

2021 理律盃

校際法律系所學生模擬法庭辯論賽

被告行政訴訟言詞辯論意旨狀

參賽編號：2104

被告：臺西市政府環境保護局

原告：大發股份有限公司

行政訴訟言詞辯論意旨狀

案號 ○○年度○○字第○○號

股別 ○股

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 住：○○市○○區○○路○○號

訴訟代理人 ○○○ 住：○○市○○區○○路○○號

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

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

收受訴願決定日期：○○年○月○日

1 為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
2 呈言詞辯論意旨狀事：

3 **【答辯聲明】**

4 一、原告之訴均駁回。

5 二、訴訟費用由原告負擔。

6 **【事實】**（附件 1）

7 一、緣臺西市為我國第七個直轄市，位於西部地區，其低窪封閉地形導致空氣污染
8 擴散不易，且境內高污染工業聚集，造成長期嚴重空氣污染，實已對市民健康
9 產生不容忽視之危害，據環保團體提出調查報告顯示，臺西市居民罹患肺部、
10 呼吸道以及心血管疾病之比例明顯高於其他縣市。

11 二、再者，因市民多次向臺西市政府陳情，加之臺西市政府多次向中央主管機關爭
12 取依空氣污染防治法第 8 條指定為總量管制區，均遭置之不理。為改善臺西市
13 空氣污染問題，並保障臺西市居民的健康，及有效控管境內工商企業排放之空
14 氣污染物，臺西市政府分別於民國（下同）103 年 6 月 1 日公布「臺西市空氣
15 污染防治計畫書」，及於 106 年 9 月 15 日公布施行「臺西市空氣品質改善自治
16 條例」（下稱「系爭自治條例」，被證 1）。

17 三、查址設於臺西市之大發股份有限公司（下稱「原告」），係以生煤為主要燃料
18 之火力發電廠，其運作過程常產生大量易危害人體之空氣污染物質。原告於
19 101 年 3 月間經臺西市政府環境保護局（經臺西市政府依法授權辦理環境保護

事務，下稱「被告」)許可設置固定污染源鍋爐發電程序 M11 至 M13 (以下合稱「系爭固定污染源」)，並領有被告核發之固定污染源操作許可證 (被證 2-1) 及生煤使用許可證 (被證 2-2) (以下合稱「原許可證」)，有效期間均於 106 年 3 月 15 日屆滿，核定生煤年使用量為 360 萬公噸。另被告於 100 年 12 月 19 日發予原告之西市空制知 0000968 號公函 (下稱「100 年函」，被證 3) 已說明：「本市空氣污染防制政策或法令如有變更，貴公司應依法配合辦理變更或調整。」被告於原許可證之「其他規定事項」亦有相關規定。

四、原告於 105 年 12 月 1 日申請展延原許可證時，被告依臺西市空氣污染防制計畫書所訂定，四年內就境內公私場所空氣污染物質之年排放量削減百分之五十之目標，要求原告須就如何加速削減燃煤所生污染物，並配合調整減量期程予以說明，函請原告於文到 14 日內補正相關事項 (被證 4)。雖原告遲於補正期間屆滿後始補正展延申請書及資料，被告仍受理之，並同意展延原許可證 (下稱「原展延處分」，被證 5-1、被證 5-2)，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，核准生煤年使用量為 240 萬公噸。

五、惟原告不服前開處分，乃提起訴願，並經臺西市政府訴願審議委員會 (下稱「訴願審議委員會」) 認定上開處分有事實調查未臻明確情形，乃於 106 年 8 月 24 日作成西府訴字第 1060800079 號訴願決定 (被證 6)，撤銷上開處分。

六、經重行事實調查，被告認為原告近五年之燃煤發電技術與效率明顯提升，又基於系爭自治條例已公布施行，被告即於系爭自治條例第 3 條第 2 項與第 4 條之裁量範圍內，作成處分 (下稱「系爭處分」) 同意展延原許可證 (下稱「系爭許可證」，被證 7-1、被證 7-2)，有效期限均自 106 年 11 月 1 日起至 108 年 10 月 31 日止，核准生煤年使用量為 180 萬公噸。

七、原告不服上開處分提起訴願，旋遭訴願審議委員會駁回 (被證 8)。原告猶表不服，遂提起本件訴訟。

【理由】

壹、本件裁判訴訟基準時，應以「系爭處分作成時」為準

一、按最高行政法院 109 年度裁提字第 3 號裁定 (附件 2)：「依據法治國原則……在具體個案中決定裁判基準時點，應依實體法規定。法律並未有明文時，自應參酌法規規範意旨，以法律不溯及既往原則、當事人既得權利信賴保護、程序經濟原則或權利救濟的有效性等觀點判斷之」 (本院 106 年度判字第 656 號、108

1 年度判字第 400 號判決），而非依據訴訟種類決定基準時。況由訴訟種類決定
2 基準時，在同一處分對申請人及利害關係人各有不利時，其各得提起撤銷訴訟
3 及課予義務訴訟之情形，將導致同一案件……適用不同基準時之荒謬現象。」

4 二、次按最高行政法院 108 年度判字第 400 號判決（附件 3）意旨，關於行政訴訟
5 裁判基準時之認定，須視個案所屬部門法領域之規範特徵，考量各類因素而為
6 判定。其中考量因素包含「權力分立原則」，即若個案事務具有專業性，且行
7 政部門已設置專業機關處理，法院即應節制司法審查權限，將事實狀態之裁判
8 基準時置於「原處分作成時」，以給予專業機關較大之審酌權限。另外在「法
9 律不溯及既往原則及信賴保護原則」之考量下，基於法安定性，法院應將裁判
10 基準時提前到處分作成時。

11 三、查空氣污染防制法，並無關於裁判基準時點之明文規定。本件所涉固定污染源
12 操作許可證及生煤使用許可證之展延，涉及空氣污染防制等高度專業事項，而
13 被告即係處理此事項之專業機關，基於權力分立之考量，應將本件訴訟裁判基
14 準時置於「原處分作成時」，以尊重被告之裁量權限。再者，被告以系爭處分
15 展延原許可證後，空氣污染防制法於 107 年 8 月 1 日修正，故基於「法律不溯
16 及既往原則及信賴保護原則」之考量，亦應將本件訴訟裁判基準時置於「原處
17 分作成時」，以維護法安定性。

18 四、是以，本件裁判訴訟基準時，應以「系爭處分作成時」（即 106 年 11 月 1 日）
19 為準，而應適用 106 年 9 月 15 日公布施行之系爭自治條例（被證 1），及系爭
20 處分作成時之空氣污染防制法，判斷原告公法上請求權是否存在、被告有無作
21 為義務。再者，因 107 年 8 月 1 日「新修正公布之空氣污染防制法」（下稱
22 「空污法」），及行政院於 107 年 10 月 1 日對系爭自治條例所為之函告無效¹
23 （下稱「系爭函告」），均發生在系爭處分作成後，自毋庸作為本件裁判基礎。

24 五、退步言之，縱認本件裁判基準時應以「言詞辯論終結時」為準（假設語），因
25 系爭自治條例係合法有效，故仍應優先適用系爭自治條例之規定，判斷原告公
26 法上請求權是否存在、被告有無作為義務（理由詳如下述）。

27 貳、系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定合法有效，系爭處分無違法律保留原
28 則，故屬合法

¹ 查不爭執事項第十八點。

一、臺西市就本件所涉空氣污染管制事項得為更嚴格之立法，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，並未牴觸空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項之規定，亦無違反憲法中央與地方權限劃分原則

(一)空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項所規定環保審查標準之性質，與本件所涉空氣污染管制事項權限歸屬之認定相互關聯

1.按司法院釋字第 738 號解釋理由書（附件 4）：「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……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……尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違。」

2.次按蘇永欽大法官於前開解釋協同意見書表示，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線規定²。再按羅昌發大法官於前開解釋部分不同意見書中明確表示，「五十公尺是否為最低標準」之決定，應與「該事項權限歸屬」之認定相互關聯。即若規範事項係中央專屬事項，則中央法規應解為「固定標準」，地方自治團體不得為更嚴格之規定；若規範事項屬地方權限範圍，則中央法規應解為最低標準（底線規定），未禁止地方自治團體為更嚴格之立法，否則將實際排除地方自治立法權之行使空間³。

3.再按智慧財產法院 106 年度行專訴字第 57 號行政判決（附件 7）：「由被告依該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⁴。

4.復按空污法第 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區。」及空污法第 30 條第 4 項規定：「……非有下列情形之一者，不得變更原

² 司法院釋字第 738 號解釋，蘇永欽大法官提出陳春生大法官加入之協同意見書，頁 4（附件 5）。

³ 司法院釋字第 738 號解釋，羅昌發大法官提出之部分不同意見書，頁 2（附件 6）。

⁴ 另參最高法院 108 年度上字第 1010 號判決（附件 8）。

1 許可證內容：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
2 污染源應削減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
3 染防制計畫指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、
4 公私場所使用燃料之種類、成分標準或混燒比例變更。」

5 5.參司法院釋字第 738 號解釋意旨，前開空污法環保審查標準性質之認定，與本
6 件所涉固定污染源操作許可證、生煤使用許可證展延等空氣污染管制事項（下
7 稱「系爭空污管制事項」）之權限歸屬相互關聯。倘系爭空污管制事項專屬於
8 中央管轄，則前開空污法環保審查標準係「固定規定」，禁止地方為更嚴格之
9 立法；反之，若屬地方權限範圍，則該環保審查標準應解為「底線規定」，未
10 禁止地方為更嚴格之規定，否則將違反憲法有關中央與地方分權之原則。

11 (二)憲法就環境保護事項之權限僅劃歸予地方，係地方專屬事項，故臺西市得就系
12 爭空污管制事項為更嚴格之立法

13 1.按憲法第 109 條第 1 項第 12 款規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由
14 縣執行之：其他依國家法律賦予之事項。」次按地方制度法（下稱「地制法」）
15 第 18 條第 9 款第 2 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：直轄市環境保護。」

16 2.再按司法院釋字第 258 號解釋理由書（附件 9）：「憲法第一百十八條既將直轄
17 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
18 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
19 省相當。」及司法院釋字第 550 號解釋理由書（附件 10）：「依憲法第 109 條第
20 項第 1 款、第 11 款……各地方自治團體尚有辦理衛生、慈善公益事項等照顧
21 其行政區域內居民生活之責任。」可知，憲法第 109 條所規定之「省立法事項」
22 雖經 86 年「精省」修憲凍結，然因直轄市與省為同級地方自治團體，從而憲
23 法第 109 條規定仍得作為直轄市自治事項之憲法依據⁵。

24 3.復按憲法第 107 條及第 108 條有關中央之權限事項規定，均無環境保護事項之
25 明文；惟依憲法第 109 條第 1 項第 12 款規定，省（直轄市）得立法並執行之事

⁵ 黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分標準——最高行政法院九十四年判字第四一九號判決評論，政大法學評論，第 102 期，2008 年 4 月，頁 50（附件 11）。另參蘇永欽、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，第 95 期，2020 年 5 月，頁 90-93（李念祖發言）（附件 12）。類似見解認為：直轄市地位與省相當，憲法規定省之自治事項，直轄市應可類推適用之，參陳清秀，地方自主立法權之範圍與合法界限（與談意見），月旦法學雜誌，第 234 期，2014 年 11 月，頁 96（附件 13）。

項，包含「其他依國家法律賦予之事項」，則參地制法第 18 條第 9 款第 2 目，既已明文環境保護屬直轄市自治事項，即可認憲法就環境保護事項之權限劃歸予直轄市，屬直轄市之自治範圍。

4.查臺西市為直轄市⁶，又因系爭空污管制事項屬環境保護之一環，則空污法有關環境審查標準之規定，應屬「底線規定」，臺西市得為更嚴格之立法。

(三)縱認憲法將環境保護事項之權限同時劃歸予中央及地方（假設語），系爭空污管制事項仍屬「地方自治事項」或「中央與地方之協力事項」，臺西市得為更嚴格之立法

1.縱認憲法將環境保護事項之權限同時劃歸予中央及地方，依均權原則，系爭空污管制事項仍屬臺西市之「地方自治事項」

(1)於已列舉事項權限劃分不明時，依司法院釋字第 738 號解釋意旨，仍有憲法第 111 條均權原則之適用

①按憲法第 111 條規定：「……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……」次按司法院釋字第 738 號解釋理由書（附件 4）：「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。」

②再按憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：公共衛生。」及第 109 條第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：省……衛生……。」復按憲法第 109 條第 1 項第 12 款規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：其他依國家法律賦予之事項。」及地制法第 18 條第 9 款第 2 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：直轄市環境保護。」

③是以，縱認憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定有關「衛生事項」之權限分配，亦包含「環境保護事項」⁷；憲法第 109 條第 1 項第 1 款及第 12 款規定，亦已將環境保護事項之權限劃歸直轄市。則中央及地方將同時享有環境保護事項之憲法權限，而發生系爭空污管制事項之具體權限劃分不明情形，應依憲法第 111

⁶ 查不爭執事項第一點。

⁷ 司法院大法官第 1353 次不受理決議第 61 案（附件 14）；另參臺中地方法院 108 年度簡字第 67 號行政判決（附件 15）。

條均權原則判斷其具體權限歸屬。

(2)依均權原則，系爭空污管制事項屬臺西市自治事項

①按蘇永欽大法官提出之司法院釋字第 738 號解釋協同意見書（附件 5），於均權原則操作上，應以事務本質係有「全國一致」或「地方性質」作為釐清權限劃分之基礎。就該事項是否有地方性質、可因地制宜，應以中央對該事項之規定是否足可反映地方生態、發展程度之差異為判斷基礎。

②次按羅昌發大法官於前開釋字部分不同意見書（附件 6），提出對「事務本質」更為具體之判斷標準。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，與性質上不宜由地方各行其是者；而所謂「地方性質」，包括維繫地方作為自治團體之運作所必要者，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）。且因地制宜之事項，須以「地方差異」（例如人口結構與分布、地理特性、經濟發展情形、產業結構等地方特殊性）及「因地制宜之必要」（有由地方立法處理地方差異之必要）為要件。符合此二要件，地方即得以「因地制宜」為由，自行立法並予以執行。

③再按空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項規定之環保審查標準，與系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，均係為提升空氣品質及保障國民（市民）健康（空污法第 1 條規定及系爭自治條例第 1 條規定參照）。故應檢視中央所制定之環保審查標準，對整個城市及市民而言，是否足以提升空氣品質、保障市民健康（即無「地方性質」）；抑或必須以系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條之規定，始足以提升空氣品質、保障市民健康（即有「地方性質」）。

④查臺西市相較於周遭縣市，屬低窪封閉之地形，且境內石化、鋼鐵及發電等高污染工業聚集⁸，有特殊之地理特性及產業結構，符合「地方差異」要件。

⑤而不同的地理特性，係影響空氣污染物在大氣中擴散程度之重要因素。於平地地形，空氣污染物隨氣流經過時，不會受到阻擋，污染物質不易留滯⁹；反之，於低窪封閉之盆地地形，空氣不易流通¹⁰，導致空氣污染物不易向外排出，且容易積累。再者，石化、鋼鐵、發電等高污染產業結構係空氣污染物之主要來

⁸ 查不爭執事項第一點。

⁹ 行政院環境保護署，從風向看空氣品質，行政院環保署空氣品質監測網，空品科普——空品小百科，<https://reurl.cc/V5Ej9b>（附件 16）。

¹⁰ 曾惠敏，公視新聞網，北馬其頓首都 歐洲空污最嚴重城市，2020 年 2 月 14 日，<https://reurl.cc/0xj2A6>（附件 17）。

源¹¹，以雲林縣麥寮鄉六輕工業區為例，其 20 公里內之空氣含有大量致癌物¹²，緊鄰六輕工業區不到 1 公里之國小，其學童尿液中 TdGA 濃度¹³高於台灣其他縣市學童之平均值約 10 倍¹⁴。是以，倘空污法之環保審查標準足以提供全國一致且基本之空氣品質之維護，亦不當然表示空污法同樣足以維護地勢低窪、封閉，或高污染產業聚集地區之空氣品質及市民健康。

⑥以本件臺西市為例，臺西市屬於低窪且封閉之地形，加上境內高污染工業聚集，即使有空污法環保審查標準之規定，臺西市長期以來仍存有嚴重之空氣污染問題，經年多次出現空氣污染「紫爆」之情形（即空氣品質對人體健康有非常不良影響¹⁵）；此外，環保團體對當地工業區居民進行健康調查研究，報告並指出該地居民罹患肺部和呼吸道、心血管疾病之比例明顯較其他縣市為高¹⁶。即可證明，空污法之環保審查標準，並不足以保障特殊地理特性及產業結構之地區的空氣品質及市民健康。從而，系爭空污管制事項應訂定至多嚴格之程度始足以提升空氣品質、維護市民之健康，將因不同之地理特性、不同產業結構之分布存有差異，自有「因地制宜之必要」。故系爭空污管制事項具「地方性質」，依均權原則，屬直轄市之地方自治事項。

⑦綜上，本件臺西市自得以其地理特性、產業結構分布等條件之差異，作為維護空氣品質、保障市民健康之因地制宜之理由，而就系爭空污管制事項，訂定較空污法更為嚴格之規定。

2.縱認系爭空污管制事項並非臺西市之「地方自治事項」，亦屬中央與臺西市應共同辦理之「協力事項」

¹¹ 鉅變臺灣：啟動長期能源轉型，第十二章、褐色經濟的代價，國立臺灣大學風險社會與政策研究中心，<https://reurl.cc/43a4KY>（附件 18）。

¹² 顏宏駿，自由時報，台大研究：彰化台西——六輕毒害更甚麥寮，2015 年 4 月，<https://reurl.cc/Q6dpEb>（附件 19）；關於產業別影響空氣品質之報導，另參彭杏珠，遠見雜誌，台中、南投蒙塵，不再是理想移居地，2016 年 1 月，<https://reurl.cc/GbVkpp>（附件 20）。

¹³ TdGA（Thiodiglycolic Acid, TdGA）是氯乙烯（VCM）的一種常見代謝物。VCM 在 1987 年就被「世界衛生組織國際癌症研究署」列為第一級人類致癌物。參李佳欣、陳俊辰，許厝爭議事件系列報導／精選 6 問，一次看懂許厝遷校爭議，台北榮民總醫院臨床毒物與職業醫學科，2016 年 09 月 06 日，<https://reurl.cc/V5Ejk6>（附件 21）。

¹⁴ 衛生福利部，國民健康署，衛生福利部持續密切追蹤六輕石化區附近學童健康，2016 年 9 月 6 日 <https://reurl.cc/ZjGrDV>（附件 22）；另參國家衛生研究院，六輕石化區對附近學童之流行病學研究 102-105 年度進度說明，頁 34，<https://reurl.cc/gzW09p>（附件 23）。

¹⁵ 行政院環境保護署空保處，實施空氣品質指標(Air Quality Index, AQI) 超標啟動預警 防止空氣品質嚴重惡化，2016 年 11 月 29 日，<https://reurl.cc/Gbo5ny>（附件 24）。

¹⁶ 查不爭執事項第一點。

(1)按司法院釋字第 550 號解釋理由書（附件 10）：「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（參照地制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。……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……不因全民健康保險之實施而免除。」可知，基於國家整體施政之必要，憲法上存有須中央與地方共同協力之事項¹⁷。

(2)次按司法院釋字第 426 號解釋理由書（附件 27）：「憲法增修條文第 9 條第 2 項（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。」

(3)再根據學者見解，地方制度法所規定之直轄市自治事項，如其事件之性質，屬於「共同任務事項」時，中央與地方即享有「競合立法權」。在此，中央享有優先立法權，然若中央法律賦予地方有自主立法或自主執行的權限時（例如法律規定「本法之主管機關，在中央為某一中央部會，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」之情形），該共同事項亦屬於地方自治權限之範圍。地方自治團體只要在不違反中央法規的範圍內，即享有自治立法權¹⁸。

(4)復於此類共同任務事項，中央法律雖有優先立法權，但就法律所規範同一事項，不表示地方自治團體即毫無立法空間，例如在公害行政領域，鑑於公害的發生通常具有地域性的特質，為尊重地方自治權，地方自治團體所進行的公害管制立法，即使嚴於國家法律，亦應將國家法律視為全國性最低基準的規範，而容許自治立法作更高程度的規範，不將自治立法解為與之牴觸而無效¹⁹。即於此情形，中央係基於最低基準的要求作全國性之統一規定，而地方則就其地域之特殊需求作較高基準的「特別規範」，二者並不衝突²⁰。

¹⁷ 司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官提出之協同意見書，頁 1（附件 25）。另參吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，自版，2014 年 9 月增訂版，頁 627（附件 26）。

¹⁸ 陳清秀，同註 5，頁 99（附件 13）。

¹⁹ 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，月旦法學雜誌，第 30 卷，1997 年 11 月，頁 71-72（附件 28）。

²⁰ 陳清秀，同註 5，頁 100（附件 13）。類似見解指出，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，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

(5)查本件，因空氣污染管制乃國家維護生活環境及自然生態義務之重要項目，除中央外，與各地環境狀況更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（地制法第18條第9款第2目之規定參照），可認地方自治團體對環境保護基本國策之實現亦有協力義務，故「國家」實施空氣污染管制之義務，係兼指中央與地方而言。是以，縱認系爭空污管制事項並非單純之直轄市自治事項，亦屬中央與地方之「共同任務事項」²¹。

(6)次查因中央法律已賦予直轄市自主立法或執行之權限（空污法第2條及第28條第1項規定，與環境基本法第7條第2項及第4項規定參照），故直轄市基於主管機關之權限，在不違反空污法所設最低基準之範圍內，享有自治立法權。而系爭空污管制事項，雖已有空污法第30條第1項但書及第4項之規範，然基於空氣污染之公害具有地域性質，應認空污法僅係全國統一之「最低基準」，直轄市仍得基於地方特殊性之考量，為更嚴格立法，以盡其地方環境保護之義務。是以，縱認系爭空污管制事項屬「中央與直轄市之協力事項」，臺西市亦得為更嚴格之立法。

(四)空污法第30條第1項但書及第4項所規定之環保審查標準，可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，系爭自治條例第3條第2項及第4條規定並無牴觸空污法之規定，亦無違憲法中央與地方權限劃分原則

1.空污法第30條第1項但書及第4項所規定之環保審查標準應為「底線規定」，未禁止臺西市訂定更嚴格之規範，故空污法前開規定合憲

(1)參司法院釋字738號解釋（附件4）意旨，空污法第30條第1項但書及第4項就系爭空污管制事項所規定環保審查標準之性質認定（即屬底線規定或固定規定），與系爭空污管制事項之權限分配相互關聯，已如前述。

(2)又依前所述，系爭空污管制事項，不論係直轄市之地方自治事項或中央與地方之協力事項，直轄市均得基於環境保護及保障市民健康之考量，訂定更嚴格之標準。從而，前揭空污法第30條第1項但書及第4項規定，就系爭空污管制事項所規定之環保審查標準，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之「最低標準（底線規定）」，並未禁止直轄市以自治條例為更嚴格之規範。是以，系

一，依地方自治之精神亦應容許，且中央不可不准許，參蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，同註5，頁93（李念祖發言）（附件12）。

²¹ 相同見解，參蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，同註5，頁111（陳清秀發言）（附件12）。

爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，雖就系爭空污管制事項為更嚴格立法，仍未牴觸空污法前開規定，與憲法中央與地方權限劃分原則無違。

2.若空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項規定禁止直轄市訂定更嚴格之規定，則已侵害直轄市地方自治權之核心而屬違憲

(1)按司法院釋字 498 號解釋理由書（附件 29）：「地方自治為憲法所保障之制度……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。」次按蘇俊雄大法官於司法院釋字第 550 號解釋協同意見書（附件 25）中表示，地方自治之核心領域，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權等，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪²²。

(2)再按「關於環境保護事項屬於直轄市地方自治事項，受憲法保障，尤其關於直轄市就其地方環境保護的立法權，更屬憲法所保障之地方保留，應享有完全的自治，有自主與獨立之地位……尤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。」臺中地方法院 108 年度簡字第 67 號行政判決（附件 15）參照。

(3)查本件，系爭空污管制事項不論是臺西市之地方自治事項或協力事項，直轄市均享有憲法所賦予之自治立法權，得因地制宜訂定較中央更為嚴格之規定。是以，若空污法第 30 條第 1 項但書及第 4 項所規定之環保審查標準屬「固定規定」，而禁止直轄市為更嚴格之立法，即係剝奪直轄市之自治立法權，自己侵害直轄市之自治權核心而屬違憲。

二、系爭自治條例亦與法律保留原則、比例原則及信賴保護原則無違，屬合憲法規

(一)系爭自治條例無違法律保留原則

1.按「憲法第 118 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 9 條亦明定省、縣地方制度以法律定之。地制法乃以第 25 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 28 條第 2 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 23 條所規定之法律保留原則亦尚無牴觸。」司法院釋字

²² 相同見解參司法院釋字第 550 號解釋，王和雄大法官提出之部分不同意見書，頁 2（附件 30）。

第 738 號解釋理由書（附件 4）參照。

2. 查系爭空污管制事項，屬臺西市之自治範圍，已如前述。故臺西市自得於地制法第 25 條與第 28 條第 2 款之授權範圍內，以系爭自治條例限制居民之權利而與法律保留原則無違。

（二）系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定無違比例原則

1. 系爭自治條例第 3 條第 2 項規定不違反比例原則

（1）按司法院釋字第 738 號解釋理由書（附件 4）：「對從事工作地點之執行職業自由所為限制……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）……且各直轄市、縣（市）就其……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……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。」

（2）次按臺中高等行政法院 105 年度訴字第 335 號判決（附件 31）：「依憲法第 15 條規定，國民享有免於生存恐懼之基本權利，此項基本權利涵蓋環境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，當生存及居住環境已危及國民健康時，政府機關為採取適當步驟予以改善，以確保國民基本權利之實現，而在合理必要範圍內，限制企業之經營權，自為法秩序所許。」再按最高行政法院 107 年度判字第 275 號判決（附件 32）：「以生煤作燃料是細懸浮微粒的主要來源。生煤燃燒過程容易產生大量空氣污染物……被上訴人考量系爭製程皆已採行 BACT（最佳可行防制技術），惟並非零污染，其生煤使用總量及連帶產生之空氣污染物質排放總量均極高，為達空氣污染物減量目標，乃以減少生煤使用量作為主要管制措施來降低空氣污染物排放量……難謂違反比例原則。」

（3）查系爭自治條例第 3 條第 2 項規定（被證 1），係調降業者營業所需之生煤年使用量，而非對於許可營業與否之限制，僅屬對從事工作方法之「執行職業自由所為限制」。次查，系爭自治條例第 3 條第 2 項規定，至多僅得於三年內減少業者生煤年使用量至百分之五十，業者仍得繼續進行發電事業，尚不至產生實質

1 阻絕而使業者無法營業之結果，故僅需受寬鬆標準之審查：系爭自治條例如係
2 為追求一般公共利益，且限制之手段符合適當性、必要性及狹義比例性，即與
3 比例原則無違。

4 (4)再查臺西市境內長期出現空氣污染「紫爆」情形，空氣品質對市民有非常不健
5 康之影響，且研究亦指出居民罹患肺部和呼吸道、心血管疾病之比例明顯較其
6 他縣市為高²³。系爭自治條例第 3 條第 2 項規定之目的在於提升臺西市之空氣
7 品質、維護市民受憲法所保障之健康權（系爭自治條例第 1 條規定參照），不
8 僅係為追求「一般之公共利益」，更係為追求「重大之公共利益²⁴」。而採取
9 減少業者生煤年使用量之手段，可有效降低污染空氣之排放，確有助於提升空
10 氣品質、保障市民健康目的之達成。

11 (5)復查各地方自治團體就其環境保護之自治事項，基於因地制宜之政策考量，從
12 業者排放污染空氣之源頭進行管制，得無須對轄區內之公私場所耗用鉅大之人
13 力、物力實施嚴密之污染空氣排放量監測及違規取締，即可有效達成維護公益
14 之立法目的，係屬必要之手段。其次，若不降低業者之生煤年使用量，僅採行
15 最佳可行防制技術，空氣污染排放狀況實難有明顯改善。再者，雖空污法已有
16 管控空氣品質之措施，但臺西市境內仍長期存在嚴重之空氣污染問題，顯見若
17 要大幅改善空氣品質，已無其他相同有效且侵害更小之手段。

18 (6)此外，系爭自治條例第 3 條第 2 項規定，對業者生煤年使用量之限制，至多僅
19 得減少至百分之五十，雖有限制業者之工作權（營業權），然相較於保障市民
20 健康權之重大公共利益，此限制尚屬相當且合乎比例。故系爭自治條例第 3 條
21 第 2 項規定，並未過度侵害人民之營業自由，而與比例原則無違。

22 2.系爭自治條例第 4 條規定不違反比例原則

23 (1)查系爭自治條例第 4 條（被證 1）規定，係為配合被告每年重新檢討市內空氣
24 品質狀況及空氣污染物質減量目標，而限制業者固定污染源生煤使用許可證之
25 展延有效期間，亦屬於對業者從事工作時間之「執行職業自由」所為之限制。

26 惟前開規定至少仍會給予業者一年之展延有效期間，而無「不予展延」之限制；
27 於展延期限屆至後仍允許業者再申請展延，尚不至對業者產生實質阻絕而不能

²³ 查不爭執事項第一點。

²⁴ 國民健康屬重大公共利益之見解，參最高行政法院 105 年度判字第 209 號判決（附件 33），臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1727 號判決（附件 34）。

營業之結果，則參司法院釋字 738 號解釋理由書（附件 4）意旨，系爭自治條例第 4 條規定亦僅需受寬鬆之比例原則審查。

(2)次查系爭自治條例第 4 條規定之立法目的，係為維護空氣品質、保障市民健康（系爭自治條例第 1 條規定參照），係追求重大之公共利益已如前述。

(3)再查系爭自治條例第 4 條規定係採取縮減展延有效期間之手段，使被告得隨時因應當前之空氣品質及空氣污染物質減量目標，及時調整未來展延許可之內容，自有助上開立法目的之達成。且各地方自治團體就其環境保護之自治事項，基於因地制宜之政策考量，限制業者固定污染源生煤使用許可證之展延期間，可無須因許可證展延之期限過長而不足以因應當前空氣品質，而對轄區內之公場所耗用鉅大之人力、物力防堵空氣品質惡化及違規取締，當屬必要之手段。

再者，系爭自治條例第 4 條規定至少仍會給予業者一年之展延有效期間，該限制與所追求之維護市民健康之重大公共利益尚屬相當。故系爭自治條例第 4 條規定，並未過度侵害人民之營業自由而與比例原則無違。

(三)系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定無違信賴保護原則

1.按「任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能……」然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則……」司法院釋字第 781 號解釋理由書（附件 35）參照。

2.查系爭自治條例係為維護臺西市居民健康此重要公益，而變動空污法關於生煤年使用量、固定污染源生煤使用許可證每次展延有效期間等規定已如前述。

3.次查為前開重要公益目的之達成，系爭條例第 3 條第 2 項之規定，僅允許被告得依法裁量於三年內降低空氣污染產業百分之三十至百分之五十的生煤年使用量，已考量規範對象承受能力之差異；又系爭自治條例第 4 條之規定，僅係縮短每次展延有效期限，並未禁止生煤使用許可證之展延，係為減緩相關業者生活與財務規劃所受衝擊之手段。故系爭自治條例第 3 條第 2 項與第 4 條規定，依前開司法院釋字意旨，並無信賴保護原則之違背。

三、地制法第 30 條第 4 項規定及系爭函告均違憲，系爭自治條例第 3 條第 2 項及

第 4 條規定不因系爭函告而失其效力；縱認地制法第 30 條第 4 項規定及系爭函告合憲（假設語），系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，在空污法新修正施行前仍屬合法有效

（一）地制法第 30 條第 4 項規定及系爭函告均已侵害地方自治權之核心而屬違憲

1. 按司法院釋字第 498 號解釋（附件 29）意旨，地方自治為憲法保障之制度，且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，國家機關應予以尊重；次按地方自治之核心領域包含自治立法權，國家法規不得任意加以剝奪²⁵；再按憲法第 118 條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」其意指法律應加以保障直轄市之自治，而非以法律限縮甚至消滅地方自治²⁶。

2. 復按地制法第 30 條第 1 項及第 4 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（第 1 項）。第一項……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 4 項）。」我國多數學理與實務見解認為，自治監督機關之函告無效具有創設、形成效力，於作成後，得使地方自治法規失其效力²⁷。

3. 又按司法院釋字第 527 號解釋理由書（附件 38）：「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……。」

4. 末根據學者見解，「函告無效」制度，係以行政監督手段來箝制自治立法權，將使自治條例難具「自主法」之性質。再者，對於此種本質上屬於自治法規與中央法令規範衝突之問題，賦予非司法機關對於自治法規宣告無效之權限，其合憲性實有待商榷。蓋大法官既於釋字第 498 號及釋字第 550 號解釋已分別強調：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，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。則自治立法權竟能由中央主管機關輕易推翻，實有違憲之嫌。故主張在承認自治條例具有立法權性質之前提下，將函告無效制度予以

²⁵ 司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官提出之協同意見書，頁 3（附件 25）。

²⁶ 蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，同註 5，頁 90（李念祖發言）（附件 12）。

²⁷ 蔡宗珍，地方自治監督與自治法規監督，月旦法學雜誌，第 134 期，2006 年 7 月，頁 167-168（附件 36）；另參詹鎮榮，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，2006 年 12 月，頁 46（附件 37）。

廢除，而應將自治法規之監督，及國家立法權與自治立法權衝突問題，回歸「司法審查」之範疇²⁸。

5.因自治監督機關與地方自治團體於中央地方權限劃分係存有競爭關係，故難期待自治監督機關在作成函告無效時，全無立場偏誤。則在自治法規有無牴觸上位規範發生疑義時，自治監督機關應限於以「聲請司法院大法官解釋」之方式，由中立第三者加以決定，始能避免過度侵害地方自治團體之立法權。再者，憲法第 118 條規定，既已誠命立法者應透過法律加以保障地方自治，惟地制法第 30 條第 4 項規定，卻任由中央得輕易函告地方自治法規無效，使中央與地方之權力地位極度失衡，不僅未保障地方自治，反而係侵害地方自治，此函告無效制度，將使地方立法權（地方自治權）不復存在。此外，依司法院釋字第 527 號解釋意旨，地方立法機關對函告無效不服時，雖得聲請大法官解釋為救濟，惟於大法官對函告無效作出違憲宣告前，該自治條例仍已喪失效力，地方立法權已遭受無法挽回之侵害。

6.是以地制法第 30 條第 4 項之函告無效規定，賦予中央函告地方自治法規無效之權限，已實質剝奪地方立法權，侵害地方自治權之核心，自有違憲法保障地方自治之意旨，而屬違憲。

7.本件中，臺西市就系爭空污管制之自治事項得為更嚴格之立法，已如前述。行政院將系爭自治條例第 3 條及第 4 條規定函告無效，係將臺西市之自治立法權予以剝奪，自屬違憲。是以，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 項規定，不因系爭函告而失其效力，仍應作為本件裁判基礎。

(二)縱認地制法第 30 條第 4 項規定及系爭函告均合憲有效，且系爭自治條例規定與新修正施行之空污法有所牴觸（假設語），系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，在新空污法修正施行前仍係合法有效

1.按司法院釋字第 572 號解釋（附件 41）：「法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋……其中所謂『先決問題』，係指審理原因案件之法院，確信系爭

²⁸ 徐良維，環境保護之地方立法權與其實踐難題，法令月刊，第 65 卷第 6 期，2014 年 6 月，第 50-51 頁（附件 39）。於地方自治法規與上位規範發生牴觸疑義時，主張宜由司法介入，使判斷時間能更為經濟，並避免中央地方關係破裂之見解，參法治斌，以「大」為尊或同舟共濟？由臺北市里長延選談起，政大法學評論，第 71 期，2002 年 9 月，頁 21（附件 40）。

1 法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言。」

2 2.次根據學者見解，倘若自治條例並非自始違法，而係於公布施行後，因與中央
3 所制定之新法規牴觸而遭函告無效時，該函告之效力，僅應發生於中央新法規
4 公布施行之後；在此之前，自治條例仍係合法有效。地方政府於該自治條例遭
5 函告無效前，據以作成之行政處分仍屬合法，不受嗣後之函告無效所影響²⁹。

6 3.查本件，縱認地制法第 30 條第 4 項規定及系爭函告均合憲有效，且系爭自治
7 條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定牴觸嗣後修正之空污法第 30 條第 1 項及第 4 項
8 規定（假設語），而遭函告無效。則因系爭自治條例並非自始無效，而係在空
9 污法新修正施行後始因牴觸中央法律而無效，故系爭函告之效力亦僅發生於空
10 污法修正施行之後；於此之前，系爭自治條例仍屬有效。是以，系爭處分仍係
11 依據合法有效之系爭自治條例所作成，其合法性自不因系爭函告而受影響。

12 4.總此，不論地制法第 30 條第 4 項規定違憲與否，對系爭處分之合法性均無影
13 響。故地制法第 30 條第 4 項規定雖屬違憲，惟其對本件裁判之結果並無影響，
14 而非本件訴訟之「先決問題」，故本件法院尚毋庸裁定停止訴訟程序、聲請大
15 法官解釋，仍得續行本件審理。

16 四、綜上，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定係合法有效，故系爭處分自不
17 違反法律保留原則

18 系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定係合法、有效之法規已如前述，
19 故被告據以作成之系爭處分自與法律保留原則無違。

20 參、系爭處分與不利益變更禁止原則、行政行為恣意禁止原則、行政自我拘束原
21 則，及信賴保護原則無違，故屬合法

22 一、系爭處分不違反不利益變更禁止原則

23 （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
24 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
25 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
26 處分。」次按最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（附件
27 42）：「訴願法第 81 條第 1 項本文規定係規範受理訴願機關於訴願有理由時，
28 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

²⁹ 蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖，同註 5，頁 116（陳清秀發言）（附件 12）。

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……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。」

(二)查本件，訴願審議委員會雖以被告之原展延處分非無「事實調查未臻明確」之情形而撤銷之（被證 6），然被告不受訴願法第 81 條第 1 項但書規定之「不利益變更禁止」之限制，已如前述。是以，被告在重新進行事實調查，考量原告最近五年之燃煤發電技術及效率已明顯提升³⁰，並適用新施行之系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定所作成之系爭處分，雖相較於原展延處分，核給較短之展延有效期限及較低之生煤年使用量，仍與不利益變更禁止原則無違。

二、系爭處分不違反行政行為恣意禁止原則

(一)按「所謂禁止恣意原則，係指行政機關僅應基於實質觀點而為決定與行為，其行為與所處理之事實須保有適度之關係。」最高行政法院 90 年度判字第 88 號判決（附件 43）參照。次按吳東都法官於最高行政法院 105 年度 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議之研究意見（附件 42）中指出：「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。」

(二)查被告重新調查事證後，發現原告近五年之燃煤發電技術及效率有明顯提升，且系爭自治條例係於 106 年 9 月 15 日公布施行³¹，故被告就系爭處分與前展延處分據為評價之基礎事實不同，且法令有所變更，裁量審酌因素已出現重大變更。是以，被告為促使原告從事發電製程上之污染防治技術及能力之進步³²，並依系爭自治條例斟酌考量境內空氣品質惡化亟待改善之情形重新作成系爭處分，屬依法行政，而與行政行為恣意禁止原則無違。

三、系爭處分不違反行政自我拘束原則

(一)按最高行政法院 106 年度判字第 527 號判決（附件 44）：「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

³⁰ 查不爭執事項第十三點。

³¹ 查不爭執事項第二點。

³² 查不爭執事項第十三點。

應為相同之處理……此即所謂行政自我拘束原則。」

(二)查原告雖根據自身之瞭解與認知，主張被告過去一向就業者提出之許可證核給四年以上有效期限³³。但原告僅基於其主觀上認知，便欲爭執被告於許可證之展延具有行政慣例，實過於恣意。原告不得任意串聯個案，便謂被告有違行政自我拘束原則。至於每次展延許可核給之生煤年使用量，原告更未敘明被告存在如何之先前慣例。故被告於展延許可證之核發，自與行政自我拘束原則無違。

(三)次查固定污染源操作許可證之審查，攸關臺西市居民之環境權、健康權，被告應依實際需要，實質審查個案公私場所之污染現況、空氣品質狀況，及環境負荷等因素，以決定展延許可證之內容及有效期間，即被告對於展延許可證之內容及有效期間之審核，存有相當之裁量空間。故縱認過去時空下存在核給相關產業四年以上展延有效期限之慣例（假設語），於現今時空，被告亦得裁量審酌下列因素，據為作成不同展延許可處分之實質正當理由：臺西市之空氣污染問題日益嚴重且未見改善³⁴；於被告重新作成系爭處分時，系爭自治條例已公布施行。故被告作成系爭處分時，自得依系爭自治條例第3條第2項與第4條規定，再行許可期間與展延內容之裁量，亦未如原告所述，存在行政自我拘束原則之違背。

四、系爭處分不違反信賴保護原則

(一)按「所謂信賴保護原則，必須行政機關之行政處分或其他行政行為，足以引起人民信賴，及人民因信賴該行政行為，而有客觀上具體表現信賴之行為，然嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止或變更而不復存在，使當事人遭受不能預見之損失；且當事人之信賴，必須值得保護，始足當之。若行政機關並無任何足使當事人產生信賴之行為，或當事人純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，均屬欠缺信賴要件，自無信賴保護原則之適用。」最高行政法院 108 年度上字第 946 號判決參照（附件 45）。

(二)查原告雖主張被告於 100 年函文（被證 3）第三點允諾，於相同操作條件下，原則上展延五年，然該函文亦註有：「本市空氣污染防制政策或法令如有變更，貴公司應依法配合辦理變更或調整。」故縱認原告係基於 100 年函文第三點就固定污染源採用最佳可行控制技術、特地更換發電機組之空氣污染防制設備，

³³ 查不爭執事項第十點。

³⁴ 查不爭執事項第七點。

且配合提出合理之污染物減量期程（假設語），前開函文仍非具有拘束性之允諾；且被告於原許可證其他規定事項（被證 2-1、被證 2-2），已註有「相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理」等明文，亦於 103 年頒布空氣污染防治計畫書³⁵，對境內有害空氣污染物質之年排放量有削減安排，顯見臺西市環保政策將有變化情事，原告亦已知悉。再者，原告於 105 年受被告基於空氣污染防治計畫書要求須於展延申請文件中就如何加速削減燃煤所生污染物、配合調整減量期程予以說明，亦無表示異議且已補正相關文件³⁶。

（三）既然原告對被告展延處分之作成，未必單考量 100 年函文第三點，仍會參酌其他情事（如環境品質狀況與環境政策之更動）進行核准與否之審查，係已有預見，卻不即時表示異議，且在 100 年函文實非足使原告產生信賴之行政行為之情況，法院便不應許原告據 100 年函，爭執本件有信賴保護原則之適用。

肆、綜上所述，被告就原告展延申請案件，作成系爭處分予以准許，而核定展延有效期限均自 106 年 11 月 1 日起至 108 年 10 月 31 日止，同時調整生煤年使用量為 180 萬公噸，認事用法俱無違誤。訴願決定應予維持。原告起訴請求撤銷訴願決定及系爭處分，並請求被告應作成如訴之聲明所示之行政處分，均無理由，懇請鈞院依法判決如答辯聲明。

【被證與附件】詳如附件清單

此 致

臺北高等行政法院 公鑒

中華民國 110 年 ○○ 月 ○○ 日

具 狀 人：臺西市政府環境保護局（蓋章）

代 表 人：艾保玉（蓋章）

訴訟代理人：○○○（蓋章）

³⁵ 查不爭執事項第七點。

³⁶ 查不爭執事項第八點。

【證據及附件清單】

【證據】

被證 1：臺西市空氣品質改善自治條例。

被證 2-1：臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 3 組（西市環操證字第 M-10100011 號、第 M-10100012 號、第 M-10100013 號）。

被證 2-2：生煤使用許可證 3 組（西市空煤用證字第 C-101401 號、第 C-101402 號、第 C-101403 號）。

被證 3：臺西市政府環境保護局西市空制知第 0000968 號函。

被證 4：大發股份有限公司固定污染源許可證展延申請資料（第一次補正）。

被證 5-1：臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 3 組（西市環操證字第 M-10600011 號、第 M-10600012 號、第 M-10600013 號）。

被證 5-2：生煤使用許可證 3 組（西市空煤用證字第 C-106501 號、第 C-106502 號、第 C-106503 號）。

被證 6：臺西市政府訴願決定書西府訴字第 1060800079 號。

被證 7-1：臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 3 組（西市環操證字第 M-10600111 號、第 M-10600112 號、第 M-10600113 號）。

被證 7-2：生煤使用許可證 3 組（西市空煤用證字第 C-106601 號、第 C-106602 號、第 C-106603 號）。

被證 8：臺西市政府訴願決定書西府訴字第 1070000125 號。

【附件】

附件 1：基礎事實及事件時序表。

附件 2：最高行政法院 109 年度裁提字第 3 號裁定。

附件 3：最高行政法院 108 年度判字第 400 號判決。

- 附件4：司法院釋字第 738 號解釋。
- 附件5：司法院釋字第 738 號解釋，蘇永欽大法官提出陳春生大法官加入之協同意見書，頁 1-4。
- 附件6：司法院釋字第 738 號解釋，羅昌發大法官提出之部分不同意見書，頁 1-2、5-8。
- 附件7：智慧財產法院 106 年度行專訴字第 57 號行政判決。
- 附件8：最高行政法院 108 年度上字第 1010 號判決。
- 附件9：司法院釋字第 258 號解釋。
- 附件10：司法院釋字第 550 號解釋。
- 附件11：黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分標準——最高行政法院九十四年判字第四一九號判決評論，政大法學評論，第 102 期，2008 年 4 月，頁 1、50。
- 附件12：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，2020 年 5 月，頁 80、90-93、111、116。
- 附件13：陳清秀，地方自主立法權之範圍與合法界限（與談意見），月旦法學雜誌，第 234 期，2014 年 11 月，頁 95-96、98-100。
- 附件14：司法院大法官第 1353 次不受理決議第 61 案。
- 附件15：臺中地方法院 108 年度簡字第 67 號行政判決。
- 附件16：行政院環境保護署，從風向看空氣品質，行政院環保署空氣品質監測網，空品科普——空品小百科，<https://reurl.cc/V5Ej9b>。
- 附件17：曾惠敏，公視新聞網，北馬其頓首都歐洲空污最嚴重城市，2020 年 02 月 14 日，<https://reurl.cc/0xj2A6>。
- 附件18：鉅變臺灣：啟動長期能源轉型，第十二章、褐色經濟的代價，國立臺灣大學風險社會與政策研究中心，<https://reurl.cc/43a4KY>。
- 附件19：顏宏駿，自由時報，台大研究：彰化台西——六輕毒害更甚麥寮，2015 年 4 月，<https://reurl.cc/Q6dpEb>。

- 附件20：彭杏珠，遠見雜誌，台中、南投蒙塵，不再是理想移居地，2016年1月，
<https://reurl.cc/GbVkpp>。
- 附件21：李佳欣、陳慶辰，許厝爭議事件系列報導／精選6問，一次看懂許厝遷校爭議，台北榮民總醫院臨床毒物與職業醫學科，2016年09月06日，
<https://reurl.cc/V5Ejk6>。
- 附件22：衛生福利部，國民健康署，衛生福利部持續密切追蹤六輕石化區附近學童健康，2016年9月6日 <https://reurl.cc/ZjGrDV>。
- 附件23：國家衛生研究院，六輕石化區對附近學童之流行病學研究 102-105 年度進度說明，頁 34，<https://reurl.cc/gzW09p>。
- 附件24：行政院環境保護署空保處，實施空氣品質指標(AirQualityIndex,AQI)超標啟動預警防止空氣品質嚴重惡化，2016年11月29日，<https://reurl.cc/Gbo5ny>。
- 附件25：司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官提出之協同意見書，頁 1-3。
- 附件26：吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，自版，2014年9月增訂版，頁 627。
- 附件27：司法院釋字第 426 號解釋。
- 附件28：蔡茂賓，地方自治立法權的界限，月旦法學雜誌，第 30 卷，1997 年 11 月，頁 69-72。
- 附件29：司法院釋字第 498 號解釋。
- 附件30：司法院釋字第 550 號解釋，王和雄大法官提出之部分不同意見書。
- 附件31：臺中高等行政法院 105 年度訴字第 335 號判決。
- 附件32：最高行政法院 107 年度判字第 275 號判決。
- 附件33：最高行政法院 105 年度判字第 209 號判決。
- 附件34：臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1727 號判決。
- 附件35：司法院釋字第 781 號解釋。
- 附件36：蔡宗珍，地方自治監督與自治法規監督，月旦法學雜誌，第 134 期，2006 年 7 月，頁 150、167-168。
- 附件37：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，2006年12月，頁1、46。

附件38：司法院釋字第527號解釋。

附件39：徐良維，環境保護之地方立法權與其實踐難題，法令月刊，第65卷第6期，2014年6月，頁50-51。

附件40：法治斌，以「大」為尊或同舟共濟？由臺北市里長延選談起，政大法學評論，第71期，2002年9月，頁1、21。

附件41：司法院釋字第572號解釋。

附件42：最高行政法院105年8月份第1次庭長法官聯席會議決議。

附件43：最高行政法院90年度判字第88號判決。

附件44：最高行政法院106年度判字第527號判決。

附件45：最高行政法院108年度上字第946號判決。

【證據】

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，空氣污染防治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。

參、其他規定事項

罰鍰標準：依中華民國海關稅則第 101(1000)1 條，1 公噸罰鍰：NTD\$1100

- 一、 予繳保證金辦理暫行許可證之申請，應於許可證有效期間內，隨時向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 二、 許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 三、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 四、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 五、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 六、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 七、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 八、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 九、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。
- 十、 依規定許可證有效期間屆滿時，應向主管機關繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。

罰鍰：NTD\$1100

【註 1】

圖定（空氣）污染源條件許可證 次頁

項目	內容	核定數量
參、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
一、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
二、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
三、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
四、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
五、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
六、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
七、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
八、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
九、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
十、許可證有效期間	期限：自發證之日起算	略
參、其他規定事項	其他規定事項	略

罰鍰：NTD\$1100

【註 1】

臺西市政府環境保護局固定污染源條件許可證 台西市政府環境保護局

下列申請人申請固定污染源條件許可證，經本局核准後，應於許可證有效期間內，隨時向本局繳納保證金，其金額應為申請許可證之申請費之十倍。

- 一、 申請人姓名：張國華
- 二、 申請人地址：臺西市中山路 100 號
- 三、 申請人電話：0912-345678

申請人簽名：張國華

申請日期：中華民國 101 年 3 月 10 日

申請地點：臺西市政府環境保護局

申請費：NTD\$1100

保證金：NTD\$11000

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

許可證有效期間：自發證之日起算

DOI: 10.1002/for

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064	2065	2066	2067	2068	2069	2070	2071	2072	2073	2074	2075	2076	2077	2078	2079	2080	2081	2082	2083	2084	2085	2086	2087	2088	2089	2090	2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100	2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120	2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130	2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140	2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150	2151	2152	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161	2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171	2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181	2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191	2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201	2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211	2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221	2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231	2232	2233	2234	2235	2236	2237	2238	2239	2240	2241	2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251	2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2261	2262	2263	2264	2265	2266	2267	2268	2269	2270	2271	2272	2273	2274	2275	2276	2277	2278	2279	2280	2281	2282	2283	2284	2285	2286	2287	2288	2289	2290	2291	2292	2293	2294	2295	2296	2297	2298	2299	2300	2301	2302	2303	2304	2305	2306	2307	2308	2309	2310	2311	2312	2313	2314	2315	2316	2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2324	2325	2326	2327	2328	2329	2330	2331	2332	2333	2334	2335	2336	2337	2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347	2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357	2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367	2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377	2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387	2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397	2398</
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	--------

- (2007年10月)

1000/1000

1991

[illegible]

1004

1997年12月16日

西華大學圖書館藏

護府臺
屬環西
之堤保政

- 西
 市
 政
 印

西
 市
 政
 印

西
 市
 政
 印

西
 市
 政
 印

長銘羅

中華民國 101 年 3 月

- 本國經濟發展模式，以計劃經濟為主，農業佔主導地位，出口貿易佔重要地位，而工業則處於次要地位。

1994-1995

貳、其他規定事項

內政部函：內政部警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。

一、	本局主辦事項應由警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
二、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
三、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
四、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
五、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
六、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
七、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。
八、	警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。

第 4 頁，共 4 頁

[10/4]

生技使用許可證 決頁

項 目	內 容	起始日期
一、許可條件	一、無害成分，無毒害	略
二、許可條件	二、無害成分，無毒害	略
三、許可條件	三、無害成分，無毒害	略
四、許可條件	四、無害成分，無毒害	略
五、許可條件	五、無害成分，無毒害	略
六、許可條件	六、無害成分，無毒害	略
七、許可條件	七、無害成分，無毒害	略
八、許可條件	八、無害成分，無毒害	略

第 5 頁，共 5 頁

[10/4]

生技使用許可證

內政部警政司警字第(101)400 號

下列事項應由警政司警字第(101)400 號，「警政法規」第500(1)條。

一、

二、

三、

四、

五、

六、

七、

八、

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

警政司警字第(101)400 號

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

南京地址：南京鼓楼区湖南路111号金陵饭店 上海地址：南京路115号

- (四) 字音类 (10 分)

06/08/2008

[illegible]

6.22 ± 0.08

西華北師大學圖書館藏 C-101403 號

THE

圖書

2013

© 2001 Blackwell Science Ltd

Figure 1

李江州詩集

...

中華民國 101 年 3 月

104

1981

[10.10]

[illegible]

6.22 ± 0.08

臺西市政府環境保護局 函

地址：12545 臺西市東安區成功路一段 101 號
承辦人：劉新倪
傳真：012-3399-3999
電話：012-9933-9333
電子信箱：yuxinlin@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：通件

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制設備變更事宜，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制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制政策，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。
- 四、本市空氣污染防制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執行

公私場所名稱：大發股份有限公司	
地	址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號
所屬行業名稱：電力供應業	電話：(012)2655-3097
管 制 編 號：JF0201739	
填 表 日 期：106 年 1 月 20 日(第一次補正)	

固定污染源許可證展延
申 請 資 料

固定污染源設置或操作許可證展延申請檢核表

表A P-Z

1.公私場所名稱	大發股份有限公司	2.管制編號	JF0201739
3.申請或公告類別：			
(1)許可申請項目： ☐ 設置 ☒ 操作 / 原許可證書字號：西市環操證字第 M-10100011 號、第 M-10100012 號、第 M-10100013 號；（生煤使用許可證）西市空煤用證字第 C-101401 號、第 C-101402 號、第 C-101403 號，有效日期：106 年 3 月 15 日。			
(2)公告類別： ☒ 第一類 ☐ 第二類(乾洗作業製程) ☐ 第三類(非乾洗作業製程)			
4.申請文件(請勾選)：			
一、操作許可證展延 應檢附 之申請文件：			
☒ 1.申請展延之原操作許可證影本。同時申請展延其固定污染源所使用燃料之生煤使用許可證影本。 ☒ 2.近一年空氣污染物排放檢測報告，檢測日期：105 年 10 月 30 日（略），最新減量期程表（略）。 ☐ 3.其他說明符合空氣污染防治法規相關規定之證明文件，名稱_____。 ☐ 4.其他經主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關指定之文件，名稱_____。			
二、設置許可證展延 應檢附 之申請文件：			
☐ 1.申請展延之原設置許可證影本（共_____頁） ☐ 2.設置工程進度變更說明表(表 AP-SD) ☐ 3.其他經主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關指定之文件，名稱_____。			
5.聯絡方式			
聯絡人員姓名：簡孟書 職稱：操作工程師 電話：(012) 2655-3097 #2124			
聯絡人電子信箱：mengruichen@dafa.com.tw 聯絡人手機：0912-974-800			
代理人姓名：李柏呈 職稱：操作工程師 電話：(02) 2655-3097 #2889			
6.保證書			
申請人 葉梅蘭 今代表 大發股份有限公司（公私場所名稱）在法律之約束下，保證此次申請展延申請證、製程、污染源、污染因子與傳單及產品或產物操作條件與原許可證內容相同，本人深知申報不實資料將受最嚴重之法律處分，如有故意申報不實並可判處罰鍰等規定。			
此 致			
臺西市政府環境保護局			
申請人(負責人)簽名：葉梅蘭 職稱：董事長 蓋章：			
公私場所名稱(加蓋公司印章)：大發股份有限公司			
申請日期：105 年 12 月 1 日			
第一次修正日：106 年 1 月 20 日			
*本表不敷填寫時，請自行影印空白表格使用，填妥後請在右上角填寫管制編號及製程編號，右下角填寫頁次。 **申請許可證之污染源應填具申請檢核表，填具相關檢附文件一式三份送交本市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關為之。			

附件（略）

bioRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/000000>; this version posted January 1, 2016. The copyright holder for this preprint (which was not certified by peer review) is the author/funder, who has granted bioRxiv a license to display the preprint in perpetuity. It is made available under aCC-BY-NC-ND 4.0 International license.

bioRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/000000>; this version posted January 1, 2016. The copyright holder for this preprint (which was not certified by peer review) is the author/funder, who has granted bioRxiv a license to display the preprint in perpetuity. It is made available under aCC-BY-NC-ND 4.0 International license.

- RECEIVED**

[illegible]
$$0.0211 + 0.0001$$

10

馬六甲海峽地帶第 38-10600001 號

廣府之政

- 局长 艾保玉

中 華 民 國 106 年 3 月

344

- [illegible]

10

© 2006 The Authors
Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd

© 2000 Blackwell Science Ltd *Journal of Internal Medicine* 247: 369–375

- [illegible]

(continued)

1000-0000

--	--

項目	內容	起算日期
查、勘可研文本資料費	暫無，主要以填表形式為主	零
	一、資料收集費	零
	二、查（勘）費，包括材料費及差旅費及食宿費 （注：無此類報	零
	三、研究費包括之諸費用，本項可研經費或補助 給與後，應按照規定處理	零
	四、其他	以下填
查、勘外費用		
查、勘完成事項	其他地區主管機關認可事項	同

Abstract

1984]

10



one of the best - as we all agree on this, but somewhat less so on the other two - particularly those 2

one of the best - as we all agree on this, but somewhat less so on the other two - particularly those 2

- $\frac{1}{2} \text{HCl} + \frac{1}{2} \text{H}_2\text{O} \rightarrow \frac{1}{2} \text{H}_2 + \frac{1}{2} \text{Cl}_2$

1400

[illegible]

10

西中環線鐵路工程 第 1 次 招 標 投 標 文 件

西中環線由西至東，分別為：西環、中環、東環。

4000



- [illegible]

◆ ◆ ◆ ◆ ◆

© 2005 Blackwell Publishing Ltd, *Journal of Internal Medicine* 258: 101–108

[illegible]

14

[illegible]

16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000 1001 1002 1003 1004 1005 1006 1007 1008 1009 1010 1011 1012 1013 1014 1015 1016 1017 1018 1019 1020 1021 1022 1023 1024 1025 1026 1027 1028 1029 1030 1031 1032 1033 1034 1035 1036 1037 1038 1039 1040 1041 1042 1043 1044 1045 1046 1047 10

- 一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

(continued)

1997

[illegible]

0000-0000

Source: *U.S. Census Bureau, Current Population Reports, 1990*

由李宜娟、陳麗君、王基 (C-100034) 製

下列申請人申請註冊時可。經核符合規定者附制法頒發執照，准予註冊或給發執照辦理。

1

- 一、本社廣州分館：大發股份有有限公司（廣州大發股份有有限公司）
- 二、地址：番禺市寶富街大埔里中心路
- 三、負責人姓名：黃國慶

1994年12月

[illegible]

之事項：株式會社（合資會社）

五、作可加史詩節選：赫威亞電報月（MH）

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

114 J. H. J. VAN DIJK ET AL.

一九四九年四月十五日

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

[illegible]

小。可謂明其利而後使也。應氏也。乃謂其利由利而後

局長 艾保玉

2018 年 12 月 15 日

1418

10

3

貳、其他規定事項

自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。	
一、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
二、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
三、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
四、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
五、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
六、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。
七、	自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。

頁次：6/9

【附錄】

生煤使用許可證 決頁

項 目	內 容	附加資訊
一、許可條件	一、機器或分、產煤量	噸
二、許可條件	二、許可條件或條件說明	噸
三、許可條件	三、許可條件或條件說明	噸
四、許可條件	四、許可條件或條件說明	噸
五、許可條件	五、許可條件或條件說明	噸
六、許可條件	六、許可條件或條件說明	噸
七、許可條件	七、許可條件或條件說明	噸
八、許可條件	八、許可條件或條件說明	噸

頁次：7/9

【附錄】

生煤使用許可證

自來水供應：自來水供應量不得超過 240 萬公噸。

一、許可條件

二、許可條件

三、許可條件

四、許可條件

五、許可條件

六、許可條件

七、許可條件

八、許可條件

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

Downloaded from <http://ajphaphysocpharm.sagepub.com/> at 10:40 10 May 2015

— 總行設在上海南京路

- (0.34 M)

2008年10月

项目	名称	备注
1	1.1 项目背景	1.1.1 项目背景
2	2.1 项目目标	2.1.1 项目目标
3	3.1 项目范围	3.1.1 项目范围
4	4.1 项目组织	4.1.1 项目组织
5	5.1 项目计划	5.1.1 项目计划
6	6.1 项目执行	6.1.1 项目执行
7	7.1 项目监控	7.1.1 项目监控
8	8.1 项目收尾	8.1.1 项目收尾

078

1003



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、申報及其他應進行之事項之管理辦法，由中央主管機關會同有關機關定之。」「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、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新內容之依據、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治設備，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，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。原處分機關之答辯理由略以，系爭許可證內容係為配合本府103年空氣污染防治政策及污染防治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治政策或法令之變更，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、按空氣污染防治法第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，應於屆滿前二至六個月內，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限，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 林復宏

委員 張志宏

委員 吳復傑

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。

[illegible]

0-9 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100%

- (continued)

2000年12月

100

[illegible]

第 11 卷

1999

10

[illegible]

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

- [illegible]

1000

[illegible]

(100.0%)

06/27/2008

可也

- 下列申請人須先繳納保證金方可，經核准立案後再向稅務局辦理登記。
- 一、 地址：香港灣仔皇后大道中150號香港中華總商會
- 二、 地址：香港灣仔皇后大道中150號香港中華總商會
- 三、 負責人姓名：張樹培
- 查詢：香港灣仔皇后大道中150號香港中華總商會 電話：3224397621
- 四、 你可參加的號碼：共共有(香港賽馬)
- 五、 你可參加之號碼：由第壹號至(411)
- 六、 你可開票之號碼：由第壹號至(411)
- 七、 中獎號碼：由第壹號至(411)
- 八、 開出號碼：由第壹號至(411)

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

1998

© 2006 Blackwell Publishing Ltd
Journal of Internal Medicine 260: 379–387

[illegible]

- 六、本報編輯部為配合本市各界對抗戰建國之熱烈呼聲，特在報內增設抗戰建國專欄，刊登有關抗戰建國之重要文章，以資宣傳。
- 七、本報編輯部為配合本市各界對抗戰建國之熱烈呼聲，特在報內增設抗戰建國專欄，刊登有關抗戰建國之重要文章，以資宣傳。
- 八、本報編輯部為配合本市各界對抗戰建國之熱烈呼聲，特在報內增設抗戰建國專欄，刊登有關抗戰建國之重要文章，以資宣傳。
- 九、本報編輯部為配合本市各界對抗戰建國之熱烈呼聲，特在報內增設抗戰建國專欄，刊登有關抗戰建國之重要文章，以資宣傳。
- 十、本報編輯部為配合本市各界對抗戰建國之熱烈呼聲，特在報內增設抗戰建國專欄，刊登有關抗戰建國之重要文章，以資宣傳。

Figure 1

標 題	時 間	完成日期
查、修訂條件	一、調查統計、修繕費	修
	二、自來水系統、衛生條件及設計圖則	修
	三、資料設備及修繕費	修
五、其他調查事項	其他調查事項	修
	共計	以7修

10/13/96

(100.0)

total



[illegible]

- 一、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 二、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 三、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 四、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 五、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 六、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 七、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 八、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 九、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。
- 十、 某國與鄰國發生戰爭，其軍隊佔領鄰國領土，並宣佈該領土為其領土。

(四) 研究意义

1000

[illegible]

1000

西華師範大學圖書館藏

- 一、 上海博通印刷有限公司：上海博通印刷有限公司
二、 地址：上海市静安区南京西路1000号
三、 负责人姓名：王德福
地址：上海市静安区南京西路1000号

本書定價：397625

圖・許可登記事項：油井頁（含富頁）

五、件可謂江河決源：創建計算程序（M13）

出 版 社： 吉林出版集团

1998年10月21日止

表 1 中国居民消费价格指数

1977年 3月 31日截止

八、商許可證制度內實屬虛設者，應式重罰並創法相提議
文辦理是也。

中華民國 106 年 11 月

1991

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。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，由中央主管機關會同有關機關定之。」「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。」³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。⁴106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事有於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數量之權限。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，將許可證有效期間縮短效期至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。此應無數量逾越之情事，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 林從宏

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。

【基礎事實及事件時序表】

時間	事件	事件詳細資訊	事實出處
民國（下同） 100 年 12 月 19 日	臺西市環保局（下稱「被告」）對大發公司（下稱「原告」）發西市空制知第 0000968 號函	參被證 3	八
101 年 3 月	被告許可原告設立固定污染源鍋爐發電程序，並核發固定污染源操作許可證 3 組及生煤使用許可證（下合稱「原許可證」）	原許可證之有效期間為 101 年 3 月 16 日至 106 年 3 月 15 日；核准生煤年使用量為 360 萬公噸 參被證 2-1、2-2	四
103 年 6 月 1 日	被告頒布「臺西市空氣污染防制計畫書」	訂定四年內就境內公私場所之空氣污染物質年排放量，削減百分之五十	七
105 年 12 月 1 日	原告向被告申請展延原許可證		六
105 年 12 月 20 日	被告以西環空字第 10500012 號函，請原告於收文後 14 日內補正展延申請事項	要求原告須就如何加速削減燃煤所生污染物，並配合調整減量期程予以說明	七
106 年 1 月 20 日	原告完成展延申請書及相關資料之補正（遲誤被告所訂期限）	參被證 4	八
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「第一次展延許可」）	有效期間自 106 年 3 月 16 日至 109 年 3 月 15 日；核准生煤年使用量為 240 萬公噸 參被證 5-1、5-2	九
106 年 2 月 20 日後	原告不服第一次展延許可，提起訴願		十
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	撤銷被告第一次展延許可處分，命其於 2 個月內重為處分 參被證 6	十一

106 年 8 月 31 日	臺西市議會三讀通過「臺西市空氣品質改善自治條例」(下稱「系爭自治條例」)	參被證 1	二
106 年 9 月 15 日	臺西市政府公布施行系爭自治條例		二
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「第二次展延許可」)	有效期間自 106 年 11 月 1 日至 108 年 10 月 31 日;核准生煤年使用量為 180 萬公噸 參被證 7-1、7-2	十二
106 年 11 月 1 日後	原告不服第二次展延許可,提起訴願		十四
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 參被證 8	十四
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」)		十四
107 年 8 月 1 日	「空氣污染防治法」修法		十六
107 年 8 月 20 日	本件訴訟第一次準備程序		十七
107 年 10 月 1 日	行政院將系爭自治條例第 3 條及第 4 條規定函告無效		十八
107 年 11 月 12 日	本件訴訟第三次準備程序		二十

最高行政法院提案裁定

109年度裁提字第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

上列當事人間申請抵繳遺產稅事件，上訴人對於中華民國107年8月23日高雄高等行政法院106年度訴字第489號判決，提起上訴（本院107年度上字第913號），本庭就下列法律問題，經評議後擬採之法律見解與本院先前裁判歧異，經徵詢（109年度徵字第3號）其他各庭意見後，見解仍有歧異，爰依法提案予本院大法庭裁判：

本案提案之法律問題

遺產及贈與稅法（下稱遺贈稅法）第30條第4項明定：「遺產稅或贈與稅應納稅額在30萬元以上，納稅義務人確有困難，不能一次繳納現金時，得於納稅期限內，就現金不足繳納部分申請以在中華民國境內之課徵標的物或納稅義務人所有易於變價及保管之實物一次抵繳。……」遺贈稅以現金繳納為原則，惟如納稅義務人以現金繳納確有困難時，例外准以實物抵繳方式繳納稅款。若納稅義務人申請抵繳遭駁回而循序請求國稅局作成准予抵繳之處分，但於行政救濟程序中（包括訴願及行政訴訟程序）已先行補納遺贈稅完畢，是否即不符合實物抵繳遺贈稅額之「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而與前揭遺贈稅法第30條第4項所定得以實物抵繳遺贈稅額之要件不合？

理 由

一、本案基礎事實

（一）緣上訴人之母莊吳金英於民國104年6月12日死亡，經被上訴

兩案或發回或於理由敘明但結論相同而駁回上訴)。但均以：是否只要在行政救濟繳清稅款，即不符合實物抵繳遺贈稅額之「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件為爭點，應係先前裁判已有複數紛歧之積極歧異，而應裁定提案予大法庭裁判。

(二)本庭認行政法院應就是否符合實物抵繳遺贈稅額要件再為審認，不得逕認不予適用，理由如下：

1. 依據法治國原則，一個國家法秩序形成為立法者，則行政處分作成後，新法規或事實狀態有變更者，是否違法或得賦予司法機關介入審查權力，均應依照立法者的意思，且立法者在各別行政法規中，甚至會規定以何一時點作為行政處分違法判斷之基準時點。是以在具體個案中決定裁判基準時點，應依實體法規定。法律並未有明文時，自應參酌法規規範意旨，以法律不溯及既往原則、當事人既得權利信賴保護、程序經濟原則或權利救濟的有效性等觀點判斷之（本院106年度判字第656號、108年度判字第400號判決），而非依據訴訟種類決定基準時。我國國內學者通說亦採此見解（林三欽，行政訴訟中商標案件之違法判斷基準時，第一屆東吳公法研討會，東吳大學法律學系主辦，2004年6月5日。陳淑芳，撤銷訴訟之裁判基準時點，行政訴訟之研討（一），行政訴訟研究會主編，臺北，臺灣法學，2012年，頁251-252。）況由訴訟種類決定基準時，在同一處分對申請人及利害關係人各有不利時，其各得提起撤銷訴訟及課予義務訴訟之情形，將導致同一案件於行政救濟中適用不同基準時之荒謬現象（詳細論述請見：司法院出版，103年度最高行政法院研究報告，「商標及專利行政訴訟裁判基準時研究」第參部分，審查人蔡進田，報告人劉介中，103年11月）。

2. 我國行政訴訟撤銷訴訟及課予義務訴訟制度大部分係承襲德國，就基準時之問題，自有必要參酌德國學說及實務上就此問題之法律見解，德國有力學說及聯邦行政法院持續裁判見解認為：訴訟法上並不存在：「行政訴訟法之撤銷訴訟之判

01 決以行政處分作成時，課予義務訴訟與一般給付訴訟之判決
02 以事實審行政法院言詞辯論終結時之法律及事實狀態為基
03 準時」概略準則，決定性之時點，仍應依循個案應適用之實
04 體法規定（司法院，德國行政法院法逐條釋義，2002年，頁
05 1247〈陳愛娥博士譯第113條部分〉）。

06 3.從而，甲說僅以課予義務訴訟應採事實審法院言詞辯論程序
07 終結前之事實狀態的變更，即逕認在行政救濟繳清稅款，即
08 不符合實物抵繳遺贈稅額之「納稅義務人確有困難不能一次
09 繳納現金」之要件，自非可採。

10 4.本庭認應採乙說之理由：

11 (1)訴訟中遺贈稅雖已繳納，但如該否准實物抵繳遺贈稅申請
12 之處分經撤銷，並准以實物抵繳遺贈稅，在因而減少之稅
13 額範圍，納稅義務人得請求返還稅款，其自有繼續以課予
14 義務訴訟給予實體審認之必要，不受遺贈稅已繳納之影響
15 。否則，不啻要求以實物抵繳遺贈稅之申請人，必須冒著
16 多繳滯納金及利息之危險，始能提起行政救濟，尋求行政
17 救濟機關或行政法院給予權利保護，其不合理之處甚明。

18 (2)由於遺產稅係「針對遺產課稅」，原則上亦應以「遺產」
19 繳納遺產稅，而無需使用到為納稅義務人之繼承人之自有
20 財產繳納遺產稅。是以行為時遺贈稅法第30條第2項規定
21 遺產稅之納稅義務人繳納現金有困難，得以課徵標的物
22 (不以易於變價或保管為要件)抵繳遺產稅。對此規定之適
23 用，財政部89年1月18日台財稅第0890450617號函釋謂稅
24 捐稽徵機關處理此類申請案件，原則上以被繼承人是否遺
25 有現金或銀行存款，作為審酌納稅義務人有無繳現困難之
26 參考，繼承人之所得狀況，尚非審酌有無繳現困難之依據
27 ，即是本此原則為解釋。是以在審酌納稅義務人有無繳現
28 困難時，應就遺產整體為觀察。實物抵繳遺產稅之申請人
29 縱於行政救濟程序中繳清稅款，是否屬遺產，亦應詳加調
30 查。自不能以：納稅義務人在行政救濟繳清稅款，即不符
31 合實物抵繳遺產稅額之「納稅義務人確有困難不能一次繳

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第400號

上 訴 人 燁聯鋼鐵股份有限公司

代 表 人 林義守

訴訟代理人 林玉芬 律師

被 上 訴 人 公平交易委員會

代 表 人 黃美瑛

參 加 人 唐榮鐵工廠股份有限公司

代 表 人 吳豐盛

訴訟代理人 吳小燕 律師

林宗達 律師

王乃民 律師

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國107年1月18日臺北高等行政法院105年度訴更三字第26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：

- 緣上訴人以其擬於民國98年12月前在證券市場收購參加人股份，使其持股比率達參加人發行股份總數34%以上（下稱本件結合案），故依公平交易法第11條規定於98年3月10日向被上訴人申報事業結合。案經被上訴人審查後，認上訴人與參加人結合前，市場占有率分屬第一及第二大廠商，相互為主要競爭對手，結合後相互間牽制力量將削弱，彼此間競爭壓力將有所消減，渠等結合將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，減損不銹鋼板類市場之競爭機能，限制競爭之不利

01 b.但前述情形，正符合第二個條件，反而應該有移轉
02 理論之適用。

03 (C).再者若加總日、韓及中國大陸等三國之產品進口量，
04 國外進口量占國內銷售量之比例已超過10%，而且此
05 等現象延續多年，亦符合前述第一個條件（即「國內
06 市場出現持續而不可忽略之進口數量」）。

07 (5).針對「本案結合行為是否形成限制競爭顯著疑慮」一節
08 ，主張：

09 (A).經濟部106年7月21日函表明之法律意見（認為本件結
10 合案有限制競爭之顯著疑慮），因為完全建立在錯誤
11 之數據基礎下，故不可採信。

12 (B).經濟部前開函文對市場占有率之數據形成，僅考量產
13 品生產量，而沒有一併考量銷售、存貨、輸入及輸出
14 等資料，自有錯誤。

15 (C).在本案結合案申請遭拒後，隨著時間經過，呈現全球
16 不銹鋼大廠整併，並提升產能之趨勢，已足證明被上
17 訴人禁止結合明顯是「錯誤預測」，極需撤銷，否則
18 將使我國不銹鋼產業之處境更為不利。

19 (6).對「結合行為所形成整體經濟利益是否大於限制競爭之
20 不利益」之爭點，主張「不得以敵意併購」為由，即行
21 認定「本案無整體經濟利益存在」，不然即有違「不當
22 聯結禁止原則」。

23 C.是以有待本院判斷之上訴爭點，即係上訴人之各項上訴理
24 由，依循原處分之判斷體系，是否於法有據。

25 2.本院對前開各項爭點之判斷結論及其理由形成說明：

26 A.有關本案所涉「事實狀態裁判基準時」議題之說明：

27 (1).按上訴人歷次訴之聲明，皆是「原處分及訴願決定均撤
28 銷」。而本院第3次發回判決，亦指明本案之訴訟類型
29 為「撤銷訴訟」（見該判決書第33頁及第38頁所載）。
30 且指明本案之「事實狀態裁判基準時」應為「原處分作
31 成時」，要以該時點之事實狀態為基礎，據以判斷原處

01 分是否合法。

02 (2).本院則基於以下因素之考量，認為前述「事實狀態裁判

03 基準時」之判準，在本案中仍應繼續適用。

04 (A).首先應予指明，「事實狀態裁判基準時」之判準決定

05 ，與「訴訟類型」無涉。故無所謂「撤銷訴訟之事實

06 狀態裁判基準時，必以處分作成時為準」，或「課予

07 義務訴訟之事實狀態裁判基準時必以法院言詞辯論終

08 結時為準」之法理存在。仍需視個案所屬部門法領域

09 之規範特徵，考量以下各項因素而為判定。而在不同

10 部門法間，各項因素之權重會有不同。

11 a.實體法之尊重：

12 若各別實體法已明示「裁判基準時」之判準，法院

13 即應尊重該實體法之具體規定。

14 b.權力分立原則之考量：

15 若事務具有專業性，而行政部門已設置專業機關處

16 理，法院即應節制司法審查權限，將事實狀態之裁

17 判基準時置於「原處分作成時」，給予專業機關較

18 大之審酌權限。

19 c.法律不溯及既往原則及信賴保護原則之考量：

20 此等原則皆屬「法安定性」規範價值之具體化，適

21 用結果與前述情形相同，會將裁判基準時儘量「提

22 前」到「處分作成時」。又在處分涉及第三人權益

23 ，以致行政爭訟具有「鄰人爭訟」之規範特質時，

24 此等原則有特別加以考量之必要。

25 d.程序經濟原則或權利救濟有效性之考量：

26 此等原則則屬「法進步性」規範價值之實踐，適用

27 結果會將裁判基準時，「延後」至法院言詞辯論終

28 結時，而實質擴張了法院之司法審查範圍。不過此

29 項原則常會與法安定性原則有衝突，在個案中何者

30 應優先適用，會視部門法之不同，而有差異。

31 (B).而本案「事實狀態裁判基準時」，仍應以「處分作成

時」為判準，其理由則為：

a. 本案涉及公平交易法，屬極其專業之領域，法院應尊重權力分立原則，儘量限縮審查範圍，留給具有專業能力之公平交易委員會較大之審查空間。再者本案又涉及參加人之利益，應特別強調「法律不溯及既往原則」與「信賴保護原則」之權重，縮小法院之審查權限。而將「事實狀態裁判基準時」提前至「處分作成時」。

b. 當然本院並非沒有考量到「本案爭訟時點已逾10年，市場又處於不斷變動之環境，以10年前之狀態為判準，是否會有未顧及『程序經濟原則』或『權利救濟有效性』」等價值因素，而思考「是否有必要將事實狀態裁判基準時，延後到事實審言詞辯論終結時」？但是考量到事實審法院之專業能力與以下因素後，認為仍應維持「處分作成時」之判準。

(a). 本案是上訴人「聲請結合受阻」為由，而請求撤銷「原禁止結合」之處分。則在給定「以處分作成時為事實狀態裁判基準時」之前提下，如果法院判定「原處分合法」，駁回上訴人之「撤銷訴訟」。但10年後之市場環境已改變，上訴人相同之結合申請，應認為不得再受禁止者。上訴人可以提出新數據重新申請，對其權益無影響。

(b). 又如果法院判定「原處分違法」，此時法院因為缺乏足夠之專業能力，只能將原處分撤銷，發回被上訴人更為處分。而被上訴人受理後，認為「10年後之市場環境變化，已使原來合法之結合申請，變成不合法者」，其可本諸專業主管機關，依作成新處分時之客觀環境作成決定。此等作法也充分顧及了主管機關公平交易委員會維護公益之職權行使。

B. 本案實體爭點判斷體系之說明：

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738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 1
電子遊戲場業之營業場所應符合自治條例之規定，尚無牴觸法律保留原則。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 1
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，依憲法第一百十八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，惟其內容仍不得牴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..... 2
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，是系爭規定一尚未牴觸法律保留原則。惟各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、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 3
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（本院釋字第五五〇號解釋參照）。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（本院釋字四九八號解釋參照）。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，而地方倘於不牴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 4
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牴觸。

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間尚屬相當，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。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏

大法官 蘇永欽	黃茂榮	陳 敏	葉百修
陳春生	陳新民	陳碧玉	黃璽君
羅昌發	湯德宗	黃虹霞	吳陳鏐
蔡明誠	林俊益		

意見書

蘇大法官永欽提出，陳大法官春生加入之協同意見書

黃大法官茂榮提出之協同意見書

林大法官俊益提出之協同意見書

葉大法官百修提出之部分不同意見書

羅大法官昌發提出之部分不同意見書

蔡大法官明誠提出，黃大法官虹霞加入之部分不同意見書

陳大法官新民提出之不同意見書

湯大法官德宗提出，黃大法官虹霞加入之不同意見書

黃大法官虹霞提出之不同意見書

更正意見書

蔡大法官明誠提出，黃大法官虹霞加入之部分不同意見書

聲請書/ 確定終局裁判

陳美英即金營電子遊戲場業聲請書

游輝照即灣灣電子遊戲場業聲請書

李敬賢即頑皮豹電子遊戲場業聲請書

李達緯即金滿意電子遊戲場業聲請書

李敬賢即蕃薯藤電子遊戲場業聲請書

李達緯即萬華電子遊戲場業聲請書

吳後田即凱樂喜電子遊戲場業聲請書

林蓉即廣吉祥電子遊戲場業聲請書

臺北高等行政法院99年度訴字第2377號判決

最高行政法院102年度判字第740號行政判決

臺北高等行政法院102年度訴更一字第145號行政判決

最高行政法院102年度判字第606號行政判決

最高行政法院100年度判字第820號行政判決

最高行政法院104年度判字第35號行政判決

最高行政法院100年度判字第2089號行政判決

臺北高等行政法院100年度訴字第1923號行政判決

事實摘要

釋字第七三八號解釋事實摘要(大法官書記處基於聲請書整理提供)

聲請人陳○○即金○電子遊戲場業，前經臺北縣政府（現改制為新北市政府，下同）核准於臺北縣三重市（即新北市三重區）經營金○電子遊戲場業（限制級），並領有電子遊戲場業營業級別證。聲請人嗣向臺北縣政府申請變更電子遊戲場業營業級別證之營業場所面積。該府認擬變更作為電子遊戲場業營業場所之部分，因周遭九百九十公尺範圍內有學校，違反臺北縣電子遊戲場業設置自治條例第四條而否准所請。聲請人不服，循序提起救

釋字第七三八號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

陳春生大法官 加入

本案的審查重心，在幾個有關電子遊戲場業設置的自治條例對於營業場所距離的嚴格規定，有沒有違反憲法中央與地方權限劃分的規定，及限制基本權時應恪遵的法律保留原則和比例原則，是依憲法增修條文實施地方制度後有關自治條例的首件憲法解釋（前此的第七三四號解釋審查的是市政府發布的公告，無須市議會通過），因此意義格外重大。解釋的結果雖都認定合憲，但若干微言大義，仍有加以留意的必要。其中比例原則的審查最後仍諭知相關地方自治團體配合客觀環境及規範效果的變遷，隨時檢討而為合理調整，其效力與直接宣告違憲有何不同，也有待說明，以下即分四段依次簡單論述。

一、均權原則為中央地方權限劃分的一般性原則

本解釋就中央與地方分權問題所做論述最有趣的地方，就是以憲法第一百十一條為基礎首度宣示了一個一般性的「均權原則」。該條規定：「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列舉事項外，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。」其規範功能迄今在學者間仍有不同看法，有認為應依其文義僅於「有未列舉事項發生時」才有該條的適用（如蔡宗珍），也有認為即在這種情形適用該原則往往也

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

釋字第七三八號解釋部分不同意見書

羅昌發大法官提出

地方自治團體就電子遊戲場業營業場所（下稱「電子遊戲場所」）規定必須與學校、醫院、圖書館相距達一定距離以上，涉及之核心問題為中央與地方權限劃分之認定，以及以距離規範為名造成幾乎實質剝奪營業自由之結果是否符合憲法第二十三條之必要要件。

本件涉及之相關規定包括經濟部發布之「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所規定電子遊戲場所應符合地方自治團體所制定之自治條例（下稱系爭規定一）；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所規定「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第四條第一項所規定「前條營業場所（按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）（下稱系爭規定三）；及桃園縣電子遊戲場業設置自治條例（於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、醫院八百公尺以上」（下稱系爭規定四）。

多數意見認為系爭規定一並未抵觸法律保留原則；本席敬表同意。多數意見認為系爭規定二、三、四並未違反中央與地方權限劃分原則，亦未違反比例原則（即憲法第二十三條之必要要件），本席認有斟酌餘地。謹就後二者提出部分不同

意見書如下。

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

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/27 08:27

裁判字號：智慧財產法院 106 年行專訴字第 57 號判決

裁判日期：民國 106 年 11 月 23 日

裁判案由：發明專利申請案主張優先權

智慧財產法院行政判決

106年度行專訴字第57號

原告 美商IDAC 控股公司 (IDAC Holdings, Inc.)

代表人 伊歐安尼迪·克里斯托斯

訴訟代理人 蔡清福律師 (兼送達代收人)

蔡駁理專利師

蔡律□律師

被告 經濟部智慧財產局

代表人 洪淑敏 (局長)

訴訟代理人 洪菁蔓

上列當事人間因發明專利申請案主張優先權事件，原告不服經濟部中華民國106 年6 月30日經訴字第10606306750 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應作成受理回復西元二〇一五年九月二十三日申請之美國第62/222,640號專利案 (即第2 項優先權) 及同年十一月十九日申請之美國第62/252,960號專利案 (即第3 項優先權) 之優先權主張之處分。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告前於民國105 年8 月24日以「無線系統中功率控制系統及方法」向被告申請發明專利，並聲明以西元2015年8 月26 日申請之美國第62/210,242號專利案、2015年9 月23日申請之美國第62/222,640號專利案及2015年11月9 日申請之美國第62/252,960號專利案主張3 項優先權 (以下分別稱為第1 項優先權、第2 項優先權及第3 項優先權)。經被告編為第105127026 號審查，並函請原告於105 年12月24日前補正發明專利說明書等相關申請文件，且應於前揭3 項優先權最早之優先權日 (104 年8 月26日) 後16個月內 (105 年12月26 日前) 檢送優先權之證明文件。嗣被告認原告未於前述法定期間內檢送優先權證明文件，於106 年1 月4 日以 (106) 智專一□15187 字第10640009150 號函為前揭3 項優先權視為未主張之處分，原告旋於106 年1 月20日向被告申請回復前揭美國第62/222,640號 (即第2 項優先權) 及第62/252,960號 (第3 項優先權) 等2 項優先權主張。案經被告審認該

第 1 頁

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(二)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(二)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。
- (A)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

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 108年度上字第1010號

03 上 訴 人 超人睿奇製作有限公司

04 代 表 人 顧超

05 訴訟代理人 賴呈瑞 律師

06 被 上 訴 人 文化部影視及流行音樂產業局

07 代 表 人 徐宜君

08 訴訟代理人 蕭雄淋 律師

09 幸秋妙 律師

10 張雅君 律師

11 上列當事人間補助費事件，上訴人對於中華民國108年8月1日臺
12 北高等行政法院108年度訴字第471號判決，提起上訴，本院判決
13 如下：

14 主 文

15 上訴駁回。

16 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 理 由

18 一、上訴人於民國104年11月間，依據中華民國104年度高畫質旗
19 艦型連續劇製作補助要點（下稱補助要點），向被上訴人申
20 請其「CSIC鑑識英雄第三季-正義之戰」連續劇（下稱系爭
21 節目）之製作補助。被上訴人依法評定通過後於104年12月2
22 1日以局視（輔）字第10430079552號函（下稱被上訴人104
23 年12月21日函）核定同意附負擔補助，補助金以新臺幣（下
24 同）3,200萬元為上限，兩造因此於104年12月28日簽署「10
25 4年度補助製作『CSIC鑑識英雄第三季-正義之戰』高畫質旗
26 艦型連續劇契約書」（下稱系爭契約，嗣因契約調整，兩造
27 其後並共4次合意修改系爭契約之部分條款），被上訴人就
28 系爭節目已給付上訴人第1至3期補助金共計2,240萬元。依
29 系爭契約（原判決贅載第4次修正本）第5條第3款、第3次修

通知補正一次，逾期不補正或補正之文件、資料仍不完整或
不符規定者。」

(三)行政訴訟法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」即行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。至於行政契約與私法契約之區別，依「行政主體與人民間行政契約之判斷基準，歸納目前通說，辨別此類行政契約，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者，(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於『中性』，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之。」（司法院釋字第533號解釋意旨及大法官吳庚出具協同意見書意旨參照）即我國通說認為原則上應以「契約標的」為準，若僅依契約標的仍然無法決定其法律性質時，則兼採「契約目的」加以衡量。所謂「契約標的」應指契約條款或內容所生之權利義務關係，「契約目的」係指個別或特定之行政目的而言，亦即應調查該契約所以締結之背後原因或所追求之特定目的。

(四)經查，被上訴人以104年12月21日函核定附負擔補助上訴人製作系爭節目高畫質旗艦型連續劇，補助金以3,200萬元為上限；依該函說明一、二：「一、……貴公司如同意接受旨

解釋字號

釋字第258號

解釋公布院令

中華民國 79 年 04 月 06 日

解釋爭點

直轄市之教科文經費比例與省同？

解釋文

憲法第一百六十四條關於教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五之規定，旨在確定各級政府編製平常施政年度總預算時，該項經費應佔歲出總額之比例數。直轄市在憲法上之地位，與省相當；其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。

理由書

憲法第一百六十四條前段明定：「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，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五」，以確定該項經費在各級政府預算總額中所佔之比例數。所稱「預算總額」，則指各級政府為平常施政而編製年度總預算時所列之歲出總額而言，經本院釋字第七十七號及釋字第二三一號解釋釋明在案。

憲法所稱之「市」，有僅指省轄市者，例如第一百零九條第三款所定「省、市」及第一百二十八條所定之「市」是；有兼指直轄市者，例如第二十六條第一款所定「縣、市」是。憲法第一百十八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；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官	翁岳生	翟紹先	楊興齡	李鍾聲
	楊建華	楊日然	馬漢寶	劉鐵錚
	鄭健才	吳 庚	史錫恩	陳瑞堂
	張承韶	張特生	李志鵬	

相關法令

[展開/收合]

憲法第26條第1款(36.01.01)

憲法第109條第3款(36.01.01)

憲法第118條(36.01.01)

憲法第128條(36.01.01)

憲法第164條(36.01.01)

司法院釋字第77號解釋

司法院釋字第231號解釋

相關文件

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。行政主管機關擬定此類法律，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，現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	孫森森	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)

自治事項與委辦事項之劃分標準

——最高行政法院九十四年判字 第四一九號判決評論

黃 錦 堂*

要 目

壹、前 言

貳，最高行政法院九十四年判字第四一九號判決

一，事涉自治事項與委辦事項之爭論

二，台北高等行政法院見解

三，最高行政法院見解

參、德國法之觀察

一，就自治事項與委辦事項的劃分，德國各邦立法例不一，得區分為二元模型與一元模式

二，權限劃分的形式面安排：由專業法律為定性與規定

(一)精確劃分當作要求，而且只能經由專業法律之專門章節完成

(二)由專業法律明文規定委辦事項屬性，以及是否與如何程度開放小縣之地方自治

(三)以邦文化資產保存法，作為說明聯邦建築法作為觀察，尤其當中之小縣開放地方自治模式

(四)德國關於法定自治事項的立法例

* 台灣大學政治學系教授，德國杜塞爾大學法學博士。

投稿日期：九十六年十二月三日；接受刊登日期：九十七年一月二十三日

責任校對：吳美慧

除了以上的爭議之外，憲法第一〇九條也發生爭議。該條規定省立法事項，而因為直轄市與省同級，從而也可謂係直轄市的立法事項；依第一〇九條第一項的意旨推論，其係由直轄市立法並自為執行，亦即屬於直轄市的「自治事項」。而其中的十二個款項，例如省教育、省衛生、省公營事業、省農民、省水利、省銀行、省警政……，除了多加一個「省」自治可謂與第一〇八條所列的事項（的用詞）相同，從而，以教育而言，究竟係歸於直轄市自治事項，或歸於中央之立法並執行之事項（亦即中央專屬），或屬於中央立法而交由省縣執行之事項（約指委辦事項，但第一〇八條第二項賦予省有立法權而又近乎省自治事項）。

由於以上條文的疏漏或重疊（尚稱不上矛盾），以及我國憲法制定於一九四六年而距今已經有相當的時代，再加上政府遷台係屬於激烈的政經社文與憲法變遷，解釋者於今從而應具有較大的解釋空間⁶⁰。

二、均權原則

我國憲法本文第一一一條採「均權主義」（見前述），儘管條文明白限於第一〇七條以下所未列舉的事項，但也得「類推適用」

⁶⁰ 法律解釋學或憲法解釋學的根本困難，在於究竟係採主觀主義或客觀主義；主觀主義係指解釋學的任務曾探求在立法者的本意，而且主要是透過文義、體系與立法史料的掌握，並認為在權力分立的架構下法律適用者的任務在於精確掌握立法者的本意，而非經由自由解釋而代替立法者。反之，持客觀主義者認為，法律條文一旦脫離立法階段便具有客觀意義，解釋者旨在隨著政經社文轉型而對該條文為一種客觀意義上的掌握，從而在解釋上應採客觀目的的找尋方法，或甚至含憲性解釋的方法等。主觀主義與客觀主義兩說的爭論不休，筆者認為，從憲法權力分立的角度以觀，主觀說應具有原則上的優越性，只有當法律條文已經老舊或本身即有諸多矛盾或國家社會剛好發生激烈的政經轉型（約如我國從中國大陸撤退到台灣），則客觀主義應有較大的適用空間。



相關影音

中央主管機關監督地方自治團體之 界限^{*}

(主 持 人) 蘇永欽 中華民國台灣法曹協會理事長、前司法院副院長
(與 談 人) 林錫堯 前司法院大法官
林輝煌 前司法官學院院長
李念祖 東吳大學法研所兼任教授
黃錦堂 臺灣大學政治學系教授
陳清秀 東吳大學法律學系教授
周宇修 謙眾國際法律事務所律師

(依發言順序排序，以下發言省略敬稱)

蘇永欽：

今天的研討會討論中央主管機關監督地方自治團體的界線，最近媒體大幅報導臺中市政府一件有關環保的行政處分遭到中央機關撤銷案，很鮮明的顯示這個議題的重要性；延續以往風格，我們仍將從法曹四方審檢辯學不同的角度切入，來完整呈現問題，當中包含了憲法層次的垂直分權原則，以及地方自治、環境保護、行政程序、行政救濟諸法域，再加上行政命令、自治條例等的

具體規定，參與者的專長都涵蓋這些領域，相信我們一定可以把問題討論得更加清楚。

林錫堯：

大家好，非常榮幸參加本次學術研討會，依研討會所列議題，我認為可以就行政程序法第117條以下有關行政處分之職權撤銷之規定加以討論，其中可能存在某些爭議性問題而容有不同意見，以下我將僅針對與本次研討會之議題相關的部分，提出個人見解。

DOI: 10.3966/207798362020050095008

* 本文為2020年3月10日於臺北市館前路12號8樓演講廳舉辦之「中央主管機關監督地方自治團體之界限」座談會；主辦單位：中華民國台灣法曹協會、臺中市政府法制局；協辦單位：《裁判時報》雜誌。

壹、地方自治法人

國家法人與地方自治法人皆為公法上「獨立」之權利義務主體，兩公法人各自之機關間並無隸屬關係，地方機關並非中央機關之下級機關。

一、釋字第467號解釋：「中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」

二、中央機關與地方機關彼此非屬上下隸屬關係，各自代表所屬公法人主體表示意思，從事公共事務。地方政府機關如同地方自治法人之手足，中央政府機關如同國家公法人之手足。

三、國家法人與地方自治法人皆為由憲法所設定之不同公法主體，彼此並無隸屬關係。

四、國家法人與地方自治法人之共同點在於，地方自治法人之組成員（居民）同時亦為國家法人之組成員（國民）；兩者之組織依據皆為憲法。

首先要談到的是，何謂地方自治法人？地方自治法人係根據民主原則成立之公法人，而今天要討論的重點係直轄市。按照憲法第118條與釋字第467號解釋，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，雖然我們目前已經凍省，不過憲法有關省之權限範圍規定，對於直轄市仍有其適用，此係應注意之部分。簡言之，憲法有關省權限劃分之條文不因凍省後而失去意義，對於直轄市仍有適用

且為憲法保障之核心所在。就個人觀點而言，憲法第118條規範：「直轄市之自治以法律定之」，然此所謂之自治究竟是否係「真正之自治」？是否為不由中央指揮之自治？雖謂自治卻又以中央之立法來規範自治，條文本身是否自我矛盾？我認為這是第118條真正必須要回答的疑問。惟很不幸地，憲法第118條並未在憲法學上受到認真對待與重視，個人認為「自治」二字有其憲法上之重要意義，是以法律應保障自治，而非消滅自治。就中央與地方之權限劃分而言，兩者存在競爭關係，中央與地方時常爭權，若讓中央立法來決定自治範圍為何，則先天上將使自治之根本不存在，故憲法第118條所指之以法律定之係指直轄市之自治應透過法律加以保障之意，而非以法律限縮，此為應先理解之核心概念。

至於地方自治團體，其身為公法上之公法人，我認為實應稱之為「地方自治法人」，團體此一用詞似乎會使人誤認其並未具備法人格。地方自治法人具有法人格與權利義務主體之位置，係為一獨立且根據民主原則成立之公法人，惟時間有限在此不贅述。此外，其立法機關係經民意所產生之地方議會，行政機關係經民意所產生的市政府，惟司法係屬憲法第107條分配給中央專管之事項，換言之，即統一由中央獨立的法源行使司法權，然這並不妨礙地方自治法人係一獨立之公法人地位之成立，其仍具有獨立之意志。

長久以來，有許多見解誤解地方機關係中央機關之下屬機關，我認為這是一個完全錯誤之觀念，中央政府機關如

同國家公法人之手足，而地方政府機關（包含市議會、市政府）如同地方自治法人之手足，其意象上並非中央手足末端的手指或腳趾，此係基本的概念，惟目前實務上仍然經常以上下級隸屬關係的觀念設計與思考。實際上，地方自治法人跟國家法人有重疊之處：首先，所有地方自治法人的成員，即地方自治團體所謂之「居民」，同時也是中華民國的「國民」，所以是一個小底座於一個大底座上的概念，建構了不同的法人，而此二法人同受憲法之保障與規範。其組織皆根據憲法、民主原則、權力分立等等，上有憲法，下有人民，當中則有所重疊之處，惟國家法人與地方自治法人係屬不同的法人，我特別強調當中並不存在隸屬關係。

由於當中不存在隸屬關係，那其關係究竟為何？國家法人與地方自治法人之間類似上下級的關係常見於委辦事項，憲法規範了三種事項，其中中央專管事項，不可委託地方辦理；委辦事項則為憲法授權中央可自行辦理或授權地方辦理。又於委託地方辦理之情形，要先提及一個鮮少受到討論的概念，即中央委託地方時，地方是否可不予接受？我不認為憲法有課予地方必須接受委辦事項之義務。委辦必須有其條件，資金、辦理方式、人力配置等等皆為考量因素，絕非中央授權地方委辦之後地方就非辦理不可。簡言之，根據憲法第108條之規定，地方不肯接受委辦，中央便需自行辦理。深入探討這個問題，實際上地方政府應為地方居民服務，倘若全副心神都拿來協助中央辦事，如此是否合理？地方難道不可拒絕？憲法上

是否有如此要求？是以，委辦事項其實應經中央與地方相互討論，然此概念似乎並未受到太多人注意，不過我認為此為地方自治的核心問題之一。

因此，行政院環保署為國家公法人之機關，而臺中市政府環保局為臺中市公法人之機關，兩機關間並無上下隸屬關係，臺中市政府環保局僅有在「委辦關係」之下始受行政院環保署指示辦理委辦事項。

貳、自治事項與委辦事項

一、憲法所列舉之地方自治事項

(一)憲法第十章分別就「應由中央專管事項」、「得委辦事項」及「地方自治事項」為權限劃分

1.憲法第107條：應由中央機關專辦事項。

2.憲法第108條：由中央執行，或得交由地方機關委辦事項。

3.憲法第109條：地方自治事項。

(二)地方自治事項，中央機關對地方機關並無指揮餘地

中央機關之所以會與地方機關產生關係，係因於憲法所列舉之範圍內，中央機關得委託地方機關辦理委辦事項，凡為委辦事項皆有中央主管機關及地方主管機關，地方主管機關須依照中央主管機關之意旨辦理委辦事項，於此際，地方主管機關始受中央主管機關之指揮。於地方自治事項，中央機關對地方機關並無指揮餘地，反之地方機關亦無權限執行中央專管事項。

(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，切勿圖吞棗，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，且中央不可不准許。

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

一致的性質者屬中央，有地方之性質者，屬於地方。此項均權原則，應再從「功能最適觀點」來加以詮釋，活化其內涵。亦即根據地方的人口、經濟特性與實力，乃至歷史背景因素，再配合不同性質事務的不同需求，作綜合考量，得到事務應屬地方或中央掌理方能達到「儘可能正確」之境地的結論¹⁸。

二、支出責任與任務連結之原則

依據財政收支劃分法第37條規定之原則，中央任務由中央負擔經費；地方任務，由地方負擔經費。

為使地方自治團體承擔費用支出責任，地方制度法將許多行政任務事項劃歸屬於地方自治之任務事項。地方制度法第18條至第20條即明文規定許多直轄市、縣市及鄉鎮之自治事項，亦可作為判斷依據。

三、共同任務事項

憲法第108條第1項第18款規定事項，中央與省均有競合立法權，中央立法權優先，省立法權則具有補充性地位。

由於環境及衛生均涉及國民與居民之生命及身體健康權利之保障，參照釋字第550號解釋：「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。」有關環境保護，應可認為中央與地方共同任務，競合立法權之事項。

例如地方制度法第18條第9款規定：「九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）直轄市衛生管理。（二）直轄市環境保護。」將環境保護歸屬於地方自治事項之一部分。然而由於環境污染可能涉及跨越地方轄區而有全國一致之性質，而不僅是單一地方事務，因此依其情形，其事務之性質亦可能有全國一致性之必要。尤其為維持全國法律秩序之統一、國民生活條件之統一以及經濟秩序之統一，並確保全國最低行政服務水準，常有全國統一立法之必要¹⁹。故如涉及全國一致之環保事項，則同時具有全國性事務性質。

以空氣污染防治為例，空氣污染防治法第2條、空氣污染防治法施行細則第5條第1款及第11款，同細則第6條規定等，故環境保護之行政執行權，分別隸屬於中央及地方，且中央主管機關對於地方環保事務之執行，享有監督、輔導權限，可見具有分工合作之共同任務事項之管理模式。

¹⁸ 許宗力，地方立法權相關問題之研究，臺北市府法規委員會編，地方自治法，2001年10月，46-48頁。

¹⁹ 德國基本法第72條第2項即規定：「為在聯邦領域內建立相同價值的生活關係，或基於國家整體的利益，為維持法律秩序或經濟秩序之統一性，有必要由聯邦法律加以規範時，在此範圍內，聯邦即享有立法權。」另參見陳清秀，論地方立法權，收於陳清秀／蔡志方編，地方自治法，2017年第1版，96頁以下。

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。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」行政院如依地方制度法第30條規定函告地方自治團體所制定之自治條例無效時，由於無效原則上為自始無效，則地方政府依該自治條例所為具體行政處分之效力，即追溯既往，喪失其法規依據，一般而言，即嗣後發生違法瑕疵，應予以撤銷。又依據行政程序法第117條第7款規定，行政處分具有其他重大明顯之瑕疵者，無效。由於自治條例違法無效，通常具有重大明顯之瑕疵，故亦可能認為地方自治機關依該自治條例所為具體行政處分具有重大明顯違法之瑕疵，而應屬無效。

二、自治條例因嗣後違法而被宣告無效，原先處分之合法性不受影響

倘若自治條例並非自始違法而被宣告無效，而係自治條例公布後，中央制定訂新法規，因情事變更，導致自治條例自中央新法規施行後變成牴觸中央法規，亦即發生所謂「後發的違法瑕疵」，而被宣告違法無效時，則該無效宣告之效力，應自中央新法規施行後發生效力，在此之前，自治條例仍然合法有效，地方政府依該自治條例所為具體行政處分之效力，仍屬合法有效，而不受嗣後宣告無效之影響。

三、違法處分之轉換

行政程序法第116條第1項規定，地方政府依據被宣告違法之自治條例所為具體行政處分，倘若可以依據中央法規使其轉換成合法行政處分，則或許其處分之效力仍可部分存續。例如地方自治團體違反地方稅法通則規定第4條第1項即規定。

四、被函告無效而提起司法救濟時，得聲請暫時處分

(一)聲請司法院解釋

地方制度法第30條第5項規定：「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。」地方自治團體對中央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，於此情形，無同法第9條規定之適用。」（釋字第527號解釋）

又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75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2項、第4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，而依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，「地方自治團體之行政機

地方自主立法權之範圍與合法界限 （與談意見）



作者文獻

陳清秀

東吳大學法律學系教授

壹、前言

江嘉琪教授所發表「地方自主立法權之範圍與合法界限」之報告文章內容相當精闢本人敬表贊同。並補充與談意見如下。

一、中央與地方均權制度

從「事件本質」的觀點考量，中央與地方的權限劃分，基本上可以根據憲法第一一一條揭示的均權原則去進行。根據均權原則，事務有全國一致的性質者屬中央，有地方之性質者，屬於地方。

二、確保「全國統一的最低標準的行政服務水準」，由中央立法

中央政府辦理的事務重點，在於具有需要全國一致性質的事務，因此，強調全國的整體性與法律秩序的統一性，以維持全國統一的、基準的、全面的、向上提升的均衡發展。尤其為維護人民的健康的、文化的生活水準，避免各地方財政能力的差異，導致行政服務品質的低落，因此，強調「全國統一的最低標準的行政服務水準」，而有中央統一立法及中央集權的現象。例如涉及全體人民權益重大的事項，應該有全國一致的必要，而由中央統一立法。反之，地方的事務具有需要因地制宜性質的事務，因此，強調地方的特殊性與地方實際需要，經由地方自治，以滿足地方居民的特別生活需要，以增進地方居民福

DOI: 10.3966/102559312014110234006

關鍵詞：地方自治、地方立法權、自治事項、委辦事項、地方立法權之界限

本文與談意見內容，主要摘錄自本文作者以往所發表之著作（陳清秀，地方立法權之研討，收錄於：黃錦堂等編著，地方立法權，五南，2005年，255頁以下；陳清秀，行政

利及權益。

另一方面，為維持行政服務的「效率與品質」，凡事務的性質，適宜由地方政府辦理，較能具有「效率與品質」者，則應歸地方處理。凡事務的性質，適宜由中央政府辦理，較能維持其「效率與品質」者，則應歸中央處理。因此地方可以辦理的事項，中央不必辦理。換言之，基於住民自治之理念與垂直分權之功能，「就事務的處理上，導出地方優先原則。亦即，凡地地方能夠處理的事務，宜歸屬地方；下級地方自治團體能夠處理的事務，上級地方自治團體與國家不宜置喙。」¹。

就此學者有主張中央與地方立法權的劃分方式應為「中央獨占——中央框架立法——立法權共享——地方立法權限——剩餘權歸屬的選擇——爭議之解決」。至於劃分基準，則為「無涉及地方權限或歸屬中央所必要之事務」屬中央獨占立法權，「有密切涉及地方事務權限」為中央框架立法權，為個別任務之達成所應擁有對同一事項之「立法權共享」（平行立法權）及「地方色彩比重高、屬地方事務性與技術性事項」歸

屬地方立法權²。此說大致上參考德國基本法有關聯邦與邦的立法權劃分模式，頗值得我們參考。

貳、地方立法權之範圍

一、憲法規定之地方自治事項

憲法第一一〇條規定由縣立法並執行之事項，屬於憲法規定之縣地方自治事項。依舉輕以明重之法理，屬於憲法規定之縣地方自治事項，直轄市應得享有之。又直轄市地位與省相當，故憲法規定省之自治事項，直轄市應可類推適用之。

二、地方制度法第十八條以下規定直轄市及縣市自治事項者，屬於以法律規定的自治事項。

地方制度法第十八條自治事項，是以法律規定的自治事項³。例如直轄市工商輔導及管理，中央以法律規定有關電子遊戲場業（即電動玩具業）管理，而制定「電子遊戲場業管理條例」，該法律規定業者之營業場所應距離中小學校、醫院五十公尺以上，屬於法律所定「最低標準」，地方政府為提升都市生活品質，維護青少年身心，考量地方居

罰法，2012年，42頁以下），並重新整理而成。

¹ 許志雄，地方自治權的基本課題，月旦法學雜誌，1期，1995年5月，13頁。

² 陳慈陽，論地方之立法權及其界限——以直轄市及縣市自治條例與自治規則之制訂權為研究對象，51頁，發表於：八十八年度台灣行政法學會年會暨學術研討會。

³ 另有反對說認為該條例規定相當細密，並未給予地方政府政策規劃的空間，因此屬於委辦事項（陳愛娥，訴願決定與自治監督，發表於2002年4月22日經濟部訴願審議委員會主辦，中央與地方機關權限劃分理論與實務研討會，2002年4月，14頁以下）。

轄市、縣（市）政府統一訂定之。則又未給予地方自治空間⁵，上述社會救助法與災害防救法規定互相矛盾，今考量社會救助既然屬於地方制度法第十八條第三款自治事項範圍，因此，解釋上，中央災害防救業務主管機關依災害防救法統一訂定之災害救助種類及範圍，應屬於全國一致性之最低標準，各地方仍有依社會救助法考量實際需要而訂定額外核發標準之自治空間⁶。

三、中央對於「地方自治事項」進行大綱立法與最低標準之立法

對於地方自治事項，原本應由各地方因地制宜，自行立法規範。然而為維持全國法律秩序與經濟秩序的統一性，尤其為維持全國生活水準（生活條件）的統一性，以及各地方政府提供行政服務之基本水準的統一性，或避免各地方進行惡性競爭，有必要中央統一進行基準性立法（最低標準之立法），以便一

體適用。但為考慮地方的特殊性以及城鄉生活水準的差異性，也應容許地方自治團體享有一定程度的自治空間，以因應其地方的特殊需要。

在此觀點下，某些事務性質上雖屬地方事務，但仍宜由中央法規作大綱性立法(Rahmengesetzgebung)與原則性立法。至於細節部分，仍宜由地方補充性立法。⁷

就此學者即提出主張為保障地方自治團體的地方自治權，「在固有自治事務的領域中，國家法律制定的規制措施，應當作全國一律適用的國家最低基準(national minimum)之規定來解釋。」例如環境保護法規，中央法律只規定全國最低標準，各地方可以自行規定更為嚴格的環境保護標準⁸。

在此類情形，可認為是地方自治團體執行中央法律規定之地方自治事項，而不是委辦事項，例如地方稅法通則以

⁵ 按社會救助如為地方自行負擔支出經費，中央並未負擔，則應屬於地方自治範圍，本條由中央統一立法規定支出額度，並不妥適。

⁶ 反對說，基於後法優於前法的原則，中央統一規範的救助標準應優先於各地方依社會救助法所定標準而適用（劉文仕，同註4，16頁）。由於中央表示若不採全國統一標準，將不給予地方災後復建經費補助，因此，臺北市政府於91年4月29日發函廢止原先本於地方自治所訂定實施多年之「台北市天然災害善後救濟金核發標準表」，改依災害防救法有關規定辦理。

⁷ 德國基本法第75條即規定：「聯邦在第七十二條的前提要件下，對於下列事項有權制定綱要性規定：一、在各邦、鄉鎮及其他公法人服務之公務人員的法律關係。但第七十四條之一另有規定者，不在此限；一之一、高等教育制度的一般法律原則；二、出版及電影之一般法律關係；狩獵、自然生態保育及景觀之保護；三、土地分配、區域計劃及水土保持有關戶籍與身分證事項。」

⁸ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，2000年，191頁以下。

及房屋稅條例規定，即是屬之。又如地方廢棄物清理，屬於地方環境衛生之維護之自治事項，中央以廢棄物清理法加以規範，地方政府據以執行，即屬典型的「地方自治團體以執行中央法律作為自治事項」⁹。

四、中央對於「共同任務事項」統一立法，但仍賦予地方有自主立法權或自主執行權時，屬於地方自治事項

在中央與地方之共同任務事項，中央與地方享有「競合立法權」，但可適用「法律先占理論」，中央享有優先立法權。在此，中央法律雖已有統一規定，但仍賦予地方有自主立法或自主執行的權限（不是以中央委託地方辦理之委辦方式），則亦屬於地方自治權限範圍，故地方政府雖是執行中央法規，但可謂是相當在執行自己地方自治事項權限範圍內之法規範。例如各項個別行政法律常規定本法之主管機關，在中央為——某一中央部會，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。依其情形，即可能認為法律規定地方自治事項，賦予地方執行權。

此類中央法律規定地方自治事項的情形，如涉及地方政府須負擔經費時，為避免「中央請客、地方買單」的不合理現象¹⁰，釋字第五〇號認為決策過程應有地方參與、協商，於立法過程中地方政府並有向立法院表達意見之機會；同時應為地方政府籌措所需財源。未來就此類中央立法事項，應有制度化與法制化的地方參與機制，並有確保財源的機制，才能長治久安。

又在此類中央統一立法的地方自治事項，地方自治團體只要在不違反中央法規的範圍內，仍然享有自治立法權¹¹。

因此，我國地方制度法第十八、十九及二十條雖規定直轄市、縣市及鄉鎮的自治事項，並於第二五條規定直轄市、縣市及鄉鎮得就其自治事項制定自治法規。但就該等自治事項，如其事件之性質，屬於共同任務事項時，則中央法律仍有優先立法權，倘中央個別的行政法律已經加以規範者，則地方立法權之行使，即不得與之相抵觸。亦即應適用同法第四三條規定：「直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授

⁹ 許宗力，地方立法權相關問題之研究，收錄於：憲法與法治國行政，1999年，33頁以下。

¹⁰ 詳見陳清秀，地方制度法問題之探討，收錄於：台灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法，2003年，330頁以下。

¹¹ 日本地方自治法第14條第1項規定：「普通地方公共團體，在不違反法令的範圍內，關於第二條第二項的事務，得制定條例。」同法第2條第2項的事務，係指「普通地方公共團體，除處理其公共事務及依法律或政令規定屬於普通地方公共團體之事務外，並處理其區域內不屬於中央事務之其他行政事務。」

權之法規抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。縣（市）議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。鄉（鎮、市）民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則抵觸者無效。……」在此共同立法事項的範圍內，可謂採取「法律先占理論」。例如地方的道路交通規劃、營運及管理，雖屬於地方自治事項，但道路交通管理處罰條例及其他中央的道路交通管理法規，概已涵蓋絕大部分，地方自治團體的立法活動的空間即相當有限。

在此類共同任務事項，地方自治團體在下述情形，並不違背中央（國家）法律而得進行地方立法¹²：

1. 中央法令就某事項並未制定規範者，亦即中央法令處於空白狀態。
2. 地方法令所規範的事項與中央法令所規範的事項相同，但立法目的不同。

3. 地方法令與中央法令的立法目的相同，但規範對象不同。

又中央法律雖有優先立法權，但就法律所規範同一事項，不表示地方自治團體即毫無立法空間。在某些行政領域尤其地方自治事項，例如在公害行政領域，鑑於公害的發生通常具有地域性的特質，為尊重地方自治權，因此地方自治團體所進行的公害管制立法，即令嚴於國家法律，亦應將此時的國家法律視為全國性最低基準的規範，而容許自治立法作更高程度的規範，且不將自治立法解為與之抵觸而無效¹³。亦即於此情形，承認中央與地方均享「平行的立法權」，中央只就最低基準的要求作全國性統一規律，而地方則就其地域的特殊需求作較高基準的「特別規範」¹⁴，二者並不衝突。

例如財團法人的監督管理，民法第三一條規定主管機關有監督權，如果屬於地方性的小規模財團法人，則由地方主管機關管理，依其事件之性質，應有因地制宜的必要，故為達成管理目的，地方自治團體應可作為自治事項，而在民法及相關法律之框架下，制定財團法

¹² 黃錦堂，同註 8，189 頁以下；蔡茂實，地方立法權之研究，收錄於：地方自治之理論與地方制度法，2003 年，222 頁以下。

¹³ 蔡茂實，日本之地方自治——以自治立法權之介紹為中心，收錄於：地方自治法學論輯（上），1999 年，105 頁以下。

¹⁴ 例如空氣污染防治法第 20 條第 2 項賦予縣市對公私場所固定污染源排放標準在法律規定範圍內，可為更嚴格之規定，即係法律明定承認地方特別立法權。

發布單位

大法官書記處

日期

99/03/26

摘要

大法官第1353次會議議決不受理案件

內文

99年3月26日大法官第1353次會議議決不受理案件計下列62案：

一、聲請人：○○○、李○芳、施○德（會台字第9578號）

聲請事由：

為違反律師法送付懲戒等事件。認律師法、律師懲戒規則、台北律師公會會員違反倫理風紀案件處理程序、中華民國律師公會全國聯合會對外推薦人選辦法、台灣律師懲戒委員會辦理律師懲戒事件應行注意事項、律師倫理規範、民事訴訟法、民事事件委任非律師為訴訟代理人許可準則、刑事訴訟法、最高法院九十四年刑事庭第七次及第八次會議決議、行政訴訟法、人民團體選舉罷免辦法、台北律師公會章程、台灣律師懲戒委員會、台北律師公會及律師懲戒覆審委員會案例等有關規定（詳如聲請人緊急釋憲聲請書所列），有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法；又認司法院釋字第三七八號、第五〇九號、第六四四號及第四四五號解釋有應予變更或補充之必要，聲請補充解釋；並聲請為緊急暫時處分而停止執行。再認最高法院九十八年度台抗字第九九號、第八四〇號、第八四一號、第七六四號、第七〇九號、第六六七號、九十八年度台聲字第一〇一九號、第八六九號、九十七年度台抗字第五十號民事裁定；臺灣高等法院九十八年度抗字第二六六號、九十七年度再字第三二號民事裁定；臺灣士林地方法院九十八年度聲字第五十號、九十八年度聲判字第六五號民事裁定；臺灣高雄地方法院九十八年度重聲字第三號裁定；以及台灣律師懲戒委員會九十六年度律懲字第二號、律師懲戒覆審委員會九十八年度台覆字第三號確定終局決議等與其他法院所表示之見解歧異，聲請統一解釋及解釋憲法案。

決議：

（一）按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之。司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。又人民、法人或政黨聲請統一解釋，須於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，始得為之。司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款定有明文。另人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依首開規定，予以解釋；所謂得聲請補充解釋之正當理由，係指在不變更原解釋之前提下，當事人提出充分之理由，足認有應予補充解釋之必要者而言。當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依司法院大法官審理案件法有關規定視個案情形審查決定之，依序有本院大法官會議第六〇七次、第九四八次、第一二五三次會議決議可資參照。

（二）本件聲請人等因違反律師法送付懲戒等事件，認律師法、律師懲戒規則、台北律師公會會員違反倫理風紀案件處理程序、中華民國律師公會全國聯合會對外推薦人選辦法、台灣律師懲戒委員會辦理律師懲戒事件應行注意事項、律師倫理規範、民事訴訟法、民事事件委任非律師為訴訟代理人許可準則、刑事訴訟法、最高法院九十四年刑事庭第七次及第八次會議決議、行政訴訟法、人民團體選舉罷免辦法、台北律師公會章程、台灣律師懲戒委員會、台北律師公會及律師懲戒覆審委員會案例等有關規定（詳如聲請人緊急釋憲聲請書所列），有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法；又認司法院釋字第三七八號、第五〇九號、第六四四號及第四四五號解釋有應予變更或補充之必要，聲請補充解釋；並聲請為緊急暫時處分而停止執行。再認最高法院九十八年度台抗字第九九號、第八四〇號、第八四一號、第七六四號、第七〇九號、第六六七號、九十八年度台聲字第一〇一九號、第八六九號、九十七年度台抗字第五十號民事裁定；臺灣高等法院九十八年度抗字第二六六號、九十七年度再字第三二號民事裁定；臺灣士林地方法院九十八年度聲字第五十號、九十八年度聲判字第六五號民事裁定；臺灣高雄地方法院九十八年度重聲字第三號裁定；以及台灣律師懲戒委員會九十六年度律懲字第二號、律師懲戒覆審委員會九十八年度台覆字第三號確定終局決議等與其他法院所表示之見解歧異，聲請統一解釋及解釋憲法。惟查（一）關於解釋憲法部分：聲請人僅係以個人主觀見解空泛指摘，爭論果無受懲戒、除名之事實及理由，並認相關懲戒委員會委員、律師、法官違法客權，闕說演繹，應予迴避等情，並未具體指摘前揭各種規定客觀上有任何牴觸憲法之處，核屬對個案事實認定及法院見解當否之爭執。（二）關於聲請統一解釋部分：聲請人所指上開最高法院、臺灣高等法院、臺灣高雄及士林地方法院等之裁判，均係屬同一審判機關所為，並非不同審判機關（如最高法院與最高行政法院）間適用同一法令所表示見解發生歧異之情形，且未具體述明客觀上有任何歧異之處，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。（三）關於聲請補充解釋部分：聲請人並未具體指摘其所列舉之上述本院解釋，究係經何一確定終局裁判所適用，亦無具體說明何以各該解釋有補充之必要。綜上所述，本件聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款、第七條第一項第二款規定不合，依同法第五條第三項、第七條第三項規定，均應不受理。又本件聲請憲法解釋之部分既已作成不受理之決定，聲請人有關暫時處分之聲請已失所附麗，應併予駁回。

二、聲請人：臺北縣中○地區農會代表人林○猷（會台字第9158號）

主觀見解爭執系爭確定終局判決認事用法不當，並未具體指摘系爭確定終局判決所適用之法律客觀上究有何低觸憲法疑義之處。又關於聲請補充解釋部分，查本院釋字第557號解釋之解釋內容已闡述甚詳，核無補充解釋之必要，且聲請人並未具體指明上開解釋有何文字晦澀或論證遺漏之情形，其聲請補充解釋難謂有正當理由。是其聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不予受理。

六、聲請人：臺北縣政府代表人周錫璋（會台字第9385號）

聲請事由：

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。

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低觸憲法之疑義者，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527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，然如何設立縣在所轄縣境內，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，仍應依該法律意旨判斷。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擬草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527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。

六、聲請人：鍾O樹（會台字第9718號）

聲請事由：

為殺人案件，認最高法院九十二年度台上字第四二五二號刑事判決，所適用之刑法第二百七十一條第一項處死刑之規定等，有違反憲法第七條、第十五條、第十六條及第二十三條之疑義，聲請解釋憲法暨補充解釋司法院釋字第476號解釋，並聲請為暫時處分案。

決議：

（一）按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有低觸憲法之疑義者，始得為之。司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。而人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，依本院大法官第607次會議決議，應以確有正當理由者為限。又當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義聲請解釋，依本院大法官第948次會議決議，應依有關規定視個案情形審查決定之。

（二）本件聲請人因殺人案件，認最高法院九十二年度台上字第四二五二號刑事判決，所適用之刑法第二百七十一條第一項處死刑被告死刑之規定等，有違反憲法第七條、第十五條、第十六條及第二十三條之疑義，聲請解釋憲法暨補充解釋司法院釋字第476號解釋，並聲請為暫時處分。聲請意旨略謂：一、刑法第二百七十一條第一項規定，以死刑為法定刑之一，不當侵害人民受憲法保障之平等權、生存權，有違憲法比例原則之要求，且有補充解釋司法院釋字第476號解釋之必要。二、刑事訴訟法第三百八十八條規定，排除同法第三十一條所定之強制辯護與指定辯護，對於判處被告死刑之審判，未賦予刑事被告充分受有效辯護人協助之程序保障，侵害人民受憲法保障之訴訟權、生存權、平等權，並違反比例原則之要求。三、聲請人已受死刑判決定讞，並經司法行政最高機關核准，隨時有受執行之危險，而死刑具有不可回復之特性，是本件聲請有重大急迫性，請准於本案解釋前作成暫時處分，

臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第67號

109年10月7日辯論終結

原告 台灣電力股份有限公司

代表人 楊偉甫

訴訟代理人 吳榮昌律師

林彥君律師

蔡梓詮律師

輔佐人 林富和

被告 臺中市政府環境保護局

代表人 陳宏益

訴訟代理人 吳信諭律師

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服臺中市政府中華民國108年7月31日府授法訴字第1080123386號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件被告之代表人於原告起訴後，由吳志超變更為陳宏益，變更後之代表人陳宏益具狀聲明承受訴訟，有聲明承受訴訟狀附卷（見本院卷3第69頁）可稽，核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣原告之台中發電廠（設於臺中市○○區○○里○○路0號）領有被告核發之中市府生煤使用許可煤字第006-6號生煤使用許可證（下稱系爭許可證）。被告於民國108年1月9日派員前往該電廠執行生煤含硫份、灰份及熱值

稽查檢測作業，檢測結果生煤含硫份為0.59%，被告認原告未符合臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例（下稱自治條例）及系爭許可證核定生煤含硫份應小於0.5%之規定，已違反空氣污染防制法第28條第2項暨行為時生煤、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第10條（109年3月23日修正後改稱易致空氣污染之物質使用許可證管理辦法；下稱管理辦法）規定，而依空氣污染防制法第64條第1項之規定，於108年4月11日以中市環空字第1080033696號函附裁處書（裁處書字號：00-000-000000），裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服被告所為之處分，於108年5月13日提出訴願，仍經臺中市政府於108年7月31日以府授法訴字第1080123386號訴願決定書駁回訴願，原告不服提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）原處分及訴願決定有如下之不當：

1. 查原處分認原告違反空氣污染防制法第28條第2項及行為時生煤、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第10條規定，係因被告於108年1月9日派員至台中發電廠進行稽查作業，檢測結果生煤含硫份為0.59%，超過臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例規定之0.5%，而裁處原告罰鍰10萬元。
2. 次查，訴願決定維持原處分，理由係認：……系爭許可證核准內容包含許可條件及其他規定事項二部分，當中「貳、其他規定事項」欄記載「本製程屬『台中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』規定之固定污染源，自本自治條例公布日起6個月後，應混合調配生煤至符合每公斤熱值6千卡以上，含硫百分之0.5以下……。」是原告於106年11月取得系爭許可證，如對任一部分內容不服，即應提起行政救濟程序，惟原告並未對該許可證內容異議，自應依取得之許可證內容進行操作。且被告所採用之採樣方法符合行政院環境保護署環境檢驗所106年6月21日公告「事業廢棄物採

A M402.00C)」（見本院卷1第44頁至第46頁），係於102年8月15日公告，為本件檢測當時有效之規定，而其後於108年12月16日另有「硫、氮元素含量檢測方法－燃燒管法（NIEA M402.01C）」之修正，並訂於109年1月15日實施，修正後規定與本件並無關聯，並予敘明。

四、上述行政院函不影響原處分之效力：

1. 依據上開函文說明二雖略以：「本自治條例第3條、第4條及第6條條文有以下抵觸空污法相關規定之情形，爰依地方制度法第30條第1項及第4項規定函告無效，請貴府儘速修正該等條文：……（一）本自治條例第3條第2項至第4項抵觸空污法第30條第4項規定：1.本自治條例於105年1月26日公布施行，於空污法107年8月1日修正後，仍應配合空污法之修正，重新檢視各條文是否符合該法規定，倘有未符，即應修正。2.依107年8月1日修正施行之空污法第30條第4項規定，直轄市、縣（市）主管機關審查展延依第24條第1項、第2項、第28條第1項及第29條第1項核發之許可證，非有所定三款情形之一者，不得變更原許可證內容。即地方主管機關審查申請展延許可證得變更原許可證內容者，僅限依據同法第6條第4項所定三級防制區內既存固定污染源應削減污染物排放量準則、第7條第2項所定空氣污染防治計畫及第28條第2項所定公私場所固定污染源燃料種類、燃燒比例與成分標準辦理之情形，始得為之。3.本自治條例第3條第2項至第4項以貴府自行訂定之生煤使用比例作為異動原核發許可證內容之事項，屬自行創設空污法所無之審查標準及展延許可條件，已抵觸修正後空污法第30條第4項規定，應自空污法107年8月1日修正施行時無效。」。

2. 惟基於地方自治係受憲法保障之制度性保障權利，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，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。按憲法第109條規定：左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：一省教育、衛生、實業及

01 交通。其中衛生實質意義上包含環境保護。憲法第109條之
02 規定適用於直轄市，參以地方制度法第18條第9款第2目規
03 定：下列各款為直轄市自治事項：九、關於衛生及環境保護
04 事項如下：(一)直轄市環境保護。綜上規定可知，關於環境保
05 護事項屬於直轄市地方自治事項，受憲法保障，尤其關於直
06 轄市就其地方環境保護的立法權，更屬憲法所保障之地方保
07 留，應享有完全的自治，有自主與獨立之地位，國家機關自
08 應予尊重，尤不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致
09 地方自治團體之制度保障虛有化（釋字第550號解釋意旨參
10 照）本件系爭許可證所涉生煤使用許可證，係於106年11月
11 所核發，許可證內關於生煤含硫份應小於0.5%之記載，均
12 是在106年核發當時即已載明於許可證內，上開行政院函縱
13 使宣告生煤自治條例第3條第4項自空污法107年8月1日修
14 正施行時無效，並無溯及既往到105年1月26日生煤自治條
15 例公布施行時，不影響106年11月所核發之許可證，被告依
16 法裁處並無違誤之處，原告主張被告核發許可證時不得將自
17 治條例無效之規定作為系爭許可證之內容等云云，顯有誤解
18 ，況原告自始未提出關於系爭許可證記載之任何救濟，許
19 可證內之記載即屬已確定之處分，具有構成要件效力，原告
20 主張顯無理由。

21 3. 行政院函僅涉及107年8月1日以後審查申請展延許可證時
22 得否變更原許可證內容問題：

23 蓋106年11月核發系爭生煤使用許可證，108年1月9日原
24 告未依許可內容使用許可物質，108年4月11日被告裁處原
25 處分，109年3月13日行政院以空氣污染防制法107年8月
26 1日修正後，空氣污染防制法第30條第4項已規定僅限規定
27 事項，始得於審查展延許可證時變更原許可證內容，因此宣
28 告生煤自治條例第3條第4項自空污法107年8月1日修正
29 施行時無效。是本件原處分所裁罰原告未依許可內容使用許
30 可物質之行為，該許可內容是106年11月所訂定，而行政院
31 函所持空氣污染防制法第30條第4項係規定：「直轄市、縣



從風向看空氣品質



什麼是擴散條件？如何從擴散條件判斷對空氣品質的影響？

影響空氣污染物在大氣中擴散有幾個因素，例如：風、邊界層高度、大氣穩定度、地形...等等。以下分別敘述各因素如何造成空氣品質差異：

- (1) 當風速較大時，空氣流動較頻繁，大氣擴散條件較佳，但在溪流出海口附近，若乾季河床裸露，當風速過大時（超過3m/s），亦可能引發揚塵，使附近區域空氣品質受影響；
- (2) 邊界層為直接受到地表作用力影響的大氣對流層，其作用力包括受地形、太陽加熱等影響。當邊界層高度越高，空氣中的污染物垂直混合的範圍較廣，可使濃度均勻分散在整個邊界層；而當邊界層高度越低，污染物不易擴散，使污染物濃度容易偏高。
- (3) 大氣穩定度，表示大氣所處的平衡狀態。當大氣越穩定，空氣越不容易有垂直運動，空氣中的污染物也就不易擴散；反之，若大氣越不穩定，容易引發對流，則相對伴隨降雨或明顯的氣流垂直運動，則有利污染物擴散。
- (4) 當污染物隨氣流經過平地時，因沒有受到阻擋，則不容易累積污染；當地形有起伏時，則位於下風處的地區，例如內陸、山腳附近，則相對容易有污染物累積的情形。

◀ 上一篇

什麼是背風渦旋？對空氣品質又會有什麼影響？

▶ 下一篇

什麼是沉降作用？如何從沉降作用判斷對空氣品質的影響？



北馬其頓首都 歐洲空汙最嚴重城市

曾惠敬 / 編譯 發佈時間：2020-02-14 07:38 更新時間：2020-02-14 10:56



北馬其頓的首都斯科普里，因為當地民眾習慣在冬天燒柴取暖，再加上老舊車輛過多，盆地地形導致空氣不易排出，現在變成了全歐洲空汙最嚴重的城市，估計每年有3500多人死於空氣汙染的相關疾病。

巴爾幹半島上斯科普里的天空，每到冬天總是霧茫茫一片，人們上街不定戴上口罩，斯科普里空汙嚴重，除了因為特殊的盆地地形，不利空氣流通之外，工地施工造成塵土飛揚、太多自歐洲進口的二手老舊汽車排放廢氣，還有許多民眾以燒柴的火爐取暖，甚至有街友以焚燒垃圾代替。這種種因素導致當地空氣中懸浮微粒往往比歐盟國家標準十倍以上，每年至少有3500人死於空汙相關疾病。

環保人士佩賽夫斯卡說：「目前我們有很多從歐洲進口的二手車，這些車多半老舊，在歐洲已經過時，但在這邊的街上到處可見。它們排放的廢氣，從歐盟標準的一級到五級都有。」

北馬其頓當局則表示，斯科普里的空汙有一半是因為焚燒薪柴所引起，承諾逐步擴大天然瓦斯網絡，更新暖氣設備。北馬其頓環境部長勞維諾表示，「整治空汙需要長期的規劃，長期措施已經提出來了。我們將會擴大天然瓦斯管線，目前在庫馬諾沃和斯科普里已經有了，我們必須再延伸到更多城市。」

此外北馬其頓政府也正在考慮以提高關稅等措施，限制歐洲老舊汽車進口，希望讓斯科普里早日重見藍天，擺脫歐洲空汙最嚴重城市的污名。

198

相關新聞

● 點擊數: 645

第十二章、褐色經濟的代價

作者： 分類：

12.1 能源轉型與外部成本

12.2 臺灣能源系統的外部成本

12.3 空汙驅動的全面能源使用型態的轉型

就歷史發展角度來看，在工業革命前主要的能源使用為人力、獸力、水力為主，但工業革命後煤炭、天然氣、石油等化石燃料成為主要的動力結構，同時也作為全球涵蓋各項國家產業、經濟發展、日常生活運作的重要能源型態。在這其中化石燃料至今仍占據能源的主要結構，亦成為空氣污染的主要來源。由於長期仰賴傳統能源結構不僅造成嚴重的環境問題，也付出了褐色經濟的代價。

本章圍繞著討論能源轉型與外部成本的關係。透過國際間對於能源所產生外部成本內部化的方法與分析，再者針對臺灣能源系統的外部成本，提及到目前官方所編撰的綠色國民所得帳無助於社會理解能源供應的外部成本，同時也估算臺灣近年與2025年落實非核家園目標下電力系統的環境外部成本，提醒了若要達到目前建構的願景落實能源轉型及重塑公共預算編列、企業投資及社會支持有助於削減外部成本；最後則論及臺灣近來空汙嚴重的問題，總體檢視臺灣近10年來政策的演進與內容，政策改善的目標有別於過往除了政府提高關注的層級，但整體治理的政策內容尚缺乏詳細的規劃，包含《空污法》第9次修法也缺乏跨界風險治理的角度思考，面對民眾對空汙感知是最直接的，政策如何與民眾銜接及回應是未來在空汙及能源治理上重要的一環。

12.1 能源轉型與外部成本

傳統能源化石燃料至今仍占據全球能源結構的主導地位。由於化石燃料的方便性不僅造成大量地使用及強烈依賴，也因長期仰賴這樣的能源型態與結構造成嚴重的環境問題及付出龐大的環境代價，亦即外部成本。國際間對於能源所產生的外部成本討論，其中Extern E研究團隊指出各類能源牽涉到的外部成本及臺灣能源系統外部分析中皆直指燃煤的使用，導致環境外部成本佔有很高的比例。另外，傳統能源的使用結構也成為空汙的主要來源，其所衍生的健康衝擊亦是現行

第一部份

第二部份

第三部份

第四部份

第十二章 - 褐色經濟
的代價

第十三章 - 淨零願定



公衛的熱門議題。IEA及OECD也分別提出報告指出每年因室外空污過早死亡的人數是逐年攀升。而探究問題的核心在於能源的生產、利用及管制不善的結果。因此能源部門必須制定乾淨空氣的措施加速能源轉型以及如何將傳統能源產生的外部成本充分反映。是能源轉型課題中重要的一環。

12.2 臺灣能源系統的外部成本

在能源政策的討論上外部成本雖為關鍵論點，但常只聚焦在單一能源技術的討論，而非整體能源系統的檢視。然而臺灣在能源系統外部成本分析上自2000年起開始編撰綠色國民所得帳，估算整體經濟體系因污染物排放與自然資源耗用所導致的外部成本。不過目前官方所編撰的綠色國民所得帳無助於社會理解能源供需的外部成本。受到三大限制，包含：涵蓋範疇狹隘、評估方法不合時宜、未區分部門別貢獻。另一方面本節文章估算臺灣近年與2025年落實非核家園目標下電力系統的環境外部成本，以經濟部及電業法提出的未來電力結構「燃煤30%、燃氣50%、再生能源20%」為情境設定基礎，假若要達到目前建構的願景，非常需要仰賴大規模電力系統投資轉向及社會支持與反映外部成本的治理機制。

12.3 空汙驅動的全面能源使用型態的轉型

臺灣近年來因空汙問題的嚴重獲得高度重視，同時民間也針對此議題關注與運動，成為政府推動政策的重要力量。本節檢視臺灣空汙政策10年來的政策演進，從「清淨空氣行動計畫」及其修正計畫到「14+N空氣污染防制策略」，整體可見在空汙改善的政策目標上是逐漸明確化也針對問題進行政策的釐定，自2017年執政黨將空氣品質改善作為主要施政目標，並提升至院層級的正式協辦與整合。在14+N對策的推出後雖可看見政府的決心，但在治理與實質政策對策仍缺乏詳細的政策目標，即便政府提出了許多減量作為，不過民眾的認知與不滿的對比，更是臺灣未來在空氣品質治理上，政策和民眾認知之間的銜接以及跨界風險治理架構才能直正理解空汙技術面與社會面的雙重問題。



Joemia Gallery makes it better. Baibooa.com

首頁 > 生活

台大研究：彰化台西村 六輕毒害更甚麥寮



位於六輕北邊迎風面的台西村，村民受六輕毒害，尿液、血液重金屬含量比麥寮人更高。（記者顏宏駿攝）

2015/04/11 14:08

〔記者顏宏駿／大城報導〕彰化縣最南端的大城鄉台西村，距離六輕不到10公里，這跟麥寮鄉與六輕的距離差不多，過去台西村因不屬於六輕所在的雲林縣，一直未作流行病學調查，直到去年國家衛生研究院委託台灣大學公衛學院副院長詹長權在這裡進行健康風險評估，第一階段的研究結果今天出爐，台西村民血液和尿液的重金屬含量數值遠遠高於麥寮鄉民，這份報告首度證實「兩風吹起」，彰化的台西村民才是六輕最大的受害者。

該計畫從民國103年9月開始，受委託的詹長權研究團隊在台西村及隔鄰的頂庄村進行成人世代社區健康檢查，380人接受檢查，從尿液中發現，鈾、鉻、錳、鎳、砷、鎘、鉍、鉛等8種重金屬濃度都高於雲林縣麥寮鄉，其中鈾高了2.4倍、鉻1.3倍、錳1.5倍、鎳1.9倍、砷1.8倍、鎘1.5倍、鉍1.3倍的、鉛1.5倍。

詹長權說，今天大城鄉的報告，只是第一階段，上述重金屬含量偏高，顯示居民的肺、腎、肝可能受到影響，在380位居民中，有228位建議轉介至彰化基督教醫院進行後續暴露評估和健康追蹤。

詹長權表示，之前他們針對台塑六輕鄰近10鄉鎮進行健康風險評估，研究發現六輕20公里內空氣含大量致癌物，他們發現只要兩風吹起，位於迎風面的大城鄉台西村首當其

衝，其空氣中的錄含量是其他風向的4.5倍，苯則有2倍。

今天居民把砲口對向彰化縣府，他們說，台西村民有如「賤民」，多年來縣府對他們的健康不聞不問，村民早就建議要做流行病學研究調查，也要設立空污監測站，但至今監測站設立經費來自台塑，所有數據仍不敢公佈，詹長權和村民都一致表示，縣長魏明谷應對這樣的數據有所表示，縣府面對台塑應該硬起來，不要只是空談。



詹長權表示，台西村民飽受六輕空污的毒害，長期卻無政府單位做監測和居民的流行病學調查，實在令人心痛。（記者顏宏駿攝）

台中、南投蒙塵 不再是理想移居地

gvmi.com.tw/article/21382

顛覆你的印象！退休天堂變成霧霾之都

文 / 彭杏珠

2016-01-27

瀏覽數 1,192,700+



[分享](#) [分享 複製連結](#)

「本文出自 2016 / 02 月號」

對多數人來說，台中天氣適宜、南投好山好水，一直是心目中的退休天堂。現在不同了，中部空氣竟比北部惡化，不再是理想移居地。

從事氣象調查的天氣風險管理公司總經理彭啟明感受最深刻。這十幾年來，每次從台北搭車到高雄，過了苗栗三義，藍天就會開始變灰茫茫一片。「不要浪漫地以為這是美美的霧，其實是空汙造成，」他強調。

將切身經驗對照全國的空汙數據，相當一致。

中南部是空汙重災區 超標三倍以上

根據環保署自動站的資料顯示，2015年全國PM_{2.5}（細懸浮微粒）年均值為27（微克／立方公尺），是世界衛生組織（WHO）標準值（10）的2.7倍。如果以縣市來看，沒有一個縣市符合世界標準，只有台東縣（12）達到環保署預計2020年要達到15的目標。而其中，PM_{2.5}濃度最高的縣市都聚集中南部，成為空汙重災區。

彰化縣、嘉義市並列第一（34），其次是高雄市（33）、南投縣（32）、雲林縣與台南市並列第四（31），再來是嘉義縣與金門縣都是30，台中市也有29，都是世界標準的三倍以上。

若以全台76個監測站的空汙數據來看，曾一度獲得日本退休族喜愛的南投埔里，2015年的PM_{2.5}濃度竟然達35.6，為全國第五高。而台中市大里監測站的濃度則是34.6，排名第七位。

難怪台灣健康空氣行動聯盟發起人葉光瓦指出，台中、南投有很多汙染源，剛好又位於盆地，空汙更嚴重，不再適合退休居住。

台大公共衛生學院副院長詹長權也指出，中南部已是重症患者，北部地區雖是慢性病患者，也不要掉以輕心。到底中南部空汙有多嚴重，從寵物身上也看得到。彰化縣縣議員林世賢曾開設獸醫診所十幾年，經常解剖研究狗病逝原因，「有八成狗的肺葉都黑黑的，表示空氣很髒，」他驚訝地發現。

以全國平均值27來看，空汙似乎不嚴重，一旦分成冬季跟夏季，就會發現問題不小，尤以中南部民眾感受最強烈。

簡單說，每年5到9月，全台各地空氣都不錯，經常可見藍天。以最新的2014年資料為例，當年北部平均濃度才15.9、中部16.9，高屏地區的空氣為全國最好，只有12.4。

到了冬天，空氣就變差了。2014年的10月至隔年4月，北部平均值微升至18.8，空氣還算不錯，中部則大幅增至31.7、雲嘉南飆升至40.2，是夏天的2.68倍，高屏也高達39.4，是夏天的3.18倍。

以南投為例，夏天空氣品質良好時，10公里處清晰可見連綿的九九峰，只要到了冬天濃度超過35，整個天空變成灰濛濛一片，九九峰完全消失。

汙染源是禍首 氣候、地形是幫凶

為何到了冬天，中南部彷彿進入另一個世界？專家分析，影響空汙因素眾多，可概分成地形、氣象與汙染源三要素。台灣有269座超越3000公尺的高山，風景壯麗，卻不利空氣品質。高山會阻擋水平傳輸，讓汙染物聚集滯留在山腳下或盆地。

檢視空氣不佳的主要縣市，確實都坐擁高山峻嶺。有74%3000公尺以上高山集中在中南部，南投有90座、台中65座，高雄也有13座。

但並非高山群集，空氣就不好，花蓮擁有59座3000公尺以上高山，卻是全國空氣第二好城市，差別就在氣象上。

季風跟海陸風會聯手決定，將髒空氣吹向誰家？每年10月至隔年4月，台灣盛行東北季風，強風將北部空汙往下吹，宜花東受到雪山山脈阻擋，並無影響，但西部平原影響甚鉅，汙染物易滯留，加上來自大陸等地的境外汙染，就出現紅色或紫色的空汙指標。

但數百年來，台灣的地形、氣象並無大幅改變，為何同樣的台中、南投，不再是宜居城市？

長期關注空汙的中興大學環境工程系教授莊秉潔，利用氣象局的能見度資料，重建1960至今全國PM_{2.5}的濃度分布。結果顯示，台北在1960至1980年代後期，空汙濃度為全國最高，這段期間中南部的空氣比台北好，直至近30年才開始惡化。

關鍵就在1980年後，中央決策將工廠全部移出台北，逐漸往中南部發展。「高雄市1960年能見度是24公里，現在只能看到6公里，」莊秉潔說。

可見汙染源才是空汙升高的主因，地形與氣象只是幫手。

確實在1950年代左右，在嘉義市東西向的街道就能清楚看到玉山雪頂，連知名畫家陳澄波，都二度從自家遠眺玉山，留下絕筆之作。現在的嘉義市民卻只能看到霧濛濛的天空。

東北季風+海陸風 冬天加重災情

中南部就在先天不良（地形、氣象），後天又失調（汙染源）的影響下，成為空汙的重災區。

莊秉潔舉新北市的新店、雲林的斗六及嘉義市為例說明，三者均位於擴散不易的山腳下。但去年新店的PM_{2.5}平均值才18.9，斗六卻高達33.6，嘉義市是33.7。為何三地出現這麼大的差異？

原因是新店附近沒有工廠、燃煤電廠等工業汙染源，僅汽機車及社區汙染，又受到東北季風的幫助，將新店的汙染源都帶往下風處。

不只季風很重要，台灣是海島國家，盛行的海陸風也是影響因子，二者相互搭配，將空汙帶到不同地區。當冬天的東北季風將北部汙染源吹到中部時，此時如果吹進來的海風很強，連同台中、彰化的汙染物，也會沿著大肚溪，吹向台中盆地。加上盆地本身的汙染物，全部又吹向最下風處的台中大里空氣監測站。2015年11月9日當地的「紫爆」就是這樣形成。

同時雲林六輕的汙染源也會沿著濁水溪吹到雲林斗六、南投竹山，造成斗六空氣監測站的紫爆。

如果海風強度為中度時，台中、彰化等地的汙染源會被吹到埔里、二林、斗六，甚至嘉義市一帶。加上埔里是盆地，煙流難以吹散，空汙更為嚴重，造成紫爆時間比大里還長，持續1至2天之久。

無論海風強或弱，位於台中電廠、中龍鋼鐵廠下風處的彰化，本身又有台化等汙染源，相對嚴重。

一旦海風幾近平靜，東北季風未受到海風干擾，快速行進，會將台中、彰化、雲林的汙染物，吹到台南、高雄、屏東，讓這一帶達到紅色警戒。

高雄小港被重工業包圍 空氣全台最髒

最慘的是高雄。本身又有中鋼、中油等工業污染源，去年平均值是世界標準值的2.95倍。其中，有機場又被林園、大寮兩大工業區包圍的小港區監測站，去年濃度達38.9，是全國空氣最髒的地區。

最無辜的是屏東縣。以農業為主的屏東，跟花東空氣有天壤之別，花蓮平均濃度是16、台東12，屏東高達27。

前縣長曹啟鴻甚至還向彭啟明抱怨，高雄的汙染都跑到屏東來了，其中位於下風處的潮州鎮監測站平均值來到33.7，居全國第八。

等到每年的5月至9月吹西南季風時，中南部的汙染物就會被帶到北部，空氣就變好了，高屏也成為全國空氣最好的地區。

照理說，汙染物被吹到北部後，空汙應該會升高，但北部的空氣並未有受到太大影響。主因是北部的夏季對流好，又常有午後雷陣雨或颱風，快速帶走汙染物，空氣品質不至於太差。

這就是為何夏天時，全國幾乎聽不到「紫爆」兩個字，一到冬天就常聽到中南部又「紫爆」的新聞，說明氣象影響各地區空氣品質。

說穿了，汙染源才是空汙元凶，地形、氣象雖影響汙空氣的移動方向，只要減少汙染源，不管吹什麼風，住在什麼地方都不受影響，才能還給中南部民眾蔚藍的天空。

[分享](#) [複製連結](#)

環保傳產



最新消息

最新消息

醫療新知

首頁 > 最新消息 > 醫療新知 > 許厝爭議事件系列報導 / 精選 6 問，一次看懂許厝遷校爭議

醫療新知

06

許厝爭議事件系列報導 / 精選 6 問，一次看懂許厝遷校爭議

CT 醫療新知 1080

9月

A A A+

許厝爭議事件系列報導 / 精選 6 問，一次看懂許厝遷校爭議

文章出處：Web only

2016.09.06

作者：李佳欣、陳俊廷

圖片來源：林冠麟

<http://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=72977>

許厝事件看似複雜，《康健》挑出6大關鍵問題，一次理清許厝遷校爭議。

- 第一現場：公證會「遷校不是問題，遷校才是大問題」。
- 第二現場：謝元興「不是不擔心致毒風險，而是更擔心我們被遺忘」。
- 第三現場：台大風險中心「受人性害，一般人容易聽信自己的謊言」。

一、為何學區原址中驗出TdGA需要重視？

TdGA (Thiodiglycolic Acid, TeGA) 又稱「硫代二乙酸」，是氯乙烯 (VCM) 的一種常見代謝物。

VCM在1987年就被「世界衛生組織國際癌症研究署」(International Agency for Research on Cancer, IARC) 列為第一級人類致癌物(註一)，長期暴露於VCM下，會對人體造成肝毒性，包括肝功能異常、肝腫大、肝硬化、肝血管肉瘤、肝癌等病變。

此外，許多動物研究結果指出，早期的VCM暴露會影響成年後之繁殖能力，因此美國國家環境毒物中心 (Agency for Toxic Substances and Disease Registry, ATSDR) 將氯乙烯及國小學童歸類為對VCM暴露之高敏感族群。

由於VCM容易經吸入進入人體，並代謝成主要代謝產物TdGA由尿排出，因此，在許多勞工安全的研究中，都會以尿液中TdGA數值作為評估VCM暴露量的指標。

註一：

- 第一級致癌物：指已有充足證據將其列為對人類確定之致癌物。
- 第二級A類致癌物：對人類為「很可能」致癌，對動物則為「確定」致癌。
- 第二級B類致癌物：對人類為「有可能」致癌，對動物為「很可能」致癌。
- 第三級致癌物：目前尚未有足夠動物或人體資料評定是否為人類致癌物。
- 第四級致癌物：現有資料已足夠確定「不會」致癌。

二、不只VCM會導致尿中TdGA數值升高，有沒有可能是其他因素造成？

根據文獻所載，尿中TdGA的發生原因，並非只有暴露於VCM中，像是製造清潔劑、殺蟲劑之原料二氯乙烷(BCEE)，以及二氯乙烷等有機化學物在動物體內代謝過程中亦會產生TdGA；另外，人體對於抗組織胺及抗毒藥物、二手菸、汽機車排氣、維他命B群等項目的代謝，也會產生TdGA。

因此，台灣與一些國家認為，不該直接認定VCM是造成學童TdGA升高的元兇。

不過，衛福院在分析資料時，已將其中幾項可能造成TdGA升高的因素排除，仍發現許厝分校學童尿液中TdGA濃度偏重。排除的因素包括：汽機車廢氣（以往常與馬路距離估計）、二手菸、維他命B群、B型肝炎、學童父親是否曾在六輕工作等。

此外，衛福院第三年的研究也發現，和從全台其他地區同年齡學童測得的TdGA尿濃度相比，許厝學童的TdGA濃度確實高出10倍之多。

三、但監測測得的VCM排放量非常低，真足以引起學童尿尿反應嗎？

台塑集團表示，根據美國政府工業衛生協會文獻資料，高環境中的VCM濃度低於5ppm（5ppm=5000ppb）時，無法驗證代謝物TdGA與VCM的相關性。

而去年9月許厝分校學童回廠址就讀後，不管是雲林縣環保局還是台塑，一年來的檢測結果都低於這個標準。此外，衛福院於許厝分校對學童進行尿尿採樣時，台塑也同步測量廠區附近排出的VCM，數據也低於極限值0.24 ppb。

台塑因此主張，在排放量這麼低的情況下，將工廠視為目標並不合理。

不過，衛長權認為，目前的偵測結果其實並不夠精準。因目前雲林縣環保局與台塑所設的「獨立旋轉紅外線光譜儀（FTIR）」，主要是用於偵測「工廠內VCM濃度」，需在空氣中有較高濃度VCM時，才能測量到穩定的數值。換言之，要準確判斷一般環境中的VCM濃度，需要更加精密的儀器。

此外，因VCM氣體比空氣重，會沉在下方，流動方向也與風向不完全一致，現有偵測點可能有需要再調整，例如降低探測高度。布點也不能完全以風向為準來設置。

也因此，衛長權近日也常帶同於FTIR的設備「無相層析質譜儀」開始在現場進行測試。

四、台塑的VCM排放量未超過國家的空氣污染管理規定，應該很安全？

根據環保署規定，空氣污染物排放到環境中不得超過200ppb（在排放管口內則不能超過10000ppb）。而根據雲林縣環保局的監測結果，六輕VCM濃度平均值為1.8 ppb。

不過，低於現行國家標準也不等於安全。這個濃度，仍比美國超出了10倍。衛福院公開表示，美國2016年最新公布，該國2013年石化區周界空氣中VCM的平均濃度，只有不到0.1 ppb。衛福院指出，推算該廠致癌風險，目前雲林VCM的暴露量其實也高於一般人願意接受的十至百倍之多，還是會相當的健康疑慮。

五、為什麼有些學校距離六輕遠，TdGA的數值卻比距離六輕很近的學校還高？

台塑指出，國衛院發表的國際期刊資料中，許厝分校學童在2014年暑假返校測得的TdGA值為52.3（距離六輕平均0.8公里），藍田國小學童2013年11月TdGA值為95.5（距離六輕2.7公里）。

可是距離六輕較遠的橫溝國小（距離六輕5.5公里），學童的TdGA反而高達115.5，台塑認為，距離六輕越遠尿尿後TdGA濃度越高，結果跟推論互相矛盾。

不過，其實這個說法是錯誤。因台塑引用許厝學童的數據是「暑假」取得，學生不一定在學校活動。若以在校期間採樣的結果來看，距離六輕0.9公里的許厝分校學童TdGA數值反而高達215.2，顯示校園可能存在某種危險因子。且2014年下學期，學生轉到橫溝國小上課時，尿尿TdGA便大幅下降2成，與橫溝本校學童濃度相同。

六、環境中致癌風險這麼多，就連紅肉也是第一級致癌物，為此要求遷校是不是反應過度？

台大風險社會與政策研究中心主任周桂田強調，對於環境中的致癌風險該採取什麼樣的行動，應同時考量「風險暴露量」以及「風險對身體造成的影響」。

即便目前監測的VCM環境中暴露量並不高，但透過生物檢測技術間接反映出學童的暴露程度也同樣有警覺。加上目前研究也已發現，300多位國小學童尿尿中，TdGA平均濃度大於161.2倍於學童，肝癌數率比不達32.9%，這高於其他俗稱雞組，代表已經造成危害現象。

周桂田強調，健康結果很難有一對一的因果關係，即使得到癌症，也很難說一定是因某個原因導致，但不能因此就否認風險的存在。WHO在2004年就提出「預防原則」，「當某種人類活動可能導致健康而無法接受之損害，而科學上雖不能確定但似乎可能有損害時，就應當採取行動來避免或減少這種損害」。尤其這個風險是外來，並非許厝學童能主動選擇是否暴露，從這個原則來看，遷校決議並不算是過度恐慌。

相反地，若是個人能主動選擇接受或避開的物質，例如電磁波、紅肉，雖然都被認為具致癌性，台北榮民總醫院臨床毒物與職業醫學科主任楊國昌表示，偶爾攝取不太會達到過量的暴露，並不是每天大量攝取，其實不需要見到「致癌物」一詞就太過恐懼。楊國昌建議，保持良好生活習慣，身體自然能發揮一定程度的自衛能力，不必因憂慮而影響到正常生活。

◎最後更新：2016/09/07 21:09:51

衛生福利部持續密切追蹤六輕石化區附近學童健康

發布單位：社區健康組

瀏覽數：1454

修改日：2016/09/06

發布日：2016/09/06

針對六輕石化區附近學童健康的問題，衛生福利部於昨日(9月5日)邀集專家學者、教育部、環保署、國家衛生研究院、地方衛生局及環保局等單位，召開「六輕石化工業區附近學童之流行病學研究」會議，對於六輕石化區排放氯乙烯(VCM)可能影響學童健康的疑慮，進行深入討論。

目前六輕石化區附近居民對國衛院的檢查結果有疑義，是認為其所發現學童尿液中的「硫代二乙酸(TDGA)」超標，影響因素除了氯乙烯單體暴露外，也可能受到其他干擾因素。國家衛生研究院對此說明，該研究結果已經校正過B型肝炎、維他命B攝取、二手菸暴露、性別、年齡等因子的影響，仍然發現許厝分校學童尿液TDGA濃度確實顯著較高，有明顯效應，為保護學童的健康，需要進行長期追蹤及觀察。

衛生福利部肯定昨日與會專家學者的用心，給予科學上的建議，會中提及檢測方法的疑惑、科學推論的不確定性及因果關係推論之困難，在風險評估、風險溝通及風險管理上，也建議應有有效的方法持續監測環境氯乙烯單體濃度(VCM)，未來於相關風險評估計畫設計階段時，納入利害關係人，進行風險溝通。

另，有關上周五、六(9月2日及3日)應雲林地方之要求，希請國立成功大學李俊璋教授協助檢驗一節，已由地方教育局、衛生局協助，完成雲林縣橋頭國小許厝分校之學童採集尿液樣本事宜；未來會連續3個月，每月一次監測學童尿液中的「硫代二乙酸TDGA」的濃度，此外，將學童尿液樣本送國立成功大學檢驗，並將尿液分樣，低溫儲存備份樣本，以供後續額外檢驗之需；亦將請環保署密切監測空氣中的氯乙烯濃度。上開尿液檢查結果將通知學童家長，以達資訊充分透明公開。

政府相關單位將持續關注六輕石化區附近學童健康的問題，也會隨時與民眾進行各項風險溝通，希望大家一起守護當地學童的健康。衛生福利部將會持續協助地方及各界，尋求以更嚴謹的分析方法，檢視這些物質與學童健康之相關性。

[上一則](#)

[下一則](#)

您可能會喜歡

孕期體重調控好 守護母嬰健康

2016-10-21



六輕石化區對附近學童之流行病學研究 102-105年度進度說明

國家衛生研究院

105年8月22日

1

結論

- 橋頭國小許厝分校學童尿液中TDGA之幾何平均濃度（GM）高於前述20縣市268位（102年及105年）之7至13歲學童（已排除B肝、維他命B攝取等干擾因子及其他空污）尿液中TDGA之平均值約10倍。
- 102-104年雲林縣環保局空氣監測資料，石化業環境空氣品質監測車之於許厝國小（分校）之監測結果，似高於美國石化區之檢測約10倍。

34

實施空氣品質指標(Air Quality Index, AQI) 超標啟動預警 防止空氣品質嚴重惡化

大氣空氣

105-11-29 [行政院環境保護署空保處]



SHARE     

點擊數 2381

環保署自本(105)年12月1日起實施「空氣品質指標(AQI)」，提供民眾日常生活上之行動建議，提升對民眾的健康保障。

環保署表示，目前各國的空氣品質標準主要涵蓋細懸浮微粒(PM2.5)、懸浮微粒(PM10)、臭氧、二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳等污染物。為了提供民眾簡單易懂的空氣品質資訊，大多數國家是整合各種污染物於單一指標，例如美國AQI(Air Quality Index)、韓國CAI(Comprehensive Air Quality Index)、澳洲AQI(Air Quality Index)及中國大陸AQI(Air Quality Index)等。而同樣是名稱為AQI的指標，指標等級卻不盡相同。綜合各國，參考較嚴格與較完整的美國AQI，整合我國現行空氣污染指標(PSI)及細懸浮微粒(PM2.5)雙指標，酌予調整為適用我國的單一指標「空氣品質指標(AQI)」，以解決現行空氣品質雙指標及雙顏色造成民眾解讀之困擾，並依據各空氣污染物(二氧化硫SO₂、一氧化碳CO、臭氧O₃、懸浮微粒PM₁₀、細懸浮微粒PM_{2.5}、二氧化氮NO₂)對人體健康影響濃度大小，採用6等級(良好，0-50；普通，51-100；對敏感族群不良，101-150；對所有族群不良，151-200；非常不良，201-300；有害，301-500)搭配6顏色(綠色、黃色、橘色、紅色、紫色、褐紅色)方式呈現(詳如附件)，藉由提供民眾易懂之單一指標及顏色，作為日常活動參考指南，例如當空氣品質指標數值達101至150(橘色)，敏感性族群需開始注意戶外活動及身體情況，而一般健康民眾則於AQI指標數值達151至200(紅色)，需開始注意戶外活動強度，民眾可查詢環保署空氣品質監測網提供的即時空氣品質訊息(<http://taqm.epa.gov.tw/>)。

環保署指出，為強化細懸浮微粒(PM2.5)管制工作，該署從103年10月1日實施PM2.5空氣品質指標，當時考量TOP₂污染指標(PSI)實施多年，民眾已習慣該指標，為減緩指標轉換造成之衝擊，並讓民眾儘速熟悉PM2.5及其對健康影響，該署另

採空氣污染指標(PSI)及PM2.5雙指標方式呈現空氣品質資訊，實施至今已逾兩年。PM2.5已是多數民眾知道的空氣污染物，達成階段性任務。

除了實施讓民眾更容易了解的空氣品質指標，環保署表示，改善秋冬季節空氣品質是當務之急，該署已將「空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法」修正草案的預警濃度加嚴。當空氣品質超過標準(AQI>100)即啟動應變管制措施，包括協調並鼓勵污染源採取減產或降載等減少排放措施，加強二行程機車及老舊柴油大客貨車攔檢並宣導勿行駛於空氣品質預警警告區域，增加露天燃燒及營建工地稽查頻率等。環保署並將調高秋冬季節空氣污染防制費率，鼓勵製造業於空氣品質不良期間降載、減產或提升防制設備效率，給予空污費折扣；也將與國營及大型企業協調使用4期及5期較低污染柴油車運送原物料及產品；民眾於空氣品質不良季節搭乘大眾運輸工具，環保集點則加碼10倍送，而秋收後的稻草亦加強管制避免露天燃燒，透過工業源、交通源及逸散源多管齊下加強管制方式，減少空氣品質超標情形。

依據空氣品質指標，當AQI>200以上，對民眾健康會有非常不良的影響。「空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法」亦分別訂定AQI>200、AQI>300及AQI>400之緊急防制措施。環保署表示這些空氣品質嚴重惡化的情況主要是因氣象因素極端變異導致。依據空氣品質歷年監測數據，我國並未發生過空氣品質嚴重惡化至如此嚴重等級，但因為氣候變遷導致氣象變化之不確定性變高，因此亦訂定相關緊急防制規定，平常建立好應變機制，以於萬一發生空氣品質嚴重惡化時，立即啟動因應管制。

環保署表示，空氣污染源眾多，影響因素複雜，為因應各種型態之空氣污染，該署將透過長期、季節性及緊急應變等三層次強度策略，積極推展相關作為，希結合中央與地方政府力量，共同努力加速改善空氣品質，守護人民健康。



附件-空氣品質指標(Air Quality Index, AQI)

AQI 指標		AQI	0-50	51-100	101-150	151-200	201-300	301-500
對健康的影響	對健康的影響	良好	普通	對敏感族群不良	對所有族群不良	非常不良	有害	
	代表顏色	綠	黃	橘	紅	紫	褐紅	
	人體健康影響	空氣品質為良好，污染程度低或無污染	空氣品質普通；但對非敏感少數族群產生輕微影響	空氣污染物可能對敏感族群的健康造成影響，但是對一般大眾的影響不明顯	對所有人的健康開始產生影響，對於敏感族群可能產生較嚴重的影響	健康警報：所 有人都可能產生較嚴重的健康影響	健康威脅達到緊急，所有人都可能受到影響	

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，不生抵觸憲法之問題。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

一個富有社會正義秩序的任務；而這項國家目標之實踐，主要是依循「中央立法並執行」的途徑進行。惟憲法就此所設定之任務與權責分派秩序，並不意謂立法者僅能運用中央政府之資源去實現此等施政目標；相反地，憲法於此框架秩序內保留予立法者相當寬廣的政策形成空間，立法者得視國家發展之現況與需要，決定實踐此項國家目標的具體方法。全民健康保險制度的形構與運作，現實上既無法、也不宜由中央政府獨立擔負，國家自可透過法律之制定，於整體憲法秩序所容認的限度範圍內，匯聚、整合相關公、私部門之資源，據以尋求此項憲法任務的具體實現。要求地方自治團體擔負、補助一定比例之保險費的系爭法律規定，基本上即係立法者本於此等政策形成權限所為之具體規範決定。

多數通過的解釋文，謂國家推行全民健康保險的義務，係兼指中央與地方而言。此項釋示意旨，應在闡明中央政府有要求地方自治團體協力分擔國家補助保費義務之正當性。地方自治團體就此項憲法政策之實踐負有協力義務，即便不是憲法解釋的當然結果，亦係符合憲法秩序的法定公法任務；此項協力義務之推演或設定，基本上是建立在當代福利國家講求協同主義的法理基礎上，其正當性自不應受到論者所謂「中央請客，地方埋單」之失當引喻所影響。至於主導、推行全民健康保險制度之政策責任，無疑仍專屬於中央政府，蓋由中央政府擔負此項政策成敗責任，乃是憲法權限分配秩序的基本要求。

全民健康保險之立法，雖屬憲法委託事項，但事涉階段性目標之設定、社會經濟情勢判斷與資源配置運用等政策議題，政治部門就此享有寬廣的政策形成空間。對於相關制度規範是否符合憲法基本國策條款之問題，釋憲機關應採取寬鬆之審查標準，充分尊重立法者所為之合理政策決定；對於系爭財政責任分配規定是否有違中央與地方權限分派秩序之問題，釋憲機關於援引相關憲法原則進行審查時，亦有此項寬鬆審查標準之適用，應重視權限劃分秩序之功能而非形式，而以確保地方財政權之「核心自主領域」不受侵害為已足，俾使立法者得為合

目的性之合理功能分派。本件解釋文及解釋理由認為，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，並未侵犯其財政自主權之核心領域，故為憲法所容許。此項論證過程以及結論，契合前揭審查方法，對此本席亦表贊同。惟以「事物本質」說明地方政府協力義務之經費承擔尚非屬其財政自主權之核心領域，說理上尚有未盡之憾，宜有更為明確之說明。

二、地方財政自主原則與地方政府就保險補助費用之協力分擔

我國地方自治團體受憲法上之制度性保障，本院釋字第四九八號解釋已有明示，是國家法令在為行政與立法行為時，自應考量地方自治團體自治權限之保障。多數通過的解釋文指出，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，在不侵犯其自主權核心領域的限度內，方為憲法所容許。此項解釋原則，本席固表贊同，惟解釋文及解釋理由書中，對於何謂自主權之核心領域，而於中央立法規定各級地方自治團體或雇主，應補助全民健康保險各類被保險人保險費之比例時，有何立法上之正當程序，始可避免對自主權之侵害，僅以解釋文最後一段指示給予地方政府協商機制之意旨。固然憲法對於中央與地方之權限已有初步之劃分，但在實際運作上仍有許多模糊或空白地帶，有待進一步之說明與釐清。

按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其在理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度。就本件所涉自治財政權而言，各地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，享有財政自主原則之適用，即中央立法應賦予地方為執行自治事項，得享有自主財源收入以負擔之權限，此即地方政府之財稅高權。然而，地方財政收入在其自主財源外，亦接受來自上級機關供調節財源以及政策誘導之用的

川往往跨域流動，如何能夠分段治理，並由各地方自治團體自籌治水經費呢？

在自治事項與委辦事項之外，司法院大法官在釋字第五五〇號解釋又創設第三種類型的事務，可稱其為「共同辦理事項」或「協力義務事項」⁴⁸⁹。大法官在本號解釋中闡明：就全民健保所需之經費而言，可分為兩大類。第一類是有關辦理健保業務的相關行政經費，其係屬中央立法並執行之事項，經費自應由中央政府負擔。第二類則是全民健保之保險費的部分，大法官認為憲法第一百五十五條與第一百五十七條，與憲法增修條文第十條第五項與第七項句首之「國家」二字，係兼指中央與地方而言。依此詮釋方式，健保業務乃國家與地方共同辦理之事項，地方對於健保保費之支付，有協力負擔之義務。

綜上，在憲法本文採取「事項相互交疊」的規範方式，雖輔以均權原則作為解決紛爭的指導原則，但在實際上並不能有效解決問題。加以地方制度法又大幅擴張自治事項的範圍，而各專業法律卻又都採「本法主管機關，在中央為某部會，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」的立法方式⁴⁹⁰，使得中央與地方的權限完全混淆在一起。這種權限交疊混淆的情況，往往成為中央與地方爭權或卸責諉過的根源。在民主選舉的競爭之下，中央與地方的執政者都會利用此權限混淆根源，作為政治鬥爭的工具⁴⁹¹。

⁴⁸⁹ 參見法治斌、董保城，憲法新論，頁489。

⁴⁹⁰ 參見法治斌、董保城，憲法新論，頁489。

⁴⁹¹ 例如中正紀念堂更名案或是莫拉克風災救災案就是近年兩個典型的權限鬥爭或責任推諉之案例。詳細且精彩的分析可參見劉文任，地方分權改革新趨勢，頁355以下及頁427以下。

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善並顧」，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，並以之歸入公庫，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就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）。空氣污染防制法第十條第一項：「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，徵收空氣污染防制費用」，第二項：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會同有關機關定之」，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制費收費辦法，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「空氣污染防制基金」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），空氣污染防制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 城仲模
陳計男 曾華松 董翔飛 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，徵收空氣污染防治費用。前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會同有關機關定之。行政院環境保護署依據該條文之授權，於八十四年三月二十三日頒布空氣污染防治費收費辦法，並於同年七月起對固定污染源（第三條第一款）及移動污染源（第四條）以購油（燃）料之使用量徵收空氣污染防治費。前述國家基於統治高權，依其特殊行政目的，課予人民公法上之金錢負擔，在學理上稱為特別公課。但其與稅捐仍有分別。稅捐係以支應國家普通財政為目的，以一般人民為課徵對象，而其稅收歸入公庫，依普通預算程序辦理。反之，特別公課係政府為達到經濟或行政領域之一定任務，對特定群體課徵額外之金錢負擔，而其收入以基金組織之方法，流向特定用途。一般人民對稅捐之負擔有憲法第十九條、第一百四十三條等法條之依據。人民依租稅法律主義，有納稅義務係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅義務（釋字第二一七號參照），其受到立法嚴格之監督。反之，特別公課之金錢負擔並無憲法之直接明文，咸認其來自憲法第二十三條之法律保留原則之規定。準此以解，特別公課之合憲性較稅捐薄弱，但因其所受立法監督較稅捐不嚴，故為避免行政機關假課徵公課之名，而達增加財政收入之實，並防止財政憲法遭受破壞與架空，公課之徵收仍應有法律保留之正當性，以確保人民之財產權。有鑑於此，公課徵收之目的、用途、對象、費率評定之原則與期限等項，應以法律予以規定。其由法律授權命令訂定者，其授權應符合具體明確始可。多數意見認為空氣污染防治法第十條授權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，從該法整體所表現之關聯性判斷，尚難謂欠具體明確。依本席之見解，即使從整體所表現之關聯性觀察，尚有不明確之處，如費率之評定及徵收期限，應一併於授權母法中明定為當。

二 依空氣污染防治法第十條授權訂定之空氣污染防治費收費辦法與母法授權之意旨，有諸多牴觸之處，與憲法第一百七十二條有悖，應檢討改進。

（一）查空氣污染防治費屬於一種環境使用之特別公課，其正當化之課徵目的，應符合改善空氣品質之事物責任（Sachverantwortung）。蓋環境法上之金錢課徵原則應具有誘導性之功能（Lenkung），而非用來支應國家一般任務的財政需求。該收費辦法第三條第一款對固定污染源與第四條對移動污染源以其油（燃）料之使用量徵收

地方自治立法權的界限

蔡茂寅
(台灣大學法律學系副教授)

壹、前言

近代國家肇建以來，為了防止獨裁專制政體的再次復活，除了在國政層次建立水平的權力分立架構，使國家權力分立、分離並透過相互抑制的手段以達到均衡的目的之外；同時亦保障在單一國家體制下地方享有自治權，以形成垂直的權力分立體系。這兩種制度相輔相成，共同構成對獨裁專制政體的雙重安全瓣。一般而言，所謂的地方自治權即意味，地方自治團體就某些事務享有最終決定權，而究其自治之內容，則不外是自治行政

權，自治立法權與自治財政權、人事權等項目。然而，在單一國架構底下，即令「地方分權」已成世界潮流之趨勢，畢竟仍未承認地方擁有得以獨立於中央之外的「地方主權」⁽¹⁾。因此在保障地方自治權的同時，如何劃分地方與中央之間的權責，使之不致荷輕荷重，造成地方的需要容易被漠視的中央集權體制，或是地方各自為政、尾大不掉的割據局面，就成了現代國家所不得不面對的課題。

儘管妥善劃分中央與地方權限問題的重要性，無人能予否認，但是實際上應該如何劃分

的問題，不論就行政權、立法權乃至財政權而言，從來都不是一件容易的事。就立法權的劃分而言，即使中華民國憲法在孫文學說的「均權」思想影響之下，不但就中央與地方權限之劃分設有列舉規定，就憲法所未列舉的「共管事項」部分，亦提示有「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」的大原則（憲一一一），但在實際運用上，仍然問題叢生。尤其近年來，我國的地方自治雖然逐漸落實，但是勇於任事、銳意求治的地方自治團體首長卻往往

發現，憲法所保障的地方自治立法權在運用上每每飽受牽制，而鑒於問題的嶄新性質，有關的「臨床法學」也往往有時而窮，構成推展地方自治的困境。

地方自治立法權根源自受憲法保障的地方自治制度，因此自治立法權至少間接亦同受憲法的保障。但是自治立法權並非毫無界限，如果憲法設有國家法專管事項，或是在國家法與自治法競合的場合，自治立法均可能因此受有限制。抑且，因為自治立法仍是立法的一種型態，自然與國家法同受憲法對立法權的制約，亦不能

免於違憲審查，從而其界限的存在，即屬不待辯而明。本文擬就目前自治立法權所遇到的若干問題，自其界限的觀點略作分析。

貳、自治立法權的憲法保障與「專管事項」

「中華民國憲法」第六十二條規定，「立法院為國家最高立法機關」，明示立法院作為立法機關的最高性，而不具有排他的「唯一性」⁽²⁾；另外在同法第一百零七條及第一百零八條，列舉由中央立法並執行或交由省縣執行的事項，第一百零九條與第一百一十條則分別列舉省及縣之立法事項，舊（八十三年）增修條文第八條並且明文規定由省、縣議會行使省、縣立法權。若從上述憲法條文規定的方式，以及地方自治制度亦為憲法所肯認的重要價值，並且自治立法權乃是

地方自治權核心內容之一諸點來看，則地方自治團體在我國享有固有的自治立法權限，乃是在理論上與實際上均不容否認的事實。然而，地方自治立法權及於何種範疇，及其界限何在的問題，不但上揭憲法規定無法提供明確的答案，在實務上亦是難解的問題。

按中央與地方之立法權分配涉及國家體制的問題，理論上關於其規定方式，有將中央或聯邦的立法權條列出來，而將剩餘權歸屬給地方，因此中央與聯邦的專管事項得以明確界定，不生侵越之問題者；亦有將地方之立法權條列出來，而將剩餘權歸屬中央以明地方立法權之界限者。而如前所述，中華民國憲法則分別條列規定中央與地方的立法事項，因此與前兩種規定方式均不相同，如此作法雖說是合乎中庸之道的均權思想，但也使得中央與

地方究竟擁有立法專管事項與否的問題，不易判明，並因此衍生新的問題。

規定中央或是地方立法專管事項，並非只具有學問上之價值，而是具有現實的實踐意義。蓋若只限定列舉規定中央或是地方任一方的專管立法事項，則該專管事項內的立法權，即受優越的保障，但也因此被界定其界限；反之，擁有剩餘權的另一方之立法權範圍即較為廣泛而不受限定。因此，若能確定我國憲法是採規定中央立法專管事項的方式，則只要非屬此一範圍之事項，地方自治團體均得擁有立法權，許多問題將迎刃而解；否則，若能確定地方的專管事項，則只要在此範圍之外的事項，地方均無立法權，亦有助於解決問題。

無如我國憲法之規定方式，卻是別開蹊徑，不與於前述兩

者之列，以致憲法所置重之處究為中央或是地方，並非一目了然；即連此種規定方式是否有意保障中央及地方雙方之專管立法事項，亦不明白。詳言之，憲法第一百零七條所規定之各款事項，由於非屬地方之自治事務，地方自治團體當然不能享有自治立法權，此乃事理所當然，將之稱為中央之專管事項，固然亦無不可；但同法第一百零八條第一項所定之各款事項，依同條第二項之規定，中央只不過因此享有「優先立法權」而已，省在不牴觸中央法律之限度內，仍得制定單行法規。職是之故，就第一百零八條而言，至多只是承認中央法律有先占權（後述），而非承認其專管立法權。至若憲法第一百零九條及一百一十條之規定，雖賦與省與縣自治立法權，但因為中央仍得制定通行全國之框架法以限制之，

則在此等情況之下，強言省與縣因此有其立法專管事項，其實並無多少意義，充其量只能限制中央不得為特定之省、縣立法而已⁽³⁾。

從上述規定可知，中華民國憲法所規定的專管事項，似乎是以中央為對象，但卻又未將剩餘權歸屬給地方，反而亦以列舉的方式，規定地方的權限。其結果使得地方的自治立法權雖然可從憲法得其根據，但卻不受憲法較為優厚的保障；在實際的運作上，地方自治立法權亦多所桎梏，尤其在與國家法有所競合、甚至國家法空白時，地方自治立法權所受的限制，均已嚴重影響到地方自治權的本質內容。

參、國家法與自治法的關係——「法律先占理論」批判

我國實施地方自治的歷史雖

然不長，其真正的發展與落實

也是比較晚近的事，但是地方會議議員由人民直接選舉產生的方式，則已有數十年的經驗。姑不論在過去威權體制下的選舉是否足夠公平公正的問題，地方議員係由民主方式產生，因此其作為地方住民代表的意義無人能予否認，從而地方議會作為民意機關，行使地方立法權能的民主正當性也得到一般的承認。然而，半是由於過去的歷史經驗所限，半是由於理論的展開未能盡如人意，地方自治立法權在今日仍然處於形勢勢禁的不利狀態；尤其相對於國家法規範的強勢地位，自治立法的功能在我國還是被大幅限縮，而難以構成地方自治權的重要環節。就此一問題而言，日本的「法律先占理論」(原文為「法令先占論」)之興起與退潮，對我國具有極大的啓示意義與參考價值。

值。

所謂「法律先占理論」乃是日本在一九六〇年代末期所發展出來，藉以解決地方自治立法有無抵觸國家法律問題的理論。依據此一理論⁽⁴⁾，地方自治立法在以下場合被認為並不抵觸國家法，即一、國家法就某事項並未制定規範者，二、就國家法所規範之同一事項，自治立法基於不同目的而加以規範者，以及三、基於與國家法相同之管制目的，自治立法就不同事項設有規範者。換言之，在國家法空白，或國家法與自治立法之規範目的或對象有一不相同的情況下，即不存在法律先占領域，因此即無自治立法抵觸國家法的問題。設若自治立法與國家法在規範對象與目的兩者均相同的情況之下，猶定有較高程度或較高基準的規範，或是超出國家法所委任的界限時，即屬侵犯法律

先占的領域，因此該自治立法應係違法、無效。

「法律先占理論」雖不失為指明地方自治立法權界限的一個簡潔明確的基準，但此一理論一來只著眼於法規範之目的與對象的異同以及規制基準與程度的組合，尚不能免於過分形式化、概念化的譏評；再者由於此一理論在前提上獨厚國家法，無異承認國家得藉由「先占」的方式，以排斥、限制地方的立法權，實不免於違逆地方自治的本旨，因此在晚近已經逐漸退潮⁽⁵⁾。

然而，儘管法律先占理論已經失去主流地位，卻仍然必須有一替代性或修正理論，以解決地方自治立法權的界限問題，於此乃出現種種批判理論。首先，就行政領域的特質而言，例如在公害行政領域，鑑於公害的發生通常具有地域性的特質，而相對於財產權

(企業自由)而言,受公害威脅的生存權顯然在憲法上具有價值優越性,因此地方自治團體所行的公害管制立法,即令嚴於國家法律,亦應將此時的國家法視為最低基準的限制,而非將自治立法解為與之牴觸而無效。持此見解的論者並且進一步展開其理論,認為應分別行政領域為要求政府積極作為的「積極行政」領域,與政府應盡可能自我抑制的「消極行政」領域,於前者,地方自治團體自得積極行使立法權,以彌補國家法規範密度不足的問題;於後者則反乎是⁽⁶⁾。

其次,亦有學者以為,憲法本將地方自治行政的核心部分視為一種固有的自治事務,而將其第一次的責任與權限保留給地方自治團體,於此範圍內,國家法即令有所規範,亦應將之視為全國最低基準(national minimum),而許

自治立法得作更高程度之規範⁽⁷⁾。此外,亦有考慮規制事項的性質與人權保障的要素,而將國家法分為「規制限度法律」與「最低基準法律」,自治立法只在牴觸前者時,才會被解為違法無效⁽⁸⁾。此種理論的突破,也得到實務界的肯認,例如最高法院在昭和五十年(一九七五年)的「德島公安條例事件判決」(最判昭五十九/九/十刑集二九卷八號四八九頁)中即明示,自治立法是否違反國家法,「並非只考慮兩者之規範對象及規定之文言即為已足,尚須分別比較其旨趣、目的、內容及效果,並據以判斷兩者間有無矛盾牴觸之情形」,可謂正見。

上述「法律先占理論」的展開與突破,對解明我國地方自治立法權的範圍與界限,具有相當多的啟示意義。此不僅因為同為單一國制度的日本,亦

歷經長時期的地方自治壓抑階段,而與我國有著類似的制度與經驗;更因為要在中央集權和地方主權的兩極化發展中採取一個對人民最有利的法解釋論,若缺乏對法規範的性質和個別行政領域特質的深刻認識,其成功似乎無法預期。雖然有關我國地方自治立法權的諸多難題,並不因「法律先占理論」的突破即迎刃而解,但卻可從中尋找解決問題的契機。

肆、自治立法與國會保留

一、自由權的限制與罰則規定

在法治國原則之下,國家欲侵害人民的權利自由,必須要有法律上的根據,而且在某種場合,此時的法律,還必須是形式意義的法律,即有所謂「國會保留」原則的適用。此觀諸中華民國憲法第一百七十

條將憲法所稱之法律,限定為「經立法院通過,總統公布之法律」,至少在文義解釋上可得到一正面的證據。此種嚴格的國會保留原則,以「罪刑法定主義」和「租稅法律主義」的方式,自近代國家成立以來即普受肯認。

一、自治立法的「法規創造力」

然而,國會保留原則,其主旨主要在對抗行政權的專制,因此除非法律明白委任,否則即不許行政機關藉由行政立法的方式,以剝奪人民財產權或施以刑罰。職是之故,對同為人民代表所組成的地方議會所制定的自治立法,是否亦一律排除在「法律」的範疇之外,而不得作為限制人民自由或處罰的依據,在解釋上實不能令人無疑。抑且,在租稅法實務上,財稅主管機關以令、函等

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，得衡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，遽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)
憲法第121條(36.01.01)
憲法第123條(36.01.01)
憲法第124條(36.01.01)
憲法第126條(36.01.01)
憲法第128條(36.01.01)
憲法第147條(36.01.01)
憲法增修條文第9條 (86.7.21.修正公布) (86.07.21)
司法院釋字第461號解釋
地方制度法第14條(88.01.25)
地方制度法第16條(88.01.25)
地方制度法第33條(88.01.25)
地方制度法第35條(88.01.25)
地方制度法第36條(88.01.25)
地方制度法第37條(88.01.25)
地方制度法第40條(88.01.25)
地方制度法第41條(88.01.25)

意否決，使得原應處於監督地位之機關遂淪為幕僚單位。至於對保險費有相當大比例負擔之地方政府，竟完全無發言權，遑論參與決定之權力矣。

全民健保有過度官僚化且中央集權之現象。二十世紀七〇年代，將若干歐洲國家幾乎帶到財政破產邊緣的「社會福利之獨裁」（dictatorship of social welfare）情形已然在我國發生。有關機關應就全民健保被保險人參與管理監督、保險費之國會監督以及地方政府參與決定（codetermination）之權力，配合本號解釋迅速通盤檢討改善，始符憲法建立公平、有效社會安全體制之意旨。

部分不同意見書 大法官 王和雄

本號解釋多數意見以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、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險等社會福利工作，該條文所稱國家係兼指中央與地方而言，且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，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務，固為本席所贊同；惟本號解釋認全民健康保險法第二十七條由中央立法機關依一定比例計算，逕行派分地方自治團體應行補助各該類被保險人所應負擔之保險費，既為中央與地方互負有協力義務所需，亦符合事物之本質，並非憲法所不許，明顯侵害憲法所保障地方自治之制度設計，爰提出不同意見如下：

所謂地方自治，係指國家將部分統治權概括移轉予地方自治團體，讓地方自治團體內之居民，以自我負責之方式管理其事務。故地方自治團體之基本性質，雖係國家組織之一部分，但因地方自治係憲法所保障之制度，地方自治團體與國家之關係，要屬垂直權力分立所合法化並分享國家統治權行使之一種制度（本院釋字第四九八號解釋參照）。在憲法所保障之特別領域，亦即憲法所概括移轉予地方自治團體之統治權範圍內，地方自治團體與國家間，係屬公

法上之主體關係，而非僅是技術上協助國家行使統治權之工具性組織或中央政府之派出機關而已。換言之，在憲法所容許之地方自治權限範圍，地方自治團體與國家之關係，是對等之權利義務關係，而非上下之主從關係，因此，國家不得恣意的將地方自治事項轉變為國家行政事項，而以命令之方式要求地方服從或遵守。為確保地方自治之制度設計，憲法及法律均容許地方自治團體就自治事項享有一定之自主權限，德國學界甚至稱此種由國家所授予地方自治團體以確保能合於其任務需求而發揮功能之權能為地方自治團體之高權，此乃地方自治之「核心領域」或「核心成分」，且組織高權、人事高權、計畫高權、財政高權、立法高權、執行高權等權能乃是地方自治高權所不可缺少之部分。本院釋字第四九八號解釋亦謂：「地方自治為憲法所保障之制度。……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」，其故在此。

地方自治雖為憲法所保障，但並非謂地方自治團體可不受國家法律之規範，惟國家使用法律方式或法律手段控制地方自治團體或地方自治事項時，應有其根本之界限，所謂根本之界限為何？一曰地方自治核心領域之保障，即地方自治之核心領域不得予以掏空，二曰過剩規制之禁止，亦即所謂恣意禁止原則，否則，即屬違反憲法所保障地方自治之根本精神。本號解釋多數意見以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、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險、重視社會救助、福利服務及醫療保健等社會福利工作，該條文所稱國家，係兼指中央與地方而言，且依憲法規定，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，該項義務不能因全民健康保險之實施而免除，但亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分之實現，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務。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雖屬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，該法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於地方自治團體應行補

助各該類被保險人負擔之保險費，並非執行全民健康保險法之執行費用，乃係被保險人對於保險機關應為之公法上金錢給付，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，既屬地方政府應予補助之事項，且財政收支劃分法第四條附表二、丙直轄市支出項目第十目亦明定社會福利支出，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」，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，「責由地方自治團體」「按一定比例計算」，「逕行規定」直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，不僅係屬財政收支劃分法第三十七條第一項第一款由中央立法並執行者，其支出歸中央負擔之例外規定，且符合事物之本質，並無違憲之可言。惟地方自治既是憲法為維持地方制度之存立所設計之制度性保障，且是基於住民自治與垂直分權所合法化分享國家統治權行使之一種制度，如前所述，在憲法及法律所容許之地方自治範圍內，亦即國家所概括移轉予地方自治團體之統治權限範圍內，地方自治團體係獨立於國家之外的另一個公法人，與國家之間係處於外部關係，其與國家間，係屬公法上之主體關係，彼此係屬對等之權利義務關係而非上下之主從關係或統治關係，地方自治最重要之特徵乃是以自主、獨立及自我負責之方式管理其地方之事務，凡屬地方自治之核心領域，既不許以立法之方式逕予剝奪，亦不容國家恣意的或當然的以之為國家行政事務而加以規範。按財政乃一切庶政之母，地方自治團體內各項事務之推行，亦惟財政是賴，故財政高權乃地方自治之核心事項，本號解釋多數意見以全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於各該類被保險人所應負擔之保險費，地方自治團體既負有補助之義務，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，自得責由地方自治團體按一定之比例計算，其逕行規定直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，並無違憲之可言。第此種立法方式，不僅未經地方自治團體參與其政策之形成，亦未經地方自治團體同意，即強行派分地方自治團體所應負擔中央立法並執行事項之經費，非惟與地方自治自主、獨立及自我負責以管理其事務之憲法制度性保障之意旨相違背，且將發生地方自治團體各項預算之相互排擠，喪失就其自治事項享有先後順序及

實施程度之自主決定權，甚至因無適當之財源可供籌措而導致地方自治團體財政陷入困境，進而影響整體地方自治事項之進行，應屬侵害地方自治核心領域之財政自主權；且綜觀全民健康保險法第二十七條立法時，並無任何資料據以精算出各該地方自治團體所應負擔補助保險費之比例與額度，即逕行以立法之方式加以規定，使各該地方自治團體無以預知其內涵，以為預算之調整，更屬違背法律預測可能性與恣意禁止原則。按法律預測可能性原則與恣意禁止原則，雖屬憲法上基本權利保障或基本權利解釋之原則，以資作為防禦國家侵害基本權利之用，在國家與地方自治團體間權利義務之界定，亦當有所適用。多數意見未顧及此，而認全民健康保險法第二十七條逕行依一定比例計算，規定地方自治團體所應負擔補助各該類被保險人保險費之立法方式，並非侵害地方自治團體財政自主權之核心領域，爰提部分不同意見書如上。

部分不同意見書

大法官 施文森

本案爭執之點在於地方自治團體對於全民健康保險（以下簡稱健保）之保險費依憲法是否有補助義務？若持肯定之見解，中央政府得否無視其財政實況單方面立法規定其應行負擔保費補助之比例？以及此項立法是否侵害地方自治團體財政自主權之核心領域？凡此三者若純從事項性質之歸屬切入，難免概而不全，蓋縱認健保屬中央立法中央執行之事項，地方政府就此負有協力義務，並不足以導出全民健康保險法（以下簡稱健保法）第二十七條之規定全部合憲、地方政府因而須按法定比例負其保費補助義務之當然結論。據此，本席認為首開問題若從健保及其保費之特性加以探索，或能較易為之釐清，茲摭陳所見如左：

- 一、健保乃為謀社會福利、增進國民健康而實施，屬社會保險之一種。健保之制度設計與一般保險無異，係由一方交付保險費，他方就傷病提供醫療服務而成立之一種公法契約。健保法第二十七條所謂之保險費，指純保費（net premium）而言，此為保險對象為被保險人之傷病危險獲取保障所須交付之對價。不論

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/27 10:15

裁判字號：臺中高等行政法院 105 年訴字第 335 號判決

裁判日期：民國 106 年 08 月 09 日

裁判案由：空氣污染防治法

臺中高等行政法院判決

105年度訴字第335號
106年7月12日辯論終結

原 告 麥寮汽電股份有限公司

代 表 人 陳寶郎

訴訟代理人 朱武獻 律師

張嘉真 律師

王晨桓 律師

被 告 雲林縣政府

代 表 人 李進勇

訴訟代理人 林亮宇 律師

蔡宛青 律師

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國105年7月22日環署訴字第1050022692號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件原告訴訟繫屬中更換訴訟代理人，但於106年7月12日言詞辯論期日仍陳明其訴之聲明如105年9月22日起訴狀所載，本院自應以此訴之聲明為審判，合先敘明。

(二)復按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。」為行政訴訟法第127條第1項所明定。查本件原告之訴與本院104年度訴字第435號空氣污染防治法事件，俱屬對於被告未全部核准其固定污染源操作許可證展延申請案件，而提起課予義務訴訟，核諸該兩件行政訴訟涉及爭議，皆因被告考量雲林縣境空氣受粒狀污染物（懸浮微粒）污染嚴重，屬於三級防制區之未符合空氣品質標準區域，為執行104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書，而限縮其生煤使用量之申請，核屬相同之事實上及法律上原因，且分歸本院同一合議庭審判，為減省程序勞費，爰適用上開規定，合併辯論分別判決。

二、事實概要：

原告（管制編號：P0000000）於雲林縣○○鄉○○○○○區0號從事鍋爐發電程序（M02），原領有被告核發之固定污染

第 1 頁

五、本件兩造爭執要點為：被告就原告提出之固定污染源操作許可證展延申請案件，以執行空氣污染防制計畫為由，而展延效期2年，並調降其製程之燃料（生煤）核可使用量，是否適法有據？

六、本院判斷如下：

(一)按空氣污染防制法第1條規定：「為防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」第3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。」第5條規定：「（第1項）中央主管機關應視土地用途對於空氣品質之需求或空氣品質狀況劃定直轄市、縣（市）各級防制區並公告之。前項防制區分為下列三級：一、一級防制區，指國家公園及自然保護（育）區等依法劃定之區域。二、二級防制區，指一級防制區外，符合空氣品質標準區域。三、三級防制區，指一級防制區外，未符合空氣品質標準區域。（第2項）前項空氣品質標準，由中央主管機關會商有關機關定之。」第6條規定：「（第1項）一級防制區內，除維繫區內住戶民生需要之設施、國家公園經營管理必要設施或國防設施外，不得新增或變更固定污染源。（第2項）二級防制區內，新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，其污染物排放量須經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。（第3項）三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量；新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，且其污染物排放量經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。（第4項）前2項污染物排放量規模、二、三級防制區污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，由中央主管機關定之。」第7條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防制計畫，並應每2年檢討修正改善，報中央主管機關核備之。」第24條規定：「（第1項）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。（第2項）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。（第3項）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28條規定：「（第1項）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2項）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。」第29條規定：「（第1項）依第24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年；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5年。（第2項）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3至6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。（第3項）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。」空氣污染防治法施行細則第2條第1款及第2款規定：「第2條本法第2條第1款所定空氣污染物之種類如下：一、氣狀污染物：（一）硫氧化物（SO₂及SO₃合稱為SO_x）。（二）一氧化碳（CO）。（三）氮氧化物（NO及NO₂合稱為NO_x）。（四）碳氫化合物（C_xH_y）。（五）氯化氫（HCl）。（六）二硫化碳（CS₂）。（七）鹵化烴類（C_mH_nX_x）。（八）全鹵化烴類（CFCs）。（九）揮發性有機物（VOCs）。二、粒狀污染物：（一）總懸浮微粒：指懸浮於空氣中之微粒。（二）懸浮微粒：指粒徑在十微米（μm）以下之粒子。（三）落塵：粒徑超過十微米（μm），能因重力逐漸落下而引起公眾厭惡之物質。（四）金屬燻煙及其化合物：含金屬或其化合物之微粒。（五）黑煙：以碳粒為主要成分之暗灰色至黑色之煙。（六）酸霧：含硫酸、硝酸、磷酸、鹽酸等微滴之煙霧。（七）油煙：含碳氫化合物之煙霧。」第6條規定：「本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：一、直轄市、縣（市）空氣污染防治工作實施方案與計畫之規劃、訂定及執行事項。二、直轄市、縣（市）空氣污染防治法規、規章之訂定及釋示事項。三、直轄市、縣（市）空氣品質之監測、監測品質保證、空氣品質惡化警告之發布及緊急防制措施之執行事項。四、直轄市、縣（市）空氣污染防治工作及總量管制措施之推行與糾紛之協調處理事項。五、空氣污染防治費之查核及催

繳事項。六、固定污染源之列管、空氣污染物排放資料之清查更新與建檔、設置或操作許可內容之查核及連續自動監測設施設置完成之認可與功能之查核事項。七、公私場所申報紀錄之審核及連線資料之統計分析事項。八、公私場所及交通工具空氣污染物排放之檢查或鑑定事項。九、轄境內使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗業務之執行及檢驗站之認可及管理事項。十、轄境內汽車排放空氣污染物不定期檢驗業務之執行及檢驗站之認可及管理事項。十一、直轄市、縣（市）空氣污染防治統計資料之製作及陳報事項。十二、直轄市、縣（市）空氣污染防治之研究發展、宣導及人員之訓練與講習事項。十三、其他有關直轄市、縣（市）空氣污染防治事項。」第8條規定：「本法第7條之空氣污染防治計畫，包括下列事項：一、法令依據。二、計畫目標。三、環境負荷及變化趨勢分析。四、空氣品質現況及問題分析。五、空氣污染物排放清單及排放特性分析。六、空氣污染管制對策。七、新設或變更固定污染源審核作業方式。八、避免空氣品質惡化及緊急應變措施。九、相關機關或單位之分工事項。十、執行期間及工作進度。十一、需要之經費、人力及物力。十二、其他經中央主管機關指定事項。」固定污染源設置與操作許可證管理辦法第1條規定：「本辦法依空氣污染防治法（以下簡稱本法）第24條第3項規定訂定之。」第2條第1項規定：「本辦法適用對象，為依本法第24條第1項指定公告之固定污染源。」106年2月13日修正前固定污染源設置與操作許可證管理辦法第27條規定：「（第1項）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年內最近一次之檢測報告，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年內最近一次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。（第2項）審核機關受理前項展延許可證申請後，應通知公私場所於7日內繳納審查費及證書費，並應於30日內完成書面審查及現場勘查，經審查符合規定者，應於完成審查後14日內通知公私場所領取許可證。（第3項）第1項申請之文件不合規定或內容有欠缺者，審核機關應即通知公私場所限期補正；屆期未補正、未繳納審查費及證書費或審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其申請。但已於期限內補正而仍不合規定或內容有欠缺者，審核機關得再通知限期補正。各次補正日數不算入審查期限內，且補正總日數不得超過30日。」

(二)經查：原告從事鍋爐發電程序（M02）原領有之固定污染源操作許可證之效期至104年11月15日屆滿，於104年8月13日提出展延申請，經被告審查後，以原處分同意展延並重新核發許可證M02固定污染源操作許可證（P0381-09），同時調整原固定污染源操作許可證之操作條件及內容，並經訴願決定予以維持等情，有卷附原處分（見本院卷第14至22頁）、

行政院環境保護署105年7月22日環署訴字第1050022692號訴願決定（見本院卷第40至47頁）等件可稽，堪予認定。

(二)本件原告雖以前揭情詞主張被告就原告上開固定污染源操作許可證之展延申請案件，限縮使用效期為2年，並變動部分條件及內容如附表所示，而未按原准許之效期及條件、內容，構成違法，應予撤銷云云。惟：

1.按授予利益之合法行政處分在效力存續中，如所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害，或其他為防止或除去對公益之重大危害者，原處分機關得依職權為全部或一部廢止，此稽之行政程序法第123條第4款及第5款規定可明。準此以論，行政作為係以實現及維護公共利益為首要目的，主管機關即使在合法授益處分生效後仍不能無視其對公益之危害程度，倘衡酌該合法授益處分對公益已生損害或將發生損害之虞者，主管機關為防免公益受危害，在效期屆滿前，既享有一部或全部廢止之裁量權限，則基於同一法理，授益處分附有期限者，於期限屆至後，該處分本當然失其效力，即令法律賦予受益人得在效期屆滿前申請展延之公法上請求權，但其制度設計無非在於減免重新遞件申請之程序煩瑣，非謂主管機關就該申請展延案件不得重新審查其合法性與適當性，而為符合公益目的之裁量處分，苟其行使裁量權未違反法令或濫用權限，即不構成違法情形（改制前行政法院70年度判字第780號判決意旨及最高行政法院94年度判字第1429號判決意旨參照）。易言之，當不同法益發生衝突時，主管機關經權衡彼此間之價值輕重後，所為之取舍或調和若符合適當、必要及比例原則，自無裁量違法可言。是以，原授益處分於許可證效期屆至後，受益人申請展延之文件與原操作許可內容相符，但因外在情事變更，如仍按原操作許可之效果內容予以展延，將對公益造成損害或有損害之虞者，原處分機關自得為一部許可之處分，始符合秩序價值，乃法理所當然，並不能因特別行政法未明文規定，即謂原處分機關就申請展延案件不具一部准許展延之裁量權限。

2.揆諸前引空氣污染防治法第1條、第3條及第5條至7條暨空氣污染防治法施行細則第6條等規定意旨，可知縣（市）政府為空氣污染防治法之縣（市）主管機關，其執行空氣污染防治法應實現防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質之公共利益目的，如所轄境內之空氣品質狀況，業據中央主管機關劃定公告為三級防制區者，即顯示該區域未符合空氣品質標準，縣（市）政府即應本於主管機關職權訂定公告空氣污染防治計畫，執行相關措施，並應每2年檢討修正改善，俾改善轄境內之空氣品質，以達成維護國民健康、生活環境及提高生活品質之公共利益。再者，公私場所具有中央主管機關指定公告之固定

污染源者，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫提出申請，由主管機關核發許可證，依許可證內容進行設置或變更，再申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作，此稽之空氣污染防治法第24條第1項及第2項規定可明。由現行法制既明定申請者應依許可證內容進行設置或變更，及依許可證內容進行操作，而非謂主管機關應依其申請條件及內容作成准駁處分，足見主管機關受理固定污染源操作（含燃料使用）許可證之申請案件，並非限於形式審查其合法性要件，作成□束處分，仍得實質審查其申請內容及條件之適當性，而為部分許可之裁量處分。

3. 依憲法第15條規定，國民享有免於生存恐懼之基本權利，此項基本權利涵蓋環境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，當生存及居住環境已危及國民健康時，政府機關為採取適當步驟予以改善，以確保國民基本權利之實現，而在合理必要範圍內，限制企業之經營權，自為法秩序所許。觀之空氣污染防治法第29條第1項之規定，固定污染源操作許可證之有效期間，區分首次核發與展延核發之不同，而為通案與個案之差異規範，初次核發者之效期一律為5年，而展延核發者則賦予主管機關享有在5年上限之範圍內，斟酌各種具體情況為適當裁量之權限至明。況且，空氣污染防治法第7條既課予直轄市、縣（市）主管機關應依同法第6條規定訂定公告空氣污染防治計畫，並應每2年檢討修正改善，報中央主管機關核備之義務，則主管機關對於轄境內大量排放空氣污染物之固定污染源操作許可證展延申請案件、限縮其效期為2年以內，俾能有效修正改善其空氣污染防治計畫，尤不能認其裁量逾越、濫用或怠惰之情事。
4. 查雲林縣因空氣中粒狀污染物（懸浮微粒）嚴重惡化，超出管制標準，屬於未符合空氣品質標準區，已據環保署以103年8月13日環署空字第0000000000A號公告修正為三級防制區，並自104年1月1日生效在案（見環保署00000000-0-00號訴願卷第69至70頁）。則被告為有效改善空氣品質，以維護轄境全體國民健康及居住環境，以提高生活品質，乃貫徹尊重與維護人性尊嚴所當為，且係踐行保障人民生存權之憲法義務。再者，被告業於104年6月依空氣污染防治法第7條授權規定，訂定104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書（併本院卷外放），以規劃雲林縣境空氣品質改善目標，律定104年至107年短程、中程及長程之目標，建置空氣污染物削減目標、管制對策及執行步驟，以達成管控空氣品質符合適合轄境人民居住之標準，乃被告本於縣（市）政府地位執行空氣污染防治法之正當職權行使。又雲林縣境依其土地利用對空氣品質之要求，其空氣品質之懸浮微粒項目現況，既屬不符合空氣品質標準之三級防制區，明顯對國民健康構成威脅，被告自負有防制

改善之公法上義務，顯具頒訂及執行跨年度空氣污染防治計畫之權源。本件原告因使用生煤為燃料，從事鍋爐汽電共生作業，其排放之污染物計有TSP（粒狀污染物，或稱懸浮微粒）、SOX（硫氧化物）、NOX（氮氧化物）及CO（一氧化碳）等種類，此稽之卷附被告核發予原告之固定污染源操作許可證可明。其燃燒生煤所產生之粒狀污染物（懸浮微粒particulate matter即縮寫PM），會影響呼吸系統及心血管系統的正常機能，極易導致哮喘、肺癌、心血管等疾病等病變，而戴奧辛及重金屬亦屬潛在致癌物質，長期且大量排放將使環境無從負荷，導致病變，乃眾所周知之基本常識，而依97年至104年研究顯示，自從六輕工業區營運後，所產生之污染物，包含硫氧化物（SOx）、氮氧化物（NOx）及揮發性有機污染物（VOCs）等，已對雲林縣居民身體健康及生活環境造成鉅大影響，附近鄉鎮居民罹癌率有攀升趨勢，此有卷附雲林縣健康風險評估歷年執行成果摘要可參（見本院104年度訴字第435號卷第738至742頁）。足見原告使用生煤為燃料，從事營業活動，雖尚未為目前法秩序所禁止，但因其排放致空氣污染物質，明顯危害公益，自無從享有完全自由，而被告首次核發及其後多次展延之固定污染源操作許可證，既因效期均已屆滿而失其效力，則被告續行受理其展延申請案件，本應依職權重新審查雲林縣轄境之空氣品質現況，並評估原告固定污染源之有害空氣品質物質排放量影響空氣品質之程度，而為有效合理必要之管制，不得僅滿足於原告營業利益之追求，而無視轄境內空氣品質是否已惡化至明顯危害縣民健康之程度，猶任憑原告依舊使用相同數量生煤，繼續排放空氣粒狀物，不予管制縮減。易言之，原告提出上開許可證展延申請案件時，雲林縣境既因空氣所含粒狀污染物未符合空氣品質標準，經公告為三級防制區，而觀之雲林縣內公私場所100年申報之粒狀污染物年排放量（見104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書第7-48頁），為252.078公噸，居於第2位（第1位為原告關係企業之麥寮一廠），顯見原告固定污染源排放之粒狀污染物為雲林縣境轄空氣品質惡化之重要因素，被告於審查原告上開展延申請案件，對於境內空氣中粒狀污染物濃度已逾可容許量之因素，自須予以考量，且以減少生煤使用量之手段，達到降低粒狀污染物排放量之目的，亦具相當因果關係，故被告同意原告之展延申請，僅限縮其生煤使用量，而非全部駁回所請，顯然有助於防制空氣污染，改善空氣品質，維護國民健康之目的達成，且屬對原告權益損害最少，對於公益維護與原告營業利益之滿足顯具均衡，難謂有違反比例原則可指。

5. 本件原告之製程因已採行BACT（最佳可行控制技術），除經由減少生煤使用量外，別無其他途徑可以降低粒狀污染

物之排放量，而雲林縣空氣品質既已達危害國民健康程度，被告應本於職權積極行政作為予以改善，其參考原告廠區近5年用量，及原告係生產電力售予台灣電力股份有限公司等情，准許原告上開許可證之展延申請，而對其申請內容及條件為部分限縮詳如附表之新舊固定污染源操作許可證差異對照表所示，明顯較上開雲林縣空氣污染防治修正計畫書所訂生煤用量應減77.5%為高，且透過降低燃料核可量，確實亦足以有效降低雲林縣硫氧化物排放量，雖使原告產能及利潤略為降低，但並無導致原告廠區作業發生不能正常運轉之情形。

6. 又按人民依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟，請求行政機關作成特定內容之處分，係以行政法院事實審言詞辯論終結時（未經言詞辯論者以裁判時）之事實及法律狀態為其適法性之判斷基準時點。易言之，行政法院審理課予義務訴訟係以言詞辯論終結時之事實及法律狀態以審查原告之申請是否具法律上之正當性，如不能認定其具備法律保護之要件者，無論原處分否准申請所附之理由是否完足無瑕，均不能認原告之訴為有理由（最高行政法院99年度判字第1118號、99年度判字第1049號、99年度判字第873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。查雲林縣境內固定污染源（粒狀物、硫氧化物、氮氧化物及揮發性有機物等）之排放量，自93年起，原告廠區所在之離島工業區第3、4期開發建造完成80%後，即明顯居高不下（見104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書第3-18頁之統計表），而自100年至102年之懸浮微粒（PM10以下）空氣品質標準，均不合法規標準，而經公告列為三級防制區（見104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書第4-1至4-10頁）。再者，雲林縣工業區計有5個，原告廠區所在之雲林縣離島工業區占地最廣，規模最大，係屬目前臺灣最大石化工業區，其廠區內21家工廠之171個製程數量已領取固定污染源操作許可證，儲槽2,212個、廢氣燃燒塔44根、排放口390個、設備元件2,157,828個、裝載場141座、廢水處理場8座及34根CEMS管道（分見104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書第VI頁及第3-5頁、第3-27頁）。其總懸浮微粒（TSP）、硫氧化物（SO_x）、氮氧化物（NO_x）及揮發性有機污染物（VOCs）之排放量，則多源自離島工業區工廠為主，而原告固定污染源排放之空氣污染物質不外總懸浮微粒（TSP）、氮氧化物（NO_x）及非甲烷碳氫化合物（NMHC），其復為排放之硫氧化物（SO_x）數量之最大排放者（見104-109年度雲林縣空氣污染防治修正計畫書第5-13至5-16頁）。又個別固定污染源排放之污染物濃度固符合排放標準，但雲林縣境內空氣受排放之污染物總量，已超出其能負荷之正常濃度值，被告就全縣轄境內排放量之最大固定污染

源，適度限縮其生煤使用量者，當為防制空氣污染之合理必要手段，有助於改善空氣品質成為二級防制區之目的達成。

7. 原告雖主張其固定污染源製程係使用「最佳可行控制技術」操作，然所謂BACT係指使用較低污染性原（物）料及燃料、採用低污染製程、裝置空氣污染排放控制技術設備及空氣污染減量技術等，以減少污染物之產生，並非零污染，其生煤使用總量及連帶產生之空氣污染物質排放總量均極高，乃造成雲林縣境空氣污染，淪為三級防制區之主要關鍵因素。是以，本件原告固定污染源既因製程使用生煤產生空氣污染物質，且為雲林縣境內之主要排放量者，被告既律定空氣污染防制計畫目標，達成使境內符合空氣品質標準，適於國民生存居住環境，而削減空氣污染物之排放量，自不能因原告係設置在前之固定污染源，且採行BACT操作，即享有繼續大量使用生煤產生空氣污染物質，危害國民健康，不受節制之特權，否則，反形成違反平等原則之差別待遇。至於飄自雲林縣境外之他縣市空氣污染物質，因非屬被告權限範疇，則雲林縣轄範圍外之他縣市固定污染源容許之生煤使用量，既非由被告立於主管機關之就相同案情適用同一裁量標準所為之處置，自不能據以認定原處分有違反平等原則之情形。
8. 被告先前受理原告廠區所在之其他固定污染源操作許可證展延案件時，已曾於104年5月28日、同年6月16日及24日召開3次專家諮詢會議，就其製程特性、環評承諾通過文件、設備元件維護保養狀況、排放量估算結果，以及污染防制設備操作情形等內容審查結論為：「雲林縣政府將參考委員及各方意見，對於生煤之使用量及污染排放量進行嚴格核定」，有各該會議紀錄審查意見表在卷可稽（見環保署00000000-0-00號訴願卷第317至331頁）。
9. 經對照附表所示之新舊許可證核定生煤使用量明細，由於原告生煤使用量過多，已然造成雲林區域之空氣品質惡化，嚴重危害居民健康，原告生煤使用總量占雲林縣98%，在其污染源（鍋爐）、製程流程、污染防制設備及原物料、燃料操作條件均不變之情形，為達到空氣污染物減量之目標，欲改善現有空氣品質，參考國內趨勢及專家學者意見，採取源頭管制，以減少生煤使用量作為主要管制措施，方能實質降低空氣污染物排放量。參酌原告近5年之生煤實際使用量，被告本次核定原告之生煤使用量，依據削減率等比例計算固定污染源許可證內之原物料及產品量，已考量原告上開製程為汽電共生程序，同時產生電力與蒸氣，其中蒸氣是產出後統一由調度中心提供廠區內其他製程使用熱源，顧及銳減其蒸汽量可能導致整廠產能受影響，及原告之經營成本等因素，並給予其改善之緩衝時間，被告並無採取禁燒或遽降使用量之管制措施，而係以逐步

降低許可使用量之權衡方式，逐漸達到空氣污染防制之目標，要屬適法有據。

七、綜上所述，原告上開主張各節，均非可採。被告就原告上開展延申請案件，作成原處分予以准許，而核定展延有效期限自104年12月25日至106年6月11日止，同時調整原固定污染源操作許可證操作條件及內容如附表所示，認事用法俱無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分，並請求被告應作成如上開訴之聲明所示之行政處分，均無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 8 月 9 日
臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 王 德 麟
法 官 林 靜 雯
法 官 蔡 紹 良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/27 10:20

裁判字號：最高行政法院 107 年判字第 275 號判決

裁判日期：民國 107 年 05 月 10 日

裁判案由：空氣污染防治法

最 高 行 政 法 院 判 決

107年度判字第275號

上 訴 人 麥寮汽電股份有限公司

代 表 人 陳寶郎

訴訟代理人 朱武獻 律師

張嘉真 律師

王晨桓 律師

上 一 人

複 代 理 人 林伊柔 律師

被 上 訴 人 雲林縣政府

代 表 人 李進勇

訴訟代理人 林亮宇 律師

上列當事人間空氣污染防治法事件，上訴人對於中華民國106年8月9日臺中高等行政法院105年度訴字第335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、上訴人於雲林縣○○鄉○○○○○區0號從事鍋爐發電程序（M02），原領有被上訴人核發之固定污染源操作許可證（府環空操證字第P0381-08，有效期限至民國104年11月15日，下稱固污操作許可證或原許可證），上訴人於期限屆至前之104年8月13日向被上訴人所屬環境保護局提出固污操作許可證之展延申請，經被上訴人審查後，以104年12月25日府環空字第1043645614號函（下稱原處分），同意辦理展延並重新核發許可證M02固污操作許可證（P0381-09），有效期限自104年12月25日至106年6月11日止，同時調整原固污操作許可證之操作條件及內容。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審判決駁回，乃提起本件上訴。
- 二、上訴人起訴主張：依空氣污染防治法第29條第1項文義，上訴人依法有申請展延原許可證有效期限為5年之公法上請求權，應在期間屆滿前提出延長效力期間之申請。且主管機關僅可針對製程、污染源或污染防治設備等是否與原許可內容相符為審查，如內容相符且無須適用新公告標準或管制規範時，即應核發新許可證，不得就排放量或生煤燃料之種類及用量等許可證內容重為核定。原處分核定有效期間僅1年半

第 1 頁

縣空污防制計畫書之性質，乃係被上訴人為簡化其執行個案之行政裁量，所訂頒之裁量性準則或指示的行政規則，以供其屬官行使裁量權限時有所遵循。本件被上訴人就許可證之展延進行審查，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因素，將雲林縣空污防制計畫書之評估結果、環境影響評估核定內容及所對應因應改善納入考量而作成原處分，其裁量權之行使並未違反空氣污染防制法第29條第3項授權之目的或超越授權之範圍，洵屬有據。上訴意旨主張：空氣污染防制法第6條及第7條規定所涉及者為空氣污染管制方針，並非固定污染源之管制授權依據，環保署上開行動計畫及被上訴人更下位階、未經聽證之雲林縣空污防制計畫書僅為宏觀政策指引，不應規範限制或剝奪人民權利之事項，原判決肯認被上訴人得依行動計畫及雲林縣空污防制計畫書作為展延申請限縮許可證操作條件及內容之依據，有判決不備理由及違反法律保留原則之違誤云云，指摘原判決違法，並非可採。

- (四) 本件被上訴人為達到減量縣內懸浮微粒質量，改善縣內空氣品質至二級防制區之目標，就縣內主要固定污染源即工業排放粒狀污染物應予管制。被上訴人依雲林縣空污防制計畫書擬定減量目標，換算上訴人應減少生煤用量及比例，而實現於上訴人展延許可證條件、內容及期限，核屬空氣污染防制法第29條第3項授權被上訴人於審查展延申請時，得依實際需要核定之裁量範疇。懸浮微粒屬空氣污染中之粒狀污染物，為空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質（空氣污染防制法第2條第1款規定、空氣污染防制法施行細則第2條第2款第2目參照）。以生煤作燃料是細懸浮微粒的主要來源。生煤燃燒過程容易產生大量空氣污染物如：硫氧化物（SO_x）與氮氧化物（NO_x）。上訴人係雲林縣境內總懸浮微粒（TSP）年排放量第2位，其復為硫氧化物（SO_x）量之最大排放者，被上訴人考量系爭製程皆已採行BACT（最佳可行防制技術），惟並非零污染，其生煤使用總量及連帶產生之空氣污染物質排放總量均極高，為達空氣污染物減量目標，乃以減少生煤使用量作為主要管制措施來降低空氣污染物排放量。故被上訴人考量上訴人之經營成本，參考上訴人等近5年用量，核定展延許可證生煤使用量，削減為1,512,000公噸/年（原許可量為1,932,000公噸/年），仍較雲林縣空污防制計畫書原訂生煤用量應減77.5%為高。被上訴人為改善縣內空氣品質，參據行動計畫及雲林縣空污防制計畫書及上訴人近5年之實際操作使用量，於上訴人仍可繼續正常操作情況下，藉由逐步調降生煤使用量等手段，以期達到上開規定及計畫所預期減量之成效，難謂違反比例原則。被上訴人並無出於與事物本質無關之考量，且其所採取之手段與所追求之目的間，並無欠缺合理聯結關係，亦無違反

不當聯結禁止原則。原處分針對燃煤電廠之管制並減少燃煤使用量，維持其繼續正常操作，並得以有效降低懸浮微粒之排放量，進而有效改善其縣內空氣品質，在兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康之權衡之下予以展延，於法並無不合。原判決已敘明其依據及得心證之理由，認原處分之裁量核屬有據，並就上訴人援引比例原則、不當聯結禁止原則及平等原則，主張原處分裁量逾越所為之爭執何以不足採取，分別予以指駁甚明，並無上訴人所指有判決不備理由或理由矛盾之情。故此部分之論斷，當不因原審未依上訴人請求訊問證人宋鴻樟、謝顯堂以證明上訴人生煤之排放符合環境保護標準、相關風險均屬可接受範圍，及訊問證人張時禹以證明上訴人使用生煤並非影響雲林縣空氣品質之主要因素；並函詢環保署是否上訴人在國內各燃煤鍋爐製程中屬低污染排放之發電機組，尚有無其他代替方式以達低排放量目的？及函詢臺灣電力股份有限公司以被上訴人要求上訴人減少燃煤之程度對國內供電情況如何？而有影響，況原判決亦敘明本件事證已明確而無調查之必要，要無不合。上訴意旨再就原審認定事實之職權行使事項，及已詳為論斷之事項，執詞主張：被上訴人以空氣污染防治法第6條第3項為據削減污染物排放量，削減之標的應僅限於懸浮微粒之排放量，當不及於硫氧化物，惟原判決以硫氧化物之削減期程，作為維持原處分削減生煤用量幅度之依據，與該條項規定之要件未合，並有裁量逾越、適用法規不當之違誤，又系爭製程雖已採行BACT，但仍有減少空氣污染物排放量之技術進步空間云云，指摘原判決違誤，並不足為採。

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

六、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，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 5 月 10 日
最高行政法院第一庭

審判長法官 劉 鑫 楨
法官 陳 秀 嫻
法官 程 怡 怡
法官 張 國 勳
法官 胡 方 新

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 107 年 5 月 10 日
書記官 張 玉 純

資料來源：司法院法學資料庫系統

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/27 10:28

裁判字號：最高行政法院 105 年判字第 209 號判決

裁判日期：民國 105 年 05 月 05 日

裁判案由：菸害防制法

最 高 行 政 法 院 判 決

105年度判字第209號

再 審 原 告 傑太日煙國際股份有限公司

代 表 人 習芮華

訴訟代理人 李念祖 律師

牛豫燕 律師

劉昌坪 律師

再 審 被 告 臺北市政府衛生局

代 表 人 黃世傑

上列當事人間菸害防制法事件，再審原告對於中華民國104年10月1日本院104年度判字第576號判決，本於行政訴訟法第273條第1項第1款事由，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、緣再審原告贊助財團法人弘道老人福利基金會（下稱弘道基金會）辦理「不老夢想圓夢列車」計畫（下稱系爭計畫），經民眾陳情疑涉菸害防制法之規定，案經衛生福利部國民健康署（下稱國民健康署，改制前為行政院衛生署國民健康局）將前揭陳情資料函轉再審被告查處。嗣經再審被告於民國102年8月5日訪談再審原告受託人張卓立並製作調查紀錄表，審認再審原告於100年6月至102年6月間藉由提供經費捐助及志工服務以贊助系爭計畫，透過媒體露出贊助之訊息，提升其企業形象，進而增加民眾對其好感與對產品之認同感及購買意願，已達直接或間接造成菸品宣傳行銷或提升吸菸形象之結果，違反菸害防制法第9條第8款規定，乃依同法第26條第1項規定，以103年3月17日北市衛健字第00000000000000號裁處書（下稱原處分），處再審原告新臺幣（下同）500萬元罰鍰。再審原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起行政訴訟。經臺北高等行政法院103年度訴字第1232號判決駁回其訴，復經本院104年度判字第576號判決（下稱原確定判決）駁回上訴確定在案。再審原告仍不服，又以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款適用法規顯有錯誤之情事，提起本件再審之訴（關於再審原告以行政訴訟法第273條第1項第14款事由，提起再審之訴部分，本院另以裁定移送於臺北高等行政法院）。

第 1 頁

則一節。經查，菸害防制法於96年7月11日修正時既已刪除菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動之規定，其立法理由明指將各項相關贊助活動規範回歸第9條第1項各款之規定，足見菸品製造、輸入或販賣業者以其公司名義贊助或舉辦各項活動，倘其贊助行為被認為具有促銷菸品之可能性時，即不應允許。而所謂促銷菸品之可能性，不以其係採取直接或間接之方式達成其促銷菸品之目的而有所不同。上開國民健康署102年10月11日國健菸字第1029911263號函釋乃主管機關對於主管法規適用疑義之解釋，雖其時間晚於再審原告贊助系爭活動之後，惟其解釋內容係就96年修法後法規適用疑義之解釋，其性質僅係就法規修正之原意為目的性解釋，並未逾越法規規範範圍，換言之，上開解釋函並非法規變更，亦未增加法規所無之限制，自不因其說明在後而有影響。原審審酌再審原告以顯名方式贊助系爭活動之行為確實將間接促使消費者基於對再審原告之好感而增加消費，因而認為再審原告之贊助行為確有違反菸害防制法第9條第8款規定情形，雖其見解與國民健康署前揭函釋意旨相仿，惟不能因此即認為原審係受上開函釋之拘束，毋寧應認為原審及主管機關對於菸害防制法修正後對於菸品公司顯名贊助活動適法與否所採取之見解並無歧異等語。經核其適用菸害防制法第9條第8款規定所表示之見解，符合該條規定之立法本旨，其所認定的事實亦與該款規定的要件相契合，並未見有違背本院何則判例。至於商業性言論固亦屬憲法第11條言論自由保障之範圍，但依憲法第23條規定，為增進公共利益所必要者，仍得以法律限制之，此觀司法院釋字第577號解釋文揭示：「憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。商品標示為提供商品客觀資訊之方式，應受言論自由之保障，惟為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制。」等語自明；菸害防制法第9條各款既對促銷菸品或為菸品廣告之方式予以限制，則原確定判決為維護國民健康等重大公共利益，鑑於標示菸商名稱之菸品贊助行為，足以導致促銷菸品或為菸品廣告之效果，而將之解為該當菸害防制法第9條第8款規定之禁止行為，並維持再審被告所為法定罰鍰最低度的裁罰處分，乃為落實該法條之立法本旨，並未逾越必要之程度，與憲法第11條保障人民言論自由及第23條比例原則之規定均無違背。又憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等，故行政先例須屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權（本院93年判字第1392號判例要旨參照）；再審原告指摘再審被告對於其他菸品業者以其公司名義使用於所贊助之公益活動而經媒體對外報導之情

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/27 10:29

裁判字號：臺北高等行政法院 105 年訴字第 1727 號判決

裁判日期：民國 106 年 06 月 22 日

裁判案由：食品安全衛生管理法

臺北高等行政法院判決

105年度訴字第1727號

106年6月15日辯論終結

原告 宏醫國際股份有限公司

代表人 陳湘青（董事長）

訴訟代理人 蔡勝雄 律師

複代理人 黃韋齊 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 江昭諄

劉作耘

黃士洋 律師

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國105年9月29日衛部法字第1050016114號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣雲林縣、新竹市等縣市衛生局（所）、衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署查獲原告分別於民國104年5月至10月間，在佳聯有線電視第46頻道森森百貨1台等頻道，刊播「宏醫天然B群蔬果萃取配方有醇組」及「宏醫天然B群」食品廣告共21件，查獲日期、查獲時間、查獲單位、查獲電台、產品名稱、違規字句均詳如附表所示（本院卷2第75-81頁附表編號1至21所示）。於104年10月8日10時54分，在澎湖有線電視第47頻道東森購物1台刊播「宏醫超級有醇葡萄糖胺3倍力組」食品廣告，內容搭配使用者見證敘述：「……做家事、手痠、腰痠好痠喔，趕快喝1杯！有宏醫真好！……每天1杯……看我健步如飛……醫生檢查說關節在退化了，需要保養……醫生介紹宏醫葡萄糖胺……差不多吃1禮拜……覺得輕鬆……腳本來很重……變得很輕……我如果沒有喝這個宏醫……可能我現在還躺在床上」等詞句；104年8月26日及9月14日於網路刊登「天然2倍體力B群」食品廣告共2件，內容述及：「……減重門診配方，為什麼都會見到B群……B群＝食物代謝＝體型不累積……老闆娘分享……很容

第 1 頁

預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形，「…老闆娘分享…長期疲倦，很容易感冒，每次都要很久才能痊癒…吃的那天…兩天後我痊癒了，朋友卻持續病了十幾天」等詞，宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效；違反食安法第28條第2項規定。

□綜上，系爭廣告內容除了敘述人體缺乏B群易引發之症狀、服用B群及葡萄糖胺可得之功效外，尚有提及食用「宏醫天然B群蔬果萃取配方有醇組」等產品，會變瘦、速迅消水腫、減肥快速一點的、代謝快的、腿要細一點的、消水腫的速度超級厲害、少幾公斤、心臟不會再痛、不用再吃安眠藥等涉及改變身體外觀及醫療效能之情形，詳如前述，核非單純敘述維他命B群等營養衛生教育常識。自系爭廣告所使用之文字、敘述、圖像及符號等，所傳達消費者之訊息整體觀之，已暗示或影射該產品有改善體質之功效，實質上確屬涉及生理功能或改變身體外觀，在客觀上易引起消費者有使用該產品後得預防上述疾病及改善生理狀態等整體印象及效果，進而引起購買慾望，核已屬有不實、誇張或易生誤解之情形。另原處分之違規事實中，僅有違反食安法第28條第1項規定的有如附表編號1、3、8-1、9、14、15、16、18、20、21之行為，僅有違反食安法第28條第2項規定的有如附表編號22之行為，同時違反食安法第28條第1項及第2項規定的有如附表編號2、4、5、6、7、8-2、10-13、17、19、23、24之行為（見本院卷2第255頁分類表），要堪認定。故原告此部分之主張，委無可採。

(10)原告雖主張被告驟然斷章取義擷取部分廣告用語即指稱系爭廣告誇張、易生誤解，並動輒懲處高達288萬元之鉅額罰鍰，嚴重剝奪原告商業上意見表達之自由，顯與憲法第11條言論自由保障意旨相違云云。惟按「憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，業經本院釋字第414號、第577號及第617號解釋在案。」司法院釋字第623號解釋意旨參照。查廣告係對市場上不特定交易相對人所發布，具引誘市場潛在交易相對人，激發其交易動機，促其依廣告內容進行交易之公開表示。食安法第28條第1項及第45條第1項規定對食品等產品資訊表述之自由有所限制，係為管理食品衛生安全品質及維護國民健康等重大公共利益，並未逾越必要之程度，與憲法第11條保障人民言論自由及第23條比例原則之規定均無違背。經查，系爭

解釋字號

釋字第781號【陸海空軍軍官士官退除給與案】

解釋公布院令

中華民國 108 年 08 月 23 日 院台大二字第1080022777號

解釋爭點

陸海空軍軍官士官服役條例第3條關於所用名詞定義；第26條第2項第1款及第2款關於變更軍官士官退除給與計算基準；第26條第3項及第46條第4項第1款，關於同條例施行後之過渡期間內，扣減受規範對象退除給與；第26條第4項關於最低保障金額，原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給；第29條第2項關於提高退休撫卹基金撥繳費用之基準；第34條第1項第3款關於停止受規範對象領受退休俸或贍養金；第39條第1項前段關於退除給與得隨消費者物價指數調整；第46條第5項關於同條例施行後第11年返還優惠存款本金；第47條第3項關於年資補償金之計算與結清；第54條第2項關於每年節省之退撫經費支出，全數撥注退撫基金等規定，是否涉及違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則或比例原則？侵害受規範對象之財產權、生存權、服公職權、工作權或平等權？

解釋文

陸海空軍軍官士官服役條例第3條、第26條第2項第1款、第2款、第3項、第4項前段及第46條第4項第1款 1
規定，無涉法律不溯及既往原則，亦與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

同條例第26條第4項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。 2

同條例第29條第2項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民 3
財產權之意旨尚無違背。

同條例第46條第5項規定，與憲法保障財產權之意旨尚無違背。 4

同條例第47條第3項規定，無違法律不溯及既往原則，與信賴保護原則及比例原則均尚無違背。 5

同條例第54條第2項規定，與受規範對象受憲法保障之財產權無涉。 6

同條例第34條第1項第3款規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休 7
俸或贍養金。至原因消滅時恢復之：……三、就任或再任私立大學之專任教師且每月支領薪酬總額超過公務人
員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日
起，失其效力。

同條例第39條第1項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金， 8
得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投
資績效及消費者物價指數調整之」，與同條例第26條設定現階段合理俸率之改革目的不盡一致，相關機關應依
本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾
符憲法上體系正義之要求。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。 9

理由書

本件聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人（下稱聲請人）因行使職權，認中華民國107年6月 1
21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係
指系爭條例之條文）第3條、第26條第2項第1款、第2款、第3項、第4項、第29條第2項、第34條第1項第3款、
第46條第4項第1款、第5項、第47條第3項及第54條第2項規定（其內容見附件一），變更軍官士官退除給與計
算基準、削減退除給與、優惠存款利息（下稱優存利息）、限制退伍除役人員就任或再任而予停俸，以刪減之
退除給與作為退休撫卹基金（下稱退撫基金）財源，並溯及適用於已退伍除役人員，違反法律不溯及既往原

存利息、舊制年資退休俸、新制年資退休俸之順位核定應扣減額，並據以調降，執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第26條第3項、第46條第4項第1款、陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第10條第1項參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退除給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則，本院釋字第717號解釋無變更或補充之必要。	
（二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背	73
1、調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的	74
系爭條例修正施行後，退除給與中被扣減之客體為優存利息，僅具退撫新制年資之退伍除役人員之原退除給與，不在扣減之列，其個人提撥費用本息未受不利影響（行政院108年5月27日院臺年字第1080014121號復本院函、國防部108年7月11日國資人力字第1080001743號復本院函參照），優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇，是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準。	75
信賴保護原則所追求之法秩序安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生之改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第525號及第717號解釋參照）。	76
查86年服役條例有關退除給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例修正公布時已逾20年，受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟查：	77
（1）月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之（一次）退伍金及（或）軍保給付之優惠存款本金為支付；年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資1年以上未滿15年者為給付；退撫舊制年資月退休俸之每一基數以本俸1倍加930元計付、新制年資月退休俸之每一基數則以本俸2倍計付。此因不同年代之退撫制度設計，導致服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，月退休所得有顯著之差異。	78
（2）優惠存款制度係因退撫制度實施之始，軍職人員俸給所得偏低，以此本俸為計算基準之退休所得，無以維持其退伍除役後基本生活所需而設立，施行迄今已逾50年，政府自63年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自63年至69年7次、70年至79年8次、80年至88年每年皆有調升、90年至107年4次。又至85年底每次調整幅度為5%至20%不等（除84年為3%外），86年以後均為3%。至69年時，軍職人員起薪（見附件九）並未低於與其他行業就業者起薪平均數6,175元（註4）。軍職人員俸給既未持續偏低，則以該本俸為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。	79
（3）優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行1年期定期存款利率之1.5倍計付優存利息。優惠存款利率隨1年期定期存款利率浮動調整，至72年固定為18%後，1年期定期存款利率已經從72年7.55%，降到90年2.95%、99年1.16%、105年1.07%（註5），優惠存款利率仍維持18%不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。	80
（4）年資補償金為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾20年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資1年以上至15年者之月退休俸率均相同且最高（對於僅兼員1年舊制年資者最有利），兼具舊制年資16年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五），此群體間退休所得之不均衡，將因退伍除役人員以退撫新制年資計算之服役年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服役年資所占比例越來越低，而更加彰顯。	81
（5）因人口結構老化，領取退除給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退除給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。	82

地方自治監督與自治法規監督

台灣大學法律學院副教授 蔡宗珍

壹、前言

當代國家隨著權能與任務不斷擴增的結果，不但在功能方面高度分化，行政組織發展也益趨多元化。於行政法領域具體的表現便是各類獨立運作之自治組織數量的成長，以及地方自治團體地位與功能的上升，而這兩個現象都意味著廣義自治行政範圍的擴大。此等自治行政與國家權力運作間之關係為何？如何建立？均須進一步探討。

不論是地方自治團體還是其他型態的公法上自治組織，無論如何必須是一個對外主權獨立，¹對內具備法秩序統一性之國家中的單位體。此等單位體與國家權力體系間在法治國原則下的聯結，以及國家法律對於國家權力中以各種型態表現的行政權之操控力（*Steuerungskraft*）²的貫徹性，可說主要即取決於自治監督體系的建立。

「自治監督」指的便是國家針對自治體之自治活動所為的審查與控制，³是一種節制自治權力之行使的手段。制度上之所

* 本文是由作者主持與主筆之內政部委託研究計畫「地方自治法規之效力及其監督之研究」（2005年）的研究成果改寫而成，並承蒙兩位匿名審查人詳細審閱斧正，並提出具體審查意見，作者在此謹致以最深謝意。

¹ 此於單一國家或聯邦國家均無不同。單一國家的地方自治團體並不具「國家性」（*Staatlichkeit*），而聯邦中之各邦國雖具備一定程度的國家性特質，但原則上無外交與國防領域之權限，欠缺對外關係的獨立性，其國家性中之主權性意涵大幅淡化甚至完全喪失。

² 晚近有關法律操控力的問題，德國法學界有相當深入的探討，vgl. Wolfgang Kahl, *Die Staatsaufsicht*, Tübingen 2000, S. 2; Eberhardt Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidea*, Kap. I, Rn. 33 ff.

³ 為了界定本文所欲探討的問題，不能不先對於「監督」的語意作一說明。依理而論，「監督」一詞可採廣義或狹義之解釋。狹義之監督應侷限於同一屬性之國家權力機制內部的自我控制，例如上級行政機關對於下級行政機關，自治監督機關對於自治組織等均屬之，相當於德文中“Aufsicht”一詞。廣義的監督，則可泛指一切對國家權力行使之合法性或妥當性之控制，包括不同權力機制間之控制關係，所謂「司法監

布生效後，地方自治團體卻未依法報請備查，此時此等地方立法之形式合法性瑕疵亦不當然導致該自治條例歸於無效，自治監督機關毋寧須具體行使其他監督權限與手段方可促使該自治條例歸於無效，此非預防性監督手段中之備查程序所可支持之權限。

(二)自治條例之壓制性監督

由於現行地制法未明文授予自治行政監督機關就違法有瑕疵之自治條例壓制性監督手段，為彌補此一立法疏失，只好將地制法第三十條第四項與第四三條第四項之規定，目的性擴張認定為兼具壓制性監督與監督權表現形式雙重意涵的規定，亦即法文中所謂「函告無效」，不但是表彰了壓制性監督中之糾正處分，亦是糾正處分之表現形式。

地制法第四三條第四項之規定是有關各級地方議會議決自治事項抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規，中央法令或其他上位階法規範時無效之規定。各級地方議會議決自治事項中，應包括通過自治條例之決議。若為避免第四三條規定因第三十條規定之存在而成為局部重複規定或具文，則不妨將第四三條涉及自治條例之議決的適用，限定於自治條例生效前，亦即地方行政機關依法公布該自治條例前的階段，從而劃分了第三十與四三條各自適用之範圍；具有實體合法性瑕疵之自治條例經各級議會通過後，地方政府依法公布前，有權監督機關可依據第四三條之規定對該尚未生效之自治條例予以函告無效；若該自治條例已依法公布生效，則此時有

權監督機關應依據第三十條第四項規定予以函告無效。惟從法體系之統一性來看，此等高度重複性之規定似宜修法匡正。

據此，自治條例於具有實體合法性瑕疵時，有權監督機關得以作成行政處分方式宣告自治條例無效，並函告各該自治團體或其機關，此等處分亦應視為形成性處分，而非確認處分。對此等函告自治條例無效或議會議決事項無效之形成處分，為處分之監督機關應符合行政程序法有關行政處分作成之程序與形式等要求外，受處分之處自治團體亦應得依法提起訴願與行政訴訟等行政救濟程序。

自地制法第三十條第四項與第四三條第四項導出自治條例之壓制性監督手段，對於自治條例之壓制性監督而言，實有極大的侷限性。由於第三十與四三條均是本於地方法規或議會議決事項之法規範位階關係，就下位階規範抵觸上位階規範之法律效果所為之規定，因此性質上是針對地方法規或議會議決事項之實體合法性要件之瑕疵而為，並不當然及於地方法規或議會議決事項之形式合法性瑕疵。因此，自治條例若因實體內容抵觸上位階規範而無效時，固可由監督機關作成宣告該自治條例無效之形成處分，使該自治條例失其效力；惟若該自治條例是形式合法要件有欠缺或瑕疵時，往往非可與實體性瑕疵等同以觀，監督機關本於比例原則與合於義務之裁量要求，亦不宜逕行宣告該自治條例無效，此種情況下，監督機關即陷入無法源依據可行使其他壓制性監督手段，例如命改善該等形式合法性要件有瑕疵之情形

(例如應報備查之自治條例遲未報請備查等),或撤銷、變更局部有瑕疵之自治條例等,形同自治條例之行政監督的一大漏洞。影響所及,此等行政監督之漏洞反須仰賴自治條例之司法監督,尤其是可直接以自治條例作為司法審查標的大法官解釋程序,導致自治行政監督範圍實質限縮而大幅減損自治行政監督的功能。基此,未來地制法修法時,實宜明文納入對地方法規之自治行政監督手段,尤其是壓制性監督手段之規定,以根本解決現行法制之難題。

二、自治規則之行政監督

(一)自治規則之預防性監督

現行法制對於自治規則之訂定僅課予報請備查或查照之資訊提供義務,原則上不受應經核定之預防性監督。須報請自治監督機關備查之自治規則,包括由法律直接授權訂定之自治規則(其性質多為本文所稱之地方法規命令),地方行政機關依法定職權訂定之自治規則,以及自治條例授權訂定之自治規則(地制法二七三)。自治規則報請備查之性質與其法律效果,與自治條例之備查相同,於此不再贅述。

(二)自治規則之壓制性監督

自治規則之壓制性監督問題與自治條例不太相同之處在於,現行地制法中欠缺自治條例之壓制性監督的明文規定,但在自治規則的部分,地制法除第三十條第四項規定了法規範位階關係下之自治規則抵觸上位階規範的效果外,另於第七五條就各級地方政府辦理自治事項、委辦事項之違反上位階法規範或逾越權限之情形,明

定自治監督機關之監督權限與手段,此已如前述。本文主張第七五條各項所稱之辦理自治事項或委辦事項之概念應採廣義解釋,不僅是指個案性的行政行為,亦應包括自治規則與委辦規則等法規之訂定等。也就是說,各級地方政府所訂定之自治規則或委辦規則,應認亦屬於地方政府所從事之行為之一環,因此,自規則與委辦規則有違法或逾越權限者,即得由有權監督機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

至於涉及自治規則之監督時,地制法第三十條第四項與第七五條第四項應如何適用的問題,亦應如同第三十條第四項與第四三條第四項於自治條例之監督的適用方式,自治規則形式成立但尚未生效前的階段,依第七五條第四項處理,自治規則生效後,則應依第三十條第四項規定處理。但與自治條例之監督相同地,此等由於立法不良所滋生的爭議,仍以修法明文規定為宜。

三、委辦規則之行政監督

由於委辦規則之訂定權源是來自為委辦所據之法源依據,原則上應是委辦關係所據之法源依據授權委辦機關將特定事務委辦於地方自治團體,並同時授權受委辦機關就委辦事項得訂定委辦規則。基此,委辦事項本即在委辦機關之決策與監督下,由受委辦之自治團體的行政機關具體執行之,因此委辦事項之辦理不但應受委辦機關之合法性監督,亦當進一步受到其妥當性之監督,且委辦關係並未具有對外性,因此非屬行政救濟程序所及的範疇。

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^{*}

詹鎮榮 國立高雄大學政治法律學系副教授

壹、前言

貳、地方法規之位階效力

一、地方法規之位階體系

二、地方法規與中央法規間關係之特殊性

參、地方法規制定權源

一、規制自治事項之權源

二、規制委辦事項之權源[~1]

三、小結

肆、地方法規牴觸上位法規之實質判準

一、日本法之「法律先占理論」

二、德國「聯邦法破邦法」之模式

三、我國學說與實務見解

四、思考路徑精緻化之嘗試

伍、地方法規位階效力之監督

一、地方法規之行政監督

二、地方法規位階效力疑義之聲請釋憲

^{*} 本文初稿曾於 2006 年 11 月 24 日高雄市政府法制局與高雄大學公法研究中心主辦、高雄高等行政法院協辦之「第四屆高雄市政府法制及訴願學術研討會」中宣讀，嗣經作者小幅修正後定稿。對於與談人蔡志方教授與最高行政法院楊惠欽法官之指正，以及兩位匿名審查人所惠賜之寶貴意見，筆者獲益良多，深表由衷謝意。

此，地方法規是否牴觸上位法規即屬國家、上級地方自[~45]治團體以及委辦機關監督標的之一。就監督手段之類型而言，此乃屬於典型事後監督中之「駁斥權」(Beanstandungsrecht)性質⁷⁸。

惟有疑義者，有權機關對於地方法規函告無效之摘斥權，究屬「確認」性質，抑或具有使地方法規喪失規範效力之「形成」性質？此問題乃涉及地制法第三十條所稱之「無效」，係指「當然無效」或是「須經有權機關撤銷後始失其效力」之無效類型。按基於法安定性原則之考量，地方法規既經有權制定機關依法定程序制定與公(發)布，在外觀上已彰顯出其存立之形式規範效力。從而，在法規位階效力議題上，德國及我國學理與裁判實務上大多較傾向於採「得為無效」(Vernichtbarkeitslehre)之見解⁷⁹，而不使牴觸上位法規之下位法規在位階效力上發生傳統之自始當然無效(Nichtigkeitsslehre)結果，本文從之。

(二) 自治條例之特別事前監督：地制法第 26 條第 4 項

除前揭之事後監督外，若自治條例「訂有罰則」者，則依照地制法第二十六條第四項之規定，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。質言之，就此情形地制法採取「事前監督」機制；監督機關認為自治條例中之罰則規定有違上位法規之框架者，則得不予核定，以阻卻該自治條例之生效。

⁷⁸ Vgl. P. J. Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht/1, 7. Aufl., 2004, § 11, Rn. 352. 尚須說明者，德國法上監督機關對地方民意代表機關決議之指摘駁斥權，並無類似我國之「宣告無效」監督手段，毋寧當監督機關認為自治規章違法時，往往係以「撤銷」或「變更」手段，以排除其違法性。在此意義下，其形成性效力顯無疑義。Vgl. U. Lübking/K. Vogelgesang, Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation, 1999, S. 113 f., Rn. 188.

⁷⁹ Vgl. W. März, a. a. O. (Fn. 75), Rn. 46 m. w. N.; 蔡宗珍，前揭文（註 13），頁 177。採確認性質者，參見蔡秀卿，中央與地方間爭議解決法制之現況與課題，月旦法學雜誌第 104 期，2004 年 1 月，頁 27。

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，應視為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大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，認為違背憲法、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大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。所謂自主組織權係謂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、審計機關得依法剔除、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規程，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，向本法院法官聲請解釋而言。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293號、第307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	孫森森	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

(展開/收合)

憲法第78條(36.01.01)

憲法增修條文第5條 (89.4.25.修正公布) (89.04.25)

司法院釋字第260號解釋

司法院釋字第293號解釋

司法院釋字第307號解釋

司法院釋字第467號解釋

地方制度法第28條(88.01.25)

地方制度法第29條(88.01.25)

地方制度法第30條(88.01.25)

地方制度法第38條(88.01.25)

地方制度法第39條(88.01.25)

地方制度法第43條(88.01.25)

地方制度法第54條(88.01.25)

地方制度法第62條(88.01.25)

地方制度法第75條(88.01.25)

地方制度法第77條(88.01.25)

司法院大法官審理案件法第5條第1項(82.02.03)

司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款(82.02.03)

司法院大法官審理案件法第8條(82.02.03)

司法院大法官審理案件法第9條(82.02.03)

相關文件

抄台中市議會聲請書 中華民國八十八年七月十六日八八中市十四議法字第一五二二號

受文者：司法院

主旨：

函釋認：「行政程式法屬行政作用法【法令月刊第 65 卷 6 期，2014 年 6 月，第 36 頁】規範性質，地方制度法則兼具行政作用法與行政組織法規範性質，地方行政機關訂定之自治規則如屬法規命令性質，二者有關行政程式法之規定應同時適用…至其依法定職權訂定之自治規則，則非屬該法所稱法規命令」。另委辦規則依地方制度法第 29 條第 1 項之規定，係依「法定職權」或「法律、中央法規之授權」訂定，且依同條第 2 項規定其名稱係準用「自治規則」之規定。是以，自治規則與委辦規則依前揭規定及函釋，其性質核屬行政命令性質，除可能被歸類為行政程式法之「法規命令」或「行政規則」之屬性外，亦可能屬目前已限縮存在空間之「職權命令」性質。

不過，誠如學者所認，目前中央政府仍抱持著過去傳統自治行政之概念，將自治法規視為國家高權行使中之行政權一部²³，亦即地方立法權僅為中央執行權之附屬，此可從目前地方制度法對於自治法規之各項監督措施可得知。蓋依據地方制度法第 26 條第 4 項、第 27 條第 3 項及第 30 條第 4 項之規定，就「有罰則之自治條例」原則上係採取「事前核定」之監督措施，而針對「無罰則之自治條例」及「自治規則」，則係採取「備查」之監督措施，同時中央主管機關更可對於自治條例與自治規則進行「函告無效」之監督手段。所謂「備查」，依地方制度法第 2 條第 5 款之規定，係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。因此解釋上地方自治團體如為縣市政府或直轄市政府，就其全權處理之業務制定「無罰則之自治條例」或訂定「自治規則」，應於發布後告知中央主管機關。惟既然自治法規已對外發生效力，備查應僅屬「觀念通知」之性質，然目前在個別法律中，亦有中央主管機關可於「備查」進行「事前」審查，如地方稅法通則第 6 條第 2 項「地方稅自治條例公佈前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。」致使在法制實務上經常出現中央主管機關「不予備查」之情形，再加上有「函告無效」制度作為後盾，藉以防止地方自治團體就「非能全權處理之業務」制定「無罰則之自治條例」或訂定「自治規則」，已形同進行「實質審查」，且此種監督方式無異將地方自治團體視為中央主管機關之下級機關，並將自治法規之制訂視為是下級機關之行政行為予以監控，更片面決定地方自治團體能否就某事務進行「全權處理」，實為不妥。但更值得討論的是，以「核定」與「函告無效」進行自治法規監督之妥適性。

所謂「核定」，依地方制度法第 2 條第 4 款之規定，係指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，已完成該事項之法定效力之謂。可知核定用於自治法規之監督，是為相當嚴格之監督手段。而中央之法制實務更針對「核定權」為進一步之擴充。如內政部 91 年 4 月 8 日台內民字第 091007060 號函釋認：「自治條例定有罰則依法應報中央主管機關核【法令月刊第 65 卷 6 期，2014 年 6 月，第 37 頁】定者，中央主管機關如認有地方制度法第 30 條第 1 項規定情形，除敘明理由退回不予核定外，必要時亦得逕行增刪修正後核定。至於中央主管機關未逕行修正，而敘明理由退回未予核定，並請縣（市）政府修正後…函報中央主管機關核定，並視為核定機關之修正意見，無須再送議會審議」。同時依據行政院所訂定之「地方自治法規報核核定或

23 陳慈陽 (2004)，〈憲法學〉，頁 763，臺北：元照。

性負擔舉證責任⁷⁸。例如福岡縣宗象市曾因業者興建焚化爐引起當地居民大規模抗議，在「廢棄物處理法」之外制定「宗象市環境保全條例」，並依該條例要求業者終止焚化爐之設置，否則將課予刑罰，業者不服向福岡地方法院提起訴訟，經福岡地方法院認為廢棄物清理法對於設置廢棄物處理設施之目的在於環境保全與公眾衛生，而宗象市環境保全條例目的在於環境保全及預防業者與市民之紛爭，兩者目的雖有異，惟以刑事處罰之手段將阻礙廢棄物清理法之目的，因此認定宗象市環【法令月刊第 65 卷 6 期，2014 年 6 月，第 49 頁】境保全條例違法，全案以和解收場，事後宗象市重新修改該條例以符法制⁷⁹。相對的，於紀伊長島町水道水源保護條例事件中，因紀伊長島町水道保護條例對於產業廢棄物處理設施設置場所之規制，與三重縣依據產業廢棄物清理法之許可發生衝突，經業者提起訴訟，最高法院認為系爭條例制定之目的在於防止水質汙濁與水源枯竭，與產業廢棄物處理法之旨趣與目的有異，系爭條例不違反產業廢棄物處理法⁸⁰。

然日本目前自治法規之規範審查仍只能由人民透過訴訟請求法院附隨審查（對於依據條例所為之行政處分提起撤銷訴訟），而 1990 年代地方分權推進委員會雖有將「條例之違法審查制度」之建制提出討論，且委員會亦認為該制度對於國家與地方公共團體之立法權限衝突之調解有重要意義，惟結論認為該制度之建置與一般幹預制度有別，在立法政策上屬於中長期課題，而未予建置至今⁸¹。事實上，法律與條例的衝突係國家與地方公共團體存在潛在的紛爭，在地方分權改革擴大條例制定權的同時，法律與條例衝突之可能性亦大為增加，因此學說有主張應將條例、規則之違法確認訴訟予以制度化⁸²，惟可惜迄今仍未有進一步法制化之討論。

回到我國，為保障地方自治團體之地方立法權，學界對於「核定」與「函告無效」亦不無批評聲浪，如針對核定制度，論者有認為地方自主立法權是經由民意基礎的地方首長代表行政權，由內部法制作業擬具草案，經各縣市市政會議通過，再將該法案提請議會三讀程式始能通過，只要不違反法律所容認的範圍內，實無須再經上級監督機關之核定⁸³。又如針對地方制度法第 30 條乃至於第 43 條之「多元函告無效制度」，論者有認為係立基於中央與地方間上下支配服從、優劣不對等關係為基礎架構下所為之設計⁸⁴。再者，本文認為無論是「核定」（針對有罰則之自治條例、委辦規則）、「備查」（針對無罰則之自治條例、自治規則），中央主管機關均依「地方自治法規報院核定或備查知統一處理程式」之相關規定進行實質審查，並輔以強力之「函告無效」制度，這種以行政監督手段來箝制自治立法權，使得自治條例難以具「自主法」之性質，並且對於此【法令月刊第 65 卷 6 期，2014 年 6 月，第 50 頁】種本質上屬於規範衝突之問題，賦予非司法機關對於自治法規宣告無效之權限，其合憲性實有待商榷。蓋大法官既於釋字第 498 號及釋

本國東京都：有斐閣。

78 涉殺秀樹、前掲註 70，頁 337。

79 下井康史（2004），〈條例でできること、できないこと—福岡縣宗象市の例から〉，北村喜宣等著，〈産廃法談〉，頁 149-152，日本國東京都：環境新聞社。

80 岩本浩史（2006），〈紀伊長島町水道水源保護條例事件〉《総合政策論叢》，11 期，頁 208-209、214。

81 三浦大介（2010），〈自治立法權〉，入見剛、須藤陽子彙編，〈木一ブック地方自治法〉，頁 185-187，日本國東京都：北樹出版。

82 塩野宏（2001），〈法治主義の諸相〉，頁 439-440，日本國東京都：有斐閣。

83 陳樹村（2007），〈地方自治立法權之行政監督制度之檢討〉，《憲政時代》，32 卷 3 期，頁 366。

84 蔡秀卿（2009），〈地方自治法〉，頁 299、303，臺北：三民。

字第 550 號解釋分別強調：「地方自治為憲法所保障之制度…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」、「地方自治團體受憲法制度保障…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」，則自治立法權竟能由中央主管機關輕易推翻，實有違憲之嫌，故本文建議在承認自治條例具有立法權性質之前提下，將現行自治法規之行政監督制度予以廢除（或由大法官於受理相關案件時一併檢討），並強化大法官或行政法院之規範審查功能（至於大法官與行政法院間就規範審查之權限分工，則屬另一問題），藉以將自治法規之監督，及國家立法權與自治立法權衝突問題，回歸「司法審查」之範疇。

三、法律專占之突破可能性

日本有關條例與中央法令關係之探討已累積相當之成果，早期實務援引憲法第 94 條及地方自治法第 14 條之規定而抱持「嚴格的法令先占」、「法律專占」或「下位法與上位法」等態度來檢視條例與法律間之關係，尤其在機關委任制度存在之時代，地方之自治立法權受到相當嚴格的限制，不容許任何「上乘條例」（較法令更嚴格之管制）或「橫出條例」（法令管制對象外之事務），甚至是在給付行政領域較法令給付金額優渥之「福祉條例」的存在空間⁸⁵，因而被稱為「古典之法令先占論」。1960 年代歷經經濟高度成長期，惟亦伴隨著空氣汙染、水質污染、噪音、振動等公害大量發生，環境破壞相當嚴重⁸⁶，1960 年代後半至 1970 年代初期，有鑑於當時因工業發達，各地陸續發生嚴重之公害問題，在法律規範不完整之情形下，許多地方公共團體考慮以較法律更加嚴格之條例予以管制，藉以維護住民之健康及守護健全的生活環境⁸⁷，但在古典法令先占論之思維下，這些條例多被產業界及司法實務認為違反事後所制定之法律⁸⁸，不過對於維護地區居民健康安全之舒適生活的地方公共團體而言，卻是責無旁貸⁸⁹，使得學說上出現不少修正理論，而開始思考以「是否有地域規制之必要性或國家法律有規範不足之情形」、「規制領域之特質（如自然保護、公害規制、稅制等等）」、「基本權限制之考量（如生存權、財產權、營業自由權等等）」等標【法令月刊第 65 卷 6 期，2014 年 6 月，第 51 頁】準⁹⁰。藉以建構條例之自主空間。例如基於大氣污染不但屬於廣域擴散之現象但同時亦屬地區之現象⁹¹，當國家針對大氣污染之管制規範不足因應時，讓地方公共團體可基於維護住民之生命及健康與守護健全的生活環境為由，制定相關管制條例防止大氣污染之可能性⁹²。國家法律究竟屬於「規制限度法律」抑或「最低基準法律」，因而成為突破「法律先占論」的關鍵⁹³。就「條例破中央法律」之類型方面，學說有將之類型化為「獨立條例」與「法律實施條例」兩大部分，前者包括：「與法律規制對象相同之條例」、「與法律規制

85 三浦大介（2010），〈自治立法權〉，人見剛、須藤陽子彙編，《ホーソブック地方自治法》，頁 136、139-140，日本國東京都：北樹出版。

86 辻村みよ（2008），《憲法》，頁 309，日本國東京都：日本評論社。

87 橋本行史（2010），《現代地方自治史》，頁 83，日本國京都市：ミネルヴァ書房。

88 宇賀克也（2011），《地方自治法概説》，頁 174，日本國東京都：有斐閣。

89 村上順（2010），《政策法務時代と自治體法學》，頁 72-73，日本國東京都：勁草書房。

90 赤阪幸一（2012），〈法律と條例の關係—新條例論を踏まえて〉，《法學セミナー》，684 期，頁 41。

91 阿部泰隆（2008），《行政法解釋學 I》，頁 290，日本國東京都：有斐閣。

92 浦部法穂（2006），《憲法學教室》，頁 582，日本國東京都：日本評論社。

93 原野勉（1999），《現代行政法と地方自治》，頁 53-54，日本國京都市：法律文化社。

Angle

以「大」為尊或同舟共濟？ ——由臺北市里長延選談起

法治斌*

要 目

壹、前言	伍、我國地方自治監督之發展與特色
貳、司法院釋字第四九九號解釋之射程	陸、引進釋憲途徑化解地方自治之爭議
參、如何解讀所謂之「特殊事故」	柒、結語
肆、我國憲法所定之地方制度。	

摘 要

中央政府近日與台北市政府間有關里長延選爭議之關鍵，在於地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故之意涵，雙方見解不一，並因此造成行政院撤銷市府延選決定，及市府聲請釋憲之後續發展。其中復牽涉自治監督之根本原則問題。本文經比較分析後，主張司法院釋字第四九九號解釋未必即可當然套用至本案，內政部之相關解釋亦僅具參考之價值，無法拘束台北市政府，而行政院使用行政監督之方式更不足取。

關鍵詞：聯邦制、自治監督、特殊事故、解釋令函、解釋性行政規則

壹、前言

台北市政府與中央政府近日因里鄰之重新編組，導致現任里長延選一案，又再度爭鋒相對，雙方一陣口頭抬槓及法理比劃後，行

* 美國維吉尼亞大學法學博士，現任政治大學法律學系教授。

所幸司法院大法官於釋字第五二七號解釋中已有所闡明。依本號解釋，中央主管機關有兩種選擇；或直接依本條第二項之規定，對地方政府予以撤銷等不利益之行政處分，或採取較為溫和之手段，向司法院聲請解釋，並靜待大法官解釋後，依此而為。反之，地方政府則較為被動，僅於中央主管機關已為行政處分，如同時涉及相關自治法規因違反上位規範而生效力問題，而該自治法規未經函告無效，致地方政府無從依第三十條第五項聲請，地方政府始得聲請釋憲。如因處分行為而構成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時，亦得聲請釋憲⁸¹。除此之外，如符合行政訴訟之法定要件，地方政府亦得針對上述處分行為，代表地方自治團體依法提起行政訴訟。於終局裁判確定後，再進一步依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定聲請釋憲。即先行政訴訟，再推進至釋憲之程序。惟上述三種管道皆以中央主管機關先作成行政處分為前提，而不得自行聲請釋憲。故為維持國家之統一或法律秩序之整體發展，上級主管機關並非一籌莫展；或直接行使行政監督或啟動司法監督，均無不可。惟為貫徹地方自治之自主精神，及憲法、地方制度法所一再強調司法監督必要性之意旨，行政監督允宜劃地自限，除非存在重大明顯之違法瑕疵或絕對有其必要，行政監督通常不應輕易站上火線，勇往直前。橫衝直撞之結果，甚易製造更為激烈之對抗，受創之傷痕亦久難癒合，故實應優先考慮以司法監督之方式，交由第三者嘗試解決中央與地方間之矛盾。如此不僅雙方從而有轉圜之餘地，且時間上也可能較為經濟，何樂而不為？！

⁸¹ 見司法院釋字第五二七號解釋之解釋文(三)。惟有論者不承認之，見黃昭元，同上。亦有對大法官介入此類爭議，而非由行政法院專管之制度設計甚有意見者，見林明昕之發言，前引註61，一八六頁至一八七頁。

解釋字號

釋字第572號

解釋公布院令

中華民國 93 年 02 月 06 日

解釋爭點

釋371號解釋「先決問題」等之意涵？

解釋文

按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之 1
為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋，業經本院
釋字第三七一號解釋在案。其中所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該
案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請
書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系
爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或
系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。本院釋字第三七一號解
釋，應予補充。

理由書

本件聲請人聲請意旨，以其審理台灣基隆地方法院九十二年度重訴字第六號殺人等案件時，認須適用刑法 1
第二百七十一條第一項之規定，確信刑法第三十三條第三款之本文，牴觸憲法第七條、第十五條、第二十三條
規定及其他憲法原則，乃依司法院釋字第三七一號解釋提出釋憲聲請，請求宣告有期徒刑十五年之上限規定立
即失效，使各級法院法官在量刑時，得就個案宣告二十年至五十年之長期自由刑，並請闡明無期徒刑不應適用
假釋規定等語，本院審理本件聲請案件，應依職權適用本院釋字第三七一號解釋，認有補充解釋之必要，爰予
補充解釋，合先敘明。

釋字第三七一號解釋所稱，各級法院得以其裁判上所應適用之法律是否違憲為先決問題，裁定停止訴訟程 2
序，聲請解釋憲法，其中所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁
判結果有影響者而言。如系爭法律已修正或廢止，而於原因案件應適用新法；或原因案件之事實不明，無從認
定應否適用系爭法律者，皆難謂系爭法律是否違憲，為原因案件裁判上之先決問題。本件縱依聲請意旨為解
釋，宣告刑法第三十三條第三款本文規定違憲，惟基於人權之保障及罪刑法定、刑罰從新從輕原則，憲法解釋
不得使原因案件之刑事被告更受不利益之結果。是法院對原因案件之刑事被告仍應依有利於該被告之現行法為
裁判，本件系爭法律是否違憲，自於裁判之結果無影響。至無期徒刑應否適用假釋規定，並非本件法官於審理
案件時所應適用之法律，故其聲請，核與上揭要件不符，應不受理。

又釋字第三七一號解釋所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請書內 3
詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法
律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭
法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。本件聲請意旨，就刑法第三
十三條第三款本文關於自由刑為上限之規定，如何牴觸憲法第七條、第十五條及第二十三條之闡釋，對其客觀
上形成確信法律為違憲之具體理由亦尚有未足，併予指明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生

大法官 威仲模 林永謀 王和雄 謝在全
余雪明 曾育田 廖義男 楊仁壽
徐壁湖 林子儀 許玉秀

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（或調降低信賴保護程度）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）。馴至民國 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，例如王韻茹，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

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）

，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, März 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

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/28 03:32

裁判字號：最高行政法院 90 年判字第 88 號判決

裁判日期：民國 90 年 01 月 11 日

裁判案由：進口貨物核定稅則號別

最 高 行 政 法 院 判 決
原 告 柏岱企業有限公司
代 表 人 甲○○
被 告 財政部關稅總局
代 表 人 傅仁雄

九十年度判字第八八號

右當事人間因進口貨物核定稅則號別事件，原告不服行政院中華民國八十八年七月十二日台八十八訴字第二七〇〇七號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告委託宏益報關有限公司於民國八十四年六月十五日向財政部基隆關稅局申報自印尼進口INDONESIAN FLOOR一批，報單號碼：A E \八四\三三七一\〇〇二八號報列行為時海關進口稅則（下稱稅則）第四四一八．三〇．〇〇號，互惠稅率百分之二．五，經該局改列行為時稅則第四四一二．一一．二〇號，按互惠稅率百分之二十課徵關稅。原告不服，向基隆關稅局聲明異議，經該局加具意見報請被告併案評定異議駁回。原告訴經財政部台財訴第000000000號訴願決定將原處分撤銷，由被告另為處分。案經基隆關稅局重行核定，仍將系爭來貨歸列行為時稅則第四四一二．一一．二〇號，按互惠稅率百分之二十課徵關稅。原告不服，向基隆關稅局聲明異議。經該局加具意見報請被告評定異議駁回後，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：壹、本案經異議程序提起行政救濟，被告違反程序上保障人民權利的意旨，對異議程序違法處分不當，謹將財政部關稅總局評定書流程略述如下：一、本案經財政部八十五年五月一日台財訴第000000000號決定書

「撤銷原處分」。二、經基隆關稅局查核後，再處分書於八十六年五月十五日（八六）基普（六）業一字第〇三二一六號函「業經本局重行核定仍維持原核定之稅則」及「貴公司如仍不服本局核定之稅則號別，得於收到本函之日十四日內依關稅法第二十三條聲明異議。」三、該再處分書於八十七年二月廿八日由郵局雙掛號寄達本公司。該局局長趙國安於八十六年八月調離基隆關稅總局升任關稅總局局長。四、本公司依法提異議，被告處分程序不符，以「程序不符，實體不審」及冒用主管官章核發不實之公文書顯然違法處罰乙節查「本案相關函件於機關首長異動後始行送達應不影響函件之法效」而駁回原告之異議。五、再向財政部訴願及行政院再訴願，經財政部訴願決定書八八年一月六日台財訴第000000000號「訴願駁回」，及行政院再訴願決定書八八年七月十二日台八十八註字第二七〇〇七號亦駁回再訴願。其駁回之理由為「本案經本部前開八十五年五月一日台財訴第000000000號訴願決定撤銷原處分後，原處分機關重為評定雖與訴願決定日期相隔甚遠，惟其延後評定之原因，尚無違誤之處，原處分應予維持。」謹將處分流程詳述如下：甲、財政部訴願決定

第 1 頁

四四一二節相關稅號項下，足以佐證本案海關原評定之稅則號別應屬妥適，有該代表處上開函乙份附卷可稽，原告指該項會議結論不足為據云云，即不足採。我駐比利時代表處八十四年三月三十一日比利時字第一〇七號函、八十四年六月六日比利時字第三四八號係WCO秘書意見，且上開函亦稱如仍有歧見，可商請WCO會員檢附貨樣函請秘書處提HS委員會討論，嗣後既經出口國印尼携貨樣提HS委員會討論獲致結論，秘書處先前意見即不宜再行採用。上開HS委員會結論，係佐證被告核定之稅則號別無誤，並非依該結論核定，亦非法律，自無法律不溯既往原則之適用。依關稅法第三條後段規定，稅則固應經立法程序制定公布，然相關稅則迄未變更，本件適用原告申報進口系爭來貨時之稅則即應歸列第四四一二節，財政部就實際進口貨品應適用何項稅則號別，准被告改依適當之號列，並非法令之發布，無須依中央法規標準法第五條規定以法律定之，或依中央法規標準法第七條規定送立法院。原告所舉報單第AW\八四\六九一六\〇〇一〇號乙案，係原告聲明異議後，經基隆關稅局複核結果，其拼花層厚度為一公厘及以上之拼花木條構成，故該案符合財政部八十四年十一月二十五日「研商有關H·S第四四一二及第四四一八節加工地板之稅則分類事宜」會議紀錄結論：「(一)為便於實務上的執行，...稅則號別第四四一八節木製拼花地板之適用以拼花層由厚度一公厘及以上之拼花木條構成者為限，故為通案之分類依據」，乃撤銷原處分，接受原申報稅則第四四一八·三〇·〇〇號；而本案原告於報關時並未申報貼面層之厚度，於事後主張系爭貨物與該案相同處理，因二案案情不同，自不可相提並論。另原告自八十三年間進口包括本案來貨在內之多件貨物，雖部分經行政院再訴願決定或財政部撤銷原評定，惟此係因上開貨品未經鑑定機關鑑定其係拼花地板或合板而撤銷原處分，嗣該相同貨品經鑑定後依鑑定結果歸列適當號列，即非無據。本院八十五年判字第九七八號判決，非原告公司進口之貨品，與本件貨品是否相同，無從斷定，且非判例，無拘束本件之效力。另所謂禁止恣意原則，係指行政機關僅應基於實質觀點而為決定與行為，其行為與所處理之事實須保有適度之關係。而所謂比例原則，係指行政機關於為行政裁量時，不得對人民權益做不合法規目的性之不當限制。本件被告為系爭貨品之分類見解變更，業依規定報財政部核示在案已如前述，故於財政部函核示日期八十三年六月三十日前進口此類貨品者，海關基於信賴保護原則，均仍歸列稅則第四四一八·三〇·〇〇號，按稅率二·五%課徵，且財政部七十五年四月十九日台財關第七五〇五三三八號函即為避免海關任意變更稅號，影響進口人權益而特設之規定，故本件並無違背禁止恣意原則及比例原則。末查原告所舉監察院調查意見，雖認本案進口貨物稅則改變之實施，未有一段緩衝時間，致進口商無法因應，處理顯有欠妥等情，惟就本案改歸稅則第四四一二節之實體認定問題，並未指出有何不當。自亦不足據認原評定有何違誤。原告執以指摘原評定及一再訴願決定，亦非有據。綜上，原評定及一再訴願決定均無違誤。原告起訴意旨，核無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 年 元 月 十 一 日

最 高 行 政 法 院 第 三 庭

審 判 長 法 官

法 官

法 官

法 官

法 官

曾 隆 興

吳 錦 龍

徐 樹 海

鄭 淑 貞

林 家 惠

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/09/28 09:21

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

邱殊瑄 律師

劉秋綢 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月間分別委由中菲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/02/63A/77735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

）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用音圈致動器（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

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第946號

上 訴 人 財團法人台灣省台北縣觀音山凌雲禪寺

代 表 人 林利倫

訴訟代理人 王怡今 律師

被 上 訴 人 新北市政府稅捐稽徵處

代 表 人 張世玠

上列當事人間房屋稅事件，上訴人對於中華民國108年8月15日臺北高等行政法院105年度訴字第1846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、上訴人之代表人原為黃育民，於民國109年8月3日變更為張世玠，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人所有坐落新北市○○區○○路0段000號、116號、116號之1、116號之2、118號及120號等6戶房屋（稅籍編號：F00000000000、F00000000000、F00000000000、F00000000000、F00000000000、F00000000000，以下分別簡稱系爭114號、116號、116號之1、116號之2、118號及120號房屋，並合稱系爭房屋），因興建完成後未依規定申報房屋稅籍，前經被上訴人以民國103年12月18日北稅莊二字第1033566725號函輔導上訴人辦理設籍，上訴人則於104年1月28日向被上訴人辦理房屋新、增、改建稅籍及使用情形申報，經被上訴人於104年1月30日派員至現場勘查後，按現場調查之構造、用途、總層數及面積等資料，依房屋稅條例、新北市簡化評定房屋標準價格及房屋現值作業要點（下稱新北市作業要

間之起算，依左列規定：……四、由稅捐稽徵機關按稅籍底冊或查得資料核定徵收之稅捐，自該稅捐所屬徵期屆滿之翌日起算。」可知納稅義務人逾期申報免稅者，法律並未剝奪申請免稅的權利，但規定自申報日當月份起減免，且申報免徵前各期房屋稅並無追溯免徵之規定，稽徵機關自無裁量減免納稅義務人申報前各期房屋稅的權限。又房屋稅核課期間為5年，是稽徵機關只能補徵在核課期間內之各期房屋稅，逾5年核課期間之房屋稅則不得徵收。查上訴人遲至104年5月28日提出復查申請書，始請求被上訴人依房屋稅條例第15條第3項規定免徵收房屋稅，為原判決依法認定之事實。原判決依此事實肯認被上訴人核定系爭房屋自上訴人申報日當月之104年5月起免徵房屋稅，至於99年以前各期房屋稅已逾5年核課期間，從而被上訴人補徵系爭房屋在核課期間內之100年至104年間各期所得稅，即無不合。是上訴人主張系爭房屋自興建以來就是「宗教團體供傳教佈道之寺廟」，自應免徵房屋稅，無待上訴人申報，上訴人在被上訴人輔導下，履踐協力義務申報，卻因違反30日期間的協力義務，反而被違法課徵回溯5年的房屋稅，指摘原判決對起訴理由理解錯誤，判決理由矛盾，允准被上訴人徵稅違反稅捐法定原則、法律保留原則云云，均不足採。上訴人主張，依學者張永明所著「房屋稅」一文關於本條例第16條之見解，略稱「由於不動產之變動採登記主義，當房屋所有人業已依法向主管機關或主辦登記機關提出申請，在機關之間負有法定通知義務下，實在沒有必要再課納稅義務人申報之義務。因此，房屋稅條例第16條之規定，應限縮在其他機關無法為通知之情況下始有適用」云云，為學者個人的見解，對本院無拘束力，且其見解與前揭條文規定不符，尚難以此認定原判決違背法令。

(三)所謂信賴保護原則，必須行政機關之行政處分或其他行政行為，足以引起人民信賴，及人民因信賴該行政行為，而有客觀上具體表現信賴之行為，然嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止

或變更而不復存在，使當事人遭受不能預見之損失；且當事人之信賴，必須值得保護，始足當之。若行政機關並無任何足使當事人產生信賴之行為，或當事人純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，均屬欠缺信賴要件，自無信賴保護原則之適用。而如上述，房屋有本條例第15條第3項免稅情形，仍必須依規定設立稅籍及申報免稅，經當地主管稽徵機關「調查核定」，始得免徵房屋稅。上訴人既於系爭房屋建造完成後，未依規定申報稅籍及申報免徵房屋稅，被上訴人無從作成課稅或免稅處分。查上訴人至104年5月28日提出復查申請書，始請求就系爭房屋免徵房屋稅，被上訴人遂補徵100年至104年各期尚在核課期間內的房屋稅，而99年期以前開徵的房屋稅為申報前已經發生的房屋稅，本應徵收，但因逾核課期間而不得徵收，並非被上訴人裁量免稅，應予釐清。此外，未見被上訴人就系爭房屋有何足以使上訴人認為免稅的行政行為，自不適用信賴保護原則。原判決已說明適用信賴保護原則的要件，論述本件無從認定被上訴人就系爭房屋有表示免徵房屋稅的理由，且查無被上訴人有其他足使上訴人信賴系爭房屋不待申報即可免徵房屋稅之行為，故無信賴基礎存在，加以上訴人並未因信賴系爭房屋免稅而有何具體表現，本件自無信賴保護原則之適用等語，核無不合。上訴意旨主張系爭房屋不須繳房屋稅，當然無申報稅籍之必要；長達數十年容許免稅當然就是免徵房屋稅之意，不需要積極的免徵房屋稅處分，消極的合法行政不作為亦等同之；原判決顯然不解信賴基礎不限於積極許可的形式上行政處分存在為必要，無視上訴人消極未繳房屋稅之行為，錯認上訴人無「信賴表現」，竟對免稅的寺廟違法課徵5年房屋稅，侵害上訴人受憲法保障的財產利益。原判決違法解釋「信賴基礎」及「信賴表現」，違背行政程序法及大法官關於信賴保護原則的解釋；又漏未判斷上訴人有無「值得保護的正當合法信賴」，有判決不備理由之違背法令，均不可採。上訴意旨以系爭114號房屋應該扣除陽台面積合計未超