行政法秩序與部門行政法律關係的規範結構與法治課題

——以再生能源發電業許可法制為示範領域

作者文獻

李建良

中央研究院法律學研究所特聘研究員

摘要

本文以法律關係、公法權利與行政法秩序為經，以再生能源發電業許可法制實務爭議為緯，理析行政法秩序與部門行政法律關係的規範結構與法治課題；論述進路以一則光電設廠行政爭訟事件為示範案例及思考起點，建立問題意識與分析架構，逐步解構析論最高行政法院的法律見解，並由此透視臺灣當前部門行政法制以行政命令為基底的規範結構，凸顯法治行政實踐面所生爭議之法律現象與問題根源；續之，分從「多階段程序的結構要素與法律關係」、「許可制的規範邏輯與法律保留原則」、「計畫確定裁決的正當行政程序法制」三個面向，參互法規與實務，剖析探討台灣當前部門行政法制的結構性課題，期能以此作為臺灣行政法制契合法治原則的改造基石與固本根柢。

目次

壹、引論：法律關係、公法權利與行政法秩序

貳、思考起點：一則光電設廠行政爭訟事件

參、規範結構與實然解析

肆、法治課題與應然重構

伍、結語：行政許可法律關係的法律支點

壹、引論：法律關係、公法權利與行政法秩序

法秩序（Rechtsordnung）之所由發生作用，在於法秩序使當事人之間產生**法律關係**（Rechtsverhältnisse），並且確保當事人經由法律關係內容定分所得之益處，即：法律上益處（Rechtsvorteile）、受保護之利益（geschützte Interessen），抑或逕稱為**權利**（Rechte）。……

DOI：10.53106/1025593137901

關鍵詞：行政法秩序、行政法律關係、許可法制、行政處分附款、多階段行政程序、計畫確定裁決程序

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

唯有當某些新的事物現諸於世，並且得到肯認，俾以建構具有後續影響力之獨立起始點（der selbständige Ausgangspunkt weiterer Wirkung），對吾人而言，這些權利概念方具有價值。

Otto Mayer《德國行政法》一書的精華，首推總論第二章「行政法秩序的基本特徵」[1]，要目有六：「法律的支配」、「行政法規的拘束力」、「行政法的法源」、「行政處分」、「公權利」、「行政法制度及其與私法的分野」[2]，本文開篇引言出自「公權利」一節的起始段落[3]，緊接在後，氏借鏡私法權利的概念，推闡公法權利的基本體系，包括國家的權利與人民的權利[4]，前者著力尤多[5]，顯示Otto Mayer身為其時代的兒女（ein Kind seiner Zeit），著述立說不免受到君主憲政體制的影響，建構於19世紀後葉的行政法理論[6]，諸如以「法律保留原則」作為正當化君權的基礎（「§ 6 法律的支配」）、藉「行政處分制度」框範行政權力的運作（「§ 9 行政處分」），皆可窺見受當時憲法體制影響的痕跡，帶有強烈的時代印記[7]。在進入民主憲政法治國家之後，該等理論遞有變遷、與時進化，自是理之應然；而曩昔社會遠非當代（例如數位社會）可比，社會結構與行政任務今昔有異，彼時的若干觀念與見解（例如對行政契約的保留態度），已「不合時宜」，更不待言。儘管如此，以今日的眼光回溯過往，氏以法律關係、公法權利與行政處分作為行政法秩序的基本元素，開拓具原創性的德國行政法體系思維架構與行政法學研究方法，迄今仍別具新意，足供吾人檢視當前法治行政實然的思想養分與思考支點，並在此基礎之上開展具後續力與長效性的應然內涵。職是，本文試以此為基礎，審視臺灣行政法秩序與部門行政法關係的規範結構與法治課題，並以當前行政法秩序暨部門法領域厥為重要又殊為複雜的再生能源發電業法制為示範領域，從個案出發，進行局部法制的通盤反思，期有助於法治行政實踐與司法實務發展。

貳、思考起點：一則光電設廠行政爭訟事件

為強化行政法的案例思維方法與論證能力[8]，本文從一則行政訴訟案例[9]（【示範案

---

1 Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1924, S. 64-121.

2 標題原文，分別是：Die Herrschaft des Gesetzes、Die bindende Kraft des Verwaltungsrechtssatzes、Die Verwaltungsrechtsquellen、Der Verwaltungsakt、Öffentliche Rechte、Das Verwaltungsrechtsinstitut und die Scheidung vom Zivilrecht。

3 Otto Mayer, 註1, S. 103.

4 Otto Mayer, 註1, S. 104-113.

5 Otto Mayer指出，就肯認國家的主觀公權利（ein subjektives öffentliches Recht des Staates）而言，「於法治國家的精緻網絡中」（an dem feinen Gewebe unseres Rechtstaates）不宜任諸模糊不清或含糊不明。參見Otto Mayer, 註1, S. 106.

6 第一版問世於1895年，迄今已超過130年。

7 參見Christoph Engel, Wiedergelesen: Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1924, JZ 2006, 1168.

8 關於行政法的案例思維，特別是案例研究於法學方法論之意義，參見Andreas Funke, Falldenken im Verwaltungsrecht. Ein systematisches Studienbuch, 2020, S. 6 f.

9 參考最高行政法院113年度上字第479號判決之事實。本件訴訟之上訴人為雅○斯光電股份有限公司

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

例】）談起，事實簡化如下：

甲公司檢具太陽光電發電業籌設計畫書等文件，向經濟部能源署（原能源局）申請在臺南市某國有土地（系爭土地）設置太陽光電發電設備的籌設許可，依電業法及電業登記規則相關規定，報請臺南市政府核轉並出具同意函。臺南市政府函復甲公司：原則同意本申請案，附記：「因系爭土地屬環境敏感區域，甲公司應召開地方說明會與地方民眾溝通，並應檢附太陽光電環境與社會檢核（下稱環社檢核）相關證明文件。」臺南市政府將申請案核轉經濟部能源署，並說明前揭附記事項，請能源署先退還系爭申請案。其後，經濟部以書函將系爭申請案檢還甲公司，並請臺南市政府責成甲公司依其建議辦理環社檢核。

本文旨在探討行政法律關係的規範結構，不在評釋法院對個案事實的法律判斷，試擬兩個問題，作為思考起點：

〔問題1〕甲公司不服「附記」，應如何提起行政救濟？

〔問題2〕臺南市政府以甲公司未召開地方說明會及檢附環境與社會檢核文件為由，廢止同意函，甲公司應如何行政救濟？

一、爭點分析

思考起點從〔問題1〕開始，甲公司不服「附記」，應如何提起行政救濟？無疑需先認定「附記」的法律性質，其內容：「因系爭土地屬環境敏感區域，甲公司應召開地方說明會與地方民眾溝通，並應檢附太陽光電環境與社會檢核相關證明文件。」表面以解，甲**負有**「（應）召開地方說明會與地方民眾溝通」與「（應）檢附太陽光電環境與社會檢核相關證明文件」兩項**行政法上義務**，從而似可將之定性為**行政處分**；又，此一附記係臺南市政府函復甲公司「原則同意本申請案」時所附加，所稱「同意」者，係對應甲公司報請臺南市政府核轉並出具「同意函」。表面以觀，「同意函」若屬一種「許可處分」，則該附記即為一種**行政處分的附款**，因其課予甲公司義務，似應屬行政程序法第93條第2項第3款所定之「**負擔**」。因此，甲公司若不服「附記」，應循序提起**撤銷訴訟**，以資救濟。

如果上述認定無誤，則〔問題2〕似即可迎刃而解，臺南市政府以甲公司未召開地方說明會及檢附環境與社會檢核文件為由，廢止同意函，即是以「附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔」為由（行政程序法第123條第3款），以「行政處分」（廢止）解除另一「行政處分」（同意函）的效力，甲公司如有不服，應以「廢止」處分為程序標的，循序提起撤銷訴訟，以資救濟。

二、實務見解

以上所述，為目前實務作法，亦為最高行政法院113年度上字第479號判決的見解，並以此展開系爭許可申請案的合法性審查，法院見解，節要如下：

所謂負擔，係指行政機關於作成授益處分之同時，另課予處分相對人之特定作

（本案例以下簡稱「甲公司」），被上訴人為臺南市政府，爭訟標的為請求撤銷「廢止同意函」（原處分），高雄高等行政法院112年度訴字第256號判決（原判決）駁回上訴人原審之訴，上訴人不服，提起上訴，本判決主文：原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

為、不作為或忍受義務內容而言，且此負擔並不以定有履行期限為限，而受益人如未履行該負擔，或未於所定期限內履行其負擔，行政機關得廢止該授益處分，並得溯及既往失其效力。然而，依據不履行負擔而廢止授益處分時，固不生信賴保護問題，惟仍應考量比例原則，為合義務性之裁量。

揆諸上揭電業法[10]及電業登記規則[11]暨容許使用審查辦法[12]規定可知，民營發電業者申請籌設太陽光電發電廠，須報經事業所屬機關或地方主管機關核轉電業管制機關申請籌設許可，其應檢具之文件包含籌設計畫書、環境影響評估證明文件、地方主管機關同意函、發電廠廠址土地開發同意證明文件及地政機關意見書、發電廠之電源線引接同意證明文件等，且倘其設置位於容許使用審查辦法第29條規定之漁業經營結合綠能之區位範圍者，尚應檢附太陽光電環社檢核相關證明文件及養殖戶同意證明文件。

揆諸電業法第14條規定，電業管制機關所為許可之審查，應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全，同理，**地方主管機關**為前開同意前，亦得考量前揭因素及地方發展特性，是地方主管機關**對於轄區內電業籌設之申請，有同意與否之裁量權**。

又民營發電業申請非漁電共生類型之電業籌設，本無須依電業登記規則第3條第1項第1款第6目之規定，提出太陽光電環社檢核相關證明文件，惟**地方主管機關既有同意民營發電業申請與否之裁量權**，則其依行政程序法第93條第1項及第94條規定，自得在不違背行政處分之目的，且與該處分之目的具有正當合理之關聯的前提下，於同意之授益處分中**附加負擔之附款**。

三、問題提出

上開實務見解，細究之，是否允恰？關鍵在於案例事實中所稱「依電業法及電業登記規則」究何所指？思考方法，須先解明其間的法律關係，方能研判行政法院究竟如何「揆諸」電業法及電業登記規則暨容許使用審查辦法等規定？

參、規範結構與實然解析

一、法律關係解構

甲公司申請設置太陽光電發電設備籌設許可的法律依據為電業法第13條第1項：「發電業……於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經……直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」

據上規定，籌設許可（行政處分）的准駁機關為「電業管制機關」，地方主管機

10 電業法第3條第1項、第3項第1款、第3款、第13條第1項、第14條、第24條。

11 行為時電業登記規則第3條第1項第1款。

12 農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱「容許使用審查辦法」）第29條第1項、第2項、第3項。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。