

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第1010號

上 訴 人 超人睿奇製作有限公司

代 表 人 顧超

訴訟代理人 賴呈瑞 律師

被 上 訴 人 文化部影視及流行音樂產業局

代 表 人 徐宜君

訴訟代理人 蕭雄淋 律師

幸秋妙 律師

張雅君 律師

上列當事人間補助費事件，上訴人對於中華民國108年8月1日臺北高等行政法院108年度訴字第471號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國104年11月間，依據中華民國104年度高畫質旗艦型連續劇製作補助要點（下稱補助要點），向被上訴人申請其「CSIC鑑識英雄第三季-正義之戰」連續劇（下稱系爭節目）之製作補助。被上訴人依法評定通過後於104年12月21日以局視（輔）字第10430079552號函（下稱被上訴人104年12月21日函）核定同意附負擔補助，補助金以新臺幣（下同）3,200萬元為上限，兩造因此於104年12月28日簽署「104年度補助製作『CSIC鑑識英雄第三季-正義之戰』高畫質旗艦型連續劇契約書」（下稱系爭契約，嗣因契約調整，兩造其後並共4次合意修改系爭契約之部分條款），被上訴人就系爭節目已給付上訴人第1至3期補助金共計2,240萬元。依系爭契約（原判決贅載第4次修正本）第5條第3款、第3次修

01 正本第4條第4款約定，上訴人本應在107年4月30日前檢具相
02 關文件資料等成果，提交被上訴人審核，惟上訴人未如期交
03 付相關文件、資料，被上訴人乃依系爭契約（原判決贅載第
04 4次修正本）第6條第2款第3目約定，於107年5月3日以局視
05 （輔）字第1073002301號函（下稱被上訴人107年5月3日
06 函）催告上訴人應於107年6月30日前補正，然上訴人仍未補
07 正，被上訴人遂於107年8月14日作出局視（輔）字第107200
08 49851號行政處分書，依法廢止上訴人3,200萬元補助金受領
09 資格、沒收履約保證金、收回已領全部補助金及為一定期間
10 之停權，並於同日另以局視（輔）字第10720049852號函
11 （下稱107年8月14日函）通知上訴人解除系爭契約，且要求
12 上訴人應於107年11月30日前返還已領之第1至3期補助金共
13 計2,240萬元。上訴人迄今仍未返還補助金，被上訴人遂提
14 起本件行政訴訟，請求上訴人依據系爭契約約定返還已領之
15 全部補助金，並聲明上訴人應給付被上訴人2,240萬元及自1
16 07年12月1日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息，經
17 原審法院判決（下稱原判決）全部准許被上訴人之請求，上
18 訴人不服，遂提起本件上訴。

19 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之聲明及答辯，均引用原
20 判決之記載。

21 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

22 (一)參酌補助要點第1點及第3點申請補助應具備條件之規定，上
23 訴人亦依據補助要點第5點等規定提出補助之申請，經評選
24 小組依補助要點第7點評選後決議提供上訴人補助，上訴人
25 依據補助要點第9點規定前後3次申請具領本件補助款等情；
26 且系爭契約亦明載被上訴人補助上訴人製作系爭節目，兩造
27 同意訂立契約。復查上訴人於原審審理時明確表示依系爭契
28 約，系爭節目之所有權仍屬上訴人。綜上，系爭契約之「契
29 約目的」，乃上訴人依約完成系爭節目並保有所有權，而被
30 上訴人為提升數位電視影音品質及內容，鼓勵製作高畫質連
31 續劇，加強我國影視節目國際競爭力之特定行政目的，而予

01 補助；而參照補助要點第11點第9款規定，上訴人須將完成
02 拍攝後之節目部分剪輯內容上傳至被上訴人指定平台，並授
03 權給被上訴人於國內外進行相關之非營利播映展示等使用，
04 始能達被上訴人為提升數位電視影音品質及內容並加強我國
05 影視節目國際競爭力之政策目的，故如上訴人不能完成拍攝
06 作業，顯即無法達到被上訴人提供補助所欲達到之政策目
07 的，是以上訴人必須完成其申請補助節目全部之拍攝及製作
08 並經審核通過，乃本件被上訴人提供補助之前提要件，故系
09 爭契約為補助契約，給付行政之一部分。故上訴人抗辯系爭
10 契約為私法契約，本件為私法爭執，原審法院無審判權，本
11 件應裁定移送民事法院云云，核無所據。

12 (二)系爭契約為行政補助契約，上訴人未依系爭契約第4條第4款
13 之規定，於107年4月30日前交付第4期驗收文件即節目各集
14 完成帶HDCAM格式一套、DVD格式一套、完整劇本1套（膠裝
15 成冊）、被上訴人指定集別之完成帶DVD格式7套，經被上訴
16 人以107年5月3日函命限期補正而迄未補正，被上訴人再以1
17 07年8月14日函，解除系爭契約，並依補助要點第12點第2款
18 第3目規定及系爭契約第6條第2款第3目之約定，限上訴人於
19 107年11月30日前繳回已領取之補助金2,240萬元；上訴人未
20 依限繳回，因此被上訴人依系爭契約第6條第2款第3目及準
21 用民法第229條、第231條第1項、第233條第1項等規定，請
22 求上訴人給付已領取之補助金2,240萬元及自107年12月1日
23 起至清償日止按法定利率計算之遲延利息，為有理由，因而
24 判准被上訴人之全部請求。

25 四、上訴意旨略以：原審未依行政訴訟法第12條之2第5項規定先
26 就審判權之爭執為裁定，即有行政訴訟法第243條第1項判決
27 違背法令之違誤。又原審未憑證據，以「提升數位電視影音
28 品質及內容」、「鼓勵製作高畫質連續劇」、「加強我國影
29 視節目國際競爭力」為由，認定系爭契約所無記載之「契約
30 目的」，逕予認定系爭契約為行政契約；又判斷是否成立行
31 政契約之「具有公益性之法定職務」為何，亦未見原審有何

說明，是原判決具有行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之違法。

五、本院按：

(一)補助要點第1點規定：「目的：文化部影視及流行音樂產業局（以下簡稱本局）為提升數位電視影音品質及內容，鼓勵製作高畫質旗艦型連續劇，加強我國影視節目國際競爭力，特訂定本要點。」第2點規定：「申請者資格：申請者應為依中華民國法律許可領有證照之無線電視事業、衛星廣播電視節目供應業、廣播電視節目供應事業之電視節目製作業，且未有下列情形之一者：……」第4點規定：「補助金額度及範圍：(一)每一申請案之補助金額，不得逾本局核定該申請案企畫書所載節目預估製作成本總金額百分之四十九。其屬合資製作者，除應符合前開規定外，並不得逾本局核定企畫書所載申請者出資總金額之百分之八十。(二)補助金應用於與節目製作相關之項目。……」第7點第1款、第2款第1目、第5款規定：「評選及審核作業：(一)本局應先就申請者資格及企畫書應備之文件資料進行書面審查。……(二)評選小組之組成：1.由本局遴聘影視製作、傳播、行銷、資通訊及其他相關領域學者、專家六人至十人及本局代表一人組成。……(五)決議方式：獲補助者名單、補助金額上限、補助比率及額度之刪減，應由全委員四分之三以上出席，以出席委員二分之一以上之同意，作成建議；其餘事項應經全體委員二分之一以上之同意，作成建議。」第8點規定：「簽約及履約保證金：(一)獲補助者應於本局指定期限內與本局完成補助契約之簽訂。補助契約由本局另定之。(二)獲補助者應於補助契約簽訂同時，繳納補助金額上限之十分之一，作為履約保證金。」第11點第4款規定：「獲補助者應履行之負擔規定：……(四)獲補助者應依補助契約規定期限繳交完整之文件、資料，向本局申請各期補助金及請款。」第12點第2款第3目規定：「獲補助者違反本要點規定之處置：……(二)獲補助者有下列情形之一，本局應廢止其補助金受領資格，不支付補

助金及其他任何名目之補償、賠償；其已與本局完成補助契約簽約者，本局並得不為催告，逕行解除補助契約，不退還履約保證金，獲補助者並應無息繳回已領取之補助金，且被廢止補助金受領資格者，自被廢止補助金資格之年度起二年內，不得再申請本局各年度連續劇補助金；溢領之補助金未完全繳回本局前，亦不得再申請本局任何補助。但第三款或補助契約另有規定者，依各該規定辦理。……3.違反前點第四款獲補助者應履行之負擔規定，經本局限期通知補正一次，屆期不補正或補正之文件、資料仍不完整或不符規定者。」

(二)兩造於107年1月10日簽訂系爭契約第3次修正本第4條第4款規定：「四、第四期補助金：……乙方應於107年4月30日前檢具下列文件、資料向甲方申請，經甲方審核通過後，乙方應依書面通知所載期間、金額，檢具甲方抬頭之發票（或領據）向甲方請款。(一)乙方自第三期補助金申請日前四日起至第四期補助金申請日前五日之工作執行報告（含本期經費收支明細表及工作進度表）。(二)本節目各集完成帶HDCAM格式1套、DVD格式1套、完整劇本1套（膠裝成冊）、甲方指定集別之完成帶DVD格式7套。完成帶應具正體中文字幕，且規格應符合企畫書及本要點規定。」系爭契約第5條第3款規定：「三、乙方應依本契約規定期限繳交完整之文件、資料，向甲方申請各期補助金及請款。」第6條第2款前段及第3目規定：「二、乙方有下列情形之一，甲方應廢止其補助金受領資格，不支付補助金及其他任何名目之補償、賠償；其已與甲方完成本契約簽約者，甲方並得不為催告，逕行解除本契約，不退還履約保證金，乙方並應無息繳回已領取之補助金，且被廢止補助金受領資格者，自被廢止補助金資格之年度起二年內，不得再申請甲方各年度連續劇補助金；溢領之補助金未完全繳回甲方前，亦不得再申請甲方任何補助。……(三)違反前條第3款乙方應履行之負擔規定，經甲方限期

通知補正一次，逾期不補正或補正之文件、資料仍不完整或
不符規定者。」

(三)行政訴訟法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」即行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。至於行政契約與私法契約之區別，依「行政主體與人民間行政契約之判斷基準，歸納目前通說，辨別此類行政契約，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者，(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於『中性』，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之。」（司法院釋字第533號解釋意旨及大法官吳庚出具協同意見書意旨參照）即我國通說認為原則上應以「契約標的」為準，若僅依契約標的仍然無法決定其法律性質時，則兼採「契約目的」加以衡量。所謂「契約標的」應指契約條款或內容所生之權利義務關係，「契約目的」係指個別或特定之行政目的而言，亦即應調查該契約所以締結之背後原因或所追求之特定目的。

(四)經查，被上訴人以104年12月21日函核定附負擔補助上訴人製作系爭節目高畫質旗艦型連續劇，補助金以3,200萬元為上限；依該函說明一、二：「一、……貴公司如同意接受旨

揭補助，即應履行下列負擔規定：……(三)應於本局指定期限內與本局完成補助契約之簽訂。(四)應依補助契約規定期限繳交完整之文件、資料，向本局申請各期補助金及請款。……

二、貴公司違反說明一本補助案應履行負擔規定之效果……

(二)有下列情形之一，本局應廢止本補助案及貴公司補助金受領資格，不支付補助金及其他任何名目之補償、賠償；貴公司已與本局完成補助契約簽約者，本局並得不為催告，逕行解除補助契約，不退還履約保證金，貴公司並應無息繳回已領取之補助金，且貴公司自被廢止補助金資格之年度起二年內，不得再申請本局各年度連續劇補助金；溢領之補助金未完全繳回本局前，亦不得再申請本局任何補助。但第三款或補助契約另有規定者，依各該規定辦理。……3、違反說明一第(四)款應履行之負擔規定，經本局限期通知補正一次，屆期不補正或補正之文件、資料仍不完整或不符規定者。」之記載，業已表示上訴人應履行之負擔規定及違反負擔規定之效果。而被上訴人先後於104年12月30日、106年3月3日及107年1月2日，分別支付上訴人第1至3期補助金960萬元、640萬元及640萬元，合計2,240萬元。因上訴人未依系爭契約第3次修正本第4條第4款規定於107年4月30日前交付第4期驗收文件，被上訴人以107年5月3日函請上訴人於107年6月30日前補正完畢，嗣上訴人仍未補正，被上訴人遂以107年8月14日函解除系爭契約，並依補助要點第12點第2款第3目規定及系爭契約第6條第2款第3目之約定，請上訴人應繳回已領之補助金2,240萬元等情，為原審所確認之事實，核與卷內證據相符，自應為本件判決之基礎事實。

(五)上訴人雖以：原審未憑證據，以「提升數位電視影音品質及內容」、「鼓勵製作高畫質連續劇」、「加強我國影視節目國際競爭力」為由認定系爭契約所無記載之「契約目的」，逕予認定系爭契約為行政契約；又判斷是否成立行政契約之「具有公益性之法定職務」為何亦未見有何說明，有判決不備理由之違法。惟查，上訴人既係依補助要點之規定，以系

01 爭節目申請補助獲准，兩造進而簽訂系爭契約，顯係為達補
02 助要點第1點所強調「為提升數位電視影音品質及內容，鼓
03 勵製作高畫質旗艦型連續劇，加強我國影視節目國際競爭
04 力」之行政目的，故上訴人與被上訴人所簽訂系爭契約為行
05 政契約至明。原審就此業已詳細說明理由，則上訴人指摘原
06 判決未說明系爭契約何以為行政契約云云，尚屬無據。

07 (六)上訴人復以：其於原審程序中已具狀爭執行政法院就本件並
08 無審判權，則原審未針對此節先為裁定，原判決即有不適用
09 行政訴訟法第12條之2第5項規定之違背法令等情。惟依前所
10 述，兩造所簽訂之系爭契約既係行政契約，則被上訴人依系
11 爭契約之法律關係提起公法上一般給付之訴請求上訴人繳回
12 已領補助款，行政法院自有審判權。至於原審未就上訴人爭
13 執行政法院有無審判權，依行政訴訟法第12條之2第5項先為
14 裁定，程序上固有瑕疵，惟既以有審判權限為前提而為實體
15 判決，上訴人又對原判決提起上訴，並以此作為上訴理由之
16 一，本院亦認原審法院有審判權限，已如前述，因此原審上
17 開程序瑕疵自不影響原判決之結論。

18 (七)綜上，上訴人未依系爭契約第3次修正本第4條第4款約定於1
19 07年4月30日繳交第4期繳驗文件，經被上訴人依系爭契約第
20 6條第2款第3目約定以107年5月3日函限期補正，上訴人迄未
21 補正，則被上訴人以107年8月14日函解除系爭契約，進而依
22 補助要點第12點第2款第3目規定及系爭契約第6條第2款約定
23 請求上訴人繳回已領補助款2,240萬元，原判決予以准許，
24 自無不合。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予
25 廢棄，為無理由，應予駁回。

26 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
27 項、第98條第1項前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 110 年 4 月 22 日

29 最高行政法院第一庭

30 審判長法官 侯 東 昇

31 法官 王 碧 芳

01

法 官 簡 慧 娟

02

法 官 蔡 紹 良

03

法 官 鍾 啟 煌

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 110 年 4 月 22 日

06

書 記 官 蔡 宜 婷