

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第38號

上 訴 人

(原 審 原 告) 鴻 裕 開 發 實 業 股 份 有 限 公 司

代 表 人 王 鴻 文

上 訴 人

(原 審 原 告) 上 禾 開 發 股 份 有 限 公 司

代 表 人 蘇 枝 榮

訴 訟 代 理 人 張 秀 夏 律 師 (兼 送 達 代 收 人)

翁 林 瑋 律 師

上 訴 人

(原 審 被 告) 新 竹 縣 政 府

代 表 人 楊 文 科

訴 訟 代 理 人 王 寶 玲 律 師

黃 雍 晶 律 師

李 劍 非 律 師

上 列 當 事 人 間 促 進 民 間 參 與 公 共 建 設 法 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 106 年 1 月 26 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 104 年 度 訴 字 第 305 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

原 判 決 廢 棄 ， 發 回 臺 北 高 等 行 政 法 院 。

理 由

一、緣上訴人新竹縣政府（下稱竹縣府）於民國0000000000
000000縣○○市縣○段○○○○號（車站用地）委託民
間參與興建營運案」（下稱系爭促參案）第3次招商程序（
前2次招商均無廠商投標），上訴人鴻裕開發實業股份有限
公司（下稱鴻裕公司）參與該招商程序，經竹縣府於102年
11月22日以府產貿字第1020170960號函通知其具備成為最優
申請人資格，雙方並於103年1月15日完成議約程序，竹縣府
則以103年2月19日府產貿字第1030029203號函（下稱103年2
月19日函）通知鴻裕公司應自接獲通知之日起30日內與竹縣
府完成投資契約之簽約手續，同時應完成民間機構之設立、

履約保證金之繳付及依據議約結果、甄審委員會意見修正投資計畫書等。鴻裕公司旋依系爭促參案申請須知（下稱申請須知）第8.2條規定，籌組成立上訴人上禾開發股份有限公司（下稱上禾公司），並於103年4月7日以鴻裕字第103040701號函通知竹縣府，將由上禾公司代表其與竹縣府簽訂投資契約。嗣上禾公司於103年4月8日、4月17日繳交開發權利金及履約保證金，竹縣府則以103年4月16日府產貿字第1030059964號函通知鴻裕公司，將於103年4月18日召開投資執行計畫書審查會（下稱審查會），請鴻裕公司依歷次審查意見修正投資執行計畫書後送竹縣府審查。然竹縣府該次審查會結論為：「（一）主辦機關配合都市發展需要，重新檢討系爭促參案基地土地使用計畫，係屬政策變更，依機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項（下稱促參注意事項）第59點第2款規定，不續辦本案。（二）最優申請人繳交之申請保證金及履約保證金，全數無息退還。」竹縣府並以103年4月23日府產貿字第1030065204號函（下稱103年4月23日函）將該會議紀錄檢送鴻裕公司及上禾公司（下合稱鴻裕等2公司）。鴻裕等2公司不服，於103年5月16日向竹縣府提出異議，竹縣府以103年5月30日府產貿字第1030082756號函作成異議處理結果（下稱異議處理結果）維持原決定，鴻裕等2公司仍不服，提起申訴審議亦遭駁回，遂提起行政訴訟。經臺北高等行政法院（下稱原審法院）104年度訴字第305號判決（下稱原判決），竹縣府應給付上禾公司新臺幣（下同）67,430元及自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利息，並駁回鴻裕等2公司其餘之訴。兩造對各自敗訴部分不服，遂分別提起上訴。

二、上訴人鴻裕等2公司於原審起訴意旨略謂：（一）先位請求部分：1.申請須知並未規定得適用促參注意事項，竹縣府逕自引據該注意事項第59點第2款規定「因政策變更，不續辦系爭促參案」，單方宣布政策變更，突然中止系爭促參案之後續簽約履約程序，顯有未依法行政之違法。退萬步言，縱認系

01 爭促參案有該注意事項之適用，終止促參案件之一方依法應
02 提出終止之事實及證據，然經鴻裕等2公司多次請求竹縣府
03 提出終止之具體事證及說明，迄今均未見其為任何說明及釋
04 疑，顯見竹縣府係假政策變更之名中止系爭促參案，自屬違
05 法。2.兩造自103年1月6日以來歷次投資計畫書審查會議，
06 均係就計畫執行層面進行討論，包括投資計畫書內容修改意
07 見、建築樓地板面積、停車位數量、人員配置等，從未提及
08 因「交通壅塞」、「生活機能圈改變」而有政策變更情事。
09 竹縣府於103年4月16日仍發函通知鴻裕等2公司就審查投資
10 執行計畫表示意見、令鴻裕等2公司修正後函送、並通知於1
11 03年4月18日召開審查會，詎於4日後傳真告知政策變更，並
12 以103年5月9日府產貿字第1030067857號函首次提出系爭促
13 參案政策變更不續辦，係因「竹北生活圈機能之改變、竹北
14 交通壅塞問題及整體都市發展需要等全盤性考量，且系爭促
15 參案BOT年限為50年，本府以長期公共利益為考量前提下，
16 必須重新檢討本基地土地使用計畫，方不續辦系爭促參案」
17 等情，而上開理由根本為竹縣府於系爭促參案招標時早已知
18 悉並評估，其顯係為不續辦系爭促參案，方臨時拼湊出政策
19 變更之理由，且未提出任何評估資料，根本與促參注意事項
20 第59點規定不符。3.關於系爭促參案基地周遭塞車情形，於
21 招標前即存在，並無事實變更：系爭促參案位於竹北市○○
22 ○路與縣政九路路口，此處交通車流量大，於102年7月公告
23 前即存在，並非系爭促參案公告後才發生；此觀竹縣府於97
24 、100年間，曾為系爭促參案作出兩次可行性評估報告，依
25 97年之分析，系爭促參案基地「光明六路－縣政九路」路口
26 整體平日平均延滯30.6秒／輛、假日延滯31.4秒／輛、服務
27 水準C級，竹縣府進行可行性評估，確認可行後方決定辦理
28 。況依鴻裕等2公司103年8月28日（星期四）實際至系爭促
29 參案基地周遭勘查情形，將近中午12點時段車流量不多、路
30 面交通順暢，而下午5至7時尖峰時段雖因車流量大而稍有車
31 多情形，惟其回堵亦不嚴重，路口車輛仍得通行，並無竹縣

府所稱「基地現況交通壅塞、服務水準為最差之F級」之現象。又依竹縣府公布「102年度民間參與公共建設招商大會個案基本資料表」所示，竹縣府就系爭促參案之周邊交通、肇事問題情形早已知悉，且經評估後認為系爭促參案將有助於改善交通，方決定辦理。竹縣府於決定本案不續辦後，辯稱若於該基地設置轉運站，必然使原本壅塞之交通現象更為嚴重云云，顯將本末倒置。此再觀竹縣府所作97年可行性評估報告第一章「興辦目的」所列開發目標，即可證明系爭促參案基地周遭交通問題係受路邊停車格占用線道、大客車路邊停靠上下載客影響，此情形除於102年7月招標前已存在外，系爭促參案開發目標即為改善交通。依鴻裕等2公司提出之投資執行計畫書第1.1條「計畫目標」，除前述大客車路邊停靠轉至路外車站，以降低交通影響及事故發生率外，尚包括「(3)適度規畫增設公共停車空間，改善周邊停車問題。」系爭促參案已規劃436個汽車停車空間（投資執行計畫書第2.2.1條），並計畫於興建完成後，取消周邊影響車行動線與阻塞交通之停車格（投資執行計畫書第2.4.3條第2項第3款），將有助於周邊交通問題及事故發生之改善，續建對公眾更加有益。至於竹縣府稱其除決定不續辦外，尚有其他配套措施得以改善系爭路段嚴重之交通問題云云。惟按竹縣府所稱「竹北市30公尺外環道新闢工程」，早於95年8月28日第一期工程開工前即已完成規劃，第4期工程預計於105年12月完工，則系爭促參案之3年興建期滿後，竹北市○○道工程均已完工，更能解決市區交通問題，系爭促參案營運後對交通自不生不利影響。另竹縣府所稱高速鐵路（下稱高鐵）橋下聯絡道延伸至竹科工程乃102年6月動工、「竹北交流道北上入口及南下出口匝道移至縣道118線進出，採分離式鑽石型規劃方案」更早經竹縣府於101年10月30日發布改善計畫，更足證明交通問題早於本案公告招標前即存在，且為竹縣府所知悉並擬定各項改善計畫，竹縣府稱有事實或政策變更云云，實無足採。4.竹縣府稱因高速鐵路00000

000000000000段00○00○號商業區50年地上權開發經營案」於102年10月28日簽約，竹北重大開發案均朝向高鐵特定區開發，生活機能有所調整，綜合考量整體都市發展之下，不續辦系爭促參案云云。惟按，竹縣府未提出評估數據，不足為採。又竹縣府所稱高鐵局辦理之開發經營案，於系爭案件公告前，即早於102年5月27日即公告招商，甚至更早於97年竹縣府為系爭促參案為可行性評估報告時，竹縣府已知有高鐵新竹車站特定區計畫。換言之，竹縣府於97年間即已知悉高鐵局將辦理該開發經營案，竹縣府有充裕時間可作區域整體規劃，其經評估後仍決定辦理系爭促參案，其理由無非在於系爭促參案之車站用地乃定位為國道客運站或區域接駁公車站，此與高鐵站之旅客客群不同，且系爭促參案周邊土地已開發利用，商業活動熱絡，又斗崙里及北崙里人口增加快速，此區域有加速公共建設之必要。故高鐵局所辦理之開發案，不但不影響系爭促參案，反而可能促進整體經濟繁榮。更有甚者，竹縣府早於99年間即有系爭促參案之開發計畫，並發新聞稿吸引廠商投資，足見竹縣府就系爭促參案係經過長時間深思熟慮規劃下之結果；今竹縣府根本未提出任何評估數據等資料，如何證明其究竟有何等政策變更之情形？依據為何？竹縣府未提出說明即輕率為此損害鴻裕等2公司權益之決定，顯非合於促參注意事項第59點第2款規定。又系爭促參案與高鐵開發案距離甚遠，且主要功能是為集中管理國道客運與市區客運之轉乘接駁，與高鐵開發區之功能並未重疊，並無政策變更情形。系爭促參案基地周遭生活機能已甚完備，未來更有臺大及臺科大竹北校區進駐，故竹縣府空言未來竹北生活機能有所調整，都市發展及交通將轉向高鐵地區云云，乃與事實不符。5.按系爭促參案完工後，將提供436個汽車停車空間，並計畫於興建完成後，取消周邊影響車行動線與阻塞交通之停車格，客運亦可於轉運站內提供乘客上下車服務，以降低光明六路及縣政九路之塞車、事故發生情況，故系爭促參案續建非但對公益未發生損害

，反而更有利於人民生命財產安全及生活交通便利性，竹縣府輕率通知不續辦系爭促參案，顯與促參注意事項第59點第2款規定不符。竹縣府於審核促參案件時，乃已妥善評估整體計畫可行性後，始會予通過，則竹縣府自應為整體公益考量，盡力促成公共建設計畫興建完成並順利營運，自不能僅以嗣後少數居民反對意見因噎廢食；況且鴻裕等2公司就系爭促參案興建期間之交通衝擊，已具體提出分析及改善對策，竹縣府從未進行實質檢討，即輕率為不續辦決定，顯不合促參注意事項第59點第2款規定。竹縣府迄今未提出詳細數據資料證明系爭促參案有政策變更之證明，其所提出之少數居民意見亦不能證明系爭促參案續辦將對公益有危害，竹縣府啟動退場機制顯然於法有違。6.依申請須知第8.1.2條、第8.4.1條第1項規定，竹縣府就系爭促參案有履行義務。可知竹縣府自有於一定期限內完成投資契約之議約、簽約義務。鴻裕等2公司經評定為最優申請人後，已經竹縣府來函通知準備議約，雙方並於103年1月15日完成議約程序；且竹縣府已通知鴻裕公司應自接獲通知之日起30日內與主辦機關完成投資契約之簽約手續，鴻裕等2公司並籌組成立上禾公司；上禾公司甚至已依規定繳交履約保證金及開發權利金，雙方預定於103年4月20日簽署投資契約。另按竹縣府103年2月19日函可證，兩造完成議約程序後，已合意於一定期間完成投資契約之簽署，故兩造均有互相請求他方簽署合約之權利及義務。依申請須知第8.4.1條規定，最優申請人自接獲通知之日起30日內與竹縣府完成投資契約之簽約手續規定，及鴻裕等2公司以為前開履約行為，竹縣府自有義務與鴻裕等2公司完成投資契約簽約手續之義務。故依申請須知及歷次往來函文可知，竹縣府明確知悉其於評定鴻裕公司為最優申請人後，雙方已於103年1月15日完成議約作業，並通知鴻裕等2公司於接獲通知30日內、即應於103年3月21日前完成投資契約簽約手續之義務。(二)備位請求賠償部分：本件縱使政策變更有據，然鴻裕等2公司因信任政府公權力之運作所支出

之相關費用不貲，竹縣府事前未妥善規劃，顯然有可歸責之處；反之，鴻裕等2公司自始至終完全無過失，基於信賴損害賠償原則，竹縣府自應賠償鴻裕等2公司所受損失。1.先位主張準用政府採購法第85條第1項、第3項規定：系爭促參案係兩造就促參案件審核程序發生爭議之案件，竹縣府於審核評定後、簽約前逕行通知不續辦系爭案件，係屬廢止甄審評定處分之行政處分。系爭促參案性質與政府採購審標或決標爭議性質相同或相似，是鴻裕等2公司得依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第47條第1項規定、本院97年度判字第976號判決意旨，援引政府採購法規定，請求竹縣府賠償鴻裕等2公司之一切相關損失，包括準備甄審、異議及申訴支出之必要費用。鴻裕等2公司就此促參案件審核程序之爭議處分，已訴請原審撤銷，鴻裕等2公司自得準用政府採購法第85條第1項、第3項規定請求竹縣府賠償。2.備位主張行政程序法第126條第1項規定：依本院99年度裁字第2152號裁定、103年度判字第167號判決意旨，竹縣府主張因政策變更，依促參注意事項第59點規定，通知不再續辦系爭促參案，係屬廢止甄審評定處分之行政處分，則鴻裕等2公司自得依行政程序法第126條第1項規定，請求竹縣府對鴻裕等2公司因信賴被廢止處分所遭受財產上損失，給予合理之補償。3.鴻裕公司因竹縣府不續辦之決定所受之損失：因系爭促參案之投標及議約過程需要，委託大山工程顧問有限公司（下稱大山公司）提供建築、規劃、設計等服務，鴻裕公司因此支出備標費用525萬元、第1期工程規劃設計費630萬元、投資執行計畫書撰寫費315萬元，有大山公司出具之統一發票為證。竹縣府就該發票之真正亦不爭執。嗣因竹縣府違法以政策變更為由通知不續辦本件，雙方纏訟至今，鴻裕公司財力窘迫、無力支付委託服務費，遭大山公司向臺灣新竹地方法院聲請核發支付命令15,067,500元獲准。鴻裕公司一再與大山公司協商、以分期付款方式清償債務，日前終獲大山公司同意，鴻裕公司並開立支票3紙交付大山公司，其中第1

期款項500萬元並已於105年3月21日匯付，第2、3期款項金額合計10,067,500元，鴻裕公司考量與大山公司仍可能有業務往來，不願破壞雙方合作情誼，亦已於105年5月3日將委託服務費用支付予大山公司，此有各項單據證物為憑。鴻裕公司支付予大山公司之費用確屬因辦理本件標案所必要，且該等損失已實際發生，鴻裕等2公司請求竹縣府補償，確屬合法有據。4.關於鴻裕公司所提費用必要性部分，說明如下：鴻裕等2公司於得標後為解決甄審委員提出之交通衝擊問題，重新規畫建築量體及用途，重為環境影響及交通衝擊評估，並與竹縣府完成議約；此等工程規劃設計、投資執行計畫書撰寫等費用，自屬因議約、締約準備需要所支出之必要費用，竹縣府應償付之。鴻裕公司委託大山公司提供建築、規劃、設計等服務，鴻裕公司因此支出之第1期工程規劃設計費630萬元、投資執行計畫書撰寫費315萬元。鴻裕公司得標後進入議約階段，須因應實際環境條件及竹縣府之要求，進入實質建築物設計規畫及環境交通衝擊評估，故投資執行計畫書之內容、圖面設計等均有所變更，倘未按要求變更即無法完成議約，前開「第1期工程規劃設計費630萬元、投資執行計畫書撰寫費315萬元」均係為撰寫投資執行計畫書支出之費用，大山公司係以其實際執行工作所需人力、文書模型製作費、保險費等項目計算後，再向鴻裕等2公司請款，上開費用合計共945萬元，確實均屬信賴授益處分而支出之必要費用。另對於投資執行計畫書撰寫費315萬元，詳參大山公司提供之「投資執行計畫詳細價目表」，謹說明如下：(1)人次、工作內容說明，因大山公司係聘雇建築師、專業技師、辦事員等職員辦理計畫，且鴻裕等2公司於102年11月22日被評定為最優申請人，至103年4月23日經竹縣府通知不續辦，歷經5個月，故該表之人、月係以各專業人員工作內容、工作時間計算。例如項次一、建築師人月數量3，係以0.6人次 $\times$ 5個月=3。(2)自鴻裕等2公司得標後，其間召開多次「投資執行計畫書審查會」，目前有簽到紀錄可查者，已至

01 少有103年1月6日、1月13日、1月15日、3月4日、3月14日等
02 5次會議。竹縣府於各該會議提出諸多修正意見，無論於會
03 前、會後均須由建築師、技師、辦事員等人員實際執行並辦
04 理修正事宜，故大山公司於該表所提出之各項費用，均屬議
05 約階段辦理投資執行計畫書修正所支出，且有其必要。修改
06 過程、修正意見請參「投資執行計畫書修正工作表」。(3)就
07 工作表中「各專業人員工作內容」欄位，鴻裕等2公司曾請
08 大山公司協助提供會議紀錄或各項調查報告書，惟經大山公
09 司詢問相關人員後，確認該公司人員於參加審查會後，於公
10 司內部開會指示技師、會計師等相關人員提出投資執行計畫
11 書修正，並未另作成會議紀錄。另大山公司勉力查找，尋得
12 土木大地、結構技師於現地勘測後，作成之「地質鑽探報告
13 」、「結構計算書」，該報告雖因終止而未修正定稿，惟仍
14 足證明大山公司確實因應系爭建物之結構修正，派令各專業
15 人員執行工作。訴外人王鼎立會計師除協助修正興建案財務
16 報告外，並會同鴻裕公司、上禾公司人員與各銀行人員開會
17 ，探詢融資意願及條件，經新竹第三信用合作社同意協助開
18 發興建之金融服務，有金融服務意願書可證。5.上禾公司乃
19 為執行系爭促參案而成立，故關於上禾公司設立登記之一切
20 費用、締約準備會議費用、為繳納履約保證金向銀行貸款支
21 出之利息、人員薪資費用、因竹縣府違法不續辦而委請律師
22 提出異議之法律服務費用，且本件經竹縣府通知不續辦，上
23 禾公司尚需進行後續與竹縣府協商、異議、申訴、行政訴訟
24 等救濟，並須結算已支出費用，此皆須留用人員處理，因此
25 而增加薪資費用等，受有損害共1,316,317元：(1)薪資費用
26 部分：上禾公司係為執行系爭促參案而新成立之公司，營運
27 初期所需人力均由訴外人盛堂營造有限公司（下稱盛堂公司
28 ）支援，雙方約定暫先由盛堂公司提供人力支援並代付薪資
29 再另行結算，故上禾公司確實為系爭促參案之議約、興建營
30 運準備而支出各項人員薪資成本。至竹縣府雖辯稱本工程於
31 4月18日已因不續辦結束，上禾公司請求薪資卻到7月31日，

01 應無理由云云。惟按，本工程雖經竹縣府不續辦，然上禾公
02 司尚需進行後續與竹縣府協商、異議、申訴、行政訴訟等救
03 濟，並結算已支出費用，自無可能立即解聘員工並辦理解散
04 登記，竹縣府所辯顯然昧於事實。上禾公司目前因不堪訟累
05 、財務吃緊，故相關人員聘雇已經縮編，本件請求薪資金額
06 亦僅計算至103年7月31日止，確屬因準備締約而支出之必要
07 費用。(2)設計或服務費部分：法律服務費用，係由上禾公司
08 以支票給付，均經敦理國際法律事務所提示兌領並入帳，足
09 見此費用確為上禾公司實際支付之費用。(3)貸款利息費用部
10 分：蘇枝榮為上禾公司之負責人，係為本案應繳納之履約保
11 證金3,900萬元，始向元大銀行申請貸款本金4,000萬元，且
12 上禾公司以可轉讓定期存單繳納履約保證金後，竹縣府於10
13 3年4月24日片面通知停止續辦，並遲於103年6月17日方以府
14 產貿字第1030090974號函通知履約保證銀行「因政策變更不
15 續辦，退還上禾開發股份有限公司繳納之履約保證金3,900
16 萬元…請貴分行辦理質權消滅後退還上禾開發股份有限公司
17 」，且因可轉讓定期存單於104年4月3日方到期，不得中途
18 解約，故此期間之貸款利息費用，自屬因竹縣府廢止行政處
19 分所受之財產上損失。6.竹縣府雖以本院97年度判字第976
20 號判決認定廠商得請求償付者，僅限於準備投標、異議及申
21 訴「所支出」之必要費用；惟觀該判決理由乃說明廠商請求
22 償付之必要費用，係限於「實際已支出者」，並未限縮僅有
23 「準備投標、異議及申訴」三個項目方得請求，竹縣府所辯
24 顯係就該判決有所誤解，要無可採。該判決意旨復認於行政
25 法院認定原處分機關之甄審行為違法，廠商自得請求機關償
26 付其準備甄審、異議及申訴支出之必要費用，並未限縮；同
27 理於竹縣府廢止甄審評定之行政處分違法時，鴻裕等2公司
28 得請求竹縣府償付之必要費用自應包括準備甄審及締約、異
29 議及申訴之支出。(三)上禾公司為鴻裕公司依申請須知第8.2.
30 1條「最優申請人應新設立民間機構後進行簽約」規定所新
31 設立之民間機構，亦為唯一有權與竹縣府進行簽約之主體，

01 且鴻裕公司已於103年4月7日函文通知竹縣府，將由上禾公
02 司代表其簽訂投資契約，經竹縣府備查在案，且上禾公司甚
03 至已依規定繳交履約保證金及開發權利金予竹縣府，亦即因
04 上禾公司為本件相對人，竹縣府始依約收受上禾公司繳付之
05 履約保證金及開發權利金，故竹縣府辯稱上禾公司非本案相
06 對人顯與事實相違。況竹縣府已於103年3月20日發函通知鴻
07 裕等2公司，預定於文到30日即103年4月20日前完成投資契
08 約簽約手續。故上禾公司確有請求竹縣府完成簽約之權利或
09 法律上利益，且該利益已因竹縣府違法之廢止甄審評定，為
10 不續辦之行政處分受損害，上禾公司為系爭處分之特定訴訟
11 標的法律關係之權利人或法律上利害關係人；縱或非主體，
12 但基於申請須知所設立民間機構資格，就本案投資契約法律
13 上之權益有處分權或管理權，故就本件訴訟標的確實具有訴
14 訟權能之當事人適格。(四)本件係促參案件「主辦機關規劃由
15 民間參與公共建設」類型，故就案件之前期規劃、評估，主
16 辦機關均有責任及義務進行事前評估，再交由民間廠商參與
17 執行。本案至少早於97年間，即經竹縣府作成可行性評估報
18 告，其中針對「環境影響可行性分析」，已分析公共建設對
19 自然、社會、經濟、周邊交通狀況等環境可能發生的影響，
20 並預測影響程度或範圍，竹縣府已知悉建案基地周遭之交通
21 狀況，並於確認可行性後，方正式招標。故竹縣府泛稱鴻裕
22 等2公司就周遭交通狀況提供不正確資訊云云，顯係將自己
23 應盡之事前評估責任推諉轉嫁予鴻裕等2公司，毫無足採。
24 鴻裕等2公司於102年11月11日系爭促參案甄審委員會會議時
25 ，針對甄審委員提出之交通衝擊問題，已盡可能詳細於當場
26 回覆，並非敷衍回應。況鴻裕等2公司於獲選為最優申請人
27 後，已於歷次會議及函文就交通衝擊及動線問題提出報告及
28 改善方案，並經竹縣府發函表示同意，其中包括102年12月2
29 日投資計劃書簡報說明會議紀錄結論：「一、本案基地位於
30 竹北精華地區，為減少鄰近居民噪音，…原規劃於一樓之大
31 客車月台及大客車停車位更改規劃配置於地下一樓」，此經

01 竹縣府102年12月13日府產貿字第1020181792號函請鴻裕等2
02 公司依會議紀錄辦理，再於103年1月29日府產貿字第103001
03 2295號函請鴻裕等2公司具體提出所需時程及各項資料；103
04 年1月15日議約會議紀錄、雙方確認設置公共設施停車位數
05 量；103年3月14日投資執行計畫書審查會會議紀錄確認將轉
06 運站變更為地下一樓，如需展延工期可依契約規定申請展延
07 ，經竹縣府以103年3月20日府產貿字第1030042949號函請鴻
08 裕等2公司依會議紀錄辦理等。由上可知，鴻裕等2公司無論
09 於申請時或締約前，一再就竹縣府提出之交通等執行問題提
10 出說明及改善計畫，並於投資執行計畫書詳述且經竹縣府同
11 意在案；倘竹縣府仍欲抗辯鴻裕等2公司對大客車安排於1樓
12 後方、動線影響環境或居民安寧、人車衝突點是否可能影響
13 周邊交通等重要事項提供不正確資料或為不完全陳述之信賴
14 不值得保護之情形，自應由竹縣府具體指明並舉證該不實陳
15 述之內容為何。(五)竹縣府於103年4月18日審查會上，已直接
16 宣布其因政策變更，不續辦本案。故竹縣府已於該次會議上
17 ，單方以言詞對鴻裕等2公司表示不續辦之決定，已直接對
18 鴻裕等2公司發生廢止原甄審決定之法律效果，足認其屬行
19 政處分，鴻裕等2公司均為處分相對人。縱認該次會議僅以
20 言詞通知不續辦，非屬行政處分，惟竹縣府103年4月23日函
21 所檢附同年月18日審查會會議紀錄亦明載「主辦機關因政策
22 變更，不續辦本案」，其性質仍屬行政處分無疑。(六)議約完
23 成、尚未完成簽約階段，應屬「甄審結果後，簽訂投資契約
24 前」之公法階段，本件爭議應屬行政訴訟審判權：依民間參
25 與公共建設申請及審核程序爭議處理規則（下稱促參爭議處
26 理規則）第2條第1項規定，促參案件於申請至甄審結果後，
27 至簽訂投資契約前，如認主辦機關有違法情事，均得向主辦
28 機關提出異議；故所謂促參案件之雙階理論，係指於申請、
29 甄審、議約、直到簽訂投資契約前，均屬公法階段，而於簽
30 訂投資契約後方為私法階段。又依竹縣府所提臺北高等行政
31 法院99年度訴字第569號判決意旨，亦證本件爭議發生於議

約完成、尚未完成簽約階段，應屬「甄審結果後，簽訂投資契約前」之公法階段。退步言之，縱依竹縣府所言議約係屬私權階段，惟依促參爭議處理規則第30條第1項規定，則本件爭議既已經異議、申訴審議等救濟程序，並經作成申訴審議判斷、該審議判斷依法即視同訴願決定等語，為此請求判決：1.先位聲明：(1)異議處理結果、原申訴審議判斷，竹縣府「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定均撤銷。(2)竹縣府應與上禾公司完成系爭促參案投資契約書之簽署，並繼續執行系爭促參案。2.備位聲明：(1)異議處理結果、原申訴審議判斷，竹縣府「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定均撤銷。(2)竹縣府應給付鴻裕公司14,700,000元、給付上禾公司1,316,317元，及均自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。

三、上訴人竹縣府於原審答辯意旨略謂：(一)本件評定最優申請人之決定，相對人為鴻裕公司，嗣竹縣府停止續辦系爭促參案之相對人亦同，故上禾公司非處分相對人，僅係鴻裕公司所成立之案外公司，其就本件並無法律上之利益，自不具備撤銷訴訟之當事人適格。(二)申請須知第8.1.2及8.4.1條第1項規定應係促參法第45條第1項規定之具體實踐，提醒竹縣府應於一定期間要求最優申請人議約及簽約，並非賦予鴻裕等2公司請求竹縣府簽約之權利。甚者，依促參法第45條第1項規定，僅申請人具有簽約義務，並無申請人得強制要求竹縣府應與其完成投資契約簽署之依據。(三)本件不續辦之理由，乃基於包括竹北生活圈機能之改變、竹北交通壅塞問題，及整體都市發展需要等全盤性公共利益及事實變更之考量：依促參注意事項第59點第2款，明揭竹縣府如因重要公益及政策變更，得啟動退場機制，決定不辦理促參案件。就此，參照本院98年度判字第635號判決，竹縣府本得基於公共利益考量，終止辦理促參案件。又促參注意事項第59點第2款所謂之「政策」，乃包含政治的考量，並非全然屬行政行為之性質，其具體明確性之要求已難與行政行為相比，此為本院

01 103年度判字第167號判決所明揭，且本件之辦理既屬竹縣府
02 法定職權範圍內，則是否續行、或變更決定，應屬法律賦予
03 竹縣府之裁量權，除有裁量瑕疵外，竹縣府之判斷應受其他
04 行政機關或法院之尊重。(四)竹縣府103年5月9日府產貿字第
05 1030067857號函明揭，基於公共利益考量而不予續辦，完全
06 符合本院103年度判字第167號判決「通過處分所依據之事實
07 或政策事後已發生變更，且不廢止該處分對公益將有危害」
08 之要件，竹縣府為不續辦理系爭促參案之決定，自屬合法。
09 說明如下：1.竹北交通壅塞問題：系爭促參案可行性評估及
10 先期規劃，原委由鼎漢國際工程顧問股份有限公司（下稱鼎
11 漢公司）於97年7月間作成可行性評估及先期規劃報告。依
12 鼎漢公司當時所進行之調查，本件開發後對於交通流量之影
13 響尚屬輕微。竹縣府於評估各項因素後，當時於98年間上網
14 公告系爭案件共2次，然均因整體經濟情勢不佳乏人問津而
15 流標。嗣新任縣長上任後，為配合中央政府招商政策，並鑒
16 於市場投資環境已有回溫趨勢，同時考量提高廠商投資意願
17 ，遂決定於100年5月重新委託中詮開發管理顧問股份有限公
18 司（下稱中詮公司）就新竹縣推動之2件BOT案之市場環境及
19 招商條件一併重新進行檢討分析並於102年3月辦理完成。此
20 次分析檢討乃植基於原有規劃及97年鼎漢公司之評估，而僅
21 就市場評估開發方案調整及財務可行性方面進行檢討後提出
22 建議計畫書，未就交通衝擊另行評估。惟經竹縣府於102年7
23 月上網公告招商後，同年年底即陸續接獲系爭基地鄰近居民
24 於縣長信箱陳情，並於103年3月11日更收到該基地所屬之竹
25 北市北崙里辦公處里長所率各社區管理委員會之信函，表示
26 系爭促參案確將造成鄰近區域交通狀況之惡化，竹縣府遂重
27 新了解與調查竹北交通擁塞之問題。於整合各局處資料後，
28 發現102年底系爭促參案之基地鄰近道路路段交通量道路容
29 量服務水準之現況，明顯已由A級大幅降低為F級。慮及系爭
30 促參案特許期間長達50年，且依97年鼎漢公司之評估，其附
31 屬事業所產生之交通容量將加劇整體交通情況，勢必使現已

壅塞之交通狀況雪上加霜，其原所希冀之轉運功能恐亦無法發揮，更與促參法所追求「提升公共服務水準，加速社會經濟發展」之目的背道而馳。竹縣府幾經討論，權衡本件續辦與公共利益之影響後，認有變更政策之必要，始決定終止系爭案件之辦理，要無任何違失。2.竹北生活圈機能改變：系爭促參案於102年7月上網公告後，多年來屢屢未能有效招商開發之高鐵新竹車站特定區，因景氣回春，投資遽然升溫，竹縣府因此決定配合高鐵特定區都市計畫衍生之動態演變，及都市空間結構軸線轉移，將系爭車站用地另以生活圈之概念納入竹北地區都市計畫公共設施通盤檢討，重新調整都市的結構。3.整體都市發展需要：內政部102年11月29日發布「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，針對公共設施做全面性的通盤檢討，乃朝向結合整個生活圈的概念來重新探討公共設施用地的用途，竹縣府配合中央政策推動之精神，整體都市發展應以整個生活圈的概念，而非以單一公共設施來規劃，以補強都市生活機能的完整性。近期重大開發案幾已確定皆朝向高鐵特定區開發，整個發展軸線均轉向高鐵地區，未來竹北生活圈機能勢必有所調整，都市發展及交通流向亦隨之改變。(五)本件係依促參法辦理，非政府採購法，是鴻裕等2公司以政府採購法之規定為本件之請求權基礎，容有誤認。縱認促參案件之申請人得準用政府採購法第85條第3項規定，請求原處分機關償付其準備甄審、異議及申訴所支出之必要費用，亦須以「促進民間參與公共建設申請及審核程序若經行政法院以撤銷判決或確認判決，確認原處分機關之甄審行為違法」為適用前提。然本件根本不存在「促進民間參與公共建設申請及審核程序經行政法院以撤銷判決或確認判決，確認原處分機關之甄審行為違法」之前提，自無適用該條項規定之可能。(六)竹縣府不續辦促參案件所依據者，係促參注意事項第59點第2款，且申請須知第2.2.8條已明揭，本申請須知未盡事項，悉依促參法及相關法令規定辦理。促參注意事項既為促參法令之一，則竹縣府依該注

01 意事項就系爭促參案保有於「政策變更」之情形下，不續辦
02 促參案件之裁量權限，不僅為對系爭案件曾為評估、或有意
03 願參與之廠商所明知，亦符合行政程序法第123條第1款「法
04 規准許廢止者」之規定，而非屬同條第4、5款規定。是鴻裕
05 等2公司自無從依同法第126條第1項規定請求竹縣府補償。
06 且依本院98年度判字第635號判決意旨，促參法並未就促參
07 契約簽訂前，主辦機關停止案件之續行，訂有損失補償之請
08 求權，乃立法者有意之省略，其目的在於肯認行政機關於簽
09 約前得基於公共利益之考量，享有相當之猶豫期間，以事先
10 防止契約締結後，對人民或他方當事人造成更大之損害。從
11 而，竹縣府所依據停止續辦系爭促參案之法規依據，既係促
12 參注意事項第59點第2款規定，且無補償規定，則鴻裕等2公
13 司自無援用同法第126條第1項規定請求損失補償之餘地。(四)
14 縱認本件得主張有行政程序法第126條第1項規定之適用以請
15 求損失補償，惟鴻裕等2公司亦未符合該條項之請求要件：
16 1.竹縣府依促參注意事項就系爭促參案之辦理保有於「政策
17 變更」之情形下，不續辦促參案件之裁量權限，顯為鴻裕等
18 2公司所明知，是鴻裕等2公司不可能有任何信賴基礎可言。
19 2.鴻裕等2公司於申請階段，本應就系爭促參案做相關之交
20 通衝擊評估，及早知悉系爭路段之交通狀況已與系爭標案公
21 告招標時有重大明顯之差異，然於所提送之評估報告中仍就
22 本件對周圍交通所可能帶來之衝擊，刻意模糊帶過，致竹縣
23 府於103年3月間收到附近居民反映意見後，方了解該區域交
24 通問題之嚴重性。於102年11月11日系爭促參案甄審委員會
25 會議紀錄中，委員3提出：「大客車安排在一樓的後面，此
26 位置接近後方集合住宅，民眾等車、候車、動線等是否會影
27 響環境，或居民安寧？請說明。」「第111頁交通衝擊評估
28 ，大部分都在說明興建期間的交通衝擊，而目前的規劃起來
29 人車衝突點很多，對於未來興建完成後之交通衝擊影響，是
30 否有足夠之規劃？請說明。」委員7亦提出：「大客車停車
31 的動線，是否有可能影響周邊交通？請說明。」鴻裕等2公

01 司就此問題，當時僅簡要以「交通衝擊未來若有必要會再送
02 交通衝擊評估報告」、「大客車的停車動線說明，我們會在
03 交通影響評估的審查更進一步的調查」等敷衍回應。從而，
04 鴻裕等2公司顯未將實際交通問題及時反應予竹縣府知悉，
05 渠此作為亦屬行政程序法第119條第2款，無從主張信賴利益
06 之損失補償。3.鴻裕等2公司並未舉證本件有任何損失利益
07 存在：(1)鴻裕公司提出委請大山公司所支出之相關備標費用
08 等，既係於鴻裕等2公司經評定為最優申請人前即發生，該
09 備標費用自非基於信賴評定為最優申請人之決定所支出之費
10 用，無從於本件予以請求。況鴻裕公司自承於投標時所提出
11 之「服務建議書」與得標後提出之「投資執行計畫書」，其
12 篇章大致相同，既然如此，其即無從請求高達315萬元之撰
13 寫費用。甚者，依鴻裕等2公司提出之備標服務費詳細價目
14 表及投資執行書及先期規劃費前後對照，二者辦理事項僅有
15 「投資執行計畫書製作費」、「實體建築模型製作費」不同
16 ，其餘完全相同，則可證明其主張費用顯不合理。(2)上禾公
17 司既為商業會計法所稱之商業，亦為所得稅法規定之營利事
18 業，即應依營利事業所得稅查核準則之規定，就各項費用提
19 出原始憑證以供查核，始符合法律所定之舉證之責。然其所
20 提出之資料，顯不符損失補償請求之舉證要求：①薪資費用
21 ：就薪資成本部分僅提出製作者、製作基礎及製作來源全然
22 不明之薪資表一張，竹縣府否認其形式上及實質上之真正。
23 實則，薪資支出之舉證，應提出薪資支出之原始憑證，收據
24 或簽收之名冊；其由工會或合作社出具之收據者，應另附工
25 人之印領清冊；職工薪資如係送交銀行分別存入各該職工帳
26 戶者，應以銀行蓋章證明存入之清單予以認定，為營利事業
27 所得稅查核準則第71條第1款、第12款所明定。②設計或服
28 務費等：鴻裕等2公司所製作之成本表內關於勞務費部分，
29 有多處與其後所附資料數字不符，甚且所謂律師事務所申訴
30 法律服務費用部分，不僅非必要支出，要無從要求竹縣府為
31 其負擔，甚且依據營利事業所得稅查核準則第85條，有關給

01 付勞務費用之原始憑證應為收據或簽收之簿摺；如經由金融
02 機構撥款直接匯入執行業務者之金融機構存款帳戶者，應取
03 得書有執行業務者姓名、金額及支付勞務費字樣之銀行送金
04 單或匯款回條。是鴻裕等2公司所提證據，未見任何匯款、
05 抑或支票經銀行兌現之證明，自無可採。③核貸通知書所載
06 之貸款者、繳息收據所載客戶均為第三人蘇枝榮之帳戶，非
07 本件鴻裕等2公司，該貸款行為顯與本件無涉。又該等貸款
08 資料所列利息費用之計息期間分別為103年5月21日至6月21
09 日，及同年6月21日至7月21日，竹縣府既於103年4月24日已
10 通知鴻裕等2公司停止續辦系爭促參案，上述利息顯非信賴
11 期間內所發生。④所提木章，尚無從由該等收據辨識確為上
12 禾公司所刻之木章，鴻裕等2公司就相關印章之費用及數量
13 合理性，亦欠缺說明而不可採。(3)鴻裕等2公司所提出之上
14 禾公司相關支出，更有許多舉證不足及內容不明之處，依行
15 政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條第1項規定，自應
16 駁回。況鴻裕等2公司請求項目中項次3「投資執行計畫書之
17 撰寫費」請求金額高達315萬元，惟依申請須知第2.1條規定
18 ，投資執行計畫書係「指最優申請人將其投資執行計畫書依
19 據議約結果、甄審委員會及主辦機關意見修正後提出，並經
20 主辦機關核定之計畫書，作為民間機構執行本計畫之依據。
21 」可見投資執行計畫書係依據已撰擬完成之投資計畫書為基
22 礎，至多僅進行修改補充、或部分調整。鴻裕公司聲稱其備
23 標費用為525萬元，就備標作業之投資計畫書進行微調修改
24 為投資執行計畫書之費用即達315萬元，兩相對照，自不合
25 理，顯有浮報之虞等語，為此請求判決駁回鴻裕等2公司在
26 原審之訴。

27 四、原判決認竹縣府應給付上禾公司67,430元及自104年3月6日
28 起至清償日止按週年利率5%計算之利息，並駁回鴻裕等2公
29 司其餘之訴，其理由略謂：(一)竹縣府主張若政策變更規定得
30 據以廢止本件甄審決定，則屬行政程序法第123條第1款法規
31 准許廢止事由，即非同條第4款之情形，自無第126條第1項

01 補償規定之適用云云。實則，行政程序法第123條第4款既為
02 法規准許廢止之規定，亦屬同條第1款情形之一，並非互斥
03 關係。按政策變更規定為行政程序法第123條第4款事實變更
04 之廢止事由，亦屬同條第1款情形之一，依行政程序法第126
05 條第1項自有補償規定之適用，並無疑義。(二)參照本院104年
06 度判字第102號判決意旨，系爭促參案為「主辦機關規劃由
07 民間參與公共建設」類型，竹縣府甄審決定乃對鴻裕公司所
08 為類同授益處分，嗣因政策變更而不續辦，無異以事實變更
09 為由而廢止甄審決定，上禾公司則為鴻裕公司基於最優申請
10 人地位而依申請須知第8.2條規定所籌設成立，實質上承繼
11 其信賴基礎，亦屬利害關係人。是鴻裕等2公司先、備位聲
12 明撤銷竹縣府不續辦決定，並訴請續辦，且以政府採購法第
13 85條第3項及行政程序法第126條第1項規定請求賠償及補償
14 ，而非以所謂締約上過失為論據，自應認其屬公法上爭議，
15 行政法院有受理訴訟權限。(三)鴻裕等2公司先位聲明訴請撤
16 銷竹縣府「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定、異議處
17 理結果及申訴審議判斷；並命竹縣府應與上禾公司完成系爭
18 促參案投資契約書之簽署，繼續執行系爭促參案部分：1.竹
19 縣府於簽訂本件投資契約前，因考量：(1)竹北交通壅塞問題
20 ：系爭促參案係就竹北市○○○路與縣政九路路口西北之車
21 站用地作多目標使用，然於102年7月上網公告後，屢屢接獲
22 附近居民反應，表示巷道過窄、車流量大、會車不易常造成
23 壅塞現象，建議審慎考慮其通行問題。此路段交通壅塞之案
24 件極多，光明六路及縣政二路嚴重塞車，發生交通事故之頻
25 率因此升高，就102年下半年度之統計資料顯示，光明六路
26 、縣政九路、縣政二路路段所發生之各類交通事故件數即高
27 達691件之多，並經新竹縣政府警察局公布為102年度十大易
28 肇事路口之冠，用路人於該路段通行具有相當危險；又依光
29 明六路段相關路口102年統計之交通資訊顯示，於尖峰時段
30 ，其於多處路口服務水準僅為F級，路口停等延滯時間長，
31 交通壅塞嚴重，基於用路人之生命財產安全及整體大眾運輸

交通順暢，認為續行系爭促參案，必將使原本待解決之交通情形更為嚴重。(2)竹北生活圈機能的改變：系爭促參案係於102年7月上網公告後，多年來屢屢未能有效招商開發之高鐵新竹車站特定區因景氣回春，投資遽然升溫，陸續有交通部高鐵路於特定區內置地廣場辦公大樓標售案全數脫標，總金額超過9億元，最高溢價率達12%，甚且104年交通部高鐵路公告招商之高鐵新竹車○○○區○○段11、12、13地號商業區開發經營案，亦於104年2月12日與旭創投資股份有限公司簽約開發等，益徵竹縣府就高鐵特定區迅速崛起之評估至為正確；且依主計處統計資料，102年6月至103年6月新竹縣竹北市暨高鐵附近地區人口成長數資料表，高鐵特定區內人口數成長更占竹北地區68%，可見都市軸心翻轉以高鐵特定區為人群集散中心之長期態勢已臻成熟，尤顯系爭促參案此一於70年間即劃定之車站用地確有重為檢討必要。竹縣府因此決定配合高鐵特定區都市計畫衍生之動態性演變及都市空間結構軸線之轉移，將系爭車站用地另以生活圈之概念納入竹北地區都市計畫公共設施通盤檢討，以重新檢討調整都市的結構，已確認未來不再以車站用途招標。(3)整體都市發展需要：竹縣府配合內政部102年11月29日發布「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，通盤檢討公共設施用地之用途，應朝向結合整個生活圈的都市發展概念，近期重大開發案幾已確定皆朝向高鐵特定區，整個發展軸線均轉向高鐵地區，未來竹北生活圈機能勢必有所調整，都市發展及交通流向亦隨之改變。且由於系爭促參案特許期間長達50年，其附屬事業所產生之交通容量將加劇基地鄰近路段整體交通之壅塞情形，轉運功能無從發揮，對公益反而有所危害，因認系爭案件基地已無辦理轉運站之必要，未來亦不再作為車站用地之規劃，故於103年4月18日審查會，竹縣府作成政策變更而不續辦之結論。該會議紀錄並經竹縣府以103年4月23日函檢送鴻裕等2公司，嗣再以竹縣府103年5月9日府產貿字第1030067857號函提出說明，是竹縣府全盤考量竹北生活圈機

能之改變、交通壅塞問題及整體都市發展需要等因素，認系爭促參案基地已無設置轉運站之必要，續辦將對公益反有危害，因而作成政策變更而不續辦系爭促參案之決定，於法自屬無違。2.系爭促參案可行性評估及先期規劃，竹縣府原委由鼎漢公司於97年7月間作成可行性評估及先期規劃報告，依當時之調查，系爭促參案之基地鄰近道路路段交通量與道路容量比值（V/C），於平常日晨峰時段，多低於0.371，服務水準A級；而V/C值最高之路段為縣政十三街（光明五街—光明六路，往南路段），V/C值為0.57，服務水準C級；假日時段，系爭促參案基地鄰近道路路段V/C值更多低於0.371，服務水準為A級，V/C值最高之路段為縣政九路（光明六路—光明九路，往南路段），V/C值為0.58，服務水準C級。系爭基地正式開發營運之影響為：光明六路／縣政九路整體路口平均延滯由31.4秒／輛增加至48.4秒／輛，服務水準由C級降為D級；光明六路／縣政十三街整體路口平均延滯由14.8秒／輛增加至23.5秒／輛，服務水準由A級降為B級，因而當時評估本件開發後對於交通流量之影響尚屬輕微。惟竹縣府於102年7月上網公告招商後，即陸續接獲鄰近居民陳情，並於103年3月11日收到該基地所屬竹北市北崙里里長聯合數個社區管理委員會之信函，表示系爭促參案確將造成交通狀況惡化後，竹縣府遂重新了解與調查竹北交通擁塞之問題。於整合各局處資料後，發現依區域交通控制中心截至102年底之統計資料顯示，系爭促參案基地鄰近道路路段交通量為：光明六路／縣政二路路口延滯時間為87.5秒，服務水準為F級；光明六路／國道一號南向下匝道出口延滯時間為33.3秒，服務水準為C級；光明六路／國道一號北向下匝道出口延滯時間為43.4秒，服務水準為C級；光明六路／莊敬南路路口延滯時間為100.8秒，服務水準為F級；光明六路／自強南路路口延滯時間為87.9秒，服務水準為F級；光明六路／縣政九路路口延滯時間為94.9秒，服務水準為F級。與鼎漢公司97年報告相較，102年底系爭促參案鄰近道路路段交通量

道路容量服務水準，明顯已由A級大幅降低為F級，自屬事實變更，竹縣府因而認為系爭促參案附屬事業所產生之交通容量，勢必使竹北現已存在之交通壅塞問題益發嚴重，原希冀之轉運功能恐亦無法發揮，而與公益背道而馳，故有變更政策之必要，自非無據。至於鴻裕等2公司所提其於103年8月28日現場勘查之照片及錄影，僅為單日之交通狀況，而非一段期間之觀察結果，鴻裕等2公司逕論基地現況交通並非服務水準F級之情形云云，實屬率斷。再者，竹縣府所稱竹北生活圈機能改變、高鐵特定區開發等整體都市發展趨勢，均需經過相當時日後始臻成熟，尚非鴻裕等2公司所稱相關開發計畫早已存在，即可確認其都市發展趨勢。尤以土地此種稀有資源，一旦投入系爭促參案，即無法轉為他用，年限且長達50年，其如未作最有效率之利用，此公共資源之浪費，自亦為對於公益之危害。是竹縣府既經全盤考量，認為系爭促參案基地已無設置轉運站之必要，未來亦不再作為車站用地，堪認系爭促參案之續辦，將對公益造成危害，竹縣府作成不續辦之決定，實屬有據。3.申請須知第8.1.2條、第8.4.1條第1項規定，均僅指出竹縣府須定期通知最優申請人，最優申請人則有「自接獲通知之日起30日內完成投資契約之議約作業」及「與主辦機關完成投資契約之簽約手續」之義務，此見申請須知關於最優申請人若未依規定時間內完成議約或簽約，則有最優申請人申請展延及補正簽約等後續規定自明，實際上非指主辦機關有完成簽約手續之義務。又鴻裕等2公司所稱竹縣府103年2月19日函係依申請須知第8.4.1條規定而為通知，最優申請人有「與主辦機關完成投資契約之簽約手續」之義務，尚非指竹縣府有完成簽約手續之義務。況上開規定均未排斥主辦機關於簽約前，如認有政策變更之必要而啟動退場機制，不與最優申請人續辦簽約。是本件既經竹縣府作成政策變更而不續辦之決定，於法並無不合，已如前述，鴻裕等2公司先位聲明請求撤銷上開決定並應續行簽約之主張，自無可採。(四)鴻裕等2公司備位聲明訴請撤銷

01 竹縣府「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定、異議處理
02 結果及申訴審議判斷；並命竹縣府應給付鴻裕公司14,700,0
03 00元、給付上禾公司1,316,317元，及均自104年3月6日起至
04 清償日止按週年利率5%計算之利息部分：1.有關竹縣府「
05 政策變更、系爭促參案不續辦」之決定，並無違誤，異議處
06 理結果、申訴審議判斷予以維持，亦無不合，均如前述，是
07 鴻裕等2公司備位聲明第1項仍訴請撤銷，自非可採。有關備
08 位聲明第2項給付訴訟部分，按政府採購法第85條第3項求償
09 規定，係以同條第1項規定審議判斷業指明原採購行為違反
10 法令為前提，縱得準用或類推適用於系爭促參案，然本件申
11 訴審議判斷並未指明竹縣府於系爭促參案有何違法情事可言
12 ，原審亦認竹縣府因政策變更而決定不續辦，並無違誤，均
13 如前述，自難認已符合政府採購法第85條第1項規定之要件
14 。是鴻裕等2公司此部分準用政府採購法第85條第3項規定請
15 求竹縣府賠償之主張，自無可採。2.竹縣府對鴻裕公司所為
16 之甄審決定，類同於授益處分，嗣因政策變更而不續辦，無
17 異以事實變更為由而廢止甄審決定（授益處分），其自得依
18 行政程序法第126條第1項規定請求因信賴甄審決定所生之損
19 害。再者，本件為「主辦機關規劃由民間參與公共建設」之
20 類型，鴻裕公司僅是依竹縣府徵求民間參與公共建設之公告
21 而提出申請，甄審決定仍以竹縣府相關規劃為基礎，尚難認
22 為鴻裕公司據以提出之服務建議書，有未將實際交通問題及
23 時反應予竹縣府知悉之情形，亦難認為竹縣府係遭鴻裕公司
24 提供不正確資料或為不完全陳述而作成甄審決定，自無鴻裕
25 公司之信賴不值得保護之情形可言。又上禾公司為鴻裕公司
26 基於甄審決定（最優申請人）而依申請須知第8.2條規定所
27 籌設成立，即承繼鴻裕公司之信賴基礎，亦無信賴不值保護
28 之情形，對於不續辦之決定（廢止甄審處分之行政處分），
29 亦得依行政程序法第126條第1項規定，請求竹縣府補償其因
30 信賴甄審決定所生之損害。分論如下：(1)鴻裕公司訴請補償
31 其損失15,067,500元部分：鴻裕公司主張其委託大山公司處

理服務建議書等備標事務，故須支付大山公司相關備標費用525萬元部分，實屬甄審決定作成前之費用，又第1期工程規劃設計費630萬元，則屬簽約後始得進行之工程，均非屬「籌辦及簽約」所生之損失，尚非鴻裕公司得依行政程序法第126條第1項請求竹縣府補償範圍。至於鴻裕公司主張委託大山公司撰寫投資執行計畫書之費用315萬元部分，鴻裕公司雖提出大山公司製作之詳細價目表、說明書等證據，惟該詳細價目表與說明書內容互有矛盾，例如詳細價目表記載建築師單價15萬元，數量為3人月，複價為45萬元，技師單價為138,000元，數量為6人月，複價為828,000元，但大山公司說明書記載其委託陳維哲建築師，每月10萬元，每月僅以0.6人次計算，歷經5個月，複價為30萬元，另加計大山公司管銷成本及利潤15萬元，故為45萬元，又技師部分係委託新聯公司、有成公司及新環公司，費用分別為25萬元、30萬元及25萬元，另加計大山公司管銷成本及利潤2.8萬元，故為82.8萬元，其不僅單價、數量不同，有關大山公司管銷成本及利潤前者達50%，後者僅3.5%，亦未見說明書有合理之說明，似僅為湊足詳細價目表所記載之複價，已難認鴻裕公司上開主張為真實。再者，鴻裕公司雖稱其已支付系爭促參案之委託服務費予大山公司，其中第1期款項500萬元於105年3月21日匯付，第2、3期款項金額合計10,067,500元，亦已於105年5月3日付予大山公司，然依鴻裕等2公司提出之匯款回條聯、存入憑條及存摺封面，及原審向臺灣銀行六家分行函查結果所示，大山公司於臺灣銀行六家分行活期存款帳號0000000000帳戶並非常有大筆金錢出入，該筆105年3月21日以鴻裕公司名義匯入上開帳戶之500萬元，大山公司嗣於同年4月26日跨行轉出其中3,955,267元至訴外人陳豐山帳戶，又105年5月3日以鴻裕等2公司名義存入大山公司同上帳戶之10,067,500元，實際上是當天先由新竹生醫科技股份有限公司（代表人陳豐山）帳戶領出後，再以鴻裕公司名義存入該帳戶，大山公司嗣於同年月10日又將其中850萬元轉回新竹

生醫科技股份有限公司帳戶，顯見鴻裕等2公司所稱已支付大山公司委託服務費15,067,500元，只是帳上製造之金流外觀，並無實際支付之事實。是鴻裕等2公司上開委託服務費之主張，實難採信。至鴻裕公司於105年12月29日言詞辯論期日另主張上開兩筆金額均為其向陳豐山所借，嗣大山公司付給陳豐山及新竹生醫科技股份有限公司之款項，則是該公司委託其執行業務及擔任生技園區規劃顧問之報酬，與鴻裕公司之借款無關云云。然鴻裕公司上開主張並無證據可為證明，竹縣府亦否認其真正，自無從認此借貸及報酬之說法為可採，且經原審依職權調閱大山公司登記案卷，查明陳豐山實為大山公司之股東，按上開15,067,500元既為鴻裕公司積欠大山公司之委託服務費，且遭大山公司聲請支付命令求償，該大山公司股東陳豐山有何借款予鴻裕公司之正當理由？鴻裕等2公司上開主張，顯與常理有違，並無可採。(2)上禾公司訴請補償其因執行系爭促參案之損害1,316,317元：①薪資費用：鴻裕等2公司僅提出薪資費用表，並無蘇枝榮（董事長）、鄧國泰（顧問）、蘇群傑（工務）、謝宜吟（會計）等人員簽收單據，且依上禾公司之主張，該等人員均為盛堂公司支援，顯見上禾公司並未實際支出上開薪資費用，已無從認為上禾公司得請求竹縣府補償。況上禾公司於103年4月3日始經核准登記，竹縣府於103年4月18日審查會中既已告知上禾公司本件不續辦，其間不過短短16日，亦難認上禾公司何事務需僱用蘇枝榮等4人之必要。是上禾公司訴請竹縣府補償薪資費用952,000元部分，自非可採。②設計或法律服務費部分：上禾公司並未提出敦理國際法律事務所請款之細目，無從知悉該法律服務費之內容，又上禾公司何來撰擬協議書之事項，且異議及申訴均為竹縣府決定不續辦之後所生事務，非屬「籌辦及簽約」所生之損失，實難認上禾公司得請求竹縣府補償。又103年7月10日匯款50,000元予財政部，依其匯款回條聯之記載，匯款人為鴻裕公司，應係鴻裕公司為提起本件申訴審議所繳納之審查費，並非所謂成立

01 民間機構之審查規費，自難認屬上禾公司之支出，且申訴亦
02 為竹縣府決定不續辦之後所生事務，並非「籌辦及簽約」所
03 生之損失，非屬行政程序法第126條第1項得請求因信賴被廢
04 止處分之補償範圍。③貸款利息費用部分：上禾公司於103
05 年4月8日即以鴻裕字第103040801號函通知竹縣府，提供8張
06 可轉讓定期存單共3,900萬元，用以繳納履約保證金，而竹
07 縣府係於103年4月18日審查會中告知上禾公司有關不續辦系
08 爭促參案之決定，然依元大銀行核貸通知書所載，蘇枝榮於
09 103年4月21日始向元大銀行申請貸款本金4,000萬元，顯見
10 本件履約保證金於4月初早已繳付，蘇枝榮係於知悉促參案
11 不續辦之後始辦理貸款，該貸款與履約保證金並非同筆款項
12 ，且為不續辦之後所生事務。是該貸款之利息，自非屬上禾
13 公司因信賴被廢止處分而生之損害。④設立公司相關費用及
14 雜支：上禾公司設立公司相關費用，業據其提出收費明細、
15 簽收單、支票、請款單、刻木章及公司章收據、手續費收據
16 、章程修正對照表在卷可稽，並經原審調閱上禾公司登記案
17 卷查明，足認其有設立公司、修正章程、刻印章使用及繳付
18 權利金等事實，與上開單據記載內容相符，堪可認屬真實，
19 應認上禾公司訴請補償67,430元部分，為有理由。至竹縣府
20 主張上禾公司上開設立公司相關費用不合常情，且無修正章
21 程必要，刻印及手續費單據未詳細記載內容，均非可採云云
22 。實則，竹縣府並未指明其主張之依據，而上禾公司已提出
23 代辦收費明細，其區分「交付資料確定40,000元」及「交還
24 資料簽收15,000元」，僅是依代辦進度分次收費，實難認上
25 開費用有何不符常情之處；又上禾公司修正章程係為符合投
26 資契約第11.2條有關不得轉投資之要求；再者，上禾公司確
27 有刻印章於文件上蓋用及繳付權利金等事實，核與所提收據
28 之日期及記載內容，尚無不合，足以認定其真正。(3)從而，
29 鴻裕等2公司依行政程序法第126條第1項規定訴請竹縣府補
30 償部分，僅有其中竹縣府應給付上禾公司67,430元及遲延利
31 息部分為有理由，逾此部分均為無理由等語。

01 五、鴻裕等2公司上訴意旨略謂：(一)另案「新竹縣竹北市停八停
02 車場委託民間參與興建營運案」(下稱竹北停八案)之基地
03 位置坐落於光明六路與莊敬北路口，距離系爭促參案基地位
04 置約1.5公里，而依竹縣府所提供光明六路交通資訊：「光
05 明六路／莊敬南路延滯100.8秒，服務水準F」，及系爭促參
06 案基地「光明六路／縣政九路延滯94.9秒，服務水準F」對
07 照可知，竹縣府決定系爭促參案不續辦後，所招商續辦之「
08 竹北停八案」之基地周遭交通壅塞情形，較系爭促參案基地
09 周遭更為嚴重。又竹北停八案預計開發為地下三層、地上九
10 層、結合餐飲、商場、超市、面積合計約3.5萬至3.8萬坪之
11 購物中心；故於「竹北停八案」營運後，基地周遭勢必因人
12 潮及車潮湧現而更為壅塞，而系爭促參案興建完成後，反將
13 紓解光明六路上之車流量，減緩塞車問題。故無論係系爭促
14 參案興建前之基地周遭交通情況，或興建營運後對周遭交通
15 影響，系爭促參案均對周遭交通問題之改善更有助益；竹縣
16 府於103年4月24日僅以一紙傳真片面通知系爭促參案不續辦
17 ，復於103年12月9日再就與系爭促參案基地距離僅1.5公里
18 、交通壅塞問題更劇之竹北停八案公告招商，竹縣府就二案
19 之彼存我亡之不同處分，顯然另有隱情，竹縣府所稱竹北交
20 通壅塞而有政策變更情事根本不存在，足見其事後以「本案
21 交通壅塞問題而政策變更不續辦」置辯乃無理由。鴻裕等2
22 公司於原審104年5月28日行政訴訟準備一及追加狀、105年4
23 月20日行政綜合辯論意旨狀，詳細引證並提出此項重要之攻
24 擊防禦方法，說明系爭促參案絕無因交通壅塞問題而應政策
25 變更不續辦之理，惟原判決對此攻擊防禦方法未置一詞，亦
26 無隻字片語敘明不採之理由，顯有判決不備理由之違誤。(二)
27 系爭促參案基地周遭已形成商圈且生活機能完備，甚至包括
28 竹縣府在內之各公務機關均設址附近，自無可能輕易搬遷而
29 發生「都市軸線轉移」之情形；此外，臺大及臺科大亦將設
30 立竹北校區，各該校區距離系爭促參案基地分別為1公里及
31 350公尺，未來將有更多就學、居住人口移入；況且，鄰近

01 臺大竹北校區之「竹北停八案」與系爭促參案基地相距僅1
02 公里餘，竹縣府於103年12月起公告徵求投資人，並於104年
03 7月8日與得標人遠東集團子公司簽訂投資契約，更足證明並
04 無任何「都市軸線轉移」或交通壅塞問題更劇之情形存在。
05 上情鴻裕等2公司已於行政訴訟起訴狀、行政訴訟準備一及
06 追加狀、行政綜合辯論意旨狀詳述，足證縱使高鐵特定區開
07 發計畫發展，系爭促參案基地周遭仍有人口移入、持續開發
08 之情，高鐵特定區之開發不可能取代系爭促參案，至多係與
09 高鐵特定區之發展「並榮」，而非「取代或軸線翻轉」之遷
10 移情形；惟原判決對此等證物及攻擊防禦方法全未審酌，亦
11 未敘明不採之理由，顯然有判決理由不備之違誤。又原判決
12 採信竹縣府之辯詞，先認定系爭促參案興建完畢後，人口及
13 交通流向均遷往高鐵區；惟原判決復又似認定系爭促參案興
14 建完成後，交通將流向系爭促參案基地周遭造成交通壅塞之
15 情，則原判決究係認定竹北地區都市發展流向高鐵特定區或
16 系爭促參案基地周遭？原判決顯有理由前後矛盾之違誤，更
17 突顯竹縣府稱竹北生活圈機能改變、整體都市發展轉向高鐵
18 區而有政策變更等語，根本非屬事實。(二)原判決認竹縣府已
19 考量系爭促參案基地周遭交通壅塞不宜續辦之依據，係依系
20 爭車站用地使用研商會議紀錄、電子信箱交辦單、北崙里里
21 長及社區管理委員會聯合函文等資料為憑，然該等反對意見
22 之代表性如何？原判決全未審究，而特定里長及社區管委會
23 之個人意見，與竹北生活圈之廣大人民利益相比，僅係少數
24 反對意見，竹縣府在未與鴻裕等2公司妥善溝通解決方案，
25 且未給予鴻裕等2公司向少數反對意見溝通說明之情況下，
26 草率通知系爭促參案不續辦，其行政作為已明顯違反比例原
27 則，且與行政程序法第4條及本院105年度判字第482號判決
28 所揭示之意旨相悖，原判決顯然有判決不適用法規之違誤。
29 按本院105年度判字第482號判決意旨可知，於「民間自行規
30 劃之促參案」中，即便民間申請人應自行規劃評估並負擔疏
31 處工作，惟主辦機關仍有評估整體計畫可行性等義務，主辦

機關未克盡其責時，倘隨意廢止先前所為審核通過之處分，即有違誠實信用原則；舉重以明輕，則於「主辦機關規劃由民間參與公共建設」之類型，主辦機關就案件之前期規劃、評估更有其責任及義務進行事前評估，再交由民間廠商參與執行，倘其未善盡評估及規劃之義務，於促參案件審核通過後，再任意廢止其所為之評定最優申請人處分，其行政行為亦明顯違反誠信原則，而與行政程序法第8條規定相牴觸。系爭促參案至少早於97年間，即經竹縣府做成可行性評估報告，其中針對「環境影響可行性分析」，已「分析公共建設對自然、社會、經濟、周邊交通狀況等環境可能發生的影響，並預測影響程度或範圍」，故竹縣府至少早於97年間即知悉建案基地周遭之交通狀況；且系爭促參案歷經多次公告招標，於102年11月11日系爭促參案甄審委員會會議時，代表竹縣府之甄審委員亦已提出交通衝擊問題，鴻裕等2公司並已於當場回覆「交通衝擊未來若有必要會再送交通衝擊評估報告」、「對於竹北市公車之安排，未來議會考慮此點作相關之規劃」、「大客車的停車動線說明，我們會在交通影響評估的審查更進一步的調查」、「進出旅客的動線，本案規劃人車分道，轉運站、影城、旅館三者出入口分開，大客車有其專用車道，小客車益由專用車道進出地下停車場，盡量讓行人與車輛之衝突點降到最低」，足見兩造就系爭促參案基地周遭之交通衝擊問題，於102年公告招標時即完全知曉，竹縣府亦係經審慎判斷及評估後，方同意辦理系爭促參案，竹縣府事後所稱因交通壅塞不續辦等情，均係事後編造之託辭，要無足採，原判決認定系爭促參案基地周遭之交通道路容量服務水準，較97年之評估報告有更低之事實變更情形，亦顯未審究兩造於102年11月11日系爭促參案甄審委員會會議時，已就交通衝擊問題進行評估之事實，原判決認定事實顯然未憑證據，有違本院61年判字第70號判例意旨。竹縣府根本未本於誠信與鴻裕等2公司共同合作、協助完成系爭促參案，反而於事後胡亂拼湊理由搪塞，於未與鴻裕等2公

01 司充分溝通，尋求問題解決方法之情況下，逕自通知系爭促
02 參案不續辦，再另外審核通過「竹北停八案」，竹縣府所為
03 不續辦之處分過程嚴重損害鴻裕等2公司之權益。故原判決
04 認定竹縣府通知不續辦之行政處分合法等情，違反行政程序
05 法第8條規定及本院105年度判字第482號判決意旨，有判決
06 不適用法規之違誤等語，為此請求廢棄原判決不利於鴻裕等
07 2公司部分，1.第1順位聲明：(1)原申訴審議判斷，竹縣府「
08 政策變更、系爭促參案不續辦」之決定均撤銷。(2)竹縣府應
09 與上禾公司完成系爭促參案投資契約書之簽署，並繼續執行
10 系爭促參案。2.第2順位聲明：(1)原申訴審議判斷，竹縣府
11 「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定均撤銷。(2)竹縣府
12 應給付鴻裕公司14,700,000元、給付上禾公司1,248,887元
13 ，及均自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利
14 息。3.第3順位聲明：竹縣府應給付鴻裕公司14,700,000元
15 、給付上禾公司1,248,887元，及均自104年3月6日起至清償
16 日止按週年利率5%計算之利息。

17 六、竹縣府上訴意旨略謂：(一)本件評定最優申請人之決定(102
18 年11月22日以府產貿字第1020170960號函)相對人為鴻裕公
19 司，嗣竹縣府為停止續辦系爭促參案所作成之決定，相對人
20 亦為鴻裕公司。從而，上禾公司顯非處分相對人，至多僅為
21 鴻裕公司所成立之案外公司；再揆諸異議、申訴程序、暨原
22 審全卷復未見上禾公司說明，其就本件究竟有何法律上之利
23 益，自不具備本件撤銷訴訟之當事人適格欠缺訴訟權能，原
24 審自應逕予判決駁回其訴。然原判決未見及此，甚未說明其
25 何以認為上禾公司具當事人適格，即逕認上禾公司具備訴訟
26 權能，並為其部分勝訴之判決，顯已違反行政訴訟法第4條
27 第1項規定及本院75年判字第362號判例、96年度判字第144
28 號判決及101年度裁字第178號裁定所闡明之意旨，核屬判決
29 不適用法規及判決不備理由之違背法令。(二)本件應適用促參
30 注意事項為促參法令之一，且依本院98年度判字第1360號判
31 決及臺北高等行政法院102年度訴字第1182號判決之見解，

系爭注意事項同屬行政程序法第123條第1款之「法規准許廢止者」之法規。故竹縣府依應適用之促參注意事項第59點第2款規定，基於「政策變更」，就系爭促參案為不續辦之決定，全然符合行政程序法第123條第1款「法規准許廢止」授益合法行政處分之規定。是本件既屬行政程序法第123條第1款規定，要非為同法第126條第1項所明定得請求損失補償之範圍，上禾公司自無從依同法第126條第1項規定請求竹縣府補償。按本院98年度判字第635號判決意旨，竹縣府據以停止續辦系爭促參案所適用之促參注意事項第59點第2款及促參相關法規規定，就主辦機關於促參契約簽訂之前停止案件之續行既均未訂有補償機制，顯然係立法者之有意省略，而為促參法之特別規定。本案廢止甄審決定，究應適用行政程序法第123條第1款、抑或第4款之情形，自應以行使廢止權之行政機關主張為準。然原判決未審酌竹縣府主張其廢止決定應屬行政程序法第123條第1款態樣，亦未正確區分行政程序法第123條第1款及第4款之規定不同，逕行斷定本案兼具行政程序法第123條第1款及第4款之情形，原判決顯然有違反論理法則之判決違背法令。(二)竹縣府不續辦系爭促參案所依據者，係促參注意事項第59點第2款，且申請須知第2.2.8條規定已明揭應適用之促參注意事項既為促參法令之一，則竹縣府依促參注意事項就系爭促參案之辦理保有於「政策變更」之情形下，不續辦系爭促參案之裁量權限，顯為上禾公司所明知，是上禾公司就本案必定繼續辦理乙節，自始即無任何信賴基礎可言。再者，上禾公司於本件所稱之信賴基礎，無非為竹縣府102年11月22日評選鴻裕公司為最優申請人之決定，並主張因受評定為最優申請人後有相關之信賴表現，因而請求信賴利益損失補償；惟鴻裕公司於申請階段，本應就系爭促參案做相關之交通衝擊評估，而及早知悉系爭路段之交通狀況已與系爭促參案公告招標時有重大明顯之差異，惟其於所提送之評估報告中並未確實評估本案對於周圍交通所可能帶來之衝擊，致竹縣府於103年3月間收到附近居民

反映意見後，方了解該區域交通問題之嚴重性，此由102年11月11日系爭促參案甄審委員會會議紀錄中，委員3即提出：「大客車安排在一樓的後面，此位置接近後方集合住宅，民眾等車、候車、動線等是否會影響環境，或居民安寧？請說明。」「第111頁交通衝擊評估，大部分都在說明興建期間的交通衝擊，而目前的規劃起來人車衝突點很多，對於未來興建完成後之交通衝擊影響，是否有足夠之規劃？請說明。」及委員7亦提出：「大客車停車的動線，是否有可能影響周邊交通？請說明。」鴻裕公司就此等問題，於當時僅簡要以「交通衝擊未來若有必要會再送交通衝擊評估報告」、「大客車的停車動線說明，我們會在交通影響評估的審查更進一步的調查」等回應可知，鴻裕公司顯然未將實際交通問題及時反應予竹縣府知悉，渠等此一作為亦屬行政程序法第119條第2款信賴不值得保護之情形，而無從主張信賴利益之損失補償。惟原判決就上禾公司是否具備信賴基礎，僅強調上禾公司因竹縣府之「政策變更而不續辦」致授益處分遭到廢止，未細究上禾公司對於「政策變更而不續辦」之情形顯有預見之可能，而無信賴基礎，已屬判決不備理由。甚者，原判決於審酌上禾公司是否有信賴不值得保護之情事時，僅以竹縣府主導甄審程序為由，認定上禾公司無提供不正確資料等行為，漏未審酌竹縣府之甄審決定，繫諸於上禾公司提出之服務建議書，而該建議書所為事實調查之正確與否，自影響竹縣府甄審決定之結果，是原判決顯有違背論理法則之違背法令。(四)按本院93年度判字第210號及102年度判字579號判決見解，上禾公司即應依營利事業所得稅查核準則之規定，就各項費用提出原始憑證以供本院查核，且應說明該等費用支出之必要性，始符合法律所定之舉證之責。惟上禾公司顯未能就設立公司之收費計算方式、合理性及必要性提出相關說明及舉證；上禾公司亦未就修正章程之相關費用是否確實已經竹縣府實際匯付舉證，且未能說明修正章程之必要性及合理性；上禾公司亦未於原審舉證所刻木章確實係公司

章，且亦未能說明刻兩個木章之合理性，迺原判決對此等應予調查及上禾公司應舉證事項漏未衡酌，顯已構成認定事實違反證據法則之判決違背法令等語，為此請求廢棄原判決關於竹縣府應給付上禾公司67,430元，及自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利息，並就廢棄部分，駁回上禾公司於原審之訴。

七、本院查：

(一)行為時即104年12月30日修正公布前之促參法第5條規定：「(第1項)本法所稱主管機關，為行政院公共工程委員會。(第2項)本法所稱主辦機關，指主辦民間參與公共建設相關業務之機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關(構)執行之。……」第42條規定：「(第1項)經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。(第2項)前項申請人應於公告期限屆滿前，向主辦機關申購相關規劃資料。」第43條規定：「依前條規定參與公共建設之申請人，應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。」第47條規定：「(第1項)參與公共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。(第2項)前項爭議處理規則，由主管機關定之。」行政院公共工程委員會(下稱工程會)依促參法第56條授權而於99年6月17日修正發布行為時促參法施行細則第22條之4規定：「投資契約得訂明因政策變更，民間機構依契約繼續履行反不符公共利益者，主辦機關得終止或解除一部或全部契約，並補償民間機構因此所生之損失。」第39條規定：「(第1項)主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。

但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。（第2項）前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。（第3項）第1項先期規劃，應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。（第4項）主辦機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。」工程會於97年12月30日修正發布之行為時促參注意事項第2點規定：「本注意事項適用於依促進民間參與公共建設法第42條辦理之政府規劃促參案件。」第59點規定：「促參案件議約及簽約階段，如有下列情形者，應啟動退場機制：（一）主辦機關發現最優申請人或次優申請人有下列情形者，應不予議約、不予簽約：1.有詐欺、脅迫、賄賂、對重要評審項目提供不正確資料或為不完全陳述，致影響評審之情形。2.未依通知之期限辦理補正、完成議約程序。3.未按規定時間籌辦或完成簽約手續。（二）主辦機關因政策變更，不續辦促參案件；或為符合公共利益及公平合理原則，致須重新辦理公告。」政府採購法第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決定。」第85條規定：「（第1項）審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置。（第2項）採購申訴審議委員會於審議判斷中建議招標機關處置方式，而招標機關不依建議辦理者，應於收受判斷之次日起15日內報請上級機關核定，並由上級機關於收受之次日起15日內，以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。（第3項）第1項情形，廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異議及申訴所支出之必要費用。」

01 (二) 行政程序法第120條規定：「（第1項）授予利益之違法行政
02 處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形
03 ，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應
04 給予合理之補償。（第2項）前項補償額度不得超過受益人
05 因該處分存續可得之利益。（第3項）關於補償之爭議及補
06 償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。
07 」第123條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款
08 情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：
09 一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止
10 權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四
11 、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該
12 處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重
13 大危害者。」第126條規定：「（第1項）原處分機關依第12
14 3條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對
15 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
16 償。（第2項）第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定
17 ，於前項補償準用之。」

18 (三) 原判決依前揭理由，並引據本院97年度判字第976號判決意
19 旨：「政府採購法第85條第1項、第3項規定審議判斷指明採
20 購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置，廠商得向
21 招標機關請求償付其準備投標、異議及申訴所支出之必要費
22 用；行政法院以撤銷判決或確認判決，確認採購機關之採購
23 行為違法，原處分機關及審議機關皆受判決結果拘束，不得
24 再另為不同之判斷，其效力甚於審議判斷指明原採購行為違
25 法之效力，廠商自得依政府採購法第85條第3項規定，請求
26 採購機關償付所支出之必要費用。」及以促參案之最優申請
27 人，因甄審決定而應進行之程序僅限於「籌辦及議約」，必
28 待簽約後，始有後續之興建、營運程序可言，從而系爭促參
29 案中，鴻裕等2公司因信賴甄審決定至竹縣府決定不續辦（
30 類同甄審處分遭廢止），所可能想像因信賴甄審決定所生之
31 損害，無非因籌辦（民間機構之設立或變更登記）及簽約之

前（議約）所生者，而不及於「準備」興建、營運所生之支出，更不可能包括參與申請所支出者等語為由，認竹縣府因政策變更，作成不續辦系爭促參案之決定，尚無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不合，鴻裕等2公司先位聲明請求撤銷，及命竹縣府應與上禾公司完成系爭促參案投資契約書之簽署並繼續執行，自為無理由，應予駁回；備位聲明請求撤銷竹縣府不續辦之決定、異議處理結果及申訴審議判斷，及命竹縣府應給付鴻裕公司14,700,000元、給付上禾公司1,316,317元，及均自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利息，僅其中命竹縣府應給付上禾公司67,430元及遲延利息部分為有理由，應予准許，其餘均為無理由，則應駁回。固非無見。

(四) 惟依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。倘其未善盡調查證據及審酌其證明力之職責，或認定事實有悖於論理或經驗法則，其判決即屬違背法令。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故行政法院認定事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，或認定事實徒憑臆測而不憑證據，或調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判決不備理由之違法；如判決有多項理由，卻互相衝突，無以導出判決之結論者，即屬判決理由矛盾。

(五) 次按行政程序法第123條第1款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。…」，其所謂「法規」，係指法律（名為法、律、條例或通則）及各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令（得依其性質，稱規程

、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則），亦即法律、職權命令及法規命令，而不包括行政規則，此觀中央法規標準法第2條、第3條、第4條、第7條、行政程序法第150條第1項、第159條、第161條規定自明。蓋「法規」必須係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，如果係上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定（即行政規則），因僅具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，自難直接作為廢止對於人民授予利益之合法行政處分之依據。工程會於97年12月30日修正發布之行為時促參注意事項（已於104年5月15日廢止），乃「為確保主辦機關依公平、公開之程序及符合公共利益、公平合理之原則，辦理促進民間參與公共建設案件，以提升公共服務品質」所訂定（該注意事項第1點），並無法律授權依據，雖係工程會依其法定職權所訂定，但其性質為規範主辦機關辦理促進民間參與公共建設案件之作業注意事項，尚非對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，自非屬法規命令或職權命令，而係行政規則。故行為時促參注意事項第59點規定：「促參案件議約及簽約階段，如有下列情形者，應啟動退場機制：…（二）主辦機關因政策變更，不續辦促參案件；或為符合公共利益及公平合理原則，致須重新辦理公告。」尚難直接作為行政程序法第123條第1款所謂「准許廢止」授予利益之合法行政處分之「法規」，僅能於符合行政程序法第123條第4款「行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者」、第5款「其他為防止或除去對公益之重大危害者」規定範圍內有其適用，亦即政策變更必須係基於行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害，或其他為防止或除去對公益之重大危害者，始得據以廢止授予利益之合法行政處分。至於依行為時促參法施行細則第22條之4規定，於投資契約訂明「因政策變

更，民間機構依契約繼續履行反不符公共利益者，主辦機關得終止或解除一部或全部契約，並補償民間機構因此所生之損失」者，乃民間機構與主辦機關雙方基於契約自由原則所訂立，自應受契約效力之拘束，此與未簽約之前，主辦機關因政策變更，片面作成不續辦促參案件（廢止甄審決定），有違誠實信用原則之情形，不可同日而語。原判決謂：「參上開促參法施行細則第32條（應更正為第22條之4）規定，即使簽訂投資契約之後，該約仍得訂明因政策變更，依約繼續履行反不符公共利益時，主辦機關得據以終止或解除一部或全部契約；相對而言，在未簽約之前，主辦機關因政策變更，並認簽約反不符公共利益時，舉重以明輕，自無禁止其決定不續辦促參案之理」云云，容有誤解。

(六)竹縣府因政策變更不續辦系爭促參案，雖以竹北交通壅塞問題、竹北生活圈機能之改變（高鐵新竹車站特定區因景氣回春，都市空間結構軸線轉移），及整體都市發展需要（整個發展軸線均轉向高鐵地區）等全盤性考量，且基於本案BOT年限為50年，長期公共利益之考量，必須重新檢討系爭促參案所在基地土地使用計畫等情為由（參見竹縣府103年5月9日府產貿字第1030067857號函及異議處理結果函之說明），惟竹縣府於原審自認系爭促參案係就竹北市○○○路與縣政九路路口西北之車站用地作多目標使用，然於102年7月上網公告招商後，屢屢接獲附近居民反應，表示巷道過窄、車流量大、會車不易常造成壅塞現象，建議審慎考慮其通行問題；就102年下半年度之統計資料顯示，光明六路、縣政九路、縣政二路路段所發生之各類交通事故件數即高達691件之多，並經新竹縣政府警察局公布為102年度十大易肇事路口之冠，用路人於該路段通行具有相當危險；又依光明六路段相關路口102年統計之交通資訊顯示，於尖峰時段，其於多處路口服務水準僅為F級，路口停等延滯時間長，交通壅塞嚴重等語，以及系爭促參案於102年7月上網公告後，多年來屢屢未能有效招商開發之高鐵新竹車站特定區因景氣回春，

01 投資遽然升溫，陸續有交通部高鐵局於特定區內置地廣場辦
02 公大樓標售案全數脫標，總金額超過9億元，最高溢價率達
03 12%等語在卷（原判決第21頁、第22頁、第37頁），且鴻裕
04 等2公司於原審亦主張系爭促參案位於竹北市○○○路與縣
05 政九路路口，此處交通車流量大，於102年7月公告前即存在
06 ，並非系爭促參案公告後才發生，此觀竹縣府於97年、100
07 年間，曾為系爭促參案作出兩次可行性評估報告，依97年之
08 分析，系爭促參案基地「光明六路－縣政九路」路口整體平
09 日平均延滯30.6秒／輛、假日延滯31.4秒／輛、服務水準C
10 級，竹縣府進行可行性評估，確認可行後方決定辦理；又竹
11 縣府所稱高鐵局辦理之開發經營案，於系爭案件公告前，即
12 早於102年5月27日即公告招商，甚至更早於97年竹縣府為系
13 爭促參案為可行性評估報告時，竹縣府已知有高鐵新竹車站
14 特定區計畫，換言之，竹縣府於97年間即已知悉高鐵局將辦
15 理該開發經營案，竹縣府有充裕時間可作區域整體規劃，其
16 經評估後仍決定辦理系爭促參案等語（原判決第5-7頁），
17 稽諸系爭促參案歷經多次公告招標，於102年11月11日甄審
18 會議時，代表竹縣府之甄審委員已提出交通衝擊問題，鴻裕
19 公司並已於當場回覆：「交通衝擊未來若有必要會再送交通
20 衝擊評估報告」、「對於竹北市公車之安排，未來亦會考慮
21 此點做相關之規劃」、「大客車的停車動線說明，我們會在
22 交通影響評估的審查更進一步的調查」、「進出旅客的動線
23 ，本案規劃人車分道，轉運站、影城、旅館三者出入口分開
24 ，大客車有其專用車道，小客車亦由專用車道進出地下停車
25 場，盡量讓行人與車輛之衝突點降到最低」等語（原審卷1
26 ，第45-47頁），可見竹北交通壅塞問題、竹北生活圈機能
27 之改變，及整體都市發展需要，在竹縣府於102年11月22日
28 以府產貿字第1020170960號函（下稱系爭甄審決定）通知鴻
29 裕公司具備成為最優申請人資格之前，似均已存在，並為渠
30 等所知悉，則竹縣府以系爭甄審決定所依據之事實或政策於
31 事後已發生變更，且不廢止系爭甄審決定對公益將有危害為

01 由，作成不續辦系爭促參案之決定（廢止系爭甄審決定），
02 容有疑義，原審未詳加調查釐清，遽予維持，尚嫌速斷。

03 (七)又鴻裕等2公司於原審主張系爭促參案基地周遭已形成商圈
04 ，且生活機能完備，甚至包括竹縣府在內之各公務機關均設
05 址附近，自無可能輕易搬遷而發生「都市軸線轉移」之情形
06 ；此外，台灣大學及台灣科技大學亦將設立竹北校區，各該
07 校區距離本案基地分別為1公里、350公尺（原審卷1原證26
08 ）,未來將有更多就學、居住人口移入；況且，鄰近台大竹
09 北校區之「竹北停八案」與本案基地相距僅一公里餘，竹縣
10 府於103年12月9日起公告徵求投資人，嗣於104年7月8日與
11 得標人遠東集團子公司簽訂投資契約，並無任何「都市軸線
12 轉移」或交通壅塞問題更劇之情形存在，足證縱使高鐵特定
13 區開發計畫發展，本案基地周遭仍有人口移入、持續開發之
14 情形，高鐵特定區之開發不可能取代系爭促參案，至多係與
15 高鐵特定區之發展「並榮」，而非「取代或軸線翻轉」之遷
16 移情形；況「竹北停八案」之基地位置坐落於光明六路與莊
17 敬北路口，距離本案基地位置約1.5公里（原審卷1附圖1）
18 ，而依竹縣府所提供光明六路交通資訊：「光明六路/莊敬
19 南路延滯100.8秒服務水準F」（原審卷外放被證7第6頁），
20 與本案基地「光明六路/縣政九路延滯94.9秒服務水準F」對
21 照可知，竹縣府決定本案不續辦後，所招商續辦之「竹北停
22 八案」之基地周遭交通壅塞情形，較本案基地周遭更為嚴重
23 ；再「竹北停八案」經遠東集團旗下之遠百新世紀公司於10
24 4年4月得標後，預計開發為地下三層、地上九層（原審卷1
25 原證24-1），結合餐飲、商場、超市、面積合計約3.5萬至
26 3.8萬坪之購物中心（原審卷1原證24-2），故於「竹北停八
27 案」營運後，基地周遭勢必因人潮及車潮湧現而更為壅塞，
28 而本案轉運站興建完成後，反將紓解光明六路上之車流量，
29 減緩塞車問題，故無論係本案興建前之基地周遭交通情況，
30 或興建營運後對周遭交通影響，本興建營運案均對周遭交通
31 問題之改善更有助益；竹縣府於103年4月23日僅以一紙傳真

01 片面通知本案不續辦，復於103年12月9日再就與本案基地距
02 離僅1.5公里、交通壅塞問題更劇之竹北停八案公告招商（
03 原審卷1原證24-3），足見竹縣府所稱竹北交通壅塞而有政
04 策變更情事根本不存在等語（參見原審卷1第14頁以下、第
05 222頁以下；原審卷2第238頁以下），攸關竹北生活圈機能
06 是否因高鐵新竹車站特定區之開發，而發生都市空間結構軸
07 線轉移之情形，以及系爭促參案所在基地周遭是否持續開發
08 、人口移入，續辦系爭促參案是否反有助於改善週遭交通問
09 題？原審本應詳予調查釐清，卻對上開爭議事項恕置不論，
10 容有未洽。

11 (八)再竹縣府不續辦系爭促參案之理由包括「近期重大開發案幾
12 已確定皆朝向高鐵特定區，整個發展軸線均轉向高鐵地區，
13 未來竹北生活圈機能勢必有所調整，都市發展及交通流向亦
14 隨之改變」（原判決第38頁第11至13行），似認竹北生活圈
15 之人口及交通流向均遷往高鐵區，卻又謂「系爭促參案特許
16 期間長達50年，其附屬事業所產生之交通容量將加劇基地鄰
17 近路段整體交通之壅塞情形，轉運功能無從發揮」（原判決
18 書第38頁第14至16行），似認為竹北生活圈之交通亦將流向
19 系爭促參案所在基地周遭，系爭促參案之附屬事業會加劇其
20 交通壅塞之情，前後論述似有矛盾，原審未經調查釐清，即
21 予採信，亦有未洽。且如果後者之論述屬實，是否可以修正
22 系爭促參案，使其不會加劇系爭促參案所在基地周遭交通壅
23 塞問題，反能解決其因持續開發、人口移入衍生之需求，而
24 不必斷然廢止系爭甄審決定？此攸關竹縣府不續辦系爭促參
25 案是否符合比例原則，原判決未予論究，理由亦屬不備。

26 (九)末按行政訴訟法第189條第2項規定：「當事人已證明受有損
27 害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一
28 切情況，依所得心證定其數額。」鴻裕公司於原審主張其於
29 得標後為解決甄審委員提出之交通衝擊問題，重新規畫建築
30 量體及用途，重為環境影響及交通衝擊評估，並與竹縣府完
31 成議約，此等工程規劃設計、投資執行計畫書撰寫等費用，

01 自屬因議約、締約準備需要所支出之必要費用；鴻裕公司委
02 託大山公司提供建築、規劃、設計等服務，鴻裕公司因此支
03 出之第1期工程規劃設計費630萬元、投資執行計畫書撰寫費
04 315萬元，鴻裕公司得標後進入議約階段，須因應實際環境
05 條件及竹縣府之要求，進入實質建築物設計規畫及環境交通
06 衝擊評估，故投資執行計畫書之內容、圖面設計等均有所變
07 更，倘未按要求變更，即無法完成議約，前開「第1期工程
08 規劃設計費630萬元、投資執行計畫書撰寫費315萬元」均係
09 為撰寫投資執行計畫書支出之費用，大山公司係以其實際執
10 行工作所需人力、文書模型製作費、保險費等項目計算後，
11 再向鴻裕等2公司請款，上開費用合計共945萬元，確實均屬
12 信賴授益處分而支出之必要費用等語，並提出系爭促參案投
13 資執行計畫書乙冊影本為證（原審卷1第106頁以下），而竹
14 縣府以102年11月22日府產貿字第1020170960號函通知鴻裕
15 公司具備成為最優申請人資格，雙方於103年1月15日完成議
16 約程序後，竹縣府再以103年2月19日府產茂字第1030029230
17 號函通知鴻裕公司應自接獲通知之日起30日內與竹縣府完成
18 投資契約之簽約手續，同時應完成民間機構之設立、履約保
19 證金之繳付，及依據議約結果、甄審委員會意見修正投資計
20 畫書等，有竹縣府103年2月19日函（原審卷1第49頁）及系
21 爭促參案公告歷程資訊（原審卷3第26頁）在卷可稽；鴻裕
22 公司旋依申請須知第8.2條規定，籌組成立上禾公司，並以
23 103年4月7日鴻裕字第103040701號函通知竹縣府，將由上禾
24 公司代表其與竹縣府簽訂投資契約，竹縣府則以103年4月16
25 日府產貿字第1030059964號函通知鴻裕公司，將於103年4月
26 18日召開審查會，請鴻裕公司依歷次審查意見修正投資執行
27 計畫書後送竹縣府審查，亦有鴻裕公司103年4月7日函（原
28 審卷1第50頁）、竹縣府103年4月16日函（原審卷1第54頁）
29 在卷可稽。足見鴻裕公司於籌辦與議約階段，確有為撰寫投
30 資執行計畫書而支出相關費用，堪認已證明其因信賴系爭甄
31 審決定致遭受財產上之損失，縱使不能證明其明確數額或證

01 明顯有重大困難，依前揭規定，行政法院亦應審酌一切情況
02 依所得心證定其數額，而不能一概否定其數額之存在。原
03 判決徒以上開第1期工程規劃設計費630萬元，屬簽約後始得
04 進行之工程，即論斷其非屬「籌辦及簽約」所生之損失，尚
05 非鴻裕公司得依行政程序法第126條第1項請求竹縣府補償範
06 圍云云，似係將簽約前需要之工程規劃設計與簽約後始進行
07 之工程混為一談，已有未洽。另鴻裕公司主張委託大山公司
08 撰寫投資執行計畫書之費用315萬元部分，已提出大山公司
09 製作之詳細價目表（原審卷3第4頁）、說明書（原審卷3第
10 227至229頁）等證據，原判決徒以該詳細價目表與說明書記
11 載之金額，例如建築師費用45萬元及技師費用82.8萬元部分
12 之組成細節互有矛盾，即全盤否定鴻裕公司有為撰寫投資執
13 行計畫書而支出相關費用，揆諸前開規定及說明，於法自有
14 未合，且棄置315萬元減除45萬元及82.8萬元後之費用支出
15 資料於不顧，有違證據法則；又股東與公司乃不同人格，原
16 判決徒以陳豐山實為大山公司之股東，鴻裕公司既積欠大山
17 公司委託服務費，且遭大山公司聲請支付命令求償，即論斷
18 「該大山公司股東陳豐山有何借款予鴻裕公司之正當理由？」
19 亦有違論理法則。至於上禾公司主張自103年4月1日至同
20 年7月31日應支付蘇枝榮（董事長）、鄧國泰（顧問）、蘇
21 群傑（工務）、謝宜吟（會計）之薪資，合計952,000元，
22 該4人均由訴外人盛堂公司所支援，嗣後另行結算薪資，其
23 確實為系爭促參案之議約、興建營運準備而支出各項人員薪
24 資成本，均屬信賴授益處分而支出之必要費用等語，並提出
25 薪資費用表（原審卷1第184頁）為據部分，稽諸上禾公司於
26 103年4月3日經核准登記成立，有基本資料查詢表（原審卷1
27 第6頁）在卷可證，且上禾公司曾於103年4月8日、4月17日
28 繳交開發權利金及履約保證金，並參與竹縣府於103年4月18
29 日召開之審查會，有上禾公司103年4月8日鴻裕字第1030408
30 01號函（原審卷1第52頁）、103年4月17日上禾字第1030417
31 01號函（原審卷1第53頁）及103年4月18日審查會會議紀錄

(原審卷1第55頁)在卷可證，足見上禾公司為籌備設立及準備與竹縣府簽訂投資契約，確有僱用員工，並支付薪資之必要。原判決徒以上禾公司提出之薪資費用表，並無該等人員簽收單據，且依上禾公司之主張，該等人員均為盛堂公司支援；上禾公司於103年4月3日始經核准登記，竹縣府於103年4月18日審查會中既已告知上禾公司本件不續辦，其間不過短短16日，亦難認上禾公司何事務需僱用蘇枝榮等4人之必要等語為由，即論斷上禾公司未支付員工薪資，而全盤否准其訴請竹縣府補償薪資費用952,000元部分，顯有違經驗法則，且未審酌一切情況，依所得心證定其數額，於法亦有未合。

(H)綜上所述，原判決駁回鴻裕公司全部訴訟，及不利於上禾公司部分（僅判命竹縣府應給付上禾公司67,430元及自104年3月6日起至清償日止按週年利率5%計算之利息，而駁回上禾公司其餘之訴），既有前述不適用法規、適用不當、理由不備及理由矛盾之情形，且影響裁判之結果，鴻裕等2公司上訴聲明將之廢棄，即為有理由；至於原判決有利於上禾公司部分，係就其備位聲明為之，而由於先位之訴被駁回，係就備位之訴為裁判之前提要件，且上禾公司提起上訴係聲明請求將原判決對其不利部分（包括駁回其先位聲明：(1)異議處理結果、原申訴審議判斷，竹縣府「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定均撤銷。(2)竹縣府應與上禾公司完成系爭促參案投資契約書之簽署，並繼續執行系爭促參案）全予廢棄，則原判決關於駁回上禾公司先位聲明部分既經廢棄，其就備位聲明所為判決命竹縣府應給付上禾公司67,430元及遲延利息部分即失所依託，且由原審法院更為審理後，如果認為上禾公司先位之訴全部或部分（前段）有理由，其請求即已完全滿足或其權益受損已回復原狀，不生損失補償之問題，無法援引行政程序法第126條第1項之規定為備位聲明之請求，故原判決有利於上禾公司部分應與其駁回上禾公司先位聲明部分一併廢棄，由原審法院更為審理。從而，竹縣府就原

判決對其不利部分（應給付上禾公司67,430元及遲延利息）
提起上訴，雖係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採
之陳詞，再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行
使，指摘其為不當，或係以其一己對法規之主觀見解，任意
指摘原判決有不適用法規、適用不當或判決不備理由等，均
無足採，但如上所述，原判決命竹縣府應給付上禾公司67,4
30元部分既失所依託，竹縣府上訴意旨聲明將之廢棄，亦為
有理由。爰將原判決全部廢棄，發回原審法院更為審理。
據上論結，本件兩造上訴均為有理由。依行政訴訟法第256條第1
項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 1 月 24 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 鄭 小 康

法官 沈 應 南

法官 劉 介 中

法官 帥 嘉 寶

法官 林 文 舟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 1 月 25 日

書記官 徐 子 嵐