

調 查 報 告

壹、案由：據訴：高雄市政府處理岡山本洲工業區之開發案，涉不正當聯結方式，違約拒絕辦理出售土地復審事宜，致台灣土地開發股份有限公司受有代墊之開發資金無法回收，且申購廠商因無法購地，權益嚴重受損等情。

貳、調查意見：

查原高雄縣政府為繁榮地方經濟，加速產業升級及創造就業機會，依據促進產業升級條例（該條例已於民國【下同】99年5月12日廢止）及原行政院經濟建設委員會「振興經濟方案」促進民間投資行動計畫，選定台灣糖業股份有限公司釋出之原高雄縣岡山本洲農場，於85年間報奉經濟部核定公告編定為岡山工業區（岡山工業區於86年9月17日更名為岡山本洲工業區、99年12月25日高雄縣、市合併¹後更名為岡山本洲產業園區，本報告統一稱作岡山本洲工業區），並於85年4月29日與台灣土地開發股份有限公司（下稱台開公司）簽立「委託開發高雄縣岡山工業區契約書」（下稱委託開發契約），委託台開公司辦理岡山本洲工業區開發工程之規劃、設計、發包、驗收及園區土地租售作業等開發有關事宜。岡山本洲工業區主體工程於86年6月開工，88年5月起公告出售土地，公共設施自92年10月起至95年3月底止陸續移交原高雄縣政府接管。

岡山本洲工業區總面積約208公頃（其中公共設施用地面積約75公頃、可售土地面積約133公頃），因高雄市

¹ 依地方制度法第87條之3第1項規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之機關（構）與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。」99年12月25日高雄縣、市合併後，原高雄縣政府於委託開發契約之相關權利義務悉由高雄市政府概括承受。

政府委託會計師事務所查核岡山本洲工業區開發成本，認為有業管費用分攤率、006688措施²代辦費等重大查核爭議，以及區內污水處理廠新建工程涉有履約糾紛等情，可能導致該工業區開發成本有過度歸墊等問題，經與台開公司召開協商會議未果，該府為避免爭議擴大，爰於103年間通知台開公司暫停出售岡山本洲工業區土地（包括受理廠商申購土地、收取土地價款、收取保證金等行為），迄至105年底，未出售土地尚餘6筆，其面積約3.58公頃。然台開公司則認為工業區土地不出售違背開發政策目的、造成園區用地閒置、違背委託開發契約、徒增未回收開發成本利息每月約計新臺幣（下同）500萬元，影響公司營運，爰向本院陳訴。

案經調閱經濟部工業局（下稱工業局）及高雄市政府相關卷證資料，嗣於105年12月16日現地履勘並與高雄市政府及台開公司座談，復函請高雄市政府及台開公司補充說明到院，再於106年5月23日詢問工業局及高雄市政府相關主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

- 一、高雄市政府對於業管費用分攤率如何調降，與台開公司既無共識、亦未達成合意，更未以書面完成契約之修訂，卻自行認定並逕為扣減該筆款項，有失公允。
 - （一）針對高雄市政府及台開公司就業管費用分攤率之爭議事項，茲將雙方說明與陳訴，摘要整理如表1。

² 為吸引廠商進駐工業區投資設廠，經濟部自91年5月1日起推出「工業區土地租金優惠調整措施」，簡稱「006688措施」。

表1 高雄市政府及台開公司針對業管費用分攤率之說明與陳訴

	雙方意見
<p>高雄市政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 委託開發契約第5條第2款僅規範工業區開發之資金利息，應加計業管費用分攤率計算，並納入開發成本。惟業管費用分攤率如何計算，合約內並無規範，且台開公司未提供合理說明。 2. 參酌85年5月9日工業局召開之工業區土地標準廠房或各種建築物價格審定小組第6次審查會議³，已闡釋「台開公司業管費用之內容」係為補貼台開公司繳納之（利息）營業稅、印花稅。 3. 本案借款利率自85年6月8.16%，逐年下降至98年12月2.994%，惟業管費用分攤率歷年來皆維持為0.9%。況自88年6月22日起，營業稅稅率已自5%降為2%；台開公司自94年8月出售信託部後，即無需繳納印花稅0.4%。 4. 業管費認列數為「產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法」第19條明定受託公民營事業自行籌措資金得計列代辦費10%金額的2倍左右⁴，顯不合理。規避實際上已經逾越10%之法定上限。 5. 依上開理由，「推估」台開公司「可能」繳付之「業管費用」，合計約為6.97億元，台開公司開發成本應減列14.17億元。
<p>台開公司</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依委託開發契約第5條規定，業管費用分攤率與資金利息均為開發成本。 2. 第1次成本及售價於87年11月30日經濟部工業區土地及標準廠房或各種建築物價格審定小組第21次審查會議核定開發成本後，再審定土地售價，自始業管費用分攤率即合意以0.9%計算。 3. 其後歷次售價審定，均以0.9%計算核定開發成本，且經原高雄縣政府依法定程序設置之價格審定小組審定通過訂定售價，並經雙方用印在案。 4. 台開公司仍屬省營機構時期，岡山本洲工業區利息成本之業管費用分攤率業經當時省府主計處及審計部審計處皆核定0.9%在案。 5. 該公司受託開發且均獲開發主體核備結算作業之光華樂活創意園區、大里工業園區、臺中工業區科技大樓、臺中市精密機械科技創業園區一期等，其開發資金利息皆加計業管費用分攤率0.9%。 6. 業管費用分攤率自始業經雙方合意進行多年，詎高雄市政府於縣市合併後，竟以單一查核會計師之意見，出爾反爾違反約定，甚至要求提供支出憑證，除違反契約約定、雙方合意，更違反行政一體及信賴保護原則。

資料來源：本院依高雄市政府及台開公司說明資料整理製作

³ 該次會議係為審定「花蓮光華工業區」土地出售價格。

⁴ 據高雄市政府表示，本案代辦費按台開公司開發成本表帳列各項土地及地上物取得補償費用、規劃調查費用、各項公共設施費用及行政作業費計約119.45億元。依合約以10%計算後，再扣除台開公司自行依006688措施調整減列之代辦費約0.25億元，即台開公司帳列代辦費認列數約11.69億元。

- (二)按委託開發契約第5條規定：「一、為辦理本案土地補償及開發所需資金均由乙方（按指台開公司）籌措，並為債權債務之主體。二、乙方因辦理本工業區開發之資金利息，應自撥款之日起按乙方中長期借款之平均利率加計業管費用分攤率計算，納入開發成本。……」第10條規定：「一、開發成本之核定：乙方應依甲方（按指原高雄縣政府）委託開發公開甄選須知及本契約書第5條之規定編製開發成本之計算資料，函報甲方依程序核定。二、土地售價之審定：開發成本核定後，甲方應依促進產業升級條例暨其施行細則之規定層報中央主管機關審定出售基準日及其售價，憑以辦理公告出售。」依上開規定，岡山本洲工業區開發成本係由受託開發單位台開公司依相關法令及契約相關規定彙整編製開發成本計算資料，函報原高雄縣政府依程序核定開發成本後，再由原高雄縣政府層報中央主管機關工業局審定土地售價⁵，據以辦理公告出售。
- (三)揆諸委託開發契約中雖未明文規範業管費用分攤率應如何計算，惟查岡山本洲工業區自87年11月30日起至95年11月9日止，合計歷經7次「工業區土地或建築物租售及價格審定小組」會議審議，歷次會議均以「0.9%」作為業管費用分攤率，據以計算核定開發成本，進而審定土地售價，有87年11月30日經濟部工業區土地及標準廠房或各種建築物價格審定小組第21次會議、90年8月13日原高雄縣工業區

⁵ 查岡山本洲工業區第2次審定售價係於90年8月13日審定，當時工業區土地價格審定機制係依88年12月31日修正公布之促進產業升級條例第54條第1項規定：「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。」是以，該工業區第2次以後之審定售價係由原高雄縣政府或高雄市政府提送該管工業區土地或建築物租售及價格審定小組予以審定。

土地或建築物租售及價格審定小組成立暨第1次會議、92年8月15日原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第4次會議、93年3月8日原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第5次會議、94年4月14日原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第8次會議、95年2月22日原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第10次會議、95年11月9日原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第12次會議等7次會議紀錄⁶，及其歷次審定成本售價計算資料在卷可證。參以委託開發契約第18條規定：「本契約之附件及雙方根據協議所訂之其他相關文件與本契約具有同等效力，本契約如有未盡事宜，雙方得另立協議補充之；無約定者，悉依促進產業升級條例及相關法令規定辦理。」參其文義，台開公司依該契約提出之履約文件、會議紀錄或會議資料，屬契約文件，與委託開發契約具有同等效力。再參照民法第153條第1項規定：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。」原高雄縣政府既已知悉台開公司係以0.9%提列業管費用分攤率，嗣仍核定該公司所報送之開發成本計算資料，並據以審定土地售價，足見雙方就業管費用分攤率計算方式已達成合意，契約自為成立。從而，高雄市政府嗣後縱然認為業管費用分攤率歷年來皆維持0.9%顯不合理，然未與台開公司達成合意變更契約之前，該府逕行扣減該筆款項，不無失信違約及

⁶ 核定文號分別為：經濟部87年12月23日經(87)工字第87890761號函、原高雄縣政府90年8月27日90府建工字第134016號函、原高雄縣政府92年8月27日92府建工字第920151095號函、原高雄縣政府93年3月15日府建工字第0930044777號函、原高雄縣政府94年4月26日府建工字第0940084473號函、原高雄縣政府95年2月27日府建工字第0950048637號函、原高雄縣政府95年11月28日府建工字第0950276627號函。

有失公允之議。

(四)復查原高雄縣政府雖曾要求台開公司提出業管費用分攤率計算標準並提出調降之檢討方案，如94年4月14日原高雄縣政府召開原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第8次會議【案由一】⁷、95年5月8日原高雄縣政府召開原高雄縣工業區土地或建築物租售及價格審定小組第11次會議【案由二】⁸，以及原高雄縣政府95年12月29日府建工字第0950300997號函，惟後續並無相關會議資料或會議紀錄等可供佐證該府與台開公司已達成合意，或就業管費用分攤率如何調降獲致共識之相關書面文件。參以委託開發契約第19條規定：「本契約之修訂，經雙方同意後，以書面為之。」高雄市政府與台開公司雙方對於業管費用分攤率如何調降既無共識、亦未達成合意，更未以書面完成契約之修訂，高雄市政府自難以原高雄縣政府曾對業管費用分攤率表示異議為由，作為該府得逕予調降業管費用分攤率之依據。

(五)另查，96年6月13日原高雄縣政府曾召開「討論本府、臺灣土地開發有限公司與高雄縣工商發展投資策進會相關本洲工業區開發議題」第2次會議⁹，該次會議議題二「討論百分之九業管費調降與第二期開發代辦費延遲撥繳及其所衍生之利息等問題」，並作成決議：「1.有關調降0.9%業管費之議題，由於台開公司表示基於維持辦理各開發案（台中機械一、二期、台中科技、大里及花蓮光華等）成本利息計算之一貫處理原則，不宜再調降，仍維持本洲

⁷ 原高雄縣政府94年4月26日府建工字第0940084473號函送會議紀錄。

⁸ 原高雄縣政府95年5月18日府建工字第0950116845號函送會議紀錄。

⁹ 原高雄縣政府96年7月2日府建工字第0960152638號函送會議紀錄。

工業區開發成本利息之業管費用分攤率為0.9%。本府擬針對此議題另做內部協調，同時惠請台開公司加速提昇銷售率。……」從該次會議議題係為討論「千分之九業管費調降」顯示，原高雄縣政府早已知悉岡山本洲工業區業管費用分攤率係以0.9%計算，且該次會議係為討論業管費用分攤率如何「調降」而非「存廢」；嗣據該次會議決議，原高雄縣政府將針對該項議題另做內部協調，惟截至本院詢問之日止，高雄市政府既未能提出原高雄縣政府內部有何協調結果，更遑論有與台開公司達成合意調降業管費用分攤率之相關書面文件，果若如此，則台開公司認為業管費用分攤率遞予維持為0.9%，尚非無據。

- (六)又，高雄市政府雖稱，工業區土地標準廠房或各種建築物價格審定小組所為之「開發成本認定及價格審定」係估算開發成本以計算出售價格，與查核實際支付之開發成本不同；參酌促進產業升級條例（現已廢止）時期相關法令規定，「開發成本審定售價時之開發成本認定」並不等於「開發收支結算時之實際支付開發成本」云云。據本院函詢工業局表示略以：開發成本於開發工程未完成前，其各項費用之成本數額包含實支數、核定預算數、未核定預算數及概估數，是以，開發成本非固定數，惟實支數部分於歷次開發成本認定時，倘無會議決議係為爭議事項再另行研議處理，則於開發成本認定當時應視為已認列之數額；該局受託開發工業區開發成本項目之認定，原則係依委託開發契約中開發成本相關規定辦理，而開發成本各項費用之實支查核，仍經由該局委託會計師每年配合工業區開發成本實支數辦理查核，倘查核確認為無爭議部分，則

於每年度開發成本查核認定會議當時，即確認為已認列之數額等語。參其意旨，開發成本之認定，原則上係各項費用已實支部分，按實支數計列，未結算部分按核定之預算數，未核定預算或未執行部分則按概算數計列。由於開發工程未完成前，其各項費用之成本數額包含實支數、預算數及概估數，因此，於工業區開發完成並核定收支結算前，其開發成本尚非固定數，亦即高雄市政府復稱「開發成本審定售價時之開發成本認定」並不等於「開發收支結算時之實際支付開發成本」，尚非無見。惟觀諸工業局查復文義，開發成本中尚未確定者，僅指以預算數或概估數計列者而言，至於利息計算方式（如業管費用分攤率），既已於歷次開發成本計算資料中明確記載其加計之利率，且歷次價格審定小組會議亦無決議認係爭議事項應予保留，或須另行研議處理，則其計算方式、所提列之利率，即應告確定，在未經雙方合意變更前，實不宜逕為調整或刪減。

- (七)參據工業區委託申請編訂開發租售及管理辦法第14條規定：「(第1項) 公民營事業受託開發工業區期間，其開發資金之調度與使用情形，應依委託開發之工業主管機關製定之制式表格按月報請該工業主管機關備查。(第2項) 前項月報工業主管機關得視需要委託會計師查核，其所需費用應納入工業區開發成本。」產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法第21條規定：「主管機關得視實際需要委託會計師查核公民營事業辦理受託業務之收支情形，其所需費用，納入開發成本。」是以岡山本洲工業區受託開發期間，原高雄縣政府本得視需要委託會計師查核該工業區開發資金之調度、使用與收

支情形，惟原高雄縣政府自85年4月29日與台開公司簽立委託開發契約以降，除台開公司曾於94年間自行委託會計師事務所出具開發成本專案查核報告書，並報送原高雄縣政府同意備查¹⁰之外，原高雄縣政府至99年間始委託會計師事務所查核岡山本洲工業區開發成本，期間間隔將近15年，是以台開公司訴稱：「業管費用分攤率自始業經雙方合意進行多年」等語，尚非無據，鑑於本案業管費用分攤率計算方式行之多年，高雄市政府未能與台開公司達成合意，卻欲片面更改，是否妥適，容非無疑。

(八)綜上，委託開發契約中雖未明文規範業管費用分攤率應如何計算，惟查岡山本洲工業區歷次「工業區土地或建築物租售及價格審定小組」會議，均以「0.9%」提列業管費用分攤率，原高雄縣政府既已知悉台開公司係以0.9%提列業管費用分攤率，嗣仍核定該公司所報送之開發成本計算資料，並據以審定土地售價，足見雙方就業管費用分攤率計算方式已達成合意，契約自為成立。高雄縣、市合併後，高雄市政府依法概括承受委託開發契約之相關權利義務，該府對於業管費用分攤率如何調降，與台開公司既無共識、亦未達成合意，更未以書面完成契約之修訂，卻自行認定並逕行扣減該筆款項，有失公允。

二、台開公司酌減代辦費20%及減列未開支工程費之作法，經工業局審認符合爭取納入006688措施代辦費酌減比例需達50%之開辦原則，惟高雄市政府卻片面認

¹⁰ 原高雄縣政府於99年7月20日召開「查核高雄縣岡山本洲工業區開發成本」檢討會議，並以94年10月11日府建工字第0940218785號函檢送會議紀錄，同意會計師事務所查核範圍，並決議該府與台開公司之雙方契約書無須修正。

定台開公司違反契約，又未與台開公司獲致合意，逕自減列該筆款項，難謂允當。

(一)針對高雄市政府及台開公司就006688措施代辦費之爭議事項，茲將雙方說明與陳訴，摘要整理如表2。

表2 高雄市政府及台開公司針對006688措施代辦費之說明與陳訴

	雙方意見
高雄市政府	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參酌工業局、原高雄縣政府及台開公司間三方協議書內容，有關岡山本洲工業區土地納入006688措施及擴大實施案，經三方協議應減列代辦費20%至50%。 2. 析言之，委託開發契約第11條約定之代辦費： <ol style="list-style-type: none"> (1) 92年間開辦006688措施第1期，應減列代辦費20%； (2) 94年間開辦006688措施第2期，以及以後各期，均應減列代辦費50%。 3. 惟台開公司自006688措施第2期起，即未依三方協議書酌減代辦費50%；而係改為「酌減代辦費20%及減列園區未開支工程保留款」。 4. 依歷次006688措施三方協議書，台開公司應減列代辦費2.27億元。
台開公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 006688措施係產業園區開發管理基金依各工業區開發成本檢討後，開發成本歸墊受託開發單位，但不重行審定售價，並與受託開發單位協商開發成本歸墊事宜達成協議後，雙方另行簽訂協議書。 2. 該園區部分土地納入006688相關措施（包括：第2期、延長並擴大006688措施第2期，以及006688措施第3期）時，其開發成本歸墊，已配合工業局以酌減代辦費20%、開發成本預估工程保留款及其他開發成本項目之結餘抑注金額作為計算原則，其實質酌減比例達50%，相關算式皆經原高雄縣政府函轉工業局酌參，並確定已達工業局對代辦費酌減50%之要求後，再行簽訂三方協議書。三方法律關係依據契約，應依此同意扣代辦費之意思表示，履行後續契約，不應再次重複減列代辦費。

資料來源：本院依高雄市政府及台開公司說明資料整理製作

(二)查工業局、原高雄縣政府與台開公司三方係分別於92年12月簽訂「高雄縣岡山本洲工業區部分土地納入『工業區土地租金優惠措施(006688措施)』作業協議書」、94年6月簽訂「高雄縣岡山本洲工業區部分土地納入『工業區土地租金優惠調整措施擴大

實施案（006688措施擴大實施案）』作業協議書」、96年7月簽訂「高雄縣岡山本洲工業區部分土地納入『延長並擴大006688措施第2期』作業協議書」、98年12月簽訂「高雄縣岡山本洲工業區部分土地納入『006688措施第3期』作業協議書」。

- (三)據本院函詢工業局表示，006688措施係委託契約外之政策優惠措施，政府需編列預算支應租金收入及貸款本息差額，而受託開發單位取回已投入之工業區開發成本。基於雙方委託開發契約權利義務負擔原則及精神，且受託開發單位租售實質作業減少（受託開發單位僅執行收件初審、通知承租人繳納擔保金及辦理建廠等，其餘事宜由工業區服務中心辦理，受託開發單位毋須執行最後銷售管理作業），以及招商成效負擔亦相對降低（政府動用財政資源提供出租優惠，加速工業區去化與利用，受託開發單位招商負擔相對降低），爰應相對減少其代辦費收入。
- (四)查岡山本洲工業區為爭取納入006688措施擴大實施案，前經工業局94年5月17日工地字第09400340101號函復原高雄縣政府及台開公司略以：「……二、本案台灣土地開發信託投資股份有限公司上開函復代辦費酌減建議方案，經查符合行政院函示售價需參考市場行情價格重新認定及代辦費酌減比例需達50%之開辦要件；故本案原則同意……將旨揭工業區納入006688措施擴大實施案予以開辦……」台開公司嗣以94年6月15日94不動公有字第002366號函原高雄縣政府略以：「……二、有關本006688措施擴大實施案茲因行政院核示代辦費酌減比例需達50%作為開辦原則，為利岡山本洲工業區儘速開辦，以掌握商機，業已同意代辦費酌減50%並簽

訂三方協議書在案。惟就代辦費酌減部分，仍依貴我雙方前已簽訂原600億元額度之協議書代辦費酌減20%之比例分配辦理，另不足部分則於岡山本洲工業區開發成本未開支保留款項下酌減調整，屆時將依實際納入額度調整開發成本送貴府核定。」其後之延長並擴大006688措施第2期、006688措施第3期，台開公司亦均以代辦費酌減20%，不足部分則於岡山本洲工業區開發成本未開支保留款項下酌減調整辦理，上開調降開發費用並納入「高雄縣岡山本洲工業區審定成本售價計算資料」審定。

- (五)為釐清高雄市政府質疑台開公司上開「酌減代辦費20%及減列未開支工程費」之作法，是否違反「代辦費酌減比例需達50%」之開辦原則，據本院進一步函詢工業局表示，006688措施（600億元額度）及006688措施擴大實施案（300億元額度）部分，依行政院94年1月31日院臺經字第0940002253號函示代辦費計算方式係採「還原折損法及合理報酬法」，其中實質酌減比例需達20%，則酌減代辦費20%及減列未開支工程費之作法，符合代辦費酌減比例需達50%之開辦原則。至於006688措施延長並擴大第2期，以及第3期減列部分，台開公司於協議成本計算資料中之代辦費項下，將納入適用006688措施額度比例予以減列50%。工業局並以006688措施第3期岡山本洲工業區之檢討協議成本為例，經該局試算結果，006688措施第3期檢討審定成本售價為每平方公尺18,780元（結算基準日98年8月31日），而依協議書檢討之協議成本為每平方公尺18,230元，差額為每平方公尺550元，降幅2.9%，代辦費實質酌減比例約達50%。意謂台開公司以酌減代辦費20%及減列未開支工程費之作法，符合代辦費酌

減比例需達50%之開辦原則，並未違反三方協議書之規定。

- (六)高雄市政府雖辯稱，依經濟部94年1月17日經工字第09402600470號函說明四、五，代辦費酌減之計算方式「還原折損法+合理報酬法」應僅適用於「006688措施(600億元額度)」，並未適用於「006688措施擴大實施案(300億元額度)」云云。惟查促進產業升級條例第4條第1項規定：「本條例所稱工業主管機關：在中央為經濟部工業局；在直轄市為直轄市政府建設局；在縣(市)為縣(市)政府。」又，促進產業升級條例既屬中央法律，相關疑義解釋原則上應以中央主管機關之見解為準，地方機關之法律見解與中央主管機關有異時，應受中央主管機關見解之拘束。工業局既為中央工業主管機關，自應以其見解為準。
- (七)再查，台開公司94年6月15日94不動公有字第002366號函業已將上開計算原則（即以代辦費酌減20%之比例分配辦理，另不足部分則於岡山本洲工業區開發成本未開支保留款項下酌減調整）報送原高雄縣政府，原高雄縣政府收受公文後，對該計算原則並無不同意見；嗣後台開公司亦將上開調降開發費用之修正原則明確載於歷次成本售價計算資料中，依程序報請原高雄縣政府重新核定開發成本、審定土地售價，相關價格審定小組會議均無決議認係爭議事項應予保留，或須另行研議處理，自可認為原高雄縣政府固未明示承諾（同意）上開計算原則，但從該府之行為得推知其有承諾（同意）上開計算原則之默示意思表示，基此，雙方契約已然成立，則高雄市政府嗣後未與台開公司獲致合意，逕自減列該筆款項，自難謂允當。

(八)綜上，台開公司以酌減代辦費20%及減列未開支工程費之作法，業經工業局審認符合爭取納入006688措施代辦費酌減比例需達50%之開辦原則，並不違反工業局、原高雄縣政府與台開公司三方所簽訂協議書之規定；且台開公司早已將上開計算原則報送原高雄縣政府，嗣後亦將修正原則明確載於歷次成本售價計算資料中，依程序報請原高雄縣政府重新核定開發成本、審定土地售價，該府均無異議，則高雄市政府片面認定台開公司違反契約，又未與台開公司獲致合意，逕自減列該筆款項，難謂允當。

三、高雄市政府就污水處理廠履約糾紛固已向臺灣高雄地方法院提起民事損害賠償訴訟，惟訴訟結果與岡山本洲工業區是否出售土地並無因果關係，該府以此為由暫停出售土地，難謂合理。

(一)針對高雄市政府及台開公司就污水處理廠之爭議事項，茲將雙方說明與陳訴，摘要整理如表3。

表3 高雄市政府及台開公司針對污水處理廠之說明與陳訴

	雙方意見
<p>高雄市政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台開公司受託辦理污水處理廠新建工程，涉有規避環境影響評估法、設計規劃污水處理系統未臻周全、工程驗收缺失等問題，前經審計部高雄市審計處及高雄市環境工程技師公會認定在案。 2. 高雄市政府於縣市合併後，需編列預算6.5億元修繕污水處理廠及園區破損污水管線，以回復污水處理廠處理功能，避免繼續污染當地環境。 3. 已投入5.32億元修繕污水處理設施，後續需再投入2.5億元增加高低污染廢水分流、處理，以達成放流水及廢水回收等承諾。 4. 台開公司並未移交中水管線，而係誤交給台灣省自來水公司，據該自來水公司表示該管線已長年作為自來水管線使用，如逕行改送中水，將影響該區域之自來水品質。 5. 經與台開公司多次協商無果後，先行就台開公司履行污水處理廠新建工程及中水管線未施作之疏失，於104年9月18日向臺灣高雄地方法院提起民事損害賠償訴訟，求償67,062,769元及至清償日止按年息5%計算之利息，刻正審理中。
<p>台開公司</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高雄市政府有依約復審出售土地之義務，與污水處理廠並無關聯，縱有訴訟亦無拒絕履行復審售地之義務。 2. 污水處理廠起造人為原高雄縣政府，細部設計階段皆經該府派員會同參與，且相關預算書圖均報請原高雄縣政府同意備查後，再據以發包施工。95年3月30日移交原高雄縣政府接管使用，當時運作皆正常。 3. 排放水質及排水量均由顧問公司規劃後呈由該府准予備查在案，同意放寬進駐廠商之產業類別係高雄市政府權責。 4. 污水處理廠機械設備及園區污水管線損壞，係進駐廠商未依規範作排放水之前處理，直接排入pH值過酸之排放水所造成，係管理機關管理不當。96年12月18日高雄市環工技師公會「岡山本洲污水處理設備故障原因鑑定報告」鑑定結果，亦是如此認為。 5. 據台灣自來水股份有限公司第七區管理處106年3月17日台水七工字第1060005845號函略以：「三、經查本公司89年11月15日89工務字第09189號函，有關『高雄縣岡山本洲工業區開發主體自來水工程設施會勘點交及移交接管紀錄』內容，移交項目為地上及地下式消防栓、制水閥及電子螺旋水錶、竣工圖等，並無移交『中水道回收系統』等事宜。」顯示中水道管線早已移交予高雄市政府，高雄市政府屢稱該公司將中水道管線移交予自來水公司之說法顯屬錯誤。

資料來源：本院依高雄市政府及台開公司說明資料整理製作

- (二)按原高雄縣政府為處理岡山本洲工業區內廠商製程過程之事業廢(污)水，委託台開公司辦理規劃設計興建該工業區污水處理設施。其中污水處理廠部分，經台開公司委託康城工程顧問股份有限公司規劃設計監造，其設計報告及設計圖，經原高雄縣政府88年9月17日88府建工字第171410號函審查認為功能符合要求；設計書圖及預算書亦經原高雄縣政府90年4月17日90府建工字第58304號函准予備查。嗣經台開公司辦理污水處理廠新建工程招標，於90年5月9日開標，由普春環保工程股份有限公司與華盛營造工程股份有限公司共同得標。該污水處理廠新建工程於92年間竣工，嗣於95年3月30日切結驗收，並自95年3月31日起移交原高雄縣政府接管。原高雄縣政府再以95年5月10日府建工字第0950111031號函檢送該府已鈐印之岡山本洲工業區開發工程「污水處理廠新建工程」及「岡山本洲工業區污水處理廠管理大樓空調安裝工程」點交清冊予台開公司；該函並以副本抄送岡山本洲工業區服務中心，請該中心依據促進產業升級條例第63條第2項規定，辦理設施之管理維護。
- (三)嗣因高雄市政府認為台開公司受託辦理污水處理廠新建工程，涉有規避環境影響評估法、設計規劃污水處理系統未臻周全、工程驗收缺失等問題，導致該府需編列預算修繕污水處理廠及園區破損污水管線，以回復污水處理廠處理功能，該府爰於104年9月18日就台開公司履行污水處理廠新建工程及中水管線未施作之疏失，向臺灣高雄地方法院提起民事損害賠償訴訟。本項履約糾紛刻於法院審理中，固應靜候法院審理，惟須進一步探究者，乃高雄市政府以污水處理廠涉及履約糾紛，決定暫停出

售土地，其理由是否允當？

- (四)參據委託開發契約第2條第1項第4款及第5條第4項規定：「(甲方權責)成立工程督導小組，督導本工業區各項開發工程之預算審查、發包、施工」、「甲方為督導本區域之各項相關工程，所需工程督導作業費為各項工程發包金額之1.5%，應列入開發成本之行政作業經費。」原高雄縣政府對於岡山本洲工業區各項開發工程預算審查、發包、施工負有督導之權責，倘開發工程有所疏漏，該府自難辭其咎。況查審計部高雄市審計處101年9月19日審高市三字第1010030632號函送審核通知、審計部「高雄市岡山本洲產業園區污水處理設施興建及使用管理維護情形」專案審計報告(103年12月編印)、高雄市環境工程技師公會96年12月「岡山本洲污水處理設備故障原因鑑定報告」、100年5月「岡山本洲工業區污水處理廠設備故障、污水管線損壞原因鑑定暨權責釐清案鑑定報告」，其等多係敘明相關設備損壞之原因，對於設備損壞之責任，權責係數如何分配仍有待進一步釐清。
- (五)縱然高雄市政府已向臺灣高雄地方法院提起民事損害賠償訴訟，法院亦僅係認定雙方責任歸屬及賠償金額，與岡山本洲工業區得否出售土地並無因果關係。倘法院審理後認為高雄市政府請求事項有理由，因而為不利於台開公司之判決，亦僅生高雄市政府向台開公司請求損害賠償金額，或於開發成本中扣除損害賠償金額等問題。況保留未出售土地經台開公司按審定售價加計利息設算，其地價款至105年底總計約9.22億元，相較高雄市政府求償金額約0.67億元，兩者比例亦不相當。
- (六)按委託開發契約第2條第2項第4款、同條第1項第10

款規定，台開公司負責「辦理本工業區申購廠商送審資料之初審」、高雄市政府則須「辦理本工業區申購廠商資格之復審」，為順利完成工業區內土地租售作業，高雄市政府對於申購廠商資格復審自有無可迴避之義務，基此，台開公司陳訴稱，高雄市政府有依約復審出售土地之義務，與污水處理廠並無關聯，縱有訴訟亦無拒絕履行復審售地之義務等語，非無理由。

(七)綜上，高雄市政府就污水處理廠履約糾紛固已向臺灣高雄地方法院提起民事損害賠償訴訟，惟訴訟結果與岡山本洲工業區是否出售土地並無因果關係，該府以此為由暫停出售土地，難謂合理。

四、高雄市政府以違反行政一致性及誠信原則之理由，片面決定暫停出售土地，違反「產業用地政策革新方案」減少土地閒置、滿足廠商取得設廠用地需求、促進既有產業用地有效率利用之政策目的，不但無助於契約糾紛之解決，更徒增開發成本利息費用，洵有過當。

(一)按行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第8條規定：「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。」第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」次按民法第148條規定：「(第1項)權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的。(第2項)行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」再按最高法院91年度台上字第754

號判決亦認為：「所謂誠信原則，係指一切法律關係，應各就其具體的情形，依正義衡平之理念加以調整，而求其妥適正當。」是以，誠信原則適用於一切法律關係，不論公法或私法，公權力主體與一般私人均受拘束。

- (二)查委託開發契約第5條規定：「一、為辦理本案土地補償及開發所需資金均由乙方籌措，並為債權債務之主體。二、乙方因辦理本工業區開發之資金利息，應自撥款之日起按乙方中長期借款之平均利率加計業管費用分攤率計算，納入開發成本。……七、本區土地出售之收入，除承購人附繳之工業區開發管理基金，依法繳交開發管理基金外，優先償還乙方已投入之各項開發成本。」第10條規定：「一、開發成本之核定：乙方應依甲方委託開發公開甄選須知及本契約書第5條之規定編製開發成本之計算資料，函報甲方依程序核定。二、土地售價之審定：開發成本核定後，甲方應依促進產業升級條例暨其施行細則之規定層報中央主管機關審定出售基準日及其售價，憑以辦理公告出售。」是以，岡山本洲工業區之開發，乃係委託台開公司自行籌措資金，並為債權債務之主體，經該公司向金融機構貸款獲取資金後，用以投資取得土地及進行公共工程之施作，開發成為工業區。開發後，再以開發成本為基礎，審定土地租售價格¹¹，公告出售，並以所得價款償還貸款本息。由於工業區開發資金來源為受託開發單位向金融機構貸款，而償債來源為

¹¹ 據工業局表示，價格審定小組審定內容參考依據，包括工業區之土地及設施現況、開發成本計算資料、市場行情及公告土地現值。於開發成本未回收前，審定售價原則係按工業區開發成本為基礎審定售價，並配合預計出售時間，訂定利息結算基準日。至利息結算基準日以後之售價，則自基準日之次日起按月加計開發成本利息。

出售土地價款，故倘工業區土地未能順利出售，不僅無法償還本金，利息費用尚須持續支付，開發成本勢將增加。又倘該工業區已投入開發成本大於已回收開發成本，則暫緩出售該工業區土地，將造成受託開發單位已投入開發資金無法回收等情事。

(三)參據委託開發契約第2條第2項第4款、同條第1項第10款規定，台開公司負責「辦理本工業區申購廠商送審資料之初審」、高雄市政府負責「辦理本工業區申購廠商資格之復審」，為順利完成工業區土地租售作業，既滿足廠商取得設廠用地需求，並避免開發成本中利息費用持續增加，而有墊高土地售價，與市場價格脫節，惡化未出售土地處分機會之虞，自應解為高雄市政府對於申購廠商資格復審有無可迴避之義務，除有不符出售手冊、出售要點、出售須知或相關公告等情形，不予出售外，即應同意出售。此亦為工業局105年10月21日工地字第10500818880號函、105年12月15日工地字第10501017120號函所稱：「開發成本查核尚有爭議時，未出售土地仍應依現行出售機制受理廠商之申請案件，才不致影響購地廠商之權益。」至於開發成本查核爭議事項，則再行協商辦理。」之意旨。

(四)再按委託開發契約前言約定：「……雙方同意依據促進產業升級條例暨其施行細則之規定訂定本契約書……」促進產業升級條例(99年5月12日公布廢止)第1條規定：「為促進產業升級，健全經濟發展，特制定本條例。」產業創新條例第1條規定：「為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特制定本條例。」¹²據高雄市政府表示，委託開發契

¹² 按產業創新條例第68條規定：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編

約應為民事法律關係。本案委託開發契約既被定性為私法之民事契約¹³，主辦機關與受託開發單位間之法律關係與相關權利義務自應依促進產業升級條例、產業創新條例及其子法相關規定與委託開發契約內容而定，如委託開發契約未約定者，則依民事法相關規定辦理，主辦機關行使權利，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的並應依誠實及信用方法為之。

- (五)又查，解釋當事人所立書據之真意，以當時之事實及其他一切證據資料為其判斷之標準，不能拘泥字面或截取書據中一二語，任意推解致失真意（最高法院19年上字第28號判例參照）。復按解釋意思表示，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號裁判意旨參照）。高雄市政府雖辯稱，其係因岡山本洲工業區開發成本查核發現重大爭議，以及區內污水處理廠新建工程涉有履約糾紛為由，為避免爭議擴大，爰決定暫停出售土地；且先後於103年1月20日、103年1月27日、103年2月19日、103年3月5日、103年12月17日（該次會議未作會議紀錄）、104年3月12

定之工業用地或工業區，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」故委託開發契約亦應受產業創新條例之規範。

¹³參照最高行政法院94年度裁字第00470號裁定，其認為花蓮縣政府與台開公司依獎勵投資條例協議合致訂立之「合作開發光華工業區協議書」應屬公法契約。惟不論公法或私法，誠信原則適用於一切法律關係，公權力主體與一般私人均受拘束。

日及104年9月2日召開「高雄市岡山本洲產業園區開發成本結算前會議」，期望減少查核爭議項目、降低爭議金額，惜未獲共識云云。惟據本院檢視相關卷證資料發現，高雄市政府除未基於行政一致性外，其所持理由與所為行止，亦難謂符合誠信原則（詳如上開調查意見第一至三項）。況民事法律倘有爭議，自可循調解、仲裁、訴訟等法律途徑處理；對於未來債權之保障，民事訴訟法第七編「保全程序」亦有相關機制，然高雄市政府不思此途，於雙方應負權責尚未釐清之際，即片面拒絕出售土地，無異將全數責任歸責予台開公司，不但無助於契約糾紛之處理，更徒增開發成本利息費用（據台開公司訴稱，未回收開發成本利息每月高達約500萬元，若此，累計3年，利息費用將無端支出1.8億元）。

(六)再查行政院前以104年1月8日院臺經字第1030074545號函核定經濟部所報「產業用地政策革新方案」，該方案以「活化既有土地」、「增設適地性用地」為二大主軸，並研擬強化土地清查及媒合機制、提高閒置土地持有成本等10項具體作法；該方案亦將岡山本洲工業區定為「立即」可供釋出之產業用地。原高雄縣政府為繁榮地方經濟，加速產業升級，創造地方就業機會，與台開公司簽訂委託開發契約辦理岡山本洲工業區開發案，岡山本洲工業區乃為當地工業區用地供給之重要來源，負有繁榮經濟，創造就業機會等重責大任。惟高雄市政府以違反行政一致性及誠信原則之理由，片面決定暫停出售土地，自103年2月起迄今已超過3年，顯已違反「產業用地政策革新方案」減少土地閒置、滿足廠商取得設廠用地需求、促進既有產業用地有效

率利用之政策目的，不僅無助於履約糾紛之解決，更徒增未回收開發成本利息，形成高雄市政府、高雄市民、台開公司、申購廠商四輸之局面。

(七)綜上所述，高雄市政府以岡山本洲工業區開發成本查核發現重大爭議，以及區內污水處理廠新建工程涉有履約糾紛等情為由，決定暫停出售土地，惟據本院檢視相關卷證資料，該府所持理由與所為行止不僅違反行政一致性及誠信原則，且該府片面決定暫停出售土地，已違反「產業用地政策革新方案」減少土地閒置、滿足廠商取得設廠用地需求、促進既有產業用地有效率利用之政策目的，不但無助於契約糾紛之解決，更徒增開發成本利息費用，洵有過當。高雄市政府允宜本於施政延續性及誠信原則，依據委託開發契約之約定，確實檢討改進，以維持政府與民間合作開發之良好模式，並維護受託開發者應有之權益，進而避免土地閒置，加速產業升級，帶動地方經濟繁榮。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請高雄市政府確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復本案陳訴人。

調查委員：陳慶財

蔡培村

章仁香