

○○局因從事足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法處分案

發文機關：行政院公平交易委員會

發文字號：行政院公平交易委員會 89.04.08.（八九）公處字第043號處分書

發文日期：民國89年4月8日

被處分人：○○局

代 表 人：○○○

右被處分人因從事足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人辦理八十八年度○○採購案，於招標規範限定車輛底盤軸距及排氣量，並限定車輛底盤及車體須為同一國製造，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第二十四條規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項足以影響交易秩序之顯失公平行為。

事 實

- 一、案據檢舉人檢舉略以：被處分人標購七·七噸廂型傾卸式清潔車五輛、三·五噸廂型傾卸式清潔車乙輛、九·五立方米密封壓縮式清潔車五輛、六·六立方米密封壓縮式清潔車六輛及廂型傾卸附吊桿清潔車兩輛之招標過程中，以特殊規格及技術綁標，其被檢舉違法理由如次：

- （一）限定廂型傾卸式清潔車之卡車底盤軸距並將不同噸位之廂型傾卸式清潔車列為同一標；系爭標案之招標規範限定三·五噸廂型傾卸式清潔車之卡車底盤軸距須為三七〇〇mm至四二〇〇mm，而國內所有生產卡車底盤之廠商其底盤軸距如：○○為二五〇〇mm，○○為二五一五mm、○○為二四九〇mm、○○為二五〇〇mm，除義大利製之○○為三九五〇mm外，並無其他廠商符合系爭標案之招標規範；又，因系爭標案將不同噸位之廂型傾卸式清潔車列為同一標，故無法符合前述卡車底盤軸距規格之廠商，同時也失去參加同一標之七·七噸廂型傾卸式清潔車之投標資格。
- （二）限定投標商須檢附二期環保審查合格證明文件：系爭標案硬性規定投標商須檢附二期環保審查合格證明文件影本，並須「加蓋申請廠商之法規認證章註明與正本相符字樣」；惟依目前監理站驗車作業流程，不符合第二期廢氣排放標準及噪音管制標準者，根本無法掛牌上路，是系爭規範有預設立場之嫌，並據其瞭解，除非有特殊管道，清潔車製造廠不可能替參標廠商加蓋認證章。
- （三）限定密封壓縮式清潔車之排氣量：系爭標案之招標規範限定六·六立方米密封壓縮式清潔車之排氣量須為五九〇〇cc至七五〇〇cc，軸距則在三〇〇〇mm至三五〇〇mm，而國內唯一生產類似規格之○○底盤排氣量為五三〇七cc、軸距為三八五〇mm，與規格不符；另，九·五立方米密封壓縮式清潔車之排氣量須為八〇〇〇cc至一一〇〇〇cc、軸距則在三三〇〇mm至三八〇〇mm，而國內唯一生產類似規格之○○底盤排氣量為

六七八〇cc、軸距為四二五〇mm，亦與規格不符。

- (四) 限定車輛底盤及車體須為同一生產國製造：除上述規格限制外，系爭標案更限定車輛底盤及車體須為同一生產國製造，而國內廠商係以卡車底盤打造清潔車車體方式製造，致只有整車原裝進口之代理商才有資格參與投標，國內廠商完全沒有參標機會。

二、案據被處分人提供書面資料並到會陳述意見，調查結果彙整如次：

- (一) 被處分人標購垃圾清潔車之主要用途係為清運清除地區內居民之一般廢棄物，而依廢棄物清理法第十一條第二項規定，執行機關為執行一般廢棄物之清理之清除、處理，應向指定清除地區內居民徵收費用，其收費標準及徵收辦法，由中央主管機關衡酌地方清除方法及辦理設備之成本費用定之，是該局以隨自來水費每單位用水量附加清除處理費之方式向區內居民徵收清潔費。
- (二) 依系爭標案之招標規範所示，其三·五噸廂型傾卸式清潔車需要規格之第一項卡車底盤之第(四)點限定軸距為三七〇〇mm至四二〇〇mm，六·六立方米或以上密封壓縮式清潔車，其規格第二項底盤部分之第(三)點排氣量為五九〇〇cc至七五〇〇cc、第(四)點軸距為三〇〇〇mm至三五〇〇mm，九·五立方米或以上密封壓縮式清潔車，其規格第二項底盤部分之第(三)點排氣量為八〇〇〇cc至一一〇〇〇cc、第(四)點軸距為三三〇〇mm至三八〇〇mm。而依被處分人八十八年四月三十日之到會陳述紀錄，該局承辦單位於訂定系爭標案之規格前，曾參考各家廠牌之馬力、cc數等功能，有關其三·五噸廂型傾卸式清潔車規格，係經比較各廠牌馬力、軸距及裝載廢棄物容量，發現品質較佳為○○，因該廠牌之馬力較高、軸距較長、裝載廢棄物之容量亦較高（材數約為六〇〇材），是以，訂定招標規範時以該廠牌為基準，並配合○○、○○等三家廠牌之功能，綜合訂定規格。而七·七噸廂型傾卸式清潔車之規格參考廠牌則有○○、○○及○○，六·六立方米及九·五立方米密封壓縮式清潔車之參考廠牌有○○、○○、○○、○○等，並無以特定廠牌為單一參考標準之情形。
- (三) 系爭標案中，三·五噸及七·七噸廂型傾卸式清潔車之規格並不相同，被處分人表示該局將不同噸位之廂型傾卸式清潔車列為同一標之理由只是很單純地想要簡化作業，該局承辦單位在詢問主管及總務單位得知並無相關法令禁止此一做法之後，亦同意合併辦理。被處分人復表示，依系爭標案之開標紀錄，投標廠商須將乙輛三·五噸廂型傾卸式清潔車及五輛七·七噸廂型傾卸式清潔車加總一價格合併投標，是倘有廠商因該局此一做法而被排除參標，實為其始料未及。
- (四) 依系爭一標案之招標規範所示，其示三·五噸及中型（按：即總重量七·七噸或以上）廂型傾卸式清潔車與六·六立方米或以上及九·五立方米或以上密封壓縮式清潔車規範之「附件及要求」欄中要求：「本柴油引擎車輛須符合本國環保法規第二期排放標準及現行噪音管制標準，隨標須檢附行政院環境保護署核發排放

標準審查合格證明文件影本。（並加蓋申請廠商之法規認證章，註明與正本相符字樣。）」被處分人表示，系爭規範係參考環保署標購垃圾清潔車之範例並審酌依廠商提供之環保署八十七年一月十五日（八七）環署空字第0000三七0號函，認為取得該署證明應無困難之處，方訂定系爭規範。至有關招標規範中須「加蓋申請廠商之法規認證章註明與正本相符字樣」乙節，被處分人表示，系爭規範旨在要求廠商提供確實資料，投標商可以自己刻印章蓋，如有漏蓋情事，因其並非投標必要條件，在確認系爭環保審查合格證明文件確與正本相符、並經在場投標商同意之情形下，仍准其投標。

- （五）依被處分人標購六·六立方米或以上及九·五立方米或以上密封壓縮式清潔車規範第一項概說欄規定：「.....為確保車輛品質，整輛車底盤及車體須為同一生產國製造.....」被處分人表示，本會前雖曾處分各級環保單位標購垃圾清潔車限定須「整車原裝進口」違反公平交易法第二十四條規定，惟處分理由在於該等標案限定投標產品之規格須為「整車原裝進口」，而該局系爭標案並未限定須「整車原裝進口」，僅要求車輛底盤及車體須為同一生產製造；至國內廠商究有無製造車輛底盤能力？該局表示於訂定系爭規範前曾參訪○○學院協助廠商開發清潔車等相關產品之觀摩會，故推測國內廠商或有製造有製造車輛底盤能力。

三、次經函請行政院環境保護署、經濟部工業局及審計部就本案提供意見，調查結果彙整如次：

- （一）依空氣污染防治法第三十七條規定：汽車應取得中央主管機關核發之車型排氣審驗合格證明，始得申請牌照；另依噪音管制法第九條第二項規定，機動車輛供國內使用者，應符合前項管制標準，始得進口、製造、使用及向公路監理機關請領牌照。採購單位為確保得標廠商日後能提供可領照之車輛，一般於招標須知多會要求投標廠商提供排氣及噪音相關合格證明文件。
- （二）至八十八年三月三十一日止，環保署核發符合我國二期排放標準及噪音管制標準之車型，共有二五四個車型取得相關證明文件，故業者取得符合我國相關規定證明文件應無困難。
- （三）有關清潔車之市場概況，國內密封壓縮式垃圾車之年需求量目前約五百臺左右，至箱型傾卸式垃圾車及箱型附吊桿清潔車則無統計數據，三種清潔車之國內主要需求者均為各級政府環保單位，民間需求未達總市場需求之一成；供給方面，目前除偶有鄉鎮公所及民間環保車輛零星採購國產品，幾全為進口產品，國產品占有率不到總市場供給之一成。
- （四）關於系爭標案招標規範中之三·四九五噸或以上之卡車底盤、軸距為三七00mm至四二00mm間者，目前國內無產製，而關於系爭標案招標規範中之六·六立方米及九·五立方米或以上密封壓縮式垃圾車規範中，所規範之排氣量及卡車底盤軸距規格，目前國內亦無產製。
- （五）世界各國密封壓縮式垃圾車之製造皆採專業分工，汽車製造廠生

產卡車底盤，再由車體打造廠購買符合縮需規格之底盤打造成車出售，以發揮專業分工之最大綜效。另因招標規範所列底盤規格目前國內無產製，國內生產廠商應無參與標案之機會；另如製程品質能妥善管理，規範底盤及車體須為同一生產國製造與否，並無直接影響。

- (六) 本案將兩種性質不同噸位之垃圾車合併成一標或分開辦理發包，相關審計法令並無規範，至該做法有無向其上及機關申請許可之必要，係屬主辦機關行政規章之範疇。

理 由

- 一、依本法第十九條第二款規定，無正當理由，對他事業給別待遇之行為，而有妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之。經查，依經濟部工業局八十八年六月二十四日工（八八）一字第0二一四四一號函所示，國內密封壓縮式垃圾車之年需求量目前約五百輛，至箱型傾卸式垃圾車及箱型附吊桿清潔車則無統計數據，而被處分人標購九．五立方米密封壓縮式清潔車五輛、六．六立方米密封壓縮式清潔車六輛、七．七噸廂型傾卸式清潔車五輛、三．五噸廂型傾卸式清潔車乙輛及廂型傾卸附吊桿清潔車兩輛，是其標構密封壓縮式垃圾車之數量尚未及市場年需求量之十分之一（約僅為二．二％），尚未構成本法第十九條第二款「妨礙公平競爭之虞」之違法構成要件，亦難認其違反本法第十九條第二款之規定；至有關被處分人標購不同規格之箱型傾卸式垃圾車共六輛及箱型附吊桿清潔車乙輛部分，依經濟部工業局提供之資料，因國內尚無該等垃圾車之統計數據，是尚無從研判是否涉及違反本法第十九條第二款之規定。
- 二、次按本法第二十四條規定，除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為；故事業如為顯失公平之行為，而影響交易秩序者，即違反上開法條之規定；復依同法第四十一條規定，本會對於違反公平交易法第二十四條規定之事業，得限期命其停止或改正其行為。
- 三、被處分人採購密封壓縮式清潔車係為執行垃圾清運工作，並依一般廢棄物清除處理費徵收辦法之規定向區內居民徵收廢棄物處理費，爰依本會公研釋第0九0號解釋有關行政機關私法行為適用本法審度原則「一、……其因提供具有市場經濟價值之商或服務而收取使用規費，所引起之需求行為，不論在需求時是否已經該項商品或服務之提供，亦均應受公平交易法之規範。」本案被處分人基於提供清理廢棄物服務而收取規費，所引起之標購垃圾清潔車之需用行為，為公平交易法第二條第四款所稱之事業，應受公平交易法之規範。
- 四、被處分人限定密封壓縮式清潔車之軸距、排氣量及限定車輛底盤及車體須為同一生產國製造等節，排除國內垃圾車產製業者參與競爭之機會，屬違反本法第二十四條規定，理由謹述如次：
 - (一) 經查、依系爭標案招標規範所示，六．六立方米或以上密封壓縮式清潔車之規格限定：底盤部分排氣量為五九00 c c至七五00 c c、軸距為三000 mm至三五00 mm，九．五立方米或以上密封壓縮式清潔車之規格限定：底盤部分之排氣量為八00

0 c c 至一一 0 0 0 c c、軸距為三三 0 0 mm 至三八 0 0 mm；而招標單位訂定系爭規範係經比較○○、○○、○○、○○等各廠牌馬力、軸距及裝載廢棄物容量之彙整結果。至國內廠商究有無製造車輛底盤能力？被處分人雖表示於訂定系爭規範前曾參訪○○學院協助廠商開發清潔車等相關產品之觀摩會，故推測國內廠商或有製造車輛底盤能力；惟依工業局八十八年六月二十四日工（八八）一字第 0 二一四四一號函所示，世界各國密封壓縮式垃圾車之製造皆採專業分工，由汽車製造廠生產卡車底盤，再由車體打造廠購買符合所需規格之底盤打造成車出售，以發揮專業分工之最大綜效，是以倘能妥善管理製程品質，招標單位規範車輛底盤及車體須為同一生產國製造與否，對其品質並無直接影響，而系爭標案招標規範所列底盤規格目前國內無產製。

（二）次查，依被處分人標購六．六立方米或以上及九．五立方米或以上密封壓縮式清潔車之招標規範概說限定整輛車底盤及車體須為同一生產國製造，被處分人雖表示，訂定系爭規範前，雖得知本會前曾處分各級環保單位標購垃圾清潔車限定須「整車原裝進口」違反公平交易法第二十四條規定，惟認為本會處分理由在於該等標案限定投標產品之規格須為「整車原裝進口」是系爭標案並未限定額整「整車原裝進口」，僅要求車輛底盤及車體須為同一生產國製造；惟依工業局八十八年六月二十四日工（八八）一字第 0 二一四四一號函所示，由於系爭標案招標規範所列底盤規格目前國內無產製，國內生產廠商應無參與標案之機會，是以，本案限定密封壓縮式清潔車整輛車底盤及車體須為同一生產國製造，其語意上雖與整車原裝進口不同，然實際上卻仍然筆致排除國內垃圾車產製業者參與競爭機會之結果。

（三）本案被處分人標購密封壓縮式清潔車限定其軸距及排氣量並要求整輛車底盤及車體須為同一生產國製造，核其規範並非確保採購品質之必要程序，另衡酌國內密封壓縮式清潔車產業結構，政府機關之採購量約佔市場需求量之九五％以上，而過去各級環保單位習慣於招標規範中限定須「整車原裝進口」，排除國產密封壓縮式清潔車相關業者參與競標機會，使市場供給面競爭機會不均等，業經本會處分在案，爰本案○○局藉由限定密封壓縮式清潔車之軸距及排氣量，在國內無產製之情況下，復限定整輛車底盤及車體須為同一生產製造，其語意上雖與本會前所處分之各級環保單位標購市壓縮式垃圾清潔車限定須整車原裝進口有所不同，然實上卻仍然筆致排除國內垃圾車產製業者參與競爭機會之結果，使供給者之競爭機會不均等，侵害以公平競爭為本質之政府採購市場之交易秩序，屬本法第二十四條所稱之足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反本法第二十四條之規定；另因系爭行為發生在八十七年十一月，且未加以延續，而公平交易法係於八十八年二月五日修正生效，是系爭違法行為適用行為時之法律。

（四）至有關係爭標案之招標規範限定三．五噸廂型傾卸式清潔車之卡車底盤軸距須為三七 0 0 mm 至四二 0 0 mm、將不同噸位之廂

型傾卸式清潔車列為同一標、限定投標商須檢附二期環保審查合格證明文件並須加蓋申請廠商之法規認證章及註明與正本相符字樣等節，經查，依被處分人之說明，核其並無明顯排除特定廠商參與競標或以特定廠牌為投標規範之情形，是尚無以本法非難之必要；復依行政院環境保護署、審計部之說明，因業者取得相關證明文件並無困難及相關標案是否列於同一標案係屬主辦機關行政規章範疇，亦尚無以本法非難之必要。

五、綜上論述，被處分人辦理○○採購案，於，招標規範限定車輛底盤軸距及排氣量，並限定車輛底盤及車體須為同一國製造，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第二十四條規定，另因系爭行為發生在八十七年十一月，而公平交易法係於八十八年二月五日修正生效，是系爭違法行為適用行為時之法律，爰依同法第四十一條前段規定處分如主文。

主任委員 趙揚清

中華民國八十九年四月八日

本件被處分人如不服本處分，得於收受本處分書之次日起三十日內，檢附本處分書影本及理由，向本會提起訴願。