

裁判字號：臺灣高等法院臺中分院 93 年度重上國字第 5 號 民事判決

裁判日期：民國 93 年 09 月 29 日

案由摘要：國家賠償

臺灣高等法院臺中分院民事判決

九十三年度重上國字第五號

上	訴	人	吳榮森
上	訴	人	黃容資
上	訴	人	徐志勝
上	訴	人	何阿治
上	訴	人	劉美苓
上	訴	人	羅秀鳳
上	訴	人	歐鐘整
上	訴	人	曾鈺荃
上	訴	人	蘇榮聰
上	訴	人	李宗慶
上	訴	人	李金明
上	訴	人	黃淑資
上	訴	人	柯佐忠
上	訴	人	陳栖榕
上	訴	人	傅思瑛
上	訴	人	李金昌
上	訴	人	林敏生
上	訴	人	林世恭
上	訴	人	張樹林
上	訴	人	陳雅婷
上	訴	人	蘇金茂
上	訴	人	陳永昌
上	訴	人	林政江
上	訴	人	廖祖德
上	訴	人	洪國鑫
上	訴	人	李清峰
上	訴	人	陳孟宏
上	訴	人	張郭美琴

上訴人 徐國憲
上訴人 紀麗玲
上訴人 陳順隆
上訴人 陳邦瑋
上訴人 林朝陽
上訴人 謝英俊
上訴人 陳寶珠
上訴人 曾智偉
上訴人 張基銘
上訴人 林心昕

右三十八人

訴訟代理人 吳雪如律師

被上訴人 台中縣政府

法定代理人 黃仲生

訴訟代理人 曾慶崇律師

複代理人 王德凱律師

右當事人間國家賠償事件，上訴人對中華民國九十三年四月十六日臺灣臺中地方法院九十二年度重國字第三號第一審判決提起上訴，本院於九十三年九月十四日言詞辯論終結，判決如左：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、上訴人起訴主張：被上訴人於民國八十九年間辦理徵選私有土地興建勞工住宅方案，擬由投資廠商訴外人中川建設開發股份有限公司（下稱中川公司）提供訴外人黃玉崑、陳黃秀琴、陳進興等人所有，地目均為農牧用地，坐落於台中縣外埔鄉○○段九六九、九七五、九七九、九七八、九八三、九七三地號土地，以變更地目，捐贈公共設施等方式，規劃興建勞工住宅，提供予台中縣內九二一地震受災戶、及符合勞工住宅貸款資格的勞工，每坪低於新台幣（下同）六萬元的低利房價。依八十四年三月二十四日行政院勞工委員會（下稱勞委會）台八十四勞福一字第一〇八七二五號函訂定之「徵選私有土地興建勞工住宅作業要點」（下稱勞委會興建勞宅作業要點），徵選私有土地興建勞工住宅之流程大致為：①由當地縣市政府公告徵求投資人，②投資人應提出勞宅開發興建計劃：應備文件計有

公司登記資料、興建住宅累計二百戶完工實績之證明文件、環境影響評估說明書、土地使用計劃，及與當地縣、市政府之協議書，③地方政府初審、行政院勞委會的複審通過，④勞委會函復投資人，並副知有關機關得辦理變更土地編定，⑤地方政府辦理土地變更事宜，⑥投資人申請建照，興建勞宅社區。本件「加州勞工住宅社區」開發興建案（下稱系爭興建案），係由投資人中川公司依據前揭作業要點提出計劃，由被上訴人初審通過後送行政院勞工委員會「興建勞工住宅推動小組」第三十一次委員會議決議，並經內政部區域計劃委員會於八十九年十一月二十三日第八十八次審查會議通過開發計劃變更為鄉村區備案。期間被上訴人於八十九年十一月一日與中川公司、及保證執行廠商即加州建設事業有限公司（下稱加州公司）完成『台中縣徵選私有土地興建勞工住宅社區開發興建協議書』（下稱興建協議書）之簽立，並於八十九年十一月二十四日辦理公證。又依系爭開發興建協議書第四條：『勞宅銷售原則採成屋銷售，但如辦理預售時，應將本案貸款銀行認可之建築經理公司監督納入，並依其關規定擬定監督合約，於動土興建前送乙方（即被上訴人）核備』，及第八條第三款：『開發計劃之實施：三、本協議書簽訂後甲方（即中川公司及加州公司）應於六至九月內取得建築執照並動土興建，自動土興建起日曆天七三〇日內取得使用執照』，是在八十九年十一月二十四日協議書公證之前，被上訴人及中川公司系爭興建案能否確立，仍屬未定，且依前揭作業要點及興建協議書的規定，中川公司在合法完成地目變更之前，不能取得建造執照，依公寓大廈管理條例第四十五條、建築法第五十四條的規定，不能進行任何的銷售及開工興建的行為，惟被上訴人於八十九年十一月一日與中川公司簽立系爭興建協議書之前，即以積極不當的宣導符合資格的勞工預購，於簽立興建協議書後，投資人中川公司取得建造執照之前，又積極宣導尚未承購的勞工前往承購，情形如下：（一）八十九年七月間，被上訴人所屬勞工局明知其尚未與中川公司簽立系爭建協議書，且中川公司亦未通過勞委會的複審、完成公共設施之興建與土地的捐贈，更未取得興建勞宅的建築執照，此項徵選私有土地興建勞宅案尚未確立，竟積極散發宣傳海報，加強宣導「加州勞工住宅社區」申購方案，於八十九年七月二十七日分別檢附宣傳海報，掣發書函予各村里長、九二一重建社區管委會，及符合辦理勞工貸款的人員，通知各該人員將於八十九年八月十二日假被上訴人五樓大禮堂舉辦說明會，而該文宣上除明示台中縣勞工局為協辦單位外，更記載「優惠方案：現場預約登記，當場繳交登記費並享有一萬或二萬元同額折價優惠」、「申請辦法：1、請攜帶身分證明文件，以先到先選的方式公開辦理額滿為止。2、透天別墅登記費二萬元。3、電梯華廈一萬元」等字樣。八十九年八月十二日於台中縣政府五樓大禮堂舉辦說明會當天，被上

訴人所屬的勞工局人員均有出席，局長劉聯桂更是上台致詞，現場中川公司、加州公司人員擺設有樣品屋模型，供民眾訂購時可指明欲訂購哪一棟的哪一戶（標的物特定），同時需繳交「登記費」（註：雖名為「登記費」，實為日後簽立書面契約時的訂金），甚至局長當場積極鼓勵與會勞工民眾現場繳交二萬元的預約金訂購，致民眾信賴政府宣傳，並認為該興建案既經行政院勞委會核准興建、被上訴人協辦，在勞工局長的大力推薦之下，建商的資力、及建築程序一切均為合法，致使在現場之上訴人紛紛訂購。(二)被上訴人雖與中川公司於八十九年十一月一日簽立協議書，八十九年十一月二十四日完成公證，但中川公司迄今尚未完成地目變更，更未取得建造執照，依公寓大廈管理條例第四十五條、建築法第五十四條規定，不能開工興建，更不得為任何銷售的行為，詎其勞工局局長非但未依法阻止中川公司的違法開工及銷售行為，甚至為加強民眾宣傳效果，於八十九年十二月十日出席開工典禮，此舉更使民眾認為中川公司的建造程序一切合法。被上訴人嗣又於九十年三月間再次寄發廣告文宣予符合資格的勞工，內載「盛況空前」、「行政院勞委會核准開工的『加州勞工住宅社區』在勞工局長劉局長、外埔鄉長黃鄉長，共同主持下全面動土開工，將成為台中縣唯一規模最大，公共設施最完善高品質住宅社區」，使上訴人因信賴被上訴人的宣導，而紛紛購買。(三)期間中川公司已陸續開挖地基興建，上訴人等承購戶自是不疑有他，陸續依約繳納契約期款。詎料，於九十年四月間部分承購戶發現中川公司有停工之跡象，紛紛電詢台中縣勞工局，經該局人員告知該興建案絕對沒有問題，故上訴人等人在勞工局的告知下始放心繳款，嗣發現投資人中川公司均停工未再興建，始知中川公司根本未合法變更地目，該土地仍為農牧用地，更遑論建造執照的取得，而經被上訴人勒令停工，系爭興建案嗣經行政院勞委會撤銷開發興建，而中川公司亦無資力，致上訴人已繳納之房款求償無門，而受有損害。而被上訴人應依國家賠償法第二條第二項規定，負國家賠償責任之理由如下：(一)所謂「行使公權力」採廣義解釋，尚包括行政指導之公法上之事實行為。被上訴人明知系爭興建案未確定，且中川公司未取得建造執照，依建築法第五十四條不得開工，竟提供錯誤資訊，積極宣傳符合資格的勞工前往訂購，甚至親臨參加開工，致上訴人等人信賴該資訊的內容，誤以為中川公司為合法的投資廠商，而紛紛預購。又系爭興建案為被上訴人勞工局在職權或所掌事務範圍內，為實現輔助九二一地震之受災戶早日重建家園暨關懷勞工之特定行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定符合一定資格之人為一定作為或不作為之行為，為一助成的行政指導行為，與國家單純居於私人地位之私經濟行政不同，自屬國家賠償法第二條之行使公權力。(二)被上訴人明知依公寓大廈管理條例第四十五條

第一項規定，公寓大廈起造人或建築業者，非經領得建造執照，不得辦理銷售，依建築法第二十五條規定，未取得建造執照，不得擅自建造或使用，又興建作業要點及系爭興建協議書就勞工住宅之興建過程，法令及協議書均已明確規範監督執行之流程，並未再賦予執行職務之公務員有裁量之餘地，竟未阻止建商銷售，甚至介紹民眾訂約，顯為怠於行使職務。(三)被上訴人自承有廣發廣告文宣周知大眾，於宣傳海報上載明『行政院勞委會專案核准』、『審核單位：行政院勞工委員會…協辦單位：台中縣政府勞工局…，勞委會核准資料：八七勞福一字第○四九一六四號、縣政府轉核資料：八七勞府福字第二九三四三四號』，更於八月十二日由被上訴人召開說明會、參加開工，致上訴人認為除有低利勞工貸款的優惠方案外，更因有行政院勞委會的審核、被上訴人政府的協辦，有關建商的資力、興建的手續完全合法無虞，減少購屋的風險而購買，若被上訴人能積極阻止建商中川公司違法銷售，或提供正確的資訊予承購戶，上訴人斷不可能去購買未取得建造執照，基地仍屬農牧用地的預售屋，故上訴人所受之損害與被上訴人之行為間有因果關係，爰訴請被上訴人應賠償上訴人各如原判決附表所示之金額等語。

二、原審駁回上訴人之訴及假執行之聲請，上訴人不服原判決，提起本件上訴，於本院聲明，求為判決：

(一)原判決關於不利於上訴人所示之部分均廢棄。

(二)右廢棄部分，被上訴人應給付上訴人各如原判決附表上訴人所示之金額，及均自九十二年二月七日起至清償日止，按年利率百分之五計算之利息。

(三)上訴人願供擔保，請准宣告假執行。

並補充陳述稱：

(一)依行政程序法第一百六十五條及第一百六十六條、建築法第五十四條第一項及第二十五條、公寓大廈管理條例第四十五條第一項規定，行政指導亦屬國家之行政行為自應遵守法治國依法行政原則，實施行政指導之國家機關必須在屬於該機關權限範圍內之事項方可實施，且其內容不得牴觸法律規定始謂適法，系爭興建案乃基於政府為輔助九二一地震之受災戶所推出之優惠屋專案，被上訴人勞工局為協辦單位，為職權所掌範圍內之事務，被上訴人就上開興建案對私人提供資訊或援助，自屬行政指導之性質。被上訴人並未本於主管機關之立場切實監督建商前開違約之行為，僅消極就建商前開違法行為督促改進，並積極輔助、宣導上訴人等購屋。揆諸前揭法律規定，此不適法之行政指導並非被上訴人權限範圍內之事項，被上訴人於明知建商有上開違約之情況下仍為不適法之行政指導，自屬國家機關之權利濫用，有違依法行政原則。按侵權行為之債

，固須損害之發生與侵權行為間有相當因果關係始能成立，惟所謂相當因果關係，係以行為人之行為所造成的客觀存在事實，為觀察的基礎，並就此客觀存在事實，依吾人智識經驗判斷，通常均有發生同樣損害結果之可能者，該行為人之行為與損害之間，即有因果關係（最高法院七十六年台上字第一五八號、八十二年台上字第二一六一號裁判參照）。故我國最高法院就行為與損害間因果關係之認定，係採「客觀說」，亦即以行為時所存在之一切事實及行為後一般人預見可能之事實為基礎。且行為人之行為所造成得客觀存在事實，依吾人智識經驗判斷，通常均有發生同樣損害結果之可能者，該行為人之行為與損害之間，即可認定具有因果關係。意指行為與損害間之因果關係存有「合理之蓋然性」（高發生率）即可認定具有相當之因果關係，否則任何之加害行為發生，加害人均得以行為與損害間不具必然性之關係而否定因果關係之存在，豈非法律所保護之公平正義！「即使從形式上判斷損害之發生很難認為係起因於行政指導，但因行政指導乃基於行政權威之背景下實施，所以客觀上若國民當然會遵循行政指導之情況下，原則上應推定行政指導與損害發生間具有因果關係」（行政法，二〇〇〇年七月，翁岳生編，陳春生著事實行為參照）。行政指導固為不具強制力之行為，惟仍屬國家機關基於行政權威之背景下實施，其與國家賠償間之因果關係如何認定，法院實務雖採客觀說之立場，惟損害與行為間因果關係之認定，仍應依具體個案事證分別認定，不容僅因行政指導不具強制力，相關決定係指導相對人任意為之而恣意否認其間因果關係存在之事實甚明。本件被上訴人所為之行政指導固不具強制力，惟其上開種種行為所造成之客觀事實，及行為後一般人於機會有限、價格低廉且又有國家機關（勞工局）各方面（平面文宣、說明活動）之強力宣導下，通常會就系爭優惠方案申辦預購之。揆諸前開因果關係之客觀說理論，自難謂勞工局之行政指導行為與上訴人繳交費用所受之損害無相當因果關係甚明。且若行政機關以行政指導無拘束力為由而漠視相對人因信賴行政指導所受之損害，逕而拒絕國家賠償，是否意味國家機關可恣意發布不適法之行政指導，至於民眾是否信賴甚而造成損失，皆視其幸運與否而定？實不符法治國家之基本原則。

- (二)行政程序法固規定行政指導屬不具法律上強制力之行政行為，但並不得即謂國家機關可任意實施行政指導，造成民眾之損害亦無關己，否則即有失行政指導係提供專業意見以輔導、協助、勸告、建議一般民眾之行政目的。又行政法上確立之各種原則，諸如比例原則、信賴原則、平等原則、誠信原則、禁止裁量濫用原則，均係為避免國家機關之權利行為逾矩致侵害人民之權利所設。準此，如可謂行政指導因屬不具法律上強制力之行政行為，而對誤信國家機關所為

行政指導所受損害之民眾可不負任何責任，豈不有違法治國保護人民權利之基本精神。被上訴人散發傳單、舉辦活動等鼓勵購屋行為，當可預見一般人在國家機關再三推薦背書保證之情況下，購買優惠屋之機率甚高，此推論並不違反經驗法則，是自客觀說之立場，難謂被上訴人積極促銷行為與上訴人之決定購屋無相當之因果關係至明。被上訴人主張其宣導或勞工局長出席開工破土典禮行為時，對建商違規預售均不可能預見，自不能視之為造成上訴人損害之原因行為等語置辯，然系爭優惠屋專案被上訴人固為協辦單位，惟亦屬主管機關，有審核、監督建商之責，是建商未取得建照、未經合法變更地目使用，被上訴人又未依合法程序與建商訂約之種種，其瑕疵顯而易見，何以謂被上訴人對建商違規預售均不可能預見？嗣上訴人自九十年一月起開始繳交工程款，同年四月發現停工，被上訴人仍告知上訴人沒問題，直至同年八月，建商針對詢問之承購戶發出「停工通知」，惟仍有不知情之承購戶繼續向銀行繳款，上訴人之損失當可歸責於被上訴人等語。

三、被上訴人則以：被上訴人除於中川公司召開說明會前有寄發相關資料外，其後即無任何寄發廣告文宣之行為，被上訴人確有檢附宣傳海報發函與各單位，出借場地予中川公司舉辦說明並開放現場訂購房屋、勞工局長出席破土典禮等行為，惟僅係為協助上訴人與中川公司締約，並非加州勞宅之買賣契約之出賣人，是被上訴人所為應屬助成性之行政指導。又本興建案中加州勞工住宅社區申購資格，除九二一地震之受災戶、符合勞工住宅貸款資格之勞工、及符合國宅資格之申購戶外，社會一般民眾亦可預約，該說明會之對象為不特定之人，況中川公司違法興建之行為並不當然直接導致上訴人與中川公司締約及上訴人付款之結果（上訴人係因與中川公司締約後之付款行為致受有損害），自無大法官會議第四六九號解釋之適用。被上訴人相關人員於八十九年八月十二日出借場地協助中川公司舉辦說明會，係居於協助者之地位，向到場民眾解說申購資格、優先順位及勞工住宅貸款條件等，雖中川公司於說明會上開放現場予客戶預訂，然上訴人在說明會上所繳納預定金二萬元，僅係便於符合申購條件之前提下（當時未審核上訴人是否符合申購資格），可取得優先締約之權利，尚非使繳款人與中川公司間成立房屋之買賣契約，繳款人亦不因此而負有繳交後續房屋價款之義務，被上訴人並於說明會時，明確告知與會人士待房屋建成後再付款，故上訴人於說明會後自行與中川公司訂立房屋預定買賣契約，係屬上訴人與中川公司間之契約行為，與被上訴人無涉。又被上訴人於九十年七月中旬接獲民眾申訴該公司已對外辦理房屋預售，並向預定戶收取工程款後，立即由被上訴人勞工局局長率相關承辦人員親赴工地現場，要求該公司立刻停止預售及收取工程款，並速向預定戶說明，以保障訂

戶之權益，並於七月二十日以九十府勞福字第二〇四四八二號函通知中川公司及保證業務廠商加州公司確實依前所簽訂之興建協議書辦理。又監察院（九一）院台內字第〇九一一九〇〇〇五九號函已明白指出，被上訴人於協助辦理勞工住宅案件過程中並無具體違失，至於上訴人與中川公司間因停工而生之糾紛爭議係屬私權爭執，上訴人不應向被上訴人求償。又依勞委會興建勞宅作業要點第五條第一項規定，農牧用地亦得以興建勞工住宅、又依系爭興建協議書第二條規定，中川公司在完成土地捐贈後即可將農牧用地變更編號為鄉村區乙種建築用地，故該地仍可移轉給上訴人，但中川公司仍須依前述協議書第四條規定才可銷售房屋。被上訴人於九十年三月二日辦理非都市土地變更編定會勘時，依農業局簽違規事實「該筆土地現況為工地、未依規定申請核可即擅自違規農地使用」，而處罰鍰六萬元，勞工局亦曾多次警告中川公司停工，並表示如無法依協商協議書取得建築執照將撤銷本案，惟加州公司認為係整地申請雜項執照且不影響其取得建照，繼續施工至九十年四月停工迄今，嗣又因該公司無法完成公共設施用地捐贈及提供保證金，並取得建築執照，被上訴人於九十年八月三日再函文催促，惟協議書議定取照期限屆滿仍未依約完成，被上訴人即函請該公司至本府開會協商，決議投資人須於十日內完成保證金設質及土地捐贈送件進行，然期限屆滿仍未完成土地捐贈等事項，且該二公司確實違反興建協議書第八條第三款之規定，未於本協議書簽訂後九個月內（即九十年八月二十三日）取得建築執照並動工興建，該公司除違反本興建協議書第四條「勞宅銷售：如辦理預售時，應將本案貸款銀行認可之『建築經理公司』監督納入，並依其相關規定擬定監督合約於動土興建前送乙方（台中縣政府）核備」之規定外，疑有向預定戶隱瞞事實涉嫌詐欺或背信罪，被上訴人亦於九十年九月二十八日以九十府勞福字第二七七一七七號函檢附相關資料函請台灣台中地方法院檢察署積極調查在案，是被上訴人並無怠於行使公權力。被上訴人協助中川公司召開說明會之行為，僅係介紹上訴人訂約之機會，屬助成性之行政指導行為，對於上訴人而言，並無任何規制力，上訴人仍衡量價格、坪數、等因素後，再決定是否願與中川公司訂立買賣契約，既上訴人仍享有決定是否訂約之自主性，被上訴人難以預見投資中川公司會因資金週轉困難而違反協議，並向上訴人收取工程款，被上訴人所為之行政指導行為與上訴人主張之國家賠償間，實無相當因果關係，又縱認被上訴人應負國家賠償之責任，上訴人買受系爭預售之房屋時，亦應詳查出賣人之資格、條件及是否已取得建築執照等項，上訴人疏未詳查，難認無過失之處等語置辯。

四、被上訴人於本院聲明，求為判決：

（一）上訴及假執行之聲請均駁回。

(二)如受不利之判決，願供擔保請准免為假執行添

並補充陳述稱：

被上訴人並無不適法之行政指導，亦與依法行政原則無違背，被上訴人協助推動系爭興建案之行為，係為協助勞工購得低價住宅，所為之宣導行為本身並無違背任何法令，被上訴人勞工局長出席系爭興建案開工破土典禮，該典禮雖名為開工破土典禮，然係依風俗民情「擇吉時而為」，並不代表真正開工興建，是被上訴人勞工局長受邀出席典禮之行為，亦無違反任何法令。又被上訴人發現建商違規動工之事實後，即予處罰並命其停工，勞工局亦多次警告建商停工，並表示如無法依協商協議書取得建築執照將撤銷本案，故被上訴人並無怠於行使公權力，而被上訴人行為與上訴人所受損害間並無相當因果關係存在，理由如下：(一)本件並非因單一行為而致上訴人共同受有損害，每一獨立上訴人間均有各別所謂「受害」之原因與情形，上訴人應就被上訴人何次之宣導行為受有損害、損害之範圍為何、及該損害與被上訴人行為間是否具有相當因果關係、以及被上訴人何項之怠於行使公權行為而受有損害、該損害之範圍若干、該損害與被上訴人之行為間是否具有相當因果關係等事項舉證。(二)被上訴人僅介紹訂約之機會，上訴人與投資建商簽訂預售契約，並繳交工程款事宜，係屬私法買賣契約，上訴人對其權利義務事項自應充分查證及了解，且上訴人既享有決定是否訂約之自主性，被上訴人亦難以預見投資建商會因資金週轉困難，而違反協議收取工程款，自難認被上訴人之行為與上訴人所受損害間有何因果關係。(三)被上訴人係於九十年七月中旬始知建商有違規預售之情形，上訴人以被上訴人協助促銷之行為，不論係指上開宣導行為、或勞工局長出席開工破土典禮之行為，被上訴人於行為時對建商違規預售均不可能預見，自不能視之為造成上訴人損害之原因行為等語。

五、查上訴人主張被上訴人於八十九年間辦理徵選私有土地興建勞工住宅方案，由投資廠商訴外人中川公司提供訴外人黃玉崑等人所有，地目均為農牧用地坐落台中縣外埔鄉○○段九六九、九七五、九七九、九七八、九八三、及九七三等地號土地，以變更地目、捐贈公共設施等方式，規劃興建勞工住宅，中川公司依行政院勞工委員會之作業要點提出計劃，經被上訴人初審通過後，送行政院勞工委員會「興建勞工住宅推動小組」第三十一次委員會議決議原則通過，並經內政部區域計劃委員會於八十九年十一月二十三日第八十八次審查會議通過開發計劃變更為鄉村區備案，被上訴人於八十九年十一月一日與中川公司、及保證執行廠商即加州公司簽立興建協議書，依系爭興建協議書第四條約定：「勞宅銷售原則採成屋銷售，但如辦理預售時，應將本案貸款銀行認可之建築經理公司監督納入，並依其關規定擬定監督合約，於動土興建前送乙方（即被上訴人）核備」、及第八條

第三款約定：「開發計劃之實施：三、本協議書簽訂後甲方應於六至九月內取得建築執照並動土興建，自動土興建起日曆天七三〇日內取得使用執照」，惟被上訴人於該協議書簽訂前之八十九年七月二十七日即檢附系爭興建案之宣傳海報，掣發書函予各村里長、及各九二一重建社區管委會等人，通知於八十九年八月十二日假台中縣政府五樓大禮堂舉辦說明會，於該文宣上並明示台中縣勞工局為協辦單位，並記載：「優惠方案：現場預約登記，當場繳交登記費並享有一萬或二萬元同額折價優惠」、「申請辦法：1、請攜帶身分證明文件，以先到先選的方式公開辦理額滿為止。2、透天別墅登記費二萬元。3、電梯華廈一萬元」等字樣，被上訴人所屬之勞工局人員亦出席該場說明會，而中川公司、及加州公司等人員在現場亦擺設樣品屋模型，供民眾訂購，並受理繳交登記費，被上訴人所屬勞工局局長並上台致詞，積極鼓勵與會勞工民眾現場繳交預約金訂購，並於八十九年十二月十日出席開工典禮，又被上訴人於九十年三月間再寄發廣告文宣予符合資格之勞工，內載「盛況空前」、「行政院勞委會核准開工的『加州勞工住宅社區』在勞工局長劉局長、外埔鄉長黃鄉長，共同主持下全面動土開工，將成為台中縣唯一規模最大，公共設施最完善高品質住宅社區」等字樣，惟中川公司並未進行上開土地變更地目事宜，上開土地仍為農牧用地，且亦未取得該建物之建造執照，經被上訴人於九十年九月間以中川公司、及加州公司違反協議書第八條第三款約定，並依該協議書第九條約定，將上開土地恢復原定使用編定類別，並撤銷系爭開發興建案等情，業據上訴人提出系爭興建協議書、台中縣政府八十九年七月二十七日八九存勞福字第二〇五一六〇、二〇五一七〇號函知各村里長、及有關人員之宣傳申購加州勞工住宅社區海報函件、暨標示行政院勞委會專案核准台中縣加州勞工住宅社區申購辦法海報宣傳單、上開土地登記簿謄本、及台中縣政府九十年九月二十八日、九十一年四月十八日分別函勞工局、及各預訂戶撤銷系爭興建案函件為証，並為被上訴人所不爭執，堪信上訴人上開部分之主張為真實。

六、惟上訴人主張被上訴人所屬勞工局就系爭興建案提供上開資訊、及援助行為，應屬行政指導行為，被上訴人明知建商有上開違約之情況，仍為不適法之行政指導，且未負審核、監督建商之責，致上訴人信賴建商之資力、及建築程序均為合法，而紛紛訂購，並繳交費用而受有前揭之損害，二者間有相當因果關係，被上訴人自應負國家賠償責任一節，則為被上訴人所爭執，並以上詞置辯。經查：

(一)系爭興建案係被上訴人基於政府為輔助九二一地震受災戶、及關懷勞工重建家園，經行政院核准所成立優惠屋專案，申購資格為九二一地震之受災戶、及符合勞工住宅貸款資格之勞工、以及符合國宅資格之申請戶、社會一般民眾亦可預約，

被上訴人所屬勞工局為協辦單位，有被上訴人所不爭之上開宣傳海報在卷可稽，而被上訴人為順利推行系爭興建案，除於八十九年七月間檢附系爭興建案宣傳海報函知各村里長、九二一重建社區管委會，又於同年八月十二日由所屬勞工局局長於說明會上致詞，並於同年十二月十日出席開工典禮，九十年三月間再次寄發系爭興建案宣傳海報等行為，足見；被上訴人確有提供資訊，促成符合上開資格之人前往購買上開建物之行為。按行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定之行為或不作為之行為，為行政程序法第一百六十五條所稱之行政指導。行政指導為實現行政目的之行政手段之一，且為行政機關在公法上所採取之行政手段，行政指導藉由行政機關，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定之行為或不作為之行為，雖屬行政機關之任意性事實行為，無法律上之拘束力，然行政機關為行政指導時，仍應注意有關法規規定之目的，不得濫用。同法第一百六十六條第一項亦有明文。行政指導在學理上又可分為助成之行政指導、規制之行政指導、及調整之行政指導。所謂助成之行政指導，指對私人提供資訊或技術援助之行政指導；規制之行政指導，指本來應以行政處分規制者，而代之以勸告形式要求國民協助者；調整之行政指導，指為調整住民與業者間利害對立，解決其紛爭，行政以斡旋、仲介等方式介入，而要求法定外之作為與不作為之行政指導。被上訴人上開之行為，性質上應屬對私人提供資訊，應屬助成之行政指導，而助行性行政指導對受指導人而言，固屬任意不受拘束，惟仍屬行政機關行使公權力之行為，行政機關如有過失錯誤之行政指導，造成人民權利受侵害，從法治國原則及人民基本權利保護角度，應擴充公權力之涵蓋範圍，仍有國家賠償法請求賠償之適用，因之；國家賠償法第二條所謂公權力之行使，自應包含行政指導在內，自不待言。因之；上訴人主張被上訴人所屬勞工局就系爭興建案提供上開資訊之行為，為行政指導行為，應有國家賠償法之適用，自堪斟酌。

- (二)行政指導行為，雖有國家賠償法之適用，惟按國家賠償法第二條第二項所定之國家賠償責任，係以公務員於執行職務行使公權力時，有故意或過失不法侵害人民自由或權利之行為，且與損害之發生，有相當因果關係為要件。苟有此行為，按諸一般情形，不適於發生此項損害，即無相當因果關係。行為與行為後所生之條件相競合而生結果，二者倘無必然結合之可能，行為與結果，仍無相當因果關係之可言（最高法院九十二人台上字第二三六九號判決參照）。上訴人主張由被上訴人上開函檢附系爭興建案之宣傳海報通知各村里長、及各九二一重建社區管委會，又由被上訴人所屬勞工局於八十九年八月十二日協辦之說明會，當場積極鼓

勵與會者繳交二萬元之預約金訂購，致上訴人因信賴政府宣傳，並認該興建案經行政院勞委會核准興建、由被上訴人協辦，一切均為合法而紛紛訂購，上訴人所受之損害，與被上訴人上開助成性行政指導行為間有相當因果關係，而認被上訴人應負國家賠償責任。惟查：依宣傳海報申請辦法已載明申請人如經審核不符申購資格無息退還等語，足見；當時並未實質審核預約登記者之申購資格，僅係為便於在符合申購條件之前提下，使繳納登記費之人可取得優先締約之權利，尚非使繳款人與中川公司間成立房屋之買賣契約，繳款人亦不因此而負有繳交後續房屋價款之義務。又系爭興建案乃為協助九二一受災戶及勞工等人購買住宅，買賣契約係存在於買受人及出賣人中川公司之間，被上訴人僅為協辦單位，上訴人締約與否，仍應回歸私法契約自治原則，由上訴人應自行斟酌建商資力、產權、價格等因素後，決定是否與中川公司締結買賣契約，被上訴人上開助成性行政指導行為，僅係提供有系爭興建案之資訊，使符合資格者可參與購屋之機會，上訴人仍享有締約與否之自主性，因之；尚難謂被上訴人有上開行政行為，上訴人即可無庸判斷訂約之風險，而全諉由被上訴人負責。又上訴人受有上開損失，實因中川公司未依系爭協議書約定，進行土地變更地目，及取得建造執照即擅行建造，而遭撤銷開發興建案所致，被上訴人上開助成性行政行為並不當然發生上訴人受有損害之結果，因之；尚難認上訴人所受之損害與被上訴人上開行政行為間，有相當因果關係存在。

- (三)又上訴人主張被上訴人明知建商有上開違約之情況，仍為不適法之行政指導，且未負審核、監督建商之責，致上訴人受有上開繳納價金之損失一節，則為被上訴人所否認，經查：被上訴人雖有上開助成性行政指導行為，惟被上訴人主張其於九十年三月二日辦理非都市土地變更編定會勘時，依農業局簽違規事實「該筆土地現況為工地、未依規定申請核可即擅自違規農地使用」，而處中川公司罰鍰六萬元；又於九十年七月中旬接獲民眾申訴中川公司對外辦理房屋預售事宜，旋於九十年七月二十日以九十府勞福字第二〇四四八二號函通知中川公司，應依系爭興建協議書約定，即應速進行土地變更地目事宜，及取得建物之建造執照後，始得進行房屋銷售事宜；嗣中川公司因無法完成公共設施用地之捐贈及提供保證金，亦未取得建築執照，被上訴人於九十年八月三日以九十府字第二二〇一四九號再函中川公司應速取得建築執照、及解決違規農地使用事宜，否則應依違約處理等情，業據被上訴人提出上開函件在卷可稽（見原審卷第五十八至六十一頁），足見；被上訴人於中川公司未完成土地捐贈事項，致未能於協議書簽訂後九個月內取得建築執照，且違反協議書第四條規定，於辦理預售時，應將本案貸款銀行認可之『建築經理公司』監督納入，並依其相關規定擬定監督合約於動土興建前

送被上訴人核備等事項時，並未再為任何助成性行政指導行為，且積極要求中川公司應依系爭協議書規定辦理，則上訴人主張被上訴人明知建商有上開違約之情況，仍為不適法之行政指導云云，應與事實不符。上訴人另以被上訴人未負審核、監督建商之責，亦應負責等語，惟按行政指導之本質為事實行為，並無法律上拘束力，行政機關於實施行政指導中，與相對人作成非正式約定時，雖可能產生事實上拘束力，但並不具有法律上拘束力，行政指導固亦有信賴保護原則、誠實信用原則或行政自我拘束等法理之適用，惟尚不得經由此等一般行政法原則，使非正式約定獲得法律拘束力，上訴人應無要求行政機關為此作為之權限，況被上訴人於知悉中川公司違約時，亦已為上開之處置，亦難認被上訴人有未盡之事宜。

七、綜上所述；上訴人基於國家賠償法律關係，請求被上訴人應賠償上訴人各如原判決附表所示之金額，均為無理由，其假執行之聲請亦失所依附，原審為上訴人敗訴之判決，及駁回假執行之聲請，並無不合，上訴意旨猶執詞指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回。

八、本案事實已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，不足以影響本判決結果，爰不一一論述，併此敘明。

據上論結：本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百四十九條第一項、第七十八條、第八十五條第一項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 三 年 九 月 二 十 九 日

民事第四庭審判長法官 黃斐君

法官 張鑫城

法官 張浴美

右為正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於收受判決送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後二十日內向本院提出上訴理由書（須按他造人數附具繕本）。上訴時應提出委任律師為訴訟代理人之委任狀。具有民事訴訟法第四百六十六條之一第一項但書或第二項之情形為訴訟代理人者，另應附具律師及格證書及釋明委任人與受任人有該條項所定關係之釋明文書影本。

書記官 謝雅惠

中 華 民 國 九 十 三 年 九 月 三 十 日

資料來源：臺灣高等法院臺中分院民、刑事裁判書彙編（93年版）第313-334頁