

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：107購申11053號

申訴廠商：○○營造有限公司

招標機關：新北市板橋區○○國民小學

上開申訴廠商就「自立午餐廚房興建工程」採購事件，不服新北市板橋區○○國民小學（下稱招標機關）107年10月30日○○○○○○字第1075155946號函之原異議處理結果，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7月2日第87次委員會審議判斷如下：

主 文

原異議處理結果撤銷。

事 實

緣○○營造有限公司（下稱申訴廠商）為招標機關辦理「自立午餐廚房興建工程」採購案（下稱系爭採購案）之得標廠商，嗣雙方因系爭採購案中「天然瓦斯管線設備工程」項目之標價問題未能協商、議價成功，經招標機關以107年8月15日○○○○○○字第1075154389號函通知申訴廠商應於107年8月22日下午5時前完成簽約書用印，而申訴廠商屆期仍未簽約，招標機關遂依政府採購法（下稱本法）第101條第1項第7款規定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，招標機關以107年10月30日○○○○○○字第1075155946號函作出「維持原處分」之異議處理結果（下稱原異議處理結果），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，嗣招標機關於審議期間所提出之陳述意見書（三）

中，再補充因申訴廠商無正當理由拒不簽約，並拒絕繼續施作，致工程延宕而遭招標機關終止契約，亦屬本法第101條第1項第12款「可歸責廠商之事由，致解除或終止契約者」之情形。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、事實：

(一) 招標機關辦理公開招標期間，並未公開編列各工程項目之單價及數量，亦未於工程圖說內標註、說明，造成「天然瓦斯管線工程」工程項目之需求標準及規範產生爭議，招標期間未予審查申訴廠商標價與其內部預擬單價是否有巨大落差，自始至終未依本法第58條通知申訴廠商就部分標價偏低不合理處提出任何說明或擔保，即予決標。系爭採購案決標後由申訴廠商得標，經招標機關公布其單方預擬之預算總表暨單價分析表，雙方始發覺其中「天然瓦斯管線工程」工項之單價竟高達新臺幣（下同）397萬4,779元，與申訴廠商投標價9萬300元相較，差距近400萬元！此差距亦不合理壓縮其餘工程項目之單價及數量，使其餘工程項目之單價及數量因而遭壓低而非屬妥適。

(二) 申訴廠商遂向招標機關表明上開爭議，敘明：各招標文件並無任何標註說明「天然瓦斯管線工程」之需求標準及規範，包含（一）無新設天然

瓦斯管線配置路徑；(二)無另案廚房鍋爐(鍋爐且非本工程施作範圍)必須使用中壓以上瓦斯管線之註明；(三)校方既有午餐廚房並無天然瓦斯管線設備；(四)校外周邊無中壓瓦斯管路可引入校內；(五)招標時未提供編列之預算書單價等，故申訴廠商投標前現場勘查自無法預知非工程圖說載明之施作項目及範圍等語，並請求招標機關依投標須知貳、一般條款、十六、訂約、(九)後段規定：「倘有特殊情形或得標廠商認為某項目單價不合理時，得檢具佐證資料，於訂約時由本機關與得標廠商協議調整之。」，與申訴廠商協議調整上開單價。

(三) 惟查，招標機關堅持要求申訴廠商施作未載明工程圖說內之工程項目(引建中壓瓦斯管線至校內)，堅稱：計價原則亦須以機關原列預算書單價為準，而依據工程契約第3條附件、四：「若新○瓦斯股份有限公司裝設天然瓦斯管線設備工程費用超出契約單價時，承商得選擇施作與否，若選擇不施作時，則不申請該筆費用…」業已陳述甚明，且申訴廠商既到場勘查本可自行判斷並提出疑義，卻未向招標機關提出異議云云，拒絕申訴廠商上開協議請求，並要求申訴廠商盡速辦理簽約事宜。

(四) 是故，因雙方未能協商、議價成功，招標機關遂以107年8月30日○○○○○○字第1075154664號函稱「申訴廠商無正當理由不履行本契約，依

合約書第20條第1款第8目通知終止契約」，復又以107年9月28日○○○○○○字第1075155330號函（下稱原處分）通知稱申訴廠商有得標後未與招標機關完成簽約情事，有本法第101條第1項第7款情形，申訴廠商得於接獲原處分次日起20日內提出異議，如未提出異議，將依本法第102條第3項、第103條第1項第2款將申訴廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報云云。而經申訴廠商依法提出異議，敘明招標機關行為恐有違反本法公平合理原則暨似有構成政府採購錯誤行為態樣「不考慮廠商單價是否合理而強以機關預算單價調整廠商單價」之嫌，懇請招標機關再行考慮協商調整，仍經招標機關以原異議處理結果，執認申訴廠商未依本法第41條第1項提出異議或釋疑，不得嗣後再爭執圖說而拒簽約；且部分單價分析表內容疑義部分僅屬單位或數量誤植，不影響各單價；另有關瓦斯管線工程疑義，業已於契約第3條附件、四訂明，故此異議無理由；並不發還履約保證金云云。

三、理由

（一）其他投標廠商未依法以書面請求釋疑，招標機關對於竟僅對其他投標廠商告知系爭採購案中天然瓦斯管線設備工程預算為400萬元，招標機關顯有違背本法第6條第1項、第34條第2項、第41條之嫌：

1、廠商對招標文件內容有疑義自應以書面請求

釋疑，而招標機關亦應以書面答覆，必要時更應公告，然其他投標廠商及招標機關是否依法以書面請求或回覆，迄未見敘明，恐已違本法第41條規定。

- 2、再者，天然瓦斯管線設備工程預算為400萬元。此項重要之點（占決標金額將近1/4），不僅從未出現於招標文件，更無從於招標文件窺知，自屬涉及變更或補充招標文件內容，依法應另行公告，並視需要延長等標期，然招標機關竟未加以公告，明顯違反本法第41條規定。
- 3、又招標機關僅讓其他投標廠商獲知天然瓦斯管線設備工程預算為400萬元此項重要資訊，其他投標廠商自得以趨近預算之價格報價，並得評估扣除天然瓦斯管線設備工程約400萬元預算後之其他工項是否施做，是招標機關於開標前洩漏部分工項預算資料，足以造成廠商間於資訊不對等下之不公平競爭。
- 4、甚者，天然瓦斯管線設備工程預算約400萬元，顯為變更或補充招標文件內容，不僅依法應另行公告，招標機關更對申訴廠商無正當理由差別待遇，僅向其他投標廠商加以說明，亦有違反本法第6條、第34條第2項、第41條規定；且招標機關更有僅對於個別廠商洩漏部分工項預算等，影響採購公正之違法或不當行為，故本件申訴廠商拒不簽約，並不符本法

第101條第1項第7款所定「無正當理由」之情形。

(二) 當發生廠商投標價格偏低，而不願意訂約之情形，招標機關應先評估事實，並詳加探究廠商有無本法第58條規定之總標價或部分標價偏低等情事，倘若招標機關未依本法第58條程序，則廠商拒不簽約時，應認有正當理由，故無法將廠商列為停權廠商並刊登政府採購公報，此可參「依政府採購法第五十八條處理總標價低於底價百分之八十案件之執执行程序」可知，上開執执行程序不僅為招標機關權利，亦為其義務。本件招標機關於招標前所詢可供參考之一般價格約400萬元，而申訴廠商於系爭採購案中有關天然瓦斯管線設備工程標價為「9萬300元」，依本法施行細則第80條，本件關於天然瓦斯管線設備工程標價確有明顯偏低之情，招標機關自應踐行本法第58條程序，招標機關捨此不為，則廠商拒不簽約時，應認非無正當理由。

(三) 申訴廠商無從自招標文件預知天然瓦斯管線設備工程招標機關所擬定之鉅額單價，本件招標過程確有瑕疵，申訴廠商非無正當理由，何況招標機關反覆不一：

1、招標機關辦理系爭採購案公開招標期間，並未公開編列各工程項目之單價及數量，亦未於工程圖說內標註「天然瓦斯管線工程」工程項目之需求標準及規範，申訴廠商標價與招

標機關預擬單價自可能存有巨大落差，況招標機關招標前業與新○瓦斯股份有限公司（下稱新○瓦斯公司）多次磋商，招標機關明知上情卻於招標文件全未記載、招標期間亦未審查，遑論僅向另一投標廠商透露「天然瓦斯管線設備工程之預算金額」，是招標機關之答辯顯非事實。

- 2、申訴廠商此間多次表達協商意願，雙方於107年8月3日會議，申訴廠商詢問「可否先開工簽約，有爭議部分待日後第三公正單位鑑定？」招標機關代表人表示同意，然卻於翌日加以反悔，是鑑於招標機關之反覆，申訴廠商非無正當理由而對系爭採購案不敢訂約，本件非可歸責於申訴廠商。
- 3、招標機關重新招標後，關於天然瓦斯管線設備工程業於備註欄記載「中壓提供」，更將「預算金額：4,230,492」予以載明，據此投標廠商自得正確加以評估其他工程項目，不因預算「恣意流用」而排擠其他工程項目，申訴廠商亦可判斷是否為中央管線，否則招標文件毫無記載「中壓提供」，圖說亦無相關「天然瓦斯管線設備工程」工程項目之需求標準及規範，顯見招標機關之招標文件「天然瓦斯管線設備工程」並無記載相關細項需求，非僅為筆誤或數量誤植。

（四）申訴廠商決標後，不斷重申欲協商調整契約價金

之意旨，此可參107年8月1日○○（107）○○○○○字第0801-01號、107年8月13日○○（107）○○○○○字第0813-01號、107年8月16日○○（107）○○○○○字第0816-01號；且申訴廠商決標後隨即開工進場施作，並提送施工計畫書、送審資料等等，此有建築師相關函文可證，而申訴廠商進場施作部分亦有107年9月7日會勘紀錄為證；107年8月3日會議亦表達先行擱置爭議部分，僅要求會議紀錄記載「簽約前就此已爭議」之程序事項，故申訴廠商並無惡意不訂約。

（五）系爭採購案之契約單價，非不能調整，招標機關全然不以招標文件考量請求調整單價是否合理，逕以其主觀認知拒絕協議，顯為採購行為錯誤：

申訴廠商檢具合理事證向招標機關請求調整單價，招標機關反以申訴廠商已至現場勘查（現場可看出『中壓提供』？）且未提出異議之空泛之詞，要求申訴廠商額外施作非載明工程圖說、根本無法預先知悉且評估之工程項目，而拒絕協議，強行執意以招標機關單價作為契約訂價，顯已構成政府採購錯誤行為態樣「不考慮廠商單價是否合理而強以機關預算單價調整廠商單價」之嫌（參行政院公共工程委員會105年4月18日工程企字第10500111760號令），今招標機關欲將申訴廠商刊登政府採購公報等，殊非適當。

（六）招標機關再以「有公告相關圖說…，多達7項工項，且幼兒原使用『桶裝瓦斯』顯而易見…，甚

至主張應提出疑義…。」云云，然查：

- 1、本件天然瓦斯管線設備工程招標文件並無相關圖說，招標機關所述顯為不實；再「多達7項工項」，招標機關似以工項愈多報價自應越高，然此毫無依據可言，工項與報價並無正相關，僅為招標機關之片面之詞，再者申訴廠商本僅就當時現況誠實回覆招標機關，甚且當時確實未見有所謂「桶裝瓦斯」，招標機關以此苛責申訴廠商顯有過當。
- 2、再者，招標機關不斷於本件課予申訴廠商提出疑義，然無從知悉招標機關天然瓦斯管線需求為「中壓提供」且「預算金額高達400萬元」，更無相關圖說，則如何提出相關疑義。
- 3、然招標機關對於自身需求知之甚詳，於重新招標時就工程契約才記載「中壓提供」，且更於招標前多次與新○瓦斯公司往來，卻對於「預算金額」秘而不宣，再以機關預算單價強行調整或扣除，甚且僅告知部分投標廠商，凡此種種均無法解免招標機關未於招標時提供上開資訊之過。
- 4、甚且，招標機關更以「殊難想像之超低單價」云云，則招標機關顯然認為部分標價偏低，則亦有諸多程序可資運用、協商，然招標機關無視已過，全然不予協商，逕依本法第101條規定刊登政府採購公報，無異全然推由申訴廠

商承受，顯然不公。

(七) 依據現場既有廚房至預設之鍋爐室，其間距橫跨3間教室，約30M，從廚房至預設鍋爐室之管線開挖，埋設範圍皆為土壤地，因招標文件無任何天然瓦斯管線設置之規範及圖說，再加上圖說之鍋爐設備亦特別標註「非屬本工程」，故投標前認定僅是從既有廚房銜接至預設之鍋爐室，其餘屬校方後續之設備工程，至於「非屬本工程」之鍋爐規格皆未考量，因此評估天然瓦斯管線材料費約2萬元、管路開挖及復原費約2萬5,000元、管線配置及與既有銜接費約1萬5,000元、委請新○瓦斯公司管路監管費約6千元及估價設計費約9千元及裝表通氣費約1萬2,000元，非刻意編列較低之投標價。況因本件招標屬總價決標，關於投標報價金額多少，僅是投標時計算總價，在無相關資訊下自無從預估「天然瓦斯管線工程」若減做之減帳金額。因此招標廠商得標後始知悉可能減帳達400萬時，招標廠商不斷申明希望與招標機關協議調整，故從未刻意以投標價加以減帳。且爭議期間於107年8月3日關於天然瓦斯管線設備工程之協調會議，在招標機關之代表人即校長及總務主任、監造單位前，申訴廠商主動提議先行開工簽約，且暫依招標機關主張調整，後續再循第三公證單位鑑定(先開工簽約、「擱置工程單價爭議」，惟招標機關後又反言)，據此亦證申訴廠商並無堅持以投標價減帳。

(八) 關於天然瓦斯管線設備工程，招標文件並無載明需求及相關規範，包含天然瓦斯管線配置路徑、瓦斯管線需中壓提供、校外周邊無中壓瓦斯管路等，然以上均為招標機關於招標前即已明確知悉，縱投標須知所附工程契約第3條附件、四：「若新○瓦斯股份有限公司裝設天然瓦斯管線設備工程費用超出契約單價時，承商得選擇施作與否，若選擇不施作時，則不申請該筆費用，學校視情況再另案辦理。」，然招標機關亦自認無其他記載，則就上開文字自無從評斷申訴廠商所評估「由校內既有天然瓦斯管線銜接至新設鍋爐室」為無理由，招標機關以「非本期工程之瓦斯蒸氣鍋爐」之規格，顯然張冠李戴而與天然瓦斯管線設備工程規格不同！

(九) 天然瓦斯管線設備工程並無相關圖說、規格，使申訴廠商無法明確知悉減帳金額高達400萬元致生本件爭議，而招標機關迄未說明何以重新招標文件註明天然瓦斯管線工程之預算、中壓提供等相關資訊；在資訊不對等之狀況下，申訴廠商自無從正確評估招標機關之需求，招標機關避而不談就本件是否有違上開明確性原則等，僅不斷指摘申訴廠商有故意或重大過失，顯然過當。再招標機關就天然瓦斯管線工程未提供相關資訊，而因本件招標屬總價決標，在無相關資訊下自無從預估「天然瓦斯管線工程」若減做之減帳金額高達400萬元，則招標機關若未就減做項目予以具

體明確(例如釋明預算金額),本件如何就系爭契約總價能於1,800萬元至1,400萬元間游移?申訴廠商如何就此契約必要之點即契約總價達成合致?

- (十) 招標機關既然同意停工,申訴廠商縱欲履行契約亦無從履行,則招標機關再以不履行為由終止契約,自令申訴廠商無法苟同。又按「本契約終止時,自終止之日起,雙方之權利義務即消滅。…」工程契約第20條第19項定有明文,則招標機關既認為工程契約業已終止,然卻又於終止後再以申訴廠商「不履行訂約義務」,邏輯上亦有所矛盾,且招標機關違反誠信行為,申訴廠商唯恐被認定為同意單價,方對於簽約有疑義,何況招標機關招標過程亦有諸多瑕疵,苛責申訴廠商故意或重大過失,顯不合理。又申訴廠商既已同意擱置爭議先行開工簽約,然招標機關先表示同意,後又反悔,則申訴廠商本有意願開工簽約,卻因招標機關違反誠信之舉措,自恐日後招標機關會以「簽約表示同意單價」等理由加以刁難,招標機關苛責招標廠商無正當理由,自嫌速斷。況招標機關僅對其他投標廠商告知預算金額,又變更或補充招標文件內容卻未加以公告,造成其他投標廠商得以評估「減帳部分高達400萬元」,足以影響採購公正;且招標機關申訴程序指摘「申訴廠商就系爭工程所列投標價為『殊難想像之超低單價』」,更未踐行本法第58條所定程序,招標機關

種種瑕疵均置未論斷，卻強加申訴廠商為故意或重大過失之罪名」云云，顯為無理。

(十一) 早於107年8月1日申訴廠商即發函告知招標機關「天然瓦斯管線設備工程部分，各招標文件並無任何標註及說明貴校對於本工程之天然瓦斯管線設備工程之需求標準及規範…。」而招標機關就此亦坦言「貴公司提出招標文件及無可參酌之書圖規範，因設備工程屬另案發包採購非屬於本工程內無誤，…，雖未載明其各項廚房設備瓦斯所需使用量…。」，是系爭採購案之招標文件並無天然瓦斯管線設備工程之需求標準及規範。招標機關雖以「因本工程公開招標之發包圖說（建築圖說編號A2-0.1～A2-0.4）並未刪減其後續設備安裝完成之平面圖，…但足以作為貴公司投標前就標單細項考量本工程所需瓦斯用量之參考。」，惟查建築圖說編號A2-0.1～A2-0.4分為一樓空間分區組織平面圖、一樓廚房空間配置平面圖、一樓廚房物流動線圖及一樓廚房人流動線圖，何從判斷瓦斯用量？且施工範圍均僅限定為廚房主體一樓，是申訴廠商於現場勘查評估費用時，在無任何標註及說明其需求標準及規範下，自可能認為「僅銜接或更改至新設鍋爐室」。況就上開圖說，均無以得知：1.系爭天然瓦斯管線設備工程預算金額為400萬元、2.招標機關附近僅有低壓管線且不符招標機關需求標準、3.引進中壓瓦斯管線工程費用可能超過400萬元…等資訊；

再就建築圖說A1-5校舍配置平面圖所載「本次廚房主體興建工程施工範圍、本次廚房周邊整建工程施工範圍」，亦可證明施工範圍並無自校外引進中壓瓦斯管線，申訴廠商自無從就招標文件依本法第41條第1項規定申請釋疑，故申訴廠商難謂有何故意或疏失可言。

貳、招標機關陳述要旨

一、請求：駁回申訴廠商之申訴。

二、理由

(一) 招標機關終止工程契約，依約有據：

1、系爭採購案預算金額為1,810萬5,115元，採最低價決標，底價為1,810萬3,000元。本採購案共有2家廠商投標：申訴廠商與「富○營造股份有限公司」(下稱富○公司)，分別以1,706萬3,000元及1,799萬元投標，由申訴廠商以1,706萬3,000元得標。依據投標須知貳、一般條款、十六、(二)，本採購案一經決標，契約即生效力，決標日即為契約生效日。招標機關並於決標後通知申訴廠商辦理用印簽約手續。惟查，申訴廠商於得標前未曾以書面向招標機關請求釋疑或異議，並辦理投標，然得標後竟片面以其中「天然瓦斯管線設備工程」項目之標價過低為由，拒不簽約。經招標機關催告限期於107年8月22日下午5點前完成簽約書用印，屆期仍拒不簽約。

2、招標機關通知申訴廠商訂107年8月27日召開終止契約會議。惟107年8月27日會議結束，仍無法完成簽約。招標機關嗣後於107年8月30日發函通知申訴廠商終止契約，查該函說明六載明：「承上依合約書第二十條終止契約，承報上級單位，並請貴公司於107年9月7日（星期三）上午9點30分派員至本校工地現場會勘，拍照、紀錄，以為評值之依據。」因此，本契約業經招標機關以上開終止契約意思表示送達申訴廠商時，即生終止契約之效力。至於，雙方於107年9月7日現場結算數量會勘，招標機關亦有表達為「終止契約」現場結算數量，並作成書面會議紀錄給申訴廠商當場簽名，故招標機關於107年9月7日第2次為終止契約之意思表示。然而，由於招標機關前於107年8月30日已發函通知申訴廠商終止契約，因此，本契約早於陳證3號函送達申訴廠商時，即先發生終止契約之效力。

3、因申訴廠商無正當理由拒不簽約，並拒絕繼續施作，致系爭採購案延宕，招標機關遂依工程契約第20條第1款第8目「無正當理由而不履行本契約者」，以書面通知申訴廠商終止契約，依約有據。

（二）招標機關依據本法第101條第1項第7款「得標後無正當由而不訂約者」為由，通知申訴廠商停權並刊登政府公報，合法有據：

1、申訴廠商以總價1,706萬3,000元得標，但得標後卻又以其中「天然瓦斯管線設備工程」項目之標價僅9萬300元過低為由，不願履行訂約義務。惟查：

(1) 本案有委請建築師規劃設計並公告相關圖說，同時標單詳細表「I、天然瓦斯管線設備工程」共編列7項。然申訴廠商於投標前曾至現場勘，但並未詢問校內承辦人員該項目之施作疑義。又系爭採購案等標至開標期間尚有充足之期間可待廠商提出諮詢或釋疑，系爭採購案等標期內皆未收到申訴廠商所提之釋疑，顯然申訴廠商已評估完成，始行投標。如今得標之後，申訴廠商不得復行爭執其標價中「天然瓦斯管線設備工程」項目之標價過低，拒絕履行訂約義務。

(2) 又申訴廠商曾表示報價9萬300元，係自行判斷瓦斯管線應由鄰近幼兒園內既有天然瓦斯管線銜接，但事實上，幼兒園並無天然瓦斯管線，而係使用「桶裝瓦斯」，並置於戶外，顯而易見。申訴廠商基於專業能力至現場自行勘查，應可判斷幼兒園使用「桶裝瓦斯」，未詢問校方，竟自行判斷幼兒園內應有天然瓦斯管線銜接而投標，申訴廠商應自負責任，豈可拒不簽約。

(3) 系爭採購案另一家未得標之投標廠商富○公司係以1,799萬元投標。富○公司當時於決標前至學校場勘，曾詢問校方「I、天然瓦斯管線設備工程」預算金額，校方人員說明表示預算金額為400萬，富○公司該項則以429萬8,500元報價。申訴廠商主張其總標價1,706萬3,000元，僅扣除9萬300元後調整單價，不僅對於其他投標廠商顯有不公，且招標機關依法無據。

2、按「投標廠商除非經規定程序提出異議，否則於投標時，即視為同意本招標文件之全部內容。」投標須知貳、一般條款、十六、(一)定有明文。經查，申訴廠商歷年均有得標多個政府工程採購案件，對於採購程序知之甚詳，卓有經驗。系爭天然瓦斯之施作項目業於工程契約詳細價目中載明，倘招標文件如有申訴書所載之問題，廠商依本法第41條第1項規定，應於投標前申請釋疑，卻捨此不為，逕予投標，堪認已合理評估並同意此一履約情事。申訴廠商嗣後質疑招標文件內容拒為簽約或履約云云，實已違反上開規定與禁反言原則，是招標機關依本法第101條第1項第7款規定予以停權並刊登政府公報，合法有據。

(三) 有關係爭採購案單價計列之規定：

1、按招標須知貳、一般條款、十六、(九)規定：

「本採購案簽訂契約時，其詳細價目表、單價

分析表或其他相關書表所列各項目單價之計列原則，係以本機關原列『預算書單價』為基準，再乘以決標總價與預算總價之相對比例後得之…」。

- 2、因此，系爭採購案單價計列原則業已載明於招標須知，雙方應按上開招標須知之規定計列單價。申訴廠商本應自行評估而為投標。如對於招標文件有疑義，申訴廠商應依本法第41條第1項規定，於投標前申請釋疑，但申訴廠商卻捨此不為，逕予投標，堪認已合理評估並同意此一履約情事。嗣後申訴廠商復又於得標後質疑招標文件內容拒為簽約或履約，實無正當理由。
- 3、據申訴廠商表示，曾得標政府工程採購案件，可見申訴廠商對於採購程序應知之甚詳。尤其，上開工程項目單價之計列原則（比例調整）係各政府採購工程案件之通例，申訴廠商既曾得標過政府工程採購案件，實難委為不知。

（四）申訴廠商辯稱，之所以僅報價9萬300元，係因評估瓦斯管線應由校內幼兒園內既有天然瓦斯管線銜接至新設鍋爐室工程云云。申訴廠商對於爭議工項實有疏失未發現情形：

- 1、校內幼兒園係使用「桶裝瓦斯」，並置於戶外，顯而易見，根本沒有天然瓦斯管線，申訴廠商

何來斷定幼兒園應有天然瓦斯管線銜接至本工程？應為事後臨訟編撰之故意託詞。況且，申訴廠商如當時不確定有無既有瓦斯管線，應提出釋疑或詢問校方。申訴廠商捨此不為，不但自行評估（想像），而且是顯不合理之超低單價」（9萬300元），申訴廠商顯然有違一般常理，顯然故意，至少有重大過失。

2、有關天然瓦斯之施作項目，於系爭採購案契約標單詳細表中（壹、一、（二）項「廚房整建工程」之「I、天然瓦斯管線設備工程」），共編列7項，包括：1.表外管內管工程及緊急遮斷設備（含a.管材/材料費、b.施工費/工資、c.安裝費/配合費、d.雜費/監管費共4項）、2.營業稅（5%）、3.估價設計費及4.裝表通氣費。而整個7項計價項目，申訴廠商僅編列9萬300元，僅佔申訴廠商得標總價1,706萬3,000元的0.5%。申訴廠商竟然完全不認為有任何過低之不合理情形，亦沒有事前釋疑或詢問校方，申訴廠商有違一般常理，顯有故意，至少有重大過失。

3、本案有委請建築師規劃設計並公告相關圖說，申訴廠商既然強調多次得標政府工程採購案，並非首次得標政府工程，理應對於圖說規範知之甚詳。經查，陳證11圖說A2-5「一樓廚房設備平面圖」於編號49載明招標廠商廚房日後預定配置「瓦斯蒸氣鍋爐」2個，規格

設定為「750KG/H」，始符合供餐之效率。由2個瓦斯蒸氣鍋爐壓力值規格即可推斷為天然瓦斯管線壓力，僅以9萬300元報價顯然有違一般常理，顯然故意，至少有重大過失。

4、況且，投標須知所附工程契約第3條附件（價金之給付辦理方式）、四：「若新○瓦斯股份有限公司裝設天然瓦斯管線設備工程費用超出契約單價時，承商得選擇施作與否，若選擇不施作時，則不申請該筆費用，學校視情況再另案辦理。」並沒有記載瓦斯管線由校內既有天然瓦斯管線銜接至新設鍋爐室，申訴廠商片面推斷瓦斯管線應由校內既有天然瓦斯管線銜接至新設鍋爐室，顯然無據。

5、依據招標須知貳、一般條款、十六、(一)：「投標廠商除非經規定程序提出異議，否則於投標時，即視為同意本招標文件之全部內容。」天然瓦斯管線設備工程之施作項目，既於工程契約標單詳細表中載明，本案亦有委請建築師規劃設計並公告相關圖說，申訴廠商亦未有任何異議或釋疑，視為知悉或同意天然瓦斯管線設備工程之施作項目。惟申訴廠商就天然瓦斯管線設備工程片面認為理應幼兒園內既有天然瓦斯管線銜接，僅編列9萬300元，顯示申訴廠商對於爭議工項實有疏失未發現情形，其得標後藉故不簽約，實無正當理由。

判斷理由

- 一、申訴廠商主張略以：招標機關辦理系爭採購案公開招標期間，並未公開編列各工程項目之單價及數量，亦未於工程圖說內標註「天然瓦斯管線工程」工程項目之需求標準及規範，招標過程確有瑕疵；又申訴廠商既已同意擱置爭議先行開工簽約，卻因招標機關先表示同意，後又反悔，且申訴廠商唯恐遭招標機關以「簽約表示同意單價」等理由刁難而不敢與招標機關訂約，非屬無正當理由；另招標機關既同意停工，申訴廠商縱欲履行契約亦無從履行，則招標機關再以不履行契約為由終止契約，自令申訴廠商無法苟同。
- 二、招標機關則以：申訴廠商於得標前未曾以書面向招標機關請求釋疑或異議，並辦理投標，然得標後竟片面以其中「天然瓦斯管線設備工程」項目之標價過低為由，拒不簽約，經招標機關催告限期於107年8月22日下午5點前完成簽約書用印，惟申訴廠商屆期仍拒不簽約，並拒絕繼續施作，致系爭採購案延宕，招標機關遂依工程契約第20條第1款第8目「無正當理由而不履行本契約者」，以書面通知申訴廠商終止契約，並依本法第101條第1項第7款及第12款規定予以停權並刊登政府採購公報，合法有據。
- 三、本府申訴會斟酌上揭兩造申訴及陳述意旨，作成審議判斷如下：
 - (一) 按「廠商對招標文件內容有疑義者，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑。」、「機關辦理採購最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信

履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」、「機關辦理採購，發現廠商有下列情事之一，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：…七、得標後無正當理由而不訂約者。…十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」、「本法第五十八條所稱部分標價偏低，指下列情形之一：一、該部分標價有對應之底價項目可供比較，該部分標價低於相同部分項目底價之百分之七十者。」本法第41條第1項、第58條、第101條第1項第7、12款、本法施行細則第80條第1款定有明文；另按本法第58條之立法理由「為防止低價搶標，影響工作進度及品質，爰參照稽察條例第十五條之規定，明定機關對廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞等情形時之處理方式。」亦明揭在案。

(二) 招標機關以申訴廠商有本法第101條第1項第7款規定之情形，以原處分通知申訴廠商將刊登政府採購公報，該廠商對此不服，遂向招標機關提出異議；嗣申訴廠商又不服招標機關之原異議處理結果，向本府申訴會提出申訴，經核申訴廠商業已遵本法第102條第1項、第2項規定之20、15日法定期限內提出異議、申訴。

(三) 又按「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：…二、必須記明之理由已於事後記明者。」、「前項第二款至

第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」行政程序法第114條第1項第2款、第2項定有明文。次按「行政程序法第114條第1項第2款規定係行政處分之補記理由，其係指書面行政處分未附理由，包括完全欠缺理由或理由不完全（例如：未說明裁量之依據）之情形，應於行政法院起訴前為之，此與行政處分於行政訴訟程序之理由追補，核屬不同之概念。至於事後補記理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已治癒。」（最高行政法院107年度判字第276號判決參照）。準此，機關為行政處分，如其未記載理由，或形式上雖有載明理由卻不充分、不足以支持其作成該處分之結論，得於訴願程序終結前（如無須經訴願程序者，則於向行政法院起訴前）補充其為該處分之理由，此即上揭行政程序法第114條第1項第2款所定行政處分補記理由之情形；且機關為補記理由，不以向相對人送達補記理由之書面為限，亦得於訴願程序中，以答辯書載明所欲補記之理由並使相對人知悉之方式為之。又按本法第83條規定：「審議判斷，視同訴願決定。」是招標機關就採購案件所為行政處分，如有未記明理由或理由不完全者，亦得於採購申訴審議程序終結前，以書面補充其為處分之理由並使申訴廠商知悉之方式補記

理由。經查，本案招標機關固於原處分係以「貴廠商【指申訴廠商】因得標後未與機關完成簽約」為由而依本法第101條第1項第7款規定處以申訴廠商停權處分；嗣於審議期間所提出之陳述意見書（三）中，再補充其理由：「因申訴廠商無正當理由拒不簽約，並拒絕繼續施作，致本工程延宕。招標機關經協商未果，考量本營養午餐工程攸關本校上千名師生權益，且為新北市政府列管稽催案件，不得不終止契約。故亦屬政府採購法第101條第1項第12款『可歸責廠商之事由，致解除或終止契約者』之情形。」基此，招標機關於原處分記載之理由固僅有指陳申訴廠商涉及本法第101條第1項第7款規定情形之意，惟該機關業於嗣後本案申訴審議程序中所提陳述意見書中，補充記明其處以申訴廠商停權處分之理由尚包括同條項第12款規定之情事，堪認合於行政程序法第114條第1項第2款及第2項前段規定，茲先敘明。

- （四）第按系爭採購案之工程契約書第1條第1款第1目：「本契約包括下列文件：（一）招標文件及其變更或補充。」第3條：「本契約價金之給付，依本條之附件規定方式辦理。」第7條第4款第1目之10：「履約期限內，除另有規定外，符合下列情形之一（且非可歸責於乙方），致影響進度網圖要徑作業之進行，而需展延履約期限者，乙方應於事故發生或消滅後_日（未載明者，為7日）內通知甲方，並於_日（未載明者，為45日）內檢具事證，以書面通知甲方，並同時申請展延履約期限，不計算逾期懲罰性違約金，其事由未逾半日者，以半

日計；逾半日未達1日者，以1日計：…10、其他非可歸責於乙方之情形，經甲方認定者。」、第20條第1款第8目：「乙方履約有下列情形之一者，甲方得以書面通知乙方終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償乙方因此所生之損失：…（八）無正當理由而不履行本契約者。」、系爭採購案之工程契約第3條附件、四：「若新○瓦斯股份有限公司裝設天然瓦斯管線設備工程費用超出契約單價時，承商得選擇施作與否，若選擇不施作時，則不申請該筆費用，學校視情況再另案辦理。」、系爭採購案之投標須知壹、「重要條款」、十五：「底價訂定：（一）本採購案訂底價，但不公告底價。」、十九、（一）、（十四）、（十五）、（十七）：「招標文件清單：（一）本投標須知：19頁。…（十四）估價單：35頁。（十五）契約樣稿：51頁。…（十七）圖樣：詳各項圖面。」、投標須知貳、「一般條款」、十二：「本採購案決標原則：（一）最低標決標。」、十六、（二）、（七）、（九）：「訂約：…（二）本採購案一經決標，契約即生效力，決標日即為契約生效日。…（七）未經本機關同意而逾期不辦理簽約時，視為拋棄得標，除不退還押標金外，並依採購法有關規定辦理。…（九）本採購案簽訂契約時，其詳細價目表、單價分析表或其他相關書表所列各項單價之計列原則，係以本機關原列『預算書單價』為基準，再乘以決標總價與預算總價之相對比例後得之；倘有特殊情形或得標廠商認為某項目單價不合理時，得檢具佐證資料，於訂約時由本機關與得標廠商協議調整之。」均有明定。

(五) 有關招標機關以申訴廠商有本法第101條第1項第7款事由而予以停權處分部分：

1、按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8條定有明文。

2、次按「原審依兩造主張進而認定政府採購法第58條規範目的在於防止廠商低價搶標，賦予採購機關得不予決標給該廠商之權限，以確保採購工程之品質及履約，然非要求採購機關必須不予決標該廠商，其保護對象為採購機關，非得標的廠商。是最低標廠商標價縱低於底價百分之80，如招標機關認為標價並無『顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞』情事，而決標予該廠商，於法仍屬有據。至於是否有『顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞』情事，應由招標機關本於其自身採購經驗與專業性為判斷，如無恣意或率斷情形，當應尊重其決定。本件開標時被上訴人雖以上訴人總標價有顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞情形而保留決標，然經其重行評估後，認為上訴人之標價與本件採購案有效標價比為百分之為81，無顯不合理之處，而上訴人另外承攬之2件工程，已完工之工程查核成績、施工品質多屬優等，另件工程則正常施工，不致有降低品質、不能誠信履約之虞，已充分考量其他投標廠商相關報價情形及上訴人往年的施工品質及履約誠信等因素加以分析，衡情難認有何恣意或率斷。則被上訴人於

重行評估後仍決標予上訴人之決定，不能認為有逾越權限或濫用權力之違誤。又上訴人既為系爭第十標工程得標廠商，卻於得標後不接受決標，且無正當理由不訂約，被上訴人所為沒收押標金、刊登政府採購公報予以停權之處分，即屬有據」（最高行政法院100年度判字第2095號判決參照）。是以，採購機關遇有申訴廠商之總標價偏低（例如：本法施行細則第79條第1款所定之總標價低於底價百分之八十者）或部分標價偏低（例如：本法施行細則第80條第1款所定之部分標價低於相對應項目底價之百分之七十者），是否依本法第58條規定通知投標廠商限期說明，係屬採購機關之權利而非義務，惟依上揭最高行政法院之見解，採購機關得決定不予通知投標廠商限期說明之前提，在於該機關認定具上述總標價或部分標價偏低情形之最低標廠商所為標價「並無」「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」之情事者，從而，倘採購機關明知最低標廠商之總標價或部分標價偏低且有「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」之情事，而仍不通知該廠商限期說明，逕予決標予該廠商，卻於訂立採購契約時強令該廠商將總標價或部分標價調高至接近底價或預算金額，此是否毫無裁量濫用之違法瑕疵且合於上揭行政程序法第8條所規定之誠信原則，非無研求之餘地。

3、經查，依系爭採購案於107年8月1日之決標公告，

可知招標機關就系爭採購案所訂定之預算金額及底價金額分別係1,810萬5,115元、1,810萬3,000元，而依據系爭採購案關於「天然瓦斯管線設備工程」乙項之預算金額為423萬492元，從而，若以系爭採購案之底價與預算金額之比例推之，上開項目之底價金額約係422萬9,998元（計算式：【18,103,000÷18,105,115】×4,230,492÷4,229,998）；再對比申訴廠商關於上開「天然瓦斯管線設備工程」乙項所提出之標價9萬300元，僅有上開項目底價金額之2%（計算式：90,300÷4,229,998÷0.02），明顯低於該項目底價金額之70%，確有本法第58條及本法施行細則第80條第1款所稱「部分標價偏低」之情事；且依招標機關於陳述意見書（三）、（四）中先後陳稱：「本案有委請建築師規劃設計並公告相關圖說，同時標單詳細表對於天然瓦斯管線設備工程多達7項工項，7項工項竟然僅報價新台幣9萬零300元（恐怕其中一項就會超過），其報價之低，低到難以想像，顯不合理。」、「整個七個計價項目，申訴廠商僅編列9萬零300元，僅佔申訴廠商得標總價1,706萬3,000元的0.5%。申訴廠商竟然完全不認為有任何過低之不合理情形，亦沒有事前釋疑或詢問校方，申訴廠商有違一般常理，顯有故意，至少有重大過失。…經查，陳證11圖說A2-5『一樓廚房設備平面圖』於編號49載明招標廠商廚房日後預定配置『瓦斯蒸氣鍋爐』2個，規格設定為『750KG/H』，始符合供餐之效率。由2個瓦斯蒸氣鍋爐壓力值規格即可推斷為天然瓦斯管線壓力，僅

以9萬零300元報價顯然有違一般常理，顯然故意，至少有重大過失。」云云，顯見招標機關已然明知申訴廠商於標單中就「天然瓦斯管線設備工程」之標價金額有價格過低、低得顯不合理、有影響供餐效率之虞等情事，亦即招標機關顯然認定申訴廠商就上開項目之標價有「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」之情事。綜此，申訴廠商就「天然瓦斯管線設備工程」乙項之標價既明顯低於該項目底價之70%而有本法第58條所稱「部分標價偏低」之情形，且招標機關亦已認定申訴廠商此部分之標價有「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」之情事，則招標機關是否仍有決定不通知申訴廠商限期說明之裁量餘地，殊值疑問，惟招標機關竟仍決定不予通知申訴廠商限期說明，並逕決標予申訴廠商，業與上揭本法第58條條文立法理由所揭「為防止低價搶標，影響工作進度及品質」等旨有違，自有裁量濫用之違法瑕疵可指；且招標機關決標予申訴廠商之後，復要求申訴廠商於該項目須以接近預算金額之397萬4,779元簽立系爭採購契約，亦難謂合於行政程序法第8條所揭之誠信原則。

- 4、據此，申訴廠商於得標之後，拒絕簽立系爭採購契約之書面，非無正當理由可言，核與本法第101條第1項第7款規定之要件不符，招標機關據此規定通知申訴廠商將刊登政府採購公報之停權處分，自非適法。

(六) 另關於招標機關以申訴廠商有本法第101條第1項第12款事由而予以停權處分部分：

1、按「政府採購程序中的公告，即政府採購法第27條第1項規定：『機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦同。』在締結採購契約的過程中，應僅屬於要約引誘性質，而並非要約，然其與民法上之要約引誘並無任何法律上之拘束力者並不完全相同。蓋在政府採購法第74條、第75條第1項第1款、第2款，已經明文規定，招標公告後，若廠商對對招標文件規定或對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充有所異議，依該法規定之異議、申訴程序處理；而且，若廠商依照招標公告而提出投標，採購機關並無法隨意拒絕投標，必須依照招標文件所示條件，決標給最低標或最有利標之投標廠商。此與一般要約引誘之情形，原則上潛在的交易相對者對於要約引誘之內容，在民法上並無表示異議之權，且要約引誘人無必然要與某一提議訂約者締結契約之義務，有所不同，此亦為本院向來見解，即以招標公告為要約引誘，廠商之投標為要約，而採購機關之決標，為承諾性質，且以決標時點意思合致為雙方契約成立時點。準此，採購契約內容於決標時即已確定，而嗣後契約之簽訂僅係將投標須知及公告相關事項，另以書面形式為之，故簽約手續並非契約成立或生效要件，且雙方對締約內容並

無任何磋商空間，自不能將形式上之簽約日期視為契約實際成立時點，而應以決標日為契約成立日。」（最高行政法院98年度判字第38號判決參照）；再按，「機關依政府採購法辦理之採購招標程序中，招標公告為要約之引誘，廠商投標是要約，機關之決標則應視為要約之承諾。準此，系爭勞務採購案，於招標機關臺南市政府對於上訴人之各次投標（要約）予以決標（承諾）當時，各個契約即已成立」（最高行政法院100年度判字第587號判決參照）。準此，政府採購契約應於機關決標予廠商時，即已成立，而非迨至雙方簽立書面契約時始告成立。經查，系爭採購案之招標文件包括投標須知、估價單、契約樣稿、圖說等文書（上揭系爭採購案之投標須知壹、「重要條款」十九、第19條（一）、（十四）、（十五）、（十七）參照），且該等招標文件亦均屬於系爭採購契約之一部（上揭系爭採購契約第1條第1款第1目參照），而依上揭最高行政法院之見解，招標機關將系爭採購案決標予申訴廠商之時，系爭採購契約即已成立生效，無待書面契約之訂立，因而，於系爭採購案決標時，雙方就投標須知、估價單、契約樣稿及圖說等文書所規定之內容均已達成合意，自應受上開文書之規定所拘束，已堪認定。

- 2、查，依投標須知之規定，申訴廠商應有與招標機關簽立書面契約之履約義務（上揭系爭採購案之投標須知貳、「一般條款」、十六、（七）參照），而申

訴廠商因「天然瓦斯管線設備工程」乙項之契約價金爭議，經招標機關於107年8月15日致函催告該廠商於同年月22日簽立書面契約後，屆期仍未完成簽約，堪認確有未依約履行之事實無誤。然而，如前所述，申訴廠商拒絕簽立系爭採購契約之書面，非無正當理由可言，並不符合系爭採購契約第20條第1款第8目所約定之「無正當理由而不履行本契約」之終止事由。

- 3、又申訴廠商於系爭採購契約之書面尚未簽立之情況下，仍依約施作系爭採購案之各項工程，此有招標機關107年9月7日系爭採購案終止契約現場結算數量會勘紀錄可稽；且申訴廠商因雙方未能簽立系爭採購契約之書面，即致函監造單位及招標機關申請自107年8月23日起停工，而招標機關收受監造單位函送之停工報告後，亦同意核定申訴廠商之上開停工申請，故申訴廠商自107年8月23日起停止施作系爭採購案之工程，既為招標機關所同意核定，即無招標機關之陳述意見書（三）所稱「拒絕繼續施作，致本工程延宕」之情事。基此，申訴廠商並無系爭採購契約第20條第1款第8目所定「無正當理由而不履行本契約」之終止事由，自堪認定。從而，招標機關是否得依上開約定對申訴廠商主張終止契約，非無疑義。
- 4、職是，經核申訴廠商並無本法第101條第1項第12款規定之情形，故招標機關依上開規定對該廠商為刊登政府採購公報之停權處分，即非適法。

- 四、綜上說明，招標機關依本法第101條第1項第7款、第12款規定通知申訴廠商將刊登政府採購公報，既非適法，原異議處理結果遞予維持，於法即有未合，應予撤銷。至雙方其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，故不逐一論究。
- 五、據上論結，本件申訴為有理由，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	吳從周
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 謝定亞
委員 黃怡騰

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 5 日