



## 爲總統開一門行政法課

— 珍惜中科三期開發案的法治意義 —

李建良

(中央研究院法律學研究所研究員)

提到中科三期開發案，或中科環評爭議，帶出的總是一群政府官員目無法紀、胡言亂語的景象，冷靜想想，這當中倒還有一點點法治教育的意義……

2010年8月19日，馬總統出席第7屆全國工業發展會議，在致詞時對於近期的中科三期爭議表示：台灣這麼小，不能沒有經濟，也不能沒有環保，經濟、科技的發展，與環境保護，憲法明文規定要兼籌並顧，不能無限上綱，他並以「蘇花替」取代「蘇花高」以及台北市保護老樹的例子，強調從過去很多案例，一定可以找到解決之道，希望大家可以相忍爲國。

這段原本怎麼說都不會錯的官樣台詞，因爲多了幾個法律術語，立馬成爲一個嚴肅的法律話題，他說：行政訴訟法與行政程序法都有提到，對於一個違法的行政處分，法官有時爲了考慮到公共利益，以及信賴保護原則，是不能撤銷的，但會告訴當事人這是違法的，中

科三期目前正進行環保補正，而對不知情的廠商的建廠活動不停工，也是考慮到開發時提供廠商的資訊不應受到傷害，這是信賴保護原則，所以，中科三期停工不停產，不是文字遊戲，是法律規定<sup>1</sup>。

總統在這種工商場合講這種話，一點都不讓人意外（恐怕也必須如此說），也和總統向來投產業所好的習性頗爲一致。不過，就總統談話的內容來看，確實是不折不扣的行政法問題。雖然總統本身也是法律出身，但從談話內容來看，顯然欠缺對行政法最起碼的認識。身爲一國元首的總統，日理萬機，原本就不必樣樣精通，幕僚通常會提供必要訊息（「小抄」），總統不必思考，只需要照著複誦即可。無奈總統的幕僚（包括

<sup>1</sup> 資料來源：「工業會議致詞 馬總統：台灣不能沒有經濟也不能沒有環保」，<http://www.nownews.com/2010/08/19/11490-2637882.htm>（最後瀏覽：2010/10/08）。這段說詞，據說又在同年10月10日莊嚴的國家慶典中重申一次。



相關主管)沒有能力提供正確的法律資訊,欠缺好的法律班底,也就很難提出夠水準的法律論述,而在當前馬首是瞻的官場文化下,連帶影響到行政部門的執法方向,也同時誤導相關法律的研修<sup>2</sup>,進而造成災難性的法治危機。

在此,筆者無意談論已然存在且越演越烈的憲政危機<sup>3</sup>,只想為總統開一門行政法課,提供正確的行政法基本知識,略盡公法研究者的一點言責<sup>4</sup>,相信經常規勸大學生好好讀書的總統<sup>5</sup>,必然也是好學敏求,若能察納雅言,當不致輕易受惑於不知之輩,貽誤治國大計。這門行政法課程就從中科三期開發案的談話上起。

在這段談話中,總統提到行政基本六法當中的二大法<sup>6</sup>:行政程序法與行政訴訟法。這兩部同樣以保障人權、約束行政的法律,其規範意旨卻大不相同。

行政程序法是行政機關從事各種行

政活動的程序及實體基本規範,行政行為違反行政程序法的規定,重者無效,輕者得撤銷,人民可以透過行政爭訟程序,確認無效,或訴請撤銷,並排除來自行政行為的侵害。行政訴訟法即是提供人民得以主張行政行為無效,或訴請撤銷或排除違法行政行為的救濟法制。行政法院立於中立第三者之地位,在原告(主要是人民)與被告(主要是行政機關)之間,依照行政訴訟法的程序規範,對於行政行為的適法性(包括是否違反行政程序法)進行審查,並作成行政行為是否違法、無效或得予撤銷、除去之終局性且具拘束力的法律判斷。簡而言之,行政機關受行政程序法的約束,行政法院受行政訴訟法的規範,而行政機關則又受行政法院裁判的拘束。

總統說「行政訴訟法與行政程序法都有提到,對於一個違法的行政處分,法官有時為了考慮到公共利益,以及信賴保護原則,是不能撤銷的,但會告訴當事人這是違法的,」顯然混淆了行政程序法與行政訴訟法的規範內涵與制度功能。因為,行政程序法中並沒有提到法官可以為了公共利益或信賴保護而「不能撤銷」違法行政處分。而且,行政程序法的規範對象不是行政法院,反而是行政法院用來判斷行政機關是否違法的準據。

姑且不談法律體系的錯置問題,總統話中提到的行政程序法規定,指的應該就是行政程序法第117條第2款,內容如下:

「違法行政處分於法定救濟期間經過後,原處分機關得依職權為全部或一

2 例如目前正快馬加鞭進行的環境影響評估法的修正。

3 關於中科環評所引發的憲政危機問題,不乏議論,筆者忝為一二,參見李建良,憲法消逝,行政法不存—從「中科」開發案看台灣當前的憲政危機,當代,240期/復出第1期,2010年6月,頁98-102。

4 為國家領導人提供法治建言,原本是公法學者責無旁貸的職責之一。筆者不敏,目前只嘗試一次,參見李建良,為「笨總統」上一堂憲法實例課—1106圓山事件案,台灣法學雜誌,117期,2008年12月1日,頁1以下。

5 例如在2008年11月6日圓山事件發生之後,馬總統就是這樣告訴在自由廣場上為守護台灣民主人權而靜坐的大學生們。

6 行政基本六法,為筆者常用的用語,指的是行政程序法、行政執行法、行政罰法、訴願法、行政訴訟法、國家賠償法。

部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：……二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

從行政程序法第 117 條第 2 款規定，確實可以清楚的看到，違法行政處分之受益人的信賴利益若顯然大於撤銷所欲維護的公益，「不得撤銷」。但是必須注意的是，上開規定的意旨不是行政機關基於信賴保護不得撤銷違法行政處分，而是信賴利益「顯然大於」公益時，不得撤銷。換言之，撤銷違法行政處分所欲維護的公共利益大於受益人的信賴利益時，行政機關仍得撤銷違法的授益處分。

其次，如前所述，行政程序法的規範對象是行政機關，故行政法院並不受行政程序法第 117 條「不得撤銷」規定的拘束。換言之，縱使有上述行政程序法不得撤銷的規定，行政法院仍得撤銷該違法的行政處分，這是法律適用最基本的邏輯。

再者，行政程序法第 117 條第 2 款所稱的「受益人」，指的是行政處分的相對人，而受益人主張信賴保護的對象是想要撤銷該授益處分的行政機關，也因此，在行政程序法的規範架構下，違反信賴保護原則的，不會是行政法院，只有行政機關，而且是在行政機關主動撤銷行政處分時，才會發生侵害受益人信賴保護的問題。換句話說，行政機關如果不想撤銷違法的授益處分，根本不需要說明理由，授益處分的相對人也不

會有意見。反倒是受益人以外之第三人如認為該授益處分違法且損害其權利時，可以循行政爭訟程序予以撤銷，此乃憲法保障人民訴訟權之所應然，而與授益處分相對人的信賴保護無直接關聯。

在中科三期開發一案中，爭執與訴訟的標的是開發案環境影響評估有條件通過的審查結論，總統談話中提到的違法行政處分，應是環評審查結論，行政處分的相對人是中科管理局，作成該處分的行政機關是環保署，提起行政訴訟的是當地農民。至於中科的「開發許可」或讓廠商進駐中科建廠的「許可」並不是爭訟的標的，也因此不會是總統口中「不得撤銷」的違法行政處分。若要說廠商（人民）有信賴保護，例如要求政府應該保護他們的投資利益，照理也應該向中科管理局主張，而不是由環保署帶頭為廠商爭取信賴保護，總統的執政團隊在角色扮演上錯亂的有點離譜！

總統應該不會不知道，環保署長破天荒登報謾罵行政法院，淪為國際笑柄，起因於行政法院撤銷了環評審查結論（違法行政處分），顯而易見的是，違法的行政處分是被法院撤銷，而不是行政機關。環保署既然沒有打算撤銷環評審查結論，也就沒有行政程序法的適用餘地，剩下的問題只有：相關主管機關為何不遵守行政法院撤銷環評審查結論的判決？

這個問題與行政程序法一點關係都沒有，因為行政程序法只規定行政機關基於信賴保護不得撤銷授益處分，並未規定行政機關基於信賴保護可以不遵守行政法院判決。如果說，中科三期停工



不停產是法律規定，則從行政程序法的角度來看，結結實實是一種文字遊戲。

那麼，行政訴訟法又如何提到對於一個違法的行政處分，法官有時爲了考慮到公共利益，以及信賴保護原則，是不能撤銷的？這裡指的行政訴訟法顯然是第 198 條規定：

「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」

這項學說上所謂的「情況判決」條款清楚地規定，行政法院如果認爲撤銷行政處分違背公益，得駁回原告之訴，只作違法認定。其中既沒有信賴保護原則，也沒有「不能撤銷」的規定。換言之，這條規定是賦予行政法院基於公益考量「得不撤銷」違法行政處分的權限，而不是如行政程序法是規定行政機關「不得」單憑公益而撤銷違法行政處分，前者是裁量規範，後者爲禁止規定，兩者之間存有重大差別。簡單的說，行政法院可以基於公共利益而不撤銷違法行政處分，但沒有爲了信賴保護而不得撤銷違法行政處分。也因此，在行政訴訟的過程中，如果被告機關認爲法院若撤銷違法行政處分將造成公益重大損害，便應該在訴訟過程中向行政法院具體陳明，系爭違法行政處分一旦撤銷將如何對公益有重大損害（行政法院不可能憑空設想公共利益），並請求行政

法院作成情況判決。

回到個案，環保署如果認爲行政法院撤銷中科三期環評審查結論將對公益造成重大影響，即應在訴訟過程中提出主張，並力促行政法院動用情況判決條款，而不是在行政法院作成撤銷環評審查結論判決之後，才氣急敗壞地胡亂詆毀行政法院。總統想必沒有看過判決書，所以不知道環保署在訴訟中根本就沒有提出情況判決的主張，否則也不會輕易針對中科三期提出「法官有時爲了考慮到公共利益，以及信賴保護原則，是不能撤銷」如此的謬言。而且正因爲有行政訴訟法第 198 條「情況判決」制度的存在，行政法院毅然撤銷了違法的環評審查結論，更間接證明行政法院認爲撤銷中科三期環評審查結論不會對公益造成重大損害。

退一步想，行政法院果真可以基於「公共利益」而不撤銷中科三期環評審查結論嗎？或者說，行政法院可以基於「信賴保護」而作成情況判決嗎？

說到這裡，又有一項重要的觀念必須澄清，也就是：行政處分之撤銷與公共利益之關係。如果仔細閱讀法律條文，當會發現行政訴訟法第 198 條第 1 項的規定是「撤銷…於公益有重大損害」，反觀行政程序法第 117 條則是「撤銷所欲維護之公益」，表面上同樣是「撤銷」與「公益」之關係，但其交互取向則大異其趣。具體的說，行政法院之所以不撤銷違法行政處分（情況判決），旨在維護該行政處分本身所欲達成的公共利益（違法行政處分之存在有利於公益），例如土地徵收處分雖然違法，但該

土地已供道路之用，若撤銷於公益有重大損害；反之，行政機關之所以可以犧牲人民的信賴利益而依職權撤銷行政處分，乃因該違法行政處分的存在有害於公益，欲藉撤銷予以除去（違法行政處分之存在不利於公益），例如主管機關違法核發加油站籌設許可，若不撤銷該許可，一旦加油站設置完成並營運，將隨時有爆炸失火的危險，故撤銷之，以維護公共安全。

如果可以掌握上述的規範意旨與差異性，自然知道行政法院不可能基於「公共利益」而不撤銷中科三期環評審查結論，因為違法環評審查結論的存在（等於未作環評）反而對公益（環境）有重大影響；行政法院也不可以基於「信賴保護」而作成情況判決，因為廠商的信賴利益根本不是環評審查結論本身所欲達成的公共利益。

撇開上述法律規範解釋的枝節問題，其實不管是行政程序法或是行政訴訟法，都有一項共通的原則，即個人的信賴利益不能凌駕於公共利益之上，在權衡公共利益與信賴保護時，若多數人的公共利益大於個人信賴利益時，信賴保護必須退讓，而是由國家負起損失補償的義務，因為國家不能讓人民平白無故犧牲。這裡說的公共利益當然不是政治人物口中的抽象利益，而是事關特定或不特定多數人的生命、身體及財產權，還包括無回復可能性的環境利益，其所牽涉的層面，還不僅僅只是這一代人，還包括我們的後代子孫。

在一個成熟而健全的法治國家中，當信賴利益與公共利益孰重孰輕發生爭

議時，法院是最後的判斷者與仲裁者，司法是正義的最後一道防線，說的也是這個道理，而這當中更蘊含有「依法行政原則」的貫徹。因為，在一個法治國家中，沒有一個國家權力可以自外於法律，當然也不可能經由法律授予行政機關一種不受法院控制的權力。不管法律如何修改，都不可能給予行政機關超越法院裁判的權力。也因此，縱使法律規定，在行政法院撤銷環評審查結論後，主管機關得基於信賴保護原則而不撤銷相關開發許可，受害人民仍可透過行政訴訟加以撤銷之，並請求法院命該開發行為停工。

現代民主法治國家的基本邏輯是，國家擁有行使權力（其實是暴力）的正當性，但應受到法律的約束，同時必須遵守法院的裁判。但是面對行政部門的強勢地位，司法部門不僅毫無抗衡力量，甚且需要行政協助（例如司法強制執行），行政若真的視裁判為無物，法院也只能望法興嘆，完全莫可奈何。這是法治實踐的永恆麻煩之一，我們只能保有耐心、並且不放棄希望。面對主政當局「絕不停工」的蠻橫政策，唯有抗爭到底，永不妥協！

法治精神的落實，依賴的不是法律規定或文字，而是執法者的法治素養與實踐決心。在中科三期開發一案中，執政當局暴露出來的正是法治素養與實踐決心的欠缺，而不是法律如何規定或解讀。我們都應感謝這件法律爭議帶給我們的教訓與省思，且讓我們珍惜這難得的「行政法時刻」，繼續堅持法治，共同建構台灣成為一個舉世引領稱羨、國人引以為傲的法治國家！