

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

行政法院裁判系列研究(十)--行政法院有關不確定法律概念判斷之審查 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-005-002-
執行期間：96年08月01日至97年07月31日
執行單位：國立中興大學財經法律學系

計畫主持人：李惠宗

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 97年11月03日

96 年度國科會研究計畫精簡報告

【行政法院裁判系列研究（十）

行政法院有關不確定法律概念判斷之審查】

計畫主持人：中興大學 財經法律學系 李惠宗 教授

中文摘要

不確定法律概念只有用於構成要件上，不會用於法律效果上。故對不確定法律概念只有判斷的餘地，沒有裁量的餘地。不確定法律概念之判斷須確切，其依據為事實，事實是否存在，胥依證據。裁量有伸縮餘地，原則上依行政機關對該法律效果在行政秩序上之預測而定，不依證據。亦即，行政裁量係法律效果之選擇，不確定法律概念則屬構成要件之確認的問題。不確定法律概念之發展，在早期常與行政裁量有相混淆之情況，依吾人所信，此乃源於有些案型上，事實上是「不確定法律概念判斷」的同時，也作成「行政裁量」，故會產生不易區分的情形。例如教師對學生考試成績評定，於根據知識公準判斷答案是否正確及有幾成正確之同時，亦立即形成其法律效果的選擇：給分。此種過程，不確定法律概念（與知識公準的合致度）幾乎與行政裁量（評價給分）同時併行。

行政法上，不確定法律概念之判斷與行政裁量主要有兩點不同：

第一、本質不同：

不確定法律概念之判斷係特定具體事實是否符合法律構成要件之確認，屬於「事實的認知」問題；因不確定法律概念之判斷，是構成要件事實判斷，涉及「是或非」與「有或無」的問題，須依證據判斷。

行政裁量是法律效果的決定與選擇，係屬「事實的評價」，旨在個案上實現法律之目的與價值，置重個案分配正義的實現。

此二者在三段論法的位置，本質亦不同。

第二、司法審查態度不同：

不確定法律概念之判斷涉及到事實與法律規定是否合致的問題（涵攝），所以行政機關必須擔保判斷正確，因行政機關對構成要件判斷錯誤即屬「認事」不清，必導致「用法」不當。用法不當即屬違法，法院自可審查。

但行政機關所選擇之法律效果若在法律所規定的範圍內，只發生是否適當的問題。是以原則上，行政裁量除有明顯之「裁量逾越」、「裁量濫用」及「裁量怠惰」等違法

情形外，行政裁量通常推定具有合法性。行政訴訟法第二百零一條即規定：「行政機關依裁量權所爲之行政處分，以其作爲或不作爲逾越權限或濫用權力者爲限，行政法院得予撤銷。」吾人可以說，行政法院對行政裁量之審查係採「消極審查」。但如果行政處分屬不確定法律概念判斷之問題，行政法院原則上仍須進行「積極審查」，只有在特殊案型行政機關有判斷餘地時，才例外較不予審查。

對於有判斷餘地的事項，例如專家判斷或高度屬人性事項的判斷，並非不可審查，只是通常尊重而已，但實務操作的結果，往往誤解此一制度的本意，誤將較不審查的事項質變成完全不審查。

關鍵字：

經驗性不確定法律概念、規範性不確定法律概念、判斷餘地、行政裁量、高度屬人性之判斷、專家判斷、不確定法律概念之司法審查、經驗法則

第一節 不確定法律概念

第一項 不確定法律概念之意義

三段論法中的大前提，若其規範內容使用「不確定法律概念」，行政機關作成行政處分必須擔保其「涵攝」之正確，否則其所作成之行政處分亦將因而錯誤而違法。

不確定法律概念基本上皆屬「不能定義，只能描述」的概念，從而只能從個案上判斷某一具體事態是否與該不確定法律概念合致。儼然如此，不確定法律概念的涵攝過程仍須取向於法規目的，說理須具有客觀的「邏輯性」與「可辯證性」，故「涵攝過程之論理」可作為判斷行政處分是否合法之基準。

第二項 不確定法律概念之種類

不確定法律概念又分為「經驗性不確定法律概念」與「規範性不確定法律概念」¹。

「經驗性不確定法律概念」（或「描述性不確定法律概念」）之經驗，來自「一般人之生活經驗」與「專家的知識經驗」。此些概念如耕地三七五減租條例第十九條第二項所稱之「鄰近地段」、或商標法（§ 37 七）上的「近似」、「混淆誤認」，專利法（§ 19）上之「高度創作」。

「規範性不確定法律概念」（或稱「價值性不確定法律概念」或「需價值補充之不確定法律概念」），須加上價值的補充才能完成其概念（*Wertausfüllungsbedürftige Begriff*），此種價值補充來自於一般價值觀的衡量與法規目的的認知，例如法規中之「必要時」、「重要（公共設施）」之用語，水利法第四十二條「足以妨害他人用水之利益時」；廢棄物清理法第二條所稱之事業「有害」廢棄物²。故「規範性不確定法律概念」常具可辯證性³。

經驗性不確定法律概念與規範性不確定法律概念兩種概念可能同時併存，法律條文以「足以…」、「有…之虞」或「致生…危險」之規定模式，概屬此些類型。

行政法院認為，所有之不確定法律概念判斷正確與否，原則上皆須受到司法審查。其例如下：

（一）規範性不確定法律概念之判斷錯誤

價值性之不確定法律概念，如公務人員服務法第五條規定「放蕩」行爲，具有直接之負面價值評價。又例如：職權有利於公共利益，公共利益之判斷，有其價值體系，而

¹ 參吳庚，行政法之理論與實用，1999/6，增訂五版，頁 112；陳敏，行政法總論，2000/3，第二版，頁 175 以下。

² 依該法第二條第一項第二款第（一）目所稱之「有害」事業廢棄物係指「事業機構產生」、「具有毒性、危險性」（具有害性），其中所謂的「有害性」必須在「經驗上」足以影響「人體健康」或「污染環境」。而所謂「污染環境」又須從經驗上加以闡釋。此些經驗包括一般生活經驗及專業經驗。若不確定法律概念須藉由專業知識判斷之，則應由主管機關一般化地經由公告（廢棄物清理法 § 14 II）或個案藉由專家證人之方式鑑定之。例如皮革業所產生之「皮革粉」，行政院環保署（臺灣省政府公報 85 年冬字第 72 期 28 頁），即認為並非「事業『有害』廢棄物」，其清運即不須具有依廢棄物清理法第十三條第二項及第十八條規定處理。若判斷錯誤，即會發生行政處分違法的問題。

³ 於是，學理上即產生「專家意見」應受法院尊重，而有判斷餘地的問題。

非一般人經驗做標準，此些判斷須有辯證的可能性。

行政法院 83 判 1881 判決認為：「再審原告（高雄市政府）僅憑『為維護該校師生之健康與安全、及顧及社區公益』等空泛理由，而未具體指出再審被告於系爭土地設置加油站將對公益帶來何等重大危害，致有予以防止或除去之必要，抑未對再審被告指明如因而受有財產上之損失時，願給予何種程度之損失補償，率……廢止原核發之可供加油站使用土地證明書，是否悉符廢止合法授益處分之法理，非無研究之餘地。」⁴此一判決因為高雄市政府未提出有關「安全、公益」等客觀上可辯證的論理過程，而認定該廢止處分係違法之行政處分，值得贊同。

又如遺產及贈與稅法上之「顯不相當代價」所為之讓與，被擬制為贈與，此時亦須作不確定法律概念的涵攝，例如 85 年度判字第 413 號：「按以顯著不相當之代價，讓與財產者，其差額部分以贈與論，課徵贈與稅，固為行為時遺產及贈與稅法第五條第二款所明定。惟若讓與財產與市價或稅捐稽徵機關核定之價值相差無幾，並非顯著不相當者，自無遺產及贈與稅法第五條第二款之適用。本件原告……以每股新台幣十元讓與李○華，被告（稅捐處）以其移轉價格與移轉日偉盟公司每股淨值一二·三〇元相較，顯不相當，其差額部分依行為時遺產及贈與稅法第五條第二款規定，應以贈與論，……惟據原告訴稱：原告出售前述股票係因急需資金週轉，且當時投資意願低迷，上市上櫃股票交易價格低於每股淨值者不勝枚舉。影響所及，未上市、上櫃之股票，拋售無門，欲依每股淨值求售，有如緣木求魚，談何容易，又查出售時係證券交易所稅停徵期間，若虛依每股淨值，甚或高於淨值申報並無所得稅之慮，亦可提高買受人取得之成本，對買賣雙方均為有利，亦可規避被告認列贈與。惟因當時合理公平之價格確為每股新台幣壹拾元，故仍以實際成交價格申報。……果若原告所稱：因急需資金周轉，況系爭股票為未上市股票，有行無市，故以票面十元出售已屬不錯等情屬實，則被告……「以『顯著不相當之代價』，讓與財產，以贈與論」之要件不合。」本件涉及到行政法院直接對不確定法律概念之涵攝的正確性予以審查。

(二)經驗性不確定法律概念之判斷錯誤

經驗性的不確定法律概念：例如建築法中有關公共安全設備之維持，如果缺乏此種設備則不安全，此處之安全或危險性則屬之。此種經驗性的不確定法律概念，在判斷上須以一般人經驗為標準。又例如：某一商標與另一商標是否有令人混淆誤認之虞，以一般人經驗為判斷標準。又如水母是否為營業稅法免稅之「生鮮」產品？「生鮮」產品即

⁴ 本件牽涉到「重要公共設施」的概念如何判斷問題。事實背景係人民申請設立加油站，依當時規定，其基地應與所面臨道路之鐵路平交道、隧道口、同側高速公路交流道匝道漸變端點及當地直轄市、縣（市）政府認定之重要公共設施等應有一百公尺以上之距離，因為行為時加油站管理規則（該管理規則業於八十二年九月十日廢止）第六條第四款所明定。然該條款所稱之「重要公共設施」，其意究何所指，係委諸當地直轄市、縣（市）政府認定之。……再審原告（高雄市政府）於收受上開申請後，因認現行直轄市、縣（市）政府對於何謂「重要公共設施」尚欠明確規定，乃參酌其前……發布之「高雄市加油站設置及審查要點第四條第二款：「加油站之出入口應與消防隊、學校、醫院（不含診所）、公園及市場等主要出入口距離五十公尺以上，但在道路同一側者，不受此限」與台北市加油站設置原則第二條第三款：「設站地點之出入口，應與小學、消防隊及醫院等主要出入口距離五十公尺以上，惟設站地點之出入口所臨接道路設有分離島設施且不在同側者，不受此限」等規定意旨，經其所屬工務局、警察局、建設局、環保局共同會勘審查，並經經濟部能源委員會複勘後，認再審被告設站地點距西側愛國國小約六十八公尺，並無不符，乃……核發可供加油站使用之土地證明書，並經經濟部……同意籌建。

係一經驗性不確定法律概念，水母是否為生鮮產品一涵攝，嗣後才有行政裁量問題。

行政法院 47 判 54 判決認為：「礦業權者因堆集礦產物、土石、爆發藥、薪炭、礦渣、灰燼或切礦用材料有必要時，或設施其他礦業上必要之各種工事或工作物時，固得依礦業法第七十三條第二款、第五款及第七十四條第一項規定，呈經省主管官署許可，使用他人土地。惟所謂必要，須以客觀上確有其必要之情形為準。如省主管官署就客觀上本非必要之情形而認為必要，或所認必要已超越客觀上必要之程度時，仍應認為裁量違反法規，而為違法之行政處分。」（47 判 26 拆除違建之必要，亦同斯旨）本件應屬「經驗性不確定法律概念」⁵的判斷有誤，導致其後具有行政裁量權的行政處分違法之情形。

又如廢棄物清理法第二條所稱之事業「有害」廢棄物，……此種概念之解釋須符合法律規範的目的，依該法第二條第一項第二款第（一）目所稱之「有害」廢棄物係指「事業機構產生」、「具有毒性、危險性」（具有害性），其中所謂的「有害性」必須在「經驗上」足以影響「人體健康」或「污染環境」。而所謂「污染環境」又須從經驗上加以闡釋。此些經驗包括一般生活經驗及專業經驗。若不確定法律概念須藉由專業知識判斷之，則應由主管機關一般化地經由公告（廢棄物清理法 § 14 II）或個案藉由專家證人之方式鑑定之。例如皮革業所產生之「（真）皮屑粉」，行政院環保署即認為並非「事業『有害』廢棄物」，其清運即不須具有依廢棄物清理法第十三條第二項及第十八條規定處理。若判斷錯誤，即會發生行政處分違法的問題。

第三項 不確定法律概念之判斷餘地

不論是規範性或經驗性之不確定法律概念，行政法院之審查重點，係在原處分對該不確定法律概念的內涵，是否有充分證據的事實及經過辯證的理由涵攝於該不確定法律概念中。換言之，不確定法律概念涵攝的審查，乃轉化成「說理」是否充分的審查（行政程序法 § 96），例如 79 判 1470 判例認為：「原處分對第一次輕微違規之原告為處分而未說明任何理由，即予裁處最高罰鍰，原告認其濫用權力，尚難謂全無理由」。

但從「行政保留」⁶的觀點來看，行政機關基於其專業之認知及能力，亦有司法權所不應審查之領域，此謂之不確定法律概念之「判斷餘地」（Beurteilungsspielraum），通說認為，以下此些領域，屬不確定法律概念之判斷餘地者，除非其判斷明顯有背於經驗法則或其判斷使用明顯不正確的工具或方法，否則仍應受法院尊重⁷。其中某些類型之不確定法律概念之判斷，亦同實屬於行政裁量。

我國司法實務上承認行政機關適用不確定法律概念時，享有「判斷餘地」之情形，約有如下幾種類型：

（一）關於考試成績之評定

考試成績之評定，多係涉及學術與知識能力之評價，其屬不確定法律概念之部分，乃是「學術之公準」，考試成績之評定乃是「公準」符合之程度之判斷；但考試成績評定的同時，也是行政裁量的決定，故行政法院原則上應先予以尊重（釋 319；55 判 275）。

⁵ 正確地說，本案之「必要時」不確定法律概念，同時具有「經驗性」與「規範性」。

⁶ 參吳庚，行政法之理論與實用，1999/6，增訂五版，頁 132 以下。

⁷ 參陳敏，行政法總論，民國 87 年 5 月，頁 168 以下。

行政程序法第三條雖將「考試院有關考選命題及評分之行為」，排除行政程序法之適用，但不表示考試院的各種命題及評分之行為完全不受審查，而是如果外觀沒有令人質疑之處，原則上應先予以尊重而已。

事實上，命題及評分之行為常涉及專家的判斷，而專家的判斷是否合乎「專業法則」，應由專家的觀點予以審查。閱卷委員固然有評分的餘地，考生亦非無作答餘地，故類此問題，外觀如有可質疑之處，應以交付鑑定方式為之。

(二)「高度屬人性事項」之判斷

所謂「高度屬人性之判斷」之事項，係指判斷者所據以作成判斷的基礎，具有一身專屬性，無法由別人取代之判斷之事項，例如長官對於部屬功績、品行、操守等事項之判斷，因為長官對屬官的表現，有較為貼近事實的判斷環境，相較之下，行政法院並非貼近事實者，故不應由行政法院作積極的審查，其中最顯著之案型，乃上級官署對所屬公務員工作態度等之年終考績。

此種「高度屬人性事項」的判斷同時，也是行政裁量的決定，例如長官對屬官年終考績可為「甲」或「乙」的評等、老師對學生成績的評量、國家考試中之口試等。

高度屬人性質的判斷與專業判斷，司法審查須從消極面來審查其是否有「不當禁止聯結」的問題，因此些事項的判斷，原則上被推定為正確，非有堅強之理由，不作事實的質疑或審查。相反的，一般不確定法律概念的判斷，屬事實的確認與法律要件解釋的問題，要從積極面來審查其是否合乎法律目的，此時司法審查毋寧是各該不確定法律概念正確性的擔保，例如建築是否「有危害公共利益之虞」之判斷，可經由司法審查。

(三)由社會多元利益代表所為之決定

行政事務之決定，若係由「社會公正人士」或專家組成之委員會所為者，因其成員多係代表各種利益，且其決定需經一定之程序，故與一般公務員基於「本位」所作之判斷，有所不同，行政法院原則上應予尊重。例如「地價評議委員會」所評定之建築物價格（建§45）；「都市計畫委員會」審議之主要計畫（都計§18）等。

(四)專家所為之判斷

不確定法律概念之判斷係屬事實是否與法規範合致的問題，由專家所為之判斷，嚴格言之，類似訴訟上鑑定證人之鑑定意見，因此些專家須具備特殊領域的專業知識，行政法院沒有外觀上特別的理由，自無審查之餘地—事實上也無能力審查。例如專利案件中的是否有發明特性的鑑定（50判125）；某地段是否為易發生地震之「斷層帶」的判斷（建§47）；基於環保需要，台塑在雲林麥寮的六輕（輕油裂解工廠）「隔離水道」的寬度的決定⁸。「特別經驗」的專家，對經驗性不確定法律概念的判斷，亦屬此類，如「財政部關稅總局大陸物品鑑定委員會」，對某物是否為大陸來貨的鑑定（83判2127；82判

⁸ 參台灣日報 89.1.8. 第五版全版，「麥寮鄉民陳情要求縮減隔離水道」。據報載，台塑興建六輕的環境影響評估報告中設計有全長五公里，寬度五百公尺的隔離水道。現台塑希望將水道寬度縮減為一百公尺，將多出來的二百多公頃土地作為興建老人安養中心、醫療專區、客運中心及社區住宅之用。經濟部工業局則堅持維持五百公尺的計畫寬度，以符合環保要求。報載此些設施原本計畫在麥寮新市鎮規劃區興建，但台塑因用地取得有困難，為維持對地方回饋的承諾，故希望改變既有規劃。

1863 同意旨)。

但高度屬人性之判斷與專業性判斷，迥不相侔。蓋專業性問題如涉及不確定法律概念之判斷，法院基本上應予審查，例如 DNA 是否符合的鑑別；建築是否安全的問題；藥物是否易引起副作用；考生答案卷匿名的評閱；候補法官書類送審評閱；學術性文章之審稿等。

「高度屬人性之判斷」與「專業性判斷」最大不同點是因為專業具有替代可能性，但屬人性判斷係判斷者本諸自身的親歷所作成的判斷，類似目擊證人的證言，既經判斷，具有不可替代性，法院或其他機構（訴願審議委員會或公務人員保訓會），缺乏判斷時之時間、空間及其他必須親歷的狀態，故無法「代為判斷」，於是應先予以尊重，例如長官就屬官的年終考績的評定；論文口試的評閱；就不確定法律概念涉及專業性的問題，因其具有可替代性，法院可另行選擇其他專業人士另行鑑定，例如考試成績之評定，特別是匿名評閱，並非「高度屬人性之判斷」，而屬「專業性判斷」。法官送審的書類審查，亦屬專業判斷，而非屬人性的判斷。

實證經驗上，專家的判斷亦不乏具有「專斷」的問題，亦即專家不是不會犯錯，而是常犯有「專斷」與「恣意」的錯誤，故如有外觀上不具備理由或顯可疑為恣意或疏忽，例如匿名評分或匿名論文審查等，可由專家的角度再予以審查。

(五) 由獨立行使職權之委員會所為之決定

行政事務之決定，若係由具有獨立職權之委員會所為者，因其具有不受行政機關本位干擾的影響，多半具有「準司法」之性質，故行政法院原則上應尊重其決定。例如「行政院公平交易委員會」對「事業聯合行為」之許可（公平法 § 14）。

(六) 行政機關預測性或評估性之決定

行政機關對於不確定法律概念之解釋與適用，若涉及預測性或評估性之決定與判斷者，特別是關於自然科學、環境生態、科技或經濟領域之決定，因其多少涉及「風險評估」，屬行政保留之範疇，宜由行政機關作終局之決定，從而行政法院審查之範圍，應有所自制。例如「環境影響評估委員會」就某開發案對生態環境影響之預測，行政法院基本上無從審查。

(七) 具有高度政策或計畫性決定

行政事務若牽涉高度政策性之決定或擬作成行政計畫，例如是否開放外籍勞工進入本國工作及其名額之核定，又如工業區開發的核定（工業區設置方針，民國 80 年 8 月 12 日公布）等，基於「行政保留」原理，行政法院原則上應尊重行政機關對將來之預測與判斷。

第二節 行政裁量與不確定法律概念判斷之審查

理論上，不確定法律概念只有用於構成要件上，不會用於法律效果上。故對不確定法律概念只有判斷的餘地，沒有裁量的餘地。不確定法律概念之判斷須確切，其依據為事實，事實是否存在，胥依證據。裁量有伸縮餘地，原則上依行政機關對該法律效果在行政秩序上之預測而定，不依證據。亦即，行政裁量係法律效果之選擇，不確定法律概

念則屬構成要件之確認的問題。不確定法律概念之發展，在早期常與行政裁量有相混淆之情況⁹，依吾人所信，此乃源於有些案型上，事實上是「不確定法律概念判斷」的同時，也作成「行政裁量」，故會產生不易區分的情形。例如教師對學生考試成績評定，於根據知識公準判斷答案是否正確及有幾成正確之同時，亦立即形成其法律效果的選擇：給分。此種過程，不確定法律概念（與知識公準的合致度）幾乎與行政裁量（評價給分）同時併行。

行政法上，不確定法律概念之判斷與行政裁量主要有兩點不同：

第一、本質不同：

不確定法律概念之判斷係特定具體事實是否符合法律構成要件之確認，屬於「事實的認知」問題；因不確定法律概念之判斷，是構成要件事實判斷，涉及「是或非」與「有或無」的問題，須依證據判斷。

行政裁量是法律效果的決定與選擇，係屬「事實的評價」，旨在個案上實現法律之目的與價值，置重個案分配正義的實現。

此二者在三段論法的位置，本質亦不同。

第二、司法審查態度不同：

不確定法律概念之判斷涉及到事實與法律規定是否合致的問題（涵攝），所以行政機關必須擔保判斷正確，因行政機關對構成要件判斷錯誤即屬「認事」不清，必導致「用法」不當。用法不當即屬違法，法院自可審查。

但行政機關所選擇之法律效果若在法律所規定的範圍內，只發生是否適當的問題。是以原則上，行政裁量除有明顯之「裁量逾越」、「裁量濫用」及「裁量怠惰」等違法情形外，行政裁量通常推定具有合法性。行政訴訟法第二百零一條即規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」吾人可以說，行政法院對行政裁量之審查係採「消極審查」。但如果行政處分屬不確定法律概念判斷之問題，行政法院原則上仍須進行「積極審查」，只有在特殊案型行政機關有判斷餘地時，才例外不予審查。例如行政法院 79 年度判字第 1346 號判決稱：「按納稅義務人之配偶，及合於行為時所得稅法第十七條規定，得申報減除扶養親屬寬減額之受扶養親屬，有法定各類所得者，應由納稅義務人合併申報課稅，為同法第十五條所規定，又夫妻同為納稅義務人時，其綜合所得稅可合併由夫或妻向其戶籍所在地稽徵機關辦理申報，……前揭法條既明定夫妻之個人所得應合併申報課稅，則在未修正前，即難認為被告機關之合併核課為違法，至於原告列舉課稅二項原則，認合併辦理剝奪其享受標準扣除額之權利等節，衡諸原告夫婦與子女同居一址之事實，縱因合併之結果所得增加，稅負加重，亦係彼此得否求償問題，況綜合所得稅之結算，單身與有配偶之免稅額與標準扣除額原有不同，原告若因合併核課有失公平，亦係原處分適當與否問題，既不能因此指為違法，自非本院審究之範圍。」

法條中往往同時有不確定法律概念與行政裁量之規定，表述比較如下：

舉例	不確定法律概念之判斷	行政裁量
----	------------	------

⁹ 參翁岳生，論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，氏著，行政法與現代法治國家，1982年四版，頁86以下；蔡震榮，不確定法律概念之探討，東海法學研究，第10期，1996/3，頁43/47以下。。

違章建建之拆除（建築法 § 58）	何時存在（涉及公權是否有時效消滅時效的問題）、構成要件依據何一法條（公共安全、公共衛生）、是否不可補救等	是否拆除、何時拆除、拆除程度
勞工檢查(勞基法 § 72)	勞工檢查機關於必要時(「必要時」須依證據認定)。	檢查工廠
公務員處罰（公務員服務法 § 5）	奢侈、放蕩之行為。	是否處罰、如何處罰
集會遊行之申請（集會遊行法 § 26）	公平合理考量（判斷）人民集會遊行權與其他法益間之是否均衡。	不予許可、限制或命令解散