



多階段行政程序與環評程序： 中科三期確認訴訟案（上）

— 台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決理由逐段辨正

李建良

（中央研究院法律學研究所研究員）

壹、台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決：《中科三期確認訴訟案》

原告：詹○健等 6 人

被告：行政院國家科學委員會

被告：內政部

被告：行政院環境保護署

參加人：行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局

判決：原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

日期：100 年 2 月 24 日

法官：黃清光、李維心、程怡怡

【事實概要】

參加人中科管理局之前身中部科學工業園區開發籌備處為開發中部科學工業園區第三期發展區，於民國（下同）95 年間檢具「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫」

案（下稱系爭開發案）之環境影響說明書，向目的事業主管機關即被告國科會申請許可開發，並由被告國科會將環境影響說明書轉送被告環保署進行審查，經環保署環境影響評估審查委員會（下稱環評會）決議有條件通過環境影響評估審查，被告環保署乃以 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540 號公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論（下稱 95 年環評審查結論），被告國科會並據此以 95 年 8 月 3 日台會協字第 0950039651 號函檢附環保署上開函文及公告影本予參加人之方式作成開發許可（下稱 95 年開發許可）。又參加人之前身中部科學工業園區開發籌備處另向被告內政部申請台中縣后里鄉「中部科學工業園區第三期發展區開發計畫與細部計畫案」，經內政部區域計畫委員會第 189 次審查會決議暨區域計畫委員會專案小組第 4 次會議

決議補正完竣，被告內政部於 95 年 10 月 26 日以台內營字第 09508063931 號函許可（下稱內政部開發許可）在案。

嗣原告以渠等為系爭開發案影響所及之當地居民，系爭開發案環評審查之程序及實體均於法有違，循序提起訴願及行政訴訟，請求撤銷被告環保署 95 年環評審查結論，經台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決原告勝訴，將 95 年環評審查結論予以撤銷，環保署不服，提起上訴，復經最高行政法院以 99 年度判字第 30 號判決駁回其上訴而確定在案。原告於 99 年 3 月 2 日分別函國科會及內政部，請求確認依環境影響評估法（下稱環評法）第 14 條規定，95 年環評審查結論既經撤銷確定，被告國科會 95 年開發許可及被告內政部開發許可，均失所附麗而為無效之行政處分，詎被告國科會、內政部均予否認，並分別以 99 年 3 月 26 日台會協字第 0990015838 號函、99 年 4 月 21 日內授營綜字第 0990802924 號函確答該等開發許可仍屬有效；另 95 年環評審查結論既經撤銷，於重新辦理環評審查並合法通過前，開發單位已無執行開發行為之依據，其未停止開發行為，違反環評法第 17 條規定，原告等已於 99 年 3 月 2 日依環評法第 23 條第 8 項規定，向被告環保署提出公民告知函，因被告環保署以 99 年 4 月 26 日回函拒絕命開發單位停工，遂提起本件行政訴訟。

【判決結論】

原告之主張，均非可採，原告以環保署 95 年環評審查結論嗣後遭判決撤銷確定，主張被告國科會 95 年開發許可、被告

內政部開發許可，依環評法第 14 條第 1 項規定均屬無效行政處分，而訴請確認無效，以及請求確認被告環保署收到公民告知書後，負應於 60 天內命參加人於本案重新辦理環境影響評估審查並合法通過前應停止實施本案之開發行為（包括施工及營運）之公法上義務存在，均無理由，應予駁回。

貳、判決理由逐段釋義辨正

本案原告主張有三：一、確認國科會 95 年開發許可無效；二、確認內政部開發許可無效部分；三、確認環保署負有命開發單位實施環評之公法上義務。以下先抄錄各段判決理由的主要內容（刪去不必要的引述及贅辭），再逐段釋義辨正，以利對照，並供檢證。

一、確認國科會 95 年開發許可無效部分

(一)行政訴訟法之修正與環評行政訴訟之關係？

【判決理由】

1.按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」為 99 年 1 月 13 日修正公布、同年 5 月 1 日施行之行政訴訟法第 6 條第 1 項所明定。其修正理由略以：「行政處分已執行與行政處分消滅不同，依第 196 條規定之意旨，已執行之行政處分，如有回復原狀之

可能，仍可提起撤銷訴訟，原第 1 項後段規定『確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟』，易滋行政處分已執行亦屬消滅之事由，且均得提起確認訴訟之誤會，爰予修正，期臻明確。」是依上開規定，確認訴訟可分為 3 種類型，即確認行政處分無效之訴訟、確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟及確認行政處分違法之訴訟。其中確認行政處分無效訴訟，其訴訟對象為無效之行政處分，原告提起該訴必須客觀上有一行政處分存在，且主張該行政處分係屬無效；又行政處分如因執行而無回復原狀可能，或因消滅而致訴訟對象不存在，依行政訴訟法第 6 條第 1 項後段規定，得提起確認該行政處分為違法之訴訟，倘原告已提起確認行政處分無效訴訟，訴訟中發生上開情事，如仍有確認之利益，應許其變更為確認行政處分違法之訴，此即學說所謂之追加確認訴訟或續行確認訴訟。

【釋義辨正】

這段理由闡述確認訴訟的類型及要件，尤其引述 99 年 1 月 13 日修正公布、同年 5 月 1 日施行之行政訴訟法第 6 條第 1 項之修正理由，不僅毫無必要，且有模糊焦點的嫌疑。按本件原告係提起確認行政處分無效之訴，至為明顯，與行政違法確認訴訟毫無干係，尤其不涉行政處分已執行是否為行政處分消滅的爭議（99 年修正行訴 § 6 I 最主要的理由），承審法官無端擴充篇幅，浪費司法資源，誠屬無意義之舉。

本段理由唯一勉強有意義的是：「確認行政處分無效訴訟，其訴訟對象為無效

之行政處分，原告提起該訴必須客觀上有一行政處分存在，且主張該行政處分係屬無效」，其餘均屬累贅贅語。至於學說所謂之「追加確認訴訟或續行確認訴訟」，基本上也與本案無關，除非承審法官藉由此段論述，有意暗示：本案系爭之行政處分於訴訟中發生「行政處分消滅」之情事？

(二)無效行政處分之廢止與失效行政處分之無效確認？

【判決理由】

2.國科會 95 年開發許可所依憑之 95 年環評審查結論因遭判決撤銷確定，環保署重為審查後，於本案訴訟進行中，另作成 99 年環評審查結論，國科會旋即根據 99 年環評審查結論，以 99 年 9 月 6 日台會協字第 0990064454 號函重新核發 99 年開發許可，並同時廢止原核發之 95 年開發許可，故國科會 95 年開發許可既經原核發機關予以廢止，而該廢止 95 年開發許可之行政處分復未經撤銷，或有其他失效情事，則依行政程序法第 110 條第 3 項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由失效者，其效力繼續存在。」及同法第 125 條規定：「……行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力……」，國科會 95 年開發許可因遭廢止，自 99 年 9 月 6 日起即失其效力而不存在。本件為訴訟對象之行政處分（國科會 95 年開發許可）於訴訟進行中既已消滅，原告訴請確認客觀上已不存在之行政處分為無效，訴訟要件即有欠缺，準此，原告就已消滅之行政處分猶

訴請確認無效，顯然欠缺權利保護要件，無訴之利益。原告雖稱環保署 99 年環評審查結論是違法的行政處分，國科會廢止 95 年開發許可之行政處分亦不合法，其仍可確認國科會 95 年開發許可無效云云，然環保署 99 年環評審查結論以及國科會廢止 95 年開發許可之行政處分是否違法，均非本案審理範圍，且前者已由原告提起訴願，現正訴願審議中，後者在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，故不論國科會廢止 95 年開發許可之行政處分是否違法，該處分既未經撤銷或失效，自不影響國科會 95 年開發許可業因廢止而消滅之認定，原告自亦無從以客觀上已不存在之行政處分為其確認無效訴訟之標的。

【釋義辨正】

這段理由闡述中，重大明顯的說理瑕疵是「該處分既未經撤銷或失效，自不影響國科會 95 年開發許可業因廢止而消滅之認定」的說法。蓋系爭國科會 95 年開發許可之所以失其效力，乃因國科會 99 年 9 月 6 日之廢止處分所致，與該處分是否經撤銷或失效並無推導關係。況且，本判決已言國科會 95 年開發許可因遭廢止而失其效力（失效），卻又謂「該處分既……未失效」，前後豈非又自相矛盾？承審法官行政法素養之欠缺、思路之紊亂，令人不可置信。

除了論述形式之自相矛盾外（或許是無心之失），真正需要釐清的是所謂「原告訴請確認客觀上已不存在之行政處分為無效，訴訟要件即有欠缺」的法律見解，換個說法，法院認為：已經失效的行政處

分不得作為無效確認訴訟之標的；而支持此一見解的理由是：行政處分無效確認之訴必須客觀上有一行政處分存在。此項理由看似有據，實則混淆了「行政處分（客觀上）存在」與「行政處分效力」兩種不同層次的概念。蓋「行政處分之存在」乃所有以行政處分為程序標的之訴訟類型的合法要件，除行政處分無效確認訴訟外，行政處分違法確認訴訟、撤銷訴訟及課予義務訴訟（包括訴願前置程序）亦然。此處所謂行政處分之「存在與否」，其首要之問題在於系爭行政行為是否具有行政處分之性質，而非其他類型之行政行為，例如行政契約或行政事實行為。系爭行政行為若不具行政處分之性質，即不得提起行政處分違法確認訴訟、撤銷訴訟、課予義務訴訟（包括訴願前置程序），乃至於行政處分無效確認訴訟，而應循一般給付訴訟程序（行訴 § 8 I），謀求救濟。反之，系爭行政行為若屬行政處分，則須進一步審視行政處分之「效力」，以決定究應提起行政處分違法確認訴訟、撤銷訴訟或課予義務訴訟（包括訴願前置程序），還是行政處分無效確認訴訟。

就行政處分之「效力」而言，基本上可區分為：自始無效、嗣後失效及有效三種。嗣後失效係以行政處分「曾經有效」為前提，故嗣後失效及有效乃屬同一組概念，行政處分（自始）無效既未曾發生效力，則在概念上應與「行政處分有效嗣後失效」對立以觀，此點於行政訴訟類型之正確掌握，尤其重要。我國訴訟類型的制度設計，撤銷訴願（訴訟）係以行政處分有效存在為前提要件（行訴 § 4）；行政處分若已失其效力，即無透過撤銷訴願（訴

訟) 予以撤銷的餘地, 繼之而起的是「行政處分違法確認訴訟」(行訴 § 6 I 後段), 行政處分的失效於訴訟法上寓有界分「撤銷訴訟」與「違法確認訴訟」的功能。易言之, 行政處分的「失效」同時構成撤銷訴訟的「消極程序合法要件」與違法確認訴訟的「積極程序合法要件」, 行政處分若失其效力, 即不得再提起撤銷訴訟, 而僅能依違法確認訴訟予以救濟; 相對而言, 行政處分若有效存在, 則僅能提起撤銷訴訟, 而不得提起違法確認訴訟。此種撤銷訴訟與確認訴訟之間的「互斥」關係, 基本上是建立在行政處分「曾經有效」的前提下, 因而派分出「若仍有效則除去效力」(撤銷) 或「既然失效則確認違法」二擇一的權利救濟方法, 也因此二者之間具有「轉換」關係, 於撤銷訴訟進行中, 若發生行政處分失效之情形, 原告即得將所提撤銷訴訟「轉換」(縮減) 為違法確認訴訟。

不同於上, 行政處分若自始不發生效力, 既無從(也無須)撤銷以除去其效力, 亦不發生「失其效力」而有確認其違法的可能¹。因此, 法律上乃特別針對行政處分無效之情形專設「無效確認訴訟制度」(行訴 § 6 I 前段), 俾予人民有救濟之道。也因此, 行政處分無效確認之訴, 與撤銷訴訟暨行政處分違法確認訴訟, 乃屬平行的兩套救濟體系, 二者之間並無轉換關係, 可能存在的疑問只是如何判別行

政處分「無效」此一行政實體法上的難題。行政訴訟法第 6 條 4 項規定: 「應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟, 誤為提起確認行政處分無效之訴訟, 其未經訴願程序者, 高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關, 並以行政法院收受訴狀之時, 視為提起訴願。」即是為了解決「判別失誤」所生程序延宕問題(程序經濟), 同時確保人民的程序利益。於此須指出者, 經高等行政法院裁定移送於訴願管轄機關之後, 無效確認訴訟並非「轉換」成撤銷訴訟, 而是重啓爭訟程序。

若能瞭解並分辨上述概念分野與制度旨趣, 當不致發生所謂「已經失效的行政處分不得作為無效確認訴訟之標的」的問題。確切的說, 系爭行政處分若屬無效², 即有以判決確認其無效的可能及必要。在觀念上尤須澄清的是: 本判決係以「國科會廢止 95 年開發許可」為由, 認定該許可已失其效力, 無意中已先肯認「95 年開發許可」的有效性。蓋廢止係使有效之行政處分向後喪失效力之行政處分, 無效之行政處分無從廢止。問題是, 「95 年開發許可」是否有效(無效), 為本案的爭訟標的, 須經攻防雙方論辯後, 再由法院審理判斷之。承審法官竟是「未審先斷」, 甚至規避無效之行政處分能否廢止之前提問題, 曲意迴護如此, 只能徒呼負負。

姑不論無效行政處分能否廢止之問題, 從權利保護必要之觀點以論, 已失效之行政處分亦仍有確認其無效之實益。蓋誠如本判決所言, 經廢止之行政處分係向

¹ 在概念邏輯上, 「無效」與「失其效力」乃屬二組相斥而無法並存之概念, 從而亦無所謂「自始無效」之行政處分「失其效力」之可言。

² 行政處分是否無效, 當然必須由法院來判定, 但與該行政處分是否「失效」無關。

後失其效力。換言之，在廢止之前，該行政處分「仍屬有效」，甚至因主管機關刻意使用「廢止」一詞而有「在此之前一切合法」的假象。反之，行政處分之無效，係因行政處分有重大明顯之違法瑕疵而自始、當然不生效力。因此，提起無效確認訴訟之目的，旨在確認廢止之前的行政處分「非屬有效」，進而確認「在此之前一切違法」的事實。如此之確認利益，並不因系爭行政處分已遭廢止而受影響。準此以言，本判決以「原告就已消滅之行政處分猶訴請確認無效」，判認「顯然欠缺權利保護要件，無訴之利益」，要非確論，不足為訓。

(三)環評法第 14 條第 1 項無效規定意旨之歷史解釋？

【判決理由】

3.原告雖又主張本案 95 年環評審查結論經法院判決撤銷確定後，國科會 95 年開發許可，依環評法第 14 條第 1 項規定，為無效之行政處分云云。惟查：

(1)我國環評法係於 83 年間制訂，同年 12 月 30 日公布施行，其第 14 條原規定：「(第 1 項)目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。(第 2 項)經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。」嗣為配合行政程序法之施行，92 年 1 月 8 日修正第 14 條為：「(第 1 項)目的事業主管機關

於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。(第 2 項)經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。

(第 3 項)開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由抵觸。」

(即現行法條文)。修正理由略以：

「一、依本法第 7 條規定，環境影響說明書『經主管機關作成審查結論後，即完成審查』；至於評估書部分，依本法第 13 條規定，應『經主管機關認可後，才視為完成審查』。爰將第 1 項修正為『未經完成審查或評估書未經認可前』。二、有關『許可後無效之處理，應回歸行政程序法規定』，故將第 1 項後段『並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之』予以刪除。……」。又依立法資料顯示，環評法第 14 條於制訂之初，行政院所提草案條文內容原係：「目的事業主管機關於環境說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之。」；行政院之說明則為：「明定開發行為之目的事業主管機關於評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量」(立法院公報第 82 卷第 74 期院會紀錄)。案經立法院審查後，始變更其內容如上開 83 年 12 月 30 日公布施行之第 14 條原條文所示。

(2)揆諸前揭環評法第 14 條制定、修

正之過程，以及各該立法及修正理由之說明，並參以制訂當時立法委員彭百顯委員發言稱：「本條的主要精神，是避免目的事業主管機關在水土保持及環境影響評估未完成之前，即許可進行開發，以免再發生類似過去教育部在環境影響評估未完成前，即開放高爾夫球場開發許可的情形。……不致產生在環境影響評估未完成前，目的事業主管機關即已許可開發，在民間投入大量資本及人力、物力進行開發後，主管機關才發現會對環境造成影響，致使人民權利受到重大損害。……」、立法委員趙少康發言稱：「第 14 條是環境影響評估法中非常重要的條文，因為政府各部會或各政府間協調常會發生問題，特別是目的事業主管機關有時環境影響評估未審查完成前就准許開發，有時主管機關制止，它還置之不理，甚至環境影響評估通過，其他政府機關也已承諾了，它還是置之不理。……另外，有時主管機關認為不應開發時，目的事業主管機關置之不理還是許可，所以，第 2 項明定：『經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發之許可。』……」（立法院公報第 83 卷第 43 期院會紀錄），可知，環評法第 14 條立法本意，在於應先完成環境影響評估審查，目的事業主管機關始得為後續之開發許可，亦即時間上有其先後順序，主管機關不得在未完成環境影響評估審查前，逕為開發許可，否則，該開發許可自始無效，不待撤銷，以促使目的事業主管機關尊重環保署對於環境影響評估之判斷。至於「完成環境影響評估審查後」，作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影

響，該開發許可是否亦屬無效，無論是環評法於 83 年制訂時，抑或於 92 年修正時，似均非立法者所預見，亦無相應之規定，類此情形無論依文義解釋或立法解釋，均難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。

【釋義辨正】

這段理由應是本判決最為核心且關鍵之處。顯而易見的是，承審法官並不真的認為「國科會 95 年開發許可業因廢止而消滅之認定，原告自亦無從以客觀上已不存在之行政處分為其確認無效訴訟之標的」，否則無須就 95 年開發許可是否無效乙節，大費篇幅、反覆論陳。承審法官的結論是 95 年開發許可並非無效，得此心證的理由，概而觀之，無非四端：環評法第 14 條之立法及修法理由、行政程序法有關無效的「規定」與「法理」、多階段行政程序的「法理」、信賴保護原則。細讀內容及其論理邏輯，則有引證不實、說理跳躍及不當比附等重大明顯瑕疵，先就環評法第 14 條之立法及修法理由乙節，說明如下：

依照環評法第 14 條第 1 項之規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」95 年開發許可是否因 95 年環評審查結論遭行政法院判決撤銷而無效？關鍵問題在於，何謂「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前」？

本判決的理由之一，係引述環評法第 14 條最初立法時，立法委員的發言記錄，

計有兩段：

彭百顯委員：「本條的主要精神，是避免目的事業主管機關在水土保持及環境影響評估未完成之前，即許可進行開發，以免再發生類似過去教育部在環境影響評估未完成前，即開放高爾夫球場開發許可的情形。……不致產生在環境影響評估未完成前，目的事業主管機關即已許可開發，在民間投入大量資本及人力、物力進行開發後，主管機關才發現會對環境造成影響，致使人民權利受到重大損害。……」。

趙少康委員：「第 14 條是環境影響評估法中非常重要的條文，因為政府各部會或各政府間協調常會發生問題，特別是目的事業主管機關有時環境影響評估未審查完成前就准許開發，有時主管機關制止，它還置之不理，甚至環境影響評估通過，其他政府機關也已承諾了，它還是置之不理。……另外，有時主管機關認為不應開發時，目的事業主管機關置之不理還是許可，所以，第 2 項明定：『經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發之許可。』……」。

由上述兩段發言，本判決得出的推論是：環評法第 14 條「立法本意」，環評審查與開發許可在時間上有其先後順序，主管機關不得在未完成環境影響評估審查前，逕為開發許可，以促使目的事業主管機關尊重環保署對於環境影響評估之判斷。「完成環境影響評估審查後」作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影響，該開發許可是否亦屬無效，均非立法者所預見，亦無相應之規定，類此情形無論依文義解釋或立法解

釋，均難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。

細查以上兩段發言內容，第二段旨在說明環評法第 14 條「第 2 項」的立法考量，而非第 1 項，實不足以作為第 1 項的所謂「立法解釋」。第一段發言係闡示「本條」的整個立法精神，亦未針對何以規定「無效」此一法律效果而闡論。況且，彭百顯委員之所以發言，係回應林明義委員發言「主張將第 14 條第 2 項刪除」而來，蓋林明義委員的質疑何以環保署擁有超越經建會或行政院決定的權力。必須注意的是，彭百顯委員特別強調「開發單位應在不影響水土保持及環境的條件下進行開發³」。許添財委員也才隨後表示：「環境影響評估主管機關則就其專業知識，擔負起環境保護、環境影響評估的責任。我們如果把主管機關的制衡權、核可權取消，那麼整部環境影響評估法便失去意義⁴」。蘇煥智委員更針對行政院所提草案條文內容原係：「目的事業主管機關於環境說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之。」之所以改成「其經許可者無效」，說明如下：「如果主管機關對環境影響評估的審查不具決定性的權力，還要看目的事業主管機關高見與否，將使環境影響評估制度大打折扣⁵」。由以上發言可知，立法委員

³ 參見立法院公報，83 卷 43 期，第 2717 號，上冊，頁 41（立法院法律系統，環境影響評估法，逐條討論，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@834301;0026;0045>）。

⁴ 參見註 3 書，頁 42。

⁵ 參見註 3 書，頁 43。

當初討論的重點在「環評制度的功能」與「環境保護的落實」，而不在審查結論與開發許可之間的時間先後順序。也因此「完成環境影響評估審查後」作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影響，該開發許可是否亦屬無效的問題，並不是立法委員當時未能預見，實乃此為當然之理，無須特別討論。蓋環評審查結論因違法而遭行政法院撤銷，正是環境影響評估主管機關未能擔負起環境保護、環境影響評估責任的證明，在此情形下所作成的開發許可，依立法的本意，當然無效。承審法官選擇性地擷取部分發言，譴除不利其結論部分的討論，避重就輕，自誤誤人，實不足取。

(四) 行政程序法無效規定於環評法第 14 條第 1 項之適用？

【判決理由】

3.……(3)對於上述情形，原告引據學者見解略以，環評法第 14 條第 1 項規定，依其立法精神，應包括已完成環境影響評估審查，但該審查結論有違法情事，嗣後遭撤銷之情形在內，否則該項規定，乃至環評法之規範功能均將減損，本件國科會核發 95 年開發許可時，環保署雖已完成環境影響評估審查，但該環評審查結論既經撤銷，溯及既往失其效力，環評審查即未完成，依環評法第 14 條第 1 項規定，國科會 95 年開發許可應屬無效云云，固非無據。然而，行政處分乃行政機關所為之一種法律行為，而法律行為係以發生所預期之法律效力為目的，如因一定之原因，自始即確定不能發生行

為人所預期之法律效力者，為無效之法律行為，因此，所謂無效之行政處分，係指自始確定不能發生法律效力之行政處分；此由 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 110 條第 4 項規定：「無效之行政處分自始不生效力。」即足徵之。另參以行政程序法第 111 條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」，可知我國法制就行政處分之無效原因，係採重大明顯瑕疵說，該條第 1 至 6 款是重大明顯之例示，第 7 款則為重大明顯之概括規定。所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之程度，非但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知，如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效（最高行院 95 裁 1444 裁定意旨參看）。準此，行政機關作成行政處分，將其就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外表示，使之發生一定之法律效果，既有行政處分之外觀形式存在，並對外發生法律效力，基於法律安定性之要求暨保護行政處分相對人信賴利益，自不宜輕易認定為無效之行政處分，必該處分有明顯重大之瑕疵，可認自始即確定不能發生法律效力者，始為無效行政處分。查本件國科會係在環保署完成環境影響評估審查並公告 95 年環評審查結論後，始核發 95 年開發許可，此與環評

法第 14 條第 1 項規定「未經完成環境影響評估審查」即為開發許可，該開發許可無效之情，已屬有別；且國科會核發 95 年開發許可時，原與環評法第 14 條第 1 項規定無違，開發單位即參加人中科管理局復據以著手進行相關之開發行為，環保署 95 年環評審查結論係事後始經最高行政法院以 99 年度判字第 30 號判決「撤銷」確定，由此益徵國科會 95 年開發許可並非自始即確定不能發生法律效力之行政處分，故為保護開發許可相對人之信賴利益並維護法秩序之安定，自難以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第 14 條第 1 項所定無效之情形，而認為在完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，於環境影響評估審查嗣後遭撤銷者，亦有環評法第 14 條第 1 項之適用，仍為無效之行政處分，致生解釋環評法之「無效」，違背行政程序法「無效」法理之違背法令結果。

【釋義辨正】

承審法官應該不會不知道環評法的立法精神，故爾表示原告引據學者見解：環評法第 14 條第 1 項規定，依其立法精神，應包括已完成環境影響評估審查，但該審查結論有違法情事，嗣後遭撤銷之情形在內，否則該項規定，乃至環評法之規範功能均將減損，本件國科會核發 95 年開發許可時，環保署雖已完成環境影響評估審查，但該環評審查結論既經撤銷，溯及既往失其效力，環評審查即未完成，依環評法第 14 條第 1 項規定，國科會 95 年開發許可應屬無效，固非無據。

然而，對於此一正確的法律見解，承審法官的回應竟是：行政處分乃行政機關所為之一種法律行為，而法律行為係以發生所預期之法律效力為目的，如因一定之原因，自始即確定不能發生行為人所預期之法律效力者，為無效之法律行為，因此，所謂無效之行政處分，係指自始確定不能發生法律效力之行政處分；此由 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 110 條第 4 項規定：「無效之行政處分自始不生效力。」即足徵之。

姑不論上述理由中「行為人」究何所指（不知所云），前揭學者法律論述的重點在於環評法第 14 條第 1 項有關開發許可無效規定之「構成要件」的意涵解釋及其適用對象；反觀本判決闡釋的卻是無效行政處分之「法律效力」，也就是「自始不生效力」（此點根本無人爭執），十足是牛頭馬嘴、文不對題，可說是「無效的論述」。

緊接在後，本判決參引行政程序法第 111 條規定，謂我國法制就行政處分之無效原因，係採重大明顯瑕疵說，並指所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之程度，非但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知，如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效⁶。準此，行政機關作成行政處分，將其就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外表示，使之發生一定之法律效果，既有行政處分之外觀形式存在，並對外發生法律效力，基於

6 引用最高行政法院 95 年度裁字第 1444 號裁定意旨。

法律安定性之要求暨保護行政處分相對人信賴利益，自不宜輕易認定為無效之行政處分，必該處分有明顯重大之瑕疵，可認自始即確定不能發生法律效力者，始為無效行政處分。

這段有關行政程序法第 111 條關於行政處分無效的論述，若抽離本件個案以觀，大體正確，但若參諸本案爭點及環評制度，則至少有三項疑點及錯誤：

(一)承接前述，環評法第 14 條第 1 項對於開發許可（行政處分）無效之原因設有規定，本判決應說明的是本案之情形是否該當於環評法第 14 條第 1 項所定要件，而非毫無說理地「跳接」行政程序法有關行政處分之無效原因，置環評法第 14 條第 1 項之無效原因於不顧。於此尤須說明者，設若系爭開發許可之是否無效，得直接適用行政程序法予以判斷，則立法者於 92 年 1 月 8 日為配合行政程序法之施行而修正第 14 條時，理應刪除該 1 項有關「無效」之規定，回歸行政程序法之適用，以杜爭議。惟立法者卻仍保留該無效及其要件規定，顯示環評法第 14 條第 1 項之無效原因與行政程序法之規定未必相同（此點容後再詳論）。

(二)從行政程序法第 111 條規定至多僅得出，我國行政程序法就行政處分之無效原因係採重大明顯瑕疵說，而非如判決所言，我國法制就行政處分之無效原因，係採重大明顯瑕疵說，蓋行政程序法乃屬一般性規定，並不排除立法者另設特別規定之可能⁷。

(三)行政程序法第 111 條規定行政處分之無效，係因行政處分客觀上存有重大明顯之瑕疵所致，對於違法之行政處分固不宜輕易認定其為無效，惟除基於法律安定性之考量外，並無為保護行政處分相對人信賴利益之旨趣。蓋無效行政處分未必皆為授益處分，於侵益處分之情形，不宜輕易認定其為無效，顯然非出於處分相對人信賴利益之考量，故本判決有關「保護行政處分相對人信賴利益」等語，係承審法官自己所加，為法律規定所無，亦非行政程序法第 111 條之主要立法旨趣⁸。

姑且不論行政程序法第 111 條於本案有無適用，且看本判決「如何適用」該規定於本案。本判決的說理略以：本件國科會係在環保署完成審查並公告 95 年環評審查結論後，始核發 95 年開發許可，與環評法第 14 條第 1 項規定「未經完成環境影響評估審查」即為開發許可之情，已屬有別；且國科會核發 95 年開發許可時，原與環評法第 14 條第 1 項規定無違，95 年環評審查結論係事後始經行政法院判決「撤銷」確定，由此益徵 95 年開發許可並非自始即確定不能發生法律效力之行政處分，故為保護開發許可相對人之信賴利益並維

政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」

⁸ 參考德國法制，基於處分相對人信賴保護之考量而不認定行政處分無效之情形，僅發生在以委員會之方式作成行政處分，而該委員會欠缺決議能力者。德國聯邦行政程序法第 44 條第 3 項第 3 款規定，行政處分若有此種瑕疵，不得認定其為無效。蓋處分相對人通常無從知悉此種瑕疵。參見 Kopp / Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 44 Rn. 55.

⁷ 參照行政程序法第 3 條第 1 項：「行政機關為行

護法秩序之安定，自難以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第 14 條第 1 項所定無效之情形，而認為在完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，於環境影響評估審查嗣後遭撤銷者，亦有環評法第 14 條第 1 項之適用，仍為無效之行政處分，致生解釋環評法之「無效」，違背行政程序法「無效」法理之違背法令結果。

這段論述基本上已經脫離承審法官之前所建立的「審查結論與開發許可的時間先後順序」的**形式判準**，而替換成「瑕疵是否重大明顯」的**實質判準**，在說理邏輯上，前後顯欠一貫。更嚴重的是，其中存有「倒果為因」的論證謬誤。本判決從「95 年開發許可原與環評法第 14 條第 1 項規定無違，因 95 年環評審查結論事後被撤銷」，推導出「95 年開發許可並非自始即確定不能發生法律效力之行政處分」。問題在於，本判決若係以行政程序法第 111 條之重大明顯瑕疵說為論理依據，則其應說明的是，何以本案情形非屬重大明顯瑕疵而不構成無效，而不是以「95 年開發許可並非自始即確定不能發生法律效力之行政處分」作為論斷 95 年開發許可仍屬有效的理由。換言之，「是否屬重大明顯瑕疵」為因，「自始即確定不能發生法律效力」為果，正確的推論是：**因（非）屬重大明顯瑕疵，故（非）自始確定不發生效力**。本判決竟然反其道而行，認為：因（非）自始確定不發生效力，故（非）屬重大明顯瑕疵。

況且，此段論述若真係承接前述行政程序法之無效「法理」（重大明顯瑕疵理

論）而來，則其論證邏輯應該如下：

- 未經環評即為許可→重大明顯瑕疵→無效。
- 先經環評始為許可，但環評審查被撤銷→非重大明顯瑕疵→違法有效。

以上論證邏輯若要能成立，須先證立未經完成環評審查即為開發許可屬於一種「重大明顯瑕疵」（如同寫在額頭上，任何人一望即知）。對此，本判決卻僅以「已屬有別」一語帶過，可見承審法官似乎是無法自圓其說而有意規避。凡熟悉環評運作實務的人皆知，未經完成環評審查即為開發許可之情形，是否構成違法絕非如同寫在額頭上，任何人一望即知的重大明顯瑕疵。開發行為是否應實施環評程序，牽涉環評細目及範圍認定標準的解釋、適用問題，再加上行政實務上時而可見透過切割土地或開發規模的方式，以規避實施環評，進而衍生爭訟⁹，纏訟經年而未必獲有定論。設若環評法第 14 條第 1 項規定之無效原因必須合乎重大明顯瑕疵之所謂的「法理」，則實際上將無可資適用的個案，從而該項規定亦將成為無用之具文，足徵本判決將行政程序法第 111 條套用於環評法第 14 條第 1 項，其謬甚然。

(五)何謂「分階段行政程序」之「行政法理」？

【判決理由】

⁹《美麗灣渡假村環評案》即是一例，參見李建良，環評程序與行政訴訟：美麗灣渡假村環評案，台灣法學雜誌，176 期，2011 年 5 月 15 日，頁 25 以下。

3.……(4)承上，環評法第 14 條第 1 項規定既未包括完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，其環境影響評估審查嗣後遭撤銷之情形，原開發許可之效力即無該規定之適用，應依有關「分階段行政程序」及「接續行政處分」之行政法理認定，並依該條修正理由，回歸行政程序法之適用。蓋行政處分係經由行政程序作成，通常在一行政程序中作成一行政處分，惟對於較複雜之事件，如就作成許可之各許可要件中已審查無疑慮之部分作成確認之決定（僅肯認該部分之許可要件，而非該終局之許可），為「先行裁決」；或將整個事件分成數個可獨立之部分，就已審查完畢之部分先為許可（經許可部分已可施行），為「部分許可」。就整個事件而言，有接續於「先行裁決」之「後續裁決」，有接續於一「部分許可」之另一「後續部分許可」，前後之多數行政處分即成為所謂之「接續行政處分」，其所經由作成之行政程序，即成為所謂之「分階段行政程序」。在分階段行政程序中所為之前後相關聯之多數行政處分，如在前之行政處分為在後行政處分之基礎，該在前之基礎處分因廢棄或解除條件成就等原因而失其效力時，後續處分因之而違法，行政機關自得廢棄。而依環評法第 14 條第 1 項規定，目的事業為開發許可前，應先由主管機關即環保署完成環境影響評估審查，其中所應踐行之「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」係屬不同之行政程序，其主管機關不同，據以作成決定之法律依據亦不相同，又應先後依序為之，是「環境影響評估程序」為「開發行為許可程序」之前階段程

序，二者間構成「多階段行政程序」；又環保署依其環境影響評估程序所作成之環評審查結論，僅係就環境影響部分之決定，應屬「先行裁決」或「部分許可」，目的事業主管機關依開發行為許可程序所為之開發許可，則為「後續裁決」或「後續部分許可」，二者即成為所謂之「接續行政處分」。揆諸首揭說明，環保署 95 年環評審查結論經判決撤銷確定後，以該審查結論為基礎之國科會 95 年開發許可，即因此而違法，國科會自得適用行政程序法，依相關規定將之廢棄。至於國科會究應適用撤銷或廢止之規定，以資處理，容或有討論之空間，惟原核發之 95 年開發許可非屬無效之行政處分，則無疑義。本件原告以環保署 95 年環評審查結論遭判決撤銷確定，進而主張原核發之國科會 95 年開發許可，依環評法第 14 條第 1 項規定，為無效之行政處分云云，自無足採。

【釋義辨正】

本判決以前述破綻百出的說詞得出環評法第 14 條第 1 項規定未包括「完成環評審查後，始作成之開發許可，其環境影響評估審查嗣後遭撤銷之情形」的推論後，進一步處理 95 年開發許可的效力問題。承審法官在此提出所謂「應依有關『分階段行政程序』及『接續行政處分』之行政法理認定，並依該條修正理由，回歸行政程序法之適用」的說法。

先暫不問這段說法中所謂的「行政法理」究何所指？從何而來？其中所稱「並依該條修正理由，回歸行政程序

法之適用」，諒係指 92 年 1 月 8 日修正第 14 條理由中提及：「有關『許可後無效之處理，應回歸行政程序法規定』，故將第 1 項後段『並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之』予以刪除。……」惟查其應回歸行政程序法規定者，僅指「許可後無效之處理」部分，而其所刪除的亦只是「無效後註銷」之規定，至於無效之「原因」並未更動，甚至將文字修正為「未經完成審查或評估書未經認可前」，以臻周延。因此，就開發許可是否有效之認定，並無所謂「回歸行政程序法之適用」可言。抑且，如前所述，設若系爭開發許可之是否無效，得直接適用行政程序法予以判斷，則立法者理應於 92 年 1 月 8 日為配合行政程序法之施行而修正第 14 條時，刪除該 1 項有關「無效」之規定，回歸行政程序法之適用，由此適可反證環評法第 14 條第 1 項的「無效」規定，乃立法者特意所為，不容透過法條文字的曲解而架空立法的原意。

再看本判決以相當篇幅闡述的分階段行政程序及接續行政處分之「行政法法理」，看似週折深奧，實則無甚高論，說的是行政程序分成多個階段，先後作成多個行政處分，亦即：多階段、多處分。考諸此等行政法概念（非行政法法理）之所由，係來自德國。參諸德國文獻，多階段行政程序主要用於複雜的行政程序中，尤其是許可程序，其通常可以切割、劃分為多個程序，遞次進行，形成多階段的行政程序。而在各該階段程序之間，以作成一定之行政處分相

互銜接，此種（複數）行政處分在德國學說上稱為「多階段程序之（多）行政處分」（Verwaltungsakte in mehrstufigen Verfahren¹⁰）。行政程序的多階段，基本上有「部分許可」（Teilgenehmigung）與「先決定（先行裁決）」（Vorbeseid）兩種設計取向¹¹，前者是先由主管機關就人民申請案作局部之實體審查，並作成「部分許可」，根據此一許可處分，人民可以開始局部實施其申請案，此種情形學說上稱為「垂直分段」（vertikalen Teilung）。另一種情形是，主管機關就人民之申請案，僅先審查確認其中非獨立之部分，並作成「先決定」。此一對於申請案非獨立部分之行政處分對於後續程序雖具有拘束力，但人民尚不得據此實施其申請案，此種情形學說上稱為「水平分段」（horizontale Teilung¹²）。例如於申請建造執照之程序中，主管機關先審查申請案是否符合都市計畫法之規定，並作成決定，

¹⁰ 參見 Heinrich Amadeus Wolff/ Stefan Brink, in: Bader / Ronellenfisch (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, Kommentar*, Stand: 2010, § 35 Rn. 157.

¹¹ 詳參 Eberhard Schmidt-Aßmann, *Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbeseid und Teilgenehmigung – zum Problem der Verfahrensrationalität im administrativen Bereich*, in: *Festgabe zum 25jährigen Bestehen des BVerwG, Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, 1978, S. 569 ff.

¹² 參見 Heinrich Amadeus Wolff/ Stefan Brink, in: Bader / Ronellenfisch (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, Kommentar*, Stand: 2010, § 35 Rn. 158.

即屬之¹³。又如德國電信頻率的分配程序（Frequenzzuteilung）以多階段行政程序之方式進行，分為電信頻率需求的確認程序、公聽會程序及分配審查程序，亦屬此種水平分段的多階段程序構造¹⁴。

回到我國，環評法第 14 條第 1 項規定，目的事業為開發許可前，應先由主管機關即環保署完成環境影響評估審查，誠如本判決所言，其中所應踐行之「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」係屬不同之行政程序，其主管機關不同，據以作成決定之法律依據亦不相同。惟「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」之間是否構成前述之「多階段行政程序」，則不無疑問。蓋德國多階段行政程序的分段，基本上是將原本屬於同一、整體的許可程序，基於事物複雜性與正當程序之需求而分割成多個階段遞次進行，故多階段之複數行政處分通常由同一主管機關作成。反觀環境影響評估程序，嚴格而言，並非開發行為許可程序之一環，而是許可程序之「前置程序」，甚至是許可程序的合法有效要件。也因此，環保署依其環評程序所作成之環評審查結論，並非開發行為許可程序之「先行裁決」或「部分許可」。況且，參諸前述德國法制及學說，在多階段行政程序中之「先行裁決」與「部分許可」，乃屬不同意涵的制度，因此，環評審查結論要碼是「先行裁

決」，要碼是「部分許可」，而絕不會「先行裁決」或「部分許可」，顯示承審法官並未真正理解多階段行政程序、「先行裁決」及「部分許可」等概念及制度意涵，只是胡亂拼湊、虛應故事。

退步言之，若謂「我國」的多階段行政程序不必等同於「德國」的多階段行政程序，因而亦可將「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」視為一種「多階段行政程序」。儘管如此，必須究問的是，從多階段行政程序的「概念」究竟可以推導出何種「規範內涵」？在本判決理由中提到以下的法律見解：

在分階段行政程序中所為之前後相關聯之多數行政處分，如在前之行政處分為在後行政處分之基礎，該在前之基礎處分因廢棄或解除條件成就等因而失其效力時，後續處分因之而違法，行政機關自得廢棄。

承審法官似乎有意從「多階段行政程序」概念導出「前階段處分失效、後階段處分得廢棄」的規範內涵。在這段論述中，撇開承審法官刻意（或不留心）漏掉「基礎處分因遭法院判決撤銷而自始不生效力」之情形不說，其最值商榷之處在於，何以可以從「法律概念」導出「法律規範及效果」。「多階段行政程序」此一法律概念，如前所述，只是呈現行政程序的多階段及其所衍生之多數行政處分的現象，至於多階段行政程序中數行政處分之間的法律關係與效力問題，端視系爭相關法律之規定（立法者在此有相當大的形成自由），而無法從「多階段行政程序」想當然爾地作出法律效果的推斷，此為觀

¹³ 參見 BVerwGE 69, 1 ff.

¹⁴ 參見 Göddel, in: TKG-Kommentar, 3. Aufl., 2006, § 55 Rn. 11 ff.

念上不可不辨者。

平心而論，95 年開發許可，如按本判決的說法，既無環評法第 14 條第 1 項無效規定之適用，又非因行政程序法第 111 條所定之重大明顯瑕疵而無效，則該處分得由主管機關自行廢棄，實屬當然之理（既然有效，當然可以廢棄），要無大費周章引述（承審法官未必理解的）「多階段行政程序」概念得出相同結論的必要，足徵承審法官對於 95 年開發許可無環評法第 14 條第 1 項無效規定適用之法律見解並無十足把握，其心虛之程度，由此可見一斑。

（未完待續）