

政府採購法對不良廠商行使裁處權及請求權之時效探討

提要

- 一、政府採購法第101條各款明文規定，機關發現廠商違反法令應將事實及理由通知廠商，並附記救濟方式及異議時限；而在廠商有意違反法令時，會運用諸般手段與技巧，在刻意掩飾下機關可能無從發現其違反情況，因於裁處時效或請求時效，完成或經過而消滅，使機關權力無從行使。
- 二、本研究經由文獻探討及工程會判例，探討機關依法行使裁處權及請求權之時效，藉採購法之性質及權力行使時效與實際案例研究發現，裁處權因時效經過而消滅，建議工程會訂定之政府採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則，宜採「可合理期待權利人為請求時」作為請求權時效之起算點，對於機關較為合理。

關鍵詞：政府採購法、裁處權、請求權

圖片來源：美編設計圖



壹、前言

國軍各基層級單位從事採購人員，在接任採購業務時，對於政府採購法均係一知半解，有的單位採購人員奉調令後，即執行機關之採購業務而未持有採購基礎訓練證書，或始派訓參加採購基礎訓練，而此階段對採購法規意旨仍不甚熟稔，且採購區分計畫編製、計畫評核、招標訂約及履約驗結等四階段。國軍採購人員主要協助單位辦理採購作業，計畫編製由需求單位檢討辦理，而自計畫評核階段至履約驗結三階段由採購人員辦理，惟基層單位採購人員，囿於近年國軍精粹案，無法滿足三階段人力需求，僅編製兩員採購人員，如遇需當下判斷之採購問題時，僅可藉由兩員依據法規等探討後決定後續程序，難免衍生思慮不周之情況；另機關辦理採購業務，不僅僅依據政府採購法，更須涉入了解行政程序法、民法等其他法令或主管機關規定。

政府採購法第101條各款明文規定，機關發現廠商違反法令應將事實及理由通知廠商，並附記救濟方式及異議時限；而在廠商有意違反法令時，會運用諸般手段與技巧，在刻意掩飾下機關可能無從發現其違反情況，因於裁處時效或請求時效，完成或經過

而消滅，使機關權力無從行使。

因此，為使軍事機關在辦理採購過程中，在得知投標或合約廠商違反政府採購法之情況下，並依法處置廠商的同時，尚須注意行政程序法或行政罰法所規範之時效限制，避免因時效經過而消滅，為本研究重點。

貳、權利行使之時效限制

一、公法上之請求權

（一）公法上請求權時效

依公法上請求權，為公法上權利與義務主體相互之間，基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利，包括人民對行政機關之公法上請求權及行政機關對人民之公法上請求權二種情形。¹ 行政程序法第131條第1項規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」

（二）消滅時效之意義

指一定事實狀態存在於一定期間之法律事實，因權利之不行使，造成無權利狀態持續存在於一定期間，而發生權利消滅之效果。有關公法上請求權消滅時效之規定，即公法上請求權「已發生」且可得行使之公法

1 〈91年6月18日法律字第0910023029號函〉，法務部，<http://mywoojdb.appspot.com/j11x/j11x?id=11484>，檢索日期：西元2017年12月21日。

上請求權，因經過法定期間而不行使，致使該請求權消滅。²

（三）消滅時效之目的

權利之行使應有時效之限制，不論私法上或公法上之權利皆然。對於具體之權利，如其所對應之法律已明定其時效期間者，自應從其規定；反之，若無明文規定，亦應視其權利之性質，類推適用相關之時效以規範之。關於機關為刊登政府採購公報之行為，因其後續將發生制裁之效果，對廠商而言，實屬一不利益之措施，不能任由機關長期怠忽行使，而使法律關係懸而未決。若放任機關長時間不行使，將影響法律秩序之安定性，準此，機關將不良廠商刊登公報之通知自應於一定期間內行使，亦即機關刊登政府採購公報通知之行使應受時效之限制，始為合理。

（四）公法上請求權時效完成之效力

公法上請求權時效採權利消滅主義，於時效完成即權利消滅，直接發生權利消滅之效果，無待當事人主張。基於國家享有公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定及臻於明確起見，公行政對人民之公法上請求權如因時效完成者，其公權力本身即應消滅，且無待當事人主張，

法院即應依職權調查有無消滅時效完成之事實。³

（五）公法上請求權時效期間

依行政程序法第131條規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。

政府採購法就機關刊登公報之通知期間做定義，在立法者尚未明文規定行使期間之情況下，應以類推適用之方法填補此項法律漏洞。而機關為刊登政府採購公報之行為，係屬公法上之權利行使，應類推適用行政程序法第131條規定，其時效為5年。⁴

二、行政罰法之裁處權

（一）裁處及裁處權

裁處一般是指根據法律規定判斷處理。所謂裁處權係國家對違反行政法義務者得課處行政罰之權力，屬形成權，非公法上請求權；再者，裁處權行使前，尚不發生行政法上請求權，而因作成裁處（行政處分）始發生法律關係，而使行政機關享有公法請求權，故裁處權是形成權，自與行政程序法第131條公

2 〈95年05月24日法律字第0950017735號函〉，法務部，<http://mywoojdb.appspot.com/j11x/j11x?id=9839>，檢索日期：西元2017年12月27日。

3 江彥佐，《圖解知識六法-行政程序法》（臺北：新學林出版股份有限公司，民國96年），頁410-411。

4 〈最高法院行政法院裁判書查詢-99年度判字第1287號判決〉，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，檢索日期：西元2017年11月24日。

法上請求權之消滅時效有別。⁵

（二）裁處權時效

法律上之時效，原分為「取得時效」與「消滅時效」二種。「消滅時效」，因一定時間的經過，依法律規定而消滅某種法律關係之效果者。消滅時效係對私法上的權利所設之制度，與公法上裁處權之追訴時效性質並不相同。行政罰裁處權時效之適用則與刑法之追訴時效原理較為類似。換言之，因時效之完成而使行政罰之處罰權消滅者，稱為「裁處權時效」。⁶

行政罰之裁罰權並非公法上之請求權，必於裁罰後，視處罰之種類始有公法上之請求權發生。

依行政罰法第27條第1項規定：「行政罰法之裁處權，因3年期間之經過而消滅。」乃裁處權時效之規定，參加投標之廠商如有同法第101條第1項各款事由，經機關依規定通知廠商並刊登於政府採購公報後，即發生剝奪其參加投標資格之結果，屬行政罰法第2條其他種類行政罰之裁罰性不利之行政處分，本質上屬行政罰之措施，自應適用有關行政罰之法律原則。⁷故通知將刊登政府採購公報並予以停權之行為，顯有對廠商過去違反行

政法上義務之非難，性質上應為行政罰而應適用行政罰法第27條第1項行政罰裁處權之3年時效。

（三）裁處權時效之起算

行政罰法第27條第1項及第2項規定：「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」原則上以行為終了時開始起算，惟行為與結果不同，則以結果發生時起算。⁸

三、小結

政府採購法規定機關辦理採購，發現廠商有第101條第1項所列各款情形者，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，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，以杜廠商之違法不良，避免再危害其他機關，並建立廠商間之良性競爭環境。

而政府採購法立法時尚無明定第101條第1項各款裁處權時效之起算，且有無行政罰法之適用或類推行政程序法之適用，以往行政法院間之見解互有不同，另依行政院

5 廖義男，《行政罰法》（臺北：元照出版股份有限公司，民國97年），頁231-232。

6 蔡震榮、鄭善印，《行政罰法逐條釋義》（臺北：新學林出版股份有限公司，民國95年），頁347-348。

7 〈最高行政法院裁判書查詢-99年度判字第1208號判決判決〉，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，檢索日期：西元2017年12月21日。

8 洪家殷，《行政罰法論》（臺北：五南出版股份有限公司，民國95年），頁310。

公共工程委員會101年10月18日工程企字第10100391340號函，各機關於發現廠商有採購法第101條第1項各款情形之一，其裁處權時效之起算，仍應就採購個案情況及所涉採購法第101條第1項各款所定要件，綜合判斷之。

綜上所述，機關在處理廠商違反政府採購法的處置作為，涉及沒收投標廠商押標金、保證金或處理廠商在有政府採購法第101條第1項各款情形刊登政府採購公報時，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項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，將涉及到權力行使的時效限制，其應適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效，或類推適用行政程序法第131條所定

5年之請求權時效，將藉由以下案例探討分析說明；另公法上請求權與行政罰法裁處權之差異比較如表一。

參、案例探討

依據政府採購法第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。三、冒用他人名義或證件投標。四、在報價有效期間內撤回其報價。五、開標後應得標者不接受決標或拒不簽約。六、得標後未於規定期限內，繳足保證金或提供擔保。七、押標金轉換為保證金。八、其他經主管機關認定有

表一 公法上請求權與行政罰法裁處權之差異

權利行使	公法上請求權	行政罰法裁處權
依據法令	行政程序法第131條第1項規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」	行政罰法第27條第1項規定：「行政罰法之裁處權，因3年期間之經過而消滅。」
處分性質	「管制性」之不利處分	「裁罰性」之不利處分
發生原因	依法律規定或行政處分行使請求	以違反行政法上義務而實施行政裁處
時效期間	5年	3年
時效起算	自可合理期待權利人為請求時起算。（最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議）	行政罰法第27條第2項規定：「自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」
適用行為	追繳押標金	停權處分

資料來源：本研究整理

影響採購公正之違反法令行為者。

上述規定除第7款外，餘各款規定均屬沒收押標金之事由；而政府採購法第101條第1項規定機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一者，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：一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。二、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。三、擅自減省工料情節重大者。四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。五、受停業處分期間仍參加投標者。六、犯第八十七條至第九十二條之罪，經第一審為有罪判決者。七、得標後無正當理由而不訂約者。八、查驗或驗收不合格，情節重大者。九、驗收後不履行保固責任者。一〇、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。一一、違反第六十五條之規定轉包者。一二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。一三、破產程序中之廠商。一四、歧視婦女、原住民或弱勢團體人士，情節重大者。

上述政府採購法所列兩條規定，均係在廠商有影響採購公正之違反法令行為時所規範之不利處分，本文將以審議判斷書以及最

高行政法院判例所列個案來探討其裁處時效，其餘相關違犯法規情事，則不在本文探討範圍。

一、公法請求權時效案例

本案例係○○營造有限公司參與高雄市○○區公所辦理之「○○都市計畫(○○里地區)細部計畫道路開闢工程」採購案，招標機關因投標廠商觸犯政府採購法第87條第3項之罪(以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果)，故經招標機關依政府採購法第31條第2項第8款規定，認定有影響採購公正之違反法令行為，而追繳申訴廠商之押標金。⁹

(一) 事實概要

本件招標機關於99年5月11日決標，投標廠商之從業人員○○○之行為，因經臺灣高雄地方法院於101年10月26日作成99年度訴字第1405號一審刑事判決，認定與同案採購中心○○○等人共同違犯政府採購法第87條第3項之詐術投標罪，投標廠商並因此獲判政府採購法第92條之罰金刑，投標廠商及其從業人員均未上訴。

招標機關102年10月23日以高市○○字第10231882700號函通知其有政府採購法第

9 〈申訴審議判斷書103申010號〉，高雄市政府工務局，<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FOTtSwO4bP0J:https://pwbgis.kcg.gov.tw/wen/upload/uploadfile/103%25E7%2594%25B3010%25E8%2599%259F%25E5%25AF%25A9%25E8%25AD%25B0%25E5%2588%25A4%25E6%2596%25B7%25E6%259B%25B8---%25E4%25B8%258A%25E5%2582%25B3%25E7%2594%25A8.doc+&cd=5&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>，檢索日期：西元2017年11月2日。

31條第2項第8款規定應追繳押標金情事，投標廠商於102年11月15日向招標機關提出書面異議，不服招標機關102年12月26日高市○○字第10232112300號函之異議處理結果，遂於103年1月7日向高雄市政府申訴。

案經高雄市政府審議判斷，依據前揭法令及函釋，投標廠商從業人員觸犯政府採購法第87條之行為，即屬政府採購法第31條第2項第8款規定之廠商有影響採購公正性之違反法令行為，應認申訴廠商已符合該規定之要件，而有該條款之適用，並作成廠商申訴無理由之結論，駁回廠商申訴。

(二) 兩造爭點

1. 申訴廠商：追繳押標金應依行政罰裁處權之3年時效辦理

招標機關認追繳押標金之行政處分為「管制性不利處分」，惟查事後追繳押標金顯有裁罰之性質，仍應有行政罰法之適用。依行政罰法第27條第1項之規定，行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。同條第2項規定：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。」本件廠商係觸犯詐術投標之行為，故申訴廠商違反行政法上義務之行為係於投標完成時終了。若如以投標後之工程決標日起算，則決標之97年12月23日至99年5月11日至原行政處分裁處之102年10月23日均已超過3年，招標機關行政罰之裁處權，亦已因3年期間之

經過而消滅，不得再對申訴廠商為行政裁處甚明。

2. 招標機關

(1) 追繳押標金應依公法上請求權之5年時效辦理：投標廠商因違反本法第31條第2項第8款之規定，經招標機關課以追繳押標金之處分，係屬「管制性不利處分」之性質，並為行政主體為「公法上財產請求權」之行使，應有行政程序法第131條第1項、第2項規定之適用，公法上請求權之時效應自何時起算，惟行政程序法未明文規定，另最高行政法院已闡明公法上請求權時效之起算應自權利人「知悉」時起算（最高行政法院100年判字第1071號判決、100年判字第865號判決、99年判字第1287號判決、99年裁字第375號裁定等裁判亦同此意旨），就追繳押標金而言，其亦係因廠商之單方行為而發生追繳押標金之請求權，於機關未知悉廠商有追繳押標金事由前，無從對廠商有所請求，故若自廠商「行為時」起即起算請求權時效，實與追繳押標金之權利狀態不符，從而應以「知悉時」為時效起算點，較符時效制度之意旨。

(2) 未逾公法上請求權之5年時效：查本案申訴廠商之從業人員，因涉有政府採購法第87條第6項、第3項詐術投

標未遂罪，係屬同法第31條第2項第8款規定之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形，招標機關於101年11月8日經臺灣高雄地方法院以99年度訴字第1405號刑事判決，始知悉申訴廠商之從業人員涉有前述本法第87條第6項及第3項詐術投標未遂罪之事實，則招標機關於102年10月23日依據政府採購法第31條第2項第8款規定，發函通知申訴廠商追繳押標金且合法送達，並未逾於行政程序法第131條第1項所定之5年公法上請求權之時效。

3. 時效探討：在公法上的請求權有無逾期？

- (1) 追繳押標金為公法上請求權：按追繳押標金事件，目前法院實務見解認為係公法事件，為公法上請求權，請求權時效應適用行政程序法第131條以下之規定，即自請求權可行使時起算5年消滅時效，此有工程會101年3月7日工程企字第10100070460號函及102年度高等行政法院法律座談會提案決議研討結果可參。本件申訴理由主張追繳押標金係裁罰性行政處分，應適用行政罰法第27條規定之3年裁罰權時效，並已逾期追繳，容有誤解。所謂「公法上請求權」，係指權利

義務主體相互間，基於公法上法律關係，一方向他方請求為特定給付之權利，故追繳押標金屬公法上請求權。

- (2) 未逾公法上請求權之5年時效：招標機關於99年5月11日決標，將押標金發還予申訴廠商時，並不知悉其有本法第31條第2項第8款之行為，自難以此時點合理期待招標機關對申訴廠商行使公法上追繳押標金請求權，而起算請求權時效。招標機關主張是在接獲高雄地方法院101年11月8日雄刑敬字99訴1405字第43460號函之通知，始知悉廠商犯罪事實。就此，申訴廠商既未能舉證證明機關在接獲上開函文通知前即已知悉廠商違法事實，從而，招標機關以102年10月23日高市○○字第10231882700號原處分通知依本法第31條規定追繳已退還之押標金，即未逾5年請求權時效。

二、裁處權時效案例

(一) 事實概要

依最高行政法院102年度判字第217號判決書，本件係○○造船股份有限公司（下稱○○公司）參與前○○○○○中心（以下稱○○中心）辦理之「○○○○計畫後續艇建造」採購案，本案採最有利標方式開標，○○中心於94年6月17日函知○○公司，開標結果以○○造船股份有限公司取得決標，○○公

司不服，經提起異議、申訴後，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）2次申訴審議判斷撤銷○○中心之異議處理結果；○○中心於96年3月9日重新召開評選委員會，作成維持原決標決定之決議，○○公司向工程會提起申訴，經工程會以96年8月24日訴0000000號申訴審議判斷申訴駁回。

○○公司遂提起行政訴訟，於該案訴訟程序中，○○中心另以○○公司於採購案中，就「公司商譽」評選項目之第3點內容「5年內重大職業災害」部分遞交之投標文件記載「5年內無重大職業災害」，然○○公司於91年12月間曾發生導致死亡之職業災害（下稱工安事件），依勞工安全衛生相關法令，屬重大職業災害，○○公司於投標文件內有虛偽不實記載情事，合於政府採購法第50條第1項第4款要件，故臺北高等行政法院於96年度訴字第3699號判決中，以○○公司無提起撤銷訴訟之實益為由駁回其訴，該判決並經最高行政法院99年度裁字第1746號裁定確定。

○○中心引述上開臺北高等行政法院判決理由，以99年8月26日備採購辦字第0990007668號函文（下稱原處分）通知○○公司，認○○公司有政府採購法第101條第1項第4款「偽造、變造投標文件」情事，爰依同法第103條第1項第1款規定，將其刊登於政府採購公報，○○公司不服，向○○中心提出異

議，結果仍維持原處分，復向工程會提起申訴，經該會以100年1月21日訴0000000號申訴審議判斷申訴駁回，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院及最高行政法院分別以100年度訴字第434號判決（下稱原審判決）及101年度判字第648號判決（下稱原確定判決）駁回確定在案。茲○○公司以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所定再審事由，提起再審之訴。

案經最高行政法院，依據臺北高等行政法院係○○公司於投標文件隱瞞曾於5年內發生重大職業災害之事實，已危及公平之採購程序，亦有損採購效率及品質之虞，再審○○中心乃依政府採購法第101條第1項第4款規定作成原處分。且高雄市政府勞工局勞動檢查處以98年11月17日高市勞檢一字第0980012662號函覆本件職業災害檢查報告書予臺北高等行政法院時，○○中心始確知○○公司之投標文件有隱瞞重大職業災害之情形，綜上所述，本件再審之訴，顯無再審理由，應予駁回。¹⁰

（二）兩造爭點

1. 上訴廠商：

- （1）停權處分已逾行政罰裁處權之3年時效：行政機關對於違法廠商予以刊登政府公報之處分係屬行政罰之性質，依行政罰法第27條之規定，此項裁罰

10 〈最高行政法院裁判書查詢-102年度判字第217號判決〉，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，檢索日期：西元2017年11月2日。

權因3年間不行使而消滅，且其時效應自行為人有違反行政法上義務之行為終了時起算。本採購案係於94年6月14日決標，縱○○中心認廠商有違反政府採購法第101條第4款之規定，依行政罰法第27條之規定，○○中心至遲應於97年6月14日行使裁罰權，然○○中心卻於99年8月26日才以原處分通知廠商，裁罰權顯已逾時效。

- (2) 3年停權處分違反比例原則：政府採購法第101條第1項第4款之「偽造、變造」，應與刑法上偽造、變造文書為相同之解釋，僅限於無製作權人冒用他人名義而製作或變造文書之行為。廠商於招標文件關於「公司商譽」之記載，既係以自己名義所製作，自不該當是偽造文書之文件，○○中心引用工程會94年1月20日工程企字第09400024600號函釋（下稱「94年1月20日函釋」）之內容不當擴張政府採購法第101條第1項第4款之適用範圍，顯有違法。縱○○中心認為廠商有政府採購法第50條第1項第4款及101條第1項第4款之情事，惟○○中心並未因廠商採購案文件之記載，而受有任何損害，故○○中心以原處分將廠商刊登政府採購公報之3年停權處分，違反比例原則。

2.招標機關：

- (1) 停權處分自機關知悉違法行為時起算：刊登政府採購公報停權之處分是否為行政罰，本即有爭議，然依工程會97年8月13日工程企字第09700311610號函釋（下稱「97年8月13日函釋」）、高雄高等行政法院99年訴字第416判決及學者之見解，多認為政府採購法之停權處分並非行政罰，自無適用或類推適用行政罰法第27條所定3年時效之規定，縱有行政法上短期時效之適用，亦應自招標機關知悉違法行為時起算。即便政府採購法第101條有時效之適用，亦應按民法第125條之規定為15年，而非行政罰或行政程序中之短期時效。

- (2) 政府採購法第101條第1項第4款之處分，無比例原則問題：工安事件是否屬於重大職災、是否對於公司商譽有所影響，並非○○公司所能自行判斷，應屬招標機關之判斷權責。而政府採購法第50條「偽造、變造」之定義，與刑法上偽造、變造之定義尚屬有間，法律文字本應依不同之立法目的而有不同之解釋，且工程會又是法律明文授權得為政府採購法令解釋之中央主管機關，故依工程會94年1月20日函釋，○○公司符合政府採購法上「偽造、變造」之情形。政府採購法第101條第1項各款之停權處分事

由，僅第7款至第13款須遵循比例原則，廠商因第1款至第6款而經停權者則無比例原則之適用，招標機關係依政府採購法第101條第1項第4款之規定，以原處分通知○○公司刊登政府採購公報，即無比例原則之問題。

3. 時效探討：○○中心作成之處分是否逾於時效？

- (1) 分別認定刊登政府採購公報處分之性質：臺北高等行政法院判決政府採購法第101條第1項所列各款事由，其中第1款至第2款、第4款至第6款及第14款事由，固可能構成違反行政法上義務之行為，惟第3款、第7款至第12款事由，則係廠商單純違反契約義務之行為，甚至第13款事由，廠商根本未違反任何法定義務（僅係喪失履約能力），均非屬違反行政法上義務之行為，顯見並非以違反行政法上義務為規範重點。自難認機關依政府採購法第101條第1項規定通知有該條項各款事由之廠商將刊登政府採購公報之處分，均屬對於「違反行政法上之義務者」所為之「裁罰性」不利處分，亦不宜割裂政府採購法第101條第1項各款事由，而分別認定刊登政府採購公報處分之性質。

- (2) 未逾裁處權之3年時效：臺北高等行政法院判決政府採購法第102條將違

法情事刊登政府採購公報之規定，係列於同法第8章之「附則」，而非第7章之「罰則」，益見該項規定顯無裁罰性，非屬行政罰甚明。就通知廠商將刊登政府採購公報處分之法律效果而言，其有關停權之期間，悉依法律規定，而未賦予採購機關依個案情節而為處罰之裁量，亦與一般行政罰之立法方式有別，故參諸前開立法理由，應認其屬管制性之不利處分性質，而非行政罰甚明。是○○公司主張○○中心依政府採購法第101條第1項第4款規定通知將刊登政府採購公報之處分，有行政罰法規定之適用，且依行政罰法第27條規定，本件已逾3年之裁處權時效，不可採。

然最高行政法院認為臺北高等行政法院判決認不宜割裂政府採購法第101條第1項各款事由，而分別認定刊登政府採購公報處分之性質，且同法第102條係列於第8章「附則」，益見無裁罰性可言，故認原處分屬管制性之不利處分性質，而非行政罰，應類推適用類似性質之行政程序法第131條5年時效之規定，其解釋適用法律固欠允當。（應依行政罰法第27條規定，行政罰裁處權之3年時效）

惟依臺北高等行政法院之認定，○○中心於98年11月17日始確知再審

原告之投標文件有隱瞞重大職業災害之情形，是○○中心於99年8月26日通知○○公司有政府採購法第101條第1項第4款情形，將刊登政府採購公報，並未逾裁處權之時效，是原審判決理由雖有未洽，惟不影響判決結果，仍應予維持。

- (3) 裁處權期間自機關可得知悉時起算：最高行政法院判決依行政罰法第27條第2項所謂裁處權期間自違反行政法上義務之行為終了時起算，理論上固應自機關可得知悉時起算；惟依政府採購法第51條規定，僅課予招標機關審查廠商「投標文件」之義務，而未要求招標機關針對投標文件內容，逐一實質審查是否與事實相符。○○中心亦曾於98年2月27日自行向行政院勞工委員會函查再審原告有無招標前5年內發生工安事件，卻遭該會以非事件當事人婉拒。顯見○○中心進行實質查證時確有事實及法律上之困難，故臺北高等行政法院認高雄市政府勞工局勞動檢查處以98年11月17日高市勞檢一字第0980012662號函覆本件職業災害檢查報告書予原審時，○○中心始確知○○公司之投標文件有隱瞞重大職業災害之情

形，臺北高等行政法院所謂「確知」，於本件實與「可得知悉」無異。是原審判決結果，仍應予維持。

三、小結

(一) 押標金追繳請求權應自知悉廠商之犯罪事實時起算

審究政府採購法第30條第1項前段及第31條第2項第8款規定之立法意旨，可知投標廠商繳納押標金之目的，係供為建立公平競爭秩序之擔保，則為維護採購公正之行政秩序，應可合理期待權利人為請求之時起算，始能樹立有效之行政管制。是以，投標廠商如有政府採購法第31條第2項各款情形之一，招標機關之押標金追繳請求權之消滅時效，應自其「知悉」廠商有影響採購公正之違反法令行為時起算，始符合政府採購法係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之立法宗旨。公法上請求權時效之進行於類推適用民法第128條規定時，有關時效起算應以「可合理期待權利人為請求時」起算，即行政機關知悉廠商之犯罪事實時起算，方屬合理。¹¹

(二) 停權處分適用行政罰法3年裁處權時效

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：機關因廠商有採購法第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

11 〈最高行政法院裁判書查詢-102年度判字第234號判決〉，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，檢索日期：西元2017年11月24日。

1項所示於一定期間內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，其適用或類推適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效。

（三）停權處分起算時點判斷原則

機關在對違反政府採購法第101條第1項各款之廠商停權處分，應適用或類推適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效，而起算時點將往往係機關與廠商間主要爭議所處，因所判斷之起算時點，將可能因法明定裁處權經3年期間不行使而消滅，故公共工程委員會認為有建立採購法第101條第1項各款裁處權之必要，於103年11月21日邀集主要部會及各地方政府召開研商會議，並作成裁處權時效之起算時點判斷原則，如表二。

惟符合政府採購法第101條各款情形，可能同時發生同法第31條規定之追繳押標金行為，而追繳押標金應適用行政程序法第131條規定公法上請求權之5年時效，其時效起算點，依據最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議：應自可合理期待機關得為追繳時起算其消滅時效期間，至可合理期待機關得為追繳時，乃事實問題，自應個案具體審認。¹²準此，停權處分與追繳押標金

之時效期間及時效起算點，均有不同，故實務上可能發生機關之停權處分裁處權已逾時效，但機關仍得追繳押標金之情形。

肆、建議（代結論）

機關發現廠商違反政府採購法之處置，在招標階段不外乎不予開標決標、撤銷決標，在履約階段則為終止或解除契約及刊登政府採購公報拒絕往來，並依招標文件規定而有不發還或追繳押標金、不發還保證金。而機關依政府採購法第31條或第101條行使權力時，均有時效上的限制。

因政府採購法立法時尚無明定第31條或第101條第1項各款裁處權、請求權時效之起算，爭議廠商或機關對於有無行政罰法之適用，各說各話，且在依上述案例亦發現行政法院間之見解亦有不同之情況，直至101年6月份第1次庭長法官聯席會議決議後，始有明確的判斷依據，根據前案例探討，建議如下：

一、依裁處權時效之起算時點判斷原則執行

各機關發現廠商有政府採購法第101條第1項各款情形，依同條規定通知廠商，

12 〈102年11月第1次庭長法官聯席會會議〉，最高行政法院，[http://www.judicial.gov.tw/publish/paperd/10204/pdf/10204\(12\)%E4%B8%80%E3%80%81%E6%9C%80%E9%AB%98%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E9%99%A2102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%9C%88%E4%BB%BD%E7%AC%AC1%E6%AC%A1%E5%BA%AD%E9%95%B7%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%81%AF%E5%B8%AD%E6%9C%83%E8%AD%B0.pdf](http://www.judicial.gov.tw/publish/paperd/10204/pdf/10204(12)%E4%B8%80%E3%80%81%E6%9C%80%E9%AB%98%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E9%99%A2102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%9C%88%E4%BB%BD%E7%AC%AC1%E6%AC%A1%E5%BA%AD%E9%95%B7%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%81%AF%E5%B8%AD%E6%9C%83%E8%AD%B0.pdf)，檢索日期：西元2017年11月3日。

表二 政府採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則

款次	第101條第1項各款	起算時點	說明
1	容許他人借用本人名義或證件參加投標者。	除經機關於開標前發現不予開標之情形外，自開標時起算。屬分段開標者，依相關段之開標時起算。無開標程序者，以文件達到機關時起算。	參照最高行政法院103年6月10日103年6月份第1次庭長法官聯席會議決議。
2	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。	一、屬參加投標者：除經機關於開標前發現不予開標之情形外，應自開標時起算。屬分段開標者，依相關段之開標時起算。無開標程序者，以文件達到機關時起算。 二、屬訂約者： （一）無需廠商行為介入，機關以廠商投標文件完成訂約者：自開標時起算。屬分段開標者，同上。 （二）涉廠商延續行為介入，由廠商製作契約文件後提送予機關方完成訂約者：自訂約文件達到機關時起算。 （三）訂約時廠商始提出偽造、變造文件：自訂約文件達到機關時起算。 三、屬履約者：自最後相關履約文件達到機關或其指定之人員或處所時起算。	一、關於參加投標，參照最高行政法院103年6月10日103年6月份第1次庭長法官聯席會議決議。 二、屬訂約者，就左列項次二說明如下： （一）有關二（一）之情形：例如機關採用工程會訂定之「招標投標及契約三用文件」辦理採購，無需廠商行為介入。機關以廠商投標文件用印完成後即完成契約簽約手續。 （二）有關二（二）之情形：例如機關未採用工程會訂定之「招標投標及契約三用文件」辦理採購，廠商投標文件即屬偽造、變造，並由廠商接續製作契約，其行為延續至訂約。 （三）有關二（三）之情形：例如廠商投標時，文件無偽造、變造情形，製作契約時始提出偽造、變造文件。 三、依行政罰法第27條第2項規定，以廠商行為終了時起算。
3	擅自減省工料情節重大者。	一、尚未發生不良結果者：自行為終了時起算。 二、發生不良結果者：結果發生時起算。	以採購標的是否發生不良結果，分依行政罰法第27條第2項「行為終了時」或「結果發生時」起算時效。
4	偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。	同第2款。	同第2款。
5	受停業處分期間仍參加投標者。	自開標時起算。無開標程序者，以文件達到機關時起算。	參照最高行政法院103年6月10日103年6月份第1次庭長法官聯席會議決議。

款次	第101條第1項各款	起算時點	說明
6	犯第87條至第92條之罪，經第一審為有罪判決者。	第一審判決發生效力時，有宣示者，自宣示時起算；無宣示者，自判決書送達廠商時起算。	以構成要件事實發生時起算。
7	得標後無正當理由而不訂約者。	依招標文件或機關最後所定訂約期限屆滿時起算。	依行政罰法第27條第2項規定，以廠商行為（不作為）終了時起算。
8	查驗或驗收不合格，情節重大者。	當次查驗或驗收程序終結時起算。	以構成要件事實發生時起算。
9	驗收後不履行保固責任者。	依契約或機關最後所定催告期限屆滿時起算。	依行政罰法第27條第2項規定，以廠商行為（不作為）終了時起算。
10	因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。	一、屬政府採購法施行細則第111條第2項第1款尚未完成履約者：依契約或機關最後限期改善期限屆滿時起算。 二、屬政府採購法施行細則第111條第2項第2款已完成履約而逾履約期限者：自廠商完成給付之準備且最後通知達到應驗收之機關時起算。	以構成要件事實發生時起算。
11	違反第65條之規定轉包者。	以其他廠商代為履行之最終行為時起算。	依行政罰法第27條第2項規定，以廠商行為終了時起算。
12	因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。	解除或終止契約通知達到廠商時起算。	以構成要件事實發生時起算。
13	破產程序中之廠商。	法院破產裁定宣告或送達生效時起算。	一、最高法院101年6月12日101年6月份第1次庭長法官聯席會議決議，第13款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之3年時效期間。 二、以構成要件事實發生時起算
14	歧視婦女、原住民或弱勢團體人士，情節重大者。	歧視行為終了或結果發生時起算。	依行政罰法第27條第2項規定，以廠商行為終了或結果發生時起算。

資料來源：行政院公共工程委員會103年12月15日工程企字第10300435550號函釋

適用或類推適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效。其起算時效則依行政院公共工程委員會103年12月15日工程企字第10300435550號函釋，採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則執行（如表二）。

二、追繳押標金依「可得知悉」之情況起算時效

機關對廠商押標金追繳行為，其處分為不利處分，並為行政主體為公法上財產請求權之行使，應有行政程序法第131條第1項、第2項規定之適用。而起算時效期間，如認應自「債權成立時即押標金發還日」起算消滅時效，而不須以權利人知悉其得行使權利為必要，對於權利人不能即時知其得行使權利，仍開始或持續時效之進行，對於權利人實屬過苛，難認合理，故採「可合理期待權利人為請求時」作為請求權時效之起算點。即如同本研究案例之判例「可得知悉」之情況起算時效。

三、增列政府採購法第101條第1項第2、4款裁處權時效之起算時點但書

在政府採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則（下稱判斷原則）未公布前，最高行政法院102年度判字第217號判決，對於裁處權之起算時效係以招標機關知悉違法情事起算，而判斷原則第2、4款所列起算原點，若在廠商刻意偽造文件之情況下，機關甚難發覺或查察有偽造之情事，

依判斷原則起算時效，不論係開標、訂約或履約者，其裁處權將因時效經過而消滅，建議增列採「可合理期待權利人為請求時」作為請求權時效之起算點，對於機關較為合理。

四、裁處權相關知識納入採購專業人員基礎訓練課程規劃

採購人員辦理採購作業，均依據政府採購法辦理，惟依個案不同情況尚需涉及各類的法規，如同本研究涉及之行政罰法及行政程序法，採購人員如不知曉相關法規，往往忽略裁處時效而不自知。建議工程會與國防部將裁處權相關知識納入採購專業人員基礎訓練課程規劃，以加強採購人員素養，確保機關權益。

作者簡介

陳姿萍中校，陸軍通信電子學校專業女官87年班、國防大學管理學院指參98年班、國防大學管理學院戰略103年班，現任職國防大學管理學院指參教官。

作者簡介

蘇才翁中校，空軍航空技術學校91年班、國防大學空軍指揮參謀學院104年班，現任職總統府侍衛室參謀。