高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國109年4月28日辯

原　　告　皆豪實業股份有限公司
代　表　人　曾國展
訴訟代理人　江雍正　律師
　　陶德斌　律師
　　黃淳育　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

一、爭訟概要：

改制前臺南縣政府（因臺南縣市合併，業務由臺南市政府承受）於民國97年6月3日與原告簽訂「臺南縣政府委託皆豪實業股份有限公司辦理柳營科技工業區第2期開發區開發、租售及管理計畫契約書」（下稱系爭契約），由原告負責工業區之開發、租售及管理(下稱系爭工程)相關事宜，惟於102年4月18日被告以因應水量調降及評估廠商申請量為由，取消「高架水塔與配水池工程」「污水處理廠第2期工程」「污水處理廠第2期工程代操作」「淨水場工程」(下稱系爭4項工程)。原告以被告違反系爭契約，致其已投入之工程費

用無法計入開發成本，受有損失，爰依行政程序法第8條、第146條第2項、第147條第2項請求被告補償。

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，係依據促進產業升級條例（下稱促產條例）、工業區委託申請編定開發租售及管理辦法（下稱租售管理辦法）所訂定。被告適用促產條例為工業區開發，係基於公權力主體地位執行其職務。另觀系爭契約第4條規定，被告負有辦理工業區開發所需之一切行政上之措施及協調、工業區所需土地之徵收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；而原告有為被告執行工業區設立開發之權責。故系爭契約標的涉及公法上權利義務關係。又依系爭契約第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，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之行政相關事宜，並非單純限於針對科技工業區開發所需之硬體建設，而亦包含前階段行政計畫之擬定與規劃；原告於開發案中所扮演之角色，依系爭契約第4條第3項之規定，實際上已有替代被告執行科技工業區設立開發法定權責之性質。另依系爭契約第6條、第7條、第8條、第9條、第18條之規定，亦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。又依第6條第2款之規定，原告所編作之開發預算，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條、第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。依司法院釋字第533號解釋吳庚大法官協同意見書所列判斷標準，本件應為公法事件。

(2)系爭契約之目的，乃為開發柳營科技工業區，以提供企業優質之投資環境，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條約定，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。

(3)本件訴訟標的為系爭公法契約之履行所生之爭議，原告得依行政訴訟法第2條、第8條規定提起行政訴訟。又系爭契約第25條第1項雖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。

2、本件被告如欲變更減縮契約內容，依行政程序法第146條、第147條之規定，須符合「因防止或除去對公益之重大危害」或「情事有重大變更」「非當時所得預料」「而依原約定顯失公平者」，並須「補償契約相對人因此所受之財產上損失」等要件。惟於系爭工程進行中，被告均未向原告敘明有何公益之重大危害、情事重大變更之情事，遑論有「補償契約相對人因此所受之財產上損失」，故被告片面減縮開發項目，顯與前揭法規不符。且被告所持理由為「因應水量調降

及評估廠商申請量因素，原則取消各項設施施作，請業務單位另案簽辦」，其於招標時即應一併考量，因本件係為「柳營科技工業區第2期開發區」，前既已有第1期工程，被告即應就第1期工程不足或得以共用之處，及第2期開發區工程範圍一併為考量，然被告卻疏未為之，逕以此理由而減縮契約內容，由原告承擔此不利益，實為不當。又行政程序法第146條規定有關行政機關基於公益調整或終止契約之行為及第147條規定情事變更原則之含義，均係肯定行政機關為免對公益有重大之影響，就已締結之行政契約，得以調整契約內容或終止契約，但應補償人民因而產生之損失。準此，雖系爭契約第6條賦予被告有調整工程項目之權利，惟系爭契約為行政契約，應受上開法條之拘束，即縱然系爭契約第6條賦予被告有調整工項之權利，但並未排除行政程序法第146條、第147條所賦予人民之損失補償請求之權利。

3、依系爭工程工作計畫書，有關「配水池及加壓設施新建工程」，係計畫於98年7月發包，工期約390天；「污水處理廠第2期新建工程」，係計畫於99年2月開始設計，同年7月發包興建，工期約480天。依該計畫書所訂時程，就上揭工程原告須於98年7月前完成規劃及資金、人力之準備方可順利進行，而原告確已依限完成規劃作業，惟被告卻遲至102年4月18日召開102年3月份工作月報會議時方告知原告系爭4項工程不施作，然原告已依原契約準備妥當甚至已投入財力、人力、物力、時間等，均因被告片面減縮契約範圍，造成原告之損失。另原告自簽約至完工，陸續送了12次開發成本計算書予被告審核，如被告擬減縮上揭工程，應於該4項工程費用不予審定。然被告不僅未修減數額，且發文予原告「同意備查」「同意辦理」。故原告就系爭契約及開發成本計算書

應有信賴基礎；原告依被告審核通過之開發成本計算書內所載之工項履行契約，自屬信賴之表現；且系爭契約於被告自行縮減工程項目之前，原告本應就系爭契約約定之工項施作，方為履約之常態，否則，原告將會因未依約施作工項而遭受扣減工程款或罰款等違約處罰之可能。又原告無從得知系爭4項工程項目會不予施作，而有預期契約變更或縮減之可能，故原告並無信賴不值得保護之情形，依行政程序法第8條規定之信賴保護原則，被告應就原告所受之損失予以補償。

4、本件開發計畫，原告自甄選、決標後簽訂契約時所送之工作計畫書、開發成本計算書等，均將全部工程大項臚列，被告亦就本計畫全部之開發工程費用-直接工程費用為核定，系爭工程之直接工程費用核定金額共計新臺幣(下同)2,100,766,760元，其中包含系爭4項工程在內。而系爭4項工程之核定成本，分別為1.高架水塔與配水池工程：251,644,000元、2.污水處理廠第2期工程：228,476,960元、3.污水處理廠第2期工程代操作：35,428,800元、4.淨水場工程：108,575,000元，共計為624,124,760元。系爭4項工程核定成本佔全部工程核定成本總金額之29.71%。系爭工程之全部規劃作業，原告已全部完成，而就本件計畫原告已實際支出78,953,114元，此支出包括被告片面決定不興建之系爭4項工程。而本件如依原契約書完成該4項工程，依通常情形，或依已定之計畫，原告可獲得之代辦費為62,412,476元。然因被告片面減縮契約範圍而未執行系爭4項工程，造成原告所支出之人力、行政、計畫金錢等無法回收，亦未能獲得該4項工程之代辦費，故原告因此所受之損失為該4項工程之代辦費，計為62,412,476元。被告雖主張核定開發成本金額未必等同

開發成本總結算金額，自非可預期之利益云云。惟上開代辦費用確為原告依系爭契約已定之計畫，而可預期取得之利益，自屬所失利益。

5、依系爭工程計畫書之記載，可徵系爭被縮減之4項工項，至遲於98年7月前原告即須完成規劃、資金及人力之準備等工作，方可順利於工期內完成。依行政程序法第8條誠信原則及第146條、第147條等規定，被告雖得依系爭契約第6條之規定縮減工項，然應限於若繼續系爭4項工程之施作，會對公益有重大之影響，方允許被告變更調整系爭4項工程。若允許被告得任意縮減工項，不但影響相關工程之進展，對系爭契約所欲達成之行政目的亦有不利之影響，除有害於公益外，亦對原告之權益產生相當不利之影響，自為法所不許。然被告於系爭契約97年6月簽訂後，卻遲至102年4月18日於102年3月份工作月報會議時方告知系爭4項工程不予施作。且所告知縮減系爭4項工程之事由，亦與公益無關，顯非繼續施作會對公益造成重大影響而必須變更調整契約之內容。故被告縱然主張係依系爭契約第6條規定為之，仍屬權利之濫用，自有違背誠信原則情事。

6、至被告辯稱開發成本總結算金額或與核定開發成本金額不相一致，然此情係指原告依約辦理系爭4項工程項目後，可能因被告審核時將不符合系爭契約約定之成本費用剔除，非原告無法取得系爭4項工程項目之成本費用。於此情形，縱原告所提出之成本費用經被告剔除，原告亦可取得部分之成本費用。然本件因被告自行縮減系爭4項工程項目，導致原告本可以預期之成本費用無法取得，自有所失利益之損失，故被告上開主張實屬無據。

7、被告主張系爭4項工程於開發成本總結算時，均無實支金額

，故原告並無投資系爭4項工程費用云云。然原告為履行系爭契約，已自行依期限完成規劃作業及資金、人力之準備，自有相關成本之支出。故原告雖未將相關成本分列於系爭4項工程項目中，然被告既於系爭契約締結後約5年後，即102年4月間始告知原告縮減系爭4項工程項目，則對原告為履約準備所為之支出成本，自有補償之必要。故被告以原告未實支金額為由，認原告無損失可言，自屬無據。

8、系爭契約之工作期限，本應自簽約時即97年6月3日至101年12月31日止。但原告於102年6月30日系爭工程全部完工後，被告仍未辦理驗收，直至103年4月14日始辦理結算。準此，系爭工程自簽約起至結算日止，其工作期限共計約5年10個月。較原預期之工作期限約4年6個月之期程超出約1年4個月。又依系爭契約第7條第1款之規定，可知原告執行系爭契約所需之資金均係由原告自行籌措。而原告為辦理系爭工程，自結算日止，合計已實際支付開發資金3,034,589,321元，其中1,717,697,235元係由原告自行負擔。惟上述開發資金中，直至完工日即102年6月30日止，尚有301,433,591元被告未付予原告。且至103年4月14日辦理結算止，仍有206,433,591元未予付款予原告。另原告曾於101年12月12日會議時，請求被告就已驗收完成之工程，是否可先行辦理請領代辦費，經被告表示不同意，要求依系爭契約約定於系爭計畫之全部工作完成後再行辦理。準此，原告雖已於102年6月30日完成全部工項，但因被告未及時辦理驗收與結算，且不同意原告就已驗收完成之工項，請領代辦費等款項，致原告受有大約3億元之資金壓力。且當時兩造間另有「永康科技工業區開發計畫」等契約正在執行中，而上開永康計畫原告亦需先以自有資金辦理，而受有約9千餘萬元之資金未取得。故

原告於系爭工程完工日即102年6月30日止，須自行承擔約4億元之資金壓力。原告就本件柳營開發案，為求能順利取回已支出之資金及應得之代辦費等工作報酬，故未將系爭4項工程之開發成本列入結算，係為避免兩造間發生爭議，而影響驗收結算之期程，以利原告得早日取得資金，供營運之用。故原告並非自願放棄系爭4項工程之代辦費等開發成本，而不列入結算報告。

(二)聲明：被告應給付原告62,412,476元，及自行政訴訟起訴狀繕本送達翌日起自清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、系爭契約之一造固為行政機關，然系爭契約係依兩造之意思所定，且契約約定之權利義務內容大致為：(一)被告就其所編定設置之柳營科技工業區第2期開發區，委請原告辦理開發、租售及管理等相關事項，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，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，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，原告應盡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，原告應負損害賠償責任（參系爭契約第6條）；(三)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）

。觀諸上揭約定，從雙方權利義務設定、變更及消滅等各方面觀之，如債權行使、債務履行、契約終止等約定均與民事契約約定無異，並未發生公法上之效果，故應認定系爭契約為私法契約。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，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私法契約所生之權利義務。況依系爭契約第25條第1項約定，益見締約當時兩造亦均認定系爭契約係屬私法契約。兩造係基於私法自治原則簽訂系爭契約，屭通法院就系爭契約所生爭執而提起之訴訟，自有審判權，故原告就履行系爭契約之爭議提起本件訴訟，自應以臺灣臺南地方法院為管轄法院，而非由本院受理訴訟。

2、依系爭契約第3條、第4條、第6條、第12條等約定可知，原告辦理本計畫各項開發工程費用審查及結算流程為：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；工程施工期間，被告得要求變更或增減工程項目及內容，並得重新調整預算；工程完工後，由原告編定結算表、竣工圖，經被告作成審核決定後，再交給原告辦理結算；開發工程總結算被告審核時，對於原告不符合本契約約定所支出之成本費用得予剔除。復依租售管理辦法第1條、第2條及系爭契約第7條等規定，原告於參與本計畫公開甄選、經評定辦理本計畫及簽訂系爭契約時，均明確知悉需自行籌措本計畫所需資金。本計畫截至102年2月底止，開發區工程除系爭4項工程外，其餘工程均已完工。且系爭4項工程因應水量調降及評估廠商申請量因素，原則取消各項設施施作為宜，故被告依系爭契約第6條縮減取消系

爭4項工程。

3、原告請求被告支付所受損害62,412,476元，顯無理由：

(1)系爭契約第6條約定，本計畫之工作，原告應依工作計畫書及本工業區行政院環境保護署環境影響評估、內政部可行性規劃變更之審查結論執行，但雙方得視市場需求及土地租售情形檢討調整；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。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，故兩造於系爭契約簽訂時，均明知於施工期間，被告得要求變更或增減工程項目及內容，原告不得拒絕；是以，被告係依系爭契約第6條約定變更縮減系爭4項工程項目，並非於締結契約後變更縮減契約內容而使被告有此變更或增減工程項目及內容之權利，而與行政程序法第146條、第147條規定之情形有別，原告據此主張，適用法規顯有違誤，不可採用。

(2)依系爭契約，本計畫工程於施工期間非無變更或增減工程項目及內容之可能，兩造既已簽訂系爭契約，均受此約定拘束，原告於簽約時自應知悉本計畫工程可能有變更增減之可能，故原告不得因期待其不變更或增減而據為信賴之基礎，自不符信賴保護之要件。況且，系爭4項工程至102年2月底止，均尚未完工，且依據「柳營科技工業區第2期開發區結案報告書」之「表7-2柳科2期開發成本總結算結算明細表」，系爭4項工程均無實支金額，原告亦僅述及「配水池及加壓設施新建工程」及「污水處理廠第2期新建工程」之工程發包及工期，漏未說明系爭「高架水塔與配水池工程」及「淨水場工程」之情形，其主張得主張信賴保護原則云云，亦無理由，應予駁回。

(3)依系爭契約第6條、第12條及第18條約定可知，本計畫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；又縱使單項工程完工，亦應由原告編列結算表、竣工圖，經被告審核後，再交由原告辦理結算，故單項工程之結算金額可能和原核定開發成本金額不同；況依系爭契約約定，開發工程完竣後且土地全部租售完畢或契約期滿經被告同意後，原告應立即辦理開發成本收支總結算，被告於審核時，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。是以，原告所提出工程開發成本，仍可能因工程項目及內容之變更或增減，或工程實際結算金額與開發成本金額不同，或開發成本總結算時剔除等情形而有金額之不同，實無核定開發成本金額必然等同開發成本總結算金額之情形，自非可預期之利益。又系爭4項工程於開發成本總結算時，均無實支金額，是以原告並無投資系爭4項工程費用624,124,760元，自不符合系爭契約第9條規定，原告請求被告給付62,412,476元之代辦費，顯無理由。

(4)依系爭契約第18條「開發成本總結算」之約定可知，原告於本計畫開發工程完竣後，應辦理開發成本收支總結算，被告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；如原告未依規定辦理開發成本總結算，被告得依開發期間核准支付之費用逕行作成總預算，並依相關規定辦理，如因此所生損失，概由原告負責。又本計畫結案報告書所含附錄3切結書，係原告於103年6月10日提出，原告於該切結書內清楚承諾並切結：「本公司辦理柳營科技工業區第2期開發區開發、租售及管理計畫，有關開發成本總結算金額，屬本開發案契約所規範於受託開發商應計列之開發成本，皆已全部

納入本結案報告書內，日後倘若發現有屬本公司漏列或誤繕，致臺南市政府償還開發成本及給付代辦費金額未足額之情事，願意放棄主張請求付款之權利」。由此可知，原告於進行本計畫開發成本總結算時，已具文切結承諾，關於本計畫契約規範原告應計列之開發成本，皆已全部納入本結案報告書內，日後縱有原告漏列或誤繕，導致被告償還開發成本及給付代辦費金額未足額之情事，原告同意放棄主張請求付款之權利。是以，倘若原告認為系爭4項工程屬本計畫應計列之開發成本，即應依系爭契約第18條，於辦理本計畫開發成本總結算時，將系爭4項工程之開發成本納入本結案報告書內；然系爭4項工程於本計畫開發成本總結算及結案報告書，均無計列實支金額，且實際上亦均未完工，原告顯然違反系爭契約第18條約定。復依前述原告於本結案報告書所提出之切結書，原告既然未將系爭4項工程之開發成本納入本結案報告書內，即屬原告漏列，原告已同意放棄請求被告給付開發成本及代辦費之權利，自不得據此主張被告違反系爭契約並依行政程序法第146條、第147條及第8條主張本件損失補償。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告以被告取消4項工程，違反系爭契約，請求被告補償如訴之聲明所示之金額及利息，本院有無審判權？

(二)原告以被告取消系爭4項工程，違反系爭契約，得否依行政程序法第8條、第146條第2項、第147條第2項請求被告補償？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在

卷，復有系爭契約書(本院卷第27-41頁)、系爭計畫甄選須知(本院卷第45-54頁)、工作計畫書(本院卷第57-163頁)、結案報告書(本院卷第229-271頁)等附卷可稽，自堪認定為真實。

(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，私法性質者歸屭通法院。」司法院釋字第540號著有解釋。本件原告請求被告損失補償，其請求究屬私權爭議，抑或行政爭訟範圍，應視系爭契約究係公法上之行政契約或私法契約為斷，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。

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項第1款：「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：「(第1項)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。(第2項)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、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，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，可認契約標的涉及公法上權利義務關係，故系爭契約即屬行政契約，而原告主張其未能獲得系爭契約之4項工程代辦費，因此受有損失，故請求被告補償，自應屬行政契約之爭議，本院應有審判權，合先敘明。

(三)原告以被告取消系爭4項工程，違反系爭契約，依行政程序法第8條、第146條第2項、第147條第2項請求被告補償，並無理由。

1、應適用之法令：

(1)行政程序法：

A.第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

B.第146條第1項、第2項：「(第1項)行政契約當事人之一方為

人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。(第2項)前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。」

C.第147條第1項、第2項：「(第1項)行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。(第2項)前項情形，行政契約當事人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人之損失後，命其繼續履行原約定之義務。」

(2)系爭契約：

A.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。」

B.第4條：「本計畫之工作及權責劃分：本計畫工作主要包括：一、辦理土地取得及地籍整理。二、工程規劃、設計及監造。三、工程施工及施工管理。四、開發資金之籌措、運用與管理，並撥付本計畫相關開發費用。五、編製開發成本及辦理成本結算。六、開發後土地及建築物之租售及未租售土地及建築物之管理。七、其他有關開發工作及配合本工業區整體使用之相關變更作業、增設工程。權責劃分：一、甲方(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)開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度之審核。(四)派員視察工程施工狀況、監督工程品質及進度。(五)協調有關單位配合辦理工業區外公共設施及其他開發有關事宜。(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，必

要時得委託會計師查核。(九)核定土地及建築物租售有關事項。(十)甲方得將權責另約委託總顧問或工程技術顧問公司或技術顧問機構協助審查及管理有關本計畫相關開發事宜。二、乙方(一)辦理本計畫之開發、租售及管理相關事宜。(二)協助辦理土地取得及地籍整理等有關工作。(三)辦理工程規劃、設計、監造及相關研究、測量、調查、鑽探、環境監測等工作。(四)辦理工程施工及施工管理事宜。(五)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。(六)編製開發成本資料及辦理成本結算事宜。(七)辦理開發後土地及建築物之租售作業及負責宋租售土地及建築物之管理事宜。(八)辦理細部計畫變更、環評變更及可行性變更有關作業。(九)其他有關開發工作及相關配合事宜及因應本工業區整體需求而進行之全區工程及環評或可行性規劃變更有關作業(含本工業區整體利用之相關變更作業、增設工程)。……。」

C.第6條：「計畫執行：一、本計畫之工作，乙方應依工作計畫書及本工業區環保署環境影響評估、內政部可行性規劃變更之審查結論執行，但雙方得視市場需求及土地租售情形檢討調整。二、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，依其所定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。三、本計畫各項編定、規劃調查費用及土地租售有關之規劃及廣告行銷費用之使用，應先行提送工作計畫書，在甲方審查核定之預算額度內，由乙方辦理及結算。乙方以自辦方式辦理者，按實際發生成本列作結算。倘乙方委託工程技術顧問機構或專業廠商辦理時，依其所訂契約及結算金額辦理結算。……。」

D.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。二、乙方辦理工程結算後，應擇期會同甲方辦理各項設施之驗收，完成驗收後應移交甲方指定之管理機構，在未移交管理機構前，由乙方負責管理及維護。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。……。」

E.第16條：「土地預售、出租或出售業務：乙方於辦理土地預售、出租或出售業務時，應根據『促進產業升級條例』及『工業區土地或建築物租售辦法』等有關規定訂定預售、出租或出售手冊及要點並報經甲方核定後執行。」

F.第17條：「開發成本編製：乙方於辦理本計畫土地租售前，應編製開發成本計算書，送請甲方依法審定租售價格。」

G.第18條：「開發成本總結算：一、開發工程完竣後且土地全部租售完畢或契約期滿經甲方同意後，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，由甲方解繳臺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。……。」

2、得心證之理由：

(1)按行政法上信賴保護原則之適用，須具備3個要件，即(1)須有信賴基礎，(2)須有信賴表現，(3)須有信賴利益值得保護。所謂信賴基礎係指行政機關有表現於外之行為或措施，構成人民信賴之基礎。而信賴表現係指人民須因信賴行政行為而有客觀上具體表現信賴之行為。又信賴利益係指人民因信賴行為可獲致之利益。準此，倘無信賴基礎或無法證明有何信賴表現，自與行政程序法第8條信賴保護原則不符。本件原告主張其與被告簽訂系爭契約，自可期待可獲取代辦費之利益，被告單方取消系爭4項工程，原告受有信賴利益之損失云云。因此，本件首應審究即為被告有無外在行為，構成原告信賴系爭契約內之工程均不會變動的信賴基礎。經查，兩造固訂有系爭契約，然系爭契約第6條約定，本計畫之工作雙方得視市場需求及土地租售情形檢討調整；開發工程在施工期間，甲方（即被告）得要求變更或增減工程項目及內容，乙方（即原告）方不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算。則依上開約定，被告本得依市場需求及土地租售情形而為調整，並要求原告變更或增減工程項目，故系爭契約所涉及施作之工程項目係屬可變動，至為明確。原告為83年即設立之公司，且所營事業為特定專業區開發，有經濟部商業司商工登記公示資料查詢單可佐（本院卷第273頁），其對此特定專業區之開發有一定的經驗，自不可能不知前揭約款之文義，是原告主張其有施作工程項目均不變動之信賴基礎，洵不足採。又被告以因應水量調降及評估廠商申請量因素，而取消系爭4項工程，倘原告確有支出規劃等開發

成本費用，自得依系爭契約第18條提出開發成本總結算，惟原告表明並無此項開發成本，有柳科二期開發成本總結算明細表附卷可憑（本院卷第266-267頁），並有原告切結表明「本開發案契約所規範於受託開發商應計列之開發成本，皆已全部納入本結案報告書內，日後倘發現有屬本公司漏列或誤繕，致臺南市政府償還開發成本及給付代辦費金額未足額之情事，願意放棄主張請求付款之權利」，有切結書在卷可證（本院卷第425頁），足證原告就被告所取消系爭4項工程，並未支出開發成本費用甚明，亦即原告客觀上亦未有具體表現信賴之行為，是原告依行政程序法第8條主張本件有信賴保護原則之適用云云，委無足採。

(2)按行政程序法第146條及第147條雖規定行政機關為防止或除去對公益之重大危害或因情事重大變更，得逕行單方調整契約內容，然此涉及契約當事人對原契約內容之信賴，因此其行使應受嚴格之限制，且須結合對相對人之補償，始得為之。倘契約內有直接規範該權利之條款；則締約機關行使該權時，必須遵守相關條款之規範內容。換言之，原可被視為是法定的單方變更權，並非不能在特定契約中經由雙方合意而變成意定或約定的單方變更權。在此情形下，單方變更權得涉及之事項及其行使方式，皆可透過雙方合意而達成共識；如此即大幅減緩該更正權對「契約必須遵守原則」所造成之衝擊。查本件被告取消系爭4項工程，係因「因應水量調降及評估廠商申請量」，已如前述，該事項顯非重大危害公益或兩造無法事先預料之情事變更，自無上開法定單方變更權之適用，參酌系爭契約第6條意旨，被告本得依市場需求及土地租售情形而為調整，並要求原告變更或增減工程項目，是本件應屬約定的單方變更權無訛，原告苟有損失須補償，

應依系爭契約第18條提出開發成本總結算，請求被告支付費用，而非依法定單方變更權規定請求補償，是原告依行政程序法第146條第2項、第147條第2項請求被告補償，亦屬無據。

(四)綜上所述，原告請求被告給付62,412,476元，及自行政訴訟起訴狀繕本達翌日起自清償日止，按週年利率百分之5計算之利息，並無依據，其訴為無理由，應予駁回。本件判決基礎已經明確，是原告聲請再開辯論，並無必要，併予說明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　109　年　　5　　月　　26　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　曾　宏　揚

法官　廖　建　彥

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，得不委任律師為訴訟代理人	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　　109　　年　　5　　月　　26　　日

書記官　陳　嬿　如