

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：109購申26037號

申訴廠商：○○食品股份有限公司

招標機關：新北市立○○幼兒園

上開申訴廠商就「新北市立○○幼兒園108學年度幼童餐點—冷藏乳品飲料類」採購申訴事件，不服新北市立○○幼兒園（下稱招標機關）109年8月19日○○○○字第1099731432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109年12月1日第103次委員會審議判斷如下：

主 文

申訴駁回。

事 實

緣申訴廠商參加招標機關辦理之「新北市立○○幼兒園108學年度幼童餐點—冷藏乳品飲料類」採購案（下稱系爭採購案）公開招標，招標機關於審查投標廠商基本文件與資格文件時，發現僅申訴廠商符合規定，另編號1「竣○有限公司」與編號2「瑞○食品有限公司」投標時間相近、外標封填寫缺漏處幾乎相同、基本文件及資格文件未附齊全、所附文件相差甚微，認申訴廠商有刻意造成開標結果為不合格標僅餘1家廠商合格之情形之疑慮，復依政府採購法（下稱本法）第48條第1項第2款之規定宣布廢標，並依本法第101條第1項第2款之規定刊登政府採購公報。申訴廠商不服，向招標機關提出異議，惟招標機關以109年8月19日○○○○字第1099731432號函復異議結果，申訴廠商仍不服其異議處理結果，遂於合法期間內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、事實及理由

(一) 依臺灣新北地方檢察署108年度偵字第29650號、108年度偵字第33560號「檢察官緩起訴處分書」認定之基礎事實：「……竣○公司、瑞○公司明顯不合格投標，基本文件僅附『投標須知』及『投標廠商聲明書（未蓋公司大小章、相關資料未填妥）』……疑有刻意以『無效投標』而達到湊足投標家數之目的」，即就竣○公司、瑞○公司之投標文件，根本沒有任何公司之大小章與署名，其效果與空白文件相同，與「未以該等公司名義投標」相同，另檢察官之認定為「無效投標」。因此，本案之基礎事實情節如有疑似違規者，是否符合本法第101條第1項第2款之「借用或冒用他人名義或證件投標」之情形？即：竣○公司、瑞○公司之投標文件，根本沒有任何公司之大小章與署名，誠與空白文件相同，申訴廠商是否符合「借用或冒用他人名義與證件」？誠有疑問。

(二) 本法第101條第1項共列有15款事由，各款雖僅在第3、4、8、9、10、12、14款有「情節重大」之規定，惟對於所有各款之違反情形列入「應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形」（本法第101條第

4項)之考量因素，應屬一般法理而應為類推適用。且「行政罰法」為所有行政機關對於人民為「不利益處分」之總則性規定，對於一切具有行政處罰性質之行政機關處分，均應為一體適用。依行政罰法第18條：「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等因素，另為適當之處分」，則行政機關於對於人民為不利行政處分之時，自應衡酌各該等因素，否則當屬有違「比例原則」與「必要原則」，即失卻其「適當」。

(三) 即使認為符合該款之情形，仍應審酌「是否有情節重大？」因素。否則本件不利於聲明申訴廠商之處分，當屬有違「必要原則、比例原則」。

1、本標案得標之契約總金額僅有 40 餘萬元，得標後還要分送至三個不同處所，扣掉進貨成本與人事管銷、運送成本後，幾乎無利潤。因此，本件除申訴廠商與根本為空白文件之竣○公司、瑞○公司外，並無其他人投標。按：「乳品」為一般常見飲品，市場之供應者與競爭者眾。如有利潤可圖，投標情形當不至於此？

2、標案內容是「提供學齡前兒童乳品」，乳品本就是利潤甚低的商品，之前的類似標案根本沒有商家願意投標，其影響是「對於學齡前兒童之乳品提供完全斷鏈（或至少於等候重新開標與得標之期間內供應斷鏈）」。依眾所

皆知之事實：「乳品」為市場有多家供應商、呈現完全自由競爭之商品，而本件契約標的金額僅 40 餘萬元，扣除商品成本與所有營運成本後，顯無多少利潤可得！如有利益可圖，自然會有多家廠商競標。而本件之具體情節竟然為「除申訴廠商投標外，其他都是無效之投標文件」，無人投標之原因顯然是根本無利可圖。依臺灣新北地方檢察署 108 年度偵字第 29650 號、108 年度偵字第 33560 號「檢察官緩起訴處分書」之認定：「……然其目的僅是為了讓投標程序進行順利，讓幼兒園小朋友乳品不致供應不上」（詳見該處分書第 2 頁倒數第 8 行），顯見經審酌「動機、使用手段、因此所能獲利」等因素後，本件之具體違規程度輕微，申訴廠商與承辦職員甲○○也均獲「緩起訴」處分。

3、懇請審酌：

- (1) 動機：……然其目的僅是為了讓投標程序進行順利，讓幼兒園小朋友乳品不致供應不上。
- (2) 使用手段：竣○公司、瑞○公司之投標文件，根本沒有任何公司之大小章與署名，並無冒用任何證件，也未與該等公司進行謀議。
- (3) 所獲利益：本件契約標的金額僅 40 餘萬

元，扣除商品成本與所有營運成本後，顯無多少利潤可得（或即使有，也顯然低微）。

等因素，誠應應作為衡量之基礎。如為刊登公報與停權之處分，應有違必要性與比例原則。

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）108年6月21日早上9點截止投標，其中編號1「竣○有限公司」、編號2「瑞○食品有限公司」同時間進來投標，發現這兩家廠商外標封填寫缺漏的地方幾乎都一樣，編號1「竣○有限公司」投標時間為8點36分、編號2「瑞○食品有限公司」為8點37分；另編號3「聯○食品有限公司」於早上8點44分投標。另至「政府電子採購網」領標管理的領標家數查詢，只有2個領標電子紀錄。另108年6月25日早上聯○食品股份有限公司員工有至本園說明，有承認當時負責標案陳先生領標完，私自印製1份文件提供「瑞○食品有限公司」。

（二）編號1「竣○有限公司」、編號2「瑞○食品有限公司」及編號3「聯○食品有限公司」，投標文件審查皆符合規定，附上的資料及缺漏的資料都很相似；編號1「竣○有限公司」的投標，文件牛皮紙袋內只有1份投標須知及1張投標廠商聲明書且無

蓋公司大小章，不符合基本文件準備審查表項次1規定，其餘項次2~6文件均未附；資格文件審查表，項次1~4文件均未附；編號2「瑞○食品有限公司」的投標文件，牛皮紙袋內也只有1投標須知文件、1張投標廠商履約標的符合需求條件聲明書及1張投標廠商聲明書且資料未填妥、無蓋公司大小章，不符合基本文件準備審查表項次1規定，其餘項次2~6文件均未附；資格文件審查表，項次1~4文件均未附；唯獨編號3「聯○食品有限公司」，基本文件審查及資格文件審查皆符合規定。

(三) 主持人莊組長、採購賴小姐及承辦人王小姐當下討論這件招標案有圍標的可能性；因投標時間相同，外標封填寫的缺漏處及填寫的地方都一樣，基本文件及資格文件未附齊全、附上的文件都差不多，有疑似刻意造成開標結果為不合格標之情形，致僅餘1家廠商符合招標文件規定。因此，主持人莊組長依本法第48條第1項第2款規定，於開標時「發現足以影響採購公正之違法或不當行為者」，宣布廢標。

(四) 參照新北市政府109年6月16日新北府工採字第1093216188號函，審計部新北市審計處將調查結果及應辦理事項提供意見：

1、土城營業區經理在未得「竣○有限公司」及「瑞○食品有限公司」同意下，自行以該3家廠商之名義參與投標、辦理電子領標及製作投標文件等事宜，涉犯本法第87條第3項之

以非法方法使開標發生不正確結果罪。

- 2、本法第 101 條第 1 項第 2 款所稱之借用或冒用他人名義或證件投標情事，應依本法規定將該廠商刊登政府採購公報。

(五) 本園 109 年 7 月 9 日第 1 次與 109 年 10 月 20 日第 2 次審查小組會議，在審查會議中討論以下：

- 1、開標時發現違反本法第 48 條第 1 項第 2 款規定「發現足以影響採購公正之違法或不當行為者」。
- 2、該廠商所犯動機明顯，為湊足 3 家之假象，並在開標後發現「電子領標憑據」僅有 2 家廠商領標，土城營業區經理在未得投標廠商 1 號「竣○有限公司」，投標廠商 2 號「瑞○食品有限公司」同意下，自行以該 2 家的名義參與投標、辦理電子領標及製作投標文件等事宜，予以緩起訴處分，依本法第 92 條規定處以罰金刑，已涉有本法第 101 條第 1 項第 2 款所稱之借用或冒用他人名義或證件投標之情事。對於法院偵查結果，自行冒用該 2 家公司的名義投標，疑有刻意以無效標投標而達到湊足投標家數之目的，違反本法第 101 條第 1 項第 2 款「借用及冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文字參與投標、訂約或履約者」。
- 3、提出本案金額僅 40 餘萬元，無利可圖，目的

僅是為了讓投標程序進行順利，讓幼兒園小朋友乳品不致供應不上；該廠商及承辦職員甲○○也均獲緩起訴處分，這是地檢署對於該廠商的合理判決，承辦職員甲○○承認都是個人行為，其餘人等都不知情；雖然學年度的招標採購的預算金額都僅 40 餘萬元，但為本園的長期往來廠商，應當了解招標程序，不應為簡化程序而違反本法，本園辦理招標採購案件都依照本法程序辦理；若無利可圖，那投標的動機為何？又為何要自行冒用 2 家公司的名義來投標？承辦職員甲○○為是光○食品有限公司的員工，貴公司應當加強教育訓練提升員工素質，積極宣導並正視案件投標之重要性。

- 4、審查小組與列席者認為確實有違反本法第 48 條第 1 項第 2 款規定「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」以及同法第 87 條第 3 項之以非法方法使開標發生不正確結果罪及第 101 條第 1 項第 2 款所稱之借用及冒用他人名義或證件投標，同意依本法第 103 條第 1 項第 1 款規定，刊登政府採購公報之期間為 3 年。

判斷理由

- 一、申訴廠商主張略以：(一)竣○公司與瑞○公司之投標文件，並無任何公司之大小章與署名，與空白文件相同，申訴廠商是否符合「借用或冒用他人名義與證件」之構成要件，容有

疑義。(二)本法第101條第4項屬一般法理，同條第1項各款內有「情節重大者」之構成要件者，應類推適用至同條項第2款之規定。(三)衡量申訴廠商動機、使用手段與所獲利益，如予以刊登政府採購公報與停權處分有違反必要性與比例原則之情況。

二、招標機關則以：(一)申訴廠商未經其他廠商之同意，自行冒用其他廠商名義參與投標、辦理電子領標及製作投標文件等事宜，有違反本法第101條第1項第2款規定之情形。(二)申訴廠商為本機關長期往來廠商，應當明瞭招標程序，不應為簡化程序而有違反本法之情形。

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：招標機關認申訴廠商在未得其他廠商之同意下，有冒用他人名義或證件投標之情形，故依第101條第1項第2款規定，擬將申訴廠商刊登於政府採購公報，是否合法妥當？論述如下：

(一)本件招標機關係於108年6月21日辦理系爭採購案，故本件應適用108年5月22日修正公布之本法相關規定，合先敘明。

(二)按依本法第101條第1項第2款規定「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…二、借用或冒用他人名義或證件投標者。」本件申訴廠商之土城區營業處所經理甲○○，負責土城地區各項乳品飲料投標事宜，為使招標機關於108年6月21日辦理之系爭採購案程序進行順利，

基於行使偽造私文書及以非法方法使開標發生不正確結果之犯意，在未得竣○公司及瑞○公司同意下，自行以竣○公司、瑞○公司之名義參與投標，並以前開2家公司名義辦理電子領標及製作投標文件等事宜，之後送交招標機關投標，以湊足3家廠商參與系爭採購案之假象，嗣經招標機關發現不法，即依據本法第48條第1項第2款足以影響採購公正之違法或不當行為者，宣布廢標。該案之後經臺灣新北地方檢察署偵辦，業據申訴廠商之土城區營業處所經理甲○○於偵查中坦承上開事實不諱，並經臺灣新北地方檢察署對被告甲○○及申訴廠商為各支付3萬元、1萬元及甲○○書立悔過書之緩起訴處分，此有臺灣新北地方檢察署108年偵字第29650號、第33560號緩起訴處分書可資憑證；另臺灣新北地方檢察署依據甲○○自認係其自行使用竣○公司、瑞○公司名義參與投標，他們2家負責人及董事長均不知情等語，對竣○公司、瑞○公司及2家負責人為不起訴處分，此亦有臺灣新北地方檢察署108年偵字第29650號不起訴處分書可稽。依據上開緩起訴處分書、不起訴處分書所載內容，本件招標機關認定申訴廠商已構成本法第101條第1項第2款所稱「借用或冒用他人名義或證件投標」一節，自屬於法有據。至於申訴廠商主張本法第101條第1項第2款應類推適用同條項第3、4、8、9、10、12、14款以「情節重大」為考量因素云云，然查本法第101條第1項各款規定，甫於108年5月22日修正公布，而該條第1項第2款之「借用或冒用他人名義或證件投標」，機關並無權可依實際情形審酌廠商所涉行為是否情節重大，即於廠商構成本款之違法時，機

關並無酌量事實不予裁罰之空間，故本件申訴廠商之主張，於法顯無理由。

- (三) 108年5月22日修正公布本法第101條第3項規定：「機關為第1項通知前，應給予廠商口頭或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組認定廠商是否該當第1項各款情形之一。」，本法施行細則第109條之1規定：「機關依本法第101條第3項規定給予廠商陳述意見之機會，應以書面告知，廠商於送達之次日起10日內，以書面或口頭向機關陳述意見」。按查本件招標機關係於109年6月23日以○○○○字第1099731065號函通知申訴廠商有本法第101條第1項之情形，並依本法施行細第109條之1規定，通知申訴廠商於10日內以書面或口頭向招標機關提出意見。經申訴廠商於期限內提出陳述意見書，招標機關於109年7月23日以○○○○字第1099731268號函，通知申訴廠商：本園以○○○○字第1099731065號函通知貴廠商陳述意見，並經本園成立採購工作及審查小組認定貴廠商之前揭事實該當本法第101條第1項第2款；並另載明貴廠商得於接獲本通知之次日起20日內，以書面向本園提出異議。如未提出異議，依本法第102條第3項及第103條第1項第1款將貴廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。經申訴廠商依法提出異議，招標機關於109年8月19日以○○○○字第1099731432號函通知申訴廠商異議處理結果，載明：本案依109年7月9日審查小組會議的結果，依本法第101條第1項第2款所稱之借用或冒用他人名義或證件投標，並依本法第103條第1項第1款規定，刊登

政府採購公報之期間3年。故申訴廠商依法於期間內提出本件申訴。

(四) 招標機關上開程序雖係依法辦理，惟依行政院公共工程委員會109年2月13日工程企字第1090100040號函說明內容：「…二、基於採購法第101條第1項各款態樣不同且涉廠商權益甚巨，機關依個案特性成立本小組，如參照採購小組辦法規定辦理，其委員組成宜就本機關以外人員至少1人聘兼之。三、機關依採購法第101條第1項規定通知廠商將刊登政府採購公報前，如未踐行本法第101條第3項成立本小組認定廠商是否該當同條第1項各款情形之一，類推適用行政程序法第114條第1項第4款規定，於申訴程序終結前得補正。」而本件據招標機關提出之109年7月9日審查小組會議紀錄及簽到表，該次會議審查小組出席委員並無招標機關以外人員，參見上揭行政院公共工程委員會函文，109年7月9日招標機關審查小組之組成及會議尚有程序上之瑕疵；然招標機關之後已於109年10月20日再就本件召開審查小組會議，並有招標機關以外之板橋忠孝國中會計主任1人組成審查小組出席參與會議，且該109年10月20日審查小組會議紀錄已送達申訴廠商，並經申訴廠商於109年11月4日本會預審會議中確認收受無訛，則招標機關上開程序瑕疵既已於申訴程序終結前完成補正，本件處理程序即屬適法。

四、綜上所述，本件招標機關原處分依本法第101條第1項第2款規定將申訴廠商刊登政府採購公報3年，於法有據，本件申訴為無理由，爰依本法第102條第4項準用第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	孟繁宏
委員	徐則鈺
委員	高銘堂
委員	張琬萍
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（臺北市士林區福國路101號）提起行政訴訟。

中 華 民 國 1 0 9 年 1 2 月 4 日