

新北市政府採購申訴審議判斷書

103購申31086號

申訴廠商：○○電信股份有限公司系統整合分公司

招標機關：新北市政府○○○○局

上開申訴廠商因不服招標機關就「102-103年度新北市垃圾清運GPS車機安裝及維護工作計畫」採購事件，於103年9月4日○○○字第1031475569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104年5月8日第41次委員會議審議判斷如下：

主 文

原異議處理結果撤銷。

事 實

緣申訴廠商參與招標機關辦理之「102-103年度新北市垃圾清運GPS車機安裝及維護工作計畫」採購案，本件採購案於102年10月15日開標，並於102年11月4日由招標機關經公開評選，評選申訴廠商為第一準優勝廠商，惟嗣後招標機關審認申訴廠商所提出之服務建議書內容第21頁略以：「計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台...」與系爭採購案招標文件之計畫說明書規定不符，故招標機關依政府採購法(下稱本法)第50條第1項第2款規定不決標予申訴廠商，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

原不予決標之處分與異議處理結果應予撤銷。

事實

- 一、本標案業於 102 年 10 月 15 日開標，並於 102 年 11 月 4 日公開評選，申訴廠商依招標公告經評選委員會出席委員過半數同意，評選為第一準優勝廠商。
- 二、招標機關之不予決標處分與異議處理回覆，錯誤指涉申訴廠商建議書中「取代現有簡易的車隊管理系統」，為計畫說明書中「需與之相容之車機訊號傳輸拋轉平台」，致違法引用政府採購法第 50 條第 1 項規定。
- 三、招標機關之錯誤指涉，將導致本採購案之既有車機僅限於使用既有廠商之車隊管理平台，及特定電信業者之 sim 卡門號，有明顯限制競爭，導致不公之情況發生。
- 四、招標機關之不予決標處分未記明理由，違反行政程序法書面行政處分應記明理由之規定。
- 五、經申訴廠商於 103 年 8 月 7 日向招標機關提出異議，招標機關於 103 年 9 月 5 日函復，略以申訴廠商所異議事項為無理由，申訴廠商爰於法定期限內提出申訴。

理由

- 一、申訴廠商之建議書內容，「計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台」與招標機關招標文件之計畫說明書，貳、工作項目、一、(四)、車機規格、10.項記載：「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」所指涉之平台有別，招標機關竟張冠李戴，混為一談。

- (一) 招標文件之計畫說明書該段記載，其文意僅指明「中心端之平台系統需相容於本市已完成且運作中之車機訊號傳輸拋轉平台」，並未限制廠商所使用之中心端平台系統之種類，而只要得以與現有運作中之訊號拋轉平台相容、平台間足以溝通即可，亦未限制廠商以何種程式設計之方法達成相容之目的。
- (二) 招標機關指摘申訴廠商之建議書內容，「計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台」，不相符計畫說明書中之記載「本案中心端平台系統並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」招標機關此一指摘顯然是張冠李戴，斷章取義；申訴廠商之計畫書所謂「車隊管理系統」為使用者管理層之系統，與「車機訊號傳輸拋轉平台」之訊號傳輸層，並非同一，亦非可相互取代者，而係此一完整車機系統中不同部分之輔助關係；亦即申訴廠商之車隊管理系統是取代之管理使用者之使用介面平台，而仍能與採購機關現有之車機訊號傳輸平台相容，使該車機的訊號能無誤的與系統進行溝通，自無所謂不相符計畫說明書之情形。
- (三) 既自始無不相容現有車機訊號傳輸拋轉平台之情形，則招標機關之指摘便顯屬無稽，其引用政府採購法第 50 條第 1 項不予決標自始違法無疑，應予撤銷。

二、申訴廠商於獲得第一準優勝廠商資格後，招標機關卻遲

遲未辦理決定與簽約作業，反開始質疑所謂系統與平台相容性之問題，申訴廠商為免除機關疑慮，遂提出關於系統平台具有相容性之說明，包含 102 年 11 月 21 日之系統導入計畫、102 年 12 月 30 日之無痛移轉計畫從該計畫簡報中均可明白看出，申訴廠商之車隊管理平台與車機訊號拋轉平台間具有相容性。反觀採購機關無法提出一絲證據，以佐證申訴廠商之計畫有不相容現有平台之情形，反而任意解釋申訴廠商之建議書與招標文件之計畫說明書，並錯誤指涉「車隊管理平台」為「車機訊號傳輸拋轉平台」。而若按招標機關之不當解釋、錯誤指涉，在既有車隊管理平台不容許任何更動下，得標廠商必須使用既有之車隊管理平台及其電信營運商之 sim 卡片，在既有車隊管理平台廠商同為本案之競爭廠商之狀況，則顯有單獨優惠既有之車隊管理平台廠商與電信營業者，明顯限制其他廠商之競爭，因其他廠商僅能向既有車隊平台管理廠商及電信商租用，將大幅增加該部分之成本，既有之車隊管理平台廠商在無需支出此部分成本後，其在價格上將明顯有競爭上之優勢（本案評選項目中，標價合理性佔 20% 比重）。然而本採購案之技術服務規格並非現有廠商與電信運營商獨有，則招標機關之解釋與不予決標處分，顯然有明顯限制競爭之效果，已違反政府採購法第二十六條第二項禁止限制競爭之規定，對申訴廠商顯有不公。

三、招標機關做成不予決標處分未符行政程序法，書面行政處分應附記理由之規定，事後仍未為記明理由，依行政程序法規定該行政處分應予以撤銷。

（一）按「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」行政程序法第 96 條載有明文。惟查機關 102 年 7 月 24 日 ○○○ 字 1031223397 函文不予決標處分，對於申訴廠商所提服務建議書內容、機關招標文件計畫說明書之說明均付之闕如，令申訴廠商難以單純從該號函文之外觀得以判斷處分之事實與理由，致申訴廠商縱使欲提起異議、申訴時，無從知悉招標機關之處分與適用法律過程是否適法，該處分顯有違法不當。

- (二) 該不予決標處分之說明三中，僅僅陳述申訴廠商之「服務建議書」內容與本案招標文件中之計畫說明書規定不符，惟未指明「服務建議書」中何處不符，亦未說明與招標文件的哪一規定不符；前述相關事項即是本不予決標決定之構成要件事實，缺少對於構成要件事實之說明，異議人便無法瞭解此一處分之內容。
- (三) 該不予決標處分，未記載關於其做成此不予決標處分之詳細理由。招標機關應於書面處分中說明，其認定「服務建議書」不符合「招標文件」之理由，包含招標機關係如何解釋與認定「服務建議書」與「招標文件」之內容，以及以此涵攝出二者不相符之結論，以符合行政程序應予明確及符合正當法律程序之原則。
- (四) 蓋因，就申訴廠商對系爭文件之認知，以及本採購案評選委員會對申訴廠商「服務建議書」的意見，均未認為有不符招標文件或規定之情事，而招標機關於開標、評選審查階段未曾表示任何意

見，卻在開標後歷經八個月之久，始不附任何理由做出不予決標之決定，此等草率不當之違法突襲作為，另申訴廠商難以甘服。

- 四、綜上所陳，申訴廠商認為招標機關，指摘申訴廠商建議書不符合計畫說明書之內容，除錯誤解釋且不當涵攝兩文件之內容，並已剝奪申訴廠商獲得決標之權益，更限制申訴廠商與現有廠商之競爭。因此申訴廠商對此提出申訴。請 貴會審議，判定如請求事項。

□103 年 12 月 29 日申訴廠商申訴補充理由書意旨

請求

- 一、招標機關於一〇三年九月四日以○○○字第 1031475569 號函所為之異議處理結果撤銷。
- 二、招標機關就「102-103 年度新北市垃圾清運 GPS 車機安裝及維護工作計畫」採購案於一〇三年七月二十四日所為不予決標之處分，應予撤銷。
- 三、申訴審議程序費用應由招標機關負擔。

事實與理由

- 一、旨案採購機關所據以做成不予決標之事實與理由僅有一點，即以廠商所提服務建議書第 21 頁所載關於「本案系統架構及環境說明」乙節中之描述記載：「計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台」為由，認定不符合機關招標文件之計畫說明書之記載「需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」。機關將申訴廠商對於「車隊管理平台」之敘述，錯誤套用至其車機規格及車機訊號傳輸拋轉平台之規範條件，其涵攝全為張冠李戴、斷章取義，毫無理由，除前已於採購申訴書中說明外，再補充

如下：

- (一) 機關之計畫說明書中所記載該句話：「需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」，係記載於貳、一、(四)車機規格中之第 10 點，於該條文中，全部細項均是對於車機之 GPS 定位、傳輸能力之規格加以規範，則可推知該第 10 點亦屬於對於車機本身之規格要求。該規範既是針對車機之要求，而申訴廠商所述之「取代現有車隊管理平台」卻係針對「車隊管理平台」系統所進行之描述，既非針對「車機」本身，亦非針對「車機訊號傳輸拋轉平台」，二者描述之對象、客體完全不同。採購機關不予決標之理由竟是將二者混淆在一起，張冠李戴，理由全然難以理解。
- (二) 退萬步言，縱認該第 10 點並不僅是規範車機規格，尚包含其他系統者，惟觀其全文，其所指涉之客體為「車機訊號傳輸拋轉平台」，並未限制廠商更換車隊管理平台系統，蓋必須重申者為「車機訊號傳輸拋轉平台」與「車隊管理平台」為二獨立不同之客體，縱使申訴廠商更換車隊管理平台系統，仍能夠維持與「車機訊號傳輸拋轉平台」的相容性。
- (三) 蓋該第四項第 10 點全文為：「(四) 車機規格，10.本案中心端平台系統需建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉

平台」，應可解釋作，招標機關所要求的「本案車機平台系統」至少須相容於「本市已完成建置並運作中之車機訊號拋轉平台」，則申訴廠商所提出之建議書，即為建立一新之車隊管理系統平台，使該平台同時適用於本次新增購之 420 車機，亦得相容於既有之 580 車機及其拋轉平台，使該 580 車機訊號得拋轉傳輸至此一新的管理系統平台，自無所謂與招標文件不符之處。

(四) 機關招標文件並未限制廠商不得更換 sim 卡及車隊管理系統，且預算經費表上所記載亦僅是表明每台既有車機每月之訊號傳輸與維護費用，並未限制通訊之電信商別，因此，機關以此限制廠商更換原電信供應商，並無理由。更換 sim 卡後，僅需透過車機之操作設定，即可將車機上相關 GPS 訊號傳輸至廠商所新建之車隊管理平台，使整個車隊管理平台與新北市既有之車機訊號拋轉平台能順利運作。

(五) 既有之 580 台車機均在機關之管理下，亦為機關所有無誤，若要進行相關設定，機關自應負有交付該車機以及其操作文件等之協力義務；此觀民法承攬之第 507 條規定自明：「工作需定作人之行為始能完成者，而定作人不為其行為時，承攬人得定相當期限，催告定作人為之。」機關自不可因其違反對己義務，而將此契約主觀不履行之結果，歸責於申訴廠商；再者，相容性之問題應屬於系統客觀性問題，即倘若系統不相容，即是客觀上系統無法介接，而非主觀上債務人有無履

行能力之問題。

(六) 機關主張，其已於經費分析表中試算既有 580 台車機之訊號傳輸與維護月租費，因此即可推論出廠商即應按此費用，支付給既有廠商，以作為既有車機之維護傳輸之用，此即為機關所謂相容於既有車機訊號拋轉平台之意；姑且不論機關如何無理的將字面上的「相容於車機訊號拋轉平台」解釋為「支付既有廠商之通訊、維護費用」，更難以解釋的是，依據「一百零二年度新北市地方總預算編製作業手冊」，於用途別科目分類表之說明，其關於通訊費的編列標準為「依實際需要並按公定價格或市價計列。」，可有任何法源依據要求機關務必支付通訊費予既有廠商？在機關之計畫說明書、經費分析表亦未記載必需支付給既有廠商，則申訴廠商自行維護通訊，又有何不可？再者，申訴廠商於服務建議書中所提經費分析表，已載明既有車機訊號傳輸、維護費用僅要一個月 630 元，低於機關所編列預算之 650 元，機關捨此省錢經濟之方法不為，方有所謂的圖利既有廠商、瀆職之嫌。

(七) 機關若要就原採購進行擴充，而辦理限制性招標，則可依政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款「四、原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者。」或第 7 款規定：「原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。」 倘若真有相容性之

問題，具有非由既有廠商供應不可之理由，則機關儘可依循第 22 條第 1 項第 4 款規定辦理洽原廠商採購，又或者與既有廠商之採購契約中已經明訂擴充期間、金額或數量，則自可辦理擴充採購與原既有廠商；若確有上述二種情事，則既有廠商之合法權益必受有損害，其即可於招標公告後進行異議。惟機關、既有廠商事實上均未採行上述措施，自可反面足以證明，本案並無所謂相容性之問題；而機關執意要求申訴廠商支付既有廠商通訊維護費，已等同於實質上以不符合限制性採購之要件，卻達成限制性採購之效果，顯已違反於政府採購法關於限制性招標之相關規定。

□104 年 1 月 14 日申訴廠商申訴補充理由書意旨

- 一、 謹依 103 年 12 月 29 日第二次預審會議結論意旨，補充說明申訴廠商得標後如何依約履行事，以及 102 年 11 月 4 日評選會議之廠商自願承諾事項。
- 二、 於 103 年 12 月 29 日第二次預審會議上，由申訴廠商進行簡報，說明依照原投標之服務建議書內容，廠商所提供之新車隊管理平台能與新北市既有之垃圾車機訊號拋轉平台相容，且既有車機透過設定，即可順利傳輸訊號至新車隊管理平台，與既有系統順利銜接相容，客觀上並無機關所指摘不相容之疑義；並說明關於系統相容性之疑慮，已經於招標時評選會議經評選委員及機關工作小組詢問並確認無慮，茲有當時評選會議後申訴廠商寄送會議記錄與廠商自願承諾事項表，並詳細說明如下：

(一) 關於此既有車機如何相容於新建置車隊管理平

台之問題，於評選會議上諸位評選委員已有提出問題，如林○鋒委員詢問現有車機如何轉移至新系統、何○琴委員詢問新舊車機廠牌不同則訊號傳輸如何運作，申訴廠商則於評選會議上答覆承諾會進行對舊有車機之瞭解與 IP 設定，且在時程考量下為如期履行，願自行更新為新車機；申訴廠商除評選會議現場回覆外，亦於評選會後將評選委員之問題與廠商回覆及承諾製作書面文件，寄送與當時機關承辦人員。

- (二) 新裝設之車機與既有系統亦完全相容，邱○中評選委員對此詢問新裝車機是否與已裝設機具功能相容，申訴廠商亦承諾答覆功能完全相容，因此，縱使因時程因素將於既有車輛上加裝新車機，在系統上亦能完全相容，不至發生無法延續之情形。
- (三) 機關所指摘之申訴廠商所提服務建議書無法相容於既有車機拋轉平台一事，於評選會議已經由評選委員充分討論，申訴廠商回覆承諾，獲得委員同意，始能獲得序位第一之評選結果，此評選結果與工作小組初審結果並無差異。
- (四) 自評選委員組成觀察，有四位屬於機關內部人員，僅三位為外部專家，無論機關內成員或外部專家，均於會議上詢問確認過相容性議題，其評選結果自無可質疑。

三、本案得標後，申訴廠商自依循先前所提服務建議書與承諾事項履行，在機關履行提供既有車機之操作手冊前提下，申訴廠商自得依服務建議書履行；若機關不願提

供，則申訴廠商將另加裝 580 台車機，：

- (一) 依據服務建議書，申訴廠商得標後，將為機關客製化建置一新的車隊管理平台，而既有之 580 台車機與新裝之 420 車機訊號均傳輸至此一新車隊管理平台後再拋轉至既有之車機訊號拋轉平台。既有 580 台車機將裝置○○電信之行動 sim 卡，由機關提供既有 580 台車機之使用操作手冊（manual）等相關文件，由申訴廠商負責進行對既有 580 台車機之調校與 IP 設定，使既有車機之訊號得順利傳輸至新車隊管理平台。新設之車隊管理平台啟用後，將移交給予機關，使機關得自主運用，得相容於其他各家電信業者之 SIM 卡訊號傳輸，協助機關整合各階段車機與因應未來擴增需要。完成後之系統架構敬請參照示意圖一。
- (二) 如申訴廠商於評選會議上之所述及自願承諾事項，倘若因為機關無法提供既有 580 台車機之使用操作手冊等相關文件，恐導致申訴廠商無法如期調校設定之虞時，則為使機關此一車機系統能順利及時提供與民眾使用，申訴廠商將自行加裝 580 台車機，於該 580 台垃圾車上加裝與新設 420 台相同型號之車機，並同樣使用○○電信提供之 sim 卡，使既有 580 台車輛能與新設之 420 車輛相同，整合於新設之車隊管理平台系統，再連結相容於既有之車機訊號拋轉平台。若循此方式，在原先的 580 台車輛上加裝新車機，雖非雙方合約記載事之廠商履行項目，唯申訴廠商仍願自行

負擔成本後提供，無需機關另行編列預算擴充。
完成後之系統架構敬請參照示意圖二。

□104 年 3 月 27 日申訴廠商申訴補充理由書意旨

一、招標機關不予決標與申訴廠商之理由已不存在，原不予決標及異議處理結果之處分應予以撤銷。

(一) 招標機關 104 年 3 月 12 日「陳述意見書-補充理由」第 10 頁第 20、21 行，引述申訴廠商陳述本案並無相容性問題之主張，以及第 9 頁第五點第 2 項，招標機關提出之方案辦理中，招標機關同意得由電信商更換 SIM 卡，並透過修改韌體、傳輸目標 IP 等方式，將訊號傳輸至「新北市垃圾清運資訊系統平台」；則綜合上述招標機關提出之陳述，即表示招標機關不再堅持既有系統必須委由原營運商承辦，同意申訴廠商得新建車隊管理系統之設計，並可相容於新北市已建置之垃圾車機訊號傳輸拋轉平台；已足證申訴廠商於服務建議書第 21 頁所提「以本團隊現有車隊管理系統取代現有建議車隊管理平台之設計」，並無違背於招標機關於本案計畫說明書之規定。

二、招標文件並無明定「不得更換既有 580 台車機」之規範。

(一) 本案招標文件中規範本專案工作項目者，應以「計畫說明書」之規範為準，綜觀整份「計畫說明書」，全然未提及既有 580 台車機應予以保留不得更換之規定。

(二) 招標機關以經費分析表中之實作實算台數估算表，而在無其他文件相互對照參考下，率斷章取義，以此認定於招標文件上已明定本案有不得更

換既有 580 台車機，實屬違法不當。蓋：

1. 應從經費分析表之全文觀察，而非僅擷取其中所謂「現有車機 580 台延續」之文字而為片面有利於招標機關之解釋。
2. 系爭經費分析表中關於現有車機 580 台之文字，係列於實作實算項下，計算「訊號傳輸與維護月租費」之估算支出金額；因此，蓋其原文為「訊號傳輸與維護月租費（以現有車機 580 臺延續至 103 年 12 月估算）」，經計算後小計金額為 460 萬 2 千元；由此可知，此處「以現有車機 580 臺延續至 103 年 12 月估算」之主旨有二，一係車機台數 580 台，二係傳輸及維護期間至 103 年 12 月；此觀之同樣為實作實算項下的「車機設備費（以 420 台估算）」與「車機安裝、訊號傳輸與維護月租費（以 420 台估算）」可知。
3. 關於車機設備及訊號傳輸之標準，系爭「計畫說明書」（申證六）第 2 頁，貳、工作項目之第一條第二項記載：「依機關發文提報之車機名單延續或停用該車機的訊號傳輸拋轉與維護服務...」，所要延續的標的為「訊號傳輸拋轉與維護服務」，自無從據此誤解為不得更換既有 580 台車機。

三、招標機關 104 年 3 月 12 日「陳述意見書-補充理由」第 3 頁第 11~13 行，稱關於既有 580 車機，其僅有「車機硬體的所有權」及該「軟體的使用權」，因此招標機關無權提供對於車機之智慧財產權，經檢視本案相關契約

規定，合理懷疑招標機關所述並非實情，敬請招標機關提供該前案之採購合約資料。

- (一) 蓋依據本案「102-103 年度新北市垃圾清運 GPS 車機安裝及維護工作計畫」招標時公告之勞務採購契約內容，第十四條第三項規定：「(三)廠商履約結果涉及智慧財產權者：機關取得全部權利。」
- (二) 招標機關於 104 年 3 月 12 日「陳述意見書-補充理由」第 3 頁第 16~18 行，陳稱「...本案現有已建置完成之部分而言，係前案廠商針對本局所客製化之套裝方案；亦即，從車機之製造、韌體之設定...」，既屬於客製化方案，包含車機與韌體均係配合招標機關所設置，更難以解釋為何機關未取得前案成果之全部智慧財產權。

□104 年 4 月 10 日申訴廠商申訴補充理由書意旨

一、招標機關已針對系爭垃圾清運資訊系統功能擴充計畫重新開標，招標名稱為「104-105 年新北市垃圾清運資訊系統維運與定位車機計畫」，採購案號為：「104-031」（以下稱「104 新標案」）。

- (一) 於本次之 104 新標案中，招標機關已移除原計畫說明書中有關「相容於本市建置完成之垃圾車機訊號傳輸拋轉平台」之規定，而於 104 新標案之計畫說明書貳、一、(三)、11 將內容調整為「11. 本案電信訊號接收轉拋平台系統，須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬，並將資料介接回傳機關已完成建置並運作中之「新北樂圾車垃圾清運資訊查詢網及系統」，依現有之資料

庫欄位架構存取資料。」一節；自可顯見招標機關以「不相容」為理由而不予決標之處分顯有違誤。

- (二) 於此 104 新標案招標文件中所附之經費分析標，就訊號傳輸與維護月租費部分，其說明欄記載「訊號傳輸拋轉、車隊管理平台維護費用(本項費用係維持本局已建置完成既有車機訊號傳輸與維護月租之代繳費用)」，其中加註之代繳費用一事，為先前原案經費分析表中所無，則顯見招標機關在原招標文件無明確規範下，要求申訴廠商僅能將該筆費用支付予既有車機維運廠商，已超出並違反原招標文件之規定。此外，招標機關於此 104 新案中對此預算使用方式所做之限制，是否影響投標廠商之權益以及是否列為評選分數，申訴廠商已於規定期間內提出釋疑，惟招標機關迄投標截止日前仍未答覆。

招標機關陳述

事實

針對本案招標規範疑義及為釐清採購法令之適用，招標機關函請本府採購處請求釋示略以：

- 一、有關「本案評選後廠商因履約規範疑義...提報執行計畫，經檢討其對於既有車機系統之 580 臺車機處置方式不符本案契約相容之規定」一節，查行政院公共工程會 94 年 10 月 18 日工程企字第 09400380130 號函載明：「...機關洽優勝廠商議價時，得先議定價格以外之條件（所議定之內容，不得更改原招標文件之規定，或降低廠商

投標文件所承諾之內容，且不應強制廠商修正投標文件內容) ...」及旨案投標須知一般條款第 13 點「評選及議價作業、審查程序」規定，查無廠商須於議價前提出計畫書予機關審查之規定。是以，旨案以限制性招標(經公開評選)準用最有利標之方式辦理，評選後洽優勝廠商議價時，請注意前揭「不得更改原招標文件之規定，或降低廠商投標文件所承諾之內容」之規定。

二、有關「廠商於評選後提報之執行計畫及修正計畫內容... 執意採用更換既有車機及更換車機零件」及「於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台...，經廠商欲以新型車機系統取代既有車機系統」一節，查採購法第 50 條第 1 項第 2 款規定：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：二、投標文件內容不符合招標文件之規定。」上揭執行廠商是否違反政府採購法之規定固非無疑。

三、承上所載：「計畫說明書貳、一、(四)、10 規定...『本案中心端平台系統...並需相容於本市以完成建置』...」，其非屬建議性質，而係達成旨揭採購目的所必須或屬招標文件規定之規格條件者，廠商投標文件內容與之不符者，自得以違反上開規定論處。爰，建議檢視該廠商之投標文件(包含服務建議書)...並視其情節，檢討有無違反上開規定，並依採購法第 50 條、第 51 條及招標文件規定，本權責核處。

案經招標機關研析及處理如下：

一、經查本案廠商所提服務建議書 P.21 頁參、二內容略以：
「本團隊現有車隊管理系統功能...，因此計畫用本團隊

現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台，...」與本案招標文件中之計畫說明書貳、一、(四)、10 規定略以：「本案中心端平台系統須建置於...。並需相容於本市以完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」有所不符，爰此，已違反採購法第 50 條第 1 項第 2 款規定，本案為開標後發現，應不決標予該廠商。

二、次查最有利標評選辦法第 4 條第 4 款規定：「投標文件經審查合於招標文件規定者，始得為協商及評選之對象」，本案廠商於服務建議書所載計畫執行方式與招標文件內之計畫說明書不符，應不得為協商及評選之對象。再者，本案招標公告已載明本次招標不採行協商措施，況最有利標評選辦法第 10 條亦明文規範，縱投標廠商於評選時為簡報或現場詢答，其簡報亦不得更改廠商投標之內容，故本案投標廠商不符招標文件之規定時，應無嗣後補正之空間。爰此，縱廠商於 102 年 11 月 21 日所提之系統導入計畫及 102 年 12 月 30 日之無痛轉移計畫亦不得更改原招標文件之規定，更錯將招標機關原招標意旨之「維護」逕自以「加裝」車機規避「取代」之事實。

三、招標機關於 103 年 6 月 25 日以○○○字第 1031021676 號函函請廠商陳述意見，並於 7 月 3 日接獲廠商回復陳述意見，招標機關再於 7 月 24 日以○○○字第 1031223397 號函函知廠商不予決標，廠商復於 8 月 7 日向招標機關提出異議，經招標機關審視後，認廠商於公開評選所提服務建議書內容 P.21 頁(如前述說明)所載與招標機關招標意旨不符，復於 9 月 4 日以○○○字第 1031475569 號

函再次函知廠商不予決標，並得依政府採購法規定以書面向本府採購申訴審議委員會申訴。

理由

一、本案契約計畫說明書貳、一、(四)、10.規定：「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」，所謂相容分為新設車機及既有車機兩部分：

1. 既有車機部分：得標廠商必須維護「既有之車機、車機訊號傳輸拋轉平台、訊號傳輸路徑」且傳輸訊號至「新北樂圾車-垃圾清運資訊查詢網」，並維護系統作業工作及緊急應變服務。
2. 新設車機部分：係指「新設車機、車機訊號傳輸拋轉平台、訊號傳輸路徑」必須相容於「本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」(即「新北樂圾車-垃圾清運資訊查詢網」)系統架構，而非僅指「車機訊號傳輸拋轉平台」。

爰此，得標廠商應沿用、維持、維護既有車機及車機系統並確保新設車機、車機系統能相容於既有系統以提供服務，並在緊急情形時提供應變處理服務。

二、檢視廠商於服務建議書 P.30-P.34 所提之便民查詢系統，係與既有系統全然不同之新設系統架構，顯見廠商係以取代既有系統為意圖，而非相容於既有系統，業與本案招標文件不符，故本案契約計畫說明書貳、一、(四)、10 規定：「...本案中心端平台系統...並需相容於本市已完成建置...」，其非屬建議性質，而係達成旨

揭採購目的所必須或屬招標文件規定之規格條件，廠商投標文件內容與之不符者，自得以違反政府採購法第 50 條第 1 項第 2 款規定論處。

三、本案經費分析表中實做實算部分，「一般廢棄物清運機具 GPS 車機安裝及維護工作」主要規範區分為新舊車機兩項，其一是新車機之設備及安裝費用，另一則係現有車機 580 臺延續至 103 年 12 月之訊號傳輸與維護費用。按本案招標意旨，新車機固以現有 580 臺車機以外「新安裝」之車機無疑，惟仍需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台，方能符合本案招標規範；現有車機之維護傳輸費用，則係指用於「已完成建置並運作中之垃圾車車機」之維護傳輸用途，然廠商執意以加裝自家新車機方式且分區逐步加裝至 580 臺車機藉以取代現有車機，此舉將使機關原本已安裝之 580 臺車機喪失原功能，是否減少傳輸費用之履約成本，恐有圖利廠商之疑慮。

四、本案契約對於相容之原意，在於一般廢棄物清運機具 GPS 車機安裝及維護工作中，新設車機與現有車機之傳輸功能能夠同時相容於已完成建置之相關系統平台上，且尚包括廠商需配合機關需求，依契約規範標準、期程及規格安裝新車機，故廠商將新裝車機相容於既有車機系統僅為技術上須克服之問題。惟假若既有車機及系統一經廠商全部以新車機及新系統取代，即非原本「既有已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」而係成為一全新之系統取代，倘此，業已違背本案招標意旨甚遠。

□103 年 12 月 17 日招標機關補充陳述意見意旨

檢送評選會議錄音檔摘要表及工作小組初審意見報告如附件。

□104年1月15日招標機關補充陳述意見意旨

檢送評選會議錄音檔逐字譯文如附件。

□104年3月13日招標機關補充陳述意見意旨

一、申訴廠商所提服務建議書計約 120 頁，然針對本招標案之「計畫執行方式與構想」僅列於 21 至 34 頁，且申訴廠商於 P.21 頁「本案系統架構及環境說明」即表明計畫使用本團隊現有之車隊管理系統來「取代」現有簡易的車隊管理平台...等語，除此之外再無任何關於車機設定、IP 指向、韌體修改、車機傳輸資料協定(protocol)、原始碼等相關相容性說明，此等問題招標業務單位於工作小組初審意見報告時即有提出(詳如招標機關○○○字第 1032271422 號函補充資料之資料 2：工作小組初審意見報告)，顯見招標業務單位針對廠商所提服務建議書存有實際執行面之重大疑慮。

且觀諸本案評選會逐字譯文，本案評選會前委員及業務單位即曾提出：「1.看起來我們是要設備改善，但是他好像告訴你全部換新的。2.他好像都沒有照我們要求的內容去寫。3.履約核心有一半沒有寫、一半是照招標文件內容寫，完全沒有細部的規畫，...。4....車機跟車機之間可能要請廠商能夠必須說明未來車機網路跟傳輸位置需要修改韌體的部分怎麼做銜接，那這部分可能還要請廠商針對這部分來說明...等」，由此可知本案工作小組、評選委員針對申訴廠商所提服務建議書於相容與否相當重視，然而申訴廠商不僅未於服務建議書敘明，更未於評選簡報內容、委員提問中明確答覆相關議

題(申訴廠商答覆內容可詳見逐字譯文)。

針對本案之四大工作需求，申訴廠商於所提服務建議書內僅於 P23、24 中以概略標題描述，且評選會簡報中亦僅依照招標文件內容撰寫清運服務量能、主/幹道清運分流統計部分，而收運差勤管理、清運成本分析等項目則皆未有規畫，不符本案招標文件需求。

二、本案契約計畫說明書貳、一、(四)、10 規定：「...本案中心端平台系統...並需相容於本市已完成建置...」，然申訴廠商欲以新車隊管理系統取代現有車隊管理平台僅見於所提服務建議書，而舊有之 580 台車機如何相容與申訴廠商所提新車隊管理系統、新車隊管理系統如何相容於招標機關已建置完成之業務管理平台更未詳加說明、解釋，甚至係於評選會後才補充系統導入計畫及無痛轉移計畫，惟此部分業已不列入評選會評分依據，申訴廠商欲以矇混過關之方式取得標案，動機可議。

另招標機關已建置完成之 580 台車機，就該等使用與所有權界定上而言，僅有「車機硬體的所有權」及該「韌體的使用權」。換言之，車機之更新汰換與否，固為招標機關得以本權責酌處，然而韌體之原始碼及設計，係各車機原製造商之智慧財產權(此等情況放諸各車機製造廠商皆同)，並非招標機關得以任意要求無償提供之範圍，況以本案現有已建置完成之部分而言，係前案廠商針對招標機關所客製化之套裝方案；亦即，從車機之製造、韌體之設定、IP 指向、韌體修改、車機傳輸資料協定(protocol)、原始碼等皆配合本案中心端業務管理平台所設置。

就各投標廠商而言，關於招標機關投標文件經費分

析表中「以既有 580 台車機延續」，申訴廠商自應於投標前、公開閱覽期間即應提出相關疑義，而非於開標之後，自認與招標機關之認知上有所落差，甚至認為招標機關所訂招標文件過於苛刻嚴格。各廠商所提「預算書」本為資格標及評選標的審核項目一環，況本招標案其他投標廠商，即因預算書不符規定而經招標機關判定失去投標資格一事，因此，投標之廠商本應「自行評估成本」、詢價後編列預算書，並自行評估、規劃預算，經查申訴廠商所提單價分析與本案招標文件一致，顯已經其估價。爰此，申訴廠商實不得假「優規」之名，行「取代」招標機關既有 580 台車機之實。

招標機關新北樂圾車-垃圾清運資訊查詢網歷時兩年建置，且業已正式上線提供民眾清運資訊查詢，倘因本案申訴廠商無法提供正確資訊，供評選委員及招標機關判斷廠商能否如時履約之情況下，招標機關將面臨車機訊號傳輸、資訊提供中斷之重大風險；況招標機關已建置完成之既有 580 台車機，既無故障且無損耗，倘任由申訴廠商恣意以新車機取代，既於招標文件並無授權之狀況下，後續恐將面臨審、會計稽核與糾正，甚而驗收時更將發生不可預期之履約糾紛。爰此，招標機關除依招標文件依法審核廠商之投標文件外，自得評估廠商所提服務建議書、簡報內容與現有系統相容可行性並為妥適之處置，先予敘明。

三、針對申訴廠商於採購申訴補充理由(二)書申證十一之自願承諾事項表，招標機關意見如下：

1. 林○鋒委員所提：「現有車機如何維持於原系統」，廠商回覆：「本團隊在確認得標後，即會進行舊車機的了

解及 IP 設定的更動，唯在整體時程的考量，不排除全部更新為新車機」

招標機關意見：

委員既已提出相容性之問題，顯已考量倘申訴廠商得標後，將更換為○○電信之 sim 卡，然現有車機係中華電信生產製造之車機，將使得在未做任何更改設定前，車隊管理平台將無法判讀車機傳回訊號之情形，致使無法相容於業務管理平台，因此事先需進行 IP 設定、傳輸協定更改等技術性作業即可克服。惟申訴廠商竟以「本團隊在確認得標後，……整體時程的考量」為藉口，而欲行「全部更新為新車機」之實，此等意圖實為招標機關所難容。

退萬步言，倘申訴廠商真有時程因素考量，自應將相關執行時程妥善規劃及預留替代方案，並報請招標機關核准後方可據以執行，現申訴廠商竟於尚未決標之階段，即僭越招標機關權責逕為決定，於法亦無所據。

2. 邱○中委員所提：「新機裝設數 420 具，是否與已裝設機具功能相容？若不相容有何改善措施？」，廠商回覆：「新裝設的 420 台車機，除了和已裝的車機功能相容外，更利於未來的擴充」

招標機關意見：

委員所提即針對新、舊車機功能是否相容有所疑慮，申訴廠商所提服務建議書查無針對新裝車機之詳細規格有任何描述，評選會簡報內容第 35、36 頁之車機規格與品質，也僅描述通過環保署第七批功能形式審驗，至於與本案已建置完成之平台相容與否，則

未予答覆。

3. 胡嘉強委員所提：「系統維護與緊急應變服務編列經費差異廠商未回答、未有緊急應變計畫，廠商未回答」，廠商回覆：「此項費用編列以建議書為依據、受限於問答時間未能清楚表達以回覆委員提問，將於後續細部工作計畫中加強說明」。

招標機關意見：

申訴廠商於投標之前即應充分了解本案之各項工作內容與規劃執行方式，系統維護與緊急應變一項係本案重點核心之一，然申訴廠商所提費用編列竟以建議書為依據，而無法指出其間之差異性，顯見申訴廠商並未就本案有深入了解，且觀諸評選會逐字譯文(00:48:43~)，委員即指出：「我剛剛看了一下，大概你們是跟據公告的經費分析去填，我想那只是一個參考給你們做參考，結果你們就照那個去編，非常的奇怪...」等語即明，申訴廠商對於本案之經費編列似無法獲得委員認可。

且申訴廠商一再以「確認得標後」...、後續細部工作計畫中加強說明等，意欲先取得委員同意通過後再行補充之性式說明，卻無法正面回覆委員所提之疑慮，此部分亦無法獲得招標機關認可。

4. 何○琴委員所提：「本計畫採用車機如與委辦單位現有580台車機廠牌不同則在車機設備維護及訊號傳輸如何運作要有說明...」，廠商回覆：「本團隊在確認得標後，即會進行舊車機的了解及IP設定的更動，唯在整體時程的考量，不排除全部更新為新車機」。

招標機關意見：

申訴廠商一再以「確認得標後」...、即會進行...，意欲先取得委員同意通過後再行補充之性式說明，卻無法正面回覆委員所提之疑慮，此部分亦無法獲得招標機關認可。

5. 何○鳳委員所提：「對於原有系統與相關設備之瞭解有待加強、經費編列完全依公告之分析表列舉並不恰當」，廠商回覆：「本團隊會在近期內與承辦單位進行需求訪談...、由於此為延續案,關於經費編列主要是參考 RFP 規定」。

招標機關意見：

申訴廠商於投標之前即應充分了解本案之各項工作內容與規劃執行方式，惟其卻以「會在近期內與承辦單位進行需求訪談」之不確定性答覆回應，顯見申訴廠商對於新、舊車機之間如何相容及各種衍生之技術上應克服問題，並未事先研擬、規劃作業期程，致無法正面答覆委員疑慮，此部分亦無法獲得招標機關認可。

6. 申訴廠商提及本案評選委員組成部分，有四位屬於機關內部人員，僅三位為外部專家。

經查，本案於 104 年 11 月 4 日評選會當日，招標機關出席委員僅 2 位，外聘委員為 3 位，此有評選會簽到表可證；申訴廠商表示於會議上詢問確認過相容性議題，其評選結果自無可質疑，惟觀遍評選會逐字譯文內容，委員所提有關相容性問題，申訴廠商皆未有正面答覆，或以「確認得標後」...等不確定性回覆，致委員無法做出正確判斷，然「計畫說明書貳、一、(四)、10 規定...『本案中心端平台系統...並需相容

於本市以完成建置』...」，其非屬建議性質，而係達成旨揭採購目的所必須且屬招標文件規定之規格條件，倘申訴廠商無法於評選會內具體說明，致使評選委員做出錯誤之評選結果，此亦是招標機關無法認同之處，況申訴廠商於簡報內容第 37 頁，確有投標文件與招標文件不符之事實，本案實無決標予廠商之可能，蓋無必要審視申訴廠商所提採購申訴補充理由(二)書三、本案得標後...之相關內容。

四、目前本案的車機傳輸架構設計，係在「車機」與「新北市垃圾清運資訊系統平台」間，加入一個「電信機房主機」，由該主機先統一接收車機訊號後，再轉譯成「新北市垃圾清運資訊系統平台」的介接格式，主要原因有以下兩項：

1. 考慮新北市幅原廣大，包含大廈林立的街弄小巷（如中永和三重區）及深山（如雙溪區）海濱（如石門區），而本計畫有規範傳輸成功率需到達 90% 以上的罰則，是以本案目前之電信公司採用將車機傳輸訊號與一般消費者的語音傳輸訊號分開，以 MDVPN 的加密封閉網路傳輸，確保訊號傳輸的穩定性，然此架構，實屬技術上的考量與強化，且並未因此造成其他電信公司的不公平競爭，詳情後述。
2. 因本計畫執行期間，適逢市府主機汰舊換新的階段，計畫前期由委辦公司無條件承諾負擔主機外部租用成本，暫管於雲端租用機房，另主機採購案同時進行，預計 104 年第一季完成主機採購及更新作業，這期間因「新北市垃圾清運資訊系統平台」主機的 IP 位址會有不預期的異動可能，是以採用中介主機的設

計模式，在「新北市垃圾清運資訊系統平台」主機異動的情況下，僅需簡單調整電信機房主機的傳輸目的 IP，即可完成無縫介接，而不需逐一修改及安裝 580 台車機的韌體，以確保本業務與民眾服務的順利運行，此即招標機關於規畫本項標案時，以既有 580 台車機延續之重要考量。

五、以目前「新北市垃圾清運資訊系統平台」的系統架構設計，倘因更改承包維運廠商，針對原車機設備的持續維運工作，並無圖利特定廠商的設計，實可由新承包維運商依其經費成本與商業考量，自由選擇與採用以下各方案辦理：

1. 委由原營運電信商持續承辦傳輸服務，並由新承包廠商支付月租及維護費用，各電信商的電信服務方案在業界都有公開的牌價公告與標準的服務申請表單、程序，其成本公開透明，且可自由申辦。
2. 保留原 580 台車機設備，但以更換 SIM 卡的方式，更換電信服務廠商，原車機可自由抽換 SIM 卡變更電信服務商，但若傳輸位址及協定因更換電信商而有變更，則本應與原車機製造商洽商修改韌體事宜，例如，若新承攬廠商決定要採用直接傳輸的方式，則需將訊號傳輸目標 IP 改為「新北市垃圾清運資訊系統平台」主機，並依目前「新北市垃圾清運資訊系統平台」主機的標準需求格式，重新編碼傳輸協定內容。
3. 以上方案皆牽涉到各投標廠商計畫經費的成本評估，本計畫在招標過程皆依採購程序辦理閱覽期、公告期，各投標廠商皆具有充足的時間與權利，自由針對各工作提出疑義詢問或與相關服務供應商詢價確

認成本。是以各投標廠商應已對各方案可能產生的成本有預先的評估與精算後始投遞本標案。

六、本案經費分析表實作實算部分業已闡明車機分為兩大部分，其一為新裝車機 420 台，另一為「以現有車機 580 台延續」，且亦已包含訊號傳輸拋轉、車隊管理平台等費用，廠商於投標前本應就本案各項工作內容評估並預為妥適之規劃，然查無申訴廠商於截標日前提出有關於本招標案之任何疑義事項，可見申訴廠商確已明瞭本項實作實算中所編列「現有車機 580 台」部分，係以「延續」為前提。

再者，本案經費分析表內所編列關於「現有車機 580 台」部分，嚴格而言，係招標機關編予得標廠商之「代付款費用」，以確保此「現有車機 580 台」無論係何廠商得標，均能確保訊號拋轉、傳輸無中斷之虞，因此，得標廠商關於此部分逕洽既有電信業者詢價並代為履行付款事宜，此一概念業有公路總局之類似案例可供參考，並非先例。

既本項經費編列意旨係為「代付款費用」之概念，則本案實無政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款「原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者」或第 7 款「原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者」之適用。申訴廠商又於 103 年 12 月 15 日採購申訴補充理由書第 6 頁第 5 行表示「...，本案並無所謂相容性之問題；...」，由此亦可證，本案編列「現有車機 580 台」之經費更無前述政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款之適用，而申訴廠商指陳

招標機關違反政府採購法關於限制性招標之相關規定，實為無稽。

此外，申訴廠商於所提服務建議書並未明確指出關於車機安裝、延續之具體規劃措施，卻又於 102 年 11 月 4 日之評選會之簡報第 37 頁「本期車機安裝及前期車機更新計畫」內載明「將於前期選擇 10 台車輛進行安裝(即以新機取代既有車機)及測試，俟測試完成後，再依各行政區安排逐量更換」，由此可見，申訴廠商意欲以新機取代招標機關已建置完成之既有 580 台車機，與本案招標文件中經費分析表內敘明「以現有車機 580 台延續」之規定不符，招標機關自得依政府採購法第 50 條第 1 項第 2 款：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標後發現者，應不決標予該廠商：二、投標文件內容不符合招標文件之規定。」規定辦理，併予敘明。

□104 年 4 月 15 日招標機關補充陳述意見意旨

一、招標機關不予決標之理由明確，原不予決標及異議處理之結果應予以維持：

(一) 本案之四大工作需求，申訴廠商於所提服務建議書內僅於 P23、24 中以概略標題描述，且評選會簡報中亦僅依照招標文件內容撰寫清運服務量能、主/幹道清運分流統計部分，而收運差勤管理、清運成本分析等項目則皆未有規劃，不符本案招標文件需求。

(二) 申訴廠商於服務建議書 P.21 頁「本案系統架構及環境說明」即表明計畫使用本團隊現有之車隊管理系統來「取代」現有簡易的車隊管理平台，與本案招標文件不符。

(三) 申訴廠商欲以加裝新機取代本局已建置完成之既有 580 台車機，與本案招標文件中經費分析表內敘明「以現有車機 580 台延續」之規定不符。

(四) 綜上所述，本局自得依政府採購法第 50 條第 1 項第 2 款：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標後發現者，應不決標予該廠商：二、投標文件內容不符合招標文件之規定。」規定辦理。

二、申訴廠商補充理由(三)書第 2 頁第二點，指陳「本案招標文件並無明定不得更換既有 580 臺車機之規範」、「本案招標文件中規範本專案工作項目者，應以計畫說明書之規範為準，綜觀整份計畫說明書，全然未提及既有 580 台車機應予保留不得更換之規定」，顯有違誤：

(一) 經查，本案招標文件之勞務採購契約第一條第一項，契約文件包括：

1. 招標文件及其變更或補充。
2. 投標文件及其變更或補充。
3. 決標文件及其變更或補充。
4. 契約本文、附件及其變更或補充。
5. 依契約所提出之履約文件或資料。

爰此，本案之勞務採購契約書、招標須知、經費分析表、計畫說明書等，皆視為契約文件之內容。

(二) 同條第四項：契約文件之一切規定得互為補充，如仍有不明確之處，以機關解釋為準。如有爭議，依採購法之規定處理。

(三) 次查，本案計畫說明書貳、一、(一)及(二)明顯區分新裝車機、既有車機之延續或停用，經費分析表中業已明列 420 台新裝車機及 580 台現有車

機之個別經費。本案編列有關「以現有車機 580 台延續至 103 年 12 月」係為「訊號傳輸與維護月租費」，據此，廠商履約自應以「現有」車機為履約基準；況，本項經費既以「月租費」形式編列，係本局為維持已建置完成且穩定運作中系統之考量，申訴廠商自不得在未於服務建議書、評選會中提出明確方案且獲本局同意前，任意逕為更換或加裝車機以取代本局現有 580 台車機，徒增本局系統風險。

(四) 爰此，申訴廠商指陳本案招標文件並無明定「不得更換既有 580 台車機」，實屬無稽。

三、申訴廠商補充理由(三)書第 4 頁第三點、(一)，指陳本案勞務契約內容第十四條第三項規定：「廠商履約結果涉及智慧財產權者：機關取得全部權利」，顯有違誤：

(一) 依據「100-101 年新北市垃圾清運資訊系統功能擴充計畫」勞務契約書及第一次契約變更書規定，本案履約標的主要包含：

1. 新北市垃圾車 GPS 車機安裝。
2. 本市垃圾收運路線及收運站空間資料庫功能擴充。
3. 垃圾清運路線查詢網功能擴增。
4. 線上清運服務水準分析及系統軟體元件更新維護等。

(二) 經查：

1. 前揭勞務採購案關於智慧財產權部分，僅要求廠商於驗收時交付 SuperGIS Server 最新版本之原廠軟體授權書及光碟一份，此有勞務契約書可稽

(申證九)，且此部分機關僅取得授權使用，而非取得該軟體之智慧財產權。

2. 本局於 104 年 2 月 25 之補充理由書第 3 頁所載有關客製化套裝方案，係指從車機之製造、韌體之設定、IP 指向、韌體修改、車機傳輸資料協定(protocol)、原始碼等皆配合本案中心端業務管理平台所「設置」，而非指機關取得此套裝方案之所有智慧財產權。
3. 勞務契約內容第十四條第三項規定：「廠商履約結果涉及智慧財產權者：機關取得全部權利」，係指履約結果涉及智慧財產權者，機關方可取得全部權利，然就「100-101 年新北市垃圾清運資訊系統功能擴充計畫」及本次採購申訴標的「102-103 年度新北市垃圾清運 GPS 車機安裝及維護工作計畫」而言，車機係執行本項計畫之工具，而非履約之結果，申訴廠商錯誤引用契約條文，實有欠妥。

判 斷 理 由

一、申訴廠商主張：

- (一) 本標案業於 102 年 10 月 15 日開標，並於 102 年 11 月 4 日公開評選，申訴廠商依招標公告經評選委員會出席委員過半數同意，評選為第一準優勝廠商。
- (二) 招標機關之不予決標處分與異議處理回覆，錯誤指涉申訴廠商建議書中「取代現有簡易的車隊管

理系統」，為計畫說明書中「需與之相容之車機訊號傳輸拋轉平台」，致違法引用政府採購法第 50 條第 1 項規定。

(三) 招標機關之錯誤指涉，將導致本採購案之既有車機僅限於使用既有廠商之車隊管理平台，及特定電信業者之 sim 卡門號，有明顯限制競爭，導致不公之情況發生。

(四) 招標機關之不予決標處分未記明理由，違反行政程序法書面行政處分應記明理由之規定等語。

二、招標機關主張：本案廠商所提服務建議書 P.21 頁參、二內容略以：「本團隊現有車隊管理系統功能...，因此計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台，...」與本案招標文件中之計畫說明書貳、一、(四)、10 規定略以：「本案中心端平台系統須建置於...。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」有所不符，爰此，已違反採購法第 50 條第 1 項第 2 款規定，本案為開標後發現，應不決標予該廠商等資為抗辯。

三、本府申訴會參酌申訴廠商及招標機關前開申訴及陳述意旨，認本件兩造之爭點厥為：招標機關不予決標之處分內容記載是否違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定？招標機關以申訴廠商有本法第 50 條第 1 項第 2 款「投標文件內容不符合招標文件之規定」情事而不予決標，是否適法有據？茲分敘如下：

四、關於招標機關不予決標之處分內容記載是否違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定部分：

(一) 按，「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。……」、「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……。二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。……」為行政程序法第 96 條第 1 項及同法第 97 條所規定。

- (二) 次按，「按行政程序法第 97 條第 2 款規定：『書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：…二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由。』，經查本件原處分之作成，係依畸零地調處會第 9602(234)次全體委員會議決議事項辦理；且本件係依畸零地使用規則第 8 條、第 9 條第 1 項等規定調處，嗣經二次協調不成立，被上訴人爰以 95 年 10 月 11 日北市都建字第 09570719700 號書函及 96 年 1 月 29 日北市都建字第 09575886 300 號書函通知上訴人召開調處會議，並於該等書函說明六詳列相關法令規定，上訴人二次協調會均派員與會或提出書面表示意見等情，為原審依法所認定之事實；是原審認上訴人對於系爭擬合併地與系爭申請地業經二次調處無法成立之情形下，應依畸零地使用規則第 6 條第 1 款及第 12 條規定應提交全體委員會議審議，而上訴人對於全體委員會得作成系爭擬合併地不合併建築之決議，應可知悉乙節，揆諸上開行政程序法第 97 條第 2 款規定旨意，依法自屬有據。」、「按『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。』行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款定有明文。查本條款規定之目的，乃在使處分相對人知悉行政處分內容，以資判斷行政處分是否合法妥當，及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會；同時亦可促使行政機關作成行政處分時，能於事實上或法律上作較慎重之考慮。故本款所稱應記載之理由，應係指表示行政機關作成決定之重要事實及法律原因。經查：本件依原審確定之事實，原處分業已載明上訴人民○公司於 93 年 3 月 20 日上午 8 時 30 分於投票日播放電視廣告，從事助選活動，違反行為時總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定，依同法第 96 條第 4 項、第 5 項規定處公司及代表人罰鍰等語，故上訴人自得知悉其等係因上訴人民○公司於投票日播放電視廣告，從事助選活動，違反行為時總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定，遭處罰鍰；而自其上違反時間之記載，上訴人亦得明瞭其等係因何內容之電視廣告而被認定違反行為時總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定，是原處分內容，已足使上訴人知悉被上訴人作成原處分之重要事實及法律原因，並得據以判斷原處分是否合法妥當，及其等提起行政爭訟可獲得救濟之機會；故依上開所述，應認本件原處分並無上訴意旨所稱有違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之未記載理由情事。況本件於被上訴人為原處分前，上訴人民○公司曾受通知就於

93年3月20日上午播放第11任總統副總統候選人電視廣告乙案，遭監察小組認定違反行為時總統副總統選舉罷免法第50條第2款規定，請其提出陳述意見；並經上訴人民○公司就其所為系爭短片，乃為安撫大選關鍵時刻因槍擊案而浮動之人心，並且為受傷總統祈福，才會使用陳總統之畫面，實則希望國家元首平安康復。並畫面上表現是藍綠陣營立場並呈，期待藉由政治人物之呼籲，勿再浮動脫序等語，提出陳述書在案。故縱認本件原處分書不足認已有『理由』之記載，然依上述處分書記載之內容，並綜合上訴人民○公司受通知陳述意見，所為陳述書內容，亦得認上訴人無待被上訴人之說明業已知悉或可知悉作成處分之理由，則依行政程序法第97條第2款：『書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。』之規定，原處分亦無不合，故原審判決予以維持，即無違誤。」分別有最高行政法院99年判字第625號判決、97年度判字第200號判決可供參酌。

- (三) 經查，原處分作成前，招標機關於103年6月25日即以○○○字第1031021676號函請申訴廠商陳述意見，其說明欄第二部分即載明：「貴公司於102年11月4日本案評選會議所提服務建議書經本局檢視P.21頁參、二內容略以：『本隊現有車隊管理系統功能...，因此計劃用本團隊現有

之車隊管理系統來取代現有簡易的車隊管理平台，...』與本案招標文件中之計畫說明書貳、一、(四)、10 規定略以：『本案中心端平台系統須建置...。並需相容於本市以(應係「已」之誤植)完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。』不符，蓋已構成本法第 50 條第 1 項第 2 款規定要件，投標文件不符合招標文件規定。」等語，說明欄第三部分即載明：「檢送陳述意見書一份，請於文到 7 日內寄回陳述意見書，逾期未回復者，視同放棄陳述意見之機會，本局將依法處分不予決標。」等語；而申訴廠商陳述意見後，招標機關即作成原處分，其說明欄第一部分記載：「復貴公司 103 年 7 月 2 日陳述意見書。」等語，說明欄第二部分則援引本法第 50 條第 1 項規定，說明欄第三部分則記載：「經審貴公司所提服務建議書內容與本案招標文件中之計畫說明書規定不符，依本法第 50 條第 1 項規定不決標予貴公司；.....」等語。

- (四) 職是之故，依上開所述原處分所記載之內容，原處分已明載其法律依據為本法第 50 條第 1 項第 2 款，且綜合招標機關 103 年 6 月 25 日○○○字第 1031021676 號函文記載內容及雙方往來之一切情形，應認招標機關決定不決標予申訴廠商之理由，申訴廠商無待招標機關說明即已知悉，並得以資判斷行政處分是否合法妥當，則依行政程序法第 97 條第 2 款之規定，原處分難認與行政程序法之規定違背。從而，申訴廠商指稱原處分未

說明其認定「服務建議書」不符「招標文件」之理由故依行政程序法規定應予撤銷云云，即屬無據。

五、關於招標機關以申訴廠商有本法第 50 條第 1 項第 2 款「投標文件內容不符合招標文件之規定」情事而不予決標是否合法有據部分：

(一) 按「為建立政府採購制度，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，爰制定本法。」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：……二、投標文件內容不符合招標文件之規定。……」為本法第 1 條、同法 50 條第 1 項第 2 款所明定。

(二) 招標機關認申訴廠商違反本法第 50 條第 1 項第 2 款「投標文件內容不符合招標文件之規定」規定而不予決標，無非以服務建議書第 21 頁參、二內容：「本團隊現有車隊管理系統，除了已包括貴局現有之車隊管理平台功能外，甚至可以提供更多的功能供貴局使用(請參考【附錄一】康訊科技車隊管理系統與現有車隊系統比較表)，因此計畫用本團隊現有之車隊管理系統來取代現有的簡易車隊管理平台，……。」不符系爭招標文件中之計畫說明書貳、一、(四)、10 已規定：「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車機訊號傳輸拋轉

平台。」。細繹招標機關之意，係以服務建議書記載採用新的車隊管理系統，不符系爭招標文件中之計畫說明書規定「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車機訊號傳輸拋轉平台。」，亦即服務建議書記載以新的車隊管理系統取代既有系統，與系爭計畫說明書規定不符。

- (三) 惟按最高法院 17 年上字第 1118 號判例意旨：「解釋契約，固須探求當事人立約時之真意，不能拘泥於契約之文字，但契約文字業已表示當事人真意，無須別事探求者，即不得反捨契約文字而更為曲解。」
- (四) 查，依照系爭計畫說明書貳、一、(四)、10 內容既係記載：「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車機訊號傳輸拋轉平台。」，依其客觀文義，其所應規範者應係中心端平台系統須相容於已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台，並未限制不得更換中心端平台系統，至為灼然，則申訴廠商於服務建議書記載以新的車隊管理平台系統，若得與已建置並完成的「垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」相容，即難謂與系爭計畫說明書規定相違背。蓋倘若服務建議書係記載「新的車隊

管理平台系統」與已完成建置運作中的「垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台」無法相容，方得謂與系爭計畫說明書貳、一、(四)、10 內容所記載：「本案中心端平台系統須建置於國內一類或二類電信業者之 IDC 機房，提供本系統所有必要之通訊連接設備與網路頻寬。並需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台。」規定不符。是以，系爭計畫說明書貳、一、(四)、10 並未規範不得以新的車隊管理平台系統替代既有的系統，則招標機關以服務建議書記載以新的車隊管理平台系統取代既有系統為由指稱構成本法第 50 條第 1 項第 2 款，即有誤會。

- (五) 且查，依據招標機關所提「評選會錄音檔摘要表」，於「102-103 年度新北市垃圾清運 GPS 車機安裝及維護工作計畫」評選會中，業務單位曾發言：「……目前初審看整個報告書可能會有兩個我們會擔心的問題，(一)主要是車隊管理系統這邊他會要完全更改，廠商這邊提出來的車機是以○○的系統為主，我們目前裝的車機是中華電信的，那車機跟車機之間可能要請廠商能夠必須說明未來車機網路跟傳輸位置需要修改韌體的部分怎麼做銜接。……」(錄音檔時間：00：06：23~00：10：14)、「(主持人問：假如這些功能無相容的話，你們願意接受他的系統嗎?)我們是希望廠商這邊能夠再說明，誠如委員剛才所說他現在的計劃書沒有很完整，也是照著我們當初公告的需求去說明，所以目前我們是有點擔心他提

的系統對將來銜接使用的話會有多大問題產生，也擔心後面會有履約爭議的問題，所以有的部份我們希望說，廠商如果在這次報告的部分沒有辦法說明清楚跟具體承諾的話，在整份的評選過程我們會希望能夠再給他時間寫清楚，針對我們計畫需求來提案」(錄音檔時間：00：15：07~00：16：08)、「.....最擔心的是怕說有因為有系統轉換、銜接的問題.....」(錄音檔時間：00：18：10~00：19：00)各等語；委員(女)發言：「.....再來就是你是垃圾清潔車的便民查詢系統要來『取代』現有的新北垃圾車-垃圾清運資訊查詢網.....」(錄音檔時間：00：42：13~00：42：24)、「.....你要把系統轉換掉，那你新、舊系統的運作要怎麼銜接、程序或期程.....，整個銜接的程序和期程都沒有交代.....」(錄音檔時間：00：43：41~00：44：04)、「.....再來就是你現在這些車機還有運維系統甚至便民查詢系統你現在好像都要把他『變更』，那這樣子原來環保局.....」(錄音檔時間：00：47：14~00：47：27)各等語；委員(男一)發言：「.....我們還是比較關心說，現有的系統跟相關設備在貴廠商所提供的方案裡面到底要怎麼銜接，哪些是要汰換掉、哪些是要做銜接，到底怎麼進行這個請再說明.....」(錄音檔時間：00：48：43~00：49：02)、「.....在現有的系統部分你們在簡報的時候其實也是跳過了，實際業主單位的需求確實是沒有花太多時間，所以在提案計畫上也沒有很適當的

回應，對現有的車機怎麼和新系統對接，都沒有很完整的敘述，所以其實業主會很擔心……」(錄音檔時間：00：53：51~00：55：45)各等語；委員男(二)發言：「如果司機開車現在開的是舊系統的車，如果要換車、調車到你新系統的車去開，這個銜接你們沒有提到，這個是我們人員要適應的問題。……」(錄音檔時間：00：55：24~00：55：45)等語，是系爭採購案件之評選會中，無論是業務單位或審查委員均不認為服務建議書計畫以新的車隊管理系統取代既有系統係違背系爭計畫說明書之規定，而業務單位或審查委員僅係認為申訴廠商應說明新的車隊管理系統如何轉換、銜接，以及人員應如何適應新的車隊管理系統等問題。遑論依據招標機關所提之初審意見報告於綜合初審意見審查結果亦勾選「符合招標文件」，並記載：「四、服務建議書內容符合，惟廠商服務建議書內容與本案履約工作項目大致相同，惟部分履約工項內容缺漏未說明，部分履約工項未詳述如何執行，建請廠商再補充：(一)、依本案履約規範(詳計畫說明書貳(四)、10.)，本案中心端平台系統需相容於本市已完成建置並運作中之垃圾車車機訊號傳輸拋轉平台，惟廠商服務建議書 P. 21 所述，廠商計劃用廠商團隊現有之車隊管理系統來取代本局之車隊管理平台，係指用新的系統來取代舊的系統，惟本局原有的 580 台車機應如何轉移至新系統？原本舊有車機的韌體系統是否可更改連接上新

的系統?如果確認軟體系統無法修改，是否需全面重新安裝新的車機?上述執行時如何確保不會影響本局每日執勤作業?.....。」等語，俱見系爭計畫說明書並未規範不得使用新的車隊管理系統來取代既有之車隊管理平台，是招標機關指稱申訴廠商所提服務建議書記載：「以本團隊現有車隊管理系統取代現有建議車隊管理平台之設計」與系爭計畫說明書規定不符云云，自無可採憑。

- (六) 而招標機關雖又稱本案契約對於相容之原意，在於一般新設車機與現有車機之傳輸功能能夠同時相容於已完成建置之相關系統平台上，且尚包括廠商須配合機關需求，依契約規範標準、期程及規格安裝新車機，故廠商將新裝車機相容於既有車機系統僅為技術上克服之原因云云，然而招標機關如於招標時係認新設車機及既有車機須使用既有的車機系統，不得以新的車機系統取代，則當可於招標文件加以規範不得使用新的車機系統或明確規範須使用既有的車機系統，而招標機關若如此規範是否符合本法之規定，則係為另一問題。惟系爭計畫說明書既未限制不得使用新的車機系統，且自招標機關所提「評選會錄音檔摘要表」，評選會中的業務單位及評選委員亦均未否定申訴廠商使用新的車機系統，則上開招標機關所稱，即難謂可採。
- (七) 是以，招標機關所提出之系爭計畫說明書既未規範不得使用新的車隊管理系統，則招標機關以申

訴廠商違反本法第 50 條第 1 項第 2 款規定而不予決標，自屬於法不符，無可採憑。

六、綜合上述，本件招標機關不予決標之處分內容記載雖未違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，然申訴廠商就系爭採購案所提服務建議書內容並無與系爭計畫說明書規定不符之情形，招標機關以申訴廠商有違反本法第 50 條第 1 項第 2 款規定情事而不決標予申訴廠商，於法尚有未合，原異議處理結果為相同之認定，亦有未洽，應予撤銷。其餘兩造陳述與主張，均無礙前述之判斷結果，爰不一一論述。

據上論結，本案申訴有理由，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	陳仲賢
	委員	吳從周
	委員	李永裕
	委員	李師榮
	委員	李得璋
	委員	李滄涵
	委員	周嫵容
	委員	孟繁宏
	委員	張樹萱
	委員	陳金泉
	委員	黃淑琳
	委員	廖宗盛

中 華 民 國 1 0 4 年 5 月 1 4 日