高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

民國110年7月6日辯論終結

原　　告　典客企業有限公司

代　表　人　謝蔡月圓

訴訟代理人　楊嘉馹　律師

被　　告　國防部軍備局生產製造中心第二0五廠

代　表　人　林正雄

訴訟代理人　黃詮貴

　　張博勝

　　楊譜諺　律師

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109年7月24日訴字第1090112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

一、爭訟概要：

（一）被告於民國106年4月28日公告辦理「吸震片12,000組」採購案（下稱系爭採購案）第1次公開招標；106年5月10日開標時因僅原告投標，未達法定3家以上合格廠商投標而流標。被告乃於106年5月11日公告辦理系爭採購案第2次公開招標；同年5月17日開標時，因報價最低之原告經3次減價後仍逾底價而廢標。被告乃於106年5月18日公告辦理系爭採購案第3次公開招標，同年5月24日開標時，因僅原告投標，經原告減價後，被告決標予原告，並於同年月25

日公告決標。

（二）嗣被告參酌臺灣橋頭地方檢察署（下稱橋頭地檢署）檢察官108年度偵字第1770號、第5943號起訴書（下稱系爭起訴書）及行政院公共工程委員會（下稱工程會）108年12月30日工程訴字第1081102604號函附申訴審議判斷書所載內容調查後認定原告投標文件有政府採購法第31條第2項第1款所定情形，遂以109年2月10日備二五物字第1090000738號函（下稱原處分）向原告追繳第2次招標之押標金新臺幣（下同）284,400元及第3次招標之押標金280,800元。原告不服，提出異議。被告以109年3月20日備二五物字第1090001660號函（下稱被告109年3月20日函）覆除維持原處分所認定其有政府採購法第31條第2項第1款所定情形外，並認原告亦有行為時同法第31條第2項第8款所定情形。原告仍表不服，再次提出異議。被告乃以109年4月9日備二五物字第1090002059號函（下稱異議處理結果）維持原處分。原告不服而向工程會提起申訴，遭工程會駁回後，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、被告追繳系爭採購案第2次招標之押標金284,400元部分：

（1）系爭起訴書僅指出第1次開標因不足3家流標、第2次超底價廢標，第3次減價得標原告有違反投標須知相關原產地規定，並未認定第1次及第2次招標有違反投標須知或借標行為，被告不能據以追繳第2次押標金。申訴審議判斷將起訴書內容斷章取義，認為符合借標行為，更屬無據。本件僅原告投標且以自己名義投標，並無容許攻衛股份有限公司（下稱攻衛公司）借用本人名義或證

件投標之行為，原告自行投標及生產製作產品，不符借標要件。而原告與攻衛公司有互相投資情形，股東間或公司間互相支援，並非容許他人借用本人名義或證件投標。況系爭起訴書所引謝日新之母為原告負責人，因謝日新為公務員，無法專責公司業務，申訴審議判斷僅以其證詞即認為借標，但股東楊春海協助謝日新之母處理相關公司業務，帳務或其相關人員張家豪協助送貨，或委由股東楊春海處理相關投標事件，不構成借標。蓋構成要件是容許他人借用本人名義或證件投標，跟委任誰送貨無關。原告仍以自己名義投標，只是協助處理人員為股東。而股東可能身兼其他公司如攻衛公司股東，應不構成借標，遑論起訴書均未曾論及有何證據證明楊春海藉原告投標。況謝日新以其母名義設立登記，若非經其同意及投資，不可能以其母名義經營公司。且原告是向攻衛公司購買原料加工及製成產品，互相支援更屬必然。一般借用都是無自己公司或執照，但攻衛公司有自己公司及執照，並無借用必要。是否符合借用他人名義或執照，仍待法院判決；被告或申訴審議判斷僅以楊春海或他人陳述或自白，將起訴書事實及理由斷章取義，即認定原告符合借標並追繳押標金，違背法令。

（2）被告抗辯楊春海為原告之實際負責人，更足證無借標行為，其追繳押標金顯無理由：

A.被告抗辯以系爭起訴書為據，但起訴書事實一即指出：「楊春海係攻衛股份有限公司……、典客企業有限公司。……實際負責人」足證楊春海即為原告實際負責人，並無借標問題。被告於其他相關押標金訴訟（本院109年度訴字第348號、第356號、第357號）或停權撤銷訴

訟（本院109年度訴字第73號）均抗辯原告實際負責人為楊春海，並均以起訴書事實認定；但於本件卻改稱原告是謝日新百分百出資，等於否認楊春海為實際負責人，前後理由矛盾。再者，起訴書事實及理由均認楊春海為原告之實際負責人，而未陳述原告有借標予楊春海之行為，更佐被告認定成立借標並無理由。

B.原告之名義負責人為謝蔡月圓，即謝日新之母；謝日新108年2月20日調查筆錄表示：「99年間楊春海邀其成立典客公司，要我出資……典客實際營運事務，……都是楊春海在處理。……之前每年過年前夕，楊春海會分紅利10萬，……今年因為公司比較賺錢，楊春海分了80萬紅利給我。」「我於99年間，也因楊春海的邀請出資攻衛公司，當時出資60萬元」等語，楊春海及謝日新均互有投資原告及攻衛公司，且每年由原告分取紅利；被告既認楊春海為原告之實際負責人，且確實有經營行為，則被告稱楊春海借用原告名義投標為借標行為云云，顯屬謬誤。

C.工程會98年1月19日工程企字第09800007980號函釋認為完全相互持股公司或其他種類關係企業非政府採購法第50條第1項第5款「異常關聯」。遑論如被告或起訴書所稱楊春海既為原告之投資者或實際負責人，其以原告名義或證件參與投標，更無構成借用名義或證件借標之事實，因實際經營者投標，並非借標。故被告認定原告第2次及第3次因原告借標而追繳押標金，均無理由。

2、被告追繳系爭採購案第3次招標之押標金280,800元部分：

（1）原告第3次投標仍以自己名義投標，並無借標行為，系爭起訴書亦未認定有借標行為，原告與楊春海有股東及

投資關係，不符借標行為，故無行為時政府採購法第31條第2項第8款之適用。

（2）有關原告有無同法第31條第2項第1款「以偽造、變造之文件投標」行為部分：

A.被告無非係以原告於「廠商投標報價單」中，在「投標標的原產地（敘明國家或地區）」欄位填寫「臺灣」，認定原告有偽造變造投標文件；並以系爭採購案之採購計畫清單備註第22點規定：「其他：……（2）本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應（財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準）。」及進口貨物原產地認定標準第3條、第5條、第7條第1項、第3項為據，認為原告提供之產品非在臺灣生產，僅係簡單切割，不符實質轉型，故有偽造廠商投標報價單云云。

B.然原告確實是在臺灣加工製造成品，故產地記載臺灣，並未偽造投標文件。即便原料來自中國大陸，但契約並未限制原料來源不能自中國大陸進口；且原產地有爭議，僅為課稅或履約問題，遑論是向被告認可之攻衛公司進貨，根本無偽造投標文件之可能。被告於另案工程會108年12月20日訴字第1070457號申訴審議判斷，從未援引進口貨物原產地認定標準，即明其對原產地之認定顯是事後辯稱契約之認定，不足採信。橋頭地檢署亦未援引前開原產地認定標準判斷。故所謂原產地「財物」之認定，究竟係指「原料」還是「成品」，尚有可議。原告不否認原料是來自中國大陸，但原告確實在臺灣加工製造該產品，被告也不否認，辯稱原告僅簡單切割。對何謂簡單切割或複雜切割雖因法條認定有所爭議，但原

告當時所提供之財物，確實是在臺灣加工製造為成品，故於廠商投標報價單投標標的原產地記載「臺灣」，並無偽造投標文件可言。至於是否符合進口貨物原產地認定標準即便有爭議，是課稅標準或品質或履約問題，與偽造變造無關，亦與有權製作或無權製作之規範無關。原告客觀上在臺灣加工製造成品交貨，並非直接從中國大陸進口成品，更無故意或過失偽造之情事。系爭起訴書亦未判斷有無違反進口貨物原產地認定標準，故原處分及申訴審議判斷援引該起訴書且斷章取義上開規定，認定原告偽造「廠商投標報價單」，應有違誤。

C.進口貨物原產地認定標準第1條載明是依關稅法第28條第2項訂定，應為關稅課稅之標準，並非針對被告所謂採購契約原產地標準而設，本件非因進口貨物原產地認定課稅產生爭議，不應援引該進口貨物原產地認定標準為認定。關稅法第28條規定均針對進口貨物，僅涉及進口關稅優惠與否，與系爭採購案認定「財物」之原產地是否為中國大陸無關，並非系爭採購案「財物」原產地之認定依據。原處分及申訴審議判斷，以課稅標準來認定系爭財物之原產地，適用法規錯誤。

D.退步言之，倘如原處分及申訴審議判斷所稱依進口貨物原產地認定標準第5條及第7條規定，而認原告僅為簡易切割，不得作為原地實質轉型依據。然原告之產品係經嚴密加溫及加壓過程，並非簡單裁切，仍符合實質轉型標準，可認定成品在臺灣生產。故原告於「廠商投標報價單」就系爭採購案投標標的之原產地填寫「臺灣」，並無偽造投標文件可言：

（A）依進口貨物原產地認定標準第7條規定，本件原料加

工製造，從原料無論聚乙烯或聚氨酯，已變成防彈吸震片，製造後如依海關進口稅則，前6位碼號列相異，已實質轉型。以進口原料價格，加上製程及加工，所產生實質轉型價值，出售予被告，附加價值率已超過百分之35，符合實質轉型規定，原產地應認定在臺灣。

（B）系爭吸震片原料必須在特別設定一定溫度及時間加溫（此部分為商業機密），讓其原材料進行反應，讓原化學及物理性完全改變，讓原本硬度高不適合人體穿著使用，吸震效果差，經過特別設定之高溫及時間蒸熱產生化學反應，變成較柔軟且具高強度力的吸震材料，讓原本物理及化學性產生變異。事後再以特定壓力機加壓（也要設定一定加壓力值，此為商業機密），讓產品不變型；產品定型後，對於軍方要求的產品再次加壓切割（壓力設定值也是商業機密），才完成產品製造。並非僅簡單加工切割，而是經嚴密製造過程。原告所交付之貨品是在臺灣完成重要製程，物理及化學性質都已經變化，屬實質轉型，故原產地為臺灣。原處分及申訴審議判斷認定僅簡易切割，顯屬誤會。

（C）況若僅簡單切割，為何被告迄今仍找不到與原告同品質之廠商？甚至現在以限制性招標方式，將吸震片決標予國立中山科學研究院（下稱中科院）製造，並且還降規，包括中科院製造厚度變厚，吸震效果不佳，對於低溫及永久變形率亦無規範，應該容易變型；連材質規格也不敢明定為「聚氨酯」或「聚乙烯」；且被告吸震片開發始末及改進作為報告

內容記載：「二、改進作為：……，另後續將規格所定材質『複合聚氨酯發泡材料（PU）』列為參考用。」被告卻於另案指摘原告所交付之貨品不符系爭採購案所定「聚乙烯」而有偽造文件或材料不符情事，足證原告所交付之貨品均符合被告所要求之品質及效能，與被告事後規範之「聚氨酯」同材質。原告交付予被告之貨品明顯優於原定材質「聚乙烯」。

E.被告辯稱其送驗與原告送驗樣品外觀並無差異，產品均在大陸加工製造云云：原告提出原證七是在臺加工製造加壓、加溫，為符合被告契約訂製切割特殊模具，而參被告所提出台灣檢驗科技股份有限公司（下稱SGS）檢驗，均為加溫、加壓及切割成型之樣品，與其所提原告要求大陸微譜檢驗單位送出檢驗顯然不一，遑論原告送檢驗當然送一樣成品，故被告以此辯稱原產地在大陸加工製造云云，並不可採。

F.有關被告所提乙證15稱楊春海與大陸簡訊對話，可證原告採購原料時即知並未以PE作為原料，或PU比較便宜，被告更稱加壓、加溫均在大陸完成，也有裁割特定形狀，故稱加壓加溫及切割均在大陸，與其所提證據不符：

（A）上開簡訊對話是本案發生爭議，原告向工程會申訴後之事實，並非發生在採購前，因工程會要求檢驗有無PE成分，但均無法找到鑑定主要成分以外，能鑑定百分比之機構。因兩造契約未約定成分比例，原告申訴時主張如驗出0.001成分就符合契約，故楊春海才會詢問原廠進口商。被告卻斷章取義認係採購時對話，不符事實。由乙證15對話內容：「我們

之前已交貨6萬3千組已經交貨的，那個裡面應該也可以驗出0.001一點點也可以，應該有吧？」即證明是63,000組已交貨後之對話，並非採購時。且楊春海是因工程會爭議後，詢問原廠吸震片有無PE成分，可否加成分，看能否檢驗出，並看功能是否改變，可證其不知吸震片材質，因是原廠廠商告知。至於PU價格部分，楊春海還問純PU比較貴嗎？原廠廠商回稱比較便宜，顯然其不知PU或PE價格便宜，但被告卻執此認定原告用便宜PU供貨，顯不實在。至所謂加溫及加壓切割部分，只是楊春海希望　加一點PE測試結果，而原廠要開成以前形狀，就是整塊的，再切割幾塊給楊春海測試，但被告卻執之認定所有加溫及切割都在大陸完成，顯屬斷章取義。

（B）該簡訊對話中，大陸廠商稱原料未泡時液體可以檢驗出PE，但被告並未提出，蓋原廠會訂立複合聚乙烯發泡材料有其商業秘密目的，但可證當時液體可以驗出有PE成分。

（C）被告提出相關資料辯稱原告從中國大陸進口吸震墊組數為13,700組，而被告得標購案數量分別為1,700組及本案12,000組，合計13,700組等語，不論屬實與否，但可證原告進口時均未切割，是整片原料進口，亦可證被告所辯在大陸及切割成條狀，未在臺灣加溫、加壓及切割云云，與其所提證據不符。

G.被告抗辯PE比PU好，當時設定規格就是PE材質，並提出乙證5為據。但由被告承辦人員在法務部調查局（下稱調查局）及偵查供述可知當時根本未設定所謂PE及PU規格，就是訪商後，依楊春海提供吸震片測試符合需求，

詢問楊春海材質，即訂出「聚乙烯發泡材料」規格。故被告辯稱其要求是PE材質，非PU材質云云，應為不實，當時被告測試符合功能的吸震片就是楊春海所提供吸震片PU，非PE材質：

（A）由被告人員張瑞哲108年4月15日調查筆錄之供述，足證張瑞哲是直接以楊春海提供之吸震片訂立規格。而該規格原廠為聚乙烯發泡材料，楊春海如實告知，被告人員就直接依據該吸震片律定「聚乙烯發泡材料」辦理採購，故該吸震片材料始終為PU材質，被告亦以此為招標材質，僅為律定名稱不同。被告所辯渠等單位經過嚴密測試或依據PE材質特立本案需求規格，或國立成功大學（下稱成大）鑑定回函PE才符合其需求云云，均屬謊言。

（B）依被告人員鄧清祥108年2月20日調查筆錄供述，被告是直接以楊春海或原告提供吸震片規格訂立「聚乙烯發泡材料」，故該吸震片材料始終為PU材質，僅為律定名稱不同，所以被告辯稱PE才符合其規格或成大鑑定回函PE才符合其需求云云，均屬不實。

3、原處分及申訴審議判斷認原告涉及政府採購法第87條第3項之行為，無非係以系爭起訴書為據，但行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任。再者，行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束，處分機關如僅以起訴書為其認定受處分人違規之事實，而未就上開文書所憑證據為評價，此種事實認定即有違論理法則，不足維持應予撤銷（臺北高等行政法院103年度訴字第1235號判決意旨參照）。原處分及申訴審議判斷僅以系爭起訴書為據，或依最高行政法院108年度判字第284號判決非以法院判決有

罪為據，認為追繳押標金有理由，顯屬速斷。又參最高行政法院100年度判字第652號、101年度判字第636號、102年度判字第116號、第179號判決意旨，亦是針對有無圍標或追繳押標金案件所為判決，其重點在被告及工程會不能僅以起訴書為據或以部分刑案被告自白為據，而未實質調查判斷即認為借標或追繳押標金有理由。故原處分、申訴審議判斷違反前述最高行政法院判決意旨及論理法則。被告僅以系爭起訴書為據，率認原告有行為時政府採購法第31條第2項第1款及第8款情形而追繳押標金，並不足採。

（二）聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告於系爭採購案公開招標時，明知用以履約之採購標的係自中國大陸進口，竟於第2次及第3次投標之「廠商投標報價單」上之「原產地（敘明國家或地區）」欄位填載「臺灣」，且在「材質保證書」上填載「材質：複合聚乙烯發泡材料」及「出廠證明書」擔保貨品符合系爭採購案之規格乙節顯然不實，該當行為時政府採購法第31條第2項第1款「以偽造變造之文件投標」情形，故被告依行為時政府採購法第31條第2項第1款規定，以原處分通知向原告追繳第2次及第3次投標之押標金，應屬有據：

（1）原告履約交付商品之原產地確係中國大陸：

A.被告前於106年2月招標「吸震片1,700組(JE06170P)」得標廠商亦為原告。當時原告曾出具出廠證明書證明其供貨之吸震片係由「伊頓有限公司」（下稱伊頓公司）出廠，品牌名稱為「DXpro」，該品牌名稱，亦與原告於系爭採購案履約提供之材質保證書及出廠證明書（規

格編號：JE06238P200；出貨組數分別為2,000組、5,000組、5,000組，合計12,000組）所記載品牌名稱相同，擔保其材質為「複合聚乙烯發泡材料」。然依臺灣橋頭地方法院108年度訴字第218號違反政府採購法等案件卷宗資料可知，「吸震片1,700組」與系爭採購案「吸震片12,000組」合計13,700組，實際上係由原告自行向大陸地區廠商「張朝甫」悉數採購，而並非由伊頓公司出廠，採購當時出口報單以及發票之貨品名稱均記載為「Sheets and strip of polyurethane（即聚氨酯）」，足見原告供貨品項均自大陸地區進口，是原告所交付予被告作為系爭採購案履約標的之吸震片，原產地顯係中國大陸，而非「廠商投標報價單」上所載臺灣。其竟製作虛偽不實證明書蒙蔽招標機關，導致系爭採購案因而驗收合格。以上亦足證原告於「材質保證書」關於吸震片材質之記載，顯非實在。

B.前開進口報單記載涉及國別欄位包括第10欄「裝貨港名稱/代碼」記載「CNSZX」係指中國大陸廣東深圳、第31欄「賣方國家代碼」記載「CN」係指中國大陸以及第36欄「生產國別」記載「CHINA-CN」係指中國大陸，以上三欄位所代表的意義雖非相同，但皆可證明來源貨物裝貨港、賣方以及原產地均為中國大陸。復由被告將系爭採購案之吸震片送請SGS試驗，與原告自行送驗SGS檢附試驗照片，可知吸震片之外觀一致；該吸震片亦與原告自行提供中國大陸地區供應商送驗之「樣品外觀照片」並無差異，足證原告於大陸地區進口後，僅進行簡單之切割或簡易組裝等作業後。原告所交付履約財物之原產地確係中國大陸。

（2）況依橋頭地檢署109年3月12日提出補充理由書及楊春海與大陸地區供貨商WeChat軟體對話內容，亦足證原告所交付履約財物之原產地確係中國大陸：

A.由上開軟體對話可知：購置吸震片時並未要求以PE做為原料（截圖第2頁），純PU會比較便宜（截圖第5頁），且該吸震片訂購自大陸地區，不論自原料合成、加溫測試等均在大陸地區由深圳廠商完成（截圖第7頁），且也有初步裁切特定形狀（截圖第3頁、第8頁），足證原告主張進口吸震片原料，經其加溫、加壓、裁剪、成形質變，不可採信。

B.楊春海明知本案全PU材質吸震片中不可能驗出PE成分，卻於被告調查本案過程中，要求大陸廠商另行製作含有PE粉之吸震片另供後續檢驗，並請大陸廠商將不含任何PE成分之吸震片送至大陸地區「微譜技術」測試，要求檢驗報告載明「樣品含有和聚乙烯（PE）相同之元素碳（C）、（H）」字樣，足證本案吸震片並無任何PE成分之事實。

C.楊春海與張朝甫討論對話略以：「張：另我加了PE的片材明天會拿到結果」「張：那我這邊要不要安排去檢測」「楊：都測試一下，感謝您」「楊：不加PE的也測一下」「楊：Eaton Co., Ltd（即伊頓公司）」「張：楊總，報告元旦左右就會出來」等語，與乙證14記載「委託單位Eaton Co.,Ltd」、報告「完成日期：0000-00-00」乙節相符，足見送至大陸地區「微譜技術」測試報告內容，恐有造假之虞。

D.楊春海與張朝甫討論對話略以：「張：現在的報告是用我們之前出貨的材料去做的檢測」等語，而由大陸供貨

商將其供貨商品提供亦與原告自行提供中國大陸地區供應商送驗之「樣品外觀照片」並無差異，足證原告於大陸地區進口後，僅進行簡單之切割或簡易組裝等作業後，原告所交付履約財物之原產地確係中國大陸。

(3)系爭採購案商品係產自中國大陸，原告於「廠商投標報單」上「原產地（敘明國家或地區）」欄填載「臺灣」，顯然虛偽不實：

A.系爭採購案採購計畫清單（18）備註第22點（2）已載明：「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應（財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準。」原告於系爭採購案公開招標時（含第2次招標及第3次招標），明知用以履約之採購標的係自中國大陸進口，竟於「廠商投標報價單」上「原產地（敘明國家或地區）」欄填載「臺灣」，該當行為時政府採購法第31條第2項第1款。

B.原告明知系爭採購案之履約標的吸震片係中國大陸製造，原告僅係進口、進行簡單之切割或簡易之接合、裝配或組裝等加工作業後，即出貨予被告作為履約標的，業經橋頭地檢署起訴認定在案。是原告所交付予被告作為系爭採購案履約標的之吸震片，原產地係中國大陸，而非「廠商投標報價單」上所載臺灣，該當行為時政府採購法第31條第2項第1款追繳押標金要件。

C.系爭採購案採購計畫清單（18）備註第22點（2）已載明：「……財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準。」理應為原告參與投標、與被告締約時所知悉；上開條款並未違反法律強制規定或公序良俗，既為兩造意思表示合致而為採購契約內容，原告自不能事後爭執前開

原產地認定標準於本案之適用。

D.系爭採購案之產品規格，明訂所需材質為「複合聚乙烯發泡材料」，而原告於交貨時亦出具「材質保證書」以及「出廠證明書」擔保貨品符合系爭採購案之規格，原告自應擔保其所出貨吸震片本體之材質為「複合聚乙烯發泡材料」。然本件「吸震片12,000組」係由原告向大陸地區廠商「張朝甫」悉數採購，自無可能由伊頓公司出貨，原告出具出廠證明書證明其供貨之吸震片係由伊頓公司出廠，品牌名稱為「DXpro」云云，顯係為誤導招標機關產品原產地來源非中國大陸之手段。

(4)原告雖主張：由於吸震片係在臺灣加工，縱原產地之認定係依進口貨物原產地認定標準第7條規定，應足認吸震片之原產地為臺灣云云。然進口貨物原產地認定標準第7條第2項屬同標準第7條第1項之消極要件。詳言之，苟貨物有該標準第7條第2項所定5款情形之一者，即不得認為合於同標準第7條第1項實質轉型要件，而無從依同標準第5條第2款認定原產地，斯時即應回歸同標準第5條第1款而為原產地之認定。姑不論原告對進口自中國大陸之吸震片的加工行為是否已達進口貨物原產地認定標準第7條所稱「所產生之貨物與原材料歸屬之海關進口稅則前6位碼號列相異」或「完成重要製程或附加價值率超過百分之35以上」，苟原告執意為上開主張，應自負舉證之責。原告之加工行為僅屬「以手工進行簡易之接合、裝配或組裝等加工作業」，依進口貨物原產地認定標準第7條第2項第4款規定，不得為有同條前項實質轉型之認定。是原告交付貨品之原產地認定，仍應依進口貨物原產地認定標準第5條第1款，以中國大陸為原

產地。既該吸震片原產地為中國大陸，則顯與原告於投標時於「廠商投標報價單」上原產地之記載有間，原告確以偽造、變造等虛偽不實文件參與投標。

(5)原告雖主張：其歷來交付財物雖屬「聚氨脂」均符合採購需求云云。然依成大化學工程學系函覆調查局臺南市調處之說明：「……五、如圖一、二、三所示，PU與PE化學結構上差異甚大，……七、如說明一、二所提，聚胺酯與聚乙烯在結構以及物性上存在有巨大的差異。……」另依財團法人塑膠工業技術發展中心及高雄科技大學化學工程與材料工程系教授提供之說明，可知被告就吸震片基於環保（可回收）、抗靜電性（確定彈藥攜帶安全）、抗老化（耐久）、抗酸鹼性以及防水性（防汗侵蝕）等因素，採取PE作為防護背心之吸震墊，此乃被告採購之考量。原告提供材質與採購要求有異，竟主張其功能品質較優，復提供虛偽「材質保證書」並製作虛偽不實廠商投標報價單主張產地來自臺灣，明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，已達情節重大之程度，被告通知追繳押標金，與比例原則無違。

(6)就原證7之加工製造歷程及照片部分：該加工製造歷程及照片乃訴訟中提出，被告否認其真正。而依楊春海於刑事案件中108年2月20日、同年3月25日及同年5月1日調查局筆錄所述：吸震片係向中國大陸深圳市堯甫運動防護用品有限公司（下稱堯甫公司）張朝甫進貨，進口聚氨甲基酸乙脂（PU）交貨被告，不知道被告是否知情、自己出具伊頓公司出廠證明書及原告保證書，被告購買吸震片為5件1組（含前後抗彈板、雙肩及腰靠）即其向中國大陸張朝甫進口5件式吸震墊組等語；且觀諸原

告進口數量與採購數量完全一致，足見原告僅係進口、進行簡單之切割或簡易之接合、裝配或組裝等加工作業後，即出貨予被告作為履約標的，系爭採購案之履約標的確係中國大陸製造。

（7）就原證8中科院決標資料部分：原告主張被告嗣後均以「聚氨酯」招標吸震片乙節，顯與事實不符，被告亦予否認。因被告基於採購案履約不實的前車之鑑，為避免類案再生，委請中科院委製生產吸震片。而關於由中科院協議委制品項，於協議中並未載明指定材質為「聚氨酯」，且中科院提供吸震片產品規格為「205-M」材質，經送驗為「乙烯－丁烯／苯乙烯共聚物（SEBS）」。足見原告主張被告嗣後均以「聚氨酯」材質招標吸震片，聚氨酯更優於聚乙烯云云，實屬無據。

（8）就原證9與中科院比較表部分：原證9乃原告自行製作，被告否認。由中科院委制品項，無論材質、厚度、吸震要求等均優於原採購材質，有採購需求說明可憑（見乙證11），足見原告主張其所供應之「聚氨酯」優於中科院委製材質（SEBS）云云，實屬無據。且依楊春海上述調查筆錄可知其所供應軍方之材質，完全係大陸地區張朝甫所述，其於供貨前也不確定材質為何，如何稱優於軍方採購所需？

（9）就原證10「吸震片開發始末及改進作為報告」部分：被告內部文件浮水印載有列印人員「身分證字號」等，原告提供上開文件資料，無法辨識浮水印資料，其真實性即有疑義。又經檢視被告內部文件，查無上開文件，故被告否認其真正。

2、原告之實際負責人為楊春海，系爭採購案之投標、決定投

標底價，乃至履約等，均為楊春海實質掌控。形同原告暨其名義負責人容許楊春海以原告名義及證件參與系爭採購案之投標，屬行為時政府採購法第31條第2項第8款所稱「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」：

(1)系爭起訴書犯罪事實欄記載：「一、楊春海係攻衛股份有限公司……、典客企業有限公司……及伊頓有限公司……實際負責人，……」細譯上開起訴書證據清單及待證事實欄可知：依楊春海調詢及偵訊中之供述內容，得證其為典客公司之實際負責人。津銀企業有限公司名義上負責人黃婉萍於調詢及偵訊中，供稱楊春海為攻衛公司及原告實際負責人。攻衛公司員工張家豪於調詢及偵訊中供述，攻衛公司與原告設址相同，且兩者採購組及標案組人員組成相同。謝日新於調詢及偵訊中供述內容略為：「1、……典客公司實際營運處所在高雄市○○區○○路○○○○○○○○號（註：應為鳳仁路287之48號之誤繕），由楊春海經營管理，亦經營攻衛公司，典客公司印章、主要收支帳戶由攻衛公司保管，……『吸震片12,000組』案參標均由被告楊春海決定投標及底價，履約亦由楊春海或攻衛公司員工張家豪處理，……」再依「系爭採購案之標案資料可知，原告於本採購案3次參標，均由攻衛公司員工張家豪寄件、出席開標，履約過程中3次交貨，亦均由張家豪出面。被告以上揭檢調單位經合法專業偵查所得證據、檢察機關秉其執行公務之法律專業判斷而為起訴之偵查結果，以及被告將上揭證據與內部留存招標資料相互勾稽之結果，認楊春海確能掌控原告經營行為，進而實質決定原告是否參與系爭採購案投標。原告暨其代表人容許楊春海隱身於幕後，並遵

循楊春海之指示參與系爭採購案投標之客觀情狀，自屬「容許他人借用本人名義或證件參加投標」，而該當行為時政府採購法第31條第2項第8款所稱「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，被告依該條規定向原告追繳第2次招標及第3次招標之押標金，於法有據。

(2)原告主張：第2次招標及第3次招標並無陪標之情，更舉最高行政法院105年度判字第600號判決，認本件非屬「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情形云云。惟楊春海為原告之實質負責人，依最高行政法院104年度判字第46號判決意旨，楊春海使原告參與系爭採購案投標，自屬「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情形。原告固引最高行政法院105年度判字第600號判決為據，稱本件無「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情形；然該判決旨在區辨「陪標」與「出借名義（或證件）投標」兩者異同，且未論及陪標或出借名義廠商間，是否有實際負責人相同之情形，自不得比附援引。

(3)原告主張：系爭起訴書所載楊春海為原告實際負責人與事實不符，起訴書僅憑證人證詞遽認借標顯無理由，且攻衛公司自有執照，何須借用他人名義云云。惟被告認定楊春海為原告之實際負責人，以及楊春海有借原告名義參與系爭採購案標案之理由，除參酌系爭起訴書外，尚覺察系爭採購案標案資料顯示本採購案自參標起至履約止，均由攻衛公司員工張家豪處理一切標案相關事宜。是被告認定楊春海有借原告名義參標，並非空穴來風。至攻衛公司是否有執照而符合投標資格，與原告是否

構成「容許他人借用本人名義或證件參加投標」無涉。

3、原告主張：原處分認定其有借標而有「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」及「以偽造、變造之文件投標」之情形，僅以系爭起訴書為據而未依職權調查事證云云，顯屬無據：

（1）原處分固援引系爭起訴書為處分作成之依據，然被告並未以該起訴書作唯一處分事實內容之依據，尚參酌工程會108年12月30日工程訴字第1081102604號函附申訴審議判斷書所載內容。系爭起訴書所載犯罪事實之發現，肇於被告接獲檢舉，覺察系爭採購案標的吸震片材質有異，經送檢驗結果顯示吸震片材質與採購契約所約定之材質有間，且與原告所出具之保證書內容不符，嗣經檢調機關深入調查，始揭弊端。被告早於系爭起訴書存在前，即已發覺系爭採購案非比尋常，並進行相關調查。再者，被告雖有行政調查權，然較諸檢調單位之司法調查權，欠缺強制處分權力，難以強制相關人等到場說明，取得證詞或涉案人供述不易。系爭起訴書於108年6月作成後，經被告參酌犯罪事實欄所載內容、證據清單所列各項證據及證據內容，以及被告留存系爭採購案標案卷證，相互勾稽始作成原處分事實認定。

（2）原告固引最高行政法院100年度判字第652號、101年度判字第636號、102年度判字第116號、第179號判決意旨，主張不得以起訴書作唯一形成原處分之依據。然被告並非徒憑系爭起訴書所載內容作成原處分，原告所引用上揭最高行政法院裁判意旨均係用以指摘「下級行政法院」未依職權調查證據，遽以系爭起訴書、不起訴、緩起訴處分書或刑事法院判決而為事實認定，指摘主體並

非行政機關。是原告上開主張引喻失義。被告既已就系爭起訴書所載事實、證據詳為斟酌，同時盡己所能調查可得之證據，非僅以該起訴書為原處分作成之唯一憑據。被告已盡調查義務，原告上開指摘顯無可採。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告作成原處分向原告追繳系爭採購案第2次招標及第3次招標之押標金，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告106年4月28日、同年5月11、同年5月18日公開招標公告（見申訴卷第23頁至第45頁）、106年5月10日流標紀錄（見申訴卷第92頁至第94頁）、106年5月17日廢標紀錄（見申訴卷第102頁至第104頁）、106年5月24日決標紀錄（見申訴卷第108頁至第110頁）、決標公告（見申訴卷第47頁至第51頁）、系爭起訴書（見原處分卷第91頁至第109頁）、原處分（見本院卷1第61頁至第62頁）、被告109年3月20日函（見本院卷1第63頁至第64頁）、異議處理結果（見本院卷1第65頁至第66頁）及申訴審議判斷（見本院卷1第25頁至第56頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用的法令：

1、行為時政府採購法第31條第2項第1款、第8款：「機關得於招標文件中規定，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：一、以偽造、變造之文件投標。……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。」

2、行為時政府採購法第87條第3項：「以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處5年

以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。」

3、行為時政府採購法第92條：「廠商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該廠商亦科以該條之罰金。」

（三）原告就系爭採購案該當行為時政府採購法第31條第2項第1款所定「以偽造、變造之文件投標」之情形，被告以原處分向原告追繳系爭採購案第2次及第3次招標之押標金，並無違誤：

1、按政府採購法第1條明定其立法目的在於建立政府採購制度，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。次按「機關得於招標文件中規定，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：一、以偽造、變造之文件投標。」行為時政府採購法第31條第2項第1款定有明文。而政府採購法規定之用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因彼此規範目的尚非完全一致，自不能逕作完全相同之解釋；倘廠商有「以偽造、變造之文件投標」之情事，即與政府採購法之立法宗旨有所違背。準此，前揭行為時政府採購法第31條第2項第1款所謂「偽造、變造投標文件」，尚不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，蓋無論有權抑或無權製作文件者自行偽造、變造投標文件內容，或廠商製作不實文件之情形，均明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保。

2、查被告就系爭採購案已依前揭行為時政府採購法第31條第2項規定在財物、勞務採購投標須知第31點第1款載明：「廠商有下列第（一）至（八）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（未規定須繳納

押標金之採購案不適用）：（一）以偽造、變造之文件投標。」（見申訴卷第118頁）且在系爭採購案採購計畫清單備註第22點亦載明：「其他：……（2）本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應（財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準）。」（見申訴卷第97頁至第98頁）而原告先後於106年5月15日參與被告辦理之系爭採購案第2次公開招標及同年月23日參與被告辦理之系爭採購案第3次公開招標時均於「廠商投標報價單」上「投標標的原產地（敘明國家或地區）」之欄位填載臺灣，嗣於106年5月24日得標，並於履約時出具「材質保證書」上填載「材質：複合聚乙烯發泡材料」，以及伊頓公司「出廠證明書」，內容登載原告分別向伊頓公司購買2,000組、5,000組及5,000組吸震片、品牌「DX-pro」，並擔保貨品符合系爭採購案之規格等情，則有原告106年5月15日及同年月23日廠商投標報價單（見申訴卷第106頁、第112頁）、被告106年5月24日決標紀錄（見申訴卷第108頁至第110頁）、原告材質保證書及出廠證明書（見本院卷1第195頁至第205頁）附卷可稽。然觀諸原告之股東謝日新於108年2月20日調查筆錄供稱：「（問：你與典客企業有限公司〈下稱典客公司〉關係為何？）答：典客公司的登記負責人是我媽媽謝蔡月圓，我本人沒有在典客公司從事任何業務。」「問：謝蔡月圓是否為典客公司實際負責人？謝蔡月圓有無在典客公司從事任何業務？）答：不是的，謝蔡月圓沒有在典客公司從事何業務，她平時都住在我的戶籍地屏東市○○巷000號，擔任家管，沒有在外從事任何工作。（問：典客公司實際負責人為何人？登記及實際營運處所為何？）答：典客公司實際負責人為

楊春海……」「（問：典客公司參標軍備局205廠106年辦理『吸震片1,700組』、『吸震片12,000組』標案，是否均由楊春海決定投標及決定投標底價？）答：應該是。（問：上開2標案履約及交貨請款過程為何？）答：這個我不清楚。我沒有在管這個，我也沒有參與典客公司投標這2件標案的事情，該2標案履約及交貨請款過程，應該是由楊春海或攻衛公司業務部門張家豪等人員在處理。」（見原處分卷第256頁、第259頁）等語。對照訴外人楊春海於108年2月20日調查筆錄陳稱：「我退伍後，曾從事汽車修護工作，於97年與朋友共同創立攻衛公司，於99年起擔任負責人迄今。」「（問：你是否為典客公司實際負責人？典客公司營業項目？）是的。營業項目為一般貿易及製造，跟攻衛公司差不多。」「（問：你是否認識張家豪？關係為何？）認識，他是我的員工。」「（問：你是否有以典客公司名義承攬軍備局205廠106年辦理『吸震片1,700組』、『吸震片12,000組』標案。）有的。」「（問：吸震片向大陸何公司進口？）我是向大陸深圳區某公司（公司名稱不記得）負責人張朝甫進貨，……。」「（問：上述典客公司與津銀公司交貨給軍備局205廠的吸震片從哪裡進口？）由中國進口基本原料，……。」等語（見原處分卷第227頁至第230頁）；其於同日在橋頭地檢署接受訊問時供稱：「（問：你是攻衛公司、典客公司實際負責人？）是。」「（問：你有以典客公司參與國防部軍備局生產製造中心第205廠吸震片2次標案，……？）是。」「（問：你的吸震片是如何取得？）從中國大陸進口材料，……。」「（問：為何第1次、第2次標案你們會提出伊頓公司的證明？）因為標案需要原廠的保證書，……。」「這

個伊頓公司的原廠保證書是我自己作的，上面謝日新的簽名是我使用他給我的電子檔。」「……伊頓是我的公司。我覺得我可以出這個證明書，……。」等語（見橋頭地檢署108年度偵字第1770號偵查卷一第275頁至第276頁；電子卷證；以下同）；其於108年2月26日在橋頭地檢署接受調查時供稱：「（問：你知道合約中禁止使用大陸產品？）我知道，……。」「（問：伊頓公司設立緣由？作用為何？）我是為了節稅才開立，伊頓公司也是我的公司。」等語（見橋頭地檢署108年度偵字第1770號偵查卷二第84頁、第87頁）。參以訴外人張家豪於108年2月20日調查筆錄供稱：「（問：你在攻衛公司擔任職務？）我的主要工作是負責防彈業務，……，至於國內標案的部分，公司的國內標案組陳彥廷、江安庭得知標案訊息後，交由我協助領取電子標單及製作投標流程所需文件，……。」「（問：攻衛公司與典客公司的關係為何？）攻衛公司與典客公司的營業地址都是在高雄市○○區○○路○○○○○○號，如果標案組指示我製作典客公司相關投標文書，我會依照上述流程處理，……攻衛公司採購組、標案組等人員都會協助典客公司投標。」「我代表典客公司前往交貨。」「（問：伊頓公司出廠證明書及典客公司的材質保證書是誰出具給軍方？）我交貨給205廠的時候，如果合約需要提供出廠證明書及材質保證書，我會向標案組陳彥廷反映，請他協助提供資料，上述出廠證明書及材質保證書都是陳彥廷給我的，……。」等語（見原處分卷第267頁至第271頁）；其於108年6月5日在橋頭地檢署接受訊問時陳稱：「（問：這些標案保證書、材質保證書，是何人製作的？）楊春海會提供範本，讓我照這樣子打，之後由公司蓋章。」

等語（見橋頭地檢署108年度偵字第1770號偵查卷三第83頁），其等就上開各點供述情詞互核相符，足見訴外人楊春海係攻衛公司（登記負責人為其母孫玉）、伊頓公司（登記負責人為謝日新）及原告公司（登記負責人為謝日新之母謝蔡月圓）實際負責人，張家豪係攻衛公司員工，其等均明知原告就系爭採購案作為標的之吸震片均由中國大陸進口，且系爭採購案採購計畫清單已載明「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物及勞務供應」，卻出具伊頓公司出廠證明書，內容登載原告向伊頓公司購買合計12,000組吸震片、品牌「DX-pro」等不實內容，致被告驗收人員陷於錯誤，誤認原告交付之吸震片係向伊頓公司購買之品牌「DX-pro」吸震片，原產地並非中國大陸，而予驗收通過。而上開事實亦經橋頭地檢署偵查後認定楊春海、張家豪涉犯刑法第339條第1項詐欺取財罪、同法第216條、第215條行使業務上登載不實文書罪提起公訴在案，此有系爭起訴書（見原處分卷第91頁至第109頁）附卷可稽，並經本院依職權調取上開電子卷證查明屬實。此外，原告分別於106年3月28日、同年4月6日、同年月20日、同年5月9日、同年6月9日報運進口中國大陸產製之「Sheets and strip of polyurethanes（即聚氨酯）」各乙批，申報稅則號別均為第3921.13.10.90-4號（其他聚胺基甲酸乙酯多孔性板、片及扁條），賣方均為中國大陸深圳市堯甫公司，代表人為張朝甫等情，此有進口報單及發票（見本院卷1第207頁至第219頁）在卷可佐；而前開進口報單之第10欄「裝貨港名稱/代碼」所記載「CNS ZX」係指中國大陸廣東深圳、第31欄「賣方國家代碼」所記載「CN」係指中國大陸、第36欄「生產國別」所

記載「CHINA-CN」係指中國大陸，堪認原告於系爭採購案招標及決標前即已陸續自中國大陸進口系爭吸震片，足見原告當時即已明知其就系爭採購案投標標的之原產地為中國大陸無疑。從而，原告106年5月15日及同年月23日參與系爭採購案第2次及第3次招標時，在「廠商投標報價單」上填載「投標標的原產地（敘明國家或地區）：臺灣。」而參與本件涉及國防軍備用品採購案之投標，其投標文件之記載即與客觀事實相違，依前揭說明，仍屬該當於行為時政府採購法第31條第2項第1款所定以偽造、變造文件投標之情形。故被告以原告上開投標文件不實為由，作成原處分向原告追繳系爭採購案第2次及第3次招標之押標金，自屬有據。

3、原告固主張：原處分及申訴審議判斷援引進口貨物原產地認定標準來認定系爭吸震片之原產地，係以進口關稅課稅標準來認定原產地，適用法規明顯有誤；且其所交付之吸震片，僅係向中國大陸廠商進口原料，成品加工製造均係在臺灣完成，縱依進口貨物原產地認定標準規定，原產地仍應認定為臺灣云云，並提出吸震片加工製造歷程及照片為證。然按「本標準所稱低度開發國家，指適用海關進口稅則第2欄稅率之特定低度開發國家。」「進口貨物原產地認定基準分為下列3種：一、一般貨物之原產地認定。二、低度開發國家貨物之原產地認定。三、與我國簽定貿易協定、協議之國家或地區貨物之原產地認定。」「非適用海關進口稅則第2欄稅率之進口貨物以下列國家或地區為其原產地：一、進行完全生產貨物之國家或地區。二、貨物之加工、製造或原材料涉及2個或2個以上國家或地區者，以使該項貨物產生最終實質轉型之國家或地區。」「

（第1項）第5條之進口貨物，除特定貨物原產地認定基準由經濟部及財政部視貨物特性另訂定公告者外，其實質轉型，指下列情形：一、原材料經加工或製造後所產生之貨物與原材料歸屬之海關進口稅則前6位碼號列相異者。二、貨物之加工或製造雖未造成前款稅則號列改變，但已完成重要製程或附加價值率超過35%以上者。……（第3項）第1項貨物僅從事下列之作業者，不得認定為實質轉型：一、運送或儲存期間所必要之保存作業。二、貨物為上市或裝運所為之分類、分級、分裝、包裝、加作記號或重貼標籤等作業。三、貨物之組合或混合作業，未使組合或混合後之貨物與被組合或混合貨物之特性造成重大差異者。四、簡單之切割或簡易之接合、裝配或組裝等加工作業。五、簡單之乾燥、稀釋或濃縮作業，未改變貨物之本質者。」進口貨物原產地認定標準第2條、第3條、第5條、第7條第1項及第3項分別定有明文。查系爭採購案採購計畫清單備註第22點（2）已載明：「……財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準。」（見申訴卷第98頁）等語，此為原告投標時即應知悉，其自難事後主張被告不得依該進口貨物原產地認定標準認定系爭採購案財物之原產地；故被告援引進口貨物原產地認定標準認定系爭吸震片之原產地，自屬有據。且原告分別於106年3月28日、同年4月6日、同年月20日、同年5月9日、同年6月9日陸續報運進口中國大陸產製「Sheets and strip of polyurethanes」各乙批，申報稅則號別均為第3921.13.10.90-4號（其他聚胺基甲酸乙酯多孔性板、片及扁條），賣方均為中國大陸深圳市堯甫公司，代表人為張朝甫等情，業如前述。參以訴外人楊春海與中國大陸廠商張朝甫就吸震墊之製作

曾於WeChat（微信）通訊軟體有以下對話內容：「楊春海：張總、張總，你弄個吸震墊喔，尺寸跟以前一樣，有肩膀的，還有那個半圓形還有四方形的，2-3組，然後大概裡面都放個PE，3%、5%這樣子，然後讓他的吸震能力還是接近這次標案的，……，這樣子你寄過來，我來驗驗看，看能不能驗到PE，謝謝。」「張朝甫：楊總……那個在PE的吸震片，我每一種，就是說把PE的成分多一點、少一點的，我每一種都做了2片，我把它沖好孔，開成以前的形狀，我把它寄過去，是嗎？」「楊春海：沖好孔……這樣寄過來比較快，我先測試一下，剛剛跟軍方也開完這個吸震墊的會議，……。」「張朝甫：我要不要幫你切成以前我們用過的那種形狀過去？」「楊春海：好啊，也切幾個來……也切幾個來OK，像我們這1個……。」「張朝甫：好的……那我就切一點，然後再給你寄點那種小片的過去，方便你測試。」等語，此有其等上開對話擷圖（見本院卷1第363頁至第388頁）在卷可稽，而由其等對話內容屢次提及「尺寸跟以前一樣」「開成以前的形狀」「切成以前我們用過的那種形狀」等節，足見楊春海已多次向張朝甫訂購吸震片，且吸震片之原料合成比例、裁切成形方式係由楊春海與該中國大陸廠商討論後，再由該廠商在中國大陸製作完成後出貨至臺灣交付予楊春海運用。被告認定原告參與系爭採購案第2次公開招標及第3次公開招標時於「廠商投標報價單」上「投標標的原產地（敘明國家或地區）」之欄位偽填「臺灣」，並非無據。至原告所提出吸震片加工製造歷程及照片（見本院卷1第73頁至第78頁），僅係機器設備及相關模具之照片，實無以證明其就系爭採購案之吸震墊並非由中國大陸製作後再出貨至臺灣，

且由原告所表明之工序及設備亦難認足使其自中國大陸地區進口之吸震墊產生最終實質轉型，尚不足作為有利原告認定之佐憑。故原告上開主張，均無可採。

4、至被告於作成原處分時及以109年3月20日函覆時誤引108年5月22日修正公布之政府採購法第31條第2項第1款條文，向原告追繳押標金，而未適用行為時法律，固有瑕疵，然上開錯誤，在原告提出異議及申訴後，被告於109年4月9日異議處理結果時即已修正為適用108年5月22日修正公布前之政府採購法第31條第2項條文，且工程會亦於申訴審議判斷時更正適用行為時政府採購法第31條第2項第1款規定（詳見申訴審議判斷書第28頁，本院卷1第52頁）。從而，系爭追繳押標金處分適用法令之瑕疵已屬治癒，附此敘明。

（四）被告認原告就系爭採購案該當行為時政府採購法第31條第2項第8款所定「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，而以原處分向原告追繳系爭採購案第2次及第3次招標之押標金，亦屬有據：

1、按「機關得於招標文件中規定，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：……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。」行為時政府採購法第31條第2項第8款定有明文。次按被告財物、勞務採購投標須知第31點第8款第3目亦載明：「廠商有下列第（一）至（八）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（未規定須繳納押標金之採購案不適用）：……（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。……3.容許他人借用本人名義或證件參加投標者。」（見申訴卷第

118頁）而行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係法律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律效果之要件，授權主管機關在同條項第1款至第7款之行為類型外，對於特定行為類型，補充認定屬於「有影響採購公正之違反法令行為」。主管機關依此款所為之認定，屬於對多數不特定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項），具有法規命令之性質。準此，行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係指特定之行為類型事先經主管機關一般性認定屬於「影響採購公正之違反法令行為」，而非於具體個案發生後，始由主管機關認定該案廠商之行為是否為影響採購公正之違反法令行為。對照工程會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，並自即日生效：……三、容許他人借用本人名義或證件參加投標。」而上開工程會104年7月17日令已踐行行政程序法第157條第3項刊登政府公報之程序，而生法規命令效力，且未逾越上開母法之規定，對於工程會104年7月17日令發布生效後發生之具體案件，自應予以適用。從而，投標廠商有容許他人借用本人名義或證件參加投標之情形，即屬主管機關工程會104年7月17日令通案認定該廠商有影響採購公正之違反法令行為，招標機關自得依行為時政府採購法第31條第2項第8款及招標文件之規定，向該等廠商追繳押標金，倘

已繳納者則不予發還。

2、查被告於106年4月28日辦理系爭採購案第1次公開招標；106年5月10日開標時因僅原告投標，未達法定3家以上合格廠商投標而流標。被告乃於106年5月11日公告辦理系爭採購案第2次公開招標；同年5月17日開標時，因報價最低之原告經3次減價後仍逾底價而廢標。被告乃於106年5月18日公告辦理系爭採購案第3次公開招標，同年5月24日開標時，因僅原告投標，經原告減價後，被告決標予原告，並於同年月25日公告決標等情，業如前述。且觀諸前揭原告之股東謝日新於108年2月20日調查筆錄內容（見原處分卷第256頁、第259頁）、訴外人楊春海於108年2月20日調查筆錄內容（見原處分卷第227頁至第230頁）、其於同日在橋頭地檢署接受訊問之供述內容（見橋頭地檢署108年度偵字第1770號偵查卷一第275頁至第276頁）、其於108年2月26日在橋頭地檢署接受訊問之供述內容（見橋頭地檢署108年度偵字第1770號偵查卷二第84頁、第87頁），堪認訴外人楊春海為原告公司（登記負責人為謝日新之母謝蔡月圓）、攻衛公司（登記負責人為其母孫玉）、伊頓公司（登記負責人為謝日新）之實際負責人，亦如前述。再對照攻衛公司員工張家豪108年2月20日調查筆錄供稱：「（問：攻衛公司與典客公司的關係為何？）攻衛公司與典客公司的營業地址都是在高雄市○○區○○路○○○○○○號，如果標案組指示我製作典客公司相關投標文書，我會依照上述流程處理，攻衛公司與典客公司的股東、負責人、營業登記地址都不同，但是攻衛公司採購組、標案組等人都會協助典客公司投標。」「（問：你有無代表典客公司參標軍備局205廠106年辦理……『吸震片12,000組』標案？）

我有協助製作參標文件，攻衛公司標案組也有準備典客公司授權書給我，讓我代表典客公司，……，其中……『吸震片12,000組』案我確實有到場參加……。」「（問：軍備局205廠106年辦理『吸震片12,000組』開標，2次流標，第3次開標由典客公司承攬，是否皆由你持典客公司標封至軍備205廠投標，並領回押標金？係何人指使？）我確實有前往投標，但是我沒有領回押標金，我當時是聽攻衛公司標案組陳彥廷指示辦理的。（問：承上，是否你代表典客公司前往交貨？）答：是的，我代表典客公司前往交貨。」等語（見原處分卷第268頁至第269頁）其等前揭供述情詞亦互核相符，足見楊春海及張家豪均係以原告公司名義或證件參與系爭採購案第2次及第3次投標。至原告雖主張：本件僅原告投標且以自己名義投標，楊春海即為原告實際負責人，並無借標行為云云。然原告既為依公司法登記設立之法人，在法律上具有獨立之人格，其任由他人使用其名義或證件參與系爭採購案第2次及第3次投標，使該他人在系爭採購程序中隱身幕後，無從課責，實已有違政府採購法所欲達成之公平、公開採購程序及確保採購品質之立法目的，自屬工程會104年7月17日令及被告財物、勞務採購投標須知第31點第8款第3目所稱「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情形，依前揭規定及說明，即該當於行為時政府採購法第31條第2項第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，故被告依該條規定向原告追繳第2次招標及第3次招標之押標金，亦屬有據。

3、原告固主張：原處分係適用政府採購法101條第1項第4款「以虛偽不實文件投標」，即以同法第31條第2項第1款追

繳第2次及第3次押標金，經原告異議，被告於109年3月20日才變更增加同法第8款容許他人借用名義投標，原處分之法令依據應僅為同法第31條第2項第1款，並無同條項第8款云云。然按行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」其所謂「事實、理由及其法令依據」，乃行政機關為處分時，斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，作成決定即「主旨」之所由依據；書面行政處分所記載之「事實、理由及其法令依據」，如已足使受處分之相對人瞭解該處分之決定（主旨）所由之原因事實及其依據之法令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理由之記載稍欠完足，尚難謂為理由不備或違反行政行為內容之明確性原則；於此情形，為處分之機關非不得於訴願或事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已存在、且不改變行政處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提下，為事實或理由之補充，供受理訴願機關或事實審行政法院調查審酌。查原處分固僅記載：「主旨：函告『吸震片12,000組(JE06238P200PE)』案追繳押標金事宜……說明：一、依政府採購法（下稱本法）第31條第2項第1款、行政院公共工程委員會（下稱工程會）108年12月30日工程訴字00000000000號函判斷書及臺灣橋頭地方檢察署108年偵字第1770及5943號起訴書辦理。二、旨案依工程會審議判斷說明，貴公司履約所出具之文書（材質保證書多紙），係以其自己名義所製作，提供不實內容之資料，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所作成之文書，且有本法第101條第1項第4款『以虛偽不實之文件

投標、訂約或履約，情節重大者。』之情形，並經本廠於109年1月10日將貴司依法公告停權。三、請貴司依本法第31條第2項規定繳回第2次押標金計新臺幣（以下同幣制）28萬4,400元整及第3次押標金28萬800元整……。」（見本院卷1第61頁）等情。然被告在原告於109年2月25日提出異議後，另以109年3月20日函覆原告維持原處分，並於該函覆內容記載其認定原告容許他人借用其名義或證件參加投標，亦符合行為時同法第31條第2項第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之構成要件等語，此有被告被告109年3月20日函（見本院卷1第63頁至第64頁）在卷可稽，其於本件進入申訴審議判斷程序之前即以書面敘明被告作成系爭追繳押標金處分之理由及法令依據，且足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，依前揭說明，被告抗辯原處分以行為時政府採購法第31條第2項第1款及第8款作為追繳押標金之法律依據，並非無據。原告上開主張，則有誤解，自無可採。

4、原告另主張：系爭起訴書並未認定第1次及第2次招標有違反投標須知或借標行為，被告不能據以追繳第2次押標金；申訴審議判斷將起訴書內容斷章取義，認為符合借標行為，亦屬無據；且被告僅以橋頭地檢署檢察官起訴書或部分刑事被告自白作為處分依據，未實質調查及判斷追繳押標金是否有理由，其事實認定有違論理法則云云。惟查，訴外人楊春海及原告涉嫌違反政府採購法第87條第3項及第92條規定，訴外人楊春海另涉犯刑法第339條第1項詐欺罪及刑法第216條、第215條行使業務上登載不實文書罪，業經檢察官偵查終結提起公訴等情，業如前述；而行政爭訟事件不受刑事程序認定事實之拘束，行政法院仍得審酌

刑事法院或檢察官調查所得證據而為事實之認定，原告既未具體指明前揭刑事偵調時相關被告所為供述情詞有何不可採信之具體瑕疵，即無從排除前揭刑事偵查程序調查所得之證據而逕為原告有利之認定。況被告就系爭採購案參酌檢察官起訴書所載事實及證據清單並依職權為行政調查，亦屬行政機關執行法定職權調查事實之方法；且被告經調查該案被告楊春海、黃婉萍、謝日新、張家豪等人在調查局及偵查中之供述內容（見原處分卷第217頁至第287頁），及被告所留存系爭採購案相關標案資料，並參酌原處分所援引之工程會108年12月30日工程訴字第10811026O4號函附申訴審議判斷書，始據以作成追繳押標金之處分，自無未實質調查及判斷追繳押標金事由與依據之情形，尚難認其有何違反論理法則或行政程序法第36條、第43條規定。故原告上開主張，亦無可採。

六、綜上所述，原告之主張，均不可採。被告以前揭事由作成原處分向原告追繳系爭採購案第2次招標之押標金284,400元及第3次招標之押標金280,800元，尚無違誤；異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　10　　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。

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
（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	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。

，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　110　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　林　幸　怡