

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

110年度訴字第290號

113年5月22日辯論終結

原告 財團法人海聲人智學教育基金會

代表人 張宜玲

訴訟代理人 聶瑞瑩 律師

高肇成 律師

被告 臺中市政府教育局

代表人 蔣偉民

訴訟代理人 蔡甫欣 律師

上列當事人間有關教育事務事件，原告不服臺中市政府中華民國110年9月6日府授法訴字第1090204632號訴願決定，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、程序方面：

一、被告之代表人於原告起訴後，由楊振昇變更為蔣偉民，並經變更後之代表人聲明承受訴訟（見本院卷三第281頁），核無不合。

二、本件原告起訴時狀載訴之聲明為：先位聲明：一、臺中市政府民國110年9月6日府授法訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）及被告109年7月10日中市教小字第0000000000號函（下稱原處分）均撤銷。二、被告應於訴願決定及原處分均撤銷時，與原告簽訂「臺中市立東勢海聲華德福教育實驗高級中等學校委託私人辦理行政契約書」。三、訴訟費用由被告負擔。備位聲明：一、被告應給付原告新臺幣

(下同) 2,346萬7,120元，及自起訴狀送達翌日起至清償日止按週年利率百分之五計算之利息。二、訴訟費用由被告負擔（見本院卷一第15至16頁），繼於111年2月23日具狀更正先位聲明第2項為：被告應與原告簽訂「臺中市立東勢海聲華德福教育實驗高級中等學校委託私人辦理行政契約書」（見本院卷一第355頁）；嗣於112年2月26日再具狀更正備位聲明第1項為：被告應給付原告1,957萬457元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息（見本院卷三第287頁）。核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明予以更正及縮減原請求給付金額，於程序上並非法所不許，自應以其最終更正後之聲明內容予以審判。

## 貳、實體方面：

### 一、事實概要：

(一)被告於105年間與臺中市政府客家委員會共同辦理「舊東勢高工由客家多功能文化園區變更為實驗教育複合園區」專案（下稱系爭專案），於106年12月14日以中市教小字第0000000000號公告（下稱106年12月14日公告）公開徵求評選學校經營計畫，擬以締結行政契約方式，委託獲核准者辦理12年一貫實驗教育學校。原告經臺中市教育審議委員會複審通過後，被告即依行為時公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例（下稱委託私人辦理實驗教育條例）第8條第2項規定，以107年12月6日中市教小字第00000000000號函通知原告核准委託其辦理「臺中市公立學校(實驗教育複合式園區十二年一貫公辦民營實驗教育學校)案(下稱系爭委託案)」，並於同日以同文號公告之（下合稱系爭核准委託處分）。原告隨以108年1月3日海基字第108101001號函提送行政契約草案予被告，俾依同條例第9條規定，與被告完成行政契約之簽訂。

(二)嗣被告因考量該實驗教育複合園區鄰近斷層，原來校舍曾受921地震影響且位於地質敏感區內，仍有安全疑慮，且近年

01 持續受少子女化影響等因素，決定不辦理系爭委託案，乃未  
02 與原告簽訂契約，而以原處分廢止系爭核准委託處分。原告  
03 不服原處分，提起訴願，經臺中市政府作成訴願決定不受  
04 理，原告遂提起本件行政訴訟。

## 05 二、原告起訴主張及聲明：

### 06 (一)程序部分：

07 1.原告經被告以系爭核准委託處分核准委託辦理系爭委託  
08 案，依委託私人辦理實驗教育條例第9條第1項規定，兩造  
09 應於被告核准委託後1個月內簽訂行政契約，惟被告不僅  
10 遲未依法與原告簽訂行政契約，更於109年7月10日以原處  
11 分廢止系爭委託案。被告是否得拒絕與原告就系爭委託案  
12 簽訂行政契約，視原處分是否合法為據，則原告依行政訴  
13 訟法第4條第1項、第8條第2項規定，就如後所示先位聲明  
14 內容部分，合併提起本件撤銷訴訟及一般給付訴訟，請求  
15 撤銷訴願決定及原處分，併命被告與原告訂立行政契約，  
16 自屬合法。

17 2.如本院認原告先位請求無理由或基於公益考量為情況判決  
18 時，依行政程序法第126條第1項、第149條、民法第245條  
19 之1第1項及行政訴訟法第7條等規定，原告就如後所示備  
20 位聲明內容部分，請求被告應給予原告合理之補償，或負  
21 擔締約前過失之損害賠償責任，均具有公法上請求權，自  
22 得備位提出一般給付訴訟為請求。

### 23 (二)先位請求之理由：

24 1.原處分係就系爭核准委託處分此一授益處分所為之廢止行  
25 政處分：

26 被告以系爭核准委託處分委託原告辦理系爭委託案，其法  
27 源係基於委託私人辦理實驗教育條例，該條例制定之目的  
28 在於確保及落實教育基本法中保障人民學習及受教育之權  
29 利（含受教選擇權）、並促進教育多元化等教育目的與政  
30 策。再觀委託私人辦理實驗教育條例第3條第1項第1款、  
31 第3款規定知悉，系爭委託案係透過公私協力之公辦民營

方式，由教育主管機關設置公立學校後，再委由具有實驗教育專業之私人（機構）辦理經營其行政，及業務事項，以達鼓勵教育創新，實施學校型態實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，增加人民選擇教育方式與內容之機會，促進教育多元化發展，落實教育基本法第13條之目的，自具有強烈之政策色彩。復參照委託私人辦理實驗教育條例第3條規定，主管機關依該條例委託私人辦理之實驗教育學校仍屬公立學校，因此，該委託辦理實驗教育學校之雙方當事人，必然係為國家與一般人民關係，一般人民間不可能成為該法律關係之權利義務主體；又依第9條之規定內容觀之，申請人於經該條例第8條第2項規定之專家初審、各直轄縣（市）政府教育審議委員會或中央主管機關所組學校委託私人辦理審議會複審通過後，各該主管機關即須依法核准委託辦理並通知申請人刊登公報，且雙方具有於申請人收受核准通知之次日起1個月內完成簽訂行政契約之義務，顯見主管機關於申請人通過法定審查後，即應核准委託並具有簽訂行政契約之義務，並不適用私法上契約自由原則。被告依委託私人辦理實驗教育條例第8條第2項所為之系爭核准委託處分，係屬行政處分，此為被告複代理人所自陳，因此，原處分核屬被告單方所為具有產生廢止系爭核准委託處分之外部效果者，應為行政處分無疑。

2. 被告作成原處分之程序未遵守正當法律程序及平等原則，自有瑕疵，應予撤銷：

(1) 原處分屬剝奪人民權利之處分，且無行政程序法第39條、第103條之情形，惟被告於作成原處分前，不曾依行政程序法第104條之法定方式通知原告陳述意見，即逕自以原處分廢止前授益處分，且遲至臺中市政府訴願程序終結前，仍未依行政程序法第114條第1、2項規定補正該程序，顯有未依法給予原告陳述意見之瑕疵。

01 (2)由委託私人辦理實驗教育條例第8條第2項規定可知，為  
02 確保主管機關所為之委託私人辦理實驗教育學校能達成  
03 教育基本法就實驗教育之政策目的，其核准委託須踐行  
04 相關審議程序始得為之，然該條例僅就主管機關核准委  
05 託處分作成有法定程序之規範，而對於主管機關如欲作  
06 成廢止核准之處分應踐行之法定程序卻未予以明文，顯  
07 為立法漏洞，故基於相同事物應相同處理之平等權要  
08 求，及審酌原處分除直接重大侵害、干預原告財產權  
09 外，尚須考量對臺中地區實驗教育學校之發展、東勢地  
10 區之地方發展，及人民學習及受教育權利受影響程度巨  
11 大等情，被告如欲廢止系爭委託案，應至少必須類推適  
12 用上開規定踐行「專家初審」，及「審議會複審」之程  
13 序，始足以保障原告應有之程序保障密度，否則即有違  
14 正當法律程序之要求。

15 3.被告作成原處分有違反法律保留原則之瑕疵，應予撤銷：  
16 行政程序法第146條第1項、第147條第1項之規定，係因行  
17 政契約具有創設、變更、消滅公法上法律關係或代替行政  
18 處分等特性，為確保行政目的之達成，乃於上開條文中，  
19 賦予行政機關於行政契約履行中在具法定事由時得調整或  
20 終止行政契約之權利，與本件係作成核准委託處分之廢止  
21 處分顯有不同，自不得直接適用。原處分係屬對原告之侵  
22 益行政處分，侵害、干預原告之財產權、原告所屬教職員  
23 生之工作權、學習及受教育等權利程度重大，依前開法律  
24 規定及司法院釋字第443號解釋，自須有法律或法律授權  
25 之法規命令作為依據，行政機關始得為該行政處分，不得  
26 類推適用他法規作為侵益行政處分之法律依據。因此，被  
27 告類推適用行政程序法第146條第1項、第147條第1項規定  
28 所作成之原處分自具有違反法律保留原則之重大瑕疵。

29 4.被告作成原處分，有裁量逾越及裁量濫用等瑕疵，應予撤  
30 銷：

01 (1)被告所為裁量理由之「考量園區鄰近斷層，校舍曾受92  
02 1地震影響且位於地質敏感區內，仍有安全疑慮」部分  
03 ，應有違誤：

04 ①被告辯稱本件乃因教育部國民及學前教育署(下稱國  
05 教署)對於園區所在位置安全性有所疑慮，並命被告  
06 為鑑定，始有後續以系爭函文廢止系爭核准委託公告  
07 之情事，與實情並不相符。依國教署108年10月30日  
08 臺教國署國字第0000000000號函所示本件由國教署核  
09 定補助經費予被告進行安全性鑑定，並非由國教署主  
10 動認系爭委託案所在區域有安全疑慮而要求被告進行  
11 鑑定，而係由被告先於108年9月9日先行發函予國教  
12 署，以系爭委託案所在有安全風險為由，請求國教署  
13 補助鑑定經費。且依上開函文所示，被告所為之鑑定  
14 並不影響第一、二期招生等事宜，顯見國教署對於在  
15 該址設置實驗教育學校並無安全上之疑慮，而有不得  
16 於該址設置實驗教育學校之指示或結論。被告主張安  
17 全疑慮部分縱然有憑(僅為假設語氣，原告否認)，亦  
18 僅限於東勢實驗教育園區第三期工程範圍，對委由原告  
19 辦理實驗教育學校已可招生之第一、二期部分並無  
20 影響，因此被告據此以原處分廢止系爭核准委託公  
21 告，實屬違法。從被告與國教署間往來函文內容綜合  
22 觀之，足見國教署就系爭委託案從未有對被告為任何  
23 「廢止」之下命或建議行為，被告所辯實屬將自身之  
24 違法處分行為予以推諉，實不可採。國教署非但無任  
25 何認為系爭委託案有須廢止之事由，甚至是支持系爭  
26 委託案甚明，縱認基於邊坡及水土保持問題有須調整  
27 計畫內容但顯然未達須廢止之程度，足見原處分所持  
28 之裁量理由顯然無據而違法，自應予以撤銷。

29 ②又系爭專案曾經被告於104年通過環境影響評估，並  
30 於105年變更為系爭實驗園區，後隨即於105年10月進  
31 行規劃調查，調查結果更認定園區位置並非在地質敏

01 感區後得出「上開環境影響評估審查結論、臺中市實  
02 驗教育複合式園區全區先期規劃案報告均作出『本件  
03 開發場所並非位於地質構造不穩定區，亦非在活動斷  
04 層兩側100公尺範圍內、基地附近相距活動斷層有3.4  
05 公里以上，符合建築技術規則第十三章第262條規定  
06 有關活動斷層距離100公尺範圍內不得開發建築限制  
07 條件規定』之結論」，被告隨即對外公告徵求委託私  
08 人辦理學校。系爭專案歷經多年規劃、評估期間調查  
09 均未認有地質敏感之風險疑慮，更顯見被告為拒絕履  
10 行與原告簽訂行政契約之義務，係以「先射箭再畫靶  
11 」之方式，恣意以原處分廢止核准委託之處分。況且  
12 ，國教署於109年4月20日尚行文予臺中市政府表示支  
13 持臺中市政府推動實驗教育，並表示系爭實驗園區不  
14 論第三期工程是否完成，皆不影響第一階段之招生，  
15 且其「樂於提供必要之協助」。即可知國教署從未表  
16 示系爭實驗園區不應發展實驗教育計畫或應廢止系爭  
17 委託案，足見向來均為被告一手自導自演，計畫以地  
18 質敏感區等無來由之藉口拒絕履行予原告訂定行政契  
19 約之義務。

20 ③被告於訴願時所提出之「臺中市東勢實驗教育複合式  
21 園區」地質崩塌區風險性及安全性鑑定報告委託技術  
22 服務案結案報告書（下稱系爭安全性鑑定報告）並無  
23 證據顯示系爭實驗園區位於「地質敏感區」或足以推  
24 翻「系爭實驗園區距離最近斷層超過3.4公里」之事  
25 實。

26 ④系爭委託案設立之現址，現由臺中市政府客家委員會  
27 作為客家園區、社區大學甚至大型疫苗接種站使用，  
28 足見被告所辯該址因安全問題，不宜作為實驗教育學  
29 校之用，係基於師生生命安全之考量實不足採，並顯  
30 見被告廢止系爭核准委託處分，係基於恣意下所為之  
31 裁量，原處分確係違法。

01 (2)就被告所為裁量理由之「持續受少子女化影響」，亦有  
02 違誤，說明如下：

03 被告提出東勢地區近0年新生數及學生總數之變化，並  
04 以少子女化趨勢未有減緩現象，表示如繼續進行委託私  
05 人辦理實驗教育學校將影響東勢地區學校招生云云。然  
06 而系爭委託案是發展實驗教育為目的，與主流教育不  
07 同，係為落實教育基本法與實驗教育三法，並促進教育  
08 創新、增加人民選擇教育方式與內容之機會，保障家長  
09 教育選擇權與學生學習權，所擬定規劃之十二年一貫公  
10 辦民營實驗教育學校；且實驗教育學校不同一般公立學  
11 校係屬自由學區制，家長可依照各自特定教育理念及想  
12 法選擇符合需求之學校就讀，如同島內移民之概念。另  
13 觀近年來實驗教育之學生百分比逐年增加，可見我國國  
14 民或臺中市民對於實驗教育之需求日益增加，因此方有  
15 本件臺中市公立學校實驗教育複合式園區十二年一貫公  
16 辦民營實驗教育學校之需要，且自臺中市政府於105年  
17 決定將客家多功能文化園區變更為實驗教育園區後至  
18 今，此一需求增加趨勢，不減反增，更凸顯當初委託私  
19 人辦學之重大公益性。另公辦民營實驗教育學校與一般  
20 公立學校，就學區劃分、選擇就學之受眾等顯然有所不  
21 同，更難謂因在東勢地區委託原告辦理本件實驗教育學  
22 校會對當地原有之公立學校招生足以產生排擠效應，反  
23 之，更可能因於當地設置實驗教育學校，引進新式學習  
24 教育方式對於當地學校教育、就學人口成長等均有正面  
25 成長，故被告竟以主流教育招生將受影響，作為扼殺實  
26 驗教育需求之理由，顯與教育基本法保障人民受教權之  
27 意旨有違外，對於其所提出之東勢地區近0年新生數及  
28 學生總數之變化，亦顯難論證於東勢地區委託原告辦理  
29 本件實驗教育學校，確會對當地公立學校產生何重大之  
30 公益損害？且該公益損害程度足以作為排除落實教育基  
31 本法，及實驗教育三法之本案委託辦理公辦民營實驗學

校之重大公益？綜上，被告雖於上開受少子女化影響作為裁量理由之一，惟其所提之資料數據顯不足作為裁量立論之依據，復未見其提出他證據資料論證，足見被告為達本件廢止目的即恣意以上開理由作為其裁量理由，顯有濫用其裁量權限之違誤無疑。

(3)退步言之，即便被告以原處分廢止系爭核准委託處分之理由確屬合法正當（僅為假設，被告否認），惟系爭實驗園區非全部坐落地質敏感區，被告僅需調整專案之範圍即可達成其行政目的，故被告廢止其核准委託之全部範圍，顯有違反「比例原則」之情事：

①系爭實驗園區規劃做為十二年一貫實驗教育學校，具有國小至高中之一貫教育體系，並分為三期工程區，計畫用地為8.3987公頃，然被告所憑據之系爭安全性鑑定報告所稱「運動場北側崩塌」、「坡頂疑似發現張力裂縫」等處，其所占系爭實驗園區之整體範圍不大，且所處位置亦屬園區邊緣，應得以調整園區大小及範圍之方式，並佐以專業單位出具之補強方案進行強化作業，即可達成確保安全性目的，可見被告未選擇以調整及附負擔之方式，即率為廢止全部核准委託，自不符「必要性」之要件審查，全部廢止與因此原告財產權、其所屬教職員生之學習及受教育權利所受之侵害，亦不符「衡平性」之要求。

②本件係屬公辦民營實驗教育，與一般公立學校之課程規劃、教育方式、招生對象等均顯不相同，已難謂有何足以影響一般公立學校之學生受教權之情形，被告所提出之憑據乃僅有東勢地區近0年之招生與學生總數資料，未見被告有提出其他客觀證據資料或科學論證，以說明原處分可達成其欲達成之公益目的，故對於該理由是否可通過「適當性」之審查，亦有疑義。且被告所稱欲達成之目的，僅需就系爭委託案給予相關配套措施，即顯足以達成其行政目的，故被告率然

01 以原處分全部廢止系爭核准委託處分，有違比例原則  
02 甚明。

03 5.原告請求被告履行簽訂系爭委託案之行政契約係屬合法有  
04 據：

05 (1)系爭委託案係由被告代表臺中市政府締結行政契約，其  
06 效力自歸屬於臺中市政府此一公法人，即臺中市政府有  
07 履行該行政契約之義務，雖系爭委託案所約定委託辦理  
08 實驗教育學校之基地，現暫由臺中市政府之其他局處移  
09 作他用，但臺中市政府對目前占用之情形於法律上與現  
10 實上均得以排除後交付予原告，故本件自有締約與履約  
11 之可能。有關「締約自由原則」於本件行政契約適用問  
12 題，原告以為應先以本件行政契約之目的出發探討，蓋  
13 本件行政契約乃係實驗教育條例作為法源而將辦理實驗  
14 教育學校之行政行為委由私人辦理，以達促進教育創  
15 新、鼓勵私人參與辦理實驗教育、保障人民學習及受教  
16 育(含教育選擇權)等權利，並落實教育基本法第13條等  
17 行政目的，由其目的觀之，其所欲達成之行政行為與目  
18 的自屬具有高度之「公共利益性」，因此，自與「私經  
19 濟行政」(國庫行為)顯然不同，故為達成具有高度公共  
20 利益之行政任務的行政契約中(即本件行政契約)，自須  
21 受「依法行政原則」、「法律保留及一般法律原則」之  
22 拘束甚明，由此於本件行政契約之締結與否，自應排除  
23 適用「締約自由原則」甚明，或可得參酌李建良教授所  
24 言，縱認被告尚有締約之裁量空間，被告亦應為合義務  
25 性裁量(此見解亦肯認締約自由原則在此情形下應被高  
26 度限縮)；而於本件中，被告依「實驗教育條例」第9條  
27 之規定，應於申請人(即原告)收受核准委託通知之次日  
28 起1個月內與原告完成締結行政契約之行為，始符合依  
29 法行政原則，方屬合義務性之裁量，因此原告所請自屬  
30 合法有據。

31 (2)被告抗辯以應依行政訴訟法第198條第1項、第203條第1

01           、2項規定為情況判決並駁回原告之訴，惟未見被告提  
02           出何證據證明本件中有上開規定要件之情事，且本件兩  
03           造間尚未成立行政契約關係，自亦無法適用或類推適用  
04           行政訴訟法第203條之規定。

05 (三)備位請求之理由：

06           1.系爭核准委託處分係屬授予原告利益之行政處分，後經被  
07           告以原處分予以廢止，縱認其廢止具有公益等理由，依行  
08           政程序法第126條第1項規定，應給予原告合理補償。如認  
09           原處分非屬行政處分，依委託私人辦理實驗教育條例第9  
10           條規定，原告於被告為系爭核准委託公告後，已取得與被  
11           告締約之權利，並依同法規定於締約前須與被告就法定事  
12           項予以磋商，自屬依行政程序法第149條準用民法第245條  
13           之1第1項所規定之「準備或商議訂立契約者」，被告對於  
14           非因過失而信契約能成立致受損害之原告應負賠償責任。  
15           應屬請求權競合擇一判決者，惟僅該二請求權基礎所計算  
16           之範圍，分別係屬「補償」與「損害賠償」（即差別於所  
17           失利益部分）。

18           2.依民法第128條、第245條之1第1項規定，當事人之一方就  
19           他方當事人因締約前過失行為導致損害而生之損害賠償請  
20           求權，其消滅時效之起算自應從實際確定契約無法成立時  
21           起算。本件被告於109年7月10日始以原處分單方片面廢止  
22           核准委託而確定不與原告簽訂本件系爭行政契約，因此原  
23           告對於被告於備位聲明中請求締約前過失之損害賠償請求  
24           權，其消滅時效自應從原告收受原處分之日起算，故被告  
25           主張原告該損害賠償請求權已罹於2年時效，恐對上開時  
26           效起算之規定顯有誤會。

27           3.原告請求之項目及金額說明如下：

28           (1)損害項目估算表所載「1.因預備東勢生態社區開發及綠  
29           色企業推廣所購置不動產利息支出、2.因預備東勢生態  
30           社區開發及綠色企業推廣購置不動產的稅捐支出及相關

01 成本、3. 因預備東勢生態社區開發及綠色企業推廣所購  
02 置不動產的裝修成本。」部分：

03 ①被告106年12月14日公告係其公開徵求評選之公告，  
04 其中公告事項第6項第1款第5、6點明確將「未來將朝  
05 向兼容學校、社區大學、市民農場及社區展演中心等  
06 功能，並與社區民眾進行互動，納入藝術、農工、老  
07 少共學、社區照護及自由大學等概念的複合式實驗教  
08 育園區之方向進行。」、「將透過與中央合作，打造  
09 本市成為國家級實驗教育重鎮，並落實複合概念，借  
10 鏡國外實驗教育村的理念，建構以人為中心、與環境  
11 共存共榮的理想園區」列入本件系爭委託案之特別需  
12 求要件。因此原告於參與系爭委託案之評選時，即將  
13 有關特別需求事項考量後，於所提之「臺中市實驗教  
14 育複合式園區公辦民營學校經營計畫」提出：「在課  
15 程規劃上連結東勢社區與各項產業(即係指東勢生態  
16 生區開發及綠色企業推廣)，以及融合東勢在地文化  
17 下，以期達到建構永續社區，與在地產業深度連結，  
18 推動在地農業轉型，提升在地產業活力，形塑社區、  
19 教育與農業的相互支持系統，進而活絡地方的文化與  
20 產業等效果」用以回應並滿足前項被告對於系爭委託  
21 案特別需求要件之要求；該部分之特別需求部分於系  
22 爭委託案審查時，亦有審查委員謝國清委員特別詢問  
23 原告，原告除上開部分外，基於當時委員之審查意見  
24 就相關計畫有予以修正、補充於最終之經營計畫書  
25 內。綜合上開情事，應足認原告所提損害項目估算表  
26 中關於「東勢生態社區開發」、「綠色產業推廣」等  
27 相關支出費用即「1. 因預備東勢生態社區開發及綠色  
28 企業推廣所購置不動產利息支出114萬9,192元(計算  
29 至111年11月，原附表金額為89萬472元，請求擴張嗣  
30 後發生之利息支出25萬8,720元)、2. 因預備東勢生態  
31 社區開發及綠色企業推廣購置不動產的稅捐支出及相

01 關成本86萬4,312元(計算至111年11月，原附表金額  
02 為79萬3,315元，請求擴張嗣後發生之稅捐及相關成  
03 本支出7萬997元)、3. 因預備東勢生態社區開發及綠  
04 色企業推廣所購置不動產的裝修成本，524萬3,805  
05 元。(原附表金額400萬元僅係以估價單估算，因此應  
06 以實際核算金額為準，故請求擴張其餘之124萬3,805  
07 元)」共計725萬7,309元，均乃係基於被告就系爭委  
08 託案之特別需求要件所生，自與本件被告以原處分廢  
09 止委託，具有關聯性而屬原告得以請求被告予以補償  
10 者。

11 ②依原告與臺灣新光商業銀行沙鹿分行就上開不動產之  
12 授信額度核定通知書所載，上開不動產購置取得時間  
13 點為108年度1月份後，即係於系爭核准委託公告日期  
14 107年12月6日之後，並由上開新光商業銀行沙鹿分行  
15 就上開不動產授信額度核定通知書二、其他應注意事  
16 項其中所載：「本案俟不動產過戶及設定第一順位最  
17 高限額抵押權為本案核貸金額之1.2倍於本行後，並  
18 經主管機關核准後，始得撥貸。」即可明確知悉，上  
19 開不動產之購置與購置不動產之貸款行為，均係原告  
20 為系爭委託案甚明。

21 (2)損害項目估算表所載「4. 前期預備工作至簽約之人事費  
22 用」部分：

23 ①因系爭委託案須新設實驗教育學校，而非由現存之學  
24 校組織、人員予以移撥，故於公告後即須進行相關學  
25 校設立前之籌備事宜。原告於接獲系爭委託案之通知  
26 後，旋即為後續與被告簽訂行政契約、籌備設立學校  
27 等事宜，設置專責人員予以處理相關事務。

28 ②原告就計畫書之擬定、計畫申請及後續評選等事宜(  
29 含企劃、溝通、聯繫與會議等)指定職員葉騏方為此  
30 專案人員，並將其業務範圍於107年1月起變更為專責  
31 上開事務；而其勞健保加退保期間雖為自105年9月2

01 日起至107年7月6日止，然如上所述，仍不礙該職員  
02 確係原告為系爭委託案之專用人力。葉騏方於被告公  
03 告委託原告後，其專責事務即轉為系爭委託案有關事  
04 務，如與東勢在地社區團體拜會與溝通、東勢地方團  
05 體調查與社會服務活動安排與實施、規劃及實施東勢  
06 地方系列課程等，而上開相關專責業務也於107年7月  
07 交接予方雅慧小姐續行專責辦理，其勞保加保日為10  
08 7年7月2日，迄今尚未退保。既上開人員乃係專責於  
09 系爭委託案之前期評選至公告委託後之相關事務，自  
10 與系爭委託案有合理之關聯性，亦具有必要性，自屬  
11 原告得以請求被告予以補償或賠償者。

12 ③本項原告原主張請求之費用為560萬元，經原告內部  
13 再為確認計算後，原告願減縮請求期間自107年1月1  
14 日起(按：原告乃係基於行政程序法第149條準用民法  
15 第245條之1第1項之締約前過失，及行政程序法第126  
16 條第1項請求擇一判決，因此起算時點，自得以被告  
17 公告評選之日即106年12月14日起，惟為便於計算，  
18 爰減縮自107年1月1日起算)至109年7月1日止(即原處  
19 分作成之該月初)，共計187萬3,148元【計算式：70  
20 萬2,185元(107年度)+79萬3,653元(108年度)+(75萬  
21 4,624÷12=6萬2,885(四捨五入)/每月)×6=37萬7,310  
22 元(109年度計算到7月1日)=187萬3,148元】。

23 (3)損害項目估算表所載「9.109/110小一新生招生困難損  
24 失(即招生損失)」部分：

25 ①系爭委託案依法被告應於通知送達原告後1個月內，  
26 與原告簽訂行政契約，並於簽訂行政契約後系爭委託  
27 案即可開始進行109學年度之始招生入學事宜，然因  
28 被告無故拖延與原告之簽訂行政契約，且嗣於109年7  
29 月間不法單方廢止上開之委託處分，而導致原告因此  
30 受有109學年度期無法招生之損失甚明。

31 ②依據教育部有關公辦民營高級中等學校之招生統計資

料，自107年度至110年度間每班平均招生人數約為24.8人至32.33人之間，取中間值(四捨五入)為29人/每班，加之原告預定每名學生每學期應收費用為90,000元計算，本件原告因被告不法廢止系爭委託案，導致之學生費用損失總計為1,044萬元【計算式：29人×9萬元(每學期)=261萬元；261萬元×2=522萬元(每學年)；522萬元×2年度(109、110學年度)=1,044萬元】，此部分自屬被告應予補償原告者甚明。

③承上，因系爭委託案兩造間依法應簽訂之行政契約為「臺中市立東勢海聲華德福教育實驗高級中等學校委託私人辦理行政契約書」，因此，原告所提損害項目估算原載「9.109/110小一新生招生困難損失」部分係以國小○年級新生計算，原請求金額135萬元應予計算更正如前項所示，始與本件系爭委託案所蒙受損失相符。

④本件原告請求權基礎雖有競合之情形，惟其中請求權基礎之一即行政程序法第149條準用民法第245條之1第1項者，依民法第245條之1第1項之規定，原告得請求被告者乃損害賠償，因此自有民法第216條之適用，其中民法第216條第1項所稱之所失利益，依學者通說與實務見解，雖一般而言不包含期待利益者，然若債權人之期待利益具有民法第216條第2項所定者則屬例外仍得請求者，此觀民法第216條規定自明；因此，何種期待利益係屬民法第216條第2項所規定者，依最高法院109年度台上字第2188號、101年度台上字第939號民事判決要旨，係以客觀外部情事觀察，足認其可預期取得之利益，因責任原因事實之發生，致不能取得者為斷，不以確實可取得之利益為限。由甲證21國教署109年4月20日臺教國署國字第0000000000號函說明所載：「一、貴市為推動實驗教育……本案採分年分區進行開發，於106年度啟動行政與教學空間

01 整修工程(第1、2期)，預計於109學年度應即可進行  
02 第一階段之招生作業。……二、按貴市所送計劃，旨  
03 案第三期工程是否完成，尚不影響第一階段之招生…  
04 …」，及原告就系爭委託案所需之東勢生態社區開發  
05 及綠色企業推廣購置之不動產、辦公室裝修均已完成  
06 等情事，即可明確得知系爭委託案於軟硬體設施客觀  
07 上均已達可於109學年度開始招生之狀態甚明，如無  
08 被告廢止系爭核准委託處分並依法定期限與原告締結  
09 行政契約，依一般社會通念均足認原告可取得自109  
10 年度開始之招生利益，因此原告就所提「9.109/110  
11 小一新生招生困難損失」，依民法第216條第2項規定  
12 及上開最高法院實務見解，均係屬原告因本件被告契  
13 約過失行為所致之「所失利益」甚明。

14 (4)綜上所述，本件原告備位請求部分經部分捨棄及減縮、  
15 擴張後，原告主張因被告違法廢止系爭核准委託處分，  
16 縱有為情況判決之事由(僅為假設語氣，原告否認)，依  
17 行政程序法第126條，及同法第149條準用民法有關締約  
18 前過失之規定，被告自應就原告因此受有損害部分計1,  
19 957萬457元對原告予以賠償或補償【包含：1. 因預備東  
20 勢生態社區開發及綠色企業推廣所購置不動產利息支  
21 出，114萬9,192元、2. 因預備東勢生態社區開發及綠色  
22 企業推廣購置不動產的稅捐支出及相關成本，86萬4,31  
23 2元、3. 因預備東勢生態社區開發及綠色企業推廣所購  
24 置不動產的裝修成本，524萬3,805元、4. 前期預備工作  
25 至簽約之人事費用，187萬3,148元、9.109/110小一新生  
26 招生困難損失(應更正為109、110學年度招生損  
27 失)，1,044萬元】，及遲延利息等語。

28 (四)聲請調查證據：

29 1.系爭安全性鑑定報告乃被告作成原處分之重要前提與基礎  
30 事實，其瑕疵與錯誤自涉及原處分之合法性與適當性；並  
31 被告對於系爭安全性鑑定報告之涵攝與理解是否合於法規

01           ，於工程實務亦涉及其裁量有無瑕疵，因此，上開情事依  
02 原告所提之專家意見書可知確存有高度瑕疵與疑義，故原  
03 告聲請法院將系爭安全性鑑定報告送請第三方專門職業技  
04 術公會予以釐清相關疑義。

05 2.聲請向臺中市政府水利局調取系爭實驗園區案委託東昇工  
06 程顧問有限公司辦理之水土保持計畫全部資料。蓋系爭實  
07 驗園區案曾就坐落基地委託東昇工程顧問有限公司辦理水  
08 土保持計畫，該計畫內容已有載明可行之水土保持工法、  
09 內容與所需之水土保持費用預計費用等，亦足證明系爭學  
10 校坐落基地可藉由一定的水土保持計畫維持邊坡穩固及所  
11 需之水土保持費用實非巨大。

12 3.聲請傳喚李準勝技師技師以專家證人之身分到庭證述：依  
13 系爭安全性鑑定報告內容，本件是否確有完全不得設校之  
14 安全性疑慮？若有，則該安全性疑慮，依現行大地工程或  
15 水土保持工法是否無法予以排除或無法確保其符合現行法  
16 規範之要求？本件所使用之原東勢高工校舍，依系爭安全  
17 性鑑定報告是否坐落於可開發範圍內？其禁建範圍內之邊  
18 坡依現行大地工程或水土保持工法是否使其符合現行法規  
19 範之安全標準？

20 (五)聲明：

21 1.先位聲明：

22 (1)訴願決定及原處分均撤銷。

23 (2)被告應與原告簽訂「臺中市立東勢海聲華德福教育實驗  
24 高級中等學校委託私人辦理行政契約書」。

25 2.備位聲明：

26 被告應給付原告1,957萬457元，及自起訴狀繕本送達翌日  
27 起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)程序部分：

30 委託私人辦理實驗教育條例第3條第1項第1款明定主管機關  
31 委託私人參與辦理公立高級中等以下學校實驗教育之法律關

01 係係行政契約。至於主管機關依委託私人辦理實驗教育條例  
02 第8條規定選定契約相對人之評選決定、決定之變更或廢棄  
03 等行政行為之定性為何，實驗教育條例無明文規定。系爭委  
04 託案主要目的在於與原告簽訂行政契約以遂行委託私人辦理  
05 實驗教育條例所賦予之行政任務，此觀該條例第3條第1項第  
06 1款、第9條規定自明。被告及原告雙方對於辦理系爭委託案  
07 之終局目的皆是簽訂行政契約，此即為雙方法律關係之本  
08 質，而雙方為達成此目的，於過程中所為之法律行為，於法  
09 律無明文規定下，應解為行政契約之一部分，俾以維護當事  
10 人欲與行政機關成立平行、平等、雙務法律關係之期待、行  
11 政契約法律關係之安定，進而提升人民與行政機關締約之意  
12 願。被告於締約前，基於主管機關職權，認有地質安全疑慮  
13 及少子化因素等考量，乃變更與原告簽訂契約之決定，以原  
14 處分通知原告，用語雖係「廢止」，惟於說明一業載明「10  
15 7年委託公告為觀念通知」，核其真義實為傳達不與原告締  
16 約之意思表示，合於委託私人辦理實驗教育條例規定由雙方  
17 基於平等地位、尋求意思表示合致以成立行政契約關係之立  
18 法本旨，爰本件基於單一階段法律關係之理論，被告及原告  
19 間因系爭委託案所生之爭議，其整體法律關係應解為行政契  
20 約，而原處分僅屬簽訂委託行使公權力協議之一環，核非行  
21 政處分，原告對原處分不服，自非屬訴願、行政訴訟救濟範  
22 圍內之事項，故原告對之提起訴願、行政訴訟，非法之所  
23 許，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應駁回原告之  
24 訴。且原處分如認非行政處分，就損害賠償部分依最高行政  
25 法院92年度判字第1592號判決意旨，原告應先提起課予義務  
26 訴訟，請求作成核定之行政處分，原告請求程序違誤，應依  
27 行政訴訟法第107條第1項第10款規定駁回原告備位聲明之請  
28 求。

29 (二)就原告先位聲明之答辯：

30 1.縱認原處分為行政處分，亦屬合法：

31 被告以系爭核准委託處分核准委託原告辦理系爭委託案後

，分別因下列事實事後發生變更，及其他為防止或除去對公益之重大危害事由，依行政程序法第123條第4款及第5款規定，以原處分廢止核准委託，應屬合法：

(1)行政院公共工程委員會(下稱工程會)所召開之「行政院活化閒置公共設施109年第2季督導會議」為督導各機關活化閒置公共設施，並列管閒置、尚未活化之設施，爰本案經工程會解除列管即表示工程會認為已無活化之必要，且會議紀錄上亦敘明「為避免為解列而活化，不宜列管，本案解除列管，回歸安全考量，後續請客家委員會自行控管」，得見本案後續處理應回歸安全考量。

(2)教育部亦以該區位於地震帶等原因建議不予設置職場托育設施，得見工程會及教育部皆認為該基地潛藏安全風險疑慮；考量低度使用之建議，並考量安全性，爰不宜作為學校使用。

(3)原告雖指摘系爭安全性鑑定報告係於109年11月完成，被告以原處分告知原告廢止系爭委託案，程序違法等語。惟被告以本案向國教署申請補助三期經費時，該署於107年12月11日檢送會勘決議函時請被告調閱資料說明遷校事由風險疑慮是否消滅，又因東勢高工原屬國立學校，107年12月6日被告公告核准系爭委託案以後，國教署提供給予被告有關東勢高工遷校理由，被告依該資料得知，本案遷校原因是舊東勢高工曾因地層滑動造成學校環山道路下陷、921大地震造成校舍損毀無法使用，經教育部中部辦公室評估地層滑動嚴重，不宜就地改建，而辦理遷校，故考量安全問題，不宜再設學校。被告雖於107年12月6日公告核准系爭委託案，惟考量東勢高工曾因地層滑動造成學校環山道路下陷、921大地震造成校舍損毀無法使用之因素，是於系爭安全性鑑定報告於109年11月完成前，被告即評估東勢高工遷校理由，不宜再設學校，於109年7月10日以原處分告知原告廢止委託，系爭安全性鑑定報告於109年11月完成後，再次

01 確認系爭實驗園區不宜再設學校。

02 (4)原告指摘系爭實驗園區104年臺中市政府環境保護局已  
03 通過環境影響評估一節，惟比較104年臺中市政府環境  
04 保護局環境影響評估報告與系爭安全性鑑定報告二者評  
05 估之目的及項目均不同。104年臺中市政府環境保護局  
06 環境影響評估報告係就系爭實驗園區開發後是否影響  
07 「環境生態」評估，並無有關係爭實驗園區「風險及安  
08 全性」評估。

09 (5)有關原告主張國教署認為實驗教育學校第一、二期安全  
10 無虞，第三期始有安全之虞一節。國教署109年4月20日  
11 函說明二載明「……本署前於108年10月30日以臺教國  
12 署國字第0000000000號函先予核定補助貴市辦理『東勢  
13 實驗教育園區之水土保持規劃設計暨崩塌區風險性及安  
14 全性鑑定報告』經費計新臺幣100萬元，倘貴市完成上  
15 開風險性及安全性鑑定報告，並確認該區域安全無虞，  
16 本署將予以補助後續工程經費。」因此國教署109年4月  
17 20日函仍要求被告須完成系爭實驗園區之水土保持規劃  
18 設計暨崩塌區風險性及安全性鑑定報告。又依國教署提  
19 供予被告有關東勢高工遷校理由，被告依該資料得知遷  
20 校原因是舊東勢高工曾因地層滑動造成學校環山道路下  
21 陷、921大地震造成校舍損毀無法使用，經教育部中部  
22 辦公室評估地層滑動嚴重，不宜就地改建，而辦理遷  
23 校，故考量安全問題，不宜再設學校；另系爭安全性鑑  
24 定報告結論亦為「不宜作為學校使用或開發強度太高之  
25 新建基地使用」。前有東勢高工遷校之借鏡，為了學童  
26 安全，實不應由原告再予設校。本件涉及系爭實驗園區  
27 風險及安全性專業評估，非如原告主張第一、二期安全  
28 無虞即得設校，未來系爭實驗園區若真的發生風險及安  
29 全問題，學童生命健康之損害，原告及被告於責任及良  
30 心上，均會受究責。

01 (6)退萬步言，縱原告先位聲明第1項「撤銷訴訟」請求有  
02 理由，依最高行政法院95年度判字第383號判決意旨，  
03 考量本案之安全疑慮，請審酌行政訴訟法第198條第1項  
04 規定為情況判決駁回原告之訴。

05 2.原告無權請求被告與原告簽訂「臺中市立東勢海聲華德福  
06 教育實驗高級中等學校委託私人辦理行政契約書」：

07 關於行政契約得否「強制締約」，行政程序法規定付之闕  
08 如，惟學者林明鏘教授所著「ETC判決與公益原則」第22  
09 頁論以「……即令對於『被准許之申請人』（如甄審公告  
10 後，但行政機關遲遲不與最優先申請人締約時），若無促  
11 參法第45條第1項規定即無法依『強制締約』之法理，要  
12 求行政機關與其締結補貼契約，此將形成權利保護之漏  
13 洞。……」本文雖論述促參法二階段論之法理，惟前開第  
14 22頁之見解，係認為「強制締約」應有法律保留之適用，  
15 亦即，倘無法規明文規定「強制締約」，即不得要求強制  
16 締約。何況行政契約依行政程序法第146條第1項及第147  
17 條第1項尚有關於終止契約規定，行政契約較私法契約具  
18 有高度之公益性，怎得於無法規明文規定「強制締約」，  
19 即得要求行政機關強制締約？實驗教育條例第9條之規  
20 定，僅係課予原告之訂約義務，並非規範被告之規定。系  
21 爭委託案並無法規明文規定得「強制締約」，原告請求判  
22 命被告與原告訂定行政契約為無理由。

23 3.基於公益考量亦不宜准許原告請求被告與其簽訂行政契約  
24 書：

25 (1)經原告開庭確認先位聲明第2項係「給付之訴」。依行  
26 政訴訟法第203條規定，行政法院得審酌情事變更，非  
27 當時所得預料，為公法上契約增、減給付或變更、消滅  
28 其他原有效果之判決，何況本件兩造尚未簽訂公法上契  
29 約，考量本案之安全疑慮，應駁回原告之請求。

30 (2)自系爭核准委託處分至109年間，東勢區10所國小新生  
31 報到數每年合計約300餘位，且部分學校(例如明正國

01 小、中科國小)新生數僅個位數，若再依系爭委託案增  
02 設實驗學校，將影響東勢區招生，實驗學校亦恐面臨招  
03 生不足之問題。

04 (3)有關本案之安全疑慮部分，系爭安全性鑑定報告為委託  
05 鴻宜工程顧問有限公司經詳細野外地質調查、地質鑽探  
06 等作業後，依其專業及相關科學方法進行評估後製作，  
07 並建議不要作為學校使用或開發強度太高的新建基地使  
08 用。

09 (4)本案經工程會解除列管即表示工程會認為已無活化之必  
10 要，且會議紀錄上亦敘明「為避免為解列而活化，不宜  
11 列管，本案解除列管，回歸安全考量，後續請客家委員  
12 會自行控管」，得見本案後續處理應回歸安全考量。教  
13 育部亦以該區位於地震帶等原因建議不予設置職場托育  
14 設施，得見工程會及教育部皆認為該基地潛藏安全風險  
15 疑慮，不宜作為學校使用。

16 (5)原告質疑系爭實驗園區已成立長照機構一節。系爭實驗  
17 園區並非成立「長照機構」，係成立「臺中客家樂活園  
18 區」，白天供老人活動使用，兩棟「樂活運動館」及  
19 「樂活學習館」均由原先國立東勢高工舊有建築整修，  
20 未有新建建築物，符合系爭實驗園區風險及安全性鑑定  
21 報告建議之「低度開發強度使用」原則。被告停止原告  
22 繼續設校，係原告設校須「高度開發強度使用」，計畫  
23 花費2億元經費新建建築物，爰有違系爭安全性鑑定報  
24 告，建議不宜作為學校使用或開發強度太高之新建基地  
25 使用之原則。

26 (三)就原告備位請求之答辯：

27 1.就原告依行政程序法第126條第1項規定請求給予合理補償  
28 部分，原處分並非廢止之行政處分，自無行政程序法第12  
29 6條第1項規定之適用。至就原告依行政程序法第149條準  
30 用民法第245條之1第1項第3款規定請求部分，所謂「準  
31 用」係指法律明定將關於某種事項(法律事實)所設之規

01 定，適用於其相類似之事項上。爰準用事項應先究明行政  
02 程序法相關規定，按行政程序法第3章行政契約章第145條  
03 第1項、第146條第1項及第2項、第147條第1項及第2項等  
04 規定，均明定「行政契約締結後」，人民始得請求補償，  
05 並無「行政契約締結前」，人民得請求補償之規定，原告  
06 據此請求「損害賠償」為無理由。縱原告得依此請求(被  
07 告否認)，惟原告亦未舉證被告有「其他顯然違反誠實及  
08 信用方法」之情形。且被告係於107年12月6日以系爭核准  
09 委託處分核准原告辦理系爭委託案，依原告主張實驗教育  
10 條例第9條所定「申請人自收受核准委託辦理通知之次日  
11 起1個月內，與各該主管機關簽訂行政契約」起算，原告  
12 至110年11月15日始起訴請求，已逾民法第245條之1第2項  
13 規定之2年請求權時效。

14 2.原告所提之損害項目估算表及相關憑證，請求不合理，說  
15 明如下：

16 (1)損害項目估算表編號1所列108至110年度「購置不動產  
17 之貸款利息」、編號2購置不動產稅捐支出相關成本、  
18 編號3購置不動產裝修成本部分：

19 ①原告辦學經費，依私立學校法第9條第1項及第2項規  
20 定：「(第1項)自然人、法人為設立私立學校，得依  
21 本法規定，申請法人主管機關許可，捐資成立學校法  
22 人。(第2項)申請前項許可，應由捐助人或遺囑執行  
23 人，擬訂捐助章程及擬設私立學校之計畫，檢附捐助  
24 財產清冊及相關資料，向法人主管機關提出申請。」  
25 應由私人捐助，怎可向銀行貸款辦學？

26 ②原告主張購置○○市○○區○○街0○0號房地（下稱  
27 系爭房地）作為系爭委託案使用一節，惟被告於107  
28 年12月6日公告核准本案，然系爭房地「買賣原因發  
29 生日期」為107年12月23日，以不動產登記實務而言  
30 ，「買賣原因發生日期」為「公契約」簽訂之日期，  
31 且買賣雙方簽訂「買賣私契約」至地政事務所辦理「

01 公契約」期間至少須1個月以上，爰原告購置系爭房  
02 地係被告107年12月6日公告核准本案「之前」，可證  
03 系爭房地並非為辦理系爭委託案購置。原告為已核准  
04 設立之基金會，自行業有作業及辦公之處所，不論該  
05 處所為租賃抑或購置，均與尚未開辦之本案無關。且  
06 系爭房地為原告財產，倘被告賠償後，原告即有不當  
07 得利，應移轉系爭房地予被告，故原告此部分之請求  
08 均無理由。

09 (2)損害項目估算表編號4前期人事費用加總部分：

10 原告主張指定職員葉騏方自107年1月起專責負責系爭委  
11 託案，惟查，被告係於107年12月6日始公告核准委託原  
12 告辦理系爭委託案，原告於107年12月6日前如何知悉被  
13 告於107年12月6日將核准系爭委託案，而指派葉騏方辦  
14 理相關業務？原告所述不合常理；再者，原告自陳葉騏  
15 方自105年9月2日起至107年7月6日任職，如何證明葉騏  
16 方為辦理系爭委託案業務？又接辦葉騏方之業務人員方  
17 雅慧，於107年7月2日履新至今，葉騏方自105年9月2日  
18 起至107年7月6日任職，葉騏方原本就辦理原告其他業  
19 務，顯示再辦理系爭委託案業務為加派工作，非專為系  
20 爭委託案業務增加一員人力，同理，原告請求方雅慧之  
21 薪資亦無理由。

22 (3)損害項目估算表編號9「新生招生困難損失」部分：

23 請原告舉證如何招生困難。

24 (四)原告聲請調查證據並無必要：

25 1.有關聲請傳訊專家證人李準勝技師一節，被告不同意：

26 被告已出具系爭安全性鑑定報告，倘原告對該鑑定報告有  
27 疑義，亦應聲請鴻宜工程顧問有限公司為補充鑑定。原告  
28 委託鴻宜工程顧問有限公司辦理系爭安全性鑑定報告，係  
29 經政府採購勞務性招標程序所選任廠商，過程公開透明。  
30 惟原告所附專家意見書之李準勝先生係上開採購招標程序  
31 未得標廠商永勝工程顧問有限公司之負責人，爰原告所附

01 李準勝專家意見書13點意見恐有偏頗。又李準勝提出專家  
02 意見書僅簽名，未加蓋技師執業圖記，是否違反技師法第  
03 16條第1項規定？是否親自赴現場實地查核？有無違反技  
04 師法第16條第2項規定？再者，李準勝未得標，再接受原  
05 告委託出具專家意見書，若有向原告收費，是否違反技師  
06 法第19條第1項第5款規定，均不無疑義。

07 2.系爭安全性鑑定報告並無問題，無再委請鑑定之必要：

08 針對原告提出李準勝專家意見書對系爭安全性鑑定報告所  
09 提13點質疑意見，被告答辯如下：

10 (1)就系爭安全性鑑定報告第91頁表5.1-1存在嚴重錯誤之  
11 疑義部分：

12 系爭安全鑑定報告第3頁之主要工作內容第5點係：「就  
13 校區範圍劃定危險區域(禁建)，有風險區域(限建)及安全  
14 區域。」由於本案係公共工程，萬一發生災害其影響  
15 層面甚廣，因此參考建築技術規則第13章山坡地專章第  
16 262條中針對河岸或向源侵蝕之不得開發建築範圍作為  
17 邊坡之有風險區域(限建)劃設範圍依據，限建區域並非  
18 依據現行法規規定檢討。

19 (2)就系爭安全性鑑定報告第78頁表4.2-3不連續面投影分  
20 析表中，平面型地滑檢討之疑義部分：

21 根據水土保持技術規範第31條內容：「(岩層不連續面  
22 與坡面之關係)依坡面與層面、劈理面之位態關係……  
23 」，岩層不連續面亦包含岩層節理面，且根據分析，本  
24 基地無受節理面影響而具順向坡平面型地滑潛勢區域，  
25 如系爭安全性鑑定報告第79頁表4.2-4所示，因此對本  
26 報告分析結果並無影響。表4.2-3主要係評估有風險區  
27 域(限建)條件之一，並非依據現行法規規定檢討，而根  
28 據本基地鑽探成果，表土覆蓋層(SF)分布於地表至GL.-  
29 0.20m至-3.20m，該層下方為岩層，相對而言表土覆蓋  
30 層(SF)並不算厚，可能為人為回填或岩層風化覆蓋而  
31 成，基地現況多為人為整地和植生覆蓋，且因此不易明

確指出邊坡為岩層邊坡或土層為主之邊坡。再者限建區域並非依據第262條規定之「順向坡傾角大於20度」及是否有「自由端」之條件，本基地地層傾角為13度，小於抗剪摩擦角26度，於常時穩定，但降雨入滲後岩石材料泡水而強度降低時仍有發生平面型滑動之可能，如2000年發生的國道3號3.1K順向坡滑動災害即為地錨邊坡順向坡岩層傾角為12~15度之間，泡水後軟化致使強度下降造成滑動之案例之一，即使有地錨拉仍無法抵抗滑動，因此並非20度以上才會滑動，更何況是公共工程更要謹慎評估。

(3)就系爭安全性鑑定報告第80頁圖4.2-15邊坡退縮距離示意圖之疑義部分：

系爭安全性鑑定報告圖4.2-15係針對不連續面分析所檢討之滑動線推估可能的最大影響範圍，因此假設有自由端出現，且假設自由端剛好位於坡趾，以評估邊坡滑動可能的最大影響範圍。

(4)就系爭安全性鑑定報告檢討「平面型」和「楔型」滑動可能影響範圍之疑義部分：

根據本基地鑽探成果，表土覆蓋層(SF)分布於地表至G.L. -0.20m至-3.20m，該層下方為岩層，相對而言表土覆蓋層(SF)並不算厚，可能為人為回填或岩層風化覆蓋而成，基地現況多為人為整地和植生覆蓋，且因此不易明確指出邊坡為岩層邊坡或土層為主之邊坡，保守起見，系爭安全鑑定報告皆分析「平面型」和「楔型」滑動之潛勢。系爭安全鑑定報告圖4.2-20針對不連續面分析之平面型滑動所檢討之滑動線推估可能的最大影響範圍，因此假設有自由端出現，且假設自由端剛好位於坡趾，以評估邊坡滑動可能的最大影響範圍，作為有風險區域(限建)研判範圍，限建區域並非依據現行法規規定檢討，對公共工程而言係趨於保守的評估。由於基地南側為石角溪河岸，系爭安全性鑑定報告圖4.2-21和圖4.2-22

01 中的W1、W2、W3-1和W3-2等剖面圖之右側靠近石角溪，  
02 河岸坡度陡峭且沿河岸多岩石露頭，量測有岩石1組層  
03 理面和2組節理面，再者本案為公共工程，因此保守進  
04 行楔型滑動及可能影響範圍之評估。

05 (5)就系爭安全性鑑定報告圖4.2-18不連續面分析滑動潛勢  
06 圖與圖4.2-23滑動潛勢區域影響範圍圖之疑義部分：

07 系爭安全性鑑定報告圖4.2-18係根據坵塊分析之坡度坡  
08 向檢討之具不連續面造成之滑動潛勢網格，而圖4.2-23  
09 標示範圍係考慮該網格之最大可能影響範圍而劃設，因  
10 此兩圖說明內容不同，因此標示範圍不一致，另外基地  
11 覆蓋層薄不易明確指出邊坡為岩層邊坡或土層為主之邊  
12 坡，而土坡主要是需考量表層滑動，而岩坡主要需考量  
13 「平面型」和「楔型」滑動，本案因為是公共工程，需  
14 要保守分析，因此，系爭安全鑑定報告皆分析「平面型  
15 」和「楔型」滑動之潛勢，而基地東南側係因基地南側  
16 為石角溪河岸，河岸坡度陡峭且沿河岸多岩石露頭，因  
17 此進行楔型滑動及最大可能影響範圍之評估，將其劃設  
18 為有風險區域(限建)範圍。

19 (6)就系爭安全性鑑定報告第92頁危險區域(禁建)定義之  
20 疑義部分：

21 系爭安全性鑑定報告第92頁危險區域(禁建)定義條件一  
22 為「具歷史崩塌紀錄區域或評估為舊崩塌地區域」，本  
23 基地有兩處舊崩塌地，分別為第32頁圖2.5-3基地東北  
24 側的崩塌地範圍和第37頁圖3.1-2的編號1，該區域皆已  
25 屬於建築技術規則第13章山坡地專章第262條所規定之  
26 坡度陡峭者，為不得開發建築區域，因此對本案分析結  
27 果並無影響。而條件三為「涉及地質調查所公告之山崩  
28 與地滑地質敏感區」，由圖資可知，基地僅東北側小部  
29 分 and 山崩與地滑地質敏感區重疊，且大部分山崩與地滑  
30 地質敏感區已屬於建築技術規則第13章山坡地專章第26  
31 2條所規定之坡度陡峭者，不得開發建築區域，具爭議

部分為基地涉及山崩與地滑區域但非建築技術規則第13章山坡地專章第262條所規定之坡度陡峭者(基地東側小區域範圍)，定義條件一係因為已具崩塌災害歷史，而定義條件三係因為除了涉及山崩與地滑地質敏感區以外，同時為順向坡潛勢區域，而本案為公共工程，且審查委員要求須更嚴謹地去考慮，因此保守定義為危險區域(禁建)，現行法規確實無直接限制開發。

(7)系爭安全性鑑定報告第92頁所提限建區域是否於法規上或工程實務上僅得為半戶外或戶外建築物、設施之開發利用？安全區域內於法規上或工程實務上僅得建築地上二層內、地下一層內之開發利用？等疑義部分：

系爭安全性鑑定報告主旨係針對地質崩塌區風險性及安全性鑑定，並非建築法規之建築用地類別(如甲建、乙建、丙建、丁建)、建蔽率及容積率等檢討，因此本案係在針對坡之有風險區域(限建)劃設時係針對具不連續面滑動風險之可能影響區域，並且提出以有利逃生之建築配置(半戶外和戶外建築)建議以供參考。

(8)就所提案例「○○市○○區福陽國小」以質疑我國地形、地質類似系爭實驗園區者，仍作為學校建築、使用之疑義部分：

該案例為個案，本案應另行檢討。

(9)就系爭實驗園區所處基地之地形、地質於大地工程與水土保持實務上是否確存有明顯條件上劣勢之疑義部分：系爭安全性鑑定報告圖4.2-18不連續面分析滑動潛勢圖與圖4.2-23滑動潛勢區域影響範圍圖回覆如前述意見，系爭安全性鑑定報告係針對地質崩塌區風險性及安全性鑑定，主要提供後續開發之參考，要把風險性的因子一一評估，排除風險才能做後續公共工程之開發。

(10)就依系爭實驗園區之基地面積，參諸臺中市政府水利局委託東昇工程顧問有限公司辦理之水土保持計畫之計畫設施項目、數量及總工程造价表；其中總工程造价費用

01 是否有明顯高於系爭學校類型者之疑義部分：

02 水土保持計畫審查通過之後才進行地質崩塌區風險性及  
03 安全性鑑定報告，因此並無參考鑑定報告，亦無規畫設  
04 計各種護坡設施。

05 (11)就若有遇基地邊坡不穩固、滑動疑慮時，依水土保持相  
06 關法規及工程實務，是否應設置擋土牆等設施？本件前  
07 開水土保持計畫設施項目中是否存有任何用以穩定邊坡  
08 或防止邊坡滑動者之疑義部分：

09 除危險區域(禁建)係以建築技術規則第13章山坡地專章  
10 第262條關於不得開發建築之條件檢討以外，風險區域  
11 (限建)劃設時係針對具不連續面滑動風險之可能影響  
12 區域，而安全區域為基地內非屬於危險區域(禁建)和風  
13 險區域(限建)之區域。並針對風險區域(限建)和安全區  
14 域提出以有利逃生之建築配置(低樓層、半戶外和戶外  
15 建築)建議以供參考，並非受現行法規規定所限制開發  
16 ，而系爭安全性鑑定報告經多位水土保持工程及大地工  
17 程之專家學者審查，認為本案為公共工程，須更嚴謹檢  
18 討。

19 (12)就系爭安全性鑑定報告結論所載：「可能無法以較經濟  
20 的工程成本達到一般學校之安全要求和等級」於地質安  
21 全性與風險性鑑定中認定是否妥適之疑義部分：

22 在地形上根據系爭安全性鑑定報告審查委員建議，基地  
23 操場北側邊坡為歷史崩塌地，未來可能仍有地滑風險，  
24 因此建議將會滑區坡腳以回填方式使地形高差縮小，並  
25 配合植生工法將對邊坡穩定有極大之助益，進而提高邊  
26 坡穩定性及安全性，但地形調整可能會造成原有操場及  
27 運動場大幅消失，不利於使用規劃，且本基地既有建築  
28 除受921地震造成災損以外，許多既有建物空置至今缺  
29 乏養護，結構安全具有疑慮，不易以補強工程等較經濟  
30 的方式使建築物達到全面穩固，再者根據現地地表地質  
31 調查，發現如第37至39頁圖3.1-2編號2路基流失淘空、

01 編號5坡間土壤流失造成破洞淘空、編號7坡面格梁土壤  
02 流失、編號14格梁土壤受降雨沖刷流失等邊坡不穩定徵  
03 兆，若作為學校使用，基於安全要求未來除改善工程以  
04 外，後續養護及安全監測亦係一筆需要持續花費之維護  
05 成本，基於上述原因，於第107頁結論與建議第7點做：  
06 「可能無法以較經濟的工程成本達到一般學校之安全要  
07 求和等級」結論建議。

08 (13)就系爭安全性鑑定報告所載：「可使用面積相對整體計  
09 畫範圍非常少，規劃與發展性著實受限，因此可斟酌不  
10 要做成學校使用」是否屬地質安全性與風險性鑑定報告  
11 所認定事項之疑義部分：

12 如前所述，系爭安全性鑑定報告所載可使用面積係指安  
13 全區域，報告提出以有利逃生之建築配置(低樓層)建議  
14 以供參考，並非受現行法規規定所限制開發，而系爭安  
15 全性鑑定報告所載可使用範圍少且受限係指因為受地  
16 形、地質、歷史災害紀錄上條件以及低樓層建議影響，  
17 且系爭安全鑑定報告係針對地質崩塌區風險性及安全性  
18 鑑定，把風險性的因子一一評估，本案經多位專家學者  
19 審查後亦認同本案屬於公共工程，應更謹慎評估，而不  
20 是將風險因子一一忽略，因此於第107頁結論與建議第7  
21 點做：「目前整體基地較可繼續使用的區域為基地西南  
22 側，可使用面積相對整體計畫範圍非常少，規劃與發展  
23 性著實受限，因此可斟酌不要做成學校使用」結論建議  
24 。

25 3.有關原告聲請調查臺中市政府水利局委託東昇工程顧問有  
26 限公司辦理系爭實驗園區案水土保持計畫全部資料一節，  
27 被告認無調查之必要：

28 蓋系爭水土保持計畫及工程，僅為避免因開發行為造成基  
29 地之水土流失或災害發生，並非施作水土保持後，系爭實  
30 驗園區基地即安全無虞。經教育部協助調閱東勢高工遷校  
31 原因資料，以及鴻宜工程顧問公司辦理系爭安全性鑑定報

告，確認系爭實驗園區不宜作為學校使用或開發強度太高之新建基地使用。且系爭水土保持工程費用高達1,950萬元，加上系爭委託案興建建物須花費2億元經費後，無法確保學童就學安全，爰不宜貿然於園區興建辦理系爭委託案，故原告聲請調查證據並無必要等語。

(五)聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭執之點為：

(一)被告作成原處分廢止系爭核准委託處分是否適法有據？

(二)被告應否對原告負補償或賠償責任？數額為何？

五、本院判斷：

(一)前提事實：

前揭事實概要所載之事實，有被告106年12月14日公告（見本院卷一第51至57頁）、系爭核准委託處分（見本院卷一第121頁、第277頁）、臺中市政府公報（見本院卷一第367至368頁）、原告108年1月3日海基字第108101001號函暨臺中市立東勢海聲華德福教育實驗高級中等學校委託私人辦理行政契約書草案（見本院卷一第381至389頁）、原處分（見本院卷一第119頁）、訴願決定（見本院卷一第42至49頁）等資料在卷可查（俱影本），堪認為真實。

(二)按教育基本法第13條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」委託私人辦理實驗教育條例第1條規定：「為促進教育創新，鼓勵私人參與辦理公立高級中等以下學校（以下簡稱學校）實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，增加人民選擇教育方式與內容之機會，促進教育多元化發展，落實教育基本法第13條規定，特制定本條例。」第3條第1款規定：「本條例用詞，定義如下：一、委託私人辦理：指核准設立學校之主管機關（以下簡稱各該主管機關），依學校辦學特性，針對學校土地、校舍、教學設備之使用、學區劃分、依法向學生收取之費用、課程、校長、教學人員與職員之人事管理、行政組織、員額編制、編班原

則、教學評量、學校經費運用及學校評鑑等事項，與受託人簽訂行政契約，將學校之全部委託其辦理，或將學校之分校、分部、分班或可以明確劃分與區隔之一部分校地、校舍，於新設一所學校後委託其辦理。……三、受託學校：指由受託人受各該主管機關委託辦理之學校，仍屬公立學校。」第6條第1項、第2項規定：「（第1項）各該主管機關就學校委託私人辦理，應先邀請學者、專家、地方社區人士、家長或相關人士進行專案評估，並舉行公聽會。（第2項）自然人、非營利之私法人或民間機構、團體，就特定學校委託私人辦理，得向各該主管機關申請核准依前項規定進行專案評估，並舉行公聽會。」第7條規定：「前條之專案評估通過後，各該主管機關應公告委託資格、期間、權利義務、評選基準、申請期限及決定程序等相關資訊，受理申請。」第8條規定：「（第1項）前條申請，應提出經營計畫，載明下列事項：一、申請人為自然人者，其姓名及住所或居所；申請人為私法人或民間機構、團體者，其名稱及公務所、事務所或營業所。二、計畫執行期間。三、辦學目標、理念、特色及預期效益。四、依第5條第2項規定，擬不受限制之法規規定、理由及替代方案。五、擬聘校長之學、經歷及專長。六、擬訂行政組織及員額編制。七、人員進用方式及相關事項。八、課程規劃及教學設計。九、校園規劃、環境設計及教學設備計畫。十、招生對象、招生人數及班級數等招生計畫。十一、近程、中程及長程財務規劃。十二、各該主管機關所定其他相關事項。（第2項）前項經營計畫，各該主管機關應送請相關學者專家初審，並依學校屬直轄市、縣（市）立或國立，分別經直轄市、縣（市）教育審議委員會或中央主管機關所組學校委託私人辦理審議會（以下合稱審議會）複審。複審通過後，由各該主管機關核准委託辦理後通知申請人，並刊登公報。」第9條第1項規定：「申請人應自收受核准委託辦理通知之次日起1個月內，與各該主管機關簽訂行政契約，其內容，除經依前條第

01 2項複審通過之經營計畫外，應包括下列事項：一、學校名  
02 稱及所在地。二、委託辦理期間。三、入學時間及學區劃  
03 分。四、各該主管機關應協助事項。五、雙方應負擔經費及  
04 辦理事項。六、具體績效指標。七、移轉管理標的。八、違  
05 約之處理。九、其他相關事項。」

06 (三)次按行政程序法第123條第4款、第5款規定：「授予利益之  
07 合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依  
08 職權為全部或一部之廢止：……四、行政處分所依據之法規  
09 或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。  
10 五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」第126條規  
11 定：「（第1項）原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢  
12 止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭  
13 受財產上之損失，應給予合理之補償。（第2項）第120條第  
14 2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」  
15 第120條第2項及第3項規定：「（第2項）前項補償額度不得  
16 超過受益人因該處分存續可得之利益。（第3項）關於補償  
17 之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起  
18 給付訴訟。」

19 (四)觀諸民法第245條之1第1項規定：「契約未成立時，當事人  
20 為準備或商議訂立契約而有左列情形之一者，對於非因過失  
21 而信契約能成立致受損害之他方當事人，負賠償責任：一、  
22 就訂約有重要關係之事項，對他方之詢問，惡意隱匿或為不  
23 實之說明者。二、知悉或持有他方之秘密，經他方明示應予  
24 保密，而因故意或重大過失洩漏之者。三、其他顯然違反誠  
25 實及信用方法者。」之意旨，足見當事人之締約過失責任係  
26 以當事人一方於雙方為訂立契約而進行準備或商議，已建立  
27 特殊信賴關係後，因有顯然違反誠信原則為基礎。而誠信原  
28 則乃社會生活與交易可以正常運作之共同基礎，任何權利之  
29 行使及義務之履行應一致遵行之法律原則，無論公私法領域  
30 當應一體適用，且「行政契約，本法未規定者，準用民法相  
31 關之規定。」復為行政程序法第149條所明定，故訂立行政

01 契約之準備或商議程序中，如一方有民法第245條之1第1項  
02 各款所列情形之一者，致使他方非因過失而信契約能成立受  
03 損害者，自應準用上開民法規定，負賠償責任（最高行政法  
04 院105年度判字第284號判決意旨參照）。

05 (五)被告雖辯稱：系爭核准委託處分及原處分均非行政處分，本  
06 件原告之訴具有行政訴訟法第107條第1項第10款規定之起訴  
07 不合法情形，應裁定駁回等語。惟依委託私人辦理實驗教育  
08 條例第6條第1項、第2項及第8條規定之意旨，可知主管機關  
09 委託私人辦理實驗教育應踐行之程序如次：1.透過政策評估  
10 認有委託私人辦理實驗教育之需要後，應進行專案評估並舉  
11 行公聽會；2.於通過專案評估確認有委託私人辦理實驗教育  
12 之可行性後，即應由主管機關公開徵求評選學校經營計畫，  
13 經專家初審及審議會複審後，決定核准委託辦理之申請人；  
14 3.主管機關與該核准委託辦理之申請人以行政契約委託辦理  
15 實驗教育。上開主管機關所為核准委託特定申請人辦理實驗  
16 教育之決定，雖該條例未明文規定其性質及救濟程序，然參  
17 照委託私人辦理實驗教育條例第3條第1款及第3款之定義規  
18 定，足見主管機關經過專家初審及審議會複審程序後，對申  
19 請參加評選之特定人為核准委託辦理之決定，係單方就具體  
20 案件行使公權力賦予特定對象享有辦理公立實驗教育學校之  
21 地位，並規制其取得與主管機關締結行政契約之資格，而其  
22 餘申請人均未獲得此地位及資格之法律效果。換言之，主管  
23 機關就委託私人辦理實驗教育案件，係先於前階段作成行政  
24 處分遴任合格者賦予其辦理之資格及取得締結行政契約之資  
25 格，再以該行政處分有效為基礎，續行後階段之行政契約簽  
26 訂與履行，當事人雙方始立於對等地位之契約法律關係。準  
27 此以論，主管機關依委託私人辦理實驗教育條例第8條第2項  
28 所為核准委託辦理決定既屬於授益行政處分之性質，其後予  
29 以廢止，亦屬行政處分，該廢止處分之相對人不服，自得依  
30 行政訴訟法第4條第1項循序提起撤銷訴訟救濟，並依行政訴  
31 訟法第8條第2項規定合併提起一般給付訴訟，請求被告踐行

01 後階段之簽訂行政契約程序。且相對人亦得主張因被告之廢  
02 止處分致其遭受財產上損失，或因被告過失未能締約受有損  
03 害，而單純提起一般給付訴訟，請求被告給付一定金額。是  
04 故，本件原告提起本件訴訟為前揭請求內容之先訴聲明及備  
05 位聲明，於程序上自為法所許。被告上開答辯容欠允洽，無  
06 從採取。

07 (六)原告之訴關於先位聲明部分：

08 1.原告雖以上開情詞主張原處分違法應予撤銷等語，惟：

09 (1)依行政程序法第123條第4款及第5款之規定，可知原處  
10 分機關作成合法授益處分後，原來所依據之事實基礎已  
11 發生變更，為避免公益危害，或其他出於防止或除去對  
12 公益重大危害之目的，自得依職權將原授益處分為全部  
13 或一部之廢止。所謂「對公益將有危害」及「對公益之  
14 重大危害」均屬不確定法律概念，行政法院對於不確定  
15 法律概念雖以審查為原則，但對於涉及風險預估、價值  
16 取捨或政策決定的事實認定及法律的抽象解釋，應屬於  
17 行政機關判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅  
18 於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得  
19 予撤銷或變更。再者，立法機關依教育基本法第13條之  
20 規定，據以制定學校型態實驗教育實施條例、高級中等  
21 以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例及委託私人  
22 辦理實驗教育條例等合稱實驗教育三法，各自規範不同  
23 型態之實驗教育提供模式，共同達到保障人民學習及受  
24 教育權利，增加人民選擇教育方式與內容之機會，促進  
25 教育多元化發展，以回應落實教育基本法第13條之規  
26 定。依教育基本法第13條規定，可知立法機關係將辦理  
27 實驗教育需要性之判斷交由行政機關及民間決定，並透  
28 過實驗教育三法共同提供不同型態之實驗教育模式以滿  
29 足需求。依委託私人辦理實驗教育條例第6條之規定，  
30 亦可知係由主管機關先自行評估有無委託私人辦理公立  
31 高級中等以下學校實驗教育之必要性後，方會開啟後續

01 專案評估、公開徵求評選、初審、複審、核准委託及簽  
02 訂行政契約等程序，人民並無要求政府提供委託私人辦  
03 理公立高級中等以下學校實驗教育之權利，甚且在主管  
04 機關作成核准委託處分前，主管機關亦得隨時評估終止  
05 後續程序之進行。而依行政程序法第146條規定，行政  
06 機關在委託辦理之行政契約訂定後，雖仍得為防止或除  
07 去對公益之重大危害，而就契約於必要範圍內調整內容  
08 或終止之，惟鑑於行政契約締結後，雙方當事人均已就  
09 契約履行為相當之投入，併考量已就學學生就學權益之  
10 保障，此時所謂「對公益之重大危害」之審查，即應採  
11 取較嚴格之審查標準。至於在核准委託後至行政契約締  
12 結前，相較於受核准委託申請人之信賴利益至此階段僅  
13 為取得締約資格，就行政機關對於風險預估、價值取捨  
14 或政策決定之評估決定權限，行政法院仍應予以較高之  
15 尊重，此時就「對公益將有危害」及「對公益之重大危  
16 害」，即應採取較為寬鬆之審查標準。是以，對於原處  
17 分是否合法之審查，本院應對被告之判斷採取較低之審  
18 查密度，可資審查的情形應以：1.法律之解釋是否正  
19 確；2.事實之認定有無錯誤；3.程序是否合法；4.是否  
20 根據與事件無關之考量觀點；5.有無違反一般事理之考  
21 量（違反經驗法則或論理法則）或顯然不當之情事為  
22 限。

23 (2)稽之卷內原處分所載（見本院卷一第119頁），足見被  
24 告作成原處分廢止系爭核准委託處分，係以系爭委託案  
25 之實驗教育園區鄰近斷層，校舍曾受921地震影響且位  
26 於地質敏感區內，仍有安全疑慮，又近年來持續受少子  
27 女化之影響為主要論據。

28 (3)查系爭委託案預定校地為舊東勢高工原校區，校舍為舊  
29 校舍拆除重建，部分為原校舍改建，受託面積為8.3987  
30 公頃，有卷附被告106年12月14日公告可稽（見本院卷  
31 三第108頁）。被告於107年12月6日作成系爭核准委託

處分後，因收悉國教署107年12月11日臺教國署國字第1070152513號函略謂：「山崩與地滑地質敏感區基地地質調查即地質安全評估報告」內未說明地質及邊坡現況是否穩定安全，應辦理後續評估並附相關評估報告；就順向坡地滑距離、區域地質結構即是否有深層滑落之危險性進行安全評估；校舍上方即周圍土坡應辦理鑽探評估報告，確保周圍質地為穩定結構；並請被告調閱東勢高工遷校評估報告，並說明評估報告中遷校事由之風險疑慮是否已消滅等語（見本院卷二第405頁）。經被告委託東昇工程顧問有限公司進行評估，出具調查報告表示該基地地質敏感區邊坡目前安全係數均符合水土保持技術規範要求，且基地建築物位置均不在順向坡範圍內，安全無虞，被告乃以108年1月17日中市教小字第1080003599號函復國教署，並請國教署提供東勢高工遷校評估報告（見本院卷三第13頁）。然國教署隨以108年3月13日臺教國署國字第1080008624號函復略以：本案應請技師出具校園安全區劃圖說（需簽證負責）、就校區範圍劃定危險區域（禁建）、有風險區域（限建）及安全區域，並就各區域之風險性及安全性進行評估說明（包含可開發程度及條件）等語（見本院卷三第17頁）；繼以108年10月30日臺教國署國字第1080104684號函要求被告檢附風險性及安全性鑑定報告，並核定經費125萬元，補助100萬元（見本院卷三第23頁）。被告乃據以辦理系爭實驗園區地質崩塌風險性及安全性鑑定報告委託技術服務採購案，有決標公告存卷可稽（見本院卷三第477頁）。

- (4)依卷附教育部之東勢高工遷校評估報告所載，東勢高工原有校地8.2294公頃，地處地震帶上，主要建築均位於易滑動山坡上，於83年10月間即曾因地層滑動造成該校環山道路下陷10公尺，921大地震後，全校3棟教室及學生宿舍均無法使用、實習工場7棟無法使用，3棟尚可使

用，辦公室2棟全部毀損，因校舍建築全毀，地層滑動嚴重，實不宜就地改建（見本院卷二第427頁）。而被告依國教署指示辦理系爭實驗園區地質崩塌風險性及安全性鑑定報告委託技術服務採購案，經受託鑑定公司詳細野外地質調查及地質鑽探等作業後，作成系爭安全性鑑定報告（見本院卷二第29至113頁），其結論及建議概述如下：①根據既有地質資料和現地調查，本基地主要可能地質災害類型為平面型滑動或楔型滑動，經不連續面分析，坡向為 $181-221^{\circ}$ 且坡度 $>13^{\circ}$ 之邊坡，有發生平面型滑動之潛勢；坡向為 $195.7-235.7^{\circ}$ 且坡度 $>12.6^{\circ}$ 之邊坡有發生楔型滑動(層面和J1)之潛勢；坡向為 $117.8-157.8^{\circ}$ 且坡度 $>5.9^{\circ}$ 之邊坡，有發生楔型滑動(層面和J2)之潛勢，在相同的降雨入滲機制下，可能會是平面型滑動潛勢較高，次者為楔型滑動(地層層面&J1)，最低為楔型滑動(地層層面&J2)。②計畫區域面積約83,839.00 $m^2$ ，危險區域(禁建)面積約24,124.40 $m^2$ ，約佔總面積28.8%；有風險區域(限建)面積約33,278.07 $m^2$ ，約佔總面積39.7%；安全區域(可開發)面積約26,436.53 $m^2$ ，約佔總面積31.5%。危險區域(禁建)不得於此區域進行任何開發行為；有風險區域(限建)則可於此區域進行極低強度開發行為，建築物以半戶外或戶外建築物及設施為主，以利災害發生時逃生。安全區域(可開發)可於此區域進行低強度開發行為，建築物樓層以地面下一層內，地面上兩層內為限，開發基地前應進行詳細地質鑽探調查及評估。③根據水土保持技術規範第122條及第168條規定，水土保持工程應符合確實性、時效性、經濟性及安全性，並考慮配合自然生態工法共同並進維護，由於本基地在地形、地質以及歷史災害紀錄上條件皆較為劣勢，可能無法以較經濟的工程成本達到一般學校之安全要求和等級，目前整體基地較可繼續使用的區域為基地西南側，但可使用面積相對整體計畫範圍非常

少，規劃與發展性著實受限，因此可斟酌不要作為學校使用或開發強度太高的新建基地使用。另根據專家學者建議，未來調整地形時在水土保持方面可採植生方式為主，土木工程為輔，並以低開發強度為主要導向等語（見本院卷二第111至113頁）。

(5)綜觀上開事證，系爭委託案所使用之基地，其安全性確有疑慮，被告基於防止公益重大危害之目的性考量，作成原處分廢止系爭核准委託處分，核無違反行政程序法第123條第5款之規定。

(6)又衡諸我國近年來少子女化現象未見有減緩之趨勢，此乃眾所周知之事實，而經被告統計結果，自系爭核准委託處分作成後至109年間，東勢區10所國小新生報到數每年合計約300餘位，且部分學校(例如明正國小、中科國小)新生數僅個位數（見本院卷一第216頁）。是以，臺中市東勢區如再增設實驗學校，不但影響現有學校之招生，且實驗學校將來亦恐面臨招生不足而關閉之情形。再者，被告為辦理系爭委託案總經費高達1億8,160萬555元，有卷附被告108年1月17日中市教小字第1080003599號函可憑（見本院卷三第13頁），則系爭核准委託處分之廢止，固然有損原告之信賴利益，惟相較於彌補原告之損失及不廢止該處分需在支出巨額經費後承擔招生困難之風險及系爭委託案使用基地之安全性疑慮，則被告作成原處分將系爭核准委託處分予以廢止，核無認定事實錯誤、出於與事件無關之考量觀點或顯然裁量不當之情事，自符合行政程序法第123條第4款規定之廢止要件。

2.原告雖主張系爭委託案以發展實驗教育為目的，與一般學校，就學區劃分、選擇就學之受眾等顯然有所不同，難謂委託原告辦理本件實驗教育學校會對當地原有之公立學校招生產生排擠效應，且近年實驗教育之學生百分比逐年增加，更凸顯當初委託私人辦學之重大公益性等語。然實驗

01 教育與一般學制學校之就讀學生固有分別，惟在整體母數  
02 減少之情況下，勢必影響各學校招生人數之結果，被告審  
03 酌認無續行辦理系爭委託案之必要性，尚非無據。況且，  
04 教育基本法第13條透過實驗教育三法共同提供不同型態之  
05 實驗教育模式以滿足需求，人民並無要求政府提供委託私  
06 人辦理公立高級中等以下學校實驗教育之權利，原告主張  
07 被告未能提供委託私人辦理實驗教育即屬對公益之重大侵  
08 害，並無可採。

09 3.關於原告主張系爭安全性鑑定報告與現行建築法規不符，  
10 質疑其可信性並聲請調查證據乙節，查系爭安全性鑑定報  
11 告係基於公共工程萬一發生災害其影響層面甚廣，趨於保  
12 守評估，因此係參考建築技術規則第13章山坡地專章第26  
13 2條中針對河岸或向源侵蝕之不得開發建築範圍作為邊坡  
14 之有風險區域(限建)劃設範圍依據，限建區域並非依據現  
15 行法規規定檢討等情，已據系爭鑑定報告製作人即鴻宜工  
16 程顧問公司函覆在卷（見本院卷三第509至533頁）。審酌  
17 系爭委託案所用基地曾有歷史崩塌紀錄及系爭委託案係供  
18 實驗教育對象為中小學生，為避免師生因災變遭受傷亡，  
19 而以高於現行法規之要求進行安全性鑑定，尚與用途目的  
20 不相悖離，則原告質疑其可信性，而請求調查證據，自無  
21 可採。

22 4.原告雖復主張應優先考慮縮小委託規模等對原告侵害最小  
23 之方式，被告作成原處分廢止系爭委託案全部不符比例原  
24 則等語。惟依被告106年12月14日公告所示公開徵求評選  
25 學校經營計畫之要求，系爭委託案受託學校之特別需求要  
26 件包括：納入社區民眾需求，成為開放式園區，並逐步規  
27 劃市民參與活動，強化社區使用功能；未來將朝向兼容學  
28 校、社區大學、市民農場及社區展演中心等功能，納入藝  
29 術、農工、老少共學、社區照護及自由大學等概念的複合  
30 式實驗教育園區方向進行；透過與中央合作，打造臺中市  
31 成為國家級實驗教育重鎮，並落實複合概念，借鏡國外實

驗教育村的理念，建構以人為中心，環境共存共榮的理想園區（見本院卷三第109頁）。足證系爭委託案非僅以提供公辦民營實驗教育學校為目標，而係結合社區發展，並以國家級實驗教育園區為目標之大型計畫，則縮小委託規模顯不足以達成被告就系爭委託案之政策目的，原告主張應優先考慮縮小委託規模等對原告侵害最小之方式等語，亦不足採。

5. 至於原告主張被告作成原處分前未予其陳述意見之機會，程序有瑕疵等語。查本件所涉事實，諸如少子女化及園區鄰近斷層，校舍曾受921地震影響且位於地質敏感區內等，該等事實於客觀上明白足以確認，而原告所爭執者，實係是否可據以認定係對公益將有或有重大危害有關價值判斷法律適用之問題，是依行政程序法第103條第5款規定，亦無須給予陳述意見之機會。

6. 是故，原告主張原處分違法，系爭核准委託處分仍屬有效，被告應續與原告簽訂委託辦理系爭委託案之行政契約，於法自非有據，無從准許。

(七)原告之訴關於備位聲明部分：

1. 依前引行政程序法第126條規定，原處分機關適用同法第123條第4款及第5款規定廢止合法授益行政處分者，對受益人因信賴該授益處分致遭受財產上之損失，固應給予合理之補償。惟補償範圍必須限定於該損失係因信賴授益處分之存在而發生者，亦即損失與信賴間必須有相當因果關係存在，而非漫無邊際之公法危險責任。且廢止授益處分之補償在彌補當事人因信賴原授益處分有效而發生之損害，性質上並非損害賠償，除別有規定外，並不包括所失利益在內，且受益人可獲取之損害補償，不得超過其因該處分存續可得之利益（最高行政法院104年度判字第102號判決意旨參照）。再者，行政程序法第126條規定之損失補償，原則上不以機關主觀責任為要件；而民法第245條之1第1項規定之締約上過失之損害賠償，則以機關具有「惡

意」或「故意或重大過失」或「顯然違反誠實及信用」為責任要件。前者之補償範圍限於因信賴合法處分所產生之損失；後者之賠償範圍則以信賴利益為限，亦即應彌補被害人至若無契約締結原本應有之狀態，並不包括契約成立後之履行利益。

2. 依委託私人辦理實驗教育條例第8條第2項受核准委託之申請人，因受核准委託而所應進行之程序，限於依同條例第9條第1項規定，就除經複審通過之經營計畫外，併同學校名稱及所在地、委託辦理期間、入學時間及學區劃分、各該主管機關應協助事項、雙方應負擔經費及辦理事項、具體績效指標、移轉管理標的、違約之處理及其他相關事項等事項，與被告簽訂行政契約。必待於簽約後，始有後續受託進行辦理實驗教育之程序可言。從而，在系爭委託案中，原告因信賴系爭核准委託處分至該處分遭廢止，所可能想像因信賴所生之損害，限於因準備簽約所生者，而不及於簽約後與辦理實驗教育相關所生之支出，更不可能包括參與申請所支出者。蓋核准委託申請人於參加申請時，尚不知是否可受核准委託，在確定受核准委託處分前所為之支出自非因信賴所生之損害。又核准委託申請人自行決定將契約成立後為辦理實驗教育始應支出之費用提前於訂約階段所為之支出，在經濟分析上，應界定為核准委託申請人基於經濟上動機所為支出，苟契約未能簽訂致支出無從回饋，即屬風險管理範疇，無從對主管機關為補償請求或損害請求。於受託辦理義務教育契約簽訂前所為履行契約之相關作為，本非屬該階段所應進行之程序，其支出當不能認係因信賴核准委託處分所生之損失。原告因信賴系爭核准委託處分所為之表現行為，顯然限於與簽訂行政契約有關者，其所生損失當亦以此為限，容無漫以該「期間」原告所有與系爭委託案所為之行為均為信賴行為，並以此計算損失之理。

3. 茲審查原告請求之項目如下：

01 (1)關於因預備東勢生態社區開發及綠色企業推廣所購置不  
02 動產之利息支出、稅捐支出及相關成本及裝修成本部  
03 分：

04 ①原告雖主張其於提出經營計畫時，已將「在課程規劃  
05 上連結東勢社區與各項產業，以及融合東勢在地文化  
06 下，以期達到建構永續社區，與在地產業深度連結，  
07 推動在地農業轉型，提升在地產業活力，形塑社區、  
08 教育與農業的相互支持系統，進而活絡地方的文化與  
09 產業等效果」用以回應並滿足被告對於系爭委託案特  
10 別需求要件之要求，始購置系爭房地作為系爭委託案  
11 使用，並提出其經營計畫節本為據（見本院卷三第12  
12 1至126頁）。

13 ②惟遍查原告所提出之經營計畫節本內均無購置不動產  
14 計畫存在，其僅以課程規劃連結東勢社區與各項產業  
15 為由，尚不足以使購置不動產之行為與系爭委託案相  
16 連結。況且，縱認原告購置不動產與系爭委託案有  
17 關，此部分之支出亦屬原告於與被告簽訂委託辦理實  
18 驗教育行政契約「後」，為履行契約始應支出之費  
19 用，而非於締約階段為準備簽訂契約所應支出之成  
20 本，自與其信賴系爭核准委託處分之存在無關，當不  
21 能認係因信賴核准委託處分所生之損失，此部分之請  
22 求，尚屬無據。

23 (2)關於前期預備工作至簽約之人事費用部分：

24 ①原告主張系爭委託案須新設實驗教育學校，而非由現  
25 存之學校組織、人員予以移撥，故於公告後即須進行  
26 相關學校設立前之籌備事宜，請求以被告公告評選日  
27 即106年12月14日，惟為便於計算，原告減縮自107年  
28 1月1日起算，至109年7月1日止（即原處分作成之該月  
29 初），1名專責人員之薪酬費用等語。

30 ②惟原告在被告107年12月6日作成系爭核准委託處分  
31 前，尚未取得與被告簽訂委託辦理實驗教育契約之資

01 格，是以在系爭核准委託處分前原告為申請系爭委託  
02 案所支出之人事費用，自非屬因信賴系爭核准委託處  
03 分所產生之損害。

04 ③至於原告主張前後專責人員為葉麒方、方雅慧，其中  
05 葉麒方係自105年9月2日起至107年7月6日止受聘於原  
06 告，而方雅慧則自107年7月2日起自葉麒方處交接續  
07 行專責辦理等語(見本院卷三第410頁)。然依原告所  
08 述，葉麒方既係自105年9月2日即受聘於原告，斯時  
09 被告尚且未公告公開徵求評選學校經營計畫，顯見其  
10 本即為原告員工，其薪資為原告本應負擔之人事費  
11 用，於葉麒方離職後系爭核准委託處分作成前承接其  
12 職缺業務之方雅慧亦復如是。原告在系爭核准委託處  
13 分前因聘用葉麒方、方雅慧所給付之薪酬，非屬因信  
14 賴系爭核准委託處分所產生之損害，已如前述，是以  
15 在系爭核准委託處分作成後，原告因信賴系爭核准委  
16 託處分所之支出之人事費用，應以原告為進行與被告  
17 間之締約程序所額外支出之加班費用、專案報酬、增  
18 聘人員費用等為限，原告就此部分之人事費用損失，  
19 並未能舉證以實其說，其請求被告補償上開人員自10  
20 7年1月起至原處分作成時止薪酬費用，自屬無據。

21 (3)有關109、110年度小一新生招生困難損失(即招生損失)  
22 部分：

23 經核原告主張此部分之損失係屬所失利益，且屬委託私  
24 人辦理行政契約締結後始可能取得之履行利益，顯非屬  
25 廢止系爭核准委託處分所應予補償之範圍，原告此部分  
26 之請求，要屬無據。

27 (4)關於原告依行政程序法第149條準用民法第245條之1第1  
28 項第3款之規定，請求被告賠償如備位聲明所示之金額部  
29 分：

30 按締約上過失之賠償，以被告有「惡意」、「故意或重  
31 大過失」或「顯然違反誠實及信用」為其賠償責任之成

01 立要件。查被告係基於因應系爭委託案使用基地安全性  
02 有疑慮，及避免受少子化不利影響之公益考量，而以原  
03 處分廢止系爭核准委託處分，核與行政程序法第123條第  
04 4款及第5款規定並無不合，尚難認有何顯然違反誠實及  
05 信用方法之情形，原告主張被告成立民法第245條之1第1  
06 項第3款規定之締約過失責任，而請求損害賠償，亦不可  
07 採。

08 六、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告以原處分  
09 廢止系爭核准委託處分，尚無違誤，訴願決定從程序上為  
10 不受理之決定，理由雖有未洽，惟結論並無二致，仍應予  
11 以維持。原告先位聲明請求撤銷原處分，並命被告與其簽  
12 訂行政契約，為無理由，其備位聲明請求被告應給付如前  
13 聲明所示之金額，亦屬無據，均無從准許。

14 七、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  
15 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之  
16 必要，併此敘明。

17 八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

18 中 華 民 國 113 年 6 月 28 日

19 臺中高等行政法院第三庭

20 審判長法官 蔡紹良

21 法官 張鶴齡

22 法官 黃司熒

23 以上正本證明與原本無異。

24 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  
25 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  
26 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴  
27 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表  
28 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

29 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情  
30 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

31 得不委任律師為訴訟

所需要件

|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 代理人之情形                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                |
| (一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。                                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。</li> <li>2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。</li> <li>3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。</li> </ol>          |
| (二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>4. 當事人為公法人、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。</li> </ol> |
| <p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p> |                                                                                                                                                                                                                                |