



最 高 行 政 法 院 判 決

105年度判字第178號

上 訴 人 許富雄

何坤

黃月雲

廖本全

林青蘭

周奕成

高成炎

共 同

訴訟代理人 詹順貴 律師

張喬婷 律師

蔡雅滢 律師

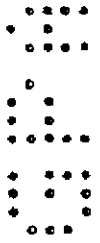
上 訴 人 賴文誠

徐阿南

許金珠

李卓翰

崔慷欣





李秀容

共 同

訴訟代理人 黃豐玠 律師

趙懷琪 律師

蔡雅滢 律師

上 訴 人 李菁桔

史英

馮喬蘭

林長茂

共 同

訴訟代理人 戴雯琪 律師

吳礪慶 律師

蔡雅滢 律師

上 訴 人 郭慶霖

黃俊傑

共 同

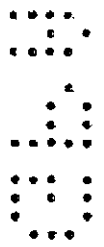
訴訟代理人 吳礪慶 律師

蔡雅滢 律師

上 訴 人 徐正成

陳柏志

施逸翔



邱伊翎

賀光正

潘翰聲

共 同

訴訟代理人 蔡雅澄 律師

被上訴人 行政院原子能委員會

設新北市永和區成功路1段80號2至

8樓

代 表 人 周源卿 住同上

訴訟代理人 劉佩宜 律師

林繼恆 律師

高振格 律師

參 加 人 台灣電力股份有限公司

設臺北市羅斯福路3段242號

代 表 人 黃重球 住同上

上列當事人間核子反應器設施管制法事件，上訴人對於中華民國104年3月5日臺北高等行政法院102年度訴字第201號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

書記官
吳建玲

理 由

- 一、被上訴人之代表人於民國105年2月1日變更為周源卿，業據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。
- 二、緣台灣電力股份有限公司（即參加人或下稱台電）第二核能發電廠（下稱核二廠）一號機組第22次定期大修計畫，於民

國101年3月15日執行機組降載，23日檢修發現反應爐支撐裙板內圈錨定螺栓1支斷裂，24日清查剩餘119支螺栓，2支近乎斷裂，4支超音波檢測發現裂紋顯示，裂紋深度研判約2.5 mm。被上訴人旋即派員執行初步視察、專案視察，及邀請專家學者組成核二廠一號機反應爐支撐裙板錨定螺栓審查小組（下稱審查小組）進行技術性審查，召開4次審查會議，提出審查意見。案經參加人提出說明和補充，以螺栓更換、檢查、評估作業，可以確保整體結構之安全，審查會議與被上訴人審查可以接受，作成核二廠一號機反應爐支撐裙板錨定螺栓斷裂事件暨修復後運轉安全評估報告（下稱安全評估報告）。被上訴人於101年6月12日以會核字第1010009127號函參加人，安全評估報告酌予文字修正後准予備查，後續管制事項與要求，請如實辦理。其間，被上訴人於101年5月22日召開核二廠一號機組第22次大修後再起動前會議，要求將反應爐爐心側板水平焊道評估報告提送被上訴人，該報告已納入機組大修後再起動申請之管制條件之一，參加人必須提出安全分析報告送被上訴人審查。參加人於101年6月間函送分析報告，以由水平焊道裂紋長度及成長速率，依美國電力研究院相關準則（EPRI BWRVIP-76-A報告）評估後，確認仍可確保爐心側板完整性，機組可繼續安全運轉，於第24次大修時追蹤檢測焊道裂縫成長，經被上訴人審查同意准予備查。參加人迄於101年6月18日檢送完成機組臨界前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，經被上訴人核准同意核二廠一號機進入臨界（下稱原處分一）。參加人於101年6月20日檢送完成機組併聯前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，經被上訴人同意核二廠一號機組併聯（下稱原處分二，以上被上訴人同意參加人進入臨界及機組併聯之處分，下合稱

原處分)。上訴人等不服，提起訴願，遭決定以「關於許富雄、何坤、黃月雲、徐正成、陳柏志、郭慶霖、李菁桔、賴文誠、徐阿南及許金珠部分訴願駁回。其餘訴願人部分訴願不受理。」上訴人仍不服，提起行政訴訟，經原審法院102年度訴字第201號判決駁回，上訴人仍未服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張：(一)參照核子反應器設施管制法第1條及依第8條授權制定之核子反應器設施停止運轉後再起動管制辦法(下稱再起動管制辦法)第9條、第11條、核子事故緊急應變法第1條第1項、環境基本法第1條前段及第23條等條文之整體結構、規範效果及社會發展因素綜合判斷可知，上開法令亦保障可能因核子反應器設施不當再起動，致安全、生命、身體、健康及財產遭受核災危害之民眾，上訴人為居住於核二廠潛在危害之北部民眾，自屬保護規範。另依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法(下稱兩公約施行法)第2條、經濟社會文化權利國際公約(下稱經社文權利公約)第11條第1款規定，上訴人就受該公約保障之「相當生活水準權」，具法律上利害關係，又被上訴人本於核子事故緊急應變法第13條第1項規定劃設之「緊急應變計畫區」，係基於事先風險管理而擇區域做應變規劃準備，緊急應變計畫區並非核災發生時之實際疏散範圍，核災影響範圍更不限於緊急應變計畫區內。據此，上訴人李卓翰、崔愷欣、李秀容、施逸翔、邱伊翎、賀光正、潘翰聲、廖本全、林青蘭、周奕成、高成炎、史英、馮喬蘭、林長茂、黃俊傑(下稱上訴人李卓翰等15人)，雖居住於核二廠緊急應變計畫區外，惟最遠離不到42公里，惟渠等之相當生活水準等環境人權，可能因核災風險提升，應屬法律上利害關

係人，應有本件訴訟之當事人適格。(二)原處分之效力在於核二廠一號機得於第22次大修後重新進入臨界與併聯狀態，故原處分屬具核定效力之形成處分，非下命處分，自無執行完畢之問題，其規制內容自處分生效時點起持續至今，即有提起撤銷訴訟實益。縱認原處分有執行完畢情事，惟核二廠每18個月一次大修，除非核二廠除役，否則未來仍有同類情事發生之可能，審判結果對另次核二廠停機大修後重起之審查同意應遵循何要件之認定具實益，足資認定上訴人提起撤銷訴訟具訴之利益，準此，上訴人之先位聲明就原處分主張撤銷訴訟，具有法律上利益。若認上訴人先位聲明撤銷訴訟之原處分已執行完畢，然被上訴人無視核二廠有反應爐錨定螺栓斷裂、爐心側板持續裂痕、燃料匣彎曲、幾次大修停機過程均發生控制棒插入困難、廠區有受海嘯及強震影響等安全性問題，逕自作成原處分令核二廠機組進入臨界及併聯狀態，上訴人之生命、身體及相當生活水準權因核二廠持續運轉而受核災威脅，上訴人之法律上利益並未隨同原處分效力消滅而消失，故上訴人備位聲明確認之訴，亦具有訴之利益。

(三)被上訴人就反應爐錨定螺栓斷裂問題，於101年5月8日召開聽證會，會議資訊於同年9日、11日公告及寄發，僅予民眾7至9日準備時間，未符行政程序法第55條第3項預留相當期間，亦不符行政院原子能委員會民眾旁聽會議及參與活動作業要點（下稱民眾參與作業要點）第2條應兩週前公告。聽證前又未逐一通知緊急應變計畫區內所有居民，違反行政程序法第55條第1項規定，且未召開預備聽證，有裁量違法，有違行政程序法第58條、第10條；又於聽證程序未終結即作成原處分，顯未斟酌全部聽證結果，違反行政程序法第108條，而有諸多瑕疵。(四)原處分非由被上訴人原子

能委員召開委員會會議決議作成，而係被上訴人任意委請外聘之審查委員會組成，並無法源依據，顯無獨立專家委員會之不可替代性，自無判斷餘地之適用，法院得予全面性審查。

(五)核二廠一號機第22次大修後，參加人向被上訴人申請機組進入臨界及併聯狀態，惟就「反應爐錨定螺栓斷裂」、「爐心側板出現持續成長的裂痕」、「燃料匣彎曲」、「幾次大修停機過程均發生控制棒插入困難」四個安全性問題，及無法抵擋火山、海嘯等天然災害等問題，所提資料多有不足。而反應爐錨定螺栓、燃料匣、控制棒，及爐心側板，均屬再起動管制辦法第9條第1項第2款及第3款之安全相關組件；爐心側板出現裂痕、錨定螺栓斷裂、燃料匣彎曲及控制棒插入困難，均屬同辦法第9條第1項第4款之異常事件；爐心側板出現裂痕、錨定螺栓斷裂亦該當同辦法第9條第1項第3款之安全相關組件品質不符案件。據此，原處分之相關安全評估均有瑕疵，應不符再起動管制辦法第9條第1項第2款、第3款、第4款，及第11條第1項第2款、第5款規定等語，求為先位聲明訴願決定及原處分均撤銷；備位聲明確認訴願決定及原處分違法。

四、被上訴人則以：(一)被上訴人依據核子事故緊急應變法第3條、第13條之授權，斟酌區域大小與核電廠反應爐型式、電廠附近人口密度、地形、氣象狀況等有密切關係，於100年10月27日以會技字第1000017086號公告（下稱被上訴人100年10月27日公告）劃定核二廠「緊急應變計畫區」為8公里範圍之村里行政區，此為核子事故發生時，必須採行緊急應變計畫及即時採取民眾防護措施之區域。上訴人李卓翰等15人住於核二廠緊急應變區8公里範圍外，若發生核子事故，非有空間上緊密接鄰，亦非第一時間需緊急疏散之人，難謂有

法律上利害關係，當事人不適格。(二)原處分於101年6月18日及20日執行完畢而消滅，且核二廠亦於102年12月11日開始停止運轉，並同時開始第23次大修程序，故本件上訴人並無權利保護必要，不得提起先位聲明之撤銷訴訟。又原處分已於執行後消滅，上訴人之備位聲明，係對過去處分違法與否不確定之確認訴訟，未合確認訴訟「現已存在」或「立即到來」要件，且上訴人就權利受損一事並未提出相關事證。從而，上訴人亦無確認利益，其備位聲明之確認訴訟，亦屬違法。(三)被上訴人作成原處分之判斷依據，為核子反應器設施管制法第8條、再起動管制辦法第9條、第11條，惟上開規範並未規定被上訴人就原處分有依法召開聽證會之義務，故系爭聽證會並非行政程序法第107條第1項第1款所稱「法規明文規定應舉行聽證者」。本件之所以舉行聽證，係因立法院教育及文化委員會全體委員會議決議，要求被上訴人就原處分之作成應召開聽證會，原無拘束力；被上訴人基於尊重立法權，仍裁量召開聽證會，當事人及利害關係人亦已各自提出書面意見資料於第一階段陳述意見。第二階段進行中，因利害關係人干擾致聽證會無法續行而結束，縱上訴人認為未完成交互詢答程序，非合法結束，惟系爭聽證會既已各自提出書面意見資料，陳述是否已達事件可決程度，主持人得裁量判斷，主持人因現場秩序因素而職權判斷應予散會，無違法結束。又核子反應器設施管制法第8條、再起動管制辦法第9條、第11條雖無要求被上訴人應依聽證紀錄作成處分之義務，然原處分作成前及過程中，被上訴人均已考量聽證所蒐集之建議及陳述，難謂原處分作成時未保障當事人及利害關係人陳述意見之權利。(四)被上訴人就本案所涉事件，包括錨定螺栓斷裂肇因、錨定螺栓功能性及運轉安全等高

度專業性等事項，皆屬上開規範中「安全影響」、「未結案件」、「異常事件」等不確定法律概念，被上訴人應有判斷餘地，顯無裁量收縮至零之情。又因核二廠大修後再起動之臨界、併聯處分，涉及核能知識外之專業事項等，被上訴人為使其准否判斷免於正確性及公正性之質疑，於法律無規定下，乃另外聘請各領域專業學者組成審查小組協助審查，並參考其意見做成前述安全評估之專業判斷。然而審查小組意見僅係供被上訴人參考，原處分之決定，仍由被上訴人依主管機關之權限依法作成。(五)參加人所提大修作業後之報告，關於「反應爐錨定螺栓斷裂」、「爐心側板裂痕」、「燃料匣彎曲」、「控制棒插入困難」等安全問題，被上訴人已依職權，依主客觀審查標準，審酌各領域專家學者專業意見與各項證據作出合理之專業判斷，確認可維持其安全設計功能與可繼續安全運轉18個月以上無虞，是以原處分之認定符合再起動管制辦法第9條、第11條之規定等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

五、參加人主張：核二廠一號機預定自101年3月16日起實施第22次大修機組大修計畫，其大修作業停機陳報予被上訴人之時程與流程，均符合再起動管制辦法第7條及核二廠運轉技術規範等法規之要求；而核二廠一號機組在大修作業後向被上訴人申請臨界及併聯時，亦係分別依據再起動管制辦法第9條及第11條規定為之，故參加人就核二廠第22次大修之時程與流程並無任何違法或不當之處等語。

六、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)程序上爭點：1、依核子事故緊急應變法第3條、第13條及同法施行細則第3條意旨可知，設置「緊急應變計畫區」之區域大小，與核電廠反應爐型式、電廠附近人口密度、地形、氣象狀況

等有密切關係，故被上訴人依據上開規定，以被上訴人100年10月27日公告核二廠緊急應變計畫區為8公里範圍村（里）行政區，為核子事故發生時必須實施緊急應變計畫及即時採取民眾防護措施之區域。是依保護規範理論及上開規定與公告，住居於緊急應變計畫區內8公里範圍村（里）行政區內之上訴人許富雄、何坤、黃月雲、徐正成、陳柏志、郭慶霖、李菁桔、賴文誠、徐阿南、許金珠（下稱上訴人許富雄等10人），就原處分始有法律上利害關係，而有主觀公權利得提起撤銷或確認之訴。至於上訴人李卓翰等15人主張住居範圍仍有受核子事故影響之風險，故仍有當事人適格云云，惟保護規範理論仍須找到特定法規範為權利基礎，上訴人所舉法規及兩公約之環境人權法及國外規定，未明確敘明42公里範圍內之上訴人李卓翰等15人，對原處分同意核二廠於101年6月18日進入臨界、101年6月20日併聯，有何主觀公權利，故渠等因未居住於緊急應變計畫區8公里範圍內，非原處分當事人，對原處分無法律上利害關係，本件又非公益訴訟，渠等提起撤銷訴訟，為當事人不適格，欠缺權利保護要件，應以判決駁回此部分上訴人在原審之訴。2、核二廠一號機第22次定期大修停機後，原處分於101年6月18日、20日同意其進入臨界、併聯，參加人即已執行臨界、併聯處分畢，然原處分規制效力仍然存在；嗣18個月後，核二廠一號機第23次申報停機及定期大修亦完成，並於103年1月3日、4日經被上訴人同意進入臨界及併聯（再啟動）時，原處分規制效力方因此不復存在。故依行政訴訟法第4條第1項、第3項、第196條第2項規定可知，本件原處分早已執行且執行完畢，上訴人先位聲明撤銷原處分部分，應無理由。既先位聲明撤銷訴訟已因原處分已執行完畢而無回復原狀可能，故上訴人

依行政訴訟法第6條第1項後段「已執行而無回復原狀可能之行政處分」追加備位聲明確認之訴，自有確認利益，被上訴人主張無確認利益云云，核無足採。3、依行政程序法第54條、第107條規定可知，有依行政程序法或其他法規舉行聽證時，始有適用行政程序法之聽證程序。本件核二廠一號機因大修停機後，原處分准予臨界、併聯再啟動程序，並無法規要求踐行聽證程序；被上訴人101年5月18日舉行之聽證會，是依據「立法院教育及文化委員會」之決議，而非立法院院會之決議，而立法院各別委員會決議，並非行政程序法第54條所指其他法規。則被上訴人基於尊重立法院制衡而舉辦聽證，並已踐行公告通知，當事人及利害關係人並已各自提出書面意見資料並完成意見陳述，聽證程序亦有逐字會議記錄可參等，是原處分作成前已充分考量聽證之目的及考量民眾質疑，始為具判斷餘地性質之高度科學技術處分，是原處分之作成與程序並無違法。(二)實體上爭點：1、核能發電廠之設置與運轉必須依據當時科學與技術水準，對於因核電廠設置與運轉可能引起之損害採取必要的防制措施時，始能發給許可，故原審法院依核子反應器設施管制法第8條、再起動管制辦法第2條第2款至第4款、第9條、第11條、司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由意旨，核二廠一號機於第22次定期大修後運轉之原處分，為高度科技專業性之風險評估，且屬複雜風險判斷類型，認本件被上訴人即主管機關有判斷餘地。是以，本件核二廠一號機第22次大修完畢後，參加人檢具文件申請臨界及併聯時，被上訴人依據處分當時科學與技術水準，審查同意臨界及併聯外，並以「註明」方式採取必要之預防危害措施，要求參加人提供並採行動態管制的各項措施，即符合相關科技水平發展而提升及要

求參加人相對應的預防危害措施，故被上訴人原處分及對本件動態狀況之專業考量，應有判斷餘地。2、參加人於核二廠一號機大修完成後，應檢送之大修作業品質報告及稽查報告，應包含之事項本即有再啟動管制辦法第9條第1項第6款「其他經主管機關指定之事項」、第11條第1項第5款「經營者申請臨界時之承諾事項及主管機關要求事項辦理情形」規定之事項。本件原處分雖於同意參加人臨界申請並註明：「一、燃料匣彎曲處理作業，後續管制要求將另案函送台電公司…安全評估報告…」及同意機組併聯另載明：「…二、請參加人在核二廠一號機併聯升載過程注意新增8只加速規之振動…」，而原處分同意臨界及併聯以外之上開另記載事項，即與再啟動管制辦法第9條第1項第6款及第11條第1項第5款之規範相符。因此，原處分後，繼續管制要求追蹤大修期間發現之有關安全事項，自為法所許，故原處分上開註明事項，至多僅行政指導，並非附款。3、核二廠一號機第22次大修期間發現之錨定螺栓斷裂事件，被上訴人接獲參加人報告後，前後經過二次專案視察，基於更週詳安全考量，乃成立外聘審查小組召開四次會議並審查參加人提出之安全評估報告，審查小組並提出修復後運轉安全評估報告後，被上訴人始對參加人之申請作出原處分，並無上訴人稱審查小組之決議即為原處分最終決定，故原處分係被上訴人本於自己專業判斷，自不能認違法。4、上訴人主張原處分審查參加人「反應爐錨定螺栓斷裂」、「爐心側板出現持續成長的裂痕」、「燃料匣彎曲」、「幾次大修停機過程均發生控制棒插入困難」及「地震及海嘯」等安全性事項，違反再起動管制辦法第9條第1項第2款、第3款、第4款、第11條第1項第2款、第3款、第5款規定云云。惟核能電廠反應爐商業運轉後每

次定期大修後再啟動（如本件臨界、併聯處分）處分時，固應以處分當時之科技水準為斷，但核二廠一號機反應爐係3、40年前設計，以今日科技觀之當有待改善，縱有新科技或材料，未必可換至原設計及電機組，須經一連串試驗評估等科學專業判斷，被上訴人是國內有關核能發電監管最有經驗及最專業之單位，參加人則是對於核能發電事項最有經驗，就本件言，參加人提送經被上訴人審核通過定稿之「安全評估報告」、「核二廠一號機反應爐心側板再檢測週期評估」、「核二廠燃料匣彎曲預估方法專案檢討報告」中，均已考量原處分時科學技術，並兼顧原始設計條件。故上訴人上開主張，無法推翻參加人本於科學驗證基礎作出之安全評估報告等資料為由，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人在原審之訴。

七、上訴人上訴意旨略謂：（一）核子事故可能影響範圍甚廣，緊急應變計畫區「外」之鄰近區域及鄰近各國均可能受影響；而緊急應變區係以預期輻射劑量「2西弗之年機率」及「疏散干預基準」（疏散干預基準以7天達50至100毫西弗為劃設標準），約為輻射屋列冊標準年劑量1毫西弗的2,000至5,200倍；而未達疏散標準，仍可能須採行「掩蔽」措施、仍可能因累積劑量須採行「暫時移居」甚至「永久遷離」措施，是以緊急應變計畫區外，仍可能受核子事故影響生命、身體、財產、安全、健康及相當生活水準權，顯無法保證區外居民不會因核災被迫永久遷離家園。另國際司法實務及學說，亦均肯認可能受核子事故危害之民眾，就核電訴訟均有當事人適格。原判決遽認居住於核二廠8公里緊急應變計畫區外、42公里範圍內之上訴人李卓翰等15人當事人不適格，顯不適用核子事故緊急應變法及核子反應器設施管制法、再起動管

制辦法、環境基本法、兩公約施行法第2條、經社文權利公約第11條第1款或適用不當及理由不備之違法。又依「核子事故緊急應變計畫區範圍檢討報告」內容及我國核災相關分析資料亦可知，緊急應變計畫區不等同於核子事故時之實際疏散範圍，區外民眾亦有受害可能，原判決遽以被上訴人100年10月27日公告之緊急應變計畫區範圍認定本件當事人適格，認事用法亦顯有違誤。(二)原處分屬具有核定效力之形成處分，其規制效力自原處分生效時點起，至今仍持續存在，原處分既非下命處分，自無得否執行或執行完畢之問題；縱認原處分屬下命處分且已執行（否認之），核二廠一號機若因之後大修或其他情事而再次停機，機組即可回復至機組未臨界及併聯前之原狀，故原處分實係一有回復原狀可能之行政處分。原判決全未就何以不採上訴人之主張說明理由，僅以原處分早經執行且執行完畢云云帶過，實有理由不備之違法。(三)原處分除同意機組進入臨界及併聯外，另載明之事項，係課予新義務給參加人，並非被上訴人重申參加人將法定報告送審前之指定事項，與再起動管制辦法第9條第1項第6款、第11條第1項第5款規範者顯有不同。原判決逕認原處分另載明事項，非原處分附款，至多僅行政指導云云，自有適用法律之違法。縱該事項為行政指導，其記載亦違反行政程序法第166條及第167條之規定，亦顯有判決不備理由之違法。(四)民眾參與作業要點規定並未限制適用之活動或會議類型及舉行緣由，是以並未排除聽證之適用。準此，被上訴人依循立法院教育文化委員會所為之決議，於101年5月18日召開聽證會，應同樣有民眾參與作業要點規定之適用；而本件聽證會資訊，於會議舉行前9日始公告，與民眾參與作業要點第2條規定應於會議舉行「兩週前」公布有悖，原判

決對此均未審酌，顯有不適用法令及理由不備之違誤。其次，被上訴人召開之聽證會，目的係為輔助被上訴人作成同意進入臨界及併聯之原處分，自屬行政程序法第3條行政機關所為之行政行為，自應依據行政程序法第3條第1項規定適用行政程序法中聽證程序之相關規定，被上訴人未逐一通知緊急應變計畫區內均屬利害關係人之居民，違反行政程序法第55條第1項規定；被上訴人於聽證程序尚未終結，即作成處分，顯未斟酌全部聽證結果，違反行政程序法第65條及第108條；本件漏未舉行預備聽證，構成裁量濫用，違反行政程序法第58條及第10條。惟原判決無視聽證會違反行政程序法上開關於聽證之相關規定，以被上訴人僅需踐行聽證程序即為已足云云，顯有不適用法規之違誤。(五)本件核二廠一號機第22次大修，於101年3月16日停機至同年6月18日同意臨界、同年6月20日同意併聯，於大修作業期間，被上訴人雖分別於3月26日、5月16日、7月25日召開當年度第一、二、三次委員會議。然上開第一次會議完全未提及本次大修；第二次會議僅提到：「原能會將在完成安全評估(SER)報告後作成准駁決定」，可知本件安全評估報告，於第二次委員會議之際，根本尚未完成，原處分自非由第二次委員會議合議作成；第三次會議係於101年7月召開，然核二廠一號機早已於同年6月進入臨界及併聯，故綜觀該三次會議紀錄可知，原處分並非由被上訴人之原子能委員會議決議作成。惟原判決卻略而不論，僅謂原處分係由被上訴人專業審查意見獨立作成決定，顯有不備理由之違誤。又被上訴人無法源依據任意委請外部人員組成之審查委員會，其組成欠缺獨立性，惟原判決未予斟酌，僅謂該審查委員係不同學術及專業領域，亦顯有違誤。且該審查委員會審查內容僅係「事實」，事實應

由法院職權調查，與不確定法律概念無涉，無判斷餘地之適用，是以本件被上訴人為之相關判斷時，多有援用舊版或有疑義之技術規範與資料，逕作成判斷與結論，未依原處分作成時最新之技術法規版本，係出於不完全之資訊錯誤認定事實，而有判斷瑕疵，則原處分存有諸多瑕疵，行政法院自得介入審查，惟原判決均略而不論自屬違法等語，求為廢棄原判決，及訴願決定與原處分均撤銷。

八、本院查：

- (一)按當事人提起行政訴訟，須以權利或法律上利益受侵害為起訴的要件，此即行政訴訟法上所謂「當事人適格」，行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」此撤銷訴訟之提起，以主張權利或法律上利益，直接受行政處分侵害為要件，此為學說上所稱之「權利侵害主張」，亦即，必須依原告所訴事實，有可能得出原告權利或法律上利益直接受侵害之結果。易言之，撤銷訴訟制度之所由設，係以保護人民主觀權利為其目的，旨在讓人民得以除去不利其權利之違法行政處分。人民若為不利行政處分之相對人，其提起撤銷訴訟，原則上具備「訴訟權能」【即所謂相對人理論】；反之，於第三人與處分相對人處於利害相反之情形，亦即系爭處分對相對人而言，屬授益處分，對第三人則是侵益處分，第三人（可稱之為「真正之第三人」）是否具有訴訟權能，須藉助於「保護規範理論」而為判斷。當事人之權利或法律上利益是否受到侵害，依「保護規範理論」取決於該規範的定性；若系爭規範除了保護一般公共利益之外，

也保障個人的利益，而原告為該保護內容所涵蓋之對象，則原告即享有主觀公權利，享有訴訟權能。又行政處分違法確認訴訟的提起，如同提起撤銷訴訟，原告均須主張其權利或法律上利益因系爭行政處分而受有損害，故原告是否具備訴訟權能，其判別步驟亦同於撤銷訴訟，惟「續行違法確認訴訟」既為原撤銷訴訟之續行，則原告提起撤銷訴訟時若業已具備訴訟權能者，即無庸再審究其是否已具備訴訟權能，僅須進一步審查原告是否有即受「違法確認判決」之法律上利益。於行政爭訟程序中，「保護規範理論」旨在建構人民公法上權利，作為人民藉由行政爭訟程序請求行政機關作為或不作為的權利基礎。司法院釋字第469號解釋之理由書對於「法律規範保障目的之探求」，指出「應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」從其中「就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨」等語，足見判斷第三人訴訟之原告是否具有訴訟權能，其步驟為：1、確認原告主張系爭處分違法所引據之法令規定，原告原則上須具體指摘系爭處分違反何等法令規定；2、解釋系爭規定是否屬於「保護規範」，該法規的規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍之個人的利益；3、判斷原告是否屬於系爭法規之

保護對象，系爭規定除須具有保護規範之性質外，原告尚須為該保護規範所及。

(二)本件被上訴人作成原處分之原始準據法係「核子反應器設施管制法」，該法第1條明定「為管制核子反應器設施，確保公眾安全，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。」第8條規定：「核子反應器設施因換裝核子燃料、機組大修或異常事件停止運轉，主管機關得訂定辦法管制其再起動。」，依上揭第8條授權所訂定之再起動管制辦法第9條第1項規定：「核能機組完成機組臨界前工作項目後，經營者應於機組初次臨界前，檢送載明下列事項之大修作業品質報告及稽查報告，報請主管機關審查同意後，機組始得進入臨界。」、第11條第1項規定：「核能機組完成機組併聯前工作項目後，經營者應於機組初次併聯前，檢送載明下列事項之大修作業品質報告及稽查報告，報請主管機關審查同意後，機組始得併聯」。此乃因核子反應器設施因機組大修停止運轉的頻率為每18個月即須停止運轉，依再起動管制辦法由被上訴人重新審查並同意後，參加人即可進入臨界及併聯。

(三)查本件參加人核二廠一號機依核子反應器設施管制法第8條、再起動管制辦法第7條、第8條規定進行預定之第22次大修計畫，於101年3月15日執行機組降載，同年3月23日停機大修時發現支撐裙板內圈錨定螺栓有1支斷裂，2支近乎斷裂，4支超音波檢測發現裂紋顯示，經被上訴人派員執行初步視察、專案視察。並由審查小組分別從「螺栓斷裂肇因分析」、「結構安全分析」、「週邊組件運轉安全」、「機組起動運轉之安全」等各方面進行技術性審查，提出審查意見，經參加人據該審查意見完成安全評估報告送被上訴人審查，經被

上訴人審查委員審查結論：參加人核二廠一號機組於第22次大修發現支撐裙板內圈錨定螺栓有1支斷裂，2支近乎斷裂，4支超音波檢測發現裂紋顯示，經螺栓更換與檢查作業完成，恢復其功能，而其餘113支螺栓，參加人亦已進一步確認其結構完整性，包括螺栓預力查驗、超音波再檢測，及考量超音波檢測對螺栓裂紋判視有其極限，假設最極端之情況即每根螺栓均具有2.5mm未檢出裂紋情況下，採用保守的參數、外力假設與適當的評估方法，進行破壞力學及疲勞安全評估，完成預力驗證確認全部均大於0kips，而可確認120支錨定螺栓之功能完整，足以確保整體結構之安全；即使假設核二廠反應爐支撐裙板每支錨定螺栓在螺牙根部均存在2.5mm之裂縫，於運轉過程中，萬一發生設計基準最嚴苛之故障狀況負載時，不至於有發生螺栓立即斷裂之疑慮，而承受可能的反覆交變應力，包括地震力（含安全釋放閘沖放）、機組起動後支撐裙板因溫升外漲所施加之熱力矩及因反應爐急停而產生之交變垂直上揚力等，機組40年發生之應力循環數均遠低於螺栓之疲勞裂縫成長壽命（斷裂前之容許應力循環數），故核二廠一號機可繼續安全運轉18個月以上無虞。被上訴人並於101年6月對此作出安全評估報告。又參加人於101年6月15日函送安全分析報告，以由水平焊道裂紋長度及成長速率，依美國電力研究院相關準則（EPRI WRVIP-7 6-A報告）評估後，認可確保爐心側板完整性，機組可繼續安全運轉，於第24次大修時追蹤檢測焊道裂縫成長，經被上訴人同意准予備查。參加人嗣於101年6月18日檢送完成機組臨界前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，報請被上訴人審查，被上訴人審查後，以原處分一同意機組進入臨界，並於核能機組管制決行表載明有關燃料匣彎曲處理作業，後續管

制要求將另案移送參加人。再於101年6月20日參加人檢送完成機組併聯前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，報請被上訴人審查，經被上訴人審查後，以原處分二同意機組併聯，參加人核二廠一號機第22次大修停機後，依再起動管制辦法第9條、第11條規定，於101年6月18日進入臨界，同月20日併聯，再起動後，更於102年12月11日開始停止運轉，並已完成第23次停機定期大修之預定行程，且於103年1月3日及4日經被上訴人先後同意進入臨界及併聯等情，為原審確認之事實。準此，本件參加人於101年6月18日檢送完成機組臨界前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，經被上訴人核准同意核二廠一號機進入臨界之原處分一，以及參加人於101年6月20日檢送完成機組併聯前工作項目之大修作業品質報告及稽查報告，經被上訴人同意核二廠一號機組併聯之原處分二，係分別依據再起動辦法第9條及第11條規定所為之處分，易言之，原處分之直接根據法規係核子反應器設施管制法第8條授權訂定之再起動管制辦法第9條及第11條規定。依核子反應器設施管制法第1條所揭櫫之「管制核子反應器設施，確保公眾安全」之立法目的在於防止發生核子事故，故若以有可能發生核子事故之虞為標的之訴訟，自可以上揭法規為其保護規範，可知，若被上訴人及參加人未確實管制核子反應器設施，致發生輻射線外洩之核子事故，而有侵害核二廠周邊居民生命、身體及財產安全之虞，該等居民自可以上開法規作為保護規範，提起訴訟；惟核二廠之核子反應器設施內之任何機具，雖發生運作瑕疵，但依世界各國之相關資料，以及被上訴人與參加人基於相關法令所為現行之安全防護措施，只可能引致非核子事故之一般事故時，要無因其係居住於核二廠周邊之居民，即逕認其有對於相關主

管機關核准修復該瑕疵機具之行政處分，提起撤銷訴訟或續行確認訴訟之法律上利益。原判決未區分上開兩種情形，逕以前揭法規作為本件上訴人起訴之保護規範，即有未合。

(四)又原判決認定本件上訴人是否具有原告適格，係以核子事故緊急應變法第2條第5款規定之緊急應變計畫區為其唯一準據。惟按核子事故緊急應變法之立法目的，依其第1條第1項規定，係「為健全核子事故緊急應變體制，強化緊急應變功能，以確保人民生命、身體及財產之安全」，依同條第2項規定「核子事故緊急應變，依本法之規定；本法未規定者，依災害防救法及其他法律之規定」，第2條第5款規定「五、緊急應變計畫區：指核子事故發生時，必須實施緊急應變計畫及即時採取民眾防護措施之區域。」足見，適用核子事故緊急應變法，係以發生核子事故，採取緊急應變為其前提要件。若僅可能發生非核子事故之一般事故，即無適用上開緊急應變法餘地。原判決認定本件上訴人是否具有提起本件訴訟之原告適格，係以被上訴人依核子事故緊急應變法第13條及核子事故緊急應變法施行細則第3條規定，於100年10月27日以會技字第1000017086號公告核二廠緊急應變計畫區8公里範圍村（里）行政區為其判斷基準；但原判決未區隔被上訴人系爭同意參加人「臨界」及「併聯」之原處分，可能會導致核子事故，或僅可能引致一般事故，即一律適用核子事故緊急應變法第2條第5款規定所劃定之緊急應變計畫區，作為判定本件上訴人是否具有原告適格之基準，亦有未合。

(五)按核二廠若發生核子事故，距發生核子事故之核子反應器多少距離之居民，始具有提起撤銷訴訟或續行確認訴訟之原告適格，除須考慮核二廠核子反應器之種類、構造、規模等該當核子反應器相關之具體條件外，以該當住民之居住地域與

核二廠核子反應器位置之距離為核心，對照社會通念，作合理的判斷，承認居住於距核二廠核子反應器多少公里範圍以內之住民等具有原告適格，始符有效保障人民行政訴訟權之意旨。被上訴人為核子能發電及前開相關法規之主管機關，且係核二廠反應器運作之監督機關，關於核二廠核子反應器之種類、構造、規模等該當核子反應器相關之具體條件，為被上訴人所獨家擁有，自應由其負起說明責任，提出相關資料敘明，供本件審理、調查，釐清事實之參據，原審法院未命被上訴人提供相關資料，作為可能引致核子事故輻射線外洩之區域範圍，即遽認「核子事故緊急應變法」所規定之8公里「緊急應變計畫區」，作為認定本件訴訟之原告適格劃定準據，尚嫌速斷。詳言之，本件核二廠第22次大修，發現支撐裙板內圈錨定螺栓有1支斷裂，2支近乎斷裂，4支超音波檢測發現裂紋顯示，同時，在檢修過程，發現反應爐心側板出現裂痕、燃料匣彎曲造成控制棒插入困難等情形，其支撐板內圈錨定螺栓、反應爐心側板及燃料匣各具何種作用？過去曾否發生上述情形？世界各國核電廠有無如此先例？如何克服？上開斷裂、出現裂痕及變曲，若未及發現，是否可能引起核子事故，有無必然因果關係？若依現有之科學技術，在第22次大修時，即時修復，根本即可防止核子事故或僅可能發生非核子事故之一般事故，要無因核二廠內上開機具之缺失，即令居住於核二廠週邊之上訴人主觀上自認可能引致核子事故，致其權利或法律上利益受損，而承認其均具有提起撤銷訴訟或續行確認訴訟之理，否則，即違反撤銷訴訟及續行確認訴訟為「主觀訴訟」之性質，而無法與「民眾訴訟」區隔。尤其在有關環保訴訟之爭訟類型未經法律明定屬於「公益訴訟」或「民眾訴訟」之前，行政處分是否可能導

致第三人權利利益受損之判斷，應按個案具體情形為之，非可依原告之主張作抽象的判斷，否則，即與行政處分須直接發生法律效果之定義矛盾；反之，若因前開機具之瑕疵未能即時修復，可能導致核子事故，徵諸2011年3月11日發生之東日本大地震引起福島核子電廠輻射外洩事故，使方圓幾十公里之住民迄今仍無法返回故里之殷鑑，其核子事故所造成之損害，要非依「核子事故緊急應變法」所規定之8公里「緊急應變計畫區」作為認定本件訴訟之原告適格劃定準據至明。而核二廠因上開機具之瑕疵，是否只會引致一般事故，或可能導致核子事故，以及若可能導致核子事故，其輻射塵外洩會影響距核二廠反應器多少公里範圍以內住民之生命、健康及財產的安全，應由被上訴人本其監督機關之職責，參酌世界各國之相關資料，提供具體資料，供行政法院審理時調查、審認，始符撤銷訴訟與續行確認訴訟屬於「主觀訴訟」所欲達成之功能。

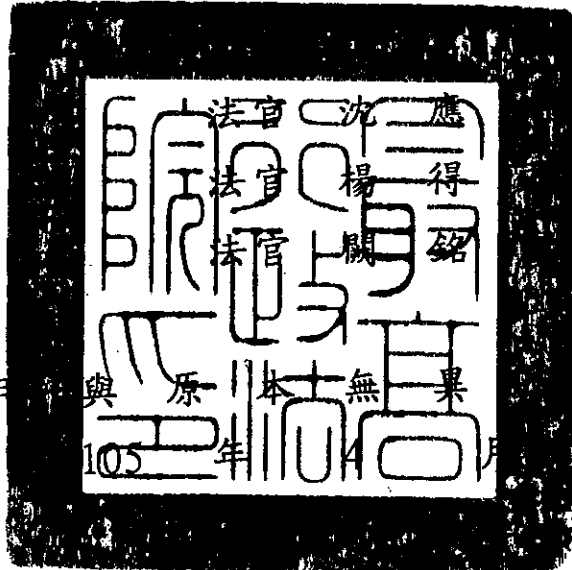
(六)末按當事人是否適格，係行政法院應依職權調查之事項，且係進入實體審理之前提要件，原判決既有前述以緊急應變計畫區為認定本件上訴人是否具有原告適格之唯一標準之瑕疵，上訴人李卓翰等15人上訴指摘原判決以被上訴人100年10月27日公告之緊急應變計畫區範圍，作為認定本件當事人是否適格之標準，顯有違法一事，尚非無據。又原判決以上訴人許富雄等10人因居住於緊急應變計畫區8公里範圍內，而認定其等具有原告適格，亦嫌速斷。原判決既有前揭缺失，上訴意旨求予廢棄，為有理由，爰廢棄原判決，由原審法院依本院相關見解詳加調查、審理後，另為適法判決。

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

中華民國 105 年 4 月 21 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 侯 東 昇



以上正本證
中華民國

21 日

書記官
吳建玲

