

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：106 購申 34047 號

申訴廠商：○○○即○○生命禮儀社

招標機關：新北市政府○○○○處

上開申訴廠商就「106 年度委託辦理聯合奠祭」採購事件，不服招標機關 106 年 6 月 22 日○○○○字第 1063684461 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 107 年 1 月 2 日第 70 次委員會議審議判斷如下：

## 主 文

申訴駁回。

## 事 實

緣申訴廠商參與招標機關辦理之「106 年度委託辦理聯合奠祭」採購案(下稱系爭採購案)，經招標機關以 106 年 5 月 25 日○○○○字第 1063683653 號函通知申訴廠商，因申訴廠商提供不實資料並影響評選結果，違反政府採購法(下稱本法)第 50 條等，及依本法第 101 條第 1 項第 2 款：「借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。」，通知申訴廠商將刊登政府採購公報。申訴廠商就此不服，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、申訴廠商申訴要旨

一、請求：原處分及異議處理結果撤銷。

二、理由

(一) 程序事項：按「廠商對前項異議之處理結果不服，或機關逾收受異議之次日起十五日內不為處理者，無論該案件是否逾公告金額，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起十五日內，以書面向該管採購申訴審議委員會申訴。」，本法第 102 條第 2 項定有明文。經查，申訴廠商前於 106 年 5 月 25 日收受招標機關 106 年 5 月 25 日○○○○字第 1063683653 號函，即向招標機關聲明異議。後於 106 年 6 月 23 日收受招標機關 106 年 6 月 22 日○○○○字第 1063684461 號函回覆異議處理結果，維持原處分決定，仍將刊登政府公報，乃於收受異議處理結果後 15 日內，依法提出書面申訴，先予陳明。

(二) 實體事項：請求本府申訴會，衡酌申訴廠商係因過失將「專案負責人、主要工作人員之服務記錄」疏未注意更正而誤繕為「廠商經歷與實績」，而不慎造成有被認定為變造投標相關文件之違失，該違反情節僅為投標文件標題分類之疏誤，情節顯然並非重大；且實際承辦之專案負責人與工作人員均為同一具有豐富大型殯葬專案之服務紀錄，對於採購之公平、公正或採購品質等公共利益，均無發生重大不利之影響；復於招標時之評分考量並無影響，而同為 15 分之積分項目；爰請求審酌最高行政法院 103 年度判字第 341 號判決意旨所揭槩之比例原則考量，依據行政程序法第 7 條規定之比例原則判斷，撤銷原異議處理結果，作成同意不予刊登政府公報之決定：

1、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』」刊登於政府採購公報之情形，雖未如同條項第 3 款『擅自減省工料』、第 8 款『查驗或驗收不合格』、第 10 款『因可歸責於廠商之事由致延誤履約期限』，均以『情節重大』為要件，惟辦理採購機關對於承攬廠商作成以『偽造、變造投標、契約或履約相關文件』為由，將刊登政府採購公報之決定時，被刊登政府採購公報之廠商，依本法第 103 條第 1 項第 1 款規定『自刊登政府採購公報之次日起 3 年內』不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，其憲法保障之工作權及財產權受到限制，而屬上舉行政罰法第 2 條第 2 款『剝奪或消滅資格、權利』之裁罰性不利處分。故辦理採購機關對於承攬廠商作成前揭刊登政府採購公報之決定時，仍應按諸本法立法目的，衡酌廠商『偽造、變造投標、契約或履約相關文件』之情節是否重大（例如故意或過失；偽造、變造該等文件對於採購之公平、公正或採購品質等公共利益有否發生重大不利的影響）及行政程序法第 7 條規定之比例原則判斷之」（最高行政法院 103 年度判字第 341 號判決意旨參照）。是以採購契約成立後，招標機關發現申訴廠商有「偽造或變造契約或履約相關文件」情事，雖可依據契約暨民法相關規定，解除或終止契約，然招標機關將該事由刊登政府採購公報，予以停權

處分，依上述說明，除應審查、判斷申訴廠商「偽造或變造契約或履約相關文件」之情節是否重大外，並應衡酌比例原則。

2、上揭最高行政法院判決意旨明確揭櫫，本件招標機關雖得依據契約為終止契約之決定，惟就刊登政府採購公報之決定，則應審酌以下三項要件，以作為決定是否刊登政府採購公報之判斷標準：

(1)情節是否重大（故意或過失）。

(2)該變造文件對於採購之公平公正或採購品質等公共利益有否發生重大不利之影響。

(3)行政程序法第7條比例原則。

3、本件違反情節係屬投標文件「分類標題未予注意」之誤繕，相關實際服務記錄均屬真實，而屬過失：

(1)經查，招標機關申證1號系爭函文記載做成決定之理由：「經本處查察『106年度委託辦理聯合奠祭』勞務採購案，貴廠商以不實文件製作該標案簡報之服務建議企劃書，並檢附投標日前5年內「和○禮儀有限公司」之工程履歷、受獎懲情形及實績證明等資料供本處評選，因而得標」等語。是可知招標機關係以申訴廠商列舉「和○禮儀有限公司」之相關工程履歷、受獎懲情形及實績證明，而認為有變造投標文件之情事。

(2)次查，招標機關異議回覆函文則以：「服務建

議書亦屬投標文件之一，基於採購公平合理之原則，貴廠商對於服務建議書內容之正確性應負其責，故本處仍維持原處分決定，將刊登政府採購公報」等語。

(3)惟查，首應陳明者，申訴廠商專案負責人及全體工作人員，乃為承接前身「和○禮儀有限公司」而來，此有申訴廠商「106 年度委託辦理聯合奠祭服務建議書第 3 頁」記載全體工作人員及總經理（即專案負責人甲○○），與和○禮儀有限公司「新北市政府殯葬管理處 105 年委託辦理聯合奠祭合約書正本附件『105 年度委託辦理聯合奠祭服務建議書』第 3 頁」記載全體工作人員及總經理（即專案負責人甲○○），兩相比對，可證申訴廠商之工作人員及專案負責人（總經理）與前身「和○禮儀有限公司」之全體人員及專案負責人完全相符（且相較前身之全體工作人員，更多出 1 名客服專員乙○○），是證申訴廠商與前身「和○禮儀有限公司」之「專業能力」與「實際承辦」招標機關聯合奠祭委任事務之專案負責人與工作人員乃完全相符，且更加增 1 名工作人員。

(4)系爭「服務建議企劃書第 16 頁」以下有關「廠商經歷與實績」之標題乃為「專案負責人、主要工作人員服務記錄」標題之誤繕，申言之，申訴廠商僅需將標題更正為「專案負責

人、主要工作人員服務記錄」，即可以下方同樣記載之各殯葬專案之服務記錄，作為申訴廠商之評選加分項目，及表徵申訴廠商實際承辦專案之專業能力，主要錯誤者僅係當初製作服務建議企劃書時「大項標題」未予辨明，誤將申訴廠商負責人與工作人員之曾經實際承辦案件之服務記錄，誤繕為「公司經歷與實績」，蓋申訴廠商之專案負責人與工作人員，乃與和○禮儀有限公司之專案負責人與工作人員完全相同，各該歷年來所承辦殯葬專案之專業能力及人員，均完全相同，而確實有此經歷；最重要者，上開二者標題乃係評分標準及分數完全相同之評選項目，此有招標廠商「106 年度委託辦理聯合奠祭：第 1 次招標評選委員評分表」記載評選項目第 2 項及第 3 項可證。故對申訴廠商而言，無論是誤繕之標題「廠商經歷與實績」，或本應記載之標題「專案負責人、工作人員之服務記錄」，對於申訴廠商而言「均是相同之加分項目：15 分」，並無不同，於招標評選時之評選亦為相同之加分標準，對於申證 2 號所憑以駁回異議認定之「採購公平合理之原則」，更完全無任何影響，且更可證申訴廠商確實並無變造系爭服務建議企劃書之動機（得分相同，實際內容均真實），本件違規之主要情節，確實僅係標題之誤繕。請本府申訴會審

酌本件標題之誤繕，於招標評選時均係相同積分標準之評分項目，對於本件採購公平合理之原則，確實並無影響，招標機關駁回異議之決定，其所憑之理由，實際上並未確實審酌本件之過失違規情節，對於採購公平合理原則並無影響，而屬未恰，更對於申訴廠商之生計造成重大之影響。

(5)綜上所述，由「服務建議企劃書第 16 頁」、「新北市政府殯葬管理處 105 年委託辦理聯合奠祭合約書正本附件『105 年度委託辦理聯合奠祭服務建議書』第 3 頁」之工作人員列表，及「106 年度委託辦理聯合奠祭：第 1 次招標評選委員評分表」之第二項與第三項可證，本件服務建議企劃書有關誤繕標題之「廠商經歷與實績」之其下實際記載歷年來承辦殯葬專案內容內容，確實均為真實，申訴廠商乃為承接前「和○禮儀有限公司」全體專案負責人、工作人員之實際服務記錄，則對於申訴廠商之專業能力評價與加分，確實均無二致而無減損（且工作人員更有加增 1 名），而服務建議企劃書之上開標題僅需更正為「專案負責人、工作人員之服務記錄」，即同樣可對於申訴廠商為相同之加分與評價，本件申訴廠商確實僅有標題誤繕之過失，而非故意為變造之行為，過失情節確屬極其輕微。又 106 年度服務建議書之內容乃因申訴廠商因

承接前身多年來承辦專案之經驗，本次申請時未詳加審閱即大致全部引用 105 年服務建議企劃書，更且文字並多有誤繕，最明顯之錯誤，即將前身「和○禮儀有限公司」，誤繕為「和○生命禮儀有限公司」，實則，乃為今年更改申訴廠商為「和○生命禮儀社」時，直接複製貼上「和○生命禮儀」6 字而未將生命 2 字刪除，即寫成「和○生命禮儀有限公司」（實則為和○禮儀有限公司）。以上僅欲陳明，106 年服務建議企劃書確實多有粗心、誤繕之處，並非故為不實變造。

- 4、該變造文件之標題內容影響，對於採購之公平公正或採購品質等公共利益並無發生重大不利之影響，因申訴廠商之專案負責人、與全體工作人員之專業能力與承辦歷年來重大殯葬專案之經歷與能力均屬真實，該標題文字誤繕之過失，對於申訴廠商承接本件標案之能力並無影響。承前所述，申訴廠商之專案負責人即總經理甲○○乃確實有帶領工作人員承辦服務建議企劃書第 16 頁以下所載之歷年來各重大殯葬專案之服務記錄，而可證申訴廠商確實有受託承辦系爭聯合奠祭標案之專業能力，及同樣分數之加分評選項目，故該標題之誤繕，對於採購之公平公正（申訴廠商均可獲得相同之加分：僅有歸類為「106 年度委託辦理聯合奠祭：第 1 次招標評選委員評分表」第二項或第三項之加分項目差異）及採購



品質等公共利益，並無發生重大不利之影響（申訴廠商之專業承辦能力與前身和○禮儀有限公司之專業承辦能力完全相同，且更有加增 1 名工作人員）。

#### 5、行政程序法第 7 條比例原則之考量：

本件申訴廠商因上開過失因服務建議企劃書之標題誤繕，將實際具有之承辦經歷誤繕為「公司經歷與實績項目」，而本應列為「專案負責人、工作人員之服務記錄」，而各該得獎記錄，亦均為完全相同之全體工作人員所共同努力獲得，實際上申訴廠商之加分評選項目及考量確實均幾乎大致相符。本件申訴廠商因上開文書作業之過失，已受有招標機關終止契約之重大損失，更且押標金除不予發還外，並經招標機關沒收履約保證金，申訴廠商並需再為繳納 5 萬 5,000 元，有招標機關 106 年 5 月 25 日○○○○字第 1063683653 號函說明三、四可證。是因上開標題誤繕之文書作業過失，申訴廠商已受有重大不利之利益減損，亦對於服務建議書內容之正確性負起應負之責任，受有相關之懲處，申訴廠商經此教訓，業知所警惕，爾後文書作業定將更為注意留心。惟，招標機關若僅因上開標題誤繕之文書作業疏失（專業能力之評價確實並無二致，更有加增 1 名工作人員），即令申訴廠商再為承受 1 年至 3 年刊登政府採購公報之禁止投標之不利益，該過失程度與所受懲戒之處罰，即顯然有違反行政程

序法第 7 條之比例原則，而屬至明。

6、綜上所述，懇請參酌最高行政法院 103 年度判字第 341 號判決意旨，招標機關業已依據契約為終止契約並為沒收押標金之處分決定，惟就刊登政府採購公報之決定部分，請審酌本件申訴廠商之情節確實並非重大，而為標題文字分類之誤繕，且該變造文件之內容對於本件採購之公平公正及採購品質等公共利益均無發生重大不利之影響，依據行政程序法第 7 條比例原則，本件確實並無達於刊登政府採購公報之程度。

## 貳、招標機關陳述要旨

一、請求：駁回申訴廠商之申訴。

二、事實及理由

- (一) 案緣「新北市政府殯葬管理處 106 年度委託辦理聯合奠祭勞務採購案」申訴廠商以不實文件製作該標案簡報之服務建議書，並檢附截止投標日前 5 年內「和○禮儀有限公司」之工程履歷、受獎懲情形及實績證明等資料供本處評選。
- (二) 經招標機關查察後，有關申訴廠商提供不實資料並影響評選結果，違反本法第 50 條第 1 項「偽造、變造投標文件之情形」一節，因本案已決標並簽約，依本法第 50 條第 2 項規定「決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。……」，另依契約第

16 條第 1 款第 2 目規定「有採購法第 50 條第 2 項前段規定之情形者」，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失。故依以上條文規定，招標機關於 106 年 6 月 1 日起與申訴廠商終止契約，並發函通知申訴廠商。

(三) 承上，申訴廠商提供不實資料並影響評選結果，違反本法第 50 條等，及依本法第 101 條第 1 項第 2 款：「借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。」，將其事實及理由通知申訴廠商，申訴廠商對本案契約終止如認為機關所為之通知違反採購法或不實者，得於接獲通知之次日起 20 日內，以書面向本機關提出異議；未提出異議者，將刊登政府採購公報。

(四) 另有關押標金之處分，依本法第 31 條第 2 項規定「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。二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。……」，及依據本案投標須知貳、一般條款第三點第四款：「投標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：……」，故其所繳納之押標金，招標機關不予發還，然因申訴廠商以其原繳納之押標金轉為履約保證金，則由履約保證金中逕為扣除。

(五)再有關履約保證金之發還，依採購契約第 11 條第 3 項第 4 款之規定「因可歸責於廠商之事由，致部分終止或解除契約者，依該部分所占契約金額比率計算之保證金；……」，因申訴廠商對本案契約已完成 5 個月份之委託辦理聯合奠祭勞務採購，尚餘 7 個月份則因終止契約而無法完成，故依比率履約保證金 12 分之 7 金額應予沒收，其剩餘 12 分之 5 金額則發還廠商（本案履約保證金 66 萬元，依前述比率 38 萬 5,000 元（計算式： $660,000 \times 7/12 = 385,000$ ）予以沒收，其剩餘 27 萬 5,000 元（計算式： $660,000 - 385,000 = 275,000$ ）則發還廠商），又承上揭押標金由履約保證金中逕為扣除，本案押標金 33 萬元，由履約保證金中逕為扣除後尚不足 5 萬 5,000 元（計算式： $275,000 - 330,000 = -55,000$ ），該不足金額並予追繳。

(六)招標機關 106 年 6 月 22 日○○○○字第 1063684461 號函示：申訴廠商於聲明異議書所述，係因過失將「專案負責人、主要工作人員之服務記錄」疏未注意更正而誤繕為「廠商經歷與實績」，然服務建議書亦屬投標文件之一，基於採購公平合理之原則，申訴廠商對於服務建議書內容之正確性應負其責，故招標機關仍維持原處分決定，將刊登政府採購公報。另有關押標金之處分及履約保證金之發還一節，仍依招標機關 106 年 5 月 25 日○○○○字第 1063683653 號函辦理後續事宜。

## 判斷理由

- 一、申訴廠商主張略以：按最高行政法院 103 年度判字第 341 號判決意旨，招標機關業已依據契約為終止契約並為沒收押標金之處分決定，惟就刊登政府採購公報之決定部分，請審酌本件申訴廠商之情節確實並非重大，而為標題文字分類之誤繕，且該變造文件之內容對於本件採購之公平公正及採購品質等公共利益均無發生重大不利之影響，依據行政程序法第 7 條比例原則，本件確實並無達於刊登政府採購公報之程度。
- 二、招標機關則以：申訴廠商於聲明異議書所述，係因過失將「專案負責人、主要工作人員之服務記錄」疏未注意更正而誤繕為「廠商經歷與實績」，然服務建議書亦屬投標文件之一，基於採購公平合理之原則，申訴廠商對於服務建議書內容之正確性應負其責，故招標機關仍維持原處分決定，將刊登政府採購公報。
- 三、本府採購申訴審議委員會參酌申訴廠商及招標機關前開申訴及陳述意旨，認為本件兩造之爭點為：申訴廠商投標文件中「服務建議書」等內容不實，是否已違反本法第 101 條第 1 項第 2 款規定？招標機關係爭停權處分，是否合法妥當？茲論述如下：

- (一)按申訴廠商雖主張係因過失將「服務建議書」中「專案負責人、主要工作人員之服務記錄」疏未注意更正而誤繕為「廠商經歷與實績」，主張申訴廠商之情節並非重大，且該文件之內容對於本件採購之公平公正及採購品質等公共利益均無發生重大不利之影響，請求不予刊登公報。惟申訴廠商對於「服務建議書」中「廠商經歷與實績」部分，

並非申訴廠商之經歷與實績，實為「和○禮儀有限公司」之經歷，且兩家廠商統一編號並不相同，為兩家不同廠商，則並不爭執。

(二)查 106 年度委託辦理聯合奠祭勞務採購契約第 1 條約定，契約文件包括招標、投標、決標文件等。106 年度委託辦理聯合奠祭投標須知貳、一般條款第 6 條服務建議書之其他規定：「(一)廠商所提供之服務建議書符合下列情形者，評選委員得視其情形，給予相對較低之分數或名次：

1. 所製作服務建議書內容，不符合招標文件建議規定者。
2. 所製作服務建議書格式，不符合招標文件建議規定者。……。(二)……。(三)……服務建議書內容與其他廠商有雷同之處，評選委員得視「抄襲」之情形，予以相對較低之分數，或直接將其列入不入選廠商中。」，足見服務建議書內容，足以影響申訴廠商之分數或名次，並進而與申訴廠商是否得標有重大影響。依申訴廠商之主張，其投標時之服務建議書內容，「廠商經歷與實績」應為「專案負責人、主要工作人員之服務記錄」，然申訴廠商之服務建議書中，已另有對於專案負責人經歷之介紹，此參申證 3 號目錄項次二及第 4 頁以下內容可知。而申證 3 號目錄項次五及第 16 頁以下內容，則為「廠商經歷與實績」，內容則為「和○生命禮儀公司」之經歷及獲獎紀錄，並非任何個人之服務記錄，申訴廠商辯解該項次內容為「分類標題未予注意」之誤繕，顯與事實不符。又申證 3 號目錄項次四及第 13 頁以下內容，「相關業務實績」所檢附之契約書，亦均為「和○禮儀有限公司」過去之實績。而「和○

禮儀有限公司」與申訴廠商和○生命禮儀社應屬不同法律人格，申訴廠商以「和○禮儀有限公司」過去之實績作為其投標時服務建議書內容，已足以影響申訴廠商是否得標，其情節難謂輕微。再按本法旨在建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，並確保採購品質，該法規定之行政管制或制裁目的，其用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因彼此規範目的並非一致，自不能作相同之解釋。行政院公共工程委員會 94 年 1 月 20 日工程企字第 09400024600 號函釋意旨，對於本法第 101 條第 1 項第 2 款規定，認為「廠商所檢送或出具之文書，雖非以其自己名義所製作，然係其為不實之陳述或提供不實之資料，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做成之文書者，亦違反本法。」本件申訴廠商服務建議書內容顯為不實內容，並非單純誤繕標題，本法第 101 條第 1 項第 2 款規定，並不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，無論有權抑或無權製作文件者偽造、變造投標文件內容者，均明顯妨礙採購公平，是該條款所稱偽造、變造投標文件者，自包括廠商製作不實文件之情形在內，要難採行刑法關於偽、變造之概念。申訴廠商主張其情節對於本件採購之公平公正及採購品質等公共利益無重大不利之影響，請求不予刊登政府公報，應屬無據。

四、綜上所述，本件申訴廠商之申訴並無理由，兩造其餘之主張及陳述不影響前揭判斷，爰不逐一論究。

五、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	葉惠青
委員	江獻琛
委員	吳從周
委員	李永裕
委員	李得璋
委員	李滄涵
委員	林佳穎
委員	周嫻容
委員	徐則鈺
委員	孟繁宏
委員	張琬萍
委員	張樹萱
委員	廖宗盛
委員	蔡榮根
委員	羅桂林
委員	黃怡騰

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商若有不服，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(臺北市士林區福國路 101 號)提起行政訴訟。



中 華 民 國 1 0 7 年 1 月 5 日