

## 行政處分之拘束力 ( 構成要件效力 )

### ——評最高行政法院 108 年 1 月份庭長法官聯席會議決議

編目 | 公法

出處	月旦法學教室，第 211 期，頁 6~9	
作者	林明鏘教授	
關鍵詞	行政處分拘束力、構成要件效力、最高行政法院 108 年 1 月份決議、開發許可處分、法律關係繼受人	
摘要	<p>一、非都市土地開發許可處分並無「一身專屬性」性質，因此受處分人將其受許可開發之非都市土地及開發許可權利讓售第三人，在法無明文特殊限制時，該第三人即受理建造申請機關均應受原開發許可處分效力之拘束。</p> <p>二、倘原開發許可已實質變更其內容，依行政程序法第 110 條第 3 項拘束力規定，後手自應受新開發許可之拘束。</p>	
重點整理	本案爭點	<p>一、非都市土地開發許可處分性質為行政處分，若受處分人將其受許可開發之非都市土地讓售第三人時，該第三人於申請建造許可(其他行政處分)，是否受原開發許可效力之拘束？</p> <p>二、第三人是否為原受處分人與行政機關間法律關係之當然繼受人？</p> <p>三、原開發許可若有實質變更，則拘束後手之開發許可處分係原處分或新處分？</p>
	解評	<p>一、最高行政法院 108 年 1 月份決議事實改寫：</p> <p>(一) A 於 1986 年以其所有甲地 ( 58 公頃 ) 非都市土地山坡地，向 B 縣政府申請非都市土地開發許可後 ( 下稱「原開發許可」)，1989 年又申請該土地變更編定為「丙種建築用地」，亦經 B 縣政府許可。</p> <p>(二) 2005 年 A 將其所有甲土地讓售予 C、D、E，C、D 於 2009 年向 B 縣政府申請位於原開發許可區域內部分建造執照時，B 亦核准其變更部分地區之原開發許可內容，E 於嗣後再申請建造執照是否應受 A 取得原開發許可之拘束與限制？</p> <p>二、解析</p> <p>(一) 開發許可之性質及效力</p> <p>1. 按區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地 ( 即非市鎮計畫、鄉街計畫或</p>

## 重點整理

## 解評

特定區計畫土地)·符合非都市土地分區使用計畫者·得依左列規定·辦理分區變更：一、(略)。二、為開發利用·依各該區域計畫之規定·由申請人擬具開發計畫·檢同有關文件·向直轄市、縣(市)政府申請·報經各該區域計畫擬定機關許可後·辦理分區變更。」

2. 第 15 條之 2 第 1 項：「依前條第一項第二款規定申請開發之案件·經審議符合左列各款條件·得許可開發：(略)。」
3. 第 2 項授權中央主管機關(即內政部)會商有關機關訂定「非都市土地開發審議作業規範」。
4. 非都市土地所有權人依前揭都市計畫法規定·向主管機關申請開發許可·不論准駁·其性質應屬行政程序法第 92 條第 1 項「授益性行政處分」。

## (二) 開發許可之拘束力

1. 行政處分拘束力依行政程序法第 110 條第 1 項：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起……對其發生效力。」及第 3 項：「行政處分未經撤銷、廢止·或未因其他事由而失效者·其效力繼續存在。」此即為學說上所認知行政處分對當事人及法院、其他機關之拘束力(或稱構成要件效力)。
2. 因此本件開發許可未經撤銷、廢止·或未因其他事由而失效前·均對 A、B 及其他行政機關發生法律上之拘束力·包含開發許可或決定之開發面積、建築密度及容積總量管制等許可之具體內容。
3. 讓售土地之第三人(C、D、E)是否應受處分之拘束?其法律或法理依據為何?

(1) 最高法院 108 年 1 月份庭長法官聯席會議決議：「開發許可係授予申請人特許開發之利益·為授益性行政處分·且經……公告核准之開發許可內容·對計畫範圍內土地為管制·並有對物處分之效力。」因此不論是原開發許可人或繼受取得該土地之所有權人·或得以該開發土地申請建造執照之權利人·均應受原開發許可之拘束。

(2) 本文認似有理由不備之商榷餘地：

- A. 使用「對物處分效力」之詞有誤導之嫌：蓋行政處分與法院判決之既判力效力範圍並不相同·判決之既判力分為主觀(當事人)及客觀(訴訟標的及爭點理由)範圍·有嚴密之界線(即採相對效力)·以避免既判力之突襲效果；

重點  
整理

解評

行政處分之主觀效力與法院判決截然不同，即未經撤銷、變更或失效前，原則上均有「對世效力」(絕對效力)，包含對其受法律關係之第三人及對系爭法律關係之其他行政機關及法院皆有拘束力(構成要件效力)。

B. 行政處分法律定義均為「對人處分」，不會存在只有「對物處分」，而沒有對特定主體之處分，否則行政程序法第 92 條規定即不應有特定相對人成為法定構成要件之一；「對物處分」較精確之用語應為「對世處分效力」之意。

(3) 原行政處分之相對人，將其原許可權益出售予第三人(或由第三人繼承)，除非原行政處分具有「一身專屬性」者外，該第三人仍應受原處分效力之拘束。本件開發許可處分並無「一身專屬性」性質，因此 C、D、E 買受 A 之開發許可權利及土地所有權，自應受此法律關係之拘束，除非區域計畫法之明文限制該開發許可僅存在 A、B 之間且有不得轉讓開發許可之規定。從而，在法無明文特殊限制時，即應解釋受行政處分效力拘束(受理建造申請機關及 C、D、E 均應受系爭處分之拘束)。

(4) 若 C、D、E 抗辯不知有 A、B 間之開發許可，故 C、D、E 得不受限制，則開發許可之總量管制效力即可能因出售權利與第三人之行為而全盤崩潰，自非區域計畫法第 15 條之 1 以下開發許可制度設計總量管制之立法目的：利用許可管制一切開發行為及確保其管制強度。因此依「因故意或重大過失」不受信賴保護之法理，C、D、E 因不知所受之交易損失，自得向未盡告知義務之 A，請求附隨義務未履行之契約責任，而要求 A 負損害賠償責任，以資填補損失，但不能對 B 主張其因重大過失而不知之信賴保護。

(5) 若原開發許可嗣後因 C、D 申請時，已經 B 二度實質變更其原處分內容，則依行政程序法第 110 條第 3 項拘束力規定，E 應受新開發許可之拘束，而非原開發許可。

【高點法律專班】  
版權所有，重製必究！

## 三、結論

(一) 依行政程序法第 110 條第 1 項及第 3 項，行政處分於合法送達且形式確定後，原則上即對繼受法律關係之第三人及處分機關、其他機關及法院均具拘束力(或稱構成要件效力)，除非該處分有無效、撤銷或廢止、失效或變更事由。

重點整理	解評	(二) 本件 A、B 間存在之原開發許可 ( 授益性行政處分 )，在未經撤銷、廢止、失效或變更前，對買受人 ( 法律關係繼受人 ) C、D、E 及建照核發機關均具有拘束力，最高法院 108 年 1 月庭長法官聯席會議決議結論原則上得予贊同，但其理由構成，欠缺行政程序法第 110 條及拘束力、法律關係承繼法理之依據援引，而且誤引「對物處分效力」一語，又欠缺論述「原開發許可」經歷原處分機關 B 二次實質部分變更總容積管制效力後，E 應受變更後「新開發許可」之拘束，而非「原開發許可」，亦屬漏未斟酌之關鍵性錯誤，應予以補充決議。
考題趨勢	非都市土地開發許可之性質？若受處分人將其受許可開發之非都市土地讓售第三人時，該第三人於申請建造許可，是否受原開發許可效力之拘束？	
延伸閱讀	<p>一、林佳和(2015)，〈行政法與私法：私法形成之行政處分、合法化效力與構成要件效力〉，《月旦法學教室》，第 151 期，頁 9-11。</p> <p>二、李建良(2002)，〈行政處分的構成要件效力與行政爭訟〉，《月旦法學雜誌》，第 86 期，頁 24-25。</p> <p>三、李建良(2001)，〈行政處分對行政機關的構成要件效力〉，《月旦法學雜誌》，第 79 期，頁 22-23。</p> <p>※ 延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】  <a href="http://www.lawdata.com.tw">www.lawdata.com.tw</a> 立即在線搜尋！</p>	

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！