

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第346號

上 訴 人 福海風力發電股份有限公司
(即原審原告)

代 表 人 林鑫堉

訴訟代理人 陳貴德 律師

上 訴 人 經濟部能源署(改制前為經濟部能源局)
(即原審被告)

代 表 人 游振偉

訴訟代理人 翁正原

謝良駿 律師

鍾鳳芝 律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，上訴人對於中華民國111年1月20日臺北高等行政法院107年度訴字第763號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、兩造上訴均駁回。

二、上訴審訴訟費用由兩造各自負擔。

理 由

一、上訴人福海風力發電股份有限公司(下稱上訴人福海公司)為設置風力發電離岸系統，於籌備處階段依民國101年7月3日公告之「風力發電離岸系統示範獎勵辦法」(下稱示範獎勵辦法)向經濟部提出示範獎勵之申請，嗣經評選為受獎勵人，於104年7月10日與上訴人經濟部能源署(改制前為經濟部能源局，下稱上訴人能源署)簽立「風力發電離岸系統示範獎勵契約」(下稱系爭示範獎勵契約)。依示範獎勵辦法及系爭示範獎勵契約之規定，上訴人福海公司應於104年12月31日以前完成示範機組之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉，應於109年12月31日以前完成示範風場之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。上訴人福海公司若有違約，上訴人能源署得追回已撥付之獎勵費

01 用，自履約保證行使權利扣抵。又上訴人福海公司若未能如
02 期完成示範機組，上訴人能源署得按逾期日數，每日按獎勵
03 費用總額千分之1計算逾期違約金。嗣上訴人福海公司申請
04 展延示範機組商轉期限，經獲同意展延至106年12月31日，
05 上訴人福海公司再度申請展延，未獲同意，上訴人能源署即
06 催告上訴人福海公司應於107年3月31日前取得示範機組電業
07 執照，上訴人福海公司屆期仍未履行，「示範機組」部分之
08 示範獎勵契約即於107年6月4日遭解除，上訴人能源署並於
09 同日函請履約保證銀行即訴外人永豐商業銀行城中分行將系
10 爭獎勵費用新臺幣（下同）7,500萬元（下稱系爭獎勵費
11 用）匯入上訴人能源署指定之帳戶。其後，上訴人福海公司
12 亦未依規定於107年12月31日前取得示範風場施工許可，經
13 上訴人能源署催告後仍未履行，「示範風場」部分之示範獎
14 勵契約即於108年4月8日遭解除，復經經濟部以108年4月8日
15 經授能字第10804058451號函通知上訴人福海公司已喪失受
16 獎勵人資格。上訴人福海公司遂依公法上不當得利之法律關
17 係及行政程序法第149條準用民法第259條第3款規定，提起
18 本件行政訴訟，聲明：1.上訴人能源署應給付上訴人福海公
19 司7,500萬元，及自107年6月13日起至清償日止，按週年利
20 率百分之5計算之利息。2.確認上訴人能源署對於上訴人福
21 海公司逾期違約金8,860萬元之債權不存在。經原審判決確
22 認上訴人能源署對於上訴人福海公司之逾期違約金債權超過
23 6,360萬元之範圍內不存在，並駁回上訴人福海公司其餘之
24 訴。兩造各就其不利部分，分別提起上訴。

25 二、上訴人福海公司起訴主張及上訴人能源署於原審之答辯，均
26 引用原判決所載。

27 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

28 (一)「示範機組」及「示範風場」屬可分之契約。由示範獎勵辦
29 法附件五第2項標題，可知受獎勵人倘檢附「示範機組之電
30 業籌備創設許可證明」，得請領之獎勵費用即屬因「取得示
31 範機組籌設許可」之獎勵費用。上訴人福海公司既係提出示

01 範機組之電業籌備創設許可證明申請系爭獎勵費用，堪認受
02 領之系爭獎勵費用確屬因「取得示範機組籌設許可」之獎勵
03 費用無訛。

04 (二)上訴人福海公司應於106年12月31日以前完成示範機組(即第
05 一期工程)之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業
06 運轉。其既未完成，經上訴人能源署催告後仍未於催告期限
07 內完成，依系爭示範獎勵契約第6條第1項約定，核屬有重大
08 違約之情事，則上訴人能源署追回全部已撥付之系爭獎勵費
09 用，於法並無不合。何況，上訴人福海公司並不爭執示範機
10 組與示範風場之示範獎勵契約均業已解除，是無論系爭獎勵
11 費用為「示範機組」之獎勵費用或「示範風場」之獎勵費
12 用，上訴人福海公司即無保有之法律上原因。上訴人能源署
13 收回系爭獎勵費用，即無公法上不當得利之情形。又縱如上
14 訴人福海公司所言，其受領之系爭獎勵費用為「示範風場」
15 之獎勵費用，而示範風場獎勵契約之解除係在上訴人能源署
16 收回系爭獎勵費用之後，惟既無法令賦與上訴人福海公司得
17 請求上訴人能源署就其收回系爭獎勵費用迄解除示範風場之
18 示範獎勵契約期間應加計利息退還之權利，則上訴人福海公
19 司就系爭獎勵費用類推適用民法不當得利之規定，請求上訴
20 人能源署加計利息返還，要無可採。

21 (三)上訴人福海公司不僅有諸多經認定顯不可能於各期限前完成
22 履約等情事，且更未能如期完成示範機組之設置，上開情節
23 已構成系爭示範獎勵契約第6條第1項規定之重大違約，上訴
24 人能源署本有權停止撥付獎勵費用、撤銷或廢止獎勵費用之
25 處分、終止或解除示範獎勵契約，以及追回全部或部分已撥
26 付之獎勵費用，惟上訴人能源署陳明其審酌上訴人福海公司
27 為建置離岸風力發電系統已投入時間心力，為期待未來尚
28 能遵期完成示範風場，並取得電業執照開始商業運轉，以兼
29 顧系爭示範獎勵契約與再生能源發展條例推動再生能源之本
30 旨等情，亦無裁量怠惰及違反信賴保護之情形。

01 (四)系爭示範獎勵契約並非勞務給付契約，申請示範機組之獎勵
02 費用所提出之文件，僅是在證明已經完成之進度，並非勞務
03 給付。上訴人福海公司主張上訴人能源署應依行政程序法第
04 149條準用民法第259條第3款規定比照系爭獎勵費用7,500萬
05 元計算償還之，即非有據。

06 (五)系爭示範獎勵契約既可區分為「示範機組設置獎勵費用」契
07 約及「示範風場作業獎勵費用」契約，分別為6億3,600萬
08 元、2億5,000萬元，則「獎勵費用總額」自係指「示範機組
09 設置」或「示範風場作業」各該獎勵費用之總額而言，否則
10 即與上訴人能源署主張二者係可分契約之法理相悖。倘按上
11 訴人能源署主張，豈非造成僅解除示範機組之示範獎勵契
12 約，卻持另份契約（即示範風場之示範獎勵契約）之獎勵費
13 用金額一併加入作為計算逾期違約金之基礎之不合理現象。
14 是關於示範機組之逾期違約金，自應以示範機組設置獎勵費
15 用總額即6億3,600萬元作為計算之基礎。上訴人福海公司自
16 107年1月1日起即應負遲延責任，計至107年6月4日解除契約
17 之日止，共計155日，計算之結果已逾上限6,360萬元。從
18 而，上訴人能源署就示範機組設置逾期得對上訴人福海公司
19 主張之違約金以6,360萬元為限，逾此範圍之主張，即無理
20 由。

21 (六)上訴人福海公司雖主張違約金過高，惟上訴人福海公司悖於
22 示範獎勵辦法給予受獎勵人鉅額獎勵之「示範作用」目的，
23 阻礙後續新能源政策之推動，更造成後續離岸風電相關產業
24 窒礙難行，嚴重影響我國離岸風力發電系統之發展，所造成
25 之損害無法以金錢彌補與衡量。且2部示範機組獎勵費用即
26 高達6億3,600萬元，相較於違約金乃以獎勵費用總額百分之
27 10計6,360萬元為上限，堪認此部分逾期違約金之約定並未
28 過高。上訴人福海公司主張其對於離岸風力發電發展有巨大
29 貢獻云云，均無足採。

30 (七)上訴人福海公司依公法上不當得利之法律關係及行政程序法
31 第149條準用民法第259條第3款規定為訴之聲明第1項之請

01 求，即無理由，應予駁回。上訴人能源署就示範機組之示範
02 獎勵契約部分對上訴人福海公司得請求之逾期違約金上限為
03 6,360萬元，故上訴人福海公司訴之聲明第2項請求確認上訴
04 人能源署對上訴人福海公司之逾期違約金債權超過6,360萬
05 元之範圍內不存在，即有理由，應予准許。逾此範圍之請
06 求，即無依據，應予駁回等語，為其論據。

07 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

08 (一)上訴人福海公司為設置風力發電離岸系統，依示範獎勵辦法
09 向經濟部提出示範獎勵之申請，嗣經評選為受獎勵人，並於
10 104年7月10日與上訴人能源署簽立系爭示範獎勵契約。示範
11 獎勵辦法第16條第1項第1款、第10款、第13款規定：「受獎
12 勵人有下列情形之一者，經中央主管機關催告於一定期限內
13 履行，屆期仍未履行者，中央主管機關應停止撥付獎勵費
14 用，並視違反情形撤銷或廢止獎勵費用之處分、終止或解除
15 示範獎勵契約，追回全部或部分已撥付之獎勵費用；如有其
16 他損害時，並得請求之：一、未依本辦法、示範獎勵契約、
17 負擔、保證或承諾事項，履行或完成示範機組建置、查驗合
18 格、商業運轉及其他約定事項履行，或顯可預見其無法履行
19 或完成其一部或全部。……十、未依第14條第1款、第2款或
20 其他工作期程規定，履行完成示範機組或示範風場開發、取
21 得許可或建置、測試、竣工及商業運轉之義務。……十三、
22 其他違反本辦法、示範獎勵契約及設置計畫書所列義務之一
23 部或全部。」系爭示範獎勵契約第14條第4項規定：「本違
24 約罰則：……四、乙方任何違約（含各項主要及次要義務、
25 附隨義務及配合工作項目），得由甲方視乙方違約情節，停
26 止撥付獎勵費用或終止、解除本契約，並得自『示範機組銀
27 行履約保證』及『示範風場履約保證』行使全部或一部權
28 利，抵扣全部或部分已撥付之獎勵費用。」由此可知，上訴
29 人福海公司於受領獎勵金後，若有上開所定情形，上訴人能
30 源署即可追回全部或部分已撥付之獎勵費用，自銀行履約保
31 證行使權利扣抵全部或部分已撥付之獎勵費用。

(二)經查，上訴人福海公司於105年3月2日檢送請領「示範風場作業獎勵費用」項下「取得示範機組或示範風場籌設許可」獎勵費用之請款文件與銀行履約保證函，於105年3月21日受核發系爭獎勵費用。嗣上訴人福海公司未能如期於106年12月31日以前完成示範機組(即第一期工程)之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉，經催告後仍未履行，「示範機組」部分之示範獎勵契約即於107年6月4日遭解除。其後上訴人福海公司又因未能如期於107年12月31日前取得示範風場施工許可，經催告後仍未履行，「示範風場」部分之示範獎勵契約亦於108年4月8日遭解除，經濟部並於108年4月8日通知上訴人福海公司已喪失受獎勵人資格。上訴人福海公司並不爭執系爭示範機組與示範風場之示範獎勵契約均已解除，且其就解除示範風場之示範獎勵契約部分並未提出任何訴訟等情，為原審依法認定之事實，核與卷內證據相符。因此，無論是示範風場或示範機組之示範獎勵契約，既然均已解除，且上訴人福海公司已喪失受獎勵人身分，則上訴人能源署依前開規定追回系爭獎勵費用並自銀行履約保證行使權利扣抵之，自屬於法有據。又公法上不當得利，可分為一般公法上不當得利及特殊公法上不當得利，特殊公法上不當得利之返還請求權，如稅捐稽徵法第28條、第38條第2項或行政程序法第127條，法律已明定應計付利息或準用民法相關規定；惟一般公法上不當得利，則無此規定，蓋因國家公法上之收入，原則上係用於公益，而非獲利，與私法上收益性質不同，故一般公法上不當得利事件，國家並未受有何利息利益，無從類推適用民法第182條第2項有關返還不當得利時應附加利息之規定。是上訴人福海公司除請求上訴人能源署返還7,500萬元外，並請求上訴人能源署加計利息返還，均無足取。原審據此論明：示範機組與示範風場之示範獎勵契約均已解除，是無論系爭獎勵費用為「示範機組」之獎勵費用或「示範風場」之獎勵費用，上訴人福海公司即無保有之法律上原因，上訴人能源署收回系爭獎勵費用，即無

01 公法上不當得利之情形，又既無法令賦與上訴人福海公司得
02 請求上訴人能源署加計利息退還之權利，則上訴人福海公司
03 類推適用民法不當得利之規定，請求上訴人能源署加計利息
04 返還，要無可採。原審復就上訴人福海公司主張依行政程序
05 法第149條準用民法第259條第3款規定請求上訴人能源署返
06 還7,500萬元本息部分，論明：系爭示範獎勵契約並非勞務
07 給付契約，而係獎勵契約，上訴人福海公司提出之文件僅是
08 在證明已經完成之進度，並非對上訴人能源署所為之勞務給
09 付，其請求並非有據。並就上訴人福海公司主張上訴人能源
10 署並未考慮上訴人福海公司對於離岸風力發電初期發展之貢
11 獻，竟追回全部已撥付之系爭獎勵費用，有裁量濫用且違反
12 信賴利益保護等節，何以不足採取，予以論駁甚明，經核並
13 無違反經驗法則、論理法則或理由不備情事。至原審贅述系
14 爭獎勵費用屬「示範機組」而非「示範風場」獎勵費用之理
15 由，無論當否，均不影響其上開審認結論。上訴人福海公司
16 主張：原判決認定系爭獎勵費用為「示範機組設置獎勵費
17 用」，有違背法令情事；原判決對上訴人福海公司所負擔之
18 成本及達成階段性任務等有利事實，未予審酌，而認上訴人
19 能源署全數收回系爭獎勵費用無裁量濫用情形，有判決不備
20 理由之違法云云，無非就原審取捨證據、認定事實之職權行
21 使，或其他與判決結果無涉或贅述之理由，指摘原判決違背
22 法令，並無可採。

23 (三)又解釋行政契約，不能拘泥於契約之文字，應於文義上及論
24 理上詳為推求，以探求當事人立約真意為目的，此屬事實認
25 定之範圍，苟其解釋不違背法令，自不得任意指摘解釋不
26 當。系爭示範獎勵契約第14條第2項有關違約金之計算基
27 礎，係規定按逾期日數每日依「獎勵費用總額」千分之1計
28 算，兩造對「獎勵費用總額」應如何解釋有所爭執。查上訴
29 人能源署自始即主張系爭示範獎勵契約關於「示範機組設置
30 獎勵費用」及「示範風場作業獎勵費用」二者，核屬可分之
31 契約，因此在上訴人福海公司未於107年3月31日催告期限屆

01 滿前履行關於示範機組設置之情形下，僅解除示範機組部分
02 之示範獎勵契約，為原審依法所認定，則原審審酌上訴人能
03 源署於上訴人福海公司逾期後之相關作為，綜合系爭示範獎
04 勵契約第14條第2項之文義，通觀系爭示範獎勵契約為可分
05 ，考量若依上訴人能源署之解釋會造成之不合理現象，因而
06 認定關於上訴人能源署依系爭示範獎勵契約第14條第2項規
07 定所主張示範機組設置之逾期違約金，應以示範機組設置獎
08 勵費用總額即6億3,600萬元作為計算之基礎，經核與前開契
09 約解釋原則無違，要難認有何違反經驗法則或論理法則情
10 事。上訴人能源署猶就原審取捨證據、認定事實及契約解釋
11 之職權行使，主張「獎勵費用總額」應解釋為「『示範機組
12 設置獎勵費用』及『示範風場作業獎勵費用』」之總額」云
13 云，指摘原判決違背法令，自無足採。

14 (四)再按「給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延
15 責任。」民法第229條第1項定有明文。是給付有確定期限
16 者，不待債權人催告即已發生遲延責任。示範獎勵辦法第15
17 條第4項規定：「受獎勵人未依本辦法及示範獎勵契約如期
18 完成示範機組，或示範機組經查驗不合格者，經中央主管機
19 關通知限期改善，逾期未改善並提出複驗時，中央主管機關
20 得依示範獎勵契約按逾期日數，每日按獎勵費用總額千分之
21 1計算逾期違約金；……」系爭示範獎勵契約第14條第2項規
22 定：「本違約罰則：……二、乙方若未能如期完成示範機組
23 及示範風場，或示範機組及示範風場經查驗不合格，且未於
24 通知期限內改善並再提出複驗者，甲方得按逾期日數，每日
25 按獎勵費用總額千分之1計算逾期違約金。……」可知「示
26 範機組經查驗不合格者」，乃經通知限期改善逾期未改善並
27 提出複驗時，始生逾期違約金。惟「受獎勵人未依本辦法及
28 示範獎勵契約『如期』完成示範機組」者，該給付屬有確定
29 期限，不待催告即生遲延責任。經查，上訴人福海公司原應
30 於104年12月31日以前完成示範機組之建置、測試與竣工，
31 並取得電業執照開始商業運轉，嗣其經獲准展延至106年12

01 月31日，然之後申請展延並未獲准，準此，上訴人福海公司
02 自應於106年12月31日以前完成示範機組之建置、測試與竣
03 工，並取得電業執照開始商業運轉，此屬給付有確定期限，
04 是上訴人福海公司應自期限屆滿時起，即負遲延責任。至上
05 訴人能源署雖催告上訴人福海公司應於107年3月31日前將示
06 範機組電業執照檢送上訴人能源署，然此係為踐行示範獎勵
07 辦法第16條之程序，與本件逾期違約金計算無涉。原審因認
08 上訴人福海公司自107年1月1日起即應負遲延責任，計至107
09 年6月4日「示範機組」部分之示範獎勵契約經解除之日止，
10 共計155日，並依此逾期天數計算違約金，經核並無違誤。
11 上訴人福海公司主張本件逾期違約金應自催告期限屆滿之10
12 7年3月31日起算，共65日云云，自無足採。

13 (五)按當事人得約定債務人於債務不履行時，應支付違約金。約
14 定之違約金額過高者，法院得依職權減至相當之數額，為民
15 法第250條第1項、第252條所明定，依行政程序法第149條規
16 定，為行政契約準用之。契約當事人約定之違約金是否過
17 高，應依一般客觀之事實、社會經濟狀況、當事人實際上所
18 受損害及債務人如能如期履行債務時，債權人可享受之一切
19 利益為衡量標準。違約金屬懲罰性違約金者，並應參酌債務
20 人違約之情狀以為判斷。原審本其採證、認事及適用法律之
21 職權行使，依調查所得之證據資料，認定上訴人福海公司未
22 於法定期限內完成示範機組之建置所造成之損害無法以金錢
23 彌補與衡量，本件示範機組獎勵費用高達6億3,600萬元，相
24 較違約金上限為6,360萬元，堪認此部分逾期違約金之約定
25 並未過高，並就上訴人福海公司主張其對於離岸風力發電發
26 展有巨大貢獻之各項主張，何以不足採，逐一說明其得心證
27 理由，原審因而認定本件違約金之約定並未過高，上訴人福
28 海公司請求酌減無理由，經核並無判決違背法令情事。上訴
29 人福海公司主張：原審認為上訴人福海公司未於法定期限內
30 完成示範機組建置造成損害無法以金錢彌補，顯與事實不
31 符；原審對違約金是否應予酌減，並未具體審酌有利上訴人

01 福海公司之事由，即以上訴人福海公司對離岸風電政策無貢
02 獻為由，駁回其大部分請求，原判決違背法令，應予廢棄云
03 云，核屬其一己主觀見解，並就原審取捨證據、認定事實之
04 職權行使，及業已詳為論斷之事項，再事爭執，自無可採。
05 (六)綜上所述，兩造上訴論旨，猶執陳詞，各自指摘原判決不利
06 於己部分為違背法令，求予廢棄，均非有理由，皆應駁回。
07 末查，行政訴訟法第254條第1項規定，本院應以高等行政法
08 院判決確定之事實為判決基礎。上訴人福海公司於上訴本院
09 後始提出中時新聞網報導、立法院預算評估報告、中央廣播
10 電臺新聞報導、WindTAIWAN雜誌報導、聯合新聞網報導，核
11 屬新事實新證據，本院依法不得審酌，附此敘明。

12 五、據上論結，本件兩造上訴均為無理由。依行政訴訟法第255
13 條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

14 中 華 民 國 113 年 3 月 29 日

15 最高行政法院第二庭

16 審判長法官 陳 國 成

17 法官 簡 慧 娟

18 法官 陳 文 燦

19 法官 林 淑 婷

20 法官 蔡 如 琪

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

22 中 華 民 國 113 年 3 月 29 日

23 書記官 林 郁 芳