

臺灣士林地方法院民事判決

104年度建字第99號

原告 克林營造股份有限公司
法定代理人 呂紹男
原告 建緯水電工程有限公司
法定代理人 謝水碧
原告 三宏工程顧問有限公司
法定代理人 邱新發
共同
訴訟代理人 黃文昭律師
孔繁琦律師
上一人
複代理人 黃豐玠律師
吳宛亭律師
被告 衛生福利部
法定代理人 陳時中
訴訟代理人 柏有為律師
張峪嘉律師
蔡壽詮

上列當事人間請求給付工程款事件，本院於民國108年6月6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

壹、程序事項

一、查被告衛生福利部之法定代理人原為蔣丙煌，嗣於本訴訟審
理期間變更為陳時中，有任命令1紙附卷可稽（見本院卷三
第8頁），茲據其具狀聲明承受訴訟（本院卷三第5頁），
經核尚無不合，自應准許。

二、按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但請求之
基礎事實同一者，不在此限，民事訴訟法第255條第1項第

2 款定有明文。查原告起訴時，係依民法第 92 條第 1 項、第 179 條、第 181 條後段、第 148 條、第 490 條第 1 項、第 491 條第 1 項、第 153 條第 2 項、第 491 條第 2 項、政府採購法第 1 條、第 6 條等規定，聲明請求被告給付新臺幣（下同）2 億 5000 萬元及法定遲延利息，嗣追加民法第 184 條第 2 項、第 197 條第 2 項為其請求權基礎，經核追加之訴與原訴之主要爭點均相同，相關訴訟及證據資料亦可繼續援用，應認請求之基礎事實為同一，揆諸前揭法條規定，在程序上自屬合法，應可准許。

貳、實體事項

一、原告主張：

(一)、被告前辦理「行政院衛生署衛生大樓新建工程」（下稱系爭工程）之公開招標，歷經 2 次流標。嗣於民國 99 年 5 月 28 日為第三次公開招標，公告預算金額為 9 億 1200 萬元，截止投標日為 99 年 6 月 2 日，原告參與該次招標並得標。兩造於 99 年 6 月 2 日就系爭工程簽訂承攬契約（下稱系爭工程契約），約定工程總價為 9 億 1180 萬元，後於系爭工程施作期間，兩造共辦理 4 次契約變更，原告已於 102 年 9 月 25 日完成系爭工程。

(二)、被告辦理系爭工程之公開招標，已構成民法第 92 條第 1 項所定之「詐欺行為」，原告受被告詐欺而投標，進而締結系爭工程契約，自得撤銷投標及締約之意思表示：

1、被告係依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 5 條第 3 項規定，就相關事項擇定投標廠商應具備基本及特定資格，以辦理系爭工程採購案，被告身為系爭工程之主辦機關，復依政府採購法第 27 條第 1 項及第 2 項及行政院公共工程委員會（下稱工程會）所頒「政府採購公告及公報發行辦法」第 11 條等規定，預算金額乃被告於法律上、契約上及交易習慣上應公告之事項；且預算金額對廠商而言，更為決定參標與否及影響參標意願之重要事項。

2、被告負有揭露預算金額之法定義務，其於辦理系爭工程之公

開招標時，揭示不實之預算金額，又未將經費短絀、不足數系爭工程規模等實情，及其決定就不足部分之經費，待102年度暫匡列2億5000萬元預算支應等資訊揭露予廠商知悉，應已構成民法第92條第1項之詐欺行為：

- (1) 依工程會101年12月26日工程管字第10100481090號函檢送被告之「『南港衛生大樓興建安計畫』執行情形專案檢討報告」記載：「行政院96年8月20日核定期程為96年1月至100年12月，100年8月15日竣工，10月15日完成驗收；為地上9層、地下4層之鋼構大樓，計畫經費10億元（不含土地徵收款），進駐員額745人，興建面積26988平方公尺。」、「行政院99年3月1日核定修正…為地上12層、地下2層之鋼構大樓，進駐員額1447人，興建面積33786平方公尺，計畫經費13.98億元（不含土地徵收款）」等節可知，被告於發包時所採用之10億元預算金額，係其原本按照「地上9層、地下4層，興建面積26988平方公尺」之規模所核算，並非適用其最後修正之系爭工程規模（即地上12層、地下2層，興建面積33786平方公尺）。上開檢討報告又記載：「【工程會審議基本設計情形】…本會（即工程會）98年11月2日函復略以：本次提送單位造價為每平方公尺24,000元，較99年度『中央政府總預算編製作業手冊』規定編列標準低21%，為避免有預算錯估及低估，爰請貴署（即被告）確實重新檢討經費妥適性」、「工程會98年11月2日～99年3月11日間3次審議本案基本設計，提出本案主要工程項目單價均較市場行情偏低甚多…」等情，亦可知工程會於辦理系爭工程初步設計之審議作業時，即明確指出該預算金額恐有錯估及低估之情形，指正被告於大幅增加工程規模及樓地板面積之下，不應再採用原編列之預算金額，而要求被告重新檢討經費妥適性後再提報修正計畫。被告函報修正結果，就擬興建之地上12層、地下2層，總樓地板面積33786平方公尺之系爭工程大樓，核算較原定預算金額應增加3.98億元之經費，嗣經行政院核定系爭工程應增加之經費為3.2066億元。

01 故依行政院及被告核定之結果，興建系爭工程所需之經費共
02 計13億2066萬元，而此一經費亦經工程會予以核定。

03 (2)再觀諸系爭工程之管理單位即台灣世曦工程顧問股份有限公
04 司（下稱台灣世曦公司）102年12月19日世曦專管字第1020
05 024352號函所載：「除工程會曾對貴部提出預算過低之指正
06 外，本公司於招標前之會議中，亦曾提醒預算過低之問題，
07 惟因貴部未能籌措預算、趕辦發包且考量標折，因此仍維持
08 以『原預算』為底價而發包」，亦可知台灣世曦公司亦認為
09 被告編列之預算實屬過低，其於系爭工程招標前，即已提醒
10 被告。再系爭工程之監造單位即九典聯合建築師事務所（下
11 稱九典建築師事務所）亦於兩造另案系爭工程逾期違約金扣
12 款爭議仲裁事件（中華民國仲裁協會103年仲聲和字第53號
13 仲裁事件）仲裁詢問會中，明確表示系爭工程一開始發包價
14 格太低。

15 (3)綜上，被告於辦理系爭工程公開招標前，即已清楚知悉10億
16 元之預算金額，根本不足敷系爭工程之施作，系爭工程所需
17 經費至少達13億2066萬元，然被告無門籌措財源，無法於當
18 年度預算相關經費下勻支，竟仍以10億元之預算金額辦理系
19 爭工程之公開招標，並刊登於招標文件，希圖以公共建設經
20 費10億元辦理規模13億元之系爭工程，又未將經費短絀、不
21 足敷系爭工程之規模等實情，及其決定就不足部分之經費，
22 待102年度暫匡列2億5000萬元預算支應等資訊揭露予廠商
23 知悉，造成原告於不知情之下，作成參與投標，並因得標而
24 與被告簽訂系爭工程契約之意思表示。被告此一行為，當已
25 構成民法第92條第1項之詐欺行為。

26 (4)原告透過工程會101年12月26日函附之檢討報告，始知悉被
27 告提供不正確預算金額，且刻意隱匿預算金額不敷支應系爭
28 工程之施作等資訊。被告於知悉上情後1年內，即於102年
29 12月13日以蘆竹郵局第000571、000572號、南港昆陽郵局第
30 000167號等存證信函，就原告所為系爭工程之投標、得標，
31 及與被告簽訂系爭工程契約等意思表示，向被告行使撤銷權

以撤銷投標及簽約之意思表示。原告所為撤銷權之行使，符合民法第93條所定之法定期限，兩造間之契約關係，亦因原告行使撤銷權而視為自始無效。原告行使撤銷權之時，業已完成系爭工程，並交由被告進駐及使用，是被告無法律上之原因，享有價值達13餘億元之系爭工程大樓，卻僅給付共9億8075萬2009元工程費用予原告，肇致原告受有損害，原告自得依民法第179條前段、第181條後段等規定，請求被告就已進駐、使用系爭工程大樓所受有之利益，扣除已給付予原告工程款後，將剩餘之價額償還予原告。而被告享有利益之數額，係行政院及工程會核定之系爭工程所需經費13億2066萬元，扣除原告發包之預算金額9億1200萬元後之差額即4億866萬元；惟原告考量被告之經費短絀，乃請求被告給付其原擬於102年度公共建設計畫先期審議結果暫匡列之2億5000萬元經費。

(三)、被告辦理系爭工程之發包，就土木工程所編列之預算單價低於合理單價之21%，於訂定底價時，未考量成本、市場行情及政府機關決標資料，已違反政府採購法第46條第1項、同法施行細則第53條之規定；再其隱匿未公開系爭工程之預算金額及資訊，亦違反政府採購法第27條第1、2項及政府採購公告及公報發行辦法第11條等規定；又其給予廠商備標期間不足，亦有違反政府採購法第28條及招標期限標準第2條等規定。是被告違反前揭法令，構成民法第184條第2項之侵權行為，原告自得請求被告賠償其所受之損失2億5000萬元。又侵權行為之消滅時效縱或已完成，原告亦得依同法第197條第2項規定，請求被告返還其所受之2億5000萬元利益。

(四)、原告承作系爭工程，除原定投標之報酬價金外，應得依民法第490條第1項、第491條第1項、第153條第2項、第491條第2項等規定，請求被告另給付2億5000萬元：

1、根據工程會101年12月26日函檢附之檢討報告第二章、第二節「落後原因分析」內容，可知行政院要求被告應以13億20

66萬元作為系爭工程之預算經費，被告為能取得行政院之核定，進而辦理系爭工程採購案，乃承諾就其中2億5000萬元部分，將於102年度之預算支應，剩餘不足部分則刪減系爭工程施作項目以為因應，於被告為前揭承諾下，行政院方同意被告暫以10億元為預算經費發包系爭工程。可知被告於系爭工程招標文件記載之預算金額9億1200萬，僅係用於給付系爭工程所需部分工程款。至於剩餘不足部分，將於102年預算中匡列2億5000萬元支應之。惟就該剩餘不足部分，被告至今未給付予原告，原告自得依民法第490條第1項、第491條第1項規定請求此部分工程款。

2、又兩造就系爭工程之契約價金，意思並未合致，原告爰依民法第153條第2項及第491條第2項等規定，請求本院斟酌行政院及工程會核定之系爭工程經費為13億2066萬元、被告原擬於102年預算匡列2億5000萬元支應系爭工程不足工程款，及工程會前揭檢討報告已明確指出被告編列之10億元經費，較當時「中央政府總預算編製作業手冊」規定編列標準低21%等情，擬定系爭工程合理之契約價金，命被告將不足部分即2億5000萬元工程款給付予原告。

(五)、因被告低價發包，肇致系爭工程所需經費嚴重不足，工程會及審計部於系爭工程履約期間，均有派員調查，並作成原告以低於市場行情預算2億多元承攬施作之結論。此外，被告委請之專案管理單位及監造單位亦認原告確實受有莫大損害。準此，就被告以不實預算金額發包系爭工程、隱匿正確預算金額之詐欺行為，辦理系爭工程之採購，造成原告無法獲致合理對價之不公平結果，原告請求依民法第148條、政府採購法第1條及第6條等規定，合理調整系爭工程原告所需經費，以彌補原告為完成系爭工程所投入及支出之費用。

(六)、為此，爰依1.民法第92條第1項前段、第179條前段、第181條後段；2.民法第184條第2項、第197條第2項規定；3.民法第153條第2項、第490條第1、2項、第491條第1、2項；4.民法第148條、政府採購法第1條、第6條等

法律關係，併予主張而為選擇合併，請求擇一為原告勝訴之判決等語。並聲明：1.被告應給付原告2億5000萬元，及自起訴狀繕本送達之翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。2.願供擔保請准宣告假執行。

二、被告則以：

(一)、原告雖指其於101年12月26日工程會函附之檢討報告，始知悉受詐欺一事，然上開工程會檢討報告，係該會邀請2位專家於101年11月13日赴工地現場訪查，以全生命週期觀點（包括計畫核定、預算書圖審查、招決標作業、工程履約過程及相關人員角色扮演與執行機制釐清等議題）檢視執行過程有無改進空間而完成。當日出席人員除有2位專家、工程會代表、工程專案管理廠商、監造單位及被告代表等人員外，尚有原告等3家公司之人員與會，可見原告於101年11月13日訪查當天即已知悉相關討論及結論事項等實質內容。原告既已透過工程會現場訪查一事知悉受被告詐欺，卻遲至102年12月13日始以存證信函就其投標、得標及兩造簽訂契約等意思表示，依民法第92條第1項規定向被告行使撤銷權，已逾民法第93條本文1年除斥期間之規定。

(二)、原告於上開除斥期間內，除繼續履行系爭工程之施工外，尚於102年8月21日與被告辦理第3次契約變更之議價，增加價金915萬2009元；又於除斥期間經過後，於103年3月31日再與被告完成系爭工程第4次契約變更，增加價金259萬2651元，並續與被告完成系爭工程之估驗計價、驗收及履行保固責任等，均可證原告並無撤銷投標及締約意思表示之真意。另原告雖以遭詐欺為由，主張撤銷締結系爭工程契約之意思表示，然其事後卻於103年7月28日另以系爭工程契約所衍生之工期展延爭議，提起仲裁，復於105年6月8日以系爭工程之工期增加衍生時間關聯成本，再依民法第490條規定，向工程會採購申訴審議委員會提出調解申請；而工期展延或間接費用之請求，均係以系爭工程契約存在為前提，故亦可推論原告主觀上仍認系爭工程契約有效存在。另原告

於106年4月10日以系爭工程契約有效存在為前提，提起訴訟請求被告給付展延工程管理費用，亦足見原告就系爭工程契約存在與否之基礎事實，前後主張不一，違反誠實信用原則及禁反言原則。

(三)、被告主觀上無詐欺故意，客觀上無詐欺行為，原告亦無受詐欺之情事：

1、按政府採購法第27條第3項、同法施行細則第26條第1項之規定及工程會96年10月2日工程企字第09600396110號函釋略以：「依政府採購法施行細則第26條第1項規定，機關於招標公告中一併公開之預算金額，為該採購得用以支付得標廠商契約價金之預算金額，機關應於招標前確認，且決標金額不得逾預算金額」，可知我國政府採購法對於採購案件預算金額之公開，條文用語為「得…公開」，而非「應…公開」，即尚非強行規定，機關依法並非當然必須告知廠商預算金額；且於招標公告中公開預算金額，目的僅在使廠商知悉該採購得用以支付得標廠商契約價金之上限，廠商仍應自行了解機關所定之投標須知、招標、開（決）標作業程序或其他要求之招標文件及規範等履約條件，經慎重考量商業經營之風險，認有獲取合理利潤之空間始參與競標，絕非廠商逕以機關公告之預算金額參與投標，即可保證能獲得相當於預算金額之所有利潤。系爭工程陳報行政院核定之計畫經費，係為被告內部就興建工程計畫可能支出之總經費概算，並非表現於外之效果意思，亦非得依法公告之預算金額。

2、系爭工程前奉行政院於96年8月20日核定，原則同意被告於96年至100年間編列10億元工程經費，興建地上9層、地下4層之鋼骨構造大樓，總興建面積為26998平方公尺，嗣系爭工程擬興建之樓層數及面積，雖經調整變動為地上12層、地下2層，總興建面積33786平方公尺，然台灣世曦公司及九典建築師事務所均承諾在不增加原核定總建造經費之原則下，可調整修正系爭工程之樓地板需求面積至33786平方公尺。且被告參考採購當時類似建築工程案件之決標資料及市

場營建水準後，認為衡酌當時營建物價水準，本案照原核定工程經費發包，仍有完成決標之可能，復經專案管理廠商及建築師重行檢視原設計文件及其所定規格後，結果亦認為本案應可在原核定工程經費完成決標，是基於於撙節預算之考量，乃報請行政院同意被告以原核定總建造經費即10億元對外辦理公開招標。後被告依行政院99年3月1日函覆之審核意見，在不影響政府財政負擔下，彈性調整建築量體與建築設計方案，並經台灣世曦公司建議，減少工項改列為後續擴充項目，進而以9億1200萬元作為辦理系爭工程發包之預算金額，最後招標之工程內容亦確實已減少工程項目，並將被告於系爭工程得支用之預算金額詳實登載於招標公告。是被告基於行政裁量，就已核定之經費額度予以行使職權判斷，以減項發包辦理後續工程之策略，在不影響工程品質及影響使照之前提下辦理系爭工程之公開招標，可證被告主觀及客觀上確無任何詐欺之故意及行為，亦無原告所指違反政府採購法第46條第1項及同法施行細則第53條規定之情。至行政院雖於101年7月18日核示102年度公共建設計畫先期審議結果暫匡列2億5000萬元，然此2億5000萬元經費，自始不包含於系爭工程之發包經費，而係針對後續工程所為，更非被告於招標階段可得預見，難謂有隱瞞及詐欺之情事。

3、再政府採購程序中之招標公告，在締結採購契約之過程中，僅屬要約引誘性質，廠商之投標始為要約，而採購機關之決標則為承諾。系爭工程辦理公開招標時，投標須知即已註明預算金額，且詳細價目表、施工圖說及施工技術規範均列為招標文件供公開閱覽，原告作為專業廠商，於投標前自應詳閱投標文件以自行估算成本、風險與利潤，並經訪價為整體評估，而後始決定參與投標，簽約後並應依約履行權利義務關係，無從主張依被告內部之計畫經費編列數額，作為兩造締約之內容。再原告參與系爭工程招標之標價雖登載為9億1180萬元，然其標單總表卻記載總價為9億1197萬5155元，並詳細臚列各工程項目金額，且系爭工程於99年6月2日開

01 標由原告得標，兩造簽訂系爭工程契約後，原告旋於同年月
02 24日向被告發函表示系爭工程中部分細項工程之單價，有不
03 合理偏高之情形，並舉例其中7項設備之原預算與其投標單
04 價均有上百萬元之差距，指摘設計監造單位有指定特定供應
05 商之疑義等情形，亦足證原告係經過實際訪價後始決定投標
06 。且依政府電子採購網刊載之決標公告資訊顯示，原告為甲
07 級營造廠，於97年至100年間曾多次參與國內公共工程投標
08 ，經驗極為豐富，其歷次標價與招標機關所公告預算金額二
09 者間之價差，曾有低於數百萬甚至數千萬元之譜，標比則在
10 85%至97%之間，對照原告投標系爭工程之價差20萬元及標
11 比99.98%，再審酌本件押標金額高達4000萬元，均可見原
12 告絕非單純信賴政府機關公告之預算金額即予以投標，而是
13 確實經過訪價並預估有利潤之前提下始決定投標。退步言之
14 ，縱原告一再主張於投標前並未訪價，惟原告參與系爭工程
15 之投標，並無任何不能訪價及評估其利潤、投標金額之困難
16 。而系爭工程之招標文件經2次公開閱覽後，始辦理公開招
17 標事宜，且經3次公開招標程序才決標予原告，前後時程甚
18 長，並無原告所指備標時間緊迫之情。凡此足見原告參與投
19 標，係依據自身所評估之利潤與風險後所為之理性決定，事
20 後縱使發生虧損，亦不能倒果為因，認為係被告以公告不實
21 之預算金額詐欺原告。

22 (四)、13億2066萬元僅係計畫經費，並非最終核定之發包預算，且
23 此部分計畫經費所應執行之事項，除系爭工程發包事項外，
24 尚包括專案管理廠商、設計監造單位、後續擴充工程（如太
25 陽能板等），及進駐前應自辦之裝修工程（如公共藝術、IT
26 資訊機房建置、會議室建置、系統櫥櫃、屏風窗簾…）等事
27 項。被告於招標前將部分工項改列後續擴充工程，就該改列
28 後續擴充工程部分，仍須在其餘3億2066億元經費之範疇內
29 支應，自不能逕謂被告就原告所施作之工程範圍已受有13億
30 2066億元之利益。況原告主張不當得利，自應由其就被告所
31 受利益及原告所受損害負舉證責任，其僅以被告內部之計畫

01 經費與公告預算金額之差額，作為請求返還之金額，自不可
02 採。再原告以遭詐欺為由撤銷締約之意思表示，並無理由，
03 已如前述，系爭工程契約仍有效存在，被告就系爭工程自屬
04 有法律上之原因而受利益。

05 (五)、民法第490條第1項、第491條第1、2項之適用，均係以
06 兩造存在承攬契約為前提，原告既主張依民法第92條第1項
07 撤銷締約之意思表示，卻又援引前述規定，前後主張即有矛
08 盾。又系爭工程契約仍有效存在，兩造就工程價金並有明確
09 合意，原告既係在原定契約工程範圍內，完成一定之工作，
10 自僅能於原定契約價金內受領報酬，其訴請被告另外給付2
11 億5000萬元，於法無據。另民法第148條、政府採購法第1
12 條及第6條等規定，均非實體法上請求權之基礎，本件更無
13 違反公共利益或損害他人為目的之情形，原告據上開規定訴
14 請被告給付2億5000萬元，亦無理由等語，資為抗辯。

15 (六)、並聲明：1.原告之訴駁回。2.如受不利益之判決，願供擔保
16 請准宣告免於假執行。

17 三、兩造所不爭執之事實（見本院卷六第9頁反面至第10頁）：

18 (一)、被告辦理系爭工程招標案，第1、2次公開招標均因無廠商
19 投標而流標。嗣於99年5月28日為第3次公開招標，公告預
20 算金額9億1200萬元，截止投標日為99年6月2日，原告參
21 與該次招標並得標。兩造於99年6月2日簽訂系爭工程契約
22 ，約定總價為9億1180萬元。

23 (二)、系爭工程之專案管理單位為台灣世曦公司；設計及監造單位
24 為九典建築師事務所。

25 (三)、兩造分別於99年11月14日辦理第1次契約變更，修正保險條
26 款部分內容；於101年8月21日辦理第2次契約變更，後續
27 擴充增列如太陽能光電板等項目，價金增加5980萬元，核給
28 工期160天；於102年8月21日辦理第3次契約變更，增列
29 智慧建築標章等相關項目，價金增加915萬2009元，核給工
30 期34天；於103年3月31日辦理第4次契約變更，增列消防
31 安檢等相關事項，價金增加259萬2651元。

01 (四)、工程會於101年12月26日以工程管字第10100481090號函檢
02 送「南港衛生大樓興建安計畫」執行情形專案檢討報告予被
03 告。

04 (五)、原告於102年9月25日完成系爭工程，提出「衛生福利部竣
05 工報告表」聲請驗收。

06 (六)、原告於102年12月13日以存證信函通知被告主張撤銷系爭工
07 程契約之意思表示。

08 (七)、原告於103年7月28日另以系爭工程契約所衍生之工期展延
09 爭議，提起仲裁，中華民國仲裁協會於104年10月20日以10
10 3年仲聲和字第53號仲裁判斷。

11 (八)、原告於105年6月8日向工程會採購申訴審議委員會提出履
12 約爭議調解申請。

13 四、兩造之爭點及論斷：

14 (一)、關於原告主張受被告詐欺而投標並進而締結系爭工程契約，
15 依民法第92條規定撤銷投標及締約之意思表示，並依第179
16 條規定請求返還不當得利部分：

17 1、按因被詐欺或被脅迫，而為意思表示者，表意人得撤銷其意
18 思表示，民法第92條第1項前段定有明文。再被詐欺而為意
19 思表示者，依上開規定，表意人固得撤銷其意思表示，惟主
20 張被詐欺而為表示之當事人，應就此項事實負舉證之責任（
21 最高法院44年台上字第75號判例意旨參照）。又民法上之詐
22 欺，必詐欺行為人有使他人陷於錯誤之故意，致該他人基於
23 錯誤而為不利於己之意思表示者，始足當之。倘行為人欠缺
24 主觀之詐欺故意，縱該他人或不免為錯誤之意思表示，仍與
25 詐欺之法定要件不合，無容其依民法第92條第1項規定撤銷
26 意思表示之餘地（最高法院87年度台上字第1195號、98年度
27 台上字第171號判決意旨參照）。是以，原告主張係受被告
28 詐欺而投標，進而締結系爭工程契約等情，既為被告所否認
29 ，即應由原告就此有利於己之事實負舉證責任。

30 2、系爭工程之相關建築量體、總建築面積、預算金額變更過程
31 及招標流程，詳如後述：

- 01 (1)系爭工程前經行政院於96年8月20日以院臺衛字第09600379
02 68號函，核定原則同意被告於96年至100年間，編列10億元
03 工程經費，於臺北市○○區○○段○○段00000地號等土地
04 上，興建地上9層、地下4層之鋼骨構造大樓，總興建面積
05 為26998平方公尺，作為「衛生大樓」供被告機關進駐辦公
06 使用，此有該函文暨所附行政院經濟建設委員會（下稱經建
07 會）審議意見1份在卷可稽（見本院卷一第350頁至第353
08 頁）。
- 09 (2)系爭工程原擬興建之樓層數，嗣經調整變動為地上12層、地
10 下2層，總興建面積則增至33786平方公尺，被告並於98年
11 10月23日函請行政院同意其在不增加原核定總建造經費之原
12 則下，修正建築量體及總興建面積。後因工程會認此已涉及
13 計畫之重大變更，於98年11月2日函請被告提報修正計畫，
14 經建會並於98年11月13日召開會議審查，嗣作成支持被告調
15 整建築量體及建築總面積，至建築經費增加約3.98億元部分
16 ，則由被告於自有中程概算預算中自行調整支應等結論。被
17 告遂於99年1月7日、同年3月12日依上開研商結論，提出
18 修正計畫書予行政院及工程會，工程會則於99年3月25日以
19 工程技字第09900097520號函，表示被告函報經費13.98億
20 元（包含IT機房設備5134萬1000元）規劃總樓地板面積3378
21 6平方公尺，係依據行政院經建會函示辦理，另依被告所述
22 ，本案已完成都市設計審議與建築執照之申請作業，相關圖
23 說均已定案，爰勉予同意等情，此有被告98年10月23日衛署
24 秘字第0980084405號函、工程會98年11月2日工程技字第09
25 800461710號函、經建會98年11月26日都字第098005634號
26 函暨所附98年11月13日會議紀錄、工程會101年12月19日專
27 案檢討報告、被告99年1月7日衛署秘字第0980091098號函
28 等在卷可查（見本院卷一第354頁至第369頁、第63頁反面
29 至第64頁反面）。
- 30 (3)經被告向權責機關確認後，因認定經建會建議其將系爭工程
31 第一期剩餘基地辦理容積移轉，以作為經費來源之方案為不

可行，乃於99年1月22日函請行政院同意其以原核定總經建造經費即10億元，先行對外辦理公開招標事宜，經行政院於99年3月1日函覆表示原則同意，並請被告在不增加政府財政負擔下，視實際需要，彈性調整建築量體與建築設計方案，此有內政部營建署99年2月23日營署都字第09900009622號函、財政部國有財產局99年1月29日台財產局接字第0990001722號函、臺北市政府都市發展局99年3月8日北市都規字第09910692100號函、被告99年1月22日衛署秘字第0991560157號函、行政院99年3月1日院臺衛字第0990009376號函等在卷可查（見本院卷一第370頁至第376頁）。

(4) 被告為辦理系爭工程之公開招標事宜，經徵詢系爭工程專案管理單位台灣世曦公司之意見後，該公司分別於99年3月23日、同年3月30日、同年4月6日提供意見如下：

① 99年3月23日世曦建字第0990004206號函略以：本案計畫書依據行政院核定之興建內容，同意在不增加政府之財政負擔下彈性調整設計方案，以興建樓地板面積33786平方公尺之衛生大樓，惟經工程會審議後，仍表示本案有單價偏低之情形。故建築師研議以不影響使用執照申請及相關標章取得之前提下，提出刪減部分項量納入後續擴充施作之建議，以增加順利決標之可能性，相關減項內容（詳附件一）業經本公司審查合宜，另查調整後之單位造價雖未達行政院主計處之單位造價編列標準，惟為撙節國家施政資源，建議仍先循市場機制辦理招標，以探詢市場行情，前揭發包策略建議，建請貴署參酌採納等語。台灣世曦公司復於上開函文中，一併提出詳列減項內容總表、詳細價目表之附件一，建議被告辦理系爭工程公開招標時，就太陽能光電板及電梯工程、門窗工程、標示工程、櫥櫃工程、景觀工程、水電消防工程等共計8500萬元之工作項目先予減項，列為後續擴充工程，此有上開函文及附件一在卷可稽（見本院卷四第348頁至第366頁）。

② 99年3月30日世曦建字第0990004491號函略以：建築師前揭

函文所提之發包策略及招標文件，業經本公司審查合宜。為
撙節國家施政資源並儘速推動工程，建議仍先循市場機制辦
理招標，以探詢市場行情等語，有上開函文在卷可查（見本
院卷五第86頁）。

③99年4月6日世曦建字第0990004820號函略以：於辦理土地
作價及興建剩餘容積移轉爭取財源之前，本案可支用之工程
經費為原奉核之10億元整，經重新檢討調整整體工程費用分
配，建議於10億元之預算內調整酌增直接工程費為9億1200
萬元，以增加本案順利發包之可能性……另研提發包策略，
經與建築師研議在不影響使用執照取得及建築師契約承諾達
成之綠建築標章、智慧建築標章、LEED標章等設計內容，提
出建議減項發包之工項，列為後續擴充項目，於發包後視預
算爭取情形進行採購，以增加本工程順利發包之可能性。減
項納入後續擴充之工項說明如後：(1)太陽能光電板工程，建
議納入後續擴充於工程結構體完成前設置。(2)資訊設備工程
及發電機（一組），建議可納入後續擴充議價採購或併入資
訊中心建置一併完成。(3)電動升降貨梯（一部）、門窗工程
、大禮堂兼緊急應變中心視聽音響、布幕及燈光系統、會議
室視聽音響設備、停車管制收費系統、部分指標系統、部分
櫥櫃系統、景觀水景工程、飲水機、烘手機、熱水器等，則
可於後續契約擴充辦理採購或視後續使用需求分批辦理採購
。有關減項項目之後續預算爭取事宜，經審查建築師研擬之
減項項目，後續尚需約8500萬元之經費等語，有上開函文附
卷可稽（見本院卷一第379頁至第380頁）。

(5)被告嗣於99年4月19日、同年5月18日、5月28日分別辦理
系爭工程之第1、2、3次公開招標，均公告預算金額為9
億1200萬元，建築量體及總建築面積則為增加後之地上12層
、地下2層及33786平方公尺；另於系爭工程投標須知第63
點載明：後續擴充金額為8500萬元，保留後續增購之項目及
內容為：建築工程（含景觀水景工程、太陽能光電板工程及
貨梯工程、各層討論室落地門窗工程、標示工程、櫥櫃工程

01)及機電工程(含電氣設備工程、弱電設備工程、給排水衛
02 生器具設備工程)，經核此揭公告之後續擴充工程項目及金
03 額，與台灣世曦公司99年3月23日函附件一所列核屬一致，
04 有系爭工程投標須知、招標文件暨所附各樓層平面圖說在卷
05 可查(見本院卷五第87頁至第113頁、本院卷一第94頁至第
06 102頁)。又系爭工程前2次公開招標均因無廠商投標而流
07 標；於第3次公開招標投標截止日前，僅有原告以9億1180
08 萬元為投標，因報價進入核定底價而決標；兩造於99年6月
09 2日簽訂系爭工程契約，約定契約價金為9億1180萬元等情
10 ，亦有系爭工程契約在卷可稽(見本院卷一第23頁至第49頁
11)。

12 (6)行政院後於100年10月4日，同意系爭工程總建造經費13億
13 9800萬元中之3億2066萬元部分，由被告年度預算相關經費
14 調整支應，有行政院100年10月4日院臺衛字第1000050369
15 號函在卷可稽(見本院卷一第382頁)。行政院秘書長復於
16 101年7月18日，函知被告該院主計總處意見略以：系爭工
17 程興建計畫截至101年度已編列預算15.8億元(包括98年度
18 有未執行繳庫數0.67億元)，並動支被告100年度第一預備
19 金534萬元支應，另102年度公共建設計畫先期審議結果暫
20 匡列2億5000萬元，與計畫核定總經費尚有0.65億元差距部
21 分，宜請被告本摺節經費原則，妥為檢討並刪減工程施作項
22 目因應等情，亦有行政院秘書長101年7月18日院臺衛字第
23 1010044530號函暨所附行政院主計總處意見在卷可參(見
24 本院卷一第387頁至第388頁)。

25 3、綜此，由前述系爭工程之相關建築量體、總建築面積、預算
26 金額變更過程及招標流程所示，可見系爭工程所需之總建築
27 經費，雖有因計畫興建之建築量體及總建築面積調增，而由
28 10億元增加至13億9800萬元之情，然此變更後之總建築經費
29 所應執行之工作項目，並不限於系爭工程招標工項，尚應包
30 含保留之後續擴充工程、進駐前被告應自辦之裝修工程(含
31 IT機房工程、生物多樣性指標、窗簾工程、會議室設備工程

、活動家具工程，共約需1億2771萬餘元）及間接工程成本支出（含工程管理費、專案管理費、規劃設計監造費、水電外管線補助費、材料檢驗費、營建工程空污費、美國LEED綠建築標章認證之能源模擬、功能驗證等申請必要費用、公共藝術設置費、物價調整費、辦公室搬遷費、工程預備費，共約需1億9614萬餘元）等項目，此亦有被告提出之系爭工程第四次修正計畫書在卷可查（見本院卷一第384頁至第386頁），而堪認定。被告因整體經費來源考量，為期順利發包，乃依台灣世曦公司之建議，將整體工程之部分項目先予減項，改列為後續擴充工程，始以9億1200萬元作為辦理系爭工程招標之預算金額，並將其於系爭工程所得支用之預算金額及保留後續增購之金額、項目及內容，均詳實登載於招標公告，其既就已核定之經費額度，予以行使職權判斷後，採取減項發包之招標策略，自難認被告於辦理系爭工程公開招標之際，有何原告所指明知系爭工程正確合理之預算金額為13餘億元，惟就預算金額之重大資訊消極緘默，並執意公告不足敷系爭工程施作之不實預算金額，而以該錯誤預算金額進行發包之主觀詐欺故意及客觀詐欺行為。

4、原告雖執：(1)工程會函送之專案檢討報告所載，該會前曾指正被告系爭工程單位造價較中央政府總預算編制作業手冊規定編列標準為低、主要工程單價亦較市場行情偏低甚多（見本院卷一第63頁、第65頁）；(2)台灣世曦公司102年12月19日函文記載該公司曾於招標前之會議中提醒被告預算過低之問題，然因被告未能籌措預算趕辦發包且考量標折，因此仍維持以原預算為底價發包等語（見本院卷一第88頁）；(3)九典建築師事務所於兩造另案仲裁爭議詢問會發言稱系爭工程發包價格太低，造成原告採購材料困難（見本院卷一第104頁反面）等各節，主張被告辦理系爭工程招標事宜有詐欺情事云云。惟被告前經工程會行文要求檢討單價合理性及經費妥適性後，即已提報修正計畫，終獲工程會「勉予同意」，而整體工程最終核定之經費數額、來源及相關決策過程，皆

經行政院、經建會、工程會及台灣世曦公司參與，被告並係依台灣世曦公司給予之專業評估建議，將整體工程部分工項予以減項，列為後續擴充工程，始以9億1200萬元之預算金額辦理系爭工程招標事宜等各情，均經本院說明如前，已難認被告辦理系爭工程之公開招標，有何故意示以不實之事之情形。況被告列為後續擴充之太陽能光電板及貨梯工程等項目，更經兩造於101年8月21日合意辦理系爭工程契約第2次契約變更，由原告以5980萬元承攬施作在案，有系爭工程契約變更條款（第2次變更）及後續擴充工程總表、詳細價目表在卷可查（見本院卷五第128頁至第148頁），益見系爭工程之招標項目與總建築經費所應執行之整體工程工作項目，本非全然一致，而為原告所明知。原告徒憑前揭單位事後針對系爭工程施工進度落後之檢討意見，據以推論被告辦理系爭工程招標之際，即有故為公告不實預算金額或刻意隱匿與預算金額有關之重要資訊等詐欺主觀故意及客觀行為云云，尚嫌率斷，自不足採。

5、原告既未能證明被告有詐欺原告之主觀故意及客觀行為，其依民法第92條規定撤銷投標及締約之意思表示，再依同法第179條規定請求原告返還不當得利2億5000萬元，即無理由，不能准許。再本件業經認定原告前述主張為不可採，則就原告行使撤銷權是否已逾除斥期間、是否有撤銷意思表示之真意、本件有無陷於錯誤情事，及其得請求之不當得利數額是否屬實等被告其餘所辯各節，即無庸贅為判斷。又原告另聲請命被告提出興建工程計畫書之前後版本、台灣世曦公司99年4月6日函文之附件、被告100年8月19日衛署秘字第1001561184號函、工程預算書等文件、聲請傳喚證人翁文耀及函詢經建會等，並表明待證事實為被告於辦理系爭工程招標前，已知悉預算不足之情；及被告聲請命原告提出參與系爭工程投標前之工程細項訪價資料、估算基礎及當時評估參與投標時可獲取之利潤數據，並陳明待證事實為原告係訪價後，經合理估算認有獲利可能始參與投標等情，亦均無調

查之必要，併此敘明。

(二)、關於原告主張被告違反保護他人之法律，依民法第184條第2項侵權行為之規定，請求被告負損害賠償責任部分：

1、原告雖主張被告辦理系爭工程招標事宜，於訂定底價時，未考量成本、市場行情及政府機關決標資料，違反政府採購法第46條第1項、同法施行細則第53條規定；隱匿未公開系爭工程之預算金額及資訊，違反政府採購法第27條第1、2項、政府採購公告及公報發行辦法第11條規定；給予廠商備標期間不足，違反政府採購法第28條、招標期限標準第2條等規定云云。惟：

(1)按民法第184條第2項所謂保護他人之法律，係指以保護他人為目的之法律，即指任何以保護個人或特定範圍之人為目的之法律而言，如專以保護國家公益或社會秩序為目的之法律則不包括在內。次按政府採購法制訂之宗旨，係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，此觀該法第1條規定甚明。又按機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定；機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦同。前項公告內容、公告日數、公告方法及政府採購公報發行辦法，由主管機關定之；機關辦理招標，其自公告日或邀標日起至截止投標或收件日止之等標期，應訂定合理期限。其期限標準，由主管機關定之，政府採購法第46條第1項、第27條第1、2項、第28條固分別定有明文。惟此揭規定之立法目的，係為增加採購作業彈性，強化採購機關權責，提升採購效率，使採購公開化、透明化，便利廠商取得採購資訊，以達促進競爭之目的，及避免機關藉過短之等標期妨礙競爭，此觀前揭規定之立法理由即明，是上開規定僅係揭示政府辦理採購應遵循之原則及採購程序，以達確保公平競爭秩序

之目的，並非著重於廠商權益之保障，難謂屬保護他人之法律，是原告主張被告違反上開政府採購法之規定，及行政機關基於政府採購法授權訂定之法規命令，應負民法第184條第2項所定之損害賠償責任，是否有據，已非無疑。

(2) 況退步言之，整體工程最終核定之經費數額、來源及相關決策過程，均經行政院、經建會、工程會及台灣世曦公司參與，被告並依台灣世曦公司給予之專業評估建議，將整體工程部分工項予以減項，改列為後續擴充項目，始以9億1200萬元作為辦理系爭工程招標之預算金額，復已將其於系爭工程得支用之預算金額及保留後續增購之項目、內容，均詳實登載於招標公告等各情，業經本院說明如前，而難認被告有何原告所指於訂定系爭工程採購底價時，未考量成本、市場行情及政府機關決標資料，或隱匿系爭工程預算金額及重要資訊等情形，原告此部分所指，尚非有據，不足採認。

(3) 再按機關於等標期截止前取消或暫停招標，並於取消或暫停後6個月內重行或續行招標且招標文件內容未經重大改變者，重行或續行招標之等標期，得考量取消或暫停前已公告或邀標之日數，依原定期限酌予縮短。但重行或續行招標之等標期，未達公告金額之採購不得少於3日，公告金額以上之採購不得少於7日。機關於等標期截止後流標、廢標、撤銷決標或解除契約，並於其後3個月內重行招標且招標文件內容未經重大改變者，準用前項之規定；又機關辦理採購，除我國締結之條約或協定另有規定者外，其等標期得依下列情形縮短之：依本法第93條之1規定辦理電子領標並於招標公告敘明者，等標期得縮短3日。但縮短後不得少於5日，招標期限標準第8條、第9條第2款分別規定明確。查，系爭工程第1、2次公開招標均流標，於99年5月28日公告辦理之第3次公開招標，截止投標時間為99年6月2日上午9時30分，該次公開招標係依政府採購法第93條之1規定辦理電子領標並於招標公告敘明等情，有99年5月28日公開招標公告在卷可稽（見本院卷四第343頁至第347頁）。揆諸前開

規定，被告辦理系爭工程第3次公開招標之等標期最少應有5日，經計算結果，該次招標並無等標期不足之情形，原告此部分主張，自亦無據。再原告固指系爭工程之第1次公開招標亦有等標期不足情形，致其無法發現預算金額不實云云。惟原告於第1次公開招標時並未領標，業據其是認在卷（見本院卷四第332頁），足見系爭工程第1次公開招標之等標期足夠與否，與原告嗣於第3次公開招標投標之行為毫無關連，亦與其後損害結果之發生間並無相當因果關係，原告此部分主張顯屬無稽，並無理由。

2、準此，原告主張被告違反保護他人之法律，依民法第184條第2項侵權行為之規定，應負損害賠償責任乙節，既經本院認定為不可採，則就本件損害賠償請求權是否已罹於時效、原告得否另依民法第197條第2項，請求被告返還所受利益，及請求之損害賠償數額是否屬實等被告其餘所辯各節，自無庸贅為判斷，附此敘明。

（三）、關於原告主張依民法第490條第1項、第491條、第153條第2項等規定，請求被告給付2億5000萬元部分：

查，被告辦理系爭工程第3次公開招標，已將系爭工程之預算金額及工作項目均詳載於招標文件中，原告依招標文件所定條件，以9億1180萬元投標，因報價進入核定底價而決標。兩造嗣於99年6月2日合意簽訂系爭工程契約，約明系爭工程之工作項目及契約總價為9億1180萬元等情，均經本院說明如前，足見兩造間就系爭工程之工作項目及履約金額等契約必要之點，業已達成合意，至為明確。而原告在系爭工程契約所約定之工程範圍內，完成一定工作，自僅能在原訂契約價金內受領報酬，其空言主張系爭工程之報酬，尚應包含被告內部之計畫經費編列數額即2億5000萬元暫匡列預算，及另主張兩造就系爭工程之契約價金意思表示並未合致，請求本院依民法第153條第2項後段規定，擬定合理之契約價金並命被告給付不足之2億5000萬元工程款云云，均屬無據，而無足採。

01 (四)、關於原告主張本院應依民法第148條、政府採購法第1條、
02 第6條等規定調整兩造權利義務，被告應另給付原告2億50
03 00萬元部分：

04 按權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目
05 的；行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法，民法第14
06 8條定有明文。次按為建立政府採購制度，依公平、公開之
07 採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本
08 法；機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，
09 對廠商不得為無正當理由之差別待遇。辦理採購人員於不違
10 反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判
11 斷之考量，為適當之採購決定。司法、監察或其他機關對於
12 採購機關或人員之調查、起訴、審判、彈劾或糾舉等，得洽
13 請主管機關協助、鑑定或提供專業意見，政府採購法第1條
14 、第6條亦有明定。而所謂訴訟標的，係指為確定私權所主
15 張或否認之法律關係，欲法院對之加以裁判者而言。而法律
16 關係，乃法律所定為權利主體之人，對於人或物所生之權利
17 或義務關係（最高法院61年台再字第186號判例參照）。又
18 如為給付之訴，在實體法上須以可以作為請求權基礎之完全
19 性條文（具備構成要件及法律效果之法條）始足當之。至於
20 誠信原則、衡平原則、法理、平等互惠等法律原則或法源，
21 並非訴訟標的（最高法院97年度台上字第969號判決意旨參
22 照）。查，民法第148條係誠信原則之規定，政府採購法第
23 1條僅明定該法之立法宗旨，第6條則揭櫫辦理採購應遵循
24 之原則，前揭規定均非屬可以作為請求權基礎、具備構成要
25 件及法律效果之完全性條文，是原告請求本院依民法第148
26 條、政府採購法第1、6條等規定調整兩造權利義務，再循
27 此主張被告應給付原告2億5000萬元云云，應屬無據，自不
28 可採。

29 五、從而，原告主張依：(一)民法第92條第1項前段、第179條前
30 段、第181條後段；(二)民法第184條第2項、第197條第2
31 項規定；(三)民法第153條第2項、第490條第1、2項、第

491 條第 1、2 項；~~四~~民法第 148 條、政府採購法第 1 條、
第 6 條等規定，請求被告給付 2 億 5000 萬元，及自起訴狀繕
本送達之翌日起至清償日止，按年息 5 % 計算之利息，為無
理由，應予駁回。又原告之訴既經駁回，其假執行之聲請亦
失所附麗，應併駁回之。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，經
本院審酌後，於判決結果均不生影響，爰不一一予以論駁贅
述。

七、據上論結，原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中 華 民 國 108 年 7 月 4 日

民事第四庭審判長法官 馬傲霜

法官 絲鈺雲

法官 林靖淳

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴狀，若
委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費，否則本院得不
命補正逕行駁回上訴。

中 華 民 國 108 年 7 月 5 日

書記官 洪忠改