

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：107 購申 34050 號

申訴廠商：○○環保有限公司

招標機關：新北市政府○○○○○○○○處

上開申訴廠商就「106 年新北市新店溪兩岸、汐止基隆河及大漢溪兩岸（南區）高灘地流動廁所租賃及清潔維護工作（下稱南區採購案）」及「106 年新北市二重疏洪道、淡水河畔及淡水河兩岸（北區）高灘地流動廁所租賃及清潔維護工作（下稱北區採購案）」採購事件，不服招標機關 107 年 10 月 12 日○○○○字第 1073184965 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 108 年 4 月 2 日第 84 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南區採購案及北區採購案，於履約期間經招標機關認定有偽造履約文件，而有政府採購法（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」之事由，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。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：原異議處理結果撤銷。

### 二、理由

(一) 因契約規定事項包含清潔時間，申訴廠商屢次要  
求清潔人員依約進行，不可提早或忘記簽到，然  
清潔人員年歲稍長，有時早到或晚到清潔場所，  
圖自行方便未依實際時間簽到，僅因清潔人員無  
心之失致申訴廠商被告偽造文書，此番作為是否  
有失偏頗。且，若非清潔人員每天按部就班清潔，  
能鮮遭民眾投訴？能榮獲環保局頒發特優獎章？  
能於履約期間內得招標機關多次允諾頒發優良廠  
商獎狀？政府於河濱公園設置流動廁所是為便  
民，但招標機關不將重點放在廁所是否維護清  
潔，而是流動廁所清潔維護卡（下稱維護卡），且  
是於履約完成後才提出其發現爭議之維護卡，若  
早認有爭議，何不當月驗收時即提出，致現無從  
考究。又，申訴廠商是依承辦人員指示進行請款  
作業，非申訴廠商故意為之，卻遭扣罰懲罰性違  
約金新臺幣（下同）16 萬餘元，更配合招標機關  
要求，調整單價由每座/次更改為僅算天數，使申  
訴廠商吸收近 200 萬元損失。

(二) 按最高行政法院 98 年判字第 1374 號判決：「參諸  
行政罰法第 7 條之立法理由稱『現代國家基於有  
責任始有處罰之原則，對於違反行政法上義務之  
處罰，應以行為人主觀上有可非難及可歸責性為

前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失，應無非難性及可歸責性…』申訴廠商於履約時，即要求所屬員工務必按時清潔，並如期填寫維護卡，申訴廠商已盡相當之注意義務、事前監督防弊之責，主觀上實無法預見其行為之發生，更遑論有故意或過失可言，申訴廠商應無可非難性及可歸責性。

(三) 另按行政罰法第 8 條及第 18 條第 1 項：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰」、「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」及本法第 101 條及第 103 條規定，若廠商發生本法第 101 條第 1 項各款所列情形，一律將廠商刊登 1 年或 3 年之不良廠商，然法律對於違反法令行為課予處罰時，如僅具有劃一之處罰方式，而未根據違反義務情節之輕重程度設有適當之調整機制，致使責罰相當，顯有違比例原則，實嚴重損害人民之工作權及財產權。且最高行政法院 103 年度判字第 341 號判決要旨，本法第 101 條第 1 項列舉事由，固無「情節重大」之明文，惟因廠商一旦依該規定遭刊登政府採購公報，即受 3 年不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，此乃對廠商工作權與財產權之嚴重限制。故招標機關在決定是否通知廠商將刊登政府採購公報，應衡酌廠商違法之情節是否重大…並

檢視刊登政府採購公報之必要性，及所欲達成之公共目的與廠商所受損害之均衡等因素，確符合立法目的。申訴廠商員工因一時便宜措施，於維護卡上登載不實之清潔紀錄，然申訴廠商員工仍盡心盡力於整年度之清潔打掃工作，確有履行清潔義務，對於本件契約之品質影響甚微，申訴廠商違反情節並非重大。且招標機關依約得處懲罰性違約金，同樣得達成維持該部分採購品質之目的，而招標機關以 107 年 9 月 10 日○○○○字第 1073181536 號函通知申訴廠商將刊登政府採購公報（下稱原處分），將造成申訴廠商 3 年不得參與政府採購，導致嚴重營業收入之損失，兩相對照顯失均衡，故該行政處分有違比例原則自明，不該當本法第 101 條第 1 項第 4 款。

## 貳、招標機關陳述要旨

- 一、按本法第 101 條第 1 項第 4 款及第 102 條第 3 項：「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。」、「機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」。次按，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，然與真實不符者，雖為有權限之人所製作，非刑法上之

偽造、變造，仍違反本法；又如，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作成之文書者，亦違反本法，行政院公共工程委員會（下稱工程會）94年1月20日工程企字第09400024600號函釋可資參照。

二、就南區採購案及北區採購案之維護卡之部分記載、估驗單及廁所清潔照片電子檔等，申訴廠商員工及當時負責人有不實記載及製作不實資料之事實，包括未清掃卻登載清掃完畢及使用相同廁所之清潔照片等情。業經臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）107年度偵字第4607號緩起訴處分書認定其等觸犯刑法第215條業務登載不實、刑法第216條行使不實文書罪，由申訴廠商之員工及當時負責人於偵查程序中坦承犯罪事實後，檢察官命其等分別書立悔過書、繳納國庫40萬元之處分，及分別給予1年、1年半之緩起訴期間。本件經新北地檢署偵查發現除當時負責人及員工等人為偽造維護卡簽名外，申訴廠商更偽造未在兩區工作之甲○○、乙○○等人於維護卡之清潔證明蓋章，此有新北地檢署107年度偵字第4607號不起訴處分書為憑。因為上開偵查程序揭露申訴廠商偽造甲、乙2人署押情事，招標機關始驚覺申訴廠商並非僅有緩起訴處分書所記載之偽造事實。故招標機關嗣後花費大量人力檢視維護卡，發現兩區之每期維護卡中，有甲、乙2人之蓋章達數百次、數千次。招標機關遂依契約請求申訴廠商給付懲罰性違約金及不計清掃價金。因申訴廠商偽造文書事實明確，且情節不可謂不

重大，將申訴廠商違法事實刊登於政府公報，符合比例原則，申訴廠商之主張應予駁回。

## 判斷理由

### 一、程序事項：

(一) 按「廠商對於機關依前條所為之通知，認為違反本法或不實者，得於接獲通知之次日起二十日內，以書面向該機關提出異議。」、「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 1、2 項定有明文。

(二) 經查，招標機關因認申訴廠商有偽造履約相關文件之情，以原處分通知申訴廠商將刊登政府採購公報。申訴廠商不服，於收受原處分後，即於同年月 28 日向招標機關提出異議書，招標機關則以 107 年 10 月 12 日 ○○○○ 字第 1073184965 號函作成異議處理結果(下稱原異議處理結果)，並於同年月 17 日送達，申訴廠商於 107 年 10 月 31 日向本府申訴會提出申訴；據此，應認申訴廠商就原異議處理結果已於本法第 102 條第 1 項、第 2 項所定期限內提出異議、申訴。

二、申訴廠商主張略以：縱申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 4 款「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」，惟申訴廠商所涉違約情節尚非重大，招標機關依本法第 101 條第 1 項

第 4 款逕自將申訴廠商刊登不良廠商，未審酌違約情節是否重大，顯有違反比例原則，原異議處理結果應予撤銷。

三、招標機關則以：本案申訴廠商偽造文書事實明確，屬本法第 101 條第 1 項第 4 款情形，基此，招標機關依本法第 101 條第 1 項第 4 款所為之原處分以及原異議處理結果，自屬合法有據，茲為抗辯。

四、依兩造上開陳述，本件爭點厥為：招標機關審認申訴廠商 106 年間違約遭罰款百萬以上，違約情節非屬輕微或出於過失，且顯已偽造履約文件，依本法第 101 條第 1 項第 4 款，通知申訴廠商將刊登政府採購公報，其處分是否合法妥適？本會審酌前揭申訴及陳述意旨，判斷如下：

（一）按「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。」本法第 101 條第 1 項第 4 款定有明文。

（二）次按本法第 101 條之立法理由略謂：「明定對於廠商有違法或重大違約情形時，機關應將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公報，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，以杜不良廠商之違法、違約行為，避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境。」是嚴格言之，因本法第 101 條第 1 項所載事由而刊登政府採購公報，其實係政府機關內部警示機

制，主要目的在於限制不良廠商再度危害機關，故廠商是否應刊登於政府採購公報之考量重點，在於是否有對政府機關警示之必要。至於是否有警示必要，回歸於契約本質，則無非著眼於當事人履約能力及履約誠信，此核諸本法第 101 條第 1 項各款事由而決定停權之規定即明。其中，本法第 101 條第 1 項第 4 款選擇「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」此一特定行為作為應否警示之指標，直指其規範之重點乃廠商之「履約誠信」(臺北高等行政法院 102 年度訴字第 856 號判決意旨參照)。

- (三) 復按「機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分。其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由…如同其中第 1 款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段…均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰」最高行政法院 101 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照。準此，機關依本法第 101 條第 1 項第 4 款、第 102 條第 3 項對廠商為刊登政府採購公報之停權處分既屬行政罰，可知廠商有本法第 101 條第 1 項第 4 款規定之情形者，即屬違反行政法上之義務。第按最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議：「民法第 224 條本文規定：『債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失者，債務人應與自己之故意

或過失，負同一責任。』乃民法自己行為責任原則之例外規定。債務人使用代理人或使用人，擴大其活動領域，享受使用代理人或使用人之利益，亦應負擔使用人或代理人之在為其履行債務過程所致之不利益，對債務人之代理人或使用人，關於債之履行之故意或過失，負同一故意或過失責任。人民參與行政程序，就行政法上義務之履行，類於私法上債務關係之履行。人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，享受使用使用人或代理人之利益，亦應負擔使用人或代理人之參與行政程序行為所致之不利益。是以行政罰法施行前違反行政法上義務之人，如係其使用人或委任代理人參與行政程序，因使用人或代理人之故意或過失致違反行政法上義務，於行政罰法施行前裁處者，應類推適用民法第 224 條本文規定，該違反行政法上義務之人應負同一故意或過失責任。惟行政罰法施行後（包括行政罰法施行前違反行政法上義務行為於施行後始裁處之情形），同法第 7 條第 2 項：『法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。』法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。在法人等組織就其內部實際行為之職

員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第 7 條第 2 項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」是以，法人等組織參與政府採購程序，其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員因故意、過失違反本法第 101 條第 1 項第 4 款規定之行為者，該等組織亦負推定故意、過失責任。

- (四) 再按，本法規定之行政管制或制裁規範，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，準此，本法第 101 條第 1 項第 4 款規定，原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、變造履約文件者，無論既遂或未遂，均明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，是該條款所稱偽造、變造履約相關文件，與刑法關於偽、變造之概念並非完全相同，尚包括有權製作文件之廠商自行製作不實之文書及製作未遂之情形在內（最高行政法院 105 年度判字第 440 號判決參照）。另按工程會前揭 94 年 1 月 20 日工程企字第 09400024600 號函示：「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，然與真實不符者，雖為有權限之人所製作，非刑法上之偽造、變造，仍違反本法；又如，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作成之文書者，亦違反本法。行政法院 59 年 1 月 8 日判字第 1 號『考試法第 14 條第 3 款所稱偽造變造證件，無論係其自行偽造變造證件之內容，或使人登載不實之事項於該證件之上，均有該條款之適用』可資參照（50 年 10 月 26 日判字第 79 號判例同參）。三、前揭第 4 款所稱『履約相關文件』，凡是廠商依採購契約規定履約所應提供之文件均屬之。」係為工程會本於主管機關之職權，對於本法第 101 條第 1 項第 2 款及第 4 款情形之有權解釋，並無違反本法之旨趣，自無違反法律保留原則（最高行政法院 100 年度判字第 1782 號判決意旨參照）。換言之，本法第 101 條第 1 項第 4 款所規定之「偽造、變造」固當然包含刑法上之偽造、變造，但不以此為限，如廠商以自己名義製作內容與真實不符之文書、或使公務員或從事業務之人登載不實內容於公文書或業務上製作之文書者亦屬之；且本法第 101 條第 1 項第 4 款所稱「履約相關文件」，其範圍包括所有採購契約約定應提供之文件。

- (五) 經查，依兩造所簽訂之勞務採購契約第 5 條第 1 款第 1 目第 1 點及第 4 點：「(一) 契約依下列規定辦理付款：

1.估驗款：(1) 本契約自開工日起，每個月估驗計價撥付估驗款一次。估驗時應由乙方（即申訴廠商）於次月 7 日（含）前提出估驗明細單及相關文件，如乙方未於期限提報契約規定之其他給付憑證文件或檢附資料不齊全，除依契約罰則處理外，得依據甲方（即招標機關）認定之完成數量辦理估驗。」、「(4) 乙方應檢附下列文件予甲方（即招標機關）：估驗單（內含估驗總表、明細表、位置數量計算表）、廁所維護紀錄卡、已完成資料整理之廁所清潔照片電子檔案及書面資料（每月至少檢附 10 日）、乙方自主檢查表、流動廁所污水清除紀錄表」堪認申訴廠商辦理估驗計價時，須提出估驗單（內含估驗總表、明細表、位置數量計算表）、維護卡、已完成資料整理之廁所清潔照片電子檔案及書面資料（每月至少檢附 10 日）、乙方自主檢查表、流動廁所污水清除紀錄表予招標機關，方得辦理估驗計價事宜，則「流動廁所清潔維護卡」及「廁所清潔照片電子檔」等估驗計價文件，當屬履約相關文件，應堪認定。

(六) 次查，依新北地檢署 107 年度偵字第 4607 號不起訴處分書記載：甲○○稱：「伊於 104 年間，就沒有在○○公司任職」等語、乙○○稱：「當時伊有受雇於○○公司，但伊工作地點不在高灘地」等語、證人即申訴廠商負責人己○○則稱：「甲○○確係於 104 年就離職，但因公司的人事資料保存不完全，所以詳細時間不確定，又乙○○雖有在職，但其工作地點係在臺北市，而非本件工程之新北市河濱公園」等語，堪認甲、乙 2

人絕不可能於本件採購案履約相關文件中簽名。惟細觀招標機關提出之「流動廁所清潔維護卡」，分別於下列時間出現甲、乙 2 人之印文：廁所編號 56 之 2 月份維護卡，分別於 13 日至 23 日均蓋有甲○○之印文，全月抽肥人員蓋有乙○○之印文；廁所編號友善之 3 月份維護卡，分別於 3 日、10 日、17 日、24 日、31 日均蓋有甲○○之印文；廁所編號 25 之 2 月份維護卡，分別於 23 日至 28 日間蓋有甲、乙 2 人之印文；廁所編號 27 之 2 月份維護卡，分別於 22 日至 28 日間蓋有甲、乙 2 人之印文；廁所編號 33 之 2 月份維護卡，分別於 22 日至 28 日間蓋有甲○○及乙○○之印文；廁所編號 34 之 2 月份維護卡，分別於 23 日至 28 日蓋有甲、乙 2 人之印文。則由申訴廠商提出之維護卡上記載，已足認申訴廠商提出之履約文件確有偽造之事實，堪予認定。

- (七) 復參新北地檢署 107 年度偵字第 4607 號緩起訴處分書之記載，申訴廠商之員工丙○○、丁○○及戊○○等人基於業務登載不實之犯意，分別於 106 年 4 月 8 日、106 年 6 月 7 日、106 年 6 月 21 日，在維護卡上登載不實之清潔紀錄；而申訴廠商之登記負責人己○○則係提供相同之廁所清潔照片，製作不實之估驗資料，持以向招標機關辦理估驗計價，上開事實業經丙○○、丁○○、戊○○及己○○於該案偵查中坦承不諱，並經承辦檢察官給予緩起訴處分，亦堪認申訴廠商之受僱人及其負責人確有因故意或過失偽造維護卡及廁所清潔照片電子檔等估驗計價文件之事實，申訴

廠商亦應推定有故意過失責任，至堪認定。

(八) 申訴廠商雖辯稱：其所聘僱之員工因一時便宜措施，遂於維護卡上登載不實之清潔紀錄，然申訴廠商之員工仍盡心盡力於整年度之清潔打掃工作，對於本件契約之品質影響甚微，且行政處分機關依約得處以懲罰性違約金，同樣得達成維持該部分採購品質之目的。又行政處分機關所為之處分將造成申訴廠商 3 年不得參與政府採購，導致嚴重營業收入之損失，兩相對照顯失均衡，故該行政處分有違比例原則云云，惟查：依招標機關所提出之維護卡上，蓋有甲○○及乙○○印文之數量繁多，難謂係員工因一時便宜措施所致，且申訴廠商於辦理估驗計價時，使用相同之廁所清潔照片電子檔，已足認其不具履約誠信，且揆諸前揭臺北高等行政法院見解，是否刊登於政府採購公報之考量重點，在於是否有對政府機關警示之必要，今申訴廠商之履約誠信既有疑義，即有刊登政府採購公報之必要，自無違比例原則，併此敘明。

五、綜上所述，申訴廠商確有本法第 101 條第 1 項第 4 款規定之情事，是以招標機關以原處分為通知將刊登政府採購公報之停權處分，洵屬適法，原異議處理結果遞予維持，於法亦無不合，應予維持。至兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，故不逐一論究。

六、據上論結，本件申訴為無理由，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

陳純敬

委	員	王伯儉
委	員	江獻琛
委	員	李永裕
委	員	李滄涵
委	員	林佳穎
委	員	孟繁宏
委	員	徐則鈺
委	員	高銘堂
委	員	張樹萱
委	員	黃立
委	員	蔡榮根

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 8 年 4 月 9 日