

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第1248號

113年11月29日辯論終結

原告 林士榮

被告 教育部

代表人 鄭英耀（部長）

訴訟代理人 陳昶安 律師

簡佑霖 律師

上列當事人間有關教育事務事件，原告提起行政訴訟，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

甲、程序部分：

壹、本件被告代表人原為潘文忠，訴訟進行中變更為鄭英耀，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第329頁），核無不合，應予准許。

貳、按「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。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告訴之聲明原為：【一、被告應依「111年公費留學行政契約」第六條約定，履行交付原告公費留學出國同意函。二、被告應核算自112年10月26日起至原告受領同意函之日止，此期間內依「111年公費留學行政契約」第十一條、第十二條約定原本原告

01 應受有之公費數額（學費、生活費），並且被告應給付原告
02 前揭核算數額（幣別：英鎊GBP），及自起訴狀繕本送達翌日
03 起至清償日止，按週年百分之五計算之利息。三、被告應給
04 付原告新臺幣壹佰伍拾捌萬伍仟零貳拾陸元整，及自起訴狀
05 繕本送達翌日起至清償日止，按週年百分之五計算之利息。
06 四、訴訟費用由被告負擔。】（見本院卷第10頁）。嗣原告
07 於民國（下同）113年2月6日（本院收文日）以追加訴之聲
08 明狀、於113年6月19日準備程序中追加訴之聲明第五項為：
09 【五、請求確認被告公費留學審議會於112年8月28日至112
10 年9月19日間，未曾合法召集公費留學審議委員召開公費留
11 學審議會議審議原告「出國留學計畫書」等相關文件，即恣
12 意濫權、未附理由認定原告之「出國留學計畫書」等相關文
13 件「不符合」原錄取之學門及研究領域，而不予核發原告公
14 費留學出國同意函。】（見本院卷第304頁、第341頁至34
15 2頁）。原告再於113年7月10日本院準備程序中撤回原訴之
16 聲明第二項，並聲明如下：【一、被告應依「111年公費留
17 學行政契約」第六條規定，履行交付原告公費留學出國同意
18 函。二、被告應給付原告新臺幣壹佰伍拾捌萬伍仟零貳拾陸
19 元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年百分
20 之五計算之利息。三、訴訟費用由被告負擔。四、請求確認
21 被告公費留學審議會於112年8月28日至112年9月19日間，未
22 曾合法召集公費留學審議委員會召開公費留學審議會議審
23 議原告「出國留學計畫」等相關文件，即恣意濫權、未附理由
24 認定原告之「出國留學計畫」等相關文件「不符合」原錄取
25 之學門及研究領域，而不予核發原告公費留學出國同意函。】
26 （見本院卷第349至350頁）。核其變更訴之聲明之內容尚
27 在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之
28 攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院
29 認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

30 乙、實體事項：

31 壹、事實概要：

01 一、原告為被告111年公費留學考試錄取生，於112年7月17日與
02 教育部簽訂111年公費留學行政契約書（下稱系爭契約），
03 經雙方同意原告依照被告錄取之學群：政治（含區域研究）
04 、學門：國際組織與國際法、研究領域：國際組織理論，前
05 往英國留學，由被告補助公費期限4年，並同意行政契約書
06 之內容為所附其他文件及被告111年公費留學考試簡章（下
07 稱系爭簡章）。嗣原告依系爭契約第6條所定，於112年8月2
08 8日填具被告111年錄取之公費留學生資料及出國留學同意函
09 申請書（下稱112年8月28日申請書），並檢附出國留學計畫
10 書等相關文件，向被告申請赴英國倫敦大學學院（Universi
11 ty College London）科學與技術研究（Science and Techn
12 ology Studies）研究所（下稱UCL-STS）攻博士學位之公費
13 留學出國同意函。經被告於112年9月19日以臺教文（三）字
14 第1122503653號函（下稱系爭不同意函）復原告略以，原告
15 所送之出國留學計畫書（下稱系爭計畫書）等相關文件，經
16 審核不符合原錄取之學門及研究領域，依系爭契約第5條規
17 定，不予核發公費留學出國同意函，請原告依系爭契約第2
18 條規定，至遲於114年9月30日前重新提交文件申請及辦妥出
19 國手續，並啟程出國留學等語。另原告不服被告系爭不同意
20 函，提起訴願，經行政院以112年12月28日院臺訴字第11250
21 24797號訴願決定不受理。

22 二、嗣後，原告以112年10月6日函附研究所指導教授Brian Balm
23 er出具之研究所研究領域說明函，其並建議如被告認有必要，
24 得由倫敦大學學院之政治科學系（UCL Department of
25 Political Science）加入一個共同指導老師，以督促原告
26 研究不偏離政治科學與國際關係之範疇。被告遂以112年11
27 月14日臺教文（三）字第1120098223號函（下稱系爭同意
28 函）復原告略以，同意原告赴英國倫敦大學留學，並請原告
29 依系爭契約第12條規定，請於抵達留學地後檢送相關文件向
30 駐英國代表處教育組辦理報到手續，年支公費支領期間計算
31 算以報到後且有就學事實之當月1日起算12個月為原則。原

告仍表不服，以被告無故不核發同意函，因被告延遲同意造成原告少了2個月博士求學生涯之時間浪費、侵害原告權利等由，遂提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、程序事項-訴之聲明第一項及第四項部分：

（一）訴之聲明第一項其象徵事件之始末，絕不撤回：

被告雖於原告起訴後已交付系爭同意函，惟被告應訴前不願溝通、不願說明、無意溝通解決之道，如同逕直剝奪原告公費留學資格一般。直至被告接獲起訴狀後，甫迅速交付原告系爭同意函，根本為畏罪飾卸之舉。被告無緣無故不予交付「出國同意函」，其心可議。而維持訴之聲明第一項，本件事實與主張及所有陳述方能首尾一貫。行政訴訟有其公益色彩，每一則行政訴訟判決亦為記載著我國行政機關法治發展的史料。不論訴訟結果為何，原告希冀愚自身遭受行政機關不當對待之經驗能被正式紀錄，原告曾是無端被剝奪出國同意函又求助無門的公費留學生，愚不希望未來有人再經歷類似的絕望與痛苦。倘未來又有其他公費留之晚輩遇到類似的情形時，期望本判決能給予後生在救濟策略上下點提示。

（二）訴之聲明第四項所為之確認訴訟已為適切評價本件之訴訟類型；且係象徵事件之原委，亦不撤回：

1、本件請求損害賠償與請求確認被告不法行為之原因事實雖有相通之處，惟兩項請求構成要件不盡相同，故訴之聲明第四項亦不撤回。查訴之聲明第四項之內容，本來僅是重要的待證事實與爭點，究竟有無合法開會審議，原本原告也只將其充當攻擊防禦方法之一。惟被告自認其未合法開會審議原告之系爭計畫書，遂將該攻擊防禦方法提升為訴之聲明。

2、按行政訴訟法第6條第1項定之條件僅限規範「確認行政處分無效」、「確認公法上法律關係成立或不成立」以及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政

處分為違法訴訟」3種確認訴訟之下位類型，必須符合特別條件後方得提起之，但該條文並未限制其餘確認訴訟之下位類型自始不得提起之。又立法者沒有限制在三大行政訴訟類別之有提起其他下位類型之可能，亦即除了已被規範特別判決要件之3種下位訴訟類型之確認訴訟外，其餘種類之確認訴訟未被法明文規範不得提起之。只要是任何公法上之爭議，透過行政訴訟能發揮保障人民權益、確保國家行政權之合法行使之功能，且符合行政訴訟之一般判決要件，原則上均能提起。查本件訴之聲明第四項並非上開3種確認訴訟之下位類型，故無從適用行政訴訟法第6條第1項之特別要件之審查，亦未該當行政訴訟法「不得提起之」之情事，故起訴應為合法。

3、訴之聲明第四項之標的與事實已了結，無可撤銷之效力，故無法提起撤銷訴訟。再者，該標的與事實亦不屬課予義務訴訟或一般給付訴訟之範疇，故亦無法提起給付訴訟。既然無法提起撤銷訴訟又不屬於給付訴訟之範疇，原告於此標的與事實僅剩確認訴訟能給予正當權利之保護，故符合確在認訴訟之補充性之要求。

4、承上，訴之聲明第四項已明顯無法透過撤銷訴訟及給付訴訟實現保障權益及確保國家行政權的合法行使之功能，僅剩下確認訴訟有可能實現原告保護權利。基於此等事實，倘接二連三否定原告該項聲明之合法性的話，試問原告應如何救濟？倘若基於被告違法審議之事實，訴之聲明第四項仍有不完足之處者，而無法充分發揮行政訴訟「確保國家行政權之合法行使」之功能的話，請審判長積極盡行政訴訟法第125條第4項後段定之闡明義務曉諭原告選擇訴訟類型或補充之。而非僅針對該項聲明之基礎事實有與其他聲明部分相通之處，即一味勸誘原告撤回該項聲明。

二、系爭計畫書係遵循系爭契約內容，未有不符原錄取學門及研究領域之情事，被告無權要求原告變更或調整申請同意函之文件，被告自應交付原告同意函：

01 (一) 按公費留學生之出國留學計畫之內容，即欲發展之研究領
02 域及欲鑽研之研究主題等均係有關履行公費留學契約不
03 可或缺之要素，皆為行政契約書之必要之點。查原告未對
04 系爭契約之約定內容表示異議，且系爭計畫書之內容早已
05 透過出國研究計畫書於公費留學考試面試前繳交至被告指
06 定之系統，並通過被告遴聘之面試委員審核，且原告憑此
07 錄取「國際組織與國際法/國際組織理論」公費留學資格
08 。被告業已充分明瞭原告研究計畫之內容，且於簽訂契約
09 之前從未對系爭計畫書內容表示任何異議。倘原告未曾繳
10 交或揭露該系爭計畫書內容，抑或單方篡改、背棄系爭計
11 畫書內容，不論是原告已錄取之111年公費留學「國際組
12 織與國際法/國際組織理論」考試，還是本件已締結之系
13 爭契約，均將失所附麗。故系爭計畫書內容不僅是已通過
14 被告公費留學考試審核之文書，還是雙方簽訂系爭契約之
15 基礎關係，並於締結行政契約前透過書面方式使被告充分
16 理解及審查，因此系爭計畫書內容更是契約內容之一部，
17 雙方應共同遵循，以符合契約精神。

18 (二) 原告之研究，縱非屬傳統國際組織與國際法領域之研究架
19 構，也難謂其不符合「國際組織與國際法」之研究框架。
20 原告嘗試以較為新興之觀點帶入國際組織之研究，希冀能
21 以較具前瞻性之見解詮釋疫情下/疫後國際公共衛生組織
22 之運作過程，並致力於發展一套適用當前與未來全球公共
23 衛生緊急狀態下的規範性指引。原告既然已經順利通過「
24 國際組織與國際法」學門之面試，即表示原告之研究計畫
25 與「國際組織與國際法」學門之關聯，昭然若揭。

26 (三) 依行政程序法第146條第1項、第147條第1項規定，系爭契
27 約締結後並未產生對公益之重大危害，也未發生任何重大
28 情事變更，原告亦無私自篡改系爭計畫書之內容、主題及
29 研究問題，更無擅自轉換留學國別、學門及研究領域，一
30 切符合契約簽訂時之基礎，故被告不得單方要求原告調整
31 或變更其內容。

01 (四) 被告交付同意函應為履行系爭契約之「從給付義務」，其
02 目的系作為輔助主給付義務之功能，使契約目的實現，即
03 依此憑證，由我國駐外機構給付原告留學學費及生活費，
04 乃確保雙方之權利皆能獲得滿足。依行政契約與行政處分
05 不併行原則，被告無權再以單方高權之優勢地位命原告調
06 整或變更契約內容，被告以系爭不同意函告知原告須重新
07 提交申請同意函文件，方再決定是否交付同意函之通知，
08 應為無理由。

09 三、被告未踐行合法召開公費留學審議會程序審核系爭計畫書，
10 即速斷其不符合原錄取之學門及研究領域：

11 (一) 按教育部公費留學審議會設置要點（下稱審議會設置要點
12 ）第3點、第5點及第6點規定應聘請審議委員20至25人組
13 成審議會議，且應有過半數委員出席始得開會，並以出席
14 委員過半數同意行之。該規定即是被告自行評估後認為符
15 合審議會議設置需求及目的的基本人數，文義上並無授權
16 被告得自行裁量決定變審議方式之意思，被告即應自我拘
17 束，遵照辦理（最高行政法院110年度上字第735號判決意
18 旨參照）。原告所受之審議，其組織與程序並未踐行被告
19 自行訂定之規則，而有欠缺正當程序且違反行政慣例，無
20 正當理由為差別待遇，所為之行政行為即屬違法。

21 (二) 系爭不同意函之決定未經合法審議：

22 被告就系爭不同意函之決定，審議之召集不合法、審議之
23 會議闕如、審議之成員不適格、審議之人數不足額、審議
24 之表決未達定足數，沒有一項符合審議會設置要點之規定
25 ，何來被告所稱一切合法合規？且被告自承認原告所言非
26 虛，即被告未曾合法召集公費留學審議委員召開公費留學
27 審議會議審議原告系爭計畫書等相關文件，僅以「3位不
28 知從何方找來的審查人」，非以召集會議之方式審查原告
29 系爭計畫書，於此原告無庸再舉證。

30 (三) 系爭同意函之決定亦未經合法審議：

01 1、系爭同意函之審議程序完全付之闕如，既沒有「3位不知
02 從何方找來的審查人」，更未依審議會設置要點規定，合
03 法召集公費留學審議委員召開公費留學審議會議審議。

04 2、被告於112年9月15日湊齊3位審查人之審查意見後，同年
05 月19日即以系爭不同意函通知原告，前後僅費時5日，期
06 間更涵蓋2天周末假日，被告實際上用不到3個工作日即能
07 處理決定是否核發出國同意函。反觀，被告於112年10月1
08 1日收到原告112年10月6日榮留UCLSTS第002號函及附件UC
09 L-STS系所研究領域說明函（甲證9、甲證10），惟被告至
10 同年11月14日甫發函交付原告系爭同意函，此程序前後延
11 宕超過1個月，顯不符合被告上開通常之行政效率。被告1
12 12年10月11日即知悉上開研究領域說明函（甲證10）之內
13 容，卻遲至112年11月14日方以此為理由交付出國同意
14 函，明顯不合情理。原告112年10月2日榮留UCLSTS第001
15 號函（甲證8）、112年10月2日榮留UCLSTS第002號函（甲
16 證9）及112年10月17日榮留UCLSTS第003號函（甲證1
17 3），均無原告再度前往英國倫敦準備就學之資訊。由於
18 各項文書資訊之差異，使原告確信被告能11月14日緊急寄
19 出系爭同意函（原告112年11月16日收受）乃臨訟卸責之
20 舉。

21 3、且被告根本不是因為研究領域說明函（甲證10）之內容而
22 同意交付原告系爭同意函，該函內容早就被被告不留餘地
23 的否決了。被告是因為知道本件原告已提起行政訴訟救濟
24 後，因被告畏罪推諉，自知其程序瑕疵即將被公諸於世，
25 方緊急於原告再次出發前往英國前交付系爭同意函，自文
26 書傳遞時程與文書內容而言均能佐證原告所言不假。

27 （四）被告所提審查委員就原告出國留學計畫書審查意見（下稱
28 審查意見，被證13）無法排除係事後製作、有變造或偽造
29 之可能：

30 1、原告於112年9月20日收受系爭不同意函時，其內容完全沒
31 有說明原告之系爭計畫書等相關文件是如何被審查，亦即

01 當時原告根本不知道有「審查意見」該文書，遑論形成向
02 被告請求閱覽「審查意見」之意思，故事實上不存在「審
03 查意見」非屬於訴訟文書證據時，原告即向被告請求閱覽
04 之意思表示。又原告自知曉「審查意見」以來，它即以訴
05 訟文書證據之方式存在，而於訴訟繫屬中被告卻不顧訴訟
06 法之基本常識，將其隱匿，且以政府資訊公開法第18條阻
07 礙原告閱覽，別有居心。

08 2、倘「審查意見」即為原告收受爭不同意函時即已存在，為
09 何被告未曾向原告說明或提示原告之系爭計畫書有何不符
10 合之處？亦為何被告未曾向原告說明或提示原告之系爭計
11 畫書應如何調整後重新提交？倘「審查意見」為真實之證
12 據文書，且為具拘束力之專業審查，於原告未重新提交任
13 何申請文件之情況下，為何被告僅因原告提起訴訟，又可
14 以輕易推翻系爭不同意函之決定即逕發出系爭同意函？

15 3、被告一再宣稱其行為一切合法合規，卻刻意妨礙原告閱覽
16 「審查意見」之行為，凸顯被告理虧心虛。倘一切合法合
17 規，何必欲蓋彌彰？直至於準備程序中受命法官曉諭被告
18 再不交付「審查意見」不僅違背武器平等原則，亦可能因
19 此受不利益裁判，被告方勉為其難同意交付。使原告懷疑
20 系爭不同意函作成之當下，根本沒有「審查意見」，乃係
21 臨訟製作。

22 四、合併請求損害賠償新臺幣（下同）1,585,026元，及自起訴
23 狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年百分之5計算之利息
24 部分：

25 （一）被告應賠償精神慰撫金1,200,000元：

26 原告不光無法理解系爭計畫書有何不符合錄取學門及研究
27 領域之處，更令原告身心俱疲的是無法順利展開學業。同
28 時亦害怕千載難逢之UCL-STs博士班之機會將從原告手中
29 付諸東流，原告更愧疚UCL-STs博士班之指導教授，原已
30 和指導教授商定於112年9月展開留學生涯，惟此「意外」
31 擾亂了原有既定之安排，原告還須面對學校同儕詫異的眼

01 光與學習計劃進度落後同學之窘境，百口莫辯所遇之委屈
02 。原告一切遵守被告安排行事，也遵循契約之基礎與內容
03 ，從未設想過系爭計畫書有何不符合域之處，面對被告突
04 如其來的不予核發同意函一事及思索其因應對策，使原告
05 身心俱疲、寢食難安。每每與原告之妻商討此事，原告之
06 妻便同感蒙受不白之冤，以淚洗面，久久不能平復。為此
07 ，原告一整年之努力無端被抹煞，一件原以為確定之事項
08 一夕之間變成懸而未決，身心備受煎熬，受有精神上沉重
09 之痛苦，爰依民法第195條第1項之規定，請求被告賠償原
10 告精神慰撫金1,200,000元。

11 (二) 被告應賠償因被告不予交付同意函而受有機票與旅宿費用
12 之損害85,026元：

13 依系爭契約第6條規定，申請出國同意函時亦即其即將出
14 國留學時，依通常旅外留學習慣與對被告如實如期履行交
15 付同意函之確信，出國前30日前早已選定航班與訂購機票
16 及完成付款，也與預計出國留學之外國學校完成諸多初步
17 之行政程序，更為將來留學期間之食宿安排已作出諸多必
18 要支出，以避免旅外留學變成露宿街頭。因被告欠缺正當
19 理由，甚至可能以不合法定程序之審議，藉故不予交付原
20 告同意函，致原告於112年9月21日自臺灣搭機前往英國倫
21 敦時無法順利履行留學義務，僅停留當地一週辦理休學手
22 續與向系所及指導教授說明等必要事務後，被迫中斷學業
23 ，再搭乘112年9月27日之班機返臺，繼續處理同意函一事
24 。於此停留期間因不合入住學校宿舍實益，又須平白額外
25 支出5天4夜於倫敦之旅宿費用。倘無被告之執行公務之公
26 務員以不正方式不予交付原告同意函，原告便毋庸休學處
27 理同意函一事，即不可能受有上列支出之損失。倘被告如
28 期依約履行交付同意函，原告即依原計畫時程入學就讀UC
29 L-STS與安穩入住學校宿舍，毋庸來回往返臺英之間。上
30 列支出之損失均因被告不予交付同意函而生，被告應負損
31 害賠償責任。被告之執行公務之公務員於執行職務行使公

01 權力時，故意以不正方法侵害原告之權利，致原告受有機
02 票與旅宿費用等損害，合計85,026元，應由被告負擔損害
03 賠償責任。

04 (三) 被告應賠償因被告不予交付同意函而受有時間上之損失30
05 0,000元：

06 按時間之利用，係基於個人意思自主決定，而意思自主又
07 屬人格之範疇，與個人人格難以分離，故時間浪費所造成的
08 的痛苦、悲傷、沮喪或感歎，屬自由權（意思自主決定）
09 無端遭侵害。又時間能否換取金錢，涉及因素甚多，殊難
10 以衡量，屬非財產上損害。前揭自由權屬民法第195條第1
11 項之其他人格法益，該人格法益所受侵害情節重大者，得
12 請求賠償相當之金額（臺灣臺北地方法院104年度國簡上
13 字第1號民事判決參照）。查被告如未無故不予核發同意
14 函，原告即無需花費時間於往返臺灣英國之間，候機、搭
15 機及轉機，其亦無需就同意函一事耗費心力處理行政救
16 濟，此種付出之時間浪費，應屬自由權（意思自主決定）
17 無端遭侵害所受之損害。再者，自由權應屬民法第195條
18 第1項之其他人格法益，原告該人格法益已受被告侵害且
19 情節重大。原告因被告延遲同意函一事已造成至少整整兩
20 個月博士求學生涯之時間浪費，係屬侵害其重大人格法益
21 之損害，請求被告賠償原告時間損失300,000元等語。

22 五、並聲明：

23 (一) 被告應依「111年公費留學行政契約」第六條規定，履行
24 交付原告公費留學出國同意函。

25 (二) 被告應給付原告新臺幣壹佰伍拾捌萬伍仟零貳拾陸元整，
26 及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年百分之五
27 計算之利息。

28 (三) 訴訟費用由被告負擔。

29 (四) 請求確認被告公費留學審議會於112年8月28日至112年9月
30 19日間，未曾合法召集公費留學審議委員會召開公費留學
31 審議會審議原告「出國留學計畫」等相關文件，即恣意濫

01 權、未附理由認定原告之「出國留學計畫」等相關文件「
02 不符合」原錄取之學門及研究領域，而不予核發原告公費
03 留學出國同意函。

04 參、被告則以：

05 一、原告訴之聲明第一項聲明請求略以「被告應履行交付公費留
06 學出國同意函」，惟被告已於112年11月14日核發系爭同意
07 函予原告，故原告並無透過訴訟請求被告交付之必要，是原
08 告本項聲明欠缺權利保護必要，本院應逕以判決駁回之。

09 二、被告向原告核發系爭不同意函，係履行行政契約之意思表示
10 ，且為被告依系爭契約規定範圍內享有之合法裁量決定：

11 （一）系爭不同意函僅為履行行政契約之意思表示，並非行政處
12 分：

13 依系爭契約第5條規定，被告就原告提出之國外優良校院
14 之入學許可，本有審查、准否之權限，此該被告審核原告
15 文件之權利係基於留學契約規定而來，並非基於被告身為
16 教育事業主管機關之高權。原告雖稱系爭契約規定被告有
17 「核發」出國同意函權限，此蘊含被告單方高權准駁意
18 味，具有行政處分色彩，故被告違反行政契約與行政處分
19 不併行原則云云。惟查，被告就作成是否核發出國同意函
20 之通知，其性質僅係為履行行政契約向原告所為之意思表
21 示，並非行政處分。況原告曾就本件爭議提起訴願，經行
22 政院112年12月28日院臺訴字第1125024797號訴願決定，
23 以被告作成不同意函係就系爭契約履約事項所為意思表
24 示，被告所為履約之意思表示並非原告所得提起訴願之救
25 濟範疇，故不受理原告訴願。綜上，原告稱被告以行政處
26 分否准原告申請，有違行政契約與行政處分不併行原則云
27 云，並不可採。

28 （二）被告據3名審查委員之多數意見，認為系爭計畫書不符合
29 原錄取領域，故不同意原告該次申請，於法均屬有據：

30 1、按最高行政法院106年度判字第475號判決要旨，被告舉辦
31 公費留學乃給付行政性質，被告本於主管機關職權，就公

費留學考試之條件及資格為裁量設限，並無違反法律保留之問題。準此，被告依照系爭契約第5條規定（參被證1），委請留學生報考專業領域之3名委員出具審查意見，被告並依照委員多數意見決定是否核發同意函，被告上開同意權之行使方式，乃基於教育主管機關就公費留學事件享有之裁量權限，合法履行系爭契約規定之行為。留學生倘若就被告決定有所爭執，應依照系爭簡章或系爭契約所定條款予以爭執，而非主張被告違反法律保留原則。

2、承上，觀諸審議會設置要點規定，其規範事務並非為限制人民基本權利，且審議會設置要點為行政程序法第159條第2項第1款之行政規則，僅係抽象、概括規範審議會任務與權責，可知審議會設置要點僅為被告內部之組織及事務分配業務處理方式之一般性規定，留學生無從援引審議會設置要點主張被告違反法律保留原則。況且，審議會設置要點並未規定任何任務均應由公費留學審議會以會議方式進行審議，被告依系爭契約第5條規定，就審查出國同意函事件均係以委請3名專業委員審查之方式進行，此屬被告之合法裁量空間。又被告委請外部委員，各自以專業、獨立方式作出審查意見，可使被告避免囿於主管機關視角，並依據學術領域專業人員意見作成決定，此審核方式核屬合理且適當。

3、被告審核並核發出國同意函時，多以3名審查委員出具意見作為被告是否同意核發之依據：

（1）審議會設置要點第2點第7款雖規定，公費留學審議會之任務如審查公費留學生攻讀領域與應考學門及研究領域相符與否，例如出國同意函等事項。惟細究該款規定，其僅抽象規範公費留學審議會任務權限，並未規定任何任務均應由公費留學審議會以會議方式進行審議。此觀系爭簡章第13條、第14規定自明（被證11）由上可知，公費留學審議會主要任務乃至定簡章、考試規則等政策性制度而言，審議會設置要點第2點第7款雖規定公費留

學審議會有審查個案申請資格之權限，惟並非意味核發出國同意函之個案審查均應由公費留學審議會以會議方式決之。

(2) 就出國同意函核發事務而言，被告為審慎判斷留學生提出之出國留學計畫書之研究領域是否與應考學門相符，多係由審議委員及諮詢委員出具推薦名單，再由被告依照原告應考專業領域，委請同領域3名審查委員提出審查意見，並以審查委員多數意見為依據，決定是否核發出國同意函。經查，本件原告申請，係經3名審查委員出示意見後，其中2名委員認為原告提出研究計畫不符合原錄取領域，故被告不同意原告該次申請。

(3) 嗣後，因原告於倫敦大學學院之指導教授，來信說明可加入一名政治學系老師為共同指導老師，被告方通知原告於不偏離原本錄取學門、研究領域之前提下，同意原告赴英國倫敦大學學院研讀博士學位。

4、綜上，被告制訂公費留學考試制度，乃至個案上審核是否核發出國同意函，均為被告依系爭簡章及系爭契約範圍內裁量權限，而審議會設置要點僅組織法規，不對外發生效力，是被告不得以組織法規為訴訟上請求之依據。被告依系爭契約第5條規定享有申請許可權限，故被告依據3名審查委員之多數意見，認為系爭計畫書不符合原錄取領域，不同意原告該次申請，於法均屬有據，故原告稱被告有恣意違法作成決定云云，並不可採。

三、依系爭契約第5條規定，被告對於系爭計畫書本有實質審查權限：

(一) 依系爭契約第5條規定，留學生通過面試測驗後，被告本得再審查留學生提出申請出國文件，始得核發出國同意函，且面試階段係為檢視留學生之口語表達與專業研究能力，留學生通過面試後，被告係為確認留學生出國留學計畫書是否與應考學群相符，故仍得進行實質審查。由上可知，縱使原告於面試階段提出「出國研究計畫」並通過面試

01 依據系爭契約第5條及第6條規定，被告仍得審查原告提出
02 申請出國文件，始據以核發出國同意函，此並非調整或
03 變更系爭契約，原告稱有「法無明文之審查後再審查」、
04 「面試階段結果遭到嗣後實質審查推翻」等情形云云，並
05 非事實。

06 (二) 按系爭簡章各階段對於考生之審核目的可知，面試階段提
07 出之留學計畫書主要係為使面試委員能就專業問題發問，
08 檢視考生口語表達與專業研究能力，至於締約後申請出國
09 同意函階段，被告方就考生提出出國留學計畫書，實質審
10 查是否與應考學群相符：

11 1、依系爭簡章第9條、第11條、及教育部公費留學考試面試
12 注意事項第2點、第7點規定，面試階段主要係為檢視考生
13 之口語表達與專業研究能力，簡章規定考生應提出之「出
14 國研究計畫」，主要係為口試委員從中提出專業領域相關
15 問題，並非藉由面試階段便先行實質審查出國研究計畫是
16 否符合應考學門是否相符。次依系爭契約第5條、第6條規
17 定，原告應提出系爭契約第5條規定之文件供被告審查，
18 而「出國留學計畫書」包含在被告得審查之範疇中。被告
19 本階段審查之目的，係檢視留學生錄取之系所、「出國研
20 究計畫書」之內容，是否符合留學生應考學門及研究領
21 域，故被告就留學生提出資料有權進行實質審查。

22 2、申言之，考生於面試階段提出之「出國研究計畫」，主要
23 係為面試委員發問用途，且簡章已明定該研究計畫以3000
24 字為上限，可見考生面試時提出之研究計畫內容應相對受
25 限。由此可見，面試階段提出之「出國研究計畫」，與嗣
26 後留學生申請出國同意函所提出之「出國留學計畫書」，
27 不得等同視之，更甚者，假設考生以A題目提出「出國研
28 究計畫」並通過面試，嗣後申請出國同意函時，其另外以
29 B題目提出「出國留學計畫書」，只要B題目符合該考生報
30 考學門，其變換研究主題亦無不可。簡言之，考生提出之
31 「出國研究計畫」與「出國留學計畫書」係不同階段，基

於不同目的提出之不同文件，因此並無所謂「面試委員已先行對『研究計畫』實質審查，嗣後被告就『出國留學計畫書』僅得進行形式審查」之理可言。

(三) 原告雖稱，其研究計畫已經口試委員實質審查，並應視為締約文件之一，從而被告與原告締結系爭契約後，被告僅得對原告提出之出國留學計畫書進行形式審查，否則為違法變更或調整行政契約內容云云。惟查，原告於111年12月30日通過筆試及面試成為錄取生，與被告於112年7月17日締結系爭契約後，依系爭契約第5條於112年8月28日向被告申請核發出國同意函，原告提出申請文件包含系爭計畫書。如前所述，被告依系爭契約第5條規定，得對系爭計畫書內容進行實質審查。原告先前雖曾於面試階段時曾提出3000字「研究計畫」，惟依系爭簡章規定可知，該研究計畫僅係為面試委員提出發問素材，被告並未對該研究計畫進行實質審查，該研究計畫自無構成系爭契約一部分可言。

(四) 被告委請「國際組織與國際法/國際組織理論」領域之審查委員審查，經審查委員審查認為系爭計畫書並不符合該研究領域，故建議申請不通過（被證13）：

- 1、委員一意見略以：申請人（即原告）提出之研究問題，主要聚焦在國家及國內層次，政府對於疫苗監管標準與規範之決策思路及變動，並試圖發展出兼顧科學、政策與產官民溝通之規範性框架，然上開研究宗旨及研究問題並非國際組織理論及相關領域之研究議題。其次，申請人雖宣稱「可能」將臺灣與英國、WHO案例進行比較性研究，然此仍非國際組織理論與國際法之研究（參被證13第1頁）。
- 2、委員二意見略以：依照申請人出國留學計畫書之陳述，其攻讀領域為「科學與技術研究」，研究主題為「圍繞在COVID-19疫苗相關的科學與規範標準爭議，並聚焦臺灣、特定國家及世界衛生組織在公共衛生緊急狀態的脈絡下新制訂的免疫橋接標準。」研究重點為疫苗爭議與防疫政策。

上開研究內容與公共衛生高度相關，然與國際組織與國際法研究領域完全不符（參被證13第2至3頁）。又，申請人前往就讀之科學與技術研究學系（Department of Science and Technology Studies），依照該系網頁說明，該系專長領域為科學政策、科學傳播、科學史和科學哲學，前開領域與國際組織與國際法領域無甚多關聯。且申請人之兩位指導教授主要著重於AI、自駕車、地球工程、或者新創科技的治理方面，例如新創科技與醫療技術之研究，與國際組織與國際法仍有所差別。

（五）至原告主張系爭審查意見，係臨訟製作、有變造或偽造之可能云云，查原告於112年8月28日向被告遞件申請出國同意函，被告即依系爭契約第5條規定，委請3名委員審核原告提出之系爭計畫書，作為被告審核是否核發出國同意函之參酌依據，並非本件訴訟中始作成，此亦有被告與審核委員間往來電子郵件可證，足證審查意見應為真正：

1、被告於112年9月4日致信A審查委員，A審查委員並於翌日回信同意擔任審查委員，嗣後A審查委員以實體掛號信寄回審查意見予被告（被證14）。

2、被告於112年9月4日致信B審查委員，經B審查委員於同日回信同意擔任審查委員後，即檢送相關資料供B審查委員參酌，B委員嗣後於113年9月10日檢送審查意見予被告，同時郵寄審查意見紙本予被告（被證15）。

3、被告於112年9月5日致信C審查委員，經C審查委員於同日回信同意擔任審查委員，C審查委員並於翌日回覆被告審查意見（被證16）。

（六）綜上，依系爭契約第5條規定，原告應明知被告對其申請出國同意函提出之文件，享有實質審查權，此自然包含審查不通過之可能，而原告亦明知其應提出與錄取學門相符之研究計畫，方盡系爭契約乙方之責任。從而，被告不同意原告之申請，乃係行使留學契約權限並進行履約上通

01 知，並無任何調整或變更契約之意涵。原告主張被告有違
02 法調整或變更留學契約云云，實屬無稽。

03 四、被告以不同意函通知原告，乃係依系爭契約賦予之權限合法
04 行使權利，並無任何故意或過失不法侵害原告情形，原告主
05 張被告應賠償交通旅宿費用及慰撫金等，均無理由：

06 （一）被告依系爭契約第5條規定，本得對於原告提出之申請文
07 件進行實質審查，而被告所為之審查過程並無不當，且多
08 數審查委員認為原告研究主題與錄取領域並不相符，此結
09 論並未逾越留學契約規定。原告起訴主張以被告程序不合
10 法、欠缺正當理由不同意原告申請云云，均屬無稽，故
11 原告就被告有何故意或過失均未盡舉證責任，原告主張並
12 無理由。甚且，原告就出國留學之時程安排上，顯然有所
13 失當，此並非可歸責於被告原因所致。原告自承其於112
14 年9月21日前往英國班機早已確定，然其於同年8月28日方
15 向原告遞件申請出國同意函，原告遞件時間顯然不符合系
16 爭契約第6條所定30日前之規定。又被告早於112年3月下
17 旬已向原告提出系爭契約要約，被告卻遲至同年7月17日
18 方與被告締約，又遲至同年8月28日遞交出國同意函申
19 請，整體時程規劃顯然與預定出國日期甚為緊迫，可見原
20 告就自身行程安排自始有所失當，亦未預留適當足夠時
21 間，保留申請未必順利通過之可能，原告尚難以上開疏失
22 歸咎於被告，稱被告不同意其申請有何違法不當云云。

23 （二）被告未舉證其112年9月21日赴英國該段期間支出費用之必
24 要性，且其112年8月28日之申請未經被告同意等情，難認
25 有何人格法益受不法侵害且情節重大，其請求損害賠償及
26 慰撫金，均無理由：

27 被告並無任何故意或過失不法侵害原告情形可言，又原告
28 提出機票、旅館付款紀錄等單據（甲證14至甲證17），僅
29 能證明原告有該等費用支出，並未證明該等費用支出乃因
30 任何被告行為所致，或該等費用支出有其必要性。原告請
31 求被告應賠償交通旅宿費用，並無理由。

01 (三) 原告請求慰撫金等，並無理由：

02 被告依系爭契約第5條規定對原告提出文件為審查，並向
03 原告為不同意之通知等情，被告並未有任何故意或過失違
04 法侵害原告行為，而原告歷經公費留學考試之報名、應
05 試、締約等階段，其應明知被告就出國同意函有最終審核
06 權，故應預留較為寬裕之時程及早提交申請文件，以免文
07 件有所闕漏或實質內容不符契約規定遭到退回等情。然
08 而，原告未妥善規劃履約與出國時程，致生原定行程有所
09 延誤，此等情形應為原告得以預見，且可歸責於己之原因
10 所致，難認原告有何人格法益遭受重大侵害可言，其請求
11 被告應賠償慰撫金云云，並無理由。退萬萬步言，原告請
12 求慰撫金縱屬有理（假設語氣，被告否認之），其請求慰
13 撫金數額150萬元亦顯屬過鉅。

14 五、原告縮減聲明後，其訴之聲明第四項「請求確認被告審查程
15 序違法」，不符合行政訴訟法第6條第1項法定確認訴訟類型
16 ，亦不合同條第3項確認訴訟補充性之規定，原告之起訴
17 並非適法：

18 (一) 原告訴之聲明第四項主張「請求確認被告審查程序違
19 法」，然，本件公費留學行政契約爭議，被告以系爭不同
20 意函通知原告之行為，僅為履行行政契約所為之意思表
21 示，並非行政處分，此觀行政院112年12月28日訴願決定
22 （被證7），不受理原告訴願之意旨即明。本件爭議既與
23 行政處分無涉，原告顯無從提起「確認行政處分無效」或
24 「確認已消滅行政處分違法」等確認訴訟。

25 (二) 次查，原告起訴確認者為「被告審查出國同意函程序是否
26 合法」，係以訴訟確認被告委請委員審查出國申請文件行
27 政行為之適法性，並非確認公法上之法律關係是否存在。
28 由上可知，原告訴之聲明第四項不符合行政訴訟法第6條
29 第1項之法定訴訟類型，其起訴程序並非適法。

30 (三) 再者，原告縮減聲明後，關於其訴之聲明第二項請求損害
31 賠償，原告之主張無外乎係認被告審查程序有故意或過

失，致生損害原告權利而言，由此可知，原告訴之聲明第四項實則為聲明第二項之攻擊方法與主張理由，原告僅以訴之聲明第二項請求損害賠償，即可達成救濟之目的，原告單獨列舉訴之聲明第四項請求確認被告審查程序適法性，實欠缺提起確認訴訟之必要性，並違反行政訴訟法第6條第3項確認訴訟「補充性」規定，故按行政訴訟法第107條第1項第10款規定，該項訴之聲明不符起訴程式。

六、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出系爭簡章（見本院卷第261至280頁）、系爭契約及附件（見本院卷第151至220頁）、原告112年8月28日申請書（見本院卷第225至226頁）、審查意見（見被證13）、系爭不同意函（見本院卷第223頁）、系爭同意函（本院卷第239頁）等本院卷、原處分可閱覽卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

一、被告系爭不同意函，有無違反系爭契約規定？原告請求被告依系爭契約，履行交付出國同意函，有無理由？

二、原告請求被告給付損害賠償共計1,585,026元，有無理由？

（一）原告請求被告應賠償精神慰撫金1,200,000元，有無理由？

（二）原告請求被告應賠償因被告不予交付同意函而受有機票與旅宿費用之損害85,026元，有無理由？

（三）原告請求被告應賠償因被告不予交付同意函而受有時間上之損失300,000元，有無理由？

三、原告請求確認被告公費留學審議會於112年8月28日至112年9月19日間，未曾合法召集公費留學審議委員召開公費留學審議會議審議原告「出國留學計畫書」等相關文件，即恣意濫權、未附理由認定原告之「出國留學計畫書」等相關文件「

01 不符合原錄取之學門及研究領域，而不予核發原告公費留
02 學出國同意函」，是否適法？

03 伍、本院之判斷：

04 一、本件應適用之法條與法理：

05 （一）系爭契約第4條規定：「乙方原錄取之國別、學門及研究
06 領域均不得變更。但於出國留學前，能提出具體說明者，
07 得申請轉換簡章原載該學門之留學國家地區內其他國家，
08 以1次為限。乙方未經甲方同意任意變更國別、學門及研
09 究領域者，喪失公費留學資格。」

10 （二）系爭契約第5條規定：「乙方應自行申請符合大學辦理國
11 外學歷採認辦法規定之國外優秀大學校院無條件入學許
12 可，其獲准入學系所應合於原錄取之學門、研究領域，經
13 甲方同意後據以核發公費留學出國同意函。凡赴美國留學
14 （包括博士後研究期間），限申請Form DS-2019，由美國
15 權責機構據以核發J-1簽證。（有關J-1簽證相關事宜，請
16 逕洽美國在臺協會瞭解。）」

17 （三）系爭契約第6條規定：「乙方應於預定啟程出國日30日
18 前，檢附下列文件向甲方申請公費留學出國同意函：一、
19 公費留學生資料單及出國留學同意函申請書（如附件
20 1）。二、國外大學校院無條件入學許可影印本。（如非以
21 英文記載，須附中文或英文譯本；赴美國留學者須另檢附
22 已核准之Form DS-2019）三、出國留學計畫書（如附件
23 2）。四、擬進修系所簡介、課程概況及指導教授學經
24 歷。五、本部核發公費留學行政契約書之公文影本。六、
25 曾否領取政府預算提供之出國留學（進修）獎學金聲明書
26 （如第31頁）。七、倘乙方已申請政府補助留學生就學貸
27 款或兼具其他服務義務者，須另繳已申請政府補助留學生
28 就學貸款回復表（如第32頁）、或服務期滿證明或延緩服
29 務證明等相關文件。」

30 （四）審議會設置要點第2點規定：「二、本會之任務如下：
31 ……（七）審查公費留學生攻讀領域與應考學門及研究領域

相符與否，例如出國同意函等事項。」

(五) 審議會設置要點第4點規定：「本會委員，由本部依相關專業類別，聘請在專業領域著有聲譽之專家學者及企業代表擔任。」

(六) 審議會設置要點第5點規定：「(第1項)本會置委員20至25人，由本部政務次長擔任召集人，並主持會議，本部政務次長1人、行政院教育科學文化處處長、本部國際及兩岸教育司司長為當然委員，其中任一性別委員不得少於委員總數之3分之1。(第2項)本會委員任期3年，期滿得續聘之。」

(七) 審議會設置要點第6點規定：「(第1項)本會每年至少召開會議3次，並視需要召開臨時會議，由召集人擔任主席，召集人不克出席會議時，由召集人指定代理。(第2項)委員不克出席會議時，由本部指定相同學群學術專長之代理人出席。(第3項)會議應有過半數委員出席始得開會。對於議案之表決，以出席委員過半數同意行之。」

二、原告請求被告依系爭契約，履行交付出國同意函，欠缺權利保護必要：

按「所謂權利保護必要，係指尋求權利保護者，准予經由向法院請求之方式，以實現其所要求之法律保護之利益之謂。權利保護必要，乃基於誠實信用原則，旨在禁止訴訟制度濫用。故如尋求權利保護者可以用其他更符合事實需要之有效途徑，以達到請求保護之目的，或其所主張被侵害之權利或法律上利益，縱經審判結果，亦無從補救或回復其法律上地位或其他利益者等等，均屬欠缺權利保護必要」(最高行政法院95年度裁字第2147號裁定參照)，本件被告已於112年1月14日核發系爭同意函予原告(見本院卷第239頁)，縱核發時間較晚，僅屬是否應損害賠償之問題，原告再提起本件訴訟，欲依審判之結果，請求被告交付出國同意函，已無必要，是原告本項聲明欠缺權利保護必要，本院爰逕以判決駁回之。

01 三、原告請求被告給付損害賠償共計1,585,026元，為無理由：

02 （一）原告雖主張系爭計畫書係遵循系爭契約內容，未有不符合
03 原錄取學門及研究領域之情事，被告無權要求原告變更或
04 調整申請同意函之文件，被告以系爭不同意函告知原告須
05 重新提交申請同意函文件，方再決定是否交付同意函之通
06 知，違反系爭契約，且被告未踐行合法召開公費留學審議
07 會程序審核系爭計畫書，即速斷其不符合原錄取之學門及
08 研究領域，系爭不同意函、同意函之決定，均未經合法審
09 議，違反系爭契約，被告於112年9月15日湊齊3位審查人
10 之審查意見後，同年月19日即以系爭不同意函通知原告，
11 前後僅費時5日，期間更涵蓋2天周末假日，被告實際上用
12 不到3個工作日即能處理決定是否核發出國同意函。但被
13 告於112年10月11日收到原告112年10月6日榮留UCLSTS第0
14 02號函及附件UCL-STs系所研究領域說明函（甲證9、甲證
15 10），惟被告至同年11月14日甫發函交付原告系爭同意
16 函，此程序前後延宕超過1個月，因被告系爭不同意函及
17 遲延交付同意函，違反系爭契約，致原告受有精神上損
18 害，應賠償慰撫金1,200,000元，機票與旅宿費用之損害8
19 5,026元，時間上之損失300,000元云云。

20 （二）惟查被告系爭不同意函，未違反系爭契約規定；

21 1、被告對於系爭計畫書有實質審查權限：

22 依系爭簡章第9條、第11條、及教育部公費留學考試面試
23 注意事項第2點、第7點規定，面試階段主要係為檢視考生
24 之口語表達與專業研究能力，簡章規定考生提出之「出國
25 研究計畫」，主要係為口試委員從中提出專業領域相關問
26 題，並非藉由面試階段便先行實質審查出國研究計畫是否
27 符合應考學門是否相符。且簡章已明定研究計畫以3000字
28 為上限，可見考生面試時提出之「出國研究計畫」，主要
29 係為面試委員發問用途，與「出國留學計畫書」係不同階
30 段。觀諸系爭契約第5條規定：「乙方應自行申請符合大
31 學辦理國外學歷採認辦法規定之國外優秀大學校院無條件

01 入學許可，其獲准入學系所應合於原錄取之學門、研究領
02 域，經甲方同意後據以核發公費留學出國同意函。
03 ……」、第6條規定：「乙方應於預定啟程出國日30日
04 前，檢附下列文件向甲方申請公費留學出國同意函：……
05 三、出國留學計畫書（如附件2）。四、擬進修系所簡
06 介、課程概況及指導教授學經歷……」，可知留學生通過
07 面試後，為確認留學生出國留學計畫書是否與應考學科相
08 符，被告仍得進行實質審查。是縱使原告於面試階段提出
09 「出國研究計畫」並通過面試，被告仍得審查原告之「出
10 國留學計畫書」，始據以核發出國同意函。如若不然，只
11 要原告於面試階段提出「出國研究計畫」並通過面試，縱
12 使原告獲准入學之系所與應公費錄取之研究領域完全無
13 關，被告仍必須核發公費留學出國同意函，顯非公費契約
14 之目的。因而，被告以系爭不同意函告知原告須重新提交
15 申請同意函文件，自未調整或變更系爭契約。原告主張
16 「面試委員已先行對『研究計畫』實質審查，嗣後被告就
17 『出國留學計畫書』僅得進行形式審查」、「面試階段結
18 果遭到嗣後實質審查推翻」云云，尚不足採。

19 2、被告系爭不同意函已合法踐行公費留學審議程序：

- 20 （1）按「系爭簡章係被上訴人基於職權，就有關103年補助
21 公費出國留學考試事項，所訂定並對外發布之一般性法
22 規範，為行政命令（司法院釋字第626號及第715號解釋
23 參照）……被上訴人訂定系爭簡章既係行使其訂定命令
24 裁量權限，僅於逾越權限及濫用權限時，始得認為其違
25 法。鑒於系爭簡章既無限制人民之基本權利，亦與公共
26 利益或實現人民基本權利保障之重大事項無涉，所涉對
27 象有限，被上訴人訂定系爭簡章應有其寬廣的空間，司
28 法審查其裁量權行使有無濫用權限自應寬鬆審查之」
29 （最高行政法院106年度判字第475號判決參照），此於
30 系爭契約之解釋，亦有相同之適用。按審議會設置要點
31 第2點第7款雖規定：「二、本會之任務如下：……（七）

01 審查公費留學生攻讀領域與應考學門及研究領域相符與
02 否，例如出國同意函等事項。」，惟被告委請留學生報
03 考專業領域之3名委員出具審查意見，並依照委員多數
04 意見決定是否核發同意函，乃基於教育主管機關就公費
05 留學事件享有之裁量權限，尚無違反公費留學審議程序
06 及系爭契約之可言。蓋審議會設置要點規定，其規範事
07 務並非為限制人民基本權利，且審議會設置要點為行政
08 程序法第159條第2項第1款之行政規則，僅係抽象、概
09 括規範審議會任務與權責，審議會設置要點僅為被告內
10 部之組織及事務分配業務處理方式之一般性規定，留學
11 生倘若就被告之決定有所爭執，應依照系爭簡章或系爭
12 契約所定條款予以爭執，尚無從援引審議會設置要點來
13 主張被告違反契約規定或法律保留原則。本件被告雖未
14 以會議方式進行審查，但已委請3名專業委員審查之方
15 式進行，乃屬被告之裁量空間。且被告委請外部委員，
16 以專業、獨立方式作出審查意見，可避免被告囿於主管
17 機關視角，並依據學術領域專業人員意見作成決定，此
18 審核方式實質上已達「專家判斷」之標準，自非必須由
19 「會議方式」進行審議。而經3位審查委員審查：
20 【（1）委員一意見略以：被審查人（即原告）所標舉
21 之三個研究問題，主要聚焦在國家及國內層次的政府對
22 於疫苗監管標準與規範之決策思路及變動，……並試圖
23 發展出兼顧科學、政策與產官民溝通之規範性框架，然
24 上開研究宗旨及研究問題並非國際組織理論及相關領域
25 之研究議題。其次，被審查人……「可能」將臺灣與英
26 國、WHO案例進行比較性研究，……仍非屬於……國際
27 組織理論範疇之研究（參被證13第1頁）。（2）委員二
28 意見略以：細觀錄取人出國留學計畫書之陳述，其攻讀
29 領域為「科學與技術研究」，……研究主題為「圍繞在
30 COVID-19疫苗相關的科學與規範標準爭議，並聚焦臺
31 灣、特定國家及世界衛生組織在公共衛生緊急狀態的脈

01 絡下新制訂的免疫橋接標準。」，……研究重點為疫苗
02 爭議與防疫政策……與公共衛生高度相關，……與國際
03 組織與國際法研究領域完全不符（見被證13第2至3
04 頁）】，其中2位審查委員審查認為系爭計畫書並不符合
05 該研究領域，並建議申請不通過（見被證13），系爭
06 不同意函即已合法踐行公費留學審議程序。

07 （2）原告雖主張系爭審查意見，係臨訟製作、有變造或偽造
08 之可能云云，惟查原告於112年8月28日向被告遞件申請
09 出國同意函，被告委請3名委員審核原告提出之系爭計
10 畫書，其中（1）被告於112年9月4日致信A審查委員，A
11 審查委員並於翌日回信同意擔任審查委員，嗣後A審查
12 委員（112年9月23日）以實體掛號信寄回審查意見予被
13 告（見被證14）。（2）被告於112年9月4日致信B審查
14 委員，經B審查委員於同日回信同意擔任審查委員後，B
15 委員嗣後於113年9月10日檢送審查意見予被告，同時郵
16 寄審查意見紙本予被告（見被證15）。（3）被告於112
17 年9月5日致信C審查委員，經C審查委員於同日回信同意
18 擔任審查委員，C審查委員並於翌日回覆被告審查意見
19 （見被證16），有被告與審核委員間往來電子郵件可
20 憑，該電子郵件及審查意見紙本，並非本件訴訟中始作
21 成，足證審查意見為真正，原告主張尚不足採。系爭不
22 同意函已經3位委員合法審議，並未違反系爭契約，原
23 告縱有損害，亦非系爭不同意函所導致。

24 （三）被告並未遲延交付系爭同意函，被告並未違反系爭契約，
25 亦未侵害原告之權利：

26 1、查系爭同意函乃因原告於倫敦大學學院之指導教授，來信
27 說明可加入一名政治學系老師為共同指導老師，被告方同
28 意原告赴英國倫敦大學學院研讀博士學位，系爭同意函雖
29 未經3位委員審議，但乃有利原告之裁量，原告主張自己
30 可享有系爭同意函所給予之公費留學之利益，並未主張
31 「系爭同意函不生效力」，但又主張「系爭同意函未經合

法審議」，原告主張顯然違誠實信用原則，欠缺權利保護必要。至被告112年10月11日收到原告112年10月6日榮留UCLSTS第002號函及附件UCL-STS系所研究領域說明函，雖至同年11月14日，甫發函交付原告系爭同意函，但被告為職司教育文化之主管機關，為培育國家人才，以預算法為據編列預算，舉辦公費留學考試，提供有意至國外深造之學生經濟支援，無限制或剝奪應考人之自由或權利，此種給付行政，僅涉及小部分人民，系爭契約僅涉及被告補助人民出國留學，並非提供教育予人民，與憲法第21條所規定「受國民教育之權利」，及屬於憲法第22條所保障「人民受國民教育以外之權利」無關，更無涉人民服公職權利，不應過度限縮被告處理系爭出國同意函之時間，自不得以系爭不同意函之處理時程作為標準。且建議「不通過」之2位審查委員，B委員係113年9月10日檢送審查意見予被告（見被證15），C審查委員係於112年9月6日回覆被告審查意見（見被證16），而建議通過之A委員係於112年9月23日方以實體掛號信寄回審查意見予被告（見被證14），被告於113年9月10日已由電子郵件獲知2位審查委員建議不通過，為使原告儘快補件，未等至112年9月23日A委員寄回審查意見，即提早於112年9月19日發出系爭不同意函，其為原告之利益而加快處理流程，亦費時9個日曆日（自113年9月10日收受電子郵件翌日起算），已不得作為契約流程處理日數之標準，原告主張應以「系爭不同意函」之處理流程（5個日曆日、3個工作日）作為契約流程處理日數之標準云云，尚不足採。

- 2、又系爭契約第6條規定「乙方應於預定啟程出國日30日前，檢附下列文件向甲方申請公費留學出國同意函」，僅規定「申請時點」，並未規定被告應於多少期限內應「完成審核」，鑒於系爭契約僅涉及補助人民出國留學，既無限制人民之基本權利，亦與公共利益或實現人民基本權利保障之重大事項無涉，所涉對象有限，除非系爭契約有明

01 定「系爭同意函應完成審核之期限」，否則司法審查其裁
02 量權行使有無濫用權限自應寬鬆審查之。是系爭契約既未
03 規定被告應於多少期限內「完成系爭同意函之審核」，被
04 告112年10月11日收到原告112年10月6日榮留UCLSTS第002
05 號函及附件UCL-STS系所研究領域說明函，其至同年11月1
06 4日，發函交付原告系爭同意函，費時38個日曆天（自112
07 年10月6日翌日起算），客觀上並未逾合理期間，難謂有
08 「遲延交付同意函」之故意過失，被告自未違反系爭契
09 約，亦未侵害原告之權利，原告主張「系爭不同意函、系
10 爭同意函未踐行公費留學審議程序，被告遲延交付同意
11 函，均違反系爭契約，致原告受有精神上損害，被告應賠
12 償原告慰撫金1,200,000元，機票與旅宿費用之損害85,02
13 6元，時間上之損失300,000元」云云，尚不足採。

14 四、原告請求確認【被告公費留學審議會於112年8月28日至112
15 年9月19日間，未曾合法召集公費留學審議委員會召開公費
16 留學審議會審議原告「出國留學計畫」等相關文件，即恣意
17 濫權、未附理由認定原告之「出國留學計畫」等相關文件
18 「不符合」原錄取之學門及研究領域，而不予核發原告公費
19 留學出國同意函】，為不合法：

20 （一）按行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確
21 認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確
22 認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無
23 回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴
24 訟，亦同。」是行政訴訟法規範得提起確認訴訟之類型有
25 「確認行政處分無效」、「確認公法上法律關係成立或不
26 成立（存在或不存在）及「確認已執行而無回復原狀可能
27 之行政處分或已消滅之行政處分為違法」3種。如果當事
28 人提起的確認訴訟不是上開法定的類型，就應認起訴不備
29 要件，且其情形無從補正，應依同法第107條第1項第10款
30 規定，裁定駁回其訴（最高行政法院111年度抗字第225號
31 裁定參照）。

01 (二) 本件原告聲明第四項訴請確認【被告公費留學審議會於11
02 2年8月28日至112年9月19日間，未曾合法召集公費留學審
03 議委員會召開公費留學審議會審議原告「出國留學計畫」
04 等相關文件，即恣意濫權、未附理由認定原告之「出國留
05 學計畫」等相關文件「不符合」原錄取之學門及研究領
06 域，而不予核發原告公費留學出國同意函】，並主張【立
07 法者沒有限制在三大行政訴訟類別之有提起其他下位類型
08 之可能，亦即除了已被規範特別判決要件之3種下位訴訟
09 類型之確認訴訟外，其餘種類之確認訴訟未被法明文規範
10 不得提起之。只要是任何公法上之爭議，透過行政訴訟能
11 發揮保障人民權益、確保國家行政權之合法行使之功能，
12 且符合行政訴訟之一般判決要件，原則上均能提起。查本
13 件訴之聲明第四項並非上開3種確認訴訟之下位類型，故
14 無從適用行政訴訟法第6條第1項之特別要件之審查，亦未
15 該當行政訴訟法「不得提起之」之情事，故起訴應為合
16 法】云云。

17 (三) 惟有關「系爭不同意函、系爭同意函是否未經合法審議？
18 有無違反系爭契約？」，只是原告可否請求被告損害賠償
19 之理由，原告訴之聲明第四項若不符合3種確認訴訟之類
20 型，即不得提起。原告之主張與前揭實務法律見解不符，
21 尚不足採。且原告自承其「訴之聲明第四項並非上開3種
22 確認訴訟之下位類型」，原告亦未陳明所請求確認之法律
23 關係為何，其只是以「事實」為確認標的，經核並不屬行
24 政訴訟法第6條第1項所列3種確認訴訟的類型，應認起訴
25 不備要件，且其情形無從補正，本應依同法第107條第1項
26 第10款規定，裁定駁回其訴，但因卷宗夾雜難分，為考量
27 訴訟經濟，爰以更慎重之判決程序駁回之。

28 五、綜上，原告請求被告依系爭契約，履行交付出國同意函，欠
29 缺權利保護必要，被告系爭不同意函，未違反系爭契約規
30 定，且被告於112年11月14日發函交付原告系爭同意函，並
31 未逾合理期間，亦未違反系爭契約或侵害原告之權利，原告

請求被告賠償慰撫金1,200,000元，機票與旅宿費用之損害85,026元、時間上之損失300,000元及法定利息，為無理由。

又原告所提確認之訴，不屬行政訴訟法第6條第1項所列3種確認訴訟的類型，為不合法，均應予以駁回。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部無理由，一部不合法，依行政訴訟法第98條第1項前段、第107條第1項第10款，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 12 月 26 日

審判長法官 陳心弘

法官 林妙黛

法官 畢乃俊

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)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。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 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. 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 12 月 26 日

書記官 李依穎