



行政機關擺盪於專業與決定中的自由空間

——談判斷餘地、裁量及計畫形成自由的關係

傅玲靜 · 政治大學法律系教授

【案例1】

甲縣政府經人民提報某寺院具有文化資產價值，甲縣政府文化資產審議委員會（下稱「文資委員會」）審查認定具古蹟價值，甲縣政府嗣後公告寺院本殿、別院及穀倉為古蹟，並公告10筆土地為古蹟之定著土地範圍（下稱「系爭指定古蹟公告」）。古蹟所有人不服，主張別院為近代興建的建築，穀倉已改建，二者皆不具古蹟價值，且3棟建物分別坐落於3筆土地，甲縣政府卻公告將其餘土地納入古蹟定著地範圍，提起訴願未獲救濟，向管轄之高等行政法院提起撤銷訴訟。高等行政法院審理後，尊重被告機關文資委員會之判斷餘地，且未發現判斷瑕疵，故判決駁回古蹟所有人之訴訟（本案事實改編自臺北高等行政法院108年度訴字第1634號判決）。

【案例2】

乙縣政府為興建長期照護中心（120床）、附屬設施與停車場（下稱「系爭長照中心」），擬將A土地的都市計畫使用分區用地由公共設施用地（綠地）變更為住宅區（社會福利設施）（下稱「系爭都市計畫」）。但附近居民認為計畫範圍內現有的雨水排放管道已超過負荷，過去一年中居住住宅因強降雨已淹水5次約30至60公分，而系爭都市計畫將綠地變更為住宅區之建築用地，土地水泥化可能更增加住宅淹水的風險。乙縣政府則回應規劃時已考量此情形，於系爭長照中心旁擬設置一雨水貯留池，經由流量調節器將雨水排放至下水道，而非直接排放至現行排水設施。系爭都市計畫經該縣政府都市計畫委員會（下稱「都計委員會」）審議通過後公告實施，附近居民反對系爭都市計畫關於降

DOI: 10.53106/1684739327808

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。



兩排放之規劃，向具管轄權之高等行政法院提起行政訴訟，請求宣告系爭都市計畫無效。高等行政法院審理後，尊重被告機關都計委員會之判斷餘地，且未發現判斷瑕疵，判決駁回附近居民之訴訟（本案事實改編自德國聯邦行政法院2002年裁判）。

請依相關學理，檢視行政法院於上開二案件判決駁回原告之訴的合法性。

○關鍵詞：判斷餘地、裁量、計畫形成自由、目標性規範、利益衡量原則

壹 爭點

判斷上開二判決是否合法，由行政爭訟的角度觀之，最重要者為系爭指定古蹟公告及系爭都市計畫皆具有高度專業性，內容涉及建築物文化資產價值之認定及變更都市計畫之規劃，且依法係由各主管機關經法定專家委員會審議或審查通過所為之決定，行政法院基於判斷餘地理論尊重行政機關專家委員會的專業見解，在認定無判斷瑕疵存在的情形下，判決駁回原告之訴。此二案例雖皆與判斷餘地理論有關，但又分別涉及行政機關作成決定（公告古蹟及都市計畫）的自由空間，雖然學理上對於判斷餘地、裁量及計畫形成自由及其司法審查已有相當的說明，但對於行政法院在個案中不同事項的司法審查應遵循不同的界限，則可透過上開二案例而

有更明確的認識，進而更精確掌握三者間的關係。

貳 解析

一、由權力制衡及人民訴訟權保障的角度談行政決定之司法監督

在現代民主法治國家中，立法權具備較充分的民意基礎，但隨著社會與科技的發展及專業知識的分化，行政權在不同領域更具備專業性，而行政法院的重要核心任務仍是對於行政權的行為進行嗣後的監督，以發揮權力制衡的功能。行政法院一方面應審查行政行為的合法性；另一方面基於尊重行政機關的專業，只能對於行政行為特定事項進行有限度的合法性審查。惟司法機關對於行政行為合法性監督的範圍及密度，並非恣意為之，而是基於依法審判原則，視立法者透過法規範之制定以確定行政權應受拘束的程度。

傳統上以羈束行政及裁量行政區分行政機關在立法者授權下所享有的自由及應受到的司法審查，係針對行政行為對於個案作成決定的法律效果所為之區分。至於立法者於法規範構成要件使用不確定法律概念的層面，學說則發展出判斷餘地理論，強調行政法院對於行政機關在個案中的專業認定應給予適度尊重。晚近則因都市計畫司法審查的法制化（行政訴訟法第238條之18以下都市計



畫審查程序），行政法院亦接受學說引薦的德國實務見解，針對行政機關對於土地利用規劃的專業性，承認行政機關之計畫形成自由，而以利益衡量理論作為審查都市計畫合法性的論理依據，此部分可視為係依土地利用規劃的特性而發展出裁量行政受司法機關有限度審查的變體。

由憲法保障人民訴訟基本權的角度觀之，憲法第16條訴訟權保障的核心內涵之一為應保障人民獲得法院及時有效的救濟（參見憲法法庭111年憲判字第20號判決），即司法機關應確保對於行政行為合法性審查的實效性，以保障人民之基本權利。因此即使傳統通說承認行政機關就特定專業事項享有一定的判斷餘地及對於最後決定享有一定的裁量空間，行政法院仍應認知到一方面行政機關享有的自由乃源自於立法者的授權，並非行政機關不受任何監督的行為空間；另一方面立法者透過法規呈現的意志，更不得凌駕於憲法保障人民訴訟權之上。換言之，基於憲法上權力制衡及基本權保障的法理，行政法院對於行政行為僅為有限度的審查應為例外，且存在於行政決定過程（事實認定的涵攝過程）或結果（確定法律效果），並非存在於行政決定的全部。故由司法審查的角度觀之，行政機關的判斷餘地及裁量餘地皆是行政法院透過法律解釋所認定行政機關所得享有的自由空間，行政

法院的任務在於發揮實質功能，審查行政機關在享有立法授權的一定自由空間的前提下所作成之行政決定的合法性，而不得單純以行政法院欠缺相關專業知識為由而棄守司法監督的職責。因此即使採目前傳統通說區分不確定法律概念與裁量的見解，行政法院仍應依法審查行政行為之合法性，而所謂「依法」，首要工作即對於法律規範進行解釋並適用，以探究立法者授權行政機關於個案中享有一定自由空間的內涵，嗣後審查行政機關決定之過程及內容是否符合法規範意旨。

二、行政機關存在於個案事實認定的專業空間——判斷餘地理論的運用

（一）行政機關判斷餘地的特性

判斷餘地理論源自於德國行政法學，而德國學說在許多文獻中關於判斷餘地較常見的簡要說明是「司法機關審查行政行為合法性時，在個案中承認行政機關享有與法規範構成要件相關的最終認定權限」。首先，論及行政機關享有判斷餘地，必然是涉及司法審查，即與行政權與司法權的互動有關。在權力制衡與訴訟權保障的角度下，行政法院全面審查行政機關行為的合法性並提供人民訴訟權完整保障，應為原則，因此承認行政法院應尊重行政機關個案認定事實的最終權限必為有限的例外情形，應予嚴格認定。再者，行政機關之所以

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。