

高雄高等行政法院判決

109年度簡上字第60號

上訴人 行政院農業委員會林務局屏東林區管理處

代表人 張偉顥

訴訟代理人 尤挹華 律師

被上訴人 南億營造有限公司

代表人 陳清忠

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國109年4月14日臺灣屏東地方法院108年度簡字第23號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

被上訴人於民國107年4月27日投標參與上訴人辦理之「旗山38林班坑溝整治工程」採購案（下稱系爭採購案），投標時檢附押標金新臺幣（下同）380,000元。嗣上訴人以被上訴人及訴外人慶通營造有限公司（下稱慶通營造）及大禾營造有限公司（下稱大禾營造）3家廠商之標單文件於投標時有由同一人親送為由，認定3家公司間有108年5月22日修正公布前（下稱裁處時）政府採購法第50條第1項第5款之情形，遂依裁處時政府採購法第31條第2項第8款及系爭採購案投標須知第55點第8款規定，以107年11月30日屏治字第1076220937號函（下稱原處分）通知被上訴人、訴外人慶通營造及大禾營造不予發還押標金。被上訴人不服，提出異議，經上訴

人以107年12月22日屏治字第0000000000A號函（下稱異議處理結果）函覆異議無理由。被上訴人不服，提起申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）以108年5月3日訴0000000號採購申訴審議判斷書（下稱申訴審議判斷）駁回申訴。被上訴人循序提起行政訴訟，經原審法院108年度簡字第23號行政訴訟判決（下稱原判決）「原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。被告應給付原告南億營造有限公司參拾捌萬元。」上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張要旨及聲明、上訴人於原審之答辯要旨及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴人上訴主張及聲明：

（一）上訴要旨：

1、原判決之理由固非全然無見，但涉及同一事實之大禾營造，就同樣之處分、異議及申訴審議判斷提起行政訴訟，為原審法院108年度簡字第22號判決駁回其訴，在同一事實有不同法律解釋之情形下，行政機關將莫衷一是，應統一解釋並為將來處理相同事務豎立準則。上訴人於系爭採購案投標須知第55點第8款亦訂定「其他經政府採購法主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」其繳納之押標金不予發還或予追繳，即將政府採購法第1條、裁處時同法第31條第2項第8款及第50條第1項第5款規定明定為投標人應遵守之約定。立法者為確保公平公開之採購程序，避免不當之違法行為介入投標過程，就參與投標廠商另於招標文件中明文規範如有裁處時政府採購法第31條第2項情形時，對於廠商所繳納之押標金應如何處分已為事先規範，且經上訴人明訂於招標文件中，是參與投標之廠商應予遵守，並未違反法律明確性原則，亦未增加人民未有

之負擔。原判決僅就法律規範部分為分析判斷，疏未注意上訴人採購須知已將工程會91年11月27日工程企字第09100516820號令（下稱工程會91年11月27日令）援引為不予發還押標金之內容，自不應再僅將工程會91年11月27日令單純地視為補充釋示，而應作為系爭採購案中不予發還押標金處分之評價標準，否則何以維護招標程序公平。

2、原判決一面肯認工程會91年11月27日令中第1點至第4點所定態樣明確，其中所定態樣乃裁處時政府採購法第50條第1項第5款所謂「投標文件內容有重大異常關聯」，又以目的性限縮認為僅有「招標文件」有異常關聯，才屬於裁處時政府採購法第50條第1項第5款之限制，並得以不予發還押標金，然原判決所為解釋本身即有矛盾之處：

（1）工程會91年11月27日令第3點指出「投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。」即屬於裁處時政府採購法第50條第1項第5款所謂「投標文件內容有重大異常關聯」，原判決亦認可本點態樣明確得以解釋為裁處時政府採購法第50條第1項第5款解釋範圍，但「通知機關信函號碼連號」與投標文件內容有何關聯？其行為態樣只是由同一人或同一廠商前往郵局掛號寄出而已，原判決一方面解釋本件文書由同一人送達不屬於「投標文件內容」，一方面又認定「通知機關信函號碼連號」此一與文書送達態樣屬於「投標文件內容」，其解釋標準寬嚴不一，令人莫衷一是，自無足取。故原判決之謬誤在於「投標文件之送達」若不屬於裁處時政府採購法第50條第1項第5款的「投標文件內容」之一部分，為何同一人或同一廠商郵寄投標文件被工程會91年11月27日令第3點所禁止？如果投標文件送達屬於

裁處時政府採購法第50條第1項第5款的「投標文件內容」之一部分，則同一人或同一廠商郵寄投標文件既在禁止之列，由同一人或同一廠商親送不同廠商投標文件當然也應在禁止之列，而不應有所差別待遇。

(2) 法律解釋固包含文義解釋，但仍有目的性解釋、體系解釋等其他解釋方法，單純之文義解釋並非唯一準則，故所謂「投標文件內容有重大異常關聯」，應指從投標文件之繕寫、證明文件準備、押標金之準備一直到投標文件之送達等一系列之行為，均包含於其中。又裁處時政府採購法第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者」，其考量係各投標廠商間通常即存在假性競爭行為足以影響採購公正，自屬違反政府採購法「建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」之立法意旨，而有加以制裁處分（賦予特定法律效果）之必要。而「投標文件內容有重大異常關聯」之態樣，依整體法目的性解釋，應可認其態樣或有各廠商投標文件均由同一人繕寫，或有各廠商之押標金均由同一人出具等，情形不一而足。故考量立法目的下，其所指稱者，應就整體投標過程，從開始到結束，是否有顯係同一人或同一廠商所為之情形而影響公平性，應就投標過程之「全程」均加以規範，才能達制定政府採購法為求公平之目的，而非僅限於投標文件之「書面內容」。況若無實際之投遞文件行為，該等標案文件在未到達招標單位之情況下，該等文書紙張根本與標案無涉，縱有完全雷同，亦無所謂，故裁處時政府採購法第50條第1項第5款規定自包含投標行為，始有此規範之存在意義。

(3) 原判決既認同工程會 91 年 11 月 27 日令第 3 點例示，屬於裁處時政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款範疇，就應認同投標文書之送達亦屬於裁處時政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款所謂之「投標文件」的一部分，而文書之送達可郵寄或可專人送達，既然同一人或同一廠商郵寄已在禁止之列，同一人或同一廠商專人送達，亦應在禁止之列，原處分認定被上訴人之行為符合裁處時政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款範疇自無不當，原判決未見及此而為被上訴人勝訴之判決，自有不當。

3、訴外人大禾營造、慶通營造及被上訴人等 3 家廠商之標單文件均為同一人親送之事實，既未經兩造爭執，其投標行為均由同一人所為，自己該當裁處時政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款構成要件。政府採購法固未規定應由何人投遞標案，然同一標案中之各廠商理應處競爭地位，各廠商均戮力將投標意願及投標文件內容保持秘密並提高注意程度，以免競爭對手知悉其投標策略而降低自身得標機率，並欲排除他人使己身得標，始符常情。且無論同一人遞送投標文件或同一人郵寄投標文件，均為過去實務判決所禁止，惟被上訴人等 3 家廠商，竟均不擔心對方未將己身文件送往投標，抑或從中得知標單內容，而將該等重要文件交付競爭對手，其等行為與社會常情相悖。況被上訴人等 3 家廠商所在位置並非鄰近，被上訴人稱因偶然巧遇而由同一人順手投遞標案，實難謂可採，益難認其等間確有正常之公平、公開之競爭關係，是其等情形適用裁處時政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款，並無何反於常情之處。原判決適用法律尚有謬誤矛盾。

(二) 聲明：原判決廢棄，被上訴人在第一審之訴駁回。

01 四、本院之判斷：

02 （一）應適用的法令：

03 1、政府採購法

04 （1）第9條第1項（87年5月27日制定公布，自公布後1年施行
05 ）：「本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委
06 員會，以政務委員1人兼任主任委員。」

07 （2）裁處時第31條第2項第8款（87年5月27日制定公布，自
08 公布後1年施行）：「機關得於招標文件中規定，廠商
09 有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其
10 已發還者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有
11 影響採購公正之違反法令行為者。」

12 （3）裁處時第50條第1項（91年2月6日修正公布）：

13 「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，
14 其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予
15 該廠商：一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件
16 內容不符合招標文件之規定。三、借用或冒用他人名義
17 或證件，或以偽造、變造之文件投標。四、偽造或變造
18 投標文件。五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大
19 異常關聯者。六、第103條第1項不得參加投標或作為決
20 標對象之情形。七、其他影響採購公正之違反法令行為
21 。」

22 2、系爭採購案投標須知：

23 （1）第55點第8款：「廠商有下列情形之一者，其所繳納之
24 押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……8.其
25 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。
26 附記：主管機關認定之情形如下（行政院公共工程委員
27 會104年7月17日工程企字第10400225210號令）：……

01 (2) 有政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款
02 情形之一。」

03 (2) 第67點第4項：「機關辦理採購有下列情形之一者，得
04 依採購法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文
05 件內容有重大異常關聯者』之規定及行為事實，判斷認
06 定是否有該款情形後處理：一、投標文件內容由同一人
07 或同一廠商繕寫或備具者。二、押標金由同一人或同一
08 廠商繳納或申請退還者。三、投標標封或通知機關信函
09 號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。四、廠商地
10 址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相
11 同者。五、其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者。
12 」

13 3、工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令（下稱
14 工程會104年7月17日令）：「機關辦理採購，廠商有下列
15 情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其
16 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情
17 形，並自即日起生效：……二、有政府採購法第50條第1項
18 第3款至第5款、第7款情形之一。」

19 4、工程會91年11月27日令：「機關辦理採購有下列情形之一
20 者，得依政府採購法第50條第1項第5款『不同投標廠商間
21 之投標文件內容有重大異常關聯者』處理：一、投標文件
22 內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者。二、押標金由同
23 一人或同一廠商繳納或申請退還者。三、投標標封或通知
24 機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。四、
25 廠商地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網
26 址相同者。五、其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者
27 。」

01 (二) 原判決以裁處時政府採購法第50條第1項第5款所定「重大
02 異常關聯」之客體，縱經工程會91年11月27日令第5點以
03 解釋性行政規則補充釋示，仍應謹守母法規範意旨而僅指
04 「投標文件內容」而言，尚難擴及投標文件內容以外之其
05 他（投標）重大異常關聯情形，本件尚無裁處時政府採購
06 法第50條第1項第5款之適用，上訴人自無從依裁處時同法
07 第31條第2項第8款規定不發還押標金予上訴人為由，作為
08 其撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷之依據，固
09 非無見。然：

10 1、按政府採購法第9條第1項規定工程會係政府採購法之主管
11 機關，其基於裁處時同法第31條第2項第8款之授權，得補
12 充認定該條項第1款至第7款以外其他「有影響採購公正之
13 違反法令行為」，以為機關不予發還押標金或追繳已發還
14 押標金之法令依據。蓋隨著社會經濟之發展、交易型態之
15 演進，影響採購公正之違反法令行為勢將隨之衍生不同行
16 為態樣，立法者衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用
17 於個案之妥當性，為防止新型態違反法令行為態樣不受規
18 範之弊，乃運用前揭概括條款授權工程會得即時本於專業
19 知識，認定影響採購公正行為之具體態樣，以將新型態之
20 違反法令行為納入規範。裁處時政府採購法第31條第2項
21 第8款規定既尚待主管機關補充認定空白部分構成要件行
22 為後，方成為完整構成要件之法規範，則由該款之條文結
23 構及語意脈絡，對照政府採購法第1條所揭示該法係以「
24 建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購
25 效率與功能，確保採購品質」之立法目的以觀，堪認立法
26 者意在將經由主管機關之認定已達到「影響採購公正」程
27 度之違反法令行為，均納入該條款所定不予發還押標金之

範圍，以落實政府採購法之規範目的。而工程會業依裁處時政府採購法第31條第2項第8款之授權，以104年7月17日令認定裁處時同法第50條第1項第3款至第5款、第7款均屬於「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形，並於同日刊登於行政院公報而生效，此亦經前揭系爭採購案投標須知第55點第8款所已載明。足見工程會係欲借用裁處時政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款所定行為態樣，作為其認定「影響採購公正之違反法令行為」的具體標準。而與本件兩造爭執相關者為其中第5款之規定；倘多數具競爭關係之廠商間具有裁處時政府採購法第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，即堪認屬於影響採購公正之違反法令行為，依工程會104年7月17日令及裁處時政府採購法第31條第2項第8款規定，其所繳納之押標金自應不予發還。

- 2、原審認定裁處時政府採購法第50條第1項第5款所定「重大異常關聯」之客體僅限於「投標文件內容」而不能擴及投標文件內容以外之其他（投標）重大異常關聯情形，顯係將該款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」理解為僅能由投標文件「所記載之內容」認定有無重大異常關聯。然按法律之解釋係以文義、體系、歷史、目的、合憲解釋等方法澄清法條文字之意涵。其中文義解釋及目的解釋之操作過程，係先透過理解法律條文之文法結構，形成對法律條文語句之初步邏輯認知，繼而在條文語句上下文之脈絡中，確認該法律條文語句之可能文義範圍，再藉由規範目的所指引之方向去理解條文之正確意義，而非僅囿於法條字面文義之理解。採購案中投標廠商之

01 投標文件內容無非就是投標廠商對於採購機關所為其欲以
02 何種條件參與競標之書面意思表示。而意思表示之構成要
03 素包含「意思」及「表示」二大部分，亦即：主觀上的內
04 心意思及客觀上的外部表示行為。因此，採購案中投標廠
05 商之「投標文件內容」除投標文件所記載之內容所呈現廠
06 商之內心意思以外，其可能文義範圍亦涵蓋將投標文件內
07 容表現於外部之表示形式，包含其作成方式、發出及到達
08 方法。在確認該條文語句之可能文義範圍後，則可進一步
09 藉由規範目的所指引之方向去理解該條文之正確意義。而
10 立法者透過裁處時政府採購法第31條第2項第8款之概括規
11 定授予工程會補充認定權責，意在將經由主管機關之認定
12 已達到「影響採購公正」程度之違反法令行為，均納入該
13 條款所定不予發還押標金之範圍，以落實政府採購法「建
14 立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效
15 率與功能，確保採購品質」之規範目的；工程會基於該授
16 權以104年7月17日令認定裁處時同法第50條第1項第3款至
17 第5款、第7款均屬於「其他經主管機關認定有影響採購公
18 正之違反法令行為」之情形，係借用裁處時政府採購法第
19 50條第1項第3款至第5款、第7款所定行為態樣，作為其認
20 定「影響採購公正之違反法令行為」的具體標準等節，均
21 如前述。故裁處時政府採購法第50條第1項第5款條文之正
22 確意義，亦應在此規範目的之指引下加以理解。對照政府
23 採購法第50條之立法理由已載明該條文係詳列個別廠商所
24 投之標於何種情況下不予接受之條件，作為機關與廠商遵
25 循之基準；91年2月6日增訂裁處時同法第50條第1項第5款
26 之立法說明亦載明：「一、第1項增訂第5款，以防止假性
27 競爭行為，例如不同投標廠商間之投標文件內容筆跡相同

、押標金由同一人繳納、掛號信連號、地址相同、電話號碼相同之情形……」等語，此有該修正草案之立法院議案關係文書在卷可憑，足見該款之立法理由係因不同投標廠商間之投標文件有前揭重大異常關聯情形，即通常存在假性競爭行為而足以影響採購公正，已違反政府採購法之立法意旨，為維持政府採購之秩序及正確性，乃認有予以規制之必要。堪認該款規定實係欲藉由審查廠商已表現於外之客觀行為，判斷各廠商間有無假性競爭之情形。而多數廠商如謀議營造競爭假象，其為蒙蔽採購機關審查，勢將竭力避免在「投標文件所記載之內容」上直接記載或揭露與其他廠商具有重大異常關聯之文字內容，故倘僅將該款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」理解為僅能由投標文件「所記載之內容」認定有無重大異常關聯，而不包含投標文件內容表現於外部之表示形式，包含其作成方式、發出及到達方法，實難落實前揭防弊之規範目的。從而，原審前揭對於裁處時政府採購法第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」之解釋，並未慮及上情而囿於法條字面文義，此部分適用法令自有未恰。

3、前揭工程會91年11月27日令核係工程會本諸政府採購法中央主管機關之地位，針對裁處時同法第50條第1項第5款規定之適用所為之統一解釋，性質上屬於行政程序法第159條第2項第2款之解釋性行政規則，法院援引該函令時仍應依政府採購法之具體規定內容，探究其規範意旨，並就廠商間之競標行為情狀，依據經驗法則、論理法則及證據法則綜合判斷是否符合裁處時政府採購法第50條第1項第5款規定之假性競爭行為。而由前述裁處時政府採購法第50條

第1項第5款條文之意義，對照前揭工程會91年11月27日令之第1點至第4點所列舉屬於裁處時政府採購法第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」之情形分別為「投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者」「押標金由同一人或同一廠商繳納或申請退還者」「投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者」「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」；第5點則為「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」之概括規定等情以觀，堪認該解釋性行政規則所定前揭內容核符前述裁處時政府採購法第50條第1項第5款規定之規範意旨。其中第3點「投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者」之情形，亦係使採購機關得藉由投標文件送達方式判斷競標廠商間存在假性競爭之行為。同理，在「投標文件由同一人送達」之情形，其投標文件到達之方式顯與真正處於競爭關係之廠商間亟欲將投標文件保持秘密，以提高己身得標機率之常情有別，當屬裁處時政府採購法第50條第1項第5款遏止假性競爭行為之立法意旨所欲規範之情形無疑。

4、查被上訴人、訴外人慶通營造及大禾營造等3家廠商就系爭採購案之投標文件於案發時均由大禾營造之人員同時遞件等情，乃為原審所確定之事實，核與卷內證據相符，自可採為本判決之基礎。系爭採購案僅有3家廠商投標，其營業所在地位置各殊，且倘處於競爭關係，亦無可能不約而同，偶然將投標文件交由同一廠商所屬人員親送。上訴人基於被上訴人與訴外人間異於常規遞送投標文件方式，依工程會91年11月27日令第5點「其他顯係同一人或同一

廠商所為之情形」，認定該當於裁處時政府採購法第50條第1項第5款規定之情形，進而依工程會104年7月17日令及裁處時政府採購法第31條第2項第8款規定，作成原處分而不予發還被上訴人押標金，自有其事實上及經驗法則上之基礎，應屬有據。異議處理、申訴審議判斷均予以維持，亦無不合。而被上訴人主張：工程會91年11月27日令第5點「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」概括條款，客體應僅限於「投標文件內容」而言，「三家廠商之標單文件由同一人親送」之情形與「投標文件內容」根本毫無關係，上訴人以此為由而不予發還押標金，牴觸裁處時政府採購法第50條第1項第5款，有違法律優位原則，且係在無法律規定及授權下，增加法律所無之限制，並剝奪被上訴人等之財產權，違反法律保留原則；上訴人單以「三家廠商之標單文件由同一人親送」為由作成原處分亦違反職權調查義務云云，顯未慮及前述法律之規範意旨及上訴人認定事實所據之經驗法則與論理法則，自無可採。原判決以裁處時政府採購法第50條第1項第5款之客體僅指投標文件內容而未包含投標行為，並據以認定無工程會104年7月17日令及同法第30條第2項第8款之適用，進而撤銷原處分，即有適用法規不當之違誤。上訴人指摘原判決違背法令，應屬可採。

（三）綜上所述，原判決適用法令既有上開違誤，且影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由，自應由本院將原判決廢棄。又依原審確定且已臻明確之事實，被上訴人確有前述工程會91年11月27日令第5點及裁處時政府採購法第50條第1項第5款之假性競爭行為，原處分依工程會104年7月17日令及同法第30條第2項第8款不予

發還押標金，並無違誤；異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不合。被上訴人起訴主張原處分違法，訴請撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷，並請求上訴人返還押標金380,000元，為無理由。爰依行政訴訟法第236條之2第3項準用同法第259條第1款規定，由本院自為判決，並駁回被上訴人在第一審之訴。

五、結論：上訴為有理由，廢棄原判決並自為判決駁回被上訴人在第一審之訴。

中華民國 109 年 9 月 11 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中華民國 109 年 9 月 11 日

書記官 林 幸 怡