

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第364號

上 訴 人 敏昌機械工業股份有限公司

代 表 人 黃玲齡

訴訟代理人 柯勝義 律師

被 上 訴 人 國防部海軍司令部

代 表 人 黃曙光

上列當事人間有關國防事務事件，上訴人對於中華民國106年1月26日臺北高等行政法院105年度訴字第1056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、上訴人前經被上訴人以民國101年1月19日國海後整字第101000427號、同年3月27日國海後整字第1010001459號及同年9月10日國海後整字第1010004409號函核發產製「扭力桿支臂」等10項軍品之合格證明書（下稱系爭軍品合格證明書），嗣因其中9項軍品合格證明書有效期限3年即將屆滿，海軍左營後勤支援指揮部（下稱左支部）為辦理上開軍品合格證明書展延事宜，於103年12月1日至上訴人處所實施試製能量查核，並於104年2月6日以海營廠管字第1040000656號書函請上訴人於104年2月13日前檢送鑫光金屬工業股份有限公司（下稱鑫光公司）及政雄橡膠工業股份有限公司（下稱政雄公司）2家協力廠之協議書、協力廠工廠登記、公司登記證明文件及納稅證明等資料，經上訴人以104年2月12日（104）昌發字第104021201號函（下稱104年2月12日函）檢送上開協力廠之協議書、協力廠工廠登記及公司登記證明文件予左支部，並說明前開2家協力廠之納稅證明，因該2家協力廠係下包廠商無契約責任且涉公司機密，不願提供。左支部復以104年3月9日海營廠管字第1040001051號書函（下稱104年3月9日函）請上訴人補正，經上訴人分別以104年3月18日（104）

昌發字第104031801號及同年月19日(104)昌發字第10403190
1號函(下分稱104年3月18日函、104年3月19日函)覆略以
：上開協力廠經其催請提供相關資料，均未回覆，乃更換協
力廠為敏鈞精密股份有限公司(下稱敏鈞公司)及育邦金屬
工業股份有限公司(下稱育邦公司)。旋左支部以104年4月
8日海營廠管字第1040001558號書函(下稱104年4月8日函)
覆上訴人略以：該部僅要求其補正原提供2家協力廠相同文
件之正本；另請其於104年4月22日前提出變更協力廠之原因
。案經上訴人以104年4月15日(104)昌發字第104041502號函
覆(下稱104年4月15日函)略以：因原協力廠鑫光公司無法
提供納稅證明，而政雄公司不同意簽署協力廠證明，不符合
左支部要求，故變更協力廠。嗣左支部向該2家原協力廠查
證，經鑫光公司104年5月18日鑫字第10405005號函(下稱10
4年5月18日函)復略謂：其自103年2月後，就未處理上訴人
承製左支部之履帶銷、彈殼本體等等部品；政雄公司則以同
年月20日(104)政字第1040520002號函(下稱104年5月20
日函)復略謂：其於102年起即與上訴人解除協力關係。左
支部乃依國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修
作業要點(該要點於104年6月26日修正並更名為「國防部委
託法人團體從事研發產製維修作業要點」，以下更名前稱「
修正前作業要點」、104年6月26日修正更名後稱「104年作
業要點」，該104年作業要點嗣於106年2月24日再為修正)
層報被上訴人以上訴人更換協力廠，無法提出合理說明，且
已與原頒證資格不符，應註銷原頒軍品合格證明書，被上訴
人以104年9月9日國海後整字第1040003649號函(下稱104年
9月9日函)，申經國防部經濟部軍公民營工業配合發展會報
(下稱工合會報)104年12月17日工合字第10430092號函(
下稱104年12月17日函)同意註銷，被上訴人旋以105年1月7
日國海後整字第1050000060號函(下稱原處分)註銷系爭軍
品合格證明書，並副知工合會報核備。上訴人不服，提起訴
願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，聲明請求訴願決定及原

處分均撤銷。經原審判決駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：(一)互核鑫光公司104年5月18日函及政雄公司104年5月20日函內容，足認該2家公司於103年10月8日及12月1日左支部前往上訴人處所實施試製能量查核時，已與上訴人不具協力關係，詎上訴人仍於查核時記載鑫光公司、政雄公司為其協力廠商，是依修正前作業要點第6點第4款規定之附件6「頒發軍品合格證書資格審查作業」(下稱修正前審查作業)第2點第11款第4目規定註銷上訴人系爭軍品合格證明書，並無不合。原處分雖誤引104年作業要點第6點第4款規定之附件6「頒發軍品研發(試製)合格證明書或軍品試修能力證明書資格審查作業」(下稱104年審查作業)第2點第12款第3目規定為據，惟其應予註銷上訴人系爭軍品合格證明書之理由及結果，不因適用新舊規定而有所不同。(二)上訴人與鑫光公司、政雄公司不具協力關係，已屬客觀明確事實，被上訴人要無進行調查之必要；至政雄公司自101年8月起即成為被上訴人協力廠商一節，既無任何法令明文禁止，且非兩造契約之禁止約定，被上訴人亦無必須告知上訴人之義務。從而，自無必要再調閱文件查明政雄公司獲被上訴人頒發軍品合格證明書，亦無再調查系爭軍品有效期限內有否辦理採購之必要。(三)被上訴人以原處分註銷系爭軍品合格證明書前，已踐行修正前審查作業第2點第11款第4目規定函送工合會報審查之程序；又查無相關法令或契約規定被上訴人負有本於公私協力行政契約之立場，輔導上訴人變更協力廠之義務；至上訴人無法提供原提供之協力廠商證明文件，被上訴人依修正前審查作業第2點第11款第4目規定，即應註銷系爭軍品合格證明書，要無其他規定可循，而無裁量餘地。(四)上訴人與鑫光公司、政雄公司已於左支部103年10月8日進行查核時脫離協力關係之事

證明確，依行政程序法第103條第5款規定，被上訴人自得不給予上訴人陳述意見之機會；況原處分註銷系爭軍品合格證明書前，左支部已多次函請上訴人提供相關資料及說明變更協力廠商之原因，上訴人應已知悉作成處分之原因，而自行放棄陳述意見機會。又被上訴人或左支部是否延展系爭軍品合格證明書效期，依規定本有裁量權限，必迨查核資料齊全始允准展期，即便有延宕辦理之情，亦不影響上訴人無法提出變更協力廠之合理說明，致與原頒證資格不符，應註銷系爭軍品合格證明書之結果等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人在原審之訴。

四、上訴意旨略謂：(一)被上訴人及左支部未依修正前審查作業第1點第5項規定，於系爭軍品效期屆至前陳報延展事宜，反蓄意拖延，待其等合格證明書效期屆滿，再發函促請上訴人提供原協力廠之工廠（公司）登記證明、近期繳稅證明等文件，顯有以不正當行為阻止上訴人取得系爭軍品新效期合格證明書之情，原判決有不適用法則及不備理由之違法。(二)原判決逕論本屬行政規則、僅具內部規範效力之修正前、後審查作業，為依國防法第22條第4項授權訂定之法規命令，使其發生外部法效性，進而成為註銷系爭軍品合格證明書之依據，顯有不適用國防法前開規定、行政程序法第150條、第159條暨中央法規標準法第5條規定之違法。(三)系爭軍品除「AAV7承載輪片」外，效期均在104年6月26日前，無適用104年審查作業之餘地。原處分以前揭規定為據，顯有違背法規不溯及既往與實體從舊、程序從新原則，原判決適用法規已有不當。又觀修正前審查作業規定，未明文要求提供協力廠工廠（公司）登記證明暨近期繳稅證明等文件，原判決逕認左支部104年2月間函請上訴人提供協力廠之前開證明文件，要無因修正前審查作業未明文即無庸檢附，實與經驗法則有悖且不備理由。(四)上訴人與政雄公司同為「撓性連軸器」選擇性招標之合格廠商，彼此間存有高度競爭關係；被上訴人明知政雄公司乃上訴人之「加膠」協力廠，卻未將該公司另獲核

01 定「加膠類」軍品合格證明書之訊息通知上訴人，並輔導變
02 更協力廠，反以政雄公司104年5月20日函內容，註銷系爭軍
03 品合格證明書，已有違誠信、競業禁止及平等原則。原判決
04 顯有不適用該等原則暨違背經驗法則之違法。(五)上訴人多次
05 函復左支部其無法提供鑫光公司、政雄公司之委託加工協議
06 書、公司及工廠登記證明文件、納稅證明等資料，被上訴人
07 在未說明何謂修正前審查作業第2點第11款第4目「未提出合
08 理說明」之情況下，註銷系爭軍品合格證明書，顯有違明確
09 性原則。又「未提出合理說明」係一抽象法律概念，被上訴
10 人未作出「審查基準」之解釋前，宜對上訴人為有利之認定
11 。原判決徒憑鑫光公司104年5月18日函、政雄公司104年5月
12 20日函為據，率論原處分合法且無進一步調查必要，有判決
13 理由不備之違法等語，並聲明請求廢棄原判決；撤銷訴願決
14 定及原處分。

15 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴之結論，尚無不合。
16 茲再論斷如下：

17 (一)國防法第22條規定：「(第1項)行政院所屬各機關應依國
18 防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備
19 ，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立
20 自主之國防建設。(第2項)國防部得與國內、外之公、私
21 法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、
22 產製、維修及銷售。(第3項)國防部為發展國防科技工業
23 及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構
24 及其使用之財產設施，委託民間經營。(第4項)前2項有關
25 合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之
26 。」而國防部依上開授權規定，於90年12月28日發布國防部
27 科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法(下稱研製
28 維修辦法)，其第2條規定：「(第1項)國防武器裝備需求
29 ，除條約、協定或國防政策另有規定外，應結合民間力量，
30 由國內自行研發、產製、維修獲得為優先。國內無法供應，
31 須向國外採購時，應促成技術轉移及驗證，以發展國防科技

工業。（第2項）依前項規定，結合民間力量自行研發、產製、維修或技術轉移時，應有效運用合作或委託方式辦理。」第3條規定：「本辦法所稱主管機關，指國防部。本辦法所稱主辦機關，指國防部各直屬機關。」第5條規定：「本辦法所稱法人團體，指依我國或外國法律成立之公司、合夥、獨資之工商行號或其他得從事國防科技工業相關之研發、產製或維修之國內外法人、政府機構或團體。」第10條第7款規定：「主辦機關之權責如下：……七、研究試製合格證書之頒發、註銷與報備」第19條規定：「科技工業機構委託法人團體從事國防科技工業之研發，屬原型或首次製造、供應之標的，以研究發展、實驗或開發方式辦理，其預算達政府採購法所定公告金額以上者，得採政府採購法限制性招標辦理……」第20條規定：「科技工業機構委託法人團體從事國防科技工業之產製或維修，符合政府採購法得採選擇性招標辦理者，優先以選擇性招標方式辦理。但得以採限制性招標辦理者，不在此限。」第21條第5款規定：「科技工業機構依前條規定辦理選擇性招標之委託時，應依下列程序，建立合格法人團體名單：……五、建立合格法人團體名單：主辦機關依評鑑或自費研發試製結果，建立合格法人團體名單。自費研發試製合格者，另頒發研究試製合格證書。」另國防部為結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器系統，秉持自製優先原則，透過與國內之公、私法人團體相互委託之方式，實施國防科技工業相關之研究發展、生產製造或維護修復事宜，以落實國防法第22條國防自主之要求，訂頒修正前作業要點（該要點於104年6月26日修正為104年作業要點）。而修正前作業要點第6點第4款規定：「申請頒發軍品合格證書：科技工業機構將法人團體資格送審資料陳主辦機關，依頒發軍品合格證書資格審議流程（如附件6）進行審查作業。」而其附件6之修正前審查作業第1點「申請頒發軍品合格證書應備資格審查文件資料」欄之「證書效期展延」項目規定：科技工業機構辦理軍品合格證書效期展延，於合格項

目效期屆滿前3個月檢附原軍品合格證書與能量查核表（如
附錄14），併同附冊（如附錄15），依頒發軍品合格證書程
序辦理效期展延。其附錄14之能量查核表第6點規定「研發/
產製軍品成件之部分加工道次或製程等由協力廠商併行承製
完成」及「製稱名稱：協力廠商名稱、地點：」之項目；而
附錄15之（科技工業機關）修正軍品合格證書品項清冊亦有
「合格廠商」之欄位，足證協力廠商之研製能量及能力原即
為申請頒發軍品合格證明書之審查重點，效期展延中之審查
亦然。第2點第11款第4目規定：「合格法人團體有下列情事
之一者，科技工業機構應將有關憑證呈報主辦機關函送工合
會報會同相關單位審查後，由主辦機關註銷軍品合格證書。
…4.主辦機關或科技工業機構於軍品合格證書效期內發現
法人團體有不符研製原定資格審查條件，主辦機關應限期通
知該法人團體提出說明，法人團體逾期未提出合理說明者，
應註銷其軍品合格證書。…」104年作業要點第6點第4款
規定：「申請頒發軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修
能力證明書：科技工業機構將法人團體資料陳主辦機關，依
頒發資格審議流程（如附件6）進行審查作業。」而其附件6
之104年審查作業第1點「申請頒發軍品研發（試製）合格證
明書或軍品試修能力證明書應備資格審查文件資料」第5款
「證明書效期展延」規定：「科技工業辦理軍品研發（試製
）合格證明書或軍品試修能力證明書效期展延，於合格項目
效期屆滿前3個月檢附：1.原軍品研發（試製）合格證明書
或軍品試修能力證明書（含原品項清冊）2.法人團體（含協
力廠商）工廠、公司登記證明、近期納稅證明等資料3.產製
項目成本分析4.委託加工協議書（需含簽署日期）5.動員切
結書6.能量查核表（如附錄14），併同附冊（如附錄15），
依頒發軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書
程序辦理效期展延。」第2點第12款第3目規定：「申請頒發
軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書，除備
妥上列資格審查文件資料外，應依下列事項辦理：…(四)合

格法人團體如有下列情事之一者，科技工業機構應將有關憑證呈報主辦機關審查後，函工合會報核備辦理註銷軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書。另主辦機關依工合會報核備結果，註銷法人團體軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書，並副知工合會報轉後次室辦理資訊檔修正。……3.主辦機關或科技工業機構於軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書效期內，得對法人團體不定期實施查驗，如發現法人團體有不符研製修原定資格審查條件，主辦機關應限期通知該法人團體提出說明，法人團體逾期未提出合理說明者，應註銷其軍品研發（試製）合格證明書或軍品試修能力證明書。……」查依前引修正前審查作業第2點第11款第4目規定及104年審查作業第2點第12款第3目規定，可知修正前、後之審查作業意旨相同，僅有詳略之分；又有關協力廠商之研製修能量及能力，係為申請頒發軍品合格證明書之審查重點，效期展延中之審查亦然，此點於修正前審查作業及104年審查作業中均有規定，並無不同，只是104年審查作業規定更加詳盡而已。

（二）次按憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。國家對人民自由權利之限制，應以法律定之且不得逾必要程度，乃憲法第23條所明定。但法律內容不能鉅細靡遺一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許。至行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（參照司法院釋字第394號、第480號、第612號等解釋意旨）。而依前揭國防法第22條第4項規定可知，鑑於國家安全之維護，立基國防工業發展之進步與否，而為兼顧國防工業之發展與相關法令規定，立法機關始為概

01 括授權，由國防部就有關與民間合作或委託研發、產製、維
02 修、銷售及經營另訂管理辦法。另依前引研製維修辦法第20
03 條、第21條第5款等規定，復參以政府採購法第21條第1項「
04 機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠
05 商名單。但仍應隨時接受廠商資格審查之請求，並定期檢討
06 修正合格廠商名單。」同法施行細則第20條「（第1項）機
07 關辦理選擇性招標，其預先辦理資格審查所建立之合格廠商
08 名單，有效期逾1年者，應逐年公告辦理資格審查，並檢討
09 修正既有合格廠商名單。（第2項）前項名單之有效期未逾3
10 年，且已於辦理資格審查之公告載明不再公告辦理資格審查
11 者，於有效期內得免逐年公告。但機關仍應逐年檢討修正該
12 名單。（第3項）機關於合格廠商名單有效期內發現名單內
13 之廠商有不符原定資格條件之情形者，得限期通知該廠商
14 提出說明。廠商逾期未提出合理說明者，機關應將其自合格
15 廠商名單中刪除。」等規定，足見修正前作業要點係主管機
16 關國防部為執行研製維修辦法有關合作或委託研發、產製、
17 維修、銷售及經營管理等事項所為細節性、技術性之規定，
18 其內容並未逾越母法之授權範圍。再者，國防部為結合民間
19 力量以發展國防科技工業，而依國防法之授權訂頒研製維修
20 辦法，規定合乎一定條件者得頒予合格證明書，經由較富彈
21 性之採購方式，取得國防武器裝備，既有頒發之條件，於不
22 該當取得條件者，自應得以註銷合格證明書，以衡雙方之權
23 益，若謂頒發後不得註銷，豈合乎國防法之立法本旨，此觀
24 之研製維修辦法第10條第7款將「頒發、註銷與報備」並列
25 即明。是被上訴人既依上開規定核發系爭合格證明書予上訴
26 人，自得於上訴人該當應予註銷系爭合格證明書之條件時，
27 依相同規定予以註銷。原判決固未為詳敘該修正前作業要點
28 之性質為何，惟據以肯認可作為本件原處分依據之結論，並
29 無不合。上訴意旨指摘原判決有不適用國防法前開規定、行
30 政程序法第150條、第159條暨中央法規標準法第5條規定之
31 違法云云，核係其主觀法律意見，難認可採。

(三)又事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，不違經驗法則及論理法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法令之情形。經查，上訴人前經被上訴人核發系爭軍品合格證明書，嗣因其中9項軍品合格證明書有效期限3年即將屆滿，左支部為辦理上開軍品合格證明書展延事宜，於103年10月8日及同年12月1日至上訴人處所實施試製能量查核，兩份能量查核表第6點均記載「產製軍品成件之部分加工道次或製程等由協力廠併行承製完成（勾是）(1)製程名稱：熱處理，協力廠商：鑫光公司（新北市）(2)製程名稱：加膠，協力廠商：政雄公司（桃園縣龜山鄉）；惟經左支部向鑫光公司及政雄公司等協力廠函查，鑫光公司以104年5月18日函復自103年2月以後該公司就未處理過上訴人承製被上訴人之履帶銷、彈殼本體等部品；政雄公司以104年5月20日函復該公司於102年起即與上訴人解除協力關係。又上訴人於104年2月12日函復左支部該2家公司僅下包廠商無契約責任且涉公司機密，不願提供納稅證明。嗣左支部以104年3月9日函請上訴人補正相關資料，上訴人以104年3月18日函及104年3月19日函復上開協力廠不願提供協力廠證明文件，懇請更換協力廠商為敏鈞公司及育邦公司。左支部以104年4月8日函請上訴人要求補正「原提供相同文件之正本」，並請提出原協力廠之變更原因。上訴人以104年4月15日函復其緣由。被上訴人以鑫光公司及政雄公司於103年10月8日及同年12月1日左支部前往實施試製能量查核時，已與上訴人不具協力之關係，詎上訴人仍於查核時為上揭協力廠商之記載，則上訴人違反修正前作業要點之規定。左支部以104年6月25日函呈被上訴人建議註銷上訴人軍品合格證明書，被上訴人完成初審後以104年9月9日函請工合會報以104年12月17日函復同意在案，被上訴人以原處分註銷系爭軍品合格證書等情，乃原判決依法確定之事實。原判決已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，核與卷證資料相符，

亦與證據法則、經驗法則及論理法則無違；另兩造對於上開事實之經過並無爭議，自得為本院判決之基礎。

(四) 原判決業經敘明依卷內相關證據，足證鑫光公司及政雄公司於103年10月8日及同年12月1日左支部前往實施試製能量查核時，已與上訴人不具協力之關係，詎上訴人仍於查核時為上揭協力廠商之記載，上訴人違反修正前作業要點規定，並無疑義。被上訴人依修正前審查作業第2點第11款第4目規定，註銷上訴人軍品合格證明書，並無不合；又被上訴人註銷上訴人軍品合格證明書前，已踐行修正前審查作業第2點第11款第4目函送工合會報審查之程序；復就修正前審查作業第2點第11款第4目規定意旨與104年審查作業第2點第12款第3目規定意旨相同，原處分固誤引104年審查作業第2點第12款第3目規定為處分依據，惟其應予註銷上訴人系爭軍品合格證明書之理由及結果，並不因適用新舊規定而有所不同等情，亦予詳述，經核並無不依兩造提出之相關證據認定事實之情事，且合乎經驗法則、論理法則及證據法則，彼此間亦無矛盾之處，於法並無不合。上訴人仍執詞主張原判決適用法規不當、違反經驗法則及判決不備理由云云，核屬其一己之法律意見，委不足採。再者，原判決對於上訴人主張政雄公司自101年8月起成為被上訴人協力廠商等節，經核並無違反客觀義務、誠信原則、競業禁止原則及平等對待原則之理由詳為說明及對於上訴人主張何以不可採之理由詳予指駁，上訴意旨再就予以爭執，核屬執其歧異之法律見解，對於業經原判決詳予論述不採之事項再予爭執，無足憑採。

(五) 綜上，原判決認事用法核與前揭規定及說明並無違誤，其對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦詳為論斷，所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當及判決理由不備與矛盾等違背法令之情形。至其餘上訴理由無非係重述上訴人在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其個人歧異之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及

事實認定職權之行使為指摘。上訴論旨，仍執前詞，指摘原
判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、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 7 月 25 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 沈 應 南

法官 蘇 嫻 娟

法官 陳 秀 嫻

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 7 月 25 日

書記官 陳 映 羽