

## 調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據訴，○○管理顧問股份有限公司 95 年 6 月間，與馬拉威共和國政府簽約，承攬該國北部 KARONGA-CHITIPA 道路工程，工程款並經外交部與該國約定由外交部承擔，詎嗣後二國斷交，該部拒絕支付部分工程款計 325 萬美元，損及權益等情案。

貳、調查意見：

馬拉威共和國是位於非洲南部的一個內陸國家，於西元 1964 年獨立建國，我國自西元 1966 年起即與馬拉威共和國建交，馬國是僅次於內戰頻繁的索馬利亞以外，非洲第二貧窮的國家，因此無論於基礎交通建設、農業技術、愛滋病防治等許多方面均高度仰賴我國之資助。嗣馬國政府於西元 2007 年底政策上轉換外交承認，選擇轉向北京當局，閃電宣布與中國大陸建交，導致我國與馬拉威於西元 2008 年初終結兩國長達四十餘年的邦交關係。而於斷交前，我國承諾援助馬國建造該國北部 Karonga-Chitipa 公路之工程尚在進行中，該援建案係由我國籍廠商即陳訴人○○管理顧問股份有限公司(下稱○○公司)所承攬建造，不料卻於第四筆工程款之款項(請求金額為美金 325 萬元)未獲請領以前，發生兩國斷交之突發事件，該公司主張外交部應給付該筆工程款，然為外交部所拒絕，並婉告該公司應向馬國政府行使權利，嗣經雙方對簿公堂，經法院經年耗時之審理，判決認定陳訴人之主張為無理由，爰予駁回，陳訴人於司法程序敗訴確定後，仍有不服而向本院陳情。案經本院向外交部函詢、調卷，並向臺灣臺北地方法院(下稱臺北地院)調取該院 99 年度建字第 162 號民事訴訟事件(謹按：該事件係原告○○公司與被告外交部間就馬拉威共和國

道路建造工程款紛爭，而向法院提起請求給付工程款之民事訴訟事件)之歷審審理全卷 13 宗詳予研閱，再於民國(下同)111 年 10 月 31 日詢問外交部黃前部長志芳、該部國際傳播司江一等秘書回部辦事○○(曾派駐馬拉威共和國大使館二等秘書)、秘書處許科長○○(曾派駐馬拉威共和國大使館三等秘書)、資訊及電務處陳主事回部辦事○○(曾派駐馬拉威共和國大使館主事)等人，復於 111 年 12 月 7 日詢問外交部俞次長○○暨相關業務主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、外交部透過法律關係之預先安排，在對友邦之相關援助案中，使該部及所屬駐外館處得自外於契約當事人之角色，而僅由廠商出面與外國政府締結契約，固於法律上迴避了因邦誼不穩固而生之風險，從而減少可能之財務上損失；惟以本案陳訴人○○公司當初以體恤國家外交處境艱難、甚願為兩國邦誼略盡棉薄之力的初心，乃克服萬難勉力承接道路興建之工程案，詎最終卻因兩國外交關係生變之突發因素，致其已投入之建造成本求償無門，付諸東流，蒙受巨大損失，極違情理，亦與英美法上之禁反言原則、我國法之誠信原則有悖，難謂符合公義，外交部就此允應深切檢討，並積極研謀合理之補救措施，庶免招致政府機關行事忘恩負義之訾議，否則將使臺商、臺僑對未來配合政府推動外交心生疑慮。

(一)本件陳訴人請求外交部給付其因承攬馬拉威共和國北部 Karonga-Chitipa 道路建造工程案，未受償之第四筆工程款美金 325 萬元之爭議，固業經我國法院以馬拉威共和國法律作為準據法，經檢視陳訴人所主張之共同定作人或合夥關係、債務承擔、保證、代位求償、委任及第三人利益契約等各項法律關係依據，認均無法成立，因而判決駁回陳訴人之訴，

且已確定在案。由此觀之，外交部透過法律關係之預先安排，在對友邦之相關援助案中，使該部及所屬駐外館處得自外於契約當事人之角色，而僅由廠商出面與外國政府締結契約，著實於法律上迴避了因邦誼不穩固而生之風險，從而減少可能之財務上損失。

(二)惟查，英美法上有所謂禁反言(estoppel)原則之法律制度，當一人作了事實之表述(representation)，被相對人合理信賴時，不准表述之人嗣後否認先前表述之真實，或採取與先前不一致之立場，或主張不一致之事實或權利，以免損害相對人<sup>1</sup>。學者認為，英美法上之禁反言(estoppel)與大陸法之誠信原則相近，但更具體，條件更詳明，且約可細分為：「間接禁反言(collateral estoppel)」<sup>2</sup>、「衡平禁反言(equitable estoppel)」<sup>3</sup>及「允諾禁反言(promissory estoppel)」等類型。其中，「允諾禁反言(promissory estoppel)」係指因一方當事人允諾為某行為或不為某行為，而另一方信賴該允諾，並據以行動，此時防止允諾之一方以與允諾相反之某方式行動，致相對人受到損害<sup>4</sup>。

(三)本案陳訴人於求償過程中一再表示，陳訴人前於 95 年間承攬本件外交部對馬拉威共和國之援外道路工程，起源係外交部向陳訴人要求，基於國家外交需求幫馬國施作系爭道路。相關契約內容及付款方式均係由外交部與馬國政府合意，陳訴人僅是被動配

<sup>1</sup> 楊崇森，美國契約法之理論與運用(下)，軍法專刊第 60 卷第 6 期，2014 年 12 月，頁 56-80。

<sup>2</sup> 其內涵乃防止訴訟一造提出別的訴訟已審決對其不利之事實或爭點。即當訴訟當事人間涉訟之事實決定對當事人將來任何訴訟確定地發生拘束力，不容再提出爭執，要求審理。

<sup>3</sup> 此乃防止一方當事人因他方之自願行為而受到損害。這自願行為可能是行為、沈默、默認或隱瞞重要事實。

<sup>4</sup> 同前註 1，頁 58-59。

合該部之步驟，陳訴人信賴外交部決策，遂不疑有他，並依該部相關指示，直接與馬國政府國道局簽約承攬系爭道路建造工程等語。雖時隔久遠，陳訴人已無法提出確切之證據證明當時外交部或駐馬大使館徵詢其意願時之過程與雙方洽談之細節，惟衡諸當年我國政府於非洲之外交處境、相關外交政策，以及中國大陸頻頻伺機拉攏、挖角我國位於非洲之友邦等時空環境，且據悉，當時馬國政府針對該 Karonga-Chitipa 道路興建案原打算向非洲開發銀行申請貸款，然受到對岸之阻撓，遂轉而尋求我國政府之協助，而我國外交部門認為本案是關乎邦交維繫的重要援助案件等情，亦據曾任駐馬拉威共和國大使館三等秘書的許科長○○於本院詢問時陳稱在案，則當初係由外交部或駐馬大使館主動洽請陳訴人協助本件 Karonga-Chitipa 道路工程案一節，尚堪信非虛。

- (四)曾於陳訴人與外交部兩造訴訟中出庭作證之證人吳○○(曾任職駐馬拉威共和國大使館參事)於證詞中即提及：○○公司確實是很幫助大使館等語。再者，本院詢問當年兩國斷交時，時任駐馬大使館江二等秘書○○陳稱：「○○的老闆叫陳○○，是僑務委員，我印象中當初應該是政府拜託他來做的。」、「理論上斷交前完工的部分錢應該是要給廠商的。」、「這個工程是在總統家鄉，是位於馬拉威的最北部，他們一直希望蓋公路，○○確實是很想幫忙才會答應，我個人意見是認為如果在斷交前已經做完了應該要付款給他」等語。
- (五)基於上述，陳訴人與外交部之間固乏直接契約關係存在，然則陳訴人確係應外交部方面之請託，並秉持對我國政府之信任，而無所瞻顧地參與本件工程

案，前3期工程款之請款流程，亦係在經過馬國國道局審核後，即由外交部撥款透過駐馬大使館匯付陳訴人之帳戶。在此信賴基礎上，外交部卻斷然於我國與馬拉威共和國頃斷交之際，針對陳訴人於斷交前已完成簽核程序之第四筆道路建造工程款，拒絕繼續以該筆援助款撥付予陳訴人，實難謂無違反前揭禁反言原則中之允諾禁反言，對照陳訴人當初以體恤國家外交處境艱難、甚願為兩國邦誼略盡棉薄之力的初心，毅然響應外交部請託募商的重情講義之舉，亦顯天壤懸隔。

(六)外交部俞次長○○於本院詢問時亦坦言，要鼓勵我國業者到邦交國承接相關案件是一件相當困難的事，倘若沒有政府的保證，確實我國廠商到國外承包工程的意願都不高等語。實則，類似之援外工程案件，有機會透過第三方中介信託(escrow)的方式，亦即由外交部或所屬駐外館處覓妥公正之第三方機構，並由契約雙方當事人委託其作為相關財物或契約標的之受託保管人，當條件成就，或履行承諾之約定事件發生時，再由受託人將保管物交付予契約相對人，藉以強化契約雙方當事人之交易安全保障。外交部允宜以本案例為鑑，積極研議足以保障臺商至邦交國安心承攬相關工程案件之輔助機制，以利外交事務之順利推動，並鞏固臺商之權益。

(七)綜上，外交部透過法律關係之預先安排，在對友邦之相關援助案中，使該部及所屬駐外館處得自外於契約當事人之角色，而僅由廠商出面與外國政府締結契約，固於法律上迴避了因邦誼不穩固而生之風險，從而減少可能之財務上損失；惟以本案陳訴人○○公司當初以體恤國家外交處境艱難、甚願為兩國邦誼略盡棉薄之力的初心，乃克服萬難勉力承接

道路興建之工程案，詎最終卻因兩國外交關係生變之突發因素，致其已投入之建造成本求償無門，付諸東流，蒙受巨大損失，極違情理，亦與英美法上之禁反言原則、我國法之誠信原則有悖，難謂符合公義，外交部就此允應深切檢討，並積極研謀合理之補救措施，庶免招致政府機關行事忘恩負義之訾議，否則將使臺商、臺僑對未來配合政府推動外交心生疑慮。

二、有關○○公司就其得標承攬馬拉威共和國北部 Karonga-Chitipa 道路建造工程一案，其中未受給付之第四筆工程款美金 325 萬元部分，前經訴請外交部支付，固業經我國法院三審判決認定於法律上無理由而確定在案。然審諸外交部確有支付該案前 3 期工程款之事實，容或可構成默示之債務承擔，而若非因我國與馬國驟然斷交之突發因素介入，該部仍將繼續支付相關工程款。此部分因涉及私權爭執，宜由陳訴人自由斟酌是否依法循再審程序尋求救濟。

(一) 民事訴訟法第 400 條第 1 項規定：「除別有規定外，確定之終局判決就經裁判之訴訟標的，有既判力。」同法第 496 條第 1 項規定：「有下列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：一、適用法規顯有錯誤者。……十三、當事人發現未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之裁判者為限。」此係民事訴訟法有關確定之終局判決所具有之實質確定力與再審之訴之提起要件的規定。另依民事訴訟法第 500 條規定，再審之訴，應於 30 日之不變期間內提起。該期間，自判決確定時起算，判決於送達前確定者，自送達時起算；其再審之理由發生

或知悉在後者，均自知悉時起算。但自判決確定後已逾5年者，不得提起。因此，判決確定後，如發現其他確切事證，符合民事訴訟法第496條第1項各款之再審事由者，得由當事人於再審之不變期間內提起再審之訴，尋求救濟。

- (二)有關本件陳訴人即○○公司向外交部請求給付其承攬馬拉威共和國北部 Karonga-Chitipa 公路建造案中未獲給付之第四筆工程款美金 325 萬元遭拒之爭議事件，業據陳訴人於我國法院提起民事訴訟，並經臺北地院、臺灣高等法院及最高法院三級三審判決陳訴人敗訴，且已於 109 年 11 月 25 日確定在案。於上開訴訟過程中，經陳訴人分別主張外交部為共同定作人或合夥人、債務承擔、保證、債權人之代位求償、委任、利益第三人契約等法律關係，作為其向外交部請求給付之依據，惟均分別經臺北地院、臺灣高等法院審理後敘明理由認定無法成立，案經上訴至最高法院，該院判決理由亦表示：「按取捨證據、認定事實及解釋契約屬於事實審法院之職權，若其取證、認事及解釋並不違背法令或有悖於經驗法則、論理法則與證據法則，即不許任意指摘其為不當，援為上訴第三審之理由。原審本於認事、採證、解釋契約及適用法律之職權行使，綜合相關事證，合法認定我國前就馬國政府興建系爭工程提供援助款及貸款，雙方雖簽訂系爭備忘錄，然未約定由我國將援助款項直接撥付系爭工程之承包商，僅因慮及馬國政府運作效率及保護臺商權益之目的，方採系爭付款方式辦理援助事宜，尚難據此逕認兩造或被上訴人與馬國政府間，就系爭工程之工程款債務存有債務承擔契約；駐馬大使館並未委任非系爭契約當事人之○○營造有限公司

施作道路工程，更未在細部設計合約書簽名用印，不足證明上訴人承攬系爭工程係受被上訴人委任；被上訴人直接以援助款向上訴人撥付工程款，亦非第三人利益契約等情，所為上訴人敗訴之判決，經核於法洵無違誤」等語，認定原審判決依所應適用之法律所為之論斷，並無違背法令之處，而駁回陳訴人之上訴。

- (三) 本案判決既經確定，已產生既判力，則僅得於符合民事訴訟法第 496 條第 1 項各款所列之再審事由情況下，始得以再審之訴推翻原確定判決之既判力。經查，「第三人與債權人訂立契約承擔債務人之債務者，其債務於契約成立時，移轉於該第三人。」「第三人與債務人訂立契約承擔其債務者，非經債權人承認，對於債權人不生效力。」分別為民法第 300 條及第 301 條所明定。本案之承攬契約存在於陳訴人○○公司與馬國國道局之間，則就承攬報酬給付義務而言，外交部究竟有無承擔該項債務之意思，可分由債權人方(即陳訴人)與債務人方(即馬國國道局)兩部分加以探究。於與債務人方之關係而言，外交部於訴訟中表示，該部係依系爭兩國簽立之備忘錄承諾提供建造 Karonga-Chitipa 公路之援助款，此部分並業經法院審認，前 3 期工程款，外交部因考量馬國政府運作之效率及保護臺商權益之目的，俾免撥款時程延誤而影響工進，爰採取不經馬國政府轉付之方式，將相關款項直接匯付原告指定之帳戶，然此種付款方式之轉換，尚無法逕予評價為外交部與馬國國道局之間成立債務承擔契約。至於外交部與債權人方之關係部分，陳訴人之陳訴意旨陳稱，本案當初係外交部向陳訴人要求，基於國家外交需求幫馬國施作系爭道路。相關契約內容及



付款方式均係由外交部與馬國政府合意，陳訴人僅是被動配合該部之步驟，陳訴人信賴外交部決策，遂不疑有他，並依該部相關指示，直接與馬國政府國道局簽約承攬系爭道路建造工程云云。

(四)惟查，本案當初係由外交部或駐馬大使館主動洽請陳訴人協助本件馬拉威共和國北部 Karonga-Chitipa 道路工程案，陳訴人方於 95 年 6 月間與馬國國道局簽訂 Karonga-Chitipa 道路建造工程契約。其後，於陳訴人提出給付工程款之申請時，亦係由外交部核撥款項予我駐馬大使館，再由駐馬大使館向陳訴人匯付，分別於 95 年 7 月 26 日、同年 12 月 28 日及 96 年 8 月 23 日支付該工程案之前 3 期工程款，對陳訴人而言，確實形成信賴基礎，並據以繼續為後續之工程施工；而外交部確有支付該案前 3 期工程款之事實，亦容或可構成默示之債務承擔。嗣後若非因我國與馬拉威共和國驟然斷交之突發因素介入，該部仍將繼續支付相關工程款項，此觀外交部俞次長○○於本院 111 年 12 月 7 日詢問時陳稱：「本件比較不幸的是剛好遇上了斷交時間，所以工程的尾款最後就沒有支付。……剛好在第四期工程款請款時因為已經斷交了，所以我們也無法據以繼續支付馬拉威政府。」等語即明。

(五)綜上，有關我國援助馬拉威共和國建造該國北部 Karonga-Chitipa 道路工程一案，由我國籍廠商○○公司得標，並與馬拉威共和國政府簽約負責承攬，該工程之前 3 筆工程款均由外交部依我國與馬國簽立之援建案瞭解備忘錄，核撥款項予我駐馬大使館，再由駐馬大使館匯付○○公司。惟嗣我國於 97 年 1 月 14 日宣布與馬拉威共和國終止外交關係，並停止一切援助計畫。而駐馬大使館於兩國斷交後始收

到由馬國國道局於同月 18 日函送之○○公司提出之第四筆工程款(美金 325 萬元)請款單，外交部遂未再為付款。案經陳訴人○○公司訴請外交部給付，固業經我國法院三審判決認定於法律上無理由而確定在案。然審諸外交部確有支付該案前 3 期工程款之事實，容或可構成默示之債務承擔，而若非因我國與馬國驟然斷交之突發因素介入，該部仍將繼續支付相關工程款。此部分因涉及私權爭執，宜由陳訴人自由斟酌是否依法循再審程序尋求救濟。

**調查委員：林文程**

**高涌誠**