

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

## 101購申31019號

申訴廠商：○○公司台灣分公司

招標機關：○○局

上開申訴廠商因不服招標機關就「101年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購事件，於101年3月27日○○字第○○號函所為之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會(以下稱本府申訴會)申訴，案經本府申訴會101年10月17日第17次委員會議審議判斷如下：

### 主 文

原異議處理結果撤銷。

其餘申訴不受理。

### 事 實

緣申訴廠商投標招標機關辦理之「101年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購案，於規格評分審查程序經審查委員會評分審查低於80分為不及格，作出予以淘汰之處分，以致申訴廠商未能進入本件採購案價格標之決標，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，然招標機關仍維持原處分，申訴廠商遂向本府申訴會提出申訴，並據招標機關陳述意見到會。

### 申訴廠商申訴意旨

#### 請求

- 一、原異議處理結果撤銷。
- 二、系爭採購案規格評分審查結果認申訴廠商不及格而予以淘汰之決定，應予撤銷。

三、系爭採購案之決標結果應予撤銷，如已簽約並應解除契約。

### 事實

申訴廠商參與招標機關係爭採購案，於規格評分審查程序經審查委員會評分審查不及格淘汰，未能進入價格標參與決標，以致僅有另一家廠商進入價格標，而於 101 年 3 月 22 日以標價每劑新臺幣（下同）848 元得標。惟因系爭採購案顯然違反法令，經申訴廠商於 101 年 3 月 22 日向招標機關提出異議，招標機關於 101 年 3 月 27 日、4 月 5 日分別函復異議處理結果，略以系爭採購案並無影響採購公正之違法或不當行為等情事，申訴廠商爰於法定期限內提出申訴。

### 理由

一、系爭採購案規格評分審查結果認申訴廠商不及格而予以淘汰，顯然違反法令：

（一）申訴廠商係○○藥廠在臺灣之分公司，○○藥廠疫苗事業部規模位居全球第一，是世界上惟一涵蓋完整產品線的疫苗專家；長期提供數百萬劑各種疫苗給衛生署疾病管制局進行各項公費接種；並且，在國內其他子宮頸癌疫苗採購案中，如行政院衛生署國民健康局 100 年及 101 年（全國性公費疫苗，針對山地、離島及全國鄉鎮低收入戶）、嘉義縣衛生局 99 年及 100 年、台中市衛生局 100 年等之人類乳突病毒疫苗接種採購案，均由申訴廠商得標。足見，客觀上申訴廠商確實具有承辦系爭採購案之專業資格、經驗與能力。並且，如前揭國民健康局 100 年及 101 年之標案，其執行地區涵蓋山地、離島及全國鄉鎮之低收入戶，其為執行疫苗接種作業所需進行之各項作業之難度及複雜度，顯然高於系爭標案（僅於新北市政府轄區內執行）；而申訴廠商既能連續 2 年取得國民健康局之子宮頸癌疫苗採購接種案，應可證明

申訴廠商確有能力執行系爭標案。惟申訴廠商於擁有如此專業能力及經驗下，竟於規格評分審查程序遭審查委員會評分審查不及格而淘汰，審查委員會之評分決定顯有恣意濫權，並已構成違法判斷，應予撤銷。

(二) 況且，申訴廠商曾參與投標招標機關「100 年度本市人類乳突病毒疫苗(子宮頸癌防治)校園接種」採購案(下稱「100 年度採購案」)，歷經形式審查、基本及資格文件審查、評分審查(規格評分審查程序)等程序均合格，而進入價格標開標程序。查系爭採購案之作業、審查程序與 100 年度採購案並無差別，系爭採購案(101 年度)僅於規格評分審查程序中審查委員評分項目新增「企劃案配合相關配套措施(如提供礦泉水、提升子宮抹片篩檢行銷活動…等)」項目(此項目占總分 15%，原「企劃案內容規劃完整性及具體可行性」則由 40%降為 25%)，而申訴廠商於企劃案中亦配合提供相關配套措施，何以申訴廠商在 100 年度採購案規格評分審查程序合格，卻竟然在系爭採購案被評分為不合格？顯然無法合理解釋。參照最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決所揭櫫對於行政機關判斷餘地之審查原則，系爭採購案審查委員會之不合格之評分應屬恣意濫權，構成違法判斷。

二、系爭採購案於完成相關審查評分作業及決標前，是否即預定得標廠商？由以下相關事證，實啟人疑竇：

(一) 系爭採購案之得標廠商○○藥廠公司(以下簡稱「○○公司」)是否在決標前已開始辦理人類乳突病毒疫苗接種前說明會？

1. 招標機關於系爭採購案決標前，即於 101 年 3 月 22 日(星期四)上午 8:30 召開「校園疫苗接種前說明會」

(參照異議書之附件 4 照片，招標機關辦公室之會議公告)向新北市各鄉鎮衛生所護士說明本採購案執行事宜，並請得標廠商到場說明。然而系爭採購案原定 101 年 3 月 22 日當日 9 時 30 分開價格標，招標機關竟然在開標決標前即排定上述說明會請事後得標之○○公司到場說明，顯然在開標決標前已預設將由該公司得標，其執行採購程序顯然違反政府採購法第 1 條之公平、公開原則。雖招標機關於 101 年 3 月 27 日函復異議處理結果，略以：「為能達成預定接種期程故早於常規工作作業中排程 3 月 22 日上午 9 點 30 分邀集本府所轄單位辦理本案接種計畫說明會」等語，然而，如前所述，依據招標機關辦公室之會議公告，招標機關係於 3 月 22 日上午 8 時 30 分召開「校園疫苗接種前說明會」，而非招標機關函復所稱之 9 點 30 分，招標機關之說明似與事實不符？再者，為何於開標決標前，招標機關即連繫尚未得標之○○公司請其進行疫苗接種說明會？為何該說明會之內容亦係完全針對○○公司之疫苗產品進行說明？是否已內定該公司確定會得標？並且，系爭採購案係定於 101 年 3 月 22 日上午 9 時 30 分開價格標，依據一般決標作業，對於進入價格標之廠商，招標機關仍應經一定行政作業流程，完成相關簽核程序報經主管核准後，始得宣布決標並公布得標廠商，招標機關對此本應知之甚詳。竟仍於尚未確認決標結果前即請○○公司進行疫苗接種說明，顯然違背政府採購程序之公平、公開原則，亦不免啟人疑竇。然而對於以上相關質疑，招標機關仍未能提出充分合理之解釋。

2. 另查閱新北市頭前國中健康中心網頁，亦發現該健康中心 101 年 2 月 17 日之網頁內容，已載有○○公司曾

於今年進行「新北市國中女生接種行前說明會及人類乳突病毒疫苗介紹」之簡報資料。然而，本採購案係至101年3月22日才開價格標，為何○○公司可以在此之前，就在新北市國中女生接種行前說明會進行上述簡報？雖依招標機關101年4月5日函覆說明稱：該網頁之資料101年3月22日○○公司之簡報資料，係由學校業務負責人員於聽取簡報後始將該簡報資料上傳於學校網頁。惟該說明是否屬實，恐仍待查證，亦請鈞會再予詳查，以明是否於本採購案尚未決標前，招標機關即安排○○公司為新北市政府轄區學校之相關人員（如學校護士），進行所謂之「接種行前說明會」？

（二）爭採購案之需求說明書所訂疫苗施打期程規劃，嚴重壓縮第1劑疫苗施打作業時程，顯有利於系爭採購案得標廠商○○公司。

三、再者，申訴廠商於向招標機關提起異議時，即另依法書面申請閱覽、抄寫、複印及攝影系爭採購案及招標機關「100年度本市人類乳突病毒疫苗(子宮頸癌防治)校園接種」採購案之評分審查總表及相關文件，並請求招標機關以書面說明敘明申訴廠商不合格之原因，惟招標機關遲至101年4月5日始函覆同意複印招標機關係爭標案之相關會議記錄文件等，至於申訴廠商所依法申請之「100年度本市人類乳突病毒疫苗(子宮頸癌防治)校園接種」，仍未見招標機關回復。然而，招標機關對於申訴廠商101年3月22日所提出之申訴，既得以迅速於3月27日即完成實體上審查並函復異議處理結果，惟對於申訴廠商所提出之閱覽複印相關文件之程序上申請事項，招標機關竟疑似刻意拖延，致申訴廠商無從儘速取得完整文件資料，使申訴廠商無從檢視，以便據以提出異議理由，其中是否另有隱情甚或弊端，懇請鈞會惠予詳查。綜上所述，系爭採購案顯有違背

法令之處，敬請 鈞會惠予作成審議判斷撤銷招標機關原異議處理結果，並撤銷系爭採購案規格評分審查結果認申訴廠商不及格而予以淘汰之決定；系爭採購案之決標結果應予撤銷，如已簽約招標機關並應解除契約。

#### □101 年 5 月 25 日補充申訴理由意旨

一、系爭採購案於規格評分審查程序，確有不同委員之評分結果有明顯差異情事，且招標機關竟未依招標須知規定退回重新審議，顯已違法：

(一) 依據系爭採購案「第 2 次招標評分審查總表」記載，申訴廠商之總評分合計為 399 分，平均評分為 79.8 分，遭認定未達 80 分而為不及格。然而，就不同評分委員對於申訴廠商之評分結果而言，其中僅有代號 A 委員對於申訴廠商之評分為 76 分，其他委員則均評以及格分數 80 分以上；並且，A 委員將申訴廠商評定為 76 分，與其他四名委員之平均評分 80.75 分已有明顯差異，並導致申訴廠商因 A 委員單一審查委員之評分偏低，致總評分平均差 0.2 分(總分差 1 分)，而遭認定為不及格淘汰。因此，A 委員對於申訴廠商之評分顯與其他委員之評分已有明顯差異，並直接影響審查委員會對申訴廠商之審查結果！

(二) 再者，就各別委員對於申訴廠商及另一投標廠商之評分結果而言，A 委員對於兩家廠商之評分差距竟高達 10 分(分別為 86 分及 76 分)，相較於其他委員對於兩家廠商評分結果之差距在 3~5 分範圍內，A 委員之評分顯然不合理，且有濫用裁量之嫌，並可知 A 委員之評分與其他委員之評分有重大差異！系爭採購案之審查委員會之評分已有前述濫用裁量之違法情事外，並顯有系爭採購案之投標須知第 18 點(3)第 4 項所稱「不同委員之評分結

果有明顯差異」情事，招標機關原即應依前揭投標須知規定，退回審查委員會重新審議，以確保審查委員會之評分審查程序之公平與公正性。

- (三) 然而，招標機關竟違反投標須知規定未予退回審查委員會，更陳稱：「審查結果係經出席委員一致通過，並無申訴廠商所謂『若經本機關確認有下列 a. 及 b. 之情事者，則退回審查委員會重新審議』」，顯屬避重就輕之詞，且更可證其確已有違反招標須知規定之情事，爰請 鈞會明察。

二、系爭採購案需求說明書訂定第 1 劑疫苗須於 101 年 4 月 30 日前完成同意接種人數 90%之合理性及必要性，招標機關仍未能釐清是否有為○○藥廠量身訂作之嫌疑：

- (一) 對於申訴廠商所提，系爭採購案之需求說明書所訂疫苗施打期程規畫，嚴重壓縮第 1 劑疫苗施打作業時程，顯有利於○○藥廠一節，招標機關於陳述意見書內僅泛言「為促使本市 101 年度提供免費人類乳突病毒疫苗(子宮頸疫苗)接種政策順利推動，及考量本市國中學校家數多達 96 家，為能兼顧學生健康及學校學習活動，期能於學校學期結束前完成接種服務」，惟仍未能提出充分之說明以釐清其合理性與必要性！

- (二) 蓋如申訴廠商101年3月26補充異議理由書之說明，如招標機關期能於學校學期結束前完成第 1、2 劑接種，只要於招標需求說明書內訂定「得標廠商應於 6 月底前完成前 2 劑之施打」，則不論得標廠商為○○藥廠或申訴廠商，均可依其各自之仿單規定，規劃第 1 劑及第 2 劑疫苗之施打時程，而在學期結束前完成前兩劑接種作業，此始為辦理系爭採購案之合理規畫！如此，若為申訴廠商得標，則申訴廠商本可依據其疫苗產品仿單之規定，規

劃第 1 劑疫苗施打時程為 5 月底，第 2 劑疫苗於 6 月底前施打完成，而有合理充分之疫苗施打準備、聯繫作業時間，不致產生如系爭採購案於 101 年 3 月 22 日決標後，於同年 3 月 26 日即開始由得標廠商施打第 1 劑疫苗，以能於 4 月底前完成第 1 劑疫苗施打之不合理現象！然而，招標機關竟反其道而行，規定第 1 劑疫苗應於 4 月底前完成同意接種人數 90%，因確查無其合理性及必要性，除另有其他合理說明，確易產生系爭採購案之需求說明書是否有為○○藥廠量身定作之嫌疑，亦請 鈞會惠予查明。

三、系爭採購作業違反投標須知有關簡報順序規定之處，招標機關並未有清楚之說明：

- (一) 有關申訴廠商所提出評分審查會議時簡報之先後次序違反投標須知第 20 點(4)第 3 款規定乙節，招標機關對於其違反該款規定情形除未見合理之說明外，另援引同一投標須知第 20 點(4)之第 2 款規定，並陳稱：「可知本局在處理廠商辦理簡報之作業，投標須知並未限定係採何種方式，而係視現場情事權宜處理之」等語，更可知招標機關辦理系爭採購之違背法令之處。
- (二) 蓋投標須知第 20 點(4)第 3 款係規定：「參選廠商於評分審查會議時應派專案負責人或工作小組人員出席簡報，簡報之先後次序於文件審查後在標場抽籤決定之」；第 2 款則規定：「參選廠商於評分審查會議時應派專案負責人或工作小組人員出席簡報，簡報之先後次序按本機關收訖投標文件之外標封編列次序為準」，則簡報之先後次序究應如何決定，兩者規定即已自相矛盾，形同依據其中任一規定辦理即違反另一規定之窘境！甚且，招標機關竟陳稱「投標須知並未限定係採何種方式，而係視現場情

事權宜處理之」，亦與投標須知規定不符，顯屬無稽！

- (三) 再者，簡報次序之先後，本即可能對投標廠商之簡報有所影響，且屬重要事項，故方有於投標須知明訂決定簡報次序之規範。例如，先進行簡報之廠商，可先針對其他投標廠商之產品、履約能力等向審查委員提出質疑、攻擊，導致審查委員於尚未聽取其他投標廠商簡報前即有較差之第一印象！並且，即是因採購程序任一階段均有可能影響決標結果，投標須知方有必要對於簡報次序有所規範，以確保採購程序之公平、公正性，招標機關竟陳稱：「投標須知並未限定係採何種方式，而係視現場情事權宜處理之」，顯已不足確保採購程序之公平、公正性！

#### □101年6月21日補充申訴理由意旨

一、申訴廠商謹依 鈞會 101 年 5 月 25 日第 1 次預審會議指示，檢送投標階段所提出之系爭採購案企劃書「人類乳突病毒疫苗接種工作計畫」（以下稱「企劃書」）如附件，敬請 查照，並依企劃書內容就審查委員涉及濫用裁量情形為補充說明：

- (一) 依據系爭採購案「需求說明書」「肆、審查作業程序」之規定，規格審查程序之「評審項目」內容包括：1. 企畫案之撰寫符合需求說明書要求；2. 企畫案內容規劃完整性及可行性；3. 企畫案配合相關配套措施(如提供礦泉水、提升子宮抹片篩檢行銷活動…等)；4. 執行能力(含專業能力、具體實績、統合能力)；5. 人力資源配置之適切性(如整合、協調、輔導能力)；6. 簡報及答詢(廠商簡報、廠商答詢)，審查委員進行規格審查程序自應依該等審查項目及配分辦理。
- (二) 而依據申訴廠商所提之前揭企劃書，其確係依系爭採購案「需求說明書」附件 6 所定格式撰寫企劃書，完整且詳盡涵蓋需求說明書所要求之全部項目（包括「過去辦

理相關工作經驗」、「計畫目的」、「計畫實施方法」及「預期效益」等項目)；並且，企劃書之「伍、計畫實施方法」，亦已完整說明專業工作團隊任務編組、執行之相關配套措施(含宣導及不良事件及危機處理等項目)，並規劃合理可行接種作業流程，故該規劃亦應已符規畫之完整性、可行性，並涵蓋相關配套措施；再者，就執行能力及人力資源配置等項目，企劃書內亦已載明疫苗醫療接種團隊組成、疫苗之倉儲及配送等，甚至亦安排現場後送機制，以處理學生接種後之不良反應突發狀況，並載明申訴廠商於國內執行子宮頸癌疫苗接種計畫之具體實績及統合能力。

- (三) 再者，依據今(101)年度系爭採購案之需求說明書，評審項目為6項，相較於100年度採購案之需求說明書，今年度僅新增「企畫案配合相關配套措施(如提供礦泉水、提升子宮抹片篩檢行銷活動…等)」(配分15分)乙項，並進而配合調整原有「企畫案內容規劃完整性及可行性」項目之配分(從100年度之40分調整至101年度之25分)；而申訴廠商就該新增之評審項目，亦於企劃書「執行配套措施一覽表」說明，申訴廠商同意「提供杯水及糖果(註：以緩和情緒及維持血糖避免暈針)」、提供「子抹衛教單張」及「子抹衛教宣傳品」，申訴廠商更另規劃其他事項，如「接種後提供冰寶(註：以降低疼痛及紅腫)」，以及規劃辦理「幸福城市百花騎FUN」等，藉以宣導新北市女性健康及防癌概念等。因此，可知申訴廠商確業已依評審項目提出企劃書，並確已提出相關執行回饋配套措施等。

- 二、就不同委員之評分結果有明顯差異之情事，審查委員會未提交召集人處理並列入會議紀錄，招標機關亦未依投標須知規定退

回重新審議，業已違反法令規定，嚴重影響審查結果，侵害申訴廠商合法權益：

- (一) 依據行政院公共工程委員會訂頒「機關異質採購最低標作業須知」第 7 點規定，「本委員會(按：指審查委員會)或個別委員審查結果與工作小組初審意見有異，或不同審查委員之審查結果有明顯差異者，應提交本委員會召集人處理，並列入會議紀錄。」系爭採購案投標須知第十九點並已明確載明系爭採購應依「異質採購最低標作業須知」審查投標廠商之資格及規格，則於審查委員會或個別委員之審查結果有前述情事者，程序上即應提交審查委員會召集人處理，並列入會議紀錄，否則，該規格審查程序即有違反前述作業須知規定，而有違反法令之情事。
- (二) 就系爭採購案之規格審查程序而言，如前述，5 位審查委員內僅有 A 審查委員將申訴廠商評以不及格之 76 分，且直接影響申訴廠商總平均評分未達 80 分，A 審查委員之評分與其他委員之平均評分(80.75 分)及 F 委員之 82 分顯有明顯差異；惟依據系爭採購案 101 年 3 月 19 日「採購評審會議紀錄」所載，就此不同委員間評分明顯差異乙節，審查委員竟未提交審查委員會召集人處理並列入會議紀錄；且依據招標機關 101 年 5 月 10 日陳述意見書略以「再者，審查結果係經出席委員一致通過，並無申訴廠商所謂『若經本機關確認有下列 a. 及 b. 之情事者，則退回審查委員會重新審議』... 之情事，本局自應尊重審查委員之一致意見，申訴廠商主張招標機關依法仍得就審查委員會之評分結果予以審酌，並非必需照單全收等云云，於法顯有誤解」等語，另招標機關 101 年 6 月 8 日之補充陳述意見書第 3 頁標題四亦再次強

調，略以：「且當時評審會議紀錄審查結果『○○藥廠分數為 80 分以上，經全體委員通過為本案及格廠商』，既係全數通過，當然不存在有明顯差異，則有何未退回審查委員會之程序瑕疵？」等語，更可知招標機關對於本案審查委員會未依規定處理不同委員評分之明顯差異之情事，顯有未察，且招標機關亦自承確未依投標須知第 18 點(3)第 4 項規定，退回審查委員會重新審議；並且，招標機關亦刻意曲解前揭作業須知規定，認為若出席委員一致通過，即無「不同委員之評分結果有明顯差異」之情形！實則，該會議紀錄僅係記載全體委員通過○○藥廠為及格廠商，但對於申訴廠商之被評定為不及格一事，該審查委員會顯未就不同委員評分有明顯差異之情形，由召集人提請審查委員會處理。招標機關前揭見解完全無視「機關異質採購最低標作業須知」第七點所建立之處理機制，並忽略其立法目的即在於「找出明顯差異之原因」，以決定是否仍維持原審查結果或變更之，故招標機關之主張顯不足採。

三、招標機關雖援引司法院大法官會議釋字第 462 號解釋，強調應尊重審查委員會及審查委員之專業判斷；然而，縱使依據該號解釋，其解釋理由書末段亦已明確指明：「受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量是否以錯誤之事實為基礎，是否有違一般事理之考量等違法或顯然不當之情事」；並且，如申訴廠商業已指出之最高行政法院 99 年度 30 號判決，其更已揭禁之行政機關裁量濫用審查原則(如是否出於錯誤之事實認定、涵攝有無錯誤、判斷是否違反一般公認價值標準、是否違反不當連結之禁止、是否違反法定正當程序等等)。就本案而言，仍請鈞會惠予審查申訴廠商所指摘 A 審查委員之裁量濫用情事，並

且，因審查委員會未依規定處理不同委員評分結果明顯差異情形，更已違反法定之正當程序，以上均足以認定個別審查委員及審查委員會之認定申訴廠商為不及格之評分判斷，顯屬裁量濫用，應予撤銷。

#### □101年7月3日補充申訴理由意旨

一、鑒於 A 委員之評分審查表及系爭採購案之工作小組初審意見業已經 鈞會向招標機關調閱取得，申訴廠商雖因該等文件之機密性無從得知該等文件內容，仍建請 鈞會至少就下列事項依法審酌：

(一) A 委員之評分審查表縱使已記載其總評分未達 80 分之主因，惟 A 委員所記載之評分理由是否具合理性、是否有合理事證足以支持其判斷、是否違反一般價值判斷標準等？仍惠請 鈞會依法審酌。換言之，A 委員所記載申訴廠商不及格之主因為何？依據相關企劃書等投標文件或其他相關資料，是否確存在有 A 委員所記載之情事？進一步言，倘對於特定審查項目，申訴廠商與本案得標廠商於企劃書之記載內容實質上並無相異，則二投標廠商就該項目所獲評分原則上應不致有顯著差距。惟若對於該審查項目，A 委員對於申訴廠商之評分明顯低於本案得標廠商，甚至低於該項目配分之 80%(有導致總評分為不及格之虞)者，則 A 委員之評分判斷若無其他合理之事證足以支持其判斷，則應不具合理性，而有裁量濫用之嫌。

(二) A 委員之評分審查表與工作小組初審意見是否有明顯差異？依據「機關異質採購最低標作業須知」第 6 點規定，審查委員會辦理評分，「應就各審查項目、廠商資料及工作小組初審意見，逐項討論後為之。審查結果應簽報首長核定。」則系爭採購案審查委員會辦理評分，若確已

就各審查項目及工作小組初審意見進行逐項討論，則 A 委員對於各審查項目就申訴廠商之評分，是否與工作小組初審意見有異？換言之，若工作小組初審意見對於特定審查評分項目，對於二投標廠商之初審意見並無差異，惟 A 委員對於該審查評分項目則將另一投標廠商評以高分，而對申訴廠商評以低分(如低於該項目配分之 80%)。若有此情事，則審查委員會既未依前揭作業須知第七點規定，提交審查委員會召集人處理並列入會議紀錄，即有違反前揭作業須知規定之情事。

## 招標機關陳述

### 事實

- 一、招標機關「101 年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購案招標方式為公開招標，決標原則依「機關辦理異質採購最低標作業須知」審查投標廠商之資格及規格，並就「評分審查及格廠商」開資格標，採最低標決標，已於本案投標須知第 19 條第 (1) 款明定，另依投標須知第 18 條作業審查程序完成審查作業，評分審查結果，申訴廠商總平均評分 79.8 分未達及格分數，依同條第 (3) 款第 3 目規定應予淘汰。審查結果經出席委員一致通過，並無影響採購公正之違法或不當行為等情事。而招標機關依審查結果通知評分審查及格廠商，進入下一階段價格審查後始予決標，符合本法招標程序。
- 二、為促使本市 101 年度提供免費人類乳突病毒疫苗(子宮頸疫苗)接種政策順利推動，及考量本市國中學校家數多達 96 家，為能兼顧學生健康及學校學習活動，期能於學校學期結束前完成接種服務，招標機關早於本(101)年 2 月 8 日即行文本府教育局，請其轉知學校疫苗接種相關配合事宜，函中並規劃預計第 1 劑疫苗接種預計 3 月下旬將派醫護人力統一至各校施打

疫苗，並調查參與接種說明會需求者；並於採購需求說明書中設定，第1劑疫苗須於101年4月30日前完成同意接種人數90%。申訴廠商於招標機關採購案公開招標後，曾於101年2月29日來文請求對招標文件中之「需提供接種對象特約醫療院所就診的名單，接種後如有不良反應，由得標廠商負擔相關醫療費用」「本計畫執行成果之智慧財產權屬招標機關所有。計畫所產生成品或相關電子資料，均應於結案時移交招標機關，不得以任何形式備份或持有相關資料」為釋疑，招標機關均予回覆說明。申訴廠商並無對接種期程之安排有任何疑義。

### 理由

查申訴廠商固因規格評分審查程序經審查委員會評分審查不及格淘汰，未能進入價格標參與決標即已提出異議，其所持理由與本件申訴理由相同，殆為：申訴廠商係○○藥廠在台灣之分公司，○○藥廠疫苗事業部規模位居全球第一，在國內其他子宮頸癌疫苗採購案中，如行政院衛生署國民健康局100年及101年、嘉義縣衛生局99年及100年等之人類乳突病毒疫苗接種採購案，均由申訴廠商得標，自認具有承辦系爭採購案之專業資格、經驗與能力。而申訴廠商在招標機關「100年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購案規格評分審查程序合格，為何於系爭採購案被評分為不合格？主張不合格之評分屬恣意濫權，構成違法判斷；系爭採購案於完成相關審查評分作業及決標前，是否即預定得標廠商？招標機關已分別於101年3月27日及4月5日發函說明，茲應再就其申訴理由詳予駁斥如次：

一、申訴廠商固堅稱具有承辦本採購案之專業資格、經驗與能力，並在招標機關「100年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購案規格評分審查程序合格，質疑為何本次被評分為不合格，有違客觀價值判斷標準等云云；然不同之採購案本即無法為類比，更無申訴廠商所謂之客觀價值標準，恐係申訴廠商之主觀價值

標準。況依申訴廠商所自認者，本採購案於規格評分審查程序中審查委員評分項目新增「企劃案配合相關配套措施（如提供礦泉水、提升子宮抹片篩檢行銷活動等）」項目（此項目占總分 15%，原「企劃案內容規劃完整性及具體可行性」則由 40% 降為 25%），顯見評分審查項目配置已有不同，申訴廠商再援為類比，實有未洽。而申訴廠商主張其於企劃案中亦配合提供相關配套措施，為何未獲審查委員青睞，招標機關基於尊重專業審查之原則，實無從置喙；再者，審查結果係經出席委員一致通過，並無申訴廠商所謂「若經本機關確認有下列 a. 及 b. 之情事者，則退回審查委員會重新審議」（所謂 a. 及 b. 之情事者，即指 a. 審查委員會或個別委員審查結果與工作小組初審意見有明顯差異；b. 不同委員之評分結果有明顯差異）之情事，招標機關自應尊重審查委員之一致意見，申訴廠商主張招標機關依法仍得就審查委員會之評分結果予以審酌，並非必須照單全收等云云，於法顯有誤解，自不足憑採。至於申訴廠商所援引最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決，指摘審查委員會對其不合格之評分屬恣意濫權，構成違法判斷乙節，然參照該判決要旨乃審查委員中有一位持異議，最終以差距不大之表決形式進行審查，與本採購案係委員一致通過之事實，已有不符，而本採購案各該委員均係具相關醫業專長之專業委員，更係依法就審查項目及權重填寫評分表，絕非申訴廠商所指稱有恣意濫權或違法判斷之情事，而係具專業性之適法判斷。

二、申訴廠商主張招標機關於系爭採購案決標前，即 3 月 22 日上午 8:30 召開「校園疫苗接種說明會」，恣指招標機關於開標決標前即預設將由特定廠商得標，有違本法第 1 條之公平公開原則等云云；惟招標機關於 3 月 27 日之函中就此申訴廠商異議事由，已說明係為符合採購需求說明書中所設定，第 1 劑疫苗須於 101 年 4 月 30 日前完成同意接種人數 90%，而為能兼

顧學生健康及學校學習活動，於常規工作作業中排程 3 月 22 日上午 9 點 30 分辦理說明會，非為特定廠商之預設，並表示是否有其他程序疑慮，已請政風單位進行瞭解，然不被申訴廠商接受；但究其實，乃承辦單位事前登記預借招標機關 9 樓大禮堂之時間為 3 月 22 日上午 8:30；但實際行文通知（招標機關 101 年 3 月 15 日○○第○○號、○○號）「新北市人類乳突病毒疫苗校園接種說明會」之舉辦時間為 3 月 22 日上午 9 時 30 分，致被申訴廠商誤解，而此常規工作與採購程序實無任何關聯，且不論係何人得標，就此接種服務本即係系爭採購之主要事項，應於何時舉辦接種服務說明會，應都不致造成廠商之窒礙，申訴廠商藉此渲染、不當連結有違政府採購程序公平公開原則，殊有未當。

三、申訴廠商主張新北市頭前國中健康中心網頁，發現該健康中心 101 年 2 月 17 日網頁內容，已載有○○公司（得標廠商）曾於今年進行「新北市國中女生接種行前說明會及人類乳突病毒疫苗介紹」之簡報資料，質疑為何○○公司為何能於決標前進行簡報等云云；就此異議事由，招標機關於 4 月 5 日（101 年 4 月 5 日○○字第○○號函）說明「有關頭前國中健康中心網頁中 101 年 2 月 17 日置放文件內容，經招標機關於 3 月 27 日及 3 月 28 日洽詢該校負責人員表示其於 101 年 2 月 17 日係開始上傳 HPV 疫苗相關料，然有關「新北市國中女生接種行前說明會及人類乳突病毒疫苗介紹」簡報係為招標機關 101 年 3 月 22 日所辦理之說明會之內容，其於當日至局聽完簡報返回學校後始置放於網頁上」，乃係招標機關親為調查後之詳實說明，實不知有何不合理處。再者，又憑此簡報，又如何能推論質疑招標機關安排○○公司為學校之相關人員進行接種說明會？其所依據證據為何？否則，豈可如此無的放矢。而置放網頁資料既係頭前國中之人員，又非招標機關人員，為何申訴廠

商不先為了解經過，卻恣意指摘，豈係誠信者所當為。而為昭慎重，招標機關並取得新北市頭前國中代理校長林裕國出具之說明「陳情人所陳有關頭前國中健康中心網頁內容一事，經了解網頁上內容是係本校校護基於服務師生所建置，有關旨述網頁於 101 年 2 月 17 日開始放置，而其中有關「新北市國中女生接種行前說明會及人類乳突病毒疫苗介紹」簡報及疫苗注意事項內容為 101 年 3 月 22 日新北市衛生局所辦理說明會內容，係本校護士代表學校出席該場說明會，為求周延，希冀保存資料做校內相關宣導之用，所以現場以數位相機翻拍，並於當日（101 年 3 月 22）上完研習課程後，返校放置於網頁，供師生家長參閱」，已足證明申訴廠商所指摘者，乃係誤會一場，應藉此重申並無任何預先安排○○公司為至各學校進行說明會之事實，以正視聽。

- 四、申訴廠商主張系爭採購案之需求說明書所訂疫苗施打期程規劃，嚴重濃縮第 1 劑疫苗施打作業時程，顯有利於得標廠商○○公司等不實指摘，應予嚴正否認。蓋為促使本市 101 年度提供免費人類乳突病毒疫苗（子宮頸疫苗）接種政策順利推動，及考量本市國中學校家數多達 96 家，為能兼顧學生健康及學校學習活動，期能於學校學期結束前完成接種服務，招標機關於先期作業程序即預為規劃施打期程等相關事項，如於本（101）年 2 月 8 日即行文本府教育局，請其轉知學校疫苗接種相關配合事宜，函中並規劃預計第 1 劑疫苗接種預計 3 月下旬將派醫護人力統一至各校施打疫苗，並調查參與接種說明會需求者；並於採購需求說明書中設定，第一劑疫苗須於 101 年 4 月 30 日前完成同意接種人數 90%，似此文件都詳於招標文件中，申訴廠商實難諉為不知；尤其申訴廠商於招標機關採購案公開招標後，曾於 101 年 2 月 29 日來文請求對招標文件中之「需提供接種對象特約醫療院所就診的名單，接種後如有不良

反應，由得標廠商負擔相關醫療費用」。「本計畫執行成果之智慧財產權屬招標機關所有。計畫所產生成品或相關電子資料，均應於結案時移交招標機關，不得以任何形式備份或持有相關資料」為釋疑，對所謂施打期程並無任何疑義，於其自行提出企劃書中亦一再強調係專業的工作團隊及周密的任務編組，並無任何無法達成期程的猶豫，現為爭訟再曲解成為不當壓縮施打時程，係屬無正當理由之差別待遇等不實現等不實指控，實彰其荒誕。

五、申訴廠商主張依據系爭採購投標須知第 20 點第（四）款第 3 目規定「參選廠商於評分審查會議時應派專案負責人或工作小組人員出席簡報，簡報之先後次序於文件審查後在標場抽籤決定之。」，招標機關卻指定○○公司先行簡報，有違投標須知，並使得先行簡報之○○公司可獲較佳之第一印象等云云，然依該投標須知第 20 點第（四）款第 2 目規定「參選廠商於評分審查會議時應派專案負責人或工作小組人員出席簡報，簡報之先後次序按本機關收訖投標文件之外標封編列次序為準。」，可知招標機關在處理廠商辦理簡報之作業，投標須知並未限定係採何種方式，而係視現場情事權宜處理之，而招標機關當日以第 2 點規定「參選廠商於評分審查會議時應派專案負責人或工作小組人員出席簡報，簡報之先後次序按本機關收訖投標文件之外標封編列次序為準。」指定由○○公司先為簡報時，申訴廠商之專案負責人亦在場，並無表示任何異議，為何現在可作為申訴之理由，實令人不解。而所謂先為簡報者可使審查委員有較佳之第一印象等云云，純係申訴廠商主觀之臆測，更無該當無正當理由之差別待遇之問題。

六、招標機關 101 年 4 月 5 日函復同意申訴廠商複印「101 年度本市人類乳突病毒疫苗接種」採購案評分審查作業會議紀錄、決標紀錄及彙總總表等文件，非「100 年度本市人類乳突病毒疫

苗(子宮頸癌防治)校園接種」，並且異議處理結果於法定期限內函復，然申訴廠商申請之「100年度本市人類乳突病毒疫苗(子宮頸癌防治)校園接種」採購案，因仍缺相關證明文件應補正，招標機關於101年4月9日函復通知申訴廠商文到7日內補正。爰此，招標機關已依程序時效內積極處理申訴廠商異議書函，更無任何拖延，欲使申訴廠商無從取得文件資料之情事，相關作為亦合乎檔案法等相關程序及期限。

### 判 斷 理 由

- 一、本法第74條：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」第76條第1項：「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾前條第2項所定期限不為處理者，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，依其所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。」及機關異質採購最低標作業須知第11點：「機關訂定審查標準及成立本委員會、工作小組，應準用本法所定最有利標評選辦法及採購評選委員會之相關規定。」定有明文。
- 二、本件申訴廠商主張招標機關於規格評分審查程序，確有不同委員之評分結果有明顯差異情事，但招標機關竟未依招標須知規定退回重新審議，顯已違法云云。招標機關則以本採購案招標方式為公開招標，決標原則依「機關辦理異質採購最低標作業須知」審查投標廠商之資格及規格，並就「評分審查及格廠商」開價格標，採最低標決標(投標須知第19點第(1)款明定)，另依投標須知第18點作業、審查程序之規定進行完成審查作業，評分審查結果申訴廠商總平均評分79.8分未達及格分

數，依同點第（3）款第 3 目規定應予淘汰，由於審查結果經出席委員一致決議通過，並無明顯差異及影響採購公正之違法或不當行為等情事資為抗辯。

三、經查，招標機關辦理系爭採購案，其決標原則為依「機關辦理異質採購最低標作業須知」審查投標廠商資格及規格，投標廠商之規格係依「評分審查」，再就規格審查合格之廠商開價格標，以最低標決標，此有招標機關投標須知第 18 點作業、審查程序及第 19 點規定可稽。

四、關於不同委員之評分有無明顯差異，本府認定：

本件雙方所執之爭點厥為：「不同委員之評分有無明顯差異」，而必須依投標須知第 18 點及機關異質採購最低標作業須知第 10 點準用採購評選委員會審議規則第 6 條之規定重提委員會議決或複評。申訴廠商參與招標機關係爭採購案之投標，於審查投標廠商之資格及規格之程序，經招標機關審查委員會，評定總評分為 79.8 分（招標文件規定評分及格之門檻，為「出席審查委員總評分平均值達 80 分者」）為不及格之投標廠商，其中 A 審查委員就申訴廠商資格及規格之評分評定為 76 分，其餘之 B 至 F 審查委員就申訴廠商評分評定為介於 80 分至 82 分，其 A 審查委員與其餘之 B 至 F 審查委員，不同委員間評分是否存在有明顯差異之情事，而有應依前述「機關異質採購最低標作業須知」第 10 點準用「採購評選委員會審議規則」第 6 條第 2 項：「不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應提交本委員會議決或依本委員會決議辦理複評。複評結果仍有明顯差異時，由本委員會決議」之規定及本採購案投標須知第 18 點作業、審查程序第（3）款第 4 目：「本案入圍廠商應先徵得審查委員會出席審查委員過半數決定，並經本機關確認本案無下列情事後，始成為評分審查及格廠商。若經本機關確認有下列 a. 及 b. 之情事者，則退回審查委員會重新審議；…：

a. 審查委員會或個別委員審查結果與工作小組初審意見有明顯差異。b. 不同委員之評分結果有明顯差異。…」之適用。

五、本件招標機關對投標廠商之資格及規格，於投標須知第 18 點作業、審查程序第 (3) 款評分審查第 2 目：「總評分及格之情形為『出席審查委員總評分平均值達 80 分者』」，故其及格入圍廠商於評分項目，可知本件審查委員之評分應以 80 分為及格分數，本件對於同一申訴廠商的相同企劃書上的評分項目，A 審查委員評分 76 分，為低於 80 分之不及格分數，與其餘之 B 至 F 審查委員評分介於 80 分至 82 分之及格分數，二者之間存在著及格、不及格之顯然區分，雖然 A 審查委員對申訴廠商評出 76 分之不及格分數，經本府預審委員於 101 年 6 月 28 日第 2 次預審會議，當場拆封由招標機關所彌封之保密文件一評選審查表總表，檢視 A 審查委員確實有於評選審查表總表上就其評定不及格有簡敘理由，惟其理由因有保密之必要，不對申訴廠商公開。但對於 A 審查委員之不及格評分，與其餘 B 至 F 等 5 位審查委員之及格分數評分，依前述規定，應有前述「機關異質採購最低標作業須知」第 10 點準用「採購評選委員會審議規則」第 6 條第 2 項：「不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應提交本委員會決議或依本委員會決議辦理複評。複評結果仍有明顯差異時，由本委員會決議」之規定及本採購案投標須知第 18 點作業、審查程序第 (3) 款第 4 目：「本案入圍廠商應先徵得審查委員會出席審查委員過半數決定，並經本機關確認本案無下列情事後，始成為評分審查及格廠商。若經本機關確認有下列 a. 及 b. 之情事者，則退回審查委員會重新審議；…：a. 審查委員會或個別委員審查結果與工作小組初審意見有明顯差異。b. 不同委員之評分結果有明顯差異。…」之適用。由於 A 委員與其他委員之評分結果一為不及格分數，其餘為及格分數，已構成「不同委員對同一廠商評分有明顯差

異」之情形，但招標機關對此差異，卻認為決議「一致」無明顯差異，直接判定申訴廠商為不及格廠商之處分，並未依前述程序就明顯差異之部分進行重新審議，其程序進行於法即有未合之處（雖招標機關 101 年 9 月 27 日○○字第 1012529817 號函謂以，本件個別委員之意見，均已詳細記載於評分項目表中審查委員對於個別廠商評分結果，並未表示明顯差異情形，經召集人向全體委員報告後，全體委員均已明確知悉後已無複評之需，並且審查結果由全體審查委員於總表上逐一簽名，但審酌 101 年 3 月 19 日評審會議紀錄及評分審查總表中對招標機關前面所述，並未有書面記錄）。

六、據上，本件申訴廠商指摘招標機關未對出席審查委員之不同評分結果存在著明顯差異之情事，依前述規定及投標須知第 18 點作業、審查程序第（3）款第 4 目規定，程序面本應退回審查委員會重新議決是否有明顯差異？或逕行決議複評，程序始屬適法。而踐行前述程序之後如委員會議決仍認定無明顯差異，則該結果即應予尊重。迺本件招標機關並未依上開程序處理，卻直接評定申訴廠商為不及格廠商，此一審查程序即有瑕疵，招標機關原異議處理結果為相同認定，亦有未洽，應予撤銷。另關於申訴廠商請求解除契約之主張，並非申訴審議所得審議之範圍，應不予受理。至兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，爰不逐一論究。

七、據上論結，本件申訴一部有理由，一部不受理，爰依本法第 82 條第 1 項前段規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會	主任委員	李四川
	委員	朱敏賢
	委員	李永裕
	委員	李得璋
	委員	李滄涵

委	員	林家祺
委	員	周筑昆
委	員	吳槐庭
委	員	孟繁宏
委	員	黃淑琳
委	員	張文郁
委	員	羅桂林
委	員	蘇丁福
委	員	邱惠美

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商就不受理決定之部分如不服者得於本審議判斷書送達之次日起2個月內向臺北高等行政法院（臺北市和平東路3段1巷1號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 1 7 日