

# 對「專家學者組成委員會所為 決定之司法審查」 ——以委員會之運作與資訊審查為中心

黃 源 銘\*

## 要 目

壹、前 言	(三)公益與效率之考量
貳、專家學者組成之委員會	(四)私人參與公共任務
一、定義與類型	四、本文考察的對象
(一)概 說	(一)公共工程甄審委員會
(二)比較法之視野觀察	(二)環境影響評估委員會
(三)功能取向	參、對專家學者組成委員會所為決定 之司法審查
(四)意見內涵是否具法效性	一、司法審查之背景
二、專家學者組成委員會之組織法 上地位	二、不確定法律概念、判斷餘地與 裁量
三、專家學者組成委員會參與公共 事務之必要性	(一)立法者使用不確定法律概念之 合憲性
(一)行政的技術化與專業化	(二)判斷餘地之審查密度
(二)民主原則	

\* 暨南國際大學教育政策與行政學系助理教授，東海大學法律學系法學博士。  
投稿日期：一〇〇年十月六日；接受刊登日期：一〇一年三月十五日  
責任校對：黃雅媛

(三)裁量與概括授權	(一)事實概要
三、專家學者組成委員會所作決定與司法審查	(二)爭點整理
(一)專家學者組成委員會之判斷餘地	(三)本案判決分析評述
(二)法院如何面對委員會之專業判斷——兼評實務所建構之司法審查密度(基準)	二、環境影響評估委員會
(三)對於實務建構上之司法審查密度之質疑	(一)案例背景
(四)小 結	(二)近年來環評公告遭撤銷之案例分析——以委員會運作與資訊審查為中心
肆、我國行政法院裁判實務之考察	(三)綜合評析
一、交通部高速公路局電子收費系統甄審案	伍、結 論

## 摘 要

由於行政的專業化與技術化，國家在面對多元社會的轉變，常會引進專家學者參與行政事務之決定，因而有行政機關內部委員會之設立。此等委員會之決定通常即代表行政機關，由於本身具有高度的專業性與技術性，其所作之決定在面對司法審查時究竟審查密度為何？攸關人民權利的保障。本文試圖從專家學者組成之委員會之定義、類型與必要性作介紹，進而探討司法如何對委員會的決定作審查，並聚焦於委員會的程序運作與資訊審查，其中涉及不確定法律概念與判斷餘地等行政法學概念，並以近日我國行政法院判決事涉委員會運作的案例作為分析評述的參考並提出本文之觀察結論。

**關鍵字：**專家、學者、委員會、不確定法律概念、判斷餘地、效率、專業、技術、環境影響評估委員會、民主正當性

## 壹、前言

對專家學者組成委員會所為決定之司法審查意指由專家、學者、社會公正人士與機關成員合組之委員會，其組成及審議所為之決定法院對於該決定之合法性審查。委員會之決定代表行政部門，而司法審查則為法院之職責，從法治國家權力分立角度，對於行政之合法性之審查，司法權之角色實為提供適切有效權利之保障。

隨著專業化與多元化的社會來臨，行政部門在面對此遽烈的轉變，通常引進專家、學者介入國家政策之擬訂<sup>1</sup>，事務之規劃與執行<sup>2</sup>，此等人員組成的委員會本身具有高度之專業性與技術性，其所作成之決定在面對司法審查時，法院首先會遭到質疑的是——法官的專業會勝過這些專家學者嗎？如果不會，司法（法院）憑什麼對行政專業進行審查？是故司法之審查有無界限，其範圍為何？事涉行政與司法之分際；此外，對行政部門內設立之專家學者組成委員會，其所為之決定若無法進行監督審查，將導致御用化與偏執化之傾向亦非制度所樂見。

因此，在行政決定之空間與司法審查之間究應如何取捨？攸關人民權利之保障。本文研究之主題首先將集中於學者專家組成委員會之定義與概念，其次其參與公共事務必要性之探討，以及行政部

---

<sup>1</sup> Tesilkagit Kutsal, *The Design of Public Agence: Overcoming Agency Costs and Commitment Programs*, 24 PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT 19, 119 (2004); 以臺灣為例重大公共政策爭議之一，即應否興建蘇花高速公路，從政治、產業、經濟、地區發展及環境保護之面向均有爭議，此交通建設須經過「環境影響評估」通過與否由專家學者（21人中占14人）組成，實質上其占有極大的決定權。

<sup>2</sup> 政府政策決定之後，其規劃委由專家學者研究後提出相關方案，至於執行面更有引進專家學者為監督，諸如公共工程之查核、高鐵通車之履勘均屬於執行面。

門擁有之判斷餘地及司法審查之密度；再者，從實證法之角度將考察法制及實務對於行政部門以獨立專業組成的委員會，法院如何面對行政之專業判斷，其審查密度（基準）為何？同時我國案例之考察自不可或缺，本文將以引發公法學界熱烈討論的高速公路電子收費委託案（簡稱E.T.C）、建置案及中科三期、新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程、新竹橫山一般事業廢棄物最終處置場之環評案作為論證分析之樣本<sup>3</sup>並提出本文之看法，如此一來檢驗學理與實務是否一致，對本研究主題之討論將有釐清之功能。但由於司法審查之範圍甚廣涵蓋程序與實體，本文研究的重心將置於行政機關內設置之專家學者組成委員會其運作與審議之合法性，藉此探究委員會運作正當法律程序的深化與實踐<sup>4</sup>。

## 貳、專家學者組成之委員會

### 一、定義與類型

#### (一)概 說

隨著社會之變遷與多元化，行政機關為回應此些變化，於行政機關內設置有專家學者組成之委員會以協助機關在面對專業化與技術化所帶來的挑戰，而機關內所設置之專家學者組成的委員會參與公共事務依其參與之內容有不同之功能、任務與職掌。欲研究其所為決定與司法審查之關係，首先應從實證之角度探尋散見於各法制

---

<sup>3</sup> 蓋此些案件從爭訟內容觀之，均涉及外聘委員行為而衍生出委員會決定之合法性。

<sup>4</sup> 晚近，對於合議制組織審議公告案、許可案及處分案具有重要之事項，實務認為均應由委員會以合議制之決議行之，不得授權內容單位或少數委員組成分組會議為之。參臺北高等行政法院100年度訴字第1055號。

之規範。以我國為例機關內設置之委員會類型不一且類量極多<sup>5</sup>，如何透過不同的角度加以分析歸納使之能有一致之觀察視野實為首要工作，而方法之一即為類型化。

專家學者所參與之委員會大都會依其「任務功能」在「委員會」前面冠上委員會之名稱，例如「○○調查委員會」、「○○諮詢委員會」、「○○審議委員會」、「○○甄審（或評選委員會）」、「○○鑑定委員會」、「○○監督委員會」。而諮詢、審議、調查、甄審（或評選）、鑑定監督等即代表委員會之功能，但學者亦有從委員會與行政機關之關係而發展出委員會之決定是否直接拘束人民之權利而有不同之分類。是故在進行委員會（或委員會）之類型化時，宜先說明分類之標準。本文將先從比較法之觀察（尤其不同學門之間）、繼之功能任務取向、意思內容是否具有法效性等面向加以觀察。

## （二）比較法之視野觀察

從比較法（英國與日本）的角度，依筆者審閱之文獻，在討論專家學者參與公共事務之委員會時，彼邦學者從不同的角度而有不同之分類，以英國為例係採功能任務之類型化，而日本則有從實務運作及法律效果面加以分類者，茲簡述如次：

### 1. 英 國

一九五五年由牛津大學（Oxford）出版，魏亞（K.C. Wheare）在委員會治理的政府（Government By Commission）一書中描述委員會運作的七個特色，並將委員會分為七類，即諮詢委員會（Commissions to Advise）、調查委員會（Commissions to Inquire）、協調委員會（Commissions to Negotiate）、立法委員會

---

<sup>5</sup> 以筆者實證研究結果在我國中央與地方之委員會即多達500多個。

(Commissions to Legislate)、執行委員會 (Commissions to Administer)、審議與管制委員會 (Commissions to scrutinize and control)<sup>6</sup>；並針對各該委員會之成員所產生的問題加以分析，此係從委員的運作功能將之「類型化」，隨後 Gerald Rhodes 所著《Committees of Inquire》一書中，係針對調查委員會作更深入之描述，並接續在魏亞的研究基礎上僅就調查委員會作深入探討，其內容包括調查委員會的重要性、委員會的形態 (Types of Committee)、委員會的目的 (Purpose)、成員 (membership)、委員會之報告及結論、調查委員會與政策作成 (Policy-making) 以及英國調查委員會的角色<sup>7</sup> (The Role of Committees of Inquiry in British Government)。

## 2. 日本

日本與我國相同<sup>8</sup>，行政組織的特色之一即是大量的「審議會」<sup>9</sup>（相當於我國委員會）作為其「附屬機關」，依據日本國家行政組織法第三條第二項及第三項規定：「國家行政機關之組織分為府、省（按省等同於我國之部會，以下同）委員會及廳，其設置

<sup>6</sup> 本書雖為久遠，但在我國政治大學圖書館仍可借閱到本書，國內最早引用本書者，陳志華，內政財政經濟交通四專設委員會的組織與運作，臺灣大灣政治學研究所博士論文，頁92，1987年6月。

<sup>7</sup> 本文作者曾於2008年7月在英國巴斯大學 (University of Bath) 查閱到本書，出版於1975年。

<sup>8</sup> 我國於行政院之下有許多「合議制之委員會」其為「機關」，如公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、勞工委員會……等以「委員會」名稱，但於行政機關內部大都為任務編組或內部單位亦以「委員會」名稱，此之委員會與合議制機關性質之委員會並不相同，相較於此，日本大都用「審議會」名稱。

<sup>9</sup> 日本的審議會在2000年以前國家機關審議會總數就有211個至277個之間；平成11年改革後其總數在104個至108個之間，請參日本の行政2009，行政管理研究センター，頁11，2008年12月。

及廢止分別以法律定之；府及省為設於內閣統之下掌理事務之行政機關，委員會及廳為府或省之分支機關，在必要時得以法律明定國務大臣得以出任委員會與廳之首長」，及同法第八條規定：「第三條之各行政機關在法律規定其職掌範圍內，依法律或行政命令規定對重要事項之調查審議，不服審查及有學識經驗者等，所提出合議之處理，得設置合議制機關」<sup>10</sup>。

日本行政法學者塩野宏教授從法律的角度將審議會（委員）分為：(1)政策提案型；(2)不服審查型；(3)案件處理型之委員會（委員），但氏亦承認上述分類並非「排他性」的硬性分類，有可能同一審議會兼具上述二種類型<sup>11</sup>，例如日本食品安全審議會同時兼具「政策提案型」與「案件處理型」審議會；電波監理審議會同時為「不服審查型」與「案件處理型」之審議會。

### (三)功能取向

功能任務取向之優點在於從外觀上之名稱即可一目了然，事實上，公共事務繁雜不一，專家學者參與之委員會所扮演的角色亦不相同，審議型之委員會以案件處理過程中對於新興事務，如環保公害、食品衛生、電波輻射等危害有顯著的貢獻，蓋傳統之組織人力、專門知識、技能均不足以應付現代危險所造成之損害，甚至在面對風險之預測時，官僚組織亟需專門知識者的協助，故於審議過程中引進專家學者有助於行政目的之達成；又如現代紛爭、傳統法院固然有程序公正、獨立及嚴謹之優點，但是卻無法迅速有效率地回應人民的需要，於是紛爭裁決型之委員亦加入紛爭裁決之任

---

<sup>10</sup> 塩野宏，行政法Ⅲ（行政組織法），頁76，2008年12月3版。

<sup>11</sup> 同前註，頁76-77。



務<sup>12</sup>。此外，調查與鑑定型委員會，也在國家意思決定前提供行政機關在事實認定上更精確之判斷。再者，國家政策之擬訂或個案處理之諮詢亦需要專家學者的協助，而有所謂諮詢委員會<sup>13</sup>，故從功能任務角度，專家學者參與委員會可分為諮詢委員會、審議委員會、爭議裁決委員會、調解委員會、鑑定委員會與調查委員會而在國家意思決定中發揮不同的任務與功能<sup>14</sup>。

#### (四)意見內涵是否具法效性

委員會是由構成員（委員）所集合而成，其決定是否具有法效性抑或僅為內部交換意見亦可作為類型之標準。在我國，行政機關對外意見表示並以首長名義為之始具有行政處分之效力。若委員會內部討論意見僅係供首長諮詢參考之用，則不具備法的拘束力。但通常法制上也會有模糊的空間，亦即作成決定前須經委員會同意，但最後首長亦能改變該內容，其實若於各別法制上能落實貫徹，以意思表示之法效性作區分之標準，應可使委員會之分類更清楚。

## 二、專家學者組成委員會之組織法上地位

專家學者組成之委員會在我國行政實務上為數不少，首須探究者係該等委員會在行政組織法上之地位為何？係行政機關或內部單位？討論上述問題不僅在行政機關作成行政處分之名義甚至在行政爭訟上甚具實益，一來決定何機關為訴願管轄機關，二來於行政訴

---

<sup>12</sup> ANDREW LEGGATT, *TRIBUNALS FOR USERS* 5 (2001); H.W.R. WADE & C. F. FORTSYTH, *ADMINISTRATIVE LAW* 908-09 (2004).

<sup>13</sup> PETER LEYLAND & GORDON ANTHONY, *ADMINISTRATIVE LAW* 108-09 (2009).

<sup>14</sup> 日本的審議會名稱也有稱之為「協議會」、「調查會」、「委員會」、「會議」等名稱，亦寓含有功能之意味，西川明子，審議會等・私人諮詢機關の現状と論點，レファレンス，頁60，2007年5月。

訟上被告之確定。一般而言，究係行政機關或內部單位如何判別學界與實務設有檢驗標準即：(一)有無獨立組織法規；(二)有無獨立之編制預算；(三)得否獨立對外行文。由機關成員與專家、學者、公正人士共同組成之委員會，而此等委員會一般雖有委員會之組織規程，然其並無組織法上獨立編制及預算同時其所作成之決定大都以機關名義對外公布，實務上大都將之視為「內部單位」。惟亦有學者認為，一般行政機關之特定委員會，只要其法律上被賦予管轄權與執行權，則自然得以自己名義而執行有行政機關之地位。我國實務上關於委員會之地位常發生爭議，整理成圖表如下：

名稱	地位（機關／內部單位）	出處
衛生署全民健康保險爭議審議委員會	行政機關	最高行政法院92年度判字第2號判決
犯罪被害人補償審議委員會	行政機關	最高行政法院94年度6月份庭長法官聯席會議決議
地價及標準地價評議委員會	內部單位	土地徵收條例第22條第2項
E.T.C甄審委員會	內部單位	最高行政法院95年度判字第1239號判決
環境影響評估委員會	內部單位	環境影響評估法第3條
行政院公民投票審議委員會	內部單位	大法官釋字第645號

### 三、專家學者組成委員會參與公共事務之必要性

行政任務之遂行係由國家所設立之行政組織來擔任，故行政組織是為了達成行政任務而存在。德國學者Ritter認為：「現代國家乃依其建構的（行政）組織而成為具有決定能力及行為能力的主

體」<sup>15</sup>，因此在論及行政組織應如何設計必須回應國家與社會任務之變遷<sup>16</sup>，尤其晚近資訊社會的多樣化時代來臨，已非單純的傳統農工社會，面對這些轉變。行政組織法之設計被要求須朝向有「民主正當性」、「有效率」及「責任界分」的方向去發展<sup>17</sup>，因此在傳統行政一體之官僚體系中，更須仰賴各領域擁有專門知識及技能之人與傳統官僚制度組織制度下之公務員合作來達成公共任務並具以實現公益。然而從法治國家的角度，專家學者（外聘委員）參與委員會運作畢竟不是依法考選、任用經法定程序且取得合法與合憲性基礎之公務員，此不免令人質疑，由專家學者社會公正人士等外聘委員組成的委員會參與國家或地方行政任務之必要性何在？實有進一步論證之必要，爰說明如次：

#### (一)行政的技術化與專業化

現代行政特色之一即行政技術化與專業化的趨勢。隨著時代的演進、科技的進步，國家行政所面臨的問題已非傳統干涉行政的領域。在面對風險社會的來臨行政的專業與技術性要求愈來愈高，而展現在行政業務法令上更須具備高度的技術性<sup>18</sup>。例如水利土木、

<sup>15</sup> 林明鏘，*歐盟行政法——德國行政法總論之變革*，頁155，2009年12月。

<sup>16</sup> 陳愛娥，*行政任務取向的行政組織法——重新建構行政組織法的考量觀點*，*月旦法學教室*，5期，頁66，2003年3月。

<sup>17</sup> 林明鏘，同註15，頁157-158。

<sup>18</sup> 諸如，*土壤及地下水污染整治法*第10條第1項：「依本法規定進行土壤、底泥及地下水污染調查、整治及提供、檢具土壤及地下水污染檢測資料時，其土壤、底泥及地下水污染物檢驗測定，除經中央主管機關核准者外，應委託經中央主管機關許可之檢測機構辦理。」*動物傳染病防治條例*第34條之1第1項：「為執行檢疫並防止動物傳染病之傳染及蔓延，中央主管機關得視檢疫物種類，訂定應實施動物傳染病檢疫之處理、方法、作業程序、動物隔離之地點、時間、程序及留檢動物之運送等相關管理辦法。」*毒性化學物質管理法*第11條：「毒性化學物質之運作，除法律另有規定外，應依中央主管機關

生物科技、大地結構、環境污染、醫藥衛生、食品衛生安全以及核能幅射防護等行政事務。傳統官僚組織之公務員固可處理一般行政庶務，但對於高度技術性法規的制定與執行，在客觀情形下無法單獨仰賴機關之力，而必項引進各該領域具備技術之專家學者加以協助。於是此機關之內即有專家學者參與的委員會成立，藉以提供機關政策諮詢或作為處理審議、爭議裁決、鑑定調查或監督管理的組織。

由於現代行政國家之發展，科技扮演極為重要的角色，通訊設備科技不斷的推陳出新，人民居住環境遭受嚴峻的考驗，國家在處理這些事務必須仰賴科學技術。然而科技具有知識的累積性、專業性與分工性，在細緻的分工之下，技術日新月異，縱使是具備科技知識的公務員，也未必能對自己不熟悉的業務窺其全貌<sup>19</sup>；同時技術不斷的翻新，例如建築規則與生態工法的改變要應付這些轉變，唯有引進專家學者的參與方能符合潮流的要求。

但是，由於行政技術化與專業化的結果導致機關運用專家學者參與的模式卻也遭來不少的批判。以政策的制訂為例，專家學者雖然號稱「價值中立」但實踐的結果卻為「技術理性」很難得到全體社會構成員的一致認同<sup>20</sup>；同時專家學者雖擁有專業技術，若專家學者決策完全從技術的觀點進行，將使得專家學者成員之間難以達成共識甚至引發專家間的衝突，影響到決策的品質<sup>21</sup>。

再者，隨著現代社會的分工與專業化，加以活動的頻繁，行政案件的數量以及處理的品質要求與速度上，已非早期單純社會時期

---

公告或審定之方法行之。中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準。」

<sup>19</sup> 牛惠之，「科技法律」議題之研究，載：部門憲法，頁753-754，2006年1月。

<sup>20</sup> 林水波，公共政策新論，頁40，2010年3月。

<sup>21</sup> 同前註，頁41。

的制度所滿足<sup>22</sup>，於是引進專業人士參與公共事務則為自然的趨勢。專業強調知識以及處理事務之能力；現代行政的多元化也帶來了專業化的結果，但是一個尚待克服的困難是傳統官僚組織下的公務員在處理公共事務夠專業嗎？如果不夠，在途徑的選擇上勢必透過各專業領域的專家與公務員合作共同解決現代社會所面臨的問題。從實證法的角度觀察，各國政府<sup>23</sup>在面對「專業社會」的時代來臨，在行政組織法的領域，透過「官民合作」的模式，引進專家學者協助公務員處理專業化社會所帶來的問題。再者，從行政專業性的角度與行政組織加以連結，筆者亦認為，組織的設立係為解決問題而存在。而傳統行政組織內以「公務員」為主要核心的作法似乎已不符合現代專業化社會所需。學者指出，行政組織並沒有一個放諸四海而皆準的「萬能組織」，它只有在各別任務完成上具有最佳效能者，才是理性的組織<sup>24</sup>。而行政專業化的趨勢則造成專家學者進入行政機關參與公共事務的結果，這是一個必然的趨勢也是一種良性的發展。

## (二)民主原則

民主原則係基於人民之自我決定，而且必須符合自由民主之多數意見所形成的法治國家統治秩序，國家主權之行使必須有直接或間接民主的正當性<sup>25</sup>。我國憲法第二條揭櫫國民主權原則，國家權

<sup>22</sup> 黃啓禎，建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督，台灣本土法學雜誌，84期，頁200，2006年7月。

<sup>23</sup> 例如日本有各類審議會之設立；英國的行政裁決所亦引進專家的參與，相關文獻請參閱塩野宏，同註10，頁76以下；DENIS J. KEENAN & KENNETH SMITH, ENGLISH LAW 76 (2007); WADE & FORSYTH, *supra* note 12, at 908.

<sup>24</sup> 林明鏘，同註15，頁185。

<sup>25</sup> 董保城，台灣行政組織變革之發展與法制面之挑戰，載：國家賠償與徵收補償／公共任務與行政組織，頁278-279，2007年7月。

力行使必須符合民主原則，其具有兩方面之意義。其一，就國民權力方面而言，應由國民取得國家政策的最高決定權；其二，就國家權力的行使具有正當性<sup>26</sup>。如德國學者Ritter所述，現代國家及依其建構的行政組織法而成為具有決定能力及行為能力之主體，透過行政組織去完成公共任務。但隨著客觀環境的遷移，行政組織有被朝著民主正當性的方向發展<sup>27</sup>。至於行政行為的民主正當性基礎是否充分，通常以權力功能、人事以及事務內容等不同之基準為斷<sup>28</sup>。

專家學者參與國家或地方行政任務之合憲性基礎，首須探究者為民主原則，所謂民主原則強調國家之權力行使須有民主的授權才具有正當性，亦即任何國家權力之行使須直接或間接來自人民<sup>29</sup>。換言之，民主原則雖然要求公權力主體對重要事務應有一定的影響力，但其並不排斥公共事務由私人承擔，只要公權力主體對承擔該事務的私人保有該對該任務有適當的監督權限，即已滿足民主原則之要求<sup>30</sup>。

以專家學者組成委員會參與國家行政事務影響較大者，如民間參與公共建設甄審委員會所作之決定，司法雖應尊重獨立專家委員會所作的判斷餘地，但若其決定顯然違法，仍非不得介入審查<sup>31</sup>，亦即國家允許專家學者參與國家行政事務，但並非完全放任，仍然

---

<sup>26</sup> 李惠宗，憲法要義，頁64-65，2004年9月2版。

<sup>27</sup> 林明鏘，同註15，頁157-158。

<sup>28</sup> 詹鎮榮，論民營化類型中之「公私協力」，載：民營化法與管制革新，頁23，2005年9月。

<sup>29</sup> 許宗力，論行政任務的民營化，載：當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁595，2002年7月。

<sup>30</sup> 陳愛娥，國家角色變遷下的行政任務，月旦法學教室，3期，頁104，2003年1月。

<sup>31</sup> 臺北高等行政法院94年度訴字第752號。

擁有適當的監督機制，是故從憲法民主原則的角度言，憲法並未有排斥專家學者參與國家行政任務，只要有法律依據或授權並接受主管機關之監督，就沒有違反民主原則之問題。

但亦有不同見解認為機關之引進專家學者參與組成委員會不外「專業化」與「民主化」，但專業化與民主化實有可能產生衝突，尤其民主概念在憲法上指示太少，同時各委員會之任務亦不相同，因此並不適合作為私人參與的憲法基礎<sup>32</sup>。

此外，亦有學者指出行政機關作成決定由其負責乃在於行政機關有民主正當性，若由行政機關以外之代表（如專家學者）取得支配行政權將弱化其民主正當性，紊亂責任政治<sup>33</sup>。本文認為，機關引進專家學者社會公正人士參與公共事務之履行乃是行政內部組織調控的方式之一，隨著社會的多元變遷、公共任務之履行都可能透過法律規定委諸私人達成，而國家僅居於監督之地位即可<sup>34</sup>。是故在國家組織內部有多元形態，例如獨立性、技術性的專家與官僚組合的組織出現，雖然會衝擊「行政一體」<sup>35</sup>但在合憲性的觀點上仍然是可以支持的。

從比較法之角度觀之，德國基本法第二十四條第二項規定：「所有國家權力來自於國民。國家權力由國民選舉及公民投票，並由彼此分立之立法、行政、及司法機關行使之。」因此，德國之

<sup>32</sup> 盧柏岑，私人參與組成的行政委員會，臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁112，1995年6月。

<sup>33</sup> 許宗力，憲法與法治國行政，頁346-347，1999年3月。

<sup>34</sup> 最典型者是行政任務與公營事業民營化，相關論點請參黃錦堂，行政組織法論，頁175-178，2005年5月；張文郁，行政機關及公營企業民營化之法律規制，載：權利與救濟(二)，頁83-89，2009年1月；董保城，同註25，頁246-249。

<sup>35</sup> 行政一體是傳統官僚組織重要的原則，與之相對的是行政多元的概念，在此概念之下會出現新的組織形態，參林明鏘，同註15，頁157-158。

民主權係訴諸於全國國民意志，任何國家權力之行使須具備「民主正當性」<sup>36</sup>；同時，德國基本法第三十三條第四項規定：「國家主權（*hoheitsrechtliche Befugnisse*）之行使，在通常情形下，應屬於公務員之固定職責，公務員依據公法服務效忠」亦即國家高權行使之權限為經常性任務一般只由公務員行使，由私人介入組成之委員會是否合憲？一九九〇年十一月二十七日德國聯邦憲法法院在「慕司巴哈案」<sup>37</sup>判決中針對此點認為並不違反憲法之民主原則，其理由略謂<sup>38</sup>：

1. 委員會之成員雖有私人介入個案之裁決，此乃符合憲法民主原則，蓋從其所參與之任務、範圍以觀，尚非如此高度政治性以致於質疑其違反民主原則。

2. 基本法第三十三條第四項係指經常性之一般任務，而該案係有時間限制之履行公務，無涉上開基本法之規定。

3. 讓社會團體派員參與（私人）是正當的，蓋國家最好能保持距離，而以多元意見形成的方式、組織、程序進行。

此外日本文獻對於審議會導入有學識經驗者之參與審議會並未有合憲性的討論<sup>39</sup>，其原因乃在於日本國家行政組織法第八條規定：「第三條之各行政機關在法律規定其職掌範圍內，依法律或行

---

<sup>36</sup> 有關民主正當性之文獻，參黃舒芃，我國行政權民主正當性基礎的檢驗——以德國公法釋義學對行政民主正當性機論的詮釋為借鏡，憲政時代，25卷2期，頁66，1999年10月；黃錦堂，同註34，頁175-178。

<sup>37</sup> 本案憲法訴願人反對聯邦青少年習俗有害書刊檢查處將其著作《約賽芬·慕司巴哈——一位維也納農村姑娘的生活史，由其本人自述》列管，於各級行政法院敗訴後提起憲法訴願（裁判的違憲審查），參許慶復主持，陳志華、黃錦堂協同主持，行政委員會組織與功能之研究，行政院研考會委託研究案，頁28-29，1994年2月。

<sup>38</sup> 同前註，頁29-30。

<sup>39</sup> 塩野宏，同註10，頁76-82；藤田宙靖，行政組織法，頁90-94，2005年11月。



政命令對重要事項之調查審議、不服審查及有學識經驗者等所提出的合議的處理，得設置合議機關」係透過國會制定的組織法授權，至少在形式上已符合國會間接民主的形式。

我國存在著許多專家學者參與的委員會，有關合憲性的檢討亦不如德國，同時存在以無數的委員會參與國家公共事務，有些是透過法律設置有些是法律授權，本文認為若以中央行政機關組織基準法第二十七條規定：「一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。」雖然有些委員會之設立有法律上授權，然其合憲性仍有待進一步的檢驗。

### (三)公益與效率之考量

專家學者參與行政委員會之運作，會因為官方在選任委員時可能必須受到（不具民主正當性）利益團體實質上介入任命的約束，因而導致民主正當性是否中斷之爭議<sup>40</sup>，要化解這個疑慮就要強調參與之正當性，正當化事由可考慮「公益」。一般而言，公益在現代國家係以維持和平之社會秩序、保障個人之尊嚴、財產、自由及權利、提供文化發展、有利條件等項為其內容，國家之作為，倘若背離公益將失其正當性<sup>41</sup>。專家學者組成的委員會參與國家或地方行政事務是否有助公益？隨著社會之多元化，傳統官僚組織遭到無效率之批判，是故晚近對於官僚制度之挑戰，即在於政府組織應該以對顧客服務之態度，國家公共部門之主管一直在探索利用這些概念把公共部門轉變成更貼近客戶，方便顧客使用有活力及競爭力的服務提供者<sup>42</sup>。任何組織上之改變或措施只要有助於公益之實現即

<sup>40</sup> 黃舒芃，同註36，頁73。

<sup>41</sup> 吳庚，行政法理論與實用，頁71，2010年9月11版。

<sup>42</sup> 孔憲遂、王磊、劉忠慧譯，突破官僚制、政府管理的新願景，頁6，2002年11月。

取得正當性，而專家學者以其介入之事務觀之，無非係處理多元化社會所帶來專門性及技術性之事務，至少在效率之考量上，其能合理有效地執行行政任務，並擔保行政部門之行為具備一定品質。蓋以專家、學者對該專門技術領域之事項自較傳統官僚體制內公務員在行，是故擔保行政行為之品質即在實現公益，亦使得專家學者介入國家或地方行政任務取得正當性基礎。此外，在重大公共建設之設計委外案籌組甄審委員會其制度在於借由民間之專家學者之介入可適度防止弊端發生，亦即作為官僚組織的防腐劑，至少在實現公平正義方面有其合理正當性基礎存在<sup>43</sup>。茲進一步說明如次：

#### 1. 公益

專家學者之所以參與國家公共事務，大都以其專業受聘，在某一專業領域中具有優越表現，除了其專業之執行具有公共利益之性質外，不容否認地，以其專門知識與經驗分擔國家職能乃係於「公益」。公益係一抽象之法概念，是否符合公益，不能任憑國家機關之主觀而應以客觀公正避免錯誤之認知，國家公共政策之形成、制訂與執行恆涉公益，在多元社會中須透過公開討論裨形成共識<sup>44</sup>。諸如蘇花高速公路應否興建、健保費應否調漲、美國牛肉進口涉及之食品安全問題等皆與人民息息相關，而專家學者之加入正可代表多元聲音符合公益，蓋國家之作為若悖離公益，將失去其正當性，而專家學者組成委員會參與分擔國家事務正可增強其正當性，並具有公益之實現特質。

以環境行政為例，主管機關在面對環境變遷時，因專業知識及人員之不足，常有需借助專家學者加入運作，例如各種環境領域之

---

<sup>43</sup> 但不容否認的，重大工程設計評審委員會制度是在防弊，但也因為如此卻也成為不肖廠商取得工程的利器，制度之設計猶如刀之雙面利弊各有。

<sup>44</sup> 吳庚，行政法理論與實用，頁68，2007年9月10版。

委員會（環境品質諮詢委員會、法規委員會、公害糾紛裁決委員會、資源回收費率審議委員會、環境影響評估審查委員會以及環保標章審議委員會等）。儘管每一種類型委員會中專家學者所負責執行之事項各有差異，但是往往於個別之委託事項上不受委託機關之指揮而得獨立執行，委託機關亦相當程度地尊重其就個別事項所為之認定與判斷上<sup>45</sup>，此種官民合作模式在公益實現上甚具實效<sup>46</sup>。

當然任何一種制度的形成有其多面之原因，而制度良窳在實證過程中將一一的浮現，大體說來，以專家學者組成委員會參與國家職能運作，公益之考量乃其中之特色。

## 2. 效 率

傳統行政官僚之運作最易遭致批評者，莫過於毫無效率觀念，隨著社會多元專業化，國家組織所承載之任務已由過去「維持秩序」到「給付國家」，而組織運作之「效率化」則成為能否積極實現人民基本權利保障的重要因素<sup>47</sup>，西方憲政體制強調人民基本權保障與國家權力之節制，故有關效率與效能之考量並不被認為有憲法位階<sup>48</sup>。一九八〇年代世界各國政府均面臨功能不彰、效率低落、統治正當性遞減的危機，因而政府再造（Reinventing Government）的風潮席捲全球，英國於一九七九年首相柴契爾夫人上任後，大力鼓吹新右派思想，提出「小而美的政府」（Minimal

<sup>45</sup> 王毓正，論環境法於科技關連下之立法困境與管制手段變遷，成大法學，12期，頁125，2006年12月。

<sup>46</sup> 但是這種模式亦有學者憂心認為專家參與欠缺民主參與性、透明的缺陷，參黃錦堂，環境憲法，載：部門憲法，頁742，2006年1月；另有學者認為，對於不確定法律概念，由專家的認知與意見來具體化或詮釋，法治國家原則亦將受挑戰，參王毓正，同前註，頁126-127。

<sup>47</sup> 孫本初，新公共管理，頁148，2006年3月。

<sup>48</sup> 黃錦堂，同註34，頁191。

State），並於上任後立即成立「效率小組」（Efficiency Unit）進行一連串改革。我國於二〇〇一年施行之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」其立法目的之一即在提高「行政效能」。換言之，「效率」亦成為國家權力行為或決定的內在要求<sup>49</sup>，若能實現「效率」的理念，實即在落實保障人民之基本權利，亦可將之視為新的憲政價值<sup>50</sup>。

晚近，臺灣面對國際競爭以及國內政治、經濟、文化、社會等轉型，尤其政府效率早已成為國家競爭力重要的項目，因而有強調「企業型政府」，因而傳統早期行政學代表人物古立克（Gulick）曾說：「不論私人企業的經營或者政府的行政管理，基本的善都是效率<sup>51</sup>。」專家學者組成委員會參與國家權力之運作，尤其在審議諮詢、評選、爭議仲裁及監督各方面的委員會，能迅速、公正處理達到紛爭解決，並提供政策決定之意見，凡此對於公益之增進以及專業化社會所要求的效率均有所助益。

#### （四）私人參與公共任務

國家公共任務之履行並非全部仰賴公務員，基於公益與效率之考量只要符合法律保留之要求，私人亦可參與公共任務。此乃國家在許多方面仍須依賴社會。例如，各種急速變化的專業化要求及事件日益複雜，使得傳統公務員陷入執行公共任務之危機，而須藉助社會力量的支援，或轉而透過私人履行公共任務<sup>52</sup>。例如當社會發

---

<sup>49</sup> 董保城，同註25，頁229-230。

<sup>50</sup> 黃錦堂，同註34，頁191。

<sup>51</sup> 吳定，行政學(二)，頁325-327，1996年1月3版。

<sup>52</sup> 蕭文生，自法律觀點論私人參與公共任務之執行，載：國家賠償與徵收補償

生重大疫情而官僚束手無策，不能任社會陷入恐慌，適度引進專家行政以迅速弭平爭議，此乃專家學者參與公共任務正當化的理由。

晚近，私人參與公共任務已非僅係個人，團體亦可依法律受委託行使公權力，當然受委託行使公權力之人或團體有其憲法上之界限，此項界限係從民主國原則中導出受委託行使公權力之人或團體須有民主正當性，並且透過有效監督來符合民主原則<sup>53</sup>。

在日本，基於憲法上的國民主權原理，雖無明文禁止公權力委託，但仍以保留給行政組織為原則，只有在受託主體之組織與職員能以客觀專門能力、中立地、公正地進行業務以及透過國會及行政機關，確保對之監督可能之情形下方予委託。日本學者亦指出<sup>54</sup>，委託係合憲，但同時要求嚴格控制受託之民間組織。

專家學者組成的委員會參與國家公共任務舉凡包括諮詢、審議、爭議裁決、監督管理調查評鑑等均屬公共任務之範疇與「公權力委託」固屬有間，其介入公權力行使之程度不若公權力委託之深。一般而言，公權力委託該私人或私法團體，以自己名義對外行使個別特定之公權力，而完成國家特定之任務者，性質相當於國家機關自行執行公權力，因而在特定職務範圍內，該私人或私法團體職員於執行職務行使公權力時視同委託機關之公務員，又欲使該私人或私法團體職員成為視同委託機關之公務員，必須有「授予」該私人或私法團體公權力之意思及賦予其本於自主意思決定准駁獨立者，始足當之<sup>55</sup>。至於專家學者組成委員會所作之決定，雖然該委員會有獨立決定權，但畢竟最後仍以「行政機關」名義，二者在程

---

／公共任務與行政組織，頁314-315，2007年7月。

<sup>53</sup> 同前註，頁315。

<sup>54</sup> 米九恒治著，劉宗德譯，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權及其法之統制，月旦法學雜誌，173期，頁248-249，2009年9月。

<sup>55</sup> 最高法院100年度臺上字第1484號判決。

度上不同，然同為私人參與（或稱公私協力）之類型。現行制度下若法律明文授權且其所作決定可由司法加以審查，專家學者組成委員會參與公共事務其正當性與合法性自可予以肯認。

#### 四、本文考察的對象

如上所述，前就專家學者參與組成委員會之概念類型組織法上之地位與必要性分析後，本文將以「審議型的委員會」作為考察的對象。

所謂專家學者組成審議型之委員會係指審議委員參與案件之實質審理並預為機關作成某種決定進行實質的審查。其與合議制機關之概念不同，合議制機關係指決策階層由權限平等之成員，通常以多數決之方式並同負責任之行政機關又稱委員制，典型之例如國家通訊傳播委員會、公平交易委員會等機關，此處所指之專家學者組成委員會係於行政機關內部所設置之內部單位。審議委員會之任務依審議之事務類型而有不同之名稱<sup>56</sup>，日本類似我國的委員會其名稱亦為「審議會」<sup>57</sup>。從我國現行法規觀之，其名稱為「○○審議委員會」者不在少數，其中從審議會之任務職掌又可分為參與機關作成行政處分者、公共事務與費率審議、公共計畫與規劃以及爭議裁決之審議等四種類型，本文關注的重心在於「參與作成行政處分」之審議委員會。

行政機關在作成處分時，有時會以合議式的方式遴聘，專家學者加入參與其處分作成之審理，此等委員會並非獨立機關而係在行

<sup>56</sup> 諸如行政院公民投票審議委員會、公共工程甄審委員會、政府採購評選委員會、環境影響評估委員會等。

<sup>57</sup> 日本的審議會雖然名稱以「審議會」居多，但細察之下仍有「協議會」、「審查會」、「調查會」、「委員會」等不同名稱。西川明子，同註14，頁60。

政程序上執行特定職務的組織，行政程序法第一一四條第一項第四款所稱「參與行政處分作成之委員會<sup>58</sup>」，其成員即有外聘委員亦即專家學者之加入，此時外聘委員本其專業並以合議制之方式作成實質決定最後由機關首長名義為行政處分。此種類型在我國現行法制為數不少，以下僅擇與本文有關的兩種委員會說明如次：

#### (一)公共工程甄審委員會

促進民間參與公共建設法第四十四條規定，主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會（I項）；第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會應有二分之一以上為專家學者，甄審過程應公開為之（III項）。同時依第三項授權訂定之「民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法」（下稱甄審辦法）第四條第一項規定，甄審委員會置委員七人至十七人，由主辦機關首長就具有與申請案件相關專業知識或經驗之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於二分之一；同辦法第十三條第一項、第五項規定，綜合評審時，由甄審委員會就資格審查所選出之合格申請人所遞送之投資計畫書及相關文件，選出最優申請人，必要時得增選次優申請人，綜合評審結果由甄審委員會報請主辦機關公告之。足見民間參與公共建設甄審委員會固係由專業人士所組成，但僅係主辦機關臨時設置的內部委員會，不能以委員會的名義對外行使職權，究非獨立行使職權的機關<sup>59</sup>。但其甄審公告之結果係屬行政處分，故公共工程甄審委員會為「參與行政處分作成之委員會」。

---

<sup>58</sup> 大法官釋字第645號理由書。

<sup>59</sup> 最高行政法院95年度判字第1239號。

## (二)環境影響評估委員會

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，我國為審查對環境影響之開發行為制定有環境影響評估法，對於開發行為，各級主管機關為審查環境影響報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（下稱「環評會」）<sup>60</sup>。委員任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二<sup>61</sup>。目的事業主管機關為開發單位時，茲以行政院環保署環境影響評估委員會說明如下：

### 1. 環評會之組成與任務

環評會置委員二十一人，除主任委員、副主任委員為當然委員外，有關機關代表五人，由行政院研究發展考核委員會副主任委員、行政院國家科學委員會副主任委員、行政院農業委員會副主任委員、行政院經濟建設委員會副主任委員及行政院公共工程委員會副主任委員兼任；其餘委員十四人，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之專家學者中聘兼。前項委員任期為二年；其中專家學者委員，續聘得連任一次，每次改聘席次應占該等委員人數二分之一。

環評會任務包括<sup>62</sup>：關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿之審查。關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。關於開發單位所送環境影響調查報告書之審查。參加目的事業主管機關所辦理之現場勘察及聽證會。其他有關環境影響評估事項之建議與審查等事項。

<sup>60</sup> 環境基本法第11條。

<sup>61</sup> 環境影響評估法第3條。

<sup>62</sup> 行政院環保署環境影響評估審查委員會組織規程第2條。



## 2. 環境影響評估之效力

目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查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<sup>63</sup>。顯見環評審查委員會係參與作成行政處分之審議委員會。

## 參、對專家學者組成委員會所為決定之司法審查

### 一、司法審查之背景

權力分立（separation of powers）原則為現代法治國家憲法建構之重要原理，除了強調權力互相制衡（checks and balances）外，彼此應互相尊重。換言之，各權力部門在行使職權作成決定時應顧及其他憲法機關之利益並避免不當之干涉，此即權力互相尊重原則<sup>64</sup>。私人以學者專家、社會公正人士身分參與之行政委員會，從憲法之民主原則觀之，其取得了合憲性之基礎所作成之決定，並

<sup>63</sup> 環境影響評估法第14條。

<sup>64</sup> 權力相互尊重亦有學者稱「憲法機關忠誠」，此概念源於德國聯邦憲法法院，主要是充作解決機關權限爭議的憲法原則，其不但可以作為憲法機關不成文之「行為義務與權利法源」，並且具有「權限行使界限」的功能，更可在司法審查上扮演「一般解釋原則」的功能，蓋此原則之目的既然在於避免權力相互封鎖與摩擦，經由整合以求國家統一性之維持，故釋憲機關在解決機關權限衝突時，自有義務選擇有利於統一性維持的解釋方法，我國大法官解釋有釋字第3、319、325、328、461、520、585號；參許宗力，權力分立與機關忠誠——以德國聯邦憲法法院裁判為中心，憲政時代，27卷4期，頁3以下，2002年4月。

以行政機關之名義為之。從行政與司法之憲法關係制衡的角度言，行政機關其決定之作成係基於高度專業性、技術性與獨立性，並本於客觀專業知識之考量，法院（司法）對其決定除非有動搖該專業審查之可信度與專業性，否則即應尊重其判斷<sup>65</sup>。但是行政機關之判斷仍會有恣意，顯然不當或違法之處，諸如其判斷所根據之事實，是否符合論理法則或經驗法則，是否有重要漏未斟酌之事物或資料，法院自有衡情斟酌之權，又經調查證據結果有取樣不當或引數據運算有顯然疏失，法院自得審查<sup>66</sup>。

總之，司法機關對於專家學者組成參與之委員會所作之決定雖然予以尊重，但若有逾越權限、濫用權力等違法情事，司法仍得予以審查，只不過對於判斷餘地（高度專業）事件受有限度之合法性審查。

## 二、不確定法律概念、判斷餘地與裁量

專家學者組成的委員會參與行政處分之作成，諸如公共工程甄審以及環境影響評估審查之公告，於審議過程中常事涉判斷，然法律構成要件中之中用語常有不確定法律概念如「重大公共利益」「對環境有重大影響之虞」……等，此時，委員會對於上述概念之判斷與司法審查有密切關係，爰就相關概念進一步說明。

行政法學上有「不確定法律概念」（Unbestimmter Rechtsbegriff）一詞者<sup>67</sup>，其與裁量有無不同及應作如何之區分，一直以來理論之演變及學界之爭論未有稍歇<sup>68</sup>，本文於「質的區別說」之立

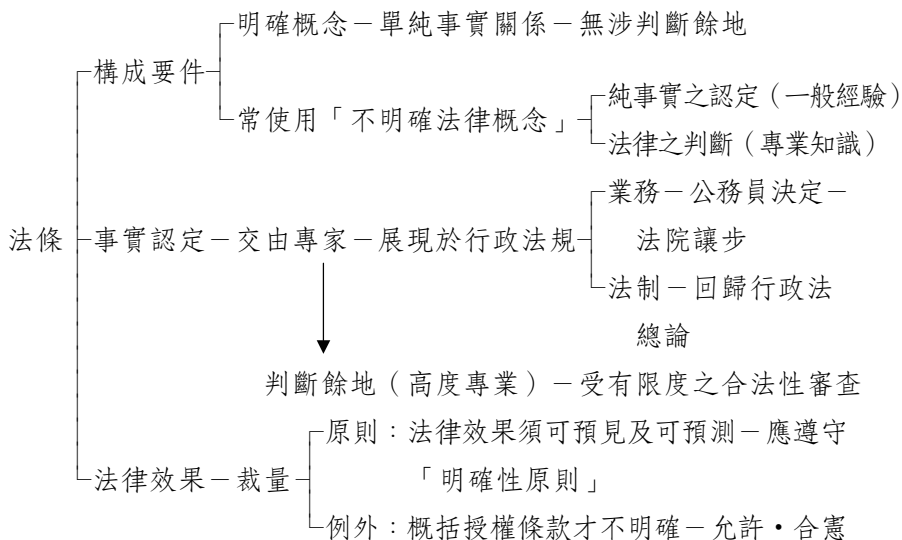
<sup>65</sup> 最高行政法院94年度判字第343號。

<sup>66</sup> 最高行政法院93年度判字第1588號。

<sup>67</sup> Unbestimmter Rechtsbegriff一詞亦有翻譯成「不明確法律概念」。

<sup>68</sup> 其究竟有無區別及採何種區別學說（質的區別、量的區別、無區別說）之演進過程，參吳庚，同註44，頁124以下；李惠宗，行政法要義，頁151以下，

論下，試就兩者之圖示及概念說明如次：



圖一 不確定法律概念、判斷餘地與裁量

(一)立法者使用不確定法律概念之合憲性

立法者於立法時使用法律文字於構成要件中，由於社會事實紛雜、領域各別，無法以相當明確之用語於構成要件中乃常見之事，在法制用語中不乏其例，諸如善良風俗<sup>69</sup>、情節重大<sup>70</sup>，對環境有重大影響之虞<sup>71</sup>……但是立法者使用此不明確之法律概念勢必對受

2007年2月3版；李建良等合著，行政法入門，頁136，2004年5月。

69 社會秩序維護法第83條第2款之於公共場所……而有妨害善良風俗，不聽勸阻者……。

70 公務人員考績法第12條第3項第7款之破壞紀律、情節重大構成免職事由。

71 環境影響評估法第8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。」

規範者造成不可預測之危險，我國釋憲實務上對於使用「不確定法律概念」是否違憲乙節，均認為合憲理由不外乎：

1. 法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而相應之規定<sup>72</sup>。

2. 立法者為求規範之普遍適用而使用不確定法律概念者，觀諸立法目的與法規範體系整體關聯，若其意義非難以理解，且所涵攝之個案事實為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則不相違背<sup>73</sup>。

3. 基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違<sup>74</sup>。

其中 1. 與 2. 既然可以使用「不明確性法律概念」立法者亦非專家僅係國民的代表，故其標準乃以一般人民之標準即可；至於要件 3. 對於不確定法律概念司法本可加以審查，毋庸待言。故立法者於

---

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。」

<sup>72</sup> 大法官釋字第432、594、602號。

<sup>73</sup> 大法官釋字第617號。

<sup>74</sup> 大法官釋字第636號。

「法律構成要件」中使用不明確的法律概念自屬合憲，至於不確定法概念之類型有單純事實之描述者，即描述性概念，如農民健康保險條例第三十六條「因殘疾成殘」<sup>75</sup>，並無涉法律判斷，純屬經驗，一般人可以感官判斷；另一種即涉及法律判斷規範性概念或稱有待價值認定之概念，須經由科技專門知能始得加以確定<sup>76</sup>，此時行政部門即擁有「判斷餘地」，法院除非行政機關判斷逾越或判斷瑕疵，否則法院均會予以尊重，但是面對二種不同不明確法律概念時，法院尊重之程度顯然有別<sup>77</sup>，對於委請專家審查或科技專門機構鑑定，行政法院多予尊重，殊少推翻機關之認定（但此並不意味法院放棄審查）；至於若僅於一般人民經驗或常識即可判斷者，法院採全面審查<sup>78</sup>。另一種非不明確法律概念僅係事實關係認定者，例如進口非屬臺灣地區貿易許可辦法第七條規定准許輸入之大陸地區物品者，即構成進口禁止輸入之物品而涉及逃避管制之違法行為。又進口之系爭貨物是否為大陸產製，屬事實關係認定之問題<sup>79</sup>，與不確定法律概念之解釋與涵攝無涉，應由法院依職權調查證據後予以判斷，並無應尊重行政機關判斷餘地問題<sup>80</sup>。

<sup>75</sup> 最高行政法院96年度裁字第2459號。

<sup>76</sup> 吳庚，同註44，頁119-120。

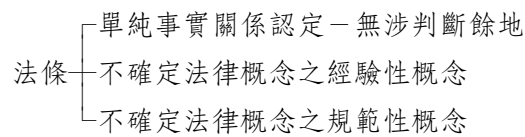
<sup>77</sup> 有學者進一步指出，不確定法律概念尚可分為「無判斷餘地」與「有判斷餘地」之不確定法概念，前者行政法院有完全審查權，後者行政法院審查權應受限制。參吳庚，同註41，頁127。

<sup>78</sup> 吳庚，同註44，頁133。

<sup>79</sup> 依進口貨物原產地認定標準，財政部關稅總局係認定「原產地」之權責機關，其合法性依法有據，且關稅總局原產地認定委員會係由政府有關機關代表、專家、學者等所組成，其所為實物鑑定結果，具公正性、正確性及公信力，其法律地位毋庸置疑。

<sup>80</sup> 最高行政法院97年度裁字第54號。

綜上所述立法者於法條構成要件部分可能出現下列如圖示情況：

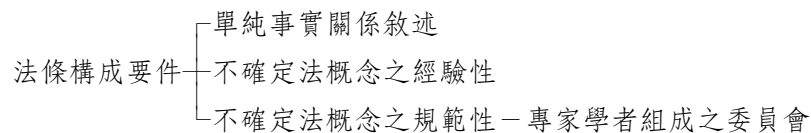


圖二 不確定法律概念

若將之與「判斷餘地」概念合併觀察，單純事實關係認定並無判斷餘地之問題，至於經驗性與規範性不確定法律概念則有判斷餘地之問題，但僅係法院尊重程度有別而已。

與本文有關者係大法官釋字第五五三號理由書中所指出，法院於審查密度上揭櫫了包括事件是否涉及「科技、環保、醫藥、能力或學識測驗」和「決策過程由首長或專業獨立行使職權之成員合議機構」作成會影響到法院審查的密度。

再者，專家或學者組成委員會於行政機關之運用或出現，從上述分析應僅係在規範性不確定法律概念之中，茲圖示如次：



圖三 專家學者組成委員會在不確定法律概念之運用

## (二)判斷餘地之審查密度

立法者制訂法規使用涵義不明之用語或該用語有多種解釋可能，而具體事實與法規涵攝過程中，行政機關得自由判斷的情形，稱為「判斷餘地」，是故當立法者使用之用語明確，而就事實關係認定時，與不確定法律概念或判斷餘地即無涉，此時行政機關依自

由心證判斷即可。

判斷餘地，係法院於審查時應尊重行政機關之判斷，但並不是說司法於此部分完全放棄審查，僅係審查密度有別而已，司法本來就不可能放棄其合法性審查之任務，只不過對於判斷餘地（高度專業）事件受有限度之合法性審查。

### （三）裁量與概括授權

裁量係立於法條結構中之法律效果部分<sup>81</sup>，一般說來法律效果之規定必須讓受規範者可預測及有預見的可能性，法律效果若不明確「殊難想像」，尤其是刑法採罪刑法定主義，禁止授用概念未定之法律，尤其是法效果應遵守明確性原則，自不待言。

但在例外情形亦有法律效果不明確的時候，但此種情形很少見，只有「概括授權條款」才例外。例如警察職權行使法第二十八條規定：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限。」上述條文中之「採取其他必要措施」雖不確定但為「概括授權條款」。

## 三、專家學者組成委員會所作決定與司法審查

### （一）專家學者組成委員會之判斷餘地

專家學者、社會公正人士參與之委員會，尤其是參與實質審查或政策決定之委員會，其所作出的決定影響當事人之權利甚鉅，對

---

<sup>81</sup> 有關行政裁量構造之問題，參互理格，公益と行政裁量——行政訴訟の日仏比較，頁4以下，2002年5月。

於專家學者組成之委員會，其特色乃在於具有高度的專業性、技術性與政策性之決定。換言之，其與一般行政機關之決定特殊之處在於其事件之性質上。諸如，環境影響評估委員會對於土地開發行為對環境之影響，或高科技之事項如核能電廠之輻射防護及反應器之安全，此等事件與一般行政機關日常所處理之事件有特殊之處，其判斷須依賴專家之鑑定意見而作最後之決定。此種模式在我國行政實務上為常用之模式。問題是，當行政機關引進專家學者所組成之委員會其所作之決定司法機關應否尊重？其尊重之程度又為何？此涉及到行政法學理上「判斷餘地」之理論<sup>82</sup>。

判斷餘地這個概念<sup>83</sup>，係指不確定概念適用於具體之事實關係時，行政機關得自由判斷之情形<sup>84</sup>，其法之實益表現在處理行政與司法機關之間的關係，本質上其意味著行政機關在某些行政事務所具有的判斷能力，因本其事件之性質上具有技術性與專門性，在分工專業的社會中極受肯定，故其所判斷之事務非法院所能掌握，因此應承認行政機關有不受法院審查的「判斷餘地」。此時法院應尊重行政機關對該事件之決定。換言之，因為行政機關經常在處理這些事情，經驗比較豐富，對於事實是否符合法規，行政官員（或專

82 高木光，技術基準と行政手続，頁79-80，1995年3月。

83 判斷餘地（Beurteilungsspielraum）係由德國學者Otto Bachof於1955年提出，由翁岳生教授引介入國內，參翁岳生，「論不確定法律概念」與行政裁量，載：行政法與現代法治國家，頁37以下，1985年6月，此文獻被吳庚教授喻為「中文行政法論述中，少數具有經典價值之論著」（參吳庚，同註44，頁120）。吳庚教授認為判斷餘地係指「……如法規之用語係屬涵義不確定或有多種可之解釋，即所謂不確定法律概念，將不確定概念適用於具體之事實關係時，行政機關得自由判斷之情形，謂之判斷餘地」；又關於「判斷餘地」之理論，參張桐銳，從判斷餘地理論談司法審查的界限，憲政時代，20卷3期，頁69以下，1995年1月。

84 吳庚，同註44，頁118。



家)可能比法官清楚,故對於高度性科技及專業性,原則上應尊重行政機關之「判斷餘地」<sup>85</sup>。晚近,亦有學者指出<sup>86</sup>,行政法學理上之判斷餘地係指行政機關在判斷已確定之案件事實是否該當於法規構成要件的要求時享有一定之決定空間。質言之「判斷餘地」有無之討論應係以該案件存在可資適用之法規範,且案件事實是否該當於法規構成要件存有模糊空間為前提。

本文認為,在現代多元專業分工之社會中「判斷餘地」概念之出現絕非偶然而係必然,愈精緻化的社會專家愈多,事實上行政部門相較於法院,其亦屬於「專家」只不過法院在面對可能較自己熟悉的案件時其審查密度之高低而已,故本文相信「判斷餘地」是行政部門與司法部門之潤滑劑,藉此可以尋求到平衡點亦可展現憲法機關彼此互相尊重。

## (二)法院如何面對委員會之專業判斷——兼評實務所建構之司法審查密度(基準)

行政法院對於不確定法律概念之解釋與適用,原則上有完整的審查權,只有在例外案例上才須受限制。換言之,當司法難以勝任或行政部門已有相當的組織與完備的程序和相當評價性的判斷,司法審查密度應降低。我國實務對於委員會所作之決定,首先<sup>87</sup>於大

<sup>85</sup> 翁岳生,不確定法律概念、判斷餘地與獨占事業之認定,載:法治國家之行政與司法,頁96-97,1994年8月。

<sup>86</sup> 陳愛娥,法律原則的具體化與權限分配秩序——評最高行政法院九十五年度判字第一二二九號判決,月旦法學雜誌,138期,頁11,2006年11月。

<sup>87</sup> 事實上更早之前我國大法官釋字第319號(1993.06.04)針對「國家考試應考人可否要求重閱、提供答案、告知閱卷委員姓名」之釋憲實務中,由翁岳生、楊日然、吳庚三位大法官所提之「不同意見書」中亦論及「判斷餘地」之審查基準謂:「一、國家考試之評分專屬於典試委員之職權,此項評分之法律性質有認為行政機關裁量權之行使者,亦有認為屬於行政機關適用不確

法官釋字第四六二號解釋文中指出：「……各大學校、院系（所）教師評審委員會，本於專業評審之原則，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之理由，動搖該專家之可信度與正確性否則即應尊重其判斷」，其理由書進一步提出：「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。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量是否以錯誤之事實為基礎，是否有違一般事理之考量等違法或顯然不當之情事。」

繼之，大法官釋字第五五三號理由書對於不確定法律概念涉及判斷餘地，又建立了更精緻的論述。換言之，即建立了對行政事件之審查密度謂：「本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關

---

定法律概念之『判斷餘地』（*Beurteilungsspielraum*）者。無論從裁量之理論或不確定法律概念之見解，典試委員之評分應受尊重，其他機關甚至法院亦不得以其自己之判斷，代替典試委員評定之分數。因依典試法規定，國家考試之評分權賦予典試委員而不及於他人。二、惟公權力之行使，均應依法為之。任何人之權利遭受公權力違法侵害時，皆得訴請超然獨立之司法機關予以救濟，此為現代法治國家之基本原則（憲法第16條參照）。職此之故，典試委員之評分雖應予尊重，但如其評分有違法情事時，並不排除其接受司法審查之可能性（行政法院55年判字第275號判例參照）。法院固不得自行評分以代替典試委員之評分，惟得審查考試程序是否違背法令（如典試委員有無符合法定格要件），事實認定有無錯誤（如部分漏未評閱或計分錯誤），有無逾越權限（如一題三十分而給逾三十分）或濫用權力（專斷、將與事件無關之因素考慮在內）等。若有上述違法情事，行政法院得撤銷該評分，使其失去效力，而由考試機關重新評定。」

尚非不得依法撤銷或變更。」對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：

1. 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。

2. 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。

3. 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？

4. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？

5. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。

6. 是否尚有其他重要事項漏未斟酌。

從大法官釋字第三一九、四六二及五五三號逐次所建立司法對行政專業判斷之基準以來，我國行政法院對於涉及專業判斷或由專家學者所組成的甄審委員會或評選委員會其所作成之決定，若當事人不服而涉訟，上述所建構之基準幾乎已成為行政法院之例稿，其中僅對該審理之事件性質作不同之增減<sup>88</sup>。司法院解釋及各級行政法院透過「裁判法」之精神，逐次架構出「判斷餘地」之原型至少抽象上提供一個基準，亦形成了判斷餘地理論之實證化成果。

### (三)對於實務建構上之司法審查密度之質疑

從上述司法院解釋對於不確定法律概念之判斷餘地審查密度逐步建立起較為清晰之輪廓自值得肯定，然而依本文觀察對上述審查

<sup>88</sup> 臺北高等行政法院94年度訴字第752號、臺北高等行政法院96年度訴字第1116號、高雄高等行政法院92年度更字第35號、最高行政法院98年度判字第708號、最高行政法院99年度判字第30號。

基準是否可以完全落實尚有以下幾點質疑：

1. 依事件質性而影響審查之密度

法院對於行政機關判斷餘地之審查密度，理論上並不因此有異，應考慮者係事件之性質，以考試評分為例，法院只能低度審查，例如，最高行政法院九十六年度判字第三二九號判決即曾指出考試或類似考試決定，無論出題或答題評分，涉及考試特有專業學術評價，屬主考者或評分者的專業學術與參與考試累積之經驗，以及考試的情境不能重現等，故法院只能低度審查，實則司法院解釋所建立之原則，於個案審判時法官仍擁有相當大之權限，諸如大法官釋字第五五三號……若事件涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對於判斷之尊重即有差異，至於差異何在？理論基礎為何？大法官並未進一步說明僅以該事件在現代社會中具專業而予以尊重，但是現代社會何種事務不需專業？況晚近司法院為因應社會快速變遷，新型案件專業而複雜（諸如核能、醫學、環保），為協助法官妥適處理案件<sup>89</sup>，以維社會公平正義成立不同之專業諮詢小組，以協助法官能更迅速審理特殊專業知識案件，此時尊重之差異標準即模糊？換言之，是否介入高密度之審查仍繫於法官<sup>90</sup>，例如同樣是環境影響評估的案件（由專家組成之環境影響評估委員會）各級行政法院法官審查之密度即有差異。

2. 從機構之組織形態

判斷之決策過程係由首長作成或由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成均應予以考量<sup>91</sup>，此意味著由專業及獨立行使職權之

<sup>89</sup> 司法院早已意識「專業社會」之來臨，於2000年5月2日頒布「專家參與審判諮詢試行要點」。

<sup>90</sup> 此種狀況在上下級行政法院間尤為明顯，參臺北高等行政法院94年度訴字第2466號、最高行政法院98年度判字第708號。

<sup>91</sup> 這種合議制組織既由專門學識人員或代表社會多元意見者所組成，其判斷又

成員合議機構所作成之決定，法院應更尊重其決定。蓋獨立機關因其權限及職掌性質特殊，行使職權必須嚴守客觀中立及專業立場以確保公共利益之實現。但是，本文質疑者係，晚近提供首長決策或個案諮詢或參與審議之委員會，也如雨後春筍般存在或陸續成立於機關內，最典型如促進民間參與公共建設之甄審委員會，以E.T.C言，作成決定亦由甄審委員會最後由機關首長對外代表而已，何以首長制與合議制之尊重會有差異？尤其據本文實證研究<sup>92</sup>，法院對專業委員會之審查密度甚高，這呈現兩難的局面，一來司法不可能放棄審查，蓋此為憲法之義務；二來當介入審查過深常會招致未嚴守判斷餘地之精神。綜觀我國行政法院之判決中，行政機關所聘請的律師常援引「判斷餘地」以對抗司法審查，但似乎成功者不多。

### 3. 從程序之正當性

法院在審查案件時應否尊重及審查之密度，其中一項即是行政機關是否遵守正當程序，包含組織之公正性，程序之公正與民主參與之要求，諸應由委員會以合議決議行之，不得授權內部單位或少數委員組成分組會議決之<sup>93</sup>。對於委員會個別委員之意見是否納入與回應，參與之委員有無親自出席、參與思辯過程形成共識或有無迴避之事由，委員會運作過程中程序是否公開、公正，凡此均為司法審查之因素。從此角度觀之，司法審查之密度不可謂不高。

---

不受其他機關之影響自有正當性。參吳庚，同註41，頁128。

<sup>92</sup> 本文，將於後針對我國案例作深入之分析，包括高速公路局E.T.C案（最高行政法院95年度判字第1239號）、中科七星農場案（臺北高等行政法院96年度訴字第1117號）、新店安康一般事業廢棄物掩埋場（最高行政法院100年度判字第1022號）及新竹橫山一般事業廢棄物最終處置場環評案（最高行政法院100年度判字第1040號）。

<sup>93</sup> 臺北高等行政法院100年度訴字第1055號。

對於委員會審查程序正當性之要求，本文認為應採「高密度」審查，蓋若連程序正當性都無法遵守的話，何來實質正義之落實，晚近最高行政法院九十八年度判字第七〇八號判決亦認為，環境影響評估委員會結論係全體委員之意見，應以書面為之並具簽名始得確認委員意見之真實性及責任之明確化，從而以電話、詢問之簡易程序難謂已踐行正當法律程序。對於最高行政法院之見解本文予以贊同。

#### 4. 善用事實涵攝有無錯誤

法院介入判斷餘地之審查除應考量上述因素外，尚包括事實涵攝有無錯誤<sup>94</sup>，有無牴觸上位階法規範……等。事實上，本文認為法院對於不確定法律概念判斷餘地之審查密度之高已幾近於完全審查，而非尊重判斷餘地，是故行政法學上常言之「對於本於專業之決定……應受尊重……僅於判斷違法或顯然不當時得予以撤銷或變更云云」從上述之分析已幾近於全面審查何來尊重？

#### (四) 小 結

本文提出上述之觀察並非指摘行政法院之裁判，反而是對於行政法院鉅細靡遺審查的肯定，蓋司法之憲法上義務本即可對行政合法性審查，但是如果行政法院之審查密度是如此之高，何來尊重之說？這其實也呼應了「判斷餘地」本身的不確定性及抽象性<sup>95</sup>，僅

<sup>94</sup> 臺北高等行政法院96年度訴字第1117號（中科七星農場環評案）。

<sup>95</sup> 吳庚教授亦從行政法院實務觀察認為，在行政法院諸多之案例中，似未承認學理上之不確定法律概念以及本於此項概念所建立之理論，但事實上必然遭遇此類問題，因案件之性質有採尊重行政機關之判斷，如專利案件，行政機關在處理專利申請中，通常皆委請「專家審查」或「科技專門機構鑑定」，故行政法院都予尊重，殊少推翻；但亦有採全面審查者，如商標案件如近似之認定，參吳庚，同註44，頁132-134。

能從個案中尋繹法官之用心。基此本文針對行政法院對於由專家、學者組成委員會所作之決定於個案審查時其思考脈絡圖表列如次<sup>96</sup>：

表一 行政法院對專家學者組成委員會決議案件司法審查密度一覽表

司法審查密度類型	審查內容爭點	密度高低
組織適法性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成員（委員）資格審查（充足專業能力、學識）。</li> <li>2. 委員會組成比例合法否？</li> <li>3. 委員參與委員會之數目（上限）。</li> <li>4. 組織成員（委員）涉案（公正性遭質疑）。</li> <li>5. 人民請求提供委員會成員名單，應否准許？。</li> <li>6. 民意代表擔任行政委員會之成員？</li> <li>7. 得否分組審議代替委員會決議？</li> </ol>	高
審議程序適法性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外聘委員之出席應否超二分之一？</li> <li>2. 委員可否代理或應親自出席？</li> <li>3. 委員未出席應否發表書面意見？</li> <li>4. 委員技術性缺席、放水？</li> <li>5. 專業委員於審理時，應否或有無注意「專業分工」？</li> <li>6. 委員會決議共識決或多數決方式？</li> <li>7. 首長單獨決策或專業合議制委員會？</li> <li>8. 委員決議記名或無記名表決？</li> <li>9. 可否以電話詢問補簽會議結論？</li> </ol>	高

<sup>96</sup> 本圖表係作者審閱諸多判決，透過歸納方法而得，包括臺北高等行政法院96年度訴字第1117號、最高行政法院96年度判字第1601號、最高行政法院96年度判字第1239號、最高行政法院99年度判字第30號、最高行政法院100年度判字第1022號、最高行政法院100年度判字第1040號。

司法審查密度類型	審查內容爭點	密度高低
法律與事實之涵攝與解釋	1. 法律概念涉及事實關係、涵攝有無錯誤？ 2. 法律概念解釋有無明顯違背解釋法則？ 3. 所提供之資訊是否正確充足？有無引導委員會作出不當判斷？	高
是否有其他重要事項漏未斟酌	1. 事後發現委員會成員涉嫌瀆職。 2. 利用會議技巧規避重要事證。	高

## 肆、我國行政法院裁判實務之考察

### 一、交通部高速公路局電子收費系統甄審案

臺灣實施民營化相較於英美國家時間尚短，雖偶有爭議但都僅於限法令適用之問題，甚少針對民營化之案件實體上之判斷，迄至二〇〇六年二月二十四日臺北高等行政法院針對交通部高速公路局（下稱「高公局」）有關E.T.C作出判決，此判決一出引發了行政法學界之關心。一時之間，學術研討針對該判決所引發的相關行政法問題<sup>97</sup>，從E.T.C判決所引發出來的行政法爭議包括B.O.T契約之屬性究係行政契約或私法契約<sup>98</sup>？行政法院對於專家學者組成之委員會決定其審查密度<sup>99</sup>，以及E.T.C案之行政爭訟問題<sup>100</sup>（含情況

<sup>97</sup> 單從高公局E.T.C判決書內容之份量即可知，臺北高等行政法院94年度訴字第752號計111頁；而最高行政法院95年度訴字第1239號計56頁，合計近167頁，幾乎可成一本小書的份量。

<sup>98</sup> 顏玉明，我國促參法BOT契約法律性質初探，台灣本土法學雜誌，82期，頁166以下，2005年5月；吳志光，E.T.C裁判與行政契約——兼論德國行政契約法制之變革方向，月旦法學雜誌，135期，頁14以下，2006年8月。

<sup>99</sup> 陳愛娥，同註86，頁5以下。



判決與停止執行)等問題,學者所發表之論文及相關評釋從數量上觀之可謂空前<sup>101</sup>。本文為避免不當擴大研究主題,同時本文前述已作之說明所有區隔,對於交通部高公局E.T.C案僅設定於與本研究有關之議題,亦即甄審委員會所作成決定之司法審查(涉及判斷餘地)密度之討論,並呼應前文所建立之法院對專家學者組成委員會所為決定之司法審查基準作相關之評釋,核先說明。

#### (一)事實概要

甲、乙、丙、丁、戊、己、庚等七家公司(申請人),參與交通部高公局依據促進民間參與公共建設法(下稱「促參法」)及相關法令規定辦理徵求「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」案(下稱「本案B.O.T」)經甄審委員會進行資格預審後,高公局公告甲、乙、丙公司為合格入圍申請人,復經協商及綜合計審後,交通部高公局「公告」甄選決定甲公司(遠東聯盟)為最優申請者,乙公司(宇通資訊科技公司)為次優申請人,乙對該公告不服向高公局「異議」,高公局未處理又向公共工程委員會提出「申

---

<sup>100</sup> 林明昕,論E.T.C案中之行政爭訟問題,台灣本土法學雜誌,82期,頁226,2006年5月。

<sup>101</sup> 此可從月旦法學雜誌第134、135、138期及台灣本土法學雜誌第81、82期所刊載之文章可知,與此相關之評論可參見江嘉琪,E.T.C契約之公、私法性質爭議,台灣本土法學雜誌,81期,頁112-115,2006年4月;程明修,行政訴訟類型之適用——有關雙階理論,行政處分是否消滅的爭議,台灣本土法學雜誌,81期,頁116-121,2006年4月;顏玉明,同註98,頁166-176;李惠宗,行政法院對BOT最優申請人決定程序的審查——兼評台北高等行政法院九四年訴字第七五二號(ETC)判決,台灣本土法學雜誌,82期,頁177-190,2006年5月;林明鏘,促進民間參與公共建設法事件法律性質之分析,台灣本土法學雜誌,82期,頁218-225,2006年5月;陳英鈴,行政法院作為行政程序的守護神——評臺北高等行政法院對E.T.C案裁判,月旦法學雜誌,132期,頁150-164,2006年5月。

訴」，工程會審議中，高公局作成異議無理由，工程會接續就雙方異議之爭點予以審議，工程會審議結果：「原異議處理結果有關公證、認證部分撤銷，有關設立建置營運公司發起人，修改投資計畫，及公平協商部分不予受理，其餘部分駁回。」乙公司就不利之部分提起行政訴訟<sup>102</sup>。

## (二) 爭點整理

本案涉及諸多爭點，但是本文著重之處在於法院（司法）對於交通部高公局依法組成之「甄審委員會」所作成之決定可否針對相關問題審查，此涉及不確定法律概念之判斷餘地（尤其是公益之概念），故僅就此項爭點內容予以整理說明：

### 1. 臺北高等行政法院撤銷甄審結果

臺北高等行政法院撤銷原處分有關遠通聯盟為最優申請人其理由（涉及甄審委員會部分）認為，本件甄審公告認定遠通聯盟為最優申請人，固係甄審委員會之判斷，屬專門事項之專業性判斷，有其判斷餘地。但本件甄審公告對合格之入圍申請人於協商程序違反平等原則及公益原則，導致據為評審之資料基準不一，而有判斷違法之情事。

臺北高等行政法院對於專家組成的甄審委員會之審查決定，以其違反「公益及平等原則」撤銷遠通聯盟為最優申請人之決定，係以學理及實務所建立之審查基準，即「對於高科技及專門性事務由獨立專家委員會所建立之判斷（含行政之預測及風險決定），由於法院審查能力有限，而承認行政機關（甄審委員會）就此事項之決定有判斷餘地，但例外若有恣意或違法之情事，仍得由法院進行審

---

<sup>102</sup> 本案例由作者整理自臺北高等行政法院94年度訴字第752號、最高行政法院95年度判字第1239號。

查，本案係以「行政之判斷違反行政法一般原則（公益原則及平等原則）」由法院進行審查。其謂：「甄審委員所授權之工作小組為專業之專家學者，應將該用路人權益有損之虞項目列為協商項目，命遠東聯盟於協商時說明、刪除或改正，否則協商程序未命參加人予以說明或附註，列入協商項目，甄審委員以為遠東聯盟營運計畫書所載之標準型費用為合理，其他型於本件中僅供用路人視需要選用，而為甄審，即有違公益原則，應屬違法。」

## 2. 交通部高公局上訴理由

### (1) 法院對「判斷餘地」無審查權

高公局經由甄審程序作出甄審決定，係屬專門事項之專業性判斷，甄審委員有「判斷餘地」，則甄審委員本於專業判斷所得之結果，即應為法官所尊重，行政法院對其結果，並無審查之權。

### (2) 獨立專家委員會決定應受尊重

高公局就VPS系統未與宇通資訊公司協商及就「DSRC進階型」、「VPS豪華型」車內設備單元之定價原則未列入與遠東聯盟之協商項目，乃法律賦予甄審委員專業判斷之行使，其判斷不可替代，應受尊重，非屬甄審程序違背法令，亦非事實認定錯誤，更非逾越權限或濫用權力，應不得為原審審查之對象。原審逾越其對行政機關行使判斷餘地是否適法得行司法審查之界線，以自己之主觀判斷，代替甄審委員之判斷，實屬司法權之恣意<sup>103</sup>，其判決所適用之法規顯然不當，判決當然違背法令。

---

<sup>103</sup> 此種論點幾乎是當行政機關設置之專業委員會所作決定遭處分相對人認為違法，原審法院介入審查，並認定行政機關違法時，行政機關上訴所主張之理由。

### 3. 遠通電收公司上訴之主張

#### (1) 原審未依職權調查證據及認定事實

原審認為「主辦機關僅與遠東聯盟協商VPS項目，而未與各入圍申請人協商VPS，違反平等原則」云云，判決顯有違背法令。原審完全以臆測的方式來推斷VPS協商影響評審項目與評審給分，實有未依職權調查證據及未依證據認定事實之違法，原審對於主辦機關與遠東聯盟協商VPS（下稱「VPS協商」）所影響評審給分之項目，及影響甄審評分之結果是完全以臆測的方式來作認定。

#### (2) 原審未詢問過任何一位甄審委員

原審完全沒有詢問過任何一位甄審委員，亦沒有調查過各委員評分表，甚至甄審評分彙總表亦未曾翻閱，如何能得知VPS協商影響評分項目與程度？故僅能憑藉推測認為VPS協商「可能」影響的評審項目，以及認為VPS對評分占有重要地位「應係無訛」，而此等判決理由之用詞，都難掩其係出於推測之實情，已至為明確。

#### (3) 判決不適用法規及理由不備

原審以其本身之判斷排除主辦機關對「平等協商」之專業判斷餘地，卻未指明主辦機關之判斷有何明顯違背法律原則、認定事實錯誤、違反法定程序或有考量疏漏恣意之處，顯已違反司法院大法官釋字第319號、第553號解釋，而嚴重影響憲法權力分立原則，有判決不適用法規及理由不備之違法。

### 4. 最高行政法院見解

#### (1) 專業委員會雖享有判斷餘地但法院仍得審查

民間參與公共建設甄審委員會固係由專業人士所組成，但僅係主辦機關臨時設置的內部委員會，不能以委員會的名義對外行使職權，究非獨立行使職權的機關，惟其既由專業人士所組成，且採行合議制對於專門科技事物（高速公路電子收費系統）之投資建置及營運為評價，將所謂「最優申請人」、「次優申請人」等不確定法律概

念涵攝於具體的事實關係，具有專業性判斷性質，仍得承認其有相當之判斷餘地。但若機關判斷逾越或判斷瑕疵法院仍得審查。

#### (2) 甄審會行為之瑕疵即為高公局行為之瑕疵

高公局係經由交通部依據促參法第五條第二項規定授權辦理本件BOT案，為主辦機關。揆諸前開說明，原審法院本得就上訴人高公局於實施綜合評審時有無對全體合格之入圍申請人踐行正當程序，有無違反法治國家應遵守之原理原則，加以審查，則其審查本件甄審公告前之協商程序有無違反平等原則及公益原則，以致據為評審之資料不齊全，於法並無不合（未逾越分際）。又高公局既為本BOT案的主辦機關，其為協助甄審委員會辦理與甄審有關之作業所成立工作小組進行之協商程序如有瑕疵，導致據以評審的資料不齊全，造成甄審委員會的評定結果有可議之處，即均應視為高公局行政行為的瑕疵。

#### (三) 本案判決分析評述

E.T.C案之行政法院判決之所以會引起各界關注，在於事涉國家重大交通建設之施政，而交通部高公局在辦理高速公路電子收費系統甄審時，係依促進民間參與公共建設法第四十四條第三項規定。其特色在於行政機關內設立一個甄審委員會，此委員會係由含有專家學者之專業人士組成，代表機關作甄選之決定，於此產生了許多值得研究的問題。首先，民間參與公共建設甄審委員會其地位為何？與機關之關係又為何？其次，甄審委員會之成員（外聘委員）之資格或行為能否成為司法審查標的？舉例來說，若委員會之成員（外聘委員或內派人員）涉及刑事犯罪，對於委員會決定之合法性是否有影響？行政法院可否將之視為重要事項漏未斟酌？又於訴訟程序中，受委員會決定不利益之當事人對於甄審過程之公正性質疑，可否要求法院傳訊「委員」蒞臨詢問？再者，有關委員會之

實質決定，行政院所尊重的判斷餘地密度為何？所尊重的判斷餘地密度為何？凡此均值得進一步論述，本文將從司法審查之角度說明如下：

### 1. 組織地位與程序適正之審查

由專家學者共同組成之委員會，此等委員會所作成之決定大都以機關名義公布，此時「委員會」之地位究係機關或內部單位？實務上大都將之視為「內部單位」，惟亦有學者認為，一般行政機關之特定委員會，只要其法律上被賦予管轄權與執行權，則自然得以自己名義而執行有行政機關之地位<sup>104</sup>。我國實務上關於委員會之地位常發生爭議。

民間參與公共建設委員會地位為何？最高行政法院之見解<sup>105</sup>：「……民間參與公共建設委員會固係由專業人士所組成，但僅係主辦機關臨時設置的內部委員會，不能以委員會的名義對外行使職權，究非獨立行使職權之機關……。」依此實務認為民間參與公共建設委員會應係內部單位而非行政機關。然據上述，本案之實質決定係由「甄審委員會」僅係由機關首長名義為之，應探討者是，首長有無可能變更「委員會之決定」？若否，應否賦予其機關之地位，此涉未來行政爭訟時應以何者為代表作為行政爭訟之當事人，其中涉及作成決定之委員應否於訴訟上為攻防。例如本案參加人遠通電收公司即主張法院，應直接詢問甄審委員以幫助發現真實並質疑完全沒有詢問任何一位委員即可對甄審內容作成判決？我國實務採上述學界標準，認為「甄審委員會係內部委員會……究非獨立行使職權之機關」本文質疑的是如前文所整理之圖表，名稱同為委員會有的稱之為內部單位，如直轄市及縣市政府之地價及標準地

<sup>104</sup> 黃錦堂，行政組織法之基本問題，載：行政法（上），頁286，2006年10月。

<sup>105</sup> 最高行政法院95年度判字第1239號。

價評議委員會、各級教師評審委員會<sup>106</sup>，本案之民間參與公共建設甄審委員會<sup>107</sup>；或為行政機關之地位如衛生署、全民健康保險爭議審議委員會<sup>108</sup>及犯罪被害人補償審議及覆審委員會<sup>109</sup>，於實務上易生爭論。

我國現行實務以形式作為區分之標準，固有其明確之功能，但也常造成爭訟案件中權利主張者之盲點，例如當事人對某一委員會之決定不服，於訴訟中要求專家委員蒞臨詰問並就其所持專業觀點為質問，然我國實務率皆以委員會係合議制為由拒絕。如此一來，委員會成為「位高權重」又不須直接面對質疑的單位。本文認為，基於以下理由如果委員會所作決定，機關首長僅係「橡皮圖章」亦即不可能也不會改變委員會之決定，此時應認為委員會具有機關之地位。

(1)從內部單位之性質言

內部單位係行政機關基於內部分工原理，將之劃分之若干小規模之分支組織，既係內部單位機關首長自然對之有指揮監督權，然諸多引進專家、學者、公正人士之內部委員會，為確保其獨立行使職，並不受指揮監督為其特色，兩者性質扞格不入，將之定位為內部單位並非適宜。

(2)權利實質保障角度

在委員會作成決定之爭訟案件中，不乏權利受損害之一方要求於訴訟中詢問「甄審委員」，以本案為例遠通電收公司於上訴（最高行政法院）意旨略謂：「……原審（臺北高等行政法院）完全沒

---

<sup>106</sup> 大法官釋字第462號。

<sup>107</sup> 最高行政法院95年判字第123號。

<sup>108</sup> 最高行政法院91年判字第2號。

<sup>109</sup> 94年6月21日最高行政法院94年度6月份庭長法官聯席會議決議。

有詢問任何一問甄審委員，亦沒有調查過各委員評分表……如何能得知VPS協商影響評分項目與程度……」最高行政法院論斷謂：「……VPS可能影響評分……因涉及甄審委員主觀專業之判斷餘地，自無傳喚各甄審委員到案說明之必要。若能將甄審委員會當作訴訟主體，益能增加甄審過程之公開及公平性。

## 2. 甄審委員會決定之實質審查

如前所述，我國行政法院在面對專業委員會之決定時，除有特殊情形外，原則上應尊重甄審委員會之判斷。本案，民間參與公共建設甄審委員會固係由專家學者之專業人士所組成，但僅係主辦機關臨時設置的內部委員會，不能以委員會的名義對外行使職權，究非獨立行使職權的機關，惟其既由專業人士所組成，且採行合議制，對於專門科技事物（高速公路電子收費系統）之投資建置及營運為評價，將所謂「最優申請人」、「次優申請人」等不確定法律概念涵攝於具體的事實關係，具有專業性判斷性質，仍得承認其有相當之判斷餘地<sup>110</sup>。行政法院援引實務所建立之判斷餘地審查基準，以甄審委員會對於合格申請人於協商程序違背了一般法律原則即公益原則與平等原則。導致據為評審之資料基準不一，而有判斷違法之情事行政法院自得介入。換言之，對於甄審委員會之決定為實質之審查。

臺北高等行政法院以「公益原則」作為審查行政行為合法性之依據，是否妥適學者間見解不同<sup>111</sup>有學者認為<sup>112</sup>，所謂「公共利

<sup>110</sup> 最高行政法院95年度判字第1239號。

<sup>111</sup> 有學者贊同行政法院判決，認被告機關對公益考量欠缺或不足，參閱陳英鈴，同註101，頁158。李惠宗教授則認本案高工局未考量「用路人的一般利用限制」，故缺乏公共利益中之「正當性」要素，進而贊同行政法院之判決，參李惠宗，同註101，頁190。

<sup>112</sup> 林明鏘，ETC判決與公益原則，載：營建法學研究，頁142-145，2006年11



益」係指由特殊之私益與公共利益共同組成之「統整概念」。申言之，公共利益與私人利益並非相互對立或涇渭分明的兩個概念。相反的，公共利益乃係整合私益的概念。所以臺北高等行政法院認為「用路人之公益」與「遠東聯盟」之私益彼此互斥不無疑義。同時行政法院使用「公益原則」作為審查行政行為合法性之依據，並取代行政之判斷餘地則須十分慎重，否則不僅行政法院實質上或結果上會取代行政上之「價值判斷」，而且會逾越司法權限侵害行政權之專業判斷。本文認為，對於專家學者組成委員會所作之決定司法應否介入審查，一如前述所分析一般，大法官透過數號解釋<sup>113</sup>逐次架構出司法之審查基準，但於個案之審查上仍有寬嚴不一之情形，例如考試評分、教師升等、科技環評、醫藥衛生……等，未來尚待諸多個案之分析檢驗才能真正建立起我國司法對專家學者組成委員會所作決定之審查面貌。

## 二、環境影響評估委員會

### (一) 案例背景

憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展應與環境及生態保護兼籌並顧」，環境基本法第三條規定：「基於國家長期利益、經濟科技及社會發展應兼顧環境保護。但經濟、科技對環境有重大不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」此揭櫫了國家在經濟發展與環境保護之基本國策。隨著社會的變遷經濟的快速成長，相對地國家的重大開發亦加速進行，伴隨而來的是對於環境負面的影響，甚至造成難以回復的破壞<sup>114</sup>。因此如何在國家

---

月。

<sup>113</sup> 尤其是大法官釋字第553號。

<sup>114</sup> 諸如雪山隧道的開通帶來宜蘭地區之發展，卻相對地亦造成週遭環境的破

從事開發行為時透過科學方法，預先對可能造成環境破壞之因素事先防範及評估以作為決策之參考實有必要。有鑑於此，我國各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，設有環境影響評估審查委員會<sup>115</sup>，其層級分為中央、直轄市及各縣所設之委員會。而其成員則包括了專家學者，這些專家進入國家的委員會並替國家作成決策，引發了國家公權力與專家學者之間的連結，其中所衍生出來的問題包括專家在各領域間如何取捨，對於委員會運作的疑問如應否視自出席、表決方式，以及委員御用化等爭議亦逐漸浮現出來，筆者從法社會學的角度觀察整理近年來較大爭議事件並圖示如次，同時以近日三則環評案為例，特別針對環境影響評估委員會所產生的相關爭議作為探討的對象。

表二 環境影響評估委員重大議題爭議案表

重大爭議案	委員會類別	要旨	參與成員身分	法律、政策爭議
中科三期七星農場開發案	環境影響評估委員會	中科為友達光電量身定做遭致非議，表決10：8有條件通過開發案。	1. 政府官員 2. 專家學者	官方代表，不開會，只投票，係政府政策的投票部隊。
第六屆環保署環評委員（六人）共同聲明	環境影響評估委員會	1. 要求政院經濟小組不要給環保署壓力，也不要介入環評會議，更不要替財團排除	環境學者專家	1. 行政院回應：環評委員屬於體制內的任務編組，行政院與委員是一體，衷心期待

壞；以及研議中的蘇花高速公路，環保人士憂心可能對花蓮好山好水帶來環境的浩劫，中部科學園區的開發也影響了當地的環境，凡此均面臨一項向來爭論的議題，即環境保護與經濟發展如何兼籌並顧？

<sup>115</sup> 環境影響評估法第3條第1項：「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）。」

重大爭議案	委員會類別	要旨	參與成員身分	法律、政策爭議
		<p>障礙要求簡化環評程序，限縮環評委員審議範疇，以求快速通過。</p> <p>2. 行政院回應：環評委員屬於體制內的任務編組，行政院與委員是一體，衷心期待委員本於專業，臺灣整體發展盡一分心力。</p>		<p>委員本於專業，臺灣整體發展盡一分心力。</p> <p>2. 環評委員會與行政院之關係為何？</p>
台塑大煉鋼鐵廠環評案	環境影響評估委員會	財團環評委員大戰，業者點名五位環評委員應「迴避審查」，環保署以此為由緩審，並擬全數委員更換，環評委員抗議。	環評委員、專家學者、政府代表	<p>1. 環評委員是否為行政程序法之「公務員」？</p> <p>2. 是否適用行政程序法第33條的「執行職務有偏頗之虞」？</p>
蘇花高速公路環境影響評估案	環境影響評估委員會	<p>1. 環評委員強烈表達不願再作橡皮圖章。</p> <p>2. 委員以書面表達意見。</p> <p>3. 環評委員面臨沉重壓力難作出決定。</p>	<p>1. 環評委員</p> <p>2. 專家學者</p> <p>3. 政府代表</p>	<p>1. 國家應訂出永續經營指標，政策目標。</p> <p>2. 環評委員以其專業再就其專業作審查。</p> <p>3. 國家利用環評委員面對民意壓力。</p>

重大爭議案	委員會類別	要旨	參與成員身分	法律、政策爭議
南港 202 兵工廠開發案	1. 環境影響評估委員會 2. 監督委員會	1. 保留濕地勿過度開發。 2. 為弭平民怨，暫緩半年開發。	1. 政府代表 2. 民間人士 3. 專家學者	1. 已決定開發可否暫停？ 2. 法律之後續處理。

### (二) 近年來環評公告遭撤銷之案例分析——以委員會運作與資訊審查為中心

如上所述由於行政法院對於由專家學者組成委員會所作之決定司法審查轉趨積極，因此以下就近日環評審查結論公告遭撤銷之案例，聚焦於環境影響評估委員會委員之資訊審查出席狀況意見溝通與回應等面向考察行政法院高度的審查態度並分析其相關內容。

#### 1. 中科三期七星農場環評案<sup>116</sup>

(1) 當地居民提出在本案環境影響評估中，就實質內容提出包括選址問題、水資源及污染問題、空氣污染、健康風險、文化遺址、替代方案等質疑，雖經被告機關答辯——其中爭點在於原處分（審查公告）認本案對環境無重大影響不應繼續進行第二階段環評，本案以「有條件通過環評是不適法」？

(2) 臺北高等行政法院審查認為，是否對環境有重大影響之虞為「不確定法律概念」，並由專家組成之委員會判斷決定（此案亦寓

<sup>116</sup> 本案後來衍生出停工不停產以及停止執行之爭訟案，不在本文討論範圍核先說明，相關文獻請參李惠宗，從法學方法論談中科事件「停工、不停產」的弔詭，台灣法學雜誌，161期，頁1以下，2010年10月；李建良，中科環評的法律課題——台灣法治國的淪喪與危機，台灣法學雜誌，149期，頁27，2010年4月；葉俊榮，捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判，月旦法學雜誌，185期，頁70，2010年10月。

含有行政上之預測及風險評估），就此承認行政機關（委員會）有判斷餘地，但若行政之判斷有恣意濫用及其他違法情事；亦應承認法院例外加以審查（亦須進一步討論審查密度之高低）。

(3)法院對審查內容中之對當地居民造成健康風險問題進行審查並認為：

①專業健康風險之委員意見並未採納

本件環保署依組織規程第四條第一項規定，置委員二十一人，其中具有健康危險評估專業知識的委員僅有周晉澄委員一人，而周晉澄委員已於歷次專案小組初審會議提出質疑並請開發單位補充說明。依開發單位之答覆說明，僅承諾將來營運後，會將排放量控制於一年七百五十公噸以下，以及會持續監督排放，並未針對周委員之審查意見，作具體之回應，尚難認其已依審查結論為完全之補充或修正。

②健康風險評估資料提供不完整

本案資料提供並不完整，就健康風險評估部分，因開發單位未提實際採樣與檢測計畫，無法得知是否正確。另該資料僅是隨機單點採樣背景結果而已，要有更完整的時追蹤與分析，才能完整的呈現環境衝擊影響。而健康風險危害百萬分之一機率的推估時，必須考慮相關危害物之加乘效應而非僅以個別危害物質之個別效應相加總。

③小 結

本案之審查結論所列條件第五項載明：「五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化學物質緊急意外災害類比與因應及針對區內污染正常及緊急排放狀況下，對居民健康之影響提出風險評估及應變措施，送環保署另案審查。如評估結果對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案。」等情，亦認，本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告

卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。而本案唯一具有健康風險評估專業知識之周晉澄委員認本案應進入第二階段環境影響評估。職此之故，被告及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法。

綜上所述，本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而毋須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵，行政法院自得加以審查，而認定原處分違法，並撤銷訴願決定及原處分。換言之行政法院對上述事項之審查係採高密度之審查標準。

## 2. 新北市新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程環評案<sup>117</sup>

本案行政法院介入審查環評委員會之決定，首先揭櫫「主管機關所屬之環評委員會，以合議制方式判斷是否符合「對環境影響有重大影響之虞」其成員專家學者不得少於三分之二，並尊重應委員會的專業判斷。專業判斷除有判斷濫用或判斷逾越違反正當程序外，合理的專業判斷應予尊重。依法行政法院仍對於有關委員會之運作模式作高密度之審查，茲分述如次：

### (1) 不得以委員個別書面確認方式代替意見交換後之決議

本件開發行為之主管機關為上訴人（原臺北縣政府），其所屬環境影響評估審查委員會之決議，依環境影響評估法第三條第五項授權訂定之行為時臺北縣政府環境影響評估審查委員會組織規程第六條規定：「本會決議，應以全體委員過半數出席，出席委員過半

<sup>117</sup> 參最高法院100年度判字第1022號，有關分析之標題及內容由作者整理增刪核先說明。

數之同意行之。」係採合議制方式作成意思決定，以普通多數決原則通過決議，並無規定委員得個別以書面確認之方式代替，乃係以全體委員過半數以上出席共同審查所有提出之資料，經過意見交換後，而形成決策，如以委員個別為書面資料之形式審查，再個別表示意見，將使「意見交流、集思廣義、交互辯證」之合議制精神蕩然無存，有違環境影響評估法第三條規定要求主管相關應設環境影響評估審查委員會審查之規範目的。

本案環境影響說明書「第一次討論會」時，審查結論為「建議進行第二階段環境影響評估，惟於下次委員會會議討論議定」。然下一次會議（第一次審查會）委員綜合審查意見的第一個意見卻為「本案因涉及①地方民意；②交通影響；③安全課題等課題之關係繁複，有待仔細釐清，故原建議應直接進入第二階段環評，惟有鑑於北縣一般事業廢棄物之處置問題緊迫，故為權宜計」，因此該次審查結論未再「建議進行第二階段環境影響評估」，而變更為「請依委員（單位）意見補正後，再送委員會審查，並請就左列事項詳加說明：一、地方民意。二、交通影響。三、安全。四、污染防治。而下一次會議（第二次審查會）作成本案環境影響說明書審查結論為：①有條件通過環境影響評估，並請就左列事項詳加說明：①管理計畫。②交通評估。③承諾事項。④經費編列。⑤監測計畫。⑥督察小組規劃。②請依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過。」臺北縣政府嗣以九十年八月二十一日（九〇）北府環一字第三〇三六七六號公告審查結論。惟就歷次環境影響評估審查委員會議紀錄及現場勘察紀錄所示，有諸多委員或相關機關提出本件開發案對於環境如何影響之問題，諸如：開發場址鄰近人煙稠密區、安全、交通及民意部分面，尤其在第二次審查會時，委員綜合審查及相關機關表達之意見，仍認有許多問題尚待釐

清<sup>118</sup>，第二次審查會紀錄所載尚待釐清問題，並非單一委員之意見，而係載於委員綜合審查意見及相關機關之表達意見，又「處置問題緊迫，故為權宜計」，亦非單一委員之意見，而係記載於委員綜合審查意見，於此情形下應針對委員所提出的個別問題透過會議方式、意見交流、集思廣義、交互思辯，方屬正辦。

(2) 審查結論考量之因素並不正當

第二次審查會時既有諸多對環境不利且影響顯非輕微之問題尚未釐清，對於判斷是否屬環境影響評估法第八條及行為時環境影響評估法施行細則第十九條所定，對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響「之虞」、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力「之虞」、對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響「之虞」，及對國民健康或安全，有顯著不利之影響「之虞」，自屬有密切關聯，而有考量進入第二階段環境影響評估之必要性。惟本件未繼續進行第二階段環境影響評估審查之理由，觀諸歷次審查會議紀錄，除「處置問題緊迫，故為權宜計」外，尚無對系爭開發行為有利之意見，亦無就上開諸多對環境不利影響之問題有何解決方案或考量。而審查是否應進入第二階段環境影響評估之判準在於考量是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，殊非開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題，該項「權宜計」理由雖非完全不應列入考量，惟其分量比例不應凌駕於應考量因素之上，以免形成應考量之因素而未能予以適當之考量。本件對於「開發行為對環境有重大影響之虞」應考量之因素而未能予以適當之考量，該項「權宜計」理由分量比例顯然過大，且無正當理由，有違比例原則，揆諸首揭規定及說明，自屬判斷濫用，違論審查當時對

<sup>118</sup> 諸如交通、水文、水質、地形地質等問題，參最高行政法院100年度判字第1022號。



「處置問題緊迫」之相關資訊亦未揭示。

(3) 環評委員會決議過程過程草率

環境影響評估審查委員亦認知尚有前述對環境有重大影響之疑義及要求開發單位補正之情形下，如為「處置問題緊迫」，以「權宜計」未考量進入第二階段環境影響評估，不僅對當地居民程序參與權及實體基本權益造成侵害之虞，甚至可能因未進入第二階段環境影響評估，欠缺民眾充分參與及溝通程序，造成當地居民不安及抗爭，致開發案延宕，損及公益及開發單位之利益，其決議有條件通過環境影響評估審查，並請開發單位即參加人依委員（單位）意見補正並由全體委員書面確認後始得通過而未再召開審查會，該項作法有違最小侵害原則，所達到之利益與其可能造成之損害相較，顯失均衡，其結論逕認不繼續進入第二階段有主管機關、目的事業主管機關以外其他有關機關、團體、學者、專家及居民代表充分參與的實質環境影響評估程序（環境影響評估法第九、十一條參照），亦難謂能達到前開「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」之行政目的。

(4) 未能回應委員之意見加以補正

第二次審查會之審查結論所為有條件通過環境影響評估審查，並請開發單位即參加人依委員（單位）意見補正並由全體委員書面確認後始得通過，乃係要求開發單位即參加人針對委員及相關機關意見補正對上開：①管理計畫、②交通評估、③承諾事項、④經費編列、⑤監測計畫與⑥督察小組規劃等六事項為詳加說明，究其本質，屬於開發單位即參加人在本案環境影響說明書中應盡之說明義務範疇。第二次審查會時既認有對環境有重大影響之疑義及要求開發單位補正說明，則開發單位即參加人補正說明之內容，環境影響評估審查委員會自應實質審查，並依上開行為時臺北縣政府環境影響評估審查委員會組織規程第六條規定：「本會決議，應以全體委

員過半數出席，出席委員過半數之同意行之。」始符合正當程序之規定。蓋此六事項之補正說明為判斷系爭開發行為是否合致「對環境有重大影響之虞」的密切關聯資訊。惟第二次審查會未俟開發單位補正說明，在資訊不完全情形下，未作實質專業判斷系爭開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，而決議「有條件通過環境影響評估審查」，於法尚有未合。又開發單位即參加人所提出之補正說明，臺北縣所屬環境影響評估審查委員會未依上開規定程序進行實質審查，未再召開第三次審查會，而由上訴人對於開發單位就該六事項之補正說明所提出「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程環境影響說明書」修訂本，僅以九十年七月二十日（九〇）北府環一字第二六四八〇七號函併同附件確認表等檢送各委員，請其確認並於九十年七月二十七日以前傳真或函覆，而事後僅有二名委員回覆同意，其餘十三名委員均未回覆，上訴人逕行認定未回覆者視為同意，亦有違反法定正當程序之瑕疵存在。原審並經查明本件於監察院調查後，上訴人曾再度以電話或當面向當時未回覆之八位委員詢問意見，其中一名表示不復記得曾有徵詢意見一事，一名表示不便表示意見，六名委員則同意，其餘五名縣政府主管之委員，則未予詢問，故本件補正意見亦未經全體委員書面確認同意等情屬實。

#### (5) 小 結

從本案最高行政法院對於委員會運作與資料審查之密度觀之，法院對於專家學者組成委員會所作之決定，提出了以下的指摘：包括不得以委員個別書面確認方式代替交換決議，審查結果考量因素並不正當，決議過程過於草率以及未能回應委員之意見加以補充，此種審查模式的密度，逸脫過去泛稱尊重的審查模式改從「委員會的召開過程」、「委員意見溝通之方式」而揭櫫了委員會的運作亦應遵守正當法律程序，這樣的見解若能堅持，當可改變專家學者組成審議式委員會審查議案的生態，亦可強化專家參與的民主性與正

當性，也捍衛了環境影響評估制度的尊嚴，誠值得肯定。

### 3. 新竹縣橫山一般事業廢棄物最終處置場環評案

本案係偉盟公司於二〇〇三年二月二十七日向新竹縣政府申請開發坐落於新竹縣橫山鄉之八十九筆土地，提出一般事業廢棄物最終處置場設置工程，環境影響評估說明書送審，經縣政府召開初審會議及第二次審查會議後，認可作成「有條件通過環境影響評估審查」之結論並公告。當地居民不服提起訴願遭駁回復提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以九十四年度訴字第九四四號判決駁回，當地居民不服上訴，經最高行政法院以九十八年度判字第七七二號判決，將原判決廢棄，發回更審經臺北高等行政法院九十八年度訴更一字第第九十五號判決撤銷訴願決定及原處分。偉盟公司及新竹縣政府均不服提起上訴遭最高行政法院駁回確認。

以下仍將分析之重點置於司法對「環境影響評估委員會及委員之運作過程及資訊提供充分與否」之審查，分析最高行政法院之見解<sup>119</sup>，並於後作相關之評述：

#### (1) 資訊之提出有錯誤事實與不充分資訊致影響委員之審查

相較於主管機關於第二階段環評踐行縝密、公開之程序，主管機關於第一階段環評僅是審查開發單位提出之環說書所記載之各該事項，審查認定其開發行為對環境有否重大影響之虞，則開發單位所提出之環說書所記載之事項自應確實、完全，不得提供錯誤之事實或不完全之資訊。環評法第八條規定：「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」，而非「前條審查結論認為對環境有重大影響，應繼續進行第二階段環境影響評估」，且環評法施行細則第十九條就環評法第八條所稱

<sup>119</sup> 本案決主要論點有5點，但與委員會運作及資訊提供充分與否僅有2點，參最高行政法院100年度判字第1040號判決，標題為作者所設。

「對環境有重大影響」有例示規定，故只要有環評法施行細則第十九條例示規定之情形之一「之虞」，即為環評法第八條規定之「對環境有重大影響『之虞』」，應繼續進行第二階段環評。偉盟公司提出之環說書提供錯誤之事實或不完整之資訊<sup>120</sup>。

本件環評審查委員審查系爭開發行為對環境有否重大影響之虞，應否續行第二階段環評，既係出於上訴人偉盟公司提出之環說書所提供之錯誤之事實或不完整之資訊，則所作成有條件通過環評審查之結論，而非應續行第二階段環評之結論，法院自得予以審查。查原判決已敘明環評審查委員係依偉盟公司所提供之錯誤之事實或不完整之資訊，審查系爭開發行為對環境有否重大影響之虞，應否續行第二階段環評，足認此項瑕疵對認定原處分是否違法而應予撤銷，關係重大。上訴人新竹縣政府以原判決僅認定上訴人偉盟公司提出之環說書提供錯誤之事實或不完整之資訊，惟未審認該等「錯誤之事實或不完整之資訊」瑕疵是否重大，及何以致原處分應予撤銷，屬判決不備理由，然最高行政法院認為偉盟公司提供錯誤之資訊足以左右審查委員，原審法院之高度審查並無違誤。

<sup>120</sup> 參最高行政法院100年度判字第1040號，依該判決內容所示，該公司提供錯誤事實及不完整資訊有：(1)系爭場址地質構造不穩定區，偉盟公司漏未記載「鄰近範圍內之主要地質構造則包括石門斷層、軟橋斷層、大平地斷層、楠湖背斜及馬武督斷層……」；(2)偉盟公司提出之地籍圖將該等建地之資料塗銷，造成人煙罕至之假象，審查委員雖曾質疑上訴人偉盟公司所稱「幾乎不見人為建築」等陳述，竟答稱最近之敏感點為福興村，距離尚有約500m。但事實上，該建築距離系爭場址僅約50m，並受系爭場址三面包圍；(3)偉盟公司提出之環說書未以專業及科學方法證明地下水流向，致系爭開發行為對地下水水質及水量之影響不明；(4)偉盟公司於「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中第9項開發區位欄「是否有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物？」圈選「否」，另於「表10-1預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表」中生態類別陸域項目內採行減輕或避免對策欄記載「據調查計畫場址內並無保育類之動、植物……」，與實情不符。

## (2)有關委員會之審查程序有所瑕疵

審查結論所附條件：「十、委員意見修正後，再送所有委員確認後才得通過」，並附有委員之審查意見計四十一項，依其文義係指須經所有委員確認後，審查結論才得通過，並非如上訴人新竹縣政府所稱通過係指通過「環說書內容定稿」，故在上訴人偉盟公司依該四十一項審查意見修正其環說書，並送所有委員確認之前，系爭環評審查尚未通過，自不得公告。上訴人新竹縣政府未經所有委員確認即公告系爭審查結論，其程序上顯有瑕疵<sup>121</sup>。

因此，對於環境影響評估之結論，審查委員係主要決定權者，全體委員之意見，應以書面為之並具簽名，始得確認委員意見之真實性及委員責任之明確化，從而僅以電話詢問或當面詢問之簡易程序，已難謂已踐行嚴謹之正當程序，遑論未待其有任何形式之回覆，即將其視為同意。」足認本件環評審查委員作成上開審查結論既附有「委員意見修正後，再送所有委員確認後才得通過」之條件，則上訴人新竹縣政府自不得逕以「逾期未回復，將視同已確認審查無誤」代替「所有委員確認」，而置環評法特設專責組織獨立認事之立法意旨於不顧。是該審查結論雖經上訴人新竹縣政府公告在案，而對外發生法律效果，惟因上訴人偉盟公司依上開四十一

---

<sup>121</sup> 蓋環評法第3條第1項規定：「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……。」同條第2項規定：「前項委員會任期2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。」核其立法旨趣，實因環境影響評估制度之所由設，旨在對生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能之影響程度及範圍，進行事前調查、預測、分析及評定（環評法第4條第2款參照），故特設兼納多數專家學者之委員會，作為審查之組織，藉以確保環評之專業性及公正性。參最高法院100年度判字第1040號。

項審查意見而修正之環說書未經所有委員確認，其程序上顯有瑕疵<sup>122</sup>。

### (三)綜合評析

從上述遭最高行政法院撤銷環評審查公告之三案中可知，最高行政法院對於「環境影響評估委員會」所作成之審查決定公告，不似過去僅以專家學者組成委員會所作之決定司法應予尊重而放棄審查，亦即學理上有關「專業委員會之司法審查」其態度已從過去「抽象的支持」到「具體的審查」，雖然歷次司法院解釋已建構出抽象的審查基準，但早期實務僅作為論述之用而無真正具體審查。晚近從上述三案例中得知已逐漸具體就專家學者組成委員會所作決定之相關審查內容加以「司法審查」而非泛稱尊重其判斷，茲說明如下：

#### 1. 中科三期七星農場案

本案的審查事項眾多，但其中針對「審查委員之修正意見」有無具體回應作審查，若未具體回應其公告即屬違法；另外關於「健康風險評估資料提供不完整」亦作為司法審查的重點；因之，以「未充分斟酌相關事項」與「出於錯誤之事實認定或錯誤資訊」將原處分撤銷。本案並引發了已開單之科學園區部分廠商應否「停工」或「停產」之爭議。

#### 2. 新店一般事業廢棄物掩埋場環評案

本案於第一次討論時，審查結論為「建議進入第二階段」環境影響評估。然因鑑於一般事業廢棄物處置問題緊迫故為權宜之計變更為「請委員意見補正後，再送委員會審查」於委員會之運作方式有諸多審查上之瑕疵：

---

<sup>122</sup> 參照最高行政法院98年度判字第708號。

首先，如以權宜計未進入二階段環評，此將造成居民程序參與權以及實體權利之侵害，蓋相較於主管機關於第二階段踐行環評縝密、公開之程序，主管機關於環境書作相關審查，故第一階段僅係提出，此理由是否足以支持未進入二階段環評誠有疑問。

其次，關於委員會開會、出席、表決過程中，透過書面確認並未再予召開委員會，實有違充分溝通，集體思辯以及應親自出席的委員會設置之本質。

再者，事後確認各該委員是否完全對環評資訊之判斷（審查內容）有完全充足之掌握，若無法親自掌握在資訊不完全的情況下，如何能公正的審查？在本判決中，最高行政法院對於環評審查會之召開、出席、表決等作深入的探究，這較往常更為深入，同時亦加深的正當法律程序的落實、誠足肯定。

### 3. 新竹橫山一般事業廢棄物最終處置場環評案

本案聚焦在於環評會要求開發單位對於審查意見修正，但新竹縣政府未待開發單位之修正意見即公告審查結論，此公告程序有瑕疵。

其次，開發單位提出的環說書提供錯誤資訊以及不完全資訊；再者，審查內容應包括綜合評述而非綜合評述即是審查內容，行政法院對於環評結論書面形式（非實質內容）並指摘其缺失，對此本文持肯定態度。

### 4. 小 結

綜上論述，最高行政法院對環評審查結論公告（行政處分）之司法審查可謂逐漸細緻化其具體面向包括：

(1) 開發單位所提供之資訊是否正確與充足，有無誤導環評委員作出不當判斷，若資訊錯誤或不充分，其審查結論公告將有瑕疵。

(2) 對於環評審查過程中，環評委員所要求改進或修正之事項，是否確實回應與改進，若無法達到要求則應視有無其他替代方案或

解決方法，若未回應則審查結論公告將有瑕疵，凡此均可作為司法審查之內容。

(3)對於環評委員會之運作模式亦作為司法審查之內容，諸如有關委員之親自出席、思辯過程以及討論是否形成共識，對於共識事項之確認方法，倘若未符合正當法律程序之要求均認為公告結論係違法，蓋委員會之設立採合議制，其目的在於「意見交換、集思廣義、交互辯證」若僅以個別委員之書面審查即作為結論，顯有違環境影響評估法第三條設立委員會審查之規範目的，對此行政法院可謂係採高密度之審查。

(4)另外，對於環評案是否有與開發案無關之考量或不相關因素之介入亦得作為司法審查，例如新北市新店安坑焚化場一案中，新北市政府得否以「時間急迫，為權宜計」而變動或更改審查模式，不無疑問。

## 伍、結 論

現代國家任務多元而複雜其範圍亦不斷之變遷，行政部門面對此遽烈之轉變，通常引進專家學者組成委員會來參與公共事務，尤其是事件具有高度專業性亦即科技、環保、醫學等事件，而此等委員會所作成之決定通常即代表機關之決定。本文主要探討之核心在於法院對此等委員會所作決定之司法審查。因此其思考脈絡先簡述專家學者組成之委員會之定義類型，其與合議制機關不同之處在於係設置於行政機關內部之委員會，並依其功能任務不同而有諸多類型，如審議型委員會、諮詢型委員會、爭議裁決型委員會等，本文之焦點在於「審議型委員會」。尤其是參與行政機關作成行政處分之審議型委員會。



其次論述現代社會之所以有專家學者組成之委員會乃基於行政的技術化與專業化、民主原則，公益與效率之考量以及私人參與公共任務等必要性之理由。再者，對於專家學者組成委員會所作成之決定。學界與早期實務均將之視為專業委員會之決定而有所謂判斷餘地。實則係由於專家學者組成委員會有所處理之事件大都涉及高度專業性與技術性的事件相較於一般行政機關有其特殊性。

依本文之觀察，早期行政法院只要涉及上述事件又有專家學者組成委員會作成決定大都以判斷餘地加以尊重。但晚近從本文所分析之案例觀之，行政法院之態度似乎有所轉變而採取較高密度之審查。行政法院審查之內容包括了：組織的適法性，例如委員的資格審查和得否以分組審議代替委員會之決議；審議運作程序的適法性，例如委員可否代表或親自出席，可否以電話詢問並補簽會議結論；法律與事實涵攝有無錯誤，例如提供審查之書面資料有無造假或不充分之資訊而影響委員會之審查；是否有其他重要事項漏未斟酌或不相干因素加以考量，例如事後發現委員涉嫌瀆職，為達成上級交辦任務等事由。

行政法院對於行政機關內部設立參與行政處分作成的委員會，其審議過程中的事項採取高密度的審查標準，本文認為可以適度導正行政機關先有結論而找專家學者背書的弊端對於落實程序正義亦有所幫助。從比較法的角度觀之，由於正當法律程序的要求，與我國委員會相同的日本審議會的運作過程，包括出席人數、議決方式、當事人意見之表達與回應、議程之公開與決定之公正性，在其基本改革計畫中亦要求程序之完備<sup>123</sup>，我國行政機關似尚未慮及於此以致於相關法制並不完備，日本審議會的改革方針，早在十餘年前即提出，其中委員會的設置與運作模式若能將之形成法規範，

---

<sup>123</sup> 日本審議會運作方式針對3點，參審議會總覽，頁39-40，2009年12月。

裨令機關有所遵循當可減少行政機關便宜行事之缺失。

此外，從我國行政法院之裁判分析得知，法院對於國家重大公共建設案之司法審查，雖然尊重專家委員會之決定，但晚近亦逐步傾向對其運作過程，提供資訊之真實性作實質審，此毋寧說是好現象。再者，對於環境影響評估案件常造成政府、開發者與居民的司法爭訟，浪費國家資源。上述環境影響評估之案例，行政與司法部門面對「環境風險」的關注顯然不同，尤其當行政部門以專業委員會組成來取代（或代替）首長作成決策，不免令人納悶法官（司法）在這個領域真的勝過委員會的專家學者？不然法官怎麼能推翻這麼多人所作成的決定，是否有其他的方法讓效率更高？

關於環境影響評估法第八條之「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影響評估……」此之「有重大影響之虞」係「不確定法概念」，行政法院在面對「不確定法概念」之司法審查，其態度似乎已建構一套準則，即：「行政法院對不確定法律概念之解釋與適用，原則上有完整審查，只有在例外（行政判斷餘地）才受限制。」雖然，架構儼然成形，但實際運作上法院仍會綜合事實而作出介入或不介入之決定，以中科三期案為例，係以——例外介入審查之方式，即認為專家委員會對於「健康風險評估」未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或資訊錯誤，而認定「判斷瑕疵」因而撤銷委員會所作成之審查結論。晚近幾則判決<sup>124</sup>則更進一步對於合議制的環境影響評估委員會之實際運作介入高度審查，其中包括表決方式應否親自出席、審查結論之確認、個別委員之意見以及開發單位提供之資訊是否正確，顯見行政法院已非一味接受合議制委員會之結論，轉而著墨於委員會開會相關資訊之審查，對於這樣的轉變本文持肯定態度。

---

<sup>124</sup> 如上述之新店安康案及新竹橫山案。

重大開發或設廠案之環境影響評估，通常涉及高科技且專業及複雜的案件，法院如何審查？尤其又有專業委員會的組成，理應審查密度降低，實則不然，德國法院仍得審查實體面及程序面，審查密度仍然很高，晚近我國行政法院的審查態度亦有所轉變，不再一味地接受專家委員會之結論轉而強調運作程序之正當性，本文認為這是一個良性的發展趨勢，蓋當地居民通常處於弱勢，不論在資訊的取得或程序的參與往往只能被迫接，而其唯一表達意見的機會就是抗爭，在一個理性社會中吾人應認真思考者係雙贏而非全輸，國家的經濟發展與環境保護的平衡仍在磨合之中，但如何平衡對行政部門決策帶來的衝擊，實非如憲法增修條文所言，（第十條第二項：經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧），如何在環保與產業經濟下平衡實非易事，此有賴行政司法部門共同尋找出雙贏模式，然而司法（法院）若能堅持對委員會相關資訊與運作的程序正義作嚴格的審查，將可適度導正行政部門之偏差如此才能真正落實法治國家之要求。

## 參考文獻

### 一、中 文

1. 孔憲遂、王磊、劉忠慧譯，突破官僚制、政府管理的新願景，2002。  
Kong, Xian-Sui, Wang, Lei, Liu, Zhong-Hui (trans.), *Breaking Bureaucracy, The New Vision for Government Management*, 2002.
2. 牛惠之，「科技法律」議題之研究，載：部門憲法，頁749-772，2006。  
Niu, Hui-Zhi, *The Study on Issues of Technology Law*, in *Department Constitution*, pp. 749-772, 2006.
3. 王毓正，論環境法於科技關連下之立法困境與管制手段變遷，成大法學，12期，頁95-150，2006。  
Wang, Yu-Zheng, *The Arguments on the Dilemma of Law-making in Environment Law and Changes in Means of Control under the Influence of Technology*, *Cheng Kung Law Review*, no. 12, pp. 95-150, 2006.
4. 江嘉琪，E.T.C契約之公、私法性質爭議，台灣本土法學雜誌，81期，頁112-115，2006。  
Chiang, Jia-Qi, *The Arguments on Public and Private Nature of the E.T.C Contract*, *Taiwan Law Journal*, no. 81, pp. 112-115, 2006.
5. 米丸恒治著，劉宗德譯，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權及其法之統制，月旦法學雜誌，173期，頁241-252，2009。  
Yonemaru Tsuneharu, Liu, Zong-De (trans.), *Public and Private Partnership—Private Exercise Constitutional Rights and Its Regulations*, *Taiwan Law Review*, no. 173, pp. 241-252, 2009.
6. 吳志光，E.T.C裁判與行政契約——兼論德國行政契約法制之變革方向，月旦法學雜誌，135期，頁14-28，2006。  
Wu, Zhi-Guang, *E.T.C Judgment and Administrative Contract: the Discussion on Reform and Trend of German Administrative Contract Law*, *Taiwan Law Review*, no. 135, pp. 14-28, 2006.

7. 吳定，行政學(二)，3版，1996。  
Wu, Ding, *Public Administration II*, 3d ed., 1996.
8. 吳庚，行政法理論與實用，10版，2007。  
Wu, Geng, *The Theory and Practice of Administrative Law* 10th ed., 2007.
9. 吳庚，行政法理論與實用，11版，2010。  
Wu, Geng, *The Theory and Practice of Administrative Law*, 11th ed., 2010.
10. 李建良等合著，行政法入門，2004。  
Li, Jian-Liang et al., *The Introduction of Administrative Law*, 2004.
11. 李建良，中科環評的法律課題——台灣法治國淪喪與危機，台灣法學雜誌，149期，頁17-28，2010。  
Li, Jian-Liang, *The Legal Issues of the Environmental Impact Assessment in Central Taiwan Science Park*, *Taiwan Law Journal*, no. 148, pp. 17-28, 2010.
12. 李惠宗，憲法要義，2版，2004。  
Li, Hui-Zong, *The Core of Administrative Law*, 2d ed., 2004.
13. 李惠宗，行政法院對BOT最優申請人決定程序的審查——兼評台北高等行政法院九四年訴字第七五二號(ETC)判決，台灣本土法學雜誌，82期，頁177-190，2006。  
Li, Hui-Zong, *The Assessment of Decisional Procedure in BOT's Best Applicant Review in Administrative Court*, *Taiwan Law Journal*, no. 82, pp. 177-190, 2006.
14. 李惠宗，行政法要義，3版，2007。  
Li, Hui-Zong, *The Core of Administrative Law*, 3d ed., 2007.
15. 李惠宗，從法學方法論談中科事件「停工、不停產」的弔詭，台灣法學雜誌，161期，頁1-16，2010。  
Li, Hui-Zong, *The Discussion on Paradox of 'Stop the Construction, Continue on the Production' in Central Taiwan Science Park*, *Taiwan Law Journal*, no. 161, pp. 1-16, 2010.
16. 林水波，公共政策新論，2010。  
Lin, Shui-Po, *The New Theory of Public Policy*, 2010.

17. 林明昕，論E.T.C案中之行政爭訟問題，台灣本土法學雜誌，82期，頁226-261，2006。  
Lin, Ming-Xin, The Discussion on Administrative Litigation Issues in E.T.C Cases, Taiwan Law Journal, no. 82, pp. 226-261, 2006.
18. 林明鏘，ETC判決與公益原則，載：營建法學研究，頁125-157，2006。  
Lin, Ming-Qiang, The Verdict of ETC and Principle of Public Interest, in The Study of Construction Law, pp. 125-157, 2006.
19. 林明鏘，促進民間參與公共建設法事件法律性質之分析，台灣本土法學雜誌，82期，頁218-225，2006。  
Lin, Ming-Qiang, The Analysis of Legal Nature of Promoting Private Participation in Public Construction Law, Taiwan Law Journal, no. 82, pp. 218-225, 2006.
20. 林明鏘，歐盟行政法——德國行政法總論之變革，2009。  
Lin, Ming-Qiang, EU Administrative Law—The Reform of German Administrative Law, 2009.
21. 孫本初，新公共管理，2006。  
Sun, Ben-Chu, New Public Management, 2006.
22. 翁岳生，「論不確定法律概念」與行政裁量，載：行政法與現代法治國家，頁1-37，1985。  
Weng, Yue-Sheng, The Discussion on Uncertain Law and Administrative Discretion, in Administrative Law and Modern Rule of Law, pp. 1-37, 1985.
23. 翁岳生，不確定法律概念、判斷餘地與獨占事業之認定；載：法治國家之行政與司法，頁91-106，1994。  
Weng, Yue-Sheng, The Concept of Uncertain Law, Judgment Margin, and Presumption of Monopoly, in Administration and Judicial of Constitutional State, pp. 91-106, 1994.
24. 張文郁，行政機關及公營企業民營化之法律規制，載：權利與救濟(二)，頁79-109，2009。  
Chang, Wen-Yu, The Regulations on Privatization of Administrative Departments

- and Public Enterprises, in *The Rights and Remedies II*, pp. 79-109, 2009.
25. 張桐銳，從判斷餘地理論談司法審查的界限，*憲政時代*，20卷3期，頁69-79，1995。
- Chang, Tong-Rui, *The Argument on Boundaries of Judicial Review from Beurteilungsspielraum Theory*, *The Constitutional Review*, vol. 20, no. 3, pp. 69-79, 1995.
26. 許宗力，*憲法與法治國行政*，1999。
- Hsu, Zong-Li, *The Administration Under the Rule of Law and Constitution*, 1999.
27. 許宗力，論行政任務的民營化，載：*當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集*，頁581-610，2002。
- Hsu, Zong-Li, *The Discussion on Privatization of Administrative Tasks*, in *The New Theory of Modern Public Law (II)*, *Festschrift in Honor of Pro. Weng Yue-Sheng's 70th Birthday*, pp. 581-610, 2002.
28. 許宗力，權力分立與機關忠誠——以德國聯邦憲法法院裁判為中心，*憲政時代*，27卷4期，頁3-32，2002。
- Hsu, Zong-Li, *The Division of Power and Loyalty of Authority—from the Core of German Federal Constitutional Court Cases*, *The Constitutional Review*, vol. 27, no. 4, pp. 3-32, 2002.
29. 許慶復主持，陳志華、黃錦堂協同主持，*行政委員會組織與功能之研究*，行政院研考會委託研究案，1994。
- Hsu, Qing-Fu (host.), Chen, Zhi-Hua, Huang, Jin-Tang, co-host, *The Study of Organization of Councils under Administration Yuan*, *The Research Paper of Development and Evaluation Commission in Executive Yuan*, 1994.
30. 陳志華，*內政財政經濟交通四專設委員會的組織與運作*，臺灣大灣政治學研究所博士論文，1987。
- Chen, Zhi-Hua, *The Arrangement and Operation of Councils Inside Ministry of the Interior*, *Doctor's Thesis*, Graduate Institute of Political Science, National Taiwan University, 1987.

31. 陳英鈴，行政法院作為行政程序法的守護神——評臺北高等行政法院對 E.T.C 案裁判，月旦法學雜誌，32 期，頁 150-164，2006。
- Chen, Ying-Qian, The Administrative Court as a Guard of Administrative Law, Taiwan Law Review, no. 32, pp. 150-164, 2006.
32. 陳愛娥，國家角色變遷下的行政任務，月旦法學教室，3 期，頁 104-111，2003。
- Chen, Ai-E, The Administrative Tasks under the Changes of State Role, The Taiwan Law Review, no. 3, pp. 104-111, 2003.
33. 陳愛娥，行政任務取向的行政組織法——重新建構行政組織法的考量觀點，月旦法學教室，5 期，頁 63-73，2003。
- Chen, Ai-E, The Administrative Task-oriented Administrative Arrangement Act Aspects on the Reconstruction of the Administrative Arrangement Act, The Taiwan Law Review, no. 5, pp. 63-67, 2003.
34. 陳愛娥，法律原則的具體化與權限分配秩序——評最高行政法院九十五年度判字第一二三九號判決，月旦法學雜誌，138 期，頁 5-16，2006。
- Chen, Ai-E, The Reification of Legal Principles and Distributing Order of Authority the Examination of Supreme Court 1996 Case No. 1239, Taiwan Law Review, no. 138, pp. 5-16, 2006.
35. 程明修，行政訴訟類型之適用——有關雙階理論，行政處分是否消滅的爭議，台灣本土法學雜誌，81 期，頁 116-121，2006。
- Chen, Min-Xiu, The Application of Administrative Litigation Centering on the Argument of Zweistufentheorie Theory and the Elimination of Administrative Disciplinary Action, Taiwan Law Journal, no. 81, pp. 116-121, 2006.
36. 黃啓禎，建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督，台灣本土法學雜誌，84 期，頁 200-206，2006。
- Huang, Qi-Zhen, The Inspection Performed by Architects is the fulfillment of the Supervision Obligation without Public Authority, Taiwan Law Journal, no. 84, pp. 200-206, 2006.



37. 黃舒芃，我國行政權民主正當性基礎的檢視——以德國公法釋義學對行政民主正當性概念的詮釋為借鏡，憲政時代，25卷2期，頁61-95，1999。  
Huang, Shu-Peng, The Review of Legitimacy of Administrative Democratic in Taiwan—in Comparison with the Explanation of Legitimacy of Administrative Democratic from German Public Law, *The Constitutional Review*, vol. 25, no. 2, pp. 61-95, 1999.
38. 黃錦堂，行政組織法論，2005。  
Huang, Jin-Tang, *The Administrative Arrangement Act*, 2005.
39. 黃錦堂，行政組織法之基本問題，載：行政法（上），頁241-298，2006。  
Huang, Jin-Tang, Fundamental Problems of the Administrative Arrangement Act, in *The Administrative Law*, pp. 241-298, 2006.
40. 黃錦堂，環境憲法，載：部門憲法，頁709-748，2006。  
Huang, Jin-Tang, Environmental Constitution, in *The Department Constitution*, pp. 709-748, 2006.
41. 葉俊榮，捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判，月旦法學雜誌，185期，頁68-79，2010。  
Yeh, Jun-Rong, The Administrative Court Judgment of the Central Taiwan Science Park Guarded the Dignity of Environment Assessment System, *Taiwan Law Review*, no. 185, pp. 68-79, 2010.
42. 董保城，台灣行政組織變革之發展與法制面之挑戰，載：國家賠償與徵收補償／公共任務與行政組織，頁217-298，2007。  
Dong, Bao-Cheng, The Development of Administrative Arrangement Reform in Taiwan and Its Challenges in Regulations, in *State Compensation and Collection Compensation/Public Task and Administrative Organization*, pp. 217-298, 2007.
43. 詹鎮榮，論民營化類型中之「公私協力」，載：民營化法與管制革新，頁3-40，2005。  
Zhan, Zhan-Rong, The Discussion on Public and Private Partnership in Privatization, in *The Privatization and Regulatory Reform*, pp. 3-40, 2005.

44. 盧柏岑，私人參與組成的行政委員會，臺灣大學法律學研究所碩士論文，1995。
- Lu, Bo-Cen, The Committee of Administrative Commission Composed by Private Participants, Master's Thesis, Department of Law, National Taiwan University, 1995.
45. 蕭文生，自法律觀點論私人參與公共任務之執行，載：國家賠償與徵收補償／公共任務與行政組織，頁299-347，2007。
- Hsiao, Wen-Sheng, The Argument on Private Participation in Execution of Public Tasks from the View of Law, in State Compensation and Collection Compensation/Public Task and Administrative Organization, pp. 299-347, 2007.
46. 顏玉明，我國促參法BOT契約法律性質初探，台灣本土法學雜誌，82期，頁166-176，2005。
- Yan, Yah-Ming, The Legal Nature of the BOT Contract under the Promoting Private Participation in Public Construction Law, Taiwan Law Journal, no. 82, pp. 166-176, 2005.

## 二、日文部份

1. 日本の行政2009，行政管理研究センター，2008。
2. 西川明子，審議會等・私人諮詢機關の現状と論點，レファレンス，2007。
3. 亘理格，公益と行政裁量——行政訴訟の日仏比較，2003。
4. 高木光，技術基準と行政手続，1995。
5. 塩野宏，行政法Ⅲ（行政組織法），3版，2008。
6. 審議會總覽，2009。
7. 藤田宙靖，行政組織法，2005。

### 三、英 文

1. Kutsal, Tesilkagit, *The Design of Public Agency: Overcoming Agency Costs and Commitment Programs*, 24 PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT 19 (2004).
2. LEGGATT, ANDREW, *TRIBUNALS FOR USERS* (2001).
3. LEYLAND, PETER & ANTHONY, GORDON, *ADMINISTRATIVE LAW* (2009).
4. KEENAN, DENIS J. & SMITH, KENNETH, *ENGLISH LAW* (2007).
5. WADE, H. W. R. & FORSYTH, C. F., *ADMINISTRATIVE LAW* (2004).

# **A Study of Judicial Review, as Conducted by Delegated Committees outside of Authority, with a Focus on Its Process Operation and Information Review**

Yuan-Ming Huang<sup>\*</sup>

## **Abstract**

Faced with diversified development and a professional-oriented trend in society, current administrative authority tends to adopt more external professional opinion on public affairs to improve performance. The delegated committees, outside of the Authority, have been constituted.

Though the members are all equipped with highly professional expertise, the concern of adequate density of the review has arisen since the agreement obtained has a profound impact on the interest of the people.

In this research, the author tries to define the concept of the delegated committee from outside authority, how will it be formed, and

---

<sup>\*</sup> Assisant professor, Department of Education Policy & Administration, National Chi Nan University; Ph.D. in Law, Department of Law, TungHai University.

Received: October 6, 2011; accepted: March 15, 2012

other corresponding legal issues. Further focus is made on the process operation of the committees and the information review conducted, especially under the concept of indefinite law and administrative area of judgment. The author also adopts a case study on recent verdicts for analysis. Combining the literature review with practical analyses, the author provides further conclusions and suggestions.

**Keywords:** Expert, Scholar, Committee, Indefinite law, Administrative Area of Judgment, Efficiency, Professionalism, Technique, Committee of Environmental Impact Assessment, Justice of Democracy