

美麗灣的環評疑雲

編目：行政法

【新聞案例】(註1)

內政部長李鴻源今天表示，根據行政法院判決，美麗灣渡假村是實質違章建築，內政部已行文臺東縣政府，要求說明如何處理。

美麗灣渡假村爭議，臺東縣政府明確表態，美麗灣「沒有拆除問題」，目前進行環境影響評估中，希望一切回歸專業。

民主進步黨籍立法委員田秋堇下午在立法院會質詢時表示，根據地方制度法第 76 條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，中央主管機關得命其一定期限內為之；逾時仍不作為者，得代行處理。

李鴻源答詢時表示，內政部已行文臺東縣政府，根據法院判決，既然建照無效，就是實質違建，內政部要求東縣府說明要如何處理，等回函後會依地制法第 76 條後續處理。

田秋堇追問，如果臺東縣政府逾時仍不作為，內政部是否代行處理？李鴻源說，先看臺東縣政府怎麼做，再決定後續怎麼處理；他先不預設假設，等臺東縣府回函後，內政部「會積極面對這件事情」。

【爭點提示】

- 1.環境影響評估之程序如何進行？
- 2.中央主管機關依地制法第 76 條第 1 項「代行處理」之要件？

【概念說明】

一、前言

臺東縣杉原海岸美麗灣渡假村一案，自民國 97 年至 101 年間，為民間、實務、學界所關注之環境行政重大案件，其中爭議包括「是否應進行環境影響評估程序」、「環境影響評估程序之結論」、「開發許可經撤銷後美麗灣渡假村是否應拆



除」等問題，本文將簡單介紹我國「環評制度」及「地方制度法代行處理之要件」供讀者參考，並嘗試適用該等法規對美麗灣一案作簡單評論。

二、我國現行環境影響評估之程序簡介

所謂環境影響評估程序，係環評主管機關就具體開發行為對於環境所生之影響預先所為之評估，並作成審查之程序。其程序特色為「雙機關」、「二階段」、「多程序」，以下分述之：(註 2)

(一)開發行為之雙主管機關

依我國環評法之設計，不論是民間或政府所進行之開發行為，如對於環境有不良影響之虞，開發單位於申請開發許可時，應擬具環境影響說明書，向開發行為之「目的事業主管機關」提出，並由目的事業主管機關轉送「環評主管機關」進行審查。

因此對於開發行為，除目的事業主管機關，就其權限職掌事項審查應否核發開發許可外，環評主管機關亦須對於開發行為進行環評審查，故法制上實為「雙主管機關」之構造。而依環評法第 3 條第 1 項、第 2 項規定，環評主管機關應設環境影響評估審查委員會，審查環境影響評估相關事項(註 3)。

(二)環境影響評估之二階段設計

依環評法第 4 條第 2 款後段規定，對於開發行為事前之評估及審查，區分為二個階段。第一階段係就對於環境有不良影響之虞之開發行為進行評估，開發單位作成環評說明書送審，由環評主管機關進行審查，審查結論可能為不應開發、通過、有條件通過或應續行第二階段環評。(註 4)

第二階段之環評審查程序，係對於環境有重大影響之虞之開發行為續行之審查程序。所謂重大影響，依環境影響評估法施行細則第 19 條規定，係指開發行為將對環境造成顯著不利影響，或顯逾越環境品質標準等情形。其程序為：首先開發單位應先舉行公開說明會，後續輔以目的事業主管機關之協力與民眾參予之機制，之後開發單位參酌相關意見編製環評報告書初稿，送環評主管機關進行專業審查。而後，開發單位應依審查結論修正其環境影響評估說明書，再送環評主管機關依審查結論認可後，方完成環評審查程序。(註 5)

(三)開發行為之多階段審查程序

開發行為除由目的事業主管機關依相關法令進行開發許可程序外，尚須由環評主管機關對於開發行為進行事前評估審查。且依環評法第 14 條規定，通過環評審查之結論，不論係第一階段之環境影響說明書經審查通過，或是第二階段中環境影響評估報告書經認可，皆為目的事業主管機關核發開發許可



之要件，而使得環評程序與開發許可程序形成一種「多階段行政程序」的構造。(註 6)

環評法最大特色在於，環評審查結論對於開發行為具有否決之效力，依環評法第 14 條第 1 項規定，環評結論作成前，目的事業主管機關不得核發開發許可，如以核發開發許可，不論環評審查結論認定應否進行開發行為，開發許可皆因環評法之明文規定而無效。而未獲環評審查通過之開發行為，依同條第 2 項規定，開發單位得另提替代方案，重新提出環境影響評估說明書，再進行環評審查程序。(註 7)

(四)環評審查結論之性質

環評主管機關審查認為應否開發之結論，直接影響開發許可得否核發，即未獲環評主管機關認可開發而核發之許可處分無效，且環評審查結論認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可，故環評審查結論一方面對開發單位發生法律上拘束力，另一方面亦拘束目的事業主管機關得否核發開發許可處分。環評審查結論具有此等法律上效果，應為行政處分。(註 8) 環評法第 14 條第 1 項係我國行政法規中絕無僅有的「無效」條款，不能忽略立法者藉此條文將開發行為之許可的效力與環評審查結論的效力綁在一起的用意。若從行政法院判決撤銷環評審查結論的角度，環評審查結論經撤銷後，係自始不生效力，也就等於沒有作成審查結論。而審查結論的有效存在是環評是否完成的必要條件，審查結論經撤銷而自始不生效力，也就等於環評尚未完成。(註 9)

三、中央主管機關依地方制度法第 76 條代行處理之要件

依我國地方制度法第 76 條第 1 項規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」

所謂「代行處理」係指地方自治團體於不履行義務時，上級監督機關得先命期履行，如地方自治團體不遵守監督機關之命令時，監督機關得代替地方並由地方負擔費用親自或委託第三人執行命令之內容，此與行政執行法上之「代履行」頗為類似。

代行處理為中央監督機關對地方自治團體最強烈的監督手段，對地方自治權侵害最大，應在有重大公益目的之要求時始得行使，係地方自治監督之最後手段。(註 10)



又所謂「依法應作為而不作為」係指依法律、法規命令、職權命令等，而法律授權裁量時，應檢討個案中是否具有裁量收縮至零之情形；「致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作」及「適於代行處理者」均屬不確定法律概念，應以當今社會通念為依據。是否發動「代行處理」，上級機關仍有裁量權，為其行使須合於比例原則之要求，並考量相關事務之地方自主決定權。

四、結語

關於美麗灣一案爭議，高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號法院判決理由：「環境影響評估法第 14 條第 1 項不僅適用在『自始未經環境影響評估』之情況，尚包括『審查結論被行政法院撤銷』之情形。換言之，環境影響評估審查結論既經判決撤銷，溯及既往失效，即屬環境影響評估法第 22 條所稱『未經依環境影響評估法第 7 條通過審查結論』之情形，被告身為環評主管機關及本開發案之目的事業主管機關，自應依環境影響評估法第 22 條命參加人停止實施開發行為。」此見解亦經最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定維持，確定在案。(註 11)

而環評結論此一行政處分既經撤銷，依環評法第 14 條規定，目的事業主管機關「即不得給予開發許可，其經許可者，無效。」因此美麗灣一案所得之開發許可即屬無效。(註 12)而美麗灣一案經最高行政法院撤銷環評結論後，依前述環評法規定，臺東縣政府所核發之開發許可係自始無效，故其事實上已屬於違法建築，臺東縣政府應依法進行拆除工作，而非針對違建補行環評程序。

其次，美麗灣一案為我國環保行政上重大案件，受到全國人民及學界之關注，學界甚至聯署發表聲明要求拆除美麗灣違建，可見本事件屬於重大公益事項，依據內政部長答詢時之表示，內政部已通知臺東縣政府依據法院判決處理，從而，若臺東縣政府逾期未處理，此等逾期仍不依法拆除美麗灣違建之不作為行為，即合於地方制度法第 76 條第 1 項所規定「依法應作為而不作為」及「嚴重危害公益」之要件，而拆除違建此一行為，並未過度侵害臺東縣政府地方自治權限，合於「適於代行處理者」之要件，是以，屆時中央主管機關內政部，即應依據地方制度法第 76 條第 1 項規定依職權代行處理，拆除美麗灣違建為是。



【注釋】

- 註 1：李鴻源：美麗灣渡假村實質違建
2012-10-05／中央社／國內國會／中央社記者何孟奎報導。
- 註 2：參照傅玲靜，〈由行政程序之適用論我國環境影響評估審查之法制〉，《中原財經法學》，2009 年 12 月，頁 47。
- 註 3：同前註，頁 48。
- 註 4：同前註，頁 49-50。
- 註 5：同前註，頁 50-51。
- 註 6：同前註，頁 52。
- 註 7：同前註，頁 54-55。
- 註 8：傅玲靜，〈多階段行政程序—環境影響評估程序與開發許可程序之關係〉，《月旦法學教室》，第 66 期，2008 年 4 月，頁 25。
- 註 9：李建良，〈中科環評的法律問題—臺灣法治國的淪喪與危機〉，《臺灣法學雜誌》，第 149 期，2010 年 4 月，頁 19-20。
- 註 10：蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，新學林，臺北，2006 年 4 月，頁 346-347。
- 註 11：李建良，〈除了「拆除美麗灣違建，捍衛法治國尊嚴」還是「拆除美麗灣違建，捍衛法治國尊嚴」〉，《臺灣法學雜誌》，第 214 期，2012 年 12 月，頁 3-4。
- 註 12：陳仲嶙，〈環評撤銷後的開發許可效力—評環保署拒絕令中科三期停工〉，《臺灣法學雜誌》，第 149 期，2010 年 4 月，頁 30。

