

「研商機關公開得標廠商投標文件及採購契約事宜」 會議紀錄

壹、開會時間：民國 104 年 2 月 25 日上午 9 時 30 分

貳、開會地點：行政院公共工程委員會第 1 會議室

參、主席：鄧副主任委員民治 記錄：張志偉

肆、出（列）席單位及人員：詳簽到表（略）

伍、業務單位報告：

一、行政院張副院長善政 104 年 1 月 31 日於「網路發展趨勢研習營」指示，請工程會研議開放得標廠商投標文件及採購契約之可行性。

二、政府採購法（下稱採購法）第 34 條第 4 項規定：「機關對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密。」政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：八、書面之公共工程及採購契約。」第 8 條規定政府資訊主動公開之方式，第 18 條規定應限制公開或不予提供之情形。基此，機關對於廠商投標文件，應保守秘密，如民眾申請提供得標廠商投標文件，除符合政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定「書面之公共工程及採購契約」（得標廠商之投標文件，於決標後為契約之一部份），且非屬同法第 18 條規定限制公開或不予提供者外，方得提供。

三、為瞭解各機關主動公開「書面之公共工程及採購契約」之情形，及其涉及政府資訊公開法、規費法及著作權法之相關疑義，爰召開本次會議。

陸、發言摘要：

討論事項一

請與會機關代表說明，依政府資訊公開法主動公開書面之公共工程及採購契約之情形及其處理方式為何

一、主席：請與會機關代表說明，有無依政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 2 款規定「利用電信網路傳送或以其他方式供公眾線上查詢」，將採購契約文件公開於機關網站供民眾查閱或下載。

二、臺中市政府：經調查臺中市政府所屬機關（構）之執行情形，迄今僅有臺中市政府警察局將該局 104 年度之採購契

約文件公開於機關網站上；且該公開之採購契約文件，不包含廠商投標文件（如服務建議書等）及後續契約變更文件；亦即該公開文件僅為契約條款本文，其內容同招標文件之契約草案。

三、新北市政府：

- (一) 經查新北市政府所屬機關（構）並無將採購契約文件公開於網站上，其原因除考量採購法第 34 條及政府資訊公開法第 18 條規定應保守秘密或不予提供之情形外，另涉及檔案法第 18 條（得拒絕申請閱覽檔案情形）及個人資料保護法等規定；例如廠商投標文件涉及廠商個人資料及工作經驗等。
- (二) 另提供新北市政府實際案例如下：A 廠商向行政法院提起行政訴訟，要求閱覽 B 廠商之投標文件（例如服務建議書之圖說），惟 B 廠商主張該圖說涉及商業機密，不得提供予 A 廠商閱覽；嗣法官裁定 B 廠商將該圖說涉及商業秘密之部分予以隱蔽或遮蔽後，方得提供予 A 廠商知悉，結果大部分圖說內容皆被隱蔽或遮蔽，僅少部分得以公開。
- (三) 承上案例經驗，公開採購契約文件時須將廠商投標文件中涉及商業秘密之部分予以隱蔽或遮蔽，執行上確有相當難度。

四、勞動部（會後以書面提供）：

- (一) 查採購法第 63 條第 1 項明定：「各類採購契約以採用主管機關訂定之範本為原則，其要項及內容由主管機關參考國際及國內慣例定之。」勞動部辦理各項採購案，均以工程會發布之範本為原則。勞動部主動且公開書面之公共工程及採購契約，係連結至工程會網站，提供民眾自行下載契約範本。
- (二) 至於已簽約之契約文件，恐有涉及得標廠商相關營業秘密資料（例如人員組織、價格分析、經驗實績等），故勞動部並無主動予以公開。

五、工程會企劃處：工程會於網站公開採購契約之方式如下：於工程會首頁 www.pcc.gov.tw/政府資訊公開/書面之公共工程及採購契約項下載有「請至本會秘書處申請公開閱覽、抄錄、影印等（如所申請之該項資訊中附有廠商之企

劃書文件，涉及智慧財產權，原則該部分資訊不公開)」，民眾如需閱覽採購契約文件，可至工程會秘書處申請閱覽、抄錄或影印。

六、經主席詢問與會機關代表，除臺中市政府警察局外，尚無其他機關將採購契約文件公開於機關網站。

討論事項二

請法務部說明政府資訊公開法之相關規定，包括第 7 條第 1 項第 8 款「書面之公共工程及採購契約」、第 8 條、第 18 條等，並對各機關執行情形提供意見

一、工程會主任秘書：

(一) 採購法第 61 條規定：「機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。無法決標者，亦同。」第 62 條規定：「機關辦理採購之決標資料，應定期彙送主管機關。」依上開規定，機關辦理採購，應將決標結果之公告刊登於政府採購公報，或將決標資料定期彙送至工程會建置之政府電子採購網。

(二) 復查政府資訊公開法第 8 條第 1 項規定：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：……」爰此，請教法務部，如機關已依採購法第 61 條及第 62 條規定，將採購案之決標公告或採購資料定期彙送傳輸至政府電子採購網，是否即已符合上開「除法律另有規定外」之情形，而無須另行依政府資訊公開法第 8 條第 1 項規定主動公開？

二、教育部：

(一) 同工程會主任秘書提問，採購法第 61 條及第 62 條已有規定傳輸決標公告或定期彙送之方式，是否還需另行依政府資訊公開法第 8 條第 1 項規定公開？

(二) 查工程會訂頒採購契約要項第 3 點第 1 項規定：「契約文件包括下列內容：(一)契約本文及其變更或補充。(二)招標文件及其變更或補充。(三)投標文件及其變更或補充。(四)契約附件及其變更或補充。(五)依契約所提

出之履約文件或資料。」爰政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款所稱「書面之公共工程及採購契約」，是否包含上開「投標文件及其變更或補充」、「契約附件及其變更或補充」及「依契約所提出之履約文件或資料」？

- (三) 因教育部及所屬學校辦理採購案件眾多，另採購案之招標文件及契約草案已於招標公告公開供廠商領標下載，爰上開契約條文既已於招標階段公開，可否視同符合政府資訊公開法第 8 條主動公開之規定？此外，民眾如須查閱契約附件或變更文件，另至機關處所申請閱覽，是否已符合政府資訊公開法規定？
- (四) 請問法務部有無評估，如全國各機關均將所有採購契約文件皆掃描後建檔上網公開，需花費多少人力、時間及經費等成本？
- (五) 請問政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定「書面之公共工程及採購契約」，有無採購金額之限制？
- (六) 請問政府資訊公開法第 7 條規定「應主動公開」之政府資訊，有無公開期限之限制，亦即上開主動公開之政府資訊須公開多久？

三、國防部：

- (一) 機關辦理適用最有利標、準用最有利標或異質最低標案件，廠商於投標文件所提出之服務建議書文件，是否涉及營業秘密法第 2 條所稱之「營業秘密」，而依同法第 9 條第 1 項規定「公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之」？
- (二) 因國防部辦理工程採購案，廠商投標文件或履約文件可能包含相關軍事設施資訊；基此，上開文件是否屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款「公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者」之情形，而得不予公開？
- (三) 如機關於招標文件設計切結書，要求投標廠商於投標文件中檢附該切結書，並於切結書上勾選是否同意機關公開其投標文件；又如廠商於切結書上勾選其投標文件內容不同意公開，是否即符合政府資訊公開法第

18 條第 1 項第 7 款規定，而得限制公開或不予提供？

四、臺中市政府：

- (一) 按政府資訊公開法第 2 條規定「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」內容觀之，政府資訊公開法似屬普通法之性質。
- (二) 採購案於決標驗收完成付款後，相關採購契約文件皆依檔案法規定移交檔管保存；復查檔案法第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」第 18 條規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……」爰民眾如申請閱覽、抄錄或複製採購契約文件，除涉及政府資訊公開法規定外，亦涉及檔案法相關規定。

五、臺灣電力公司：請問法務部，國營事業是否適用政府資訊公開法之規定？

六、主席：併請教法務部，教育部所屬公立學校是否適用政府資訊公開法之規定？

七、法務部：

- (一) 營業秘密法之主管機關為經濟部智慧財產局，檔案法之主管機關為國家發展委員會，合先敘明。
- (二) 政府資訊公開法為普通法，如採購法規定決標公告應刊登政府採購公報，自應依採購法規定辦理。另政府資訊公開法第 8 條係規定政府資訊主動公開之「方式」，依該條規定，其公開方式應由各採購機關斟酌公開技術之可行性，依同條各款選擇適當方式行之。爰機關除依採購法第 61 條及第 62 條規定辦理外，如依政府資訊公開法第 6 條規定主動公開之情形，機關自得依同法第 8 條規定辦理。
- (三) 按政府資訊公開法第 4 條第 1 項規定：「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構。」爰國營事業不適用政府資訊公開法規定，本部亦有 95 年 4 月 28 日法律字第 0950014492 函可參。另關於教育部所屬公立學校是否屬上開規定所稱「中央機關設立文教機構」乙節，若教育部有相關法律疑義，建請整理

相關疑義後函詢本部。

- (四) 查法務部 95 年 4 月 24 日法律字第 0950013917 號函，關於依促進民間參與公共建設法簽訂之投資契約及履約相關文件是否適用政府資訊公開法疑義乙節，該函釋說明略以：「……依促進民間參與公共建設法簽訂之書面投資契約，既與公共工程有關（促進民間參與公共建設法第 8 條參照），而屬政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，依前揭規定原則上應主動公開。至契約並不以本文為限，如經締約雙方約定為契約之附件者，亦為書面契約之一部……」參照上開函釋說明，如「投標文件及其變更或補充」、「契約附件及其變更或補充」及「依契約所提出之履約文件或資料」經締約雙方約定屬契約文件之一部份，適用政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款應主動公開之規定。而依工程會所訂頒之「採購契約要項」及各採購契約範本，均將「投標文件及其變更或補充」、「契約附件及其變更或補充」及「依契約所提出之履約文件或資料」等文件列為契約文件之一部，依上開規定，自應認屬採購契約之一部分。
- (五) 針對政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款所稱「書面之公共工程及採購契約」，是否包含機關與廠商簽訂之「電子契約」乙節，因政府資訊公開法係於 94 年 12 月制訂公布，該時電子資訊網路尚未普及，爰該法第 7 條第 1 項第 8 款規定「書面」之公共工程及採購契約。復查採購法第 93 條之 1 第 1 項規定：「機關辦理採購，得以電子化方式為之，其電子化資料並視同正式文件，得免另備書面文件。」電子採購作業辦法第 11 條第 1 項規定：「機關允許廠商電子投標者，得於招標文件中規定，以電子投標文件簽約，或於決標後於期限內以書面文件辦理簽約。」故機關依上開規定，以電子化方式辦理採購作業，與得標廠商簽訂之「電子採購契約」既係取代書面契約，即應適用公開規定，始符政府資訊公開法規定之意旨。
- (六) 另關於機關依政府資訊公開法第 8 條規定主動公開之政府資訊，其內容同時涉及同法第 18 條第 7 款「侵害

該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者」與「對公益有必要」之情形；或其內容僅「部分」涉及同法第 18 條規定應限制公開或不予提供者，該如何處理等節，查法務部 99 年 1 月 8 日法律字第 0980035212 號函已有釋例，說明略以：「……屬政府資訊，得否主動公開，除經當事人同意者外，應由貴署本於權責，就『公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要』與『不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益』間，予以個案比較衡量判斷之。如經判斷衡量『公開資訊欲增進之公益』大於『該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益』或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之。如認部分資訊確有限制公開事由存在，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，得僅公開其餘未涉限制公開事由之部分資訊」。

- (七) 關於國防部詢問採購契約文件涉及「國防事務」是否得限制公開乙節，查政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款及檔案法第 18 條第 1 款已有規定「國家機密」屬應限制公開或不予提供之情形，國防部如認上開「國防事務」不宜公開，建議依檔案法規定將該涉「國防事務」之契約文件核定為國家機密，或另行以法律或法規命令規定不予公開。另上開「國防事務」一般難認屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款規定「有危害他人生命、身體、自由、財產者」之情形。又，關於國防部詢問設計切結書供廠商勾選是否同意公開其投標文件乙節，法務部意見同上開本部 99 年 1 月 8 日函釋說明。
- (八) 關於教育部詢問機關掃瞄採購契約文件上網公開，需花費多少時間、人力及經費乙節，據了解，上網公開之 Open Data 業務，現由行政院及國家發展委員會推動，法務部並非主管之機關，亦無調查上開資訊。另按政府資訊公開法第 8 條規定，政府資訊主動公開之方式，應由機關斟酌公開技術之可行性，依同條各款規定考量其預算及人力，本於權責選擇適當方式行

之。爰政府資訊公開法第 8 條尚無規定需以掃描文件建檔上網公開之方式為限。

(九) 政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定「書面之公共工程及採購契約」，係以是否為書面契約為判斷是否公開之標準，並未依採購金額規定是否公開；亦即如機關辦理採購，與廠商間訂有採購契約（含書面或電子契約），即須適用該條規定。

(十) 另政府資訊公開法並無公開政府資訊期限之規定，此部分似可參考採購契約文件依檔案法規定保存年限辦理。

八、內政部：請問上開法務部 99 年 1 月 8 日函釋所述「判斷衡量『公開資訊欲增進之公益』大於『該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益』或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之」乙節，於實務上該如何認定之？例如民眾以關心政府施政，瞭解機關有無浪費公帑等理由，要求公開政府資訊，是否屬「公開資訊欲增進之公益」大於「該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」之情形？

九、法務部：如有涉及政府資訊公開法個案執行疑義，可於會後以書面方式函詢法務部釋疑。

十、行政院科技會報辦公室：

(一) 依目前聯合國電子化政府調查，將政府「透明治理」列為評比標準之一，未來趨勢會越來越走向人民與政府一體，以建立彼此信任關係。

(二) 爰此，希望各與會機關，能考量政府資料開放（Open Data）與「透明治理」概念，檢討既有法規是否有不合時宜之處，可透過修法方式，將既有不合時宜之法規鬆綁，以符合行政院張副院長推動政府資料開放（Open Data）政策，及網路智慧新臺灣政策白皮書之「透明治理」與「法規鬆綁」內容。

討論事項三

機關依法公開「書面之公共工程及採購契約」，供民眾進一步使（利）用，是否涉及規費法及著作權法之適用，請上開法令主管機關財政部及經濟部智慧財產局提供說明

一、經濟部智慧財產局：

- (一) 因本次會議議程並無提及營業秘密法討論事項，爰經濟部智慧財產局於會前並無邀集局內主管營業秘密法之單位與會。至針對國防部詢問廠商投標文件所提出之服務建議書是否屬營業秘密乙節，查營業秘密法第2條已有規定：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」如機關就該法相關規定尚有疑義，可於會後另洽經濟部智慧財產局釋疑。
- (二) 政府資料開放(Open Data)與政府資訊公開尚屬有別，Open Data 係將政府資訊無條件供民眾加值利用。爰建議各機關辦理 Open Data 業務前，應先行盤點其內部資料，以釐清何種資料屬政府資訊公開法規定可公開之政府資料，何種資料屬 Open Data 政策可供民眾無條件加值使用之 Open Data 資料。
- (三) 茲就機關公開招標文件(例如機關自行撰寫之採購契約、採購需求說明書等)及廠商投標文件部分，分述如下：
- 1、關於公開招標文件部分：由於此類招標文件多屬機關內公務員職務上完成之著作，該公務員隸屬之機關仍享有該招標文件之著作財產權；爰機關主動公開其採購案之招標文件，係本於權利人之地位行使，無違反著作權法之虞。
 - 2、關於公開廠商投標文件部分：
 - (1) 按著作權法所稱之著作，係指屬於文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作。爰廠商依據機關招標文件所製作參與投標之文件(如服務建議書、圖形、美術等)，如符合著作權法所稱之「著作」，仍可依著作權法規定享有著作權(包括著作人格權及著作財產權)(智慧財產局 101 年 9 月 28 日電子郵件 1010928 參照)，且不因事後成為採購契約之一部分而受影響，原則上仍屬創作之人所享有。任何人如欲利用他人享

有著作財產權之著作，除符合著作權法第 44 條至第 65 條合理使用之規定外，應取得各該著作之著作財產權人之授權或同意。

(2) 機關如果欲將廠商之投標文件(內含受著作權法保護之著作)，上傳機關網站提供民眾閱覽，依著作權法規定將涉及重製、公開傳輸等著作利用行為，如未符合相關合理使用之規定，仍應取得著作財產權人之同意，始無侵權之疑慮。

(3) 又著作權法第 1 條規定：「……本法未規定者，適用其他法律之規定。」政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」又同法第 7 條第 1 項第 8 款規定政府機關應主動公開「書面之公共工程及採購契約」，基此，各機關似得依照該條規定公開招標文件，惟著作權法及政府資訊公開法之間，何者是屬普通法，何者是特別法，尚待釐清。

3、此外，一般民眾就機關依法上傳公開之招標、投標文件，另行利用之行為，例如下載(重製)、改作、編輯、散布、公開傳輸等著作利用行為，仍應視民眾自身之利用行為是否符合著作權法合理使用之規定，否則仍須得到著作財產權人之同意或授權，併此說明。

二、主席：機關如於網站上公開得標廠商投標文件或採購契約文件，請經濟部智慧財產局提供相關文字說明，供機關於該公開網站上註明，以提醒閱覽或下載該文件之廠商，注意著作權法或營業秘密法之規定，以避免第三人利用時發生侵害著作權行為，致生民、刑事責任。

三、財政部國庫署：

(一) 按規費法第 2 條第 1 項規定：「各級政府及所屬機關、學校(以下簡稱各機關學校)，對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定。」爰除機關外，公立學校亦適用規費法規定。

(二) 關於機關招標文件是否適用規費法乙節，財政部 96 年 7 月 19 日台財庫字第 09600284320 號函釋已有說明略以：「……各機關辦理採購而公開發售招標文件之收入，依本部 94 年 12 月 21 日台財庫字第 09403526040

號函復行政院公共工程委員會 94 年 12 月 6 日工程企字第 09400451990 號函略以，係政府為進行私經濟活動時所為之相關行為，似與規費之本質有間，**同意毋須適用規費法相關規定**」。

(三) 關於機關公開政府資訊是否應收取費用乙節，按規費法第 8 條第 2 款規定：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：二……資料(訊)……」復查政府資訊公開法第 7 條第 1 項規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：」第 22 條第 1 項規定：「政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用……」爰機關依政府資訊公開法第 7 條規定「主動公開」之政府資訊，得免收取費用。

(四) 另關於行政院推動政府資料開放 (Open Data) 政策：

1、財政部 103 年 11 月 24 日台財庫字第 10300691430 號函說明建議原則略以「……**妥善區分政府資料(訊)為『無償開放』或『有償提供』**：1、政府投入高昂成本建置之資料免費提供，恐難以支應各機關業務長期推展。建議於現行法制下，將政府資訊種類、範圍分級後，先行區分『無償開放』及『有償提供』二部分，**限以『無償開放』部分推展政府資料開放政策……**」。

惟因公開無償與 Open Data 概念層次尚有不同，各機關實務執行時有困擾。103 年 12 月 24 日張副院長主持的會議中，國家發展委員會簡報已協調法務部修正政府資訊公開法，於該法修正未完成前，仍應按現有法制規定辦理。

2、除經濟部智慧財產局所提 Open Data 再利用涉及智財權授權問題有待釐清解決外，其他政府資料(訊)目前按「資料顆粒」粗細，例如僅公開節錄或部分圖資似為可行方式。

柒、會議結論：

一、機關公開得標廠商投標文件及採購契約，除涉及採購法規
定外，另涉及政府資訊公開法、個人資料保護法、檔案法、

- 著作權法、營業秘密法、規費法等規定；爰建議上開法律主管機關（法務部、國家發展委員會、經濟部智慧財產局、財政部國庫署），配合政府資料開放（Open Data）政策檢討是否修法；在未完成修法之前，仍應依法行政，請各法律主管機關參照本次會議發言意見及所提問題，通函各採購機關應注意事項並擬具相關配套措施，避免民眾觸法。
- 二、另請上開法律主管機關開設法規諮詢窗口，俾利各採購機關如遇政府資訊公開或政府資料開放（Open Data）之執行疑義，得以洽詢釋疑。

捌、散會