

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度地訴字第383號

114年9月24日辯論終結

原告 禾冠利企業有限公司

代表人 江宏銘

訴訟代理人 王文範 律師

被告 連江縣環境資源局

代表人 陳忠義

訴訟代理人 吳啓揚

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113年9月27日訴0000000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

一、事實概要：

原告參與被告辦理「108年一般廢棄物轉運處理委託案」公開招標採購案（下稱系爭採購案），經福建連江地方檢察署（下稱連江地檢署）檢察官認定原告以詐術虛增投標廠商家數，製造競爭之假象，致系爭採購案經辦之開標人員陷於錯誤，誤認原告與參與投標之其他公司確有競爭存在及系爭採購案已達法定開標門檻，並於民國108年1月8日開標及決標，而於111年5月7日以110年度偵字第53號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分）對原告為緩起訴處分。被告審認原告有圍標之違章行為，依政府採購法第31條第2項規定，以112年7月28日連環管字第1120006023B號函（下稱112年7月28日函）向原告追繳系爭採購案押標金新臺幣（下同）68萬8,

01 000元，原告向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提起  
02 申訴，經工程會以112年8月22日工程訴字第1120020073號函  
03 （下稱112年8月22日函）移請被告處理，被告仍以113年3月  
04 12日連環管字第1130001694B號函（下稱113年3月12日函，  
05 與112年7月28日函合稱原處分）向原告追繳前揭押標金68萬  
06 8,000元。原告提出異議，經被告以113年5月7日連環管字第  
07 1130003439B號函（下稱異議處理結果）回復維持原處分。  
08 原告不服，循序提起本件行政訴訟。

## 09 二、原告主張及聲明：

### 10 (一)主張要旨：

- 11 1.本件原處分認定原告涉屬「合意圍標」，與系爭緩起訴處分  
12 所認定之「詐術圍標」並非同一事實，被告先自為判斷，再  
13 追補理由轉認與系爭緩起訴處分事實相同，致使事實認定前  
14 後不一，已違反理由同一性原則。
- 15 2.被告追繳押標金的處分，係適用修正後之政府採購法第31條  
16 第2項第2款。但原告涉案之系爭採購案決標日期為108年1月  
17 8日，早於該條文108年5月22日修正之前，故被告不應適用  
18 修正後法規。且被告後續追補變更處分理由的法律依據已發  
19 生變動，導致處分喪失同一性，因此依實務見解，該追繳處  
20 分應屬違法。
- 21 3.依連江地檢署110年度偵字第53號卷內資料可知，原告與志  
22 剛公司及鈺銘公司間係屬政府採購法第87條第3項之詐術圍  
23 標，而非原處分所認定同法第87條第4項之合意圍標。另依  
24 實務見解，政府採購法第87條第5項之借牌圍標又與同法第8  
25 7條第3項詐術圍標、第4項合意圍標為不同類型之圍標罪型  
26 態，有其個別之主觀及客觀構成要件，而無論系爭緩起訴處  
27 分認定之詐術圍標，或原處分先認定本件屬合意圍標，均與  
28 原處分最後認定本件係屬政府採購法第87條第5項借牌圍標  
29 完全係屬二事，是被告追補理由應非合法。
- 30 4.系爭緩起訴處分未認定原告行為屬「借牌」投標行為，而是  
31 認定以不正當方法影響投標結果，被告錯誤解讀檢方處分

01 書，將原告行為誤認為借牌。

02 5.依最高行政法院110年度上字第163號判決及本院111年度訴  
03 更一字第91號判決可知，政府採購法上「容許他人借用本人  
04 名義或證件參加投標」所欲規範之對象係「無合格參標資格  
05 廠商」借用有合格參標資格廠商之借牌參標行為。

06 6.連江地檢署已對原告進行緩起訴處分並科處罰金，該刑事處  
07 罰已足以警惕並避免不當或違法行為，無須再另行行政裁罰  
08 追繳押標金。被告再予以追繳押標金，違反行政罰法所規定  
09 之一事不二罰原則。

10 7.原告並非借牌或惡意圍標，未從中取得利益，且行為並未導  
11 致公共利益或被告受到實際損害。原告協助有履約能力廠商  
12 投標，旨在解決馬祖垃圾清運困難，故處罰程度過重，不符  
13 行政程序法所要求之比例原則及合理性。

14 (二)聲明：原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

### 15 三、被告答辯及聲明：

16 (一)答辯要旨：

17 1.雖原處分理由由「容許他人借用名義投標」變更為「以詐術  
18 或非法方式影響投標結果」，但仍屬相同基礎事實，未喪失  
19 處分之同一性。依最高行政法院見解及訴願法第79條第2  
20 項，行政機關可於訴願程序中補充理由，只要事實基礎一致  
21 即合法。

22 2.工程會函釋明確指出，即便廠商無投標意願而允許他人借用  
23 其名義投標，即構成「容許他人借用本人名義或證件參加投  
24 標」。本案中原告配合其他廠商參與投標，屬假性競爭，損  
25 害採購公正性，違反政府採購法第101條第1項規定。

26 3.押標金之追繳屬「管制性不利處分」，並非行政罰，不適用  
27 行政罰法之一事不二罰原則。其目的是保障採購公正性，屬  
28 行政機關依法強制執行的措施。

29 (二)聲明：駁回原告之訴。

### 30 四、本院之判斷：

31 (一)應適用之法令及法理：

- 01 1.行為時即108年5月22日修正前（下稱修正前）政府採購法第  
02 31條第2項第8款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商有  
03 下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還  
04 者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公  
05 正之違反法令行為者。」
- 06 2.108年5月22日修正後（下稱修正後）政府採購法第31條第2  
07 項第2款規定：「廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標  
08 金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予  
09 追繳：……二、借用他人名義或證件投標，或容許他人借用  
10 本人名義或證件參加投標。」修正理由三、(二)謂：「現行條  
11 文第2款刪除『投標廠商另行』之文字，廠商借牌投標，無  
12 論廠商是否以自己名義投標，均屬影響採購公正之行為，爰  
13 均納入本款適用對象，以落實維持投標秩序之目的。另考量  
14 第87條第5項及第101條第1項第1款所定『容許他人借用本人  
15 名義或證件參加投標』之情形，為形式上投標者，亦屬影響  
16 採購公正之行為，爰均納入本款適用對象，以落實維持投標  
17 秩序之目的。」
- 18 3.工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令（下稱104  
19 年7月17日令）規定：「機關辦理採購，廠商有下列情形之  
20 一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其他經主管  
21 機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情形，並自即  
22 日生效：……三、容許他人借用本人名義或證件參加投標。  
23 四、廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政  
24 府採購法第87條各項構成要件事實之一。……。」此係工程  
25 會基於修正前政府採購法第31條第2項第8款之授權，事先通  
26 案一般性認定屬同條項第1款至第7款以外其他「有影響採購  
27 公正之違反法令行為」之類型，用以補充該款發生不予發還  
28 或追繳押標金法律效果之構成要件，性質上屬法規命令，業  
29 刊登政府公報（見本院卷一第307頁）。況系爭採購案投標  
30 須知並據於第55點規定：「廠商有下列情形之一者，其所繳  
31 納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……(八)其

01 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。附  
02 記：主管機關認定之情形如下（工程會104年7月17日令）：  
03 ……3. 容許他人借用本人名義或證件參加投標。4. 廠商或其  
04 代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有採購法第87條各  
05 項構成要件事實之一。……。」（見本院卷二第107頁）。  
06 從而，廠商容許他人借用本人名義或證件參加投標，或廠  
07 商、其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購  
08 法第87條各項構成要件事實之一，即屬於同法第31條第2項  
09 第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法  
10 令行為者」，被告依法自得不予發還或追繳押標金。

11 (二)事實概要記載之事實，有系爭採購案標案資料（見本院卷二  
12 第15至114頁）、系爭緩起訴處分（見本院卷一第43至51  
13 頁）、被告112年7月28日函（見本院卷一第57至59頁）、工  
14 程會112年8月22日函（見原處分卷第59頁）、被告113年3月  
15 12日函（見本院卷一第69至71頁）、異議處理結果（見本院  
16 卷一第81至83頁）及申訴審議判斷（見本院卷一第247至266  
17 頁）等附卷足稽，為可確認之事實。又志剛環保清潔有限公  
18 司（下稱志剛公司）代表人朱志剛得知被告開立系爭採購  
19 案，朱志剛為使志剛公司順利得標，並避免上開採購案因不  
20 符政府採購法需有3家以上合格廠商投標始能開標之規定而  
21 流標，明知鈺銘金屬實業有限公司（下稱鈺銘公司）及原告  
22 均無參加系爭採購案之真意，竟與鈺銘公司代表人吳裕民、  
23 原告代表人共同以詐術使開標發生不正確結果之犯意聯絡，  
24 分別提供不具投標意願之鈺銘公司、原告之大小章，並同意  
25 朱志剛以上開公司名義投標，並由朱志剛代為製作投標封、  
26 資格/規格標封、價格標封、廠商資格/規格審查單、押標金  
27 繳交單、投標廠商聲明書、委任出席授權書等投標文件內容  
28 並用印，以此詐術虛增投標廠商家數，製造競爭之假象。嗣  
29 系爭採購案經被告開標，經辦之開標人員因而陷於錯誤，誤  
30 認志剛公司、鈺銘公司、及原告確有競爭關係存在及系爭採  
31 購案已達法定開標門檻而開標，並由志剛公司得標，使系爭

01 採購案之開標發生不正確結果等情，業據原告代表人及鈺銘  
02 公司代表人吳裕民於連江地檢署110年度偵字第53號案件偵  
03 訊時陳述在卷（見連江地檢署110年度偵字第53號卷〈下稱  
04 偵卷〉二第33至37頁），核與該案證人朱志剛於調查局詢  
05 問、偵訊時之證述相符（見偵卷一第19至30、225至236頁、  
06 偵卷二第7至13頁），並有鈺銘公司及原告公司基本資料、  
07 投標資料及相關證據（見偵卷一第77至78、243、247、307  
08 至315頁、本院卷二第15至97頁）在卷可稽，且原告對於上  
09 開事實亦不爭執（見本院卷二第12至13頁），堪以認定。準  
10 此，被告審認原告有影響採購公正之違反法令行為，並作成  
11 原處分向原告追繳押標金之決定，自於法有據。

12 (三)原告主張原處分認定原告涉屬「合意圍標」，與系爭緩起訴  
13 處分所認定之「詐術圍標」並非同一事實，被告先自為判  
14 斷，再追補理由轉認與系爭緩起訴處分事實相同，致使事實  
15 認定前後不一，已違反理由同一性原則云云。惟查，被告所  
16 為112年7月28日函主旨載明：「貴公司參與本局『108年一  
17 般廢棄物轉運處理委託案』採購案，因合意圍標違反政府採  
18 購法第31條、第87條等相關規定，詳如說明，請查照。」說  
19 明則載明：「一、依據福建省地方檢察署111年7月6日連檢  
20 冠連110偵53字第1119000418號函與所附110年度偵字第53號  
21 檢察官緩起訴處分書、行政院公共工程委員會111年7月27日  
22 工程企字第1110016917號函辦理。二、經查上述緩起訴處分  
23 書載有貴公司與負責人因觸犯政府採購法第87條第3項所定  
24 之以不正當方法使開標發生不正確結果罪，案經檢察官依法  
25 審議後，考量貴公司負責人素行尚稱良好，且犯後均坦承犯  
26 行，頗有悔意，判定緩起訴1年之處分，並要求貴公司與負  
27 責人應自緩起訴處分確定之日起6個月內，向公庫支付罰  
28 金，合先敘明。……」可知被告112年7月28日函雖於主旨表  
29 述「合意圍標」，惟其說明部分已明確引用系爭緩起訴處  
30 分，並指摘原告公司及其負責人因違反政府採購法第87條第  
31 3項以不正當方法使開標發生不正確結果罪而受緩起訴處

01 分，故被告處分所憑事實與系爭緩起訴處分所載事實完全一  
02 致，並無認定前後矛盾之情形。至於「合意圍標」與「詐術  
03 圍標」，僅屬對同一行為事實之不同法律評價或文字表述，  
04 並未影響事實基礎之同一性。蓋個人因教育程度、生活經  
05 驗、語言習慣與用字遣詞嚴謹程度之不同，意思表達及事物  
06 描述之能力與方式，亦容易產生差異，故同一性原則所要求  
07 者，在於處分所據以作成之基礎、關鍵事實不得前後歧異、  
08 矛盾，而非字詞敘述須形式上全然相同。是以，被告所為處  
09 分自始即已援引系爭緩起訴處分表述之事實，主旨所稱「合  
10 意圍標」，並不違背說明部分所載具體事實，自屬用語表述  
11 之文字上差異，尚非事實認定之前後矛盾。是原告前開主  
12 張，尚難憑採。

13 (四)原告雖主張被告後續追補變更處分理由的法律依據已發生變  
14 動，導致處分喪失同一性云云。按行政處分如果未附記理  
15 由，固違反程序或方式規定，且僅得於訴願程序終結前補正  
16 之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前補正之；  
17 但如果行政處分原已記明理由，僅因不充分或不完足，而由  
18 行政機關於訴訟程序中，在同一事實範圍內為理由（包括法  
19 律或事實上觀點）之補充，則不在行政程序法第114條第2項  
20 之限制範圍。蓋基於行政訴訟之職權調查原則，行政法院應  
21 依職權調查事實及適用法律，不受當事人主張之拘束。因  
22 此，行政法院對行政機關之高權行為，本應就一切可能之觀  
23 點進行審查。行政機關之「補充理由」有助於法院為正確之  
24 事實認定與法律適用。且如行政機關作成處分時所持之理由  
25 雖不可採，但依其他理由仍可支持該處分時，行政法院亦應  
26 駁回原告之訴訟（訴願法第79條第2項規定：「原行政處分  
27 所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為  
28 無理由。」即顯示相同之法理）。此外，如不許可行政機關  
29 補充理由而逕撤銷原處分，行政機關仍得依據未經法院斟酌  
30 之理由作成合法之新決定，當事人不服又將提起訴訟。因  
31 此，許可行政機關「補充理由」，使當事人受法院判決拘

01 束，亦符合訴訟經濟之要求，故於行政訴訟中，行政機關應  
02 得就原處分補充理由（最高行政法院109年度判字第358號判  
03 決、本院105年度訴字第1278號、93年度訴字第652號判決意  
04 旨參照）。本件原處分所本之事實，均係原告於投標過程中  
05 以增加投標家數，造成競爭假象，從而影響採購公正。此一  
06 事實基礎自始至終並無變動，僅因被告初所引用之法律理由  
07 不完足，而於訴訟中補充說明，引用修正前政府採購法第31  
08 條第2項第8款規定，強調原告於系爭採購案之投標行為即屬  
09 「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，  
10 仍屬於同一事實範圍之補充，並未逾越法律所容許之界限。  
11 再者，被告補充法律依據並未剝奪原告之攻擊防禦機會，原  
12 告於行政救濟過程中，仍得就其行為是否影響採購公正進行  
13 辯駁，並未因被告補充引用不同法律條文而失去防禦機會。  
14 是以，被告於訴訟程序中補充法律依據，係在相同事實基礎  
15 下，補足原處分理由之不完足，既未變更處分性質，亦未侵  
16 害原告之攻擊防禦權，從而原告前開主張，自難採信。

17 (五)原告另主張其行為屬系爭緩起訴處分認定政府採購法第87條  
18 第3項之詐術圍標，非第4項合意圍標，且與第5項借牌圍標  
19 為不同罪型，構成要件並不相同，因而認為被告補充處分理  
20 由已變更法律性質，違反處分同一性原則云云。惟刑事規範  
21 之目的在於追究犯罪行為，須嚴格依據罪刑法定原則及高度  
22 之證明標準，區分不同構成要件自有其必要。惟行政機關追  
23 繳押標金之性質，並非科處刑罰，而係基於維護採購程序公  
24 正及保障公平競爭之秩序性措施，其評價標準並不以刑法上  
25 罪名或個別罪型之構成要件作為唯一依據。就本案而言，原  
26 告於投標過程中藉由虛增廠商家數，造成競爭之假象，使得  
27 開標人員誤認已符合開標門檻，業如前述。被告於初始處分  
28 主旨欄固以合意圍標為表述，後又補充借牌投標之敘述，然  
29 二者皆屬於針對同一事實所為之法律定性的文字描述，其差  
30 異僅在於如何解釋該行為對採購公正所生之影響，並不涉及  
31 處分基礎事實的變更，故屬行政程序法第114條所容許之理

01 由補充，而非違法變更。再者，工程會104年7月17日令已明  
02 確將「容許他人借用名義投標」與「符合政府採購法第87條  
03 各項構成要件之行為」一併認定為足以影響採購公正之違規  
04 態樣，並可據以追繳押標金。換言之，無論檢察官於刑事層  
05 次將之評價為詐術圍標，抑或被告於原處分表述為合意圍  
06 標、借牌投標，皆指向同一違規行為事實，即透過不正手段  
07 製造表面競爭，而其核心違法性質在於破壞招標公正。此種  
08 情形下，被告得於相同事實基礎上為不同之法律觀點補充，  
09 以維持原處分之合法性與正當性。是原告以圍標型態區分及  
10 處分理由追補為由指摘原處分合法性，並不可採。

11 (六)原告援引最高行政法院110年度上字第163號判決及本院111  
12 年度訴更一字第91號判決，主張政府採購法上「容許他人借  
13 用本人名義或證件參加投標」所欲規範之對象，係「無合格  
14 參標資格廠商」借用有合格參標資格廠商之借牌參標行為云  
15 云。惟本件被告於訴訟過程中補充引用修正前政府採購法第  
16 31條第2項第8款規定，強調原告投標行為即屬「其他經主管  
17 機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，仍屬於同一事  
18 實範圍之補充，並未逾越法律所容許之界限，業如前述。是  
19 以，即使不以「借牌子無資格廠商」為成立要件，然原告投  
20 標行為已足以影響採購程序之公正性，仍應屬於修正前政府  
21 採購法第31條第2項第8款所列之「其他經主管機關認定有影  
22 響採購公正之違反法令行為」範疇。是原告援引上開判決，  
23 無從對其為有利之認定。

24 (七)原告復主張連江地檢署已對原告進行緩起訴處分並科處罰  
25 金，被告再予以追繳押標金，違反行政罰法所規定之一事不  
26 二罰原則云云。惟修正前政府採購法第31條第2項規定各款  
27 所列沒入或追繳押標金的事由，必須明定於招標文件中，採  
28 購機關始得予沒入或追繳，可知廠商有該項各款情形之行  
29 為，並非違反行政法上的義務，且機關沒入或追繳押標金的  
30 處分，是機關對於投標廠商行使公法上請求權，已非屬行政  
31 罰。另參諸修正後政府採購法第31條第2項規定之立法理由

01 也指明，為避免誤認追繳押標金屬契約約定的處罰（契約  
02 罰），與最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議  
03 決議，機關得以單方行政行為追繳已發還的押標金，乃屬機  
04 關對於投標廠商行使公法上請求權的意旨有違，爰將原條項  
05 序文「機關得於招標文件中規定」之文字予以刪除。由此益  
06 徵，追繳押標金的處分，屬機關對於投標廠商行使公法上請  
07 求權，並無行政罰法一事不二罰原則的問題。原告執前開主  
08 張容屬其一己主觀上之見解，洵無可採。

09 (八)至原告主張其並未從中取得利益，亦未造成公共利益或被告  
10 之實際損害，且係基於協助具有履約能力之廠商投標，以解  
11 決馬祖垃圾清運困難為目的，因而認為處分過重，違反比例  
12 原則及合理性云云。惟押標金追繳之金額，係依招標文件事  
13 先明定之比例及投標金額計算而得，屬公開透明之制度設  
14 計，並非行政機關恣意裁量之結果，難謂逾越必要限度或加  
15 諸不合理負擔。況押標金制度之設立，本即在於防制不誠信  
16 投標及杜絕圍標，其追繳不僅針對個案行為，亦具備一般預  
17 防與嚇阻之功能。投標行為之不法性，在於破壞採購程序之  
18 公平性與競爭性，並侵蝕外界對政府採購制度之信賴，並不  
19 以行為人是否實際獲利或機關是否已受具體損害為必要要  
20 件。即使原告主觀上未圖私利，或所標廠商確有履約能力，  
21 仍不足以阻卻其違規行為所生之法律效果。倘若容許以「未  
22 獲利益」、「確保履約」或「動機良善」作為免責理由，將  
23 形同為不法投標行為開啟正當化空間，對採購制度與公共利  
24 益所造成之潛在危害更為嚴重。衡諸個別廠商蒙受之財產損  
25 失，與制度維護公正性及防杜圍標之公益需求相比，顯屬後  
26 者利益優先。是原告前開主張，顯不可採。

27 (九)綜上，原處分認事用法並無違誤，異議處理結果及申訴審議  
28 判斷遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明  
29 所示，為無理由，應予駁回。

30 (十)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及主張陳述，均  
31 與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

01 五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第  
02 1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 114 年 10 月 22 日

04 審判長法官 劉正偉

05 法官 陳鴻清

06 法官 邱士賓

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭  
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
11 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  
12 繕本）

13 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，  
14 逕以裁定駁回。

15 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  
16 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不  
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）  
18

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	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、

01

形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。	

02

中 華 民 國 114 年 10 月 22 日

03

書記官 蔡叔穎