# 最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第190號

上　訴　人　皆豪實業股份有限公司
代　表　人　曾國展
訴訟代理人　蔡文斌　律師
　　林韋甫　律師
　　林亭宇　律師
被上訴人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　潘俞樺　律師

上列當事人間行政契約事件，上訴人對於中華民國108年1月30日高雄高等行政法院106年度訴字第172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、改制前臺南縣政府（民國99年12月25日臺南縣市合併改制為臺南市政府即被上訴人）依行為時促進產業升級條例（99年5月12日廢止，下稱促產條例）暨其施行細則、行為時工業區委託申請編定開發租售及管理辦法（100年1月21日廢止，下稱租售管理辦法）等規定，公開甄選委託公民營事業辦理「永康科技工業區」（下稱永康工業區）開發、租售及管理計畫（下稱系爭計畫），由上訴人獲選後，雙方於96年11月簽訂「臺南縣政府委託皆豪實業股份有限公司辦理永康科技工業區開發、租售及管理計畫契約書」（下稱系爭契約）。嗣上訴人認被上訴人於部分經審查核定預算之開發工程施工期間，以管控審定成本為由，於工程發包施作期間或完工後，片面將審定預算調降；或於工程完工後，片面核定得計入開發成本之金額；或於變更工程之工項，片面將原本應列計代辦費用之工項，移至不得列計代辦費用之工項，違反系爭契約約定，造成上訴人極大損失，乃向高雄高等行政法院（

下稱原審）提起行政訴訟，請求被上訴人依系爭契約約定，給付上訴人實際投入之開發費用，並聲明：被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）95,067,867元，及自起訴狀送達翌日起至清償日止，按年利率5%計算之遲延利息。經原審106年度訴字第172號判決（下稱原判決）駁回，上訴人遂提起上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：㈠系爭契約乃依促產條例及租售管理辦法等規定，公開甄選上訴人辦理永康工業區開發、租售及管理工作。依系爭契約之約定，被上訴人負有辦理工業區開發所需之一切行政上措施及協調、工業區所需土地之徵收以及辦理相關工業區用地之地籍資料變更等公權力措施之義務。而上訴人則有替代被上訴人執行工業區設立開發之權責，可認系爭契約標的涉及公法上權利義務關係，且上訴人編列之開發預算，最終仍須經被上訴人審查核定後，始能開始施作或將工程發包施作，且被上訴人可隨時變更或增減工程項目及內容，上訴人不得拒絕，並得審核剔除支付之成本費用、片面終止系爭契約，故被上訴人享有優勢地位，足見系爭契約係屬行政契約，上訴人依系爭契約請求被上訴人應給付上訴人實際支出而未獲歸墊之費用，自屬公法上之爭議，行政法院應有審判權。㈡關於上訴人已墊付工程款與代辦費部分：系爭契約第6條、第18條約定上訴人施工及結算均應在被上訴人審查核定之工程預算額度內，被上訴人審核上訴人結算金額時，對於不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除。是被上訴人審核上訴人提出抽水站、配水池、專區污水、綜合污水廠、滯洪池、臨時抽水及太陽能板等7項工程結算金額，以上訴人提出之金額逾越被上訴人審查核定之工程預算額度及不符系爭契約約定部分不予認計開發成本，進而不給付上訴人該已墊付工程款及代辦費，尚屬有據。又「臺南縣政府永康科技工業區開發

工程規劃設計及施工作業程序」之十、工程變更設計之作業程序，亦規定上訴人變更工程設計時應編列變更設計預算，送請被上訴人審核同意後，始得變更工程契約及施工計畫，故上訴人主張工程結算金額應以實際工程費用（實作實算）結算云云，並不可採。查系爭契約第6條第2款僅約定「……本計畫各項開發工程，應在甲方（即被上訴人，下同）審查核定之工程預算額度內，由乙方（即上訴人，下同）辦理施工及結算……」而未約定被上訴人之審查核定方式，故審查核定之審定成本，非屬系爭契約第6條約定之工程預算；縱被上訴人最終係以節省開發成本為由核定工程預算，亦僅涉及所核定之工程預算金額是否合理，尚難認被上訴人以控管總工程預算方式核定工程預算係違反系爭契約之約定。且上開工程多數均係上訴人於實際開工前即知悉被上訴人就其提出之總工程預算有核定控管工程預算，若上訴人認為被上訴人對其履約有重大影響之工程預算予以控管將造成其施工上困難，應於開工前依系爭契約第11條第2款約定，向被上訴人提出修正建議，經被上訴人同意修改後，上訴人再予開工，始可保障其權益；惟上訴人卻捨此不為，仍逕為發包施工，自不應於完工後，又爭執被上訴人控管工程預算違反系爭契約之約定。工業區委託開發之性質仍屬採購，依租售管理辦法第2條規定，應以政府採購相關原則及資料，作為參考依據，本件開發工程之「審定成本」與被上訴人審查核定之「控管預算」價格比值約為90%，上訴人所擬工程預算與被上訴人審查核定之「控管預算」價格比值約為94%至99%間，依審查核定工程預算期間（即99年至103年），行政院公共工程委員會（下稱工程會）公告之「公共工程技術服務契約範本」及「公共工程專案管理契約範本」所需「公共工程決標狀況統計表之決標金額與底價之比值」（下稱底價標比）及「公共工程決標狀況統計表之決標金額與預算之比值」（下稱預算標比）統計資料，工程底價標比約為84%至89%間，底價與預算之比值則約為90%。被上訴人「審定成本」與審

查核定之「控管預算」價格比值相較，與上揭公告統計資料之「預算」與「底價」之價格比值相似，而上訴人所擬工程預算與被上訴人審查核定「控管預算」之價格比值，則較上揭公告統計資料之底價標比為高，難認被上訴人所核定之控管預算金額顯不合理致上訴人有無法履約之程度。另上訴人提出辦理「永康科○○○區○○○○道路工程」之相關文件，說明該項工程之作業流程，惟此項「道路工程」並非本件爭執之工程項目，尚不得比附援引。系爭契約關於開發成本係約定於第8條，而污水作業費用因系爭契約並未約定，不得納入開發成本，故若要認列為開發成本，其性質應屬其他經被上訴人核定之費用。依被上訴人所屬經濟發展局103年10月16日南市經區字第1030981229號函附「工程驗收紀錄表」之記載六，可知被上訴人並未同意將所有污水作業費用納入開發成本；另依被上訴人所屬經濟發展局104年6月11日南市經區字第1040571654號函，被上訴人同意將工程展延期限自99年8月3日起至101年8月19日止之污水作業費18,290,137元及不計逾期180日曆天之污水作業費4,401,370元，共計22,691,507元，納入開發成本（且其利息可追溯至實際投入日起算）；又依被上訴人所屬經濟發展局104年10月16日南市經區字第1041030023號函、104年11月26日南市經區字第1041151215號函，被上訴人同意將配合估驗之102年2月16日至102年7月15日期間所需污水應急處理及維護作業費3,667,809元納入開發成本，其餘期間之費用，依系爭契約第18條約定，因不符合所約定支出之成本費用而予剔除；是上訴人申請將污水作業相關費用34,917,535元納入開發成本，被上訴人僅同意納入截至102年7月15日止之污水作業費用共計26,359,316元（即22,691,507元+3,667,809元=26,359,316元），尚屬有據。㈢關於上訴人請求被上訴人給付「里民服務中心工程配合款」、「履約保證金手續費」及「行政業務費」代辦費部分：上訴人於107年9月25日原審行準備程序時，已自承里民服務中心工程並非隸屬永康工業區之工程，即應知

悉該筆費用不屬於系爭契約第9條約定得計算代辦費之項目，且代辦費之計算，須以符合系爭契約第9條為前提，若被上訴人發現有誤將非屬該項目之費用列計於該項目下，自得予以更正剔除，亦不致有圖利廠商之嫌。至上訴人主張之履約保證金手續費代辦費部分，經核非屬系爭契約第9條及租售管理辦法第13條列舉之代辦費項目。另關於行政業務費代辦費部分，基於代辦費之性質，是受託開發單位辦理業務行為之報酬，被上訴人審核認定上訴人所有工程均係沒有投入協助或代辦任何業務，亦與系爭契約第9條代辦費之規定不符。㈣關於因不當扣除開發成本，導致設計、監造與專案管理費用減少部分：本項費用之請求前提，須被上訴人確有不當扣除前開費用，惟上訴人請求給付其已墊付工程款與代辦費，既均無理由，則上訴人自不得再據此向被上訴人請求上開其依實際支出開發費用及10%代辦費之損失等語，為其論據，駁回上訴人於原審之訴。

四、上訴意旨略以：㈠依系爭契約第6條第2款約定：「……甲方審查核定之工程預算額度內，由乙方辦理施工及結算……」係用以規範上訴人於執行開發工程時，應依據經被上訴人所核定之「工程預算書圖」執行，並據實際完成數量辦理結算。因各項開發工程均採「實作實算」之方式進行結算，因此於工程尚未施作完成前，根本無法確定實際施作之結果金額，如何預先管控？足證被上訴人根本無「管控」工程金額之權限。原判決援引系爭契約第6條之「結算」作為被上訴人有「管控」工程執行（含工程結算總金額）之權限，顯扭曲契約文義。所謂「工程結算」，指施工單位依據承攬契約和已完成工程數量向業主即上訴人辦理工程價金清算之程序，被上訴人既非開發工程之實際執行者，亦非開發工程之當事人，如何「管控」預算之執行？原判決混淆「預算之編列」與「預算之執行」，未明確區分兩者訴求目的之不同，顯有不當，且論證前後矛盾，明顯違反經驗法則及論理法則，有判決不備理由及判決理由矛盾之違法。另原判決於核定控管

工程預算時間及發包時間論述時，刻意未提E、滯洪池工程，顯有行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之違法。系爭契約第11條第2款係針對經被上訴人核定之工程設計及預算、施工範圍及圖說於施工前認為施工有困難者，然本件針對上訴人所提出之工程圖說及預算，被上訴人均有予以核定，而「管控」並非系爭契約範圍內，且直至施工後辦理變更設計時，被上訴人仍繼續「管控」，上訴人根本無從依該條項提出修正建議。縱認被上訴人針對「預算之編列」有「管控」權限，則上訴人各項開發工程之發包執行，均未逾越被上訴人「管控」之金額，工程結算亦以「經被上訴人所核定之工程預算書圖」辦理工程結算，何來違反系爭契約之約定，而有「不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除」之問題？原判決漏未審酌此重要事項，有判決理由不備之情事。又上訴人提出之本件開發案其他開發項目即「道路工程」之作業流程，既為同案開發範圍內，並同時適用系爭契約之約定，為何不能比附援引？另本件開發案預算之審核相較一般公共工程預算之編列程序更為嚴謹，工程費用亦為上訴人代為墊付，且有部分工程之預算編列並非僅針對工程本身，尚有編列工程完工後相關公共設施代履行之勞務費用等，且亦須考量後續工業區土地出售價格與開發成本之平衡，顯與一般公共工程有別。被上訴人先主張上訴人所提出之「工項單價過高」為由管控，後又主張係以「底價標比及預算標比」進行管控。但無論何者，均應於為「管控」行為時向上訴人說明具體規制之內容，然被上訴人均僅空泛陳稱而未具體提出說明與證據以實其說。基於行政行為明確性原則及誠信原則，被上訴人不得擅自限縮契約應給付之效力範圍。再由促產條例第35條之立法理由，可推知雙方就開發案之主要權利義務內容，係基於夥伴關係，排除政府採購法而應回歸雙方契約之約定。原判決捨棄同一契約其他開發項目之執行過程，卻援引被上訴人所提出，與本案性質完全不相同之工程會依據「政府採購法」所成立之公共工程決標狀況之

「底價標比及預算標比」而無任何法規上或契約上規制作用之統計數據，作為被上訴人管控本件工程金額之合理化依據，難認適當，亦顯悖於論理法則。原判決未審酌系爭契約第6條第2款所謂「審查核定」，應為被上訴人對上訴人所提出之工程預算之全部進行審核，而非對預算總額之「控管」，逕認被上訴人之「管控」即為系爭契約第6條第2款之「審查核定」，顯有判決理由不備之瑕疵。㈡里民服務中心工程本非開發範圍，是透過雙方合意，將之列入開發工程範圍，並列入直接工程費項下計列代辦費用，且上訴人亦有代為籌措費用及撥付款項，系爭契約針對代辦費並無任何剔除機制，何以原審認定被上訴人有權剔除？該開發項目既屬被上訴人要求上訴人執行，並同意計列代辦費，則後續反悔是否有違誠信原則？原判決均未具體說明，顯有判決理由不備之違法。又行政業務費之編列，係用以支應「被上訴人辦理工業區開發」所需之行政業務支出（例如聘用臨時人員之費用、行政規費等），倘依原判決所述，上訴人沒有投入協助或代辦任何業務，因此無法取得該項代辦費，則行政業務費項下之所有費用應不得計列代辦費，則為何結算時仍計列代辦費1,744,172元？原判決未審究代辦費之性質，亦未斟酌上訴人確有依契約履行之事實，逕認上訴人未投入協助或代辦任何業務，而無權請求代辦費，有判決理由矛盾及不備之違法。履約保證金手續費之性質，又與前兩者不同，原判決亦未對此具體敘明理由，即認上訴人之請求無理由，亦屬判決理由不備。㈢原判決先謂兩造應受系爭契約拘束，系爭契約既有規範各項開發工程費用審查流程，應遵循契約約定，後又謂系爭契約雖有約定里民服務中心工程配合款屬於直接工程費，但因租售管理辦法，僅有受託辦理業務才能列入代辦費。原判決對於上訴人之請求顯有不同標準，工程款部分認為應依系爭契約約定，代辦費又謂系爭契約雖有約定，但仍不能請求，其論述顯然前後矛盾，上訴人與被上訴人既簽訂系爭契約，即應依系爭契約履行，而非部分依系爭契約，部分回

歸行政法規，否則無異使兩造所簽訂之系爭契約淪為具文。

㈣被上訴人雖極力否認本件開發工程係採「實作實算」，惟依據105年12月「臺南市永康科技工業區開發、租售及管理計畫開發成本總結算報告書」有關開發成本總結算之記載，各項直接工程除爭議工項係以「管控金額」作為結算金額外，均係以上訴人實際委託施工單位施作之結果並辦理結算之金額作為永康工業區成本總結算之金額，縱使非採取「實作實算」結算，亦為被上訴人片面違約所致等語。

五、本院查：

㈠促產條例第35條規定：「（第1項）工業主管機關開發工業區時，於勘選一定地區內之土地後，得委託公民營事業辦理申請編定、開發、租售及管理等業務。（第2項）前項委託申請編定或開發業務，其資金由政府編列預算支應者，應依政府採購法之規定辦理；其資金由受託之公民營事業籌措者，應以公開甄選方式辦理。（第3項）第1項工業區委託申請編定、開發、租售及管理辦法，由經濟部定之。」經濟部依此授權訂定之租售管理辦法第2條規定：「依本條例第35條第2項規定之工業區申請編定、開發、租售及管理等業務之委託，其資金由政府編列預算支應者，應依政府採購法規定辦理；其資金由受託公民營事業籌措者，其公開甄選方式，應依本辦法之規定辦理。」第13條規定：「公民營事業受託辦理工業區申請編定、開發及租售業務，資金自籌部分，得計列代辦費並納入工業區開發成本，其數額不得超過投資於該工業區之下列各款費用總金額百分之十：一、編定、規劃調查費用。二、土地費用。三、開發工程費用。四、行政作業費用。」第15條規定：「公民營事業受託開發工業區完成後，依實際支付之開發成本作成結算，依審計法令辦理或由會計師查核簽證後送委託開發之工業主管機關核定。」被上訴人依上開規定，公開甄選委託上訴人辦理系爭計畫，雙方於96年11月簽訂系爭契約，而於系爭契約第4條第2項（權責劃分）約定：「一、甲方……（二）辦理本計畫之土地取得

及地籍整理等有關工作。（三）開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度之審核。……（六）開發工程結算審核及驗收。（七）開發成本及土地租售價格之審定。（八）查核開發資金之籌措、運用與管理，……二、乙方……（二）辦理工程規劃、設計、施工監造及相關研究、測量、調查、鑽探、環境監測等工作。（三）辦理工程施工及施工管理事宜。（四）負責開發資金之籌措、運用與管理，並撥付本計畫相關規費及開發費用。（五）編製開發成本資料及辦理成本結算事宜。……三、……乙方執行本計畫辦理相關業務，除協助辦理土地租售作業、管理未租售土地及建築物、都市計畫變更、環評變更與可行性規劃變更相關作業不得以自己名義為之外，其他事項依雙方議定辦理，並自為債權、債務之主體。……」第6條（計畫執行）第2款約定：「本計畫各項開發工程，應在甲方審查核定之工程預算額度內，由乙方辦理施工及結算。乙方以自辦工程方式辦理者，在甲方核定額度內，依甲方核定之工程書圖施工，經監造單位審核之實做數量辦理估驗計價及結算金額辦理結算。倘乙方以發包方式交予其他營建廠商承攬時，依其所訂契約及結算金額辦理結算。各項開發工程執行，不論以自辦方式辦理抑或以發包方式交予其他營建廠商承攬，均須在本府審查核定之工程預算額度內，邀請優良廠商採比價方式辦理；開發工程在施工期間，甲方得要求變更或增減工程項目及內容，乙方不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算。」第7條（資金籌措、運用與管理）約定：「一、乙方執行本計畫所需資金均需自行籌措，並為債權、債務之主體。……二、乙方執行本計畫之各項資金收支應建立專戶管理，並將開發資金調度及支用情形，按月報請甲方核備；……三、土地及建物租售所得之收入，除依促進產業升級條例第55條第1項規定應附繳台南縣工業區開發管理基金外，應報經甲方同意後，就所收受之租售價款至少依據當時甲、乙雙方投入開發成本之本息比例償還，但不得超過會計師查核之乙方實支成本額度。四、前

款公共設施維護管理費需保留之比例，按本工業區開發成本認定時公共設施維護管理費編列之比例保留。」第8條（開發成本）約定：「一、除本契約另有規定不得納入開發成本之項目外，下列各款可納入開發成本：（一）編定、規劃調查費用：1.編定、規劃費：包括本計畫之可行性規劃、環境影響評估、都市計畫變更、工程規劃設計、工程監造等費用。2.調查費：包括地形測量、地質鑽探調查、土壤試驗、環境資源調查與監測等費用。（二）土地費用……（三）開發工程費用：1.直接工程費：包括各項開發工程如整地、道路、排水、給水、電力、電信、景觀、綠化、照明、環保設施、服務中心等工程施工（含工安、環保工程管理）費用及上開工程費之營業稅。2.間接工程費：……（四）行政作業費用：1.行政業務費用。2.土地取得作業費。3.土地複丈及登記費。4.地籍整理費。5.執行開發工程應繳納之規費。6.保固期間外之公共設施管理維護費。7.土地租售有關之規劃及廣告行銷費用。8.總顧問審查及管理費用。9.會計師查核費用。（五）代辦費（六）利息（七）其他經甲方核定之費用……」第9條（代辦費計算）約定：「乙方於完成本計畫之全部工作後，得就乙方投入於本計畫契約書第8條所列之下列各款費用經甲方審定後之總金額之百分之十計算代辦費（含稅）。一、編定、規劃調查費用。二、開發工程費用。三、行政作業費用。」第11條（工程規劃、設計、監造及施工）約定：「……二、各項開發工程，乙方應依甲方核定之工程設計及預算、施工規範及圖說等辦理施工事宜；乙方於施工前認為施工有困難時，得提出修正建議，經甲方書面同意後修改，再交由乙方施工。三、乙方於各項工程開工前，應編製施工預算、施工計畫及施工品質管制計畫，送請甲方同意，並據以施工。……」第12條（工程結算、驗收及移交接管）約定：「一、單項工程完工後，由乙方編列結算表、竣工圖，經甲方審核後，交由乙方辦理結算。……三、單項工程驗收及結算，乙方應將竣工結算表、驗收及移交接管紀錄

報請甲方同意。……」第17條（開發成本編製）約定：「乙方於協助辦理本計畫土地租售前，應編製開發成本計畫書，送請甲方依法審定租售價格。」第18條（開發成本總結算）約定：「一、工業區開發完竣且土地全部租售完畢或工作期限屆滿經甲方同意後，乙方應即辦理開發成本收支總結算，並經依審計法令規定辦理或由會計師簽證後轉由甲方指定之會計師覆核簽證再送請甲方審核；甲方於審核時，對於乙方不符合本契約約定所支出之成本費用得予剔除。如有結餘，由甲方解繳台南縣工業區開發管理基金。二、乙方如未依規定辦理開發成本總結算時，甲方得依開發期間核准支付之費用，逕行作成總結算，並依相關規定辦理；其因而所生之損失，概由乙方負責。……」準此可知，上訴人受託辦理系爭計畫，乃自行籌措開發資金，其投入之開發成本連同代辦費，係由土地及建物租售所得之收入內償還，其數額不得超過投資於工業區之編定、規劃調查費用、土地費用、開發工程費用及行政作業費用總金額百分之十，且其結算之開發成本應送被上訴人核定，據此兩造於系爭契約約定：上訴人不論以自辦方式辦理或交予其他廠商承攬工程，均須在被上訴人審查核定之工程預算額度內辦理施工及結算，施工期間被上訴人得要求變更或增減工程項目及內容，因此增減經費時，得重新調整預算；且上訴人應依被上訴人核定之工程設計及預算、施工規範及圖說等辦理各項開發工程之施工事宜，倘上訴人於施工前認為施工有困難時，得提出修正建議，經被上訴人書面同意後修改，再交由上訴人施工；工程完工後，由上訴人編列結算表、竣工圖，經被上訴人審核同意，再交由上訴人辦理結算；而被上訴人於審核時，對於不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除，如有結餘，則由被上訴人解繳開發管理基金。可見上開法規及系爭契約，要求受託之上訴人在開發資金之籌措、運用與管理，應報請委託之被上訴人審查核定，係為確保促進產業升級、健全經濟發展（促產條例第1條第1項）任務之順利達成。

㈡上訴人於原審起訴請求被上訴人給付之費用有三：1.上訴人主張其已墊付工程款與代辦費、2.代辦費（指里民服務中心工程配合款、履約保證金手續費及行政業務費）、3.因不當扣除開發成本而導致設計、監造與專案管理費用減少部分。就此原判決業已論明：1.依系爭契約第6條、第18條約定，上訴人之施工及結算，均應在被上訴人審查核定之工程預算額度內，從而被上訴人以上訴人提出之工程結算金額逾越其審查核定之工程預算額度及不符系爭契約約定部分不予認計開發成本，進而不給付上訴人主張已墊付工程款及代辦費，尚屬有據；況變更工程設計時，應編列變更設計預算，送請被上訴人審核同意後，始得變更工程契約及施工計畫，因此上訴人稱工程結算金額應以實際工程費用（實作實算）結算乙節，並不可採；且上訴人於實際開工前，即知悉被上訴人就其提出之總工程預算有核定控管工程預算，若上訴人認為被上訴人對其履約有重大影響之工程預算予以控管將造成其施工上困難，應於開工前依系爭契約第11條第2款約定，向被上訴人提出修正建議，經被上訴人同意修改後，上訴人再予開工，始可保障其權益，惟上訴人卻捨此不為而逕為發包施工，自不應於完工後，又爭執被上訴人控管工程預算違反系爭契約之約定；另參酌工程會公告之底價標比及預算標比統計資料，亦難認被上訴人所核定之工程預算金額顯不合理致上訴人有無法履約之程度；至上訴人所指道路工程，並非本件爭執之工程項目，尚不得以該工程之作業流程比附援引；又污水作業費用尚非系爭契約第8條約定之開發成本，若要認列為開發成本，其性質應屬其他經被上訴人核定之費用，而被上訴人就此僅同意將工程展延期限自99年8月3日起至101年8月19日止之污水作業費、不計逾期180日曆天之污水作業費、配合估驗之102年2月16日至102年7月15日期間所需污水應急處理及維護作業費納入開發成本，其餘期間之費用，因不符合所約定支出之成本費用，依系爭契約第18條約定予以剔除，即屬有據。2.上訴人於107年9月25日原審行準備

程序時，已自承里民服務中心工程並非永康工業區之工程，自不屬系爭契約第9條約定得計算代辦費之項目；而履約保證金手續費，亦非屬系爭契約第9條及租售管理辦法第13條列舉之代辦費項目；另上訴人所有工程均未投入協助或代辦任何業務，所述行政業務費，亦與系爭契約第9條代辦費之約定不符；則被上訴人不給付上訴人上述代辦費，尚屬有據。3.至於上訴人請求給付因不當扣除開發成本而導致設計、監造與專案管理費用減少部分，因其請求前提，須被上訴人確有不當扣除前開費用，惟上訴人請求給付其所主張已墊付之工程款與代辦費，既均無理由，自不得再據此向被上訴人請求上開其依實際支出開發費用及10%代辦費之損失等語，經核與卷內證據尚無不符，並無違反論理法則、經驗法則及證據法則，亦無理由不備或理由矛盾等情事。上訴意旨就原判決已論述及指駁之事項，復執陳詞為爭議，無非係其個人見解及就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項為指摘，所訴並無可採。

㈢上訴人主張系爭契約第6條第2款之約定，係指各項開發工程均採實作實算之方式進行結算，原判決曲解契約文義，混淆「預算之編列」與「預算之執行」，顯違反經驗法則及論理法則，有判決不備理由及理由矛盾之違法云云。查依系爭契約第6條第2款，可清楚得知兩造明確約定「本計畫各項開發工程，應在甲方審查核定之工程預算額度內，由乙方辦理施工及結算」「不論以自辦方式辦理抑或以發包方式交予其他營建廠商承攬，均須在本府審查核定之工程預算額度內，邀請優良廠商採比價方式辦理」「開發工程在施工期間，甲方得要求變更或增減工程項目及內容，乙方不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算」；被上訴人所屬經濟發展局函上訴人略謂「……為節省開發成本，請貴公司控管發包工程費於新台幣……元（含營業稅）內發包執行，執行若超過控管金額部分，不得納入開發成本」等語，應認係被上訴人請上訴人在被上訴人審查核定之工程預算額度內控管發包工

程費以節省開發成本，非謂被上訴人於審查核定之工程預算額度內再行控管金額，雖上開函使用「控管金額」乙詞，易遭誤會，惟仍不影響本件開發工程依約應在被上訴人「審查核定之工程預算額度內」辦理施工及結算，是上述上訴意旨，委無可採。

㈣上訴人另主張原判決於論述核定工程預算時間及發包時間時，漏未提及滯洪池工程，有判決不備理由之違法云云。經查，原判決已論明：本件各項爭議工程，上訴人所提工程結算金額，均已逾越被上訴人審查核定之工程預算額度（原判決第62至65頁），系爭契約第6條第2款、第18條第1款既約定上訴人施工及結算應在被上訴人審查核定之工程預算額度內，則被上訴人於審核上訴人結算金額時，對於逾越工程預算額度者，不予認計開發成本，尚屬有據等情。至於原判決另論述被上訴人核定工程預算時間及發包時間，係為補充說明各項爭議工程多數均係上訴人於實際開工前即知悉被上訴人就其所提出之工程預算有核定，若上訴人認為被上訴人對其履約有重大影響之工程預算予以控管將造成其施工上困難，應於開工前依系爭契約第11條第2項約定，向被上訴人提出修正建議，經被上訴人同意修改後，上訴人再予開工，始可保障其權益，惟上訴人捨此救濟途徑不為，仍逕為發包施工，自不應於完工後復又爭執被上訴人核定工程預算違反系爭契約之約定。故原判決縱有漏未提及滯洪池工程之核定工程預算時間及發包時間，亦不影響本件依據原審卷附被上訴人所屬經濟發展局102年7月29日南市經區字第1020665261號函、上訴人於102年8月14日與承包商簽訂工程合約、被上訴人所屬經濟發展局103年5月6日南市經區字第1030398150號函、上訴人於103年5月31日與承包商簽訂工程合約（原審卷二第179頁、第201頁以下、第181頁、第229頁以下），即足知上訴人於滯洪池工程第2、3次變更設計經被上訴人審查核定工程預算後，始與承包商簽訂工程合約，則上訴人逕為發包施工之後，復又爭執被上訴人核定工程預算違反系爭契約之

約定乙節，當無可採。

㈤又系爭契約並未約定被上訴人審查核定工程預算之方式，則被上訴人參酌工程會公告之底價標比及預算標比統計資料等因素，予以核定工程預算，原判決並據此認定被上訴人核定之工程預算金額並無顯不合理而致上訴人有無法履約之程度，亦難遽指其為違法。

㈥上訴人復稱里民服務中心工程本非開發範圍，而是透過雙方合意，將之列入開發工程之範圍並列入直接工程費項下計列代辦費，應屬契約之變更而為系爭契約第9條之約定範疇，至行政業務費之編列，係用以支應辦理工業區開發所需之行政業務支出，否則為何結算時仍計1,744,172元？又原判決未敘明履約保證金手續費之性質，即認其請求為無理由，有判決理由矛盾及不備之違法云云。經查，系爭契約第9條及租售管理辦法第13條已明文列舉可計列代辦費之項目，否則即不得請求計列代辦費；且依系爭契約第4條第2項約定，上訴人之權責包含「辦理本計畫之開發、租售及管理相關事宜」，故系爭契約第9條所列舉之3項經被上訴人審定後得列入代辦費之費用項目，顯應與上訴人依約受託辦理之業務有關，始得計列代辦費。本件上訴人於107年9月25日原審行準備程序時已自承里民服務中心工程並非永康工業區之工程項目，況依系爭契約第24條約定：「本契約之修訂，經雙方同意後，以書面為之。」而上訴人亦未能提出里民服務中心工程係其依系爭契約受託辦理之業務有關而得計列代辦費之契約修訂書面；至於行政業務費用，雖屬系爭契約第8條所列舉「行政作業費用」之一而得列入開發成本，惟是否得計列為系爭契約第9條第3款之代辦費，依約尚須經由被上訴人審定後，始得予以計列，並非一經計列「行政作業費用」即屬於代辦費；至於履約保證金手續費，並非屬系爭契約第9條及租售管理辦法第13條所明文列舉可予計列系爭計畫之代辦費項目；從而，原審經斟酌全辯論意旨及調查證據之結果後，認上述3項費用經被上訴人審定後，不予計列代辦費項目，

尚難遽指有何違法。

㈦綜上所述，原審駁回上訴人在第一審之訴，且不逐一論述與判決結果不生影響之其餘攻擊防禦方法，核其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，亦無所謂不適用法規或適用不當或理由矛盾之違法。縱原審有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。上訴論旨，猶執前詞，指摘原判決違誤，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　　109　　年　　4　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　蕭　惠　芳

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　9　　日

書記官　莊　子　誼