

臺北高等行政法院判決

108年度訴更一字第13號

110年2月4日辯論終結

原告 鴻裕開發實業股份有限公司

代表人 王鴻文（董事長）

原告 上禾開發股份有限公司

代表人 蘇枝榮（董事長）

共同

訴訟代理人 張秀夏 律師

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科（縣長）

訴訟代理人 王寶玲 律師

李劍非 律師

黃雍晶 律師

上一人

複代理人 林欣萍 律師

上列當事人間促進民間參與公共建設法事件，原告不服財政部中華民國103年12月19日促0000000號申訴審議判斷，提起行政訴訟，經本院104年度訴字第305號判決後，最高行政法院108年度判字第38號判決發回更審，本院判決如下：

主 文

被告應給付原告鴻裕開發實業股份有限公司新臺幣貳佰貳拾玖萬參仟玖佰伍拾元及自民國104年3月6日起至清償日止按週年利率百分之五計算之利息。

被告應給付原告上禾開發股份有限公司新臺幣貳拾貳萬肆仟陸佰捌拾貳元及自民國104年3月6日起至清償日止按週年利率百分之五計算之利息。

01 原告其餘之訴駁回。

02 訴訟費用由被告負擔百分之十，餘由原告負擔。

03 事實及理由

04 一、事實概要：緣被告於民國102年7月9日公告辦理「新竹縣竹
05 北市縣○○○○號（車站用地，下稱系爭基地）委託民間
06 參與興建營運案」（下稱系爭促參案）第3次招商程序（前2
07 次招商均無廠商投標），原告鴻裕開發實業股份有限公司（
08 下稱鴻裕公司）參與該招商程序，經被告於102年11月22日
09 以府產貿字第1020170960號函（下稱102年11月22日函）通
10 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
11 議約程序，被告則以103年2月19日府產貿字第1030029203號
12 函（下稱103年2月19日函）通知原告鴻裕公司應自接獲通知
13 之日起30日內與被告完成投資契約之簽約手續，同時應完成
14 民間機構之設立、履約保證金之繳付及依據議約結果、甄審
15 委員會意見修正投資計畫書等。原告鴻裕公司旋依系爭促參
16 案申請須知（下稱申請須知）第8.2條規定，籌組成立原告
17 上禾開發股份有限公司（下稱上禾公司），並於103年4月7
18 日以鴻裕字第103040701號函通知被告，將由原告上禾公司
19 代表其與被告簽訂投資契約。嗣原告上禾公司於103年4月8
20 日、4月17日繳交開發權利金及履約保證金，被告則以103年
21 4月16日府產貿字第1030059964號函（下稱103年4月16日函
22 ）通知原告鴻裕公司，將於103年4月18日召開投資執行計畫
23 書審查會（下稱審查會），請原告鴻裕公司依歷次審查意見
24 修正投資執行計畫書後送被告審查。然被告該次審查會結論
25 為：「（一）主辦機關配合都市發展需要，重新檢討系爭促參
26 案基地土地使用計畫，係屬政策變更，依機關辦理促進民間
27 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。」被告並以103年4月23日府產貿字第1030065204號函（下稱103年4月23日函）將該會議紀錄檢送原告鴻裕公司及上禾公司。原告不服，於103年5月16日向被告提出異議，被告以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，原告鴻裕等2公司仍不服，提起申訴審議亦遭駁回，遂提起行政訴訟。經本院104年度訴字第305號判決（下稱前審判決），被告應給付原告上禾公司新臺幣（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，並駁回原告鴻裕等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，經最高行政法院以108年度判字第38號判決（下稱發回判決）將原判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告主張略以：

(一)被告於103年4月23日函作成程序、異議程序、訴願程序、前審審理期間，均主張其作成103年4月23日函所依據適用之法規為行為時促參注意事項第59點第1項第2款規定，被告於本件更審時改稱法律依據為行政程序法第123條第1項第4、5款規定，涉及行政處分適用法令有關事項之變更，係屬行政處分之補正，應符合行政程序法第114條規定且應於訴願程序終結前為補正，且被告訴訟代理人僅係受被告委任為本件訴訟代理人，被告依法並不得將行政處分之補正程序委由訴訟代理人為之，故訴訟代理人並無權代理被告為行政處分之變更或更正，被告前開變更顯然於法不合，不生補正效力，所為法規變更自屬不合法。此外，被告先後主張所適用之法規迥異，已非同一行政處分，有礙原告攻擊防禦及本案訴訟終

01 結，自不應准許。

02 (二)原處分、異議結果及申訴審議判斷均以被告不續辦之行政處
03 分係依據促參注意事項第59點規定辦理，而認有法律依據，
04 然促參注意事項為行政機關片面制定之規則，並非法令，不
05 得作為廢止行政處分之依據，被告所為不續辦處分、異議處
06 理結果及申訴審議判斷均明顯違法。發回判決明確表示僅於
07 民間機構與主辦機關於簽訂契約有明確約定適用行為時促進
08 民間參與公共建設法施行細則（下稱促參法施行細則）第22
09 條之4時，方有該條適用餘地，本件兩造尚未簽約，亦無該
10 等約定，被告於簽約之前，違法適用該規定，片面作成不續
11 辦系爭促參案行政處分，亦顯有未依法行政之違法情形。被
12 告於102年11月22日通知原告鴻裕公司成為最優申請人資格
13 之前，就已知悉竹北交通壅塞問題、竹北生活圈機能之改變
14 ，及整體都市發展需要之存在，被告主張因政策變更片面不
15 續辦系爭促參案，與事實不符，被告不續辦之行政處分顯然
16 有事實與所主張適用之法律相矛盾之違法。

17 (三)被告不續辦系爭促參案並不符合行政程序法第123條第4款、
18 第5款規定：

19 1.就竹北交通壅塞問題、高速鐵路新竹車站特定區開發等情，
20 於招標前即已存在，並非於系爭促參案公告後才發生，被告
21 有充裕時間可作區域整體規劃，被告進行可行性評估綜合考
22 量後，認定系爭促參案有助於改善當地交通，方決定辦理，
23 該項事實迄被告決定不續辦時，並無變更。系爭促參案基地
24 周遭為生活機能完備之商圈，且重要建設持續開發進行，人
25 口不斷移入，並無被告所稱都市軸線移轉之情形發生，非事
26 後有情事變更。依照申請須知第1章第2、11點及第3.1.1條
27 、投資契約第1.1條等內容可知，本件之計畫目標為利用被

告所有土地使用分區為「車站用地」之縣華段140地號，進行車站月台、增設路外公共停車空間及飯店、商場等附屬事業等，其目的本來就是「配合竹北市整體都市發展需要及生活機能」而設置，與被告於108年12月所提出之「變更竹北細部計畫（土地使用分區管制要點專案通盤檢討）書」目的完全相同。系爭促參案本身之功能及目標，即兼有解決交通壅塞問題在內，系爭促參案興建完工營運後，將提供436個汽車及200部機車停車空間，並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，原告已詳為說明建議採用之改善對策。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，與高鐵開發案之功能並未重疊亦無衝突，竹北地區與高鐵區係二區同時增長且俱榮之狀態，並無此消彼長或軸線翻轉情事。被告不續辦本件之理由，係欲就系爭土地之使用計畫進行調整，並非基礎事實有何事後變更情事。原處分明確表示係因「政策變更」不予續辦，而「非事實變更」，且被告之處分理由明確表示係因其他考量而為不同於原先之評估，前開被告所辯事實，非對行政處分之作成有法律上或裁量上之意義，亦非行政處分作成時已存在而未發現但於行政處分作成後始發現，均非屬事實之事後變更，依最高行政法院107年度判字第308號判決意旨，如機關於行政處分作成後，基於其他之考量而為原先不同之評估而廢止原處分，自非屬行政程序法第123條第4款之情形。

2. 倘被告主張「基於系爭基地交通狀況惡化之事實而決定系爭促參案不續辦」屬實，則系爭基地周遭勢必生活機能強大、日漸發展繁榮，因而人口車輛移入增加，自當更有執行本促

參案之必要。基於整體都市發展考量，續建非但對公益無損害，反而更有利於人民生命財產安全及生活交通便利性。又被告就與系爭促參案基地及交通條件相類似之「竹北停八停車場興建營運案」仍繼續招商興建，迄今接近完工，其後尚有「停六」、「停九」BOT案招商計畫持續進行，則被告稱因有交通壅塞問題而政策變更不續辦云云，顯與事實不符而無足採。被告事後以交通更加壅塞、高鐵開發案等由作為政策變更不續辦本案之藉口，顯然與事實及其先前所公告之資料不符，不啻政策前後矛盾，而非合理之政策變更。被告迄未舉證說明本件合於行政程序法第123條第4款或第5款規定，要無基於事實變更或維護重大公益之考量不續辦系爭促參案之合法理由存在，並不符合行政程序法第123條第4款、第5款之規定，被告不續辦系爭促參案顯屬違法。

(四)本件業經被告通知議約完成，被告應於期限內完成投資契約之簽署：

- 1.依被告103年2月19日函通知原告鴻裕公司應自接獲通知之日起30日內成立民間機構與主辦機關完成投資契約之簽約手續；申請須知第8.1.2條、第8.4.1條第1項規定，係對兩造當事人均賦予簽署投資契約之義務，故被告於議約完成後，有與原告上禾公司完成投資契約簽約手續之義務。倘將前開規定及函文解為原告有於30日內簽約之義務、而被告無簽約之義務，則本件將無完成投資契約簽署之可能，被告依行政程序法第8條規定之誠信原則自不得曲解上開字面文義。次按最高行政法院100年度判字第2152號判決意旨，被告依促參法第4條第1項、第2項、第12條第1項、第45條、同法施行細則第41條之2及該條立法說明等規定、申請須知，可知該等規定並非為保護機關而設，被告自亦有於其自己所訂定之合

理簽約期限內，與原告完成投資契約簽署之義務。

2.又本件投資契約應屬行政契約，兩造既已完成議約程序，應認兩造至少已成立公法上之「預約」關係，故原告依行政程序法第149條準用民法第465條之1及第475條之1預約之法理，被告應與原告締結經議約完成之投資契約之本約。原告以先位聲明請求被告簽訂本約自屬合法，必本約之簽署已不能，或將來無法履行時，原告得選擇損害賠償，被告辯稱原告僅能請求損害賠償，要無理由。而本件履約保證金係被告主動發函通知原告前往具領，並非被告申請發回，被告自不得以此拒絕簽署本約。退步言之，此亦係違法之原處分撤銷後，被告履行簽署投資契約時，得否再為徵提該等保證金，或被告得否請求對待給付之問題，不影響原告本件之請求。

(五)依照法理或行政程序之誠信原則，行政計畫之廢止於廢止所適用法律之構成要件之解釋涵攝或法律效果的裁量選擇，都應遵守誠實信用及比例原則。又擬訂計畫機關固應於擬訂計畫前聽取利害關係人（包括本件最優申請人）或周遭居民意見，然若持反對意見者係屬少數，或僅出自少數地區人民，則基於公眾之利益，即不能因噎廢食，輕言廢止原審核通過處分。兩造於103年1月15日完成議約程序，被告並於同年2月19日發文於30日內與主辦機關完成投資契約之簽約手續，再於同年3月20日通知原告上禾公司提供履約保證金、簽約權利金，同年4月15日就簽約之民間機構（即原告上禾公司）符合規定發文備查；不到3天就政策轉彎於同年4月18日會議中片面宣布政策變更不續辦，不續辦促參性質上為行政計畫之停止，被告內部突然政策變化，根本未依行政程序法行政計畫草案法理辦理行政計畫之設計與規劃，或經公開及聽證程序。被告103年4月23日函根本未提及「當地居民陳情或

反對」之事，被證7、13亦非前開草案所指之公開、聽證程序；被證7為本件遭被告違法廢止後之內部會議，全文要旨在陳述或表示有民眾反映交通壅塞；而被證13函文僅寥寥數行且僅表達「新開發案必須認真考慮通行問題」，並無反對本件興建，僅係少數地區人民單方陳述意見，無多數不同利益之人之意見匯集參考，況於本件議約過程中，被告從未將所謂之民眾陳情告知原告，讓原告與里民溝通或將里民意見納入執行投資計畫書內處理，是被告作成廢止處分不合法。

(六)備位請求損害賠償部分：

1.依促參法第47條第1項規定，並參最高行政法院97年度判字第976號判決意旨，被告廢止甄審行為違法，廠商自得準用政府採購法第85條第3項規定，請求被告償付原告準備投標、甄審、準備締約、異議、申訴支出之必要費用。縱認被告廢止系爭促參案於法有據，按最高行政法院104年度判字第102號判決意旨，原告就構成信賴基礎之被告評定原告為最優申請人行為、因而提出執行投資計畫書並完成議約，且被告已通知應於期限內完成簽約程序等行政處分行為，因而所投入之規劃、設計、勞務、人事、管理等費用之支出，足認原告就構成信賴基礎之評選原告為最優申請人之行政處分，有展開具體之信賴行為，而該信賴行為亦與信賴基礎間有因果關係，原告因信賴行為之支出，自得依行政程序法第126條第1項請求被告補償。

2.有關鴻裕公司之部分：

因系爭促參案之投標過程需要，原告鴻裕公司委託訴外人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，原告鴻裕公司於得標後、與被告議約完成時，應分別支付設計作業服務酬金15,067,500元予大山公司，包括

01 :

02 (1) 備標費用 525 萬元之部分：

03 此係甄審決定前發生，為準備投標之必要費用。原告與大
04 山公司於投標前曾簽訂合作協議書，約定大山公司為系爭
05 促參案之協力廠商，於備標階段之服務及顧問費為 500 萬
06 元，雙方約定該款項包含於得標後另簽訂之公共工程技術
07 服務契約之設計費用中。原告鴻裕公司因財力窘迫、無力
08 支付委託服務費，延至 105 年 3 月 21 日匯付該款項 500 萬元
09 與大山公司。

10 (2) 工程規劃設計費第一期 630 萬元及投資執行計畫書撰寫費
11 315 萬元，合計 945 萬元等準備議約費用之部分：

12 ① 此係甄審決定後發生之費用，均屬信賴授益處分而支出
13 之必要費用。原告鴻裕公司得標後進入議約階段，須因
14 應實際環境條件及被告之要求，進入實質建築物設計規
15 畫及環境交通衝擊評估，故投資執行計畫書之內容、圖
16 面設計等均有所變更。大山公司依約對原告負有出席甄
17 審委員會說明及依據會議結論修正投資執行計畫書之義
18 務，該公司於原告鴻裕公司得標後，依據甄審委員會及
19 被告之意見，修正變更執行計畫書內容，修正項目前後
20 高達 60 點，即需動員建築師、技師、興建金融及 50 年經
21 營財務試算人員（會計師、記帳士等）等專業人員，並
22 就原圖面重新計算規劃、繪製 3D 影像建築模型，及有辦
23 事員彙整工作成果、協助製作投資執行計畫書等勞務耗
24 費。第一期工程規劃設計費 630 萬元、投資執行計畫書
25 撰寫費 315 萬元均係為撰寫投資執行計畫書支出之費用
26 ，大山公司係以其前開實際執行工作所需人力、文書模
27 型製作費、保險費等項目計算後，再向原告請款，費用

合計共 945 萬元。

②第一期工程規劃設計費 630 萬元係簽約前需要之工程規劃設計，與簽約後始進行之工程不同。另就投資執行計畫書之撰寫費 315 萬元之部分，原告所提出大山公司說明書，關於項次一、建築師部分，已說明因本件尚在議約階段，故建築師實際工作僅以每月 0.6 人次計算、期間歷經 5 個月，故人月數量應為 3（計算式： $0.6 \times 5 = 3$ ），與詳細價目表項次一記載建築師「數量 3 人月」完全吻合。且大山公司提出之各項管銷成本及利潤，原含於價目內，原告以總價委託大山公司執行，對大山公司所可取得合理利潤或如何分配並無置喙餘地，且實務上就統包工程後分項發包之情況，分項之工資或材料本即會因次承包者之報價而有利潤不同情事，而大山公司取得利潤未超過財政部公布之 103 年度營利事業各業所得額暨同業利潤標準，尚屬合理。

③原告鴻裕公司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，前開金額均係向訴外人陳豐山所借。至大山公司付給陳豐山及新竹生醫科技股份有限公司（下稱新竹生醫）之款項，則是大山公司委託新竹生醫執行擔任生技園區規劃顧問之報酬，與原告鴻裕公司之借款無關。又訴外人陳豐山雖為大山公司之股東，然法人格及財產互相獨立，是否對外金錢融通之限制及考量自有不同，且若前開收付款當事人間只是帳上製造之金流外觀，並無實際支付之事實，何以原告鴻裕公司匯付 500 萬元予大山公司，大山公司僅支付訴外人陳豐山 3,955,

267元，原告鴻裕公司匯付10,067,500元予大山公司，
大山公司僅支付850萬元予訴外人陳豐山。

3.有關原告上禾公司之部分：

①原告上禾公司係原告鴻裕公司依申請須知第8.2.1條規定設立之民間機構，系爭促參案需提供之開發權利金及履約保證金由原告上禾公司提供，系爭促參案之合約簽署及執行乃原告上禾公司存在之唯一目的。原告上禾公司為系爭促參案之議約、興建準備支出下列各項人員薪資等成本：公司登記規費、修訂章程費用、木章、公司銀行章、申請本票費用、前期開會並撰擬協議書等法律服務費、撰擬異議書法律服務費、處理退還履約保證金等法律服務費、申訴案件法律服務費、鴻裕華南財政部審查費、向元大銀貸款所生利息、人員薪資費用，共1,316,317元，均為甄審決定後所發生之費用，屬信賴利益而支出之損害。

②上開有關公司登記規費、修訂章程費用、木章、公司銀行章、申請本票費用、前期開會並撰擬協議書等法律服務費、部分向元大銀貸款所生利息及人員薪資費用，是甄審決定後為準備締約所生費用；另外有關撰擬異議書法律服務費、處理退還履約保證金等法律服務費、申訴案件法律服務費、部分向元大銀貸款所生利息及人員薪資費用是甄審決定後、被告決定不續辦後之費用。向元大銀貸款所生利息、人員薪資費用發生有連續性，準備締約期間已經開始發生，被告決定不續辦後，因需要處理相關作業，該等費用仍繼續發生，計算期間為103年4月1日至103年7月31日共4個月，橫跨準備締約期間及不續辦之後兩個階段。

- 01 ③設立公司、委託代辦業者辦理所支出共67,430元部分：
02 關於公司登記規費55,000元，按公司登記應備文件眾且
03 程序繁雜，原告為符合被告要求募資設立民間機構與被
04 告簽約之30日內時程，自有請專業機構代辦公司登記事
05 項、並支付代辦服務費之必要。有關修訂章程費用6,00
06 0元，因被告就本案公告之投資契約第11.2條約定，簽
07 約之民間機構不得轉投資，原告上禾公司為符合被告要
08 求方辦理變更章程，確屬為辦理本案而支出之必要費用
09 。有關木章4,000元，為原告上禾公司刻印公司大章所
10 支出之費用，係屬公司設立、營運所必須。有關公司銀
11 行章2,400元，係因銀行掛失印鑑手續繁雜，為避免公
12 司印章遺失而另刻印，與公司正章分開保管、使用。有
13 關申請本票費用30元，係為繳納本興建營運案1,000萬
14 元權利開發金而申請之合庫本票手續費。
- 15 ④另關於法律服務費共85,655元部分：就前期開會、撰擬
16 協議書等法律服務費32,400元，係為原告上禾公司成立
17 、與原告鴻裕公司人員開會、撰擬股東間之協議書、製
18 作股東會及董事會決議等法律服務項目，各該服務費用
19 實際發生日期為103年3月底，惟敦理國際法律事務所於
20 同年4月16日方請款，原告上禾公司於同年5月付款。就
21 撰擬異議書法律服務費19,800元、申訴案件法律服務費
22 15,455元，因原告上禾公司不具法律專業，無能力自行
23 提出書類，確有必要委由專業人士協助撰擬。就處理退
24 還履約保證金等法律服務費18,000元，係原告上禾公司
25 委請律師發函表示不同意終止，並處理是否退還履約保
26 證金等法律上爭議問題，為被告片面宣布不續辦之行為
27 所生之損害。上開支出均屬必要費用，自得請求被告賠

01 償或補償。

02 ⑤有關鴻裕華南財政部審查費50,000元部分：原告上禾公
03 司、鴻裕公司於提起本件訴訟前，共同向財政部提出申
04 訴，經財政部通知補繳審議費，因當時原告上禾公司尚
05 未與被告簽約、因此以原告鴻裕公司之名義匯付款項，
06 茲為被告所不爭執，該款項實際為原告上禾公司支出，
07 亦為匯款名義人原告鴻裕公司不爭執，原告上禾公司向
08 被告請求自屬有據，倘仍認該款項係原告鴻裕公司之支
09 出，亦應擇一判決予原告其中一人。

10 ⑥關於向元大銀貸款所生利息共161,232元部分：原告上
11 禾公司於103年4月3日方核准設立登記，為免因銀行核
12 貸時間過長，董事長即股東蘇枝榮先向民間友人借款，
13 再由蘇枝榮以股東往來墊款借予原告上禾公司，原告上
14 禾公司再向合作金庫購買8張面額合計3,900萬元不得中
15 途解約之可轉讓定期存單，依期於同年4月8日繳納履約
16 保證金並以銀行本行支票繳交1,000萬元開發權利金，
17 並於同年4月21日向元大銀行申請貸款4,000萬元，償還
18 股東往來支付履約保證金之借款，故該銀行貸款實際上
19 係為前開履約保證金所貸。因可轉讓定期存單104年4月
20 3日方到期，不得中途解約，被告於103年4月24日片面
21 通知停止續辦系爭促參案後，遲於103年6月17日通知履
22 約保證銀行，此期間之貸款利息費用，自屬因被告之違
23 法行政處分所受之財產上損失，應得請求被告賠償或補
24 償。

25 ⑦人員薪資費用共計952,000元部分：原告上禾公司設立
26 前後，除有一般公司事務需處理外，為與被告聯繫、開
27 會，處理開發權利金、履約保證金事物、準備簽署合約

之審約、修改需要，必然需要聘僱員工支援處理，所需人力均係由訴外人盛堂營造有限公司（下稱盛堂公司）支援，雙方約定暫先由盛堂公司提供人力支援並代付薪資再另行結算，並擬待簽約後轉由原告上禾公司專職聘僱或招募正式員工取代。系爭促參案經被告103年4月23日方寄發正式書面通知，原告上禾公司尚須人員協助辦理與被告之函文往來，提出申訴、異議及訴訟及處理與大山公司、律師、會計師等財務結算等事務，自無可能立即解聘員工並辦理解散登記，原告上禾公司目前因不堪訟累、財務吃緊，相關人員聘僱已經縮編，本件請求薪資金額亦僅計算至103年7月31日止，確屬因準備締約而支出之必要費用。

（七）並聲明：

1.先位聲明：

- (1)異議處理結果、原申訴審議判斷撤銷，被告「政策變更、系爭案件不續辦」之決定均撤銷。
- (2)被告應與原告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、原申訴審議判斷撤銷，被告「政策變更、系爭案件不續辦」之決定均撤銷。
- (2)被告應給付原告鴻裕公司14,700,000元、給付原告上禾公司1,316,317元，及均自104年3月6日（即起訴狀繕本送達被告翌日）起至清償日止按週年利率百分之5計算之遲延利息。

三、被告抗辯略以：

- （一）被告不續辦系爭促參案所依據之行為時促參注意事項第59條

第2項規定，本即可依發生之事實涵攝行政程序法第123條4、5款所定要件，且不續辦決定之會議紀錄已足使原告了解上開規定即為被告不予續辦之法規依據，而無將該等規範全數記載於處分之必要，亦無原告所稱法律依據變更之問題。縱認被告調整變更法律依據，被告不續辦所基於之事實變更包括：交通問題及都市軸線翻轉等之公益考量等事由，所涉者為行政程序法第123條第4款、第5款規定，均屬不續辦決定作成時已存在之理由，未改變處分同一性，且兩造自本件爭議之始即對此爭點加以主張及攻防，符合行政處分理由追補要件，亦無礙原告攻擊防禦及本案訴訟終結情形。又行政處分理由追補與補正實屬二事，原告主張被告不符行政程序法第114條規定云云，顯無理由。另原告辯稱行政處分補正不得委任訴訟代理人為之云云，實非行政程序法第114條所定補正要件。

(二)系爭促參案不續辦係基於系爭基地交通狀況惡化、甄審決定所依據之事實已發生變更所為決定，符合行政程序法第123條第4款規定之廢止要件：

- 1.系爭促參案之公共建設本為吞吐國道客運與市區客運轉乘接駁之「轉運站」（促參法施行細則第2條參照）交通建設，以有效管理系爭基地周遭國道客運及市區公車運作，紓解當地交通狀況，其目的係為達到城際運輸及區域運輸之轉運功能（申請須知第3.1.1條規定參照），要與「停車場」迥然不同。系爭基地周遭生活機能如何、與轉運站是否有續為執行之必要，全無關聯。
- 2.依據被告97年委託鼎漢國際工程顧問股份有限公司（下稱鼎漢公司）所作之可行性評估及先期規劃報告所載，當時系爭基地所在之光明六路周遭路段服務水準多為A、C級，待系爭

01 基地正式開發營運後，將降低交通量服務水準一個層級，經
02 評估尚能接受，遂以該基礎進行招商。然新竹縣邇來因科學
03 、工業園區之擴張設立，及高鐵通車後發展快速，系爭基地
04 鄰接路段之光明六路與縣政九路為行經高速公路之交通要道
05 ，於上下班時段已為經常性之交通壅塞，圍繞系爭基地之縣
06 政十街、縣政九路135巷也因路面本身過於狹窄且緊鄰住宅
07 ，容易產生車輛堵塞。

08 3.嗣擇定原告為最優申請人後，被告始發現系爭基地周遭迄10
09 2年底已明列該年度十大易肇事路口、該年度下半年發生共
10 計311件交通事故，且系爭基地所在之光明六路周遭路段之
11 服務水準已大多降為最差之F級（道路不堪負荷，車輛無法
12 通行），與鼎漢公司進行可行性評估及先期規劃報告時相差
13 甚鉅，倘以該公司原評估之內容衡量，當地交通勢將成為尖
14 峰時間之壅塞瓶頸，難以疏解，進而認系爭基地確實存有嚴
15 重交通問題之事實；同時被告履接獲系爭基地鄰近居民反映
16 與陳情，表示巷道過窄、車流量大、會車不易常造成壅塞現
17 象，至此，已確定原招商所依據之事實（即鼎漢公司於97年
18 間所為之交通調查及預估），已發生重大變更。又因原告之
19 規劃除轉運站本即可能帶進搭車轉運之人潮及接送車潮外，
20 尚有眾多商業設施，該規劃內容顯然將使當地車流量遽增，
21 對於當地交通之衝擊當更甚以往。

22 4.原告依申請須知第5.2.3條規定，應於投資計畫書中提出系
23 爭基地之交通影響分析與對策，迺投資執行計畫書中，系爭
24 基地路段流量服務水準分級，竟然仍完全照抄鼎漢公司於97
25 年間所蒐集之資料，已與前開規定未合，根本未就系爭基地
26 之交通現況進行評估，遑論提出任何具體有效之解決方案，
27 其基於該錯誤事實所提出之「交通影響衝擊分析及改善對策

」，自為根本錯誤而不可採，猶顯系爭促參案倘續為辦理，勢必無法處理當地交通惡化之困境。更因系爭促參案許可期間長達50年（申請須知第3.1.4條參照），考量光明六路周遭路段為通往高速公路要道，為新竹地區居民往返新竹科學園區必經之處，倘執行系爭促參案，無論係興建期或營運期，均將進一步惡化該等路段上班尖峰時段之交通壅塞情形，致生用路安全之重大危害，難謂於公益無重大影響。

5.從而，被告所為不予續辦之決定，係因被告擇定原告鴻裕公司為系爭促參案最優申請人後，浮現系爭基地交通問題惡化，已顯然與原依據客觀事實發生重大變更所致，涉及被告行政權政策決定之裁量權行使，非單方主觀評估。經衡酌原告私益所受之有限損害與所欲保護之公益，並未失均衡，依最高行政法院100年度判字第2002號、107年度判字第280號、107年度判字第278號、109年度判字第287號等判決意旨及學說見解，要已符合公益原則及行政程序法第123條第4款規定，被告自得為不續辦之決定並生廢止原告鴻裕公司為系爭促參案最優申請人處分之效果。

(三)系爭促參案不續辦係基於系爭基地交通狀況惡化及都市軸線翻轉長遠發展等公益考量所為決定，符合行政程序法第123條第5款規定之廢止要件：

1.系爭基地於74年間即已劃定為車站用地，當時都市規劃多以行政機關集中區域為中心。著眼於系爭基地周邊業經規劃為被告縣政府所在地，預計都市發展將由行政中心向外輻射擴散，民眾也會因洽公而有交通轉運需求，故將系爭基地規劃為竹北地區唯一的車站用地。然竹北市自101年起每年增加之人口數量，將近6成集中於高鐵區域；近期重大開發建設工程或重要公共設施，如停車場、體育場、國民運動中心等

，均設置於下交流道後轉往高鐵新竹站之方向，是從公共設施建置與人口聚集層面，均顯示都市軸線翻轉至高鐵特定區。然系爭基地位於與上述區塊相反之方向，緊臨於以被告縣政府為中心之行政機關集中區域，已非竹北市目前人口成長核心區域。

2. 新竹地區為我國科技工業及觀光重鎮，無論國內民眾抑或國外訪客到訪之目的地多非新竹縣行政中心，反而是分布於竹、苗地區的科技、工業園區，自高鐵通車後，目前高鐵新竹站區已具備實質轉運功能。針對城際運輸部分，高鐵新竹站與共構之臺鐵六家站，近年全年旅次運量整體逐年提升；區域運輸部分，高鐵新竹站設置共13條轉乘接駁公車路線，每日往返各198班車次，各路線行經地點包含重要科技、工業園區、公共設施及觀光景點，形成以高鐵新竹站為中心，與其共構之臺鐵與公車為旁支之竹北交通轉運系統。是就車站轉運功能而言，系爭基地確已非最符合需求之區位，且其所訴求之功能城際運輸及區域運輸之功能更已由高鐵新竹站區取代，且更有效率。

3. 直至今日系爭基地之交通壅塞情形與道路安全問題仍十分嚴重，已如前述。另外，系爭基地周遭之洽公活動及用餐時段人潮又導致停車困難，尖峰時段均需排隊進場而一位難求。被告招商文件之要求僅著眼本件為轉運站的最低停車位需求，惟原告規劃之436席小客車停車位光是供應其所規劃之附屬商業設施停車需求，即已臻飽和，而非在於消化系爭基地周遭之公共停車問題。

4. 揆諸系爭基地於本件招商時之情形及目前周遭之客觀狀況可知，當地之公共建設需求至多以疏解交通流量及停車需求為目標，要非選擇將引導更多車潮湧入周遭區域之轉運站，倘

繼續執行本案，將造成不利於公共利益之結果。經衡量前述系爭基地周遭交通惡化狀況、都市軸心翻轉之發展及有限公共資源最佳配置避免重複浪費之考量，縱廢止系爭促參案，不僅對於公益未有任何妨害，且將能使有限公共資源發揮最大效益，被告自得依行政程序法第123條第5款之規定，為不續辦之決定並生廢止原告鴻裕公司為最優申請人處分之效果。

5.至原告另以被告108年都市計畫仍將系爭基地維持車站用地，主張被告係虛構廢止理由云云。然土地使用目的之變更並非一蹴可幾，而需視周遭生活機能、人口成長等因素長期規劃，並經多方溝通方可得成就，被告業已重新檢討系爭基地土地使用目的，建議將該基地變更為停車場用地納入下次通盤檢討研議辦理，無虛構廢止理由之情事。

(四)原告並無請求被告完成本件投資契約書簽署及執行之法律依據，兩造亦未成立公法上預約關係：

1.依促參法第12條第1項規定及其立法理由可知，投資契約性質為私法契約（最高行政法院99年度裁字第2563號裁定參照），且投資契約之內容僅在約定雙方就建設興建、營運及移轉之權利義務關係，並未涉及任何行政程序法第135條前段規定之「公法上法律關係之設定、變更或消滅」，甚就興建營運期間若有須依其他法令應取得之許可、核定等，均須另按所涉法律規定為之（申請須知第3.2條參照），與投資契約之約定無涉，原告於本件訴訟請求被告完成投資契約書簽署，自屬無據。

2.被告廢止原處分既為合法，原告上禾公司即無簽署投資契約書之權，甚且，申請須知第8.1.2條、第8.4.1條第1項及促參法第45條第1項等規定僅明揭申請人（即原告鴻裕公司）

應依主辦機關通知期限內完成議約、籌辦民間機構、簽約手續等義務，並非賦予其所籌辦完成之公司請求與主辦機關完成投資契約簽署之權利，上開規定僅均在於要求主辦機關訂定合理議約與簽約期限，且指明該等期限不應包含申請人籌辦民間機構時間而已，自無從作為原告請求簽約之法律上依據。

3.由於被告決定不予續辦系爭促參案，本件作為契約及投資營運重要基礎之投資執行計畫書根本未經被告核定，兩造就契約具體事項並未達成共識，議約性質並非預約，亦無賦予強制主辦機關簽約之效力，原告自尚未取得與被告締約之地位，亦未與被告成立公法上預約。促參法並無任何得準用民法第465條之1、第475條之1之規定，況系爭促參案之辦理與前開民法規定之使用借貸契約及消費借貸契約之性質全然不同，亦無從類推適用之。縱認兩造成立預約關係，若違反締約義務亦僅需負損害賠償責任，要非請求強制簽訂契約之權。

(五)系爭促參案僅係被告針對系爭基地所為利用規劃，並未涉及被告以外人民之所有權、財產權或其他行政機關之權限，亦無經計畫裁決或聽證程序，性質上應非屬行政計畫。縱認系爭促參案為行政計畫，被告不予續辦，雖未舉行聽證程序，惟已聽取且詳細審酌原告及當地居民陳情考量交通問題，及可能產生交通惡化等對於系爭促參案之意見，並為防免系爭基地交通壅塞與用路安全惡化，兼顧都市發展需求，基於維護公共利益，始為不續辦之決定，並非基於少數人意見廢止甄審決定，符合正當行政程序之陳述意見要求、行政計畫法草案所設計公開聽證程序之精神，以及行政機關疏處義務之意旨。

(六)原告備位聲明請求給付金錢無理由：

- 01 1.依申請須知第2.2.8條規定可知，促參注意事項既為促參法
02 令之一，則被告依該注意事項辦理系爭促參案，保有基於公
03 益考量與政策變更而不續辦之裁量權限，顯為原告所明知，
04 自始即無任何值得保護之信賴。又原告鴻裕公司未將實際交
05 通問題及時反應，已如前述，此亦屬行政程序法第119條第2
06 款規定信賴不值得保護之情形，要無從主張信賴利益之損失
07 補償。
- 08 2.縱認原告得請求信賴利益之損失補償，惟行政程序法上損失
09 補償之請求，不包括民法第216條之所失利益在內（最高行
10 政法院93年度判字第210號判決參照）。又關於損失補償之
11 請求時點，應係以信賴基礎存在開始後至信賴基礎遭廢止後
12 之間所產生之損失，方得予以請求，因信賴甄選決定所生之
13 損害，不及於準備興建、營運所生之支出，更不可能包括參
14 與申請之支出（最高行政法院107年度判字第644號判決意旨
15 參照）。蓋參與甄審之各廠商，在最後獲選為最優申請人行
16 政處分尚未作成前，為參與甄審取得最優申請人資格所投入
17 之相關費用，本為各該廠商參與競爭之必要費用，其投入數
18 額多寡取自廠商各別之業務衡量、專業判斷，如終未能成為
19 最優申請人，此部分為經營業務之合理損費，自不可能係信
20 賴最優申請人行政處分所生，要無從列入係信賴該處分致遭
21 受財產上損失之計算。申請須知第2.2.6條亦有明文規定。
- 22 3.縱認本件促參案件之申請人得準用政府採購法第85條第3項
23 之規定，請求原處分機關償付其準備甄審、異議及申訴所支
24 出之必要費用，亦須以「促進民間參與公共建設申請及審核
25 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
26 之甄審行為違法」為適用前提，然本件根本不存在該前提，
27 自無適用政府採購法第85條第3項規定之可能。矧縱系爭促

參案之申請及審核程序經行政法院判決確認違法並撤銷，原告得請求償付者亦僅限於準備投標、異議及申訴所支出之必要費用，此有最高行政法院97年度判字第976號判決、102年度判字第579號判決意旨可資參照，是原告於本件以損害賠償為其備位主張，並無可採。

4.原告鴻裕公司請求費用部分：

(1)有關備標費用525萬元：

①備標費用為原告鴻裕公司參與系爭促參案申請程序之支出，為「早於」該公司經評定為最優申請人以前即已發生之費用，顯非原告鴻裕公司信賴被告評定其為最優申請人處分所為支出，不在請求損失補償之範圍。

②原告鴻裕公司與大山公司簽署之工程技術服務契約是擇定原告鴻裕公司為最優申請人後才簽訂，於該契約回溯約定備標費用已不合常理；甚且該契約為原告與第三人間之約定，約定之基礎為何，是否合理，被告根本無從置喙，要無從將其合約風險轉嫁要求被告負擔。原告之投資執行計畫書尚未經被告依申請須知第8.2.3條規定審查同意，本件根本沒有該當於該契約請款條件：「大山公司提送基本設計成果，經新竹縣政府及鴻裕公司審查核准後、支付設計作業服務酬金30%」之可能。該契約之建造費用為「建築工程費」、「機電工程費」、「內部裝修工程費」之加總，該等費用項目顯係締約後之建造費用，而與備標毫無關聯。

③原告提出原證30號合作協議書約定價金及詳細價目表之總價均為500萬元，其中辦事員（文書佐理員）數量高達18人月、工作成果彙整及差旅費高達58人月，未見原告提出任何佐證，甚者，該「工作成果彙整及差旅費」

01 項目之備註為「包含有成公司相關文件彙整及差旅費」
02 ，則「有成公司」又與本件有何關連性，亦全未說明，
03 該詳細價目表實質內容之真實性已至為可疑。再者，原
04 告其後提出原證38號價目表之總價為525萬元，前後價
05 目表落差最高為「雜項費用支出」，分別約為18萬元及
06 41萬元，原告仍未有任何支出細項之說明，原告是否確
07 有該等支出，自非無疑，亦難謂證明費用支出之合理性
08 。

09 (2) 有關第一期工程規劃設計費630萬元：

10 ① 第一期工程規劃設計費為簽約後之興建及營運所準備而
11 支出費用，當然亦不屬於因信賴評定為最優申請人所生
12 之損失，故非損失補償請求範圍。原告鴻裕公司未具體
13 指出第一期工程規劃設計費究竟包含哪些費用。原告僅
14 提出由大山公司出具之原證38號第2頁價目表，且該價
15 目表為「第一期工程規劃設計費630萬元」及「投資執
16 行計畫書撰寫費315萬元」之總支出，原告根本未曾單
17 獨就該費用之支出細項、必要性及合理性為任何說明。
18 何況原證38號價目表，與原告嗣後提出原證39號之投資
19 執行計畫價目表，兩者工作內容幾乎完全一致，足見工
20 作內容高度重疊，原告及大山公司究竟是否確有第一期
21 工程規劃設計費之支出，不無疑義。原告鴻裕公司嗣後
22 宣稱：第一期工程規劃設計費也是屬於撰寫投資執行計
23 畫書之成本云云，與先前主張迥然相異，若依原告所述
24 ，則該投資執行計畫書之撰寫費用竟高達近1,000萬元
25 ，顯然過高而不合理，原告自應證明第一期工程規劃設
26 計費之成果，暨與撰寫、修改投資執行計畫書之關聯性
27 及必要性。

01 ②所謂「第一期工程之規劃」，必也是雙方簽約後始進行
02 之事項，根本不是簽約前之應完成事項，而屬興建階段
03 始需辦理者（申請須知第8.2條規定參照）。又依申請
04 須知第3.2.1條、第3.2.2條、促參法第4條等規定，原
05 告鴻裕公司根本不是民間機構，兩造間更尚未簽訂投資
06 契約，該第一期工程規劃之費用，縱為真正，亦非必要
07 費用，更無從要求被告補償抑或賠償。被告審查會議討
08 論內容充其量僅涉及原告應處理事項，然而原告會後是
09 否曾指示大山公司，又大山公司是否確實執行、如何執
10 行、執行程度、修改幅度為何，根本無從由會議記錄確
11 知，更無法檢視原告指示大山公司之工作內容、工作成
12 果及因此支出之費用是否必要、合理，難謂已證明費用
13 必要性與合理性。且原告亦需敘明撰寫投資執行計畫書
14 之費用，為何區分為第一期工程規劃設計費630萬元、
15 投資執行計畫書撰寫費150萬元之原因，並應舉證該兩
16 者無重複計算之處。

17 (3)有關投資執行計畫書撰寫費315萬元：

18 ①依申請須知第2.1.10條規定，投資執行計畫書係依據已
19 撰擬完成之投資計畫書為基礎，至多僅進行修改補充或
20 部分調整。原告鴻裕公司聲稱其備標費用為525萬元，
21 則伊就備標作業之一之投資計畫書進行微調修改為投資
22 執行計畫書之費用即達315萬元，兩相對照顯不合理，
23 遑論原告主張第一期工程規劃設計費630萬元亦為撰寫
24 投資執行計畫書之費用。況原告鴻裕公司於投標時所提
25 出之服務建議書與得標後提出之投資執行計畫書，其篇
26 章大致相同，即無從請求高達315萬元之撰寫費用。甚
27 依原告提出之備標服務費詳細價目表、投資執行書及先

期規劃費前後段對照，二者辦理事項僅有「投資執行計畫書製作費」及「實體建築模型製作費」不同。且依被告於96年間委託鼎漢公司就系爭促參案進行可行性研究及先期規劃之委託技術服務合約第6條第1項第1款規定，當時發包金額為2,699,000元，無論依照該金額之35%即944,650元，抑或15%即404,850元，均遠低於原告於本件請求投資執行計畫書之撰擬費用，此已足證原告就該金額顯不合理，有浮報之虞。

②原告之投資執行計畫書根本尚未經被告依申請須知第8.2.3條之規定審查同意，遑論有製作之必要，該投資執行計畫書之製作，根本非被告所要求，更與被告無涉，無從要求被告為其負擔。依兩造議約期間相關函文，可見被告要求提送投資執行計畫書不僅少於20餘份，且非每次會議均要求提送。投資執行計畫書之修改多係可歸責於原告鴻裕公司事由，如原告鴻裕公司自行變更原投資計畫書內容、刪除原承諾事項、未能提出具體資金籌措規劃、逕行增加未經被告同意之被告應配合事項等，至於交通衝擊問題，均係源於原告鴻裕公司根本未曾依申請須知第5.2.3條規定進行評估所致。另有關建築物結構變更所進行之耐震能力與地質調查分析，姑不論該等文件根本未經任何技師署名，且係原告鴻裕公司為配合自行規劃之變更所為重新評估作業，要非依甄審委員審查意見之修正，遑論原告鴻裕公司於投資執行計畫書之「2.4.2、交通影響衝擊分析及改善對策」僅以寥寥數語說明，甚援用鼎漢公司數年前之舊資料，難謂具體評估。

③大山公司說明書項次一僅說明實際參與者為陳維哲建築

01 師，未說明議約階段之建築師如何以每個月0.6人次計
02 算，以及人數為何以3位計算；又5個月之計算基準為何
03 ，此等計算是否符合通常計價方式，或僅係大山公司為
04 配合原告所提出之說明，不無疑問。原告稱大山公司之
05 利潤分配屬於「工程分項發包慣例」，惟統包工程後分
06 項發包會因承包者報價而有不同情事云云，但該等情事
07 是否確為慣例，具體情形如何，復未見原告舉證說明，
08 顯見原告鴻裕公司主張大山公司提出之各項管銷成本及
09 利潤之合理性，顯屬無據。

10 (4)原告鴻裕公司與大山公司間徒有金流外觀，未能證明確實
11 已將備標費用、工程規劃設計費第一期、投資執行計畫書
12 撰寫費之款項支付予大山公司。臺灣新竹地方法院（下稱
13 新竹地院）104年度司促字第8340號支付命令僅有清償金
14 額，未記載所生債務之法律上原因，無從確認與本件有關
15 ，且該支付命令金額高達15,067,500元，與上開費用金額
16 總計之1,470萬元有明顯落差。又股東既與公司為不同法
17 人格，為何原告鴻裕公司向陳豐山之借款會從新竹生醫帳
18 戶領出，又為何原告鴻裕公司支付新竹生醫顧問報酬竟匯
19 到陳豐山帳戶，甚至，原告鴻裕公司與新竹生醫是否確實
20 簽訂顧問契約，原告迄今未能提出任何契約等證據以實其
21 說，其主張顯為藉詞而不可採。

22 5.原告上禾公司請求費用部分：

23 (1)有關設立公司、委託代辦業者辦理等支出：原告上禾公司
24 就公司登記代辦服務費20,000元未說明其合理性，事實上
25 亦非必要費用，應予排除。至修改原告上禾公司章程、刻
26 印公司木章兩個、銀行章、或者本票之內容究與系爭促參
27 案何干，亦未見其說明，而有必要性與關聯性之欠缺。

01 (2) 有關法律服務費：

02 ①前期開會並撰擬建議書等法律服務費，無論係原告上禾
03 公司與原告鴻裕公司間會議或兩者間之投資協議書，實
04 係為處理公司內部事項，均與系爭促參案之辦理並無關
05 聯，非為締結契約所生費用，顯非必要費用。

06 ②非律師強制代理之法定程序，當事人委任律師費用應非
07 屬必要支出，從而，原告上禾公司主張之撰擬異議書法
08 律服務費19,800元、處理退還履約保證金等法律服務費
09 18,000元及申訴案件法律服務費15,455元，其中異議、
10 申訴程序均非律師強制代理程序，退還履約保證金亦非
11 限於律師始得處理之事項，此等法律費用自非必要費用
12 ，不在損失補償範圍。縱認非律師強制代理程序之法律
13 服務費得列為必要費用，原告提出之法律事務收據摘要
14 內容簡略，仍不足證明確實有該等費用之支出。

15 (3)有關鴻裕華南財政部審查費：原告另稱審查費50,000元之
16 部分，實際上係由原告鴻裕公司而非原告上禾公司所支出
17 ，原告上禾公司稱其為實際負擔者，然並未提出任何證明
18 。不論是原告鴻裕公司或原告上禾公司，均未能說明此部
19 分請求之內容細節及理由，且此為原告鴻裕公司與華南銀
20 行間之關係，而無涉於系爭促參案。

21 (4)有關元大銀行貸款所生利息：

22 ①原告提出銀行核貸通知書所載之貸款者、繳息收據所載
23 客戶均非原告上禾公司，而為其代表人蘇枝榮，該等貸
24 款行為顯與本件全然無涉。被告於102年11月11日即已
25 擇定原告鴻裕公司為最優申請人，是原告自該時起至10
26 3年4月間，已有充裕期間為相關金流之安排，今原告選
27 擇向股東借貸，再向銀行貸款償還該借貸費用，係原告

01 本應自行承擔之風險。何況原告稱未與其代表人即股東
02 蘇枝榮簽署借據，則兩者間是否確實存有借貸關係，顯
03 非無疑。

04 ②復依申請須知第8.3.2條規定，履約保證方式為設定質
05 權完成之定期存單，是原告上禾公司應係於103年4月17
06 日完成履約保證金之繳交。然原告上禾公司於103年4月
07 18日獲知被告決定本案不續辦後，始於103年4月21日向
08 元大銀行申請貸款，惟斯時原告上禾公司既已知悉本件
09 不續辦，即無申請貸款之必要，無從要求被告損失補償
10 該貸款所生利息。至原告上禾公司及銀行約定何時、是
11 否得解除契約純屬原告上禾公司及銀行間私法關係，與
12 被告無涉。再者，原告上禾公司是否曾與銀行就解除貸
13 款一事進行協商，亦有由原告上禾公司加以舉證之必要
14 。縱認銀行於103年6月17日方收執被告退還履約保證金
15 之函文，則自該日後所生之利息費用請求顯非信賴期間
16 內所發生，自無從請求被告負擔。

17 (5) 有關人員薪資費用：

18 ①按營利事業所得稅查核準則第71條第1款、第12款規定
19 ，薪資支出之舉證，應提出原始憑證，收據或簽收之名
20 冊或引領清冊等。原告上禾公司僅提出製作者、製作基
21 礎及製作來源全然不明之薪資表一張，既經被告否認其
22 形式上及實質上之真正，難謂原告已符合需提出實際證
23 明與單據之舉證要求，且原告迄今亦未提出任何付款證
24 明以實其說，自無向被告請求之理。處理與被告協商、
25 異議、申訴等相關救濟程序，顯非原告上禾公司為系爭
26 促參案議約之支出，而非屬必要費用，更何況被告就本
27 件之處理並無違法之處，原告依法已無從向被告請求異

01 議申訴之費用、則其自行決定提起異議申訴之成本，更
02 無要求被告負擔。又原告應先行證明所聘僱員工辦理事
03 項與上開事由之關聯性。

04 ②原告聘僱之員工為借調盛堂公司員工，該員工不僅非專
05 職，非均係處理解散登記事務，且係領取盛堂公司支付
06 薪水，原告上禾公司根本並無人員薪資費用之支出。又
07 當時原告上禾公司及盛堂公司之代表人均為蘇枝榮，可
08 見兩公司並非一般商業往來關係，原告上禾公司是否確
09 實從盛堂公司借調員工、以及借調員工是否有確實處理
10 原告上禾公司事務，均有疑義。另就本件而言，當時勞
11 動基準法預告期間至多10日，且違反之法律效果也僅係
12 給付預告期間之薪資，是原告上禾公司以辦理解散登記
13 或為符合勞動基準法規定，請求通知不續辦後3個月之
14 人員薪資費用，顯屬無據。

15 ③原告稱薪資與代表人相同之顧問鄧國泰，主要負責與系
16 爭促參案有關之興建工程事務云云，惟本件根本未能進
17 入興建階段，且兩造議約時係由大山公司負責處理投資
18 執行計畫書之相關規劃，原告上禾公司顯然尚無需處理
19 興建工程事務，該費用支出自屬欠缺必要性及合理性。
20 有關原告上禾公司之人員薪資費用於不續辦前、後之數
21 額計算，應從原告上禾公司於103年4月3日核准設立時
22 起算。又原告應先提出各月份之人員薪資證明，針對通
23 知不續辦之月份（即4月），以通知不續辦之日為分界
24 ，依天數比例拆分計算；其餘5至7月則以各個該月份之
25 薪資為計算基礎，始為合理。

26 (七)退萬步言，縱被告不續辦系爭促參案違法，惟頂多屬違法程
27 度輕微，原告所受損害得以金錢為有效補償、系爭促參案繼

續執行無從達成原定目的且嚴重危害用路安全、重複投資之土地資源浪費，考量系爭基地周遭路段無法負荷執行系爭促參案帶來交通惡化之重大公益損害，維持不予續辦決定反而有助於公益維護，經權衡本件所涉公私權益後，堪認被告不續辦系爭促參案之撤銷或變更，殊無與社會公益相違背，是為避免維護原告利益而使社會公益受重大之損害，行政法院應依行政程序法第198條規定作成情況判決，駁回原告之訴。並聲明：原告之訴駁回。

四、如事實概要欄所述之事實，有被告102年6月系爭促參案申請須知（前審卷一第21至43頁）、102年11月22日函（原審卷一第44至48頁）、103年2月19日函（前審卷一第49頁）、原告鴻裕公司103年4月7日鴻裕字第103040701號函暨被告備查103年4月15日函（前審卷一第50-51頁）、原告上禾公司103年4月8日鴻裕字第103040801號函（前審卷一第52頁）、103年4月17日上禾字第103041701號函（前審卷一第53頁）、被告103年4月16日函（前審卷一第54頁）、103年4月23日函及103年4月18日審查會會議紀錄（前審卷一第55、56頁）、103年5月16日異議書（前審卷一第57至60頁）、異議處理結果（前審卷一第61頁）在卷可稽，堪信為真實。兩造之爭點厥為：（一）原告有無請求被告續行簽約之依據？（二）被告不續辦系爭促參案，是否適法？（三）原告適用行政程序法第126條第1項規定請求被告補償，是否有據？如為有據，有茲請求之金額為何？

五、本院之判斷：

（一）本件應適用之法規及法理

1.按行為時即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

01 。 (第2項) 本法所稱主辦機關，指主辦民間參與公共建設
02 相關業務之機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為
03 直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。主辦機關依本法
04 辦理之事項，得授權所屬機關(構)執行之。……」第42條
05 規定：「(第1項) 經主辦機關評估得由民間參與政府規劃
06 之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及
07 申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。(第2
08 項) 前項申請人應於公告期限屆滿前，向主辦機關申購相關
09 規劃資料。」第43條規定：「依前條規定參與公共建設之申
10 請人，應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地
11 使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資
12 意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。」第47
13 條規定：「(第1項) 參與公共建設之申請人與主辦機關於
14 申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處
15 理招標、審標或決標爭議之規定。(第2項) 前項爭議處理
16 規則，由主管機關定之。」行政院公共工程委員會(下稱工
17 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
18 時促參法施行細則第22條之4規定：「投資契約得訂明因政
19 策變更，民間機構依契約繼續履行反不符公共利益者，主辦
20 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
21 生之損失。」第39條規定：「(第1項) 主辦機關辦理民間
22 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
23 。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。(第2項)
24 前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民
25 間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法
26 律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行
27 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。」

2.次按，行政程序法第120條規定：「（第1項）授予利益之違

法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。（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。」第123條規定：「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。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、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。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」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。」依上開規定可知，當事人對合法行政處分之存在，具有值得保護之信賴，並因廢止受有損失，自應給予補償。惟補償之範圍，一則必須限定於該損失係因信賴授益處分之存在而發生者，亦即損失與信賴必須有相當因果關係存在，而非漫無邊際之公法危險責任。其二，廢止授益處分之補償，為徵收補償或犧牲補償之性質，在彌平當事人為公共福祉而受之特別犧牲，並非損害賠償性質，如無特別規定，關於所失利益，不予補償；至於所受損害，原則上全部補償，但不得超過受益人因該處分存續可得之利益（行政程序法第126條第2項準用第120條第2項）。此外，當事人對損害之發生如與有過失，則有民法第217條規定過失相抵規定之類推適用，得免除或減輕其補償（參見最高

行政法院104年度判字第102號判決意旨)。復依最高行政法院97年度判字第976號判決意旨：「政府採購法第85條第1項、第3項規定審議判斷指明採購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置，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；行政法院以撤銷判決或確認判決，確認採購機關之採購行為違法，原處分機關及審議機關皆受判決結果拘束，不得再另為不同之判斷，其效力甚於審議判斷指明原採購行為違法之效力，廠商自得依政府採購法第85條第3項規定，請求採購機關償付所支出之必要費用。而政府採購法第85條第3項既規定請求償付其準備投標、異議及申訴『所支出之必要費用』，自以已支出者為限；且此項請求償付必要費用之規定，為一般損害賠償以義務人有故意或過失為要件之例外，依『例外規定解釋從嚴』原則，亦應解為該規定『所支出』之必要費用，係指實際已支出之必要費用。是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，依促進民間參與公共建設法第47條，自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。蓋甄審行為有違反法令之處，原處分機關依法應另為適法之處置，亦極可能因時日拖延、甄審內容變更等因素，造成廠商先前針對原甄審行為所投入準備之成本失去意義，且廠商為使原處分機關另為適法之處置而提起之異議及申訴亦屬額外之支出，於理於法均應由原處分機關負責償付。」

3. 繼按，受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第260條第3項定有明文。本件發回判決關於行政程序法第123條第

01 1款規定所指之「法規」為何，及促參注意事項第59點是否
02 為該規定所指之法規等事項，所為法律上判斷：其所謂「法
03 規」，係指法律（名為法、律、條例或通則）及各機關依其
04 法定職權或基於法律授權訂定之命令（得依其性質，稱規程
05 、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則），亦即法律、職
06 權命令及法規命令，而不包括行政規則，此觀中央法規標準
07 法第2條、第3條、第4條、第7條、行政程序法第150條第1項
08 、第159條、第161條規定自明。蓋「法規」必須係對多數不
09 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，
10 如果係上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職
11 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
12 效力之一般、抽象之規定（即行政規則），因僅具有拘束訂
13 定機關、其下級機關及屬官之效力，自難直接作為廢止對於
14 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
15 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
16 ），乃「為確保主辦機關依公平、公開之程序及符合公共利
17 益、公平合理之原則，辦理促進民間參與公共建設案件，以
18 提升公共服務品質」所訂定（該注意事項第1點），並無法
19 律授權依據，雖係工程會依其法定職權所訂定，但其性質為
20 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
21 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
22 法律效果之規定，自非屬法規命令或職權命令，而係行政規
23 則。故行為時促參注意事項第59點規定：「促參案件議約及
24 簽約階段，如有下列情形者，應啟動退場機制：……（二）主
25 辦機關因政策變更，不續辦促參案件；或為符合公共利益及
26 公平合理原則，致須重新辦理公告。」尚難直接作為行政程
27 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等語。自為本件之判決基礎，合先敘明。

4.承上，「所謂『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自難與行政行為相比，何況上開民政局新聞參考資料已載明……等語，似難謂未能提出載有評估時所考量因素及相關計算數據等資料之評估結果，則被上訴人以原審核通過處分所依據之事實或政策事後既已發生變更，且不廢止該處分對公益將有危害，主張得依行政程序法第123條第4款或促參案件注意事項第59條規定，廢止原審核通過處分，尚非全然無據」「行政程序法第123條第4款所謂『行政處分所依據之事實事後發生變更』，係指作成行政處分之基礎事實，於行政處分作成後，有所改變者而言，不包括行政機關對於事件狀況為不同於原先之評估等語，亦即政策變更固非基礎事實之變更，但行政處分作成後政策變更，如係因其所依據之事實事後發生變更所致，且不廢止該處分對公益將有危害者，原處分機關即得加以廢止。又如果不廢止原審核通過處分，雖對公益將有危害，但如果逕予廢止，卻將妨礙其原來所欲達成之公共利益者，即應依比例原則為權衡取捨決定」（最高行政法院103年度判字第167號及109年度判字第287號判決意旨參照）。又依最高行政法院99年度裁字第2152號裁定意旨：「被上訴人依促參

法辦理交通轉運案，甄審評定上訴人為最優申請人，此項甄審評定為行政處分，被上訴人以97年10月17日府交運字第0970241230號函上訴人不再續辦此交通轉運案，係廢止上開評定處分，為行政處分。」98年度判字第635號判決意旨：「依行政程序法第146條其立法意旨，在使行政機關於公益之考量下，得片面調整或終止契約。於締約後得基於公益調整或終止契約，可推論行政機關於簽約前更得因公共利益考量，享有相當之猶豫期間，以『事先防止』契約締結後，對人民或他方當事人造成更大之損害……。」以觀，投資契約如為公法契約，行政機關於締約後得基於公益考量，調整或終止契約，自可於簽約前，因公共利益考量而不續辦促參案。而投資契約如為私法契約，除法律有明文規定之直接強制締約類型（如郵政、電信、自來水、電業等公用事業）外，通常僅承認有居於事實上獨占地位而供應重要民生必需品之情形下，有強制締約義務，蓋強制締約，係屬私法自治原則賦予當事人享有契約自由（締約或不締約自由）之例外，自應從嚴認於非屬上述強制締約類型及非有事實上獨占地位而供應重要民生必需品為契約標的者，行政機關並無強制締約之義務。至不續辦促參案之決定，係一行政處分，自包括廢止甄審評定原告為最優申請人之處分，基於公益考量，於符合行政程序法第123條第4款及第5款之情形下，可廢止甄審評定為最優申請人之行政處分。原告主張不續辦促參案之決定，不包括廢止甄審評定原告為最優申請人之處分，應屬誤會，尚無足取。

- 5.原告雖主張被告於原審主張若政策變更規定得據以廢止本件甄審決定而不續辦，係促參注意事項第59點第1項第2款規定，屬行政程序法第123條第1款法規准許廢止事由，更審時改

01 稱以行政程序法第123條第4、5款規定為廢止，不合同法
02 第114條規定，有礙原告之攻擊防禦及訴訟終結云云。惟按
03 尚書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，已足
04 使受處分之相對人瞭解該處分之決定（主旨）所由之原因事
05 實及其依據之法令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理
06 由之「記載稍欠完足」，尚難謂為理由不備或違反行政行為
07 內容之明確性原則；於此情形，為處分之機關非不得於訴願
08 或事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已
09 存在、且不改變行政處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提
10 下，為事實或理由之補充（追補理由），供受理訴願機關或
11 事實審行政法院調查審酌（最高行政法院103年度判字第432
12 號判決意旨參照）。查被告於申訴審議程序中，已就系爭促
13 參案不續辦係基於三者重要公益予以說明，並答辯稱廢止處
14 分所依據之事實或政策事後已發生變更，且不廢止該處分對
15 公益將有危害情事（審議卷被告103年7月18日陳述意見書第
16 4-8頁、103年10月2日補充理由三第4-8項），復經前審判決
17 就政策變更得據以廢止本件甄審決定而不續辦之依據包括行
18 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
19 發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者」之事由予以
20 審酌認定，並認行政程序法第123條第4款既為法規准許廢止
21 之規定，亦屬同條第1款情形之一，是以，被告於本院更審
22 訴訟程序中所為該項款之補充，係就原處分作成時已存在之
23 法令依據詳為補充，此補充並未改變原處分之性質，為原告
24 業已知悉，復於本院更審程序為攻擊防禦，則原告上開主張
25 難謂有理。至被告於更審程序中追補行政程序法第123條
26 第5款「其他為防止或除去對公益之重大危害」之事由，亦
27 係出於公益之考量，而關於公益考量之具體因素，業據被告

於前審答辯在卷，並經前審判決就政策變更所考量之相關公益因素予以認定在案，又政策變更而不續辦系爭促參案所考量之公益因素，不但可能肇因於「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者」，亦可能同時係因「為防止或除去對公益之重大危害」所致，而同條第5款本係廢止之概括事由，旨在補充同條第1至4款之不足，被告於前審乃至更審所提出之公益因素考量事由，仍為相同，是以，被告於本院更審訴訟程序中所為該條第5款之補充，仍係就原處分作成時已存在之法令依據詳為補充，此補充並未改變原處分之性質，亦為原告所知悉，復於本院更審程序為攻擊防禦，則基於行政法院職權調查原則及訴訟經濟原則，尚無不許之理，原告上開主張，亦難謂有據，其主張均非可採。

6.再按，促參案如以規劃者為區分，可分為「主辦機關規劃由民間參與公共建設」與「民間自行規劃申請參與公共建設」二類，相關申請及審核程序規定於促參法第四章（第42條至第48條）。對於前者，促參法第42條至第45條規定其主辦機關規劃民間參與之建設，如何公告徵求、甄選，及評定最優申請人至完成投資契約簽訂手續前等事宜。至於上開程序中甄審決定（評定最優申請人）之性質，促參法雖無明文，然觀諸同法第47條第1項規定，既將促參案之申請人與主辦機關間有關申請及審核程序之爭議，明定準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定（依政府採購法第74條、第83條規定，係採公法救濟途徑），足見立法者業將促參程序前階段之甄審決定，與後續投資契約履約之法律關係切開為分別評價及處理。按該甄審決定之爭議既採類同訴願之公法救濟途徑，其亦應定性為類同於行政處分。據此，「主辦機關

01 規劃由民間參與公共建設」此類促參投資契約簽訂事件之法
02 律關係，仍採取「雙階理論」之架構，亦即前階段之甄審決
03 定類同行政處分，而後階段投資契約簽訂與履行，則是另一
04 獨立、具雙方法律行為屬性的契約法律關係（可能為行政契
05 約，亦可能為私法契約）。此種法律關係切割之結果，可簡
06 化生活事實認定上之複雜性，各階段之區隔亦不致造成辨識
07 上之困難，有助於法律關係之釐清。該甄審決定既定性為類
08 同行政處分，則甄審決定如經廢止，而受益人就此受有損害
09 ，且具有值得保護之信賴，依行政程序法第120條及第126條
10 規定，自非不得請求損失補償。惟此補償，限定於該損失係
11 受益人因信賴授益處分之存在所發生者。而主辦機關規劃由
12 民間參與公共建設者，促參程序係由：公告徵求民間參與公
13 共建設→設立甄審委員會進行評審→評定最優申請人（甄審
14 決定）→籌辦及議約→簽約→興建→營運等複雜且緊密相連
15 之程序所構成，其法律關係應視程序進行至何階段而有不同
16 。是促參案之最優申請人，因甄審決定而應進行之程序僅限
17 於「籌辦及議約」，必待簽約後，始有後續之興建、營運程
18 序可言。從而，系爭促參案中，原告因信賴甄審決定至被告
19 決定不續辦（類同甄審處分遭廢止），所可能想像因信賴甄
20 審決定所生之損害，無非因籌辦（民間機構之設立或變更登
21 記）及簽約之前（議約）所生者，而不及於「準備」興建、
22 營運所生之支出，更不可能包括參與申請所支出者。蓋最優
23 申請人自參與促參案之申請，乃至於為其後之興建及營運所
24 準備而支出者，在經濟分析上，其實適當被界定為最優申請
25 人基於經濟上動機所為支出，在其投資規劃上，本為交易風
26 險之一部分，於申請參與公共建設前即應予以評估，必待投
27 資契約簽訂，始能藉由契約履行以回饋正當利潤而填補之，

苟投資契約未能議成致支出無從回饋，即屬風險管理範疇無從對主辦機關為補償請求或損害請求（最高行政法院107年度判字第644號判決意旨參照）。

7.承上，上開補償請求權是否存在，以及範圍內容之訴訟，當屬公法之爭議，而歸行政法院審判權。當然，在雙階理論下，如促參案政策所設定之投資契約為私法契約，則甄審決定處分後，投資契約未簽訂前，促參主辦機關若違反誠信有締約上過失，固非不得適用民法第245條之1第1項規定，而對經甄審決定之最優申請人負有損害賠償責任。惟基於行政程序法對於甄審決定廢止之損失補償，與基於民法締約上過失之損害賠償，不僅分屬公、私法領域而有管轄法院之差異，其要件及補償、賠償之範圍亦不相同。原則上，合法處分廢止之補償，不以機關主觀責任為條件，但締約上過失之賠償，則以機關之「惡意」「故意或重大過失」或「顯然違反誠實及信用」為其責任條件；至於補償與賠償範圍，前者限於信賴合法處分所生之損失，後者則以機關違反誠信原則行為所肇致之損害為範圍；於訴訟之具體個案上，當應視當事人所主張者，定其審判權歸屬，釐清其要件及範疇，不容混淆（可參見最高行政法院104年度判字第102號判決意旨）。經查，系爭促參案為「主辦機關規劃由民間參與公共建設」類型，被告甄審決定乃對原告鴻裕公司所為類同授益處分，嗣因政策變更而不續辦，無異以事實變更為由而廢止甄審決定，原告上禾公司則為原告鴻裕公司基於最優申請人地位而依申請須知第8.2.1條規定所籌設成立（前審卷一第42頁），實質上承繼其信賴基礎，亦屬利害關係人。是原告先、備位聲明撤銷被告不續辦決定，並訴請續辦，且以準用政府採購法第85條第3項及行政程序法第126條第1項規定請求賠償及

01 補償（更審卷一第308頁），而非以所謂締約上過失為論據
02 自應認本件屬公法上爭議。

03 8.末按，行政訴訟法第133條規定，行政法院僅對於撤銷訴訟
04 及其他維護公益之訴訟應依職權調查證據，其餘訴訟依同法
05 第136條準用民事訴訟法第277條前段規定，當事人主張有利
06 於己之事實者，就其事實有舉證之責任，又行政訴訟法第18
07 9條第2項規定，當事人已證明受有損害而不能證明其數額或
08 證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定
09 其數額。本件原告依行政程序法第126條第1項規定，提起公
10 法上給付訴訟，即應就其損害存在、補償數額、範圍及損失
11 與信賴有相當因果關係存在等事實，負主觀及客觀舉證責任
12 。

13 (二)原告先位聲明訴請撤銷被告「政策變更、系爭促參案不續辦
14 」之決定、異議處理結果及申訴審議判斷；並命被告應與原
15 告上禾公司完成系爭促參案投資契約書之簽署，繼續執行系
16 爭促參案部分：

17 1.依促參法第3條第1項第1款、第8條第1項第1款及施行細則第
18 2條第1項之規定，被告基於改善竹北地區大眾運輸之乘車環
19 境，有效集中管理國道客運與市區客運之轉乘接駁，並促進
20 竹北地區土地之開發利用等目的，於102年7月9日公告辦理
21 系爭促參案第3次招商程序，於系爭基地進行轉運站之交通
22 建設，以達到城際運輸及區域運輸之轉運功能，採由民間機
23 構投資興建並為營運，待營運期間屆滿後，移轉該建設之所
24 有權予被告之方式辦理。原告鴻裕公司參與該招商程序，經
25 被告於102年11月11日召開甄審委員會審查，以102年11月22
26 日函通知其具備成為最優申請人資格，並於102年12月2日召
27 開投資計畫書簡報說明會，經原告申請展延議約時程，被告

01 遂展延至103年1月20日，期間，於103年1月6日及13日召開
02 投資計畫書審查會暨議約會前會，雙方於103年1月15日完成
03 議約程序，被告再以103年2月19日函通知原告鴻裕公司應自
04 接獲通知之日起30日內與被告完成投資契約之簽約手續，同
05 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
06 果、甄審委員會意見修正投資計畫書等，有招商大會個案基
07 本資料表（前審卷一第101頁）、被告102年6月系爭促參案
08 申請須知（前審卷一第21-43頁）、102年11月11日會議紀錄
09 （前審卷三第136-140頁）、102年11月22日函（前審卷一第
10 44-48頁）、102年12月13日函暨投資計畫書簡報說明會會議
11 紀錄（前審卷三第140-142頁）、102年12月18日、24日函（
12 前審卷三第142-143頁）、102年12月31日函、103年1月9日
13 、14日函暨相關會議紀錄（前審卷三第143-149頁）、103年
14 2月19日函暨議約會議會議紀錄（前審卷三第151-156頁）及
15 系爭促參案公告歷程資訊（前審卷三第26頁）在卷可稽。嗣
16 被告於103年3月4日暨14日召開投資執行計畫書審查會，原
17 告依審查會議結論仍須修正投資執行計畫書，被告遂以103
18 年3月20日函通知原告於修正投資執行計畫書後再次召開審
19 查會審查及繳納履約保證金3,900萬元，並以103年4月1日及
20 14日函檢送書面審查意見回覆原告。原告鴻裕公司又依申請
21 須知第8.2條規定，籌組成立原告上禾公司，並以103年4月7
22 日鴻裕字第103040701號函通知被告，將由原告上禾公司代
23 表其與被告簽訂投資契約，被告則以103年4月16日函通知原
24 告鴻裕公司，將於103年4月18日召開投資執行計畫書審查會
25 ，請原告鴻裕公司依歷次審查意見修正投資執行計畫書後送
26 被告審查，原告上禾公司並於103年4月17日繳交履約保證金
27 及開發權利金，亦有被告103年2月24日、3月5日、3月20日

函暨相關會議紀錄及書面審查意見（前審卷三第157-168頁）、原告鴻裕公司103年4月7日函（前審卷一第50頁）、原告上禾公司103年4月8日鴻裕字第103040801號函（前審卷一第52頁）、103年4月17日上禾字第103041701號函（前審卷一第53頁），以及被告103年4月16日函（前審卷三第169頁）在卷可稽，應堪認定。

2.系爭促參案不續辦之決定符合行政程序法第123條第4款「行政處分所依據之事實事後發生變更」之規定：

(1)依促參法第6條之1第1項規定：「主辦機關依本法辦理民間參與公共建設前，應先進行可行性評估。」被告於辦理系爭促參案前之97年間委託鼎漢公司就土地取得、法律、市場、工程技術、財務及環境影響等進行可行性評估（被證11）。惟被告招商未成後，於100年間又委託中詮開發管理顧問股份有限公司（下稱中詮公司），再就土地取得、法律、市場、工程技術、財務及環境影響等進行評估並調整開發方案（被證12）。

①關於環境影響之交通衝擊：參以鼎漢公司所作之可行性評估及先期計畫書定案報告所載，就系爭基地（東側為20米縣政九路、南側為40米光明六路、西側為8米縣政十街與北側為8米縣政九路135巷）所作之環境影響可行性評估，當時系爭基地所在之光明六路周遭路段之服務水準多為A、C級，待系爭基地正式開發營運後，將降低交通量服務水準一個層級（被證11之1-3-1、1-8-19至20、34頁）。嗣中詮公司雖就環境影響進行可行性評估，然未就交通衝擊部分再次評估（被證12之9-1至7頁），是關於交通之影響，自仍賴鼎漢公司所作之調查，況原告申請評定為系爭促參案之最優申請人時，提出之系

01 爭促參案服務建議書，乃至於經評定為最優申請人後提
02 出之投資執行計畫書，關於交通影響之分析，亦全數引
03 用鼎漢公司上開所進行之評估事證（前審卷二第196頁
04 、前審卷一第60頁），則關於交通衝擊之影響，系爭促
05 參案關於交通環境所據之調查事實，應以鼎漢公司所提
06 出者為據。

07 ②關於建置轉運站之市場功能：觀諸鼎漢公司所作之可行
08 性評估及先期計畫書定案報告所載，當初係評估系爭基
09 地位於竹北市主要交通動脈之光明六路上，鄰近竹北交
10 流道，周邊尚有新竹縣政府、新竹體育場及學校等設施
11 ，建置轉運站可作為區域性轉乘中心及高鐵接駁公車路
12 線進入新竹縣市之起點，並增闢平日通勤、洽公路線及
13 假日商業、觀光路線，惟當地營運之二家客運業者，有
14 一家認為旅次需求不足，不適合設置轉運站，而就轉運
15 站運輸需求，推估大眾運輸服務需求量係屬尚可（被證
16 11之1-3-22至24頁、29-30頁）。嗣中詮公司就市場之
17 轉運站需求分析，已提及臺鐵運量持續提升，高鐵自99
18 年7月起較上年同期大幅成長37.8%，雙鐵刷新歷年同期
19 運輸量紀錄，而公路客運量自90年開始急遽減少，至92
20 年才趨緩，雖公路客運使用率不高，但有其消費市場及
21 固定客群，仍有規劃轉運站之必要，而竹北地區旅運需
22 求不高，此開發定位為二級轉運站（被證12之6-2、4至
23 7頁）。

24 ③綜上，本件被告係基於法定程序所評估調查之上開事實
25 為基礎，進行招商開發，並進而以甄審決定原告為最優
26 申請人。原告主張交通影響狀況與都市軸心改變是否影
27 響轉運站建置，並非屬系爭促參案之基礎事實，應有誤

會。

(2) 惟於被告簽訂本件投資契約前，考量系爭促參案進行招商開發所據之事實業經改變，經查：

① 交通壅塞問題已呈現嚴重：系爭基地周遭光明六路與縣政二路口，經新竹縣政府警察局公布為102年度十大易肇事路口（被證9新聞報導）。且系爭基地所在光明六路、縣政二路及縣政九路路段於102年下半年發生共計311件交通事故（被證8）。復觀諸區域交通控制中心雲端化計畫期末研究報告書，102年度統計數據顯示該基地所在之光明六路周遭路段（與縣政二路、縣政九路、莊敬南路及自強南路）之服務水準均降為最差之F級（被證8），與鼎漢公司進行可行性評估及先期規劃報告時相差甚大。被告於系爭促參案甄審結果公告後，履接獲當地民眾反映與縣長信箱陳情，表示系爭基地周遭道路車流量大、會車不易常造成壅塞現象（被證7號，為103年1月13日至同年5月5日之陳情信），又系爭基地行政區竹北市北崙里之辦公處里長率各社區管理委員會103年3月11日信函，表示：縣政九路135巷至縣政十街巷道狹窄，車流量大，常造成塞車，「新開發案必須認真考慮此處通行問題」等語（被證13號）。上開等情，核與被告於103年6月17日召開土地使用研商會議，交通旅遊處處長所陳：「目前國道客運、市區客運進入光明六路轉運尚不成氣候，且本基地目前路寬亦不是很寬，若許可設置車站及招商，將引進許多人潮，交通方面之衝擊將是一大問題。」及警察局局長所陳：「竹北市○○○路、縣政九路、縣政二路等路口，民眾陳情有關交通壅塞之案件確實很多，發生交通事故亦屬頻繁，故交通

安全角度考量，該等路段確實不適合設置車站。」相符（被證7），足認系爭基地交通壅塞問題已呈現嚴重情形。

②建置轉運站之市場功能不再：竹北高鐵地區人口統計數據，竹北市自101年起每年增加之人口數量，將近6成集中於高鐵區域（更審卷二第115頁），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%（被證15號）。佐以交通部高速鐵路局103年高鐵新竹車站特定區之開發計畫，高鐵新竹站周邊有諸多重大建設及民間開發案持續進行，其中世興段46、47地號土地，已完成地上權開發經營案招商，103年底動工，世興段43地號案置商辦大樓公開標售並於103年9月初全數脫標，而104年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情（更審卷二第109-113頁、被證15號高鐵局新聞稿）等情，足徵被告認為都市軸線翻轉至高鐵特定區之態勢應屬正確。是以，針對轉運站設置之功能，關於城際運輸部分，高鐵新竹站係於96年1月5日通車開始啟用，全年旅次運量逐年大幅成長，97年全年旅次為4,611,476，100年增加為7,463,813，至102年已有增加至97年之二倍以上，為9,149,581人次（更審卷二第117頁）。而與高鐵新竹站共構之臺鐵六家站，嗣於100年11月11日完工啟用，102年全年旅次運量已達1,093,388（更審卷二第118頁）。又關於區域運輸部分，高鐵新竹站設置轉乘公車路線，包括高鐵快捷公車、市區公車及臺鐵六家站等合計共13

01 條轉乘接駁路線，合計每日往返各198班車次，各路線
02 行經地點包含工業區、學校、公共設施及觀光景點（更
03 審卷二第119頁），形成以高鐵新竹站為中心，與其共
04 構之臺鐵及公車為竹北交通轉運系統。復由上情，核與
05 被告於103年6月17日召開土地使用研商會議，交通旅遊
06 處處長所陳：「自本案上網公告後，竹北陸續有高鐵局
07 及台灣高鐵公司所進行之重大開發案，皆朝向高鐵特定
08 區發展，故未來竹北生活圈機能勢必有所調整。」及警
09 察局局長所陳：「因此本縣轉運站之設置地點應於高鐵
10 附近地區設置，方能達到轉運之功能。」相符（被證7
11 ））。綜合言之，就車站轉運功能而言，系爭基地確已非
12 最符合需求之區位，所訴求之功能城際運輸及區域運輸
13 之功能已由高鐵新竹站區取代。

14 (3) 本件據以辦理系爭促參案之事實事後已發生變更，本院認
15 如續辦系爭促參案對公益將有危害：

16 ①承上，系爭基地週遭之交通壅塞問題已經惡化，如續行
17 系爭促參案，必將使原本待解決之交通情形更為嚴重，
18 影響當地居民生活安全及便利性之公益甚大。且竹北生
19 活圈機能已經改變，都市軸心已逐漸轉移至高鐵特定區
20 ，系爭基地確已非最符合車站轉運功能需求之區位，城
21 際運輸及區域運輸之功能已由高鐵新竹站取代，如續行
22 系爭促參案，顯就相當有限之公共資源為無效用之配置
23 ，而有害於公益。再者，被告不續辦系爭促參案，係符
24 合國家整體都市發展需要，此由被告配合內政部102年
25 11月29日發布之「都市計畫公共設施保留地檢討變更作
26 業原則」，通盤檢討公共設施用地之用途，應朝向結合
27 整個生活圈的都市發展概念，避免重覆設置或開闢後閒

置之情形可知（被證17）。而竹北地區整個都市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（此參系爭促參案申請須知第3.1.4條規定，前審卷一第26頁），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，轉運功能亦無從發揮，未來不再作為車站用地之規劃，被告已於108年12月12日函竹北市公所，建議將系爭基地變更為停車場用地，並納入下次通盤檢討研議辦理（更審卷二第575頁）。是以，系爭基地已無辦理轉運站之必要，系爭促參案不續辦實有助於都市規劃目的之達成，尚未逾越必要之程度，所造成原告私益之損害（詳下述）與所欲保護之公益未失均衡。

②從而，被告於103年4月18日審查會，作成政策變更而不續辦之結論：（一）被告配合都市發展需要，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。該會議紀錄並經被告以103年4月23日函檢送原告，嗣再以103年5月9日府產貿字第1030067857號函提出說明：「查本府因政策變更不續辦本案，係以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考量，且本案BOT年限為50年，本府以長期公共利益為考量前提下，必須重新檢討本基地土地使用計畫，方不續辦本案。並依『機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項』第59點一議約及簽約階段退場之處理原則第1項第2款規定：主辦機關因政策變更，不續辦本案。」

01 』有被告103年4月23日函及103年4月18日審查會會議紀
02 錄（前審卷一第55、56頁）、103年5月9日函（前審卷
03 一第82頁）在卷可稽。參以被告前代表人邱鏡淳縣長於
04 本件申訴審議階段說明系爭促參案不予續辦之理由：「
05 （系爭促參案）公告後接獲附近居民陳情，希望考量其
06 通行問題，本府再進一步確認基地交通問題，同時縣警
07 局於102年底評定光明六路、縣政二路口肇事冠全縣…
08 …，縣府針對交通壅塞問題，持續研擬改善方案，…
09 倘若本案再繼續開發下去，姑不論興建期間將因施工帶
10 來交通黑暗期，致主辦機關推動前述交通改善措施之努
11 力化為烏有…縱進入營運期間，亦將無法消化因此所
12 產生之車潮、人潮，另一方面…配合周遭公共設施取
13 得最佳位置…車站設置將並以附屬事業開發之方式設
14 置，亦確以高鐵地區另行覓地辦理為佳…整個竹北高
15 鐵特定區如同兼具台北信義區及台北車站之功能定位，
16 將成為新竹地區重要集散區…綜上所述持續發生之重
17 大因素，本府以長期整體公共利益重新檢討本基地之公
18 共用途，方做出不續辦本案之決策。」（更審卷二第10
19 7頁）。準此，被告全盤考量竹北生活圈機能之改變、
20 交通壅塞問題及整體都市發展需要等因素，認系爭基地
21 已無設置轉運站之必要，續辦將對公益反有危害，因而
22 作成政策變更而不續辦系爭促參案之決定，合於行政程
23 序法第123條第4款規定，並無違比例原則，致雙方利益
24 失衡之情形，參照上開最高行政法院判決意旨，於法並
25 無不合。至被告於更審程序追補同法第5款之事由，因
26 本院已認定如上，爰無再認定是否符合此款事由之必要
27 ，附此說明。

01 3.原告雖主張系爭基地周遭塞車情形，於102年7月公告前即存
02 在，此觀被告於97年、100年間兩次可行性評估報告自明，
03 況依原告103年8月28日（星期四）實際勘查，將近中午12點
04 時段車流量不多、路面交通順暢，而下午5至7時尖峰時段雖
05 稍有車多情形，惟回堵亦不嚴重，並無「基地現況交通壅塞
06 、服務水準為最差之F級」之現象，且系爭促參案係經評估
07 後認有助於改善交通，方決定辦理，原告亦已規劃將大客車
08 路邊停靠轉至路外車站，增設公共停車空間436個，取消周
09 邊影響車行動線與阻塞交通之停車格，顯見續建對公眾更加
10 有益，被告決定不續辦，顯係本末倒置；又高鐵局辦理之開
11 發經營案，早於102年5月27日即公告招商，甚至更早於97年
12 被告為可行性評估時，已知有高鐵新竹車站特定區計畫，被
13 告有充裕時間可作區域整體規劃，其評估後仍決定辦理系爭
14 促參案，無非係因系爭基地乃定位為國道客運站或區域接駁
15 公車站，與高鐵站旅客客群不同，且周邊土地已開發利用，
16 有竹北停八、停六及停九案，商業活動熱絡，人口增加快速
17 ，未來更有台大及台科大竹北校區進駐，並非發展軸線均轉
18 向高鐵地區，此區域仍有加速公共建設之必要，故高鐵局所
19 辦理之開發案，不但不影響系爭促參案，反而可能促進整體
20 經濟繁榮，高鐵開發案完成後，竹北市仍有興建轉運站之需
21 求，並無事實變更云云。惟查：

22 (1)系爭促參案可行性評估及先期規劃，被告原委由鼎漢公司
23 於97年7月間作成可行性研究及先期規劃報告，依當時之
24 調查，系爭促參案之基地鄰近道路路段交通量與道路容量
25 比值（V/C），於平常日晨峰時段，多低於0.371，服務水
26 準A級；而V/C值最高之路段為縣政十三街（光明五街—
27 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（前審卷一第83至97頁）。惟被告於102年11月公告招商結果後，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，被告遂重新了解與調查竹北交通壅塞之問題，已如上述。被告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（被證7號）。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，被告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

01 運功能恐亦無法發揮，而與公益背道而馳，故有變更政策
02 之必要，自非無據。至於原告所提其於103年8月28日現場
03 勘查之照片及錄影，僅為單日之交通狀況，而非一段期間
04 之觀察結果，原告逕論基地現況交通並非服務水準F級之
05 情形云云，實屬率斷。

06 (2) 次查，被告所稱竹北生活圈機能改變、高鐵特定區開發等
07 整體都市發展趨勢，均需經過相當時日後始臻成熟，已如
08 前述，尚非原告所稱相關開發計畫早已存在，即可確認其
09 都市發展趨勢。尤以土地此種稀有資源，一旦投入系爭促
10 參案，即無法轉為他用，年限並長達50年，其如未作最有
11 效率之利用，此公共資源之浪費，自亦為對於公益之危害
12 。況竹北高鐵特定區於103年後仍持續開發，參照竹北地
13 圖（更審卷二第27頁），○○○區○○○○路（竹北交流
14 道）一分為二，新建工程或公共設施，諸如竹北市○○段
15 ○○○○○○號停車場BOT案（即原告所稱的停六案）、竹北市
16 ○○段○○○○號停車場BOT案（即原告所稱的停九案）、新
17 竹縣體育場、國民運動中心等，均設置於下交流道後轉往
18 高鐵新竹站之方向。而高鐵新竹站，近兩年每年更突破1
19 千萬人旅次（更審卷二第117頁）；與高鐵新竹站共構之
20 臺鐵六家站，近幾年全年旅次運量均超過150萬人旅次/年
21 ，107年更高達約為200萬人旅次/年（更審卷二第118頁）
22 ，益徵竹北市生活圈轉變至高鐵特定區，高鐵新竹站與其
23 共構之臺鐵及公車已成為竹北交通轉運中心等情，業屬明
24 確。且按最近之現況，依被告近年之交通事故統計，系爭
25 基地緊鄰之縣政九路與光明六路路口仍為新竹縣十大易肇
26 事路口（更審卷二第121頁），亦足徵直至今日系爭基地
27 之交通壅塞情形與道路安全問題仍十分嚴重。準此，堪認

被告不續辦系爭促參案決定所綜合考量上開事實變更之因素，並無違誤。原告主張系爭促參案並無事實事後發生變更云云，核與事實不符，尚無足取。

- (3) 原告所主張未來更有台大及台科大竹北校區進駐，系爭基地鄰近者亦興建竹北停八停車場，高鐵特定區未取代都市軸心，系爭基地周遭尖峰時段交通狀況不佳、停車位時常一位難求，繼續執行系爭促參案反可疏解車流云云，僅屬其個人主觀之見解，尚無提出足以為其有利認定之資料。反觀辦理新竹縣相關業務之旅遊處處長及警察局局長，依渠等就承辦相關業務之了解，也表示竹北所進行之重大開發案，皆朝向高鐵特定區發展，影響未來竹北生活圈機能，縣轉運站之設置地點應於高鐵附近地區設置，才能達到轉運之功能等語，已如前述，且被告縣長更迭後（於107年12月25日變更為楊文科），仍於108年12月12日函竹北市公所，建議將系爭基地變更為停車場用地，並納入下次通盤檢討研議辦理，均如前述。又依系爭基地縣況停車位使用率統計資料可知，自106年至108年11月間，系爭基地停車格數共153格，每月使用率平均約1萬5千輛，單日使用率約410輛至590輛，尖峰時段均需排隊進場而一位難求（更審卷二第123頁），再佐以原告投資執行計畫書之土地使用配置計畫（前審卷一第116頁），1樓至12樓規劃為商場（8426.7 m²）、宴會廳（3218.16 m²）及飯店（130間）可知，原告欲興建436席小客車停車位，僅足供應其所規劃之附屬商業設施停車需求，實不足以消化系爭基地周遭之公共停車問題。況承上，系爭基地西側及北側均僅為8米道路，基於已呈現周遭交通狀況惡化嚴重情形，如要興建轉運站及原告規劃之商場，將引導更多車潮湧入周

遭區域，難謂可達到原告所主張之疏解車流之效果，此即當時系爭基地行政區竹北市北崙里之辦公處里長率各社區管理委員會所反映縣政九路135巷至縣政十街巷道狹窄，車流量大，常造成塞車，新開發案必須認真考慮此處通行問題等情。是原告主張續辦系爭促參案可化解停車位問題，尚無可採。遑論，系爭基地所開發者係轉運站，其主要功能係負責城際及區域運輸之功能，非僅為紓解交通或提供停車位，甚且，原告主張之停六、停八及停九停車場，均設置於下交流道後轉往高鐵新竹站之方向（更審卷二第27頁），並非位於下交流道後轉往系爭基地及新竹縣政府之方向（更審卷二第27頁），則原告以前開停車場作為系爭基地周遭開發案之論據，尚無可採。

- (4)再者，系爭促參案於評估當時，係以當時所呈事實狀況為基礎，對日後興建乃至於營運時之情況進行評估，雖認為有交通問題，但問題尚未達嚴重程度，轉運站之設置仍有助於改善交通，方決定辦理。惟嗣後事實已發生變更，竹北地區整個都市發展軸線轉向高鐵地區，都市發展及交通流向已隨之改變，且由於系爭促參案特許期間長達50年，原告欲興建之附屬事業所產生之交通容量將加劇系爭基地鄰近路段整體交通之壅塞情形，以致於變更後之綜合情形已無法達成轉運站設置之初衷，此即為行政程序法第123條第4款規定賦予行政主管機關衡量公私益之具體情況，於認不續辦系爭促參案始有助於行政目的之達成，而得依職權廢止行政處分，以避免日後對公益持續危害之目的。是以，是原告主張交通問題已經評估，非屬事實事後發生變更云云，應屬誤解，自非有據。

4.原告又主張依促參法第45條、施行細則第41條之2、申請須

01 知第8.1.2條及8.4.1條第1項規定，被告就系爭促參案有履
02 行義務，且被告以103年2月19日函通知原告鴻裕公司，應自
03 接獲通知之日起30日內完成簽約手續，即負有於103年3月21
04 日前完成簽約之義務，原告鴻裕公司已成立原告上禾公司，
05 原告上禾公司亦繳交履約保證金及開發權利金，自有權請求
06 被告完成簽約手續云云。惟按，促參法第1條規定，該法係
07 為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公
08 共建設而制訂，其第45條規定：「（第1項）經評定為最優
09 申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規
10 定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法
11 興建、營運。（第2項）經評定為最優申請案件申請人，如
12 未於前項規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約簽約手
13 續者，主辦機關得訂定期限，通知補正之。該申請人如於期
14 限內無法補正者，主辦機關得決定由合格之次優申請案件申
15 請人遞補簽約或重新依第42條規定公告接受申請。」所規範
16 對象為最優申請案件申請人，其目的在使最優申請案件申請
17 人負有按規定時間籌辦並簽訂投資契約之義務，以期主辦機
18 關經由BOT方式辦理之公共建設，得按既得政策與規劃完成
19 興建及營運，促進社會經濟發展，故促參法第45條規定，依
20 「保護規範理論」觀之（司法院釋字第469號解釋意旨參照
21 ），無論自法律制定原委、整體結構、適用對象、所欲產生
22 之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，均無令最優申請人
23 得請求主辦機關必與其完成投資契約簽約之意。則下位階之
24 同法施行細則第41條之2（於105年10月4日修正後移列為第5
25 8條）：「（第1項）主辦機關應視公共建設性質，訂定合理
26 之議約及簽約期限。（第2項）前項議約及簽約期限，除有
27 特殊情形者外，不得逾下列期限：一、議約期限：自評定最

01 優申請人之日起至完成議約止之期間，不得超過等標期之2
02 倍，且以6個月為限。二、簽約期限：自議約完成至簽訂契
03 約期間，以1個月為原則，並得展延1個月。但簽約前依本法
04 第45條及第46條規定之籌辦時間，不予計算。」即系爭促參
05 案據以規定之申請須知第8.1.2條規定：「主辦機關應於評
06 定最優申請人後，通知最優申請人自接獲通知之日起30日內
07 完成投資契約之議約作業。最優申請人如未於規定時間完成
08 議約手續者，得向主辦機關申請展延1次……」第8.4.1條第
09 1項規定：「主辦機關應於議約完成後，通知最優申請人自
10 接獲通知之日起30日內籌辦，並與主辦機關完成投資契約之
11 簽約手續。」（前審卷一第42、43頁）均僅指出被告須定期
12 通知最優申請人，最優申請人則有「自接獲通知之日起30日
13 內完成投資契約之議約作業」及「與主辦機關完成投資契約
14 之簽約手續」之義務，如最優申請人未依規定時間內完成議
15 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
16 ，並非指主辦機關有完成簽約手續之義務。又原告所稱被告
17 103年2月19日函：「本案已於103年1月15日完成議約程序，
18 依申請須知8.4.1規定，最優申請人自接獲通知之日起30日
19 內與主辦機關完成投資契約之簽約手續，請鴻裕開發實業股
20 份有限公司依下列事項辦理……」係依申請須知第8.4.1條
21 規定而為通知，最優申請人有「與主辦機關完成投資契約之
22 簽約手續」之義務，尚非指被告有完成簽約手續之義務。原
23 告上開主張，自非可取。況上開規定均未排斥主辦機關於簽
24 約前，如認有政策變更之必要而啟動退場機制，不與最優申
25 請人續辦簽約。復參前揭說明，投資契約如為公法契約，行
26 政機關於締約後得基於公益考量，調整或終止契約，自可於
27 簽約前，因公共利益考量而不續辦促參案。而投資契約如為

01 私法契約，於非屬法律明定之強制締約類型及非有事實上獨
02 占地位而供應重要民生必需品為契約標的者，基於契約自由
03 原則，行政機關並無強制締約之義務。是承前所述，本件既
04 經被告作成政策變更而不續辦之決定，於法並無不合，原告
05 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
06 。

07 5.原告再主張，其與被告已完成議約程序，已成立預約云云。
08 惟按預約係約定將來訂立一定契約（本約）之契約，預約權
09 利人僅得請求對方履行訂立本約之義務，而當事人訂立之契
10 約，究為本約或係預約，應就當事人之意思定之。而遍觀促
11 參法、施行細則及系爭促參案申請須知，並無要求於簽約前
12 應先訂立契約性質之預約相關規定。又所謂「議約」，依其
13 文義，係指「討論契約」，是「議約」自指討論契約之程序
14 而言，此觀諸促參法施行細則規定應依公共建設之性質，將
15 「議約」載明於招商文件內容（第53條第3項第6款參照），
16 並訂有議約之原則（第57條參照）、議約期限（第58條參照
17 ）及不予申請人議約之事項（第59條參照），即在規範於簽
18 約前，主辦促參案機關為達政策目標及提供高公共服務水準
19 公共建設之立法目的，應透過一中間程序，與民間機構就日
20 後欲簽立之契約詳為討論，而進行議約程序，以期日後簽訂
21 之契約，能落實其政策目標，且能詳為規範該公共建設之興
22 建及營運有關一切事項，俾雙方均有所遵循，並杜爭議，而
23 達到提升公共服務水準之促參法立法目的。再者，預約係有
24 強制要求相對人訂立本約性質，而促參法並未有可強制要求
25 相對人訂立本約之規定，已如前述，甚且同法施行細則第59
26 條復規定主辦機關於發現申請人有「未依公告及招商文件規
27 定之條件提出申請」、「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」、「未依通知之期限辦理補正、完成議約程序」、「未按規定時間籌辦或完成簽約手續」等情事，應不予議約、簽約之規定，可知申請人之投資權利有可能喪失，益徵「議約」實非屬「預約」，僅屬促參案簽約前之討論契約程序，非可謂議約程序進行完畢即可認已簽訂預約，而可要求主辦機關簽訂投資契約。另實際上，兩造雖於103年1月15日完成議約程序，然被告於103年3月4日暨14日召開投資執行計畫書審查會，原告尚須依審查會議結論修正投資執行計畫書，且被告以103年3月20日函通知原告於修正投資執行計畫書後再次召開審查會審查，並以103年4月1日及14日函檢送書面審查意見回覆原告，嗣以103年4月16日函通知原告鴻裕公司，將於103年4月18日召開投資執行計畫書審查會，請原告鴻裕公司依歷次審查意見修正投資執行計畫書後送被告審查，已如前述。復依照系爭促參案申請須知第2.1.10條規定（前審卷一第25頁），投資執行計畫書指最優申請人將其投資執行計畫書依據議約結果、甄審委員會及主辦機關意見修正後提出，並經主辦機關核定之計畫書，作為民間機構執行本計畫之依據，及系爭促參案申請須知第8.2.3條規定（前審卷一第42頁背面），最優申請人應於簽約前提出投資執行計畫書，並經主辦機關同意，以作為民間機構投資營運本計畫之依據。是以，兩造於簽約前，原告尚須修正投資執行計畫書，並經主辦機關同意，始得完成籌辦程序而進行簽約興建，因此，尚難認原告於未完成籌辦程序即得要求被告簽立投資契約。

(三)原告備位聲明訴請撤銷被告「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定、異議處理結果及申訴審議判斷；並命被告應給付原告鴻裕公司14,700,000元、給付原告上禾公司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%計算之利息部分：

- 1.有關被告「政策變更、系爭促參案不續辦」之決定，並無違誤，異議處理結果、申訴審議判斷予以維持，亦無不合，均如前述，是原告備位聲明第1項仍訴請撤銷，自非可採。
- 2.有關備位聲明第2項給付訴訟部分，原告先主張系爭促參案與政府採購審標或決標爭議性質相同或相似，故依促參法第47條第1項規定、最高行政法院97年度判字第976號判決意旨，準用政府採購法第85條第3項規定，請求被告賠償原告之一切相關損失，包括準備甄審、異議及申訴支出之必要費用云云。惟查，政府採購法第85條第3項求償規定，係以同條第1項規定審議判斷業指明原採購行為違反法令為前提，縱得準用或類推適用於系爭促參案，然本件申訴審議判斷並未指明被告於系爭促參案有何違法情事可言，本院亦認被告因政策變更而決定不續辦，並無違誤，均如前述，自難認已符合政府採購法第85條第1項規定之要件。是原告此部分準用政府採購法第85條第3項規定請求被告賠償之主張，自無可採。
- 3.原告另主張依行政程序法第126條第1項規定，請求被告對其因信賴被廢止處分所遭受財產上損失，給予合理之補償等語。經查，被告對原告鴻裕公司所為之甄審決定，類同於授益處分，嗣因政策變更而不續辦，無異以事實變更為由而廢止甄審決定（授益處分），其自得依行政程序法第126條第1項規定請求因信賴甄審決定所生之損害。再者，本件為「主辦機關規劃由民間參與公共建設」之類型，原告鴻裕公司僅是依被告徵求民間參與公共建設之公告而提出申請，甄審決定仍以被告相關規劃為基礎，尚難認為原告鴻裕公司據以提出

01 之服務建議書，有未將實際交通問題及時反應予被告知悉之
02 情形，亦難認為被告係遭原告鴻裕公司提供不正確資料或為
03 不完全陳述而作成甄審決定，自無原告鴻裕公司之信賴不值
04 得保護之情形可言。被告有關原告具行政程序法第119條第2
05 款信賴不值得保護之主張，實無可採。又查，原告上禾公司
06 為原告鴻裕公司基於甄審決定（最優申請人）而依申請須知
07 第8.2條規定所籌設成立，即承繼原告鴻裕公司之信賴基礎
08 ，亦無信賴不值得保護之情形，對於不續辦之決定（廢止甄
09 審處分之行政處分），亦得依行政程序法第126條第1項規定
10 ，請求被告補償其因信賴甄審決定所生之損害。分論如下：

11 (1)原告鴻裕公司訴請補償其損失15,067,500元部分：原告鴻
12 裕公司主張因系爭促參案之投標及議約過程所需，委託大
13 山公司提供建築、規劃、設計等服務，因此須支付大山公
14 司相關備標費用525萬元、第一期工程規劃設計費630萬元
15 、投資執行計畫書撰寫費315萬元，嗣被告違法以政策變
16 更為由不續辦本件，雙方訴訟至今，原告鴻裕公司財力窘
17 迫、無力支付委託服務費，遭大山公司向新竹地院聲請核
18 發支付命令15,067,500元獲准，經原告鴻裕公司一再與大
19 山公司協商，日前終獲大山公司同意，原告鴻裕公司並開
20 立支票3紙交付大山公司，其中第1期款項500萬元於105年
21 3月21日匯付，第2、3期款項金額合計10,067,500元，亦
22 已於105年5月3日支付大山公司云云，提出大山公司統一
23 發票（前審卷一第178頁）、合作協議書（前審卷二第25
24 頁）、備標服務費詳細價目表（前審卷二第26、229頁）
25 、工程技術服務契約（前審卷二第27至40頁）、新竹地院
26 104年度司促字第8340號支付命令（前審卷二第125頁）、
27 支票（前審卷二第126頁）、匯款回條聯（前審卷二第127

頁）、服務建議書（前審卷二第137至228頁）、投資執行計畫及先期規劃費詳細價目表（前審卷二第230頁、前審卷三第4頁）、存入憑條及存摺封面（前審卷三第120頁）、新環工程顧問股份有限公司（下稱新環公司）登記資料及登錄技師資料（前審卷三第74、75頁）、大山公司員工100年8月投保資料（前審卷三第76頁）、江國競建築師登錄資料（前審卷三第77頁）、3D圖檔光碟（前審卷三第78頁）、地質鑽探報告（前審卷三第79至96頁）、結構計算書（前審卷三第97至118頁）、投資執行計畫書及其附件二（前審卷一第106至170頁、前審卷三第135至169頁）、大山公司楊金在及曾俊豪技師聲明書（前審卷三第186頁）、大山公司說明書（前審卷三第227至229頁）為證。惟查：

①原告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，為原告所自承（更審卷三第10、103頁），非屬「籌辦及簽約」所生之損失，尚非原告鴻裕公司得依行政程序法第126條第1項請求被告補償範圍。

②原告鴻裕公司主張其取得最優申請人資格後，依與大山公司簽訂之合作協議書第2條及第3條二（二）1之約定委託大山公司進行設計規劃及監造，規劃設計及簽證服務費係按上開約定及第5條附件二、1之約定，以概估之建造費14.35億元乘以0.035計算，並於原告提送投標服務建議書時支付30%為15,067,500元，其中第一期工程規劃設計費630萬元部分，即屬甄審決定完成議約簽署投資契約所必要，並提出上開工程技術服務契約及大山

01 公司製作之投資執行計畫及先期規劃費詳細價目表（前
02 審卷二第28、36、230頁，此價目表未區分本項之第一
03 期工程規劃設計費用與下述之投資執行計畫書撰寫費，
04 而包含二者在內）為據。惟按，系爭促參案投資契約第
05 4條「雙方聲明與承諾事項」中之4.5.7條所載：「乙方
06 （即原告）同意除本契約或附件另有規定外，自行負擔
07 因履行本契約所發生之一切『設計』、興建、營運等成
08 本費用及規費、稅捐及其他有關之費用，並承擔全部風
09 險，且不得以上開因素向甲方（即被告）要求任何補償
10 或主張任何權利。」（更審卷二第350-351頁），是如
11 系爭促參案繼續執行進而簽訂投資契約，原告就該工程
12 規劃之設計費用，依該投資契約約定，本不得向被告請
13 求，難謂系爭促參案不繼續執行，原告即得向被告請求
14 。況且，本件原告已與被告完成議約程序，原告並未就
15 該條內容有所爭執而建議修改（前審卷三第152-156頁
16 ），亦難認就此費用原告有信賴基礎可言，而得請求損
17 失補償。再者，有關工程規劃所為之支出，通常係待簽
18 約之後，為準備興建及營運始為支出，縱原告於簽約前
19 已先進行工程規劃設計，然契約尚未簽訂，原告尚無履
20 行約定事項之權源，其預先支出費用，實欠缺合理性及
21 正當性。原告復未舉證說明其何以不同於一般經驗常情
22 ，而須於簽約前即先進行工程規劃設計並支付相關費用
23 ，縱原告係基於與第三人大山公司間契約定所致，但基
24 於契約效力之相對性，也不得拘束被告，是以，本件兩
25 造簽約未成，原告應自行承擔風險，尚無從責求被告補
26 償其損失。

27 ③原告鴻裕公司主張其取得最優申請人資格後，委託大山

01 公司撰寫投資執行計畫書，因此支出費用315萬元部分
02 提出大山公司製作之詳細價目表（前審卷三第4頁）
03 說明書（前審卷三第227-229頁）等證據。

04 A.查，依系爭促參案申請須知2.1.10之規定，原告需將
05 原提出之服務建議書依照議約結果、甄審委員會及主
06 辦機關意見修正後提出投資執行計畫書，經主辦機關
07 核定後作為民間機構執行之依據（前審卷一第25頁）
08 。且原告經評定為最優申請人後，被告於102年12月2
09 日召開之投資計畫書簡報說明會、103年1月6日及13
10 日召開之投資計畫書審查會暨議約會前會、103年1月
11 15日議約會議、103年3月4日暨14日召開投資執行計
12 畫書審查會（前審卷三第141-142、145-147、152-15
13 6、159-160、163-165頁），其中出席者陳維哲為計
14 畫主持建築師（前審卷三第227至229頁大山公司說明
15 書、前審卷二第25頁合作協議書），陳元龍、吳明峰
16 、賴艷君等人為大山公司聘僱之員工（前審卷三第76
17 頁大山公司員工100年8月投保資料），均依原告之通
18 知出席開會。嗣原告並因審查會及被告之要求，修正
19 投資執行計畫書，此由前開審查會議紀錄及被告103
20 年4月1日及14日函檢送書面審查意見（前審卷三第16
21 5-168頁），並對照原告原提出之服務建議書及投資
22 執行計畫書（前審卷二第137-228頁、前審卷一第106
23 -170頁）可知，諸如：興建建物之地下量體由地下二
24 層修改為地下四層，樓層配置亦予以調整，並由建築
25 師具體繪製建築圖面；停車位增加至436位、轉運站
26 設計變更為地下一層、電影院變更規劃為飯店；重新
27 調整興建期及營運期之交通改善措施及管制規劃；其

01 經營管理之營運費率、營運收支預估、投資效益分析
02 、預估財務報表、資金籌措計畫也予以調整並更為具
03 體。因此，原告委託之大山公司依甄審委員會及被告
04 之意見，撰擬、修正變更執行計畫書內容，係屬甄審
05 決定完成議約及簽署投資契約所必要，是其撰寫投資
06 執行計畫書所因此支出費用，如就該損失證明有據，
07 即得請求被告補償。被告以該費用未經其審查同意，
08 無製作計畫書之必要云云，核與事實不符，尚無理由
09 。

10 B.關於原告此部分之各項支出金額是否有理由：

11 a.大山公司係委由陳維哲建築師擔任主持人，如前所
12 述，是其參與及執行投資執行計畫內容所生費用，
13 應屬必要。依大山公司之說明，其委託陳維哲建築
14 師之委託費每月10萬元，每月以0.6人次計，自系
15 爭促參案評定為最優申請人至通知不續辦期間5個
16 月，係給付30萬元（10萬×0.6人次×5月），並加
17 計管銷成本及利潤（30萬×1.5）為45萬元（前審
18 卷三第227頁），而前開計算0.6人次×5月，即為
19 大山公司提出之投資執行計畫詳細價目表上數量3
20 （前審卷三第4頁），依該表上單價15萬元計算，
21 複價45萬元，亦屬相符，是此筆費用尚無不合理之
22 處。

23 b.關於其他類別技師費用之支出，依大山公司之說明
24 ，技師部分係委託新聯公司、有成公司及新環公司
25 ，費用分別為25萬元、30萬元及25萬元，另加計大
26 山公司管銷成本及利潤2.8萬元，故為82.8萬元（
27 前審卷三第227頁）。而原告鴻裕公司固陳明土木

01 結構技師部分係由大山公司負責人楊金在、所聘之
02 曾俊豪技師擔任，提出大山公司楊金在技師、曾俊
03 豪技師出具之聲明書（前審卷三第186頁），及土
04 木大地、結構技師於現地勘測後，作成之「地質鑽
05 探報告」、「結構計算書」在卷（前審卷三第79-1
06 18頁），惟核與上開大山公司說明不符。依大山公
07 司說明，技師費用支出並不包含大山公司之技師費
08 用在內，是原告鴻裕公司請求給付大山公司技師有
09 關撰寫投資執行計畫相關費用，尚屬無據。另關於
10 大山公司委託新環公司處理部分，原告鴻裕公司業
11 提出該公司資料（前審卷三第74頁）及登錄於該公
12 司執業之技師為謝曉嵐、龔明生技師資料在卷（前
13 審卷三第75頁），且承前所述，興建建物結構及樓
14 層配置均有變更，堪認新環公司技師費用之支出，
15 尚屬有據。此外，除新環公司外，原告鴻裕公司於
16 更審程序仍未提出新聯及有成公司之相關計畫執行
17 人員資料以佐其說，是本院認此部分僅有新環公司
18 技師費用25萬元加計管銷成本利潤3.5%（2.8萬÷8
19 0萬），共計25萬8,750元，始可請求。

20 c.復依前述，投資執行計畫書關於營運收支預估、投
21 資效益分析、預估財務報表、資金籌措計畫等已調
22 整並更為具體，參之大山公司出具之說明書記載「
23 委託王鼎立會計師及羅塗樹記帳士實際參與會計師
24 財報稅簽規劃、興建金融及50年經營財務試算所需
25 相關費用」（前審卷三第227-278頁），是關於興
26 建金融及50年經營財務費用之支出，洵屬必要。而
27 依大山公司上開說明，此部分包括委託前開記帳士

費用40萬元，加計管銷成本及利潤1.4萬共計41.4萬元。惟此部分說明所計算之人力，與大山公司提出之投資執行計畫詳細價目表數量所載為3（前審卷三第4頁），有1人之差之人力計算。然因原告鴻裕公司與協力廠商大山公司在籌辦系爭促參案當時無從預知將來會致不續辦而發生補償的問題，是事後要求渠等逐一清算所投入的人力成本及相關費用，確有事實上的困難，其相關單據細項稍有出入，也有可能，故依行政訴訟法第189條第2項規定，本院自得審酌一切情況，依所得心證定其數額。而本件大山公司確有該筆費用產生並確已支付，自應認原告鴻裕公司確有該筆費用損失之情形，惟本院參考投資執行計畫詳細價目表此項目之數量3，計算1人力含管銷成本及利潤費用為13萬8千元（41.4萬元÷3），則依大山公司說明業支付王鼎立會計師及羅塗樹記帳士2人力之費用，是大山公司合理支出費用應為27萬6千元（13萬8千元×2），為原告鴻裕公司損失之數額。

d.辦事員（文書佐理員）及工作成果彙整暨差旅費用，因行政文書處理事項繁雜，且大山公司人員確有參與被告召開之會議，已如前述，則大山公司自有委派其職員處理之必要，並有大山公司員工投保資料附卷可考（前審卷三第76頁）。而依大山公司說明（前審卷三第228頁），辦事員費用，以每位薪資每月3.5萬元，依工作內容估算為2人次人力費用，自系爭促參案評定為最優申請人至通知不續辦期間5個月，係給付35萬元（3.5萬×2人次×5月），

並加計管銷成本及利潤（ $35萬 \times 1.42 = 49萬7千$ ）為50萬元（因係取其整數50萬元），而前開計算2人次 $\times$ 5月，即為大山公司提出之投資執行計畫詳細價目表上數量10（前審卷三第4頁），依該表上單價5萬元計算，複價50萬元，亦屬大致相符，難謂有不合理之處；工作成果彙整及差旅費用，有4位協力人員，每人次費用2萬元，係按上開期間5個月估算，給付40萬元（ $2萬 \times 4人次 \times 5月$ ），而前開計算4人次 $\times$ 5月，即為大山公司提出之投資執行計畫詳細價目表上數量20（前審卷三第4頁），依該表上單價2萬元計算，複價40萬元，仍屬相符，亦無不合理之處。

e. 關於投資執行計畫書份數部分，依被告102年11月22日函（前審卷一第44頁）說明四所載原告鴻裕公司應於102年12月10日前將修正後投資計畫書乙式12份函送被告；被告103年4月16日函（前審卷一第54頁）說明三載明原告鴻裕公司依審查意見修正後將投資執行計畫書乙式15份函送被告；被告103年3月7日函（前審卷三第158頁）說明三記載函送投資執行計畫書乙式15份，是被告於每次審查會議前，要求原告鴻裕公司提出之計畫書數量約12至15份。復承上，系爭促參案籌辦期間，被告已召開會議計有6次，參以被告103年3月20日、103年4月1日、103年4月14日等函（前審卷三第161、165反面、168頁），原告鴻裕公司應有於會議前印製計畫書予被告之義務，準此，原告鴻裕公司印製數量100份，尚屬必要。而大山公司列舉印製100份之費用，包

01 括彩色印刷費18萬元（100份×120頁×15元，說明
02 書上記載15萬，應係計算錯誤），A1印刷費3萬元
03 ，裝訂費2萬元，合計23萬元（說明書上記載20萬
04 ，也係上述計算錯誤加總所致），加計管銷利潤（
05 23萬×1.5）為34.5萬元（說明書上記載30萬，亦
06 係沿用上述計算錯誤所致，前審卷三第228頁），
07 惟其請求之金額30萬元實際低於計算應請求之金額
08 ，難認有不合理。

09 f.如上述，系爭促參案欲興建之建物結構及樓層配置
10 均有變更，且3D影像建築模型係大山公司委由江國
11 競建築師協助處理，經大山公司說明在卷，並有江
12 國競建築師工作資料及原告提出之該3D影像光碟附
13 卷可稽（前審卷三第77、78頁）；而雜項費用係屬
14 籌辦期間，因製作投資執行計畫所支出聯繫費、文
15 具、交通費、油耗、伙食及人員勞健保雜支等管銷
16 費用，均經大山公司說明在卷（前審卷三第228-22
17 9頁），均屬必要費用。3D影像建築模型修正費3萬
18 元及雜項費用5萬元，大山公司業已支出，且依系
19 爭促參案評定為最優申請人至通知不續辦期間5個
20 月估算，雜項費用5萬元，尚非過高，是此等費用
21 ，亦屬合理。

22 g.另關於保險費部分，大山公司業說明此因計畫人員
23 出差意外保險及專業責任保險費所為（前審卷三第
24 229頁），且承上，原告鴻裕公司暨協力廠商大山
25 公司，確有指派相關專業人員參與系爭促參案相關
26 會議，且為撰寫投資執行計畫，相關專業人員亦有
27 至系爭基地周遭調查之必要。大山公司固係依照行

01 政院頒布之「各機關委託技術顧問承辦技術服務處
02 理要點」第27條第6項規定（86年12月24日府建四
03 字第118570號函）技術顧問機構應投保「專業責任
04 保險」規定請求費用，雖該要點業於88年6月4日停
05 止適用，惟工程會復於88年5月17日發布「機關委
06 託技術服務廠商評選及計費辦法」辦理，依現行該
07 辦法第26條規定，機關委託廠商辦理技術服務，服
08 務費得包括保險費，技術人員提供服務所生費用，
09 關於保險費之支出，應得額外請求。然因原告鴻裕
10 公司與協力廠商大山公司在籌辦系爭促參案當時無
11 從預知將來會致不續辦而發生補償的問題，是事後
12 要求渠等逐一清算所投入的人力成本及相關費用，
13 確有事實上的困難，故依行政訴訟法第189條第2項
14 規定，本院自得審酌一切情況，依所得心證定其數
15 額。而本件自系爭促參案評定為最優申請人至通知
16 不續辦期間5個月須投入大量密集的人力，故原告
17 鴻裕公司主張應以大山公司提出請求小於合約金額
18 之1%為保險費支出費用約2.92萬元，尚堪合理。

19 h.至營業稅部分，因依系爭促參案投資契約第4條「
20 雙方聲明與承諾事項」中之4.5.7條約定，稅捐應
21 由原告自行負擔，不得向被告要求任何補償或主張
22 任何權利（更審卷二第350-351頁），是如系爭促
23 參案繼續執行進而簽訂投資契約，原告鴻裕公司就
24 該稅捐，依該投資契約約定，本不得向被告請求，
25 難謂系爭促參案不繼續執行，原告即得向被告請求
26 。況且，本件原告鴻裕公司已與被告完成議約程序
27 ，原告鴻裕公司並未就該條內容有所爭執而建議修

01 改（前審卷三第152-156頁），亦難認就此費用原
02 告有信賴基礎可言，而得請求損失補償。是此部分
03 稅捐148,780元，應無從准許。

- 04 i. 由上可知，大山公司執行投資執行計畫之撰寫，依
05 該詳細價目表，大山公司計列之管銷成本利潤分別
06 為項次一、二、三、四、六之15萬、2.8萬、1.4萬
07 、15萬、10萬，合計利潤為44.2萬元，為價目表總
08 價315萬元之14.6%。對照財政部所頒布「103年度
09 營利事業各業所得額暨同業利潤標準」核定「土木
10 工程顧問公司」之同業利潤之毛利率為69%、淨利
11 率為22%（更審卷二第481頁）。則大山公司取得
12 上開利潤並未超過財政部公布之103年度營利事業
13 各業所得額暨同業利潤標準，難謂有不合理情事。
- 14 j. 綜上，關於原告鴻裕公司可請求之撰寫投資執行計
15 畫所生之相關費用，為45萬元、25萬8,750元、27
16 萬6千元、50萬元、40萬元、30萬元、3萬元、5萬
17 元及2萬9,200元等金額加總，共2,293,950元。又
18 原告鴻裕公司業提出支付上開費用相關憑據，有大
19 山公司統一發票（前審卷一第178頁）、新竹地院
20 104年度司促字第8340號支付命令（前審卷二第125
21 頁）、支票（前審卷二第126頁）、存入憑條及存
22 摺封面（前審卷三第120頁）為證，是其請求229萬
23 3,950元之損失補償，應予准許。被告雖辯稱原告
24 支付上開金額係於105年間，原告鴻裕公司於前審
25 自承未實際支付該筆金額，且原告鴻裕公司陳稱向
26 大山公司股東陳豐山借款支付上開金額，何以該筆
27 金額自新竹生醫帳戶領出，原告鴻裕公司支付新竹

01 生醫報酬竟又匯到陳豐生帳戶，而原告鴻裕公司既
02 積欠大山公司上開款項，且遭大山公司聲請支付命
03 令求償，難謂大山公司股東陳豐山有借款予原告鴻
04 裕公司之正當理由。惟原告鴻裕公司並無自承未支
05 付該筆金額（前審卷三第68-69頁），被告答辯應
06 有誤解。況原告鴻裕公司確有積欠大山公司上開款
07 項，該筆款項是否確已支付，仍不影響該筆款項確
08 已發生，而已屬其對大山公司之債務，大山公司隨
09 時可依該支付命令執行原告鴻裕公司之財產而要求
10 清償，仍足認原告鴻裕公司之損失已經發生。又股
11 東與公司乃不同人格，自難以陳豐山為大山公司之
12 股東，原告鴻裕公司既積欠大山公司上開款項，且
13 遭大山公司聲請支付命令求償，即推論該大山公司
14 股東陳豐山有何借款予原告鴻裕公司之正當理由，
15 是被告辯稱，尚難遽採。

16 (2) 原告上禾公司訴請補償其因執行系爭促參案之損害1,316,
17 317元：

18 ① 薪資費用：原告上禾公司提出薪資費用表（前審卷一第
19 184頁）為據，並主張自103年4月1日至同年7月31日應
20 支付蘇枝榮（董事長）、鄧國泰（顧問）、蘇群傑（工
21 務）、謝宜吟（會計）之薪資，合計952,000元，該4人
22 均由訴外人盛堂公司所支援，嗣後另行結算薪資，其確
23 實為系爭促參案之議約、興建營運準備而支出各項人員
24 薪資成本，均屬信賴授益處分而支出之必要費用等語。
25 稽諸原告上禾公司於103年4月3日經核准登記成立，有
26 基本資料查詢表（前審卷一第6頁）在卷可證，且原告
27 上禾公司曾於103年4月8日、4月17日繳交開發權利金及

履約保證金，並參與被告於103年4月18日召開之審查會，有原告上禾公司103年4月8日鴻裕字第103040801號函（前審卷一第52頁）、103年4月17日上禾字第103041701號函（前審卷一第53頁）及103年4月18日審查會會議紀錄（前審卷一第55頁）在卷可證，足見原告上禾公司為籌備設立及準備與被告簽訂投資契約，確有僱用員工，並支付薪資之必要。又因原告上禾公司籌辦系爭促參案當時無從預知將來會致不續辦而發生補償的問題，且發生至今，已過相當時日，是事後要求其逐一清算並提出所投入的人力成本及相關費用支出單據，確有事實上的困難，故依行政訴訟法第189條第2項規定，本院自得審酌一切情況，依所得心證定其數額，此有發回判決意旨可資參照。是本院認應以原告上禾公司核准設立時起（103年4月3日），至103年4月18日知悉不續辦止（因原告上禾公司有與會，參前審卷一第55-56頁投資執行計畫書審查會會議紀錄），所支出之人員薪資費用方可請求。而原告上禾公司提出薪資費用係計算自103年4月1日起至同年7月31日止，包括董事長蘇枝榮32萬元、顧問鄧國泰32萬元、蘇群傑20萬元、謝宜吟11萬2千元等費用（前審卷一第184頁），則原告上禾公司可請求之損失金額為124,852元（計算式：952,000元×16日/122日＝124,852元，小數點以下四捨五入）。

②法律服務費部分：原告上禾公司提出支票及敦理國際法律事務所簽收單暨收據、上海銀行存摺內頁共85,655元（前審卷一第181、182、250、251頁、前審卷二第42頁、更審卷二第487頁）、匯款50,000元予財政部之匯款回條聯及財政部103年7月3日函（前審卷一第182頁背面

、更審卷二第483-486頁)為據，並主張其法律服務費係該法律事務所撰擬協議書、異議書、申訴書及處理履約保證金退還等法律上爭議事項之費用，匯款50,000元予財政部係原告鴻裕公司成立民間機構之審查規費，均屬信賴授益處分而支出之必要費用。經查：

A.原告上禾公司陳明敦理國際法律事務所請款32,400元係於103年3月27日為準備與被告締約及需與原告鴻裕公司簽署投資協議書、股東會議紀錄及董事會議紀錄等費用(更審卷三第64、100-101頁)，此有原告鴻裕公司103年4月7日鴻裕字第103040701號函向被告表示其已依申請須知第8.2條規定籌組原告上禾公司，代表原告與被告簽訂投資契約，檢附設立公司登記證明文件及董事會授權辦理簽約會議之決議資料(前審卷一第50頁)，並有該事務所之支票簽收單、支票及收據在卷可稽(前審卷一第181頁、更審卷二第487頁)，雖該金額之支付日期在不續辦後之103年5月，然此筆費用係屬基於籌辦及簽約所生者，應予准許。被告僅辯以此項費用與籌辦無關，應有誤解，尚無可採。

B.至異議、申訴及處理退還履約保證金等法律服務均為被告決定不續辦之後所生事務，非屬「籌辦及簽約」所生之損失，為原告上禾公司所自承(更審卷三第63頁)，實難認原告上禾公司得請求被告補償。又103年7月10日匯款50,000元予財政部，原告上禾公司陳明此係原告提起申訴經財政部通知補繳之審議費用等語，此有財政部103年7月3日函可佐(更審卷二第476、483-486頁)，且申訴亦為被告決定不續辦之後所

01 生事務，並非「籌辦及簽約」所生之損失，而非屬行
02 政程序法第126條第1項得請求因信賴被廢止處分之補
03 償範圍。

04 ③貸款利息費用部分：原告上禾公司提出元大銀行核貸通
05 知書（前審卷一第184頁背面）、戶名為蘇枝榮之繳息
06 收據兩筆共161,232元（前審卷一第185頁）、被告103
07 年6月17日府產貿字第1030090974號函（前審卷一第252
08 頁）、可轉讓定期存單（前審卷一第253至256頁）為據
09 ，並主張蘇枝榮為其公司之負責人，係為本案繳納之履
10 約保證金3,900萬元，故向元大銀行申請貸款本金4,000
11 萬元，利息兩筆之計息期間分別為103年5月21日至6月
12 21日及同年6月21日至7月21日，且原告上禾公司係以可
13 轉讓定期存單繳納履約保證金後，被告於103年4月24日
14 片面通知停止續辦，並遲於103年6月17日方以府產貿字
15 第1030090974號函通知履約保證銀行「因政策變更不續
16 辦，退還上禾開發股份有限公司繳納之履約保證金3,90
17 0萬元……請貴分行辦理質權消滅後退還」，且因可轉
18 讓定期存單於104年4月3日方到期、不得中途解約，故
19 此期間之貸款利息費用，自屬因被告廢止行政處分致其
20 所受之財產上損失，應得請求被告補償云云。惟查，原
21 告上禾公司於103年4月8日即以鴻裕字第103040801號函
22 通知被告，提供8張可轉讓定期存單共3,900萬元，用以
23 繳納履約保證金（前審卷一第52頁），而被告係於103
24 年4月18日審查會中告知原告上禾公司有關不續辦系爭
25 促參案之決定，然依上開元大銀行核貸通知書所載，蘇
26 枝榮於103年4月21日始向元大銀行申請貸款本金4,000
27 萬元，顯見本件履約保證金於4月初早已繳付，蘇枝榮

01 係於知悉系爭促參案不續辦之後始辦理貸款，該貸款與
02 履約保證金並非同筆款項，且為不續辦之後所生事務。
03 是該貸款之利息，自非屬原告上禾公司因信賴被廢止處
04 分而生之損失。

05 ④設立公司相關費用及雜支：原告上禾公司主張其設立事
06 務，係委託代辦業者辦理，支出設立公司費用55,000元
07 及修正章程費用6,000元，另有刻印章之費用共6,400元
08 及為繳納權利開發金而辦理合庫本票之手續費30元，合
09 計67,430元，均屬信賴授益處分而支出之必要費用等語
10 。經查，原告上禾公司上開設立公司相關費用，業據其
11 提出收費明細、簽收單、支票、請款單（前審卷一第17
12 9頁背面、第180、182頁）、刻木章及公司章收據（前
13 審卷一第183頁）、手續費收據（前審卷一第183頁背面
14 ）、章程修正對照表（前審卷三第27頁）在卷可稽，並
15 經本院調閱原告上禾公司登記案卷查明，足認其有設立
16 公司、修正章程、刻印章使用及繳付權利金等事實，與
17 上開單據記載內容相符，堪可認屬真實，應認原告上禾
18 公司訴請補償67,430元部分，為有理由。至被告辯稱原
19 告上禾公司上開設立公司相關費用不合常情，且無修正
20 章程必要，刻印及手續費單據未詳細記載內容，均非可
21 採云云。實則，被告並未指明其主張之依據，而原告上
22 禾公司已提出代辦收費明細，其區分「交付資料確定40
23 ,000元」及「交還資料簽收15,000元」，僅是依代辦進
24 度分次收費，實難認上開費用有何不符常情之處；又原
25 告上禾公司修正章程係為符合投資契約第11.2條有關不
26 得轉投資之要求（前審卷三第28至30頁）；再者，原告
27 上禾公司確有刻印章於文件上蓋用及繳付權利金等事實

，核與所提收據之日期及記載內容，尚無不合，足以認定其真正。被告之主張，實非可採。

⑤綜上，關於原告上禾公司可請求之損失補償費用，為124,852元、32,400元、67,430元等金額加總，共224,682元。

(3)從而，原告依行政程序法第126條第1項規定訴請被告補償部分，僅有其中被告應給付原告鴻裕公司2,293,950元，以及原告上禾公司224,682元暨遲延利息部分為有理由，逾此部分均為無理由。

六、綜上所述，被告因政策變更，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，原告先位聲明請求撤銷，及命被告應與原告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；備位聲明請求撤銷被告不續辦之決定、異議處理結果及申訴審議判斷，及命被告應給付原告鴻裕公司14,700,000元、給付原告上禾公司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，僅其中命被告應給付原告鴻裕公司2,293,950元、原告上禾公司224,682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。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法或陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第85條第1項前段、第79條，判決如主文。

中華民國 110 年 3 月 16 日
臺北高等行政法院第二庭

審判長法官蕭忠仁

法官李明益

法官羅月君

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者	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

01 02 03 04 05 06 07 08	，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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.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。
09 10 11 12	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 110 年 3 月 16 日
書記官 陳 又 慈