

2021 理律盃

校際法律系所學生模擬法庭辯論賽

原告行政訴訟言詞辯論意旨狀

參賽編號：2104

原告：大發股份有限公司

被告：臺西市政府環境保護局

行政訴訟言詞辯論意旨狀

案號 ○○年度○○字第○○號
股別 ○股
原告 大發股份有限公司 設：臺西市豐富區大現里中心路 123 號
代表人 葉梅蘭 住：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號
訴訟代理人 ○○○ 住：○○市○○區○○路○○號
被告 臺西市政府環境保護局 設：臺西市東安區成功路一段 101 號
代表人 艾保玉（局長） 住：○○市○○區○○路○○號
訴訟代理人 ○○○ 住：○○市○○區○○路○○號

1 訴願決定日期及字號：臺西市政府中華民國 107 年 6 月 5 日西府訴字 1070000125 號

2 收受訴願決定日期：○○年○月○日

3 上開當事人間請求固定污染源操作許可證及生煤使用許可證展延事件，謹依法提呈
4 言詞辯論意旨事：

5 【訴之聲明】

6 一、訴願決定及原處分均撤銷。

7 二、被告對於原告於民國 105 年 12 月 1 日針對固定污染源操作許可證、生煤使用許
8 可證之展延申請，應依現行之空氣污染防制法規定，作成「准許展延五年」及
9 「准許三組許可證合計之生煤年使用量為 360 萬公噸」之行政處分。

10 三、訴訟費用由被告負擔。

11 【事實】（附件 1）

12 一、大發股份有限公司（下稱「原告」）係以生煤為主要燃料之火力發電廠。原告於
13 民國（下同）100 年向臺西市政府環境保護局（下稱「被告」）申請固定污染源
14 操作許可證及生煤使用許可證時，被告之公函（原證 1，下稱「100 年公函」）
15 表示：「如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，於相同操
16 作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年」。原告因此依循上開公
17 函採用最佳可行控制技術並特地更換最新之發電機組之空氣污染防制設備，同
18 時亦配合提出積極之污染物減量期程。基此，被告核發原告固定污染源操作許
19 可證及生煤使用許可證（原證 2），有效期限均為 5 年，核定生煤年使用量為 360
20 萬公噸。

21 二、嗣原告於 105 年提出上開許可證之展延申請時，被告再度要求原告須提出加速

1 削減燃煤所生污染物，及加速污染物減量期程之規劃方案。惟原告依被告之要
2 求補正後，被告核發之展延許可證有效期限卻僅有 3 年；此外，三組許可證合
3 計核准之生煤年使用量亦自原先之 360 萬公噸降低至 240 萬公噸，縮減比例高
4 達百分之三十四（下稱「前處分」，原證 3）。

5 三、原告係國營事業而受政府監督，且政府基於法規明定之義務，需保障電力穩定
6 充足供應，故為保障全國供電安全及自身經營權益，遂向臺西市政府提起訴願。
7 其後，臺西市政府訴願審議委員會亦認為被告作成處分與過去核准之有效期限
8 不同，逕為降低生煤年使用量之判斷標準並不清楚，有「非無事實調查未臻明
9 確」之情形，於 106 年 8 月 24 日作成訴願決定撤銷被告上開展延許可處分，並
10 命被告於 2 個月內另為適法之處分（原證 4）。

11 四、於訴願決定命重新作成適法之行政處分後，被告並未即刻依訴願意旨作成行政
12 處分，竟遲至臺西市議會通過臺西市空氣品質改善自治條例（下稱「系爭自治條
13 例」）大幅增加生煤使用管制後，復遲於訴願誠命之 2 個月期限，於 106 年 11 月
14 1 日方以新通過之系爭自治條例（後於 107 年 10 月 1 日經行政院因系爭自治條
15 例違反空氣污染防制法函告無效），重新作成期限縮短至 2 年、生煤年使用量減
16 少至 180 萬公噸，較前處分更不利之展延處分（下稱「系爭處分」，原證 5）。

17 五、緣被告重新作成之系爭處分反較受訴願撤銷之前處分更為不利，原告電洽被告
18 詢問原因，卻僅獲稱因原告改善發電效率頗有成效，故裁量給予更不利之處分
19 並無不妥。

20 六、系爭處分削減生煤年使用量即刻生效，未給予過渡期間，甚至使原告需於前次
21 更換之空氣污染防制設備尚在償付成本費用期間，面臨為替代性燃料變更或購
22 置空氣污染防制設備之營業上重大調整，嚴重影響原告權益。原告故再次向臺
23 西市政府提起訴願，然旋即遭訴願機關以系爭處分未違反系爭自治條例駁回訴
24 願（原證 6）。原告爰向鈞院提起本件訴訟，請求被告依現行空氣污染防制法（下
25 稱「空污法」）重新作成適法之行政處分。

26 【理由】

27 壹、本件訴訟應適用言詞辯論終結時之法律

28 一、按最高行政法院 108 年度判字第 492 號判決（附件 2）：「關於課予義務訴訟事
29 件，行政法院係針對『法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為
30 義務』之爭議，作成法律上判斷，其判斷基準時點，關於個案事實基礎，應以行

1 政法院事實審言詞辯論終結時；個案法律基礎，應以行政法院法律審裁判時，
2 為裁判基準時點。」¹

3 二、查本件，原告不服被告作成之系爭處分而提起本件課予義務訴訟²，故裁判基準
4 時點應以言詞辯論終結時為準，以言詞辯論終結時之事實及法律狀態作為裁判
5 基礎。再查系爭自治條例無效（理由詳如下述），亦已遭行政院 107 年 10 月 1
6 日予以函告無效³（下稱「系爭函告」），故法院應依現行空污法判斷原告之公法
7 上請求權是否存在、被告有無作為義務。

8 貳、因系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定無效，系爭處分違反法律保留原則

9 一、系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，牴觸空污法第 30 條第 1 項及第 4 項
10 規定，並違反憲法中央與地方權限劃分原則，而屬無效

11 (一) 空污法第 30 條第 1 項及第 4 項所規定環保審查標準之性質，與系爭空污管制事
12 項權限歸屬之認定相互關聯

13 1. 按司法院釋字第 738 號解釋理由書（附件 5）：「工商輔導及管理之事項，係直轄
14 市、縣（市）之自治範圍……前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電
15 子遊戲場業營業場所應距離……五十公尺以上之規定，即可認係法律為保留地
16 方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保
17 持更長距離之規範。」蘇永欽大法官於司法院釋字第 738 號解釋協同意見書（附
18 件 6）表示，本解釋實際上就是用均權原則認定中央的五十公尺為全國一致的底
19 線規定。羅昌發大法官亦於部分不同意見書（附件 7）中明確表示，「五十公尺
20 是否為最低標準」之決定，應與「該事項權限歸屬」之認定相互關聯。即倘若距
21 離之規範屬中央管轄事項，則中央五十公尺以上之規定為「固定標準」（亦即地
22 方政府不得為更嚴格之規定）；反之，倘若其屬地方自治團體之權限，則該五十
23 公尺之標準，可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準。

24 2. 次按智慧財產法院 106 年度行專訴字第 57 號行政判決（附件 8）：「由被告依該
25 行政規則作成之行政處分，依大法官解釋 137 號及大法官解釋 705 號林錫堯大
26 法官不同意見書之規範，並不當然合法。」可知，大法官意見書，雖非解釋文之
27 內容而無直接拘束力，惟仍有補充解釋文內涵及參考之價值。

¹ 相同見解：最高行政法院 109 年度大字第 3 號裁定（附件 3）、最高行政法院 108 年度判字第 562 號判決（附件 4）。

² 110 年 6 月 27 日賽題疑義之回覆。

³ 查不爭執事項第 18 點。

1 3. 再按空污法第 30 條第 1 項但書規定：「……但有下列情形之一者，每次展延有
2 效期間得縮減至未滿三年：一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大
3 經處分確定。二、固定污染源設置操作未達五年。三、固定污染源位於總量管制
4 區。」及同法第 4 項規定：「……非有下列情形之一者，不得變更原許可證內容：
5 一、三級防制區內之既存固定污染源，依第六條第四項既存固定污染源應削減
6 污染物排放量之準則規定削減。二、屬第七條第二項所定空氣污染防制計畫指
7 定削減污染物排放量之污染源，依規定期程計算之削減量。三、公私場所使用
8 燃料之種類、成分標準或混燒比例變更。」系爭自治條例第 3 條第 2 項規定：
9 「已核發之既存生煤使用許可證，應自本自治條例施行日起三年內減少生煤年
10 使用量百分之三十至百分之五十，環保局並得據此變更前項許可證之內容。」
11 及同法第 4 條規定：「為配合環保局每年重新檢討本市空氣品質狀況及空氣污染
12 物質減量目標，環保局就固定污染源生煤使用許可證之每次展延有效期間為一
13 年以上三年以下。」可知，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，授權被
14 告得變更業者原許可證內容及縮短業者展延期間至未滿三年，且未規定任何裁
15 量要件，相較於空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項所規定之裁量要件（即環保
16 審查標準）而言，乃更為侵害業者營業權之規定。

17 4. 系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定是否因牴觸上開空污法規定而無效，
18 應視空污法第 30 條第 1 項及第 4 項所規定環保審查標準（下稱「系爭環保審查
19 標準」）之性質而定，若其為「固定規定」而禁止地方為更嚴格之立法，即可認
20 系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定已牴觸空污法規定而無效。而系爭環
21 保審查標準之性質認定，與本件所涉及之空氣污染管制事項（下稱「系爭空污
22 管制事項」）之權限歸屬相互關聯。倘系爭空污管制事項屬中央權限範圍，則系
23 爭環保審查標準即屬固定規定，自得認系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規
24 定已牴觸空污法之規定，並違反憲法權限分配之原則。

25 (二) 憲法將環境保護事項之權限劃歸予中央，而直轄市並無權限分配之憲法依據，
26 故依憲法規定，系爭空污管制事項屬「中央權限事項」

27 1. 按憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交
28 由省縣執行之：公共衛生。」次按司法院大法官第 1353 次不受理決議（第 61
29 案）（附件 9）：「憲法第一百十條第一款係規定，縣有權就縣衛生事項予以立法
30 並執行，所謂衛生……得認為包含環境保護事項。」學者亦認，憲法雖未就「環

1 境保護事項」明文列舉，然此乃由於制憲之初尚未有「環境保護」之用語，當時
2 對環境之關切係從防疫等環境衛生為出發點，可知環境保護之概念實已涵蓋於
3 憲法之「衛生」一詞中⁴。又自我國行政院對空氣污染管制之組織發展觀察，現
4 今之行政院環保署，在 60 年代以前係「內政部衛生司」⁵，亦可得知環境保護事
5 務於 60 年以前（包含制憲時），係被包含於衛生事務之中。是以，憲法第 108 條
6 第 1 項第 18 款有關「公共衛生」事項之權限分配實包含「環境保護」事項。

7 2. 再按憲法第十章中央與地方之權限中，分別規定中央專管事項（第 107 條）、中
8 央得委辦事項（第 108 條）、縣自治事項（第 110 條）（第 109 條已因憲法增修
9 條文第 9 條第 1 項之規定而凍結效力）⁶。對於直轄市之自治權限，憲法中並無
10 具體權限分配之明文規定。

11 3. 復按憲法第 111 條規定：「除……列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務
12 有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者
13 屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」湯德宗大法官於司法院釋字第 738 號
14 解釋不同意見書（附件 15）強調，此「均權原則」之規定乃為補充列舉式分權
15 規定之不足，應限於「有未列舉事項發生時」始有適用，否則不僅抵觸憲法之明
16 文，且將連帶大幅縮減同條末句「遇有爭議時，由立法解決之」之適用空間，嚴
17 重改變憲法結構，尤其立法與司法之分權、制衡關係⁷。學者亦指出，應以憲法
18 所列舉的款項優先作為權限劃分之標準，均權原則不得成為支配性之準則⁸。

19 4. 綜上，憲法中央與地方權限劃分標準，應以憲法第 107 條、108 條及第 110 條權
20 限分配之列舉規定為原則。而憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定，已將環境保護
21 事項之權限分配予中央，惟直轄市並無環境保護事項權限之憲法依據。查本件，
22 系爭空污管制事項屬環境保護事項之一環，依憲法第 108 條第 1 項第 18 款規
23 定，屬中央權限事項。次查臺西市為直轄市，並無環境保護事項權限之憲法依

⁴ 蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，中央主管機關監督地方自治團體之界限，月旦裁判時報，95 期，頁 93，2020 年 5 月（李念祖發言）（附件 10）。

⁵ 衛生福利部，細說從頭，107 年 11 月 5 日，<https://www.mohw.gov.tw/fp-7-7-1.html>（附件 11）（最後瀏覽日 110 年 8 月 28 日）；另參杜文苓、周桂田、王瑞庚主編，臺灣空氣污染之風險治理與制度研究，臺大風險政策中心，頁 11，2017 年 3 月（附件 12）。

⁶ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法權力分立，頁 461，修訂二版，2012 年 9 月（附件 13）。陳愛娥，自治事項與委辦事項的劃分，地方自治法，頁 60，初版，2017 年 9 月（附件 14）。

⁷ 相同見解：葉百修大法官，司法院釋字第 738 號解釋部分不同意見書，頁 3（附件 16）；學者相同見解：同註 4，頁 92（附件 10），強調憲法第 111 條所規範者實不包含已列舉事項。

⁸ 黃錦堂，營業管制的性質與地方自治條例一釋字第 738 號解釋評論，法令月刊，第 67 卷 12 期，頁 9，2016 年 12 月（附件 17）。

1 據，故依憲法之分權規定，系爭空污管制事項自應歸屬中央權限事項。

2 (三)縱認直轄市亦有環境保護事項之權限(假設語)，系爭空污管制事項仍屬「中央
3 權限事項」

4 1.縱認直轄市亦有環境保護事項之權限，依均權原則，系爭空污管制事項仍屬「中
5 央權限事項」

6 (1)按憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交
7 由省縣執行之：公共衛生。」及地方制度法(下稱「地制法」)第 18 條第 9 款
8 第 2 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：直轄市環境保護。」

9 (2)次按司法院釋字第 738 號解釋理由書(附件 5)：「憲法……於第一百十一條明定
10 如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者
11 則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念……若中
12 央就上開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行
13 制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於上開均權原則而為判斷。」

14 (3)再按羅昌發大法官於司法院釋字第 738 號解釋部分不同意見書(附件 7)中表示，
15 憲法第 111 條之均權原則，係以事件之本質是否有「全國一致」或有「地方
16 性質」作為釐清權限劃分之基礎。所謂「全國一致」之事項，包含性質上不宜由
17 地方各行其是之事項，並特別指出衛生、環境標準等即屬不宜由地方各行其是
18 之事項，蓋人民生命健康之價值不因其居住於不同的地方自治團體轄區而有不
19 同，故無法謂某一縣市的衛生、環境標準應該較另一個縣市嚴格。

20 (4)復按董翔飛大法官於司法院釋字第 550 號解釋不同意見書(附件 18)中指出，
21 凡事務之性質，為全國人民公共利益所繫者，或需賴全國之力始能舉辦者，即
22 應劃歸中央立法並執行之事項。末根據學者見解，在涉及高度公共秩序與安全、
23 身心健康(危險防禦)之管制事項，國家不能置身於此等管制性法律之外，否則
24 就違反應保障人民生命身體健康財產之國家職責，且其管制標準之制定具高度
25 專業性，管制效果亦可能形成以鄰為壑或不肖業者遊走不同地方自治主體之問
26 題，而有跨個別地方政府轄區之影響，故此等事務性質應由中央取得以全國為
27 範圍之管制權力，而應定性為「得委辦事項」，並舉例空氣污染防制法即屬之⁹。

28 (5)查憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定，已將「環境保護」事項之權限分配予中央，

⁹ 黃錦堂，地方監督之行政爭訟法問題——德國法之比較，法令月刊，69 卷 8 期，頁 32-33，2018 年 8 月(附件 19)。

1 直轄市至多僅得援引地制法第 18 條第 9 款第 2 目之規定作為其權限依據，而無
2 憲法層次之依據。縱認直轄市亦有環境保護事項之權限（假設語），而應依憲法
3 第 111 條之均權原則判斷具體權限歸屬，系爭空污管制事項之具體權限歸屬亦
4 為「中央權限事項」，理由詳下述。

5 (6)首先，空污法規定系爭環保審查標準，目的即在於維護生活環境及國民健康（空
6 污法第 1 條規定參照）。若肯認各地方自治團體得基於保障其市民健康之目的，
7 就系爭空污管制事項訂定更嚴格之規定，即意味著人民生命健康之價值將因居
8 住於不同的地方自治團體轄區而有不同，自不可採。故應認為空污法就系爭空
9 污管制事項所為之環保審查標準規定，屬不宜由地方各行其是之事項，而有全
10 國一致之性質。其次，系爭空污管制事項係基於污染空氣對於國民健康有高度
11 危害性，乃為人民健康之考量所為之管制（空污法第 1 條規定參照），屬學說上
12 典型之「危險防禦」領域，自應由國家承擔立法管制。此外，相關環保審查標準
13 之訂定，涉及高度專業性，不適合由各地方自治團體自行劃定審查標準。故系
14 爭空污管制事項，自應由中央取得以全國為範圍之管制權力，而具全國一致之
15 性質。

16 (7)再者，就事務本質而論，系爭空污管制事項涉及生煤使用量及展延有效期間之
17 管制，若任由各地方自治團體自行規定，則每個縣市將有不同之環保審查標準，
18 將形成業者為了經營之必要，搬遷至較寬標準之縣市設廠之結果。又基於空氣
19 污染具有非侷限性、飄散性、與隨氣流方向移動之特性，即縱使規定較嚴格之
20 標準，仍不能避免相鄰數縣市污染空氣之流入，故系爭空污管制事項，不宜由
21 各地方自治團體個別規定環保審查標準，具全國一致之性質。

22 (8)此外，系爭空污管制事項，主要係針對業者基於發電目的使用生煤之管制¹⁰，又
23 臺灣各縣市電網相互串聯，各縣市並非獨立發電、供電¹¹，以原告運營之發電機
24 組為例，即占全國發電比例極高之占比¹²，則系爭空污管制事項將涉及全國電力

¹⁰ 全國煤炭約 7 成使用於發電，故管制使用生煤實質即為管制發電。參煤炭供給與消費，
<https://reurl.cc/ZjG2Ll>（附件 20）（最後瀏覽日 110 年 9 月 14 日）。

¹¹ 和平電塔倒衝擊大！台電：本週四供電亮紅燈，自由時報，106 年 7 月 31 日，
<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2148461>（附件 21）（最後瀏覽日 110 年 9 月 26 日）。

¹² 約 3.6%，相當於一座核電站，參全國各發電機組發電量（附件 22）。計算方式：以 100 年至 105 年
台電生煤年平均使用量（附件 23）及 100 年至 105 年台電生煤裝置平均年發電量（附件 24）計算每
單位生煤之年發電量，再以本件生煤年使用量（原證 2）360 萬公噸乘以每單位生煤年發電量得出本
件機組年發電量，最後以本件機組年發電量除以 100 年至 105 年全國機組平均年發電量（附件 24）
得出本件機組發電量於全國機組之占比。計算結果：647（生煤裝置平均發電量，單位億度）/2657（生

1 之穩定供應，穩定的電力供給是維繫全臺灣經濟發展和舒適生活不可缺的要素，
2 自有全國一致之性質。又系爭空污管制事項亦將涉及能源政策問題，若大幅減
3 少發電廠之生煤年使用量，為了電力穩定供應，勢必要以其他能源系統發電；
4 然核電、燃氣或綠能發電，均有其各自技術上或成本上之問題，故不僅將影響
5 電力穩定供應，亦影響全國每家戶之電費支出，實應有全國整體性之能源政策
6 統籌規劃，而有全國一致之性質。

7 (9)綜上所述，因系爭空污管制事項具有全國一致之性質，故依憲法第 111 條均權
8 原則之規定，屬「中央權限事項」。

9 2.縱認空氣污染管制屬中央與地方之協力事項（假設語），仍應依其性質將不同事
10 項分別劃歸中央或地方，而系爭空污管制事項之性質為「中央權限事項」

11 (1)按司法院釋字第 550 號解釋理由書（附件 25）：「社會福利之事項，乃國家實現
12 人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為
13 密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地制法第 18 條第 3 款第 1 目之規
14 定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行
15 全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。」可知，基於國家整體施政之必
16 要，憲法上存有須中央與地方共同協力之事項¹³。次按葉百修大法官於司法院釋
17 字第 738 號解釋部分不同意見書（附件 16）中表示，我國憲法對於中央與地方
18 垂直分權之架構，係採取單一國家之體制¹⁴，權限分配上，應以中央行使權限為
19 原則。即便中央與地方有協力合作關係，仍應於憲法明文所定分權架構下為之。

20 (2)再按司法院釋字第 426 號解釋理由書（附件 27）：「憲法增修條文第 9 條第 2 項
21 （現行憲法增修條文第 10 條第 2 項）規定：『經濟及科學技術發展，應與環境
22 及生態保護兼籌並顧』，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣
23 污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。」

24 (3)根據學者見解，憲法均權原則之初衷在於，就同一事務領域之不同事項，應依
25 其性質分別劃歸中央或地方。判斷某一事項之權限歸屬，應進行細緻分類或類
26 型建構，由專業法律明確規定，並舉「環境保護事項」為例，尚不得以「環境保

煤年平均使用量，單位萬噸）*360（本件機組生煤年使用量，單位萬噸）/2430（全國機組平均發電量，單位億度）=3.6%（本件機組發電量於全國機組之占比）。

¹³ 蘇俊雄大法官，司法院釋字第 550 號解釋協同意見書，頁 1（附件 26）。

¹⁴ 相同見解：蘇永欽大法官（陳春生大法官加入），司法院釋字第 738 號解釋協同意見書，頁 2（附件 6）。

1 護」此等籠統廣泛之概念作為劃分事權之基礎，而應進一步區分不同之「環境
2 保護」事項，分別決定其屬中央或地方權限事項¹⁵。是以，即使是中央與地方各
3 有權責之「共管事項」，仍應依具體事項之性質分別將權限劃歸中央或地方¹⁶。

4 (4)復按司法院釋字第 738 號解釋理由書(附件 5):「由於現代國家事務多元複雜，
5 有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予
6 地方協力義務之事項(本院釋字第 550 號解釋參照)……使中央與地方自治團
7 體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以
8 收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨(本院釋字第 498 號解釋
9 參照)。準此，中央……於該條例第十一條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止
10 電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權，而地方倘於不牴觸中央法
11 規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項，以自治條例為因地制宜之規
12 範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。」亦可知，協力事項之具體
13 權限歸屬，可由相關專業法律之規定加以判斷。地方在不牴觸中央法規之範圍
14 內，得就其自治事項為因地制宜之規範。

15 (5)末按系爭自治條例訂定時之空污法(107年8月1日修正前)，將「固定污染源
16 之設置與操作許可證」、「生煤等燃料使用許可證」、「易致空氣污染物質之使用
17 許可證」及「展延許可證」之審查、許可及核發之權限劃歸地方自治團體(第 24
18 條第 4 項、第 28 條第 2 項及第 29 條第 3 項規定參照)；而就「許可證審查、許
19 可及核發等事項」相關辦法之訂定權限劃歸中央(第 24 條第 4 項、第 28 條第
20 2 項及第 29 條第 3 項規定參照)。此外，現行空污法第 30 條第 1 項及第 4 項規
21 定，並就縮減有效期限及變更原許可證內容之標準為明文規定。

22 (6)另根據學者見解，中央或地方權限事項之區分步驟為：一、中央法令已明文「委
23 辦」者，即為「委辦」事項。二、中央法令僅授與地方自治團體權限，而未明文
24 該權限為地方自治事項或委辦事項者，其事項主要涉及秩序與安全維護等秩序
25 行政者，為「委辦」事項；非屬秩序行政者，始為「自治」事項。蓋國家存在的
26 目的，即在於國家內外秩序與安全之維護，而地方自治團體，重點在於增進住
27 民之民生福祉；況行政管制多有侵犯人民基本權利之可能，從憲法上平等權保

¹⁵ 黃錦堂，地方制度法論，頁 116-117，三版，2020 年 10 月(附件 28)；陳愛娥，自治事項與委辦事
項的劃分，地方自治法，頁 70-71，初版，2017 年 6 月(附件 14)。

¹⁶ 林明昕，地方自治事項與委辦事項之委任及委託：以臺北市政府組織自治條例第二條第二項及第
三項之爭議為中心，臺大法學論叢，第 39 卷第 4 期，頁 279-280，2010 年 12 月(附件 29)。

障之觀點，宜使中央得透過指令拘束等方式追求全國一致標準。三、依憲法第 111 條規範基礎，秩序行政事項，顯然僅涉及一個地方自治團體地域內之問題時，例外劃為「自治」事項；反之，在給付行政事項中，顯有跨越數個地方自治團體地域之問題者，例外歸類成「委辦」事項¹⁷。

(7)本件中，因憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定，已將環境保護事項之權限劃歸予中央，以及國家負有維護生活環境及自然生態之義務，因此，縱認環境保護或空氣污染管制事項並非專屬中央之權限事項，亦屬中央與地方應共同協力之事項。從而，系爭空污管制事項之權限歸屬，應依其事物本質進行權限劃歸，並得參照相關專業法律（即空污法）規定進行判斷。

(8)系爭空污管制事項，涉及生煤使用量及展延有效期間之環保審查標準，係為全國人民健康之考量所為之管制，且因污染氣體有跨區域、跨縣市之影響，且管制手段亦將影響全國電力之穩定供應及能源政策問題，故其事物本質，有全國一致之性質，已如前述。是以，縱認環境保護或空氣污染管制事項屬中央與地方之協力事項，系爭空污管制事項仍屬「中央權限事項」。

(9)再者，參司法院釋字第 738 號解釋意旨，地方在不抵觸中央法規之範圍內，始得就其自治事項為因地制宜之規範。參照空污法就相關空氣污染管制事項之具體權限分配，就相關空氣污染管制事項許可證審查、許可及核發之相關辦法，其規範制定權均劃歸中央，地方自治團體僅得依中央所訂定之辦法進行審查。從而，依空污法之規定加以判斷，系爭空污管制事項屬「中央權限事項」。此外，參學者所提出中央或地方權限事項之區分步驟而論，因空污法並未就系爭空污管制事項為地方自治事項或委辦事項之明文。而系爭空污管制事項，係透過限制業者營業權之方式，以達維護人民健康之行政目的，屬秩序（干預）行政領域，再基於空氣污染之本質具飄散性，顯有跨越數個地方自治團體地域之問題，是以，系爭空污管制事項，屬「中央權限事項」。

(10)綜上所述，縱認環境保護、空氣污染管制事項屬中央與地方之協力事項，系爭空污管制事項之具體權限歸屬，仍應劃歸中央。

(四)系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，牴觸空污法第 30 條第 1 項及第 4 項之規定，並違反憲法中央與地方分權之原則，而屬無效

¹⁷同前註，頁 281-284（附件 29）。

1. 按地制法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」
2. 次按司法院釋字第 738 號解釋意旨，系爭環保審查標準性質（屬底線規定、固定規定或上限規定）之認定，與系爭空污管制事項之權限分配相互關聯，已如前述。
3. 查本件，系爭空污管制事項屬憲法第 108 條第 1 項第 18 款所規定之「中央權限事項」，地方自治團體自不得因地制宜為更嚴格之規定，故空污法第 30 條第 1 項及第 4 項規定應為「固定規定」，禁止地方為更嚴格之立法。從而，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，就系爭空污管制事項未設任何裁量要件，而授權被告得變更原許可證內容及縮減展延期限，係較空污法第 30 條第 1 項及第 4 項規定更為嚴格之規定，不僅牴觸空污法之規定，亦違反憲法中央與地方權限劃分之原則，自屬無效。

二、系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定之其他無效事由

（一）系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條違反法律保留原則

1. 按憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」次按司法院釋字第 443 號理由書（附件 30）：「涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定」再按陳新民大法官於司法院釋字第 738 號解釋之不同意見書（附件 31）中指出，授權明確性原則目的在避免空泛之授權，保障法治國家人民對其權利義務內容與界限有可預見性。
2. 查系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，授權被告得減少生煤年使用量百分之三十至百分之五十，以及縮短展延期限至一年以上三年以下，均係對人民營業自由之重大侵害，不僅致業者產量減少，亦增加空污法所無之限制。再者，大幅減少業者生煤年使用量，將會直接導致電力產量減少而影響全國供電，影響層面十分廣泛，自應以法律具體明確之授權。然地制法第 28 條就自治條例之授權卻僅為概括授權，並未明確規定自治條例就系爭空污管制事項得限制人民基本權，人民無從由該條文預見其營業權利將受重大侵害，又空污法亦未授權地方自治團體得對此予以立法，故應認系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，未得法律明確之授權，已違反法律保留原則，自屬無效。

（二）系爭自治條例第 3 條第 2 項違反法律明確性原則

- 1 1. 按司法院釋字第 491 號解釋 (附件 32):「法律以抽象概念表示者,其意義須非
2 難以理解,且為一般受規範者所得預見,並可經由司法審查加以確認,方符法
3 律明確性原則。」
- 4 2. 本件中,經過許可之固定污染源排放,必然同時伴隨持續性且長期性之生產活
5 動,亦需有大量之資本投入,故有關生煤之年使用量,應使業者經由法規即
6 得以預見,否則將難以維持長期平穩之生產活動。查系爭自治條例第 3 條第 2
7 項規定,授權被告「得於自治條例施行日起 3 年內減少業者之生煤年使用量百
8 分之三十至百分之五十」,其授權範圍甚大,行政機關得於 3 年內之任何時點大
9 幅減少業者之生煤年使用量,甚至包括得於 1 天內即減少業者百分之五十之生
10 煤年使用量,受規範者之業者並不能透過法規預見自身之許可證將有如何之
11 變動,故系爭自治條例第 3 條第 2 項規定,自有違法律明確性原則。

12 (三) 系爭自治條例第 3 條第 2 項違反比例原則

- 13 (1)按司法院釋字第 738 號解釋理由書(附件 5):「對從事工作地點之執行職業自由
14 所為限制……其限制產生實質阻絕之結果而涉及職業選擇自由之限制應受較嚴
15 格之審查……各地方自治團體有關距離限制之規定,如超出法定最低限制較多
16 時,非無可能產生實質阻絕之效果,而須受較嚴格之比例原則之審查。」
- 17 (2)次按司法院釋字第 749 號解釋意旨(附件 33),適用「較為嚴格之標準」¹⁸,受
18 審查法規之立法資料須足以支持對人民基本權限制,係為重要之公共利益,且
19 其手段與目的之達成具有實質關聯,始符比例原則之要求。
- 20 (3)查系爭自治條例第 3 條第 2 項之限制,遠超出空污法第 30 條第 4 項之規定,雖
21 係有關營業方法之限制,然其限制實際上將導致既存業者蒙受巨大損失甚至倒
22 閉¹⁹,產生無法(或幾乎無法)在臺西市繼續經營火力發電廠之結果,已產生實
23 質阻絕之效果,故應以「較為嚴格之標準」審查。查系爭自治條例之立法資料,
24 並未提出其限制與目的之達成具有實質關聯之科學證明,故該規定無法通過比

¹⁸ 湯德宗大法官,司法院釋字第 749 號解釋部分協同意見書,頁 3(附件 34)。

¹⁹ 如本件原告將損失約 253 億。計算方式:以 100 年至 105 年台電生煤年平均使用量(附件 23)及 100 年至 105 年台電生煤發電裝置平均容量(附件 35)計算每單位生煤之容量,次以本件生煤年使用量(原證 2)乘以每單位生煤容量計算本件機組容量,再以本件機組容量乘以燃煤發電裝置每單位容量平均設置成本(附件 36、附件 37)計算本件機組設置成本,復以本件機組設置成本乘以削減生煤年使用量 50%計算因削減生煤無法使用機組之損失。計算結果:8167000(生煤發電裝置平均容量,單位 KW)/2657(生煤年平均使用量,單位萬噸)*360(本件機組生煤年使用量,單位萬噸)*1650(燃煤發電裝置每單位容量設置成本,單位美金)*27.81(美金臺幣匯率)*0.5(削減生煤使用量)=約 253 億 7886 萬(因削減生煤無法使用機組之損失,單位臺幣)。

1 例原則之「較為嚴格之標準」審查，自屬違憲。

2 (4)次查，若要達成提升空氣品質、保障市民健康之目的，直接採取限制業者「污染
3 氣體排放量」毋寧係更為有效之手段。再者，限制業者污染氣體排放量，更能讓
4 業者有選擇如何減少污染氣體排放量之空間，如業者可自由選擇減少生煤使用
5 量或提升污染控制技術等方式減少其污染氣體之排放²⁰。此可避免強制減少業者
6 之生煤使用量，而迫使業者須大幅縮減其發電量，造成業者營業自由受到過度
7 侵害。故系爭自治條例之手段與公益保障間並無實質關聯，已違反比例原則。

8 (四) 系爭自治條例第 3 條第 2 項違反信賴保護原則

9 1. 按司法院釋字第 525 號解釋意旨(附件 39)，行政法規之變更亦有信賴保護原則
10 之適用，行政法規嗣後變更，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必
11 要廢止法規或修改內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信
12 賴所生之實體法上利益受損害者，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措
13 施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。

14 2. 查 107 年 8 月 1 日修正前之空污法第 29 條規定(附件 40，現行空污法第 30 條)，
15 並未授權地方主管機關得大幅削減生煤使用量。該法律使人民信賴未來將不會
16 大幅變動生煤使用量，因此有投入大量資本設置機組用以營運，以及申請許可
17 等信賴行為，應有信賴保護原則適用。次查系爭自治條例第 3 條第 2 項規定，
18 已核發許可證之生煤使用量應自系爭自治條例施行日起 3 年內減少百分之三十
19 至百分之五十，係變更行政法規使人民信賴先前法規之利益受有損害，縱係出
20 於公益考量，亦應保障人民之信賴，給予合理之補救措施或過渡條款。然系爭
21 自治條例之規定，並未給予合理之補救措施，亦無過渡期間之規定，即未保障
22 人民之合理信賴，自與信賴保護原則有違。

23 (五) 系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定已受函告無效，自屬無效

24 1. 本件法院不能審查系爭函告之合法性，應以之作為裁判基礎

25 (1)依司法院釋字 527 號解釋意旨，系爭函告僅得由臺西市議會聲請大法官解釋為
26 救濟，本件法院不應審查其合法性，而應以之作為裁判基礎

27 ①按地制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定：「(第 1 項)自治條例與憲法、法律或基
28 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。(第 4 項) 第一項及

²⁰ 火力電廠降低發電量真的就能治空污？，天下雜誌，107 年 1 月 2 日，
<https://www.cw.com.tw/article/5087311> (附件 38) (最後瀏覽日 110 年 9 月 9 日)。

1 第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函
2 告……。」次按最高法院 101 年度台上字第 3075 號刑事判決（附件 41）：「自治
3 團體所定之自治條例，經依地方制度法第 30 條第 4 項規定予以函告無效後，屬
4 自始、當然、確定無效。」

5 ②再按司法院釋字第 527 號解釋（附件 42）：「地方自治團體對函告無效之內容持
6 不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團
7 體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。」

8 亦即地方自治團體若對自治條例受函告無效不服，地方立法機關應聲請大法官
9 解釋救濟，而不得循行政訴訟之途徑為救濟（最高行政法院 103 年度裁字第 1310
10 號裁定參照，附件 43）。

11 ③查行政院於 107 年 10 月 1 日，已依地制法第 30 條第 4 項規定將系爭自治條例
12 第 3 條及第 4 條規定函告無效²¹，故系爭自治條例自始、當然、確定無效。再
13 者，依上開解釋意旨，函告無效之合法性審查，為大法官專屬之權限，若地方自
14 治團體對函告無效內容不服，應由「地方立法機關」循「聲請大法官解釋」之管
15 道加以救濟，而不得循行政訴訟途徑。次查，本件受函告無效者為系爭自治條
16 例之規定，被告為臺西市環保局而屬臺西市之行政機關，故被告自不得在本件
17 訴訟程序中就系爭函告之合法性加以爭執，法院亦不應審查其合法性，而應以
18 之作為裁判基礎。從而，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定無效。

19 (2)縱認系爭函告為行政處分而得對之提起行政訴訟救濟（假設語），因其非本件訴
20 訟對象，法院仍不能審查其合法性，應以之作為裁判基礎

21 ①按臺北高等行政法院 109 年度停字第 62 號裁定（附件 44）：「行政院所為自治
22 條例應屬無效的函告……屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治權限予以
23 限制的負擔處分。……得……依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。」

24 ②次按行政程序法第 110 條第 3 項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他
25 事由而失效者，其效力繼續存在。」可知，行政處分除非具有行政程序法第 111
26 條所規定之無效事由外，已具有存續力，在未失效前，其效力繼續存在（最高行
27 政法院 106 年度判字第 272 號判決參照，附件 45）。再按最高行政法院 109 年
28 度判字第 374 號判決（附件 46）：「行政處分具有構成要件效力，即有效之行政

²¹ 查不爭執事項第 18 點。

1 處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行
2 政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行政訴訟之先決問題時，
3 其非訴訟對象，受訴行政法院並不能審查其合法性。該處分之合法性應由以其
4 為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。」²²

5 ③ 本件訴訟標的，應為原告之營業權因被告違法作成系爭處分致受損害，並請求
6 法院判令被告應為如訴之聲明所載處分之主張（最高行政法院 97 年 12 月份第
7 3 次庭長法官聯席會議（二）參照，附件 48）。系爭函告僅為系爭自治條例第 3
8 條及第 4 條規定無效事由之一，至多僅為法院審查系爭處分是否違法、原告之
9 請求權是否存在之先決問題而已，絕非訴訟對象。是以，縱認系爭函告屬行政
10 處分，而得依行政訴訟程序加以救濟，惟其並非本件訴訟對象，故法院並不能
11 審查其合法性，而應尊重其效力，以之作為裁判基礎。從而，系爭自治條例第 3
12 條第 2 項及第 4 條規定無效。

13 2. 縱認法院得審查系爭函告之合法性（假設語），系爭函告實際上亦屬合法

14 (1) 地制法第 30 條第 4 項規定合憲

15 ① 按單一國之權限分配原則，是以中央為原則，以地方為例外。我國憲法對於中
16 央與地方所謂垂直分權，即係基於單一國家之法律架構，而以中央行使國家權
17 限為原則（司法院釋字第 738 號解釋蘇永欽大法官協同意見書（附件 6）、葉百
18 修大法官部分不同意見書（附件 16）參照）²³。次按中央政府或其他上級政府基
19 於監督地方自治團體之權限，對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，得依
20 法為適法、適當與否或其他一定之監督。而適法性監督，其情形與行政訴訟中
21 之法院行使審查權相似（司法院釋字第 498 號解釋（附件 50）、第 527 號解釋
22 （附件 42）、第 553 號解釋（附件 51）意旨參照）。

23 ② 再按司法院釋字第 527 號解釋（附件 42）：「地方自治團體對函告無效之內容持
24 不同意見時，應……分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之
25 性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。」故依上開解釋意旨，函告無效制度
26 並無違憲之虞，肯認自治監督機關得逕行函告自治法規無效，而制定自治法規
27 之行政或立法機關可透過聲請大法官解釋加以救濟。

28 ③ 根據學者見解，地方自治團體並非獨立於國家之外，故其權限之行使應受到國

²² 相同見解：最高行政法院 103 年度判字第 43 號判決。（附件 47）

²³ 學者相同見解：吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁 612，增訂版，2014 年 9 月（附件 49）。

1 家秩序之拘束。對於地方自治團體為合法性監督，係源於法治國及民主國原則，
2 其目的並非在限制地方自治權，而係在維護地方自治團體行為之合法性，故地
3 制法賦予國家對地方自治團體廣泛之監督權限，乃憲法要求之具體化呈現。地
4 方自治團體對於合法且適當之監督措施有服從之義務，惟為維護其地位，應提
5 供地方自治團體救濟之權利，而聲請大法官解釋即屬最重要之救濟方法²⁴。

6 ④復按司法院釋字第 585 號解釋（附件 55）：「依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲
7 法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之
8 一，不因憲法解釋、審判……而有異。」可知，若地方自治團體就函告無效聲請
9 大法官解釋時，尚得聲請暫時處分²⁵。

10 ⑤末根據學者見解，自比較法之觀點，我國法上監督機關「不予備查」、「不予核
11 定」或「函告無效」等監督措施，其作用若對比德國法之事後抑制性監督措施，
12 亦僅屬於強度較弱之地方自治監督措施而已²⁶。

13 ⑥綜上，中央政府有監督地方自治團體之權限，函告無效之制度，即係中央為確
14 保地方自治團體權限行使之合法性所必要之監督措施。再者，為保障地方自治
15 團體之自治權，其若不服函告無效內容，尚得循聲請大法官解釋之管道加以救
16 濟。此外，地方自治團體聲請解釋時，並得聲請暫時處分，凍結該函告無效之效
17 力。故地制法第 30 條第 4 項規定，尚不致侵害地方自治權之核心，自屬合憲。

18 (2)系爭函告合法，故系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，無效

19 ①按地制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定：「(第 1 項)自治條例與憲法、法律或基
20 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。(第 4 項)第一項及
21 第二項發生牴觸無效者，分別由行政院……予以函告。」

22 ②查系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，與憲法及空污法規定牴觸而無效，
23 已如前述（參第壹、二點說明）。而因行政院函告系爭自治條例第 3 條及第 4 條
24 規定無效，係在確保臺西市權限行使之合法性，且系爭空污管制事項並非臺西
25 市之自治事項，故系爭函告僅使臺西市就非其自治事項之立法失其效力。再者，
26 若臺西市對系爭函告不服，尚得由其立法機關聲請大法官解釋及暫時處分加以

²⁴ 蕭文生，國家·地方自治·行政秩序，頁 54-60，初版，2009 年 9 月（附件 52）；法治斌、董保城，
憲法新論，頁 508，6 版，2014 年 9 月（附件 53）；詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第
三十條「中央法破地方法」之辨正，成大法學，第 12 期，頁 45，2006 年 12 月（附件 54）。

²⁵ 同註 4，頁 117（附件 10）。

²⁶ 程明修，論地方自治法規被函告無效之法律救濟爭議，憲政時代，第 34 卷第 4 期，頁 385-386，
2009 年 4 月（附件 56）。

1 救濟。是以，系爭函告尚不致侵害臺西市自治權核心，亦合於地制法第 30 條第
2 4 項之規定，自屬合法，故系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定無效。

3 三、系爭處分違反法律保留原則，應予撤銷

- 4 1. 按憲法第 23 條規定及司法院釋字第 443 號解釋，法律保留原則定義如前所述
5 (參第貳、二、(一)點說明)，行政機關欲作成行政處分侵害人民權益均應有法
6 律依據始可為之。次按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律
7 原則之拘束。」再按地制法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與憲法、法律或基
8 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」
- 9 2. 查被告係依據系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定作成系爭處分，然系爭
10 自治條例無效已如前述，故被告實際上係依據無效之自治條例作成系爭處分，
11 則系爭處分自屬違反法律保留原則，而應予撤銷。

12 參、系爭處分其他違法事由

13 一、系爭處分違反不利益變更禁止原則

- 14 (一) 按訴願法第 81 條第 1 項規定：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原
15 行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處
16 分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處
17 分。」其立法理由(附件 57)明載：「受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處
18 分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或
19 處分。」次按最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決²⁷(附件 58)「訴願法第
20 81 條第 1 項規定……亦即受理訴願機關決定發回原處分機關另為處分時，原處
21 分機關不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。……按受
22 不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之
23 行政機關(包括作成原處分之機關)如就原處分加以變更，但其結果較原處分
24 對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即
25 『不利益變更禁止原則』。」「訴願法第 81 條第 1 項但書「不利益變更禁止原則」
26 之規定，其規範對象固包含「原處分機關」²⁸。

- 27 (二) 查臺西市政府訴願審議委員會撤銷被告前展延許可處分(原證 4)，被告應受訴

²⁷ 相同見解：最高行政法院 103 年度判字第 562 號判決(附件 59)。

²⁸ 相同見解：最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議，甲說(肯定說)(附件 60)；陳敏，行政法總論，頁 1370，九版，2016 年 9 月(附件 61)。

1 願法第 81 條第 1 項但書所規定「不利益變更禁止原則」之拘束，不得於原告表
2 示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。然被告重新作成之系爭處分，相較
3 於前展延許可處分，不僅核給之有效期限更加縮短，且核給之生煤年使用量亦
4 更加減少，已違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定，自屬違法。

5 二、系爭處分違反信賴保護原則

6 (一) 按最高行政法院 106 年度判字第 390 號判決 (附件 62):「信賴保護原則，須具
7 備下列三要件，始足當之：一、須有信賴基礎。二、須有信賴表現。三、信賴值
8 得保護。」

9 (二) 查被告作成之 100 年公函表示：「如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣
10 污染防制設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五
11 年」²⁹。該函告為行政機關所為之行政行為，已引起原告信賴，而為信賴基礎，
12 並使原告為配合被告，而有採用最佳可行控制技術、特地更換發電機組之空氣
13 污染防制設備等信賴表現³⁰，且原告並無信賴不值得保護之情形，故原告就公函
14 「作成准許展延許可證 5 年之處分」之表示，有信賴保護原則之適用，被告未
15 作成有效期限 5 年之展延處分，自有違信賴保護原則。

16 三、系爭處分違反行政行為恣意禁止原則

17 (一) 按最高行政法院 89 年度判字第 539 號判決 (附件 63):「所謂禁止恣意原則，係
18 在禁止行政機關之行為欠缺合理充分之實質理由，且禁止任何客觀上違反憲法
19 基本精神及事物本質之行為。」

20 (二) 查被告作成系爭處分時，原告之技術與 101 年核給許可證時並無改變，被告作
21 成系爭處分卻將有效期限由 5 年降至 2 年、生煤年使用量由 360 萬公噸降至 180
22 萬公噸，僅稱係為促使原告就從事發電製程上之污染防制技術及能力提升、及
23 原告近五年燃煤發電技術及效率明顯提升³¹。參上開實務見解，原告積極配合而
24 使製程、防制能力提升³²，被告未給予鼓勵反而加諸更沉重負擔，將降低人民未
25 來積極配合政府政策之意願，更減損人民對政府之信賴，顯違反誠實信用原則
26 之憲法精神，故上開理由應非作成更不利處分之合理理由。本件，被告未說明
27 作成與原許可證不同內容之理由，故違反行政行為恣意禁止原則，而屬違法。

²⁹ 查不爭執事項第 8 點。

³⁰ 查不爭執事項第 8 點。

³¹ 查不爭執事項第 13 點。

³² 查不爭執事項第 8 點。

1 四、系爭處分違反行政自我拘束原則

2 (一) 按最高行政法院 106 年度判字第 527 號判決 (附件 64):「行政機關作成行政處
3 分時,對於相同或具同一性之事件,為保障人民之正當合理之信賴,並維持法
4 秩序之安定,應受合法行政先例或行政慣例之拘束,如無實質正當理由,即應
5 為相同之處理,以避免人民遭受不能預見之損害,此即所謂行政自我拘束原則。」

6 次按最高行政法院 107 年度判字第 538 號判決 (附件 65):「行政機關處理某類
7 事務反覆之慣行(行政慣例),雖未經法令明文規定,然與成文法規定無違,且
8 係執行法規之必要措施,符合行政法之一般原則(明確原則、比例原則及誠實
9 信用原則等)者,公務員於執行職務時即應加以遵守。」

10 (二) 查被告過去就業者提出之許可證一向核給 4 年以上有效期限³³,就該事務具反覆
11 慣行,雖未經明文規定,惟與空污法規定及行政法一般原則無違,而形成行政慣
12 例,被告於相同事件下應為相同行政行為。次查原告就固定污染源之操作條件
13 提出展延申請時與被告 101 年核給許可證時無異,被告應受行政慣例拘束作成
14 准許展延許可證 4 年以上之處分,惟其卻反於行政慣例僅作成展延 2 年之處分
15 而未提供實質正當理由,故違反行政自我拘束原則。

16 肆、原告依空污法第 30 條第 1 項及第 4 項,對被告有請求作成如訴之聲明所載行政
17 處分之公法上請求權

18 一、依空污法之規定及信賴保護原則,法院應判命被告作成如訴之聲明所載之處分

19 (一) 按行政訴訟法第 200 條第 3 款規定:「行政法院對於人民依第五條規定請求應為
20 行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟,應為下列方式之裁判:原告之訴
21 有理由,且案件事證明確者,應判命行政機關作成原告所申請內容之行政處分。」

22 (二) 查原告並無空污法第 30 條第 4 項除書之情形,故被告所為展延許可,不得變更
23 原許可證內容。次查原告於許可證有效期間內未有重大違規³⁴、設置操作已達 5
24 年³⁵、亦非位於總量管制區³⁶,並無空污法第 30 條第 1 項但書情形,故被告不
25 得將展延期限縮減至未滿 3 年。

26 (三) 再查 100 年公函有信賴保護原則適用,被告應作成有效期限 5 年之展延處分始
27 為適法,已如前述(參第參、一點說明)。是以,被告就空污法第 30 條第 1 項

33 查不爭執事項第 10 點。

34 查不爭執事項第 5 點。

35 查不爭執事項第 4 點。

36 查不爭執事項第 2 點。

1 所規定之裁量權範圍，已限縮至「許可證之展延有效期間為五年」，而無裁量空
2 間。故本件已無行政訴訟法第 200 條第 4 款「涉及行政機關之行政裁量決定」
3 情形，法院應依行政訴訟法第 200 條第 3 款規定，判命被告作成如訴之聲明所
4 載之適法處分。

5 二、縱認原告對 100 年公函不得主張信賴保護原則（假設語），基於行政自我拘束原
6 則，法院應判命被告在「准許展延有效期限 4 年以上、且不得變更原處分內容」
7 之範圍內，作成適法處分

8 (一) 按行政訴訟法第 200 條第 4 款規定：「行政法院對於人民依第五條規定請求應為
9 行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：（第 4 款）
10 原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，
11 應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」

12 (二) 查被告應受其行政慣例之拘束，而應作成「准許展延許可證 4 年以上之處分」
13 始為適法，已如前述（參第參、四點說明）。是以，縱認原告對 100 年公函不得
14 主張信賴保護原則（假設語），基於行政自我拘束原則，法院仍應依行政訴訟法
15 第 200 條第 4 款規定，判命被告在「准許展延有效期限 4 年以上、且不得變更
16 原處分內容」之範圍內，作成適法處分。

17 伍、綜上主張意旨，原告應具請求被告作成特定行政處分之公法上請求權，懇請 鈞
18 院賜判決如訴之聲明，以符法紀，並維權益，毋任感禱。

19 【原證與附件】詳如附件清單

20
21 此 致

22 臺北高等行政法院公鑒

23 中華民國 110 年○○月○○日

24 具 狀 人 大發股份有限公司（簽章）

25 代 表 人 葉梅蘭 （簽章）

26 訴訟代理人 ○○○ （簽章）

【證據及附件清單】

【證據】

- 原證 1：臺西市環保局函。
- 原證 2：原許可證 3 組。
- 原證 3：第一次展延許可證（前處分）3 組。
- 原證 4：西府訴字第 1060800079 號。
- 原證 5：系爭展延許可證 3 組。
- 原證 6：西府訴字第 1070000125 號。
- 原證 7：臺西市空氣品質改善自治條例。

【附件】

- 附件 1：基礎事實及事件時序表。
- 附件 2：最高行政法院 108 年度判字第 492 號判決。
- 附件 3：最高行政法院 109 年度大字第 3 號裁定。
- 附件 4：最高行政法院 108 年度判字第 562 號判決。
- 附件 5：司法院釋字第 738 號解釋理由書。
- 附件 6：蘇永欽大法官（陳春生大法官加入）司法院釋字第 738 號解釋協同意見書。
- 附件 7：羅昌發大法官司法院釋字第 738 號解釋部分不同意見書。
- 附件 8：智慧財產法院 106 年度行專訴字第 57 號行政判決。
- 附件 9：司法院大法官第 1353 次不受理決議（第 61 案）。
- 附件 10：蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，中央主管機關監督地方自治團體之界限，月旦裁判時報，95 期，頁 92-93、117，2020 年 5 月。
- 附件 11：衛生福利部，細說從頭，107 年 11 月 5 日，
<https://www.mohw.gov.tw/fp-7-7-1.html>。
- 附件 12：杜文苓、周桂田、王瑞庚主編，臺灣空氣污染之風險治理與制度研究，臺大風險政策中心，頁 11，2017 年 3 月。
- 附件 13：林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法權力分立，頁 461，修訂二版，2012 年 9 月。

- 附件 14：陳愛娥，自治事項與委辦事項的劃分，地方自治法，頁 60、70-71，初版，2017 年 9 月。
- 附件 15：湯德宗大法官（黃虹霞大法官加入）司法院釋字第 738 號解釋不同意見書。
- 附件 16：葉百修大法官司法院釋字第 738 號解釋部分不同意見書。
- 附件 17：黃錦堂，營業管制的性質與地方自治條例—釋字第 738 號解釋評論，法令月刊，第 67 卷 12 期，頁 8-9，2016 年 12 月。
- 附件 18：董翔飛大法官司法院釋字第 550 號解釋不同意見書。
- 附件 19：黃錦堂，地方監督之行政爭訟法問題——德國法之比較，法令月刊，69 卷 8 期，頁 32-33，2018 年 8 月。
- 附件 20：煤炭供給與消費，能源統計月報，<https://reurl.cc/ZjG2L1>。
- 附件 21：和平電塔倒衝擊大！台電：本週四供電亮紅燈，自由時報，106 年 7 月 31 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2148461>。
- 附件 22：全國發電機組發電量對照表，台灣電力公司官網，<https://tinyurl.com/zaeaxrbv>。
- 附件 23：100 年至 105 年台電生煤年平均使用量，能源統計月報，<https://tinyurl.com/tfu58tza>。
- 附件 24：100 年至 105 年全國機組平均年發電量，能源統計資料查詢系統，<http://www.esist.org.tw/Database/Search?PageId=3>。
- 附件 25：司法院釋字第 550 號解釋理由書。
- 附件 26：蘇俊雄大法官司法院釋字第 550 號解釋協同意見書。
- 附件 27：司法院釋字第 426 號解釋理由書。
- 附件 28：黃錦堂，地方制度法論，頁 116-117，3 版，2020 年 10 月。
- 附件 29：林明昕，地方自治事項與委辦事項之委任及委託：以臺北市政府組織自治條例第二條第二項及第三項之爭議為中心，臺大法學論叢，第 39 卷第 4 期，頁 279-284，2010 年 12 月。
- 附件 30：司法院釋字第 443 號解釋理由書。
- 附件 31：陳新民大法官司法院釋字第 738 號解釋不同意見書。
- 附件 32：司法院釋字第 491 號解釋文。
- 附件 33：司法院釋字第 749 號解釋文。
- 附件 34：湯德宗大法官司法院釋字第 749 號解釋部分協同意見書。

- 附件 35：台電燃煤發電裝置容量，能源統計資料查詢系統，
<http://www.esist.org.tw/Database/Search?PageId=4>。
- 附件 36：Coal-Fired Power Plant Construction Costs，David Schlissel, Allison Smith and Rachel Wilson，Synapse Energy Economics，
https://schlissel-technical.com/docs/reports_35.pdf。
- 附件 37：Coal-fired power plant construction costs，
https://www.gem.wiki/Coal-fired_power_plant_construction_costs。
- 附件 38：火力電廠降低發電量真的就能治空污？，天下雜誌，107 年 1 月 2 日，
<https://www.cw.com.tw/article/5087311>。
- 附件 39：司法院釋字第 525 號解釋理由書。
- 附件 40：107 年 8 月 1 日修正前之空污法。
- 附件 41：最高法院 101 年度台上字第 3075 號刑事判決。
- 附件 42：司法院釋字第 527 號解釋文。
- 附件 43：最高行政法院 103 年度裁字第 1310 號裁定。
- 附件 44：臺北高等行政法院 109 年度停字第 62 號裁定。
- 附件 45：最高行政法院 106 年度判字第 272 號判決。
- 附件 46：最高行政法院 109 年度判字第 374 號判決。
- 附件 47：最高行政法院 103 年度判字第 43 號判決。
- 附件 48：最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議。
- 附件 49：吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁 612，增訂版，2014 年 9 月。
- 附件 50：司法院釋字第 498 號解釋。
- 附件 51：司法院釋字第 553 號解釋。
- 附件 52：蕭文生，國家·地方自治·行政秩序，頁 54-60，初版，2009 年 9 月。
- 附件 53：法治斌、董保城，憲法新論，頁 508，6 版，2014 年 9 月。
- 附件 54：詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正，成大法學，第 12 期，頁 45，2006 年 12 月。
- 附件 55：司法院釋字第 585 號解釋。
- 附件 56：程明修，論地方自治法規被函告無效之法律救濟爭議，憲政時代，第 34 卷第 4 期，頁 385-386，2009 年 4 月。
- 附件 57：訴願法立法理由。

- 附件 58：最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決。
- 附件 59：最高行政法院 103 年度判字第 562 號判決。
- 附件 60：最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議。
- 附件 61：陳敏，行政法總論，頁 1370，九版，2016 年 9 月。
- 附件 62：最高行政法院 106 年度判字第 390 號判決。
- 附件 63：最高行政法院 89 年度判字第 539 號判決。
- 附件 64：最高行政法院 106 年度判字第 527 號判決。
- 附件 65：最高行政法院 107 年度判字第 538 號判決。

【證據】

臺西市政府環境保護局 函

地址：12345 臺西市東安區成功路一段 101 號
承辦人：劉羽新
傳真：012-3399-3999
電話：012-9933-9333
電子信箱：yuxinliu@twcepb.gov.tw

123

臺西市豐富區大現里中心路 123 號

受文者：大發股份有限公司

發文日期：中華民國 100 年 12 月 19 日

發文字號：西市空制知第 0000968 號

類別：連件

密等及解密條件或保密期限：普通

主 旨：有關貴公司之力大 2 號發電機組設備與空氣污染防治設備變更事宜，詳如說明，請 查照。

說 明：

- 一、復 貴公司 100 年 11 月 2 日大發力字第 100384 號函。
- 二、貴公司所提出關於力大 2 號發電機組設備與空氣污染防治設備擬進行變更之相關申請及說明文件，本局已依法定程序辦理各項審查。
- 三、基於本市之空氣污染防治政策，為促使市區空氣品質有效改善，如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防治設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年。
- 四、本市空氣污染防治政策或法令如有變更， 貴公司應依法配合辦理變更或調整。

正本：大發股份有限公司

副本：本局空氣噪音防制科

代理局長 關新倪

本案依照分層負責授權單位主管科長決行

貳、其他規定事項

訂定日期：西貢市區管理處字第 C-101408 號（會制編號：H0204729）

- 一、 全國土地所有權者不得超過 500 萬公頃。
- 二、 請依許可內容使用許可地。
- 三、 許可內容如有變更，應向申請機關申請變更許可證。
- 四、 所有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 五、 每月購買或每月使用，其許可之金額，應作逐次扣除，以存查為準。
- 六、 若領之化驗於每年 1 月及 7 月底後，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報領事本之化驗資料。
- 七、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 八、 本署經核准者應依本署，具有空汙防治相關法規 32 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之權限或處分權，依時得繼續處分本許可證。

(以下空白)

頁數：4/70

[10-4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內容	是否具備
壹、許可條件	一、物質成分，使用量 二、污染源名稱、運作條件及運作紀錄 三、控制污染運作過程描述	嗎
貳、其他規定事項	其他規定事項 或字略	或字略

頁數：2/70

[10-4]

生煤使用許可證

西貢市區管理處字第 C-101401 號

下列申請人中請生煤使用許可，經該符合空汙防治相關法規規定，准予依許可內容事項辦理。

- 一、 公私機構名稱：大發股份有限公司 (登記證：西貢市區管理處字第 C-101401 號)
- 二、 地址：西貢市區管理處大觀里中心路 22 號
- 三、 負責人姓名：葉梅蘭

社址：西貢市平光區中正二街
身分證字號：S224197623

- 四、 許可發給事項：共 6 頁 (各頁頁)
- 五、 許可開始日期：銅鑼發電機序 (M11)
自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止
- 六、 有效期間：
自民國 106 年 03 月 15 日起
至民國 105 年 09 月 15 日止
- 七、 申請展期期限：自民國 105 年 12 月 14 日止
- 八、 逾期不經展期者仍當繼續使用者，應依空汙防治相關法規規定辦理。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

[10-4]

貳、其他規定事項

訂定依據：西貢市環境衛生管理條例第 103 條（特別條款：H03B.129）

- 一、 本局本項申請書不須附圖 260 之圖章。
- 二、 申請許可內容應提供許可物業。
- 三、 許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 四、 倘有使用許可證者，其許可之物業以自用為限，不得轉讓。
- 五、 每三個月及每月使用，應於使用之日期，應作登記簿，保存其年滿意。
- 六、 若用之日期於每月 1 月及 7 月開始，須於其管理機關規定之格式向地方官，提供對每份於本年之紀錄資料。
- 七、 相關區域有變更時，應於則變更辦理。
- 八、 本署註冊者應為不實，且有本局所發之管理條例第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法律規定，本局得暫行行政處分之權限或停止其，其時得繼續或發止其許可證。

(以下空白)

頁數：16/16

[10.4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內容	起始日期
壹、許可條件	一、 物業成分、使用量 二、 清潔源名稱、運作條件及運作數據 三、 燃料種類及運作模式	略
貳、其他規定事項	其他規定事項 以下略	略

頁數：17/16

[10.4]

生煤使用許可證

西貢市環境衛生管理條例第 103 條

下列申請人中請生煤使用許可，經該符合空氣質素指標和法例管理規定，准予發許可登記事項辦理。

- 一、 公司名稱：大發股份有限公司 (大發有限公司 (H03B.129))
- 二、 地址：西貢市寶雲區大觀里中心路 12 號
- 三、 負責人姓名：葉梅蘭
住址：西貢市屯區中正二街 1 號



- 四、 許可登記事項：共 6 頁 (各書頁)
- 五、 許可開始日期：自民國 101 年 03 月 16 日起
- 六、 有效期間：自民國 106 年 03 月 15 日止
- 七、 申請展期期限：自民國 105 年 09 月 15 日起
自民國 105 年 12 月 14 日止
- 八、 倘許可證標高仍常繼續使用者，應依空氣質素指標和法例相關規定辦理是也。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

[10.4]

參、其他規定事項

許可編號：臺西環保字第 36-1010001 號（管制編號：H03H1295）

- 一、 本廠主體及相關書本詳細請至本廠公閱。
 - 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。
 - 三、 許可內容有變更時，應依操作許可證之申請表及附件程序，提出變更申請。
 - 四、 依固定源污染管理條例第 23 條規定，即許可證應設置測測站及測測儀器設備，測測站應設置於廠界外百分之十之空氣質量，測測儀器設備應符合相關管制及測測標準之規定。
 - 五、 相關法規或區域標準有變更時，應依新規定辦理並符合測測標準之要求。
 - 六、 測測許可證條件若有取得，請於收到許可證後 30 日內，依其相關條件，向主管機關提出許可之申請，逾期未提出者，視為對許可證內容無異議。
 - 七、 應於本廠空氣污染所排放之減量係數或減量係數及污染係數量額表提出減量方案並配合執行。
 - 八、 本製程如買之熱度或電力污染係數減量，應電量、水回收入量、生煤成分品質，定期測測本廠製程。
 - 九、 相關空氣污染係數測測儀器設備之檢定、相關測測儀器設備之檢定，應符合測測法規之規定進行申報。
 - 十、 本廠如有改善措施不實，具有空氣污染管制法第 31 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行行政處分之權限或停止許可，並得暫行廢止本許可證。
- （以下空白）

頁數：11/18

[印本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文污染源	製程、主要設備及材料口	略
	一、製程區域圖	略
	二、廢(物)料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作圖程	略
	三、空氣污染係數之排放係數、許可證減量及減量係數、收費表及收入表	略
	以下略	以下略
貳、許可條件		
參、其他規定事項	其他相關規定事項	18

頁數：2/18

[印本]

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁
西市環保字第 36-1010001 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染管制法及相關法規規定，准予依許可證內容進行操作。



- 一、 申請場所名稱：大成股份有限公司（管制編號：H03H1295）
- 二、 地址：臺西市豐盛里大里里中心路 123 號
- 三、 負責人姓名：張梅蘭
住址：臺西市中區中區中區二區 6 號
身分證字號：S224097023
- 四、 許可固定污染源：熱機發電機組 (M11)
- 五、 許可係屬事項：共 18 項 (參首頁)
- 六、 有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日 起
至民國 106 年 03 月 15 日 止
- 七、 申請及核發日期：自民國 105 年 09 月 15 日 起
至民國 105 年 12 月 31 日 止
- 八、 倘操作許可證有定期檢查事項者，應依空氣污染管制法相關規定辦理。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

- 備註：
- 一、 本廠操作許可證人如有任何違規之事項者，應立即通知本局或向環保局申報，俾便本局派員查核。
 - 二、 如本廠之設備或製程有變更時，應依空氣污染管制法及相關法規規定，向主管機關提出許可之申請，逾期未提出者，視為對許可證內容無異議。
 - 三、 本廠如有改善措施不實，具有空氣污染管制法第 31 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行行政處分之權限或停止許可，並得暫行廢止本許可證。

[印本]

參、其他規定事項

許可編號：臺西環執字第 16-1010002 號（管制編號：H020129）

- 一、全廠本廠年耗用總量 260 萬公噸。
- 二、請依許可內容及申請文件進行操作。
- 三、許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核對程序，提出變更申請。
- 四、依固定污染源管理條例第 23 條規定，固定污染源設置、操作許可證記載之各項許可條件、數值，得與百分之十之容差值，但應符合相關管制及檢核標準之規定。
- 五、相關法規或核檢標準有變更時，應依新規定辦理並符合相關核檢標準之要求。
- 六、受到許可條件內容有違反，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件，向主管機關提出停止之申請。逾期未提出者，視為對許可證管內內容具保。
- 七、應於本廠年耗用所剩餘數量核配之減量份額及污染種類數量獲得提出，減量方案應配合執行。
- 八、本製程應設置記錄單元污染種類數量、總量、主要收入量、主要成分量、實、定期核對本廠數量。
- 九、若國家污染源管制設施發生之廢水、廢棄物應依水污染防治法、廢棄物清理法之規定進行申報。
- 十、本廠組成公害處理不費，具有空氣污染管制法第 31 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本廠應自行或委託之廠商或專業人員，即時採取減量或停止許可證。

（以下空白）

頁數：1/18

[16/1]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文件清單	章程、主要設備及排出口 一、章程及範圍 二、重（物）料、燃料用量或產品產量及其操作法 料、操作範圍 三、空氣污染份之排放種類、年許可總量及申報 份依據、在臺製成方式規定 以下略	略
貳、許可條件	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他相關事項	18

頁數：2/18

[16/1]

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁
西市環執字第 16-1010002 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染管制法
相關許可證規定，准予依許可證內容進行操作。



- 一、台泰揚州車輛；大發股份有限公司（管制編號：H020129）
- 二、地址：臺西市豐盛路大里里中心路 123 號
- 三、負責人姓名：葉梅蘭
住址：臺西市中和里中區中區二街 6 號
身分證字號：S224097023

- 四、許可固定污染源：熱機發電機組（M12）
臺台編號：共 18 臺（各寶貴）
- 五、許可起始日期：中華民國 101 年 03 月 16 日
- 六、有效期間：中華民國 106 年 03 月 15 日
中華民國 105 年 09 月 15 日
中華民國 105 年 12 月 14 日
- 七、申請有效期間：中華民國 105 年 09 月 15 日
中華民國 105 年 12 月 14 日
- 八、申請許可證有效期間：應依空氣污染管制法相關規定辦理。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

- 備註：
- 一、本廠得向中華人民共和國政府或駐台辦事處，領取符合規定之環保證書，供相關法律
執行。
 - 二、本廠應依環境保護法第 23 條規定，應於申請許可證後 30 日內，檢具相關文件，向
主管機關提出停止之申請。逾期未提出者，視為對許可證管內內容具保。本廠應
於許可證有效期間內，即時採取減量或停止許可證。

[16/1]

參、其他規定事項

許可編號：西市環執字第 16-1010001 號（管制編號：H020129）

- 一、本廠本廠年耗用總量 260 萬公噸。
 - 二、請依許可內容及申請文件進行操作。
 - 三、許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核對程序，提出變更申請。
 - 四、依固定污染源管理條例第 23 條規定，固定污染源設置、操作許可證記載之各項許可條件、數值，得與百分之十之容差值，但不得將容差值分別及加總標準之規定。
 - 五、相關法規或核執標準有變更時，應依新規定辦理並符合相關核執標準之要求。
 - 六、受到許可條件內容有違反，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件，向主管機關提出停止之申請。逾期未提出者，視為對許可證管內內容無異議。
 - 七、應於本廠年耗用所剩餘數量核配之減量份額及污染種類數量獲得提出，減量方案應配合執行。
 - 八、本製程應設置記錄空氣污染控制裝置，由電量、水質收入量、水樣成分分析，定期回報本局備查。
 - 九、若國家空氣污染管制制度發生之污水、廢棄物及水污染情形，應書檢、清理法之規定進行申報。
 - 十、本廠如有改善或不實，具有空氣污染控制登記、檢各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得自行或委託之機關或專業人員，隨時得繼續或廢止本許可證。
- （以下空白）

頁次：1/18

【附 4】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文件清單	章程、主要設備及排出口 一、章程及範圍 二、重（物）料、燃料用量或產品產量及其操作法 料、操作範圍 三、空氣污染份之排放種類、年許可排風量及其操作依據、在臺製成方式規定	略 略 略 略
貳、許可條件	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他相關核執許可事項	18

頁次：2/18

【附 4】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁
西市環執字第 16-1010001 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染管制法相關許可證規定，准予許可登記如有變更應進行操作。



- 一、台泰揚州志標：大發股份有限公司（管制編號：H020129）
- 二、地址：臺西市豐盛里大里里中心路 123 號
- 三、負責人姓名：葉梅蘭
住址：臺西市大成里中區中區二街 6 號
身分證字號：S224097023

- 四、許可固定污染源：熱機發電機組（MEL）
- 五、許可登記號碼：共 18 筆（各筆頁）
- 六、審核期限：
自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止
- 七、申請展期期限：
自民國 105 年 09 月 15 日起
至民國 106 年 12 月 14 日止
- 八、倘違許可證有關條件者，應依空氣污染管制法相關規定辦理。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

- 備註：
- 一、本廠得許可申請人自行許可登記之申請書內，如有未填或填列錯誤或遺漏者，由核發許可證時，予以核對及更正。
 - 二、本廠得許可申請人應於許可證有效期間內，應依許可證內容之規定，定期申報各項資料，如有未報或報列錯誤者，由核發許可證時，予以核對及更正。

【附 4】

貳、其他規定事項

訂定日期：西京區環境局字第 C-1020100 號（會制編號：H10201210）

- 一、全國土地所有權屬政府所有之公有地。
- 二、申請許可內容使用許可範圍、許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、領有使用許可證者，其許可之物資以自用為限，不得轉讓。
- 四、每次購買或每月使用，其台之生機，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、前項之紀錄於每年 1 月或 7 月原額，向中興區主要機關規定之辦公時間內，向機關申報前年之紀錄資料。
- 六、相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、本票與空污管理條例不衝突，其有空白許可證設置紀錄，應依管理條例之一，或違反及其他相關法令規定，每份應留行政處務台之機關或衛生局，其時得繼續或修正其許可證。

（白字空白）

頁次：6/6

[10.4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內容	起始日期
壹、許可條件	一、物質成分，使用量 二、污染源名稱、運行條件及運作紀錄 三、控制措施運作條件紀錄	略
貳、其他規定事項	其他規定事項 以下略	略

頁次：2/6

[10.4]

生煤使用許可證

西京區環境局字第 C-1062011 號
訂定日期：西京區環境局字第 C-1062011 號

下列申請人申請生煤使用許可，能符合空污管理條例及空污防制法相關規定，准予核發許可登記事項辦理。

- 一、公私場所名稱：大發股份有限公司
- 二、地址：臺北市重慶路大坑里中心路 123 號 (106017109)
- 三、負責人姓名：葉瑞蘭
- 地址：臺北市中正區中正二路 123 號 (100010223)
- 身分證字號：S224097623

- 四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）
- 五、許可證空污防制：鋼鐵發電程序 (MI1)
- 六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起至
自民國 109 年 03 月 15 日止
- 七、申請受理期限：自民國 108 年 09 月 15 日起至
自民國 108 年 12 月 14 日止
- 八、倘許可證類高污染源使用者，應依空污防制法相關規定辦理或變更。



局長 艾保五
中華民國 106 年 3 月

[10.4]

貳、其他規定事項

許可證號：高市環備字第 C-100042 號（資料編號：200205792）

- 一、 全國至低年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 該使用許可證使用許可數量，許可內容專用動會，應於活動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買或領用後，應存之生煤，應作成紀錄，於每月申報。
- 五、 該項之紀錄於每年 1 月底以前，向中央主管機關規定之第六項地方主管機關申報多年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本管理處如有查獲不當，其有違反許可證附錄第 3 項條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行或處台之相關處置正確，在時得繼續或停止本許可證。

（以下空白）

頁數：10/6

[10.4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內容	是否目錄
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、營業商名稱、產品條件及運作紀錄	略
	三、控制與維護作業紀錄表	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁數：12/6

[10.4]

生煤使用許可證

高市環備字第 C-100042 號

首頁

下列申請人中請生煤使用許可，經該符合空氣污染防治法相關規定，准予發給許可證及事項辦理。

- 一、 名稱與住所名稱：大發股份有限公司（電話：0900-000-17709）
- 二、 地址：臺南市豐盛區大觀里中心路 22 號
- 三、 負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺南市北區中正二路 22 號
身分證字號：5224197623

- 四、 許可發給事項：共 6 頁（含首頁）
- 五、 許可開始日期：自民國 106 年 03 月 16 日起
- 六、 有效期限：自民國 109 年 03 月 15 日止
- 七、 申請展期期限：自民國 108 年 09 月 15 日起
- 八、 申請展期期限：自民國 108 年 12 月 14 日止

八、 倘許可證經高市環備局使用時，應依空氣污染防治法相關規定辦理。



局長 艾保五

中華民國 106 年 3 月

[10.4]

貳、其他規定事項

許可證號：西青區環衛執照字第 C-0000103 號（暫行編號：J110041709）

- 一、 本項生煤係由生煤製成之生煤。
- 二、 生煤許可證係供生煤許可證持有者，許可內容有異動者，應於異動後，重新申請許可證。
- 三、 項有使用許可證者，其許可之生煤係以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買生煤時使用，應於生煤之生煤，應作登記簿，備查存查。
- 五、 前項之生煤於每年 1 月底 7 月底，或中區主管機關規定之日期向地方主管機關申報半年或紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依照規定辦理。
- 七、 本項生煤係由生煤製成，其有違反生煤許可證第 12 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局應即行撤銷或廢止之，並得繼續或廢止本許可證。

（以下空白）

頁數：6/6

[10.4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內 容	起始日期
壹、許可條件	一、 物質成分，使用量 二、 清潔源名稱，運作條件及運作流程 三、 限制區域運作條件圖式	略
貳、其他規定事項	其他規定事項 以下略	略

頁數：2/6

[10.4]

生煤使用許可證

西青區環衛執照字第 C-106001 號

下列申請人申請生煤使用許可，經符合空氣污染防治法暨環境
愛，准予次許可證登記事項辦理。

- 一、 公私場所名稱：大智股份有限公司
- 二、 地址：臺南市鹽埕區大港里中心路 109 號
- 三、 負責人姓名：蔡梅蘭

住址：臺南市北區中正一路
身分證字號：S224197623

- 四、 許可登記事項：共 6 頁（含首頁）
- 五、 許可證文法依據：鋼鐵管電程序 (MI3)
- 六、 有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起
至民國 109 年 03 月 15 日止
- 七、 申請表日期：自民國 108 年 09 月 15 日起
至民國 108 年 12 月 14 日止

八、 倘許可證到期仍舊繼續使用者，應依空氣污染防治法相關規
定辦理是也。

局長 艾保五

中華民國 106 年 3 月

[10.4]

參、其他規定事項

許可編號：西市環執字第 M-1090001 號（管制編號：H0201200）

- 一、本廠本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
- 二、申請許可內容及申請之條件均符合環境保護法及相關法規之規定。
- 三、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
- 四、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
- 五、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
- 六、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
- 七、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。

頁七：20/20

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文書清單	章程、主要設備及排放口 一、製程流程图 二、產(物)料、副產物量或產(物)量及其排放口、排放種類 三、空氣污染控制設備、許可證管理及其他 排放口、收集系統等規定	略
貳、許可條件	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他規定事項	20

頁八：21/20

[10-4]

[10-4]

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環執字第 M-1090001 號

下列申請人申請固定污染源操作許可證，經核符合空氣污染防制法相關規定，准予依許可證內容進行操作。



- 一、台泰塑膠有限公司(管制編號：H0201200)
- 二、地址：臺西市豐盛里大里里十路123號
- 三、負責人姓名：劉梅蘭
住址：臺西市大里里十路123號
身分證字號：S224097023
- 四、許可證字號：西環執字第 M11
- 五、許可證有效期限：共 20 年（含首年）
自民國 106 年 03 月 16 日起
至民國 109 年 03 月 15 日止
- 六、申請受理日期：自民國 106 年 09 月 15 日起
至民國 108 年 12 月 14 日止
- 八、申請許可證有效期間自發證日起，應依空氣污染防制法相關規定辦理。

局長 艾保亞

中華民國 106 年 3 月

- 備註：
- 一、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 二、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 三、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 四、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 五、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 六、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 七、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。
 - 八、本廠所製成之產品均經品質檢驗合格。

[10-1]

參、其他規定事項

許可證號：西市環執照字第 M-20050012 號（管制編號：2005057592）

- 一、全廠年產量不得超過 240 萬公噸。
 - 二、該廠許可證本身申請文件應包含條件條件，許可內容有變更時，應就條件許可證之申請及監督程序，提出變更申請。
 - 三、相關法規或標準有變更時，應就新規定辦理符合新法規標準之要求。
 - 四、該廠許可證應包含管理辦法，請於許可證後 30 日內，檢具相關及修正管理辦法送存行之準備，逾期未提出者，視為許可證內容無異議，應依本府空污局所頒發之或量計量計量及計量設備檢定辦法或量計量計量計量及計量設備檢定辦法執行。
 - 五、本廠應加裝實地量測設備，並應納入量、產量、產電量、產水等設備。
 - 六、本廠如有異常產物，應有空氣污染防制法第 82 條各款項之一，或違反其他相關法令規定，本局應即行停止或令其停止生產，屆時應即停止本廠許可證。
- （以下空白）

頁數：20/20

[104]

固定（空氣）污染源條件許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文書清單	章程、主要設備及排放口 一、製程流程图 二、產(物)料、副產物量或產(物)量及其排放口、排放種類 三、空氣污染防制設備種類、許可證排放量及規定 排放口、或量計量計量及計量設備 以下略	略
貳、許可條件	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他相關條件事項	20

頁數：2/20

[104]

臺西市政府環境保護局固定污染源條件許可證 首頁
西市環執照字第 M-10959012 號

下列申請人申請固定污染源條件許可證，經核符合空氣污染防制法條件許可證規定，准予許可登記其登記事項如下進行辦理。



- 一、台泰塑膠有限公司（管制編號：M10959012）
- 二、地址：臺西市豐盛里大里里十路123號
- 三、負責人姓名：劉梅蘭
住址：臺西市大里里十路123號
身分證字號：S224097023

- 四、許可固定污染源：熱機發電機組 (M12)
- 五、許可登記事項：共 20 項 (參首頁)
- 六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起
至民國 109 年 03 月 15 日止
- 七、申請受理日期：自民國 106 年 09 月 15 日起
至民國 108 年 12 月 14 日止
- 八、給證許可證有效期間內應遵守：應依空氣污染防制法相關規定辦理。

局長 艾保亞

中華民國 106 年 3 月

- 備註：
- 一、本局得向申請人許可證登記之製程內容，如製程變更或增加製程，應向本局申請變更許可證。
 - 二、台泰塑膠有限公司應依本局規定，應就許可證內容及排放口、排放種類、排放量、產物量、產電量、產水等設備檢定辦法或量計量計量及計量設備檢定辦法執行。

[104]

臺西市政府訴願決定書

中華民國 106 年 8 月 24 日
西府訴字第 1060800079 號

訴 願 人：大發股份有限公司

代 表 人：葉梅蘭

原處分機關：臺西市政府環境保護局

訴願人因空氣污染防治法事件，不服原處分機關 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函核發之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於文到 2 個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人大發股份有限公司(坐落於臺西市豐富區大現里中心路 123 號)從事以生煤為主要燃料之火力發電廠，其設置之固定污染源鍋爐發電程序原領有原處分機關核發之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10100011、M-10100012、M-10100013 號，下稱操作許可證)；生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-101401、C-101402、C-101403 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均至 106 年 3 月 15 日。嗣訴願人於 105 年 12 月 1 日向原處分機關提出前開許可證之展延申請，並於 106 年 1 月 20 日完成補正，業經原處分機關審查，以 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函同意展延核發固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10600011、M-10600012、M-10600013 號)，及生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-106501、C-106502、C-106503 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，三組許可證合計核准之生煤年使用量自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。訴願人不服，認原處分機關就三組許可證未給予 5 年有

效期間，且志意降低生煤年使用量，於106年3月7日逕向本府提起訴願，業經原處分機關重新審查後，於同年5月6日檢卷答辯到府。另訴願人於106年6月18日補充訴願理由到府，併案審議。

理 由

一、按「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣(市)主管機關.....申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關.....申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。」
「販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣(市)主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之.....第1項販賣或使用許可證之申請，審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」
「依第24條第1項、第2項及前條第1項核發之許可證，.....期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市、縣(市)主管機關.....提出許可證之展延申請，每次展延不得超過5年。」
空氣污染防制法第24條第1項、第2項、第28條第1項、第3項、第29條第1項定有明文。次按固定污染源設置與操作許可證管理辦法(以下稱因污許可管理辦法)第27條第1項規定：「依本法第29條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向審核機關為之。申請展延操作許可證者，並應檢具1年內最近1次之檢測報告，或其他足以說明符合本法相關規定之證明文件。但因停工(業)無法檢具1年內最近1次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。」
又生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法(以下稱生煤許可管理辦法)第12條第1項規定：「依本法第29條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向地方主管機關為之。但申請展延使用許可證者，應檢具1年內最近1次空氣污染物排放檢測報告。」

二、訴願人主張及補充理由略以：「(一)系爭許可證並未具體敘明減量政策與更動內容之依據，內容為何，顯已違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款所定行政機關對行政處分之理由說明及記載義務，有處分理由不備之瑕疵。(二)本案為原許可證之展延申請案，於維持原操作條件下，應核給 5 年有效期間，且訴願人已配合原處分機關政策，採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，原處分機關 100 年 12 月間函文已允諾，於相同操作條件下，就訴願人之固定污染源操作許可原則上展延 5 年，然系爭許可證有效期限僅 3 年，顯與空氣污染防制法第 29 條第 1 項、固污許可管理辦法第 27 條第 1 項及生煤許可管理辦法第 12 條第 1 項規定之立法意旨不合，有違反依法行政原則、裁量濫用及違反信賴保護原則之違法，應予撤銷，並依照訴願人展延申請予以許可」等語。原處分機關之答復理由略以，系爭許可證內容係為配合本府 103 年空氣污染防制政策及污染防制計畫書所定減量目標，故而必須將核給之生煤使用減量，並非恣意、無據；至 100 年函文僅稱原則上展延 5 年，然該函尚附註得依本府空氣污染防制政策或法令之變更，請訴願人配合辦理調整，可見並非具有拘束性之允諾，原處分機關未核給 5 年有效期間並未違反信賴保護原則云云。

三、按公私場所固定污染源依據固污許可管理辦法、生煤許可管理辦法規定，檢具申請資料及相關檢測報告，向主管機關申請展延操作許可證、生煤使用許可證，主管機關自應善盡審查責任，視實際污染現況審酌許可證核定內容。

四、按空氣污染防制法第 29 條第 1 項及第 3 項規定，「依第二十四條第一項、第二項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍繼續使用者，應於屆滿前三至六個月內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過五年。」、「固定污染源設置操作未達 5 年，或位於總量管制區者，其許可證有效期間，由直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關依實際需要核定之。」自法條文義觀之，就本條所為之展延，主管機關應具有裁量權限，蓋主管機關須「依實際需要」，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因

素，實質審查展延許可證之內容及有效期限，以兼顧公司經營權益、經濟發展與環境保護及當地居民健康。

五、惟於本案中，大發公司5年前為配合本市之空氣污染防治政策，已就固定污染源採用最佳可行控制技術，更換發電機組之空氣污染防治設備，並提出污染物減量期程，又當時原處分機關另有發100年函文表示如配合採用最佳可行控制技術之最新空氣污染防治設備，其固定污染源操作許可證原則上展延5年。而今大發公司申請展延，卻受原處分機關作成與過去核准有效期限更為縮短以及認為降低生煤使用量之許可內容，然未見原處分機關提出足以支持此認定、作成此決定之明確事實及法令依據，故原處分機關所為之展延非無事實調查未臻明確之情形。又展延有效期限涉及原處分機關之行政裁量決定，亦應由原處分機關一併查明認定。爰將原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分，以符法旨。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定，決定如主文。

臺西市政府訴願審議委員會

市長 陳志豪

主任委員 黃志強

委員 林俊宏

委員 張志宏

委員 吳俊傑

委員 蔡家豪

委員 鄭志明

委員 許光和

委員 陳文雄

委員 郭金龍

委員 楊明輝

委員 寧采察

委員 林俊雄

委員 黃國富

委員 楊文龍

中華民國 106 年 8 月 24 日

市長 陳志豪

如不服本訴願決定，得於收受決定書次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

貳、其他規定事項

內政部函：內政部環境標章字第七-106605 號（會制編號：H1024129）

- 一、本標章屬本局空污處改善自治條例制定之固定污染源，除依照固定污染源之規定配合減少空氣排放量，對於全廠空氣污染改善計畫不得超過 100 萬元。
- 二、請依許可內容使用許可物質，許可內容若有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、標章使用許可證書，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、每次標章及每月使用，其許之金額，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、前項之紀錄於每年 1 月底 7 月前，送中央空污管理機關規定之格式向地方主管機關申報半年之紀錄資料。
- 六、相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、本標章若發生遺失、損壞、污損、或有其他情事之一，應即向本局申報，並依本局規定之程序辦理補領或換領手續，其時得繳納規費正本許可證。

（以下空白）

頁數：6/6

[10-4]

生煤使用許可證 次頁

項目	內容	規物品數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、使用條件及運作紀錄	略
	三、控制設備運作過程描述	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁數：2/6

[10-4]

生煤使用許可證

內政部環境標章字第七-106601 號

下列申請人中請生煤使用許可，經該符合空氣污染防治措施管理規定，准予依許可登記事項辦理。

- 一、公司名稱：大同股份有限公司（許可證字號：10709）
- 二、地址：臺北市豐盛區大觀里中心路 22 號
- 三、負責人姓名：葉梅蘭

社址：臺西中平屯區中正二路 1 號
身分證字號：5224197623

- 四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）
- 五、許可固定污染源：鍋爐發電機序 (M11)
- 六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起至民國 108 年 10 月 31 日止
- 七、申請異議期限：自民國 107 年 04 月 30 日起至民國 107 年 07 月 31 日止
- 八、倘許可證標章仍常繼續使用者，應依空氣污染防治法相關規定辦理異議。



局長 艾保五

中華民國 106 年 11 月

[10-4]

貳、其他規定事項

許可編號：西竹空區環字第第七-106602 號（許可編號：F10601789）

- 一、本製程屬本市空污改善計畫所規定之固定污染源，應依照目前各種類之規定配合減少空氣污染量，根據各類空氣污染量不得超過 180 萬公噸。
- 二、請依許可內容使用許可物質，許可內容含有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、場界使用許可證書，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、場址應於每月後期，保存之生標，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、若場址之紀錄於每年 1 月及 7 月後期，應申請空污改善計畫所規定之格式之紀錄資料，呈報空污改善計畫。
- 六、相關法規如有變更時，應依新規定辦理。
- 七、本署與空污改善計畫不實，具有空污改善計畫所規定之條件之一，或違反其他相關法令規定，本局得隨時公告廢止，本局得隨時公告廢止，本局得隨時公告廢止。

（以下空白）

頁數：6/9

【附錄】

生標使用許可證 次頁

項目	內容	起始日期
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及運作紀錄	略
	三、控制設備運作過程紀錄	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁數：2/6

【附錄】

生標使用許可證

西竹空區環字第第七-106602 號

首頁

下列申請人中請生標使用許可，經該符合空氣污染防治相關法規規定，准予依許可登記事項辦理。

- 一、公司名稱：大發股份有限公司（許可編號：F10601789）
- 二、地址：臺南市豐盛區大觀里中心路 22 號
- 三、負責人姓名：葉梅蘭
- 地址：臺南市北區中正二路 101 號
- 身分證字號：5224197623

- 四、許可登記事項：共六頁（含首頁）
- 五、許可開始日期：民國 106 年 11 月 01 日起
- 六、有效期間：民國 108 年 10 月 31 日止
- 七、申請異議期限：民國 107 年 04 月 30 日起
- 民國 107 年 07 月 31 日止
- 八、倘許可證經提高污染標準使用者，應依空氣污染防治相關法規規定辦理。



局長 艾保五

中華民國 106 年 11 月

【附錄】

參、其他規定事項

許可證號：西市環保字第 M-1060011 號（許可證號：F1004789）

- 一、本製程屬本市空氣品質改善計畫高污染類別規定之固定污染源，應於前項自檢紀錄之調查紀錄或減少污染措施，經評核合格且經本局審核合格後，不得超過 100 萬公噸。
- 二、申請許可證內容及申請文件進行核件，許可內容有變更時，應重新申請許可證之申請或換發許可證，或重新申請。
- 三、相關法規或核試標準有變更時，應重新檢定辦理並符合相關法規標準之要求。
- 四、若許可證核件內容有誤，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件，向本局提出更正申請，逾期未提者，視為對許可證內容無異議。
- 五、應依本市空氣汙染防制法相關條文之減量目標及汙染防制計畫書之減量目標及減量方案並配合執行。
- 六、本製程各作業紀錄應詳實記錄減量、總量、土庫投入量、土庫產台量、支那區與本區關係。
- 七、本製程若有產機不齊，具有空氣汙染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行或處分之關聯或衛生權，本許可證應予吊銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁數：20/20

[印本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文字清單	章程、主要設備及排放口 一、製程區範圍 二、產(物)排、燃氣用量或產(物)量及其操作條件、操作時間 三、空氣汙染物之排放種類、年許可總排放量及季節性設備、改善辦法方式規定 以下略	略
貳、許可條件	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他固定污染源操作許可證	20

頁數：21/20

[印本]

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁
西市環保字第 M-1060011 號

下列申請人申請固定污染源操作許可證，除符合空氣汙染防制法相關條件外，應依下列規定，准予低價許可登記，辦理登記手續。



- 一、公營事業機構：大豐股份有限公司（雲林縣大港鄉大港里中興路 123 號）
- 二、地址：本市西營區大港里中興路 123 號
- 三、負責人姓名：蔡梅賢
住址：臺西市中區中正二街 4 號
身分證字號：S224307037

- 四、許可證文件種類：換發發電機序 (MI1)
- 五、許可證份數事項：共 20 頁 (含首頁)
- 六、有效期限：
 - 中華民國 106 年 11 月 01 日始
 - 至民國 108 年 10 月 31 日止
- 七、申請受理日期：
 - 自民國 107 年 04 月 20 日起
 - 至民國 107 年 07 月 31 日止
- 八、換發許可證有效期間內需檢附文件者，應依空氣汙染防制法相關規定辦理。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

- 備註：
- 一、本許可證申請人如有可檢閱之紀錄表，應於申請時或換發時檢附，否則應於申請時檢附，應檢附申請紀錄表及申請許可證之相關文件，否則申請許可證將不予受理。
 - 二、本製程若有產機不齊，具有空氣汙染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行或處分之關聯或衛生權，本許可證應予吊銷或廢止。

[印本]

參、其他規定事項

許可編號：西中市環字第 86-10600112 號（許可編號：F10031789）

- 一、本製程屬本市空氣品質改善計畫高污染類別規定之固定污染源，應依前項自檢檢測之規定配合減少污染排放量，維持全場生產線年使用量不得超過 180 萬公噸。
 - 二、請依許可內容及申請文件進行操作，許可內容有變更時，應依原許可證之申請或變更程序，或直電更申請。
 - 三、相關法規或檢驗標準有變更時，應依照規定辦理並符合相關檢驗標準之要求。
 - 四、原許可證核發內容有誤時，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件，向主管機關提出修正申請，逾期未提者，視為對許可證內容無異議。
 - 五、應依本市空氣汙染防制計畫書規範之減量汙染物及污染因子種類及濃度限制減量方案並配合執行。
 - 六、本製程各作業記錄應註明汙染物排放量、總重量、士都投入量、士都產台重量，定期與本局匯卷。
 - 七、本製程業者應機不閒，其有空氣汙染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行或處分之機關或衛生局，本時得繼續處置至本許可證。
- （以下空白）

頁次：10/20

【印本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文字資訊	<p>章程、主要設備及排放口</p> <p>一、製程區範圍</p> <p>二、產(物)排、廢物貯置或產物運量及其操作條件、操作時間</p> <p>三、空氣汙染物之排放種類、年許可總排放量及季節性設備、改善辦法等規定</p> <p>以下略</p>	略
貳、許可條件	<p>以下略</p>	以下略
參、其他規定事項	其他固定污染源操作許可事項	20

頁次：11/20

【印本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁
西中市環字第 86-10600112 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣汙染防制法相關許可證規定，准予放許可證登記後開始進行操作。



- 一、台本場所名稱：元豐股份有限公司（許可編號：F10031789）
- 二、地址：臺西市豐雲路永興里十四路 123 號
- 三、負責人姓名：蔡德賢
 住址：臺西市中區中正路二四九號
 身分證字號：S224397023

- 四、許可證文字資訊：設備變更程序（M12）
- 五、許可登記日期：民國 106 年 11 月 01 日
- 六、有效期間：民國 106 年 11 月 01 日至民國 108 年 10 月 31 日止
- 七、申請受理日期：民國 107 年 04 月 30 日
- 八、申請受理時間：民國 107 年 07 月 31 日

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

- 備註：
- 一、本證係依空氣汙染防制法之規定核發，如申請人違反相關規定者，應依該法第 81 條規定處置。
 - 二、本局核發許可證後，應依相關法規及標準進行操作，如有違反相關法規及標準者，本局得依相關法規及標準處置。
 - 三、本局核發許可證後，應依相關法規及標準進行操作，如有違反相關法規及標準者，本局得依相關法規及標準處置。

【印本】

參、其他規定事項

許可編號：西市環保字第 M-10600113 號（許可編號：F1001789）

- 一、本製程屬本市空氣品質改善計畫高污染類別規定之固定污染源，應於前項自檢紀錄之調查配合減少污染措施，根據全場基準標準使用量不得超過 100 萬公噸。
 - 二、填位許可內容及申請文件進行核件，許可內容有變更時，應依原許可證之申請或變更程序，或逕行變更申請。
 - 三、相關法規或核試標準有變更時，應依新規定辦理並符合相關核試標準之要求。
 - 四、原許可證核件內容有誤時，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件，向主管機關提出待訂正申請，逾期未提訂正者，視為對許可證內容無異議。
 - 五、應依本市空氣汙染防制計畫書核配之減量汙染物及污染源減量目標達成減量方案並配合執行。
 - 六、本製程各作業記錄應註明汙染物排放量、總重量、士部投入量、士部投入品、及削減與本製程。
 - 七、本製程業者應機不閒，具有空氣汙染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局得暫行或處分之機關或衛生局，本時得繼續處置至本許可證。
- （以下空白）

頁次：20/20

[印本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可證文字清單	<p>製程、主要設備及排放口：</p> <p>一、製程區與圖</p> <p>二、廢(物)料、廢料貯量或產量及減量措施</p> <p>三、空氣汙染物之排放種類、年許可減量及減量措施、改善措施方式規定</p>	略
貳、許可條件	<p>以下略</p>	略
參、其他規定事項	其他固定污染源操作許可事項	20

頁次：21/20

[印本]

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環保字第 M-10600113 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，應依符合空氣汙染防制法相關條件可證規定，准予低許可證登記，辦理變更程序。

- 一、公稱申請名稱：大豐股份有限公司（學術機構名稱：大豐股份有限公司）
- 二、地址：臺西市寶雲宮內里里十心路 123 號
- 三、負責人姓名：蔡梅賢

住址：臺西市十心路中正二街 4 號
身分證字號：S224307037

- 許可證文件目錄：核備會電報序 (MIS)
- 五、許可證公告事項：共 20 頁（含首頁）
 - 六、有效期限：
 - 中華民國 106 年 11 月 01 日始
 - 至民國 108 年 10 月 31 日止
 - 七、申請受理日期：
 - 自民國 107 年 04 月 20 日起
 - 至民國 107 年 07 月 31 日止

八、核發許可證有無期間的條件者，應依空氣汙染防制法相關規定辦理。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

備註：
一、本許可證申請人如有可證記載之事項，如申請或變更事項或變更，應檢具申請文件。

二、本許可證係依據空氣汙染防制法相關規定及相關法令可證之規定辦理，其內容如有變更，應依空氣汙染防制法相關規定辦理，其內容如有變更，應依空氣汙染防制法相關規定辦理。

[印本]

臺西市政府訴願決定書

中華民國 107 年 6 月 5 日
西府訴字第 1070000125 號

訴 願 人：大發股份有限公司

代 表 人：葉梅蘭

原處分機關：臺西市政府環境保護局

訴願人因空氣污染防治法事件，不服原處分機關 106 年 11 月 1 日西環空一字第 106003248 號函核發之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴 願 駁 回

事 實

緣訴願人大發股份有限公司(坐落於臺西市豐富區大規里中心路 123 號)從事以生煤為主要燃料之火力發電廠，其設置之固定污染源鍋爐發電程序原領有原處分機關核發之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10100011、M-10100012、M-10100013 號，下稱操作許可證)；生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-101401、C-101402、C-101403 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均至 106 年 3 月 15 日。嗣訴願人於 105 年 12 月 1 日向原處分機關提出前開許可證之展延申請，並於 106 年 1 月 20 日完成補正。後經原處分機關審查，以 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函同意展延核發固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10600011、M-10600012、M-10600013 號)，及生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-106501、C-106502、C-106503 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，三組許可證合計核准之生煤年使用量自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。訴願人不服提起訴願，經本府 106 年 8 月 24 日西府訴字

第 1060800079 號訴願決定撤銷臺西市環保局之展延處分，並命其於 2 個月內另為適法之處分。嗣經原處分機關重新調查後，於 106 年 11 月 1 日以西環空一字第 106003248 號函，同意展延上述 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之有效期限為 106 年 11 月 1 日起至 108 年 10 月 31 日止，核准生煤使用許可證之生煤年使用量為 180 萬公噸。訴願人對此不服，再次向本府提起訴願。

理 由

一、按「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣(市)主管機關.....申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關.....申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。」「販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣(市)主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之.....第 1 項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」「依第 24 條第 1 項、第 2 項及前條第 1 項核發之許可證，.....期滿仍繼續使用者，應於屆滿前 3 至 6 個月內，向直轄市、縣(市)主管機關.....提出許可證之展延申請，每次展延不得超過 5 年。」空氣污染防治法第 24 條第 1 項、第 2 項、第 28 條第 1 項、第 3 項、第 29 條第 1 項定有明文。次按固定污染源設置與操作許可證管理辦法(以下稱固污許可管理辦法)第 27 條第 1 項規定：「依本法第 29 條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向審核機關為之。申請展延操作許可證者，並應檢具 1 年內最近 1 次之檢測報告，或其他足以說明符合本法相關規定之證明文件。但因停工(業)無法檢具 1 年內最近 1 次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。」又生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法(以下稱生煤

許可管理辦法)第 12 條第 1 項規定:「依本法第 29 條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向地方主管機關為之。但申請展延使用許可證者，應檢具 1 年內最近 1 次空氣污染物排放檢測報告。」

二、再按「自本自治條例施行日起，環保局不再核發新設生煤使用許可證。」

「已核發之既存生煤使用許可證，應自本自治條例施行日起 3 年內減少生煤年使用量百分之 30 至百分之 50，環保局並得據此變更前項許可證之內容。」¹⁰⁶為配合環保局每年重新檢討本市空氣品質狀況及空氣污染物質減量目標，環保局就固定污染源生煤使用許可證之每次展延有效期間為 1 年以上 3 年以下。」106 年 9 月 15 日公布施行之本市空氣品質改善自治條例第 3 條第 1 項、第 2 項、第 4 條定有明文。

三、訴願人主張略以:「原處分機關自訂臺西市空氣品質改善自治條例，核發之系爭許可證有效期限僅 2 年，且強制降低生煤年使用量，與空氣污染防治法第 29 條第 1 項、固污許可管理辦法第 27 條第 1 項及生煤許可管理辦法第 12 條第 1 項規定之立法意旨不合，違反法律保留原則，並有裁量濫用、違反信賴保護原則、不利益變更禁止原則之違法，應予撤銷，並依照訴願人展延申請予以許可。」等語。原處分機關之答辯理由略以，系爭許可證內容係依本市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定作成。前開自治條例規定，係本市基於維護市民身體健康之重大公益需求，依辦理地方環保事務之自治權所訂定，期能有效幫助境內空氣污染問題之改善，系爭許可證內容並未禁絕訴願人以生煤為燃料，且亦非不准許展延相關許可證，大發公司仍得於許可證到期後再次申請展延，權益並未受重大影響，前開自治條例規定並無牴觸空氣污染防治法第 29 條等規定之情形，原處分實屬合法、有據云云。

四、訴願人固主張系爭許可證有效期限僅 2 年，與空氣污染防治法第 29 條第 1 項、固污許可管理辦法第 27 條第 1 項及生煤許可管理辦法第 12 條第 1 項規定之立法意旨不合，惟按憲法第 15 條保障人民生存權之規定，此項基本權利涵蓋環境權、健康權及人性尊嚴之範疇，國家機關負有實現及維護之憲法上義務。

因此，當生活環境已危及國民健康時，政府機關為求改善，以確保前述國民基本權利之實現，需於合理必要之範圍內，限制公司法人之經營權，尚非法秩序所不許。觀諸空氣污染防治法第 29 條第 1 項規定，展延所核發者賦予主管機關享有於 5 年有效期間之上限範圍內，使其有於斟酌各種具體情況為適當裁量之權限。故本件原處分機關於核發展延系爭許可證，自得依本市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，斟酌考量境內空氣品質惡化亟待改善之情形，將許可證有效期限縮效期至 2 年，並減少核給之生煤年使用量，將核准之生煤年使用量降低至百分之 50，即 180 萬公噸，此應無裁量逾越之情事，於法並無不合。又原處分係經原處分機關重為事實調查所作成，由於事實基礎不同，且法令有所變更，並無訴願人所稱違反不利益變更禁止原則之情形，訴願人所訴，核不足採，原處分應予維持。據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

臺西市政府訴願審議委員會

市長 陳志豪

主任委員 黃志強

委員 林俊宏

委員 張志宏

委員 吳俊傑

委員 蔡家豪

委員 鄭志明

委員 許志成

委員 陳文雄

委員 郭金龍

委員 楊明輝

委員 邱明德

委員 林俊雄

委員 黃國富

委員 楊文龍

中華民國 107 年 6 月 5 日

市長 陳志豪

如不服本訴願決定，得於收受決定書次日起 2 個月內，向臺北市高等行政法院
提起行政訴訟。

臺西市空氣品質改善自治條例

(中華民國一百零六年九月十五日臺西市政府行法規字第 10609151314 號令制定公布)

- 第 1 條 為維護臺西市（下稱本市）市民健康，減少本市公私場所排放空氣污染物，以提升空氣品質，特制定本自治條例。
- 第 2 條 本自治條例主管機關為臺西市政府環境保護局（下稱環保局）。
- 第 3 條 自本自治條例施行日起，環保局不再核發新設生煤使用許可證。
已核發之既存生煤使用許可證，應自本自治條例施行日起三年內減少生煤年使用量百分之三十至百分之五十，環保局並得據此變更前項許可證之內容。
- 第 4 條 為配合環保局每年重新檢討本市空氣品質狀況及空氣污染物質減量目標，環保局就固定污染源生煤使用許可證之每次展延有效期間為一年以上三年以下。
- 第 5 條 本市使用生煤之公私場所，空氣污染防制設備應採用行政院環境保護署公告之固定污染源最佳可行控制技術。
- 第 6 條 本自治條例自公布日施行。

【附件】

【本件訴訟爭議時序表】

時間	事實	詳細資訊
民國（下同） 100 年	大發公司（下稱「原告」）向臺西市環保局（下稱「被告」）申請設置固定污染源操作許可證、生煤使用許可證	
100 年 12 月 19 日	被告對原告發市空制知第 0000968 號函	被告表示，如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年。 參原證 1、不爭執事項第 8 點
101 年 3 月	被告核准原告申請之設置固定污染源操作許可證、生煤使用許可證	許可證有效期間自 101 年 3 月 16 日至 106 年 3 月 15 日，共 5 年；核准生煤年使用量為 360 萬公噸 參原證 2
103 年 6 月 1 日	環保局訂定臺西市空氣污染防制計畫書	參不爭執事項第 7 點
105 年 12 月 1 日	大發公司申請展延 101 年核准之許可證	參不爭執事項第 6 點
105 年 12 月 20 日	環保局要求大發公司說明如何削減燃煤所生污染物及加速污染物減量期程，14 日內補正相關資料	參不爭執事項第 7 點
106 年 2 月 20 日	被告以西環空一字第 10600088 號函，同意展延原許可證（下稱「前處分」）	許可證有效期限自 106 年 3 月 16 日至 109 年 3 月 15 日，共 3 年，生煤年使用量降至 240 萬公噸（較 101 年核准之許可證減少 120 萬公噸） 參原證 3、不爭執事項第 9 點

時間	事實	詳細資訊
106年3月7日	大發公司提起訴願	
106年3月15日	101年核准之許可證及生煤使用許可證到期	參原證2
106年8月24日	臺西市政府訴願審議委員會（下稱「訴願審議委員會」）作成西府訴字第1060800079號訴願決定	以「非無事實調查未臻明確」為由，撤銷前處分，命其於2個月內重為處分 參原證4、不爭執事項第11點
106年8月31日	臺西市空氣品質改善自治條例通過	參不爭執事項第2點
106年9月15日	臺西市空氣品質改善自治條例施行	參原證7、不爭執事項第2點
106年11月1日	被告以西環空一字第106003248號函同意展延原許可證（下稱「系爭處分」）	許可證有效期限自106年11月1日至108年10月31日，共2年，生煤年使用量降至180萬公噸（較101年核准之許可證減少180萬公噸，較前處分減少60萬公噸） 參原證5、不爭執事項第12點
107年6月5日	訴願審議委員會作成西府訴字第1070000125號訴願決定	駁回原告訴願 參原證6、不爭執事項第14點
107年7月23日	原告向臺北高等行政法院提起行政訴訟（下稱「本件訴訟」）	參不爭執事項第14點
107年8月1日	空氣污染防制法修正	參不爭執事項第16點
107年8月20日	本件訴訟第一次準備程序	
107年10月1日	行政院函告自治條例第3條及第4條無效	參不爭執事項第18點
107年11月12日	本件訴訟第三次準備程序	

01

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第492號

02

03

上 訴 人 台 塑 石 化 股 份 有 限 公 司

04

05

06

代 表 人 陳 寶 郎

07

訴 訟 代 理 人 王 晨 桓 律 師

08

林 伊 柔 律 師

09

被 上 訴 人 雲 林 縣 政 府

10

11

代 表 人 張 麗 善

12

訴 訟 代 理 人 林 亮 宇 律 師

13

王 雲 玉 律 師

14

上 列 當 事 人 間 空 氣 污 染 防 制 法 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107 年 8

15

月 1 日 臺 中 高 等 行 政 法 院 106 年 度 訴 字 第 473 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ，

16

本 院 判 決 如 下 ：

17

主 文

18

原 判 決 關 於 駁 回 上 訴 人 下 列 第 2、3 項 之 訴 及 該 訴 訟 費 用 部 分 均 廢

19

棄。

20

訴 願 決 定 及 原 處 分 均 撤 銷。

21

被 上 訴 人 就 上 訴 人 106 年 1 月 6 日 申 請 許 可 證 展 延 事 件 ， 應 依 本 判

22

決 之 法 律 見 解 作 成 決 定。

23

其 餘 上 訴 駁 回。

24

廢 棄 部 分 第 一 審 及 上 訴 審 訴 訟 費 用 均 由 被 上 訴 人 負 擔 ， 上 訴 駁 回

25

部 分 上 訴 審 訴 訟 費 用 由 上 訴 人 負 擔。

26

理 由

27

一、本 件 被 上 訴 人 代 表 人 由 李 進 勇 變 更 為 張 麗 善 ， 茲 據 其 聲 明 承

28

受 訴 訟 ， 核 無 不 合 ， 應 予 准 許。

29

二、上 訴 人 麥 寮 一 廠 (公 用 廠) 坐 落 雲 林 縣 ○ ○ 鄉 ○ ○ ○ ○ ○ 區

30

0 號、15 號，從 事 鍋 爐 汽 電 共 生 程 序 (M 71、M 75，以 下 合

31

稱 為 系 爭 固 定 污 染 源)，原 領 有 被 上 訴 人 核 發 固 定 污 染 源 操

32

作 許 可 證 (證 號：府 環 空 操 證 字 第 P0386-08、P0638-06 號，

01 下稱操作許可證)及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物
02 質使用許可證(證號:府環空用證字第P0005-03號,下稱生
03 煤使用許可證)(以上二者合稱為原許可證),有效期限均至
04 民國106年6月11日屆滿。嗣上訴人於106年1月6日提送原許
05 可證展延申請,經被上訴人以106年6月12日府環空一字第
06 1063621202號函(下稱原處分),同意核發M71、M75操作
07 許可證(證號:府環空操證字第P0386-09號、同字第P0638
08 -07號)及生煤使用許可證(府環空用證字第P0005-04號)
09 (以下合稱系爭展延許可證),有效期限均自106年6月12日
10 起至108年6月11日止,同時調整原許可證之操作條件及內容
11 。上訴人不服,循序提起行政訴訟,聲明:1.訴願決定及原
12 處分均撤銷;2.被上訴人應作成如起訴書附件5至7所示之行
13 政處分,經原審法院判決駁回,遂提起上訴。

14 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明,均引用原
15 判決書所載。

16 四、原審駁回上訴人在第一審之訴,係以:

17 (一)按107年8月1日修正前空氣污染防制法(下稱舊空污法)第24
18 條第1項、第2項及第29條第1項前段規定可知,被上訴人核
19 發之原許可證,為附有期限之授益行政處分,上訴人於5年
20 有效期限屆滿後,依同法第24條第1項、第2項及第29條第1
21 項前段規定,固可再重新申請取得許可證,經主管機關審核
22 後,即可再領得有效期限為5年之新許可證。是以,上訴人
23 展延申請及被上訴人審核之作業流程,僅係簡化申請流程與
24 審核程序,並不因此改變其為新申請案之性質,則被上訴人
25 核發系爭展延許可證,為與原許可證不同之「新的授益行政
26 處分」;被上訴人就此主管事項,非僅形式審查換證,仍需
27 依職權為實質審查始能作成准駁決定。另依同法第29條第1
28 項後段「每次展延不得超過5年」之文義及立法理由觀之,
29 係指每次展延以5年為最大期限,並非一律給予5年之規定。

30 (二)依行政院環境保護署(下稱環保署)103年8月13日公告空氣
31 污染防制區劃定表所載,雲林縣就懸浮微粒部分為三級防制

01 有效期間有裁量權限；且該條第3項適用前提為「固定污染
02 源設置操作未達五年」或「位於總量管制區者」，上訴人未
03 有上開情事，自無適用該項規定。原判決認定舊空污法第29
04 條第1項、第3項規定，賦予被上訴人實質審查展延許可證內
05 容之裁量權限，適用法規顯有錯誤。

06 (二)依107年8月1日修正空污法(下稱新空污法)第6條立法說明
07 可知，舊空污法第6條第4項未授權環保署就既存固定污染源
08 之污染物排放量訂定削減準則，環保署頒訂之行動計畫，非
09 屬法規命令；縱認該行動計畫屬法規命令，惟環保署未依行
10 政程序法第157條第3項規定刊登政府公報或新聞紙，即不生
11 效力。被上訴人本於上開失效之行動計畫所頒訂之空污防制
12 書，亦因失所附麗而失效；況觀諸空污防制書之內容，僅提
13 供空氣污染排放相關資訊與願景，自非屬同法第159條第2項
14 第2款之裁量性行政規則。原判決認被上訴人得依行動計畫
15 意旨及空污防制書為據，實質審核、削減展延許可證之內容
16 ，顯有適用法規不當之疏誤，且與授權明確性原則及法律保
17 留原則相悖。

18 (三)依新空污法第30條第4項第1款規定，主管機關須依同法第6
19 條第4項訂定之削減準則，才能削減三級防制區內既存固定
20 污染源之污染物排放量，顯見新空污法始授權主管機關有調
21 整許可證期限及內容之權限，原判決適用舊空污法第6條第3
22 項前段、第29條第1項、第3項規定，而維持原處分，適用法
23 規顯有錯誤，且本件屬課予義務訴訟，本院應併予審酌修正
24 後空污法之相關規定等語。

25 六、本院查：

26 (一)按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回
27 ，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後
28 ，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內
29 容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明文。
30 是關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原
31 告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，作

01 成法律上判斷，其判斷基準時點，關於個案事實基礎，應以
02 行政法院事實審言詞辯論終結時；個案法律基礎，應以行政
03 法院法律審裁判時，為裁判基準時點。

04 (二)次以，本件固定污染源操作許可證與生煤使用許可證有效期
05 間之展延申請，舊空污法第29條原規定：「(第1項)依第24
06 條第1項、第2項及前條第1項核發之許可證，其有效期間為5
07 年；期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市
08 、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關提出
09 許可證之展延申請，每次展延不得超過5年。……(第3項)
10 固定污染源設置操作未達5年，或位於總量管制區者，其許
11 可證有效期間，由直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關
12 委託之政府其他機關依實際需要核定之。」嗣該法於107年8
13 月1日修正公布施行，有關許可證之申請展延，移列至新空
14 污法第30條規範，該條第1項、第4項規定：「依第24條第1
15 項、第2項、第28條第1項及前條第1項核發之許可證，其有
16 效期間為5年；期滿仍須繼續使用者，應於屆滿前3至6個月
17 內，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關
18 提出許可證之展延申請，經核准展延之許可證，其有效期間
19 為3年以上5年以下，但有下列情形之一者，每次展延有效期
20 間得縮減至未滿3年：一、原許可證有效期間內，違反本法
21 規定情節重大經處分確定。二、固定污染源設置操作未達5
22 年。三、固定污染源位於總量管制區。」「直轄市、縣(市)
23 主管機關或中央主管機關委託之機關審查展延許可證，非有
24 下列情形之一者，不得變更原許可證內容：一、三級防制區
25 內之既存固定污染源，依第6條第4項既存固定污染源應削減
26 污染物排放量之準則規定削減。二、屬第7條第2項所定空氣
27 污染防制計畫指定削減污染物排放量之污染源，依規定期程
28 計算之削減量。三、公私場所使用燃料之種類、成分標準或
29 混燒比例變更。」其修正理由指明：「許可證之展延於『操
30 作條件不變』之前提下，不應任意更動，爰新增直轄市、縣
31 (市)主管機關展延許可證有效期間之下限。」「中央主管機

裁判字號：最高行政法院 109 年度大字第 3 號 裁定

案由摘要：申請抵繳遺產稅

裁判日期：民國 109 年 07 月 27 日

裁判要旨：

納稅義務人申請以實物抵繳遺產稅遭駁回，循序提起行政救濟，請求稅捐稽徵機關作成准予抵繳之處分，嗣後納稅義務人於行政救濟程序中（包括訴願及行政訴訟程序）先行補繳遺產稅完畢。此際，行政法院不得僅以該事實為由，逕認納稅義務人有以現金繳納遺產稅之能力，不符合遺產及贈與稅法第 30 條第 4 項所定「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而為不利於納稅義務人之裁判。

最高行政法院裁定

109年度大字第3號

上訴人 莊進雄
莊雅青
莊文華
莊惠蓉

共 同

訴訟代理人 李榮唐 律師

被上訴人 財政部南區國稅局

代表人 盧貞秀

訴訟代理人 黃玉雯

趙若蕙

林春燕

本院大法庭就第四庭於中華民國109年3月26日109年度裁提字第3號申請抵繳遺產稅事件所提案之法律爭議，裁定如下：

主 文

納稅義務人申請以實物抵繳遺產稅遭駁回，循序提起行政救濟，請求稅捐稽徵機關作成准予抵繳之處分，嗣後納稅義務人於行政救濟程序中（包括訴願及行政訴訟程序）先行補繳遺產稅完畢。此際，行政法院不得僅以該事實為由，逕認納稅義務人有以現金繳納遺產稅之能力，不符合遺產及贈與稅法第30條第4項所定「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而為不利於納稅義務人之裁判。

理 由

一、提交事件之基礎事實

緣上訴人之母於民國104年6月12日死亡，經被上訴人核定遺產稅應納稅額新臺幣（下同）17,785,556元及罰鍰35,681元。上訴人於納稅期限內申請以被繼承人遺產中臺南市○○區○○段0000地號土地（應有部分57,840/100,000，下稱0000地號土地）抵繳前述遺產稅應納稅額及罰鍰，經被上訴人以

106年6月23日南區國稅安南營所字第1060482449號函核准以該0000地號土地應有部分12,943/100,000抵繳部分遺產稅13,534,038元，其餘抵繳後本稅4,251,518元（17,785,556元-13,534,038元）及罰鍰35,681元共4,287,199元則否准抵繳。上訴人不服，提起訴願，並於106年8月3日訴願救濟程序中，繳清被上訴人所否准抵繳之本稅及罰鍰，嗣經決定駁回，遂向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審以106年度訴字第489號判決駁回後，提起上訴。受理上訴事件之合議庭認所涉法律爭議，因先前裁判（提案裁定甲說之本院107年度判字第329號判決，與提案裁定乙說之本院99年度判字第299號判決、99年度判字第496號判決）間之法律見解歧異，而為本件提案。

二、提案之法律爭議

納稅義務人申請以實物抵繳遺產稅遭駁回，循序提起行政救濟，請求稅捐稽徵機關作成准予抵繳之處分，嗣後納稅義務人於行政救濟程序中（包括訴願及行政訴訟程序）先行補繳遺產稅完畢。此際，行政法院是否得僅以該事實為由，逕認納稅義務人有以現金繳納遺產稅之能力，不符合遺產及贈與稅法（下稱遺贈稅法）第30條第4項所定「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而為不利於納稅義務人之裁判？

三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解（即提案裁定之乙說），理由如下：

- (一)行政法院不得以當事人在行政救濟期間繳清稅款，即逕認不符合以實物抵繳遺產稅「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件
- 1.關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依法作成判斷。其判斷基準時點，與行政法院對行政機關所作行政處分違法性審查之撤銷訴訟不同，除法律另有規定外，不得僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判。遺贈稅法第30條第4項所規定納稅義務人以現金繳納遺產稅確有困難，申請以實物抵繳遺產稅之事件，自繼承事實發生至行政法院為裁判時之期間，遺產究係現金或實物狀態，會隨時間推移（經過）而改變，例如原為實物之土地，因徵收且補償金之發放而變成現金，或現金因非可歸責於當事人之事由而減少、喪失或滅失，此等即屬於事實狀態發生變更之情形。本法律爭議，係申請以實物抵繳遺產稅，在事實審法院言詞辯論程序終結前，法律狀態未變更，然事實狀態發生變更，即因納稅義務人於行

行政救濟期間繳清稅款，致已無遺產稅債務。在此種情形，行政法院仍應就遺贈稅法第30條第4項之規定為解釋，判斷雖然納稅義務人已繳清稅款，是否仍符合該規定以實物抵繳遺產稅要件，以裁判納稅義務人請求法院判令稅捐稽徵機關作成准予以實物抵繳遺產稅行政處分之課予義務訴訟有無理由，不得以納稅義務人於行政救濟期間繳清稅款為唯一判斷基準，而逕認不符合以實物抵繳遺產稅要件。

2. 提案裁定甲說認為只要在行政救濟期間繳清稅款，即不符合以實物抵繳遺產稅「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，其唯一理由，則為課予義務訴訟之事實狀態基準時，應為事實審法院言詞辯論程序終結時，以事實審法院言詞辯論程序終結前已繳清稅款之事實狀態變更，即逕認不符合以實物抵繳遺產稅之要件，自非可採。

(二) 從遺贈稅法第30條第4項規定探究，本件應採乙說之理由

1. 從行政訴訟在於保障人民權益及確保依法行政為宗旨（行政訴訟法第1條）論之，則在行政救濟中遺產稅已繳納完畢，但如該否准實物抵繳遺產稅申請之處分經撤銷，並准以實物抵繳遺產稅，在抵繳稅額範圍內，納稅義務人得請求返還稅款，其自有繼續以課予義務訴訟給予權利保護之必要，不受遺產稅已繳納之影響。否則，不啻要求申請以實物抵繳遺產稅之納稅義務人，必須冒著多繳滯納金及利息之危險，始能提起行政救濟尋求給予權利保護，其不合理之處甚明。

2. 由於遺產稅係「針對遺產課稅」，原則上亦應以「遺產」繳納遺產稅，而無需使用到為納稅義務人之繼承人自有財產繳納遺產稅。是以遺贈稅法第30條第4項規定，遺產稅之納稅義務人繳納現金有困難，得申請以課徵標的物抵繳遺產稅。對此規定之適用，財政部89年1月18日台財稅第0890450617號函釋謂稅捐稽徵機關處理此類申請案件，原則上以被繼承人是否遺有現金或銀行存款，作為審酌納稅義務人有無繳現困難之參考，繼承人之所得狀況，尚非審酌有無繳現困難之依據，即是本此原則為解釋。甚至本件原因案件，原處分機關業已依上開函釋，先從遺產所遺現金中扣除相關支出費用後，考量繳現能力，再准予以實物抵繳部分遺產稅。

(三) 綜上所述，在審酌納稅義務人有無繳現困難時，自應就遺產整體予以觀察，行政法院不能逕以納稅義務人在行政救濟期間已繳清稅款，即不符合以實物抵繳遺產稅「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而為不利於納稅義務人之裁判。從而，本件應採乙說之見解。

中 華 民 國 109 年 7 月 27 日

最高行政法院大法庭

審判長法官 藍 獻 林

法官 侯 東 昇

法官 吳 東 都

法官 吳 明 鴻

第 3 頁

01 民國107年7月1日施行。(第2項)前項其餘條文施行之日起
02 原學校教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例不再適用
03 。」同條例施行細則第2條則規定：「本條例第3條第3項所
04 稱現職，指教職員於退休、資遣或死亡時，具有現職身分之
05 編制內有給專任教職員。」依此，現行教職員退休條例自10
06 7年7月1日施行之日起，原教職員退休條例即不再適用(該
07 條例已於108年4月24日公告廢止)。又依現行教職員退休條
08 例第3條第3項、同條例施行細則第2條規定可知，公立學校
09 教職員提出退休申請，迄主管機關為退休審定時，應具有現
10 職編制內有給專任之教職員身分；且依同條例第25條第1項
11 第4款規定，教職員在學校或主管機關依法辦理其停聘、解
12 聘或不續聘期間，申請退休者，學校及主管機關應不予受理
13 。

14 (二)次以，人民依行政訴訟法第5條規定提起之課予義務訴訟事
15 件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、
16 行政機關有無行為義務」之爭議，作成法律上判斷，是而，
17 基於法治國家依法行政原則之要求，除法律有特別規定外，
18 原則上應以行政法院裁判時有效法規，作為判斷行政機關應
19 否作成授益行政處分之基礎。本件上訴人於106年6月29日提
20 出退休申請，因認被上訴人以系爭復函否准其申請，循序提
21 起課予義務訴訟，請求判決撤銷訴願決定及系爭復函；暨判
22 命被上訴人應准許上訴人退休，原審法院於107年8月9日言
23 詞辯論終結、同年月23日宣判駁回上訴人之訴，斯時，現行
24 教職員退休條例已於同年7月1日施行，原教職員退休條例同
25 日起即不再適用，依上開說明，本件自應依現行教職員退休
26 條例為裁判依據。而查，上訴人因涉有行為時教師法第14條
27 第1項第13款、第14款規定之情事，經臺大院教評會於106年
28 6月22日決議解聘；復提送臺大校教評會於106年7月24日決
29 議解聘上訴人，並報經被上訴人於106年9月24日核定生效在
30 案，為原審確認之事實，亦為上訴人所不爭執，足見，上訴
31 人於原審法院裁判時已不具現職教師身分，自無從依現行教

01 職員退休條例規定辦理退休，原判決依原教職員退休條例第
02 3條第1項規定，以上訴人於原審言詞辯論終結時，已不具申
03 請退休之現職學校教職員身分，駁回上訴人之訴，固有未洽
04 ，惟結論並無不合，應予維持。上訴人執詞原教職員退休條
05 例第3條規定為裁判基準時之特別規定，是應認「申請退休
06 時須為現職」，無須延續至事實審法院言詞辯論程序終結時
07 仍具現職身分，指摘原判決違法，即無足採。

08 (三)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
09 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
10 由，應予駁回。

11 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
12 、第98條第1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 108 年 12 月 12 日

14 最高行政法院第三庭
15 審判長法官 吳 明 鴻
16 法官 曹 瑞 卿
17 法官 林 欣 蓉
18 法官 高 愈 杰
19 法官 蕭 惠 芳

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
22 中 華 民 國 108 年 12 月 12 日
23 書記官 廖 鴻 勳

釋字第738號解釋

瀏覽人次：28160 < 第 738 筆 / 共 806 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第738號【電子遊戲場業營業場所距離限制案】

解釋公布院令

中華民國 105 年 06 月 24 日 院台大二字第1050016544號

解釋更正院令

中華民國105年7月15日院台大二字第1050017583號

公布本院大法官釋字第七三八號解釋更正意見書1份：

蔡大法官明誠提出，黃大法官虹霞加入之部分不同意見書

解釋爭點

電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點第二點第一款第一目規定申請上開級別證須符合自治條例規定，是否合憲？臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例第五條第一項第二款、臺北縣電子遊戲場業設置自治條例（已失效）第四條第一項、桃園縣電子遊戲場業設置自治條例（於中華民國一〇三年十二月二十五日公告自同日起繼續適用）第四條第一項分別規定電子遊戲場業營業場所應距離特定場所一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上，是否合憲？

解釋文

電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點第二點第一款第一目規定電子遊戲場業之營業場所應符合自治條例之規定，尚無抵觸法律保留原則。臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例第五條第一項第二款規定：「電子遊戲場業之營業場所應符合下列規定：……二限制級：……應距離幼稚園、國民中、小學、高中、職校、醫院、圖書館一千公尺以上。」臺北縣電子遊戲場業設置自治條例第四條第一項規定：「前條營業場所（按指電子遊戲場業營業場所，包括普通級與限制級），應距離國民中、小學、高中、職校、醫院九百九十公尺以上。」（已失效）及桃園縣電子遊戲場業設置自治條例（於中華民國一〇三年十二月二十五日公告自同日起繼續適用）第四條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院八百公尺以上。」皆未違反憲法中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則。惟各地方自治團體就電子遊戲場業營業場所距離限制之規定，允宜配合客觀環境及規範效果之變遷，隨時檢討而為合理之調整，以免產生實質阻絕之效果，併此指明。

理由書

人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權所保障之內涵。人民如以從事一定之營業為其職業，關於營業場所之選定亦受營業自由保障，僅得以法律或法律明確授權之命令，為必要之限制。惟若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，得由主管機關發布命令為必要之規範，而無違於憲法第二十三條法律保留原則之要求。迭經本院解釋在案（本院釋字第四四三號、第七一六號及第七一九號解釋參照）。又憲法規定我國實施地方自治，依憲法第一百八條及憲法增修條文第九條第一項規定制定公布之地方制度法，為實施地方自治之依據，依地方制度法第二十五條及第二十八條第二款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法

規之授權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得抵觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。

電子遊戲場業管理條例第十一條第一項第六款規定：「電子遊戲場業.....，應.....向直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記，始得營業：.....六、營業場所之地址及面積。」經濟部為電子遊戲場業管理條例之中央主管機關（同條例第二條參照），本於主管機關權責修正發布之電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點第二點第一款第一目規定：「申請作業程序：電子遊戲場業.....，申請電子遊戲場業營業級別證或變更登記，應符合下列規定：（一）營業場所 1.符合.....自治條例.....規定。」（下稱系爭規定一）僅指明申請核發上開級別證或變更登記應適用之法令，為細節性、技術性之規定，是系爭規定一尚未抵觸法律保留原則，惟各地方自治團體所訂相關自治條例須不抵觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。

憲法於第十章詳列中央與地方之權限；第一百零八條第一項第三款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：.....三 森林、工礦及商業。」第一百十條第一項第十一款復規定：「左列事項，由縣立法並執行之：.....十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」另於第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院釋字第550號解釋參照）。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第498號解釋參照）。準此，中央為管理電子遊戲場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第十一條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權，而地方尚於不抵觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法第十八條第七款第三目、第十九條第七款第三目參照），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。

又自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，若涉人民基本權之限制，仍應符合憲法第二十三條之法律保留原則。就此，憲法第一百十八條就直轄市之自治，委由立法者以法律定之；嗣憲法增修條文第九條亦明定省、縣地方制度以法律定之。地方制度法乃以第二十五條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。」第二十八條第二款規定：「下列事項以自治條例定之：.....二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」基此，地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第二十三條所規定之法律保留原則亦尚無抵觸。

臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例第五條第一項第二款規定：「電子遊戲場業之營業場所應符合下列規定：.....二 限制級：.....應距離幼稚園、國民中、小學、高中、職校、醫院、圖書館一千公尺以上。」（下稱系爭規定二）臺北縣電子遊戲場業設置自治條例（一〇一年十二月二十五日臺北縣改制為新北市時繼續適用；後因期限屆滿而失效）第四條第一項規定：「前條營業場所（按指電子遊戲場業營業場所，包括普通級與限制級），應距離國民中、小學、高中、職校、醫院九百九十公尺以上。」（下稱系爭規定三）桃園縣電子遊戲場業設置

自治條例（一〇三年十二月二十五日公告自同日起繼續適用）第四條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院八百公尺以上。」（下稱系爭規定四）均涉及電子遊戲場業營業場所之規範，屬工商輔導及管理之事項，係直轄市、縣（市）之自治範圍，自非不得於不牴觸中央法規之範圍內，以自治條例為因地制宜之規範。前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範，故系爭規定二、三、四所為電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未逾越地方制度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。至系爭規定二另就幼稚園、圖書館，亦規定應保持一千公尺距離部分，原亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，亦難謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。

因電子遊戲場業之經營，對社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康足以產生不利之影響，立法者乃制定電子遊戲場業管理條例以為管理之依據（電子遊戲場業管理條例第一條參照）。該條例第九條第一項規定，電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上，為達成上開立法目的之一種手段，系爭規定二將限制級電子遊戲場業營業場所應保持之距離延長為一千公尺，且含幼稚園、圖書館為電子遊戲場業營業場所應與其保持距離之場所；系爭規定三、四則分別將應保持之距離延長為九百九十公尺、八百公尺以上，究其性質，實為對從事工作地點之執行職業自由所為限制，故除其限制產生實質阻絕之結果而涉及職業選擇自由之限制應受較嚴格之審查外，立法者如為追求一般公共利益，且該限制有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而與其所欲維護公益之重要性及所限制行為對公益危害之程度亦合乎比例之關係時，即無違於比例原則（本院釋字第五八四號、第七一一號解釋參照）。系爭規定二、三、四所欲達成維護社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康等公益之立法目的洵屬正當，所採取電子遊戲場業營業場所應與特定場所保持規定距離之手段，不能謂與該目的之達成無關聯，且各直轄市、縣（市）就其工商輔導及管理之地方自治事項，基於因地制宜之政策考量，對電子遊戲場業營業場所設定較長之距離規定，可無須對接近特定場所周邊之電子遊戲場業，耗用鉅大之人力、物力實施嚴密管理及違規取締，即可有效達成維護公益之立法目的，係屬必要之手段，至該限制與所追求之公共利益尚屬相當，亦無可疑。尚難謂已違反比例原則而侵害人民之營業自由，惟有鑑於電子遊戲場業之設置，有限制級及普通級之分，對社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康所可能構成妨害之原因多端，各項原因在同一直轄市、縣（市）之各區域，所能產生影響之程度亦可能不同，加之各直轄市、縣（市）之人口密度、社區分布差異甚大，且常處於變動中，各地方自治團體有關距離限制之規定，如超出法定最低限制較多時，非無可能產生實質阻絕之效果，而須受較嚴格之比例原則之審查，相關地方自治團體允宜配合客觀環境及規範效果之變遷，隨時檢討而為合理之調整，併此指明。

另聲請人之一認臺北高等行政法院一〇二年度訴字第五六號及最高行政法院一〇二年度判字第七四〇號判決，適用中央法規標準法第十八條但書所表示之見解，與臺中高等行政法院九十二年度訴字第八七七號及最高行政法院九十四年度判字第一〇〇五號判決所表示之見解有異，聲請統一解釋部分，並非指摘不同審判機關（如最高法院與最高行政法院）之確定終局裁判就適用同一法律或命令所表示見解有異，是此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款規定不符，依同條第三項規定，應不予受理，併此指明。

有困難（如蔡茂寅、劉文仕），但多數學者仍傾向超出文義把該兜底的條文解讀為一般性的均權原則（如早期的管歐，近期黃錦堂、許宗力、蔡秀卿、陳淑芳等）。按此說對已列舉的權限劃分，雖無藉此原則改變的空間，但以各條所做劃分的原則性而言，其間的中央地方分權仍有許多有待具體化的解釋空間，此一所謂均權原則即可起到相當大的指導作用。本解釋便是以該條的均權意旨為對中央地方分權的一般性原則，而展開以下的論述：「由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院釋字第五〇號解釋參照）。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第四九八號解釋參照）。」本席認為，此一宣示不僅可反映制憲者當時就國家垂直分權的基本思維，即對現階段中華民國統治權所及的台灣而言，也有同樣深刻的意義。

由於中國雖然地大而發展不均，卻是長期中央集權而無聯邦的傳統，從該條按「全國一致」、「全省一致」和「全縣一致」來分配權限的「均權」意旨，足可顯示制憲者在單一國的基礎上發展出某種合理垂直分權模式的用心，不像聯邦國更多考量的是維護各邦的歷史主權，以這種原則來打造一個新的共和國，可以看到更主要的考量還是促成較有效率的國家治理。若與憲法在水平分權上的三個指導原則—防濫、

核心與功能最適(可參釋字第六一三號解釋的論述)相比較，垂直分權的均權原則應該相當於功能最適。就台灣而言，幅員雖小，但已有相當長時間地方住民自治的傳統，修憲完成民主化時，一方面特別以增修條文第九條第一項授權中央以法律規範中央與地方關係的細節，創造了更多樣的彈性，另一方面也刻意保留了第一百十一條的均權原則，用以對益趨複雜的中央地方分權關係有所指引。

本案有關電子遊戲場業的管理，中央原已制定了電子遊戲場業管理條例，其分權上的依據就是憲法第一百零八條第一項第三款的規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……三 森林、工礦及商業。」不少地方自治團體嗣後又制定了管理電子遊戲場業的自治條例，其分權上的依據則為第一百十條第一項第十一款：「左列事項，由縣立法並執行之：……十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」系爭自治條例憑據的「國家法律」即是地方制度法第十八條第七款第三目：「下列各款為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……（三）直轄市工商輔導及管理。」問題發生在電子遊戲場業管理條例第九條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上。」系爭自治條例卻分別加碼到八百公尺、九百九十公尺乃至一千公尺以上，這就涉及這類中央與地方並存而以地方不得抵觸中央的立法分權（地方制度法第三十條），如何認定二者若有「不同」的規定，何時已構成「抵觸」而屬地方對中央立法權的凌越？有關電子遊戲場業營業場所距離的加碼規定是否已經抵觸中央的立法，程序上本可從中央主管機關已予核定或未函告

無效得知中央與地方就此並無歧見（地方制度法第二十六條第四項、第三十條第四項），但有了均權原則的指導後，就更可從距離規定是否足可反映地方生態、發展程度的差異而在治理上確可因地制宜（即非屬全國一致的性質），來客觀的做成不同是否即為抵觸的認定。本解釋實際上就是用均權原則認定中央的五十公尺為全國一致的底線規定，地方不得「減碼」，但可因地制宜的「加碼」，並不會因此違反中央與地方的權限分配。

二、自治條例僅在合理範圍內限制人民的基本權

地方自治團體有了廣泛的規範制定權—包括因須經議會議決而有較高民主正當性的自治條例，和直接由地方政府訂定發布的自治規則—後，所制定的規範除了不得違反中央與地方分權外，可不可以限制人民的基本權，早在四十三年本院通過的釋字第三八號解釋已有原則性的宣示：「縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。」即以憲法第二十三條的法律不包含地方自治團體的自治條例，但此一保護人民基本權的法律保留原則並非一律只許由國會通過的法律直接為限制基本權的規定，本院很早即依「重要性理論」區分絕對和相對的保留，在重要性非特別高的情形，都容許行政主管機關依法律授權以法規命令補充。同理，該解釋也在有憲法或其他法律的根據（授權）時，容許地方自治團體以自治條例限制人民的基本權。本解釋即特別引用地方制度法第二十八條第二款的規定作為限制基本權的根據：「下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」換言之，通過此一空白授權，各級地方自治團體都取得了和

壹、有關中央與地方權限劃分之問題：「因地制宜」原則之釐清

一、本件有關中央與地方權限劃分，關鍵問題之一在於立法院所制定之電子遊戲場業管理條例第九條第一項「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上」之規定，究竟為最低標準（亦即地方政府可就其管轄範圍，制定較嚴格的標準），抑或為固定標準（亦即地方政府僅能以五十公尺為標準，不得要求多於五十公尺）；且有關電子遊戲場所距離之規範，究竟為中央之權限，抑或為地方之權限。前者（即五十公尺是否為最低標準）之決定，與後者（中央地方權限劃分）之認定相互關聯；倘若電子遊戲場所距離之規範專屬於中央管轄事項，而非地方自治團體可得置喙者，則地方自治團體應不得以其謹為最低標準為由，而增加其距離；反之，倘若其屬地方自治團體得以規範之權限範圍，則該五十公尺之標準，如非解釋為最低標準，將使地方自治團體無法行使地方之立法權，而實際排除地方政府之管轄。

二、電子遊戲場所距離之管理所涉及中央與地方權限劃分之憲法相關條文包括：憲法第一百零八條第一項第三款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……三……商業。」第一百十條第一項第十一款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：……十一其他依國家法律……賦予之事項。」第一百十一條規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條

五、憲法列舉事項之解釋發生疑義時，仍應依其事務是否「有全國一致之性質」或「有一縣之性質」之原則作為解釋之準據：

(一) 如前所述，憲法第一百十一條「有全國一致之性質」或「有一縣之性質」之解釋原則，原係為處理「憲法未列舉事項發生時」之情形。而電子遊戲場所之管理，屬於憲法所列舉中央與地方之權限重疊之事項，而非發生「憲法未列舉事項」之情形。然本席認為，「憲法列舉事項」之解釋發生疑義（包括如本件所涉及憲法列舉中央與地方權限重疊時），亦應以事件之本質是否有「全國一致」或有「地方性質」作為釐清權限劃分之基礎。

(二) 所謂「全國一致」，包括維繫國家及中央政府體制及其運作所必要之事項（例如國家安全、兩岸定位、兩岸往來之規範屬之）及性質上不宜由地方各行其是者（例如安全、衛生、環境標準等均屬不宜由地方各行其是之事項；蓋人民生命健康之價值不因其居住於不同的地方自治團體轄區而有不同，故無法謂某一縣市的安全、衛生、環境標準應該較另一個縣市嚴格）。

所謂「地方性質」（即憲法所稱「有一縣之性質」），包括維繫地方作為自治團體之運作所必要者（例如不違反中央法律前提下之地方財務規劃）以及應由地方自治團體依其地方之特殊情形制定規範並執行者（此即「因地制宜」之事項）。

(三) 「因地制宜」之事項，並非漫無限制。必須事務之性質確有地方差異（例如人口結構與分布、地理特性、

人文特色、符合法律與公序良俗之風俗習慣、經濟發展情形、教育情形、產業結構等的地方特殊性)，且地方立法對於處理地方差異確有必要。如非符合「地方差異」及「有因地制宜之必要」(即「由地方立法處理地方差異之必要」)二要件，自不應認地方得以「因地制宜」為由，自行立法並予以執行。否則將造成地方割裂、各行其是；人民亦將無所適從。

- (四) 以本件為例，各地方自治團體人口密度、結構、分布等均有差異；故符合「地方差異」之要件。然本件並未符合「有因地制宜之必要」要件。

按電子遊戲場所距離之規範，主要在考量社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康(本號解釋理由書第六段參照)。倘若有關距離之規定係為保障自治團體內社區或整個城市民眾之安寧、善良風俗、安全及身心健康，則其人口密度或人口結構等，或可做為「因地制宜」之理由。然由於系爭距離之規範係在保護各個學校(及其學生)、醫院(及其病人)、圖書館(及其利用者)，故應檢視中央所制定五十公尺以上之法律規範(即電子遊戲場業管理條例第九條第一項所規定「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上」)，對學校(及其學生)、醫院(及其病人)、圖書館(及其利用者)是否足以保障其安寧、善良風俗、安全及身心健康(抑或必須達系爭規定二、三、四之一千公尺、九百九十公尺或八百公尺始足以保障)；而非檢視此等距離之規範對其他人(社區或整個城市民眾)之安寧、善良風俗、安全及身心健康之保障。

電子遊戲場應距離學校、醫院或圖書館多長的距離始足以維護學校或醫院的安寧、保護學生或病人身心健康且免於不良影響、確保學校或醫院之公共安全，不論在人口密度高低或人口結構之地區，應無差異（以維護學校安寧為例，因噪音可以傳送的距離是固定的；在人口密度較低的地區，距離五十公尺以上倘若足以維護學校安寧；則在人口密度較高的地區，距離五十公尺以上亦應足以維護學校安寧）。要求電子遊戲場所距離學校、醫院、圖書館達一千公尺、九百九十公尺或八百公尺以上，自無法以人口密度、結構與分布等條件之差異作為維護學校（及其學生）、醫院（及其病人）、圖書館（及其利用者）安寧、善良風俗、安全及身心健康之因地制宜之理由。

- (五) 基於上述分析，雖地方自治團體對電動遊戲場所之管理，本有立法及執行之權限，然因其與中央立法之事項重疊，故應視具體之管理措施是否屬於「有一縣之性質」（即「地方性質」或「因地制宜性質」）而決定權限歸屬。系爭規定二、三、四要求電子遊戲場所距離學校、醫院、圖書館達一千公尺、九百九十公尺或八百公尺以上，既無法以人口密度、結構與分布等條件之差異作為維護學校（及其學生）、醫院（及其病人）、圖書館（及其利用者）安寧、善良風俗、安全及身心健康之因地制宜為理由，自應認為此等規定違背中央與地方分權之原則。由於系爭規定二、三、四違背憲法分權之規範，且電子遊戲場所距離學校、醫院、圖書館之規範非屬「因地制宜」之事項，故前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項「電子遊戲場業之營

業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上」之規定，應為固定標準（亦即地方政府僅能以五十公尺為標準，不得要求多於五十公尺）。

然此並非謂地方自治團體對電動遊戲場所不得進行任何其他之管理行為。只要確有因地制宜之必要，地方自得對電子遊戲場業行使地方制度法所規定「工商輔導及管理」之自治事項，並受憲法第一百十條第一項第十一款「其他依國家法律賦予由縣立法並執行之事項」之保障。

貳、系爭規定有關營業場所距離之限制與憲法第二十三條之必要要件不符

一、本席同意多數意見，認人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權所保障之內涵（本號解釋理由書第一段參照）。故有關工作權憲法審查標準之論述，亦應適用於對營業自由之憲法審查。

二、有關工作權之憲法審查標準，本席於本院第七一一號解釋所提協同意見書曾謂：「本院以往解釋曾就憲法第十五條所規定應予保障之工作權之限制，區分為對選擇執業方法之限制、對選擇職業自由主觀要件之限制、對選擇職業自由客觀要件之限制。例如本院釋字第六四九號解釋即對工作權之限制分為三種不同階層，分別設定不同的審查標準：『關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得

優先權日」亦應解釋為「申請回復時之優先權主張中最早之優先權日」。

- 3.再者，專利審查基準第一篇第七章第1.8節之規定：「撤回國際優先權主張，應於專利申請案審定前以書面為之。主張複數優先權者，得撤回全部或部分優先權主張。撤回國際優先權主張，致申請案的最早優先權日變更時，自優先權日之次日起算的各種期限尚未屆滿者，該期限應自變更後的最早優先權日或申請日之次日起算」，細繹此節規定可推知，最早之優先權日應以當前程序實際主張的優先權為基礎來認定，並非均以申請專利時之優先權主張為基礎來認定。換言之，一旦申請人遲誤檢送優先權證明文件而依專利法第29條第3項視為未主張優先權者，其法律效果形同撤回所有優先權而視為未主張，則「最早之優先權日」自應重行認定。因此，當申請人依專利法第29條第4項申請回復優先權時，「最早之優先權日」自應解釋為「申請回復時之優先權主張中最早之優先權日」。
- 4.又「視為未主張優先權」的法律效果應等同於「自始未主張優先權」，亦即回到「未於申請專利同時主張優先權」的狀態。因此，既然第29條第4項規定，「未於申請專利同時主張優先權」者，得於申請回復時之優先權主張中最早之優先權日後16個月內申請回復優先權主張，則因遲誤檢送專利法第29條第2項優先權證明文件，依同條第3項之法律明文已推定為「視為未主張優先權者」，洵無差別對待之空間，亦得於申請回復時之優先權主張中最早之優先權日後16個月內申請回復優先權主張（此應為系爭行政釋示所引「同一用語應為相同解釋」之正確解讀）。申言之，因複數優先權間各自獨立，彼此無關係，第1項優先權之失權允不宜影響其餘無關之複數優先權之存續，本得於在該遲誤首個優先權期間過後，就申請回復時之優先權（即視同未主張的其餘無關之複數優先權）主張中最早之優先權日後16個月內申請回復優先權主張。
- (b)系爭行政釋示所指專利法第29條第4項規定「依前項規定視為未主張者」僅限因「違反第1項第1款及第2款」致視為未主張優先權者，不夠周延：
 - 1.按解釋函令並不是法律，解釋函令屬於行政規則的一種，係指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；為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準（行政程序法第159條第1項、第2項第2款）。
 - 2.次按，「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解」（大法官解釋第137號）、「法院就國家與人民之法律爭訟為裁判時，應不以行政規則為

依據…，行政規則既對行政法院無拘束力，如判決時之法律見解僅以釋示法規之行政規則為準，而未就所適用之法規本身深入考量（諸如：是否符合立法意旨、有無逾越或抵觸法規等），即有判決理由不備之違誤」（大法官解釋第705號林錫堯大法官不同意見書）。

- 3.查被告未經立法程序自行作成之系爭行政釋示，依行政程序法第159條第1項、第2項第2款係屬行政規則之地位。因此，由被告依該行政規則作成之行政處分，依大法官解釋第137號及大法官解釋第705號林錫堯大法官不同意見書之規範，並不當然合法。
 - 4.次查，專利法第29條第3項明確規定「違反…前項（第2項）之規定者」亦為視為未主張優先權之態樣之一，而且同條第4項明確規定「補行第2項規定之行為」。因此，系爭行政釋示不當限縮相關法律適用範圍至「違反第1項第1款及第2款」，係屬明顯違法之解釋令函。況且，若依系爭行政釋示內容，使得遲誤檢送優先權證明文件者，無從以非因故意為由申請回復優先權主張，則形同將專利法第29條第3項「視為未主張優先權」等同「喪失優先權」，除顯與立法意旨相違背，亦幾乎架空同條第4項之適用時機及可能。
 - 5.此外，系爭行政釋示第二〇節提到「無論申請人主張幾項優先權，其優先權證明文件之補正期間均自最早之優先權日起算。該等起算時點，於本法同一用語均為相同解釋」，惟若此段解釋文錯誤套用到專利法第29條第4項而為機械適用，將會產生因專利法第29條第2項所定「最早之優先權日後十六個月內」及專利法第29條第4項所定「最早之優先權日後十六個月內」乃有「同一用語」，而應為「相同解釋」的結果。進而導致申請人一旦遲誤檢送同條第2項優先權證明文件，則依同條第3項視為未主張優先權者之規定，將無從依同條第4項回復優先權之悖論。然而，如前所述，系爭行政釋示係由被告法務室自行做出的解釋，並無法律上拘束力。且基於原告於起訴狀中所論立法目的、舉重以明輕之法理、「撤回國際優先權主張」類似規定法律效果之比較可知，上述對系爭行政釋示第二〇節解釋文之套用方式顯非允當。
 - 6.綜上，系爭行政釋示所指專利法第29條第4項規定「依前項規定視為未主張者」僅限因「違反第1項第1款及第2款」致視為未主張優先權者，並非適法之行政規則。
- (六)依據專利法第29條第4項規定，原告申請回復第2項及第3項優先權主張應予受理：
- 1.查原告於系爭專利申請時主張第1項優先權、第2項優先權、及第3項優先權等3項優先權，然而，原告未於法定期間內（第1項優先權之優先權日起16個月內）檢送該3項優先權證明文件，因此依第29條第3項規定及專利審查基準第一篇第七章第1.5節規定，該3項優先權視為未主張。
 - 2.次查，原告於106年1月20日依專利法第29條第4項向被告

會台字 第9385號

瀏覽人次: 30 < 第 57 筆 / 共 62 筆 > [回列表頁](#)

會次

大法官第 1353 次會議

日期

民國99年03月26日

案號

會台字 第9385號

聲請人

臺北縣政府代表人周○璋

案由

為行使「臺北縣境內環境保護」職權事件，認與行政院環境保護署，發生適用憲法第一百十條之爭議，並對環境影響評估法及同法施行細則相關職權歸屬之規定，有解釋歧異之疑義，聲請解釋憲法暨統一解釋案。

決議

(一) 按中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款定有明文。中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時，所已表示之見解有異者，得聲請統一解釋；但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限，亦為同法第七條第一項第一款所明定。

(二) 次按，司法院大法官審理案件法第九條規定：「聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。」依據本院釋字第五二七號解釋意旨，各地方政府得不經層轉，逕向本院聲請解釋憲法或統一解釋法令之事項，限於：專屬地方自治，而不受中央主管機關所表示之見解拘束之事項；或地方立法機關議決之自治條例、地方行政機關之自治規則，受到上級主管機關函告無效，各該地方機關持不同意見之情形；或上級主管機關所作成之處分，涉及地方自治團體辦理自治事項所依據之自治法規違反上位規範之效力問題。

(三) 本件聲請人因行使「臺北縣境內環境保護」職權事件，認與行政院環境保護署，發生適用憲法第一百十條之爭議，並對環境影響評估法及同法施行細則相關職權歸屬之規定，有解釋歧異之疑義，而聲請解釋憲法暨統一解釋。聲請意旨主張，依據憲法第一百十條、地方制度法第十九條第九款，及環境影響評估法之規定，縣(市)就所轄區域之環境保護事項，係專屬縣(市)自治團體之自治事項，故聲請解釋憲法或統一解釋法令，毋須依司法院大法官審理案件法第九條規定，經上級機關層轉。

(四) 查聲請人雖指稱依據憲法第一百十條第一款及第十一款規定，縣內環境保護事項，專屬縣之地方自治事項，惟憲法第一百十條第一款係規定，縣有權就縣衛生事項予以立法並執行，所謂衛生雖得認為包含環境保護事項，且縣自治團體亦得據以訂定相關之自治條例或自治規則，然如

何證立縣在所轄縣境內，具有全部且排除中央依法令行使職權之權限，聲請人並未具體敘明理由。又憲法第一百十條第十一款規定，國家法律授權縣立法及執行之事項，除法律明確表示係屬地方之專屬自治權限外，縣自治機關與中央機關之管轄權限，仍應依據各該法律意旨論斷。環境影響評估法（下稱系爭法律）第二條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」其施行細則第三條規定中央主管機關所職掌之全國性環境影響評估事項，與第五條規定縣（市）政府掌理轄區之環境影響及評估事項並無軒輊，聲請人就憲法第一百十條第十一款、地方制度法第十九條第九款、系爭法律所規定及聲請人所主張之環境影響評估事項，為何僅專屬地方自治之事項，聲請意旨亦欠缺具體客觀之說明。

（五）再查系爭法律雖規定地方主管機關有執行權限，然系爭法律既係中央制定並通行於全國之法律，中央主管機關即具有法規之行政解釋權限與義務。如地方主管機關依職權執行而有適用爭議，仍應先行告知中央主管機關，或請中央主管機關層轉聲請本院解釋。由中央主管機關本於職權，迅速進行協調與回應，俾使系爭法律維護環境之目的，得藉由中央與地方主管機關之相互協力而實現。如非因上級機關未能依職權解決又不予層轉，尚不得直接聲請本院解釋憲法或統一解釋。

（六）本件聲請核與釋字第五二七號解釋意旨，及司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款、第七條第一項第一款、第九條規定不符，依同法第五條第三項、第七條第三項規定，應不予受理。

「本資料僅供參考，如與議事錄原本不符，以議事錄原本為準。」

(三)臺中市政府為臺中市地方公法人之機關，又直轄市於憲法上之地位等同於省，自有憲法第109條地方自治事項之專管權限。

1.釋字第258號理由書：「憲法第118條既將直轄市之自治，列入第十一章『地方制度』『省』之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當。」

2.另參照地方制度法第3條：「地方劃分為省、直轄市。」

於自治事項與委辦事項部分，首先於自治事項上，中央對於地方並無指揮餘地，亦無指揮關係；委辦事項則有，受任人應按照指示辦理，當中存在指揮、監督關係。如此，自治事項中有關監督關係之憲法依據為何？實際上憲法將監督二字規範於憲法增修條文第9條第1項第7款之中，規範：「省承行政院之命，監督縣自治事項。」，對於直轄市則無明確規範，此條文當初訂立之意義究竟為何？是否為憲法之特別授權？是否係為了保留省之功能？惟於凍省之後，省政府現在也並未有此功能。或者是否係依據此條文限制中央之監督需透過省來執行？老實說並不清楚。中央對直轄市之監督依據是否可從該條文推導出來？我也必須打上一個問號。對此就要討論到權力分立的問題，國家法人與地方自治法人為不相同之主體，交由中央立法機關監督地方自治法人，與交由中央行政機關監督，所形成之影響，並不相同，因中央行政機關與地方法人機

關可能直接發生委辦事項與自治事項權力劃分上的衝突，故監督上更容易發生有利害衝突之情形，而中央立法機關即立法院是訂立制度，於監督地方機關之情形所產生之衝突可能較小，但究竟何人可監督？中央行政機關作為監督者角色是否適當？行政院是否當然可以一般性的監督地方機關？究竟如何解釋，尚難一概而論。

此中也牽涉到另外的疑問，即憲法第111條之爭議。對於憲法第111條有關中央與地方權限分配，大部分見解認為應區別何謂自治事項，但個人對於該條的理解並不相同。第111條所規範者係「於未列舉事項產生爭議時，由立法院解決紛爭」，實並不包含已列舉事項，因已列舉事項是自治事項，如何可由立法院決定之？此係憲法保障之事項。是以，對已列舉事項發生爭議時，應該是尋求司法院之解釋以辨清其是否為已列舉事項，進而決定其自治範圍究竟為何？所以不可能將該條文解釋成已列舉事項亦得由立法院訂定，應僅限未列舉事項始得由立法院決定該事項之權限究竟應歸屬於誰，且當立法院也同意有爭執事項屬於未列舉事項時，其所為之決定會比較中立。雖處於中央，立法院還是要有通盤全局的關照，此與交由行政院決定之意義並不相同，乃因立法院係民意代表，為直接民主所產生之民主機關，但行政院並非真正之直接之民主機關，故必須有所區別。若地方自治事項牽涉民主基本問題時，切勿囫圇吞棗，而認為所謂中央，即立法、行政機關皆相同，當然這只是提出個人淺見。

二、環境保護事項之權限劃分。

(一)環境保護事項應分屬於憲法第108條1項18款之「公共衛生」事項及憲法第109條1項1款之「省衛生」事項。

1.由於制憲之初尚未有「環境保護」此一用語，未對環境保護此一概念有十足之瞭解，於當時對環境之關切不外乎係從防疫等環境衛生為出發點，可知對環境保護之概念實已涵蓋於憲法法文之「衛生」一詞中。

2.另參照地方制度法第18條對直轄市自治事項之列舉規定，衛生管理及環境保護皆列於同條第9款之下。

(二)憲法雖於委辦事項及地方自治事項中皆有列舉「環境保護事項（衛生事項）」，惟兩者範圍並不相同而有所劃分

在此也提到環保事項的相關問題，實際上憲法並未提到「環境保護」的詞彙，憲法上的文字是「衛生」，即公共衛生，其語意上應包含環保，然而必須要強調公共衛生與環保意思並不盡相同，公共衛生係以人之角度出發，環境保護則包含以環境為主體之概念。不過，推及憲法制度之本意，公共衛生應該涵蓋了環保之概念。地方制度法中，就直轄市自治範圍而言，地方制度法第18條第9款便將公共衛生與環保放在一起，可驗證憲法上之公共衛生實包含了環保的概念，在此前提下，延伸到下一個問題。憲法第108條規範有公共衛生事項，第109條規範有省之衛生事項，此可視為直轄市之衛生事項，此外，地方制度法加上增修條文第9條，將憲法

制度透過法律之形式加以保障；惟此時產生的疑問在於，同一事項兩邊皆有規定，此時應如何適用？我認為當中仍有所劃分，因自治事項並非委辦事項，中央環保屬於委辦事項，故中央基於全國觀點，可授權地方辦理，不過地方自治法人應另有自己之標準與保障機制，對其居民之民意負責。

三、臺中市政府對火力發電廠之管制裁處是否屬於自治權行使？

(一)依空氣污染防治法為裁處。

(二)依自治條例為裁處。

(三)依地方自治法第18條第9款之自治權限為裁處。

假設以空氣品質之管控為例，若中央訂定全國之空氣品質應達到某一程度之規範，中央可自行執行或授權地方機關委辦，此時地方應協助中央達成標準。而地方亦可自行訂定標準，若地方維持較低之標準，則要靠中央執行中央法令以維持全國有達一致之標準；若地方希望可以維持較高標準，讓空氣品質達成全國第一，依地方自治之精神難道不容許？當然可以，且中央不可不允許。

地方自治係由地方法人自行決定，得有一套標準。對於火力發電廠的管制裁處是否為地方自治權的行使？我認為我國目前的法治並不清楚，例如同時所涉及的規範有空污法與自治條例。我認為空污法之立法屬於委辦事項，按照空污法執行乃是執行中央之標準，而自治條例則為依自治事項所生，執行自治條例就是執行的自己辦法與標準，地方制度法規定之自治事項其實是

關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題²³，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第30條第5項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第75條第8項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法²⁴。

(二) 提起訴願行政訴訟

如上述「行政處分」行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體得依法提起行政訴訟。於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款之要件，亦非不得聲請本院解釋（釋字第527號解釋）。

(三) 暫時處分

「司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。本件暫時處分之聲請，雖非憲法所不許，惟本案業經作成解釋，已無須予

以審酌。」（釋字第585號解釋理由書）行政院如依地方制度法第30條等規定函告地方自治團體所制定之自治條例無效，而地方自治團體聲請司法院解釋時，得聲請暫時處分，倘若司法院准予暫時處分而凍結宣告無效之行為之效力時，則依該自治條例所為具體行政處分在司法院解釋之前，仍屬有效。

又如司法院解釋結果，認為自治條例合法，原先宣告無效之行為不合法時，則該違法宣告應作為無效處理（或應撤銷之），其自治條例仍回復其合法效力，則依該自治條例所為具體行政處分仍應回復其合法效力。

(四) 拒絕核定自治條例之救濟

附帶一言者，如果自治條例訂有罰則，依據地方制度法規定，應先送請行政院或中央主管機關「核定」，作為自治條例之公布生效之前提要件，倘若行政院或中央主管機關以該自治條例違法為理由，拒絕作成「核定」處分，則地方自治團體應如何救濟？

就此以往司法院大法官認為其不屬於地方制度法第30條規定聲請解釋範圍，而決定不予受理。按此涉及自治條例有無牴觸中央法規之法律上爭議，具有公法上爭議性質，既然司法院拒絕受理（在此如涉及憲法解釋之爭議，由於

²³ 在此情形，「衛請憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查」（釋字第527號解釋理由書）。

²⁴ 「直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋」（釋字第527號解釋理由書）。

[首頁 \(mp-1.html\)](#) / [本部簡介 \(np-3-1.html\)](#) / [行政組織 \(np-7-1.html\)](#)

細說從頭

資料來源：衛生福利部 建檔日期：103-05-21
更新時間：107-11-05

我國衛生行政組織原分為「中央、省、縣(市)」等三級，配合民國88年「地方制度法」公布施行，及政府完成「精簡台灣省政府組織」作業後，衛生行政組織業已簡化為「中央、直轄市及縣(市)」二級。在中央，衛生福利部為我國最高衛生及社會福利行政機關，負責全國衛生及社會福利行政事務，並對各級地方衛生及社會福利機關負有業務指導、監督和協調的責任。我國中央衛生及社會福利主管機關之組織型態，歷經政府北伐、抗戰、國民政府遷臺等政局動盪亦隨之迭有更動，自民國17年4月，政府成立內政部衛生司後，隨後歷經十次改組，過程如下：

1. 民國17年11月改為衛生部
2. 民國24年4月改為內政部衛生署
3. 民國25年11月改為行政院衛生署
4. 民國27年4月改為內政部衛生署
5. 民國29年4月改為行政院衛生署
6. 民國36年5月改為衛生部
7. 民國38年5月改為內政部衛生署
8. 民國38年8月改為內政部衛生司
9. 民國60年3月17日 改為行政院衛生署
10. 民國102年7月23日 改為衛生福利部

行政院衛生署，初設有醫政處、藥政處、防疫處、保健處、環境衛生處及企劃室(民國86年4月13日改為企劃處)等五處一室。民國71年擴大編制，內部業務單位增設食品衛生處，原「環境衛生處」改為「環境保護局」，民國76年環境保護局改制為行政院環境保護局，正式脫離衛生署管轄。

附屬機關方面，依成立先後順序，計有管制藥品管理局(成立於民國24年7月1日，原稱「麻醉藥品管理處」，民國88年7月1日改名)、預防醫學研究所(成立於民國64年7月1日)、藥物食品檢驗局(成立於民國67年9月20日)、檢疫總所(成立於民國78年7月1日)及中央健康保險局(成立於民國84年1月1日)、中醫藥委員會(成立於民國84年11月1日)、全民健康保險監理委員會(成立於民國84年4月28日)、全民健康保險爭議審議委員會(成立於民國84年5月26日)及全民健康保險醫療費用協定委員會(成立於民國85年11月8日)等。

為使衛生署組織保持活化，自民國88年起，便以「精簡組織，增加行政效率，建立活力政府」、「落實政策訂定及執行之分工」及「重整現有資源，落實事權統一」等項原則，逐步進行組織調整，近年完成之重要工作，有：

1.整合防疫處、檢疫總所、預防醫學研究所等三個防疫單位，於民國88年7月1日成立「疾病管制局」。

2.配合政府精簡台灣省政府組織，收編「台灣省政府衛生處」，改制為衛生署中部辦公室，36家省立醫院及家庭計畫研究所、公共衛生研究所與婦幼衛生研究所，亦改隸為本署之附屬機關，於民國88年7月1日統一掛牌運作。

3.簡併四個國民保健體系，整合保健處、家庭計畫研究所、公共衛生研究所及婦幼衛生研究所，於民國90年7月12掛牌成立「國民健康局」。

4.重建結核病防治體系，將公共衛生業務回歸防疫體系，原「慢性病防治局」自民國90年7月起，改制「胸腔病院」，負責病患醫療照護。

5.配合後SARS重建,再度進行衛生署組織再造工程，於民國93年7月1起，

(1)將「醫政處」改名「醫事處」。(2)成立「護理及健康照護處」，專責推動山地離島醫療及長期照護服務業務(3)「國際合作處」，專責國際衛生事務拓展業務。(4)成立「醫院管理委員會」，專責署立醫院及療養院之監督與管理。

6.民國102年配合行政院組織改造成立「衛生福利部」，將原衛生署署內21個單位與任務編組、5個所屬機關、內政部社會司、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會、國民年金監理會以及教育部國立中國醫藥研究所等單位，一起整併為8司6處事權統一的新機關-「衛生福利部」及6個所屬三級機關(構)包括：「疾病管制署」、「食品藥物管理署」、「中央健康保險署」、「國民健康署」、「社會及家庭署」及「國家中醫藥研究所」，打造以人為中心的衛生福利網，提升國民的健康與幸福。

7.為整合長期照顧業務，於107年9月5日設立「長期照顧司」。

今衛生福利部之組織與規模，請參考組織架構圖
(<http://www.mohw.gov.tw/cp-7-8-1.html>)

載，產業方面能源、鋼鐵或石化產業製程重大革新，甚至減產或轉型等較大的政策改變，才能達到足夠保障健康的空氣品質標準。因此 2004 年美國從「污染技術控制途徑」轉向「風險基礎的空氣品質管理途徑」，由污染技術控制邏輯，逐漸導向以人的生命健康為基礎的空氣品質提升，健康風險評估在美國整體管制上的重要性愈來愈提高。細懸浮微粒管制相當程度可以呈現上述管制邏輯的重點轉移，儘管事實上若對細懸浮微粒進行嚴格管制，將對目前最佳可控制技術（BACT）造成很大的挑戰，美國環保署（EPA）仍然於 1997 年建立世界最早的細懸浮微粒環境標準，並且隨著 Pope 的哈佛 6 城市世代研究以及不斷更新的細懸浮微粒健康風險評估研究為基礎，促成了美國於 2006 年與 2012 年 12 月修訂法規，導致 WHO 與全世界逐漸建立或修訂細懸浮微粒空氣品質標準。

至於我國在空氣污染管制的發展進程，臺灣至今的空氣污染治理可以區分為四個階段（蕭代基，張瓊婷，1999），即第一階段 1950-1960 年的地方政府主管管制階段，主要管制措施為生煤管制；第二階段 1961-1987 年中央政府主管管制階段，主要管制手段為排放標準；第三階段 1987-1999 年價格經濟誘因制度，實施空氣污染防制費；第四階段 1999 年至今的數量經濟誘因制度，以總量管制作為治理手段，但延宕到 2015 年才在高高屏地區首先實施。從組織與制度架構來看，同樣可以分為四期，即 1971 年以前第一階段內政部衛生司時期、1971 年至 1982 年第二階段行政院衛生署環境衛生處時期、1982 年至 1987 年第三階段行政院環保局時期、1987 年至今第四階段行政院環保署時期。

如該自治事項係憲法已明定由省縣立法並執行者，地方自治團體之自治權限即受到憲法的直接保障，並不受上級行政主管機關之適法監督。（許宗力，1992：158）妳是否同意其見解？（相同見解請參見本章 8.5. 釋字第 550 號解釋中蘇俊雄大法官協同意見書之相關見解）有關自治監督的分析與討論，另請參見本章下文相關部分。

9. 地方財政權：財政為庶政之母。地方自治團體實施地方自治，應獲取必要的財源，並加以管理、營運、以及支出之權，此即為地方財政權。司法院大法官在本號解釋之解釋理由書言：「中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。」顯示大法官認為為確保地方自治的有效運作及符合均權原則，中央政府應保障地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。有關地方自治財政權的分析與討論，請參見本章下文相關部分。

8.2. 中央與地方之權限劃分（垂直分權）

地方自治團體所辦理之事務，可概分成自治事項與委辦事項兩種（憲 127、釋 498）。然而如何劃分自治事項與委辦事項，乃地方自治長久以來始終爭論不休的重大問題。國內學者通說將憲法第 107 條規定「中央立法並執行」事項、第 108 條規定「中央立法並執行，或交由省縣執行」之事項（該條第 1 項第 1 款規定已依憲法增修條文第 9 條第 1 項之規定凍結其效力）及第 110 條規定「縣立法並執行」事項（第 109 條已依憲法增修條文第 9 條第 1 項之規定凍結其效力），分別歸類為中央專管事項（第 107 條）、委辦事項（交由省縣執行之第 108 條事項）及縣自治事項（第 110 條）。不過，由於上述憲法相關規定，對於事權的劃分，並非依事項的類別，而是依事項的性質，在具體個案發生爭議時，有時很難據以判斷系爭權限之歸屬。以下即以釋字第 307 號解釋為例，分析討論之。

司法院釋字第 307 號解釋

1992 年 10 月 30 日

事項，第 108 條所定「行政區劃」，「森林、工礦及商業」，「教育制度」，「銀行及交易所制度」等「中央立法並執行或交由省縣執行」之事項以及，第 110 條所定「縣教育、衛生、實業及交通」，「縣財產之經營及處分」，「縣公營事業」，「縣合作事業」等「縣立法並執行」事項（憲法第 109 條則因憲法增修條文第 9 條第 1 項之規定而凍結效力），分別歸類為中央專管事項、委辦事項及縣自治事項。觀諸前述規定，憲法固已劃分中央與地方權限，然而，其並非依事項類別，而是依事項的性質而為劃分（例如「森林、工礦及商業」、「教育制度」屬委辦事項，「縣教育……、實業」則屬縣自治事項），以致有劃分不清之弊³。地方制度法在第 18 條至第 20 條雖分別詳細規定直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之自治事項。然而，其是否有助於解決我國中央與地方權限劃分的問題，不無疑義。就此，黃錦堂教授指出，地方制度法第 18 條以下有關直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）的自治事項，所列項目過於廣泛，誤將諸多主要國家界定為委辦事項者修改為自治事項，與我國向來法制有違，且導致法解釋上之困難。此外，現行各專業法律之立法方式有欠精確，亦導致劃分認定上之困難；蓋專業法律絕大部分採用「本法主管機關，在中央為○○部會，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣市政府」之規定方式，未如德國模式之逕以法律條文詳細指明自治事項與委辦事項，故難以根據專業法律之規定明確區分自治事項與委辦事項。因此，於中央與地方發生權限爭議時，地方一般援引地方制度法第 18 條以下列舉之自治事項為其論據，中央（或受相關不利益處分之人民）則引用前述專業法律之籠統授權條文，據以否定涉及地方自治事項之訴求⁴。

關於憲法所定「均權原則」，質言之，依憲法第 111 條之規定，「事務有全國一致之性質者屬於中央」，「有一縣之性質者屬於縣」，黃錦堂教授認其屬內容空洞的公式，為「事務本質」（Natur der Sache）的論證方法，有賴立法者依具體案件類型為審慎的評價與認定⁵；此種見解誠可贊同。陳慈陽教授雖批評，此一理論之區分標準過於抽象，且往往因時、地或其他條件不同而有差異；惟其亦承認，此一理論「比較符合憲法第 111 條之內涵」。其並指出，以「事物本質」為權限劃分之判準時，相關之具體化之標準包括：

³ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2008），《憲法：權力分立》，頁 457-458。

⁴ 黃錦堂（2012），〈自治事項與委辦事項之劃分〉，《地方制度法論》，2 版，頁 198、207-209。

⁵ 黃錦堂（2012），〈論地方自治之憲法保障〉，《地方制度法論》，2 版，頁 13，註 6。

切者，何止如解釋文所指之全民健康保險而已」。其最後論定：「直轄市、縣、市、鄉（鎮）（市）乃憲法及地方制度法明定之地方自治團體，在憲法及法律保障之範圍內，經由地方公民選舉產生自治組織，經由自治組織立法並執行自治事項，及依地方自治財源，編訂並審議通過預算，對地方自治事項應優先編列經費予以支應，中央不得將其應負擔之經費轉嫁於地方自治團體。以上述自治權所構成之地方自治團體自主之核心領域，國家機關應予尊重，並不得予以侵害」。

就前述多數意見與諸多協同意見、（部分）不同意見，首先應指出，戴東雄大法官僅以憲法第 107 條未將全民健保之辦理納入為由，即據以質疑多數意見認此為「中央立法並執行之事項」，此論斷應不足採。蓋誠如董翔飛大法官所論，「中央立法並執行之事項」仍得依憲法第 111 條所定之「均權原則」推論以得。

其次，蔡茂寅教授明確肯定司法院釋字第 550 號解釋中隱含的，中央與地方共管事項的構想。其理由為：基於中央與地方為夥伴關係之前提，應強調中央與地方各有權責之「共同辦理事項」或「共管事項」的概念；蓋大部分事務均須由中央與地方相互協力，而非可由中央或地方獨力完成。此外，蔡教授也明白肯認司法院釋字第 550 號解釋所要求的，中央立法課予地方負擔經費之義務，應賦予地方表示意見之機會；其進一步詳細論述地方參與之內涵：地方自治團體就與其自身或住民有關之法律、計畫與政策，均宜有一定之參與機制；地方自治團體之參與，可被動地因中央之要求而提出意見、參與協議，亦可主動提出意見、請求中央採取一定的措施¹⁰。蔡教授主張應認可中央與地方共管事項之論據一大部分事務均須由中央與地方協力完成，不僅失於空泛，亦與憲法「均權原則」之下述初衷不符——同一事物領域的不同事項應依其性質分別劃歸中央與地方。

相對於此，黃錦堂教授主張，某一事項究係自治事項或委辦事項，為求精確，應進行細緻分類或類型建構，由專業法律為明確規定；例如，尚難以「環境保護」此等籠統寬泛之概念作為劃分事權的基礎，毋寧應進一步區分不同之「環境保護」事項，分別決定其屬自治事項或委辦事項，相同意見亦適用

¹⁰ 蔡茂寅（2006），《地方自治之理論與地方制度法》，頁 71、77。

於「教育事項」¹¹。黃教授此一主張誠可贊同。藉此亦可印證董翔飛大法官對多數意見的下述批評，誠可贊同——「將全民健康保險轉換為社會福利，再昇華為人性尊嚴」，據此推導出地方自治團體對全民健保負有協力義務；此等論斷如可成立，則中央與地方之共管事項正不知凡幾。

施文森大法官則強調，使地方自治團體負擔健保保費義務之正當性在於其與原本自治事項的關聯性，具體言之，地方自治團體係藉由負擔保費以履行原屬地方自治事項之社會福利／社會救助事務；在此範圍內，中央立法課予地方自治團體負擔保費之義務，法理上即無不當。多數意見強調，地方自治團體「辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之責任，此等事務……部分亦得經由全民健康保險獲得實現」，亦同此意旨。惟倘負擔保費之理據在此，保費之負擔比例亦應據此論定，非得由中央片面決定。

本號解釋多數意見、協同意見與（部分）不同意見論述模式相同之處在於：承認地方自治團體受憲法制度性保障，限制其財政自主權，「固有法律保留原則之適用」，但不得侵害其自主權核心內涵；蘇俊雄大法官與王和雄大法官並明確認定，地方自治之「核心領域」乃指組織高權、人事高權、財政高權、立法高權與執行高權。據此以觀，我國釋憲實務似將為確保地方自治團體自主執行事務之各種「高權」與「核心領域」等視同觀，就地方自治事項本身之「核心範圍」則未慮及，其是否妥適，非無疑義。在此脈絡應別強調的是：王和雄大法官除強調地方自治之「核心領域」保障外，並認中央對地方自治之規制亦應遵守「過剩規制禁止」的要求（由文義觀之，應係指比例原則），惟其復謂「過剩規制之禁止，亦即所謂恣意禁止原則」，且逕以「恣意禁止」為標準，審查中央決定地方自治團體應負擔補助保費之比例與額度，則其真意似係以寬鬆的「恣意禁止」為另一立法限制地方自治之限制。

最後應指出，關於地方自治團體就中央課予其負擔事項享有之參與權應如何形塑，蔡教授前述說明，尚乏具體的建議。誠如林子儀教授等所論，大法官多數意見僅要求，中央政府應給予地方政府參與協商或列席表示意見之機會等程序保障，並未進一步說明中央政府應如何與地方政府協商；亦未指出，中央政府對地方政府表示之意見應如何處理方屬合憲。如是，則「中央

¹¹ 黃錦堂（2012），〈自治事項與委辦事項之劃分〉，《地方制度法論》，2版，頁213-214。黃教授另以Baden-Württemberg邦法為例，說明該邦文化資產保存法、建築法、墓園與遺體事項法等法律之事務規定方式（頁215-217）。

權限劃分」原則，後者為「規範控制」問題。

關於地方自治法規之控制，憲法僅於第一百十六條規定：「省法規與國家法律牴處者無效」；第一百二十五條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴處者無效」。嗣地方制度法第三十條第一項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效」，將前揭憲法第一百十六條所稱「國家法律」，擴張解釋為「法律或基於法律授權之法規（按：即法規命令）」，是否合於憲法意旨，多數意見並未審查，及視為當然。而自治條例既區分其制定泉源（就「自治事項」或「依法律之授權」而制定），以如前述，則理論上非必具有相同之法規範效力（雖同名為自治條例，前者似應較後者享有更大之自主空間）。

6. 均權原則能由補充性原則，蛻變成一般性原則？

解釋理由書第三段有謂：「現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，……若……地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨」，似以為地方就「自治事項」以自治條例進行規範時，中央得同時以法律進行規範，並依前揭第一百十一條「均權原則」劃分彼此之權限。如此一來，第一百十一條之「均權原則」即不限於「有未列舉事項發生時」，始有適用，而由「補充性原則」蛻變為「普遍性原則」。如此解釋，不僅牴觸憲法第一百十一條之明文，且將連帶大幅縮減同條末句「遇有爭

議時，由立法解決之」之適用空間（蓋此等爭議，今後料將如本案一般，由大法官以憲法解釋解決之），嚴重改變憲法結構（constitutional structure），尤其立法與司法之分權、制衡關係。多數意見果曾想見而執意如此解釋？！

7. 中央與地方就同一事項競為規範（規範競合）時，應如何解決規範衝突？

綜觀解釋理由書，隱約可察見多數意見似不相信中央、地方權限能夠明確「劃分」，故而一方面欲將憲法第一百一十一條之「均權原則」由補充性原則，經由解釋提升為一般性原則；他方面則釋示：地方就「自治事項」制定自治條例，猶「須於不牴觸中央法規之範圍內」，始不違反憲法「中央與地方權限劃分」原則，以避免法秩序失控（一國多制，無所適從）。

所謂「須於不牴觸中央法規之範圍內」，實際如何操作，以解決中央與地方（因法規競合致生）之規範衝突？解釋理由書第五段謂：「前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。故系爭規定二、三、四所為電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違」。

本席亦同意前揭「法定距離」乃「最低標準」，地方得以自治條例為更嚴格之規定。但多數意見應具體說明：前揭

一、系爭自治條例規定抵觸法律優位原則及法律保留原則

(一) 中央地方權限劃分，應以憲法列舉及中央權限為原則

系爭條例規定就電子遊戲場業之營業場所，分別設有「特定機關及處所」及「相隔距離」之要件限制，分別是以二建築基地境界線最近二點作直線測量，⁷應距離「國民中、小學、高中、職校、醫院」達「五十公尺以上」。誠然，如同多數意見所言，我國憲法對於中央與地方所謂垂直分權，係於單一國家的法律架構概念之下，以規範內容之性質，有全國一致性者，由中央立法、執行或由地方執行；而於具有地方特殊性質而屬地方自治事項之範疇者，乃由地方立法並執行，而為多數意見所言，「藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。」本席並不否認，現代國家事務多元複雜，復以近代住民自治之理念漸受重視，即便於單一國家如西班牙、義大利，近來亦修改憲法增加地方政府權限。然而，在單一國家體制下，中央與地方垂直分權之權限劃分，仍以中央為原則、地方為例外，除非如西、義等國修改憲法，明文增加地方權限，否則在我國現行憲法架構下，仍以中央行使國家權限為原則，於憲法未列舉事項外，始依性質劃分中央與地方權限（憲法第一百十條規定參照）。即便如多數意見所言，中央與地方有協力合作關係，或中央仍可以立法賦予地方執行權限或義務，或地方基於自治事項可自行制定自治法規，凡此，均應於憲法明文所定分權架構下為之。

本件解釋所涉及電子遊戲場業之設立與經營管理等事

⁷ 電子遊戲場業管理條例第9條第2項規定參照。

項，基於系爭條例規定，參照商業登記法第一條至第三條⁸規定，電子遊戲場業之設立，屬商業性質，而商業之設立、管理，依據憲法第一百零八條第一項第三款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……三 森林、工礦及商業。」則屬中央立法並執行，或交由省縣執行，但原則上立法權限仍屬中央，是以有系爭條例規定之制定，而非逕由地方以系爭自治條例規定加以取代而屬地方自治事項，此亦為憲法第一百七十條及第一百七十二條規定之意旨。換言之，電子遊戲場業之設立、管理，原則上仍屬中央立法之權限，並由中央立法賦予地方執行。是以本件系爭自治條例規定，自不得逾越憲法所定中央與地方權限劃分之界限，逕以之取代系爭條例規定。

（二）系爭自治條例規定之規範性質尚待斟酌

多數意見以系爭自治條例規定，屬「工商輔導及管理之事項，係直轄市、縣（市）之自治範圍」（地方制度法第十八條第七款第三目規定參照），然而系爭自治條例規定之限制，是否僅屬輔導、管理事項，而非屬憲法第一百零八條第一項第三款規定由中央立法執行或交由省縣執行之「商業」，其根本「得否設立、經營」之事項？抑或憲法第一百〇九條第一項第一款及第一百十條第一項第一款之「實業」而屬地方立法事項？⁹此亦涉及之後判斷系爭自治條例規定之性質，究係限制人民營業自由及工作權何種限制（詳後述）。因此，

⁸ 商業登記法第3條規定：「本法所稱商業，指以營利為目的，以獨資或合夥方式經營之事業。」

⁹ 實業與商業之用語，憲法本文並無明確定義，似以目的是否為營利為區別，例如馬祖酒廠實業股份有限公司組織自治條例第2條規定：「馬祖酒廠實業股份有限公司（以下簡稱本公司）以企業化經營，提供國民優質酒類飲品，促進本縣產業發展，增進縣民公共福利為目的。」

2016 年 12 月，第 8 頁】

三、一個補充性的嘗試：地方自治權限之決定，取決於諸多因素

本文認為，地方所享有的法規制訂權（之適用領域與權限大小），應衡量多種因素而為決定，本解釋固然提出相當的見解而且具有宏觀性，但仍得留下補充的空間。

（一）憲法的規定

首先的一項，為憲法條文，蓋法律不得制定違憲法律，而且應儘量落實憲法的委託或價值設定。其中，首先為憲法第 107 至第 110 條之款目，其次為「均權原則」。

解釋文與多位大法官均同意，均權原則對於憲法第 107 至第 110 條已經列舉的款目雖然沒有改變的空間，但因這些文字都具有一定抽象性即有不少款目係重複放置於第 108、109、110 條，而留下解釋的空間，均權原則既稱為「原則」當然得做為價值指引⁸。問題就在於，其能發揮如何的功用？

本文認為，均權原則非得一躍成為權限劃分的支配性標準，而仍是以列舉的款項優先⁹。其次，均權原則為「內【法令月刊第 67 卷 12 期，2016 年 12 月，第 9 頁】容空洞」

罰鍰。原告不服乃提起行政訴訟，經臺北高等行政法院判決勝訴，臺北市政府乃提起上訴。被上訴人於原審起訴主張，消保法並未授予直轄市或縣（市）政府得與「契約關係」約定內容之強制介入權，亦即，要求改正並予以裁罰之權限，故系爭自治條例第 8 條第 3 項及第 38 條第 1 項等，實已牴觸消保法規範，依法律優位原則及地方制度法第 30 條規定，上訴人自不得依據臺北市政府自治條例作成原處分等語。求為判決撤銷訴願決定及原處分。原審判決臺北市政府勝訴，理由頗為激進，包括：系爭中央主管部會的法規命令違反法律保留原則，系爭法規命令之「手段與目的」違反比例原則，系爭法規命令並不確實可增進公共利益，上訴人於上訴與原審審理時主要指出：企業經營者經營電影院線業使用定型化契約時，應受系爭中央主管機關公告的拘束；消保法亦未禁止地方自治團體，依法定程序制定自治條例，對違反前述要求之業者予以裁罰（引號為本文所加）；系爭自治條例條文並無違地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目、第 26 條，亦無牴觸消保法第 17 條，所以不生地方制度法第 30 條第 1 項所定之無效事由。最高行政法院判決指出，地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目、第 25 條、第 26 條之規定，直轄市之消費者保護，為直轄市之自治事項，系爭自治條例第 8 條「企業經營者使用定型化契約者，應符合誠實信用與平等互惠原則，並依中央目的事業主管機關公告定型化契約應記載或不得記載之事項辦理，以及有關的罰則，惟屬上訴人就其自治事項考量自治權區之需求，所為行政監督及罰則之規定，復經行政院及中央主管機關之核定程序」且無牴觸消保法第 17 條第 1 項之規定。消保法關於違反定型化契約應記載或不得記載之事項者，固未定有罰則，惟亦謂臺北市政府自治條例即不能為之以符其行政監督之需。被上訴人指責違反法律優位原則，即無可採。以上顯示，本判決的論證方式為：首先，本件消費者保護事宜屬於「自治事項」，判斷的標準或依據為地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目。其次，依地方制度法第 25 條地方對於自治事項有自治條例制定權，其中包括制定罰則的權力（第 26 條第 1、2 項），本件自治條例既經總統機關核定（第 26 條第 3 項），臺北市政府針對地方的需要而制定，所以系爭罰則並無違反法律優位的問題。有沒有可能，吾人先拋開消費者保護究竟是自治或委辦事項，而直接提問，以臺北市的規模與格局及我國中央與地方為因應全球化衝擊乃至其他的政經社文轉型治理需要，有無於中央法律沒有明文規定的部分，於不根本牴觸（或換句話說，難與）中央法律的前提下，自行依地方需要而為一定的補充規定？

8 蘇永欽大法官的協同意見書指出：從該條按「全國一致」，「全省一致」，和「全縣一致」來分配權限的「均權」意旨，足可顯示制憲者在單一國的基础上發展出某種合理垂直分權模式的用心，不像聯邦國主要基於各邦的歷史主權，以均權原則來打造一個新的共和國，可以看到更主要的考量還是促成較為效率的國家治理；若與憲法在水平層面上的三個指導原則—防禦、核心與功能最適（可參照釋字第 613 號解釋的論述）相比較，垂直分權的均權原則應該相當於「功能最適」。就臺灣而言，幅員雖小，但已有相當長時間地方在民主自治的傳統，簽署完成民主化時，一方面特別以增修條文第 9 條第 1 項授權中央以法律規範中央與地方關係的細節，創造了更多樣的彈性接，於此條指免去省縣自治規則之立法以及省與縣各得自治其自治法（性質上為省與縣的自治基本法），凡此均壓縮了中央的立法調控空間，另一方面也可以保留了第 110 條的均權原則，用以對益趨複雜的中央地方分權關係有所指引。

9 湯德宗大法官於不同意見書指出，從憲法第 107 以至第 111 條之文字出發，尤其指出第 111 條均權原則係適用於

的公式，旨在要求決策者不得過於籠統或急躁，而應慎思明辨系爭「事務的本質」(Natur der Sache)，甚至同一事務也應視程度而進一步區分（例如國防屬於中央，而警備隊之設施則屬地方）。在此意義內，其不僅在於消極節制立法者之粗率急躁決定，而更有積極要求形成最適化方案之意含。儘管如此，因均權原則並沒有提出精確的標準，釋憲機關於此等法律案之違憲審查爭議上應自我節制。除此之外，權限劃分爭議固然也可謂地方之防禦中央之權限劃分之「入侵」(Abwehr)，但畢竟與人民基本權干涉之比例原則的審查有別，應留給立法者更大的判斷空間，以免限制國家組織之隨時代而靈活調整的發展可能¹⁰。

(二) 歷史以來的實存態樣以及變遷中的政經社科技等周邊條件

德國學者於檢討行政法的發展時，指出取決於兩個關鍵因素，一是憲法的規定，二是政經社文與科技的結構¹¹。就國家與地方自治團體的關係，亦然。Burgi 教授便主張，國家與地方之分權必須先理解地方歷史以來所被承認的部分及所處之政治、經濟或科技周邊條件之變遷；甚至，取向各自自治體之大小，也是可能的¹²。

就地方自治團體於營業管制領域的自主法規制訂權的項目與權限大小，或是說，就中央與地方之權限劃分，係屬於一種制度，而任何制度必須與時俱進。

約略言之，自工業革命以來以迄 1980 年左右，係屬於一種「現代化」不斷擴展的時期：人口不斷的增加、生命不斷的增长、都市興起，各種硬體建設需求與管理乃無不蓬勃發展，舉例言之，都市計畫、景觀管制、營建管理、交通建設、工商管理、衛生與保健、下水道、環境保護等領域都歷經長期的發展。這一切有國家的經濟力與財力作為支撐，更根本言之為長時期的科技進步、人口增加、城市興起、內外市場擴【法令月刊第 67 卷 12 期，2016 年 12 月，第 10 頁】張等因素。這些領域業務的承辦，以當時的國家與地方自治團體的規模與實力差距而言，以及以事情的急迫性與需求的質量而言，乃至於各該時期的主要思潮所建立的國家任務哲學，應由國家作為主要立法者乃至執行者。

自 1980 年以後，盛行「新公共管理」(new public management) 的思潮與改革路徑，

⁹ 有未列舉事項發生時，始有適用，顯見其係一種「補充性的原則」，而不是「普遍性原則」。

¹⁰ 當然，至於均權原則在以上意義內是否如水平的權力分立般之功能最適的意涵，取決於「功能最適」的界定；從權力分立的理念與歷經各時期的思潮、法界學說與憲法規定乃至司法實務的發展而言，當今國家除了具有制衡以避免濫權的意涵之外，另有一個意涵在於諸憲政機關間能夠有一定的協力關係（也可稱為合作的關係），中央與地方之分權之均權原則的內涵，當然也有協力的意涵。

¹¹ Hartmut Maurer (2011), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., § 2, Rn. 1-2. 我國政治學者蕭全政指出，任何現代國家都可以將其內部依國家公權力的有無而分為國家機關和社會兩部分；後者又可以細分為市民社會 (civil society)、政治社會 (political society) 和經濟社會 (economic society) 三個小部分；其中，市民社會可理解為「經濟體制和國家機關間的社會互動領域，而主要是白脫密 (intimate) 團體 (尤其是家庭)、社團 (尤其是自願結社者)、社會運動、及各種形式的公共溝通所組成」；相對而言，政治社會是「由政府、政治性組織和政治性的公眾 (特別是涉及國會與其他民意機關者) 所組成；而經濟社會主要是包括從事生產與分配的組織，通常指公司、合作社等；見蕭全政 (1998)，〈企業家精神與新政府運動〉，《政治科學論叢》，9 期，頁 371，這個架構與筆者所使用者相近，但筆者指出更進一步的次體系。

¹² Martin Burgi (2012), *Kommunalrecht*, 4. Aufl., § 15, Rn. 14, 16.

程度。地方自治團體自治法於民國八十八年公布施行以來，對於自治事項已有至為詳盡而明確之界定，財政自主即為其中極重要之一環。若中央無視地方財政實況，片面強制以一定比例之保費補助相加，而健保法第十九條又容許健保主管機關得隨時調整保險費率，其結果必然對地方政府預算之編製造成壓縮，對其他自治事項之推動形成排擠。就此而論，健保法第二十七條有關補助比例之規定，與地方自治受憲法制度保障之基本法理相悖，已至為顯然。

據上論結，本席認為健保法第二十七條責由地方自治團體負擔補助保費之義務，與憲法尚無抵觸；惟就中關於補助比例之規定，於其制定之初未經如多數意見所謂之協商與參與，與憲法保障地方自治之意旨不符，應即停止適用。

不同意見書 大法官 董翔飛

- 一、全民健康保險乃憲法明定之國家基本政策，非地方自治事項，唯國家始有踐行此政策之義務與責任。各國中央與地方權限之劃分，例多於憲法中設有明文。大體言之，除國防、外交、司法、貨幣、國際貿易、航運、郵電等為典型之中央權限外；凡事業之舉辦，以全國為範疇者，或事業之性質，為全國人民公共利益所繫者，或需賴全國之力始能興建或舉辦者，亦皆劃歸中央立法並執行之事項。我國憲法第十章「中央與地方權限之劃分」，即係依此原則所形成。其中除列舉中央立法並執行之事項、中央立法並執行或交由省縣執行之事項、省立法並執行之事項以及縣市立法並執行之事項外，並明定「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者，屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之」，以為劃分剩餘權之規範。全民健康保險雖未見於中央立法並執行之事項，但制憲者鑒於其關係民族健康及全民福祉至鉅，必須提昇為基本國策，由國家永續經營，不宜由地方分割辦理，始能收全國普遍一致之功效，乃於憲法第一

百五十五條、第一百五十七條及增修條文第十條分別明定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度……」、「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」、「國家應推行全民健康保險……」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」，以課以國家之義務與責任。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之「全民健康保險法」第一條「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險，以提供醫療保健服務，特制定本法」，第三條「本保險之主管機關為中央衛生主管機關」，足證全民健康保險之屬性，既非地方立法並執行之自治事項，亦非中央立法交由地方執行之委辦事項，而係典型的中央立法並執行之事項。

- 二、基本國策中所稱之「國家」有其特定之意涵，焉能與「各級政府」混為一談。憲法第十三章「基本國策」計分六節三十三條，其中除使用「國家」者外，尚有使用「中華民國」者，如憲法第一百四十一條「中華民國之外交，應本獨立自主之精神……」，第一百四十八條「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通」等；亦有同一條文使用「中華民國」及「國家」者，如憲法第一百三十七條「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」；同時使用「中華民國」及「政府」者，如第一百四十三條第一項「中華民國領土內之土地屬於國民全體。……私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」；使用「中央」者計有第一百四十七條「中央為謀省與省間之經濟平衡發展……」，第一百六十四條「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省……」；同一條文使用「中央」及「國家」者，如第一百六十三條第一項「國家應注重各地區教育之均衡發展……邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」；使用「政府」或「各級政府」者，前者如第一百六十條「六歲至十二歲學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍」，後者如第一百六十一條「

3. 判決評論：本件應屬委辦事項

臺北高等行政法院將依據發展觀光條例第 37 條及第 54 條的規定及所為的個案勒令停業處置，定性為地方自治事項，理由為，發展觀光條例既係為了發展觀光事業所制定之法律，而依地方制度法第 2 條第 2 款、第 18 條第 10 款第 3 目，直轄市之觀光事業為直轄市之自治事項。本文認為，對於觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者的經營管理、營業設施之管理，因為涉及公共秩序與安全，為屬於典型的「危險防禦」，應屬於「委辦事項」。約言之，絕大部分的「干涉行政」法律，因為旨在「危險防禦」，其主要規定（制度）都應該定性為委辦事項，例如食品安全衛生管理法、空氣污染防治法、建築法、文化資產保存法、傳染病防治法，以確立國家之立法權與委託地方執行時之較高強度監督權。這是筆者一貫的立場，也是德國法的通說，但可惜我國學界迄今沒有建立之，而行政法院動輒以地方制度法第 18 條至第 20 條作為唯一依據，誠屬不妥。蓋其過於浮濫，沒有比較法基礎，與我國專業法律相去甚遠，與我國部會及三級、四級機關構之設置情形相差千里。舉例言之，若建築管理為地方自治事項，則其為地方之事務，地方自治團體得自為立法與執行，上級機關不享有任何立法權，或只有基準性之立法權（參見地方制度法第 2 條第 2 款：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項」），果爾，則中央應該是沒有什麼事可做，但何以中央內政部設置營建署與建築研究所，又何以中央制定建築法及制頒諸多法規命令與行政規則？至於我國地方自治團體因規模較大、具民主格局，與專業之組織與人力配置，而須有一定的自主空間，則這得經由地方自治團體針對地方需要而制訂「橫出」或「上乘」之規定，而為解決，蓋若將整個領域界定為自治事項，則地方[~32]享有完整的自主立法權，個案決定權也將只受到合法性監督，不免形成「一國多制」，對公共秩序與安全的照顧不周，且也容易形成以鄰為壑或不肖業者遊走不同地方自治主體之問題。

其次，臺北高等行政法院認定本件屬於地方自治事項，系爭監督處置合法，相關論理非無可議⁵⁵。[~33]

55 其所持理由，主要為：依發展觀光條例第54條第1項及發展觀光條例裁罰標準，主管機關原則上應限期改善，若屆期仍未改善，始得定期停止其營業之一部或全部，「本件八仙樂園公司究有何缺失改善義務之違反，原處分未予究明，答辯理由亦付諸闕如，且原處分不具明確性及行政救濟之可審查性，確有理由不備之瑕疵」。本文認為，依發展觀光條例第54條第1項，業者「經主管機關依第三十七條第一項檢查結果有不合規定者，除依相關法令辦理外，並令限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；情節重大者，並得定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分仍繼續營業者，廢止其營業執照或登記證」，本件之嚴重傷亡應已經該當情節重大，甚且，應勒令全部停工，始合於比例原則。其次，最重要者，為法官認事用法之態度；「態度決定高度」。筆者總認為，我國司法改革之必要，在於法官的認事

7-1 煤炭供給與消費

年 月	總 供 給			提 入			國 內 消 費					源				單位：公噸
	合計	自產	進口	合計	小計	煉焦用	高爐用	發電及汽電用	內			能		源		
									能源部 門自用	工業部門	農業部門	服務業 部門	住宅部門	非能源 消費		
民國 91年	51,813,586	-	51,813,586	44,268,625	5,786,463	1,233,448	37,228,714	6,979,598	-	6,943,206	-	-	-	-	-	36,392
民國 92年	54,669,350	-	54,669,350	48,608,437	5,810,133	1,267,403	41,530,881	6,983,215	-	6,594,000	-	-	-	-	-	389,215
民國 93年	60,510,984	-	60,510,984	50,381,968	5,944,060	1,292,197	45,145,311	7,051,594	-	6,987,162	-	-	-	-	-	70,192
民國 94年	60,345,133	-	60,345,133	52,523,371	5,774,878	1,156,412	45,592,081	7,222,355	-	7,090,366	-	-	-	-	-	131,989
民國 95年	62,431,110	-	62,431,110	54,682,208	5,657,161	1,409,164	47,615,883	7,476,548	-	7,417,576	-	-	-	-	-	58,972
民國 96年	65,406,097	-	65,406,097	64,841,120	57,176,070	5,638,088	1,445,085	50,092,897	7,665,051	7,377,688	-	-	-	-	-	287,363
民國 97年	64,120,179	-	64,120,179	62,303,983	55,488,423	5,777,121	1,112,865	48,598,436	6,815,560	6,730,746	-	-	-	-	-	84,814
民國 98年	59,055,051	-	59,055,051	60,033,965	53,508,076	5,188,272	777,368	47,542,436	6,545,889	6,468,702	-	-	-	-	-	77,187
民國 99年	63,970,799	-	63,970,799	63,237,480	56,033,580	6,970,497	1,249,897	47,813,186	7,203,900	7,121,263	-	-	-	-	-	82,637
民國 100年	67,071,173	-	67,071,173	66,817,891	58,501,127	7,550,347	1,750,339	49,198,451	8,316,765	8,222,123	-	-	-	-	-	94,642
民國 101年	65,734,687	-	65,734,687	66,151,148	58,139,219	7,402,781	1,592,267	49,344,171	8,011,929	7,973,143	-	-	-	-	-	36,786
民國 102年	67,264,480	-	67,264,480	66,884,200	58,634,146	8,694,762	1,630,345	48,379,040	8,250,054	8,205,216	-	-	-	-	-	44,838
民國 103年	67,094,992	-	67,094,992	66,918,126	59,048,366	8,791,471	1,875,633	48,381,441	7,869,561	7,835,560	-	-	-	-	-	34,001
民國 104年	65,980,258	-	65,980,258	64,542,028	56,493,099	8,614,292	1,919,967	45,938,840	8,048,930	7,938,953	-	-	-	-	-	109,977
民國 105年	65,633,851	-	65,633,851	66,016,747	57,870,222	8,826,345	2,065,981	46,977,896	8,146,525	8,102,609	-	-	-	-	-	43,916
民國 106年	67,590,845	-	67,590,845	67,346,319	59,818,510	8,723,973	1,814,936	49,277,611	7,527,810	7,506,943	-	-	-	-	-	20,867
民國 107年	66,513,183	-	66,513,183	67,009,618	61,283,741	8,766,441	1,870,440	50,646,860	5,723,876	5,660,348	-	-	-	-	-	65,538
民國 108年	67,332,263	-	67,332,263	64,373,100	58,503,042	8,233,929	1,829,039	48,441,054	5,870,038	5,780,765	-	-	-	-	-	89,293
民國 109年	4,771,671	-	4,771,671	4,080,861	695,333	136,427	3,249,102	486,811	-	484,270	-	-	-	-	-	2,541
民國 110年	4,434,980	-	4,434,980	4,575,895	4,088,373	699,395	134,234	487,522	-	486,500	-	-	-	-	-	1,022
1-3月	4,413,949	-	4,413,949	5,042,451	4,563,328	709,882	131,884	3,703,562	477,123	474,165	-	-	-	-	-	2,938
4-6月	5,234,834	-	5,234,834	4,964,656	4,498,396	664,975	138,906	3,694,516	466,260	458,102	-	-	-	-	-	8,158
7-9月	6,559,938	-	6,559,938	5,552,943	5,074,104	639,564	139,291	4,295,248	478,839	475,682	-	-	-	-	-	3,157
10-12月	5,930,812	-	5,930,812	5,914,040	5,408,557	639,806	135,755	4,632,996	505,483	505,119	-	-	-	-	-	364
1-7月	5,435,028	-	5,435,028	6,238,890	5,750,342	657,896	134,588	4,967,853	478,548	478,548	-	-	-	-	-	-
8-9月	36,781,212	-	36,781,212	36,846,548	33,465,961	4,706,832	961,089	27,998,020	3,380,587	3,362,387	-	-	-	-	-	18,200
10-12月	6,285,284	-	6,285,284	6,171,489	5,683,918	639,404	119,708	4,902,806	489,571	487,952	-	-	-	-	-	1,639
1-3月	6,224,644	-	6,224,644	5,869,935	5,403,235	639,337	114,227	4,649,671	466,699	456,266	-	-	-	-	-	10,433
4-6月	4,711,839	-	4,711,839	5,056,489	4,563,147	668,296	126,852	3,767,999	493,342	491,127	-	-	-	-	-	2,215
7-9月	5,318,687	-	5,318,687	4,685,548	4,241,677	650,687	130,540	3,460,450	443,871	434,981	-	-	-	-	-	8,890
10-12月	3,941,194	-	3,941,194	4,879,246	4,351,804	667,497	147,110	3,537,197	527,441	527,441	-	-	-	-	-	-
1-12月	63,262,859	-	63,262,859	63,509,253	57,707,741	7,992,526	48,116,142	5,801,512	-	5,760,135	-	-	-	-	-	41,377
民國 110年	4,745,552	-	4,745,552	4,844,175	4,311,659	699,496	137,175	3,454,989	530,516	532,516	-	-	-	-	-	-
1-3月	4,682,392	-	4,682,392	4,477,880	3,893,607	658,999	142,996	3,092,312	524,273	497,991	-	-	-	-	-	26,282
4-6月	5,095,635	-	5,095,635	4,856,232	4,402,916	718,483	138,406	3,526,025	453,316	452,383	-	-	-	-	-	933
7-9月	5,525,758	-	5,525,758	5,173,814	4,718,946	703,238	133,752	3,839,956	454,869	450,080	-	-	-	-	-	4,789
10-12月	6,756,529	-	6,756,529	6,032,820	5,559,215	117,901	167,556	4,677,758	465,305	465,305	-	-	-	-	-	8,300
1-7月	5,190,652	-	5,190,652	5,947,449	5,440,828	691,930	138,293	4,590,605	506,621	499,912	-	-	-	-	-	6,709
8-9月	6,466,033	-	6,466,033	6,391,122	5,873,602	707,926	166,080	5,001,596	514,217	514,217	-	-	-	-	-	1,303
10-12月	38,462,551	-	38,462,551	34,202,773	4,895,274	1,104,259	28,203,240	3,460,719	-	3,412,403	-	-	-	-	-	48,316

註：煤炭=「煙煤-煉焦煤」+「煙煤-燃料煤」+「亞煙煤」+「無煙煤」。

自由時報

Liberty Times Net

即時 熱門 政治 社會 生活 健康 國際 地方 蒐奇 影音 財經

自由財經

財經政策
Strategy

影音專區
video

國際財經
International

證券產業
Securities

房產資訊
Estate

財經週報
Weeklybiz

基金查詢
Fund

投資理財
Investment

首頁 > 財經政策

和平電塔倒衝擊大！台電：本週四供電亮紅燈

2017/07/31 12:22

■

近期電力資訊

未來一週電力資訊

未來二個月電力資訊

未來一週電力供需預測 (更新日期：106/07/30)

系統公告：民營和平電廠因輸電線路鐵塔受尼莎颱風侵襲倒塌，目前無法發電，系統淨尖峰供電能力減少130萬瓩，致本週備轉容量率偏低。



備註：

1. 未來一週電力供需預測，係依據中央氣象局所公布未來一週氣象預報資料及發電機組狀況預估。
2. 更新時間：每日下午5 時。

圖為台電未來一週供電狀況。(圖擷取自台電官網)

〔記者羅倩宜／台北報導〕和平電塔倒塌，相當於失去4%備轉容量率，全台即將進入供電警戒。台電發言人林德福專總表示，「影響真的非常大！」他表示，隨著颱風過去，若氣溫逐漸飆高，本週四供電將亮紅燈。「請全國大家一起共體時艱，尖峰時間下午1到3點，把冷氣溫度調高！」希望大家一起努力，度過供電難關。

尼莎颱風吹倒民營和平電廠的超高壓輸電塔，導致電廠2部機組130萬瓩容量無法送出，相當於備轉容量率約4%。今天因颱風外圍環流帶來雨水，全台氣溫不高，但台電警告，週四、週五2日，全台負載將提高到

3580萬瓩，屆時供電進入紅燈（備轉容量低於90萬瓩），供電風險相當大。

台電表示，這2天已緊急開會，在發電方面，已盤點全台發電設施，包括水力、火力、核能等，希望緊急供電機組儘快上線。在用電方面，則協調大客戶節電，也籲請各界共體時艱，在尖峰時刻減少用電，例如將冷氣溫度調高。「希望大家一起努力，聚沙成塔，就能度過難關。」

林德福指出，和平電塔倒塌，衝擊的不止是北台灣，而是全國，主要是全國發電網都相連，任何電廠的發電，一定上電網，「像上高速公路之後，再輸送到各個交流道，降壓供電。」

台電目前還有大潭、大林、通霄等幾處電廠在施工及試車，能否及時併聯供電，還不確定。林德福表示，大潭電廠因6月份豪雨影響施工進度，最近仍在測試，必須確保一切無虞才能發電。大潭一號機預計在8月上旬併聯。

一手掌握經濟脈動 [點我訂閱自由財經Youtube頻道](#)

不用抽 不用搶 現在用APP看新聞 保證天天中獎 [點我下載APP](#) [按我看活動辦法](#)

相關新聞

和平電塔倒塌 台電創意電塔頒獎緊急喊卡

尼莎狂吹 和平電廠輸電塔倒塌 全台限電拉警報

「紅燈亮不亮有關係」 台電高層提腦袋擠電力

台電力拚晚間6點前全面供電

尼莎強襲 全台累計破10萬戶停電

大潭電廠新購機組延遲上陣 8月才能供電

今日熱門新聞

紙本五倍券9/25開始預訂！3大管道預約與領取方式一次看

五倍券紙本官網登記卡在「健保卡OTP認證碼」？取得步驟看這裡！

各機組發電量

台電系統各機組發電量 (單位 MW)
更新時間 - 2021-09-22 15:20

各能源別即時發電量小計(每10分鐘更新):

能源別	發電量 (MW)	百分比
核能(Nuclear)	2830.0	7.556%
煤油(Oil)	857.4	2.389%
燃煤(Coal)	10382.7	27.722%
輕油(Diesel)	380.9	1.017%
汽電共生(Co-Gen)	1546.7	4.130%
水力(Hydro)	707.4	1.889%
民營電廠-燃煤(IPP-Coal)	2325.3	6.209%
風力(Wind)	31.0	0.083%
燃氣(LNG)	10380.2	27.713%
太陽能(Solar)	2546.5	6.799%
民營電廠-燃氣(IPP-LNG)	4822.0	12.875%
抽蓄發電(Pumping Gen)	642.6	1.716%

總計: 37452 MW

機組名稱	裝置容量(註1)	淨發電量(註2)	淨發電量/裝置容量比(%) (註3)	備註(註11)
核能(Nuclear)				
核二#1	985.0	0.0	0.000%	停機維護
核二#2	985.0	965.2	97.990%	
核三#1	951.0	934.7	98.286%	
核三#2	951.0	930.1	97.802%	
小計	3872.0(7.561%)	2830.0(7.556%)		
燃煤(Coal)				
林口#1	800.0	756.6	94.575%	
林口#2	800.0	760.3	95.037%	
林口#3	800.0	756.5	94.562%	
台中#1	550.0	518.1	94.200%	
台中#2	550.0	517.9	94.164%	

10-9 台電火力發電燃料耗用量

年 月	計 合 (公秉油當量)	煤炭(公噸)			柴 油 (公 秉)	燃 料 油 (公 秉)	(進口)液化天然氣 (千立方公尺) NG(2)	平均燃料耗用量 (公升油當量/度)
		小計	煙煤	燃料煤				
民國 91年	22,370,665	23,015,548	17,972,585	5,042,963	142,752	3,598,549	4,270,727	0.2336
民國 92年	22,604,537	23,851,832	18,994,522	4,857,310	119,097	3,204,004	4,401,376	0.2336
民國 93年	22,166,411	24,449,065	19,435,872	5,013,193	87,033	2,681,150	4,186,496	0.2350
民國 94年	23,626,633	26,346,168	21,018,993	5,327,175	149,919	2,481,891	4,626,998	0.2373
民國 95年	25,743,271	27,670,333	22,513,523	5,156,810	273,303	3,176,942	5,033,289	0.2379
民國 96年	26,241,117	28,243,890	22,097,367	6,146,523	128,280	2,795,772	5,797,793	0.2341
民國 97年	26,437,679	27,848,814	20,739,152	7,109,662	136,984	2,623,952	6,503,333	0.2333
民國 98年	23,402,135	25,804,473	18,566,398	7,238,075	63,556	1,454,753	6,091,818	0.2311
民國 99年	26,433,155	25,905,498	18,978,702	6,926,796	63,463	1,981,148	8,489,598	0.2286
民國100年	27,474,162	27,720,225	14,924,921	12,795,304	52,464	1,768,835	9,119,656	0.2283
民國101年	27,901,577	28,074,830	12,294,584	15,780,246	48,060	1,385,607	10,000,703	0.2266
民國102年	27,070,895	26,225,463	12,893,814	13,331,649	48,249	1,286,952	10,228,689	0.2248
民國103年	28,139,177	26,320,435	13,355,532	12,984,903	78,696	1,567,705	10,898,114	0.2241
民國104年	29,238,861	24,500,797	13,438,435	11,062,362	134,418	2,470,300	11,964,567	0.2232
民國105年	30,832,254	26,164,206	14,536,035	11,628,171	125,258	2,427,005	12,609,493	0.2217
民國106年	34,443,262	28,974,528	17,874,912	11,099,616	134,208	2,663,258	14,113,291	0.2210
民國107年	33,283,592	28,972,347	18,326,292	10,646,035	88,775	1,601,624	14,089,499	0.2163
民國108年	31,111,165	27,443,124	17,450,001	9,993,123	75,069	1,103,224	13,371,961	0.2130
民國109年	2,161,720	1,617,336	930,742	686,594	5,457	75,451	1,112,864	0.2079
2月	2,206,649	1,775,179	806,483	988,696	5,456	65,449	1,093,571	0.2085
3月	2,466,418	1,944,591	1,116,395	828,196	3,955	61,606	1,239,057	0.2087
4月	2,426,915	2,062,198	1,191,623	870,575	4,891	40,566	1,150,405	0.2094
5月	2,837,395	2,419,715	1,615,315	804,398	5,189	43,824	1,324,823	0.2112
1 - 5月	12,099,097	9,819,017	5,660,558	4,158,459	24,948	286,896	5,920,720	0.2093
6月	2,954,587	2,614,461	1,948,729	665,732	5,762	47,796	1,301,578	0.2135
7月	3,267,813	2,995,708	1,996,186	999,522	5,275	79,028	1,370,158	0.2118
8月	3,207,525	2,944,503	1,874,180	1,070,323	6,356	68,936	1,358,349	0.2127
9月	2,911,326	2,737,467	1,553,201	1,184,266	5,165	77,633	1,195,236	0.2140
10月	2,557,076	2,012,691	1,249,054	763,637	3,812	56,713	1,286,199	0.2087
11月	2,491,348	1,870,489	971,034	899,455	4,307	55,699	1,323,224	0.2058
12月	2,563,448	1,943,142	1,025,966	917,176	3,974	85,195	1,319,734	0.2069
1 - 12月	32,032,220	26,937,478	16,278,908	10,638,570	59,599	757,896	15,075,198	0.2101
民國110年	2,474,416	1,918,615	1,022,538	896,077	3,834	73,224	1,257,260	0.2066
2月	2,069,402	1,694,839	995,475	699,364	4,422	65,971	983,673	0.2064
3月	2,484,772	1,876,685	1,211,083	665,602	4,089	76,214	1,270,258	0.2073
4月	2,728,456	2,319,046	1,404,941	914,105	3,937	56,284	1,277,249	0.2099
5月	3,123,272	2,810,039	1,702,438	1,107,600	18,171	68,576	1,351,927	0.2108
1 - 5月	12,880,297	10,619,223	6,336,475	4,282,748	34,453	340,270	6,140,367	0.2084

發電量

單位：百萬瓩

年度	毛發電															淨發電	廠用電
	水力					火力					再生能源						
	合計	抽蓄水力	小計	燃煤	燃油	燃氣	核能	小計	燃煤水力	地熱	太陽光電	風力	生質能	廢棄物			
100年	252,167.0	2,902.1	198,162.1	124,461.3	9,499.0	64,201.8	42,116.5	8,986.4	3,999.7	-	61.6	1,492.7	236.1	3,196.3	238,637.6	13,529.4	
101年	250,373.4	2,936.9	196,344.5	122,442.3	7,611.7	66,290.5	40,421.7	10,670.3	5,669.6	-	159.9	1,413.5	241.3	3,186.2	237,086.2	13,287.2	
102年	252,340.8	3,187.1	196,667.3	121,517.6	6,763.6	68,386.0	41,639.4	10,847.1	5,422.9	-	321.1	1,640.0	219.3	3,243.7	239,377.8	12,963.0	
103年	259,963.9	3,121.2	204,532.6	123,424.2	8,034.7	75,073.8	42,389.0	9,921.2	4,317.9	-	528.8	1,500.5	249.8	3,324.2	246,868.5	13,095.5	
104年	258,141.9	3,035.0	208,139.8	117,137.7	12,009.2	79,012.9	36,471.1	10,476.0	4,470.1	-	850.3	1,525.2	246.2	3,384.2	245,275.8	12,866.1	
105年	264,107.7	3,293.7	216,422.5	121,212.4	11,860.5	83,349.6	31,661.4	12,730.1	6,562.0	-	1,109.0	1,457.1	205.4	3,396.6	251,450.3	12,657.3	
106年	270,256.4	3,333.7	232,111.8	127,947.1	12,689.2	91,475.5	22,445.5	12,365.4	5,446.8	-	1,667.5	1,722.5	187.7	3,341.0	257,483.5	12,772.9	
107年	275,548.9	3,370.8	231,847.3	131,289.1	8,142.7	92,415.6	27,682.4	12,648.5	4,481.6	0.0	2,712.0	1,706.8	181.4	3,566.6	262,204.1	13,344.9	
108年	274,058.7	3,208.1	223,279.7	126,433.8	5,692.0	91,133.9	32,323.4	15,247.4	5,544.8	0.8	4,014.3	1,892.2	164.5	3,630.8	260,498.5	13,560.2	
109年	279,793.0	3,158.9	230,074.0	125,955.6	4,242.4	99,876.0	31,440.2	15,119.8	3,021.7	1.9	6,085.8	2,289.3	158.7	3,562.4	266,427.9	13,365.1	

年度	毛發電															淨發電	廠用電
	水力					火力					再生能源						
	合計	抽蓄水力	小計	燃煤	燃油	燃氣	核能	小計	燃煤水力	地熱	太陽光電	風力	生質能	廢棄物			
100年	170,066.9	2,902.1	120,351.5	67,896.8	7,307.7	45,149.0	42,116.5	4,694.8	3,883.2	-	8.6	803.0	163,357.0	6,709.9			
101年	173,749.6	2,936.9	123,128.9	67,500.1	5,659.8	49,969.0	40,421.7	6,262.1	5,512.3	-	13.2	736.5	166,126.9	6,622.7			
102年	171,278.2	3,187.1	120,414.1	63,813.0	5,275.3	51,325.9	41,639.4	6,037.6	5,272.8	-	16.8	748.1	164,905.4	6,372.8			
103年	176,094.9	3,121.2	125,672.1	64,167.1	6,603.5	54,901.5	42,389.0	4,912.6	4,183.1	-	22.9	706.5	169,617.3	6,477.5			
104年	175,674.4	3,035.0	131,068.1	60,084.9	10,687.8	60,295.4	36,471.1	5,100.3	4,358.5	-	25.2	716.5	169,649.7	6,024.7			
105年	181,164.3	3,293.7	139,144.4	65,259.7	10,447.9	63,436.8	31,661.4	7,064.8	6,395.9	-	23.2	645.7	174,895.6	6,268.6			
106年	187,715.6	3,333.7	155,864.1	73,239.1	11,595.3	71,029.6	22,445.5	6,072.3	5,302.4	-	24.1	745.8	181,265.4	6,450.2			
107年	190,028.8	3,370.8	153,859.6	74,794.5	6,750.6	72,314.5	27,682.4	5,116.0	4,334.2	-	31.6	750.3	183,382.7	6,646.1			
108年	187,944.8	3,208.1	146,066.7	71,320.6	4,577.9	70,188.2	32,323.4	6,346.6	5,416.7	-	149.9	779.9	181,203.4	6,741.3			
109年	191,100.1	3,158.9	152,523.0	70,151.2	3,137.6	79,234.2	31,440.2	3,977.9	2,925.7	-	248.4	793.9	184,372.8	6,727.3			

釋字第550號解釋

瀏覽人次：13289 < 第 550 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第550號

解釋公布院令

中華民國 91 年 10 月 04 日

解釋爭點

健保法責地方政府補助保費之規定違憲？

解釋文

國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。憲法第一百五十五條、第一百五十七條分別定有明文。國家應推行全民健康保險，重視社會救助、福利服務、社會保險及醫療保健等社會福利工作，復為憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定。國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。又依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現。中華民國八十三年八月九日公布，八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用。但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定。就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

理由書

國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度；國家應推行全民健康保險及國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列，乃憲法

第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定之基本國策。憲法條文中使用國家一語者，在所多有，其涵義究專指中央抑兼指地方在內，應視條文規律事項性質而定，非可一概而論。憲法基本國策條款乃指導國家政策及整體國家發展之方針，不以中央應受其規範為限，憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段，而社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第十八條第三款第一目之規定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項，有關執行全民健康保險制度之行政經費，依同法第六十八條全民健康保險所需之設備費用及週轉金（並人事、行政管理經費），固應由中央撥付，依憲法第一百零九條第一項第一款、第十一款暨第一百十條第一項第一款、第十款，各地方自治團體尚有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之責任，此等義務雖不因全民健康保險之實施而免除，但其中部分亦得經由全民健康保險獲得實現。本案爭執之全民健康保險法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，非屬實施全民健康保險法之執行費用，乃指保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無牴觸。本院釋字第二七九號解釋亦本此意旨，認省（市）政府負擔勞工保險補助費乃其在勞工福利上應負之義務而釋示在案。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言，至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文，財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之劃分，於第一款雖規定「由中央立法並執行者，歸中央」，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，矧該法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」。本案爭執之全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目與上開財政收支劃分法附表之內容，亦相符合。至該條各款所定補助各類被保險人保險費之比例屬立法裁量事項，除顯有不當者外，尚不生牴觸憲法問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形。且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定，立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑

林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄
蘇俊雄 黃越欽 謝在全 賴英照

意見書、抄本等文件

550抄本(含解釋文、理由書與陳大法官計男、戴大法官東雄、蘇大法官俊雄分別提出之協同意見書，黃大法官越欽、王大法官和雄、施大法官文森分別提出之部分不同意見書及董大法官翔飛提出之不同意見書、聲請書及附件)

相關法令

[展開/收合]

憲法第109條第1項第1款、第11款(36.01.01)
憲法第110條第1項第1款、第10款(36.01.01)
憲法第155條(36.01.01)
憲法第157條(36.01.01)
憲法增修條文第10條第5項、第8項 (89.4.25 修正公布) (89.04.25)
司法院釋字第279號解釋
全民健康保險法第27條 (83.8.9公布，84.3.1施行) (83.08.09)
全民健康保險法第68條 (83.8.9公布，84.3.1施行) (83.08.09)
財政收支劃分法第4條附表2、丙直轄市支出項目第10目(88.01.25)
財政收支劃分法第37條第1項第1款(88.01.25)
財政收支劃分法第38條之1 (88.1.25修正公布) (88.01.25)
地方制度法第18條第3款第1目(88.01.25)

相關文件

事實摘要(大法官書記處整理提供)

本件聲請人台北市政府，依台北市議會審議九十一年度台北市地方總預算案之審議意見，就中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款，關於由直轄市政府補助各該類被保險人一定比例保險費之規定，認有牴觸憲法第一百五十五條及憲法增修條文第十條第五項規定，侵害地方自治團體之財政自主權，爰聲請解釋。

協同意見書 大法官 蘇俊雄

本號解釋主要係在檢討全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於一定比例保險費由直轄市政府補助之規定，與憲法保障地方自治團體之自主財政權及財政支出劃分之基本原理是否相符等課題。多數通過之解釋意旨，認為全民健康保險法之施行，係中央立法並執行之事項，有關推行全民健康保險制度之行政費用，固應由中央政府負擔；惟社會保險制度之推行乃涉及整體國家發展之憲法政策，地方政府就此亦有協同之義務。準此，在不侵及地方自治團體依憲法制度保障所享有之自主權核心領域之情況下，基於國家施政之需要，依據法律分配一定比例之保險費由地方政府負擔，自非憲法所不許。本件解釋復從中央與地方政府間財政責任劃分之基本原理，肯認中央得以法律就個別施政事項之財政責任分配為特別規定；至於系爭法律規定所定補助各類被保險人保險費之比例，則屬於立法裁量之事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。對於本件解釋理由中有關「地方自治團體對社會安全之基本國策實現負有協力義務，依法使其分擔一定比例之保險費，並非憲法所不許」之論證理由，本席敬表贊同；惟就相關立法政策形成事項之論斷與說理，本席則認為尚有未盡周延之憾，宜再詳予檢討說明。

有鑑於本件解釋對於中央與地方協力發展福利國家理念、推行社會保險制度，以及對於確立憲法保障地方財政自主之原則與際限，具有相當重要之意義，爰提出協同意見書，就相關憲法政策之實踐以及法制設計上之立法裁量分際問題，補充說明如次：

一、有關全民健康保險制度的憲法框架秩序及其審查方法

憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項分別規定國家負有推行社會安全與福利政策，辦理社會保險及醫療保健之義務；此等憲法委託任務之履行，依據憲法有關中央與地方權限劃分之規定（憲法第一百零七條第十三款），乃係中央立法並執行之事項。換言之，憲法設定了國家調和社會實力的整體發展方針，並課予國家以建立

釋字第426號解釋

瀏覽人次：11565 < 第 426 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第426號

解釋公布院令

中華民國 86 年 05 月 09 日

解釋爭點

空污防制收費辦法之法源及徵收項目違憲？

解釋文

空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範，至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然。

空氣污染防制法所防制者為排放空氣污染物之各類污染源，包括裝置於公私場所之固定污染源及機動車輛排放污染物所形成之移動污染源，此觀該法第八條、第二十三條至第二十七條等相關條文甚明。上開收費辦法第四條規定按移動污染源之排放量所使用油（燃）料之數量徵收費用，與法律授權意旨無違，於憲法亦無牴觸。惟主管機關自中華民國八十四年七月一日起僅就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，顯已違背公課公平負擔之原則，有關機關應迅予檢討改進，併此指明。

理由書

憲法增修條文第九條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質，維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲

法之所許。所謂授權須具體明確應該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字（參照本院釋字第三九四號解釋理由書）。空氣污染防治法第十條第一項：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防治費用」，第二項：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」，依此條文之規定，再參酌上開法律全部內容，其徵收目的、對象、場所及用途等項，尚難謂有欠具體明確。行政院環境保護署據此於八十四年三月二十三日發布空氣污染防治費收費辦法，就相關事項為補充規定。而已開徵部分之費率類別連同歲入歲出科目金額，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防治基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院通過後實施，徵收之法源及主要項目均有法律與預算為依據，與憲法尚無違背。但預算案有其特殊性，與法律案性質不同，立法機關對預算案與法律案審議之重點亦有差異（參照本院釋字第三九一號解釋理由書）。空氣污染防治費之徵收尚涉及地方政府之權限，基金支出尤與地方環保工作攸關，預算案受形式及內容之限制，規定難期周全，有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費用之後，自應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收特別公課之目的，乃屬當然。

空氣污染防治法所防制者為排放空氣污染物之各類污染源，包括裝置於公私場所之固定污染源及機動車輛排放污染物所形成之移動污染源，此觀該法第八條、第二十三條至第二十七條等相關條文甚明。該法第十條並未將空氣污染之移動污染源排除在外，則徵收污染防治費應包括汽車機車等移動污染源在內，應無疑義。空氣污染防治費收費辦法第四條規定，按移動污染源之排放量所使用油（燃）料之數量徵收費用，因污染排放量與油（燃）料用量密切相關，尚屬合理，且基於執行法律應兼顧技術及成本之考量，與上開空氣污染防治法之授權意旨並無牴觸。惟有有關機關仍應儘速建立移動污染源定期檢驗系統及更具經濟誘因之收費方式，又主管機關自八十四年七月一日起即就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，有違背此項公課應按污染源公平負擔之原則，並在公眾認知上易造成假行為制約之名，為財政收入徵收公課之誤解，有關機關應迅即採取適當措施以謀改進，特此指明。

大法官會議主席 院長 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森 臧仲模
陳計男 曾華松 蕭翔飛 楊慧英
戴東雄 蘇俊雄

意見書、抄本等文件

部分不同意見書：

大法官 戴東雄

本解釋文對於民國八十四年三月二十三日發布之空氣污染防治費收費辦法，多數意見將空氣污染防治法第十條授權之污染源分為移動與固定兩種同納入徵收之列，依污染者付費原則，課徵污染費，符合該條授權意旨，而未達違憲部分，本席原則上同意。惟依其授權訂定之該收費辦法第三條第一款固定污染源與第四條移動污染源以所使用油（燃）料量，第三條將固定污染源分為階段性之時間而以不同之徵收方法與標準以及僅以選擇性而非全面性之污染物課徵空氣污染費，本席認為已逾越空氣污染防治法第十條依排放物之種類及排放量課徵之法律授權意旨，與憲法第一百七十二條命令與憲法或法律牴觸者無效、第十五條人民之財產權應予保障之規定有所牴觸。

一 空氣污染防治法第十條規定，各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收

二、由專業法律劃分權限

權限劃分得分為形式面與實質面，前者旨在討論，由如何之法律並以如何之規定方式，而為精確規定；後者旨在建立，究竟應以如何實質考量作為劃分標準。

(一) 應細分項目

某一事項究竟為自治事項或委辦事項，須先為必要區分，而不得過於籠統。舉例言之，吾人難以討論「環境保護」究竟為自治事項或委辦事項，蓋「環境保護」一詞至少涵蓋空氣污染防治、噪音管制、水利、水污染管制、廢棄物清理、有害化學物質管理、自然生態保育、野生動物保育、森林、景觀、植物保護（指不受過當化學藥劑侵害）、輻射防護與核電安全管制、基因科技管制等等領域，而且也有屬於跨媒介管制性質之環境影響評估（又得分為針對重大政策與個別開發案而為者）。

其次，單以空氣污染防治而言，又可分為大、中、小不等規模的工廠或依排放物之人體健康危害嚴重性而為區別的案型，此外尚有汽機車污染排放、餐廳煙囪、個人的污染行為（例如燃燒生煤或焚燒工廠廢油布）。不同案型意謂不同的執法水平需求以及授權地方辦理的可能性。另方面而言，環境保護之施政尚包括軟性的政策行銷與推廣，例如舉辦環保園遊會、執法人員之訓練講習、軟硬體設備改良等，也為環保施政的一種。此等非屬高權行政，是以不屬於委辦事項，自不待言。從而，對於「環境保護事項」究竟為自治事項或委辦事項的提問，吾人無法一概回答，而須以類如前述之細膩分類或進行類型建構。

相同的情形也見諸教育事項。例如應區分國民中小學、高級中學、高級職業學校、大學院校、社會部門之教育。即使就中小學而言，得區分教務、訓導、行政等範疇；「教務」也得區分為狹義的教務行政、基本教育典章、教育課程設計等範疇；就教育課程而言，得進一步區分為一般性與鄉土教材等。

以上說明顯示，對於自治事項與委辦事項的劃分，為求精確，應進行分類或類型建構。於立法技術上，得於專業法律全文採委辦事項規

定，而於末章（附則章）開立授權規定⁶。

這得以邦建築法作為觀察。約言之，依建築管制向來屬於邦之立法權，並界定為委辦事項，得以巴登－符騰堡邦為觀察⁷。德國為聯邦國家，聯邦與邦均具國家屬性，聯邦與邦之立法權與執行權劃分明文規定於基本法。都市計畫法（含都市土地使用分區管制）屬於聯邦立法事項，但就建築法，因涉及公共安全而屬於邦之立法權，各邦乃有之制定⁸。

該法於建立概念界定與主要制度（含管制標準、證照及違規之處罰，後者含拆除等）之後，於第46條規定主管機關。其將執行機關分為三級：邦經濟部長、區域公署（為高等行政機關）與下級執行機關（縣、一定規模以上的鄉鎮及由小型鄉鎮所共同組成的聯合行政體）。由於建築管理具有專業性，該法乃規定下級執行機關須有一定專業人力配置。

該法第47條第3項規定本法所列事項為委辦性質；第5項規定上級監督機關享有完整（亦即毫無限制）的指令權；若下級行政機關未能遵守指令拘束，則上級行政機關於一定期限經過得採取必要措施，相關費用由下級執行機關負擔（亦即代行處理）。該法第48條規定不同級行政機關間之管轄權分配。

建築管制涉及建築安全與居住品質，邦固然掌握大權，但也有小部分得交由地方自治團體辦理。巴登－符騰堡邦建築法於如上委辦事項定性與先前詳細制度規定之後，於第74條開啟地方自治的例外授權規定，標題為「地方建築規範」（Örtliche Bauvorschriften）。依之，為了達成

⁶ 各邦「鄉鎮市自治法」或「縣自治法」沒有類如我國地方制度法第18條以下的條文。立法者也知道此等條文款目過廣，乃於第22條授權內政部會商研究「施行綱要」。即使「施行綱要」完成，也與現行專業法律的規定不一致，最後仍須修改專業法律。

⁷ Landesbauordnung für Baden-Württemberg, vom 8.8.1995, zuletzt geändert durch Anpassungsverordnung vom 25.4.2007; 筆者使用網路版，造訪日期：2007年10月7日。

⁸ 為避免各邦之立法結果出現重大差異，一般係於立法之前召開部長聯席會議，以建立模範版本（Musterbauordnung）；這是德國式「合作式聯邦體制」（Kooperativer Föderalismus）的一個表現。

1項第1款卻又分別出現「省教育」及「縣教育」的概念；準此，這三種同屬教育問題的概念，如何分別解釋？又，相關之事項，究竟何者得歸類為省或縣之自治事項，何者則最多僅得為省或縣之委辦事項？這些問題，令人費解。豈料現行地方制度法，不但就此未能進一步釐清，反而使爭議更行加劇。蓋這部在1999年始公布施行的地方制度根本大法，雖亦區分地方自治團體的自治事項與委辦事項（第14條），不過對於兩種地方事項的區分方式隻字未提。相反地，該法卻又約略繼承前開憲法的規範模式，在第18條至第20條分別臚列直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）的各種自治事項；其中，概念過於概括，定義在解釋上可大可小，乃至同一內容之事項不斷在三條法條中重複規定等，完全步上憲法的後塵。由於在我國現行行政區劃中，鄉（鎮、市）本為縣所轄，地域重疊，因此當同一內涵之事務，如「殯葬設施之設置及管理」者，依地方制度法第19條第3款第5目及第20條第3款第3目同時列為縣及鄉（鎮、市）自治事項時，該縣及其所轄的鄉（鎮、市）間，又將如何區別哪一種與殯葬設施之設置及管理有關的具體事項為縣，抑或鄉（鎮、市）之自治事項？凡此，均說明了地方制度法對於地方自治事項與委辦事項區分之一事的態度模糊。更何況何謂各地方自治團體的委辦事項，該法除於第2條第3款設有名詞的立法定義外，其事項可能的內容，則又完全缺乏一份如前開第18條至第20條關於自治事項的清單。

總之，如上所見，有關中央與地方權限之劃分，其中尤其是涉及地方自治事項與委辦事項的區隔問題，我國現行法規的規定其實相當不清楚；惟就其前開同一類型之事項，中央與各級地方自治團體均可能享有特定權限的規範方式來看，或許吾人得以依循司法院大法官釋字第550號解釋而確立一項具有我國法制特色的原則：同一類型的公共任務，中央與地方應共同負責。更何況這一項原則，吾人在我國地方制度法以外的其他現行中央法令中也能獲得證實；因為本文之前一再討論的所謂「層級管轄條款」，究其實，莫非法令所賦予的同一類型之事務，由中央與地方自治團體共同協調與負責之謂。只是在此一中央與地方分工合作的前提下，有疑的是：兩種公權力主體間的個別具體權限又應如何分配？由於這個問題與自治事項及委辦事項的

區分顯然頗有關連，所以也正是下文所要處理的重點。畢竟地方自治事項與委辦事項之區分，其實莫非自始屬於「地方」之權限與自始屬於「中央」，嗣後再移轉於地方之權限二者間如何辨別的問題；因此，此一問題點，終其究竟，無非即屬中央與地方權限之劃分課題的變形。

其次，我國現行地方自治團體的建制，計有直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）三級（地方制度法第 14 條參照）。其中，各直轄市、縣及與縣同級的市之間，管轄區域並無重疊，固無疑問；然而相對於此，由於縣與其所轄之鄉（鎮、市）間，地域重疊，因此在劃分兩個上下地方自治團體間的自治事項與委辦事項時，顯然愈形困難。不過在另一方面，由於我國憲法本身所保障者，原僅為直轄市與縣（市）的自治（憲法第 118 條、第 121 條及第 128 條等參照），鄉（鎮、市）之自治，則係地方制度法始所設立的制度，故為避免喧賓奪主，甚至危及憲法對縣自治的保障，在有關縣與鄉（鎮、市）權限分配的問題上，無論涉及自治事項或委辦事項，均以縣為主、鄉（鎮、市）為輔。換言之，權限劃分有疑時，朝有利於縣的方向解釋；至於鄉（鎮、市）應僅具補充縣之功能的備位者地位。這一個亦屬我國法制特色的第二項原則，在下文實際處理各級地方自治團體的自治事項與委辦事項之區分時，當然必須同時注意。

至於第三項原則者，必須注意的是：地方自治，在我國現行法中，固為憲法所保障；惟相關制度的具體形塑，則是由憲法直接委託法律負責。由於這個「憲法委託（Verfassungsauftrag）」，或亦稱「立法委託（Gesetzgebungsauftrag）」者¹⁶⁹，憲法增修條文第 9 條第 1 項本文，開宗明義，載有明文，且除此之外，憲法第 111 條在涉及中央與地方之所謂「剩餘權分配」的問題上，亦同交立法院解決，因此同樣地，在有關地方自治事項與委辦事項等地方權限的分配問題上，（中央）立法者享有不容忽視的形成空間。當然在此同時，有待提醒者，立法者縱有高度的形成自由，並非得以恣意而為；其所

¹⁶⁹ 有關「憲法委託」（或「立法委託」）概念，參林明昕（2006），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《公法學的開拓錄：理論、實務與體系之建構》，頁 18-20，台北：自刊。

制定的相關法律，苟有侵犯憲法所保障之地方自治權核心，抑或違反其他憲法規定，自有違憲之嫌。此際，則有司法院大法官釋憲制度得以救濟，自不待言。

最後，在我國憲法第 10 章有關「中央與地方之權限」問題上，前開第 111 條規定雖賦予中央之立法者針對相關權限之分配有相對高度的決定權，但除此之外，卻也同時提出「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣…」之處理權限劃分的準則，俾供立法者遵照。由於這一條條文與其前的第 107 條至第 110 條等，本有其結構上的連貫性，何況作為第 10 章通章之收尾規定，更具總結上的意義，從而吾人據此亦可斷定，中央與地方權限之劃分，終其究竟，也必須依循此一規定。準此，又鑑於本文所關心的地方自治事項與委辦事項之區分，如上已言，實為中央與地方權限之劃分課題的變形，所以前揭憲法第 111 條所建立的原則，在這個問題點上，同樣有其適用的空間。

（三）區分步驟

以上本文已依據我國現行法上之規定，尤其是現行憲法之規定，分別提出有關中央與地方權限之劃分，同時也是地方自治事項與委辦事項之劃分所應注意的四項重要原則。準此，以這四項原則為基礎，再就德國法制為比較參考後¹⁷⁰，本文認為，有關地方自治事項與委辦事項的區分問題，基本上或可依據以下數個步驟逐一解決：

一、中央法令已明文規定為「委辦」，如國土測繪法第 4 條第 2 項之立法例者¹⁷¹，直接視為「委辦」事項。至於該法令本身有抵觸憲法，或命令抵觸相關法律之嫌時，則依釋憲或其他法規審查機制解決；在此之前，系爭法規仍有拘束的效力。（前開第 3 原則「中央立法者形成自由」之適用）

¹⁷⁰ 德國法制說明，已詳見前文「貳、二、(三)」。

¹⁷¹ 有關該條項之規定僅屬授權中央主管機關將權限委辦「地方自治團體」本身，而非地方自治團體中之特定「機關」的說明，已見前文「參、二、(二)、2.」，在此不贅。

二、中央法令僅授與地方自治團體權限，但卻如我國現行絕大部分之層級管轄條款般，未明文規定該權限為地方自治事項或委辦事項者，其事項，若明顯非屬地方制度法第 18 條至第 20 條所列舉的項目時，為「委辦」事項¹⁷²。惟若中央法令所規定者，可能解釋為該等地方制度法之條文所列的項目時，則仍須依以下步驟繼續判斷。蓋如前文所述，地方制度法前揭各條條文所使用的概念，過度模糊且概括，有依其他原則具體化的必要。（前開第 1 原則「同一種類事務，中央與地方共同負責」之適用）

三、在具體化的過程中，或可先參考德國法制上之傳統觀點：屬於秩序行政，亦即主要涉及秩序與安全維護等行政管制問題者，歸類為「委辦」事項；非屬秩序行政的其他行政任務，尤其是給付行政者，始歸類為「自治」事項。蓋此一觀點，既如本文在介紹德國相關法制時所述，與國家及地方自治團體之原始形成目的有關，故非無援引之價值；更何況行政管制多有侵犯人民基本權利之可能，從憲法上平等權保障的觀點出發（憲法第 7 條），非有其他特別情事，適用上似寧以中央較能透過指令拘束等方式，追求全國一致的委辦事項類型為宜。不過在此同時，復鑑於我國法制上的特殊性，尚應注意以下的例外情形：（德國法制之比較觀察）

四、當秩序行政事項中，顯然僅涉及一個地方自治團體地域內之問題時，應例外劃為「自治」事項；反之，在非屬秩序行政類型中，顯有跨越數個地方自治團體之地域的問題者，則例外歸類成「委辦」事項。因為如此的例外，不但與德國法制中，如巴伐利亞邦「地方警察（＝地方秩序行政）」的歸類約略相符，憲法第 111 條規定，更同時提供堅強的規範基礎。蓋憲法第 111 條規定：「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者

¹⁷² 在合憲性解釋（*verfassungskonforme Auslegung*）的觀點下，屬於中央法令的層級管轄條款，抑或其他涉及地方權限之規定者，原亦應注意，其所規範的地方權限與憲法第 107 條至第 110 條中屬於中央與地方權限之列舉性規定的關係究竟如何的問題。不過由於現行地方制度法第 18 條至第 20 條所列舉的各級地方自治團體之自治事項，種類已相當繁多，以致於甚難想像，例如在縣的方面，有一種中央法令所規定的權限事項，雖非屬地方制度法第 19 條所列舉的項目，卻又屬於憲法第 110 條中之縣自治事項的可能。故本文在此不再考慮憲法第 107 條至第 110 條之規定的問題。

屬於省，有一縣之性質者屬於縣...」；其中，由於有全省一致之性質者，莫非也有一縣之性質，有全國一致之性質者，當然亦有全省一致之性質，所以這條條文，應解釋為：「僅有一縣之性質，而未必全省一致者，屬於縣；僅有全省一致之性質，而非為全國一致者，屬於省」，其結果，正與本文在此所提出之例外的觀點符合。（前開第4原則「憲法第111條分配準則」之適用，兼德國法制之比較參考）

五、此外，由於在我國各級地方自治團體間，縣與其所屬之鄉（鎮、市）的管轄地域有重疊的現象，故該兩種地方自治團體在權限分配上，輒如現行地方制度法第19條及第20條般，將有相當程度互為一致的可能。此際，鑑於縣者，原為憲法本身所保障的地方自治團體，至於鄉（鎮、市），最多則僅屬地方制度法始所創設的自治單位，因此在權限的分配上，當相關法規未有明文時，無論是有關自治事項，抑或委辦事項的問題，原則上應作有利於「縣」的推定。換言之，縣為主角，鄉（鎮、市）僅具補充的功能，以確保縣在憲法上所受保障的自治權。此於德國地方法制上之鄉（鎮、市）為主，縣為輔的情形雖有類似，但關係卻正相反對。蓋在德國，基本法第28條第2項有關地方自治之保障，本即以含非縣轄市在內的鄉（鎮、市）為中心¹⁷³；就此，不可不查。（前開第2原則「鄉（鎮、市）備位性」之適用，及德國法制之對照）。

最後，另應加說明者，本文前開所提出的地方自治事項與委辦事項之區分建議，原以中央法令已針對地方自治團體之權限有所規定，但就該權限之性質可能區分不明時，如何依步驟逐一判斷為中心；各級行政機關及訴願機關面臨訴願管轄認定（訴願法第4條及第9條）、訴願審查密度（同法第79條第3項），乃至中央對地方如何進行監督（司法院大法官釋字第553號解釋）之問題時，固得按表操課，自不待言。但是除此之外，由於這個建議步驟中的第3點至第5點，本已是盱衡我國憲法上中央與地方權限分配之規定，並參酌德國法制之精神後所提出的觀點，因此鑑於地方自治事項與委辦事項之區分，原係中央與地方權限劃分問題的延續，故中央或地方之各種

¹⁷³ 就此，並參前文「貳、一。」。

法規制定者，若有於法規中安排相關之地方權限為地方自治事項，抑或僅為委辦事項的必要時，也應得就此加以援用，俾資確定。

肆、回顧與展望

以上，本文以臺北市府組織自治條例第 2 條第 2 項及第 3 項之爭議為中心，已針對地方自治事項與委辦事項之委任及委託的議題作過種種相關之探討。茲僅就研究所得，綜合整理如下，作為本文之結論，而期待對於在現行法下的國內實務操作有所助益。至於現行相關法規若干不完善處，本文也將同時提出建議，以供將來立法修正時參考：

關於「地方自主組織權」方面：

「地方自主組織權」，乃地方自治權的重要內容之一，同受我國憲法所保障。司法院大法官釋字第 527 號解釋就此有所闡述，得為遵循之依據。又，值得特別注意者，事實上此一所謂「地方自主組織權」，原是本文所處理之議題全部的中心概念；許多爭議的疑點，均得由此概念延伸，而獲得合理之解決。此係本結論首應強調的重點。

關於「委任」及「委託」方面：

我國現行行政程序法第 15 條，乃至訴願法第 7 條及第 8 條等所建構的「委任」與「委託」制度，從相關的立法史料顯示，應分別相當於德國法制上的「權限授與 (Delegation)」及「權限代理 (Mandat)」。

不過在另一方面，由於我國當時的立法者堅持所謂行政實務傳統，以致於前開法律所建構的委任及委託，分別欠缺有關「不相隸屬」機關間的委任（權限授與）及「上下隸屬」機關間的委託（權限代理），是與德國法制不同之所在。惟此一限縮，其實並無任何法理依據；從比較法的觀點出發，更有修正之必要¹⁷⁴。只是在現階段，鑑於現行法上的明文規定，故不相隸屬機

¹⁷⁴ 至於相關之修正方向，參後註 175。

釋字第443號解釋

瀏覽人次：60321 < 第 443 筆 / 共 806 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第443號

解釋公布院令

中華民國 86 年 12 月 26 日

解釋爭點

以役男出境處理辦法限制役男出境違憲？

解釋文

憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。限制役男出境係對人民居住遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，該辦法第八條規定限制事由，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。

理由書

憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障，惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障；關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書）。而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，係指人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由，且有得依個人意願自由遷徙或旅居各地之權利。對此人民自由權利之限制，憲法第二十三條規定應以法律定之且不得逾越必要之程度。又憲法第二十條規定，人民有依法律服兵役之義務，係指有關人民服兵役之重要事項均應以法律或法律明確授權之命令予以規定。查兵役法及兵役法施行法並無任何限制役男出境之條款，且兵役法施行法第四十五條僅授權行政院訂定徵兵規則，對性質上屬於限制人民遷徙自由之役男出境限制事項，並未設有任何具體明確授權行政機關訂定之明文，更無行政院得委由內政部訂定辦法之規定，是上開徵兵規則第十八條授權內政部所定之「役男出境處理辦法」第八條限制役男出境之規定，雖基於防範役男藉

故出境，逃避其應盡之服兵役義務，惟已構成對人民自由權利之重大限制，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。

大法官會議主席 大法官 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 城仲模 孫森焱
陳計男 曾華松 董翔飛 楊慧英
戴東雄 蘇俊雄

相關法令

[展開/收合]

憲法第7條(36.01.01)
憲法第8條(36.01.01)
憲法第9條(36.01.01)
憲法第10條(36.01.01)
憲法第11條(36.01.01)
憲法第12條(36.01.01)
憲法第13條(36.01.01)
憲法第14條(36.01.01)
憲法第15條(36.01.01)
憲法第16條(36.01.01)
憲法第17條(36.01.01)
憲法第18條(36.01.01)
憲法第20條(36.01.01)
憲法第21條(36.01.01)
憲法第22條(36.01.01)
憲法第23條(36.01.01)
司法院釋字第392號解釋
兵役法施行法第45條(65.06.21)
徵兵規則第18條(85.06.26)
役男出境處理辦法第8條(80.02.04)

相關文件

抄彭O豪聲請書

受文者：司法院

主旨：為行政院八十三年度判字第二五三八號判決所適用之「役男出境處理辦法」第八條違反中央法規標準法第五條、第六條，並違反憲法第一百七十二條及第十條所賦予之遷徙自由，爰檢

「電子遊戲場」之法定管理之規範，乃是明確的中央法律，而非屬於自治立法也。因此，所有中央與地方行政機關對於人民所經營的電遊場的管理條文，必須出自於此母法，方符合法律保留原則。故並不存在於「雙頭馬車」之管理，亦即，除母法的電遊場管理法制外，對於同一規範事項，又存在另一套的管理法源也。

(二)「工商管理與輔導」並非概括授權式的「萬靈丹」

造成上述違法與違憲狀態的「雙頭馬車管理」乃是援引地方制度法對於工商輔導與管理是為地方自治團體之自治事項的規定（地方制度法第十八條第七款第三目參照），從而可依地方政府擁有廣泛的規範權限，但只要不明白抵觸中央法規即可（第二十五條）。多數意見即明白的肯認此為「地方制度法概括授權之範圍」。

此見解謬誤大矣，不當的膨漲了地方團體對於工商業的管理權限。且只要一提到概括授權的問題，立即引起了抵觸「授權明確性」的原則。尤其是地方制度法授權之廣，更不得不談有無抵觸此原則的問題也。

按人民的權利義務必須受到法律保留原則的保障，即使法律授權下級機關可訂定法規，也要服膺授權明確性原則，對此本院已有數十個解釋例可參照，於此不贅。其目的都在遏止空泛與空白授權，形成下級機關漫無邊界的立法，喪失了法治國家人民對其權利義務內容與界限有「可預見性」之制度。

因此，既然商業—包括各種經濟行為、行業與職業的立法，乃中央之權限（憲法第一〇八條第一項第三款），中央

可自己執行，或交由地方執行。顯然的，地方僅負有「執行中央有關商業立法的權限」。中央可以將部分母法規範不足的條文，授權地方立法規定，否則儘管有疏漏，地方亦無自行填補其缺漏之權限。質言之，此種「工商的管理與輔導」，除非法律授權，否則僅有類似行政機關服從法律與法規命令般的義務，亦即只有頒布細節性與技術性、類似行政規則般的自治規則罷了。

否則，任諸地方自治團體假藉概括授權之便，即可「包山包海」就所有工商業、制定各種規範，豈非「空白授權」乎？倘如此，吾人將地方制度法第十八條對直轄市所謂自治事項的規定，計達四十八項之多，尚不包括概括項目在內。幾乎將全部國家有關行政權力之項目包括在內（第十九條對縣市自治事項的規定亦然）。

故，對於上述四十八項規定之中的一項內容之一的「工商管理與輔導」的範疇，須予以嚴格界定，也必須採取狹義嚴格的解釋，將其限定在「執行法律的規定」而非「創設類似法律的規定」。最典型的案例，當以地方政府對其所得行使「工商管理」權的最重要「殺手鐮」——處罰的權限而言，便是地方政府最可能濫用的權力，便是利用嚴格的法律規定，全國地統一行使之。準此，只得依地方制度法第二十六條之規定，採行最高以新臺幣十萬元為限之罰鍰，並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分¹¹。

¹¹ 地方制度法第 26 條：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行（第 2 項）。前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限

為何在地方自治團體對所有違反行政義務者，所能採行的處罰權限，只能夠限於地方制度法第二十六條所明確賦予的權限，使地方政府的工商管理權限不致於濫用，對人民不論在我國任何地方內，所遭受的地方公權力處罰，都可以有一個合理、可預期的限度。最嚴格的地方公權力也只不過如此，更何況其他公權力的措施乎？

因此，地方自治條例不能夠「無限上綱」地延伸工商管理權的權限，尤其是附加母法所未有的負擔。例如，交通管理亦同工商管理，納入自治事項。對於計程車司機的消極資格規定，為中央立法，唯有法律方得限制之，且必須符合比例原則（釋字第五八四號解釋參照）。試問，地方自治團體可否亦比照工商管理，以保護乘客安全為由的重大公益考量，而對該地區欲擔任司機者另定不同於法律所規定之消極條件，或增訂若干積極資格，是否亦許可乎？其理自明矣。

（三）冰凍三尺，非一日之寒——我國長年來中央地方分權模糊的顯例

誠然，本號解釋及立論乃遷就目前我國地方制度法，對於所謂自治事項的認知過於混亂，亦即，該法未能夠把握中央與地方在立法領域中，是採「非楊即墨」般的垂直二分法。並無所謂「中央與地方競合立法」的空間¹²。但本號解釋多數意見卻認為：「中央為管理電子遊戲場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第十一條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之

制或禁止為一定行為之不利處分（第3項）。」

¹² 可參見陳新民，憲法學釋論，第8版，104年5月，第938頁。

釋字第491號解釋

瀏覽人次：20495 < 第 491 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第491號

解釋公布院令

中華民國 88 年 10 月 15 日

解釋爭點

公務人員考績法免職處分要件之授權規定違憲？

解釋文

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。公務人員考績法第十二條第一項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，與上開解釋意旨不符。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

理由書

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨。關於限制憲法第十八條所定人民服公職之權利，法律固得授權主管機關發布命令為補充規定（參照本院釋字第四四三號解釋理由書），其授權之目的、範圍及內容則應具體明確而後可。惟公務人員考績法第十二條第一項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就

構成公務人員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，不論其為不確定概念或概括條款，均須符合明確性之要求。其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認方可。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當。處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年失其效力。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	林永謀
	施文森	孫森森	陳計男	曾華松
	董翔飛	楊慧英	戴東雄	蘇俊雄
	黃越欽	賴英照	謝在全	

意見書、抄本等文件

491(含協同意見書)

相關法令

[展開/收合]

憲法第18條(36.01.01)

憲法第23條(36.01.01)

司法院釋字第443號解釋

公務人員考績法第12條第1項第2款、第2項(86.06.04)

公務人員考績法第18條(86.06.04)

釋字第749號解釋

瀏覽人次：21896 < 第 749 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第749號【計程車駕駛人定期禁業及吊銷駕照案】

解釋公布院令

中華民國 106 年 06 月 02 日 院台大二字第1060014844號

解釋爭點

道路交通管理處罰條例限制計程車駕駛人於執業期中犯特定之罪者，三年內不得執業，且吊銷其持有之各級駕照，是否違憲？

解釋文

道路交通管理處罰條例第37條第3項規定：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、¹贓物、妨害自由或刑法第230條至第236條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證，其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記，就此而言，已逾越必要程度，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨有違，有關機關應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨妥為修正；逾期未修正者，上開規定有關吊扣執業登記證、廢止執業登記部分失其效力。於上開規定修正前，為貫徹原定期禁業之目的，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記。

上開條例第37條第3項有關吊銷駕駛執照部分，顯逾達成定期禁業目的之必要程度，不符憲²法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權及第22條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力，從而，自不得再以違反同條例第37條第3項為由，適用同條例第68條第1項（即中華民國99年5月5日修正公布前之第68條）之規定，吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。

上開條例第67條第2項規定：「汽車駕駛人，曾依.....第37條第3項.....規定吊銷駕駛執照³者，三年內不得考領駕駛執照.....。」因同條例第37條第3項有關吊銷駕駛執照部分既經本解釋宣告失其效力，應即併同失效。

理由書

本件聲請人王萬金、李耀華、李榮耀、陳志傑（原名陳特豪）、葉清友及許華宗等人均為¹計程車駕駛人，因觸犯道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第37條第3項所列之罪，經法院判決有期徒刑以上之刑確定，分別被主管機關廢止其執業登記並吊銷駕駛執照，經分別提起訴訟，認確定終局裁判所適用之道交條例第37條第3項、第67條第2項及第68條規定（其各別聲請釋憲之原因案件之確定終局裁判及其聲請釋憲之客體如附表），有牴觸憲法第7條、第15條、第22條及第23條之疑義，向本院聲請解釋憲法，核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款所定要件相符，爰予受理。

另聲請人臺灣臺北地方法院行政訴訟庭簡股法官，為審理同院102年度交字第202號、103 2
 年度交字第11號交通裁決事件；臺灣桃園地方法院行政訴訟庭簡股法官，為審理同院104年度交
 字第349號交通裁決事件，就應適用之道交條例第37條第3項規定，認有牴觸憲法疑義，裁定停
 止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法，均核與本院釋字第371號、第572號及第590號解釋所示法
 官聲請釋憲之要件相符，亦予受理。

按上述聲請案聲請道交條例第37條第3項、第67條第2項、第68條規定是否牴觸憲法之疑 3
 義，有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：

一、道交條例第37條第3項有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分 4

道交條例第37條第3項規定：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自 5
 由或刑法第230條至第236條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登
 記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」（下
 稱系爭規定一）有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，限制計程車駕駛人選擇職業之自
 由。

按憲法第15條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。惟人民之 6
 職業與公共利益有密切關係者，國家對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法
 第23條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制（本院釋字第404號、第510號
 及第584號解釋參照）。然對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標
 準。關於人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、體能、犯罪紀錄等，立法者若欲加
 以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，始符比例原
 則之要求。

計程車為社會大眾之重要交通工具，其駕駛人工作與乘客安全、社會治安具有密切關聯， 7
 鑑於以計程車作為犯罪工具之案件層出不窮，經調查有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、
 詐欺、贓物、妨害自由等罪較多，部分案件並成為輿論指責焦點，對乘客安全、社會治安構成
 重大威脅，且其工作富流動性，接觸獨自乘車女性及攜帶財物旅客之機會甚多，並易於控制乘
 客行動，故為遏止歹徒利用計程車犯案，確保乘客安全，系爭規定一前於70年7月29日增訂之
 初，爰明定計程車駕駛人於執業期中犯上述之罪者，吊銷其營業小客車執業登記證（現修正為
 吊扣其執業登記證及廢止其執業登記）並吊銷駕駛執照，以維護乘客安全（見立法院公報第70
 卷第55期院會紀錄第43頁及第44頁）。

按我國計程車營業方式係以「巡迴攬客」為大宗，乘客採隨機搭乘，多無法於上車前適時 8
 篩選駕駛人或得知其服務品質；又乘客處於狹小密閉空間內，相對易受制於駕駛人。是系爭規
 定一就計程車駕駛人主觀資格，設一定之限制，以保護乘客安全及維護社會治安，係為追求重
 要公共利益，其目的洵屬合憲。

系爭規定一對計程車駕駛人曾犯一定之罪，並受一定刑之宣告者，限制其執業之資格，固 9
 有助於達成前揭目的，然其資格限制應以對乘客安全具有實質風險者為限，其手段始得謂與前
 揭目的之達成間具有實質關聯。

鑑於有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、詐欺、贓物及妨害自由罪較多，有關機關於 10
 70年7月29日修正公布道交條例，增訂第37條之1第3項，將犯竊盜、詐欺、贓物及妨害自由各
 罪列入定期禁業之範圍（見立法院公報第70卷第55期院會紀錄第43頁及第44頁，75年5月21日

全文修正時改列為第37條)；另為強化婦女乘客安全之保障，於86年1月22日修正公布，自同年3月1日施行之同法第37條第3項，增列第230條至第236條妨害風化罪(見立法院公報第86卷第2期院會紀錄第142頁至第144頁，嗣94年12月28日修正公布為系爭規定一，禁業範圍不變)，固有其當時之立法考量。惟系爭規定一所列罪名，包括侵害財產法益之類型者(竊盜、詐欺、贓物)、妨害自由之類型者(刑法第296條至第308條)與妨害風化之類型者(刑法第230條至第236條)，主要係以罪章作為禁業規定之依據，而刑法同一罪章內所列各罪之危險性與侵害法益之程度有所差異，其罪名甚至有與乘客安全無直接關聯者(諸如刑法第320條第2項之竊佔不動產罪、第339條之1之由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等)，況立法資料及有關機關迄今所提出之統計或研究，仍不足以推論曾經觸犯系爭規定一所定之罪者，在一定期間內均有利用業務上之便利，再觸犯上開之罪，致有危害乘客安全之實質風險。

又計程車駕駛人縱觸犯上開之罪，並經法院宣告有期徒刑以上之刑，然倘法院斟酌其犯意、犯罪後態度及犯罪情節等各項因素後，僅宣告短期有期徒刑，甚或宣告緩刑，則此等計程車駕駛人是否均具有危害乘客安全之實質風險，而均需予相同之禁業限制，亦有檢討之必要。是系爭規定一僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記。就此而言，對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度。

綜上，系爭規定一有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨妥為修正；逾期未修正者，系爭規定一有關吊扣執業登記證、廢止執業登記部分失其效力。

二、系爭規定一吊銷駕駛執照部分及道交條例第67條第2項、第68條涉及系爭規定一部分

依計程車駕駛人執業登記管理辦法第2條規定，汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直轄市、縣(市)警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執業登記證及其副證，始得執業。故廢止執業登記，使其不得以駕駛計程車為業，已足以達成維護乘客安全之立法目的。系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分，除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由，顯逾達成目的之必要程度，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權及第22條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力。從而，自不得再以違反系爭規定一為由，適用道交條例第68條第1項(即中華民國99年5月5日修正公布前之第68條)規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照。」吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。

至道交條例第67條第2項規定：「汽車駕駛人，曾依.....第37條第3項.....規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照.....。」(下稱系爭規定二)因系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分既經本解釋宣告失其效力，應即併同失效。

依本解釋意旨，計程車駕駛人自本解釋公布之日起至有關機關依本解釋意旨修正系爭規定一之前，經依系爭規定一廢止執業登記者，仍得繼續持有職業駕駛執照。即令本解釋公布之日前，經依系爭規定一吊銷駕駛執照者，亦得立即重新考領職業駕駛執照。而依計程車駕駛人執業登記管理辦法第3條規定：「汽車駕駛人須領有職業駕駛執照，且無本條例第36條第4項或第37條第1項情事者，始得申請辦理執業登記。」上開計程車駕駛人得持原有或新考領取得之職業

駕駛執照，申請執業登記，故無法達到原系爭規定二禁業三年之效果，茲為貫徹原定期禁業之目的，於相關法令修正前，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記。

三、不受理部分 17

聲請人李榮耀聲請統一解釋部分，查聲請意旨並非指摘不同審判系統法院（如最高法院與 18
最高行政法院）之確定終局裁判適用同一法令所表示見解有何歧異，核與大審法第7條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。

另聲請人許華宗就臺北高等行政法院103年度交抗字第3號裁定，同院103年度交抗再字第3 19
號裁定，所適用之公路監理電腦系統車輛車籍及駕駛人駕籍增設住所或就業處所地址作業注意事項聲請解釋部分，僅係主張相關行政文書以戶籍地址為寄送處所，而未送達實際居住處所，使行政處分之相對人難以知悉行政處分內容並加以爭執，致無法行使其受憲法所保障之訴訟權等語，尚難謂已具體指摘系爭注意事項究有何牴觸憲法之處，核與大審法第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，亦應不受理。

大法官會議主席 大法官 許宗力
大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發
湯德宗 黃虹霞 吳陳鏞 蔡明誠
林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明
詹森林 黃昭元

理由書附件

749理由書附表

意見書

湯大法官德宗提出之部分協同意見書

羅大法官昌發提出之協同意見書

黃大法官虹霞提出，蔡大法官明誠加入之協同意見書

許大法官志雄提出之協同意見書

黃大法官瑞明提出之協同意見書

詹大法官森林提出之部分不同暨部分協同意見書

聲請書/ 確定終局裁判

王萬金聲請書

李耀華聲請書

李榮耀聲請書（99年12月30日）

旨，計程車駕駛人經依系爭規定廢止執業登記者，仍得繼續持有職業駕駛執照，並得依計程車駕駛人執業登記管理辦法第3條之規定³，立即申請辦理執業登記。⁴前揭同條例第67條第2項禁業三年之規定，乃形同具文。是解釋文第1段末句爰併釋示：「於上開規定（按：指系爭規定）修正前，為貫徹原定期禁業之目的，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記」。

對於以上結論，本席敬表贊同，並於審議過程中，協力形成可決之多數。惟關於獲致上開結論所為之論理，本席有所保留，爰提出部分協同意見書，說明如后。

本件爭點，一言以蔽之，即人民（計程車駕駛人）之「工作權」與人民（計程車乘客）之「人身安全」應如何最適地兼顧（調和）？就此，解釋理由書第6段固明白宣示：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、體能、犯罪紀錄等，立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，始符比例原則之要求。」亦即，應以「較為嚴格之標準」（或稱「中標」）審查系爭規定之合憲性。惟解釋之論理，實際不盡相符。析言之：

一、關於「目的合憲性」之審查，論理層次分明。系爭

³ 計程車駕駛人執業登記管理辦法第3條：「汽車駕駛人須領有職業駕駛執照，且無本條例第36條第4項或第37條第1項情事者，始得申請辦理執業登記。」

⁴ 即今本解釋公布前，經依系爭規定吊銷駕駛執照者，依計程車駕駛人執業登記管理辦法第3條之反面解釋，亦得立即重新考領職業駕駛執照，並於取得新職業駕駛執照後，申請執業登記（參見解釋理由書第16段之說明）。

Introduction

Construction cost estimates for new coal-fired power plants are very uncertain and have increased significantly in recent years. The industry is using terms like "soaring," "skyrocketing," and "staggering" to describe the cost increases being experienced by coal plant construction projects. In fact, the estimated costs of building new coal plants have reached \$3,500 per kW, without financing costs, and are still expected to increase further. This would mean a cost of well over \$2 billion for a new 600 MW coal plant when financing costs are included. These cost increases have been driven by a worldwide competition for power plant design and construction resources, commodities, equipment and manufacturing capacity. Moreover, there is little reason to expect that this worldwide competition will end anytime in the foreseeable future.

Cost Estimates for Proposed Coal-Fired Power Plants

As recently as 2005, companies were saying that proposed coal-fired power plants would cost as little as \$1,500/kW to \$1,800/kW. However, the estimated construction costs of new coal plants have risen significantly since then.

The following examples illustrate the cost increases that proposed projects experienced in the past two or three years:

- Duke Energy Carolinas' summer 2006 cost estimate for the two unit Cliffside Project was approximately \$2 billion. In the fall of 2006, Duke announced that the cost of the project had increased by approximately 47 percent (\$1 billion). After the project had been downsized because the North Carolina Utilities Commission refused to grant a permit for two units, Duke announced that the cost of the remaining single unit would be about \$1.53 billion, not including financing costs. In late May 2007, Duke announced that the cost of building the single Cliffside unit had increased by yet another 20 percent. As a result, the estimate cost of the one unit that Duke is building at Cliffside is now \$1.8 billion exclusive of financing costs. Thus, the single Cliffside unit is now expected to cost almost as much as Duke estimated for a two unit plant only two years ago in the summer of 2006.

The increases in the estimated cost of the Cliffside Project are presented in Figure 1 below.



Coal-fired power plant construction costs

Contents

- 1 Indonesia
 - 1.1 Banten Serang power station
 - 1.2 Central Java Power Project
 - 1.3 Cilacap Sumber power station
 - 1.4 Indramayu power station
 - 1.5 Pekanbaru Tenayan power station
 - 1.6 Tanjung Jati B power station
- 2 Articles and resources
 - 2.1 References
 - 2.2 Related GEM.wiki articles.
 - 2.3 External resources

This article is part of the **Global Energy Monitor** (<https://globalenergymonitor.org>) coverage of coal plants

Sub-articles:

- Existing U.S. coal plants
- Proposed U.S. coal plants
- Proposed coal plants (international)
- Coal plant retirements
- Campus coal plants
- Coal plants near residential areas
- Former coal plants
- Proposed syngas plants (U.S.)

Indonesia

Banten Serang power station

- **Capacity:** 660 MW
- **Total cost:** US\$1 billion^[1]
- **Cost per kW:** US\$1,515

Central Java Power Project

- **Capacity:** 2 x 950 MW
- **Notes:** Originally the project was estimated to cost US\$3.2 billion. In October 2013, Boy Garibaldi Thohir, president director of Adaro Energy, said that the cost of the project had risen significantly. Boy declined to state an exact figure but said that the total was not more than \$5 billion. The cost increases have delayed the financial closing of the project.^[2] In 2015 the cost was estimated at US\$4 billion.^[3]

Cilacap Sumber power station

- 1000 MW (Unit 4)
- US\$1.389 billion
- Notes: Unit 4 entered construction in October 2016.^[4]

Indramayu power station

- 2 x 1000 MW (Units 4 and 5)
- US\$4 billion^[5]

Pekanbaru Tenayan power station

- 2 x 110 MW (Units 1 and 2)
- Rp 2.65 trillion.^[6]

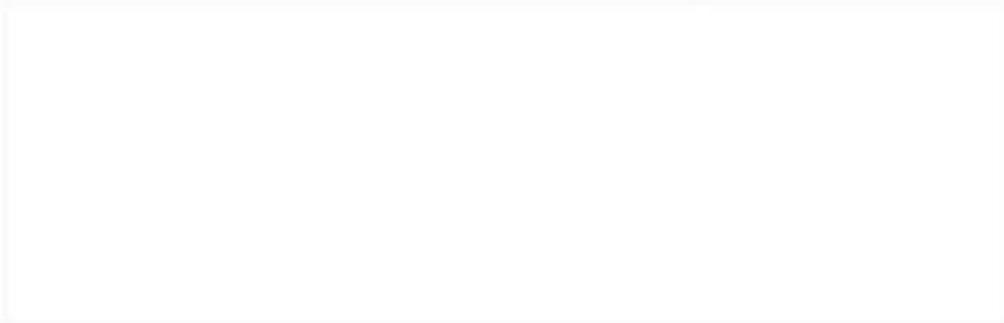
Tanjung Jati B power station

- Units 5 & 6
- 2 x 1070 MW
- 500 billion yen^[7]

Articles and resources

References

1. Michael Agustinus, "PLTU Banten 660 MW Resmi Beroperasi Mei 2017," (<https://finance.detik.com/energi/3386178/pltu-banten-660-mw-resmi-i-beroperasi-mei-2017>) detikFinance, 3 January 2017
2. Retno Ayuningtyas, "Investment for Central Java Power Plant to Soar," (<http://www.thejakartaglobe.com/business/investment-for-central-java-power-plant-to-soar/>) Jakarta Globe, October 17, 2013
3. Raras CahyaFitri, "Construction of Batang power plant to start end of this month," (<http://www.thejakartapost.com/news/2015/04/08/construction-batang-power-plant-start-end-month.html#sthash.F8DV7N1k.dpuf>) The Jakarta Post, April 08 2015



訂閱天下

本日必看 > 中國申請加入CPTPP 台灣還有機會嗎？

歡迎回來！
 登入更好看
 立即登入會員，解鎖更多好文章

環境 > 環境

火力電廠降低發電量 真的就能治空污？

近幾年，秋冬空氣品質惡化讓民眾怨聲載道。火力電廠的高溫煙囪，變成中部居民的眼中釘，政府從舊知流要求電廠在空氣品質不佳的日子降載，但這真的是萬靈丹嗎？事實上，燃煤電廠降載不但對空污改善有限，更讓人忽略空氣品質惡化的元兇，其實就在你我身邊。

Aa

50633
瀏覽數



為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的隱私權政策。

我知道了

領取訂位優惠3個月\$399(原價\$599)

2018-01-02

「一個月以來，我沒看見過藍色的天空，大武山徹底消失了。」知名作家龍應台在社群媒體上抒發對空氣污染的擔憂，更直指這是台灣南北最大的差異，「在台北做決策的人，搬來屏東住吧……」她寫道。

12月21日，行政院推出空污應對方案，其中包括要求燃煤電廠降載（編按：發電機組減少發電量）。台電從善如流，在官網首度新增「電廠即時降載資訊」等空氣品質改善資訊揭露。

12月上旬剛拍板的「空污法」修正草案，表示未來若遭遇空污嚴重惡化時，部份需以台電燃煤機組降載因應，並刪除燃氣機組空污排放「天花板」、補足燃煤機組降載的供電空缺。

只不過，電廠降載對空污的幫助，恐怕沒有想像得大。

台灣空污元兇並不是電力業

根據雲科大環境與安全衛生工程系特聘教授張良輝研究指出，電力業貢獻PM2.5的比率僅4.1%，相較之下，柴油車與汽機車合計貢獻的PM2.5就將近2成，對空污的貢獻是電力業的將近5倍。（見下圖）



台灣用電有8成來自火力發電，為何電廠排放的PM2.5只佔4.1%？張良輝受訪解釋，許多電廠如中火、六輕，都位於海邊，而且都是250公尺的高煙囪排放，東北風吹拂之下，大部份排放物會被吹到海上。另外稀釋效應也會很明顯。



為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的[隱私權政策](#)。

我知道了

領取訂位優惠2個月\$399(原價\$599)

姓名

公司名稱

E-mail

我已閱讀並同意 SAP 隱私政策

立即訂票

成大環工系教授蔡俊鴻也以杯子裝水來比喻，「大杯子和小杯子裡面裝水，放入同樣的糖，甜度一定是不一樣的，」他說。

此外，蔡俊鴻強調，電廠的煙囪往上衝到1公里以上，風一吹就往外擴散，影響範圍很大，因此污染物濃度到了地面會驟降。

相較之下，汽機車的排氣污染就在人多的地區。「一般人在都會地區呼吸到的污染物，可能只有1%來自發電廠，但有7、8成都是車輛來的，」他說。

蔡俊鴻說，台灣空氣品質最差的時候應該是在1990年代，主要是因為經濟活動蓬勃，大家的生活水平提升，對物質和移動的需求都提升，要生活、要方便、要開車、要用電。

為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的[隱私權政策](#)。

我知道了

領取訂閱優惠3個月\$399(原價\$599)



環保署12月底召開記者會，公布2017年空氣品質監測初步統計，發現過去5年來，全國的空氣污染物包括PM10、PM2.5、硫氧化物、氮氧化物、一氧化碳的濃度，都在逐年下降，只有臭氧是微幅上升。

但為何從北到南，從市井小民到知名作家，都視空污為頭痛問題？原因也許在於人民對環境品質的期望愈來愈高。

「持續改善空氣品質是我們的責任，但還是要讓數據說話，不是只要窗外霧茫茫都是空污，空氣相對濕度也對能見度有很大影響，」環保署空保處處長蔡濟德在記者會上說。

重點是降低污染物，不是降低發電量

因此要改善空污問題，並不是光靠電廠降載就有用。

張良輝認為，在空污日要求電廠降載，是值得商榷的做法。「重點應是降低污染物，而非降低發電量，」他說，電廠降載究竟能降低多少污染量，目前還沒有精確數據，但他相信比例並不是很高，應該要研究成本效益。



相較之下，柴油車與汽機車合計貢獻的PM2.5就將近2成，也是不可忽視的空污來源。

台灣有1300萬輛摩托車，700萬輛汽車，儘管2017年已經淘汰了43萬輛

為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的[隱私權政策](#)。

領取訂位優惠2個月\$399(原價\$599)

不下來。

「呼吸新鮮空氣是大家的權益沒錯，但民眾該問自己願意付出多少？等到大多數台灣民眾都願意自己為乾淨空氣付出行動，就是空氣品質能改善的那一天。」蔡俊鴻說。

環保署長李應元在接受訪問時也指出，政府把解決空污當做施政重點，立法院的下一會期，「空污法」修法將是重頭戲。



「全球很多城市都開始限制車輛進入市中心，或是要加收費用，包括羅馬、新加坡、北京、倫敦等等。」李應元說，原本下一階段「空污法」修法希望比照，但後來討論後認為，與其增加限制，不如提早喊出交通電動化的目標，兼顧產業發展。

於是在「空污防制行動方案」的記者會上，賴清德喊出極具野心的目標：2030年新購公務車及公共大巴全面電動化、2035年新售機車全面電動化、2040年禁售燃油汽車（與德國和英國同年）等。

為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的[隱私權益](#)。

我知道了

原報導訂閱優惠3個月\$399(原價\$599)

李應元強調，民眾對空污的意識提高，政府實無旁貸，但應該要體認到，每個人也都有自己可以扮演的角色。



環保署也從2017年9月起，調高汽機車隨油徵收的空污費。此外，最快今年4月起，也將首度針對工廠排放的PM2.5開徵空污費，預計將影響8000多家企業，可收到12億空污費，希望能以價制量，敦促中小企業改善鍋爐與防污設備。

但愈來愈多民眾體認到，並不是只有政府能對空污有所作為。李應元之前雖因呼籲減少燒香、燒金紙而引發抗議，但後來發現，跟宮廟溝通過後，許多人也從善如流，願意配合減少燃燒行爲，讓他感到欣慰。

空氣是每個人共享的資源，每個人也都有能力貢獻一己之力做出改善，重點在於了解空污成因與真實數字，而非只想要別人改變。(責任編輯：黃鈞庭)

【延伸閱讀】

[深度專題：台灣空污將如何革命？](#)

[《排版大軍強勢壓境——當我們把矛頭從煤電廠轉向，卻忽視滿街跑的排班怪獸》](#)

訂閱天下每日報
精選10則新聞，早晨寄送

為提供您更多優質的內容，本網站使用 cookies 分析技術。若繼續瀏覽本網站內容，即表示您同意我們使用 cookies。關於更多 cookies 以及相關政策更新資訊請閱讀我們的[隱私權政策](#)。

釋字第525號解釋

瀏覽人次：31502 < 第 525 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第525號

解釋公布院令

中華民國 90 年 05 月 04 日

解釋爭點

銓敘部就後備軍人轉任公職停止優待之函釋違憲？

解釋文

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

銓敘部中華民國七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以八四台中審一字第一一五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第三五〇六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試，比敘規定已遭取消之情形，衡諸首開解釋意旨固有可議。惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護。前述銓敘部七十六年六月四日函件雖得為信賴之基礎，但並非謂凡服完四年預備軍官役者，不問上開規定是否廢止，終身享有考試、比敘之優待，是以在有關規定停止適用時，倘尚未有客觀上具體表現信賴之行為，即無主張信賴保護之餘地。就本件而言，其於比敘優待適用期間，未參與轉任公職考試或取得申請比敘資格者，與前述要件不符，主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生牴觸憲法問題。

理由書

法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護

之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。

制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有的法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之。至若並非基於公益考量，僅為行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當然。

銓敘部中華民國七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以八四台中審一字第一一五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台護甄四字第三五〇六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」。姑不論銓敘部七十六年六月四日之函件，是否抵觸前開條例規定，維護憲法所揭示公開競爭考試制度及法律所定正常文官甄補管道，其利益顯然優於對少數延長役期預備軍官賦予之特殊優待。該部八十四年六月六日之函釋停止七十六年規定之適用，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試，比敘規定已遭取消之情形，固有可議之處，要屬符合公益之措施。銓敘部七十六年六月四日發布之上開函件，雖得為信賴之基礎，惟係基於招募兵員之權宜措施，與法律之規定既不一致，自不能預期其永久實施，除已有客觀上具體表現信賴之行為者外，尚不能因比敘措施廢止即主張其有信賴利益之損失。就本件而言，參與轉任公職考試或取得申請比敘資格，乃表現其服役之初即對應考試服公職可獲優待具有信賴之客觀具體行為，是以於停止適用時，尚未應考試及格亦未取得公務人員任用資格者（本件聲請人遲至八十六年始應特種考試後備軍人轉任公務人員考試及格），難謂法規廢止時已有客觀上信賴事實之具體表現，即無主張信賴保護之餘地，主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生抵觸憲法問題。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳庚 王和雄 王澤鑑

林永謀 施文森 孫森焱 陳計男

公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。

前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之政府其他機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。

固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

第二十五條

公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證。

已取得操作許可證之公私場所，因中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關重新申請核發操作許可證。

第二十六條

第二十四條第一項之空氣污染防治計畫，應經依法登記執業之環境工程技師或其他相關專業技師簽證。

政府機關、公營事業機構或公法人於前項情形，得由其內依法取得前項技師證書者辦理簽證。

第二十七條

同一公私場所，有數排放相同空氣污染物之固定污染源者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請改善其排放空氣污染物總量及濃度，經審查核准後，其個別污染源之排放，得不受依第二十四條所定排放標準之限制。

前項公私場所應以直轄市、縣（市）主管機關核准之空氣污染物總量及濃度限值為其排放標準。

第一項排放空氣污染物之總量及濃度之申請、審查程序、核准、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

第二十八條

販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之；其販賣或使用情形，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。

前項易致空氣污染之物質，由中央主管機關會商有關機關公告之。

第一項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第二十九條

依第二十四條第一項、第二項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍繼續使用者，應於屆滿前三至六個月內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過五年。

公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前三至六個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關於其許可證

期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作、販賣或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更、操作、販賣或使用，應重新申請設置、操作、販賣或使用許可證。

固定污染源設置操作未達五年，或位於總量管制區者，其許可證有效期間，由直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關依實際需要核定之。

第三十條

中央主管機關得禁止或限制國際環保公約管制之易致空氣污染物質及利用該物質製造或填充產品之製造、輸入、輸出、販賣或使用。

前項物質及產品，由中央主管機關會商有關機關公告；其製造、輸入、輸出、販賣或使用之許可申請、審查程序、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第三十一條

在各級防制區及總量管制區內，不得有下列行為：

一、從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。

二、從事營建工程、粉粒狀物堆置、運送工程材料、廢棄物或其他工事而無適當防制措施，致引起塵土飛揚或污染空氣。

三、置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質或從事其他操作，致產生惡臭或有毒氣體。

四、使用、輸送或貯放有機溶劑或其他揮發性物質，致產生惡臭或有毒氣體。

五、餐飲業從事烹飪，致散布油煙或惡臭。

六、其他經主管機關公告之空氣污染行為。

前項空氣污染行為，係指未經排放管道排放之空氣污染行為。

第一項行為管制之執行準則，由中央主管機關定之。

第三十二條

公私場所之固定污染源因突發事故，大量排放空氣污染物質時，負責人應立即採取緊急應變措施，並於一小時內通知當地主管機關。

前項情形，主管機關除命其採取必要措施外，並得命其停止該固定污染源之操作。

第三十三條

經中央主管機關指定公告之公私場所，應設置空氣污染防制專責單位或人員。

前項專責人員，應符合中央主管機關規定之資格，並經訓練取得合格證書。

專責單位或人員之設置、專責人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第三十四條

交通工具排放空氣污染物質，應符合排放標準。

前項排放標準，由中央主管機關會商有關機關定之。

使用中車輛無論國產或進口，均需逐車完成檢驗，並符合第一項之排放標準。

前項使用中車輛之認定及檢驗實施方式，由中央主管機關公告之。

第三十四條之一

機動車輛於一定場所、地點、氣候條件以怠速停車時，其怠速時間應符合中央主管機關之規

最高法院101年度台上字第3075號刑事判決

驗法則等語。

惟查：證據之取捨、事實之認定，乃事實審法院職權行使之範圍，事實審法院經調查證據之結果，本於確信，依自由心證之取捨證據，苟其取捨，與經驗法則或論理法則無違，即不得任意指為違法，而據為適法之第三審上訴理由。原判決已於理由四、(5)說明：自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效，地方制度法第三十條第一項定有明文。又依地方制度法第十四條、第二十條第五點、第二十五條、第二十七條規定，縣（市）鄉（鎮、市）為地方自治團體，依法辦理自治事項，廢棄物清除及處理為鄉（鎮、市）之自治事項，鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權、法律規定或自治條例之授權，訂定自治法規。再依廢棄物清理法第三十五條第二項制定，而已於九十一年二月一日廢止之廢棄物清理法台灣省施行細則第二十條規定：「本法第十三條第二項所稱一般廢棄物能與一般事業廢棄物合併清除、處理者，係指商業廢棄物、建築廢棄物、紙類廢棄物、木屑廢棄物、動植物殘渣或其他主管機關公告之廢棄物。前項廢棄物，委託執行機關清除、處理者，其所需費用及清除、處理程序由執行機關擬定，報請上一級主管機關核定之。」是地方自治團體，固得就該地方產生廢棄物之清除處理，依上揭法律授權，制定自治法規，經地方立法機關通過施行報請上一級主管機關核定之。惟上開施行細則廢止後，回歸廢棄物清理法，該法就一般廢棄物、事業廢棄物，分別於第二十四條第一項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為執行一般廢棄物之清除、處理，應依清除處理成本，向指定清除地區內家戶及其他非事業徵收費用。」第四項規定：「第一項徵收費用之數額，由直轄市、縣（市）主管機關訂定公告之。」第二十八條第六項規定：「第一項第三款第二目執行機關受託清除處理一般事業廢棄物，應依直轄市、縣（市）主管機關所定事業廢棄物代清除處理收費標準收費，並配合該事業依第三十一條第一項第二款規定辦理申報」等語。即鄉（鎮、市）自治團體，因廢棄物所生之清除費用，如因實際需要而有增訂相關費用徵收規定之必要者，應由縣（市）主管機關據以訂定，而非由各鄉鎮市公所（執行機關）以自行制定自治條例方式辦理。是若自治團體所定之自治條例內容，與廢棄物清理法相關條文牴觸者，經依地方制度法第三十條第四項規定予以函告後，自屬自始、當然、確定無效。查雲林縣政府關於一般事業廢棄物之受託清除處理，於九十年五月十六日即訂有收費規定。依「雲林縣區域性垃圾處理場管理自治條例」第四條規定：「區域性垃圾處理場係處理該服務區內之一般廢棄物，對於服務區內事業機構產生之一般事業廢棄物能與一般廢棄物合併處理者，在不影響該區域性垃圾處理場正常營運下，並依本自治條例之規定繳付所需費用後，得委託代處理。但經中央主管機關公告之有害事業廢棄物，不予處理。」另同條例第九條亦規定：「依第四條（誤載為第五條）規定委託代處理之一般事業廢棄物，其代處理收費標準由管理委員會參考行政院環境保護署

釋字第527 號解釋

瀏覽人次：19769 < 第 527 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第527 號

解釋公布院令

中華民國 90 年 06 月 15 日

解釋爭點

地制法得聲請司法院解釋各規定之意涵？

解釋文

一、地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第二十八條第三款、第五十四條及第六十二條所明定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置法律已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

二、地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本法院法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑或自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。

三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行為

有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

理由書

地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限。業經本院釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係指地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位，員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。中華民國八十八年一月二十五日地方制度法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理。此觀該法第二十八條、第五十四條及第六十二條之規定甚明。違反此一程序設立之機關及所置人員，地方立法機關自得刪除其相關預算、審計機關得依法刪除、追繳其支出。惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第三項決議之地方法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。發生上述無效情形時，依第四十三條第四項規定，直轄市議會議決事項由行政院予以函告，縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告，鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。第四十三條第五項「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之」及第三十條第五項「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之」之規定，均係指對相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關，對議決事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依相關規定逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告內容持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，該地方立法機關經會議決議得視其性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，其聲請程式適用司法院大法官審理案件法第八條第一項或第二項之規定；如受函告無效者為自治規則由該地方自治團體最高層級之行政機關（即直轄市政府、縣、市政府、鄉、鎮、市公所）聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，並無須經由上開審理案件法第九條之層轉程序。蓋聲請解釋之標的既係中央主管機關或上級政府函告無效，內容且涉及地方自治團體之自治權限，該中央主管機關或上級政府已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理，如受函告之法規為委辦規則，依地方制度法第二十九條之規定，原須經上級委辦機關核定後始生效力，受函告無效之地方行政機關應即接受，尚不得聲請本院解釋。又地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依同法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，亦不得逕向本院聲請解釋。又地方制度法既無與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款類似之規定，允許地方

立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律牴觸憲法之疑義，得聲請本院解釋，各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有牴觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。

有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體之行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認是否違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。其未經本院解釋而逕予撤銷、變更、廢止或停止執行之行為，受處分之地方自治團體仍持不同見解，可否聲請本院解釋，同條第八項文義有欠明確。衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查，從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。至於因上級主管機關之處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

地方自治團體行使職權，就非屬前述之事項聲請解釋憲法或統一解釋法律，其聲請程序應分別以觀：（一）地方立法機關經各該議會之決議，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款或第七條第一項第一款，分別聲請本院為憲法解釋或統一解釋，無須經由上級機關層轉，此亦為本院受理該類案件之向例（參照釋字第260號、第二九三號、第三0七號解釋）。（二）直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋。（三）直轄市、縣（市）之行政機關執行中央委辦事項，本應接受中央主管機關指揮監督，如有適用憲法發生疑義或適用法律發生見解歧異，其聲請本院解釋，仍應依司法院大法官審理案件法第九條之程序提出，又地方行政機關依職權執行中央法規，而未涉及各該地方自治團體之自治權限者亦同。均併此指明。

大法官會議主席 院長 翁岳生
大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄
蘇俊雄 黃越欽 謝在全

意見書、抄本等文件

抄本527

相關法令

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/22 01:14

裁判字號：最高行政法院 103 年裁字第 1310 號裁定

裁判日期：民國 103 年 09 月 11 日

裁判案由：地方制度法

最高行政法院裁定

103年度裁字第1310號

抗告人 高雄市政府

代表人 陳菊

訴訟代理人 陳志儀律師

陳家祥律師

上列抗告人因與相對人行政院間地方制度法事件，對於中華民國103年6月30日臺北高等行政法院103年度訴字第118號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、緣抗告人以民國102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函送「高雄市都市計畫住宅區旅館設置辦法」（下稱系爭辦法）報請相對人備查。經相對人以102年6月6日院臺建字第1020029631號函（下稱系爭函）復略以：「系爭辦法除第4條及第5條前段有關面臨道路寬度之部分，與都市計畫法第39條規定有違，依地方制度法第30條規定，自即日起無效外，餘業已備查。」抗告人主張相對人上開函告系爭辦法部分條文無效之行為，干預並侵害其自治權限，且相對人所為係屬行政處分，但卻未依法給予抗告人陳述意見之機會，亦未附任何理由即為無效之宣告，有重大明顯之瑕疵等語，訴經訴願機關為「訴願不受理」之決定，遂提起行政訴訟，求為「撤銷訴願決定及系爭函，並就系爭辦法第4條及第5條前段規定作成准予備查之處分」之判決，原法院以其起訴不合法而裁定駁回，抗告人復行抗告。

三、原裁定係以：(一)依地方制度法第27條、第30條第2項、第4項及第5項規定及司法院釋字第527號解釋意旨可知，地方自治團體制定自治規則，有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規之疑義，上級監督機關未依地方制度法第30條第4項函告無效者，上級監督機關得依同條第5項規定申請解釋；如自治規則經上級監督機關函告無效，而地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應由該地方自治團體之最高行政機關聲請解釋。至於地方自治團體辦理自治事項有

第 1 頁

違背憲法、法律或其他上位規範之疑義，而有權監督地方自治團體之各級主管機關未予撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依地方制度法第75條第8項規定聲請解釋；地方自治團體對於上級主管機關，就該地方自治團體辦理自治事項所為之撤銷、變更、廢止或停止執行等處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依地方制度法第30條第5項聲請解釋者，地方自治團體之行政機關亦得依同法第75條第8項規定聲請解釋。亦即，地方制度法第30條第5項之規定係地方自治團體行使地方立法權，制定地方自治條例或自治規則，有牴觸上位規範之疑義時，聲請解釋之規定；同法第75條則係地方自治團體辦理自治事項，有牴觸上位規範之疑義時，聲請解釋之規定（參照司法院釋字第553號解釋意旨）。(一)系爭辦法第4條規定：「一般觀光旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度30公尺以上之已開闢道路。」及第5條前段規定：「一般旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度8公尺以上之已開闢道路……。」乃抗告人就都市計畫住宅區內設置旅館應面臨之道路寬度等交通、防火事項所為之規定，為都市計畫法第39條規定得依據地方實際情況於施行細則中規定之事項，依同法第85條規定，應由抗告人訂定，送交內政部核轉相對人備查。而抗告人並未於該施行細則中，就例外得於住宅區設置旅館者，其所應面臨之道路寬度為相關規定，而於法律位階屬自治規則之系爭辦法中規定，則系爭辦法第4條及第5條前段規定，自屬涉及抗告人行使地方自治立法權有無牴觸都市計畫法等上級規範之疑義，既經相對人以系爭函宣告為無效，抗告人如對該宣告無效有不同意見，即應由抗告人聲請司法院大法官為解釋。(二)本件並非抗告人辦理地方自治具體個案，經相對人為撤銷、廢止、變更或停止執行該地方自治具體事項所產生之爭議，系爭函並非相對人就抗告人辦理地方自治之具體個案作成撤銷、廢止、變更或停止執行之行政處分，抗告人對之提起訴願，訴願機關依訴願法第77條第8款規定為不受理之訴願決定，並無不合，抗告人提起訴訟自非合法等詞，實為論據。

- 四、抗告意旨略謂：(一)依行政院法規會101年3月7日院臺規字第1010012018號函、行政程序法第92條第1項規定及司法院釋字第553號解釋意旨，可知上級監督機關就中央法規適用在地方自治團體之自治事項所為之具體個案法律解釋，屬於具法效性之意思表示，核屬行政處分，地方自治團體如有不服，自得提起訴願及行政訴訟。而都市計畫及觀光事業依地方制度法第18條第6款及第10款規定，為直轄市之自治事項，抗告人依法擬定系爭辦法，並依地方制度法第27條第3項第2款規定函送相對人備查，迺相對人竟函告其中第4條及第5條前段無效，顯損及抗告人自治權限及法律上利益，抗告人自得

依法提起行政訴訟。原裁定認為相對人並未就抗告人之地方自治具體事項而為撤銷、廢止、變更或停止，非屬行政處分云云，顯有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤及不適用司法院釋字第553號解釋之違誤。○相對人所為函告因為地方制度法授與之法規審查權限，然其審查方式仍係個案、具體判斷，並否定抗告人制定之自治規則之效力，顯具體侵害抗告人之自治權。又地方自治條例或規則是否與憲法、法律或授權之法律牴觸滋生疑義時，地方制度法第30條第5項係規定「得」而非「應」聲請司法院解釋，抗告人選擇循訴願、行政訴訟程序為救濟，仍屬適法，原裁定認為抗告人不得提起本件訴訟，亦有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤之違誤等語。

五、本院查：

(一)按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……□起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。次按「轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。第1項及第2項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第3項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」亦為地方制度法第27條、第30條所明定。又「……□地方制度法第43條第1項至第3項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第30條第1項至第4項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第43條第5項及第30條第5項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第4項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑或自治規則，分別由該地方自治團體之立

法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。……。」業經司法院釋字第527號解釋在案。

- 經查，抗告人依地方制度法規定訂定系爭辦法，而以102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函報請相對人備查。經相對人以系爭函復略以：「系爭辦法除第4條及第5條前段有關面臨道路寬度之部分，與都市計畫法第39條規定有違，依地方制度法第30條規定，自即日起無效外，餘業已備查。」乙節，為原裁定所認定，復為兩造所不爭。是以系爭辦法乃屬抗告人本諸地方自治團體職權訂頒之抽象規則，並非就具體事件所為對外發生法效之行為，相對人以系爭函宣告該辦法第4條及第5條前段無效，亦係依地方制度法第30條第4項規定之授權行使其法規審查權限而已，並非就具體個案事實而為，核與訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項所謂中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外直接發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要件不同，原裁定據以認定系爭函並非行政處分，且地方制度法第30條第5項亦已規定解決雙方爭議之程序，抗告人捨此不為，提起行政訴訟，於法不合，核無違誤。至行政院法規會101年3月7日院臺規字第1010012018號函釋「上級自治監督機關對地方自治團體辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，地方自治團體不服者，即得提起訴願」及司法院釋字第553號解釋等意旨，係指上級自治監督機關以地方自治團體個案辦理自治事項，有違背憲法、法律或基於法律授權之法規，而為撤銷、變更、廢止或停止其執行之處分之情形而言，本件僅為相對人依法行使法規審核權限，已如前述，自與上開函釋及解釋意旨內容不符，抗告人執以指摘原裁定有不適用法規或適用法規錯誤之情事，應屬法律見解之歧異，無足憑採。抗告人又以地方自治條例或規則是否與憲法、法律或授權之法律牴觸滋生疑義時，地方制度法第30條第5項係規定「得」而非「應」聲請司法院解釋，則抗告人選擇循訴願、行政訴訟程序為救濟，仍屬適法，主張原裁定有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤之違誤等語。惟依司法院釋字第527號解釋意旨，該規定應係指對相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關，對地方立法機關通過之自治條例或地方自治團體通過之自治規則有否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，得選擇宣告無效或未依相關規定逕予函告無效而聲請解釋；地方自治團體對函告內容亦得選擇接受監督機關之意見，若仍持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，由地方立法機關，如受函告無效者為自治規則，由地方自治團體之最高行政機關聲請解釋而言，非如抗告人所稱得選擇聲請解釋或循行政訴訟之途徑為救濟，抗告人此項主張亦非有據。
- 綜上所述，原裁定認事用法均無違誤。抗告意旨仍執己見，指摘原裁定違法，求予廢棄，非有理由，應予駁回。

01

臺北高等行政法院裁定

02

109年度停字第62號

03 聲 請 人 臺中市政府

04 代 表 人 盧秀燕（市長）住同上

05 訴訟代理人 李永裕 律師

06 相 對 人 行政院

07 代 表 人 蘇貞昌（院長）住同上

08 訴訟代理人 李荃和 律師

09 上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止原處分（即相

10 對人民國109年3月13日院臺環字第1090007334號函）之執行，本

11 院裁定如下：

12 主 文

13 一、聲請駁回。

14 二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

15 理 由

16 一、事實概要：

17 聲請人於民國105年1月26日公布施行「臺中市公私場所管制

18 生煤及禁用石油焦自治條例」（下稱「系爭自治條例」），

19 以該自治條例第3條、第4條及第6條（下合稱「系爭規定」

20 ）的管制措施對易致空氣污染、對人體生命身體健康有嚴重

21 危害之生煤及石油焦為管制及禁用，並於同日函請行政院環

22 境保護署（下稱「環保署」），轉請相對人備查。之後環保

23 署以105年3月23日環署綜字第1050022701號函轉陳聲請人10

24 5年1月26日函送系爭自治條例及相關部會意見彙整表。相對

25 人105年5月4日院臺環字第10050021156號函據以請聲請人照

26 相對人有關機關意見再加研議。相對人復以109年2月26日院

27 臺環字第1090164821號函檢附相對人有關機關（單位）意見

01 ，並請聲請人說明。聲請人據以109年3月4日府授環空字第1
02 090045364號函送系爭自治條例意見說明。相對人於是以109
03 年3月13日院臺環字第1090007334號函（下稱「系爭函告」
04 ）聲請人，認定系爭自治條例第3條第1項及第4條牴觸空氣
05 污染防治法（下稱「空污法」）第28條第1項規定，同條例
06 第3條第2項至第4項牴觸空污法第30條第4項規定，同條例第
07 6條牴觸「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防治設施
08 管理辦法」（下稱「系爭管理辦法」）第4條第1項規定，依
09 地方制度法（下稱「地制法」）第30條第1項及第4項規定應
10 屬無效；除此之外，系爭自治條例其餘規定則准予備查。聲
11 請人不服系爭規定遭系爭函告宣告無效，提起訴願遭不受理
12 駁回，於提起行政訴訟前，向本院為本件停止執行之聲請。

13 二、聲請意旨略以：

14 （一）依108年1月4日公布之憲法訴訟法第83條規定及其立法理
15 由可知，地方自治的監督機關函告地方自治法規為無效者
16 ，該函告為行政處分，是對臺中市整個地方自治團體立法
17 權的否定，並非針對議會決議事項，而執行系爭自治條例
18 是聲請人，故聲請人有代表臺中市提起本件停止執行的聲
19 請權能。

20 （二）相對人作成系爭函告前，因相對人錯認系爭函告非行政處
21 分，未予聲請人陳述意見的機會，也未給予任何救濟教示
22 ，且於系爭自治條例公布施行4年後，才突然以系爭函告
23 宣告系爭規定溯及既往無效，違反法安定性、信賴保護及
24 行政自我拘束原則，合法性顯有疑義，應停止執行。

25 （三）系爭規定未牴觸空污法或系爭管理辦法，系爭函告宣告系
26 爭規定無效，合法性顯有疑義：

27 1.依地制法第18條第9款第2目、環境基本法第7條第2項、第

01 抵觸系爭管理辦法第4條第1項規定。且該系爭自治條例規
02 定未考量轄內各公私場所因事業性質、地理環境、營運規
03 模、場所空間等不同限制，於配合執行上不同程度的困難
04 ，一律為相同的強制規定，於實際執行時可能造成個案過
05 苛情形，顯已違反比例原則。

06 6. 本案系爭函告並無合法性顯有疑義的情形，聲請人實體主
07 張確無理由，本案獲勝蓋然率甚低，本件停止執行聲請應
08 予駁回。

09 (四) 系爭函告若予停止執行，將使聲請人有更多或全面廢止臺
10 中電廠發電機組許可證照的權限，影響全國電力備轉容量
11 率的基本要求，破壞供電的穩定性，提升限電風險，破壞
12 臺中電廠各機組運作與維護的調度彈性，衝擊全國電力網
13 ，對公益有重大影響。

14 四、本院之判斷：

15 (一) 本件停止執行聲請具備合法性要件：

16 1. 按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行
17 政訴訟。」行政訴訟法第2條定有明文。但解釋憲法、總
18 統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散等公法上爭議事項事
19 項，則由司法院設大法官或以會議方式或組成憲法法庭掌
20 理，屬性質上為憲法法院的司法院大法官所專屬職掌事項
21 (憲法第78條、憲法增修條文第5條第4項、司法院大法官
22 審理案件法第2條規定，及司法院釋字第371號解釋參照)
23 。因此，行政訴訟法第2條所定由行政法院審理的公法爭
24 議事項，指非上述憲法性質的公法爭議事項，應得依行政
25 訴訟法向行政法院提起行政訴訟。至於屬憲法性質應由司
26 法院大法官專屬掌理的公法上爭議事項，則指直接參與憲
27 法分配權限運作的憲法機關或主體間，涉及憲法直接規定

01 的權利義務關係所生的爭議。若公法上爭議雖涉及憲法主
02 體間的權限紛爭，但其紛爭內容並非涉及憲法直接規定的
03 權利義務關係者，則仍屬非憲法性質的一般公法爭議，既
04 非專屬憲法法院審判權事項，當得依行政訴訟法規定，向
05 行政法院提起行政訴訟以資救濟。

06 2. 至於地制法第30條第1項、第4項、第5項規定：「（第1項
07 ）自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自
08 治團體自治條例牴觸者，無效。……（第4項）第1項……
09 發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣
10 政府予以函告。……（第5項）自治法規與憲法、法律、
11 基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團
12 體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。
13 」同法第43條第1項、第4項、第5項規定：「（第1項）直
14 轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法
15 規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴
16 觸者無效。……（第4項）前3項議決事項無效者，……直
17 轄市議會議決事項由行政院予以函告；縣（市）議會議決事
18 項由中央各該主管機關予以函告；鄉（鎮、市）民代表會議
19 決事項由縣政府予以函告。（第5項）第1項至第3項議決
20 自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生
21 疑義時，得聲請司法院解釋之。」司法院釋字第527號解
22 釋：「地方制度法……依同法第30條第1項……規定之自
23 治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法
24 規牴觸者無效。同法……第30條第5項有上述各項情形有
25 無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業
26 務有監督自治團體權限之各級主管機關對……自治法規是
27 否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該

01 條第4項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地
02 方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告
03 無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之
04 立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或
05 統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理
06 案件法第8條第1項、第2項之規定……。」該號解釋理由
07 並稱：「地方制度法……依同法第30條第1項……決議之
08 地方法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治
09 法規抵觸者無效。發生上述無效情形時，依第43條第4項
10 規定，直轄市議會議決事項由行政院予以函告，縣（市）
11 議會議決事項由中央各該主管機關予以函告，鄉（鎮、市）
12 民代表會議決事項由縣政府予以函告。第43條第5項…
13 …及第30條第5項……之規定，均係指對相關業務有監督
14 自治團體權限之各級主管機關，對議決事項或自治法規是
15 否抵觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依相關
16 規定逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自
17 治團體對函告內容持不同意見時，如受函告無效者為自治
18 條例，該地方立法機關經會議決議得視其性質聲請本院解
19 釋憲法或統一解釋法令，其聲請程式適用司法院大法官審
20 理案件法第8條第1項或第2項之規定；如受函告無效者為
21 自治規則由該地方自治團體最高層級之行政機關（即直轄
22 市政府、縣、市政府、鄉、鎮、市公所）聲請本院解釋憲
23 法或統一解釋法令，並無須經由上開審理案件法第9條之
24 層轉程序。……」等語。綜合上開地制法規定與司法院釋
25 字第527號解釋意旨，並參考地制法第32條第1項規定：「
26 自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關
27 ，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第39條規

01 定提起覆議，第43條規定報請上級政府予以函告無效或聲
02 請司法院解釋者外，應於30日內公布。」可知，直轄市地
03 方自治團體之立法機關（市議會）經會議決議的自治條例
04 若由地方行政機關即直轄市政府收到後，報請行政院就
05 所通過自治條例的會議決議，按地制法第43條第1項、第4
06 項等規定函告無效者，直轄市地方自治團體對函告內容持
07 不同意見，而得聲請司法院解釋憲法（就通過自治條例的
08 決議是否牴觸憲法部分）或統一解釋法令（就通過自治條
09 例的決議是否牴觸法律或基於法律授權之法規部分）者，
10 應為該自治團體的立法機關即直轄市市議會，地方行政機
11 關即直轄市政府既為報請行政院予以函告無效的呈報機關
12 依禁反言的法律原則，自不得聲請司法院解釋憲法或統
13 一解釋法令（司法院釋字第527號解釋理由第2段採相類似
14 見解）。然而，直轄市地方自治團體立法機關即市議會通
15 過自治條例，送經地方行政機關即直轄市政府依地制法第
16 32條第1項規定公布後，行政院再依同法第30條第1項、第
17 4項規定函告無效者，該直轄市自治條例既經即直轄市政
18 府公告而依法定生效期日施行，此自治條例已非單純地方
19 自治團體立法機關即直轄市市議會的議決事項，而屬經由
20 地方行政機關即直轄市政府參與，因而使其生效成為地方
21 自治團體即直轄市所施行的法規範，直轄市地方自治團體
22 對行政院函告內容持不同意見者，當由直轄市政府代表直
23 轄市地方自治團體而為聲請當事人，聲請司法院解釋憲法
24 或統一解釋法令。

25 3. 行政院函告直轄市政府公告施行的自治條例無效，直轄市
26 政府固然得依地方制度法第5項規定，聲請司法院解釋憲
27 法或統一解釋法令。然而，行政院所為自治條例應屬無效

01 的函告，畢竟是該行政機關針對地方自治團體之特定對象
02 ，就其施行的自治條例有無抵觸憲法、法律或基於法律授
03 權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效
04 之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分無誤（行政程
05 序法第92條第1項規定參照），且屬對地方自治團體自治
06 權限予以限制的負擔處分。而「憲法設立釋憲制度之本旨
07 ，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第78條），除
08 由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照
09 憲法增修條文第5條第4項），尚不及於具體處分行為違憲
10 或違法之審理。本件行政院撤銷臺北市政府延期辦理里長
11 選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個
12 案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係
13 行政處分，臺北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間
14 公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為
15 確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行
16 政爭訟程序處理。臺北市如認行政院之撤銷處分侵害其公
17 法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團
18 體，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請
19 求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所
20 為處分之適法性問題為終局之判斷。」業經司法院釋字第
21 553號解釋甚明。同理，行政院基於中央監督機關的立場
22 ，依地制法第30條第4項規定函告直轄市政府所公告施行
23 的自治條例無效者，針對該無效函告的負擔處分，直轄市
24 如認行政院無效函告侵害其公法人自治權或其他公法上的
25 利益，自得由直轄市政府代表直轄市，依訴願法第1條第2
26 項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，由訴願
27 受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問

01 題為終局的判斷。簡言之，直轄市自治條例遭行政院函告
02 無效，而直轄市認行政院的無效函告侵害其公法人自治權
03 或其他公法上的利益者，就此涉及具體負擔處分適法性的
04 公法上爭議，核非屬憲法法院掌有專屬權限的憲法爭議，
05 直轄市政府自得代表直轄市而以當事人身分（就如行政訴
06 訟由權責行政機關代表國家法人應訴或提起行政訴訟而為
07 當事人），依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。至
08 於在此情形下，地制法第30條第5項、司法院釋字第527號
09 解釋意旨綜合而言，容許直轄市政府為聲請當事人，聲請
10 司法院解釋憲法或統一解釋法令，是如制定公布但尚未施
11 行的憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，須依訴願法、行
12 政訴訟法等法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁
13 判後，才得類推適用大審法第5條第1項第2款、第7條第1
14 項第2款規定，聲請司法院大法官為憲法解釋或統一解釋
15 ；或因非憲法法院專屬審判事項，直轄市政府在依法提起
16 訴願、行政訴訟之外，也得直接另以被函告無效的自治條
17 例為規範審查之標的，依大審法第5條第1項第1款、第7條
18 第1項第1款規定，以機關間就抽象法規適用發生見解爭議
19 為由的聲請方式，聲請司法院大法官為憲法解釋或統一解
20 釋，則非本院審判權範圍所得表示意見的事項，應由司法
21 院大法官決定之。

22 4. 行政訴訟法第116條第1項、第3項、第5項規定：「（第1
23 項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起
24 行政訴訟而停止。……（第3項）於行政訴訟起訴前，如
25 原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情
26 事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停
27 止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。……（第5

01 項)停止執行之裁定,得停止原處分或決定之效力、處分
02 或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」因為行政機
03 關作成客觀上賦予人民不利益規制效力的行政處分(學理
04 「負擔處分」)一經生效,除非具行政程序法第111條所
05 定重大明顯之瑕疵,而自始不生效力外,未經撤銷、廢止
06 ,或未因其他事由而失效者,其效力繼續存在(同法第11
07 0條第3項、第4項規定參照),具有實質的存續力,且在
08 下命處分情形,行政處分所生效力尚含有自力執行力,得
09 供行政機關逕為強制執行(行政執行法第11條第1項、第2
10 7條第1項規定參照)。故為避免因負擔處分受有權利侵害
11 之人民,於本案撤銷訴訟終局確定前,其實體權利因負擔
12 處分之不利益規制效力繼續存在,致蒙受不可回復或難以
13 回復之重大損害,基於憲法第16條訴訟權保障寓含「無漏
14 洞權利保護有效性」的司法擔保誠命,行政訴訟法制即針
15 對負擔處分設立「停止執行」制度,藉由負擔處分效力、
16 執行或程序續行之停止,為負擔處分法律上利害關係人提
17 供暫時性權利保護。參照前開說明,行政院函告直轄市自
18 治條例無效,性質上對地方自治團體而言屬負擔處分,直
19 轄市政府得代表直轄市以當事人的身分,向行政法院對該
20 無效函告提起撤銷訴訟以資救濟,自得依行政訴訟法第11
21 6條第1項、第3項、第5項規定,於起訴前以該無效函告的
22 行政處分之執行,對直轄市自治權或其他公法上利益的不
23 法侵害,將發生難於回復的損害,且有急迫情事為由,聲
24 請行政法院裁定停止該無效函告的執行。本件系爭函告是
25 相對人本於中央監督機關的地位,依地制法第30條第1項
26 、第4項規定所為,針對直轄市自治條例性質的系爭規定
27 ,因認其違反空污法及基於空污法授權之系爭管理辦法等

01 相關規定，而函告其無效，核系爭函告性質上對臺中市而
02 言屬負擔處分，依據上述說明，聲請人自得於起訴前以系
03 爭函告對臺中市之自治權或其他公法上利益的不法侵害，
04 將發生難於回復的損害，且有急迫情事為由，聲請本院裁
05 定系爭函告應予停止執行。相對人主張系爭函告並非針對
06 具體事件的行政處分，對系爭函告不服僅得由臺中市議會
07 聲請司法院大法官解釋，聲請人無聲請停止執行的權能，
08 也不得聲請停止執行，本件停止執行聲請不合法等語，容
09 有誤會，並不可採。又前述說明僅在肯定聲請人停止執行
10 聲請的合法性，並未審認其聲請在法律上有無理由（此部
11 分見下述），合先敘明。

12 (二) 本件停止執行聲請並無理由：

13 1. 關於行政訴訟法第116條第1項、第3項及第5項所定停止執
14 行要件，必須通過「本案權利存在蓋然性高度判斷」與「
15 保全必要性判斷」二大要件之審查。亦即行政法院於審查
16 停止執行的聲請時，依即時可得調查的事證判斷，如果聲
17 請人的本案訴訟顯會勝訴，即行政處分合法性顯有疑義，
18 本案權利存在蓋然性高，即得裁定停止執行；反之，如果
19 聲請人本案訴訟顯會敗訴，其主張的本案權利在法律上顯
20 無理由者，因根本無藉停止執行以提供暫時權利保護之必
21 要，即應駁回其聲請，而此「本案訴訟主張之權利在法律
22 上是否顯有理由或顯無理由」的審查要件，雖未明文定於
23 行政訴訟法第116條第3項規定中，然同條第2項對之已有
24 明定，且參酌停止執行機制，不論在起訴前、後，畢竟均
25 非僅在緊急保全難於回復之損害，更寓有落實憲法訴訟權
26 保障所蘊含「無漏洞權利保護有效性」的意旨，自屬當然
27 應列入審查的要件。至於若聲請人本案訴訟並無顯會勝訴

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/22 01:15

裁判字號：最高行政法院 106 年判字第 272 號判決

裁判日期：民國 106 年 05 月 26 日

裁判案由：廢棄物清理法

最高行政法院判決

106年度判字第272號

上訴人 台塑石化股份有限公司

代表人 陳寶郎

訴訟代理人 林石猛 律師

張嘉真 律師

姜威宇 律師

被上訴人 雲林縣環境保護局

代表人 林長造

訴訟代理人 李建忠 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國105年12月8日臺中高等行政法院104年度訴更一字第13號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人麥寮一廠輕石油焦高溫氧化裝置（CFB）製程所產出之混合石膏及副產石灰（下稱系爭物品），前經雲林縣政府以民國102年1月28日府環廢字第1023603869號函（下稱雲林縣政府102年1月28日處分）認定屬事業廢棄物，並命上訴人於文到7日內提出事業廢棄物清理計畫書變更申請；惟上訴人遲未為變更申請；被上訴人遂以上訴人違反廢棄物清理法第31條第1項第1款規定為由，依同法第52條及環境教育法第23條規定，以102年8月23日雲環廢字第1020032653號裁處書（下稱原處分），裁處上訴人新臺幣（下同）6,000元罰鍰，並令上訴人指派其環境保護專責人員參加1小時環境講習，另請上訴人於文到30日內提具事業廢棄物清理計畫書變更申請資料至雲林縣政府審查，屆期未提具者，將按日連續處罰。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審法院103年度訴字第22號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，被上訴人未服，提起上訴，經本院104年度判字第264號判決廢棄原判決，發回原審法院更為審理；嗣原審法院復以104年度訴更一字第13號判決駁回，上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

（一）原處分依據環境教育法第23條命上訴人須於30日提具事業

第 1 頁

為論據，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨略謂：

- (一) 被上訴人以違法之雲林縣政府102年1月28日處分為基礎進而做成原處分，基於違法性承繼法理，原處分亦屬違法，原判決以行政處分之構成要件效力為據，竟認無庸審酌雲林縣政府102年1月28日處分之適法性暨該處分迄今尚未爭訟確定乙節，顯有判決不適用法規之違法。
- (二) 雲林縣政府102年1月28日處分純係就系爭產品就係副產品或事業廢棄物而為不同之看法，並非原物料之使用量、產量、營運擴增等變更。倘廢棄物清理工法施行細則第12條第1項第3款所謂「其他改變」包含物品本質看法及認定之改變，即有違歷年來大法官關於授權明確性原則之意旨。
- (三) 原處分僅給予上訴人30日得以提出事業廢棄物清理計畫變更之期間，並未考量所需準備之資料及申請流程之繁雜，迫使上訴人未遵守該期間而驟然提出未盡法定程式之申請，衡諸經驗法則判斷，顯難期待上訴人具有履行之可能性，原判決未察仍遽為不利上訴人之論斷，顯有判決違背經驗法則之違法，亦構成違反環境影響評估法第16條、第17條及明確性原則。
- (四) 系爭產品於相關環保法令之規範，例如雲林縣政府歷來核准之廢棄物清理計畫，皆認定為產品，惟雲林縣政府102年1月28日處分逕改判定為廢棄物，顯然違背上訴人歷來對核准之廢棄物清理計畫中有關系爭產品認定之信賴保護，原判決不得拒絕審查逕予肯認該違法基礎處分之效力。
- (五) 被上訴人竟以上訴人於工廠內堆置系爭產品庫存為由，認為有污染環境之虞，以雲林縣政府102年1月28日處分判定系爭產品為廢棄物，未參酌事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準所規範事業廢棄物之法定處置方式，本於舉重以明輕之原理加以掌握系爭產品之特性，而屬違法，基於違法性承繼理論，原處分承繼雲林縣政府102年1月28日處分，亦屬違法。

六、本院經核原判決尚無違誤，茲再就上訴理由論述如下：

- (一) 按行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在；此參行政程序法第110條第3項、第4項規定可明。而行政處分內容無論為下命、形成或確認，均有產生一種行政法上法律關係之可能，不僅應受其他國家機關之尊重，抑且在其他行政機關或法院有所裁決時，倘若涉及先前由行政處分所確認或據以成立之事實（先決問題），即應予以承認或接受，此即所謂構成要件效力。因而一有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，他行政處分成為行政訴訟

之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，他行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。又對前行政處分提起撤銷訴訟，係以該處分之合法性為訴訟標的之內容，則其撤銷訴訟如經法院實體判決認處分並無違法而駁回原告之訴確定者，該行政處分之合法性自有實質確定力（既判力），該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，至對以前行政處分為基礎所作成之後（原）處分所提起之後訴訟，法院亦應以該確定判決為基礎作成判決，不能為相反於該確定判決內容之判斷，學理上亦有稱之為撤銷訴訟判決既判力之確認效（又稱為「先行性」）。

- (二) 次按「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。」「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反……第31條第1項、第4項……者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」廢棄物清理法第31條第1項第1款、第52條定有明文。又「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：……違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰。」環境教育法第23條第2款亦有明文。是因違反廢棄物清理法第31條第1項第1款之行政法上義務，經依同法第52條規定裁處罰鍰及依環境教育法第23條第2款令接受環境講習處分者，核係以受處分人有違反廢棄物清理法第31條第1項第1款之行政法上義務為處分之前提要件。
- (三) 本件原處分載稱：「貴公司麥寮一廠……所產混合石膏及副產石灰業經雲林縣政府（102年1月28日處分）判定係屬事業廢棄物，並請貴公司應於文到7日內提具事業廢棄物清理計畫書變更申請廢料至雲林縣政府審查，惟貴公司截至本局發文日止，仍未提具事業廢棄物清理計畫書變更申請資料至雲林縣政府審查，該行為已違反廢棄物清理法第31條第1項第1款規定」等語，就其文義觀之，原處分之作成係以雲林縣政府102年1月28日處分（即前處分）改判定上訴人所屬麥寮一廠系爭製程所產混合石膏及副產石灰為「事業廢棄物」，並命上訴人於7日內向被上訴人提出事業廢棄物清理計畫書變更申請為前提要件。查上訴人對於上述雲林縣政府102年1月28日（前）處分，所提行政訴訟

01

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第374號

02

03

上 訴 人 柏融有限公司

04

05

代 表 人 蘇崑忠

06

訴訟代理人 吳炳輝 律師

07

被 上 訴 人 財政部中區國稅局

08

09

代 表 人 宋秀玲

10

上列當事人間稅捐稽徵法事件，上訴人對於中華民國108年4月17

11

日臺中高等行政法院107年度訴字第306號判決，提起上訴，本院

12

判決如下：

13

主 文

14

上訴駁回。

15

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

16

理 由

17

一、上訴人102年4月營業人銷售額與稅額申報書申報，經被上訴

18

人核定應退稅款新臺幣（下同）2,667,859元；另被上訴人

19

查得上訴人欠繳民國100年1月至102年1月營業稅違章核定應

20

補稅額18,710,455元、行政救濟加計利息315,976元、滯納

21

金2,806,568元及滯納利息218,605元（滯納金及滯納利息核

22

算日期為107年5月15日），合計22,051,604元，乃依稅捐稽

23

徵法第29條規定，將該應退稅款2,667,859元抵繳上訴人積

24

欠之營業稅，尚欠19,383,745元（22,051,604元－2,667,85

25

9元＝19,383,745元），於107年5月11日填具退稅抵繳通知

26

書及100年退稅抵繳證明書（下稱原處分），通知上訴人。

27

上訴人不服，提起訴願遭駁回後，提起行政訴訟，並聲明：

28

原處分暨訴願決定均撤銷，經臺中高等行政法院（下稱原審

29

）107年度訴字第306號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍

30

不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人應

31

退還2,667,859元予上訴人，或發回原審。

32

二、上訴人起訴的主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決

01 利息315,976元+滯納金2,806,568元+滯納利息218,605元
02 =22,051,604元)，尚欠19,383,745元，原審維持被上訴人
03 之原處分，而駁回上訴人在原審之訴，自無違誤。

04 (四)行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關
05 以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重
06 該行政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行
07 政訴訟之先決問題時，其非訴訟對象，受訴行政法院並不能
08 審查其合法性。該處分之合法性應由以其為程序對象或訴訟
09 對象之訴願機關或行政法院審查之。經查，上訴人積欠前揭
10 100年1月至102年1月間應補徵營業稅額部分，其雖提起行政
11 爭訟，由原審另案106年度訴字第347號判決撤銷該補稅處分
12 ，惟被上訴人對其不利之判決，依法得提起上訴而尚未確定
13 等情，為原審依法認定之事實，是上訴人100年1月至102年1
14 月間應補徵營業稅額部分，既未經終局判決撤銷而確定，該
15 補稅處分仍屬有效存在之處分，亦非本件訴訟之訴訟對象，
16 原審及本院均不得審查其合法性。況原審另案106年度訴字
17 第347號判決，經被上訴人提起上訴後，業經本院109年度判
18 字第368號判決廢棄原判決，發回原審，而未確定，為本院
19 職務上已知之事實。上訴意旨據此主張其100年1月至102年1
20 月營業稅前經核定應補稅額18,710,455元部分，既經原審10
21 6年度訴字第347號判決撤銷而不得扣抵，原判決對此除未載
22 明理由外，與上開判決亦有理由矛盾之違法云云，並不足採
23 。

24 (四)綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形，上訴
25 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回
26 。

27 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
28 、第98條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 109 年 7 月 9 日

30 最高行政法院第二庭

31 審判長法官 吳 東 都

最高行政法院103年度判字第43號判決

、95年12月19日、96年1月19日分別繳回120,000元），其中7,178,562元部分（依繳回先後時序清償），係基於被上訴人公法上不當得利返還之債權6,740,000元及法定之遲延利息債權438,562元而為受領，其受領並非無法律上之原因一節，於法核屬有據，是上訴人依公法上不當得利關係請求被上訴人返還，自非可採；其餘41,438元部分（計算式：7,220,000-6,740,000-438,562=41,438，即最後1筆繳回款之範圍），被上訴人受領則自始欠缺法律上之原因，其所受利益並致上訴人受損害，當屬公法上不當得利，上訴人據以請求被上訴人返還，並加計自受領時即96年1月19日起至給付之日止依法定利率計算之附加利息部分（上訴人並非請求遲延利息），應屬可採。綜上，上訴人請求被上訴人返還公法上不當得利，於41,438元及自96年1月19日起至給付之日止依年息5%計算之附加利息範圍內，為有理由，逾此部分，被上訴人受領上訴人繳回之溢領款項，仍非無法律上之原因，上訴人請求返還，則無理由，而駁回此部分之訴。

五、本院按：原判決駁回上訴人此部分之訴，並無不合。再論斷如下：

- (一)本件係上訴人請求被上訴人返還公法上不當得利，被上訴人93年11月30日函係撤銷對王良盛（其繼承人）之補償處分，該函並非本件之訴訟對象，僅是本件訴訟之先決問題。查行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第113條第3項參照）；另行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行政訴訟之先決問題時，其非訴訟對象，受訴行政法院並不能審查其合法性。該處分之合法性應由以其為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。又行政機關撤銷違法處分，該撤銷處分是否具備行政程序法第117條第1項但書之消極事項，及遵守第121條第1項之2年除斥期間，非屬「重大明顯瑕疵」之問題，不該當同法第111條第1項所列各款之行政處分無效事由。因被上訴人93年11月30日函，係屬有效存在之撤銷處分，既非本件訴訟之訴訟對象，原審法院及本院均不得審查其合法性，自無論述王良盛有無具備信賴保護事由，及該撤銷處分是否逾2年之除斥期間之必要。原判決認上訴人不得在本訴訟爭執被上訴人93年11月30日函之合法性，結論無不合。上訴意旨主張原判決就該93年處分之撤銷，暨已判斷王良盛已為善意，卻又未論及是否受信賴保護所適用，甚而亦未論及撤銷之除斥期間，而就顯然違法之處分僅依該形式存續即認定有法律上之效力，顯有相當問題。另93年11月30日之撤銷函已顯然逾越行政程序法第121條之期限，該撤銷函為依行政程序法第111條之具有重大瑕疵而無效；而該函既已違反強制規定



最高行政法院
SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

認識本院 / 公告事項 / 資訊查詢服務 / 政策專欄 / 會統專欄 / 便民服務 / 相關網站

資料查詢 [Search]
請輸入關鍵字, 按Enter

資料/查詢/服務

- 大法官專區
- 法官司法事務分配
- 庭期查詢
- 裁判主文公告
- 裁判書查詢
- 裁判查詢
- 庭生判例(即庭判先例)
- 聲請者區
- 法律問題集

- 97年度法律問題
- 98年度法律問題
- 99年度法律問題
- 100年度法律問題
- 101年度法律問題
- 102年度法律問題
- 103年度法律問題
- 104年度法律問題
- 105年度法律問題
- 106年度法律問題
- 107年度法律問題
- 108年度法律問題
- 109年度法律問題
- 110年度法律問題
- 111年度法律問題
- 112年度法律問題
- 113年度法律問題
- 114年度法律問題
- 115年度法律問題
- 116年度法律問題
- 117年度法律問題
- 118年度法律問題
- 119年度法律問題
- 120年度法律問題
- 本院出版品
- 政府資訊公開服務

重/要/通/知

- 臺北高等行政法院
- 臺中高等行政法院
- 高雄高等行政法院
- 智慧財產法院



首頁 > 資訊服務 > 法律問題集 > 97年度法律問題 > 最高行政法院 97 年12月份第3次庭長法官聯席會議

97年度法律問題

最高行政法院 97 年12月份第3次庭長法官聯席會議(二)

最高行政法院 97 年12月份第3次庭長法官聯席會議(二)

法律問題:

詳予義務訴訟之訴訟標的與確定力(既判力)之範圍。

決 議:

詳予義務訴訟之訴訟標的, 依行政訴訟法第5條規定, 應為「原告關於其權利或法律上利益, 因行政機關違法駁回其依法申請之案件, 或對其依法申請之案件不作為致受損害, 並請求法院判令被告應為特定內容行政處分之主張」。又依同法第213條規定, 上開詳予義務訴訟之訴訟標的, 於確定之終局判決, 中經裁判者, 有確定力。

原告提起詳予義務訴訟如經判決駁回確定者, 該判決之確定力(既判力)不僅及於確認「原告對於請求作成其所申請行政處分依法並無請求權」, 且及於「被告機關不作為或否准處分為合法」、「不作為或否准處分並未侵害原告之權利或法律上利益」之確認; 若行政法院依行政訴訟法第200條第3款規定判決原告訴確定者, 該判決之既判力, 不僅及於確認原告對被告依法有作成所請求行政處分之權利, 及判令被告機關作成特定內容之行政處分, 且及於被告機關之否准處分為違法並侵害原告之權利或法律上利益之確認; 如行政法院依行政訴訟法第200條第4款規定判決原告訴確定者, 該判決就原告對被告是否有依法作成所請求行政處分之權利並未加以確認, 亦未判令被告機關作成特定內容之行政處分, 惟該判決之既判力, 仍及於系爭否准處分或不作為為違法並侵害原告之權利或法律上利益之確認。

一、基本類型與理論基礎

國家為何要將統治權分享給其內部的次級統治團體？而國家與其內部次級統治團體的相互關係為何？此涉及到組織模式與地方自治理念兩個不同的問題。

(一) 基本類型

「聯邦國」⁴⁶⁵與「單一國」⁴⁶⁶是兩個常見的國家組織基本模式，二者最根本的不同乃在次級統治團體的憲法地位與權限分配原則。就憲法地位來說，聯邦國中的次級統治團體享有比較高的自主地位，因為它們可以擁有自己的憲法、可以自行規範並形成自己的組織模式與制度。反之，單一國內的次級統治團體則沒有自己的憲法，不能自主形成自己的體制。再就權限分配而言，聯邦國中的國家層級通常享有列舉的權限，聯邦國中的次級統治團體則享有概括的權限。反之，單一國中之國家層級享有概括的權限，其次級統治團體則享有列舉或有限的權限。換言之，聯邦國的權限分配原則是：原則上分配給次級統治團體，例外才分配給聯邦。而單一國的權限分配原則則是：以國家為原則，以地方為例外。

聯邦國的產生或是基於自願，或是基於強制；或是以結合為目的，或是以分離為目的。美國各邦當時乃基於自願，相信團結力量大的道理而自主的加入聯邦。二戰後的西德則是在戰勝國的強制下，要求德國必須以聯邦的方式組成，以免又再度出現像納粹德國

⁴⁶⁵ 諸如美國、墨西哥、巴西、阿根廷、委內瑞拉、德國、瑞士、比利時、印度與澳洲等國乃眾所周知的聯邦國。

⁴⁶⁶ 諸如韓國、日本、泰國、越南、英國、法國、丹麥、瑞典、芬蘭、智利、紐西蘭等，則是單一國。

釋字第498號解釋

瀏覽人次：13193 < 第 498 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第498號

解釋公布院令

中華民國 88 年 12 月 31 日

解釋爭點

地方政府人員有無赴立法院委員會備詢義務？

解釋文

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得斟酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

理由書

本件係前台灣省議會聲請解釋，本院受理後，憲法增修條文第九條於中華民國八十六年七月二十一日已有修正，地方制度法並於八十八年一月二十五日制定公布，省縣自治法及直轄市自治法則經廢止。是本件解釋自應以現行法律為基準，合先敘明。

地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第十一章第二節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。

基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之，此分別有憲法第

一百二十三條、第一百二十四條、第一百二十六條、地方制度法第三十三條、第五十五條、公職人員選舉罷免法第一條、第二條、第六十九條等規定可據。地方自治團體不僅依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權（憲法第一百二十三條、地方制度法第十四條、第十六條第二款、第三章第二節參照）。地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第三十五條至第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十八條、第四十九條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。

按立法院所設各種委員會，得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，為憲法第六十七條第二項所明定。鑑於行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務，亦經本院釋字第四六一號解釋在案。惟考量權力分立及憲法上中央與地方均權之原則，就地方自治團體行政機關公務員到會備詢應作適當之規範。地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。是地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備詢之義務，惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。又中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳庚 王和雄 王澤鑑

林永謀 施文森 孫森焱 陳計男

曾華松 董翔飛 楊慧英 蘇俊雄

黃越欽 賴英照 謝在全

意見書、抄本等文件

抄本498

相關法令

[展開/收合]

憲法第67條第2項(36.01.01)

憲法第111條(36.01.01)

憲法第118條(36.01.01)

釋字第553號解釋

瀏覽人次：30177 < 第 553 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第553號

解釋公布院令

中華民國 91 年 12 月 20 日

解釋爭點

北市府延選里長決定合法？

解釋文

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴訟法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審理。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴訟法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。

理由書

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規之適用發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉，合先敘明。

地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同。前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。又里長之選舉，固有例外情事之設計如地方制度法第五十九條第二項之選聘規定，但里長之正常產生程序，仍不排除憲法民主政治基本原則之適用。解釋系爭事件是否符合「特殊事故」而得延辦選舉，對此亦應一併考量，方能調和民主政治與保障地方自治間之關係。本件因不確定法律概念之適用與上級監督機關撤銷之行政處分有不可分之關係，仍應於提起行政訴訟後，由該管行政院依照本解釋意旨並參酌各種情狀予以受理審判。

本件台北市政府對於行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷其延選決定，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，雖得依地方制度法第七十五條第八項聲請本院解釋，然因係中央監督機關之撤銷處分違憲或違法之具體審理，衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分違憲或違法之審理（本院釋字第五二七號解釋理由書參照）。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央

機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分行為，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序解決之。其爭訟之標的為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議，且中央監督機關所為適法性監督之行為是否合法，對受監督之地方自治團體，具有法律上利益。為確保地方自治團體之自治功能，本件台北市之行政首長應得代表該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，受訴法院應予受理。其向本院所為之釋憲聲請，可視為不服原行政處分之意思表示，不生訴願期間逾越之問題（參照本院院字第四二二號解釋及訴願法第六十一條），其期間應自本解釋公布之日起算。惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。

本件聲請意旨另指地方制度法第七十五條第二項有違憲疑義，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項要件不符；又聲請統一解釋與已解釋部分有牽連關係，均不另為不受理之諭知，併此指明。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄
蘇俊雄 黃越欽 謝在全 賴英照

意見書、抄本等文件

553抄本(含解釋文、理由書與陳大法官計男、孫大法官森焱、戴大法官東雄、蘇大法官俊雄分別提出之協同意見書、曾大法官華松提出之部分不同意見書及劉大法官鐵錚、謝大法官在全分別提出之不同意見書、聲請書及附件)

相關法令

[展開/收合]

憲法第78條(36.01.01)
憲法第118條(36.01.01)
司法院釋字第527號解釋
地方制度法第75條(88.01.25)
地方制度法第83條(88.01.25)
訴願法第1條(89.06.14)
訴願法第61條(89.06.14)
訴願法第79條(89.06.14)
行政訴訟法第4條(87.10.28)

壹、前言

地方自治雖為憲法所保障之制度，惟地方自治團體並非獨立於國家之外，而仍屬於國家整體法秩序之一部分。大法官釋字第498號解釋認為，中央政府或其他上級機關對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。惟大法官並未進一步說明何種事項適用何種監督，監督措施為何。此外，地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立地位，國家機關應予以尊重，因此自治監督雖有其必要，惟亦應有一定之界限。若監督措施侵害地方自治團體此項自主與獨立地位時，地方自治團體是否有任何救濟機會？新修正之訴願法與行政訴訟法是否提供與以往不同之救濟可能性？

地方自治監督係觀察國家與地方自治團體關係最佳的指標，因此釐清自治監督之意義與種類乃是解決自治監督首要之課題。何者適宜成為自治監督機關則屬國家組織法之領域，而由國家立法者決定；地方自治監督一方面必須維持國家整體法秩序之和諧，另一方面亦必須保障地方自治團體獨立與自主之地位，因此從事自治監督時，除一般國家行為必須遵守之規定外，尤其是公益原則、便宜原則、補充性原則與比例原則更應特別加以注意。為使自治監督機關能確實履行監督任務，必須給予不同且充分的監督措施方式，俾能針對不同的情況採取合法且適當之監督措施。地方自治團體對於合法且適當之監督措施固然有忍受或服從之義務，惟為維護其獨立自主之地位，對於違法之監督措施亦應提供不同之救濟途徑。地方自治既然是憲法所保障之制度，因此聲請大法官解釋當然是最重要的救濟方法；此外新訴願法與新行政訴訟法亦提供地方自治團體針對不同之監督措施不同的救濟方式。

貳、地方自治監督之意義與種類

一、地方自治監督之意義

地方自治團體為具有地域性的自治組織，在國家權力垂直分立下，依功能分工的原則，自我負責地處理地方事務。地方自治團體雖係自國家中劃分出來，惟其在國家內仍隸屬於國家，因此地方自治團體在地方領域內雖享有廣泛獨立自主的權限，但同時亦受到國家秩序之拘束，換句話說，國家對於地方合法適當履行其任務亦應加以負責；自我負責並非表示，地方自治團體僅對自己而不用對國家負責，在自我負責領域內所為之行為違反法律規定時，亦須對國家負責。除此之外，地方自治團體亦須協助實現國家整體秩序，地方自治團體之行為亦必須納入國家整體的目標之內，因此國家與地方自治團體間必須存在某種機制，以確保在地方領域內國家整體利益的貫徹，地方自治監督則是地方自治團體對於國家負責，以及國家在地方領域內貫徹國家整體利益的法律制度。

地方自治監督係指國家對於地方自治團體行為的監察、督飭、指導或考核等作用的總稱，此項作用保障並給予地方自治團體自治權必要的對應制度¹，目的在使地方自治團體的行為符合國家秩序的要求。藉由地方自治監督的規定衡平國家所失去的權力以及避免在地方領域內透過分權享有及行使高權所帶來可能違法的風險²，因此地方監督係自法治國及民主國原則中發展而出³。

¹ 管歐，地方自治，1996年，第353頁；A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1994, S. 427; F.-L. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 8. Aufl., 1994, S. 246; R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1996, S. 149.

² I. Jörn著，董保城譯，地方自治行政與地方自治之監督——可能性及界限，政大法學評論，第54期，1995年12月，第164頁；W. Thieme/J. Schäfer, Niedersächsische Gemeindeordnung, 2. Aufl., 1994, § 127 Rn. 3.

³ Stober, 同註1, S. 149; K. Waechter, Kommunalrecht, 2. Aufl., 1995, S. 110.

自國家觀點來看，地方自治監督之目的係在維護國家權力的一體性，並且保障在履行公共任務時必要的法律一致及平等性，國家從事地方自治監督時並非在限制地方的自治權，而係在維護地方自治團體行為的合法性以及相對於個別的地方特別利益保護國家整體的利益⁴。

自憲法的觀點來看，地方自治監督係在法律制度上確保地方在執行其權限時遵守法律界限的手段，但憲法所保障的地方自治亦賦予地方自治團體充分自我負責的權限，因此地方自治監督與自我負責間處於特別緊張的關係。地方自治監督機關一方面審查地方是否自我負責履行其法定任務及對國家整體之義務，另一方面在行使監督權時亦必須認知，其措施係針對基於自治權保障所產生的自我負責行使自治的地方民意機關及行政機關⁵，其不得超過必要的限度，不當干涉到地方自治的核心領域。換句話說，地方自治監督固然是維繫國家與地方關係必要的制度，但監督的範圍、程度與種類則必須合法適當，使地方自治監督與地方自治之保障在儘可能的範圍之內皆可獲得最大的實現，避免形成過當的地方自治監督破壞憲法保障地方自治的本意或不足的地方自治監督破壞國家統治權整體性的弊病。

二、地方自治監督之種類

國家與地方自治團體關係的演變在對於地方自治團體監督的法律上設計及實際執行過程中，表現得特別明顯，地方自治監督係將地方自治團體納入整體國家統治權行使的體系之內，因此監督的行使則依地方自治的概念、內容及界限而定，對於地方自治

⁴ 因此監督可基於維護地方本身之利益，例如拒絕核准不當的土地買賣或贈與行為，亦可基於保護國家利益，例如地方過高負債之禁止等。Knemeyer, 同註1, S. 246; Thieme/Schäfer, 同註2, § 127 Rn. 3.

⁵ 地方自治監督係一種機關監督 (Organ Kontrolle)，因此基本上監督措施不得針對個別的地方公務員或地方議會的成員，例外情形則例如解除職務或停止職務的規定。

的監督則不須依一定的模式為之。一般而言，監督係涉及到任務的履行，因此為能達成合法適當的地方自治監督，監督可以依個別不同的任務類型、權限的分配、審查標準或時間點來區分不同的監督種類。

所有監督形式的共同點乃是控制功能，受監督者的行為基於特定的控制標準受監督機關審查，必要時甚至得加以更正。監督依其對象可分為國家——人民間與國家內部的監督，前者主要在經濟行政、建築或環保法規。後者可區分為在同一個行政主體內部的監督與法律上相互獨立的行政主體間的監督。地方自治監督則可分為地方自治團體內部的監督與來自外部的國家監督⁶。地方自治團體內部監督的目標主要係基於政治上合目的性的考量，促進適當實現地方利益，以及基於法治國原則貫徹權力分立及維護依法行政，例如地方制度法第48條所規定的報告及質詢制度，其並非屬於國家對於地方自治團體的監督，而係地方自治團體內部任務的分配及執行。國家監督則係指自外部影響地方自治團體，此項自治監督則是本文所指的地方自治監督，例如地方制度法第26條第4項所規定的自治條例核定制度。

此外，傳統上將自治監督區分為行政監督、立法監督、司法監督、考試監督、監察監督，此項分類顯然以中央五院制為依據，但觀諸地方自治團體僅擁有立法權及行政權，因此應以立法監督及行政監督為主，且係針對地方自治團體的立法行為與行政行為加以監督，而非以立法院或行政院為區分立法監督及行政監督的標準⁷。就立法監督而言，地方自治團體依地方制度法第26條規定制定自治條例時，依其內容受不同程度的監督，例如直轄市自治條例規定罰則時，應報行政院核定後發布，無罰則時，則報

⁶ W. Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 270; K. Vogelgesang/U. Lübking/H. Jahn, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Aufl., 1997, Rn. 586; Waechter, 同註3, S. 111.

⁷ 有關傳統自治監督的分類，詳見許宗力，地方自治監督，許宗力、許志雄等著，地方自治之研究，1992年，第153頁以下。

中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）自治規則則依地方制度法第27條規定依不同情形函報有關機關備查；鄉鎮（市）委辦規則應函報委辦機關核定。行政監督的形式則多樣化，例如依第75條規定行政院得撤銷、變更、廢止或停止直轄市政府辦理自治事項的行為，及地方制度法第76條規定的代行處理制度等。

地方自治監督依監督標準，可區分為法律監督與專業監督，對於地方自治團體從事自治事項時，地方自治監督機關所從事者係法律監督⁸。法律監督之目的在於作合法性監督並確保法律受到遵守，其係對於地方自我負責行為必要的制約，國家與地方自治團體雖在組織上相互獨立分離，但在功能上卻是一體的，因此國家必須考量，國家任務在地方自治範圍內必能夠合法地被執行，尤其是遵守依法行政的原則。此外，為尊重地方自治團體的自治權，法律監督主要係透過事後的合法性審查，例如地方有無履行法定任務或有無遵守法律界限，來確保地方行為的合法性或依法律規定方式來排除違法狀態⁹。法律監督之目的係在影響、修正地方自治團體之行為，因此自治監督機關基本上不得替代地方決定或為一定行為。對於地方自治團體從事委辦事項時，地方自治監督機關所從事者為專業監督。專業監督之本質在於其所屬的事務執行以及指示權限，專業監督所涉及的權限本屬國家所有，基於便宜考量因素委由地方自治團體執行¹⁰，因此國家得透過指示來使地方的決定依國家合目的性的觀點來作成，亦即指示權亦擴及到地方裁量權之運用。專業監督通常係由事後追懲及事先預防的監督方法共同作用，因此擁有與法律監督不同的功能，尤其是透過行政規則所為的一般性指示，更可影響到日後地方自治團體的

⁸ 自治事項僅能作法律監督的理由，詳見許宗力，同前註，第157頁。

⁹ M. Schröder, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, 1992, S. 45.

¹⁰ 許宗力，同註 8，第157-158頁；A. v. Mutius, Kommunalrecht, 1996, S. 163-164.

決定¹¹。大法官釋字第553號解釋指出，「地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第79條第3項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更」。此外，大法官釋字第553號解釋理由書認為，「……對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：(一)事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(二)原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。(三)有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(四)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(五)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(六)是否尚有其他重要事項漏未斟酌」。

地方自治監督依其效力及採行監督的時間點可區分為具預防性質的事前監督以及制裁性質的事後監督¹²。前者主要功能在預防並阻止違法行為產生效力，亦即使地方自治團體的行為是否發生效力取決於國家事前的參與，例如許可保留制度或依地方制度法第2條第4款所規定的核定制度。由國家機關行使的預防性監督係對於地方自治團體特別嚴重的侵害——此如同事前檢查對於言論自由的侵害——，因此在考量憲法保障地方自治下，此類監督措施應僅限於少數案例，例如地方自治團體的行為危害自己本身，為防止地方自治團體財力惡化，重大財產出售須事前獲得同

¹¹ Stober, 同註1, S. 156.

¹² Waechter, 同註3, S. 117.

意，或地方人民權利受到重大危害時¹³。具有制裁性質的事後監督則指，地方自治團體在從事一定行為後，監督機關採取不同干預措施，例如地方制度法第75條所規定的撤銷、變更、廢止或停止，自治監督機關可以從不同方式得知是否有違法行為發生，例如地方制度法第2條第5款所規定的備查制度。

參、地方自治監督之功能

傳統上我國認為地方係國家的地方，國家為地方的國家，二者關係密切具有不可分性，地方自治團體雖享有自治權而得自我負責處理地方事務，但其並非脫離國家而獨立，因此其權限之行使不得超越國家統治權之範圍而破壞國家的統一，因而地方自治團體必須接受國家之監督¹⁴，地方自治監督功能自消極面而言，係透過視察、考核、監視及糾正權的行使，以防止地方自治團體怠忽本身職務或濫用自治權力，維護地方人民合法權益並保障國家統一；自積極面而言，係透過督促、指導及扶助措施，促使地方善於運用自治權力，努力建設事業，扶植各地方自治的均衡發展，以促進整個國家的繁榮與強盛¹⁵。

國家從事地方自治監督之功能，不僅在於預防違法行為的產生或排除違法的狀態，此固係法律監督的基本目的；國家的監督措施亦具有對於地方提供幫助的功能，國家監督機關之任務在保障地方履行其義務，在地方執行法定任務時，予以指導及幫助並且提供經驗，強化地方自治團體決策的能力以及自我負責的意

¹³ 在委辦事項中透過一般指示或具體指令亦能事先預防違法行為發生，惟在委辦事項中，較無侵害地方自治團體自治權的情形，因此一般而言，討論事前與事後監督主要係在法律監督中加以說明。

¹⁴ 高應篤，地方自治學，2版，1982年，第428頁；薄慶玖，地方自治團體之監督問題，理論與政策，第5卷第4期，1991年7月，第2頁。

¹⁵ 林朝舜，台灣省現行地方自治行政監督功能之研究，研考報導，第26期，1994年1月，第34頁；高應篤，同前註，第428頁；管歐，同註1，第354頁；薄慶玖，同前註，第2頁。

(一) 憲法依據

憲法一方面提供地方自治制度性之保障，另一方面卻也允許國家得對地方自治團體採取自治監督，在「保障」與「監督」之間，確實存在著相當程度的緊張關係。

不難想見，自治監督此一概念的背後，必定有某種強人的憲法依據在支撐著，否則憲法不可能一方面提供地方自治（足以對抗立法者之）制度性保障，另一方面卻又允許國家得對地方自治團體採取自治監督、自治監督機關的憲法依據，其實就是法治國家原則（Rechtsstaatsprinzip）¹⁰⁷。憲法雖然對地方自治採取高度之保障，但無論如何，實際上地方自治絕不代表地方自治團體得以為所欲為，而使國家整體法秩序遭到破壞，因此，在法治國家原則的要求下，允許國家機關在地方自治團體有違法情事時加以監督，以避免和憲之憲法秩序與於（由其保障之）地方自治。

(二) 監督之原則

國家對地方自治團體採取法律監督措施時，應遵循以下四點原則¹⁰⁸：

1. 補充原則（Subsidiaritätsprinzip）

所謂補充原則，是指地方自治團體造成之違法狀態，如果能透過其他途徑加以排除解決，那麼自治監督相對於這些途徑而言，僅具補充地位。申言之，唯有無法透過其他解決途徑排除地方自治團體造成的違法狀態時，國家始能採取自治監督加以介入。由此觀之，補充原則至少包括以下兩大內涵：

(1) 國家採取自治監督必須出於保護公益之考量

前文提到，憲法之所以允許國家得對地方自治團體進行自治監督，乃是基於法治國家原則之要求，透過自治監督機制，以避免國家整體法秩序因該團體地方自治而遭到破壞。因此，自治監督的目的，就在於確保公法賦予地方

自治團體之公行政任務（自治行政任務），能夠合法地地履行，既然如此，自治監督當然也就應以「保護公益」為最根本的出發點¹⁰⁹。至於地方自治團體純粹在私法上的交易往來，基本與公益無涉，因此非自治監督所能加以介入或過問。由於自治監督的目的在於保護公益（確保公法賦予地方自治團體之公行政任務能夠合法履行），因此國家對地方自治團體進行自治監督，審查地方自治團體之行為有無違法，應該是指審查地方自治團體之行為「有無違反公法」，而不包括「地方自治團體違反私法之規定」¹¹⁰，對於地方自治團體因為違反私法規定而造成的違法狀態，只能透過民事訴訟途徑尋求解決¹¹¹。

當然，將「被違反的公法規範歸屬公法抑或私法」與「緊要涉及公益」二者劃上等號，並視之為國家得否採取自治監督的標準，確實會招來若干批評¹¹²。對此，地方自治團體在為以私法形式履行公任務之「行政私法行為」時，若有違法情事，由於該行為在本質上仍屬公行政任務之履行，而帶有濃烈的追求公益色彩，所以國家就此仍得採取自治監督措施加以出面非

¹⁰⁹ Christl Sawald, Kommunalrecht, in: Udo Steiner (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1999, 6. Aufl., Rn. 366; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1997, 2. Aufl., Rn. 804.

¹¹⁰ Franz-Ludwig Kammerer, Staatsrecht über Kommunen, JuS 2000, S. 523; Eberhard Schmidt-Alpmann, Kommunalrecht, in: ders. (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1999, 11. Aufl., Rn. 45; Rolf Sober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1996, 3. Aufl., S. 154.

¹¹¹ 蕭文生，地方自治之監督，收錄於行政法爭議問題研究（下），2000年12月，頁1506。

¹¹² 如 so Volker Hassel 就認為，「地方自治團體只有在違反公法時才會涉及公益之侵害」，這僅是學理上的空泛論述，根本上缺乏實質論據，而且以「公益」此一高度抽象的概念作為判斷國家得否採取自治監督之標準，亦令人難以信服。參見：Volker Hassel, Subsidiaritätsprinzip und Kommunalaufsicht, DVBl 1985, S. 698 註

¹⁰⁷ 蕭文生，地方自治之監督，收錄於行政法爭議問題研究（下），2000年12月，頁1497；Rolf Sober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1996, 3. Aufl., S. 149.

¹⁰⁸ 蕭文生，附錄，地方制度法條與自治監督，收錄於蘇永欽主編，地方自治法：落實人民主權的第一步，2002年11月，頁88以下。

論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正

(Kollisionsentscheidungsnorm)⁷⁵。至於此無效之實體結果如何產生？是否必須經由特定機關，透過一定程序予以宣告？地制法及其他相關法律另有繁複之程序上設計與規範。在此規範架構下，以下茲就宣告地方法規牴觸上位法規而無效之有權機關與程序，以及地方自治團體若認為其自治立法權限因該地方法規無效宣告而受到侵害時可行使之法律救濟途徑等程序與爭訟問題，分別論述之。

一、地方法規之行政監督

地方自治團體雖本於憲法或法律受地方自治之保障，然其終究為廣義國家之一環，而非國中之國。準此，其在行使自治事項時，自應亦受到自由民主憲政秩序之拘束⁷⁶。地制法賦予國家法人對地方自治團體或是上級地方自治團體對下級地方自治團體就自治事項之執行享有廣泛之監督權限，即是彼等憲法上要求之具體化呈現⁷⁷。就地方法規而言，地制法賦予監督機關諸多得函告地方法規無效之行政監督可能性，以下分別說明之：

(一) 事後監督：地制法第 30 條第 4 項

依照地制法第三十條第四項規定，自治條例與自治規則發生牴觸上位法規無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。至於委辦規則發生牴觸上位規範者，則由委辦機關予以函告無效。據

⁷⁵ Vgl. F. Dagrmar, Die Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 177; W. März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, Art. 31, Rn. 19.

⁷⁶ 例如德國基本法第 28 條第 1 項即明定邦之合憲秩序必須符合基本法意義下之共和國、民主國，以及社會法治國原則。作為邦之行政區域一環的地方自治團體，當然亦須受此等合憲秩序之拘束。

⁷⁷ 關於國家對地方自治監督之法理基礎，參見許宗力，論國家對地方的自治監督，收錄於：氏著，法與國家權力，1992 年 4 月，頁 353 以下；林明昕，中央與地方之聯繫線——國家對地方之監督，收錄於：氏著，公法學的開拓線——理論、實務與體系之建構，2006 年 9 月，頁 51 以下。

釋字第585號解釋

瀏覽人次：37930 < 第 585 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第585號

解釋公布院令

中華民國 93 年 12 月 15 日

解釋爭點

真調會條例違憲？

解釋文

1 立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制，除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。

2 立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎，各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則，其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

3 茲就中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）之組織、職權範圍、行使調查權之方法、程序與強制手段等相關規定，是否符合上開憲法意旨，分別指明如下：

- 一、真調會條例第二條第一項前段「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」、第二項後段「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視為放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命」、第十五條第二項「本會委員除名或因故出缺時，由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」暨第十六條「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視為自動生效」等規定有關真調會委員之任命，應經立法院院會決議並由立法院院長為之，方為憲法之所許。 4
- 二、同條例雖未規定真調會委員之任期，惟於符合立法院屆期不連續原則之範圍內，尚不生違憲問題。第十一條第二項規定「本會所需經費由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕」，於符合預算法令規定範圍內，亦不生違憲問題。 5
- 三、同條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中「不受其他機關之指揮監督」係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意；第十五條第一項「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，關於真調會委員除名之規定，並非排除立法院對真調會委員之免職權，於此範圍內，核與憲法尚無違背。 6
- 四、同條例第十五條第一項「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」之規定，以「違反法令或其他不當言行」為除名事由，與法律明確性原則不盡相符，應予檢討修正。 7
- 五、同條例第八條第一項前段「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄」、同條第二項「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限」、第十三條第一項「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴」等規定，逾越立法院調查權所得行使之範圍，違反權力分立與制衡原則。 8
- 六、同條例第十三條第三項規定「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由」，違反法律平等適用之法治基本原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍。 9
- 七、同條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於向監察院報告部分，與憲法機關各有所司之意旨不盡相符，應予檢討修正。 10
- 八、同條例第八條第三項規定「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」、同條第四項規定「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制，受請求之機關、團體或人員不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」、同條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助，受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中關於專屬管轄、移交卷證與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者之部分，有違權力分立與制衡原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍。 11

九、同條例第八條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中規定涉及國家機密或偵查保密事項，一概不得拒絕之部分，應予適當修正。

十、同條例第八條第四項前段規定「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制」、同條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中規定涉及人民基本權利者，有違正當法律程序、法律明確性原則。

十一、同條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或其委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，有違正當法律程序及法律明確性原則。

十二、同條例第八條第八項後段規定「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者.....並依刑法第一百六十五條、第二百四十四條等相關規定追訴處罰」，係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言；上開規定應本此意旨檢討修正。

十三、同條例第八條第九項規定「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，逾越立法院之調查權限，並違反比例原則。

上開五、六、八、十、十一、十三項有違憲法意旨部分，均自本解釋公布之日起失其效力。

司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。本件暫時處分之聲請，雖非憲法所不許，惟本案業經作成解釋，已無須予以審酌。

理由書

本件係因立法委員柯建銘等九十三人，認中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），逾越憲法賦予立法院權限，爰就其行使職權適用憲法發生之疑義，並就真調會條例是否牴觸憲法之疑義，依立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，同時聲請於本案作成解釋前為暫時處分（聲請人稱急速處分，下同），宣告真調會條例暫時停止適用。本件就聲請為暫時處分部分，依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，通知聲請人代表及訴訟代理人暨關係機關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）指派代表，於九十三年十月十四日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請法律學者到庭陳述意見；就聲請解釋憲法部分，通知聲請人代表及訴訟代理人，暨關係機關立法院指派代表及訴訟代理人，於九十三年十月二十七日及二十九日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請關係機關監察院、法務部、內政部指派代表，並邀請法律學者到庭陳述意見，合先說明。

本件聲請人主張略稱：一、真調會之機關屬性違憲；真調會不僅完全取代檢察機關之偵查（第八條第一、二、三項），可以借調檢察官（第九條第一項），指揮檢察官起訴（第十三條

相較於法律監督，專業監督則是透過監督機關的指令權限（*Weisungsbefugnis*）進行。指令的下達可以及於地方自治團體裁量權限的行使，因此專業監督有著完全異於法律監督的功能。在這種情形下，監督機關對於地方自治團體行為的抑制性控制與預防性調整已經融合為一⁹。專業監督的措施原則是特遇其他實體法所另外規定。它是以監督機關下達指令的方式為之，間或地可以對於地方自治團體要求提供資訊（*Informationsrecht od. Unterrichtsrecht*）。當地方自治團體不遵守指令的要求時，可以轉而採取如同法律監督中的強制執行措施¹⁰。

對於地方自治之各種事後抑制性監督往往呈現一種強度層級提升的階段關係。例如監督機關若認為地方自治團體之決定有違法之處，應該會先採取指責的方式，讓地方自治團體自行改善。倘若地方自治團體不為所動，監督機關便可採取撤銷之作爲。在抑制性監督措施中，既然都有取代自治團體之地位而代行處理的可能性，僅立於監督機關之地位而採取撤銷措施者（未完全取代自治團體），自無疑問（代行過程中，先撤銷原決定再採適法作為當然可能）。至於本文主要所涉有關自治規章之「函告無效」制度，從比較法觀點，在德國法制上似較少見。德國於邦法中有規定，地方自治規章（*Satzung*）之發布生效，需經監督機關之參與者，例如圖林根邦自治條例（*Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -)*, 29.1.2003）第21條第3項規定，自治規章於發布前必須送置（*vorlegen*）於法律監督機關。自治規章送置後一個月，法律監督機關未為指責者，即得將之公布（類似推定許可）。但監督機關若於一個月內明確為許可者，亦得提早將自治規章公布。比較兩國制度，在自治規章的監督上，德國法上採取的監督措施「形式上」似乎較為和緩。換言之，對於違法之自治規章通常先採取指責自治團體或令其改善之作法，但亦有由監督機關撤銷地方立法機關議決廢止自治規章之例¹¹。但是實質上的監督措施在強度上並不亞於我國，例

⁹ Vgl. Meinhard Schröder, JuS 1986, 374; Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1999, 11. Aufl., Rn. 44.

¹⁰ Vgl. Uwe Lübking/ Klaus Vogelgesang/ Ina-Maria Ulbrich, *Die Kommunalaufsicht, Aufgaben - Rechtsgrundlagen - Organisation*, 1998, Rn. 280; Meinhard Schröder, *Kommunalrecht*, Rn. 128; Rainer Pietzner, in: Friedrich K. Schoch/ Eberhard Schmidt-Aßmann/ Rainer Pietzner (Hrsg.), *VwGO*, § 42 Abs. 1 Rn. 57 (Stand: Jar. 2000).

¹¹ Vgl. http://www.wetterauer-zeitung.de/Home/Kreis/Staedte-und-Gemeinden/Karben/Kommunalaufsicht- hebt-Parlamentsbeschluss-auf-_arid,83475_regid,3_puid,1_pageid,85.html (09062009 造訪) 此類如我國地制法第 43 條第 4 項之規定，函告地方自治團體立法機關議決自治事項無效一般，德國法上是在撤銷地方立法機關的規範制定行為。

如監督機關亦有以代行的監督措施¹²而取代自治團體代為制定自治規章之例¹³。我國法上監督機關「不予備查」、「不予核定」或「函告無效」等措施，其作用若對比德國如此強烈之代行制度，也僅屬於強度較弱的地方自治監督措施而已。

參、地方自治團體針對函告無效之救濟

既然監督機關對於地方自治團體所制定之自治規章予以函告無效之措施乃抑制性之監督措施，地方自治團體若有不服，是否以及如何尋求法律救濟，實務與學說之討論仍有未竟待明之處。特別是前述前導案例中，台北市政府分別根據地制法第30條第5項、第75條第8項及司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款聲請司法院解釋的結果，終究不被受理之原因何在，亦可一併探究。

一、大法官解釋之立場

(一) 釋字第 527 號解釋

有關地制法上聲請釋憲之各種規定與可能性，大法官在釋字第527號解釋中首次較為明確地將地制法中交雜的救濟體系作一比較清晰的釐清。

首先大法官指出，若根據地制法第30條第5項聲請釋憲，其前提是監督機關尚未依據第4項規定函告無效時始得聲請，同時聲請人僅限於「就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關」。

若監督機關已函告自治法規無效，聲請釋憲之相關規範就必須直接就回歸到司法院大法官審理案件法之內容。亦即，若地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第8條第1項、第2項之規定。同時在此排除同法第9條有關經上級機關層轉規定之適用。

倘若不是規範抵觸之疑義，而係針對地方自治團體辦理自治事項違背法令之疑義，大法官認為有監督地方自治團體權限之各級主管機關未依地制法第75條各

¹² 代行措施其實有雙重之法律性質，對於受監督之地方自治團體而言，其規制內容是一個行政處分；但其實現的內容卻可能還包括事實行為、規範制定行為或甚至為一私法上之意思表示。Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1999, Rn. 42 S. 35.

¹³ Vgl. BVerwG NVwZ-RR 1992, 611; 1993, 513.

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/23 10:01

裁判字號：最高行政法院 103 年判字第 575 號判決

裁判日期：民國 103 年 10 月 24 日

裁判案由：毒性化學物質管理法

最 高 行 政 法 院 判 決

103年度判字第575號

上 訴 人 百力生物科技股份有限公司

代 表 人 黃文團

訴訟代理人 賴錫卿 律師

被 上 訴 人 臺北市政府環境保護局

代 表 人 吳盛忠

上列當事人間毒性化學物質管理法事件，上訴人對於中華民國103年5月29日臺北高等行政法院103年度訴字第267號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴訟決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、上訴人領有被上訴人民國100年11月18日核可文件號碼：097-63-T0003之運作毒性化學物質核可文件，核可運作含量濃度5-15%W/W「吡啶」（第1類毒性化學物質，下稱系爭毒性化學物質）之Cap B封端劑。上訴人於100年12月30日申報毒性化學物質運作量明細，經被上訴人發現上訴人於核可前已於100年4月19日輸入運作內含濃度5-15%W/W「吡啶」之Cap B封端劑120公斤，超過「吡啶」管制濃度1%W/W及大量運作基準50公斤，違反毒性化學物質管理法第13條第1項規定，乃以101年8月14日第T002638號舉發通知書告發，依同法第32條第2款規定，並考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，以101年8月21日毒字第34-101-080002號裁處書處上訴人新臺幣（下同）34萬元罰鍰。上訴人不服，於101年9月19日第1次提起訴訟，經訴訟機關以被上訴人僅憑上訴人之申報內容作成處分，尚嫌遽斷，作成101年12月11日府訴三字第10109198500號訴訟決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起60日內另為處分。」嗣被上訴人重新審查後，認上訴人違規事證明確，乃以102年1月28日第T002648號舉發通知書告發，復考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，乃依毒性化學物質管理法第32條第2款及行政罰法第18條規定，以102年1月29日毒字第34-102-010002號裁處書處上訴人34萬元罰鍰。上訴人仍不服，第2

第 1 頁

次提起訴願，經訴願機關認被上訴人依行政罰法第18條規定衡酌減輕罰鍰為34萬元，顯屬不當，作成102年5月20日府訴三字第10209073700號訴願決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起30日內另為處分。」案經被上訴人重為處分，認上訴人違規事證明確，並考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，以102年6月17日毒字第34-102-060003號裁處書處上訴人34萬元罰鍰。上訴人仍不服，第3次提起訴願，訴願機關認被上訴人未依第2次訴願決定意旨，仍依行政罰法第18條規定衡酌減輕罰鍰為34萬元，難謂合法妥適，作成102年9月12日府訴三字第10209136200號訴願決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起30日內另為處分。」嗣被上訴人依上開訴願決定撤銷意旨重新審查後，仍認上訴人違規事證明確，乃以102年9月26日毒字第34-102-090001號裁處書（即原處分）處上訴人100萬元罰鍰。上訴人猶不服，於102年10月24日第4次提起訴願，經遭駁回，遂提起行政訴訟。

- 二、上訴人起訴主張：（一）上訴人於100年4月19日輸入110.4公斤之Cap B封端劑當時，並不知毒性化學物質管理法第13條第1項之相關規範，上訴人所為尚非出於故意或過失所致，故上訴人依法誠實申報前一年運作記錄而受罰，自得作為減輕處罰之理由。且上訴人輸入該Cap B封端劑僅自行作為助劑使用，並無再行販賣之牟利行為，故並無相當利益可言外，因上訴人無再行販賣該Cap B封端劑之行為，即無再行將該毒性物質加以擴散之可能，復以上訴人平時對該Cap B封端劑之存放及使用，均有訂定相當安全程序，至今亦無發生污染環境或危害人體健康之情事，上訴人主張應屬有據。（二）所謂「不利益變更禁止原則」係指訴願人不得處於較原處分更不利之法律上地位，其中有利與否，在理論上固應就訴願決定之主文判斷之；揆諸訴願法第81條第1項之規定，不利益變更禁止原則之目的在於，避免使人民遭受更不利益之處分，致心生恐懼後不願意再提訴願，進而失去訴願制度之立法用意。從而被上訴人再為處分時，依法應受不利益變更禁止原則之拘束。又查臺北市政府就違反菸害防制法案件，也曾引用「不利益變更禁止原則」將原不合規定之處分予以維持，從而，本案應同有此原則之適用，被上訴人原101年8月21日裁罰上訴人34萬元之原處分應予維持，實不可再行變更處分為裁罰上訴人100萬元等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。
- 三、被上訴人則以：（一）查「列管毒性化學物質及其運作管理事項」中公告毒性化學物質及其管制濃度與大量運作基準一覽表，吡啶管制濃度為1%、大量運作基準為50公斤，本案上訴人於100年11月18日始領有「吡啶」核可文件（證號：097-63-T0003，核可事項為運作50公斤以下吡啶），卻於100

其處罰。再者裁罰金額是否影響經營亦難據此採認原處分有處罰過重之違法。則被上訴人審酌上開諸情，及上訴人按其情節並無前揭行政罰法得減輕或免除其罰鍰之事由，於法定裁量權範圍內，以原處分裁處上訴人最低罰鍰金額100萬元，核無違誤等詞，為其判斷之基礎。

- 五、本院按：（一）「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「本法專用名詞定義如下：一、毒性化學物質：指人為有意產製或於產製過程中無意衍生之化學物質，經中央主管機關認定其毒性符合下列分類規定並公告者。其分類如下：（一）第一類毒性化學物質：化學物質在環境中不易分解或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。……二、運作：指對化學物質進行製造、輸入、輸出、販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為……。」「（第1項）化學物質之毒理特性符合本法第三條所定毒性化學物質之分類定義者，中央主管機關應公告為第一類、第二類、第三類或第四類毒性化學物質。（第2項）第一類、第二類及第三類毒性化學物質，中央主管機關得公告限制或禁止其有關之運作。」「（第1項）毒性化學物質之運作，除法律另有規定外，應依中央主管機關公告或審定之方法行之。（第2項）中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準。」「（第1項）製造、輸入、販賣第一類至第三類毒性化學物質者，應向主管機關申請核發許可證，並依許可證內容運作。（第4項）第1項及第2項所定第一類至第三類毒性化學物質之運作，其運作總量低於依第11條第2項公告之大量運作基準者，得報經直轄市、縣（市）主管機關核可並取得核可文件，不受第1項、第2項、第10條、第18條及第19條規定之限制。」「有下列情形之一者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，……二、未依第13條第1項規定取得許可證而擅自運作。」毒性化學物質管理法第2條、第3條、第7條第1項、第2項、第11條、第13條第1項、第4項、第32條第2款分別定有明文。又行為時行政院環境保護署（下稱環保署）99年12月24日環署毒字第0990115776B號公告：毒性化學物質及其管制濃度與大量運作基準一覽表，「吡啶」管制濃度為1%，大量運作基準為50公斤。（二）原判決以：上訴人於100年4月19日自德國輸入運作內含濃度5-15%W/W毒性化學物質「吡啶」之Cap B封端劑合計110.4公斤，依毒性化學物質管理法第13條第1項規定，應向主管機關申請核發許可證後始得輸入，上訴人未申請核發許可證即擅自輸入，違規事證明確。依毒性化學物質管理法之相關規定，毒性化學物質運作之許可及核可程序慎重且嚴謹，上訴人未申請許可即逕予運作而違規，其係運作毒性化學物質之專業營利公司，竟稱不知有上述規定，縱然屬實，其過失情節亦屬嚴重；且適用行政罰法第8條規定，須

限於行為人有具體特殊情況之正當事由存在，導致其無法得知法規存在之情形，可非難程度輕微，始足當之，非謂法定審酌裁量罰鍰事項均得作為其減輕或免除處罰之正當理由。又上訴人誠實申報進口數量乃理所當然，自不得以其依法申報主張為「主動申報」而構成減輕裁罰事由；且其依法申報、所生影響、所得利益及受責難程度較故意為低等情狀，僅可為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項，亦難據為罰鍰酌量減輕或免除處罰之具體正當事由等語，固非無見。（三）惟按訴願法第81條第1項規定：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」其立法理由明載：「參酌行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第15條，明定受理訴願機關審酌事證後，認訴願為有理由者，受理訴願機關之處理方法有三：（一）以決定撤銷原行政處分之全部或一部。（二）逕為變更之決定。（三）發回原行政處分機關另為處分。受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。」等語，亦即受理訴願機關決定發回原處分機關另為處分時，原處分機關不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。惟原判決卻謂：訴願決定認訴願有理由，若訴願決定撤銷原行政處分，未逕為變更之決定，而由原處分機關另為處分，因原處分機關另為處分並非於行政救濟程序內所為，故不涉及行政救濟之問題而不得為更不利之變更或處分。查本件上訴人遭裁罰34萬元之處分，經訴願機關以訴願有理由而撤銷原處分由原處分機關另為處分，原處分機關依發回意旨重為處分，並非於行政救濟程序內所為，由於並未涉及行政救濟之問題，即無前開不利益變更禁止原則之適用餘地等語，顯已違反上開訴願法第81條第1項明載之立法理由，原判決即有適用法規不當之違法。（四）復按受不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之行政機關（包括作成原處分之機關）如就原處分加以變更，但其結果較原處分對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即「不利益變更禁止原則」。本院31年判字第12號及35年判字第26號判例即揭示不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨（本院62年判字第298號判例雖謂除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定等語，惟該判例僅言及稅務案件之復查程序，尚不及於其他案件）。又依訴願法第81條第1項後段及行政訴訟法第195條第2項之規定，均無類似刑事訴訟法第370條但書對於「適用法條不當而撤銷」，則無適用不利益變更禁止原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得

排除適用「不利益變更禁止原則」之規定。查本件原處分依訴願決定意旨，改依行政罰法第18條第1項重為處分，將上訴人原裁處之34萬元罰鍰，變更為裁處100萬元罰鍰，顯已違反不利益變更禁止原則；又本件102年12月25日府訴三字第10209195000號訴願決定，認原裁處處分係考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，乃依行政罰法第18條規定，衡酌減輕罰鍰至法定最低額三分之一即34萬元，惟依法務部94年11月30日法律字第0940044078號、98年2月23日法律字第0980004348號函釋意旨，本件並無行政罰法第18條第3項之適用，業經前訴願決定將原裁處之34萬元罰鍰處分撤銷，乃將被上訴人重為之裁處100萬元罰鍰之原處分予以維持，駁回上訴人之訴願。是本件訴願決定係依法糾正原處分之適用法律錯誤，並維持原處分依訴願決定意旨所重為之處分，惟仍未予適用不利益變更禁止原則，揆之訴願法第81條第1項後段規定及以上說明，均有未洽。原判決未予糾正，仍認本件無不利益變更禁止原則之適用，而將訴願決定及原處分均予維持，並駁回上訴人之訴，揆之以上規定及說明，亦有判決不適用法規之違法。（五）綜上所述，原判決既有如上之違誤，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由，應由本院本於確定之事實將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由原處分機關另為適法之處分。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 10 月 24 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 林 文 舟

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 10 月 24 日

書記官 葛 雅 慎

資料來源：司法院法學資料檢索系統

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/23 10:04

裁判字號：最高行政法院 103 年判字第 562 號判決

裁判日期：民國 103 年 10 月 23 日

裁判案由：藥事法

最 高 行 政 法 院 判 決

103年度判字第562號

上 訴 人 好萊塢影視股份有限公司

代 表 人 孫清榮

訴訟代理人 周威良 律師

張本皓 律師

被 上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 林奇宏

上列當事人間藥事法事件，上訴人對於中華民國103年6月30日臺北高等行政法院103年度訴字第552號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分（即復核決定）均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人於民國101年8月2日10時至10時3分、8月8日12時至14時、8月15日9時40分、8月16日12時1分、8月17日9時30分、8月19日15時41分至15時47分、8月20日12時1分、8月21日9時50分、8月22日12時1分、同日16時至16時3分、8月23日10時24分、8月26日12時1分、8月27日12時1分、8月28日9時55分、8月29日10時1分、9月2日10時至10時8分、同日12時1分、9月3日10時13分至10時21分、同日15時至16時、9月7日11時47分至11時55分、9月11日10時、同日11時32分至11時40分、9月13日10時1分、9月14日10時56分至11時、9月15日15時51分至15時59分、9月18日11時10分至11時18分、9月24日11時43分至11時51分、9月28日11時38分至11時46分及10月2日9時49分在好萊塢電影臺第68頻道宣播「成長180長高計畫-「衛爾好」長骨補髓精內服液（衛署成製字第012569號）」藥品廣告，內容經前行政院衛生署食品藥物管理局（102年7月23日改制為衛生福利部食品藥物管理署，下稱前食品藥物管理局）、新北市政府衛生局、臺中市政府衛生局、新竹縣政府衛生局及被上訴人先後查獲。因上訴人營業地址在臺北市，各該機關乃函移被上訴人辦理。嗣經被上訴人於101年12月11日訪談上訴人之受託人王偉琨，並製作調查紀錄表後，審認上訴人宣播未經核准之藥物廣告，違反藥事法第66條第3項規定，爰依同法第95條第1項規定，以101年12

第 1 頁

月18日北市衛食藥字第10140988500號裁處書處上訴人新臺幣(下同)20萬元罰鍰。上訴人不服,循序提出異議及訴願,經臺北市政府以本件係上訴人第2次違規及被上訴人認定違規行為數之標準及依據未明等理由,以102年5月6日府訴二字第10209065600號訴願決定,撤銷原處分及復核決定,並命被上訴人另為處分。被上訴人依上開訴願決定撤銷意旨,核認上訴人係第2次違反藥事法第66條第3項規定,依同法第95條第1項及臺北市政府衛生局處理違反藥事法事件統一裁罰基準規定,以102年5月21日北市衛食藥字第10234007400號裁處書,處上訴人60萬元罰鍰。上訴人不服,再次提出異議及訴願,復被臺北市政府以102年9月12日府訴二字第10209134500號訴願決定,撤銷原處分及復核決定,再命被上訴人另為處分。被上訴人嗣重新審查後,以102年10月31日北市衛食藥字第10237742700號裁處書(下稱原處分),處上訴人500萬元(查案內產品廣告係首次宣播,每件處最低罰鍰20萬元,同一日於同一頻道為一行為,一行為算一件,計25日,共25件,合計500萬元)罰鍰,並命自送達之日起應立即停止宣播該違規廣告。上訴人不服,第3次提出異議,經被上訴人以102年11月22日北市衛食藥字第10239766800號函(下稱復核決定)維持原處分,上訴人遂於第3次訴願遭駁回後,提起行政訴訟,案經原審法院判決駁回,遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：(一)本件委託播放之廣告主敬群國際有限公司,並未告知系爭廣告係藥物廣告,系爭廣告內容復無任何藥名,或宣稱療效,且託播當時,上訴人至前行政院衛生署相關藥品網站查詢結果,亦無系爭「成長180長高計畫」之資料,是上訴人已盡查證義務,始予播出,上訴人非有違反藥事法第66條第3項之故意或過失。(二)原處分及訴願決定違反訴願法第81條第1項但書揭示之「不利益變更禁止原則」;又「上訴人系爭同一版廣告,25日之播送」應認定為一行為,原處分及訴願決定,洵有違反「一事不再理原則」。(三)縱認系爭廣告行為得認定為數行為,得連續處罰,惟按藥事法第95條第1項之規定,連續處罰刊播行為,被上訴人需先踐行「通知限期停止而仍繼續刊播」等程序,並無例外等語,求為判決撤銷訴願決定、復核決定及原處分。

三、被上訴人則以：(一)按藥事法第4條、第24條、第66條第3項、第95條第1項、消費者保護法施行細則第23條、行政罰法第24條第1項及第25條之規定,以及司法院釋字第313號、第414號、第509號解釋意旨,再參前行政院衛生署(102年7月23日改制為衛生福利部,下稱前行政院衛生署)94年8月26日衛署藥字第0940034824號、93年2月10日衛署藥字第0920065066號、100年2月14日署授食字第1003000022號函釋、前食品藥物管理局99年8月2日FDA消字第0990032135號、101

程序要件等情，亦經原判決敘明其得心證之理由在案，經核亦無不合是以上訴意旨以：依據臺北市政府衛生局處理違反藥事法事件統一裁罰基準第3點項次34規定及本院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，本件25日播送行為，係為單一個廣告業主之託播營業目的，反覆、連續播送同一廣告，顯非25次不相干之行為，殆無以25次獨立行為、分別處罰之理。又藥事法第95條第1項後段所規定「衛生主管機關通知限期停止而仍繼續刊播者」，為連續處罰之要件，非僅罰鍰提高之要件而已。然原判決認為藥事法第95條第1項規定之程序，乃係罰鍰標準提高之要件云云，適用法規顯有錯誤且亦有理由不備之違法情事等語，加以爭執，固無足取。

- (三) 惟查受不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之行政機關（包括作成原處分之機關）如就原處分加以變更，但其結果較原處分對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即「禁止不利益變更原則」。本院31年判字第12號及35年判字第26號判例即揭示不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨。又依訴願法第81條第1項後段規定：「……但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」行政訴訟法第195條第2項規定：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判決。」均無類似刑事訴訟法第370條但書對於「適用法條不當而撤銷」之情形無適用禁止不利益變更原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得排除適用「禁止不利益變更原則」之規定。故如原處分經救濟機關撤銷後，如原處分機關在同一事實基礎上重為處分時，不得為較原來處分更不利之處分，但如原處分被撤銷後，原處分機關基於不同之事實基礎重為處分時，因事實基礎已不同，則不受「禁止不利益變更原則」之限制。按本院雖著有62年判字第298號判例：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定。」然該判例意旨與前述本院31年判字第12號及35年判字第26號判例意旨已有不符，且增加現行有效之訴願法第81條第1項後段規定所無之要件，自難調合於現行法制，故本案應優先適用現行有效之上引訴願法規定，而不能適用本院62年判字第298號判例。原判決先以：「依訴願法第81條第1項後段、行政訴訟法第195條第2項規定，均無類似刑事訴訟法第370條但書對於『適用法條不當而撤銷』，則無適用禁止不利益變更原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得排除適用禁止不利益變更原則之規定。」復以：「訴願法第81條第1項但書係規定訴願決定變更原處分機關之行

政處分時，在對訴願決定表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。系爭原處分乃上訴人即原處分機關作成之行政處分，並非訴願機關作成變更原處分機關之行政處分，與訴願法第81條第1項規定無涉。」（原判決第19頁及第20頁）前後判決理由已屬矛盾。又查原判決另依據本院62年判字第298號判例意旨，認為原處分如有適用法律錯誤情形，稽徵機關仍得更為適法之處分。經查本件被上訴人就不同日查獲上訴人在同一頻道，宣播同一版廣告之違規行為，並未敘明認定其違規行為數之標準及依據，其認事用法有違誤而遭臺北市府102年9月12日府訴二字第10209134500號訴願決定撤銷，嗣被上訴人重為處分，就違規行為數之認定，參酌本院100年度判字第1618號判決意旨：「……系爭廣告播送之日期及時段均不相同，每一次均向不同之顧客群訴求，一次廣告即有其單一之危害性產生，應認為一次播送廣告即為單一行為，應分別處罰……」，認該25日廣告分別違反藥事法第66條第3項規定，該25件違規廣告行為，即應依行政罰法第25條規定，分別予以裁罰，係就法規適用疑義而重為處分，並無違反不利益變更禁止原則等由，依上開說明，適用法規難謂無違。上訴意旨據以指摘原判決此部分判決理由違背法令，為有理由，且影響判決結果，自應廢棄原判決，原復核決定及訴願決定，亦有適用法規之違法，應並予撤銷。至本院102年度判字第496號判決，雖採本院62年判字第298號判例意旨，惟該案係重為處分時，所依據之事實與原來處分依據之事實已不同，與本件重為處分時，前後事實完全相同，僅適用法律（違章行為數之認定）發生錯誤，兩者案情顯然不同，依前開說明，尚難比附援引，附此指明。

（四）綜上，經核本件上訴為有理由，應由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，且因本件事實已明確，僅生適用法規不當之問題，本院自得自為判決，並撤銷訴願決定及原處分（即復核決定），由原處分機關依本判決意旨重為處分（即復核決定）。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項，第259條第1款，第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 10 月 23 日
最高行政法院第三庭

審判長法官 藍 獻 林
法官 鄭 小 康
法官 林 文 舟
法官 胡 國 棟
法官 廖 宏 明

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 103 年 10 月 24 日

會議次別：最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議

決議日期：民國 105 年 08 月 09 日

決議：

訴願法第 81 條第 1 項：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」此項本文規定係規範受理訴願機關於訴願有理由時，應為如何之決定。其但書明文規定「於訴願人表示不服之範圍內」，顯係限制依本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，自是以受理訴願機關為規範對象，不及於原處分機關。本項規定立法理由雖載有「受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分」之文字。然其提及參考之民國 69 年 5 月 7 日訂定之「行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則」第 15 條，僅規定受理訴願機關認訴願為有理由時之處理方法，並未規定原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，不得為更不利於處分相對人之處分。在法無明文時，尚不得以立法理由所載文字，限制原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，於正確認事用法後，作成較原行政處分不利於處分相對人之行政處分，否則不符依法行政原則。因此，原行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重為更不利處分，並不違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定。惟原行政處分非因裁量濫用或逾越裁量權限而為有利於處分相對人之裁量者，原行政處分機關重為處分時，不得為較原行政處分不利於處分相對人之裁量，否則有違行政行為禁止恣意原則。

法律問題：原行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重為更不利處分，是否違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定？

甲說：肯定說。

查受不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之行政機關（包括作成原處分之機關）如就原處分加以變更，但其結果較原處分對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即「禁止不利益變更原則」。本院 31 年判字第 12 號及 35 年判字第 26 號判例即揭示不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨。又依訴願法第 81 條第 1 項後段規定：「……但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」行政訴訟法第 195 條第 2 項規定：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判決。」均無類似刑事訴訟法第 370 條但書對於「適用法條不當而撤銷」之情形無適用禁止不利益變更原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得排除適用「禁止不利益變更原則」之規定。故如

原處分經救濟機關撤銷後，如原處分機關在同一事實基礎上重為處分時，不得為較原來處分更不利之處分，但如原處分被撤銷後，原處分機關基於不同之事實基礎重為處分時，因事實基礎已不同，則不受「禁止不利益變更原則」之限制。按本院雖著有 62 年判字第 298 號判例：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定。」然該判例意旨與前述本院 31 年判字第 12 號及 35 年判字第 26 號判例意旨已有不符，且增加現行有效之訴願法第 81 條第 1 項後段規定所無之要件，自難謂合於現行法制，故本案應優先適用現行有效之上引訴願法規定，而不能適用本院 62 年判字第 298 號判例。至本院 102 年度判字第 496 號判決，係重為處分時，所依據之事實與原來處分依據之事實已不同，與本案僅適用法律發生錯誤，兩者案情顯然不同。

乙說：否定說。

訴願法第 81 條第 1 項但書係規定訴願決定變更原處分機關之行政處分時，在對訴願決定表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。系爭原處分乃上訴人即原處分機關作成之行政處分，並非訴願機關作成變更原處分機關之行政處分，與訴願法第 81 條第 1 項規定無涉。本院 62 年判字第 298 號判例：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定。」可知，原處分如有適用法律錯誤情形，稽徵機關仍得更為適法之處分。被上訴人第 1 次裁罰處分既有事實認定錯誤，致適用法律錯誤之違法，被上訴人自行撤銷使之溯及既往失其效力（行政程序法第 118 條參照），並另依本件事實作成系爭原處分，核其適用法律並無錯誤。原判決認本件原處分並無違不利益變更禁止原則，即無不合。

表決結果：採乙說之結論。

決 議：如決議文。

訴願法第 81 條第 1 項：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」此項本文規定係規範受理訴願機關於訴願有理由時，應為如何之決定。其但書明文規定「於訴願人表示不服之範圍內」，顯係限制依本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，自是以受理訴願機關為規範對象，不及於原處分機關。本項規定立法理由雖載有「受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分」之文字。然其提及參考之民國 69 年 5 月 7 日訂定之「行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則」第 15 條，僅規定受理訴願機關認訴願為有理由時之處理方法，並未規定原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，不得為更不利於處分相對人之處分。在法無明文時，尚不得以立法理由所載文字，限制原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，於正確認事用法後，作成較原行政處分不利於處分相對人之行政處分，否則不符依法行政原則。因此，原行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重

為更不利處分，並不違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定。惟原行政處分非因裁量濫用或逾越裁量權限而為有利於處分相對人之裁量者，原行政處分機關重為處分時，不得為較原行政處分不利於處分相對人之裁量，否則有違行政行為禁止恣意原則。

研究意見：

第二庭林法官文舟

建議：採甲說（肯定說）

理由：一、按訴願法第 81 條第 1 項規定：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」其中但書規定即揭示「行政救濟不利益變更禁止原則」，乃基於訴願制度設立之本旨係提供行政處分之相對人及利害關係人，除去對其不利處分之行政救濟管道（同法第 18 條參照）。惟其適用的範圍及密度則頗滋爭議。

二、蓋訴願程序是否應承認不利益變更禁止原則，在法理上及立法論上本存在極大的爭議，持肯定說者從行政救濟之本旨、訴願標的處分主義、憲法第 16 條明文保障訴願權及信賴保護原則，推導出不利益變更禁止原則，並以其能產生避免官官相護陋習及防杜公權力濫用等作用，而強化其支持之理由。持否定說或保留論者，則從實質正確性之確保、依法行政原則之實現、行政自我監督、避免人民濫訴、訴願審理採職權進行主義、行政處分因有依職權撤銷或廢止之規定而不具有絕對之存續力，以及提起訴願即阻礙行政處分形式存續力之發生而失去信賴保護之價值（或謂降低信賴保護程度）等觀點，提出質疑（參見洪家殷，訴願與不利益變更禁止原則，訴願專論選輯—訴願新制專論系列之八，臺北市政府訴願審議委員會，2007 年 12 月初版，頁 64-77）。嗣至民國 89 年 7 月 1 日，新修正全文訴願法施行，其中第 81 條第 1 項但書已明文規定予以承認後，學界和實務界對於此但書規定如何解釋適用，仍存有歧見。

三、就適用範圍而言，有主張訴願法第 81 條第 1 項但書既無除外規定，適用時即不應加以任何限制，包括原處分認定事實或適用法律有何違誤，訴願決定均不得為不利益之變更（傾向此說者，例如本院 96 年度判字第 1236 號判決；蕭文生，禁止不利益變更原則，月旦法學教室，第 87 期，2010 年 1 月，頁 8-9）。亦有主張不利益變更禁止原則既非公認的法律原則，在解釋上不宜從寬，必須同時考量人民權利保護與行政合法性確保的平衡，以避免衍生過多之弊端，至於應如何限縮其適用範圍，則有認為應將原處分適用法規錯誤之情形排除在外，無論其係因認定事實錯誤，導致適用法規錯誤，或認定事實無誤，只是適用法規錯誤，均無不利益變更禁止原則之適用（傾向此說者，例如王顯茹，論不利益變更禁止—以訴願實務為中心，訴願專論選輯—訴願新制專論系列之 14，臺北市政府法務局，2013 年 12 月，頁 110-136；主張應朝此方向修法者，例如張文郁，訴願決定之不利益變更禁止，月旦法學教室，第 6 期，2003 年 4 月，頁 24-25；）；另有認為不應將原處分適用法規錯誤之情形排除在不利益變更禁止原則之外，除非原處分認定事實錯誤影響到法律構成要

件事實的同一性，基於不同的事實適用不同的法律，始不受「不利益變更禁止原則」之限制（本院 92 年度判字第 1640 號、103 年度判字第 562 號、第 575 號判決）。至於本院 102 年度判字第 496 號判決之大前提論述，依據 62 年判字第 298 號判例意旨，謂「原處分如有適用法律錯誤情形，稽徵機關仍得更為適法之處分」等語，似與 103 年度判字第 562 號、第 575 號判決所持見解歧異，但其於具體論述時，謂「被上訴人第 1 次裁罰處分既有事實認定錯誤，致適用法律錯誤之違法，被上訴人自行撤銷使之溯及既往失其效力，並另依本件事實作成系爭原處分（按指重核復查決定），核其適用法律並無錯誤」等語，則與 103 年度判字第 562 號判決理由所持「如原處分被撤銷後，原處分機關基於不同之事實基礎重為處分時，因事實基礎已不同，則不受禁止不利益變更原則之限制」等見解相同。

- 四、就適用密度而言，除訴願決定本身受訴願法第 81 條第 1 項但書規定拘束外，發回重為處分時是否亦受「不利益變更禁止原則」之限制？採肯定說者，除前揭本院 96 年度判字第 1236 號、103 年度判字第 562 號、第 575 號判決外，學者吳庚亦採相同之見解（參見氏著「行政爭訟法論」四版第 3 刷，2009 年 2 月，頁 425-426）；採否定說者認為訴願法第 81 條第 1 項但書規定只拘束訴願決定，原處分機關並不適用該條但書，訴願決定於撤銷發回理由中若未要求為不利益變更之處分，只是基於事證不明，要求重新查明後再為處分，原處分機關查明事實後，縱為較不利之處分，亦係符合依法行政原則及訴願決定要求之適法處分，相對人如有不服，仍可再行提起訴願，以資救濟（參見洪家股前揭著，頁 78-79），或認為訴願法第 81 條第 1 項但書係用以規範訴願決定，而發回後重為之處分乃原處分機關作成之行政處分，並非訴願機關作成變更原處分機關之行政處分，與訴願法第 81 條第 1 項規定無涉（本院 102 年度判字第 496 號判決）；另有認為原則上，發回重為處分亦受「不利益變更禁止原則」之限制，除非是從未在訴願程序中考量過的新事實、新證據，在原處分被撤銷、發回後始被發現或被重新釐清，此種情況或可給予其較不利的處分，否則在當事人已於訴願程序中提出之聲明範圍內，行政機關應不得做成更不利之處分（鍾凱勳，論不利益變更禁止原則在行政救濟程序之適用，東吳法研論集第 3 卷，2007 年 4 月，頁 67）。至於訴願決定是否使訴願人受有較為不利益之變更，除以其主文為依據外，是否配合理由欄之說明，作整體的觀察判斷？則無論學界與實務界均採肯定的見解，尚無歧見。蓋我國訴願決定實務甚少自行變更原處分，多採撤銷發回，另為適法處分的作法，如果不一併就訴願決定理由欄全部觀察，僅以其主文係撤銷原處分，即認為對訴願人有利，而放任其於理由欄為更不利於訴願人之論斷，由於原處分機關重為處分時受訴願決定意旨的拘束（訴願法第 96 條），不啻容許訴願決定藉由撤銷發回達到不利益變更之結果，實質上違反不利益變更禁止原則。
- 五、訴願法第 81 條第 1 項但書既已明文規定：「於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」，文義解釋上即係規定受

理訴願機關應於訴願人表示不服之範圍內為審議決定，且不得為更不利益之變更或處分；如果訴願機關得以原處分存有對訴願人更不利的違法或不當事由，逕為不利變更之決定或將其撤銷發回重為不利之處分，顯然逸脫訴願人表示不服之範圍，並違反法律明文禁止之規定，故該但書之立法理由才會載明「受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分」。因此探究該但書之立法原意，係指訴願機關不能逕為不利變更之決定，亦不能以更不利之理由撤銷原處分發回重為處分；如果訴願機關以更不利之理由將原處分撤銷發回，即違反法律明文禁止之規定，原處分機關自不受其拘束，於重為處分時，不得依其發回意旨為更不利益之處分，否則即繼受該訴願決定之違法性，亦違反不利益變更禁止原則。蓋原處分經訴願決定撤銷發回重為處分，固係行政程序的重新啟動，而非行政救濟程序的延長，但其既係依據訴願決定而為，仍不免受其來源決定適法性的影響。至於訴願決定以原處分認定事實錯誤影響到法律構成要件事實的同一性為由，撤銷原處分，經原處分機關基於不同的事實適用不同的法律，重為處分時，乃與原處分不同之事件，縱使作成更不利益之處分，亦屬另案處分是否適法、如何救濟的問題，與同一事件於行政救濟時應遵守「不利益變更禁止原則」無涉。又訴願決定於撤銷發回理由中若無要求為不利益變更之意旨，只是原處分機關重為處分時，自行查明事實或審酌法規後，發現原處分違誤，而作成不同之處分，本屬另一行政程序之行政處分，且非基於違反「不利益變更禁止原則」之訴願決定所作成，自無違法性可以繼受，縱使係作成較不利之處分，亦不違反「不利益變更禁止原則」。準此，就本件設題而論，訴願決定以原處分適用法律錯誤，且不利於訴願人的理由，將其撤銷發回，原處分機關據以重為更不利處分，如係基於同一事實基礎，即已違反不利益變更禁止原則而應予撤銷。

六、未接稅務事件之復查程序是否具有行政救濟之性質，而應適用不利益變更禁止原則，或僅係稽徵機關用以再次審查其處分合法性的行政程序，不應有不利益變更禁止之限制？由於稅捐稽徵法並無明文規定，容有爭議（本院 91 年度判字第 1588 號、103 年度判字第 670 號判決意旨參照）。本院 62 年判字第 298 號判例要旨固謂：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定」，惟稽諸該判例之原文並無上開文句，尤無「除原處分適用法律錯誤外」之意旨（僅言及「被告官署基於不得更不利於行政救濟人之原則，仍維持原課徵處分，亦無違誤」），已逾越選編判例係以裁判所持法律見解為準據之原則（行政法院組織法第 16 條第 1 項參照），且與本院 31 年判字第 12 號、35 年判字第 26 號判例意旨（不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨），及訴願法第 81 條第 1 項但書規定所揭示無除外情形之不利益變更禁止原則不盡相符，爰建議不再援用。何況實務上，稽徵機關於復查程序進行「不利益變更禁止原則」已成慣例（財政部臺灣省北區國稅局 2002 年 5 月 29 日所發佈的稅務新聞中，即重申稅務復查程序亦適用不利益變更禁止原則），亦

無特別將「原處分適用法律錯誤」排除在外之情形，故不再援用上開判例，不會造成稽徵機關無所適從，並得免除實務運作與判例意旨不一可能滋生的困擾。

研究意見：

第四庭吳法官東都

結論：擬採乙說。

理由：一、訴願法第 81 條第 1 項：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」其中但書規定，係「訴願決定禁止不利益變更」（註一）。首先應予辯明者，乃法院外救濟程序之禁止不利益變更，與行政訴訟之禁止不利益變更之立論基礎並不相同。行政訴訟單純屬於救濟程序，本於處分權主義，除法律別有規定外，法院不得就當事人未聲明之事項為判決（行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 388 條），法院最多駁回原告之訴或上訴人之上訴（對造未上訴之情形），無從超出原告訴之聲明或上訴人上訴聲明範圍，而為較原處分或原判決更不利於原告或上訴人之判決。質言之，行政訴訟之禁止不利益變更，係源於處分權主義（註二）。而法院外救濟程序之禁止不利益變更，並非一般法律原則，而純屬立法政策上之考量（註三）。惟本則法律問題不是訴願法第 81 條第 1 項但書對訴願決定機關之拘束問題，而是訴願決定撤銷原處分，發回原處分機關另為適法處分時，對原處分機關之拘束問題。論者將之稱為「訴願法第 81 條第 1 項但書之後續效力」，亦即，是否對原處分機關產生禁止對處分相對人為更不利益處分限制的效力（下稱「後續效力」）（註四）。而在原處分除適用法律錯誤外，認定事實錯誤或有疑義時，亦會遭訴願決定撤銷，要求原處分機關重為處分，仍會發生有無「後續效力」之問題。因此，本設題不能僅限於「適用法律錯誤」之探討。

二、本法律問題甲、乙二說之歧異，在於抽象論述部分，而且與本院 62 年判字第 298 號判例無關。本院 62 年判字第 298 號判例：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定。」此乃法官造法創設復查決定「禁止不利益變更」，也是司法裁判強調復查為救濟程序之表現（註五）。然此判例係處理單純在復查程序之「禁止不利益變更」，而非「後續效力」的問題。假若本法律問題是採甲說（肯定「後續效力」），則縱然是稅務案件，經訴願決定撤銷原處分（復查決定），發回原處分機關重為處分，也是回到適用訴願法第 81 條第 1 項但書規定，與本院 62 年判字第 298 號判例無涉。甲說所引之本院判決提到該號判例，並加以否定，實屬贅述，因為二者不相干。假如本法律問題採乙說（否定「後續效力」）時，就與訴願法第 81 條第 1 項但書無關，此時就要回到復查程序之禁止不利益變更法則，即依照本院 62 年判字第 298 號判例意旨處理。因此，乙說所引判決一開始即先否定訴願法第 81 條第 1 項但書之後續效力，之後依本院上開判例，以原處分（復查決定）適用法律錯誤，原處分機關（稅捐稽徵機關）

重為處分時，不受禁止不利益變更之限制。

三、爬梳本則法律問題會議資料之相關本院判決，除法律問題甲、乙說援引本院 3 則判決（本院 103 年度判字第 562 號及 575 號判決，本院 102 年度判字第 496 號判決）與本則法律問題有關外，其餘部分與本則法律問題似屬無關：

（一）本院 103 年度判字第 670 號判決基礎事實是原處分機關（稅捐稽徵機關）單純在復查程序中，自為變更認定各項課稅基礎之金額（但補徵稅額不變），非如本則法律問題係探討經訴願決定撤銷原處分，發回原處分機關重為處分之問題，與本則法律問題無關。原處分機關之處置是否合法，直接依本院 62 年判字第 298 號判例意旨判斷即可。

（二）本院 96 年度判字第 1236 號判決，此案例基礎事實是軍校學生期末考試舞弊，學校原是作成退學處分，經申訴後，學校自行撤銷原退學處分（受處分人仍可至他校就讀），改作成開除學籍之處分（受處分人無法至他校就讀，故較退學處分更不利於受處分人），經受處分人循序提起行政訴訟，行政法院審理後認為違反不利益變更禁止原則。然而「申訴」並非訴願程序，本件判決係將訴願法第 81 條第 1 項規定，類推適用於此訴願前置程序（註六），而且未附加如本院 62 年判字第 298 號判例所揭示，在「適用法律錯誤」之情況下，沒有不利益變更禁止原則適用之限制。相對於刑事訴訟將不利益變更禁止運用得太嚴，學說及實務朝放寬方向發展（註七），訴願法第 81 條第 1 項不利益變更禁止規定，實務運用廣泛，學說則朝限制方向發展。

（三）本院 92 年度判字第 1640 號判決，此是地價稅案件，稅捐稽徵機關應按納稅義務人所有權應有部分 100% 課徵地價稅，卻誤按 1% 課徵。嗣稅捐稽徵機關發現短徵，依據稅捐稽徵法第 21 條第 2 項規定，以另行發現應課徵之稅捐補徵地價稅。本件也不是經訴願決定撤銷發回原處分機關重為處分之案例，所以與本則法律問題無關。

（四）本院 91 年度判字第 1588 號判決，此係納稅義務人變更問題，與本則法律問題無關

四、訴願法第 81 條第 1 項本文係規範受理訴願機關於訴願有理由時，應為如何之決定。其但書明文規定「於訴願人表示不服之範圍內」，顯係限制本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，自是以受理訴願機關為規範對象，不及於原處分機關（註八）。雖然訴願法第 81 條立法理由載：「參酌行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 15 條規定，……受理訴願機關經為變更之決定『或原處分機關重為處分』時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。」然而其提及參考之民國 69 年 5 月 7 日訂定之「行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則」第 15 條，僅規定受理訴願機關認訴願為有理由時之處理方法，並未規定原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，不得為更不利於處分相對人之處分。在法無明文時，尚不得以立法理由所載文字，限制原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，於正確

認事用法後，作成較原處分不利於處分相對人之處分，否則不符依法行政原則。以本院 96 年度判字第 1236 號判決為例，如果依違規事實及相關法令規定，只能對違規人作成開除學籍處分，但因受到不利益變更禁止原則之限制，學校只能作成退學處分，而此為所違反法令未規定之法律效果，已屬另一「違法處分」。另舉一例，原處分機關原裁處罰鍰金額低於應適用裁罰規定之法定下限時，如果原處分經訴願決定撤銷發回，原處分機關重為裁罰應受不利益變更禁止之適用，豈不是要原處分機關作成另一法定罰鍰最低額度以外之「違法處分」？（註九）再者，訴願機關也未必依照該立法理由所載，限制原處分機關作成更不利於處分相對人之處分。以甲說援引 2 則本院判決為例，假若原處分機關也要受到不利益變更禁止原則之限制，則訴願機關應該是撤銷原處分，而非維持原處分之決定，案件也不會爭訟至行政法院。況且原本行政機關基於依法行政原則（另參見行政程序法第 117 條），本得依職權撤銷違法處分，重作成合法但更不利於處分相對人之處分。惟若於處分相對人提起訴願，經訴願機關以原處分違法撤銷發回時，原處分機關反而要受到不利益變更禁止之限制，而不得遵守依法行政原則，豈是合理？再進一步言之，訴願實務上，同樣在處分相對人提起訴願後，如果在訴願程序尚未終結前，原處分機關發現原來的行政處分確有錯誤時，可自行撤銷，再作成一新的行政處分，而且可以更不利益於相對人，不受訴願法第 81 條第 1 項但書之限制（註十），何以經訴願決定後，原處分機關就應受到限制？亦難見其區別之實質理由。

五、甲說認為在基礎事實同一之情形下，有「後續效力」。然而在實際操作上，判斷是否屬於基礎事實同一，未必容易。以上述本院 96 年度判字第 1236 號判決之軍校生考試舞弊案為例，對於「作弊」事實，可能比較容易判斷是基礎事實同一，只不過嚴重程度是退學還是開除學籍。但是在邊界案例，以本則法律問題乙說援引的本院 102 年度判字第 496 號判決印花稅案為例，原處分機關最初係認定受處分人是未依規定註銷印花稅票（違反印花稅法第 10 條），後來卻認定屬於未貼印花稅票（違反印花稅法第 8 條第 1 項）之情形，兩者基礎事實是否同一？再以甲說所舉之本院 103 年度判字第 562 號判決關於違反藥事法廣告事件為例，該案曾經訴願決定二度發回，要求原處分機關查明行為人究竟是第一次違規廣告或是第二次違規廣告，因為第一次違規與第二次違規適用之法條及法定罰鍰額度不同，前者裁處罰鍰之法定最低額度為新臺幣（以下同）20 萬元（藥事法第 95 條第 1 項前段），後者則為 60 萬元（同條項後段）。在多次發回查明後，原處分機關認定行為人是屬於第一次違規廣告，但原處分機關改以「日」計算違規次數，因廣告期間長達 25 日，縱然每次按下限金額 20 萬元裁罰，累積罰鍰數額亦十分可觀，共 500 萬元，遠高於最初認定是第二次違規，裁罰之 60 萬元。在此案例中，可否認為原處分機關前、後處分係本於同一基礎事實？另甲說所引本院 103 年度判字第 575 號判決關於運送毒性化學物質案，由於違規處罰下限金額高達 100 萬元（毒性化學物質管理法第 32 條第 2 款），原處分機關可能認為情輕法重，故以違規人是初犯，不知法律

，適用行政罰法第 8 條、第 18 條第 3 項規定減輕其處罰，按法定罰鍰之三分之一減輕處罰。可是行政罰法第 8 條適用要件是非常嚴格的，經訴願機關撤銷發回，原處分機關遂認無行政罰法第 8 條規定之適用，裁罰 100 萬元。前後兩者基礎事實又是否同一？

六、最後附帶說明者，即使採乙說，訴願決定撤銷原處分，原處分機關重為處分時，亦不能恣意為之。例如原處分非因裁量濫用或逾越裁量權限而有利於處分相對人者，原處分機關重為處分時，在裁量審酌因素無重大改變時，不得為較原處分不利於處分相對人之裁量，否則有違行政行為禁止恣意原則。擔心採否定說後，原處分機關重為處分時，會濫行報復，故意作成更不利於處分相對人之處分，應屬多慮。

註一：我國行政法上之「不利益變更禁止」之依據及源起，可參閱：郭介恆，不利益變更禁止原則—以稅務爭訟為例，收於：「論權利保護之理論與實踐」，曾華松大法官古稀祝壽論文集，2006 年 6 月，頁 637 以下。

註二：可資參照者，德國一般行政訴訟及稅務行政訴訟均採處分權主義（Dispositionsmaxime, Verfügungsgrundsatz），德國行政法院法第 88 條及財務法院法第 96 條第 1 項第 2 句規定，法院不能超過「訴之要求」（Klagebegehren）為裁判（但不受訴之聲明用語之拘束），並據此可得出禁止對原告或上訴人為更不利益裁判（禁止不利益變更，Verbot der reformation in peius），Vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl., 2014, § 88, Rn. 6, § 129, Rn. 1; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., 2009, § 88, Rn. 6; Hubschmann/Hepp/Spitaler, FGO, Marz 2008, § 96, Rz. 196; Ratschow, in: Graber, FGO, 8. Aufl., 2015, § 96, Rz. 51.

註三：參閱：洪家殷，訴願與不利益變更禁止原則，訴願專論選輯—訴願新制專論系列之八，96 年 12 月初版，頁 77，及頁 84 程明修之與談意見；陳愛娥，行政救濟程序中之不利益變更禁止，行政院訴願委員會委託研究計畫，97 年 12 月，頁 47 以下。吳庚，行政爭訟法論，103 年 9 月修訂 7 版，頁 448：「禁止不利益變更並非公認之法律原則，故立法論上是否加以採用，也無定論」。德國訴願法未如我國訴願法統一規定於第 81 條第 1 項但書，而係委諸於各法令視有無適用不利益變更禁止之需要加以制定，若未規定，就可以不受不利益變更禁止之限制。德國關於探討行政機關之「不利益變更」及其訴訟法上問題之專論，見 Scheerbarth, Die verwaltungsbehördliche reformation in peius und ihre prozessuale Problematik, 1996.

註四：參閱：盛子龍，訴願法制上不利益變更禁止原則適用之反思，台灣法學，282 期，頁 161。

註五：本院 62 年判字第 298 號判例被外界批評之處，在於有無該判例所稱之「行政救濟之法理」。德國法稅捐事件之異議程序（相當於我國之復查程序），稅捐稽徵機關係進行完全審查，得為較原處分不利於相對人之處分，但要作不利益變更時，必須告知納稅義務人，使其有撤回機會。

註六：王韻茹，論不利益變更禁止—以訴願實務為中心，訴願新制專論系

列之 14，102 年 2 月，頁 119，認訴願先程序應不受不利益變更禁止之限制。

註七：參閱，林鈺雄，刑事訴訟法（下冊），2013 年 9 月 7 版，頁 324 以下。

註八：陳新民，行政法學總論，9 版，2015，頁 530，註 12，認依訴願法第 81 條第 1 項規定之字面解釋，行政處分發回原處分機關另為處分時，不受此「不利益變更禁止」之拘束。洪家殷，前揭文，頁 79；盛子龍，前揭文，頁 165，結論相同。不同意見，陳愛娥，前揭文，頁 42，註 23。吳庚，前揭文，頁 447，雖持有後續效力之肯定見解，但同時認為「我國制度未免過猶不及」（頁 448）。

註九：陳敏，行政法總論，8 版，102 年 9 月，頁 1360，雖就訴願法第 81 條第 1 項但書之後續效力採取肯定見解，但同時認為科處行政罰之原行政處分，因適用法律錯誤，遭訴願機關撤銷，發回原機關另為處分，而正確法條之處罰下限亦較原處分重時，似應仍可按該正確規定之下限處罰之。此足見肯定說不合理之處。

註十：參閱，洪家殷，前揭文，頁 79。

資料來源：司法院
司法院公報 第 58 卷 12 期 148-161 頁

資料來源：司法院法學資料檢索系統

更，應視受理訴願機關之性質而定。受理訴願機關若係原即具有一般監督權之上級機關，不待訴願之提起，即可審查原處分，故得於請求範圍內，依其職權為不利之變更。反之，受理訴願機關若非此類機關，則不得為不利之變更。

德國行政法院法對於訴願決定得否為不利之變更，並無明文規定。在學說及實務上，則採折衷說，認為受理訴願機關 (Widerspruchsbehörde) 如即為原處分機關 (Ausgangsbehörde) 或有事物管轄權之上級機關，得為不利變更。反之，受理訴願機關，如係基於自治監督機關之地位，而未納入地方自治團體之功能範圍者，則不得為不利變更。在受理訴願機關得為不利變更之情形，雖然仍應注意訴願人之信賴保護，但原處分之存續力已因提起訴願而受阻，受保護之程度較低³⁷。

我國行政法院判例向採消極說³⁸。現行訴願法承其意旨，於第 81 條第 1 項但書明文規定：「於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利之變更或處分。」因此，不僅受理訴願機關不得自為更不利之變更，於其命原處分機關另為合法適當之處分時，原處分機關亦同受此一規定之限制，不得為更不利之變更³⁹。惟科處行政罰之原行政處分，因適用法律錯誤，遭訴願管轄機關撤銷，發回原機關另為處分，而正確法條之處罰下限亦較原處分為重時，似應仍可按該正確規定之下限處罰之。

原處分所憑之理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，而為駁回其訴願之決定時，該訴願決定雖不利於訴願人，但並未較原決定更不利。授益之行政處分使第三人權益受損害時，由第三人提起訴願，因而作成撤銷或變更原處分之決定，係有利於訴願人之決定。此二情形之訴願決定，皆不生更不利於訴願人之

³⁷ Vgl. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, S. 297 ff.

³⁸ 【行政法院 30 判字第 48 號判例】(不再援用)

訴願，係人民因行政官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益時，請求救濟之方法。訴願官署自不得於其所請求之範圍外，與以不利益之決定。

【行政法院 31 判字第 12 號判例】(不再援用)

訴願係人民因行政官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益時，請求救濟之方法。受理訴願官署，如認訴願為無理由，祇應駁回訴願，自不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨。

³⁹ 我國之訴願制度向來不收取訴願費，訴願人並無提起訴願而遭駁回時之費用負擔，且由於不利變更之禁止，因違法不當處分而獲有不正利益者，反得以提起訴願確保其不正利益，法律政策上實有特商權。

最高行政法院106年度判字第390號判決

無不合。查上訴意旨指摘被上訴人違反誠信原則所引之高雄縣政府92年3月26日函（原審訴更一卷2第305頁），其正本收文者為交通部公路總局，係高雄縣政府認交通部公路總局辦理縣道闢建時，漏辦徵收系爭土地及834-1地號土地，而發函請求補助辦理徵收，該函所載徵收經費33,838,000元，僅為概估，並非向上訴人承諾辦理徵收，上訴人主張原高雄縣政府已與伊達成買賣土地合意，顯見被上訴人悖於過往對上訴人所為承諾，逕行作成原處分，違反誠信原則云云，自屬無據。（六）按信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分等行政行為發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列三要件，始足當之：一、須有信賴基礎。二、須有信賴表現。三、信賴值得保護。原判決以上訴人均係因繼承取得系爭土地，並無因信賴該土地與丁種建築用地公告現值相同，而以高於交用地之價格取得系爭土地之情形，且亦無出售該土地之計畫，自無信賴表現可言，自無信賴保護原則之適用等語，經核並無違誤。上訴意旨主張原處分係針對個案發生，上訴人就原處分已生信賴，原處分存在即可作為信賴表現之基礎，具有充分之信賴利益，毋須再苛責人民需具積極表現其信賴，始合於信賴保護原則，原判決僅以無積極作為之信賴表現即認上訴人無信賴保護原則之適用，顯有理由不備之違法。退步言，縱認信賴保護原則須以積極之信賴表現為其要件，上訴人業已於原處分作成前多次陳情請求徵收系爭土地，已有信賴表現之行為云云，將信賴基礎與信賴表現混為一談，自無足採。

（七）查歐亞不動產估價師聯合事務所估價報告書係提出市價每平方公尺3,375元、5,110元、4,000元三種價格方案，並建議採用市價每平方公尺4,000元之方案，惟高雄市地評會因考量徵收除依法定程序為之外，亦為對土地所有權人之原有權益之剝奪，基於對上訴人最有利之原則，始會採用歐亞不動產估價報告書最高價格5,110元之方案，並非無故不採用歐亞不動產估價報告書之建議，且地價評議委員會對於地價及徵收補償市價之判斷，為該委員會本於專業知識所作成之決定，應享有一定之判斷餘地，法院原則上應予以尊重，原判決就此亦已闡述甚明。上訴意旨主張高市地評會102年第3次會議決議，未就為何未採用歐亞不動產估價報告之結論作出說明，僅因兩家估價師事務所均曾有採用毗鄰土地平均法即擅以該估價方法作平均計價，忽略歐亞不動產估價師事務所最後捨棄採用該估價方法做估價結論云云，核屬誤會。（八）綜上所述，原判決業已說明其認定事實之依據及得心證之理由，經核並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前

最高行政法院89年度判字第539號判決

六十二年判字第三十號、同年第三五〇號判例意旨，行政罰仍須以故意或過失為責任條件。本件原告即已依廢棄物清理法等規定，委由合環公司執行一切回收清除、處理事項，完全克盡法令所訂之義務；根據前述司法院之解釋，主管機關訂定不合法回收清除、處理法令，使合法業者雖已克盡應遵之能事，乃動輒得咎，仍為違法，實嚴重違憲。另依司法院釋字第三一三號解釋意旨，對人民科處罰鍰，其處罰構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。而依據「廢棄物清理法」及「廢一般容器回收清除處理辦法」之規定，應申報之回收量、處理量及營業量、輸出量等事項，就申報時間部份即受主管機關朝夕改而無法掌握，且於廢棄物清理法中有關回收率之標準、核算的科學方式，付諸闕如，遑論應達回收率多寡之依據所在。顯見該授權以命令為補充規定之行政命令本身，其授權之內容及範圍不具體，亦不明確；實因業者與主管機關之間認知有差距所導致，絕非業者故意拖延或違反，無過失之情形應無庸置疑；況依該要求，業者皆須偽造不實之回收率始能達成，豈不政府單位逼民違法云云。經查，所謂禁止恣意原則，係在禁止行政機關之行為欠缺合理充分之實質理由，且禁止任何客觀上違反憲法基本精神及事物本質之行為。本件首揭行政院環保署訂定之「廢一般容器回收清除處理辦法」，係依行為時廢棄物清理法第十條之一授權訂定，其內容僅及於一般廢棄物之回收清除與處理，並非處罰之構成要件及罰鍰之數額，自無違司法院釋字第三一三號解釋意旨。被告於認定原告有本件違章事實後，據此作為科處罰鍰之依據，亦無違禁止恣意原則，合先敘明。另一般容器業為執行回收清除處理工作，得依容器之材質或裝填物質之種類成立共同回收清除處理組織（以下簡稱共同組織）……」「一般容器業者成立共同組織回收者，左列事項得由共同組織辦理：一、依第四條規定辦理登記。……六、依第二十條規定申報營業量、輸出量、回收量、處理量及回收率。」為行為時廢一般容器回收清除處理辦法第二十一條、第二十二條所明定。個別業者依上述辦法組成聯合回收組織（即共同組織），並代業者執行回收工作，其建立回收系統，建置回收點、再生處理回收物品，提報計畫書及與回收商、再生處理廠簽訂契約書等，均由參加業者共同為之。其回收所需費用係業者依營業量、回收量而平均分攤，另由各地回收之廢容器，亦未區分原為何廠商製造或輸入，從而業者組成之共同組織執行之回收成效，亦為各業者之綜合成效，因此關於回收率之申報，除清理計畫書有特別申明外，共同組織申報之整體回收率自得視為業者之個別回收率，行政院環保署八十五年八月十二日八五環署廢字第44382號、八十六年三月十一日八六環署廢字第一五〇三一號函釋參照。本件由於包裝水協會申報之八十四年全年 PVC 塑膠包裝容器之營業量、回收量、回收率等資料，係該共同組織所屬業者之共同申報量，並無分別個別業者之數量，被告曾函請原告申報其八十四年 PVC 塑膠包裝容器之個別營業量、回收量、回收率等資料，且於該函內註明如未個別提列上述資料或未回覆，則視同原告同意以包裝水協會共同申報之營業量、回收量、回收率，做為原告之個別申報量，惟上開協會及原告均未能提列八十四年個別業者回收率及八十五年原告自行申報之回收率亦不符規定，此有相關函件資料附原處分卷可稽。被告乃據以將共同組織申報之八十四年回收率，視為其所屬各會員者之個別回收率。至回收率之訂定，涉及專業之決定，除非其判斷或裁量違法或顯然不當，則非本院所得審酌（司法院釋字第三八二號解釋理由參照）。是本件原告之八十四年及八十五年全年 PVC 塑膠廢容器回收率既未達前揭該署公告之回收率，被告據以裁罰，並無違法或不當，亦無違禁止恣意原則。又合環公司於八十五年一月九日向被告提出申請經營第二類廢棄物清除機構，其間被告曾多次函請合環公司補正，後經以八十五年五月四日北市環五字第一六四〇二號

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/22 01:23

裁判字號：最高行政法院 106 年判字第 527 號判決

裁判日期：民國 106 年 09 月 28 日

裁判案由：進口貨物核定稅則號別

最高行政法院判決

106年度判字第527號

上訴人 台灣東電化股份有限公司

代表人 松尾直

訴訟代理人 丁偉揚 律師

邱姝瑄 律師

劉秋綱 律師

上 一 人

複代理人 黃匡麒 律師

被上訴人 財政部關務署臺北關

代表人 楊崇悟

被上訴人 財政部關務署基隆關

代表人 陳瑜朗

上列當事人間進口貨物核定稅則號別事件，上訴人對於中華民國106年1月26日臺北高等行政法院105年度訴字第1217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、事實概要：緣(一)上訴人於民國102年9月至103年3月間分別委由中非行國際物流股份有限公司、繼來企業有限公司、臺灣日通國際物流股份有限公司及洋基通運股份有限公司，向被上訴人財政部關務署臺北關（下稱被上訴人臺北關）申報進口AUTO FOCUS HOLDER、OPTICAL IMAGE STABILIZER (Voice Coil Actuator) 等計22批（報單號碼：第CH/021006/90220號、第CA/02/006/90155號、第CG/02/63A/77658號、第CA/02/006/90201號、第CG/02/63A177735號、第CA/02/006/90219號、第CA/02/006/90256號、第CA102/006/90277號、第CX/021223/KX964號、第CX/021223/NS255號、第CH/02/006/90179號、第CH/02/006/90280號、第CH102/006/90306號、第CH/02/006/90326號、第CH/03/006/90355號、第CH/03/006/90371號、第CH/03/006/90378號、第CH/03/006/90384號、第CH/03/006/90396號、第CX/03/223/J3654號、第CA/03/567/65539號及第CA/03/006/90410號），原申報稅則號別第8529.90.90號「其他專用或主要用於第8525至8528節所屬器具之零件」及第8479.90.90號「其他第8479節所屬機械之零件」，國定稅率第1欄分別為免稅及2.5%。除報單第CH/02/006/9

第 1 頁

0220號經電腦核定按C3（貨物查驗）方式通關，並查驗無訛外，餘均按C1（免審免驗）方式通關，且依關稅法第18條第1項規定，按上訴人原申報事項先予徵稅放行貨物，事後再加審查。嗣經被上訴人臺北關審核結果，認進口來貨均應改列稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，國定稅率第1欄為5%，爰通知上訴人補稅。上訴人不服，申請復查，經被上訴人臺北關分別以103年5月1日北普法字第1031002719號、103年7月10日北普法字第1031010417號及103年8月8日北普法字第1031016391號復查決定，予以駁回。上訴人不服，提起訴願，案經財政部104年3月13日台財訴字第10413904570號、第00000000000號及第00000000000號訴願決定：「原處分（復查決定）撤銷，由原處分機關另為處分。」嗣被上訴人臺北關重新審查後，作成104年11月11日北普法字第1041007946號重核復查決定，仍維持原核定（下稱原處分1）。□上訴人委由聯和興企業股份有限公司於下列時地報運進口：1.103年3月3日及103年3月25日向被上訴人財政部關務署基隆關（下稱基隆關）報運進口中國大陸產製Voice Coil Actuator及AUTO FOCUS HOLDER（VOICE COIL ACTUATOR）各乙批（進口報單號碼：第AW/03/0624/0052號及第AW/03/0905/0145號）；申報稅則號別第8529.90.90號「其他專用或主要用於第8525至8528節所屬器具之零件」及第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，第1欄稅率分別為0%及5%，電腦分別核定按C1（免審免驗）及C2（文件審核）方式通關。嗣經被上訴人基隆關審核結果，以進口來貨具有線性直流馬達之特性，乃核列稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，按稅率5%核課進口稅費。上訴人不服，申請復查，未獲變更，提起訴願，經財政部104年3月13日台財訴字第10413907080號及台財訴字第10413907090號訴願決定：「原處分（復查決定）撤銷，由原處分機關另為處分。」被上訴人基隆關重新審查結果，以105年1月26日基普五字第1041006779號重核復查決定維持原核定（下稱原處分2）。2.103年7月29日向被上訴人基隆關報運進口中國大陸產製AUTO FOCUS HOLDER乙批，計16項（進口報單號碼：第AW/03/2658/0194號），申報稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，第1欄稅率為5%，電腦核定按C2（文件審核）方式通關。因上訴人就相同貨物稅則號別之歸列已另案申請復查，被上訴人基隆關遂依關稅法第18條第2項規定，准上訴人繳納保證金新臺幣（下同）103,488元後，先行驗放，事後再加審查；嗣經審查結果，以進口來貨具有線性直流馬達之特性，歸列稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」無誤，爰將保證金予以抵繳稅款。上訴人不服，申請復查，經被上訴人基隆關105年1月26日基普五字第1041004295號復查決定未獲變更（下稱原處分3）。3.1

04年7月28日向被上訴人基隆關報運進口中國大陸產製AUTO FOCUS HOLDER乙批，計17項（進口報單號碼：第AW/04/2516/0180號），申報稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，第1欄稅率為5%，電腦核定按C2（文件審核）方式通關。因上訴人就相同貨物稅則號別之歸列已另案申請復查，被上訴人基隆關遂依關稅法第18條第2項規定，准上訴人繳納保證金240,574元後，先行驗放，事後再加審查；嗣經審查結果，以進口來貨具有線性直流馬達之特性，歸列稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」無誤，爰將保證金予以抵繳稅款。上訴人不服，申請復查，經被上訴人基隆關105年4月15日基普五字第1051005159號復查決定未獲變更（下稱原處分4）。(二)上訴人不服上開原處分1、2、3、4（下合稱原處分），主張原處分之各該進口來貨（即Voice Coil Actuator及AUTO FOCUS HOLDER等，下均稱系爭貨物），不應歸類為稅則號別第8501.10.90號「其他電動機，輸出未超過37.5瓦者」，提起訴願，均遭決定駁回，提起訴訟，亦經駁回，遂提起本件上訴。

二、本件上訴人主張：參諸經濟部工業局103年9月23日工電字第10300859270號函（下稱工業局103年9月23日函）之記載，可知系爭貨物之結構、應用原理及動作特性，與國際商品統一分類制度（The Harmonized Commodity Description and Coding System，簡稱HS）西元2012年版註解（下稱HS註解）就稅則第8501節中，直流線性馬達之詮釋並非完全一致。而貨物名稱往往無法涵蓋貨品之多元性質，於歸列稅則時應參酌其他特徵判斷之，系爭貨物僅係利用音圈技術以達到自動對焦功能之機構，但其單向微動（即靠彈簧復位）之設計和結構，實已超出電動機之範疇，而不能以馬達視之。況被上訴人臺北關所提出財團法人工業技術研究院機械工業研究所專業期刊「機械工業雜誌」關於「音圈（Voice Coil）馬達簡介」乙文（下稱88年機械工業雜誌論文），乃88年之文章，訴願決定竟以10年前之期刊文獻為據，置工業局103年9月23日函之分析於不論，難以令人信服。且中國大陸就系爭貨品（即自動對焦機構）業已公告歸類00000000稅則號列，自可供我國參考。又上訴人自97年起至102年9月13日止，向被上訴人臺北關等報運進口計426批相同貨物，均申報稅則號別為第8529.90.90號且未經改列而放行，有合理正當之信賴基礎，應有信賴保護原則之適用。系爭貨物係專用於照相鏡頭，其主要特徵在於「平板彈片」結構可以達到「增加移動端移動、復位速度」之功能，進而實現提高相機鏡頭到達正確位置完成對焦之效用，實與音圈馬達係以驅動為目的要有區別。系爭貨物此一單一零件具有不同於音圈馬達之功效、構造，被上訴人以系爭貨物之一部構造、功效而非整體為稅則歸列認定之依據，實難認屬有據。系爭貨品縱然業界常稱之為音圈馬達，但並非馬達，請就兩者差異囑託鑑定以為

)等構件，而移動端則包括鏡頭夾持座(CARRIER)、永久磁鐵(MAGNET)等構件，當相機模組自動對焦或防手震功能作用時，直流電流會通過固定端之線圈並產生電場(即電磁體)，此電場與移動端永久磁鐵之磁場產生電磁交互作用而將電磁能轉換為移動端之線性推力(機械能)進而驅動鏡頭夾持座(CARRIER)產生線性位移，藉以控制自動對焦防手震鏡頭模組(LENSMODULE)之定位，為原審所確定之事實。原判決基此以系爭貨物物理基礎之動作原理，與HS註解稅則第8501節之詮釋規範相符，認系爭貨物即照相模組中使用之音圈致動器(Voice Coil Actuator)屬線性馬達，應歸屬為第8501節之範疇即稅則號別第8501.10.90號，固無不合。

- (四)惟「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」「行政程序法第6條及第8條分別定有明文。又合法行政處分之作成，除應遵守法律之明文規定外，尚應慮及公法上一般法律原則之適用。行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，以避免人民遭受不能預見之損害，此即所謂行政自我拘束原則。財政部91年3月8日台財關字第0910550152號函釋(下稱財政部91年3月8日函釋)：「為保障納稅義務人權益，有關進口貨物行之多年歸列之稅則號別不適當案件，依下列原則辦理：一、海關對於進口貨品之稅則歸列，如發現所歸列之稅則號別不適當，擬變更其稅則號別且將影響進口人之權益者，仍依本部75年4月19日台財關第0000000號函及77年3月23日台財關第000000000號函之規定，由關稅總局報部核定，以求程序周延。二、此類案件應報部核定之原則為：(一)適用範圍：貨物不論是否經海關查驗或審查文件後所歸列之稅則號別，均有適用。(二)整體性：海關對同一進口貨物，不論自同一關區進口，或自數個不同關區進口，均核定為同一稅則號別者。(三)延續性：按進口行為之延續性，須同時考量進口期間及進口次數。亦即進口行為需具有持續性，且有頻繁之進口紀錄，並視產品特性而定。三、為利於海關執行，減少爭訟，且基於保障業者權益之考量，此類本部核定改列進口貨物稅則號別之案件，本部將依行政程序法第159條第2項第2款暨第160條第2項規定以令發布之，並登載於本部公報，改列之稅則號別自發布令之日起生效。有關擬變更稅則號別之進口貨品，在海關發現後報部至本部核定發布前，基於稅率變動不溯及既往，在稅率之適用方面，由海關依進口貨物之原稅則稅率辦理，以符法律安定性。……」係就進口貨物行之多年歸列稅則號別不適當案件，以行之多年稅則

號別，已形成法秩序，為避免造成人民不能預見之損害，海關擬改列該稅則號別（變更法秩序），應報財政部核定，由財政部依行政程序法第159條第2項第2款暨第160條第2項規定以令發布之，並登載於財政部公報，改列之稅則號別並自發布令之日起生效，符合行政程序法第6條及第8條規範意旨及行政自我拘束原則，以避免人民遭受不能預見之損害，保障人民正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，自得援用。

- (五) 又查上訴人原申報稅則號別第8529.90.90號及第8479.90.90號，國定稅率第1欄分別為免稅及2.5%，經被上訴人改列之稅則號別第8501.10.90號，國定稅率第1欄為5%，是系爭貨物是否應改列稅則號別第8501.10.90號課徵，已影響為納稅義務人之上訴人之權益。而上訴人於原審起訴時，已主張「……2.本件原告『自97年起至102年9月13日（系爭22批貨物中最早1批之進口日止），共進口計426批貨物，其中以C2或C3方式通關者合計7批，均申報稅則號別為第8529.90.90號且未經海關改列』等情，……是原告因進口系爭貨物實際上確有以所申報稅則辦理進口通關多次，核有正當合理之信賴基礎，並堪認原告因此衍生具體之信賴表現及有值得保護之信賴利益。3.今原告因被告機關變更系爭貨物稅則號別之決定，致發生輸出人規定變更適用之問題……。」（見原審卷第21頁）。則上訴人於97年起至102年9月13日止，就與系爭貨物相同之貨物申報進口，申報稅則號別是否均為8529.90.90號，未為被上訴人改列而放行？財政部所屬各海關於同一時期，就同類之進口貨物，申報之稅則號別是否相同，是否亦為相同之處理？關係上訴人系爭貨物進口，以稅則號別為8529.90.90號申報，是否符合財政部91年3月8日函釋所稱整體性與延續性要件之認定。再者，海關就系爭貨物應列稅則號別之改變，是否已循法規範變更之程序辦理，則攸關原處分是否適法之判斷。原審對上開事實未予釐清，即以「系爭貨物物理基礎之動作原理，與HS註解稅則第8501節之詮釋直流線性馬達規範相符，應歸屬稅則號別第8501.10.90號，至於97年起至102年9月13日止原告申報稅則號別為8529.90.90號被告未予改列而放行，或因採C1（免審免驗）方式通關未予查驗未發現稅則號別錯誤；又縱認被告核定錯誤，依前揭說明（人民不能主張不法之平等），原告於97年起至102年9月13日期間系爭貨物經列為稅則號別為第8529.90.90號因屬不法（平等範疇），原告之信賴基礎並不存在，況查系爭貨物之進口復採C1（免審免驗）方式通關，因此，本件系爭貨物已列正稅則號別，對原告言，其『信賴』被告前揭依其申報通關行為，並不值得保護；……」為由，不採上訴人前開主張，為上訴人在第一審改訴之判決，尚屬速斷，而有作成判斷應認定之事實，未為調查認定。

最高行政法院107年判字第538號判決

報，如果申報之數目有誤，斷無不准其於海關指定查驗前以口頭更正之理。蓋依行政程序法第101條第1項規定，行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之；同理，人民依法提出申請後，如發現有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤情形，亦應賦予更正的機制，否則稍有疏忽致申報內容有誤，一律施予沒入處分，難免情輕罰重，有違比例原則，並逾越管理外匯之目的。又所謂「海關指定查驗」，就已填單申報者而言，應係指海關發現其有申報不實之嫌疑，而指定對象（包括人與物件）進一步加以調查檢驗，並不包括例行性的通案檢查。

- (四)再按「行政先例，原為行政法法源之一，如非與當時有效施行之成文法明文有違背，自得據為行政措施之依據。」本院48年判字第55號判例載有明文。故行政機關處理某類事務反覆之慣行（行政慣例），雖未經法令明文規定，然與成文法規定無違，且係執行法規之必要措施，符合行政法之一般原則（明確原則、比例原則及誠實信用原則等）者，公務員於執行職務時即應加以遵守；如該慣例涉及作成行政處分之程序者，則為正當法律程序的一部分，違反該慣例所為行政處分，即構成得撤銷之原因。
- (五)又依行政訴訟法第133條規定，行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據。且依同法第125條、第189條規定，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束，並應行使闡明權，使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，及令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不足者，應令其敘明或補充之；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。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。故行政法院對於當事人主張有利於自己之事實或證據，如果有應調查而不予調查，或不予調查或採納，卻未說明其理由之情形，即構成判決不備理由之違法；如認定事實與所憑證據內容不符者，其判決於證據上之理由即有矛盾。
- (六)原判決雖謂上訴人本件除訟爭日幣外，亦未盡依法申報超額外幣（港幣）54,500元，因此上訴人確有明知且故意申報不實之嫌；上訴人一再強調，被上訴人對申報超額外幣會引導至臺灣銀行櫃檯開箱清點金額云云，換言之，上訴人應可預見本件有遭開箱清點之可能，但於被上訴人所屬關員要求清點後，立即表示過失寫錯金額云云，適足反證上訴人於申報時，即已知悉所報金額與實際不符，並非筆誤，否則若如上訴人言，本件當時因身體、精神不濟因素，致申報單及登記表上均漏填一個0（非故意或過失申報不實）云云，上訴人又豈能聽聞被上訴人要求開箱清點，隨即意識到申報金額有誤？上訴人主張本件申報時身體、精神不濟，而漏填一個0