最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第34號

上　訴　人　台灣土地開發股份有限公司
代　表　人　邱復生
訴訟代理人　陳守煌　律師
　　羅明通　律師
　　朱秀晴　律師
被上訴人　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚
訴訟代理人　林武順　律師

上列當事人間有關土地事務事件，上訴人對於中華民國107年4月12日臺北高等行政法院106年度訴字第746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、本件被上訴人之代表人已於民國107年12月25日變更為徐榛蔚，渠具狀聲明承受訴訟，經核並無不合，應予准許。

二、緣上訴人於77年11月16日與被上訴人簽訂「合作開發光華工業區協議書」（下稱系爭協議書），以合作方式辦理花蓮縣光華工業區（現更名為花蓮縣光華樂活創意園區，下稱系爭園區）之開發工作，雙方合作模式：甲方（即被上訴人）之工作及權責為負責辦理系爭園區之土地取得、地籍整理等工作；乙方（即上訴人）之工作及權責為負責籌措系爭園區開發所需之土地取得及工程費等各項經費，為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任。嗣系爭協議書之開發期程屆滿，上訴人以102年11月20日102營運工業字第002657號函（下稱上訴人102年11月20日函），請求被上訴人依產業創新條例第47條規定，就區內未出售土地擇定以「囑託登記土地」方式處理，並獲被上訴人102年12月16日府建商字第1020231232號函（下稱系爭處分）復以「主旨：有關貴公司為花蓮光華

樂活創意園區（以下簡稱本園區）未售土地建議囑託登記一案，詳如說明，請查照。說明：一、依據貴公司102年11月20日102營運工業字第002657號函及產業創新條例第47條第2項第2款辦理。二、本府原則同意以產業創新條例第47條第2項第2款囑託登記規定，處理本園區未售土地，惟貴公司仍需完全履行開發契約義務（如支付本府百分之20之開發代辦費及完成後期污水管線建置）並依法完成開發成本法定查核程序，涉及後續公共設施維管等部分，本府將與貴公司另擇期召開會議進行研議。」上訴人先後再以103年4月9日103營運工業字第000882號函、103年5月27日103營運工業字第001361號函、103年7月24日103營運工業字第001981號函催請被上訴人辦理系爭園區內如原審卷第465頁附表所示之47筆土地（下稱系爭土地）之登記事項，均未獲置理。上訴人乃於103年11月11日依行政訴訟法第8條第1項規定提起訴訟，求為判決：1.先位聲明：被上訴人應囑託花蓮縣花蓮地政事務所就系爭土地辦理所有權移轉登記予上訴人。2.備位聲明：被上訴人應將系爭土地之所有權移轉登記予上訴人。經臺北高等行政法院（下稱原審）103年度訴字第1702號判決（下稱前案判決）駁回其訴，本院105年度判字第467號判決（下稱確定判決）駁回其上訴而告確定。上訴人於前開訴訟判決敗訴確定後，於106年3月17日再對被上訴人提起原審106年度訴字第370號訴訟，求為判決：1.先位聲明：被上訴人應囑託花蓮縣花蓮地政事務所就系爭土地辦理所有權移轉登記予上訴人。2.備位聲明，被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）34億4078萬5630元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之5計算之利息；上訴人旋於106年4月25日具狀撤回起訴。嗣上訴人主張系爭協議書已經兩造合意終止，上訴人依系爭協議書第2條第2項第1款約定請求被上訴人給付依市價計算之系爭土地價金予上訴人，或將系爭土地移轉所有權登記予上訴人等語，於106年6月1日提起本件一般給付訴訟，經原審以106年度訴字第746號判決駁回，上訴人不

服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張略以：由系爭協議書第1條、第2條等約定以觀，可知系爭協議書核與合夥契約應具備之「經營共同事業」要件相當，實具有民法上合夥契約之特性，並非以委託代辦開發方式，故系爭協議書終止後，應得準用民法第692條第2款、第694條等關於合夥之規定辦理結算作業。而兩造間就系爭協議書之合作開發關係，業經上訴人於103年11月11日提起前案訴訟時於起訴狀中向被上訴人為終止之意思表示，此業據被上訴人訴訟代理人於前案準備程序時自認，顯見兩造間之合作開發關係已於103年11月11日終止，自應依系爭協議書第2條第2項第1款之約定辦理結算作業。又被上訴人系爭處分同意將系爭未租售土地以囑託登記方式移轉予上訴人，嗣以104年7月30日府觀商字第1040086619號函（下稱被上訴人104年7月30日函）及104年9月1日府觀商字第10401 55341號函（下稱104年9月1日函）擇定就未租售之系爭土地，按合理價格支付上訴人方式處理，則有關系爭土地價金之計算，應參照國有財產計價方式第2點規定辦理，是以被上訴人應支付系爭土地市價予上訴人。又系爭園區截至102年9月30日止，已投入開發成本5,664,514,143元，尚未收回投入之開發成本為3,040,785,063元，有96年7月1日至102年9月30日光華樂活創意園區開發成本變動明細表、102年9月30日止花蓮光華樂活創意園區開發總成本說明可證，並經資誠聯合會計事務所作成查核報告書，送請被上訴人於103年3月11日備查確認在案。是依系爭處分所附之停止條件已成就，被上訴人本應將以其名義登記之系爭土地辦理移轉登記予上訴人，始合於系爭協議書第3條第3項約定之要求。另兩造就被上訴人於系爭處分及103年1月24日召開「花蓮縣工業區土地或建築物租售審查小組第6次審查會議」（下稱103年1月24日會議）提出之要求，業已作成由上訴人提出書面承諾之會議決議，經上訴人提出書面承諾後，被上訴人卻又不函復同意，甚而以消極不予審查之手段，阻礙上訴人辦理系爭處

分、103年1月24日會議紀錄所載事項，自應依行政程序法第149條準用民法第101條第1項規定，視為條件已成就。況系爭處分所附加之條件乃係以辦理囑託登記為前提，惟被上訴人嗣後改稱以支付土地價金之方式處理系爭土地，是系爭處分所附加之條件亦已失所附麗，本案實無需探究系爭處分條件是否業已成就。末查，系爭土地經不動產估價師事務所估價結果，其中45筆之市價為63億4,197萬7,834元，其餘2筆土地之鑑價結果合計為1億4,515萬1,213元，爰擴張請求被上訴人給付系爭土地全部價款64億8,712萬9,047元。關於利息起算部分，兩造已於103年11月11日合意終止合作開發關係，是以被上訴人自斯日起即應負有將系爭土地辦理移轉登記或支付系爭土地市價予上訴人之義務，故本件利息起算時點自應以兩造間合作開發關係終止之103年11月11日為據等語。為此，求為判決：被上訴人應將系爭土地之所有權移轉登記予上訴人或給付上訴人64億8,712萬9,047元及自103年11月11日起至清償日止按年息百分之5計算之利息。

四、被上訴人答辯則以：系爭協議書為公法契約，上訴人主張引用民法合夥契約終止後之結算法律關係，然兩造間並非合夥關係，上訴人依合夥之法律關係請求結算並給付如其訴之聲明之金額，並無理由。另系爭協議書係於104年11月10日因兩造於訴訟中合意而終止，上訴人並無單方終止之權利，其主張系爭協議書於103年11月11日已終止，實不足採。又因系爭協議書並未約定開發契約期程屆滿時如何處理，故被上訴人依產業創新條例第47條第2項第1款規定作成104年7月30日函「支付合理價格」之決定，應屬行政處分，此乃確定判決所認定在案，有爭點效之適用。因而，上訴人僅能依產業創新條例第47條第2項第1款規定，請求支付合理價格，而其價格不得超過未出租售土地所分擔之實際開發成本，上訴人片面主張被上訴人應給付市價之價格，殊屬無稽。又系爭處分關於污水管線建置部分，上訴人迄今未完成，關於公共設施部分，現已由被上訴人自行維護及支出費用，關於依法完

成開發成本法定查核程序部分，迄今尚未完成，故系爭處分所附之停止條件尚未成就，乃確定判決所認定。且上訴人如提出完整憑證清單列表，併附憑證掃描電子檔案光碟以供被上訴人審查後，被上訴人即依法定程序撥付，並無拒絕付款之情事。再者，系爭協議書第2條第2項第1款及第3條第3項規定無法成為請求權基礎，亦無法推論出被上訴人有給付金錢予上訴人之義務。另上訴人主張自103年11月11日起給付利息，亦無法律上之依據，又上訴人於前案判決係主張移轉系爭土地登記，並非請求給付金錢，何以能以前案起訴時點計算遲延利息，無從想像。綜上，上訴人就本件開發成本並未提出完整憑證清單表，不得請求被上訴人給付合理價格，更不得以市價計算應給付之價格或請求移轉系爭土地等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠經查，上訴人102年11月16日函既是請求被上訴人依產業創新條例第47條為處分，被上訴人先以系爭處分裁量決定以產業創新條例第47條第2項第2款囑託登記規定，嗣再以104年7月30日函、10 4年9月1日函處分改依產業創新條例第47條第2項第1款規定「按合理價格支付」處理系爭園區內尚未出租售之土地，而上訴人對上開行政處分，均未表示不服，亦未提出行政救濟，是各該處分業已確定。參照行政行為形式併用禁止原則，上訴人本件再主張其102年11月20日函為終止系爭協議書之要約，系爭處分為承諾云云，自屬無據，因此上訴人主張系爭協議書契約既未於上訴人主張時日合意終止，則上訴人本件聲明所示，即失公法上請求依據應予駁回。㈡上訴人主張102年11月20日函為本件終止系爭協議書契約之要約，而被上訴人102年12月16日復函（即系爭處分）已同意上開要約，兩造間之系爭協議書契約業已合意終止云云。然查，上開兩造函文均是在解決系爭協議書契約於開發期程屆滿後，如何依據產業創新條例第47條第2項規定，解決如系爭園區內於開發期程屆滿後尚未出租、售之系爭土地權利義務關係

。而系爭處分乃附停止條件同意上訴人之建請，自非屬終止系爭協議書意思表示，更非同意終止系爭協議書「承諾」之意思表示。上訴人上開主張與事實不符，且無理由，核無足採。上訴人再主張被上訴人另對於前案判決程序即104年11月10日準備程序時，不爭執上訴人之終止系爭協議書契約之要約（102年12月16日函），故兩造系爭協議書契約應於103年11月11日上訴人前案起訴時終止云云，惟被上訴人乃不爭執開發期程屆滿，並非不爭執系爭協議書兩造業於103年11月11日或以前合意終止；上訴人此部分主張，不能採據。又上訴人主張系爭協議書兩造合意終止之日期為103年11月11日，而被上訴人主張則為104年11月10日，故兩造間主張合意終止系爭協議書契約之時間要素並未達一致。且關於系爭協議書終止後系爭土地如何處理，被上訴人係主張依產業創新條例第47條第2項第1款辦理，與上訴人主張應依系爭協議書第2條、第3條，及行政程序法第149條準用民法第692條、第694條合夥結算法律關係處理之本件請求內容，完全不同。益足證兩造間就所稱合意終止系爭協議書契約內容，完全相左。因此兩造並無如上訴人主張之系爭協議書契約業經合意終止，上訴人之訴並無理由。況前案判決及確定判決，業已審認系爭協議書契約，非屬借名登記無名契約，而駁回上訴人於該案請求確定，參照既判力「時」之效力範圍，本件前案判決事實審言詞辯論終結為104年12月17日，上訴人於本件主張系爭協議書契約，於103年11月11日合意終止部分，既在前案既判力效力範圍所及，亦應為上訴人之訴應予駁回之判斷。綜上，上訴人主張系爭協議書契約，業經兩造於103年11月11日合意終止，而兩造系爭協議書契約終止後發生結算公法上請求被上訴人給付如其聲明所示，惟上訴人並不能證明系爭協議書契約業於103年11月11日合意終止，上訴人請求，難認有理由。㈢系爭協議書第2條（第2項第1款）、第3條（第3項）全未載明系爭協議書契約終止後，或開發期程屆滿後，有關系爭園區內尚未出租、售之土地應如何

處理等問題，因此上訴人主張系爭協議書終止後，可依系爭協議書第2條、第3條主張對被上訴人有公法上請求權云云，亦屬無據。又兩造間就系爭協議書契約於開發期程屆滿後，有關系爭園區內尚未出租、售之系爭土地，僅能依產業創新條例第47條第2項第1款規定「按合理價格支付」上訴人金額，而上訴人不循此途主張兩造系爭協議書契約業經合意終止，而依系爭協議書第2條第2項第1款及第3條第3項、民法第692條第2款、第694條等為本件公法上財產給付之請求權，並請求被上訴人應將系爭土地之所有權移轉登記予上訴人，本無理由。末按，被上訴人一再要求上訴人提出系爭土地實際開發成本及完整憑證清單表附憑證掃描光碟，以利被上訴人依法審定支付。然上訴人則僅檢附經會計師簽證之開發成本查核報告書（102年10月1日至105年10月31日）及後期公共設施及清冊補充相關圖說及相對位置等資料，但始終未提出系爭土地開發成本完整清單表及憑證。因此被上訴人主張上開計算系爭土地開發成本，須要上訴人提供會計憑證及清冊等光碟檔，似非無據。且上訴人既已提出會計師查核報告書，則上開開發土地成本憑證自應存在，從而被上訴人要求上訴人提出開發成本憑證掃描光碟等，似無違背誠信原則，亦未背於法理。㈣綜上，系爭園區於系爭協議書契約開發期程屆滿後，最後應依產業創新條例第47條第2項第1款規定處理系爭土地。且兩造間並未如上訴人主張系爭協議書契約，業經兩造於103年11月11日，因兩造終止意思表示一致而合意終止。因此上訴人主張系爭協議書契約兩造合意終止後，上訴人依系爭協議書第2條第2項第1款、第3條第3項，及最高法院揭示誠實信用原則，及行政程序法第149條準用民法第692條第2款、第694條辦理結算，請求被上訴人為聲明所示之給付，自無理由，爰判決駁回上訴人之訴。

六、上訴理由略謂：㈠系爭協議書第2條第2項第1款及第2款約定上訴人自負盈虧，自應以符合上訴人自負盈虧之方式處理，而無適用產業創新條例之必要。又系爭協議書之全名為「合

作開發光華工業區協議書」及系爭協議書第1條第1項開宗明義表明兩造以合作開發方式辦理，顯見兩造係約定以合作開發方式辦理系爭園區之開發作業，是以系爭協議書之性質並非委託開發契約，自無產業創新條例第47條規定之適用。而上訴人102年11月20日函僅係建請被上訴人「參考」產業創新條例第47條第2項第2款規定精神，將系爭未租售土地囑託登記予上訴人，要難認上訴人業已同意適用產業創新條例第47條規定處理系爭土地。原判決忽視系爭協議書之性質為合作開發契約，且與產業創新條例相關規定限於委託開發契約方有適用等節不符，顯有適用產業創新條例第47條規定不當之違背法令。況前案判決、確定判決均未將本案有無產業創新條例之適用乙節列為主要爭點，又被上訴人復以102年9月11日府建商字第1020160620號函肯認系爭協議書之性質為合作開發契約，且應由上訴人自負盈虧責任，並應將系爭土地納入上訴人自負盈虧之結算範圍等情，此屬上訴人所提出足以推翻確定判決認定之新訴訟資料。準此，系爭土地之處理方式及兩造間之合作開發關係，自無確定判決的判決爭點效之適用。㈡產業創新條例第47條第2項規定，本即係為解決園區主管機關與受託公民營事業間所成立之開發契約期程屆滿時，區內未出租或未出售土地處理之問題，當係契約關係之一環，行政機關選擇作成產業創新條例第47條第2項第1款或第2款之行政行為，乃屬基於行政契約而為之意思表示，並非行政處分。原判決業已認定系爭協議書之性質為行政契約，則兩造間基於系爭協議書之法律關係而為之行為，亦應遵循行政契約之法理為之，詎原判決又認定被上訴人依產業創新條例第47條第2項規定為之決定為行政處分云云，實已違反行政行為形式併用禁止原則，顯有判決適用法律不當之違背法令。㈢上訴人於103年11月11日提起前案行政訴訟時，即已向被上訴人為終止系爭協議書合作開發關係之意思表示，業據被上訴人訴訟代理人於前案原審104年11月10日準備程序時自認，應認兩造間之合作開發關係業已合意終止無

疑。又觀諸被上訴人106年11月30日府觀商字第1060217698號函，清楚載明兩造間之系爭協議書業已終止；被上訴人訴訟代理人於本件原審107年1月17日準備程序時亦陳稱於104年11月10日當庭合意終止系爭協議書。詎料，原判決謬稱兩造並無如上訴人主張之系爭協議書契約業經合意終止等語，實與當事人真意不符，顯有適用民法第98條解釋當事人真意法則不當之違背法令之處。至於系爭協議書終止之時點究竟為何，至多僅影響本件遲延利息之起算點，對於系爭協議書之終止，實體法上請求為何等節，均不生影響，原判決謬稱上訴人主張之契約終止時點與被上訴人主張終止時點不符，兩造即未合意終止系爭協議書，且系爭協議書未於上訴人主張之時點終止，上訴人即無提起本件一般給付訴訟之實體法上請求權云云，實有違反論理法則之違背法令。㈣本件為合作開發契約而非委託開發契約，不適用產業創新條例，縱認適用產業創新條例，亦不受該條例第47條第2項第1款但書之限制，而應回歸系爭協議書之約定，由實質所有權人之上訴人自負盈虧，故關於被上訴人依系爭協議書擇定以支付價金方式取得未租售土地之部分，其價金之計算，應為土地移轉對價，而非上訴人為被上訴人先行支付之開發成本代墊款，即應參照國有財產計價方式第2點規定之市價辦理。原判決棄系爭協議書中之自負盈虧原則，適用產業創新條例第47條第2項第1款，導致上訴人僅能取得開發成本，與市價相差20億餘之利益全歸由被上訴人賺取，違背契約自由原則、誠信原則，更侵害上訴人之財產權。㈤姑不論本案有無產業創新條例第47條規定之適用，上訴人亦已提出會計師簽證之查核報告書詳載開發成本金額，則原審如認本件僅得依產業創新條例第47條第2項第1款方式處理系爭土地，自應命兩造就合理價格為若干、經查核簽證之開發成本金額得否作為合理價格認定依據等節，提出相關事證並為陳述及辯論。詎料，原判決從未曉諭其已認定系爭土地之處理方式僅得依產業創新條例第47條第2項第1款規定辦理，以及其認定上訴人應提出

單據以符合被上訴人要求等心證，即率認上訴人依系爭協議書第2條第2項第1款、第3條第3項、民法第692條第2款、第694條提起本件請求為無理由云云，實已違反闡明義務，而有判決不適用法則之違背法令。㈥原判決所憑被上訴人104年7月30日函、104年9月1日函之行政處分，違反行政行為明確性，應屬無效，原判決未查而逕為判決，顯有適用產業創新條例第47條第2項第1款不當、不適用行政程序法第5條、第96條第1項第2款、第111條第7款規定及判決理由不備之違背法令。㈦系爭協議書經當事人雙方合意終止，故本件係基於系爭協議書終止後之結算請求權為依據，與前案之請求權基礎不同，顯非同一事件，自不受確定判決之既判力效力所及，原判決竟認本件為前案既判力所及，顯有適用法規不當之違背法令。㈧系爭協議書早於77年11月16日即由兩造簽訂，而產業創新條例係於獎勵投資條例及促進產業升級條例先後於80年1月30日及99年5月12日經公告廢止後所另行制定，關於系爭協議書之開發期程屆滿後如何處理系爭土地，自應適用產業創新條例制定前之舊法，原判決認本件最後應依產業創新條例第47條第2項第1款規定處理系爭土地云云，顯已違反實體從舊及法律不溯及既往原則，而有不適用法規之違背法令。㈨被上訴人以系爭處分選擇以「囑託登記」方式處理系爭未租售土地，上訴人亦積極配合被上訴人之處理方式，然被上訴人卻於事後反悔，不顧上訴人之信賴保護利益，改以按合理價格支付上訴人，原判決竟認應依產業創新條例第47條第2項第1款規定支付合理價格之方式處理系爭土地，顯有不適用憲法第15條財產權之保障、司法院釋字第525號解釋及行政程序法所保障信賴保護原則之違背法令等語。

七、本院查：

（一）按依行政訴訟法第8條第1項規定，因公法上契約發生之給付，所提起之一般給付訴訟，須以原告與被告間之公法上契約，得導出原告有可直接向被告為請求之請求權存在，且其請求權已為可行使之狀況為要件。又提起給付訴訟有

無理由，應就原告主張之請求權及其聲明加以判斷。

（二）次按行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政目的，於不違反法律規定之前提下，得與人民或公、私法人約定提供某種給付，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。又「政府計畫開發工業用地為工業區時，得委託公營事業或公營金融機構辦理土地收購、整理、劃分及出售等業務。」為兩造簽訂系爭協議書時之獎勵投資條例第60條所規定。查「一、合作方式：（一）花蓮縣政府（以下簡稱甲方，即被上訴人）與台灣土地開發信託投資股份有限公司（以下簡稱乙方，即上訴人）依據獎勵投資條例等相關法令規定以合作方式辦理『光華工業區』之開發工作，并邀請有關機關派員組成『花蓮縣光華工業區開發工作委員會』，協調連繫以利工作推展。（二）本工業區因開發面積較小，故為有效利用土地，應不規劃住宅社區，以敷經濟效益。二、工作及權責劃分：（一）甲方負責辦理本工業區之土地取得、地籍整理等工作，其工作範圍及權責如左：1.花蓮溪鄰本工業區河川區域線之確定及本工業區於該區域線範圍內土地之勘界及地籍整理等工作。2.辦理有關本工業區土地及地上物之調查、估價、協議、補償及所有地上物之拆除等工作。3.辦理本工業區土地取得及協調溝通以及糾紛處理等工作。（進度表如附件－依序就工業用地範圍確定補樁及資料調查作業、地上物查估工作、土地取得工作、開發工程規則設計、開發工程發包施工、公用設施配合作業、地籍整理及登記、規定地價、成本計算及報核出售、計畫總進度等項目預定工作時間）。4.開發完成後區內全部土地之地籍整理及分割登記等工作。5.如有原有工廠，負責辦理開發完成後原有保留工廠建設費用之徵收工作。6.辦理本工業區區外排水用地之取得工作。7.協助有關單位辦理配合開發工業區有關事宜，如自來水、電力、電信之供應等工作。8.甲方授權乙方於開發完成土地出售時發給

承購人土地產權移轉證明書、土地使用證明書。（二）乙方工作範圍及權責如左：1.負責籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費（含補償費、工程費及行政作業費等）為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任。2.全權負責辦理本工業區開發之規劃、設計、發包、施工、監造及開發完成後開發成本之核算送審及工業用地之出售處理等有關業務。3.依權責提供興辦工業人購地、建廠貸款。4.協助甲方辦理有關開發事項。三、工作程序：（一）本工業區土地取得補償費及地上物補償費經甲方與有關所有權人協議確定後由乙方乙次撥交甲方或甲方指定之機構由甲方辦理發放手續，其發放清冊及收據除依規定處理外並送乙方收存。（二）本工業區開發辦理地籍測量、分割、整理、登記等有關作業經費及開發委員會行政作業經費於預算製定並提報開發委員會議議決通過後，由乙方視需要分次墊撥本工業區開發委員會所設之專戶存儲統籌支用，並列入開發成本。（三）本區土地依獎勵投資條例之規定取得後，乙方委託甲方以甲方名義登記。（四）本工業區於開發完成後，由甲方依乙方所提供之坵塊規劃圖說及獎勵投資條例之規定辦理地籍測量、整理、分割、登記並造繪整理前後之土地對照清冊、地籍圖暨整理後之土地所有權狀，委由乙方依照規定報請主管機關核定地價後，辦理土地出售及核發產權移轉證明書、土地使用證明書。（五）開發完成後土地售價之擬定及收入價款之處理：1.工業區土地售價由乙方根據有關規定及成本項目核計擬訂出售價格並依獎勵投資條例第64條之規定辦理之。2.經奉核定之開發代辦費用，乙方分配百分之80，甲方分配百分之20，並由乙方按工業區土地已銷售比例分4次撥付，其中50%撥付花蓮縣工業發展投資策進會以作為發展地方工業之用，50%撥付花蓮縣政府統籌發展地分（方）之用。3.工業區內原有工廠，應依獎勵投資條例第63條規定編定之工業用地開發為工業區時，區內現有工廠按廠地面積比

例負擔開發建設費用，其負擔標準由乙方按開發成本核計由甲方依法逐筆收取彙轉乙方解繳經濟部工業局基金保管運用委員會。四、其他：（一）本協議書經甲、乙雙方換文同意生效並會銜呈報臺灣省政府備查見證。（二）本協議書未定事宜得經雙方換文同意訂定之並與本協議書具相同效力。（三）本工業區分前後兩期開發（前期為甲方於74年公告編定在案部分，後期為面積調整擴增部分），本協議書各項條款適用於前後兩期之開發區。」為系爭協議書所約定。依上開約定，上訴人與被上訴人適用獎勵投資條例規定簽訂系爭協議書，係被上訴人為達成開發工業用地為工業區之目的，而與上訴人合作辦理系爭園區之開發，雙方合作模式為被上訴人負責辦理系爭園區之土地取得、地籍整理等工作；上訴人負責籌措系爭園區開發所需之土地取得及工程費等各項經費為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任，其性質為行政契約。

（三）又按「……（第2項）前項開發契約期程屆滿時，區內未出租售之土地或建築物，開發產業園區之各該主管機關得依下列方式之一辦理：一、按合理價格支付予受託之公民營事業。但合理價格不得超過未出租售土地或建築物所分擔之實際投入開發成本。二、通知所在地之直轄市、縣（市）政府囑託登記機關辦理移轉登記予受託之公民營事業。受託公民營事業仍應依產業園區規劃之用途使用及處分。……」「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」分別為產業創新條例第47條第2項及第68條所規定。查系爭協議書雖係兩造依獎勵投資條例規定簽訂，然獎勵投資條例及促進產業升級條例均無關於適用其規定編定之工業用地或工業區，開發期程屆滿後，區內未出租售之土地應如何處理之相關規範，本件系爭協議書對此亦未為約定，就此屬土地使用及管理範疇之事項，依產業創新條例第68條規定，有產業

創新條例第47條第2項規定之適用。再參諸產業創新條例第47條第2項規定之立法理由：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關委託公民營事業以自籌資金方式所開發之產業園區，因區內土地及建築物係由受託之公民營事業出資取得，並分別登記為國有或直轄市、縣（市）有，為解決開發契約期程屆期時所生區內未出租或未出售土地處理問題，爰於第2項規定相關處理機制。」該條項之制定，係立法者為解決開發契約因期程屆滿而終止，所留下之未出租或未出售土地權利歸屬問題，為處理機制之訂定，並賦與個案中實際委託公民營事業以自籌資金方式開發產業園區之主管機關，有選擇以該條項第1款方式，抑或第2款之方式，處理開發契約期程屆期時所生區內未出租、出售土地之權限，而主管機關依此規定所為之決定，核屬行政機關就公法上具體事件所為，並對外發生規制效力，性質為行政處分。主管機關上開權限，因係直接源於法律之規定，尚不生「行政行為形式併用禁止原則」衝突之問題。上訴人主張其未同意適用產業創新條例第47條規定處理系爭土地，系爭協議書之性質為合作開發契約，區內未出租或未出售土地處理問題，係契約關係之一環，無產業創新條例第47條規定之適用，尚難認為有據。

（四）再者，獎勵投資條例之訂定在於獎勵投資，加速經濟發展，是由政府或政府委託之機構，協議購買或徵收之工業用地，出售與興辦工業人，目的在使興辦事業者，便於取得工業用地鼓勵投資，並非在使政府委託之機構藉以取得可供開發之土地。解釋上，系爭協議書有第2條第2項第1款「負責籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費（含補償費、工程費及行政作業費等）為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任。」，或第3條第3項「本區土地依獎勵投資條例之規定取得後，乙方委託甲方以甲方名義登記。」之約定，並不能推導出上訴人於系爭協議終止後，有請求被上訴人將系爭園區內未出租或未出售土地所

有權移轉為其所有之請求權；亦難認被上訴人於該開發契約終止時，依市價給付上訴人系爭土地價款之義務。

（五）另按合夥係二人以上互約出資以經營共同事業之契約，該契約以合夥財產公同共有，並以除另有約定外，合夥事務由合夥人全體共同執行，分配損益之成數，按照各合夥人出資額之比例決定為其內容。因此，契約不具上開表徵者，即難認具合夥契約性質。兩造依據獎勵投資條例等相關法令規定，以合作方式辦理系爭園區之開發，簽訂系爭協議書，約定：由被上訴人負責辦理本工業區之土地取得、地籍整理等工作；上訴人則負責籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費（含補償費、工程費及行政作業費等）為本開發案債權債務之主體並負盈虧責任；並全權負責辦理本工業區開發之規劃、設計、發包、施工、監造及開發完成後開發成本之核算送審及工業用地之出售處理等有關業務；依權責提供興辦工業人購地、建廠貸款；協助甲方辦理有關開發事項。被上訴人對於系爭園區之開發，僅負責事前土地之取得及地籍整理等配合工作，而上訴人除應自行籌措本工業區開發所需之土地取得及工程費等各項經費外，並應自負盈虧，顯不具合夥契約應具之表徵，兩造因系爭協議書簽訂所成立之行政契約，並不具合夥契約之性質。從而，上訴人尚無從據行政程序法第149條規定，主張準用民法第692條或第694條規定，作為本件合作辦理系爭園區開發已解散及應為結算之依據。

（六）上訴人提起本件給付訴訟，係以系爭協議書合作開發系爭園區並未有「開發期程屆滿」之約定，經兩造合意終止系爭協議書契約，103年11月11日為契約終止日，主張依系爭協議書第2條第2項第1款、第3條第3項約定，為請求權基礎；並依行政程序法第149條準用民法第692條第2款、第694條有關合夥契約結算之規定，請求被上訴人將系爭土地之所有權移轉予上訴人或給付上訴人依市價計算之系爭土地價款64億8712萬9047元，及自103年11月11日至清

償日止按年息百分之5之利息，為原審審判長於言詞辯論時所確認（見原審卷第660頁）。揆諸前開說明，尚難認上訴人前開主張，得為其有向被上訴人請求移轉系爭土地所有權或系爭土地價款之請求權存在之依據，上訴人此部分之請求，難認為有理由。又上訴人前開法定遲延利息之請求，係以其系爭土地價款之請求權存在為前提，是上訴人關於法定遲延利息之請求，亦為無理由。原判決以上訴人提起本件給付訴訟，無公法上請求權存在，為無理由，而駁回上訴人在第一審之請求，尚無不合。此外，本件係上訴人提起一般給付訴訟，並非被上訴人以系爭協議書之開發契約因期程屆滿而終止，所留下之未出租或未出售土地權利歸屬，依產業創新條例第47條第2項規定所為處置不服之爭議。上訴論旨，無非係以上訴人歧異之法律見解，主張原判決有違背法令情事；另部分則以與上訴人之請求有無理由判斷無關之事項，作為爭執之理由，上訴人執以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　24　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　蕭　惠　芳

法官　蘇　嫦　娟

法官　高　愈　杰

法官　沈　應　南

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　24　　日

書記官　張　鈺　帛