

## 新聞放大鏡 ③

# 中科環評鬧劇-中科停工不停工？

編目：公法

### 【新聞案例】<sup>註1</sup>

中科三期（后里—七星農場部分）環評爭議纏訟七年，日前終於在台北高等行政法院達成和解，8/12 更首度順利召開二階環評的範疇界定會議，環評程序重新啟動，讓中科三期終於不再是無法招商、擴產的死水一灘。

環保署昨天召開中科三期二階環評範疇界定會議，席間環保團體擔憂園區汙水管線與活動斷層距離太近，若地震恐同樣引起管線破裂、汙染物外洩。最後環評委員決議中科院管理局需評估基地附近可能的地質災害，並提出應變措施。

中科三期后里至七星農場部分於 2006 年經環評通過開發，后里當地農民提起訴訟，要求撤銷原環評決定。台北高等行政法院於 2008 年判決環保署敗訴，環評結論無效，但環保署選擇不要求中科三期停工並繼續上訴，2010 年再次被最高行政法院撤銷環評結論。

環保署敗訴後重新審理中科三期一案，選擇再次有條件讓開發案通過第一階段環評。農民不服，再次上告台北高等行政法院，並聲請停止執行新環評結論。最高法院 2013 年判決廢棄環評結論，發回台北高等行政法院更審。環保署也於今年 1 月決定全案須直接再做二階環評。

上周五原告農民和環保署、科技部達成和解，和解項目包括環保署將於一個半月內，將和解協議與去年法院判決書刊登四大報並上網，至二階環評結論確定為止；同時承諾後續環評依判決及和解協議辦理。另外，科技部也同意編列預算，捐助成立環保公益財團法人。

### 【重點提示】

中科環評案於 99 年司法官行政法<sup>註2</sup>曾為出題，該題之命題重心主要為二：環評審查

<sup>註1</sup>引自 2014/8/13 經濟日報/伊俞歡 <http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN9/8867458.shtml>  
(最後瀏覽日:2014/09/24) 版權所有，重製必究！

<sup>註2</sup> (99 年司法官行政法第二題)

主管機關依據環境影響評估法第 7 條、第 8 條作成之「審查結論」，是否為一行政處分？依環境影響評估（以下簡稱環評）程序，如果主管機關認為某科學園區開發案「對環境有重大影響之虞」，決定進行第二階段環境影響評估，且其環評結論為「有條件通過」，但

結論之定性與居民之訴訟權能。然此案尚有其他法律爭議尚待釐清，是可能再度成為國考命題方向，考生不可不慎，尚待釐清之爭議為：倘肯認該環評審查之結論為行政處分，亦肯認居民之訴訟權能為前提，居民提起環境訴訟而該環評審查結遭撤銷，該因通過審查結論而取得之開發許可效力如何？又牽涉是否應該停工？實務上，環保署因利益糾葛力挺廠商無須停工，完全架空環評審查程序，使得學界探討焦點從可否對環評審查結論為救濟延燒到撤銷審查結論後，是否使得開發許可失效，而需停工。

上開新聞案例，即是實務上該環評審查結論遭司法撤銷後，廠商仍不願意停工，行政不願尊重司法判決下，執意不停工，司法者退步希望雙方和解，對此，學界有「行政權不甩判決，司法噤聲改求雙方和解」之譏，要求司法硬起來的呼籲。

姑且不論中科二階段環評是否應該開展，和解是否應該進行，皆不影響中科應該停工之事實才是。整理爭議如下：

## 爭點一、環境審查結論之定性？

## 爭點二、居民是否對環境審查結論具備訴訟權能？

爭點三、環境審查結論遭撤銷，與開發許可之間關係(多階段行政程序之數程序效力之辨正)，以及是否需停工？

【考點剖析】

### 爭點一、環境審查結論之定性？

## (一) 條文規範

環境影響評估法

**第 7 條** 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

**第8條** 前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

當地居民認為該科學園區設置結果，將對居民健康產生危害以及對自然生態有重大影響，則該科學園區附近居民或環境保護團體可否針對該「有條件通過」之環評結論提起行政訴訟？(25%)

- 一、將環境影響說明書分送有關機關。
- 二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。
- 三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。  
開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

## (二) 實務見解-係屬行政處分

具指標性之判決(92 年度裁字第 519 號)

### 1. 早期實務見解

環評審查結論，其認為在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，非屬行政處分。

### 2. 92 年度裁字第 519 號

最高行政法院認定環評審查結論之法律性質應屬行政處分，而得為訴願及行政撤銷訴訟之標的。

## 爭點二、居民是否具備訴訟權能？

### (一) 大法官釋字第 469 號保護規範理論

「…至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。…」

### (二) 學說見解<sup>註3</sup>

依上開大法官解釋之保護規範理論之概念，開發行為應實施第二階段環評的前提是開發行為有「重大影響之虞」，而對於環境有無重大影響則取決於環評法施行細則第 19 條中所列各項評估之結果，當中第 5

<sup>註3</sup> 行政處分之種類，王毓正，收於《行政法實例研習》，元照出版，2011 年 11 月，頁 137。

款之應評估事項乃為開發行為「對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式」，有無顯著不利之影響者。準此就環評法制之法規整體結構及可行第二階段環評的規範效果，即有保護特定範圍人民之規範目的，而非僅是涉及不特定多數人之公益維護，從而合理範圍內之居民的權益自然屬於受環評法保護之公權利，因此合理範圍內之居民即屬受環評法保護之第三人，自具有原告適格。

### 爭點三、環境審查結論遭撤銷，與開發許可之間關係(牽涉多階段行政處分與多階段行政程序之辨正)，以及是否需停工？

#### (一)法條規範

##### 環境影響評估法

###### 第 14 條

目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。

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。

開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。

###### 第 22 條

開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

#### (二)審查結論與開發許可之關係

##### 1. 環保署<sup>註4</sup>

本案環境影響說明書已完成審查，事後由行政法院判決撤銷，其與環境影響評估法第 14 條及第 22 條立法原旨及法條文義所稱「自始未經完成審查」情形不同，不構成環境影響評估法第 14 條第 1 項所稱「目

<sup>註4</sup>[http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact\\_HotFile.asp?InputTime=0990426182840](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_HotFile.asp?InputTime=0990426182840)；最後瀏覽日  
2013/06/15。

的事業主管機關關於環境影響 說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」之情形，自亦無該法第 22 條所定開發單位違反第 14 條之處罰及「並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為」情形。

## 2. 實務見解-以多階段行政程序為論理-開發許可已失效

評台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決-多階段行政程序之法理？！

該判決謂：「多階段行政程序中所為之前後相關聯之多數行政處分，如在前之行政處分為在後行政處分之基礎，該在前之基礎處分因廢棄或解除條件成就等原因而失其效力時，後續處分因之而違法，行政機關自得廢棄。」

是以，判決認為，前行政處分(審查結論)為後行政處分(開發許可)之基礎，倘審查結論失其效力，自影響後階段開發許可之效力。

## 3. 學說

### (1) 審查結論與開發許可應屬多階段行政程序，然數程序間無必然之關聯

多階段行政程序此一法律概念僅係呈現行政程序向多階分段及其所衍生之多數行政處分的現象，至於多階段行政程序中數行政處分之間的法律關係與效力問題，端視系爭相關之規定(立法者在此有相當大的形成自由)，而無法從「多階段行政程序」想當然爾為法律效果的推斷，此為觀念上不可不辨者。

### (2) 審查結論遭撤銷，開發許可隨之失效，故應停工為是

#### A. 李建良教授

李教授之論理略為就環境影響評估法第 14 條法條文義、規範體系及立法目的，顯而易見的是，本條的規範意旨在於：合法完成環評審查程序，乃是目的事業主管機關為開發行為之許可的前提條件。換言之，上開規定中的前字並非時間序列上之概念，而是目的主管機關得否為開發之許可的條件語句，也就是「無條件、無評可、無開發」<sup>註5</sup>。

#### B. 王毓正教授

王教授其認為將環境影響說明書未經完成審查解釋成僅具程序

<sup>註5</sup> 李建良(2010)，〈中科環評的法律課題—台灣法治國的淪喪與危機〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，頁 18。

意涵的自始未經完成環評審查，是否妥當，不無疑問。至少如此解釋之方式似乎與並列之環境影響評估書在未經認可前的規範意義未能一致，因為後者係指不僅需第二階段環評審查完成，且尚須認可開發行為。就後者言，而倘若認可決定作成後被司法判決撤銷，則依據行政程序法第118條前段違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力，應等同回復到未經認可前，並將導致後續之開發許可無效，但若涉及第一階段環評時，依據環保署說法，只要非自始未經完成環評審查，縱使審查結論嗣後被判決撤銷，亦部會導致後續之開發許可無效，何以兩者之法律效果如此不對等，似乎應有更完備的理由<sup>註6</sup>。

#### C.李惠宗教授

李教授認為環境影響評估法此一規定係為避免環境遭受不可回復的損害而設，故此一規定係屬嚴格規定，同時也是原則規定，而依原則規定，從寬解釋；例外解釋，從嚴解釋之法理，縱使先前已經進入環境影響評估法程序而予以開發許可，但後來該環評決定被撤銷後，如撤銷機關未另外訂立失效日期，則該環境影響評估結論實同於自始失其效力，法律效果當與無效相同<sup>註7</sup>。

#### D.傅玲靜教授

傅教授認為從環評法第14條之文義上應包含應作為開發行為許可前提之環評審查結論自始不存在、嗣後由環評主管機關自行撤銷或行政法院判決撤銷確定之情形<sup>註8</sup>。

#### E.陳仲麟教授

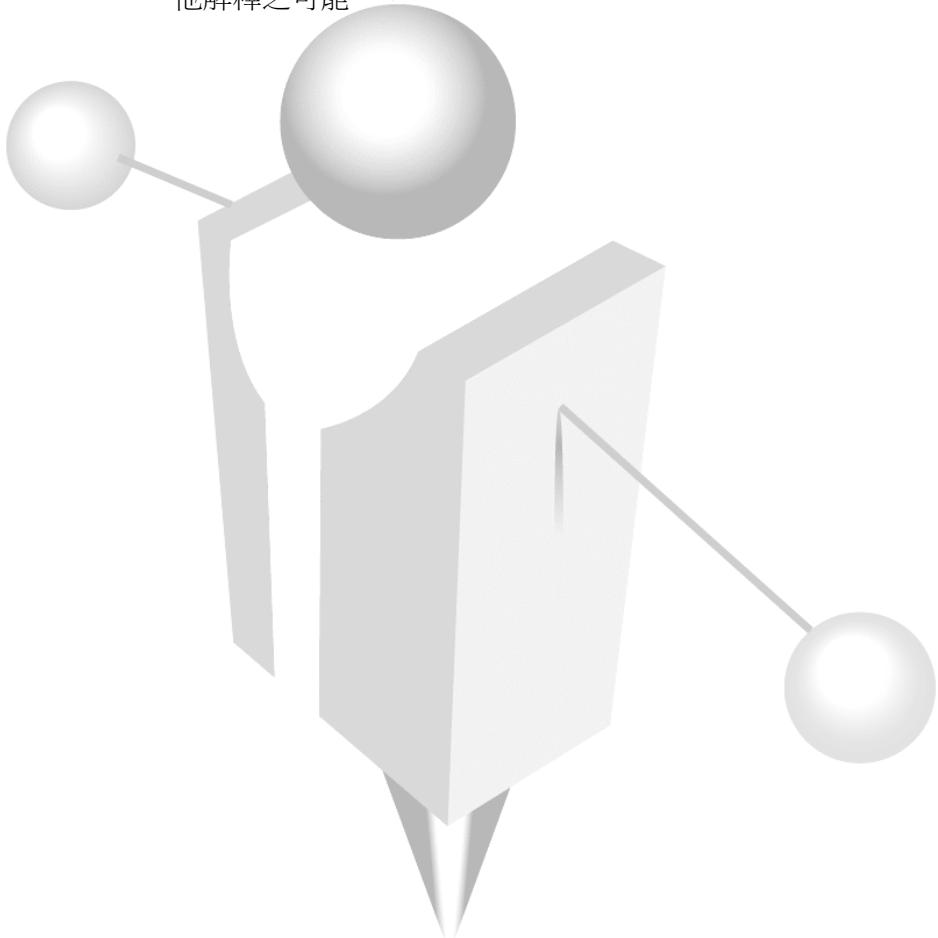
陳教授其表示環評結論此一行政處分既已被撤銷，在法院並未另訂失效時點的情形下，應依行政程序法第118條溯及既往才是。又既然環評結論已自始失去效力，環評審查即未完成，根據環境影響評估法第14條第1項，目的事業主管機關及不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。本案之情形是給予開發許可，

<sup>註6</sup>王毓正(2010)，〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？—中科三期環評撤銷訴訟判決後之爭議問題〉，《台灣法學雜誌》，第147期，頁3。

<sup>註7</sup>李惠宗(2010)，〈從法學方法論談中科事件「停工不停產」的弔詭〉，《台灣法學雜誌》，頁4。

<sup>註8</sup>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213-214。

根據該條文，許可之效力為無效，法條之文義十分清楚，似無其他解釋之可能<sup>註9</sup>。



## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<sup>註9</sup>陳仲嶠(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》，第149期，頁29-34。