



行動化的行政法院* ——「巡迴法庭」之制度介紹

陳彥霖

司法院行政訴訟
及懲戒廳調辦事法官

目次	壹、前言 貳、美國巡迴法院的制度經驗	參、我國行政訴訟新制之巡迴法庭制度 肆、結語
----	-----------------------	---------------------------

壹、前言

行政訴訟新制定於2023年8月15日施行，將原先分散於各地方法院的「地方法院行政訴訟庭」，改為集中在三所高等行政法院增設「地方行政訴訟庭」。新制「高等行政法院地方行政訴訟庭」（下稱「地方行政訴訟庭」）在組織法與審級救濟的雙重面向上，均回歸行政法院體系，期能形塑擁有堅實第一審的行政法院¹。隨著我國交通環境改善，大幅縮短

人民前往法院的時程，路程遠近不再是影響人民利用法院解決糾紛之顯著因素²，但新制「地方行政訴訟庭」集中設置於三所高等行政法院，仍不可避免地影響民眾原本就近提起簡易訴訟的便利性。因此，新制透過建立「巡迴法庭」制度，並搭配「遠距審理」等便利開庭方式，以細膩、周全地保障人民近用司法之機會。

晚近行政法院在「數位化」(Electronic, E化)有長足之進展³，隨著行政訴訟新

制建置「巡迴法庭」，行政法院繼而朝向「行動化」(Mobilize, M化)⁴推進。行動化的行政法院在保障人民訴訟權的進程上，展現積極、主動化的權利救濟特色。本文爰以新制之巡迴法庭為探討中心，先自美國巡迴法院的制度經驗談起，再論及我國巡迴法庭之規範架構、要件、範圍與採行標準等議題，以供各界先進參考。

貳、美國巡迴法院的制度經驗

*縱使路途艱辛，法官的蹣跚馬蹄
終將正義送到人民手中*

一、美國巡迴法院之制度概覽

(一) 聯邦層級的巡迴法院

美國建國立憲後，於1789年訂定司法法案 (Judiciary Act of 1789)，建立最高法院。依據該法案，最高法院由1名首席大法官和5位大法官組成，下級法院系統則由三所位於東部、中部與南部的巡迴法院，以及位於各州的地區法院組成。在該法案中，要求2名最高法院法官每年應有兩次騎馬 (ride) 巡迴至三所巡迴法院，並在該巡迴法院與該地的法官組成合議庭審理案件。

當時，美國作為一個年輕、幅員遼闊的新共和國，設立巡迴法院有其政治

上與實際面上的理由。首先，巡迴審判節省聯邦政府和訴訟當事人奔波的勞費，並為最高法院所在地以外的廣大公民提供司法服務⁵。其次，立法者認為，由最高法院法官組成的巡迴法院增強審判的終局性，提供當事人方便而且較低廉的審判服務，可以降低當事人向遙遠的最高法院提起上訴的比例，適度地減少上訴案件的數量⁶。其三，藉由大法官主持審判，各州的人民均可感受到國家司法權的存在，大法官可以向公民講授法律的內容、公民的責任，並可向公民傳達新政府是如何滿足人民的需求。積極行動的大法官有利於形成公眾輿論，確保年輕共和國生存的必要條件，並有助於培養人民對於新政府的忠誠⁷。其四，巡迴審判的大法官成為「共和國的校長」(republican schoolmaster)，將聯邦的權威性與中央的政治觀點帶到各州，同時使大法官在將國家法律應用於各邦的個案時，接觸到各地不同的政治情緒和法律實踐，進而強化大法官整合與形塑中央法律的能力⁸。其五，建立巡迴法院對於司法權本身的發展，具有相當程度的意義，因為由一個在地理上孤立且固定位置的最高法院，負責審查全國各地法官的上訴案件，制憲者對此感到不安。藉由設置巡迴法院能使最高法院法官和分散於各州的地方法官保持聯繫⁹。

巡迴法院建立後，最高法院持續派遣法官前往全國各地審理案件。早期是

以馬匹作為主要交通工具，故又將巡迴制度稱為「巡迴騎行」(Circuit riding)。巡迴於全國各地的法官也被稱作是「馬背上的法官」(Judges on Horseback)¹⁰。



圖1 騎行於林野的巡迴法院法官
(攝於 1895年-1905年)

*資料來源：美國聯邦法院網站：<https://www.lb8.uscourts.gov//pubsandservices/histsociety/empire-panel2-judges-on-horseback.pdf> (最後瀏覽日：2023年4月11日)。

(二) 州層級的巡迴法院

除了上述聯邦層級的巡迴法院之外，各州亦設置州內的巡迴法院。以佛羅里達州為例，於1776年開始在東部和西部兩個行政區設置巡迴法院。根據當時的描述，法官在荒涼的土地上騎行，前往遙遠的不同聚居地點，法官常與傳教士在路上相遇，法律的騎行者和宗教的騎行者一同在森林小徑中艱苦跋涉，

穿行於充滿蚊蟲的沼澤地，越過橫亙的急流，陷入充滿毒蛇的棕櫚樹叢中。除了路途的危險，他們還需要面對當地人的憤怒和懷疑¹¹。即使路途艱辛，法官仍騎著馬沿著預定的路線，踏上困難重重的路途，將正義送到人民的手中¹²。



圖2 佛羅里達州巡迴法院法官

*資料來源：佛羅里達州第九巡迴法院網站：<https://ninthcircuit.org/about/history> (最後瀏覽日：2023年4月11日)。

二、制度存廢的論辯與後續演進

對於是否應以巡迴法院制度要求最高法院法官穿越全國各地進行審判，始終存在著激烈的論辯。特別是美國國家疆域的廣袤與擴大，以及地形地貌的複雜，均加深巡迴法院對於法官的負擔¹³。美國開國元勳喬治·華盛頓(George Washington)便將巡迴法院描述為「那些不愉快的旅行」(disagreeable tours)¹⁴。巡迴法院設置100多年後，所轄的人口數從1789年的400萬人增加到6,000萬人，最高法院逐漸無法應付膨脹的案件數量，

巡迴法院的職責使得大法官在旅程上耗費大量的時間，無法專注於審判工作¹⁵。



圖3 被案件量癱瘓的最高法院

*資料來源：美國聯邦法院網站：<https://www.lb8.uscourts.gov/pubsandservices/histsociety/empire-panel2-judges-on-horseback.pdf>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。

後來，1891年美國國會通過的司法法案（Judiciary Act of 1891）設立上訴法院，承擔原本巡迴法院的大部分常態性職責，大幅減少巡迴審判的需求，使得移動式的巡迴法院在形式與數量上顯著降低。直至1912年國會修法廢除巡迴法院，移動式巡迴法院長達121年的運作，從此正式走入歷史，但巡迴法院（Circuit court）此一法制史上的名稱仍持續存在，轉而用來指涉美國當前的上訴法院。

三、小結：美國巡迴法院的經驗啟發

雖然全國移動式的美國巡迴法院已

經走入歷史，但巡迴法院在法制演進過程的設置思維與制度調整因素，均提供吾人若干重要的啟發。其一，當原本法院提供的司法給付，因設置地點與距離遠近因素，使人民產生時間、費用的不便利時，為保障人民近用司法之機會，司法存在著行動化、機動化的可能性。其二，當法官離開法院所在地前往他處巡迴時，固然節省人民應訴所需的勞力、時間與費用，發揮積極司法之功效，但仍不可忽略司法資源的有限性，而有必要在制度上設計衡平的機制。

參、我國行政訴訟新制之巡迴法庭制度

一、制度理念：人民訴訟便利性與近用司法機會的保障

行政訴訟新制將原先分散於各地方法院的「地方法院行政訴訟庭」，改為集中在三所高等行政法院內增設「地方行政訴訟庭」，不可避免地影響民眾原本可就近提起簡易訴訟的便利性。所謂接近使用法院的權利（Access to justice, Zugang zu Gericht）作為訴訟權的重要內涵，用以確保尋求司法救濟者，不因其財力、身體或其他主客觀條件的劣勢，影響其獲得司法資源之多寡或品質¹⁶。為避免攸關人民訴訟權重要內涵之人民近用司法機會受到影響，新制參考美國巡迴法院保障人民訴訟權以及接近使用法

院機會的制度精神，建立「巡迴法庭」制度，並搭配「遠距審理」等便利開庭方式，期能細膩、周全地保障人民的訴訟便利性。

司法院為具體形塑巡迴法庭之制度內涵，並明確化運作機制，依行政訴訟法第232條第3項規定之授權，訂定「行政法院巡迴法庭開庭辦法」。又為強化行政法院與普通法院間之業務聯繫，司法院另訂定「行政法院巡迴法庭聯繫要點」，以落實巡迴法庭審理之效能。

二、便利開庭方式：「巡迴法庭」與「遠距審理」的搭配適用

新制施行後，為避免人民近用司法之機會受到影響，行政訴訟法第232條第2項提供數種之「便利開庭方式」，包含遠距審理（行政訴訟法第130條之1）、巡迴法庭或其他便利方式。依此，兩造當事人開庭方式，計有下列數種排列組合：（一）兩造均至高等行政法院實體開庭。（二）兩造均至地方法院實體開庭。（三）兩造均採遠距審理。（四）一造至高等行政法院實體開庭，一造採遠距審理。（五）一造至地方法院實體開庭，一造採遠距審理。

上開類型中，狹義意義的巡迴法庭事件係法官實際巡迴至地方法院開庭者，包含上開（二）、（五）的情形，即至少一造於地方法院實體開庭之情形。相對地，廣義意義的巡迴法庭事件，則

是以當事人對於「開庭方式之意願」為判準。亦即，若行政法院之開庭方式符合當事人權衡後表達之意願，在新制以不影響或降低舊制當事人應訴便利性之目標下，自合於行政訴訟法第232條所稱之便利開庭方式。故上開（一）至（五）情形，若合於當事人對於開庭方式之意願，即已確保當事人訴訟之便利性獲得滿足，可認屬於廣義意義的巡迴法庭便利開庭事件¹⁷。

三、適用要件

（一）適用區域：相距過遠地區

行政法院巡迴法庭之採行區域，僅須當事人「一造」¹⁸之住居所、公務所、機關、主事務所或主營業所所在地，位於與行政法院「相距過遠之地區」者，即可適用（行政訴訟法第232條）。

所謂「相距過遠之地區」，是以縣市行政區域作為主要之劃定基準，並排除大部分之直轄市區域。臺北市、新北市（石門區、三芝區、淡水區、八里區、五股區、泰山區、新莊區、板橋區、土城區、三峽區、鶯歌區、三重區、蘆洲區、林口區、樹林區、中和區、永和區、新店區、汐止區、深坑區、烏來區、坪林區、石碇區）、臺中市、高雄市與臺南市等直轄市區域，均非屬相距過遠地區。原因在於，上開直轄市區域均屬交通相對便利之都會區，且與地方行政訴

訟庭所在位置相距不遠。再考量以行政區域作為是否巡迴開庭之標準，寓有便利人民瞭解及使制度容易操作之目的，故以是否屬於直轄市區域作為劃分「相距過遠之地區」之主要準據，應屬妥適。另外，高雄高等行政法院本即在臺南市設有臺南庭，可供當事人就近開庭，故亦將臺南市排除於「相距過遠之地區」（行政法院巡迴法庭開庭辦法第3條立法理由參照）。

至於新北市的瑞芳區、雙溪區、平溪區、貢寮區、萬里區及金山區等六區，雖屬直轄市區域，但仍納為「相距過遠之地區」範圍，而可適用巡迴法庭。理由在於，此等區域屬原基隆地院行政訴訟庭之轄區，該等地區與臺北高等行政法院相距較遠，而且交通相對較不便利，為保障當事人訴訟便利性，宜納為相距過遠之地區（行政法院巡迴法庭開庭辦法第3條立法理由參照），併予說明。

綜上所述，各地方行政訴訟庭在其管轄區域內可適用巡迴法庭之「相距過遠地區」，分別為以下區域。

1. 臺北高等行政法院地方行政訴訟庭

基隆市；新北市瑞芳區、雙溪區、平溪區、貢寮區、萬里區、金山區；桃園市；新竹市、新竹縣；宜蘭縣；花蓮縣；金門縣；連江縣。

2. 臺中高等行政法院地方行政訴

訟庭

苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣。

3. 高雄高等行政法院地方行政訴訟庭

嘉義縣、嘉義市、屏東縣、臺東縣、澎湖縣。

(二) 程序類型：適用及準用簡易訴訟程序之事件

新制施行後，地方行政訴訟庭負責審理之案件，包含部分之第一審通常訴訟程序事件、簡易訴訟程序事件、交通裁決事件、收容聲請事件及其他法律規定之行政訴訟事件。然巡迴法庭制度之建置背景，係新制將各地方法院的行政訴訟庭，改為集中在三所高等行政法院設立地方行政訴訟庭，而為免人民訴訟便利性受到影響所採行之配套措施。因此，巡迴法庭適用之事件類型，係立基在舊制地方法院行政訴訟庭管轄事件之架構下，僅有適用簡易訴訟程序或準用簡易訴訟程序之事件，得採行巡迴法庭等便利方式審理。又所謂「準用簡易訴訟程序之事件」，例如：交通裁決事件（行政訴訟法第237條之9）、監獄行刑法之行政訴訟事件（監獄行刑法第114條第1項）。

四、意願徵詢程序

巡迴法庭制度設計意願徵詢程序，當事人有管道可充分表達開庭方式之意

願，保障其近用司法的權利。故行政法院巡迴法庭開庭辦法第5條明定高等行政法院之審查科或承辦股收案後，對於尚未表達意願之當事人，應以適當方式徵詢其意願。

應注意的是，考量部分案件無開庭之必要性，並非所有適用或準用簡易訴訟程序之案件，均須踐行徵詢程序，以避免擾民並有效運用司法資源。因此，高等行政法院應視案件類型，決定是否徵詢當事人關於開庭方式之意願。例如：收容聲請事件原本係採遠距審理方式進行；交通裁決事件得不經言詞辯論而為判決；欠缺實體判決要件之事件得不經言詞辯論，此等案件類型均得斟酌是否有先行徵詢當事人意願之必要（行政法院巡迴法庭開庭辦法第5條立法理由參照）。

高等行政法院於徵詢兩造當事人或訴訟代理人之意願後，應依據當事人表達之開庭意願及其順位，填載於行政法院巡迴法庭開庭辦法第5條附件之「開庭方式意願徵詢表」，供法官審酌決定適當之開庭方式，並便於承辦股聯繫安排後續的相關事宜。

五、法院審酌標準(行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條)

(一)性質：法院訴訟指揮

行政法院就承審得使用巡迴法庭之事件，可擇定不同的開庭方式，譬如：實體巡迴開庭、遠距審理或混合式開庭方式。申言之，行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項規範的巡迴法庭事件開庭方式，不以狹義的巡迴法庭開庭方式為限（即至少一造於地方法院實體開庭之情形），尚納入廣義之巡迴法庭開庭方式（即合於當事人意願的所有開庭方式）。換言之，只要合於當事人開庭意願的實體開庭（包含在行政法院或地方法院實體審理）、遠距審理與混合式開庭，均屬法院得擇定的巡迴法庭之便利開庭方式¹⁹。因此，行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項的規範模式係將「遠距審理」、「巡迴法庭」或「其他便利方式審理」同等併列，由法院依職權就該等開庭方式為妥適裁量，應予辨明。

行政法院對於巡迴法庭開庭方式之決定，性質上屬於法院之訴訟指揮（行政法院組織法第34條）²⁰。法院固然得依職權決定採行何種開庭方式²¹，但法院負有程序上的注意義務²²，法院應就個案為合義務性之裁量（pflichtgemäße Ermessen）²³。

(二)審酌因素

為明確化法院開庭方式之裁量準據與理由，行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項列有9款事由供法院審酌。本條項所列各款事由之類型不同，著重因素

亦有差異，如若某款事由傾向啟動特定的開庭方式，但其他款之事由則否，法院應綜合審酌該等事由，依各該因素在個案中所占權重而為裁量決定。此外，法院對於同一事件中的不同當事人，可能因為相異的條件因素，對不同的當事人採取不同的開庭方式，例如：一造當事人實體開庭、他造當事人遠距審理之混合式開庭方式。

1. 當事人之意願（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第1款）

如兩造當事人透過合意，約定特定之便利開庭方式，而且法院認為適當者，該開庭方式自屬對於兩造當事人最便利之選擇，法院應予尊重。又兩造之當事人（甚至是參加人），對於開庭方式可能有相互衝突的意向，譬如：一造希望以實體巡迴方式開庭，但對造期能以遠距方式審理，則為求當事人間利益的衡平，以及近用司法程序的平等性，應由法院通盤審酌當事人間的利益狀態，並考量其他款事由而為妥適決定。

另外，當事人的開庭意願非必然限定為特定一種類型，同一當事人可能有複數類型的開庭意願，為使當事人充分表達意見，供法院通盤審酌，故行政法院巡迴法庭開庭辦法第5條及附件之「開庭方式意願徵詢表」均明定應徵詢當事人對於開庭意願之順位排序。此外，「開庭方式意願徵詢表」尚有「無意見」及「徵詢無著」之選項，供法院視個案實

際情形予以勾選。

至於，初次徵詢當事人意願後，可能發生當事人嗣後變更意願、追加之當事人或依行政訴訟法第41條、第42條參加訴訟之當事人表達開庭方式之意願時，法院應再次通盤考量最適當之開庭方式，以兼顧不同當事人之訴訟便利性，併予說明。

2. 當事人訴訟便利性於新制施行前、後之影響（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第2款）

巡迴法庭制度係在取消地方法院行政訴訟庭、改在高等行政法院設立地方行政訴訟庭之背景下，為免人民訴訟便利性受影響而採行之配套措施。基於人民訴訟便利性與司法資源有限性的平衡，行政訴訟新制設定之目標係不影響或降低舊制當事人的訴訟便利性，故行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第2款之規範目的，在於比較當事人訴訟便利性於當前新制的狀態下，是否相較過往舊制而有更不利之情形。如果當事人在新制之下前往高等行政法院開庭，相比在舊制之下前往地方行政法院行政訴訟庭開庭，當事人前往高等行政法院是較為不便利者，即有依本款啟動巡迴法庭便利開庭方式之必要。反之，如果當事人在舊制之下本須前往高等行政法院所在直轄市區域開庭，新制仍維持在相同之直轄市區域開庭，則難謂當事人之訴訟便利性受到影響。在此意義下，本

款具有平衡當事人訴訟便利性與訴訟資源有限性之樞紐功能。

【例一】A以金門縣政府為被告提起簡易訴訟，在新制之下係由臺北高等行政法院地方行政訴訟庭管轄，A須前往臺北市開庭。若A為金門縣居民，於舊制之下僅需在金門地院行政訴訟庭開庭，故新制對A之訴訟便利性產生影響，可能採取巡迴法庭之便利開庭方式；但若A為新竹市居民，於舊制之下本來需至金門地院行政訴訟庭開庭，而於新制之下，A僅需由新竹市前往臺北高等行政法院地方行政訴訟庭開庭，故新制反而對A提起訴訟較為便利，毋庸啟動巡迴法庭之便利開庭方式。

【例二】B以臺北市交通事件裁決所為被告提起交通裁決事件之行政訴訟。若B為桃園市人，其於意願徵詢程序中表達欲在桃園地院開庭，是否應啟動巡迴法庭便利開庭方式？就此，依行政訴訟法第13條之以原就被原則，B在舊制之下本須在臺北地院行政訴訟庭開庭。在新制之下，該事件係由臺北高等行政法院地方行政訴訟庭管轄，B亦須前往臺北市開庭。故新舊制比較下，新制未對B的訴訟便利性產生影響，不須啟動巡迴法庭便利開庭方式。

3. 巡迴法庭開庭之地點，是否位於受理本案法院所管轄地區範圍內之法院（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第3款）？

巡迴法庭之適用範圍限於該高等行政法院之「轄區內」，不會巡迴至其他高等行政法院之轄區。理由在於，巡迴法庭係為保障當事人之訴訟便利性與接近使用法院之機會，未變更原本行政訴訟法對於管轄權之設定，仍以普通審判籍所定之「以原就被原則」為基礎（行政訴訟法第232條第3項及第13條立法理由、行政法院巡迴法庭開庭辦法第3條立法理由參照）。因此，非屬該高等行政法院轄區內之地方法院，即不屬於得巡迴開庭之地點。

4. 整體訴訟資源之合理運用（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第4款）

巡迴法庭固然是為保障人民訴訟便利性而設，但訴訟資源的合理運用是權利救濟體系建置之基本前提。巡迴法庭除了須由事件繫屬之地方行政訴訟庭法官、書記官與庭務員，由所在高等行政法院出發前往出借法院開庭，尚須出借法院提供法庭，並指派法警、資訊人員及駕駛協助，整體司法資源之挹注頗為龐大。因此，行政法院得透過本款規定，將訴訟資源之合理運用納入開庭方式的考量因素，衡平當事人之訴訟便利性與司法資源之有限性，期能將堅實第一審新制的能量妥適地發揮在真正需要之處。

5. 出借法院之辦公處所、人員及設備能否配合（行政法院巡迴法庭

開庭辦法第6條第1項第5款)

巡迴法庭在出借法院開庭期間，高度仰賴出借法院之協力配合，二元審判體系間的聯繫合作乃是巡迴法庭順利運作的必要條件。雖然，依據行政法院巡迴法庭開庭辦法與行政法院巡迴法庭聯繫要點等規定，司法院已洽請出借法院提供常規式法庭設備，並建立專責人員之聯繫管道，以因應巡迴法庭機動式的開庭需求。但仍不排除出借法院可能因為臨時案件審理或辦理其他業務，導致無法在巡迴法庭所需時段提供辦公處所、人員及設備。因此，行政法院決定開庭方式時，尚應審酌出借法院得提供之支援能量。

6. 遠距審理的適宜性（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第6款至第9款）

行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第6款至第9款規定係承襲自法院辦理行政訴訟事件遠距審理及文書傳送辦法第3條第2項之各款規定，將是否適宜採行遠距審理，納為巡迴法庭的開庭審酌因素。亦即：與法院端之遠距審理設備是否能順利安全通聯（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第6款）、遠距端能否適時提供法院端必要之協助（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第7款）、陳述人能否自由及真實陳述（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第8款）、其他足以影響真實發現或審

判公平之情事（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第9款）。

行政法院決定巡迴法庭之便利開庭方式時，應考量是否適合採取遠距審理。原因在於，巡迴法庭便利開庭方式係由實體開庭或遠距審理之擇一或搭配組成，當個案情形不適合採行遠距審理時，即宜以實體開庭方式審理。例如，需當庭調查人證者，為確保證言之真實性及可信性，即不適宜採行遠距審理²⁴。

就此，德國法官協會（Deutscher Richterbund）發布之視訊開庭準則，亦指出並非所有程序情狀均適合採行遠距審理。若具體個案不適合採取視訊審理時，應採取實體開庭。譬如，當事人是否獨自位處特定空間，不受影響地進行陳述；若有訊問證人程序，或需透過通譯翻譯時，較建議採取實體審理²⁵；採行遠距審理時，當事人之陳述不排除被他人私自記錄，若有個人隱私、商業秘密或較敏感之內容時，不適合遠距審理；程序中的參與人越多，是否影響遠距審理設備的效能或運作；但若有委任律師參與程序，可降低當事人親自實體出庭之必要性，可資參照²⁶。

又行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第6款至第9款所稱不宜採行遠距審理之因素，揭示法院應考量的另一個重要概念：數位落差（digital divide）²⁷。數位落差係指不同區域、不同居住環境、不同背景之當事人，使用遠距科技

設備的機會與能力上存在差異性。如果當事人無法獲得良好品質的特定科技設備，或欠缺良善網路連線，則法院決定以遠距方式審理，不僅無助於達成近用司法的平等，反而拉高近用司法之門檻，導致社會的不平等²⁸，故在此情形應考慮回歸實體審理。

7. 其他

(1)因欠缺實體裁判要件導致訴不合法；或毋庸經言詞辯論而為裁判者

當個案不合於一般或特別實體裁判要件導致程序不合法時，行政法院毋庸開庭行言詞辯論，故此類案型自不適用巡迴法庭之便利開庭方式。譬如，欠缺訴訟權能、構成濫訴等等。再者，交通裁決事件有相當比例得不經言詞辯論而為判決，該等事件亦無須適用巡迴法庭之便利開庭方式。

(2)當事人主觀上的特殊狀況

當事人患病、年老體衰，無法負荷開庭路途的舟車勞頓時，可採取遠距審理，或由行政法院至當事人所在地之出借法院實體開庭²⁹。

(3)證人的參與需求

證人位處距離法院甚遠之處，或有其他特殊因素，無法離開所在地點前往行政法院開庭時，得由行政法院巡迴至該地的出借法院實體開庭，或在科技設備狀態許可與確保其自由及真實陳述之前提下，得視情形以遠距審理方式行訊問程序。

(三) 審理步驟

關於巡迴法庭開庭方式之決定，審理步驟可依訴訟法上「是否合法」、「有無理由」的兩大層次進行審查。

1. 是否合法？

首先，行政法院應審查當事人是否合於巡迴法庭事件之法定要件。譬如，當事人是否位在相距過遠地區？訴訟程序類型是否為適用或準用簡易訴訟程序？巡迴法庭開庭之地點，是否位於受理本案法院所管轄地區範圍內之法院（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項第3款）？

2. 有無理由？

繼以，行政法院應依行政法院巡迴法庭開庭辦法綜合審酌各項因素（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第1項），依照當事人之個別狀況、法院之軟硬體設備情形，以及司法資源合理分配等因素，並以各該因素在具體個案所占之權重，決定最適合之開庭方式。

(四) 決定方式：表格化之訴訟指揮書

為使行政法院決定開庭方式時，得明確、快速並符合訴訟經濟之要求，以適度減少行政法院之負擔，行政法院巡迴法庭開庭辦法明定得以表格化之訴訟指揮書為決定（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第2項）。但表格化的訴訟指揮書不減免法院裁判應負之適當說理義務。

務，故法官除勾選指揮書所列理由外，並得視情形加註簡要理由。

六、救濟途徑

當事人對於行政法院開庭方式之決定，不得聲明不服。該項規範意旨在於，審理方式之決定屬於審判長訴訟指揮範疇，無涉於最終實體裁判結果，為使訴訟程序有效進行，避免延滯訴訟，參考行政法院組織法第34條、第37條規定及德國行政法院法第102條之1規定，明定當事人不得聲明不服（行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條第3項立法理由參照）。

倘允許當事人單獨對行政法院開庭方式之決定提起救濟，不僅將變更行政法院組織法第34條、第37條「對於訴訟指揮不得救濟」之基本設定，更可能阻礙訴訟程序迅速有效地進行，影響程序之安定性。應注意的是，雖然當事人不得單獨針對行政法院開庭方式的決定提起救濟，但非不得於訴訟程序終結後對法院裁判提起上訴時，附帶地併同指摘違法。所謂併同指摘開庭方式決定違法，其理由應限於法院開庭方式之決定違背職權調查原則或侵害當事人聽審請求權等，致行政法院裁判違反訴訟法上原理原則而違法³⁰。諸如，視訊影像連接中斷、聲音或影像傳輸受影響，導致法院無法或錯誤理解相關人等之陳述³¹；證人位處遠方無法到庭應訊，但法院卻捨遠距審理而不為，捨棄調查該證人之證

言，致違反職權調查原則³²；證人行動不便無法至高等行政法院開庭，法院卻未透過遠距審理，或以巡迴至出借法院開庭方式訊問證人。

至於，當事人得否在訴訟程序進行中，對於法院開庭方式之決定聲明異議？換言之，民事訴訟法第201條：「參與辯論人，如以審判長關於指揮訴訟之裁定，或審判長及陪席法官之發問或曉諭為違法而提出異議者，法院應就其異議為裁定」，是否適用於巡迴法庭事件？就此，行政訴訟法第132條之準用範圍固然包含民事訴訟法第201條，但參諸民事訴訟法第201條之立法理由謂：「本條之審判衙門命令，乃關於言詞辯論訴訟指揮之命令也，故關於法庭秩序之命令及言詞辯論外，訴訟指揮之命令（例如日期指定）不得適用本條」，可見異議之範圍應限於言詞辯論程序中之核心事項，若屬指定期日等無涉於言詞辯論程序中之訴訟指揮，即非異議之範疇。而巡迴法庭開庭方式之擇定，其性質較偏向上述指定開庭期日等時間、地點或方式之訴訟指揮，無涉於言詞辯論程序中之核心事項，應不屬民事訴訟法第201條所定異議規定之適用範疇，是當事人亦不得對法院之開庭決定聲明異議³³。

七、地方法院的協力合作

（一）相距過遠地區之出借法院作為協力法院

巡迴法庭制度之妥適運行，有賴二元審判體系協力合作，司法院訂定「行政法院巡迴法庭聯繫要點」，以強化行政法院與普通法院間之業務聯繫。各高等行政法院及其相距過遠地區，所對應之出借法院為：

1. 臺北高等行政法院地方行政訴訟庭：7所出借法院

基隆地院、桃園地院、新竹地院、宜蘭地院、花蓮地院、金門地院、連江地院。

2. 臺中高等行政法院地方行政訴訟庭：4所出借法院

苗栗地院、彰化地院、南投地院、雲林地院

3. 高雄高等行政法院地方行政訴訟庭：4所出借法院

嘉義地院、屏東地院、臺東地院、澎湖地院。

反之，排除於出借法院之地方法院為：臺北地院、新北地院、士林地院、臺中地院、臺南地院、高雄地院、橋頭地院。該等法院非屬巡迴法庭得開庭之地方法院。

(二) 建立專責聯繫窗口

為使出借法院與行政法院密切合作，行政法院巡迴法庭開庭辦法明定行政法院與出借法院應建立聯繫管道，並指派專責人員負責巡迴法庭之聯繫事宜，包含巡迴法庭開庭事項之聯繫、溝

通及協調（行政法院巡迴法庭開庭辦法第8條第3項、行政法院巡迴法庭聯繫要點第3點第1項）。再者，出借法院應將專責人員之姓名、職稱、電話號碼等資料造冊，通知轄區內高等行政法院，於異動時，亦同（行政法院巡迴法庭開庭辦法第8條第4項、行政法院巡迴法庭聯繫要點第3點第2項）。

(三) 提供適當之法庭與臨時辦公處所

巡迴法庭至出借法院開庭時，有賴出借法院提供適當之法庭及臨時辦公處所供巡迴法庭使用（行政法院巡迴法庭開庭辦法第8條第2項、行政法院巡迴法庭聯繫要點第5點）。由出借法院在法院資訊系統上先行設定開放之法庭及時段，巡迴法庭可同步查詢庭期、排定庭期。

(四) 開庭參與人員

巡迴法庭開庭期間之參與人員，由地方行政訴訟庭之法官、書記官、庭務員，以及出借法院所屬之法警、資訊人員組成（行政法院巡迴法庭開庭辦法第8條第1項、行政法院巡迴法庭聯繫要點第4點）。又如巡迴法庭搭乘高鐵或飛機等大眾交通工具前往出借法院，得洽請出借法院指派駕駛接送（行政法院巡迴法庭聯繫要點第4點立法理由參照）。

另在特殊情形，巡迴法庭法官以外之人員，如於審理期日抵達出借法院

後，因緊急情形致臨時無法執行職務，考量事發突然無從取消庭期，為保障當事人權益，巡迴法庭得洽請出借法院指派人員為必要之支援，並受巡迴法庭法官之指揮監督。但若緊急情形致臨時無法執行職務之發生時間，是於巡迴法庭出發前即已發生者，自應由巡迴法庭偕同代理人員前往，而無洽請出借法院支援之必要（行政法院巡迴法庭聯繫要點第12點及立法理由參照）。

(五) 誤遞書狀之轉送

巡迴法庭事件之審判權與管轄權均歸屬於地方行政訴訟庭，僅係於開庭期間短暫借用出借法院開庭而已，但考量當事人於開庭後，可能誤解法院之審判權及管轄權分配，導致其庭後誤將訴訟文書（例如：聲請改期、提起上訴等）遞送予出借法院，而未將之遞交予地方行政訴訟庭。為保障當事人訴訟權益，避免將司法權限劃分產生之不利益歸由當事人承擔，行政法院巡迴法庭開庭辦法第7條明定案件繫屬於地方行政訴訟庭後，出借法院收受當事人誤遞之訴訟文書，應轉送至受理本案之地方行政訴訟庭，並將當事人提出訴訟文書之行為，視為自始向地方行政訴訟庭提出。但是，當事人同時向地方行政訴訟庭與出借法院提出文書時，即非屬誤遞之情形，仍應以地方行政訴訟庭收受訴訟文書時，為其訴訟行為發生效力之時點，

併予說明（行政法院巡迴法庭開庭辦法第7條立法理由參照）。

(六) 遲誤開庭之通知

巡迴法庭前往出借法院開庭時，可能遭遇交通或氣候等因素，導致無法準時到庭，巡迴法庭書記官應立即通知出借法院專責人員，請該專責人員告知到庭當事人及訴訟關係人延後開庭、取消庭期或改期等事宜，避免當事人及訴訟關係人不耐久候，而衍生民怨（行政法院巡迴法庭聯繫要點第13點及立法理由參照）。

(七) 法收款之繳納與公文印信之預蓋

巡迴法庭開庭期日需收受證人旅費等法收款，明定由高等行政法院先行開立多元化繳費單，於開庭時交由當事人繳款。若因法收款金額無法事前確定，譬如：不知證人搭乘何種交通工具，無法事先確定旅費數額，則高等行政法院得在出借法院開庭時，利用審判系統開立高等行政法院之多元化繳費單，交予當事人繳款。此外，當事人亦得交付現金予巡迴法庭書記官，由書記官簽收立據，並將現金攜回高等行政法院入庫（行政法院巡迴法庭開庭辦法第9條及立法理由參照）。

巡迴法庭開庭期間，可能需要通知書、提票、還押票或其他例行公文用紙，應由各高等行政法院預蓋印信發交備用

(行政法院巡迴法庭開庭辦法第9條、行政法院巡迴法庭聯繫要點第14點)。

肆、結語

行政訴訟新制將原先分散於各地方法院的地方法院行政訴訟庭，改為集中在三所高等行政法院增設地方行政訴訟庭。在此背景下，新制為避免人民訴訟便利性受影響，創設巡迴法庭制度，並搭配遠距審理等便利開庭方式作為配套

措施，期能周全地保障人民近用司法之機會³⁴。未來巡迴法庭制度施行後，如何在個案中衡量人民訴訟便利性與司法資源有限性，使有限的司法資源得以妥適投放在個案中，成為行政法院地方行政訴訟庭的重要課題。再者，巡迴法庭常須至各出借法院開庭，仰賴普通法院的協力配合，二元審判體系之間的通力合作，將是巡迴法庭順利運作的關鍵所在。♣

註釋

- * 本文感謝行政訴訟及懲戒廳廳長張國勳悉心斧正及提供寶貴意見，惟文責當由本人自負。
1. 關於行政訴訟新制之詳細介紹，參見黃奕超，打造行政訴訟堅實第一審新制——111年修正行政訴訟法介紹，司法周刊文選別冊，2123期，2022年9月，1-30頁。
 2. 訪問一般民眾對於「民眾不願意上法院解決糾紛的原因」中，關於「法院距離遙遠」因素，在近3年的調查排序中均位於第六位，參見司法院，109年至111年一般民眾對司法認知調查報告，30頁，<https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-1262-1.html>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
 3. 近來行政訴訟之E化措施，包含建置電子訴訟文書服務平台（開放線上起訴、收受書狀、傳送交付裁判正本）、允許以電信傳真及電子郵遞設備傳送科技設備傳送書狀、擴大視訊審理之範圍等。
 4. 關於法的行動化（*Rechtsmobilisierung*），早期是法社會學的議題，指涉個人為自己主觀權利奮鬥，到人們為群體權利而改善環境與社會問題。晚近關於法的行動化概念，開展至法院利用數位化或其他設備，實踐法律規範並推動社會發展。在這概念上，不論人民主觀上所處的條件為何，國家均負有義務創造實際的條件，使人民得以平等地利用法院，參見Völmann, *Digitale Rechtsmobilisierung*, DÖV 2021, 474, 482.
 5. Joshua, *On the Road: The Supreme Court and the History of Circuit Riding Comment*, 24 *CARDOZO L. REV.* 1753, 1757 (2002-2003).
 6. *Id.* at 1758.
 7. *Id.* at 1759-60.

8. 參見美國聯邦法院網站：<https://www.lb8.uscourts.gov//pubsandservices/histsociety/empire-panel2-judges-on-horseback.pdf>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
9. Joshua, *supra* note 5, at 1762.
10. 參見美國聯邦法院網站：<https://www.lb8.uscourts.gov//pubsandservices/histsociety/empire-panel2-judges-on-horseback.pdf>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
11. 但如果和該州南部的佛羅里達群島相比，陸地上的巡迴還算不太困難。法官在佛羅里達群島巡迴時，必須成為一位大膽的水手，乘坐帆船前往群島。當時的社論見到巡迴審判的艱辛，呼籲立法機構：「與其幫法官採買圖書館內的法律書籍，不如為法官添購水中救生設備；與其為法官提供貂皮大衣，不如讓法官穿上印度橡膠皮」。參見佛羅里達州第九巡迴法院網站：<https://ninthcircuit.org/about/history/circuit-history/statehood>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
12. 參見佛羅里達州第九巡迴法院網站：<https://ninthcircuit.org/about/history/circuit-history/outline>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
13. 實際上，巡迴法院在美國不同區域巡迴時，有不同程度的困難。譬如，在遼闊的中部巡迴時，雖然辛苦，但只需要從法院所在城市到另一個城市巡迴，但是在南部區域巡迴時，就必須要長途跋涉，穿越崎嶇不平、人跡罕至與不為人知的地域，Joshua, *supra* note 5, at 1765.
14. 關於巡迴法院的不便利與艱難，例見：因為國會欠缺立法授權，使得大法官在巡迴過程中無法投宿旅社，須自行借住在朋友家中，因而引來法官公正性的質疑；甚至在旅店一位難求的情形下，法官必須與多位陌生人共用一個房間。除了不便利之外，法官巡迴時還會面臨危險，大法官Stephen J. Field前往舊金山時，遇見他另案審理過的一位被告，該位被告趁機攻擊Field大法官，而陪同的法警Neagle隨即開槍打死該位被告。後來，法警Neagle被以殺人罪逮捕起訴，進而引發最高法院的Cunningham v. Neagle (1890)案，這起事件也讓人看到對於巡迴法院的批判。參見美國聯邦法院網站：<https://www.lb8.uscourts.gov//pubsandservices/histsociety/empire-panel2-judges-on-horseback.pdf>（最後瀏覽日：2023年4月11日）。
15. Joshua, *supra* note 5, at 1818.
16. Huber, in: ders./Voßkuhle, GG, Art. 19 Rn. 459 ff.
17. 行政訴訟法第232條立法理由即指出：「地方行政法院應以便利當事人之方式進行程序，例如：運用遠距審理、巡迴法庭或混合巡迴法庭及遠距審理等方式，不影響當事人起訴、應訴之便利性，如當事人有意願親自到院開庭，亦屬其認為便利之方式。」可資參照。
18. 依立法院通過、現行行政訴訟法第232條第2項規定，僅須當事人「一造」位在相距過遠地區，即可適用巡迴法庭之開庭方式。實則，司法院於110年12月14日通過之院版行政訴訟法第232條第2項草案，原係要求當事人「兩造」均須位在相距過遠地區，始得採行巡迴法庭審理。該版條文為：「簡易訴訟程序之審理，當事人之住居所、公務所、機關、主事務所或主營業所所在地均位於與法院相距過遠之地區者，行政法院應徵詢其意見，以遠距審理、巡迴法庭或其他便利之方式行之。」併供對照。
19. 相關說明，併見本文參、二。
20. 文獻上同認法院採何種審理方式(是否採行遠距)屬於訴訟指揮權，且當事人不得聲明不服者，參見Brandis, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 91a Rn. 11.
21. 德國實務通說咸認為，當事人對於法院採何種開庭方式(是否採行遠距)無請求權存在，而屬法院職權裁量之範疇。參見Kopp/Schenke, VwGO, § 102a Rn. 6; Schild, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 102a Rn. 19b.

22. Deutscher Richterband, Leitfaden zur Videoverhandlung in der Coronakris, Stand Mai 2020, S. 8.
23. Roller, Dabei sein, ohne dabei zu sein? – Kriterien für die Gestattung einer gerichtlichen Verhandlung als Videokonferenz, NZS 2022, 481, 482.
24. 行政法院巡迴法庭開庭辦法第6條立法理由參照。
25. 德國康斯坦茲（Konstanz）社會法院院長Steffen Roller指出，判斷證人的證言憑信性時，需要藉助證人陳述的完整印象，縱使視訊設備功能完善，但透過視訊設備對證言的整體感知程度，常會比當場訊問證人的品質差，參見Roller, Dabei sein, ohne dabei zu sein? – Kriterien für die Gestattung einer gerichtlichen Verhandlung als Videokonferenz, NZS 2022, 481, 484.
26. Deutscher Richterband, Leitfaden zur Videoverhandlung in der Coronakris, Stand Mai 2020, S. 7 f.
27. 關於巡迴法庭應考量「數位落差」因素，參見黃奕超，同註1，5頁。
28. 德國聯邦行政法院庭長Ulla Held-Daab特別指出遠距審理對於人民近用司法，有時是助力，但亦有可能是阻力，參見Held-Daab, Videoverhandlung und -Vernehmung im Verwaltungsprozess, DBVI 2021, 775, 782.
29. 社會法事件中常有年老、病弱的當事人，採行遠距審理可避免當事人舟車勞頓，在社會法院的實務運作上具有重要意義，參見Roller, Dabei sein, ohne dabei zu sein? – Kriterien für die Gestattung einer gerichtlichen Verhandlung als Videokonferenz, NZS 2022, 481.
30. Held-Daab, Videoverhandlung und -Vernehmung im Verwaltungsprozess, DBVI 2021, 775, 781; Ulrich, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 102a Rn. 59; Dolderer, in Sodan/Ziekow, VwGO, § 102a Rn. 27; BFH Beschl. v. 18.7.2016 – VI B 128/15, BeckRS 2016, 95477.
31. BFH Beschl. v. 27.3.2003 – VI B 77/02, BeckRS 2003, 25001733.
32. Leopold, NZS 2013, 847, 853; Ulrich, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 102a Rn. 59.
33. 文獻上同認法院採取何種審理方式之決定，性質上屬於訴訟指揮權，且當事人不得聲明不服，參見Brandis, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 91a Rn. 11.
34. 如美國法的經驗所示，巡迴法院是因應幅員遼闊、人民近用司法便利性所生的階段性配套措施，於該國廣泛設立上訴法院承擔起巡迴法院之功能後，巡迴法院終有迎來退場之時（參見本文貳、二）。而隨著我國行政訴訟新制施行，堅實第一審之基石漸趨穩固，未來或將朝向新制指引的下階段改革方向——建立組織獨立的「地方行政法院」前行（該法第3條之1參照），彼時是否讓巡迴法庭卸下其階段性任務，容待將來立法者之思量。

關鍵詞：行政訴訟堅實第一審、高等行政法院地方行政訴訟庭、巡迴法庭、訴訟便利性

DOI：10.53106/279069731604

（相關文獻●月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析●月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）