

臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第18號

109年4月21日辯論終結

原告 萬代人本有限公司

代表人 翁瑋琳

訴訟代理人 袁裕倫律師

被告 臺中市生命禮儀管理處

代表人 劉振村

訴訟代理人 嚴勝曦律師

上列當事人間返還押標金事件，原告不服臺中市政府民國108年7月17日府授法申字第1080175727號採購申訴審議判斷書，提起行政訴訟，經臺中高等行政法院以108年度訴字第252號裁定移送，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件屬其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之價額在新臺幣（下同）40萬元以下者，依行政訴訟法第229條第2項第3款規定，應適用簡易訴訟程序，合先敘明。

二、事實概要：原告參與被告於民國108年3月11日所辦理之「臺中市南屯區第6公墓墳墓有（無）主墳墓遷葬暨廢棄物集中堆置勞務採購招標標案（案號：000000000）」（下稱系爭採購案），嗣被告於同年4月10日開標時，檢視原告及另一家投標廠商萬世企業有限公司（下稱萬世公司）之投標文件，發現原告投標信封之外標封上所留之聯絡電話號碼，與萬世公司投標信封之外標封上蓋印之統一發票章戳內所載之電話號碼均為「00-00000000」號；又發現投標文件中，原告與萬世公司各自提出之跨區營業備查許可函文內所留之聯絡電話亦皆為「00-00000000」號，因而認有政府採購法第50條第1項第5款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」之情形，爰依政府採購法第31條第2項第8款及系

01 爭採購案投標須知第31條第8款第2目等規定，於同年4月11
02 日以中市生秘字第1080002867號函（下稱原處分）通知原告
03 不予發還所繳納之押標金新臺幣（下同）30萬元。原告不服
04 ，向被告提出異議，復不服被告同年4月18日中市生秘字第
05 1080003075號函（下稱異議處理結果）維持原處分之異議處
06 理結果，向臺中市政府提出申訴，經臺中市政府於同年7月
07 25日以府授法申字第1080175727號採購申訴審議判斷書（下
08 稱申訴審議判斷）駁回申訴，遂提起本件行政訴訟。

09 三、本件原告主張：

10 (一)我國遷葬產業多半均為業者個人設立之1人或小型公司，進
11 行遷葬業務時，地點多半都在深山林內，且因為宗教儀式不
12 得中斷，業者經常無法使用手機，因此遷葬業者多半會另租
13 用辦公室。本案原告設立於雲林縣○○鎮○○里0000000
14 號1樓，原告公司之負責人翁瑋琳使用其母翁劭薇於臺中辦
15 事處之電話及傳真多年，該臺中辦事處僅負責協助聯繫及登
16 載文書之工作。而於日前，萬世公司之負責人陳獻昌亦租用
17 該臺中辦事處之傳真及電話，而萬世公司即於投標時，誤植
18 臺中辦事處之電話於標書，兩公司並無任何異常連結。又萬
19 世公司係於107年3月8日於新北市汐止區設立，有承作中
20 部區域之標案，未免兩地往返，萬世公司負責人陳獻昌便向
21 友人翁劭薇分租臺中辦公室之電話及傳真。而於公司設立時
22 ，稅務單位要求公司必須有市內電話，因陳獻昌常於外地工
23 作，僅使用手機無申請市內電話，故在稅務單位之指示下填
24 上臺中辦公室之電話，並因此顯示於統一發票章戳上，惟萬
25 世公司與原告確實無關連。

26 (二)行政院工程委員會（下稱工程會）91年11月27日工程企字第
27 00000000000號令（下稱工程會91年11月27日號令）違反禁
28 止權力濫用原則、不當連結禁止原則、比例原則及平等原則
29 ，應不予適用：

30 1.按法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規
31 釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法

01 律表示其合法適當之見解。司法院大法官會議釋字第137
02 號解釋揭示甚明。釋字第216號解釋更揭明「法官依據法
03 律獨立審判，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就
04 有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予
05 以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受
06 其拘束」。工程會91年11月27日號令為行政規則，即為行
07 政命令，若其牴觸法律或憲法，行政法院應不予適用。

08 2.工程會91年11月27日號令違反禁止權力濫用原則

09 (1) 按行政機關為行政行為，不得逾越權力之本質及其目的
10 之界限，如有逾越權限或濫用權力之行為，均以違法論
11 (行政訴訟法第4條第2項參照)，此即所謂「禁止權力
12 濫用原則」。

13 (2) 查工程會91年11月27日號令以「廠商地址、電話號碼、
14 傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相同者」認定兩廠
15 商是否有政府採購法第50條第1項第5款之「重大異常關
16 聯」，顯屬武斷。蓋每個產業皆有其不同之特色及業界
17 習慣，應不能僅依是否廠商地址、電話號碼、傳真機號
18 碼、聯絡人或電子郵件網址其中之一相同即遽認定兩廠
19 商有重大異常關聯。本案係遷葬產業，同上述，多半為
20 業者個人設立之1人或小型公司，業者進行遷葬業務時
21 時常必須在深山林內，且因為宗教儀式等原因而無法使
22 用手機，故需要另租用辦事處以協助業者聯繫及登載文
23 書等工作，又基於成本考量，遷葬業者合租辦事處係常
24 見之業界現況。本件僅係萬世公司租用之臺中辦公室之
25 電話及傳真與原告相同，造成萬世公司向稅務單位提供
26 該辦公室之電話，使蓋於外標封之發票章上顯示該辦公
27 室之電話，後又誤植該辦公室之電話於標書上已如上述
28 ，二廠商間無重大異常關聯，非屬政府採購法第50條第
29 1項第5款欲規範之對象，則被告依該規定作成原處分，
30 顯已逾越該規定所賦予之權力本質及其立法目的之界限
31 ，自己違反行政法上之「禁止權力濫用原則」。

01 3.工程會 91 年 11 月 27 日 號令違反不當聯結禁止原則，應不予
02 適用

03 (1) 行政機關為追求特定之行政目的，固得採取課予人民一
04 定之義務、負擔或不利益之手段，惟該手段須與所追求
05 之目的間具有實質之內在關聯或正當合理之聯結關係，
06 此即行政法上之「不當聯結禁止原則」。是行政行為對
07 人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益
08 時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必
09 須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行
10 政行為即非適法（最高行政法院 90 年度判字第 1704 號判
11 決意旨參照）。

12 (2) 而政府採購法第 50 條第 1 項規定，主要目的由同法第 50
13 條第 1 項第 7 款「其他影響採購公正之違反法令行為」可
14 得知係在確保採購程序之公平。而本件原告與萬世公司
15 並非有任何關連，僅係同使用臺中辦公室的電話、傳真
16 導致電話號碼之誤植，顯非投標文件內容有重大異常關
17 聯之情形，既未影響系爭採購案之公平、公開採購程序
18 ，且未損害被告之採購效率及採購品質，非屬政府採購
19 法第 50 條第 1 項第 5 款所欲規範之對象，工程會 91 年 11 月
20 27 日 號令一概認為廠商電話號碼相同係投標文件內容有
21 重大異常關聯之情形，不依個案審酌不同投標廠商是否
22 有重大異常關聯、亦未考慮可能有誤植之情況，其與上
23 開規範目的間，欠缺實質上之關聯，故二者不得相互聯
24 結。則工程會 91 年 11 月 27 日 號令，有悖行政法上之「不
25 當聯結禁止原則」，應不予適用。

26 4.工程會 91 年 11 月 27 日 號令違反比例原則

27 (1) 行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助
28 於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，
29 應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成
30 之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」是為行政
31 法上之「比例原則」。而國家對人民基本權之限制，倘

與憲法第23條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則（司法院釋字第476號解釋意旨參照）。且司法院釋字第544號、第554號、第575號、第577號解釋理由書則進一步指出比例原則之內涵：目的正當性：指限制基本權之目的必須具有憲法正當性，可自憲法第23條「防制妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」之公益目的加以探究。手段適合性：即限制基本權之手段必須適合於公益或立法目的之達成。手段必要性：須無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用，相當於司法院釋字第436號解釋所謂之「最小侵害手段」。狹義比例原則：即手段是否與所追求之目的合乎比例，亦即限制基本權之手段所追求或增進之公益，是否大於對私人所造成之損害或不利益。

- (2) 惟本件原告與萬世公司為無關聯之廠商，共同投標系爭採購案，未影響系爭採購案之公平、公開採購程序，工程會91年11月27日號令僅因電話號碼相同，即遽認廠商間有重大異常關聯，而被告對原告作出不返還押標金之原行政處分，對原告所造成之不利益亦顯然大於未受損害之公益。是工程會91年11月27日號令，顯已違反比例原則中之「適合性原則」及「狹義比例原則」，應不予適用。

5. 工程會91年11月27日號令違反平等原則

- (1) 憲法有關平等權之保障，所謂平等原則，非指一律齊頭之平等待遇，應從實質上加以客觀判斷，對相同之條件事實，始得為相同之處理，倘若條件事實有別，則應本乎正義理念，分別予以適度之處理，禁止恣意為之（最高法院93年度台上字第2864號判決意旨參照）。
- (2) 按政府採購法政府採購法第31條第2項第8項、第50條第5款及工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令（下稱104年7月17日號令）情形第2點，認有影響採購

01 公正之違反法令行為廠商，即不同投標廠商間之投標文
02 件內容有重大異常關聯情形者，應不發還押標金，惟工
03 程會91年11月27日號令僅以廠商間之電話號碼相同，即
04 認為有重大異常關聯，核屬無據。蓋工程會91年11月27
05 日號令所揭其餘得依政府採購法第50條第1項第5款處理
06 者尚有（1）投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或
07 備具者（2）押標金由同一人或同一廠商繳納或申請退還
08 者（3）投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人
09 或同一廠商所為者（4）其他顯係同一人或同一廠商所為
10 之情形者，皆較僅廠商電話號碼相同之本案，顯更有基
11 於影響決標價格或獲取不當利益意圖之圍標行為之虞，
12 故不應將本案與其他顯有圍標行為疑慮之情形作同一處
13 理，因事實有別，則應本乎正義理念，分別予以適度之
14 處理，以符合憲法保障之平等原則。工程會91年11月27
15 日號令違反平等原則，應不予適用。

16 (三) 工程會104年7月17日號令違反不當連結禁止原則，應不予適
17 用

18 1. 行政機關為追求特定之行政目的，固得採取課予人民一定
19 之義務、負擔或不利益之手段，惟該手段須與所追求之目
20 的間具有實質之內在關聯或正當合理之聯結關係，此即行
21 政法上之「不當連結禁止原則」。是行政行為對人民課以
22 一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採
23 取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯
24 結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法
25 （最高行政法院90年度判字第1704號判決意旨參照）。

26 2. 工程會104年7月17日號令：「機關辦理採購，廠商有下列
27 情形之一者，依政府採購法第三十一條第二項第八款認定
28 屬「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
29 者」情形，並自即日生效：…二、有政府採購法第五十條
30 第一項第三款至第五款、第七款情形之一。」，然政府採
31 購法第50條第1項係不予開標、不予決標予有影響採購公

01 正「之虞」之廠商，排除其競標資格即能達成公部門維護
02 公共利益之目標，然認定政府採購法第31條第2項時，須
03 審視個案事實是否「實質影響採購公正」，蓋該條款之法
04 律效果係沒入押標金，具有行政罰性質，必須確定產生實
05 害結果，方有處罰之正當性。工程會104年7月17日號令逕
06 將政府採購法第50條第1項第5款「同投標廠商間之投標文
07 件內容有重大異常關聯」視為有實質影響採購公正之政府
08 採購法第31條第2項情形，使投標文件內容有重大關聯之
09 廠商須一概承受不返還押標金之行政處分，其課予行政罰
10 之手段須與所追求之目的間顯不具有實質之內在關聯或正
11 當合理之聯結關係。從而，工程會104年7月17日號令違反
12 不當聯結禁止原則，應不予適用。

13 (四)被告所作之原處分違法，應予撤銷；審議判斷、異議決定未
14 予糾正，亦應予撤銷；被告應作成返還押標金之行政處分：

15 1.依上述，工程會91年11月27日號令及工程會104年7月17日
16 號令因違反禁止權力濫用原則、不當連結禁止原則、比例
17 原則及平等原則等，應不予適用，故應實質審酌原告是否
18 有政府採購法第50條第5款「重大異常關聯」及第31條第2
19 項第8項「有影響採購公正之違反法令行為」之情形。

20 2.查被告以原告之外標封聯絡電話00-00000000與萬世公司
21 外標封統一發票章戳電話相同，又投標文件上萬世公司所
22 留聯絡電話亦相同，即遽認定原告與萬世公司二家不同廠
23 商間之投標文件內容有重大異常關連，實屬過於武斷。同
24 前述，每個產業皆有其不同之特色及業界習慣，本案之遷
25 葬產業，多半為業者個人設立之一人或小型公司，業者進
26 行遷葬業務時常必須在深山林內，且因為宗教儀式等原因
27 而無法使用手機，故需要另租用辦事處以協助業者聯繫及
28 登載文書等工作，又基於成本考量，遷葬業者合租辦事處
29 、聯絡處係常見之業界現況，原告提供遷葬業者同租聯絡
30 處之業界現況。本件僅係萬世公司租用之臺中辦公室之電
31 話及傳真與原告相同，造成萬世公司向稅務單位提供該辦

01 公室之電話，使蓋於外標封之發票章上顯示該辦公室之電
02 話，後又誤植該辦公室之電話於標書上，然萬世公司之外
03 標封上係載「連絡電話：00-00000000」，非臺中辦公室
04 電話00-00000000，故二廠商間顯無重大異常關聯。工程
05 會107年01月30日工程企字第10700031930號函：「主旨：
06 重申本會94年7月14日工程企字第09400253870號函（公開
07 於本會網站），機關依政府採購法第50條第1項第5款規定
08 處理，其執行時宜注意之事項如說明，請查照並轉知所屬
09 （轄）機關（構）。說明：茲因偶有機關發現廠商投標文
10 件內容有疑似本會91年11月27日工程企字第00000000000
11 號令頒情形，例如「投標標封信函號碼連號、廠商地址、
12 電話號碼或傳真機號碼相同」，惟未查證該等異常情形是
13 否顯係同一人或同一廠商所為等構成重大異常關聯之其他
14 相關情形，即逕予以認定及處置，事後經廠商說明及查證
15 結果，發現係不同人或不同廠商所為情形，致造成機關與
16 廠商間之爭議或檢調單位困擾，爰機關依前開令頒情形認
17 定時，應依旨揭函辦理，避免衍生爭議。」，可得知行政
18 院公共工程委員會亦發現實務上招標機關認定「重大異常
19 關聯」有過於倉促、武斷之情形。

- 20 3.退萬步言，縱兩廠商投標文件有重大異常關聯（原告否認
21 ），而符合政府採購法第50條第1項第5款法規範之規範意
22 旨，惟未必能認為符合政府採購法第31條第1項第8款所定
23 之「有影響採購公正之違法行為」。蓋政府採購法第31條
24 第2項第8項「有影響採購公正之違反法令行為」在認定及
25 涵攝過程中，必須符合該法規範之規範本旨，即需參照該
26 條項第1款及第7款之具體規定，注意到上開7款之違法事
27 由，都是發生實際損害「效率競爭」之結果，作為認定個
28 案事實是否「實質影響採購公正」之判準，因為該條款之
29 法律效果是沒入押標金，具有行政罰性質，必須確定產生
30 實害結果，方有處罰之正當性，若僅有「嫌疑」，排除其
31 競標資格即已能達成公部門維護公共利益之目標，未必能

認為符合政府採購法第31條第1項第8款所定之「有影響採購公正之違法行為」。又萬世公司誤植臺中辦公室之電話號碼於標書及其於設立公司時提供臺中辦公室之電話使之呈現於發票章上，並不足認為「原告與萬世公司開標之前確有勾結，實質侵害效率競爭目標」之確信。事實上投標過程中，遷葬業者租用同個聯絡處、誤植電話號碼等情形，亦屬常情，不足以憑此推論「其等自始有勾結，而有實質危害效率競爭」之違法行為，故政府採購法第31條第1項第8款之規定，沒收原告押標金，自有違誤。且僅因誤植電話號碼等原因，即沒收原告高額押標金，原處分亦違反比例原則，應予撤銷。又審議判斷、異議決定未予糾正，亦有未合，故審議判斷、異議決定及原處分均應撤銷，被告並應作成准予發還被上訴人押標金之行政處分等語。

(五)又查萬世公司於108年4月16日發予被告之函文表明「本公司於107年3月8日於新北市汐止區設立，但當時即承作中部區域標案，為免兩地往返，因此向朋友分租設於台中之辦公室處，並使用租用之電話和傳真。」，可見萬世公司係設立於新北市汐止區，僅係因為臺中區域亦有標案，始與友人分租臺中辦公室並使用臺中辦公室之電話與傳真，並無被告所主張萬世公司之實際營業場所係臺中辦公室之情形。且萬世公司亦於函文中表示「本公司可提供自設立以來營業內容說明與該單位並未連動，僅是這次剛好兩間公司均投同標案，造成貴單位誤解，深感歉意。」、「如貴單位須具備相關文件說明，本公司可依據貴單位所示日期擇日親帶資料文件至貴單位說明，深感德便。」，可見萬世公司亦以清楚表明其與原告為完全相互獨立之兩公司，並可隨時提供相關文件資料等予被告查證。被告本得命萬世公司帶資料至原告單位詳查，然被告卻捨此不為，未經查證即作出沒收押標金之處分，原處分實有違法。萬世公司於上開函文亦表明「本人填寫標書時，也因自己投標使用電腦複製貼上，而造就貴單位來函之結果，並非本人所屬公司與文中所示單位有重大異常關聯

，本公司與該公司並無關聯」，萬世公司負責人陳獻昌僅說明其使用電腦複製貼上才不慎將其在臺中租用之電話號碼填寫於標書上，並無提及使用何台電腦，更無主張自己與原告使用相同電腦填寫標書。故被告以陳獻昌不慎複製貼上臺中辦公室電話於標書之失誤，斷言萬世公司使用相同電腦填寫標書，純屬被告之臆測，並無實際證據得以佐證。原告並聲明原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷，被告應作成返還押標金之行政處分。

四、被告則以：

(一)工程會104年7月17日號令係屬法規命令之性質，業已依行政程序法第157條第3項之規定發布生效，復依行政程序法第150條第1項之規定，乃屬對多數不特定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，原告應同受拘束。而工程會91年11月27日號令其性質為解釋性行政規則，並未逾越母法所規範之範圍，亦未違反一般法律之原理原則，且為實務上最高行政法院所引用認可，是原告亦應受此規範拘束。

(二)原告於起訴書稱：適用政府採購法第31條第2項時，須審視個案事實是否「實質影響採購公正」之實害結果，方有處罰之正常性，而認工程會104年7月17日號令有違不當聯結禁止原則云云，復稱91年11月27日號令有違禁止權力濫用原則、不當連結禁止原則、比例原則及平等原則云云，惟查：

1.查政府採購法第31條係關於押標金應否及如何退還之規定，有該條第2項所定事由經於招標文件中規定者，廠商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳，其中第7款係規定「其他『經主管機關認定』有影響採購公正之違反法令行為者」，已明文規定「經主管機關認定」者為其要件，是工程會104年7月17日號令於政府採購法第31條第2項第7款係屬法規命令之性質，與法律具相同效果，是一旦具有政府採購法第50條第1項第5款情形者，毋待需其「實質影響採購公正」之實害結果有無發生，即該當政府採購法第31條不予發還押標金之要件，原告主張須待實

01 害結果之發生始有處罰之正當性，容有誤會。

02 2.蓋政府採購法第31條第2項第7款係授權政府採購法之主管
03 機關就特定之行為類型，事先一般性認定屬於「影響採購
04 公正之違反法令行為」，主管機關所為之認定，具有法規
05 命令性質（參見本院103年度7月份第1次庭長法官聯席會
06 議決議），是工程會104年7月17日令係屬法規命令之性質
07 ，行政法院僅能審查其有無違反法律保留及法律優位原則
08 。苟其無違反法律保留及法律優位原則，行政法院應受其
09 拘束，不得以自己之解釋代替主管機關之一般性認定（最
10 高行政法院104年度判字第239號判決意旨同此結論），是
11 工程會104年7月17日號令並無違反不當聯結禁止原則之問
12 題。

13 3.91年11月27日號令並無違反禁止權力濫用原則：承上所述
14 ，工程會91年11月27日號令其性質為解釋性行政規則，作
15 為補充解釋政府採購法第50條第1項第5款之規定，據以具
16 體認定「不同投標廠商間之投標文件內容有無重大異常關
17 聯」之標準，並未逾越母法所規範之範圍，且為實務上最
18 高行政法院所引用認可（見最高行政法院105年度判字第
19 204號判決意旨參照），是依據工程會91年11月27日號令
20 作為判定原告有無違反政府採購法第50條第1項第5款「假
21 性競爭之規定」，並無逾越母法之文義解釋，並無違反禁
22 止權力濫用之問題。

23 4.91年11月27日號令並無違反不當聯結禁止原則：依政府採
24 購法係為「建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序
25 ，提升採購效率與功能，確保採購品質」之立法意旨。同
26 法第31條第2項第7款：「其他經主管機關認定有影響採購
27 公正之違反法令行為。」、第50條第1項第5款：「不同投
28 標廠商間之投標文件內容有重大異常關連。」及第7款：
29 「其他影響採購公正之違反法令行為。」均係為政府採購
30 制度之公平而設。91年11月27日號令乃補充解釋政府採購
31 法第50條第1項第5款之規定，據以具體認定「不同投標廠

01 商間之投標文件內容有無重大異常關聯」之標準，以為行
02 政機關適用之依據，並無違反不當聯結禁止原則之虞。

03 5. 91年11月27日號令並無違反比例原則：查91年11月27日號
04 令乃補充解釋作為行政機關適用政府採購法第50條第1項
05 第5款之具體標準，有防止假性競爭違法情事之目的，是
06 以不予返還押標金之手段當有助防止假性競爭之目的，符
07 合比例原則之「適合性原則」；且不予返還押標金之手段
08 與防止假性競爭之目的間，以政府採購公平性資公益考量
09 ，其手段與所追求之目的間亦合乎「狹義比例原則」，是
10 91年11月27日號令並無違反比例原則之虞。

11 6. 91年11月27日號令並無違反平等原則：(1) 91年11月27日
12 號令係屬於工程會就政府採購法第50條第1項第5款規定之
13 適用，本於主管機關之法定職權對該款規定事先為通案且
14 一般性的解釋，核屬解釋性行政規則（最高行政法105年
15 度判字第204號判決意旨參照）；另按「行政機關為執行
16 法律，得依其職權發布命令，為必要之補充規定，惟不得
17 與法律牴觸，迭經本院解釋有案。」、「法條使用之法律
18 概念，有多種解釋之可能時，主管機關為執行法律，雖得
19 基於職權，作出解釋性之行政規則，然其解釋內容仍不得
20 逾越母法文義可能之範圍。」分別為司法院釋字第505號
21 及第586號解釋理由書所揭示在案。(2) 經查91年11月27日
22 號令之內容係符合政府採購法第50條第1項第5款之文義解
23 釋及規範目的，未與該款或政府採購法其他規定有所牴觸
24 ，亦未對人民增加法律所無之限制，自合於前引司法院釋
25 字第505號、586號解釋所揭示行政機關訂定行政規則應遵
26 循之原則，並無違反法律保留原則。是91年11月27日號令
27 乃補充解釋作為行政機關適用政府採購法第50條第1項第5
28 款之具體標準，自當與同條項各款有影響決標價格或獲取
29 不當利益之違法圍標行為疑慮之情形相同，當同一適用，
30 並無違反平等原則之問題。

31 (三) 本件原告與萬世公司參加系爭標案，當屬於彼此相互競爭之

關係，然原告與及萬世公司所提出之投標文件竟有下列異常關聯情形：

- 1.原告參與系爭標案之外標封所示之聯絡電話為「00-00000000」竟與另一競爭投標廠商萬世公司之外標封所蓋印之統一發票章戳所示之聯絡電話同為「00-00000000」。
- 2.原告所檢附投標文件之跨區營業備查許可函文（即101年4月24日府授民宗字第1010064182號臺中市政府函）所詳載負責人翁瑋琳所留之公司電話為「00-00000000」，亦與另一競爭投標廠商「萬世有限公司」所檢附投標文件之跨區營業備查許可函文（即107年5月16日中市生服字第000000000號臺中市政府民政局函）所詳載負責人陳猷昌所留之公司電話「00-00000000」均屬相同。

(四)再者，原告就原處分表示不服所提異議之理由亦係表明：「…因工程需求使用本公司負責人翁瑋琳之母翁劭薇於臺中辦事處之電話傳真多年，因翁劭薇提供聯合辦事處僅協助聯繫登載文書工作，目前分租給貴單位來函之公司租用傳真及電話（該名負責人為翁劭薇之友人）…（後略）」等語，此有原告108年4月16日萬字第1080416001號函可稽；亦比對萬世公司向被告所提異議理由之說明：「…當時即承作中部區域標案，為免兩地往返，因此向朋友分租設於臺中之辦事處，並使用租用之電話和傳真…另，本人當初填寫標書時，也因自己投標使用電腦複製貼上，而造就貴單位來函之結果…（後略）」，此有萬世公司108年4月16日108年度世字函第00000000號函可憑，顯見原告與萬世公司均自承翁劭薇所提供之聯合辦事處分別分租予原告及萬世公司作為其實際營業場所業已為期多年甚明；原告之負責人翁瑋琳與萬世公司負責人陳猷昌間，亦透過翁瑋琳之母翁劭薇而認識；萬世公司負責人陳猷昌亦自承於投標文件上使用電腦複製貼上，可見原告與萬世公司均有可能使用相同電腦系統，如此將造成競爭廠商間底標之無從保密及維護其公平性，失去政府採購法尋求競標公允之立法意旨及系爭標案採用最低標決標方式辦

理之公平性，是足堪認定原告與萬世公司於臺中市之實質營業地均相同，故其電話與傳真號碼亦相同，是依據工程會91年11月27日號令之意旨，被告以原告與萬世公司之投標文件內容係電話號碼相同而認定原告與萬世公司已該當政府採購法第50條第1項第5款所稱「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」之要件，即構成競標廠商間之假性競爭行為，依法不發還所繳納之押標金，於法並無不合。

(五)系爭採購案之投標須知第54點之規定係屬公法契約之性質，原告於投標前，業已與被告合意認可相關投標須知之規定，是原告自應受系爭標案投標須知之規範拘束甚明：

1.按「標案既已限定投標資格為貿易商，而參與投標者應非為無經驗之人，且相關投標須知均事先公告，投標廠商有充分時間評估相關風險，足認機關並無乘他人急迫、輕率之情事，自無違行政程序法第8條規定之誠信原則。又投標須知中之約定，屬公法契約之內容，尚不涉人民權利、義務者，自無以法律規定之必要，則約定即無違憲法第23條法律保留原則。」（最高行政法院95年度判字第815號判決意旨參照）

2.系爭採購案投標須知第54點載明：「廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳（無押標金者免列）…（八）其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。附記：主管機關認定之情形如下（行政院公共工程委員會104年7月17日工程企字第0000000000號令）：1.有政府採購法第48條第1項第2款之『足以影響採購公正之違法行為者』情形。2.有政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之一。3.容許他人借用本人名義或證件參加投標。4.廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。5.廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，就有關招標、審標、決標事項，對公務員行求、期約或交付賄賂或其他不正利益。」查原告於投

01 標前，已認知上開投標須知規定，有自主決定權，猶能決
02 定參與循該投標須知所辦理之政府採購標案，而有投標之
03 舉，亦簽立108年3月25日切結書1可稽，認同系爭標案中
04 「對廠商之責任，包括刑事、民事與行政責任，已充分瞭
05 解相關子法令規定，並願確實遵行」等語，顯係原告與被
06 告合意認可系爭標案投標須知之規則，原告既依系爭標案
07 投資須知之要約而同意承諾參與投標，自應受此公法上之
08 「投標契約」拘束，則招標文件中所規定得不予發還押標
09 金之情形，自有拘束投標廠商之效力。

10 3.從而，原告與萬世公司之投標行為既有違政府採購法第50
11 條第1項第5款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重
12 大異常關聯者」之規定，則被告依工程會104年7月17日令
13 及政府採購法第31條第27款規定暨系爭標案投標須知第54
14 點之規定，不予發還原告所繳納之押標金30萬元，於法自
15 屬有據等語，資為抗辯，並聲明：原告之訴駁回。

16 五、本件之爭點即為：原告於系爭採購案時，於招標文件與其他
17 投標競爭廠商萬世公司使用相同之聯絡電話，是否構成政府
18 採購法第50條第1項第5款所稱「不同投標廠商間之投標文件
19 內容有重大異常關聯者」？被告沒收原告繳納之押標金30萬
20 元，是否適法？

21 六、本院之判斷：

22 (一)按「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其
23 所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：八、
24 其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」
25 「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其
26 所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商
27 ；一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件內容不符合
28 招標文件之規定。三、借用或冒用他人名義或證件，或以偽
29 造、變造之文件投標。四、偽造或變造投標文件。五、不同
30 投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。六、第一百
31 零三條第一項不得參加投標或作為決標對象之情形。七、其

他影響採購公正之違反法令行為。」政府採購法第31條第2項第7款、第50條第1項分別定有明文。

(二)上開事實概要欄所述之事實，除兩造如下所示之爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭採購案公開招標公告、投標須知、原處分、異議處理結果、臺中市政府108年7月25日府授法申字第1080175727號函暨檢附之申訴審議判斷書在卷可稽（見申訴審議判斷卷第68至71頁，第52至67頁、臺中高等行政法院108年度訴字252號卷【下稱252號卷】第41至42頁，第43至44頁，第45頁至54頁），堪信為真實。

(三)按工程會91年11月27日以工程企字第09100516820號函令：機關辦理採購有下列情形之一者，得依政府採購法第五十條第一項第五款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」處理：四、廠商地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相同者。上開函釋係主管機關對於「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」之法律要件所為例示性之詮釋，並未逾越母法意旨，本院自得援引參酌。原告主張上述函釋內容係屬權力濫用原則、不當連結及違反比例原則與平等原則等語，核其主張內容無非強調本件應該考慮殯葬行業之特殊性質（諸如小型公司，外地工作，必須斟酌個案，電話可能誤植等），然查政府採購之目的即為經由公開透明之招標程序，滿足政府採購法第1條之立法宗旨：提升採購效率與功能，確保採購品質。而政府採購法第50條第1項第5款之立法理由係為「防止假性競爭行為」（參見91年2月6日修法理由說明）。因此上述函釋內容以不同廠商間存有相同通訊及聯絡方式列為重大異常關聯，僅係法條文義之客觀詮釋，並無恣意曲解或者超越立法目的之聯結，原告上述主張，並非可採。復按工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令：「機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情形，並自即日起生效：二、有政府採購法第50條第1項第3款至第5

01 款、第7款情形之一。」上開函文亦於同日刊登於行政院公
02 報，具法規命令之性質，合先敘明。

03 (四) 本件原告坦承確與萬世公司使用相同電話號碼，並有相關投
04 標信封等文件附卷可證，並經萬世公司之負責人陳獻昌到庭
05 證稱：「我在北部工作，請朋友找地方設立萬世公司，後來
06 要去國稅局申請發票時，因為沒有電話無法申請，就跟原告
07 借這支電話。業務上聯絡使使用這支電話，有時候會請原告
08 幫我處理請款相關事宜。」等語（見本院卷第134至135頁
09 ）。證人即原告員工江靜枝證稱：「我是原告公司之員工，
10 兼職，被告機關所打的電話是我接的，被告機關打給萬世公
11 司是王小姐接的，系爭採購案我協助萬世公司繕打基本資料
12 ，有時候我也會幫萬世公司匯款之類的事務。」等語（見本
13 院卷第137至138頁）。證人即原告員工王芳鳳證稱：「我
14 是原告公司之員工，我應徵的時候就是原告公司，勞健保是
15 原告公司幫我投保，我們沒有分公司主體是誰，電話來就接
16 ，是萬世公司負責人陳獻昌請我幫忙收處分書。」等語（見
17 本院卷第139頁）。根據上開證述內容，原告與萬世公司不
18 僅於業務上使用相同電話號碼，原告員工亦同時接受萬世公
19 司負責人陳獻昌之委託，為萬世公司處理事務，甚至替萬世
20 公司繕打系爭採購案之投標基本資料，依據競爭法之規範精
21 神，足認原告與萬世公司關係熟稔密切，就系爭採購案，並
22 非具有實質競爭關係之獨立公司。

23 (五) 再查證人即被告承辦系爭採購案之人員江文祥證稱：「要寄
24 公文時，我依照信封上面的電話通知兩家不同廠商來領處分
25 書正本，分別由不同小姐接，都說是不同公司的員工。」等
26 語（見本院卷第136至137頁）。而本件應送達原告之原處分
27 書，係於108年4月11日由證人江靜枝於當日14時13分，攜帶
28 原告之大、小章領取；應送達萬世公司之處分書，則由證人
29 王芳鳳於當日13時51分持萬世公司之大、小章領取等情，亦
30 有送達證書2分在卷可憑（見252號卷第105頁、第107頁），
31 益證萬世公司不僅與原告共用電話，甚至連公司之大、小章

01 都由原告之員工持用，顯見就系爭採購案而言，原告與萬世
02 公司確有重大異常關聯。

03 (六)按具有水平競爭關係之同業廠商間，在業務競爭關係中，仍
04 然保持和諧感情，相互協同合作，並無可議之處，甚至可能
05 視為在商場經營中，競爭與合作併存之傳奇美談；但就政府
06 採購鼓勵實質競爭，確保採購品質之目的而言，共用聯絡方
07 式之假性競爭，顯然違反政府採購法之立法宗旨。從而原告
08 主張應發生實際損害「效率競爭」之結果，作為認定個案事
09 實是否「實質影響採購公正」之判準等語，並無可採。從而
10 被告據此沒收押標金30萬元，並無違誤，原告訴請撤銷原
11 處分，並作成返還押金之行政處分，自屬無據。

12 七、綜上所述，原處分於法有據，異議處理結果與申訴審議判斷
13 遞予維持，亦屬適法，原告之訴為無理由，應予駁回。

14 八、本件第一審裁判費用為2,000元，應由原告負擔，爰確定第
15 一審訴訟費用額如主文第2項所示。

16 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
17 前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 109 年 5 月 5 日
19 行政訴訟庭 法 官 張升星

20 上為正本係照原本作成。

21 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
22 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
23 書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所
24 違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法
25 令之具體事實。

26 中 華 民 國 109 年 5 月 5 日
27 書記官 簡芳敏