

# 臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭  
113年度訴更一字第1號  
113年12月26日辯論終結

原告 福和客運股份有限公司

代表人 吳東瀛  
訴訟代理人 林伊柔 律師  
張少騰 律師

被告 交通部公路局

代表人 陳文瑞  
訴訟代理人 成介之 律師  
複代理人 徐秀蘭 律師

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國107年10月26日交訴字第1071300726號訴願決定，提起行政訴訟，本院107年度訴字第1716號判決後，經最高行政法院109年度上字第1104號判決廢棄發回，更為判決如下：

## 主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

## 事實及理由

一、本件經過：

(一)、原告經營公路汽車客運業，領有被告核發之「【1550】基隆—臺北（單迴路線）」國道客運營運路線（下稱系爭路線）許可證，有效期間自民國101年10月20日起至106年10月19日止。原告於前開有效期限屆滿前之106年8月21日提出系爭路線繼續經營之申請，經被告106年10月5日公路汽車客運審議會（下稱審議會）第170次全體委員會議（下稱第170次會議）評定服務品質成績結果，分數已達60分但未達70分，決議「建議陳報交通部核予4個月暫時性改善觀察期間（下稱改善觀察期間）」，被告將第170次會議相關決議事項以106

01 年10月23日路運綜字第1060130611B號函（下稱被告106年10  
02 月23日函）報經交通部以106年11月1日交路字第1060033166  
03 號函（下稱交通部106年11月1日函）復被告略以：原則同意  
04 被告意見依第170次會議決議辦理。鑒於基隆市政府曾多次  
05 反映原告服務品質持續低落，請被告加強督導改善，以提升  
06 原告服務品質並維持行車安全等語，經被告以106年11月2日  
07 路運綜字第1060136197號函（下稱被告106年11月2日函）核  
08 予4個月改善觀察期間並委由被告所屬臺北區監理所（下稱  
09 臺北所）依第170次會議決議及交通部106年11月1日函核復  
10 內容辦理並轉知原告，臺北所以106年11月6日北監運字第10  
11 60359819A號函（下稱臺北所106年11月6日函）通知原告略  
12 以：系爭路線申請繼續經營案經被告召開第170次會議決議  
13 經審議會評定分數結果，核予4個月改善觀察期間，另針對  
14 原告系爭路線營運服務品質部分，請臺北所持續依法督導改  
15 善，並報奉交通部核復：鑒於基隆市政府曾多次反映原告服  
16 務品質持續低落，請加強督導改善，以提升原告服務品質並  
17 維持行車安全，以維乘客搭乘權益等語。

18 (二)、嗣被告於107年3月28日召開審議會第177次全體委員會議  
19 （下稱第177次會議），針對改善成效再次評定，服務品質  
20 成績平均分數為69.098（該次會議紀錄植為69.068），未達  
21 70分，因此決議「不同意該業者之經營服務品質符合大眾運  
22 輸需要，並將本路線重新公告開放」。被告於107年5月11日  
23 召開審議會第178次全體委員會議（下稱第178次會議），因  
24 有委員就第177次會議關於系爭路線繼續經營申請案之決  
25 議，認為行為時（即104年12月23日修正發布）國道客運路  
26 線繼續經營申請審議處理原則（下稱審議處理原則）第5點  
27 第4款第3目，針對業者改善成效成績未達70分者之法律效果  
28 未為具體規範，應充分討論確認，經委員討論後建議兩方案  
29 「同意核予觀察期，並開放第二家業者」及「不同意核予觀  
30 察期」進行不記名投票，投票結果「不同意核予觀察期」較  
31 高票，爰確認第177次會議決議。被告將第177次會議決議事

01 項報經交通部107年5月21日交路字第1070014585號函（下稱  
02 交通部107年5月21日函）同意後，依該次會議審議結果，以  
03 107年7月4日路授北市監運字第1070099712號函（下稱原處  
04 分）通知原告系爭路線經認定經營服務品質未能符合大眾運  
05 輸需要，不予續營，並將該路線公告開放。原告不服，循序  
06 提起行政訴訟，經本院以107年度訴字第1716號判決（下稱  
07 原判決）駁回後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院10  
08 9年度上字第1104號判決廢棄發回本院更為審理。

09 二、原告主張略以：

10 (一)、有權就公路汽車客運業者作成核予改善觀察期之公路主管機  
11 關即被告就本案之改善觀察期及其起迄期間為何，均未曾通  
12 知原告，且一再容任臺北所及臺北所基隆監理站（下稱基隆  
13 站）對改善觀察相關事宜各自為政或任為指揮，以致原告對  
14 於改善觀察期之起迄期間及改善項目為何均無所適從，影響  
15 原告之改善進程，原處分顯非適法：

16 1.有權就公路汽車客運業者作成核予改善觀察期之公路主管機  
17 關即被告就本案之改善觀察期及其起迄期間為何，均未曾通  
18 知原告，無從對原告發生效力，且因而致原告無從明確知悉  
19 改善觀察期限，影響原告之改善進程：

20 (1)有權作成核予改善觀察期及其起迄期間者為被告，審議會提  
21 供之改善觀察期建議，仍應由被告審核決定改善觀察期及其  
22 起迄期間後通知業者，始生效力；被告受交通部委任辦理公  
23 路汽車客運業之營運管理及處罰事項，具核予改善觀察期及  
24 其起迄期間之權限，被告不得任意交由其他無管轄權之機關  
25 或單位辦理此項行政任務，否則即有由無管轄權者作成行政  
26 行為之違法瑕疵。

27 (2)被告於第170次會議就改善觀察期間，僅本於行為時審議處  
28 理原則第5點第4款第2目作成「陳報交通部核予4個月改善觀  
29 察期間」之建議，其並未決議起迄期間，而交通部或被告  
30 「原則同意」函文並未送達原告，亦均未曾就改善觀察期之

01 起迄時間審核決定，更無通知原告起迄時間為何，故原告顯  
02 無從明確知悉改善觀察期限，影響原告之改善進程甚鉅。

03 (3)有權作成核予改善觀察期及起迄期間為何者為被告，審議會  
04 提供之改善觀察期之建議，仍應由被告審核決定改善觀察期  
05 及其起迄後通知業者，始生效力，自不得任意交由其他無管  
06 轄權之機關或單位辦理，臺北所106年11月6日函因其非權管  
07 機關，無從發生通知原告核給改善觀察期及其起迄期間之效  
08 力，該函文內僅引述審議會決議內容，未明確核予改善觀察  
09 期或其起迄期間。

10 2.被告於未通知原告本案改善觀察期及其起迄期間為何之情況  
11 下，容任臺北所及基隆站對改善觀察相關事宜各自為政或任  
12 為指揮，致原告對於改善觀察期之起迄期間無所適從，不當  
13 限縮原告可進行改善之時程，違反行為時審議處理原則第5  
14 點第4款第3目規定，悖離行政行為應明確之要求：

15 基隆站以106年11月28日北監基站字第1060380066號函（下  
16 稱106年11月28日函）通知原告於107年1月1日前完成相關作  
17 業後提出改善完成報告；臺北所以106年11月6日函通知原告  
18 改善；另被告所屬臺北市區監理所（下稱臺北市所）以107  
19 年2月13日北市監基字第1070014365號函（下稱臺北市所107  
20 年2月13日函）通知原告，第170次會議核予4個月改善觀察  
21 期（自106年10月20日至107年2月19日止）。惟前揭機關皆  
22 非權管機關，故顯然無從發生通知原告核給改善觀察期之效  
23 力，且原告無從明確知悉改善觀察期限及改善項目，違反明  
24 確性原則。

25 (二)、被告未給予原告適法之改善觀察期，即不得率斷原告經改善  
26 後仍未達成效。上開改善觀察期及其起迄期間與具體應改善  
27 觀察事項之違法瑕疵，已致審議會對原告之評價建立在錯誤  
28 及不完全資訊之情形下而為決議，其評分即有判斷瑕疵，被  
29 告復據以作成原處分，即非適法：

30 1.基隆站106年11月28日函要求原告於107年1月1日前完成改善  
31 並提出改善完成報告，原告無法明確知悉改善觀察期間及改

01 善項目，難以對焦第177次會議之審議預為準備。

02 2.第177次會議並未掌握原告改善觀察期之起迄期間，對於原  
03 告具體應改善觀察事項亦不明就裡，更未完整斟酌原告改善  
04 觀察期內之所有改善成效，該次審議之違法瑕疵斑斑，被告  
05 復據以作成不予續營之原處分，要非適法。

06 3.第177次會議顯係基於錯誤之改善觀察期起迄期間而為審議  
07 及討論，對原告應改善事項不明就裡，且該次會議以原告改  
08 善報告、臺北市所檢核表等，係以原告改善觀察期遭違法壓  
09 縮後，被迫倉促彙整之107年1月1日以前之相關改善成果為  
10 基礎，未針對原告完整4個月改善觀察期之所有改善成效進  
11 行審酌及評價，審議會基於錯誤、不完全、不充分之事實與  
12 資訊作成，被告遞予採納此有瑕疵之審議會意見作成原處  
13 分，實屬違法且侵害原告權利甚鉅。

14 (三)、行為時審議處理原則第5點第1款規定，於過去經營實績之採  
15 計，係以最近5年內交通部辦理（含委辦）之公路汽車客運  
16 業營運與服務評鑑（下稱公路汽車客運業評鑑）該路線所獲  
17 成績之平均值計算，111年11月1日修正生效之公路汽車客運  
18 業營運路線繼續經營申請審議處理原則（下稱修正後審議處  
19 理原則）第5點第1款規定清楚闡釋意旨營運路線許可證到期  
20 日近5年內，被告及審議會評定原告過去經營實績時，自應  
21 按此法定方式計算原告本項分數。查被告及第177次會議對  
22 原告之過去經營實績之採計，漏將原告許可證到期日近5年  
23 內之101年（82.73分）評鑑成績列入平均，只計算104年（7  
24 1.03分）之評鑑成績，致原告此項得分僅35.515分（計算  
25 式： $71.03 \times 50\% = 35.515$ ），與正確計算方式所得分數相比減  
26 少2.925分（計算式： $38.44 - 35.515 = 2.925$ ），顯然違反行  
27 為時審議處理原則第5點揭示之計算方式。如加計上述計算  
28 違誤導致減少之2.925分後，原告之服務品質成績可達72.02  
29 3（計算式： $69.098 + 2.925 = 72.023$ ），依行為時審議處理原  
30 則第5點第4款第3目規定審議會應同意原告改善後之經營服

01 務品質符合大眾運輸需要，審議會就本案之評分及審議有嚴  
02 重違誤，影響原告權益甚鉅，原處分應予撤銷。

03 (四)、原處分其餘違誤之處：

04 1.第177次會議程序上有如下多項瑕疵，其會議決議顯有瑕疵  
05 ，原處分據該次會議評分剝奪原告就系爭路線之續營權利，  
06 乃違法之行政處分而應予撤銷：

07 (1)依97年4月9日修正發布之公路汽車客運審議會設置要點（下  
08 稱設置要點）第4點規定，公路總局局長為當然委員與召集  
09 委員，惟第177次會議非由斯時公路總局局長陳彥伯出席主  
10 持，而係由黃運貴委員主持，被告亦未提出陳彥伯指派黃運  
11 貴之證明。

12 (2)經比對第177次會議錄影影片中被唱名之委員與簽到單上之  
13 簽名，有方森德、林祥生及賈凱傑3位委員未經唱名卻於簽  
14 到單上簽到，可見有委員當日未出席或未參與討論，卻事後  
15 於簽到單上簽名，致使該次會議達到出席門檻之情形。

16 (3)鄭佳良、陳清秀委員於實質討論時，未出現於座位處，顯未  
17 參與討論，雖事後亦未參與評分，然所謂「出席門檻」不應  
18 形式上觀察有無到場即足，而應實質上認定究有幾位委員參  
19 與討論、評分，故該2位委員應不予計入出席數。

20 (4)另黃運貴委員未被唱名，亦未於簽到單上簽名，陳天賜及鄭  
21 佳良委員雖經唱名，卻未於簽到單上簽名，依被告答辯，上  
22 開3位委員係於會議結束後1週內方補行簽名，此簽到方式未  
23 合乎規定，顯有瑕疵。

24 (5)第177次會議編號16評分單有畫記痕跡，然評分表卻註記編  
25 號8、16離席，若確有離席，評分單上怎可能有畫記痕跡，  
26 顯見評分表註記離席之編號8、16並未離席，反於評分時在  
27 場並領取評分單，可證第177次會議程序顯有瑕疵。

28 2.行為時審議處理原則第5點第4款第3目規定未就改善成效未  
29 達70分者之法律效果為具體規定，第177次會議率稱改善成  
30 效未達70分時「依規定」無改善觀察期云云，實有適用法令  
31 之違誤。第178會議未使出席委員了解系爭路線案情，驟然

01 以不記名方式進行表決，甚至於委員間使用鉛筆勾選評分  
02 單，以致不知表決結果是否遭竄改，亦未提供原告列席或陳  
03 述意見之機會，有違法瑕疵。

04 3.臺北所審核本案時，早就對原告之改善情況出具正面評價，  
05 第177次會議未掌握原告改善觀察期之起迄期間，對原告具  
06 體應改善觀察事項亦係不明就裡，更未充分審酌及評價原告  
07 完整改善觀察期內之所有改善成效，任由部分列席單位參與  
08 審議並對原告惡意攻訐，或於欠缺事證之情況下，以其個別  
09 成見抹煞原告戮力改善之苦心，對原告作出片面、詆毀之評  
10 價，以致審議會委員誤認原告改善未果，第177次會議之評  
11 分及決議係基於錯誤、不完全、不充分之事實與資訊作成，  
12 被告遞予採納此有瑕疵之審議會意見，進而作成原處分，確  
13 屬違誤。

14 (五)、並聲明：1.先位聲明：(1)訴願決定、原處分均撤銷。(2)被告  
15 應就原告所營系爭路線申請繼續經營一案，作成准予原告繼  
16 續經營系爭路線之許可處分。2.備位聲明：確認原處分違  
17 法。

18 三、被告答辯略以：

19 (一)、依公路法第3條規定，公路主管機關在中央為交通部，同法  
20 第38條第2項規定審核經營汽車運輸業之申請之審核細則由  
21 交通部定之；行為時審議處理原則第5點第4款第2目規定，  
22 「服務品質成績」總分未達70分但已達60分以上者，審議會  
23 得建議就國道客運路線陳報交通部核予改善觀察期間（最長  
24 六個月）。故關於「核予4個月改善觀察期間」核定之權限  
25 為交通部，觀察期間起算日以臺北所106年11月6日函通知原  
26 告開始起算。

27 (二)、基隆站106年11月28日函所指「原告於107年1月1日前完成相  
28 關作業後提出改善完成報告」與臺北市所107年2月13日函所  
29 指「審議會第170次全體委員會議決議，核予4個月改善觀察  
30 期（自106年10月20日至107年2月19日止）」並無關連。

- 01 (三)、上開函文與第170次會議決議僅止於提出改善觀察期間之建  
02 議而未定期間之情是否相符，亦無衝突，蓋第170次會議決  
03 議僅止於提出改善觀察期間之建議，因臺北所106年11月6日  
04 函通知原告核給4個月改善觀察期時，改善觀察期已開始進  
05 行，故此改善觀察期尚不因此2份函文內容而受影響。
- 06 (四)、基隆站106年11月28日函僅係善意提醒原告於107年1月1日前  
07 提出改善完成報告，與被告核定並通知原告之4個月期限並  
08 無衝突。臺北市所107年2月13日函雖記載「改善觀察期（自  
09 106年10月20日至107年2月19日止）」等語，然此起彼點縱  
10 有錯誤，亦不影響臺北所106年11月6日函通知原告核給4個  
11 月改善觀察期時，已開始進行改善觀察期之效果。
- 12 (五)、關於「審議會第177次會議僅就原告在1個月內提交之書面報  
13 告進行審議等情，倘若非虛，即與審議會對原告之評價是否  
14 建立在資訊不完整之情形下審議而為決議有關」一節：
- 15 1. 臺北所106年11月6日函知原告「核予4個月改善觀察期  
16 間」，並請原告「提昇服務品質及加強行車安全」，故對於  
17 原告而言，於收到此份函文時，即可知悉已開始進入改善觀  
18 察期。
- 19 2. 在第177次會議召開之前，原告隨時可補充該改善成效報告  
20 之內容，而審議會當天，原告亦會派代表至現場進行簡報，  
21 說明其改善情形，就此簡報或說明之內容，被告並無限制原  
22 告不得補充其他任何改善成果。換言之，原告得就其至審議  
23 會當日之前之改善情形，全數向委員為完整之陳述。
- 24 (六)、本件「核予改善觀察期間」之事項，經交通部核定後，由被  
25 告委任下級機關即臺北所將交通部核定同意事項通知原告，  
26 並非授權臺北所為核予改善觀察期間之行為，臺北所僅為送  
27 達機關。
- 28 (七)、並聲明：原告之訴駁回。
- 29 四、本院之判斷：
- 30 (一)、應適用之法令及說明：

01 1.按公路法第3條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為  
02 交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政  
03 府。」第34條第1項規定：「公路汽車運輸，分自用與營業  
04 兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業汽車應依下列規  
05 定，分類營運：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公  
06 共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區  
07 域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。……」第37條第1項  
08 規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：  
09 一、經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、  
10 小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨  
11 運業，向中央主管機關申請。二、經營市區汽車客運業：  
12 （一）屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。  
13 （二）屬於縣（市）者，向縣（市）公路主管機關申請。  
14 ……」依公路法第79條第5項訂定之汽車運輸業管理規則第1  
15 39條之1第2項規定：「公路汽車客運業之營運管理及處罰，  
16 由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦  
17 理。」交通部則以102年7月22日交路字第10250097788號公  
18 告有關公路汽車客運業之營運管理及處罰，委任被告辦理。  
19 次按公路法第38條規定：「（第1項）公路主管機關，審核  
20 經營汽車運輸業之申請，應按下列之規定：一、合於當地運  
21 輸需要者。二、確能增進公眾便利者。三、具有充分經營財  
22 力者。四、具有足夠合於規定車輛、站、場及提供身心障礙  
23 者使用之無障礙設施、設備者。（第2項）前項審核細則，  
24 由交通部定之。」汽車運輸業審核細則（下稱審核細則）係  
25 依上開規定及公路法第40條之2授權訂定，該細則第7條規  
26 定：「（第1項）公路汽車客運業……有二家以上同時申請  
27 經營時，以具備條件較優者核定之。（第2項）公路主管機  
28 關為審核公路汽車客運業營運路線……申請之程序，以審議  
29 會行之。」第7條之1第1、2項規定：「（第1項）公路汽車  
30 客運業應於營運路線許可證所載有效期限屆滿之前1年，備  
31 具繼續經營計畫書向公路主管機關提出繼續經營申請，逾期

01 由公路主管機關通知限期提出申請。繼續經營計畫書應載明  
02 經營能力、營運計畫、路線場站計畫、及財務計畫等內容。

03 (第2項)前項公路汽車客運業提出繼續經營申請，經認定  
04 經營服務品質符合大眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼  
05 續經營。逾期未提出且經通知後仍不為申請者，或經認定經  
06 營服務品質未能符合大眾運輸需要者，公路主管機關得公告  
07 重新受理申請。……」經核上開審核細則之規定未逾越公路  
08 法之授權目的及範圍，且未增加公路法所無對人民自由或權  
09 利之限制，自有法之拘束力。是以，依上開規定，有權准駁  
10 公路汽車客運業繼續營運申請之主管機關為中央公路主管機  
11 關即被告，並由被告組成審議會先行審議程序。

12 2.被告為辦理國道客運路線繼續經營審議處理，訂有行為時審  
13 議處理原則，該處理原則第2點規定：「公路汽車客運審議  
14 會……對於本細則第7條之1第2項有關國道客運『經營服務  
15 品質符合大眾運輸需要』之審核，依本處理原則辦理。」第  
16 5點規定：「國道客運路線申請繼續經營時，其經營服務品  
17 質是否符合大眾運輸需要，審議會依該業者經營路線之『過  
18 去經營實績』、『繼續經營計畫』與『過去評鑑缺失改善及  
19 承諾事項達成情形』成績合計後，所得之『服務品質成績』  
20 認定之：(一)過去經營實績，佔百分之五十……(二)繼續經營計  
21 畫，佔百分之三十……(三)過去評鑑缺失改善承諾事項達成情  
22 形，佔百分之二十……(四)合計前三項成績合計後，為該業者  
23 經營路線之『服務品質成績』：1.『服務品質成績』總分達  
24 七十分以上者，審議會得同意經營服務品質符合大眾運輸需  
25 要。2.『服務品質成績』總分未達七十分者，審議會得不同  
26 意該業者之經營服務品質符合大眾運輸需要；但已達六十分  
27 以上者，審議會得建議就國道客運路線陳報交通部核予暫時  
28 性改善觀察期間（最長六個月）。3.經交通部或公路主管機  
29 關同意列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討改善服務  
30 品質，於改善觀察期間屆滿前提出具體改善成效，並由審議  
31 會針對改善成效，按評鑑項目再次評定分數。改善成效分數

01 達七十分以上者，審議會同意該業者改善後之經營服務品質  
02 符合大眾運輸需要。……」第9點規定：「經審議會認定經  
03 營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需  
04 決定是否重新公告開放路線。」第10點規定：「審議會進行  
05 『繼續經營計畫』、『過去評鑑缺失改善承諾事項達成情  
06 形』或『改善成效』成績評定分數時，應以記名方式為之。  
07 成績以出席委員評定分數（最高分及最低分略去不予採計）  
08 加總後之總平均成績認定之。」經核上開規定乃執行法律之  
09 細節性、技術性之次要事項，尚無違反公路法、審核細則等  
10 有關規範，未對人民自由或權利增加法律所無之限制，自得  
11 援予適用。是以，審議會就公路汽車客運業申請繼續經營國  
12 道客運路線之審議結果，如依行為時審議處理原則第5點第4  
13 款第2目規定作成給予總分未達70分但已達60分以上之業者  
14 改善觀察期之建議，該建議需報請中央公路主管機關審核決  
15 定並通知業者，始生效力。審議會於後續審議評價時，除應  
16 使業者能就其於改善觀察期限之改善作為充分陳述意見外，  
17 並應完整掌握改善觀察期之起迄期間及業者就改善項目是否  
18 有所作為及其成效之資訊，方能落實審議。

19 3.按公路法第38條、審核細則第7條第2項、第7條之1第1、2項  
20 規定，已如前述，依上開規定，公路主管機關審核公路汽車  
21 客運業營運路線繼續經營之申請，應以審議會行之，而核准  
22 與否，則係以經營服務品質是否符合大眾運輸需要為斷。亦  
23 即藉由業者提出載明經營能力、營運計畫、路線場站計畫及  
24 財務計畫等內容之繼續經營計畫，據以判斷是否符合公路法  
25 第38條第1項所定要件，經審議會認定其經營服務品質符合  
26 大眾運輸需要者，即可認已符合公路法第38條第1項所定要  
27 件而核准繼續經營。倘經營服務品質未能符合大眾運輸需  
28 要，即不應核准繼續經營，並應將該路線公告開放重新受理  
29 申請。又行為時審議處理原則第2點、第5點、第9點、第10  
30 點規定，已如前述，據此可知，審議會對於國道客運路線經  
31 營服務品質是否符合大眾運輸需要之審核，是根據「過去經

01 營實績」、「繼續經營計畫」及「過去評鑑缺失改善及承諾  
02 事項達成情形」3項成績合計所得之「服務品質成績」認定  
03 之。「服務品質成績」達70分以上者，得同意經營服務品質  
04 符合大眾運輸需要；未達70分者，得不同意經營服務品質符  
05 合大眾運輸需要；已達60分以上未達70分者，得建議陳報交  
06 通部核予最長6個月之改善觀察期間。經同意列為改善觀察  
07 之業者，應針對營運缺失檢討改善服務品質，並由審議會針  
08 對其改善成效，按評鑑項目再次評定分數，達70分以上者，  
09 得同意經營服務品質符合大眾運輸需要。經審議會認定經營  
10 服務品質未符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需決  
11 定是否重新公告開放路線。前揭行為時審議處理原則第5點  
12 第4款第3目，雖然未就經同意列為改善觀察之業者，其改善  
13 成效經審議會再次評定分數未達70分者，明示其法律效果，  
14 但綜觀該規定全文文義並審酌第4款第2目與第3目規定之不  
15 同，亦即第4款第2目係針對業者就國道客運路線申請繼續經  
16 營時，其服務品質成績經評定總分未達70分之情形而為規  
17 定，並於但書特別對於「已達60分以上未達70分」者，明定  
18 審議會得建議陳報交通部核予最長6個月之改善觀察期間，  
19 而給予業者改善之機會；第4款第3目則是針對業經給予改善  
20 機會之業者，其改善成效經再次評定結果仍未達70分以上之  
21 情形而為規範，然此時已無如第2目但書之給予改善觀察期  
22 間的規定，可見對於第1次評定結果服務品質成績「已達60  
23 分以上未達70分」而經給與一定期間改善觀察之業者，其改  
24 善成效經再次評定結果仍未達70分以上時，即無再給與改善  
25 觀察期間。蓋國道客運業者之經營服務品質符合大眾運輸需  
26 要，攸關民眾行的安全，若經給予業者改善機會而仍無效  
27 果，自無再給予改善觀察期間之必要，否則無異變相延長經  
28 營不善業者之營業許可有效期間，影響民眾權益。是原告主  
29 張行為時審議處理原則第5點第4款第3目規定未就改善成效  
30 未達70分者之法律效果為具體規定，第177次會議率稱改善

01 成效未達70分時「依規定」無改善觀察期，實有適用法令之  
02 違誤，原處分援引該次會議係違法處分云云，尚不足採。

03 4.按事業所提供的服務，便利大眾生活，為大眾日常生活所需  
04 者之事業，為公用事業，由於其提供的服務與大眾生活息息  
05 相關，其營運向為國家監督之對象。更由於係在滿足大眾生  
06 活，必須大量提供服務，須做整體規劃而達一定之經濟規  
07 模，始能合理有效經營，提供週全良好之服務，故經營者必  
08 須為此鉅額投資，而此投資之回收報酬，如未有確切之保  
09 障，勢將影響投資意願。另一方面，也因已有此投資提供服務  
10 而能滿足大眾生活需要，不需且不宜再由第三人插足經營，  
11 使供給多於需要。基此諸多因素，法律常對公用事業的經營  
12 者，授與一定地區的獨占專營權，使經營者在特定地區內可  
13 以做整體之規劃與經營，除經主管機關核准，自不容他人介  
14 入該地區之經營。該公用事業經授與獨占專營權，保障其回  
15 收報酬，且該地區僅能由該公用事業提供公共服務，該公用  
16 事業自應提供滿足大眾生活之週全良好的服務，此亦為國家  
17 監督之對象。次按公路法第41條第1項規定：「公路之同一  
18 路線，以由公路汽車客運業一家經營為原則。但其營業車  
19 輛、設備均不能適應大眾運輸需要，或其他公路汽車客運業  
20 之車輛必須通行其中部分路段始能連貫其兩端之營運路線  
21 時，公路主管機關得核准二家以上公路汽車客運業經營  
22 之。」行為時審議處理原則第3點規定：「國道客運路線繼  
23 續經營許可效期以五年為原則，其繼續經營營運路線許可證  
24 效期之起訖時間，以前次屆滿效期之次日起開始計算登記  
25 之。如經審議給予暫時性改善觀察期間或核予不足五年較短  
26 之繼續經營期間，均納入後續審議准予繼續經營許可效期期  
27 間之計算。」第9點規定：「經審議會認定經營服務品質未  
28 符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需決定是否重新  
29 公告開放路線。」足見公路之同一路線，以由公路汽車客運  
30 業一家經營為原則，既存經營該公路路線之事業有獨占專營  
31 權，有意提供該公用服務之其他事業（下稱潛在競爭者）即

01 無從在該地區提供服務，潛在經營者被限制不得在該地區經  
02 營事業，上開行為時審議處理原則乃規定國道客運路線繼續  
03 經營有一定期間之許可效期，既存事業經營營運路線許可效  
04 期期滿後，即不得繼續經營該營運路線；又公用事業經授與  
05 獨占專營權，倘若既存事業未能提供週全良好之服務，則大  
06 眾日常生活所需者即受影響，故國家定期監督、檢視經授與  
07 獨占專營權之既存事業提供之服務是否滿足大眾生活需要，  
08 公路主管機關於國道客運路線申請繼續經營時，檢視既存事  
09 業之經營服務品質是否符合大眾運輸需要，對於服務品質成  
10 績總分已達60分以上而未達70分者，雖得給予改善觀察期  
11 間，惟此期間內仍未重新公告開放該營運路線，潛在競爭者  
12 仍被排除而不能申請經營該路線，綜上，原核准經營許可效  
13 期期滿後，既存事業本不得繼續經營該路線，且改善觀察期  
14 間內仍排除潛在競爭者之參與經營機會，則改善觀察期間自  
15 應接續原核准經營許可效期，自原核准經營許可效期期滿翌  
16 日起算，倘非如此，而係自原核准經營許可效期期滿後某日  
17 起算改善觀察期間，既存業者於原核准經營許可效期期滿後  
18 至改善觀察期間起算日此段期間則為未經許可經營該路線，  
19 且無異於延長限制潛在競爭者申請經營該路線之期間。再按  
20 公用事業經授與獨占專營權，保障其投資之回收報酬，且該  
21 地區僅能由該公用事業提供公共服務，該公用事業自應提供  
22 滿足大眾生活之週全良好的服務，是以，無論於核准經營許  
23 可效期期間或改善觀察期間，亦無論是否經主管機關通知其  
24 服務品質之缺失，該公用事業均應提供週全良好服務。

25 (二)、如本件經過欄所示事實，有原告領有之汽車運輸業營業執照  
26 (前審卷一第465至466頁)、系爭路線許可證(前審卷一第  
27 467至468頁)、原告所具106年8月21日福業字第2767號申請  
28 函暨所附系爭路線繼續經營計畫書(前審卷一第421至472  
29 頁)、第170次會議紀錄(前審被告答辯卷第47至60頁，前  
30 審卷一第487至500頁，本院卷第95至98頁)、第170次會議  
31 出席委員簽到單(前審卷一第293至297、501至502頁，前審

01 被告答辯卷第61至63頁，本院卷第99至100頁）、第170次會  
02 議評分表及彙整表（本院卷第263至301、363至383頁）、交  
03 通部106年11月1日函（本院卷第35、101頁）、被告106年11  
04 月2日函（本院卷第37至39、103至105頁）、臺北所106年11  
05 月6日函（前審卷二第83頁，本院卷第41、107頁）、第177  
06 次會議紀錄（前審被告答辯卷第65至81頁，前審卷一第571  
07 至587頁，本院卷第47至54頁）、第177次會議出席委員簽到  
08 單（前審卷一第299至303、567至569頁，前審卷二第87至89  
09 頁，本院卷第43至45頁）、第177次會議評分表及彙整表  
10 （訴願可閱覽卷第149頁，前審卷一第333、341、633至656  
11 頁，前審卷二第173至205頁，最高行109上1104號卷第111至  
12 134頁，本院卷第303至349、385至409頁）、第178次會議紀  
13 錄（前審被告答辯卷第83至92頁，前審卷一第601至610  
14 頁）、第178次會議出席委員簽到單（前審卷一第597至599  
15 頁）、交通部107年5月21日函（訴願可閱覽卷第160頁，前  
16 審卷一第589頁）、原處分（訴願可閱覽卷第54、138頁，前  
17 審被告答辯卷第3頁，前審卷一第141、621頁）及訴願決定  
18 （訴願可閱覽卷第12至26頁，前審卷一第67至81頁）等在卷  
19 可稽，堪以認定。

20 (三)、原處分尚無違誤：

21 本件原告備具繼續經營計畫書，向被告申請繼續經營系爭路  
22 線，經第170次會議評定服務品質成績，分數已達60分但未  
23 達70分，決議「建議陳報交通部核予4個月改善觀察期  
24 間」，經被告將第170次會議相關決議事項報奉交通部核  
25 復，以被告106年11月2日函核予4個月改善觀察期間並委由  
26 臺北所依第170次會議決議及交通部核復內容辦理並轉知原  
27 告，經臺北所106年11月6日函通知原告略以：系爭路線申請  
28 繼續經營案經被告召開第170次會議決議經審議會評定分數  
29 結果，核予4個月改善觀察期間，另針對原告系爭路線營運  
30 服務品質部分，請臺北所持續依法督導改善，並報奉交通部  
31 核復：鑒於基隆市政府曾多次反映原告服務品質持續低落，

01 請加強督導改善，以提升原告服務品質並維持行車安全，以  
02 維乘客搭乘權益等語。嗣經第177次會議針對其改善成效再  
03 次評定結果，服務品質成績平均分數為69.098分〔按此係將  
04 各審議委員分別就原告「過去經營實績」、「繼續經營計  
05 畫」及「過去評鑑缺失改善及承諾事項達成情形」3項分數  
06 加總，為各委員所評定之總分，再依行為時審議處理原則第  
07 10點規定，以出席委員評定分數（最高分及最低分略去不予  
08 採計）加總後之總平均即為再次評定之分數，其計算式如  
09 下：（75.515+60.515+70.515+65.515+70.515+73.515  
10 +65.515+63.515+70.515+72.515+70.515+70.515）÷1  
11 2=69.098（扣除最高分79、最低分58.515不予計入），詳  
12 前審卷二第173至205頁〕，仍未達70分（該次評分彙整表核  
13 算平均總分為69.068，雖屬有誤，惟不影響原告改善成效平  
14 均分數未達70分之事實），第177次會議決議「不同意該業  
15 者之經營服務品質符合大眾運輸需要，並將本路線重新公告  
16 開放」，被告據第177次會議決議不同意原告經營服務品質  
17 符合大眾運輸需要之結論，依審核細則第7條之1第2項規  
18 定，作成否准原告申請之決定，依前揭規定與說明，尚無違  
19 誤。至原告主張第177次會議逾越權限而為決議云云，惟按  
20 經審議會認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，即  
21 應再檢討路線供需決定是否重新公告開放路線，第177次會  
22 議檢討後決議公告開放系爭路線，核無違誤，原告此部分主  
23 張，尚不可採。

24 (四)、至原告主張被告就本案之改善觀察期及其起迄期間為何，均  
25 未曾通知原告。基隆站、臺北所、臺北市所均非權管機關，  
26 基隆站106年11月28日函、臺北所106年11月6日函、臺北市  
27 所107年2月13日函均無從發生通知原告核給改善觀察期之效  
28 力，且原告無從明確知悉改善觀察期限及改善項目。原告未  
29 收受臺北所106年11月6日函。被告不當限縮其4個月之改善  
30 觀察期間，4個月改善觀察期間，應自基隆站106年11月28日  
31 函通知起算，基隆站卻要求於107年1月1日提出改善完成報

01 告，實質上僅給與其1個月的時間完成改善，且事後亦未給  
02 與其補陳改善資料或報告之機會云云。惟：

- 03 1.按有權准駁公路汽車客運業繼續營運申請之主管機關為中央  
04 公路主管機關即被告，並由被告組成審議會先行審議程序，  
05 已如前述。查被告將第170次會議相關決議事項以106年10月  
06 23日函報經交通部106年11月1日函復被告，被告以106年11  
07 月2日函通知臺北所略以：主旨：被告106年10月5日召開第1  
08 70次會議相關決議事項，經奉報交通部核復原則同意，請臺  
09 北所依決議內容辦理並節錄轉知業者。說明：一、依據交通  
10 部106年11月1日函辦理。二、第170次會議提案討論原告系  
11 爭路線申請繼續經營案，經決議略以：經審議會評定分數結  
12 果，核予4個月改善觀察期間，並奉報交通部核復鑒於基隆  
13 市政府曾多次反映原告服務品質持續低落，請加強督導改  
14 善，以提升原告服務品質並維持行車安全，請臺北所依決議  
15 及交通部核復內容辦理並節錄轉知業者等語，臺北所106年1  
16 1月6日函略以：一、依據被告106年11月2日函辦理。二、旨  
17 案經被告106年10月5日召開第170次會議決議：「經審議會  
18 評定分數結果……核予4個月改善觀察期間，……」，並奉  
19 報交通部核復：「鑒於基隆市政府曾多次反映原告服務品質  
20 持續低落，請加強督導改善，以提升原告服務品質並維持行  
21 車安全」，請原告提升服務品質並加強行車安全，以維乘客  
22 搭乘權益等語，有上開交通部106年11月1日函、被告106年1  
23 1月2日函、臺北所106年11月6日函在卷可佐，被告106年11  
24 月2日函記載請臺北所依第170次會議決議辦理並節錄轉知原  
25 告，已敘明被告核准給予原告4個月改善觀察期間，並委由  
26 臺北所通知原告，又自臺北所106年11月6日函載明依被告10  
27 6年11月2日函辦理以觀，足見臺北所106年11月6日已敘明係  
28 經被告核予原告4個月改善觀察期間。又臺北所106年11月6  
29 日函，受文者為原告，發文方式為電子交換，發文狀態為已  
30 接收確認信等情，有電子發文系統資料在卷可稽（本院卷第  
31 225頁），足見原告業已收受該函文。綜上，被告委由臺北

01 所通知原告核予4個月改善觀察期間，已發生通知效力。是  
02 原告主張被告未就改善觀察期間審核決定，臺北所非權管機  
03 關，臺北所106年11月6日函無從發生通知原告核給改善觀察  
04 期之效力，原告未收受臺北所106年11月6日函云云，尚無可  
05 採。

06 2.按行政處分一經發布而生效，所稱生效，基本上是指發生外  
07 部效力；至其規制內容所欲發生之法律效果，即所謂內部效  
08 力，原則上固與外部效力同時發生，但如果行政處分規定內  
09 容溯及既往，則其內部效力即早於外部效力發生；故而，行  
10 政處分之外部效力與內部效力發生之時間並非必然同一。而  
11 行政處分於法律有明文規定或基於法律之精神，於有合理之  
12 法律理由時，行政處分亦得於內容中規定其內部效力溯及既  
13 往（最高行政法院95年度判字第1020號判決意旨參照）。次  
14 按「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；  
15 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  
16 起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」為行政  
17 程序法第110條第1項所明定。依此規定，以書面作成之行政  
18 處分，應於送達相對人或已知之利害關係人時起發生效力。  
19 又因行政處分發生溯及之效力，將使處分相對人之權利發生  
20 不可預期之影響，而與行政程序法第8條所揭櫫行政行為  
21 「應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信  
22 賴」之意旨不合，亦生是否與法安定性及法律保留原則有悖  
23 問題。從而，以書面作成之行政處分，除另有法律之依據，  
24 或處分之效果已為相對人得預期，或屬全然有利於相對人之  
25 授益處分，得有限度地例外使行政處分溯及生效外，否則行  
26 政處分應不得溯及生效（最高行政法院103年度判字第57號  
27 判決參照）。是以，行政處分之內部效力，原則上係於發布  
28 時生效，例外以法律有明文規定或基於法律之精神而有合理  
29 之法律理由者為限，其內部效力得溯及既往，其中，基於法  
30 律之精神而有合理之法律理由者，應包含行政處分之效果已  
31 為相對人所得預期，或屬全然有利於相對人之授益處分而

01 言。查系爭路線原核准經營許可期間為101年10月20日起至1  
02 06年10月19日止，此為原告所知悉，又原告為獨占系爭路線  
03 專營權之公用事業，無論是否於核准經營許可期間內或是否  
04 經主管機關通知其服務品質之缺失，本即應提供良好品質之  
05 公共服務，且改善觀察期間接續於原核准經營許可期間，能  
06 避免原告於原核准經營許可期間期滿後繼續經營該路線為未  
07 經核准經營公路汽車客運業，改善觀察期間自原核准經營許  
08 可效期期滿翌日起算，符合行為時審議處理原則給予改善觀  
09 察期間之精神，且為原告所得預期，而有合理之法律理由，  
10 是以，被告106年11月2日函及臺北所106年11月6日函雖未敘  
11 及改善觀察期間起迄期間係自原核准經營許可效期期滿翌日  
12 起算，然此為原告所得預期，被告106年11月2日函核准並由  
13 臺北所106年11月6日函通知原告改善觀察期間為4個月，改  
14 善觀察期間自106年10月20日至107年2月19日止，依照上開  
15 說明，並無違誤。是原告主張無法知悉改善觀察期間起迄期  
16 間為何云云，尚非可採。

17 3. 觀諸基隆站106年11月28日函（訴願可閱覽卷第55頁，前審  
18 卷一第83頁，本院卷第109頁），其說明一載明依據臺北所1  
19 06年11月6日函核定第170次會議決議事項辦理，說明二係再  
20 次揭示臺北所106年11月6日函已揭示之第170次會議決議及  
21 報奉交通部核復內容，其說明三記載以：依上述決議事項，  
22 原告系爭路線續營部分，核予4個月之改善觀察期，請原告  
23 針對「財務計畫」、「無障礙車輛配置」及「104年度評鑑  
24 缺失項目」，加強改善，並於107年1月1日前完成相關作業  
25 後提出改善完成報告等語，則在提示原告加強改善之項目，  
26 並通知原告於107年1月1日前提出改善完成報告，此方為基  
27 隆站106年11月28日函主旨請原告查照辦理之事項。是原告  
28 主張真正核予其改善觀察期之通知係基隆站106年11月28日  
29 函，4個月改善觀察期應從106年11月28日起算云云，非屬可  
30 採。

01 4.原告就系爭路線之許可效期為101年10月20日至106年10月19  
02 日，依規定原應於105年10月19日提出續營申請，原告遲至1  
03 06年8月21日始提出申請，以致嚴重影響被告審查作業時程  
04 等情，已據被告陳明在卷，故基隆站106年11月28日函通知  
05 原告於107年1月1日前提出改善完成報告，當係出於行政作  
06 業時程之考量，且實際審核原告改善成效是否符合「經營服  
07 務品質符合大眾運輸需要」之第177次會議係於107年3月28  
08 日召開，距106年11月6日已逾4個月，而原告在第177次會議  
09 召開前，若認為原提出之報告有所不足，或於原報告提出後  
10 新發生有利於其之事證，亦非不能就其已提出之改善完成報  
11 告予以補充或提出新事證，況第177次會議召開時，原告前  
12 董事長徐聖智及執行長均親自與會，有第177次會議簽到單  
13 存卷可佐（前審卷一第303頁，本院卷第45頁），並就原告  
14 改善成效向在場委員進行報告、說明，原告前董事長徐聖智  
15 也表示「在這4個月內我們也都達到了……改善這個指  
16 標」，此有第177次會議紀錄逐字稿在卷可稽（前審卷二第2  
17 22至225、227至232頁），足見第177次會議審核時，原告4  
18 個月之改善觀察期間業已完足，並無原告所稱不當限縮改善  
19 觀察期間、未給與其補陳改善資料或報告機會之情事，且該  
20 次會議已就原告於完整4個月改善觀察期間之改善成效而為  
21 討論、審議，亦無原告所稱改善效果未受完整斟酌可言，原  
22 告此部分主張，核不足採。

23 (五)、至原告主張第177次會議程序有瑕疵云云。惟：

24 1.按107年3月23日修正發布之設置要點第3點規定：「（第1  
25 項）審議會置委員17至23人，委員組成如下：（一）當然委員：  
26 交通部路政司副司長、運輸研究所副所長、高速公路局副局  
27 長、公路總局局長及副局長。（二）各直轄市政府交通局副局  
28 長。（三）餘就有關單位與學者專家、社會公正人士遴聘之。  
29 （第2項）前項委員由公路總局遴聘，聘期2年，聘期屆滿得  
30 再予續聘1任；其續聘委員人數，以不超過新聘委員人數為  
31 限。任期內出缺時，得補行遴聘。」第6點規定：「（第1

01 項) 審議會召開會議時，由2位召集委員共同主持；召集委  
02 員1人因事不能出席時，由另1召集委員為主席單獨主持；除  
03 第3點第1項第3款所定委員，應親自出席外，其餘委員得指  
04 派相關業務主管代表出席。(第2項)開會時應有2分之1以  
05 上委員出席。但第3點第1項第2款所定委員，免列入計  
06 算。」97年4月9日修正發布之設置要點第4點規定：「審議  
07 會置召集委員2人，綜理會務，共同主持會議。其中1人由公  
08 路總局局長兼任；另1人由學者專家委員互選之。」

09 2.查審議會第177次會議應出席之委員為23人，實際出席16  
10 人，其中2位(鄭佳良委員、陳清秀委員)中途離席，共14  
11 位委員參與評分，出席委員及參與評分之委員均已超過委員  
12 總人數2分之1；陳天賜、黃運貴及鄭佳良3位委員確實有出  
13 席第177次會議，僅因會議文件眾多，疏未於該次會議簽到  
14 單上簽名，嗣經承辦人員發現，隨即於會議結束後1週內請  
15 該3位委員補行簽名；方森德委員、林祥生委員、賈凱傑委  
16 員均有出席該次會議，且有參與原告續營業之討論；另第17  
17 7次會議於107年3月28日舉行，依前揭設置要點規定，當時  
18 之公路總局局長陳彥伯為當然委員及召集委員，惟會議當日  
19 陳彥伯局長臨時有要事，不克出席，遂指派公路總局副局長  
20 黃運貴暫代主席主持會議，並因該次會議為委員2年任期的  
21 第1次會議，依規定須由各委員先行互選出1位召集委員，故  
22 由黃運貴副局長代理陳彥伯局長暫行主持會議，待會中各委  
23 員推選出蘇昭銘委員為另1召集人後，即由蘇昭銘委員主持  
24 會議，會議紀錄因此載明2人為會議主席；又依前揭設置要  
25 點第6點規定可知，除第3點第1項第3款所定委員(餘就有關  
26 單位與學者專家、社會公正人士遴聘之)應親自出席外，其  
27 餘委員得指派相關業務主管代表出席，故是日會議由黃運貴  
28 副局長代表出席並無違誤等情，業據被告辯明在卷，並提出  
29 業經補行簽名完畢之第177次會議簽到表(前審卷二第87至8  
30 9頁，本院卷第43至45頁)、陳天賜及鄭佳良委員領取出席  
31 第177次會議出席費之領款收據(前審卷二第91至93頁；另

01 因黃運貴委員為公路總局副局長，故無領出席費)為證，復  
02 參以包括黃運貴委員、陳天賜委員在內之14位參與評分委員  
03 均已於評分彙整表內簽名確認(前審卷一第341頁，前審卷  
04 二第173頁，本院卷第409頁)，且有該14位委員填具之評分  
05 表(前審卷二第175至205頁，本院卷第385至407頁)、方森  
06 德委員、林祥生委員、賈凱傑委員、黃運貴委員於該次會議  
07 討論時在場之翻拍錄影照片(前審卷二第293、295、481、4  
08 83頁)可資佐證，被告所辯自堪採信。

09 3.原告以①第177次會議非由當時之公路總局局長陳彥伯出席  
10 主持、②方森德、林祥生及賈凱傑委員未經唱名卻於簽到單  
11 上簽到，可見當日未出席或未參與討論、③鄭佳良委員、陳  
12 清秀委員未參與討論及評分，應不予計入出席數、④黃運貴  
13 委員、陳天賜委員、鄭佳良委員於會議結束後1週內方補行  
14 簽名，此簽到方式未合乎規定、⑤被告所提空白評分單上有  
15 畫記痕跡，顯見評分彙整表註記離席之編號8、16委員並未  
16 離席，評分時在場並領取評分表等由，主張第177次會議程  
17 序有諸多瑕疵並影響決議合法性云云，或與事實不符，或係  
18 出於誤會與臆測，難認可採。

19 (六)、至原告主張被告及第177次會議就本案改善成效再次審議及  
20 評分時，於計算原告之過去經營實績時，漏將原告許可證到  
21 期日近5年內之101年評鑑成績列入平均，僅計算104年之評  
22 鑑成績，致原告此項得分與將101年評鑑成績列入計算所得  
23 分數相比減少2.925分，違反行為時審議處理原則第5點揭示  
24 之計算方式云云。惟按行為時審議處理原則第5點第1款規  
25 定：「過去經營實績，佔百分之五十：按最近五年內交通部  
26 辦理(含委辦)之『公路汽車客運業營運與服務評鑑』該路  
27 線所獲成績之平均值計算……。」同點第4款第3目規定：  
28 「經交通部或公路主管機關同意列為改善觀察之業者，應針  
29 對營運缺失檢討改善服務品質，於改善觀察期間屆滿前提出  
30 具體改善成效，並由審議會針對改善成效，按評鑑項目再次  
31 評定分數。改善成效分數達七十分以上者，審議會同意該業

01 者改善後之經營服務品質符合大眾運輸需要。」修正後審議  
02 處理原則第5點第1款規定：「過去經營實績與缺失改善情  
03 形，佔百分之五十：1.按營運路線許可證到期日近五年內  
04 『公路汽車客運業營運與服務評鑑』該路線所獲成績之平均  
05 值計算（二家以上聯營時，該路線係以班次加權平均成績認  
06 定），佔百分之四十。2.過去評鑑缺失改善承諾事項達成情  
07 形，佔百分之十：由審議委員聽取業者簡報，按業者對於該  
08 路線過去評鑑缺失之改善及承諾事項達成情形予以評定分  
09 數。」同點第3款第3目規定：「經交通部或公路主管機關同  
10 意列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討改善服務品  
11 質，於改善觀察期間屆滿前提出具體改善成效及繼續經營計  
12 畫書，由審議會按改善成效及第二款繼續經營計畫各佔百分  
13 之五十配分評定分數，……。」是以，關於申請繼續經營時  
14 業者之過去經營實績，依行為時審議處理原則，係按最近5  
15 年內交通部辦理（含委辦）之公路汽車客運業評鑑該路線所  
16 獲成績之平均值計算，依修正後審議處理原則，係按營運路  
17 線許可證到期日近5年內之公路汽車客運業評鑑該路線所獲  
18 成績之平均值計算；關於經列為改善觀察業者之改善成效的  
19 評定分數及項目，依行為時審議處理原則，係由審議會針對  
20 改善成效，按評鑑項目再次評定分數，評分項目包括過去經  
21 營實績、繼續經營計畫、過去評鑑缺失改善承諾事項達成情  
22 形等，依修正後審議處理原則，係由審議會按改善成效及修  
23 正後審議處理原則第5點第2款繼續經營計畫各佔50%配分評  
24 定分數，評定項目為改善成效及繼續經營計畫，不包括過去  
25 經營實績及過去評鑑缺失改善承諾事項達成情形，是以，行  
26 為時及修正後審議處理原則有關改善成效的評定分數、項  
27 目、配分占比等規定均有不同，有關改善成效之評定分數及  
28 項目，依行為時審議處理原則，係就與申請繼續經營時相同  
29 之全部評鑑項目再次評定分數，依修正後審議處理原則，過  
30 去經營實績則非再次評定項目，是以，修正後審議處理原則  
31 係就申請繼續經營時業者之過去經營實績的計算時點為規

01 定，毋庸對於非屬改善成效評定項目之過去經營實績於再次  
02 評定時的計算時點為規定，行為時審議處理原則係就屬於申  
03 請繼續經營時之評定項目及改善成效評定項目之過去經營實  
04 績為規定，「最近5年內」的規定則為適用於申請繼續經營  
05 時之評定項目及改善成效評定項目之過去經營實績的計算時  
06 點之規定，行為時、修正後審議處理原則關於過去經營實績  
07 計算時點之規定有所不同，是第177次會議按該次審議會召  
08 開時最近5年內之公路汽車客運業評鑑該路線所獲成績之平  
09 均值計算，自無違誤。原告主張應將許可證到期日近5年內  
10 之101年評鑑成績列入平均云云，尚不足採。

11 (七)、至原告主張被告僅依憑第177次會議決議即作出處分，未自  
12 行調查事實及證據而為判斷，亦未斟酌臺北所及臺北市所對  
13 其有利之評價，顯有行政恣意云云。惟按審核細則第7條第2  
14 項明定被告審核公路汽車客運業營運路線繼續經營之申請，  
15 應以審議會行之，其目的在藉由相關機關人員、學者專家及  
16 社會公正人士共同組成之審議會，經各委員將各評鑑項目量  
17 化為具體分數評分之結果，就「經營服務品質符合大眾運輸  
18 需要」而為認定，以求審核之周全嚴謹並公平客觀，是被告  
19 據審議會不同意原告經營服務品質符合大眾運輸需要之結  
20 論，依審核細則第7條之1第2項規定，作成原處分，並無原  
21 告所指行政恣意之情事。至於臺北所及臺北市所分別為原告  
22 之原管轄機關及現任管轄機關，已據被告陳明在卷（前審卷  
23 二第371頁），該2機關人員列席審議會第177次會議（見第1  
24 77次會議出席委員簽到單，前審卷一第301、568頁，前審卷  
25 二第89頁，本院卷第44頁），乃係就其等針對原告所提改善  
26 成效報告書依據「國道客運路線繼續經營申請檢核表」項目  
27 審查結果向委員為報告、說明，此觀被告依該次會議錄影過  
28 程製作之文字檔記載即明（前審卷二第211至217頁），並有  
29 臺北所及臺北市所就其等審查意見陳報被告之臺北所107年1  
30 月17日北監運字第1070011556號函、臺北市所107年2月13日  
31 函在卷可考（前審卷一第549至551、561至563頁，本院卷第

01 111至113、127至129頁），則委員參據列席之臺北所及臺北  
02 市所人員報告、說明後而為評分，被告再據審議會依委員評  
03 分結果所為之決議作成原處分，即難謂有原告所指未斟酌臺  
04 北所及臺北市所對原告有利評價之情事。原告此部分主張，  
05 亦無可採。

06 (八)、第178次會議確認第177次會議之決議，其緣由係因有委員就  
07 第177次會議關於系爭路線繼續經營申請案之決議，認為行  
08 為時審議處理原則第5點第4款第3目，針對業者改善成效成  
09 績未達70分者之法律效果未為具體規範，應充分討論確認，  
10 經委員討論後建議就「同意核予觀察期，並開放第二家業  
11 者」及「不同意核予觀察期」兩方案進行不記名投票，投票  
12 結果「不同意核予觀察期」較高票，故而確認第177次會議  
13 決議等情，業據被告陳明在卷，並有第178次會議紀錄附卷  
14 可考（前審被告答辯卷第83至92頁，前審卷一第601至610  
15 頁）。據此，被告稱第178次會議乃係提出抽象法律問題之  
16 討論，不影響第177次會議已作成之決議，即非無據。

17 五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告繼續經營  
18 系爭路線申請案，所為駁回之決定，認事用法俱無違誤，訴  
19 願決定遞予維持，亦無不合。原告先位訴請被告就其所營系  
20 爭路線申請繼續經營案，作成准予其繼續經營系爭路線之許  
21 可處分，備位訴請確認原處分違法，均無理由，應予駁回。

22 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經  
23 本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論  
24 駁，併予敘明。

25 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條  
26 第1項前段，判決如主文。

27 中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

28 審判長法官 蘇嫻娟

29 法官 魏式瑜

30 法官 林季緯

31 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任

01

人員辦理法制、法務、訴願業務或與  
訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴  
人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明  
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

03

書記官 王月伶