

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第533號

上 訴 人 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

邱顯智 律師

被 上 訴 人 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，上訴人對於中華民國113年6月28日臺中高等行政法院110年度訴字第290號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決關於駁回上訴人備位之訴如附表編號3其中請求人事費用新臺幣1,444,713元（方雅慧部分）及利息暨該訴訟費用部分均廢棄，發交臺中高等行政法院地方行政訴訟庭。

二、其餘上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

（一）被上訴人於民國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，於106年12月14日以中市教小字第1060111068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。上訴人經臺中市教育審議委員會複審通過後，被上訴人即依107年1月31日修正公布公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例（下同，下稱辦理實驗教育條

01 例)第8條第2項規定，以107年12月6日中市教小字第107011
02 1076號函通知上訴人核准委託其辦理「臺中市公立學校(實
03 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
04 稱系爭委託案)」，並於同日以中市教小字第10701110761號
05 公告之(下合稱系爭核准委託處分)。上訴人遂以108年1月
06 3日海基字第108101001號函提送行政契約草案予被上訴人，
07 俾依同條例第9條規定，與被上訴人完成行政契約之簽訂。

08 (二)嗣被上訴人因考量該實驗教育複合園區鄰近斷層，原來校舍
09 曾受921地震影響且位於地質敏感區內，仍有安全疑慮，且
10 近年持續受少子女化影響等因素，決定不辦理系爭委託案，
11 乃未與上訴人簽訂契約，而以109年7月10日中市教小字第10
12 90059119號函(下稱原處分)廢止委託上訴人辦理系爭委託
13 案。上訴人不服原處分，提起訴願，經臺中市政府作成訴願
14 決定不受理，上訴人遂向臺中高等行政法院(下稱原審)提
15 起行政訴訟，並聲明如附表所示。經原審110年度訴字第290
16 號判決(下稱原判決)駁回上訴人在原審之訴，上訴人遂提
17 起本件上訴。

18 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
19 載。

20 三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

21 (一)依辦理實驗教育條例第6條第1項、第2項及第8條規定之意
22 旨，可知主管機關委託私人辦理實驗教育應踐行之程序如
23 次：1.透過政策評估認有委託私人辦理實驗教育之需要後，
24 應進行專案評估並舉行公聽會；2.於通過專案評估確認有委
25 託私人辦理實驗教育之可行性後，即應由主管機關公開徵求
26 評選學校經營計畫，經專家初審及審議會複審後，決定核准
27 委託辦理之申請人；3.主管機關與該核准委託辦理之申請人
28 以行政契約委託辦理實驗教育。上開主管機關所為核准委託
29 特定申請人辦理實驗教育之決定，雖該條例未明文規定其性
30 質及救濟程序，然參照同條例第3條第1項第1款及第3款之定
31 義規定，足見主管機關經過專家初審及審議會複審程序後，

01 對申請參加評選之特定人為核准委託辦理之決定，係單方就
02 具體案件行使公權力賦予特定對象享有辦理公立實驗教育學
03 校之地位，並規制其取得與主管機關締結行政契約之資格，
04 而其餘申請人均未獲得此地位及資格之法律效果。換言之，
05 主管機關就委託私人辦理實驗教育案件，係先於前階段作成
06 行政處分遴任合格者賦予其辦理之資格及取得締結行政契約
07 之資格，再以該行政處分有效為基礎，續行後階段之行政契
08 約簽訂與履行，當事人雙方始立於對等地位之契約法律關
09 係。準此以論，主管機關依辦理實驗教育條例第8條第2項所
10 為核准委託辦理決定既屬於授益行政處分之性質，其後予以
11 廢止，亦屬行政處分，該廢止處分之相對人不服，自得依行
12 政訴訟法第4條第1項循序提起撤銷訴訟救濟，並依行政訴訟
13 法第8條第2項規定合併提起一般給付訴訟，請求被上訴人踐
14 行後階段之簽訂行政契約程序。且相對人亦得主張因被上訴
15 人之廢止處分致其遭受財產上損失，或因被上訴人過失未能
16 締約受有損害，而單純提起一般給付訴訟，請求被上訴人給
17 付一定金額。

18 (二)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
19 校地8.2294公頃，地處地震帶上，主要建築均位於易滑動山
20 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
21 10公尺，921大地震後，全校3棟教室及學生宿舍均無法使
22 用、實習工場7棟無法使用，3棟尚可使用，辦公室2棟全部
23 毀損，因校舍建築全毀，地層滑動嚴重，實不宜就地改建。
24 而被上訴人依教育部國民及學前教育署（下稱國教署）指示
25 辦理臺中市東勢實驗教育複合式園區地質崩塌區風險性及安
26 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
27 外地質調查及地質鑽探等作業後，作成結案報告書（下稱系
28 爭安全性鑑定報告），其結論及建議概述如下：①根據既有
29 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
30 型滑動或楔型滑動，經不連續面分析，坡向為181-221°且坡
31 度>13°之邊坡，有發生平面型滑動之潛勢；坡向為195.7-23

01 5.7°且坡度>12.6°之邊坡有發生楔型滑動(層面和J1)之潛
02 勢；坡向為117.8~157.8°且坡度>5.9°之邊坡，有發生楔型
03 滑動(層面和J2)之潛勢，在相同的降雨入滲機制下，可能會
04 是平面型滑動潛勢較高，次者為楔型滑動(地層層面&J1)，
05 最低為楔型滑動(地層層面&J2)。②計畫區域面積約83,839.
06 00m²，危險區域(禁建)面積約24,124.40m²，約佔總面積28.
07 8%；有風險區域(限建)面積約33,278.07m²，約佔總面積39.
08 7%；安全區域(可開發)面積約26,436.53m²，約佔總面積31.
09 5%。危險區域(禁建)不得於此區域進行任何開發行為；有風
10 險區域(限建)則可於此區域進行極低強度開發行為，建築物
11 以半戶外或戶外建築物及設施為主，以利災害發生時逃生。
12 安全區域(可開發)可於此區域進行低強度開發行為，建築物
13 樓層以地面下一層內，地面上兩層內為限，開發基地前應進
14 行詳細地質鑽探調查及評估。③根據水土保持技術規範第12
15 2條及第168條規定，水土保持工程應符合確實性、時效性、
16 經濟性及安全性，並考慮配合自然生態工法共同並進維護，
17 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
18 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
19 和等級，目前整體基地較可繼續使用的區域為基地西南側，
20 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
21 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
22 基地使用。另根據專家學者建議，未來調整地形時在水土保
23 持方面可採植生方式為主，土木工程為輔，並以低開發強度
24 為主要導向等語。綜觀上開事證，系爭委託案所使用之基
25 地，其安全性確有疑慮，被上訴人基於防止公益重大危害之
26 目的性考量，以原處分廢止系爭核准委託處分，核無違反行
27 政程序法第123條第5款之規定。

28 (三)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
29 周知之事實，而經被上訴人統計結果，自系爭核准委託處分
30 後至109年間，東勢區10所國小新生報到數每年合計約300餘
31 位，且部分學校新生數僅個位數。是以，臺中市東勢區如再

01 增設實驗學校，不但影響現有學校之招生，且實驗學校將來
02 亦恐面臨招生不足而關閉之情形。再者，被上訴人為辦理系
03 爭委託案總經費高達新臺幣（下同）181,600,555元，則系
04 爭核准委託處分之廢止，固然有損上訴人之信賴利益，惟相
05 較於彌補上訴人之損失及不廢止系爭核准委託處分需在支出
06 巨額經費後，承擔招生困難之風險及使用基地之安全性疑
07 慮，則被上訴人廢止系爭核准委託處分，核無認定事實錯
08 誤、出於與事件無關之考量觀點或顯然裁量不當之情事，自
09 符合行政程序法第123條第4款規定之廢止要件。上訴人主張
10 原處分違法，系爭核准委託處分仍屬有效，被上訴人應續與
11 上訴人簽訂委託辦理系爭委託案之行政契約，於法自非有
12 據，無從准許。

13 (四)上訴人依行政程序法第126條規定請求損失補償，在系爭委
14 託案中，上訴人因信賴系爭核准委託處分至該核准遭廢止，
15 所可能想像因信賴所生之損失，限於因準備簽約所生者，而
16 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
17 括參與申請所支出者。上訴人因信賴系爭核准委託處分所為
18 之表現，顯然限於與簽訂行政契約有關者，其所生損失當亦
19 以此為限，容無漫以該期間上訴人所有與系爭委託案所為之
20 行為均為信賴行為，並以此計算損失之理。上訴人請求之項
21 目中：(1)關於上訴人請求因預備東勢生態社區開發及綠色企
22 業推廣所購置不動產之利息支出、稅捐支出及相關成本及裝
23 修成本部分，遍查上訴人所提出之經營計畫節本內均無購置
24 不動產計畫存在，其僅以課程規劃連結東勢社區與各項產業
25 為由，尚不足以使購置不動產之行為與系爭委託案相連結。
26 況且，縱認上訴人購置不動產與系爭委託案有關，此部分之
27 支出亦屬上訴人於與被上訴人簽訂委託辦理實驗教育行政契
28 約「後」，為履行契約始應支出之費用，而非於締約階段為
29 準備簽訂契約所應支出之成本，自與其信賴系爭核准委託處
30 分之存在無關，當不能認係因信賴核准委託處分所生之損
31 失，此部分之請求，尚屬無據。(2)關於上訴人請求前期預備

01 工作至簽約之人事費用部分，上訴人在被上訴人107年12月6
02 日核准委託前，尚未取得簽訂委託辦理實驗教育契約之資
03 格，是以在系爭核准委託處分前上訴人為申請系爭委託案所
04 支出之人事費用，自非屬因信賴系爭核准委託處分所產生之
05 損失。上訴人在系爭核准委託處分前因聘用葉騏方、方雅慧
06 所給付之薪酬，非屬因信賴系爭核准委託處分所產生之損
07 失，在系爭核准委託處分後，上訴人因信賴系爭核准委託處
08 分所支出之人事費用，應以上訴人為進行與被上訴人間之締
09 約程序所額外支出之加班費用、專案報酬、增聘人員費用等
10 為限，上訴人就此部分之人事費用損失，並未能舉證以實其
11 說，其請求被上訴人補償上開人員自107年1月起至原處分作
12 成時止薪酬費用，自屬無據。(3)有關109、110年度小一新生
13 招生困難損失(即招生損失)部分，經核此部分之損失係屬所
14 失利益，且屬行政契約締結後始可能取得之履行利益，顯非
15 屬廢止系爭核准委託處分所應予補償之範圍，上訴人此部分
16 之請求，要屬無據。

17 (五)關於上訴人依行政程序法第149條準用民法第245條之1第1項
18 第3款之規定，請求被上訴人賠償如備位聲明所示之金額部
19 分，按締約上過失之賠償，以有「惡意」、「故意或重大過
20 失」或「顯然違反誠實及信用」為其賠償責任之成立要件。
21 被上訴人係基於因應系爭委託案使用基地安全性有疑慮，及
22 避免受少子女化不利影響之公益考量，而以原處分廢止系爭
23 核准委託處分，核與行政程序法第123條第4款及第5款規定
24 並無不合，尚難認有何顯然違反誠實及信用方法之情形，上
25 訴人主張被上訴人成立民法第245條之1第1項第3款規定之締
26 約過失責任，而請求損害賠償，亦不可採等語，為其判斷之
27 基礎。

28 四、本院按：

29 (一)駁回上訴部分：

30 1.教育基本法第13條規定：「政府及民間得視需要進行教育實
31 驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進

01 教育發展。」辦理實驗教育條例第1條規定：「為促進教育
02 創新，鼓勵私人參與辦理公立高級中等以下學校（以下簡稱
03 學校）實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，增加人民
04 選擇教育方式與內容之機會，促進教育多元化發展，落實教
05 育基本法第13條規定，特制定本條例。」第3條第1項規定：
06 「本條例用詞，定義如下：一、委託私人辦理：指核准設立
07 學校之主管機關（以下簡稱各該主管機關），依學校辦學特
08 性，針對學校土地、校舍、教學設備之使用、學區劃分、依
09 法向學生收取之費用、課程、校長、教學人員與職員之人事
10 管理、行政組織、員額編制、編班原則、教學評量、學校經
11 費運用及學校評鑑等事項，與受託人簽訂行政契約，將學校
12 之全部委託其辦理，或將學校之分校、分部、分班或可以明
13 確劃分與區隔之一部分校地、校舍，於新設一所學校後委託
14 其辦理。……三、受託學校：指由受託人受各該主管機關委
15 託辦理之學校，仍屬公立學校。」第6條第1項、第2項規
16 定：「（第1項）各該主管機關就學校委託私人辦理，應先
17 邀請學者、專家、地方社區人士、家長或相關人士進行專案
18 評估，並舉行公聽會。（第2項）自然人、非營利之私法人
19 或民間機構、團體，就特定學校委託私人辦理，得向各該主
20 管機關申請核准依前項規定進行專案評估，並舉行公聽
21 會。」第7條規定：「前條之專案評估通過後，各該主管機
22 關應公告委託資格、期間、權利義務、評選基準、申請期限
23 及決定程序等相關資訊，受理申請。」第8條第1項、第2項
24 規定：「（第1項）前條申請，應提出經營計畫，載明下列
25 事項：……（第2項）前項經營計畫，各該主管機關應送請
26 相關學者專家初審，並依學校屬直轄市、縣（市）立或國
27 立，分別經直轄市、縣（市）教育審議委員會或中央主管機
28 關所組學校委託私人辦理審議會（以下合稱審議會）複審。
29 複審通過後，由各該主管機關核准委託辦理後通知申請人，
30 並刊登公報。」第9條規定：「申請人應自收受核准委託辦
31 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2項複審通過之經營計畫外，應包括下列事項：……」。依辦理實驗教育條例第6條第1項、第2項及第8條規定之意旨，可知主管機關委託私人辦理實驗教育應踐行之程序如下：1.透過政策評估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之可行性後，即應由主管機關公開徵求評選學校經營計畫，經專家初審及審議會複審後，決定核准委託辦理之申請人；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實驗教育。參照辦理實驗教育條例第3條第1項第1款、第3款之定義及第7條、第8條規定，足見主管機關經過專家初審及審議會複審程序後，對申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地位，並規制其取得與主管機關締結行政契約之資格，而其餘申請人均未獲得此地位及資格之法律效果。換言之，主管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格，再以該行政處分有效為基礎，續行後階段之行政契約簽訂與履行，當事人雙方始立於對等地位之契約法律關係。準此以論，主管機關依辦理實驗教育條例第8條第2項所為核准委託辦理決定既屬於授益行政處分之性質，其後予以廢止，亦屬行政處分，該廢止處分之相對人不服，自得依行政訴訟法第4條第1項循序提起撤銷訴訟以資救濟。又依辦理實驗教育條例第8、10、27、28條規定，可知須經審議會審議之時機，分別為行政契約「簽訂前」、「變更前」及「終止前」，前兩者涉及經營計畫內容之審視及其變更之控管，後者則涉及營運終止可能對於學校師生員工及教育目標造成不利益的評估與監督。至於主管機關核准委託辦理後，於簽訂行政契約前，基於公益考量另作成處分予以廢止，辦理實驗教育條例並未規定須重新踐行專家初審及審議會復審之程序。上訴意旨主張：基於平等原則要求，上訴人作成原處分

01 應至少必須類推辦理實驗教育條例第8條第2項規定「專家初
02 審」、「審議會複審」等程序，始足以保障上訴人，否則即
03 有違正當行政程序之要求，原判決對此未予論述，理由實有
04 不備等語，並不可採。

05 2. 行政程序法第123條第5款規定：「授予利益之合法行政處
06 分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部
07 或一部之廢止：……五、其他為防止或除去對公益之重大危
08 害者。」經查，被上訴人於105年間與臺中市政府客家委員
09 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
10 教育複合園區」專案，以106年12月14日公告公開徵求評選
11 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 12年一貫實驗教育學校，上訴人經臺中市教育審議委員會複
13 審通過後，被上訴人於107年12月6日以系爭核准委託處分委
14 託其辦理系爭委託案，上訴人遂以108年1月3日海基字第108
15 101001號函提送行政契約草案予被上訴人，嗣被上訴人考量
16 該實驗教育複合園區鄰近斷層，校舍曾受921地震影響且位
17 於地質敏感區內，仍有安全疑慮，且近年持續受少子女化影
18 響等因素，決定不辦理系爭委託案，乃未與上訴人簽訂契
19 約，而以原處分廢止委託上訴人辦理系爭委託案等情，為原
20 審依法認定之事實。原判決據以論明：系爭委託案預定校地
21 為舊東勢高工原校區，校舍為舊校舍拆除重建，部分為原校
22 舍改建，受託面積為8.3987公頃，被上訴人於107年12月6日
23 作成系爭核准委託處分後，因收悉國教署107年12月11日臺
24 教國署國字第1070152513號函略以：「山崩與地滑地質敏感
25 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
26 現況是否穩定安全，應辦理後續評估並附相關評估報告；就
27 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
28 進行安全評估；校舍上方即周圍土坡應辦理鑽探評估報告，
29 確保周圍質地為穩定結構；請被上訴人調閱東勢高工遷校評
30 估報告，並說明評估報告中遷校事由之風險疑慮是否已消
31 滅，經被上訴人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，被上訴人乃以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，經國教署以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）；繼以108年10月30日臺教國署國字第1080104684號函要求被上訴人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，被上訴人據以辦理系爭安全性鑑定報告委託技術服務採購案。又依卷附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；另依系爭安全性鑑定報告之結論及建議：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° 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° 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° 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 $83,839.00\text{m}^2$ ，危險區域（禁建）面積約 $24,124.40\text{m}^2$ ，約佔總面積28.8%；有風險區域（限建）面積約 $33,278.07\text{m}^2$ ，約佔總面積39.7%；安全區域（可開發）面積約 $26,436.53\text{m}^2$ ，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

01 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
02 建築物及設施為主，以利災害發生時逃生。安全區域(可開
03 發)可於此區域進行低強度開發行為，建築物樓層以地面下
04 一層內，地面上兩層內為限，開發基地前應進行詳細地質鑽
05 探調查及評估。③根據水土保持技術規範第122條及第168條
06 規定，水土保持工程應符合確實性、時效性、經濟性及安全
07 性，並考慮配合自然生態工法共同並進維護，由於本基地在
08 地形、地質以及歷史災害紀錄上條件皆較為劣勢，可能無法
09 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
10 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
11 相對整體計畫範圍非常少，規劃與發展性著實受限，因此可
12 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
13 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
14 生方式為主，土木工程為輔，並以低開發強度為主要導向等
15 情，堪認系爭委託案所使用之基地，其安全性確有疑慮，被
16 上訴人基於防止公益重大危害之目的性考量，以原處分廢止
17 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
18 定等語，業已詳述得心證之理由及認定之依據，並就上訴人
19 主張應優先考慮縮小委託規模等對上訴人侵害最小之方式，
20 被上訴人作成原處分廢止系爭委託案全部不符比例原則等各
21 節，何以不足採取，分別予以論駁甚詳，經核與論理法則、
22 經驗法則及證據法則無違。原判決因認上訴人先位聲明如附
23 表編號1請求撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁
24 回，即無不合。至於被上訴人未待系爭安全性鑑定報告完
25 成，即於109年7月10日廢止系爭核准委託處分一事，程序上
26 雖未臻完備，惟尚不影響判決之結果，自難執此廢棄原判
27 決。另原判決未依職權調查被上訴人統計結果是否與事實相
28 符，逕依被上訴人陳述之統計結果，自系爭核准委託處分作
29 成後至109年間，東勢區10所國小新生報到數每年合計約300
30 餘位，且部分學校(例如明正國小、中科國小)新生數僅個位
31 數等情，即認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，因認被上訴人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款規定之廢止要件乙節，雖嫌速斷，惟亦不影響判決之結果。上訴意旨主張：被上訴人非屬水土保持或建築安全之主管專業機關，本件所據之地質風險是否屬其「判斷餘地」實有疑義，原審逕採「寬鬆密度」審查原處分，實有適用法規不當；況縱依寬鬆審查密度，原審亦應依法實質審酌據以作成原處分之事實（即系爭安全性鑑定報告）是否具有不實或偏頗之情，乃原審卻未調查釐清逕採為裁判基礎，亦有不適用法令之違誤；又原處分所憑理由實難認有行政程序法第103條第5款所定可不給予上訴人陳述意見機會之情事，原判決遽論其事實客觀上明白足以確認，無須給予上訴人陳述意見之機會，應有不適用行政程序法第102條及適用第103條第5款規定不當之違法等語，核屬其主觀見解，亦無足採。再者，被上訴人以原處分廢止系爭核准委託處分，並無違法，已如前述。從而，原判決論以：上訴人主張原處分違法，系爭核准委託處分仍屬有效，被上訴人應續與上訴人簽訂委託辦理系爭委託案之行政契約，於法自非有據，上訴人先位聲明如附表編號2所示，無從准許等語，亦無違誤。

3. 行政程序法第126條規定：「（第1項）原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢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受財產上之損失，應給予合理之補償。（第2項）第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」第120條第2項及第3項規定：「（第2項）前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。（第3項）關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」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。又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，且受益人可獲取之補償，不得超過其因該處分存續可得之利益。原判決復敘明：(1)在系爭委託案中，上訴人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。上訴人因信賴系爭核准委託處分所為之表現行為，限於與簽訂行政契約有關者，其所生損失當亦以此為限。(2)上訴人備位聲明如附表編號3關於請求因預備東勢生態社區開發及綠色企業推廣所購置不動產之利息支出1,149,192元、稅捐支出及相關成本864,312元與裝修成本5,243,805元部分：遍查上訴人所提出之經營計畫節本內均無購置不動產計畫存在，其僅以課程規劃連結東勢社區與各項產業為由，尚不足以使購置不動產之行為與系爭委託案相連結。況且，縱認上訴人購置不動產與系爭委託案有關，此部分之支出亦屬上訴人於與被上訴人簽訂委託辦理實驗教育行政契約「後」，為履行契約始應支出之費用，而非於締約階段為準備簽訂契約所應支出之費用，自與其信賴系爭核准委託處分之存在無關，當不能認係因信賴核准委託處分所生之損失，此部分請求尚屬無據。(3)關於上訴人請求前期預備工作至簽

約之人事費用428,435元（葉騏方薪酬）部分：上訴人主張葉騏方係自105年9月2日起至107年7月6日止受聘於上訴人，斯時被上訴人尚未作成系爭核准委託處分，顯見其本即為上訴人員工，其薪資為上訴人本應負擔之人事費用，上訴人在系爭核准委託處分前因聘用葉騏方所給付之薪酬，非屬因信賴系爭核准委託處分所產生之損害，此部分請求自屬無據。

(4)關於109、110年度小一新生招生困難損失(即招生損失)10,440,000元部分：上訴人主張之此部分損失係屬所失利益，且屬委託私人辦理行政契約締結後始可能取得之履行利益，顯非屬廢止系爭核准委託處分所應予補償之範圍，上訴人此部分請求亦屬無據等語，經核並無不合。

4. 行政程序法第149條規定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」民法第245條之1第1項規定：「契約未成立時，當事人為準備或商議訂立契約而有左列情形之一者，對於非因過失而信契約能成立致受損害之他方當事人，負賠償責任：一、就訂約有重要關係之事項，對他方之詢問，惡意隱匿或為不實之說明者。二、知悉或持有他方之秘密，經他方明示應予保密，而因故意或重大過失洩漏之者。三、其他顯然違反誠實及信用方法者。」其立法理由載明：「近日工商發達，交通進步，當事人在締約前接觸或磋商之機會大增。當事人為訂立契約而進行準備或商議，即處於相互信賴之特殊關係中，如一方未誠實提供資訊、嚴重違反保密義務或違反進行締約時應遵守之誠信原則，致他方受損害，既非侵權行為，亦非債務不履行之範疇，現行法對此未設有賠償責任之規定，有失周延。……為保障締約前雙方當事人間因準備或商議訂立契約已建立特殊信賴關係，並維護交易安全，我國實有規定之必要……」。民法第245條之1係基於誠信原則所制定，而誠實信用原則為一般法律原則，適用於公私法領域，此不但為學說共同見解，亦為司法裁判所肯認。另行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，為行政程序法第8條所明定。在締結行政

01 契約之準備或商議程序中，雙方當事人建立特殊之信賴關係
02 之情形，與訂立私法契約之情形無異，亦有本於誠實信用原
03 則，要求準備或商議訂立行政契約之當事人遵守一定先契約
04 義務之必要。民法第245條之1規定與行政契約之性質不相抵
05 觸，依行政程序法第149條規定，固得準用於行政契約。惟
06 締約上過失之賠償，須以相對人有「惡意」、「故意或重大
07 過失」或「顯然違反誠實及信用」為其賠償責任之成立要
08 件。原判決以被上訴人係基於因應系爭委託案使用基地安全
09 性有疑慮之公益考量，而以原處分廢止系爭核准委託處分，
10 核與行政程序法第123條第5款規定並無不合，尚難認有何顯
11 然違反誠實及信用方法之情形，因認上訴人主張被上訴人成
12 立民法第245條之1第1項第3款規定之締約過失責任，而備位
13 請求如附表編號4所示之損害賠償，亦不可採，經核亦無違
14 誤。上訴意旨主張：原處分作成時尚無其理由所立基之「系
15 爭安全性鑑定報告」存在，足認原處分有行政程序法第111
16 條第7款之重大明顯瑕疵，自難謂其作成無「故意或重大過
17 失」或「違反誠信原則」之情事，原判決對此主張不察，復
18 認上訴人不得準用民法第245條之1請求被上訴人賠償，自有
19 理由不備及適用法令不當之違誤等語，亦無可採。

20 5.綜上所述，原判決駁回上訴人先位聲明如附表編號1、2、備
21 位聲明如附表編號4，及備位聲明如附表編號3關於請求(1)因
22 預備東勢生態社區開發及綠色企業推廣所購置不動產之利息
23 支出1,149,192元、稅捐支出及相關成本864,312元與裝修成
24 本5,243,805元、(2)前期預備工作至簽約之人事費用428,435
25 元（葉騏方薪酬）、(3)109、110年度小一新生招生困難損失
26 (即招生損失)10,440,000元暨遲延利息部分，並無違誤。上
27 訴論旨，執詞指摘原判決上開部分違法，求予廢棄，為無理
28 由，應予駁回。

29 (二)廢棄發交部分【上訴人備位聲明如附表編號3其中關於請求
30 人事費用1,444,713元（方雅慧薪酬）及遲延利息部分】：

01 1.行政訴訟法第189條第1項規定，行政法院為裁判時，除別有
02 規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則
03 及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應
04 記明於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價
05 基礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職
06 權調查原則，法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心
07 證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應遵
08 守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料
09 之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都
10 必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與
11 待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，
12 即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權
13 調查規定，及判決不備理由之違背法令。

14 2.關於上訴人備位聲明如附表編號3其中請求人事費用1,444,7
15 13元（方雅慧薪酬）部分，原判決論以：上訴人在系爭核准
16 委託處分前因聘用方雅慧所給付之薪酬，非屬因信賴系爭核
17 准委託處分所產生之損害，至於在系爭核准委託處分作成
18 後，上訴人因信賴系爭核准委託處分所支出之人事費用，應
19 以上訴人為進行與被上訴人間之締約程序所額外支出之加班
20 費用、專案報酬、增聘人員費用等為限，上訴人就此部分之
21 人事費用損失，並未能舉證以實其說，其請求被上訴人補償
22 方雅慧自107年1月起至原處分作成時止薪酬費用，自屬無據
23 等語，固非無見。惟查，上訴人為辦理系爭委託案之簽約等
24 事項，衡諸常情自有支出相當人事費用之必要。上訴人主張
25 其雇用方雅慧自107年7月2日起接續葉騏方專責辦理系爭委
26 託案，爰請求至109年7月1日止（即原處分作成之該月初）之
27 人事費用共1,444,713元【計算式：273,750元(107年度)+79
28 3,653元(108年度)+377,310元(109年度計算至7月1日，〈75
29 4,624÷12=62,885〉×6=377,310元)=1,444,713元】，並提
30 出方雅慧之各類所得扣繳暨免扣繳憑單為證（參見原審卷三
31 第223-224頁）。原審應依職權調查上訴人主張其雇用方雅

01 慧專責辦理系爭委託案，是否屬實，並究明方雅慧完成哪些
02 業務事項，資以認定該人事費用是否係因信賴系爭核准委託
03 處分而發生者，乃原審未予詳查，僅以上訴人未能舉證以實
04 其說，逕認上訴人此部分請求自屬無據，容屬速斷，核有未
05 依職權調查證據及理由不備之違誤。

06 3.綜上所述，原判決關於駁回上訴人備位聲明如附表編號3其
07 中請求人事費用1,444,713元（方雅慧薪酬部分）及遲延利
08 息部分，既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判
09 決結果，上訴論旨，指摘原判決此部分違法，求予廢棄，為
10 有理由。又因此部分事證有由原審再為調查審認之必要，本
11 院尚無從自為裁判，且屬修正行政訴訟法第104條之1第1項
12 第3款「其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或
13 價額在150萬元以下者」，應以地方行政法院為第一審管轄
14 法院，爰發交原審地方行政訴訟庭更為審理，另為適法之裁
15 判。

16 五、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴
17 訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條
18 第1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

20 最高行政法院第四庭

21 審判長法官 王 碧 芳

22 法官 王 俊 雄

23 法官 鍾 啟 煒

24 法官 羅 月 君

25 法官 陳 文 燦

26 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

27 中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

28 書記官 章 舒 涵

29 附表：

編 號	聲 明 內 容

1. 先位聲明(1)	訴願決定及原處分均撤銷。
2. 先位聲明(2)	被上訴人應與上訴人簽訂「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」。
3. 備位聲明（依行政程序法第126條規定請求）	被上訴人應給付上訴人新臺幣19,570,457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。
4. 備位聲明（依行政程序法第149條準用民法第245條之1第1項規定請求）	被上訴人應給付上訴人新臺幣19,570,457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。