

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第145號

上 訴 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 歐嘉瑞

送達代收人 宋○○

○○區○○路1之20號

訴訟代理人 陳琪苗律師

參 加 人 信鋁保溫材料有限公司

代 表 人 洪雲林

被 上 訴 人 杼進工程股份有限公司

代 表 人 呂家財

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國107年1月3日高雄高等行政法院106年度訴字第257號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

- 一、緣被上訴人參與上訴人所屬採購處南部採購中心採購三組（下稱南部採購中心）辦理之「北碼頭LNG及NG管線保冷整修工程（下稱系爭工程）」採購案（下稱系爭採購案），其為價格標報價第二低之廠商（參加人為最低標廠商），因不服資格標審查結果，向南部採購中心提出異議，復不服其民國105年11月7日南採中心發字第10510616950號函復之異議處理結果（下稱異議處理結果）而提出申訴，上訴人於105年11月17日將系爭工程決標予參加人。被上訴人遂提起行政訴訟，訴請「撤銷異議處理結果及申訴審議判斷」，嗣變更訴之聲明為「確認原決標處分違法」。經原審為「確認原決標處分（即上訴人於105年11月17日將系爭採購案決標予參加人之行政處分）違法。」之判決。上訴人不服，提起上訴。
- 二、被上訴人於原審起訴主張：（一）系爭採購案於105年10月18日公告、105年10月27日開標，其招標文件所附「台灣中油股份有限公司（天然氣事業部永安液化天然氣廠）北碼頭LNG

及NG管線保冷整修工程工程說明書」(下稱工程說明書) 14
.1.2規定,投標廠商需具有製造、供應或承作之能力,曾承
攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線或設備之保冷工程,
廠商須提出契約影本及業主出具之驗收合格證明供審查,並
於契約影本可看出保冷管線或設備內之流體為液化天然氣(LNG)或更低溫流體。參加人雖提出其於87年6月10日與上訴人簽訂之「PU CRADLE(PU支撐鞍架)訂購合約」(下稱87年訂購合約)及由上訴人液工處管線施工所補發之「驗收合格證明書」(下稱系爭合格證明書),然並不符合工程說明書14.1.2所規定之廠商資格要件。(二)依87年訂購合約所載內容可知,上訴人所訂購者為「PU CRADLE(PU支撐鞍架)」,並非PU管之保冷管線,僅係PU「支撐架」之一般耗材之買賣,非由參加人於特定地點完成保冷管線或設備之工程,故交貨於上訴人倉庫。又PU支撐鞍架既僅有支撐PU保冷管之作用,並非PU保冷管線本身,亦無從得知其所支撐之PU管線究係使用於何項工程,自難作為參加人曾承攬並完成保冷工程之資格證明。另該合約亦無所訂購PU支撐鞍架係上訴人為特定工程而向參加人所定製之內容,無從認契約當事人之意思著重於「工作之完成」而認係承攬。是以,87年訂購合約無從證明參加人曾承攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線設備工程,遑論得由合約看出「管線內之流體為液化天然氣或更低溫流體」。(三)參加人提出之系爭合格證明書,其補發日期為105年10月19日,雖在系爭採購案開標前,惟係針對87年訂購合約而補發,二者相距18年,上訴人究係根據何項事實資料、紀錄或規定竟能補發驗收合格證明書,已非無疑。再對照87年訂購合約與系爭合格證明書之內容,87年訂購合約之訂購人為上訴人,亦僅載明交貨地點為上訴人液化天然氣工程處(下稱液工處)材料倉庫,並無「使用單位」及「使用範圍」。而系爭合格證明書竟載列發包單位為「液工處」,及「使用單位」「使用範圍」等原訂購所未載列之項目。況系爭合格證明書係由非具權責單位之液工處管線施工所

01 補核發，南部採購中心自不能諉為不知，竟予採認，將系爭
02 工程違法決標予參加人，難認無可疑情弊，其審標顯然不實
03 。至上訴人於審理中所提之87年訂購合約之驗收紀錄，其結
04 果係記載「與規範不符」，嗣後參加人與上訴人另行協議減
05 價驗收，並無驗收合格情事等語，求為「確認原決標處分違
06 法」之判決。

07 三、上訴人則以：(一)「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準
08 」(下稱投標資格認定標準)第4條第1項第1款規定：「機
09 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
10 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
11 明文件或物品：一、廠商具有製造、供應或承做能力之證明。
12 如曾完成與招標標的類似之製造、供應或承做之文件、招標
13 文件規定之樣品、現有或得標後可取得履約所需設備、技術
14 、財力、人力或場所之說明或品質管制能力文件等。」是以
15 ，工程說明書14.1.2前段所謂「製造、供應或承作能力」，
16 原意係指廠商應具有製造、供應保冷工程相關配件，或承作
17 保冷工程之經驗與能力；後段係用以說明廠商對於前段之製
18 造、供應或承作等工項應有實績證明，並無限縮廠商資格之
19 意。(二)民法第490條係關於承攬之規定，其並未限定工作之
20 種類，舉凡一切施以勞力之代買、代工製造、設計、施工等
21 ，皆屬承攬之範圍。而依最高法院99年度台上字第170號判
22 決意旨可知，所謂「製造物供給契約」乃當事人之一方專以
23 或主要以自己之材料，製成物品供給他方，而由他方給付報
24 酬之契約，其性質究係買賣或承攬，應依當事人之意思解釋
25 ，若重在工作之完成，則適用承攬之規定；若重在財產權之
26 移轉，則適用買賣之規定；兩者無所偏重或輕重不分時，關
27 於工作之完成適用承攬之規定，就財產權之移轉適用買賣之
28 規定。(三)因液化天然氣(LNG)之進口與生產屬特許行業，
29 於87年間國內僅上訴人永安廠有LNG之相關設備，凡與管線
30 保冷相關之配件均需依上訴人之需求設計，再委由廠商製作
31 。而上訴人以87年訂購合約訂購之PU支撐鞍架係由上訴人設

計，擬訂規格、尺寸、材料等重要規範，再交由參加人製作，故87年訂購合約屬於「製造物供給契約」，因上訴人對於訂購之PU鞍架具有規格及結構之主導性，著重於參加人提供勞務以完成該工作物，故其性質應屬承攬。又87年訂購合約之標的物「P.U.支撐鞍架」包括：防水氣層及耐厚層之發泡P.U.鞍架、支撐鋼鞍架（含有腳鋼鞍架或無腳鋼鞍架）、保冷材料保護蓋（或繫緊板帶），而發泡P.U.鞍架必須在超低溫（-160℃）下有最大抗壓強度，及在+65℃～-196℃溫度範圍內其物理性質不可改變，是以87年訂購合約之標的物並非僅為一般之支撐鞍架，尚含有保冷保溫之發泡P.U.鞍架。

(四)參加人確有承作87年訂購合約之採購案，其於投標時提出液工處管線施工所核發之系爭合格證明書並無不實。工程說明書14.1.2規定並未限定業主驗收合格之文件格式，則南部採購中心於審標時自無法認定系爭合格證明書與招標文件要求之格式不符，而認參加人不符投標資格。縱令液工處管線施工所非屬有權核發驗收證明之單位，但因參加人之報價最低，並低於底價80%，上訴人亦依政府採購法第58條規定請參加人說明，且於105年11月7日確認參加人就87年訂購合約之採購案確實完工並經驗收合格無誤，方於同年11月17日經參加人繳交差額保證金後，決標予參加人，上訴人並無審標不實，違法將系爭採購案決標予參加人之情事。

(五)行政院公共工程委員會受理本件申訴時，已請87年訂購合約採購案之承辦人員到會說明，經參酌相關人證及資料，而為審議判斷並無違誤。縱令液工處管線施工所非屬有權製作驗收證明之單位，然上訴人所屬政風處亦未認定系爭合格證明書係不實的。而依87年訂購合約採購案之驗收紀錄及相關資料所示，參加人施作該批PU支撐鞍架，經液工處於87年12月24日及28日進行驗收，雖有部分PU厚度不足，但經設計單位認定不影響功能，且參加人於驗收後再加工補足，而通過驗收。足認參加人於系爭採購案投標時確實具有製造、供應前述保冷工程相關配件，或承作保冷工程之經驗與能力等之實績證明

等語，資為抗辯。

四、參加人陳述與上訴人同。

五、原判決為上訴人敗訴之判決，係以：(一)依工程說明書14.1.2「廠商須具有製造、供應或承作能力之證明：曾承攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線或設備之保冷工程，並於契約影本可看出保冷管線或設備內之流體為液化天然氣（LNG）或更低溫流體，廠商須提出契約影本及業主出具之驗收合格證明供審查。」之規定，參與投標系爭工程之廠商，必須具備「曾承攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線或設備之保冷工程」之資格條件，故廠商投標時，必須提出承攬契約影本及業主出具之驗收合格證明，且契約影本可看出「保冷管線或設備內之流體為液化天然氣（LNG）或更低溫流體」。(二)參加人投標時提出87年訂購合約及液工處管線施工所核發之系爭合格證明書，以證明其符合上述之投標資格條件。而觀諸87年訂購合約所載「上訴人（購方）向參加人（售方）訂購下列貨品經雙方議定買賣條件如下：品名「PU CRADLE（PU支撐鞍架）乙批」「貨款總價：……」「交貨地點：中油公司液化天然氣倉庫」「交貨期限：合約簽訂後6個月內」「付款辦法……」之內容，該契約似屬一般器材之買賣契約，且自合約內容並無法看出「保冷管線或設備內之流體為液化天然氣（LNG）或更低溫流體」，與工程說明書14.1.2後段之規定不符，縱87年訂購合約之支撐鞍架，較一般鞍架具有保冷保溫之特殊性，仍非屬工程說明書14.1.2規定之液化天然氣或更低溫流體管線或設備。則87年訂購合約縱如上訴人所稱係屬承攬契約，其所承攬之事項僅為具特殊保冷性之PU鞍架，並非工程說明書14.1.2規定「液化天然氣或更低溫流體管線或設備」之承攬項目。況該資格規格並要求須提出業主出具之驗收合格證明供審查，而參加人所提之系爭合格證明書係由上訴人液工處管線施工所出具，該證明書依上訴人液工處106年2月7日液工政風發字第10610064850號函（下稱液工處106年2月7日函）復：「三……經查證結果，因

01 本處行政組及營建組方為製作驗收證明之權責部門，管線所
02 無權製作。故認定本案蓋有管線所章戳之驗收合格證明書，
03 為不合格之書面證明。」內容可知，系爭合格證明書既非由
04 上訴人液工處有權責之部門所製作核發，即非「有效」之驗
05 收合格證明，難認屬工程說明書14.1.2規定之業主出具之驗
06 收合格證明。且依政府採購法第50條之規定，投標廠商只要
07 有該條第1項所列情形，無論機關係於開標前後、決標或簽
08 約後發現，均應不予接受該廠商所投之標。系爭採購案於10
09 5年10月27日之開標程序，係先依工程說明書14.1.1及14.1.
10 2規定，審查投標廠商資格應檢附之文件，符合資格之廠商
11 始得接續價格標。參加人所提之文件既不符工程說明書14.1
12 .2之規定，其於開標時即有政府採購法第50條第1項第2款所
13 定「投標文件內容不符合招標文件之規定」之情事，自不符
14 投標資格，且無論系爭採購案已進入何階段，上訴人均應自
15 被上訴人提出上開液工處106年2月7日函之發現時起，依政
16 府採購法第50條第1項及第2項規定，採取適法之處置以拒絕
17 參加人參與系爭採購案，尚不得以其於審標時因無法認定系
18 爭合格證明書與招標文件要求之格式不符，即認無審標不實
19 情事，故決標後就參加人是否屬不符投標資格之廠商，即不
20 再聞問。(三)上訴人雖於審理中提出所屬液工處就87年訂購合
21 約作成之購置定製財物驗收紀錄，用以證明確有合法之驗收
22 證明存在云云。惟所謂合法之驗收證明除確屬由有權驗收機
23 關作成之外，尚須廠商於系爭採購案開標當日審查投標資格
24 時提出，始得採認該廠商符合資格。上訴人遲至言詞辯論程
25 序時始提出此證明文件，自無法作為參加人投標系爭採購案
26 時屬合格投標廠商之證明。且參加人既不符系爭採購案之投
27 標廠商資格，本即無法再參與價格標之比價程序，故上訴人
28 亦不得再以參加人於價格標之決標時，係經上訴人依政府採
29 購法第58條規定通知其提出說明並經提出擔保，上訴人評估
30 後認屬適當，而得治癒參加人不符投標廠商資格之瑕疵。(四)
31 綜上，參加人就系爭採購案之投標文件因有未能依工程說明

書規定提出曾承攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線或設備之保冷工程，並於契約影本可看出保冷管線或設備內之流體為液化天然氣（LNG）或更低溫流體之契約影本及業主出具驗收合格證明之情形，而不具備系爭採購案之投標廠商資格，上訴人本即應將之剔除，竟以參加人符合投標廠商資格且決標予參加人，顯非適法。被上訴人訴請確認原決標處分違法，為有理由，應予准許等詞，為其判斷之依據。

六、上訴人以原判決違背法令，主張意旨略以：(一)上訴人所屬液工處係依該處內部行政事務權責劃分為據，認定管線所無製作驗收證明之權限，而以106年2月7日函說明系爭合格證明書不符合該處製作證明之格式，並非認定該證明書為「不合格」，故非當然無效。原判決據予認定為不合格之書面證明，所為之事實認定顯與所憑證據內容不符，自屬行政訴訟法第243條第2項第6款所謂判決理由矛盾之違背法令。(二)由87年訂購合約「（材料編號）名稱及規範」欄內載明「5.本案P.U.材料及低溫用黏膠其製造商之資格需曾經製造，提供類似規格並使用於-160℃或更低溫度之產品……」，並於系爭合約之附件「P.U.（聚亞胺脂）管支撐鞍架及P.U.塊規範」3.2發泡P.U.之特性3.2.1之d.「發泡P.U.在+65℃～-196℃的溫度範圍內其物理性質不可改變」，且3.9黏膠「發泡P.U.鞍架應與承力件黏合在一起，其中包含含水層、耐厚及支撐鞍架間相互之黏合。……該黏膠於-160℃～+65℃溫度範圍內，應保有其功效……」，且其第1頁上載有「液化天然氣接收站第三期計畫接收站區擴建工程」，依上訴人於申訴期間所提之照片，即可證該PU支撐鞍架係為銜接輸送管線之設備，而該輸送管線係位於上訴人之永安液化天然氣廠，係作為輸送液化天然氣之用，依經驗及論理法則可知參加人承作之PU支撐鞍架，屬保冷設備之一，且流經該PU支撐鞍架之流體即為液化天然氣。原判決就上開證據漏未調查，就87年訂購合約之解釋亦未就契約整體精神、架構，並衡諸經驗論理法則為綜合判斷，僅以合約未能看出保冷管線或設備內之

01 流體為液化天然氣或更低溫流體，即認定參加人就系爭採購
02 案之投標文件未符合工程說明書之規定，實有違反經驗、論
03 理法則。(三)原判決徒以上訴人內部之權責劃分為據，未調查
04 87年之採購案是否確有開立驗收證明，亦未調查上訴人確有
05 查證參加人提出之系爭合格證明書之形式上真正。況於審標
06 時液化處尚未函文表示系爭合格證明書不合格式，且上訴人
07 確實就參加人是否承作液化處87年訂購合約予以查證後再決
08 標予參加人，並無違法。縱令上訴人於言詞辯論程序時方提
09 出液化處就87年訂購合約作成之購置定製財物驗收紀錄，亦
10 不影響上訴人決標處分之合法性。又系爭採購案之承辦單位
11 係上訴人所屬之永安液化天然氣廠，與液化處分屬不同單位
12 ，液化處106年2月7日函並未一併發送給永安液化天然氣廠
13 ，其自無法知悉而拒絕參加人參與投標系爭採購案。另系爭
14 工程已進行一段時日，若撤銷決標終止或解除契約，恐導致
15 工程延宕，造成上訴人液化天然氣船無法卸收，影響天然氣
16 供輸，致使國內民生、工業用氣短缺，損及社會經濟公共利
17 益，原判決就此均未予調查審酌，且未敘明理由，除有認定
18 事實徒憑臆測而不憑證據之判決不備理由之違背法令外，亦
19 疏未適用政府採購法第50條第2項但書規定，適用法規顯有
20 錯誤等語。

21 七、本院經核原判決固非無見，惟：

22 (一)按行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條第1項、第3
23 項規定，行政法院於撤銷訴訟應依職權調查事實關係及證據
24 ，不受當事人主張之拘束；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及
25 調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將
26 得心證之理由，記明於判決。倘其未善盡調查證據及審酌其
27 證明力之職責，或認定事實有悖於論理或經驗法則，其判決
28 即屬違背法令。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項
29 下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故
30 行政法院認定事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實
31 之關聯性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於

01 判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由
02 ，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，
03 或其調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判
04 決不備理由之違法。

05 (二)經查，南部採購中心辦理系爭採購案時，依投標資格認定標
06 準第2條「機關辦理採購，得依採購案件之特性及實際需要
07 ，就下列事項訂定投標廠商之基本資格，並載明於招標文件
08 ：一、與提供招標標的有關者。二、與履約能力有關者。」及第
09 4條第1項第1款「機關依第2條第2款訂定與履約能力有關之
10 基本資格時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項
11 擇定廠商應附具之證明文件或物品：一、廠商具有製造、供應
12 或承做能力之證明。如曾完成與招標標的類似之製造、供應
13 或承做之文件、招標文件規定之樣品、現有或得標後可取得
14 履約所需設備、技術、財力、人力或場所之說明或品質管制
15 能力文件等。」等規定，於招標公告註明投標廠商必須具備
16 「曾承攬並完成液化天然氣或更低溫流體管線或設備之保冷
17 工程」之資格條件，故廠商投標時，必須提出承攬契約影本
18 及業主出具之驗收合格證明。是以，系爭採購案之投標廠商
19 是否符合資格，依法應依其投標時所提之文件為審查。參加
20 人參與投標，其提出之文件為87年訂購合約與系爭合格證明
21 書，而上訴人於105年10月27日開標時審認其符合資格，進
22 而為價格標之審查，以參加人符合最低標之資格而決標予參
23 加人，該系爭工程業經施工完畢且驗收合格等情，為原判決
24 依法確定之事實，自得為本院判決之基礎。

25 (三)系爭87年訂購合約書所載「……訂購下列貨品經雙方議定買
26 賣條件如下。品名「PU CRADLE (PU支撐鞍架)乙批」，「
27 貨款總價：……」「交貨地點：中油公司液化天然氣倉庫」
28 「交貨期限：合約簽訂後6個月內」「付款辦法」等內容，
29 固與一般器材之買賣契約類似，然該合約之訂購方係由上訴
30 人所屬液化天然氣工程處代理簽約，相關貨品之規格及所需
31 條件亦由該處以「核定單」約定，另附以「P.U. (聚亞胺脂

01) 管支撐鞍架及 P.U.塊規範」為系爭 87 年訂購合約之附件（
02 下稱契約規範）。上開契約規範首頁並載明「液化天然氣接
03 收站第 3 期計畫接收站區擴建工程」，其 3.2「發泡 P.U.之特
04 性」3.2.1 之 d.「發泡 P.U.在 $+65^{\circ}\text{C} \sim -196^{\circ}\text{C}$ 的溫度範圍內其
05 物理性質不可改變」，3.9「黏膠」「發泡 P.U.鞍架應與承
06 力件黏合在一起，其中包含含水層、耐厚及支撐鞍架間相互
07 之黏合。……該黏膠於 $-160^{\circ}\text{C} \sim +65^{\circ}\text{C}$ 溫度範圍內，應保有其
08 功效……」；另核定單「註」亦載明 5.本案 P.U.材料及低
09 溫用黏膠其製造商之資格需曾經製造，提供類似規格並使用
10 於 -160°C 或更低溫度之產品，投標時投標廠商須分別指定製
11 造廠商廠牌及檢附使用於上述溫度之產品實績文件供核」。
12 觀諸上述內容，系爭 87 年訂購合約是否僅為單純之一般買賣
13 合約即有疑義？是否無從依合約內容看出保冷管線或設備內
14 之流體為液化天然氣或更低溫流體？況且系爭採購案工程說
15 明書內就所謂「契約可看出保冷管線或設備內之流體為液化
16 天然氣」並未明確界定其方式，究係單純自文字形式外觀亦
17 或可從契約實體內容推導得知，原判決未就此部分為調查，
18 並就上訴人所為系爭 87 年訂購合約性質上屬承攬契約，且從
19 合約之契約整體精神、架構，衡諸經驗論理法則即得知悉參
20 加人確有承作上訴人液化天然氣工程處之採購案之主張何以
21 不足採為說明，逕認系爭 87 年訂購合約性質上屬一般買賣契
22 約，且縱為承攬契約，自合約亦無法看出保冷管線或設備內
23 之流體為液化天然氣等情，認定參加人所提之投標文件不符
24 招標文件，自有未盡調查能事及判決理由不備之違誤。

25 (四)如前所述，系爭 87 年訂購合約書係由參加人與上訴人所屬液
26 化天然氣工程處簽約，雖上訴人於原審法院審理時始提出該
27 採購案之驗收紀錄及相關資料，然事實上該採購案確經過驗
28 收程序，且亦由上訴人所屬液化天然氣工程處為驗收。而參
29 加人提出之系爭證明書，亦由上訴人所屬液化天然氣工程處
30 出具並用印證明，至施工所或行政組甚至秘書室等乃上訴人
31 所屬液化天然氣工程處之內部單位，無論其內部權限之劃分

為何，既以液化天然氣工程處名義對外核發驗收證明，且該當其得以液化天然氣工程處名義簽約之地位，能否以其內部權限之劃分而否定其出具之證明書之效力，並非無疑。原判決並非否定系爭證明書之真正，僅以實際出具者為上訴人所屬液化天然氣工程處內之施工所，而其並無權限製作驗收證明為由，據以認定非屬有效之驗收合格證明，然並未說明其依據，亦有判決不備理由之違誤。

(五)原判決既有上述違背法令之情事，而上開事實攸關上訴人所為其認定參加人所提之投標文件並無不符招標文件之情事，故所為決標處分並無違法之主張是否有理，將影響本案判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又本件事證尚有未明，有由原審法院再為調查之必要，爰將原判決廢棄，發回原審法院詳為調查審認，另為適法之裁判。

八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條，判決如主文。

中華民國 108 年 3 月 29 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 沈 應 南

法官 黃 淑 玲

法官 林 欣 蓉

法官 姜 素 娥

以上正本證明與原本無異

中華民國 108 年 3 月 29 日

書記官 莊 俊 亨