

○○○等參與前臺灣省政府○○廳○○處○○工程招標，借用或出租他人投標文件參標，為足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為，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 90.02.12. (九十)公處字第031號處分書

發文日期：民國90年2月12日

被處分人：○○○

被處分人：○○○

被處分人：○○○ 即○○行

被處分人：○○○

被處分人：○○○

被處分人：○○○ 即○○行

右被處分人等為足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

一、被處分人等參與前臺灣省政府○○廳○○處○○工程招標，借用或出借他人投標文件參標，虛增投標家數，致使其他競爭者喪失交易機會，為足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為，違反公平交易法第二十四條規定。

二、被處分人等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欺罔或顯失公平行為。

事 實

一、被處分人等自八十一年起，借用或出借廠商牌照，連續標得前臺灣省○○廳○○局○○處，造林預定案各標，涉嫌違反公平交易法乙案，本件被處分人行為發生於八十一年、八十四年、八十五年及八十六年不等，時間久遠，查證困難，案經八十八年二月二十八日臺灣臺東地方法院判決無罪，法務部調查局東機組函請本會依法裁處。

二、調查經過：

(一)函請被處分人○○○到會說明略以：

1. ○君為○○有限公司負責人，營業範圍以造林為主，營業對象為臺東縣境內。
2. ○○公司負責人○○○為○君姐夫，○○公司負責人○○○為○君堂兄，另○○行之負責人○○○，○○行負責人○○○，○○行負責人○○○，及○○行負責人○○○等為○○○父親之世交。其中○○○先生已歿。
3. ○君自八十二年，都以自行準備三家牌照方式參加○○處造林工程招標，所有行政作業包括押標金、投寄標單都是由○君本人支付或處理，公司大、小章也是由○○公司等授權由○君使用，並無偽照不法之情形。
4. 以八十五年度(84.9.14.)第七標○○案為例，係由○君準備三張牌照(○○、○○行、○○)參標，由○○公司得標後，所有工程都是由○君以○○公司之名義進行及完成，而○○、○○只是湊足

家數，並未實際參與承作。另八十六年度（85.11.15.）第四標及○○案，其中○○、○○之公司證照由○君保管，公司大、小章亦由其處理，○○、○○則與其共同參標，惟參標事業押標金均由○君提供，每家六十萬，共二百四十萬。其次八十六年度第十標○○，參標者為○○、○○及○○，其押標金一百八十萬亦由○員支付。又八十七年度第八標○○案之情形亦同。由○員支付押標金四十五萬元。

（二）函請被處分人○○○到會說明略以：

1. ○君係自民國七十九年起，借用其兄○○○之○○行（負責人為○○○）、○○行（負責人為○○○）及○○行（負責人為○○○）等事業之證照，連同○君本人之○○行，以湊足三或四家之方式，參與○○處發包之造林招標工程。
2. ○君等係以○○行、○○行等名義參標，並借用○○行、○○行之牌照，押標金部分，由各商行自行繳交，偶而由其代繳，至於參標過多少次，因時間過久，已記不清楚。
3. ○君以○○行及○○行名義標得八十二年度○○第四標，八十三年度○○第二標、第十四標，八十五年○○第五標，八十六年度○○第三標、第十五標，八十七年度○○第二標等各標案。

（三）函請被處分人○○○到會說明略以：

1. ○○之負責人為○○○，其公司執照由○○○使用乙節，係○○○為公司股東，而投標時須以公司名義參加，於是執照及大、小章皆由○君使用；本案○○處造林工程，○君係以前揭公司參標；並標得○○區○○及○○區○○等林班之造林工程。
2. 有關參標金部分，因參與競標之○○行、○○行（負責人為其兄○○○）、○○行、○○行、○○行、○○行等廠商因為資金缺乏，是以由○○○處理，其方式係由○君之妻○○○開立○○連號支票以支付參標所需之押標金。

（四）函請被處分人○○○至臺東縣政府說明略以：

1. ○君為○○行負責人，年營業額為二千萬左右，主要業務為造林。有關參與○○處造林工程招標，係以○○行之名義，前往投標，由於工程數量規模皆不大，各參標標案及金額之確實數字不詳，惟工程較大者業已完工交付林務局驗收，至調查時止尚有九百萬元工程正施工中。
2. 有關造林工程參標資訊之取得，因○○行領有林務局造林作業承辦人登記證，如有工程投標，該局會以公文通知。本案造林工程，係該商行自行前往投標，參標之大小卓都是由○君自己蓋章，並自行支付押標金，得標後亦是自行承作，與其他商行並無關係。
3. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。

（五）函請○○○至臺東縣政府說明略以：

1. ○○○為○○有限公司負責人，年營業額為三百萬左右，從八十三年起至八十九年約六年沒有營業。有關○○處造林工程，○君並無參加，其堂弟○○○則有，押標金部分亦由○○○處理、支付，○

君將公司牌照大小章借給其堂弟○○○，以符合○○處「三家廠商參標」之規定，惟並未收取任何報酬。

2. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。

(六) 函請○○○至臺東縣政府說明略以：

1. ○○○並無經營公司行號，係因○○行負責人○○○將牌照寄放其住處，有關參與○○處造林工程之押標金，係由其弟○○○支付，公司大小章亦由其處理。
2. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。

(七) 函請被處分人○○○至臺東縣政府說明略以：

1. ○君為○○行負責人，年營業額約一百五十萬元，八十四年至八十六年因腳受傷至受調查時仍無法工作，○君係以○○行名義參與○○處造林工程，押標金由自己支付，得標之工程亦由該行自行施作並無轉包之情形。
2. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。
3. ○君與○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等都是朋友，並無業務往來，投標工程都是自行處理，並無借牌之情形。

(八) 函請○○○至臺東縣政府（委由○○○到場）說明略以：

1. ○○行負責人○○○係○○○之姊夫，因年事已高，所有業務由○○○負責處理。有關年營業額部分並不固定，多則約一千萬元，少則約二、三百萬元。
2. ○○○具有牌照，林務局招標時均會寄招標文件予○君，而由○○○代表參標，自八十四年至八十六年，為符合三家參標規定，○君會以○○○有限公司、○○○行、○○○公司（負責人○○○為○君之堂兄）等名義參標，八十六年以後則以單一公司參標。
3. ○○行大小章皆由○○○保管使用，有關參與○○處造林工程，押標金係由○○○支付。
4. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。

(九) 函請被處分人○○○至臺東縣政府說明略以：

○君為○○行之經理，渠不同意臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決書所示犯罪事實。表示所有參標之案件，都事先向○○○（○○行負責人）報備，經○君同意才參標，○○行所有行政工作都由○君處理，○○○只偶爾至現場，工程利潤係由其以現金分紅方式支付，與調查局筆錄所載由○君支付報酬予○○○而向其借牌之情形並不相同；實際上，○○行之負責人為○○○，○君僅為現場經理。

(十) 函請被處分人○○○至臺東縣政府說明略以：

1. ○君經營○○行，營業項目為造林，伐木業承攬，自八十二年至今並無營業額。
2. ○君係以○○行參與投標，曾標得○○及八十五年十一月十五日○

○工程，其與○○行負責人○○○為朋友，互相幫忙，是以○○行之牌照及大小章將皆委託該員全權處理，有關參標之押標金亦由其支付。○○行於本案發生後即註銷營利事業登記證，目前該商行並不存在。

3. 有關臺灣臺東地方法院八十八年度易字第一一八號刑事判決及臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書犯罪事實部分，○君並無意見。

(十一) 函請○○行到會說明略以：

1. 因○○行負責人○○○係原住民，不會講國、臺語，受過日本教育，只會日文，無法說明本案，所以由○○○代其至本會說明。

2. ○○○係○○○之兄○○○的朋友○○○（已歿）之妻，當時關係良好，○○○將臺東市○○○路○○號之房子租與○○○夫婦，爾後，○○○成立○○行，並以前揭住址為營業所在地，目前雖已不營業，但並未停止營利事業之登記，因此臺東縣政府尚有○○行登記營業之情形。

3. 早期規定必須三家廠商以上才能參與競標，所以必須湊足家數，基本上，○○行之牌照、大、小章皆交由○○○、○○○兄弟使用，其時間自八十一年至八十七年，並無支付任何報酬，僅在過年時送一些禮物給○○○；對於參與○○處造林工程，○○○並不瞭解，完全係由○○○、○○○兄弟處理有關參標投標之行政工作。

(十二) 函請○○行到會說明略以：

該商行負責人○○○與○○○為朋友關係，為符合招標之規定，於是湊足家數以參標。以○○處造林工程而言，○○○有意參標，但家數不夠，無法符合參標規定，是以要求○○行將牌照及、大、小章皆交由○○○處理。

(十三) 函請臺東縣政府提供資料略以：

1. 縣府並無○○行、○○行、○○行及○○行資料。

2. 另○○行、○○行已歇業，○○股份有限公司、○○行及○○行尚營業中。

(十四) 函請花蓮縣政府提供資料略以：查○○行已於八十七年七月七日核准歇業，○○行經核准自八十八年八月二十日至八十九年八月十九日止停業一年，迄函復時止尚未辦理復業。另查無○○行及○○行資料。

(十五) 函請高雄縣政府提供資料略以：經查該府營利事業資料並無○○行資料，另○○行之負責人應為○○○，且該行號業經該府八十九年十月五日府建商字第一五八一六六號函公告撤銷在案。

(十六) 函請臺中縣政府提供資料略以：經查該府營利事業資料並無○○行及○○行資料。

理 由

一、按公平交易法第二十四條規定：「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。」所謂「欺罔」係指事業以欺騙或隱瞞重要事實等引人錯誤之方法，致使交易相對人與其交易，或使競爭者喪失交易機會。至於所謂「顯失公平行為」，

係指妨礙交易相對人自由決定是否交易及交易條款，即其行為已違反效能競爭之原則，對於其他遵守公平競爭本質之競爭者而言，構成顯失公平，而使市場上公平競爭本質受到侵害，從而其行為具有商業競爭倫理非難性，即構成本法第二十四條之違反。又有關公共工程招標實務中，事業間租借牌照，虛增投標家數之參標行為，可責處在於使招標單位誤信有三家競爭廠商參與本工程之競爭，而獲取交易機會，並導致招標單位喪失重新招標，取得較低決標價格之可能，進而使競爭者喪失參與公平競爭之機會，具有商業競爭倫理之非難性，構成欺罔或顯失公平之要件。

- 二、查被處分人○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等六人參加○○處造林工程招標，○○○為○○有限公司負責人、○○○為○○行負責人、○○○為○○行負責人、○○○為○○行現場經理、○○○為○○行負責人、○○○為○○行負責人、○○○為○○行負責人，其中○○○未以○○公司名義參標、○○○未以○○行名義參標、○○○未以○○行名義參標，然皆經常性參與○○處造林工程招標案，並有得標紀錄，得標後且實際進行造林工程之施作，故均為公平交易法第二條第四款所稱「其他提供商品或服務從事交易之人」，屬公平交易法所規範之事業。
- 三、查被處分人○○○及關係人○○○、○○○及○○○等四人，自八十四年起參與○○處造林工程，○○○自八十二年起即自行準備三家牌照，遇有開標機會則參標，所有行政作業包括押標金、投寄標單都是由○○○支付或處理，公司大小章也是由○○行等授權○○○使用。按八十五年度第七標○○案，係由○○○準備三張牌照（○○行、○○行、○○公司）參標，由○○行得標後，所有工程都是由○○○以○○行之名義進行及完成，而○○行、○○公司並未實際參與承作，只為湊足家數參標。其次，八十六年度第四標及○○案，其中○○行、○○行之執照由○○○保管，公司大小章亦由其處理，○○行、○○行則與其共同參標，惟所有押標金由○○○提供。再者，八十六年度第十標○○，參標者為○○行、○○行及○○行，其押標金一百八十萬亦由○○○支付。另八十七年度第八標○○案之情形亦同，由○○員支付押標金四十五萬元，另由○○○、○○○出借渠等所月之○○公司及○○行之牌照，及○○○（○○○將○○行交由其管理）出借○○行牌照，由○○○填寫各廠商標單，蓋用各廠之印章，決定投標金額而參與此一工程，且由○○行得標並實際承作。
- 四、次查被處分人○○○、○○○等二人，自八十一年起參與○○處造林工程，由○○○持○○行牌照（○○○將○○行交由○○○管理），○○○持○○行、○○行牌照（○○○將○○行交由○○○管理，再交由○○○使用），再向○○○借得○○行牌照，以湊足三或四家之方式，委由一人或各自填具標單，各付或由一人代付押標金，其中八十六年度造林預定案第九標泰源苗圃工程，由○○行得標，並由○○○實際承作；另○○○等人以同樣方式參與八十二年度造林預定案第二標○○工程、同年第十四標○○工程、八十四年度造林預定案第五標○○工程、八十五年度造林預定案第三標○○工程，同年第十五標

○○工程，八十六年度造林預定案第二標○○等項工程。其中八十二年第二標、第十四標、八十四年度第五標及八十五年第三標等係為○○行得標；八十五年第十五標、八十六年度第二標係○○行得標，惟各該工程則係由○○○負責承作。

五、又查被處分人○○○，其持○○行牌照，再向○○○、○○○及○○○借得○○行、○○行及○○行（○○○借予○○○）牌照，由○○○填具標單，蓋用公司大小章，以三家參標之方式，參與○○處八十五年造林預定案第九、十三、十四等三標案（○○行、○○行、○○行參標）及八十六年度造林預定案第八標（○○行、○○行、○○行參標），前揭八十五年造林預定案第九、十三、十四標之押標金共一百萬（分別為六十萬、二十萬及二十萬）皆由○○行於○○農會之帳戶支付，並由○○行○○○得標與負責承作。

六、另查被處分人○○○及○○○二人參與○○處造林工程部分，由○○○持○○公司牌照，○○○持○○行牌照，及借用○○○轉借○○○之○○行牌照，由○○○參標，且由其配偶○○○於其○○○帳戶開具連號支票以支付參標所需之押標金二十萬元，並標得八十五年造林預定案第二標○○工程、八十五年造林預定案第十二標○○工程、八十五年造林預定案第七標○○工程及八十七年度造林預定案第五標○○工程，其他參與廠商包括未得標之○○行、○○行、○○行、○○行、○○行等商行，前揭商行因資金缺乏，其押標金由○○○支付；再者，○○○於八十五年十一月十五日與○○○協議，由○○○以○○行名義標得八十六年度造林預定案第十一標○○工程，並負責承作。

七、綜上，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等六人，確有利用租借牌照，虛增投標家數以參與○○處造林工程之行為。又由於本案發生於政府採購法施行前，且政府早期獎勵植林，具有牌照者多為榮民、農民（苗農）及原住民，此三者多為老邁或無力承作，而植林工程艱難，利潤微薄，願意承作者少，本案被檢舉人等雖具承作能力，然為求參標，遂互借或他借牌照湊足家數以參標競爭倫理及效能競爭原則，足以影響交易秩序，核，不當爭取交易機會，其行為及目的均有損商業屬公平交易法第二十四條所稱足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為。

八、案經出示「臺灣臺東地方法院檢察署檢察官起訴書」犯罪事實（本案借牌事實）及就約談筆錄瞭解，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、及○○○等，皆坦承前揭向其他廠商借用或出借牌照以共同參標之事實；另○○○則全部否認起訴書之內容，不承認有借牌之情事，惟據其弟○○○表示：「因自民國七十九年起，○○處發包工程規定參標廠商限定必須三家以上才可開標，是以借用其兄○○○之○○行等事業之牌照，連同其本人之○○行，以湊足三、四家之方式，進行參標。」是以○○○所言與事實不符，不足採信。其次，○○○及○○○均承認起訴書所述事實，然又辯稱並無借牌行為部分，渠等供詞前後矛盾，惟另據○○○到會陳述：「○○行負責人○○○，○○行負責人○○○等為其父親之世交。是以○君自八十二年

起都自行準備三家牌照，遇有開標時機，則參標。以八十六年度第四標及○○案，其中○○行、○○行之執照由○○○保管，公司大小章亦由其處理，○○行（○○○）、○○行（○○○）則與其共同參標，惟所有押標金由○君提供」，足證其所辯亦非屬實，洵不足採。

九、未查○○公司負責人○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○公司之負責人○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○行之○○○、○○行之○○○及○○行之○○○等十二人，雖有出借牌照之行為，然渠等僅為事業之名義負責人，並無實際參與營業，其出借牌照供本案行為人使用，對決標結果實無影響；其中○○○已歿，○○行、○○行及○○行已歇業，○○行停業至今尚未復業，○○行業經主管機關撤銷商行登記，故不予處分。其次○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等六人既未實際涉入參標相關作業，且對於標案之各項細節未曾知悉，亦未對投標價格或標價等事項進行合意，其行為雖有可議，惟其惡質性不高，且對市場交易秩序尚無實質重大影響，爰不予處分。另○○行負責人○○○，係出租牌照供本案行為人使用，該商行並無得標，亦無參與施作，擬不予處分。至於○○行部分，雖該商行承認為湊足家數而與○○○共同參標之情形，惟實際投標資料，並無該商行參標之紀錄，即該商行並無實際參與相關標案之競爭行為，故亦不予處分。

十、綜上論結，被處分人等利用虛增投標家數以符合參標規定之行為，因有欺罔或顯失公平之情事，且足以影響交易秩序，違反公平交易法第二十四條規定，惟其行為發生於公平交易法修正前，爰依行為時同法第四十一條前段規定處分如主文。

主任委員 黃宗樂

中華民國九十年二月十二日

本件被處分人如有不服本處分，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，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。