最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第468號

上　訴　人　中華工程股份有限公司
代　表　人　沈華養
上　訴　人　韓商現代樂鐵股份有限公司
（Hyundai Rotem Company）
代　表　人　金炯大
上　訴　人　德商西門孖股份有限公司
（Siemens Aktiengesellschaft）
代　表　人　沈波（Bo Shawn Shen）
共　　同
訴訟代理人　張菀萱　律師
複　代理人　李盈佳　律師
被上訴人　新北市政府採購處
代　表　人　胡培中
訴訟代理人　柏有為　律師
　　張峪嘉　律師
　　林邦彥　律師
參　加　人　榮工工程股份有限公司
代　表　人　姚祖驤
參　加　人　義大利商安薩爾多交通號誌系統股份有限公司
（ANSALDO STS S.P.A.）
代　表　人　肯培那（Kempanna Raghavendra）
參　加　人　株式會社日立製作所
代　表　人　東原敏昭
上二人共同
訴訟代理人　李宗德　律師
　　白梅芳　律師
　　洪堃哲　律師
輔助參加人　新北市政府捷運工程局
代　表　人　李政安

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國107年5月17

日臺北高等行政法院105年度訴字第1687號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件輔助參加人新北市政府捷運工程局（下稱新北市捷運局）之代表人，已由趙紹廉變更為李政安，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、被上訴人受洽辦機關新北市捷運局委託代辦「三鶯線捷運系統計畫統包工程（下稱系爭工程）」採購案（下稱系爭採購案），於民國105年3月28日為公開招標公告，公告採最有利標決標方式，並允許投標廠商以共同投標方式參與投標。上訴人中華工程股份有限公司（下稱中華工程公司）、韓商現代樂鐵股份有限公司及德商西門孖股份有限公司（以下合稱為上訴人）組成共同投標團隊參與投標，並約定由中華工程公司為代表廠商。嗣被上訴人於105年4月13日開標進行資格審查結果，認上訴人與參加人榮工工程股份有限公司、義大利商安薩爾多交通號誌系統股份有限公司（下稱安薩爾多公司）、株式會社日立製作所組成之共同投標團隊（以下合稱為參加人）等2組經資格審查符合規定，得參加評選簡報作業，並以105年4月13日資格審查結果通知書（下稱審標處分）通知上訴人之代表廠商中華工程公司。被上訴人續於105年5月16日召開評選會議評選結果，經評選委員會評定參加人為最有利標廠商；同日簽報洽辦機關新北市捷運局首長核定決標予參加人，被上訴人旋以105年5月16日決標結果通知書（下稱決標處分）通知上訴人。上訴人認參加人之成員安薩爾多公司所提廠商特定資格之工程實績證明，與系爭工程投標須知（下稱投標須知）規定不符，由其代表廠商中華工程公司提出異議，請求撤銷審標處分及決標處分，經被上訴人以105年5月31日新北採工字第1053035457號函（下稱異議

處理結果）復不予受理，上訴人提起申訴，遭申訴審議判斷駁回後，提起行政訴訟，聲明請求判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及審標處分、決標處分，經原審法院判決駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯、聲明及參加人於原審之陳述，均引用原判決之記載。

四、原審駁回上訴人之訴，係以：

(一)依投標須知壹、十.㈢2.c.、壹.十.㈢3. c.d.規定，廠商應具備捷運系統通訊式行車監控CBTC系統（下稱CBTC系統）工程實績所要求檢附之證明文件，包括工程契約書及採購機關(構)核發之驗收證明或使用情形證明；使用情形證明則係指「工程完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常之證明」。兩造爭執者，係安薩爾多公司所提土耳其交通部基礎建設局（下稱土耳其業主）致安薩爾多公司「安卡拉捷運CBTC系統現況說明書」之工程實績證明（下稱系爭實績證明文件），其英、中文譯本記載「substantial completion phase」、「已實質完工」，是否符合投標須知規定「工程完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常」之要件？

(二)查投標須知壹、十.㈢3.d.僅規定：「使用情形證明書」為工程完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常之證明，對於其形式為何，是否已進行商轉或驗收，並未加以限制；復參諸同款c.就CBTC系統工程實績證明文件，係將「驗收證明」與「使用情形證明」併列，其目的自非僅指已進行商轉或完成驗收後之使用，尚應包括雖未驗收但已完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常之情形。況所謂實績證明文件，重在廠商實績存在之證明，關於外國廠商之實績證明文件，自確保決標結果符合採購機關採購需求之目的而論，即有必要由招標機關考量外國制度及實務作法，視採購性質及需要，就外國廠商是否確實具備採購工程所需之相關實績為認定，是招標機關對於招標文件記載及審標自有其裁量之權限。

(三)次查，參諸「臺北市都會區大眾捷運系統工程各線設施設備

點交移交作業要點」第3點第1項第1款「點交」之定義；暨該作業要點第4點第1項「點交前提要件」及第7點權責劃分示意圖，可知捷運局於完成機電全系統動態與整合測試，即屬「實質完工」，可點交予捷運公司接管。而在捷運機電系統工程，確係由採購機關在最後驗收階段前，先進行各項測試作業，將個別子系統整合成為一個功能正常、運作穩定的捷運系統，才交給營運單位承擔營運任務，是採購機關於完成捷運系統之整合時，堪認已達「實質完工」階段，即具備「工程完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常」之要件。再參酌美國建築師協會（AIA）出版之工程範本規定，所謂「實質完工」係指工程或指定的部分工程已完成至足以依原契約目的供業主占有或使用。」；臺北市政府捷運工程局編印「捷運常用辭彙」就「實質完工」亦定義為：「全部工程或指定之部分工程已依合約完成，已達業主預期使用功能，並經工程司書面認定者。」暨參照捷運系統板南線號誌標工程契約特定條款第26條b款就「工程實質完工」亦規定：「……當完成機電系統動態和整合測試，工程司將確認此分段實質完工且號誌系統準備營運測試。」是被上訴人基於前揭國內外捷運工程實務關於「實質完工」之認知，認系爭實績證明文件之英、中文譯本記載「substantial completion phase」及「已實質完工」，業已符合投標須知就系爭工程實績條款所載「工程完成施工，由採購機關(構)啟用後功能正常」之要件，並無不合。

(四)觀諸新北市政府採購稽核小組105年7月4日採購稽核監督會議紀錄（下稱系爭採購稽核監督會議紀錄）、行政院公共工程委員會（下稱工程會）105年8月24日工程稽字第10500259680號函、105年10月25日工程企字第10500318260號函、106年1月3日工程稽字第10500397380號函（以下合稱工程會歷次復函），工程會針對安薩爾多公司所提系爭實績證明文件，雖一再表示與投標須知所訂業主核發之「使用情形證明書」不符，卻未表明何以不符，亦未闡述「啟用後功能正常」

究應如何認定，復未具體說明被上訴人之認定，及對於不確定法律概念之解釋適用有何違誤，自難遽予採認。

(五)安薩爾多公司提出之系爭實績證明文件，據兩造及新北市捷運局分別委請土耳其語文系教授、專業翻譯公司翻譯結果，其原文所稱安卡拉CBTC系統工程現在處於「gecici kabul asamasindadir」一詞，係翻譯為「暫時接受階段」、「暫時採用階段」、「臨時性驗收（temporarily acceptable）、臨時接收（provisional acceptance）」，與英、中文譯本翻譯為「substantial completion phase」及「已實質完工」，固有些微差異。惟依該公司與土耳其業主簽訂之安卡拉CBTC系統契約約定條款可知，該契約所稱「Provisional Acceptance」，實際上係先「確認試營運前之測試結果均成功」後，方可開始試營運，且必須成功完成試營運，並確認無妨礙商業運轉之情況，始得謂完成該契約下之暫時驗收階段，並在完成該契約下之暫時驗收階段後，簽署點交單據，系統所有權移轉予業主，即開始起算保固期並商業運轉。再者，兩造就安薩爾多公司所承作之安卡拉CBTC系統工程於系爭採購案之招標期間正在進行完成系統整合測試後之試營運一節，並不爭執，則參酌前揭關於國內外捷運工程實務之說明，堪認安卡拉CBTC系統工程業已符合前述AIA工程範本及國內捷運工程實務上所謂實質完工之程度。

(六)行為時政府採購法第50條第1項第4款之「偽造、變造」，須以廠商製作之投標文件內容與真實情況不符者屬之，倘投標文件內容屬實，縱因翻譯之故而有所差異，尚難遽指為上開規定所稱之「偽造、變造」。何況，系爭實績證明文件業經安卡拉法定公證人公證，並經土耳其外交部及我國駐安卡拉外館認證，依政府採購法施行細則第37條規定，縱系爭實績證明文件之英譯及中譯有誤，亦應以土耳其原文為主，尚難因原文與英譯及中譯有些微差距，即認安薩爾多公司有偽造、變造投標文件之情事。再者，系爭實績證明文件原文所載「gecici kabul asamasindadir」，其英文、中文譯本譯為

「substantial completion phase」及「已實質完工」，固與字面直譯文意有所差異，惟其意譯皆與安卡拉捷運CBTC系統於105年(西元2016年）4月1日之實際工程進度相符，核無投標文件之內容與真實情況不符之情事，洵堪認定。上訴人主張安薩爾多公司提出之系爭實績證明文件，於英文、中文之譯本有政府採購法第50條第1項第4款所定偽造、變造之情事，應撤銷決標處分云云，自無可採。

(七)上訴人雖陳稱依系爭工程之業主需求書㈡「機電系統功能規範」第1.28.1條記載，可知「機電系統實質完工」有五大要件，包含完成「試運轉」程序；且臺灣捷運工程之「實質完工」，自臺北捷運文湖線遭監察院糾正後，已變更為須完成「試運轉/試運轉驗證」後，方得稱之，指摘被上訴人之認定顯然有誤云云。但查，系爭工程業主需求書㈡機電系統功能規範第1.28.1條係記載：「……本契約機電系統之實質完工有五項要件：⑴各子系統工程均已施工測試完成，且相關報告均已經業主審查核可；⑵系統整合測試已完成，且報告已經業主核可；⑶試運轉已完成，且報告已經業主核可；⑷教育訓練完成；⑸備品交付完成。……。」而揆諸捷運南港、板橋、中和線號誌系統標、捷運信義松山線機電系統標、捷運環狀線機電系統標、捷運台中綠線機電系統標等工程契約關於「實質完工」之內容，亦可知必須完成各項測試及營運前之先期試運轉（包括動態/整合測試），方得謂實質完工。據此，所謂營運前之先期試運轉，應係指包括動態及整合測試之運轉，核與已經完成各種測試後之試營運有別；此參諸「臺中都會區捷運系統烏日文心北屯線機電系統工程……及自動收費系統工程」特定條款A部分就「實質完工」之規定即明。本件安卡拉CBTC系統工程已經完成工廠測試、子系統測試、系統整合測試、系統效能測試等而進入試營運階段，足認已符合系爭工程業主需求書及我國捷運工程實務所謂「實質完工」之要求，系爭實績證明文件記載安卡拉CBTC系統工程已實質完工，並無偽造或變造之情事等由，為其論

據。

五、上訴意旨略謂：

(一)依安薩爾多公司提出系爭實績證明文件之英文、中文譯本內容，僅能說明有關安卡拉捷運機電工程號誌之現況，原判決竟以採購機關得自行認定啟用後功能正常之要件為由，認定被上訴人所稱「該實績文件符合招標須知規範」，不違反投標須知所定之要件，顯有判決不適用法令之違法。

(二)依系爭採購稽核監督會議紀錄及工程會歷次復函，已明確表示系爭實績證明文件與招標文件所定業主核發之驗收情形證明書或使用情形證明書，顯有不符。原判決對於工程會就啟用後功能正常之解釋及實績證明文件表述必須有啟用時運時間、營運執行良好等節刻意不論，僅以工程會「未表明為何不符」云云，顯有未依證據認定事實之違法。

(三)被上訴人審標時，明知安薩爾多公司在安卡拉CBTC工程試營運僅完成33%，卻又認定為實質完工，立場前後矛盾，原判決未查此節，仍肯認被上訴人認定，對被上訴人與安薩爾多公司明確與「業主需求說明書」不同之主張未予審理，除違反經驗與論理法則外，亦有判決不備理由之違法。

(四)上訴人於原審除提出本標之招標文件外，亦說明自臺北捷運文湖線遭監察院糾正後，我國捷運工程「實質完工」之認定，已變更為須完成「試運轉/試運轉驗證」，並舉近年新北淡海輕軌運輸系統計畫、高雄環狀輕軌捷運建設、臺北捷運系統萬大線及臺中捷運系統等工程為證，原判決對此未置一詞，而僅摘錄對被上訴人及安薩爾多公司有利之文句，實有判決未依證據及不備理由之違法等語。

六、本院查：

(一)按政府採購法第36條規定：「(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2項）特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。……(第4項)第1項基本資格、第2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。」第52條第1項第3款規定：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：……三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。」第56條第1項、第4項規定：「依第52條第1項第3款規定辦理者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。……。」「最有利標之評選辦法，由主管機關定之。」據上開法律授權，工程會訂有投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準（下稱巨額採購認定標準）第5條第1款、第8條第1款規定：「機關辦理特殊或巨額採購，……，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：一、具有相當經驗或實績者。……。」「採購金額在下列金額以上者，為巨額採購：一、工程採購，為新臺幣2億元。」最有利標評選辦法第4條第4款規定：「機關採最有利標決標者，除法令另有規定者外，應於招標文件載明下列事項：……四、投標文件經審查合於招標文件規定者，始得為協商及評選之對象。」

(二)次按投標須知壹、「重要條款」規定：「……六、採購預算：……採購預算金額340億1,865萬759元。……八、採購金額級距：本採購案屬於巨額採購。……。十、投標廠商資格及文件：……㈡投標廠商基本資格：……。㈢投標廠商特定資格：1.具有相當財力者……。2.具有相當經驗或實績者……。3.投標應檢附實績證明文件……。」「十三、企劃書：……相關內容請依下列規定及評選項目撰寫。……。十六、開標：㈠開標時間為民國105年4月13日……。十七、參與評選須知：㈠……1.評選日期另行通知。2.評選地點另行通知。3.本採購案評選時廠商需辦理簡報。㈡經形式、資格及非評選項目審查通過之廠商所提送企劃書，由本機關轉送予工作小組、評選委員先行參閱。……。十八、評選最有利標廠商及決標日之規定：㈠廠商投標文件如合於招標文件規定且

廠商所填列之標價經匯率換算後未超過本採購預算者，得參與評選。……㈦機關首長決定最有利標廠商當日即『決標日』。」；貳、「一般條款」規定：「……十二、作業、審查程序：㈠形式審查。……經形式審查後，若有效標件數已達法定家數，則立即辦理開標。㈡基本及資格文件審查。……。經基本及資格文件審查後，如有廠商符合規定者，則進行下一階段之作業程序。㈢評選。㈣決標。十三、本採購案決標原則：㈠最有利標決標。……。十五、訂約……㈡本採購案一經決標，契約即生效力，決標日即為契約生效日。」可知，系爭採購案屬巨額採購，且採取最有利標決標原則，是被上訴人依系爭採購案之特性及實際需要，於投標須知規定投標廠商之基本資格及特定資格，並將審查、作業程序分為形式審查、基本及資格文件審查（下稱資格審查）、評選及決標等不同階段遞次進行；招標廠商於投標廠商之投標文件經形式審查合格且有效標件數達法定家數，應立即辦理開標，投標廠商所投之基本及資格文件，經開標審查符合招標文件規定者，始得為評選之對象，進入下一階段評選作業程序，依評選結果決標予最有利標廠商之規範，揆諸上引政府採購法、巨額採購認定標準及最有利標評選辦法之規定，並無不合。依此，被上訴人（招標機關）就投標廠商所提資格文件審查結果作成之審標處分，廠商如有不服，應對該審標處分依法定程序請求救濟，尚不得於後階段評選程序，再爭執前階段資格審查程序已確定之審標處分，主張評選結果或決標處分有違法事由，請求撤銷決標處分。

(三)再則，政府採購法第75條第1項第3款規定：「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……，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：……三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起10日。但至遲不得逾決標日之次日起15日。」第76條第1項規定：「廠商

對於……採購異議之處理結果不服，……，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會申訴。……。」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決定。」上開政府採購法第75條第1項第3款規定之10日或15日異議期間，性質上為不變期間，招標機關不得伸長或縮短之，廠商逾期提出異議，即生失權效果，以維政府採購程序之穩定及效率，並符世界貿易組織政府採購協定「快速有效程序」要求（政府採購法第75條立法理由參照）。又廠商對於招標機關依政府採購法辦理採購之過程、結果如有不服，應於前揭法定不變期間內提起異議、申訴，對申訴審議判斷結果仍有不服，始得提起行政訴訟，此為政府採購法就廠商對公法爭議提起行政訴訟之特別要件。是以，廠商提起異議如逾法定不變期間，機關應為不受理決定（政府採購法施行細則第105條參照），廠商如仍提起行政訴訟，即有起訴不備其他要件之違法，且無從補正，依行政訴訟法第107條規定，行政法院應以裁定駁回之。

(四)復按「機關得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許一定家數內之廠商共同投標。」「共同投標辦法，由主管機關定之。」行為時政府採購法第25條第1項、第6項定有明文。工程會據以訂定之共同投標辦法第8條、第13條分別規定：「機關允許共同投標時，應於招標文件中規定共同投標廠商之投標文件應由各成員共同具名，或由共同投標協議書指定之代表人簽署。投標文件之補充或更正及契約文件之簽訂、補充或更正，亦同。」「機關允許共同投標時，應於招標文件中規定其對共同投標廠商之代表人之通知，與對共同投標廠商所有成員之通知具同等效力。」而被上訴人依上開政府採購法第25條第1項規定，於投標須知「壹.五、㈣」規定：「本機關『允許』投標廠商以『共同投標』方式參與本案之投標；廠商家數上限為5家；……。」業已將上開共同投標辦法第8條明文列入投標須知「貳.二、㈡1.」之規定，並訂

定「共同投標協議書」，載明「機關對代表廠商之通知，與對共同投標廠商所有成員之通知具同等效力。」而納入系爭採購案招標文件之附件。

(五)經查，被上訴人受洽辦機關新北市捷運局委託代辦系爭採購案，上訴人組成共同投標團隊參與投標，並約定由中華工程公司為代表廠商。嗣被上訴人於105年4月13日開標進行資格審查結果，認上訴人與參加人等2組投標團隊經資格審查符合規定，得參加評選簡報作業，已作成書面之審標處分，並於處分內告知救濟期間及程序，載明：「廠商如認為本處就本案審標……決定違反法令致損害廠商權利或利益者，得於接獲本通知之次日起10日內，以書面向本處提出異議。」等語，而於開標當日（即105年4月13日）送達上訴人之代表廠商中華工程公司等情，為上訴人所不爭，並有上訴人投標時附具由中華工程公司為代表廠商簽署用印之成本建議書、蓋有上訴人代表廠商中華工程公司及其負責人印鑑之審標處分存根聯附卷可稽，則依前揭政府採購法第75條第1項第3款規定，上訴人對於被上訴人所為參加人資格符合規定之審標處分如有不服，自應於上訴人代表廠商中華工程公司接獲審標處分通知次日起10日期間內提出異議；惟上訴人遲至105年5月16日始向被上訴人提出異議書（見原審卷㈡第193頁），自非適法，異議處理結果不予受理、申訴審議判斷駁回其申訴，並無不合，上訴人續提起行政訴訟，請求判決撤銷審標處分及該異議處理結果、申訴審議判斷，即有起訴不備其他要件之違法，應予裁定駁回，原審以實體判決駁回上訴人此部分撤銷訴訟，雖有不當，結論並無不合，此部分原判決仍應予維持。

(六)又承上論，系爭採購案之審查、作業程序係劃分為形式審查、資格審查、評選及決標等多個階段遞次進行，評選作業程序係以前階段資格審查程序為基礎；經被上訴人於資格審查程序所為之審標處分認定資格符合招標文件規定者，始得列為評選對象，接續進行後階段評選作業程序，依評選結果決

標予最有利標廠商。因此，對於經審標處分認定資格符合規定之投標廠商，其他廠商如對該合格廠商所投資格文件之合法性有爭執，應對審標處分提起行政救濟，尚不得於後階段評選程序，再爭執評選廠商投標所提出之資格文件不合法，主張評選決定或決標處分有違法事由，請求撤銷決標處分。上訴人起訴主張參加人之成員安薩爾多公司提出之系爭實績證明文件，不符合投標須知之規範；且其英、中文翻譯有刻意隱匿、以不實方式陳述，而涉有政府採購法第50條第1項第2款、第4款等違法情事，核屬被上訴人於前階段資格審查程序所為審標處分是否合法之爭議，上訴人執以主張被上訴人於後階段評選程序作成之決標處分違法，請求判決撤銷決標處分及該異議處理結果、申訴審議判斷，即難認為有理由，原判決駁回此部分上訴人之訴，理由雖有不同，結論並無二致，此部分原判決亦應予維持。

(七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　曹　瑞　卿

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　9　　日

書記官　廖　鴻　勳