

## 捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判



編目：行政法

### 【論文導讀】

- 一、文章名稱：捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判
- 二、作者：葉俊榮教授
- 三、出處：月旦法學雜誌第 185 期，頁 68~79

#### <目次>

#### 壹、重點整理

##### 一、前言

##### 二、法院裁判的法理論證與行政機關的因應

- (一)法院認定環評審查結論違法並撤銷違法的行政處分
- (二)環保署因應法院判決的法理論證
- (三)法院的環評制度功能論
- (四)法院的角色定位

##### 三、環評制度的檢討與興革

- (一)現行環評制度的弔詭
- (二)集中審查的環評制度造成環保署的角色混亂
- (三)回歸環評制度的原貌
- (四)強化環評的公共監督

##### 四、結論

#### 貳、考題趨勢

#### 參、參考文獻

#### 肆、延伸閱讀

#### <摘要>

中科爭議的背後，反映台灣環境影響評估制度設計的盲點。當前由環保機關進行集中審查的環評制度，已經使環評與目的事業主管機關的決策產生分離。也使環評迷思在通過與否的簡單二元對立上，環評的理性決策功能已經受到結構性的限制。台灣在這 16 年間的民主化與市民社會的形成，已經可以支撐由各決策機關自行進行環評，並接受公共監督的時候了。而這也是中科環評裁判爭議所帶來的積極意義。



## 壹、重點整理

### 一、前言

中科環評爭議，可分為行政法院撤銷原環評結論以及做出停止原處分執行的裁判兩部分。兩者又都涉及法院判決是否被行政部門遵守的制度性問題。

問題的引信是中科三期的環境影響說明書，經環保署有條件通過環境影響評估審查。附近居民不服提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。台北高等行政法院認為環境主管機關在開發單位未提出健康風險評估的情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，而有條件通過環境影響評估的審查結果構成裁量濫用而違法，因而撤銷原環評審查結論。環保署提起上訴，最高法院判決上訴駁回，本案確定。

環境影響評估的審查結論罕見地被法院撤銷確定，隨即引發行政法院如何面對法院判決的問題。行政部門由環保署出列面對法院判決，以相當強悍的態度對法院大加撻伐。民眾於勝訴判決確定後，仍無法得到實質的救濟，只好進一步向法院提出假處分訴訟，台北高等行政法院做出裁定，勒令中科三期停工，另一裁定也勒令中科四期停止開發。

法院對中科三期及四期所做的裁定，是定暫時狀態，也就是在一定的時間內，權責機關應停止中科三期或四期的開發。結果是，環保署再次批判法院，認為後果法院自行負責，而行政院的態度是，只停止開發，但廠商的營運繼續。可以想像如此作法以及對法院的批判，進一步引發對立與爭辯。法院的判決不受行政部門尊重，也被指稱引起憲政危機。

中科三、四期事件，有幾個特別值得注意的地方：

- (一)這是台灣推動科學園區以來，第一次在開設過程中遇到這麼大的障礙。
- (二)中科三期爭議，關鍵的問題發生在環境影響評估，也因而使環境影響評估制度運作的問題浮上檯面。
- (三)真正讓中科爭議引起高度重視的，是行政院所做的裁判，這考驗著政府與社會如何面對法院護衛環境制度的判決。

### 二、法院裁判的法理論證與行政機關的因應

#### (一)法院認定環評審查結論違法並撤銷違法的行政處分

法院認定環境影響評估的審查結論是行政處分，職司環境影響評估的環保署，就是原處分機關，對行政處分是否在實體上或程序上違法的判斷效果，也直接冠在環保署身上。針對中科三期環評審查結論，台北高等行政法院認為開發行為有對國民健康及安全造成不利影響之虞，環境主管機關卻在開發單位未提出健康風險評估的情形下，認定對國民健康及安全無重大影響，有條件通過環評審查，已經構成未考慮相關因素，裁量濫用的違法。行政機關的判斷，係出於錯誤的事實認定或錯誤的資訊而違法。

環保署提起上訴，最高行政法院除維持原審理由外，另表示現行法解釋下，第一階段環評「僅是從書面形式審查開發單位自行提出的預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序」。在訴權的判斷上，持傳統權利保護的觀點，認為「剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地居民權益即因而受損害，其雖非系爭處分相對人，仍得以利害關係人身分提起行政訴訟。」

#### (二)環保署因應法院判決的法理論證

法院判決環保署敗訴確定，然而環保署發表聲明，認為環境影響評估審查結論雖遭撤銷，但



廠商仍可繼續營運。中科管理局只要補做環境影響評估即可。又認為環境影響評估法第 14 條所適用的情況是指「自始未經完成環境影響評估審查」，因而廠商如繼續開發，環保署未開罰也不違反環境影響評估法第 14 條、22 條規定。

環保署也建議中科管理局在信賴保護原則下，可依行政程序法規定，在「兼顧國民健康與園區廠商原先合法設置權益」的前提下進行處分。

學界對環保署的處理態度多持負面評價，認為其誤用信賴保護原則，也有認為顯然對現行行政法制解讀錯誤，更有認為違反法治國原則者。

環保署於行政法院判決確定後所發表的聲明，可整理出主要兩點法理論證：

- 1.環評法第 14 條「否決權制」不適用本案「曾經」做過環評的情形；
- 2.環保署建議中科管理局適用行政程序法「信賴保護原則」，在「兼顧國民健康與園區廠商原先合法設置權益」下為處分。

葉俊榮教授認為行政處分撤銷所生的效力，以溯及既往失效為原則，惟有例外才可以由撤銷機關另訂失效的時間點。

本案乃由行政法院以判決撤銷原處分，無論信賴保護的要件或效果，當法院進行判斷時，於審理過程中本已對依法行政及信賴保護加以衡量。一旦對廠商及開發單位的信賴比依法行政所追求的利益更重要時，法院可援用行政訴訟法第 198 條、199 條規定，以情況判決維持原違法行政處分。

本案法院未作如此判決，可顯示法院認為依法行政或當地居民生命身體健康的法益勝過開發單位或廠商的利益。衡量結果，應溯及地使整個開發行為歸於無效，再另行給予開發單位或廠商適度的財產保障。葉俊榮教授並認為行政處分的效力已溯及既往地失其效力時，該環評審查結論的處分自始即不存在。目的事業主管機關准予開發的授益行政處分，及廠商本於該准予開發處分所為的開發行為也等同沒有經過環評而開發。因此環保署表示不予科處罰緩有消極不予執法的疑義。受害人民或環保團體為避免對當地居民或環境產生無法回復的侵害，一併請求法院定暫時狀態處分，自有其制度運行上的道理。

### (三)法院的環評制度功能論

法院認為一個已做成的行政處分的執行，是一種效率的考量，為了其他利益的平衡，必須承認一些例外的情形，而「將發生難以回復之損害，且有急迫情勢」此一要件，便是去停止一個行政處分執行的判準，問題是這個判準如何在環境影響評估制度內運用。

針對這樣一個制度性的「原則／例外」關係，法院認為「行政處分的效率目的，並不在於儘速作成處分，而是在作成一份共識基礎深厚而沒有執行阻力的行政處分。」法院進一步從實體相關事項，來處理這一個「原則／例外」規範結構，這裡所謂的實體，便是環境影響評估制度。

環境影響評估制度分為一階或二階，針對對環境較輕微影響的開發行為，於第一階段做了環境說明書的審查後，便可通過(或有條件通過)，而不必進入較為完整詳細且較多參與的第二階環評。

本案訴訟的核心在於第一階段便有條件通過環評，而讓中科不必經過第二階環評，是否違反環評法？法院質問，在效率與利益平衡兩個不同的考量基準下，有條件通過的審查結論所以會附加這些「條件」，究竟是基於效率或是利益平衡？如果是為了快速通過環評，避免進入第二階環評，那麼在第一階段審查結論上所附加的許多條件，等於是把原本應在第二階段細部處理的問題，基於時間效率的考慮，在第一階段就處理掉了。



正常情況下，第一階段所下的條件是「單純、不繁複、毋須精細控管的」，否則這些應該在第二階段去深入處理，卻因為第一階段無法如同第二階段有較完整的論證溝通或協商，本案急於通過環評，表面上已經走完環評程序，但如此反而將爭議往後延宕。

#### (四)法院的角色定位

葉俊榮教授認為本案法院所捍衛的是環評制度的尊嚴，而非介入實體開發的決策，法院一系列相關裁判，都不是對開發行為是否應進行的最後實體判斷，法院所定的是暫時狀況，認為在一定條件下，應暫時停止開發，其真意是不允許應該進行環評的案件規避環評。

環評法對於哪些案件應該進入第二階段，以及兩個階段中應審查哪些項目，都已經有設計與規範，不能因為某些案件執政者認為開發案要儘速通過，就不顧事實，急著在第一階段完成環評。

因此第一階段環評的審查結果會列出許多有顧慮的項目，讓開發案以有條件通過第一階段環評做結論。既然第一階段審核的結果還列出一成串的條件，這樣的案件為什麼不進入第二階段再好好審酌其對環境的影響呢？法院所強調的是，在行政機關違反了程序的規定時，必須暫時停止開發；在沒有確實進行環評、在開發行為對於生命、環境與健康的顧慮還沒有移除前，開發行為不能繼續。法院並沒有越權，而是謹守著司法應有的分際。

### 三、環評制度的檢討與興革

#### (一)現行環評制度的弔詭

我國現行環評制度採用環保機關的集中審查制，主要表現在環境影響評估法第 14 條。該條規定：目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。此為我國環評許可的「否決權制」，其主要內涵有以下 3 點：

- 1.集中審查之下，開發行為的准駁，雖不完全決定於環保機關，但若環保機關「**未完成審查**」或「**認定不應開發**」，目的事業主管機關不論多麼支持開發行為，仍然不得許可，即令執意核發許可，該許可亦無效。
- 2.環評制度的集中審查下，開發行為的核准與否，被切割成環境與其他兩個部分。環評以外的部分，不論其他機關是否審查或表示意見，最後都要回歸決策機關的終局考量，而環評部分因有「獨立」的決策，硬是與其他的考量切割，往往造成決策機關對環境考量的「外移」效果。
- 3.**環評的客體是開發行為，不是決策機關的准駁行為**，此一結構下，環境影響評估不是決策機關關於決策之前所做對於環境理性的自我檢視，而是其主管事務接受環保機關的考驗。因此，在台灣有環評是否已經被環保機關「**審查通過**」的說法。

#### (二)集中審查的環評制度造成環保署的角色混亂

現行制度的運作下，環評審查結論不被行政法院撤銷，環保署不會有功；若環評審查結論被行政法院撤銷，環保署卻變成有過，環保署面臨的不僅僅是立場尷尬而已，甚至躍升為行政法院判決中的被告。然而，環評制度原本是要讓任何決策的作成都應考量到對環境的影響。在對環境是否有影響的角度看來，環保署原為提供對環境影響程度相關意見的「公親」，但在現制運作之下，稍不留意，公親已成了「事主」。

#### (三)回歸環評制度的原貌

目前制度在決定核可某一開發行為時，將環境考量與其他考量加以切割，使得開發行為的主





管機關無法在第一時間就好好將環境因素納入決策考量。較為健全的制度，應該讓目的事業主管機關自行考量開發行為是否會對環境造成影響，並直接從決策中反應這些環境顧慮。此外，現行法運作的結果，使得要進行開發行為，必須取得「環評審查通過」及「目的事業主管機關准予開發」兩個行政處分。環評法第十四條的「否決權制」，使得環保署的決定成為行政處分，埋下了環保署在環評制度上成為「事主」的引信。

倘若制度上不採否決權制，並將環評事務歸由各機關進行評估，則若對決策不服，即可以該決策機關為被告，請法院撤銷該准予開發的行政處分。此時，在決策程序中，環保署可以擔任依其專業提供意見的角色，有助於環保署的量能，政策決定機關的決策也會較為全面，更可使法律關係趨於單純化。

#### (四)強化環評的公共監督

葉俊榮教授認為環保機關或其他機關對於經建交通主管機關所許可的開發行為，必須針對可能對環境的影響，基於專業表示意見，而且這些意見都必須公開，讓民間判斷，究竟開發行為的主管機關有沒有合理的採納或回應。

環境影響評估制度中的民眾參與，決策機關也必須充分消化回應，否則也容易引發訴訟。而訴訟的可能性也使得司法監督成為環境影響評估的重要監督，其中以公民訴訟條款為代表性的制度。

法院解釋環境影響評估法第 23 條第 8、9 項的公民訴訟條款時，應體認環境為公共財的特性，擺脫以傳統權利保護的思維以免影響公民訴訟制度量能的發揮。目前實務運作下，對於程序權保障較為缺乏，行政程序法第 174 條對程序事項無法直接起訴的規定，也使環評監督受到限制。在修法前，對行政程序法第 174 條應作限縮解釋，以使環境影響評估的程序事項也能獲得即時司法救濟。

#### 四、結論

中科爭議的背後，反映台灣環境影響評估制度設計的盲點。環境影響評估制度建立之初，基於對經建交通部門在決策時是否能確實納入環境考量的不信任，才採取當前這個有環保機關進行集中審查的制度。

然而，台灣在這 16 年間，整個社會已有許多變遷，讓我們必須重新思考，如何精緻化制度、修改制度結構，以使制度量能可以充分發揮。在過度強調並僵化環保機關應藉環境影響評估的審查而「護衛」環境價值下，反而令環境價值面向的考量無法彰顯，不但運作困難，更可能扭曲原來制度上設計所欲達成的環境目標。環境價值的維護必須由各環保機關發揮「實質環保機關」的機能，更必須由較上軌道的民間參與監督以及法院程序審查機制，才能真正發揮作用。

#### 貳、考題趨勢

中科環評判決在 99 年司法官、律師、調查局考試皆出現相似考題，可見其熱門程度，國內各期刊亦有為數眾多的學者論述，可說本年度行政法學界最重要時事，建議同學應將本案台北高等行政法院、最高行政法院判決仔細閱讀，並參考相關期刊論文，必可大大提升應考實力。

#### 參、參考文獻

- 一、王毓正(2010)，〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？— 中科三期環評撤銷判決後之爭議問題〉，《台灣法學雜誌》，147 期。
- 二、王毓正(2010)，〈我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決— 最



- 高行 99 判 30》，《台灣法學雜誌》，149 期。
- 三、李建良(2010)，〈中科環評的法律問題—台灣法治國的淪喪與危機〉，《台灣法學雜誌》，149 期。
- 四、張英磊(2009)，〈多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展：一個以本土發展脈絡為目的之比較法研究〉，臺灣大學法律學院博士論文。
- 五、陳仲嶸(2010)，〈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〉，《台灣法學雜誌》，149 期。
- 六、葉俊榮(1995)，〈國家責任的溢流：國家賠償法施行現況的檢討〉，《臺大法學論叢》，24 卷 2 期。
- 七、葉俊榮(1991)，〈從方案到法律：環境影響評估制度的過去與未來〉，《環保與經濟》，18 期。
- 八、葉俊榮(1990)，〈環保署的機關文化：科學與政治夾縫中的法律〉，《環保與經濟》，15 期。
- 九、葉俊榮(2009)，〈邁向「環境法院」？：環境影響評行政訴訟的總體研究〉，第九屆行政法理論與實務研討會，台大法律學院公法研究中心。

#### 肆、延伸閱讀

- 一、林昱梅(2010)，〈預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實— 中科三期環評案之省思〉，《台灣法學雜誌》，第 161 期，頁 17-30。
- 二、傅玲靜(2010)，〈民主法治國中人民對於環評專業審查的意見表達〉，《在野法潮》，第 6 期，頁 11-12。
- 三、李建良(2010)，〈給一個說法：中科環評的蝴蝶效應〉，《在野法潮》，第 6 期，頁 8-10。
- 四、傅玲靜(2010)，〈論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係— 由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發〉，《興大法學》，第 7 期，頁 209-273。
- 五、劉如慧(2010)，〈我國環境影響評估法判決回顧〉，《興大法學》，第 7 期，頁 275-308。

※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】[www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)  
立即在線搜尋！

