

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：104 購申 32044 號

申訴廠商：中華民國○○○○○○○輔導協會

招標機關：新北市立○○○國民中小學

上開申訴廠商就「新北市○○○國民中小學 104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」採購事件，不服招標機關 104 年 7 月 8 日○○○○○○○字第 1047835199 號函之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會(下稱本府申訴會)提出申訴。案經本府申訴會 104 年 9 月 4 日第 45 次委員會議審議判斷如下：

## 主 文

申訴駁回。

## 事 實

申訴廠商參與招標機關辦理「新北市○○○國民中小學 104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」採購案，申訴廠商質疑系爭採購之結果、過程違反招標文件規定及採購評選委員會組成有違法或不當行為等情事。招標機關審認系爭採購案並未違反政府採購法(下稱本法)相關規定，是以維持原決標結果，未不予決標或予以廢標，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，惟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。茲摘錄雙方申訴及陳述意見要旨如次：

### 壹、申訴廠商申訴意旨

申訴廠商分於 104 年 7 月 27 日及同年 8 月 18 日、8 月 24 日提出 3 次申訴意見，其內容要旨說明如下：

## 一、104 年 7 月 27 日更正之採購申訴書

(一)請求：撤銷原異議處理結果

(二)事實：申訴廠商於 104 年 6 月 4 日至招標機關參與「104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」評選，當天評選結果第一準優勝廠商為「新北市○○○○○○協會」，申訴廠商為第二準優勝廠商，但其第一準優勝廠商之理事長胡○玲小姐亦是「私立○○○語文補習班」負責人，招標機關招標書上明訂「補教業者」不符招標資格，故第一準優勝廠商是不符合招標資格。申訴廠商於 104 年 6 月 4 日以中華課後字第 01040604 號函發文至招標機關提出「補教業者不符招標資格」異議，且於 104 年 6 月 17 日以中華課後字第 01040617 號函再次發文至招標機關提出在招標書上明定「補教業者」不符招標資格。招標機關於 104 年 7 月 2 日○○○○○字第 1047835026 號函及 104 年 7 月 8 日○○○○○字第 1047835199 號函回文，其回文內容申訴廠商無法信服，故提出申訴。

(三)理由

1、根據新北市政府教育局(下稱教育局)104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文，在其中並未針對「新北市立○○○國民中小學 104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」邀標書第 6 點第一項，在投標資格明確指出補教業者(業者就是負責人)除外，此問題來做出釋疑。既然招標機關

在招標資格方面明確列出「補教業者」除外，而非「補教業」除外。應該即指補教業者(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體)不得參與投標，而非補教業(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體)。補習班負責人雖可以其他名義參與課後班投標，但是招標機關在招標資格明確列出補教業者除外，而非補教業除外，此為招標機關對投標資格明確的限制，而辦理採購之機關，應該受前開招標資格之拘束(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體不得參標)始符合依法行政之要求。另應在開標資格審查時，即上網做公開資格查詢。

- 2、根據教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文，在說明二之第二點表示：得於採購契約中明訂廠商不得外流學生個資。但教育局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函文之說明三，明確指出避免補習班進駐後產生個資外流疑慮，不宜讓補習班從事課後照顧服務。經查系爭採購案之得標廠商胡○玲女士另經營「私立○○○○語文短期補習班」，則胡○玲女士具備雙重身分，一為「新北市○○○○○○協會」之理事長，另一為補習班負責人，在一人同時兼任兩相衝突業務之法律上負責人時，依據生活經

驗以及經驗法則判斷，無法合理說明或無法令人信賴，不會產生利用○○○國民中小學課輔學生個人資料，推廣補習班業務之情形，此部分，即為申訴廠商一再主張，招標機關辦理採購恐有曲解招標資格上「補教業者」範圍之處。雖然第一優勝廠商並非用補習班名義作投標，但事實上理事長胡○玲還是補教業者，難道真的沒有個資外流的疑慮嗎？將此標案決標予胡○玲是否有與課後照顧之初衷相抵觸？是否與教育局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函文有所抵觸？這樣還是有個資外流的疑慮。

- 3、根據教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文，在說明三第二點有關賴○洪校長任職學校與目前涉訟案件無關，但校長屬於準公務人員，任職機關應為教育局，本案雖然為○○○國民中小學採購案，上級機關依舊是教育局，難道完全無違反本法第 15 條之規定嗎？
- 4、又根據教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文之說明三，品格協會聘請賴○洪校長擔任顧問，經查證賴○洪校長是主要的執行者，身獲要職，並非只是單純擔任顧問，並且在其他學校招標過程中也直接進入校園參與招標。
- 5、依據採購評選委員會組織準則第 8 條機關辦理評選作業之承辦人員應全程出席，並得邀請有關機

關人員、學者或專家列席，協助評選。但在招標過程中，學校的課後班承辦人員（小學教學組長）及課後社團承辦人員（訓育組長）均未參與其中，其餘評審委員是否對此標案評選之專業有相當程度之了解，令人質疑。

- 6、本件招標過程中，一進入會議室即直接評選，並未詢問申訴廠商對評審委員有無意見的機會。本採購案的評審委員之一黃○源老師，當初也應聘申訴廠商擔任電腦多媒體及電腦繪圖社團老師，雖未開課成功，然而，辦理採購評選事宜之內部委員，其廉潔度以及公正性應當有比一般教育人員、公務員抑或公務人員有更高以及更嚴格之要求，因為，採購評選委員除受委託行使公權力外，尚涉及公帑如何使用之分配，簡言之，評選委員手握公權力以及公務預算，則關於評審委員黃○源老師是否曾經成功開課，並非問題核心。真正重點在於，黃○源老師如果開成該門課程，對於申訴廠商或他業者會否偏頗？反之，如果開不成該門課程，對於申訴廠商是否心生怨懟，換言之，重點不在有否開成該門課程，而是，不論是否開成，黃○源老師都不應應聘擔任評選委員以免瓜田李下，惹人疑議，進而侵害到公務機關在外之公信力以及形象，基上說明，招標機關若仍認為黃○源老師並無疑義，恐與經驗法則相左，建請 貴會斟酌判斷黃○源老師依採購評審委員會審議規則第 14 條第 2 項是否不得為系爭

採購案之評審委員。

7、「法律之生命不在邏輯，而是經驗」，招標機關或教育局雖可以提出許多理由曲解招標資格上之「補教業者」之範圍；惟依據一般社會大眾之生活經驗觀之，所謂之「補教業者」與申訴廠商之主張(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體)相符。另外，依據經驗法則，補習班負責人為規避法規，另行設立其他機構、團體以取得標案亦所在多有，建請 貴會細心勾稽比對何以胡○玲女士要成立「新北市○○○○○○○○協會」取得課輔標案？

## 二、104 年 8 月 18 日申訴補充理由書(一)

(一)招標機關陳述意見書之理由一：「按此(補教業者)為承辦人誤繕所致」，既然是誤繕，那麼應該更正招標文件才對。依本法第 48 條第 1 項變更或補充招標文件內容，本採購案不予開標決標。

(二)招標機關陳述意見書之理由一所稱，此次為政府採購招標作業，不應用民法第 98 條規定，需探究當事人真義。申訴廠商認為招標文件上所列出「補教業者除外」文字明確非屬於文義不明。

(三)招標機關就系爭採購案並未收取任何履約保證金，如何可以約束不得外流學生個資及需受到任何保證？

(四)評選委員會邀請外聘委員是何等困難，為何沒有勾選

正取、備取？之前招標機關的二次招標作業評審委員皆為 7 人，為何這次評審委員只有 5 位？可見並非招標機關回覆函中所稱採最嚴謹之標準辦理。

### 三、104 年 8 月 24 日申訴補充理由書(二)

(一)機關人員於 104 年 8 月 18 日下午於新北市政府法制局自承，有關招標文件中所載之「補教業者」係屬「誤繕」部分：按「行政行為之內容應具體明確」為行政程序法第 5 條所明定，亦稱「明確性原則」；經查，招標文件性質上為公務員依據法規所製作之公文書，於行政程序法之規範下，被歸類為「行政行為」之一種類型。則機關人員於答辯書及會議中自承招標文件中所載之「補教業者」係屬「誤繕」業已違反行政程序法上，行政行為之內容應明確之法定要求。另依據本法第 48 條規定，機關依本法規定辦理招標，應不予決標。

(二)本案於 104 年 8 月 18 日第 1 次預審會議中，申訴會預審委員即有詢問招標機關及申訴廠商「新北市○○○○○○協會」和「私立○○○○語文短期補習班」分別是「補教業者」還是「補教業」，招標機關回答兩者皆是補教業者，申訴廠商回答新北市○○○○○○協會是補教業者，私立○○○○語文短期補習班是補教業。既然雙方皆認定新北市○○○○○○協會是補教業者無誤，那麼依據招標文件上資格明確限制「補教業者除外」，應取消第一優勝廠商新北市○○○○○○協會的資格。

(三)有關「補教業」與「補教業者」之定義部分，經查詢教育部線上重編國語辭典修訂版後，取得如下之結果：

1、行業：所從事職業的種類。如農、工、商、演藝等業。  
(網址：  
<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/newDict/dict.sh?cond=%A6%E6%B7%7E&pieceLen=50&fld=1&cat=&ukey=-617659623&serial=1&recNo=1&op=f&imgFont=1>)

2、業者：經營某一行業的人或公司。如：「百貨業者」、「電腦業者」、「成衣業者」。(網址：  
<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/newDict/dict.sh?cond=%B7%7E%AA%CC&pieceLen=50&fld=1&cat=&ukey=-617659623&serial=1&recNo=1&op=&imgFont=1>) 則「補教業者」依據教育部線上重編國語辭典修訂版之定義，與申訴廠商先前所提之概念相符。

## 貳、招標機關陳述意旨

招標機關分於 104 年 8 月 5 日及同年 8 月 26 日提出 2 次陳述意見，其內容要旨說明如下：

### 一、104 年 8 月 12 日陳述意見書

(一)請求：申訴駁回

(二)事實

1、本案申訴廠商於 104 年 6 月 4 日參與招標機關「104

學年度課後照顧及社團委外經營服務案」評選，在資格審查及評選階段，申訴廠商並無對招標機關招標流程及程序「當場表示異議」，直到評選結果產生，主持人宣布申訴廠商為第二準優勝廠後才提出異議，合先敘明。

- 2、申訴廠商於「104年6月4日中華課後字第01040604號函」及「104年6月17日中華課後字第01040617號異議函」請求教育局有關「補教業者不符合資格參與學校課後照顧班之業務」及「招標機關招標書上明訂補教業者除外而非補教業除外」之釋疑。
- 3、教育局於「104年6月15日新北教國字第10410493561號函」、「104年7月6日新北教國字第1041130792號函」及招標機關「104年7月2日○○○○○字第1047835026號函」、「104年度7月8日○○○○○字第1047835199號函」對上述申訴廠商所提有關「補習班而非補教業者應予排除」之異議說明。

### (三)理由

- 1、招標機關於104年6月4日招標之「104學年度課後照顧及社團委外經營邀標書」第6條投標資格第(一)項載明，「凡已立案之公、私立機構、法人團體，均可申請(補教業者除外，依本府教育局103年9月3日北教字第1031616705號函)」。按此(補教業者)為承辦人員誤繕所致，非招標機關

規定之原廠商資格限制，按民法第 98 條規定：「解釋意思表示應探求當事人真意，不得拘泥於所用之詞句。」、「解釋意思表示，應探求當事人真意，不得拘泥於所用之詞句，民法第 98 條定有明文。如契約之文字已表示當事人真意，無需別事探求者，固不得捨契約文字而為曲解，然苟契約文字文義不明，自有以過去之事實及其他一切證據資料做為斷定標準，以探求當事人立約當時之真意何在之必要(最高法院 80 年台上字第 1541 號民事判決)」，依此，招標機關及教育局已連續回復申訴廠商之疑義，且邀標書已明示係依據教育局 103 年 9 月 3 日北教字第 1031616705 號函所定之資格規範，其規範主體係「補習班」而非「補教業者」，依民法第 148 條「誠信原則」之規定：「權利之行使，不得違反公共利益，或損害他人為主要目的(最高法院 71 年台上 737 號判決)」，按申訴廠商屢屢對本案提出異議及申訴，造成招標機關課後班開課延宕，已嚴重影響招標機關學生之受教權，故請 貴會依法及衡量公共利益之因素，為公平合理之判斷。

- 2、申訴廠商理由第二條敘述，認為「教育局於 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函說明二第(二)點表示：得於採購契約中明訂廠商不得外流學生個資，教育局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函說明三：明確指出避免補習班進駐後產生個資外流疑慮，不宜讓補習班從

事課後照顧服務。經查系爭採購案之得標廠商胡○玲女士另經營『私立○○○語文短期補習班』，則胡○玲女士具雙重身分」。教育局已於 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文中說明二第(一)點表示：「本局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616750 號函文，係依『短期補習班設立及管理準則』第 38 條規定『補習班』不得經營非屬短期補習教育之機構或業務。爰補習班本不得參與學校課後照顧及社團之經營，其主體係規範『補習班』，而非排除補習班負責人另成立其它機構、法人或團體不得參與課後班服務」；另說明二第(二)點：「另個資保密之疑慮，得於採購契約中明訂不得外流學生個資」之規定。此係，申訴廠商依本身對得標廠商身份之臆測，即認為其有外洩個資之可能，有違本法第 37 條、公平交易法第 20 條及憲法第 7 條、第 22 條不當限制競爭及平等權之規定。

- 3、申訴廠商理由第三條「根據教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函說明三第(二)點有關賴○洪校長任職學校與目前涉訟案件無關，但校長屬於準公務員，任職機關應為教育局，本案雖為○○○採購案，上級機關依舊是教育局，難道完全無違反政府採購法第 15 條之規定嗎?」。按教育局上述函說明三第(一)點表示，依政府採購法第 8 條規範係以「廠商」為主體，不得因賴校長曾涉案即禁止該廠商投標，另依據

「兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法」、「本市國民小學辦理課後照顧服務班補充規定」，並無相關規定排除投標資格，故其自無違反本法第 15 條：「機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽離職前五年內與職務有關之事務」之規定。

4、申訴廠商理由第四條「根據教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函之說明三，品格協會聘請賴○洪校長擔任顧問，經查證賴○洪校長是主要執行者，身獲要職，並非只是單純擔任顧問，並且在其他學校招標過程中也直接進入校園參與招標」。惟招標機關並非賴校長任職之學校，而且賴校長從頭至尾並未進入招標機關參與招標流程，招標機關辦理招標之相關人員與賴校長並不熟識，因此申訴廠商以此點質疑招標機關，實欠公允，故賴校長自無違反「公職人員利益衝突為避法」。

5、申訴廠商理由五「依據採購評選委員會組織準則第 8 條機關辦理評選作業之承辦人員應全程出席，並得邀請有關機關人員、學者、專家列席，...。但在招標過程中，招標機關的課後班承辦人員(小學教學組長)及(訓育組長)均未出席，其餘委員是否對此標案評選之專業有相當程度之了解，令人質疑」。按本案內部簽陳核定評選委員會委員 5 人，其中外聘學者專家 2 人、家長會代表 1 人、行政代表 1 人、教師代表 1 人。本案

評選時因行政代表名額只有 1 人，校長勾選小學教導處主任代表承辦之教學組長及訓育組長出席並無不妥，因小學教導處主任對本案係承辦人員之上級督導，對本案之業務亦甚熟稔，故其符合準則第 8 條之(有關機關人員)，至於其質疑其餘委員對本案之專業度，本案 2 位外聘委員皆為政府採購網下載之工程會列管之專家、學者，實務經驗豐富，家長會代表亦長期在招標機關擔任小學部志工，對校務運作亦甚熟悉，教師代表亦在小學部擔任教學工作，以此理由質疑有失公允。

- 6、申訴廠商理由六認為，「本案招標過程中，一進入會議室即直接評選，並未詢問申訴廠商對評選委員有無意見之機會。本採購案之評委之一黃○源老師當初也應聘申訴廠商擔任電腦多媒體及電腦繪圖社團老師，雖開課未成，然而，辦理採購評選事宜之內部委員，其廉潔度以及公正性應當有比一般教育人員...，建請 貴會斟酌判斷黃○源老師依據採購評審委員會審議規則第 14 條第 2 項是否不得為系爭採購案之評審委員」。依據本法及審議規則等相關規定，尚無明文規定評選委員應詢問招標現場人員或投標廠商請其陳述意見之義務。此外申訴廠商認為黃○源老師於 103 學年度曾名列開課老師，惟並無開課亦未受僱於該協會，不成立民法第 482 條僱傭關係之規定，自不符合審議規則第 14 條第 2 項委員應即辭職

及解聘之規定。

- 7、招標機關對歷來招標之案件，皆依據本法相關規定採最嚴謹之標準辦理，評選之委員亦依據案件之性質邀請相關專長之校內外評委由校長勾選而成立，招標機關亦對申訴廠商過去對招標機關辦理課後班之貢獻深表認同，惟採購程序及評選委員會之運作及獨立性仍為招標機關行政部門無法干涉，故其評選結果係投標廠商對招標機關課後班所能提供之企劃經由評委現場所做出對招標機關最有利之判斷，申訴廠商對本案未得標應檢討其企劃及管理是否有改進之必要，而不應用在無相關證據之下揣測本案之公正性，造成招標機關課後班開課之延宕及行政部門之困擾，招標機關亦希望申訴廠商未來仍有服務招標機關之機會。

## 二、104 年 8 月 26 日補充陳述意見書

- (一)機關辦理採購，為確保廠商之履約能力及採購品質，固可依其需求訂定投標廠商之特定資格，為招標機關對於該特定資格之認定與判斷，應側重其目的性與實質效益，而非執著於文字表面意涵，尤其不應拘泥文字用語中之某一特定部分。
- (二)招標機關於 104 年 6 月 4 日招標之「104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」之邀標書第 6 條投標資格第(一)項載明：「凡已立案之公、私立機構、法人團體、均可申請(補教業者除外，依本府教育局 103

年 9 月 3 日北教字第 1031616750 號函)」，以上投標資格之敘述，其中(補教業者除外)係針對前述「凡已立案之公、私立機構、法人團體、均可申請」之補充說明，當然是在辨明這些「機構、團體」不得為「補教業或補教團體」，根本與「個人」或「負責人」資格無涉，且招標機關於 104 年 6 月 4 日招標之「104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」之採購須知第 15 頁投標資格審查表第一項:投標廠商資格亦規定「經政府立案之公、私立機構、法人團體;或得以承辦本採購案者」，因此本案投標者「新北市○○○○○○○○協會」之投標資格經審查通過無誤。

(三)而本案投標者為「新北市○○○○○○○○協會」而非「私立○○○○語文補習班」，「新北市○○○○○○○○協會」為一人民團體，既非「補教業者」亦非「補教業」，當然可依法投標及得標，除非法有明訂「凡已立案之公、私立機構、法人團體其負責人為補教業或曾為補教業者，則不具投標資格」，然事實上法令並無如此明訂。

(四)至於「補教業者」、「補教業」之差別；「業」根據辭海之解釋係指「事業」或「產業」，而「者」之解釋係指「代表人」、「物」或「事情所用之字」因此「業者」一般也是拿來指團體或一種職業別，不一定是指「負責人」個人，譬如一般社會通念認為「電信業者」為該相關之電信團體，而非指其負責人而言，再依據「報關業者專責報關人員獎勵作業規定」

第 2 條規定「報關業者之專責報關人員具備下列條件者，得於每年三月檢具證明文件，以書面向所在地海關申請核頒獎狀，以資獎勵」，其中「報關業者之專責報關人員」，可見「報關業者」指的是「機構、團體」「專責報關人員」指的才是「個人」，另依據「食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法」第 4 條第 1 項規定「經中央主管機關依本法第八條第二項公告實施食品安全管制系統之食品業者，應依其類別置專任專門職業人員至少一人，其範圍如下：一、肉類加工業：食品技師、畜牧技師或獸醫師。二、水產品加工業：食品技師、水產養殖技師或水產技師。三、乳品加工業：食品技師或畜牧技師。四、餐飲業：食品技師或營養師」。依上述規定，「業者」意涵甚至可包括「業」，故招標機關認為「補教業者」係指「機構、團體」並無不當，「補教業者」意涵甚至比「補教業」大。而申訴廠商認為「補教業者」係僅指「負責人」，純粹係其主觀認知之片面解釋，豈能做為客觀證據。另依教育局 104 年 6 月 15 日新北教國字第 1041049356 號函說明第二點：有關「新北市○○○○○○○○協會」提出「補習班與協會負責人為同一人時，應無違投標資格」，再再說明招標機關接受投標廠商「新北市○○○○○○○○協會」投標，其投標資格並無違反本案採購之資格認定及招標機關主管機關，即本府教育局之規定。

(五)依據本法細則第43條第1項規定:機關對於招標文件規定廠商得請求釋疑之期限，至少應有等標期之四分之一;其不足一日者以一日計。申訴廠商對招標機關於本案本次採購於採購網公告之相關招標資訊，於投標前並無提出釋疑，開標後資格審查完畢亦無對「新北市○○○○○○○○協會」之資格審查結果提出異議，評選階段亦無對評選過程及委員資格當場提出異議，直到評選結果公布才於第二天提出異議。再者，招標機關於決標前為求慎重以保障三方權益，亦特就廠商資格再次請示上級機關，經釋疑後才依法決標。

(六)申訴廠商之權益固然重要，但得標廠商依法公平參與招標及得標之權益及招標機關學生之受教權之重要性亦然。

## 判斷理由

一、申訴廠商主張略以：申訴廠商於104年6月4日至招標機關參與「104學年度課後照顧及社團委外經營服務案」評選，當天評選結果第一準優勝廠商為「新北市○○○○○○○○協會」，申訴廠商為第二準優勝廠商，但其第一準優勝廠商之理事長胡○玲小姐亦是「私立○○○○語文補習班」負責人，招標機關招標書上明訂「補教業者」不符招標資格，故第一準優勝廠商是不符合招標資格；既然招標機關在招標資格方面明確列出「補教業者」除外，而非「補教業」除外，即指補教業者(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上

組織體)不得參與投標，而非補教業(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體)，此為招標機關對投標資格明確的限制，而辦理採購之機關，應該受前開招標資格之拘束(具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體不得參標)始符合依法行政之要求。又新北市○○○○○○協會聘請賴○洪校長擔任顧問，經查證賴校長是主要執行者，身獲要職，而其為午餐弊案之涉案校長，且擔任校長時屬準公務員，任職機關應為教育局，難道完全無違本法第 15 條之規定嗎？另依據採購評選委員會組織準則第 8 條規定，機關辦理評選作業之承辦人員應全程出席，並得邀請有關機關人員、學者或專家列席，協助評選，但在招標過程中，招標機關的課後班承辦人員（小學教學組長）及課後社團承辦人員(訓育組長)均未參與其中，其餘評審委員是否對此標案評選之專業有相當程度之了解，令人質疑；且本件招標過程中，一進入會議室即直接評選，並未詢問申訴廠商對評審委員有無意見的機會，而系爭採購案的評審委員之一黃○源老師，曾應聘申訴廠商擔任電腦多媒體及電腦繪圖社團老師，雖未開課成功，然因評選委員手握公權力以及公務預算，其廉潔度與公正性之要求，應當比一般教育人員抑或公務人員更高及更嚴格，故黃○源老師不應應聘擔任評選委員以免瓜田李下，惹人疑議，進而侵害到公務機關在外之公信力以及形象，若招標機關仍認為黃○源老師並無疑義，恐與經驗法則相左，有違採購評審委員會審議規則第 14 條第 2 項之規定，因此原處分及異議處理結果均違法，應予撤銷等語。

二、招標機關則以：申訴廠商參與招標機關係爭採購案之評選，

在資格審查及評選階段，申訴廠商並無對招標機關招標流程及程序「當場表示異議」，直到評選結果產生，主持人宣布申訴廠商為第二準優勝廠後才提出異議；查招標機關於 104 年 6 月 4 日招標之「104 學年度課後照顧及社團委外經營邀標書」第 6 條投標資格第(一)項載明，「凡已立案之公、私立機構、法人團體，均可申請(補教業者除外，依本府教育局 103 年 9 月 3 日北教字第 1031616705 號函)」，邀標書已明示係依據教育局 103 年 9 月 3 日北教字第 1031616705 號函所定之資格規範，其規範主體係「補習班」而非「補教業者」，按此(補教業者)為承辦人員誤繕所致，非招標機關規定之原廠商資格限制，而「解釋意思表示，應探求當事人真意，不得拘泥於所用之詞句，民法第 98 條定有明文。如契約之文字已表示當事人真意，無需別事探求者，固不得捨契約文字而為曲解，然苟契約文字文義不明，自有以過去之事實及其他一切證據資料做為斷定標準，以探求當事人立約當時之真意何在之必要(參照最高法院 80 年台上字第 1541 號民事判決)」，且教育局亦於 104 年 6 月 15 日新北教國字第 10410493561 號函文中說明二之(一)略以：「本局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函文，係依『短期補習班設立及管理準則』第 38 條規定『補習班』不得經營非屬短期補習教育之機構或業務。爰補習班本不得參與學校課後照顧及社團之經營，其主體係規範『補習班』，非排除補習班負責人另成立其它機構、法人或團體不得辦理參與課後照顧服務班」，並無相關規定排除系爭採購案得標廠商之投標資格，故其雖聘任賴○洪校長為顧問，自無違反本法第 15 條：「機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽離職前五年內與職務有關之事務」之規定。另本案內部簽陳核定評選委員會委

員 5 人，其中外聘學者專家 2 人、家長會代表 1 人、行政代表 1 人、教師代表 1 人，本案評選時因行政代表名額只有 1 人，招標機關校長勾選小學教導處主任代表承辦之教學組長及訓育組長出席並無不妥，因小學教導處主任對本案係承辦人員之上級督導，對本案之業務亦甚熟稔，故其符合採購評選委員會組織準則第 8 條規定(有關機關人員)，至於其質疑其餘委員對本案之專業度，本案 2 位外聘委員皆為政府採購網下載之工程會列管之專家、學者，實務經驗豐富，家長會代表亦長期在招標機關擔任小學部志工，對校務運作亦甚熟悉，教師代表亦在小學部擔任教學工作，以此理由質疑有失公允；又依據本法及審議規則等相關規定，尚無明文規定評選委員應詢問招標現場人員或投標廠商請其陳述意見之義務。此外申訴廠商認為黃○源老師於 103 學年度曾名列開課老師，惟並無開課亦未受僱於該協會，不成立民法第 482 條僱傭關係之規定，自不符合審議規則第 14 條第 2 項委員應即辭職及解聘之規定，故申訴廠商本件申訴為無理由等語，資為抗辯。

三、按本法第 75 條第 1 項第 3 款規定：「廠商於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起 10 日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起 10 日。但至遲不得逾決標日之次日起 15 日。」本件，申訴廠商於 104 年 6 月 4 日參加招標機關「104 學年度課後照顧及社團委外經營服務案」，於評選結果產生後，以獲評選為第一優先廠商之「新北

市○○○○○○協會」(下稱品格教育協會)，其理事長胡○玲另開設「私立○○○○語文短期補習班」為由，認為該協會係屬「補習業者」，符合系爭標案邀標書第 6 點第 1 款規定應予除外之資格，應不決標；又該協會聘任顧問為新北市午餐弊案之涉案校長，直接進入校園參與招標，其資格是否與本法不符？另本件評選委員中之一曾於應聘申訴廠商擔任電腦多媒體及電腦繪圖社團老師，雖未開課成功，但廉潔度及公正性堪疑，故依前開規定向招標機關提出異議；案經招標機關分別於 104 年 7 月 2 日及 8 日駁回其異議，而提起本件申訴。

四、有關本件被評選為第一優先廠商之品格教育協會，是否符合應予除外之資格限制乙節，本府申訴會判斷如后：

(一) 按本件「104 學年度課後照顧及社團委外經營邀標書」第 6 點投標資格第 1 款規定：「(一) 凡已立案之公、私立機構、法人或團體，均可申請(補教業者除外，依新北市政府教育局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函)。」申訴廠商提起本件申訴時即依前開規定主張：招標文件既規定「補教業者」除外，而非「補教業」除外，故知凡具備機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體及其負責人、暨負責人個人以其他名義之機構、團體抑或私法人性質之法律上組織體，均不得參與投標等語，並於 104 年 8 月 8 日之預審會議中稱：補教業者係指從事補教業之負責人，而經詢問本件品格協會及「私立○○○○語文短期補習班」各係其所稱之補教業，抑或補教業者時，答稱前者為補教業者，而後者為補教業，疑與其對於補教業者及補教業之定義不同，惟招標機關對於補教業者之認知

則為經營補習教育之公司或機構，而稱本件品格協會及「私立○○○○語文短期補習班」均是補教業者，參核雙方於預審會議中對於本件品格協會之屬性為何，均與其自我認知及定義之補教業者相違，故請兩造會後查閱相關資料提出具有依據之定義與本件獲評選為第一優先廠商主體屬性之說明；嗣申訴廠商查詢教育部線上重編國語辭典修訂版，提出「業者」，是指經營某一行業的人或公司，另招標機關查詢辭海，亦指出：「業者」一般也拿來指團體或一種職業別，不一定是指「負責人」個人，故「業者」意涵甚至可包括「業」，故認為「補教業者」係指「機構、團體」，其意涵甚至比「補教業」大，則依兩造之認知，本件前開邀標書關於投標資格之規定，應即指經營補教行業之機構、團體或個人而言，合先陳明。則本件應審究者，即為品格教育協會究否經營補教業務之機構、團體或個人？

- (二) 查品格教育協會於 102 年 8 月 1 日取得本府人民團體立案證書，為經政府立案之私法人機構，然其係以學齡前兒童教育為主要業務，並非以經營補教業務為目的而設立，依法難認其為補教業者。申訴廠商以該協會之負責人（理事長）胡○玲，另經營「私立○○○○語文短期補習班」，為補教業者，固非無據，然經營補教業之人為品格教育協會之理事長胡○玲個人，並非該協會本身，故將協會理事長與協會（機構）本身混淆，並據之主張其資格不符，本已有所不當；尤其，教育部曾於 103 年 1 月 28 日以臺教社(一)字第 1030008856 號函，指出：「『短期補習班設立及管理準則』第 38 條

規定：『補習班不得經營非屬短期補習教育之機構或業務；其設立人或代表人欲經營其他機構或業務，提供相關服務者，其設立、人員及設施，應依各相關設立、管理法規規定辦理；其辦理之場地，應與補習班場地明確區隔。』…為期明確，短期補習班與兒童課後照顧服務中心（或幼兒園）之辦理應當各歸其法，縱令同設立人欲同時辦理短期補習班及兒童課後照顧服務中心，場地亦應明確區隔，俾能清楚區分、有效管理。」等語，則短期補習班之設立人非不得同時設立其他機構，提供兒童課後照顧服務；本件品格教育協會之會所地址設於新北市板橋區篤行路 3 段玉平巷 101 號，而「私立○○○○語文短期補習班」設於新北市板橋區金門街 361 巷 3 號 1 樓，有該協會之立案證書及該補習班之立案詳細資料在卷可稽，其二者之場地不同，得以明確區隔，符合前揭教育部函釋之規範，從而胡○玲雖係「私立○○○○語文短期補習班」之設立人，同時亦為品格教育協會之理事長，但其已依相關法規及管理辦法辦理機構（協會）之設立，場地亦已明確區隔，自無僅因代表人相同，即認為該協會為補教業者，不符合投標資格，申訴理由以品格教育協會理事長個人經營補習班，即認定該協會為補教業者，應非有理。

- (三) 申訴廠商聲稱：「招標機關於陳述意見書自承：『按此（補教業者）為承辦人誤繕所致』，既然誤繕，那麼應該更正招標文件才對。」等語，亦有誤解；蓋招標機關所稱之誤繕係指其依照本府教育局 103 年 9 月 3 日北教國字第 1031616705 號函釋謄錄於邀標書，卻將前

開函釋所稱之「補習班」誤繕為「補教業者」而言，其實質上並不影響本件對於投標廠商之資格認定；經查，本件無論邀標書記載為「補習班」或「補教業者」，均無礙品格教育協會非屬經營補教業務之機構，已如前述，是自無因招標機關承認其誤繕，而異其判斷之理，故申訴廠商執招標機關於邀標書上誤繕乙節，欲作為本件不應決標之理由，亦有未洽。

五、申訴廠商另主張：品格教育協會聘任涉及新北市午餐弊案之前校長賴○洪為顧問，因其為主要執行者，身獲要職，並非只單純擔任顧問，並且在其他學校之招標過程也直接進入校園參與招標，且校長為教育局指派，乃準公務員，認違反本法第 15 條機關承辦不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理與職務有關之事務云云；惟查，本法第 15 條第 1 項規定：「機關承辦、監辦採購人員離職後 3 年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前 5 年內與職務有關之事務。」第 2 項規定：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。」均係對機關承辦或監辦採購事務人員之規定，申訴廠商指摘之賴○洪校長並未曾任職招標機關，亦未擔任招標機關相關採購案件之承辦或監辦事務，其非本法第 15 條規範之對象甚明；尤其，申訴廠商雖執詞指稱賴○洪前校長於品格教育協會身獲要職，為主要執行者，且於其他學校之招標過程參與招標各節，惟均未舉證以實其說，是尚不能僅以其臆測之詞，即認定本件有違反本法第 15 條規定之情形，申訴廠商依此訴求不予決標，亦無理由，原異議處理結果，維持原處分應無違誤。

六、申訴廠商復爭執：依據採購評選委員組織準則第 8 條第 2 項規定：機關辦理評選作業之承辦人員應全程出席，惟招標機關之課後班承辦人員（教學組長）、課後社團承辦人員（訓育組長）均未參與其中，其餘評審委員是否對本案評選之專業有相當程度了解，令人質疑；又評審委員之一的黃○源老師，曾應聘於申訴廠商擔任社團老師，雖未開課成功，但瓜田李下，惹人疑議，故認有採購評審委員審議規則第 14 條第 2 項規定之適用；查採購評審委員審議規則第 14 條第 2 項規定：「本委員會委員有下列情形之一者，應即辭職或予以解聘：二、本人或其配偶與受評選之廠商或其負責人間現有或 3 年內曾有僱傭、委任或代理關係。」本件黃○源老師雖曾列名為申訴廠商之社團開課老師，但因未開課成功，其間即無僱傭或委任關係之可言，難認有前開規定之適用；又按採購評選委員組織準則第 4 條第 1 項規定：「本委員會置委員 5 人至 17 人，就具有與採購案相關專門知識之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一。」而系爭採購案成立 5 人之採購評選委員會，其中外聘學者、專家 2 人、家長會代表 1 人、行政代表 1 人及教師代表 1 人，而因行政代表只能 1 人，故校長勾選由教學組長及訓育組長之長官，即教導處主任擔任，因屬直接督導教學組長與訓育組長之直屬長官，其對本招標案之熟稔程度與該 2 位組長相同，至於其餘委員對本案之專業度，因本案 2 位外聘委員皆為政府採購網下載之工程會列管之專家、學者，實務經驗豐富，家長會代表亦長期在招標機關擔任小學部志工，對校務運作亦甚熟悉，教師代表亦在小學部擔任教學工作，業經招標機關說明纂詳，則本件評選委員會之組成，亦無違反前開規定之虞。

七、據上論結，本件申訴為無理由，原異議處理結果維持原處分，亦無違誤。至於兩造其餘主張與陳述，均不影響前揭判斷與結果，爰不逐一論究，故依本法第 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	江獻琛
委員	李永裕
委員	李師榮
委員	李滄涵
委員	周嫵容
委員	黃淑琳
委員	廖宗盛
委員	蔡榮根
委員	羅桂林

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（臺北市士林區文林路 725 號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 4 年 9 月 8 日