臺灣臺北地方法院民事判決

107年度重訴字第916號

原　　告　台灣土地開發股份有限公司

000000000000000000

法定代理人　邱復生

訴訟代理人　楊晉佳律師

林盈瑩律師

蕭鈺豈律師

翁韶毅律師

被　　告　經濟部工業局

000000000000000000

法定代理人　呂正華

訴訟代理人　毛國樑律師

複　代理人　蔡佩嬛律師

上列當事人間請求給付代墊款等事件，本院於民國109年5月4日言詞辯論終結，判決如下：

主　　文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告主張：伊前身為台灣土地開發信託投資股份有限公司，於民國82年間起受臺灣省政府建設廳（下稱省建設廳）委託辦理花蓮萬榮工業區（於84年12月間正名為鳳林綜合工業區，下稱鳳林工業區）及臺東池上綜合工業區（下稱池上工業區，與鳳林工業區合稱系爭工業區）之期前作業。省建設廳於84年5 月23日召開會議（下稱系爭84年5 月23日會議），決議編定期前作業所需經費約新臺幣（下同）6000萬元，如因特殊事故政府決定不開發時，伊所支付之費用由省府核實編列預算撥還。嗣88年間省建設廳遭裁撤，被告於90年11月6 日召開會議（下稱系爭90年11月6日會議）決議概括承受省建設廳所執行工業區編定及管理等業務，並請花蓮、臺東兩縣政府評估系爭工業區

續辦之可能性，經兩縣府於91年間函覆不再繼續開發系爭工業區後，開發業務已告終止。後被告分別於93年9 月13日、94年6 月27日召開會議（下分稱系爭93年9 月13日會議、系爭94年6 月27日會議）決議伊就系爭工業區報編開發期間代墊之費用屬編定期間規劃調查費（下稱系爭調查費），而鳳林工業區、池上工業區之調查費本金分別為965萬6313元、1154萬4810元，計息方式以不超過臺灣銀行基本放款利率為原則，並自費用發生日起計息至93年9月30日止，且待伊將受託開發之工業區結餘款及應解繳之費用繳交經濟部工業區開發管理基金（現名為產業園區開發管理基金，下稱系爭工基金）後，被告即編列預算歸墊。伊已於94年12月9 日依系爭94年6 月27日會議結論解繳結餘款本息，而伊就鳳林工業區、池上工業區所代墊系爭調查費所生利息分別為674 萬7666元、957 萬841 元，被告應給付伊系爭調查費本息總計3751萬9630元，惟經伊於95年7月18日函催被告限於同年月31日前給付，迄今未獲清償，爰依系爭84年5 月23日會議、系爭90年11月6 日會議及系爭93年9月13日會議之決議，請求被告如數給付等語，聲明：㈠被告應給付原告3751萬9630元及自95年8 月1 日起至清償日止，按年息5 %計算之利息。㈡願供擔保請准宣告假執行。

二、被告則以：原告與省建設廳間之契約應屬行政契約，系爭84年5 月23日會議決議之性質亦同，本件應由行政法院審理。若認由本院審理，兩造業於系爭94年6月27日會議合意待原告完成受託辦理工業區成本結算，並將成本結算之結餘款及應解繳系爭工基金之款項繳交後，伊再依程序編列預算歸墊系爭調查費，原告自應受該會議結論之拘束，然原告未依該會議決議完成「台中縣大里工業區」、「台中市『台中工業區一、二、三期』、『台中工業區社區』、『台中工業區標準廠房』」、「花蓮縣光華工業區一、二期」（下合稱大里工業區等三工業區）之成本結算並將結餘款解繳至系爭工基金，原告既未履行其應先為給付之義務，伊尚無給付系爭調查費本息之義務。又系爭94年6 月27日會議決議已約定系爭調查費本金之利息僅計

算至93年9 月30日止，其後利息不得再請求，且系爭調查費本金之利息1631萬8507元部分，依民法第207 條第1 項規定，不得滾入本金再生利息，另原告所請求自95年8 月1 日起計付之利息，逾5 年消滅時效部分亦不得請求給付等語，資為抗辯，聲明：㈠原告之訴及假執行之聲請均駁回。㈡如受不利判決，願供擔保請准宣告免為假執行。

三、兩造不爭執之事項（見本院卷一第253-263頁、第268頁、第279-283頁）：

㈠省建設廳於81至86年間，分別與花蓮縣政府、臺東縣政府推動鳳林工業區及池上工業區之編定作業，並將編定工業區之期前作業委託原告辦理。有關系爭工業區期前作業之經費如何支應，省建設廳於系爭84年5 月23日會議決議系爭工業區之編定期前作業所需經費約6000萬元，由原告依有關規定辦理。如因特殊事故政府決定不開發時，原告所支付之費用由省府核實編列預算撥還。

㈡88年間精省後，省建設廳遭裁撤，原告於89年5 月12日發函臺灣省政府表示因系爭工業區開發業務終止，請其歸還原告已墊付之期前作業費用。被告於90年11月6 日召開「研商花蓮鳳林綜合工業區及台東池上綜合工業區編定期前作業費用事宜」會議（即系爭90年11月6 日會議），決議：原省建設廳所執行工業區編定及管理等業務，移轉被告概括承受，並請花蓮、臺東縣政府評估系爭工業區續辦之可能性。經花蓮、臺東縣政府於91年間函覆被告不再繼續報編及開發系爭工業區後，系爭工業區之開發業務已告確定終止。嗣原告分別於91年6 月7 日、同年9 月23日函請被告儘速處理系爭工業區報編開發期間費用歸墊事宜。

㈢被告於93年7 月16日召開「研商台開公司請求歸還其墊付花蓮鳳林綜合工業區及台東池上綜合工業區編定期前作業費用案相關事宜」會議，決議：請原告解繳應解繳而未解繳之工業區開發管理基金及廠商退地應解繳之購地保證金，並儘速辦理已開發完成工業區之成本假結算作業，以工業區及年度分別製作清

理計畫於文到一週內送被告辦理。

㈣被告於93年9 月13日召開「研商花蓮鳳林及台東池上綜合工業區編定期前規劃調查費認定相關事宜」會議（即系爭93年9月13日會議），決議：原告就系爭工業區報編開發期間代墊之費用應定為編定期前規劃調查費（即系爭調查費）；經討論後所附單據中系爭調查費本金合計為1154萬4810元，另計息方式以不超過臺灣銀行基本放款利率為原則，被告將依據前述內容辦理簽報作業，俟同意後辦理後續事宜；並請原告將系爭調查費本金費用計息至93年9月底之支出表（含明細）送被告，俾利辦理後續簽報事宜。

㈤被告於94年6 月27日召開「研商台開公司請求歸還其墊付花蓮鳳林綜合工業區及台東池上綜合工業區編定期前作業費用相關事宜」會議（即系爭94年6月27日會議），決議：同意認列鳳林工業區之調查費本金為965 萬6313元、池上工業區之調查費本金為1154萬4810元，計息方式以不超過臺灣銀行基本放款利率為原則，並自費用發生日起計息至93年9 月30日止；另請原告儘速完成辦理工業區成本結算，系爭調查費將俟原告將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金後，被告再依程序編列預算歸墊。

㈥被告於94年11月3 日召開「研商『台開公司辦理工業區成本查核、結算及結餘款解繳作業程序及時程』相關事宜會議」（下稱系爭94年11月3日會議），決議：花蓮光華工業區第一期部分，請原告就經原省政府決算書所核定之開發成本，辦理結算，並送請花蓮縣政府核定。被告將另函請花蓮縣政府同意將開發成本結餘款逕行解繳系爭工基金；原省政府直接委託已開發完成及地方政府委託開發完成之工業區，除大里、台中、及光華等工業區外，請原告於文到7 日內，將經審計法令完成決算，並經會計師查核簽認後之結算金額解繳系爭工基金。

㈦原告於94年12月27日發函被告，通知就其受原臺灣省政府直接委託及地方政府委託開發完成之工業區，業已依工業區委託申請編定開發租售及管理辦法第15條規定依實際支付之開發成本

作成結算，且經被告核定在案，原告並依被告函示解繳結餘款金額及遞延利息金額合計6130萬2899元。原告檢附之「台開公司受託開發工業區成本結算並解繳餘款明細表」中，其中大里工業區等三工業區因未經成本結算而無解繳金額。

㈧原告於95年7月18日至107年5月31日間，先後發函請被告給付系爭調查費本息。被告則分別函覆原告，表示原告尚未依系爭94年6 月27日會議決議之約定事項，完成大里工業區等三工業區之成本結算作業，待原告完成後，被告再為歸墊。

㈨原告迄今未完成大里工業區等三工業區成本結算作業，並將結餘款繳交系爭工基金（現名為產業園區開發管理基金）。

㈩原告係分別於84年9 月25日、82年10月4 日墊付鳳林工業區、池上工業區之調查費，以臺灣銀行基本放款利率月複利計算利息至93年9 月30日止，鳳林工業區、池上工業區之調查費應分別計加利息674 萬7666元、957 萬841 元。被告應給付原告之系爭調查費本金合計為2120萬1123元，利息合計為1631萬8507元，總計為3751萬9630元。

四、本院之判斷：

㈠被告抗辯本件應由行政法院審理，為無理由：

按行政契約與私法契約之區別，係以其發生公法或私法上權利義務變動之效果為斷。是公權利依法得以行政契約方式執行，然其公權力授與之目的，在於與受授權人建立公法之法律關係，並使其如同行政機關對外行使公權力，執行行政任務。如行政機關以承攬契約或類似之私法契約，委託民間業者完成特定之行政任務，而非行政機關與受授權人建立公法之法律關係，並使其如同行政機關對外行使公權力，執行行政任務者，均非公權力之受託人（最高法院95年度台上字第1445號民事判決意旨參照）。經查，原告主張受省建設廳委託辦理系爭工業區之期前作業，而省建設廳遭裁撤後，原所執行工業區編定及管理等業務，由被告概括承受等節，為被告所不爭執，前已敘明。又兩造均表示未能提出原告與省建設廳就辦理系爭工業區之期前作業一事之書面契約，而原告主張其受託辦理系爭工業

區期前作業所負義務為製作報編工業區所需之環境影響說明書、報告書及可行性規劃報告等，被告並未爭執，堪信為真。由此可見，省建設廳僅係藉由締結委任之私法契約（下稱系爭開發契約），使原告負有協助系爭工業區開發義務，兩造間並未因之建立公法法律關係，原告亦未因系爭開發契約而被授與得如同行政機關對外行使公權力，執行行政任務之地位，參諸前開說明，堪認系爭開發契約要屬私法契約無疑。被告辯稱省建設廳委託原告編定系爭工業區所需環境影響說明書、環境影響評估報告等編定工業區之期前作業，所依據為具公益性質之促進產業升級條例，委託整體目的及約定原告給付之內容，係為達成編定系爭工業區之特定行政目的，原告與省建設廳所為之約定應屬行政契約，本件應由行政法院審判云云，容有誤會。

㈡原告依系爭84年5 月23日會議、系爭90年11月6 日會議、系爭93年9 月13日會議之決議，請求被告給付3751萬9630元本息，為無理由：

1.原告主張兩造於上開歷次會議作成結論，達成協議，據此為請求權基礎提起本件訴訟，故原告本件請求有無理由，應依兩造會議決議之內容而定。而按解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之辭句，為民法第98條所明定，但解釋之際，並非必須捨辭句而他求，倘契約文字業已表示當事人真意，無須別事探求者，即不能反捨契約文字更為曲解。而所謂探求當事人之真意，如兩造就其真意有爭執時，應從該意思表示所根基之原因事實、經濟目的、一般社會之理性客觀認知、經驗法則及當事人所欲使該意思表示發生之法律效果而為探求。

2.查兩造均不爭執依系爭84年5 月23日會議、系爭90年11月6 日會議結論，省政府建設廳所執行工業區編定及管理等業務，移轉被告概括承受，業如前述。而依系爭93年9 月13日會議紀錄所載，該會議就系爭調查費認定事宜，僅討論至：系爭調查費本金合計為1154萬4810元，另計息方式以不超過臺灣銀行基本

放款利率為原則，被告將依據該內容辦理簽報作業，俟同意後辦理後續事宜，並請原告將上述調查費本金費用計息至93年9月底止之支出表（含明細）送被告，俾利辦理後續簽報事宜，有該會議記錄可憑（見本院卷一第40-41頁），可見兩造尚未就確切之系爭調查費本息數額及歸墊時程等細部事項作成決議。嗣兩造復於系爭94年6月27日會議及系爭94年11月3日會議，研商被告同意認列之系爭調查費本息計算方式、歸墊事宜等節，有該2會議紀錄可參（見本院卷一第44-45頁、第92-93頁）。是以，系爭84年5 月23日會議、系爭90年11月6 日會議、系爭93年9 月13日會議並未就「被告應如何歸墊系爭調查費本息3751萬9630元予原告」一事作成決議，直至系爭94年6月27日會議及系爭94年11月3日會議仍為相關討論，而原告既係依兩造於會議作成之結論即協議內容，請求被告給付系爭調查費本息3751萬9630元，依前開說明，本院探求當事人之真意時，自應綜合上開歷次就系爭調查費認定事宜之會議內容為認定。

3.系爭94年6月27日會議紀錄之「結論」全文為：「一、鑑於精省後原台灣省政府建設廳所執行工業區編定及管理等業務，移轉本局（即被告，下同）概括承受，故由本局處理台開公司（即原告，下同）受前省建設廳委託辦理之工業區編定相關事宜。二、經台東縣政府決定不再繼續報編及開發台東池上綜合工業區（91年5月23日府城工字第0910051008號函），及花蓮縣政府表示不繼續辦理花蓮縣鳳林綜合工業區之編定開發（94年6月9日府城商字第09400628402號函），應符合臺灣省政府會議決議『政府決定不開發』之條件（84年6月6日84府建1字第17664號函）。依檢據實支認列原則，同意認列花蓮鳳林綜合工業區之編定期前規劃調查費本金合計為新台幣965萬6313元、台東池上綜合工業區之編定期前規劃調查費本金合計為新台弊1154萬4810元，計息方式以不超過臺灣銀行基本放款利率為原則。三、因本局已於93年9月13日會議中確認本案費用之認列原則及金額（93年9月29日工地字第09303519280號函會議記錄），且

決議計息至93年9月底止。惟台開公司於本（94）年2月14日始確認本案本金金額（自行計息至94年1月31日止），期間簽辦作業所耗時間不應併入計息，故前述費用之利息仍以費用發生日起計算至93年9月30日止。㈣請台開公司儘速完成辦理工業區成本結算，前述費用將俟台開公司將結餘款及應解繳之費用繳交本部工業區開發管理基金後，本局再依程序編列預算歸墊。」，此有該會議紀錄在卷可稽（見本院卷一第44-45頁）。由上開結論㈣所載文義，堪認兩造合意「系爭調查費本息將俟原告完成辦理工業區成本結算，且將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金後，被告再依程序編列預算歸墊」。

4.系爭94年11月3日會議紀錄之「決議事項」為：「一、花蓮光華工業區第一期部分，請台灣土地開發信託投資股份有限公司（以下簡稱台開公司）就經原省政府決算書所核定之開發成本，辦理結算，並送請花蓮縣政府核定。本局將另案函請花蓮縣政府同意將開發成本結餘款逕行解繳本部工業區開發管理基金（以下簡稱本部工基金）。二、原省政府直接委託已開發完成及地方政府委託開發完成之工業區（如附表），除大里、台中、及光華等工業區外，請台開公司於文到7 日內，將經審計法令完成決算，並經會計師查核簽認後之結算金額解繳本部工基金。三、…」，有該會議紀錄可憑（見本院卷一第92-93頁）。則由上開決議事項一、二所載文義，已難遽認兩造當時已有合意大里工業區等三工業區不在原告應完成辦理工業區成本結算且將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金之範疇。

5.佐以參照現已廢止之76年1月26日獎勵投資條例第60條、第64條規定，現已廢止之79年12月29日促進產業升級條例第29條第1項、第32條、第34條規定，工業區委託開發租售及管理辦法第12條、第13條規定，工業區土地標準廠房或各種建築物租售辦法第6條、第13條規定，工業區開發管理基金收支保管及運用辦法第5條規定，產業創新條例第37條第1項、第3項、第48條、第49條第1項、第3項規定，產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法第22條規定，及產業園區開發管理基金收支保

管及運用辦法第3條規定，受委託開發與租售工業區之公民營事業，於工業區開發完成時，依法負有依實際支付之開發成本作成結算、將工業區開發完成後成本結算之結餘款，及代收之承購價款一定比例之款項繳付至工基金之義務。而系爭94年11月3日會議紀錄決議事項二所記載之「原省政府直接委託『已開發完成』及地方政府委託『開發完成』之工業區（如附表）」，確有將大里工業區等三工業區列入；加以該會議紀錄決議事項一亦明文記載原告應就花蓮光華工業區第一期部分辦理結算等語，有該會議紀錄及附表為憑（見本院卷一第273-277頁），益徵被告抗辯系爭94年11月3日會議紀錄決議事項二記載「除大里、台中及光華等工業區外，請台開公司於文到7日內，將經審計法令完成決算，並經會計師查核簽認後之結算金額解繳本部工基金」，係因大里公司區等三工業區現實上無法立刻為成本結算，始排除於限期7日內應完成事項，被告係同意該三工業區得不於7日內完成結算，非排除原告有結算並解繳該三工業區結算金額之義務等語，應為可取。

6.原告固主張工業區是否「開發完成」，端視公民營事業是否「完成全部辦理受託業務」，而達可結算程度而定，系爭94年6月27日會議結論四固記載「系爭調查費將俟原告將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金後，被告再依程序編列預算歸墊」，惟系爭94年11月3日會議決議事項二之原告應將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金之工業區範疇，係指94年當時已開發完成之工業區，已有專案查核報告書、經審計法令完成決算並經會計師查核簽認結算金額者，因斯時原告尚未完成大里工業區等三工業區用地出售事宜，屬未開發完成工業區，未能辦理結算作業，自不在原告應將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金之工業區範疇云云，並舉證人即於系爭94年6月27日及94年11月3日會議出席開會、當時為原告職員之鄭綺麗之證述為證（見本院卷三第127-129頁）。惟證人即於系爭94年6月27日及94年11月3日會議出席開會之被告職員李孝詠則證稱因大里工業區等三工業區之土地於會議時尚未出售完竣，不可

能在7日內完成結算，故會議結論才會記載除上開三工業區外，請原告於文到7日內完成結算，非謂該三工業區不用辦理成本結算等語（見本院卷三第122-123頁），與證人鄭綺麗之證述內容相左。衡情兩造就系爭調查費事宜及工業區成本查核、結算及結餘款解作業程序及時程召開多次會議討論，並已合意「系爭調查費本息將俟原告完成辦理工業區成本結算，且將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金後，被告再依程序編列預算歸墊」，果如原告所言大里工業區等三工業區不在原告應將結餘款及應解繳之費用繳交系爭工基金之工業區範疇，理應明文記載於系爭94年6月27日會議結論或系爭94年11月3日會議決議事項，然並無相關之記載。加以，觀之鄭綺麗撰寫、提交予原告之出席系爭94年11月3日會議報告（見本院卷二第193頁），亦未記載會議決議「原告應完成結算及解繳結餘款作業之工業區排除大里工業區等三工業區」。則原告上開主張，殊難信實。

7.又原告復主張被告將原告行使請求被告支付系爭調查費本息之權利之期限，繫於將來不確定之事實即原告完成辦理工業區成本結算及解繳之時，原告迄今未能就大里工業區等三工業區與各地方政府完成結算亦無法預見完成成本結算之日，且各地方政府均要求如有結餘款應匯付至各地方政府工基金，故而，完成大里工業區等三業區成本結算且將結餘款匯至系爭工基金，已屬確定不會發生之事實，應視為期限已經屆至，被告應即給付系爭調查費本息予原告云云。然系爭94年6月27日會議決議係兩造約定雙方互相負有給付義務，而原告負有先完成辦理工業區成本結算並將結餘款解繳至系爭工基金之先給付義務，被告後為給付系爭調查費本息之義務，尚非以預期不確定事實之發生作為清償期限之約定。另原告迄今未完成大里工業區等三工業區成本結算，逕以各地方政府單方要求如有結餘款應匯付至各地方政府工基金，而謂將結餘款匯至系爭工基金已屬確定不會發生之事實云云，要屬速斷。原告此部分主張，難認可採。

五、綜上，被告抗辯兩造合意待原告完成受託辦理工業區成本結算，並將成本結算之結餘款及應解繳系爭工基金之款項繳交後，其再依程序編列預算歸墊系爭調查費本息，然原告未完成大里工業區等三工業區之成本結算並將結餘款解繳至系爭工基金之先給付義務，其尚無給付系爭調查費本息之義務，應屬有據。原告主張被告應依系爭84年5 月23日會議、系爭90年11月6 日會議、系爭93年9 月13日會議之決議，給付原告系爭調查費本息3751萬9630元及自95年8 月1 日起至清償日止，按年息5 %計算之利息，即屬無據，不能准許，應予駁回。又原告之訴既經駁回，其假執行之聲請即失所依據，應併予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，核與判決之結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

民事第八庭　法　官　陳筠媛

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　施盈如