

裁判字號：臺中高等行政法院 93 年度訴字第 198 號 行政判決

裁判日期：民國 93 年 09 月 22 日

案由摘要：行政契約

臺中高等行政法院判決

九十三年度訴字第一九八號

原 告 鎮營砂石開發股份有限公司

代 表 人 羅濟潭

訴訟代理人 梁宵良律師

被 告 經濟部水利

代 表 人 張義敏

訴訟代理人 朱坤棋律師

右當事人間因行政契約事件，原告提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：

原告與訴外人臺中縣政府於民國（下同）八十七年十一月十日簽訂「臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫委託契約書」（下稱系爭委託契約），委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，委託期間自簽約日起至八十九年六月三十日止；實際採取時間以核定之開發管理實施計畫為準；採取量依照（前）臺灣省政府水利處核准之開發管理實施計畫所載土石採取數量採取（嗣經許可採取之數量為四八五、〇〇五立方公尺）。嗣因管理機關變更為被告，遂由被告繼受為系爭委託契約當事人。原告主張本件系爭委託契約之履行因發生九二一大地震及被告要求原告與佔耕戶協調補償等重大情事變更事由，致原告僅進行少許疏濬作業及實際採取數量為三、一萬立方公尺土石。為此，原告數次向被告申請展延採取期限，均遭被告拒絕，遂依行政程序法第一百四十七條第一項規定，以因情事變更將遭受顯失公平之當事人一方，享有調整契約之請求權為由，提起本件訴訟。

二、兩造聲明：

（一）原告聲明求為判決：

- 1.被告應將八十七年十一月十日原告與臺中縣政府簽訂之臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫委託契約書委託執行期限，同意調整為自被告

重新核准土石採取許可日起五個月又十五日。

2.訴訟費用由被告負擔。

(二) 被告聲明求為判決：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、兩造陳述：

(一) 原告主張：

1.訴外人臺中縣政府於八十七年十一月十日與原告簽訂系爭委託契約，委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，委託期間自簽約日起至八十九年六月三十日止，而除執行本件採取及管理業務所需機械及勞力資金等全部設備由原告自行籌措外，原告並應繳交河川公地使用費及按使用費百分之十計算之履約保證金。嗣執行「臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫」之管理機關，由臺中縣政府更改為被告（八十七年七月前臺灣省政府水利處改制為經濟部水利處，九十一年三月經濟部水利處與水資源局合併為水利署），故前開系爭委託契約書即由被告繼受，合先敘明。

2.原告依該計畫從事大甲溪石嘴護岸起點至龍安橋間河段疏濬區河道整理及採取土石，並依系爭委託契約向前臺灣省政府水利處第三河川局申請於大甲溪臺中縣東勢鎮○○○段及新社鄉○○○段採取土石使用河川公地三六公頃，而於提出前開申請後，原告即依第三河川局通知於八十八年四月二十五日前，繳納河川公地使用費新臺幣（下同）九、七〇〇、一〇〇元及保證金九七〇、〇一〇元，嗣取得土石採取使用河川公地許可書，獲准採取土石四十八萬五千立方公尺，核准期限自八十八年五月五日起至八十九年三月五日止，並獲准於八十八年六月十二日開工。

3.原告依系爭委託契約書受託執行河道整理及改善計畫期間，於八十八年九月二十一日發生九二一集集大地震，由原告負責之前開區○○道整理及土石採取，因聯外橋樑東豐大橋中斷，運輸車輛無法出入，以致於無法執行，有八十八年九月二十九日自由時報報載內容及東豐大橋災害復建工程契約可證。嗣後更因計畫範圍內有違法佔耕之地上物，經佔耕戶陳情抗議及立法委員介入，被告通知原告「地上物未解決部分，應由聯管公司與佔耕戶妥為協調後始可進行開採，……未達成協議部分暫勿開採」，該違法佔耕情事，雖非簽訂系爭委託契約當時所得預料，但原告亦依被告通知，一一與違法佔耕戶協調並補償渠等損失，先後發給補償費一百一十四萬元，有佔耕戶出具之公共

設施土地使用同意書足徵，然因違法佔耕戶眾多且條件分歧，難以迅速完成，以致於僅協調三成左右，原核准期限即已近屆滿，當時原告僅採取三．一萬立方公尺，尚餘四五．四萬立方公尺未及採取。前開因交通條件及與佔耕戶協調地上物補償等問題，致僅進行少許疏濬作業及實際採取數量為三．一萬立方公尺，亦有被告九十年八月提出之「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫後續疏濬計畫之可行性評估」報告內容足考。

4.本件原告除於核准土石採取期限八十九年三月五日屆滿前之八十九年三月一日，以前開等事由於許可期限內無法完成採取，申請展延採取期限，經函復「本案視擇期協商結果再申報展期」外；另再於八十九年六月十七日以相同理由，再度申請展延採取期限，經被告再復以「原奉核准採取案無法於申請期限內採完土石方之權益能否保留，研議提報大甲溪砂石聯合採取整體管理計畫指導小組討論」。嗣九十年十一月十二日原告再函請告知何時可進行土石採取，被告仍函復「將列入後續計畫中一併考量辦理」；而因一再拖延未決，原告旋於九十二年五月二日擬具實施計畫書，呈請繼續未完成之土石採取，被告則於九十二年五月十六日復知「大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫及其委託契約書之執行期限均至八十九年六月三十日止，貴公司所提申請業已逾上述期限，依據經濟部水利署九十二年五月九日……函示，本案礙難同意辦理」，予以拒絕。

5.按「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」，行政程序法第一百四十七條第一項前段定有明文；且行政行為採取之方法應有助於目的之達成，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，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，並應以誠實信用之方法為之，保護人民正當合理之信賴，行政程序法第七條、第八條亦分別定有明文：

(1)行政程序法第一百四十七條第一項規定，是指因情事變更將遭受顯失公平之當事人一方，享有調整契約內容之請求權，此項請求權以促使另一方同意變更契約內容，從而雙方達成新契約內容為目的，並得向行政法院提起給付之訴。而本件是由於系爭委託契約書簽訂，並取得土石採取使用河川公地許可開工執行後，發生訂約當時不可預料之九二一大地震以及被告嗣後要求與佔耕戶協調補償等之重大情事變更，致使原告無法在原委託執行期限或核准土石採取期限內，將准許採取之土石採取完畢，依上開行政程序法有關調整契約之規定，原告自得請求被告調整八十七年十一月十日原

告與臺中縣政府簽訂之系爭委託契約之委託執行期限。

- (2)系爭委託契約書第十條有關使用許可，雖規定「本計畫採取區範圍由甲方（臺中縣政府）受理許可使用申請，乙方（原告）應先行取得私有土地及河川公地改良物、地上物等」，然所稱之地上物、改良物，乃指砂石採取區內，經許可種植使用者，被告應公告並通知使用人廢止許可，並依慣例由聯管公司（原告）逕與原種植使用人妥為協調取得用地而言，並不包括違法佔耕戶，有被告九十一年四月九日提出之「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」捌之其他配合事項四（第十二頁倒數第三行起）記載可憑。蓋對於非法佔耕戶，被告基於河川管理機關之立場，自應行使公權力予以排除，而不應歸由無公權力之受委託執行者處理，此觀之水利法第七十八條第一項第一款規定「主管機關為保護水道，應禁止在行水區內建造、種植、堆置、挖取或設置遊樂設施、豎立廣告牌、傾倒廢棄物，足以妨礙水流之行為」自明。而本件區段範圍內均無許可種植案件（全屬佔耕行為），有經濟部水利處第三河川局八十八年十二月四日經（八八）水利三管字第Z○○○○○○○○○號函文足佐，是被告依其上級機關經濟部水利署八十八年十一月三日（系爭委託契約書及土石採取核准後）函會議決議事項中規定，另行要求地上物未解決部分應由原告與佔耕者妥為協調後始可進行開採，顯見確實是屬於契約締結後，非當所得預料之重大情事變更，併予敘明。
- (3)系爭委託契約執行期限至八十九年六月三十日止，雖已超過被告核准開採期限，惟被告於九十年八月即再提出「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫後續計畫之可行評估」，其中對於原告負責疏濬之第五區段成果分析中稱：「第五區段原規劃分二期實施疏濬計畫，第一期計畫限於交通條件及與佔耕戶協調地上物補償等問題，致僅進行少許疏濬作業，第二期尚未進行疏濬。」；又於後續疏濬可行性定量分析中敘明：「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫第五區段砂石採取量，依大甲溪整體管理改善計畫八十七年公告可採取砂石數量七三．九萬立方公尺，核定採取數量四八．五萬立方公尺，實際採取量三．一萬立方公尺，期限截止剩餘數量如表所示四四．五萬立方公尺，合計本區段剩餘土石方約八九．四萬立方公尺尚未採取」，並由於實際執行疏濬數量有限，因此評估報告內建議執行期至少需二年六月，方可使計畫連貫。又，被告於九十一年四月九日再對大甲溪疏濬案提出「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」，計畫書內對於管理範圍、疏濬範圍、規劃疏濬採石區、執行期限、執行方法等，並均列有詳細之計

畫，足見大甲溪砂石採取整體管理改善計畫應有再繼續執行之必要，且事實上，被告亦持續辦理大甲溪河道疏浚土石工作，如九十三年二月十六日辦理大甲溪篤銘橋下游河段河道疏浚土石標售案，九十三年二月二十四日辦理大甲溪白冷段河道疏浚土石標售案；另經濟部水利署於九十三年一月十三日提出之「中央管河川暨水庫蓄水範圍疏浚採取土石辦理情形報告」，其中表二之一「九十三年各河川局辦理中央管河川疏浚可提供砂石料源調查情形」之A三〇二項次載明：大甲溪石嘴護岸起點至南勢堤防可疏浚之土石量有三十九萬立方公尺，預計九十三年十一月招標，十二月間開工，該段即為原告提起本件行政訴訟之標的，適足以證明「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫」有再繼續執行之必要，且根本即已在進行。且系爭委託契約亦無不能調整之情事，而原告繼續執行本計畫，亦更能符合恢復河川正常機能及確保河川沿岸人民生命財產安全之公共利益。

- 6.原告於九十二年五月二日檢附實施計畫書，提出繼續執行受託計畫申請前，原耐心等待後續計畫繼續疏濬採石，然由於九十一年六月間爆發被告所屬公務員貪瀆與大安溪盜採砂石案件，遭臺灣臺中地方法院檢察署檢察官偵查起訴，以致於前開所述之後續計畫延宕擱置，疏濬計畫因而遙遙無期，九十二年五月十六日被告復否准原告繼續執行之請求，造成原告無法完成河道整理及土石採取，除顯然不符恢復河川應有機能及保護河川沿岸人民生命財產安全之公益外，並使原告受有繳納河川公地使用費九百七十萬零一百元、保證金九十七萬零一十元、支付佔耕戶補償費一百一十四萬元等之損失，以及因後續疏濬計畫一再拖延，未能如期進行，在等候期間人員、機器設備及物料之重大損失，因此本件為符合行政行為之比例性原則及信賴保護原則，被告依行政程序法第一百四十七條第一項前段規定，自應調整系爭委託契約書之委託執行期限，且調整委託之期限應參酌原告係自八十八年九月二十一日集集大地震以後，即無法進行疏浚，又因佔耕戶問題，致迄八十九年三月五日期間屆至，未能進行疏浚工程之五個月又十五日期間，應由原告繼續執行河道整理採取與整體管理改善計畫，以符公平及公益。

- 7.關於本件屬行政契約之陳述：

- (1)按我國學界通說，關於區別行政契約與私法契約之標準，皆採取契約標的說與契約目的說之混合說，亦即凡契約條款之權利義務關係屬公法上之法律關係者，即屬行政契約，但若契約之法律關係無法判斷是否屬公法上之法律關係時（即屬中性之金錢給付或勞務委託等之私法上亦得發生之法律關係時），則應斟酌契約締結之目的，是否與公益或公共服務有密切關係

而定，若屬肯定時，則該契約即應歸屬於行政契約而非私權利義務關係。而實務上最高法院臺上字第一六七二號判例：「公法上契約與私法上之契約，其主要之區別為契約之內容與效力，是否均為公法所規定。苟契約之內容及效力，並無公法規定，而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。」亦採類似之見解。

- (2)本件臺中縣政府八十七年十一月十日與原告簽訂之系爭委託契約，其契約之標的，係臺中縣政府依據臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」暨臺灣省河川管理規則第四十七條第二項規定，而與原告簽訂委託契約書，委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，此見系爭委託契約書開宗明義即載明締結契約之宗旨。從而該契約之目的，顯係為執行公法上大甲溪之砂石採取整體改善計畫，核與公益及公共服務有重要關係，依前揭學說及實務見解，本件系爭契約自應屬行政契約，則因該契約所生之法律關係，自應循行政訴訟之程序解決之。

8.關於東豐大橋中斷應屬重大情事變更事由之陳述：

- (1)依本件原告與臺中縣政府簽訂之系爭委託契約內容，原告之採區在臺中縣東勢鎮○○○段一八二八地號、新社鄉○○○段上水底寮小段三六二之一地號附近，則原告自採區疏浚所挖掘之砂石，必須由河川地開設運輸便道、便橋以達東關路，再由東關路往東勢方向行進，行經東豐大橋出東勢鎮後，再往各公司砂石廠加工使用，因此原告自採區採取之砂石，若載運至原告之砂石場，勢必經過東豐大橋，而無其他替代道路足以通行。
- (2)鈞院於九十三年八月九日會同兩造至上開原告疏浚區段履勘現場，證實原告疏浚所採之砂石，經由合法申請之便道連接省臺八號道路後，必須經過東勢東豐大橋始得運往原告位於石岡鄉土牛之砂石場，並無其他替代道路足以通行，足見系爭契約訂定後，於八十八年九月二十一日發生訂約當時不可預料之九二一大地震，東豐大橋因而中斷無法通行，致使原告所採取之砂石未能運往砂石場而被迫停工一節，應屬重大情事變更，從而原告依行政程序法第一四七條第一項規定，請求被告調整展延契約期間，應有理由。

9.關於與佔耕戶協調補償事宜應屬重大情事變更事由之陳述：

- (1)系爭委託契約書第十條有關使用許可，雖規定「本計畫採取區範圍由甲方（臺中縣政府）受理許可使用申請，乙方（原告）應先行取得私有土地及

河川公地改良物、地上物等」，然本件臺中縣政府八十七年十一月十日與原告簽訂之系爭委託契約，臺中縣政府係依據臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」暨臺灣省河川管理規則第四十七條第二項規定，而與原告簽訂委託契約書，委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，此業已載明於該委託契約書足參。而依臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布之「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」捌、其他配合事項第八項規定：「規劃砂石採取區內如有許可種植使用者，請臺中縣政府配合本計劃之執行範圍，公告並通知使用人撤銷許可，並依慣例由管委會逕與原種植使用人妥為協調取得河川公地後始可進行開採。」從而系爭委託契約書所稱之「地上物、改良物」應指砂石採取區內經許可種植使用者，被告應公告並通知使用人廢止許可，並依慣例由聯管公司（原告）逕與原種植使用人妥為協調取得用地而言，然卻不包括違法佔耕戶在內，至為明確。

- (2)再按八十九年十一月十五日修正前之水利法第四條規定，水利法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。又「主管機關為保護水道，應禁止在行水區內建造、種植、堆置、挖取，或設置遊樂設施，豎立廣告牌，傾倒廢棄物，足以妨礙水流之行為。」水利法第七十八條第一項第一款定有明文；又依同法第七十九條第一項規定：「水道沿岸之種植物或建造物，主管機關認為有礙水流者，得報經上級主管機關核准，限令當事人修改、遷移或拆毀之。但應酌予補償。」從而在河川行水區之不合法種植行為，依法應由主管機關負責取締或補償種植者，原告非主管機關，除非依行政程序法規定接受委託，否則自無權限執行該公權力。又若臺中縣政府已依系爭委託契約書，將該協調之權限委託原告處理，然臺中縣政府係依據何項法規得以為此行政委託行為？又其有無踐行行政程序法第十六條第二項所規定之公告或刊登政府公告等程序？此與該行政委託是否適法關係甚鉅，應由被告提出對於訂約當時即已合法委託之證據，以證明原告依契約有義務與違法佔耕戶協調補償。

- (3)綜上所述，被告基於河川管理機關之立場，自應行使公權力將河川行水區之違法佔耕戶予以排除，其既未依行政程序法之規定，委託原告為該項取締及協調補償之行為，則原告於締約當時，並無義務與違法佔耕戶協調補

償事宜。又本件原告整治區段範圍內均無許可種植案件，此有經濟部水利處第三河川局八十八年十二月四日函文足佐，則原告依締約當時狀況，不能預見工程期間將有補償佔耕戶之情事。然而簽訂系爭委託契約及核准土石採取後，被告依其上級機關經濟部水利署八十八年十一月三日函會議決議事項中規定，強行要求地上物未解決部分，應由原告與佔耕者妥為協調後始可進行開採，足見此項協調補償事項，確屬契約締結後，非當時所得預料之重大情事變更。被告既未依法進行委託程序，又未給予原告任何處理違法佔耕戶之相當期間，率然下令原告於補償完畢前，停止所有之開採行為，則原告於繳納巨額履約保證金後，卻在此陸續與佔耕戶協調補償期間，未能如期開採砂石，及至將近補償完畢時，卻遭被告以委託期間屆滿為由而不准繼續開採，其無論在補償費之支出以及原告依約本得開採四十餘萬立方米砂石卻未及開採等情，對於原告而言，均已顯失公平，從而原告依行政程序法第一百四十七條第一項規定，請求被告調整展延契約期間，應有理由。

10.對於被告答辯之陳述：

- (1)本件被告答辯稱：「人民因公法上原因發生財產上給付之請求權，係以行政機關作成授益之行政處分為依據，而非以撤銷負擔之行政處分為依據者，如行政機關未依法作成處分，或作成否准之行政處分時，原則上人民應提起行政訴訟法第五條請求該機關應為行政處分或應為特定內容行政處分之訴訟，……」而認原告依行政訴訟法第八條第一項逕行提起本件給付訴訟為無依據云云。然按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」行政訴訟法第八條第一項定有明文。此即行政訴訟法上所謂一般給付訴訟，與課予義務之訴訟不同。一般給付訴訟係針對行政處分以外之行政行為，而後者則係以訴請行政機關作成行政處分為目的。一般給付訴訟既非針對行政處分，則不須經由訴願前置程序。本件原告與訴外人臺中縣政府於八十七年十一月十日簽訂系爭委託契約，委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，委託期間自簽約日起至八十九年六月三十日止，而除執行本件採取及管理業務所需機械及勞力資金等全部設備由原告自行籌措外，原告並應繳交河川公地使用費及按使用費百分之十計算之履約保證金。另嗣後執行「臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫」之管理機關，則由臺中縣政府更改為經濟部水利處第三河川局，故

前開系爭委託契約即由被告經濟部水利署第三河川局繼受。從而原告與被告之間，因此行政契約涉訟時，自應循行政訴訟程序解決。況且學者通認為，行政機關如已選擇行政契約做為公行政行為之方式，則後續之效果亦應隨之，不能再由行政機關之一方以行政處分做為促使或強制他造履行行政契約之手段。因而，無論行政機關或人民如欲強制實現其契約之內容，皆須向行政法院提起一般給付之訴，以取得執行名義。本件於系爭委託契約締結後，因有如起訴狀所載諸多非當時所得預料之重大情事變更，而依原約定顯失公平，原告自得依行政程序法第一百四十七條第一項前段規定，請求被告將契約內容為適當調整，而此請求非財產上給付，依前所述，必須依行政訴訟之程序以謀救濟。

- (2)再者，兩造間締結系爭委託契約後，原告因開發整治之需，應依法向第三河川局申請土石採取使用河川公地許可書，然此許可之申請，係因水利法之規定，凡在河川地開採土石、設置便道等工作，均必須向其申請許可，此與系爭委託契約係出於雙方意思表示一致所為公法上之行政契約，性質迥然不同。原告必先有系爭委託契約為前提，始得向水利局申請河川公地許可，從而原告訴之聲明，請求「被告應將八十七年十一月十日原告與臺中縣政府簽訂之臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫委託契約書委託執行期限，同意調整為自被告重新核准土石採取許可日起五個月又十五日。」並未有何不明確或不可能之處。被告辯稱：「原告前向第三河川局申請許可採取土石之期限為自八十八年五月五日起至八十九年三月五日止，該期間既已屆滿，則原告請求展延採取土石之期限，自不應准許」云云，顯將行政契約與河川局之行政處分混為一談，自無理由。

（二）被告答辯：

1.程序部分：

- (1)按人民因公法上原因發生財產上給付之請求權，係以行政機關作成授益之行政處分為依據，而非以撤銷負擔之行政處分為依據者，如行政機關未依法作成處分，或作成否准授益之行政處分時，原則上人民應提起行政訴訟法第五條請求該機關應為行政處分或應為特定內容行政處分之訴訟（課予義務訴訟），並得依同法第七條規定，合併請求其他財產上給付，以符合有效權利保護之訴訟法理，最高行政法院著有九十一年度裁字第六〇九號判決意旨可資參照。
- (2)依系爭委託契約第三條之約定，其契約有效期限為自簽約日起至八十九年六月三十日止，實際採取時間以核定之開發管理實施計畫為準，原告依此

規定向前臺灣省政府水利處第三河川局申經核准採取土石之期限為自八十八年五月五日起至八十九年三月五日止，由此可見，原告簽立系爭委託契約後，尚須獲得河川管理機關核定土石採取期限之授益行政處分，始得採取砂石，茲因原告前請求被告同意延長土石採取期限之申請，已經被告否准作成授益行政處分，如原告認其權利或法律上利益受違法損害者，揆諸前揭判決意旨所示，應依行政訴訟法第五條第二項之規定，經依訴願程序後，始得向高等行政法院提起請求行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，而非依行政訴訟法第八條第一項後段之規定，逕提起本件給付之訴，是原告本件起訴之依據尚有疑義。

2.實體部分：

(1)原告訴之聲明並非明確且不可能：本件原告之聲明為請求將系爭委託契約執行期限調整為自被告重新核准土石採取許可日起六個月（按原告於言詞辯論期日聲明減縮為五個月又十五日，以下同），惟被告並非當然應重新許可原告採取土石，則原告以被告重新核准土石採取許可之日為準，請求延長系爭委託契約執行期限六個月，其主張已非明確，何況原告申請展延土石採取期限於法無據，則原告本件請求亦屬不能。分述如下：

①按臺中縣政府係依據前臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」暨臺灣省河川管理規則第四十七條第二項規定與原告簽訂系爭委託契約（詳系爭委託契約前文）。次按於河川區域內採取砂石者應向河川管理機關申請許可，許可使用期間不得超過三年，期滿欲繼續使用者，除本規則另有規定外，應於期滿前三個月內重新申請，逾期未申請者，其許可於期限屆滿時消滅，為系爭委託契約行為時（八十八年六月三十日訂定）臺灣省河川管理規則第三十一條第一項第三款及三十九條第一項所規定（該規則已於九十一年八月七日廢止，惟以該規則為基準於九十一年五月二十九日訂定發布之「河川管理辦法」第二十八條第一項第三款及第三十九條亦有類似規定）。又系爭委託契約第二十一條亦明定該契約如有未盡事宜，則悉依土石採取規則、臺灣省河川管理規則暨相關法令辦理之旨。準此，有關係爭委託契約之爭議，除應依系爭委託契約所訂條款處理外，且不得違反上開相關規定。

②原告向前臺灣省政府水利處第三河川局申請許可採取土石之期限為自八十八年五月五日起至八十九年三月五日止，原告固曾於許可期限屆至前後四次向被告申請展期，惟承前所述，河川區域內採取土石之申請，除

其使用期間不得超過三年外，期滿欲繼續使用應於期滿前三個月內檢具法定書件重新申請，並不得為展期之申請，則原告請求展延採取土石之期限，自不應准許。何況依前臺灣省政府核定「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」所定執行期限僅至八十九年六月三十日止，到期後各區段全面停止採取，則原告於該期限屆滿後申請延長土石採取期限，顯然亦違反上開計畫執行期限及全面禁採之規定，尤無從准許。從而被告乃依法否准原告之申請，案經原告提起訴願，仍經駁回，足認原告請求重新核准土石採取許可於法不合。

③本件原告起訴之聲明為請求將系爭委託契約執行期限調整為自被告重新核准土石採取許可日起六個月，惟被告申請重新核准土石採取許可並非合法已如前述，則原告訴之聲明顯然既不明確且不可能，則原告本件請求自無從准許。

(2)原告請求延長系爭委託契約執行期限於法無據：承前所述，系爭委託契約係依據前臺灣省政府所核定頒布之「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」而訂立，其執行期限至八十九年六月三十日止，且到期後各區段全面停止採取土石，則系爭委託契約於所定執行期限屆滿後，自不得違反上開規定予以延長。

(3)系爭委託契約之執行無情事變更原則之適用：原告主張於訂立系爭委託契約後，因東豐大橋於八十八年發生九二一大地震時中斷無法通行，且計畫範圍內違法佔耕地上物不及解決，致未能於許可開採期限屆至前完成採製作業，爰以系爭委託契約締結後因有情事重大變更為由，依行政程序法第一百四十七條第一項前段之規定，請求被告應延長系爭委託契約之執行期限。核東豐大橋固於九二一大地震時中斷而無法通行，惟系爭委託契約並未限制原告運輸砂石必須通行東豐大橋，是原告於該橋樑中斷後，仍得通行其他道路，或因應交通狀況而改變砂石堆放處所，衡情原告自無因東豐大橋中斷而無法進行土石採取作業可言。又系爭委託契約第五條約定：「乙方（即原告）依照臺灣省政府水利處核准之開發管理實施計畫所載土石採取數量採取，乙方不得因數量問題提出異議。」；第八條約定：「本計畫採取區範圍由甲方受理許可使用申請，乙方應先行取得私有土地及河川公地改良物、地上物等。」；第十二條約定：「如因天然災害沖失或其他因素，致本契約與實際土石採取量有差距時，乙方不得要求退還所繳交之使用費。」，可見系爭委託契約簽訂時，已就土石採取數量、天災、地上物等有關事項預作約定，是縱認原告係因天災或地上物問題致採取之砂石

數量不足，顯然亦屬系爭委託契約締約時所預料，則本件自不符適用情事變更原則之要件。

(4)本件無行政程序法關於行政契約規定之適用：系爭委託契約為原告與臺中縣政府於八十七年十一月十日所簽定，而行政程序法係於八十八年二月三日制訂公布，九十年一月一日施行，顯見系爭委託契約之行為時在行政程序法制定公布施行前，茲因該法並無回溯適用之規定，系爭委託契約自無該法關於行政契約規定之適用，則本件原告依行政程序法第一百四十七條之規定請求調整契約期限之主張，即屬無據。

(5)系爭委託契約本屬不法，自無再予延長期限之餘地：有關許可人民於河川區域採取土石，係屬行政行為之許可處分，其許可對象及審查標準，於行政程序法公布施行後，應受該法條第一條、第六條有關公正、公開之程序規定及土石採取相關規定之限制，有鑒於河川主管機關以往有關許可採取砂石，係以辦理「河川砂石採取整體改善計畫（聯管計畫）」之名義，而直接許可特定對象採取土石，其許可處分之程序顯然有違上開應公正、公平之相關限制，為免有關土石採取許可之程序不法，經濟部水利署爰於九十二年九月二十三日召開「河川砂石採取整體改善計畫（聯管計畫）是否適法相關事宜會議」，並作成「依河川管理辦法相關規定辦理之河川疏濬及河道整理以發包方式辦理時，應依政府採購法規定辦理。」之決議。由此可知，前臺中縣政府以訂立系爭委託契約特許原告採取土石之方式，其程序顯然不法而不宜繼續採行，基於公益及合法性之考量，系爭委託契約自無再予延長之餘地。

(6)系爭委託契約之執行並無顯失公平之情事：

①原告固主張係因東豐大橋無法通行等因素，致無法於契約期限內完成採取土石之任務，因而主張應展延系爭委託契約之期限始為公平云云。惟由系爭委託契約之內容可知，該契約許可原告採取土石之目的係為河川整體改善，並非專在使原告獲得採取砂石之利益而已，因此原告依約並負有達成河川整體改善之義務，可見原告依約完成義務與獲得砂石之利益乃互為對價，茲原告既未履行義務，則其因而未能取得砂石之利益乃當然之結果。

②何況系爭委託契約並無強制原告必須於契約期限內完成一定工作之限制，從而原告雖未及時完成砂石採取，依約並不負損害賠償之義務，且被告實際上亦未以原告違約為由予以處分，則系爭委託契約之期限縱不予延長，對原告亦無何顯失公平之情事可言，從而原告主張系爭委託契約

期限應予延長即無理由。

(7)原告申請採區使用許可應先行取得地上物之要件為契約所明定，並非締約時不能預料之事項：

①按行政程序法第一百四十九條明定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」之旨；又解釋契約，固須探求當事人立約時之真意，不能拘泥於契約之文字，但契約文字業已表示當事人真意，無須別事探求者，即不得反捨契約文字而更為曲解，業據最高法院著有十七年上字第一一一八號判例。

②系爭委託契約第八條明定：「本計劃採取區範圍由甲方受理許可使用申請，乙方應先行取得私有土地及河川公地改良物、地上物等。」之旨，顯見有關原告申請採區使用許可應先行取得地上物之要件，於締約時既已明確約定，其有關事項自屬締約當時所已知或可預料者至明。茲原告雖辯稱所謂應先行取得之地上物係指採區內經許可種植者，但不包含違法佔耕戶云云，惟上開約定之目的旨在避免土石開採與耕作戶發生衝突及招致民怨，所指地上物當然包含實際在該採區種植之全部耕作戶在內，其契約文意明確，不容原告任意更為曲解。此外，再由兩造訂立系爭委託契約時，原告採區內並無經許可之種植戶存在之事實為原告所自承，換言之，當時之種植戶均為違法佔耕戶，從而就兩造訂約當時之客觀事實以觀，系爭委託契約第八條所謂之地上物尤指違法佔耕戶自不待言。

(8)原告就系爭採區地上物應與農戶協議等乃原告事先同意之事項：原告與臺中縣政府簽訂系爭委託契約書後，另向前臺灣省政府水利處第三河川局申請核准採取土石之期限為自八十八年五月五日起至八十九年三月五日止，當時為處理採區內地上物補償事宜，前臺灣省政府水利處第三河川局於許可原告採取土石前即八十八年四月二十二日，特事先邀集農民代表及原告等聯管公司代表協議有關地上物補償方法，並獲得「本區段（大甲溪）聯管公司參考大安溪聯管公司之地上物救助標準與農民協議，未完成協議前，暫緩開採……」之協議結論，足見有關本採區內地上物補償事宜，原告於獲許可採取土石前即已知悉，且同意按上開協議方法補償地上物，則有關地上物補償事宜顯然與情事變更無關，亦無顯失公平之情事。嗣因原告未依上開協議結果與農民處理地上物補償事宜，有關農戶乃又陳情立法委員馮定國向被告抗議，被告始要求原告就地上物未達成協議部分暫緩開採，然被告之要求並未逾越上開協議之範圍。

(9)原告並無因東豐大橋中斷而無法開採土石之情事：東豐大橋中斷後固無法通行，但原告砂石場設置於系爭採區○○○○道路旁，且由該水防道路可通行進入大甲溪底，其溪底出入處並有原告等聯管公司業者所豎立之土石採取告示牌，足見原告於系爭採區採取土石，除經由右岸通行東豐大橋外，亦可經由左岸通行至其砂石場，客觀上並無因東豐大橋中斷即無法開採土石之情事。且事實上，原告係因前述地上物補償問題遲未解決而停止開採，要與東豐大橋中斷無關。

理 由

一、程序部分：

- (一) 本件原告原請求被告應將八十七年十一月十日原告與臺中縣政府簽訂之臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫委託契約書委託執行期限，調整為自被告重新核准土石採取許可日起陸個月。嗣於言詞辯論時變更為被告應將八十七年十一月十日原告與臺中縣政府簽訂之臺中縣大甲溪砂石河道整理採取整體管理改善計畫委託契約書委託執行期限，同意調整為自被告重新核准土石採取許可起五個月又十五日，經核符合其所引據法條及主張係提起給付訴訟之聲明，且其減縮調整執行期限為五個月又十五日，與其所陳述自八十八年九月二十一起至八十九年三月五日止未能採取砂石之期間相符，本院認其變更聲明為適當，合先敘明。
- (二) 系爭委託契約乃臺中縣政府依據臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」暨臺灣省河川管理規則第四十七條第二項規定與原告簽訂，目的在委託原告執行臺中縣大甲溪自石嘴護岸起點至龍安橋間之河道整理採取與整體管理改善計畫，有系爭委託契約書在卷可稽。該契約之目的，既在執行公法上大甲溪之砂石採取整體改善計畫，核與公益及公共服務有重要關係，自屬行政契約，而非私法契約，則因該契約所生之法律關係，自應循行政訴訟之程序解決。而原告已屢次向被告為調整契約之請求，被告均不同意，原告乃依行政程序法第一百四十七條第一項前段規定，訴請被告同意調整行政契約，自屬請求行政法院判決被告為同意調整之意思表示，以完成契約變更之一般給付訴訟，自無踐行訴願程序之必要。又行政契約於九十年一月一日行政程序法施行前即已在行政實務上普遍存在，僅係於八十八年二月三日行政程序法制定公布時始予明文化而已，被告辯稱系爭委託契約係於八十七年十一月十日簽訂，原告不得依嗣後公布施行之行政程序法第一百四十七條為本件之請求，尚有誤會。

二、實體部分：

(一) 按「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。」為行政程序法第一百四十七條第一項所明定。是依該條所定，如有不能調整行政契約之情形，當事人之一方亦得終止契約，自不待言。

(二) 本件臺中縣政府與原告簽訂系爭委託契約，於第三條約定委託執行期限為自簽約日（即八十七年十一月十日）起至八十九年六月三十日止，實際採取時間以核定之開發管理實施計畫為準；於第二十一條約定如有未盡事實，應依「土石採取規則」、「臺灣省河川管理規則」暨相關法令辦理。而原告亦申經被告核准採取系爭河段之土石，核准使用期間為八十八年五月五日起，至八十九年三月五日止，此有被告之土石採取使用河川公地許可書一紙在卷足稽。原告嗣雖以情事重大變更為由，提起本件調整系爭委託契約期限之訴。惟查：

1. 按「河川區域之左列行為應向河川管理機關申請許可：一……三採取土石。」、「許可使用期間不得超過三年，期滿欲繼續使用者，除本規則另有規定外，應於期滿前三個月內重新申請，逾期未申請者，其許可於期限屆滿時消滅。」為系爭委託契約行為時臺灣省河川管理規則第三十四條第一項第三款及第四十一條第一項所規定（該規則已於八十八年十一月九日廢止，惟以該規則為基準於九十一年五月二十九日訂定發布之「河川管理辦法」第二十八條第一項第三款及第三十二條亦有類似規定）。又系爭委託契約第二十一條亦明定該契約如有未盡事宜，則悉依土石採取規則、臺灣省河川管理規則暨相關法令辦理之旨。蓋以河川管理機關許可砂石業為採取砂石，係以穩定河床、不影響水流流向及疏濬河道為主，並基於砂石量、雨季及何時採取土石疏濬較為適宜等因素考量，而訂有許可使用期間。而前述河川管理辦法亦明定許可於期限屆滿時消滅，期滿欲繼續使用者，應於期滿前三個月內重新申請，並未賦予河川管理機關於許可期限屆滿後，得延長許可期間之權限，原告於系爭委託契約期限屆滿，被告核准使用期限亦已屆滿，請求被告同意調整執行期限為自被告重新核准土石採取許可日起五個月又十五日，被告自無從准許。是本件係屬行政程序法第一百四十七條後段所定不能調整行政契約之情形，原告縱有情事重大變更事由，亦僅得終止契約，惟原告卻為調整契約之請求，自有未合。

2. 另依系爭委託契約第八條明定：「本計畫採取區範圍由甲方受理許可使用申請，乙方應先行取得私有土地及河川公地改良物、地上物等。」，雖臺中縣政府係依據臺灣省政府八十七年三月二十六日八七府水政字第一四九七五六號核定公告頒布「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」之規定與原告訂立

系爭委託契約，且該「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」捌、其他配合事項第八項規定：「規劃砂石採取區內如有許可種植使用者，請臺中縣政府配合本計畫之執行範圍，公告並通知使用人撤銷許可，並依慣例由管委會逕與原種植使用人妥為協調取得河川公地後始可進行開採。」，惟行政機關基於其法定職權，為達特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而訂立行政契約，乃行政作用之一種方式，是臺中縣政府與原告如約定原告應先行取得包括合法及非法在其採區種植之改良物、地上物等，自亦無不可。被告亦陳稱上開契約第八條約定之目的旨在避免土石開採與耕作戶發生衝突及招致民怨，所指地上物當然包含實際在該採區種植之全部耕作戶在內。而兩造亦均自承於訂立系爭委託契約時，原告採區內並無經許可之種植戶存在，是當時之種植戶均為違法佔耕戶自明。且原告亦於訂約後之八十八年四月二十三日在被告會議室與耕種農民及被告達成「大甲溪段聯管公司參考大安溪聯管公司之地上物救助標準與農民協議。未完成協議前暫緩開採」之協議。原告亦自承與違法佔耕戶協調並補償渠等損失，先後發給補償費一百十四萬元，惟因違法佔耕戶眾多且條件分歧，以致於僅協調三成等情，此有大甲溪砂石採取（四、五、六）區段協議結論一紙、公共設施土地使用同意書九紙在卷可稽。是依系爭委託契約第八條文義及原告確於被告八十八年五月一日許可原告採取系爭河段之土石前與部分違法佔耕戶達成協議觀之，該條應係約定原告於申請許可使用前，應先行取得在其採區內種植之全部耕作戶之改良物、地上物，而非僅限於經許可種植之耕作戶。至於被告是否怠於行使水利法第七十八條、第七十九條之職責，尚與其依行政作用與原告訂立之系爭委託契約無涉。

- 3.因原告迄未與全部違法佔耕戶達成補償協議，被告始復於八十八年十二月四日以經（八八）水利三管字第乙○○○○○○○○號函令原告「依經濟部水利署八十八年十一月三日函會議決議事項中規定，地上物未解決部分應由聯管公司與佔耕者妥為協調後始可進行開採，故仍請貴公司儘速與農民達成協議，未達成協議部分暫物開採」，有該函附卷足稽，足認本件被告未准原告採取系爭河段砂石，係因原告未依約與佔耕戶達成補償協議，取得地上物，而與九二一大地震造成東豐大橋斷裂無關。則原告於獲許可採取土石前，既已知悉違法佔耕戶存在及同意協議補償其地上物，自亦非屬締約時所不能預料之重大變更情事。

（三）綜上所述，原告提起本件調整行政契約之訴，為無理由，應予駁回。兩造其餘

訴辯事由，無礙前述認定，已無庸逐一論述，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 三 年 九 月 二 十 二 日

臺 中 高 等 行 政 法 院 第 二 庭

審 判 長 法 官 胡 國 棟

法 官 林 秋 華

法 官 王 德 麟

右正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後二十日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後二十日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票三九〇元（三十四元及五元郵票各十份）。

中 華 民 國 九 十 三 年 九 月 二 十 二 日

法院書記官 蔡 宗 融

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（93年版）第二期 1071-1102 頁