

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第五庭

03 113年度訴字第74號

04 114年1月8日辯論終結

05 原 告 福泰營造股份有限公司

06 代 表 人 陳國禎（董事長）

07 訴訟代理人 陳秋華 律師

08 洪國勛 律師

09 張天界 律師

10 被 告 經濟部水利署第十河川分署

11 代 表 人 陳健豐（局長）

12 訴訟代理人 洪堯欽 律師

13 劉健右 律師

14 上列當事人間因政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員  
15 會中華民國112年11月10日訴1120168號申訴審議判斷，提起行政  
16 訴訟，本院判決如下：

17 主 文

18 原告之訴駁回。

19 訴訟費用由原告負擔。

20 事實及理由

21 一、事實概要：

22 原告參與改制前被告（改制前為經濟部水利署第十河川局）  
23 辦理「新店溪福和橋至秀朗橋河段(新北市段)疏濬工程第三  
24 期」採購案（下稱系爭採購案），因原告投標文件所附最有  
25 利標服務建議書（下稱服務建議書）內容未經他人同意擅自  
26 引用他公司資料，被告以民國112年5月22日水十管字第1120

01 2036332號函，通知原告有政府採購法第31條第2項第1款之  
02 情形，不予發還押標金新臺幣（下同）240萬元（下稱原處  
03 分）。原告不服，遞經被告維持原處分而駁回異議、行政院  
04 公共工程委員會申訴審議判斷駁回，遂提起本件訴訟。

05 二、本件原告主張：

06 (一)原告並無政府採購法第31條第2項第1款「以虛偽不實之文件  
07 投標」之情事：

08 1.雖原告服務建議書及其附件有漏未刪除或抽換瑞健營造有限  
09 公司（下稱瑞健公司）資料之情形，惟該等錯誤段落均顯示  
10 瑞健公司之名稱，並未將其塗改或繕打成原告名稱，一般智  
11 識之人均可明確理解該等段落與原告無關，顯屬內容繕打誤  
12 植或檢附文件之明顯錯誤；且系爭採購案最終由瑞健公司得  
13 標，足見原告服務建議書之疏漏並未影響被告對於文件所表  
14 彰真實意涵之正確判斷。

15 2.關於服務建議書第43頁「相關工程實績」項次1至3、7部  
16 分，被告引用之「經濟部水利署第十河川局疏濬工程採購最  
17 有利標評選須知」（下稱評選須知）並未限制原告不得將  
18 「施工團隊」之實績納入服務建議書。則項次1至3為洪大建  
19 築有限公司（下稱洪大公司）於88年7月間得標，原告專案  
20 經理王者誠自88年9月至90年7月間曾任職於該公司並參與此  
21 3項工程；項次7為施工團隊之現場工程師黃世明於瑞健公司  
22 任職期間參與之水利工程，雖原告投標時，黃世明尚未任職  
23 於原告，惟招標文件並未限制服務建議書所列之工作團隊人  
24 員於投標時需任職於投標廠商，且黃世明於投標時已同意若  
25 原告得標，願加入原告團隊。是以，以上皆屬施工團隊之實  
26 績。

27 3.關於服務建議書第46頁「計畫管理能力」部分，係載明「近  
28 年內本團隊承攬與本案近似之水利工程…」，故原告將施工  
29 團隊成員王者誠曾參與之工程於本段落列出，並無虛偽不  
30 實；至於原告嗣後將「承攬」修正為「參與施工」，係因負  
31 責撰寫服務建議書之專案經理王者誠並非法律背景，未能區

01 分承攬之意義限於簽約之契約當事人之故，並不會因此構成  
02 「虛偽不實之文件」。

03 4.關於服務建議書第52頁及服務建議書附件第30頁附件五部  
04 分，係因益巨智慧綠建築有限公司（下稱益巨公司）誤以為  
05 原告專案經理王者誠仍任職於瑞健公司，故先予提供名稱誤  
06 載為瑞健公司之承諾書，而原告僅抽換服務建議書第52頁，  
07 漏未抽換服務建議書附件五，不影響原告已取得承諾書之事  
08 實。其次，益巨公司於承諾書上填具之日期非原告所能控  
09 制，亦不可歸責於原告；且並無文書所載日期必須為作成日  
10 期之規定，若填載人希望使該文書之效力，向後或向前生效  
11 亦無不可。

12 5.原告服務建議書及附件是否侵害著作權，與是否違反政府採  
13 購法以虛偽不實之文件投標並無關連。原告服務建議書所生  
14 錯誤，係因作業時程較短所導致之疏漏，原告雖有疏失，惟  
15 已請求更正，自始並無偽造或變造不實廠商名稱之故意。

16 (二)原告服務建議書所生錯誤，實係負責備標之原告專案經理王  
17 者誠於備標期不足，為加速作業，遂以其先前任職於瑞健公  
18 司時所製作之另一標案服務建議書為工作底稿，而生漏未刪  
19 除或抽換「瑞健公司」之用語、文件之情事；然該文件並未  
20 曾經原告偽造或變造，亦不足以影響一般人對該文件表彰意  
21 涵正確判斷，自不構成政府採購法第31條第2項第1款「以虛  
22 偽不實之文件投標」之要件。

23 (三)聲明：原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

24 三、本件被告則以：

25 (一)原告有政府採購法第31條第2項第1款「以虛偽不實之文件投  
26 標」之情事：

27 1.廠商倘將非自己承攬之工程，混充為自己之工程實績，即與  
28 「客觀事實」有違，縱未偽造或變造實績證明文件，仍該當  
29 「以虛偽不實之文件」投標，不以「足以影響一般人對真正  
30 文件所表彰真實意涵之正確判斷」為限。

- 01 2.依評選須知第5點、附表1所謂「工程實績」，係指「投標廠  
02 商以自己名義承攬」且「可提出完工證明文件」之工程；自  
03 無從將已聘用、未聘用之工作人員，在其他廠商任職期間之  
04 工作經驗，稱為「工程實績」。原告提出之服務建議書第43  
05 頁「相關工程實績」項次1至3等工程，為原告專案經理王者  
06 誠曾任職之洪大公司所承攬，項次7為施工團隊之現場工程  
07 師黃世明於瑞健公司任職期間參與之水利工程；工程實績為  
08 評比廠商優勝與否之重要關鍵，直接影響評選結果，原告將  
09 上開工程混為自己之工程實績，構成以虛偽不實文件投標。
- 10 3.關於服務建議書第46頁「計畫管理能力」部分，將王者誠、  
11 黃世明任職於其他廠商之工作經驗，混充自己承攬之實績，  
12 構成以虛偽不實文件投標，無從於嗣後將「承攬」更正為  
13 「參與施工」。且原告所稱團隊成員「參與施工」一節，可  
14 能係指各別工作人員曾參與文書收發、撰擬之行政庶務工  
15 作、輔助專責人員現場施工、統籌工程執行等情，乃至於原  
16 告擔任分包廠商，倘上開情形均可列入投標廠商之工程實  
17 績，則服務建議書將無法如實反映投標廠商施作本案之能  
18 力，與評選須知要求投標廠商提出工程實績之目的不符。
- 19 4.關於服務建議書第52頁及服務建議書附件第30頁，附件五之  
20 益巨公司承諾書所載工程名稱及日期，均與原告所稱另案服  
21 務建議書，即112年2月「淡水河二重疏洪道入口疏濬及河道  
22 整理工程(第一期第二標)」無關，而是屬於系爭採購案之資  
23 訊，顯非漏未抽換。查系爭採購案益巨公司出具予瑞健公司  
24 之承諾書，日期記載為112年3月5日，而益巨公司嗣後出具  
25 予原告之承諾書，日期竟記載為112年3月2日，承諾書記載  
26 之日期有違客觀事實，甚至涉嫌倒填日期。
- 27 5.原告未經瑞健公司同意，擅自重製(或改作)其服務建議書，  
28 並引用其資料，涉違反著作權法規定，屬政府採購法第31條  
29 第2項第1款所稱以虛偽不實文件投標。原處分屬「管制性不  
30 利處分」，被告發現原告有政府採購法第31條第2項第1款之  
31 情形，即依權責作成不予發還押標金之原處分，原告有無故

01 意或過失，在所不問；退步言，依政府採購法第31條第2項  
02 第1款修正理由意旨，不論原告係出於故意或過失，均具重  
03 大可歸責性，應就其專案經理王者誠之故意或過失行為負  
04 責。

05 (二)原處分係為採購公平而設，屬「管制性不利處分」，非行政  
06 罰，無行政罰法相關規定之適用；且招標機關並無自為裁量  
07 是否不予追繳押標金或僅追繳部分金額之權限，一經發現廠  
08 商有不予發還押標金之情事，即應依規定不予發還。原告符  
09 合政府採購法「以虛偽不實之文件投標」，且其虛偽不實內  
10 容確為備標人員王者誠撰擬所致，原告應就其故意或重大過  
11 失負責，故原告具可歸責性。綜上，被告依職權作成原處  
12 分，核屬適法。

13 (三)聲明：原告之訴駁回。

14 四、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩  
15 造所不爭執，並有原處分（本院卷1第31頁）、異議決定  
16 （本院卷1第33至34頁）、申訴審議判斷（本院卷1第35至71  
17 頁）、評選須知（本院卷1第405至419頁）、服務建議書及附  
18 件（本院卷1第73至167頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相  
19 符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥  
20 為：原告是否有政府採購法第31條第2項第1款「以虛偽不實  
21 之文件投標」之情事？被告以原處分不予發還押標金，是否  
22 適法？

23 五、本院之判斷如下：

24 (一)本件應適用之法令及法理：

25 按政府採購法第31條第2項第1款規定：「廠商有下列情形之  
26 一者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定  
27 繳納或已發還者，並予追繳：一、以虛偽不實之文件投標。  
28 ……。」其修正之立法理由載明：「現行條文第1款『偽  
29 造、變造』之意涵，基於維持政府採購秩序之目的，並確保  
30 採購品質，應依本法之立法意旨認定，與刑法對『偽造、變  
31 造』之理解有間，並不限於無製作權人所製作之內容不實文

01 書始屬之，為期明確，爰修正為『虛偽不實』，凡廠商所出  
02 具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限  
03 製作，均屬之。另基於本款規範之目的性及合理性，廠商仍  
04 應有可歸責性，方有本款之適用。」參酌政府採購法第1條  
05 明訂其立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採  
06 購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，故行為時政  
07 府採購法第31條第2項第1款規定所稱「偽造、變造」之定  
08 義，應按前述修正理由為合目的性之解釋，不僅刑法上偽  
09 造、變造之意義屬之，即廠商自行製作不實之投標文件者，  
10 亦屬之，以落實政府採購法對於廠商誠實投標、履約之要求  
11 。又無論廠商「以偽造、變造之文件投標」或「以虛偽不實  
12 之文件投標」，係指廠商所出具之文件，其內容為虛偽不實  
13 而言，例如偽造外國廠商簽名或變造外國廠商文件；偽造或  
14 變造不實之廠商資格、工程、財物或勞務實績證明等情形。  
15 另文件是否偽造、變造，則應以提出當時之客觀存在事實為  
16 判斷基準。（最高行政法院110年度上字第448號、110年度  
17 上字第633判決意旨參照）。

18 (二)經查：

- 19 1.依系爭採購案公告之「經濟部水利署暨所屬機關工程採購投  
20 標須知」（下稱投標須知）第71點規定「…本採購案標的之  
21 下列部分及依其他法規規定應由得標廠商自行履約之部分，  
22 不得由其他廠商代為履行…除前項所列者外，屬營造業法第  
23 3條第1款之營繕工程，且得標廠商為營造業者，其主要部分  
24 尚包括：工地主任、工地負責人、專任工程人員、安全衛生  
25 人員均應為廠商僱用之人員。」又系爭採購案公告之評選須  
26 知第3頁表一第3項「經驗與實績、（1）專案經理負責人及  
27 主要工作人員經驗與能力」、服務建議書附件內容「（1）  
28 投標廠商公司負責人或工程委託專案經理負責人、工地專業  
29 組織人員（專任工程人員、工地主任《或工地負責人》、職  
30 業安全衛生管理人員及工程師）之學、經歷及在職證明文件  
31 《勞工保險卡或薪資證明或健保給付證明等》、財務文件等

01 相關資料影本。(2)與本案相關工程實績或經驗至少包括  
02 截止收件日前5年內承攬國內相關工程之工程實績詳細表。  
03 上述工程實績應檢附證明文件，例如承攬完成與招標標的類  
04 似承作之工程結算驗收證明書，或其他經業主核發足資證明  
05 工程完成之文件。應載明標的名稱、業主、承攬金額、工  
06 期、開工及完工日期，驗收日期及結算金額等。」足見投標  
07 廠商服務建議書撰寫及檢附資料，有關專案經理負責人及專  
08 任工程等主要工作人員，應屬投標時已任職投標廠商公司，  
09 且須檢附在職證明文件證明；而有關廠商經驗與實績所指，  
10 則為與本案相關工程實績或經驗至少包含截止收件日前5年  
11 內投標公司自行承攬國內相關工程之工程實績詳細表，並應  
12 檢附例如工程驗收證明書等文件。且參照前開最高行政法院  
13 判決意旨，若投標當時文件虛列非屬投標當時已受僱廠商之  
14 專案經理負責人及專任主要工作人員或非屬包含截止收件日  
15 前投標廠商5年內承攬國內相關工程，即有虛偽不實之情  
16 形。原告主張相關招標文件，並無明確要求在投標時就必須  
17 是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  
18 之工程實績列入等情，顯非事實。

19 2.本件原告投標文件所附服務建議書第45頁有關工作人力配置  
20 欄位，將投標當時尚未實際受僱於原告公司之黃世明，虛列  
21 為系爭標案工作人力配置之「現場工程師」，並於服務建議  
22 書「參、經驗與實績」、三、相關工程實績部分，將黃世明  
23 曾任職瑞健公司而非原告公司時期，所參與施作之「新店溪  
24 福和橋至秀朗橋河段（新北市段）疏濬工程第二期」工程  
25 （下稱新店溪二期工程），虛列為原告公司施工團隊歷年完  
26 成水利工程類似工程之工程實績，此並有黃世明所提出表示  
27 若原告有得標系爭採購案，方願加入原告公司施工團隊之聲  
28 明書（本院卷2第123頁）在卷可查，且為原告起訴狀及訴訟  
29 代理人於本院準備程序所不否認（本院卷1第22頁、卷2第19  
30 3頁）。足見原告顯然明知黃世明於投標文件提出時，尚未  
31 實際任職在原告公司，仍違反系爭採購案投標須知及評選須

01 知規定，虛列其為系爭採購案之現場工程師，並將其任職瑞  
02 健公司時期參與之新店溪二期工程，虛列為原告公司施工團  
03 隊歷年完成水利工程類似工程之工程實績，即屬政府採購法  
04 第31條第2項第1款所稱以虛偽不實文件投標情形。

05 3.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隊  
06 曾參與施作工程，另列相關工程實績供參考，並無虛列故  
07 意，而服務建議書所生錯誤，係負責備標之原告專案經理王  
08 者誠於備標時，為求時效參考他公司投標文件，疏未抽換、  
09 修改，甚或協力公司出具證明時疏未注意對象及日期，致投  
10 標文件有顯然之錯誤，原告並無故意、過失，且系爭採購案  
11 其後為瑞健公司得標，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、變造行為等語。然查，原  
13 告專案經理王者誠既為原告所僱用，且相關投標文件更係以  
14 原告名義提出被告參與投標，而相關服務建議書既於提出參  
15 與投標時，即有前開所指故意不實虛列工作人力及工程實績  
16 情形，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原  
18 告得標無關，原告自不能諉為不知而無故意或對系爭採購案  
19 正確性無影響，其主張自無可採。

20 六、從而，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分、異  
21 議處理結果，並無違誤，申訴審議判斷予以維持，亦無不  
22 合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

23 七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本  
24 院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

25 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第  
26 1項前段，判決如主文。

27 中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

28 審判長法官 鍾啟煌

29 法官 林家賢

30 法官 蔡鴻仁

31 一、上為正本係照原本作成。

- 01 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  
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
 04 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  
 05 繕本）。
- 06 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，  
 07 逕以裁定駁回。
- 08 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  
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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，得不委任律師為訴訟代理人	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合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 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。 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。
(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	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。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 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。 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。

01

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。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

03

書記官 萬可欣