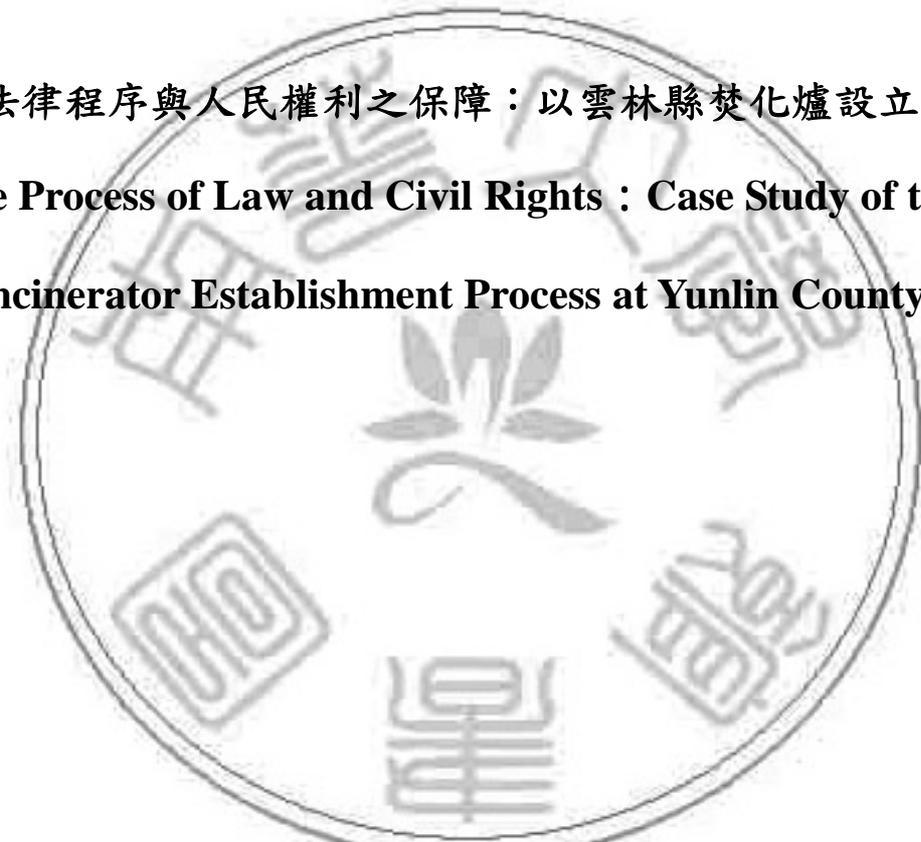


南 華 大 學

亞太研究所碩士論文

正當法律程序與人民權利之保障：以雲林縣焚化爐設立為例

**Due Process of Law and Civil Rights : Case Study of the  
Incinerator Establishment Process at Yunlin County**



指導教授：毛樹仁 博士

研究生：張世強

中華民國九十四年六月三十日

南 華 大 學

亞太研究所

碩 士 學 位 論 文

正當法律程序與人民權利之保障  
--以雲林縣焚化爐設立為例

研究生：張世強

經考試合格特此證明

口試委員：許 竹  
王 柏 水  
蔣 國 祥

指導教授：王 柏 水

系主任(所長)：蔣 國 祥

口試日期：中華民國九十四年六月九日

## 誌謝

求學這條路，一路走來跌跌撞撞的，正式學歷只有台中一中高中畢業的我，憑著高考同等學歷先去唸中正大學公共行政研究班，讀了三年，可惜沒有學歷。又重拾英文書本，以全國最高分考上雲科大二技應用外文系三年級。讀了一年後雖然成績尚可（有拿獎學金），然而我又不安於室，在學中直接報考南華大學亞太所，雖然很笨拙的讀了四年，如今我終於要畢業了，而且是從高中直接跳級拿到了碩士，真是感謝祖宗保佑。

首先我要感謝父母生給我一個還算可以的頭腦，以及對我的鼓勵、期許。讓我一個退伍軍人能一路參加丙等特考、乙等特考，在激烈經爭中脫穎而出，覓得一份安定的工作；然後再以同等學力報考研究所，在職進修。總算沒有辜負父母從小對我的期望，雖然這期望完成得有點晚！

身為亞太所學生，之所以選擇這個偏重法律的論文題目，實在要感謝許禎元老師對於我的行政法指導。許老師開啓了我對公法學習之窗，使我能透過這片窗戶，對於法律深深著迷。當然也要感謝前所長張亞中的開明學風，才能同意我選定此一論文。

拜託毛樹仁教授，擔任我的指導教授，其實是自找苦吃的。在恩師的要求指導下，硬是要先完成投稿學術期刊之文章（須有關本論文之文章），然後才同意看論文內容。不過事後發覺老師是對的，而且從這掙扎當中，慢慢發覺作學問的樂趣。謝謝毛主席！

要非常感謝孫國祥老師的指導，在南華所學到的學問，有一大半是得自於孫老師，老師於學問無論廣度、深度，均有讓人取之不盡、用之不竭之感，實為我的良師益友。另外要感謝口試委員許仟教授，其諄諄教誨的大師風範，令我獲益良多。

另外要謝謝長治兄的指導幫忙，使我求學及提交論文過程順利。謝謝銓鍵、彥佑、承築學弟的幫忙，你們是學長的好學弟、永遠的好學弟。

最後要謝謝我的牽手「阿卿」，如果沒有妳的一路扶持，讓我無後顧之憂，我也沒有風光秀麗的願景可追尋。

## 摘要

雲林縣由於設立焚化爐之過程，引起當地民眾激烈抗爭之政治事件，不僅引發地方自治史上第一件鄉鎮長罷免案投票，雲林縣長更因本案成為首位被通緝、羈押之現任縣長。本案一方面凸顯出現行「環境影響評估法」等法律，無法有效保障民眾參與之缺失，導致必須依靠體制外的抗爭活動表達其訴求；另一方面亦凸顯公務員在「依法行政」之時，因法律設計的缺失，產生法律適用之困境；並且由於制度之缺失，導致決策者無法充分掌握民意資訊，容易陷入決策於未知之困境。

我國由於繼受大陸法系，向來「重實體，輕程序」，然而源自於美國聯邦憲法第五號修正案之「正當程序」條款，已儼然成為普世價值。此由我國近年來大法官會議解釋，不斷強調「正當法律程序」可以得到明證。我國「行政程序法」的制定、施行，更堪稱憲法上正當法律程序的具體化。本論文嘗試將正當法律程序之源起、我國大法官會議解釋，以及「行政程序法」對正當法律程序的規定作一有系統之探討，期能建立行政機關對於「正當法律程序」正確的認知。

雲林縣設立焚化爐過程所適用之主要法律依據為「環境影響評估法」，現行環境影響評估制度缺乏民眾參與機制之缺點，且「雙主管機關」制度在縣市政府之運作實務上，有「球員兼裁判」之嫌，無法發揮「各有所司、相互制衡」之功效。本論文嘗試從「環境影響評估法」探討現行環評制度「缺乏民眾參與」、「雙主管機關」、「二階段程序」及「審查委員會」之缺點，並提出改進之道。

最後，針對「行政程序法」與其他法律應如何關聯運用，及機關應如何拿捏民眾參與程度，提出學者及個人見解，並具體提出「環境影響評估法」及「行政程序法」之修法建議。

關鍵字：正當法律程序、環境影響評估法、行政程序法、雲林縣焚化爐、聽證

## Abstract

The incinerator establishment process in Yunlin County result in the political event of violent resistance by local public, which not only bring the first deposing polling of township governor in the history of local autonomy, but the County magistrate even became the first incumbent county magistrate that had been listed as wanted and detained. In one hand, this case has highlighted that the existing “Environmental Impact Assessment Act” could not protect the participation of public, and result in the expression of their requests through the resistance campaign outside of the system; on the other hand, it also highlighted the fault of law design, which result in the difficulty for public official to “execute according laws”. Furthermore, because of the imperfect system, decision maker could not handle public opinions completely and mired in unknown difficulties while making decisions.

Because law in Taiwan was received to continental law system, which is usually “More emphasized at substantive than procedure”; however, the “Due Process of law” originated from the fifth amendment of Federal Constitution of US has almost been considered as the universal value. This could be demonstrated from the continuous strengthen on “Due Process of Law” by the explanation from grand justice council of these years in Taiwan. The establishment and execution of “Administrative Procedure Act” in Taiwan could be described as the concretization of on due process of law in Constitute. This article attempts to make a systematic discussion of the origin of due process of law, explanation from the Grand Justice Council and the regulation of “Administrative Procedure Act” at due process of law, and expecting to establish administrative institution’s correct perception of “Due Process of Law”.

The establishment process of incinerator in Yunlin County is mainly based on the “Environmental Impact Assessment Act”; however existing environmental impact

assessment system does not have the system for public participation, and the “Duo-competent Authorities” system has the suspicion of “Self-judgment” in the practical operation of county/city government and could not develop the effect of “Undertake own responsibility and supervise each other”. This article attempts to discuss the faults of existing environment evaluation system, like “with public participation”, “Duo-competent Authorities”, “Two Steps Procedure” and “The Review Committee”, from “Environmental Impact Assessment Act”, and propose ways of improvement.

Finally, it is to address personal opinions from scholars and individuals for the application and how shall institutions control the participation of the public for the “Administrative Procedure Act” and other laws, and address specific recommendations for the amendment of “Environmental Impact Assessment Act” and “Administrative Procedure Act”.

Keyword: Due process of law, Environmental Impact Assessment Act, Administrative Procedure Act, Incinerator in Yunlin County, Hearing.

# 目 錄

第一章 導論	1
第一節 研究動機與目的	1
一、研究動機	1
二、研究目的	3
第二節 研究方法與假設	4
一、研究方法	4
二、研究假設	7
第三節 研究架構	7
第四節 研究範圍與限制	8
一、研究範圍	8
二、研究限制	8
第五節 預期研究成果與貢獻	9
一、預期研究成果	9
二、預期貢獻	10
第二章 正當法律程序	11
第一節 正當法律程序之緣起	11
一、正當法律程序之由來	11
二、正義之概念	12
三、正義核心的平等原則	14
第二節 行政法上的自然正義原則	16
一、自然正義	16
二、英國的自然正義原則	17
三、正當法律程序與自然正義所適用之範圍	19
第三節 正當法律程序之功能	19
一、本體說與工具說	20
二、程序之意義	21
三、正當法律程序之功能	22
第四節 程序上正當程序與實質上正當程序	27

一、程序上正當程序 (procedural due process)	27
二、實質上正當程序 (substantive due process)	29
第五節 小結	30
第三章 我國憲法、大法官會議解釋對正當法律程序之規定	33
第一節 我國憲法對正當法律程序之規定	33
一、憲法第八條人身自由之正當法律程序	33
二、人身自由權之概念與範圍	34
三、依法限制人身自由之程序	36
第二節 大法官有關正當程序解釋	38
一、釋字第三八四號解釋之前	39
二、限制「人身自由」的正當程序	40
三、司法程序的正當程序	46
四、限制「財產權」的正當程序	49
五、限制工作權、服公職權的正當程序	51
六、立法院「調查權」的正當程序	53
七、憲法上「正當程序保障」適用問題	55
第三節 小結	56
第四章 行政程序法有關正當程序之規定	57
第一節 「行政程序法」的法律性質及基本理念	57
一、行政程序法的法律性質	57
二、行政程序法的基本理念	59
第二節 行政程序法的適用範圍	60
一、須為行政機關之行為	60
二、須為行使公權力之行為	60
三、須為行政機關之外部行為	61
四、公權力行為類型必須符合「行政程序法」第二條之規定	61
五、「行政程序法」規定的一般程序限縮適用	61
第三節 正當程序之四項要素	62
一、公正作為義務 (duty to act fairly)	62

二、受告知權 (right to be informed)	63
三、聽證權 (right to hearing)	65
四、說明理由義務 (duty to give reasons)	66
第四節 行政程序法之程序機制	67
一、告知機制	67
二、表達意建機制	68
三、公正裁決機制	68
第五節 作成行政處分的正當程序	69
一、預告	69
二、陳述意見 聽證	70
三、告知決定、說明理由、教示救濟途徑	71
四、公正作為	71
第六節 訂定法規命令的正當程序	71
一、預告	71
二、陳述意見 聽證	72
三、告知決定 (公布命令)	72
第七節 其他行政行為的正當程序	72
一、訂定行政規則的正當程序	72
二、締結行政契約的正當程序	73
三、確定行政計畫的正當程序	73
第八節 小結	74
第五章 環境行政之正當法律程序 以雲林縣焚化爐之興建為例	77
第一節 環境行政之特色與行政權正當性理論	79
一、環境行政之特色	79
二、行政權正當性理論	80
第二節 雲林縣焚化爐之興建過程	83
一、雲林縣焚化爐計畫之緣起	83
二、張榮味縣長時期之動工興建	84
第三節 環境影響評估法之立法背景及程序流程	85
一、環境影響評估法之立法背景	85

二、環境影響評估法的程序機制	86
三、開發行為實施環境影響評估的基本流程	89
第四節 環評法雙主管機關構造及二階段程序之商榷	98
一、雙主管機關構造	98
二、二階段程序構造及建議	99
三、複數決定結構	101
四、各式資訊公開機制	101
五、多元參與及意見表達機制	102
第五節 雙主管機關構造之商榷	102
一、縣市「目的事業主管機關」與「環評主管機關」角色衝突	102
二、「左手受理交右手審查，右手審查完再交左手決定」之制度設計	103
三、跨縣市環境影響之環評主管機關	105
第六節 環境影響評估審查委員會之商榷	106
一、環境影響評估審查委員會之制度需求	106
二、環境影響評估審查委員會之任期及資格	108
第七節 主管機關「審查結論」之法律性質：	
以雲林縣焚化爐審查結論為例	110
一、事實經過	110
二、原告主張	110
三、裁定理由	111
四、裁定理由評析	112
第八節 聽證權 正當程序之核心	113
一、聽證制度蓋述	113
二、聽證之法律意義	115
三、我國行政程序法聽證之規定	117
第九節 環境影響評估法與行政程序法居民參與程序之比較	122
一、「環境影響評估法」居民參與程序之規定	122
二、環境影響評估法居民參與程序修法前後之比較	123
三、行政程序法之「得聽證」與「應聽證」	127
第十節 小結	129

第六章 結論與建議	131
第一節 行政程序法與環境影響評估法之關聯運用	131
一、「行政程序法」與其他法律之關聯	131
二、「行政程序法」與「環境影響評估法」之關聯運用	132
第二節 行政機關應如何拿捏民眾參與程序之程度	135
第三節 結論與建議	136
一、結論	136
二、建議事項	138
附錄	143
一、行政程序法	144
二、環境影響評估法	169
主要參考書目	177
一、中文部分	177
二、英文部分	181

# 第一章 導論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

雲林縣政府為解決縣內垃圾問題，決定於林內鄉設置焚化爐，民國九十一年十一月十八日動工當日，當地鄉民抗爭激烈，警民嚴重衝突，棍棒、石頭、豬糞包齊飛，造成十八名警民掛彩。<sup>1</sup>媒體爭相報導，造成社會不小的震撼。

在激烈抗爭之中強制動工之焚化爐興建，事件愈演愈烈，除造成地方嚴重對立之外，戰場也由地方延燒至中央，<sup>2</sup>甚至因此引發地方自治史上第一件民選鄉鎮長罷免案投票。<sup>3</sup>罷免案雖未通過，然而事件之爭議並未隨罷免事件而落幕。檢調在民國九十三年六月九日大舉搜索，翌日，環保局長顏嘉賢、第五課課長阮雲生、達榮公司總經理鄭炳煌、達和公司副總經理朱國源、業者潘淑慧和徐治國夫婦等六人，都被收押禁見。檢調七月十五日又約談林內鄉長陳河山及達榮公司黃輝強，兩人亦遭收押禁見。<sup>4</sup>引起喧然大波。

檢調復於九十三年八月十三日大舉搜索雲林縣長張榮味住宅，之後因張榮味縣長之拘提未到，雲林地檢署八月廿六日正式對其發布通緝，成為台灣地方自治史上，第一位被通緝的現任縣市首長。<sup>5</sup>雲林縣因焚化爐的興建事

---

<sup>1</sup> 《中國時報》，民國九十一年十一月十九日，版九。

<sup>2</sup> 反焚化爐興建之代表性人物為立法委員蘇志芬與縣議員尹伶瑛，在蘇志芬之推動下，立法院於九十二年一月十日表決通過決議，要求行政院在自來水公司和水利署完成水質安全評估前，不得補助興建鄰近水源區與淨水廠的林內焚化廠。《中時電子報》，民國九十二年一月十一日。

<sup>3</sup> 林內鄉長陳河山係因雲林興建焚化爐選定在林內而成為反對人士罷免之對象。罷免案於民國九十二年八月十二日宣告成立，九十二年九月廿日辦理罷免投票，創下地方自治史鄉鎮長被罷免公投先例。《中時電子報》，民國九十二年八月十三日。

<sup>4</sup> 《中時電子報》，民國九十三年八月十四日。

<sup>5</sup> 《中時電子報》，民國九十三年八月二十七日。

## 2 正當法律程序與人民權利之保障：以雲林縣焚化爐設立為例

件，已儼然成爲全國矚目的焦點。

雲林縣之焚化爐興建，牽涉之層面相當廣泛，對於本事件，本文不擬由政治面切入，例如：地方派系之糾葛，民眾抗爭，與罷免案之探討；或政策面之探討，例如：一縣市一焚化爐之政策恰當與否，或鼓勵民間興建焚化爐之政策是否恰當；或環保議題之探討，例如：焚化爐與集水場是否過近，與戴奧辛是否污染水源及地下水等問題；亦或是焚化爐興建是否涉及弊案，此爲實體法上法官對事實認定之問題。

本論文對於雲林縣政府焚化爐興建之過程，擬將主要思考焦點集中在：

（一）雲林縣政府於執行此一焚化爐興建案，與其他縣市所依據之法令及程序機制，例如環境影響評估法等，應無不同且應無適用不當之處。然而行政部門決策後所呈現出來之客觀事實爲：

1. 當地居民對於焚化爐之興建，相較於其他地區興建焚化爐之當地居民，其反對相對強烈，且反對理由強而有力。
2. 決策部門如果當初充分感受到這股強烈之反對民意及反對理由，以及抗爭之持續行動及決心，是否仍執意於本地點興建焚化爐，則存有很大疑義。

（二）許多縣市均已興建焚化爐，何以依據相同之法令及程序機制，其結果不同？

其可能性爲：

1. 在決策之前民意無法順利反應，導致評估錯誤。此一「民意無法順利反應」或「民意被壓抑了」是出於制度（法律）的問題。因爲理論上應有一套制度（法律）來確保行政部門決策時，能聽到當地民眾之聲音。
2. 何種機制能兼顧「公益」（全雲林縣之利益）與「民意」（當地鄉民之生活品質）？

## 二、研究目的

台灣目前正面臨強大的轉型壓力，也正承受著快速的政治、經濟與社會變遷。然而在快速轉型與變遷的軌跡中，處處可見法律機制與法律人員無法配合社會脈動的現象。其中又以行政程序機制難以有效匯納變遷的動力與振幅，造成各種「社會力」溢流於制度之外的現象最值得重視。近來在公共政策上引起喧然大波的重大施政計畫，仔細探究問題的癥結，不難發現其中許多問題都發生在決策程序上。面對此種公共政策上的「程序失調」，行政程序的法制化似乎是一條順理成章的努力方向。<sup>6</sup>

我國早於民國六十三年即已致力於行政程序法之研究，並催生行政程序法之立法，終於「行政程序法」於民國八十八年一月十五日由立法院通過，全文一七五條，同年二月三日公佈，並於民國九十年一月一日正式施行。「行政程序法」乃是準憲法的法律。<sup>7</sup>此種論點乃是考量行政程序法內涵對行政權行使的程序要求，往往是憲法上正當法律程序（due process of law）的延伸，或權力分立原則的落實，負有實現憲法精神的機能。一直以來，我國行政部門在大陸法系「重實體，輕程序」的一貫價值下，對於「程序」之討論大抵是針對事後的司法救濟程序（訴訟法）而言，至於行政決定的過程，應踐行如何之程序則少有討論。我國「環境影響評估法」係於民國八十三年十二月三十日施行，而公共政策上的影響評估，在學術研究方面的發展較早，但具體落實到法律制度，則最早出現在一九六九年美國國家環境政策法（National Environmental Policy Act）立法時所建立的環境影響評估（Environmental Impact Assessment, EIA）制度。該法規定立法（Legislation）或主要聯邦行為（major federal actions）將嚴重影響環境品質時，應進行環

---

<sup>6</sup> 葉俊榮，〈轉型社會的程序立法：我國行政程序法的立法設計與立法影響評估〉，《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 365，台北：元照，民國八十三年。

<sup>7</sup> 憲法基於其「最高」與「基本」的特性，只就政府結構與人權保障作綱領性的規定，許多具體事項，都必須靠立法機關所通過的法律來落實。然而，同樣是法律，某些法律的規定內容與憲法理念與制度的實現有直接的關聯，這些法律及是憲法理論上所謂「準憲法」的法律。既稱為「準憲法」，其本身並非憲法，但論其內容則與憲法的基本制度與理念有直接的裙帶關係，實際上是憲法的具體化。轉引自葉俊榮，前揭註（註 6），頁 367。

#### 4 正當法律程序與人民權利之保障：以雲林縣焚化爐設立為例

境影響評估。換言之，行政部門決定研擬立法草案，若其可能對環境有重大影響，必須作環境影響評估。本論文之主要目的係以本焚化爐之興建案，為「行政程序法」正式施行後不久，政府部門所核定之重大環境工程計畫。而「行政程序法」與「環境影響評估法」對於程序之規定有所不同，行政部門於依據「環境影響評估法」執行時，有否因「行政程序法」之施行，而從程序上兼顧到「行政程序法」對正當程序之要求，以增進人民權益之保障。

## 第二節 研究方法與假設

### 一、研究方法

本論文之研究方法是採取制度研究途徑和文獻分析法，以實務運作之現況為基礎，輔以現有的學說資料加以整理、分析、研究和歸納，以探討正當法律程序與人民權利保障之關係。正當法律程序一詞雖源自於美國，然而我國大法官會議解釋對於正當法律程序一詞亦不斷地強調，<sup>8</sup>因此本論文嘗試從大法官會議解釋尋求正當法律程序之憲法地位及其意義。

「行政程序法」於民國九十年一月一日正式施行，堪稱為行政法之法典化，我國繼受於大陸法系，而大陸法系向來重實體而輕程序，而「行政程序法」所強調的卻是為「程序」，此與公務機關過去之思維是不大相同的。然而「程序」卻是保障人民權益之最主要利器，<sup>9</sup>因此本論文嘗試探討「環境影響評估法」及「行政程序法」之各種程序。

環境行政帶有濃厚之高科技及專業色彩，然而亦與人民之權益息息相關，環境行政是否可以全憑專家之專業判斷即可確保人民之權益？答案恐怕

---

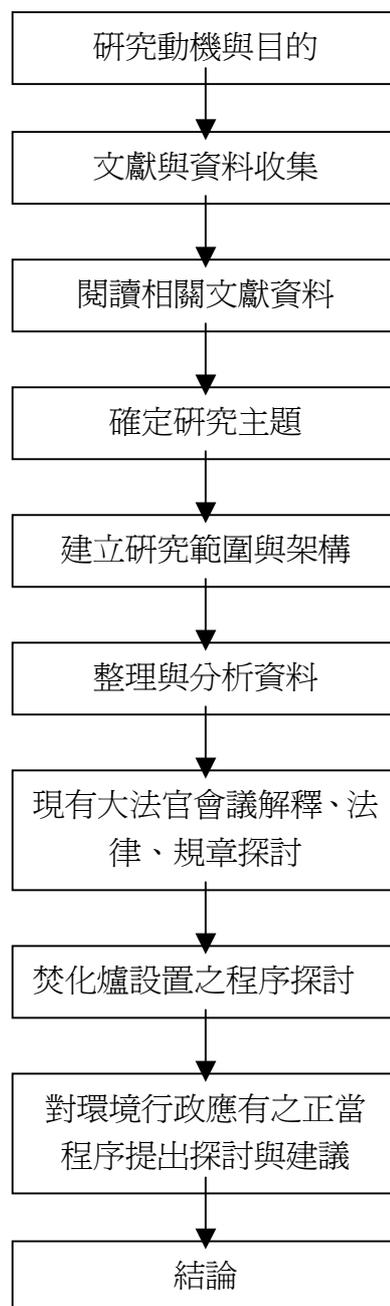
<sup>8</sup> 以釋字第五八二號為例（民國九十三年七月二十三日），解釋文及解釋理由書，「正當法律程序」一詞即出現六次之多。

<sup>9</sup> 行政程序法開宗明義第一條即為：為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，「以保障人民權益」----。

是否定的，因為如果可以全憑專家之判斷，也就不會有憤怒的民眾了，因此環境行政更應踐行正當法律程序，而且應該是更嚴格之正當法律程序。然而現有之環境法規對於「程序」之規定似乎較為寬鬆，本論文將嘗試將環境行政之「程序」與「行政程序法」規定之「程序」作一比較，期能對於爾後法令之修訂提供建言。

本論文研究資料包括中西文相關書籍、期刊、論文、報章雜誌及網路資料及相關法律、命令等。因此本論文的研究流程如圖 1-1 所示。

圖 1-1：研究流程圖



資料來源：本研究整理。

## 二、研究假設

雲林縣政府於決定設置焚化爐之後所遭遇之反彈及抗爭超乎預期，因此本論文假設：

- (一) 雲林縣政府在決策之前，民意無法順利反應。
- (二) 民意無法順利反應之現象是出於制度——亦即「程序」之問題。
- (三) 現有之環境法令，對於「程序」之規定，尚不符合正當法律程序對人民權利保護之要求。

## 第三節 研究架構

本論文之研究架構：

第一章導論，旨在提出本論文之研究動機與目的，並限縮本文之研究範圍，及說明本文之研究架構及研究方法。

第二章正當法律程序，本章探討正當法律程序之由來及正義之概念，由於正當法律程序源自於自然正義，因此亦探討英國的自然正義原則，及與自然正義所適用之範圍。正當程序之功能可區分為本體說與工具說，將對兩說作一介紹及比較。另外程序可區分為程序上正當程序與實質上正當程序亦作一說明。

第三章，我國憲法、大法官會議解釋對正當法律程序之規定。由於我國憲法並沒有正當法律程序之規定，正當法律程序之基礎必須從憲法第八條人身自由之正當程序大法官會議解釋及行政程序法對正當法律程序之規定尋求。本章將對大法官會議解釋有關限制「人身自由」的正當程序、司法程序的正當程序、限制「財產權」的正當程序、限制工作權及服公職權的正當程序，作一整理。

第四章，我國「行政程序法」對正當法律程序之規定。我國「行政程序法」係於民國八十八年二月三日公布，民國九十年一月一日正式施行。「行政程序法」

的立法乃是我國行政法的重要發展，可視為憲法上正當法律程序的具體化。正當法律程序原則在於我國，雖然憲法上並無一般性規定，但透過大法官釋憲之結果，基本上已肯認正當法律程序在國家行為的適用。國家就行政上措施除了在實體上符合比例原則、平等原則等一般性原則外，在程序上亦不可忽視正當法律程序。因此，「行政程序法」上諸多程序性規範（如聽證、法規命令公告等），某種程度可視作憲法上正當法律程序原則的具體化規定，國家若違背這些規定，則喪失法制國原則下得正當性，而有違憲之虞。<sup>10</sup>因此本章擬探討「行政程序法」規定之正當法律程序。

第五章，以雲林縣林內鄉焚化爐之興建為例，探討環境行政之正當法律程序。「環境影響評估法」係於民國八十三年十二月三十日公布施行，「環評法」對於環評程序有「雙主管機關」、「二階段環評程序」、「環評審查委員會」之規定，本研究以實例探討期現行法規之缺失，並提出建議及改進之道；另外「環評法」對於當地居民程序參與之規定，亦有所不足，使當地民意無法充分反映，以致行政機關容易發生決策錯誤之情事。本章擬對「說明會」、「公聽會」、「聽證」作一分析比較，並提出建議。

第六章，結論與建議，對於「行政程序法」之程序規定與「環境影響評估法」之程序規定，如何調和關聯運用作一研究建議。以及行政機關應如何拿捏正當程序之民眾參與程度、跨縣市之環境影響其評估程序之建議、雙主管機關二階段環評程序及居民參與之保障提出建議，以供主管機關法令修正之參考。

### 第四節 研究範圍與限制

#### 一、研究範圍

美國憲法第五增補條款「正當法律程序」之規定，屬於美國憲法上人權清單

---

<sup>10</sup> 葉俊榮，《面對行政程序法—轉型台灣的程序建制》，頁 73-78，台北：元照，民國九十一年。

(Bill of Rights)的一部分。其原始目的係保障人民「生命(life),自由(liberty),及財產(property)」,屬於刑事訴訟之範疇,在許多大陸法系國家的憲法裡,並沒有類似美國憲法上的這種正當法律程序的規定,我國憲法亦然。然而現今「正當法律程序」之發展已不限定於刑事訴訟之範疇,我國大法官會議解釋,自釋字第三八四號解釋(民國八十四年七月)之後,已大量出現「正當法律程序」之用詞,並對「人身自由」、「司法程序」、限制「財產權」、「服公職權」、「工作權」的正當程序,有多起解釋。本文之研究範圍主要在探討大法官會議解釋及「行政程序法」等「行政法」上之「正當法律程序」,並以雲林縣焚化爐之興建實例,探討現行「環境影響評估法」對於當地居民參與機制,是否符合「正當法律程序」,為本研究之主要範圍。

## 二、研究限制

本文係以探討焚化爐之興建案例,探討正當法律程序與人民權利之保障問題。對於焚化爐之興建決策過程,及環評程序過程之相關資料,主要係依據報紙新聞、官方網站公布之資料法規及部分訪談資料。受限於研究過程焚化爐抗爭激烈,具高度之政治敏感性,因此未作與縣長、開發單位等之第一手訪談資料,以茲瞭解決策者之想法及過程並確認報紙新聞之準確性。而其他縣市之法規資料,亦非每一縣市均於官方網站公佈。受限於時間、人力,僅能就電腦網路能夠搜尋獲得之資料為主要參考。

## 第五節 預期研究成果與貢獻

### 一、預期研究成果

其一,藉由文獻探討以及大法官會議解釋、行政程序法之規定,瞭解「正當法律程序」在我國之憲法及法律之法理基礎,及演進概況。

其二,藉由雲林縣焚化爐之興建案例探討,可以發現現行法律、行政命令之

## 10 正當法律程序與人民權利之保障：以雲林縣焚化爐設立為例

規定，是否符合「正當法律程序」，以及目前「環境影響評估法」之程序機制及「說明會」、「公聽會」、「審查委員會」等，是否足以保障人民之權利。

### 二、預期貢獻

本研究之重點係以現行之法律、命令規定，對於人民之程序參與，尚不符合「正當法律程序」，為研究假設；因此預期能藉由案例之研究，能對現行之「環境影響評估法」，提出如何加強環評程序之獨立性及專業性，以及加強民眾程序參與權利之法規修正建議。期使爾後之行政機關對於重大開發案，能確實聽到正反兩方之意見，以免出現決策之盲點，以增進民眾權利之保障。



## 第二章 正當法律程序

葛利根( Galligan )教授在《正當及公平程序》( Due process and fare procedure )一書，開宗明義指出：「如果沒有程序，法律和法律機構都將失去其存在目的，由於社會目標 ( social goals ) 是非常需要靠法律來達成，在法律體系裡，『程序』是與『法律』居於相同地位的必要夥伴，無論司法審判或行政決定或任何形式的法定過程，『程序』是確保作成正確結論的途徑」。

雲林縣政府核准興建焚化爐之興建係一行政決定，而何種「程序」才能確保此一行政決定為一個正確之行政決定，係本論文所欲探求之重點。何種程序方屬「正當」( what is due )？此一問題勢必從正當法律程序之學術基礎探究之，本章在界定正當程序之基本功能及基本要項之後，方能在以後章節檢驗雲林縣政府核准興建焚化爐之行政決定，以及其行政決定所依據之法律程序機制，是否符合正當法律程序之精神，以及何種程序方能使此一行政決定，更能保障人民之權益。

### 第一節 正當法律程序之緣起

#### 一、正當法律程序之由來

美國聯邦憲法增修條文第五條規定：「任何人未經正當法律程序 ( due process of law )，不得被剝奪 ( deprived ) 生命 ( life )，自由 ( liberty )，及財產 ( property )」，此即所謂正當程序條款。<sup>1</sup>本條除限制聯邦政府的權力外，美國聯邦憲法增修條文第十四條第一項亦有類似規定：「---任何州非經法律正當程序，不得剝奪任何人之生命、自由或財產」，用以限制各州權力。

正當法律程序，其理念可上溯英國大憲章 ( Magna Carta ) 第三十九章 ( Chapter 39 ) 英王約翰 ( King John ) 不隨意拘捕的承諾。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 原文為：「No person ... shall be deprived of life, liberty, or property, without due process of law.」

<sup>2</sup> 「No free man shall be taken or imprisoned or disseized or exiled or in any way destroyed, nor will we

丹寧勛爵(Alfred Thompson Denning)在《正當法律程序》(The due process of law)一書中指出,「正當法律程序」(due process of law)一詞英國國會第一次使用出現在西元 1354 年英國愛德華三世第二十八號法令第三章中:

未經法律的正當程序進行答辯,對任何財產和身分的擁有者一律不得剝奪其土地或住所,不得逮捕或監禁,不得剝奪其繼承權和生命。<sup>3</sup>

丹寧勳爵於此所指的「正當法律程序」,主要是指法律為了保持日常司法工作的純潔性而認可的各種方法:促使審判和調查公正地進行,逮捕和搜查適當地採用,法律援助順利地取得,以及消除不必要的延誤等等。<sup>4</sup>

林國漳在淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則一文指出,十七、十八世紀,「正當法律程序」和「國法」的概念,漸由英國傳至美洲,而視為保障人權的重要部份。至美國聯邦憲法第五條修正案採用「正當法律程序」之規定後,各州憲法紛紛仿效,此原則乃成為在美國非常普遍的保障人權之概念。「正當法律程序」,其意義就字面而言,乃可能僅解為係對於程序法上之限制,而其於美國聯邦憲法制定之本意亦僅係欲以此原則來防止行政和司法對於人民生命、自由和財產之非法程序的侵犯。惟至十九世紀,聯邦法院乃擴大「正當法律程序」之適用,亦即認為:「正當法律程序」不僅是指公平合理的司法程序,亦兼指公平合理的法律。因此,此原則不僅是針對程序方面,甚至包括法律的內容及其目的是否合法。即運用此原則以檢視法律是否符合公平正義、正當合理。故可知「正當法律程序」乃是指政府一切權力行使或對人民權利之侵害和限制皆須遵循的法之原則。<sup>5</sup>

## 二、正義之概念

---

go upon him nor send upon him, except by the lawful judgement of his peers or by the law of the land.” 湯德宗, 論憲法上的正當程序保障,《憲政時代》,第二十五卷,第四期,頁 26,民國八十九年。

<sup>3</sup> “That no man of what estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought in answer by due process of the law.”

<sup>4</sup> Rt Hon Lord, Denning. *The Due process of Law*, p: v, London: Butterworth & Co 1980.

<sup>5</sup> 林國漳, 淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則, 城仲模編,《行政法之一般法律原則》,頁 56-59,台北:三民,民國八十八年。

范文清在「試論個案正義原則」一文指出，法哲學最重要的基本問題之一是：正當法（richtiges Recht）是什麼？因此產生正義（Gerechtigkeit）作為實證法評價標準的問題。按正義是人類生活秩序中最基本，卻也最終極的理想，以現代化意義下的法律制度試圖達成正義之理想，乃是人類以理性、科學的思維達此理想的重要成就。法律之尊嚴來自個案被切實地實踐，<sup>6</sup>如果吾人把追求社會秩序的公平正義做為法秩序最高的目標——或至少是目標之一，那麼法律作為其手段，便須致力於此一目標之達成。就法律的角度觀察正義，有賴於使正義在每一個具體個案中皆能被妥慎地探索及實踐，使得「個案正義」（Einzelfallgerechtigkeit）得以實現，方為正當。否則法律制度必將落入「具文」之譏。<sup>7</sup>學說上大體將正義區分為：

（一）分配正義與平均正義：前者乃基於比例平等之原理，依照幾何學的比例，確定各個人利益與不利益之應得分。即視各社會成員對「共通善」（Gemeinwohl）的實現，所予合作之異同或合作能力之程度而組成足以具體指示每個社會成員之不同應得分之法秩序。故要求依各人之聖賢愚不肖，而定待遇之不同。<sup>8</sup>後者係基於嚴格平等之原理，即依照算數之比例，確定各個人之利益與不利益之應得分。以人之個人人格價值為最高價值，完整人格的自己存在實現可能性之程度，本質上屬相等，故要求各人基於平等之立足點而受待遇。關注的是如何將權力、權利、義務及責任平均分配於每個社會構成員之問題。<sup>9</sup>

（二）形式正義與實質正義：前者不外為法之理念，以力為後盾。這種正義存在於對所有屬於同一本質範疇的成員給予相同的對待，並以「普遍性」為目標且係對整個人類有效，方屬合理。後者則將道德上之善吸收於正義之形式之中，因

<sup>6</sup> 城仲模，從法治行政論「立法從寬執法從嚴」之原理，《行政法之基礎理論》。轉引自范文清，試論個案正義原則，城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，頁386，台北：三民，民國八十六年。

<sup>7</sup> 范文清，試論個案正義原則，城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，頁386，台北：三民，民國八十六年。

<sup>8</sup> 洪遜欣，《法理學》，頁276，台北：洪遜欣，民國七十年。轉引自范文清，前揭文（註七），頁387。

<sup>9</sup> 洪遜欣，前書（註8），頁275。轉引自范文清，前揭文（註7），頁387。

而轉化為法的正義。<sup>10</sup>準此，形式正義即在一般性之規範下，任何具備其中要件之人與事，皆應被適用；實質正義則指自實質之異同而在法律上探索其特殊性。簡言之，自法之角度而言，形式正義應指制定及適用法律的公平，亦即「等而等之，不等者不等之」；而實質正義則在謀求法律上真正的實質公平。

(三)法律正義與社會正義：前者乃謂關於總體社會與其構成員，尤其關於國家與國民相互關係之法價值理念。其適用對象係總體社會（尤其國家）業已成文法化的共通善。故受其支配者，係奠定總體社會（尤其國家）實證法上共通善之基礎，並實現此種共通善要求之基本義務（指立法機關應制定鞏固實證法上共通善之法規範），以及為履行該義務所必要之一切義務（指國民或國家機關應依法令妥善行使職權或履行義務）。<sup>11</sup>「社會正義」乃關於社會經濟勞動共同體，應對於各協同體或其構成員，依彼等之協同部分，分配其因勞動協同所得生產之法價值理念，故其適用之對象，係關於勞動協同體，應對於勞動協同者比例分配生產的共通善。前者似強調法律之權利與義務關係；後者因係來自自然正義而生，為實現人格之自己之存在，謀求社會福祉之具體化。

### 三、正義核心的平等原則

美國聯邦憲法第十四修正案規定：「無論何州均不得否定該州管轄範圍內的任何人法律上之平等保護。」日本憲法第十四條第一項規定：「任何國民在法律上一律平等，其在政治上、經濟上或社會上的關係，不因人種、信仰、性別、社會身分或門第而有差別。」德國基本法第三條第一項規定：「法律之前人人平等。」第二項規定：「男女有平等的權利。」第三項規定：「任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰、宗教或政治見解而受歧視或享有特權。」我國憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、階級、黨派，在法律上一律平等」。

<sup>10</sup> 洪遜欣，前書（註8），頁270。轉引自范文清，前揭文（註7），頁388。

<sup>11</sup> 洪遜欣，前書（註8），頁278-279。轉引自范文清，前揭文（註7），頁388。

一般對平等最基本的認識，乃承襲前述「分配正義」之理念而來。按平等原則者，一般可分為形式的平等與實質的平等。所謂形式平等乃指稱：「本質上相同之事務應為相同之處理，不同之事務應為不同之處理。」而所謂實質的平等則係因為每個人事實上會有經濟地位、天生才智等等之高下不同，倘若國家存在之目的亦是為了追求更大的社會正義的實現，則國家依平等原則亦須排除實際上的不平等。當論及平等與正義間之關係者，公平是實質上的正義應有之意，更要求不偏袒地分配社會權益，易言之，「正義的核心是平等」。<sup>12</sup>

陳志全在「行政法上自然正義原則初探」一文指出，亞里斯多德將正義區分廣狹二義，廣義的正義指人類共同生活中，精神或活動所應適用之一般原則。狹義的正義乃法之具體原理，使每個人物質上或精神上之利害均等。更將狹義的正義區分為「分配正義」與「平均正義」。自然正義原屬法律哲學上之概念，為法律所要實現之最高理念或理想。由立法者制定法律，用以維持生活秩序之安定，定紛止爭者，乃「法律正義」。依「分所當取，取之不傷廉」之原則，改革不合理秩序，謀求生活秩序之正當者，即「自然正義」。<sup>13</sup>而平均正義乃人天生有不同，但法律為相等對待，亦即由法律以同等地位為給付與對待給付之正義。「分配正義」，為對待多數人以合乎比例關係，依評價、能力、需要來分配權利義務，亦即西賽羅（Cicero）所稱「使各得其分」原則。

亞里斯多德之後，人們即習於將正義區分為平均正義與分配正義，前者乃在支配私人間之關係，尤其是契約當事人間之自然正義原則，後者被理解為全體對個人，尤其是國家與人民關係之原則。<sup>14</sup>亦即，平均正義要求在對等的二人間尋求雙方共同適用之均衡點，分配正義則重在眾人間之財富或利益之分配。湯瑪斯阿奎那斯（Thomas Aquinas）在亞里斯多德的兩種正義之外，在加上共通善的正義，屬於目的論的說法，賦予正義追求善的功能。至約翰勞斯（John Rawls）以

<sup>12</sup> 轉引自范文清，前揭文（註7），頁391-396。

<sup>13</sup> 洪遜欣，《自然正義》，轉引自陳志全，「行政法上自然正義原則初探」，城仲模編，《行政法之一般法律原則》，頁29，台北：三民，民國八十八年。

<sup>14</sup> 盛子龍，「西德基本法上平等原則之研究」，《憲政時代》，十三卷三期，頁61，轉引自陳志全，前揭文（註13），頁31。

理性人為基礎，提出「正義即公平」(justice as fairness)的概念。其包括：平等的基本自由權、自然事務的調整、機會平等、程序正義、尊重自己與他人、良心自由、忠誠履約。約翰勞斯認為公正和連續性為正義之起碼要求，亦即形式之正義(formal justice)而實質之正義似應包括：分配上之差異補償、利益公平開放給所有社會構成員、每個社會構成員均可憑自己之能力及努力發展潛能、追求成就，形成社會階層重分配之效果。我國學者洪遜欣認為，正義以具有力量為其形式的特性，復具有精神的、倫理的內容為其實質的特質。<sup>15</sup>

## 第二節 行政法上的自然正義原則

自然正義原為英國法之支配(rule of law)之核心概念，自然正義之原則為英國法院用於監督行政措施與決策及外國裁判與習慣之承認。故包含：一、習慣之合理標準為「是否公正、適當及合理的、誠實的、正常的人會採納它」，或者更直接密接於自然法，「是否與是非的基本原則相調和」。二、藉禁止命令或移送命令控制行政單位所為違反自然正義之行政行為或準司法決定。自然正義有兩個主要原則：1. 任何人就自己之訴訟不得自任裁判官，2. 任何人之辯護必須被公平之聽取。三、基於國際私法引用外國法或承認外國交易，如其違反自然正義原則，如公平審判、人身自由、行動自由等，將不被執行。<sup>16</sup>

自然正義原則之重要特質，乃在於其意見可公開表達、公平的被聽取。在Byrene v. Kinematograph Renters Society 案中，哈爾曼(Harman)法官認為，1. 控訴人了解控訴之本質；2. 給予陳明之機會 3. 法院誠實之作為，始符合自然正義原則。<sup>17</sup>茲分項說明之：

### 一、 自然正義

<sup>15</sup> 陳志全，前揭註(註13)，頁32。

<sup>16</sup> W. Friedman, *Legal Theory*，楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸合譯，《法理學》，頁142-144，台北：司法週刊，民國七十三年。

<sup>17</sup> Z. M. Nedjati & J.E. Trice, *English and Continental Systems of Administrative Law*, North Holland, 1978, p.108 轉引自陳志全，前揭註(註13)，頁37。

湯德宗在《論行政程序的正當程序》一文中指出，「正當法律程序」，其理念源於英國法上的「自然正義」(rules of natural justice)。所謂「自然正義」，顧名思義，及任何人不假思索，依其固有的理性即可判斷為正當者。按 Ridge v. Baldwin 案<sup>18</sup>的見解，「自然正義」包含三項要素：

1. 在公正的法庭前聽證（就審）的權利（the right to be heard by an unbiased tribunal）
2. 獲悉指控的權利（the right to have notice of charges of misconduct）
3. 就指控進行答辯的權利（the right to be heard in answer to those charges）

上述三項要素又可歸納為兩句法諺：

1. 「任何人不得自斷其案」(no man shall be a judge in his own cause)；與
2. 「兩造兼聽」(both sides shall be heard)。

「任何人不得自斷其案」所以「公正」(impartiality)，「兩造兼聽」所以「公平」(fairness)。因此自然正義法則又可化約為「公正」與「公平」兩原則。「自然正義」理念原先僅適用於法庭（司法）程序，後來擴張適用及於行政程序。<sup>19</sup>

## 二、 英國的自然正義原則

英國所謂自然正義，相當於美國之正當程序原則。其包括「不得就自己之事件為裁判官原則」（排除偏見原則），與「必須聽取雙方當事人意見」（兩造聽證原則）等兩個普通法上原則。二者原本僅適用於司法判決，適用範圍極為狹隘。然至二十世紀初，逐步發展而成為一般法院監督行政權逾越法理之一環，以之為拘束司法性或準司法性之行政機關行為，對於行政程序上正義保障非常重要。<sup>20</sup>自然正義之第一個原則為排除偏見原則，質言之，對於法院之審判公正性有合理的懷疑時，法官不得為任何有效之判決。此一原則，拘束行政法院或許可機關這

<sup>18</sup> (1963) 2 All E. R. 66, at 114. 轉引自湯德宗，《論行政程序的正當程序》，《行政程序法論》，頁 10，民國八十九年，台北：月旦。

<sup>19</sup> 湯德宗，《論行政程序的正當程序》，《行政程序法論》，頁 10，民國八十九年，台北：月旦。

<sup>20</sup> 堤口康博，《行政裁判（2）——自然正義》，轉引自陳志全，前揭註（註 13），頁 38。

一類之行政組織。若有不具資格者參與決定之作成，該決定無效。

自然正義之第二個原則為兩造聽證原則，乃要求公正聽取雙方當事人意見之權利。行政機關所行使之權力，常具立法或司法機能，如行政立法與行政司法，故當行政機關行使職權而剝奪或限制人民自由權利時，即應進行聽證。聽證之適用須具備 1. 行政法院之設立及規定行政程序的必要性。2. 符合行政程序公開、公正、公平之要求。3. 確立關於行政程序運用之統一性基本原則等為內容。

簡言之，英國之自然正義原則乃為不利益處分時，保障適當的告知與聽證程序。在行政程序方面，英國以自然正義原則保障聽證權利，並排除偏見之介入。且依越權原則（*ultra vires*）之法理為行政行為之司法審查。而行政機關之行為屬準司法性質者，即有自然正義原則之適用。<sup>21</sup>

陳志全認為：1. 正義乃尋求該當時、地理想標準，作為實證法之指導原則或批判依據，實現正當性與妥當性之目標。

2. 自然正義原則原為實定法外之概念，為英國普通法與衡平法之基本精神，且為法之支配的核心概念，乃英國法官據以控制公行為之方法。

3. 行政法上以自然正義原則為依據要求正當程序之進行，並排除偏見之介入。若裁量權之行使有權利濫用之情形，可依越權之法理認為無效。

4. 法定程序為履行自然正義原則之重要方式，藉聽證之進行，要求給予辯解之機會，獲知決定之理由，以追求公開、公正、公平。

5. 自然正義原則在實體上之要求，即事務本質之追求。為個案判斷時，須依社會共通之價值標準，參酌具體個案之差異，排除恣意，以符合事務本質。

6. 憲法價值之實現，為自然正義追求之目標。藉憲法理念之判斷，方可使自然正義原則達到追求法治國家之理想。

7. 我國雖未明示引用自然正義原則，但在釋字一六六號與二五一號、一七七號與一八八號、二六一號及二八二號與二九九號解釋均隱含自然正義原則之概念。

---

<sup>21</sup> 陳志全，前揭註（註 13），頁 38-42。

8. 自然正義原則在我國的法律上地位，可為立法之指導、法律解釋及適用之標準及判決之依據。<sup>22</sup>

### 三、 正當法律程序與自然正義所適用之範圍

「自然正義」是英國法治 ( rule of law ) 的核心概念，亦是英國法官據以控制公行為和行政行為的方法。自然正義於英國，其根本性就如同正當法律程序於美國。兩者在概念上雖有不同，惟均淵源於英國之普通法和大憲章所衍生之古老原則。然自然正義在「水平效果」的適用上比正當法律程序為廣；而程序的規定上，其「垂直效果」則比正當法律程序為窄。

自然正義的「水平效果」超過正當法律程序的「水平效果」主要在兩方面，即：1. 它及於美國法院在「國家行為」意義下所稱之「私行為」；2. 自然正義且適用於行政規則之制定。

於「垂直效果」方面，自然正義未詳細地就個別情形規定其程序，以加深自然正義之要求。利用「正當法律程序」的分析，以規定有關程序之要求，乃美國法院所創，未必值得英國仿效。在美國為避免癱瘓公法決定之程序，亦了解到只有某些核心部分，才應該嚴格履行行政國家的「正當法律程序」規定之要求。

「自然正義」與「正當法律程序」在適用範圍上雖有如前述之差異，為由於兩者皆係富變動性之概念，因此於水平效果上，「正當法律程序」有逐漸擴張之勢，故於規則訂定等行政立法性質方面亦漸有適用。而「自然正義」對於「垂直效果」上似亦有逐漸延伸之狀態。是故，兩者間之界限預期將更形模糊。<sup>23</sup>

## 第三節 正當法律程序之功能

<sup>22</sup> 陳志全，前揭註（註13），頁51-52。

<sup>23</sup> 林國漳，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，城仲模編，《行政法之一般法律原則》，頁57-59，台北：三民，民國八十八年。

## 一、本體說與工具說

葉俊榮在《環境行政的正當法律程序》一書指出，我國憲法對正當法律程序的理論構築與實踐上，都相當薄弱。欲掌握正當法律程序在憲法上的性質，只有先行求諸國外的相關理論與實務經驗。其中，美國憲法規定、最高法院的判決以及憲法、行政法的學術論著上，對正當法律程序都有相當豐富的基礎，適合做為學術探討的起點。

美國憲法第五增補條款規定任何人未經正當法律程序（due process of law），不得被剝奪（deprived）生命（life），自由（liberty），及財產（property），此即所謂正當程序條款。此一條款在性質的認知上，一直存在著兩種對立的看法，即本體說與工具說。<sup>24</sup>

### （一）本體說：

本體說是將正當法律程序本身當成目的，它的存在本身就是憲法要去珍惜與發揚的價值。本體說認為人民於有關其權益的事項上，有被徵詢、聆聽及告知理由的權利，而這正表示人做為一個主體而非客體此一人性尊嚴的重視。換言之，無論行政決定之結果如何，由相關當事人進程序參與的本身，就有其固有的價值存在。不能以程序是否能發揮那些預定的功能，或程序的提供是否「有用」，來決定是否有程序的保障。

### （二）工具說：

工具說將正當法律程序當成是提升決策正確性的工具，<sup>25</sup>藉程序參與將錯誤

<sup>24</sup> 有關本體說與工具說請參閱葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，頁 12-17，民國八十六年，台北：三民。

<sup>25</sup> 美國最高法院法官馬歇爾（John Marshall）曾於判決中強調：「正當法律程序的兩個核心目標，就是預防在決策程序中不當或錯誤地剝奪他人權利，以及促進利害關係人在決策程序中的參與及

決策的風險降至最低，所以重點並不在參與本身的價值，而是經由參與的手段確保決策的正確性。因此，正當法律程序乃在促使法律內容不偏不倚的實現。如此一來，正當程序或可確保決策之結果能符合正義，但程序本身並非正義之本體，程序中的參與，也因而被認為是用來確保決策正確的手段。

### （三）兩說的比較

本體說傾向保護廣泛的利益，並不以憲法或法律所明文規定者為限。由於本體說對程序本身價值的重視，即令在不具堅實憲法明文基礎下，也可能為各種利益創造程序的保障。本體說強調程序參與本身的重要性，自然要求必須於「事先」有公聽會等程序參與，才能限制人民權利。工具說則採取較為實證的立場，認為既然法院不可能發展出一套中立的原則，以決定憲法所要求的程序保障到何種程度，就應當將正當程序的保障範圍限於憲法或法律所明確認可的「生命、自由與財產」這些權利。工具說則因強調程序的核心價值在於確保決策的正確性，所以即使是在事後才加以彌補，仍然可以通過正當法律程序的檢驗。本體說認為程序參與，乃是不能被量化或貨幣化的神聖價值。工具說則較傾向於認為程序保障的型態及程度，可考量各種因素加以平衡。

葉俊榮對憲法上正當法律程序，主張一種富有功能意識的本體說。<sup>26</sup>「所謂富有功能意識的本體說，乃肯認正當法律程序的本體價值，但在價值的實現或發揮時，則同時賦予其功能性的導向，以活化正當法律程序的意義，進而促其功能的實現。」依照「富有功能意識的本體說」，正當法律程序在現代國家所負擔之功能，包括權利保障、行政效能的提升及人性尊嚴的維護。

## 二、程序之意義

大法官吳庚在《行政法之理論與實用》一書指出，程序（Verfahren prozess）

---

對話。」，轉引自葉俊榮，前揭註（註24），頁12。

<sup>26</sup> 葉俊榮，前揭註（註24），頁16。

係以產生裁判或行政行為為目的之處理法律事件的過程及手續，而所謂過程及手續，包括管轄、傳喚、送達、調查證據、聽取辯論、確定事實、做成決定以及過程中爭議之解決等各種事項。國家機關處理法律事件之程序，可大別分為兩類：一係司法程序，一係行政程序。前者指民事訴訟、刑事訴訟及行政訴訟三種程序，其產生之結果為裁判。後者指行政機關處理事件之過程及手續，其產生之結果，通常為行政處分或行政裁決，有時亦包括其他行政行為，諸如行政契約或行政命令等，視各國行政程序之立法例而定。<sup>27</sup>

正當法律程序，更為準確地說應為「正當法律過程」，是美國憲法修正案所確立的一項極為重要的法律制度，但對於什麼是正當法律過程、正當法律過程在制度上應當具備哪些要件等問題在理論和實踐中都不甚明瞭。從法院適用正當程序條款的實際情況看，該條款具有一定的「彈性」，但不論是法院還是學界都認為，這種「彈性」只有在確立了一種穩固的、包含價值導向的基礎做為原則要求時，才能具有合理性，才能限制恣意。缺乏某種原則的「彈性」並不是靈活性，而不過是恣意或反覆無常的代名詞。<sup>28</sup>

### 三、正當法律程序之功能

我國「行政程序法」第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」因此正當法律程序至少具備以下之功能。

#### (一)權利保障功能

美國憲法第五增補條款的正當法律程序，乃是憲法上人權清單（Bill of Rights）的一部分，從憲法上人權保障的觀點出發，正當法律程序的要求，與其他人權清單上的基本權利一樣，都是出自於人民推翻專制政權後，對政府的不信

<sup>27</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，頁 493，台北：三民，民國九十年。

<sup>28</sup> 王錫梓，「正當法律程序與最低限度的公正」，《法學評論》，北京，2002 年。

任，試圖藉憲法鎖定人類所信仰的基本價值，以免政府的濫權。這種權利衍生的背景，使正當法律程序充滿「防弊」色彩。從這種古典的理論看來，正當法律程序的原始功能，在於消極地保障人民權益。<sup>29</sup>

李建良在《行政程序法與正當法律程序—初論行政程序法的立法目的與規範內涵》指出，正當法律程序的核心功能，在於保障人民權益。在今日人民不再是國家行為的客體（行政客體），而是居於國家活動的主體地位，適時參加與自己權益有關的行政程序，同時協助行政機關發現真實，促使行政決定的公平性、正確性。個別基本權利的內涵可以作二種面向的詮釋：一是實體的權利，另一是程序保障；實體權利賦予人民一定的權能，而程序保障則作為貫徹實體權利的機制。以基本權利作為程序保障，可以使實體權利與法益，在合乎比例且合乎事理的情況下，獲得實現。從而基本權利作為程序保障，具有雙重功能：一方面基本權利可以當作行政程序中的防禦權，他方面則可作為一種實體的程序保障，促成程序的形成，以擴大人民行使基本權利的機會與可能性。人民享有「程序地位」至少會有兩項作用：

1. 透過程序「獲取共識」，亦即行政程序具有強化民主制度的功能。
2. 透過程序保障使基本權利內涵具體化，特別是在現代給付國家中，人民自由的實現，部分繫於特定實體法上的規定，包括構成要件與法律效果，而此種權利往往必須經由多種層次的程序，才得以具體化，因此，立法者必須建構一套組織模型與程序結構，以落實憲法保障人民權利的意旨。

對於基本權利的實現而言，事前的行政程序，往往會比事後的司法救濟程序，要來得更為重要。法律對於行政行為的規範密度越低，則行政程序的重要性也就越高。蓋行政決定的實質合法性如果無法由法院作完全審查時，則必須確保人民在行政程序中享有最起碼的程序保障，以彌補（事後）司法救濟的不足。人民雖因國家施政而被箝入重重的行政干預體系之中，惟經由法律所確保的「發言權」以及行政裁決過程的影響力，則適可使人民的自由不致受到過度的限制。若

---

<sup>29</sup> 葉俊榮，前揭註（註24），頁18。

要以程序來保障基本權利，則其內容至少應具備以下三個的「最低要求」：

1. 在行政措施執行之前，如其涉及人民的基本權利者，應告知人民擬採取措施的內容，使人民有表示意見的機會，對此一般稱為「告知（notice）義務」。
2. 在作成決定之前，應給予該人民表達意見與觀點的機會，亦即「聽取意見（hearing）義務」。
3. 行政機關應以公平的方式處理人民所提出的意見，並作成公正決定，亦即「公正裁決（fair-trial）義務」。<sup>30</sup>

## (二)行政效能的提升

隨著工商發達、工技社會的形成、以及都市化等發展，政府的職能也相對地在質與量上發生革命性的變化。傳統以「防弊」為本位的法律體制，除了消極地避免政府濫權外，正當法律程序在行政效能的提升上，所扮演乃是一種積極的「發揚」功能，此種提升行政效能的積極功能，仍必須以保障人民權利為基礎，因而與正當法律程序原始的權利保障功能並不當然違背。<sup>31</sup>

在現代法治國家中，行政的主要任務是實現法律的意旨，故所謂提高行政效能者，應指以較少的成本、時間、人事及行政支出，實現法律的意旨，同時確保行政決定的「正確性」。特別是在現代法治國家中，以依法行政原則為核心的行政權，尤需要一套合法的程序機制，始能完善實現法律所交付的任務。茲從三方面析述「行政程序法」在提高行政效能上的功能：

1. 形成行政流程的階段化：在行政程序法中，將行政獲取及處理資料的過程，分成多個階段，可以增加行政行為決策過程的明晰性，達到行政決定的透明性。以行政處分的作為為例，其行政程序的階段為：(1)「程序的開始」(第三十四、三十五條)。(2)「作成行政決定前的程序」，例如迴避(第三十二、三十三條)

<sup>30</sup> 李建良，〈行政程序法與正當法律程序—初論行政程序法的立法目的與規範內涵〉，《憲政時代》，第二十五卷第三期，頁4-6。

<sup>31</sup> 葉俊榮，前揭註(註24)，頁18-19。

調查事實證據(第三十六條以下) 閱覽卷宗(第四十六條) 陳述意見及聽證(第一百零二條以下)「資訊公開」(第四十四、四十五條)。(3)「行政決定的作成與對外表示」,例如行政處分之形式(第九十五、九十六、九十七條) 行政處分之送達或公告(第六十七條以下、第一百條) 行政處分之更正(第一百零一條) 行政處分之補正(第一百十四條) 透過此種程序的「階段化」,行政機關較能清楚地掌握複雜而多變的行政事務,並予以處理執行之。

2. 提高行政決定的成熟性：行政程序法中有關調查事實及證據的規定(第三十六條以下) 程序參與的規定(第三十三、三十九、四十六、一 二、一 四條),以及各種行政行為的程序規定,一方面可以避免行政機關過於急躁地作成行政決定,他方面則可漸次形成行政決定的「成熟度」,不致造成遲延與推託。

3. 確保行政決定的正確性：透過程序參與權的預防效果及行政決定程序的透明化,可以降低行政機關遂行任務的錯誤比例,尤其因行政任務的多樣性與社會的複雜性,行政實體法通常會賦予行政機關一定程度的形成空間,例如裁量規定或以不確定法律概念作為構成要件,於此情形下,程序的要求便益顯其重要性。

### (三)增進人民對行政的信賴

所謂「人民信賴行政」者,具體而言,無非是人民對於行政行為的肯定與接受。而行政行為(特別是具體決定)「可接受性」的強化,其首要課題固然是力求行政行為內涵的適法性與合理性,惟在多元複雜的現代社會中,程序機制的配套措施,經常是提升行政決定可接受性的重要條件,此項程序功能的落實,基本上有二項機制：1. 程序的透明化：例如行政程序法中有關資訊公開制度(第四十四、四十五條) 卷宗閱覽權(第四十六條) 禁止行政程序外接觸(第四十七條) 法規命令及行政規則的訂定程序(行政程序法第四章)等規定 2. 行政決定的理由說明及救濟方法的教示(行政程序法第九十六條)。<sup>32</sup>

<sup>32</sup> 李建良,前揭註(註30),頁6-7。

#### (四)人性尊嚴的維護功能

李震山在「人性尊嚴之憲法意義」<sup>33</sup>一文指出，從古典自由觀之，基本權利最初之核心任務，即是被用來消極對抗公權力之不法侵害。在法學領域中，主張自然法主義者認為，人性尊嚴是每個人不可放棄、不容破壞之法益，國家權力對它的尊重與保護，係政府存在的主要目的之一，不容置疑。然而擁護「法實証主義」(Rechtspositivismus)者認為，高舉不易界定之「人性尊嚴」之旗幟，且將之定位為人民之基本權利，人民得以主張以之對抗公權力，將易動搖國家權威，破壞法之安定性，反而使個人尊嚴無法得到保障。此種法實証主義於十九、二十世紀達到高潮，「惡法亦法」想法之法官，把人認為無價值，而允許以法律消滅生命之法律，蔑視人性尊嚴，成為納粹政權為惡之工具。

「尊嚴」二字並無明確定義，羅馬人認為，尊嚴乃是個人在公眾中之聲譽。基督教將尊嚴理解為神的恩賜，因為人係神造，因此，萬民皆有同等尊嚴。康德(Immanuel Kant)則認為，所謂尊嚴是人能自治(自律、自主)之結果，人若在做為一個人基本上應自治的範圍內，仍應受他治或他律，即無尊嚴可言。Gunter Durig 氏論及人性尊嚴時謂「當一具體的個人，被貶抑為物(客)體(Objekt)僅是手段或可代替之數值時，人性尊嚴已受傷害。」因為，一個人既被矮化為物體、手段或數值，自然不必在意其精神、意識，因而極容易成為他治、他決之客體，以此「物體公式」檢驗人性尊嚴，久為德國聯邦憲法所採用。<sup>34</sup>

由於納粹所帶來的慘痛經驗，德國巴伐利亞邦於一九四六年邦憲法第一百條中規定，「立法、行政及司法，應尊重人之尊嚴。」將人性尊嚴實證化為國內法律上應受保護法益，接著西德許多邦皆跟進，一九四九年之西德基本法第一條第一項：「人之尊嚴不可侵犯，一切國家權利均有尊重及保護此尊嚴之義務。」

<sup>33</sup> 李震山，「人性尊嚴之憲法意義」，《人性尊嚴與人權保障》，台北：元照，民國九十年。

<sup>34</sup> 李震山，前揭註(註33)，頁13。

正式開啟以憲法容納濃厚自然法特質之「人性尊嚴」時代。<sup>35</sup>

正當法律程序的最核心功能為人民權利保障，隨著國家積極介入各種領域，又加入了提升行政效能的功能。晚近，行政法上人本主義色彩濃厚的非工具價值逐漸受到重視，正當法律程序的本體價值也因而正式釋出，成為功能目標的一部分。因而，程序上的自我實現、自尊以及心理滿足等本體價值，也於正當法律程序的功能譜系上佔有一席之地，與權利保障及行政效能的提升，形成鼎足而三的態勢。我們對正當法律程序的功能，逐漸從單純自然法式的權利保障，融入較有功利主義色彩的期待，使其兼負提升行政效能的功能，而隨著人們對工技社會下功利主義色彩的反省，另一波以人性尊嚴為主的關懷，也逐漸形成。<sup>36</sup>

#### 第四節 程序上正當程序與實質上正當程序

湯德宗 論憲法上的正當程序保障 一文中指出，「正當程序」條款旨在保障人民之生命、自由與財產，免於遭受國家（含立法、行政及司法部門）恣意暨不合理（arbitrary and unreasonable）之侵害。

美國實務將正當程序保障（due process guarantee），區分為「程序上正當程序」（procedural due process）與「實質上正當程序」（substantive due process）。前者為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應遵循如何程序方為正當的問題；後者為法院審查法律之內容，確保其為「公平」（fairness）的問題。

##### 一、程序上正當程序（procedural due process）

美國憲法上憲法上所謂「法律正當程序」乃在確保國家行為（含立法、司法與行政行為）之公平合理（非屬恣意）。其內涵包括「實質上正當程序」與「程

<sup>35</sup> 李震山，前揭註（註33），頁3-7。

<sup>36</sup> 葉俊榮，前揭註（註24），頁17-20。

序上正當程序」，前者旨在確保國家權力作用之實質公平，其功能殆與我國憲法第二十三條相當；後者旨在確保國家權力行使之程序公平，我國憲法僅於第八條（關於人身自由之限制或剝奪）著有明文。

為適用「程序上正當程序」，美國法院發展出「二元或二階分析法」。首先界定繫爭利益是否為「生命、自由或財產」；如答案為肯定，繼則判斷用以剝奪或限制該等利益之程序是否充分（正當）。大體而言，侵害自由或財產的決定，至少應在事前給予相對人「通知並依案件性質適當之聽證機會」（notice and opportunity for hearing appropriate to the nature of the case），且聽證應在侵害生效前舉行，以便及時阻止侵害的發生。但有特殊理由時，事後給予聽證機會亦不違反正當程序。所謂「聽證機會」（即「聽證權」）實際包含許多不同內容程序，所謂「應予聽證之機會」未必即為「全套」的聽證程序保障。例如，雖然公務員因行為不檢而免職，或公立學校學生因行為不檢而退學，或社會福利金受領人被停止受領時，皆應給予「聽證之機會」，但其程序保障皆不及刑事訴訟被告那般周延。<sup>37</sup>

美國聯邦上訴法院法官佛蘭德 H. Friendly 曾分析憲法上正當程序保障的內涵，得出十項要素：

- (1) 公正的法庭( An unbiased tribunal. )
- (2) 告知擬採取的行動及理由(Notice of the proposed action and the grounds asserted for it. )
- (3) 反駁擬議行動之機會( Opportunity to present reasons why the proposed action should not be taken )
- (4) 聲明證據之權，包括傳訊証人之權(The right to present evidence, including the right to call witness. )
- (5) 獲悉不利證據之權(The right to know opposing evidence. )
- (6) 詰問對造証人之權(The right to cross-examine adversary witness)
- (7) 完全依證據作成決定(Decision based exclusively on the evidence presented. )

---

<sup>37</sup> 湯德宗，論憲法上的正當程序保障，《行政程序法論》，頁 272-273，民國八十九年，台北：月旦。

- (8) 選任辯護人之權(Right to counsel. )
- (9) 法庭應就提出之證據作成筆錄(Requirement that the tribunal prepare a record of the evidence presented. )
- (10) 法庭應以書面載明事實認定及裁決理由(Requirement that the tribunal prepare written finding of fact and reasons for its decision. )<sup>38</sup>

## 二、實質上正當程序 ( substantive due process )

實質上正當程序旨在使法院得以審查法律之內容,確保法律之公平。所謂「實質正當」包括:法律須為達成合法目的之合理手段,且須為對人民權力限制最少者;又法律規定(要求或禁止)須明確,俾使人民知所措手足。<sup>39</sup>自釋字第三八四號解釋於「解釋文」中提出「法律規定之內容更須『實質正當』」之概念,並於「解釋理由書」中說明,「實質正當之法律程序」兼指「實體法及程序法規定內容」之正當以來,大法官間對於「法律正當程序」究竟應否包括「實質上正當程序」,始終有爭論。早期持不同意見的大法官似認為;「實質上正當程序」相當於我國憲法第二十三條,故無在憲法第二十三條之外,承認「實質上正當程序」之必要。<sup>40</sup>至少自釋字第四六二號解釋已經認為「程序...須...符合比例原則」。及至釋字第四九一號解釋,大法官似已達成共識,不再使用「實質正當」一詞涵攝「實質上正當程序」概念,而改以「法律明確性原則」稱之。

湯德宗認為,不論釋字第三八四號解釋所謂「實質正當」,或美國憲法學上所謂「實質上正當程序」,皆與中文所謂「正當程序」之一般理解有相當落差,容易滋生誤會。今後將「正當程序保障」侷限於「程序上正當程序」,並與「法律明確性原則」及「憲法第二十三條」代替「實質上正當程序」,固有助於全民理解及宣傳。惟「實質上正當程序」之意涵,是否能完全由「法律明確性原則」及「憲法第二十三條」概括,猶可研究。<sup>41</sup>

<sup>38</sup> 湯德宗,前揭註(註37),頁299。

<sup>39</sup> 湯德宗,前揭註(註37),頁273-274。

<sup>40</sup> 參見孫森焱大法官釋字第三八四號解釋之「協同意見書」。

<sup>41</sup> 湯德宗,前揭註(註37),頁303。

美國聯邦最高法院大法官法蘭佛特（Frankfurter）嘗謂：「正當程序，不同於某些法則，要非具有固定內涵，而無關乎時間、地點及情況之技術性概念...。正當程序非機械工具，亦非碼尺，而是精細的調整過程，其間無可避免地將涉入憲法授權開發此一過程之人（按指法官）之判斷」。多少道出「正當程序」內涵變動不羈、隨境權宜，因而必須就個案論斷的本質。

## 第五節 小結

正當法律程序之起源，係從美國聯邦憲法增修條文第五條規定：「任何人未經正當法律程序，不得被剝奪生命，自由，及財產」，之正當程序條款而來。而其於美國聯邦憲法制定之本意係欲以此原則來防止行政和司法對於人民生命、自由和財產之非法程序的侵犯。至十九世紀，聯邦法院乃擴大「正當法律程序」之適用，認為：「正當法律程序」不僅是指公平合理的司法程序，亦兼指公平合理的法律。此原則不僅是針對程序方面，甚至包括法律的內容及其目的是否合法。故「正當法律程序」乃是指政府一切權力行使或對人民權利之侵害和限制皆須遵循的法之原則

如果吾人把追求社會秩序的公平正義做為法秩序最高的目標，那麼法律作為其手段，便須致力於此一目標之達成。就法律的角度觀察正義，有賴於使正義在每一個具體個案中皆能完備妥慎地探索及實踐。而「正義的核心是平等」其包括：平等的基本自由權、自然事務的調整、機會平等、程序正義、尊重自己與他人、良心自由、忠誠履約。

「自然正義」是英國法治的核心概念，亦是英國法官據以控制公行為和行政行為的方法。自然正義於英國，其根本性就如同正當法律程序於美國。自然正義原為英國法之支配之核心概念，自然正義之原則為英國法院用於監督行政措施與決策及外國裁判與習慣之承認。「自然正義」理念原先僅適用於法庭（司法）程序，後來擴張適用及於行政程序。英國之自然正義原則乃為不利益處分時，保障

適當的告知與聽證程序。在行政程序方面，英國以自然正義原則保障聽證權利，並排除偏見之介入。且依越權原則之法理為行政型為之司法審查。而行政機關之行為屬準司法性質者，即有自然正義原則之適用。

正當法律程序之功能具有：一、權利保障功能。二、行政效能的提升。三、增進人民對行政的信賴。四、人性尊嚴的維護功能。「正當程序」條款旨在保障人民之生命、自由與財產，免於遭受國家（含立法、行政及司法部門）恣意暨不合理之侵害。亦即正當法律程序的最核心功能為人民權利保障。

美國實務將正當程序保障，區分為「程序上正當程序」與「實質上正當程序」，前者為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應遵循如何程序方為正當的問題；後者違法院審查法律之內容，確保其為「公平」的問題。

## 第三章 我國憲法、大法官會議解釋對正當法律程序之規定

美國憲法第五增補條款規定：「任何人未經正當法律程序，不得被剝奪生命，自由，及財產」。此一規定即是著名的的正當程序條款，屬於美國憲法上人權法案的一部分。有了此一規定，不論立法、行政或司法，都受到正當法律程序的限制，而且各種管制領域，也都能一體適用此一規定。然而，在許多大陸法系國家的憲法裡，並沒有類似美國憲法上的這種正當法律程序的規定，我國憲法亦然。在此一情況下，有關憲法上正當法律程序的規範基礎，必須透過憲法的修改或憲法解釋。憲法基於其高位階的法規範特性，所規範的內涵富有相當的縱深。正因為如此，探討某一事項是否受到憲法的規範，不能純從憲法形式字義去看，而應從全盤憲法的意旨作考量。<sup>1</sup>本章試圖探究正當法律程序於我國是否具備憲法基礎，如果正當法律程序具備憲法基礎，則任何管制領域之法律——包括本論文個案研究所依據之「環境影響評估法」，亦必須符合「正當法律程序」。

### 第一節 我國憲法對正當法律程序之規定

#### 一、憲法第八條人身自由之正當法律程序

憲法第八條規定：

人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。

---

<sup>1</sup> 葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，頁 53-54，民國八十六年，台北：三民。

法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。

人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。

我國憲法不若美國憲法第五增補條款案設有正當程序條款，亦不似美國對於正當法律程序無論憲法規定、最高法院判決或憲法、行政法之學術論著上均有相當基礎。此與我國傳統文化及所繼承的德國法源皆「重實體而輕程序」有關。<sup>2</sup>然而我國憲法第八條則完全是英美法的產物，本條所稱「依法定程序」與英美法之「正當法律程序」原則（due process of law）相同，現在大陸法也接受這樣的理念，相關的國際人權公約也都有這樣的規範。<sup>3</sup>

## 二、人身自由權之概念與範圍

憲法第八條所謂「人民身體之自由」簡稱為「人身自由」(Freiheit der Person)，進一步言，即人民之身體行動自由(Koerperliche Bewegungsfreiheit)有不受國家或個人非法或恣意侵犯之自由，該權利行使之對象，主要係對抗國家公權力(Oeffentliche Gewalt)之非法逮捕、拘禁、審問、處罰。

### (一) 人身自由遭侵犯情形

身體行動自由遭侵犯，主要內涵可分為消極的驅離或禁止入內，係行動方向上受阻，以及積極拘束行動自由，係空間上(raeumlich)受限。憲法之規定主要係指後者，指違反當事人意願或在其無法表達意願下，而將之留置在一特定狹窄範圍之地，側重在人身自由拘束之結果，至於手段或動機則不在所問。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 湯德宗，論憲法上的正當程序保障，《行政程序法論》，頁270，民國八十九年，台北：月旦。

<sup>3</sup> 翁岳生，大法官關於人身自由保障的解釋，《警大法學論集》，頁8，民國八十五年三月。

<sup>4</sup> Maunz/Duerig, GG Kommentar, 1991, Art. 2, Rdnr. 50, Art. 104, Rdnr. 6. 轉引自李震山，論行政管束與人身自由之保障，《警政學報》，第二十六期，頁14，民國八十四年。

## (二) 人身自由之剝奪與限制

人身自由之剝奪 (Freiheitsentziehung) 與人身自由之限制 (Freiheitsbeschränkung), 兩者同為以違反當事人意思之強制方法, 干預當事人之行動自由, 兩者之區別在於干預強度 (譬如強制措施) 及時間長短之程度上 (Intensitätsgrad), 人身自由之剝奪係侵害人身自由之強烈形式 (Intensivierte Form), 其係以積極干預將自由完全排除, 譬如逮捕。<sup>5</sup> 人身自由之限制與人身自由之剝奪不同者, 在其具消極要素 (Negative Moment), 即消極阻礙個人進入某一般入得出入之地點, 並在那停留, 係對人身自由為部分之限制。譬如, 因盤詰需要所為短暫攔阻; 若因查證身分攜往警所, 因調查需要之強制到案, 則屬人身自由之剝奪。兩者區分之實益至少有二: 其一、人身自由之剝奪, 除有法律依據外, 尚需合乎憲法第八條之規定, 法官應介入。其次, 人身自由之限制, 除仍應有法律依據外, 但不必受憲法第八條第二項所定程序之拘束, 行政官得依法或本於法律為之。但人身自由之剝奪與限制, 區別不易, 因為, 其界限可能是動態的, 視個別情況下, 可能產生互易或轉換之可能性。

依德國人身自由剝奪法第二條之規定「所謂人身自由之剝奪係指違反個人意願或在其無意識狀態下, 將之安置於司法處遇機構、監獄、居留 (留置) 所或其他封閉式強制工作、保護管束、輔育、醫療等院所」。至於強度上較人身自由剝奪為弱, 稱為人身自由之限制者, 通常係指機關依法以直接強制措施, 僅係短時間限制當事人之行動自由, 依司法及行政實務上一般之見解, 若因此而拘束人身自由超過二至三小時, 則屬剝奪人身自由, 但德國聯邦最高普通法院則曾以一個半小時為界。<sup>6</sup> 一般而言, 實務上在適用憲法第八條有其實際上之困難, 因為, 在採取拘束人身自由措施之始, 實無法區分該措施為人身自由之限制或剝奪, 進而無法決定是否由法官介入。設若凡涉及人身自由之拘束, 皆由法官事先或事中介入, 有其事實上之困難, 人民也往往因輕微案件, 因而受更長時間之「留難」,

<sup>5</sup> 參照德國基本法第一零四條, Vgl. Holtkott, Bonnerkommentar, Art. 104, Erl. II C 1. 轉引自李震山, 前揭註 (註 4), 頁 14。

<sup>6</sup> Beschluss vom 31. August 1989, NJW 1990, 333/34. 轉引自李震山, 前揭註 (註 4), 頁 15。

但若毫無界限，憲法第八條保障人身自由之精神，將流失殆半，亦將毫無法定安定性可言。<sup>7</sup>我國九十二年十二月一日施行之「警察職權行使法」則規定對於人民之攔停、查證不得逾三小時。<sup>8</sup>

憲法第八條第二項所規定，有大部分為程序問題，一般而言程序應包括令狀、告知義務、時限、提審等。憲法第八條所規定，人身自由之限制，須由法律行之，係在落實類推禁止及要求明確性等法治原則。至於以法律授權行政命令為人身自由之拘束者，其必須合乎以下分工原則：1、法律應自行規定人身自由剝奪之法律效果，易言之，立法者對於刑罰之方式及範圍應自行規定。2、剝奪人身自由要件規定，在內容、目的與範圍上應足夠明確。3 包括其他掣頒行政命令之合憲授權。<sup>9</sup>

### 三、依法限制人身自由之程序

#### (一) 依憲法所定程序

憲法第八條第二項所規定，有大部分為程序問題，一般而言，程序應包括令狀、告知義務、時限、提審等，憲法並未就令狀為規定，而係由「刑事訴訟法」或相關法律補充規定。

#### 1. 告知之義務

司法警察人員依「刑事訴訟法」第八十七條、第八十八條規定逮捕通緝犯、現行犯時，應即照憲法第八條第二項、「提審法」第二條第一項規定，將

<sup>7</sup> 李震山，前揭註（註4），頁15。

<sup>8</sup> 警察職權行使法第七條規定：警察依前條規定，為查證人民身分，得採取下列之必要措施：一、攔停人、車、船及其他交通工具。二、詢問姓名、出生年月日、出生地、國籍、住居所及身分證統一編號等。三、令出示身分證明文件。四、若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。依前項第二款、第三款之方法顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。

<sup>9</sup> 李震山，前揭註（註4），頁17。

逮捕之原因，以書面（且以書面為限，「記明筆錄」與「電話通知」之告知方式不再適用）告知本人及其本人指定之親友。若被逮捕人明白表示不願指定親友受告知，經載明於筆錄者，因事實上除被逮捕人本人之外已無應告知的對象，自不生應告知「其本人指定之親友」之問題。惟若被逮捕人已令指定親友或其親友請求告知者，仍應依「提審法」第二條第二項規定以書面告知。<sup>10</sup>

按「刑事訴訟法」第二十七條第二項規定：被告或犯罪嫌疑人之法定代理人、配偶、直系或三親等內旁系血親或家長、家屬，得獨立為被告或犯罪嫌疑人選任辯護人。故司法警察人員依同法第八十八條之第一項規定執行逕行拘提時，縱被拘提人表示不願告知其家屬，仍應依同條第四項規定告知其家屬，以保障其家屬得獨立選任辯護人之權利。

## 2. 時間限制

司法警察官、司法警察逮捕或接受現行犯者，應即解送檢察官，「刑事訴訟法」第九十二條第二項定有明文。依此規定，同法第二二九條第一項之司法警察官，於接受現行犯後，應即解送檢察官，並無斟酌有無羈押必要及是否解送檢察官之餘地。<sup>11</sup>

憲法第八條第二項所定「至遲於二十四小時內移送」之時限，不包括因交通障礙或其他不可抗力之事由所生不得已之遲滯，以及在途解送等時間在內，惟其時間不得有不必要之遲延，亦不適用訴訟法上關於扣除在途期間之規定，此為大法官會議釋字第一三三號解釋所闡明。

## 3. 提審

提審之目的，在藉法官之參與，使關係人能獲合法之聽審，進而保護關係人之權益，法官應就剝奪人身自由措施之合法性為全權之審酌。

<sup>10</sup> 參考法務部七十五年八月二十六日法 75 檢字第一六一一號函，轉引自李震山，前揭註（註 4），頁 17。

<sup>11</sup> 法務部七十七年三月二十一日法 77 檢（二）字第 五二一號函復雲林地方法院檢察署七十六年十月份法律座談會之研究意見。轉引自李震山，前揭註（註 4），頁 19。

我國憲法規定之提審制度可分為三種：(1)限期提審：依憲法第八條第二項前段「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。」。(2)聲請提審：憲法第八條第二項後段「本人（指被逮捕拘禁人）或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」(3)強制提審：憲法第八條第三項：「法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。」除此之外，再以「提審法」補充規定之，譬如；有關聲請提審之程序、書狀、法院處理程序、提審警察機關已將人犯先移請檢察官處理情形。

## （二）依「刑事訴訟法」之程序

「刑事訴訟法」中涉及有關人身自由權部分之逮捕、拘提、拘禁、羈押、審問、處罰等，皆有相當之條文加以規範，譬如，「刑事訴訟法」第八章、第十章等，本文於此不擬論述。

## （三）依行政法之程序

行政機關依行政法剝奪人身自由，應否依憲法所定之程序行事，如管束、留置、盤查、強制到案等。一般而言，依「民法」有必要對被監護人之人身自由侵害時，法官可依申請責令法院執行人員行之，而後者亦可請警察職務協助，警察此時之行為，應不受憲法第八條程序規定之拘束。<sup>12</sup>

## 第二節 大法官有關正當程序解釋

### 一、釋字第三八四號解釋之前

---

<sup>12</sup> 李震山，前揭註（註4），頁21。

在釋字第三八四號解釋之前，大法官解釋中，並未使用「正當法律程序」或「正當程序」一詞。不過從實質內容觀之，某些解釋已多少體現了正當程序的精神。

如有關人民之公法上金錢義務未履行者，應採如何方式強制執行？釋字第十六號與釋字第三十五號解釋否定行政機關自行執行的權限，認定行政官署依法課處之罰鍰，必須依法律由「法院」執行之。

又如有關人身自由的限制，釋字第一六六號解釋<sup>13</sup>與釋字第二五一號解釋<sup>14</sup>均指摘「違警罰法」由警察官署限制人身自由的規定，違反憲法第八條「法院審問處罰」的規定，而要求「改由法院依法定程序為之」。雖然此或因憲法第八條有著明文規定可供依循，但仍然是大法官重視正當程序的表現。

但或許正因為「正當程序」之概念未曾完整的建立，大法官並未普遍而一致的捍衛人民的程序權利。例如釋字第一一五號解釋<sup>15</sup>涉及出版法「定期停止發行」或「撤銷登記」處分的規定。鑑於此種處分限制人民出版自由，監察院主張行政機關未經法院判決即可作成此種決定，有違反憲法保障出版自由之嫌。然而全體大法官仍認定，事後既有行政救濟程序可資保障，由行政機關逕

<sup>13</sup> 釋字第一六六號解釋解釋文：違警罰法規定，由警察官署裁決之拘留、罰役，係關於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨。

<sup>14</sup> 釋字第二五一號解釋解釋文：違警罰法規定由警察官署裁決之拘留、罰役，係關於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨，業經本院於中華民國六十九年十一月七日作成釋字第一六六號解釋在案。依違警罰法第二十八條規定所為「送交相當處所，施以矯正或令其學習生活技能」之處分，同屬限制人民之身體自由，其裁決由警察官署為之，亦與憲法第八條第一項之本旨不符，應與拘留、罰役之裁決程序，一併改由法院依法定程序為之。前述解釋之拘留、罰役及本件解釋之處分裁決程序規定，至遲應於中華民國八十年七月一日起失其效力，並應於此期限前修訂相關法律。本院釋字第一六六號解釋應予補充。

<sup>15</sup> 釋字第一一五號解釋解釋文：出版法第四十條第四十一條所定定期停止發行或撤銷登記之處分，係為憲法第二十三條所定必要情形，而對於出版自由所設之限制，由行政機關逕行處理，以貫徹其限制之目的，尚難認為違憲。

行處理並不違憲。與前述釋字第十六號與釋字第三十五號解釋相比，在程序的要求上，相當寬鬆。<sup>16</sup>

湯德宗認為前述三次解釋為大法官闡明「正當程序」的絕佳機會，然釋字第一六六號解釋與釋字第二五一號解釋，皆僅在憲法第八條「人身自由 非經『法院』不得審問『處罰』」要求「應迅改由法院依法定程序為之」的明文，未進一步闡明該條何以如是規定的理由，亦未闡釋所謂「法定程序」之意涵，殊為可惜。而釋字第一一五號解釋已隱含「正當程序」理念，且兼有「實質正當程序」與「程序正當程序」。司法院大法官解釋使用「正當法律程序」一詞，首見於釋字第三九六號（民國八十五年二月）。惟前此（民國七十九年十二月）釋字第二七一號解釋中吳庚大法官的「不同意見書」已揭示正當程序理念，該「不同意見」嗣於釋字第三八四號解釋（民國八十四年七月）並成為多數意見。

<sup>17</sup>

## 二、限制「人身自由」的正當程序

### （一）釋字第二七一號解釋（民國七十九年十二月二十日）

釋字第二七一號解釋<sup>18</sup>涉及刑事訴訟程序中不利於被告之合法上訴，上訴法院誤為不合法，而從程序上為駁回上訴之判決確定者，應如何處理的問題。最高法院二十五年上字第三二三一號判例，認為此種駁回上訴之程序上判決，不發生實質上確定力，得更逕為實體上裁判。本件解釋理由書認為：「上訴法院誤為不

<sup>16</sup> 廖元豪，行政程序的憲法化—論行政處分之「正當程序」，《世新大學學報》，頁 235，民國八十八年十月。

<sup>17</sup> 湯德宗，論憲法上的正當程序保障，《憲政時代》，第二十五卷，第四期，頁 6，民國八十九年。

<sup>18</sup> 釋字第二七一號解釋文：刑事訴訟程序中不利益於被告之合法上訴，上訴法院誤為不合法，而從程序上為駁回上訴之判決確定者，其判決固屬重大違背法令，惟既具有判決之形式，仍應先依非常上訴程序將該確定判決撤銷後，始得回復原訴訟程序，就合法上訴部分進行審判。否則即與憲法第八條第一項規定人民非依法定程序不得審問處罰之意旨不符。最高法院二十五年上字第三二三一號判例，於上開解釋範圍內，應不再援用。

合法，而從程序上為駁回上訴之判決確定者，其判決固屬重大違背法令，惟既具有判決之形式，足使被告信賴其羈束力，依上開說明，仍應先依非常上訴程序將該確定判決撤銷後，始得回復原訴訟程序，就合法上訴部分進行審判。否則即與憲法第八條第一項規定人民非依法定程序不得審問處罰之意旨不符。」。

大法官吳庚發表「不同意見書」，指出前揭解釋文雖謂「與憲法第八條第一項規定人民非依法定程序不得審問處罰之意旨不符」，然未說明「不符之處何在」，難以另人信服。爰首先闡明憲法第八條之規範內容，謂：第一項所稱「所謂法定程序，不僅指憲法施行時已存在之保障刑事被告之各種制度，尤應體認憲法保障人身自由之精神，予以詮釋。準此以解，在實體法包括：罪刑法定主義、對被告不利之刑罰法律不得溯及既往；在程序法上則為：審判與檢察分離、同一行為不受二次以上之審問處罰、審級救濟之結果原則上不得予被告不利益之變更、不得強迫被告自認其罪等。」。此為我大法官闡釋「法定程序」即為「正當程序」，且兼含「實質正當」與「程序正當」要件之第一人。<sup>19</sup>

不同意見書繼而澄清前開最高法院判例何以違反憲法第八條所含之原則，及前揭解釋文不能贊同之理由：「本件乃屬是否違反同一行為不受二次以上審問處罰原則以及審級救濟之結果可否予被告不利益之變更問題。」，「不受二次審問處罰而言，此一原則在刑事訴訟程序通稱為一事不再理（ne bis in idem）。」本案「多數意見基於實體判決與程序判決有別之前提，以最高法院駁回上訴之程序判決，祇有形式上羈束力，不具有實質確定力，與一事不再理原則無關為立論基礎，固有其訴訟技術上之依據。惟是否構成同一行為不受二次以上審問處罰應從憲法保障人身自由根本精神予以解答，不應限於訴訟技術之層次。」蓋「本件聲請人歷經三審法院判決，連續二次宣告無罪，若仍持訴訟技術之理由或程序法上之概念致聲請再度受審並遭處罰，當非憲法保障被告利益之本旨。」！

至「審級救濟結果不得予被告不利益變更原則」，乃與信賴保護有關，信賴保護為我國法制普遍採納之原則。按「本件聲請人既經最高法院駁回對造之上

---

<sup>19</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁7。

訴，其二次無罪宣告，在一般觀念中無疑即屬確定，竟因法院本身之錯誤，原有利判決遭致撤銷，並於第三之『實體』審判中，被判有罪。本件乃司法行為違反信賴保護原則之典型案例，類似情形，在行政機關之訴願程序尚不許存在，況於關係重大之刑事訴訟程序乎！」依解釋文之見解，「『自訴人之合法上訴』仍在，勢須再開審判程序，造成為免除二次審問處罰之聲請人因尋求憲法救濟，反而更多次暴露於審判危險之中。尤有甚者，審判之結果，並不排除對聲請人不利益之變更，豈非違反救濟制度存在之目的乎！」

綜觀上述論理，不同意見書實以為：前開最高法院判例固違反「正當程序」（程序上正當程序），應予推翻（不再援用）；解釋文（雖許聲請解釋人「依非常上訴程序將該確定判決撤銷」，但仍須「回復原訴訟程序」），亦違反「正當程序」（程序上正當程序），而難以認同。<sup>20</sup>

## （二）釋字第三八四號解釋（民國八十四年七月二十八日）

釋字第三八四號解釋涉及「檢肅流氓條例」諸規定是否牴觸憲法第八條人身自由保障的問題。解釋文中首次使用「內容更須實質正當」一詞，闡釋「憲法上正當程序」的概念，謂：

「憲法第八條第一項規定：『人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕，拘禁，審問，處罰，得拒絕之。』其所稱『依法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。「檢肅流氓條例」第六條及第七條授權警察機關得逕行強制人民到案，無須踐行必要之司法程序；第十二條關於秘密證人制度，剝奪被移送載定人與證人對質結問之權利，並妨礙法院

<sup>20</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁8。

發現真實；第二十一條規定使受刑之宣告及執行者，無論有無特別預防之必要，有再受感訓處分而喪失身體自由之虞，均逾越必要程度，欠缺實質正當，與首開憲法意旨不符。又同條例第五條關於警察機關認定為流氓並予告誡之處分，人民除向內政部警政署聲明異議外，不得提起訴願及行政訴訟，亦與憲法第十六條規定意旨相違」。

多數大法官於「解釋理由書」中進一步說明：「前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。除依法宣告戒嚴或國家、人民處於緊急危難之狀態，容許其有必要之例外情形外，各種法律之規定，倘與上述各項原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序。」

綜觀本件解釋所以宣告繫爭「檢肅流氓條例」有關規定違憲，理由有二：一因其等違反憲法第八條第一項所稱之「法定程序」乃「實質正當法律程序」之意旨，一因其等違反憲法第二十三條之「比例原則」。而本件所謂「實質正當法律程序」，由前揭「解釋理由書」觀之，乃指「實質上正當程序」與「程序上正當程序」而言。<sup>21</sup>

### （三）釋字第三九二號解釋（民國八十四年十二月二十二日）

釋字第三九二號解釋認為：前刑事訴訟法准許檢察官羈押被告之規定與憲法第八條第二項規定之意旨不符。「憲法第八條第一項、第二項所規定之『審問』，係指法院審理之訊問，其無審判權者既不得為之，則此兩項所稱之『法院』，當指有審判權之法官所構成之獨任或合議之法院之謂。」由於採用文義解釋的結

<sup>21</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁8。

果，本件僅在「解釋理由書」提及：「憲法第八條關於行使逮捕、拘禁、審問、處罰權限之規定具有憲法保留之性質，同條第二項前段之『法院』究何意涵，既如前述，自無所謂倘已符合正當程序，檢察官亦得擁有刑事訴訟法之羈押權問題。」

此一解釋確立檢察官並無擁有刑事訴訟法之羈押權。

#### （四）釋字第四三六號解釋（民國八十六年十月三日）

釋字第四三六號解釋涉及軍事審判制度合憲性問題，解釋文認為「軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第七十七條、第八十條等有關司法權建制之憲政原理；規定軍事審判程序之法律涉及軍人權利之限制者，亦應遵守憲法第二十三條之比例原則。本於憲法保障人身自由、人民訴訟權利及第七十七條之意旨，在平時經終審軍事審判機關宣告有期徒刑以上之案件，應許被告直接向普通法院以判決違背法令為理由請求救濟。」

本件所謂「正當法律程序」顯然偏重於「程序上正當程序」，並一如釋字第三八四號解釋，將「正當法律程序」與憲法第二十三條之比例原則併用。

#### （伍）釋字第五八八號解釋（民國九十四年一月二十八日）

釋字第五八八號解釋為「行政執行法」第十七條關於「管收」處分之規定，涉及憲法保障人身自由之問題，解釋文謂：

「行政執行法關於「管收」處分之規定，係在貫徹公法上金錢給付義務，於法定義務人確有履行之能力而不履行時，拘束其身體所為間接強制其履行之措施，尚非憲法所不許。惟「行政執行法」第十七條第二項依同條第一項規定得聲請法院裁定管收之事由中，除第一項第一、二、三款規定：『顯有履行義務之可

能，故不履行者』、『顯有逃匿之虞』、『就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者』，難謂其已逾必要之程度外，其餘同項第四、五、六款事由：『於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者』、『經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者』、『經合法通知，無正當理由而不到場者』，顯已逾越必要程度，與憲法第二十三條規定之意旨亦有未符」。

「憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，亦屬憲法第八條第一項所規定之『拘禁』，其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。」

「其於行政執行處合併為拘提且管收之聲請，法院亦為拘提管收之裁定時，該被裁定拘提管收之義務人既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，乃法院竟得為管收之裁定，尤有違於前述正當法律程序之要求。另依行政執行法第十七條第二項及同條第一項第六款：『經合法通知，無正當理由而不到場』之規定聲請管收者，該義務人既猶未到場，法院自亦不可能踐行審問程序，乃竟得為管收之裁定，亦有悖於前述正當法律程序之憲法意旨。」

本件解釋認為上開「行政執行法」第十七條違反「實質正當法律程序」。

以上五件解釋確立：為保障人民身體自由，憲法第八條所稱之「法定程序」，不僅須為法律之規定，且法律規定之內容更須「實質正當」。所謂「實質正當」，兼指「實體法」與「程序法」規定之正當概念。總之，我國憲法關於「人身自由」

確有「正當程序保障」，殆無疑義。<sup>22</sup>

### 三、司法程序的正當程序

#### (一) 釋字第三九六號解釋（民國八十五年二月二日）

釋字第三九六號解釋涉及公務員懲戒委員會審理程序是否正當問題，謂：「公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。」

上開解釋闡明司法程序亦須符合「程序上正當程序」。

#### (二) 釋字第四一八號解釋（民國八十五年十二月二十日）

釋字第四一八號解釋涉及道路違規裁罰案件司法救濟限制規定是否合憲問題，解釋文謂：「憲法第十六條保障人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利。至於訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。道路交通管理處罰條例第八十七條規定，受處分人因交通違規事件，不服主管機關所為之處罰，得向管轄地方法院聲明異議；不服地方法院對聲明異議所為之裁定，得為抗告，但不得再抗告。此項程序，既已給予當事人申辯

---

<sup>22</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁9。

及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。」

解釋理由書補充前開限制尚非違反「程序上正當性」之理由：「此係立法機關基於行政處分而受影響之權益性質、事件發生之頻率及其終局裁判之急迫性以及受理爭訟案件機關之負荷能力等因素之考量，進而兼顧案件之特性及既有訴訟制度之功能而為設計。上開法條，既給予當事人申辯及提出證據之機會，並由憲法第八十條所規定之法官斟酌事證而為公平之裁判，顯已符合正當法律程序，依本理由書首段所揭示之法理，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。」

本件解釋顯示，大法官綜合考量各項因素之後，認為交通違規裁罰案件受處分人之訴訟救濟，立法機關規定循普通訴訟程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序。

### （三）釋字第四四二號解釋（民國八十六年十二月十二日）

釋字第四四二號解釋就民國八十三年七月二十三日修正公布之「公職人員選舉罷免法」第一百零九條，限制選舉訴訟採二審終結不得提起再審之訴之規定，是否合憲之問題，多數大法官認為：「訴訟救濟應循之審級制度及相關程序，立法機關得衡量訴訟性質以法律為合理之規定。」及「選舉訴訟採二審終結不得提起再審之訴，係立法機關自由形成之範圍，符合選舉訴訟事件之特性，於憲法保障之人民訴訟權尚無侵害，且為增進公共利益所必要，與憲法第二十三條亦無牴觸。」

本件與前述釋字第四一八號解釋類似，皆涉及訴訟程序之「程序上正當程序」問題，認為其與憲法保障之人民訴訟權尚無侵害。

### （四）釋字第四四六號解釋（民國八十七年二月十三日）

釋字第四四六號解釋牽涉公懲會議決之再審議期間起算方式是否正當的問題，本件「解釋理由書」謂：「公務員之懲戒事項，屬司法權之範圍，由公務員懲戒委員會審理，而懲戒處分影響人民服公職之權利至鉅，懲戒案件之審議，自應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，乃憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。」及「對於第一審、第二審不得聲明不服之裁判或第三審之裁判，因一經宣示或經評決而為公告，不待裁判書之送達，即告確定，受懲戒處分人即難依前開第三十四條第二款及第三十五條規定為聲請，對人民行使訴訟救濟期間之權益保障，顯有不足。是受懲戒處分人聲請再審議之期間，應自裁判書送達之日起算，方符憲法第十六條維護人民訴訟權之意旨。」

本件解釋再次肯定司法程序亦有「正當程序保障」之適用。

(伍) 釋字第五八二號解釋 (民國 九十三年 七月 二十三日)

本解釋係就共同被告不利於己之陳述，未使該共同被告立於證人之地位而為陳述，逕以其依共同被告身分所為陳述採為不利於其他共同被告之證據，是否合憲所為之解釋，解釋文謂：

「憲法第十六條保障人民之訴訟權，就刑事被告而言，包含其在訴訟上應享有充分之防禦權。刑事被告詰問證人之權利，即屬該等權利之一，且屬憲法第八條第一項規定「非由法院依法定程序不得審問處罰」之正當法律程序所保障之權利。為確保被告對證人之詰問權，證人於審判中，應依法定程序，到場具結陳述，並接受被告之詰問，其陳述始得作為認定被告犯罪事實之判斷依據。」

「故共同被告對其他共同被告之案件而言，為被告以外之第三人，本質上屬於證人，自不能因案件合併關係而影響其他共同被告原享有之上開憲法上權利。對其他共同被告案件之審判而言，未使該共同被告立於證人之地位而為陳述，逕以其依共同被告身分所為陳述採為不利於其他共同被告之證據，乃否定共同被告於其他共同被告案件之證人適格，排除人證之法定調查程序，與當時有效施行中

之中華民國二十四年一月一日修正公布之刑事訴訟法第二百七十三條規定牴觸，並已不當剝奪其他共同被告對該實具證人適格之共同被告詰問之權利，核與首開憲法意旨不符。」

「刑事審判基於憲法正當法律程序原則，對於犯罪事實之認定，採證據裁判及自白任意性等原則。刑事訴訟法據以規定嚴格證明法則，必須具證據能力之證據，經合法調查，使法院形成該等證據已足證明被告犯罪之確信心證，始能判決被告有罪」

本解釋規定同案被告之自白，必須踐行「正當法律程序」，即「被告詰問證人之權利」(程序上正當程序)，及「證據能力之證據，經合法調查」(實質上正當程序)，始可成為證據。

綜觀以上五件解釋，大法官認為「訴訟權」之內涵包括司法程序應符合「正當法律程序」；而所謂「正當法律程序」又兼指「程序上正當程序」(如釋字第三九六號解釋、釋字第四一八號解釋)與「實質上正當程序」(如釋字第四四六號解釋)。<sup>23</sup>

#### 四、限制「財產權」的正當程序

##### (一) 釋字第三八三號解釋(民國八十四年七月七日)

關於財產權之限制，應遵守正當程序一點，在釋字第三八三號解釋中大法官蘇俊雄之「不同意見書」已呼之欲出，本件所涉乃經濟部所為釋示令函是否逾越法律授權而違憲的問題，大法官蘇俊雄於「不同意見書」指出：「行政機關之一般處分，有涉及人民權益者，應記明理由並為一定方式之通知或公告，為法治國家公認之行政原則。此項原則之意旨，在使行政機關為行政行為之際，能遵循一

<sup>23</sup> 湯德宗，前揭註(註17)，頁10。

定之公正、公開的程序，使人民易於瞭解。此為法治國家為行政程序之重要法理」

解釋文：「經濟部六十一年八月四日經（六一）礦字第二一五一六號令謂：「今後凡被撤銷或註銷礦業權之煤礦，除有特殊原因，可予單獨開放人民申請者，一律應予暫行保留，以備有礦利關係之鄰接礦區調整增區促使擴大規模，趨於合理化經營，而增強保安之管理」」

大法官蘇俊雄之「不同意見書」：「所稱『一律應予暫行保留』，具對外發生『停止接受申請』之法律效果，原應由經濟部以法規命令或行政處分之方式對外發布，公告週知，以避免人民為準備礦業投資所為之浪費。今經濟部以對下屬內部之行政規則函令之方式，替代一般處分應為正當程序與要式，明顯牴觸礦業法第三十四條第二項之規定。」

不同意見書似以為，本案實際牽涉對外發生法律效力之行政規則，應經如何程序作成，使為正當的問題。益證「行政程序法」第一百六十條第二項規定（「解釋性規則」及「裁量基準」應「登載於政府公報發布之」）之正確。<sup>24</sup>

#### （二）釋字第四九號解釋（民國八十五年七月五日）

釋字第四九號解釋宣示土地徵收之正當程序，解釋文謂：

「徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第二百零八條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正」

解釋理由書並指示如何周全程序：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的

<sup>24</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁11。

及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」

本件為大法官首次將「正當程序保障」適用於侵害財產權的行政處分。

(三) 釋字第四八八號解釋 (民國 八十八 年 七 月 三十 日)

釋字第四八八號解釋涉及接管金融機構之行政處分的合憲性問題。解釋文謂：「前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東 (社員)、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關 (涉及各該地方自治團體經營之金融機構) 之意見設置明文----與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。」

本件解釋雖未使用「正當程序」字眼，但強調接管金融機構應「予利害關係人陳述意見之機會」(非正式聽證權)，實際為大法官繼前述釋字第四 九號解釋之後，再次將「正當程序」適用於侵害財產權的行政處分。

以上三件解釋已將「正當程序保障」擴大適用於侵害「財產權」之行政處分。

25

## 五、限制工作權、服公職權的正當程序

(一) 釋字第四六二號解釋 (民國 八十七 年 七 月 三十一 日)

---

<sup>25</sup> 湯德宗，前揭註 (註 17)，頁 11。

釋字第四六二號解釋涉及大學教師升等的正當程序問題。解釋文明揭：「大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第二十三條之比例原則。---各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷」。並於「解釋理由書」中進一步提示：「評審過程中必要時應予申請人以書面或口頭辯明之機會；由非相關專業人員所組成之委員會除就名額、年資、教學成果等因素予以斟酌外，不應對申請人專業學術能力以多數決作成決定。」

本件解釋大法官就教師升等審查的「程序上正當程序」為之規定。

## （二）釋字第四九一號解釋（民國八十八年十月十五日）

釋字第四九一號解釋涉及公務人員專案考績免職處分是否合憲的問題，解釋文謂：「公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。」

其次闡明考績免職應有之「正當程序保障」，包括「實質上正當程序」與「程序上正當程序」。關於「實質上正當程序」解釋文謂：「懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則」。關於「程序上正當程序」解釋文謂：「公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行

正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等」，「解釋理由書」進一步釋示所謂「立場公正之委員會」，乃指「考績委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當」。

本件大法官繼釋字第三九六號解釋將「正當程序保障」適用於公務員懲戒之「司法程序」（公務員懲戒委員會審理程序）後，進一步將之擴大適用於公務員懲戒之「行政程序」（服務機關專案考績免職懲處程序）。本解釋文並宣示「公務員考績法第十八條之規定違憲」。前揭解釋文宣示之「專案考績免職處分」正當程序，乃關於「憲法上正當程序」保障之闡釋；其效力高於法律，應優先於法律之規定適用。<sup>26</sup>

以上兩件解釋確立：限制或剝奪人民工作權或服公職權時，亦有「正當法律程序之適用」。

## 六、立法院「調查權」的正當程序

### （一）釋字第五八五號解釋（民國九十三年十二月十五日）

本件係就立法院於中華民國九十三年八月二十四日三讀通過 總統於同年九月二十四日公布之三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例，是否牴觸憲法之疑義，聲請解釋案，解釋文謂：

「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調

<sup>26</sup> 就此，大法官吳庚之協同意見書特別澄清：「本件解釋乃憲法位階之釋示，任何法律不得與之對抗」。湯德宗，前揭註（註17），頁12-13。

查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」

「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」

「各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」

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

「同條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒

絕真調會或其委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，有違正當法律程序及法律明確性原則。」

本解釋明確規定立法機關並不得任意制定法律，侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

## 七、憲法上「正當程序保障」適用問題

### （一）憲法上正當程序保障的客體

除關於「人身自由」的限制或剝奪，按憲法第八條之規定，須遵守「正當法律程序」外，限制或剝奪憲法所保障之其他權利（或利益）時，是否亦須遵守「正當法律程序」？換言之，我國憲法於「人身自由」外，是否承認「正當法律程序」為普遍性的憲法保障？

大法官相關解釋案之發展，可謂脈絡分明。多數大法官先是堅持憲法第八條之文意解釋，繼而改採論理解釋與體系解釋，肯定第八條所謂「法定程序」乃具有憲法意義的「法律正當程序」。「人身自由」的正當程序保障確立後，大法官開始逐步將「正當程序保障」擴大適用於「訴訟權」，乃至限制或剝奪「財產權」與「工作權」（含「服公職權」）之「行政程序」中。循此路徑發展下去，「正當程序」可望成為我國憲法上普遍存在的保障。<sup>27</sup>

### （二）憲法上正當程序保障的依據

如前所述，大法官雖逐步擴大「正當程序」適用的範圍，但始終未明確交代

---

<sup>27</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁13。

其理論之憲法依據。綜觀其理論，似有兩種可能。一種認為憲法第八條所含之「正當程序保障」乃憲法之基本價值，故可依個案情形「類推適用」於憲法所保障之其他權利；亦即「舉重以明輕」也。

另一種可能為，前揭各件解釋隱約以為：人身自由以外之各該權利本身，即內含「正當程序保障」。例如：釋字第三九六號解釋謂：懲戒案件之審議，「應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障----以貫徹----訴訟權之本旨」。釋字第四九一號解釋謂：「公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序」。<sup>28</sup>

### 第三節 小結

我國憲法不若美國憲法第五增補條款案設有正當程序條款，亦不似美國對於正當法律程序無論憲法規定、最高法院判決或憲法、行政法之學術論著上均有相當基礎，然而我國憲法第八條所稱「依法定程序」與英美法之「正當法律程序」原則（due process of law）相同，從大法官相關解釋案之發展，可謂脈絡分明。多數大法官採論理解釋與體系解釋，肯定第八條所謂「法定程序」乃具有憲法意義的「法律正當程序」。「人身自由」的正當程序保障確立後，大法官開始逐步將「正當程序保障」擴大適用於「訴訟權」，乃至限制或剝奪「財產權」與「工作權」（含「服公職權」）之「行政程序」中。循此路徑發展下去，「正當程序」可望成為我國憲法上普遍存在的保障。

---

<sup>28</sup> 湯德宗，前揭註（註17），頁20-21。

## 第四章 行政程序法有關正當程序之規定

我國「行政程序法」(本章以下稱「本法」者均為「行政程序法」)歷經多年的努力,終於於民國八十八年二月三日公布,民國九十年一月一日正式施行。「行政程序法」的立法乃是我國行政法的重要發展,不僅是這部法律原則上規範各行政機關的常態性運作,更是第一次由程序面向切入對整體行政權運作進行規範的法律。「行政程序法」上諸多程序性規範(如聽證、法規命令公告等),某種程度可視作憲法上正當法律程序原則的具體化規定,國家若違背這些規定,可認為國家行為已喪失法治國原則下的正當性,而有違憲之虞。雲林縣政府決定焚化爐准否興建之日期,係於本法正式施行以後(民國九十年五月二日公告審查結論),其行政行為是否須依據本法,自有探究之必要。

### 第一節 「行政程序法」的法律性質及基本理念

#### 一、「行政程序法」的法律性質

「行政程序法」在法律上的定性,可從兩大主軸說明:<sup>1</sup>首先,「行政程序法」是程序法,不是管制性的法律;一般管制性法律的第二條,大都規範主管該法律的機關,學理上稱為主管機關。「行政程序法」完全沒有主管機關的規定,由此可以看出,「行政程序法」的法律定位是以「各機關」為行政行為時的程序規定,並沒有對具體的管制權限透過此一法律授權某一機關或某些機關。「行政程序法」表現出非管制性法律的另一個特色,在於它並沒有罰責。現代管制國家基於國家任務的變化以及管制事務的繁雜,對於任何行政措施,已經不能用過去消極處罰違規者以達行政上之目的。當行政機關違反「行政程序法」規定時,若能利用「行政程序法」就違反本法所定之瑕疵效果的規定處理,對人民而言,較之對公務員予以處罰,更為直接有效。況且,罰則規定也只是為了使公務員能遵守法律規定

---

<sup>1</sup> 有關「行政程序法」的法律性質,請參閱葉俊榮,《面對行政程序法—轉型台灣的程序建制》,頁 73-78,台北:元照,民國九十一年。

而已，事實上透過行政行為瑕疵效果，則公務員為不使其所為之行政行為動輒出現瑕疵，損害行政機關行政效能，自會主動積極地適用「行政程序法」，因而亦可達成罰則原本預定的功能。

「行政程序法」是程序法，不是管制法。但是「行政程序法」作為一種程序法，廣泛地規範一般行政行為的程序，更是憲法上正當法律程序的具體化，與一般單純的程序規定仍有所不同。正當法律程序原則在於我國，雖然憲法上並無一般性規定，但透過大法官釋憲之結果，基本上已肯認正當法律程序在國家行為的適用。也就是說，國家就行政上措施除了在實體上符合比例原則、平等原則等一般性原則外，在程序上亦不可忽視正當法律程序。

「行政程序法」第三條規定，行政機關為行政行為時，只要其他法律「另有規定」，就可以不依本法規定為之。然而，所謂「另有規定」有可能比「行政程序法」規定得更嚴格，也可能更寬鬆；是否只要「另有規定」，就可以不適用「行政程序法」？依葉俊榮教授之見解：「行政程序法」在實踐憲法上正當法律程序的面向上，為行政程序的最低限度規定，其他法律若有與「行政程序法」不同的程序規定，仍應受到憲法上正當法律程序的檢證。<sup>2</sup>依蔡秀卿教授之見解：「行政程序法」在程序保障規範體系中，係屬「最低限度之程序保障標準」，亦即行政行為至少須滿足此程序保障標準。因此，論理上自不排除其他法律規定程序保障規範較為優厚之可能性，從而本條所謂「法律另有規定」之意義，係指「不但另有其他程序保障規範之法律規定，而且該程序保障規範之程度較本法為優厚者」之情形而言，此乃為落實行政程序之理念所為之當然解釋，若不如此解釋，而將「法律另有規定」擴大解釋者，可能有規避本法適用之嫌。換言之，其他法律雖有程序規定，但其程序保障規範程度較本法為劣薄者，則仍有本法之適用。而判斷有無「法律另有規定」，不得僅以個別法律之有無或特別專章規定之有無作為依據，應就其他個別法律、專章規定及個別條文，整體綜合檢討其程序保障程度，與本法相較，若本法程序保障程度屬優厚者，則應解為仍有本法適用之餘地。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 葉俊榮，前揭註（註1），頁78。

<sup>3</sup> 蔡秀卿，〈行政程序法制定之意義與課題〉，《月旦法學雜誌第五十期》，頁19，民國八十八年，

## 二、行政程序法的基本理念

「行政程序法」第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法」。從第一條的結構可以看出，「行政程序法」的終局立法目的，在於：

(一) 保障人民權益：「行政程序法」的核心功能，在於保障人民的權益，蓋透過「程序參與權」的賦予，可以使人民的權利在行政程序中「及早」獲得保障。換言之，行政程序的建制，其所代表的意義是，人民不再是國家行為的客體（行政客體），而是居於國家活動的主體地位，適時參加與自己權益有關的行政程序。

(二) 提高行政效能：「行政程序法」的另項功能，在於提高行政效能。按「行政」係實現國家目的的一切國家作用，在現代法治國家中，行政的主要任務則是實現法律的意旨。故所謂提高行政效能者，應指以較少的成本、時間、人事及行政支出，實現法律的意旨，同時確保行政決定的正確性。

(三) 增進人民對行政之信賴：所謂「人民信賴行政」者，具體而言，無非是人民對於行政行為的肯定與接受。在複雜多元的現代社會中，程序機制的配套措施，經常是提升行政決定可接受性的重要條件。程序功能的強調，意謂著行政與人民之間關係，將從過去「父權——威權」的官僚作風，丕變為開放、親民的機關文化。<sup>4</sup>

---

台北：元照。

<sup>4</sup> 李建良，〈行政程序法與正當法律程序——初論行政程序法的立法目的與規範內涵〉，《憲政時代》，第二十五卷第三期，頁 4-8，民國八十九年。

爲了達成此三大終局目的，「行政程序法」寄望透過：一、行爲遵循公正、公開與民主之程序；二、確保依法行政之原則；此兩項條件來達成。因此，我們可以說遵循公正、公開與民主之程序以及確保依法行政之原則乃是「行政程序法」的立法目的，但真正的終局目的應是保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴三者。

「行政程序法」同時羅列保障人民權益與提升行政效能爲立法目的，具有高度意義。「行政程序法」的立法，建立在正當法律程序的基礎，從單純保障人民權益，延伸到行政效能的提升。第一條將兩者同時羅列爲立法目的，充分彰顯「行政程序法」爲行政機關積極創造良好施政環境以及透過程序建置達到資訊加值與決策加值的積極效果。<sup>5</sup>

## 第二節 行政程序法的適用範圍

### 一、須爲行政機關之行爲

「行政程序法」第二條規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」依此定義，則不論中央或地方行政機關，均爲本法所規定的對象。第二條第三項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視爲行政機關。」因此，私人或團體若受託行使公權力則亦爲本條行政機關的範疇。

### 二、須爲行使公權力之行爲

行政機關推行公共事務，以行使公權力爲常態，但亦包括非行使公權力之行爲。行政機關行使公權力時具有一定程度的管制效果，人民的自由權利將受到相

---

<sup>5</sup> 葉俊榮，前揭註（註1），頁79。

當的影響。因此有必要藉由「行政程序法」在程序上作一定程度的規範，以進一步確保人民的自由權利。非行使公權力時，一般而言係立於與人民一般的法律地位，因此原則上並不受到「行政程序法」之規範。

### 三、須為行政機關之外部行為

行政機關行使公權力時，機關內部也有一定的協調、準備等行為，此類行為屬於組織規範的層次，一般而言並不對外發生效力，原則上不受「行政程序法」的規範。

### 四、公權力行為類型必須符合「行政程序法」第二條之規定

本法第二條第一項規定：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」因此「行政程序法」的適用，僅針對「行政程序法」具體指名的行政行為才有適用的可能。

### 五、「行政程序法」規定的一般程序限縮適用

「行政程序法」於第三條第二項規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一、各級民意機關。二、司法機關。三、監察機關。」第三條第三項進一步規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：一、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。二、外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。三、刑事案件犯罪偵查程序。四、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。五、有關私權爭執之行政裁決程序。六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。七、對公務員所為之人事行政行為。八、考試院有關考選命題及評分之行為。」

因此「行政程序法」除機關與事項限縮之外亦排除「程序規定」，非程序規

定對此仍有適用。

### 第三節 正當程序之四項要素

#### 一、公正作為義務（duty to act fairly）

「公正」（impartiality）原則，一稱「禁止偏頗」原則（the rule against bias），源於「任何人不得自斷其案」（no man shall be a judge his own case）的法諺，與「聽證權」並列為「自然正義」的兩大柱石。為確保行政機關「公正作為」，「行政程序法」設有：

##### （一）迴避制度

「行政程序法」第三十二條明定公務員在行政程序中，應自行迴避之情形；<sup>6</sup>第三十三條第一項規定公務員有第三十二條所定情形而不自行迴避者，或有其他具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人得聲請其迴避。又，關於公務員在行政程序中的迴避義務，其他法律上有特別規定，例如：「公職人員利益衝突迴避法」、「政府採購法」第十五條<sup>7</sup>、「公務人員任用法」第二十六條<sup>8</sup>、「典

---

<sup>6</sup> 「行政程序法」第三十二條：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」

<sup>7</sup> 「政府採購法」第十五條：「機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。機關首長發現承辦、監辦採購人員有前項應行迴避之情事而未依規定迴避者，應令其迴避，並另行指定承辦、監辦人員。廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。採購之承辦、監辦人員應依公職人員財產申報法之相關規定，申報財產。」

<sup>8</sup> 「公務人員任用法」第二十六條：「各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血

試法」第二十六條等。<sup>9</sup>此等特別規定或限適用於特定之人員，原則上皆應優先於本法前揭規定而適用。<sup>10</sup>

## （二）組織適法

「行政程序法」未直接規定機關應以合法組織作成決策。然行政機關組織不合法（例如應經合議而未經合議、委員會之組成不符法定要件、未達法定出席人數而開議、不足法定議決人數而為決議等），其所為決定難免遭受人民質疑，而牴觸「公正作為」義務。「行政程序法」第一百十四條第一項第四款規定違反程序之行政處分，得因「應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者」而補正，暗示委員會組織不合法亦為程序違法。<sup>11</sup>

## （三）片面接觸之禁止

為遏阻「關說」陋習，確保行政程序之公開，「行政程序法」第四十七條模仿美國立法例，規定「公務員在行政程序中，除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸」（第一項）。其有行政程序外之接觸時，應將所有往來之書面文件附卷，並對其他當事人公開（第二項）。程序外之接觸非以書面為之者，應作成書面紀錄，載明接觸對象、時間、地點及內容（第三項）。

---

親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。」

<sup>9</sup> 「典試法」第二十六條：「經遴聘之典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員、實地考試委員，於其本人、配偶、三親等內之血親、姻親應考時，對其所應考試類科有關命題、閱卷、審查、口試、測驗、實地考試等事項，應行迴避。參與題庫試題命擬與審查者，於報名參加該類科考試時，應主動告知考選部。」

<sup>10</sup> 「公職人員利益衝突迴避法」第一條第二項：「公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。」

<sup>11</sup> 湯德宗，〈論行政程序的正當程序〉，《行政程序法論》，頁 15-16，台北：元照，民國八十九年。

## 二、受告知權（right to be informed）

### （一）「告知」的類型

「告知」，依其「時點」及「作用」約可分為三種。第一種為「預先告知」（prior/advanced notice），簡稱「預告」，指行政機關在作成終局決定前所為之告知。「行政程序法」中「預告」之規定甚多，例如：第三十九條「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人『陳述意見。』」、第五十五條「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之」、第一百零二條「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會」

第二種告知為「事後告知」，即行政機關作成終局行政決定後，將其決定告知程序當事人或利害關係人。例如第四十三條「行政機關為處分或其他行政行為，---應將其決定及理由告知當事人」、第一百條「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉」。「事後告知」的目的在使當事人或關係人，明白行政決定的內容，並依告知的內容對其發生效力。

第三種告知為「救濟途徑之教示」，規定於第九十六條第一項第六款（行政處分以書面為之者應表明「其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」）

### （二）「告知」的方式

「行政程序法」約有四種告知方式。第一種為「通知」，可為口頭、書面、或其他適當之方式，例如：第二十三條（通知已知的利害關係人參加為當事人）、第四十一條第二項（通知鑑定人到場說明）、第四十二條第二項（勘驗時應通知

當事人到場)。第二種告知方式，稱為「書面通知」或「送達」。兩者皆以書面為之。例如：第三十九條「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見」、第三十條第一項「當事人之選定、更換或增減，非以書面通知行政機關不生效力」。第三種告知方式稱為「公告」，係對不特定人所為之「告知」。例如：第十一條第二項（機關管轄權變更時應為公告）、第七十五條「行政機關對於不特定人之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之」。第四種告知方式稱為「刊登」，指在政府公報或新聞紙所為之公告。例如：第十五條第三項「委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙」、第十六條「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告知，並刊登政府公報或新聞紙」。

### 三、聽證權（right to hearing）

「聽證權」即當事人得就「指控」或「不利決定」進行答辯或防禦的機會。英國 The Court of King's Bench 以劍橋大學未予被告答辯之機會為由，撤銷該校撤銷 Dr. Bentley 學位的決定，略謂：「即使上帝在對亞當判刑之前，也曾召喚亞當給予辯解的機會」<sup>12</sup>。是知，聽證權乃本於「兩造兼聽」的理念。行政程序中的聽證權旨在保障當事人在行政機關作成行政決定之前，有答辯或說明的機會。「行政程序法」將聽證權區分為正式的「聽證」與非正式程序的「陳述意見之機會」兩種。

#### （一）「聽證」（正式的聽證權）

「聽證」就是言詞辯論，並以公開進行為原則。<sup>13</sup>「聽證」為正式程序（formal procedures），基本上在模仿司法（法庭）程序，強調程序的「要式性」及「聽證紀錄對行政行為的拘束性」。「行政程序法」第一百零七條規定：「行政機關

<sup>12</sup> R. v. Chancellor of Cambridge University (1723) 1 Star. 557 cited in JÜRGEN SCHWARZE. 轉引自湯德宗，前揭註（註11）頁24-25。

<sup>13</sup> 「行政程序法」第五十九條第一項：「聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。」

遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」目前明文規定應舉行聽證的「法規」僅有本法第一百六十四條第一項：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」。本法其餘有關聽證舉行時機之規定，例如第一百五十五條：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」第一百五十六條：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項」、第五十四條：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定」。

## （二）「陳述意見之機會」（非正式的聽證權）

本法中「非正式的聽證」稱為（給予）「陳述意見之機會」，例如：第三十九條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人『陳述意見』」、第一百零二條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人『陳述意見之機會』。但法規另有規定者，從其規定」。所謂「陳述意見之機會」即「書面答辯」的機會，係由當事人或利害關係人，以「陳述書」提出事實上及法律上之見解。<sup>14</sup>

## 四、說明理由義務（duty to give reasons）

行政決定應說明理由（含所依據之法令），乃為使當事人及利害關係人不獨知其然（決定為何），亦且知其所以然（何以如是決定），從而於行政救濟時，得以有效之全力防禦。關於行政決定應說明一點，本法於「總則」章第四十三條設有一般性規定「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事

---

<sup>14</sup> 湯德宗，前揭註（註 11）頁 26。

人」。另外分別於第二章「行政處分」第九十六條第一項第二款「行政處分以書面爲之者，應記載下列事項：----二、主旨、事實、理由及其法令依據」。第九十七條「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由」、第三章「行政契約」第一百四十七條第三項「第一項之請求調整或終止與第二項補償之決定，應以書面敘明理由爲之。」、第六章「行政指導」第一百六十七條第一項「行政機關對相對人爲行政指導時，應明示行政指導之目的、內容、及負責指導者等事項」。因此不論行政機關對人民爲「行政處分」或「行政行爲」，均以應說明理由爲原則。

#### 第四節 行政程序法之程序機制

「行政程序法」理念在法制上的落實程度，應從「行政程序法」所建構的程序機制予以觀察。行政程序的最低要求主要有三：一、告知機制；二、表達意見機制；三、公正裁決機制。<sup>15</sup>對此「行政程序法」之規定主要如下：

##### 一、告知機制

- (一) 委託事項及法規的公告，以及刊登政府公報或新聞紙（本法第十五條、十六條）
- (二) 通知第三人參加爲當事人（本法第二十三條）
- (三) 書面通知相關人陳述意見（本法第三十九條）
- (四) 處分或其他行政行爲之決定及理由的告知（本法第四十三條）
- (五) 資訊公開（本法第四十四條、四十五條）
- (六) 卷宗閱覽（本法第四十六條）
- (七) 通知當事人及其他已知之利害關係人參加聽證，並公告之（本法第五十五條）
- (八) 行政處分的送達或通知（本法第一百條）

<sup>15</sup> 李建良，前揭註（註4），頁11以下。

- (九) 通知行政處分相對人陳述意見（本法第一百零二條）
- (十) 行政處分救濟途徑的教示（本法第九十六條、九十八條、九十九條）
- (十一) 行政處分轉換前給予當事人陳述意見的機會（本法第一百十六條第二項）
- (十二) 給予參與締結行政契約競爭者表示意見的機會（本法第一百三十八條）
- (十三) 訂定法規命令的公告與發布（本法第一百五十四條、一百五十七條）
- (十四) 解釋性規定及裁量基準登載於政府公報發布之（本法第一百六十條第二項）
- (十五) 行政指導的明示（本法第一百六十七條）
- (十六) 陳情處理的通知（本法第一百七十一條）

## 二、表達意見機制

- (一) 事實與證據的提出（本法第三十七條）
- (二) 文書、資料或物品的提供（本法第四十條）
- (三) 相關之人的意見陳述（本法第三十九條）
- (四) 處分相對人及利害關係人的意見陳述（本法第一百零二條、一百零五條第二項、一百十六條第三項）
- (五) 參與締結行政契約競爭者的意見陳述（本法第一百三十八條）
- (六) 對於訂定法規命令的意見陳述（本法第一百五十四條第一項第四款）
- (七) 聽證程序的表達機制（本法第五十四條至六十六條、第一百零七條、第一百五十五條、第一百六十四條）

## 三、公正裁決機制

- (一) 合法管轄權（本法第十一至十八條）
- (二) 迴避制度（本法第二十二、二十三條）
- (三) 當事人有利及不利事項的一律注意（本法第九、三十六條）
- (四) 給予當事人有指定代理人及輔佐人的機會（本法第二十四至三十一條）
- (五) 行政程序外接觸的禁止（本法第四十七條）

- (六) 聽證主持人的中立公正義務（本法第六十二條）
- (七) 對處分結果敘明理由義務（九十六條）
- (八) 調整或終止行政契約決定的敘明理由義務（本法第一百四十七條第三項）

以上所列規定，可謂是法治國家行政程序法的重要機制，為實現正當法律程序理念的基本條件。「行政程序法」制定的主要價值之一，在於其連結行政實體法上的秩序理念，將行政實務予以規範化，特別是將人民與行政之間的法律關係透過程序的機制更清楚地顯現出來。<sup>16</sup>

## 第五節 作成行政處分的正當程序

本法將行政處分區分為兩類：一為「負擔處分」，或稱「不利益處分」；一為「授益處分」。前者，相對人於處分作成前，至少有參與表示意見之機會，「負擔處分」以外之行政處分，皆屬「授益處分」。

### 一、預告

本法第一百零二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定」。為保障「負擔處分」相對人與利害關係人「陳述意見之機會」，行政機關應先依第一百零四條為「預告」，限期使為陳述。「預告」原則上應以「書面」為之。<sup>17</sup>雖屬「負擔處分」，但有一百零三條規定情形之一者，行政機關亦得不給予陳述意

<sup>16</sup> 李建良，前揭註（註4），頁15。

<sup>17</sup> 「行政程序法」第一百零四條：「行政機關依第一百零二條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：一、相對人及其住居所、事務所或營業所。二、將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。三、得依第一百零五條提出陳述書之意旨。四、提出陳述書之期限及不提出之效果。五、其他必要事項。前項情形，行政機關得以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。」

見之機會。<sup>18</sup>然湯德宗教授認為，行政機關嗣後作成終局處分時，應於處分書中記明其未曾予陳述意見之機會事實與（事實認定之）理由，俾當事人對終局實體決定不服時，得一併聲明程序處置之瑕疵。<sup>19</sup>學者李建良則以為，第一百零三條設有得不給予陳述機會的理由，共計八款，其條款之多，內容之空泛，為世界各國所罕見。由於其多屬「個案判斷」問題，故行政機關若作擴張解釋或從寬認定，不給予陳述意見機會者，行政法院將如何予以審查及控制，頗令人懷疑。總之，對於第一百零三條條的例外規定應做嚴格解釋，否則第一百零二條的程序規定將只是聊備一格而已。<sup>20</sup>

## 二、陳述意見／聽證

行政處分作成前，於機關所定陳述期間內，相對人得提出陳述書，載明事實上及法律上之意見；利害關係人亦同，惟應先釋明其利害關係之所在（本法第一百零五條）。按第一百零六條規定：「行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。」

給予「陳述意見之機會」乃「不利處分」之相對人（及利害關係人）之「聽證權」的最低限度（minimum requirements）。因此，法規明定應經「聽證」，始

---

<sup>18</sup> 「行政程序法」第一百零三條：「有下列各款情形之一者行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」

<sup>19</sup> 湯德宗，前揭註（註 11）頁 29-30。

<sup>20</sup> 李建良，前揭註（註 4）頁 14-15。

得作成處分者，固應舉行「聽證」；縱法規未規定應經「聽證」，但行政機關認為有必要者，亦得舉行「聽證」。<sup>21</sup>

### 三、告知決定、說明理由、教示救濟途徑

陳述意見期間屆滿後，或（經聽證者）聽證結束後，行政機關依本法第四十三條之規定，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，作成終局決定，並將其「決定及理由」告知當事人，附記「救濟教示」。<sup>22</sup>

### 四、公正作為

不論「負擔處分」或「授益處分」，皆應注意符合「組織適法」要求，並避免發生「應迴避而不迴避」或「片面接觸」的情形，俾行政決策之公正，能獲得人民之信賴。

## 第六節 訂定法規命令的正當程序

「法規命令」指「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」。<sup>23</sup>所謂法規命令之訂定，兼指法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用。<sup>24</sup>法規命令訂定程序包括預告、陳述意見、告知決定及說明理由等。

### 一、預告

---

<sup>21</sup> 「行政程序法」第一百零七條：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」

<sup>22</sup> 「行政程序法」第九十六條第一項：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：---六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」

<sup>23</sup> 「行政程序法」第一百五十條第一項。

<sup>24</sup> 「行政程序法」第一百五十一條第二項。

本法第一百五十四條第一項規定，行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明「命令草案全文或其主要內容」，並表明「任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨」。如機關決定舉行「聽證」，<sup>25</sup>則應依第一百五十六條之規定，進行「預告」。

## 二、陳述意見／聽證

前揭第一百五十四條第一項僅規定預告時，應表明「任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨」，但陳述意見之方式，則未有規定。湯德宗認為「應類推適用本法第一百零五條第一項與第三項之規定，使『任何人』皆可於機關所定之合理期間內，以書面表達事實上及法律上之意見，並限以書面陳述意見」。<sup>26</sup>

## 三、告知決定（公布命令）

各界陳述關於草案之意見後，本法於第一百五十七條規定：「法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙」。

## 第七節 其他行政行為的正當程序

### 一、訂定行政規則的正當程序

行政規則，依本法第一百五十九條第一項之定義，係指「上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定」。本法關於行政規則訂定程序僅要求「下

<sup>25</sup> 「行政程序法」第一百五十五條：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證」。

<sup>26</sup> 湯德宗，前揭註（註 11）頁 34。

達」(下級機關或屬官)即可。惟其中對於人民權益關係較著者——解釋性規定(釋示令函)與裁量基準,應並「刊登於政府公報發布之」。<sup>27</sup>

## 二、締結行政契約的正當程序

行政契約與行政處分不同,乃行政主體與私人間立於平等地位,所為之合意。因不具上對下、強制與順從之關係,前述各項約束典型行政權行使的正當程序要件,幾乎全無適用的必要。<sup>28</sup>因此本法僅於第一百三十八條規定:「行政契約當事人之一方為人民,依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人時,行政機關應事先公告應具之資格及決定之程序。決定前,並應予參與競爭者表示意見之機會」。核其性質,乃「預告」與「陳述意見之機會」,違反第一百三十八條之規定者,契約無效。<sup>29</sup>

## 三、確定行政計畫的正當程序

本法對於「行政計畫」採取低密度規範策略。本法僅規定第一百六十四條第一項規定「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置,涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者,確定其計畫之裁決,應經公開及聽證程序,並得有集中事權之效果」,其「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」實質上相當具體。<sup>30</sup>至於同條第二項規定「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序,由行政院另定之」。李建良老師以為將行政機關之「擬訂」、「確定」、「修訂」及「廢棄」等程序規定,全盤授權行政院訂定,而未於法律中有所明定,此點恐與法律保留原則有所牴觸。且由於此項程序之是否實施繫於行政機關的決定,恐將使此項程序的實施受到延宕。<sup>31</sup>按:「行政程序法」

<sup>27</sup> 「行政程序法」第一百六十條:「行政規則應下達下級機關或屬官。行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則,應由其首長簽署,並登載於政府公報發布之。」

<sup>28</sup> 湯德宗,前揭註(註11)頁36。

<sup>29</sup> 「行政程序法」第一百四十一條第二項:「行政契約違反第一百三十五條但書或第一百三十八條之規定者,無效」。

<sup>30</sup> 湯德宗,前揭註(註11)頁37。

<sup>31</sup> 李建良,〈行政程序法與人民權利之保障〉,《月旦法學雜誌》,第五十期,頁44-45,民國八十

係於民國八十八年二月三日公布，民國九十年一月一日實施，行政院應依本法訂定「行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」，然而迄九十三年底，尙未訂定前開辦法，本文作者經函詢法務部，答覆以「經查該辦法刻正積極研擬中，未便提供」，<sup>32</sup>形成法律雖有「應」舉行聽證程序之規定，然而因行政機關之怠惰，使得「行政程序法」第一百六十四條形同凍結，對於人民程序參與之程序保障，實為不足。

## 第八節 小結

我國行政法學界早期因繼受以德國法制與理論為主幹的思考模式，對於行政法的研究多集中在實體法的規範體系與行政救濟的問題層次，故行政法問題的討論比較偏重實體法的解釋適用，以及能否司法救濟的問題，而較少涉及程序問題，如今「行政程序法」的施行，勢將形成一種「重點轉移」的作用。

按憲法保障人民訴訟的意旨，可以彰顯出行政程序在基本權利實現與確保的特殊意義。國家對於基本權利的行使設定一定的程序，同時可以確保人民的權利透過程序而得以獲得實現。<sup>33</sup>

「行政程序法」第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法」。要言之，「行政程序法」乃「正當法律程序」之落實，透過「行政程序法」之實施，可使「正當法律程序」之四項要素：一、公正作為義務（duty to act fairly）；二、受告知權（right to be informed）；三、聽證權（right to hearing）；四、說明理由義務（duty to give reasons）得以實現。

聽證權為「正當法律程序」之核心，然而「行政程序法」僅於第一百六十四

---

八年。

<sup>32</sup> 法務部民國九十三年十一月三十日法律決字第○九三○○四七三二六號函。

<sup>33</sup> 李建良，前揭註（註31），頁52-53。

條第一項規定「應」聽證，而行政機關之「擬訂」、「確定」、「修訂」及「廢棄」等程序規定，全盤授權行政院訂定，而未於法律中有所明定，然而迄九十三年底，行政院尚未訂定「行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」，立法者應密切注意本法實施情況，隨時檢討修正，俾從程序上確保人民之權利。

## 第五章 環境行政之正當法律程序：以雲林縣焚化爐之興建為例

雲林縣政府民國九十一年為解決縣內垃圾問題並執行環保署一縣市一焚化爐政策，選定於林內鄉設置焚化爐，九十一年十一月十八日動工當日，當地鄉民爆發激烈抗爭，警民嚴重衝突，造成十八名警民掛彩。<sup>1</sup>媒體爭相報導，造成社會不小的震撼。

在激烈抗爭之中強制動工之焚化爐興建案，事件愈演愈烈，除造成地方嚴重對立之外，戰場也由地方延燒至中央，<sup>2</sup>甚至因此引發地方自治史上第一件民選鄉鎮長罷免案投票。<sup>3</sup>罷免案雖未通過，然而事件之爭議並未隨罷免事件而落幕。檢調在民國九十三年六月九日大舉搜索，翌日，環保局長顏嘉賢、第五課課長阮雲生、達榮公司總經理鄭炳煌、達和公司副總經理朱國源、業者潘淑慧和徐治國夫婦等六人，都被收押禁見。檢調七月十五日又約談林內鄉長陳河山及達榮公司黃輝強，兩人亦遭收押禁見。<sup>4</sup>引起喧然大波。

檢調復於九十三年八月十三日大舉搜索雲林縣長張榮味住宅，之後因張榮味縣長拘提未到，雲林地檢署八月廿六日正式對其發布通緝，成為台灣地方自治史上，第一位被通緝的現任縣市首長。<sup>5</sup>雲林地檢署並於民國九十四年一月十七日將張榮味等起訴，張榮味具體求刑無期徒刑，另環保局長顏嘉賢、林內鄉長陳河山，亦均求處十五年徒刑。<sup>6</sup>雲林縣因焚化爐的興建事件，已儼然成為全國矚目的焦點。

---

<sup>1</sup> 《中國時報》，民國九十一年十一月十九日，版九。

<sup>2</sup> 反焚化爐興建之代表性人物為立法委員蘇志芬與縣議員尹伶瑛，在蘇志芬之推動下，立法院於九十二年一月十日表決通過決議，要求行政院在自來水公司和水利署完成水質安全評估前，不得補助興建鄰近水源區與淨水廠的林內焚化廠。《中時電子報》，民國九十二年一月十一日。

<sup>3</sup> 林內鄉長陳河山係因雲林興建焚化爐選定在林內而成為反對人士罷免之對象。罷免案於民國九十二年八月十二日宣告成立，九十二年九月廿日辦理罷免投票，創下地方自治史鄉鎮長被罷免公投先例。《中時電子報》，民國九十二年八月十三日。

<sup>4</sup> 《中時電子報》，民國九十三年八月十四日。

<sup>5</sup> 《中時電子報》，民國九十三年八月二十七日。

<sup>6</sup> 《中時電子報》，民國九十四年一月十八日。

此一震撼全國之事件，係起因於地方民眾激烈抗爭所引發之一系列後續效應，使吾人深感行政機關於行政決策之時，對於民意能否精確掌握之重要性。因為雲林縣政府於執行此一焚化爐興建案，與其他縣市所依據之法令及程序機制，例如「環境影響評估法」等，並無不同之處。然而當地居民對於焚化爐之興建，相較於其他地區興建焚化爐之當地居民，其反對力道相對強而有力，似乎出乎決策時之預估。且其反對訴求及理由於決策前未能充分反映。決策部門如果當初充分感受到這股強烈之反對民意及反對理由，以及抗爭之持續行動及決心，是否仍執意於本地點興建焚化爐，則存有很大疑義。

在執著於科技權威的迷思與容忍政治運作的兩個極端間，環境行政的公信力受到嚴重的斷傷，由於制度化的程序機制欠缺，使得以科技為本位的事實理性與政治為本位的民主理念，無法做有效的調和。如何藉程序理性的提升，來補足實體理性的不足，不僅是環境行政上的需求，也是學術上的重要議題。然而，再我國實際政治的運作上，談到程序理性的建立，往往只是聯想到加強溝通、協調或宣傳。決策者往往將決策體系以外的人，當成是宣傳或溝通的「對象」，而非程序的主體。實則，在奉行立憲主義的民主法治國家，程序理性不能建立在隱晦的溝通、協調或片面的宣傳，而必須強調「公開」、「參與」、「說理」及「制度化」。由於現代立憲國家對人性尊嚴的尊重，任何與決策有利害關係的人民，在程序上都應被當作有主體意識的人看待，而非決策的適用對象。<sup>7</sup>

本章擬從本案例探討環境行政之正當法律程序，如何保障當地居民之程序參與權利，以使行政機關對於重大公共工程之開發或許可前，能充分瞭解當地之民意，以為決策之參考。並對現行「環境影響評估法」規定之「雙主管機關」、「二階段評估程序」、「審查委員會」之制度，加以探討並嘗試建議增加其客觀性及獨立性之改進之道。本章之研究限制係以雲林縣設立焚化爐之案例為研究重點，其

---

<sup>7</sup> 美國最高法院法官布萊能（William Brennan）認為，在一個統治者與被統治者平等的國家，正當法律程序要求政府將公民視為同類，而非物體（to treat citizens not as subjects but as fellow human beings），轉引自葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，頁 12-17，民國八十六年，台北：三民。

他縣市之法規資料，以其縣市政府設立之網站，有提供並能搜尋得到為主要參考依據。本章之資料蒐集至民國九十四年三月一日截止。

## 第一節 環境行政之特色與行政權正當性理論

### 一、環境行政之特色

從環境行政的整體制度結構上看來，環境行政相對於其他管制領域，具有四項特色。分別是濃厚的科技背景、廣泛的利益衝突、隔代平衡以及國際關聯。<sup>8</sup>

環境行政的第一項特色在於其往往涉及濃厚的科技複雜度（*technological complications*），導致決策變數的增加與決策風險的提高。環境機關在特定的時空條件，受制於管制基礎資訊的欠缺，但在時間的壓力下仍須做成決策，使得決策的對錯很難判斷，縱於事後亦難論證得失，形成了所謂決策於未知的情形。由於科技背景的因素，也容易造成決策者為求慎重或不敢負責任，而拖延決策的現象。

環境行政的第二項特色在於其容易觸及相當廣度的利益衝突。最容易想像的衝突，來自環境生態與經濟發展或科技發展之間。然而，環境管制的實際施，更容易引發環境價值與勞工權益、消費者權益、民眾知的權益、弱勢族群、宗教文化等的衝突。例如為了貫徹環保，往往造成某些工廠被迫轉業或停工，造成勞工的失業；又例如因為環保上污染者付費原則的貫徹，造成物價上揚，影響消費者權益。

環境行政的第三項特色為隔代平衡問題。環境行政的核心問題，乃是資源的使用與配置。而由於現今通行資源使用與配置方法，有許多是不可回復或回復困難的，因而造成這一代人作決策，而由下一代人承擔後果的隔代平衡問題，形成

---

<sup>8</sup> 有關環境行政之特色與行政權正當性理論，請參閱葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，頁22-40，民國八十六年，台北：三民。

「決策」與「責任」嚴重分離的後果。

環境行政的第四項特色為國際關聯。外部性乃是解析環境問題的核心，而環境問題的外部性，卻不受國界的限制，許多環境問題，除非透過國際或區域合作，根本沒有辦法解決。何況，濃厚的國際關聯，乃成為環境行政的最後一項特色。由於此一國際關聯的特色，使環境行政容易衍生外交、國防、及國際勢力介入等現象，造成環境問題的複雜化。

由於環境行政的四大特色，環境決策究竟應由誰來做成的問題，變得格外困難。由「當代」不具民意基礎的行政官員兼負環境決策上的重要權限，比起其他管制領域，更有正當性的危機。

## 二、行政權正當性理論

在美國行政法的理論建構上，有關「行政權正當化」(the legitimation of administrative power)的討論，迄今已發展出四種不同的理論模型。分別是傳送帶模型(the transmission belt model)、專業模型(the expertise model)、參與模型(the participatory model)、與尊嚴模型(the dignity model)。

### (一) 傳送帶模型

傳送帶模型在解釋有關行政權行使的正當化問題時，基本的出發點，乃是將行政權的行使與一般民主理論相結合，探究行政權是否從民意機關那邊獲得國民主權的傳送。因此，在政府各部門，最主要也最終極的權力來源仍是國會；行政權不過是一種媒介，其主要的任務就在於實現實現立法者經過集體選擇所制定的政策。在這種理論模型之下，行政法的內容偏向對行政權的限制，強調行政權的行使必須以立法機關曾經同意，而且在同意的範圍內才可以被接受。我國學術上通稱的法律保留原則、法律優越原則、授權明確性等原則等，均與傳送帶模型所強調的理念相吻合。

傳送帶模型最大的缺點在於這種「法律形式主義」，僅強調是否有通往國會的「傳送帶」，並不能恰當地描繪或解釋現代管制國家中行政權行使的實況。當今行政權實態，往往在法律上很難找到堅實的傳送帶。

## （二）專業模式

由於行政機關，在其所主管的事項上，往往集結了最多人才與專業資訊，由行政機關決策比政府的任何部門都專業，最適合獲得授權去達成管制任務。專業模式的另一項基本邏輯是，人們常常願意將較複雜的事項交給受過訓練、有經驗、或比我們能做更好決定的專家去處理，以增進福祉。在專業模型主導下的行政法，對授權問題的堅持逐漸軟化，取而代之是要求行政權去追求公益，甚至盡量擴張行政權的行使範圍，以彌補或矯正立法的不足。

然而，專業理論在解釋行政權正當性的問題上，必須建立在行政機關所做的決定，能被大眾所接受的前提上。但實際上我們發現這些「專業」的行政機關，往往不能合理的解決各種經濟或社會的衝突問題。另外，專家進入機關後所帶來的遲鈍、腐化甚至是利益連結也是為人所詬病。再者，行政機關與國會議員之間的利益關聯，也容易使專家所決定的政策為某一特定族群的利益服務。此外，專家的特質往往是反平等的，專家往往誇大其專業的崇高性，造成人們不是不滿意決策就是不信任專家。

## （三）參與模型

在傳送帶與專業兩種理論模型都無法提供行政權完整的正當化基礎後，以程序為本位的參與模型，逐漸受到學界的青睞。參與理論的基本想法是將行政決定的決策理性從實體問題的精確，轉移到相關利害關係人於行政決定程序的公平參與上，希望透過參與所獲致的程序理性來結合專業與民意，使行政決定取得正當化的基礎。在參與模型下，行政機關在作成決定時，必須遵守各種程序的要求，

不論該要求是來自國會、法院或是機關內部的要求。

然而，參與理論仍有它的界限。參與理論最大的問題就在於，其本身並不能提供一套如何參與、參與到多少程度才算足夠、誰能參與誰不能參與---等等牽涉正當程序的標準與說明。公平雖是參與的基本原則，但如何賦予受政策影響的利害關係人同等的參與機會呢？其次，參與是需要成本的，過度的參與反而造成政策決定的無效率與拖延。再者，在參與模型之下，由於在行政程序上模仿立法的多元協調，立法過程中利益分配不均的缺點，也會發生。最後，針對龐大與複雜的行政事項，以公平參與作為決策理性的重點考慮，將會造成決策的嚴重偏差，甚至作出大家都高興，但從長遠而言，卻是個「錯誤」的決策。

#### （四）尊嚴理論

尊嚴模型是由社會行政法大師馬蕭（Jerry Marshaw）所提出。馬蕭對現代管制國家程序參與爆炸的現象極為重視，認為過度強調形式的參與，未必對當事人有利。馬蕭先點出美國法院面對正當法律程序所採取的三條思路：傳統

（tradation）、利益衡量（interest balancing）與自然權利（natural rights）。由此相應導出三個理論模型，分別是適當性模型（model of appropriateness）、權能模型（model of competence），以及尊嚴價值模型（model of dignitary values）。馬蕭指引出行政程序上的參與，絕不僅止於決策的正確性本身，而有更深一層的尊嚴程序價值存在。這些價值包括衡平（equity）、預測可能性（predictability）、透明性與理性（transparency, and rationality）、參與（participation）、以及隱私（privacy）等等。

綜合以上四種模型，吾人可發現行政權正當性理論發展，從早期傳送帶模型，強調行政權正當性與立法機關之有否「授權」（法律形式主義），至專業模式強調行政機關專業的崇高性。此兩種理論模型都無法提供行政權完整的正當化基礎後，參與模型希望透過參與所獲致的程序理性來結合專業與民意，使行政決定取得正當化的基礎。然而參與是需要成本的，參與到多少程度才算足夠，大家都

高興的決策是否即為正確之決策？亦為參與模型面臨之困境。行政法大師馬蕭之尊嚴模型指引出行政程序上的參與，絕不僅止於決策的正確性本身，而有更深一層的尊嚴程序價值存在。因此行政權之正當性除了最基本必須具有「傳送帶」及「專業」之外必須建立在對人民之尊嚴維護及參與權之保障之上。

## 第二節 雲林縣焚化爐之興建過程

### 一、雲林縣焚化爐計畫之緣起

雲林縣焚化爐之計畫興建，早在民國八十五年廖泉裕任職縣長之時，即已著手推動，其推動之行政依據主要為，行政院民國八十五年三月一日訂定之「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」<sup>9</sup>及八十五年十二月十一日頒布之「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法」。亦即中央推動之「一縣市一焚化爐」政策。廖泉裕縣長於民國八十五年原欲於雲林縣興建兩座焚化爐，在斗六科技工業區與台西工業區內各設置一座，每日可處理九百噸垃圾的垃圾焚化爐。<sup>10</sup>新聞且以「兩座焚化爐大大的好」為標題。<sup>11</sup>而後環保署因礙於經費不足，要求雲林縣必須在台西工業區，或是在斗六科技工業區擇一設置焚化爐，廖泉裕最後決定選擇斗六科技工業區興建。<sup>12</sup>雖然引發居民反對聲浪，毗鄰的虎溪里民反對最烈，<sup>13</sup>環保局仍然成立「焚化爐推動小組」，以參觀活動代替宣導，讓民眾親眼參觀其他縣市焚化爐運作良好的情形，以降低阻力。<sup>14</sup>

<sup>9</sup> 本方案之貳、依據：第三款：「行政院公共建設督導會報八十三年三月七日第三十九次委員會議 院長裁示：『垃圾焚化廠公有民營為過渡方式，原則上應以民有民營為終極目標，請環保署盡速研究辦理，俾利民間力量可以更廣泛的參與，並減少政府財務及人力負擔』。」

第四款：「行政院第二三八九次會議討論『十二項建設個別計畫內容摘要』案 院長裁示：『因政府財政困難，故必須借助民間力量多多參與---此外，世界各國常以建設—運作—轉移（BOT）模式獎勵民間參與公共建設，各機關推動十二項建設時，應深入研究斟酌採行。』」

本方案之參、計畫目標：第一款：「以『建設—營運—轉移（BOT）』或『建設—營運—擁有（BOO）』二種模式，鼓勵公民營機構參與垃圾焚化廠興建及營運，以提升工程品質及營運效率，並紓解政府財政負擔。」

<sup>10</sup> 《中時電子報》，民國八十五年八月三十日。

<sup>11</sup> 《中時電子報》，民國八十五年七月九日。

<sup>12</sup> 同前揭註（註九）

<sup>13</sup> 《中時電子報》，民國八十五年九月八日。

<sup>14</sup> 《中時電子報》，民國八十五年十月十五日。

蘇文雄於民國八十六年十二月二十日接任縣長之後，對焚化爐之興建政策，亦持肯定之態度，蘇文雄縣長在參觀台中與木柵兩焚化爐後表示，「未來不排除在全縣興建六座現代化垃圾焚化爐，以徹底解決垃圾為患的問題。並推動萬人參觀焚化爐活動，讓縣民進一步認識焚化爐的好處」。<sup>15</sup>然而遲至八十八年四月尚無法公告招商，從全省各縣市申請動作第一，成為招標最慢的縣份。<sup>16</sup>

## 二、張榮味縣長時期之動工興建

隨著蘇文雄縣長於八十八年八月份於任內過世，經補選由張榮味當選縣長。張榮味縣長基於政策的延續性及未解決縣內垃圾處理問題，對於焚化爐亦持肯定態度，然而有關焚化爐之設置地點亦幾經波折。起初有意設置之三家廠商對於所提出之興建地點均選定斗南鎮，然而因為消息提前曝光，地方反對激烈，因而作罷。<sup>17</sup>張榮味縣長於八十九年五月六日並在斗南公聽會上鄭重宣佈，焚化爐設置案斗南鎮民意不要，他也不要，而設置地點將可能選定在離島工業區內。<sup>18</sup>民國九十年焚化爐設置經過二次流標之後出現轉折，「達和焚化廠投標組合」正式向環保局提出環境影響說明書，並接受環評審查。<sup>19</sup>開發單位係於九十年三月六日檢具環境影響說明書送請雲林縣政府審查，雲林縣政府於同年三月二十六日請審查委員辦理用地現場勘驗，四月二日及四月二十三日分別舉行環境影響說明書審查會，第二次審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依十八項條件辦理，雲林縣政府嗣於九十年五月二日以九十府環一字第○九〇三六〇〇九八七四號公告「雲林縣B〇〇垃圾焚化廠興建營運計劃環境影響說明書」審查結論。<sup>20</sup>

<sup>15</sup> 《中時電子報》，民國八十七年八月二十一日。

<sup>16</sup> 《中時電子報》，民國八十八年四月一日。

<sup>17</sup> 故縣長蘇文雄任內公告的焚化爐興建案，計有台泥、中鼎、新聚三家公司投標，並提出位於斗南鎮東明里、舊社里四處地做為興建地點，由於十二日將進行會勘因而引發居民恐慌。《中時電子報》，民國八十九年一月十、十一日。

<sup>18</sup> 《中時電子報》，民國八十九年五月七日。

<sup>19</sup> 《中時電子報》，民國九十年四月三日。

<sup>20</sup> 高雄高等行政法院九十年度訴字第一八六九、一九〇四號判決書。

雲林縣政府於有條件通過焚化廠環境影響評估審查之後，原有意藉主動召開九場說明會之方式，化解當地民眾阻力。然而說明會舉辦兩場之後，便因遭受民眾強烈干擾，改以一戶一信之方式，向當地民眾說明。<sup>21</sup>而興建焚化廠由廠商達榮公司辦理之法定說明會，係於九十一年十一月三日，在五百名優勢警力戒護下於林內國中鬧哄哄舉行，雖然反焚化廠陣營場內鼓噪、場外擺擂台反制，甚至一度失控推擠警方、掀桌抗議，最後還是在火爆場面下完成法定程序。<sup>22</sup>焚化廠旋即於九十一年十一月十八日於激烈抗爭中動工。

### 第三節 環境影響評估法之立法背景及程序流程

#### 一、「環境影響評估法」之立法背景及修正

「環境影響評估法」之制度構想來源，主要是為兼顧環境保護與經濟開發的利益，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定等方法，進行環境影響評估，作為決定是否進行該項開發計畫的參考。早在一九八三年，行政院即於第一八五四次院會中決議：「今後政府重大經建計畫，開發觀光資源計畫，以及民間興建可能污染環境之大型工廠時，均應事先做好環境影響評估工作，再行報請核准辦理。」，該項決議確立了「環境影響評估審查制度」。之後，行政院復陸續核定「加強推動環境影響評估方案」及「加強推動環境影響評估後續方案」，並於相關法令中增訂規定，要求重要開發或建設計畫於申請設廠或實施前，應先進行「環境影響評估」。例如，為促進產業升級，工業主管機關及興辦工業人依工業區設置方針設置並開發工業時，須辦理環境影響評估（「促進產業升級條例」第二十三條參照）<sup>23</sup>；大眾捷運系統之規劃，應進行環境影響評估（「大眾捷運法」

<sup>21</sup> 《中時電子報》，民國九十一年七月十九日。

<sup>22</sup> 《中時電子報》，民國九十一年十一月四日。

<sup>23</sup> 「促進產業升級條例」第二十三條第二項：工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人及興辦工業人得依工業區設置方針，勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法應提送之書件，層送中央工業主管機關轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關及

第十二條參照)；<sup>24</sup>煉油、石化、水泥、基本金屬冶煉、紙漿場等甲類工業於申請設廠時，必須先進行環境影響評估（新設工廠污染防治審核作業要點、水泥工業發展方案等有關規定參照）。以上事例顯示，環境影響評估制度在我國已行之有年。

雖然如此，由於前述法令並未涵蓋所有的開發或建設行為，而且，法令中關於環境影響評估的程序及評估結果的效力，亦欠缺明確的規定，而使部分環境影響評估程序徒具形式。因此行政院環境保護署爰著手研擬「環境影響評估法」草案，經多次邀集各部會及目的事業主管機關會商而定案，於民國七十八年提交立法院審議，前後歷經五年，終於在民國八十三年十二月十五日經立法院三讀通過，並由總統於同年十二月三十日頒布施行。<sup>25</sup>

## 二、「環境影響評估法」的程序機制

### （一）環境影響評估的主要對象：開發行為

「環境影響評估法」（以下簡稱「環評法」）的主要重點在預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成保護環境及維護國民生活品質的目標。評估範圍包括開發行為的規劃、進行及完成後的使用，而環境影響評估之內容不僅限於自然環境之保育，尚包括開發行為對生活環境，社會環境及經濟、文化、生態

---

中央環境保護主管機關同意，並經經濟部核定編定為工業區，交當地直轄市或縣（市）政府於一定期間公告；逾期未公告者，得由中央工業主管機關逕為公告。

<sup>24</sup> 「大眾捷運法」第十二條：大眾捷運系統規劃報告書，應由中央主管機關報請或核轉行政院核定，內容應包含左列事項：一、規劃目的及規劃目標年。二、運量分析及預測。三、工程標準及技術可行性。四、經濟效益及財務評估。五、路網及場、站規劃。六、興建優先次序。七、財務計畫。八、環境影響說明書或環境影響評估報告書。九、土地取得方式及可行性評估。一〇、依第十條第二項規定召開公聽會之經過及徵求意見之處理結果。一一、其他有關事項。

民間自行規劃大眾捷運系統，前項規劃報告書應向地方主管機關提出經層報中央主管機關核轉行政院核定。

<sup>25</sup> 李建良，〈環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，頁四七-四八，台北：元照，民國九十三年一月。

等可能之影響（「環評法」第四條第二項）。<sup>26</sup>依「環評法」第五條第一項規定，下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

1. 工廠之設立及工業區之開發。
2. 道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
3. 土石採取及探礦、採礦。
4. 蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
5. 農、林、漁、牧地之開發利用。
6. 遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
7. 文教、醫療建設之開發。
8. 新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
9. 環境保護工程之興建。
10. 核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
11. 其他經中央主管機關公告者。

以上開發行為，不論是由民間業者或政府機關所規劃，均應事先進行環境影響評估，取得許可後，始能據以實施。

「環評法」第五條第二項規定：「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會同有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」，據此規定，環保署分別定有「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（以下簡稱認定標準）及「開發行為環境影響評估作業準則」（以下簡稱作業準則）。於實務上，環保署尚且針對上開認定標準所列事項，再以「公告」方式作更具體的界定。例如公告「工廠

---

<sup>26</sup>「環境影響評估法」第四條：本法專用名詞定義如下：

- 一 開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。
- 二 環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

設立應實施環境影響評估之工業類別定義及適用範圍」，即是針對認定標準第三條第一項第一及第二款再做規範。又例如公告「工廠變更改地開發使用應實施環境影響評估細目及範圍」、「風力發電機組設置，對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」等，亦屬之。

## (二)「政府政策」也須進行環境影響評估

為落實「環境保護與經濟開發兼籌並顧」的理念，除了開發行為之外，「環評法」第二十六條尚且規定：「有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」亦即，有影響環境之虞的「政府政策」也將進行環境影響評估。目前環保署訂有「政府政策環境影響評估作業辦法」，依該辦法第二條規定，所稱「政府政策」，指與「環評法」第五條第一項規定之開發行為直接關聯，且自本辦法施行後，應經行政院核定之事項。同辦法第三條進一步規定：「下列政策有影響環境之虞者，應實施環境影響評估：一、工業政策。二、礦業開發政策。三、水利開發政策。四、土地使用政策。五、能源政策。六、畜牧政策。七、交通政策。八、廢棄物處理政策。九、放射性核廢料之處理政策。一〇、其他政策。」在此辦法第四條及第六條第二項之「授權」下，環保署又分別訂定「政府政策評估說明書作業規範」及「應實施環境影響評估之政策細項」二種規定。

唯前開作業辦法之規定，政府政策的「評估機制」僅由政策研提機關「自行評估」，作成評估說明書（「政府政策環境影響評估作業辦法」第六條第一項），<sup>27</sup>並於政策報請行政院核定時，應檢附評估說明書（「政府政策環境影響評估作

---

<sup>27</sup>「政府政策環境影響評估作業辦法」第六條：研提機關應依前條第二項規定自行評估，作成評估說明書，記載下列事項：一、政策研提機關及其他相關機關之名稱。二、政策之名稱及其目的。三、政策之背景及內容。四、替代方案分析。五、政策可能造成環境影響之評定。六、減輕或避免環境影響之因應對策。七、結論及建議。前項記載事項之作業規範，由中央主管機關另定之。

業辦法」第八條)。<sup>28</sup>前開評估書的作成，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正(「政府政策環境影響評估作業辦法」第七條)。<sup>29</sup>此項流程既無公開說明會，亦未將評估書公告或刊登公報，故整體而言，所謂「政府政策環境影響評估」程序，充其量只是一種「行政內部作業程序」，並無外部的規範作用。<sup>30</sup>

### 三、開發行為實施環境影響評估的基本流程

根據「環評法」的規定，「開發行為」的環境影響評估程序，共分為第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

#### (一) 第一階段環境影響評估程序

第一階段環境影響評估程序係由開發單位於規劃開發行為時，先自行依「環境影響評估作業準則」進行環境影響評估，並作成「環境影響說明書(以下簡稱說明書)」(「環評法」第六條)。<sup>31</sup>其主要目的，在使開發單位於提出申請之前，自行預測開發行為可能引起之環境影響，並提出對策及替代方案。之後，開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提

---

<sup>28</sup> 「政府政策環境影響評估作業辦法」第八條：政策研提機關於政策報請行政院核定時，應檢附評估說明書。

<sup>29</sup> 「政府政策環境影響評估作業辦法」第七條：政策研提機關作成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。

<sup>30</sup> 李建良，前揭註(註25)，頁51-52。

<sup>31</sup> 「環境影響評估法」第六條：開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。一〇、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。

出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查（「環評法」第七條第一項）。<sup>32</sup>負責環境影響評估的主管機關，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。主管機關於收到說明書後，應於五十日內作成「審查結論」，並公告之（「環評法」第七條第二項）。各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設置「環境影響評估審查委員會」，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二（「環評法」第三條第一項、第二項）。<sup>33</sup>

主管機關於受理環境影響說明書後，應先作形式審查，如認為有應補正情形者，應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符合規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請。但開發單位於補正期間屆滿前，得申請展延或撤回審查案件（「環評法」第十三之一條）。按第一階段環評程序，開發單位除須提出申請許可開發行為的相關文件資料外，僅須檢具「說明書」，故此所謂「應補正情形」者，應指「環評法」第六條第二項所定說明書應記載事項。

開發單位所提說明書若無須補正之情形，主管機關即應進行實質審查，經審查結果，主管機關如認為不須進行第二階段環境影響評估，目的事業主管機關即可作出是否許可開發行為的決定。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（「環評法」第十四條第一項）。由於開發行為是否許可實施，其牽涉因素不僅一端，故

<sup>32</sup> 「環境影響評估法」第七條：開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

<sup>33</sup> 「環境影響評估法」第三條：各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。直轄市主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

目的事業主管機關仍應依其權限，參酌其他相關規定而為決定。例如，大型醫院之設立、擴張，除應符合環境影響評估之要件外，尚應符合醫療法有關之規定，如應具備防火避難設備。<sup>34</sup>

開發行為如經許可者，開發單位應舉行公開說明會（「環評法」第七條第二項），以示慎重。開發單位違反應舉行公開說明會之義務者，其所取得之許可，仍屬有效，且主管機關得依本法第二十三條第一項第一款之規定，處以罰鍰，並限期改善（命舉行公開說明會），屆期仍不為者，得按日連續處罰。

## （二）第二階段環境影響評估程序

倘若主管機關之審查結論認為開發行為對環境有重大影響之虞，而應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應將說明書揭示或陳列，以供公眾閱覽，期間不得少於三十日（「環評法」第八條第一項）。<sup>35</sup>此項程序的目的是藉資料之公開，使有關機關或當地居民知悉開發行為之內容，以便參與並提供意見，藉以訂定適當之環境保護方案。資料公開屆滿後，開發單位應舉行公開說明會（「環評法」第八條第二項），使當地居民可以在說明會中，對於說明書中不盡詳確之處，要求開發單位作進依步的說明，以便於瞭解並提出有關環境保護之意見。相對地，開發單位亦可藉由說明會的機會，闡釋其計畫構想及立場，透過與居民的溝通，可以減少日後實施開發行為的阻力。此外，為加強意見的溝通，有關機關

---

<sup>34</sup> 「醫療法」第二十五條規定：醫院除其建築構造、設備應具備防火、避難等必要之設施外，並應建立緊急災害應變措施。前項緊急災害應變措施及檢查辦法，由中央主管機關定之。

<sup>35</sup> 「環境影響評估法」第八條：前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

或當地居民尚得於公開說明會後十五日內向開發單位提出書面意見，並副知主管機關及目的事業主管機關。<sup>36</sup>

公開說明會結束後，主管機關於進行第二階段環境影響評估之前，應邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範圍，確立可行之替代方案及應進行環境影響評估之項目和範圍，以及其他有關執行作業等事項。<sup>37</sup>以落實環境影響評估工作，避免評估報告內容浮而不實。

評估範圍界定之後，即開始進行第二階段環境影響評估。與第一階段相同，此階段之環境影響評估亦事先由開發單位自行為之，惟應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。評估書的內容大體上與第一階段的「環境影響說明書」相同，所不同者，評估書應記載對有關機關或當地居民意見之處理情形，以使環境影響評估切實發揮整體性綜合評估的功效。<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> 「環境影響評估法」第九條：前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。

<sup>37</sup> 「環境影響評估法」第十條：主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範圍。前項範圍界定之事項如下：一、確認可行之替代方案。二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。

<sup>38</sup> 「環境影響評估法」第十一條：開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。前項評估書初稿應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。七、環境影響預測、分析及評定。八、減輕或避免不利環境影響之對策。九、替代方案。一〇、綜合環境管理計畫。一一、對有關機關意見之處理情形。一二、對當地居民意見之處理情形。一三、結論及建議。一四、執行環境保護工作所需經費。一五、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。一六、參考文獻。

目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會（「環評法」第十二條），以求周全。目的事業主管機關應於三十日內作成勘察現場紀錄、公聽會紀錄，連同評估書初稿送請主管機關審查，主管機關應將評估案交由審議委員會作最後的審查（「環評法」第十三條第一項）。主管機關關於受理評估書初稿後，應先作形式審查，如認為有應補正情形者，應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請。但開發單位於補正期間屆滿前，得申請展延或撤回審查案件（「環評法」第十三之一條）。

開發單位提出之評估書初稿若無須補正之情形者，主管機關應於六十日內作成「審查結論」，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成正式評估書，送請主管機關認可（「環評法」第十三條第二項）。評估書經主管機關認可後，環境影響評估程序即行完成，為表示慎重起見，主管機關應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報（「環評法」第十三條第三項）。

環境影響評估之審查結論及評估書為目的事業主管機關核發許可的前提要件，因此，於評估程序結束之前，目的事業主管機關不得對開發行為核發許可，以免忽略環境因素的考量。而開發行為倘經主管機關認定「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」重新送請主管機關審查（「環評法」第十四條第二項）。<sup>39</sup>唯須注意者，開發單位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牴觸（「環評法」第十四條第二項）。

---

<sup>39</sup>「環境影響評估法」第十四條：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。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。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牴觸。

為避免對環境造成不可回復的破壞，「環評法」在行政管制手段之外，並輔以重罰，藉收實效。例如，開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金（「環評法」第二十二條）。有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。二、違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。三、違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。

前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金（環評法第二十三條第一項、第二項）。

### （三）追蹤管制及考核

為確保環境影響評估制度的成效，對於以通過環評程序的開發計畫，「環評法」設有若干追蹤管制及考核的機制，藉以落實「說明書」、「評估書」及「審查結論」的規範內涵，茲析述如下：

1. 已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容（「環評法」第十六條第一項）。主管機關及目的事業主管機關於審核申請時，應同時認定其是否應重新辦理環境影響評估程

序，其認定標準於「環評法施行細則」定之（「環評法」第十六條第一項）。

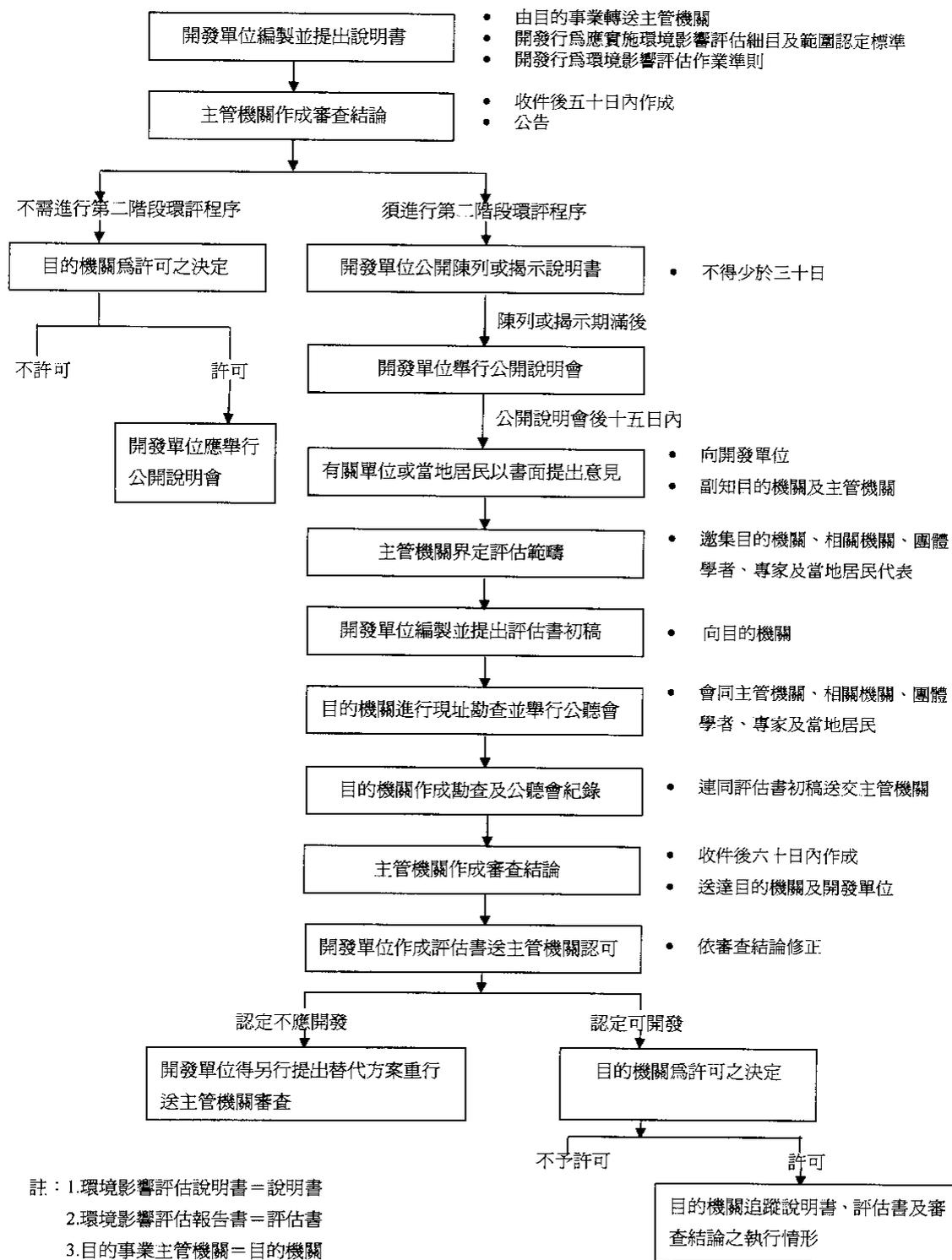
40

2. 開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。（「環評法」第十六之一條）。
3. 為發揮環境影響評估制度之實質功能，已通過環境影響評估之開發案，開發單位應切實執行「環境影響說明書」、「評估書」所載之內容及審查結論（「環評法」第十七條），並分別由目的事業主管機關及主管機關負責追蹤及監督工作；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書，以便瞭解開發行為的實施狀況（「環評法」第十八第一項）。開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討（「環評法」第十八第二項）。主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行（「環評法」第十八第三項）。

茲將開發行為實施環境影響評估之流程，圖示如下，見圖一

---

40 「環境影響評估法施行細則」第三十八條規定：開發單位變更原申請內容有左列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者。前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此限。開發行為完成並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本法第五條規定實施環境影響評估。



圖一：開發行為實施環境影響評估流程圖

資料來源：李建良，前揭註（註25），頁六七。

(四) 施行前「已實施之開發行為」及「已完成環評程序之開發行為」的規範問題

「環評法」雖於民國八十三年始制定施行，惟在此之前，業已實施環評程序，是以，在「環評法」施行前「已實施之開發行為」或「已完成環評程序之開發行為」，「環評法」設有如下處理機制：

1. 「環評法」施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認為有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行（「環評法」第二八條）。
2. 「環評法」施行前已完成環境影響說明書或環境影響評估報告書，並經審查作成審查結論，而未依審查結論執行者，主管機關及相關主管機關應命開發單位依本法第十八條相關規定辦理，開發單位不得拒絕（「環評法」第二九條）。

對於違反上開二項規定者，「環評法」第二十三條第一項第二及三款定有處罰規定，藉茲貫徹。<sup>41</sup>

由「環評法」之規定可以得知，第一階段之環評程序缺乏民意參與，開發單位僅須於許可開發後於動工前舉行一場「說明會」即可。第二階段則有民意參與之設計，包括開發單位之說明會，當地居民於說明會後十五日內提出書面意見（評估書初稿須載明對當地居民意見處理情形）及目的事業主管應會同主管機關舉行「公聽會」。

---

<sup>41</sup> 「環境影響評估法」第二十三條第一項：有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。二、違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。三、違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。

## 第四節 環評法雙主管機關構造及二階段程序之商榷

### 一、雙主管機關構造

#### (一) 目的事業主管機關與主管機關之職掌

開發行為環境影響評估程序的進行，「環評法」係採主管機關與目的事業主管機關的雙主管機關結構模式。換言之，「環評法」在目的事業主管機關（許可機關）之外，另設「環評主管機關」，職司環評審查事項，此為我國環境影響評估程序的特色所在。<sup>42</sup>

屬於「目的事業主管機關」處理事項者，計有：

1. 受理環境影響說明書（開發單位）的提出。（「環評法」第七條第一項）
2. 對於開發行為作成許可與否的決定。（「環評法」第七條第二項、第十四條）
3. 受理環境影響評估報告書初稿（開發單位）的提出。（「環評法」第十一條）
4. 進行現場勘查及舉行公聽會。（「環評法」第十二條第一項）
5. 製作現場勘查及公聽會紀錄。（「環評法」第十二條第一項）
6. 追蹤環境影響說明書、環境影響評估報告書及審查結論之執行情形。（「環評法」第十八條第一項）
7. 核准已通過環境影響說明書或評估報之變更事項。（「環評法」第十六條第一項）

屬於「環評主管機關」處理事項者，計有：

1. 作成審查結論，決定是否進行第二階段環評程序。（「環評法」第七條第一項）

---

<sup>42</sup> 有關環境影響評估程序的特色請參閱李建良，前揭註（註 25），頁 55-57。

2. 界定評估範疇。(「環評法」第十條)
3. 作成審查結論，作為開發單位修正環境影響評估報告書初稿之依據。(「環評法」第十三條第二項)
4. 認可環境影響評估報告書，決定是否應與開發。(「環評法」第十三條、三十一條)
5. 監督環境影響說明書、環境影響評估報告書及審查結論之執行情形。(「環評法」第十九條)
6. 核准已通過環境影響說明書或評估書之變更事項。(「環評法」第十六條第一項)
7. 依「環評法」科處罰鍰及其他管制措施。(「環評法」第二十條至第二十四條)

## 二、二階段程序構造及建議

### (一) 二階段程序

「環評法」將環評程序分為第一階段與第二階段，旨在對於是否須進行環境影響評估程序，再作一次篩選。按「環評法」第五條第一項對於應實施環評之開發行為，一方面採取項目列舉規定，另一方面以「對環境有不良影響之虞者」作為篩選的概念要素。惟因仍嫌籠統，故於第二項再授權中央主管機關以法規命令予以界定。經過此等規範界定而出的「應實施環評之開發行為」，在第一階段程序終結時，仍可再作一次淘汰。換言之，第一階段的環評程序只是「書面審查」程序，真正的環評程序始於第二階段，亦即自第二階段開始，才有民眾參與程序。然而「環評法」第七條第二項規定：「前項審查結論主管機關『認不須』進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」，其是否須進行第二階段環境影響評估，完全取決於主管機關對審查委員會結論之主觀認定，其經主管機關認定不須進行第二階段環境影響評估者，其所需與當地民眾互動者（或為唱獨角戲）只剩一項，即「舉行公開之說明會」。

由「環評法」及其施行細則可以發現，必須進入第二階段環評程序之條件為

「重大影響之虞」、「顯著不利之衝突」與「顯著不利之的影響」，其「重大」與「顯著不利」缺乏客觀評量之標準，實際上充滿不確定性。本文認為第一階段進入第二階段環評程序應有一套客觀之標準，尤其對於當地之民意反彈，應加以重視。如果反對比例到達一定標準，即應強制進入第二階段環評。

雲林縣焚化廠開發單位，係於民國九十年三月六日檢具環境影響說明書送請雲林縣政府審查，雲林縣政府於同年三月二十六日請審查委員辦理用地現場勘驗，四月二日及四月二十三日分別舉行環境影響說明書審查會，第二次審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依十八項條件辦理。雲林縣議會焚化爐監督小組於四月二十六日舉行會議，曾針對環保局環評委員廿三日審查有條件通過達和焚化爐投標組合興建案提出質疑和詢問，會中決議日前的環評說明會之後，應進入第二階段的環境影響評估報告書審查階段。<sup>43</sup>然而雲林縣政府仍於民國九十年五月二日以九十府環一字第第九〇三六〇〇九八七四號公告「雲林縣B O O垃圾焚化廠興建營運計劃環境影響說明書」審查結論。<sup>44</sup>

## （二）二階段環評建議事項

由本文分析可發現第一階段環評程序，實際上缺乏民眾參與機制，而必須進入第二階段環評程序亦缺乏客觀之標準，即使進入第二階段環評程序，「公聽會」對於民眾參與權利之保障仍是不足的。因此本文對二階段環評程序建議：

1. 第一階段環評程序應於主管機關「審查之前」（非許可後）舉辦「公聽會」，而「公聽會」之會議紀錄，主管機關於審查時「應」列入參考、說明。第二階段環評程序由於「重大影響之虞」，應要求主管機關舉辦準司法性質之「聽證」，且「聽證紀錄」「應」列入參考、說明。如此方能從程序之設計上保障民眾參與之權利。

<sup>43</sup> 《中時電子報》，民國九十年四月二十七日。

<sup>44</sup> 高雄高等行政法院九十年度訴字第一八六九、一九〇四號判決書。

2. 第一階段進入第二階段環評程序應有一套客觀要件之標準，現行法令過於籠統，為加強民眾參與，對於當地民意，如果反對比例到達一定標準（例如百分之二十），即應進入第二階段環評。近程階段可先行修正「環評法施行細則」，遠程而言，如能修正「環評法」，規定評量當地居民反對之「客觀標準」及反對到達「多少比例」應進入第二階段環評之標準。對於民眾之參與權利，較有法律之保障。

### 三、複數決定結構

「環評法」所定環評程序的最大特色在於，其於一般許可程序之外，另行設計一套主管機關作成「審查結論」及「認可開發」的機制。「審查結論」一方面決定開發申請案是否須進行第二階段環評程序；另一方面作為開發單位作成「環評書」及「認可開發」的基礎，同時作為通過環評程序後追蹤、考核的依據。又「認可開發」為目的事業主管機關作成許可處分的前提要件，形成一種「多階段的行政程序構造」。李建良老師認為此一制度設計在原有的許可程序中，增加篩選的關卡，固然可以強化環境保護的把關作用。然而，「環評法」對於審查結論及認可開發與否的作成，僅以籠統的「對於環境有無重大影響」作為考量基礎，缺乏明確的判斷準據，就法明確性的要求而言，顯有不足。尤其「審查結論」與「認可（不予）開發」的法律性質為何？其與目的事業主管機關「許可」之關係如何？乃至於如何爭訟救濟（包括開發單位及當地居民）的問題，均有深究的必要。<sup>45</sup>

### 四、各式資訊公開機制

環評程序的制度特徵之一，厥為各式資訊公開機制，舉其要者有：

- （一）第一階段審查結論的公告。
- （二）環境影響說明書的陳列與揭示。

---

<sup>45</sup> 李建良，前揭註（註 25），頁 56。

- (三) 開發單位舉行公開說明會。
- (四) 評估書及第二階段審查結論的摘要公告及刊登公報。

#### 伍、多元參與及意見表達機制

與資訊公開相對配套之程序機制，則為參與及意見表達機制，「環評法」對此設有多元得參與機制，諸如：

- (一) 有關單位或當地居民得以書面提出意見。(第九條)
- (二) 主管機關邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。(第十條第一項)
- (三) 目的事業主管機關會同主管機關、相關機關、專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察。(第十二條第一項)
- (四) 目的事業主管機關舉行公聽會。(第十二條第一項)

### 第五節 雙主管機關構造之商榷

#### 一、縣市「目的事業主管機關」與「環評主管機關」角色衝突

以雲林縣政府為例，雲林縣政府之環境影響評估作業，「目的事業主管機關」係「環境保護局」，而「環評主管機關」則為雲林縣政府。依據「雲林縣政府環境影響評估審查委員會組織規程」(以下簡稱「環評組織規程」)規定：環境影響評估審查委員之組成係由「主任委員一人，綜理會務，由縣長兼任；副主任委員一人襄助會務，由副縣長兼任；委員由縣長就下列人員遴聘(派)兼任：一、政府機關代表五人。二、環境影響評估相關學術專長及實際經驗之專家學者代表十六人。」組成(「環評組織規程」第三條)。另外「本會置執行秘書一人，承主任委員之命，辦理本會有關事務，由本縣環境保護局局長兼任，本會幕僚作業由本縣環境保護局派員兼辦。」(「環評組織規程」第四條)。

從「環評組織規程」可以瞭解雲林縣政府「環評主管機關」之特點為：(一)

「環評主管機關」之實際運作，係由「目的事業主管機關」實際負責。因為：1. 環境影響評估審查委員會之執行秘書係由環境保護局局長兼任。2. 「幕僚作業」，係由環境保護局派員兼辦。（「環評組織規程」第四條）。所謂「雙主管機關構造」，其實是由「環境保護局」扮演「目的事業主管機關」角色，受理環境影響說明書，再由「環境保護局」之「幕僚人員」實際辦理「環評主管機關」之「幕僚作業」後，作成「環評主管機關」之審查結論，再交回「環境保護局」亦即「目的事業主管機關」作成准駁之依據。（二）「環境保護局」扮演兩種角色——顯性與隱性之角色，顯性之角色為「目的事業主管機關」，隱性之角色為「環評主管機關」之實際作業。此種環境保護審查機關之設計，實難脫「球員兼裁判」之嫌。

## 二、「左手受理交右手審查，右手審查完再交左手決定」之制度設計

按照「環境影響評估法」之立法原意，雙主管機關構造之立法設計應為，「目的事業主管機關」與「環評主管機關」應為各自獨立各由所司，甚至是互相牽制的，此可由本法第十條：「『主管機關』應於公開說明會後邀集『目的事業主管機關』、相關機關----」，第十一條：「開發單位應參酌『主管機關』、『目的事業主管機關』、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書」第十四條：「『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。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。」得到證明，然而縣市政府之「目的事業主管機關」卻是「環評主管機關」（縣政府）之附屬機關，非屬超然獨立機構，亦即「環評主管機關」（縣政府）作成之決定「目的事業主管機關」不得違背，而「環評主管機關」作成決定之過程係由「目的事業主管機關」運作，此種現象本文以為是「左手受理交右手審查，右手審查完再交左手決定，其實決定者均為大腦」。析論如下：

（一）「目的事業主管機關」（環保局）是「環評主管機關」（縣政府）之附屬機關：

依據「雲林縣政府組織自治條例」第七條規定：「本府設所屬一級機關：警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅捐稽徵處，分別掌理有關事項，其組織規程另定之。各局置局長、各處置處長，承縣長之命，分別掌理各該局、處事務，並指揮監督所屬機關及員工。」，可以得知環境保護局係雲林縣政府所屬一級機關，且「承縣長之命，分別掌理各該局、處事務，並指揮監督所屬機關及員工」。

#### （二）雲林縣有關環境保護事項係由環境保護局掌理

經查「雲林縣政府組織自治條例」，並無其他單位掌理環境保護及環境影響評估作業事項；又「環境保護局組織規程」第二條規定：「雲林縣環境保護局（以下簡稱本局），依法掌理雲林縣環境保護事項。」，因此可知雲林縣有關環境保護事項係完全由環境保護局掌理。

#### （三）雲林縣環境保護局人員係由縣長任用並受縣長指揮監督

「環境保護局組織規程」第三條規定：「本局置局長一人，承縣長之命，綜理局務，並指揮監督所屬員工。置副局長一人，襄助局長處理局務。」「環境保護局組織規程」第四條規定：「本局設下列各課、室，分別掌理下列事項：一、第一課：綜合規劃、管制考核、『環境影響評估』、公害糾紛及公害陳情處理、教育宣導及環境品質檢驗事項。二、第二課：-----」，由此可知雲林縣環境保護局局長及所屬職員係由縣長任用並「承縣長之命」辦理環境保護（包括環境影響評估）事項。

#### （四）實際決定者均為縣長

雲林縣環境保護局係雲林縣政府所屬一級機關，且環境保護局局長係由縣長任用並承縣長之命辦理環境保護事項，又依據「雲林縣政府環境影響評估審查委員會組織規程」第三條規定：「本會置主任委員一人，綜理會務，由縣長兼任；副主任委員一人襄助會務，由副縣長兼任；委員由縣長就下列人員遴聘（派）兼

任：一、政府機關代表五人。二、環境影響評估相關學術專長及實際經驗之專家學者代表十六人。前項委員，除主任委員、副主任委員為當然委員外，委員任期為二年，期滿得續聘。」，因此，雲林縣政府環境影響評估審查委員會委員係由縣長遴聘任用，並由縣長擔任主任委員。而「環評組織規程」第四條規定：「本會置執行秘書一人，承主任委員之命，辦理本會有關事務，由本縣環境保護局局長兼任，本會幕僚作業由本縣環境保護局派員兼辦。」，因此可以得知雲林縣政府之環境影響評估流程係「左手受理交右手審查，右手審查完再交左手決定，其實決定者均為大腦」，其大腦為縣長，左手與右手均由大腦指揮監督。此種角色衝突現象並非僅為雲林縣獨有，本文僅以雲林縣為例。<sup>46</sup> 由此可見係由於「法」設計之缺失，方造就各縣市環評制度之不合理現象。

### 三、跨縣市環境影響之環評主管機關

依「環境影響評估法」，焚化爐係以興建當地之縣政府為主管機關，然而許多縣市之焚化爐係設置於縣市交界處，例如彰化縣溪洲焚化爐係設置於濁水溪旁與西螺鎮相鄰，而林內鄉焚化爐係興建於南投、彰化、雲林縣交界處，以落塵半

<sup>46</sup> 就各縣市政府之網站搜尋所得，有些縣市政府並未提供「環境保護局組織規程」及「環境影響評估審查委員會組織規程」。就目前所能搜尋到提供「組織規程」之縣市政府，其環境保護局均為附屬機關且「承縣長之命」，而環評審查委員會亦均由縣長任主任委員，委員之人數各縣市不一，然均為縣長遴聘。例如：彰化縣「彰化縣環境保護局組織規程」第二條「彰化縣環境保護局（以下簡稱本局）隸屬本府，掌理本縣環境保護事項---」第三條「本局置局長，承縣長之命，綜理局務，並指揮、監督所屬機關及員工」，「彰化縣政府環境影響評估審查委員會組織規程」第三條「本會置主任委員一人，綜理會務，由縣長兼任」，第四條「本會置委員十八人，---其餘委員十二人，由主任委員就具有環境影響因子學術專長及實務經驗之專家學者中遴聘」。例如：南投縣「南投縣政府環境保護局組織規程」第二條「南投縣政府環境保護局（以下簡稱本局）隸屬南投縣政府---」，第三條「本局置局長，承縣長之命綜理局務---」，「南投縣政府環境影響評估審查委員會組織規程」第三條「本會置主任委員一人，綜理會務，由縣長兼任」，「本會置委員二十一人----其餘十四人由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗者遴聘之」。苗栗縣亦為縣長兼主任委員，委員由縣長遴選（委員十九人）。宜蘭縣亦為縣長兼主任委員，委員由縣府遴聘（委員九至十五人）。花蓮縣政府則由主任秘書兼任主任委員，副主任委員由環保局局長兼任，委員十三人由縣府遴聘。然而依花蓮縣政府組織自治條例及環保局組織規程，主任秘書與環保局長均「承縣長之命」。

徑十公里之評估範圍而言，其影響亦涵蓋三縣市，然而卻僅由雲林縣政府即作成許可之決定，顯有不合理之處。因此跨縣市之環評主管機關應由中央層級之審查委員會行之，較為公正客觀，如果環保署目前無法容納處理全國跨縣市環評，建議環保署可於全國北、中、南、東各組成一專責處理跨縣市之環評審查委員會，則不僅可解決跨縣市（涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限）環評之困境，亦可發揮「雙主管機關」制度之優點。

## 第六節 環境影響評估審查委員會之商榷

雲林縣焚化爐弊案發生後，曾有人質疑張榮位縣長之委任律師李建忠，曾是林內焚化爐審查委員之一，地檢署將研討是否要求李建忠迴避之問題。根據報載，雲林地檢署認為，李建忠律師曾是林內焚化爐的審查委員之一，亦即具有林內焚化爐的仲裁資格，而依律師法規定，應拒絕為林內焚化爐案的當事人進行辯護。李建忠律師認為，他雖是焚化爐審查委員，卻並非前項條文所謂的「仲裁人」，所以不適用「律師法」第廿六條第三項規範；他說，就因為他了解整個焚化爐興建過程，可以對被告做出更有利、更好的辯護。<sup>47</sup>本文擬從此一質疑，探討環境影響評估審查委員會制度設計之問題。

### 一、環境影響評估審查委員會之制度需求

就環境影響評估制度言之，在德國法當中可說在形式上屬外來制度。環境影響評估對大型的污染性設施或大型的開發計畫，除了作各該空氣、水污染或廢棄物清理、噪音管制等各該管制法令的管制之外，就它對大範圍的自然生態（生態、動物、植物體系）造成衝擊，甚至對整個社會人文造成衝擊（*impact*）加以評估，以供決策者在作最終是否准否開發時的一個考量。德國早先就設廠問題是透過水、空氣、噪音、廢棄物等管制法律之非常嚴格審查，另外加上他對整個土地使用上所造成的衝擊評估來完成整個管制。對土地合理使用上所造成的衝擊評估，

---

<sup>47</sup> 《中時電子報》，民國九十三年十二月十四日。

包括的範圍不只是土地而已，還包括土地上的產業、人文，甚至整個自然環境、生態的衝擊。

依照美國原始環境影響評估法的見解，是希望在設廠計畫初始之時，就已進行環境影響評估，來供決策者作最後是否准其設廠之參考，這種儘早可能進行環境影響評估程序的理念是有必要的：當評估結果證明對生態可能很大的沖擊時，則可直接的不待其他要件的審查就予以拒絕此一開發案，從這一角度而言，環境影響評估程序有必要獨立於計畫裁決程序外。<sup>48</sup>

我國台灣地區幅員狹小，又高度受到國際政經體系的影響，從而一個龐大的設廠計畫，例如六輕、七輕場的興建、離島基礎工業區的開發，往往會影響到整個國家的政治、經濟，甚至對該當地區的整體自然生態、社會文化體系造成不可回復的衝擊，所以我國不僅得在安全的觀點下作成裁量，而應更廣泛的對整個國家存在目的、國家發展方向或該地區政經發展下作衡量；這樣的衡量絕非技術性的，毋寧是富有高度的政治智慧在內。由於我國台灣地區幅員狹小的特殊性，使得就重大設廠或開發案之裁量變得十分敏感、重要，似可考慮是否分出來成爲一獨立的決定程序。我國一個進一步的問題是如何將此政策決定加以最大正當化。

立法院在當初審查「環評法」草案時，立法委員蘇煥智對於環境影響評估工作認爲：「所謂環境影響評估之工作，應交由什麼人來負責？基本上，環境影響評估是融合科學知識，即自然、人文、社會環境之專業知識，然後再作價值判斷，整體而言是一個裁決，類似法院之判決，現在社會更趨於複雜，大家對各部門首長往往信任不足，致使行政部門徒增不少裁決工作，此即準司法之功能，所以環境影響評估即具準司法之功能，但它並非經常性行政業務之執行，如法院接案子，件數不定，每案皆是專業性與良心之裁決，必經調查、研究，再下判斷。」<sup>49</sup>此一見解足見環評機構應獨立與專業之重要。

<sup>48</sup> 黃錦堂，〈德國計畫裁決程序引進我國之研究——我國重大開發或設廠案許可程序改進之檢討〉，《當代供法理論》，翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁 444-448，台北：元照，民國八十二年。

<sup>49</sup> 蘇煥智，《立法院公報》（院會紀錄），第八十二卷，第七十五期，2674 號上冊，頁 311-327。

## 二、環境影響評估審查委員會之任期及資格

我國「環境影響評估法」第三條規定：「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。」。

### （一）委員會委員之任期

各級行政機關經常可見常設或臨時組成之各種委員會，例如：採購評選委員會、訴願審議委員會以及本文探討之環境影響評估審查委員會。行政機關成立此等委員會之目的，無非是希望借重委員之專業，協助行政機關作成最佳之決定，又因具有專業之委員多數不具公務人員之身分，然而委員會之決定，往往即代表行政機關之決定，由於審查委員會通常採取多數決，往往造成審查委員會「有權而無責」，而行政機關作成重大決定，又往往可將責任推卸給「審查委員會」，形成一種特殊之決策模式。

立法院於當初審查「環境影響評估法」草案時，對於委員會委員之任期，就應採固定制，亦或依各案組成委員會，即有不同之意見，立法委員蘇煥智認為：「審查委員會之委員不固定，要因各案作決定，則更加矛盾。比如說第三條之環境影響評估審查委員會，是因各案變動，以決定聘請專家、學者，如此環保署署長不是可以控制審查委員會之人選嗎？亦即可以藉各案的控制，以配合行政部門之開發目的；因此，本席認為，審查委員不固定是很嚴重的事件，雖然有委員反駁若審查委員固定則後果更嚴重，會有關說之情況，那麼請問各位，法院的法官不是也採固定制嗎？若怕法官關說，法官乾脆也不要固定嘛！」。<sup>50</sup>最後「環評法」之規定係採任期二年之「固定制」。

---

<sup>50</sup> 蘇煥智，前揭註（註49）。

(二) 專家學者之定義

立法院於當初審查「環境影響評估法」草案時，對於委員會委員「專家學者」之定義即會有不同之意見，法委員魏耀乾認為：「條文中（第三條）列有專家，何謂專家，其定義卻很含糊。台灣很多專家其實都很沒有良心，---很多專家搞錢，搞利益輸送。....所以專家學者之規定有問題存在。....何謂學者亦無定義，大學、高中、國民學校之老師均可稱為學者，所以學者之定義應另訂之。」<sup>51</sup>

雲林縣政府依據本法訂定之「雲林縣政府環境影響評估審查委員會組織規程」第三條規定：「本會置主任委員一人，綜理會務，由縣長兼任；副主任委員一人襄助會務，由副縣長兼任；委員由縣長就下列人員遴聘（派）兼任：一、政府機關代表五人。二、環境影響評估相關學術專長及實際經驗之專家學者代表十六人。前項委員，除主任委員、副主任委員為當然委員外，委員任期為二年，期滿得續聘。」，第四條規定：「本會置執行秘書一人，承主任委員之命，辦理本會有關事務，由本縣環境保護局局長兼任，本會幕僚作業由本縣環境保護局派員兼辦。」。

雲林縣政府之本組織規程又將相關人員區分為「任期制」及「身分制」，<sup>52</sup>主任委員、副主任委員及執行秘書係採「身分制」，分別由縣長、副縣長及環保局長兼任，其餘之委員採「任期制」，任其二年，期滿得續聘。

雲林縣政府之「環境影響評估審查委員會組織規程」，已將本法第三條「專家學者」作較為緊縮之定義，即「環境影響評估相關學術專長及實際經驗之專家學者」，然而何謂「相關學術專長及實際經驗之專家」？亦無明確之定義，以雲林縣焚化爐案件之縣長辯護律師李建中，被質疑其身兼審查委員為例，李建中之身分為「律師」，其應聘為審查委員應為雲林縣政府認為其具備「相關學術專長」，

<sup>51</sup> 魏耀乾，《立法院公報》（院會紀錄），第 83 卷，第 43 期，2717 號，頁 28-30。

<sup>52</sup> 此一區分非為雲林縣獨有，各縣市皆然。

然而「律師」是否等同「相關學術專長」？則不無疑問。因此建議「環評法」應將專家學者作明確之定義，例如仿效「政府採購法」（第九十四條）規定中央主管機關應提供專家學者之建議名單；或者規定學者應為某一領域之研究員或於大學專任某些課程之專任副教授以上學者；亦或規定必須於若干年內於特定等級之學術期刊發表一定數量之相關學術文章。而委員之產生方式可由現行由「縣長」或「縣政府」遴聘，改由「經議會審查通過」以增加其獨立性。總之，由「防弊」之眼光而言，專家學者之定義愈明確嚴格，則「可操控」之空間愈為緊縮，以避免產生假「專家學者」名義，實際上為執政者護航之弊病。

## 第七節 主管機關「審查結論」之法律性質：以雲林縣焚化爐審查結論為例

### 一、事實經過

雲林縣B O O垃圾焚化廠，開發單位於九十年三月六日檢具環境影響說明書送請被告審查，被告於同年三月二十六日請審查委員辦理用地現場勘驗，四月二日及四月二十三日分別舉行環境影響說明書審查會，第二次審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依十八項條件辦理，被告嗣於九十年五月二日以九十府環一字第○九〇三六〇〇九八七四號公告「雲林縣B O O垃圾焚化廠興建營運計劃環境影響說明書」。當地居民張○山等十人（原告）不服，認為該審查結論違反環境影響評估法之規定，循序提起訴願及行政訴訟，請求撤銷該審查結論，結果高雄高等行政法院以「審查結論」非行政處分而予裁定駁回。<sup>53</sup>

### 二、原告主張

---

<sup>53</sup> 高雄高等行政法院九十年度訴字第一八六九、一九〇四號判決。

(一) 本件被告公告之審查結論稱「本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理。」查下列事項共十八項之多，均指示應如何顯係具體行政行為，環境影響評估法第十六條規定「已通過之環境影響說明書，非經主管機關（縣政府）及目的事業主管機關（環保局）核准，不得變更原申請內容。」第十四條第二項也只規定未經主管機關審查通過，目的事業主管機關不得先行許可開發行為，並無目的事業主管機關可以不執行審查結論之規定，以上在在顯示被告審查結論對於環保署、達和焚化廠投標組合及利害關係人均有拘束力並應為執行，並非官署所為單純的事實敘述或理由說明，應有法律效力，當然是行政處分，而非觀念通知。

(二) 本件焚化廠之興建，屬被告公權力行政，依法應受嚴格監督，惟本案並未經議會、鄉民代表會之討論通過，又不採用第二階段環境影響評估程序，違反環境影響評估法的立法目的。另審查結論的十八項條件亦充滿不確定性，有違行政明確性原則。

(三) 本案開發單位提出環境影響說明書，說明其所為空氣品質評估以十公里之半徑為模擬範圍，查半徑十公里範圍已涵蓋雲林縣、彰化縣及南投縣，屬跨三縣之事務，依上述規定，應由三縣共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，被告獨自指示開發單位僅就林內鄉為評估，並予審查通過，已有行政程序法第一百十一條第七款「其他具有重大明顯之瑕疵」之違法，其所為審查結論及後續之行政處分，應自始無效。

### 三、裁定理由

揆諸「環境影響評估法」第七條第一項、第二項前段及第十四條第一項、第二項前段所規定，本件被告對環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部

參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分，依「行政程序法」第一百七十四條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。

#### 四、裁定理由評析

本件裁定駁回原告之訴，其主要理由為「審查結論」並非行政處分，並引據行政程序法第一七四條前段規定，謂系爭審查結論僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。然而李建良老師認為此一論據頗值商榷。<sup>54</sup>（一）按行政程序法第一七四條之規定，旨在防止行政程序因程序行為之爭訟而受到延宕，特別是行政程序上之瑕疵是否會影響實體的行政決定，在實體決定作成之前，尚未可之，換言之，縱令行政程序有所瑕疵，惟行政機關非無作成有利於當事人決定之可能，故基於權利保護必要性之觀點，當事人或利害關係人在行政機關作成實體決定之前，似無對程序行為單獨表示不服之實益。因此，「行政程序法」第一七四條旨在防止行政程序因程序行為之爭訟而受到延宕，並非用以判定行政行為是否具有行政處分之性質。（二）所謂「行政程序行為」，為行政程序「終結前」與實體決定之作成相關的各項決定或處置。就本件系爭問題而言，「環境影響評估程序」與「開發行為之許可程序」，衡諸相關規定，乃屬不同之行政程序，蓋其主管機關不同，分別是「環評主管機關」與「目的事業主管機關」，且所據以作成決定的法律依據一有不同。固然，開發行為須先經環境影響評估程序，且獲通過，目的事業主管機關始得作成許可處分，惟環境影響評估程序在性質上，僅是開發行為許可程序的「前階段程序」，二者間構成「多階段程序」。是以，環評主管機關作成審查結論，並予公告時，環境影響評估程序即告終結，至於目的事業主管機關核發許可，則是另一階段之行政程序。準此而言，環境影響評估程序之審查結論，並非行政程序法第一七四條所稱之「行政機關於行政程序中所為之決定或處置」，從而應無該條規定適用之餘地。（三）就審查結論是否屬於行政處分一節，按本件被告公告之審查結論稱「本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理」，其一方面發生終結環境影響評估程序之法律效果，解除開發

---

<sup>54</sup> 李建良，前揭註（註 25），頁 63-65。

單位須進行第二階段環境影響評估程序的義務；另一方面以附條件之方式，課予開發單位如何實施開發行為的諸多負擔，衡諸「行政程序法」第九十二條第一項有關行政處分之定義，要屬就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，應屬行政處分，而非觀念通知。尤須指出者，依「環境影響評估法」第十六條規定，開發單位未依規定辦理變更計畫，且未依環境影響說明書所載內容及審查結論切實執行者，主管機關得依同法第二十三條第一項第一款規定予以處罰，由此益證審查結論具有規至效力。

上開高等行政法院裁定業經最高行政法院九十二年度裁字第五一九號裁定廢棄，其理由如下：「查本件系爭雲林縣B O O垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書審查會審查結論謂：本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列（一）至（十八）事項辦理，此有第二次審查會議記錄在卷可稽。經查其或係垃圾車輛經過地區應如何確保社區或校區之環境品質，或為有毒危害性污染物之防制及監測規定，難謂不具法律效果，參諸「環境影響評估法」第十六條第一項：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容」及第二十二條前段：『開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為．．．開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。』以觀，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤」。

由最高行政法院之見解可得知，主管機關之審查結論既已對公法上具體事件，作成拘束目的事業主管之決定，且此一決定開發單位如違反，主管機關可據以處罰，自屬對外發生法律效果，此一審查結論為行政處分，可為行政訴訟之標的。

## 第八節 聽證權——正當程序之核心

### 一、聽證制度蓋述

按照法學界的通說，聽證（hearing）的概念最早淵源於英國普通法中的自然公正原則。這一古老的原則包括兩方面的基本內容，一是任何有利害關係的當事人的辯護都應當被公平的聽取；二是任何人不能成為與自己有關的案件的裁決者。根據這一原則，法官在裁決過程中必須給當事人以充分的陳述、申辯權，必須在公平、公正地聽取雙方當事人意見的基礎上做出裁決。逐漸地聽取有利害關係當事人意見的做法也就演化出了西方的聽證制度。之後，隨著美國憲法修正案中「未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由和財產」的制定，作為「正當法律程序」核心內容的聽證制度在西方被越來越廣泛地應用到立法，司法和行政等領域中。從聽證制度的淵源和沿革可以看出，聽證的核心內容在於「聽取當事人的意見」。由此，我們可以對聽證的概念進行如下表述：聽證是一定的國家機關在做出某些裁決前，給予當事人一定的機會，就特定事項聽取當事人陳述、申辯意見的程式。<sup>55</sup>

「聽證權」約有廣義和狹義之分，「廣義的聽證權」殆與「正當行政程序」相當；「狹義的聽證權」指行政機關於作成行政決定前，應給予當事人答覆、辯解或說明的機會，堪稱「正當行政程序」的核心。

#### （一）廣義的聽證權

美國聯邦上訴法院法官 H. Friendly 嘗分析憲法上正當程序保障的內涵，得出十項要素，可謂廣義的聽證權內涵：

1. 公正的法庭( An unbiased tribunal. )
2. 告知擬採取的行動及理由(Notice of the proposed action and the grounds asserted for it. )
3. 反駁擬議行動之機會( Opportunity to present reasons why the proposed action should not be taken )
4. 聲明證據之權，包括傳訊証人之權(The right to present evidence, including the

---

<sup>55</sup> 程文軍，〈透明化理念下之執行聽證制度的架構與規範運行初探〉，<http://www.yfzs.gov.cn/> 2004-12-01 13:23:18

- right to call witness. )
5. 獲悉不利證據之權(The right to know opposing evidence. )
  6. 詰問對造証人之權(The right to cross-examine adversary witness)
  7. 完全依證據作成決定(Decision based exclusively on the evidence presented. )
  8. 選任辯護人之權(Right to counsel. )
  9. 法庭應就提出之證據作成筆錄(Requirement that the tribunal prepare a record of the evidence presented. )
  10. 法庭應以書面載明事實認定及裁決理由(Requirement that the tribunal prepare written finding of fact and reasons for its decision. )

(二) 狹義的聽證權：

狹義的聽證權即「申辯」的機會。我國「行政程序法」將「聽證」分為正式程序的「聽證」，及非正式程序的「陳述意見之機會」兩種。<sup>56</sup>

## 二、聽證之法律意義

在各國行政程序立法例以及我國之「行政程序法」，固然以行政機關之公法意思表示如何形成或決定與執行其規範主要內容，唯行政程序亦具有保護人民權利之目的，因而無論是各國立法例或各種不同版本草案中，多有規定人民在行政程序進行中享有閱覽卷宗、聽證予保密請求權等權利，其中又以聽證之規定最為重要。最早制定「行政程序法」之奧地利，「行政手續法」中賦予當事人聽證之原則，甚至成為當時制定行政手續法主要動機。<sup>57</sup>

聽證制度是「行政程序法」基本制度的核心。因為行政程序的公正與公開，構成了「行政程序法」的生命源；沒有公正與公開，就沒有「行政程序法」。而

<sup>56</sup> 湯德宗，〈行政程序法〉，翁岳生編，《行政法》下冊，頁 930-931，民國八十九年，台北：翰蘆。

<sup>57</sup> 翁岳生譯，〈法治國家之行政手續〉，《幼獅譯叢》，民國五十九年，第三十六頁。吳庚，《行政法之理論與實用》，民國八十一年，第四一六頁。轉引自董保城，〈行政程序中聽證制度〉。

行政程序的公正與公開並不僅僅是在於讓行政相對人瞭解一個行為的結果，並讓行政相對人得到一個可以進行司法救濟的法律途徑。「行政程序法」中聽證制度的法哲學基礎，一般認為是英美普通法中的自然公正原則（Nature Justice）。自然公正原則中「排除偏見和聽取對方意見」的兩條重要原則已成為各國訴訟程式法的基本原則。

自然公正原則在司法領域中引人注目的功能，日益為追求法治的人們所關注。這種關注首先在立法領域中表現出來，即議會為使立法更趨合情合理、為法律創造更好的實施條件，便請與立法有關的利害關係人、或法律專家、政府官員等陳述意見，從而形成了立法聽證（Legislative Hearing）。二十世紀之後，行政權擴張導致了行政機關，其一，進一步拓寬了行政權活動的範圍，客觀上形成了行政立法權和行政司法權。其二，更加廣泛的自由裁量權。在這樣的社會背景下，如何規範行政機關依法行使行政權這一與法治生死悠關的問題凸現在人們的面前，如果要保證社會能正常地發展，人們必須解決這個問題。

人們在解決這一問題時發現，原有的行政法律制度至少存在著二個缺陷：其一，行政實體法律依據已無法再能有效地控制行政權，「依法行政原則」有重新檢討的必要；其二，法律賦予行政相對人事後的司法救濟權已不能有效地保護其自身的合法權益。於是，人們提出了從行政程序上去控制行政機關已擴張且仍在日益擴張的行政權的方法，其核心是在行政權運作過程中設置各種監督機制，在各種行政程序的監督機制中，聽證制度尤為重要。人們到此已經認識到，「一個健全的法律，如果使用武斷的專橫的程式去執行，不能發生良好的效果。一個不良的法律，如果用一個健全的程序去執行，可以限制或削弱法律的不良效果。」。<sup>58</sup>經過法學家和法官的不懈努力，以美國聯邦《行政程序法》為代表，在行政程序中確立起較為成熟的聽證制度。

---

<sup>58</sup> 王名揚，《美國行政法》，中國法制出版社，1995年版，第41頁。轉引自章劍生，〈行政程式法的聽證制度〉<http://www.law-lib.com/wsyz/xzcsf/xzcsf.htm>

各國「行政程序法」之間有關聽證制度的內容的差異性是客觀存在的，但其基本的內容卻有相同性。一般認為，「行政程序法」的聽證制度的基本內容主要是：

（一）告知和通知：告知是行政機關在作出決定前將決定的事實和法律理由依法定形式告知給利害關係人。通知是行政機關將有關聽證的事項在法定期限內通告利害關係人，以使利害關係人有充分的時間準備參加聽證。告知和通知在行政程序中發揮著行政機關與行政相對人之間的溝通作用，是聽證中不可缺少的程式，對行政相對人的聽證權起著重要的保障作用。

（二）公開聽證：聽證必須公開，讓社會民衆有機會瞭解行政機關的行政決定作出的過程，從而實現監督行政機關依法行政。但聽證如涉及到國家秘密、商業秘密和個人隱私的，聽證可以不公開進行。

（三）委託代理：行政相對人並不一定都能自如地運用法律維護自己的合法權益，因此，應當允許其獲得必要的法律幫助。在聽證中，行政相對人可以委託代理人參加聽證，以維護自己的合法權益。

（四）對抗辯論：對抗辯論是由行政機關提出決定的事實和法律依據，行政相對人對此提出質疑和反詰，從而使案件事實更趨真實可靠，行政決定更趨於公正、合理。<sup>59</sup>

5、製作筆錄。聽證過程必須以記錄的形式保存下來，行政機關必須以筆錄作為作出行政決定的唯一依據。

### 三、我國「行政程序法」聽證之規定

#### （一）陳述意見之機會

---

<sup>59</sup> 章劍生，〈行政程式法的聽證制度〉 <http://www.law-lib.com/wsyd/xzcsf/xzcsf.htm>

我國「行政程序法」將「聽證權」分為正式的「言詞辯論」程序與非正式的「書面陳述」程序；前者稱為「聽證」，後者稱為「陳述意見之機會」。「行政程序法」第三十九條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人『陳述意見』。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」。第一百零二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」，第一百零五條規定：「行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。利害關係人亦得提出陳述書，為事實上及法律上陳述，但應釋明其利害關係之所在。不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會。」，第一百零六條規定：「行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。」所謂「陳述意見之機會」，原則上係由當事人或利害關係人，以「陳述書」提出事實上及法律上之見解；但解釋上，機關認為有必要時，亦得給予言詞陳述意見的機會。另，「行政程序法」第四十六條規定之「卷宗閱覽請求權」，乃實現聽證權所必要之輔助性權利，應認為係聽證權之一部分。<sup>60</sup>

## （二）「聽證」（正式的聽證權）

「行政程序法」規定應舉行「聽證」者，如第一百六十四條第一項規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」，第一百五十五條規定：「行政機關訂定法規命令，得

---

<sup>60</sup> 湯德宗，前揭註（註 56），頁 931-932。

依職權舉行聽證。」，第一百五十六條規定：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項；一、訂定機關之名稱；其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案之全文或其主要內容。四、聽證之日期及場所。五、聽證之主要程序。」，第一百零七條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」。「聽證」必為「言詞辯論」，並以公開為原則。當事人於聽證時得委任代理人、陳述意見、提出證據，經主持人同意後，並得詢問機關代表、鑑定人、其他當事人及其代理人、對詰證人等。

「聽證」為正式程序（formal procedures），基本上在模仿司法（法庭）程序，強調程序的「要式性」及「聽證紀錄對於行政決策（作成行政行為）的拘束性」

61

### （三）聽證程序

「行政程序法」有關聽證程序規定於第五十四至六十六條，其方式如下：

#### 1. 聽證通知

行政機關依法舉行聽證的，應當在聽證前以書面形式通知給當事人和已知的利害關係人，「行政程序法」第五十五條規定「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：一、聽證之事由與依據。二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。三、聽證之期日及場所。四、聽證之主要程序。五、當事人得選任代理人。六、當事人依第六十一條所得享有之權利。七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。八、缺席聽證之處理。九、聽證之機關。依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告

<sup>61</sup> 湯德宗，前揭註（註 56），頁 931。

之。聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。」，「行政程序法」第五十五條規定：「行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。」

## 2. 預備聽證程序

預備聽證程序其功能主要是盡可能促進聽證程式得以順利地進行。但預備聽證並不是必經程式，是否採用預備程序，完全由行政機關自由裁量，「行政程序法」第五十八條規定：「行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：一、議定聽證程序之進行。二、釐清爭點。三、提出有關文書及證據。四、變更聽證之期日、場所與主持人。預備聽證之進行，應作成紀錄。」

## 3. 聽證主持人

聽證應當由行政機關首長主持。但是由於行政機關首長不可能親自主持每一個案件的聽證工作，所以法律允許行政機關首長有權指定熟悉法律的工作人員主持聽證，以保證聽證能及時舉行，確保聽證的質量。「行政程序法」第五十八條規定：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。」

## 4. 聽證公開原則

聽證應當以言詞、公開的方式進行，如有下列情形出現時，聽證主持人可以決定全部或部分不公開聽證：（1）公開顯然有違背公益之虞者。（2）公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。（「行政程序法」第五十九條）。

## 5. 聽證流程

聽證以聽證主持人說明聽證案件的案由起始。聽證主持人應當保持一種超然、公正的立場。當事人在聽證過程之中，有權陳述意見，提出證據，在聽證主持人同意後，可以質問行政機關指定的人員、證人、鑒定人和其他當事人及其代理人。保障當事人在聽證過程中的上述權利，是實現聽證目的不可缺少的手段。美國「行政程序法」也的此類規定。該法第五五六條規定：「當事人有權用證言或文書證據提起訴訟或抗辯；也有權提出反證，進行反詢問，以弄清全部事實之真相。」<sup>62</sup>我國「行政程序法」第六十二條規定：「主持人應本中立公正之立場，主持聽證。」

主持人於聽證時，得行使下列職權：一、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。二、依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。三、通知證人或鑒定人到場。四、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。五、許可當事人及其他到場人之發問或發言。六、為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。七、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。八、當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。九、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。一〇、如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。一一、採取其他為順利進行聽證所必要之措施。主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。」

## 6. 聽證紀錄

「行政程序法」第六十二條規定聽證，應作成聽證紀錄，紀錄應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。陳述或

---

<sup>62</sup> 章劍生，前揭註（註57）。

發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

## 7. 聽證終結

聽證主持人認為有必要的，可以聽證日期結束前，決定繼續聽證的日期和地點，如認為當事人的意見已經充分發表，且已達到可以作出決定的程度，主持人應當終結聽證，但在作出決定前，行政機關認為有必要的話，還可以再進行聽證。（「行政程序法」第六十六、六十七條）。

## 第九節 「環境影響評估法」與「行政程序法」居民參與程序之比較

### 一、「環境影響評估法」居民參與程序之規定

「環境影響評估法」對於環評程序區分為二階段，第一階段之環評幾乎是沒有居民參與之規定，僅於第七條第二項規定「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行『公開之說明會』」。

#### 第二階段環評程序居民參與之規定

（一）主管機關之審查結論認為開發行為對環境有重大影響之虞，而應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應將說明書揭示或陳列，以供公眾閱覽，期間不得少於三十日（「環評法」第八條第一項）。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行『公開說明會』（「環評法」第八條第二項）。

（二）有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關（「環評法」第九條）。

(三) 主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇（「環評法」第十條）。

(四) 目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行『公聽會』，於三十日內作成紀錄，送交主管機關（「環評法」第十二條第一項）。

(五) 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查（「環評法」第十三條第一項）。主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位（「環評法」第十三條第二項）。

## 二、「環評法」居民參與程序修法前後之比較

### (一)「環評法」修正經過

「環評法」於民國八十三年制頒迄今，共經過三次修正，第一次修正是在民國八十八年十一月三十日（同年十二月三十日公布），該次修法主要是配合台灣省政府功能業務與組織之調整（即所謂「精省」），刪除台灣省政府環境保護處為環評法主管機關之規定，並配合地方制度法之規定意旨，將「直轄市」部分修正為「直轄市政府」，同時將直轄市的主管機關從環保局提升為直轄市政府。

「環評法」第二次修正是在民國九十一年五月十七日（同年六月十二日公布），該次修法主要是配合「行政程序法」的施行，將部分施行細則的規定提升至法律位階。

「環評法」第三次修正是在民國九十一年十二月十七日（民國九十二年一月八日公布），該次修法的緣由仍是配合「行政程序法」的施行，其重點為修改

十二及十三條，將「聽證會」改為公聽會。另外亦修改第十四條第一項及第二十三條第一項第一款、第三款並增訂第二十三條第七、八、九、十項。

(二) 「聽證會」改為「公聽會」之立法理由及比較

「環評法」第三次修正，將第十二及十三條之「聽證會」改為「公聽會」，其餘條文均未變動。

第十二條第一項之修正前之條文為「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行『聽證會』，於三十日內作成紀錄，送交主管機關」。其立法理由為「本法第二階段環境影響評估之聽證程序，其性質、目的與行政程序法之『聽證』有所不同，為有所區分，爰將第一項中『聽證會』修正為『公聽會』以利執行」。

第十三條第一項之修正前之條文為「目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、『聽證會』紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。」其立法理由與第十二條第一項理由相同。

(三) 「環境影響評估法施行細則」之修正情形

「環境影響評估法施行細則」是於民國八十四年十月二十五日訂定發布，於民國八十七年十一月十一日修正發布第 9、12、22、30、37、43 條條文；增訂第 10-1 條條文，民國八十八年九月八日修正發布第 2、4、10-1、13、14、40 條條文，民國九十年八月一日修正發布第 2、3、15、22、37 條條文，民國九十一年十月三十日修正發布第 37 條條文；並刪除第 9、10、10-1、14、31、42、44~47 條條文，民國九十二年八月十三日修正發布第 25、26、38 條條文；增訂第 24-1 條條文；並刪除第 27 條條文。

「環評法施行細則」民國九十二年八月十三日修正，主要是因應母法第十二、十三條將「聽證會」修正為「公聽會」。

第二十五條修正前條文為「主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條規定進行現場勘察、舉行『聽證會』者，應考量左列事項邀集專家學者參加。一、個案之特殊性。二、評估項目。三、各相關專業領域。」。修正後條文係將「聽證會」修正為「公聽會」。

第二十六修正前條文為「目的事業主管機關依本法第十二條舉行『聽證會』者，應於十日前通知主管機關、委員會委員、其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民。聽證場所應於開發行為所在地之適當地點行之。前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。」。修正後條文係將「聽證會」修正為「公聽會」。

第二十七條刪除前條文為「聽證程序之進行，除法律另有規定外，應本公開公正公平之原則以言詞為之。」。

增訂第二十四之一條條文為「本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。」。

#### （四）說明會、公聽會與聽證之比較

說明會、公聽會與聽證對於人民權利之保障程度各有不同，依本文所見「說明會」屬低層次之保障，「公聽會」屬中層次之保障，「聽證」則屬高層次之保障。

##### 1、說明會

說明會於「環評法」第七條第二項之規定僅「主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行『公開之說明會』」，因此說明會可說是「單方宣導」之方式，至於其程序如何？當地居民有否發言之機會？以及當地居民反對是否激烈則非所問。

以林內鄉焚化爐之設置為例，其於九十一年十一月三日之說明會係「五百名優勢警力即進駐林內國中部署，抗爭民眾也在總指揮尹伶瑛議員率領下，陸陸續續聚集於國中大門外，拉起白布條抗爭」以及「雖然反焚化廠陣營場內鼓噪、場外擺擂台反制，甚至一度失控推擠警方、掀桌抗議，最後還是在火爆場面下完成法定程序」，「環保局長顏嘉賢強調，該場說明會是依「環境影響評估法」第七條規定辦理，依法於動工前召開公開說明會」顏嘉賢表示，達榮公司依程序、法律公開完成法定說明會」。<sup>63</sup>由本案例可發現「環評法」第七條第二項規定之「說明會」，其立法之「期待」與「實際結果」之間落差之大，恐非當初立法者所能預見的。

## 2、公聽會

「環評法」要求目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行「公聽會」（「環評法」第十二條第一項）。目的事業主管機關將勘察現場紀錄、「公聽會紀錄」及評估書初稿送請主管機關審查，主管機關應於六十日內作成審查結論（「環評法」第十三條第一項）。

「環評法」對於「公聽會」之方式並無任何規定，僅要求作成「公聽會紀錄」送請主管機關審查，並未規定主管機關應依（或參酌）「公聽會紀錄」作成審查結論，「環評法施行細則」第二十六條規定「聽證場所應於開發行為所在地之適當地點行之。前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知」第

---

<sup>63</sup> 《中時電子報》，九十一年十一月四日。

二十四之一條「本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱『公聽會』，指目的事業主管機關向主管機關、環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，『廣泛蒐集意見』，以利後續委員會審查之會議。」

現任行政院長謝長廷於擔任立法委員審議「環評法」草案時曾發言「以都市計畫而言，爲了形式上聽取居民的意見，只是政府機關早就有定案，像前天在士林有一場大型的公聽會，當地居民也踴躍參加，市府以時間已晚準備草草結束，居民要求再舉辦一場，卻以時間急迫作爲塘塞，可見只是爲了符合程序而已。這種不具否決效力的權利，絕對是有問題的，…在外國如果當地居民反對，政府就應該加以修正，之後再送交居民決定。這樣才是真正由下而上的模式，否則只是任憑民眾罵過之後，政府還是照自己的計畫行事，將毫無意義可言，如果不聽從居民的意見，怎能稱爲尊重？」。<sup>64</sup>因此「公聽會」對於民眾權利之保障仍是不足的。

### 3、聽證

「行政程序法」之聽證乃類如司法程序，由公正人士擔任主持人，以辯論討論之方式進行，民眾與行政機關之間的關係是「雙向的」，其對行政決定的合理性及可接受性，頗有助益。「行政程序法」對此規定頗爲詳盡，惟其僅於「法律特別規定」或「行政機關認爲有必要時」行之（「行政程序法」一〇七、一五五、一五六）。此一程序欲由行政機關主動爲之，似不可求，唯賴法律特別規定。「環評法」舊條文所定「聽證會」原屬此所稱「法律特別規定」，竟於修法時，以「性質不同」爲由，代之以「公聽會」，致本法之「公聽會」性質上淪爲「公開說明會」，殊屬可惜。<sup>65</sup>

### 三、「行政程序法」之「得聽證」與「應聽證」

<sup>64</sup> 謝長廷，《立法院公報》（院會紀錄）第 83 卷，第 19 期，2693 號，35-44 頁。

<sup>65</sup> 李建良，前揭註（註 25），頁 57。

(一) 是否進行聽證程序之判斷

「行政程序法」規定，聽證程序之發動有下列幾種情形：其一，「行政程序法」第一百零二條規定，在行政機關作成「限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前」，必須給予人民陳述意見或舉行聽證之權利；其次，行政機關訂定法規命令時，依該法第一百五十五條規定，「得」依職權舉行聽證；最後，行政機關作成行政計畫，若是「有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者」，確定其計畫之裁決，「應」經公開及聽證程序。

(二) 「行政程序法」第一百六十四條之適用

「行政程序法」對於「應」舉行聽證程序之情形只有第一百六十四條「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」。

以林內鄉焚化爐之設置而言，焚化爐應屬符合「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」及「涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限」之規定要件，<sup>66</sup>然而因行政機關之立法怠惰「行政程序法」自民國九十年一月一日正式施行迄九十三年底，行政院尚未制定前揭辦法，形成法律雖有「應」舉行聽證程序之規定，實則「行政程序法」第一百六十四條形同凍結。

---

<sup>66</sup> 例如林內鄉焚化爐之落塵半徑以十公里計算，其範圍涵蓋雲林、南投、彰化縣，而林內鄉焚化爐係為解決雲林縣境之垃圾問題，回饋金亦僅回饋林內鄉，亦即受益者為雲林縣民（林內鄉民是否受益，人智互見），南投、彰化縣民則未必受益，此屬「涉及多數不同利益之人」範疇。而落塵半徑以十公里計算，涉及三縣市政府之環保權責，以及自來水公司淨水場之水源污染疑慮，又雲林縣境之垃圾為全縣二十鄉鎮「行政機關」之垃圾問題，此屬「多數不同行政機關權限」範疇。

## 第十節 小結

從本章之研究可以發現，民眾參與之程序保障，實為正當法律程序之精神。行政機關對於重要之開發案件或重要之法規、政策之制定，如能依正當法律程序之精神，使具有利害關係之居民能充分參與，意見能充分陳述，最好能經過交相詰辯作成紀錄，並且行政機關能參酌紀錄，作成決策，則決策之錯誤機會，必定能降至最低。

以雲林縣焚化爐之設置過程觀察，行政機關決策之過程，並未經過居民參與之正當程序，致使決策出現盲點——即無法預知當地民眾如此強烈之反彈及集水區之污染問題。而此一缺乏民眾參與之決策，究其原因，實為法令規定之不足，並非行政官員有意排除民眾之參與。而此一「程序保障」制度之缺乏，卻造成難以回復之「實質」損害，「環境影響評估法」，實有再行檢討修正之必要。

「環評法」有關環評程序分為二階段，第一階段從本章之研究居民之參與程度幾乎為零。至於是否須進入第二階段之環評程序，卻繫乎「有權無責」之審查委員會。而第二階段之環評程序，居民之參與亦僅止於「公聽會」，然公聽會對於行政機關決策之形成，並不具有拘束力，容易流為各說各話，徒然具有居民參與之表象而已。

環境影響評估程序中，「人文、社會」原本即為應列入評估之重要一環，從正當法律程序之觀點，如何確保人民程序參與之權利，實為正當與否之基本要件。從雲林縣焚化爐設立之案例可以發現，現行「環評法」之規定，對於民眾之參與保障仍嚴重不足，也因為民眾之參與不足，無法事先評估出當地之確實民意。因此本文建議第一階段環評程序應於主管機關「審查之際」（非許可後）舉辦「公聽會」，而「公聽會」之紀錄主管機關於審查時「應」列入參考。第二階段環評程序由於「重大影響之虞」，應要求主管機關舉辦「聽證」，且「聽證紀錄」「應」列入參考。如此方能從程序之設計上保障民眾參與之權利。

鑑於「環評法」對於第一階段進入第二階段環評程序之規定並不明確，且賦予主管機關太大裁量空間，為保障居民之參與權利，建議制定一套客觀之評量民意標準，如果當地民意反對之比例達到一定標準（例如百分之二十），即應強制進行第二階段環評程序。

實務上現行「雙主管機關」制度，對於各縣市政府而言，無法發揮「各有所司，相互監督制衡」之功能，以雲林縣焚化爐設立在與南投縣、彰化縣緊鄰之交界，以半徑十公里之評估範圍而言，亦涵蓋三縣市，然而卻僅由雲林縣政府即作成許可之決定，顯有不合理之處。如果有跨縣市之區域審查委員會，則不僅可解決跨縣市（涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限）環評之困境，亦可發揮「雙主管機關」制度之優點。因此建議跨縣市之「環評主管機關」應提升至「環保署」之層級，或由「環保署」組成「區域」（例如台灣省北區、中區、東區、南區等）之審查委員會。

然而「區域」審查委員會之概念涉及憲法中央與地方權限之劃分，與「地方制度法」之有關規定，恐涉及修法等困難度較高之問題，較近程之作法可先從提高審查委員會之「獨立性」與「專業性」著手，例如為增加「獨立性」，審查委員之名單可從現行「縣長（縣府）」遴選（遴聘），改為「經議會審查通過」；為加強「專業性」，應明確規定「專家學者」之資格，或由中央提供建議名單。如此方能減低審查委員會「可操控性」之弊端。

## 第六章 結論與建議

民國九十年施行之「行政程序法」，為憲法上正當法律程序的具體化之法典，各界對於此一重要法典，無不期望能因此法之施行，而能確實落實其第一條規定所期望達成之「保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」目的。然而在「行政程序法」已施行之三年多的這段期間，行政機關對於正當程序之核心「聽證權」之實施，迄至民國九十三年七月三十一日，方由行政院經濟建設委員會舉行首度「從大甲溪流域的未來評估中橫是否修建」之聽證，而此一首度之「聽證」雖未遵循嚴謹的聽證程序要求，然而總算踏出第一步，「儘管第一步踏得不夠穩健」，<sup>1</sup>吾人於期待多加落實「聽證」制度之餘，對於現行之「其他法律」，例如「環境影響評估法」等，亦應探討如何關聯運用以利人民權益之保障。

### 第一節 行政程序法與環境影響評估法之關聯運用

#### 一、「行政程序法」與其他法律之關聯

每一部法律都不是單獨存在，法律與法律之間必然發生關聯，對這種關聯性進行分析探討，便是法制的關聯分析。「行政程序法」是對行政機關行為的通則性規定，適用的機關與機關行為均相當廣泛，必然與其他各種法律產生適用上的關聯。探討行政程序法與其他法律之間的關聯與適用其目的有二：首先，透過行政程序法與其他法律的關聯分析，消極地減少適用上的疑義，強化行政程序法在實際運用上功能的發揮；其次，運用有效的分析架構作「行政程序法」的關聯性分析，將有助於我們更真確地掌握「行政程序法」的性質與內涵。<sup>2</sup>

「行政程序法」依其規範內容構造與規範對象的性質，可分為單純學理的法典化規定、行政行為的實體導引規定以及行政行為的程序導引規定。其中單純學

<sup>1</sup> 陳彥宏，《司改雜誌》第五十二期，[http://www.jrf.org.tw/mag/mag\\_02s.asp?SN=1308](http://www.jrf.org.tw/mag/mag_02s.asp?SN=1308)

<sup>2</sup> 葉俊榮，《面對行政程序法—轉型台灣的程序建制》，頁 177-178，台北：元照，民國九十一年。

理的法典化規定以及行政行為的實體導引規定，就整體行政法制的建制地位來說，具有「行政法總則」的性質，對所有管制機關與行政行為一體適用。從而，「行政程序法」中這兩大類的規定，相對於其他行政法規規來說，具有權威性，在規範上自然產生拘束其他行政法規的效果，與其他行政法規的關聯與運用，較沒有法律適用的衝突或疑義。

相反地，「行政程序法」中有關行政行為的程序導引規定，與現行或將來法制上的行政程序規範或實質管制規範中的程序規定，或有扞格之處，就法規的適用來說，究竟應該優先適用「行政程序法」或是優先適用其他行政程序規範，則容易發生法令適用的紛擾，在決定法規的優先順位上，也容易產生疑問。

對於此一棘手的問題，內容詳盡且長達一百七十五條的「行政程序法」，卻只有在第三條簡單地規定，行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，原則上應該適用「行政程序法」。這樣一個概括的適用限縮規定，一方面很難提供行政機關在面對眾多程序規範密度不一的法令時，一個明確適當的決斷標準；另一方面也很容易讓法院或學界陷入各說各話的尷尬處境。<sup>3</sup>

## 二、「行政程序法」與「環境影響評估法」之關聯運用

「行政程序法」與「環評法」之互動關聯，至少可以從二個不同的角度來思考：首先是從「開發行為」的角度來看，討論開發行為原先的規範程序、「行政程序法」，以及環境影響評估程序的適用關聯；其次是單純從「環境影響評估的審查」來看，討論環境影響評估的審查過程以及審查結論，是否也應該有「行政程序法」的適用。

### （一）從「開發行為」的角度來看

---

<sup>3</sup> 葉俊榮，前揭註（註2），頁178-179。

以焚化爐之設置為例，從「開發行為」目的事業主管機關的立場來看，對於「行政程序法」以及「環評法」的適用關聯，最關心的就是，究竟對於一項開發行為的核准與否，應該符合多少的程序要求，是否「行政程序法」與「環境影響評估法」皆有適用呢？或者在適用「環境影響評估法」這一套程序要求之後，就無須再適用「行政程序法」的另外一套程序要求？

傳統的靜態解釋觀，就是從「行政程序法」第三條的「除外條款」出發，討論「環評法」是否為「行政程序法」的特別規定，而得以排除「行政程序法」的適用。不過，我們同樣會面臨要以何種標準，來決定「環評法」的程序設計，是否真為「行政程序法」特別規定的問題。

「環評法」從程序設計周延性與規範密度來看，雖然原則上可認為是「行政程序法」的特別法，但這樣的觀點，也並非完全沒有令人存疑之處。<sup>4</sup>因為現行「環評法」的程序設計，民眾參與的機制，並不詳備；「環評法」僅在第二階段環評的審查程序中，要求目的事業主管機關應舉行「公聽會」，但對於「公聽會」的相關程序要求，卻隻字未提。「環評法」的主管機關環保署，遂於「環評法施行細則」，規定一個程序密度甚低的「公聽會」程序，「環評法施行細則」第二十六條要求，公聽會之舉行，應於十日前通知相關機關與人士，公聽會之場所應於開發行為所在地之適當地點行之。第二十七條要求公聽會原則應公開，並以言詞為之。這樣一個低密度的程序設計，相較於「行政程序法」包括聽證主持人、聽證紀錄等完整的規範，對於相對人或利害關係人的程序參與保障，顯然比不上「行政程序法」，我們沒有理由不適用程序保障較完整的「行政程序法」。<sup>5</sup>

## （二）從環境影響評估的審查程序來看

「環境影響評估法」中，環境主管機關對於開發行為環評的審查結論，直接影響開發行為的准否，因為只要審查結果認為不宜開發，目的事業主管機關便不

<sup>4</sup> 葉俊榮，前揭註（註2），頁231以下。

<sup>5</sup> 葉俊榮，前揭註（註2），頁233-234。

能核發許可。雖然在技術上環評的審查結果與開發行為准否的決定，並非屬於同一個行政決定，但前者對開發單位的權利義務事實上有直接的影響。因此，環境主管機關的環評審查結論，在概念上，應可認為是一個獨立的行政處分。<sup>6</sup>最高行政法院對於林內鄉焚化爐之環評審查結論亦認為是一個獨立的行政處分，裁定書略以「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容」及第二十二條前段：『開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為．．．開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。』以觀，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤」。<sup>7</sup>

葉俊榮教授認為，如果環評審查結論為一行政處分，則是否意味著環評審查的過程，必須適用「行政程序法」中有關行政處分的程序規定呢？蔡秀卿教授認為：「行政程序法」在程序保障規範體系中，係屬「最低限度之程序保障標準」，亦即行政行為至少須滿足此程序保障標準，因此，理論上自不排除其他法律規定程序保障規範較為優厚之可能性，從而「行政程序法」第三條所謂「法律另有規定」之意義，係指「不但另有其他程序保障規範之法律規定，而且該程序保障規範之程度較『行政程序法』為優厚者」之情形而言。換言之，其他法律雖有程序規定，但其程序保障規範程度較「行政程序法」為劣薄者，則仍有「行政程序法」之適用。而判斷有無「法律另有規定」，不得僅以個別法律之有無或特別專章規定之有無作為依據，應就其他個別法律、專章規定及個別條文，整體綜合檢討其程序保障程度，與「行政程序法」相較。<sup>8</sup>

湯德宗教授認為：我國現制下，行政法規中普遍欠缺「正當行政程序」觀念，如果從其字義，解為「凡其他法律與行政程序法規定不同者」即為「法律另有規定」，則「行政程序法」勢被架空，無處適用，而形同虛設。因此，所謂「法律

<sup>6</sup> 葉俊榮，前揭註（註2），頁235。

<sup>7</sup> 最高行政法院九十二年度裁字第五一九號。

<sup>8</sup> 蔡秀卿，〈行政程序法制定之意義與課題〉，《月旦法學雜誌》，第五十期，頁十八以下，民國八十八年。

另有規定」顯然係指其他法律「另有較行政程序法嚴格之程序規定」。但是，各個法律程序規定不同，常有某些部分較行政程序法嚴，某些部分較行政程序法寬的情形，概括認定不免遭遇困難。為落實人權保障、貫徹依法行政的立法目的，應按「正當行政程序」要素，逐項檢定某法律規定的某程序，是否較「行政程序法」嚴格，從而應優先於「行政程序法」而適用。<sup>9</sup>

## 第二節 行政機關應如何拿捏民眾參與程序之程度

湯德宗教授「行政程序法」規定之「陳述意見之機會」，對於人民權利之保障程度，比喻為「不利處分餐廳」最低消費額的「基本餐」，「聽證」便是該餐廳的「滿漢全席」大餐了，對於吃了「基本餐」意猶未盡，但「滿漢全席」又太過豐盛的顧客，當然應許其在「基本餐」以外，加點幾道「滿漢全席」裡的菜，構成「組合餐」。例如：另擇日期，准許相對人及利害關係人就特定問題，由律師陪同到場說明。<sup>10</sup>

「組合餐」應如何調配才適當？美國聯邦最高法院在 Mathewas v. Eldridge 案，運用「成本—效益」觀念，分析各案中應如何決定「正當程序」，最高法院提出了著名的「三段利益衡量標準」：

正當程序不同於其他法則，並非具有固定內容而無關時間、地點及情境的機械式概念。---認定正當法律程序具體意涵通常須考量以下三個不同因素：第一、將受到機關決定影響的私人利益；其次，機關用以剝奪該繫爭利益之程序造成錯誤決定的可能性、增加程序保障可能發揮的價值；最後，厥為機關的利益，包括牽涉的職能、以及因採用新增程序所需之財務及行政負擔等因素。

上述標準可化約為一個公式： $P \times V \geq C$ 。P 惟因採用某一程序（如給予「陳述

<sup>9</sup> 湯德宗，〈論行政程序法的適用〉，《行政程序法論》，頁 146-147，台北：元照，民國八十九年。

<sup>10</sup> 湯德宗，〈行政程序法〉，翁岳生，編《行政法》，頁 901 以下，台北：翰蘆，民國八十九年。

意見之機會」) 致使行政決策變得更為正確的機率(假設為 5%);  $V$  為當事人之繫爭利益(假設繫爭之殘障給付為十萬元);  $C$  為機關因採用該依程序(給予「陳述意見之機會」) 所需增加的開支(假設為五千元)。本例中  $P \times V = C$  (如  $100,000 \text{ 元} \times 5\% = 5,000 \text{ 元}$ )，故應採用該一程序(即給予「陳述意見之機會」)。

以上公式，殊值行政機關參考，因此一公式，兼顧成本效益觀念與人民權益之間應如何取得平衡點的問題，可為行政機關應如何拿捏民眾參與程序程度之參考。

### 第三節 結論與建議

#### 一、結論

本論文於第一章「導論」，提出三項研究假設，一、雲林縣政府在決策之前，民意無法順利反應。二、民意無法順利反應之現象是出於制度——亦即「程序」之問題。三、現有之環境法令，對於「程序」之規定，尚不符合正當法律程序對人民權利保護之要求。對於此三項研究假設，結論如下：

#### (一) 雲林縣政府在決策之前，民意無法順利反應

雲林縣政府對於焚化爐之設立審查，係依據「環評法」為主要程序依據，開發單位係於九十年三月六日檢具環境影響說明書送請雲林縣政府審查，雲林縣政府於同年三月二十六日請審查委員辦理用地現場勘驗，四月二日及四月二十三日分別舉行環境影響說明書審查會，第二次審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依十八項條件辦理，雲林縣政府嗣於九十年五月二日以九十府環一字第 9036009874

號公告「雲林縣B O O垃圾焚化廠興建營運計劃環境影響說明書」審查結論。<sup>11</sup>而第一階段之環評審查依據「環評法」第七條第二項，祇須於動工前開「說明會」即可。廠商達榮公司辦理之法定說明會，係於九十一年十一月三日，在火爆場面下完成法定程序。<sup>12</sup>焚化廠旋即於九十一年十一月十八日於激烈抗爭中動工。

本研究結果支持第一項研究假設，即「雲林縣政府在決策之前，民意無法順利反應」。

## (二) 民意無法順利反應之現象是出於制度——亦即「程序」之問題

由「環評法」之規定可以得知，第一階段之環評程序缺乏民意參與，開發單位僅須於許可開發後於動工前舉行一場「說明會」即可。第二階段則有民意參與之設計，包括開發單位之說明會，當地居民於說明會後十五日內提出書面意見(評估書初稿須載明對當地居民意見處理情形)及目的事業主管應會同主管機關舉行「公聽會」。然而「環評法」對於第一階段與第二階段之環評要件並沒有作明確客觀之規定，僅於「環評法」第七條第二項及第八條規定「主管機關『認不須』進行第二階段環境影響評」、「審查結論『認為』對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，其「認不須」「認為」賦予行政機關太大裁量權，容易剝奪民眾程序參與之權利。此一剝奪民眾程序參與之現象係由於「環評法」(即制度)之不完備。

本研究結果支持第二項研究假設，即「民意無法順利反應之現象是出於制度——亦即「程序」之問題」。

## (三) 現有之環境法令，對於「程序」之規定，尚不符合正當法律程序對人民權利保護之要求

<sup>11</sup> 高雄高等行政法院九十年度訴字第一八六九、一九〇四號判決書。

<sup>12</sup> 《中時電子報》，民國九十一年十一月四日。

本論文第四章第三節列舉正當法律程序四項要素：「一、公正作為義務（duty to act fairly）。二、受告知權（right to be informed）。三、聽證權（right to hearing）。四、說明理由義務（duty to give reasons）」。

聽證制度是「行政程序法」基本制度的核心。因為行政程序的公正與公開，構成了行政程序法的生命源；沒有公正與公開，就沒有「行政程序法」。而行政程序的公正與公開並不僅僅是在於讓行政相對人瞭解一個行為的結果，並讓行政相對人得到一個可以進行司法救濟的法律途徑。以雲林縣焚化爐之興建而言，「行政機關先行決定再告知人民」，其不符「正當法律程序」已無庸置疑，而雲林縣焚化爐至本論文定稿之時（民國九十四年五月），已接近完工階段，縱使當地居民經過冗長的訴訟程序後，獲得勝訴，然而亦難以改變焚化爐完工營運之事實。

本研究結果支持第三項研究假設，即「現有之環境法令，對於「程序」之規定，尚不符合正當法律程序對人民權利保護之要求」。

## 二、建議事項

### （一）行政機關應積極適用「行政程序法」之程序要求

以雲林縣焚化爐之興建為例，開發單位係於民國九十年三月六日檢具環境影響說明書送請雲林縣政府審查。按：「行政程序法」係於民國九十年一月一日正式施行，「行政程序法」具有完備之聽證程序規定（滿漢大餐），行政機關如能善加適用「行政程序法」，無論採用「滿漢大餐」或「組合餐」，民意必能充分反映，提供決策者之參考，減少決策者誤判形勢之機會。

「行政程序法」在程序保障規範體系中，係屬「最低限度之程序保障標準」，亦即行政行為至少須滿足此程序保障標準，因此「行政程序法」第三條所謂「法律另有規定」之意義，係指「不但另有其他程序保障規範之法律規定，而且該程序保障規範之程度較『行政程序法』為優厚者」之情形而言。換言之，其他法律

雖有程序規定，但其程序保障規範程度較「行政程序法」為劣薄者，則仍有「行政程序法」之適用。而判斷有無「法律另有規定」，不得僅以個別法律之有無或特別專章規定之有無作為依據，應就其他個別法律、專章規定及個別條文，整體綜合檢討其程序保障程度，與「行政程序法」相較。如該法之程序保障較「行政程序法」周延，則適用該法之程序；反之，則仍須適用「行政程序法」之程序保障。

## （二）二階段環評建議事項

由本論文分析可發現第一階段環評程序，實際上缺乏民眾參與機制，而是否必須進入第二階段環評程序亦缺乏客觀之標準；即使進入第二階段環評程序，「公聽會」對於民眾參與權利之保障仍是不足的。因此本文對二階段環評程序建議：

- 1、第一階段環評程序應於主管機關「審查之前」（非許可後）舉辦「公聽會」，而「公聽會」之會議紀錄，主管機關於審查時「應」列入參考、說明。第二階段環評程序由於「重大影響之虞」，應要求主管機關舉辦準司法性質之「聽證」，且「聽證紀錄」「應」列入參考、說明。如此方能從程序之設計上保障民眾參與之權利。
- 2、第一階段進入第二階段環評程序應有一套客觀要件之標準，現行法令過於籠統，為加強民眾參與，對於當地民意，如果反對比例到達一定標準（例如百分之二十），即應進入第二階段環評。近程階段可先行修正環評法施行細則，遠程而言，如能修正環評法，規定評量當地居民反對之「客觀標準」及反對到達「多少比例」應進入第二階段環評之標準。對於民眾之參與權利，較有法律之保障。

## （三）跨縣市環境影響之環評主管機關

依「環境影響評估法」，焚化爐係以興建當地之縣政府為主管機關，然而許多縣市之焚化爐係設置於縣市交界處，例如彰化縣溪洲焚化爐係設置於濁水溪旁與雲林縣西螺鎮相鄰，而林內鄉焚化爐係興建於南投、彰化、雲林縣交界處，以

落塵半徑十公里之評估範圍而言，其影響亦涵蓋三縣市，然而卻僅由雲林縣政府即作成許可之決定，顯有不合理之處。因此跨縣市之環評主管機關應由中央層級之審查委員會行之，較為公正客觀。如果環保署目前無法容納處理全國跨縣市環評，建議環保署可於全國北、中、南、東各組成一專責處理跨縣市之環評審查委員會，則不僅可解決跨縣市（涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限）環評之困境，亦可發揮「雙主管機關」制度之優點，增加其獨立性與不可操控性。

#### （四）環境影響評估審查委員會委員資格之建議

現行「環評法」對於審查委員會委員之資格並無嚴格限制，僅於第三條第二項規定「專家學者不得少於委員會總人數三分之二」。建議「環評法」應將專家學者作明確之定義，例如仿效「政府採購法」（第九十四條）規定中央主管機關應提供專家學者之建議名單；或者規定學者應為某一領域之研究員或於大學專任某些課程之專任副教授以上學者；亦或規定必須於若干年內於特定等級之學術期刊發表一定數量之相關學術文章。而委員之產生方式可由現行由「縣長」或「縣政府」遴聘，改由「經議會審查通過」以增加其獨立性。總之，由「防弊」之眼光而言，專家學者之定義愈明確嚴格，則「可操控」之空間愈為緊縮，以避免產生假「專家學者」名義，實際上為執政者護航之弊病。

#### （五）「行政程序法」第一百六十四條之建議

「行政程序法」對於「應」舉行聽證程序之情形只有第一百六十四條「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」。

以林內鄉焚化爐之設置而言，焚化爐應屬符合「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」及「涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限」之

規定要件，<sup>13</sup>然而本條第二項規定「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之」。亦即何種公共設施屬「重大公共設施」，其是否屬行政機關行政計畫之「重大公共設施」，其認定標準係由法律授權行政院訂定之。<sup>14</sup>行政院應依本法訂定「行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」，「重大公共設施」之範圍及目的應由行政院公告之。然而「行政程序法」自民國九十年一月一日正式施行迄九十三年底，行政院尚未制定前揭辦法，本文作者經函詢法務部，答覆以「經查該辦法刻正積極研擬中，未便提供」，<sup>15</sup>形成法律雖有「應」舉行聽證程序之規定，然而因行政機關之立法怠惰，使得行政程序法第一百六十四條形同凍結，對於人民程序參與之程序保障，實為不足。

有鑒於「聽證權」為正當法律程序之核心，計畫內容涉及人民之利益，從法律保留原則之角度來看，「行政程序法」第一百六十四條恐具有空白授權之性質，而有違背法律保留原則之處，因此建議爾後修訂「行政程序法」時，應將第一百六十四條「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」及「涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限」之規定要件作更明確之規定，凡符合規定要件者，即應強制進行「聽證」，以落實保障人民權益。

總之，行政機關於作成任何一種行政行為之際，除應注意是否符合「實質正當」之外，更應從人性尊嚴及加強參與之角度，落實「正當法律程序」之精神與法律之程序要求，必能增進人民之福祉。

<sup>13</sup> 例如林內鄉焚化爐之落塵半徑以十公里計算，其範圍涵蓋雲林、南投、彰化縣，而林內鄉焚化爐係為解決雲林縣境之垃圾問題，回饋金亦僅回饋林內鄉，亦即受益者為雲林縣民（林內鄉民是否受益，仁智互見），南投、彰化縣民則未必受益，此屬「涉及多數不同利益之人」範疇。而落塵半徑以十公里計算，涉及三縣市政府之環保權責，以及自來水公司淨水場之水源污染疑慮。  
<sup>14</sup> 由於計畫內容涉及人民之利益，若從法律保留原則之角度來看，「行政程序法」不宜僅為原則性的提示，特別是人民在程序上的權利，授權於行政機關自為規定，應由「行政程序法」予以詳細規定。質言之，「行政程序法」第一百六十四條恐具有空白授權之性質，而有違背法律保留原則之處。黃異，〈行政計畫確定程序適用於漁港計畫的問題〉，《法令月刊》，第五十四卷第八期，民國九十二年。

<sup>15</sup> 法務部民國九十三年十一月三十日法律決字第○九三○○四七三二六號函。

# 附 錄

## 行政程序法

民國八十八年二月三日總統華總一義字第八八〇〇〇二七一二〇號令

制定全文一百七十五條

民國八十九年十二月二十七日總統府華總一義字第八九三五五號

增訂第一百七十四條之一條文

民國九十年六月二十日總統 (90) 華總一義字第 9000119000 號令

修正公布第 174-1 條條文

民國九十年十二月二十八日總統 (90) 華總一義字第 9000265010 號令

修正公布第 174-1 條條文

- 第一條 為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。
- 第二條 本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。  
本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。  
受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。
- 第三條 行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。  
下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：  
一、各級民意機關。  
二、司法機關。  
三、監察機關。  
下列事項，不適用本法之程序規定：  
一、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。  
二、外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。  
三、刑事案件犯罪偵查程序。  
四、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。  
五、有關私權爭執之行政裁決程序。  
六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。  
七、對公務員所為之人事行政行為。  
八、考試院有關考選命題及評分之行為。
- 第四條 行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。
- 第五條 行政行為之內容應明確。
- 第六條 行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。

第七條 行政行為，應依下列原則為之：

- 一、採取之方法應有助於目的之達成。
- 二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。
- 三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。

第八條 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。

第九條 行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。

第十條 行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。

第十一條 行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。

行政機關之組織法規變更管轄權之規定，而相關行政法規所定管轄機關尚未一併修正時，原管轄機關得會同組織法規變更後之管轄機關公告或逕由其共同上級機關公告變更管轄之事項。

行政機關經裁併者，前項公告得僅由組織法規變更後之管轄機關為之。前二項公告事項，自公告之日起算至第三日起發生移轉管轄權之效力。但公告特定有生效日期者，依其規定。

管轄權非依法規不得設定或變更。

第十二條 不能依前條第一項定土地管轄權者，依下列各款順序定之：

- 一、關於不動產之事件，依不動產之所在地。
- 二、關於企業之經營或其他繼續性事業之事件，依經營企業或從事事業之處所，或應經營或應從事之處所。
- 三、其他事件，關於自然人者，依其住所地，無住所或住所不明者，依其居所地，無居所或居所不明者，依其最後所在地。關於法人或團體者，依其主事務所或會址所在地。
- 四、不能依前三款之規定定其管轄權或有急迫情形者，依事件發生之原因定之。

第十三條 同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。

前項機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並即通知其他機關。

第十四條 數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。

前項情形，人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關應自請求到達之日起十日內決定之。

在前二項情形未經決定前，如有導致國家或人民難以回復之重大損害

之虞時，該管轄權爭議之一方，應依當事人申請或依職權為緊急之臨時處置，並應層報共同上級機關及通知他方。

人民對行政機關依本條所為指定管轄之決定，不得聲明不服。

- 第十五條 行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。
- 第十六條 行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。
- 第十七條 行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。人民於法定期間內提出申請，依前項規定移送有管轄權之機關者，視同已在法定期間內向有管轄權之機關提出申請。
- 第十八條 行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人。但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件。
- 第十九條 行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助
- 一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。
  - 二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。
  - 三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。
  - 四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。
  - 五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。
  - 六、其他職務上有正當理由須請求協助者。
- 前項請求，除緊急情形外，應以書面為之。被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：
- 一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。
  - 二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者。
- 被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之。被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之。被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金

額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。

第二十條 本法所稱之當事人如下：

- 一、申請人及申請之相對人。
- 二、行政機關所為行政處分之相對人。
- 三、與行政機關締結行政契約之相對人。
- 四、行政機關實施行政指導之相對人。
- 五、對行政機關陳情之人。
- 六、其他依本法規定參加行政程序之人。

第二十一條 有行政程序之當事人能力者如下：

- 一、自然人。
- 二、法人。
- 三、非法人之團體設有代表人或管理人者。
- 四、行政機關。
- 五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。

第二十二條 有行政程序之行為能力者如下：

- 一、依民法規定，有行為能力之自然人。
- 二、法人。
- 三、非法人之團體由其代表人或管理人為行政程序行為者。
- 四、行政機關由首長或其代理人、授權之人為行政程序行為者。
- 五、依其他法律規定者。

無行政程序行為能力者，應由其法定代理人代為行政程序行為。

外國人依其本國法律無行政程序之行為能力，而依中華民國法律有行政程序之行為能力者，視為有行政程序之行為能力。

第二十三條 因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。

第二十四條 當事人得委任代理人。但依法規或行政程序之性質不得授權者，不得為之。每一當事人委任之代理人，不得逾三人。

代理權之授與，及於該行政程序有關之全部程序行為。

但申請之撤回，非受特別授權，不得為之。

行政程序代理人應於最初為行政程序行為時，提出委任書。

代理權授與之撤回，經通知行政機關後，始對行政機關發生效力。

第二十五條 代理人有二人以上者，均得單獨代理當事人。

違反前項規定而為委任者，其代理人仍得單獨代理。

代理人經本人同意得委任他人為複代理人。

第二十六條 代理權不因本人死亡或其行政程序行為能力喪失而消滅。法定代理有變更或行政機關經裁併或變更者，亦同。

第二十七條 多數有共同利益之當事人，未共同委任代理人者，得選定其中一人至五人為全體為行政程序行為。

未選定當事人，而行政機關認有礙程序之正常進行者，得定相當期限命其選定；逾期未選定者，得依職權指定之。

經選定或指定為當事人者，非有正當理由不得辭退。

經選定或指定當事人者，僅得由該當事人為行政程序行為，其他當事人脫離行政程序。但申請之撤回、權利之拋棄或義務之負擔，非經全體有共同利益之人同意，不得為之。

第二十八條 選定或指定當事人有二人以上時，均得單獨為全體為行政程序行為。

第二十九條 多數有共同利益之當事人於選定或經指定當事人後，仍得更換或增減之。

行政機關對於其指定之當事人，為共同利益人之權益，必要時，得更換或增減之。

依前二項規定喪失資格者，其他被選定或指定之人得為全體為行政程序行為。

第三十條 當事人之選定、更換或增減，非以書面通知行政機關不生效力。

行政機關指定、更換或增減當事人者，非以書面通知全體有共同利益之當事人，不生效力。但通知顯有困難者，得以公告代之。

第三十一條 當事人或代理人經行政機關之許可，得偕同輔佐人到場。

行政機關認為必要時，得命當事人或代理人偕同輔佐人到場。

前二項之輔佐人，行政機關認為不適當時，得撤銷其許可或禁止其陳述。

輔佐人所為之陳述，當事人或代理人未立即提出異議者，視為其所自為。

第三十二條 公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：

一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。

二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。

三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。

四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。

第三十三條 公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：

一、有前條所定之情形而不自行迴避者。

二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。

前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。

不服行政機關之駁回決定者，得於五日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於十日內為適當之處置。

被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。

公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。

第三十四條 行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。

第三十五條 當事人依法向行政機關提出申請者，除法規另有規定外，得以書面或言詞為之。以言詞為申請者，受理之行政機關應作成紀錄，經向申請人朗讀或使閱覽，確認其內容無誤後由其簽名或蓋章。

第三十六條 行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。

第三十七條 當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第四十三條之理由中敘明之。

第三十八條 行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面紀錄。

第三十九條 行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

第四十條 行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。

第四十一條 行政機關得選定適當之人為鑑定。

以書面為鑑定者，必要時，得通知鑑定人到場說明。

第四十二條 行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。

勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。

第四十三條 行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。

第四十四條 行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。

前項所稱資訊，係指行政機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱讀或理解之文書或物品。

有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。

第四十五條 行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限：

- 一、法規命令。
- 二、行政指導有關文書。
- 三、許（認）可條件之有關規定。
- 四、施政計畫、業務統計及研究報告。
- 五、預算、決算書。
- 六、公共工程及採購契約、對外關係文書。
- 七、接受及支付補助金。
- 八、合議制機關之會議紀錄。

前項各款資訊之主動公開，應以刊載政府公報或其他適當之方式，適時公布。

第四十六條 當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。

但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：

- 一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。
- 二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。
- 三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。
- 四、有侵害第三人權利之虞者。
- 五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。

前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。

當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。

第四十七條 公務員在行政程序中，除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸。

公務員與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸時，應將所有

往來之書面文件附卷，並對其他當事人公開。

前項接觸非以書面為之者，應作成書面紀錄，載明接觸對象、時間、地點及內容。

第四十八條 期間以時計算者，即時起算。

期間以日、星期、月或年計算者，其始日不計算在內。

但法律規定即日起算者，不在此限。

期間不以星期、月或年之始日起算者，以最後之星期、月或年與起算日相當日之前一日為期間之末日。但以月或年定期間，而於最後之月無相當日者，以其月之末日為期間之末日。

期間之末日為星期日、國定假日或其他休息日者，以該日之次日為期間之末日；期間之末日為星期六者，以其次星期一上午為期間末日。

期間涉及人民之處罰或其他不利行政處分者，其始日不計時刻以一日論；其末日為星期日、國定假日或其他休息日者，照計。但依第二項、第四項規定計算，對人民有利者，不在此限。

第四十九條 基於法規之申請，以掛號郵寄方式向行政機關提出者，以交郵當日之郵戳為準。

第五十條 因天災或其他不應歸責於申請人之事由，致基於法規之申請不能於法定期間內提出者，得於其原因消滅後十日內，申請回復原狀。如該法定期間少於十日者，於相等之日數內得申請回復原狀。

申請回復原狀，應同時補行期間內應為之行政程序行為。

遲誤法定期間已逾一年者，不得申請回復原狀。

第五十一條 行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。

未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。

行政機關未能於前二項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。

前項情形，應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。

行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。

第五十二條 行政程序所生之費用，由行政機關負擔。但專為當事人或利害關係人利益所支出之費用，不在此限。

因可歸責於當事人或利害關係人之事由，致程序有顯著之延滯者，其因延滯所生之費用，由其負擔。

第五十三條 證人或鑑定人得向行政機關請求法定之日費及旅費，鑑定人並得請求相當之報酬。

前項費用及報酬，得請求行政機關預行酌給之。

第一項費用，除法規另有規定外，其標準由行政院定之。

第五十四條 依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。

第五十五條 行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：

- 一、聽證之事由與依據。
- 二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。
- 三、聽證之期日及場所。
- 四、聽證之主要程序。
- 五、當事人得選任代理人。
- 六、當事人依第六十一條所得享有之權利。
- 七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。
- 八、缺席聽證之處理。
- 九、聽證之機關。

依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。

聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。

第五十六條 行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。

行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。

第五十七條 聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。

第五十八條 行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：

- 一、議定聽證程序之進行。
- 二、釐清爭點。
- 三、提出有關文書及證據。
- 四、變更聽證之期日、場所與主持人。

預備聽證之進行，應作成紀錄。

第五十九條 聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。

有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開：

- 一、公開顯然有違背公益之虞者。
- 二、公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。

第六十條 聽證以主持人說明案由為始。

聽證開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。

第六十一條 當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。

第六十二條 主持人應本中立公正之立場，主持聽證。

主持人於聽證時，得行使下列職權：

- 一、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。
  - 二、依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。
  - 三、通知證人或鑑定人到場。
  - 四、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。
  - 五、許可當事人及其他到場人之發問或發言。
  - 六、為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。
  - 七、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。
  - 八、當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。
  - 九、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。
  - 十、如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。
  - 十一、採取其他為順利進行聽證所必要之措施。
- 主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。

第六十三條 當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。

主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。

第六十四條 聽證，應作成聽證紀錄。

前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。

聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。

前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。

陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

第六十五條 主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。

第六十六條 聽證終結後，決定作成前，行政機關認為必要時，得再為聽證。

第六十七條 送達，除法規另有規定外，由行政機關依職權為之。

第六十八條 送達由行政機關自行或交由郵政機關送達。

行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。

由郵政機關送達者，以一般郵遞方式為之。但文書內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號。

文書由行政機關自行送達者，以承辦人員或辦理送達事務人員為送達人；其交郵政機關送達者，以郵務人員為送達人。

前項郵政機關之送達準用依民事訴訟法施行法第三條訂定之郵政機關送達訴訟文書實施辦法。

第六十九條 對於無行政程序之行為能力人為送達者，應向其法定代理人為之。

對於機關、法人或非法人之團體為送達者，應向其代表人或管理人為之。

法定代理人、代表人或管理人有二人以上者，送達得僅向其中之一人為之。

無行政程序之行為能力人為行政程序之行為，未向行政機關陳明其法定代理人者，於補正前，行政機關得向該無行為能力人為送達。

第七十條 對於在中華民國有事務所或營業所之外國法人或團體為送達者，應向其中華民國之代表人或管理人為之。

前條第三項規定，於前項送達準用之。

第七十一條 行政程序之代理人受送達之權限未受限制者，送達應向該代理人為之。但行政機關認為必要時，得送達於當事人本人。

第七十二條 送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。

但在行政機關辦公處所或他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。

對於機關、法人、非法人之團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。但必要時亦得於會晤之處所或其住居所行之。

應受送達人有就業處所者，亦得向該處所為送達。

第七十三條 於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。

前項規定於前項人員與應受送達人在該行政程序上利害關係相反者，不適用之。

應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達。

第七十四條 送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。

前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。

第七十五條 行政機關對於不特定人之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。

第七十六條 送達人因證明之必要，得製作送達證書，記載下列事項並簽名：

- 一、交送達之機關。
- 二、應受送達人。
- 三、應送達文書之名稱。
- 四、送達處所、日期及時間。
- 五、送達方法。

除電子傳達方式之送達外，送達證書應由收領人簽名或蓋章；如拒絕或不能簽名或蓋章者，送達人應記明其事由。

送達證書，應提出於行政機關附卷。

第七十七條 送達係由當事人向行政機關申請對第三人為之者，行政機關應將已為送達或不能送達之事由，通知當事人。

第七十八條 對於當事人之送達，有下列各款情形之一者，行政機關得依申請，准為公示送達

- 一、應為送達之處所不明者。
- 二、於有治外法權人之住居所或事務所為送達而無效者。
- 三、於外國或境外為送達，不能依第八十六條之規定辦理或預知雖依該規定辦理而無效者。

有前項所列各款之情形而無人為公示送達之申請者，行政機關為避免行政程序遲延，認為有必要時，得依職權命為公示送達。

當事人變更其送達之處所而不向行政機關陳明，致有第一項之情形者，行政機關得依職權命為公示送達。

第七十九條 依前條規定為公示送達後，對於同一當事人仍應為公示送達者，依職權為之。

第八十條 公示送達應由行政機關保管送達之文書，而於行政機關公告欄黏貼公告，告知應受送達人得隨時領取；並得由行政機關將文書或其節本刊登政府公報或新聞紙。

第八十一條 公示送達自前條公告之日起，其刊登政府公報或新聞紙者，自最後刊登之日起，經二十日發生效力；於依第七十八條第一項第三款為公示

送達者，經六十日發生效力。但第七十九條之公示送達，自黏貼公告欄翌日起發生效力。

第八十二條 為公示送達者，行政機關應製作記載該事由及年、月、日、時之證書附卷。

第八十三條 當事人或代理人經指定送達代收人，向行政機關陳明者，應向該代收人為送達。

郵寄方式向行政機關提出者，以交郵地無住居所、事務所及營業所者，行政機關得命其於一定期間內，指定送達代收人。

如不於前項期間指定送達代收人並陳明者，行政機關得將應送達之文書，註明該當事人或代理人之住居所、事務所或營業所，交付郵政機關掛號發送，並以交付文書時，視為送達時。

第八十四條 送達，除第六十八條第一項規定交付郵政機關或依第二項之規定辦理者外，不得於星期日或其他休息日或日出前、日沒後為之。但應受送達人不拒絕收領者，不在此限。

第八十五條 不能為送達者，送達人應製作記載該事由之報告書，提出於行政機關附卷，並繳回應送達之文書。

第八十六條 於外國或境外為送達者，應囑託該國管轄機關或駐在該國之中華民國使領館或其他機構、團體為之。

不能依前項規定為送達者，得將應送達之文書交郵政機關以雙掛號發送，以為送達，並將掛號回執附卷。

第八十七條 對於駐在外國之中華民國大使、公使、領事或其他駐外人員為送達者，應囑託外交部為之。

第八十八條 對於在軍隊或軍艦服役之軍人為送達者，應囑託該管軍事機關或長官為之。

第八十九條 對於在監所人為送達者，應囑託該監所長官為之。

第九十條 於有治外法權人之住居所或事務所為送達者，得囑託外交部為之。

第九十一條 受囑託之機關或公務員，經通知已為送達或不能為送達者，行政機關應將通知書附卷。

第九十二條 本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。

第九十三條 行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容

者為限，始得為之。

前項所稱之附款如下：

- 一、期限。
- 二、條件。
- 三、負擔。
- 四、保留行政處分之廢止權。
- 五、保留負擔之事後附加或變更。

第九十四條 前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。

第九十五條 行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。

以書面以外方式所為之行政處分，其相對人或利害關係人有正當理由要求作成書面時，處分機關不得拒絕。

第九十六條 行政處分以書面為之者，應記載下列事項：

- 一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。
- 二、主旨、事實、理由及其法令依據。
- 三、有附款者，附款之內容。
- 四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。
- 五、發文字號及年、月、日。
- 六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。

前項規定於依前條第二項作成之書面，準用之。

第九十七條 書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：

- 一、未限制人民之權益者。
- 二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。
- 三、大量作成之同種類行政處分或以自動機器作成之行政處分依其狀況無須說明理由者。
- 四、一般處分經公告或刊登政府公報或新聞紙者。
- 五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等程序。
- 六、依法律規定無須記明理由者。

第九十八條 處分機關告知之救濟期間有錯誤時，應由該機關以通知更正之，並自

通知送達之翌日起算法定期間。

處分機關告知之救濟期間較法定期間為長者，處分機關雖以通知更正，如相對人或利害關係人信賴原告告知之救濟期間，致無法於法定期間內提起救濟，而於原告告知之期間內為之者，視為於法定期間內所為。處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。

第九十九條 對於行政處分聲明不服，因處分機關未為告知或告知錯誤致向無管轄權之機關為之者，該機關應於十日內移送有管轄權之機關，並通知當事人。

前項情形，視為自始向有管轄權之機關聲明不服。

第一百條 書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。

一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。

第一百零一條 行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。

前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。

第一百零二條 行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。

但法規另有規定者，從其規定。

第一百零三條 有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：

- 一、大量作成同種類之處分。
- 二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。
- 三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。
- 四、行政強制執行時所採取之各種處置。
- 五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。
- 六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。
- 七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。
- 八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。

第一百零四條 行政機關依第一百零二條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：

- 一、相對人及其住居所、事務所或營業所。
- 二、將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。
- 三、得依第一百零五條提出陳述書之意旨。
- 四、提出陳述書之期限及不提出之效果。
- 五、其他必要事項。

前項情形，行政機關得以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。

第一百零五條 行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。

利害關係人亦得提出陳述書，為事實上及法律上陳述，但應釋明其利害關係之所在不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會。

第一百零六條 行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。

以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。

第一百零七條 行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：

- 一、法規明文規定應舉行聽證者。
- 二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。

第一百零八條 行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。

前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。

第一百零九條 不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。

第一百十條 書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。

一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定。

行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。無效之行政處分自始不生效力。

第一百十一條 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。

第一百十二條 行政處分一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，行政處分不能成立者，全部無效。

第一百十三條 行政處分之無效，行政機關得依職權確認之。  
行政處分之相對人或利害關係人有正當理由請求確認行政處分無效時，處分機關應確認其為有效或無效。

第一百十四條 違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：  
一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。  
二、必須記明之理由已於事後記明者。  
三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。  
四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。  
五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。  
前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。  
當事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算。

第一百十五條 行政處分違反土地管轄之規定者，除依第一百十一條第六款規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。

第一百十六條 行政機關得將違法行政處分轉換為與原處分具有相同實質及程序要件之其他行政處分。但有下列各款情形之一者，不得轉換：  
一、違法行政處分，依第一百七條但書規定，不得撤銷者。  
二、轉換不符作成原行政處分之目的者。  
三、轉換法律效果對當事人更為不利者。  
羈束處分不得轉換為裁量處分。  
行政機關於轉換前應給予當事人陳述意見之機會。但有第一百零三條之事由者，不在此限。

第一百十七條 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：  
一、撤銷對公益有重大危害者。  
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。

第一百十八條 違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。

第一百十九條 受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

- 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
- 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。
- 三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

第一百二十條 授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。

前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。

關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。

第一百二十一條 第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。

前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因二年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾五年者，亦同。

第一百二十二條 非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。

第一百二十三條 授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：

- 一、法規准許廢止者。
- 二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。
- 三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。
- 四、行政處分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者。
- 五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。

第一百二十四條 前條之廢止，應自廢止原因發生後二年內為之。

第一百二十五條 合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。

但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。

第一百二十六條 原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。

第一百二十條第二項、第三項及第一百二十一條第二項之規定，於前項補償準用之。

第一百二十七條 授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同。前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。

第一百二十八條 行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：

一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。

二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。

三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請。

第一百二十九條 行政機關認前條之申請為有理由者，應撤銷、廢止或變更原處分；認申請為無理由或雖有重新開始程序之原因，如認為原處分為正當者，應駁回之。

第一百三十條 行政處分經撤銷或廢止確定，或因其他原因失其效力後，而有收回因該處分而發給之證書或物品之必要者，行政機關得命所有人或占有人返還之。

前項情形，所有人或占有人得請求行政機關將該證書或物品作成註銷之標示後，再予發還。但依物之性質不能作成註銷標示，或註銷標示不能明顯而持續者，不在此限。

第一百三十一條 公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。

一、公法上請求權，因時效完成而當然消滅。

前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。

第一百三十二條 行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。

第一百三十三條 因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得訴請撤銷或因其他原因失其效力後，重行起算。

第一百三十四條 因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得訴請撤銷後，其原有時效期間不滿五年者，因中斷而重行起算之時效期間為五年。

第一百三十五條 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。

第一百三十六條 行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。

第一百三十七條 行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：

- 一、契約中應約定人民給付之特定用途。
- 二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。
- 三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。行政處分之作成，行政機關無裁量權時，代替該行政處分之行政契約所約定之人民給付，以依第九十三條第一項規定得為附款者為限。第一項契約應載明人民給付之特定用途及僅供該特定用途使用之意旨。

第一百三十八條 行政契約當事人之一方為人民，依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人時，行政機關應事先公告應具之資格及決定之程序。決定前，並應予參與競爭者表示意見之機會。

第一百三十九條 行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有其他方式之規定者，依其規定。

第一百四十條 行政契約依約定內容履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力。

行政處分之作成，依法規之規定應經其他行政機關之核准、同意或會同辦理者，代替該行政處分而締結之行政契約，亦應經該行政機關之核准、同意或會同辦理，始生效力。

第一百四十一條 行政契約準用民法規定之結果為無效者，無效。

一、行政契約違反第一百三十五條但書或第一百三十八條之規定者，無效。

第一百四十二條 代替行政處分之行政契約，有下列各款情形之一者，無效：

- 一、與其內容相同之行政處分為無效者。
- 二、與其內容相同之行政處分，有得撤銷之違法原因，並為締約雙方所明知者。
- 三、締結之和解契約，未符合第一百三十六條之規定者。
- 四、締結之雙務契約，未符合第一百三十七條之規定者。

第一百四十三條 行政契約之一部無效者，全部無效。但如可認為欠缺該部分，締約雙方亦將締結契約者，其他部分仍為有效。

第一百四十四條 行政契約當事人之一方為人民者，行政機關得就相對人契約之履行，依書面約定之方式，為必要之指導或協助。

- 第一百四十五條 行政契約當事人之一方為人民者，其締約後，因締約機關所屬公法人之其他機關於契約關係外行使公權力，致相對人履行契約義務時，顯增費用或受其他不可預期之損失者，相對人得向締約機關請求補償其損失。但公權力之行使與契約之履行無直接必要之關聯者，不在此限。締約機關應就前項請求，以書面並敘明理由決定之。  
第一項補償之請求，應自相對人知有損失時起一年內為之。  
關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。
- 第一百四十六條 行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。  
前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。  
第一項之調整或終止及第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之。  
相對人對第一項之調整難為履行者，得以書面敘明理由終止契約。  
相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。
- 第一百四十七條 行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。  
前項情形，行政契約當事人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人之損失後，命其繼續履行原約定之義務。  
第一項之請求調整或終止與第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之。  
相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。
- 第一百四十八條 行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。  
前項約定，締約之一方為中央行政機關時，應經主管院、部或同等級機關之認可；締約之一方為地方自治團體之行政機關時，應經該地方自治團體行政首長之認可；契約內容涉及委辦事項者，並應經委辦機關之認可，始生效力。  
第一項強制執行，準用行政訴訟法有關強制執行之規定。
- 第一百四十九條 行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。
- 第一百五十條 本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。  
法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。
- 第一百五十條 行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國

一條 家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。

法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用，準用訂定程序之規定。

第一百五十二條 法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。

前項提議，應以書面敘明法規命令訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料。

第一百五十三條 受理前條提議之行政機關，應依下列情形分別處理：

- 一、非主管之事項，依第十七條之規定予以移送。
- 二、依法不得以法規命令規定之事項，附述理由通知原提議者。
- 三、無須訂定法規命令之事項，附述理由通知原提議者。
- 四、有訂定法規命令之必要者，著手研擬草案。

第一百五十四條 行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：

- 一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。
- 二、訂定之依據。
- 三、草案全文或其主要內容。
- 四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。

行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。

第一百五十五條 行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。

第一百五十六條 行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：

- 一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。
- 二、訂定之依據。
- 三、草案之全文或其主要內容。
- 四、聽證之日期及場所。
- 五、聽證之主要程序。

第一百五十七條 法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。

數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。

法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。

第一百五十八條 法規命令，有下列情形之一者，無效：

- 一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。

二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。

三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。

法規命令之一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效。

第一百五十九條 本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。

行政規則包括下列各款之規定：

一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。

二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

第一百六十條 行政規則應下達下級機關或屬官。

行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。

第一百六十一條 有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。

第一百六十二條 行政規則得由原發布機關廢止之。

行政規則之廢止，適用第一百六十條規定。

第一百六十三條 本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。

第一百六十四條 行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。

前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。

第一百六十五條 本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。

第一百六十六條 行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用。

相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置。

第一百六十七條 行政機關對相對人為行政指導時，應明示行政指導之目的、內容、及負責指導者等事項。

前項明示，得以書面、言詞或其他方式為之。如相對人請求交付文書時，除行政上有特別困難外，應以書面為之。

第一百六十 人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政  
八條 上權益之維護，得向主管機關陳情。

第一百六十 陳情得以書面或言詞為之；其以言詞為之者，受理機關應作成紀錄，  
九條 並向陳情人朗讀或使閱覽後命其簽名或蓋章。  
陳情人對紀錄有異議者，應更正之。

第一百七十 行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理  
條 之。  
人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。

第一百七十 受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由  
一條 者，應通知陳情人，並說明其意旨。  
受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳  
之。

第一百七十 人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機  
二條 關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人。  
陳情之事項，依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應  
告知陳情人。

第一百七十 人民陳情案有下列情形之一者，得不予處理：

- 三條 一、無具體之內容或未具真實姓名或住址者。  
二、同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍一再陳情者。  
三、非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同一事由分向各機關陳情  
者。

第一百七十 當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，  
四條 僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置  
得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。

第一百七十 本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法  
四條之一 律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律  
規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。

第一百七十 本法自中華民國九十年一月一日施行。  
五條

## 環境影響評估法 (民國 92 年 01 月 08 日 修正)

### 第一章總則

第一條 為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。

第二條 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。

第三條 各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。

前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。

中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。

直轄市主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

第四條 本法專用名詞定義如下：

一 開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。

二 環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

第五條 下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

一 工廠之設立及工業區之開發。

二 道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。

三 土石採取及探礦、採礦。

四 蓄水、供水、防洪排水工程之開發。

五 農、林、漁、牧地之開發利用。

六 遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。

七 文教、醫療建設之開發。

八 新市區建設及高樓建築或舊市區更新。

九 環境保護工程之興建。

一 核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。

一一 其他經中央主管機關公告者。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

## 第二章評估、審查及監督

第 六 條 開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。

前項環境影響說明書應記載下列事項：

- 一 開發單位之名稱及其營業所或事務所。
- 二 負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。
- 三 環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。
- 四 開發行為之名稱及開發場所。
- 五 開發行為之目的及其內容。
- 六 開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。
- 七 預測開發行為可能引起之環境影響。
- 八 環境保護對策、替代方案。
- 九 執行環境保護工作所需經費。
  - 一 預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。

第 七 條 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

第 八 條 前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

- 一 將環境影響說明書分送有關機關。
  - 二 將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。
  - 三 於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。
- 開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

- 第九條 前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。
- 第十條 主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。  
前項範疇界定之事項如下：  
一 確認可行之替代方案。  
二 確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。  
三 其他有關執行環境影響評估作業之事項。
- 第十一條 開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。  
前項評估書初稿應記載下列事項：  
一 開發單位之名稱及其營業所或事務所。  
二 負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。  
三 評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。  
四 開發行為之名稱及開發場所。  
五 開發行為之目的及其內容。  
六 環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。  
七 環境影響預測、分析及評定。  
八 減輕或避免不利環境影響之對策。  
九 替代方案。  
一 綜合環境管理計畫。  
一一 對有關機關意見之處理情形。  
一二 對當地居民意見之處理情形。  
一三 結論及建議。  
一四 執行環境保護工作所需經費。  
一五 預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。  
一六 參考文獻。
- 第十二條 目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。前項期間於必要時得延長之。
- 第十三條 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。

主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。

前項評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。但情形特殊者，其審查期限之延長以六十日為限。

第十三之一條 環境影響說明書或評估書初稿經主管機關受理後，於審查時認有應補正情形者，主管機關應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請，並副知開發單位。

開發單位於前項補正期間屆滿前，得申請展延或撤回審查案件。

第十四條 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。

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。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牴觸。

第十五條 同一場所，有二個以上之開發行為同時實施者，得合併進行評估。

第十六條 已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。

前項之核准，其應重新辦理環境影響評估之認定，於本法施行細則定之。

第十六之一條 開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。

第十七條 開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。

第十八條 開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。

開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。

主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。

第十九條 目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。

### 第三章罰則

第二十條 依第七條、第十一條、第十三條或第十八條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。

第二十一條 開發單位不遵行目的事業主管機關依本法所為停止開發行為之命令者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

第二十二條 開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

第二十三條 有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：

- 一 違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。
  - 二 違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。
  - 三 違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。
- 前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。

必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。開發單位因天災或其他不可抗力事由，致不能於第一項之改善期限內完成改善者，應於其原因消滅後繼續進行改善，並於三十日內以書面敘明理由，檢具有關證明文件，向主管機關申請核定贖餘期間之起算日。

第二項所稱情節重大，指下列情形之一：

- 一 開發單位造成廣泛之公害或嚴重之自然資源破壞者。
- 二 開發單位未依主管機關審查結論或環境影響說明書、評估書之承諾執行，致危害人體健康或農林漁牧資源者。
- 三 經主管機關按日連續處罰三十日仍未完成改善者。

開發單位經主管機關依第二項處分停止實施開發行為者，應於恢復實施開發行為前，檢具改善計畫執行成果，報請主管機關查驗；其經主管機關限期改善而自行申報停止實施開發行為者，亦同。經

查驗不合格者，不得恢復實施開發行為。

前項停止實施開發行為期間，為防止環境影響之程度、範圍擴大，主管機關應會同有關機關，依據相關法令要求開發單位進行復整改善及緊急應變措施。不遵行者，主管機關得函請目的事業主管機關廢止其許可。

第一項及第四項所稱按日連續處罰，其起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。

開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。

主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對預防及減輕開發行為對環境造成不良影響有具體貢獻之原告。

第八項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第二十三之一 開發單位經依本法處罰並通知限期改善，應於期限屆滿前提出改善完成之報告或證明文件，向主管機關報請查驗。  
開發單位未依前項辦理者，視為未完成改善。

第二十四條 依本法所處罰鍰，經通知限期繳納，屆期不繳納者，移送法院強制執行。

#### 第四章附則

第二十五條 開發行為涉及軍事秘密及緊急性國防工程者，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關會同國防部另定之。

第二十六條 有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。

第二十七條 主管機關審查開發單位依第七條、第十一條、第十三條或第十八條規定提出之環境影響說明書、評估書初稿、評估書或環境影響調查報告書，得收取審查費前項收費辦法，由中央主管機關另定之。

第二十八條 本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經

主管機關核准後，切實執行。

第二十九條 本法施行前已完成環境影響說明書或環境影響評估報告書，並經審查作成審查結論，而未依審查結論執行者，主管機關及相關主管機關應命開發單位依本法第十八條相關規定辦理，開發單位不得拒絕。

第三十條 當地居民依本法所為之行為，得以書面委任他人代行之。

第三十一條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

第三十三條 本法自公布日施行。

## 主要參考書目

### 一、 中文部分

#### 書籍

- 五南法律小組，《行政程序法立法資料彙編》，台北：五南，民國八十八年。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民，民國九十年。
- 吳庚，《行政爭訟法論》，台北：三民，民國八十八年。
- 汪宗仁，《行政程序法論》，台中：康德，民國九十年。
- 李季錦，《BOT適用計畫確定程序之研究——以民間規劃為中心》，中正大學碩士論文，民國九十一年。
- 李震山，《行政法導論》，台北：三民，民國九十二年。
- 李震山，《人性尊嚴與人權保障》，台北：元照，民國九十年。
- 李建良，《行政法入門》，台北：元照，民國九十三年。
- 林明鏘等合著，《行政程序法實用》，台北：學林，民國九十年。
- 法務部法律事務司，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》，法務部，民國九十年。
- 城仲模，《行政法之基礎理論》，台北：三民，民國八十年。
- 城仲模，編《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民國八十八年。
- 城仲模，編《行政法之一般法律原則（二）》，台北：三民，民國八十六年。
- 翁岳生，編《行政法》，台北：翰蘆，民國八十九年。
- 陳敏，《行政法總論》，台北：神州，民國九十三年。
- 章劍生，《行政程序法比較研究》，杭州大學出版社，西元1997年。
- 楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸合譯，《法理學》，台北：司法週刊，民國八十年。
- 湯德宗，《行政程序法論》，台北：元照，民國八十九年。

葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，台北：三民，民國八十六年。

葉俊榮，《環境政策與法律》，台北：三民，民國八十二年。

葉俊榮，《面對行政程序法—轉型台灣的程序建制》，台北：元照，民國九十一年。

葉俊榮，《行政法案例分析與研究方法》，台北：三民，民國八十九年。

蔡志方，《訴願法與訴院程序解說》，台南市：正典，民國九十年。

蔡秀卿，《現代國家與行政法》，台北：學林，民國九十二年。

顏厥安，《法與實踐理性》，台北：允晨，民國八十七年。

## 期刊論文

方英祖，從正當法律程序觀點論行政程序法，《考銓季刊》，第三十期，民國九十一年。

史慶僕，「正當法律程序」條款與美國刑事偵審制度，《輔仁法學》，民國八十四年。

李建良，行政程序法與人民權利之保障，《月旦法學雜誌》，第五十期，民國八十八年。

李建良，論基本權利之程序功能與程序基本權——德國理論的借鑑與反思，《憲政時代》，第二十九卷第四期，民國九十三年。

李建良，環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心，《月旦法學雜誌》，第一四期，民國九十三年一月。

李建良，論人身自由之憲法保障——兼談 SARS 防疫措施的合憲性，《思與言》，第四十一卷第四期，民國九十二年。

李建良，從正當法律程序觀點透析 SARS 防疫相關措施，《台灣本土法學雜誌》，第四十九期，民國九十二年八月。

李建良，行政程序法與正當法律程序——初論行政程序法的立法目的與規範內涵，「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會（上），《憲政時代》，

- 第二十五卷，第三期，頁 3-26，民國八十九年。
- 李震山，論行政管束與人身自由之保障，《警政學報》，第二十六期，頁 17，民國八十四年。
- 李震山，論行政程序之民主法制化，《中央警察大學學報》，三十一期，頁 1-24，民國八十六年。
- 李震山，論生命科技與生命尊嚴，收錄於《憲法體制與法制行政》 城仲模教授六秩華誕祝壽論文集，民國八十七年。
- 何賴傑，正當法律程序原則—刑事訴訟法上一個新的法律原則？，「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會（下），《憲政時代》，第二十五卷，第四期，頁 33-53，民國八十九年。
- 林明鏘，警察臨檢與行政程序，《台灣本土法學雜誌》，第三十五期，民國九十一年。
- 林俊益，實質正當之法律程序，《月旦法學雜誌》第五十期，台北：元照，民國八十八年。
- 林國璋，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民國八十八年。
- 范文清，試論個案正義原則，城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，台北：三民，民國八十六年。
- 洪家殷，行政程序法與行政救濟之關係，《月旦法學雜誌》第五十期，台北：元照，民國八十八年。
- 翁岳生，大法官關於人身自由保障的解釋，《警大法學論集》，頁 8，民國八十五年三月。
- 許登科，行政程序中程序瑕疵之法律效果（一），《法學論著》，第十四期，民國九十二年。
- 許登科，行政程序中程序瑕疵之法律效果（二），《法學論著》，第十五期，民國九十二年。

黃桂興，淺論行政法上的人性尊嚴理念，城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民國八十八年。

黃錦堂，論行政程序法之理念與行政程序之類型，《月旦法學雜誌》，第五十期，民國八十八年。

湯德宗，美國行政程序法概要，翁岳生主持，行政程序法之研究《行政程序法草案》，行政院經濟建設委員會，民國七十九年。

湯德宗，違反行政程序之法律效果，《行政程序法論》，頁 82-85，台北：元照，民國八十九年。

湯德宗，論憲法上的正當程序保障，「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會（下），《憲政時代》，第二十五卷，第四期，頁 3-33，民國八十九年。

葉俊榮，環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮，《環境政策與法律》，頁 195-228，台北：三民，民國八十二年。

葉俊榮，轉型社會的程序立法：我國行政程序法的立法設計與立法影響評估，《當代工法理論》：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，台北：元照，民國八十二年。

蕭文生，自程序與組織觀點論基本權利之保障，「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會（上），《憲政時代》，第二十五卷，第三期，民國八十九年。

蔡志方，論對經聽證作成之處分之訴願，《法學論述》，民國九十年。

蔡秀卿，行政程序法制定之意義與課題，《月旦法學雜誌》第五十期，台北：元照，民國八十八年。

蔡進良，憲法上「公平聽審權」於行政程序中之適用——以歐洲人權公約為中心，《政大法學評論》，民國九十一年。

## 二、 英文部分

- Adler, M., and Bradley, A., *Justice, Discretion and Poverty* ( Professional Books, London, 1975 ) .
- Baldwin, R., *Rules and Government* ( Oxford Socio-Legal Studies, Clarendon Press, Oxford, 1995 ) .
- Barry, B., *Political Argument* ( Routledge and Kegan Paul, London, 1965 ) .
- Dennis I., *Criminal Law and Justice* ( Sweet and Maxwell, London, 1987 ) .
- Galligan, D. J. *Due process and fair procedures*, ( Oxford University Press Inc, New York, 1996 ) .
- Lind, E. A., *The Perception of Justice* ( Institute for Civil Justice, Rand Corporation, Santa Monica, Cal., 1989 ) .
- Richardson, G., *Law, Process, and Custody: Prisoner and Patients* ( Weidenfeld and Nicolson, London, 1993 ) .
- Sanders, A and Young, R., *Criminal Justice* ( Butterworth, London, 1994 ) .
- Strong, F., *Substantive Due Process of Law* ( Carolina Academic Press, Durham, N.C., 1986 ) .
- Tuebner,G., *Law as an Autopoietic System* ( Blackwell, Oxford, 1993 ) .
- Thomas, M. W., *The Early Factory Legislation* ( Thomas Bank, Leigh-on-Sea, 1948 ) .
- Walkland, S. A., *The Legislative Process in Great Britain* ( Allen and Unwin, London, 1968 ) .
- Wheare, K. C., *Government by Committee* ( Clarendon Press, Oxford, 1955 ) .