最高行政法院大法庭制度 — 六週年回顧與展望（上）

文／吳東都

壹 前言

對司法而言，憲法上平等原則之意義有三：1. 人民接近法院之平等。2. 人民在法官前之平等。3. 法官對人民法律適用之平等[1]。由於最高行政法院有多庭的審判庭，各庭之間不免有裁判見解歧異的情事發生，而終審法院各庭裁判見解歧異，是一種「司法分裂」，不但造成法官對人民法律適用之不平等外，人民亦無從知曉法秩序為何，自無從安排其法律生活，這使得法律欠缺預見可能性及安定性。因此，制度上最高行政法院必須有統一法律見解機制的設計，以實現法官對人民適用法律平等的憲法上要求，同時在履行統一法律見解任務的過程中，也發揮了法續造的功能[2]。最高行政法院統一法律見解機制先有判例制度[3]，嗣有庭長法官聯席會議就法律爭議以決議統一法律見解[4]，與判例制度併存，最後以大法庭制度取代判例及庭長法官聯席會議決議制度。

最高行政法院大法庭制度的法律基礎是民國 108 年 1 月 4 日總統公布，修正增訂的行政法院組織法（下稱本法）第 15 條之 1 至第 15 條之 11[5]，並經司法院指定於 108 年 7 月 4 日施行[6]。由於大法庭票選庭員（可稱為「常任庭員」）是每兩年改選一次，今年 7 月 4 日改選後的庭員，已是第四屆大法庭票選庭員。最高行政法院大法庭從設立至今年 7 月 3 日，6 年內已統一多則法律見解，並發揮了法續造功能。大法庭制度是近幾年來在律師界受到極高度肯定的司法改革。



臺 北 相 機 街

水彩／游語涵（臺中地院同仁）

筆者參與大法庭法制研修，自始即為最高行政法院大法庭成員，現為大法庭法定審判長，實際參與大法庭的運作，在此擬從法制、學理及實務，對最高行政法院大法庭制度作一回顧與展望，期有助於各界對此制度的瞭解與運用。

貳 本土化制度特色

我國大法庭制度係仿效德國大法庭制度建立，但因我國與德國的司法環境有部分差異，為配合我國司法環境，我國大法庭制度作部分與德國法不同的設計，遂具有「本土化」特色。以下選取德國聯邦行政法院的大法庭制度作比較[7]，以明我國最高行政法院大法庭制度不同於德國法的特色所在。

一、庭員

德國聯邦行政法院大法庭係由院長及由院長擔任庭長以外的法律審上訴庭（Revisionsenate）推派法官 1 人組成[8]。德國聯邦行政法院現在有 11 個法律審上訴庭[9]，所以其大法庭成員現有 11 位，由院長擔任審判長[10]。我國最高行政法院大法庭則是固定 9 位成員，除由院長擔任審判長部分與德國法相同外，另規定由提案庭指定其庭員 1 人為當然成員（指定庭員），其餘 7 位庭員則由全體法官票選產生（票選庭員），但票選庭員每庭至少應有 1 人（本法第 15 條之 6），則與德國法不同。設指定庭員，旨在使大法庭審理法律爭議，得迅速掌握其中重要法律爭點，增加審判效率[11]。

二、提案類型及聲請

最高行政法院各庭向大法庭提案，類型有歧異提案（本法第 15 條之 2 第 1 項）及法律問題具有原則重要性之提案（本法第 15 條之 3）。提案類型與德國聯邦行政法院大法庭制度相同[12]。我國法又明定歧異提案分成積極歧異提案及潛在歧異提案：前者因是最高行政法院有複數先前裁判的法律見解已有歧異，將為裁判的合議庭提案；後者是先前裁判尚未有法律見解歧異情事，但現在將為裁判的合議庭擬持不同先前裁判之法律見解而提案。向大法庭提案固然屬於各合議庭的職權，然而我國法鑒於當事人為訴訟程序之主體，為周全對當事人程序參與權之保障，應使當事人亦得在案件所涉重要法律問題，先前裁判法律見解歧異，或具原則重要性情形下，促請受理案件之最高行政法院行使向大法庭提案之職權，特明文規定：「最高行政法院各庭審理事件期間，當事人認為足以影響裁判結果之法律見解，先前裁判之法律見解已產生歧異，或具有原則重要性，得以書狀表明下列各款事項，向受理事件庭聲請以裁定提案予大法庭裁判。」（本法第 15 條之 4 第 1 項），此為德國法所無，是我國法的特色。當事人此項聲請權，限於事件所涉法律見解，最高行政法院先前裁判已有積極歧異（不含潛在歧異），或具有原則重要性之情形，而且以「足以影響裁判結果」為要件。相較之下，各庭自行提案則以「具有裁判重要性」為必要[13]，兩者並不相

（文轉三版）

註釋

1 Vgl. Maunz-Dürig, Grundgesetz, 1.Aufl., 1999, Art.3 I, Rn.378 (Dürig).

2 從反面言之，終審法院統一法律見解及從事法續造，就是司法落實法律適用平等的憲法上要求的表現，Vgl. Dürig/Herozug/Scholz, Grundgesetz (I), Septemper 2015, Art.3 I, Rn.442 (P Kirchhof).

3 最高行政法院改制前的行政法院第一則判例要旨是 22 年判字第 1 號，在政府遷台前曾就民國 22 年至 32 年之判例要旨出版彙編，但編選判例要旨的法令依據，則無從查考，參閱：王昱之，我國現行判例制度之研究，政治大學法律研究所博士論文，77 年 5 月，頁 28。

4 最高行政法院改制前的行政法院，51 年 12 月 31 日的年終庭長評事會議，主席馬壽華院長報告要定期舉行三庭聯席會議，每月一次，以期統一法律見解。次年 3 月 5 日第 2 次三庭聯席會議作成兩則統一法律見解決議，嗣自 98 年 3 月份起，庭長法官聯席會議改為每月兩次。89 年 7 月 1 日修正施行的行政法院組織法增訂第 16 條第 3 項：「最高行政法院之裁判，其所持之法律見解，各庭間見解不一致者，於依第一項規定編為判例之前，應舉行院長、庭長、法官聯席會議，以決議統一其法律見解。」以決議統一法律制度取得法律基礎。

5 同時增訂第 16 條之 1 規定，判例若無裁判全文可資查考者，應停止適用，未經停止適用的判例，其效力與未經選編為判例之最高行政法院裁判相同。此外，又刪除為舉行庭長法官聯席會議決議統一法律見解之法律基礎之第 16 條。應予注意者，未經停止適用的判例和庭長法官聯席會議所作成統一法律見解的決議，其內容仍屬在編選及決議時最高行政法院之統一見解。

6 108 年 1 月 14 日日司法院院台廳司一字第 1080000418 號令。

7 德國聯邦行政法院是德國一般行政訴訟審判權的終審法院。德國另有特別行政訴訟審判權的審判系統，即財務法院審判權（終審法院為聯邦財務法院）及社會法院審判權（終審法院為聯邦社會法院）。

8 如果請求裁判的法庭或先前裁判法庭是法律審上訴庭以外的法庭（例如軍事法庭），該法庭亦可推派一位成員出席大法庭，見德國行政法院法第 11 條第 5 項。

9 另有二個軍事法庭（Wehrdienstsanate）及專業法庭（Fachsenate），bverwg.de/das-gericht/organisation/richter-und-senate，114 年 9 月 26 日造訪。

10 德國行政法院法第 11 條第 6 項第 3 句。

11 參閱，王梅英，大法庭新制，司法周刊第 1948 期，司法文選別冊，頁 12。所以實務上通常指定提交案件的受命法官為指定庭員。

12 德國行政法院法第 11 條第 2 項及第 4 項。

JUDICIAL 司法
徵稿啓事
三、文稿內容應符合學術倫理規範，請勿違反學術社群共同接受的行為準則；並請適當遮掩個資及其他法定限制公開事項。
六、文稿一律不退件，請自留底稿。稿件如經採用，文責自負。
七、刊出文稿除紙本刊登外，亦置司法院網站；並酌計稿酬，寄贈該期刊物。

（文接二版）

同。關於提案，我國法與德國法尚有下列不同處：

（一）提案解除「法律審自我拘束」

依行政訴訟法第 260 條規定，最高行政法院廢棄高等行政法院判決，而無同法第 259 條第 1 款及第 2 款應自為判決之情形，應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院，並就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。又最高行政法院本身亦受此法律上判斷之拘束，稱為「法律審自我拘束」（Selbstbindung des Revisionsgericht）[14]。然而受發回或發交高等行政法院更審後判決，再行上訴最高行政法院，由不同庭受理時，如果擬採不同於發回判決之法律上判斷（法律見解），可否藉由潛在歧異提案解除此項拘束，則有疑義。德國法就此問題似採否定見解[15]。然我國最高行政法院則依我國現行法制與實務慣行，採取肯定見解，認為法律審法院因審理發回或發交再行上訴案件，經評議後，認採為裁判基礎之法律見解，與發回或發交判決採取之法律見解有所不同，致生潛在歧異之情形，亦得依本法第 15 條之 2 規定，裁定提請大法庭裁判，以統一法律見解。其理由有三[16]：

1. 本法第 15 條之 2 第 1 項所定「先前裁判」之文義，並未明示排除同一提交案件之「前次發回或發交判決」。而且條項中所定之「法律見解歧異」文字，也未排除「審理發回或發交案件之法律審法院，其法律見解與前發回及發交判決法律見解不同」之「潛在歧異」情形。

2. 再從我國法制設計言之，前述「法律審法院之自我拘束力」，其拘束作用之強度，弱於確定判決之既判力。而確定判決之既判力尚可透過行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所定「適用法規顯有錯誤」之再審事由，予以廢棄變更。前述效力強度較弱之「自我拘束力」，亦應有一定之規範機制予以排除，以免法正確性規範價值之追求，因法安定性之過分保障而受不必要之壓抑。而由法院各庭成員組成，以統一法律見解為目標之大法庭，正可透過較大之組織規模及各庭有代表性之成員，集思廣議，除了使分歧之法律見解得以統一外，並得一併承當法正確性追求之任務。

3. 從我國法律審法院追求法律見解統一而採行之制度演進歷程言之，在大法庭制度建立前，是透過庭長法官聯席會議，經由全體法官之集體決議，解決各庭間法律見解歧異之爭議[17]。因此受理發回或發交案件之法律審法院，如其評議擬採取之法律見解，與同案前次廢棄發回判決中所表明之法律見解有所歧異，均係向庭長法官聯席會議提案，並由聯席會議作成決議，以為解決[18]。此等行之有年之統一法律見解機制，在大法庭制度建立後，亦有承繼之必要，而無遽予廢止之正當理由。

（二）高等行政法院裁移統一法律見解之提案

我國行政訴訟自 101 年 9 月 6 日起，審級制度變革為三級二審，部分事件由當時各地方法院行政訴訟庭（現改為各高等行政法院地方行政訴訟庭）管轄第一審，上訴審（法律審）則由高等行政法院管轄。因此，有部分行政訴訟事件會在高等行政法院終審裁判確定。惟全國高等行政法院共有十餘庭，高等行政法院的終審確定裁判見解不免發生歧異，為消除此種情形，101 年 9 月 6 日修正施行的行政訴訟法第 235 條之 1 第 1 項特規定，高等行政法院受理上訴事件，認有確保裁判見解統一之必要，應以裁定移送最高行政法院裁判（抗告事件準用）[19]。依當時的制度，此裁定移送最高行政法院統一法律見解之事件，並未強制規定受理之合議庭必須提交庭長法官聯席會議決議統一法律見解。惟 112 年 8 月 15 日修正施行的行政訴訟法第 263 條之 4，配合已施行的大法庭制度，此種事件強制適用大法庭制度，規定最高行政法院受理高等行政法院裁移的上訴事件之合議庭，認確有統一裁判見解之必要者，應以徵詢書徵詢其他庭之意見，程序準用本法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 5 至第 15 條之 11。高等行政法院之抗告事件，亦同（行政訴訟法第 272 條第 1 項）。這也是德國行政法院法所無的規定。

三、徵詢程序

我國最高行政法院大法庭制度，歧異提案強制適用徵詢程序（本法第 15 條之 2 第 2 項），原則重要性提案並未強制行徵詢程序，此部分與德國法相同[20]。由於法無限制原則重要性提案行徵詢程序，為求周延，我國最高行政法院實務上，原則重要性提案亦進行徵詢程序。

（一）被徵詢庭

德國聯邦行政法院擬變更先前裁判見解的合議庭徵詢時，徵詢對象限於作成先前裁判的合議庭[21]。我國最高行政法院擬變更先前裁判見解的合議庭，則必須徵詢所有其他合議庭，而且只要有一受徵詢庭主張維持先前裁判見解時，就得提案予大法庭裁判（本法第 15 條之 2 第 2 項），也就是所有受徵詢庭均同意徵詢庭之法律見解，始可認已經徵詢程序統一法律見解，兩者法制不同。因此，我國法經徵詢程序統一法律見解的困難度遠高於德國法。

（二）徵詢書及回復書

我國最高行政法院的徵詢庭係以徵詢「書」為徵詢，回復庭則以回復「書」回復（本法第 15 條之 2 第 2 項），德國聯邦行政法院徵詢庭則是以「裁定」為徵詢，回復庭亦以「裁定」回復[22]。我國法的徵詢書及回復書，係合議庭對外為決定的意思表示，不失「裁定」的性質。

我國法及德國法均未明文規定徵詢書、徵詢裁定應否送達當事人。由於無論我國法及德國法，在徵詢階段有可能達成統一法律見解，如果當事人沒有在此階段有表示意見機會，統一後之法律見解所不利之一造當事人即受到法律突襲，不免侵害其受法律上受聽審權。德國學說就認為作成提案裁定前，應給予當事人表示意見的機會，以保障其受聽審權[23]。鑒於在徵詢階段給予當事人表示意見機會，目的在讓當事人能參與並影響各受徵詢庭形成法律意見的過程，我國最高行政法院於 113 年 2 月份法官會議討論決議：「徵詢書送達當事人定期（10 日）給予其表示意見的機會，並將當事人的意見一併提供被徵詢庭參考」[24]，充分顯示對人民訴訟權保障的重視。

四、言詞辯論

德國聯邦行政法院大法庭裁判法律爭議得不經言詞辯論行之[25]，我國最高行政法院大法庭裁判法律爭議，則應行言詞辯論（本法第 15 條之 8 第 1 項）。上述德國法非以行言詞辯論為必要，雖與我國法有差異，但在進入大法庭程序仍應保障當事人受法律上聽審權[26]。

（下期待續）

（作者為最高行政法院院長）

註釋

13 Vgl. Eyermann, VwGO, 15.Aufl., 2019, §11, Rn.3 (Schübel-Pfister). 最高行政法院辦理大法庭事件應行注意事項（下稱注意事項）第 6 點對於本法第 15 條之 2 第 1 項所稱「採為裁判基礎之法律見解，與先前裁判之法律見解歧異」之解釋，可援引作為「具有裁判重要性」之解釋。

14 參閱，翁岳生主編，行政法（下），2020 年增訂 4 版，頁 556（吳東都執筆）。

15 參閱，王士帆，德國大法庭— 預防最高法院裁判歧異之法定法庭，收於：林鈺雄編，最高法院之法治國圖像，2016 年 4 月初版，頁 170 及頁 171。

16 最高行政法院 108 年度大字第 2 號裁定。

17 原行政法院組織法第 16 條第 3 項規定參照，現已廢止。

18 原最高行政法院庭長法官聯席會議議事要點第 4 點第 3 項規定：「事件經本院廢棄發回，復再行上訴至本院者，承辦庭之見解如與本院廢棄裁判所持見解有異時，應由承辦庭先提案討論。」現已廢止。

19 高等行政法院受理上訴及抗告事件，認有統一法律見解必要，有三種情形：最高行政法院未經統一之先前裁判間見解歧異，高等行政法院先前終審（二審）確定裁判間見解歧異，最高行政法院未經統一之先前裁判與高等行政法院先前終審確定裁判間見解歧異，參閱，翁岳生主編，行政法（下），2020 年增訂 4 版，頁 513、514（吳東都執筆）。112 年 8 月 15 日修正施行的行政訴訟法第 263 條之 4 立法理由二已載明此旨。

20 德國行政法院法第 11 條第 3 項第 1 句、第 11 條第 4 項。

21 同上。

22 德國行政法院法第 11 條第 3 項第 3 句：「前述之詢問與答覆，均由各庭以作成判決之組織形式，以裁定行之。」

23 Vgl. Eyermann, VwGO, 15.Aufl., 2019, §11, Rn.7 (Schübel-Pfister); Kopp/Schenke, VwGO, 24.Aufl., 2018, §11, Rn.7; Rederker/Oertzen, VwGO, 15.Aufl., 2010, §11, Rn.9.

24 德國部分學者認為在徵詢前要給予當事人表示意見的機會，且當事人所表示的意見，應一併隨同事後作成的徵詢裁定送予當事人，以使其受被徵詢庭聽審，Vgl. Sodan/Ziekow, VwGO, 4.Aufl., 2014, §11, Rn.41 (Kronisch); Schoch/Schneider, VwGO, 2023, §11, Rn.36 (Pietzer/Bier). 然而在徵詢階段給予當事人表示意見機會，目的是讓當事人能參與並影響各被徵詢庭形成法律意見的過程，以獲取對其有利之法律見解，徵詢庭是否要徵詢，相較之下，就沒那麼重要。從程序經濟觀點，徵詢書送達給當事人，當事人表示的意見送予各被徵詢庭，這樣的程序保障，應為已足。

25 德國行政法院法第 11 條第 7 項第 2 句。

26 Vgl. Eyermann, VwGO, 15.Aufl., 2019, §11, Rn.7 (Schübel-Pfister.)

WEEKLY 周刊

一、本刊歡迎兼顧理論與實務、探討司法制度、法學新知、足供讀者參考的作品；並歡迎司法人、事及法院的故事。來稿請聯繫（02）23618577 分機 844 或 849。

二、作品如以偵、審中案件，及未確定案件為主題，或作者為文稿議題之關係人士，請勿來稿。

四、文長宜在 7200 字以內，以利一次刊出。文內引用資料請加註解，以利參考。

五、本刊對來稿有權潤飾斟酌，對有疑義之內容將洽請作者再行檢視；不願接受刪改者，請加注說明。