

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第233號

民國113年10月17日辯論終結

原告 ○○○○（即被選定當事人）

法定代理人 ○○○○

原告

兼第1人

法定代理人 ○○○○（即被選定當事人）

原告 柯志憲（即被選定當事人）

共同

訴訟代理人 莊婷聿 律師

被告 彰化縣政府

代表人 王惠美

訴訟代理人 林民凱 律師

上列當事人間因有關教育事務事件，原告等不服教育部中華民國112年7月27日臺教法（三）字第1120049921號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

☐原告之訴駁回。

☐訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

按「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」行政訴訟法第29條第1項定有明文。經查原告如附表等共49人，係多數有共同利益之人，其等於訴訟繫屬後，選定○○○○、○○○○及柯志憲為當事人（見本院卷1第59-70頁、本院卷2第345頁），符合上開選定當事人之規定，自屬適法，至

其餘原告，依行政訴訟法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

貳、實體事項：

□爭訟概要：

緣被告以○○縣○○鄉潭墘國小（下稱潭墘國小）於民國111年9月15日在校之學生人數合計29人（40人以下），111學年度新生4人（未達10人），經依（112年5月21日修正公布前）國民教育法（下稱行為時國教法）第4條之1第1項規定授權訂定之公立國民小學及國民中學合併或停辦準則（112年12月18日修正名稱為公立國民小學及國民中學變更或停辦準則及全文16條，本件適用修正前法規，下稱停辦準則），停辦準則第10條規定再授權訂定之彰化縣公立國民中小學合併或停辦辦法（113年7月9日修正名稱為彰化縣公立國民中小學變更或停辦辦法及全文16條，本件適用修正前法規，下稱停辦辦法）第4條第3項規定，於當年度11月20日前提出彰化縣小型學校發展評估指標試算積分表（下稱積分表）及評估報告書，送被告辦理專案評估，經被告111年12月9日彰化縣111學年度國民小學專案評估會議（下稱111年12月9日專案評估會議）進行專案評估後，認潭墘國小有停辦之必要，乃於112年2月24日召開公聽會，再由教育審議委員會（下稱教審會）於112年3月13日召開第22屆第2次會議（下稱教審會112年3月13日會議），決議潭墘國小自112學年度（112年8月1日）起停辦（下稱系爭學校停辦案），將潭墘村、上山村（1至8鄰）原屬潭墘國小之學區，併入○○縣○○鄉大城國民小學（下稱大城國小），並將該決議於112年3月16日發布府教國字第0000000000號公告（下稱系爭公告）。原告○○○○（被選定人）【與○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○（其中○○○○為112學年度原得入學新生，上揭學生除○○○○外，下合稱○○○○等12人），共13人】為原潭墘國小111學年度在潭墘國小就讀之在學學生（下稱原在學

學生)及112學年度原得入學新生(下稱新生),與上述學生之家長即原告○○○(被選定人)【與○○○(前為潭墘國小代理教師)、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○(除○○○外,合稱○○○等17人),共18人】及○○縣○○鄉潭墘村、上山村、東城村村民【原告柯志憲(潭墘村村長,被選定人)、宋秀女、孫立鎧、孫傳智、賴麗香、林冠毅、林冠霆、林亞昇、余春美、柯好芊、張世明、段佩瑩、劉讚輝、林鸞仔、許智凱、莊蕙菁、劉瓊葉、林世禾(除柯志憲外,合稱宋秀女等17人),共18人】對系爭公告不服,提起訴願,訴願決定部分駁回、部分不受理,遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明:

(一)主張要旨:

1.系爭公告具有3種性質,分別為侵益行政處分、命強迫退學及轉學之侵益處分及一般對物處分。原告等公法上權益亦因此受有侵害,自可提出行政救濟。

2.各身分別之原告於本件訴訟均具有請求撤銷系爭公告之請求權基礎:

(1)潭墘國小111學年度1至0年級之學生:憲法第21條、第158至167條規定。憲法增修條文第10條第10項規定。教育基本法第1、2、3、4條、第5條第1項、第6條第1項、第8條第2至4項、第15條規定。兒童權利公約第2條、第3條第1項、第6條第1項、第12條、第13條第1項、第14條、第28條、第29條規定。兒童權利公約施行法第4條規定。行為時國教法第4條、第20條之2規定。偏遠地區學校教育發展條例第1、9、12、13、15、16條規定。社會福利基本法(下稱社福法)第4條第2項、第19條規定。停辦準則第4條第1項規定。兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少法)第

5條規定。教育經費編列與管理法第3、4、5、6、8條規定。校園霸凌防制準則所保障之使學生免於處於敵意或不友善環境影響正常學習活動進行之權利。學生與潭墘國小間公營造物利用關係、在學法律關係、就教權利義務關係所生之在潭墘國小接受國民義務教育之權利。於各學生入學當年度收受潭墘國小之入學通知係授益處分，而信賴在潭墘國小接受國民義務教育之利益。

(2)潭墘國小112學年度入學之新生：同上所述。於112年3月收受潭墘國小入學通知係授益處分，原應在112年4月8日至潭墘國小報到，卻被拒絕報到。

(3)潭墘國小111學年度1至0年級之學生之家長即法定代理人：憲法第21條規定。教育基本法第2條第3項、第8條第3項規定、行為時國教法第4條第4項規定。兒少法第3、4條規定。社福法第4條第2項、第19條規定。國民教育階段家長參與學校教育事務辦法第3條第2項、第6條、第9條、第10條規定。

(4)潭墘國小111學年度之教師：憲法第11、15、21條規定。教育基本法第2條第3項、第8條、第15條規定。與潭墘國小間教育服務之權利關係。

(5)原潭墘國小所在學區及潭墘國小所在附近村落之村民：憲法第15、159、163條規定。教育基本法第5條第1項、第8條、第9條第8款規定。行為時國教法第15條規定。社福法第4條第2項、第19條、第26條規定。

(6)「就近就學」應屬國教法保障學生之權利，實質上亦賦予家長及在地村民受法律保障之利益，家長與村民仍有當事人適格。最高行政法院112年度抗字第306號裁定雖認定家長及村民僅受到事實上或情感上之影響，未有權利或法律上利益受有損害。惟村民及家長部分，依據憲法第7、15、22條規定，基本權利之保障只要未妨害社會秩序、公共利益或他人利益，則應

01 受有憲法第22條保障。本件家長與村民最受到保障之
02 利益在於地方文化傳承、偏鄉教育振興、維持學校為
03 社區中心及保留文化等，讓學校繼續維持而不停辦，
04 不會侵害到國民教育法「就近就學」權，不致青壯人
05 口外流而有滅村之虞。最高行政法院更早前亦有針對
06 家長與村民不具當事人適格提出見解，最高行政法院
07 112年度抗字第306號裁定也受到先前見解之拘束。惟
08 於100年甚至更早以前，當時的時空背景、人口數
09 量、對人權之尊重及當時法令規範，當時並無關於
10 「地方創生」等相關概念或規範，亦即當時的時空背
11 景與現今不同。因此，原告等仍希望將家長及村民列
12 為本件當事人。

13 (7)為符身心障礙者權利公約第24條第2. (b) 規定，必
14 須為身心障礙兒童保持在其生活社區內獲得小學教育
15 之權益，而國家有不得隨意廢止國民小學之義務，是
16 以潭墘國小仍具有存續之必要。

17 3.停辦準則已清楚載明，只要有1名學生就應開班，不得
18 以不足一定人數為由而不成班。惟被告依據停辦辦法規
19 定，主張連續0年學生人數未達40人而予以停辦，但停
20 辦辦法業已違反停辦準則第10條規定，逾越母法授權範
21 圍，屬無效之法規命令。訴願決定，亦屬違法。

22 4.由111年12月9日專案評估會議及教審會資料可知，被告
23 確實未曾審酌原告等於112年2月14日公聽會提議將潭墘
24 國小設分校而不要廢校之建議。另從111年12月9日專案
25 評估會議會議紀錄所示，被告僅審酌潭墘國小人數即作
26 出停辦之決議，並未考量其他可行方案，亦無說明人數
27 與停辦之正當合理關聯性及原因，及為何新生人數未達
28 10人、舊生人數未達40人就必須要廢校之理由。此外，
29 亦無考慮潭墘國小鄰近學校交通便利性、潭墘國小學生
30 多數係由長輩接送之便利性及潭墘國小學生併入其他學
31 校後所接受之資源將較少與相關輔導措施。此外，程序

上，此2次會議都未邀請權利受影響之學生及其家長參與會議、表示意見，亦未針對學生及家長不同意廢校之意見進行斟酌。被告屢屢提到學生家長有同意學校停辦等情，但被告並未提出取得關於停辦國小之學生家長及學區內村民同意之文件。被告專案評估審查過程並無針對停辦加以討論，更無邀請學生家長，家長會會長並未有代表家長之權限。教審會112年3月13日會議亦未邀請與潭墘國小相關人士列席說明、討論及提供意見。

- 5.系爭公告據以認停辦之學生數並非真實。潭墘國小至最近距離之同級學校大城國小之交通，存有重大安全疑慮。被告可以採行混齡編班、混齡教學、委託私人辦理、合併為分校等其他措施，以保障學生就學權益，卻執意採取侵害最大之停辦手段？其停辦所欲達成之目的與以停辦作為手段間，並不具實質關聯，且損益失衡，顯然違反比例原則，自屬違法。彰化縣之粗出生率於109年起每年度均為全台之冠、小校比例低為全台第14名、更且多次明確自陳經費並無短缺，故並無停辦任何一間國小之必要，顯見系爭學校停辦案不具必要性，違反比例原則。111學年度時潭墘國小學生（27～29人）與新生人數（9人），學校尚有存在之必要，且新生人數只差1人即達「毋需進行專案評估」之門檻（10人），系爭學校停辦案不具必要性，違反比例原則。被告所辯解並提出之數據為112年6月13日二林戶政事務所資料，係在系爭公告後之數據，不足作為其作成系爭公告之依據。112學年度被告轄區內其他學校新生僅3人仍開校，然潭墘國小新生達9人卻遭廢校、學生更於開學時直接遭到拒絕入校，被告所為顯違反平等原則及比例原則，損害學生就學權益。且相較其他32間新生人數未達10人之學校，9人顯屬最高者，則其他32間學校均未遭停辦廢校，甚至3人以上仍繼續開校，則何以被告卻執意停辦潭墘國小？顯然違反等者等之（小於10人仍開

辦)之平等原則，以停辦為手段顯屬過當，違反比例原則。系爭學校停辦案無法達成被告所謊辯稱可促進學生同儕互動、資源分配、環境優勢和競爭力、讓教育資源得到更佳配置、學生得到更妥善照料、競爭力提高之目的，況且該等目的亦不符教育基本法、國民教育法所論述之教育係以人為本之宗旨。學生在潭墘國小受到較好照顧、表現較佳，系爭學校停辦案僅係剝奪學生享受較好之教育及對自身教育之自主選擇權，亦違反比例原則。停辦潭墘國小並無法達成被告所辯解之「未朝分校、分班或混齡編班方式辦理評估之原因即『促進學生同儕互動及群體多元學習』等」之目的，反而對學生而言更加不利，受到較少照顧，不符合比例原則等語。

(二)聲明：

請求撤銷系爭公告及訴願決定。

□被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 1.系爭公告僅屬行政機關之內部組織調整行為，非屬直接對外發生法律效果之行政處分，且人民對於公營造物之存續並無公法上請求權。
- 2.系爭學校停辦案已踐履法定正當程序，循序啟動專案評估、公聽會並經教審會審議通過後，始作成潭墘國小自112學年度起停辦之決議，依法並無不符。部分原告為111學年度畢業學生、已轉學學生，或○○縣○○鄉○○村、上山村、東城村民，其主要訴稱因潭墘國小停辦後，將影響人口快速外流、急速拉大城鄉差距、降低行政資源分配等主張，上開人等主張受損之權利或利益屬單純事實上利益或反射利益，既非系爭公告之相對人，亦非屬法律上利害關係人，所提訴願或訴訟，當無受理之必要。至於有所稱停辦潭墘國小將導致社區文化無法傳承、人口外流等情形，嚴重侵害村民生存權、工作權等語，其非可作為系爭學校停辦案之單一考量，蓋其涉

01 及因素眾多，且屬於個人主觀認知或情感因素，難謂可
02 作為請求權之基礎。本件業經最高行政法院112年度抗
03 字第306號裁定，潭墘村民、學生家長均非系爭公告效
04 力所規制之人，於事實上或情感上所生之影響，非損害
05 其法律上之利益，非屬利害關係人，欠缺當事人適格，
06 本件應當回歸法律授權之審議程序及規範目的而論。

07 3.潭墘國小於111年9月15日總計學生人數29人（其中一至
08 五年級為24人），111學年度新生為4人，符合停辦辦法
09 第4條第3項規定，學校學生人數40人以下，且111學年
10 度新生人數未達10人之情形。潭墘國小於111年11月20
11 日前向被告提出積分表及評估報告書，送經辦理專案評
12 估，被告於111年12月9日專案評估會議後認潭墘國小有
13 停辦之必要。被告依停辦辦法第6條第1項規定，以112
14 年2月3日府教國字第0000000000號公告辦理潭墘國小公
15 聽會，並函知當地民意代表、公所、村長共同與會，學
16 校亦事先通知家長參加公聽會及調查家長參與意願。並
17 於112年2月24日如期召開公聽會，當天除先作停辦潭墘
18 國小，學區規劃、學生相關配套補助及後續校舍規劃之
19 說明後，並開放所有欲參加公聽會之家長、學生與當地
20 民眾自由發言，充分保障與會者參與及表達意見之機
21 會，被告並依據當日現場提問作成詳盡公聽會紀錄，於
22 公聽會並向學校老師、學生家長、村長及當地居民說明
23 安心就學補助方案、教職員工安置及大城國小安心入學
24 計畫。準此，被告依停辦準則授權訂定之相關規定，作
25 成系爭公告，依據法律規定尚無違法或不當之情形，原
26 告等所述程序未合或未給予陳述意見等語，顯有誤解。

27 4.教審會第22屆委員任期為111年9月1日至112年8月31
28 日，被告約於聘任期前（111年7月起）即開始簽呈聘任
29 該屆委員，故上開委員之聘任亦非針對特定學校而為
30 之，相關法規亦僅有規範○○縣○○區家長會代表，並無
31 要求要該停辦學校之家長或學生參加。被告於召開教審

會會議前，即以書面通知全體委員開會時間及地點，並採實體會議方式辦理。會議當日除有全體委員過半數出席，被告於會議中亦提供111年12月9日專案評估會議紀錄及公聽會紀錄供審議，經委員詢問討論後始作成停辦潭墘國小之決議。111年12月9日專案評估會議，因法規並無要求學生參與及考量學生年紀尚未成年，故未邀請。

5. 停辦辦法第4條規定，學校於全校學生數未達一定人數時須提出評估報告書，被告即啟動專案評估機制，上開辦法業經被告於108年7月1日以府教國字第0000000000號函送教育部，並經教育部於108年7月24日臺教授國字第0000000000號函准予備查，且系爭公告經原告等人提起訴願，業經訴願決定駁回及不受理在案，訴願決定理由中亦無指摘被告所訂定之法律有違反母法，原告等所述停辦辦法逾越法律等指摘，顯有誤解。大城鄉除潭墘國小外，尚有大城國小、西港國小及美豐國小，非屬同一鄉只有一所國民小學。另依彰化縣小型學校發展評估指標試算積分表，到鄰近同級學校之交通，有重大安全顧慮，係指如經過土石流危險區域。而潭墘國小至大城國小直線距離為3.4公里，該校所繳交之積分表針對是否有重大安全顧慮亦填「否」，故停辦潭墘國小自無違反偏遠地區學校教育發展條例第12條第1項第1款之規定。又系爭停辦學校案並無學生因停辦影響受教權。學生之學習權及受教育權內涵並不包括學生得選擇特定國民小學之權利，潭墘國小停辦後規劃學生就讀之大城國小，教育資源並不亞於潭墘國小，兩校距離尚非偏遠，對學生權益影響有限，而未剝奪學生受教權與學習權，反而能促進學生與更多同學同儕互動與多元學習，確保學生就學權益且經多數家長贊同被告機關規劃之安心就學方案。另依行為時國教法第4條第2項規定，劃分學區之自治權為授權直轄市或縣（市）政府辦理，因此，系

爭學校停辦案29位學生於000○年度至大城鄉內任一所國民小學就讀，均不受學區之限制，保障憲法第21條規定享有受國民教育之權利。

(二)聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

(一)原告等是否均為系爭公告之受處分人或法律上利害關係人，而得提起本件撤銷訴訟？

(二)被告作成停辦潭墘國小之行政處分是否為適法？

□本院之判斷：

(一)前提事實：

事實概要記載之事實，有原在學學生及新生112學年度就讀學校資料（見外放卷1第77頁）、潭墘國小111學年度學生名單（見外放卷2第407頁）、潭墘國小積分表及評估報告書（見外放卷2第9-14頁）、111年12月9日專案評估會議會議紀錄及簽到單（見外放卷1第3-14頁）、112年2月24日公聽會會議紀錄、公聽會簡報及預定出席名單（見外放卷2第83-90、51-81頁）、教審會112年3月13日會議開會通知單、議程、會議紀錄及簽到表（見外放卷2第91-98）、系爭公告（見本院卷1第157頁）、訴願決定（見本院卷1第159-180頁）等證據可以證明。

(二)系爭公告之性質為行政處分，附表等人僅有原告○○○等13位學生為系爭公告之受處分人或法律上利害關係人，而得提起本件撤銷訴訟：

1.本件應適用之法令：

行政程序法第92條規定：「（第1項）本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有

01 關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其
02 一般使用者，亦同。」

03 2.系爭公告之性質為行政處分：

04 (1)按公立學校，在性質上，屬於行政主體下設的行政組
05 織，而國家創設、變更國家組織，並設定其職掌及管
06 轄範圍的權限，謂之國家「組織權」，國家行使其
07 「組織權」的方式則稱之為「組織行為」。一般行政
08 組織行為因係針對國家內部的組織，且通常僅具有事
09 實上的影響而不具外部效力，人民對之固無公法上的
10 主觀權利，惟有規制性質之行政組織行為，如以非法
11 規形式，且係對個別事件作成規制之組織行為，已超
12 越行政組織範圍，而對人民發生法律效果，核與首揭
13 行政程序法第92條規定「對外直接發生法律效果之單
14 方行政行為」要件相符，自應認屬行政處分，並應視
15 其對象為個別或可確定範圍而認係個別處分或一般處
16 分。基此，行政機關所為停辦學校之決定，雖屬行政
17 機關之組織行為，惟受停辦者無論其所在是否偏遠，
18 因均變更該校所有學生與學校之關係，是停辦學校之
19 行政組織行為，應認已對外即對學生發生法律效果，
20 自為行政處分，且因停辦決定係對該校所有在學學生
21 發生法律效果，應認係可確定範圍之一般處分，要無
22 疑義。學者陳敏著行政法總論92年1月3版第907頁、
23 李建良著「行政組織行為與行政爭訟」（刊載月旦法
24 學雜誌2001年9月第76期）及學者蕭文生著「裁撤迷
25 你小學」（刊載月旦法學教室第16期）同此見解。是
26 原告等主張系爭公告為行政處分，足堪採取。

27 (2)復按我國各級公立學校在法律上屬於公法上的營造
28 物，其與學生間之法律關係，過去認係行政法上的營
29 造物利用關係，而屬於特別權力關係。惟隨著肯認學
30 校組成份子之基本權，有關特別權力關係發生、變更
31 或消滅等影響較重大之基礎關係，尤應允許行政救

濟，此與內部經營關係對相對人影響較小情形，不可同視。學者許育典著教育法2007年7月初版第165頁以「從特別權力關係的基礎與經營關係理論來看：如果學校創設、廢棄或變更學生的在學關係，就是一種行政處分，適用基礎關係的理論，例如：學校對學生的入學許可、授予學位的許可、退學或開除學籍的處分、畢業證書的拒絕給予，畢業離校的註銷學籍處分，以及學位的剝奪處分等，其處置均得以撤銷訴訟救濟。」等語，同以創設、廢棄或變更學生的在學關係，應屬行政處分。而在學關係，始於學校接受學生入學，終於學生因轉學、退學或畢業等原因離校，涵蓋學生與學校在學之整體法律關係，停辦學校之決定，係將原有學校消滅，是停辦學校決定足以消滅學生與就讀學校原已存在之在學關係，則停辦之組織行為，且已對學生發生法律效果，益足認停辦決定為行政處分。本件系爭公告所為潭墘國小自112學年度（即112年8月1日）起停辦之決定，足以消滅潭墘國小已在學學生與潭墘國小已存在之在學關係，故其性質即為行政處分。又系爭公告已載明：「主旨：大城鄉潭墘國民小學自112學年度（即112年8月1日）起停辦。……公告事項：張貼處：1、彰化縣政府公告欄。2、本府教育處網站-訊息中心-公告資訊。3、○○縣○○鄉公所公告欄。4、○○縣○○鄉行政區各村辦公處公告欄。」（見本院卷1第157頁）足證系爭公告已對潭墘國小校內學生公告，使學生知悉被告停辦潭墘國小之決定，是系爭公告即該當首揭行政程序法第92條第2項規定之對人一般處分，已堪認定。被告抗辯僅屬行政機關之內部組織調整行為，非屬直接對外發生法律效果之行政處分云云，委無可採。

- 3.提起訴訟請求法院裁判，應以有權利保護必要為前提，亦即尋求權利保護者，得以經由向法院請求裁判之方

式，以實現其由法律所保護之利益，此乃基於誠實信用原則，主要在維護法院訴訟功能不被濫用。是如請求人之請求於法律上並無實益時，其訴即無值得保護之利益，而屬欠缺權利保護之必要，無再請求法院裁判之必要。又權利保護必要屬於一般實體裁判要件，其具備與否，行政法院不問訴訟進行至何階段，均應依職權調查，如有欠缺，即應予駁回。在具體之訴訟事件中，具備為正當當事人之資格，而得適法受本案判決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。又提起撤銷訴訟者（含由撤銷訴訟轉換為確認行政處分違法訴訟，下同），除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起。惟此所指利害關係，乃係法律上利害關係而言，不包括事實上利害關係，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當；若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，並非所謂法律上利害關係（最高行政法院110年度上字第561號判決意旨參照）。

4. 因原告等分別為潭墘國小原在學學生及新生與其法定代理人，以及潭墘國小111學年度畢業學生及已轉學學生與其法定代理人、潭墘國小代理教師、○○縣○○鄉潭墘村、上山村、東城村村民，以下分別就原告等是否為系爭公告之受處分人或法律上利害關係人及有無提起本件訴訟之訴訟權能分述之：

01 (1)原告○○○即潭墘國小原在學學生及新生（編號1、
02 2、5、8、9、15、18、21、23、25、27、30、37等13
03 人）：

04 按學生自學校接受其入學開始，至其因轉學、退學或
05 畢業等原因離校時止，期間之整體法律關係，稱為在
06 學關係。潭墘國小因被告所為系爭公告，自112學年
07 度起停止辦理國民教育，不再進行教學活動，且原學
08 校組織編制裁撤，使原本就讀於潭墘國小之學生必須
09 改至其他學校就讀，其等與潭墘國小原本存在之在學
10 關係因而消滅，則系爭公告對原本就讀潭墘國小之所有
11 學生均發生法律效果，應認係可確定範圍之一般處
12 分（最高行政法院112年度抗字第306號裁定意旨參
13 照）。經查，原告○○○及○○○等12人為111學年
14 度就讀潭墘國小之學生及112學年度新生，為該一般
15 處分效力所及，又因被告停辦潭墘國小而變更其等在
16 學關係，則其等對系爭公告提起撤銷訴訟，於法尚無
17 不合。

18 (2)原告○○○即潭墘國小原在學學生及新生之法定代理
19 人（編號3、4、6、10、11、16、17、19、20、22、2
20 4、26、28、29、31、32、38、39等18人）：

21 經查，潭墘國小停辦係對潭墘國小原在學學生及新生
22 變更其等在學關係，縱使其等法定代理人有對學生保
23 護教養之權，系爭學校停辦案係將原潭墘國小學生依
24 重劃後學區入學，並未剝奪學生受教育權利，原告等
25 亦未提出具體侵害法定代理人對學生保護教養權利之
26 情事，故潭墘國小原在學學生及新生之法定代理人應
27 僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，並非
28 法律上利害關係即非系爭公告規制效力所及之人，並
29 無提起本件訴訟之訴訟權能。

30 (3)潭墘國小代理教師（編號4）：

01 經查，因潭墘國小代理教師○○○為1年1聘之代理教
02 師，於該年約滿後，潭墘國小本得不與其續聘，無侵
03 害其工作權。另教師對於學生之保障、保護、及協助
04 等義務並非使教師因之為所有學生事務之利害關係
05 人，亦未賦予得為學生提起訴訟之當事人適格。故系
06 爭學校停辦案未侵害○○○之工作權，亦非有其他事
07 由為本件利害關係人，縱有利害關係亦僅具經濟上、
08 情感上或其他事實上之利害關係，並非法律上利害關
09 係即非系爭公告規制效力所及之人，並無以原受聘於
10 潭墘國小任教之代理教師身分提起本件訴訟之訴訟權
11 能。

12 (4)○○縣○○鄉潭墘村、上山村、東城村村民（編號
13 7、12、13、14、33、34、35、36、40、41、42、4
14 3、44、45、46、47、48、49等18人）：經查，○○
15 縣○○鄉潭墘村、上山村、東城村民等人，其主要訴
16 稱因潭墘國小停辦後，將影響人口快速外流、急速拉
17 大城鄉差距、降低行政資源分配等為訴訟主張。依據
18 前開說明，上開人等主張受損之權利或利益屬單純事
19 實上利益或反射利益，既非系爭公告之相對人，亦非
20 屬法律上利害關係人即非系爭公告規制效力所及之
21 人，並無提起本件訴訟之訴訟權能。

22 (5)原告○○○及柯志憲雖稱被告以系爭公告將潭墘國小
23 停辦，致原告○○○必須另行安排接送子女至大城國
24 小上下課及課後照顧等事宜，造成不便，及原告柯志
25 憲擔任村長之潭墘村社區文化無法傳承、人口外流等
26 情形，均屬系爭公告對原告○○○、柯志憲於事實上
27 或情感上所生影響，尚不足以顯現出系爭公告有違法
28 並損害其2人權利或法律上利益之可能，難認其2人具
29 有對系爭公告提起撤銷訴訟之適格。

30 5.綜上所述，原告○○○為111學年度就讀潭墘國小之學
31 生，具有提出本件行政訴訟之當事人適格，並無疑義。

又○○○等12人因於系爭公告作成時為潭墘國小在學生，為系爭公告規制之對象，具有對系爭公告提起行政訴訟之適格，並得依行政訴訟法第29條第1項規定，將訴訟實施權授與同具聲請適格之原告○○○。原告○○○、柯志憲，及其餘為學生家長之○○○等17人，及住居於潭墘村、上山村及東城村之宋秀女等17人，均非被告作成系爭公告時在潭墘國小就讀之學生，且未有權利或法律上利益因系爭公告而受損害，其等對系爭公告自無法律上之利害關係，不具本件訴訟當事人適格，○○○等17人及宋秀女等17人更無可能將其等不具備之實施訴訟權能授與原告○○○。是○○○等17人與宋秀女等17人所出具選定書，與行政訴訟法第29條第1項規定不符，不生選定之效力，原告○○○所為訴訟行為之效力，並不及於該34人。

(三)被告作成停辦潭墘國小之行政處分為適法：

1.應適用之法令：

(1)地方制度法第19條第4款第1目規定：「下列各款為縣（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。」第27條規定：「（第1項）直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。（第2項）前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。（第3項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」第28條第2款規定：「下列事項以自治條例定

之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」

(2)教育基本法第8條第2項規定：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」第9條規定：「（第1項）中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。（第2項）前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」第10條規定：「（第1項）直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。（第2項）前項委員會之組成，由直轄市及縣（市）政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師工會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣（市）政府定之。」

(3)行為時國教法第4條第2項規定：「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。」第4條之1規定：「（第1項）為促進學生同儕互動，培養群體多元學習，有效整合教育資源，建構優質學習環境，均衡城鄉教育功能，確保學生就學權益，直轄市、縣（市）

政府得辦理公立國民小學及國民中學之合併或停辦；其合併、停辦之條件、程序、審查、學校學生與教職員工之安置及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之；直轄市、縣（市）政府應依準則之規定訂定有關合併或停辦之自治法規。（第2項）前項公立國民小學及國民中學之合併或停辦，直轄市、縣（市）政府應擬具校園空間利用與財務支援計畫，邀請學者專家、家長代表、學校教職員代表、地方社區人士及相關人員進行專案評估及辦理公聽會，並經各直轄市、縣（市）政府教育審議委員會審議通過後，送中央主管機關備查。（第3項）原住民重點學校之合併或停辦，另依原住民族教育法規定辦理。」第6條第1項規定：「6歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經直轄市、縣（市）政府按學區分發，並由鄉、鎮（市）、區公所通知其入國民小學。」

(4)停辦準則第1條規定：「本準則依國民教育法（以下簡稱本法）第4條之1第1項規定訂定之。」第2條第2款規定：「本準則用詞，定義如下：……二、停辦：指學校停止辦理國民教育，不再進行教學活動，原學校組織編制裁撤（併）；分校、分班、學部停止教學活動者，亦同。」第3條規定：「（第1項）地方主管機關規劃辦理學校之合併或停辦，應符合下列目的：一、促進學生同儕互動。二、培養群體多元學習。三、有效整合教育資源。四、建構優質學習環境。五、均衡城鄉教育功能。六、確保學生就學權益。七、傳承地區族群文化。八、達成國民教育目標。（第2項）學校之合併、停辦，應以學年度或學期之起始日為生效日。（第3項）原住民重點學校之合併或停辦，依原住民族教育法相關規定辦理。」第4條規定：「（第1項）學校之合併或停辦應確保學生就學權益，學生總人數不滿50人之學校，地方主管機關

得鼓勵學校採取混齡編班、混齡教學之方式，或將學校委託私人辦理。（第2項）學校新生或各年級學生有1人以上者，均應開班，並得辦理混齡編班、混齡教學；地方主管機關不得於自治法規中規定，學生不足一定人數者不予成班。（第3項）中央主管機關就前2項混齡編班、混齡教學，或委託私人辦理之事項，得給予經費補助。」第5條規定：「學校有下列情形之一者，不得停辦。但經學區內設有戶籍之選舉權人書面連署達2分之1以上同意，或確實已無適齡學生者，不在此限：一、同一鄉（鎮、市、區）只有1所國民小學（國小部）或國民中學（國中部）。二、到鄰近同級學校之交通，有重大安全顧慮。」第6條規定：「（第1項）學校之合併或停辦，應由地方主管機關依本法第4條之1第2項之規定，進行專案評估及辦理公聽會，經各地方主管機關教育審議委員會（以下簡稱教審會）審議通過後為之，並送中央主管機關備查。（第2項）前項專案評估，應由地方主管機關規劃合併或停辦之方案，並擬具校園空間利用及財務支援計畫，邀請學者專家、家長代表、學校教職員代表、地方社區人士及相關人員組成評估小組進行之；其涉及原住民地區之學校者，評估小組應納入學區內原住民族之代表。（第3項）專案評估之項目如下：一、學生數。二、學區內學齡人口流失情形。三、社區人口成長情形。四、與同級公立學校之距離。五、與鄰近學校間有無公共交通工具。六、校齡。七、合併後之學校是否需再增建教室及充實設備。八、學校教室屋齡。九、社區或部落文化傳承及經濟發展。十、社區對學校之依賴程度。十一、其他地方主管機關指定之項目。（第4項）專案評估結果，認有進行合併之必要者，地方主管機關應指定擬合併學校；認有停辦之必要者，應指定學生擬改分發

學校；並應於學區內辦理公聽會後，將評估結果連同公聽會紀錄，送所屬教審會審議。」第8條規定：「（第1項）教審會審議結果，認有停辦必要者，地方主管機關得調整學區，將學生改分發至鄰近學校或輔導轉學。（第2項）停辦學校之校長，應由地方主管機關參酌其意願，予以參加校長遴選、回任教師、專案安置，或依法規辦理退休或資遣；編制內教職員工，應協助辦理調任、介聘，或依其適用之法規辦理退休或資遣。但分校、分班、學部停辦者，教職員工應回本校工作或介聘、調任至其他學校，繼續任職。（第3項）原學校依教育人員相關法規聘為專任或兼任之編制外教學人員，契約期限尚未屆滿者，應提前終止契約，並給予相當之補償；契約期限屆滿者，不予續聘。（第4項）原學校適用勞動基準法之勞工，應由原學校依法預告終止勞動契約，並依適用之法律規定，給付資遣費或退休金。（第5項）原學校現有依工友管理要點（原事務管理規則）進用之工友（包括技工、駕駛），應由地方主管機關專案安置；其工作年資，並應由安置機關（構）繼續予以承認。」第9條規定：「（第1項）學校或其分校、分班、學部停辦後，學生改分發至鄰近學校或回本校就讀者，地方主管機關應補助交通費、交通保險費、安排學生交通接送或住宿相關事宜，並追蹤其學習狀況；必要時，應給予生活及課業輔導。（第2項）學校或其分校、分班、學部停辦後，地方主管機關應依校園空間利用計畫，活化其功能，並定期加以檢視及檢討其利用情形。」第10條規定：「地方主管機關應依本準則之規定，訂定有關合併或停辦之自治法規。」

(5)停辦辦法第1條規定：「本辦法依公立國民小學及國民中學合併或停辦準則第10條規定訂定之。」第2條第2款規定：「本辦法用詞，定義如下：……二、停

辦：指學校停止辦理國民教育，不再進行教學活動，原學校組織編制裁撤（併）；分校、分班、學部停止教學活動者，亦同。」第3條規定：「（第1項）本府規劃辦理學校之合併或停辦，應符合下列目的：一、促進學生同儕互動。二、培養群體多元學習。三、有效整合教育資源。四、建構優質學習環境。五、均衡城鄉教育功能。六、確保學生就學權益。七、傳承地區族群文化。八、達成國民教育目標。（第2項）學校之合併、停辦，應以學年度或學期之起始日為生效日。」第4條規定：「（第1項）學校之合併或停辦應確保學生就學權益，學生總人數未達50人之學校，本府得鼓勵學校採取混齡編班、混齡教學之方式，或將學校委託私人辦理。（第2項）學校新生或各年級學生有1人以上者，均應開班，並得辦理混齡編班、混齡教學。（第3項）學校當學年度全校學生數（不含幼兒園）本校人數40人以下、分校人數20人以下，且新生人數未達10人者，應於當年度11月20日前提出彰化縣小型學校發展評估指標試算積分表（附表1）及評估報告書（附表2），送本府辦理專案評估。（第4項）前項學生人數之認定，以當年度9月15日之學生人數為基準。」第5條規定：「學校有下列情形之一者，不得停辦。但經學區內設有戶籍之選舉權人書面連署達2分之1以上同意，或確實已無適齡學生者，不在此限：一、同一鄉（鎮、市）只有1所國民小學（國小部）或國民中學（國中部）。二、到鄰近同級學校之交通，有重大安全顧慮。」第6條規定：「（第1項）學校合併或停辦，應由本府進行專案評估及辦理公聽會，經教育審議委員會（以下簡稱教審會）審議通過後，並送教育部備查。（第2項）前項合併或停辦提案，得由本府媒合，或由合併、停辦學校雙方共同簽署提案。學校提案時，應先與校內教職

員工、家長及社區溝通，必要時得召開說明會，並應於學期開始6個月前提報本府辦理專案評估。（第3項）本府辦理專案評估，應規劃合併或停辦方案，擬具校園空間利用及財務支援計畫，並邀請學者專家、家長代表、學校教職員代表、地方社區人士及相關人員組成評估小組審議之。（第4項）專案評估之項目如下：一、學生數。二、普通班未來0年入學新生數及每班平均學生數。三、學區內學齡人口流失情形。四、社區人口成長情形。五、與同級公立學校之距離。六、與鄰近學校間有無公共交通工具。七、校齡。八、合併後之學校是否需再增建教室及充實設備。九、學校教室屋齡。十、社區或部落文化傳承及經濟發展。十一、社區對學校之依賴程度。十二、經本府核定辦理實驗教育之學校。」第7條規定：「（第1項）專案評估結果，認有進行合併之必要者，本府應指定擬合併學校；認有停辦之必要者，應指定學生擬改分發學校；並應於學區內辦理公聽會後，將評估結果連同公聽會紀錄，送教審會審議。（第2項）前項學校合併或停辦前，應向原學校學生家長、當地居民辦理說明會，並對教職員工之安置舉行座談會。」第9條規定：「（第1項）教審會審議結果，認有停辦必要者，本府得調整學區，將學生改分發至鄰近學校或輔導轉學。（第2項）停辦學校之校長，本府應參酌其意願，予以參加校長遴選、回任教師、專案安置，或依法規辦理退休或資遣；編制內教職員工，應協助辦理調任、介聘，或依其適用之法規辦理退休或資遣。但分校、分班、學部停辦者，教職員工應回本校工作或介聘、調任至其他學校，繼續任職。（第3項）原學校依教育人員相關法規聘為專任或兼任之編制外教學人員，契約期限尚未屆滿者，應提前終止契約，並給予相當之補償；契約期限屆滿

者，不予續聘。（第4項）原學校適用勞動基準法之勞工，應由原學校依法預告終止勞動契約，並依適用之法律規定，給付資遣費或退休金。（第5項）原學校依工友管理要點（原事務管理規則）進用之現有工友（包括技工、駕駛），本府應依規定安置；其工作年資，並應由安置機關（構）繼續予以承認。」第10條規定：「學校或其分校、分班、學部停辦後，學生改分發至鄰近學校或回本校就讀者，本府應補助交通費、交通保險費、安排學生交通接送或住宿相關事宜，並追蹤其學習狀況；必要時，給予生活及課業輔導。」第11條規定：「原學校財產之處理方式如下：一、移由合併後之隸屬學校接管。二、合併或停辦學校之史料、文物、畢業生學籍及具有歷史、文化、藝術、科學等價值之資料，由合併或停辦學校移交隸屬學校保存及維護。三、閒置校園可活化再利用，如規劃為童軍營地、社區活動中心、生態教學園區、地方文化館、運動休閒場所、終身學習中心、藝術工作坊或其他可行之用途。四、合併或停辦校區經整合地方意見及本府評估後再轉型為其他可行之用途；在尚未規劃使用前，本府每年需編列校園維護管理費補助代管學校辦理相關事宜。」

- (6)彰化縣政府教育審議委員會設置辦法第3條規定：「（第1項）本會置委員17人，其中1人為召集人，由縣長兼任，副縣長1人、教育處長為當然委員，其餘委員由召集人就下列人員遴聘之：一、教育學者專家。二、家長會代表。三、教師會代表。四、教師工會代表。五、教師代表。六、社區代表。七、弱勢族群代表。八、教育行政人員代表。九、學校行政人員代表。（第2項）前項委員任期1年，期滿得續聘之；任期內因故出缺時，得補行遴聘，其任期至該任期屆

滿之日為止。（第3項）第1項委員會之組成，任一性別委員應占委員總數3分之1以上。」

2. 本院業已向原告等為訴訟類型之闡明，原告等仍主張提起撤銷訴訟：

(1) 按行政訴訟法第125條第2項及第3項分別規定：「審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。」「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」而訴訟種類之選擇並非得依一般生活經驗所能判斷，為使法院有限訴訟資源不致浪費，並保護人民權益，當人民提起行政訴訟所提出之事實上聲明或法律關係，如有不足或不明時，依規定審判長、受命法官或陪席法官於必要時均應予闡明，協助人民基於其事實上法律關係、聲明，選擇正確之訴訟種類，苟未為之，即屬違背法令，且不應以訴訟當事人是否具有法律專業而為差別待遇（最高行政法院107年度判字第440號判決意旨參照）。

(2) 經查，原告主張被告作成停辦潭墘國小之決定為違法，訴之聲明亦請求撤銷系爭公告及訴願決定，惟本件潭墘國小已於112學年度（即112年8月1日）起停辦，且學生現均已完成就學，教職員亦改編至他校，足見此部分之處分於原告等於112年8月24日於本院提起行政訴訟（見本院卷1第15頁）前即已執行完畢，並無法因撤銷系爭公告而回復原狀，雖原告等曾於112年6月21日聲請系爭公告之停止執行，亦遭本院於112年7月14日以112年度停字第7號駁回原告等之聲請，原告等提起抗告，並經最高行政法院112年10月12日112年度抗字第306號裁定駁回抗告確定，且縱本件有可回復原狀之可能性，須將原潭墘國小之教職員生重新分發回潭墘國小，再次更動學習環境對學生受教權

01 反而不利，亦耗費甚鉅，故本件於提起撤銷訴訟並無
02 實益。惟本院於113年10月17日言詞辯論期日向原告
03 等闡明前開情事，並請兩造對此表示意見，原告仍主
04 張提起撤銷訴訟（見本院卷2第412-414頁），此有本
05 院113年10月17日言詞辯論期日筆錄（見本院卷2第40
06 7-419頁）在卷可稽。惟依行政訴訟法第4條第1項規
07 定，必須行政處分違法，並侵害人民之權利或法律上
08 利益，行政法院始得為撤銷原處分之判決，故本件仍
09 應探究原告之權利或法律上利益是否因原處分而受有
10 損害。

11 3.又按教育基本法第9條及地方制度法第19條第1項第4款
12 第1目規定，除教育基本法第9條第1項各款所定之屬中
13 央政府教育事項外，其他教育權限應歸屬地方政府權
14 限，國民小學之學區劃分、分區設置等，其權限歸屬地
15 方，而裁撤、歸併、合併國民中、小學校之行政行為，
16 性質與劃分學區、分區設置並無不同，實為廣義之學區
17 劃分行為，其權限同應歸屬地方，自均屬地方自治事
18 項。教育部依行為時國教法第4條之1規定訂定停辦準
19 則，被告復依停辦準則第10條規定訂定停辦辦法，是被
20 告以停辦辦法為系爭停辦學校案之依據，即有所據。

21 4.被告作成系爭公告為適法。經查：

22 (1)潭墘國小於111年9月15日1年級至6年級之學生人數分
23 別為4人、8人（其中2人於112年2月轉學）、3人、4
24 人、5人及5人，總計學生人數29人（其中1至5年級為
25 24人），111學年度新生為4人（見外放卷2第407
26 頁），符合停辦辦法第4條第3項規定，學校學生人數
27 40人以下，且111學年度新生人數未達10人之情形，
28 潭墘國小於111年11月20日前提出積分表及評估報告
29 書（見外放卷2第9-14頁），送被告辦理專案評估，
30 經被告於111年12月9日專案評估會議就潭墘國小等5
31 校進行專案評估（見外放卷5第5-9頁）。被告先以11

01 2年2月3日府教國字第1120022275號公告將於112年2
02 月24日舉辦系爭學校停辦案之公聽會（見本院卷1第2
03 87頁），於公聽會並向學校老師、學生家長、村長及
04 當地居民說明安心就學補助方案、教職員工安置及大
05 城國小安心入學計畫（見本院卷1第289-318頁、外放
06 卷2第25-75頁），嗣教審會112年3月13日會議，以潭
07 墘國小113學年度及114學年度各年新生數僅2人，未
08 來5年學生數皆為40人以下、新生數皆未達10人，為
09 促進學生同儕互動及群體多元學習為由，決議潭墘國
10 小有停辦必要，自112學年度起停辦，並將潭墘村、
11 上山村（1至8鄰）原屬潭墘國小之學區，併入大城國
12 小（見外放卷2第337-338頁），被告並據以作成系爭
13 公告（見本院卷1第157頁），嗣以112年3月21日府教
14 國字第1120103446號函請教育部備查（見外放卷2第1
15 03-178頁）。後被告並完成校長調任（見本院卷1第3
16 90頁）、正式教師輔導介聘（見本院卷1第385頁）及
17 工友安置（見本院卷1第387頁）等相關事宜。此有11
18 1學年度潭墘國小學生名單異動情形（見外放卷2第40
19 7頁）、潭墘國小積分表及評估報告書（見外放卷2第
20 9-14頁）、111年12月9日專案評估會議議程、會議紀
21 錄、簽到單、開會通知單（見外放卷5第1-16、33-34
22 頁）、被告112年2月3日府教國字第1120022275號公
23 告（見本院卷1第287頁）、公聽會簡報（見本院卷1
24 第289-318頁、外放卷2第25-75頁）、教審會112年3
25 月13日會議開會通知單、議程、會議紀錄及簽到單
26 （見外放卷2第91-98頁）、系爭公告（見本院卷1第1
27 57頁）、被告112年3月21日府教國字第1120103446號
28 函及附件（見外放卷2第103-178頁）、被告112年7月
29 4日府教學字第1120256751號函（見本院卷1第379-38
30 1頁）、被告112年3月27日府教學字第1120111647號
31 函（見本院卷1第382頁）、被告112年6月29日府教學

字第1120248547號函（見本院卷1第383-385頁）、被告112年7月31日府教國字第1120300296號函（見本院卷1第387頁）在卷可稽。是以，被告於系爭學校停辦案未有違反法定程序之情事，於作成系爭公告前，已予學生、家長及村民有陳述意見之機會。

(2)彰化縣111學年度裁併校專案評估小組（下稱系爭專案評估小組）、教審會之組成，及111年12月9日專案評估會議、教審會112年3月13日會議之決議程序均為適法：

經查，系爭專案評估小組共12人，由被告教育處6人（處長1人、副處長1人、督學3人、國教科科長1人）、人事處1人（科長）、行政處1人（科長）、財政處1人（科長）及學者專家3人（臺中教育大學教授兼副校長1人、臺中教育大學教授兼教務長1人、暨南國際大學教授兼學務長1人）組成（見外放卷5第10、29-32頁）；於111年12月9日專案評估會議共12名系爭專案評估小組成員出席及決議，潭墘國小校長、教導主任亦出席該次會議（見外放卷5第10-12頁）。教審會第22屆委員，任期自111年9月1日至112年8月31日止，組成為召集人1人（彰化縣縣長）、當然委員2人（彰化縣副縣長、被告教育處處長）、教育學者專家3人、家長會代表2人、教師會代表1人、教師工會代表1人、教師代表1人、社區代表1人、弱勢族群代表1人、教育行政人員代表2人、學校行政人員代表2人，共計17人，男性11人、女性6人（見外放卷5第50頁）；於教審會112年3月13日會議，共14名委員出席及決議，該次會議並有教育處相關人員5名及潭墘國小校長列席（見外放卷2第97-98頁）。此有111年12月9日專案評估會議議程、會議紀錄、簽到單、開會通知單（見外放卷5第1-16、33-34頁）、系爭專案評估小組組成相關資料（見外放卷5第27-32頁）、教審

會第22屆委員遴聘相關資料及名單（見外放卷5第35-50頁）、教審會112年3月13日會議開會通知單、議程、會議紀錄及簽到單（見外放卷2第91-98頁）等在卷可稽。經核系爭專案評估小組、教審會之組成，及111年12月9日專案評估會議、教審會112年3月13日會議之決議程序均為適法。雖原告等主張被告專案評估審查過程並無針對停辦加以討論，更無邀請學生家長，家長會會長並未有代表家長之權限云云。惟依停辦辦法第6條規定，學校停辦應由被告進行專案評估及辦理公聽會，教審會審議通過後，並送教育部備查，專案評估會議並無決議是否停辦之權限，僅係就學校個案情形進行討論，且亦無必須邀請學生及家長之明文規定，故原告前開主張並無理由。

(3)依停辦辦法第6條規定，專案評估項目包含學生數、普通班未來0年入學新生數及每班平均學生數、學區內學齡人口流失情形、社區人口成長情形、與同級公立學校之距離、與鄰近學校間有無公共交通工具、校齡、合併後之學校是否需再增建教室及充實設備、學校教室屋齡、社區或部落文化傳承及經濟發展、社區對學校之依賴程度等面向。經本院112年10月31日準備程序當庭勘驗專案評估資料內容如下：「一、【附表一】彰化縣小型學校發展評估指標試算積分表：特殊性指標包含『該鄉鎮是否只有一所小學』、『到鄰近同級學校之交通，有無重大安全顧慮』、『教育優先區認定的指標性學校，比例是否偏高』；並評估學區內學齡人口流失情形，預估112學年度學齡人口9人、113學年度2人、114學年度4人、115學年度12人、116學年度7人。二、【附表二】彰化縣小型學校評估報告書：(一)環境評估部分：1. 大城鄉近0年總人口數（截至111年8月底）之變化，111年度11,549人，比前4年度微幅減少；2. 大城鄉未來學齡人口預

估，112年度69人、113年62人、114年72人、110年84人、116年78人；3. 交通狀況，公車於109年10月停駛。4. 每年每生所分配經費為534,655元。5. 潭墘社區為鄉村區社區，居民以務農為主。6. 鄰近學校及公共設施資源：距離大城國小3.4公里、大城圖書館3.4公里、大城演藝廳3.4公里、大城運動公園3.6公里。

(二)現況評估部分：潭墘村居民1,135人、上山村1-8鄰421人，共1,556人。潭墘國小111學年度共29人。

(三)學校裁併優缺點：優點有發揮經濟規模、降低教育成本、教育經費有效運用、提高學生競爭力、校地可作他用、減少行政負荷量。缺點有侵害學生受教權，但會提供弱勢學生關懷照顧與補助；亦會增加學生交通負擔，因學生須至3公里外學校就學，衍生家長接送及交通安全問題；社區主要文教中心消失、城鄉差距提高，且容易造成治安死角。

(四)學校裁併後，學校規劃包含『改制成分校、分班或學部』、『停辦：由縣府規劃辦理』。

(五)學校總評估未來可行方向包含：1. 發展及深化基礎課程、扎根學生基本學力、推動精緻化教學。2. 持續發展學校各項特色課程，提供學生多元學習機會。3. 加強宣傳學校辦學績效，提高能見度。4. 廣覓校內外創意及資源，提高能見度。5. 強化更新教師團隊專業知能。以上評估報告內容經承辦人員兼教導主任許俐雅、校長邢開祥核章。」（見外放卷2第9-14頁、本院卷1第455-457頁）。此有潭墘國小積分表及評估報告書（見外放卷2第9-14頁）、本院112年10月31日準備程序筆錄在卷可稽（見本院卷1第447至464-2頁）。故潭墘國小等5校檢送之專案評估資料，內容包含學校自評裁併優缺點及規劃，含有多種面向，非以單一項目作為評估考量，為客觀、公平之評量。

01 (4)又依被告提出二林戶政事務所之戶政資料（見外放卷
02 4），經本院112年10月31日準備程序當庭勘驗內容如
03 下：「(1)彰化縣大城鄉111年9月15日設籍於上山村1-
04 8鄰0到6歲之各年齡人數，共14人。（製表日期112年
05 6月13日）。(2)彰化縣大城鄉111年9月15日設籍於潭
06 墘村0到6歲之各年齡人數，共17人。（製表日期112
07 年6月13日）。(3)彰化縣大城鄉上山村1-8鄰學童於11
08 1年9月15日至112年6月14日遷入名冊，共1人。（製
09 表日期112年6月15日）。(4)彰化縣大城鄉潭墘學童於
10 111年9月15日至112年6月14日遷入名冊，共3人。
11 （製表日期112年6月15日）。(5)彰化縣大城鄉潭墘村
12 學童於111年9月15日至112年6月14日遷出名冊，共6
13 人。（製表日期112年6月16日）。」（見本院卷1第4
14 53頁）而經比對戶政資料及被告提出之設籍潭墘國小
15 學區0-6歲各年齡人數統計表，於111年9月15日之學
16 區設籍學生人數，分別為112學年度9人、113學年度2
17 人、114學年度2人、115學年度7人、116學年度5人
18 （見外放卷3第129頁）。此有本院112年10月31日準
19 備程序筆錄（見本院卷1第447至464-2頁）、二林戶
20 政事務所之戶政資料（見外放卷4）及設籍潭墘國小
21 學區0-6歲各年齡人數統計表（見外放卷3第129頁）
22 在卷可稽。是以，依前開於111年9月15日之學區設籍
23 學生人數所示，未來5年原潭墘國小學區學生數皆為4
24 0人以下、新生數皆未達10人，被告於專案評估關於
25 學生數、普通班未來5年入學新生數及每班平均學生
26 數等項目之評估結果並無違誤，原告主張系爭公告據
27 以認定停辦之學生數並非真實云云，亦無理由。

28 (5)依停辦辦法第5條規定，學校有同一鄉（鎮、市）只
29 有1所國民小學（國小部）或國民中學（國中部）、
30 到鄰近同級學校之交通，有重大安全顧慮之情形之一
31 者，不得停辦，但經學區內設有戶籍之選舉權人書面

連署達2分之1以上同意，或確實已無適齡學生者，不在此限。查○○縣○○鄉除潭墘國小外，尚有大城國小可供學生就讀，又潭墘國小至大城國小直線距離（行經潭墘路及中平路）約為3.6公里，沿途亦無經過土石流危險區域（見本院卷2第61頁、外放卷2第9頁）。是以，系爭學校停辦案並無停辦辦法第5條規定之情事。

(6)綜上所述，被告於系爭學校停辦案未有違反法定程序之情事，系爭專案評估小組、教審會之組成，及111年12月9日專案評估會議、教審會112年3月13日會議之決議程序均為適法，於作成系爭公告前，亦已予學生、家長及村民有陳述意見之機會，被告於專案評估關於學生數、普通班未來5年入學新生數及每班平均學生數等項目之評估結果並無違誤，系爭學校停辦案亦無停辦辦法第5條規定之情事。故被告作成系爭公告為適法。

5.原告主張關於原告○○○等13名原在學學生及新生權利受影響之部分：

(1)按行政訴訟法第4條第1項規定，必須行政處分違法，並侵害人民之權利或法律上利益，行政法院始得為撤銷行政處分之判決，故本件仍應探究原告○○○等13名原在學學生及新生之權利或法律上利益是否因系爭公告而受有損害。

(2)復按人民有受教育之權利，為憲法所保障。司法院釋字第382號解釋理由闡述亦明。又教育基本法第8條第2項明定：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」則學生之學習權及受教育權等，為受法律保障之基本權利，固無疑義。惟學習權及受教育權內涵為何，此依學者許育典著教育憲法與教育改革（2005年5月版第19頁）以

「針對教育基本權在我國憲法上的觀察，可區分為兩個可能部分：一是以中小學生人格自由開展為核心的國民教育基本權；另一個則是學術自由對大學生學習自由的保障。」準此，直轄市、縣（市）政府建構合理之教育設施，提供適當的教育場所以滿足中小學學生上述學習需求，應可認為盡其公法上之義務。分區設立之國民中小學，即為維護國民教育階段學生之受教品質，使區域均衡發展及教育資源妥善分配而分區設置。客觀上，學區內之各公立小學對於滿足學生受教權、學習權及學生人格自由開展並無軒輊。依行為時國教法第4條第2項關於公立國民小學及國民中學之學區劃分，分區設置之規定，國民義務教育法律規定之本旨，就國民之受教權並無賦予教育場所選擇權之內涵。而國民中小學之合併或停辦，係為促進學生同儕互動，培養群體多元學習，有效整合教育資源，建構優質學習環境，均衡城鄉教育功能，確保學生就學權益（行為時國教法第4條之1第1項參照），依行為時國教法第4條之1第1項規定訂定之停辦準則，就國民之受教權亦無賦予教育場所選擇權之內涵。故行政機關所為停辦學校之決定，應認並非剝奪或限制自治團體居民權利之事項。

(3)經查，經潭墘國小發放安心就學方案調查表予家長填寫，計發放24個家庭，其中20個家庭填寫願意至大城國小或鄰近學校就讀，計有92%家庭繳回調查表，其中83%家庭願意至大城國小或鄰近學校就讀（20/24）（見外放卷1第29-56頁），交通方面尚有交通車接送或交通補助2擇1方案意願調查，可依家長意願自行選擇領取每月4,000元之交通補助，或由被告安排交通車接送二擇一方式辦理（見外放卷1第57-76頁）。被告於112年6月2日以府教國字第0000000000號函核定112年8至12月交通車接送經費（見本院卷1

第403頁），保障選擇交通車學生權益，並於112年6月29日以府教國字第0000000000號函核定通過安心就學補助方案，持續補助至國小畢業為止（見本院卷1第399-400頁），被告亦已發放學生一次性助學金、服裝、交通及早餐費之補助。此有安心就學方案調查表（見外放卷1第29-56頁）、交通車接送或交通補助2擇1方案意願調查表（見外放卷1第57-76頁）、被告112年6月2日府教國字第0000000000號函（見本院卷1第403頁）、被告112年6月29日府教國字第0000000000號函（見本院卷1第399-400頁）、至000年00月學生已領取補助之統計表（見本院卷2第137-138頁）、經費給付單據及補助說明（見外放卷3第77-127頁）等在卷可稽。再者，教審會112年3月13日會議決議通過潭墘國小自112學年度起停辦，並將原潭墘國小學區潭墘村、上山村（1-8鄰）併入大城國小（見外放卷2第215-216頁），被告以112年5月22日府教國字第0000000000號函轉知大城鄉之國民小學，原就讀潭墘國小1-5年級22位學生及112學年度設籍原潭墘國小學區之8位新生，此30位學生於000○年度入學時不受學區之限制（見外放卷2第21-22頁）。依112年8月30日學生開學就讀學校調查結果，該校原在校學生22人（原1至5年級24人扣除112年2月13日2年級轉出2人至廣興國小）及新生9人共31人，分別有20人就讀大城國小、1人就讀○○縣○○鄉美豐國小，6人就讀○○縣○○鎮廣興國小，3人就讀○○縣○○鎮育德國小、1人遷移到臺中就讀（見外放卷1第77頁）。此有教審會112年3月13日會議會議紀錄（見外放卷2第215-216頁）、被告112年5月22日府教國字第0000000000號函（見外放卷2第21-22頁）及學生112學年度就讀資料（見外放卷1第77頁）等在卷可稽，是以原潭墘國小學生並無因學校停辦影響受教權。雖原告主張停辦準

則第4條第2項後段規定，學校新生或學生有1人以上者即應開班云云。惟依停辦準則第4條第1項及第2項規定，學校之合併或停辦應確保學生就學權益，學生總人數不滿50人之學校，地方主管機關得鼓勵學校採取混齡編班、混齡教學之方式，或將學校委託私人辦理，學校新生或各年級學生有1人以上者，均應開班，並得辦理混齡編班、混齡教學；地方主管機關不得於自治法規中規定，學生不足一定人數者不予成班。綜觀全條文文義，應係避免學校於年級學生僅剩1人時即無法成班，以保障學生就學權益，並非原告等所指學校新生或學生有1人以上者即不得停辦學校之意，故原告前開主張亦無理由。

(4)是以，本件為系爭公告之受處分人或法律上利害關係人，而得提起本件撤銷訴訟者僅有原在學學生及新生，已如前述。經查本件潭墘國小自112學年度停辦後，原潭墘國小學生經被告依學區劃分安排至大城國小就讀，亦可自行依戶籍選擇轉至他校就讀，客觀上，兩學校所受教育資源分配相同，而師資等教育人員之配置，亦受相同規範，是無論在潭墘國小或大城國小，均能實現學生受教權、學習權及人格自由開展，原在學學生及新生要無爭執其個人僅在潭墘國小始能實現教育基本權之餘地。況學生之學習權及受教育權內涵並不包括學生選擇特定國民小學之權利。且行為時國民教育法第6條第1項規定：「6歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經直轄市、縣（市）政府按學區分發，並由鄉、鎮（市）、區公所通知其入國民小學。」基此，可認國小學生應接受直轄市、縣（市）政府按學區分發其所屬學區之國小，並無選擇入學至特定國小之權利。本件被告重新劃分學區後，原潭墘國小學生應就讀之大城國小，其教育資源分配相同，師資等教育人員之配置，亦受相同規範，無論

01 在潭墘國小或大城國小，除主觀感情因素外，客觀上
02 同能實現學生受教權、學習權及人格自由開展，即滿
03 足前文所論述教育場所選擇權之「提供合理教育設
04 施」內容。系爭公告對原在學學生及新生而言，基本
05 教育權由潭墘國小移至大城國小，然並非消滅原在學
06 學生及新生之受教權或學習權，此亦與退學處分完全
07 消滅學生之權利，並非等同，即難認原在學學生及新
08 生有何權利或法律上利益因此受有實質損害。又學區
09 劃分及設置國民學校為地方政府之自治事項，至學區
10 如何劃分，應認被告享有裁量權，本院應予尊重，尚
11 無就其妥當性與否而予審究之餘地。又關於系爭公告
12 是否違反比例原則、平等原則等主張，因均與判決結
13 論無影響，故無庸再予論述。故被告作成停辦潭墘國
14 小之系爭公告為適法，訴願決定遞予維持核無違誤。

15 6.是以，被告作成停辦潭墘國小之系爭公告為適法，又本
16 件原告○○○等13名原在學學生及新生之受教權或學習
17 權亦未因系爭公告而受有損害，故原告之訴為無理由。

18 (四)綜上所述，系爭公告之性質為行政處分，原告等僅有原告
19 ○○○等13位學生為系爭公告之受處分人或法律上利害關
20 係人，而提起本件撤銷訴訟。被告於系爭學校停辦案未違
21 反法定程序，亦無停辦辦法第5條規定之不得停辦學校之
22 情事，故被告作成系爭公告為適法，訴願決定遞予維持核
23 無違誤。又本件原告○○○等13名原在學學生及新生雖因
24 系爭公告改變形式在學關係，惟其等實體之基本教育權並
25 無因此受損。故原告○○○提起本件行政訴訟求為撤銷，
26 為無理由，應予駁回。原告○○○、柯志憲則為當事人不
27 適格，併予駁回。

28 □本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟
29 資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述
30 的必要，併予說明。

31 □結論：本件原告之訴為無理由。

01 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日
 02 審判長法官 劉錫賢
 03 法官 郭書豪
 04 法官 林靜雯

05 附表：
 06

編號	姓名	學生共13位	家長共18位	村民共18位
01	○○○	V		
02	○○○	V		
03	○○○		V	
04	○○○		V	
05	○○○	V		
06	○○○		V	
07	宋秀女			V
08	○○○	V		
09	○○○	V		
10	○○○		V	
11	○○○		V	
12	孫立鎧			V
13	孫傳智			V
14	賴麗香			V
15	○○○	V		
16	○○○		V	
17	○○○		V	
18	○○○	V		
19	○○○		V	
20	○○○		V	

21	○○○	V		
22	○○○		V	
23	○○○	V		
24	○ ○ ○ ○		V	
25	○○○	V		
26	○○○		V	
27	○○○	V		
28	○○○		V	
29	○○○		V	
30	○○○	V		
31	○○○		V	
32	○○○		V	
33	林冠毅			V
34	林冠霆			V
35	林亞昇			V
36	余春美			V
37	○○○	V		
38	○○○		V	
39	○○○		V	
40	柯志憲			V
41	柯好芊			V
42	張世明			V
43	段佩瑩			V
44	劉讚輝			V
45	林鸞仔			V

01

46	許智凱			V
47	莊蕙菁			V
48	劉瓊葉			V
49	林世禾			V

02 以上正本證明與原本無異。

03 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
 04 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
 05 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
 06 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
 07 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

08 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
 09 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

10

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	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。 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。 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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當	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。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

01

者，亦得為訴訟代理人。

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。

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。

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。

02

中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

03

書記官 許騰云