

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度訴字第303號

115年4月15日辯論終結

原告 福泰營造股份有限公司

代表人 陳國禎

訴訟代理人 陳秋華律師

洪國勛律師

張天界律師

被告 經濟部水利署第十河川分署

代表人 陳健豐

訴訟代理人 洪堯欽律師

劉健右律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國112年12月29日訴1120195號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

一、原告參與被告（改制前為經濟部水利署第十河川局，現為經濟部水利署第十河川分署，以下同）辦理「新店溪福和橋至秀朗橋河段(新北市段)疏濬工程第三期」採購案（下稱系爭採購案）。被告認原告投標文件所附最有利標服務建議書（下稱服務建議書）內容未經他人同意擅自引用另一投標廠商瑞健營造有限公司(下稱瑞健營造)資料，於民國112年4月12日以水十管字第11202025430號函（下稱112年4月12日

01 函)請原告陳述意見，原告於112年4月21日提出陳述書，被
02 告仍認原告有政府採購法(下稱採購法)關於「以虛偽不實
03 之文件投標、訂約或履約，情節重大」之行為，於112年5月
04 22日以水十管字第11202036330號函(下稱原處分)通知原
05 告，將刊登政府採購公報3年。原告不服原處分，提出異
06 議，經被告於112年6月20日以水十管字第11250014880號函
07 (下稱異議處理結果)維持原處分，原告仍不服，向行政院
08 公共工程委員會(下稱工程會)提出申訴，工程會以112年1
09 2月29日訴1120195號採購申訴審議判斷(下稱申訴審議判斷)
10 駁回，原告遂提起本件行政訴訟。

11 二、被告另於112年5月22日以水十管字第11202036332號函(下
12 稱112年5月22日函)通知原告有採購法第31條第2項第1款之
13 情形，不予發還押標金新臺幣(下同)240萬元。原告不
14 服，提起行政爭訟，經本院高等行政訴訟庭113年度訴字第7
15 4號判決原告之訴駁回確定(下稱另案確定判決)。

16 貳、原告主張：

17 一、依採購法第101條第1項第4款規定，「以虛偽不實之文件投
18 標、訂約或履約」，其解釋應限於「故意」或「明知」之行
19 為，且須「足以影響一般人對真正文件所表彰真實意涵之正
20 確判斷」。原處分、異議處理結果及申訴審議判斷於事實認
21 定或法律適用顯有錯誤，應予撤銷。

22 (一)依行政程序法第4條規定，行政行為應受法律及一般法律
23 原則拘束。而採購法第101條第1項第4款規定，機關辦理
24 採購，發現廠商有「以虛偽不實之文件投標、訂約或履
25 約，情節重大者」情形，應通知廠商事實、理由及期間，
26 並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報。所謂虛偽
27 不實，不僅指文件內容與客觀事實不符，尚須行為人主觀
28 上「明知」內容不實仍欲使人誤信為真實而製作投標文
29 件，方符「虛偽」之文義，若包含過失，則構成要件應為
30 「以與客觀事實不符之文件投標、訂約或履約」，否則將

01 使過失行為與故意犯罪同等處罰，有違憲法平等及比例原
02 則。

03 (二) 參照本院110年度訴字第18號判決及最高行政法院105年度
04 判字第627號、108年度判字第422號、110年度上字第448
05 號、107年度判字第21號判決，採購法第101條第1項第4款
06 之「虛偽不實」，並不以刑法偽造及變造之概念為限；同
07 法第31條第2項第1款所稱「偽造、變造」，應依立法目的
08 作合目的性解釋，不僅包括刑法上偽造、變造，亦包括廠
09 商自行製作不實之投標文件，以落實誠實投標與履約之要
10 求。無論係「偽造、變造」或「虛偽不實」之文件，皆指
11 廠商出具內容虛偽不實之文件，如偽造外國廠商簽名、變
12 造外國廠商文件，或偽造、變造廠商資格、工程、財物或
13 勞務實績證明等情形。因此，實務見解認為，採購法所稱
14 「虛偽不實」，須以文件足以影響一般人對真正文件所表
15 彰真實意涵之正確判斷為判斷基準，例如偽造、變造不實
16 之實績證明文件。

17 (三) 本件原告投標時檢附之服務建議書及附件，因備標時間急
18 促，未能充分檢查，致誤附訴外人瑞健營造之用語或文
19 件，惟該等文件未經偽造或變造，且屬明顯錯誤，不足以
20 影響一般人對文件表彰意涵之正確判斷，依實務見解，非
21 屬採購法第101條第1項第4款所稱「虛偽不實」：

22 1、原告製作服務建議書及附件時，部分段落出現「瑞健營造」
23 資料漏未刪除或抽換，惟錯誤段落均顯示「瑞健營造」名
24 稱，未塗改為原告名稱，一般人可明確理解該段落與原告無
25 關，屬內容誤植或文件誤附，不足以影響判斷，不構成「虛
26 偽不實」。

27 2、若第三人文件經塗改為原告字樣，始可能影響判斷，例如偽
28 造外國廠商簽名、變造文件或不實之資格、實績證明等情
29 形。惟本案錯誤非屬此類，被告工作小組於初審即發現原告
30 文件錯誤，足證錯誤顯而易見，無影響判斷之可能。

01 (四) 系爭採購案採購資格、規格與價格分階段開標，原告於資
02 格標證件封內所檢附文件，皆為原告之真實證書。雖規格
03 封內之服務建議書因沿用他案工作底稿，誤未刪除瑞健營
04 造之段落，或附件未抽換為原告證書，致出現瑞健營造之
05 文件，惟此屬與證件封不一致之明顯錯誤，不足以影響一
06 般人對本件服務建議書表彰意涵之正確判斷。

07 (五) 被告主張原告投標所附服務建議書及附件未依系爭採購案
08 最有利標評選須知(下稱評選須知)撰擬，構成採購法
09 「虛偽不實」，惟此與「虛偽不實」定義不符，邏輯跳
10 躍，不足採：

11 1、被告於113年9月11日準備程序中表示，原告施工人員曾參
12 與其他廠商工程，應列於專案經理人經驗欄位，並指出實
13 績應檢附承攬完成與驗收證明等文件，原告若將資料列於
14 專案經理人欄位即無問題。

15 2、依本院110年度訴字第18號及最高行政法院110年度上字第4
16 48號判決，採購法所謂「虛偽不實」係指文件內容與客觀
17 事實不符，且足以影響一般人對文件真實意涵之判斷。原
18 告是否依評選須知撰擬服務建議書，屬格式問題，與偽造
19 或變造不實文件無必然關聯，縱未完全依規定撰擬，亦不
20 當然構成「虛偽不實」。

21 3、被告112年2月24日公告之評選須知第5點第3項規定，服務
22 建議書內容可依自身特長、承諾、創意及需求自行增列，
23 表一僅供參考。原告於服務建議書中就近5年承攬工程及施
24 工團隊參與工程分項說明，並檢附資料，表達競爭優勢，
25 縱格式未完全相符，亦不構成違反評選須知或「虛偽不
26 實」。

27 4、原告於服務建議書「三、相關工程實績」所列：項次1至3
28 工程為洪大建築有限公司(下稱洪大公司)得標，原告專
29 案經理王者誠曾任職並參與，屬原告施工團隊實績；項次7
30 工程為瑞健營造得標，原告工程師黃世明曾參與，亦屬原
31 告施工團隊實績。

01 5、綜上，原告服務建議書是否符合評選須知，屬格式問題，
02 與採購法「虛偽不實」無涉，且原告並未違反評選須知，
03 被告主張原告有「虛偽不實」情形，實無理由。

04 二、被告所指摘之錯誤屬與標價無關之明顯錯誤，依採購法施行
05 細則第60條規定應允許廠商更正。原告已去函請求被告准予
06 更正，被告不予允許顯非合理，嗣後據此作成原處分，顯非
07 適法：

08 (一) 原告投標文件錯誤係資料準備及製作時之繕打或檢附資料
09 之明顯錯誤，且與標價無關，依採購法施行細則第60條規
10 定，機關得通知廠商說明並允許更正。

11 (二) 原告於112年3月28日福字第112032801號函就投標文件錯
12 誤提出說明，並於112年4月21日福字第112042101號函請
13 求被告依採購法施行細則第60條准予更正，惟未獲回覆。
14 被告於異議處理結果中認定本案非屬文書誤繕，未同意更
15 正，並將原告名稱及相關情形刊登於政府採購公報3年，
16 然本案與「虛偽不實」文件投標屬不同樣態，被告前開決
17 定，與採購法規定不符。

18 三、原告服務建議書有誤，係因王者誠於僅有3個工作天備標期
19 間內，一時疏漏且作業時程短促，未能完整置換或誤植資料
20 所致，屬烏龍事件，並非「故意」或「明知」製作虛偽不實
21 文件，且不足以影響一般人對文件所表彰真實意涵之正確判
22 斷。

23 (一) 被告於異議處理結果主張原告服務建議書出現超過3次瑞
24 健營造段落，非單純文書誤繕。惟系爭採購案於112年2月
25 24日公告後，2月25日至28日適逢228連假，原告至3月1日
26 始獲悉招標資訊，截標日為3月7日，王者誠於3月3日即備
27 妥投標文件，因備標期僅3個工作天，為儘速完成，遂參
28 照其任職瑞健營造時所撰寫之「淡水河標案」投標文件為
29 底稿，並依系爭採購案需求調整。

30 (二) 瑞健營造之淡水河標案服務建議書與原告服務建議書格式
31 雷同，足證原告主張錯誤係因王者誠參照其於瑞健營造任

01 職時所撰寫建議書為底稿進行修改，與事實相符。且於瑞
02 健營造之服務建議書中，於「工作人力配置」記載「專案
03 經理 王者誠」，亦證明其曾任職於瑞健營造並協助撰擬
04 服務建議書，且此部分已由瑞健營造負責人孫朝文於系爭
05 採購案所涉刑事案件中作證證實，詳見臺灣新北地方檢察
06 署檢察官112年度偵字第81381號（下稱新北檢）不起訴處
07 分書。

08 （三）又，於新北檢不起訴處分書（本院卷一第359-363頁）認
09 定：「被告陳國禎與證人孫朝文素不相識，難認有共同協
10 議虛偽競標，足認本案係王者誠一時疏忽未完整置換資料
11 所致之烏龍案件」等語，可知此錯誤係因備標時間短暫，
12 無法反覆檢查文件所致之誤植或文件疏未抽換，原告雖有
13 疏失，惟已請求更正，且大部分內容為重新製作，僅少部
14 分誤植或誤附，並非未經同意即以他人完成之投標建議書
15 投標，不符採購法第101條第1項第4款刊登政府採購公報
16 之情形。

17 四、系爭採購案最終由瑞健營造得標，足證原告服務建議書因疏
18 漏所致之內容誤植或誤附文件，未影響被告對文件所表彰真
19 實意涵之正確判斷，故不構成虛偽不實之文件：

20 （一）系爭採購案最終由瑞健營造得標，可見原告服務建議書之
21 錯誤未影響被告對文件所表彰真實意涵之正確判斷，並非
22 虛偽不實之文件。

23 （二）瑞健營造亦參與系爭採購案投標，其服務建議書內容與原
24 告顯著不同，經被告所屬人員於申訴案（訴1120168號）1
25 12年7月20日預審會議中陳述，可證原告並無提出虛偽不
26 實文件之情事。

27 五、是否經第三人同意或授權使用，並非採購法第101條第1項第
28 4款「以虛偽不實之文件投標」之認定要件，本案係因備標
29 時間過短，原告未能充分檢查，導致文件錯誤，屬一時疏忽
30 之烏龍事件，與是否經瑞健營造同意無關，被告原處分及申
31 訴審議判斷之論理，洵不足採。

01 六、原處分認定原告服務建議書及附件屬於採購法第101條第1項
02 第4款「以虛偽不實之文件投標」，皆無理由：

03 (一) 以下錯誤，均係王者誠漏未抽換工作底稿所致，惟該等段
04 落仍顯示「瑞健營造」名稱，一般人可明確理解與原告無
05 關，不足影響對文件表彰意涵之正確判斷，非屬「以虛偽
06 不實之文件投標」：

07 1、【服務建議書】圖表目錄圖表1-5：王者誠漏未刪除「瑞健營
08 造公共工程敘獎記錄」字樣。服務建議書本文並無圖表1-5，
09 依目錄所示第6頁可知，此為目錄製作疏漏，屬採購法施行細
10 則第60條所稱內容不一致或明顯打字錯誤。該文字係王者誠
11 參照另案底稿時誤未刪除，既未偽造變造為原告名稱，一般
12 人可明確理解與原告無關，屬繕打或檢附錯誤，不足以影響
13 對文件表彰意涵之正確判斷，並非「以虛偽不實之文件投
14 標」。

15 2、【服務建議書】圖表1-1綜合營造業登記證書：王者誠漏未將
16 圖表1-1登記證書抽換為原告之證件。惟原告於資格文件中已
17 繳交原告之登記證書，並無不符。瑞健營造登記證書係王者
18 誠參照另案底稿時誤未抽換所致，未偽造或變造為原告名
19 稱，該證件顯示瑞健營造名稱，一般人可明確理解與原告無
20 關，屬繕打或檢附錯誤，不足以影響對文件表彰意涵之正確
21 判斷，並非「以虛偽不實之文件投標」。

22 3、【服務建議書】，自主檢查表範例-檢查相片：瑞健營造之檢
23 查表範例及照片，係王者誠參照另案底稿時誤未抽換所致，
24 並未偽造或變造為原告名稱，照片上有「瑞健營造有限公
25 司」字樣可資證明。該相片顯示瑞健營造名稱，一般人可明
26 確理解與原告無關，屬繕打或檢附錯誤，不足以影響對文件
27 表彰意涵之正確判斷，並非「以虛偽不實之文件投標」。

28 4、【服務建議書附件】附件一綜合營造業登記證書：瑞健營造
29 登記證書係王者誠參照另案底稿時誤未抽換所致，未偽造或
30 變造為原告名稱，該證件顯示瑞健營造名稱，一般人可明確
31 理解與原告無關，屬繕打或檢附錯誤，不足以影響對文件表

01 彰意涵之正確判斷，並非「以虛偽不實之文件投標」。原告
02 於資格文件中確實繳交原告之登記證書，並無不符，請併予
03 參酌。

- 04 5、【服務建議書附件】非拒絕往來廠商查詢資料：王者誠參照
05 另案底稿時誤未抽換為原告查詢結果，未偽造或變造為原告
06 名稱，查詢結果顯示瑞健營造名稱，一般人可明確理解與原
07 告無關，屬繕打或檢附錯誤，不足以影響對文件表彰意涵之
08 正確判斷，並非「以虛偽不實之文件投標」。服務建議書第6
09 頁圖表1-6所附查詢資料，確為原告之查詢結果，請併予參
10 酌。

11 (二) 服務建議書第43頁「相關工程實績」及第46頁「計劃管理
12 能力」提及「新店溪福和橋至秀朗橋河段（新北市段）疏
13 濬工程第二期」工程（下稱新店溪二期工程）部分：

- 14 1、服務建議書第43頁項次1至7為「本公司施工團隊歷年完成水
15 利工程類似工程」，所列工程不限於原告名義投標，亦包含
16 施工團隊人員參與之工程。項次1至3為王者誠於洪大公司任
17 職期間參與，項次7為工程師黃世明於瑞健營造任職期間參
18 與，均屬原告施工團隊實績，原告對實績範圍之理解未逾常
19 情。
- 20 2、服務建議書第46頁計劃管理能力部分，說明原告團隊承攬之
21 近似水利工程，原告認為該工程為黃世明於瑞健營造任職期
22 間參與，故撰寫為本團隊成員之近似工程。被告若有疑慮，
23 本可要求原告說明，非即認定為虛偽不實文件。
- 24 3、服務建議書第43、46頁所載工程，為原告或施工團隊人員參
25 與之水利工程，服務建議書第42頁則為原告近5年承攬之其
26 他公共工程。原告依是否為水利工程而編排，並明載為「施
27 工團隊」實績，非「原告廠商」實績。申訴審議判斷指原告
28 未載明為瑞健營造實績即屬不實，未考量原告已明示為「施
29 工團隊」實績，按文義解釋應包含團隊成員，不能因解釋不
30 同即認原告主觀故意製作虛偽不實文件。

01 4、被告112年3月17日發函要求原告回覆，原告於112年3月28日
02 函附件第12頁「六、說明五」載明：「服務建議書P46之近
03 年內本團隊承攬與本案近似水利工程，包括『新店溪福和橋
04 至秀朗橋河段（新北市段）疏濬工程第二期』，『承攬』係
05 筆誤，應修正為『參與施工』」，可證明為文字誤植，原告
06 亦已表明更正。

07 5、系爭採購案為被告主辦，被告應了解得標廠商，原告若有誤
08 導意圖，不可能選擇被告主辦之工程，足證原告無虛偽不實
09 投標意圖。

10 6、本案招標文件未限制服務建議書所列團隊人員於投標時需任
11 職於投標廠商，被告未要求合作意向書等文件，竟據此認原
12 告以不實文件投標，並無理由：

13 (1)依經濟部水利署暨所屬機關工程採購投標須知（下稱投標
14 須知）第71點，並未要求所有施工團隊人員於投標時即為
15 廠商雇用，且依切結書3、4，專任工程人員及工地主任於
16 開工時才需提出聲明書，證明受聘於得標廠商，並未要求
17 投標時即受雇於原告。執業技師黃世明並非工地主任、工
18 地負責人、專任工程人員或安全衛生人員，非須於投標時
19 受雇之人員。原告已於服務建議書中提出上述人員之姓
20 名、證照及投保資料，並未違反投標須知。

21 (2)被告主張原告未提出合作意向書，無法證明黃世明有受雇
22 意願，惟若有疑義，應於招標過程中要求原告說明或補充
23 文件。又被告雖稱原告將黃世明列為主要人員，使人誤認
24 其為原告員工，惟投標須知未要求所有人員於投標時即受
25 雇，且原告所附勞保資料中並無黃世明，被告可據此知悉
26 黃世明未受雇於原告，原告並無誤導意圖，被告主張無可
27 採。

28 (3)原告於申訴階段預審會議說明，水利工程案件及人員稀
29 少，廠商常先詢問人員意願，得標後再正式雇用，屬業界
30 常態。被告據此認定原告以虛偽不實文件投標，並不合
31 理。被告指稱多家廠商可列同一人為團隊成員，將導致無

01 法判斷團隊能力，惟此僅屬假設。若真有此情形，被告可
02 要求各廠商說明，且本案招標階段並未出現此狀況。被告
03 以假設為前提，主張原告以虛偽不實文件投標且情節重
04 大，並無可採。

05 (三) 關於服務建議書附件五綠建築顧問公司承諾書誤植瑞健營
06 造之部分：服務建議書第52頁確實檢附益巨智慧綠建築有
07 限公司(下稱益巨公司)提供予原告之承諾書，縱附件五
08 漏未抽換為正確版本，亦不影響原告已取得益巨公司承諾
09 書之事實，此錯誤對採購公正性無影響。且係因益巨公司
10 誤認王者誠仍任職於瑞健營造，先提供名稱誤載為瑞健營
11 造之承諾書。申訴審議判斷質疑承諾書提出時序與王者誠
12 借調時間及勞保期間不符，惟益巨公司已就事實經過提出
13 說明，並表示正確承諾書日期為112年3月2日，誤載瑞健
14 營造為112年3月5日，係因繕打時未依實際出具日期所
15 致，確實先出具誤載版本，後經原告通知再提供正確版本
16 等情，新北檢不起訴處分書亦採相同認定。故被告及申訴
17 審議判斷對綠建築承諾書之認定與事實不符，實屬違法，
18 應予撤銷。

19 七、原告就服務建議書內容誤植部分，無故意或重大過失，被告
20 未證明受有實際損害，且原告已進行補救，未達採購法第10
21 1條第4項所稱情節重大之程度，故原處分違反比例原則：

22 (一) 依採購法第101條第1項第4款、第4項規定，及工程會「政
23 府採購法第101條執行注意事項」明定，機關通知廠商刊
24 登政府採購公報，除違法外，違約行為須具重大違約情形
25 (如故意或重大過失)，並應考量行政程序法之比例原
26 則，若一律刊登，即與立法目的不符。機關審酌情節重
27 大，應依第4項規定考量損害輕重、可歸責程度及補救措
28 施。最高行政法院103年3月庭長法官聯席會議決議亦指
29 出，是否刊登政府採購公報，應審酌違約情形是否重大，
30 並符合比例原則。因此，被告應依上述要件判斷本案是否
31 達情節重大，始符比例原則。

01 (二) 被告未因原告檢附錯誤之服務建議書及附件而受有實際損
02 害：

- 03 1、原告於資格標證件封內所檢附文件皆為真實證書，雖規格封
04 內之服務建議書誤留工作底稿中瑞健營造段落，或附件誤未
05 抽換為原告證書致出現瑞健營造文件錯誤，惟此屬內容不一
06 致之明顯錯誤，不足影響一般人對服務建議書表彰意涵之正
07 確判斷。依採購法施行細則第60條規定，機關得通知廠商說
08 明並允許更正，原告應得更正機會。且被告初審即發現並由
09 原告承認，被告遂以112年5月22日水十管字第11202036331
10 號函通知不予決標。雖原告錯誤造成審標疑義，惟未使被告
11 受有實際損害，未達情節重大應刊登政府採購公報之程度。
- 12 2、申訴審議判斷指被告須釐清原告與瑞健營造是否有重大異常
13 關聯，導致系爭採購案決標延宕至112年5月25日，可歸責於
14 原告。惟系爭採購案於112年3月8日截止投標後，被告於3月
15 17日即發函要求原告及瑞健營造說明，瑞健營造於3月21日
16 回覆，原告亦於3月28日回覆，由時間序可知，延宕並非可
17 歸責於原告，難認被告因此受有情節重大之損害。

18 (三) 原告對服務建議書及附件之錯誤可歸責程度輕微，且無故
19 意或重大過失。申訴審議判斷指原告擅用瑞健營造文件，
20 恐破壞廠商間良性競爭及影響採購公正品質，歸責程度重
21 大。惟客觀上原告錯誤為漏未刪除或抽換文件，未致一般
22 人誤解文件意涵，不足破壞競爭；主觀上原告發現錯誤即
23 說明、請求更正並配合調查，無虛偽不實之故意。綜合判
24 斷，原告並未破壞良性競爭，疏失亦未影響採購公正及品
25 質，不應認定為情節重大而刊登政府採購公報。

26 (四) 採購法第101條於108年5月22日修正之立法理由指出，目
27 的在於杜絕不良廠商之「違法」或「重大違約」行為，避
28 免危害其他機關，並建立廠商間良性競爭環境。然原告招
29 標文件錯誤係製作人員作業疏失，並無影響招標程序公正
30 性之故意，亦無危害其他機關之可能，將原告刊登政府採
31 購公報，顯不符上述立法理由。若忽略廠商主觀上是否有

01 違法或重大違約意圖，僅因過失即刊登，將違背立法目
02 的，影響廠商投標意願，破壞良性競爭並降低採購品質。
03 故本案應考量原告無故意影響招標公正性，不應因疏失即
04 刊登政府採購公報。

05 (五) 被告主張因處理原告文件錯誤，增加行政成本，致系爭採
06 購案延至112年5月25日決標，影響汛期前疏濬作業，提高
07 颱風季河川致災風險，損害重大，惟此均屬臆測，並無事
08 實根據。是被告未舉證其所稱「河川致災風險提高、危害
09 民眾生命財產」之具體情形，僅以假設性危害為主張，既
10 無實際損害，則無法認定達「情節重大」程度。系爭採購
11 案於112年3月8日截止投標後，被告於初審即發現錯誤，
12 並於3月17日發函要求原告回覆，原告亦承認並請求更
13 正，決標延至5月25日，係因被告內部程序所致，非可歸
14 責於原告。原告於此期間提出說明，屬採購法第101條第3
15 項所賦與之合法權益，以此認定重大損害並不合理。

16 (六) 被告主張原告無法更正服務建議書錯誤、未更正混充洪大
17 公司及瑞健營造承攬工程為自身實績，亦無補救或賠償意
18 圖，惟此說法並無根據：

19 1、採購法施行細則第60條規定，機關審查投標文件如發現不明
20 確、不一致或明顯錯誤，得通知廠商說明並允許更正。原告
21 文件錯誤屬繕打或檢附資料之明顯錯誤，且與標價無關，原
22 告亦曾依規定以原告112年3月28日福字第112032801號函、
23 原告112年4月21日福字第112042101號函請求更正並說明，
24 被告稱原告無補救或賠償，實無理由。

25 2、被告指原告混充洪大公司、瑞健營造承攬工程為自身實績，
26 惟服務建議書第43頁已明載為「施工團隊歷年完成水利工程
27 類似工程」，並非原告公司名義投標之工程。王者誠參與項
28 次1至3工程，黃世明參與項次7工程，記載並無虛偽不實，
29 原告自始即敘明為施工團隊實績，並未混充為公司自身實
30 績，被告所指，顯屬誤解。

01 (七) 綜上，「錯誤」不同於「虛偽不實」，原告對服務建議書
02 及附件之錯誤無故意或重大過失，被告亦未受實際損害，
03 原告可歸責程度輕微，且已盡力補救，未達採購法第101
04 條第4項所稱情節重大，原處分違反比例原則，應予撤
05 銷。

06 八、爰聲明：原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

07 參、被告答辯：

08 一、採購法第101條第1項第4款所稱「以虛偽不實之文件投
09 標」，係指投標文件內容與客觀事實不符，無須構成刑法上
10 偽造或變造文書，亦不限於故意或明知之行為：

11 (一) 採購法第101條第1項第4款原規定：「偽造、變造投標、
12 契約或履約相關文件者。」108年5月22日修正為：「以虛
13 偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。」並明定
14 通知廠商時應載明事實、理由及依第103條第1項所定期
15 間。

16 (二) 工程會94年1月20日工程企字第09400024600號函釋指出：
17 政府採購法第101條第1項第2款及第4款所稱「偽造、變
18 造」，應依立法意旨認定。例如，廠商以自己名義製作之
19 文書，與真實不符者，雖非刑法偽造、變造，仍違反政府
20 採購法；又如廠商提供不實資料，致使公務員登載於公文
21 書者，亦屬違反。履約相關文件，凡依契約規定履約所應
22 提供者均屬之。只要文件內容與客觀事實不符，無論是否
23 以廠商名義製作、有無權限、是否故意或明知，均適用本
24 條款。

25 (三) 採購法於108年5月22日修正時之立法理由重申：本條目的
26 在杜絕不良廠商之違法或重大違約行為，避免危害其他機
27 關，並建立良性競爭環境。現行條文所稱「以偽造、變造
28 之文件」參加投標、訂約或履約，依立法原意，凡廠商出
29 具之文件內容虛偽不實，不論製作者或是否有權限，均屬
30 之。參酌最高行政法院111年度上字第97號判決意旨，政
31 府採購之廠商自投標至履約應遵守誠信原則。若使用不實

01 內容之文件，且情節重大，將妨礙廠商間良性競爭，危及
02 採購公平與品質。採購法第101條第1項第4款目的在防止
03 廠商以虛偽不實文件矇混審查，影響採購品質，與刑法偽
04 造、變造文書罪所維護法益不同，不能相同解釋。所稱
05 「虛偽不實之文件」係指內容不實者，凡以此作為履約之
06 用，均屬本條款行為態樣。廠商若將非自己承攬之工程混
07 充為自身實績，與客觀事實不符，縱未偽造或變造文件，
08 不構成刑法偽造或變造文書罪，仍屬以虛偽不實文件投
09 標。

10 (四) 原告主張虛偽不實之文件須足以影響一般人對真正文件所
11 表彰真實意涵之判斷，惟其所引判決，旨在說明虛偽內容
12 本就影響判斷，違反誠信原則，屬採購法規範對象，採購
13 法第101條第1項第4款未增設此「須足以影響一般人對真
14 正文件所表彰真實意涵之判斷」要件。又原告主張採購法
15 第101條第1項第4款應限於故意，否則過失行為處罰與刑
16 法同等，有違平等與比例原則。惟刑法偽造文書屬人身自
17 由與財產剝奪，採購法僅限制投標資格，法律效果不同。
18 刑法故意犯罪與行政法上過失行為並非同等處罰，原告主
19 張無據。

20 二、原告於服務建議書中，將未在原告任職之黃世明列為主要工
21 作人員，並將其工作經驗當作原告之施工經驗，構成以虛偽
22 不實文件投標：

23 (一) 原告於服務建議書「專案經理負責人及主要工作人員經驗
24 與能力」章節中，將「現場工程師黃世明」列為工作人力
25 配置。惟原告於112年3月28日提交之疑慮說明表示：「本
26 公司擬因聘用參與上述工程之黃世明工程師」，自承投標
27 時未聘用黃世明，故將其列為主要工作人員，屬虛偽不
28 實。

29 (二) 原告辯稱擬於得標後聘用黃世明，故列為施工團隊成員。
30 惟依112年2月24日公告之評選須知，服務建議書「主要工
31 作人員經驗與能力」須提出學、經歷及在職證明文件，顯

01 係以已聘僱人員為原則。原告尚未聘用黃世明，卻將其與
02 既有員工並列，足使人誤認其為原告員工，原告所辯難
03 採。原告以得標為聘僱黃世明之條件，則其投標時是否任
04 職於他公司尚不明。若此情形可列為施工團隊成員，則各
05 廠商均可列同一非員工人員為成員，得標後再聘用，致使
06 被告無法依施工團隊經驗與能力，判斷廠商是否具施作能
07 力。

08 (三) 原告於服務建議書「施工團隊」章節表示：「本案擬由專
09 案經理王者誠所率領的施工團隊駐地施作…其近年施工經
10 驗如下：新店溪…第二期」。既稱王者誠為原告聘僱之專
11 案經理，一般人自會認為其率領之施工團隊為原告員工組
12 成，工作成果歸屬原告，施工經驗亦為原告名義得標之工
13 程，不會認為僅係擬聘用人員曾參與該工程，故原告宣稱
14 具二期工程施工經驗，亦屬不實。

15 三、即便原告已聘用黃世明，仍於服務建議書將其在競爭廠商瑞
16 健營造之工作經驗，混充為原告之工程實績，構成以虛偽不
17 實文件投標。

18 (一) 新店溪二期工程係由瑞健營造承攬，非原告承攬，原告亦
19 不爭執。原告卻將該工程列入服務建議書「相關工程實
20 績」章節，已構成以虛偽不實文件投標。

21 (二) 原告稱服務建議書第43頁圖表3-2項次7所列新店溪二期工
22 程，係因「擬聘用」之工程師黃世明於瑞健營造任職期間
23 曾參與，故列為「本公司施工團隊歷年完成水利工程類似
24 工程」，主張並未虛偽不實。

25 (三) 依評選須知第5點，服務建議書「經驗與實績」章節應載
26 明截止收件日前5年內由投標廠商承攬之工程實績，並檢
27 附結算驗收等證明文件，第3頁亦明示「工程實績」須載
28 明標的名稱、業主、承攬金額、工期等，並檢附相關證
29 明，可見「工程實績」限於廠商以自己名義得標並完成
30 者，不得以工作人員在他廠任職期間之經驗充作公司實
31 績。

01 (四) 行政院公平交易委員會公處字第103024號處分書指出，工
02 程實績應屬公司自行承攬，個人經歷不得作為公司事業存
03 續、能力或獲獎紀錄之佐證。即使相關工程由黃君負責，
04 惟其與被處分人分屬不同主體，該等資歷屬個人經驗，尚
05 難作為公司實績。系爭廣告內容非真實有據，屬虛偽不實
06 及引人錯誤之表示，違反公平交易法第21條第3項準用第1
07 項規定。

08 (五) 系爭採購案採最有利標，採一次投標分段開標方式，要求
09 廠商除基本資格文件外，另提送服務建議書及附件，供第
10 二階段規格標審查，評選項目及配分其中「廠商近5年履
11 歷」、「履約能力」、「經驗與實績」合計占比達60%，
12 而「價格合理性」僅占20%，足證評選首重廠商施作河道
13 疏濬工程之能力，「實績」為重要評選項目之一。

14 (六) 原告稱服務建議書第43頁圖表3-2所列為「施工團隊」歷
15 年完成工程實績，非指原告承攬之工程。惟該頁標題為
16 「相關工程實績」，內文為「本公司施工團隊歷年完成水
17 利類似工程」，依一般注意，會認為「本公司施工團隊」
18 即指原告，誤認所列工程為原告承攬。一般人不會理解為
19 各別工作人員在其他廠商任職時參與之工程屬原告實績。
20 況且第44至45頁另列「主要工作人員經驗與能力」章節，
21 應將個人經歷列入該處。相互比對下，更易認為服務建議
22 書第43頁所載工程為原告承攬，故項次7屬以虛偽不實文
23 件投標。

24 四、原告於服務建議書第43頁項次1至3，將洪大公司承攬之工程
25 混為自身工程實績，構成以虛偽不實文件投標。

26 (一) 被告發現原告將服務建議書第43頁項次7瑞健營造承攬之
27 工程列為自身工程實績後，於採購申訴階段要求原告說明
28 項次1至6是否均為原告承攬。原告自承第43頁圖表3-2項
29 次1「汐止二工區」、項次2「堵北工區」、項次3「百福
30 三工區」等3項工程，均為洪大公司承攬，非原告承攬，

01 卻列入「相關工程實績」章節，構成以虛偽不實文件投
02 標。

03 (二) 原告辯稱王者誠曾任職洪大公司並參與上述3項工程，並
04 提出勞保紀錄為證。惟該資料顯示，王者誠任職洪大公司
05 期間僅88年9月13日至90年7月31日，不足2年，且89年10
06 月30日至90年7月31日同時受雇於原告，故其「專職」任
07 職洪大公司期間僅約1年。水利疏濬及整治工程範圍廣、
08 項目繁多，需分工執行，王者誠短暫任職洪大公司之經
09 驗，難以表彰其本人或原告具施作本案之能力。原告將擬
10 參與系爭採購案之人員在他公司任職之經驗列為工程實
11 績，使被告誤認原告曾承攬相關工程而具疏濬經驗，易使
12 被告未察覺原告所列實績僅為專案經理短暫或兼職之經
13 歷。

14 五、原告於服務建議書，將王者誠、黃世明任職於其他廠商之工
15 作經驗，混充為自己承攬之實績，構成以虛偽不實文件投
16 標，無從嗣後更正「承攬」為「參與施工」。

17 (一) 原告於服務建議書第46頁表示：「近年內本團隊承攬與本
18 案類似工程，包括『新店溪福和橋至秀朗橋河段疏濬工程
19 第二期』、『基隆河初期整治護岸工程-汐止二工區』、
20 『堵北工區』、『百福三工區』…皆如質如期完成；綜上
21 施工經驗得以證明本廠商有足夠能力執行本案工程。」原
22 告將實際由瑞健營造及洪大公司承攬之工程列為自身實
23 績，屬虛偽不實文件投標。

24 (二) 原告辯稱黃世明於瑞健營造期間所參與工程，及王者誠於
25 洪大公司期間參與之工程，屬「施工團隊成員之實績」。
26 惟系爭採購案為政府採購，投標廠商須具公司或商業登
27 記，自然人無投標資格。服務建議書所稱「承攬」，顯指
28 原告具投標資格者，非指個別工作人員。一般人不會認為
29 所載工程為他人任職期間參與之工程，故原告混充實績，
30 構成虛偽不實文件投標。

01 (三) 原告稱「承攬」係筆誤，應修正為「參與施工」。惟評選
02 須知第13點第8項規定，投標廠商所列實績資料應保證屬
03 實，若不符事實，該分項不計分或依採購法第50條辦理；
04 第9項亦規定廠商應自行檢核資料，錯誤由廠商承擔。
05 「承攬」與「參與施工」文義差異重大，前者指以自己名
06 義得標之工程，後者非指工程實績，非屬筆誤可更正。且
07 原告所稱「參與施工」，無法確知工作人員參與工程之程
08 度，則服務建議書將無法如實反映廠商施作能力，與評選
09 須知要求提出工程實績作為評選依據之目的不符。

10 六、服務建議書第52頁及附件5之綠建築顧問公司承諾書未依實
11 際出具日期填載，且附件5為競爭廠商瑞健營造之承諾書，
12 屬不實文件。

13 (一) 原告於附件5檢附綠建築公司對瑞健營造之承諾書，與第5
14 2頁綠建築公司對原告之承諾書不符。即使承諾書由綠建
15 築公司出具，其內容與事實不符，原告仍作為投標文件使
16 用，構成以虛偽不實文件投標。

17 (二) 原告辯稱附件5為援用另案備標底稿時誤未抽換所致。惟
18 附件5記載：「承諾督導瑞健營造有限公司於『新店溪福
19 和橋至秀朗橋河段疏濬工程第三期案』…中華民國112年3
20 月5日」，所載工程名稱與原告所稱另案無關，反屬本案
21 資訊，顯非「漏未抽換」，而涉偽造、變造或剽竊，構成
22 虛偽不實文件投標。

23 (三) 原告於申訴審議階段改稱綠建築公司誤認專案經理任職於
24 瑞健營造，先提供瑞健營造承諾書，後經聯繫才提供正確
25 版本，但僅抽換第52頁，漏未抽換附件5。惟瑞健營造承
26 諾書日期為112年3月5日，原告承諾書日期為112年3月2
27 日，順序相反，被告認為涉倒填日期，屬於不實。

28 (四) 原告提出益巨公司函稱兩份承諾書均「非依實際出具日期
29 繕打」，惟所出具日期與記載不符，即表示內容違反事
30 實，甚至涉倒填，依工程會函釋意旨，即便非原告製作，
31 但資料不正確，仍屬虛偽不實文件。

01 (五) 原告稱綠建築公司誤認王者誠仍任職瑞健營造，故誤提承
02 諾書。惟締約對象為契約必要事項，綠建築公司應確認履
03 約義務與報酬對象。王者誠已非瑞健營造員工，是否仍以
04 瑞健營造名義對外，導致誤會，尚非無疑，故附件5承諾
05 書非單純誤附，而係以虛偽不實文件投標。

06 七、原告於服務建議書及附件中，擅自引用瑞健營造資料達6處
07 以上，非屬誤寫、誤繕等不影響文義之錯誤，與採購法施行
08 細則第60條所允許更正之情形不同，無從更正。

09 (一) 原告於圖表目錄1-5記載「瑞健營造公共工程敘獎記
10 錄」；第1頁為瑞健營造綜合營業登記證書；第7頁圖表2-
11 1施工位置圖標示瑞健營造承攬之新店溪二期工程；第16
12 頁檢查表範例及相片取用瑞健營造他案資料；附件1檢附
13 瑞健營造登記證書；附件2檢附瑞健營造非拒絕往來廠商
14 查詢資料。上述共6處使用瑞健營造資料，屬虛偽不實文
15 件。

16 (二) 原告稱上述錯誤屬「與標價無關」，應依採購法施行細則
17 第60條允許更正。惟依採購法施行細則第60條第1項，機
18 關得通知廠商說明不明確內容，以確認正確性，並非允許
19 更正；第2項所稱「明顯打字或書寫錯誤」得更正，係指
20 錯字、漏字等不影響文義之錯誤，且機關有裁量權，非一
21 律應允許更正。原告引用瑞健營造資料，內容明確顯示為
22 他公司，非屬可更正之錯誤，無從更正。

23 八、工程實績為評比廠商優勝與否之關鍵，原告工程實績不實比
24 例高達57%，足以影響評選結果，情節重大：

25 (一) 系爭採購案為最有利標，評選項目包含：「廠商近5年履
26 歷」20分、「履約能力」25分、「經驗與實績」15分、
27 「價格合理性」20分、「工程減碳策略」10分、「簡報與
28 答詢」10分。「履歷」、「履約能力」、「經驗與實績」
29 合計占比60%，「簡報與答詢」僅為摘要說明，與經驗實
30 績相關項目合計占比達70%。投標廠商是否具水利工程經
31 驗、曾承攬工程件數，為評估其執行本案能力之依據，服

01 務建議書「工程實績」章節為評比關鍵，直接影響結果。
02 原告第43頁所列7件水利工程中，有4件為其他廠商承攬，
03 非原告所承攬，不實比例達57%，情節重大。

04 (二)原告於服務建議書第45、46頁反覆稱曾承攬上述7件水利
05 工程，具執行本案能力，加深評選委員對其具豐富經驗之
06 錯誤印象，影響評選結果，嚴重損及採購公平。

07 九、將瑞健營造另案服務建議書與本案服務建議書對照，可知原
08 告明知工程實績須可提出完工證明文件，卻仍故意將其他廠
09 商承攬工程混為自身實績，顯係故意違反採購法：

10 (一)原告自承服務建議書係以瑞健營造「淡水河二重疏洪道入
11 口段疏濬及河道整理工程(第一期第二標)」服務建議書
12 為底稿修改。比對甲證9第48、49頁「相關工程實績」章
13 節，記載「本公司歷年完成…等類似工程」，並列施工期
14 間、主辦機關、標案金額等欄位，附件10亦檢附結算驗收
15 證明書，顯示原告明知工程實績，須可提出完工證明文
16 件。

17 (二)服務建議書第43頁「相關工程實績」章節，僅在「本公
18 司」後加「施工團隊」四字，表列工程仍含施工期間、主
19 辦機關及金額欄位，項次4、5、6為原告所承攬工程。原
20 告以近似排版與文字企圖蒙混，使人誤認表列工程均為原
21 告承攬。若遭察覺，原告再以「施工團隊」涵蓋已聘用或
22 擬聘用人員在他廠任職經驗為由辯解，顯示原告有故意不
23 實表示之動機，並預設說詞，屬故意以虛偽不實文件投
24 標。此舉足以使工作小組及評選委員誤認原告資格與實
25 績，破壞廠商間良性競爭，影響採購公正與品質，為防原
26 告再以同手法危害其他機關，應刊登政府採購公報。

27 十、原告複製另案服務建議書，卻多處出現競爭廠商瑞健營造名
28 稱，未如其他4家投標廠商提出正確無誤之文件，具重大可
29 歸責性：

30 (一)被告比對原告服務建議書與瑞健營造另案服務建議書，發
31 現原告內容逾80%來自另案，文字敘述、表格幾乎一字不

01 漏複製。其他4家投標廠商皆符合招標規定，原告卻使用
02 瑞健營造營業登記證書，文中「瑞健營造有限公司」出現
03 逾3次，顯示原告製作服務建議書之注意程度遠不及其他
04 廠商，可歸責性重大。

05 (二) 原告稱備標天數過短，致未刪除或抽換瑞健營造資料。本
06 案依政府採購法及工程會「招標期限標準」辦理，等標期
07 符合法規；其他4家廠商皆符合規定，證明備標期限合
08 理，無原告所稱時間不足情形。原告於112年3月1日獲悉
09 公告，3月3日即備妥文件，距截標日3月7日尚有數日，原
10 可詳細校對。

11 十一、被告為處理原告服務建議書及附件內容不實，召開多次會
12 議，增加行政成本，並延宕招標期程，提高河川致災風
13 險：

14 (一) 該河段位於新店溪秀朗橋下游，鄰接○○市○○區與新店
15 區，屬人口密集區，兩岸道路為重大公共設施。因原告文
16 件錯誤，被告須增加行政作業程序，致系爭採購案延至11
17 2年5月25日決標，影響採購秩序與效率，無法於汛期前開
18 工疏濬，提高致災風險，危及民眾生命財產，損害甚大。

19 (二) 原告稱被告於3月17日即發現錯誤，卻遲至5月25日決標，
20 係內部程序所致。惟被告須釐清原告與瑞健營造是否有異
21 常關聯、文件是否同一人撰寫、是否應依採購法第50條第
22 1項不予決標，以免事後撤銷決標。被告於3月17日函請原
23 告及瑞健營造7日內說明，原告遲至3月28日提出，4月7日
24 再補充，延宕說明，致無法決標。原告說明後，被告始得
25 召開會議研議，增加行政成本。

26 十二、原告錯附瑞健營造資料，無從更正，原告將洪大公司、瑞
27 健營造承攬工程混充為自身實績，亦無更正意圖或補救措
28 施：

29 (一) 被告發現原告服務建議書錯誤後，原告僅來函表示無冒用
30 意圖，亦無以虛偽不實文件投標之故意，並稱繕打或檢附
31 錯誤不影響採購公正，要求允許更正。惟其錯誤不符採購

01 法施行細則第60條所列得更正情形，原告無任何實際補救
02 或賠償措施。

03 (二)原告於服務建議書第43、45、46頁將洪大公司、瑞健營造
04 承攬工程混充為自身實績，僅稱為被告誤解，否認為虛偽
05 不實文件，未表明更正意圖，亦無補救或賠償措施，僅予
06 澄清。

07 十三、並聲明：原告之訴駁回。

08 肆、本院之判斷

09 一、前開事實概要欄之事實，有112年4月12日函（原處分卷第3
10 至4頁）、原告之服務建議書-疑慮說明（原處分卷第6至23
11 頁）、原告112年4月21日陳述書（原處分卷第25至31頁）、
12 原處分（原處分卷第35至36頁）、異議處理結果（原處分卷
13 第49至54頁）、申訴審議判斷（本院卷一第53至92頁）、原
14 告之最有利標服務建議書及附件（本院卷一第93至187
15 頁）、瑞健營造最有利標服務建議書（本院卷一第219至357
16 頁）等在卷可稽，堪認屬實。本件爭點厥為：原處分認原告
17 於服務建議書及附件所載內容有以虛偽不實之文件投標、訂
18 約或履約之行為，是否適法？承上，如認原告有上開行為，
19 是否情節重大？

20 二、本件應適用之法令及法理：

21 (一)採購法

22 1、第101條第1項第4款、第3項、第4項：「機關辦理採購，發
23 現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1
24 項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府
25 採購公報：四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節
26 重大者；機關為第1項通知前，應給予廠商口頭或書面陳述
27 意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組認定廠商是
28 否該當第1項各款情形之一；機關審酌第1項所定情節重大，
29 應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實
30 際補救或賠償措施等情形。」

01 2、第102條：「（第1項）廠商對於機關依前條所為之通知，認
02 為違反政府採購法或不實者，得於接獲通知之次日起20日
03 內，以書面向該機關提出異議。（第2項）廠商對前項異議
04 之處理結果不服，或機關逾收受異議之次日起15日內不為處
05 理者，無論該案件是否逾公告金額，得於收受異議處理結果
06 或期限屆滿之次日起15日內，以書面向該管採購申訴審議委
07 員會申訴。（第3項）機關依前條通知廠商後，廠商未於規
08 定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審
09 議結果指明不違反政府採購法或並無不實者，機關應即將廠
10 商名稱及相關情形刊登政府採購公報。（第4項）第1項及第
11 2項關於異議及申訴之處理，準用第6章之規定。」

12 3、第103條第1項第1款：「依前條第3項規定刊登於政府採購公
13 報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或
14 分包廠商：一、有第101條第1項第1款至第5款、第15款情形
15 或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。但經判決撤
16 銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」

17 （二）按採購法第31條第2項第1款規定：「廠商有下列情形之一
18 者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定
19 繳納或已發還者，並予追繳：一、以虛偽不實之文件投
20 標。……。」其修正之立法理由載明：「現行條文第1款
21 『偽造、變造』之意涵，基於維持政府採購秩序之目的，
22 並確保採購品質，應依本法之立法意旨認定，與刑法對
23 『偽造、變造』之理解有間，並不限於無製作權人所製作
24 之內容不實文書始屬之，為期明確，爰修正為『虛偽不
25 實』，凡廠商所出具之文件，其內容為虛偽不實，不論為
26 何人製作或有無權限制作，均屬之。另基於本款規範之目
27 的性及合理性，廠商仍應有可歸責性，方有本款之適
28 用。」參酌採購法第1條明訂其立法目的在於建立政府採
29 購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功
30 能，確保採購品質，故原採購法第31條第2項第1款規定所
31 稱「偽造、變造」之定義，應按前述修正理由為合目的性

01 之解釋，不僅刑法上偽造、變造之意義屬之，即廠商自行
02 製作不實之投標文件者，亦屬之，以落實採購法對於廠商
03 誠實投標、履約之要求。又無論廠商「以偽造、變造之文
04 件投標」或「以虛偽不實之文件投標」，係指廠商所出具
05 之文件，其內容為虛偽不實而言，例如偽造外國廠商簽名
06 或變造外國廠商文件；偽造或變造不實之廠商資格、工
07 程、財物或勞務實績證明等情形。另文件是否偽造、變
08 造，則應以提出當時之客觀存在事實為判斷基準（最高行
09 政法院110年度上字第448號、110年度上字第633號判決意
10 旨參照）。

11 （三）次按採購法第101條第1項第4款規定，將刊登政府採購公
12 報之處分，其性質究係管制性之行政處分抑或裁罰性之行
13 政處分，依行政罰法第1條前段規定：「違反行政法上義
14 務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本
15 法。」又依同法第2條規定，所謂其他種類行政罰，包括
16 限制或禁止行為、影響名譽等裁罰性之不利處分。而機關
17 因廠商有採購法第101條第1項各款情形，依同法第102條
18 第3項規定刊登政府採購公報，即生同法第103條第1項所
19 示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商
20 之停權效果，為不利之處分。其中第4款為參與政府採購
21 程序施用不正當手段，係違反行政法上義務之行為，予以
22 不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第
23 27條第1項所定3年裁處權時效，業經最高行政法院於101
24 年度6月份第1次庭長法官聯席會議決議在案。故本件原處
25 分係屬行政罰，應堪認定。

26 （四）再按「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，
27 提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」
28 「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事
29 實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如
30 未提出異議者，將刊登政府採購公報：四、以虛偽不實之
31 文件投標、訂約或履約，情節重大者。」「依前條第3項

01 規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參
02 參加投標或作為決標對象或分包廠商：一、有第101條第1項
03 第1款至第5款、第15款情形或第6款判處有期徒刑者，自
04 刊登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，
05 應註銷之。」採購法第1條、第101條第1項第4款及第103
06 條第1項第1款分別定有明文。依上開規定可知，採購法之
07 制定，係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程
08 序，提升採購效率與功能，確保採購品質等目的，故其規
09 定之行政管制或制裁規範，用語雖有類同於刑法或其他刑
10 事法規之情形，但因規範目的並非一致，未必能作相同之
11 解釋，是採購法第101條第1項第4款規定，原不以行為人
12 成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，無論有權或無
13 權製作文件者偽造、變造履約文件，凡以虛偽不實之文件
14 作為投標、訂約或履約之用，而明顯妨礙採購品質及依約
15 履行目的之確保，均應包括在內（最高行政法院109年度
16 判字第192號判決意旨參照）。

17 三、原告於服務建議書及附件所載內容，有以虛偽不實之文件投
18 標、訂約或履約之行為：

19 （一）經查，依系爭採購案公告之投標須知第71點規定「…本採
20 購案標的之下列部分及依其他法規規定應由得標廠商自行
21 履約之部分，不得由其他廠商代為履行…除前項所列者
22 外，屬營造業法第3條第1款之營繕工程，且得標廠商為營
23 造業者，其主要部分尚包括：工地主任、工地負責人、專
24 任工程人員、安全衛生人員均應為廠商僱用之人員。」
25 （本院卷一第383頁）又系爭採購案公告之評選須知第3頁
26 表一第3項「經驗與實績、（1）專案經理負責人及主要工
27 作人員經驗與能力（2）廠商施工經驗與實績」、服務建
28 議書附件內容「（1）投標廠商公司負責人或工程委託專
29 案經理負責人、工地專業組織人員（專任工程人員、工地
30 主任《或工地負責人》、職業安全衛生管理人員及工程
31 師）之學、經歷及在職證明文件《勞工保險卡或薪資證明

01 或健保給付證明等》、財務文件等相關資料影本。(2)
02 與本案相關工程實績或經驗至少包含截止收件日前5年內
03 承攬國內相關工程之工程實績詳細表。上述工程實績應檢
04 附證明文件，例如：承攬完成與招標標的類似承作之工程
05 結算驗收證明書，或其他經業主核發足資證明工程完成之
06 文件。應載明標的名稱、業主、承攬金額、工期、開工及
07 完工日期、驗收日期及結算金額等。」(本院卷一第501
08 至502頁)足見投標廠商服務建議書撰寫及檢附資料，有
09 關專案經理負責人及專任工程人員等主要工作人員，應於
10 投標時已任職投標廠商公司，且須檢附在職證明文件證
11 明；而有關廠商經驗與實績所指，則為與本案相關工程實
12 績或經驗至少包含截止收件日前5年內投標公司自行承攬
13 國內相關工程之工程實績詳細表，並應檢附例如工程驗收
14 證明書等文件。且參照前開最高法院判決意旨，若投
15 標當時文件虛列非屬投標當時已受僱廠商之專案經理負責
16 人及專任主要工作人員或非屬包含截止收件日前投標廠商
17 5年內承攬國內相關工程，即有虛偽不實之情形。是以，
18 原告主張相關招標文件，並無明確要求在投標時就必須是
19 任職原告公司員工或並無限制不得將施工團隊成員曾參與
20 之工程實績列入等情，尚於法無據，自不足採信。

21 (二)原告投標文件所附服務建議書第45頁有關工作人力配置欄
22 位，將投標當時尚未實際受僱於原告公司之黃世明，虛列
23 為系爭採購案工作人力配置之「現場工程師」，並於服務
24 建議書「參、經驗與實績」、三、相關工程實績部分，將
25 黃世明曾任職瑞健營造而非原告公司時期，所參與施作之
26 新店溪二期工程，虛列為原告公司施工團隊歷年完成水利
27 工程類似工程之工程實績等情，業經本院以另案確定判決
28 理由認定在案，原告亦不否認黃世明於投標文件提出時，
29 尚未實際任職於原告一事，則原告顯然明知黃世明於投標
30 文件提出時，尚未實際任職於原告，原告仍違反系爭採購
31 案投標須知及評選須知規定，虛列其為系爭採購案之現場

01 工程師，並將其任職瑞健營造時期參與之新店溪二期工程
02 工程，虛列為原告公司施工團隊歷年完成水利工程類似工程
03 之工程實績，自屬採購法第101條第1項第4款所稱以虛偽
04 不實文件投標情形，洵屬有據。

05 (三) 原告雖主張相關投標文件服務建議書係將原告公司施工團
06 隊曾參與施作工程，另列相關工程實績供參考，並無虛列
07 故意，而服務建議書所生錯誤，係負責備標之王者誠於備
08 標時，為求時效參考他公司投標文件，疏未抽換、修改，
09 甚或協力公司出具證明時疏未注意對象及日期，致投標文
10 件有顯然之錯誤，原告並無故意、過失，且系爭採購案其
11 後為瑞健營造得標，亦無致足以影響一般人對真正文件所
12 表彰真實意涵之正確判斷之偽造、變造行為云云。然查，
13 王者誠既為原告所僱用，且相關投標文件更係以原告名義
14 提出被告參與投標，而相關服務建議書既於提出參與投標
15 時，即有前開所指故意不實虛列工作人力及工程實績情
16 形，即有致審標人員陷於錯誤，而誤判原告承作工程能力
17 條件，致影響投標結果之可能，核與系爭採購案其後是否
18 原告得標無關，原告自不能諉為不知而稱無故意或對系爭
19 採購案正確性無影響，復參諸原告因系爭採購案發生以虛
20 偽不實之文件投標情事，另經被告以112年5月22日函通知
21 原告有採購法第31條第2項第1款之情形，不予發還押標金
22 240萬元，原告提起行政爭訟，另案確定判決所為認定適
23 與本件相同，因而判決駁回本件原告之訴並於嗣後確定之
24 事實，亦為原告所不爭執（本院卷二第251頁筆錄），故
25 原告上開主張，洵屬無據。

26 四、原告上開行為情節重大：

27 (一) 揆諸採購法第101條第1項課予採購機關應將廠商違法或重
28 大違約情事刊登於政府採購公報，旨在創設全國各政府機
29 關之聯防機制，杜絕該等不良廠商於一定期間內參與政府
30 採購案之投標、作為決標對象或分包廠商，避免續受其危
31 害，用能維護正當營業廠商間之良性競爭，並建立公平、

01 公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之
02 公益目的。又採購法第101條第1項第4款規定，於108年5
03 月22日修正理由載謂：「……(三)現行條文第2款後段『以
04 偽造、變造之文件』參加投標、訂約或履約，依立法原
05 意，凡廠商出具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人
06 製作或有無權限製作者，均屬之，爰修正為『以虛偽不實
07 之文件』投標、訂約或履約，以資明確，並移列第4款。
08 另基於第4款規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款
09 之適用。此外，第4款增列『情節重大』之要件，以更符
10 合比例原則」等語。其規範目的既在防止廠商以虛偽不實
11 之文件，矇混通過辦理採購機關之審查，致影響採購品
12 質，並維持廠商間之良性競爭，此款所稱「虛偽不實之文
13 件」當指廠商所出具之文件內容為虛偽不實而言。故無論
14 有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，均屬之，凡
15 以虛偽不實之文件作為履約之用，而明顯妨礙採購品質及
16 依約履行目的之確保，即屬該款規定之行為態樣範疇（最
17 高行政法院111年度上字第97號判決意旨參照）。是情節
18 重大之判斷，理應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責
19 之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。具體而言，
20 廠商使用不實內容之投標文件，而情節重大者，明顯妨礙
21 參與投標廠商間之良性競爭，且危及採購公平性及採購品
22 質時，應限制該廠商於一定期間內不得繼續參與其他政府
23 採購案之投標或作為決標對象或分包廠商，予以制裁。

24 (二) 經查，原告服務建議書及附件有使用另一投標廠商瑞健營
25 造之資料，為原告所不否認，又觀諸各該資料：

- 26 1、關於服務建議書（本院卷一第93至152頁）部分：（1）第1頁
27 公司履歷使用瑞健營造之綜合營造業登記證書（本院卷一第9
28 9頁）。（2）第7頁履約能力所述圖表2-1施工位置圖標示文
29 字為瑞健營造承攬之新店溪二期工程（本院卷一第105頁）。
30 （3）第16頁施工自主檢查表範例及檢查相片為瑞健營造承攬
31 他案之資料、第43頁相關工程實績所載「本公司施工團隊歷

01 年完成水利工程類似工程」，將瑞健營造承攬之新店溪二期
02 工程混為原告之工程實績（本院卷一第141頁）。（4）第46
03 頁計劃管理能力所述「近年內本團隊承攬與本案近似水利工
04 程」，將瑞健營造承攬之新店溪二期工程混為原告之水利工
05 程（本院卷一第144頁）。

06 2、關於服務建議書附件（本院卷一第153至187頁）部分：（1）
07 第4頁使用瑞健營造之綜合營造業登記證書（本院卷一第156
08 頁）。（2）第15頁非拒絕往來廠商政府採購公告網查詢資料
09 為瑞健營造之資料（本院卷一第167頁）。

10 3、是原告投標文件之服務建議書及其附件，既有多處直接引用
11 另一投標廠商瑞健營造或洪大公司資料，使用競爭廠商瑞健
12 營造之營造業登記證書，及文件中多次出現「瑞健營造有限
13 公司」名稱，另以服務建議書第43頁「相關工程實績」所載
14 「本公司施工團隊歷年完成水利工程類似工程」，將瑞健營
15 造承攬之新店溪二期工程混為原告之工程實績為例，既未載
16 明係瑞健營造之實績，有將瑞健營造所承攬工程混充為原告
17 承攬工程，而使被告誤認原告資格及工程實績之可能性及風
18 險，難謂未妨礙參與投標廠商間之良性競爭，且危及採購公
19 平性及採購品質。

20 （三）至被告發現原告投標文件之服務建議書及其附件有上開疑
21 義時，尚須先釐清原告與瑞健營造間是否有重大異常關
22 聯，以避免貿然決標後，須撤銷決標，影響採購公正，又
23 必須通知原告說明，並經被告工作小組及評選委員研議，
24 是被告陳稱系爭採購案程序因此延至112年5月25日方予決
25 標，自應歸責於原告，洵屬有據。

26 （四）又原告將尚未聘用之黃世明列名為系爭採購案之現場工程
27 師，且新店溪二期工程亦非以原告名義完成，更非以黃世
28 明個人名義獨立完成之工程，且系爭採購案投標須知與評
29 選須知既經公告，原告對之難諉為不知，對於新店溪二期
30 工程臚列為原告相關工程實績，其主觀上認知實非原告相
31 關工程實績，仍執意臚列之，更徒增被告審查原告投標文

01 件之服務建議書及其附件內容真偽與研議是否合法之程
02 序，則原告上開以虛偽不實之文件投標之行為，難謂非屬
03 情節重大。

04 伍、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處
05 分、異議處理結果，並無違誤，申訴審議判斷予以維持，亦
06 無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

07 陸、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本
08 案判斷，爰不予一一論述，併予指明。

09 柒、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
10 1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 115 年 5 月 27 日

12 審判長法官 鍾啟煌

13 法官 蔡鴻仁

14 法官 林常智

15 一、上為正本係照原本作成。

16 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
17 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
18 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
19 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
20 繕本）。

21 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
22 逕以裁定駁回。

23 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
24 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
25 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
26

| 得不委任律師為 訴訟代理人之情 形 | 所需要件 |
|----------------------------|---|
| (一)符合右列情 形之一者， 得不委任律 | 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具 備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定 |

| | |
|--|---|
| 師為訴訟代理人 | <p>合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</p> <p>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</p> |
| (二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | <p>1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</p> <p>4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。</p> |
| <p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p> | |

中 華 民 國 115 年 5 月 27 日

書記官 陳又慈