臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第994號
115年9月3日辯論終結

原　　告　福峰工業股份有限公司

代　表　人　劉鴻祥
被　　告　國營臺灣鐵路股份有限公司

代　表　人　鄭光遠
訴訟代理人　黃昭仁律師

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114年8月29日訴1140123號採購申訴審議判斷書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠被告於民國114年3月13日辦理「EMU500型充電器總成（29V）320ST」採購案（下稱系爭採購案），採公開招標、最低標決標方式辦理，預算金額新臺幣（下同）9,912萬元。系爭採購案於114年4月15日開標，因未達法定開標家數3家而流標(見原處分卷第1至5頁)。被告於同年4月18日第2次公告招標，截止投標時間訂為同年4月29日上午9時30分(見原處分卷第7至9頁)。原告認招標文件所定投標廠商須「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件」之資格條件違法限制競爭，以114年4月24日114福字第0424號函向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出異議(見原處分卷第11至42頁)，工程會以114年4月29日工程訴字第1140010184號函移請被告處理(見原處分卷第43至44頁)。

㈡被告於114年4月29日更正公告，將截止投標及開標時間分別展延至同年5月22日上午9時30分及同日上午10時30分(見原處分卷第45至48頁)，並以114年5月9日鐵供財字第1140014677號函作成異議處理結果送達原告（見原處分卷第49至51頁），原告不服異議處理結果，於114年5月13日向工程會提出申訴(見原處分卷第53頁)，並於同年月22日補正申訴書(見原處分卷第57至59頁)，請求撤銷異議處理結果。工程會以114年8月29日訴1140123號採購申訴審議判斷書將申訴駁回(見本院卷第17至23、51至65頁)。原告不服，提起本件行政訴訟。另系爭採購案第2次招標公告經被告於114年5月19日依政府採購法第48條第1項第1款規定，以變更或補充招標文件內容為由公告無法決標(見原處分卷第55頁)。

二、原告主張下列等語，並聲明：㈠撤銷被告114年5月9日鐵供財字第1140014677號函以及公共工程委員會訴1140123號申訴審議判斷書。㈡被告辦理EMU500型充電器總成（29V）320ST採購案於114年4月18日公開招標公告關於廠商資格項目應附具「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做之基本資格證明文件」部分應予刪除(見本院卷第325頁)。

㈠被告於系爭採購案招標文件規定投標廠商須具備「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件」之資格條件，致使具有專業技術能力而未曾承接相關採購案之廠商無法參與投標，對其等不公平且有獨厚特定廠商之虞。另系爭採購案備註條款第5點文件審查、第6點首製品測試及第7點注意事項等規定，已對產品品質及履約能力設有把關機制，首次承製廠商可透過首製品測試證明產品符合需求，無須再於投標階段限制廠商應具備相關實績。

㈡被告富岡機廠辦理標案案號1131126F001採購案(下稱富岡機廠採購案)，與系爭採購案為相同標的物即充電器總成（29V)，富岡機廠採購案並無投標廠商資格限制，共有4家廠商參與投標並完成決標，足認系爭採購案所設資格條件非必要。

三、被告則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

㈠系爭採購案採購投標須知第64點3.投標資格（一）規定：「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件。」另於公開招標公告「廠商資格摘要」附加說明（一）及備註條款第四條投標資格（一）均有相同規定。因軌道車輛充電器除供應蓄電池充電外，尚須提供車廂照明、資訊顯示、廣播、緊急對講機及自動門控制等系統所需電力，並須符合EMC/EMI、防塵防水、IEC61373軌道振動衝擊等標準，以確保行車安全；系爭採購案係針對EMU500型列車充電器進行大規模汰換，要求廠商具備相關製造、供應或承做能力，不僅能確保採購標的之品質，降低採購風險，亦能提升整體替換效率，以保障大眾運輸交通工具使用者之安全與權益，符合政府採購法第36條及投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第2條2款、第4條第1項第1款所定與履約能力有關之基本資格，並無違法，且符合資格之廠商至少有數家，亦無不當限制競爭情形。

㈡依政府採購法第74條、第75條、第76條第1項、第82條及第85條第1項、第2項規定，廠商僅得循異議、申訴程序請求撤銷違法採購行為，並無請求招標機關作成特定招標條件或採購決定之公法上請求權，原告訴之聲明第2項於法無據。原告所援引富岡機廠採購案與系爭採購案在採購金額、履約期限、採購數量、是否適用WTO政府採購協定(GPA)及臺星經濟夥伴協定(ASTEP)等事項均有差異；富岡機廠採購案係國內開發性質，僅採購10套設備，而系爭採購案係EMU500型列車充電器全面汰換案，採購數量達320套並有較緊迫之履約需求，兩案目的及性質迥不相同，自難據以比附援引。

四、本院之判斷：

㈠原告對系爭採購案無法律上利害關係

1.依行政訴訟法第4條第1項，提起撤銷訴訟者除行政處分相對人外，利害關係人亦得為之，惟所稱利害關係，限於法律上利害關係，即其權利或法律上利益因行政處分而直接受損害

者，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，則不與焉。法律上利害關係之有無，係以保護規範理論為判斷基準：法律已明文規定該第三人得提起行政爭訟者，固無疑義；法律雖為公共利益或一般國民福祉而設，惟就其整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，得認亦有保障特定第三人之意旨，且該非處分相對人有因處分而直接受損害之可能者，亦得提起撤銷訴訟。而政府採購法第1條揭示採購程序之公平、公開為制度根本原則，其具體程序規定旨在確保廠商得於不受歧視且機會均等之方式下競爭政府採購商機，同法第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」第75條第1項規定：「廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：…」依同法第76條及第83條規定，廠商對於公告金額以上採購案異議之處理結果不服者，得向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴審議委員會提出申訴，該採購申訴審議委員會所為之申訴審議判斷，視同訴願決定。其主體限於同法第8條所稱之「廠商」。據此綜合判斷，政府採購法係為保障參與採購案之廠商（包括實際參與競標廠商及可能參與之潛在競標廠商）競爭之公平性，並未寓有保障未參與採購程序之廠商或其他第三人之意旨；是未參與採購程序之第三人，非屬該法所保護之法律上利害關係人，如其主張採購過程或結果有違法瑕疵而提起撤銷訴訟，即欠缺當事人適格要件（最高行政法院113年度上字第222號判決理由參照）。

2. 被告於114年3月13日就系爭採購案辦理第1次公開招標，因未達法定開標家數而流標，嗣於同年4月18日第2次公告招標，投標截止時間為同年月29日上午9時30分。原告就招標文件所定投標廠商資格「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件」有所不服，以114年4

月24日114福字第0424號函向工程會提出異議，經工程會移請被告依政府採購法施行細則第104條之1第2項規定受理，被告於114年4月29日公告更正招標文件，並將截止投標及開標時間分別展延至同年5月22日上午9時30分及同日上午10時30分，惟原告未參與該次招標案之投標；又因招標文件內容有所變更，依政府採購法第48條第1項第1款規定，於114年5月19日公告無法決標。其後，被告分別於114年9月17日及同年12月8日辦理第3次及第4次公開招標，原告復就招標公告之資格項目所定條件提出異議，被告乃依政府採購法第48條第1項第6款規定停止開標、決標程序，是迄今系爭採購案尚未完成決標等情，有第1次公開招標公告及流標紀錄、第2次公開招標公告、原告114年4月24日114福字第0424號函、114年4月29日公開招標更正公告、114年5月19日無法決標公告、第3次及第4次公開招標公告及相關無法決標公告等在卷可按（見原處分卷第1至42頁、第45至48頁、第55頁，本院卷第301至319頁），堪以認定。

3. 原告因欠缺完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做之實績，不具備系爭採購案招標文件所定投標廠商資格，未參與前開各次投標乙節，為原告自承在卷，有本院115年7月30日言詞辯論筆錄在卷可按(見本院卷第248頁)。足見原告自始不具備系爭採購案投標廠商資格，亦未參與採購程序。依前揭行政訴訟法第4條第1項及保護規範理論，政府採購法第1條、第8條、第74條至第76條及第83條之整體結構、適用對象及所欲產生之規範效果，係為保障參與採購案之廠商（包括實際參與競標廠商及可能參與之潛在競標廠商）競爭之公平性，並未寓有保障未參與採購程序之廠商或其他第三人之意旨。原告雖提出與交通部臺灣鐵路管理局等其他業主簽訂之直流電供電設備採購合約為據(見原處分卷第13至42頁)，惟該等合約標的多屬固定式設備，所提資料均未涉及軌道車輛直流負載充電設備，與系爭採購案標的須符合防輸入突波、EMC/EMI標準及IEC61373軌道振動與衝擊標準等軌

道車輛特有要求有別，尚難據以證明其具備提供系爭採購案標的之能力。原告復未舉證其有實際參與系爭採購案投標之意願與具體準備，且於歷次招標均未提出投標文件，據此難認其為實際參與競標之廠商，亦難認屬可能參與競標之潛在廠商。原告既不具備系爭採購案招標文件所定投標廠商資格且未參與投標，縱如原告所述招標文件所定資格有違誤，其權利或法律上利益並不因此直接受有損害，非屬政府採購法所保護之法律上利害關係人，原告所提本件訴訟，難認有受權利保護之必要。

㈡系爭採購案所定投標廠商資格規定部分

1.依政府採購法第36條第1項、第4項規定：「（第1項）機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。…（第4項）第一項基本資格、第二項特定資格與特殊或巨額採購之範圍及認定標準，由主管機關定之。」其立法理由載明：「一、為確保投標廠商具備履約能力…二、第一項規定一般採購，得依實際需要訂定投標廠商基本資格。三、第二項規定特殊或巨額採購，其投標廠商特定資格之訂定原則。…五、第四項明定基本資格、特定資格及特殊或巨額採購之範圍及認定標準，由主管機關定之，以供一體遵循。」可知，所謂基本資格與特定資格二者係屬不同。同法第37條第1項規定：「機關訂定前條投標廠商之資格，不得不當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限。」復依同法第36條第4項授權訂定之投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準（下稱認定標準）第2條規定：「機關辦理採購，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項訂定投標廠商之基本資格，並載明於招標文件：一、與提供招標標的有關者。二、與履約能力有關者。」第4條第1項第1款規定：「機關依第2條第2款訂定與履約能力有關之基本資格時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商應附具之證明文件或物品：一、廠商具有製造、供應或承做能力之證明。如曾完成與招標標的類似之製造、供應或承做

之文件、招標文件規定之樣品、現有或得標後可取得履約所需設備、技術、財力、人力或場所之說明或品質管制能力文件等。」由上可知，機關應依功能或效益訂定招標文件，且不得不當限制競爭並以確認廠商具備履行契約所必須之能力範圍內，得依採購案件之特性及實際需要，就與提供招標標的有關或與履約能力有關事項，訂定投標廠商之基本資格及擇定廠商應附具之證明文件，並載明於招標文件(最高行政法院109年度上字第631號判決理由參照)。

2.被告辦理系爭採購案，於歷次公開招標公告、採購投標須知第64點第3項及備註條款第4點，均明定投標廠商須具備「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件」之資格條件（下稱系爭資格規定，見原處分卷第3、9、47、116、123頁）。系爭採購案之標的係為更新被告所有EMU500型電聯車充電器總成（29V）320套，其用途係供電聯車運行使用。軌道車輛因應用環境與一般基礎設施不同，其充電器非僅作為蓄電池充電之用，另兼具供給車廂服務設施、照明設備、緊急對講機、資訊顯示系統、車廂廣播及自動門控制系統等設備電源之功能，復須符合防輸入突波、電磁干擾（EMC/EMI）、箱體防塵防水、IEC61373軌道振動與衝擊標準、車輛運行環境及自然通風散熱等要求，攸關列車運轉及行車安全，故對於設備設計、製造及系統整合能力，均具有相當專業及特殊技術需求，此據被告陳明在卷（見本院卷第85頁）。被告基於系爭採購標的之特性及實際需要，為確保投標廠商具備履行契約所必要之能力，自得依政府採購法第36條第1項及認定標準第2條第2款、第4條第1項第1款規定，要求投標廠商提出曾完成與招標標的類似之製造、供應或承做能力證明，以作為與履約能力有關之基本資格。前揭資格條件係以廠商是否曾完成軌道車輛直流負載充電設備之製造、供應或承做實績作為認定基礎，核屬認定標準第4條第1項第1款所例示「曾完成與招標標的類似之製造、供應或承做之文件」之範疇，用以確認廠商是否具備履

約能力之基本資格要求，並非政府採購法第36條第2項所稱特殊或巨額採購之特定資格，二者性質有別，原告將之混為一談，主張系爭資格規定屬違法之資格限制，尚有誤會。又系爭資格規定既以確認廠商具備履行契約所必須之能力為限，自與政府採購法第37條第1項規定無違，且被告陳明符合上開資格之廠商有亞力電機股份有限公司（TEMU2000型，台商）、VCTECH（EMU900型，韓商）及ABB（R200型，瑞士商）、臺灣住友商事股份有限公司、丸紅株式會社等數家（見本院卷第205頁），原告就此亦不爭執，足見系爭採購案仍有相當數量之國內外廠商得參與競爭，並無僅特定廠商始能投標，或獨厚特定廠商而不當限制競爭之情形。

3. 原告主張：系爭資格規定對有專業技術能力但尚未承接過類似採購案之廠商不公，應予刪除，俾使具相當經驗、實績、人力、財力、設備之廠商得以參與，以示公平並符合政府扶植國內廠商之政策等語；惟政府採購法第36條第1項既明定機關得依實際需要規定基本資格，認定標準第4條第1項第1款亦明列「曾完成與招標標的類似之製造、供應或承做之文件」為得擇定之證明文件，機關依採購特性及實際需要訂定上開資格，乃屬法律授權之範圍，且基本資格之訂定旨在確認廠商具履約能力，並非以保障個別廠商均得參與投標為目的，原告以其不具實績為由主張應予刪除，實屬誤解。至富岡機廠採購案採購數量僅有10組，預算金額490萬元，有決標公告在卷可按（見本院卷第25頁），且基於扶植國內廠商目的，而以一般資格辦理招標，未設有實績證明之限制等情，據被告陳明在卷（見本院卷第204頁）。是以，不論標案性質、採購目的、技術需求及履約風險程度，均與系爭採購案顯有不同。系爭採購案之標的為供電聯車使用之EMU500型充電器總成（29V）320ST，採購金額高達9,912萬元，且該設備除為蓄電池充電外，尚肩負車廂服務設施、照明、緊急對講機、資訊顯示、車廂廣播及自動門控制等系統之供電功能，攸關行車運轉及旅客安全，並須符合軌道車輛相關之

電磁干擾、防塵防水、耐振動及衝擊等特殊技術規範，均如前述，因此招標機關要求投標廠商提出「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做之證明文件」，作為確認其履約能力之基本資格，核屬採購案件特性及實際需要所為之合理要求。原告逕以富岡機廠採購案未設實績資格限制，即主張系爭採購案同樣不得設有前開資格條件，顯係忽略個別採購案件於採購目的、標的內容及履約風險上之差異，自不足採。

4. 原告另主張：系爭採購案備註條款第5點文件審查、第6點首製品測試及第7點注意事項等規範，已足以把關產品品質與功能，縱無相關承做實績之廠商，亦應准其參與投標等語；惟招標機關訂定投標廠商基本資格，其目的在確認廠商於投標時即具備完成採購標的之履約能力。系爭採購案備註條款第5點至第8點分別約定：「五、文件審查：(一）立約商於決標次日起60日曆天內，必須提交採購需求充電器標的：產品設計書、型式測試計畫書、例行測試計畫書及實車運轉測試計畫書正本各1份供審查，若未於期限內提供相關計畫書供審，逾期天數依本條款第十一條規定計罰。…」「六、首製品測試：(一）立約商於本公司通知核准交貨標的產品設計書、型式測試計畫書、例行測試計畫書及實車運轉測試計畫書次日起120日曆天內，須提交標的類別之DC29V充電器總成首製品1台。…(四）經本公司核對廠牌、型號及檢查外型尺寸等無誤後，會同立約商安裝於EMU500型車上，經送電靜態測試合格後實車運轉測試60日曆天，測試期間不列入履約期限。…」「七、注意事項：(一）靜態測試或實車運轉測試期間，如安裝測試之充電器總成因設計、製造或用料等不當，而造成本公司車輛相關配件故障或損壞，立約商應無償修復，若無法修復則依本公司規定負責賠償，如因而損及民眾人身或財產，致使本公司負擔損害賠償責任時，本公司對立約商有求償權。…」「八、立約商於首製品測試合格次日起30個日曆天內，必須提供下列技術資料供本公司審查，審

查合格後始能進行後續程序，審查期間不列入履約期限：…」等語(見本院卷第191至194頁)，係規範得標廠商於得標後應提交產品設計書及各項測試計畫書供審查、提交首製品進行測試及相關測試致生損失之責任等履約事項，其目的在確認得標廠商所交付之標的符合機關需求，二者規範階段及目的不同，無法互相取代。原告以得標後尚有文件審查及首製品測試程序，即主張招標機關不得於投標階段訂定履約能力相關之基本資格，核與政府採購法第36條、第37條及認定標準第2條、第4條之規範意旨不符，尚無可採。

5. 綜上，系爭招標文件關於「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做，並提出證明文件」之規定，係被告基於採購標的特性及行車安全需求所訂定之履約能力基本資格要求，與政府採購法第36條、第37條及認定標準第2條、第4條規定均無不合，亦未形成不當限制競爭之結果，原告主張應刪除系爭資格規定，使未具相關實績之廠商亦得參與投標等語，尚非可採。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。原告所提本件訴訟，無受權利保護之必要；退步言，系爭採購案關於廠商資格項目應附具「曾完成軌道車輛直流負載充電設備製造、供應或承做之基本資格證明文件」並無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　8　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林禎瑩

法　官　鄧德倩

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　8　　日

書記官　黃品蓉