

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第278號

上 訴 人 葉斯桂
彭玉麟
潘忠政
程美玲
黃秀春(即原審原告戴兆華、戴乾金之承受訴訟人)
戴兆勇(即戴乾金之承受訴訟人)
戴筱玲(即戴乾金之承受訴訟人)

共 同

訴訟代理人 陳憲政 律師
蔡雅滢 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 林右昌

訴訟代理人 潘正芬 律師
陳修君 律師

參 加 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 李順欽

訴訟代理人 邱雅文 律師
黃郁炘 律師

上列當事人間海岸管理法事件，上訴人對於中華民國111年2月17日臺北高等行政法院107年度訴字第1452號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於駁回上訴人葉斯桂、彭玉麟、潘忠政、程美玲及原審原告戴兆華之訴暨該訴訟費用部分廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、本件係修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條規定，應由本院依

01 舊法即民國112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱行政
02 訴訟法）規定審理。

03 二、上訴人即原審原告戴兆華於提起上訴後之112年2月17日死
04 亡，其於原審係對被上訴人107年3月16日台內營字第107080
05 4016號函（下稱原處分）提起撤銷訴訟，主張原處分違法侵
06 害其財產等權利，此一訴訟標的之法律關係，並無不能繼承
07 之情形。是戴兆華之繼承人黃秀春、戴乾金具狀聲明承受訴
08 訟，戴乾金嗣於112年7月22日死亡，其繼承人黃秀春、戴兆
09 勇、戴筱玲亦具狀聲明承受訴訟，經核並無不合。參加人主
10 張原審原告戴兆華不具對原處分提起撤銷訴訟之當事人適
11 格，縱認其對原處分具有法律上利害關係，亦非當然可由其
12 繼承人繼受，故黃秀春、戴兆勇、戴筱玲聲明承受訴訟並非
13 合法云云，尚無可採。另被上訴人代表人由徐國勇變更為林
14 右昌，並經新任代表人具狀聲明承受訴訟，亦無不合，先此
15 敘明。

16 三、參加人於106年3月2日向桃園市政府函送「桃園觀塘工業區
17 海岸利用管理說明書」（下稱本件說明書），就其天然氣事
18 業部第三座液化天然氣接收站投資計畫，將於一級海岸保護
19 區以外特定區位（下稱特定區位）內，進行「第一階段開發
20 計畫—第三座天然氣接收站（面積95.4公頃）」之一定規模
21 以上工程（下稱系爭工程），依海岸管理法第25條規定申請
22 許可（下稱系爭申請案），經該府辦理初審後，於同年月27
23 日將初審意見函送被上訴人審查。被上訴人嗣於107年3月16
24 日以原處分函復參加人略以：系爭申請案業依被上訴人海岸
25 管理審議會（下稱海審會）第12次會議決議補正完竣，被上
26 訴人許可，請參加人依核可之本件說明書辦理，另觀塘工業
27 區現況屬海域且與工業專用港直接關聯部分，於工業專用港
28 未取得相關審查許可前，不得開發使用。原處分並於說明二
29 列載8項注意事項，其中包括：(一)除「先期填地工程（5公
30 頃）」及「聯外道路（2公頃）」等2項工程項目，屬非與工
31 業專用港直接關聯者外；其餘「北海堤」、「南護堤」、

01 「台電大潭電廠溫排水渠道」、「LNG碼頭護堤」、「填地
02 工程（先期填地除外）」及「輸儲設施」等6項工程項目
03 （下合稱北海堤等6項工程），屬與工業專用港直接關聯，
04 俟工業專用港通過環境影響評估（下稱環評），並依法完成
05 審議取得海岸管理法特定區位許可後，始得依許可計畫進行
06 開發利用。(二)本案未涉及一級或二級海岸保護區；後續若場
07 址附近有新劃設之海岸保護區，請參加人配合「海岸保護計
08 畫」辦理相關事宜。又本案涉及藻礁部分，請參加人依前行政
09 院環境保護署（現已改制為環境部，下稱環保署）審查
10 「觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生態系因應
11 對策暨環境影響差異分析報告」（下稱環差分析報告）結果
12 辦理，並俟後續工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查
13 時，併該審議結果辦理。(三)本案未涉及一級或二級海岸防護
14 區，惟鄰近二級海岸防護區（桃園市觀音區保生里-新屋區
15 永安里，中潛勢海岸侵蝕），請參加人配合未來擬定之二級
16 海岸防護計畫辦理相關事宜。另請參加人參考「整體海岸管
17 理計畫」第三章所載防護原則，納入規劃設計妥予考量，俟
18 後續工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議
19 結果辦理。及(六)本案引述環保署核定環境影響說明書（下稱
20 環說書）內容部分，請確實依環說書承諾事項及環境影響評
21 估法（下稱環評法）相關規定辦理等事項。上訴人葉斯桂、
22 彭玉麟、潘忠政、程美玲與原審原告戴兆華（下合稱上訴人
23 葉斯桂等4人與戴兆華）、社團法人台灣蠻野心足生態協
24 會、桃園海岸生態保育協會以其等為原處分之利害關係人，
25 對原處分提起訴願，經決定不受理後，提起行政訴訟，並聲
26 明：訴願決定及原處分均撤銷，經臺北高等行政法院（下稱
27 原審）107年度訴字第1452號判決（下稱原判決）駁回。上
28 訴人葉斯桂等4人與戴兆華、原審原告社團法人台灣蠻野心
29 足生態協會、桃園海岸生態保育協會及被上訴人均對原判決
30 不服，分別提起上訴，上訴人葉斯桂等4人與戴兆華上訴聲
31 明：(一)原判決廢棄。(二)上開廢棄部分，訴願決定及原行政處

01 分均撤銷。（原審原告社團法人台灣蠻野心足生態協會、桃
02 園海岸生態保育協會與被上訴人提起上訴部分，本院另以裁
03 定駁回。）

04 四、上訴人葉斯桂等4人與戴兆華於原審起訴之主張、被上訴人
05 在原審之答辯，及參加人於原審之陳述，均引用原判決之記
06 載。

07 五、原判決駁回上訴人葉斯桂等4人與戴兆華在第一審之訴，係
08 以：

09 (一)觀塘工業區之災害風險包含漏油、漏氣，並可能引發大火波
10 及鄰近工廠及住家，均為系爭申請案如獲許可所生環境風
11 險。上訴人葉斯桂、彭玉麟、原審原告戴兆華等3人居住地
12 點距離系爭申請案之開發基地L13點位，分別僅4.29公里、
13 1.72公里、2.54公里（縱依參加人提供之位於海上座標點計
14 算距離，亦分別僅4.00公里、3.15公里、5.14公里），均係
15 距離開發基地可能為洩漏源處半徑5~8公里範圍內，即屬為
16 防範受災害影響之當地居民生命權、身體權、財產權而須進
17 行疏散及外圍交通管制之範圍內。依海岸管理法第1條、第8
18 條、第25條第1、2項，及依該法第25條第3項授權訂定之一
19 級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法（下稱管理辦法）
20 第9條等規定之規範意旨，可知該等法規除保護該特定區位
21 之公共利益（如：防治海岸災害與環境破壞等）外，亦兼及
22 保護特定或可得特定範圍之個人生命財產安全，應認對於特
23 定範圍之人具有保護規範性質，是上訴人葉斯桂、彭玉麟及
24 原審原告戴兆華等3人之生命、身體、財產等權益受開發行
25 為影響，屬前述法規之保護對象。

26 (二)環評法第5條第1項、第7條、第8條、第16條之1及第18條等
27 關於主管機關對應實施環評之開發行為審查之規定，並非僅
28 為程序規範，尚有基於環境與生命之永續發展，保障開發行
29 為所在地居民生存環境及生命、身體、財產等權益不因開發
30 行為而遭受顯著不利益之規範意旨，乃保障當地居民權利之
31 保護規範。至開發行為影響範圍之「當地居民」的認定，如

01 自相關法令規定可得知者，應依該法令規定。依環評法第5
02 條第2項授權訂定、106年12月8日修正之開發行為環境影響
03 評估作業準則（下稱環評作業準則）第10條第1項規定，至
04 少開發行為半徑10公里範圍內者，係受開發行為影響之地
05 區，在此範圍內之居民應可認屬受開發行為影響之人民，如
06 依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏
07 感地質帶等），雖非居於上開法令規定區域內之人民，然其
08 生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，亦應認屬
09 受開發行為影響之人，而為相關環評處分之利害關係人，惟
10 此具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。上訴人潘忠
11 政、程美玲2人之居住地點距離開發行為最近位置已超過10
12 公里，不在前揭環評作業準則認為受開發行為影響之地區，
13 其2人所稱參加人申請在觀塘工業區開發液化天然氣接收
14 站，為易燃物，其洩漏之雲氣一旦發生爆炸，事故風險範圍
15 將因該工業區、電廠及毒性化學物質運作場受波及結果而擴
16 大；加上開發基地又緊臨毒性化學物質儲存場所，任何1座
17 天然氣儲槽爆炸，均會對其2人之生命、身體、財產權益造
18 成影響等語，至多僅足說明原處分之作成對其2人有事實上
19 之利害關係。故上訴人潘忠政、程美玲2人並非前揭海岸管
20 理法或環評法相關保護規定所及，即非原處分之法律上利害
21 關係人，自不具有當事人適格。

22 (三)上訴人葉斯桂等4人與戴兆華雖主張系爭申請案開發基地距
23 「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」不到5公里，填海
24 造地違反非都市土地開發審議作業規範（下稱審議規範）第
25 11編第4點第2款規定云云。惟審議規範是被上訴人依據區域
26 計畫法第15條之2第2項授權而訂定，乃關於為開發利用而申
27 請變更區域土地使用管制分區之審核規範，與海岸地區之管
28 理屬不同之規範。況依審議規範第11編第4點第2款規定，填
29 海造地開發地點若位在依法劃設之保育區、保護區或保留地
30 及其外5公里範圍內，並非必然不得開發，如經目的事業主
31 管機關同意或認定不影響其目的事業計畫之實施及保護標的

者，即不在禁止之列。另海審會曾於106年4月13日就本件開發案先推派委員辦理現地會勘，復於106年4月21日、同年7月19日召開專案小組會議前，要求參加人就海岸管理法第26條第1項第1款、第3至5款、第7條第4款及第5款等規定進行相關說明，於該等專案小組會議中，尚要求參加人對整體海岸管理、藻礁議題續予補充具體作法，且海審會第12次會議就系爭申請案為審查時，業已針對海岸管理法第26條第1項各款所列許可條件逐一充分審議討論，最終確認屬海域之北海堤等6項工程項目，因與工業專用港直接關聯，故俟工業專用港辦理海岸管理法特定區位許可審查時併同審議。另本案涉及藻礁部分，請參加人依環保署審查環差分析報告結果辦理，並俟後續工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理，顯見系爭申請案關於工業專用港部分尚未經許可，且海審會審查過程中，已顧及系爭申請案對藻礁生態環境衝擊議題，並無恣意判斷之違法情事，原審應予尊重。故原處分並無違誤，上訴人葉斯桂等4人與戴兆華訴請撤銷，為無理由，資為論據。

六、本院查：

(一)首按在具體之訴訟事件中，具備為正當當事人而得適法受本案判決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保護人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。又提起撤銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起。此所謂利害關係，係指法律上利害關係而言，不包括事實上利害關係，亦即其權利或法律上

01 利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當；若僅具經濟
02 上、情感上或其他事實上之利害關係者，並非所謂法律上利
03 害關係。至於是否有法律上利害關係之判斷，在第三人以對
04 授予他人利益之授益行政處分提起撤銷訴訟之情形，除法律
05 明文賦予該第三人有提起撤銷訴訟之訴訟權能外，如第三人
06 主張該授益行政處分所違犯之法規範，有保護第三人之目的，
07 第三人即得據該法規範提起撤銷訴訟（保護規範理
08 論）。至於判斷法規是否具有保護特定第三人之規範目的，
09 除法規本身外，與該法規相關聯之規範結構及制度性之週
10 邊條件亦應一併納入斟酌，若依該法規之整體架構，已要
11 求行政機關必須特別斟酌特定第三人之利益，並調和行為人
12 與第三人之利益以求其均衡，即可認定該法規具有保護第三
13 人規範之性質；不能僅因法律僅規定「公共利益」，即逕行
14 否定其兼有保護第三人利益之意旨。

15 (二)海岸管理法第1條規定：「為維繫自然系統、確保自然海岸
16 零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與
17 復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續
18 發展，特制定本法。」第2條第1款及第2款規定：「本法用
19 詞，定義如下：一、海岸地區：指中央主管機關依環境特
20 性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸
21 地、水體、海床及底土；必要時，得以坐標點連接劃設直線
22 之海域界線。(一)濱海陸地：……。(二)近岸海域：……。 (三)離
23 島濱海陸地及近岸海域：……。二、海岸災害：指在海岸地
24 區因地震、海嘯、暴潮、波浪、海平面上升、地盤變動或其
25 他自然及人為因素所造成之災害。」第8條規定：「為保
26 護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂
27 整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項：一、計畫
28 範圍。二、計畫目標。三、自然與人文資源。四、社會與經
29 濟條件。五、氣候變遷調適策略。六、整體海岸保護、防護
30 及永續利用之議題、原則與對策。七、保護區、防護區之區
31 位及其計畫擬訂機關、期限之指定。八、劃設海岸管理須特

別關注之特定區位。九、有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則。十、發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則。十一、其他與整體海岸管理有關之事項。」第12條規定：「（第1項）海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：一、重要水產資源保育地區。二、珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道。三、特殊景觀資源及休憩地區。四、重要濱海陸地或水下文化資產地區。五、特殊自然地形地貌地區。六、生物多樣性資源豐富地區。七、地下水補注區。八、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。九、其他依法律規定應予保護之重要地區。（第2項）一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。……」第14條第1項規定：「為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫：一、海岸侵蝕。二、洪氾溢淹。三、暴潮溢淹。四、地層下陷。五、其他潛在災害。」第25條第1項及第2項規定：「（第1項）在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。（第2項）前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。」是以，立法者制定海岸管理法之目的，係基於維繫海岸地區之自然環境、保護與復育海岸地區之資源及促進海岸地區之永續發展等公共利益，為達此目的，該法除要求中央主管機關即被上訴人應擬訂整體海岸管理計畫，並劃設海岸保護區，對其內之水產資源、文化資產、海岸生態系統、珍稀動植物棲地、特殊景觀、地形地貌、生物多樣性、地下水補注等重要資源予以保護外，另

01 應劃設海岸防護區，防治海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、
02 地層下陷或其他潛在災害，以保護民眾生命財產安全。由該
03 法第8條之立法理由：「一、海岸地區……具高度敏感性，
04 一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為
05 確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效
06 益，爰定明中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過
07 海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用
08 方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。……」與第
09 14條第1項明確揭示海岸防護區之劃設及防護計畫之擬訂，
10 旨在避免海岸地區發生自然或人為之災害，危及人民生命財
11 產安全，均足見海岸管理法除維護海岸地區之自然系統與生
12 態資源等公共利益外，亦寓含保障人民之生命、身體、財產
13 權不因海岸地區所生災害而受不利影響之意旨。又前揭海岸
14 管理法第25條第1項、第2項，係考量海岸地區之特定區位因
15 自然環境、災害影響或有重要人文景觀等因素，需要特別關
16 注與管理，乃在現行區域計畫法針對非禁止開發之海岸地區
17 從事開發利用行為，已於審議規範訂定相關審查規範外，另
18 行增設應事前提出申請，經中央主管機關審查許可之機制
19 （該條立法理由參照），故同樣兼具保護各該開發利用行為
20 所在特定區位之自然環境、人文景觀等公共利益，與避免開
21 發利用行為發生災害而危及鄰近居民之生命、身體及財產安
22 全之目的，對其規範意旨所得具體特定範圍內之人民而言，
23 自屬保護規範。

24 (三)再查，關於保護規範之效力可及範圍，如自相關法令已可得
25 知者，應以該法令規定，惟在涉及土地利用與環境相關問題
26 之法領域，欲將所有事務以一般、抽象之規定予以類型化，
27 現實上並無可能，故於法令所規定之形式標準外，仍有針對
28 個案具體情況，檢視在該形式標準範圍外之第三人是否應受
29 法規範保護之必要。依海岸管理法第25條第3項授權訂定之
30 管理辦法第9條第1項規定：「申請人應檢具海岸利用管理說
31 明書（以下簡稱說明書，格式如附件一），載明第26條第1

項各款條件辦理情形，向直轄市、縣（市）主管機關提出。……」該條項附件一之「海岸利用管理說明書書圖格式」，於「五、申請許可案件摘要」之「(二)使用區位及規模5.建築計畫」，列有「(5)災害安全評估及防災計畫」，核其意旨，係要求申請人對於開發行為如發生災害，可能影響開發區域周界外居民生命財產安全之範圍，先行評估並擬訂應變計畫，以預作防範。查參加人提出系爭申請案時，依海岸管理法第25條第3項授權訂定之管理辦法第9條規定，檢附之本件說明書，其中災害評估及防災計畫部分記載：「(1)災害評估……第三階段應變：係指發生嚴重意外或危害區域有擴大趨勢可能超越工業區周界且會嚴重威脅到民眾生命財產之安全時，疏散對象必須擴及廠外居民。」「……(2)防災計畫……表5.2-10應變階段與災害評估(事故等級)對照表……第三階段應變災害擴及廠外……1.廠內發生漏油、漏氣事件且已影響廠外。2.大火可能波及鄰近工廠及住家……」

「……②流程與通報方式：工業區若發生異常洩漏事件並經確定後，……並知會大潭、保生村村長通知所屬村民準備進行疏散……④交通管制：於洩漏發生後疏散警報發出前，於距離洩漏源處半徑5至8公里範圍內進行外圍交通管制，除消防、救護及人員疏散用車輛外，其餘大小車輛、船舶、飛行器等一律不准進入管制區。」系爭申請案嗣經被上訴人以原處分予以許可，上訴人葉斯桂等4人與戴兆華於原審對原處分提起本件撤銷訴訟，其中上訴人葉斯桂、彭玉麟與原審原告戴兆華等3人，居住地點距離系爭申請案開發基地，依google map計算之距離分別僅4.29公里、1.72公里、2.54公里（如依參加人提供位於海上座標點計算距離則分別為4.00公里、3.15公里、5.14公里），上訴人潘忠政、程美玲居住地點距離系爭申請案之開發基地，依google map計算之距離均為19.88公里（依參加人提供之位於海上座標點計算距離則均為21.21公里）等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決以：觀塘工業區之災害風險包含漏油、漏

01 氣，並可能引發大火波及鄰近工廠及住家，為參加人依海岸
02 管理法第25條規定提出系爭申請案如獲許可後所生之環境風
03 險。上訴人葉斯桂、彭玉麟與原審原告戴兆華等3人居所均
04 係距離系爭申請案之開發基地可能為洩漏源處半徑5至8公里
05 範圍內，即屬為防範受災害影響之當地居民生命權、身體
06 權、財產權而須進行疏散及外圍交通管制之範圍內，應認其
07 3人為生命、身體、財產等權益受系爭申請案之開發行為影
08 響之人，係參照管理辦法第9條第1項規定，斟酌系爭申請案
09 之具體情形，依參加人於本件說明書之災害安全評估及防災
10 計畫所載災害發生時應受管制不得進入之區域，作為判斷受
11 系爭工程之開發行為影響地區之標準，與海岸管理法第25條
12 及其授權訂定之法規意旨尚無不合，核無違誤。又基於海岸
13 管理法第25條所寓含保護人民之生命、身體、財產免受在海
14 岸特定區位之開發工程所侵害之意旨，雖非居住在上開管制
15 區域內之人民，如能釋明其生命、身體、財產等權益，因系
16 爭工程及其所在地之特殊性質（如發生災害時可能影響之範
17 圍廣大、位處敏感地質帶等）而顯然受有影響，亦應認為對
18 原處分具有法律上利害關係，得對之提起撤銷訴訟。原判決
19 援引本院103年度判字第694號判決，關於環評訴訟之原告適
20 格應如何判斷之標準為論據，立論基礎雖略有差異，惟認為
21 在本件中，受海岸管理法第25條第1項規定保護效力所及之
22 人，非以法令所定形式標準範圍內之人為唯一判準，在該範
23 圍外之第三人，如能釋明其生命、身體、財產等權益亦因系
24 爭工程受顯著不利影響，仍應考量該具體該案情況，認其對
25 原處分具有法律上利害關係之見解，依據上述說明，並無違
26 誤。準此而論，上訴人潘忠政、程美玲居住之地點，雖在系
27 爭申請案之開發基地可能發生漏油、漏氣等災害時，應行疏
28 散及受交通管制之範圍以外，然其2人於原審即主張：系爭
29 工程係為解決能源問題，為利液化天然氣之輸入及儲存，需
30 在工業區興建第三液化天然氣接收站，而液化天然氣主要成
31 分甲烷，屬易燃物且洩漏之雲氣具爆炸性，本案開發基地又

01 緊臨桃園科技工業園區、環保科技園區、大潭濱海特定工業
02 區及大潭電廠，且觀音區毒性化學物質儲存場所計有27處，
03 其中2處毒性化學物質運作場緊臨系爭工程基地，倘工業區
04 設置之天然氣接收站1座16萬公秉天然氣儲槽內容物全部外
05 洩（最惡劣情境），並產生氣雲爆炸，相當於8萬1,000公噸
06 TNT炸藥的威力，觀音工業區、桃園科技工業園區、環保科
07 技園區、大潭電廠等均在其影響區域內，以本案目前規劃設
08 置2座16萬公秉天然氣儲槽以觀，一旦發生爆炸，事故風險
09 範圍將因前述工業區、電廠及毒性化學物質運作場受波及結
10 果而致擴大，另經仁德醫護管理專科學校職業安全衛生科吳
11 家維助理教授計算結果，倘1座16萬公秉天然氣儲槽外洩，
12 對21公里處造成之影響約0.275psi（按即1磅力在1平方英吋
13 面積所產生的壓力），相當於玻璃50%破損之影響，若2座16
14 萬公秉天然氣儲槽任何1座爆炸，縱未造成鄰近工廠毒化物
15 外洩，亦會對居住在20.12公里處之其2人生命、身體、財產
16 權益造成影響等情，並提出與所述相符之桃園市產業園區聯
17 合服務中心網頁資料、桃園市觀音區地區災害防救計畫節
18 本、三接儲槽氣爆之工安問題整理、仁德醫護管理專科學校
19 職業安全衛生科網頁、距離與壓力計算表等件，以為釋明
20 （原審卷第217至234頁），原審自應就其2人所提出資料，
21 審認其等對原處分是否具有法律上之利害關係。惟原判決僅
22 以上訴人潘忠政、程美玲所述系爭申請案開發基地緊臨毒性
23 化學物質儲存場所，若任何1座天然氣儲槽爆炸，會對其2人
24 生命、身體、財產權益造成影響等節，至多僅足以說明原處
25 分之作成係對其等有事實上之利害關係，據以否定其2人為
26 原處分之利害關係人，欠缺當事人適格，與其肯認非居住於
27 法令所定受開發行為影響區域內之人，如已釋明生命、身
28 體、財產等權益顯亦受開發行為影響之特殊情狀，仍應認屬
29 受開發行為影響之人之法律上意見，顯相牴觸，上訴意旨指
30 摘原判決此部分有理由矛盾之違法，即非無據。

(四)再按行政法院對行政機關就不確定法律概念所為判斷，原則上應予審查，但對行政機關就具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生的品行考核、學業評量、教師升等前的學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性或法律授權的專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，享有判斷餘地。然而，並非所有不確定法律概念形式上合乎上述判斷因素之事件，都應一律尊重行政機關之判斷而認有判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值取捨或政策決定之事實認定及法律之抽象解釋，本即屬行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關並無判斷餘地可言，不因其係獨立專家委員會所作決定，而有所不同。依海岸管理法第26條規定：「（第1項）依前條第1項規定申請許可案件，經中央主管機關審查符合下列條件者，始得許可：一、符合整體海岸管理計畫利用原則。二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。三、保障公共通行或具替代措施。四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。（第2項）前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。」及內政部依該條第2項授權訂定之行為時（105年2月1日公布）一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則（下稱審查規則）第2條第1款規定：「本法第26條第1項第1款所定符合整體海岸管理計畫利用原則，其許可條件如下：一、與本法第8條第6款、第9款及第10款規定於整體海岸管理計畫所定之原則相容。」第3條第2款規定：「本法第26條第1項第2款所定符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，其許可條件如下：……二、海岸保護計畫或海岸防護計畫公告實施前，依前條規定審查。」第4條規定：「本法第26條第1項第

3款所定保障公共通行或具替代措施，其許可條件如下。
……：一、維持且不改變既有公共通行設施。二、妨礙或改變既有公共通行設施，已提具不低於原公共通行功能之替代措施。三、原無公共通行設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施。」第5條規定：「本法第26條第1項第4款所定對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，其許可條件如下：一、避免措施：(一)避免納入敏感地區。(二)變更規劃區位及設施配置地點。二、減輕措施：(一)增加緩衝空間或設施。(二)降低開發強度。(三)改善工程技術。(四)修正分期分區開發時程。(五)調整施工時間。(六)改善營運管理方式。(七)加強對海岸生態環境之衝擊管理。(八)其他可減輕衝擊之相關措施。」第6條第1項規定：「本法第26條第1項第5款所定採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施，其許可條件如下：一、以位於申請範圍內之區域為優先。二、營造同質性棲地。三、彌補或復育面積比率至少達到一比一。」第7條規定：「中央主管機關審查申請許可案件，除依第2條至前條規定辦理外，並應考量下列事項：一、填海造地之申請案件，是否屬行政院專案核准之計畫，或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業。二、位於重要海岸景觀區者，是否符合本法第11條第1項所定之都市設計準則。三、是否經目的事業主管機關同意，確有使用、設置需要。四、是否取得土地使用同意文件或公有土地申請開發同意證明文件。五、是否符合土地使用管制規定。六、是否為其他法令所禁止。」可知，依海岸管理法第25條第1項規定申請許可案件，申請人應檢具海岸利用管理說明書，載明同法第26條第1項各款條件辦理情形，向直轄市、縣（市）主管機關提出；被上訴人審核時，應就該說明書所載海岸管理法第26條第1項各款條件辦理情形，逐一審查，行為時審查規則第2條至第6條並分別就各款詳列許可條件，另於第7條列明其他應考量事項。是以，有關依海岸管理法第25條第1項申請許可案件，是否合於法令所定

許可條件之事實認定與法律解釋，尚不涉及高度屬人性、不可替代性、風險預測、價值取捨或政策決定，且行為時審查規則針對如何之措施得認為對於避免或衝擊海岸生態環境、彌補或復育生態環境所造成損失係屬「有效」等不確定概念，定有客觀明確之要件，可由司法審查予以確認。上訴人葉斯桂等4人與戴兆華係對被上訴人以原處分許可參加人依海岸管理法第25條第1項規定所提系爭申請案不服，提起本件訴訟，行政法院即有對原處分之適法性為終局判斷的權責，審判時應參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用，原處分縱係由被上訴人依據「內政部海岸管理審議會設置要點」所設海審會之決議而作成，關於系爭申請案是否符合海岸管理法第26條第1項各款及行為時審查規則第2條至第7條規定等事項，並無判斷餘地可言。原判決以原處分為被上訴人依海審會之決議而作成，應有判斷餘地，行政法院對其判斷應採取較低審查密度，僅於其出於錯誤之事實認定、不完全之資訊、與事物無關之考量、法律概念涉及事實關係之涵攝有明顯錯誤、對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸上位規範、違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序等顯然違法情事時，始得予撤銷或變更，即有適用法規不當之違誤。

(五)復依行政訴訟法第133條、第189條第1項及第209條第3項等規定，行政法院應依職權調查證據，且為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，及關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見，記明於判決書理由項下，對於當事人主張有利於自己之事實或證據，如果有應調查而未予調查之情形，或不予調查或採納，卻未說明其理由者，即構成判決不備理由之違法。經查，海審會第12次會議就系爭申請案為審查時，針對海岸管理法第26條第1項各款所列許可條件逐一審議討論結果如下：(一)符合整體海岸管理計畫利用原則：本案前於92年取得非都市土地開發許可，且完成工業區編定，故

01 已完成海岸管理法第25條「開發利用」，目前係就「工程建
02 設」階段進行審議。經參加人補充說明，同意確認與海岸管
03 理法第8條第6款、第9款及第10款規定於整體海岸管理計畫
04 所定之原則相容。惟依第3次專案小組會議審查意見二「工
05 業區與工業港關係密切，且工業區之填方料源規劃，主要仰
06 賴工業港之港區疏浚；故本案若經審查許可，將附帶決議：
07 『本案觀塘工業區現況屬海域且與工業專用港直接關聯部
08 分，於工業專用港未取得相關審查許可前，不得開發使
09 用。』」，經確認包括屬海域之「北海堤」等6項工程，因
10 與工業專用港直接關聯，故俟工業專用港辦理海岸管理法特
11 定區位許可審查時，併同審議。(二)符合海岸保護計畫、海岸
12 防護計畫管制事項：因目前尚未公告海岸保護計畫、海岸防
13 護計畫，本案海岸利用管理說明書是否符合海岸保護計畫、
14 海岸防護計畫管制事項，依前款（符合整體海岸管理計畫利
15 用原則）規定審查（審查結果同前）。(三)保障公共通行或具
16 替代措施：本案有關保障公共通行或替代措施部分，第2次
17 專案小組會議審查意見五、(一)已同意原則可行，並納入本案
18 海岸管理說明書第7.3節，同意確認，惟仍請將公共通行規
19 劃之人行、車行動線及處理方式等，納入本案管理說明書中
20 敘明。(四)對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施：
21 本案屬「工程建設」階段進行審議。決議四「經徵詢桃園市
22 政府及行政院農業委員會林務局意見後，考量目前藻礁是否
23 劃設為保護區尚未有具體共識及政策，且環保署目前審查
24 『桃園市觀塘工業區工業專用港環境影響說明書環境現況差
25 異分析及對策檢討報告』及觀塘工業區對藻礁生態影響之因
26 應對策，尚未核准，故後續請申請人依環境影響評估結果辦
27 理，並於工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該
28 審議結果辦理。」請參加人針對「有關工業區開發對藻礁生
29 態環境衝擊部分，加強補充相關復育及彌補措施」等，訂定
30 保育計畫。(五)採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措
31 施：本案有關「使用自然海岸」部分，第3次專案小組會議

01 審查意見七已原則同意，並已納入本案海岸管理說明書第7.
02 3節，同意確認。惟屬海域之前述6項工程項目：因與工業專
03 用港直接關聯，故俟工業專用港辦理海岸管理法特定區位審
04 查時，併同審查等情，為原審確定之事實。原判決並據以認
05 定海審會第12次會議，已就海岸管理法第26條第1項各款所
06 列許可條件逐一充分審議，被上訴人以原處分許可系爭申請
07 案乃於法有據，並無恣意判斷之違法情事。惟遍查全卷，僅
08 見參加人所提本件說明書目錄，於第七章列有「海岸管理法
09 第26條第1項各款辦理情形」（原審卷2第100、101頁），卻
10 無該章之內文。參加人於106年4月7日函送被上訴人營建署
11 本件說明書修正版本時，雖以該函附件2就系爭申請案是否
12 符合行為時審查規則所定許可條件，予以製表分析（原處分
13 卷第73頁至第80頁），其中有關「保障公共通行或具替代措
14 施」部分所載：「……本計畫區現僅有兩條簡易施工便道可
15 通達海側，未來將設有南、北兩條連絡道，提供民眾通行，
16 可保障民眾公共通行的權利。」固可說明參加人就海岸管理
17 法第26條第1項第3款許可條件之辦理情形。然該附件於「對
18 海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施」部分所載：
19 「1.本計畫對開發區內海岸生態環境特性、種類及分布區位
20 等現況已有詳細敘述，相關詳細內容請見本說明書7.4.1
21 節。2.本計畫已擬定噪音與振動監測與生態環境維護策略，
22 以降低海岸生態環境衝擊，並針對景觀、安全措施提出應對
23 措施，相關詳細內容請見本說明書7.4.2節。」另就「採取
24 彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施」部分記載：
25 「……2.第三接收站將使用自然海岸面積約93.4公頃，自然
26 海岸線約1,600公尺。中油公司將認養『觀新藻礁生態系野
27 生動物保護區』，以及北側的白玉海岸，觀新藻礁面積315
28 公頃，白玉海岸全長約3公里，相關詳細內容請見本說明書
29 7.5.2節。」等語，僅就參加人對於海岸管理法第26條第1項
30 第4款、第5款許可條件之辦理情形，為大致之說明，至參加
31 人就系爭申請案所採取避免或減輕對海岸生態環境衝擊措

01 施，與彌補或復育所造成生態環境損失之具體措施內容，究
02 竟為何？及該等措施是否確能達成預期效果，而符合行為時
03 審查規則第5條、第6條第1項，針對海岸管理法第26條第1項
04 第4款、第5款所定許可條件？非經閱覽本件說明書第七章之
05 詳細內容，實難以判斷。然原審未命被上訴人或參加人提出
06 本件說明書第七章內容全文，僅憑海審會前揭審議結果，即
07 認系爭申請案符合海岸管理法第26條第1項第4款、第5款規
08 定，被上訴人以原處分予以許可，並無違法，自有不適用行
09 政訴訟法第133條應依職權調查證據規定及認定事實不依證
10 據之違法。再者，上開海審會審議結果(四)，以藻礁是否劃設
11 為保護區尚未有具體共識及政策，及環保署目前審查「桃園
12 市觀塘工業區工業專用港環境影響說明書環境現況差異分析
13 及對策檢討報告」及觀塘工業區對藻礁生態影響之因應對
14 策，尚未核准等理由，請參加人後續依環評結果辦理，惟環
15 評法主管機關對該法相關事項所作審查結論，何以能取代被
16 上訴人對系爭申請案是否符合對海岸生態環境衝擊採取避免
17 或減輕之有效措施，依海岸管理法第26條第1項第4款應自負
18 之審查職責？未見被上訴人有何說明。又該部分審議結果復
19 要求參加人應就「有關工業區開發對藻礁生態環境衝擊部
20 分，加強補充相關復育及彌補措施」等，訂定保育計畫，似
21 認本件說明書對於藻礁生態環境衝擊所為因應措施，猶有不
22 足，果係如此，被上訴人何能在參加人尚未訂定保育計畫
23 前，即認系爭申請案已對海岸生態環境衝擊採取「有效」之
24 避免或減輕措施，而符合海岸管理法第26條第1項第4款規
25 定？以上疑點，攸關被上訴人依海審會審議結果，以原處分
26 許可系爭申請案，是否適法，惟原判決並未查明釐清，遽將
27 原處分予以維持，自有未盡職權調查義務及判決理由不備之
28 違法。

29 七、綜上所述，原判決關於駁回上訴人葉斯桂4人與戴兆華在原
30 審之訴部分，既有上揭違背法令事由，且其違法情事足以影
31 響判決結果，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，就

01 此部分為有理由。且因本件事證尚有未明，本院無從自為判
02 決，有由原審再行調查審認之必要，爰將原判決此部分廢
03 棄，發回原審高等行政訴訟庭，另為適法之裁判。

04 八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
05 、第260條第1項，判決如主文。

06 中 華 民 國 113 年 3 月 14 日

07 最高行政法院第四庭

08 審判長法官 王 碧 芳

09 法官 許 瑞 助

10 法官 王 俊 雄

11 法官 侯 志 融

12 法官 鍾 啟 煒

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 113 年 3 月 14 日

15 書記官 廖 仲 一