高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@106年度訴字第

民國108年1月9日辯論終結

原　　告　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
　　吳俊宏　律師
　　林韋甫　律師
複代　理人　林亭宇　律師
被　　告　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，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

本件被告代表人原為賴清德，嗣於本件訴訟審理中陸續變更為李孟諺、黃偉哲，並經新任代表人李孟諺、黃偉哲具狀聲明承受訴訟，核無不合，先此敘明。

貳、實體部分：

一、爭訟概要：

(一)改制前臺南縣政府(下稱臺南縣政府)於民國96年9月10日為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、租售及管理之事宜辦理公開甄選，由原告得標，於

同年11月簽訂「臺南縣政府委託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)。原告以被告於部分已經審查核定預算之開發工程施工期間，竟以管控審定成本為由，於工程發包施作期間或完工後，單方面將審定預算調降；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，除違反契約約定外，亦造成原告已投入之工程費用，無法計入開發成本，並列計代辦費，蒙受極大損失。爰請求被告應依契約規定，給付原告實際投入之開發費用，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、本件爭議係行政爭訟：

(1)系爭契約之主要內容與條款，係依據具有「促進產業升級，健全經濟發展」公益性質之促進產業升級條例(下稱促產條例)及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)所訂立。系爭契約之契約標的，依系爭契約第4條第1項之規定，可區分為事前就科技工業區設立所需之開發方法、步驟或措施等所為之設計與規劃，以及事後針對設立科技工業園區開發所需土地徵收、工程規劃、設計、監造與施工、開發資金之墊付與成本之編列、工業區土地之配售等一切開發工業區所需之行政相關事宜，非單純僅限於科技工業區開發所需之硬體建設，亦包含前階段行政計畫之擬定與規劃；此外，原告於開發案中所扮演之角色，依系爭契約第4條第3項規定：「乙方執行本計畫辦理相關業務，除協助辦理土地租售作業・・・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」，實際上已有替代政府執行科技工業區設立開發法定權責之性質。

(2)關於原告之權責，除前述事宜外，另依系爭契約第6、7、8、9、18條之規定，包括科技工業區開發所需之資金籌措、墊付與成本編列等事項，且依第6條第2款之規定，原告所編列之開發預算，最終仍須經由被告審查核定後，始能開始施作或將工程發包施作，因此契約關於資金籌措、墊付與成本編列具有預算編列與執行之性質；另依系爭契約第15、16條關於工業區國有土地之管理、預售、出租或出售業務，則為國有財產（土地已經徵收而成為公有財產）之管理、處分。因此，依據訂約整體目的及約定之給付內容與效力綜合判斷，應可認系爭契約定性上應屬公法契約。

(3)被告與原告訂立系爭契約之目的，乃為開發永康工業區，以提供企業優質投資環境，帶動地方發展及就業機會之公益目的。此外，依系爭契約第4條規定，被告負有：「策劃本計畫並協調有關機關配合本計畫一切開發、租售及管理事宜」「辦理本計畫之土地取得及地籍整理等有關工作」之權責，亦即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。

(4)另依系爭契約第6條第2款、第20條第4款文義觀之，本件開發工程施工期間，被告可隨時變更或增減工程項目及內容，原告不得拒絕，且被告可隨時以政策為理由終止契約，該契約顯然偏袒被告使其取得較原告優勢之地位者，況且契約整體目的乃在執行工業區之開發，促進地方發展，以公益為重大目標，依最高行政法院101年度判字第716號、101年度判字第1066號判決、94年度裁字第470號裁定之判斷標準，本

件乃公法契約。

(5)最高行政法院100年度裁字第2376號裁定曾針對「嘉義縣馬稠後工業園區第1期開發、租售及管理案履約爭議」案之契約標的表示：「・・・依行為時促進產業升級條例（下稱促產條例）第25條、第27條第1項、第29條第1項、第34條第1項、第50條、第51條第1項、第54條第1項、第55條第1項、第63條第2項、第64條第1項、第67條規定・・・可見工業主管機關適用促產條例為工業區之開發，係基於公權力主體地位執行其職務，而非處於與私人相當之法律地位，於受私法支配下所為」「再查，系爭甄選案乃相對人為因應國內產業投資之需求，促進產業升級，健全經濟發展之目的（促產條例第1條第1項規定參照），甄選公民營事業（即受託單位），受託辦理上開工業區之開發、租售及管理等業務，以達成其基於法定職權應為之公法上行政任務」，從而認定依促產條例第35條主管機關委託民營事業辦理工業區申請編定、開發、租售及管理所成立之開發契約，契約標的涉及公法上權利義務關係。該裁定並針對「嘉義縣馬稠後工業園區第1期開發、租售及管理案」契約書草案第4條就工業主管機關與受託開發單位之工作及權責劃分規定，受託開發單位在資金之籌措、運用與管理應受委託之相對人查核，有關受託執行土地租售事項，並應先經相對人核定，相對人即機關享有優勢地位，以確保其上揭任務之順利達成。系爭契約係由工業主管機關即被告依促產條例第35條暨其施行細則、租售管理辦法等規範所成立，與前揭「嘉義縣馬稠後工業園區第1期開發、租售及管理案」相同；系爭契約第4條就契約雙方工作及權責劃分之規定，與前揭裁定之契約書草案第4條之內容均相同。顯見本件契約定性應為行政契約，而屬於公法爭

議。

(6)原告係依行政訴訟法第2條、第8條第1項「其他關於公法上財產關係」之規定提起行政訴訟，訴訟標的為系爭契約之履行所生之爭議。至系爭契約第25條第1款雖約定以臺灣臺南地方法院作為第一審管轄法院，惟此一私法管轄權之約定，仍不致影響本件為行政事件之性質。蓋本件所涉及者乃審判權之有無，而管轄權有無之前提須先審查審判權之存否，是當事人對於法院無審判權之事項，自不許合意超越審判權之上，創設私法管轄權，否則國家對於公法案件豈不均可藉此約定，遁入私法領域，以逃避限制事項較嚴之公法法規及原理原則。從而，本件行政契約之爭訟，應以鈞院為第一審管轄法院。

2、請求被告依系爭契約應給付原告已墊付工程款與代辦費如下：

(1)永康工業區開發計畫抽水站工程(下稱抽水站工程)：

A、抽水站工程屬於永康工業區之直接工程，實際開工日期為100年2月21日，開工當時依被告99年12月2日府經工字第09903 04166號函，抽水站工程之審定成本為新台幣（下同）300,000,000元，原告提出之總工程預算為295,883,102元（含工程預備費），並未超出原先之審定成本，被告僅表示為節省成本，宜管控發包預算於278,000,000元（含工程預備費）內執行，而經審核通過。抽水站工程經發包永青營造工程股份有限公司（下稱永青公司）後，雖經兩次變更設計，然變更後發包之工程預算分別為274,327,328元、274,790,286元，並經被告與被告委託之工程技術顧問機構威信工程顧問股份有限公司(下稱威信公司)審查通過。而兩次變更後之工程實際發包金額分別為273,147,198元與273,609,952元，亦皆

符合變更當時之審定預算與審定成本289,000,000元。

B、抽水站工程竣工經驗收後，最終結算之工程金額為278,801,929元（含營業稅與物價調整），並未超過最終審定成本282,609,028元，依系爭契約第6條、第8條之規定，被告自應將抽水站工程原告實際支出之工程費用列計工業區開發成本。惟被告於103年12月10日審核原告提出抽水站工程第2次變更設計工程預算書、數量計算書、細部設計圖時，以原告所提出之工程內容與預算皆為合理且未超過審定成本，惟「為節省開發成本」，逕以創設「管控」之概念，片面要求原告發包與執行工程費用必須於管控金額258,436,814元（含營業稅）內執行，並表示超過之部分不列計開發成本，致本件工程最終被告同意辦理結算之金額僅為259,219,232元（含營業稅及物價調整）。導致原告受有墊付實際支出之開發費用19,582,697元無法獲得歸墊及10%代辦費1,958,270元之損失。

C、依系爭契約第4條與第6條之規定，原告之權責係為本件開發案所需工程之規劃、設計、施工監造以及開發工程所需金額之籌措等相關事宜，並於被告委託威信公司協助審查通過後，在審查通過當時之審定預算內，發包他人施作或自為施工，性質上類似政府採購法（下稱採購法）第5條所稱之「委託代辦」，自亦得參酌採購法之相關規定。無論一般工程承攬契約抑或採購法上之採購行為，通常於契約成立前或公開招標時，關於承攬工作物之內容、估計採購案件之件數、每件之預計金額、預算及預計金額等攸關法律行為成立要件應具體特定，否則將因無法確定權利義務之內容與範圍，致使法律關係無由成立，此亦為法律行為之最低基本要求。如契約雙方當事人於契約成立後之履約階段，欲變更契約之給付內

容或條件，依據「契約嚴守原則」與「平等原則」，除經雙方當事人合意、有法律特別規定或契約另有約定外（如行政程序法第145條、第146條、採購法第64條），原則上不得由當事人一方片面變更，即便為容許變更之範疇，若變更造成他方之損失，亦應給予合理之補償。此外，「管控」一詞概念上僅為預算執行階段時之暫行作為，然而工程最終確定之金額，仍須以工程實際竣工，辦理決算後始能確認工程金額。

D、依據契約第6條第2款及租售管理辦法第11條第1項規定，本件抽水站工程於發包施作前，關於工程之施作內容、範圍、方式與工程預算既經被告與威信公司審查，而依上開被告99年12月2日函文揭示：「本案總工程預算為新台幣295,883,102元（含工程預備費）未超過第五次審定成本新台幣300,000,000元，尚屬合宜・・・」爰基於信賴保護原則，被告善意信賴本件開發案之工程，縱使工程完工後之結算金額超過審定預算，然只需最終工程結算金額未超過審定成本，或者雖結算金額超過審定成本，然經審核後符合系爭契約約定所支出之成本費用，仍得計入工業區開發成本，並自工業區之土地或建築物租售所得中歸墊。本件抽水站工程所提出供被告與威信公司審查之計畫與預算，既經審查核定通過，而原告辦理本件工程之過程亦合乎契約規範，且最終工程所實際支出之結算金額，亦未超過工程發包時與最終之審定成本，則原告應得信賴本件工程合於契約之規定，將本件工程實際所支出之金額列計開發成本，被告即有義務應將本件工程原告實際支出之費用，加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內，並依據系爭契約約定，自永康工業區之土地或建築物租售所得收入中歸墊予原告。

E、依系爭契約第8條、第18條第1款與租售管理辦法，針對本件開發成本核定被告之裁量權，應僅限於針對「工程預算之審查核定」與「支出費用是否符合契約約定」，而無所謂要求原告「管控金額」。況且，依本件工程歷次提出變更計畫之審查結論，被告雖皆以：「惟為節省開發成本」為由，單方面要求原告配合辦理。然節省成本並不在系爭契約與租售管理辦法授予被告之裁量範圍內，且與系爭契約之目的並無關聯，契約本身亦未有關於「管控金額」之約定。因此，被告片面以節省開發成本為由，核定管控金額，並表示「執行若超過管控金額部分，不得納入開發成本」，數次調降管控金額並遲至103年12月10日才以南市○區000000000000號函告知原告實際支付之工程金額超過管控金額部分不列計開發成本乙事，顯然未合於法律與契約之約定。假若原告提出之工程預算有編列過高及其他不合理情事時，被告與威信公司應將原告提出之工程計畫與預算不予審查核定或者重新調整「審定預算」，非創設「管控金額」予以限制，足見原告提出工程計畫書與預算書之內容尚屬合理。

F、依促產條例第54條、永康工業區土地公告中第4項第2款關於土地售價之調整：「自審定土地開發成本結算基準日之次日起加計開發成本利息調整・・・」及永康工業區土地售價係依據事業性質與用途不同而有價格上之差異，可知依據「使用者付費」之精神，工業區土地之租售價格係以工業區總開發成本作為計算基礎之一。而因工業區之公共設施尚未完全建設完畢，尚無法確定總結算金額，因此必須透過編列審定成本作為土地價格訂定之依據。因此契約條款中關於審定成本之認定，並非最終之開發成本，若開發成本有增加時，仍得透過增加審定成本並調整土地售價，並非僅有透過「管控

金額」避免虧損。且若最終土地出售之價格多於開發成本，則結餘之費用依促產條例第56條第2款與系爭契約第18條第1款之規定，解繳工業區開發管理基金；若開發成本高於審定成本時，則超過審定成本之部分如經審核認定符合契約約定所支出，仍應列計開發成本，並應由開發機關自行編列預算承受。因此，依前述契約條款與法令規定之精神，可推知系爭契約第6條第2款所謂「工程預算額度內」即為原告所提出之開發成本計算書內，經被告審定之預算額度。

G、依租售管理辦法第13條與系爭契約第9條之規定，原告自得就編定、規劃調查費用、開發工程費用與行政作業費用總金額10%列計代辦費並納入工業區開發成本。另自租售管理辦法第13條、第17條與系爭契約第15條第1款之規範意旨觀之，本件開發案代辦費之性質，應屬民營事業受託辦理工業區時，因先行代墊資金之利息損失與辦理工業區開發相關業務，所付出之勞力、時間與相關行政成本及因開發案自籌資金部分所負擔之經濟上風險，因無法列計於租售管理辦法第13條各款之費用，且又必須負擔未出售土地或建築物之相關開發風險，因此為補償民營事業所支出之費用與負擔之風險而設，並非僅為開發之報酬，性質上當然屬工業區開發成本之一環。

H、本工業區申請編定、開發及租售業務係由原告自籌全部所需之資金，被告辦理本件開發案所支出之相關開發工程、行政作業等費用，亦由原告由自籌資金中墊付，因此被告實質上並無支出任何費用，且依前述「使用者付費」原則，開發成本自應反應於工業區土地或建築物之租售價金中；本件最終總開發成本為10,804,659,186元，土地租售等相關總收入為10,951,723,343元，而結餘後之金額仍高達883,706,633元

，若再加上土地承購人繳付之開發管理基金109,517,233元，實際上結餘款遠高於解繳開發管理基金之費用，因此，被告殊無「節省開發成本」之需求。政府委託公民營事業籌措資金辦理開發工業區，係為減緩政府因開發工業區而須負擔之龐大預算及財政壓力，故應以鼓勵民間參與公共建設為重，而非以營利為目的。以利促產條例設立工業區鼓勵業者投資設廠，俾促進產業升級，健全經濟發展之立法目的。

I、於總開發成本結算後，若契約之乙方即原告有投入之開發成本本息尚未償還之情形時，則未獲償還已投入之開發成本自得加計利息，並依據契約第10條之規定利率計息。又本件抽水站工程原告尚有已投入之開發成本19,582,697元與已實現之利息635,107元未獲清償，而針對原告已墊付而尚未歸墊之開發成本部分，現已逾清償期而未獲清償，原告自得依行政程序法第149條準用民法第233條第1項之規定，自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，請求以法定利率5%計算遲延利息。

(2)配水池及高架水塔工程(下稱配水池工程)：

A、配水池工程屬於永康工業區之直接工程，實際開工日期為101年1月23日，開工當時依臺南市政府經濟發展局(下稱被告000000000000000市○區000000000000號函，本件工程之審定成本為346,000,000元，而原告提出之總工程預算為345,590,220元（含營業稅、工程預備費11,804,596元、空污費882,675元、公共藝術設置費100萬元及補充地質探查費90萬元）。本件工程經審核通過後，即發包永青公司施作，雖經兩次變更設計，而變更後發包之工程預算分別為341,167,927元、352,767,105元，並分別經被告與威信公司審查合格在案。本件工程經兩次變更後發包之金額分別為337,

164,977元與348,764,155元，皆符合工程核定發包當時之審定預算以及審定成本346,000,000元與最終審定成本365,883,494(原告誤植為370,883,494元)。

B、本件配水池工程於竣工驗收後，最終工程結算金額為337,897,669元（含營業稅），並未超過發包當時之審定成本346,000,000元與最終審定成本365,883,494元，從而依系爭契約第6條、第8條之規定，被告應將原告本件配水池工程實際所支出之工程費用列計工業區開發成本。惟被告於105年8月3日辦理驗收作業時，片面表示原告發包與執行工程費用已超過管控金額327,168,965元（含營業稅），並表示所超過之部分不列計開發成本。最終僅同意辦理結算之金額為327,168,965元（含營業稅），造成原告受有墊付實際支出之開發費用10,728,704元無法獲得歸墊以及10%代辦費1,072,870元之損失。本件配水池工程於發包施作前，既經被告與威信公司審查，且最終結算金額337,897,669元未超過最終之審定成本365,883,494元，原告自得計入開發成本，並加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內，並依契約償還予原告。

C、被告並無要求原告管控金額之權限，且原告提出之本件工程內容與預算亦無編列過高及其他不合理之情事，而經被告審查合格。故被告片面表示「執行若超過管控金額部分，不得納入開發成本」，並數次調降「管控金額」而將原告實際支付之工程金額超過所謂管控金額部分，不列計開發成本，顯有裁量濫用之情事，並違反信賴保護原則，嚴重侵害原告之權益。

D、被告違反系爭契約與一般行政法之原理原則，原告爰依契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第

233條之規定，請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失11,801,574元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息68,181元。

(3)永康工業區開發計畫專區污水處理廠工程（下稱專區污水廠工程）：

A、專區污水廠工程屬於永康工業區之直接工程，實際開工日期為100年1月21日，開工時依被告99年12月2日府經工字第09903028210號函，本件工程之審定成本為205,169,800元，原告提出之總工程預算為204,875,467元（含工程預備費及3年代操作費）。本件工程經審核通過後，即發包永青公司施作，雖經兩次變更設計，而變更後發包之工程預算分別為176,988,647元、179,983,928元，並分別經被告與威信公司審查合格在案。兩次變更後發包之金額分別為175,174,782元與177,156,482元，皆符合工程核定發包當時之審定預算以及審定成本205,169,800元與最終審定成本178,256,705元。前開工程於竣工驗收後，最終工程結算金額為178,787,795元，雖有部分超過最終審定成本178,256,705元，但並未超過發包當時之審定成本205,169,800元，依系爭契約第6條、第8條之規定，被告應將原告本件專區污水廠工程實際支出之工程費用列計工業區開發成本。惟被告於103年12月15日辦理本件工程第2次變更設計書圖作業時，以超過管控金額171,259,984元為由，除超過部分不列計開發成本外，最終同意辦理結算之金額為171,259,984元（含營業稅），致原告受有墊付實際支出之開發費用7,527,811元無法獲得歸墊以及10%代辦費752,781元之損失。

B、本件專區污水廠工程於發包施作前，既經被告與威信公司審

查，且最終結算金額178,787,795元未超過發包當時審定成本205,169,800元，原告自得全數計入開發成本，並加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內。原告爰依系爭契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第233條之規定，請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失8,280,592元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息81,981元。

(4)永康工業區開發計畫綜合污水處理廠工程（下稱綜合污水廠工程）：

A、綜合污水廠工程屬於永康科技工業區之直接工程，實際開工日期為100年1月21日，開工時依被告99年12月2日府經工字第0990305392號函，本工程之審定成本為408,047,200元，原告提出之總工程預算為390,140,806元（含工程預備費及3年代操作費）。本件工程經審核通過後，即發包永青公司施作，雖經兩次變更設計，而變更後發包之工程預算分別為390,140,806元（含工程預備費及3年代操作費）、352,327,745元，並分別經被告與威信公司審查合格在案。而最終兩次變更後發包之金額分別為336,426,341元與346,247,270元，皆符合工程核定發包當時之審定預算以及審定成本408,047,200元與最終審定成本380,500,000元。前開工程竣工驗收後，最終工程結算金額為349,704,459元（含營業稅），並未超過發包當時之審定成本408,047,200元與最終審定成本380,500,000元，被告應將原告於前開工程實際支出之工程費用列計工業區開發成本。惟被告於103年12月25日辦理前開工程第2次變更設計書圖審查時，片面表示原告發包與執行工程費用已超過管控金額332,444,483元（含營業稅），並表

示所超過之部分不列計開發成本。被告最終同意本件工程辦理結算之金額為332,444,483元（含營業稅），導致原告受有墊付實際支出之開發費用17,259,976元無法獲得歸墊以及10%代辦費1,725,998元之損失。

B、本件綜合污水廠工程於發包施作前，既經被告與威信公司審查，且最終結算金額349,704,459元未超過最終之審定成本380,500,000元，原告自得計入開發成本，並加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內。原告爰請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失18,985,974元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息192,469元。

(5)永康工業區開發計畫污水應急處理及維護作業（下稱污水作業）：

A、污水作業係為配合永康工業區「專區污水廠工程」及「綜合污水處理廠工程」完工前，因工程施作期間即有廠商陸續進駐，因此工業區有緊急污水處理之需求，為配合前述工程之期程，故委請宏鏈有限公司（下稱宏鏈公司）承作污水作業。而本件污水作業採實作實算之計價方式，預定工期係自宏鏈公司營運日起算兩年，工期為99年7月28日起至101年7月27日止。嗣因前開污水處理廠工程期程延誤，因此須追加工期，故原告遂於101年8月21日追加延長工期至101年12月31日，並於101年9月21日經被告經發局南市○區00000000000號函審查通過同意辦理，當時原告提出之追加工程預算為3,741,166元（含營業稅）、審定成本為600萬元。本件工程經審核通過後，因前述污水廠工程工期再度延長，原告即依次與污水作業廠商宏鏈公司簽訂第2至第4次補充協議書，延長作業時程至103年6月30日止，並經被告與威信公司審查

合格。於103年10月3日驗收時，被告同意將本件作業費用納入開發成本，並先將101年8月19日前之作業費用納入開發成本，並列計於綜合污水廠工程之審定成本內，其餘部分待污水處理廠部分工期釐清後，再行檢討應認列開發成本費用之金額。惟於綜合污水廠工程工期釐清後，原告申請將本件污水作業相關費用34,917,535元（原26期作業費17,825,548元與4次追加作業費17,091,990元）納入開發成本時，被告卻僅同意將自99年8月3日起至102年7月15日止共計26,359,316元之作業費，致原告受有墊付實際支出之開發費用8,558,219元未獲歸墊以及10%代辦費855,822元之損失。

B、惟前述專區污水廠工程、綜合污水廠工程延誤之原因，主要係因設備採購、施工及機械試車無法於工期內完成等因素所造成。其中污水處理廠之硬體設施分別於103年1月23日與103年3月20日已經竣工完成，僅剩試車之工項尚未完成。而欲進行專區污水廠工程、綜合污水廠工程全廠試車及委託操作及營運，必須要有足夠之污水量（一般綜合污水2,200CMD、電鍍專區污水2,800CMD），而當時工業區進駐廠商數量不多，且因接管率及進駐廠商未實際投產等因素，導致全區污水量僅約150-200CMD，雖達須「污水應急處理」之標準，但仍遠不及本件系爭2污水廠污水處理量試車之最低要求，遑論要進行實際操作，故為避免污水量不足之環境下勉強運轉操作，影響污水設備系統之合理使用年限，間接影響環保維護零污染之風險，後續雖污水處理廠已經完工，基於考量工業區整體污水量不足，污水應急處理設備之繼續運轉仍有其必要性。前開污水量不足情形，相關主管機關如被告經發局及臺南市政府環境保護局(下稱被告環保局)，應對進駐廠商執行宣導及約束之行為，而原告對於工業區內外之相關產業，

並無公權力要求其限期改善之約束力，故沒有足夠污水量之來源責任，並不可歸責於原告。此外，保留「污水應急處理」設備，並持續處理污水，係為當時最節省開發成本方式，並符合園區環保零污染需求之必要，且讓已購地建廠廠商能順利營運。被告未考量實際情形逕行刪減「污水應急處理」費用共8,558,219元，實不合理。況且，開發案專區污水廠與綜合污水廠工程工期延誤部分，原告已遭被告依系爭契約，以該延誤期間以不計利息方式進行裁罰，不應再將後續逾期階段之「污水應急處理」費用由原告全額負擔。

C、被告違反系爭契約甚明，原告依契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第233條之規定，請求被告應給付原告9,414,041元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息316,567元。

(6)永康工業區開發計畫公園滯洪池工程(下稱滯洪池工程)：

A、滯洪池工程屬於永康工業區之直接工程，實際開工日期為98年4月29日，開工時依被告98年3月10日府經工字第0980052118號函，本工程之審定成本為141,888,359元，原告提出之總工程預算為46,024,115元（含營業稅）。本件工程經審核通過後，即發包上欣營造興業股份有限公司（下稱上欣公司）施作，雖經3次變更設計，而變更後發包之工程預算分別為72,146,632元、72,580,427元與78,459,746元，並經被告與威信公司審查合格在案。而3次變更後發包之金額分別為72,142,593元、72,558,000元與78,090,519元，皆符合工程核定發包當時之審定預算以及審定成本80,000,000元、83,000,000元與最終審定成本80,847,581元。本件工程竣工驗收後，最終工程結算金額為80,847,581元（含營業稅與物價調

整），並未超過最終審定成本80,847,581元，依系爭契約第6條、第8條之規定，被告應將原告就該工程實際支出之工程費用列計工業區開發成本。

B、惟被告於103年5月6日辦理前開工程第3次變更設計書圖審查時，被告竟片面以管控概念，表示原告發包與執行工程費用已超過管控金額77,927,000元（含營業稅），故所超過之部分不列計開發成本；嗣於同年6月9日再度發函表示本件工程之管控金額應更正為78,092,932元，而前次函文有誤載云云。被告最終同意辦理結算之金額為79,956,551元（含營業稅與物價調整），導致原告受有墊付實際支出之開發費用891,030元無法獲得歸墊以及10%代辦費89,103元之損失。原告爰依系爭契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第233條之規定，請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失980,133元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息24,084元。

(7)永康工業區開發計畫滯洪池臨時抽水工程（下稱臨時抽水工程）：

A、臨時抽水工程屬於永康工業區直接工程中之雜項工程，實際開工日期為99年7月1日，開工時依被告99年10月12日府經工字第0990249255號函，本件工程原告提出之總工程預算為6,045,050元（含工程預備費415,050元），未超過雜項工程第5次審定成本5,000萬元，經審核通過後，即發包上欣公司施作，雖經1次變更設計，而變更後發包之工程預算為10,836,336元，而當時累計已核准雜項工程預算為31,256,326元，並未超過當時工業區第9次開發成本審定雜項工程金額4,300萬元，並經審查通過在案。前開工程驗收後，最終工程結算

金額為10,864,867元，最終雜項工程累計之結算金額為43,366,058元，未超過最終審定成本4,900萬元，依系爭契約第6條、第8條之規定，被告應將原告於前開工程實際支出之工程金額列計工業區開發成本。

B、惟被告辦理本件工程結算時，僅以本件工程第1次辦理變更時之預算金額10,836,336元作為最終結算金額，未將本件工程已實際支出之金額作為結算金額，致原告受有墊付實際支出之開發費用28,531元未獲歸墊以及10%代辦費2,853元之損失。前開工程發包施作前，既經被告與威信公司審查，且雜項工程最終累計結算金額43,394,589元，亦未超過最終之審定成本4,900萬元，原告自得將實際支出之金額10,864,867元納入開發成本，並加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內。

C、被告違反系爭契約與一般行政法之原理原則，原告爰依系爭契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第233條之規定，請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失31,384元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息1,504元。

(8)永康工業區開發計畫太陽能板增設工程（下稱太陽能板工程）：

A、太陽能板工程屬於永康工業區之直接工程，實際開工日期為101年12月14日，開工時依被告經發局101年10月26日南市○區000000000000號函，本工程之審定成本為9千萬元，原告提出之總工程預算為62,899,147元（含營業稅、空氣污染防制費、10%預備費）。本件工程經審核通過，並發包上欣公司施作後，雖經1次變更設計，變更後發包之工程預算為

54,753,541元（含營業稅）並經被告與威信公司審查合格。最終變更後發包之金額為54,753,536元，亦符合工程核定發包當時之審定預算以及審定成本6,200萬元與最終審定成本5,700萬元。前開工程竣工驗收後，最終工程結算金額為57,090,411元（含營業稅與物價調整），並未超過發包當時之審定成本6,200萬元，從而依據系爭契約第6條、第8條之規定，被告應將原告前開工程實際支出之工程費用列計工業區開發成本。

B、惟被告於103年12月26日辦理前開工程第1次變更設計書圖審查時，片面表示原告發包與執行工程費用已超過管控金額46,419,055元（含營業稅），此超過之部分不列計開發成本。故被告最終同意辦理結算之金額為46,452,087元（含營業稅與物價調整），導致原告受有墊付實際支出之開發費用10,638,324元無法獲得歸墊以及10%代辦費1,063,832元之損失。又前開工程於發包施作前，既經被告與威信公司審查，且最終結算金額57,090,411元（含營業稅與物價調整）未超過發包當時之審定成本6,200萬元，原告自得計入開發成本，並加計10%之代辦費，全部計入本工業區開發成本內。

C、被告違反系爭契約與一般行政法之原理，原告爰依系爭契約第10條、第18條、行政程序法第149條準用民法第229條、第233條之規定，請求被告應給付原告實際支出之工程金額而未獲歸墊之損失11,702,156元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息與已實現之利息232,301元。

3、被告應給付原告代辦費部分：

(1)永康工業區里民服務中心工程（下稱里民服務中心工程）配合款：

A、里民服務中心工程配合款原先係編列於「開發工程費用」之「直接工程費」項下，由被告環保局負責辦理工程相關事項，原告負責墊付相關工程款項。前開工程原告於100年4月起至101年10月止，分別墊付「臺南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠回饋球場工程」與「臺南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠回饋休閒育樂設施新建工程」2項工程之工程款共計39,247,663元。而依雙方約定，原告代為墊付之工程款項，應於「開發工程費用－直接工程費－里民服務中心工程配合款」項列支。前述費用既列支於「開發工程費用」，依系爭契約第9條之規定，該筆費用自應再加計10%之代辦費共3,924,766元予原告。惟被告卻因遭審計部函請檢討改善，遂將里民服務中心工程自「直接工程費」項移至其他項，不列計代辦費乙事。

B、惟本件開發案所需之資金皆由原告負責籌措、管理，而原告所墊付之相關開發費用以及代辦費，依系爭契約與相關法規之規定，應自工業區土地或建築物租售所得之價金中歸墊，被告實際上並不須負擔任何開發費用；次按促產條例第29條之規定，開發之工業區得按開發工業區之計畫目的及性質，規劃一定比例之公共設施，而本件里民服務中心即屬於設立於工業區中之公共設施，設有室內游泳池、室外球場等供附近居民使用，確為工業區營運需求所設，而應屬於工業區開發所需之直接工程；另依租售管理辦法第19條第7款與系爭契約第9條第2款之規定，「開發工程費用」亦得列計10%之代辦費，然行政作業開發工程費用係指開發單位（即被告）為辦理工業區開發之相關工程執行所需支應費用，並由受託開發商（即原告）負責籌資墊付開發單位使用，而不須經由受託開發商直接辦理亦得列計代辦費，足證代辦費之性質，

並非僅為受託開發單位辦理工業區開發相關業務之報酬。因此被告片面以：「其屬性未符間接工程所規範項目」為由，將本件里民服務中心工程配合款移至：「十、其他」項並無任何法律上之依據，亦與系爭契約與促產條例之精神扞格。

C、依租售管理辦法第13條、第17條規定可知，代辦費應屬於民營事業受託辦理工業區時，因先行代墊資金之利息損失與辦理工業區開發相關業務，所付出之勞力、時間與相關行政成本及因開發案所負擔之經濟上風險，因無法列計於租售管理辦法第13條各款之費用，且又必須負擔未出售土地或建築物之相關開發風險，因此為補償民營事業所支出之費用與負擔之風險而設，性質上應屬工業區開發成本之一環，況且為籌措該服務中心建設經費，原告仍須付出人力、物力等資源取得，即應屬直接辦理之工作性質而非審計部認定之辦理該工業區開發業務之報酬。且無論實際發包施作工程者為何、工程成功與否，就開發工程施作所需之資金以及所可能產生之風險，皆須由原告負擔。故縱使原告未實際辦理該工程施工管理作業，仍須負擔該項工程施作所產生之一切風險，而被告據此為由，拒不列計代辦費並不符合促產條例之精神與系爭契約之規定。故被告應依系爭契約規定，給付原告里民服務中心工程配合款之代辦費3,924,766元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息。

D、依被告於100年4月起至101年10月止，分別向原告請求墊付之「台南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠回饋球場工程」與「台南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠回饋休閒育樂設施新建工程」2項工程之工程款共計39,247,663元之公文中均有提及，被告係以「契約」請求原告墊付相關款項，倘若原告未遵期給付有契約罰則之問題，顯見兩造先前已有合意將該

部分納為契約內容，否則何須課以相關契約責任？

(2)履約保證金手續費之代辦費：

A、永康工業區履約保證金手續費原先係編列於「行政作業費用」項下，而本件開發案已支出之履約保證金手續費金額為14,231,303元。依系爭契約之約定，該筆履約保證金手續費應於「行政作業費用－履約保證金手續費」項列支。前述之費用既列支於「行政作業費用」，依系爭契約第9條之規定，該筆費用自應再加計10%之代辦費共1,423,130元予原告。惟被告於經審計部函請檢討改善後，竟將履約保證金手續費自行政作業費用移至其他項，不列計代辦費。

B、依租售管理辦法第19條第7款與系爭契約第9條第3款之規定，「行政作業費用」亦得列計10%之代辦費，且依上開說明，代辦費性質上應屬工業區開發成本之一環，而非審計部認定之辦理該工業區開發業務之報酬。則被告將履約保證金手續費移至「十、其他」項並無任何法律上之依據。故原告請求被告應依系爭契約規定，給付原告履約保證金手續費之代辦費1,423,130元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息。

(3)行政業務費之代辦費：

A、永康工業區行政業務費係編列於「行政作業費用」項下，共計4,000萬元，並由原告全額撥付給被告，作為被告辦理本件開發案，如須支應相關費用（例如聘用臨時人員之費用、行政規費等）時，得直接自行政業務費付款。而依系爭契約第8條之約定，該筆行政業務費應於「行政作業費用-行政業務費」項列支，作為工業區開發成本之一部分。前述之費用既列支於「行政作業費用」，則依據系爭契約第9條之規定，該筆費用自應再加計10%之代辦費共400萬元予原告。惟被

告嗣後卻以其於行政業務費中實際支出之金額，作為計算行政業務費代辦費金額之依據，致依系爭契約原告原得請求被告給付行政業務費之代辦費400萬元，因被告片面違約，苛扣前述之代辦費，原告因而受有2,255,828元之損失。

B、按行政作業費用得列計10%之代辦費，且依系爭契約與相關法規，並無規範行政業務費須以「開發單位有實際執行業務」始列計代辦費之限制。故被告違反系爭契約甚明，原告爰請求被告應給付原告行政業務費之代辦費2,255,828元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息。

(4)被告雖稱「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」均非系爭契約第9條所規定，得計列代辦費之費用項目，因此不得計列代辦費云云。惟自臺南市永康科技工業區、租售及管理計畫開發成本總結算報告書（下稱結算報告書)中，關於開發成本之審定，「里民服務中心工程配合款」係編列於「開發工程費用」項下關於「直接工程費用」第(10)項；「行政業務費」「履約保證金手續費」係分別編列於「行政作業費用」項下第1項、第10項。而「開發工程費用」及「行政作業費用」之費用項目，依系爭契約第9條及租售管理辦法第13條之規定均為得計列代辦費之費用項目，被告上開主張顯與事實不符。

(5)本件代辦費之性質並非協助代辦或投入勞務業務之對價或報酬：

A、依租售管理辦法第13條之規定，代辦費之計列，並不以受託開發商實際上有協助代辦或投入勞務業務，作為認列之前提。次按促產條例於99年5月12日廢止後，相關工業區申請編定、開發及租售業務改由「產業創新條例（下稱產創條例）

」規範，經濟部工業局（下稱工業局）並於100年1月21日廢止工業區委託申請編定開發租售及管理辦法，並制定「產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法」（下稱產業園區管理辦法）取而代之。依產業園區管理辦法草案第20條規定：「公民營事業辦理受託業務時，資金自行籌措部分，得計列代辦費並納入開發成本，其數額不得超過支付下列各款費用總金額百分之10：．．．」，而修正說明略以：「考量公民營事業受託辦理開發時，亦需負擔相關成本費用及風險，另為增加公民營事業參與開發之誘因，爰參酌工業區申請編定開發租售及管理辦法第13條規定，明定調查規劃及申請設置費用、環境影響評估及環境監測費用、土地費用、工程設計、監造及開發費用、行銷、廣告及租售作業費用、公共設施維護管理費用及行政作業費用之一定比例，得計列代辦費並納入開發成本。但比例不得超過百分之10」。

B、自前揭修正說明可知，工業區開發之代辦費，並非被告所稱：「協助代辦或投入勞務業務之對價或報酬」，而應屬於民營事業受託辦理工業區時，因先行籌措資金並代墊資金之利息損失與辦理工業區開發相關業務，所付出之勞力、時間與相關行政成本及因開發案自籌資金部分所負擔之經濟上風險，因此為補償民營事業所支出之費用與負擔之風險而設，故原則上只要係受託開發商先行籌措並墊付之開發費用，即應計列代辦費。

4、請求因不當扣除開發成本，導致設計、監造與專案管理費用減少之損失：

(1)依據系爭契約第8條之規定，本工業區開發案原告因直接工程所支出工程規劃設計、工程監造與工程專案管理費用，屬於「編定、規劃調查費用」，而應列計於工業區開發成本；

另依系爭契約第9條第1款之規定，前開「編定、規劃調查費用」亦得加計10%之代辦費。本件永康工業區開發工程之設計、監造與專案管理係委由台灣世曦工程顧問股份有限公司（下稱世曦公司），而依原告與世曦公司所簽訂之契約，本件工程之設計、監造與專案管理費用係以原告辦理各項直接工程之結算金額之一定比例計算。

(2)工程設計費：

A、依原告與世曦公司簽訂之「開發、租售及管理計畫委託技術服務契約書（第1次變更）」(下稱世曦公司契約)與「補充協議書」之約定，本件永康工業區開發案之工程設計服務費，以經被告核定工程預算之直接工程費的2.1%計算。另依世曦公司契約第7條第4項規定，工程細部設計經核准後，若因政策變更未實施，原告應按施工預算核定金額之50%支付該項工程設計服務費用；若可歸責原告因素，原告應按施工預算核定金額之80%支付該項工程設計服務費用。

B、本件開發案原先經被告核定工程預算之直接工程費用，扣除保險與營業稅後應為3,458,503,752元，而經前述被告將原告提出之未超過審定成本之工程預算以節省成本之原因，不當扣除開發成本，致使最後直接工程之結算金額為3,387,329,848元，並使最終於結算本件開發工程於認列設計服務費用之開發成本時，造成有1,549,782元部分無法列計為開發成本。然前述無法列計之費用，原告仍需向世曦公司給付前開之費用，並因此造成原告受有墊付實際支出之開發費用1,549,782元未獲歸墊以及10%代辦費154,978元之損失。

(3)工程監造費：

A、依世曦公司契約之約定，本件開發案之工程監造服務費，以經被告核定工程預算之直接工程費的1.59%計算。另依世曦

公司契約第7條第5項規定，非因歸責於世曦公司之因素，而延長工程期限，其延長期間之工程監造服務費，原告應按下列公式「延長時間之工程監造費用＝本契約規定之各項工程監造服務費x（各項工程延長時間÷各項工程契約原始規定期限）」計算服務費墊付世曦公司。

B、本件開發案原先經被告核定工程預算之直接工程費用，扣除保險與營業稅後應為3,458,503,752元，而經前述被告不當扣除開發成本，致最後直接工程之結算金額為3,387,329,848元，並使最終於結算本件開發工程於認列監造服務費用之開發成本時，造成有992,028元部分無法列計為開發成本。然前述無法列計之費用，原告仍需向世曦公司給付前開之費用，並因此造成原告受有墊付實際支出之開發費用992,028元未獲歸墊以及10%代辦費99,203元之損失。

(4)專案管理服務費：

A、依世曦公司契約之約定，本件開發案之專案管理服務費，以經被告核定工程預算之直接工程費一定比例計算。而依世曦公司契約第3條第5項、第6項之規定，世曦公司應自開發案開始進行時起至101年12月31日止，派遣專業人員乙名駐點被告、專業勞安及衛生管理人員乙名駐點本開發案，而服務費用分別為直接工程費之0.28%計算。

B、本件開發案原先經被告核定工程預算之直接工程費用，扣除保險與營業稅後應為3,458,503,752元，而經前述被告不當扣除開發成本，致最後直接工程之結算金額為3,387,329,848元，並使最終結算本件開發工程於認列專案管理服務費用之開發成本時，造成有344,702元部分無法列計為開發成本。然前述無法列計之費用，原告仍需向世曦公司給付前開之費用，致原告受有墊付實際支出之開發費用344,702元未獲

歸墊以及10%代辦費34,470元之損失。

(5)故原告請求被告應給付原告實際支出之設計、監造與專案管理服務費用而未獲歸墊之損失3,175,163元及至起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之遲延利息。

5、「工程預算」與「工程結算」要屬二事，然本件「工程結算」與「開發成本總結算」之金額，應以原告實際施作工程之數量辦理估驗計價之金額為準：

(1)所謂「工程預算」，係指於工程實際施作前，依每件工程之設計，決定各件工程之細目、所須之材料數量及單價，再據以算出其可能之費用；所謂「工程結算」，則為於工程完工後，依據實際施作工程之項目與數量，辦理估驗計價之金額，即所謂「實作實算」，二者概念本來就不同。在工程尚未施作之際，無法確定工程完工所需之費用為何，因此才會有「預算」之概念，而「工程預算」與「工程結算」分別屬於系爭契約履行之兩個不同階段，概念上當然不同。而就本件開發工程之進行，實○○○區○○○○○段，分別為「工程設計及編列預算」「工程發包與執行」「各項開發工程完工之結算」與「辦理開發成本總結算」。即由原告先辦理工程規劃設計及施工作業程序，提出工程預算，並將工程預算送交被告審查核定，於被告審查核定之工程預算額度內，辦理本件開發工程。

(2)原告辦理系爭契約各項開發工程之費用，報經被告審查之流程，依系爭契約第4條第2項第2、3款、第6條第2款與第18條之規定應為：「原告負責辦理工程規劃設計及施工作業程序，提出各單項工程預算，並經被告審查核定之工程預算額度內辦理施工。各單項工程完工後，再由原告依據實際所施作之工程之項目與數量（實作實算）辦理結算，確認各單項工

程之實際金額。待工業區開發完竣且土地全部租售完畢或工作期限屆滿經被告同意後，再由原告依據各單項工程結算金額及其他開發作業費用，開始辦理開發成本收支總結算，並經被告審核及辦理開發成本總結算後，被告同時審核將不符合本契約約定所支出之成本費用，並決定是否剔除」。非如被告所述，係直接以各單項工程之結算替代開發成本總結算，顯然悖於兩造契約之約定，混淆契約各階段雙方之權利義務關係。

(3)依系爭契約第6條第2款規定，原告僅須於被告審查核定之「工程預算」額度內，辦理開發工程之發包與施作，而「工程結算」之方式，應以原告「經監造單位審核之實做數量辦理估驗計價之金額」或「原告與其他營建廠商所訂承攬契約及結算金額」辦理「工程結算」。被告依系爭契約雖有「審查核定各項工程預算」及「審核開發成本結算」之權利，但並無「以管控金額辦理工程結算」之權利，蓋因契約已有約定，「工程結算」金額應以實際工程之費用（實作實算）結算。

(4)「工程預算」乃工程執行所須費用之概算，而工程於實際執行階段會造成費用增減之不確定因素眾多，因此，工程之執行可能會有執行費用超出發包預算之問題，故「工程預算」與「工程結算」要屬二事，並無被告所稱「工程結算」須於被告審查核定之「工程預算」即「管控金額」框架內辦理結算之情形，契約亦不可能如此約定，而租售管理辦法第11條所稱「施工完成之結算」，係指各項開發工程完工之結算。另依系爭契約第18條第1款規定，被告雖有「對於乙方不符合本契約約定所支出之成本費用得予剔除」之權利。然所謂「剔除」，依系爭契約第18條之約定，被告應於審核「開發

成本總結算」時辦理，並且以「支出費用不符合契約約定」作為剔除之條件，而非片面以「管控金額」作為剔除之條件。然實際上被告係直接將「工程預算」階段之「管控金額」，作為「開發成本總結算」之依據，並無依契約約定辦理成本費用之審核剔除。故被告實有將「工程預算」「工程結算」與「開發成本總結算」混為一談，並逕自創設「管控」此一系爭契約與促產條例所無之概念，始衍生本件履約爭議。

6、「管控金額」並非「核定工程預算」，系爭契約與相關法規亦無約定或規定被告有「管控金額」或自行定義「管控金額即為「核定工程預算」之權限：

(1)按解釋意思表示，固應探求當事人真意，不得拘泥於所用之辭句，但契約之文字已表示當事人之真意，無需別事探求者，即不得反捨契約文字而為曲解（最高法院96年度台上字第1300號判決參照）。依據一般工程慣例所謂「核定」之概念，係指於主辦機關（有核定權限者）與開發單位（受指揮監督者）間，主辦機關有權要求開發單位對達成特定工作目標提出數項計畫或方法，主辦機關同意某項計畫或方法，並賦予該計畫或方法可被執行或辦理之效力，在未完成核定前，主辦機關之意見或開發單位所提送之計畫或方法，均不具備可被執行之效力。開發單位依契約或法令，有依主辦機關之要求提送計畫或方法之義務，且於計畫或方法核定後，無待開發單位之同意即生效。「核定」的性質屬於事前監督，而其監督效力僅及於適當性（合目的性）與合法性。故須經核定的事項，主辦機關應「全部」核定或不予核定，而無自行作成計畫或方法取代開發單位所原有計畫或方法之權限。

(2)所謂工程預算之「管控」，係指為了確保預算各項主要指標的全面完成，避免預算執行績效不彰及落後等問題，因此要

求預算之執行單位，針對工程預算進行各項舉措加以控制，故「核定」與「管控」為不同之概念，無法混為一談。由系爭契約第6條第2款文義中均使用「核定」一詞即可明確知悉，本件被告針對原告提出之工程計畫與預算，僅有「核定」之權限，並無賦予被告得「管控」或者甚至變更原告提出工程計畫與預算之權限。另依系爭契約第11條第3款規定：「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」。更顯見「工程計畫與預算」之編列，屬於原告之權責，被告僅能針對原告所提出之「工程計畫與預算」全部同意或不予同意。

(3)系爭契約第6條第2款所稱「審查核定」係指被告針對原告所提出「工程預算書圖」有表示同意與否之權限，但並無修改原告所提出「工程預算書圖」之權限：

A、系爭契約所謂「工程預算書圖」，依「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（下稱系爭作業程序）」之工程細部設計作業原則第2點，應包含工程預算書首頁、工程預算總表、工程預算明細表、單價分析表、基本材料、機具及工資費率表等（採一般公共工程格式）、各類設計計算書、工程數量計算書、工程圖說及施工說明書等；所謂「工程預算」，依據工程細部設計作業原則第4點，係指開發單位依據工程細部設計所編擬之工程費（包含品管費、工安衛生環保費及管理費等）、營業稅、保險費、線路補助、空氣污染防制費及準備金之加總金額；而「核定預算」，依工程細部設計作業原則第5點，係指臺南縣政府核定之工程預算。系爭契約第4條有關兩造權責之規定，與一般工程由業主負責工程規劃、設計，營建商僅負責工程施做不同，顯見工業區各項開發工程規劃、設計屬於原告之權責範圍

，並立於主導之地位，而被告僅立於監督之角色。工程之規劃、設計既由原告負責，則工程預算書圖之提出亦當屬原告之權責，且若允許被告得單方面變更內容（如將需要1,000萬元始能施做的工程預算減至100萬元），除將使工程窒礙難行外，亦違反系爭契約約定之權責劃分。依系爭作業程序有關工程細部設計之作業流程圖及作業程序第2項規定，被告並無直接針對原告所提出之工程預算書圖有「管控」之權限，倘被告於收受原告提出之工程預算書圖後，認為有工程設計規劃或金額不當時，應透過實質工程審查會議之方式，由專責委員及被告之工程顧問機構提出專業意見彙整成會議結論後，再由原告辦理預算修正，而非直接發函「管控」。

B、本件道路工程之作業程序，即原告於97年6月5日先提出道路工程細部設計修正成果圖、數量計算書、工程預算書及施工說明書，送交威信公司及被告審查，威信公司於同年6月16日將審查結果及審查意見函覆被告，並於同年6月19日於臺南縣政府召開審查會，針對原告提出之道路工程細部設計修正成果圖、數量計算書、工程預算書及施工說明書進行審查，會後再由被告於同年6月20日發函告知原告依威信公司審查意見儘速完成修正後再送交審查。原告修正後分別於同年7月2日及8月25日將整地工程及道路工程設計審查意見答覆表及修正後之道路工程細部設計修正預算書圖暨審查意見答覆表送交審查，威信公司並於同年9月8日將審查結果及審查意見函覆被告，經被告於同年9月12日發函告知原告應依威信公司審查意見儘速完成修正後送再送交審查，最後原告於同年11月19日再將修正後之道路工程細部設計修正預算書圖送交審查，並於同年11月25日經威信公司審查完竣後，被告於同12月1日核定預算。由上開執行過程可知，被告確實無

直接針對原告所提出之工程預算書圖管控之權限，且被告對於原告提出之工程預算書圖，認為有工程設計規劃或金額不當情形時，依系爭契約即應透過發函或召開工程審查會議之方式，由專責委員及市政府之工程顧問機構提出專業意見彙整成會議結論後，再由送交原告辦理並提出預算書圖之修正，而非直接發函管控。

C、以抽水站工程為例，威信公司98年6月24日康字第00000000號案件審查意見表項次2第1項：「・・・經查本次預算為97年6月份之物價基準，各工項物價全面性偏高，宜請依最新物價基準重新調整修正之。」等語。而原告於同年8月19日回覆，其中針對委員王俊銘、林旭紋、顏惠結、周建男以及總顧問針對預算過高之問題均有回覆：「各工項單價參考營建物價72期(98年7月出版)修正」。足證就工程預算內所編列之工程物價若有偏高之情形，依據契約係應透過「退回修正後再重新審查」方式進行，而非管控工程預算，被告稱管控係因預算之物價偏高顯與系爭契約之規定不符。針對被告與總顧問所提出審查意見，依據營建物價指數修正原先提出之工程預算，並經被告與總顧問審查通過後，則為何仍要以「工項單價過高」為由管控？被告僅空泛陳稱而未具體提出說明與證據以實其說，顯為臨訟飾卸、推諉卸責之詞，顯不足採。基於行政行為明確性原則及誠信原則，被告自不得擅自限縮契約應給付之效力範圍。

(4)次按解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之辭句，為民法第98條所規定，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，並將誠信原

則涵攝在內，藉以檢視其解釋結果對兩造之權利義務是否符合公平正義（最高法院96年度台上字第286號判決參照）。被告雖稱系爭契約第6條第2款關於「核定」之規定，其真意為被告有權變更原告所提出供被告審查核定之工程預算，而相關函文資料上所稱之「管控金額」即為系爭契約第6條第2款所稱之「核定」云云，卻未具體提出所依據之原因事實、經濟目的為何？或如何自理性客觀認知、經驗法則推知被告依據系爭契約第6條第2款有變更原告所提出工程預算之權限，僅空泛陳稱「依據前述系爭契約、民法及判決說明」等語，顯見被告所述僅為臨頌置辯之詞，並不可採。

(5)依系爭契約第4條關於兩造於系爭開發案權責之規定，被告僅為輔助開發之角色，協助原告開發所須之一切行政措施並取得開發用地；工業區自各項開發工程規劃、設計至完工移交、工業區土地租售作業與未出售土地管理及開發完成後之開發成本資料整理與開發成本總結算，均為原告之權責範圍，且前述各項開發案推行措施所須之資金，均係由原告自行籌措並先行墊付。而原告所投入開發案之資金，待工業區土地租售程序終結後，再由工業區土地租售所得之價金中歸墊，若工業區土地未全部租售完畢，而租售所得低於開發總成本時，原告未獲受償的開發資金將由原告自行吸收，待工業區土地全部租售完畢後再受償，故可謂原告為工業區開發之實質上開發單位，為工業區開發之成敗負責。故本件開發案之公私夥伴關係，類似英國「民間融資提案」中「財務獨立專案型」之模式，亦即公共建設之推行由民間設計、興建、融資及營運，民間回收當初支付成本之方式係經由對使用者之收費。政府所能提供之協助限於初期規劃、授與特許經營權及其他法定程序等，政府不提供資金或承擔計畫失敗之風

險。在此模式之下，開發之成敗既由民間承擔，則針對開發案之進行仍應由民間主導，政府僅立於「監督者」之角色，對民間提出之開發案相關事項進行適當性與合法性之監督，並無取代民間之主導地位之權限，況且被告如有片面變更「工程預算」之權限，將導致被告對開發案有權無責，造成血本無歸。故系爭契約第6條第2款所稱之「核定」，應係指「被告對於原告所提出之工程預算，得加以審查並做成全部核定或不予核定」，而系爭契約並未賦予被告得以「管控金額」做為「核定工程預算」之權利。

(6)被告最早係於99年12月2日審查原告提出之預算書圖時，向原告提出「管控預算」之主張。就滯洪池工程部分，經審核通過後，即發包上欣營造興業股份有限公司（下稱上欣公司）施作。被告於102年7月29日辦理滯洪池工程第2次變更設計書圖審查時，始開始管控工程預算，而屬於開發工程發包執行後管控預算之情形。另於非爭議項目之「南北入口意象工程」，第一次之設計預算書圖係於98年5月14日經被告審核通過並辦理發包作業，同年11月18日辦理第一次變更設計，並於100年7月27日辦理第二次變更設計。惟直至第二次變更設計時，被告始告知須管控預算；另非爭議項目「管理中心工程」第一次之設計預算書圖係於98年12月2日經被告審核通過並辦理發包作業、99年6月17日辦理第一次變更設計、100年5月12日辦理第二次變更設計，並於102年2月18日辦理第三次變更設計。直至第三次變更設計時，被告始告知須管控預算，而均屬於開發工程發包執行後管控預算之情形。惟依系爭契約第4條第2項第2款之規定，權責劃分為「（三）辦理工程施工及施工管理事宜」，因此於被告審核完預算書圖後之施工事宜，均為乙方即原告之權責範圍內，倘若被

告有管控預算權限，何不直接針對原告提送之預算書圖於審核時以不符預算為由不予通過，卻於原告執行通過之預算書圖時，管控施工單位之施作不得超過管控金額？且被告既然針對原告所提出預算書圖內之設計、工項、單價及數量均與審核通過，工程發包所須之要素均已具備，因此原告不得已僅能先擱置爭議，所有於101年3月21日以後所發生之管控，均暫時擱置爭議，先依據被告所通過之預算書圖辦理開發工程。且依據系爭契約針對雙方履約爭議處理機制，僅有第19條第1款規定：「雙方應於開發期間密切聯繫，協調本計畫有關事項，共同商討原則，檢討成果與進度」，僅有協調機制並無其他訴訟外紛爭解決機制，故原告遂暫時擱置爭議，待本件開發案完成進行結算後，始針對系爭契約履行爭議事項提出本件訴訟。因此，被告稱原告有違反系爭契約第11條之規定，顯與事實不符。

7、原告為本件開發案所支出之成本費用均符合契約約定，並無剔除成本費用之問題：

(1)「污水應急處理及維護作業」並非僅因專區污水前處理廠與綜合污水處理廠進度延滯，尚因當時工業區進駐廠商數量不多，且因接管率及進駐廠商未實際投產等因素，導致當時園區有污水量不足之問題，進而影響前述兩污水廠之全廠試車及委託操作及營運，但園區仍有廢水處理之需求，而權宜之計即為繼續維持「污水應急處理及維護作業」。因此，該筆費用之支出係為維持園區運作所需，尚與工期延滯無涉。

(2)依系爭契約第18條第1款之規定，剔除不符合系爭契約約定所支出成本費用之程序，應於辦理開發成本總結算審查會時進行。然本件開發案於105年10月31日進行開發成本總結算審查會時，僅有針對行政業務費之代辦費進行討論，並未針

對本件其他爭議工程項目所支出之成本費用，是否違反系爭契約約定進行討論，遑論進行「剔除」程序？更顯見本件開發案原告所支出之成本費用均符合契約約定，並無剔除成本費用之問題。

8、「開發成本總結算」之方式，係以原告委請會計師簽證後轉由被告指定之會計師覆核簽證再送請被告審核，並非被告所稱依審計法令規定辦理：

(1)依系爭契約第18條第1款規定，結算之方式係以「依審計法令規定辦理」或「會計師簽證」二擇一進行。該項約定係依租售管理辦法第15條規定而來，因開發主體亦可能為公營事業，故結算相關財務報表審計得透過審計機關進行，然而並非均須以審計法令進行之。又審計法第1條已明定審計法令適用之對象，必須為政府及其所屬機關，本件原告並非政府所屬機關；此外，本件工業區開發案工程所須相關之費用，包含被告之行政業務費用，均係由原告先行墊付，原告再由工業區土地租售所得之收入於產業園區管理基金專戶中請求歸墊，因此並未動支政府或機關之預算，故亦無關政府或所屬機關之財務，自不受審計法令之拘束。再由審計法第2條規定可知，審計法上之財務審計係屬於事後審計，乃針對財務資料作出證據搜集及分析，以評估政府或機關財務狀況及監督預算之執行。

(2)被告雖提出工業區開發管理基金收支保管及運用辦法(下稱開發基金辦法)第10條，稱被告有權將已編列於得計列代辦費之工項之相關開發工程剔除云云，然依系爭契約第18條第1款、促產條例第56條第5款等規定，開發案必須在完成開發成本總結算後，始能確定是否有結餘款項得予以解繳成為管理基金，在尚未結算完成之前，工業區土地之租售所得並非

管理基金之一部分，何來開發基金辦法之適用？另依租售管理辦法第9條、第15條等規定可得知，僅有於開發期程終了後，始有審計機關介入之餘地，進行「事後審計」，而非直接介入開發成本之結算程序，因此本案被告援引無效力之審計部行政處分作為片面變更契約之依據並無理由。

(3)復按行政機關為達成其行政目的，原則上享有選擇其行為形式之自由，此即學說上所稱之「行政行為選擇自由理論」。惟在行政行為中，行政契約與行政處分係處於競爭關係，亦即行政機關如選擇與相對人締結行政契約，則在行政契約關係中，除非法律另有規定或當事人另有約定，行政機關即無再以行政處分作為行使契約上權利之手段之餘地，此乃對行政機關行政行為選擇自由之限制（最高行政法院102年度判字第201號）。行政機關有選擇以不同行為形式選擇之自由，惟不代表行政機關有恣意變換行為形式之權限。行為形式併用禁止原則即是禁止行政機關在締結行政契約後，又復以行政處分之行為與行政契約併用之，蓋兩者之間本即各有優缺，各有應遵循之原理原則，以及各自法理上之限制。本案被告援引審計部之審計結果，片面調整契約之內容，導致原告原本依據行政契約得取得之權利遭受影響，實際上已使審計部之審計對外發生法律上效果，性質上屬於行政處分，而違背行為形式併用禁止原則。

(4)依行政程序法第146條第1項、第147條第1項之規定，行政契約之一方為機關，而欲單方面變更契約內容時，須符合「為防止或除去對公益之重大危害」或「情事重大變更」其中一種情形，然本案契約履行過程中均無前述之情形，因此被告不得單方調整契約之內容。況且依據行政程序法第146條第2項、第147條第2項之規定，機關單方調整契約內容前，應踐

行補償程序始得為之，而被告並未履行前揭法定義務，因此所為之契約調整難謂合法。

9、永康工業區各項開發工程係採「實作實算」方式進行結算，系爭契約第6條第2款所稱之「審查核定之工程預算額度內」，係指經被告審查核定之「工程預算書及總表」內各工作項目金額之總和：

(1)一般工程契約針對報酬給付之約定，通常可分為「總價契約（Fixed Price Contract）」與「實作實算契約（或稱單價契約Unit Price Contract）」兩種。所謂「總價契約」，即承攬人完成契約所約定之全部工作，定作人即支付固定金額之報酬。除辦理變更設計（工程範圍變更）等因素外，承攬人完成工作之承攬報酬係屬固定，不因實做數量與詳細價目表之預估數量不同而變動。詳細價目表內所列數量，如與實做數量有所差異，承攬人或定作人俱不得請求追加或追減工程款，雙方對於實做數量之差異不互為找補；另所謂「實作實算契約」，係指契約雙方當事人於締約工程契約時，約定個別工作項目之單價，並按承攬人實際施作之各工項數量結算承攬報酬數額之契約。契約詳細價目表所記載之數量及總價僅為預估值。定作人應給付之工程款數額，仍以完工時之承攬人實際施作之數量為準，亦即結算金額。

(2)依系爭契約第6條第2款之規定，倘為原告以自辦工程方式辦理之工程，應以「實作實算」之方式結算；若原告以發包方式委由第三人辦理之工程，則依據原告與第三人間所簽訂之契約及結算金額為準。本件兩造發生爭議之工項，均由原告以發包之方式交由第三人辦理工程，而依據原告與第三人間各項開發工程契約有關工程款給付之約定均採「實作實算」之方式，並以「監造單位」驗收合格數量結算。而前揭各項

開發工程契約書及附件之工程圖說、報價單、施工規範及施工說明書等文件，均有事前經被告及被告委託之工程顧問公司威信公司審核通過後始開始執行，事後並經被告或威信公司驗收完成並做成工程結算，倘若為「總價契約」，則被告僅需告知原告各項開發工程預定之工程費用總價即可，何須要求原告將各項開發工程之預算書圖送交被告審核？顯見本件各項開發工程確實採用「實作實算」之方式進行結算。是以本件各項開發工程開發成本之結算及歸墊，亦應採相同之方式為之。故系爭契約第6條第2款所稱「審查核定之工程預算額度內」，應指原告提送被告審查核定各單項開發工程之「工程預算書圖」，而所謂工程預算即為「工程預算書圖」內所載各別工項之「實際施作之數量」乘以「單價」後之總和。故工程預算書內所載之各工作項目、數量及金額，即為被告審查核定預算之內容，而被告審查核定通過之各工作項目、數量及金額之總和，即為該項開發工程之工程預算。

(二)聲明：被告應給付原告95,067,867元，及至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。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、程序事項：依行政訴訟法第12條之2第2項規定及最高法院95年度台抗字第341號民事裁定意旨，若契約之內容及效力，全由當事人之意思訂定者，縱其一方為執行公務，仍屬於私法上契約之範圍。本件系爭契約之一造固係行政機關即臺南縣政府，實則，系爭契約乃全依兩造之意思所定，且其約定之權利義務內容大致為：(一)被告就其所編定設置之永康工業區，委請原告辦理開發、租售及管理相關事項，並負責辦理工程規劃、設計、施工監造、工程施工及施工管理等事宜

（參系爭契約第4條第2項）；(二)原告執行本計畫之工作，應按工作計畫書及相關審查結論執行，並應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算，並以善良管理人之注意義務，執行本計畫，如可歸責原告之事由致被告受有損害，原告應負責賠償（參系爭契約第6條）；(三)原告完成本計畫全部工作後，被告審定後支付「編定、規劃調查費用」「開發工程費用」「行政作業費用」等項目之代辦費予原告（參系爭契約第9條）；(四)在契約終止、解除或本計畫完工驗收前，原告就本計畫之開發、租售、管理等業務得行使權能，但契約終止、解除或本計畫完工驗收後，原告應將辦理之各項設施移交被告指定之管理機構（綜觀系爭契約全文）。堪認系爭契約性質均不超出民法有關工作物之定作承攬、一定事務之委任等契約型態，且系爭契約無涉行政機關一方負有作成行政處分或其他公權力措施之義務，亦非原本應作成行政處分而以系爭契約代替，且無涉及原告得主張何種公法上權利義務關係，原告依系爭契約所得行使之權利義務乃一般私法契約所生之權利義務。故兩造係基於私法自治原則簽訂系爭契約，普通法院就系爭契約所生爭執而提起之訴訟，自有審判權。且系爭契約第25條第1款業已明定雙方同意以臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）為第一審管轄法院，故原告就履行系爭契約之爭議提起本件訴訟，自應以臺南地院為管轄法院，而非由鈞院受理訴訟。

2、依系爭契約及租售管理辦法規定，被告有權核定工程預算及工程結算，並有權將原告不符合系爭契約約定支出之成本費用於開發成本剔除。依系爭契約第4條第2項第2、3款、第6條第2款、第12條第1款等規定可知，依據系爭契約，原告辦理本計畫各項開發工程費用審查流程應為：原告負責辦理工

程規劃設計及施工作業程序，並在被告審查核定之工程預算額度內辦理施工，工程完工後，再由原告編列結算表，經被告審核後辦理結算，確認該項工程之結算金額。是以，原告提交被告審查核定之「工程預算額度」，與該項工程經被告審核「工程結算金額」，實屬二事，不可混為一談。再依原告辦理本計畫而提出之系爭作業程序亦載明「工業區開發工程整體作業時程自預算核定文到後50天開工，提送工程結算7天工程結算核定日」，顯見工程預算核定與工程結算核定分屬不同，工程預算核定後施工、完工後，需經工程結算核定，方可確認該項工程費用金額；且依原告自訂之工程結算作業原則，被告可就工程結算書中所檢附之相關資料、原核定之預算書及竣工結算書等，複查其相關費用，是以，被告有權審核工程結算金額。又依「工程結算作業流程」，施工單位提送工程結算書圖予監造/開發單位（即原告）後，交予被告審核（被告審核時總顧問副知及審查意見），嗣經被告審核同意後，由規設/監造/開發單位準備驗收、移交及接管事宜，是以被告審核工程結算時，本計畫之總顧問威信公司提供審查意見，被告得參考其意見，再由被告作成審核決定。又依系爭契約第3條及租售管理辦法第11條之規定，被告確實具有核准施工預算、核備工程結算之權利。又依系爭契約第18條第1款規定，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

3、原告請求被告依據契約給付下列工程之墊付工程款及代辦費顯無理由：

(1)工程預算審定及成本審定顯係二不同概念，依系爭契約第6條第2款規定，本件工程應在被告審查核定之工程預算額度

內，由原告辦理施工及結算。故原告應以被告審查核定之工程預算額度進行施工及結算，而非自行以成本審定金額為施工及結算之依據。

(2)抽水站工程：

A、系爭契約第6條第2款「本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算」，應係指被告審查核定由原告辦理施工之金額，方屬本件工程之工程預算額度。依被告99年12月2日府經工字第0990304166號函說明二「本案總工程預算為新台幣295,883,102元（含工程預備費）未超過第5次審查成本新台幣3億元，尚屬合宜。惟為減省開發成本，請貴公司控管總工程預算於新台幣2億7,800萬元（含工程預備費）內發包施工。」是以，被告函文係先說明原告本案所提總工程預算未逾成本審定金額後，再請原告於總工程預算2億7,800萬元內(發包施工)，故被告審查核定原告辦理施工之金額為2億7,800萬元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。其後，本件工程經2次變更設計工程預算書，嗣經被告以103年12月10日南市○區000000000000號函審查核定工程預算變更為258,436,814元（含營業稅）發包執行。是以，原告提出本件工程之結算金額為278,801,929元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、依系爭契約第12條第1款，本件工程完工後，應由原告編列結算表、竣工圖，經被告審核後，交由原告辦理結算。依原告提出之系爭作業程序，被告審核工程結算時得參考總顧問公司意見，再由被告作成審核決定。而依105年12月台南市永康工業區開發、租售及管理計畫總顧問開發成本結算查核

報告(下稱系爭查核報告)，本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為259,219,232元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(3)配水池工程：

A、本件工程原依被告100年12月5日南市○區000000000000號函說明二「旨揭工程預算為新台幣345,590,220元（含營業稅、工程預備金、空污費、公共藝術設置費、補充地質探查費）未超過旨揭工業區第7次開發成本審定新台幣3億4,600萬元。惟為節省開發成本，請貴公司確實控管工程預算於新台幣3億2,830萬元（含營業稅、工程預備金、空污費、公共藝術設置費、補充地質探查費）內發包執行。．．．。」故被告審查核定原告辦理施工之金額為3億2,830萬元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。嗣因本件工程經2次變更設計施工圖說，再由被告以104年6月18日南市○區000000000000號函審查核定工程預算變更為336,170,704元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為337,897,669元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、依系爭查核報告，本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為327,168,965元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(4)專區污水工程：

A、本件工程原依被告99年12月2日府經工字第0990302821號函說明二「本案總工程預算為新台幣204,875,467元（含工程預備費及3年代操作費），未超過第5次審查成本新台幣205,169,800 元，尚屬合宜。惟為減省開發成本，請貴公司控管總工程預算於新台幣1億9,400萬元（含工程預備費及3年代操作費）內發包執行。」故被告審查核定原告辦理施工之金額為1億9,400萬元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。嗣本件工程經2次變更設計施工，再由被告以103年12月15日南市○區0000000000000號函審查核定工程預算變更為171,259,984元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為178,787,795元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為171,259,984元。況依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(5)綜合污水廠工程：

A、本件工程原依被告99年12月2日府經工字第0990305392號函說明二「本案總工程預算為新台幣390,140,806元（含工程預備費及3年代操作費），未超過第5次審查成本新台幣408,047,200元，尚屬合宜。惟為減省開發成本，請貴公司控管總工程預算於新台幣3億8,400萬元（含工程預備費及3年代操作費）內發包執行。」故被告審查核定原告辦理施工之金額為3億8,400萬元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。嗣因本件工程經2

次變更設計施工等情，再由被告以103年12月25日南市○區000000000000號函審查核定工程預算變更為332,444,483元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為349,704,459元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為332,444,483元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(6)污水作業：

A、依原證30函文所附之「工程驗收記錄表」記載之「本次經會同相關人員驗收結果如下：六、本次抽驗部分符合合約規定，惟本案因專區及綜合污水廠尚未釐清工期，以目前同意之綜合污水處理廠工期101年8月19日認定可納入開發成本，其餘待污水處理廠工期逾期部分審查確認後，再行檢討認列開發成本費用之金額。」被告顯未同意將本件所有之作業費用納入開發成本。

B、系爭契約第8條第1項第7款：「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：（七）其他經甲方核定之費用。」故系爭契約未約定本件污水應急處理及維護作業費用不得納入開發成本，核此費用性質，應屬開發成本中「其他經甲方核定之費用」。且依同條第3項前段「乙方未按各項工作核定工作進度開發完成，因而增加支出之開發費用及其利息不予計入開發成本。」是以，倘若原告未按核定工作進度開發完成，被告得依系爭契約第8條第3款，對於原告因此增加支出之開發費用及利息不予記入開發成

本。

C、依被告104年6月11日南市○區000000000000號函，被告同意將展延期限自99年8月3日起至101年8月19日止之污水應急處理及維護作業費為18,290,137元及不計逾期180日曆天之污水應急處理及維護作業費為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）。又被告另依104年10月16日南市○區000000000000號函，說明因專區污水工程系統試車完成後，方能獲准核發廢水排放許可，故該2項工程施工規範所定工程預定進度表，於工程施工及單體試車完工後，保留本作業持續處理園區內廠商排出之費污水至系統試車（含系統模擬及綜合運轉效能試車，含缺點改善）完成，有其必要性，故此期間所需污水應急作業營運費用，被告同意納入開發成本。惟上開工程系統試車工程期限，分別至102年7月15日及102年6月27日，故承上述被告104年10月16日函文要旨，配合估驗日期應以102年2月16日至102年7月15日止方屬合理，而此期間所需費用為3,667,809元，其餘期間之費用則不應納入開發成本，實有所憑。

D、被告以104年11月26日南市○區000000000000號函，認定截至102年7月15日止之污水應急處理及維護作業費用共計26,359,316元（即22,691,507元+3,667,809=26,359,316元），應屬合理有據。況依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(7)滯洪池工程：

A、系爭契約第6條第2款，應指被告審查核定由原告辦理施工之金額，方屬本件工程之工程預算額度。又本件工程經3次變

更設計施工，經被告103年5月6日南市○區000000000000號函，說明「本案總工程預算為新台幣78,043,233元（含營業稅），淨追加金額為新台幣5,651,165元，未超過第12次審查成本新台幣83,000,000元，符合需求。惟為減省開發成本，請貴公司控管發包工程費於新台幣77,927,000元（含營業稅）內發包執行。」故被告審查核定原告辦理施工之金額為77,927,000元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。嗣因上述金額有追加減累計誤植情形，再由被告以103年6月9日南市○區000000000000號函審查核定工程預算更正為78,092,932元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為80,847,581元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、依系爭契約第12條第1款，本件工程完工後，應由原告編列結算表，竣工圖，經被告審核後，交由原告辦理結算。依系爭查核報告，本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為79,956,551元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(8)臨時抽水工程：

A、系爭契約第6條第2款，應指被告審查核定由原告辦理施工之金額，方屬本件工程之工程預算額度。又本件工程有一次變更設計成果核定本情形，再由被告以101年9月26日南市○區000000000000號函審查核定工程預算變更為10,836,336元。是以，原告提出本件工程之結算金額為10,864,867元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過

工程預算額度之金額進行結算。

B、依系爭查核報告，本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為10,836,336元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

(9)太陽能板工程：

A、系爭契約第6條第2款，應指被告審查核定由原告辦理施工之金額，方屬本件工程之工程預算額度。本件工程原依被告101年10月26日南市○區000000000000號函說明二「旨揭所提總預算為新台幣62,899,147元（含營業稅、空氣污染防制費、10%預備費），未超過旨揭工業區第9次審查成本新台幣90,000,000元，尚屬合理。惟為減省開發成本，請貴公司控管總工程預算於新台幣59,750,000元（含營業稅、空氣污染防制費、10%預備費）內發包執行。」故被告審查核定原告辦理施工之金額為59,750,000元，係本件工程被告審查核定之工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算。嗣因本件工程經一次變更設計施工，再由被告以103年12月26日南市○區000000000000號函審查核定工程預算變更為46,419,055元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為57,090,411元，已逾越被告審查核定之工程預算額度，原告不得主張以此超過工程預算額度之金額進行結算。

B、依系爭契約第12條第1款，本件工程完工後，應由原告編列結算表，竣工圖，經被告審核後，交由原告辦理結算。依系爭查核報告，本件工程結算金額超過被告審查核定之工程預算額度，且經查核後可認列入開發成本之金額為46,452,087元。況且，依系爭契約第18條第2款，被告於審核原告提出

之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除。

4、原告請求被告依據契約給付下列代辦費顯無理由：

(1)依據系爭契約第9條及租售管理辦法第13條規定，系爭契約及相關法令已明文列舉可計列本計畫代辦費之費用項目，如非屬此揭列舉之費用項目，即不得請求計列代辦費。原告主張之里民服務中心工程配合款、履約保證金手續費、行政業務費等項目之代辦費，均非系爭契約第9條及租售管理辦法第13條列舉之代辦費費用項目，自非屬系爭契約所訂之代辦費。

(2)依系爭契約第18條第1款及開發基金辦法第10條規定，本件開發成本總結算，涉及被告工業區開發管理基金之預算編制及執行、決算編造，應依審計法令相關規定辦理。另依審計法第22條、第23條、同法施行細則第14條等規定，本件工程之「履約保證金手續費」代辦費，業經審計部臺南市審計處（下稱臺南市審計處）查核並認定非屬系爭契約列舉之廠商行政作業費用；里民服務中心工程配合款之代辦費，亦經臺南市審計處認定廠商未實際辦理該工程施工管理作業，而函請被告改善，經被告認定上述2項費用，非屬系爭契約第9條及租售管理辦法第13條列舉之代辦費費用項目，剔除上述2項代辦費，實屬有據。另原告請求之「行政業務費」代辦費，雖經原告編列於「行政作業費用」預算中，並經原告撥入款項，惟原告實未協助代辦或投入勞務業務，顯與系爭契約第9條代辦費之規定未合。

(3)依租售管理辦法第13條及系爭契約第4條第2項規定，原告依系爭契約有辦理本計畫開發、租售及管理相關事宜之權責，代辦費之計算，應以原告受託辦理業務為依據。而系爭契約

第9條所列舉之3項經被告審定後得列入代辦費之費用，顯與原告辦理業務有關，是以，得計列代辦費之費用，自應以原告協助代理或投入勞務業務者，方得認列。至產業園區管理辦法草案第20條規定得計列代辦費之費用項目，與系爭契約第9條、租售管理辦法第13條規定之費用項目，顯有不同，不得逕為援引適用。況且，上述草案修正說明，得計列代辦費之費用項目，仍應以公民營事業「辦理受託業務」所負擔之費用為依據，並非開發商先行籌措並墊付之所有開發費用，均得計列代辦費。

(4)原告雖稱里民服務中心工程之代辦費支應工程並非隸屬永康工業園區工程，是隸屬永康焚化爐工程，雙方合意被告支應代辦費原告幫忙出這個錢云云。惟本工業區之里民服務中心工程費用，係臺南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠回饋休閒育樂設施新建工程之回饋金所支付，此可參酌里民服務中心工程統一發票為憑。並非原告為執行本計畫所支出而得計列代辦費之費用。原告僅空言驟稱雙方合意里民服務中心工程費用得計列代辦費云云，卻未提出任何客觀證據以實其說，被告否認有此事實，原告所辯不可採信。

5、系爭契約第6條第2款、第12條第1款及第18條第1款，本件「工程結算」，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告編列結算表，經被告審核後，交由原告辦理結算；本件「開發成本總結算」，被告審核時對於原告不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除。本件「工程結算」與「開發成本總結算」，並非以「原告實際施作工程之數量辦理估驗計價之金額為準」：

(1)依系爭契約第6條第2款規定，本件各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算；原告

自辦工程，應在被告核定額度內、依被告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；原告以發包方式交予其他營建廠商承攬時，則依其所訂契約及結算金額辦理結算；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，均須在被告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。據此可知，本件工程結算方式，依據原告係自辦工程或發包予其他營建廠商承攬而有別，但不論採取何種方式，均須在被告審查核定之工程預算額度內辦理結算。經查，原告辦理本件各項開發工程，均係以發包方式交予其他營建廠商承攬，而非自辦，依系爭契約第6條第2款規定，本件「工程結算」應在被告審查核定之工程預算額度內，依原告與承包商所訂契約及結算金額辦理。

(2)系爭契約第6條第2款業已明確約定「本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算」「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，均須在被告審查核定之工程預算額度內」。故本件工程結算應在被告審查核定之工程預算額度內辦理，實屬系爭契約明定事項，並經兩造於訂約時明知，對兩造均有拘束效力，不容原告事後逕自曲解契約條文文義，甚至否認契約有此約定。又系爭契約第18條第1款亦明定本件「開發成本總結算」之辦理程序及審核程序，應由原告辦理結算再送被告審核，被告審核時，對於原告不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除。且被告係依據系爭契約第6條第2款、第12條第1款及第18款第1款辦理各項工程結算及開發成本總結算，因原告本件爭執之各項開發工程之工程結算金額逾越被告審查核定之工程預算額度，不符合系爭契約第6條第2款

約定，故被告依系爭契約第18條第1款，於審核開發成本總結算時，剔除不符合系爭契約約定之工程結算金額，實屬有據。

6、被告並無自行定義或創設「管控金額」：

(1)系爭契約第6條第2款明定，本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算。又查，系爭契約第11條第2款規定，各項開發工程，原告應依被告核定之工程設計及預算、施工規範及圖說等辦理施工事宜；原告於施工前認為施工有困難時，得提出修正建議，經被告書面同意後修改，再交由原告施工。據此可知，系爭契約賦予被告審查核定原告施工工程設計及預算之權利，故被告核定原告發包施工工程之金額，方屬本件之工程預算額度。是以，被告於審查原告提出之工程預算未逾越成本審定金額後，請原告辦理發包施工之金額，即係被告核定之該項工程預算額度，原告應在此額度內辦理施工及結算，被告並無自行定義或創設「管控金額」。原告雖提出辦理「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，自當不得逕自比附援引之。

(2)系爭契約並未明文限制「核定應『全部』核定或不予核定」，原告不得片面定義並自行限縮「核定」之適用範圍。系爭契約第11條第2款後段規定，經被告核定之工程設計及預算、施工規範及圖說等辦理施工事宜，如原告於施工前認為施工有困難時，得提出修正建議。由此規定即可認定，被告於審查核定本件工程施工事宜時，應有變更原告所提出之工程設計及預算之權限。況且系爭契約第6條第2款後段亦明文規定：「開發工程在施工期間，被告得要求變更或增減工程項

目及內容，原告不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算。」故被告於工程「施工後」，亦得要求原告變更或增減工程項目及內容，並重新調整預算，舉重以明輕，被告於「施工前」核定原告所提工程計畫及預算時，自當有變更工程計劃及預算之權限。且本計畫之各項費用雖係由原告先行出資墊付，但如原告支付款項核屬系爭契約所定之開發成本，經被告審核開發成本總結算後，即應償還歸墊予原告，而涉及被告工業區開發管理基金之管理及使用等重要事項，故系爭契約明定應由被告審查核定本件工程預算、工程結算及開發成本總結算等程序審，以落實本計畫之執行，並確保開發管理基金之使用。

(3)系爭契約第4條第2項規定：「權責劃分：一、甲方：・・・（三）開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度之審核。・・・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。・・・」可知本計畫之工程規劃、設計、施工監造等相關工作雖係由原告負責辦理，但被告對於本計畫各項開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度，具有審核權限。復依系爭契約第6條第2款，應係指「被告有審查核定本計畫各項開發工程工程預算額度之權限，各項開發工程執行，不論原告自辦或發包其他廠商承攬，均應在被告審查核定之工程預算額度內辦理」，與被告有無權限修改原告提出之工程預算書圖無關。故原告應在被告審查核定之工程預算額度內辦理施工及結算。爰此，系爭契約賦予被告審查核定原告施工工程設計及預算之權利，被告核定原告發包施工工程之金額，方屬本件各項開發工程之工程預算額度。另依系爭作業程序規範之「工程細部設計」作業原則、作業程序及流程圖，被告對於工程

設計書圖及工程預算，均有審查核定權限，並與系爭契約第4條第2項規定相符。

(4)原告所提預算中關於「280kg/cm2」預拌混凝土（II型）價格為2,300元/m3，惟當時行政院公共工程委員會(下稱工程會)大宗材料資料庫同品項之混凝土價格南區約為2,060元/m3（即I型1,860元/ m3+200元/m3），原告所列預算有過高情形，被告參酌此情且考量後續施工情形，進而核定控管工程預算，核屬有據。況查，本件被告核定控管工程預算之爭議工程，包括抽水站工程、專區污水工程、綜合污水廠工程等項，均係原告發包其他廠商施作，故其結算金額本不應包含代操作費用。

(5)滯洪池工程嗣經數次變更設計，故被告係因工程變更設計而須重新審查核定工程預算，並非被告逕於工程未變更設計之情形下，於開發工程發包執行後控管工程預算金額。另原告主張本件工程發包開始施作後始進行管控之情形，亦存在於本件開發案非爭議項目之「南北入口意象工程」第2次變更設計，及「管理中心工程」第3次變更設計等工程。由此顯見，本件各項開發工程經被告審查後核定之控管工程預算金額，原告亦有不予爭執並據此完成施工及結算之情形。故原告顯然知悉其應於被告控管工程預算額度內完成施工及結算之事實，且原告亦曾因此完成本件開發工程，故原告不得僅因部分項目之工程施工結算金額逾越被告核定控管工程預算、不得列入開發成本計算，即認為其等均屬爭議工程，並全盤否認、質疑被告依據系爭契約有權核定控管工程預算之事實。

7、被告核定原告控管工程預算發包施工之工程預算金額之參考依據如下：

(1)本案各項開發工程之審定成本，係被告參酌市場物價、歷史標案及原告所擬定之工程預算等資訊，考量原告所擬材料價格顯高於市場營建物價，並衡酌整體開發成本之規劃利用所核定，並明文告知原告若執行超過控管金額部分，不得納入開發成本。又工程預算審核雖得以上開資訊作為參考，然仍有太多因素係兩造所無法預見，且各項開發工程各有特性，故工程預算審查難有完全相同之金額比值及依據。然為避免原告發包執行之金額高於市場行情，滋生爭議並造成開發成本之耗費，並兼顧原告擬訂工程預算發包執行可行性及利潤，被告爰參酌各項資料審查核定控管預算後，依約請求原告按核定預算執行。

(2)本案工業區委託開發資金係由受託公民營事業（即原告）籌措，故委託業務係依租售管理辦法辦理公開徵選。惟因工業區委託開發之性質仍屬採購，依上開辦法第2條規定，應得以政府採購相關原則及資料，作為參考依據。本件爭議開發工程之「審定成本」與被告審查核定之「控管預算」價格比值約為90%，原告所擬工程預算與被告審查核定之「控管預算」價格比值約為94%至99%間，而依審查核定工程預算期間（即99年至103年間），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」（簡稱底價標比）及「公共工程決標狀況統計表之決標金額與預算之比值」（簡稱預算標比）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%。爰此，本案爭議工程項目，被告「審定成本」與審查核定之「控管預算」價格比值，與上揭公告統計資料之「預算」與「底價」之價格比值大致相同，而原告所擬工程預算與被告審查核定「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，即原告以其所擬工程預算為底價，並依被告審查核定「控管預算」實際發包執行支出（相當於前揭統計資料之「決標金額」），原告既易發包執行又可保有較高利潤，而無礙難執行或受有損失。且考量本案工業區委託開發資金係由原告籌措，為鼓勵公民營事業投入先行資金促進產業創新，據此衡酌核予較高底價標比，應無違反修正前促產條例規範要旨。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：(一)本院對於系爭契約爭議，是否有審判權？(二)原告請求被告給付原告已墊付工程款與代辦費，是否有理由？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：爭訟概要欄所載事實，業經兩造分別陳明於卷，並有系爭契約、請求金額明細表附卷可稽。又本件原告請求被告依系爭契約應給付之金額，為兩造所不爭，有本院107年10月30日準備程序筆錄附本院卷5第79頁可稽，核先敘明。

(二)本院對於系爭契約爭議有審判權：

1、按「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。」司法院釋字第540號著有解釋。是本件原告請求被告應依系爭契約給付原告實際支出而未獲歸墊之費用，其請求究屬私權爭議，或係行政爭訟範圍，乃應視系爭契約究係公法上之行政契約或私法契約為斷；若系爭契約為行政契約，自屬公法爭議，反之亦然。而國家與人民所締結之契約性質，究係公法上之行政契約抑或私法契約，原則上應以其契約標的是否涉及公法上權利義務關係為判斷基準，亦即不得作私法契約標

的之事項，而以契約形態作成時，自應視之為行政契約；倘契約內容在性質上非私法契約或行政契約所獨有，則應參酌契約目的之所在及契約整體之特性，綜合判斷其屬性。

2、行為時促產條例第25條：「工業主管機關為開發工業區，得依法申請徵收私有土地。」第27條第1項：「工業主管機關開發工業區，需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發，不受土地法第25條之限制。」第29條第1項：「工業主管機關・・・開發之工業區，得按開發工業區之計畫目的及性質，規劃下列用地：一、生產事業用地。二、相關產業用地。三、社區用地。四、公共設施用地。五、其他經中央工業主管機關核定之用地。」第34條第1項：「工業主管機關開發之工業區，其社區用地得為下列處理：一、配售予區內被徵收土地所有權人。二、配售予區內被徵收房屋所有權人・・・三、出售供興建住宅，並優先提供工業區內員工。四、依前3款處理後賸餘未達建築基地最小面積之寬度及深度者，得出售予毗連土地所有權人。」第50條：「工業主管機關開發工業區時，區內原有工廠廠地未被徵收者，應按受益廠地面積比率，負擔開發建設費用。」第51條第1項：「工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物，由工業主管機關逕行租售，不受土地法第25條、國有財產法及地方公有財產管理法令之相關限制。」第54條第1項：「工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物之租售價格及區內原有工廠應負擔之開發建設費用，除第34條第1項規定之配售社區用地外，由各該開發工業區之工業主管機關審定。」第55條第1項：「工業主管機關開發之工業區，除配售之社區用地外，其土地或建築物出售時，承購人應按承購價額之百分之一，繳付工業區開發管理基金。」第63條第2項：「工

業區應依下列規定設置管理機構，辦理工業區供公共使用之土地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、工業主管機關開發之工業區，由各該開發工業區之工業主管機關設置。必要時，得委託他工業主管機關或公民營事業設置。」第64條第1項：「工業主管機關開發之工業區內公共設施用地及公共建築物與設施，除經專案核准出售者外，其供公共使用之土地及公共建築物與設施・・・由縣（市）工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為縣（市）有，管理機關為縣（市）政府；並由各該工業區管理機構代管。」第67條：「工業主管機關開發之工業區內工商登記、土地使用管理及建築管理事宜，由有關主管機關委任或委託工業主管機關辦理。各有關主管機關應在一定規模之工業區內提供稅捐稽徵、海關、郵電、金融、警察、消防及其他公務等服務・・・。」可見工業主管機關適用促產條例為工業區之開發，係基於公權力主體地位執行其職務，而非處於與私人相當之法律地位，於受私法支配下所為。

3、再查，系爭契約乃被告為提供企業優質之投資環境，帶動地方發展及就業機會，乃依促產條例及租售管理辦法等規定，經公開甄選原告辦理工業區開發、租售及管理工作。觀諸系爭契約第4條規定：「・・・權責劃分・・・一、甲方（即被告）（一）策劃本計畫並協調有關機關配合本計畫一切開發、租售及管理事宜。（二）辦理本計畫之土地取得及地籍整理等有關工作。・・・三、・・・乙方(即原告)執行本計畫辦理相關業務，除協助辦理土地租售作業・・・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。」即依系爭契約之約定，被告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。而原告則有替代被告執行工業區設立開發之權責，可認該契約標的涉及公法上權利義務關係。又依系爭契約第6條第2款規定：「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埋估驗計價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18條規定：「開發成本總結算・・・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・・・。」第20條規定：「契約終止・・・四、因政策上之變更致無法繼續開發時，甲方得終止本契約・・・。」即原告編列之開發預算，最終仍須經由被告審查核定後，始能開始施作或將工程發包施作，且被告可隨時變更或增減工程項目及內容，原告不得拒絕，並得審核剔除乙方支付之成本費用、片面終止系爭契約，故被告享有優勢地位，足見系爭契約係屬行政契約，是原告依系爭契約請求被告應給付原告實際支出而未獲歸墊之費用，自應屬公法上之爭議，本院應有審判權，合先敘明。

(三)本件原告請求被告給付費用有三，(1)原告已墊付工程款與代辦費，(2)代辦費，(3)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，均無理由，茲分述如下：

1、系爭契約第3條：「本計畫之委託係依據『促進產業升級條

例』暨其施行細則及『工業區委託申請編定開發租售及管理辦法』之規定辦理。」第4條：「・・・權責劃分：一、甲方(即被告)・・・(三)開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度之審核。・・・二、乙方（即原告）・・・（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。」第6條：「計畫執行・・・二、本計劃各項開發工程，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8條：「開發成本一、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11條：「工程規劃、設計、監造及施工・・・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：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。」第18條：「開發成本總結算：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・・・」由上開系爭契約約定可知，原告辦理系爭計畫各項開發工程費用審查流程為：原告負責辦理工程規劃設計及施工作業程序，並在被告審查核定之工程預算額度內辦理施工，工程完工後，再由原告編列結算表、竣工圖，經被告作成審核決定後再交由原告辦理結算。復按，租售管理辦法第1條規定：「本辦法依促進產業升級條

例（以下簡稱本條例）第35條第3項規定訂定。」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。」

2、原告已墊付工程款與代辦費部分：

(1)A、抽水站工程：被告99年12月2日府經工字第0990304166號函(本院卷1原證2)核定原告總工程預算為295,883,102元（含工程預備費）雖未超過第5次審查成本3億元，惟為減省開發成本，請原告控管總工程預算於2億7,800萬元（含工程預備費）內發包施工。嗣本件工程經2次變更設計工程預算書，經被告以103年12月10日南市○區000000000000號函(本院卷1原證4)審查核定工程預算變更為258,436,814元（含營業稅）發包執行。則原告提出本件工程之結算金額為278,019,511元，已逾越被告前開審查核定之工程預算額度258,436,814元（含營業稅）。B、配水池工程：被告100年12月5日南市○區000000000000號函(本院卷1原證9)核定原告該工程預算為345,590,220元（含營業稅、工程預備金、空污費、公共藝術設置費、補充地質探查費）雖未超過開發成本審定3億4,600萬元。惟為節省開發成本，請原告控管工程預算於3億2,830萬元（含營業稅、工程預備金、空污費、公共藝術設置費、補充地質探查費）內發包執行。嗣前開工程經2

次變更設計施工圖說，復由被告以104年6月18日南市○區000000000000號函(本院卷1原證11)審查核定工程預算變更為336,170,704元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為337,897,669元，已逾越被告前開審查核定之工程預算額度336,170,704元（含營業稅），且依系爭契約第18條規定，被告於審核原告提出之開發成本收支總結算時，對於原告不符合系爭契約約定支出之成本費用有權予以剔除，故經查核後可認列入開發成本之金額為327,168,965元。C、專區污水工程：被告99年12月2日府經工字第0990302821號函(本院卷1原證15)核定原告前開工程預算為204,875,467元（含工程預備費及3年代操作費），未超過第5次審查成本205,169,800元，惟為減省開發成本，請原告控管總工程預算於1億9,400萬元（含工程預備費及3年代操作費）內；嗣該工程經2次變更設計施工，再由被告以103年12月15日南市○區000000000000號函(本院卷1原證17)審查核定工程預算變更為171,259,984元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為178,787,795元，已逾越被告審查核定之工程預算額度171,259,984元（含營業稅）。D、綜合污水廠工程：被告99年12月2日府經工字第0990305392號函(本院卷2原證20)核定原告本件總工程預算為390,140,806元（含工程預備費及3年代操作費），未超過第5次審查成本408,047,200元，惟為減省開發成本，請原告控管總工程預算於3億8,400萬元（含工程預備費及3年代操作費）內發包執行。嗣因該工程經2次變更設計施工，再由被告以103年12月25日南市○區000000000000號函(本院卷2原證22)審查核定工程預算變更為332,444,483元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為349,704,459元，已逾越被告審查

核定之工程預算額度332,444,483元（含營業稅）。E、滯洪池工程：本件工程經3次變更設計施工，被告103年5月6日南市○區000000000000號函(本院卷2原證37)核定原告本件總工程預算78,043,233元（含營業稅），淨追加金額5,651,165元，未超過第12次審查成本83,000,000元，惟為減省開發成本，請原告控管發包工程費於77,927,000元（含營業稅）內發包執行。嗣因上述金額有追加減累計誤植情形，被告嗣以103年6月9日南市○區000000000000號函(本院卷2原證41)核定工程預算更正為78,092,932元（含營業稅）。是以，原告提出本件工程之結算金額為78,983,962元，已逾越被告審查核定之工程預算額度78,092,932元（含營業稅）。F、臨時抽水工程：本件工程經1次變更設計施工，再由被告以101年9月26日南市○區000000000000號函(本院卷2原證43)審查核定工程預算變更為10,836,336元。是以，原告提出本件工程之結算金額為10,864,867元，已逾越被告審查核定之工程預算額度10,836,336元。G、太陽能板工程：被告101年10月26日南市○區000000000000號函(本院卷2原證44)核定原告該工程總預算為62,899,147元（含營業稅、空氣污染防制費、10%預備費），未超過第9次審查成本9千萬元，惟為減省開發成本，請原告控管總工程預算於59,750,000元（含營業稅、空氣污染防制費、10%預備費）內發包執行。嗣因該工程經1次變更設計施工，再由被告以103年12月26日南市○區000000000000號函(本院卷2原證45)審查核定工程預算變更為46,419,055元（含營業稅）。則原告提出該工程之結算金額為57,057,379元，已逾越被告審查核定之工程預算額度46,419,055元（含營業稅），且經查核後可認列入開發成本之金額為46,452,087元等情，有被告上開各函及

原告請求金額明細表(本院卷1附表1)附卷可稽，堪可認定。系爭契約第6條、第18條既約定原告施工及結算均應在被告審查核定之工程預算額度內；被告於審核原告結算金額時，對於不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除。是以，被告審核原告提出上開7項工程結算金額，以原告提出之金額逾越被告審查核定之工程預算額度及不符合系爭契約規定部分不予認計開發成本，進而不給付原告就上開工程此逾越部分已墊付工程款及代辦費，經核尚屬有據。

(2)原告雖主張被告依系爭契約第6條規定雖有審查核定各項工程預算及審核開發成本結算之權利，但並無以管控金額辦理工程結算之權利，因工程結算金額應以實際工程之費用（實作實算）結算云云：

A、系爭契約第6條第2款業已明確約定「本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算」「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，均須在被告審查核定之工程預算額度內」，故本件工程結算應在被告審查核定之工程預算額度內辦理。且由系爭契約第18條第1款「被告審核原告提出之總結算時，對於不符合系爭契約約定所支出之成本費用得予剔除」之文義，並不能因此導出凡符合契約約定所支出之成本費用，縱然超出被告審查核定之工程預算額度，仍得以認列之結論。復依系爭契約第6條第2款後段約定，施工期間，被告得要求變更或增減工程項目及內容，因此須增減經費時，得重新調整預算。及系爭作業程序之十、工程變更設計之作業程序，亦規定原告變更工程設計時應編列變更設計預算，送請被告審核同意後，始得變更工程契約及施工計畫。亦即無論於施工前或施工期間，關於工程預算之編列或變更，均須經被告審查

核定後原告始得施作。是以由上開契約約定應認，本件工程結算金額不得超出被告於施工前或施工後所核定之工程預算，堪可認定。故原告主張本件工程結算金額應以實際工程之費用（實作實算）結算云云，並不可採。至系爭契約第6條第2款「本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算」，所稱「工程預算」，既已明文係在被告審查核定之工程預算，則被告辦理本件各項工程結算及開發成本總結算，以本件原告爭執各項開發工程之工程結算金額逾越被告審查核定之工程預算額度，不符合系爭契約第6條第2款約定，依系爭契約第18條第1款，於審核開發成本總結算時，剔除不符合系爭契約約定之工程結算金額，實屬有據，已如上述。原告雖主張上開工程預算應係指由監造單位威信公司所核定之審定成本，而非被告為節省開發成本所創設管控工程預算云云。惟按，系爭契約第6條第2款僅約定「本計畫各項開發工程，應在被告審查核定之工程預算額度內，由原告辦理施工及結算」，然對於該工程預算並未規定被告之審查核定方式，且威信公司僅係被告委託之工程技術顧問機構，故其審查核定之審定成本，尚非屬系爭契約第6條約定之工程預算；縱使被告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，故尚難認被告以控管總工程預算方式核定工程預算違反系爭契約之規定。原告上開主張，並不可採。

B、再查，上開7項工程被告核定控管工程預算之時間及原告發包時間分別為：A、抽水站工程：臺南縣政府99年12月2日府經工字第0990304166號函（本院卷1原證2）核定控管工程預算；原告實際開工日期為100年2月21日，B、配水池工程：被告經發局100年12月5日南市○區000000000000號函（本

院卷1原證9）核定控管工程預算；原告實際開工日期為101年1月23日，C、專區污水工程：臺南縣政府99年12月2日府經工字第0990302821號函（本院卷1原證15）核定控管工程預算；原告實際開工日期為100年1月21日，D、綜合污水廠工程：被告99年12月2日府經工字第0990305392號函（本院卷2原證20）核定控管工程預算；原告實際開工日期為100年1月21日，E、臨時抽水工程：被告並無核定控管工程預算，F、太陽能板工程：被告經發局101年10月26日南市○區00000000000號函（本院卷2原證44）核定控管工程預算；原告實際開工日期為101年12月14日等情，有原告起訴狀及原告爭議工項預算及變更設計公文往返大紀事(本院卷4附表14)附卷可稽，可知上開工程多數均係原告於實際開工前即知悉被告就其提出之總工程預算有核定控管工程預算，若原告認為被告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，自應於開工前依系爭契約第11條第2項規定，向被告提出修正建議，經被告同意修改後，原告再予開工，始可保障其權益；惟原告卻捨此救濟途徑不為，仍逕為發包施工，自不應於完工後復又爭執被告控管工程預算違反系爭契約之約定。

C、本案工業區委託開發資金係由受託公民營事業（即原告）籌措，委託業務係依租售管理辦法辦理公開徵選。惟因工業區委託開發之性質仍屬採購，依上開辦法第2條規定，應得以政府採購相關原則及資料，作為參考依據。經核本件爭議開發工程之「審定成本」與被告審查核定之「控管預算」價格比值約為90%，原告所擬工程預算與被告審查核定之「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），工程會公告之底價標比及預算標比

統計資料(本院卷5被證8)，工程底價標比約為84%至89%間，底價與預算之比值則約為90%。與本件被告「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，而原告所擬工程預算與被告審查核定「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，難認被告所核定之控管預算金額顯不合理致原告有無法履約之程度。

D、至原告援引系爭作業程序工程細部設計之作業流程圖及作業程序第2項(本院卷3第64-66頁)規定，主張被告於收受原告提出之工程預算書圖後，認有不當時，應透過實質工程審查會議做成結論後，再由原告辦理預算修正，非直接發函「管控」云云。惟依工程細部設計(二)作業程序係規定：「‧‧‧2.倘臺南縣政府核示須辦理預算審查說明會時，開發單位應於文到5日內辦理，並於說明會後遵照會議結論辦理預算修正。修正後之預算書圖亦應依本作業程序第1項規定再行辦理送審作業。」僅係規定被告核示須辦理預算審查說明會「時」，原告有於5日內辦理說明會之義務。亦即被告審核工程預算時若認定預算有不當時，可採取逕行變更預算或請原告修正之方式，若請原告修正時，即應採取上開辦理預算審查說明會之方式進行。此參系爭作業程序十、工程辦理變更設計規定，原告變更設計時須編列變更設計預算，檢附變更設計預算表送被告審核，審核通過後原告始得施工，此部分亦涉及被告審核工程預算階段，惟卻無同上開作業程序有須藉由辦理預算審查說明會始得要求原告修正預算之規定，顯見上開審查說明會之程序，並非被告審查核定工程預算時，必須踐行之程序；又上開7項工程被告審查開發成本總結算時所擇定之控管工程預算金額亦均係於變更設計時所核定

之工程預算，而非原預算當時核定之工程預算，是以原告以被告於工程變更設計所核定之控管工程預算未踐行施工前審查原工程預算時所須踐行之預算修正程序，而認該工程預算違反系爭契約之約定云云，亦不足採。另原告提出辦理「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，尚不得比附援引之。

(3)污水作業：

A、原告雖主張系爭工程於103年10月3日辦理工程驗收時，被告於103年10月16日南市○區000000000000號函（本院卷2原證30）同意將本件作業費用納入開發成本，並先將101年8月19日前之作業費用納入開發成本，並列計於綜合污水廠工程之審定成本內。惟原告申請將本件污水作業相關費用34,917,535元（原26期作業費17,825,548元與4次追加作業費17,091,990元）納入開發成本時，被告僅同意自99年月3日起至102年7月15日止共計26,359,316元之作業費納入，致原告受有墊付實際支出之開發費用8,558,219元未獲歸墊及代辦費855,822元之損失云云。惟按，系爭契約關於開發成本係規定於第8條，其包括之種類有(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，(五)代辦費，(六)利息，(七)其他經被告核定之費用。上開污水作業費用因系爭契約並未約定本件污水作業費用不得納入開發成本，且該項費用亦非屬上開前6種開發成本類型，故若要認列為開發成本，其性質應屬第7種其他經被告核定之費用。再查，依上開函釋所附「工程驗收記錄表」之記載：「本次經會同相關人員驗收結果如下：・・・六、本次抽驗部分符合合約規定，惟本案因專區及綜合污水廠尚未釐清工期，

以目前同意之綜合污水處理廠工期101年8月19日認定可納入開發成本，其餘待污水處理廠工期逾期部分審查確認後，再行檢討認列開發成本費用之金額。」可知被告並未同意將所有污水作業費用納入開發成本。

B、依被告104年6月11日南市○區000000000000號函(本院卷3被證3)，被告同意將本件工程展延期限自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）。另被告104年10月16日南市○區000000000000號函(本院卷3被證4)，說明因專區污水工程系統試車完成後，方能獲准核發廢水排放許可，故該2項工程施工規範所定工程預定進度表，於工程施工及單體試車完工後，保留本作業持續處理園區內廠商排出之費污水至系統試車（含系統模擬及綜合運轉效能試車，含缺點改善）完成，有其必要性，故此期間所需污水應急作業營運費用，被告同意納入開發成本。惟上開工程系統試車工程期限，分別至102年7月15日及102年6月27日，則被告認定為配合估驗日期，應僅將102年2月16日至102年7月15日期間所需費用3,667,809元納入開發成本，其餘期間之費用，依系爭契約第18條規定，以該費用不符合系爭契約約定支出之成本費用予以剔除；並以104年11月26日南市○區000000000000號函(本院卷2原證31)，認定截至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=26,359,316元），尚屬有據。

3、原告請求被告給付下列代辦費部分：

(1)依據系爭契約第9條及租售管理辦法第13條規定，系爭契約及相關法令已明文列舉可計列於「本計畫」代辦費之費用項

目，如非屬所列舉之費用項目，即不得請求計列代辦費。又依租售管理辦法第13條及系爭契約第4條第2項規定，原告依系爭契約有辦理本計畫開發、租售及管理相關事宜之權責，代辦費之計算，應以原告受託辦理業務為依據。而系爭契約第9條所列舉之3項經被告審定後得列入代辦費之費用，顯與原告辦理業務有關，是以，得計列代辦費之費用，自應以原告協助代理或投入勞務業務者，方得認列。經查，原告主張之里民服務中心工程配合款，雖經雙方合意於訂約時列於「開發工程費用」之「直接工程費」項下，屬於系爭契約第8條所列舉之費用項目。惟依原告於107年9月25日本院行準備程序時已自承該工程並非隸屬永康工業園區之工程(本院卷5第31頁參照)，即應知悉該筆費用不屬於系爭契約第9條規定得計算代辦費之項目，且原告亦未實際辦理該工程施工管理作業，縱使結算報告書中，關於開發成本之審定，將「里民服務中心工程配合款」編列於「開發工程費用」項下關於「直接工程費用」第(10)項；「行政業務費」「履約保證金手續費」係分別編列於「行政作業費用」項下第1項、第10項，惟因代辦費之計算，須以符合系爭契約第9條之規定為前提，並非只要編列於該項目下，無論是否符合規定即一概認列，故若被告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。至原告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條列舉之代辦費費用項目；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的報酬，被告審核認定本件原告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，經核尚屬有據。

(2)至原告主張依產業園區管理辦法草案第20條修正說明，工業區開發之代辦費，應屬於民營事業受託辦理工業區時，為補償民營事業所支出之費用與負擔之風險而設，原則上只要係受託開發商先行籌措並墊付之開發費用，即應計列代辦費云云。惟該條修正說明略以：「考量公民營事業受託辦理開發時，亦需負擔相關成本費用及風險，另為增加公民營事業參與開發之誘因，爰參酌工業區申請編定開發租售及管理辦法第13條規定，明定調查規劃及申請設置費用、環境影響評估及環境監測費用、土地費用、工程設計、監造及開發費用、行銷、廣告及租售作業費用、公共設施維護管理費用及行政作業費用之一定比例，得計列代辦費並納入開發成本。但比例不得超過百分之10」。核其意旨雖認代辦費之制定目的，雖係基於為增加公民營事業參與開發之誘因，而得於所訂定之費用外額外給予之費用，惟經核上開所列得計列代辦費之項目，均涉及該公民營事業有協助代理或投入勞務業務之項目，並不包括單純支出費用即得計列代辦費之項目，故原告據此主張只要係受託開發商先行籌措並墊付之開發費用，即應計列代辦費云云，亦不可採。

4、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：原告將系爭工程之設計、監造與專案管理委由世曦公司辦理，依雙方簽訂之契約，本件工程之設計、監造與專案管理費用係以原告辦理各項直接工程之結算金額之一定比例計算，原告雖主張因被告不當扣除開發成本，然原告仍須依與世曦公司簽訂之契約約定，依原告辦理本件直接工程之結算金額計算，造成原告受有墊付實際支出之開發費用獲歸墊及10%代辦費之損失，而請求被告給付。故本項費用之請求前提，須被告確有不當扣除上開費用。惟由上開說明可知，

本件原告請求被告給付其已墊付工程款與代辦費，既均無理由，則原告自不得再據此向被告請求上開其依實際支出開發費用及10%代辦費之損失。

(四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、判決結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　戴　見　草

法官　邱　政　強

法官　吳　永　宋

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨

委任律師為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　30　　日

書記官　陳　嬿　如