

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

民國109年7月23日辯論終結

原告 永晉電機工程有限公司

代表人 伍柯麵

訴訟代理人 黃振銘 律師

被告 台灣自來水股份有限公司第七區管理處

代表人 武經文

訴訟代理人 盧世欽 律師

葉馥彰

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107年10月19日訴00000000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

壹、程序方面：

被告代表人原為王明孝，嗣於本件訴訟繫屬中變更為武經文
，業經具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告參與被告所辦理「103年半屏山加壓站委外承攬」採
購案（下稱系爭採購案），因不服被告以民國107年1月23日
台水七操字第1070001709號函（下稱原處分），通知其有行
為時政府採購法第101條第1項第4款規定之情事，將刊登政
府採購公報，向被告提出異議；復不服被告107年3月9日台

水七操字第1070003739號函所為之異議處理結果，向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出申訴，亦遭申訴審議判斷駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、申訴審議判斷以工程會94年1月20日工程企字第09400024600號函（下稱工程會94年1月20日函），主張政府採購法所規範之偽造、變造，與刑法之定義不盡相同。惟該函所謂「本法之立法意旨」語焉不詳，且非屬中央法規標準法第3條之法規命令，僅係公文程式條例第2條第1項第4款、第5款所定公文程式，不足據以作為判斷攸關原告權益之準則，且違反法律保留原則。若廠商請款時，單據數量計算經招標機關查核認定有誤差，原僅就誤差部分不予付款，依上開函釋卻屬偽造、變造行為，豈非荒謬。工程會94年1月20日函未區分單純意思表示錯誤（過失）與故意行為，造成適用上之困難，且偽造、變造含有主觀「意圖」之行為，原告之操作紀錄及簽到簿，並未施用不正當手段，係依實際現況紀錄之，有相互授權代理簽名，實無偽造、變造之意圖。
- 2、原告所派6位操作人員均具有上述技術人員考驗合格證書，其等均有參加被告在系爭採購案前所召開事前講習，均有簽到及拍照，被告可提出證明上述人員均受原告聘僱擔任技術操作員，故其等主張對受僱原告承攬系爭採購案不知情，並不成立。該等人員雖因輪值而有代班、請假情形，但是否真正有值班、簽名，應由被告舉證，且不論由誰操作，因本件已驗收合格，完全符合被告要求之標準。
- 3、被告以未經刑事確定判決認定之主張，遽認原告應受政府採購法第101條之不利結果，顯不符比例原則。依政府採購法

第101條執行注意事項，在違約行為部分，尚須有重大違約之情形（例如故意或重大過失之違約行為），且應考量行政程序法之比例原則規定，否則與立法目的不符（工程會96年4月16日工程企字第09600151280號函）。被告要求操作人員需具備「經濟部自來水事業技術人員考驗合格證書」之規定，窒礙難行，被告已更改107年度以後相類招標文件。又原告經理呂哲民及實際負責系爭採購案之主任林榮茂雖遭偽造文書、詐欺罪嫌起訴，但該刑事案件仍在審理中，依無罪推定原則，應裁定本件停止訴訟。

（二）聲明：申訴審議判斷及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

- 1、原告主張依刑法規定偽造文書之觀念，值班未到但有授權他人簽名，不構成偽造文書。然依工程會94年1月20日函釋，政府採購法所指偽造履約文件，於系爭採購案相關表單上所示屬押人員未實際到場執行輪值，縱如原告所稱有授權他人代簽，仍屬上開函釋所謂規範者，並不因此可以免責。
- 2、依場站委外承攬操作補充規範第一、（七）點及第一、（八）點規定，廠商應以具有「經濟部自來水事業技術人員考驗合格證書」之人為操作人員，且該值勤操作人員亦需親自操作契約約定事項甚明，該證照係招標機關確保申訴廠商有履約能力之資格文件，不可或缺。依臺灣高雄地方檢察署（下稱高雄地檢署）106年度偵字第5130號起訴書可知，原告實際負責人呂哲民及員工林榮茂以原告名義參與系爭採購案，明知值勤操作人員需5名符合一定專業資格者，卻由林榮茂將具證照但不知情之謝松林、李元益、徐健能、徐梓睿、王奕翔、鍾柏松等6人列入系爭採購案委外操作人員名冊，陳

報被告查核，2人亦明知謝松林等6人均未實際到半屏山加壓站機房現場執行輪值，逕自103年1月起至104年2月止，填具自評工作完成項目，偽簽李元益等人署押，或蓋用李元益等人簽章，製作不實之工作日報表、交接日記簿、簽到簿及薪資給付證明等，致被告誤認勞務契約已確實執行完成，詐得當期承攬報酬。

3、依工程會94年1月20日函意旨，政府採購法所規範偽造、變造之定義，與刑法不盡相同。政府採購法所指偽造履約文件，係指凡是廠商依採購契約規定履約所應提供之文件均屬之，即包括本案相關表單上所示署押人員未實際到場執行輪值。縱如原告所稱其等授權他人代簽云云，依上開函釋仍屬政府採購法第101條第1項第2款及第4款所規範之情形，是原告之主張，實不足採。原告既明知系爭採購案依約需派遣具專業合格證書之操作人員到場排班，而謝松林等6人並未實際到場執行輪值，卻指示其員工林榮茂偽簽李元益、王奕翔、徐健能、謝松林等人簽名於操作日報表、交接日記簿、薪資給付證明，其行為顯已符合政府採購法第101條第1項第4款規定之情形。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告提出之薪資給付證明、交換日記簿、操作日報表等，有無行為時政府採購法第101條第1項第4款規定之偽造、變造情事？

(二)被告以原告有政府採購法第101條第1項第4款之事由，作成原處分，有無違誤？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：有被告決標紀錄（申訴卷第227頁）、原處分（

01 申訴卷第22頁)、被告107年3月9日台水七操字第107000373
02 9號函及申訴審議判斷(本院卷第21、23-33頁)附卷可稽。

03 (二)應適用的法令：

04 1、行為時政府採購法第101條第1項第4款：「機關辦理採購，
05 發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並
06 附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：四、偽造、變
07 造投標、契約或履約相關文件者。」

08 2、行為時政府採購法第102條第3項：「機關依前條通知廠商後
09 ，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果
10 不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應
11 即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」

12 3、行政罰法第7條第2項：「法人、設有代表人或管理人之非法
13 人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，
14 其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、
15 受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、
16 過失。」

17 (三)原告送審之薪資給付證明、交換日記簿、操作日報表等資料
18 ，有行為時政府採購法第101條第1項第4款規定所指之偽造
19 、變造情事：

20 1、政府採購法之立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公
21 開之採購程序，提升採購效率與功能，並達保障廠商公平競
22 爭，確保公共工程品質。故行為時政府採購法第101條第1項
23 第4款規定所稱「偽造、變造」，應為合目的性之解釋，不
24 以刑法上偽造、變造之概念(即無製作權之人冒用他人名義
25 而製作該文書，或無製作權者就他人所製作之真正文書加以
26 改造而變更其內容之行為)為限，凡廠商出具之文件，不論
27 為何人製作或有無權限製作，其內容為虛偽不實，足以影響

一般人對真正文件所表彰真實意涵之正確判斷者，均屬之，俾以落實政府採購法之立法目的（最高行政法院105年度判字第627號判決意旨可參）。故若廠商以自己名義所製作之履約文書反於真實，與契約所約定事項不符者，自該當於行為時政府採購法第101條第1項第4款之要件。

2、經查，原告為被告所辦理系爭採購案之得標廠商，兩造於102年12月25日簽訂系爭採購案之勞務契約（下稱系爭契約）。依被告委外操作承攬契約書第1條第1項第5款規定：「（一）契約包括下列文件：5.依契約所提出之履約文件或資料。」第5條第1項規定：「（一）請款規定：1.每月承攬工作完成後，於次月5日（遇假日順延1日）前，由廠商填具『工作查核表』中之『自評工作完成項目』及檢附環境整理前、中、後相片，並由操作人員及廠商核章後，送機關執行單位覆核及驗收，並於次月15日前完成驗收，最遲於次月30日前付款。」第11條第2項規定：「（二）驗收程序：每月承攬工作完成後，於次月5日前，由廠商填具『工作查核表』中之『自評工作完成項目』及環境整理前、中、後相片，並由操作人員及廠商核章後，送機關執行單位覆核及驗收，並於次月15日前完成。1.依履約進度分期每月查核。（按操作委外承攬工作查核表內工作內容逐項查核）2.期末結算並完成驗收後，應檢附結算證明書，俾符會計原始憑證之完整性。3.機關得視案件情形採書面驗收。」（申訴卷第124頁、第125頁、第130頁）次依場站委外承攬操作補充規範第1點規定：「一、廠商應給付之標的及工作事項：（一）本承攬工作項目如『半屏山加壓站委外承攬操作工時分析表』（場站操作、保養維護含屬於責任範圍內之所有管線、機電、儀控、土木建築、水質檢測、公共設施、環境整理等），廠商必須依

照此內容規定項目逐項實施辦理。……（七）廠商應於得標起始日算起7日內依預算規範之規定人數，以書面檢附操作人員名單，（屬輪班制必領提報至少5名人員輪值），所報操作人員並需簽訂『個人資料供自來水公司審查同意書』並提健康檢查表（近3個月內）正本及『經濟部自來水事業技術人員考驗合格證書』及符合操作資格相關證明文件等全資料1份，供機關審查，審查未通過人員，機關以掛號函通知，廠商於接到函文通知日起5日內，無條件再補齊名單送審，第二次審查未通過則解除合約，依規沒入履約保證金及差額保證金，獲審查通過人員未經同意或有特殊原因，3個月內不得變勤，若於操作期間因離職、生病、或重大事故無法續聘請時，廠商應於該員離職日起5日內再補陳名單送審，審查程序同上。（八）廠商值勤操作人員依據自來水法規定，取得甲、乙、丙操作類證照者。（為提升相關人自來水專業要求，對於目前場站委外操作承攬之操作人員，要求必須通過經濟部自來水事業技術人員考驗，否則自103年以後將不得擔任該職。）並須具備下列資格之一：1、具有高中職之電工、電器、配線、機械、化工、工業工程等相關科系畢業以上，取得畢業證明書者（屬商科類畢業排除、屬補校、自學進修者，同前述相關科系者，必須取得教育單位之資格考通過及格證書，結業證書者排除，若其有本項第4款資格則前述排除）。2、具有乙級以上水、電匠或技術士相關證照資格證明者，並有國中學歷以上者。3、持有本公司淨水操作1年（含）以上經驗，並有國中學歷以上，無不良紀錄者（必須檢附本公司操作單位出具之證明文件）。4、其中操作人員或攬商必須1人具勞工安全衛生執照。（九）廠商操作人員除符合前款之規定外，亦應符合下列規定：1、本公

司場站操作工作係屬高勞動力、高技術性工作，為期得標廠商具備一定履約能力之基本資格，操作人員年齡不得高於65歲。2、操作人員必須5（含）年內未有販毒、吸毒或屬毒物前科者，未遭通緝者，廠商陳報機關名單送審時，亦必須檢附所有操作人員3個月內身體健康檢查表（包含血液、尿液、毒性反應），健康檢查表必須為公立醫院或中央健康保險局特約健保醫療院所出具。3、廠商操作人員應自備行動電話，若因故需離開操作場地時，應將辦公室電話設定轉接至廠商之行動電話，俾得隨時保持聯繫。4、廠商履約人員對於所應履約之工作有不適任之情形者，機關得要求更換，廠商不得拒絕。（十）其他禁止事項：1、值勤操作人員應忠於職守，禁止於操作時間內擅離職守、配酒、賭博、吸食毒品、操作散漫等影響工作紀律之行為，經查核據實，則開具乙次告誡書，累計2次告誡，廠商須無條件撤換操作人員，並即刻由其他操作人員遞補操作，且廠商必須於5日內依規定資格提遞補名單供審查。……。」（申訴卷第134至135頁）據此，原告依約派駐至半屏山加壓站履約之操作人員，須具有一定專業及基本資格限制，且操作人員名單需先經被告審核，審查通過之人員3個月內不得任意變動，若需變動，原告亦應依相同資格規定限期補陳操作人員名單供被告審查，操作人員於值勤期間更不得擅離職守，而原告於驗收時需填具「工作查核表」中「自評工作完成項目」等資料供被告覆核驗收。

3、查原告為辦理系爭採購案，將訴外人謝松林、李元益、徐健能、徐梓睿、王奕翔、鍾柏松等6人列入系爭採購案之操作人員名冊，並簽切結書（申訴卷第90頁）；又分別於104年1月22日完成第12次驗收批次、於104年3月23日完成第14次驗

收批次，依上開2次驗收紀錄所示，被告係採書面驗收，書面查驗資料包含「工作日誌」、「巡查紀錄簿」、「機電操作及水質水量紀錄表」（申訴卷第85頁、第89頁），此為兩造所不爭執。惟原告上述送審資料有操作人員簽章不實之情形，業經原告員工林榮茂於刑事偵查中坦承不諱：「（你有無受永晉電機……委託，向台灣自來水股份有限公司第七區管理處承攬勞務契約？）我有替永晉電機102年半屏山加壓站（W0-000-0000-00）處理該處操作人員排班調派、申請請款等事項……。」「（當時你派遣哪些人到澄清湖半屏山加壓站？）我記得有5個人，我記得有李元益、王奕翔、徐健能、謝松林，另外的1個名字我忘記了。（你本身有無牌照？）沒有。但是我現場負責管理，會修剪花草、整理環境。（公司派遣出去的操作人員是否實際上都有到場？）班表有排，但有些人沒有來，所以我就在日報表上簽他們的名字。（你簽過何人名字？）李元益、王奕翔、謝松林、但謝松林偶爾來，我幫他簽名，他沒有來的時候，也是我幫他簽的。……（但是事實上公司所排入的這些員工都沒有前往值班，而是只有由你管理現場，你有何意見？）我記得還有1個有牌照的員工徐梓睿有去。我承認我冒簽其他4人的名字。……（針對澄清湖半屏山加壓站的工作日報表、交接日記簿、簽到簿等文書，所統計有關李元益、王奕翔、徐健能、謝松林的簽名次數有何意見？）沒有意見，都是我簽的。」等語（高雄地檢署105年度他字第4262號偵查卷第33頁背面、106年度偵字第5130號偵查卷第131至135頁），核與原告經理呂哲民陳述系爭採購案委託林榮茂處理勞務分派等語，以及原告所列操作人員李元益、王奕翔證述其等沒有實際前往半屏山加壓站擔任操作人員等語，情節大致相符，有林榮茂106

01 年9月13日訊問筆錄（高雄地檢署106年度偵字第5130號偵查
02 卷第131至135頁）、林榮茂105年9月6日調查筆錄（高雄地
03 檢署105年度他字第4262號偵查卷第33至34頁背面）、呂哲
04 民106年8月29日訊問筆錄（高雄地檢署106年度偵字第5130
05 號偵查卷第101至104頁）、李元益105年7月20日調查筆錄（
06 高雄地檢署105年度他字第4262號偵查卷第28至29頁背面）
07 、李元益105年3月1日於被告政風室訪談紀錄（申訴卷第39
08 至40頁）、王奕翔105年7月20日調查筆錄（高雄地檢署105
09 年度他字第4262號偵查卷第41至43頁）、王奕翔105年3月1
10 日於被告政風室訪談紀錄（申訴卷第41至42頁）附卷可以佐
11 證，堪信為真實。足認原告陳報之操作人員，其中李元益、
12 王奕翔、徐健能、謝松林等人並未實際到半屏山加壓站現場
13 輪班操作，原告所提供被告驗收之工作日誌、巡查紀錄簿、
14 機電操作及水質水量紀錄表等資料，實由原告負責系爭採購
15 案之員工林榮茂代為簽名。上開簽章不實之情形，已足以影
16 響一般人對原告送審之工作日誌、巡查紀錄簿、機電操作及
17 水質水量紀錄表等資料所表彰真實意涵之判斷，係屬政府採
18 購法第101條第1項第4款所稱偽造、變造行為，應堪予認定
19 。

20 （四）被告以原告有行為時政府採購法第101條第1項第4款所定事
21 由，作成原處分，適法有據，並無違誤。

22 1、原告雖指摘工程會94年1月20日函非法規命令，違反法律保
23 留原則，不足作為判斷依據，並稱其所派6位操作人員因輪
24 職有代班、調班或請假等情形，惟所提供之操作紀錄及簽到
25 簿，係依實際現況記錄，且互相授權代理簽名，無偽造、變
26 造意圖云云。然查，工程會94年1月20日函略以：「本法（
27 按指政府採購法）第101條第1項第2款及第4款有關『偽造、

變造』之定義，應依本法之立法意旨認定，例如，以廠商自己名義所製作之文書，然與真實不符者，雖為有權限之人所製作，非刑法上之偽造、變造，仍違反本法；又如，廠商所檢送或出具之文書，雖非以其自己名義所製作，然係其為不實之陳述或提供不實之資料，致使公務員或從事業務之人，登載於職務上所掌之公文書或業務上作成之文書者，亦違反本法。行政法院（按已改制為最高行政法院）59年1月8日判字第1號『考試法第14條第3款所稱偽造變造證件，無論係其自行偽造變造證件之內容，或使人登載不實之事項於該證件之上，均有該條款之適用』，可資參照（最高行政法院）50年10月26日判字第79號判例同參。三、前揭第4款所稱『履約相關文件』，凡是廠商依採購契約規定履約所應提供之文件均屬之。」（本院卷第149頁）可見該函係工程會基於主管機關之職權，對於行為時政府採購法第101條第1項第2款及第4款「偽造、變造」及「履約相關文件」之定義所為釋示，經核與行為時政府採購法第101條第1項第4款規定之意旨相符，並無牴觸上級機關之命令或違反法律保留原則，自得予以援用。故縱認原告所派6位操作人員有授權代理簽名，惟該等履約文件代為簽名之記載，已隱蔽原告指派之操作人員未實際到場操作之情形，顯有虛偽不實，被告據此認定原告有行為時政府採購法第101條第1項第4款之「偽造、變造履約相關文件」事由，適法有據。

2、原告復以其所派6名操作人員，均具備「經濟部自來水事業技術人員考驗合格證書」，並參加系爭採購案事前說明講習，且系爭採購案已驗收合格，而上開合格證書之要求因窒礙難行，被告已更改107年度以後相類招標文件等由，主張其無違約情節重大，原處分違反比例原則云云。然查，行為時

01 政府採購法第101條第1項第4款規定內容，並無如同項第3款
02 、第8款、第10款及第14款明文規定以「情節重大」為要件
03 ，故依文義解釋，廠商只要有偽造、變造文件行為，情節縱
04 非重大，亦無礙該當該款之構成要件。又廠商只要違反該規
05 定之行為，主管機關即應依規定刊登政府採購公報，對於是
06 否作成處分之決定，法規並未授與裁量之權限，性質上係羈
07 束處分，尚無比例原則之適用（最高行政法院106年度判字
08 第121號判決參照）。再者，依前揭系爭契約規定可知，原
09 告派駐至半屏山加壓站之操作人員，具有一定專業及基本資
10 格之限制，經被告審核通過後不得任意變動，足認被告對原
11 告履約之操作人員資格極其重視，方以系爭契約明文規定操
12 作人員必備之專業及基本資格，自應由該等經被告審核通過
13 之操作人員實際到場操作，始符合契約本旨。而值班操作人
14 員填寫工作日誌、巡查紀錄簿、機電操作及水質水量紀錄表
15 等文件，係為用以審核操作人員是否確實到勤及其值勤情形
16 之重要憑據，為原告履約之文件，亦應由實際值班人員於值
17 勤時填寫，不能任意以他人名義代為簽名，否則即喪失前揭
18 契約要求操作人員需具有一定資格限制之本意。原告於投標
19 前既已知悉應配置符合契約資格之操作人力供被告審核並為
20 履約，此觀系爭採購案投標須知第64點關於其他證明文件（
21 申訴卷第174頁）及投標廠商文件審查表（申訴卷第201至20
22 2頁）甚明，至於被告嗣後於其他採購案刪除「經濟部自來
23 水事業技術人員考驗合格證書」之資格限制，亦與本件認定
24 原告是否依約履行無關，故原告得標締約後方爭執上開資格
25 要求窒礙難行云云，委不可採。本件原告派駐之操作人員未
26 實際到場輪職操作，而由原告員工林榮茂於工作日誌、巡查
27 紀錄簿、機電操作及水質水量紀錄表等文件代為簽名，已如

前述。衡酌系爭契約之履約目的，及原告為掩飾合格之操作人員未實際到場操作，而偽造、變造履約相關文件，已嚴重影響被告查核原告履約情形之判斷，其違約情節亦難謂不重大。準此，被告以原告送審之表單有人員簽章不實之情形，認定合於行為時政府採購法第101條第1項第4款之規定，遂作成原處分通知原告將刊登政府採購公報，並無違誤。

(五)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中華民國 109 年 8 月 13 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 吳 永 宋

法官 孫 奇 芳

法官 黃 堯 讚

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
-----------------	------

(續上頁)

(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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 109 年 8 月 13 日

書記官 涂 明 鵬