

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：113 購申 13007 號

申訴廠商：○○○○○○有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「113 年度新北市○○○區雨水下水道、河道及相關排水系統疏濬工程」採購事件，不服招標機關 113 年 2 月 19 日○○○○字第 1132325949 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 113 年 5 月 22 日第 138 次委員會議審議判斷如下：

主 文

有關申訴廠商請求招標機關決標予申○環保實業有限公司之處分應予撤銷之部分申訴駁回，其餘不予受理。

事 實

申訴廠商參與招標機關辦理「113 年度新北市新店區雨水下水道、河道及相關排水系統疏濬工程」採購案（下稱系爭採購案），112 年 12 月 26 日開標後，因最低標廠商達○營造工程有限公司投標標價低於底價 70%，經招標機關審查廠商所提之低價理由說明，認為顯不合理，有降低履約品質之虞，於 113 年 1 月 17 日簽准不予決標，並於 113 年 1 月 25 日洽次低標即申訴廠商續行決標，因次低標標價低於底價 70%，經招標機關保留決標並審查所提低價理由說明，認為仍有標價明顯不合理，恐有降低品質、不能誠信履約之虞，於 113 年 1 月 25 日簽准不決標予申訴廠商，並於 113 年 1 月 26 日洽第三低標廠商申○環保實業有限公司（下稱申○公司）續行決標，因第三低標標價低於底價 70%，經招標機關保留

決標並審查第三低標廠商提出之低價理由說明，認為標價合理，無降低品質、不能誠信履約之虞，於 113 年 1 月 31 日決標予申○公司。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

- (一) 招標機關 113 年 1 月 17 日(應為 113 年 1 月 31 日之誤)系爭採購案決標予申○公司之處分應予撤銷。
- (二) 申○公司不得參與後續簽約、履約等一切採購程序。
- (三) 招標機關應依政府採購法(下稱本法)第 84 條第 1 項規定，暫停後續簽約、履約等一切採購程序之進行。

二、事實及理由

- (一) 緣招標機關於 112 年 12 月 11 日公告辦理系爭採購案。招標機關於 112 年 12 月 26 日開價格標並且訂定底價為新臺幣(以下同)1,500 萬元，申訴廠商投標價金 847 萬 5,000 元(為底價的 56.5%)，最低標廠商之投標金額為 747 萬元(為底價的 49.8%)，另一投標廠商申○公司之投標金額則為 849 萬 9,999 元(為底價的 56.6%)，三者皆低於底價 80%。申訴廠商所投標之金額為次低標，但是

招標機關卻於 113 年 1 月 25 日決標給金額第三低的投標廠商申○公司。又因申訴廠商之價格低於底價 80%，爰依投標須知第貳章「一般條款」第十二條第（三）項規定提出「廠商低投標價理由書」，惟招標機關僅以「次低標有偏低顯不合理」為由，拒絕決標給申訴廠商，亦未說明第三低標廠商申○公司之說明為何較為合理。嗣，申訴廠商向招標機關異議後，招標機關則以申訴廠商「109 年度為近五年內之標案工程有履約逾期罰緩共計 2 萬 2,308 元、所提出之價格似有不敷成本之疑慮且與市場行情相違背等與本案履約能力無關之理由」，駁回申訴廠商之異議。申訴廠商認為招標機關之處分及異議決定流於恣意，顯然違反政府採購法之公平原則，爰提出本異議。

- (二) 按，本法第 75 條第 1 項第 3 款規定：「廠商對於機關辦理採購，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十日。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十日。但至遲不得逾決標日之次日起十五日。」；第 84 條第 1 項規定：「廠商提出異議或申訴者，招標機關評估其事由，認其異議或申訴有理由者，應自行撤銷、變更原處理結果，或暫停採購程序之進行。但為應緊急情況或公共利

益之必要，或其事由無影響採購之虞者，不在此限。」，合先敘明。

- (三) 查，招標機關於 112 年 12 月 26 日開價格標後，7 家投標廠商中有 5 家廠商低於底價 80%，足以顯示是採購機關訂定之底價偏高，並非投標廠商低價搶標。
- (四) 尤有甚者，新北市政府蘆洲區公所發包之「蘆洲區 113 年度雨水下水道清疏工程-開口合約」(標案編號：B12110) 同樣都是最低標決標。該標案底價為 413 萬 8,189 元，申訴廠商投標價金 305 萬 8,000 元(為底價的 73.9%)，另一投標廠商申○公司之投標金額為 320 萬 7,857 元(為底價的 77.5%)，兩者皆低於底價 80%。故申訴廠商依投標須知提出「廠商低投標價理由書」，並當場口頭補充說明，新北市政府蘆洲區公所也是簡單一句話「最低標廠商所做說明顯不合理，故不決標予最低標廠商」，一樣要決標給跟系爭採購案同一家得標廠商申○公司。依照這個邏輯，招標機關只要把底價訂得超出市場行情的高價，不就可以片面操控決標結果，此舉顯然在規避政府採購法之規範。
- (五) 招標機關所提「109 年度新北市新店區雨水水道、河道及相關排水系統疏濬工程」辦理工程分案「環河路 19 巷 13 號污水管及水溝清淤」發生之淹水事件，實因招標機關為以最快速方式處理民眾陳

情問題，要求申訴廠商直接以工程保險理賠方式處理結案，為配合招標機關快速解決問題，雖然非申訴廠商之責，但秉持圓滿解決，最後仍協助以此方式處理。

- (六) 上述 109 年疏濬工程案，因當時申訴廠商所屬企業，部分案件改採專案負責人制，但因該專案負責人處理不當，產生逾期罰款 2 萬 2,308 元，針對此事，申訴廠商內部檢討，之後幾年改採新的經營策略降低問題產生，再度投入新店區之投標作業。
- (七) 若案件得標，申訴廠商會依案件地點進行人員及機具安排，申訴廠商北漂同仁眾多，不能光看戶籍地判斷人員所在位置，各項機具也有成本考量，不可能一直南北調度，增加成本，申訴廠商會整體評估，然後定點放置於北部使用。申訴廠商公司同仁全省合計約 80 人，若招標機關對於申訴廠商之人力安排有疑慮，可請申訴廠商補充說明，而非以此理由不予決標申訴廠商。
- (八) 招標機關認為申訴廠商所提之價格有不敷成本之疑慮且與市場行情相違背，但最後招標機關決標申○公司，投標金額與申訴廠商僅相差 2 萬 4,999 元，若以此理由不予決標給申訴廠商，申訴廠商無法認同。
- (九) 臺北市的標案，會將各廠商投標金額之合計平均標價列為下次標案底價之參考，合理之底價才能

避免產生決標瑕疵，若底價訂不合理，每一家廠商都須提出說明，如此一來招標機關的裁量權就十分巨大，低於底價說明書是否合理全由招標機關判定，這樣就喪失決標公平性。以系爭採購案為例，預算金額為 1,500 萬元，底價 8 折為 1,031 萬 7,600 元 ($12,897,000 * 80\%$)，7 家廠商投標平均價 8 折為 724 萬 7,285 元 ($9,059,106 * 80\%$)。

(十) 依照本法第 6 條規定，機關辦理採購應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。所有廠商都需提出說明，最後裁量權都在招標機關，那公平合理之原則由誰訂定，標準是什麼？申訴廠商施作公共工程案件自 109 年至今，平均每年案件量大約 40 件，並無招標機關質疑公共工程經驗欠缺之實，有許多案件皆評選標，若公共工程經驗欠缺，委員也不會決標予申訴廠商。招標機關未決標予申訴廠商之理由申訴廠商認為明顯不合理，故提出異議申訴，補充說明。

貳、招標機關陳述要旨

一、請求：

- (一) 有關申訴廠商主張招標機關 113 年 1 月 7 日就系爭採購案決標予案外人申○公司之處分，應予撤銷，招標機關歉難同意，應予否准。
- (二) 有關案外人申○公司不得參與後續簽約、履約及

招標機關應依本法第 84 條第 1 項規定暫停與申○
公司等節，應予否准。

二、事實及理由

(一) 有關招標機關就系爭採購案未能決標予申訴廠商一節，分述如下：

1、按依本法第 58 條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，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」。據申訴廠商於低投標價理由書說明：「本公司向來以誠信忠實的態度服務客戶，承接工作必盡心配合客戶所交辦的工作努力完成。並以前述所言為公司之服務宗旨，截至目前未有誠信上之瑕疵」。招標機關說明如下：

(1) 經查申訴廠商承攬招標機關「109 年度新北市新店區雨水水道、河道及相關排水系統疏濬工程」辦理工程分案「環河路 19 巷 13 號污水管及水溝清淤」時，因申訴廠商施工疏忽未將擋水砂包移除，造成當日鄰房因強降雨淹水嚴重，導致人民財產安全損害，續依招標機關 109 年 11 月 17 日○○○○字第 1092394980 號函說明

段，要求申訴廠商與受災戶辦理損害賠償事宜。

(2)再查「109年度新北市新店區雨水下水道、河道及相關排水系統疏濬工程」各分案統整履約逾期罰緩共計2萬2,308元(尚不含保險理賠相關住戶淹水災損金額)。109年度為近5年內之標案工程，且為應注意未注意之可歸責事由，造成該里淹水，顯見申訴廠商實有降低品質及不能誠信履約之虞。

2、針對申訴廠商於低投標價理由書說明其清疏工程經驗豐富，實績遍佈北中南各地及清淤設備自有，招標機關說明如下：

(1)本案主要係針對新店區轄內雨水下水進行清疏工程，經招標機關查台灣採購公報網上之公開資料(113、112年)，申訴廠商取得19件公共工程標案，其中僅1件位在本市石門區側溝工程，而廠商提供之機具及工作地皆位在台南、桃園，惟申訴廠商執照人員名單上提供之地址皆位在高雄市，倘若上述工程同時執行時，恐有難以如質如期履行本案之疑慮。

(2)有關申訴廠商稱相關清淤設備、重機具車輛(均為租賃)、調查設施及其他設備自有，可降低相關成本，惟查申訴廠商及相

關合作廠商均設立於高雄市，相關清淤設備、調查設施及其他設備是必須派工後由高雄市派遣至新北市新店區執行，機具之往返，益增工程完工之難度，似有研求之餘地。

(3) 申訴廠商提送有關執行本案組織人力架構，負責本案之人員共有 13 人，除計畫主持人陳長文先生為公司負責人外，其餘 12 人與該公司之關係為何，係屬該公司聘僱員工，或屬其他合作廠商支援人力均無說明，招標機關無從了解該公司倘得標後是否有充足人力對本案進行執行。

(4) 承上所述，招標機關對申訴廠商如得標本工程案是否能在 113 年有足夠的人力及資源執行之說明顯有不能履約之疑慮。

3、另招標機關檢視系爭採購案預算參考本案歷年常用重點工項，申訴廠商所提出之價格，似有不敷成本之疑慮且與市場行情相違背。綜上所述，招標機關鑑於申訴如過往因工程違約及施工疏失造成人民財產損失等節，恐難確保本案工程能否如期如質完工，且申訴廠商所提低投標價理由書說明不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞。

4、綜上論結，政府採購係國家公務運作之一環，涉及國家預算之運用，因此，確保工程施工品

質，以維護人民生命、身體及財產安全，為增進公共利益所必要。因之，行政機關基於法律積極之明示授權或消極之默許，於適用法規時，本於行政目的，於數種可能之法律效果中，自行斟酌選擇一適當之行為為之（本法第6條第2項參照）。自屬法之所許。

（二）決標予申○公司之理由：依招標機關 113 年 1 月 26 日○○○○字第 1132324198 號第 9 點：「因該公司說明開挖機型 200 型、沖吸兩用溝渠車皆為自有，雖仍有標價偏低情形，但廠商提供低投標價理由書中說明：『由於整體經濟環境不佳，施工人員易於覓得，且工資較為合理，又本公司員工均願與公司共體時艱』，再查該公司履約期間，本所無罰款紀錄，故無降低品質且無不能誠信履約之虞，或其他明顯無法承攬之情形，依執行程序項次 5、機關執行程序規定『最低標於機關通知期限內提出說明，機關認為該說明合理，無需通知最低標提出差額保證金，照價決標予最低標』，擬請鈞長同意本案決標予本案第 3 低標編號 2 號申○公司。

判斷理由

一、申訴廠商主張略以：（一）招標機關僅以價格偏低顯不合理為由，不決標予次低標之申訴廠商，卻決標予第三低標之廠商。招標機關之原處分及異議處理結果恣意且違反公平、公正原則。（二）有關 109 年度之採購案之淹水事件非可歸責於申訴

廠商，且申訴廠商已以工程保險方式解決人民陳情事件，另逾期罰款之部分，申訴廠商亦提出因應，改變經營策略，並無降低品質不能誠信履約情況。(三) 招標機關對於申訴廠商之人力安排有疑慮，可請申訴廠商補充說明，非可不予決標。(四) 得標廠商與申訴廠商價差僅為 2 萬 4,999 元，申訴廠商應無價格不敷成本且與市場行情相違背之情形。(五) 系爭採購案招標機關定訂之底價偏高，並非申訴廠商低價搶標。

二、招標機關則以：(一) 申訴廠商承攬招標機關 109 年度之採購案件，因可歸責之事由造成淹水，且有逾期罰款，顯見申訴廠商實有降低品質及不能誠信履約之虞。(二) 招標機關對申訴廠商如得標是否有足夠的人力及資源執行之說明，認顯有不能履約之疑慮。(三) 招標機關檢視本案預算，參考本案歷年常用重點工項，申訴廠商所提出之價格，似有不敷成本之疑慮，且與市場行情相違背。

三、招標機關決標予第三低標廠商申○公司，符合本法第 58 條及依政府採購法第 58 條處理總價低於底價百分之八十案件之執行程序（下稱本法第 58 條執行程序），並無違法之情事：

(一) 按，本法第 6 條第 2 項規定：「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。」；第 52 條第 1 項第 1 款規定：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：一、訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。」；第 58 條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，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。」；同法施行細則第 79 條第 1 款規定：「本法第 58 條所稱總標價偏低，指下列情形之一：一、訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之 80 者。」。由上規定可知，辦理採購人員，於不違反政府採購法規定之情況下，得基於公共利益、採購效益或專業判斷，為適當之決定。機關辦理採購之決標，於訂有底價之採購，原則上固以在底價以內之最低標為得標廠商。惟為防止低價搶標，影響工作進度及品質，乃賦予招標機關行政裁量權，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為一定之處理方式。倘最低標廠商之總標價有低於底價 80% 之情形，機關得通知最低標廠商限期提出說明如標價為何偏低、何以得以該標價承作仍保有相同品質誠信履約等事項，機關如認該說明顯不合理，最低標廠商仍有降低品質、不能誠信履約等疑慮時，得逕不決標予該最低標廠商，且不應准許最低標廠商以差額保證金作為擔保替代其合理說明之義務，以避免投標廠商先以低價競爭取得採購標案而後於履約時以降低品質節省成本甚或毀約，授予機關採購人員得本於採購效益之考量為適當之採購決定，以達成確保採購品質與效率。最高行政法院 111 年度上字第 541 號判決、最高行政法院 110 年度上字第 812 號判決明揭斯旨。

(二) 次按，本法第 58 條賦予採購機關不予決標給該廠商之權限，以確保採購之品質及履約，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。是最低標廠商的標價縱低於底價百分之 80，如招標機關認為並無「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」情事，仍決標予該廠商，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，其認定權係決定於招標機關，而非參與競標之廠商，即由招標機關本於其自身採購經驗與專業性為判斷。最高行政法院 100 年度上字第 2095 號判決明揭斯旨。

(三) 再按，本法第 58 條規範目的在於防止廠商低價搶標，影響工作進度及品質，故賦予採購機關不予決標給該廠商之權限，以確保採購之品質及履約，並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。是最低標廠商的標價縱低於底價百分之 80，如招標機關認為並無「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」情事，乃決標予該廠商，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，其認定權係決定於招標機關，而非參與競標之廠商，即由招標機關本於其自身採購經驗與專業性為判斷，如無恣意或率斷之情形，當應尊重招標機關的決定。臺北高等行政法院 99 年度上字第 2047 號判決明揭斯旨。

(四) 末按，本法第 58 條執行程序項次五「最低標之總價低於底價之百分之七十，機關認為顯不合理，有降低品

質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形。」，機關執行程序「限期（由機關視個案特性及實際需要訂定合理之期限）通知最低標提出說明，並視情形為下列處理：一、最低標於機關通知期限內提出說明，機關認為該說明合理，無需通知最低標提出差額保證金，照價決標予最低標。」。本法第 58 條執行程序之附註三規定：「機關依本程序不決標予最低標廠商，而以次低標廠商為最低標廠商，其仍有標價偏低情形，亦適用採購法第五十八條之規定。」。

- (五) 查，本採購案投標須知第十四點（一）規定：「開價格標後，符合招標文件規定之最低標廠商其總標價低於底價 80% 者，本機關將依政府採購法第 58 條及『依政府採購法第五十八條處理總價低於底價百分之八十案件之執行程序』規定辦理，…」。
- (六) 次查，申訴廠商稱底價為 1,500 萬元，恐有誤解。預算金額為 1,500 萬元；底價金額為 1,289 萬 7,000 元。系爭標案共有 7 家投標廠商，標價金額均低於底價。於此合先敘明。
- (七) 再查，申訴廠商投標金額為 847 萬 5,000 元，為底價 1,289 萬 7,000 元之百分之 65.7；得標廠商申○公司之投標金額為 849 萬 9,999 元，為底價 1,289 萬 7,000 元之百分之 65.9，二者投標價格相差 2 萬 4,999 元，惟均低於底價之百分之 80。申訴廠商雖提出「廠商低投標價理由書」，惟招標機關認為申訴廠商過往因工程違約，（亦即「109 年度新北市新店區雨水下水道、河道

及相關排水系統疏濬工程」之罰款共計 2 萬 2,308 元。罰款金額雖不高，惟罰款次數共計 7 次，且罰款事由係分案施工逾期或分案資料提送逾期，一再重複發生，申訴廠商顯然無改善之意願。）及施工疏失造成人民財產損失等節，恐難確保工程能否如期質完工，且申訴廠商所提低投標價理由書說明不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，而未能決標予申訴廠商。招標機關 113 年 1 月 30 日通知申訴廠商不予決標申訴廠商，並於 113 年 2 月 5 日送達申訴廠商，就此申訴廠商並未向招標機關異議。且後續尚有多家標價金額低於底價之投標廠商，申訴廠商無從經由本件申訴案而獲得與招標機關締約之資格，申訴廠商提起本件申訴欠缺權利保護要件。最高行政法院 96 年判字第 369 號判決參照。

- (八) 招標機關決標予第三低標廠商之理由，係該公司履約期間，招標機關無罰款紀錄，故無降低品質且無不能誠信履約之虞或其他明顯無法承攬之情形，依底價百分之八十案件之執行程序項次 5、機關執行程序一規定：「最低標於機關通知期限內提出說明，機關認為該說明合理，無需通知最低標提出差額保證金，照價決標予最低標。…」，而決標予申○公司。是以，招標機關決標予申○公司，並無恣意或率斷之情形。至於是否有「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞」情事，依前揭實務見解，其認定權係決定於招標機關，而非參與競標之廠商，即由招標機關本於其自身採購經驗與專業性為判斷，如無恣意或率斷之情形，當應

尊重招標機關的決定。綜上，招標機關之處理程序符合本法第 58 條及依本法第 58 條執行程序等相關規定，並無違法之處。

四、綜上所述，申訴廠商主張各節均不可採，申訴廠商提起本件申訴欠缺權利保護要件，且招標機關決標結果之決定，並無違法不當。原異議處理結果遞予維持，亦無違誤。至於申訴廠商請求申○公司不得參與後續簽約、履約等一切採購程序以及招標機關依本法 84 條第 1 項暫停後續簽約、履約等一切採購程序之進行，此非本府申訴會審究範圍，不予受理。兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，爰不逐一論究。

五、據上論結，本件申訴為一部無理由，一部不受理，爰依本法第 82 條第 1 項前段及採購申訴審議規則第 11 條第 10 款規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	朱惕之
副主任委員	邱惠美
委員	王伯儉
委員	江獻琛
委員	孟繁宏
委員	孫丁君
委員	張樹萱
委員	黃立
委員	賴宇亭
委員	蔡庭榕

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 1 3 年 5 月 2 7 日