

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

## 102購申31007號

申訴廠商：○○公司

招標機關：○○館

上開申訴廠商因不服招標機關就「新北市立十三行博物館環境清潔維護【含地板打（除）蠟作業】」採購事件，於102年2月6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（下稱本府申訴會）申訴，案經本府申訴會102年5月20日第22次委員會議審議判斷如下：

### 主 文

申訴駁回。

### 事 實

緣申訴廠商承攬招標機關辦理之「新北市立十三行博物館環境清潔維護【含地板打（除）蠟作業】」採購案，招標機關認招標機關於101年1月至6月對派遣至招標機關服務之員工未依法如實辦理勞工保險、全民健康保險及提撥勞工退休金，並每月驗收時提供不實文件供招標機關查驗，致使招標機關登載不實，認有政府採購法（下稱本法）第101條第1項第4款：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」之規定，擬刊登政府採購公報，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

原異議處理結果撤銷。

## 事實

按申訴廠商前於 100 年 12 月 30 日與招標機關簽訂「新北市立招標機關環境清潔維護含地板打除蠟作業契約書」，由申訴廠商負責招標機關之清潔及相關維護事宜。招標機關以申訴廠商所提呈之全民健康保險名單及保費計算明細、勞工保險被保險人名冊與實際狀況不符為由，前於 101 年 12 月 26 日○○字第○○號函通知申訴廠商有本法 101 條第 1 項第 4 款規定事由將申訴廠商刊登政府採購公報，經申訴廠商於 102 年 1 月 14 日函提起異議，嗣經招標機關以 102 年 2 月 6 日○○字第○○號函回覆異議處理結果，招標機關仍依本法 101 條第 1 項第 4 款規定事由將申訴廠商刊登政府採購公報。申訴廠商不服該異議處理結果，爰於法定期限申訴。

## 理由

- 一、查招標機關前於 101 年 12 月 26 日○○字第○○號函通知申訴廠商有本法 101 條第 1 項第 4 款規定事由將申訴廠商刊登政府採購公報，所持理由略以：申訴廠商公司就中央健保局、勞工保險局網站下載之全民健康保險名單、保險費計算明細表、勞工保險被保險人名冊予以竄改核章後供招標機關作為驗收文件，並造成招標機關之損害等語。惟查，申訴評議書就本件之事實認定及法律適用多有違誤之處，茲分述如後。
- 二、按行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確」之規定，即係明確性原則之文化。所謂內容明確並不限於行政行為而已，更重要者，在法律保留原則支配下，法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，始有清楚之界限與範圍，對於何者為法律所許可，何者屬於禁止，亦可事先預見及考量。至於如何判斷該法律規定之意義，是否可為受規範之一般人民所理解，則應依受規範之一般人民依其日常生活經驗

及文字用語習慣，是否能理解該法律規定之意義而言，合先述明。

三、次按，本法第 101 條第 1 項第 4 款規定：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」之「偽造」，係指無制作權之人冒用他人名義而制作該文書之行為，且必須所登載不實之事致生損害於他人，反之，若以自己名義作成之文書，並無偽造之實。申言之，行政法上關於偽造、變造文書之解釋，與刑法上偽造、變造文書罪採取相同之判斷標準，即偽造文書者，係指無制作權不法製作者而言，若自己之文書，縱有不實之記載，亦不構成偽造或變造文書行為。以仲裁法為例，該法第 40 條第 1 項第 8 款：「有下列各款情形之一者，當事人得對於他方提起撤銷仲裁判斷之訴：八：為判斷基礎之證據、通譯內容係偽造、變造或有其他虛偽情事者。」顯將「偽造」、「變造」及「虛偽情事」予以分別，並就文書是否涉及偽造或變造之判斷，以刑事判決確定涉犯偽造、變造文書罪為要件。而公司法第 9 條關於公司設立或其他登記事項之偽造或變造，亦以是否構成刑法上偽造變造文書罪為判斷行政責任之標準。本法第 101 條第 1 項第 4 款所規範之偽造、變造投標、契約或履約相關文件之解釋，自亦應採取相同之見解，即倘投標、契約或履約文件係由投標廠商以自己名義所製作，即無偽變造之情事，亦不構成本法第 101 條第 1 項第 4 款之要件，學術見解亦採取相同之解釋。況本法第 101 條第 1 項第 4 款於 91 年 2 月 6 日修正前之原條文內容為：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件，經查明屬實者。」，嗣考量「經查明屬實者」係屬贅字，故予刪除。是投標、契約或履約相關文件，是否有本法所稱偽變造之情事，自應與刑法上偽造變造文書之行為，為相同之解釋，始

能保障人民對於法律規範行為態樣之預見，方能與法律明確性原則相符。

四、經查，申訴廠商所提呈全民健康保險名單及保費計算計算明細、勞工保險被保險人名冊等文件，係申訴廠商自行製作之文書，且該文件上從頭至尾皆無中央健保局之相關名義、印文等，反而係由申訴廠商以自己名義蓋上申訴廠商印文而交付招標機關，並無偽造之情。換言之，申訴廠商並未提供招標機關有關勞工保險局或全民健康保險局之相關函文，更未偽造該局之函文並提供予招標機關，純粹係以公司內部參考勞健保局之制式格式文件以自己名義提交招標機關，並無偽造之實，招標機關之處分與法有違，自應予撤銷。

五、再者，招標機關稱申訴廠商偽造系爭勞健保文件致博物館受有損害云云，亦非屬實。蓋於 101 年 7 月間申訴廠商清查招標機關員工之勞健保資料，發現部分員工之勞保有漏未投保情形，遂與招標機關協調後續處理方式。為此，申訴廠商即將 101 年度未投保之應繳納之保險費及勞退提撥金補償予員工，此有該等員工出具之具領同意書為證，另一方面依招標機關指示，將該未投保所生之溢領差額，包含計 3 萬 4,102 元返還於招標機關。此間並無導致招標機關有任何損失發生，而就○○公司員工之權益保障部分亦提供員工補償，並未實際致生損害於他人。招標機關稱申訴廠商有偽造情形致其受有損害，要與事實不符，特予澄清。而上開情事發生後，招標機關並未即時與申訴廠商終止系爭合約或提出任何異議，同時要求申訴廠商交付相關款項與招標機關並要求繼續履行契約，甚至新年度 102 年招標前更要求申訴廠商繼續履行契約 3 個月，顯然招標機關不認為申訴廠商為本法第 101 條應刊登政府採購公報之廠商。另一方面招標機關卻在申訴廠商交付相關款項並繼續履行契約完

畢後，待新年度清潔工程招標完成後，逕自將申訴廠商刊登採購公報，所為秋後算帳作法，申訴廠商無法信服，更與行政自我拘束原則有違。

六、此外，依據申訴廠商前開危機處理方式，得以得知申訴廠商並無故意漏未投保勞保之動機。換言之，事發後申訴廠商就勞健保之投保問題亦進行內部調查，考其之所以發生實際投保狀況不符情形係因申訴廠商部分員工不願意將勞保轉入申訴廠商投保，因該等員工或希望續保於工會，或員工考量按其目前擔任清潔員工之所領取之薪資而投保勞保將影響日後退休金申請產生影響，故填寫不願投保申請書給申訴廠商進行投保，因而僅同意申訴廠商對該等員工投保全民健康保險，是為慮及員工生計僅得暫不予投保勞保等情，特予述明。況且，依據合約第 17 條規定不得參加勞工保險者，應提出履約期間參加含有傷害失能及死亡保障之商業保險相關證明文件，申訴廠商亦已為員工投保相關商業保險在案。是申訴廠商公司因作業疏失未強制為員工全數辦理勞工保險、提撥勞工退休金等，但呈予招標機關之文件皆屬申訴廠商本於自己名義製作之文書，並無偽造之行為。招標機關以申訴廠商符合本法第 101 條「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」而刊登於政府採購公報一節，實有違誤，自應予撤銷。

#### □102 年 5 月 6 日申訴補充理由意旨

招標機關發文字號：○○字第 102361029 號函第 31 頁，指申訴廠商為替○○○君自派駐起至離職日期間均未替該員加投勞健保。附件 1 即為申訴廠商針對該員加保計保費負擔及招標機關驗收紀錄及估算明細表，以資證明招標機關已於當時確切了解該員加投保情形及保費計算明細。招標機關第 31 頁資料未詳記載實情。附件 2 之補充為 101 年度合約每月申訴廠商與招標機關驗收紀錄。招

標機關發文字號：○○字第○○號，函文中說明二指估驗請款金額計價表由申訴廠商計算後，提出申請該月款項，亦與事實不符。申訴廠商每月請款金額經招標機關書面審核驗收無誤之後，再由招標機關承辦人核算估驗計價表傳真至申訴廠商，始可開立統一發票送至招標機關辦理撥款流程。

## 招標機關陳述意見

### 事實及理由

- 一、申訴廠商與招標機關係於 100 年及 101 年簽訂「環境清潔維護【含地板打(除)蠟作業】勞務採購案」契約，契約價金分別為 100 年 183 萬元整及 101 年 221 萬元整。依據本案 100 年度契約書第 19 條第 2 項及 101 年度契約書第 8 條第 17 項第 2 款規定（略以）：廠商對其派遣至機關提供勞務之派遣勞工，依法投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金，並依規定繳納保險費及提繳勞工退休金。
- 二、申訴廠商未依法為其派至招標機關提供勞務之派遣勞工投保勞工保險及全民健康保險，招標機關始於 101 年 12 月 26 日以○○字第○○號函文依本法第 101 條第 1 項第 4 款之規定刊登政府採購公報。申訴廠商因不服招標機關之處理，於 102 年 2 月 22 日依本法第 102 條之規定提出申訴。
- 三、申訴廠商提供經偽造、變造之相關履約文件，供招標機關作為驗收及請款之歷程陳述說明如下：
  - （一）招標機關於 100 年 6 月 23 日辦理 100 年 5 月本案驗收時，因申訴廠商檢附之資料無法證明是否依契約書之規定確實依法投保，致驗收不合格。招標機關復於 100 年 7 月 7 日○○字第○○號函，通知申訴廠商提供勞保加保明細資料，申訴廠商於 100 年 8 月 8 日函復已補正齊全。惟依○○○君向勞工保險局申請之勞工保險被保險

人投保資料顯示，○君於 100 年 2 月 9 日加保，旋即於 100 年 2 月 9 日退保，與申訴廠商提供招標機關驗收之文件資料明顯不符，顯示申訴廠商提供經偽造、變造之投保資料。

(二) 申訴廠商派至招標機關提供勞務之派遣勞工○○○君向招標機關舉發，○君於 101 年 5 月 1 日起到館服務，於 7 月 31 日離職，依○君於 101 年 7 月 12 日向勞工保險局申請之勞工保險被保險人投保資料表顯示，申訴廠商未為○君投保勞工保險；復依派遣員工○○○君向招標機關舉發，申訴廠商為其投保勞工保險，投保薪資不足，惟依申訴廠商向招標機關提供 101 年 6 月驗收資料，均顯示申訴廠商提供經偽造、變造之投保資料。

(三) 申訴廠商於 101 年 8 月 6 日○○字第 10108060002 號函知招標機關，承認因作業疏忽，故未辦理員工投保，惟○○○君與○○○君於 100 年 2 月 9 日投保，立即於 2 月 9 日退保，如此作業行為歸究作業疏失，實為偽造、變造之投保資料。

四、申訴廠商提供招標機關全民健康保險名單及保費計算明細表，均係自中央健康保險局、勞工保險局網站下載之文件，並經該公司竄改(偽造、變造履約相關文件者)核章後供本館作為驗收、請款之文件，而此竄改文件屬偽造、變造履約相關文件且造成公共利益之損害。

(一) 對員工真扣款(勞健保自付額)卻未實際投保造成勞工權益受損且無法彌補。

(二) 不實履約(用假資料、用切結書)，長達 2 年的欺騙招標機關，造成公共利益之損害。(100 年度向招標機關請領投保單位應給付之保險費，未依規定繳納至勞工保險

局，經招標機關向申訴廠商請求返還相關費用，申訴廠商拒不返還)。

五、綜上，申訴廠商所提申訴內容並非有理，招標機關歉難同意，爰依採購申訴審議規則第7條第2項規定檢附相關卷證，敬請察核予以駁回，又本件陳述意見書副本已逕送申請人。

#### □102年5月7日補充陳述意見意旨

依本案100年合約書第19條及101年合約書第8條第17款有關勞工權益保障之規定，「機關發現廠商未依法為其派至機關提供勞務之派遣勞工，投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金或違反勞動基準法及性別工作平等法情事者，應限期改正，並通知目的事業主管機關依法處理。上開勞工如受有損害，由廠商負責賠償派遣勞工之損害。」申訴廠商於100年度及101年度對員工真扣款(勞保及健保自付額)，卻未實際向勞工保險局及中央健保公司投保(員工扣款及向本館之勞健保請款雙重不當得利)，造成勞工權益受損且不願賠償100年度派遣勞工之損害等語。

### 判 斷 理 由

- 一、本法第101條第1項第4款：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…四 偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」定有明文。
- 二、本件申訴廠商主張所提全民健康保險名單及保費計算明細、勞工保險被保險人名冊等文件，係申訴廠商自行製作之文書，且該文件上從頭至尾皆無中央健保局之相關名義、印文等，反而係由申訴廠商以自己名義蓋上申訴廠商印文而交付招標機關，並無偽造之情。申訴廠商並未提供招標機關有關勞工保險

局或全民健康保險局之相關函文，更未偽造該局之函文並提供予招標機關，純粹係以公司內部參考勞健保局之制式格式文件以自己名義提交招標機關，並無偽造之實，招標機關之處分與法有違，自應予撤銷等語。

- 三、招標機關陳述謂以，申訴廠商提供招標機關全民健康保險名單及保費計算明細表，均係自中央健康保險局、勞工保險局網站下載之文件，並經該申訴廠商竄改(偽造、變造履約相關文件者)核章後供招標機關作為驗收、請款之文件，而此竄改文件屬偽造、變造履約相關文件，造成公共利益之損害，申訴廠商所提申訴內容並非有理，招標機關歉難同意云云，資為抗辯。
- 四、經查，申訴廠商於 100 年及 101 年分別承攬招標機關辦理系爭採購案，雙方並訂有合(契)約書為據，此有招標機關所提供系爭採購案 100 年環境清潔維護計畫合約書及 101 年環境清潔維護【含地板打(除)蠟作業】契約書可稽，堪信為真實。
- 五、關於申訴廠商未依 100 年系爭採購合約書第 19 條第 2 款及 101 年度系爭採購契約書第 8 條第 17 款第 2 目規定：「廠商對其派遣至機關提供勞務之派遣勞工，依法投保勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞工退休金，並依規定繳納保險費及提繳勞工退休金。」約定，對其派遣至招標機關之勞工○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等人，投保勞工保險、全民健康保險及提繳勞工退休金一節，本府於 102 年 4 月 26 日召開第 1 次預審會議上，經招標機關提示行政院衛生署中央健康保險局 102 年 3 月 4 日健保北字第 1021101163 號函略以：「有關申訴廠商未依規定為員工投保健保案，本局已責期該公司為員工○○○等 4 人補辦理加保完竣，請查照。」、勞工保險局同年 4 月 10 日保承工字第 1020095062 號函文：「有關申訴廠商未為員工○○○、○○○等 2 名到職當日、在職期間申報加保、提繳及未覈實申報聚等

投保薪資、月提繳工資一案，…說明二、本案經查明屬實，已依照規定核處該單位罰鍰，並通知該單位應依規定於所屬員工到職當日申報加保及提繳勞工退休金、投保薪資及月提繳工資及覈實申報，以保障員工權益。」以及申訴廠商提示招標機關101年10月3日○○字第1014261224號函文，就上開溢領○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○及○○○○等人101年1月5月份勞保費用3萬4,102元，已返還招標機關等函文，足認申訴廠商未依契約約定對派遣至招標機關工作勞工進行投保勞工保險、全民健康保險及提繳勞工退休金之違規情節，卻於其自行繕打之履約文件中記載上揭員工已確實投保勞健保之不實紀錄，並使招標機關依據其不實之資料而為核給相關費用，可認其已違反本法第101條第1項第4款偽變造履約文件。

六、雖申訴廠商抗辯所提全民健康保險名單及保費計算明細、勞工保險被保險人名冊等文件，係申訴廠商自行製作之文書，且該文件上從頭至尾皆無中央健保局之相關名義、印文等，反而係由申訴廠商以自己名義蓋上申訴廠商印文而交付招標機關，故屬有製作權者，並無偽造履約文件之情事，惟：申訴廠商上揭辯解係屬刑法偽造文書之要件，而本法之偽變造縱廠商以自己名義所製作之文書，只要內容與真實不符者，雖為有權限之人所製作，仍構成本法之偽變造。此有行政院公共工程委員會94年1月20日工程企字第09400024600號函略謂：「…本法第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，雖為有權限之人所製作，非刑法上之偽造、變造，仍違反本法。…」可稽。因此，申訴廠商之主張，尚無足採。至於申訴廠商已經與未投保之派遣勞工就上述違規事實達成和解，並進行加保等行為，並且已將溢領勞保費用返還予

招標機關等情事，經本會查證，雖確有上開事後態度良好之補救措施以及金額僅 3 萬餘元等情並非重大，然而本法第 101 條如屬偽變造之違法行為者，屬公法上之羈束處分，招標機關尚無法據此有利申訴廠商之事實，而為不予處分之裁量權，因此申訴廠商於違規事實發生後，所進行之補救及善後措施，仍無礙於前述停權處分之合法性。惟此部分事實雖無法於停權申訴為有利申訴廠商之斟酌，但仍可據為兩造間契約結案時之斟酌事項，附此敘明。

七、綜上，本件招標機關通知依本法第 101 條第 1 項第 4 款欲將申訴廠商刊登政府採購公報，洵屬有據，原異議處理結果為相同之認定亦無不洽，應予維持。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。

八、據上論結，本件申訴為無理由，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（請假）
	副主任委員	陳伸賢
	委員	李永裕
	委員	李得璋
	委員	李滄涵
	委員	林家祺
	委員	孟繁宏
	委員	黃淑琳
	委員	廖宗盛
	委員	邱惠美

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商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 2 年 5 月 2 0 日