# 臺中高等行政法院判決

111年度訴字第231號

112年5月18日辯論終結

原　　告　鄭文信即臺中市私立小哈佛幼兒園

賴惠淑即臺中市私立大里東昇幼兒園

蔡慧如即臺中市私立多倫多幼兒園

林素貞即臺中市私立艾迪生幼兒園

陳慧宜即臺中市私立東華幼兒園

林益年即臺中市私立欣達幼兒園

陳俊嘉即臺中市私立芽米藝術幼兒園

林金賜即臺中市私立紅蘋果幼兒園

蔡黃滿惠即臺中市私立茱麗亞幼兒園

陳芳美即臺中市私立華人幼兒園

李麗美即臺中市私立愛丁寶幼兒園

郭鴻志即臺中市私立精湛幼兒園

鄭睿泓即臺中市私立綠拇指幼兒園

魏麗華即臺中市私立潭子一畝田幼兒園

王慶賜即臺中市私立樹人幼兒園

原　　告　臺中市私立天祥幼兒園

代　表　人　王天祥
原　　告　臺中市私立東峰幼兒園

代　表　人　王玉珍
共　　同
訴訟代理人　巫念衡　律師
複 代理 人　楊俊彥　律師
被　　告　臺中市政府教育局

代　表　人　蔣偉民
訴訟代理人　侯志翔　律師
上列當事人間幼兒教育及照顧法事件，原告不服臺中市政府111年7月27日府授法訴字第1110166553號、111年7月28日府授法訴字第1110148554號、111年9月8日府授法訴字第1110149941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、程序事實：

一、本件被告代表人原為楊振昇，於訴訟進行中變更為蔣偉民，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第455-457頁），核無不合，應予准許。

二、按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」行政訴訟法第111條第1項、第2項分別定有明文。經查，原告於民國110年5月14日前報請被告110學年度私立幼兒園收費數額備查，經被告以110年5月31○○市教幼字第1100040725號函、110年6月17○○市教幼字第1100045334號函、110年6月29○○市教幼字第110004851271號函(下合稱原處分)不予備查。原告起訴請求撤銷原處分及訴願決定，嗣經本院闡明而變更為課予義務訴訟並聲明：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、請求被告就原告等110學年度收費調整申請案作成准予備查之行政處分。」，被告就此變更並無異議且為言詞辯論，本院復認原告訴之變更為適當，依上開規定，核無不合，應予准許。

三、原告林慶賜即○○市私立樹人幼兒園報請被告110學年度2-4歲幼兒收費數額備查案，經被告以110年6月17○○市教幼字第11000453341號函同意備查，惟其復考量營運問題再調高收費數額再次報請被告備查，經被告以110年6月29○○市教幼字第110004851271號函覆前已備查在案，故不予受理。審諸原告於幼生管理系統填報之數額為109學年度收費數額(2歲39,180元、3-4歲41,400元)，非被告110年學年度同意備查之數額(2歲40,180元、3-4歲42,500元)(乙證13、甲證11)，為兩造所不爭執，故其提起本件訴訟仍有權利保護必要，併予說明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

被告於110年4月19日公告開始受理○○市110學年度私立幼兒園收費備查申請，內容略謂：欲調整110學年度收費之私

立幼兒園，應依幼照法第38條及○○市教保服務機構收費退費辦法（下稱收退費辦法）第5條規定辦理，檢送相關資料辦理備查。原告等依公告備妥相關文件於110年5月14日前報請被告備查，嗣被告於110年5月31○○市教幼字第1100040725號函(下稱系爭函文1)、110年6月17○○市教幼字第1100045334號函(下稱系爭函文2)覆原告，以110學年度○○市私立幼兒園收費調整上限為2.74%，而原告申請2至4歲幼生收費調整數額已超過該比率為由，歉難同意備查。而原告王慶賜即○○市私立樹人幼兒園於收受系爭函文1後，降低調幅至2.74%，再向被告申請備查，經被告以110年6月17○○市教幼字第11000453341號函同意備查，復考量營運問題再調高收費數額再次報請被告備查，經被告以110年6月29○○市教幼字第110004851271號函(下稱系爭函文3)覆前已備查在案，故不予受理。嗣於110年6月底全國教保資訊網填報系統開放填寫110學年度私立幼兒園之收費標準時，被告公告未通過收費備查之私立幼兒園僅能依照109學年度之收費數額填載，致登載於全國教保資訊網之110學年度收費金額與原告報請被告備查之金額不一致。原告不服，於110年7月29日依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求被告應將原告依法報請備查之收費數額公開於全國教保資訊網，經本院110年度訴字第183號判決駁回，原告不服，已提起上訴由最高行政法院審理中。惟因被告於該案訴訟審理中主張上揭不予備查函文係行政處分，應提起撤銷訴訟，原告乃於111年5月31日及6月16日分別就系爭函文1、2、3提起訴願(因函文未諭知救濟期間，依行政程序法第98條規定救濟期間為1年內)，經○○市政府111年7月27日府授法訴字第1110166553號、111年7月28日府授法訴字第1110148551號、111年9月8日府授法訴字第1110149941號訴願決定(下合稱訴願決定)駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 幼照法第38條第2項並未賦予被告就原告訂定之收費數額進行實質審查之權限，被告依法無權對原告報請備查之收費數額進行准駁，故系爭函文1、2、3不生任何法律上效力，性質上非屬行政處分。上揭訴願決定援引之教育部111年6月2日臺教授國字第1110057220號函認為幼照法第38條第2項所稱「備查」實為「審核」，被告得就原告報請備查之收費數額為准駁，其法律見解並無可採。依幼照法第38條第2至4項規定及同條第2項規定之立法理由可知，幼照法對於私立幼兒園之收費數額明定採取備查制，顯係立法者經過權衡後，考量收費數額之訂定乃私立幼兒園營業自由之核心範疇，應由私立幼兒○○市場機制決定之，主管機關僅為事後之行政監督，以免其過度干涉、介入收費數額之訂定，而背離私立幼兒園之收○○市場供需取向之本質，俾兼顧幼兒及家長之權益與私立幼兒園營業自由之保障。又參照地方制度法（下稱地制法）第2條第5款規定及最高行政法院103年9月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨可知，幼照法第38條既然係要求私立幼兒園於踐行法定收費數額訂定程序後（依地方主管機關所訂之收費項目及用途自行訂定數額後，於每學年度開始前1個月對外公告），報請地方主管機關備查，則收費數額之訂定於法定程序完成後即發生法律效力，備查與否尚非收費數額之生效要件，地方主管機關對於私立幼兒園報請備查之內容，並無審查或限制其調整收費比率之權限；一旦私立幼兒園完成法定程序並將收費數額報請地方主管機關備查，地方主管機關即應依幼照法第38條第4項規定，將私立幼兒園報請備查之收費數額公開於資訊網站供大眾查詢。故系爭函文1、2、3並非行政處分，惟被告主觀上認為係行政處分，為避免因法定期間經過而確定，只能提起本件訴訟。
2. 依據○○市政府教育局111年12月14日第1112408269號電子公告，其私立幼兒園調整全年齡層就讀幼兒（即2至5歲）之收費數額時，固需提出申請，惟僅調整2至4歲就讀幼兒（排除5歲）之收費數額時，即不需向教育局提出調整收費之申

請，只需在教育局函請各幼兒園上傳收費數額時，依各自營運成本，自行登載收費數額。依○○市政府教育局112年3月14日○○市政信箱電子郵件回覆原告王慶賜即○○市私立樹人幼兒園提出之反映內容，○○市如需調張5歲就讀幼兒全學期總收費或交通費及課後延托費等費用，需經幼兒園收費審議小組進行收費審議；至於2至4歲之收費數額如需調整，將另函請各幼兒園於指定時間報送相關資料。○○市政府教育局112年3月17日○○市長信箱電子郵件回覆原告王慶賜即○○市私立樹人幼兒園提出來信內容，有關○○市2至4歲幼生收費依現行幼照法第43條規定（行為時第38條），由私立幼兒園自行考量營運成本，於公告受理期程內檢送檢核表、已依幼照法第16、17條規定配置教保服務人員及師生比並完成備查之相關證明文件，及提供各種形式通知家長收費調整之證明文件報送教育局備查。則○○市、○○市、○○市對於私立幼兒園收費數額之調整，均有區分對於為5歲之幼兒及2-4歲之幼兒二種，而針對調整2-4歲幼兒之收費數額，其作法與原告主張一致，得自行依營運成本調整數額，只應踐行每學年度開始前對外公布及報備查之程序，不需向教育局提出申請並取得備查之核准，可見該規定係以事後監督之備查機制作為行政管制手段。

3. 雖然每○○縣市政府教育局對收費數額調漲，私立幼兒園都可提出申請審議，但審核嚴格往往流於形式，就算允許調漲，卻以消費物價指數作為調漲標準，殊不知消費物價指數調查對象是針對家庭支出而非企業，根本不符幼兒園大幅增加的人事成本開銷，不符比例，加上這幾年新冠疫情，私立幼兒園要自負盈虧，政府會給補助到位嗎?學生到園人數屈指可數，但每月人事開銷及相關費用均須支出，故主管機關不應對收費數額作實質審核，應○○市場機制，由家長決定，倘私立幼兒園亂收費，自然○○市場淘汰。目前私立幼兒園大部分是獨資或合夥經營，本質是營利企業兼辦教育事業，至於政府對幼兒之補助款，係補助家長，非私立幼兒

園，並無重覆收費問題，不能以此與實質審核混為一談。被告審核小組會議出席委員14人，其中被告方佔8席，可想而知被告根本無權審核原告調漲收費。

4.因本院110年度訴字第183號判決駁回，原告已提起上訴正繫屬最高行政法院，因本件事實及爭點與該案相同，為免裁判歧異，請依行政訴訟法第177條第2項規定裁定停止訴訟。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分(系爭函文1、2、3)撤銷。2.請求被告就原告等110學年度收費調整申請案作成准予備查之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告一方面主張系爭函文非行政處分，一方面又以撤銷訴訟之類型提起本件訴訟，顯有矛盾。全國幼兒園幼生管理系統為私立幼兒園登打收費標準之系統，私立幼兒園於該系統登載收費數額後，經被告於該系統檢視（是否為備查之漲幅金額）點選「確認」後，再經教育部（國教署)確認始轉載於全國教保資訊網呈現公開，供一般民眾瀏覽查詢。即幼生管理系統為私立幼兒園登打系統端，全國教保資訊網為教育部統一控制之連結。

2.有關備查函是否可認定為「行政處分」，其標準應以備查之作成是否產生公法上之法律效果為斷。而公法上法律效果有無之判斷，必須實質認定，而非文字之爭。依幼照法第49條第8款規定，私立幼兒園未將收費數額報○○市、縣（市）主管機關備查或以超過備查之數額及項目收費，有處罰之相關規定，更加證明對私立幼兒園自訂收費數額及項目，幼照法有賦予主管機關備查數額之權限。主管機關以備查發生私立幼兒園依其備查數額收費之法律效果，自屬行政處分。另依地制法第18條規定，及幼照法第6條及第38條規定，被告對於私立幼兒園調漲收費有監督管理之權，並以備查與否作為行使監督權限之方式。幼照法第38條規定，私立教保服務機構得考量其營運成本，依○○市、縣(市)主管機關所定之

收費項目及用途訂定收費數額，是收費數額係以「營運成本」、「依據○○市、縣(市)主管機關所定收費項目及用途」訂定，縱要調漲收費仍應在考量營運成本及主管機關所定收費項目及用途下為之，被告對於原告之調漲收費金額，自得審查其是否符合營運成本及合理性而為備查。

3.被告依據物價指數調派幅度作為私立幼兒園營運成本之認定基準，並考量主管機關補助幼兒教育學費，落實家長實質受惠原則，並無裁量濫用之情：

⑴被告於110年5月3日召開「110學年度○○市幼兒園收費調整審議小組會議」邀集學者專家、會計師及幼教業者代表，針對私立幼兒園收費調整審議原則及標準進行討論，審議基準為依據行政院主計總處公布之消費者物價指數漲幅，以109年為比較基準年度，與108年度物價指數相比漲幅為-0.23%，漲幅呈現負值，110學年度私立幼兒園收費數額已無調漲收費之空間，但因幼教業者屢向被告機關反映租金支出及人事成本上升造成經營成本負擔，經權衡幼教業者之需求，嗣再檢視近5年物價指數漲幅情形，其中以109年與105年相比之物價指數漲幅最高，全國物價指數漲幅為2.31%，○○市物價漲幅指數則為2.74%，故會議決議以此漲幅作為110學年度私立幼兒園整體調整收費數額之上限，已兼顧私立幼兒園之營運成本及家長之合理負擔，俾健全幼兒教育永續發展之宗旨（乙證3所附物價指數為取整數，實際上109年度與105年度○○市物價指數比較張幅為2.73……%，小數點到第三位，程式輸入時會捨入到小數點第2位，審議小組會議時經討論取物價指數調漲範圍內最有利於私立幼兒園之數據，小數點無條件進位到第二位，故取2.74%）。被告依「物價指數調整幅度」以○○市2.74%高於全國平均漲幅之2.31%，已採最有利於○○市私立幼兒園之標準，應無「裁量濫用」之情。

⑵原告並未提出調漲所依據之營運成本相關證明及其關連性，原告等私立幼兒園提請備查之收費漲幅有的高達數

倍，且漫無標準調漲收費，反觀被告依據行政院主計處每年公布之物價指數調漲之客觀因素，具明確性及可預測性，被告在與去年物價指數調幅是負值情形下，仍檢討前5年內最大漲幅作為客觀標準，已充分考量到幼兒園之營運成本及收費權益，符合立法意旨，應無違誤。

⑶補助私立幼兒園同時限制私立幼兒園調漲幅度上限，有國教署103年2月5日臺教國署國字第1030009067號函，及106年12月19日臺教國署國字第1060146248號函可佐；全國各○○市及縣(市)政府以自有財源補助幼兒就學者，現行實務做法均依據教育部函令訂定調漲收費備查原則。幼照法第7條第5項政府對私立幼兒教育機構補助之規定，不僅教育部訂有「幼兒就讀教保服務機構補助辦法」（下稱補助辦法），被告亦有「○○市幼兒學前教育補助方案」（下稱○○市補助方案），此為因應少子化對策，不分高薪家庭或經濟弱勢家庭均一條龍予以補助，兼採學費補助及經濟弱勢幼兒加額補助，此見乙證6第四點㈠3.及4.稅捐稽徵機關核定之最近1年之綜合所得稅稅率達百分之20者之高薪家庭，每學年最高新臺幣(下同)3萬元，及同點㈡補助額度詳如附表，低收入戶就私立幼兒園1學期最高補助15,000元(1學年一樣是3萬元)，即足為證；其目的在減輕家長負擔，若受補助之私立幼兒園仍可恣意調漲收費不受上限限制，將有重複收取費用之情，減輕家長負擔之美意無異大打折扣。被告依據上開教育部函釋全國統一作法，依據物價漲幅指數作為110學年度調整收費數額之上限，為發揮政府就學補助政策最大效益，確保幼兒及家長為補助實質受益對象，對受補助幼兒園建置收費管理機制實屬必要作為。幼照法既賦予主管機關備查之職權，則是否同意備查，行政機關仍有本於合目的性、合義務性之裁量決定權。

⑷另全國性作法係依教育部111年6月2日臺教授國字第1110057220號函釋，揭示：「私立幼兒園收費數額須先經○○

市、縣（市）主管機關同意後，始得對外公布並向家長收費。若未經○○市、縣（市）主管機關備查，或以超過備查之數額及項目收費者，幼照法第49條第8款訂有罰則。幼照法第38條第2項規定之『備查』，並非僅為事後監督之性質，且依據地方制度法第18條及第19條之規定，學前教育之興辦與管理係屬○○市、縣（市）政府權管，私立教保服務機構之收費由地方政府本權責管理，益證幼照法第38條第2項規定之備查，實為審核。基於教保服務機構收費管理屬地方政府權責；復考量中央或地方近年皆投入龐大經費提供2-5歲幼兒學前相關補助，為使補助達最大效益，確保家長權益，各○○市、縣（市）主管機關得依據幼照法第38條第2項及地方制度法第18條及第19條之規定，建置2-5歲幼兒收費管理機制，實質審核私立幼兒園之收費，准駁其所送之收費調整數額。」可明。

4. 幼照法於107年5月29日修正第38條規定並增訂第4項「前項收退費基準、收費項目及數額、減免收費規定，○○市、縣（市）主管機關應主動於資訊網站公開其訂定或備查之內容。」立法理由為：「為避免教保服務機構公告之收費數額與○○市、縣（市）主管機關備查數額不符，且爲保障家長之權益，爰增列第4項……。」及私立幼兒園並非營利事業，此於所得稅法第11條第2、4款及加值型及非加值型營業稅法第8條第4款規定可稽，是原告主張幼照法第38條立法意旨，私立幼兒園配合國家教育政策，培育幼兒啟蒙思想，落實教育札根，私立幼兒教育並受政府補助學費，以減輕家長負擔，由此可知立法者已考慮到私立幼兒園性質上為營利事業，不應由行政權過度介入干預云云，實屬無稽。該條文若解為無論幼兒園收費漲幅若干，被告均應予備查，將使備查之機制等同具文。被告係依幼照法第38條及49條第8款相關規定准駁原告收費調漲備查案，無涉自治法規牴觸幼照法及憲法問題，原告引用憲法法庭111年度憲判字第6號判決應有誤解。

5.○○市110學年度第1學期公立、私立幼兒園家數如下：私立幼兒園502園、非營利幼兒園23園及公幼192園，共計717園。

6.私立幼兒園收費數額向地方主管機關備查機制，均係依幼照法規定辦理，為全國統一作法，教育部已有通令函釋，不可能不一致。原告所提甲證12公告文字為「倘僅需調整4歲以下收費數額，俟本局另案函文各幼兒園上傳112學年收費數額時，依各自營運成本，自行登載收費數額，不需送件辦理」，係指經備查程序後，由各幼兒園上傳112學年收費數額，不需再次送件之意，顯非回覆無需報教育局備查。此見公告內容五可明，○○市私立幼兒園欲調漲收費者，無論為2至4歲或5歲者仍須經教育局審議及同意備查程序。甲證13○○市政信箱之回覆信僅係說明2歲至4歲之收費數額調整，教育局會發函各私立幼兒園於指定時間報送資料，並未表示無需經審議及備查程序。甲證14係說明私立幼兒園仍須於○○市政府教育局公告之受理期間內檢送檢核表並提供相關文件予教育局備查，內容並未稱備查係事後監督，屬不具法律效果之事實行為。另○○市政府111年12月府訴三字第1116084796號訴願決定書供參，亦認為○○市主管機關對於私立教保服務機構收費項目、數額、收退費標準及減免收費等，自有審查予以備查之權限等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告系爭函文1、2、3，是否為行政處分？被告對於私立幼兒園申請收費數額所為之備查，是否有實質審核權限？

㈡被告對於原告110年學度申請收費數額不予備查，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有本院110年度判字第183號判決(本院卷第475-498

頁）、系爭函文1、2、3(甲證1、2、3)、訴願決定(甲證6、7、8)、原告上訴狀(甲證9)在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1.行為時(110年1月27日修正)幼照法

第1條第1項規定：「為保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧體系，以促進其身心健全發展，特制定本法。」

第3條規定：「本法用詞，定義如下：一、幼兒：指2歲以上至入國民小學前之人。」

第6條第1項第2款規定：「○○市、縣（市）主管機關掌理下列事項：……二、教保服務機構之設立、監督、輔導及評鑑。」

第7條第6項規定：「政府對接受教保服務之幼兒，得視實際需要補助其費用；其補助對象、補助條件、補助額度及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

第38條第1至4項規定：「(第1項)教保服務機構之收費項目、用途及公立幼兒園收退費基準之自治法規，由○○市、縣（市）主管機關定之。(第2項)私立教保服務機構得考量其營運成本，依○○市、縣（市）主管機關所定之收費項目及用途訂定收費數額，於每學年度開始前對外公布，並報○○市、縣（市）主管機關備查後，向就讀幼兒之父母或監護人收取費用。(第3項)教保服務機構之收退費基準、收費項目及數額、減免收費規定，應至少於每學期開始前1個月公告之。(第4項)前項收退費基準、收費項目及數額、減免收費規定，○○市、縣（市）主管機關應主動於資訊網站公開其訂定或備查之內容。」

第49條第8款規定：「幼兒園有下列情形之一者，處負責人新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰，並命其限期改善……：八、……違反第38條第2項規定，未將收費數額報○○市、縣(市)主管機關備查、以超過備查之數額及項目收費……。」

2.行為時（108年5月27日修正）收退費辦法

第1條：「本辦法依幼兒教育及照顧法（以下簡稱本法）第38條第1項及第5項規定訂定之。」

第4條第1項及第2項：「（第1項）教保服務機構收費項目及用途如下：一、學費：……二、雜費：……三、代辦費：……四、代收費：……。（第2項）教保服務機構不得向家長收取前項以外之費用。但得視實際需求減列收費項目。」

第5條第2項：「私立教保服務機構應依前條所定收費項目自訂次學年度之收費數額，於每年6月30日前報教育局備查，並於備查後對外公布。」

第10條：「教保服務機構收取或退還各項費用，有違反本辦法規定者，教育局得依本法處罰，並應退還違法收取或應退之費用。」

3.行為時(109年2月5日修正)補助辦法

第1條：「本辦法依幼兒教育及照顧法（以下簡稱本法）第7條第6項及原住民族教育法第14條第2項規定訂定之。」

第3條：「一、本國籍。二、就讀符合第5條規定之教保服務機構。三、符合第4條補助項目所定之年齡；或經各級主管機關特殊教育學生鑑定及就學輔導會鑑定，核定暫緩就讀國民小學者。」

第4條第1項第1款及第2款規定：「本辦法補助項目及額度如下：一、5歲至入國民小學前之幼兒：㈠學費補助：……2.就讀私立幼兒園……者，每學期最高補助新臺幣1萬5千元……。二、2歲以上至未滿5歲之幼兒：㈠低收入戶：依社會救助法及其相關法令之規定，由○○市、縣（市）主管機關視財政狀況予以補助。㈡中低收入戶：每學期補助新臺幣6千元。」

第5條規定：「前條第1項第1款補助對象就讀之教保服務機構，其全學期收費總額，應符合中華民國100年12月31日以前登載於中央主管機關指定網站之額度或經○○市、縣（市）主管機關審核通過之額度。」

第8條：「（第1項）本辦法所定補助項目，與其他中央政府所訂補助性質相同時，應從優辦理，不得重複領取。（第2項）依本辦法或其他○○市、縣（市）主管機關所定性質相團之就學補助，每人每學期所領取之補助總金額，不得超過幼兒應繳之全學期收費總額。」

第10條第2項：「教保服務機構以超過第5條登載或審核通過之收費總額，向幼兒家長收費，經○○市、縣（市）主管機關查證屬實者，除應立即退費外，自次學年起2學年，以不符合第5條所定教保服務機構論；其經更換負責人、變更教保服務機構名稱，或重新申請設立許可者，亦同。」

4.○○市補助方案（乙證8）

第1點：「目的：為落實行政院『我國少子女化對策計畫（107年至113年）』，具體減輕家長育兒負擔，提供年齡2歲至未滿5歲幼兒學前教育補助，提升學齡幼兒就學機會。」

第2點：「依據：（一）○○市（以下簡○○市）『5歲幼兒免學費教育計畫向下延伸方案』。（二）行政院『我國少子女化對策計畫（107年至113年』。」

第3點第1項：「本補助對象應具備下列各款條件：（一）生理年齡滿2歲以上至當學年9月1日前未滿5歲幼兒，父母或監護人一方設○○市半年以上且幼兒設○○市。（二）就○○市符合幼兒就讀幼兒園補助辦法（按：109年2月5日教育部令修正名稱：幼兒就讀教保服務機構補助辦法）第5條規定之幼兒園、準公共幼兒園，……」。

第4點：「補助項目：本方案就學補助，包括學費補助及經濟弱勢幼兒加額補助(簡稱弱勢加額補助)，其內容如下：㈠學費補助：……3.就讀私立幼兒園：……4.前目幼兒父母經稅捐稽徵機關核定之最近一年之綜合所得稅稅率達百分之二十者，由○○市政府教育局補助每學年最高新臺幣3萬，分上、下學期撥付。」

5.（104年1月20日修正）○○市幼兒園收費調整審議小組作業要點

第1點：「○○市政府教育局（以下簡稱教育局）為辦理幼兒就讀幼兒園補助辦法（以下簡稱補助辦法）第5條所定審核事項，特設○○市幼兒園收費調整審議小組（以下簡稱本小組），並訂定本要點。」

第2點：「本小組任務如下：（一）符合補助辦法第5條規定之私立幼兒園（以下簡稱符合補助要件幼兒園），其收費調整之審議事項。……（四）其他有關幼兒園收費調整事項。」

6. 地方制度法第18條第4款第1目規定：「下列各款為○○市自治事項：……四、關於教育文化及體育事項如下：(一）○○市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」第19條第4款第1目規定：「下列各○○縣（市）自治事項：……四、關於教育文化及體育事項如下：（一）縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」

7. ○○市政府100年10月12日府授教秘字第10001931891號公告：「公告○○市政府關於國民教育法及其子法等17法規所定主管機關之權限，劃分由○○市政府教育局執行：……十、幼兒教育及照顧法及其子法。」

8. 教育部111年6月2日臺教投國字第1110057220號函釋：「二、依據本部111年2月25日臺教法㈢字第1114600100號訴願決定書所載理由二略以，幼兒園收費數額須先經○○市縣(市)主管機關同意後，始得對外公布並向家長收費。若未經○○市、縣(市)主管機關備查，或以超過備查之數額及項目收費者，幼照法第49條第8款訂有罰則。幼照法第38條第2項規定之『備查』，並非僅為事後監督之性質。且依據地方制度法第18條及第19條之規定，學前教育之興辦與管理係屬○○市、縣(市)政府權管，私立教保服務機構之收費由地方政府本權責管理，益證幼照法第38條第2頌規定之備查，實為審核。三、援上，基於教保服務機構收費管理屬地方政府權責；復考量中央或地方近年皆投入龐大經費提供2-5歲幼兒學前相關補助，為使補助達最大效益，確保家長權益，各○

◯市、縣(市)主管機關得依據幼照法第38條第2項及地方制度法第18條及第19條之規定，建置2-5歲幼兒收費管理機制，實質審核私立幼兒園之收費，准駁其所送之收費調整數額；又私立幼兒園所送備查之收費因調漲幅度高，地方主管機關未予同意備查者，該幼兒園按未經備查之調漲金額向家長收費，◯◯市、縣(市)主管機關得依幼照法第49條第8款裁罰該幼兒園。」(乙證10)

㈢被告對於受領學前教育補助幼兒所就讀私立幼兒園調整收費數額，應有實質審核之權限，系爭函文1、2、3，應屬行政處分：

1.按我國憲法第13章基本國策中，特於第5節明定教育文化之相關規定方針，並於第159條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」並於憲法增修條文第10條第10項規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第164條規定之限制。」，可知現代國家為提升人口素質進而維持國家之永續發展，以教育事務為國家內政重要施政之一環，全國公私立教育文化機關，均依法律受國家之監督。又幼兒教育係個體人格發展之早期教育階段，且個體發展係奠基在每個人生階段之持續接受教育、文化刺激，而逐步形成具個體特色之人格，在每個成長階段平等獲有接受教育之機會乙事，最終係關涉並影響個人受憲法保障之各項基本權的促進與落實，惟審諸目前我國教育體系，學齡前幼兒教育（即2歲以上至入國民小學之前）並未納入國民義務教育，且各◯◯市、縣市區域內公立幼兒園、非營利幼兒園、準公共幼兒園之設立家數普遍不敷容納轄區內之幼兒入學，以◯◯市為例，依被告所提出◯◯市110學年度第1學期公立、私立幼兒園家數，私立幼兒園502家、非營利幼兒園23家、公立幼兒園192家，共計717家，可見公立與非營利幼兒園佔◯◯市教保服務機構總數之比例僅約3成，無法滿足多數幼兒接受適當教育及日間家外照顧之需求，其餘7成均為私立幼兒園，則國家勢必透過法律規範建立所有幼兒在接

受適當教育機會上處於平等地位之社會生活環境，以確保每名幼兒接受適當教育及照顧之權利。

2. 行為時幼照法第38條為100年6月29日制定公布時第42條，其立法理由略以：「……二、私立幼兒○○市場供需取向，其收費反映成本，爰於第2項規定私立幼兒園得考量其營運成本，依○○市、縣（市）主管機關所定之收費項目及用途自訂收費數額，於每學年度開始前對外公布並報○○市、縣（市）主管機關備查後，方得進行收費。……」，可知私立幼兒園基○○市場性，得由經營者考量營運成本而在主管機關所訂之收費項目框架下自訂其收費數額，此處確實有尊重私立幼兒園營業自由之意，誠然，在自由○○市場中，原則上係由交易者自行選擇締約對象、自行決定包含商品、服務及對價在內等交易條件，因之，市場機制某程度得作為私立幼兒園存立、經營之調控因素，然○○市場內仍免不了存有交易談判能力不均、交易資訊或專業資訊不對等、供需失衡、需求者經濟條件貧富差異致獲取交易機會之競爭力不同或交易之一方不得不進行某項消費支出以維持其他面向生活等因素，而有經由公權力對○○市場為適度管控之必要，如前所述幼兒教育雖非國民義務教育，然現況公立幼兒園數量不足，且家有幼兒之家庭均有送往教保機構托幼之需求下，政府仍有依法促使每個幼兒均等接受幼兒教育之必要，為避免幼兒教育收費隨著幼教經營者漫天喊價，使幼兒之父母或監護人成為○○市場上締約弱勢，從而，幼教法即是透過第38條第2項要求私立教保服務機構事前報請備查、公告收費數額，以利家長取得公開透明之收費資訊、權衡教保服務品質與對應之收費標準及自身之經濟負擔能力等因素，進行私立教保機構之選擇，並輔以第49條第8款之處罰規定，促使私立教保服務機構盡其報請備查並依備查內容收費之義務，以此法律規定達成建立某○○市場秩序之目的並健全幼兒教育及照顧系統，在單純觀察解釋幼照法第38條第2項、第49條第8款規定下，○○市、縣市主管機關監督管理私立教保

服務機構收費數額之方式，僅有對私立教保機構事前報請收費數額之備查、輔以違反備查義務或備查內容之裁罰，而「備查」係指人民或下級機關對上級機關或業務主管機關所為之陳報或通知，僅為使其知悉、以備查考之性質，其陳報或通知之內容並不須經由上級機關或主管機關之同意或許可始得為之，是故，○○市、縣市主管機關對於私立教保機構依第38條第2項報請備查收費數額乙事，至多僅止於確認是否合於主管機關所訂之收退費標準中收費項目及用途，而不及於「審核」私立教保機構所報備查之「數額」，亦即在單純適用幼教法第38條第2項之規定下，○○市、縣市主管機關對此收費數額之備查，並不具有實質審核權限。

3. 惟在幼照法於101年1月1日施行之同時，教育部亦於101年8月21日令頒依幼照法第7條第6項授權所訂之「幼兒就讀幼兒園補助辦法（109年修正新名稱：幼兒就讀教保服務機構補助辦法）」（溯至101年1月1日施行），該補助辦法於訂定之初即於第5條訂明「收費應符合本法施行前登載於中央主管機關指定網站之額度或經○○市、縣（市）主管機關審核通過之額度。」，乃至於其後明確調整規定文字為「前條第1項第1款補助對象就讀之教保服務機構，其全學期收費總額，應符合中華民國100年12月31日以前登載中央主管機關指定網站之額度或經○○市、縣（市）主管機關審核通過之額度。」，均明白揭示適用該補助辦法之教保服務機構收費總額應經過主管機關「審核通過」之意旨，考其104年2月17日修正理由：「一、幼兒教育及照顧法（以下簡稱本法）第7條第3項規定，政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便之教保服務。考量現行公私立幼兒園比例不均，私立幼兒園約占7成，且公立幼兒園之分布亦未均衡；爰為減輕家長教養子女之負擔，另同條第5項規定政府對於就讀幼兒園之幼兒得視實際需要補助其費用。二、目前政府推動5歲幼兒免學費教育政策，就讀私立幼兒園幼兒每學年度補助新臺幣3萬元，經濟弱勢幼兒每學年度最高補助新臺幣6萬元。因私立

幼兒園未有統一之收費數額，且收費差異甚鉅，各○○市、縣（市）主管機關就其收費，依本法第42條第2項規定，亦僅具備查權，爰為使政府補助能真正落實至幼兒本身而非幼兒園，達最大效益及政策引導功能，本辦法內容應有加強管控幼兒園收費之機制，以利5歲幼兒受領補助後均有接受學前教育之機會，保障家長受補助權益，落實減輕家長育兒負擔之目的。……」更加證明為確保家長與幼兒為補助政策之實際受益對象，如僅依幼照法之規定，○○市、縣市主管機關對於收費數額僅具備查權，將不足以落實確保補助政策之實質補助對象，因之，各○○市、縣市主管機關應於補助政策推行之同時，建立管控教保機構收費之機制。另依補助辦法第10條第2項規定，超額收費之教保機構經查證屬實者，將受「自次學年起2學年，以不符合第5條所定教保服務機構論」之不利益，可知並非所有合法立案之教保服務機構均被強制適用補助辦法，尤其是私立教保服務機構完全保有不適用補助辦法之選擇權，私立教保服務機構得自行衡量「為幼生造冊報領補助而增加家長將幼兒送往該園所托幼之機會，惟園所須受主管機關就其收費數額實質審查之義務」或「園所不願參與補助辦法為幼生造冊報領補助，而可能面臨減少家長將幼兒送往托幼之機會，但依幼照法規定園所收費數額報請備查即可，不受主管機關實質審查收費數額，園所○○市場競爭機制謀求獲利」，何者孰優孰劣，而在營業自由下選擇經營模式，於此主管機關並未不當或過度介入私立幼兒園之營業自由。

4. 上開教育部令頒之補助辦法規定應建立收費管控機制之範圍，主要在於5歲至入國民小學前之幼兒受補助所就讀之教保機構，然○○市另訂有○○市補助方案，其補助對象為2歲以上至未滿5歲之幼兒，亦即在教育部補助辦法所定補助幼兒年齡之外向下延伸補助，甚至就讀私立幼兒園之幼生家長最近一年經稅務機關核定綜所稅稅率達百分之二十者，仍受有每學年最高3萬元之補助，並無排富規定，其申領方式

係由園方主動造冊向被告辦理請款，另依○○市幼兒園收費調整審議小組作業要點所定審議小組之任務，除符合補助辦法第5條私立幼兒園收費調整之審議事項外，尚包含其他有關幼兒園收費調整事項，亦即○○市補助方案補助對象就讀之私立幼兒園收費調整事項，應在審議小組之審議範圍內，而○○市補助方案同樣未強制私立幼兒園參加補助方案，園方仍可如前所述自行衡酌是否參與補助方案，依其營業自由自行選擇經營模式，亦即如不參加補助方案，園方於每學年度開始前將其收費數額報請○○市、縣市主管機關備查即可，不經主管機關實質審核，反之，如園方為就讀之幼生造冊向被告申領補助者，自應基於「確保家長與幼兒為補助政策之實際受益對象」此一政策目標，於收費數額之調整自應受主管機關之管控機制規範。而私立幼兒園是否參與教育部補助辦法、○○市補助方案，認屬幼照法第38條第3項園方應於每學期開始前1個月公告事項內容，應於招生之時讓幼兒之家長明確知悉，自屬當然之理。

5. 綜上，系爭函文1、2、3究否為行政處分乙事，自非僅以幼教法第38條第2項、第49條第8款規定之解釋適用為觀察，在私立幼兒園參與教育部補助辦法、○○市補助方案為幼生造冊申請補助之經營模式下，私立幼兒園之收費數額調整應經由○○市、縣市主管機關之實質審核，在機關實質審核後所作出適用幼照法第38條第2項規定之結果「准予備查」或「不予備查」，既已有機關之實質審核後作出准駁意思表示，並拘束私立幼兒園當年度之收費標準，自屬行政處分無訛。查本件原告17家私立幼兒園均為按前開教育部補助辦法、○○市補助方案為幼生造冊申領補助之教保服務機構，經被告提出乙證9為憑，其等欲調整110學年度2-4歲幼生收費數額，自應經被告實質審核通過、准予備查，始得對外公布並向家長收費，倘主管機關未予備查，將使私立幼兒園僅能依前1年之收費標準填報於幼生管理系統，經由主管機關確認後轉載至全國教保資訊網公開，據以對外向家長收費，

實質上發生否准私立幼兒園依其自訂新的費用數額收費之法律效果，應認被告依幼照法第38條第2項規定，對原告等所為上述不同意備查之函文，性質上係屬行政處分。

㈣被告依據物價指數調漲幅度作為私立幼兒園營運成本之認定基準，並無裁量濫用之情：

1.被告於110年4月19日公告受理110學年度私立幼兒園2-4歲幼兒收費備查申請(乙證12)，經原告提出收費調整申請後，被告於110年5月3日召開「110學年度○○市幼兒園收費調整審議小組第2次會議」邀集學者專家、會計師及幼教業者代表，針對私立幼兒園收費調整審議原則及標準進行討論，其審議委員由教育局局長、副局長、臺中教育大學幼兒教育學系副教授1人、社團法人○○市幼兒教育暨福利協會代表1人、財團法人○○市幼兒教育基金會代表1人、○○市全人家長會長協會1人、○○市教師職業工會幼兒教育委員會代表1人、會計師代表1人、○○市政府消費者保護官1人等9人組成，當日會議審議委員有2人請假、7人出席，出席人數已逾總數二分之一，符合○○市幼兒園收費調整審議小組作業要點第3點、第7點規定。至於原告爭執出席委員14人，被告佔8席乙節，經查當日除教育局局長及副局長為審議小組委員外，其餘教育局列席人員為專門委員、幼教科科長、幼教科督學、股長及記錄人員等5人，係屬內部承辦及督導人員，並非審議委員，原告所述應有誤解。

2.又審議小組審議基準為依據行政院主計總處公布之消費者物價指數漲幅，係以109年為比較基準年度，與108年度物價指數相比漲幅為-0.23%，漲幅呈現負值，110學年度私立幼兒園收費數額已無調漲收費之空間，但因幼教業者屢向被告機關反映租金支出及人事成本上升造成經營成本負擔，經權衡幼教業者之需求，嗣再檢視近5年物價指數漲幅情形，其中以109年與105年相比之物價指數漲幅最高，全國物價指數漲幅為2.31%，○○市物價指數漲幅則為2.74%，故會議決議以此漲幅作為110學年度私立幼兒園整體調整收費數額之上

限，業經被告陳述在卷，雖原告爭執消費者物價指數調查對象是針對家庭支出而非企業，根本不符幼兒園大幅增加的人事成本云云，然查前開消費者物價指數在於反映特定期間、特定區域內，人民生活中所面臨之經濟生活物價變動指標，原告所主張幼兒園人事成本增加，當中所牽涉之「人」，在同區域內面臨之物價變動，與幼生家長所面臨之物價變動環境是相同的，因此消費者物價指數應得肯認作為私立幼兒園收費調整之客觀審查標準，是被告依據行政院主計處每年公布之物價指數調漲之客觀因素，具明確性及可預測性，被告在與去年物價指數調幅是負值情形下，仍檢討前5年內最大漲幅作為客觀標準，已充分考量到幼兒園之營運成本及收費權益，難認有何裁量濫用之情事。

3. 再者，原告如主張因調高教保服務人員薪資等因素，經評估財務狀況及經濟成本確有調整收費數額之需要等，得依○○市幼兒園收費調整審議小組作業要點第4點規定，檢附全園經營收支分析表、收費調整前後對照表、收費調整通知或召開收費調整說明會或協商會議之相關紀錄、薪資轉帳證明、向國稅局申報之執行業務所得損益計算表及業務狀況調查紀錄表等資料，向被告提出收費數額調整之申請，由收費調整審議小組審核，並無未考量私立幼兒園之經營成本之情事。惟原告並未提出上揭與營運成本相關證明資料，則被告依據行政院主計處公布之物價指數調漲，據以備查私立幼兒園110學年度收費數額，尚難認有違法情事。

4. 另原告雖提出甲證12至14關於○○市政府教育局111年12月14日第1112408269號電子公告、○○市政府教育局112年3月14日電子郵件回覆、○○市政府教育局112年3月17日電子郵件回覆等，主張○○市、○○市、○○市對於私立幼兒園收費數額之調整，均有區分對5歲幼兒及2-4歲幼兒二種，而針對調整2-4歲幼兒收費數額之作法，可自行依營運成本調整數額，只應踐行每學年度開始前對外公布及報備查之程序，不需向教育局提出申請並取得備查之核准等語。惟依地方制

度法第18條第4款第1目、第19條第4款第1目規定，學前教育之興辦或管理屬○○市、縣(市)政府權管，私立教保服務機構之收費由地方政府本權責管理，故各地方政府本得依其權責在符合幼照法及相關法規下訂定不同管理及監督規定。原告爰引上揭○○縣市之公告、電子郵件回覆文主張被告不應實質審核原告對於2-4歲幼兒收費數額等語，並無可採。

㈤原告雖聲請本件停止訴訟（本院卷第467頁），惟查，原告於收受被告不予備查函文後，於110年7月29日依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求被告應將原告依法報請備查之收費數額公開於全國教保資訊網之事實行為，經本院110年度訴字第183號判決駁回，核其訴訟標的及訴之聲明，與本件請求撤銷原處分及訴願決定並由被告就原告收費調整申請案作成准予備查之行政處分等課予義務訴訟非屬同一，又該案請求被告應將原告報請備查之收費數額公開於全國教保資訊網，係以本案收費數額業經被告備查為前提，即該案非屬本件訴訟之先決問題，是原告雖對於該案已提起上訴，惟不影響本件事實及法律上之判斷，核無停止訴訟之必要。

㈥被告於原處分所載明之法令依據為幼照法第38條，並於訴訟中引用乙證5、6教育部國民及學前教育署103年2月5日、106年12月19日函說明其實質審核原告申請調整收費數額之依據，確為落實政府補助政策而建立收費管控機制，進行收費調整實質審核，本院認原處分於法並無違誤，然應補充辨明法律論理如上，又訴願決定遞予維持原處分，核無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求被告作成准予備查之行政處分，均為無理由，應予駁回。

㈦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料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

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）；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20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。

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

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| ㈠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。<br>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。<br>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。 |
| ㈡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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　8　　日

書記官　林昱妏