

計畫編號：**RDEC-RES-098-007**

## 環境影響評估制度問題之探討

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



計畫編號：RDEC-RES-098-007

## 環境影響評估制度問題之探討

受委託單位：國立臺灣大學

研究主持人：葉教授俊榮

協同主持人：張副教授文貞

研究助理：辛年豐、王嘉琪、林奕宏

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 目次

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| 目次.....                              | I         |
| 表次.....                              | VII       |
| 圖次.....                              | IX        |
| 提 要.....                             | XI        |
| <b>第一章 緒論.....</b>                   | <b>1</b>  |
| 第一節 研究背景 .....                       | 1         |
| 第二節 研究目標 .....                       | 2         |
| 第三節 研究方法 .....                       | 3         |
| 一、制度分析 .....                         | 3         |
| 二、學者專家焦點座談 .....                     | 4         |
| 三、制度運作實例的探究 .....                    | 5         |
| 四、社會現狀的實證觀察 .....                    | 8         |
| 五、國際法的比較借鏡 .....                     | 8         |
| 第四節 研究內容及重點.....                     | 9         |
| <b>第二章 當前環境影響評估制度的發展歷程與運作樣貌.....</b> | <b>13</b> |
| 第一節 我國環境影響評估的發展歷程 .....              | 13        |
| 第二節 環境影響評估的制度輪廓.....                 | 14        |
| 一、第一階段環境影響評估程序 .....                 | 15        |
| 二、第二階段環境影響評估程序 .....                 | 16        |
| 第三節 環境影響評估制度的運作實況 .....              | 19        |
| 一、學者專家焦點座談 .....                     | 19        |
| 二、環境影響評估案件的量化分析 .....                | 33        |
| 三、環境影響評估判決的總量分析 .....                | 43        |
| 四、我國環境影響評估訴訟中的重點判決 .....             | 53        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>第三章 環境影響評估的國際發展趨勢</b> .....         | <b>61</b>  |
| <b>第一節 跨國環境影響評估公約</b> .....            | <b>61</b>  |
| 一、形成背景 .....                           | 61         |
| 二、Espoo 公約內容.....                      | 62         |
| 三、重大議題及未來發展 .....                      | 66         |
| <b>第二節 跨國政策影響評估議定書</b> .....           | <b>71</b>  |
| 一、形成背景 .....                           | 72         |
| 二、政策環評議定書內容 .....                      | 73         |
| <b>第三節 歐盟環境影響評估指令</b> .....            | <b>77</b>  |
| 一、形成背景 .....                           | 78         |
| 二、環評指令對成員國的法效力 .....                   | 78         |
| 三、指令內容 .....                           | 78         |
| 三、案例介紹 .....                           | 79         |
| <b>第四節 歐盟政策影響評估指令</b> .....            | <b>82</b>  |
| 一、形成背景 .....                           | 83         |
| 二、指令內容 .....                           | 83         |
| <b>第五節 環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約</b> ..... | <b>86</b>  |
| 一、形成背景 .....                           | 87         |
| 二、規範內容 .....                           | 88         |
| 三、未來發展 .....                           | 92         |
| <b>第六節 小結</b> .....                    | <b>92</b>  |
| <b>第四章 環境影響評估制度的檢討</b> .....           | <b>95</b>  |
| <b>第一節 環境影響評估程序的權限配置</b> .....         | <b>95</b>  |
| 一、法令規定 .....                           | 95         |
| 二、實際運作上的問題 .....                       | 99         |
| 三、產生問題的原因 .....                        | 104        |
| <b>第二節 環境影響評估的程序—公共參與及資訊公開</b> .....   | <b>107</b> |
| 一、法令規定 .....                           | 108        |
| 二、實際運作上的問題 .....                       | 111        |
| 三、產生問題的原因 .....                        | 115        |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 第三節 環境影響評估審查委員會的組織 .....          | 118        |
| 一、法令規定 .....                      | 118        |
| 二、實際運作上的問題 .....                  | 121        |
| 三、產生問題的原因 .....                   | 124        |
| 第四節 環境影響評估審議委員會的運作—環境工程顧問公司的運作 .. | 126        |
| 一、法令規定 .....                      | 126        |
| 二、實際運作上的問題 .....                  | 126        |
| 三、產生問題的原因 .....                   | 127        |
| 第五節 環境影響評估決定的追蹤.....              | 129        |
| 一、法令規定 .....                      | 129        |
| 二、實務運作上的問題 .....                  | 131        |
| 三、產生問題的原因 .....                   | 132        |
| 第六節 對環境影響評估程序及決定的訴訟.....          | 135        |
| 一、法令規定 .....                      | 135        |
| 二、實際運作上的問題 .....                  | 136        |
| 三、產生問題之原因 .....                   | 141        |
| 第七節 小結.....                       | 144        |
| <b>第五章 焦點問題.....</b>              | <b>147</b> |
| 第一節 由決策機關承擔環評責任 .....             | 147        |
| 第二節 以強制決策考量取代否決權制 .....           | 149        |
| 第三節 公共監督 .....                    | 152        |
| 第四節 政策的納採 .....                   | 153        |
| 第五節 制度配套 .....                    | 154        |
| 一、擴大公共參與的時點及機會 .....              | 154        |
| 二、機關程序進行的司法化 .....                | 156        |
| 三、資訊的透明化 .....                    | 156        |
| 四、評估項目的明確化 .....                  | 158        |
| 五、執行環境影響評估契約當事人的變革 .....          | 159        |
| 六、環境追蹤的明確化與有效化 .....              | 160        |
| 七、其他環境影響評估訴訟特別規定的補足 .....         | 161        |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 第六節 小結.....               | 163        |
| <b>第六章 案例檢證.....</b>      | <b>167</b> |
| 第一節 現行環境影響評估制度所面臨的問題..... | 168        |
| 一、環境影響評估案件所面臨的共同問題.....   | 168        |
| 二、三個環境影響評估案件的個別特色.....    | 168        |
| 第二節 制度變革後呈現的面貌.....       | 173        |
| 一、環境案件所面臨的共同問題.....       | 173        |
| 二、三個環境影響評估案件的個別問題.....    | 176        |
| <b>第七章 綜合檢討與建議.....</b>   | <b>181</b> |
| 第一節 制度興革的方向.....          | 182        |
| 一、由決策機關承擔環評責任.....        | 182        |
| 二、強制各機關考量環境因素.....        | 182        |
| 三、強化政策納採的功能.....          | 182        |
| 四、落實公共監督.....             | 183        |
| 第二節 制度興革的社會條件.....        | 184        |
| 一、臺灣社會的民主化.....           | 184        |
| 二、法制的健全化.....             | 185        |
| 三、公民社會的成熟.....            | 186        |
| 四、人才的全面養成.....            | 187        |
| 五、人民價值觀變遷.....            | 187        |
| 第三節 立即可行的措施.....          | 187        |
| 一、落實「實質環保機關」的理念.....      | 188        |
| 二、增加聽證的運用.....            | 189        |
| 三、強化環境影響評估程序參與的實效性.....   | 191        |
| 四、強化環境影響評估的公共監督.....      | 192        |

## 附件目次

|                                       |                |
|---------------------------------------|----------------|
| 附件.....                               | 附件-1-          |
| <b>附件 1 環境影響評估制度第一次焦點學者專家座談會.....</b> | <b>附件-1-</b>   |
| 1.1 第一次焦點學者專家座談會問卷內容 .....            | 附件-1-          |
| 1.2 環境影響評估制度焦點學者專家座談會回覆意見整理 .....     | 附件-2-          |
| 1.3 環境影響評估制度焦點學者專家座談會共同意見彙整 .....     | 附件-25-         |
| 1.4 環評座談會重點意見整理 .....                 | 附件-40-         |
| 1.5 環評座談會重點意見量化排序 .....               | 附件-48-         |
| 1.6 座談會意見整理：依來賓背景分類表.....             | 附件-50-         |
| <b>附件 2 環評案件部分.....</b>               | <b>附件-81-</b>  |
| 2.1 濱南工業區開發案 .....                    | 附件-81-         |
| 2.2 中科環評案 .....                       | 附件-102-        |
| 2.3 蘇花高速公路案 .....                     | 附件-119-        |
| <b>附件 3 我國環評判決一覽表 .....</b>           | <b>附件-129-</b> |
| <b>附件 4 重要環評判決.....</b>               | <b>附件-145-</b> |
| 4.1 民間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案 .....            | 附件-145-        |
| 4.2 雲林縣興建垃圾場案 .....                   | 附件-148-        |
| 4.3 新竹一般事業廢棄物最終處置場設置案 .....           | 附件-151-        |
| 4.4 南盛隆案 .....                        | 附件-155-        |
| 4.5 中科三期環評案 .....                     | 附件-161-        |
| 4.6 安康掩埋場案 .....                      | 附件-164-        |
| 4.7 台東美麗灣開發案 .....                    | 附件-169-        |
| 4.8 宜蘭大溪蜜月灣地區開發案 .....                | 附件-173-        |
| 4.9 旁聽環評審查會案 .....                    | 附件-176-        |
| 4.10 台塑超量排放氮氧化物案 .....                | 附件-180-        |
| 4.11 核一、二廠用過核燃料中期貯存計畫案 .....          | 附件-183-        |
| 4.12 花蓮鳳林休閒渡假園區地上物清除案 .....           | 附件-188-        |
| 4.13 花蓮瑞北掩埋場環境監測案 .....               | 附件-193-        |

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 4.14 永福金寶塔靈骨塔案 .....       | 附件-196- |
| 4.15 臺北文化體育園區整體規劃開發案 ..... | 附件-201- |
| 附件 5 第二次座談會會議記錄 .....      | 附件-207- |
| 附件 6 期末報告審查會審查意見回應對照表..... | 附件-227- |
| 參考文獻 .....                 | - 1 -   |

## 表次

|   |     |
|---|-----|
| 表 1 環境影響評估座談會意見彙整的量化統計 .....                    | 22  |
| 表 2 環境影響評估座談會回應意見聚焦率 .....                      | 24  |
| 表 3 EIA 座談會意見整理：依參與座談會者背景分類表 .....              | 26  |
| 表 4 1998 年~2009 年中央與各級地方政府環境影響評估說明書審查結論統計 ..... | 34  |
| 表 5 1998 年~2008 年中央與各級地方政府第二階段環評審查結論統計 .....    | 36  |
| 表 6 1996 年~2008 年環保署環境影響評估案件審查結論 .....          | 38  |
| 表 7 開發單位及審查結論交叉分析 .....                         | 39  |
| 表 8 1996 年~2009 年開發類別及審查結論交叉分析 .....            | 40  |
| 表 9 公共參與制度的落實情形 .....                           | 42  |
| 表 10 環境影響評估程序機制進行次數統計表 .....                    | 43  |
| 表 11 環境影響評估判決的勝訴及當事人委任律師的比例分析 .....             | 47  |
| 表 12 各年度環境影響評估判決統計表 .....                       | 49  |
| 表 13 各環境影響評估判決類型原告勝訴率一覽表 .....                  | 52  |
| 表 14 開發行為中開發單位、主管機關及目的事業主管機關權限一覽表 .....         | 98  |
| 表 15 政策環境影響評估中各機關權限一覽表 .....                    | 99  |
| 表 16 環境影響評估制度問題及其原因之整理 .....                    | 145 |



## 圖次

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 圖 1 學者共同支持意見之數量呈現 ..... | 23 |
| 圖 2 環境影響評估制度所生問題 .....  | 29 |
| 圖 3 問題背後原因 .....        | 29 |
| 圖 4 解決問題的建議 .....       | 30 |
| 圖 5 環境影響評估法院判決百分比 ..... | 44 |
| 圖 6 各類型判決年度件數統計表 .....  | 50 |



## 提要

關鍵字：環境影響評估、集中審查制、否決權制、政策納採、公共監督

### 一、研究緣起

我國「環境影響評估法」自 1994 年底施行以來，已累積十五年實務執行經驗，產官學各界對於制度運作均有高度關注及期待，國內重大開發案亦經常成為社會矚目焦點。近幾年來，環境影響評估的審查往往成為各種價值對立的場域，包括蘇花高、台塑鋼廠、中科后里基地等開發行為的環境影響評估案件皆引起相當的關注。環境影響評估制度的原意是讓環境價值在決策過程中獲得重視，使決策程序能更完善地考量決策對於環境的衝擊與影響。環評制度在我國的實踐中，固然讓臺灣的環境價值在決策過程中逐漸抬頭，但也同時引發許多爭議。究竟環境影響評估的制度面與實踐面出了什麼問題，如何進一步改善、落實環評制度設計的用意，是臺灣不得不認真面對的問題。本研究將檢討當前環境影響評估制度運行所面臨的問題，進而提出制度興革方向與建議，作為未來檢討修正環境影響評估制度的參考。

### 二、研究方法及流程

本研究所採用的研究方法包括制度的分析、制度運作實例的探究、社會現況的實證調查及外國法的比較借鏡。經由此等方法，進一步從政策形成的效率及民主法治的角度出發，對環境影響評估制度提出具體建議。

本研究的研究流程共分為五個階段。第一個階段是參考環境影響評估制度的學術論述與其他相關資料，分析現行環境影響評估制度的制度輪廓，以求精確掌握既有法制度。第二階段（計畫進行第二個月）邀集了學者專家舉辦焦點座談會與問卷調查，經由比對分析學者們的意見，瞭解我國環境影響評估制度在實際運作上的問題。第三階段則就至 2009 年為止所有法院對環境影響評估案件所做的判決進行研讀、歸類與分析，並對國內到目前為止所發生具有高度爭議性的環境影響評估案例進行觀察，發現各個案例所發生共同及個別的問題，作為本研究提出具體建議時的重要參考依據。這個階段也同時觀察國際上環境影響評估的趨勢，並從我國社會背景及結構探討此等

國際趨勢於我國運作的可行性。第四階段則為研擬制度興革方案及配套措施的初步規劃。第五階段時本研究舉辦了第二次專家學者座談會，與學者專家、環境團體及行政部門中對環境影響評估議題有實務運作經驗的先進，討論本研究初步建議的可行性，參考與會者的意見，修正興革方案，使本研究的成果更為完備。

### 三、重要發現

本研究透過學者專家的問卷調查與座談會，以及我國既有環境影響評估案例及相關法院判決的分析，發現環境影響評估制度有以下問題，包括：權限配置不當導致政府部門權責不符、公共參與時機及其配套嚴重不足、環境影響評估審議委員會的運作吃力不討好、環境工程顧問公司所為評估不受信賴、環境影響評估追蹤無法落實、法院裁判不見得可支應環境影響評估案件制度目的等。

深究上述問題後，本研究發現這些問題有一些共同的原因。這些原因主要在於現行環境影響評估制度採取「集中審查制」，將環境影響評估事務交給環境主管機關處理。同時環境影響評估法第 14 條規定採取「否決權制」，賦予環境影響評估有否決整個開發行為的效力，使環境影響評估成為各方角逐的場域，模糊了環評制度的原意。現制的設計將政策考量項目區分為「環境」及「非環境」，目的事業主管機關僅需考慮「非環境」項目，環境因素則由環保署把關，使得許多行政機關的決策無法做全面性的政策納採。公共參與制度及其配套措施的不足，加之以目前的行政爭訟制度，使得公民社會的量能無法完全發揮，環評制度的公共監督功能不彰。整體而言，由於政策納採的不足及公共監督功能的萎縮，使得環境影響評估制度在我國無法達成其原始的制度目的。

### 四、主要建議事項

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，才採取當前這個集中審查與否決權制度。然而，臺灣社會在這十六年間，整個社會已有許多的變遷，包括社會民主化、法制健全化、公民社會的成熟、人才的養成、人民的價值觀等，都有不同於以往的面貌。這些條件的相互影響，也讓我們必須重新思考，

如何精緻化制度、如何修改制度架構，以使制度量能可以充分發揮，進而追求制度設計的目的。

在現今社會背景不同於以往的條件下，不論是環境影響評估法的內涵、制度的運行或法律的解釋，都應該有不同於以往的思維。基於將公民社會的量能導引至環境影響評估制度之中，以強化環境影響評估對政府決策的實質影響的思考，本研究分就制度興革方向及立即可行措施提出建議。

### (一)制度興革方向

我國目前環境影響評估制度運作的問題，最為根本的原因在於採取集中審查制與否決權制，這樣的制度設計加上參與及資訊公開機制的缺乏，以及法院在非實體事項態度上傾向於保守，使政策的納採嚴重不足，無法發揮公共監督的作用。對此，本研究提出中長期制度興革的建議，並針對未來應如何修改環境影響評估法提出參考方向。（主辦機關：行政院環境保護署）

#### 1.由各決策機關承擔環評責任

為使每一個開發行為目的事業主管機關都能切實將環境納入決策機制，應由核發執照的目的事業主管機關進行環評，並接受各機關以及社會監督，而非集中由環保署審查開發單位提出的環評。修法上可將環境影響評估法第 2 條中的主管機關刪除，並對第 3 條、第 6 條、第 7 條、第 10 條至第 13 條、第 16 條、第 18 條及第 19 條等條文配合此等意旨修改。

#### 2.強制各機關考量環境因素

由於制度上要求行政機關在做決定時要考量環境因素，因此，應修改環境影響評估法第 6 條規定，使開發單位繳交規費，並由各主管機關委任環境工程顧問公司進行環境影響評估，同時配合修改同法第 7 條、第 18 條及第 19 條之規定。此外，環境影響評估法第 14 條應予刪除，使各機關本諸行政程序法之意旨，綜合考量各種事項進行決定，落實責任政治的要求。

### 3.強化政策納採的功能

環境影響評估程序面制度設計上，要使公共參與受到重視，必須使人民得對環境影響評估發生實質影響力。本此，爲了因應公共參與過晚的問題，應檢討是否有第一階段環境影響評估的必要，並對第 8 條以下之規定，本於使人民及早參與以及參與司法化的意旨重新檢討。除此之外，並應強化環境資訊公開法制，使參與的品質得以有效提升。

### 4.落實公共監督

現階段環境影響評估立法與制度設計在公共監督面向並未回應台灣社會民主化、環境價值提升等變遷，使公民監督的量能無法在體制內發揮效能。除了檢討修正前述公共參與及其配套機制外，也應體認到環境訴訟的目的與傳統權利保護爲目的之訴訟有不同的要求，將行政訴訟法的規定與環境影響評估訴訟做對比，檢討目前行政訴訟法的規範是否足以支應環境影響評估的制度需求。

#### (二)立即可行措施

1.實質環保機關的落實（主辦機關：行政院環境保護署；協辦機關：各目的事業主管機關）

在現行制度之下，目的事業主管機關於決策時對環境的考量過於欠缺。即令不進行制度的全面變革，也應從行政程序法及環境影響評估法的立法意旨出發，透過法律解釋使目的事業主管機關本於行政程序法的規定，將環境影響納入決策的考量之中，實現實質環保機關的理念。

2.增加聽證的運用（主辦機關：行政院環境保護署）

針對影響層面廣泛重大的開發行爲，在環評程序上值得借用較完整與嚴謹的聽證程序以釐清爭議問題，藉以引導目的事業主管機關在決策時納入環境考量。環評主管機關可對既有「開發行爲應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」做更細緻的規定，明定何等開發規模的開發行爲應進行聽證程序，藉以強化決策的環境考量與公共參與的實效性。

3.強化環境影響評估程序參與的實效性（主辦機關：行政院環境保護署）

目前環境影響評估程序對人民的參與過於限縮，參與的時點也過晚。相關機制的配套，如參與的時程、資訊的公開等，也都使公共參與無法發揮政策納採的公共監督的功能。是以，在未修正環境影響評估法的情況下，環境主管機關可透過行政命令強化公共參與的機會，並確保以參與落實環境影響評估制度的功能，可行的方向包括參與時點的提早、參與期日及議題的預告、參與的效力等。

4.強化環境影響評估的公共監督（主辦機關：各級行政法院；協辦機關各目的事業主管機關、行政院環境保護署）

在大多數的情況下，環境為公共財，需要高度的公共監督以確保行政機關執法的適法性。除強化公共參與外，司法的監督也是公共監督的一環。因此，解釋上應使公民訴訟條款得以擴大其範圍。再者，法院目前的實踐對實體事項較為重視，而忽視程序的保障，也可能導致許多不可逆的環境破壞無法獲得救濟。因此，法院應嚴肅面對暫時權利保護制度及程序權的保障，適度對行政程序法第 174 條作限縮解釋，以使環境影響評估的「程序」事項也能獲得即時的司法救濟。

### Abstract

Since the Environmental Impact Assessment Act became effective in the end of 1994, Taiwan has accumulated 15 years of experience in its operation. With this environmental review system in place, however, many construction projects remain controversial, testing the contentious society. Recently, different groups have held opposite opinions toward several construction projects in the EIA process, such as Shu-Hua expressway, Formosa Plastic Steel Plant, and Hou-Li Base of Chung Shan Institute of Science and Technology, turning the EIA system into an arena of social conflicts.

The EIA was originally designed to incorporate environmental concerns into government decision-making. In Taiwan, however, it has become a battleground for controversial construction projects. Institutional reform towards a more meaningful EIA system has become a serious challenge for Taiwan.

This research project analyzes the operational problems of the current Environmental Impact Assessment system by interviewing experts, investigating the operation and court decisions, and referring to international treaties and legal instruments. It further provides suggestions to institutional reform, including a shift to decision-sensitive review and an increase to public monitoring.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Centralized Review System, EIA Veto Power, Policy Incorporation, Citizen Participation

## 第一章 緒論

環境影響評估制度(Environmental Impact Assessment, EIA)源自美國 1969 年的國家環境政策法，制度的緣起有著當時特殊的社會脈絡，也回應了當時美國社會對環境保護的需求。該制度承載著人民生命、身體等權利的照顧，也承載著國家開發等公益需求，更擔當起維護環境價值的大任。同樣的需求，也反應在 1980 年代末期以降的臺灣社會，促使臺灣開始試行環境影響評估，並將此等制度正式法制化。環境影響評估的制度架構從立法以來，並沒有太大的改變，經過十五年的運作後，正是我們可以重新檢視制度妥當與否的時機。以下分別說明本研究的研究背景及研究方法。

### 第一節 研究背景

我國憲法增修條文第 10 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，意味著人類追求經濟生活及科學研究時經常會與對環境有所侵害，高度耗費資源所生的污染結果，也會回頭對人們的生命、身體、健康、財產有嚴重的衝擊，單是追求經濟和科學的提升並無法保障人類的長久福祉。環境影響評估也是本於這樣的思維而創造的法制度，爲了使國家在推行各種振興經濟、促進科學的政策的同时，也能夠兼顧環境價值，因而在制度設計上要求政府的政策應將對環境的影響納入評估考量。此等制度所承載的功能除爲維護人民的權利外，也蘊含有實現民主價值、提升行政效率、保障人性尊嚴等功能。<sup>1</sup>在立法論上，無論透過是立法或修法，具體的制度設計也應有助於這些功能的達成，才能確實讓環境影響評估制度發揮其應有的效果。

我國參酌歐美與日本的環境法制，<sup>2</sup>於 1994 年制定環境影響評估法，也

---

<sup>1</sup> 詳見，葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，台大法學叢書(76)，2001 年 11 月，頁 18~20。

<sup>2</sup> 有關美國、德國、法國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭及日本法環境影響評估制度的介紹，可參見邱聰智，《公害法原理》，自版，1984 年 5 月，頁 417~466。惟該書出版已有一定的時日，這些國家也不乏有修法者，進行比較法研究參考此書時應注意之。

是本於這樣的思考。<sup>3</sup>1994 年制定的環境影響評估法反映了當時的時代背景及需求，其中雖然提及政策環境影響評估，但規範的內容仍以開發行為的環境影響評估為主，要求開發行為必須通過環境影響評估的審查，始可獲得目的事業主管機關的開發許可。政府公布實施環境影響評估法以來，環境影響評估制度已不再是 1985 年的「方案」時期，而正式具有法律的基礎。隨著相關授權命令的陸續發布施行，環境影響評估法與相關子法已儼然形成一套法令體系，作為推行環境影響評估制度的主軸。整體而言環境影響評估法固然曾經歷幾次小幅度的修改，但實行到今日十五年的時間，並未見有全面性的檢討研修。

環境影響評估終究是引進自國外的一套新制度，對傳統的行政程序與管制結構也有相當程度的「異質」性，自施行以來已造成一些法令適用上的疑義或執行的困難，在實際運作上也造成許多的爭議和衝突。此外，隨著台灣社會民主化、政治自由化、市民社會的活絡，國內政經發展已有結構性的變化，加上資訊流通的加速，以及全球性環境問題的浮現，在國家提倡競爭力的呼聲中，環境影響評估制度的興革成為各方關注的重點。然而，許多檢討的意見，都集中在如何使環境影響評估程序更快速，對於當前環境影響評估制度的結構性問題反而少有探討。本此，本研究有別於其他文獻的討論，將從更根本的結構反省環境影響評估的制度規劃與實踐。

## 第二節 研究目標

本研究希望藉由對環境影響評估制度設立的背景探源以及對重要環評案的研析，探討環境影響評估制度在我國施行的結構性問題。在瞭解我過環

---

<sup>3</sup> 環境影響評估制度乃是美國法上所建立的制度，於 1969 年制定的國家環境政策法(National Environmental Policy Act)第 102 條對環境影響評估條對環境影響評估制度為原則性及綱架式的規定，而環境影響評估的主管機關，環境品質委員會(Council on Environmental Quality, CEQ)也頒定行政命令，對法律規定作進一步的補充，並完成完整的制度規定。詳見，葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月，頁 205。這樣的制度一經建立，並為許多國家所爭相效尤，德國也於 1990 年依據歐盟指令(EG-Richtlinie)制定環境影響評估法(UVPG)，日本則於將多年試行經驗後，於 2000 年時由國會正式將環境影響評估法立法化。如此的結果，當可見這樣法制度背後所欲追求的精神一即環境品質維護及經濟發展的兼籌並顧，已為當代許多國家所肯認。

評制度的結構性問題後，再進而透過比較法制度的借鏡，研提我國環境影響評估制度適當的修改方向。

本研究預期的目標包括：

- 一、**掌握環境影響評估制度的內涵**：探討當前環境影響評估制度的內涵特色，並研析當初制度設立的背景考量。
- 二、**架構環境影響評估的運作網絡**：研析環境影響評估制度與政府決策的關聯，進而架構環境影響評估制度在整體法律面與制度面的網絡。
- 三、**檢討環境影響評估運作的問題**：透過分析重要的環境影響評估案例，探討當前我國環境影響評估制度運行的問題，以及相關問題在法律面、制度面及實踐面的原成因。
- 四、**提出環境影響評估的興革方向**：研擬環境影響評估制度的興革方向與實際作法。

### 第三節 研究方法

我國現有的研究往往忽略本土脈絡的發展和需求，爲了落實脈絡化的分析，透過探討我國特殊的社會脈絡和變遷，提出在此背景下環境影響評估制度應該如何設置和運作的目標，本研究採取以下的研究方法。

#### 一、制度分析

在制度分析面向，本研究全面性地整理了我國的環境影響評估法規定與論述，以瞭解制度設立的源起及制度設計之初所欲發揮的功能。分析的對象包括 1994 年制定的環境影響評估法、後續的修法、行政機關發布的相關行政命令以及從建立環境影響評估制度至今的相關討論。

分析的重點首要著重在現有環境影響評估制度採用集中於環境主管機關審查，以及讓該環境主管機關的審查結論具有否決開發行爲全部的「否決權制」的形成背景；另一個分析重點則是公共參與的結構及其形成背景。另外，本於政策及開發行爲的決策均屬機關決策行爲的一環，本研究也一併檢討機

關政策形成的過程，俾利於以下各章對環境影響評估制度的檢討與具體建議方向的提出。

## 二、學者專家焦點座談

焦點座談法為質性研究方法之一，與一對一的訪談法相比，焦點座談法的優點在於較為透明、公開，也比較能在短時間內取得不同背景受訪者的意見。研究者透過集體的座談交流，能更有效地觀察問題，也更能讓問題聚焦。也因此，焦點座談法比一對一的訪談更能達成本研究的階段性目標。在選擇座談會對象時，本研究係以曾參與環境影響評估制度者或環境影響評估制度研究者為主，藉由學者專家們的經驗，更精確地瞭解我國環境影響評估制度在制度面與實踐面的問題。

座談會參與者的背景是本研究的重要考量，為了能廣納不同領域的意見，本研究總共邀請了五種不同背景的專家學者，包括法政學門學者、社會學門學者、自然科學學門學者、法律實務人士以及環保團體。

### (一) 第一次學者專家焦點座談會

第一次學者專家焦點座談會分為兩場，分別於 2009 年 6 月 23 日及 2009 年 6 月 26 日的下午 2 時於國立台灣大學法律學院舉行。本次座談會分成三個不同階段：第一階段是座談會前的問卷調查、第二階段是座談會的進行、第三階段則是座談會後學者專家的回應。

在第一階段時，本研究設計了與環境影響評估制度有關的開放式問卷，將問卷送交受邀的學者專家，請其於座談會前填答完後繳回。本研究團隊則就回收的問卷進行彙整，作為座談會當天的討論基礎，以求能更聚焦地找出問題。第二階段則是座談會本身，座談會進行過程中同時也將問卷彙整結果以投影方式供與會學者專家參考，並根據當天討論的結果進行同步修正。學者專家在座談會後，如有進一步的意見或想法，也可以在第三階段時，以書面方式提出，供本研究團隊作為進一步分析的素材。

在取得學者專家們的意見後，本研究則就所有的意見進行質化及量化分析。在質化分析方面，我們將相似的意見歸為同一類，並尋找出這些意見背後所表達的意涵，以及這些意涵與制度之間的關聯性。藉此，我們可瞭解制

度面上最爲根本的問題究竟爲何。提供意見者與其所表達的意見間的關聯性也是分析項目之一，亦即，我們嘗試分析出哪個領域的專家學者傾向於認定哪些制度有問題、學者與環境團體間對於問題的認知是否一致。這個關聯性的分析也有助於我們更客觀地掌握問題。而在量化分析部分，則是統計出各意見的支持人數，以瞭解與會的專家學者對環境影響評估問題、原因及改革方向的共識程度。

## （二）第二次學者專家焦點座談會

第二次座談會於研究的第八個月下旬（2010年1月26日上午十點到十二點）舉辦。此時，本研究團隊已有具體的研究成果，藉由此次座談會，可以廣泛徵得專家學者的意見，以評估本研究的效益，瞭解研究的不足，於會後針對此等問題進行調整與修正，使研究成果更爲具體可行。

在召開座談會前三週，研究團隊以「臺灣當前環境影響評估的問題與興革」爲題，提出本研究對環境影響評估制度的具體建議，並寄送給受邀參與的學者專家，使其可對本研究的主張有所瞭解，俾有利於座談會時有高度聚焦的討論。文中具體地指出當前環境影響評估所面臨的問題，並分析產生問題的原因，再進一步以本研究的成果爲藍本，提出改革的方向。此次邀請的對象包括學者專家、機關代表以及民間團體代表。經由此次座談會，本研究也對本研究所指出的方向所需的制度條件及配套有更多的掌握，這些意見也都具體地反應於研究報告中。

## 三、制度運作實例的探究

學者專家焦點座談會是試圖從環境影響評估制度的行動參與者的角度瞭解環境影響評估制度的問題，除了這個視角外，另一個重要的研究視角則是從案例出發。本研究從兩個方向進行案例分析：一是針對我國具有指標意義的環境影響評估案例的始末做一整理，這部分著重於事實面向；另一面向則是環境影響評估判決的分析，這部分則是著重於探究環境影響評估制度在司法程序所遭遇的問題以及法院在環境影響評估判決中的角色等。

### （一）個案追蹤

環境影響評估制度運作十五年來，在我國的諸多建設中已發揮一定的效

果，當中有許多案件值得我們進一步省思：環境影響評估制度的運作，是否確實能協助我們在經濟發展及環境保護間取得平衡點？現有環境影響評估制度的實施，是否可確實顧及環境利益的維護及代際正義，進而追求臺灣社會的永續發展？環境影響評估的審查是否可以不受外在力量的干預，而本諸審查委員的專業做決定？現有的環境影響評估報告書、說明書、評估書以及環境影響評估審查程序是否可以與國際要求接軌？要解決這些疑惑，就必須從我國既有的環境影響評估案例的剖析著手，精確地掌握現狀。

在個案的選擇上，本研究選定三個在我國具有高度爭議性，同時也相當具有指標作用的環境影響評估案件進行深入的研究，分別從事實層面及事實背後的重要因素進行分析，以釐清有哪些因素直接或間接影響環境影響評估決策。在事實面相關資訊的瞭解上，本研究所蒐集的資料主要為報紙雜誌的報導、網路資料、環保署網站就相關案件所揭露的資訊及相關團體與研究者就自身經驗所撰寫的文書資訊等。

這三個案件分別為始於 1990 年代的濱南工業區案、<sup>4</sup>2000 年後的中科環境影響評估案<sup>5</sup>，及蘇花高速公路案。<sup>6</sup>濱南工業區案的重要性在於其是臺灣第一個引起高度重視的環境影響評估爭議案件。這個開發案因涉及瀕臨絕種的黑面琵鷺棲地，因而受到全球環保團體的注目。中科環境影響評估案的的特色在於除了環境影響評估行政程序外，也同時涉及司法程序，目前已有法院判決可供參考。蘇花高速公路案則是因為涉及政黨輪替，與臺灣政治變遷脈絡有緊密關聯而彰顯其特殊性。

本研究以上述個案事實為基礎，分析這些事實與臺灣社會間的互動，並探究這樣的互動是否會影響到環境影響評估決策的作成；如果有影響，是正面還是負面的影響。此外，本研究也從全球的角度觀察這些環境影響評估案件的決策，探討在全球變動劇烈的今日，我國環境主管機關的環境影響評估決策能力是否符合國際的趨勢？詳言之，這三個些案件都是台灣重大的開發案，對當地居民，乃至全國的產業有很大影響。我們重視的是，在開發的過

---

<sup>4</sup> 詳見附件 2.1，附件頁 80 以下。

<sup>5</sup> 詳見附件 2.2，附件頁 101 以下。

<sup>6</sup> 詳見附件 2.3，附件頁 118 以下。

程中，是否有法制變革的因素牽涉其中？國際對環境影響評估議題的重視程度，以及所採取的管制方式是否有所變革？內國的政治、經濟、社會、文化等面向，是否對該開發案的環境影響評估決定有所影響？除此之外，環評主管機關外的其他政府機關在開發案中的角色亦是個案追蹤的重點，尤其是其他政府機關對開發案的關切程度，以及其是否對環境影響評估決定有任何著力點或影響力。

## （二）判決分析

我國法院自環境影響評估法施行以來，已針對許多環評個案做出判決，當中不乏對環境影響評估法的解釋及適用，有許多案件也值得我們進一步省思。本研究對環境影響評估判決的分析包括量化研究及焦點判決分析兩部分。

在判決的搜尋與決定上，本研究是以「環境影響評估」為關鍵字，以所有行政法院判決為範圍（包括最高行政法院、臺北高等行政法院、臺中高等法院與高雄行政法院），透過司法院網站的判決書搜索系統取得相關判決，之後逐一篩選出確實與環境影響評估有關者。根據以上方法取得的判決涉及的議題甚廣，包括環境影響評估法中的公民訴訟、人民或開發單位對環境影響評估決定不服所提起的爭訟、在資訊公開及公共參與過程中不服而提起的救濟、環境監督及法院所為的暫時權利保護機制等。

### 1. 量化研究

量化研究是為幫助我們對於現有的環境影響評估判決有較為宏觀的瞭解。本研究希望透過量化分析瞭解各個年度中各發生多少環境影響評估案件？在這些年度中，各種類型的環境影響評估訴訟的數量為何？在各類型的判決中，當事人的勝訴率如何？在環境影響評估訴訟中，當事人運用律師進行訴訟的比例如何？環境團體在訴訟過程中是否有著力點？法院是否會對環境團體的施力有所回應？

除此之外，本研究也將從時間點的角度，進一步分析環境影響評估案件在各年度間的數據變化情形，藉此分析臺灣社會對環境影響評估訴訟的回應。另一方面也將分析法院在面對環境影響評估訴訟時，所抱持的態度是否曾有改變？如有改變，究竟是朝對環境更有利的方向擺動；抑或是對開發行為更為有利？又或者法院態度是在環境保護與經濟發展兩個價值之間擺動？

由於同樣的事實可能有高等行政法院及最高行政法院的判決，也可能被最高行政法院發回而有更審判決，所以一個事實可能有兩個以上的判決。為避免有一個事實有過多的判決而造成統計結果的失真，本研究將同一案例事實的判決列為一個案件，而非數個案件。

## 2. 焦點判決分析

除了判決量化分析外，本研究也挑選出在環境影響評估法制上具有意義的判決，對這些判決從「法」的角度進行分析，逐一探討這些判決究竟凸顯了哪些制度問題。這些問題的發現有助於進一步釐清環境影響評估的制度問題，也是未來的環境影響評估法制修改的基礎。焦點判決分析同時可觀察環境影響評估法與其他法制間的衝突與磨合，避免在提出制度興革時，有太多「環境影響評估本位」的思考，而忽略了法體系間的相互關係。本研究經由焦點案件的分析與檢討，更清楚地瞭解環境影響評估所需的制度配套，這是本研究在後續階段時所應注意並一併處理的。

## 四、社會現狀的實證觀察

引進環境影響評估制度時的社會情狀與現今的社會情狀已有很大的不同。台灣在近一、二十年間經歷快速變遷，不管是民主政治、產業結構、人民與行政機關間的關係、人民的公民意識及市民社會的論辯能力與立法當初都已有顯著差別。1994年時被認為是合適的制度，不必然適合用於今日的台灣社會。

否決權制、集中式審查、參與機制的建構以及政策環境影響評估等制度設計，是1994年時代臺灣社會脈絡的產物。上述所提及的制度分析、個案追蹤與焦點判決分析，也都與社會發展環環相扣。臺灣的社會變遷是本研究特別重視的環節，將透過報導、立法資料、各種論述，觀察環評制度形成、個案發展、法院判決跟社會情狀的關聯。

## 五、國際法的比較借鏡

環境影響評估原本是各國為了將環境價值納入決策考量而設計的內國制度，但在環境議題日益具有跨國性與全球化，跨境的環境影響評估亦在外國法制受到國際法及區域影響整合的今天，國際面向的瞭解也就更顯重要了。在研究的過程中，本計畫將比較國際法上所形塑的制度，包括此等國際條約

及議定書實施開發行為環境影響評估及政策環境影響評估的制度源起、設定設計所欲發揮的功能及現狀。除此之外，本計畫也對歐盟環境影響評估的指令進一步加以觀察，瞭解這些國際法上公約及議定書，以及區域整合後所提出指令具體內容及執行狀況。原本在參考外國法時，也將對於該國的制度背景做一定的瞭解，以精準掌握制度設計與緣由。<sup>7</sup>而在今日，研究此等議題時，也同樣應瞭解國際組織是本於如何的考量對環境影響評估進行規範，據以分析我國要如何與國際發展情況相銜接並於制度上做具體的回應，有了這樣的瞭解，也才能與我國環境影響評估制度的需要相契合。

#### 第四節 研究內容及重點

本研究擬針對我國現行環評制度的輪廓、目前環評制度所面臨的重要問題以及將來環評制度的興革方向，進行深入研究及分析。以下將這些相關面向的主要問題及研究方向，簡述如下：

首先是當前環評制度輪廓的分析。此部分將深入探討我國現行制度的運作流程及重要制度爭議。在現行制度的運作流程方面，本研究將針對我國現行環評法規定進行整理，尤其著重於釐清相關子法的補充與修訂對整體制度輪廓及運作的影響。

其次，本研究將檢視前述所提的許多我國環評的實際案例，並逐一檢討現行環評制度所面臨的各個重要問題。其中包括(1)環評集中審查，(2)否決權制，以及(3)環評程序中的公共參與等主要問題面向。在環評集中審查的問題上，現行環評審查程序是由環境主管機關予以主導，而非由各個開發行為之目的事業主管機關來負責，是一種集中審查的方式。這與環評制度源起的美國所採用由各決策機關自行進行環評的模式，有相當大的不同。我國所採的集中制，將實質決策機關與環評審查主管機關予以切割，使行政程序複雜化，

---

<sup>7</sup> See e.g., Richard J Lazarus, *Assessing the Environmental Protection Agency after Twenty Years: Law, Politics, and Economics*, Tragedy of Distrust in the Implementation of Federal Environmental Law, 54 LAW & CONTEMP. PROBS. 311 (1991); William Futrell, *Environmental Assessment: The Necessary First Step in Successful Environmental Strategies* 10 UCLA PAC. BASIN L.J. 234 (1991-1992)

導致行政效率上的問題。

在否決權制的問題上，我國現行環評制度要求在環評程序終結前，目的事業主管機關不得為開發行為之許可，給予環境主管機關在決策流程上的否決權。<sup>8</sup>此一否決權的設計，主要是因為環評制度引介之初，有鑑於各目的事業主管機關可能對於環境及生態保護的理解不足，而人民的環境意識亦無法有效監督政府，為避免開發行為導致環境污染的情況加劇，才給予環境主管機關否決權，對污染行為進行管控。不過，實際運作的結果是否確實達到當初的立法目的？環境主管機關所享有之集中及否決權限是否果真有助於環境污染的有效控制？此種決策流程是否能有礙於責任政治？凡此重要問題，在環評制度已經實施一段時間之後，均須加以進一步檢討。

在環評程序中的公共參與面向上，現行環評制度採用兩階段的環評進行模式，同時在這兩階段中也都有人民參與的機制設計。兩階段參與設計，雖然增加公共參與的機會，但也同時提高公共參與程序的成本，降低程序進行的效率。從當今深化公共參與的角度來看，此種兩階段缺乏設計的公共參與是否為適當的參與機制，已經引發相當質疑，也是在制度檢討過程中，必須嚴肅面對的重要課題。

最後，本研究將針對我國環評制度的興革方向提出具體建議。在提出具體興革方向之前，本研究將從(1)我國與國際上制度的異同，(2)制度運行條件的變遷，(3)環評制度功能的再釐清，(4)環評制度內容的調整，以及(5)環評制度的周邊配套等重要面向來深入分析，考量相關因素之後，提出我國環評制度的興革方向。

現行環評制度引介之初，高度參考了外國法，尤其是美國法的制度內容，並針對我國脈絡作適度修正。除了外國法之外，目前相關國際公約或國際組織對於環評程序的相關規範及定位，也值得我們高度重視。本研究提出我國制度的興革方向之前，必須將這些國際相關規範的變革作一釐清，以作為制度興革的參考。

---

<sup>8</sup> 立法院公報第 82 卷第 74 期，1993 年 12 月 24 日，58-59 頁。在環評法第 14 條的立法理由中即表示「明定開發行為之目的事業主管機關於評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量」。

在制度運行條件的變遷上，我們必須體認環評制度建立之初的社會脈絡與現在已有很大的不同。台灣在這段時間面臨重大轉型，不管是民主化、產業結構、政府部門、公民意識及市民社會等相關制度條件，都與當初有很大不同。對於社會變遷的掌握，將會是本研究特別重視的一個環節，也將於具體研究的過程中提出本研究的主要觀察。

環境影響評估制度功能也必須在我國現行脈絡下作一釐清。環境影響評估制度所應追求者絕非單一的行政效能、環境價值或權利本位等面向，而必須注意制度本身的需求。這些制度需求又必須反映背後的功能及價值。因此，在探討環境影響評估制度的興革方向之前，我們也必須對於環評的制度功能再予以釐清並作適當定位。

在環評制度內容的調整上，本研究將特別針對否決權制、集中審查制、參與機制的變遷及政策環評等面向作深入分析。在制度選擇上，我們所可考量的重點包括採用不同於現行制度對於行政機關的衝擊、環境維護的要求、民眾加入參與並監督機關執行的可能性，以期環評的規定可真正達成制度設計的目的。

在環評周邊條件的配合上，包括公共參與的科技化及多元化、資訊流通、各個行政機關對環境議題認知的深化、公民訴訟制度等，都必須一一檢討。不論是環境影響評估前的機制建立，或程序進行完畢後一連串的監督機制，都應在制度興革方向思考時同步規劃。

總結而言，本研究將從前述面向，對我國現行環評制度之興革提出具體建議，建構相關方案作為各界對環評制度改革的論辯基礎。相信透過本研究的討論，將可提供環評制度改革的理論與實務運作的重要基礎。



## 第二章 當前環境影響評估制度的發展歷程與運作樣貌

在對我國環境影響評估制度做實質檢討前，必須對我國既有的制度有所掌握與理解，才能全面掌握相關問題。本章共分為三節，第一節為我國環境影響評估制度的發展歷程，簡介制度形成的歷史；第二節為環境影響評估的制度輪廓，說明環境影響評估的運作流程；第三節則檢討環境影響評估制度的運作實況。本章將藉由歷史、法規與運作實況的分析，呈現我國環境影響評估制度的事實面向，作為第四章檢討的基礎。

### 第一節 我國環境影響評估的發展歷程

環境影響評估的制度發源自 1969 年美國所制定的「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA)，其後許多已開發國家或發展中國家也體認到環境遭受破壞的嚴重性，紛紛於自身的內國法訂定環境影響評估法制，我國也不例外。<sup>1</sup>從歷史縱深而言，我國環境影響評估法制，從推動到落實，可以區分成四個時期。

從 1979 年行政院科技發展方案中納入環境影響評估制度，直到 1985 年加強推動環境影響評估方案的公布施行，可稱之為環境影響評估法制的醞釀摸索階段。這個時期的主要發展是美國環評制度的引介與試行環評的準備。行政院在這個時期中，通過了科技發展方案，規定由衛生署主辦有關單位會辦建立環境影響評估制度，同時也初步制定了實施方針。

自 1985 年加強推動環境影響評估方案公布施行，至 1994 年底環境影響評估法通過的這段期間，則可稱之為環境影響評估制度的草創發展階段。這個時期已有環境影響評估的雛形，法源為加強推動環境影響評估方案與加強推動環境影響評估後續方案。在這當中，行政院也決議凡是政府重大經建計畫、開發觀光資源計畫及民間興建可能污染環境的大型工廠時，均應事先做

---

<sup>1</sup> See H. Jeffrey Leonard, & David Morell, *Emergence of Environmental Concern in Developing Countries: A Political Perspective*, 17 STAN. J. INT'L L. 281 (1981)

好環境影響評估工作，再報請核准辦理。政府於加強推動環境影響評估後續方案中，也宣示要繼續推動環境影響評估法制化的工作、確立環境影響評估審查作業程序、確實執行環境影響評估的追蹤考核、培訓人才加強單位建制、建立資訊公開交流並對民眾進行教育宣導。在此同時，許多法規，諸如野生動物保育法、大眾捷運法、促進產業升級條例、經濟部新設工廠污染防治審核作業要點也都規定開發行為必須進行環境影響評估。

從 1994 年環境影響評估法通過，一直到 1997 年間，可稱為環境影響評估的法制完備階段。在這三年左右的時間裡，環保署逐步地訂立了相關子法，如施行細則、環境影響評估審查委員會組織章程、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準與二十一項作業準則，使環境影響評估法制的運作更為完備。此外，行政機關也以令函與解釋發布行政規則，處理法制上未清楚明瞭之處。

自 1997 年中起，則進入統整成熟階段，在環境影響評估法制建制上，頒布了政府政策環境影響評估作業要點、修正相關子法、加強資訊的提供，並強化追蹤考核。<sup>2</sup>在這個階段中，主要透過行政命令的修改對制度做適度的釐清，並未更動制度架構。縱然立法者分別在分別在 1999 年、2002 年及 2003 年先後進行了三次修法，但並未檢討或修改制度整體。

環境影響評估法制的輪廓不曾進行全面修法並不表示現行環境影響評估法制的設計是完美的。相反地，環境影響評估制度運作十五年後，已累積了許多的環境影響評估個案，法院也不乏對環境影響評估制度的運作有所回應，這些在在讓我們發現我國的環境影響評估制度運作不僅在環境執法有所不足，更有制度本身的缺失。本研究的進行可認為是邁向第五個時期的開端，進入環境影響評估法制檢討與回應階段。

## 第二節 環境影響評估的制度輪廓

我國的環境影響評估分為「開發行為環評」與「政策環評」，由於不論是制度設計或過去的實踐上皆以開發行為為主，因此本研究的主軸亦

---

<sup>2</sup> 詳見葉俊榮，《環境影響評估法暨施行細則修訂》，行政院環境保護署委託計畫，1998 年 6 月，頁 5~12。

集中於開發行為的環評。開發行為的環評在程序上可分為兩個階段，第一階段環評是「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」中所規範的所有開發行為都須進行的。第一階段環評審查結論若為對環境有重大影響者，則須進行第二階段環評。以下分別說明兩個階段的相關規定。<sup>3</sup>

### 一、第一階段環境影響評估程序

依環境影響評估法第 6 條與第 7 條第 1 項規定，開發單位於規劃開發行為時應依「環境影響評估作業準則」進行環境影響評估，並作成「環境影響說明書」，由目的事業主管機關提交環評主管機關審查。環境影響評估的目的在使開發單位於提出申請之前先自行預測開發行為可能引發的環境影響，並提對策及替代方案。環評主管機關受理後，若說明書應記載事項之記載資料不足，認為應補正者即應命為補正，<sup>4</sup>且環評主管機關於收到說明書後應於五十日內作成審查結論並公告之。審查結果若不須為第二階段環境影響評估，目的事業主管機關即可作出是否許可開發行為的決定。如為許可，開發單位應舉行公開說明會。<sup>5</sup>如未舉行公開說明會，許可仍然有效，只是開發單位依環境影響評估法第 23 條須負行政罰上的責任而已。反之，如審查結果認為開發行為對環境有重大影響之虞，即須進行第二階段的環境影響評估。<sup>6</sup>

此階段所進行的環境影響評估程序，在學理上亦有稱之為 EIS(environmental impact statement)。<sup>7</sup>此階段的主要任務在於對現有資料進行蒐集及環境品質調查分析、界定可能影響的範圍、相關計畫調查評估及專題研究、環境現況評定及影響預測分析、環境保護對策研擬、替

---

<sup>3</sup> 以下主要整理自李建良，〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月，頁 52~55。See also Sylvia Richards, *Taiwan's Environment Impact Assessment System*, 4 U. DET. MERCY INT'L L. F. 41 (1993-1994)

<sup>4</sup> 環境影響評估法第 13-1 條參照。

<sup>5</sup> 環境影響評估法第 7 條第 2 項、第 3 項參照。

<sup>6</sup> 環境影響評估法第 8 條第 1 項參照。

<sup>7</sup> *Supra* note 3, at 42.

代方案說明、執行環境保護工作所須經費分析、環境影響說明書的編擬、環境影響說明書審查期間之配合作業。從法規範的內容看，此一階段公共參與的機會較為有限，儘管有舉辦公開說明會的規定，但並無資訊公開的要求，更與活絡公共參與有一段差距。<sup>8</sup>

然而，在實際的運作上，環保署也建立相關機制回應此等質疑，包括：(1)目前開發單位於作成說明書前，須舉行會議並將辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書，以改進公共參與時機太晚及參與方式不足之情形。(2)於 2009 年 3 月 11 日修正發布「開發行為環境影響評估作業準則」，增訂第 5 條之 1，規定開發單位於開發行為之規劃階段，開始進行環境影響評估時，應於主管機關指定之網站，刊登相關事項並公開十五日供民眾表達意見。(3)環境影響評估主管機關審查環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿時，即應公開於資訊網路，限期供團體或當地居民提出意見，以擴大公共參與機制及資訊公開。(4)所有審查資訊完全公開，諸如開發單位所提書件、補充資料、審查會議時間、地點，民眾無須申請，可於環保署「環境影響評估書件查詢系統」獲知資訊。

## 二、第二階段環境影響評估程序

第一階段環評審查結果若認為開發行為對環境有重大影響之虞，則進入第二階段環評。應進行第二階段環評的開發行為，開發單位應將環境影響說明書揭示或陳列以供公眾閱覽，期間不得少於三十日，<sup>9</sup>以使有關機關或當地居民知悉開發行為內容，以便參與並提供意見，藉以訂定適當的環境保護方案。期滿後並應舉辦公開說明會，以便居民要求開發單位作進一步說明以瞭解並提出有關環境保護之意見；<sup>10</sup>開發單位也可進一步地闡明其構想並與民眾溝通。又為加強意見溝通，有關機關或當地居民尚得於公開說明會後十五日內向開發單位提出書面意見，並副知

---

<sup>8</sup> 陳慈陽，《環境法總論》，元照，2003 年 1 月二版，頁 292~295。

<sup>9</sup> 環境影響評估法第 8 條第 1 項參照。

<sup>10</sup> 環境影響評估法第 8 條第 2 項參照。

主管機關及目的事業主管機關。<sup>11</sup>

值得強調的是，環評主管機關於公開說明會後、進行第二階段環境影響評估前，應先邀集目的事業主管機關、相關機關、團體及學者、專家界定評估範圍，確定可行的替代方案及應進行環境影響評估的項目和範圍，以及其他有關執行作業等事項，以落實環境影響評估工作，避免評估報告內容浮而不實。<sup>12</sup>此外，在範疇界定過程中引進公共參與，乃是針對伴隨預定開發計畫所引起有關生態、社會、經濟層面的廣泛考量而來。<sup>13</sup>

評估的範疇界定後即開始第二階段的環境影響評估，在此階段仍先由開發單位自行為之，但其應參酌有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提的意見，編製「環境影響評估報告書初稿」，送交目的事業主管機關。<sup>14</sup>

目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民進行現場勘察，並舉行公聽會。而目的事業主管機關應於三十日內作成勘察現場記錄及公聽會記錄，連同評估書初稿送環評主管機關審查，環評主管機關再將評估案交由審議委員會作最後的審查。<sup>15</sup>環評主管機關先為形式審查，如有應補正的情形，則應詳列補正所須資料通知開發單位限期補正，若未於期限內補正或補正未符合規定，且開發單位未申請展延或撤回審查案件，環評主管機關即應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請。<sup>16</sup>

若無必須補正之情形時，環評主管機關應於六十日內作成「審查結

---

<sup>11</sup> 環境影響評估法第 9 條參照。

<sup>12</sup> 環境影響評估法第 10 條參照。

<sup>13</sup> 葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照出版，2002 年 4 月，頁 212。

<sup>14</sup> 環境影響評估法第 11 條第 1 項參照。

<sup>15</sup> 環境影響評估法第 12 條第 1 項、第 13 條第 1 項參照。

<sup>16</sup> 環境影響評估法第 13-1 條參照。

論」並送達目的事業主管機關及開發單位，開發單位應依審查結論修正評估書初稿作成正式評估書送環評主管機關認可，經認可後環境影響評估程序即為完成，此時環評主管機關並應將評估書及審查結論摘要公告並刊登公報。<sup>17</sup>在環境影響評估程序終結前，目的事業主管機關不得對開發行為核發許可，以免忽略環境因素的考量。<sup>18</sup>倘環評主管機關認定不應開發，除開發單位另行提出「替代方案」重新送請環評主管機關審查，否則目的事業主管機關不得為開發之許可，<sup>19</sup>此即為環境影響評估法制上所謂「否決權制」的制度設計。對此，環境影響評估法中並訂有行政罰鍰的規定以為配套。此外，一經許可，目的事業主管機關或主管機關應追蹤說明書、評估書及審查結論之執行情形，此為環境影響評估法第 16 條、第 16 條 5 之 1、第 18 條所明文，並有行政罰鍰的規定以為配套。

在第二階段環評的公共參與有三個部份，分別是範疇界定、環境影響評估初稿之製作與環境影響評估初稿之審查。環境影響評估初稿審查程序中的公共參與，是對於報告書所呈現資料的回應，不似範疇界定时廣泛，故要求應記載對有關機關或當地居民意見的處理情形，以使環境影響評估確實發揮整體性綜合評估的功效。值得注意的是，環境影響評估書作成過程中的公共參與，往往歷時較久且與實際的評估工作息息相關。<sup>20</sup>

學理上有認為第二階段的環境影響評估程序才是真正的 EIA(environmental impact assessment)程序，因為其主要的任務在配合召開公開說明會、範疇界定會議、環境品質補充調查、環境現況評定、環境影響預測、分析及評定、研擬不利環境影響減輕對策、替代方案擬定、綜合環境管理計畫研擬、當地居民及有關機關意見處理、執行環境保護

---

<sup>17</sup> 環境影響評估法第 13 條第 2 項、第 3 項參照。

<sup>18</sup> 環境影響評估法第 14 條第 1 項參照。

<sup>19</sup> 環境影響評估法第 14 條第 2 項參照。

<sup>20</sup> 葉俊榮，前揭文(同註 13)，212 頁。

工作所須經費分析、編撰環境影響評估報告書初稿、配合辦理現勘及聽證會、環境影響評估報告書初稿審查期間之配合作業、修訂環境影響評估報告書定稿、追蹤及監督。<sup>21</sup>

### 第三節 環境影響評估制度的運作實況

現有環境影響評估制度的運作是否健全，有待從實證研究的角度切入加以觀察。實證研究可從三個方向著手：第一個方向是問卷調查，針對曾經參與環評實際運作的學者專家進行問卷調查與焦點座談，藉由問卷量化分析與座談一窺制度運作的實況；第二個方向是分析現有環境影響評估運作的數據資料；最後則分析並量化反應實際爭端的環境影響評估訴訟，藉此得知法院如何看待環境影響評估案件，以及法院如何與制度、相關行政機關與當事人進行互動。法院判決研究除了量化分析外，亦可聚焦在重點案例上做個案研究，藉以從中瞭解具體個案中環境影響評估制度所面臨的困境。

#### 一、學者專家焦點座談

##### （一）座談會後的問題聚焦成果

##### 1.環境影響評估制度的問題

經由座談會的討論及問卷<sup>22</sup>的回收整理，我們可以發現目前環境影響評估制度主要有以下幾點較大的問題，分別為：「實際運作上因社會因素的影響，導致環境影響評估制度功能無法發揮」、「制度上的設計導致環境影響評估無法啟動」、「環境影響評估委員的選任方式及審查結果易遭質疑」、「環境影響評估程序資料不夠公開，參與機會也不足夠」、「環境影響評估的事後監督、追蹤機制不足」、「環境工程顧問公司未能發揮實際評估功能」、「政策環境影響評估未必可發揮作用」。<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> 詳見陳慈陽，前揭書(同註 8)，頁 295~298。

<sup>22</sup> 問卷內容請件附件 1.1，附件頁 1。

<sup>23</sup> 詳見附件 1.5，附件頁 48 以下。

這些問題當中，有許多是當前環境影響評估制度設計不足所導致，諸如現行的制度設計使得實際進行環境影響評估決策的環境影響評估委員必須承受過多的壓力。再者，社會氛圍過於重視開發而輕視環境；主管機關及開發單位不夠重視環境問題；評估過程中，主管機關多採納環境工程領域專家的意見，較輕忽開發行為對社會、人文及經濟等面向的衝擊，使得決策過程考量的因素不夠全面，容易引發社會的質疑。<sup>24</sup>此外，行政機關在行政程序的進行中，對於人民參與採取較為保守的態度，也是導致環境影響評估制度無法順暢運作的原因之一。<sup>25</sup>整體而言，這些制度缺失與主管機關的態度使得環評與開發決策的正確性及說服力大打折扣。

在問題解決方面，專家們的意見認為應朝提升環境影響評估程序的程序正當性及決策組織的適法性的方向做調整。長期而言，修改現有環境影響評估法制是必須的，如改變現有二階段環境影響評估的體制與進行環境影響評估的時間點、提升環境影響評估決定的層級、改變環境影響評估委員的選任的職權、增加公共參與的機會及資訊的透明度等。這些法制修改的工作固然是一條可行且必要的做法，<sup>26</sup>但學者專家另一方面也認為需要進一步的配套措施。如對一般人民及國家公務員環境教育的落實、各個領域環境專業人才的培養、對既有實施成果的回顧及累積等，<sup>27</sup>都是可望讓環境影響評估制度更能有效率地發揮功能的配套措施。

## 2. 參與環境影響評估實務運作的評析

在座談會的討論中，許多實際參與環評實務者認為無論是中央或地方機關皆欠缺「環境保護優先」和「文化資產保護」的觀念，使得環境影響評估

---

<sup>24</sup> 詳見附件 1.5，附件頁 48~49。國際上關於貿易對於環境衝擊的相似討論，*see, e.g.*, Thomas J. Schoenbaum, *International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation*, 91 AM. J. INT'L L. 268 (1997) ; Michael Scott Feeley & Elizabeth Knier, *Environmental Considerations of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement*, 2 DUKE J. COMP. & INT'L L. 259 (1992) .

<sup>25</sup> 詳見附件 1.4，附件頁 40，附件 1.3，附件頁 25~26。

<sup>26</sup> 詳見附件 1.5，附件頁 50。

<sup>27</sup> 詳見附件 1.3，附件頁 32。

制度無法確實地執行。<sup>28</sup>此外，許多開發單位在進行開發計畫時，多將環境影響評估視為一大阻礙，極盡所能地想辦法規避環境影響評估程序。連帶的，一旦開發行為進入環境影響評估程序中，開發單位也多一味的追求環境影響評估的「通過」，並不真正重視人民的參與及資訊的公開。在實際的環境影響評估程序中，由於委託環境工程顧問公司提出環境報告書的委託人為開發單位，故與會者認為環境工程顧問公司與開發單位有所連結，使得環境工程顧問公司所提出的報告書在公正、客觀性方面備受質疑。<sup>29</sup>

另一方面，如將觀察的視野轉移到對環境影響評估衍生爭議作出裁判的法院，少數有司法訴訟經驗的與會者則認為法院對環境影響評估議題的認知參差不齊，不見得可以回應人民對於司法的期待。此外，在司法制度的設計上，由於裁判的作成需要不少時間，即便行政訴訟法第 298 條訂有暫時權利保護的機制，但實際運作的結果也未必可以適時地阻止開發行為對環境的破壞，令人有緩不濟急的遺憾。<sup>30</sup>不過，整體而言，法院對環境影響評估案件的態度並不見得悲觀，從近期幾則高等行政法院的判決來看，法院的態度有比以往更積極的趨勢。同時，法院也不緊守行政法上對不確定法律概念的判斷餘地理論，而會多少著手進行實質審查。<sup>31</sup>

### （二）問題共識度的分析

#### 1. 回應意見的數字呈現

與會學者專家問卷的整理<sup>32</sup>與量化分析顯示，18 個學者專家團體對第一個問題（您認為我國現行環境影響評估制度及其運作有哪些問題），共提出有 32 則回應。獲得三個以上專家學者團體支持的意見有 11 則，其中獲得 7 個學者專家團體共同支持的意見有 2 則、獲得六個學者專家團體共同支持的意

---

<sup>28</sup> 詳見附件 1.3，附件頁 37。

<sup>29</sup> 詳見附件 1.5，附件頁 48。

<sup>30</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 23。

<sup>31</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 24。此等較為樂觀的見解為詹順貴律師及蔡志揚律師於問卷填答中提及的。

<sup>32</sup> 詳見附件 1.3 資料，附件頁 25 以下。就有三個以上學者專家共同支持同一意見的整理，則請參見附件 1.4，附件頁 40 以下。

見有 1 則，獲得 5 個學者專家團體共同支持的意見有 2 則。第二個問題（您認為環境影響評估制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何）的全部回應的意見共有 25 則，獲得三個以上專家學者團體所共同支持的有 3 則，且這三個意見都僅僅只有 3 個學者專家團體共同支持。第三個問題（您認為這些問題有哪些改善的方法）的回應共有 38 則，獲得 3 個以上專家學者團體共同支持的的意見有 9 則，其中獲得 7 個學者專家團體共同支持的意見有 1 則、獲得 5 個學者專家團體共同支持的意見有 2 則，獲得 4 個學者專家團體共同支持的意見有 3 則（請參見表 1）。

表 1.環境影響評估座談會意見彙整的量化統計

| 分類標準<br>問題                     | 回應意見<br>總件數 | 具七個學<br>者專家團<br>體共同支<br>持的意見<br>件數 | 具六個學<br>者專家團<br>體共同支<br>持的意見<br>件數 | 具五個學<br>者專家團<br>體共同支<br>持的意見<br>件數 | 具四個學<br>者專家團<br>體共同支<br>持的意見<br>件數 | 具三個學<br>者專家團<br>體共同支<br>持的意見<br>件數 |
|--------------------------------|-------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 您認為我國現行環境影響評估制度及其運作有那些問題       | 32          | 2                                  | 1                                  | 3                                  | 3                                  | 2                                  |
| 您認為環境影響評估制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何 | 25          | 0                                  | 0                                  | 0                                  | 0                                  | 3                                  |
| 您認為這些問題有那些改善的方法                | 38          | 1                                  | 0                                  | 2                                  | 3                                  | 3                                  |

《資料來源：作者製表》

如對上表進一步以直條圖加以呈現則如圖 1。

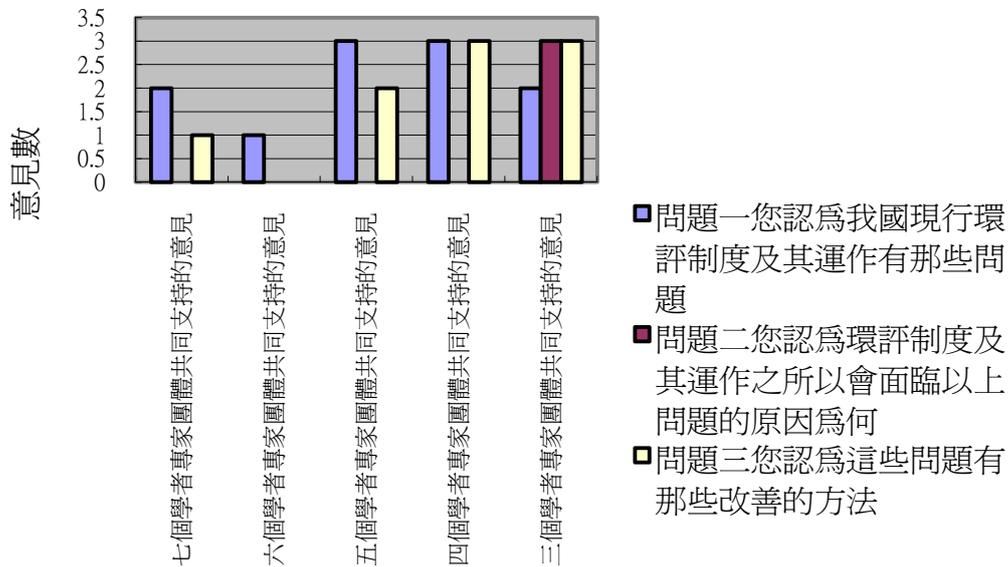


圖 1.學者共同支持意見之數量呈現

《資料來源：作者製圖》

如果我們將有 3 個學者專家團體共同支持的意見稱為聚焦意見，將有 5 個學者專家團體共同支持的意見稱為高度聚焦意見，則第一個問題的聚焦意見有 11 個，占全部回應總件數的 34.4%，高度聚焦的意見有 6 個，占全部回應總件數的 18.8%；第二個問題的聚焦意見有 3 個，占全部回應總件數的 12%，高度聚焦的意見有 0 個，占全部回應總件數的 0%；第三個問題的聚焦意見有 9 個，占全部回應總件數的 23.7%，高度聚焦的意見有 3 個，占全部回應總件數的 7.9%。對於這些數據，我們可再以下表 2 呈現。

表 2.環境影響評估座談會回應意見聚焦率

| 問題   | 回應意見總<br>件數 | 聚焦意見 |       | 高度聚焦意見 |       |
|--|-------------|------|-------|--------|-------|
|  |             | 件數   | 百分比   | 件數     | 百分比   |
| 您認為我國<br>現行環境影<br>響評估制度<br>及其運作有<br>那些問題           | 32          | 11   | 34.4% | 6      | 18.8% |
| 您認為環境<br>影響評估制<br>度及其運作<br>之所以會面<br>臨以上問題<br>的原因為何 | 25          | 3    | 12%   | 0      | 0%    |
| 您認為這些<br>問題有那些<br>改善的方法                            | 38          | 9    | 23.7% | 3      | 7.9%  |

《資料來源：作者製表》

## 2.回應意見的共識度分析

從以上的數據來看，我們可以發現學者專家團體對於「環境影響評估制度的問題為何」，這方面無論是聚焦比及高度聚焦比，相較於其他兩個問題都是最高的，此顯示出我國現行環境影響評估制度的問題其實是相當明顯的。至於學者專家團體對於「問題的解決方法」，則各自有不同想法，所回應的總意見數居三個問題之冠，聚焦率及高度聚焦率則都是排名第二。這顯示在問題的解決方法上，所有的學者專家團體較不具有共識。最後，在「環境影響

評估問題的原因」上，不但回應的意見居三者之末，聚焦率或高度聚焦率也都是三者最低的。這意味著對於現行環境影響評估制度所生問題背後的原因，除了各界尚缺乏共識外，研究的成果也是相當欠缺的。如要找尋環境影響評估問題背後的原因，或許應從我國政治、經濟、社會、文化等面向著手，才能確實掌握，並思索真正可以解決問題的方法。

### （三）參與專家學者的專業領域與意見間的關聯分析

第一次焦點座談會共邀請 13 位學者專家及 5 個環境團體，如對各個學者專家團體所提出的意見，依其研究領域加以分類，可以分成四個領域，包括社會科學領域、自然科學領域、環境律師以及環境團體：黃錦堂教授、施文真教授、林子倫教授、王毓正教授、王俊秀教授、蕭新煌教授歸類為社會科學領域的學者；夏禹九教授、施信民教授、駱尙廉教授歸類為自然科學領域的學者；詹順貴律師、林三加律師、蔡志揚律師、陳修君律師歸類為環境律師；而蠻野心足生態協會、環境保護聯盟、臺灣環境資訊協會、臺灣綠黨及臺灣環境生態協會則歸類為環境團體。

為了從量的角度瞭解學者專家領域與回應間的關聯，我們針對問卷上的三個提問（環評制度衍生的問題、問題的原因與解決問題的方法），將回應分為八種類型（實際運作上的難題、整體制度的問題、有關環境影響評估委員審查的問題、有關環境影響評估資訊公開及程序問題、環境影響評估監督機制的問題、有關環境工程顧問公司問題、有關政策環境影響評估問題、中央與地方問題），統計四個領域學者針對八種類型回應的回應數量後，可以得出如下表 3 的結果。<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> 詳細的表格，及各個領域學者就各個問題的具體意見，請見附件 1.6，附件頁 50 以下。

表 3.EIA 座談會意見整理：依參與座談會者背景分類表\*

| 一、在環境影響評估制度所生問題方面               |                         |                        |  |  |                                      |                                 |                                 |                         |
|---------------------------------|-------------------------|------------------------|--|--|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
|                                 | (一)<br>實際運<br>作上的<br>難題 | (二)<br>整體制<br>度的問<br>題 | (三)<br>有關環<br>境影響<br>評估委<br>員審查<br>的問題 | (四)<br>有關環<br>境影響<br>評估資<br>訊公開<br>及程序<br>問題 | (五)<br>環境影<br>響評估<br>監督機<br>制的問<br>題 | (六)<br>有關環<br>境工程<br>顧問公<br>司問題 | (七)<br>有關政<br>策環境<br>影響評<br>估問題 | (八)<br>中央<br>與地方<br>的問題 |
| 社 會<br>科 學<br>領 域<br>學 者<br>專 家 | (6)                     | (6)                    | (3)                                    | (3)  | (2)                                  | (2)                             | (3)                             | (1)                     |
| 自 然<br>科 學<br>領 域<br>學 者<br>專 家 | (0)                     | (2)                    | (2)                                    | (0)  | (0)                                  | (1)                             | (1)                             | (0)                     |
| 律 師                             | (2)                     | (6)                    | (1)                                    | (2)  | (0)                                  | (1)                             | (0)                             | (0)                     |
| 環 境<br>團 體                      | (2)                     | (3)                    | (5)                                    | (3)  | (1)                                  | (1)                             | (0)                             | (0)                     |

\* ( )內的數字代表「對該問題有表達意見的意見總數」。

| 二、產生環境影響評估制度問題的原因為何             |                     |                        |  |  |                                      |                                 |                                 |                             |
|---------------------------------|---------------------|------------------------|--|--|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
|                                 | (一)<br>實際運作上的<br>難題 | (二)<br>整體制<br>度的問<br>題 | (三)<br>有關環<br>境影響<br>評估委<br>員審查<br>的問題 | (四)<br>有關環<br>境影響<br>評估資<br>訊公開<br>及程序<br>問題 | (五)<br>環境影<br>響評估<br>監督機<br>制的問<br>題 | (六)<br>有關環<br>境工程<br>顧問公<br>司問題 | (七)<br>有關政<br>策環境<br>影響評<br>估問題 | (八)<br>中央<br>與地<br>方的<br>問題 |
| 社 會<br>科 學<br>領 域<br>學 者<br>專 家 | (0)                 | (3)                    | (2)                                    | (3)  | (1)                                  | (1)                             | (1)                             | (1)                         |
| 自 然<br>科 學<br>領 域<br>學 者<br>專 家 | (0)                 | (2)                    | (1)                                    | (1)  | (0)                                  | (1)                             | (1)                             | (0)                         |
| 律 師                             | (2)                 | (0)                    | (0)                                    | (0)  | (0)                                  | (1)                             | (1)                             | (0)                         |
| 環 境<br>團 體                      | (3)                 | (1)                    | (2)                                    | (2)  | (0)                                  | (2)                             | (0)                             | (0)                         |
| 三、解決環境影響評估制度問題的改善方法             |                     |                        |  |  |                                      |                                 |                                 |                             |

|                            | (一)<br>實際運作上的<br>難題 | (二)<br>整體制<br>度的問<br>題 | (三)<br>有關環<br>境影響<br>評估委<br>員審查<br>的問題 | (四)<br>有關環<br>境影響<br>評估資<br>訊公開<br>及程序<br>問題 | (五)<br>環境影<br>響評估<br>監督機<br>制的問<br>題 | (六)<br>有關環<br>境工程<br>顧問公<br>司問題 | (七)<br>有關政<br>策環境<br>影響評<br>估問題 | (八)<br>中央<br>與地方<br>的問題 |
|----------------------------|---------------------|------------------------|--|--|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 社會<br>科學<br>領域<br>學者<br>專家 | (4)                 | (5)                    | (4)                                    | (6)  | (1)                                  | (2)                             | (1)                             | (1)                     |
| 自然<br>科學<br>領域<br>學者<br>專家 | (0)                 | (2)                    | (1)                                    | (0)  | (0)                                  | (2)                             | (0)                             | (0)                     |
| 律師                         | (2)                 | (1)                    | (1)                                    | (0)  | (0)                                  | (0)                             | (1)                             | (0)                     |
| 環境<br>團體                   | (5)                 | (3)                    | (6)                                    | (4)  | (0)                                  | (2)                             | (0)                             | (0)                     |

《資料來源：作者製表》

進一步將表 3 會製成長條圖（圖 2、圖 3 與圖 4）則可以清楚看出不同領域針對不同類型回應數的趨勢。

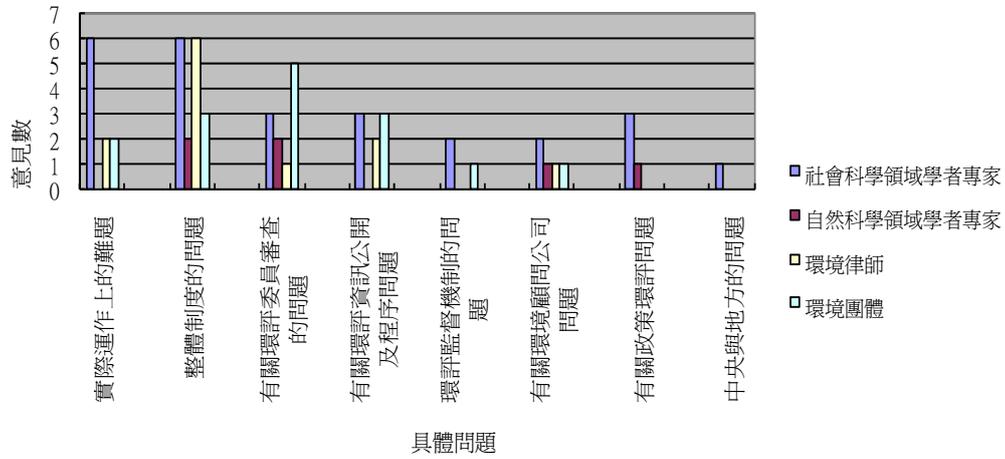


圖 2. 環評制度所生問題

《資料來源：作者製圖》

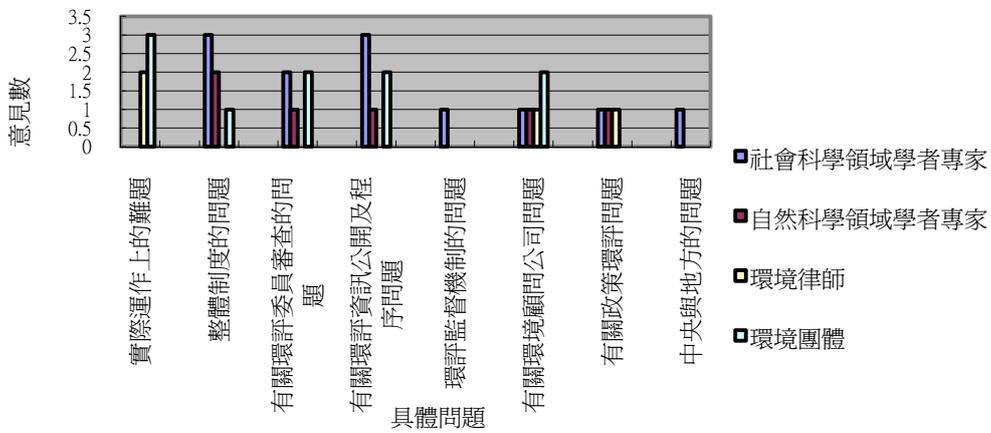


圖 3. 問題背後原因

《資料來源：作者製圖》

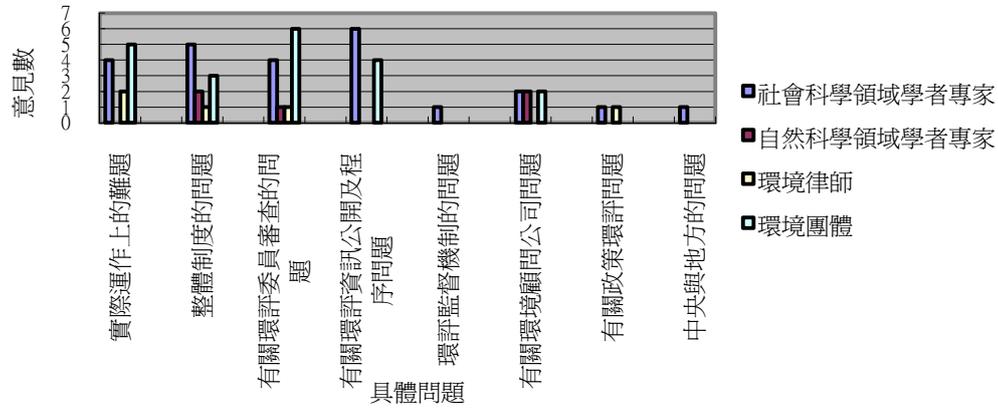


圖 4.解決問題的建議

《資料來源：作者製圖》

從三個問卷的提問來看，社會科學學者認為環境影響評估制度的運作上，以價值觀及執法態度的問題最為嚴重，對此提出了六個主要的問題；在原因的探究上，主要的意見提出者是具有實際運作經驗的律師及環境團體；在問題的解決上，則主要由社會科學領域的學者及環境團體提供具體的意見。

從圖 2 可以發現，在「環評制度所生問題」各領域專家發言的集中度上，社會科學領域的學者為「實際運作的難題」與「整體制度的問題」，自然科學領域專家及環境律師為「整體制度的問題」及「環評委員審查的問題」，而環境團體則集中在「環評委員審查的問題」。在「問題背後的原因」各領域專家的發言集中度上，社會科學領域的學者對「整體制度的問題」與「環評資訊公開及程序問題」發表最多意見，自然科學領域專家則集中於「整體制度的問題」及「環評委員審查的問題」，環境律師及環境團體則對「實際運作的難題」發表較多意見。在「解決問題的建議」上，社會科學領域的學者對「環評資訊公開及程序問題」較有意見，自然科學領域的專家對「整體制度的問題」及「環境工程顧問公司問題」發表較多意見，環境律師對「實際運作的

難題」發表較多意見，而環境團體則較關懷「環評委員審查的問題」。整體而言，可以認為社會科學領域的專家對「整體制度的問題」及「環評資訊公開及程序問題」較為關心。自然科學領域專家的關心重點為「整體制度的問題」及「環評委員審查的問題」。環境律師對「實際運作上的難題」較為關心，而環境團體的關心重點則較集中於「環評委員審查的問題」。

分析各類型的回應，則可發現社會科學領域的學者及律師傾向認為我國環境影響評估在制度設計上有問題，而社會科學領域的學者則進一步提出制度問題的原因及問題解決的方法。在環境影響評估委員任命及組成的問題上，各個領域的研究者、律師及環境團體都有志一同的認為目前環境影響評估委員的組成結構及任命方式是有問題的，當中更以環境團體認為這個問題最為嚴重，並提出了五個與環境影響評估委員審查有關的意見。社會科學領域的研究者與環境團體則多對環境影響評估委員的遴選及組織踴躍地提出改善方案。此外，各個領域的研究者、律師及環境團體也多認為現行環境影響評估程序的公共參與及資訊公開是有問題的。社會科學領域的研究者也提出最多加強環境資訊公開及公共參與的制度建議，有六個建議之多，環境團體對此問題也有四個建議。

環境影響評估的環境監督則較少引起學者專家們的注意，提出意見者為社會科學領域的研究者為環境團體，前者提出兩則意見，後者僅有一則。統計數據也顯示環境工程顧問公司是既有環境影響評估制度中一個需要思考的問題，各個領域的研究者及環境團體都認為環境工程顧問公司與開發單位之間的聯結關係有檢討的必要。除此之外，在政策環境影響評估的問題上，則以社會科學領域的研究者最為關心，環境團體對此議題則並未提出意見。最後，有關中央與地方就環境影響評估運作落差的問題，則鮮有學者及團體關心，僅僅只有一位社會科學領域學者對此問題提出意見。

#### （四）座談會意見的綜合評析

從以上（二）的分析觀之，學者專家對問題一的聚焦率及高度聚焦率都是最高的，顯示學者專家們對環評制度衍生問題的回應相較於其他兩個問題的回應，可信度是更高的。亦即，在環境影響評估制度運作的問題上，較可

以肯定有「實際運作上因社會因素的影響，導致環境影響評估制度功能無法發揮」、「制度設計導致環境影響評估無法啟動」、「環境影響評估委員的選任及審查易遭質疑」、「環境影響評估程序資料不夠公開，參與機會也不足夠」、「環境影響評估事後監督不足」、「環境工程顧問公司未能發揮功能」、「政策環境影響評估未必可發揮作用」等問題存在。然而學者專家們對於這些問題成因的共識度卻是最低的。因此，要解決環境影響評估制度的問題，在研究的方向上，就必須更專注於原因的探究。也因此，本研究除了採用焦點學者專家座談的研究方法外，也更進一步從實證分析的角度，對環境影響評估案件及法院的環境影響評估判決進行整理及分析，以期從中探尋到環境影響評估制度問題背後的原因，並從制度面上設計出解決問題的方法。

學者們回應數量最多的是解決問題的方法，但共識度並不高。因此，這些意見固然可以做為將來制度重新設計時的選項，未來的可行性卻也因此相對較低。高度聚焦的改善措施為「修改目前環境影響評估報告書的委託制度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫」、「建議公共參與制度改善且須有相關配套，如即時網路公告與硬體空間的加強等；保護參與者，使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果」及「建議環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，以能更妥適的進行評估；大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究；遴選相關委員；環保署也要負起更大的責任」等，這都是將來在重新思考制度設計時，可以參考的選項之一。

如從學者專家的背景來觀察本研究所設計問卷中的三個問題，整體而言可以發現社會科學領域的研究者與律師對問題的關心度較為一致，多認為制度整體有很大的問題，而環境團體則較未著重於整體制度面上的問題。環境團體所著重的為環境影響評估委員的遴選及組成、公共參與機會及資訊流通的問題。儘管社會科學領域的研究者對這些問題也不乏質疑的聲浪，但相較於對整體運作及制度問題，社會科學領域的研究者對這些面向的重視程度是較弱的。

值得注意的是，不論何種領域的學者專家，都認為現有環境影響評估有整體制度設計的問題，同時也都對制度設計提出建議方案。這種不分領域都提出質疑的情形，是其他環境影響評估問題所不存在的，這也意味著重新檢

討整體環境影響評估制度是必須。此外，環境工程顧問公司的問題儘管意見較少，但卻是不分領域聚焦度頗高的意見，值得重視並進一步研究。最後，在環境影響評估的運作上，多數學者專家及團體則認為環境影響評估監督、政策環境影響評估及中央與地方就環境問題的權限分配較不重要。然而，實際上是否真為如此，值得未來進一步探究。

## 二、環境影響評估案件的量化分析

### （一）環境影響評估案件數量與審查結論

從既有的實證研究來看，自 1998 年至 2009 年，中央與各級地方政府對環境影響說明書的審查結論共有 1726 件。當中除有 74 件撤回及 200 件因其他因素而未為最終決定外，共有 1452 件做出審查結論。作出審查結論的 1726 件中，有 16 件不附任何負擔即通過審查，1278 件為有條件通過，亦即第一階段環境影響評估即通過審查者高達 74.96%。須進入第二階段環境影響評估的開發案有 57 件，占總數的 3.30%；而開發案最終被否決者有 101 件，僅占總數的 5.85%。

表 4.1998 年~2009 年中央與各級地方政府環境影響評估說明書審查結論統計<sup>34</sup>

| 年份   | 總案件數 | 通過    | 有條件通過  | 進入二階審查 | 否決    | 其他     | 撤回    |
|------|------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|
| 1998 | 176  | 0     | 127    | 10     | 5     | 17     | 17    |
| 1999 | 246  | 5     | 150    | 13     | 13    | 50     | 15    |
| 2000 | 174  | 2     | 112    | 10     | 16    | 27     | 7     |
| 2001 | 176  | 1     | 137    | 7      | 12    | 12     | 7     |
| 2002 | 117  | 4     | 82     | 2      | 8     | 15     | 6     |
| 2003 | 105  | 0     | 77     | 2      | 9     | 9      | 1     |
| 2004 | 129  | 0     | 108    | 2      | 9     | 9      | 1     |
| 2005 | 120  | 2     | 93     | 2      | 12    | 8      | 3     |
| 2006 | 110  | 1     | 84     | 1      | 11    | 10     | 3     |
| 2007 | 137  | 0     | 114    | 1      | 5     | 14     | 3     |
| 2008 | 128  | 0     | 107    | 1      | 1     | 15     | 4     |
| 2009 | 108  | 1     | 87     | 6      | 1     | 10     | 3     |
| 總數   | 1726 | 16    | 1278   | 57     | 101   | 200    | 74    |
| 百分比  | 100% | 0.92% | 74.04% | 3.30%  | 5.85% | 11.58% | 4.28% |

《資料來源：作者製表》

表 4 的數據顯示我國環境影響評估程序對開發案並沒有持阻擋的態度，

<sup>34</sup> 以下 2006 年前的數據，取自李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2009 年 6 月，頁 13；2007 年至 2009 年的資料則整理自環保署統計資料庫 - 環境影響說明書審查統計，<http://210.69.101.110/WEBSTATIS/webindex.htm>，最後瀏覽日：2010/4/20。

甚至大部分的開發案在第一階段的環境影響評估中，即可獲得開發單位可以接受的答案（無條件通過或有條件通過）；審查結論為「通過」者中，又以「有條件通過環境影響評估」的審查結論為大宗。實務運作的結果亦顯示，進入更為嚴格的第二階段環評的案件比例相當低。

1998 年到 2009 年間進入第二階段環評的開發案件如下表 5 所示，共有 86 件開發案，無條件通過審查者有 1 件，約占總數的 1.16%；有條件通過審查的則有 77 件，占了總數的 89.5%；認定為不應開發的則僅有 5 件，占總數的 5.81%。

表 5.1998 年~2008 年中央與各級地方政府第二階段環評審查結論統計<sup>35</sup>

| 年度   | 總計<br>(件數) | 通過審<br>查 (件<br>數) | 有條件<br>通過審<br>查 (件<br>數) | 認定不<br>應開發<br>(件數) | 其他處<br>置 (件<br>數) | 內容、資<br>料、格式<br>不符退<br>件 (件<br>數) |
|------|------------|-------------------|--------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------|
| 1998 | 30         | 1                 | 28                       | 1                  | 0                 | 0                                 |
| 1999 | 22         | 0                 | 20                       | 0                  | 2                 | 1                                 |
| 2000 | 14         | 0                 | 12                       | 2                  | 0                 | 0                                 |
| 2001 | 11         | 0                 | 9                        | 2                  | 0                 | 0                                 |
| 2002 | 2          | 0                 | 2                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 2003 | 5          | 0                 | 5                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 2004 | 0          | 0                 | 0                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 2005 | 0          | 0                 | 0                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 2006 | 0          | 0                 | 0                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 2007 | 2          | 0                 | 1                        | 0                  | 1                 | 0                                 |
| 2008 | 0          | 0                 | 0                        | 0                  | 0                 | 0                                 |
| 合計   | 86         | 1                 | 77                       | 5                  | 3                 | 1                                 |
| 百分比  | 100%       | 1.16%             | 89.5%                    | 5.81%              | 3.48%             | 1.16%                             |

<sup>35</sup> 2004 年之前的數據取自李佳達，前揭文(同註 34)，頁 14；2004 年後數據則整理自環保署年報 - 環境影響評估案件概況，<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=24&clsone=501&clstwo=178&clsthree=174&busin=4177&path=9542>，最後瀏覽日：2010/4/20。

《資料來源：作者製表》

從以上的數據看來，進入了第二階段環境影響評估的開發行為，仍有相當高的機會可以通過環境影響評估委員的審查，第二階段環境影響評估的進行除了拖延了審查的戰線外，實際上終止開發行為的效果非常有限。

若進一步聚焦到中央層級由環保署所進行的環境影響評估審查（參見表 6），從 1996 年到 2008 年間共有 537 件，統計結果中有 20 件遺漏或尚在審查中。結果顯示通過第一階段環評者有 420 件，占總數的 73.29%；進入第二階段審查的有 27 件，占總數的 5.02%；第一階段審查不通過的有 27 件，占總數的 5.02%；第一階段環評以其他處分結案有 16 件，占總數的 2.97%。第二階段環境影響程序中，有 30 件開發案通過，占全部案件的 5.58%；未通過的部分有 4 件，占全部案件的 0.74%。

表 6.1996 年~2008 年環保署環境影響評估案件審查結論<sup>36</sup>

| 結論內容     | 總計（件數） | 百分比    |
|----------|--------|--------|
| 第一階段通過   | 420    | 73.29% |
| 進入第二階段審查 | 27     | 5.02%  |
| 第一階段不通過  | 27     | 5.02%  |
| 第一階段其它處分 | 16     | 2.97%  |
| 第二階段審查   |        |        |
| 第二階段通過   | 30     | 5.58%  |
| 第二階段不通過  | 4      | 0.74%  |
| 第二階段其他處分 | 0      | 0%     |

《資料來源：作者製表》

綜合而言，不論是在中央或地方，開發行為通過第一階段環評的機會都高達 70%以上；中央與地方政府在第二階段的環境影響評估中，也同樣都傾向於讓開發行為通過環境影響評估的審查。這顯示在環境影響評估制度的運作上，中央與地方環境影響評估委員會運作的態度與結果並沒有太大的不同。

## （二）開發單位與開發類別

如以開發單位做為觀察的對象，主要可區分為政府相關單位的開發及民間的開發兩大類。至 2008 年為止，當中政府相關單位的開發包括中央政府、地方政府、國營事業及省政府，共計有 288 件；民間所提的開發行為則有 252 件（參見表 7）。政府相關單位及民間所提的開發行為，兩者在「量」上並無

<sup>36</sup>2005 年之前的資料取自，李佳達，前揭文(同註 34)，頁 14。2006 年後則整理自表 6:行政院環保署環境影響評估書件查詢系統，<http://ivy5.epa.gov.tw/eiaweb/>，最後瀏覽日：2010/4/20。

顯著的差異。

表 7.開發單位及審查結論交叉分析<sup>37</sup>

| 類別                | 開發單位 | 次數  | 百分比  | 通過<br>次數 | 開發類別<br>通過百分<br>比 <sup>38</sup> | 通過件數<br>的百分比 |
|-------------------|------|-----|------|----------|---------------------------------|--------------|
| 政 府<br>相 關<br>單 位 | 中央政府 | 168 | 31.1 | 232      | 80.5                            | 51.6         |
|                   | 地方政府 | 47  | 8.7  |          |                                 |              |
|                   | 國營事業 | 66  | 12.2 |          |                                 |              |
|                   | 省政府  | 7   | 1.2  |          |                                 |              |
| 民間                | 民間企業 | 252 | 46.6 | 217      | 86.1                            | 48.3         |

《資料來源：作者製表》

從表 7 的數據觀之，政府開發單位通過環境影響評估的比例比民間開發單位高出 3.3%。民間所提的開發計畫則比政府相關單位所提出的開發計畫少，兩者相差 36 件，而民間開發行為通過環評的件數卻比政府的開發行為也少了 15 件。

雖然整體而言，開發行為通過環境影響評估的機率都偏高，但如將觀察的視野移轉到開發類別上（根據環境影響評估法第 5 條為分類標準），仍可以發現某些類別的開發行為通過環境影響評估的機會非常高，而有些開發類別通過環境影響評估的機率則偏低（參見表 8）。

<sup>37</sup> 200 年以前數據來自李佳達，前揭文(同註 34)，頁 16。其後數據則為本研究自行整理自表 7:行政院環保署環境影響評估書件查詢系統，<http://ivy5.epa.gov.tw/ciaweb/>，最後瀏覽日：2010/4/20。之所以統計至 2008 年，乃因 2009 年所提出的案件多還在審查中。

<sup>38</sup> 本列為本計畫為求分析上便利所新增，並非李佳達於原文中的統計項目，惟所計算的數字仍為李佳達文中所呈現的。

表 8.1996 年~2009 年開發類別及審查結論交叉分析<sup>39</sup>

| 開發類別 | 內容（環境影響評估法第 5 條）            | 次數  | 佔開發案總數的百分比 | 通過次數 | 通過百分比 |
|------|-----------------------------|-----|------------|------|-------|
| 第一類  | 工廠之設立及工業區之開發                | 106 | 11.2       | 90   | 84.9  |
| 第二類  | 道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場的開發       | 133 | 14.0       | 99   | 74.4  |
| 第三類  | 土石採取及探礦、採礦                  | 36  | 3.8        | 24   | 66.6  |
| 第四類  | 蓄水、供水、防洪排水工程之開發             | 23  | 2.4        | 16   | 60.8  |
| 第五類  | 農、林、漁、牧地之開發利用               | 11  | 1.1        | 10   | 90.9  |
| 第六類  | 遊樂、風景區、高爾夫球場及運動產地之開發        | 52  | 5.4        | 47   | 90.3  |
| 第七類  | 文教、醫療建設的開發                  | 108 | 11.4       | 99   | 91.6  |
| 第八類  | 新市區建設及高樓建築或舊市區更新            | 205 | 21.6       | 193  | 94.1  |
| 第九類  | 環境保護工程之興建                   | 91  | 9.6        | 43   | 47.2  |
| 第十類  | 核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建 | 70  | 7.39       | 62   | 88.5  |
| 第十一類 | 其他經主管機關公告者                  | 105 | 11.0       | 90   | 85.7  |

<sup>39</sup> 2009 年以前數據來自李佳達，前揭文(同註 34)，頁 16。其後數據則為本研究自行整理自環保署統計資料庫 - 通過環境影響評估審查案件統計，<http://210.69.101.110/WEBSTATIS/webindex.htm>，最後瀏覽日：2010/4/20。

|          |  |     |     |  |  |
|----------|--|-----|-----|--|--|
| 類        |  |     |     |  |  |
| 政策環境影響評估 |  | 6   | 0.6 |  |  |
| 總計       |  | 946 | 100 |  |  |

《資料來源：作者製表》

從表 8 的數據可以發現，我國開發案集中在新市區建設及高樓建築或舊市區更新，占 21.6%；其次為道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場的開發，占 14%。然而，相較通過環境影響評估比例前四名的 94.1%（新市區建設及高樓建築或舊市區更新）、91.6%（文教、醫療建設的開發）、90.9%（農、林、漁、牧地之開發利用）、90.3%（遊樂、風景區、高爾夫球場及運動產地之開發），前者是通過環評比例最高的；後者則較低，通過環評比例只有 74.4%。而環境保護工程之興建的開發案佔開發案總數的 9.6%，但通過環評的比例則敬陪末座，僅有 47.2%。至於為何某發些開發行為較容易通過環境影響評估的審查，則有待進一步的驗證與討論。

### （三）公共參與的機會及資料公開的程度

現行環境影響評估法中提供公共參與程序的管道有公開說明會、現勘、公聽會、現勘與公聽會合辦。各種管道具體的運作統計如下表 9 所示。<sup>40</sup>

<sup>40</sup> 李佳達，前揭文(同註 34)，頁 25。此為 1996 年至 2005 年間所顯示之數據，2006 年起的數據由於環保署網站資料並未顯示，因此無法更新。

表 9.公共參與制度的落實情形

| 項目       |         | 公開說明會     | 現勘        | 公聽會       | 現勘與公聽會合辦  |
|----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 有舉辦      | 百分比(個數) | 12.7(56)  | 3.6(16)   | 5.0(22)   | 3.4(15)   |
| 沒舉辦      | 百分比(個數) | 87.3(384) | 96.4(424) | 95.0(418) | 96.4(425) |
| 民眾發言次數   | 平均數     | 3.18      | 0.83      | 4.33      | 2.56      |
| 民意代表發言次數 | 平均數     | 3.50      | 0.92      | 3.47      | 2.56      |

《資料來源：李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學碩士論文，頁 18 (2009)》

從以上的數據，我們可以發現環境影響評估審查過程中較少運用到公共參與的制度。最常使用的程序為公開說明會，但也僅僅占了 12.7%，在多數的開發案件中，民眾有參與於程序之中的機會並不多，此可能是由於制度設計的緣故。即便有公共參與的機會，人民及民意代表發言的次數也不多，都未有超過五次的發言。為民喉舌的民意代表的發言次數也未必比一般民眾來得多。在這樣的運作下，以這樣的態度及形式來踐行環境影響評估法中公共參與機制，是否可以發揮公共參與的功能，也值得進一步觀察。<sup>41</sup>

另一方面，如果從公共參與機制舉辦的次數觀之（請參見表 10），則會

<sup>41</sup> 相關議題討論另請見，Cunningham Lawrence, *Facilitating Auditing's New Early Warning System: Control Disclosure, Auditor Liability, and Safe Harbors*, 55 HASTINGS L.J. 1449 (2003-2004); Mark Siedefeld & Janna Satz Nugent, *Friendship of the People: Citizen Participation in Environmental Enforcement*, 73 GEO. WASH. L. REV. 269 (2004-2005)

發現由於多數案件僅進行第一階段的環境影響評估，因此多數的程序機制都集中在公開說明會。即便在舉行公開說明會的狀況下，也多在第一個場次即告終結，鮮少進入第二次公聽會。在第一次程序即告終結的情形，也出現在現勘、合併會與公聽會之中。現勘與合併會的實踐截至目前為止都僅進行過一次程序，不曾舉辦 2 次以上的現勘或合併會。公聽會的實踐也以舉辦一場為主，僅有三個案件曾舉行第二次公聽會。<sup>42</sup>這顯示在現制之下，環境影響評估制度的運作給予公共參與的機會相當有限，人民在如此有限的機會下，能否有效發揮其量能，並使政府在決策作成之際能納採一切因素以作成盡可能正確的決定，更值得深究。

表 10.環境影響評估程序機制進行次數統計表

| 舉辦場次之百分比（個數） | 公開說明會    | 現勘      | 公聽會      | 合併會     |
|--------------|----------|---------|----------|---------|
| 1 場          | 98.2(55) | 100(16) | 98.4(19) | 100(15) |
| 2 場          | 1.8(1)   | 0       | 4.5(1)   | 0       |
| 5 場          | 0        | 0       | 9.1(2)   | 0       |

《資料來源：李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學碩士論文，頁 25 (2009)》

### 三、環境影響評估判決的總量分析

#### （一）各環境影響評估判決的案件量分析

本研究搜尋整理出的環境影響評估案件共有 60 件，包含具有終局判決的

<sup>42</sup> 相關數據，取自李佳達，前揭文(同註 34)，頁 25。此為 1996 年至 2005 年間所顯示之數據，2006 年起的數據由於環保署網站資料並未顯示，因此無法更新。

裁判及不具終局判決的裁定。<sup>43</sup>人民對環評決定不服的案件有 14 件（含 4 件公民訴訟的案件及 10 件非公民訴訟，由人民循一般行政爭訟程序提起）；開發單位對環境影響評估決定不服而提起行政爭訟的有 4 件；對主管機關不公開資訊表示不服的有 3 件；環境監督的案件占了 28 件；而法院進行暫時權利保護判斷的案件則有 11 件。圖 5 為案件類型的百分比圓餅圖。

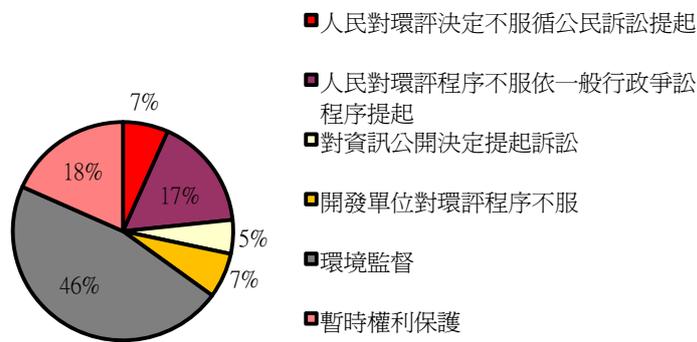


圖 5.環境影響評估法院判決百分比

《資料來源：作者製圖》

統計結果顯示，在環境影響評估判決中，以環境監督的案件為大宗（計占總數的 46%），其次為人民對環境影響評估審查不服而提起的行政爭訟（約占總數的 24%），再其次為暫時權利保護的案件（約占總數的 18%）。相較之

<sup>43</sup> 相關資料，請參見附件 3，附件頁 128 以下。

下，開發單位對環境影響評估審查決定不服而提起爭訟的案件僅有 7%。這樣的數據有以下幾點意義：

1. 開發單位進行開發之後，有許多情形並不依照環境影響評估結論執行，因而產生許多與事後監督有關的案件。
2. 人民對環評結果不服而提出爭訟的比例較開發單位其提出的比例多了 17%，表示人民對環境影響評估的信任度遠較開發單位對環境影響評估的信任度為低。但是否可本於這樣的數據而認為環境影響評估決定通常對開發單位較為有利，則尚需進一步的討論。
3. 對環境有破壞急迫可能性的情形，我國法制上雖有暫時權利保護的制度以資救濟，但實際上植基於既有行政爭訟制度的定暫停狀態處分及停止執行，是否足以解決實際進行開發行為的問題，是有待進一步觀察的。
4. 我國環境影響評估程序對於資訊公開及公共參與的重視度較低，針對資訊公開決定提起爭訟案件的百分比僅有 5%。這樣的現象是否會隨著法院及人民對行政程序中程序權的重視而有所改變，也是值得進一步觀察的。

## （二）判決勝訴率及使用律師比例

如以最近一次判決結果的勝敗做為判斷原告勝訴或敗訴的標準，則可發現人民因不服環評審查決定而起訴的 14 件案件中，原告到目前為止獲得勝訴的案件有 8 件，勝訴率占 57.1%。開發單位對環境影響評估決定不服的 4 個案件中，原告到目前為止只有 1 個案件獲得一部勝訴，一部敗訴的結果；如將一部勝訴的案件視為 0.5 件勝訴，則勝訴率為 12.5%。又針對資訊公開不服提起訴訟的 3 個案件中，並沒有任何勝訴，勝訴率為 0。另外，針對環件監督的 28 個案件中，有 8 件原告獲得勝訴，勝訴率為 28.6%。又在定暫時權利保護的案件的 11 個案件中，原告並沒有獲得任何定暫時狀態處分或停止執行的裁定。

就案件委任律師的比例而言，如以該案件當事人「曾經」委任律師做為認定基礎，則可以發現 14 件針對開發行為不服的案件中，原告曾委任律師的

有 12 件，總數 85.7%；被告曾委任律師的有 13 件，占總數的 92.9%。在開發單位對環境影響評估決定不服的 4 個案件中，原告及被告都有委任律師，委任律師的比例為 100%。針對資訊公開不服提起訴訟的 3 個案件中，原告委任律師的有 1 件，被告委任律師的有 2 件，分別占 33.3%及 66.7%。另外，針對環件監督的 28 個案件中，原告委任律師的有 17 件，占總數的 60.7%。被告委任律師的有 9 件，占總數的 32.1%。又在定暫時權利保護的案件的 11 個案件中，原告委任律師的有 5 件，占總數的 45.5%；被告委任律師的有 2 件，占總數的 18.2%。

表 11 為環境影響評估判決的勝訴狀況與委任律師比例的相關統計。

表 11.環境影響評估判決的勝訴及當事人委任律師的比例分析

|  | 案 件<br>數 | 原 告 勝<br>訴 件 數 | 勝 訴 率 | 原 告 委 任 律 師 |       | 被 告 委 任 律 師 |       |
|--|----------|----------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|  |          |                |       | 件 數         | 百 分 比 | 件 數         | 百 分 比 |
| 當地居民或<br>團體對環境<br>影響評估程<br>序不服提起<br>救濟 | 14       | 8              | 57.1% | 12          | 85.7% | 13          | 92.9% |
| 開發單位對<br>環境影響評<br>估程序不服<br>提起救濟        | 4        | 1              | 25%   | 4           | 100%  | 4           | 100%  |
| 對資訊公開<br>決定不服提<br>起救濟                  | 3        | 0              | 0%    | 1           | 33.3% | 2           | 66.7% |
| 對環境監督<br>決定提起救<br>濟                    | 28       | 8              | 28.6% | 17          | 60.7% | 9           | 32.1% |
| 暫時權利保<br>護                             | 11       | 0              | 0%    | 5           | 45.5% | 2           | 18.2% |
| 總計                                     | 60       | 17             | 28.3% | 38          | 66.4% | 29          | 49.2% |

《資料來源：作者製表》

從表 11 的數據中觀察，本研究發現「當地居民或團體對環境影響評估程序不服提起救濟」最終獲得勝訴的勝訴率高達 57.1%。其次為環境監督的勝訴率，為 28.6%。開發單位對環境影響評估決定不服提起爭訟的勝訴率為

25%，暫時權利保護及資訊公開提起爭訟的勝訴率則為 0。由於開發單位對環評決定不服提起爭訟、暫時權利爭訟與資訊公開爭訟的案件量較其他類型為少，統計樣本不大，故勝訴率的統計結果僅能作為初步參考，而不具高度的統計意義。不過即便勝訴率統計只是初步參考，這樣的數據仍舊有幾個值得注意的地方。法院撤銷環評決定原處分的比例超過 50%，代表環評程序確實存在一些問題，使得法院傾向於撤銷原處分。另一方面，環境監督案件共有 28 件，占全部案件比例的 17%，勝訴率 28%，也意味著環境監督的機制有改善的空間。

就委任律師的比例而言，在原告方面，則不論是當地居民、環境團體或開發單位，只要對於環境影響評估決定不服，都相當程度地依賴律師進行訴訟。在資訊公開及暫時權利保護的相關訴訟中，原告使用律師的比例則較小，此或許是因資訊公開與暫時權利保護的爭議並非實體的終局判決，因此原告較不重視，投入資源的意願也較低落。在環境監督這種以企業為原告的訴訟種類中，原告使用律師的機會則較大，顯見在環境影響評估訴訟的過程中，較有資力的一方就訴訟資源的取得立於優勢的地位。

另一方面，從被告機關委任律師的比例來看，則可以發現在環境監督及暫時權利保護的案子中，被告機關委任律師的比例較低，反而比較願意在資訊公開的案件中投入較多的資源來委任律師。這樣的現象或許意味著環境影響評估主管機關對環境影響評估監督的案件主觀上認為沒有太多問題，而未委任律師。不過法院在環評監督案件中認定的結果卻顯示機關的決定仍有改善的空間，也可進一步推論出環境監督的制度有進一步研究的必要。最後，為何機關在資訊公開案件中委任律師的比例較高，從法院如何看待環評程序中資訊公開以及參與的角度而言，也值得探究。

### （三）各年度環境影響評估判決的分析

以個案中法院第一次作成裁判的時間為標準，分年度統計各種案件類型的在不同年度中的趨勢，可以得到下表 12 的數據。

表 12.各年度環境影響評估判決統計表

| 年度(件數)<br>判決類型                             | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 當地居民<br>或團體對<br>環境影響<br>評估程序<br>不服提起<br>救濟 | 0    | 0    | 1    | 1    | 1    | 1    | 3    | 1    | 4    | 2    |
| 開發單位<br>對環境影<br>響評估程<br>序不服提<br>起救濟        | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 1    | 0    |
| 對資訊公<br>開決定不<br>服提起救<br>濟                  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    | 1    |
| 對環境監<br>督決定提<br>起救濟                        | 0    | 3    | 1    | 4    | 3    | 0    | 2    | 3    | 8    | 4    |
| 暫時權利<br>保護                                 | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 1    | 1    | 0    | 4    | 2    |
| 總計   | 1    | 4    | 2    | 6    | 5    | 2    | 6    | 8    | 17   | 9    |

《資料來源：作者製表》

根據表 12，則可再繪製成圖 6 中的折線圖，以更清楚地觀察各類型案件

在年度間的變化。

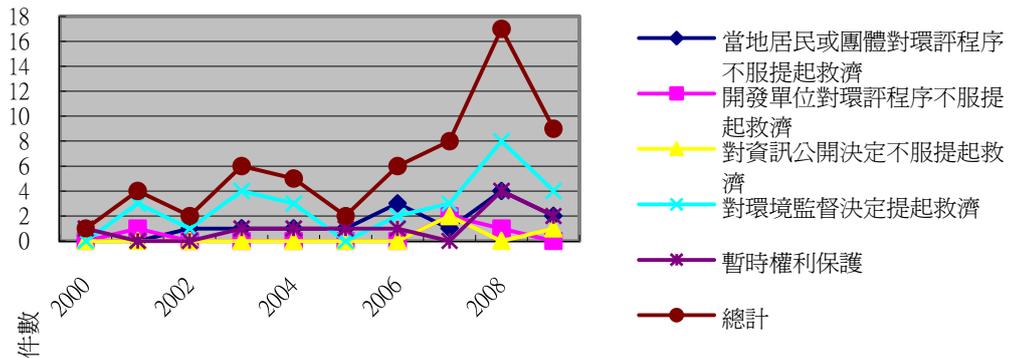


圖 6.各類型判決年度件數統計表

《資料來源：作者製圖》

從表 12.及圖 6.的數據，我們可以發現，環境影響評估的裁判有逐年遞增的趨勢，尤以環境影響評估監督及當地居民或團體對環境影響評估程序不服而提起救濟的情形最為明顯，而暫時權利保護的案件在近年亦有增加的趨勢。值得注意的是「對資訊公開決定不服」而提起的爭訟一直到 2007 年才出現。環評裁判逐年增加的趨勢顯示在臺灣社會的法治化及民主化的過程中，人民或開發單位遇有問題時，較傾向讓法院做最終的裁決，這代表人民對法治的信賴。然而法院是否可以回應人民的信賴，做出適當的判決，還有進一步研究的空間。另外，近年來開始出現資訊公開及暫時權利保護的判決，也顯示人民對環境影響評估的關注點已與幾年前只是關注環評審查結論的合法與否及其定性有所不同。此除了考驗法院對暫時權利保護與程序參與等理論

的掌握外，也考驗著制度本身設計的周全性。暫時權利保護的制度是否可以保護岌岌可危的環境影響評估、現有的資訊公開制度是否足以因應民主原則下程序參與的理念、以及現行訴訟法中的制度及環境影響評估行政程序制度內涵是否足以因應臺灣現在所面對的問題等，都值得進一步思索。

(四) 各年度環境影響評估案件的勝訴率

如果以每一年度的判決為基數，統計每一年度的原告勝訴案件數量與勝訴率，則可以獲得表 13 的結果。

表 13.各環境影響評估判決類型原告勝訴率一覽表

| 年度<br>判決類型             |      | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 當地居民或團體對環境影響評估程序不服提起救濟 | 件數   | 0    | 0    | 2    | 1    | 1    | 5    | 4    | 7    | 8    | 7     |
|                        | 勝訴件數 | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 2    | 4     |
|                        | 勝訴率  | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 29%  | 25%  | 57.1% |
| 開發單位對環境影響評估程序不服提起救濟    | 件數   | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 1    | 1     |
|                        | 勝訴件數 | 0    | 0.5  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
|                        | 勝訴率  | 0%   | 50%  | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%    |
| 對資訊公開決定不服提起救濟          | 件數   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 2    | 1     |
|                        | 勝訴件數 | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
|                        | 勝訴率  | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%    |
| 對環境監督決定提起救濟            | 件數   | 0    | 3    | 1    | 4    | 3    | 0    | 3    | 3    | 8    | 7     |
|                        | 勝訴件數 | 0    | 1    | 0    | 0    | 2    | 0    | 1    | 0    | 3    | 2     |
|                        | 勝訴率  | 0%   | 33%  | 0%   | 0%   | 67%  | 0%   | 33%  | 0%   | 38%  | 29%   |
| 暫時權利保護                 | 件數   | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 1    | 1    | 0    | 6    | 4     |
|                        | 勝訴件數 | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0     |
|                        | 勝訴率  | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 0%   | 100% | 0%   | 0%   | 0%    |

《資料來源：作者製表》

觀察有較多裁判樣本數的「當地居民或團體對環境影響評估程序不服提起救濟」及「對環境監督決定提起救濟」兩種類型的勝訴率，由當地居民或

團體對環境影響評估程序不服提起救濟的勝訴率，在 2007 年之後有逐年提高的趨勢，對環境監督不服提起救濟的勝訴率則沒有顯著的提升。雖然「開發單位對環境影響評估程序不服提起救濟」、「對資訊公開決定不服提起救濟」及「暫時權利保護」三種類型，因裁判的樣本數較少，數據的代表性較低，但原告（或聲請人）的勝訴率趨近於零的情形值得重視。尤其是暫時權利保護的類型，暫時權利保護的案件量在 2008 年及 2009 年都較以往為多，分別為 6 件及 4 件，但這類型的案件卻始終沒有獲得法院正面的回應。這種結果讓我們不得不嚴肅地反省，法院循現有制度是否足以因應環境破壞具有急迫性及不可回復性的案件，以及目前的制度是否足以確保程序正義。

如從勝訴率來進一步觀察法院的環境意識，在「當地居民或團體對環境影響評估程序不服提起救濟」的類型中，法院已可相當程度反應原告對環境的需求，而多少有環境法院的意識，這樣的意識在本研究報告「第二節」的個案判決分析中更能彰顯。但在環境影響評估監督上，由於此種訴訟的原告通常為污染行為人，加上在勝訴率也沒有顯著的提升，從而難以論斷法院在環境影響評估監督的訴訟中是否具有環境意識。

#### 四、我國環境影響評估訴訟中的重點判決

逐一閱讀、篩選我國現有的 60 個環境影響評估案件後，本研究選出下列 15 個值得進一步研究的案件：「名間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案」（臺中高等行政法院 92 訴 922）、「雲林縣興建垃圾場案」（高雄高等行政法院 90 訴 1869）、「新竹一般事業廢棄物最終處置場案」（臺北高等行政法院判決 97 年訴 997 及最高行政法院 98 判 772）、「南盛隆案」（最高行政法院 97 訴 112 及高雄高等行政法院 95 訴 1061）、「中科院案」（臺北高等行政法院 96 訴字第 1117 號）、「新店安康掩埋場案」（最高行政法院 98 判 475 及 98 判 708 判決）、「台東美麗灣開發案」（高雄高等行政法院 96 判 647）、「宜蘭大溪蜜月灣地區開發案」（臺北高等行政法院 95 訴 2305）、「旁聽環境影響評估審查會案」（台北高等行政法院 98 訴 120）、「台塑超量排放氮氧化物案」（高雄高等行政法院 97 訴 767）、「核一、二廠用過核燃料中期貯存計畫案」（98 年度判字第 117 號）、「花蓮鳳林休閒渡假園區地上物清除案」（臺

北高等行政法院 96 年訴 683)、「花蓮瑞北掩埋場環境監測案」(臺北高等行政法院 97 年訴 1317)、「永福金寶塔靈骨塔案」(92 年度停更二字第 1 號)及「臺北文化體育園區整體規劃開發案」(98 年裁 952)。<sup>44</sup>

在整理分析以上 15 個判決的內容後，本研究認為環評判決的研究有下述幾個值得關注的議題。

#### (一) 提起訴訟的訴權問題

在諸多環境影響評估判決的類型中，最常碰觸到的第一個問題就是提起行政訴訟的當事人適格問題，如「名間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案」<sup>45</sup>即涉及「事實上利害關係人」之當事人適格問題。本案法院以原告並非系爭土地之土地所有權人，逕以當事人不適格駁回。又如在 2003 年所判決的「永福金寶塔靈骨塔案」中，<sup>46</sup>法院亦對本案停止執行聲請人之適格問題為判斷。然細觀法院論述，其指出「水土保持法（第 1 條參照）、山坡地保育利用條例（第 5 條參照）及墳墓設置管理條例（第 7 條參照）之立法目的在於保障公共利益而非個人私益，個人利益受保護僅係法律規範附隨反射之效」，故法院係以本案系爭處分僅涉及聲請人之「反射利益」等抽象概念，即認定當地居民非本案適格的停止執行聲請人，但並未清楚完整說明在本案中之反射利益與法律權利之差異，說理上仍嫌草率。又如高雄高等行政法院 95 訴 1061 及最高行政法院於 2008 年 1 月 17 日所做的「南盛隆案」(97 訴 112)，<sup>47</sup>法院著重在當事人的認定，認為所謂的「自救會」並非行政處分的對象，因此原告並沒有提起訴訟的權能。法院嚴格地從行政訴訟中「訴訟權能」的認定出發，是否有助於解決該案件中所產生的環境問題，不無疑問。詳言之，在與環境相關的訴訟中，環境所受之損害多有難以回復或回復成本大的特性，是否有必要如此嚴格的限制原告適格之條件，值得反省。

#### (二) 環境影響評估行政程序的進行

環境影響評估程序的進行，本來就很仰賴大量的參與及公開的資訊，程

---

<sup>44</sup> 詳細資料，可見附件 4，附件頁 143 以下。

<sup>45</sup> 詳見附件 4.1，附件頁 143 以下。

<sup>46</sup> 詳見附件 4.14，附件頁 194 以下。

<sup>47</sup> 詳見附件 4.4，附件頁 153 以下。

序的進行也應盡可能地追求正當。然而，在現有的制度運作下，卻不免有迴避、程序進行無效率，以及資訊公開的重視程度等問題。在行政程序的迴避問題上，以「**臺北文化體育園區整體規劃開發案**」為例，<sup>48</sup>其涉及一公法人是否適合同時成為開發單位與環境影響評估審查單位，有利益迴避之問題，但本判決僅以此二單位為不同行政機關，需不需要認定無須迴避，說理仍有不夠完整之處。

此外，在現行的行政運作中常有公私混雜的運作型態，以落實「合作原則」的理念，如「**花蓮鳳林休閒渡假園區地上物清除案**」<sup>49</sup>就涉及促進民間參與公共建設法中的 BOT 案件的問題。BOT 合作中，理論上從建造到營運皆為由得標的民間機構執行，但本案中提出環境影響說明書的開發單位卻是促參案件的主辦機關。在促參案件中，若貫徹 BOT 的精神而將整個計畫案環境影響評估的責任義務都由民間機構負責，可能引發主辦機關「置身事外」之疑慮。其實，在 BOT 案件中，主辦機關才是計畫之起始者，甚至計畫大部分的內容都是由主辦機關事先擬定而交由民間執行。故若如本案原告所稱「主辦機關完全不負環境影響評估法上之義務」，則主辦機關可能有規避責任之嫌。

本案法院認為主辦機關既已以自己名義提出環境影響說明書送環保署通過，則「形式上」主辦機關自為開發單位，須履行說明書內之承諾。惟主辦機關為何須提交環境影響說明書，法院認為依環境影響評估法第 4 條第 1 款規定：「...1. 開發行為...其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用」，主辦機關於民間機構接手前屬於「規劃、進行」的行為，故有提出之義務。循此推論，民間機構則應另行提出自己名義之環境影響說明書。故如依照這個判決的結果，BOT 案件就必須提出兩次環境影響說明書。惟如此一來，是否會造成程序成本的浪費，當是制度上值得重視的課題。

在有關資訊公開的訴訟中，就現有法院對環境影響評估的判決來看，如 2009 年 5 月 14 日台北高等行政院所做的「**旁聽環境影響評估審查會案**」(98

---

<sup>48</sup> 詳見附件 4.15，附件頁 199 以下。

<sup>49</sup> 詳見附件 4.12，附件頁 186 以下。

判 120) 中，<sup>50</sup>法院著重於現有法制的檢討，引用「政府資訊公開法」進行解釋與涵攝。現有的旁聽規則僅有行政命令層級的「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」，如此以作業性行政規則處理此等事務的法制，是否足以因應環境所牽涉利害關聯廣泛的問題與實現憲法中人民知的權利及相關請求權的要求，是相當值得探究的。除此之外，是否有必要提升相關法院法源的層次，也是可以進一步討論的。

### (三) 法院介入專業判斷的程度

相較於以往法院對於專業問題採取較為保守的態度，近年來，法院對於專業問題越來越傾向採取積極介入的態度。在「**安康掩埋場案**」中，最高行政法院連續於 2009 年 5 月 7 日與 2009 年 6 月 25 日做了 98 判 475 及 98 判 708 兩個判決，<sup>51</sup>這也是法院相較於以往的突破。法院在這兩個判決中，直接介入個案中適用法條當否的判斷，認為被告機關並未妥為裁量該開發案是否對環境有重大影響「之虞」。法院更認為該開發案未進入第二階段環境影響評估僅係因為「權宜計」，此不符合比例原則，且有違不當聯結禁止之原則。類似這樣積極介入的情形，也可在最高法院 2009 年 7 月 16 日所判決的「新竹一般事業廢棄物最終處置場設置案」（臺北高等行政法院 97 訴 997 及最高行政法院 98 判 772）中看到。法院認為所謂的科技、環保、生態、公衛、都市計畫等專業知能，不能做為法院不予審查的藉口，法院仍應積極判斷系爭個案是否要進入第二階段環境影響評估。又如在「**中科案**」<sup>52</sup>中，對於系爭處分（認本案無對環境有重大影響，不應繼續進行第二階段環境影響評估，而有條件通環境影響評估）之環境影響評估程序是否適法，法院即採取相當積極的態度，最後認為該處分不適法而撤銷原環境影響評估決定。

法院在環境影響評估監督的案件中也有積極審查的傾向，如「**台塑超量排放氮氧化物案**」<sup>53</sup>即是法院也介入其他專業領域，而非僅就法律上爭點為

---

<sup>50</sup> 詳見附件 4.9，附件頁 174 以下。

<sup>51</sup> 詳見附件 4.6，附件頁 162 以下。

<sup>52</sup> 詳見附件 4.5，附件頁 159 以下。

<sup>53</sup> 詳見附件 4.10，附件頁 178 以下。

判斷的案子。<sup>54</sup>如果我們將觀察的角度移到開發單位對環境影響評估決定不服的訴訟類型中，也同樣可以發現法院對環境影響評估程序的專業問題做出較以往更為積極的認定。如「宜蘭大溪蜜月灣地區開發案」，<sup>55</sup>法院在積極審查之後，最後尊重原處分機關之裁量權，認為並原處分不違法。

從以上幾則判決來看，我國的行政法院已漸有環境思考的雛形，然而是否確實該當「環境法院」之名則有待未來更多案例驗證。

#### (四) 環境監督的中央地方權限爭議

從本研究所整理的判決之中，我們可以發現環境影響評估監督的案例非常容易碰觸到中央與地方的權限爭議問題。例如在「核能一、二廠用過核燃料中期貯存計畫案」<sup>56</sup>中，究竟哪一機關為本案主管機關會影響本案罰鍰及監督處分之合法性？法院基於被上訴人「核能一廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」及「核能二廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」前經環保署公告審查通過，且台電之中央目的事業主管機關為經濟部等理由，似以受理案件之先後及目的事業主管機關為中央機關等因素，認定本案主管機關為行政院環境保護署。但該判決並未處理環境影響評估事項中有關中央與地方權限分配之問題，此等權限分配問題，仍靜觀後續釋憲或其他相同性質案件之法院判決有無相關法律見解。

除了前述有關環境影響評估監督的中央地方權限分配問題外，也有中央地方資源分配不均，而造成環境影響評估監督不彰的問題。如「花蓮瑞北掩埋場環境監測案」<sup>57</sup>就是涉及中央與地方資源分配的不均，而影響到環境影響評估監督所衍生的訴訟案件。本案原告主張：「原告 96 年度垃圾掩埋場環監預算（75 萬元），在不知規定及考量財政無力下，未編列執行，以致 96 年第二季起中斷監測（95 年預算執行至 96 年第一季為止）違反承諾事項，

---

<sup>54</sup> 這個案件從另外一個面向加以思考，或許由於這個案子牽涉到台塑。在過往歷史中，政府常為了經濟發展以政策或是其他補助大力扶植民間企業的發展，不過在這個案件中，台塑因為超量排放廢氣而受罰。或許可以從時間線跟台灣經濟發展的程度為變因，除了可以討論政府的態度是否因此而有改變外，也可討論在民主化及法院取得更多自主性後，法院的態度是否會受到政府政策的影響。

<sup>55</sup> 詳見附件 4.8，附件頁 171 以下。

<sup>56</sup> 詳見附件 4.11，附件頁 181 以下。

<sup>57</sup> 詳見附件 4.13，附件頁 191 以下。

原告難脫責任，但被告所轄環境保護局依法確實為執行機關，若以監督輔導單位視之，不應於原告未陳報連續 3 季以後，逕行依法開單處罰，皆未告知並輔導要求儘速改善。原告所設掩埋場為一般垃圾掩埋場，並無立即危害環境之可能，並履經上級督導，以環境優良之掩埋場，此舉嚴重打擊基層公務員，是否以此處分推諉被告應負之責任，令人不解，此疑似執法過當情事，乃原告不服最甚之處，望鈞院明鑑，以釋原告無力承受之重。」由此可看出本案實際上為「一鄉鎮一掩埋場」政策下，鄉鎮無力繼續實施環境監測項目的寫照，可見到鄉鎮級自治團體缺乏經費之無奈。這也顯示在資源分配有問題時，要如何全面地執行環境影響評估政策決定，其實有許多本質上的困難。連帶地，在監督設計不周時，也會浮現許多環境影響評估問題，進而造成整體社會的損失。綜合而言，不論是環境影響評估權限的分配或地方資源的配置，都有從更高的視野重新檢討的必要。

#### （五）行政訴訟制度功能的發揮

我過目前沒有獨立的環境訴訟法研究，在面對環境訴訟問題時，學界與實務界也多援用行政訴訟法之規定及法理予以處理。然而這樣的做法是否足以處理複雜的環境議題，容有疑問。以「**臺北文化體育園區整體規劃開發案**」<sup>58</sup>為例，法院在判決前段中似主張公益團體有制衡國家機關任意違法作為之功能，嗣後卻轉而以以公益目的考量，認為國家機關已投入鉅額成本，進而否定公益團體在本案中所得主張之權利。這個判決除了在論理上不免令人有前後矛盾之感外，法院是否可以妥適回應環境影響評估制度對於社會環境的需求，也是令人質疑的。在這個例子中，法院並未正面回應開發地點僅剩的一棵數所代表的社會、文化及歷史價值，令人相當遺憾。此外，在法理上，法院竟將聲請人停止執行審查通過處分之主張，認定為請求主管機關為一定之作為，這兩個主張是否相同，亦值深思。

又如高雄高等行政法院雖於 2008 年 1 月 23 日所做的「**台東美麗灣開發案**」(96 判 647)<sup>59</sup>中判決原告勝訴，並判給六萬元的律師費用，但公民訴訟

---

<sup>58</sup> 詳見附件 4.15，附件頁 199 以下。

<sup>59</sup> 詳見附件 4.7，附件頁 167 以下。

條款中的訴訟費用判給，是否僅適用於原告勝訴時，抑或應該有另外一套明文規定於法律中的費用審查之判斷標準，也是目前制度與法院還未能回應的。



## 第三章 環境影響評估的國際發展趨勢

環境影響評估制度在今天已經不僅是任何一個國家的內國制度或作法而已，從 1980 年代開始，國際上就有不少希望將環境影響評估制度提升到國際法規範層次的呼籲。1985 年歐洲經濟共同體（目前為歐盟）正式通過指令要求各會員國必須制定相關內國規範來實施環境影響評估制度，算是部分滿足了這些提倡環境評估制度國際化的呼聲。到了 1991 年，跨國環境影響評估公約的正式簽訂，要求各會員國針對具有跨境影響的公共開發及建設，不但必須進行環境影響評估，還必須納入其他國家的意見，更是為環評制度的國際化發展立下一個重要的里程碑。同時，在聯合國歐洲經濟委員會的主導下，於 1998 年由歐洲及中北亞國家簽訂環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約，亦為環境決策中的公共參與建立區域規範的重要基礎。本章以下將介紹跨國環境影響評估公約、跨國政策影響評估議定書、歐盟環境影響評估及政策影響評估的相關指令，以及聯合國歐洲經濟委員會所主導形成的環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約，探討這些國際規範對於環境影響評估的具體規範內容以及相關的重要議題。

### 第一節 跨國環境影響評估公約

跨國環境影響評估公約(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)於 1991 年在芬蘭 Espoo 簽訂，一般多簡稱為 Espoo 公約，以下將針對此一公約的形成背景、公約的規範內容、公約實施現況的重大議題及未來發展逐一說明。

#### 一、形成背景

對於各國環境影響控制責任應如何強化這個議題，聯合國在 1972 年瑞典斯德哥爾摩召開「人類環境會議」發表了「人類宣言」，該宣言第 21 項原則即主張，各國應確保並控制其管轄境內之活動並未對其他國家或境外之地域造成損害。歐洲安全與合作會議(CSCE)在 1975 年簽訂了「赫爾辛基協定」，認為聯合國歐洲經濟委員會(UNECE 或 ECE)應跟進環境影響評估之概念。這

些宣言與協定皆已開始關注各國應如何避免不利於臨近國家的損害等議題。

1980 年代初期，環評逐漸在歐美各國落實。ECE Governments on Environmental and Water Problems Senior Advisers 於 1982 年延攬專家設置了相關委員會；1987 年在波蘭華沙召開的專家會議中，來自於加拿大的報告者 Robert Connelly 特別針對跨國環境影響評估的重要性提出其見解。嗣後，專家委員會向 Senior Advisers 提出建立一個跨國領域環評機制的建議，並且得到了設置一個專門草擬議案會議之回應。從 1988 年到 1990 年，數次的協商會議因此召開。同時聯合國環境規劃署(UNEP)也開始致力於將 EIA 推展進入跨國的合作領域。

ECE Senior Advisers 於 1991 年在芬蘭 Espoo 召開第四次會議時，擬定了本條約，隨後開放 ECE 會員國的簽署，至 1997 年本條約正式生效。

Espoo 的簽約國至今(2009/10)有 43 國，限於 ECE 會員國(聯合國歐洲經濟委員會，UNECE 或 ECE，共有 56 個成員國，除了歐洲各國之外，還包括了美國、加拿大、土耳其、以色列等)。大多數歐美國家，包括歐盟、英、瑞士、俄與美各國等皆為簽約國（惟美俄兩國目前尚未經國會批准）。

## 二、Espoo 公約內容

### (一)規範對象

透過實施環境影響評估，在政策決定的早期階段，較有可能使決策者充分且明確地認識到，該決定對於環境可能造成的影響。環評義務之規定，在於課予必要的行政措施，以提高政策決定者據以決策的資訊品質，避免日後重大負面影響之發生。然而在環境影響具有「跨國性」的情形(Transboundary impact)，卻可能遭遇到各國法律規定歧異、環評範圍限制或國家利害關係衝突…等困境。例如在決策國與受害國不同或產生全球性的影響時，尤須透過國際法的規定取得共同的規範基礎。

### (二)管制工具

1. 決策國(party of origin)之通知義務：根據附錄一、二(Appendix I & II)（請參照文末之二表），當決策國計畫進行所規範活動之決策程序時，即負有開啓本

條約規範程序之義務。依本公約之規定<sup>1</sup>，決策國對於可能產生重大負面環境影響之活動，必須在通知其內國國民之時/之前，為有效與順利進行以下的「協商程序」，先通知可能遭受該活動影響之國家(affected parties)。

通知的內容應包括<sup>2</sup>：系爭活動的資訊，包括可能產生跨國影響之可得訊息；可能做成決定的性質；受影響國家應回覆之期限。且決策國應確定受影響國中各該受影響地區之住民亦已獲得相關資訊。<sup>3</sup>

2.受影響國之回覆<sup>4</sup>：受影響國家應於該期限內回覆已接收通知與是否參與該活動之環評。若受影響國接受通知後未於相當期限內回覆，或回覆不參加環評，則決策國可依其內國關於環評之規定與實務進行之。

3.跨國環評之實施<sup>5</sup>：一旦受影響國表示欲參與環評，決策國應提供以下資訊：環評程序的相關訊息，包括意見傳遞(transmittal of comments)的期限；系爭活動的相關資料與其可能的負面影響。

受影響國經決策國的請求，也應提供其認定該活動可能於其境內產生損害的相關資料。<sup>6</sup>

根據公約第 4 條，環評作成之報告應包括附錄 II 中所規定之事項。除了將報告送予決策國的權責機關之外，在作成最後決定之前，相關國家皆應該提供環評結果給受影響國，並使受影響地區之人民得知環評結果。

---

<sup>1</sup> Art. 3, para.1 of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context reads that “ For a proposed activity listed in Appendix I that is likely to cause a significant adverse transboundary impact, the Party of origin shall, for the purposes of ensuring adequate and effective consultations under Article 5, notify any Party which it considers may be an affected Party as early as possible and no later than when informing its own public about that proposed activity.”

<sup>2</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 3, para. 2.

<sup>3</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 3, para. 8.

<sup>4</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 3, para. 8.

<sup>5</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 3, para. 5..

<sup>6</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 3, para. 6.

4.跨國的協商程序：根據公約第 5 條，在完成環評後，決策國需盡速開啓與受影響國之協商程序，以擬定可能的環境影響與因應對策。該程序可就以下議題討論：

(a)對環境有重大影響活動之替代方案(alternative)，包括不作為、其他減緩影響之方案或由決策國付費之監控措施。

(b)雙方可行的共同減緩影響之合作。

(c)其他與活動相關的適當事務。

5.決定之做成<sup>7</sup>：最後的決定必須斟酌(take due account)環評之結果、受影響地區人民提出的意見與上述協商合意結果等做成。決策國須向受影響國通知其決定，並且說明其根據上述內容而做成決定之理由與考量。

6.當事國間協定的容許與條件：爲了實現本條約所規範之義務，當事國可以透過既存的雙方協定或制定新的協議，就相關事項進行協商、約定。<sup>8</sup>該協議與本條約之間的效力關係，依第 2 條第 9 項，當協議有較本條約更嚴格的規定時，當事國因協議而取得的權利將不因本條約而受影響。

### (三)紛爭解決機制

1.通知義務之違反：根據第 3 條第 7 項，當一個國家認爲其將因發生於他國的活動受到潛在的危險，而該他國並未開啓通知程序時，受影響國可要求決策國與其交換該活動的相關資訊，並共同認定該活動是否符合本條約所規定的「重大影響環境事項」。若決策國與受影響國達成合意，皆認爲該活動屬重大環境影響事項，即適用本條約規定；若雙方無法達成共識，則須將此問題提出於「調查委員會」(inquiry commission)，由其決定之。

「調查委員會」(請參見附錄 IV)之功能，主要在於認定系爭活動是否爲「重大影響環境事項」。調查委員會成員爲三人，由正反雙方各自指定一位科學家或科技專家，第三人則由該兩位科學家或專家共同合意決定之。該第三

---

<sup>7</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 6.

<sup>8</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 8, para. 8.

人為該委員會之主席，不得具有正反雙方國家之國籍、於雙方國家有住居所或與雙方國家僱用關係。調查委員會的程序由其內部擬定之，各國須提供委員會為做成決議所需要之相關資訊，並輔助調查程序之進行。委員會的決定以多數表決之，且應根據已被接受的科學原則作成之。

2.條約的爭議解決：依第 15 條，關於本條約之解釋或適用所產生的爭議，當事國可經由協商或其他任何紛爭解決途徑解決之。當事國於簽署本條約時皆已同意由國際法院(International Court of Justice)取得審判權時或應為仲裁時，亦可經此途徑解決。

#### (四)執行機構

1.ECE 的執行秘書(Executive Secretary)為本條約之執行機構<sup>9</sup>，具有以下職權：

(a)籌備會員國大會；

(b)傳送本條約規定之報告或資訊；

(c)執行其他本條約所規定或由當事國所共同決定之功能。

2.會員國大會(The Meeting of the Parties)<sup>10</sup>：每三年召開一次，討論與決定各議題。

3. 環評工作小組(Working Group on EIA)：為會員國大會之附屬組織，負責執行條約與擬定計畫。

4. 執行委員會(Implementation Committee)：負責審查會員國遵守條約情形與輔助其實行之。

---

<sup>9</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 13.

<sup>10</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991, art. 11.

### 三、重大議題及未來發展

#### (一)施行現狀

##### (案例一) The Calafat-Vidin Bridge

保加利亞運輸通訊局計畫建設一條橫跨多瑙河、連絡保加利亞 Vidin 與羅馬尼亞 Calafat 兩地之橋樑，保、羅兩國計畫共同營運該橋樑與維護該橋樑之使用。保、羅兩國在 2007 年成為歐盟會員國前，即已簽署了 Espoo 條約，保加利亞批准日期為 1995 年 5 月 12 日，羅馬尼亞則在 2001 年 3 月 29 日。<sup>11</sup>2000 年 6 月，兩國即針對該計畫之技術、財務、法律與組織問題簽定一協議，該協議經兩國國會批准後於 2001 年 4 月生效。<sup>12</sup>保、羅兩國雖受本條約之拘束，然因該協議已明確規定「環評將由兩國共同完成」，因此實際上並未實踐正式的「通知」程序。

該協議對於環評之組織構成、或共同執行方式等，皆有所規定。包括成立一個由兩國交通部次長擔任主席，並有環境部門代表共同組成的「聯合委員會」(Joint Committee)，由其負責監督計畫之進行；另外關於環境事務、執行與程序爭議，亦有由專家組成之聯合工作小組(Joint Working Group)負責。兩國之內國法對於環評應如何進行雖有不同之規定（例如保加利亞在計畫設計之始進行，而羅馬尼亞則規定，在取得建設許可之前就應先進行之），但根據該協議，「環評應依據兩國與歐盟之法律規定進行之」。為求謹慎，環評必須分兩階段進行：(1) 初步環評：根據保加利亞法律，(2) 最後環評：根據羅馬尼亞之法律。

初步環評在 2001 年 8 月完成，在此同時，兩國已透過多種方式將此建設計畫的資訊公開給大眾，並且在 2004 年 12 月舉行了公聽會，羅馬尼亞取得了 10 份意見，保加利亞 7 份。保加利亞環境與水利局根據以上資訊在 2002 年 2 月作成了「決定」，包含了數項限制，避免將來對於環境的破壞。

最後環評則在 2004 年 10 月完成，相較於初步環評，最後環評針對該建

---

<sup>11</sup> 歐洲共同體批准本條約的時間較早：1997年1月24日。

<sup>12</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context對於當事國間協定的容許與條件，請參考 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context Feb. 25, 1991, art.8, art. 2, para. 9 & appendix VI. .

設對於羅馬尼亞之影響有較多的著墨，隨後也舉行了公聽程序。環評報告也以兩國語言及英語發布。該橋樑已經在 2007 年正式動工，並預計於 2010 年完工。

(案例二) The Underground Methane Pipeline between Croatia and Italy

Gas Energy Adaria 公司取得了克羅埃西亞與義大利兩國政府之支持，計劃建設一條跨越亞得里亞海，輸送天然氣之海底管線，並於義大利的 Casal Borsetti 與克羅埃西亞的 Pola 兩端點設立壓縮站。義國與克國分別於 1995 年 1 月 19 日與 1996 年 7 月 8 日批准本條約。計畫推動本建設之後，義、克兩國在 1998 年 10 月以協議成立了一聯合組織，代表兩國政府負責進行跨國環評。

雖然克羅埃西亞並非歐盟會員國之一，但環評程序除依內國法外，也依循歐盟的環評指令(EIA Directive)進行之。相關訊息在早期階段即已公布給大眾，義國公眾所表示的意見(comments)主要環繞在 Casal Borsette 一地壓縮站位於國家公園區內造成的生態問題；克國一直到程序終結後，才出現反對在海岸上架設壓縮站的意見，此爭議嗣後由程序外的協商方式解決。

(案例三) Thonon-Annemasse Road in France

1999 年法國政府決定解決法國境內鄰近瑞士的山區 Chablais 的交通問題，計畫開通一條兩線道道路。瑞士與法國分別於 1996 年與 2001 年簽署了本條約，法國依第 3 條，由道路局於 2004 年 12 月 2 日將相關文件交給瑞士政府，瑞士於隔年 1 月確認送達後，表示欲參與環評程序並要求舉行公聽程序。在公聽程序後瑞士民眾並未表示意見，瑞士政府於評估完成後於 3 月將其意見送達法國道路局，完成了相關程序。

(案例四) Nuclear Power Plants in Finland

芬蘭於 1995 年 8 月 10 日批准本條約，因而本條約應適用於其計劃興建的三個核能電廠案(Olkiluoto 4、Loviisa 3 與 Fennovoima)。核能電廠依本條約之附錄一屬於規範事項之一，依第 3 條，芬蘭分別於 1998 年、2007 年與 2008 年經其環境局通知可能受影響的國家，其中包括了鄰近國與波羅的海沿岸國家，包括丹麥、愛沙尼亞、德國、拉托維亞、挪威。另外，奧地利也要求列

為通知國之一，俄國雖非條約簽約國亦在通知之列。通知書主要以芬蘭語、瑞典語與英語寫成，摘要則各自翻譯成受影響國之語言，以便使該國公眾知悉其內容。

## (二)未來發展

1.會員國大會至今已舉行了四次，第一次在挪威 Oslo (18-20 May 1998)，第二次在保加利亞 Sofia (26-27 February 2001)。2003 年時則在烏克蘭 Kiev 召開一次特別會議，並在這次會議中通過了政策環境影響評估議定書(Protocol on Strategic Environmental Assessment)。第三次會員國大會在克羅埃西亞 Cavtat (1-4 June 2004) 舉行，第四次則在羅馬尼亞 Bucharest (19-21 May 2008)。每次會議所通過的工作計畫(workplan)主要環繞以下幾個主題：

(a)條約的履行與實現

(b)區域性合作與會員國間聯絡網絡的強化，包括與非 ECE 會員國間的聯絡

(c)模範實務的分享

(d)推展議定書的簽署與適用

2.本條約共有兩個修正案。2001 年的第一次修正主要是規範開放本條約給非聯合國歐洲經濟委員會成員國簽署之程序；第二次則在 2004 年，其內容包括：受影響國得以在環評程序中參與範圍界定(scoping)的進行、得請求對決策國遵守與否進行審理、修正附錄 I 等。然而在尚未有足夠國家簽署修正條款之下，目前修正案皆尚未生效。

3.影響：歐盟在 1985 年即發布了環評指令(EIA Directive)，要求其會員國在有產生跨界危害之虞時，應通知可能受有影響的國家，但並未提出跨國環評的概念。<sup>13</sup>該指令直到 1997 年修正之後，引入 Espoo 公約的內容，對於跨國環評始有較詳盡的規定。<sup>14</sup>除此之外，歐洲以外的其他地區也嘗試要仿效 Espoo 公約，以國際條約的方式強化國際間的環境資訊網絡，如加拿大、墨西哥與

---

<sup>13</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 7, 1985 O.J. (L 175) 40 (EEC), available at <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>.

<sup>14</sup> Council Directive 97/11/EC, art. 1(9), 1997 O.J. (L 073) 5 (EC), available at <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/9711.htm>.

美國於 1997 年擬定了北美跨境環境影響評估協定(The North American Agreement on Transboundary Environmental Impact Assessment)<sup>15</sup>，然其基於若干爭議目前尚未通過。另一可能的合作則出現在裏海地區，2006 年生效的保護裏海綱要公約(Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea)<sup>16</sup>，其簽約國包括裏海沿岸五國，惟目前該公約僅簡略地形成架構，期待將來會有更具體的規範內容。<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> [http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/pbl.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/pbl.cfm?varlan=english).

<sup>16</sup> <http://www.caspianenvironment.org/NewSite/Convention-FrameworkConventionText.htm>.

<sup>17</sup> See Charles M. Kersten, *Rethinking Transboundary Environmental Impact Assessment*, 34 YALE J. INT'L L. 173, 178 (2009).

附錄一(Appendix I)：具體示例之活動類型

- 1)原油提煉廠(不包括僅從原油中提煉潤滑油(lubricants)的製造工作)與設置煤或瀝青葉岩(bituminous shale)氣化與液化設備而一日產能大於等於 500 噸者。
- 2)熱能產出大於等於 300 兆瓦之火力發電廠及其他引爆性裝置(combustion installation)以及核能發電廠與其他核能反應器(不包括最高熱能產量未逾 1 千瓦特生產與轉換可裂變物質(fissionable)與可變成裂變物質(fertile material)的研究設備)。
- 3)專門設計為核能原料生產或濃縮,以加工處理幅射核能原料或為核廢料的儲存棄置與處理之設備。
- 4)鑄鐵與鋼第一次熔化之大型設施與有色金屬之生產。
- 5)石綿的萃取,與石綿及含石綿產品之加工轉換製造所設立之設施:石綿-水泥(asbestos-cement)之成品之年產量逾 20,000 噸者;磨擦材料(friction material)之成品之年產量逾 50 噸者;其他石綿產物(utilization)年產量逾 200 噸者。
- 6)化合廠。
- 7)快速道路(motorways)或高速公路(xpress roads)、長途鐵路以及基本跑道長度逾 2,100 公尺之機場。  
(本條約所謂之「快速道路」,指專為動力交通工具所設計與建造之道路,而非以沿途之財產作為目的者,且 a)雙線道 b)未與其他道路、鐵路、電車道路、或人行道路交錯 c)經標示為快速道路者。而「高速公路」則指僅得經由交流道或管制匝道進入,且禁止在車道上停頓與停車者。)
- 8)石油與氣體之粗線路。
- 9)可容納超過 1,350 噸船舶進入之商港與內陸水道及港口。
- 10)以焚化或化學方式處理廢棄物之設施,或有毒與危險廢棄物之掩埋。
- 11)大型水庫與儲水槽。
- 12)地下水抽取,年抽取量大於等於 1000 萬立方公尺者。

- 13)紙漿或紙的生產，一日生產量風乾後之重量超過 200 公噸者。
- 14)金屬礦或煤之大型挖礦、定點精煉、與加工。
- 15)離岸烴製造。
- 16)石油、石化與化學產品的大型儲放設施。
- 17)大型林木砍伐。

附錄二(Appendix II)：活動類型之概括規定

共以下三種類型：

- (a)規模：就該活動類型而言屬於大型者
- (b)位置：位於環境敏感或重要的地區(如國家公園或自然保育區)、或者對於住民會有重大影響之區域
- (c)影響：對於人類、珍貴物種或有機體之生存；某地區之使用；或施加了超出某地區所得承載之負擔，將有複雜或潛在性負面影響者。

無論該活動鄰近國界，或較偏遠但仍可產生重大跨國環境影響者，相關國家皆應納入考量。

## 第二節 跨國政策影響評估議定書

跨國政策影響評估議定書(Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)是在前述 Espoo 公約底下，針對具有跨國影響的各國政策要求必須進行環境影響評估的議定書。此一議定書在 2003 年通過，其正式生效需要 16 個國家完成批准程序，目前雖然已經有 38 個國家簽署，但僅有 10 個國家完成批准，因此尚未正式生效。以下將針對此一議定書的形成背景及規範內容作初步介紹。

## 一、形成背景

有鑑於跨國環境及健康問題日益重要，本議定書的會員國同意應將跨國發展計畫的核准及前置準備納入考量，並採取更完善且適當的政策及立法相因應。同時並提倡各國於發展建設時，應遵守 1992 年在巴西的聯合國環境發展會議(the United Nations Conference on Environment and Development)的結論，尤其是環境發展的里約宣言(the Rio Declaration on Environment and Development)的第 4 及第 10 點宣言；並應遵守 1999 年在倫敦舉行的第三次環境與健康的行政會議(the third Ministerial Conference on Environment and Health)以及 2002 年在南非舉行的關於永續發展的世界高峰會(the World Summit on Sustainable Development)的結論。

於芬蘭簽署的 Espoo 公約的會員國自 2003 年 5 月 21 日於基輔(Kiev)舉行特別會議(extraordinary meeting)，共歷時 3 日，至 23 日結束。會員國於會議第一天，即 2003 年 5 月 21 日，通過本跨國政策環評議定書，並於同日開放簽署，亦將持續對聯合國會員國開放簽署。各國因瞭解對於核可發展計畫時，更完善、適當的政策及立法及更廣泛地實踐環境影響評估原則對政策環境評估的重要性，因而訂立此環境政策議定書，以強化對環境影響的系統性分析。

目前簽約國(signatory)共 38 國，但完成內國批准程序的只有 10 國。本議定書須經 16 國批准，始生效力。目前重要簽署國如下：阿爾巴尼亞\*、保加利亞\*、捷克\*、比利時、丹麥、芬蘭\*、法國、德國\*、盧森堡\*、荷蘭、挪威\*、葡萄牙、西班牙、斯洛伐克\*、瑞典\*、英國、義大利、希臘、歐盟\*<sup>18</sup>。由於批准本議定書國家尚未達 16 國，故本議定書尚未正式生效。

明文訂定議定書之目的<sup>19</sup>，即為提供一高標準以保護環境（或健康），應採取之方法如下：

- 1.確保將環境及健康考量納入評估發展計畫；

---

<sup>18</sup> \*為已批准本議定書之國家

<sup>19</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, May 21, 2003, art. 1.

- 2.立法及政策草擬階段，即能評估環境及健康造成的影響；
- 3.建立透明、公開、有效的政策環評程序；
- 4.提供公共參與的方式；
- 5.考量並整合各方法，並使其發展維持一定水準。

## 二、政策環評議定書內容

### (一)規範對象<sup>20</sup>

政策環評應在農業、森林業、漁業、能源、礦業、運輸業、區域發展、廢棄物管理、旅遊業、國土發展管理等開展計畫施行前進行，並於附錄 1 詳列須經允許的計畫類型。

### (二)管制工具

1.政策環評報告<sup>21</sup>：為配合政策環評，施行發展計畫的各該團體須製作政策環評報告。該報告應確認、描述及評估可能造成的重大環境影響，以及對健康的影響，並補充可行的替代方案，並應包含附錄 4 所要求的資訊。

2.跨國協商<sup>22</sup>：當決策國認為該計畫的完成很有可能導致嚴重的跨國環境、健康影響或者可能受影響國提出要求時，來源國即應在通過該計畫前，通知受影響國。此項通知應包含該計畫可能導致的跨國環境(健康)影響資訊及作成決策程序的相關資訊。在採行計劃前，受影響國應向來源國表示欲進行跨國環境(健康)健康影響協商，並討論可行的預防方法或減輕有害影響的方法。協商程序中應充分告知受影響國可能面臨的環境(健康)影響，並給予受影響國充足的時間以對該計畫表達意見。

---

<sup>20</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, May 21, 2003, art. 4. para. 2.

<sup>21</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, May 21, 2003, art. 7.

<sup>22</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, May 21, 2003, art. 10.

(三)決策程序<sup>23</sup>

1.各國應確保其採行計畫前，已考慮以下三種因素：

政策環評報告的結論、政策環評報告中的預防方法與減輕環境（健康）影響之方法，以及與議定書第 8 及 10 條相關的意見。

2.確保採行計畫時，議定書第 10 條的諮詢意見已通知第 9 條第 1 項規定之國家及有關當局，該計畫已概述如何環境及健康考量、記錄第 8 及 10 條所獲得的意見，並已說明替代方案。

(四)監督機制

1.各個國家依議定書第 11 條完成決策後，應持續監控該計劃是否造成嚴重的環境或健康影響，在早期確認是否有未預見的有害影響，並且實行適當的改善方法。

2.應對國內立法機構及依議定書中第 9 條第 1 項向有關當局及公眾揭露監控機制所得到的資料。

---

<sup>23</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, May 21, 2003, art. 11.

附錄 1(Annex I)需經允許的計畫類型：

原油精煉廠（除去製造潤滑劑者）及每日需氣化和液化 500 公噸以上的煤炭或瀝青的相關設施。

熱能發電廠、和其他具有 300 兆瓦傳熱量或更多以上的燃燒廠房、核能發電廠、和其他核反應爐（不包含進行可分裂和增殖性物質生產和轉換的研究設施，該最大電力不超出連續 1000 瓦的熱量承載）。

純為生產或加工核燃料的設施，或再加工已使用過的核燃料、或為存貯、棄置和處理放射性廢物的設施。

第一次(initial)熔煉鋼、鐵的主要設施和生產非鐵質金屬的主要設施。

萃取石綿、和處理含石綿產品的設施，須符合以下條件：每年生產超過 20,000 公噸的石綿水泥產品(asbestos- cement product);每年生產超過 50 公噸的絕緣材料(friction material);與每年生產超過 200 公噸的其他石綿產品。

化合廠(integrated chemical installation)。

一般車道、調撥車道、長度為 2100 公尺以上的長途鐵路和機場（特指 1944 年 Chicago Convention 所定義者）路線。

油、或瓦斯的大直徑管線。

作為交通用途並可容納 1350 公噸船隻的貿易港口、內國水道及其河港。

處理焚化、掩埋棄置物；或處理危險、有毒性的棄置化；或以化學方式處理廢棄物的設施。

大型蓄水池、大型水壩。

在每年抽取地下水量達 1000 萬立方公尺以上的抽取地。

每天風乾 200 公噸以上的紙漿製造業和製紙業。

主要進行採礦的計畫或於當地萃取和處理金屬礦石或煤炭的計畫。

近岸的碳氫化合物製造計畫。

大型儲存石油、石化、化學物質的設施。

大面積的砍伐森林。

附錄 4(Annex IV)政策環評報告應具備之資訊：

計畫的主要內容及其他相關聯之計畫。

現在環境及健康狀況的各方面評估，以及計畫中斷的可能因應。

該環境及健康的特性，以及最可能受到影響的部份。

與本計畫相關的環境及健康問題。

與本計畫相關的國際層級的環境與健康目標，以及將其納入考量的程序、方式。

依議定書第 2 條第 7 項，可能的環境與健康影響。

對於因施行該計畫而有害於環境及健康的預防、減輕方法。

對於選擇該替代方案的理由，並詳述如何在資訊、技術、知識不足的困難下，進行評估。

施行監控機制的方法。

可能的跨國環境及健康影響。

非技術性的資訊簡介。

### 第三節 歐盟環境影響評估指令

歐洲經濟共同體（現為歐盟）早在 1970 年代就開始注意到經濟及貿易發展所衍生的環境問題，在 1985 年即已公布環境影響評估指令(Council Directive 85/337/EEC)<sup>24</sup>，要求各會員國必須制定相關內國規範，對可能有環境重大影響的公共建設或計畫進行環境影響評估。後來又因應前述跨國環境影響評估公約的通過及生效，將跨境環評的相關程序也納入此一指令。以下將針對此一指令的形成背景、規範內容作一說明，並輔以案例討論。

<sup>24</sup> Council Directive 85/337/EEC.

## 一、形成背景

歐體於 1973 開始推動一系列「環境行動計畫」，理事會及各成員國代表於 1983 年的第六行動計畫中，強調環境政策應著重於避免製造汙染，而非事後處理汙染；且肯認應於任何技術、計畫實施前，進行前階段的環境影響決策。由於各會員國對於環境影響評估的法律規定寬嚴不一，將導致自由市場不公平的競爭，歐體欲達成環境保護及維護生活品質之目標，因而作成此指令。

## 二、環評指令對成員國的法效力<sup>25</sup>

本環境影響評估指令對歐體（現為歐盟）成員國有法效力<sup>26</sup>，依照第 13 條規定，各成員國有權訂立範圍或者程序更為嚴格之內國環評法律。

## 三、指令內容

### (一)規範對象及定義<sup>27</sup>

本指令規範之環境影響評估，乃指針對公共或私人計畫案可能造成的環境影響所進行之評估辦法。「計畫案」指建築或裝置設備之計畫或破壞自然景觀之計畫，如採礦工程；「開發者」乃向有關當局申請核准計畫案之申請人；「同意」即為有關當局核准開發者之申請；而該「有關當局」則為成員國依指令指派之負責單位。

由於計畫案可能因為規模、位址、性質等因素，對環境造成重大影響而必須事前進行環境影響評估，因此附錄 1 詳列了可能的計畫案類型。

### (二)管制工具<sup>28</sup>

成員國對於須接受環境影響評估之計畫案，應要求開發者揭露計畫的相關資訊，詳載如附錄 3。然最基本的資訊應包含以下內容：詳述該計畫案的設計、規模、位址；面對產生有害影響時，其根本的避免、減輕或補救方案；

---

<sup>25</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 14.

<sup>26</sup> 原文為：This Directive is addressed to the Member States.

<sup>27</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 1.

<sup>28</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 5.

本計畫案可能造成何種環境影響，以及其影響的程度；一份包含以上資訊，但非以專業術語寫成的簡介。

### (三)決策程序<sup>29</sup>

內國有關當局做成決策前，應基於職責發表其對該決策的意見，並接受一般相關事務或者特定申請之諮詢。任何核准計畫之申請應透明化，並向一般大眾揭露；在計畫案動工前，應確保一般大眾有發表意見之機會。

### (四)跨國環評<sup>30</sup>

當一計畫案可能將直接在他成員國內造成重大的環境影響或間接影響他成員國的環境時，原接受審查計畫案之成員國，應立即將相關資訊交給受影響之他成員國，使受影響國亦有權審查該申請。相關資訊的遞交將使兩國得以平等、互惠地作出決策。兩國間相關資訊的轉交及接受<sup>31</sup>，應適用原接受審查計畫案成員國之有效相關規定。

### (五)未來展望<sup>32</sup>

成員國及前歐體委員會應於適用本指令後，交換分享意見及相關資訊。於本指令施行五年後，委員會應向歐洲議會及理事會遞交適用成效報告書。

## 三、案例介紹<sup>33</sup>

### (一)本案事實

馬德里市府於 2005 年 1 月 17 日核准由 CODA 集團承包翻新馬德里都市道路（編號 M30）的計劃，此計劃翻修範圍幾乎包含整個馬德里市區的環城道路，目的為減少擁塞的道路及降低發生事故的風險。然於同年 5 月 23 日，市府撤銷原處分，原因是該規定違反國內環境影響評估指令。CODA 集團因而針對該撤銷處分提起行政訴訟，行政法院此時亦向歐洲法院提起訴訟。

---

<sup>29</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 6.

<sup>30</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 7.

<sup>31</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 10.

<sup>32</sup> Council Directive 85/337/EEC, art. 11.

<sup>33</sup> Case 142/07, *Ecologistas en Accion-CODA v Ayuntamiento de Madrid*, ECJ (2008).

行政法院向歐洲法院提出下列四點初步裁定：(1)環境影響評估指令是否適用於都市道路計畫？是否應考量該計畫的規模及對稠密人口區的影響，甚至歷史、文化、考古的意義？(2)環境影響評估指令是否適用於行政訴訟程序？尤其本案為都市道路計畫，其對於週遭環境有特殊的影響，內含各種不同的工程特性。(3)本案是否適用[委員會 v. 西班牙<sup>34</sup>] 的程序？(4)是否有相關的行政紀錄可證明西班牙政府應適用環境影響評估指令？當本案計畫並非該指令所明示列舉者，是否仍應適用環境影響評估指令？

## (二)歐洲法院裁判理由

依環境影響評估指令第 4 條第 2 項，各成員國得自行決定附錄 2 中，哪些計畫類型須適用評估指令。根據馬德里市府的主張，環城道路屬於市區道路建設，而環境影響評估指令並未將此種道路類型納入其中。被告馬德里市政府因而指出，因該指令缺乏對市區道路的規範，故本計畫無需進行環境影響評估。

歐洲法院並不採納被告的意見，而認為指令 85/337 的範圍相當廣泛。再者，根據該指令附錄 2，「專門車道<sup>35</sup>」乃指該道路預留為汽機車調撥或其他用途，不得作為暫停或停車之用，並非預先排除市區道路之適用。相反地，除非建造該道路的地區事先排除適用，「專門車道」當然包含市區道路的特性。依判例<sup>36</sup>，成員國必須執行環境影響評估指令及 85/337 號指令，須在核准前，考量該計畫的主要目的、型態、規模、建設地點可能對環境所帶來的影響。

歐洲法院佐審官指出，道路計畫對於市區內外都將造成環境影響，尤其馬德里市乃人口稠密、有既存的汙染以及具有歷史、文化、考古意義的敏感地區，因此市區道路建設計畫屬於環境影響評估指令的評估範圍。

---

<sup>34</sup> [Commission v Spain, paragraphs 69 to 88]

<sup>35</sup> 原文為：Express roads

<sup>36</sup> Case 287/98 *Linster*, ECR I-6917, para. 52 (2000) and Case 486/04 *Commission v Italy*, ECR I-11025, para.36 (2006)..

(三) 裁判結果

基於以上理由，歐洲法院於 2008 年 7 月 25 日判決認為，因為都市道路計畫的本質、規模、地點將會對環境造成極大的影響，馬德里市議會 1985 頒布的第 85/337/EEC 號環境影響評估指令及後來所修訂的第 97/11/EC 號指令的評估範圍應包含都市道路的更新及改善計畫。

附錄 1(Annex I)：適用第 4 條指令的計畫類型：

原油精煉廠（除去製造潤滑劑者）及每日需氣化和液化 500 公噸以上的煤炭或瀝青的相關設施。

熱能發電廠和其他具有 300 兆瓦傳熱量或更多以上的燃燒廠房、核能發電廠以及其他核反應爐（不包含進行可分裂和增殖性物質生產和轉換的研究設施，該最大電力不超出連續 1000 瓦的熱量承載）。

作為永久存貯最後棄置放射性廢物的設施。

進行初次(initial)熔煉鋼及鐵的計畫。

萃取石綿、和處理含石綿產品的設施，須符合以下條件：每年生產超過 20,000 噸的石綿水泥產品(asbestos- cement product);每年生產超過 50 噸的絕緣材料(friction material);並且每年生產超過 200 噸的其他石綿產品。

化合廠(integrated chemical installation)。

一般車道、調撥車道(“Express road” means a road which complies with the definition in the European Agreement on main international traffic arteries of 15 November 1975. )、長度為 2100 公尺以上的長途鐵路和機場(特指 1944 年 Chicago Convention 所定義者)路線。

作為交通用途並可容納 1350 噸船隻的貿易港口、內國水道及其河港。

處理焚化、掩埋棄置物；或處理危險、有毒性的棄置物；或以化學方式處理廢棄物的設施。

#### 第四節 歐盟政策影響評估指令

除了環境影響評估外，歐盟也針對可能有重大環境影響的各國政策，要求各會員國必須制定規範來進行環評程序(Directive 2001/42/EC)。<sup>37</sup>在前述 Espoo 公約議定書通過後，在該公約尚未正式生效時，歐盟也很快地就將跨

---

<sup>37</sup> Directive 2001/42/EC.

境政策環評的相關規定納入此一指令之中。以下將針對此一指令的形成背景及規範內容作簡要說明。

## 一、形成背景

國際間自 1990 年代起即相當重視環境影響評估，亦有許多決議或公約強調環評的重要性，如歐洲議會 1992 年第 2179/98/EC 決議的第五屆歐洲環境行動方案，強調對建設及計畫對環境評估影響的重要性；同年的生物多樣性公約則要求各國盡可能整合保育、及永續利用與相關建設計畫；聯合國歐洲經濟委員會 2001 年 2 月也已於索菲亞簽訂跨國環評及政策環評公約。

除了因應國際趨勢外，執行環境影響評估始能確保核准計畫時，已先將對環境可能的影響列入考量範圍，而政策環評則能於計劃階段將更多相關因素列入考量，使該計畫流程能夠更加完善地進行。基於上述理由，歐盟即制定政策影響評估指令，要求會員國制定法律進行政策環評。

## 二、指令內容

### (一)立法理由<sup>38</sup>

本指令旨在提供更高層次的環境保護，使各國提前至策劃建設、計畫時即致力於整合與環境相關的各種考量，以確保一定水準之計劃發展。

### (二)規範對象<sup>39</sup>

本指令要求必須進行環評之政策計畫包含：農業、林業、漁業、能源、工業、運輸、廢棄物處理、電子傳輸、旅遊業以及都市或鄉村土地利用規劃等內容；且其發展和環境影響評估指令<sup>40</sup>附錄 1、附錄 2 所列之計劃相關者以及本指令附錄 2 所列舉者，皆屬本指令欲規範之對象。但國安計畫、供民眾緊急避難之計畫、金融或預算計畫皆不適用本指令。

---

<sup>38</sup> Directive 2001/42/EC, art 1.

<sup>39</sup> Directive 2001/42/EC, art. 3.

<sup>40</sup> Directive 85/337/EEC.

### (三)管制工具

#### 1.政策環評報告<sup>41</sup>

政策環評報告應包含相關可得的評估資訊及方法、該計畫的詳細內容、策劃之程度、可能造成的環境影響、衡量合理的替代方案，並應於報告中建議不同階段應分別針對何種事務進行評估，以免重複評估。附錄 1 詳細列舉應包含之資訊。

#### 2.諮詢意見<sup>42</sup>

本指令要求應給予有關當局及公眾在進入正式程序之前充足的時間，針對計畫草案及政策環評報告書表達意見。成員國應指派意見諮詢之有關當局，並與可能受影響或有興趣之公眾與非政府組織共同討論。

### (四)跨國政策環評<sup>43</sup>

當成員國認為其準備的計畫可能直接對他成員國的環境造成重大影響或他成員國可能間接受到影響時，來源國於該計畫送交立法程序前，應先將該計畫草案及相關資訊遞交給受影響國，詢問受影響國是否願意接受意見諮詢。如其願意，則應給予受影響國充足的時間，以表示意見。

### (五)決策程序及內容<sup>44</sup>

在該計畫送交立法程序採用前，依指令第 5 條的政策環評報告書、第 6 條的意見以及第 7 條的跨國意見諮詢，於策劃時修正該計畫。

核准該計畫之決策意見應包含以下資訊：論述該計畫如何將環境因素納入考量、審酌內國及跨國諮詢意見後核准該計畫之理由、可能的替代方案以及第 10 條規定的監督機制。

---

<sup>41</sup> Directive 2001/42/EC, art. 5.

<sup>42</sup> Directive 2001/42/EC, art. 6.

<sup>43</sup> Directive 2001/42/EC, art. 7.

<sup>44</sup> Directive 2001/42/EC, art. 8 & 9.

(六)監督機制<sup>45</sup>

成員國應持續監督實行該計畫所帶來的環境影響，並於早期發現可能的環境影響，採取適當的對應措施。

---

<sup>45</sup> Directive 2001/42/EC, art. 10.

附錄 2

1. 依本指令第 3 條列舉可能造成環境影響之情況，  
該計畫之內容乃有關其他建設、計畫之地點、內容、規模、運作方式、資料收集者；  
影響其他建設、計畫者；  
為維持穩定發展而整合環境考量者。
2. 該計畫之影響特性  
持續、頻繁、可逆轉者；  
會累積影響結果者；  
具跨國性；  
對人體或環境造成風險者。
3. 受影響之地方特性為  
該地理環境及人口大小易受影響；  
該地區的價值易受影響；  
具自然景觀資產或文化遺產；  
過度的土地利用；  
該地區已劃定受國家或國際保護。

## 第五節 環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約

環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)是聯合國歐洲經濟委員會(United Nations Economic Commissions for Europe, UNECE)於 1990 年代在歐洲各國 (尤其中東歐及中

亞)間所積極主導形成的國際規範。<sup>46</sup> 此一公約於 1998 年 6 月於丹麥 Aarhus 簽訂，一般又稱爲 Aarhus 公約。此一公約在 2001 年 10 月 30 日取得 16 國批准之後正式生效。

截至 2009 年 12 月爲止，本公約共有 44 個會員國，其中絕大多數都是中東歐及中北亞國家。歐盟在 2005 年也加入此一公約，使得此一公約對歐盟相關之決策機制亦有所適用。北歐國家及西歐國家中的法國及義大利，是最早完成公約批准程序的歐洲先進國家。其他西歐國家則多是在歐盟加入之後，才陸續完成內國批准程序。例如德國就一直到了 2007 年 1 月才正式批准此一公約，且基於該國傳統上對於公共參與及公眾參與環境法律執行的保守傾向，還是在批准公約的同時作了相當一般性的保留聲明。<sup>47</sup> 事實上，作成類似保留聲明的會員國都是西歐及北歐國家，一共有九個會員國。<sup>48</sup> 中東歐及中北亞國家對此一公約反而抱持完全接受的態度。以下將針對此一公約的形成背景及規範內容作初步介紹。

### 一、形成背景

由於此一公約是由聯合國歐洲經濟委員會(UNECE)所主導，其形成背景與前述跨國環境影響評估公約非常類似，都是因爲聯合國從 1972 年的里約宣言開始積極介入全球環境保護議題。聯合國不但主導聯合國底下相關環境公約的簽訂，也在各大洲透過相關機制來促成區域規範的形成及區域各國的相互合作。聯合國歐洲經濟委員會在 1990 年代開始積極促成此一公約規範的形成，在 1995 年先由該委員會的會員國通過一個初步的指導原則（又稱 Sofia 原則），經過約三年的時間在各國間形成共識，最後在 1998 年 6 月於丹麥

---

<sup>46</sup> 此一公約的官方網站，參見 <http://www.unece.org/env/pp/> 對於此一公約的簡要說明，亦可參見 UNECE 對公約會員國公民所製作的官方宣導手冊。United Nations, Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (2006).

<sup>47</sup> 德國政府在 1998 年就參與 Aarhus 公約的簽訂，但後來在此一公約的批准上，卻歷經相當困難，拖了將近十年的時間才由聯邦國會通過批准。該國對公民參與及公民訴訟制度的保守態度及疑慮也清楚表現在其保留聲明之中。其保留聲明內容，參見公約官方網站：[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec)

<sup>48</sup> 除了德國之外，還有奧地利、法國、英國、挪威、丹麥、芬蘭、瑞典。此外，歐盟因爲其組織性質的特殊性，也作了一些適用上的保留聲明。

Aarhus 簽訂本公約；2001 年 10 月 30 日在取得 16 國批准之後正式生效。截至 2009 年 12 月為止，本公約共有 44 個會員國。

本公約第一次締約國大會(meeting of the Parties)於 2002 年 10 月 21 日至 23 日舉行。該次會議通過 Lucca 宣言，除了重申公約重要原則之外，還特別針對基因改造問題主張公約相關內容亦應有所適用，同時建議制定污染源釋放及移轉登記(pollutant release and transfer register)的相關制度。針對後者，締約國隨即在 2003 年召開締約國特別大會，通過〈污染源釋放及移轉登記制度議定書〉(Protocol on Pollutant Release and Transfer Register)，是本公約機制下所通過的第一個議定書。本議定書在 2009 年 7 月達到正式生效所須 16 個國家批准，於同年 10 月正式生效，目前有 22 個會員國。<sup>49</sup>

在第一次締約國大會之後，本公約於 2005 年 5 月舉行第二次締約國大會，會中通過 Almaty 宣言；2008 年 6 月舉行第三次締約國大會，再次通過 Riga 宣言，同時也通過一個具體的行動方案(strategic plan)。

## 二、規範內容

如同本公約名稱所直接點出的，本公約的主要規範內容在於賦予各會員國的公民就環境決策(decision-making in environmental matters)享有資訊取得(access to information)<sup>50</sup>以及有公共參與(public participation)<sup>51</sup>、對政府或私人違法行為及政府不作為享有提起司法訴訟(access to justice)<sup>52</sup>的權利。<sup>53</sup> 值得注意的是，本公約與前述針對環境影響評估程序進行規範的公約或指令並不相同，並不涉及任何環評程序，只是要求各會員國在環境決策上必須對公民（尤其是非政府團體）充分提供資訊、給予其參與表達意見的機會，並確保

---

<sup>49</sup> 議定書締約國清單，參見議定書官方網站 <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>

<sup>50</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 4, 5

<sup>51</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 6, 7, 8

<sup>52</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 9

<sup>53</sup> 此一在環境決策上對公民賦權(citizen empowerment)的精神，在公約第 1 條的締約宗旨中也明白予以宣示。Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 9

公民在政府或私人違法或政府不作爲的情形時，有提起訴訟的管道。<sup>54</sup> 從這個角度來說，本公約可以說是這些歐洲、中亞、北亞國家在環境法上的行政程序公約，與環評程序並非相關。當然，不管是跨國環境公約或歐盟環境指令在環評程序中都非常強調公共參與及資訊公開，在這個面向上，本公約亦可理解爲與環評程序有相當重要的關聯。

### (一) 規範對象

本公約的規範對象主要是各會員國的政府機關(governments)或公共事業機構(public authorities)所作與環境相關之公共決定或事務，包括特定責任、行爲、活動或設施等，只要與環境相關(related to the environment)，都爲公約適用對象。<sup>55</sup> 換言之，對於這些與環境相關的決策、行爲或設施，公民都應該享有資訊取得、公共參與及訴訟管道的權利保護。

### (二) 管制工具

本公約對於會員國與環境相關政府決策，主要是透過賦予公民資訊取得、公共參與及公民對環境事項的司法訴訟權等三種權利來予以管制。詳細說明如下：

#### 1. 資訊取得(access to environmental information)

本公約要求會員國應透過內國立法確保公民對環境相關決策享有資訊取得權。<sup>56</sup> 所謂公民的定義非常廣泛，包括自然人、法人及非法人團體。<sup>57</sup> 更重要的是，即便是外國人或外國團體亦應受此一資訊取得權利的保障。<sup>58</sup> 對於

---

<sup>54</sup> 雖然公約使用 access to justice 用語，但在公約官方文件中多稱爲「公眾參與環境法律的執行」(citizen enforcement in environmental matters)，也就是所謂公民訴訟的觀念。例如，UNECE 對公約會員國公民所製作的官方宣導手冊，就使用「公眾參與環境法律執行」的用語，讓一般民眾得以理解。United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* 14 (2006).

<sup>55</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Jun. 25, 1998, art. 2

<sup>56</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Jun. 25, 1998, art. 4

<sup>57</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Jun. 25, 1998, art. 2

<sup>58</sup> United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to*

公民取得資訊的請求，除非顯不合理(manifestly unreasonable)，政府及公共事業機構原則上不應拒絕；當然，倘若資訊公開會對國際關係、國家安全、公共安全、司法公平、商業機密或個人資訊有負面影響時，政府及公共事業團體可以拒絕提供相關資訊。<sup>59</sup> 除了個案的資訊請求外，本公約也規定各會員國必須定期公布環境資訊，作成國家環境報告(state of environmental report)；在環境緊急事件（例如核能事變或沙塵暴等空氣品質突然嚴重惡化）時，政府更是必須主動立即公開相關資訊。<sup>60</sup>

## 2. 公共參與(public participation)

本公約規定會員國公民對於附錄一所列與環境有關之事項或依據該國法律必須進行環境影響評估的決定，均應享有參與決策、表達意見的權利。<sup>61</sup> 附錄一所列與環境有關之事項包括能源、礦業、化學工業、廢棄物處理、廢水、交通建設、水路港口、地下水、引水河道、水壩或集水區、石油及瓦斯採取、油管或其他類似管線、豬肉屠宰或豬隻養殖、空中電線或電纜、化學物質或類似物質之製成或保存、其他植物或動物處理之相關設施以及其他雖未於前面列舉但對環境可能有重大負面影響(significant adverse effect)之事項。<sup>62</sup> 除了這些具體事項外，公約第 7 條及第 8 條也要求各會員國在作成對環境有影響的政策或計畫或起草任何具有拘束力的法律或行政命令時，亦應允許公共參與表達意見。<sup>63</sup> 此一規定非常類似政策影響評估程序，只是其重點不在規範政策評估，而僅在規範其中的公共參與程序。

為確保公共參與的權利，公約要求各會員國在進行前述相關決策時，應讓受該決策影響或有利害關係的公民(the public concerned)，有適當時間可以

---

Justice in Environmental Matters 5 (2006).

<sup>59</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 4, para. 3, 4.

<sup>60</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 5.

<sup>61</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 6, para. 1.

<sup>62</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, Annex I.

<sup>63</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 7, 8.

瞭解、準備，並得以書面或口頭方式表達意見。<sup>64</sup> 所謂受影響或有利害關係的公民，公約也作比較寬鬆的定義：只要是受影響或可能受影響或有利益關係(interest)的公民，都是公約所謂享有參與權利的公民。同時，公約也認定，依各會員國內國法律合法成立的環境團體，應認定為就公約所適用之事項有利益關係，而應享有參與的權利。<sup>65</sup> 公共參與所表達的意見，雖然不拘束政府機關或公共事業機構，但公約也規定政府機關及公共事業機構在作成最終決定時必須告知參與的公民，並且說明其決策理由。<sup>66</sup>

### 3. 司法訴訟(access to justice)

公約第 9 條規定，各會員國必須確保其公民對本公約所保障權利的違反或侵害，享有充分尋求司法救濟的管道。<sup>67</sup> 更重要的是，該條也賦予各會員國公民，在本法所適用與環境有關之事項及決策上，享有對政府或私人違法行為及政府的不作為提起司法訴訟(access to justice)的權利。<sup>68</sup> 這一點在聯合國歐洲經濟委員會對此一公約所製作的公民宣傳手冊中也特別加以強調，認為本公約等於體現了公眾參與環境法律執行的理念，是公約的重要特色。<sup>69</sup> 公約也要求各會員國必須確保相關訴訟費用不應過高，才不致成為公民或環境團體提起訴訟的阻礙，各會員國對這些訴訟的進行也應適度提供財政或其他資源上的援助。<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 6.

<sup>65</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 2, para. 5.

<sup>66</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 6, para. 9.

<sup>67</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 9, para. 1.

<sup>68</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 9, para. 3.

<sup>69</sup> United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 14* (2006).

<sup>70</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 9, para. 5.

### (三)決策程序

本公約的決策程序是由締約國大會(meeting of the parties)以共識決的方式作成。不過，公約也允許聯合國、其他區域組織，甚或是非政府團體可以參與締約國大會的討論。<sup>71</sup> 本公約的行政事項，則由促成本公約的聯合國歐洲經濟委員會的主任秘書來予以協助。

### (四)監督機制

本公約並未另外設監督機構。不過，在公約第 15 條則強調本公約的執行及其監督，原則上仍應基於共識基礎，採取具有諮商本質—而非衝突或司法中心—的程序來進行，同時也應該要有充分的公眾參與及溝通。<sup>72</sup> 在會員國發生爭議的情形，則交由仲裁程序來處理。<sup>73</sup>

## 三、未來發展

如前所述，截至 2009 年底，本公約共有 44 個會員國，主要是歐洲、中亞及北亞國家。也因為如此，本公約在東歐及中亞國家設有中心，包括阿美尼亞、烏茲別克、烏克蘭等。這些中心多接受歐洲安全合作組織(Organization for Security and Co-operation)的經費挹注，對東歐及中北亞國家在環境決策的公共參與，甚至是進一步決策的民主化等，確實有相當重要的貢獻。<sup>74</sup>

## 第六節 小結

環境影響評估制度的國際規範化趨勢，在 1991 年跨境影響評估公約正式生效後，可以說邁向一個重要的里程碑。雖然該公約僅針對具有跨境影響的

---

<sup>71</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 10, para. 1, 4, 5.

<sup>72</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 10, para. 1, 4, 5.

<sup>73</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Jun. 25, 1998, art. 16, Annex II.

<sup>74</sup> United Nations, Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 19 (2006).

開發行為或計畫要求各國必須進行環境影響評估，同時給予相關受影響國家參與並表示意見的機會，但這些跨國環評制度的實施，也會對各國內部的環評制度有所影響。跨境政策影響評估議定書的通過，雖然尚未生效，但也已經開始讓許多國家開始在其內國實施政策影響評估制度。在可預期的未來，不管是環境影響評估或政策影響評估，各國相關制度及程序進行的細節，一定會愈來愈受到這些國際規範機制的影響。

歐盟的發展就是一個很好的例子。歐盟相關指令雖然對環境影響評估或政策影響評估以及後來的跨國環評沒有太多細節的規定，容許各會員國在內國法中進一步予以規範，但絕大多數的會員國不但已經在內國法中規定相關環評制度，而且制度內容也都非常類似。這也使後來各國很容易地就可以在跨境影響評估的制度及相關程序中相互合作、彼此參與。<sup>75</sup>這一點也是台灣在重新檢討環評制度是必須特別注意的發展趨勢。任何開發行為或重大建設對環境的影響，往往超越國界或各種人為疆界，環境影響評估的進行會愈來愈需要納入其他國家甚或是跨國環境組織的意見。因此在設計環評制度及程序上就不能僅考慮國內的因素，而必須將此一制度的國際化趨勢完整納入考量。

目前在環境影響評估制度相關公約的規定中，可以看到一個最重要的規範內容就是任何決定之前都必須有完整的公共參與及相關諮商程序。雖然這些參與或諮商的內容並不拘束最後決定的作成，但一個完整的公共參與及相關團體（包括其他國家或跨國團體）的諮詢程序是環評程序的核心規範內容。這樣的理念也充分反映在聯合國歐洲經濟委員會所主導形成的 Aarhus 公約的內容：任何環境決策，尤其是必須進行環境影響評估的決策，都應該充分提供公民資訊、給予公共參與表達意見的機會，並確保公民在環境法律執行中的角色。不過，公共參與並不表示公民的意見就有絕對的拘束力。相關公約均不強調公民所表達的意見或是環境影響評估程序，對政策決定具有絕對的拘束力，而是要求最終政策決定必須反映這些環境考量及民眾的意見。因此，不論是跨國環境影響評估公約或是歐盟的環評指令，都沒有像我國一樣

---

<sup>75</sup> Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment - Process, Substance and Integration* (2008).

使環評決定具有完全否決決策的效力。不過，由於公約對於公共參與及諮商程序的高度重視，還是可以讓相關決策機關充分納入環境因素的考量，並且在作成相關決定時對各項因素予以充分說明，這值得我們在思考我國環評制度的進一步改革時予以重視。<sup>76</sup>

環境影響評估制度在今天已經不僅是任何一個國家的內國制度或作法而已，本章所討論相關國際規範的制定，只是一個開端，將來還會有更多涉及環境影響評估的制度內容，透過各個環境公約、甚至是貿易相關的公約來予以實現。<sup>77</sup>台灣在思考環評制度的改革時，不僅應該積極面對此一國際規範化的趨勢，也更應該主動在內國制度設計時就將相關核心內容予以納入，一方面實現台灣對於地球環境保護的義務，另一方面也更能促進台灣與其他國家在環境，甚至是相關貿易議題上的合作與發展。

---

<sup>76</sup> William A. Tilleman, *Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: a Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community*, 33 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 337 (1995).

<sup>77</sup> Angela Z. Cassar & Carl E. Bruch, *Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watersource Management*, 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. 169 (2003); Jameson Tweedie, *Transboundary Environmental Impact Assessment Under the North American Free Trade Agreement*, 63 WASH. & LEE L. REV. 849 (2006).

## 第四章 環境影響評估制度的檢討

在瞭解環境影響評估的運作狀況與認識當前國際上環境影響評估的發展之後，本研究在本章將回頭對我國現有的環境影響評估制度進行反思。透過專家學者的問卷調查及整理、環境影響評估案件的量化分析，以及對環境影響評估判決的分析整理，本研究發現當前的環境影響評估制度具有權限配置錯亂、人民程序參與及其配套機制度不足、決策主體正當性受質疑、環境工程顧問公司專業及客觀具信任危機、環境影響評估追蹤無法落實、法院無法確實回應環境需求等問題。仔細分析此等問題背後的因素後發現，最根本的原因在於既有的環境影響評估制度採行集中審查制與否決權制、加上公共監督功能無法發揮，而使得政策納採有不足之虞。以下即對此等問題分別從法規規定、實際運作與問題成因三方面進行分析。

### 第一節 環境影響評估程序的權限配置

#### 一、法令規定

我國環境影響評估程序，依環境影響評估法之規定分為「開發行為環境影響評估」程序以及「政府政策環境影響評估」程序（第 4 條第 2 項）。前者主要規定在環境影響評估法，後者則依環境影響評估法第 26 條之授權，由環保署另以「政府政策環境影響評估作業辦法」規定，以下將分別析論。討論環境影響評估程序之權限歸屬可從水平與垂直兩個面向上觀察。水平面向係指環境影響評估程序有權者（在開發行為環境影響評估之場合即為開發單位、<sup>1</sup>主管機關<sup>2</sup>與目的事業主管機關）間之權限劃分與互動關係；垂直面向係指中央與地方各級主管機關間的權限劃分與互動關係，前者主要規定在環

---

<sup>1</sup> 依環境影響評估法施行細則第 7 條，可知「本法所稱開發單位，指自然人、法人、團體或其他從事開發行為者。」

<sup>2</sup> 依環境影響評估法施行細則第 12 條，可知「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。必要時，上級主管機關得委託下級主管機關辦理。」

境影響評估法中，後者主要規定在環境影響評估法施行細則中。由於我國環境影響評估程序在中央層級與地方層級幾無差異，且往往出現相同問題，因此討論的核心毋寧應在水平面向上的權限劃分。故在此將著重討論開發單位、主管機關與目的事業主管機關間之權限劃分與互動關係。

#### (一) 開發行為環境影響評估

在現行制度之下，只有在開發行為符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所訂的開發規模時，才要進行環境影響評估；如未達該規模，即無進行環境影響評估的必要。依環境影響評估法第 4 條之規定，環境影響評估程序包含開發行為或政府政策的事前調查、預測、分析、評定、計畫，以及第一階段、第二階段環境影響評估、審查、追蹤考核等程序。而依環境影響評估法之規範架構，環境影響評估程序之權限歸屬可分為「第一階段審查」、「第二階段審查」、「審查程序後」（開發行為進行中及完成後使用時）三階段。

環境影響評估法對於環境影響評估流程之規定，從本研究第二章第一節之介紹，約可再精簡羅列如下：<sup>3</sup>

##### 1. 第一階段環境影響評估

由開發單位實施就其開發行為對環境的影響進行評估（第 6 條），並由主管機關審查（第 7 條）。如審查通過，則由目的事業主管機關酌情決定是否發給開發許可，並舉辦公開說明會（第 7 條第 3 項）。

##### 2. 第二階段環境影響評估

如第一階段審查的結果認為開發行為對環境有重大影響，開發單位應為資訊揭露，並舉行公開說明會（第 8 條），由有關機關及居民提出意見後（第 9 條），主管機關會同目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇（第 10 條），並由開發單位編製環境影響評估報告書初稿（第 11 條）。其後，並應由目的事業主管機關會同主管機關、委員會委員、其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民進行現場勘察、舉行公聽會（第

---

<sup>3</sup> 相關流程的介紹，亦可見李建良，〈環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月。

12 條)，再將相關記錄送請主管機關審查（第 13 條）。開發單位依審查結論做成評估書初稿，送主管機關認可（第 13 條）。認可後，如認為相關方案對環境不會有重大影響，目的事業主管機關即可斟酌一切情事，裁量是否為開發之許可。

環境影響評估程序結束後，也不表示該開發行為從此以後即與環境的要求無關。事實上，在開發行為進行中及完成後，開發單位應執行環境影響評估結論的要求（第 17 條），由目的事業主管機關進行第一線的追蹤（第 18 條），並由主管機關監督執行情形（第 19 條）。必要時，也由主管機關進行第二線的追蹤。

由現行環境影響評估法之規定可知，我國環境影響評估程序以「開發單位」為實施者，「主管機關」為審查者，「目的事業主管機關」為發予許可者。無論在第一階段環境影響評估或第二階段環境影響評估，法律皆規定由開發單位擔負實際評估作業的責任，開發單位依環境影響評估作業準則之規定實施環境影響評估、擬訂計畫、作成環境影響評估文書（包含環境影響說明書、環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告、變更內容對照表、環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策），並須依審查結論確實執行。主管機關（環保機關）則負責審查開發單位提出的環境影響評估文書、界定範疇、參與現場勘查及公聽會，決定環境影響評估過關與否以及事後之監督。而依環境影響評估法之規定，各級主管機關應設環境影響評估審查委員會（環境影響評估委員會），審查環境影響評估報告有關事項（第 3 條）。是以主管機關之審查工作，依法由環境影響評估審查委員會擔任。目的事業主管機關負責轉送環境影響評估文書、辦理現場勘查、公聽會事務。最後如主管機關決定環境影響評估不通過，則依環境影響評估法第 14 條之規定，目的事業主管機關依法不得發予開發許可。如環境影響評估通過，目的事業主管機關經裁量決定發給開發許可時，並應擔任第一線的事後追蹤任務。

綜合以上對於現行環境影響評估法制的論述，約可將環境影響評估程序之權限歸屬整理如下表 14.：

表 14.開發行為中開發單位、主管機關及目的事業主管機關權限一覽表

|              | 實施環境<br>影響評估 | 審查環境<br>影響評估 | 許可開發 | 執行開發 | 監督執行 | 追蹤執行 |
|--------------|--------------|--------------|------|------|------|------|
| 開發單位         | ○            |              |      | ○    |      |      |
| 主管機關         |              | ○            |      |      | ○    |      |
| 目的事業<br>主管機關 |              |              | ○    |      |      | ○    |

《資料來源：作者製表》

## (二) 政府政策環境影響評估

政府政策環境影響評估之規定見於「政府政策環境影響評估作業辦法」（以下稱本辦法）。依本辦法之規定，所謂政府政策，係指與環境影響評估法第 5 條第 1 項規定之開發行為直接相關，且應經行政院或中央目的事業主管機關核定之事項（第 2 條）。本辦法中也列舉出「有影響環境之虞」而應進行環境影響評估的政策類型（第 3 條），並定義何謂「有影響環境之虞」（第 5 條）。

依本辦法之規定，應實施環境影響評估之政策細項，由中央主管機關會商目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定；非屬應實施環境影響評估之政策細項，經中央目的事業主管機關或政策研提機關認為有影響環境之虞者，亦得準用本辦法之規定（第 4 條）。政府政策環境影響評估係由政策研提機關辦理，政策研提機關應自行評估，並作成評估說明書（第 6 條）。作成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正（第 7 條）。政策研提機關於政策報請行政院或中央目的事業主管機關核定時，應檢附評估說明書（第 8 條）。

承上所述，各個不同機關間就政策環境影響評估程序事項的權限配置整理如下表 15.：

表 15.政策環境影響評估中各機關權限一覽表

|              | 擬定應環境影響<br>評估細項 | 核定應環境影響<br>評估細項 | 實施環境影<br>響評估 | 政策核定 |
|--------------|-----------------|-----------------|--------------|------|
| 行政院          |                 | ○               |              | ○    |
| 中央主管<br>機關   | ○               |                 |              |      |
| 目的事業<br>主管機關 | ○               |                 |              |      |
| 政策研提<br>機關   |                 |                 | ○            |      |

《資料來源：作者製表》

## 二、實際運作上的問題

經本研究對專家座談會意見、<sup>4</sup>環境影響評估案例<sup>5</sup>及法院判決<sup>6</sup>的分析看來，環境影響評估制度在實際運作上面臨了不少亟須改善的問題。其中與環境影響評估程序的權限歸屬關係重大者，包含環境影響評估決定未能實際影響決策、環境影響評估成爲衝突對立的場域、現行環境影響評估制度易生權責不符疑義、人民普遍對環境影響評估的信任不足、環境影響評估事後監督不足、政策環境影響評估未必可發揮作用等問題。<sup>7</sup>除此之外，現行實務運作下，嚴重規避環境影響評估也是一常見的問題。以下，本研究即就此等問題逐一詳細介紹。

<sup>4</sup> 詳見附件 1，附件頁 1 以下。

<sup>5</sup> 詳見附件 2，附件頁 80 以下。

<sup>6</sup> 詳見附件 4，附件頁 143 以下。

<sup>7</sup> See Brian L. Cole, Michelle Wilhelm, Peter V. Long, Jonathan E. Fielding, Gerald Kominski, Hal Morgenstern, *Prospects for Health Impact Assessment in The United States: New and Improved Environmental Impact Assessment or Something Different?*, in 29 J. HEALTH POL. POL'Y & L. 1153, 1153 (2004).

(一) 環境影響評估未能實質影響決策

環境影響評估法第 1 條開宗明義規定，「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法」。事實上，環境影響評估制度的核心理念本來即在於藉由事先評量環境因素的方式，幫助決策者達成決策理性，做出好的決策。因此，一個優良的環境影響評估制度必須能實際影響決策，讓決策者能將環境因素實質地納入決策考量。但在我國，環境影響評估制度卻幾乎流於形式，與決策脫勾，未能真正影響決策，違背了環境影響評估制度的本意。環境影響評估程序牽涉到社會上眾多利益的衡量，涉及的議題層面甚廣。<sup>8</sup>然而，在現行制度運作下，環境影響評估委員往往必須在無法掌握重大資訊，且審查案件面對強大政治、社會壓力的氛圍中決定環境影響評估通過與否。

環境行政本質上即有高度之決策風險，必須在許多未知與不確定中決策。<sup>9</sup>許多開發行為更是社會矚目的焦點，所影響的利害範圍既深且廣。<sup>10</sup>因此，在制度設計上，當處理一個開發行為成行與否時，也必須對環境問題的本質有所考量，並使環境的價值實質上影響決策的作成。可惜的是，現行制度下，環境影響評估制度卻無法成為決策形成的考量內涵之一，也因此衍生出現行環境影響評估制度有以下問題。

以濱南工業區案<sup>11</sup>為例，本案中開發單位欲於環境敏感性極高的地點設置工業區。環境敏感區位包括「位經河口、海岸潟湖、紅樹林沼澤、草澤、沙丘、沙洲、珊瑚礁或其他濕地」、「有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物」、「位經保安林地、國有林、國有林自然保護區或森林遊樂區」、「位

---

<sup>8</sup> 這也是環境問題普遍的現象，詳見鄭昆山，〈論環境基本人權與環境刑法〉，《現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，月旦，1997年3月，頁847-848。林明鏘，〈論基本國策〉，《現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集》，月旦，1997年3月，1488頁。小林直樹，許志雄譯，〈環境權——現代基本權の展開〉，《憲政思潮》，第68期，1984年12月，64頁。葉俊榮，〈憲法位階的環境權〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月，頁24-26。

<sup>9</sup> 葉俊榮，〈環境問題的制度因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月，頁139。

<sup>10</sup> 葉俊榮，〈憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月，頁24-26。

<sup>11</sup> 見附件 2.1，附件頁 80 以下。

經國營礦區或國家保留礦區」、「位經空氣污染三級防制區及水污染管制區」等。囿於制度設計，環境影響評估審議委員會無法實際掌握該地方之有關資訊，在資訊未明的狀態下做出了「有條件通過」的結論。許多開發個案都是環境主管機關「通過」或「有條件通過」環境影響評估後，目的事業主管機關再本於環境主管機關的結論作成「准予開發」的行政處分。在作成行政處分的過程中，最後形成是否准予開發結論的是目的事業主管機關，但現制卻讓目的主管機關在決策過程中完全無須考量對環境的影響。從目的事業主管機關作成決策的角度而言，其在考量是否准予開發時，本即應全面考量開發行為對社會、經濟、環境、健康等的影響。然而在現制下，環境影響評估一事由環境主管機關全權把關，全部與環境相關的責任都交由環境主管機關判斷負責，目的事業主管機關甚至是脫離環境價值在決策。這樣的決策納採顯然不充足，甚至偏向特定的價值。在決策納採不充分的情況下做成的決定，除結論無法取信於人外，也因決策納採的偏頗，可能使決策品質相當低落。環境影響評估制度一旦流於形式而無助於決策，除了程序本身無意義、徒然耗費社會資源以外，還可能導致其他更嚴重的問題，例如誤導決策，而這也正是我國環境影響評估制度目前所面對最為嚴重的問題。

## （二）環境影響評估成爲衝突對立的場域

除了決策納採的不充分外，在我國，環境影響評估制度也常常成爲社會衝突的場域。從幾個爭議性案件可見，環境影響評估程序時常導致重視保育價值的環保團體，與重視發展價值的政府部門及企業人士出現強烈對立，原本希望匯聚各方意見作爲決策參考的制度本意落空，反而造成嚴重的社會歧見。爲了排解這樣的衝突及對立，又得增加許多社會成本加以解決，這正是長久以來臺灣所面對環境糾紛的寫照。<sup>12</sup>從近年來的幾個重大環境影響評估案例，包括濱南工業區案、中科三期環境影響評估案、台塑大煉鋼廠案、蘇花高速公路案，都能觀察到其中政府、財團、人民三者間角力的現象。

在此，本研究以台塑大煉鋼廠環境影響評估案爲例，此無疑是社會衝突

---

<sup>12</sup> 葉俊榮，〈北桃四鄉公害求償事件：從科學迷失與政治運作中建立法律的程序理性〉，《環境理性與制度決策》，自版，2001年11月，頁199。最近的案子，就像2009年間高雄縣大寮鄉潮寮工業區的毒氣案，也有類似的問題。

問題的最好例證。該案源起於台塑投資興造一貫作業煉鋼廠，宣稱年產值將有助於台灣整體經濟發展。然而台塑煉鋼廠的二氧化碳年排放量與用水量問題，將對雲林地方的民生用水、養殖產業、物種棲息地等自然與人文環境帶來重大影響。重大的利益衝突與糾結，導致後來因環境影響評估委員會改組、旁聽權的爭執、政府高層施壓等問題，而發生會議現場口角不斷、場外肢體衝突，以及發生民意代表毆打環保人士等事件，實令人遺憾。<sup>13</sup>

### （三）環境影響評估制度權責不符

環境影響評估制度另一個重要的問題為權責不符。目的事業主管機關依法為決定是否發給許可的有權機關，然而環境影響評估真正的「生殺大權」卻掌握在環境主管機關手上。依據環境影響評估法第 14 條之規定，一旦環境主管機關審查後作成否定結論，目的事業主管機關即必須依照該結論，不能發予許可。因此，環境影響評估在我國也變相成為目的事業主管機關卸責的手段。許多爭議案例皆顯示，依照法定職權應該評估一切利害因素、作成最後決策的目的事業主管機關，卻往往將決策責任推給環境影響評估的通過與否。由於依法「環境影響評估不通過就不能准予開發」，所以在面對富爭議性、具有高「政治風險」的決策時，本應負決策責任的機關可能藉此推諉、迴避責任，託言環境事務與己無關以求免責。

以蘇花高速公路案為例，本案即是所謂高政治風險開發案的適例。此案延宕多年，所涉及的利害關係層面甚廣，除了環境因素以外，地方經濟的繁榮與地方民眾的生計，也是另一個必須權衡考慮的面向。然而，由於現行制度設計，導致環境因素被突出、抬高，成為足以駁倒一切的決定性因素。如蘇花高之建與不建，演變至今，似乎已端視環境影響評估結果的過或不過。然而依照責任政治原則，真正扮演地方行政建設角色的花蓮縣政府，以及負責全國性交通行政規畫事務的交通部，才是應該負起政治責任的機關，但這些機關卻可以推卸其應考量環境價值的責任，而對這樣的爭議置身事外。因此，我們可以認為，現制的運作導致政治責任難以釐清，並造成許多爭議在

---

<sup>13</sup> 見中國時報 2007.11.09 報導，台灣蠻野心足生態協會理事長文魯彬於環境影響評估之後被毆打。案經法院判決施打人士有罪。詳見臺北地方法院 97 年度易字第 1577 號判決及臺灣高等法院 97 年度上易字第 2939 號判決。

社會上一再重演，正是我國環境影響評估制度最大的問題之一。

#### （四）人民普遍對環境影響評估信任不足

從法院判決以及重要案例的質化與量化分析可見，人民對於環境影響評估的信任是較低的，遠不如開發單位對於環境影響評估的信任度。<sup>14</sup>依現行法，開發單位是實施環境影響評估的行為者，環境主管機關只負責審查工作，而目的事業主管機關負責最後的許可，但對環境的影響不負政治責任。這種制度設計實際運作的結果導致人民普遍質疑開發單位所實施的環境影響評估工作的可信度、主管機關審查結論的公正性，及目的事業主管機關決策行為是否符合決策理性與確實衡量各種利弊。在此背景之下，由於既有程序機制處理問題的量能不足，因而產生人民傾向將環境影響評估爭議訴諸法院的現象，這也正是最為典型的制度間「溢流」現象。<sup>15</sup>這種溢流現象顯示我國的環境影響評估制度是耗費社會資源，卻起不了實質作用的問題。環評制度應有凝聚整合社會共識、實質影響社會決策的功能，但目前的制度不僅無法實質影響政府決策，也無法凝聚社會共識，並得到人民信任。

#### （五）環境影響評估事後監督不足

環境影響評估程序事後監督機制也令人擔憂。開發單位所為之環境影響評估一旦通過審查，獲致目的事業主管機關發予許可後，即可進行開發行為。依環境影響評估法之規定，稽核開發單位是否依環境影響評估結論進行開發行為之權限，分為監督、追蹤二者，分別由主管機關與目的事業主管機關職掌。然而，本研究對學者專家所做的訪談意見顯示，環境影響評估通過後，主管機關或目的事業主管機關對環境影響評估決議事項的後續追蹤評估並不積極，<sup>16</sup>而且監測及監督追蹤機制不足，亦造成重事前審查，輕事後監督的現象。<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> 這可從人民提起訴訟及開發單位提起訴訟的量加以觀察得知，詳見第二章表 5 及圖 6 及本研究之分析。

<sup>15</sup> 有關溢流的觀察，詳見葉俊榮，〈國家責任的溢流：國家賠償法施行現況的探討〉，臺大法學論叢，第 24 卷第 2 期，1995 年 6 月。葉俊榮，〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新私維》，元照，2006 年 1 月。

<sup>16</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 9，施文真教授回覆問卷之意旨。

<sup>17</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 9，王毓正教授、環保聯盟回覆問卷之意旨。

#### (六) 政策環境影響評估未必可發揮作用

根據專家學者問卷調查座談會反映的意見，也可發現我國政策環境影響評估的一些問題，如「政策環境影響評估之法源依據位階過低、內容過於簡陋且不符合制度」、<sup>18</sup>「政策環境影響評估流於形式」、<sup>19</sup>「政策環境影響評估的問題經常成爲個案環境影響評估程序之審查問題，兩者性質混淆與定位不清，往往造成審查委員困擾」<sup>20</sup>等。

#### (七) 規避環境影響評估的問題嚴重

在目前制度下，只有符合「開發行爲應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所定的開發行爲才要進行環境影響評估，其他的開發行爲則易被認定爲小型的開發行爲，完全不用進行環境影響評估程序。這樣的規範結構，導致實務上許多開發單位認爲環境影響評估是進行開發的絆腳石，拼命在法條文義解釋上「玩遊戲」，以分階段開發、切割地目等方式，以求不須依法進行環境影響評估程序。如於 2008 年 1 月 23 日被高雄高等行政法院所撤銷的美麗灣開發案就是一個明顯的實例。<sup>21</sup>又近來許多政府的開發案，如北投纜車案及貓空纜車案等，也都有類似的質疑聲浪出現，顯見此等問題在我國並非偶然。開發單位如廣爲運用此種規避法規的技術，將使環境影響評估法的規定形同具文，長久累積的結果，將可預見會對環境帶來不良的影響。

### 三、產生問題的原因

綜覽上述各項問題，可知這些問題大多與制度因素有關，尤其是環境影響評估制度的權限配置問題。環境影響評估制度的權限配置結構，已於「一、」中詳細討論。簡言之，我國現行環境影響評估制度的權限配置係採取集中審查制與否決權制，以下即分述之。同時，在政策環境影響評估方面，過於輕視政策環境影響評估所可發揮的功能也是原因之一。

---

<sup>18</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 10，王毓正教授回覆問卷之意旨。

<sup>19</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 9，施文真教授、夏禹九教授回覆問卷之意旨。

<sup>20</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 9，王毓正教授回覆問卷之意旨。

<sup>21</sup> 詳細討論可見葉俊榮，〈從訴訟公民到環境法院：環境公民訴訟於臺灣的實踐與套探討〉，第八屆行政法實務與理論學術研討會，臺灣大學法律學院國際會議廳，2008 年 12 月 6 日，頁 1~25。

### （一）集中審查制

所謂「集中審查制」，乃指我國環境影響評估之審查集中由環境機關（主管機關）專門負責。然而，實際上，目的事業主管機關才是依法負責相關領域之行政機關，也是真正決定是否發予開發許可的單位。集中審查制將環境考量與開發決定切割為兩個階段，容易導致行政體制上權責不清。再者，集中審查制亦造成環境因素與其它因素分離考量，導致環境影響評估未能實際有貢獻於決策。理想的行政模式下，目的事業主管機關作決策時本來就必須考量一切因素，包含環境與非環境因素在內。然而，現行制度將環境因素抽離、分開處理，其結果造成目的事業主管機關免於考量環境。環境因素與其它因素脫離由單一單位獨立審查，表面上似乎抬高了環境的地位，實際上卻是剝奪環境作為平衡所有利害因素考量的機能。<sup>22</sup>由於現行制度採用集中審查制，使得環境主管機關被迫無法全心為環境發聲，反而是被期待要盡力「完成」環境影響評估的審查。環境影響評估的功能於是大大受到斷傷，不僅流於形式，也得不到人民的信任，甚至連帶地造成環境影響評估事後監督權限割裂。

除此之外，應否實施環境影響評估的「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，也是由環境主管機關訂定。現制之下由環境主管機關對環境影響評估事項一把抓，使環保署必須因應許多個案對此等行政規則進行調整，<sup>23</sup>再與其他目的事業主管機關進行溝通，增加行政溝通上的成本。不

<sup>22</sup> 「環境」的概念包含相當廣泛，可以對許多價值加以含蓋，一併加以處理。葉俊榮，前揭文(同註 10)，頁 24 以下。See also, David Wilkinson, ENVIRONMENT AND LAW, Routledge 41 (2002). 松本昌悅，《環境破壊と基本的人権》，成文堂，1983 年 3 月 10 日，頁 17~18、頁 156、頁 175。真鍋正一、川村俊雄、滝井繁男共著，〈環境権一確立のための提言と差止請求における位置づけ〉，《権利と価値—リーディングス環境第 2 卷》，有斐閣，2006 年 2 月 20 日，頁 102~103 (真鍋正一執筆)。宮田三郎，《環境行政法》，信山社，2001 年 9 月 30 日，頁 2~3。

<sup>23</sup> 該標準於中華民國 84 年 10 月 18 日行政院環境保護署(84)環署綜字第 5406 號令訂定發布。前後於中華民國 86 年 8 月 13 日行政院環境保護署(86)環署綜字第 50186 號令修正發布；中華民國 87 年 7 月 8 日行政院環境保護署(87)環署綜字第 0042249 號令修正發布；中華民國 89 年 11 月 1 日行政院環境保護署(89)環署綜字第 0063289 號令修正發布部分條文；中華民國 90 年 10 月 3 日行政院環境保護署(90)環署綜字第 0061785 號令修正發布第 3 條、第 10 條、第 14 條、第 15 條、第 28 條並增訂第 31 條之 1 條文；中華民國 91 年 12 月 31 日行政院環境保護署環署綜字第 0910091684 號令修正發布第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條、第 10 條、第 11 條、第 15 條、第 28 條至第 31 條及第 31 條之 1 條文；中華民國 93 年 12 月 29 日行政院環境保護署環署綜字第 0930095517 號令修正發布第 8 條、第 10 條、第 27 條及第 28 條條文；中華民國 95 年 2 月 20 日行政院環

屬應行環境影響評估的開發案一旦造成環境損害，目的事業主管機關也會托言環境主管機關認定標準有瑕疵，以規避判斷錯誤的行政責任。又儘管現行標準為避免分段開發以規避環境影響評估的疑慮，而於「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 39 條採取累積計算的方法，但在開發案究為一案或多案的認定上，仍有相同疑慮，而必須反覆於不同機關間溝通，耗費許多行政成本。同時最後對是否應進行環評，環境主管機關也必須負決策責任。

## （二）否決權制

所謂「否決權制」，乃指專責環境影響評估審查的主管機關，其審查結果有否決開發行為的效力。否決權制使本質上屬於程序法規的環境影響評估法躍升於實體管制法規的地位。<sup>24</sup>一旦主管機關審查後作成否定結論，目的事業主管機關即必須依照該結論，不能發予許可，環境因素成為能完全否決開發計畫之要素。此制度乍看似乎重視環境，然而卻造成許多問題，甚或喪失重視環境價值的功能。事實上，任何開發計畫皆不可能只涉及環境因素，一個負責任的完整決策過程，毋寧是決策者必須權衡所有相關因素，全盤考量後作出決策並擔起政治責任。環境影響評估程序若如我國現行制度般賦予環境影響評估審查有否決權，不但未必有助於達成人與環境共存的「永續發展」，在公民社會裡各種價值相互消長的結構之下，甚至會加深環境因素與非環境因素的衝突與對抗。最為典型例子的就是目的事業主管機關從此不認為自己與環境價值有任何的關係，決策時與環境脫離，也漠視後續的環境追蹤。將所有環境的考量推給環境主管機關，無助於使環境價值在整體國家法制度中真正地生根茁壯。同時，公民社會中也會將環境的因素與其他影響決策的因素切割看待，造成「環境」與「開發」的截然二分，反不利於環境思維在公民社會中的滋長。

---

境保護署環署綜字第 0950013200 號令修正發布第 14 條、第 19 條、第 20 條、第 28 條、第 29 條、第 31 條條文；中華民國 96 年 12 月 28 日行政院環境保護署環署綜字第 0960099874 號令修正發布第 3 條、第 10 條、第 16 條、第 28 條、第 29 條、第 31 條條文；中華民國 98 年 12 月 2 日行政院環境保護署環署綜字第 0980108239 號令修正發布全文 41 條。從 1995 年 10 月迄今，不過才 14 年多就修正了十次，顯示此等標準在實務運作上所面臨的挑戰是不小的。

<sup>24</sup> 葉俊榮，〈政府政策環境影響評估〉，《環境理性與制度抉擇》，自版，2001 年 11 月，頁 401。

### （三）過於輕忽政策環境影響評估所可發揮的功能

政府政策環境影響評估的功能展現在於盡早評估與整合評估。盡早評估乃指使政府施政應盡可能提早對造成的環境影響預作評估；整合評估乃指打破各別零星開發行為的侷限，從整體影響的角度，強調整體、加總、或累積的環境影響。<sup>25</sup>從效能面來看，政策環境影響評估無疑是非常重要的。然而我國環境影響評估程序卻顯得相當不重視政策環境影響評估，於環境影響評估法中只以第 4 條提及我國包含政府政策環境影響評估，詳細規定則另以「政府政策環境影響評估作業辦法」規定之，該作業辦法中也只有簡略的 9 條條文。從制度的規範架構及規範體系以及實際運作的結果看來，都可以發現我國對於政策環境影響評估並不重視，導致政策環境影響評估徒具形式、效能不足。

## 第二節 環境影響評估的程序—公共參與及資訊公開

行政程序參與的基本想法是將行政決定的決策理性從實體問題轉移到利害關係人於行政決定程序的參與上，希望透過參與所獲致的程序理性來結合專業與民意，使行政決定取得正當性的基礎，進而提升決策的合理性與正確性。<sup>26</sup>環境影響評估的公共參與（public participation）則指開發單位及審核環境影響評估機關以外的其他相關機關、團體、地方政府、學者專家、當地居民等，透過法定或非法定的方式，參與環境影響評估的製作、審查與監督等階段。<sup>27</sup>

雖然環境影響評估有如上述公共參與程序的設計，然而基於正當法律程序所建立的程序參與，若缺乏一套完整健全的資訊公布或資訊提供系統，人

---

<sup>25</sup> 葉俊榮，前揭文(同註 24)，頁.378。

<sup>26</sup> See Jesse L. Moorman & Zhang Ge, *Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA*, in 8 VT. J. ENVTL. L. 281, 281 (2007).

<sup>27</sup> See Svitlana Kravchenko, *The Myth of Public Participation in a World of Poverty*, in 23 TUL. ENVTL. L. J. 33 (2009).

民往往難以確知行政機關的作業進度或要求內容，造成因應與參與的困難。<sup>28</sup> 以下爰就環境影響評估程序所為公共參與及資訊公開的法制設計與實際執行狀況為分析說明。

## 一、法令規定

### (一) 環境影響評估程序中涉及公共參與之法規規定

首就涉及公共參與之法規而論，環境影響評估程序中涉及公共參與者，主要有「聽證」及「表示意見」等規定，整理如下：

#### 1. 舉行公開之說明會

環境影響評估法第 7 條第 3 項及同法第 8 條第 2 項針對無須進行第二階段環境影響評估以及應進行第二階段環境影響評估之程序，皆規定應舉行公開說明會。因應環境影響評估法公開說明會之規定，行政院環境保護署（以下簡稱「環保署」）依環境影響評估法授權頒布的環境影響評估法施行細則第 18 條、第 22 條，分別對於舉行公開說明會之時點與舉行前應有適當之公告及通知為細部規定。另對於公開說明會的細部進程序，環保署亦依其職權訂有「環境影響評估公開說明會作業要點」。

#### 2. 意見表達

在第一階段環境影響評估，於開發前，開發行為環境影響評估作業準則 5 條之 1 第 3 項規定，「開發單位應參酌相關機關、團體、學者、專家及居民代表表達之意見，檢討評估範疇。必要時，得邀請意見表達者召開範疇界定會議討論之」。在作成說明書前，於開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1 規定，「開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供公共參與表達意見」。又於第二階段環境影響評估，環境影響評估法第 9 條規定：「當地居民對於第二階段環境影響評估程序舉行的公開說明有意見者，得於說明會後十五日內，以書面向開發單位提出，並副知主

---

<sup>28</sup> See Susanna Hornig Priest, *Risk Communication for Nanobiotechnology: To Whom, about What, And Why?*, in 37 J. L. MED. & ETHICS 759, 759 (2009).

管機關及目的事業主管機關」，使當地居民有表示意見的機會。

### 3. 實質參與

環境影響評估法第 10 條第 1 項以及同法第 12 條第 1 項，分別對於相關機關、團體、學者、專家及居民代表有參與環境評估之範疇，及參與現場勘查之權限，訂有明文。其中，針對現場勘查部分，環保署依據環境影響評估法之授權，頒布環境影響評估法施行細則，對於勘查意見表、勘查紀錄以及現場勘查應考量事項，有細節性之具體規定。另外為擴大賦予當地居民、居民代表、相關團體實質參與之機會，環保署依據職權亦訂有「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」，使一般民眾在環境影響初審會議、專家會議及委員會議中，亦能有程序參與之機會。

### 4. 舉行公聽會

環境影響評估法中最正式的程序參與機制是公聽會的舉行。該法第 12 條第 1 項即有應舉行公聽會之明文規定，而對於「公聽會參與之主體」、「應為公告」及「舉行地點」，環境影響評估法亦授權環保署做出具體細節規定。另環保署同時依其職權，對於公聽會之細部作業要點、旁聽規則，訂定「環境影響評估公聽會作業要點」。

### 5. 意見徵求

為適當使用網路溝通意見，環保署頒佈之環境影響評估法施行細則第 15 條之 1 亦有將環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路之規定，向一般民眾、團體為徵詢，擴大相關機關、團體或人民表示意見之機會。

### 6. 權限委任

環境影響評估法第 30 條規定，當地居民依本法所為之行爲，得以書面委任他人代行。

#### (二) 環境影響評估程序中涉及資訊公開之法規規定

在環境影響評估程序涉及資訊公開之法規如下：

#### 1. 開發行為規劃階段之公告

依開發行為環境影響評估作業準則第 5 條之 1 第 1 項規定，「開發單位

於開發行為之規劃階段，開始進行環境影響評估時，應於主管機關指定網站，刊登下列事項並公開十五日供民眾表達意見：一、開發行為之名稱。二、開發行為之內容及場所。三、準備進行之開發行為調查及評估範疇。」此為目前我國法規範上，對開發行為是否准予開發的行政程序中，對揭示資訊在程序的最前端所做的規定。

## 2.環境影響說明書之公告

在第一階段環境影響評估程序中，依環境影響評估法第 7 條第 2 項，主管機關應於收到環境影響說明書後 50 日內，作成審查結論公告之。環保署依據環境影響評估法授權頒佈之環境影響評估法施行細則，更具體規定公告的方式，例如該施行細則第 13 條第 1 項及第 15 條之 1 規定應將環境影響評估影響評估書及環境影響評估結論公開於網路；第 30 條則是公告期間之規定。

## 3.繼續進行第二階段環境影響評估之公告

對於須經第二階段環境影響評估者，環境影響評估法第 8 條第 1 項規定，開發單位應將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示至少 30 日，且應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。本法施行細則亦進一步規定揭示之適當地點、刊載期間之細項。

## 4.環境影響評估書及主管機關審查結論摘要之公告

針對第二階段環境影響評估程序，環境影響評估法第 13 條第 3 項則規定，環境影響評估書於經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。環保署依據環境影響評估法授權頒佈之「環境影響評估法施行細則」，如同上述環境影響說明書之公告部分，於第 13 條第 1 項、第 15 條之 1 及第 30 條具體就利用網路公開及公告期間為規定。

## 5.機關決策過程之公開

為擴大賦予當地居民、居民代表、相關團體實質參與之機會，而使實施環境影響評估機關決策過程公開化，環保署依據職權亦訂有「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」，使一般民眾在環境影響初審會議、專家會議及委員會議中，亦能有程序參與之機會，期能符合程序及資訊公開之正當

程序要求。其他諸如開發單位所提書件、補充資料、審查會議時間、地點，民眾無須申請，即可於環保署「環境影響評估書件查詢系統」獲知資訊。

## 二、實際運作上的問題

### (一) 實際運作情況

在對既有法規有所瞭解之後，本研究也觀察了實際運作的情形，並就環境影響評估程序中有關公共參與及資訊公開之實務運作及相關案例部分，區分說明如下：

#### 1. 涉及公共參與之環境影響評估程序實務運作情況

公共參與可說是環境影響評估過程中極為重要的正當程序要求，<sup>29</sup>而現行環境影響評估法無論在第一階段或第二階段的環境影響評估程序，皆明文規定應賦予公共參與之機會。民眾參與的形式，依現行環境影響評估法規定，則有「意見表達」、「公開說明會」及「公聽會之舉行」等。其中，「意見表達」乃是人民針對環境影響評估影響說明書或環境影響評估書之內容，或當地居民對於第二階段環境影響評估程序舉行的公開說明內容，向開發單位、相關主管機關及目的事業主管機關提出意見。「公開說明會」則是無須進行第二階段環境影響評估與應進行第二階段環境影響評估者皆應舉行者；在公開說明會中，參與人員可以有表示意見之機會。最後，「公聽會」則是僅出現於第二階段環評的程序，應於目的事業主管機關收到環境影響評估書初稿、進行現場勘查後舉行之。與公開說明會相同，公聽會之參與人員也有機會在公聽會程序中表示意見。又於第一階段環境影響評估程序中，依開發行為環境影響評估作業準則之規定，於規劃階段即於網站上公開十五日，給予人民有發表意見的機會，又於作成說明書前須舉辦會議處理人民意見，並將此等處理情形反應於說明書之中。

#### 2. 涉及資訊公開之環境影響評估程序實務運作情況

資訊公開同樣也是正當法律程序之一環，<sup>30</sup>資訊的公開方能使行政程序

---

<sup>29</sup> See Jesse L. Moorman & Zhang Ge, *supra* note 26, 281.

<sup>30</sup> See Paul Grace, *Uk Environmental Impact Assessments: The Battle Continues*, in 20 NAT. RESOURCES & ENV'T 63, 63 (2005).

透明化，也使公共參與之實踐變成可能而有意義。<sup>31</sup>環境影響評估法中即明文規定，應將「環境影響說明書」、「環境影響評估書」及「主管機關審查結論摘要」為公告，並將須經第二階段環境影響評估之程序公告周知。此外，目前環保署網站也架有「環保 e 言堂（即環保論壇）」。<sup>32</sup>該論壇除使一般人民可對環保議題表示意見外，環保署亦會將未正式進入環境影響評估程序前之相關具體環境影響評估事項公布於網路，使一般人民可事先瞭解並表示意見。此項作法除屬資訊公開之具體實踐外，亦是公共參與的管道之一。此外，於環保署網站中也公布審查相關資訊、環境影響說明書及評估報告書初稿，擴大資訊公開範圍，以滿足人民參與的需求。

另外，目前實務判決中針對資訊公開部分為起訴的案件共有 5 件，分別為為東山廢棄物處理廠案，以及涉及第三人資訊公開、旁聽環境影響評估審查會等案。細觀相關法院判決及理由可以發現，行政法院多認為環境影響評估程序中的相關資訊，非屬依政府資訊公開法應主動公開之資訊，原告等請求資訊公開之人，依法並無請求公開之主觀公權利，因而判決原告敗訴。

## （二）制度運作上面對的問題

雖然現行環境影響評估中有關公共參與及資訊公開之程序已有上開法規予以規範，似乎對於環境影響評估之「正當程序」要求已有某程度之落實，然而細究該等規定及實務之運作，尚有許多未盡完善之處。以下就法規與實務提出幾點現制下所面對的問題。

### 1. 公共參與不見得對決策有影響

首先就公共參與之部分而論，公共參與對於程序過程及環境影響評估結論卻無太大的影響力。也就是說，人民在參與時所表達的意見對於環境影響評估並無實質的拘束力。<sup>33</sup>環境影響評估法雖分別針對不同階段，設計有不同程度之參與模式（意見表達、公開說明會及公聽會之舉行等等），但都未規範公共參與的拘束力。其中人民意見之表達，無論在行政程序法之規定或環

---

<sup>31</sup> See Neil Craik, *Deliberation and Legitimacy in Transnational Governance: The Case OF Environmental Impact Assessments*, in 38 VICT. U. WELLINGTON L. REV 381, 381 (2007).

<sup>32</sup> 入口網站為：<http://forum.epa.gov.tw/epasps/spsa/spsa01001.aspx>，最後瀏覽日：2010/1/30。

<sup>33</sup> See Paul Stookes, *Getting to The Real EIA*, in 15 J. ENVTL. L. 141, 141-150 (2003).

境影響評估法中，皆欠缺意見內容對於環境影響評估機關或開發單位生有拘束力之明文。公開說明會之舉行雖亦使人民有得參與環境影響評估程序之機會，在說明會進行程序中參與人員也有表示意見之機會，但在現行法中也欠缺意見內容拘束力之明文，故究其本質仍僅屬於資訊公開層面。公聽會之規定中同樣也欠缺實質拘束力之明文。從而，這些參與模式所產生的拘束力在法理上或許可能有程度上的差異，但在法規面並無人民表示意見或參與公開說明會、聽證會時意見表達的效力規定，造成上述三種不同公共參與形式在效力上並無不同，公共參與之效力因而大打折扣，也嚴重影響環境影響評估程序之正當性。公共參與的意見無法實質地反映在環境影響評估過程與結論中，亦不難理解人民對於環境影響評估結論的不信任。

## 2. 參與者的關注面向及代表性不明確

環境影響評估程序中可能涉及多種面向的問題，從參與的廣泛面而言，應盡可能地讓所有意見與考量都反映在程序中。然而在或許因專業度與關心程度的差異，並非所有參與的團體或個人皆對某一環境影響評估事件所涉及的所有問題都有興趣或有所專研，例如有關鳥類保育的民間組織與保護古蹟人文的公益團體，甚至當地居民所關心環境影響評估程序所涉及的面向皆不同。每一個參與者所關注的議題不同實為常態，善加彙整後應更能達成參與的目的，但目前的程序卻無法有效統合分析來自各方的意見，使得討論議題過於分散，無整合之效。

其次是參與人員代表性的疑問。目前公開說明會及公聽會的規定限制相關人民團體之參與人數，實際運作時往往採取共同推薦專家學者或代表一至二人之方式。這樣的作法固然是為了使程序能順利進行，但同時忽略人民團體可能同時有正反意見相左之情形，而無法考量全部因素。

## 3. 參與效率不彰

依目前的環境影響評估程序的設計，欲參與的相關團體或個人必須全程參與全部議程。這樣的設計至少有幾個重大的缺失。其一，是民眾須付出相當大的時間成本，是對於鼓勵公共參與的不利因素。再者，議程的不明確也

往往模糊探討焦點，使得公共參與的效率不彰，<sup>34</sup>易降低公共參與的興趣，更可能實質削弱某方意見之影響力，在程序公平性與合理性上皆有值得商榷之處。<sup>35</sup>此等制度運作的問題，也可對應到第一次焦點專家學者座談會所蒐集到的意見。諸如：「過多的法規可能反而限制了參與，而無法達成環境影響評估所要追求的制度目的」、「公共參與制度不成熟，民眾對於公部門的信賴基礎薄弱」、「目前制度設計有許多應予注意而未注意事項，包括：相關規範層級應提升、啟動公共參與機制的規範應明確、制度設計上應考量民間團體之間亦可能有不同立場、並應引導人民就環境影響評估有關事項進行陳述」等。

#### 4. 資訊的取得面臨阻礙

從專家座談會意見、環境影響評估案例及法院判決，都可以看見現行制度及實務運作上，公共參與程度及資訊公開仍嫌不足。針對現行環境影響評估程序，專家學者對於資訊公開之法制規範及實務運作多有批判，相關意見包括：「表決不附理由，亦未公佈各委員投票內容，造成公民監督困難」、「環境資訊不夠公開」、「開發單位進行開發作業時，未與民眾充分交流意見」、「在製作環境影響說明書前，並未有公共參與之規定」、「環境影響評估審查會議之資訊公開不足，導致參與不足」、「目前環保署的環境影響評估程序開放旁聽機制過於保守」、「環境影響評估主管機關對公共參與及監督不友善的態度」、「環境影響評估說明書/報告書的技術性過高，導致資訊公開亦無法使得當地居民充分瞭解開發行為的內容以及可能會對環境所造成的影響」、「主管機關對於資訊公開及公聽會等行政程序心態不正確，如政府機關在實務上的態度經常是公開為例外禁止為原則」等。

#### 5. 國家本身所掌握的資訊有限

資訊「如何」公開與公開的「項目」、「內容」，環境影響評估相關法規中有關資訊公開之規定，應僅是涉及環境影響評估程序之資訊公開的一個環節。就政府部門而言，即便其欲依照規定公開相關資訊，但

---

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> See Fabiana Li, *Documenting Accountability: Environmental Impact Assessment in A Peruvian Mining Project*, in 23 POLAR: POL. & LEGAL ANTHROPOLOGY REV. 218, 218 (2009).

在政府掌握資訊有限的情形下，資訊的提供亦是不完整的。整體而言，除了環保署之外，仍須有其他相關機關之配合，例如政府所掌握有關自然、人文等部分資訊，皆應事前且詳實的公開、發布，否則人民在環境影響評估程序之參與環境影響評估前，尚須付出相當之時間及精力蒐集相關必須訊息，將大大減少人民參與之意願。<sup>36</sup>再加上如人民為備妥相關資訊，而因此要求環境影響評估主管機關延長審查期間，將造成環境影響評估程序之延宕，形成環境影響評估程序之龐大時間成本負擔。

#### 6.環評程序中環境主管機關的角色

環保署之權責本在「主管全國環境保護行政事務」(行政院環境保護署組織條例第1條參照)，原應站在與關心環境之團體與個人同一陣線。然在實際運作上，因為環保署亦屬中央機關，除須依環境影響評估法擔負環境影響評估工作(環境影響評估法第2條參照)之壓力外，亦擔負貫徹國家政策之任務。如果兩項權責任務相齟，容易形成專業倫理及行政倫理間的兩難抉擇。環保署在貫徹中央政策之壓力下，除無法克盡其環境影響評估工作之職責外，也往往成為與人民相對立之一方。現制設計使得本來應站在專業立場提供意見給決策機關的環保署，卻從程序的參與者變成決策的主體，對具體開發案有環境顧慮的民間團體，甚至必須以環保署為被告。環保署在種種壓力下站在與人民對立的立場，也間接造成人民即使參與環境影響評估程序，也不見得信賴該決策，使環境影響評估制度量能的發揮更為有限。

### 三、產生問題的原因

就以上所提出公共參與以及資訊公開不足的問題，本研究嘗試分析原因如下。

#### (一) 未有確保參與機制的明文

針對公共參與對於環境影響評估拘束力之部分，雖在現行環境影響評估法中分別針對不同階段，設計有不同程度之參與模式(即意見表達、公開說

---

<sup>36</sup> See Joseph F.C. DiMento & Helen Ingram, *Science and Environmental Decision Making: The Potential Role of Environmental Impact Assessment in The Pursuit of Appropriate Information*, in 45 NAT. RESOURCES J. 283, 283 (2005).

明會及公聽會之舉行等等)，但無論行政程序法或環境影響評估法中，皆欠缺意見內容對於環境影響評估機關或開發單位生有拘束力之法規明文。再者，對照於目前我國現行法中有關公共參與之規定，其中規範最為嚴謹的乃是行政程序法中的「聽證」程序。依此，低度開發行為可能因適用行政程序法之結果，故須進行嚴謹的聽證程序。然而對照目前環境影響評估法僅規定公聽會，形成高度開發行為依環評法規定無須進行聽證，僅須舉行公聽會。對照行政程序法與環評法的適用結果，顯有失衡之虞。因此，在環境影響評估程序中的公共參與部分，應參酌行政程序法中聽證的相關規定（包含一般聽證程序：第 54～66 條及行政處分章：第 102～109 條等），使相關環境影響評估機關有義務斟酌全部聽證之結果，賦予公共參與的實質效力，藉以提高公共參與的意願，減少日後的爭執。

## （二）參與及資訊公開法制有缺陷

公共參與效率不彰方面，確有如同前文專家座談會所指出之缺失，顯示現行法制下的參與機制並不足夠。整體環境影響評估程序應不僅只由環保署負起全責，仍須有其他相關單位之配合，例如有關單位應就其所掌握自然、人文等相關部分資訊，皆應事前且詳實的公開、發布等，使人民得在參與過程中，獲得參與環境影響評估所必要的資訊。然而目前政府相關資訊之公開方式，尚欠缺完整統一的彙整，造成人民在參與環境影響評估程序前，須付出相當之時間及精力至各相關單位蒐集相關訊息，更可能因此遭到開發事業的目的事業主管機關刁難，在在大幅降低公共參與的意願。再加上如人民為備妥相關資訊而因此要求環境影響評估機關延長評估期間，將造成環境影響評估程序之延宕，形成環境影響評估程序之龐大時間成本負擔。此等參與效率之不彰，都肇因於未能確切落實資訊公開。事實上，許多未落實資訊公開的質疑都涉及開發單位及機關執法心態的問題，導致即便環境主管機關願意公開資訊，但民眾仍不免懷疑所公開的資訊是否全面。這些問題都不是靠環保署單方面訂定內部作業性的行政規則所可以解決的。

再者，環保署以開發行為環境影響評估作業準則提前人民參與的機會，固可相當程度補足參與時點過遲的缺失，但制度的細部運作仍有檢討的空間。包括開發行為規劃階段僅於網站上公告十五日是否足夠、公

告的內容是否充分、人民是否有辦法預先向開發單位取得資訊以參與後續的程序等，都是應予檢討的。又從環境影響評估程序中至為重要的「範疇界定會議」程序觀之，依環境影響評估法第 10 條之規定，於第二階段環境影響評估程序中「應」進行範疇界定會議，而依前開準則第 5 條之 1 第 3 項之規定，則為「得」進行範疇界定會議，顯見即便有開發行為環境影響評估作業準則的補強，第一階段環境影響評估與第二階段環境影響評估之間仍有一段不小的差距。是以，如僅以此等規則的發布即認為第一階段環境影響評估與第二階段環境影響評估沒有太多差別，並以此正當化許多開發行為未進入第二階段環境影響評估，在說理上則未免過於速斷。此外，目前有關公共參與的環境影響評估程序，在法制設計上，都是採取「一次程序解決所有問題」的方式。亦即，在任何環境影響評估的公共參與程序中，往往透過一次的會議同時解決自然保育或相關環境人文等不同面向的問題，造成無論關心何種環保議題之團體或組織，都必須全程參與整體議程，除使人民付出大量時間成本外，也往往造成討論焦點的模糊化。長久以往，亦可能減低公共參與的興趣。更有甚者，現行環境影響評估機關對於「相關人民團體」參與環境影響評估會議時，要求「共同推薦專家學者等代表一至二人」參加，或無意地忽略了相關人民團體可能包含有正反意見相左的兩派陣營。此等運作方式，可能削減「環保派」團體或組織在參與程序中表示意見的影響力，如此的環境影響評估程序除在公平性與合理性上易受質疑外，也造成環境影響評估結論公信力之低落，更凸顯參與效率之不彰、公共參與興趣之低落。

如欲使人民得實質參與，應使參與過程較有彈性，例如，在人民參與前舉行「會前會」，先處理聽證過程之程序問題，使欲參與的相關環保團體或個人能事先知悉進行之程序，選擇參與討論之問題，並引導人民就環境影響評估有關事項進行陳述，以免浪費公共參與的資源與時間。環境影響評估過程如能減少不必要之時間浪費與參與成本，才能適度提升公共參與之效率及意願。同時，規範上亦應保留適當期間，使人民得以在充分準備的前提下參與程序，公共參與才可望具有實質意義。又民眾申請列席的席次限制規定，亦應考慮到相關人民團體可能包含有正反意見相左的兩派陣營。在制度設計上，應使持有不同立場及意見的人民有平等參與、取得資訊的機會，避免造

成個案中參與機會及資訊接近權的不公平。同時也應透過訴訟法的規定，確保相關的權利救濟。

### （三）執法時解釋法律有誤

依現行法規定，聽證過程必須詳實記載，聽證程序終結後須將聽證記錄及環境影響評估機關最終決定書面通知參與之團體或個人，對於人民意見之回覆內容，亦需具體明確，使人民可理解環境影響評估審查結論之理由。不論從法律解釋或保障人民參與權利的面向而言，也應將環境影響評估法定位為程序類的法規（例如行政程序法），並以行政程序法為人民程序保障的基準法。如此解釋的主要目的，在於強調環境影響評估程序進行中的資訊公開與公共參與等程序權利可以獲得根本的保障。以程序法來定位環境影響評估法，並賦予程序權在訴訟上有請求救濟的機會，也較能在法制上直接補足或處理環境影響評估審查程序不足之處。

### （四）根本問題在於集中審查制與否決權制的配套

公共參與環評程序的最大阻礙，往往來自環境影響評估的主管機關環保署。環保署原應背負環境維護的職責，本是站在與關心環境之團體與個人同一陣線，然在現實狀況下卻容易與人民相對立，其原因在於我國採取「否決權制」並搭配「集中審查」。這樣的制度造成開發行為的目的事業主管機關在環境影響評估審查案中袖手旁觀。所有依法須經環境影響評估的開發案，皆係由環保署負責評估，並做出核准與否的決定。如此的制度設計，使環保署除背負環境影響評估工作之壓力外，尚須面對貫徹國家政策的兩難抉擇，不僅可能違背其環保職權，更容易激化其與環保團體或個人的對立，而使得公共參與的實效性落空。

## 第三節 環境影響評估審查委員會的組織

### 一、法令規定

#### （一）關於環境影響評估審查委員會的組成及任務

依環境影響評估法第 3 條規定，各級主管機關為審查環境影響評估報告

有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會），其中專家學者委員不得低於三分之二。委員會的組織規程在中央主管機關由環保署擬訂，報請行政院核定後發布（即現行「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」）；在直轄市或縣市主管機關則由直轄市、縣市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之（目前各縣市政府亦訂有各縣市政府之環境影響評估審查委員會組織規程）。

根據「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」（以下簡稱該規程）第 3 及第 4 條，該委員會之組成如下：置主任委員一人，綜理會務，由行政院環境保護署（以下簡稱環保署）署長兼任；置副主任委員 1 人，襄助會務，由環保署副署長兼任；置委員 21 人，除主任委員、副主任委員為當然委員外，有關機關代表為 5 人，由行政院研究發展考核委員會副主任委員、行政院國家科學委員會副主任委員、行政院農業委員會副主任委員、行政院經濟建設委員會副主任委員及行政院公共工程委員會副主任委員兼任；其餘委員 14 人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。

委員會之委員任期為二年，其中專家學者委員續聘得連任一次，每次改聘席次不得少於該等委員人數二分之一。至於有關機關代表之職務有異動時，則各該機關應改派代表，補足原任期；專家學者出缺時，應予補聘，其任期至原任期屆滿之日止。

關於委員會之會議進行方式，根據該規程第 8 至 10 條，應有全體委員過半數之出席始得開會；應有出席委員過半數之同意始得決議，當正反意見同數時，由主席裁決之。此外，專家學者委員應親自出席，不得代理；當日的事業主管機關為開發單位，目的事業主管機關委員或與審查各開發計畫有利害關係之委員應迴避出席。根據該規程第 11 條，除署外委員及專家學者得依規定支領出席費、審查費外，該委員會之委員均為無給職。

至於委員會作出之審查結論，根據施行細則第 43 條，審查結論可能為以下三種：（1）通過或有條件通過環境影響評估；（2）認定不應開發；（3）應繼續進行第二階段環境影響評估。

此外，值得一提的是，根據 2009 年 2 月訂定之「行政院環境保護署環境

影響評估審查旁聽要點」(以下簡稱該要點),會議召開時(包括初審會議及委員會議),當地居民、居民代表、相關團體,得依該要點規定申請旁聽,於取得旁聽證後得參與環保署環境影響評估審查相關會議。

關於該委員會之任務,環境影響評估法中僅於第 3 條與第 12 條分別提及「為審查環境影響評估報告有關事項」、「委員會委員於目的事業主管機關收到評估書初稿後,應參與由目的事業主管機關會同其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民,所進行之現場勘察與公聽會」。依環境影響評估法第 3 條授權所制定之前述規程第 2 條,則進一步說明委員會之任務,包括:(1) 審查目的事業主管機關轉送之環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告或變更內容對照表;(2) 審查環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策;(3) 審查有影響環境之虞的政府政策環境影響評估事項;(4) 審查依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報之書件。

## (二) 關於環境影響評估審查委員會的選任及遴聘

為遴選前述委員會中 14 名之專家學者委員,環保署訂有「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」(以下簡稱該要點),使具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者,擔任環境影響評估審查委員會之專家學者委員。

根據該要點第 2 點,環保署為遴選專家學者委員得組設遴選委員會,由副署長 1 人為召集人,並由相關專家學者 5 人及機關代表 5 人(包括內政部、經濟部、交通部、農委會、環保署代表)組成;且根據該要點第 5 點,該遴選委員會應公開接受公會、行政機關、大專校院、學術研究機構、環保公益團體之推薦(但公開接受推薦人選之期間以二星期為限,逾期、資料不齊或資格不符者則不予受理)。

前述 14 名之專家學者委員,根據該要點第 4 點,其專業領域分為下列 14 類,以每一專長遴選一位專家學者委員為原則:(1) 土地利用及景觀規劃;(2) 文化資產;(3) 生態系統;(4) 海洋、海岸及島嶼;(5) 地形、地質及水土保持;(6) 空氣品質及污染防治;(7) 能源及溫室氣體減量;(8) 水資源及水污染;(9) 廢棄物及資源循環利用;(10) 噪音及振動;(11) 土壤及

地下水；(12)毒物及健康風險評估；(13)社會經濟及政策環境影響評估；(14)環境規劃及管理。

此外，依據該要點第 3 點，專家學者委員除須具備環境影響評估相關學術專長及實務經驗外，並應符合下列資格之一：(1) 從事環境影響評估相關項目之技師，滿 8 年以上者；(2) 國內大專院校專任副教授（含）以上；(3) 曾任登記立案環保公益團體負責人，滿 3 年以上者；(4) 曾任各機關環境影響評估審查委員會委員，滿 2 年以上者；(5) 曾任學術研究機構環境影響評估相關項目副研究員（含）以上；(6) 其他經遴選委員會專案認定者。

## 二、實際運作上的問題

### (一) 運作現況

第七屆環境影響評估委員於 2009 年 7 月 31 日任期屆滿，環保署於同年 6 月 10 日公告公開接受各界推薦第八屆環境影響評估審查委員會專家學者委員，並於 7 月 31 日晚間公布第八屆環境影響評估委員名單（亦即目前之環境影響評估委員）。<sup>37</sup>

現行制度要求開發單位必須負責提出環境影響說明書、環境影響評估報告書（必要時甚至必須提出環境影響調查報告書）。根據環境影響評估法施行細則（以下簡稱施行細則）第 13 條，主管機關就環境影響說明書或評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及審查委員會之會議紀錄公開於網際網路，目前亦確可於環保署「環境影響評估書件查詢系統」之網頁上查詢。

根據環境影響評估法第 7 條，主管機關在收到前述環境影響說明書後的 50 日內應作成審查結論。然值得注意的是，環境影響評估委員皆非專職，通常只有接到開會通知時才拿到案件資料，並未給予委員足夠時間瞭解案件資料。

委員會之組成當中雖有三分之二以上為專家學者委員（其他則為機關代

---

<sup>37</sup> 其中，第七屆委員繼續留任的有鄭福田、陳鎮東、李錦地、林鎮洋、吳在益、李育明。至於新聘者則包括：台師大地理系教授李素馨、中研院史語所研究員劉益昌、台大生態學研究所李培芬、中華大學土木工程資訊系教授陳莉、清大化學系教授凌永健、台大環工所教授蔣本基、台大海洋工程系教授洪振發、成大工業環境醫學研究所教授李俊璋等 8 人。

表)，但委員會審查過程中仍可能受到高度的行政干預。以蘇花高興建與否之爭議為例，在環境影響評估尚未作成審查結論之際，馬英九總統即於花蓮輔選時發表「蘇花替代道路計畫明年底前一定動工興建」之言論。<sup>38</sup>再以中科四期廢水排放爭議為例，亦有環保團體強烈質疑行政院在審查結論作成前召開環境影響評估協調會，干預環境影響評估獨立審查之專業，<sup>39</sup>甚至引發環境影響評估專案小組幾乎每週一審是爲了配合施工進度的疑慮（按：中科四期環境影響評估審查案，環境影響評估委員會最後於2009年10月30日作成了有條件通過環境影響評估審查的結論）。

## （二）所面對的問題

我國的制度將環境影響評估全權交由環境主管機關處理，更進一步規範由環境影響評估審議委員會處理。因此，委員會委員的組成將實際影響環境影響評估的運作，以下討論委員會組成的相關問題。

### 1.環境影響評估委員之組成與遴選方式

現行法雖規定審查委員會中專家學者不得低於三分之二（其他則爲機關代表），但現行之制度下，委員會於審查過程中仍可能受到來自政治部門高度的干預（21席委員名額中，行政機關除七位官派委員外，只要加上掌握四位專家學者的支持即可獲通過結論）。再者，目前對於專家學者委員須具備環境影響評估相關學術專長及實務經驗之資格限制，也引發環保人士往往無法參與之疑慮。

### 2.環境影響評估委員負荷沉重

公民團體<sup>40</sup>組成之研究團隊曾於新聞稿上指出，以上屆某位環境影響評估委員的公文收發紀錄做計算基礎，發現非專職、無給職的環境影響評估委

---

<sup>38</sup> 「蘇花替有譜 馬英九宣示明年底前動工」，2009.10.25，中央社報導，<http://www.udn.com/2009/10/25/news/national/breakingnews1/5213970.shtml>。（最後瀏覽日：2009年11月10日）

<sup>39</sup> 「中科四期二林園區行政干預環境影響評估專業？國科會、環保署都證實，林中森的確在環境影響評估會前召開協調會，但強調會議『合情合理』」，2009.10.7，朱淑娟報導，[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_07.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post_07.html)。（最後瀏覽日：2009年11月10日）

<sup>40</sup> 李佳達，「找不出影響的環境影響評估」，台灣青年環境智庫。<http://news.sina.com.tw/article/20080423/258461.html>。（最後瀏覽日：2010年2月20日）

員們，兩年內平均每 2.09 天就有一件開發案要審；每件從收到數百頁的報告到第一次審查只有約 9 天的審閱期，導致當開發單位所提出環境影響評估說明書內容有所偏頗時，環境影響評估委員在現行制度上可能很難加以察覺或反應，委員沉重之負荷量可見一斑。當然，關於此部分之實務運作，未來需要更多本土之實證研究來佐證。

### 3.環境影響評估委員會的公信力危機

目前委員會並非獨立之機關，而委員亦非有給職之專職人員，審查的書件係採用開發單位提供的環境調查資料，委員無自行進行調查之能力，環保署亦未設有自己的環境基線資料庫（baseline data base）。從開發單位的角度而言，其為達到通過環評的目的，往往較樂於提出有利的資料。委員會僅得根據開發單位單方面提出的資料而為審查，在資訊不充足且可能有利於開發單位的條件下所作成的審議與結論，經常受到批評。

前述公民團體組成之研究團隊訪談上一屆過半數的環境影響評估委員並製作普查問卷發現，所有受訪者皆認為目前由開發單位委託顧問公司所撰寫的「環境影響評估說明書」，普遍具有傾向開發的偏頗立場。更有顧問公司私下指出，開發單位以各種方式要求環境影響評估一定要過，因此顧問公司需要想辦法「美化」報告的內容，以讓環境影響評估順利過關。<sup>41</sup>即便沒有前述對顧問公司施壓的情形，由於開發單位將環境影響評估視為「依法」不得不做的程序，往往為求通過，僅提出有利的資料，對真正的環境影響欠缺認真探究的熱情。同時，環境影響評估法第 7 條又規定環境影響評估委員在收到開發單位的環境影響評估說明書之後，原則上在 50 日內就要作成審查結論並公告之，更使得環境影響評估委員必須在極短的期間內作成決定，而無法顧及決策的品質。

目前委員會並非獨立委員會，環境影響評估委員亦非均為專職人員，只有在接到開會通知時才拿到案件資料，導致環境影響評估委員在現行制度上往往很難對開發單位經過美化後的報告做出實質、細緻之審查或提出意見方案。現制甚至無法讓環境影響評估委員保有一個不受壓力、不受指示的審查

---

<sup>41</sup> 詳見附件 1.2，附件頁 7。

空間。加上環保署基於行政一體，為貫徹執政者意志，委員會於環境影響評估決策中所扮演之角色，往往被懷疑為替行政機關決策背書<sup>42</sup>（由前述蘇花高替代道路、中科四期環境影響評估案之例即可見一斑），進而造成民眾對委員會之組成與運作之不信任，以及環境影響評估具高度可操弄性之疑慮。環評結論最後只能訴諸中立第三方的法院機制，由法院審查環境影響評估決定的合法性與正當性（然此部分又涉及法院在此類事件中，是否有足夠的量能進行實質審查之問題，對此，本研究將於下文中進行討論）。

### 三、產生問題的原因

#### （一）委員會組織欠缺獨立性

環境影響評估制度是各種開發案能否通過的關鍵門檻，而環境影響評估制度之運作重點又在於委員會之審查程序，因此環境影響評估委員會之組成方式及成員往往成為影響環境影響評估運作之關鍵。根據「環境影響評估法」第3條以及「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」，現行環境影響評估審查委員會之21名委員中，除主任委員為環保署長兼任、副主任委員由副署長兼任，以及有關機關代表之委員（包括研考會副主委、國科會副主委、農委會副主委、經建會副主委、公共工程委員會副主委等共五名）外，其餘的14名專家委員則由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。現行委員不是由行政機關之代表兼任，就是由行政權提名（環保署遴選）而產生，在行政一體的運作邏輯下，委員容易受到政治的干擾。這樣的設計，不僅使國會無法本於憲法上權力分立之要求，於事前對委員的產生進行監督，更使委員會經常有被認為是替政策背書（決定有可操弄性）之嫌，也使民眾及環保團體對委員會之中立性存有高度不信任感。同時，行政機關也多以案件涉及專業為由，未充分揭露資訊，也未給予人民充分參與程序之機會。委員會的組成以專業為基礎雖為必要，然過分強調專業做為制度運作基礎正當性的結果，也往往造成忽略公共參與程序之重要，使決策的程序正當性受到斷傷。

---

<sup>42</sup> See Alan D. Levy, *A Review of Environmental Assessment in Ontario*, in 11 J. ENV. L. & PRAC. 173, 173 (2001).

## （二）現行制度採集中審查

審查委員審查之案件量負荷沉重已如前述。其成因除了與環境影響評估委員並非專職人員且只在接到開會通知時才拿到案件資料有關外（導致環境影響評估委員在現行制度上往往很難對環境影響評估公司所提供、經過美化後的報告做出實質、細緻之審查），也與現行環境影響評估制度採集中於環保署審查，並無法確保其決策的中立性有關。在集中審查制下，環境影響評估委員除往往必須承受沉重之社會壓力外，也必須承受其他行政機關政策造成環境影響或破壞的成敗。目前該委員會所受的資源分配與量能卻與其責任顯不成正比，除委員之組成欠缺民主機制監督之管道，造成民眾之不信任外，其審查之品質亦往往備受質疑。<sup>43</sup>

## （三）環境影響評估的資源分配不足

現制下，委員會所接受的資源分配及量能與其工作量及責任顯不相當。多數委員多屬兼任，許多環評案件都相當繁雜，但委員所能使用的研究與行政資源相當有限，在在使審查工作益形辛勞。詳言之，在目前集中審查的制度下，環境影響評估審議委員會往往必須面臨開發單位、行政機關以及民眾等多方的關注及壓力，卻未擁有應有的權限及資源（包括人事、預算等）。再加上目前關於環境、水文等基線資料庫皆未完全建立或串連，要審議委員在收到開發單位、顧問公司的環境影響評估說明書後的短短期間內去查證、審查報告內容的真實性或找出可能的關鍵問題所在，不論是在時間或人力上皆可說是緣木求魚。在未來短期內仍然維持集中審查，且本土的環境基線資料庫尚未建置完整的狀況下，如何實質提高環境影響評估審議委員審查環境影響評估報告書的量能，將是不可避免的重要問題。

---

<sup>43</sup> See Hu Yuan, *Progress in Environmental Impact Assessment in China: The 2002 Environmental Impact Assessment Law*, in 20-SPG INT'L L. PRACTICUM 54, 54 (2007).

## 第四節 環境影響評估審議委員會的運作—環境工程顧問公司的運作

### 一、法令規定

依環境影響評估法第 6 條之規定，開發行為如應實施環境影響評估，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則實施第一階段環境影響評估，作成環境影響評估說明書，並依同法第 7 條之規定，提出於目的事業主管機關。又當應進行第二階段環境影響評估時，依環境影響評估法第 11 條之規定，開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書初稿，提出於目的事業主管機關。當主管機關作成審查結論時，依環境影響評估法第 13 條第 2 項之規定，開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。又當主管機關進行追蹤，認為有必要時，也可依環境影響評估法第 18 條第 1 項後段規定，要求開發單位提出環境影響調查報告書。

以上所提出之文書，如有明知為不實事項而記載者，依環境影響評估法第 20 條之規定，也應負刑事責任。

### 二、實際運作上的問題

#### (一) 現行運作情形

現行法制要求開發單位必須負責提出環境影響說明書、環境影響評估報告書，必要時也應提出環境影響調查報告書。當開發單位未配備調查環境影響的專業能力時，勢必要依賴其他專業者為其提出專業的書面資料，以提供給目的事業主管機關，供環境影響評估主管機關進行審查。市場上既然有如此的需求，也就會有供給者的產生，而這個供給者正是目前為諸多開發單位進行環境影響評估說明書、報告書、調查書的環境工程顧問公司。

從環保署 2008 年對環境工程顧問公司進行的評鑑來看，可以發現我國目前參與評鑑的環境工程顧問公司共有 32 家。<sup>44</sup>2008 年的評鑑量表僅有優劣

---

<sup>44</sup> 從 2008 年評鑑的結果來看，可以發現參與評鑑的公司中，有 7 家獲得 A 級評價，指環境影響評估執行能力良好，可執行各類開發行為之環境影響評估，公司整體支援能力強；有 5 家獲得準 A 級評價，指環境影響評估執行能力良好，可執行各類開發行為之環境影

兩個等級，而且所有的環境工程顧問公司都獲得合格的評價。然而事實上在現有的法律架構下，環境工程顧問公司是否可以有效發揮制度功能，也有待進一步的探討。

## （二）現制所面對之問題

### 1. 環境工程顧問公司的評估有信任危機

在許多環境團體及專家學者的眼中，環境工程顧問公司所做成的說明書、評估書及調查書並不公正，連帶的，環境工程顧問公司進行評估的公正性也受到質疑。除了開發單位外的其他環評程序參與者以及社會輿論，也從一開始就不信任評估結果。在評估報告普遍自始即不獲得信賴的情形下，可以想見的最糟情形是，地方居民與團體可能會耗費許多時間及成本動員抗爭，同時也將回頭影響環評審查的效率與效能，最終可能造成國家、開發單位及他當事人「三輸」的局面。

### 2. 環境工程顧問公司評估事項的侷限性

環境工程顧問公司做成評估所依賴的專業多集中在環境工程的專業上，對於文化資產的維護、社會層面的影響並不重視。若評估對象僅集中在少數幾項專業之上，則無法符合環境影響評估法及環境基本法對於「環境」概念所設定的意涵。環境的各項因素若無法獲得兼顧，則評估僅具片面效力，進而難以達成環境影響評估法的立法目的。

## 三、產生問題的原因

環境工程顧問公司在實踐環評制度目的上，亦有其重要功能。其提出的報告為環評程序的基礎，而受到各方信賴，然而臺灣的現狀卻非如此。如進一步探究此等問題的原因，可以分析出以下數點。

### （一）政策納採的偏頗

現行環境工程顧問公司評估對象的片面性，顯示了臺灣社會長久以來政策納採的侷限。環境工程顧問公司僅重視環境工程等有明確數據的資料，對

---

響評估；有 12 家獲得 B 級評價，指環境影響評估執行能力尚佳；有 8 家獲得 C 級評價，指環境影響評估執行能力可。

於社會文化等無法有效量化的價值則無所著墨，開發行為對社會文化的影響往往並未確實成為評估的對象。環境工程顧問公司之所以無法有效將開發行為對社會文化的影響納入考量，乃因我們仍將評估的概念限於量化的資料，且對「環境」的解釋一詞擴未及於社會文化的影響，且環境工程顧問公司本身也未延攬社會領域人才。人文社會的評估影響與自然科學的評估影響概念與量表本有不同，社會領域研究機制的完備與相關評估資料庫的建置將能有助於環境工程顧問公司在未來將人文社會影響納入評估中。在社會通念與缺乏資訊與人才的狀況下，環境工程顧問公司自然無法進行全面性的評估，如此也難以期待政策決定及開發行為准否的決定可以有效納採各項因素。

欲解決此等問題，即應落實對社會文化面向之評估，建立對各種價值進行評估的資料庫，並強化環境工程顧問公司各領域人才的廣度，以期可以從全面性的角度進行評估，以符環境影響評估法的立法本旨。

## （二）開發單位委託進行評估導致環境工程顧問公司公正性的疑慮

我國現制如同日本法制及歐洲許多國家的法制一般，要求由開發單位先行對其開發行為對環境影響進行評估。<sup>45</sup>開發單位由於專業考量，則委任環境工程顧問公司進行評估。開發單位與環境工程顧問公司係立於委託人與受託人的關係，因此不難理解環境工程顧問公司會尋找對開發單位有利的數據資料，以求作成讓委託的開發單位滿意的報告。這種情形不僅會出現在開發行為的開發評估階段，也會出現在事後追蹤階段的調查書。受託於開發單位的環境工程顧問公司在市場運作的邏輯下，為了使客戶滿意，勢必只能為開發公司的利益而為考量、評估。

現有的制度設計下本來就難以期待環境工程顧問公司會為環境價值均衡地顧及各方利益，環境工程顧問公司與開發單位自始就被貼上犧牲環境與罔顧環境價值的標籤，不被信任。與開發單位利害相反的利害關係人也不免無法從制度中獲取原本應得到的資訊，喪失制度美意。

---

<sup>45</sup> 淺野直人《環境影響評估に制度と法—環境管理システムの構築のために》信山社，1998年5月20日，頁78。

(三) 公共參與不足加深了對環境工程顧問公司的不信賴

環境工程顧問公司是基於其所掌握的資訊進行評估，但這些據以評估的資料及數據在作成評估之前，並沒有向外公布的適當管道。環境工程顧問公司的評估程序中，全然沒有人民參與或資訊公開的設計，不禁令人有「黑箱作業」的疑慮，增添了人民對環境工程顧問公司所為評估的不信賴。

環境工程顧問公司進行評估的態度，也讓原本就不怎麼被信任的環境工程顧問公司更蒙上一層神祕的面紗。人民對環境工程顧問公司所做環境影響評估的不信任，也隨個案的累積一直升高。為了能讓各界重拾對環境工程顧問公司的信賴，而不是讓這種不信任一點一滴的侵蝕人民對環境影響評估法制的信心，應立法要求環境工程顧問公司應廣泛納入各領域資料、及早公開評估的資訊，並確保人民自評估階段即有充分參與的機會。

(四) 否決權制加重了問題的嚴重性

由於環境影響評估法第 14 條規定開發行為如未通過環境影響評估，即無法進行開發，使得環境影響評估審查成為開發單位取得開發許可執照前的兵家必爭之地。如此「否決權制」的制度設計，讓開發單位為了可以順利開發，必須慎選環境工程顧問公司，而環境工程顧問公司為了討好委託人，也必須設法在評估報告中盡量讓使開發行為看來對環境並無重大影響，以使戰場在第一階段環境影響評估即告終結，並取得目的事業主管機關的開發許可。從而數據資料的蒐集、評估進行的速度、考量專業領域的範圍等，都朝著有利於開發行為的前提進行。否決權制使當環境影響評估成為開發與否的戰場，強化了環境工程顧問公司的運作角色，也更惡化當前的問題。

## 第五節 環境影響評估決定的追蹤

### 一、法令規定

依環境影響評估法第 17 條之規定，開發單位應依環境影響評估說明書、評估書所載內容及審查結論，切實執行。依同法第 18 條之規定，開發單位進行中及完成使用後，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影

響說明書、評估書及審查結論的執行情形。目的事業主管機關所追蹤之事項，按環境影響評估法施行細則第 39 條之規定，包括核發許可時要求開發單位辦理之事項、開發單位執行環境影響評估說明書或評估書內容及主管機關審查結論事項、其他相關環境影響事項等。主管機關或目的事業主管機關為進行追蹤，依環境影響評估法施行細則第 41 條之規定，得派員赴開發單位或開發地點調查或檢驗相關運作情形。詳言之，在監督作業的程序上，依「環境影響評估個案監督作業執行原則」第 3 點之規定，包括：1. 收集相關資料：由主管機關依據符合監督時機所發生之情形，收集相關資料、現象或事實，必要時得先行現勘，並洽詢相關機關、團體或人員，以瞭解及掌握可能之狀況。2. 赴開發現場進行查核：由主管機關派員赴開發現場地點進行查核，必要時並可依個案之特性組成現地查核小組至開發現場進行查核。3. 作成現地查核紀錄：依環境影響評估現地監督查核表將現地查核之結果詳細作成紀錄。4. 擬定處理或處分方式：依現地查核之結果，由主管機關視情節依法擬定處理或處分方式，必要時得召開專案會議討論。5. 正式執行處理或處分：由主管機關將確認之處理或處分內容正式函知開發單位或轉請事業主管機關依法處分，如作成處分之主管機關非原環境影響評估該個案之審查機關時，應將處分之內容副知原審查機關。而如有未確實執行之情形，依環境影響評估法第 20 條第 1 項第 1 款之規定，得處以 30 萬元以上，150 萬元以下的罰鍰，同時也可按日連續處罰。當符合同條第 4 項所稱「情節重大」時，依同條第 2 項之規定得命停止開發行為，如開發單位不遵行者，也可對負責人處刑事責任。

主管機關進行監督及追蹤時，當有「對環境有重大不良影響之虞」、「人民陳情、檢舉或輿論關切，致有公害糾紛之虞」、「經各目的事業主管機關追蹤結果，移主管機關認為有違反本法之虞」、「經環境監測或相關資訊發現有重大異常現象」、「有違反環境保護等相關法令之紀錄」等情形時，主管機關依「環境影響評估個案監督作業執行原則」第三點之規定，應優先列管監督。所監督的事項依「環境影響評估個案監督作業執行原則」第 2 點之規定，包括「環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論之執行情形」、「環境影響調查報告書及因應對策之執行情形」、「環境影響評估法第 28 條、第 29 條規定有關事宜」、「開發行為違反本法規定之改善情形」。

## 二、實務運作上的問題

### (一) 實際運作情況

現行法上主要由目的事業主管機關進行追蹤環境影響評估相關事項，環境主管機關則負責監督，但實際的追蹤效果如何有待深究。從環保署網站中有關環境影響評估追蹤的內容來看，環保署除了對所有環評案件都必須進行監督，對較具爭議性的個案則會成立監督委員會做監督。資料顯示，環保署現階段所重視的個案為核四、中科三期及台塑六輕的環境追蹤。<sup>46</sup>現階段進行環境影響評估追蹤業務者，主要是位於行政院中部辦公室的專職職員，人數相當有限。他們同時也必須負責全國中央層級的環境影響評估追蹤案件，業務量可謂相當繁重。

既有的環境追蹤在實際上仍發揮一定的效用。如台塑等 14 家廠商於六輕經營之後，「六輕四期擴建計畫環境影響說明書」前經環保署審查通過，並於 2004 年 1 月 19 日公告審查結論在案。依該審查結論第 1 點，開發單位應積極推動各項改善措施，並於本案環境影響評估審查結論公告日起 3 年內（亦即 2007 年 1 月 19 日前），將六輕各計畫合計之用水總量減至原六輕三期之核定量，即用水總量 257,000 噸/日。依上開環境影響說明書定稿本，台塑企業等 14 家公司出具「開發單位履行環境影響評估責任承諾書」，開發單位已切結當遵照上開結論辦理，違反者將受環境影響評估法第 23 條規定處分。但由於台塑六輕並未達成此等要求，導致放流水超過環境影響評估審查所定的廢水排放量，環保署遂循行政程序法之程序，於 2007 年 2 月 27 日對此 14 家廠商依環境影響評估法第 23 條科以 30 萬至 150 萬元罰鍰，並限期命開發單位完成改善。<sup>47</sup>但這個處分後來提起訴願，為訴願會所撤銷，令人質疑環境影響評估法上環境追蹤的時效性。

### (二) 所面臨之問題

#### 1. 環境追蹤的實效性難以確保

---

<sup>46</sup> <http://www.epa.gov.tw/ch/sitepath.aspx?busin=336&path=6358&list=6358>，最後瀏覽日：2009 年 11 月 7 日。

<sup>47</sup> <http://share1.epa.gov.tw/enews/newsdetail.asp?inputtime=0960322173949>，最後瀏覽日：2009 年 11 月 7 日。

臺灣經過數十年經濟發展，累積的開發數量相當龐大，是否可以對各個開發案件進行有效的追蹤，並使所有的產業及開發單位都恪遵環境影響評估審查結論的意旨進行開發行為以及產業利用行為，確實是相當值得懷疑的。實際上，許多開發行為於實際進行開發後，對當地造成嚴重的污染，但現有的環境追蹤機制，卻無法以最快的速度防免污染的持續惡化。往往也因為行政流程的冗長及其他力量的干預等因素，使環境追蹤的效率大打折扣，連帶也使得環境無法受到有效的保護。<sup>48</sup>

#### （二）追蹤基礎的數據資料不足

現有環境影響評估監督多仰賴環境影響評估審查結論中所作成的數據資料，但過往的數據資料是否會因環境變遷而導致環境容受力不同，致使業界或環境可能因為基礎資料的過時而直接或間接蒙受損害，都是應注意的問題。

#### （三）追蹤資源不足

環境追蹤所面臨的問題也包括監督對象龐大，導致監督人員疲於奔命。龐大的監督對象與有限的追蹤人力，可能導致實際的運作結果無法確實做好環境監督的工作。

#### （四）中央與地方追蹤成效不一

現有環境影響評估追蹤的運作，造成地方的環境追蹤相較於中央的環境影響評估追蹤顯有不足的情況。中央及地方在追蹤的不一致，也易使個案僅僅因為主管機關的不同而有不同的實踐標準，造成環境價值的維護，在不同的標準下有所落差。

### 三、產生問題的原因

綜合以上環境追蹤所生運作上的問題，本研究進一步分析問題的原因如下。

---

<sup>48</sup> See Alan D. Levy, *supra* note 42, 173.

### （一）監督所須資料彙整的困難

事實上，環保署也意識到環境追蹤在事實上並不容易發揮成效，分析其原因，乃因開發單位於該署進行環境影響評估監督時，經常發生無法正確提供相關文件及資料等情事，讓監督稽查業務執行時花費冗長的時間與開發單位作溝通及說明，徒浪費行政資源並造成開發單位的負擔。同時，因部分開發單位未能清楚說明及分析環境監測之結果，以致於無法有效提升環境影響評估監督績效。

因為部分環境影響評估應辦事項及提供之書件較屬專業領域，開發單位在接獲環保署監督稽查通知時，經常轉向環境工程顧問公司及環境代檢業者提出協助的請求，故環境工程顧問公司以及環境代檢業者在環境影響評估監督制度中扮演相當重要的中間者角色。是以，環保署於 2005 年 6 月 2 日發布鼓勵環境工程顧問公司參與環境監測的消息，<sup>49</sup>以期提升環境追蹤的實效性。

### （二）缺乏監督所須的配套機制

對於評估基礎數據資料的問題，本研究以為應定時有不同的科技評估，對當地環境定期進行全面性的重新評估，讓環境影響評估追蹤的基礎資訊可以隨時更新，以確實謀求環境與經濟發展間的平衡。這樣的要求，在全球環境因氣候變遷導致環境因子迅速變化的今日，也更具有重要性。在進行此項變革之際，也應注意到開發單位已取得權利的保護。詳言之，基本數據資料的改變可能會影響到開發單位既已取得的「污染權」，而有信賴保護的問題，適度運作損害補償機制有其必要。

另外，此等問題的發生，除因現行法規上的不足，而有待從規範建制的角度進行配套外，也與科學數據及人文社會的持續研究有很大的關係。因此，對於此等問題的解決，實有待從法制度的精緻化及其它專業的配合建制著手，以期可以有效解決問題。

### （三）國家資源分配的不足

深究龐大監督工作量的成因，或許在於現有環境影響評估監督機制並沒

---

<sup>49</sup> 詳見：<http://share1.epa.gov.tw/enews/newsdetail.asp?inputtime=0940602125731>。最後瀏覽日：2009 年 11 月 6 日。

有追蹤時程的設定。對行政機關而言，每年都有新的開發案通過環境影響評估，這些新的開發案都當然是環境影響評估追蹤的對象，加上舊的案件，使得追蹤的對象逐年累積，待追蹤的案件只會增加而不會減少。從權責分配而言，自行政院環境保護署中部辦公室組織架構圖觀之，乃是由行政院環境保護署中部辦公室綜合計劃科進行，並沒有在全臺各地都設有據點進行環境影響評估追蹤的工作，造成負責追蹤工作的人員疲於奔命。<sup>50</sup>追蹤人員只能將精力放在少數具有爭議或社會大眾與媒體關注的個案，導致環境追逐的深度及廣度不足，更可能使此一工作流於形式。

#### （四）中央地方追蹤資源的分配不均

在現制下，開發行為的環境影響評估審查可能歸環保署管轄，也可能歸地方環保局管轄，環境影響評估追蹤的事務管轄機關也不一致，可能是中央也可能是地方。不同的管轄機關如有相同的資源及執法態度，自不會有執法不公的疑慮，但現實上並非如此。中央及地方財政資源懸殊，縣市之間也有財政資源吃緊者。資源缺乏的機關在現實下，不得不犧牲環境影響評估追蹤。由於各個主管機關資源的不一致，使得執法的公平性產生落差，甚至犧牲環境的價值，讓環境影響評估法制目的的達成大打折扣。這些問題，也都是在制度設計上必須要重新思考的。

#### （五）公共監督的量能未發揮

從監督的角度來看，在現有國家資源有限而社會蓬勃發展的今天，僅由國家進行監督，本來就不易落實監督的功能。現有的法學理論講求的是公私部門合作，以求國家任務的實現。國家合作的對象不限於具有環境相關專業的環境工程顧問公司，也包括當地居民及許多關心環境的民間團體或人民。從而，自公共監督的角度來看，實可鼓勵關心環境的居民共同監督開發單位的行為。除了鼓勵市民踴躍蒐證並將相關事證提供追蹤機關外，也可以適當地運用環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項「公民訴訟」的機制。

---

<sup>50</sup> <http://ivy3.epa.gov.tw/cp/education-announce/page/11-kno/11-kno-oo/11-kno-00-0810.htm>，最後瀏覽日：2009 年 11 月 7 日。

#### （六）根本的原因在集中審查制

集中審查制，除了使環境主管機關在事前可否進行開發的決定上負第一線責任外，也使其在開發後，對環境影響評估結論是否有效落實負一定的責任。不論事前的審查或事後的追蹤，環境主管機關宛如捍衛環境的鬥士一般，必須對如此重大的事務負擔相當沉重的任務。通常開發行為的成功，功勞都歸諸於目的事業主管機關，但一旦對環境有所危害，卻是由環境主管機關負第一線的責任。同樣的情形，也發生在環境影響評估追蹤的情形。環境主管機關必須運用其有限的資源，確保環境影響評估結論的落實。就其思維，是認為環境主管機關為「環境的」主管機關，就必須要對所有與環境有關的事務負責。相較之下，擁有更多資源的目的事業主管機關，卻僅因為它不是環境主管機關，所以不須有環境意識，也無須為環境的影響及破壞負責。這樣的制度設計，加上國家財政資源分配不均的結果，使得環境價值無法貫徹於所有開發行為的追蹤，造成今日環境影響評估結論無法落實的困境。

### 第六節 對環境影響評估程序及決定的訴訟

#### 一、法令規定

法院在司法程序中本於法律而作成的判決，是法治國家對權利救濟的最後防線，也是確保制度有效運作的工具之一。因環境影響評估所生的爭端，該如何進入司法程序？包括環境影響評估法在內的法規及環保署所公布的相關行政命令並沒有針對「環境影響評估案件」再為特別規定，僅於環境影響評估法第 23 條第 8 項以下就得提起「公民訴訟」的當事人、要件、提起程序有獨立規定。不過相關法規仍未就提起「公民訴訟」後的相關程序另為規定。根據環境影響評估法第 1 條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定」。至於環境影響評估所生之爭端如何進入「司法程序」，則應回歸適用訴願法及行政訴訟法等相關行政爭訟法規之規定。

## 二、實際運作上的問題

### (一) 現行運作情形

從目前法院所處理的環境影響評估判決來看，具有終局裁判的判決及不具終局裁判的裁定的相關案件共有 60 件，當中人民對開發行為不服的案件有 13 件（含 3 件公民訴訟的案件及 10 件非公民訴訟，由人民循一般行政爭訟程序提起）；開發單位對環境影響評估決定不服而提起行政爭訟有 4 件；對主管機關不公開資訊表示不符的 3 件；環境監督的案件有 28 件；而法院進行暫時權利保護判斷的案件有 11 件。<sup>51</sup>

就「環境影響評估訴訟」的運作，我們分為三個方向來觀察。其一是「一般行政訴訟」之規定如何適用於「環境影響評估爭端」；其二，法院對「環境影響評估爭端」的態度是傾向於積極介入實體爭點審查還是消極的尊重「行政機關之判斷餘地」？最後則是暫時權利保護機制的運用。為避免行政訴訟程序曠日廢時，不及保護系爭權利而生的「暫時權利保護」機制適用於「環境影響評估」爭端的狀況，能否有效保護環境價值及所牽涉利害關係人之權利？以下分就此等問題逐一進行探討。

#### 1. 「一般行政訴訟」之規定如何適用於「環境影響評估爭端」

從目前的法規架構看來，行政訴訟法關於訴訟要件的規定，於與環境影響評估有關的訴訟案件同有適用之餘地。舉例而言，環境影響評估案件的當事人必須具有當事人能力及訴訟能力，限於行政訴訟法第 22 條及 27 條之「能獨立以法律行為負義務的自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體」，排除非以上類型的受影響者提起訴訟。<sup>52</sup>環境影響評估訴訟必須符合行政訴訟法第 3 條以下所提供之「訴訟類型」--「撤銷訴訟」、「確認訴訟」及「給付訴訟」，乃至於「課予義務訴訟」的個別要件。<sup>53</sup>例如在「撤銷訴訟」、「確

<sup>51</sup> 相關資料，請參閱附件 3，附件頁 128 以下。

<sup>52</sup> 有關行政訴訟上當事人適格問題，詳見陳淑芳，〈適格當事人〉，月旦法學教室，第 83 期，2009 年 9 月，頁 14~15。李惠宗，〈訴訟上的利害關係人〉，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月，頁 22~23。李建良，〈環境行政程序的法制與實務-以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月，頁 60。

<sup>53</sup> 有關行政訴訟上各訴訟類型的個別要件請參閱陳清秀，〈行政訴訟法〉，元照，2009 年 10 月，頁 139 以下。

認訴訟」中必須以「行政處分」存在為前提，其中又牽涉到「環境影響評估所為之決定」性質上究屬「行政處分」還是「行政內部程序」。<sup>54</sup>再者，除依環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項提起公民訴訟外，當事人尚須主張其為「行政處分之相對人」或「因該處分而致其權利或法律上利益受有損害」。依照實務上一般行政爭訟案件的操作，將嚴格限縮「當事人適格」的範圍。如此一來，非處分相對人而受「環境影響評估」結果影響的當地居民或環保團體，將難以提起訴訟。<sup>55</sup>

## 2. 法院對「環境影響評估爭端」的態度如何

研究結果顯示，法院面臨「利益關係龐雜」、「通常需要其他領域的專業」的環境影響評估案件的態度，隨著時間線的延長有而所改變，<sup>56</sup>從以往的保守、不介入專業問題判斷到漸趨積極介入實體問題而為判斷。<sup>57</sup>不過現在的判決樣本數還不多，是否能因此肯認我國法院可否對所有的環境爭議，都將「環境價值」納入考量，仍須留待後續觀察。

## 3. 「暫時權利保護」機制適用於「環境影響評估」爭端的狀況。

在我國現有法制之中，對環境破壞有急迫可能性的情形，有暫時權利保護的制度以資救濟，相關規範有行政執行法上的停止執行及行政訴訟法中的定暫時狀態處分等。從目前的運作實例看來，與「暫時權利保護」相關的案件計有 11 件，約占總判決數的 18%。但在這 11 個案件中，原告並沒有獲得任何定暫時狀態處分或停止執行的裁定，勝訴率為 0%。<sup>58</sup>植基於既有行政爭

<sup>54</sup> 如最高行政法院 90 年度裁字 219 號裁定、92 年度裁字 519 號裁定、96 年度判字 715 號判決、96 年度裁字 1091 號裁定。其後，最高行政法院也多號涉及環境影響評估的裁判，均認為環境影響評估審查結論為行政處分。

<sup>55</sup> 台中高等行政法院 92 年訴字第 922 號判決、最高行政法院 94 年訴字第 790 號判決、台北高等行政法院 92 年停更二字 1 號判決、高雄高等行政法院 94 年訴字第 1020 號判決、高雄高等行政法院 95 年訴字第 1061 號判決、最高行政法院 97 年訴字 112 號判決、高等高雄行政法院 96 年訴更一字第 19 號判決、高雄高等行政法院 96 年訴字第 908 號判決。

<sup>56</sup> 葉俊榮，〈邁向「環境法院」？：環境影響評估行政訴訟的總體研究〉，第九屆行政法實務與理論學術研討會會議論文集，2009 年 12 月 6 日，頁 287 以下。

<sup>57</sup> 「安康掩埋場案」最高行政法院 98 年判字第 475 號判決、最高行政法院 98 年判字第 708 號判決，「新竹一般事業廢棄物最終處置場設置案」台北高等行政法院 97 年訴字第 997 號判決、最高行政法院 98 年判字第 772 號判決，「中科案」台北高等行政法院 96 年訴字 1117 號判決，「台塑超量排放氮氧化物案」高雄高等行政法院 97 年訴字第 767 號判決，「宜蘭大溪蜜月灣地區開發案」台北高等行政法院 95 年訴字第 2305 號判決。

<sup>58</sup> 葉俊榮，前揭文(同註 56)，頁 294~296。

訟制度的定暫停狀態處分及停止執行，是否足以解決實際進行開發行為的問題，由於法院裁判的樣本數仍相當有限，須待進一步觀察。

綜上所述，在這裡我們要探究的是，非專業「環境法院」的行政法院有沒有能力、意願處理與「環境影響評估」有關的爭訟？一般的「行政訴訟制度」能否適當地處理「因環境影響評估所生爭訟」及所衍生相關議題？此外，環境影響評估法與其他法制間的磨合問題，也是在制度面上值得進一步思考的。

## （二）所面對的問題

環境影響評估的制度正當性之一，即是法院的監督。公共參與跟法院的結合，更是先進國家環境影響評估制度運作正當性的重要基礎。根據本研究進行「專家座談會」及「環境影響評估判決」的整理，以及本研究參酌諸多資料而進行法學上的概念分析，我們認為當前「環境影響評估訴訟」的運作，有以下幾點問題。

### 1. 法院仍相當保守地嚴守以往的訴權觀念來處理環境影響評估訴訟的問題

「訴權」牽涉提起訴訟者是否有「當事人能力」及「當事人適格」兩個問題。如高雄高等行政法院 95 訴 1061 及最高行政法院於 2008 年 1 月 17 日所做的「南盛隆案」(97 訴 112)，法院著重在當事人的認定，認為所謂的「自救會」並非行政處分的對象，因此原告並沒有提起訴訟的權能，排除同樣關心環境的當地居民組成的「自救會」提起訴訟的可能。「名間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案」則涉及原告是否具有「事實上利害關係人」之當事人適格問題。本案法院以原告並非系爭土地之土地所有權人，逕以當事人不適格駁回。又如在 2003 年所判決的「永福金寶塔靈骨塔案」中，法院亦對本案停止執行聲請人之適格問題為判斷，認為系爭法條之立法目的在於保障公共利益而非個人私益，個人利益受保護僅係法律規範附隨反射之效，即以本案系爭處分僅涉及聲請人之「反射利益」等抽象概念，認定當地居民非本案適格的停止執行聲請人。

嚴格地從行政訴訟中「訴訟權能」的認定出發，限制提起訴訟的原告適格，除了可能使在開發後承受生活環境被破壞惡果的當地居民被排除於司法程序之外，同時也嚴格化環境團體的認定標準，無助於解決類似案件中所產

生的環境問題。其結果使同樣的問題，不斷更換不同的面目（改變當事人）再重新提起爭訟，徒然增加司法解決問題的成本。

## 2. 法院介入專業判斷的程度

從「安康掩埋場案」開始，最高行政法院一連於 2009 年 5 月 7 日及 2009 年 6 月 25 日做了 98 判 475 及 98 判 708 判決院突破了過去固守尊重「行政機關判斷餘地」的立場，直接介入個案中適用法條當否的判斷，認為被告機關並未妥為裁量該開發案是否對環境有重大影響「之虞」。法院同時並認為該開發案未進入第二階段環境影響評估僅僅因為「權宜計」，不符合比例原則，且有違不當聯結禁止之原則。<sup>59</sup>

從這些判決看來，我國法院似乎已有「環境」的思考，但這樣的思考是否遍及我國諸多的行政法院法官？法院實質介入實體問題之後，可否對所有與環境影響評估有關的案件都持同樣的態度？又倘若問題的根源出於我國現有法制的不足，能否藉由制度的建制及革新確保法院積極回應環境議題？以上問題的解答還需仰賴後續觀察。擔任最後一道防線的司法體制，是否能藉由環境法制漸趨完整的契機，走向「環境法院」，使法院作為法治國家對權利救濟，乃至於環境價值維護的最後的有效防線，並確保環境影響評估制度有效運作，值得我們深思。<sup>60</sup>

## 3. 法院對於環境影響評估的程序問題著力較少

行政訴訟法第 298 條訂有暫時權利保護的機制，但在聲請環境影響評估相關的「暫時權利保護制度」案件的實際運作中，法院卻從未為任何定暫時狀態處分或停止執行的裁定。雖然現有的案例數量不多，尚不足以推斷法院是否認真看待環境影響評估的暫時權利保護，但法院實際運作的態度卻是值得檢驗的。法院循現有制度是否足以及時對具有急迫性且不可回復性的環境破壞案件提供充分的保障？當法院進行判斷時，是否認真地對「被保全的權利」及「保全必要性」這兩個概念進行調查及涵攝？法院又是如何論述環境

<sup>59</sup> 類似的法院積極介入其他專業領域，而非僅就法律上爭點為判斷的案子還有，「新竹一般事業廢棄物最終處置場設置案」、「中科院」、「台塑超量排放氮氧化物案」看到。

<sup>60</sup> See Marie-Claire Cordonier Segger, *The Role of International Forums in the Advancement of Sustainable Development*, in 10 SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y 4, 4 (2009).

與權利之間的關聯性？<sup>61</sup>

此外，法院在進行要件檢驗的過程中，是否達成程序正義，都是相關配套制度應重新省思的問題。從現有的判決內容看來，法院於決定過程中，能達成行政執行法及行政訴訟法所要求應判斷的事項及程序者，似乎並不多見。這也不禁讓我們對法院在處理程序議題的環境意識有所質疑。從這個角度看來，法院似乎還不是一個全面的「環境法院」。

#### 4.其他「行政訴訟制度的原理原則」是否足以妥適回應環境問題

環境影響評估相關的案件不只是法學與環境科學的交錯點，更牽涉了文化、政策、商業、地方社群間利害關係，比起一般行政訴訟的案件，有其更複雜的特殊性。目前我國訴訟法體系中，並沒有獨立的「環境訴訟法」，遇到相關問題時，依環境影響評估法第1條之意旨，應適用行政訴訟法之規定。但環評法與行政訴訟法兩者之間的法理不一定相容，致使法院無法解決相關的環境爭議。例如環境的損害常有不可回復性，即便事後給予大量的損害賠償金額，也無法改變已被破壞的環境。現行行政訴訟法之規定，於法院的實際運作下，並無為因應環境利害重大性及損害不可回復性，而縮減訴訟時間的規定。環境問題在科學、文化方面有高度專業性，如果按照行政訴訟法所分配的舉證責任，對於開發者與一般人民所負擔的舉證責任是否公平，是否過份苛責資訊弱勢的人民，也是目前遭遇的問題。

總而言之，欲以現行行政訴訟法的規定直接適用於環境問題似乎有所不足，制度上有更深入思考的必要。

#### 5.以訴訟落實公民監督的立法意旨不見得充分發揮量能

「環境」屬於是公共財，需要許多人共同努力來維護，制度的建構也應本於這樣的基礎，使大眾能透過制度共同維護環境價值。最好的方法，就是讓具有維護公益意識的公民共同參與。<sup>62</sup>在行政程序上廣泛引進人民的參與

---

<sup>61</sup> 過去法院對此詳細論證者，並不多見。有做到此等要求者，或如台北高等行政法院 94 年停字第 105 號判決。

<sup>62</sup> See Shyami Fernando Puvimanasinghe, *Towards A Jurisprudence Of Sustainable Development In South Asia: Litigation In The Public Interest*, in 10 SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y 41, 41 (2009).

固然是一種可行的方法，但另一方面，由於既有以權利為本位的訴訟制度，並不有利於環境的維護，故宜思考不同於以往的訴訟制度以因應環境事務的要求。本此，在事後的司法監督及救濟上，可適度引進私部門的量能，共同成就環境維護的大業。環境影響評估法第 23 條第 8 項以下的「公民訴訟條款」就是最為典型結合市民社會監督力量，以共同監督行政機關是否真正照顧到環境的立法。然而到目前為止，實際發揮作用的機關並不多，使得公民訴訟由公民加以監督執法的美意無法彰顯。

### 三、產生問題之原因

在掌握環境訴訟所面臨之問題後，本研究試圖為「提起環境影響評估訴訟的訴權問題」、「法院介入專業判斷的程度」、「暫時權利保護制度無法及時保全環境」及「行政訴訟制度的原理原則是否足以妥適回應環境問題」四點問題提出可能的原因，並歸納成以下 4 點。

#### （一）健全司法制度的公共監督

環境問題涉及當地社群所處的居住環境、人類共有資源等議題，更有諸多公共財的問題鑲嵌其中，與國家及社會有很深遠的關聯。各種問題於環境議題中牽連程度既深且廣，且其高度政策性的特質致使環境得否開發、如何利用的問題沒有一定對錯，端賴相關社群利益折衝後如何選擇。因此，從環境影響評估制度高度要求公共參與及資訊揭露，可知讓當地居民甚至一般公共參與環境決定，對於減少事後紛爭及促成正確決定有不可或缺的功用。由於目前法制規定所致，環境問題的公共參與機制多停留在行政程序階段。當行政程序終結、進入司法程序後，以環境問題為主的公共參與機制也告一段落，回歸至現有的行政爭訟法制。

公共參與的機制反應在訴訟程序中的「訴權問題」，亦即誰可以使用司法程序解決環境問題。環境影響評估法第 23 條第 8 條及第 9 條既已肯定公民訴訟，若又以訴願法及行政訴訟法的當事人適格概念處理相關的爭訟問題，就會產生法律適用在體系上的矛盾。實際上，公民訴訟正是在訴訟層面落實公眾監督行政機關執法合法與否的具體制度。<sup>63</sup>公民訴訟的設計也顯示環境

---

<sup>63</sup> 相關論述，詳見葉俊榮，前揭文(同註 21)。

這樣的「公共財」極有引進公眾監督的必要。在這樣的思考下，在環境影響評估訴訟的爭訟制度上或法院實際執法的過程中，應依環境問題的特性，「例外」放寬參加資格，讓更多的當事人可以「參與」訴訟程序的進行。如此一來，除可解決上述利害關係人無法進入司法程序的困境外，更有助於環境價值的維持，並可追求許多人民具體權利的維護，當可達環境法上永續發展的目標。

## （二）未落實環境法院及法規密度之不足

根據環境案件的判決整理結果，法院雖然已經開始對實質問題進行審查，但是否足夠仍有待觀察。我國行政訴訟法以「保護規範理論」界定得提起第三人之訴的適格當事人，以防免濫訴、節省訴訟資源，這種設計確有其必要，<sup>64</sup>但在執行這種理論的同時，也須詳細說理，避免過度限縮當事人資格。仔細觀察實際環評相關判決內容，法官對「提起環境影響評估訴訟的訴權」界定仍顯保守，例如未清楚且完整說明在本案中之反射利益與法律權利之差異，即認定當地居民非本案適格的停止執行聲請人；<sup>65</sup>認為所謂的「自救會」沒有提起訴訟的權能<sup>66</sup>等。除此之外，就資訊公開及暫時權利保護的環境影響評估案件，法院尚未就該案件的環境特質進行詳細的論述。由於法院判決對程序議題顯示出上述特性，因此學理上認為我國法院在環境議題上充其量只是「實體環境法院」而已。<sup>67</sup>

上述的問題有可能源於法官個人的環境意識不足，但也有可能是法官在納入環境思維之後，在現行法制下所不得不為之的決定。若在後者的情形，對「依法獨立審判」的法官而言，更根本而嚴重的問題即在於相關法規範的不足。

「提起環境影響評估訴訟的訴權問題」、「法院介入專業判斷的程度」、「暫時權利保護制度無法及時保全環境」及「行政訴訟制度的原理原則是否足以妥適回應環境問題」等問題，都涉及了既有的行政訴訟制度在面對本質

---

<sup>64</sup> 司法院大法官解釋第 469 號。

<sup>65</sup> 「永福金寶塔靈骨塔案」，詳見附件 4.14，附件頁 194 以下。

<sup>66</sup> 「南盛隆案」，詳見附件 4.4，附件頁 153 以下。

<sup>67</sup> 相關論述，詳見葉俊榮，前揭文(同註 58)。

上有相當歧異性的環境訴訟時，需不需要改變的問題。若答案是肯定的，改革的方向則可能是修法或根本就地環境問題另外訂定一部「環境訴訟法」。

### （三）否決權制成為全面環境法院的阻礙

環境影響評估制度源於美國，原本目的在於確保所有的聯邦行為在決策之際都要將環境的因素納入考量，環境影響評估只是進行決策時的程序之一，但並非主宰政策或開發案進行與否的裁決行為。但此一制度引進台灣之後，由於環境影響評估法第 14 條採用「否決權制」，使得原本單純的行政程序轉為具管制性的制度。實務上同此原因也肯認環境影響評估審查結論具有實體意義，為行政處分。<sup>68</sup>

我國行政程序法第 174 條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」因此，環境影響評估法第 14 條所規定的「否決權制」的確在人民對環境影響評估審查結論不服時，給予人民單獨就審查結論提起行政訴願、訴訟的機會，促使法院受理涉及環境影響評估的事件。不過，這樣的制度設計也使得法院在面對環境議題的時候仍以一般「行政處分」為本位進行審查，以行政處分的合法性與否主導判決的結果。環境意識在最終的司法程序中是否能有效的被注意，僅能仰賴法官個人的環境素養，欠缺法制上的支持。

### （四）集中審查權制導致法院舉證上認定的困難

我國環境影響評估法第 7 條規定的集中審查制，要求「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。」因此，環境影響評估的審查並非由做成開發許可的目的事業主管機關進行，而是集中要求環境主管機關進行。由於資料可能存在於目的事業主管機關及環境影響評估主管機關兩方，證據資料分散的結果，提高蒐證成本，無助於司法機關裁判的進行。

---

<sup>68</sup> 最高行政法院 90 年度裁字 219 號裁定、92 年度裁字 519 號裁定、96 年度判字 715 號判決、96 年度裁字 1091 號裁定<sup>1</sup> 關於公共參與之於環境決策的重要性，*see e.g.*, THOMAS C. BEIERLE & JERRY CAYFORD, DEMOCRACY IN PRACTICE: PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS (2002); THOMAS DIETZ & PAUL C. STERN EDs., PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND DECISION MAKING 33-94 (2008).

## 第七節 小結

經過本研究對各個環境影響評估制度問題背後原因所為分析，可以發現這些問題最為根本的原因在於現行環境影響評估制度採取集中審查制，由環境主管機關審查，而由環境工程顧問公司進行環境影響評估。此外，依環境影響評估法第 14 條之規定所採用的否決權制，使得原本屬於程序事項的環境影響評估有「通過」與「不通過」的問題，進而成為各方角力的戰場。現制使得目的事業主管機關在對開發案進行准駁之際，也不見得可以充分考量決策的因素，決策過程中的政策納採明顯不足，決策的正確性及程序正當性也因此大受質疑。政策納採的不足更使得人民在行政程序進行中無法發揮量能，不能發揮程序參與所要求公共監督的目的；加上我國法院對環境影響評估訴訟受限於傳統以來訴訟觀念的影響，使得公民同樣無法在訴訟程序上發揮量能。法院持守傳統訴訟觀念的情形，不僅僅出現在實體事項的判決，在程序事項的判決更為嚴重。連帶地，也使我國法院難以該當重視環境價值的「環境法院」之名。我國環境影響評估問題及產生問題的原因可整理羅列如下表 16。

表 16. 環境影響評估制度問題及其原因之整理

|         | 權限配置的問題 | 公共參與與資訊公開的問題           | 環境影響評估委員會問題             | 環境工程顧問公司運作問題  | 環境影響評估追蹤的問題  | 環境訴訟問題       |
|---------|---------|------------------------|-------------------------|---------------|--|--------------|
| 集中審查制   | √       | √                      | √                       |               | √  | 致舉證上認定困難     |
| 否決權制    | √       | √                      |                         | √             |  | √            |
| 公共監督未發揮 |         | √(因參與及資訊公開缺乏)          | √(因參與程序機會不足)            | √(因參與不足致信賴危機) | √  | √(因著重傳統訴權理論) |
| 政策納採    | 偏頗      | 不足                     | 偏頗之虞                    | 偏頗            |  |              |
| 其他      |         | 執法機關的心態<br>未有確保參與機制的明文 | 組織欠缺獨立性<br>環境影響評估資源分配不足 |               | 所須資料彙整困難<br>缺乏配套機制<br>數據資料不足<br>追縱資源不足<br>國家資源分配不足 | 法規範不足        |

《資料來源：作者製表》



## 第五章 焦點問題

承前章所述，本研究已診斷出集中審查制、否決權制、政策納採的不足及公共監督無法發揮是現行制度的缺陷，現行的環境影響評估制度實有進一步加以變革的必要。以下，本研究即針對此等制度的病因進一步作成建議，主張將改變當前集中審查制、將否決權制改弦更張為強制各機關決策之際應考量環境因素，以此擴大決策納採的廣度與深度。最後，本研究並從制度面上強化行政及司法領域公共監督的功能，以確保政策納採的全面性及行政機關執法的適法性。如在制度面上可採用本研究以上所提出的四個方向，將可有效解決前章所提出的環境影響評估問題。

要將環境影響評估制度導向正軌，並發揮制度的量能，也需要許多制度配套。這些配套包括擴大公共參與的時點及機會、使行政程序的進行加入一些司法化的色彩、落實並強化資訊公開法制、使評估項目更為明確、使環境工程顧問公司的對造契約當事人成為決策機關、追蹤事務的統一並加強資源挹注。除此之外，在司法面向上，法院也應在既有的基礎上進一步體認環境問題的特色並加以調整，包括突破既有行政程序法第 174 條限制程序事項提起爭訟的羈絆、暫時權利保護審查的細緻化、公民訴訟的落實使公民的量能足以發揮而落實公共監督、證據法則的細膩操作等。

以下，本研究即對制度方向上的調整及其配套措施的採擇進一步說明如下。

### 第一節 各決策機關承擔起環評責任

前章提及諸多環境影響評估制度的問題，多與目前環境影響評估無法納入決策有相當密切的關係。目的事業主管機關多認為「環境」事務與其職權沒有關聯，在作成決定時，不用對環境事務多所著墨，環境影響考量，似乎永遠只是環境主管機關的事。因此，目前環境影響評估制度由環境主管機關統一對環境影響評估事務進行評估程序及作成環評結論，使得環境影響評估

決定無法實質影響決策。構成環境影響評估重要環節的公共參與之目的在於鼓勵、引導私領域的人民，使其能藉由參與程序對行政機關進行公共監督，<sup>1</sup>但環境影響評估事務集中於環境主管機關的結果，卻讓真正對開發作成決定的目的事業主管機關得以藏身於幕後，不用接受公共參與的挑戰。最終作成開發決定的目的事業主管機關不需要對環境的破壞負責。當開發行為對當地造成利益時，功績歸屬於目的事業主管機關；而環境主管機關則必須對環境的破壞負最終的責任。環境主管機關所負的只有責任，權利與義務顯然不成比例，也與責任政治的原理不符。

爲了使權責相符，應讓環境影響評估事務回歸給各個主管機關，讓各個主管機關可以在做決定時，充分考慮環境的價值及其他因素以決定是否准予開發。一旦開發行為對環境造成破壞，也應由該目的事業主管機關負政治及法律責任。當目的事業主管機關必須對環境問題的成敗負責時，即必須深入檢討與考量開發行為對環境的破壞可能性。如將環評的責任分散至各個機關，使各個機關在決策皆須有環境意識，反而更能落實環評的本意。環境所能獲得的關照，也將比現在把環評事權集中於環境機關來得多，整體而言將有助於我國環境價值的發展與環境價值的提升。若所有的機關都秉持對環境尊重的意識進行環境影響評估，由於目的事業主管機關必須對其所爲的決策負責，也能避免使審查委員會淪爲替行政機關決策背書之橡皮圖章，一併解決當前環境影響評估不受人民信賴的窘境。這樣的效果，是僅變革環境影響評估委員或委員會組成方式所無法獲致的。本研究以爲，將集中審查制改變爲由各決策機關承擔環評責任的作法，是解決當前環境影響評估制度亂象最根本，也最有效的良方。

其次，使所有的目的事業主管機關都必須對各個環境案件進行評估，也可以解決許多其他的問題，包括可以解決環境影響評估訴訟時，證據資料集中於目的事業主管機關，人民必須向多機關請求資料，造成本來在訴訟上立於劣勢的人民或團體，蒙受到更多訴訟上的不利益的問題。在新制之下，人民需要資訊時，只須對開發單位或目的事業主管機關請求提供即可，不用同時對開發單位、環境主管機關及目的事業主管機關請求。另一方面，行政法院在依法進行證據調查時，也可以僅僅針對一個機關即可，不須同時對許多機關加以調查，可以省去證據調查程序的成本。對司法資源的節省而言，也

是有利而無害的。

如所有機關對是否進行開發行為都有環境的考量時，也可以避免目前許多開發行為都想盡辦法要規避環境影響評估的問題，也不會有現制下「大開發要環境影響評估，小開發免環境影響評估」的問題。在現制下，許多開發業者多將同一開發行為切割成多個開發案，使每一個開發案都不符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所訂應進行環境影響評估的標準，如台東美麗灣開發案就是典型規避環境影響評估的例子。在制度設計上，倘若每一個開發案都必須目的事業主管機關考量環境因素進行決策，不但不會使環境主管機關因為有太多的案件而蒙受太多的壓力，更可以根本地解決現行實務上嚴重規避環境影響評估的問題。

將集中審查制改為各決策機關自行承擔環評之後，環境主管機關則可以擔任專業意見提供者的角色，毫無保留的從環保的專業角度提供各決策機關環評意見。環境主管機關的角色並不會因為制度變革而有所弱化，反而因為無須承擔准否開發的責任，而能更忠實執行環境機關的職責。

## 第二節 以強制決策考量取代否決權制

除了集中審查制的問題之外，現行環境影響評估法制的另外一項根本問題就是來自環境影響評估法第 14 條規定的否決權制。在「否決權制」之下，環保機關對開發行為的核准與否有片面否決之權。開發行為的准駁，雖不完全決定於環保機關，但若環保機關「不完成審查」，或「認定不應開發」，目的事業主管機關不論多麼支持該開發行為，仍然不得許可；即令其執意核發許可，該許可亦無效。於此等情形，除了對環境主管機關的決定提起訴願外，目的事業主管機關也只能引導開發單位另行提替代方案送審。環境面向的考量也完全僅取決於環境主管機關的決定。開發行為的核准與否，也因此被切割成「環境」與「其他」兩大部分。環境影響評估以外的部分，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。然而，由於環境影響評估法第 14 條的規定，使環境影響評估具有獨立決策的地位，因此硬是與其他的考量切割，而未考量到環境本身與其他決策考量常常具有相當密

切的關係。<sup>2</sup>如此，也增加決策時機間的溝通成本，以及適用法律上的困難度。另一方面，在現制之下，環境影響評估的對象為開發行為，並非目的事業主管機關機關的決策行為。目的事業主管機關往往退居環境影響評估的幕後，在決策機關大力支持開發行為時，決策機關甚至是環境影響評估審查的「利害關係人」。在此一結構下，環境影響評估不是決策機關於決策之前所作環境理性的自我檢視，而變成是目的事業主管機關的主管事務接受環境主管機關的檢驗。長久下來，造成各機關消極應對環境問題的現象。

同時，在現制的運作邏輯下，也使得環境主管機關所做的環境影響評估決定，成為環境保護的最後一道防線。在集中審查加上否決權制的制度配套下，開發單位要進行開發的第一道關卡就是一定要通過環境影響評估，一旦未通過環境影響評估審查，則所有的開發計畫都將付諸流水。因此，對於開發單位而言，通過環境影響評估的重要性即不言可喻了。也因為如此，不論開發單位為行政機關或一般民間事業體，莫不無所不用其極地要通過環境影響評估。環境影響評估審查成為開發行為的主戰場，更使各方不同利益同時湧入環境影響評估審查之中，並對各個環境影響評估委員進行各式各樣的干擾，造成環境影響評估公共論壇（public forum）的機能萎縮，並不利民間團體的良性參與。在這樣的制度之下，環境影響評估成為各方競爭的場域就不難理解了。

事實上，對「否決權制」的檢討正為解決將環評審查結果視為行政處分的問題。正因為現制下環評審查結果具有否決效力，因而認為環評審查結論為行政處分。環境影響評估與區域計畫及水土保持在運作上是有關聯性的。也因此，可將環境影響評估法與區域計畫法及水土保持法一併加以觀察。若環評審查結果僅具有強制決策考量的效力，則環評與其他項目的評估（例如水土保持、用地變更、區域計畫等）同樣只是決定是否准予開發的考量因素之一，環評的結果自然就不會被認為是行政處分。如堅持採用否決權制，環評結論自然將繼續有行政處分之效力。也因為環境影響評估法採行「否決權制」，導致水土保持或區域計畫與環境影響評估表面看似相同，但實際運作的

---

<sup>2</sup> 此從環境基本法第 2 條第 1 項及環境影響評估法對環境的定義即可反應出環境與諸多領域具有的密切關聯的特性。

結果迥異。既然區域計畫及水土保持領域都可以由目的事業主管機關擔當實質管制機關的任務，就更沒有理由僅就環境領域要求由環境主管機關擔任實質管制機關的角色，而使原本要擔當實質管制機關的目的事業主管機關藏身幕後。

在否決權制的運用之下，如我們檢視以往環境影響評估的制度運行，會發現如第二章的表 4.及表 5.所示，在 1998 年至 2006 年間，第一階段環境影響評估有條件通過者占了 71.69%；於 1998 年至 2003 年間，第二階段環境影響評估中有條件通過者占了 90%。這樣的數據顯示「否決」的案件數量是偏低的，此在相當程度內已經可以說明，賦予環保機關強勢的「否決」寶刀，並不必然能獲得實際的「否決」效果。在有權否決卻又不能常否決，但又必須維護環境立場的情況下，有條件通過已成為環境影響評估審查的主流。在環評不具有否決效力的設計下，即環保機關對開發行為的准駁不作「決定」時，環保機關可以就其專業能力表示對開發行為的看法，但在「否決權制」之下，這些看法變成准予開發的「條件」。衍生出來的問題是，環保機關的看法一旦成為准予開發的「條件」，這些條件的執行與監督，便容易與環保機關內部或其他機關的管制權限發生衝突，造成管制效能的低落也就不難想像了。

從研究過程中所觀察的中科三期環境影響評估案以及蘇花高速公路案觀之，政治角力介入環評的情形亦所在多有。<sup>3</sup>在種種因素影響下，兼職的環境影響評估審議委員會委員，要完美地完成職責並非易事，這也是環境影響評估之所以無法獲得人民信賴的主因。故在制度設計上，可以思索回歸環境影響評估制度設計的原形，讓環境影響評估不要成為利益衝突的主戰場，而回歸到環境影響評估是行政程序一環的原初設計，將否決權制的設計刪除，使各個行政機關做決策時都對環境價值有所考量。如此，也可讓環境影響評估結論及環境機關的意見，成為目的事業主管機關的政策納採內容，讓環境影響評估的決定可以實質地影響到開發決策。如此一來，相信將對有助於環境影響評估法制的正常化發展。

如前文所述，環境影響評估「否決權制」在我國的形成，有其一定的時

---

<sup>3</sup> 詳見附件 2.2.，附件頁 101；附件 2.3.，附件頁 118。

代背景，但多年來的實行，已證實否決權造成許多問題。在過度強調、僵化環境主管機關應捍衛環境價值的制度設計之下，反而令環境價值面向的考量被其他主管機關排拒在外。這樣的制度，不但運作困難，更可能扭曲原來制度設計上所欲達成的環境保護目標。隨著時代的變遷，或許此際已是吾人共同認真思考制度變革的時候，採取強制決策考量環境因素的設計，由各機關發揮「實質環保機關」的機能，尚須有較上軌道的民間參與監督以及法院程序審查機制等配套措施才能真正發揮作用。至於成就「實質環保機關」的具體配套措施有那些，本研究也將於下文中具體指明。

### 第三節 公共監督

公共參與乃是希望將多方的量能引進於程序之中，使環境這樣的公共財可以在多方的共同監督及努力之下，獲得最大程度的確保。<sup>4</sup>因此，在行政程序之中，高度要求資訊的公開及人民的參與，使許多具有利害關係的人民及關心環境問題的團體有參與決策的機會，而收提升決策民主正當性之效。從另外一個面向對觀察公共參與及資訊公開則可以發現，此等機制其實也是藉人民的力量對行政機關的決策進行監督，讓所有的資訊透明，使人民知悉程序如何進行，則人民透過程序可以檢視行政機關所為決策是否合法與妥當。倘若認為行政行為有不適法或不妥當的情事，人民可循既有的法制對違法的行政行為加以追究。同時，對不當的行為，除可督促上級對之進行妥當性監督外，也可本於責任政治的原理，追究此等機關的政治責任。

為了確保行政機關執法的合法性，環境影響評估法上也有公民訴訟的制度設計。當行政機關有違法情事時，人民可透過公民訴訟條款要求主管機關依法執行法令，如仍未有成效，並可不經訴願程序，直接提起行政訴訟，讓法院直接宣告行政機關違法。我們也可視此等司法程序的發動為一公共監督的類型。公民訴訟是人民將其對行政機關監督力量，轉化為要求法院本諸憲

---

<sup>4</sup> 公民監督環境議題的模式請參閱 Mark Seidenfeld, Janna Satz Nugent, "The Friendship of the People": *Citizen Participation in Environmental Enforcement*, 73 GEO. WASH. L. REV. 269 (2005).

法上權力分立的要求對行政機關進行適法性的監督，故亦可認為是廣義的公共監督。

從以上的論述可知，人民在環境影響評估法上所可發揮的力量包括對行政權的參與及要求發動司法權這兩個層面之上。<sup>5</sup>這樣的機制如可有效的建立及實行，將可讓國家監督行政權運作所要花費的成本降低。詳言之，不論是上級行政機關對下級行政機關的監督或司法機關對行政機關適法的監督，都可在公共監督有效發揮作用下獲得實現，而在這樣的脈絡之下，也可以節省國家所要花費的監督成本，對國家財政資源運用有相當的有幫助。同時，由於人民的有效參與，程序理性獲得確保，也可避免產生許多的社會問題，對社會成本的減少，也同樣可以發揮作用。

從制度制定的社會背景因素觀之，環境影響評估「否決權制」在性質上其實是一個適合較封閉社會的制度，在民間團體參與公共政策的文化與制度還不夠成熟以及法院的機能還不夠彰顯時，特別有其作用。環境影響評估若調整為「強制決策考量」，而不再建立在「否決權制」上，民眾團體的參與與監督將更形重要，因為由各機關針對開發行為所提出的環境關懷意見，不只是公決策機關內部參考而已。這些環境意見將由民間監督決策機關是否有作「充分考量」。這種程序上的要求，並應由法院來確保。因此，對於目的事業主管機關的監督與相關參與程序制度的建立，將是取消「否決權制」所不可或缺的。同時，法院審查功能的加強也是必備的制度條件。

#### 第四節 政策的納採

從以上建議觀之，可以發現如採用分散強制決策考量制的環境影響評估制度，可以讓許多不同的資訊都進入環境影響評估程序中，這些資訊可能來自公領域其他機關的報告，也可能包括私部門的意見。多方團

---

<sup>5</sup> 類似的實證研究，see David L. Markell, Tom R. Tyler, *Using Empirical Research to Design Government Citizen Participation Process: A Case Study of Citizens' Roles in Environmental Compliance and Enforcement*. 57 U. KAN. L. REV. 1 (2008); Jukka Similä, Aino Inkinen, & Jonathan Q. Titter, *Public Participation by Appeal: Insights from Empirical Evaluation in Finland*, 20 J. ENVTL. L. 391 (2008)

體的相互理性思辯後作成結論後，使所有資訊及結論併呈於目的事業主管機關的面前，有助目的事業主管機關負責任地將於決策時考量相關資訊，使環境因素成為政策納採的項目之一，最終得以做成最接近正確的決定。一旦所有的開發行為都循此模式進行，也可根本解決規避環境影響評估的問題。同樣的運作模式，也可一體適用於政府政策的作成及研議程序之中，使效地落實政策環境影響評估的旨趣。如此制度上的變革，對我國環境影響評估法制的長遠發展而言，無疑將是相當具有助益的。

當然，以上所提出制度的變革方向，不外都在確保行政機關的決策可以納採最多的因素，並顧及受決定波及的許多人，以使決定的做成盡可能正確，並確保決策的正當性。本研究深知，此等制度的變革，確非一蹴可及，需要行政及司法領域中許多制度配套共同支撐實質環保機關的訴求。對此，本研究也將於第五節中進一步闡述。

## 第五節 制度配套

為達成本研究所提的變革方向，應有一定的制度配套加以配合，才能發揮環境影響評估的制度功能。以下提出相關的制度配套建議。

### 一、擴大公共參與的時點及機會

就公共參與機會而言，目前民眾的參與，除二階環境影響評估前之公聽會係屬強制程序之外(人民得主張之程序權)，其他多數仍屬環境主管得依「職權」決定的事項，對於人民主體性之重視較為不足。公共參與究屬主管機關之「職權」抑或人民的「公權利」，原則上立法者仍有裁量的空間。但應注意的是，縱使是否啟動公共參與係屬主管機關之「職權」，啟動與否的前提與條件仍應盡量事先明確規定或為原則性規定。其除了可以強化人民對於公權力行使的預測可能性之外，亦可避免在主管機關決定不啟動公共參與機制時，其決定之公正性不受到民眾的質疑。

儘管在實務作法上，環保署網站設有「環保 e 言堂(即環保論壇)」的網路平台，但在現行環境影響評估法規範架構下，人民在第一階段環境影響評估等同全然沒有參與的機會，直到第二階段才讓人民有較多的參與機會。包

括範疇界定會議及公聽會等，都是在第二階段的參與程序，而在時點上，最早的參與程序也是在第一階段環境影響評估進行並作成決定後的「公開說明會」。從大部分案件都在第一階段環境影響評估即告確定的結果觀之，則等同大多數案件都沒有讓人民有參與的機會。從程序正當性及程序理性的角度看來，這樣的制度除了法理上顯然站不住腳。從程序參與以協助決策正確性及效率的角度出發，參與的時點應該盡可能在行政程序進行的初期，也應該以最容易讓人民瞭解的方式進行，才能真正發揮公共參與功效。從而應提早將私領域中人民的量能引進環境影響評估程序，在程序初期即應讓公共參與的廣度及深度提升，而非留待程序進行的後半段才開始進行人民參與。惟有如此，才能確實讓人民進行公共監督，提升決策的正當性。

本此，應在程序的初期即引進公共參與的程序，同時要確保不同意見的人民都有機會於程序中表達意見，亦即，應注意到究竟那些人實際參與程序，是否所有的意見及人民的訴求都能有效表達。為達此目的，應使參與機關的資訊容易流通。在制度上，可建立一平台，使全國的開發行為可在同一平台上發布訊息，讓人民至少可以在實際進行討論一個月前即知悉現階段有哪些開發案、參與程序時程如何、在何地或以何種途徑讓人民表示意見，以使人民有充分的時間蒐集相關資料並作相關的準備。不同意見在程序進行的初期即可相互論辯及審議，才能確實將所有的意見內化到決策的內涵，提升讓決策的正確性。同時，所有的參與意見，若未獲採納，也應課予決策機關說理義務，說明為何不採納該意見，以確保決策者確實會對所有意見進行考量，使所有人民的意見都受到同樣的重視。

簡言之，應增加公共參與第一階段環境影響評估的空間。一階環境影響評估程序及所有環境影響評估延續案（包括環差、變更內容對照表、重辦環境影響評估等），均應讓人民有參與的機會及資訊公開機制。引進公共參與的監督，也將可有效避免規避環境影響評估的情形發生。相關機制非僅以實務自主運作為已足，更應進一步地於程序規則中加以明文規定。除此之外，為落實人民的程序參與權，行政機關也應確保程序進行所須的軟硬體足以因應參與的要求。經由此等配套措施的落實，將可確保人民程序參與的法律地位，也可發揮此等程序的功能。

## 二、機關程序進行的司法化<sup>6</sup>

除了以上的改革方向之外，目前的參與機制並沒有讓人民有太多的準備時間，導致人民在未有充分準備之前就被趕鴨子上架，就還未有充分準備的事務表達意見，使得參與的品質較為不足。因此，爲了提升參與的實效性及品質，可以從參與的程序面向著手，除了人民意見必須充分反映於決策中之外，也可以從參與之前的安排切入，以杜絕參與時間安排不當，導致環境影響評估進行實效不彰的弊端。

在執行面上，可以由主管機關事前將具體開發案的公共參與時間、地點及機關目前所掌握的資訊公開於前述的平台之上，讓人民可以查知各開發案參與的庭期表，並對資訊有充分的瞭解，俾使其有充裕的時間準備外，更有明確的準備方向。同時，對開發行爲所在地的當地居民也應更進一步加強資訊公開的管道，務必使切身利益相關的人民可以得知有此開發案的存在，並對該開發案的得失進行瞭解。此外，程序的進行也可仿倣法院的審判程序，在進入實質的論辯之前，先有準備程序的設置，以釐清實際論辯過程所要討論的焦點，適度提升論辯的效率，不會讓整體的參與程序拖延過久。

## 三、資訊的透明化

資訊的公開爲人民有效參與的前提，目前我國雖有政府資訊公開法的法制，但從本研究對法院判決的整體觀察可知，一來人民對於資訊公開的請求並不多，二來法院及司法實務界也往往侷於「重實體而輕程序」的心理，未對環境影響評估的資訊公開多所挑戰及著墨。

事實上，可能侵害環境的開發行爲，往往涉及到範圍廣泛的人民，因此對於資訊透明的要求也應更爲嚴格。換言之，儘管開發行爲許可行政處分的當事人是開發單位，但這樣的處分多屬第三人負擔的行政處分，且該第三人所涉及的範圍相當廣泛，不一定是資訊公開法中被動公開的範圍所可涵蓋；且環境影響評估所須的資訊也多存於開發單位內部或目的事業主管機關，<sup>7</sup>人

---

<sup>6</sup> 相關討論，see e.g., Frederick Davis, *Judicialization of Administrative Law: The Trial-Type Hearing and the Changing Status of the Hearing Officer*, 1977 DUKE L. J. 389 (1977).

<sup>7</sup> 由此，也可見目前採取雙主管機關的模式，對於人民的參與及資訊請求的對象確實造成困難，這也是現制採用集中審查制的缺點之一。

民請求的對象不一定清楚。再加上目前環境影響評估法不區分開發案的規模大小，皆採取相同的資訊公開期間，造成規模較大、影響層面較廣的開發案，受有影響或關心系爭開發案相關環保議題之公益團體或個人，實際上無法完整閱讀並確切瞭解相關資訊，造成後續的參與上，欠缺施力點。也因此，如循目前政府資訊公開法的運作模式，可能無法滿足環境行政程序需要大量資訊的要求。此外，由於環境影響評估進行有大量人民的參與，故委員於會議時對於此等意見的討論，除了須於最終決定回應外，也應一併公開討論的內容及發言意旨，讓人民知悉所有意見確實經過充分的論辯與討論，以提升人民對於環境影響評估委員決策的信賴度。

在制度上，可將相關公開期間及內容，作彈性調整，讓所有人均能取得完整、即時、正確的環境影響評估資訊，並賦予其充分的時間消化、瞭解。在公告事項上，所有環境影響評估會、差異分析、對照表、重辦環境影響評估、環差分析及對策檢討、開發行為之撤銷、環境影響調查報告等訊息及相關資料，均應「同步公開」，並至少於會前 7 日「上網公告」（上網公告遠較要求關心的民眾自行到環境影響評估主管機關處閱覽卷宗或填寫表格申請資訊公開，更簡便、有效率，可鼓勵公共參與），並在可能受開發行為影響地區及時張貼相關書面公告，主動以電子郵件通知表示關心之人民、公益團體。此外，所有相關會議均應「全程錄音」，並上網提供公眾下載。開發單位如主張涉及營業秘密不願公開，應提出申請，並經決策機關書面實質審查同意。在法理上，應廣泛承認人民對資訊公開的請求權，擴張行政程序法第 174 條但書的解釋或另行對資訊公開做規範。如此，除符合當前國際上對環境影響評估資訊公開的要求標準，有利我國與全球接軌之外，也可以補現制資訊公開程度不足的弊端。<sup>8</sup>

目前各界對於政府資訊公開法在法體系之定位是有問題的，實務上多將該法視為普通法性質，而可利用其他法律有相關資訊公開程序的規定，排除政府資訊公開法的適用，違反政府資訊公開的上位原則。對此，解決方法或

---

<sup>8</sup> 相關論述，詳見吳志光，〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌第 263 期》，2001 年 8 月。董保城，〈行政程序中程序行為(Verfahrenshandlung)法律性質及其效果之探討〉，《政大法學評論第 51 期》，1994 年 6 月，頁 74、頁 77、頁 82~83。芝池義一，《行政救濟法講義》，有斐閣，2006 年 4 月 30 日三版，頁 35~36。

可修正政府資訊公開法，確立其基準法之地位，並成立相關監督機構，以落實資訊公開。此外，也可考慮使環保署將涉及資訊公開及公共參與的機制加以法制化。現行「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」規定，在法律定性上為「行政規則」，似乎與行政程序法第 159 條第 1 項之規定不一致，也與中央法規標準法第 5 條之要求不一致。此同時也可能造成中央與地方環境影響評估過程有關資訊公開及公共參與之內容不相一致。若能將相關規範提升至法律或法規命令層級，則不僅只是中央主管機關獨善其身，尚能對於地方主管機關產生規範作用，進而有利於全國法規一致。此外，所有環境影響評估委員、參與環境影響評估程序之學者專家，均應將背景資料（包含：學經歷、曾受開發單位、相關主管機關委託辦理之研究案、擔任顧問或其他職務、補助等資訊）公布於網站，並隨時更新。如此一來，不但與政府資訊公開法的意旨並無不符，也有助於提升社會對環境影響評估程序的信賴，並降低社會的對立，對社會成本支出的減緩也將有相當的助益。

#### 四、評估項目的明確化

目前環境影響評估制度是由環境工程顧問公司對開發行為是否會影響環境進行評估。雖環境影響評估法所規定的環境內含包括自然環境、人文環境及社會環境，但目前評估的重點在於具有科學數據的自然科學領域，當中最為重視的莫過於環境工程的專業領域，對於難以「量化」的社會、人文影響，則非評估的重點，導致環境工程顧問公司評估事項過於侷限，沒有辦法確實兼顧多種利益，並維持「環境」保護的要求。因此，在制度設計上，可由主管機關發布法規命令，將環境工程顧問公司所應評估的事項加以明確化，讓所有環境工程顧問公司於評估時有遵循的依據，同時，開發單位也可預先就該等評估項目要求自我先行改進，或提出替代方案。如可將評估的事項明確化，對主管機關而言，不但有利於環境影響評估程序進行的效率；且對開發單位而言，無論是開發實效或大眾對於企業的觀感，都是具有好處的。主管機關也應對所有環境影響評估案件的評估進行歸檔與整理，建立可供將來參考的資料庫。此舉也有助於我國環境影響評估制度的永續運作及檢討，並可賦予環境影響評估制度更多的活力，符合與時俱進的要求。

在此值得進一步提出者，乃是在人類社會面對氣候嚴峻挑戰的今天，由於溫室氣體的排放對環境帶來嚴重的影響，氣候變遷不僅僅會破壞既有的環

境，也會間接對國家的能源政策、產業政策、物種繁衍等面向有所影響，並因此影響到內國人民的權利。因此，在解釋上也可應將氣候、排碳量等納於「環境」的內涵之中。如美國聯邦第九巡迴法院於 *Center for Biological Diversity v. National Highway Traffic Safety Administration* 一案中已接受排放溫室氣體對氣候變遷之效應為累積性影響之類型之一，應進行環境影響評估。此顯示排碳量的多寡在國際上，也同屬環境影響評估的項目之一。<sup>9</sup>事實上，在本研究進行的過程中，回顧以往我國所進行的環境影響評估案件，也發現氣候變遷議題對開發案的環境影響評估會產生影響，如濱南工業區開發案中。<sup>10</sup>是以，本研究以為，進行開發行為時，也應一併對溫室氣體排放量加以評估。

### 五、執行環境影響評估契約當事人的變革

由於目前委任環境工程顧問公司進行環境影響評估的當事人為開發單位，引發對於受人（環境工程顧問公司）會依委任人（開發單位）之委任意旨對其進行有利的評估，而無法提出真實評估報告的質疑，使得環境工程顧問公司所進行的環境影響評估無法得到人民及環境團體的信任。這樣的不信任，也連帶地使得人民對環境影響評估結果整體都不再信任，便衍生出更多的社會問題，國家須耗費更多的社會成本解決此等問題。整體而言，現制由開發單位自我進行評估，對國家、人民及開發單位而言，並不是一個有效率的處理模式。

對於此等缺失，可考慮由開發單位繳交進行環境影響評估規費，由主管機關接洽環境工程顧問公司進行環境影響評估。如此可避免開發單位直接與進行環境影響評估的環境工程顧問公司接觸，而讓環境工程顧問公司迫於人情壓力，無法本其專業進行客觀的評估。除此之外，由於由非開發當事人的主管機關直接與環境工程顧問公司進行接洽，因此，人民對於評估信賴性也將遠比現制之下，由開發單位直接與環境工程顧問公司接洽為高。對社會質疑與不信賴的消弭，也將具有相當大的助益。制度選擇上，或有認為可以強

---

<sup>9</sup> *Ctr. for Biological Diversity v. Nat'l Highway Traffic Safety Admin.*, No. 06-71891, 2007 U.S. App. LEXIS 26555 (9th Cir. Nov. 15, 2007). Dave Owen, *Climate Change and Environmental Assessment Law*, in 33 *Colum. J. Envtl. L.* 57, 90 (2008).

<sup>10</sup> 附件 2.1，附件頁 80 以下。

化環境工程顧問公司評鑑制度的替代方式強化其功能。若對此做更進一步的制度分析，事實上，從機制建立的成本觀之，建立評鑑制度本身需要支出相當的費用，包括規範訂定、評鑑專門人員培育及所須資源、實際運作評鑑制度等所須的成本；反之，採取本研究所建議的方案，則僅須支出規範上變更契約當事人的立法成本而已，無論在人力、制度實行等方面，所花費的成本顯然較前者為小。另一方面，在採取評鑑制度下，花費巨大的成本之後，是否必然有助於提升環境影響評估的品質也尚在未定之天，甚至不能排除有如同金融商品般產生信用評等失靈的可能；又即便未生失靈的情形，由於契約當事人為開發單位與環境工程顧問公司，要取得人民的信賴並不容易。反之，採用本研究所提出的方案，則不須擔心評鑑機制的失靈；又由於契約存在於目的事業主管機關與環境工程顧問公司之間，故容易取得人民的信賴，有助於防止後續的爭端。因此，從制度選擇的經濟分析看來，採取本研究所建議的方案，當屬最有效率的制度選擇。

## 六、環境追蹤的明確化與有效化

在現行環境影響評估制度下，在中央及地方有不同的主管機關，而在追蹤事務上，是由目的事業主管機關負第一線的責任，並由環境主管機關負第二線的責任，導致同一事務可能由不同的機關進行追蹤。此可能因為不同的機關有不同的執法嚴謹度，使得執法態度並不一致。本報告以為，在環境影響評估追蹤事務上，不能僅僅因為主管機關的不同，就有不同的追蹤態度，而使得人治凌駕於法治之上。因此，除了應有全國一致的標準外，也可考慮集中各個不同專責機關之事權，統一由一個單位處理。除此之外，也可以考慮建立追蹤資料庫，以便定期評估追蹤成效，以及瞭解各個開發單位進行開發後，對環境的侵害是否如評估當初的預期。相關統計資料，除了可提供各個評估機關將來進行評估之參考外，也可以在對環境工程顧問公司進行評等時，成為重要的基礎資料。

另一方面，也應增加環境影響評估追蹤的資源。不論是國家財力的投入或人力的增加都必須一併加以考量，前者必須從國家財政預算加以規劃，可以由行政權內部循預算編列的規劃達成。後者則可以思考追加既有環境影響評估監督的公部門人力，或與民間的環境工程顧問公司合作，長期對各開發單位的環境影響評估執行成果進行追蹤。追加公部門人力的優點在於管理較

為容易，溝通成本也較小，缺點則是所要花費的人事成本較高。在當前「小政府」的治理模式之下，要追加相當的人力從事此等工作，運作上可能較不容易。反之，如與環境工程顧問公司進行合作，優點在於政府可節省許多人事成本。同時，透過環境工程顧問公司在市場上的相互競爭及對各環境工程顧問公司的評等，有助於再降低政府執行環境追蹤的成本，並提升追蹤的廣度與成效；缺點則是主管機關的溝通成本較大，又國家是否可以對每一家環境工程顧問公司的運作情況充分掌握，也是有待評估的，此外，是否會產生市場失靈，而使環境監督的成效大打折扣，也是必須考量的。不過，整體而言，綜合考量以上兩種方案的優缺點，本報告以為後者或許較為可採。畢竟私部門的競爭場域，不僅限於內國而已，在全球化的今天，競爭對手可能包括外國的環境工程顧問公司，外國環境工程顧問公司也可以一同於市場上競爭，市場失靈的疑慮當可望大為下降。又相較於政府支出大量的財政資源於新增公部門人員，政府與環境工程顧問公司的溝通成本耗費的成本並不多。當競爭市場健全時，理論上每一家可以在全球市場存續的環境工程顧問公司都會有一定的品質，政府可以不用費心對各別的環境工程顧問公司進行掌控與管制，無形之中，也可節省掉政府更多的管制成本。因此，在環境追蹤事務「人的革新」上，似可思考與私領域的環境工程顧問公司合作，進行實際上管制工作。

除此之外，對於追蹤資源的分配上，也應重新加以檢討，以使有限的資源發揮最大的效用。因在每一個年度的國家預算中，可以運用於環境影響評估追蹤上的部分相當有限，而開發案卻是每年不斷推陳出新，長久累積的結果，將使國家必須逐年追加追蹤的預算，形成巨大的財政壓力。而在開發行為的實際運作上，需要耗費較多資源加以追蹤者，在時期上當屬對環境造成較大壓力之時。因此，在制度採行的策略上，應對開發行為正在進行中或甫進行完畢後的環境情狀做密度較高的追蹤，此後即可逐年遞減，才能符合國家資源分配的效率。簡言之，制度設計上可以增加審查通過案件追蹤監督的退場機制，使每個案子經過十年的追蹤監督後，即可停止環境影響評估的追蹤監督，並回歸以一般環保法令約束管理。

## 七、其他環境影響評估訴訟特別規定的補足

環境涉及「公共財」，許多案件甚至具有相當高的公益面向，要以現有「權

利本位」的訴訟制度解決環境如此高度公益關聯性的事務，本來就不是一件容易的事。在司法制度的設計上，應本於環境的特有性質而有不同的因應，才能較為完整地解決環境影響評估爭議的問題。

事實上，就環境影響評估的司法解決程序，立法者仿倣美國法制度，業已於環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項訂有「公民訴訟條款」。<sup>11</sup>訂定多年以來，法院真正對環境影響評估公民訴訟的案件進行判決的僅有四件。可見在司法運作之下，儘管有公民訴訟的制度設計，但民眾似乎並不習慣使用如此的制度。許多對環境影響評估決定不服的人民，仍多使用傳統的行政救濟手段，循訴願及行政訴訟程序進行救濟，而法院再以當事人救濟的法理對當事人適格進行判斷，使人民及司法監督的量能無法發揮作用。對此，本研究以為應將環境影響評估法第 23 條第 8 條中的「受害」兩字刪除，<sup>12</sup>以使「公民」可以藉由訴訟的提起，實質地監督執行機關的執法。當私領域的人民在公領域的司法制度中可以發揮作用時，不但國家的執法成本可以大為降低，同時也可兼顧環境公益的維持，對整體國家司法及行政資源的妥善運用，亦將可發揮不小的成效。

我國現有行政訴訟法制多建立在「當事人權利受有損害」的前提之上，開展出訴訟的進行、證據資料之取得的制度配套等也都建立在此之上。然而，從現有行政訴訟法的規定看來，既有行政訴訟制度的原理原則是否足以妥適回應環境問題，也是相當值得懷疑的。

本研究認為，高度公益的環境影響評估訴訟，與一般「當事者權利保護」為主的訴訟的舉證責任分配法則應有所不同。由於許多與開發行為有關的證據多存在於開發單位、目的事業主管機關及環境主管機關手中，難免產生證據偏在的情形，造成司法審判上，兩造地位的不平等。因此，本研究以為，法院也應依職權調查證據，以使為公益而起訴的原告不至於因為舉證的侷限，而使環境公益受到訴訟上的不利益。

---

<sup>11</sup> 相關論述，詳見葉俊榮，〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新思維》，元照出版，2006 年 1 月。葉俊榮，〈民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。李建良，〈論環境法上之公民訴訟〉，法令月刊，第 51 卷第 1 期，2000 年 1 月。

<sup>12</sup> 林素鳳，〈日本民眾訴訟與我國公益訴訟〉，《義薄雲天·誠貫金石—論權利保護之理論與實踐》，元照，2006 年 6 月，630 頁。

又目前法院所審理的案件多集中在環境影響評估決定的判斷是否違法，其背後一個重要的原因在於法院認為環境影響評估的決定是行政處分。一旦解釋為行政處分，法院就會認為此為實體事項，並參酌環境價值的維護進行實體判斷；若認為非屬實體事項，法院就會傾向以形式判決駁回。這樣的思考，多是受到傳統大陸法系「重實體，輕程序」的影響所致。事實上，環境所受到的損害多具有不可回復性，如未即時制止，對環境侵害的開發行為就會迅速地展開，而可能對生態、社會、文化，甚至人的生命、身體帶來不良的影響。因此暫時保護措施的落實即相當重要，且為求環境的維護，此等措施所要保護者，也不應僅限於保護「權利」，而應本於環境問題的不同有不同的思考與制度因應。如循既有以權利保護為主的暫時權利保護制度進行救濟，可能會因為所要保護的對象不是法院所認定的「權利」而遭到駁回，而產生「暫時權利保護制度」無法及時保全環境的遺憾。除此之外，其他的程序事項，如人民旁聽權利受到阻撓、對主管機關的參與決定、資訊公開等決定不服，也應適時地讓人民有救濟的機會。此乃因人民的參與與決定的正當性及正確性有直接關聯，而資訊的公開也是有品質參與的前提，難以認為與最終的決定沒有關係。所以，本於環境影響評估法為與決定具有高度關聯的程序法的本質，也應更進一步思考突破行政程序法第 174 條的「程序行為理論」。如果在解釋上無法該條但書的文義，甚至可以於環境影響評估法中，明定人民可對環境影響評估的程序事項提起行政救濟。

## 第六節 小結

本研究以上的主張，最主要的目的在於強化目的事業主管機關的決策納採。經由對當前集中審查制的修改，制搭配強制決策考量，可以使決策的納採更為全面，而其配套就是擴大公共參與的時點及機會，以深化決策納採所須的資訊。而程序進行的司法化，則用以提升參與的品質，並確保決策機關對民眾所提供的意見進行考量。當然，要有高品質及具有實效性的參與，前提在於人民可以取得所須的資訊，也因此，資訊的透明化亦為必要的配套之一。另一方面，經改革後的環評新制，也有助於提升人民對於環境影響評估的信賴、提起訴訟時證據資料的蒐集、並

可避免規避環境影響評估程序的弊端。就提升人民對環境影響評估的信賴而言，也有賴以明確化評估項目、切斷開發單位與環境工程顧問公司緊密的連繫關係做為配套措施。此外，為確保開發行為不對環境造成不利的影響，並提升人民對於制度的信賴，也必須強化環境追蹤的功能，而追蹤所獲得的相關資訊也可回饋做為將來進行環境影響評估時的參考。

為確保政策納採的正當性，本研究也同時主張強化環境影響評估的公共監督，監督的時點可能是在程序進行中藉公共參與監督行政機關的執法；也可能事後由其他權力部門對行政機關進行合法性的監督。相關的配套機制包括公民訴訟制度的落實以及程序行為理論的突破等。另一方面，法院在制度興革之後也更應體認司法監督在環境影響評估程序控管的重要性，將環境影響評估的正當法律程序要求具體地反應於實際的判決之中。

從以上的論述可知，本研究所提出四大制度方向的建議及諸多配套措施，其實是環環相扣的，若採用其一而排除其他的主張，將會使整體制度產生缺憾。也惟有採取這一整套的措施，才能確保程序理性，並有效減緩環境影響評估成為高度衝突場域的情況。詳言之，只要進行決策的程序正當、透明，決策符合責任政治的要求，所考量的內容不與環境議題割裂，並接受民眾的監督，則環評制度公信力可提高，環境影響評估的原始功能也較能發揮。

又在具體做法上，各目的事業主管機關應依修正後的環境影響評估法進行程序。修法內容如本文所提建議的，包括各機關自行就環境事項成立適當的組織進行評估、程序進行中落實公共參與、司法機關有更多的機會對行政機關做監督等。實際運作上，也不排除「依環評審查意見對開發許可為附帶條件」，但仍須符合法規意旨，此等條件乃依附於最終開發准否的決定，而非依附於環境影響評估的審查結論。如此一來，也可在我國行政法體系上為此等做法找到適當的定位，亦即，其定性應為「附負擔的行政處分」。而於法規適用的問題上，在採用本研究所主張的方向時，即應由各目的事業主管機關各自決定係爭開發案是否要進行環境影響評估程序。此時，環境影響評估法及其子法不須具體決定何等規模的開發行為要進行環境影響評估程序，

而可由目的事業主管機關以命令做抽象性的規範，或就個別開發行為做不同的決定。是以，當目的事業主管機關決定要進行環境影響評估時，即應適用環境影響評估法之規定，而認為不須進行環境影響評估時，即回歸適用行政程序法之規定。但值得強調的是，即便採用行政程序法的規定，也不代表不須考量到環境，只是在此種情形下，所進行的程序較為簡單而已。



## 第六章 案例檢證

環境影響評估制度所面臨的問題及解釋方案既如第四章及第五章所述，本章則嘗試從環境影響評估運作的實際案例檢證本研究提出的方向是否足以解決環境影響評估的問題。

本章的第一個部分觀察臺灣近年來具有高度爭議性及指標性的環境影響評估案件，並對這些案件的發展脈絡與環境影響評估法制作比對及檢驗。所觀察的對象分別是糾纏多年的濱南工業區開發案、政治介入檯面化的中科環境影響評估案，以及跨越政黨輪替的蘇花高速公路案。本研究發現這些案件都面臨決策主體是否中立的問題，且這些案件也都高度受到環保團體的關注，甚至不惜投入大量的經費於這些案件中，從事社會運動及司法訴訟。除此之外，在濱南工業區開發案中，可以發現其受到全球體制中氣候變遷綱要公約及京都議定書簽訂的影響，甚至可以認為受到全球化浪潮的衝擊；這個開發案也對當地的產業結構及人民生計有嚴重的影響。在中科環境影響評估案中，則涉及政府角色及環境影響評估制度間的關係，以及政府產業政策走向的問題；此外，值得的觀察的是，法院如何與民間的監督量能匯流，具體地回應與環境影響評估有關的案件。最後，在蘇花高速公路案中，則歷經兩次政黨輪替，可以發現政黨在決策過程中的鑿痕甚深，又人民在政策決定過程中的程序參與權是否受到重視，以及如何實質地影響決策，都是值得討論的問題。

本研究所討論的這三個實際發生的環境影響評估案，正可以說是臺灣環境影響評估制度運行迄今所面臨瓶頸的縮影。在本章的第二節中，則以前章所提出的制度興革方向及配套措施為標準，回頭檢驗這三個具有高度爭議性的案例。經過檢討之後，本研究發現如制度上採用前章所提出的解決方案，將不會產生此等案例為人所詬病的弊端，可以免去政策決定之餘所產生連帶的副作用。整體而言，此等制度的變革，有助於節省許多社會成本，並追求開發單位、環境價值、政策決定正當性的三贏局面。

## 第一節 現行環境影響評估制度所面臨的問題

從本研究所整理的三個環境影響評估判決來看，可以發現這些開發案正如許多的環境問題一樣，所牽涉的利害關係都相當大。姑且不論環境影響評估的最終結果對國家的長遠發展是否有利，都可以發現這些環境影響評估案的審查過程中，不免受到許多因素的影響。以下分就三個環境影響評估案件的整體問題及個別爭點加以討論。

### 一、環境影響評估案件所面臨的共同問題

整體而言，我們可以發現在環境影響評估審查過程中，有兩個共同的特色值得我們研究制度設計時加以重視，而這樣的特色也應具體地反應到制度的設計之中，使其各自尋找到在環境影響評估程序中的定位。

#### （一）環境影響評估委員的選任及組成

環境影響評估委員對於決策的作成擔任重要的角色，但這些委員究竟如何組成？在決定的過程中，是否可以真正保持中立本諸專業加以判斷？同時，在委員會當中，是否有所謂「開發基本教義」或「環保基本教義」的委員參與其中，而使環境影響評估的效果無法有效發揮？這些問題都值得我們從憲法上正當法律程序的角度，進一步加以思考。

#### （二）環境團體的著力

在這些案件的過程中，我們可以發現環境團體發揮強大的力量，適度的揭露資訊並分析利害，讓當地居民瞭解開發的進行對自身權利所帶來的影響。<sup>1</sup>這樣的情況不論在環境影響評估進行階段，抑或在區域計劃審理階段都是一樣的。也因此，在制度上究竟應如何設計，使環境團體的民間力量可更有效滲注到環境影響評估程序的進行，使決定的作成更為完備，相信也是值得加以考量的重點之一。

### 二、三個環境影響評估案件的個別特色

此外，我們可以從個案所整理的事實，發現更進一步值得我們省思的問

---

<sup>1</sup> 有關濱南工業區開發案，可見附件 2.1，附件頁 80 以下。中科環境影響評估案，可見附件 2.2，附件頁 101 以下。蘇花高速公路案，可見附件 2.3，附件頁 118 以下。

題。以下就這三個環境影響評估案加以檢討分析。

### （一）濱南工業區開發案

如將觀察的視野拉到個案來看，我們可以發現，在濱南工業區開發案中，由於該工業區一旦運作，所需要的資源相當多，包括工業區對水資源的高度需求，可能會影響到當地其他產業的用水需求；對台南科學園區所生的衝擊；國土運用的適度規劃；對生態農漁業海案地形的影響；乃至對於人體健康所生的影響。此外，該開發的區域也不乏有應保護該區歷史意義的聲浪，包括當地可能有許多歷史遺跡有待發掘，對台灣近代歷史有高度重要性。<sup>2</sup>整體而言，本件開發案有幾點值得進一步的探討與省思，也可以思考是否要將這些事項納入環境影響評估決策時考量。

首先是台灣產業政策的抉擇。政府以諸多資源挹注到相關產業，各界也質疑政府對工業專用港採取「獨」利財團的種種優惠措施，包括：「港區土地淪為財團所有」、「土地資金僅國有地一半」、「廠區土地價格超級低廉」、「財團建港融資貸款優渥」、「兩大財團至少須三十個碼頭」。<sup>3</sup>本研究以為，以目前臺灣的產業發展來看，是否容許我們再回頭進行高度污染的產業，以高污染來換取高經濟收入，是行政機關在進行環境影響評估及政策決定及納採時，所應考量的。這也涉及到臺灣面臨全球化的浪潮下，在環境影響評估法制中，究竟要如何看待環境影響評估的定位及功能。而這樣的考量，在濱南工業區開發案中也是相當關鍵的，亦即本案涉及的是，政府面對全球體制時要如何決策。由於本案決策過程中，政府須面對國際間溫室氣體減量的壓力，例如京都議定書的通過、氣候變化綱要公約已正式生效等，<sup>4</sup>也不得不將相關要求具體反應於決策當中。有論者主張，主政當局應有重視台灣自然生態保育的永續經營理念，拒絕財團予取予求的濫用台灣有限的自然資源，並應確實衡量油品與石化原料的供需關係，嚴肅檢討石化產業政策，重新評估原油煉製過程因污染、生態破壞所衍生的社會成本，全面開放油品自由進出口，

<sup>2</sup> 蘇煥智、謝志誠著，《黑面琵鷺的鄉愁》，<http://twstudy.sinica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/blackbok/content.htm>，最後瀏覽日：2009/7/13。

<sup>3</sup> 同上註。

<sup>4</sup> 詳見附件 2.1，附件頁 80 以下。

以打破財團繼續設置煉油廠的迷思。<sup>5</sup>

本案另一個重點是，該開發案將影響到當地農漁民的生存。相關的資料顯示，該工業區的興建雖提供給當地居民相當的就業機會，但以農、漁業維生的當地居民是否可即刻地投入工業生產的產業，也容有存疑。如此的開發案將對當地的就業型態有深刻的影響，所衍生的社會問題更是在決策之際應該深刻省思的。有論者主張台南縣沿海一帶現有漁民人數約 1 萬 6 千多人，農民約 7 千人，將來若能順利推動休閒農漁業的發展計畫，則可創造更多的就業機會。而濱南工業區最樂觀的估計，約可提供 3 萬 6 千個工作機會（其中，外籍勞工的數量不知佔多少？當地住民又能參與多少？）。但濱南工業區的空氣污染及水資源匱乏問題，除了將直接衝擊現有的經濟活動，驅逐今日台南沿海漁業每年超過 30 億元的產值，以及 1 萬 6 千個就業人口外，也可能危及嘉南平原上富饒的農業，影響到台南都會區的生活品質，使得漁民面臨轉業的危機，並去除休閒農漁業可以增加就業人口的機會。因此，濱南工業區所創造的 3 萬 5 千個工作機會，其實是拿「以農漁業作為發展基礎所衍生的一級及三級產業的從業人口」作為交換，對整個地區的實質就業機會的總量並沒有增加。<sup>6</sup>而這些事項，也是環境影響評估過程中所必須一併面對的問題。

## （二）中科環境影響評估案

在本案過程中，有行政院介入。本案的環境影響評估過程中不斷傳出政治力量介入，行政院副院長的關切電話引起軒然大波，政府高層決心推動開發案、力促環境影響評估儘速通過的態度，亦使當地農民、環保團體與部分環境影響評估委員感到憤怒、失望，認為在政府只重視開發的心態下，環境影響評估機制並未能發揮其應具備的作用，而淪為徒具形式的橡皮印章，為政府推動的開發案披上虛假的環保糖衣。是以中科三期環境影響評估案的發展，可從政府角色與環境影響評估定位的面向深入思考。質言之，此一環境影響評估案的爭議主要源自作為開發單位的政府並未意識到環境影響評估於決策過程中扮演的角色與發揮的功能，政府自始便未將環境影響評估視為

---

<sup>5</sup> 同前註。

<sup>6</sup> 同前註。

決策過程中不可或缺的一環，反而是在決定政策走向之後才考慮到環境影響評估機制所設立的審查門檻，而將實現政策的壓力施加於環境影響評估委員身上，不僅扭曲環境影響評估制度的真意，亦使借重專業為台灣環境把關的機制受到政治色彩的渲染。此外，回到政府推動中科開發案的初衷，近年來台灣的經濟發展以高科技電子業為指標性產業，以綠色矽島的遠景讓企業廠商們取得更多的土地與其他資源，以進行更大規模的開發。然而，從國土整體規劃與財政賦稅分擔是否公平的角度而言，一味將開發科技工業區作為追求經濟發展的萬靈丹的政策取向，亦值檢討深思。

此外，本案不同於其他兩個案件的是，本案引進司法程序對系爭環境影響評估案做裁決。中科三期七星農場開發案的環境影響評估程序爭議不斷，審查結果亦受到許多質疑。在對行政機關的立場與作為感到氣憤與無奈的情形下，后里農民與環保團體選擇另一條體制內的途徑爭取環境正義：透過作為中立第三方的法院機制，審查環境影響評估決定的合法性與正當性。關於主張環境影響評估違法的理由，亦分程序與實體二方面論述，於程序方面，指出審查過程中政府鐵票部隊的運作與阻擋公共參與等缺陷；於實體方面，亦力陳該有條件通過的決定未將「對國民健康及安全有無重大影響」納入考量，明顯違反環境影響評估法規定。臺北高等行政法院最終採納了原告的主張，判決原處分違法無效，判決理由認為行政機關的作為構成裁量濫用之違法，而使中科三期七星農場開發案成為台灣第一件被撤銷結論的環境影響評估案。其後，環保署也依法提起上訴，最終並於 2010 年 1 月 21 日為最高行政法院以判決，確定環保署敗訴。但值得注意的是，在上訴期間，該開發案仍然持續，此時法院則以判決尚未確定為由，而無法即時呼應當地居民與環保團體關於停止執行環境影響評估結論的訴求。故此一勝訴判決雖是抗爭農民與環保團體的強心針，惟實際上卻無法阻止開發單位的整地動工與產業的設廠進駐，這樣的作法也獲得身為環境主管機關的環保署所允許。<sup>7</sup>因此，除重視法院對於環境影響評估決定的後續審查與對行政機關的監督功能外，也必須思考如何使環境行政訴訟的制度量能能夠即時因應實際需求，使得判決的實際功能不致為冗長的訴訟程序或無心的開發單位所忽視。

---

<sup>7</sup> 環保署於民國 97 年 3 月 4 日，以環署總字第 0970016802 號函，明白肯認中科三期可以繼續動工進行開發。

儘管本案經判決確定，環保署仍以「95年民進黨執政時期之中科三期七星農場環境影響評估訴訟案 環保署及相關機關將審慎處理後續事宜」為題發表聲明，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。其並認為中科三期涉及科學園區發展、影響國家重大利益，在進行跨部會會議後，該審查結論雖被撤銷，但由於環境影響評估法第14條所適用的情況是指「自始未經完成環境影響評估審查」。因此，環保署在廠商仍繼續進行開發的情形下，如未開罰也並未違反環境影響評估法第14條及第22條之規定。此外，環保署也建議中科管理局在「信賴保護」原則下，可依行政程序法之規定，在「兼顧國民健康權益與園區廠商原先合法設置權益」的前提下進行處分。<sup>8</sup>環保署此舉也引起關心環境議題的林三加律師抨擊，認為環保署無疑是知法玩法。<sup>9</sup>

從這樣的發展，也可以發現在現行制度中，環保署所處地位是非常困難的。其一方面作為環境主管機關，理應要為對環境影響及環境法制把關；但另一方面，卻又要顧及國家經濟發展的走向及廠商的利益，為開發行為的目的事業主管機關「中科管理局」出點子。此外，環保署將此項被宣告違法的環境影響評估審查結論與「95年民進黨執政時期」作連結，似乎意味著環保署也承認環境影響評估審查是政黨所可以操控的，環境影響評估審查也只是為政黨政策背書而已。這樣的現象凸顯了當前法制的亂象，也顯示目前的環境影響評估法制，實有加以檢討的必要。

### （三）蘇花高速公路案

相較於前兩案有國際面向及政治面向介入的問題，蘇花高速公路案所涉及的則為政黨輪替對開發案的影響。從整個開發案的發展流程可知，開發案的構想提出始於1990年2月，並於2000年2月通過環境影響說明書。但於2000年5月民進黨取得政權後，這一個開發案似乎即停滯下來了。其後進行差異分析，並多次補正資料，使開發案遲遲不能動工，更於2008年4月25日將此整個開發案退回開發單位。然而，2008年5月二次政黨輪替國民黨重

---

<sup>8</sup> 95年民進黨執政時期之中科三期七星農場環境影響評估訴訟案 環保署及相關機關將審慎處理後續事宜，<http://ivy5.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0990131093421>。(最後瀏覽日：2010/2/2)

<sup>9</sup> [http://www.lihpao.com/news/in\\_pl.php?art\\_id=37756](http://www.lihpao.com/news/in_pl.php?art_id=37756)。(最後瀏覽日：2010/2/2)

新取得政權之後，2008年7月行政院長劉兆玄宣布先行推動「蘇花公路危險路段替代道路」，交通部長毛治國也表示會興建南澳至和平路段，該路段為省道名義但為高速公路規格，<sup>10</sup>顯示這個開發案似乎有「更名重新上市」的可能。這樣的發展歷程顯示在現有制度之下，政黨輪替可能會影響環評的結論。制度上是否要盡可能避免這樣的狀況？如何避免？這些問題也是應該進一步思考的。

除此之外，本案也凸顯應如何在環評程序中應如何花東地區居民利益的疑問。當環境影響評估的結果與居民的期待相悖時，環境影響評估又應如何自處？任何的開發案不論在中央或地方，都會有正反兩種不同的意見，但環境影響評估制度如何處理這樣多元的意見，並作成最好的決定，也考驗制度本身的能耐。本案的情形與前述的濱南工業區案相反，在本案中多數花東居民對蘇花高的興建持樂觀其成的態度，甚至要主動的促成，當地的民意代表也多對此表示歡迎。反之，在濱南工業區開發案中，多數居民則持較為保留的態度。這也顯示居民面對開發行為時，多會衡量自身的利害作成決定，但居民對利害的衡量是否包括了「環境」選項有待觀察。在居民對環境不夠重視時，環境影響評估制度又要如何在進行決策之際，兼顧處理「民意」的訴求，也是環境影響評估法制所必須面對的難題。

## 第二節 制度變革後呈現的面貌

以下將針對上述三個案例，以本研究所提各項建議進行檢驗，觀察制度變革是否對於解於實際問題有所助益。

### 一、環境案件所面臨的共同問題

#### （一）環境影響評估委員立場偏頗的疑慮

在環境影響評估案決定「通過」與「不通過」的過程中，「究竟決定者是誰」、「決定的人到底是什麼樣立場的人」等問題，始終是支持與反對雙方所

---

<sup>10</sup> 詳見附件 2.3，附件頁 118~119。

重視的。這樣的問題，其實正反應了人民對於決策的不信賴。事實上，之所以會有這樣的問題，乃是因為在制度上無法將環境影響評估與決策納採結合加以看待。本來在決策同時也應將環境納入成為考量的因素之一，在過程之中，並應落實人民的參與，發揮程序理性的效用，使市民社會的監督力量可以在行政程序之中影響決策的作成。但在現制之下，由於政策的決策與環境影響評估程序割離，造成最終的政策決策者不須考量環境，人民的意見對決策者而言，也不會發揮效果。加上在否決制之下，環境影響評估的決定具有操生死的強烈效果，種種因素加總的結果，使得環境影響評估委員的立場變得更為重要。

集中審查造成政策納採的割裂；公共參與機會的不足及無法影響決策，造成程序理性的無法發揮，人民認為決策過於封閉，也更難以信服決策；最為根本的是，否決權制更進一步激化了問題的嚴重性，讓環境影響評估委員承擔過多專業以外的壓力。因此，在制度面上，如採用本研究所主張改變當前分散審查制、強制決策考量，加強政策納採的廣度，並強化公共參與的機制，使程序進行更為理性。如此，不但各個機關的決策行為都可以考量到對環境的影響，同時公共參與決策程序之中，可強化理性論辯，機關也認真看待人民的意見，對意見做實質的回覆。即便不採用否決權制的制度設計，由於市民社會的論辯與溝通已經足夠，將可提升人民對最終決策的信賴。人民只須關心該開發行為的實質影響，不須將精力耗費在環境影響評估的決策者是否公平的問題之上，將可使此等該開發行為所面對的共同問題獲得解決。進一步言，如一併採用本研究所建議的諸多方案，由各個決策機關就個別的開發行為進行評估，在人民參與機制足以落實程序理性的情況下，可以透過程序的正當性確保決策對環境有所考量，同時也可以藉公共監督的制度對決策者加以制衡，使其對所為的決策負最終的責任，則人民所爭執的重點就不會著重「在委員究竟是誰」的問題上，而模糊掉決策過程所應重視的事項。

## （二）環境團體的施力時點

從本研究所關心的三個環境影響評估案件看來，可以發現在此種對環境可能有重大影響的案件中，環境團體都付出許多心力。當中除了典型以環境保護做為訴求的團體之外，也包括許多當地居民所組成的自救會、賞鳥協會、教師聯盟、文教基金會等。如此多不同面向的人們共同關心同一項議題，除

了表示此等開發案所牽涉到的利益廣度相當大之外，也顯示我國市民社會的發展具有相當程度的進步，也因此，所關懷的重點也不盡相同。資訊流通的迅速及外國人士及團體共同對此等議題進行討論，除帶動市民社會的快速成長外，也讓民間的力量在同一開發行為的議題上呈現高度匯流的現象。從這個角度觀之，正可以顯示我國的市民社會不再是社會封閉時代那樣「民智未開」的情況，而足以擔當政策形成參與者（輔助者）的角色。也因此，行政程序法制的健全化也成為我們所應共同努力的方向。

如前章所述，倘若制度上可以讓人民在政策形成階段即有參與的機會，決策時也可以對人民的意見有實質的回覆，並在制度上有機制足以確保人民可以針對自己所重視的特定議題加入討論，同時也有資訊公開的制度足以確保人民對問題的掌握，則將有利於決策的程序理性。一旦制度上可以確保民間關心與監督量能在制度內發揮效用，則不會使此等量能溢流到既有體制之外，對政策的形成及社會成本的節省都有所助益。在現有集中審查制、否決權制的設計加上程序正義機制不足的情況下，包括環境團體及當地居民關心環境者將認為環境影響評估是為環境把關的最後一道戰線，因此竭盡心力地要在環境影響評估程序中打勝仗。作為為真正決策者的目的事業主管機關，根本不知道在其決策前的環境影響評估戰場到底出了什麼事，導致政策的納採不具有全面性，決策機關（目的事業主管機關）也根本不想瞭解該開發案對環境到底有什麼值得質疑的問題。

正因為有這樣的問題，使得在濱南工業區案中，一個工業區的決策可以延續十幾年，一再反覆地在媒體版面出現。關心的環境團體，始終費心於其中，關心該議題的人，從壯年邁入老年，甚至已經過世；但人民的需求與意見，始終都沒有足夠的管道與工業區的主管機關溝通，也無法獲得主管機關及目的事業主管機關的正面回覆。工業區的主管機關作為決策者也似乎可以完全不用理會對環境所造成的影響，而將無法進行的開發行為歸咎於環保署或人民的不理性。從這樣的現象，我們可以發現問題其實在於，真正不理性的是制度而非亟欲發揮監督量能並輔助決策得以全面納採的人民。同樣的問題，也出現在中科三期環境影響評估案及蘇花高速公路案。在前者，做為決策者的經濟部可以將無法開發歸咎於環保署所做的環境影響評估不確實，環保署則可以歸咎於政黨決策的錯誤，殊不知其所持的說辭已經與以往「環境

影響評估審議委員會獨立審查並行使職權」的說辭有所矛盾；最終甚至可能無視於司法審查的威信與對環境破壞的不可回復性，而執意進行開發。後者從政策規劃至今也經歷了三個不同的政府，除了不同的政府有些微不同的做法外，共同的說辭就是「環境影響評估通過，我就蓋」。在這樣的說辭背後，反應的正是決策者在作成決定時，是否真正知道蘇花高的興建對環境將造成多大的損害？對當地的產業結構會有多大的影響？答案似乎是不言而喻的。

因此，我們可以發現，當程序參與機制的缺乏與程序機制設計的錯誤合流，所造成的是人民的不諒解、決策納採的不充足與不效率，從而也喪失了決策的先機，並造成國家整體的損失。一旦在制度上所採擇的是分散並強制將環境納入決策考量，並強化程序及資訊機制，問題或許早就已經解決了，也不會有公民量能何去何從的問題。從而，如將程序參與的機制提前，使決策的前階段即有大量參與的機會，並確保參與者的意見於決策過程中受到重視，就可以減少許多後續的社會成本。也因此如早期讓人民有參與的機會，並確保人民所表達的意見對決策有影響力，雖表面上看來會有增加程序成本的可能，但實際上卻可減少後續縮支的社會成本，兩相權衡之下，也是合於效率的做法。

是以，不論濱南工業區案或蘇花高速公路案，都可望在短時間內完成程序；而在中科三期環境影響評估案，也可避免迄今為止人民始終還在爭執的健康風險評估問題，而有造成開發單位、環保署、投資廠商及當地居民俱敗的疑慮。環保署日前所訂定的「開發行為環境影響評估作業準則」意縮減第一階段環境影響評估與第二階段環境影響評估的距離，方向上是值得稱許的，只是這樣的機制在法位階上，並不適合由主管機關加以訂定，而適合如本研究所主張的，在環境影響評估法研修時一併加以檢討。以法律做明文的規定，並賦更多公共監督的空間，也可避免人民對主管機關執法決心的質疑，對環境影響評估制度的運作而言是更具有助益的。

## 二、三個環境影響評估案件的個別問題

如果就本研究所特別著重的三個環境影響評估案做觀察，這些環境影響評估案所面臨的個別問題，如採取本研究所提出的建議方案，同樣可以獲得解決。以下則嘗試逐一加以剖析。

### （一）濱南工業區開發案

在本案中，環境影響評估的決定受到氣候變化綱要公約及京都議定書簽訂的影響。事實上，在氣候變遷議題受到關注的今天，過度的排碳確實會造成人類環境的影響，同時也會引起國際間的重視。將排碳量的多寡納入成爲環境影響評估的項目，也是未來國際的可能走向。這樣的問題，只要該開發案未來會排放大量的溫室氣體，將來勢必會常常引發質疑。排碳量是否成爲評估項目並非只是個案，而是未來將必須面對的政策。如果如本研究般將排碳量同時納入成爲評估項目，將可以消弭未來在此議題上的紛爭，並與國際的潮流接軌。

此外，本開發案不僅僅涉及對當地濕地生態的影響，也包括周遭科學工業園區的用水問題、對當地的產業結構及人民生計的影響。此等事項本來都應成爲決策當時所應考量的對象。從程序理性的觀點看來，這些事項也應該藉公共參與的程序，讓公民社會得以監督機關的決策過程，並協助決策者可以綜合諸多意見及資訊加以決定。對於影響重大的開發案，採取縝密而具有司法化特徵的決策程序機制，並落實資訊公開法制，將有助於市民社會量能的展現。然而，在現行制度之下，許多是決策機關必須考量的事項都被推托成爲環境影響評估所要評估的事項，使政府的納採相形不足。如果採取本研究所建議改變當前集中審查制及強制考量環境因素的制度方向，將可有效解決此等制度上的疑慮。

如採取本研究所主張新制，則由經濟部進行環境影響評估，而經濟部對周遭既有的開發案及工業區掌有足夠的資訊，同時對該地區的用水量也有所掌握，可以對用水量進行評估。同時，經濟部掌握全國各個公私部門開發的狀況，可以知悉全國的排碳情況，要作細緻的評估將會較爲容易。此時，環保署只要提供環境的資訊及政策給進行評估的經濟部，人民參與的對象也是經濟部，而經濟部也對具體的意見做回饋與溝通，將可使決策所考量的因素更爲完整，也更有效率，並可減少許多的糾紛。

### （二）中科環境影響評估案

另一方面，中科環境影響評估案則是近來相當具有代表性的環境影響評估案例。在本文中，除了涉及政府產業政策走向的問題外，政府及環境影響

評估制度間的關係也是所應關切的重點。在中科環境影響評估案中，政治力的介入已抬面化成爲媒體版面的一部分，也顯示對政治人物或政策決定者而言，環境影響評估程序似乎是政策推動要進行開發的絆腳石。由於現制之下採用否決權制，對環保署以外的決策者而言，環境問題僅僅是環保署所主管事務，只要環保署可以過關，那怕後來確實會影響環境，也與自己無關。在這樣的制度背景下，亟欲推動開發的人會想盡辦法影響環境影響評估的決定，以獲得「通過」或「有條件通過」的結論；另一方面，反對開發的人也會想盡辦法在環境影響評估決定中獲得環境影響評估審議委員會的青睞，以該開發案最終可以無法得到准予開發的行政處分。也因此，使環境影響評估程序成爲開發與否的主戰場。遺憾的是，政府的決策者由於將考量的因素劃分爲「環境」與「非環境」兩項，並受否決權制影響而不認爲自己要考量環境因素。故於決策之際多僅考量到「非環境」因素，即認爲對國家有利，因此會希望可以「說服」環境主管機關接受自己的看法，或與環境主管機關做進一步的溝通。如此一來，有政治力介入的情事也就不令人意外了。

如改變集中審查制及強制考量環境事務的制度設計，即不用強行區分「環境」與「非環境」兩者，環境因素在決策的過程中同樣要納入考量，因此，任何開發在計畫作成之初即應同時對環境因素加以考量，而可以免去環境主管機關以外的決策者，因不瞭解對環境的影響，而介入環境影響評估程序的疑慮。

此外，本案另一值得的觀察的是法院如何與民間的監督量能匯流，具體地回應環境影響評估案件。在本案中，可以發現環境團體與當地居民共同對此等可能侵害環境的開發行爲合作進行抗爭，最後也委任長期關心環境議題的律師提起訴訟。又不論臺北高等行政法院或最高法院，也都對一反傳統尊重專業的態度，對環境影響評估的內容及程序進行審酌。這樣的現象，一方面顯示公民監督發揮量能，另一方面，也顯示法院願意對行政機關的執法本於權力分立下的制衡理念發揮其司法權的效用。這樣的現象雖然令人感到欣慰，但相較於實體事項法院的積極態度，本研究也發現儘管在臺北高等行政法院判決撤銷原處分之後，法院還不願意更進一步從暫時權利保護制度的功能出發，要求開發業者停止開發行爲。對於程序事項，法院似乎傾向於消極與保守。因此，倘可如同本研究所主張的，法院更進一步突破行政程序法第

174 條文義，不再重實體而輕程序，同時也體認暫時權利保護制度的制度意旨及環境損害具有不可回復性（不可逆性）的特色，則全面環境法院的理想也就不會如目前只是「做半套」而已了。環境訴訟功能的發揮，也更足以確保決策者程序納採的正當性，其重要性對環境影響評估制度的落實更是毋庸置疑的。

另一方面，如採取環評新制，也可發現在進行訴訟上也會呈現與現制相當不同的面貌。如採取本研究所提出的建議，則環境影響評估將成為道地的程序行為，真正具有實體管制效力的是目的事業主管機關所為的准予興建處分。是以，人民一旦對決策不服，提起訴訟的被告並非環保署，而是國家科學委員會的決策行為。法院判決撤銷行政處分的對象也是該准予開發的行政處分，而非環境影響評估的結論。此時環保署就不需要再擔當決定開發單位可否繼續開發的重擔，一切的責任由國家科學委員會負責，將可免去許多法律概念分析的困難，也更能符合國家憲政體制運作的要求。

### （三）蘇花高速公路案

蘇花高速公路案不僅歷經兩次政黨輪替，更有趣的是，不同的執政者對蘇花高速公路的態度也不太一樣。從蘇花高速公路的構想的提出，到尊重環境影響評估決定，再到蘇花替代道路，一直到蘇花快速道路、蘇花改；從環境影響評估通過，到再啓環境影響評估程序，退回報告。不同的名詞一直推陳出新，同樣的程序也重覆進行，並有不同的結論。這中間可以看到不同執政者對於從蘇澳到花蓮這一條公路在政策上的刻痕。然而，在一連串的政治操作之後，環境影響評估制度究竟被擺放到什麼樣的地位，似乎就不那麼令人關心。在整件開發案的討論過程中，似乎每逢花蓮有選舉，此等議題就成為炒作的議題。然而，對於蘇花高速公路的興建，真正人民的意見究竟何在？對當地產業及居民的影響如何？這些牽涉層面廣泛的問題，本來需要有決策理性來確保決策的正當性，但理性論辯在這過程中也未曾見到過。反倒在一連串的政治運作之後，同樣的一條路，可以變裝再上路。環境影響評估在強力的政治操作下，承載著來自政府及民間的政治及社會壓力。更令人擔憂的是，環境影響評估可能因此逐漸被邊緣化，甚至而可能成為政策背書的工具。

如果可以落實公共參與的法制目的，在 2000 年以前進行決策時就讓不同

面向的意見於程序中呈現，同時也修改當前集中審查制及強制決策考量環境因素的制度，讓交通部對此等開發案本諸產業影響、生態環境破壞、東部經濟發展等議題進行跨部會的討論，並與人民做理性的溝通與論辯，以強化決策納採的深度與廣度，這樣的問題或許就不會直到 2010 年的今天還在討論了。政治力對於環境的干擾、對於開發案的影響也可以大為縮小，而這十餘年所浪費的媒體資源、社會資源及國家資源也可以大為減少。對環境影響評估法制的健全化而言，也是更具有效益的。詳言之，在此等重大開發案中，環境本來就包括經濟、社會及人文，要對此等因素強行割裂加以考量，本來就不是一件容易的事。如採取本研究所建議的方案，則實際進行環境影響評估的機關是交通部，而交通部可以要求地方政府及中央的農業委員會提供相關產業的資訊，也可要求環保署就其專業提供可能對環境產生的影響。此外，更廣泛聽取民眾及環境團體的意見，使此等意見都反應到決策之中，將有助於決策的效率及納採的完整性。同時，因為有完善的程序參與及公共監督機制，政治因素要介入影響決策的作成，在司法能有機會進行監督的情況下，也將更不容易。

## 第七章 綜合檢討與建議

台灣當前的情形與環境影響評估制度建立初期已經有結構性的不同，公共決策與法律制度也應與時俱進。要求環境影響評估制度須發揮其制度量能，已屬當前要求程序理性、決策迅速及降低決策成本的迫切需求。本研究對環境影響評估案例及判決，運用個別案件研究及總體量化研究，並參酌外國法及國際法的規範，對現行環境影響評估制度在規範面、執行面所面臨的問題做了結構性檢討。

本研究發現現行環境影響評估制度具有公共參與的方式及程序不夠明確、環境影響評估通過後的監督及追蹤執法赤字偏高、所作成的環境影響評估不受信賴、公民監督無法落實等問題。之所以會有這些問題，最為根本的病因在於現行法採用集中審查制、否決權制、政策納採及公共監督不足。有些問題的解決可以透過法釋義學的方法加以補足，有些則非採取修法不可。本於這樣的區分，本研究提長期出制度興革的方向及短期立即可行的措施以供建議。在制度運作上，如可予以落實，相信將可提升決策理性、行政效能與程序正義，同時也更能符合憲法上責任政治的要求，使環境的價值不僅僅是人民所重視，更能推展到各個行政機關及法院，長期以往將可使我國的環境影響評估法制有更為健全發展。

制度興革的方向涉及大規模的翻修動作，這能進行大幅度的變革乃植基於臺灣近二、三十年來社會的變遷，使得民主、法制、公民社會、人才養成及價值觀相較以往都有所成長。當然，在制度變革之前，也有不少可以立即可行做法，這些做法也都可以適度回應現有臺灣社會的需求，也有助於我國環境影響評估制度運作的健全。以下，本研究即分就制度興革方向、制度興革的社會條件及短期立即可行措施加以說明。

## 第一節 制度興革的方向

從本研究第四章的分析可知，我國目前環境影響評估制度運作的問題，最為根本的原因在於採取集中審查制與否決權制，這樣的制度加上參與及資訊公開機制的缺乏，以及法院在非實體事項態度上傾向於保守，也使政策的納採嚴重不足，更導致無法發揮公共監督的作用。相關的檢討內容於前文中已述及，在此不擬贅述，僅具體指出制度上應予修正條文，以供未來立法機關及主管機關修法時參考。（主辦機關：行政院環保署）

### 一、由各決策機關承擔環評責任

為使每一個開發行為目的事業主管機關能切實關懷環境，環境影響評估應由核發執照的目的事業主管機關進行，並接受各機關以及社會監督。修法的作為上可將環境影響評估法第 2 條中的主管機關刪除，並對第 3 條、第 6 條、第 7 條、第 10 條至第 13 條、第 16 條、第 18 條及第 19 條等條文配合此等意旨修改。

### 二、強制各機關考量環境因素

由於制度上要求行政機關在做決定時要考量環境因素，因此應修改環境影響評估法第 6 條規定，使開發單位繳交規費，並由各主管機關委任環境工程顧問公司進行環境影響評估，並配合修改同法第 7 條之規定。此外，並刪除環境影響評估法第 14 條之規定，以落實各機關本諸行政程序法之意旨，綜合考量各種事項進行決定。

本於這樣的考量，也應對環境影響評估法第 18 條及第 19 條中有關環境追蹤條文做配套的修改，由各主管機關負責執行，以落實責任政治的要求，並釐清機關間管轄事務不明的問題。

### 三、強化政策納採的功能

公共參與及資訊公開皆係行政程序中正當程序重要一環，環境影響評估屬行政程序之一種，也須符合正當程序之要求。對適切決策的作成而言，公共參與可說是最重要的正當程序要件。在環境影響評估程序面制度設計上，要使公共參與受到重視，必須使人民得對環境影響評估程

序發生實質影響力。爲了因應過遲參與的問題，應嚴肅檢討是否要有第一階段環境影響評估，並對第 8 條以下之規定本於使人民即早參與，及參與司法化的意旨重新檢討。

除此之外，因公共參與要能發揮實質效果之前提，在於政府機關適當地將政府資訊公開予人民知悉，在人民能夠充分掌握必要資訊的前提下，公共參與才有實質意義。因此，政府資訊公開乃係人民得以有效參與環境影響評估之必要條件。就環境影響評估之正當程序而言，公共參與及資訊公開兩者缺一不可，在制度設計及實務運作上，皆須妥適規劃。也因此，可重新檢討政府資訊公開法之規定，視此等一般性的立法是否足以支應環境影響評估參與高度仰賴資訊需求的要求。倘若答案爲否定的，即可參酌國際上的條約將特別的資訊公開規定增訂入環境影響評估法之中。政府機關也應對公共參與及資訊公開採開放態度，這也有賴環境教育的落實。相信有種種機制的調整與配合，環境影響評估之正當程序要求方能有效落實。

#### 四、落實公共監督

現階段環境影響評估立法對於公民監督並未與台灣社會民主化、對環境重視等變遷做銜接，制度上也未有所因應，使公民監督的量能無法在體制內發揮效能。除了前述公共參與及其配套機制應重新檢討與修正外，也應體認到環境訴訟的目的與傳統權利保護爲目的的訴訟有不同的要求，將行政訴訟法的規定與環境影響評估訴訟做對比，檢討現行行政訴訟法的規範是否足以支應環境影響評估的制度需求。當中尤其應予注意者，在於訴訟程序的進行是否要傾向於職權主義、法院是否要主動調查證據、如不主動調查證據，舉證責任應如何分配等問題。如既有的行政訴訟法不足以支應環境影響評估制度的需求，即應考量於環境影響評估法上另外訂定行政訴訟法的特別法，以確保對環境影響評估運作的監督。此外，在公民訴訟的當事人適格上，也可將環境影響評估法第 23 條第 8 項中「『受害』人民」的「受害」刪除，以落實公民訴訟的意旨。

## 第二節 制度興革的社會條件

環境影響評估制度運行至今已有 15 年的歷史。當初制度的形成係植基於一定的社會背景，認為開發行為仍為各個機關追求經濟發展的核心價值，各個機關不見得能夠捍衛環境的價值，同時各機關也欠缺進行環境影響評估程序的人才。在這樣的背景下，將環境影響評估事務抽離而由環境主管機關為環境影響評估事項的主管機關，並形成現行的環境影響評估法制。在這段期間內，環境影響評估制度確實也承擔了不少維護環境的任務，許多具有爭議性的開發行為，也在環境影響評估程序的把關之下，有了更多對環境友善的考量。如果沒有這一套制度，可以想見現在的臺灣可能面臨過度開發，並置環境於不顧的問題。整體而言，現有的這一套環境影響評估制度從歷史的評價看來，確實也發揮了一定的功能。

然而，制度有「功」不代表這樣的制度就沒有任何缺失，也不代表我們不能更進一步對制度進行檢視與興革。在本研究進行分析與檢討的過程中，發現現行的制度具有機關間權限配置混亂、程序機制不足、環境影響評估決策者引發質疑、環境工程顧問公司偏頗、環境影響評估追蹤功能無法發揮、環境影響評估訴訟無法確實顧及環境價值等問題。也因此，制度上實有加以改弦更張的必要。

事實上，臺灣社會在這十多年之間，整個社會已有許多的變遷，包括社會民主化、法制健全化、公民社會的成熟、人才的養成、人民的價值觀等，都有不同於以往的面貌。這些條件的相互影響，也讓我們必須重新思考，制度要如何更進一步的精緻化、制度架構要如何修改以使制度量能可以充分發揮，以追求制度所要追求的目的。以下，本研究即就此等社會條件的變遷做更進一步的說明。

### 一、臺灣社會的民主化

立法當初的 1994 年是臺灣民主化的初期，當時社會剛解放不久，人民眼中的行政機關是森嚴的衙門，多認為能夠越少接觸越好，加上行政機關公務員心態過於保守，對於公共參與的態度相當冷淡，甚至不希望民眾提出過多的意見。因此，多數人民都不敢期待能以一己之力撼動行

政機關的決定，也不知參與行政機關的決策到底代表什麼意義。另一方面，人民對法院並沒有過多的期待，加上「民不與官鬥」及「官官相衛」的想法深植人心，對於自己權利受到侵害，多不願意循司法救濟的途徑尋求救濟，更不用說發揮公民社會中公民監督的量能，確保行政機關執法的合法性與正當性。但在這十幾年之間，臺灣社會歷經三次總統的直接選舉，政權也經過兩次輪替，人民的民主素養也在一次次公共議題的討論之中逐漸深化。民眾越來越能夠就公共政策的問題表示意見，或採取行動影響決策。對行政機關的決定不服時，街頭抗爭也已經不是人民惟一的選擇，人民也漸漸習慣循訴願、行政訴訟程序提起救濟。而法院面對人民的爭訟，也以更為積極的態度來面對，使人民願意循體制內的途徑表達對行政機關決策的不滿。

民主與法治的成熟也應具體反映到責任政治與政策納採的全面性上。本此，在制度上應使決策機關對政策的作成負擔最終的責任，也應使決策機關有義務在決定作成之前，綜合考量到諸多不同的因素，當中當然包括環境在內。

## 二、法制的健全化

相較於 1994 年環境影響評估法立法當時，台灣的公共決策與法律制度條件已經有相當多的進步。行政程序法於 1999 年間通過，並於 2001 年起施行，確立了此等法制在行政程序上具有總則性立法、通則法、普通法的地位。<sup>1</sup>而在同一時期，訴願法及行政訴訟法也於 1998 年 10 月 28 日做了大規模的修改，並於 2000 年 7 月 1 日起施行。另一方面，公民投票法也於 2003 年 12 月 31 日公布施行，賦予人民有機會經過理性論辯的

<sup>1</sup> 葉俊榮，《面對行政程序法》，元照，2002 年 3 月，頁 76~78。李震山，〈論「程序基本權」之建構與落實〉，《行政程序法之檢討——傳播行政之爭訟——台灣行政法學會學術研討會論文集(2003)》，台灣行政法學會，2003 年 7 月，頁 77~78。李震山，〈多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心〉，元照，2005 年 10 月，頁 261。有認為行政程序法是「行政程序的基本法」，詳見湯德宗，〈行政程序法的適用〉，《行政程序法論》，元照，2005 年 2 月，頁 158 以下。

除此之外，亦有認為因我國已有行政程序法，故除資訊公開可適用各層次的環境行政外，環境行政至少可依其「行為性質」，分別適用行政處分、行政契約、行政指導、法規命令、行政規則等之程序規定。似亦可認為在環境行政中亦有適用行政程序法之餘地，詳見李建良，〈環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月，頁 47。

程序之後，以直接民主的方式對公共政策進行決定的機會。在公民投票法中，國家的重要政策當然也是公民投票的對象，此等法制的建立，無疑也是公共參與公共政策作成的管道之一，更建立在人民具有理性論辯能力等成熟公民社會的前提之上。除此之外，公民訴訟制度的建立，也是另外一項鼓勵公民社會監督力量的機制，透過此等機制，可使人民對政府機關的執法具有更強的監督能力，也可以之確保行政決定的作成必須符合程序正義的要求，同樣也是一項信任人民理性判斷能力的制度。

此等法制的建立，正足以表示在現階段的臺灣，已歷經民主轉型的洗禮，人民的民主素養以及對於法治的理解，也有相當程度的提升。以提升決策理性為基礎的制度興革，應該已經有了較為堅實的制度條件。

### 三、公民社會的成熟

公民團體是一群關心同一議題的人們，本於相同的理念所組成的團體，希望可以共同合作，對公領域的事務發揮影響力。其所關心的事務，通常是無法內部化為生產成本的公共財。在公民社會的運作下，關心不同議題的公民團體，彼此間也常會有串連的現象，以強化其對於公共政策的影響力。公民團體的數量通常也與公民社會的成熟度成正比，如果與十多年前相較，公民團體的數量遠遠勝於當時。公民團體關懷的議題除了環境之外，也有性別、族群、勞工、動物保護等，顯示公民團體的多元性遠勝當時。在許多議題中，這些關心不同面向的團體間，也常常相互支援，顯示我國的公民社會與昔日相較，已逐漸成熟。

除了公民團體的增加與成長外，本研究也發現，一般人民對於公共財的重視也更勝以往。許多人不一定加入團體，但可能透過個人具體的行動，如研究報告的撰寫、金錢的援助、網站的拜訪或意見的發表、實地的走訪等途徑，對公領域議題付出關心。這樣的現象正足以凸顯我國的公民社會逐步成熟。當人民或團體願意付出關心，國家及團體也將具有義務使人民的量能足以宣洩，甚至有義務將人民所發揮的量能內化為決策過程中的考量事項。

#### 四、人才的全面養成

臺灣教育的普及以及全球化現象的出現，使得在臺灣這塊土地上的人才更為多元。不論是各領域的專業，以及各個國家的人才，都可能存在於我國的領土之中，加上資訊流通的迅速，及網路傳播的普及，人才不足不再是決策的界限。當社會中多數人都具有一定知識，表示知識不再為行政部門所壟斷。甚至在公部門條件不夠優渥的情況下，依循資本主義市場的運作邏輯，公部門的人力素質也將無法與私領域的人力素質相提並論。在這樣的背景之下，知識的不足就不足以成為阻斷公共參與的藉口了。反倒應該更加鼓勵人民發揮其在行政及司法等領域的監督力量，強化決策的程序理性，以促成決策的作成更具正確性。環境影響評估制度的興革可以進一步帶動環境相關人才的養成與聚集。

#### 五、人民價值觀變遷

1994年時儘管已有環境保護的聲浪，但是當經濟發展與環境保護相衝突時，人民仍然會有經濟發展優先的思維。然而，在生活更為優渥後，人民對於生活品質的重視也將更勝以往。再加上近年許多污染事件頻傳，如台南七股鄉的台鹼安順廠污染案、高雄縣大寮鄉的潮寮空氣污染案及戴奧辛鴉事件，都讓人民對環境問題更為重視。也因此，多數人民對於環境品質、身體健康的重視遠勝以往。人民的價值觀從以往經濟發展優先的思維逐步朝環境保護遞移。一旦有開發行為有影響環境之虞時，人民對理解的渴望以及參與的需求也將遠勝以往。這樣的現象顯示，人民的量能正在蘊釀，制度若不預為配套，則難保將來此等量能不會產生溢流的現象，反斷傷整體國家社會的發展。在種種客觀條件加總之下，也使得環境影響評估制度的改革更顯得迫切。

### 第三節 立即可行的措施

長遠而言，為健全環評制度的運作，整體修法是必要的，但在未進行修法前，也可以法解釋的方法使制度盡可能發揮我們所期待的功能。以下，本研究即對此分別加以說明。

**一、落實「實質環保機關」的理念（主辦機關：行政院環境保護署；協辦機關：各目的事業主管機關）**

在現代憲政體制的運作之下，不論是行政機關的政策決定或立法機關所為重大政策的決議，都或多或少會影響到環境。也因此，不論政策的擬定或開發行為的施行，在做決定之前都應該要對環境影響的程度有所考慮，才能讓決策的納採更為廣泛，增加決策納採的深度，使決策的正確性及正當性都可經由廣泛納採的程序，得以大為提升。本於這樣的考量，在制度的設計上，應使各個機關在進行決策時，都應該注意到其決策行為對環境的影響。然而，現行法採用集中審查制及否決權制的結果，使得開發行為誤以為自己不須考量到決策對環境的影響。這無疑是對制度的誤解。

這樣的誤解，或許是因為我國環境影響評估法的規定較行政程序法為早所致。行政程序法的立法目的之一亦在擴大行政機關的決策納採，使行政機關的決定更為正確。從而，即便在沒有環境影響評估法的規定時，所有機關的決策行為也應對環境的影響有所考量。但在現行法制度運作之下，環境主管機關以外的行政機關做決策時反倒不用顧及對環境的影響，這樣的方向反而對環境毋寧更為不利。環境影響評估法先於行政程序法制定，也造成多數行政機關在行政程序法制度前即有環境事務與自己無關的刻板印象。在環境影響評估法通過知後，目的事業主管機關多無法體認到行政程序法的精神，而認為決策之際無須將環境影響納入考量。如此解釋法律的結果，也使得即便是不符「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所訂規模的開發行為，可以不用考慮到對環境的影響，也間接鼓勵許多業者以各種方法規避環境影響評估程序。這樣的脫法行為，對環境的傷害不言可喻。此種現象的是是由於不瞭解環境影響評估法及行政程序法立法目的，以及解釋法律的錯誤所致。

如從行政程序法及環境影響評估法的立法意旨出發，本研究以為在未符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所訂規模的開發行為，由於環境的價值未經任何行政程序的顧及，本於行政程序法立法目

的在擴大決策納採、追求程序正義及決策民主正當性的考量<sup>2</sup>。同時，行政程序法具有總則性立法、通則法、普通法的性質，在解釋上，目的事業主管機關仍應本於行政程序法的規定進行決策程序。目的事業主管機關在進行決策時，也理所當然地應將對環境的影響涵蓋在內。至於要採用行政程序法中何種程序，則不可一概而論，應具體衡量對環境影響的大小、涉及人民範圍的廣狹、所涉人民基本權的種類、涉及基本權的強度、程序費用及保護環境利益的合比例性等事項加以選擇。<sup>3</sup>另一方面，即使經過環境影響評估程序，目的事業主管機關也應體認到行政程序法的精神，仍然必須要考量到對環境的影響，仔細考量環境影響評估審查結論的內容，並綜合衡量所有的事項作成決定。在此等立法目的的追求上，即便環境影響評估審查結論為「通過」或「有條件通過」，目的事業主管機關也同樣應綜合衡量所有事項，而不一定要發給開發單位開發許可。

透過如此對行政程序法及環境影響評估法理的正確理解，也將能使所有的行政機關都重視環境價值。如是，將對我國的環境有實質上的助益。

## 二、增加聽證的運用（主辦機關：行政院環境保護署）

現行環境影響評估法中，最為嚴格的公共參與程序當屬「公聽會」一項。但實際上，此等公聽會程序也是環境主管機關因應行政程序立法對聽證有強烈的程序要求，為避免將來的環境影響評估程序均須進行聽證，而於 2003 年 1 月將舊法的「聽證會」修改為「公聽會」。

如此一來，現行環境影響評估法的規定反而降低二階環境影響評估中公共參與的機會。<sup>4</sup>這樣的修法也更坐實了環境影響評估法在法律的層

---

<sup>2</sup> 有關正當法律程序的功能，詳見葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，自版，2001 年 11 月，頁 18~21。這部分是憲法位階中正當法律程序的討論，但此等功能也會與行政程序法的功能有直接的關聯性。

<sup>3</sup> 辛年豐，〈人民參與環境行政程序之研究—以開發行為之環境評估為核心〉，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2007 年 2 月，頁 152~153、頁 247 以下。

<sup>4</sup> 施文真，〈由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度〉，律師雜誌，第 292 期，2004 年 1 月，頁 53~54。李建良，前揭文（同註 1），頁 57。

次上，對於程序相對人或利害關係人的程序參與保障顯然比不過行政程序法的指摘。<sup>5</sup>

事實上，並非所有的開發行為都可一概而論地認為沒有進行聽證的必要。尤其當開發行為或影響的範圍相當廣、對人民生計影響重大、所牽涉到的利害關係複雜、涉及人民生命身體健康等權利時，僅僅只有陳述意見或公聽會程序，所能發揮的對話、論辯功能確實相當有限。因此，在此等情形下，即有進行聽證的必要。而現行法之下，也並未排除行政機關對此等重大的開發行為進行聽證的可能性。當目前實務見解認為環境影響評估程序是行政處分時，則依行政程序法第 107 條之規定，當行政機關認為有舉行聽證之必要，或以法規命令規定應進行聽證時，則在開發行為的決策過程中，同樣有舉行聽證的可能。當一個決策過程本應以聽證程序為之始為正當，而主管機關卻捨此程序而不為，則決定的程序正當性將因此大受質疑，甚至可能面臨違憲的指摘。

是以，本研究以為，主管機關可對既有「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」做更細緻的規定，明定何等開發規模的開發行為應進行聽證程序，針對影響層面廣泛重大的開發行為，在環評程序上值得借用較完整與嚴謹的聽證程序以釐清爭議的課題，藉以引導目的事業主關機關在決策時的環境考量。再搭配下文中的參與時點，於行政命令中一併配套，藉以強化決策的環境考量與公共參與的實效性。除此之外，在實際的運作上，本研究也建議可以參酌美國學者所提出的「公益代表模式」做更進一步的細緻化。在此模式下，可由私人律師及私營公司代表公益參與聽證程序，並對特定的議題進行理性的論辯，<sup>6</sup>並具體反應於決策之中，以擴大決策的納採內容，幫助決策的作成盡可能正確。這樣的運作模式，如前所述，在我國現階段民主化及法制化較健全、公

---

<sup>5</sup> 葉俊榮，前揭書（同註 1），頁 233。在舊法以施行細則規定聽證，如此低密度的規範都受到這樣的指摘，則新法不進一步將聽證落實，反將之改為「公聽會」，將更突顯了學者對聽證程序機制上環境影響評估法不如行政程序法的指摘。

除此之外，在日本有學者指出於環境影響評估中未有如德國法依行政程序法為聽證程序，在民主運作上是會產生問題的，詳見松村弓彥，《環境法學》，成文堂，1995 年 3 月 20 日，頁 82。

<sup>6</sup> 此等做法，於可行性上也受到相當的質疑。See Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L. REV. 1669, 1763~1765 (1975)

民社會較成熟、人民價值觀轉移的情形下，要加以運作並落實也可望更為容易。

### 三、強化環境影響評估程序參與的實效性（主辦機關：行政院環境保護署）

如上文所述，目前環境影響評估程序對人民的參與過於限縮，參與的時點也過晚。相關機制的配套，如參與的時程、資訊的公開等，也都不適合使參與發揮政策納採及公共監督的功能。是以，在未修正環境影響評估法的情況下，環境主管機關似可以行政命令強化公共參與的機會，並確保以參與落實環境影響評估制度的功能。以下，本研究提出幾個具體的方向以供參考。

#### （一）參與時點的提早

目前制度下，人民在第一階段環境影響評估時幾乎沒有參與的機會，與參與應從前階段即有機會進入程序的法理背道而馳。因此，有必要以行政的手段擴大人民在決策的前階段參與的機會。

在現制下，較有可能的機會僅僅在環保署的網路平台上表達意見，但此等平台上所發表的意見畢竟不具法律效力，也無法真正影響決策的作成。因此，如以之做為參與手段的一環，也可明定行政機關有回應人民意見的義務，並將意見納入成為決策作成的考量，具體地回覆人民的意見，以強化參與的效力。

#### （二）參與期日及議題的預告

現行制度下，不論是範疇界定會議或公聽會，都將所有的議題集中於同一個期日內進行。人民在進入程序之前，無法確實知悉所要討論的爭點何在，導致無法事前加以準備，難以發揮參與擴大政策納採及公共監督的功能。因此，主管機關可進一步自我要求，於程序進行前相當期日先行公布開發行為的實體爭點，以及所要進程序的時間及地點。此等期日的訂定，也要顧及到使人民有充分的時間做準備。相信透過此等類似司法的程序設計，可以提升公共參與的效能。

### (三)參與的效力

人民的參與，本即要求要使其意見可以影響決策的作成，否則人民的參與將淪為形式，而不具有意義。是以，主管機關在具體作為時，雖然未有明文規定，也應本於此等法理上的要求，依照制度本旨及立法目的解釋並執行法律。本此，行政機關作成決策時，如不採用人民的意見，或認為此等意見有所偏頗，即應對所有的意見逐一回應，以使人民的意見獲得尊重。此等作為，也是參與的本旨，本無須法律或命令明文。法院進行審查時，也應瞭解到制度的本旨及憲法上正當法律程序的要求做成正確的法律解釋，以之為不成文的規定進行審查。如此，當可確保執法的合法性，也可使環境影響評估制度的功能有發揮的機會。

### 四、強化環境影響評估的公共監督（主辦機關：各級行政法院；協辦機關：各目的事業主管機關、行政院環境保護署）

在大多數的情況下，環境為公共財，需要高度的公共監督以確保行政機關執法的適法性。公共參與於行政程序之中，可以瞭解行政機關的執法過程，以及決策及執法過程有無疏失或偏頗，固然不失是一種公共監督的方法。

但另一方面，司法的監督也不失是公共監督的一環。當中尤以公民訴訟條款為代表性的制度。法院在解釋環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項的公民訴訟條款時，也應體認到環境為公共財的特性，也因此，要有更多公共監督的量能挹注，避免公共財受到過度的破壞。本此，法院不應以傳統權利保護的思維來害及公民訴訟制度量能的發揮。如將條款中的「受害人民」與權利保護必要的當事人適格劃上等號，就是不符合立法目的的解釋。是以，本研究以為應將此等文義放寬，只要原告起訴時釋明其權利有受損害之虞，即可通過審查而進入實體裁判。

除此之外，現行法院對實體事項較為重視，也可能導致許多不可逆性的環境破壞無法獲得救濟。因此，法院應嚴肅面對暫時權利保護的制度，具體考量到「被保全的權利」及「保全必要性」兩項因素。在決定時，也應負更大的說理義務，以此等義務來確保法院與人民有更多對話的機會。又在目前實務的運作下，對於程序權的保障較為缺乏，包括資

訊的公開，受到行政程序法第 174 條的影響，法院傾向保守面對。如此，也將間接對環境影響評估的運作有不利的影響，無法確保本屬程序規定的環境影響評估法中人民所應享有的程序權。是以，本研究也建議法院應循學理上的看法，對行政程序法第 174 條作限縮解釋，以使環境影響評估的「程序」事項也能獲得即時的司法救濟。

此等事項，在在考驗法院於面臨具體個案時解釋及適用法律的功力。在面對許多既有行政訴訟法體系無法處理的問題時，也有待立法部門於環境影響評估法中進一步地進行細緻的立法工作。



## 附件

### 附件 1 環境影響評估制度第一次焦點學者專家座談會

#### 1.1 第一次焦點學者專家座談會問卷內容

環境影響評估制度焦點學者專家座談會條列式意見

各位關心環評制度的學者專家好。在環評制度運作多年而有待檢討之際，爲了汲取大家寶貴的經濟及意見，以使我國的制度更爲完善，我們即將於 2009 年 6 月 23 日及 6 月 26 日兩天下午兩點至四點半舉辦兩場環評制度檢討的座談會。在這之前我們設計了這一份有關環評制度的開放式意見表，請各位就自身的看法及豐富的經驗就以下的問題回答，我們將於座談會之前回收本份問卷，並對各位所提供的寶貴意見經過詳盡的整理後，於座談會當天與與會的專家學者分享，並進行深度的討論。由於要進行整體整理作爲討論基礎，麻煩以下問題的填寫都以條列是呈現。

- 一、您認爲我國現行環評制度及其運作有那些問題？請以條列方式列舉。
- 二、您認爲環評制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因爲何？請以條列方式列舉。
- 三、您認爲這些問題有那些改善的方法？請以條列方式列舉。
- 四、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的相關爭議案件或事例？請逐一列舉。  
(二)如果您有接觸過與環評有關的相關爭議，您對這些爭議處理的印象及相關處理的評價如何？
- 五、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的訴訟？請逐一列舉。  
(二)如果您有接觸過與環評有關的司法訴訟，您對這些訴訟處理的印象及相關處理的評價如何？

## 1.2 環境影響評估制度焦點學者專家座談會回覆意見整理

綜合許多焦點學者專家的意見，我們加以整理及分類，大致上可分為「環評運作的問題」及「環評司法案件及其訴訟」兩大面向，而就環評運作的問題上，可區分為「實際運作上的難題」、「整體制度的問題」、「有關環評委員審查的問題」、「有關環評資訊公開及程序問題」、「環評監督機制的問題」、「有關環境顧問公司問題」、「有關政策環評問題」。對於這些問題，經過整理後約可呈現出以下幾點的問題。

一、您認為我國現行環評制度及其運作有那些問題？

### (一) 實際運作上的難題

- 1.行政體系(行政院)內無共識且多有矛盾。(蕭新煌教授)
- 2.EIA 被扭曲為「反環評」、「反建設」。(蕭新煌教授)
- 3.EIA 經常因 EPA 的不同主事者而有”嚴” ”鬆”之別。(蕭新煌教授)
- 4.環評委員常不被重視，經常出現正反兩派。(蕭新煌教授)
- 5.大部分的開發單位、政府官員甚至環評委員會將「環評主管機關」與「目的事業主管機關」的角色混淆。目的事業主管機關依環境基本法第 8、10、15 條及環評法第 7、9、10、16、18、19、21 至 23 條在整個環評流程扮演很重要的角色，應從其專業主管角度，採取較積極、對環境負責的態度來加強分析開發案、產業背景、替代方案等；而環評主管機關則應發揮監督功能。(蠻野心足協會)
- 6.過去與 EIA 對象「相同」研究成果未累積，也不被引用為「評估」依據。又基礎環境資料庫之不足。(王毓正教授、蕭新煌教授)
- 7.環保署沒有環境保護優先的觀念。環評主管機關的秘書處似乎不瞭解三

權分立、各機關有不同功能及自身依環評法、環境基本法、環保署組織條例應扮演的角色。經常發生政策凌駕命令、命令凌駕法律的價值錯置情形，容易讓外界以為環評主管機關故意辜負法律的美意，或不瞭解：環境保護優先(環境基本法第 3 條後段、第 8、9 條)、環境包含社會經濟(環境基本法第 2 條第 1 項)、公民參與的權利(環評法第 4 條、第 7 至 12 條、環境基本法第 15 條)、永續發展的定義(環境基本法第 2 條第 2 項)、各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念(環境基本法第 8 條) 現做法重自然環境輕人文環境影響，不符環評法對於「環境」定義之界定包含人文環境。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會)

- 8.開發單位(包括政府機關)傾向規避環評。(林三加律師)
- 9.實務審查上混淆第一階段與第二階段環評機制功能，程序機制錯置，反而延宕行政效率，有待檢討釐清。(蔡志揚律師、詹順貴律師)
- 10.作為開發單位的政府機關比民間更不重視環評。政府機關對外招標、擬訂採購、促參契約時，未將環評風險納入考量，再以環評未過政府將賠很多錢為由，施加壓力要求限期通過，干預環評程序。(陳修君律師、蠻野心足協會)
- 11.環評審查結論有條件通過的比例過高，如此似乎意味著，遵守環評的條件即能避免開發行為產生對環境重大影響，造成環評法只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依條件改善，而不符環評法設計的本意。(環保聯盟)

## (二) 整體制度的問題

- 1.二階段環評造成開發單位與審查單位的負擔。(施文真教授)
- 2.過於機械式的各類開發行為規模門檻反而成為規避環評制度的理由。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
- 3.環評報告書的妥適與否，決定開發案是否可行、可否的權力由環署(藉環評委員會)來決定，常無法抗拒更高行政層級之已定決策。將環評結果視為開發行為准否的重要依據造成環評制度的壓力。有爭議之開

發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯盟)

- 4.環評報告有其侷限性。環評報告書的效度、信度無法把關，無法證明其內容公正、客觀、真實且未避重就輕<sup>1</sup>。(夏禹九教授、環境資訊協會)
- 5.由開發單位提出環境影響說明書等相關書類，其正確性普遍不獲信賴。(蔡志揚律師、詹順貴律師)
- 6.EIA 目前決策由環保署負全責，未必妥當，恐涉及權責不一致的「課責問題」，是否要提升由行政院負政治責任，可進一步討論。(蕭新煌教授)
- 7 中央與地方的劃分不清。(林三加律師)
- 8.第一階進入第二階的表決方式有待檢討。(林三加律師)
- 9.未加入「總量評估」，無法評估「累積性環境影響」。(王毓正教授)
- 10.審查機制缺乏相對的經費與時間去檢驗研究環評報告的真實性。(環境資訊協會)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.各級環評委員並無足夠資源，真正能詳細審查，審查意見常為老生常談。兼任性質之環評委員 VS. 專職開發單位與顧問公司，立足點即顯有落差。缺乏實質人力協助審閱堆累如山的書件，更遑論進行實地查證，常在時間壓力下匆促做成決議，嚴重影響審議品質。又環評時沒有把足夠的資源放在確認開發單位「有無能力確實執行」條件或承諾。(夏禹九教授、王毓正教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)
- 2.環評委員專業集中，個案決定是否妥當有待質疑。(夏禹九教授)
- 3.環境影響評估審查委員遴選與聘用制度，造成意見無法表達，或討論不充

---

<sup>1</sup> 如有研究者拍攝到快絕種的白海豚照片為證，台塑可用一句“沒有發現”帶過。

分等情形。委員的組成有時會遭質疑其公正性與公平性，因環評委員的遴選是由環保署長做最後裁決，人治色彩濃厚，而官方代表經常為政策護航，罔顧環境影響。(蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)

- 4.環說書與環評書內容真實性若有問題，審議委員僅藉由書面審查有發現問題上之困難。(王毓正教授)
- 5.官派環評委員可委由代理人出席，民間委員則不可代理，造成機關可藉由會議時間安排，排除特定委員參與表決之機會，不當操作環評結果。(蠻野心足協會)
- 6.七位官方代表的環評委員是否真正從事審查，且如何避免行政一體與上級指示之衝突也是問題。缺乏新血加入，長期都是同一群環保署偏好的人擔任環評委員(不一定是最適合的人)。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會)
- 7.學者專家委員之遴選機制不夠透明與多元利益之確保。(王毓正教授)
- 8.對於環評委員獨立與專業行使職權的制度保障過於簡陋，高度專業問題亦往往相當依賴專家決定，甚至造成司法審查自制，因此若無相對應地對於環評委員之獨立與專業職權行使予以確保，如何擔保不受利誘與未盡專業審查？。(王毓正教授)
9. 環評委員「有責無權」、環保署「有權無責」。(環境資訊協會)
10. 表決不附理由，亦未公佈各委員投票內容，造成公民監督困難，增加人為運作空間。願意就自身投票結果留下紀錄，對歷史負責的委員，無法與其他不願具名的委員區分，造成反對對環境有重大危害之開發案的委員，參與通過該開發案的表決，而有背黑鍋之感。(蠻野心足協會)

#### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.環評程序中的資訊公開、公開說明或公聽會程序效果不彰。(施文真教授)
- 2.環境資訊不夠公開(包括事前、程序中與事後執行)。至少應包含範疇界定

(環評法第 10 條參照)、規劃階段的可行性研究、先期作業、準備申請許可及其他相關資料(環評法施行細則第 8 條第 1 項參照)。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會)

- 3.開發單位秉持政策進行開發作業時，未依「開發行為環境影響評估作業準則第五條之一與民眾充分交流意見」<sup>2</sup>環評程序不夠公開透明，影響公民監督之能力及意願<sup>3</sup>。應讓所有人均能取得完整、即時、正確的環評資訊，尤其是非支持開發者(包含反對及不瞭解者)，因為真正的問題經常不是支持或反對，而是不夠瞭解。(臺灣生態學會、蠻野心足協會)
- 4.公共參與程度及資訊公開不足。(王毓正教授、環境資訊協會)
- 5.政府機關及開發單位追求審查時程的行政效率與民眾追求參與環評機會兩者之間，能否找出其平衡點。目前制度在製作環境影響說明書前，並未有公共參與之規定，加以環評審查會議之資訊公開不足，導致參與不足。又環境影響評估審查第一階段通過後的公開說明會由於舉行方式未有明文規定，地方居民仍未必知悉。從而衍生激烈之抗爭，徒增更多社會成本。(蔡志揚律師、詹順貴律師)
- 6.目前環保署的環評程序開放旁聽機制過於保守。環評主管機關對公民參與、監督不友善的態度<sup>4</sup>。(蠻野心足協會、王毓正教授)

#### (五) 環評監督機制的問題

- 1.環評通過後，主管機關或目的事業主管機關對環評決議事項的後續追蹤評估並不積極。(施文真教授)

---

<sup>2</sup> 如中科四期(二林園區)放流水排放至東螺溪(舊濁水溪)案，對於放流廢水可能造成沿海地區水產養殖業污染未善盡與民眾、業者對話及意見交流。彰化縣政府籌建動物園案，對於可能造成八卦山山坡地、次生林的環境影響亦未依上述法令進行相關的聽證程序。

<sup>3</sup> 如：很晚才公佈相關資料、會議召開訊息、會議過程原則不開放錄影錄音等

<sup>4</sup> 如：自由時報記者周富美採訪環評時遭政風室主任阻擋及暴力傷害、環保署第 166 次環評會議，旁聽席仍有空位，卻將列席申請者不當分類，支持開發者 26 人全數獲准入場，反對者僅 10 人獲准入場，經抗爭始增加 3 人，仍有多人遭阻擋無法入場、對媒體亦為差別待遇，規模小、立場不被喜愛的媒體，較難進入會場採訪

2. 監測及監督追蹤機制不足，造成重事前審查，輕事後監督<sup>5</sup>。(王毓正教授、環保聯盟)

#### (六) 有關環境顧問公司問題

1. EIA 報告承包業務被少數顧問公司壟斷，且環境/社會為環評的能力不足，更嚴重者環保顧問公司將環評文件製作當成商業行為，而迎合委託者，忽視環保的意義，有失客觀公正性。如此運作下，有良知的顧問公司在現行制度下容易被市場淘汰。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)
2. 開發單位將環評說明書/報告書委託顧問公司製作，環評審查過程中亦多由顧問公司負責回答，使得開發單位無法實際瞭解其開發行為可能對環境所造成的影響。(施文真教授)
3. 部分委員與環境顧問公司成員為環工界師生關係，關係緊密，易發生護航或放水情事。(環境資訊協會)

#### (七) 有關政策環評問題

1. 政策環評機制需要強化。(施文真教授)
2. 環評報告有其侷限性及實效性，而政策環評只是流於形式，應優先於其他政策。(夏禹九教授)
3. 政策環評的問題經常成為個案環評程序之審查問題，兩者性質混淆與定位不清，造成審查委員之困擾。(王毓正教授)
4. 政策環評之法源依據位階過低、內容過於簡陋（委員會？程序？結論效力？）且不符合制度功能<sup>6</sup>。(王毓正教授)

---

<sup>5</sup> 如百萬造林計畫換取有條件通過環評審查。造林非一朝一夕可成，有種也不一定會活，十年過後主管機關是否仍舊持續監督？

<sup>6</sup> 例如行政院決議進行之重大建設，可能政策環評不通過嗎？

(八)中央與地方的問題

1.關於以上種種問題，在地方環評程序都是更為嚴重。(王毓正教授)

二、您認為環評制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何？

(一) 實際運作上的難題

- 1.行政官員之養成過程，欠缺環境保護、文化素養的課程及考試科目。(林三加律師)
- 2.整個社會的價值錯亂。(林三加律師)
- 3.開發單位及其支持者(包含媒體及民代)有較多資源可做實質及形式上包裝。(蠻野心足協會)
- 4.環評委員及環評主管機關未採取有效的措施，預防政治人物基於政績、個人利益等非環境保護考量之理由干涉環評。(蠻野心足協會)
5. 政府機關對自己的「形象」比對「環境改善」甚更重視。政府及受有開發利益之民代、官員未真誠關心如何預防及減輕開發行為對環境造成之不良影響，為貫徹開發意志，將環評視為可操作之程序。(蠻野心足協會)

(二) 整體制度的問題

- 1.環署是行政機關，受限行政倫理，不聽命令是不可能的。環署亦常有操弄環評委員會，以達成既定之結果。(夏禹九教授)
- 2.整體而言，應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，專家審查往往僅各自對自己專業項目表示意見，卻無彼此間之科技整合與對話。但環境影響不應只是 1+1=2，而是應該考慮各影響因素間之交互作用。如生態影響評估，並未能隨著生態學的發展而進展，流於形式，此外，也欠缺從社會的角度來進行環評。(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授)

- 3.環評法主管機關環保署於行政院各部會中較弱勢，於地方層級亦是。  
(施文真教授)
- 4.經濟相關部會對環評制度多所批評或甚不信賴。(施文真教授)
- 5.過於輕人文環境影響，或與環保主管機關多為環工專業人士任職居多有關。(王毓正教授)
- 6.制度本身設計失當所致。(環境資訊協會)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.委員們根本沒能力(不可能)在開會前、中看完整本環評報告，亦不可能去查證。環評的環說書與審查資源不對等，義務職的委員得在期限內審查且背負重大社會壓力，因此最後多以有條件通過收場，無法落實為環境把關。(夏禹九教授、環境資訊協會)
- 2.過於相信兼任審查委員之制度，似乎不切實際。(王毓正教授)
- 3.就機關代表之環評委員而言，未能正視制度上與功能上所隱藏之扞格。(王毓正教授)
- 4.學者專家委員相關制度有朝向遴選透明化、審查過程透明化、多元利益確保、獨立性、專業性可受到確保(是否為專業決定，係取決於內容是否專業，而不是決策者是否是專家身份)等方向改善。(王毓正教授)
- 5.委員的選任與組成不受信任。(環境資訊協會)
- 6.御用學者主導左右環評案結果。(環境資訊協會)
- 7.因考核、考績等問題，把 50 天的環評審查，縮短為 40 天，缺乏充裕的時間審查。(蠻野心足協會)

### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.環評說明書/報告書的技術性過高，導致資訊公開亦無法使得當地居民充分瞭解開發行為的內容以及可能會對環境所造成的影響。(施文真教

授)

- 2.主管機關對於資訊公開、公聽會等行政程序心態不正確。(施文真教授)
- 3.開發單位秉持政策急欲通過環評進行施工。惟恐反對意見影響該項開發工程進度及時程。(臺灣生態學會)
- 4.開發單位、環評主管機關及環保署多年來依賴的學術界，不想讓太多人知道台灣的環境真相，以免阻礙短暫的「經濟發展」。政府官員對公民監督抱持敵意，不願意太多人參與、關心環評程序；又畏懼權勢，有權勢者(通常為支持開發者)欲參與時，則改採較寬鬆之態度。(蠻野心足協會)
- 5.過多的法規可能反而限制了參與，而無法達成環評所要追求的制度目的。(駱尙廉教授)
- 6.公共參與制度不成熟，民眾對於公部門的信賴基礎薄弱。(王毓正教授)
- 7.「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」的法制化不足。(王毓正教授)
- 8.政府資訊公開一節，政府機關在實務上經常是公開為例外禁止為原則。(王毓正教授)

#### **(五) 環評監督機制的問題**

- 1.目前是否有監督小組或專責委員會之組成？(王毓正教授)

#### **(六) 有關環境顧問公司問題**

- 1.環署並未真正想修改現行之規定。(夏禹九教授)
- 2.民間團體的專業素養無法於具有重大爭議案件時，提出更具有科學性或專業性的民間版環評報告書/說明書。(施文真教授)
- 3.環說書、環評書之製作由開發單位委託，環保顧問公司故意忽視應評估之環境項目，容易造成劣幣逐良幣、真相難以呈現的錯誤制度。(林三加律師、蠻野心足協會)

- 4.開發單位資料不實也不負任何責任，並以商業機密為由而不公開。(臺灣綠黨)

#### (七) 有關政策環評問題

- 1.政策環評的法制的完善化一直未受政府高層重視，在民間團體未極力呼籲之下，政府高層似乎也抱著能不做就不做的態度。從而，各部會對政策環評機制不甚積極。(施文真教授、王毓正教授)
- 2.環境影響環評只是保護環境的方法之一。環評通過亦不代表開發行為不會造成問題。目前環評制度造成社會大眾(包括環保署自己)誤認為通過環評即無害環境，嚴重誤導社會對環境問題的認知。(夏禹九教授)
- 3.政策環評應該要有優先地位，其他的小型環評應遵守政策環評的結果。(林三加律師)

#### (八) 中央與地方的問題

- 1.地方環評程序即如同地方自治一般，未受到民眾與輿論的重視與監督。(王毓正教授)

### 三、您認為這些問題有那些改善的方法？

#### (一) 實際運作上的難題

- 1.嚴肅檢討”EIA 法” 實施效果及功過。(蕭新煌教授)
- 2.出版環評法白皮書。(蕭新煌教授)
- 3.行政院應再教育。相關政府官員應強制上課，學習民主精神與公民參與。(蕭新煌教授、蠻野心足協會)

4. EIA Report 承包業者要提交，要有專業資格證書，和全職人才名單。(蕭新煌教授)
5. 國家高考、司法人員考試應增加環境保護、文化資產保護之科目。(林三加律師)
6. 環工相關科系應將環境倫理課程納入必修。(林三加律師)
7. 環境保護、文化保護的價值，應融入整個教育體系。(林三加律師)
8. 一併檢討公害糾紛處理法。(蕭新煌教授)
9. 經建會要有環保的概念。(林三加律師)
10. 要重視環境基本法並落實相關環境立法，只要執法態度及解釋法律正確，不一定要修改法律。(蠻野心足協會文魯彬律師)。(蠻野心足協會)
11. 建立獨立的專家學者團隊(此部分，不必修法，在現有的架構下即可做到)。(蠻野心足協會)
12. 加速建立全國性環境基礎資料庫。分類整理、公佈環境影響說明書、評估書之初稿、開發單位及其所委託之顧問公司製作、調查之「原始資料」，以更便利的檢索方式，讓關心環境之公民、研究者有機會挑戰環評資料之真實、正確性，共同監督守護環境。(蠻野心足協會、王毓正教授)
13. 公開揭露開發單位及其關係企業及其經理人、董監事、大股東等決策者之環境保護方面之不良紀錄，以確認開發單位遵守環評承諾、條件之能力。(蠻野心足協會)

## (二) 整體制度的問題

1. 「是否運用最新的知識與資料」，因此環署應投入資源進行研究如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向應大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究。(夏禹九教授、蕭新煌教授)
2. 以二階為運作本身是否妥當。(施文真教授)
3. 環評可考慮提前到規劃階段，如反應於公共工程委員會中。(林三加律師)

師)

4. 審查與環境影響評估間的關係。(駱尚廉教授)
5. 應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，加強專家審查彼此間之科技整合與對話。(王毓正教授)
6. 人文環境指標之建立，遴聘人文環境相關專家學者委員。(王毓正教授)
7. 開發單位環評資料不實應以偽造文書罪究責。(環境資訊協會)
8. 提升進行環評審查機關的層級。(王俊秀教授)
9. 加強判例的研究，甚至推動環境法律問題的判例化。(王俊秀教授)
10. 環評法是否要考慮改為「永續發展評估法」？綜觀環評的審查項目，其實包括經濟面、社會面與環境面三大面向，基本上即是永續發展必須要兼顧的三大面向，由此角度出發，說不定可適度修正開發單位或經濟類別之政府單位對於「環境影響」評估制度先入為主的觀念（類似環保會阻礙開發），也可藉此更完善的發展社會評估的方法論。(施文真教授)
11. 於環評整體制度面下，法律所扮演的角色不僅限於環評法或相關的公法訴訟爭議，私法也有其重要的角素，例如開發單位與顧問公司針對外包環說書或環評書的契約約定、公害防治協定（或環境保護協議）等，該些相關的私法議題是否要一併在檢討環評制度時進行考量，可能也值得討論。(施文真教授)
12. 開發單位就「環評新案」及「延續案」所提供之資料，均應聲明符合具法規命令性質之公告、行政規則、技術規範、審議規範。(蠻野心足協會)
13. 所有開發單位、環保署及目的事業主管機關均應具體說明，開發行為對未來發展的累積性影響。環評程序中開發單位不能、不願回答的問題，由目的事業主管機關負責回答。(蠻野心足協會)
14. 環評通過始進行招標；契約應將環差、重辦環評等未過之風險納入考量。避免政府機關藉詞環評未過，將衍生履約爭議，損失大量公帑，壓迫環評一定要過。(蠻野心足協會)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.環保署只負責環評報告在技術內容是否完善，是否運用最新的知識與資料。換句話說，環評委員只就報告書的完備做決定，而並不決定開發案是否可行。(夏禹九教授)
- 2.環評委員要有調查權，並召開公聽會。(林三加律師、王俊秀教授)
- 3.落實參與機制可減輕環評委員的壓力。(蠻野心足協會)
- 4.應公開環評的相關記錄，如發言及投票記錄。(臺灣綠黨)
- 5.機關代表之環評委員不應從機關內部產生，可以考慮由專家代理，但仍必須避免成為橡皮圖章。(王毓正教授)
- 6.審查委員之制度，應全面改革。環評法第3條第2項明定：「**專家學者不得少於委員會總人數三分之二**」，依該條精神，專家學者委員不得兼具官方身分(包含政府官員及民意代表)，俾使非機關代表之民間委員不得少於三分之二，以確保環評審查之獨立性。每次會議，出席之專家學者均不得少於出席總人數三分之二，始能開會，避免環評主管機關濫用會議時間安排權限，排除特定專家學者與會(如：故意選擇反對開發之學者委員授課時間開會)。開放曾經參與專案小組討論之專家學者環評委員「附理由之書面表決」，減少主管機關濫用會議時間安排權限，人為操作表決結果。(蠻野心足協會、王毓正教授)
- 7.而委員則考慮改以類似監察委員方式聘任，以因應繁重的審查及實地現勘等工作，甚至應配任一名助理協助。(環境資訊協會)
- 8.環評委員遴選應有利益迴避原則。(環保聯盟)
- 9.環評委員就個案的贊成與否應具名，並可導入類似陪審團遴選的方式來決定審查個案的環評委員。所有會議之表決，均應附理由、記名表決，並上網公佈表決理由及記名表決統計結果，讓環評委員為自己的決定公開向歷史負責。(蠻野心足協會、王俊秀教授)
- 10.增加環評委員人數，使委員來源多樣性、分擔審查工作減輕壓力。(蠻野心

足協會)

- 11.開發單位、民代、助理、相關政府機關、開發支持者及反對者，所有利害關係人與環評主管機關的接觸，均應確實依行政程序法第 47 條第 3 項做成書面紀錄，載明接觸對象、時間、地點及內容，並依同條第 2 項對其他當事人公開。每日上網公告上開接觸紀錄，確保所有環評參與者均能獲得該項程序外接觸之資訊，杜絕私下關說。(蠻野心足協會)
- 12.永續會應規定為應出席單位，並就環評提供意見。(蠻野心足協會)

#### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.開發單位應秉持開放的心態廣納各種面相的看法及意見進行全盤的規劃，不應有趕工或為政策背書的心態。環評的支持者與反對者均應獲得相同的陳述意見時間與資源。(蠻野心足協會、臺灣生態學會)
- 2.開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。(臺灣生態學會)
- 3.公聽會及說明會要收可凝聚焦點之效。(臺灣綠黨)
- 4.「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」應至少提升到全國適用的法規命令。(王毓正教授)
- 5.公共參與制度改善，公務員也必須觀念革新。(王毓正教授)
- 6.修正政府資訊公開法，並確立其具有基準法之地位，成立政府資訊公開監督委員會與類似機構。(王毓正教授)
- 7.第一階段環評，應增加公共參與空間。一階環評程序及所有環評延續案(環差、變更內容對照表、重辦環評等)，均應有範疇會議及公開機制，引入公民參與之監督，避免環保署輔導開發單位切割開發行為，達到規避環評之目的。(蠻野心足協會、環保聯盟)
- 8.加強公民訴訟，落實民眾的監督。(王俊秀教授)
- 9.環評法應定位為程序類的法規(例如行政程序法)，主要目的在於強

調環評程序進行中的資訊公開與公共參與，以此來定位環評法，較能在法制上直接補足或處理環評審查程序中的不足之處。(施文真教授)

- 10.讓人民更容易接觸環評資訊，並採「最惠利害關係人待遇」，即對所有參與者均予同樣有利之條件，而非獨厚某些參與者(例如：輔導開發支持者如何儘速通過環評，亦應輔導非開發支持者如何參與環評程序)。落實環評「公開審查」，不應對列席申請者及採訪媒體為差別待遇，有空位即應准許旁聽，並應改善環評公民參與空間、設備(如：申請列席者眾之環評會議，應在較大之會議室召開、網路實況轉播會議過程等)，使所有關心環評者，均有平等的參與機會。(蠻野心足協會)
- 11.所有環評委員、參與環評程序之學者專家，均應將背景資料(包含：學經歷、曾受開發單位、相關主管機關委託辦理之研究案、擔任顧問或其他職務、補助等資訊)公佈於網站，並隨時更新。讓環評委員及學者專家就所審查、提供意見之開發案的利害關係，攤在陽光下。使與會者瞭解其言論之可信度。(蠻野心足協會)
- 12.環評參與者之人身安全應受到保障，主管機關應制止環評參與過程之暴力行為、協助相關責任追究與調查，避免暴力威脅影響環評程序之正常運作。(蠻野心足協會)
- 13.所有環評會、差異分析、對照表、重辦環評、環差分析及對策檢討、開發行為之撤銷、環境影響調查報告等訊息及相關資料，均應「同步公開」，並至少於會前7日「上網公告」(上網公告遠較要求關心的民眾自行到環評主管機關處閱覽卷宗或填寫表格申請資訊公開，更簡便、有效率，可鼓勵公民參與)，並在可能受開發行為影響地區及時張貼相關書面公告，及主動以電子郵件通知表示關心之人民、公益團體。(蠻野心足協會)
- 14.所有相關會議均應「全程錄音」，並上網提供公眾下載。開發單位如主張涉及營業秘密不願公開，應提出申請，並經委員會審查同意，且須有 2/3 以上之學者專家(民間代表)出席會議。(蠻野心足協會)
- 15.環保署應承認，住民也可能是專家。(蠻野心足協會)
- 16.整體而言，在制度設計上，有以下幾點應予注意：

- (1)環署將該涉及公共參與的規定定性為「行政規則」，似乎與行政程序法第 159 條第 1 項之規定不一致，也與中央法規標準法第 5 條之要求不一致。若能將相關規範提升至法律或法規命令層級，則能不只是中央主管機關獨善其身，尙能對於地方主管機關產生規範作用，進而有利於全國法規範一致性。
- (2)目前公共參與除二階環評前之公聽會係屬強制性程序之外（人民得主張之程序權），其他多數仍屬環署得「職權」決定，對於人民主體性之重視較為不足夠。但無論如何，公共參與究屬主管機關之「職權」抑或人民的「公權利」，原則上立法者有立法裁量空間。縱使啓動公共參與與否係屬主管機關之「職權」，但啓動與否的前提與條件仍應盡量事先明確規定或為原則性規定。其除了可以強化人民對於公權力行使的預測可能性之外，亦可避免在決定不啓動公共參與機制時，其決定之公正性不受到民眾的質疑。
- (3)「相關人民團體」共推薦專家學者代表一至二人參加的設計，忽略了相關人民團體可能包含有正反意見相左的兩派陣營，如此「雞兔同籠」的設計，往往削減了「環保派」民間團體的參與影響力，其公平性與合理性有待商榷。
- (4)民眾固得在環署邀請之下就環境影響評估有關事項，列席初審會議陳述意見，但在實際的情形可以發現，民眾經常將屬於「政策環評」性質的陳述意見在此場合進行陳述，此似乎不符合環評中之公共參與的設計目的，因此建議在制度上應設計如何引導人民就環境影響評估有關事項進行陳述，以免浪費公共參與的資源與時間。又民眾申請列席的席次限制亦同樣未考慮到相關人民團體可能包含有正反意見相左的兩派陣營<sup>7</sup>。（王毓正教授）

#### （五）環評監督機制的問題

---

<sup>7</sup> 「各村（里）居民列席會議人數，以二人為限」，且「依申請者意見代表性及第一項申請到達時間順序定之」，倘若所謂「意見代表性」並未能考慮到「正反意見之平衡」，則可能會出現「民眾意見一面倒」的假象。

1.環評結論執行之監督小組或專責委員會之組成。(王毓正教授)

#### (六)有關環境顧問公司問題

- 1.環評報告書的委託，應由環署來主導，並公開招標。(夏禹九教授)
- 2.禁止大學教授承接顧問公司委託之環評調查。(夏禹九教授)
- 3.制度設計上可使環境顧問公司對環保署負責，環評委員可向顧問公司諮詢。(林子倫教授)
- 4.應從制度面思考如何顧問公司與開發公司不具有直接委託關係。(王毓正教授)
- 5.應檢核實際開發影響與評估結果的差異，差異過大者，降低環境顧問公司評比或列入黑名單，嚴重者不得再承接環評委託案。若有評估報告撰寫不確實者，亦應列為黑名單。(環境資訊協會)
- 6.開發單位繳納費用給主管機關，再由主管機關委由客觀公正之機構製作環境影響說明書、評估書，如發現相關書類記載不實、欠缺專業，除依環評法 20 條處罰外並喪失後續締約機會，提升相關書類之製作品質與真實性。或由開發單位繳交的規費中撥出一部分，讓民間團體聘請專家審查開發單位製作的境影響說明書、評估書，協助發現問題。(蠻野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)
- 7.推動環評審查人員的證照制度。(王俊秀教授)

#### (七) 政策環評問題

- 1.政策環評要具有上位地位。(林三加律師)
- 2.儘速推動政策環評的法制完善化，例如具法律位階之法源依據位階，內容應完整(包括審查委員會之組成與職權，程序，結論效力)，使政策環評有實際制度功能，而非聊備一格。。(王毓正教授)

(八)中央與地方的問題

1.地方環評程序應該以中央環評程序作為最低度標準(包括資訊公開、旁聽、委員遴選、審查程序等)。(王毓正教授)

四、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的相關爭議案件或事例?

- 1.中科七星基地撤銷環評案(林三加律師、詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 2.湖山水庫環評公民訴訟案(林三加律師、蠻野心足協會文魯彬律師)
- 3.樂生療養院環評公民訴訟案(林三加律師)
- 4.松菸文化體育園區環評公民訴訟案(林三加律師)  
其他(林三加律師)
- 5.中科 97.9.18 汗水放流路線現勘沒有實際勘查路線及通知彰化區漁會及福興鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
- 6.97.12.25 中科在二林召開環境影響評估作業公開說明會，並未通知彰化區漁會與福鄉鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
- 7.台東美麗灣渡假村案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 8.深澳電廠更新擴建計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 9.中華映管股份有限公司、友達光電股份有限公司宵裡溪污染案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 10.林內焚化爐案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 11.台塑鋼鐵股份有限公司一貫作業鋼廠建廠計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 12.國光石化案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
- 13.台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場。(王毓正教授)

- 14.蘇花高環評案。(蠻野心足協會文魯彬律師)
- 15.台北文化體育園區整體規劃案台北市政府身為 BOT 合約之「主辦機關」，並由其工務局、都市發展局、交通局、環保局等機關首長組成籌建委員，卻球員兼裁判自辦環評；並因履約交付素地之壓力，濫用自行審查之便，將開發單位遭裁處之「違法移樹」行爲，自「開發行爲」中切割。(蠻野心足協會)
- 16.捷運新莊線工程、新莊機廠工程及樂生療養院異地重組工程等案(下稱：樂生案)，未正確記載樂生療養院之文化資產價值、未就地質及地下水之情況進行審慎評估；有條件通過環評近 14 年，卻未依環評法第 16-1 進行環差分析。(蠻野心足協會)
- 17.湖山、湖南水庫案，開發單位以違法動工規避環差分析；環評書內多項資料記載錯誤或缺漏，造成在土質鬆軟之斷層密集區興建水庫，淹沒保育類野生動物重要棲地的錯誤開發案，通過環評。(蠻野心足協會)
- 18.保變住 6-6 案，開發單位爲通過環評，修正減少預計挖填之土石方量，待有條件通過環評後，大幅增加挖填之土石方量，並以「變更內容對照表」方式處理，未依法爲「環差分析」或就變更部分「重辦環評」。(蠻野心足協會)

(二) 如果您有接觸過與環評有關的相關爭議，您對這些爭議處理的印象及相關處理的評價如何？

- 1.政府沒有環境保護優先的觀念，未能真正站在發揮環評制度功能的立場，認真執行環評制度<sup>8</sup>。政府處理環評時，未落實利益迴避；簽約前未將環評風險納入考量，造成以履約壓力，干預環評之正常運作。縣市政府的開發案 BOT 給民間單位後，實質的開發者(主辦機關)，變身成環評審查者，

---

<sup>8</sup> 例如中科七星基地環評遭台北高等行政法院撤銷後，環保署竟不反思環境保護在該案之意義，反而以其已提上訴爲由，同意開發單位繼續施工。台南縣的南盛隆及永揚案，在地方政府也有同樣的情形。

- 球員兼裁判，扭曲環評制度。(蠻野心足協會、林三加律師、王毓正教授)
- 2.政府沒有文化資產保存的觀念（例如樂生療養院之古蹟審議案，文建會及台北縣政府已於 98.6.11 遭監察院糾正）。(林三加律師)
  - 3.開發單位仍應以更開放的作為來接納雅言，而不是為開發而開發。(臺灣生態學會)
  - 4.極少環評案件沒有重大缺陷，環保署職員亦極少提供委員充分瞭解案情之機會。(蠻野心足協會文魯彬律師)
  - 5.蠻野的前任及現任專職律師曾申請列席第 166 次環評會議，因被分類為反對開發者，而均遭禁止入場，該次會議所有被分類為支持開發的列席申請者則均獲准入場，事後獲悉旁聽室內仍有空位。(蠻野心足協會)
  6. 極端不公平、不對等地對待任何人，除了開發單位及只說官員要他說的話的御用委員外。擔任環評委員期間，觀察到官員的輕視、歧視、傲慢和意識形態。此種狀況不僅未改變，實際上更惡化了。官員更關注於確保有支持其不當作為的「法律」依據(通常超出法律授權範圍)，意識形態的立場(追求短期發展不惜一切代價)、缺乏創造性及對台灣社會長期經濟及自然環境的關心。顯著的例子如：環保署在 85 年 11 月 22 日通過訓練開發商及他們的顧問公司的「行政院環境保護署環境影響評估作業輔導要點」。(蠻野心足協會)
  - 7.公民參與環評程序，容易遇到不友善、甚至不安全的對待。(蠻野心足協會)
  - 8.由開發單位委請顧問公司撰寫環說書，難期充分揭露開發行為對環境不良影響之訊息。(蠻野心足協會)
  - 9.開發單位於通過環評前會偽裝降低開發規模，待順利通過後，再繼續進行原本的開發規模，主管機關亦未必落實監督。(蠻野心足協會)
  - 10.可將現有爭議區分為：「開發行為規避應進行之環境影響評估」、「環境影響評估為何未能完整呈現開發行為對環境影響的所有面向？主管機關如何建立多元的資訊管道？如何建構完善公民參與機制？」、「司法為何屢屢介入具高度專業理應享有判斷餘地的環評審查」、「第一階段環評與第二階段環評機制中能如何釐清區隔」四種案例類型。並分就各類型指出：

第一類主要涉及如何防止開發單位規避環境影響評估？在環境影響評估法之下，政府機關與開發單位究應處於何種關係始為適當？公民告知訴訟應如何提起？是否足以保障人民權益？學者專家環評委員係由環評主任委員所遴聘兼任，若開發案涉及主管機關之政策，如何避免主管機關藉由遴選環評委員之方式遂行其開發之政策？

第二種類型涉及第一階段環境影響評估如何定位？是否應有公民參與？與如何藉由當地政府、民眾等得先期參與，取得多元資訊等問題。另環評說明書由開發單位自行委託專業顧問公司製作，是否造成隱惡揚善，致使環評委員審查時根本無法查悉開發案之影響關鍵部分。

第三種類型涉及環評具高度專業性，其與司法審查密度間的關係。

第四類型則涉及國家政策之執行應如何與環境影響評估程序取得平衡點，環境影響評估之運作模式，是否應將第一階段「對環境有重大影響之虞」作為形式上之審查而僅具篩漏之功能。此外，亦涉及環評委員是否應為「專職」、「專任」，以加強環評委員之專業性。(詹順貴律師、蔡志揚律師)

五、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的訴訟？

- 1.「雲林縣林內焚化廠環評爭議案」、及「台東縣美麗灣渡假村環評爭議案」。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
- 2.台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場之訴願。(王毓正教授)
- 3.台北縣新店市安康掩埋場環評爭議案。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
4. 松菸案、中科后里案、保變住 6-6 案、湖山水庫案。(蠻野心足協會)
- 5.其他：禁止旁聽環評案。(蠻野心足協會)
- 6.環評相關刑事案件(蠻野心足協會)

**(1)參與環評程序，遭與會者暴力傷害反被誣告傷害：**

- A.台塑鋼鐵(中央)環評會議時，遇到雲林縣議會會長其兄弟與開發單位代表在環保署的配合下暴力傷害蠻野理事長文魯彬，卻反過來誣告傷害罪，檢察官偵查後不起訴，但也不偵辦誣告(因為時效關係被害人來不及提告)說：「這種事(開發者濫用訴訟騷擾)就是你們環保人士要有心理準備」。
- B.告議長傷害，被告一直否認，官員亦不願據實作證，待一審判決有罪，高等法院開庭時，終於承認打人，並辯稱是正當防衛(判六個月易科罰金)。
- (2)松菸環評假處分案第一次開庭當日，訴訟標的老樹遭官員移除，試圖護樹的 6 位環保人士均遭逮捕，並遭官員指控涉嫌侵入住宅及妨礙公務。嗣均不起訴處分。(蠻野心足協會)

(二)如果您有接觸過與環評有關的司法訴訟，您對這些訴訟處理的印象及相關處理的評價如何？

- 1.對於救濟期間已經過之環評結論，若確有隱藏當初未發現之重大環境危機，事實上並非毫無法律途徑阻止開發行為或重新進行環評程序，例如行政程序法 117、123、128，但地方與中央主管機關卻畏懼可能將面臨國賠問題，而不願面對環境危機的避免。(王毓正教授)
- 2.法院對於環評議題的認知，參差不齊。(林三加律師)
- 3.行政法院尚未體會人民對於司法的深切期待。(林三加律師)
- 4.費時費力而且到時候主管機關與目的事業主管機關不怕也不理。(蠻野心足協會)
5. 提出假處分後，欲保全之標的，不待司法審查，迅速遭政府毀滅(如：松菸案假處分提起後，開發單位加速移植，第 1 次開庭當日只剩 1 棵樹、樂生案假處分提出近 5 個月，顯具古蹟價值之建築物拆除完畢後，始第 1 次開庭)，造成既定事實。(蠻野心足協會)
- 6.法院處理時先從程序上問題著眼，討論是否為行政處分、有無訴訟權能、原告適格的範圍，而在原告適格的部分，我國法院有採取較為寬

鬆認定者。而在實體問題上，可認為環評第一階段只是過濾篩選程序、第二階段才是真正的環評程序；以往實務基於環評機關的高度專業性所應享有之判斷餘地而降低司法審查密度，惟近期態度則有改變，又相較於其他行政程序的審查，行政法院似乎在環評程序上對於正當法律程序的要求，採取較高規格的檢視。又在一些個案中，法院也就規避環評的案件進行實質判斷。又在個案中，各級法院也曾就是否採用情況判決制度論證。此外，於環評審查會中是否允許人民具有旁聽的權利，也有爭議。最終，認為實務上行政法院對於環評爭議案傾向較為積極、對於環境較為友善之審查態度。不太敢放任行政機關未經周全審慎的程序即作成輕忽風險的決策，可適度填補了環評法在部分規範未盡明確的法律上空缺。(詹順貴律師、蔡志揚律師)

### 1.3 環境影響評估制度焦點學者專家座談會共同意見彙整

一、您認為我國現行環評制度及其運作有那些問題？

#### (一) 實際運作上的難題

- 1.行政體系(行政院)內無共識且多有矛盾。(蕭新煌教授)
- 2.EIA 被扭曲為「反環評」、「反建設」。(蕭新煌教授)
- 3.EIA 經常因 EPA 的主事者不同而有嚴格、寬鬆之別。(蕭新煌教授)
- 4.環評委員常不被重視，經常出現正反兩派。(蕭新煌教授)
- 5.過去與 EIA 對象「相同」研究成果未累積，也不被引用為「評估」依據。又基礎環境資料庫之不足。(王毓正教授、蕭新煌教授)
- 6.開發單位不重視環評(政府機關尤是)傾向規避環評，也未有環境意識，對環評法制也不瞭解。(林三加律師、陳修君律師、蠻野心足協會)
- 7.環境主管機關執法的觀念有問題，只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依條件改善，而不符環評法設計的本意，造成「環評主管機關」與「目的事業主管機關」二者角色混淆。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環保聯盟)

#### (二) 整體制度的問題

- 1.二階段環評造成開發單位與審查單位的負擔。(蔡志揚律師、詹順貴律師、施文真教授)
- 2.進行環評門檻的設定易生規避環評的結果。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
- 3.程序的進行無法抗拒更高行政層級之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、

環境資訊協會、環保聯盟)

- 4.環評報告有其侷限性。其公正、客觀性未受信任。(夏禹九教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
- 5.未加入「總量評估」，無法評估「累積性環境影響」。(王毓正教授)
- 6.EIA 目前決策由環保署負全責，未必妥當，恐涉及權責不一致的「課責問題」，是否要提升由行政院負政治責任，可進一步討論。(蕭新煌教授)
- 7 中央與地方的劃分不清。(林三加律師)
- 8.第一階進入第二階的表決方式有待檢討。(林三加律師)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.各級環評委員時間及資源有限，無法充分審查，多僅能書面審查。(夏禹九教授、王毓正教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)
- 2.環評委員的專業領域集中，可能影響個案決定的妥當性。(夏禹九教授)
- 3.環境影響評估審查委員遴選與聘用制度問題。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
- 4.不同背景委員有不同的出席規範。(蠻野心足協會)
- 5.環評委員獨立與專業行使職權的制度保障過於簡陋。環評委員「有責無權」、環保署「有權無責」。(環境資訊協會、王毓正教授)
- 6.表決不附理由，亦未公佈各委員投票內容，造成公民監督困難，增加人為運作空間。(蠻野心足協會)

### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.環評程序不夠公開透明，影響公民參與之能力及意願，而無法落實公民監督。(施文真教授、王毓正教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、臺灣生態學

會、蠻野心足協會、環境資訊協會)

- 2.環境資訊無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資訊協會)
3. 目前環保署的環評程序開放旁聽機制過於保守。環評主管機關對公民參與、監督不友善的態度。(蠻野心足協會、王毓正教授)

#### (五) 環評監督機制的問題

- 1.環評通過後，主管機關或目的事業主管機關對環評決議事項的後續追蹤評估並不積極。(施文真教授)
- 2.監測及監督追蹤機制不足，造成重事前審查，輕事後監督。(王毓正教授、環保聯盟)

#### (六) 有關環境顧問公司問題

- 1.環境顧問公司可否針真正公正執行職務有待質疑。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)
- 2.開發單位將環評說明書/報告書委託顧問公司製作，環評審查過程中亦多由顧問公司負責回答，使得開發單位無法實際瞭解其開發行為可能對環境所造成的影響。(施文真教授)

#### (七) 有關政策環評問題

- 1.政策環評之法源依據位階過低、內容過於簡陋且不符合制度。(王毓正教授)
- 2.政策環評只是流於形式，應優先於其他政策，並有強化必要。(施文真教授、夏禹九教授)
- 3.政策環評的問題經常成為個案環評程序之審查問題，兩者性質混淆與定位不清，造成審查委員之困擾。(王毓正教授)

(八)中央與地方的問題

1.關於以上種種問題，在地方環評程序都是更為嚴重。(王毓正教授)

二、您認為環評制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何？

**(一) 實際運作上的難題**

- 1.行政官員的養成過程有問題。(林三加律師、蠻野心足協會)
- 2.整個社會的價值錯亂。(林三加律師)
- 3.開發單位及其支持者(包含媒體及民代)有較多資源可做實質及形式上包裝。(蠻野心足協會)
- 4.環評委員及環評主管機關未積極維護環評制度的運作。(蠻野心足協會)

**(二) 整體制度的問題**

- 1.環保署受行政一體的羈絆，力量也較薄弱。(夏禹九教授、施文真教授)
- 2.應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，避免過於輕視人文環境影響。(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授)
- 3.經濟相關部會對環評制度多所批評或甚不信賴。(施文真教授)
- 4.制度本身設計失當。(環境資訊協會)

**(三) 有關環評委員審查的問題**

- 1.委員的時間及資源有限，亦無法背負重大社會壓力，在兼任審查委員的設計下尤為嚴重。(夏禹九教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)
2. 委員遴選機制及組成有改善的空間。(王毓正教授、環境資訊協會)
- 3.就機關代表之環評委員而言，未能正視制度上與功能上所隱藏之扞格。(王毓正教授)

**(四) 有關環評資訊公開及程序問題**

- 1.環評說明書/報告書的技術性過高，不易與人民對話。(施文真教授)

- 2.公共參與制度不成熟，民眾對於公部門的信賴基礎薄弱。如「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」的法制化不足。(王毓正教授)
- 3.開發單位為求順利施工而敵視環評。(臺灣生態學會、蠻野心足協會)
- 4.主管機關對於行政程序心態不正確，於實務上對資訊公開亦抱持「公開為例外、禁止為原則」的態度。(施文真教授、蠻野心足協會、王毓正教授)
- 5.過多的法規可能反而限制了參與，而無法達成環評所要追求的制度目的。(駱尚廉教授)

#### **(五) 環評監督機制的問題**

- 1.目前是否有監督小組或專責委員會之組成？(王毓正教授)

#### **(六) 有關環境顧問公司問題**

- 1.環署並未真正想修改現行之規定。(夏禹九教授)
- 2.開發單位資料不實也不負任何責任，並以商業機密為由而不公開。(臺灣綠黨)
- 3.環說書、環評書之製作由開發單位委託，易生劣幣逐良幣、真相難以呈現的弊端。(林三加律師、蠻野心足協會)
- 4.民間團體的專業素養無法於具有重大爭議案件時，提出更具有科學性或專業性的民間版環評報告書/說明書。(施文真教授)

#### **(七) 有關政策環評問題**

- 1.政府對政策環評態度消極。(施文真教授、王毓正教授)
- 2.環境影響環評只是保護環境的方法之一。環評通過亦不代表開發行為不會造成問題。目前環評制度造成社會大眾（包括環保署自己）誤認

為通過環評即無害環境，嚴重誤導社會對環境問題的認知。(夏禹九教授)

3.政策環評應該要有優先地位，其他的小型環評應遵守政策環評的結果。(林三加律師)

(八) 中央與地方的問題

1.地方環評程序即如同地方自治一般，未受到民眾與輿論的重視與監督。(王毓正教授)

三、您認為這些問題有那些改善的方法？

**(一) 實際運作上的難題**

- 1.嚴肅檢討” EIA 法” 實施效果及功過，一併檢討公害糾紛處理法。(蕭新煌教授)
- 2.出版環評法白皮書。(蕭新煌教授)
- 3.加強環境教育，尤其是政府及大學院校相關科系的環境教育。(蕭新煌教授、林三加律師、蠻野心足協會)
- 4.國家高考、司法人員考試應增加環境保護、文化資產保護之科目。(林三加律師)
- 5.要重視環境基本法並落實相關環境立法，只要執法態度及解釋法律正確，不一定要修改法律。(蠻野心足協會文魯彬律師)
- 6.建立獨立的專家學者團隊(此部分，不必修法，在現有的架構下即可做到)。(蠻野心足協會)
- 7.加速建立全國性環境基礎資料庫。(蠻野心足協會、王毓正教授)
- 8.公開揭露開發單位及其關係企業及其經理人、董監事、大股東等決策者之環境保護方面之不良紀錄。(蠻野心足協會)

**(二) 整體制度的問題**

- 1.環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向，應大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究，並遴選相關委員，環保署也要負起更大的責任。也可考慮改為「永續發展評估法」(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)
- 2.環評進行的時點及體制(以二階運作)的設計，以及與開發行為間的關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。(施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會)

- 3.提升進行環評審查機關的層級。(王俊秀教授)
- 4.檢討審查與環境影響評估間的關係。(駱尙廉教授)
- 5.可檢討與環評相關的私法議題。(施文真教授)
- 6.加強判例的研究，甚至推動環境法律問題的判例化。(王俊秀教授)
7. 開發單位就「環評新案」及「延續案」所提供之資料，均應聲明符合具法規命令性質之公告、行政規則、技術規範、審議規範。開發單位環評資料不實應以偽造文書罪究責。(蠻野心足、環境資訊協會)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.環評委員只就報告書的完備做決定，而並不決定開發案是否可行。(夏禹九教授)
- 2.加強環評委員的權限，包括有調查權，配有助理，並召開公聽會。(林三加律師、王俊秀教授、環境資訊協會)
- 3.落實參與機制可減輕環評委員的壓力，可包括將永續會列為應出席單位，並提供意見。(蠻野心足協會)
- 4.應公開環評的相關記錄，如發言及投票記錄。並可導入類似陪審團遴選的方式來決定審查個案的環評委員。(王俊秀教授、蠻野心足協會、臺灣綠黨)
- 5.環評委員人數可增，其產生由專家代理，或以類似監察委員方式聘任，但仍須避免成為橡皮圖章，並注意利益迴避原則。(王毓正教授、環境資訊協會、環保聯盟、蠻野心足協會)
- 6.審查委員議決之制度，應全面改革。(蠻野心足協會、王毓正教授)
- 7.環評主管機關應確實依行政程序法執法。(蠻野心足協會)

### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.開發單位應秉持開放的心態廣納各種面相的看法及意見進行全盤的規劃，不應有趕工或為政策背書的心態。(王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣生態學會)
- 2.讓人民更容易接觸環評資訊，採「最惠利害關係人待遇」，對所有參與者均予同樣有利之條件，並增加資訊公開的範圍，視情形定最遲公告時間。(蠻野心足協會)
- 3.修正政府資訊公開法，並確立其具有基準法之地位，成立政府資訊公開監督委員會與類似機構。(王毓正教授)
- 4.「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」應至少提升到全國適用的法規命令。(王毓正教授)
- 5.公共參與制度改善須有相關配套，如即時網路公告與硬體空間的加強等，並保護參與者，如使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果。(施文真教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣綠黨)
- 6.加強公民訴訟，落實民眾的監督。(王俊秀教授)
- 7.環保署應承認，住民也可能是專家。(蠻野心足協會)
- 8.目前制度設計有許多應予注意而未注意事項，包括：相關規範層級應提升、啟動公共參與機制的規範應明確、制度設計上應考量民間團體之間亦可能有不同立場、並應引導人民就環境影響評估有關事項進行陳述。(王毓正教授)

#### (五) 環評監督機制的問題

- 1.環評結論執行之監督小組或專責委員會之組成。(王毓正教授)

#### (六) 有關環境顧問公司問題

- 1.修改目前環評報告書的委託制度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫。(夏禹九教授、林子倫教授、蕭新煌教授、王毓正教授、蠻野

心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)

- 2.禁止大學教授承接顧問公司委託之環評調查。(夏禹九教授)
- 3.對環境顧問公司的執行成效做評比，並須有懲罰或淘汰機制。(環境資訊協會)
- 4.加強環境顧問公司的能力，如要求其須具有專業資格證明、聘僱全職人才等。(蕭新煌教授、王俊秀教授)

#### (七) 政策環評問題

- 1.政策環評要具有上位地位。(林三加律師)
- 2.儘速推動政策環評的法制完善化，使政策環評有實際制度功能，而非聊備一格。(王毓正教授)

#### (八)中央與地方的問題

- 1.地方環評程序應該以中央環評程序作為最低度標準(包括資訊公開、旁聽、委員遴選、審查程序等)。(王毓正教授)

四、(一) 請問您是否有接觸過任何與環評有關的相關爭議案件或事例？

1. 中科七星基地撤銷環評案(林三加律師、詹順貴律師、蔡志揚律師)
2. 湖山水庫環評公民訴訟案(林三加律師、蠻野心足協會文魯彬律師)
3. 樂生療養院環評公民訴訟案(林三加律師)
4. 松菸文化體育園區環評公民訴訟案(林三加律師)  
其他(林三加律師)
5. 中科 97.9.18 汙水放流路線現勘沒有實際勘查路線及通知彰化區漁會及福興鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
6. 97.12.25 中科在二林召開環境影響評估作業公開說明會，並未通知彰化區漁會與福鄉鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
7. 台東美麗灣渡假村案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
8. 深澳電廠更新擴建計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
9. 中華映管股份有限公司、友達光電股份有限公司宵裡溪污染案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
10. 林內焚化爐案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
11. 台塑鋼鐵股份有限公司一貫作業鋼廠建廠計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
12. 國光石化案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
13. 台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場。(王毓正教授)
14. 蘇花高環評案。(蠻野心足協會文魯彬律師)
15. 台北文化體育園區整體規劃案台北市政府身為 BOT 合約之「主辦機關」，並由其工務局、都市發展局、交通局、環保局等機關首長組成籌建委員，卻球員兼裁判自辦環評；並因履約交付素地之壓力，濫用自行審查之便，將開發單位遭裁處之「違法移樹」行爲，自「開發行爲」中切割。(蠻野心足協會)

16. 捷運新莊線工程、新莊機廠工程及樂生療養院異地重組工程等案(下稱：樂生案)，未正確記載樂生療養院之文化資產價值、未就地質及地下水之情況進行審慎評估；有條件通過環評近 14 年，卻未依環評法第 16-1 進行環差分析。(蠻野心足協會)
17. 湖山、湖南水庫案，開發單位以違法動工規避環差分析；環評書內多項資料記載錯誤或缺漏，造成在土質鬆軟之斷層密集區興建水庫，淹沒保育類野生動物重要棲地的錯誤開發案，通過環評。(蠻野心足協會)
18. 保變住 6-6 案，開發單位為通過環評，修正減少預計挖填之土石方量，待有條件通過環評後，大幅增加挖填之土石方量，並以「變更內容對照表」方式處理，未依法為「環差分析」或就變更部分「重辦環評」。(蠻野心足協會)

(二) 如果您有接觸過與環評有關的相關爭議，您對這些爭議處理的印象及相關處理的評價如何？

1. 中央及地方政府沒有環境保護優先的觀念，未能真正站在發揮環評制度功能的立場，認真執行環評制度，包括文化資產保存都未被重視。(詹順貴律師、蔡志揚律師、林三加律師、王毓正教授、蠻野心足協會)
2. 由開發單位委請顧問公司撰寫環說書，可能造成隱惡揚善，難期充分揭露開發行為對環境不良影響之訊息。(蠻野心足協會、詹順貴律師、蔡志揚律師)
3. 開發單位仍應以更開放的作為來接納雅言，而不是為開發而開發。(臺灣生態學會、蠻野心足協會)
4. 極少環評案件沒有重大缺陷，環保署職員亦極少提供委員充分瞭解案情之機會。(蠻野心足協會文魯彬律師)
5. 有許多規避環評的情形產生，如作為橡皮圖章的環評委員、偽裝開發規模以通過評估、以及技術性干預甚至阻撓公民參與的途徑。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)

6. 司法屢屢介入具高度專業理應享有判斷餘地的環評審查。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
8. 第一階段環評與第二階段環評機制功能應如何釐清並加以區隔，如考量將第一階段「對環境有重大影響之虞」作為形式上之審查而僅具篩漏之功能。(詹順貴律師、蔡志揚律師)

五、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的訴訟？

- 1.「雲林縣林內焚化廠環評爭議案」、及「台東縣美麗灣渡假村環評爭議案」。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
- 2.台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場之訴願。(王毓正教授)
- 3.台北縣新店市安康掩埋場環評爭議案。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
4. 松菸案、中科后里案、保變住 6-6 案、湖山水庫案。(蠻野心足協會)
- 5.其他：禁止旁聽環評案。(蠻野心足協會)
- 6.**環評相關刑事案件**：台塑鋼鐵(中央)環評會議、松菸環評假處分案。(蠻野心足協會)

(二)如果您有接觸過與環評有關的司法訴訟，您對這些訴訟處理的印象及相關處理的評價如何？

- 1.地方與中央主管機關對環境的態度相當消極。(王毓正教授、蠻野心足協會)
- 2.法院對於環評議題的認知，參差不齊。(林三加律師)
- 3.行政法院尚未體會人民對於司法的深切期待。(林三加律師)
- 4.提出暫時權利保護往往緩不濟急。(蠻野心足協會)
- 5.法院態度相較以往有較為積極，有一些個案也進行實質判斷。(詹順貴律師、蔡志揚律師)

## 1.4 環評座談會重點意見整理

一、您認為我國現行環評制度及其運作有那些問題？

### (一) 實際運作上的難題

- 1.開發單位不重視環評(政府機關尤其是)傾向規避環評，也未有環境意識，對環評法制也不瞭解。(林三加律師、陳修君律師、蠻野心足協會)
- 2.環境主管機關執法的觀念有問題，只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依條件改善，而不符環評法設計的本意，造成「環評主管機關」與「目的事業主管機關」二者角色混淆。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環保聯盟)

### (二) 整體制度的問題

- 1.二階段環評造成開發單位與審查單位的負擔。(蔡志揚律師、詹順貴律師、施文真教授)
- 2.進行環評門檻的設定易生規避環評的結果。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
- 3.程序的進行無法抗拒更高行政層級之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯盟)
- 4.環評報告有其侷限性。其公正、客觀性未受信任。(夏禹九教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)

### (三) 有關環評委員審查的問題

- 1.各級環評委員時間及資源有限，無法充分審查，多僅能書面審查。(夏禹九教授、王毓正教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)

- 2.環境影響評估審查委員遴選與聘用制度問題。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)

#### (四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.環評程序不夠公開透明，影響公民參與之能力及意願，而無法落實公民監督。(施文真教授、王毓正教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、臺灣生態學會、蠻野心足協會、環境資訊協會)
- 2.環境資訊無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資訊協會)

#### (五) 環評監督機制的問題

#### (六) 有關環境顧問公司問題

- 1.環境顧問公司可否針真正公正執行職務有待質疑。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)

#### (七) 有關政策環評問題

#### (八)中央與地方的問題

二、您認為環評制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何？

(一) 實際運作上的難題

(二) 整體制度的問題

- 1.應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，避免過於輕視人文環境影響。  
(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授)

(三) 有關環評委員審查的問題

- 1.委員的時間及資源有限，亦無法背負重大社會壓力，在兼任審查委員的設計下尤為嚴重。(夏禹九教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)

(四) 有關環評資訊公開及程序問題

- 1.主管機關對於行政程序心態不正確，於實務上對資訊公開亦抱持「公開為例外、禁止為原則」的態度。(施文真教授、蠻野心足協會、王毓正教授)

(五) 環評監督機制的問題

(六) 有關環境顧問公司問題

(七) 有關政策環評問題

(八) 中央與地方的問題

三、您認為這些問題有那些改善的方法？

**(一) 實際運作上的難題**

1. 加強環境教育，尤其是政府及大學院校相關科系的環境教育。(蕭新煌教授、林三加律師、蠻野心足協會)

**(二) 整體制度的問題**

1. 環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向，應大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究，並遴選相關委員，環保署也要負起更大的責任。也可考慮改為「永續發展評估法」(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)
2. 環評進行的時點及體制(以二階運作)的設計，以及與開發行為間的關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。(施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會)

**(三) 有關環評委員審查的問題**

1. 應公開環評的相關記錄，如發言及投票記錄。並可導入類似陪審團遴選的方式來決定審查個案的環評委員。(王俊秀教授、蠻野心足協會、臺灣綠黨)
2. 加強環評委員的權限，包括有調查權，配有助理，並召開公聽會。(林三加律師、王俊秀教授、環境資訊協會)
3. 環評委員人數可增，其產生由專家代理，或以類似監察委員方式聘任，但仍須避免成為橡皮圖章，並注意利益迴避原則。(王毓正教授、環境資訊協會、環保聯盟、蠻野心足協會)

**(四) 有關環評資訊公開及程序問題**

- 1.開發單位應秉持開放的心態廣納各種面相的看法及意見進行全盤的規劃，不應有趕工或為政策背書的心態。(王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣生態學會)
- 2.公共參與制度改善須有相關配套，如即時網路公告與硬體空間的加強等，並保護參與者，如使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果。(施文真教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣綠黨)

#### (五) 環評監督機制的問題

#### (六)有關環境顧問公司問題

- 1.修改目前環評報告書的委託制度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫。(夏禹九教授、林子倫教授、蕭新煌教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)

#### (七) 政策環評問題

#### (八)中央與地方的問題

四、(一) 請問您是否有接觸過任何與環評有關的相關爭議案件或事例？

1. 中科七星基地撤銷環評案(林三加律師、詹順貴律師、蔡志揚律師)
2. 湖山水庫環評公民訴訟案(林三加律師、蠻野心足協會文魯彬律師)
3. 樂生療養院環評公民訴訟案(林三加律師)
4. 松菸文化體育園區環評公民訴訟案(林三加律師)  
其他(林三加律師)
5. 中科 97.9.18 汙水放流路線現勘沒有實際勘查路線及通知彰化區漁會及福興鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
6. 97.12.25 中科在二林召開環境影響評估作業公開說明會，並未通知彰化區漁會與福鄉鄉沿海漁民。(臺灣生態學會)
7. 台東美麗灣渡假村案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
8. 深澳電廠更新擴建計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
9. 中華映管股份有限公司、友達光電股份有限公司宵裡溪污染案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
10. 林內焚化爐案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
11. 台塑鋼鐵股份有限公司一貫作業鋼廠建廠計畫。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
12. 國光石化案。(詹順貴律師、蔡志揚律師)
13. 台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場。(王毓正教授)
14. 蘇花高環評案。(蠻野心足協會文魯彬律師)
15. 台北文化體育園區整體規劃案台北市政府身為 BOT 合約之「主辦機關」，並由其工務局、都市發展局、交通局、環保局等機關首長組成籌建委員，卻球員兼裁判自辦環評；並因履約交付素地之壓力，濫用自行審查之便，將開發單位遭裁處之「違法移樹」行爲，自「開發行爲」中切割。(蠻野心足協會)

16. 捷運新莊線工程、新莊機廠工程及樂生療養院異地重組工程等案(下稱：樂生案)，未正確記載樂生療養院之文化資產價值、未就地質及地下水之情況進行審慎評估；有條件通過環評近 14 年，卻未依環評法第 16-1 進行環差分析。(蠻野心足協會)
17. 湖山、湖南水庫案，開發單位以違法動工規避環差分析；環評書內多項資料記載錯誤或缺漏，造成在土質鬆軟之斷層密集區興建水庫，淹沒保育類野生動物重要棲地的錯誤開發案，通過環評。(蠻野心足協會)
18. 保變住 6-6 案，開發單位為通過環評，修正減少預計挖填之土石方量，待有條件通過環評後，大幅增加挖填之土石方量，並以「變更內容對照表」方式處理，未依法為「環差分析」或就變更部分「重辦環評」。(蠻野心足協會)

(二) 如果您有接觸過與環評有關的相關爭議，您對這些爭議處理的印象及相關處理的評價如何？

1. 中央及地方政府沒有環境保護優先的觀念，未能真正站在發揮環評制度功能的立場，認真執行環評制度，包括文化資產保存都未被重視。(詹順貴律師、蔡志揚律師、林三加律師、王毓正教授、蠻野心足協會)
2. 由開發單位委請顧問公司撰寫環說書，可能造成隱惡揚善，難期充分揭露開發行為對環境不良影響之訊息。(蠻野心足協會、詹順貴律師、蔡志揚律師)
3. 有許多規避環評的情形產生，如作為橡皮圖章的環評委員、偽裝開發規模以通過評估、以及技術性干預甚至阻撓公民參與的途徑。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)

五、(一)請問您是否有接觸過任何與環評有關的訴訟？

- 1.「雲林縣林內焚化廠環評爭議案」、及「台東縣美麗灣渡假村環評爭議案」。  
(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
- 2.台南縣東山鄉嶺南村永揚與南盛隆一般事業廢棄物掩埋場之訴願。(王毓正教授)
- 3.台北縣新店市安康掩埋場環評爭議案。(詹順貴律師、蔡志揚律師、蠻野心足協會)
4. 松菸案、中科后里案、保變住 6-6 案、湖山水庫案。(蠻野心足協會)
- 5.其他：禁止旁聽環評案。(蠻野心足協會)
- 6.**環評相關刑事案件**：台塑鋼鐵(中央)環評會議、松菸環評假處分案。(蠻野心足協會)

(二)如果您有接觸過與環評有關的司法訴訟，您對這些訴訟處理的印象及相關處理的評價如何？

### 1.5 環評座談會重點意見量化排序

一、您認為我國現行環評制度及其運作有那些問題？

1. 環評程序不夠公開透明，影響**公民參與**之能力及意願，而無法落實公民監督。(施文真教授、王毓正教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、臺灣生態學會、蠻野心足協會、環境資訊協會)
2. **環境顧問公司**可否真正公正執行職務有待質疑。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)
3. 環境影響評估**審查委員遴選與聘用制度**問題。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
4. **環境資訊**無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資訊協會)
5. 進行環評門檻的設定**易生規避環評**的結果。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)
6. 程序的進行**無法抗拒更高行政層級**之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯盟)

二、您認為環評制度及其運作之所以會面臨以上問題的原因為何？

1. 應加入「**累積性環境影響**」指標或判斷方式，避免**過於輕視人文環境影響**。(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授)
2. **委員的時間及資源有限**，亦無法背負**重大社會壓力**，在兼任審查委員的設計下尤為嚴重。(夏禹九教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)
3. **主管機關對於行政程序心態不正確**，於實務上對資訊公開亦抱持「**公開為例外、禁止為原則**」的態度。(施文真教授、蠻野心足協會、王毓正教授)

三、您認為這些問題有那些改善的方法？

1. 在有關環境顧問公司問題上，建議**修改目前環評報告書的委託制度**，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫。(夏禹九教授、林子倫教授、蕭新煌教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)
2. 在有關環評資訊公開及程序問題上，建議**公共參與制度改善須有相關配套**，如即時網路公告與硬體空間的加強等，並保護參與者，如使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果。(施文真教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣綠黨)
3. 在有關整體制度問題的解決上，建議環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向，應**大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究**，並遴選相關委員，環保署也要負起更大的責任。也可考慮改為「永續發展評估法」(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)
4. 在有關整體制度問題的解決上，**環評進行的時點及體制**(以二階運作)的設計，以及與開發行為間的關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。(施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會)
5. 在環評委員所生的問題上，**環評委員人數**可增，其產生由專家代理，或以類似監察委員方式**聘任**，但仍須避免成爲橡皮圖章，並注意利益迴避原則。(王毓正教授、環境資訊協會、環保聯盟、蠻野心足協會)
6. 在有關公共參與的面向上，建議**開發單位應秉持開放的心態**廣納各種面相的看法及意見進行全盤的規劃，不應有趕工或爲政策背書的心態。(王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣生態學會)

1.6 座談會意見整理：依來賓背景分類表

| 問題部分                       |   |   |  |  |  |  |  |   |
|----------------------------|---|---|--|--|--|--|--|---|
|                            | (一)<br>實際運作上的<br>難題                                       | (二)<br>整體制<br>度的問<br>題                                      | (三)<br>有關環<br>評委員<br>審查的<br>問題                       | (四)<br>有關環<br>評資訊<br>公開及<br>程序問<br>題                   | (五)<br>環評監<br>督機制<br>的問題                               | (六)<br>有關環<br>境顧問<br>公司問<br>題                          | (七)<br>有關政<br>策環評<br>問題                                      | (八)<br>中央<br>與地方<br>的問題                 |
| 學者<br>專家<br>(社會科學領域：法政、社會) | (6)<br>1.行政體系(行政院)內無共識且多有矛盾。(蕭新煌教授)<br>2.EIA被扭曲為「反環評」、「反建 | (6)<br>1.二階段環評造成開發單位與審查單位的負擔。(蔡志揚律師、詹順貴律師、施文真教授)<br>2.進行環評門 | (3)<br>1.各級環評委員時間及資源有限，無法充分審查，多僅能書面審查。(夏禹九教授、王毓正教授、環 | (3)<br>1.環評程序不夠公開透明，影響公民參與之能力及意願，而無法落實公民監督。(施文真教授、王毓正教 | (2)<br>1.環評通過後，主管機關或目的事業主管機關對環評決議事項的後續追蹤評估並不積極。(施文真教授) | (2)<br>1.環境顧問公司可否針真正公正執行職務有待質疑。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律 | (3)<br>1.政策環評之法源依據位階過低、內容過於簡陋且不符合制度。(王毓正教授)<br>2.政策環評只是流於形式， | (1)<br>1.關於以上種種問題，在地方環評程序都是更為嚴重。(王毓正教授) |

|  |   |   |   |  |  |   |  |
|--|---|---|---|--|--|---|--|
| <p>設」。 (蕭新煌教授)</p> <p>3.EIA 經常因 EPA 的主事者不同而有嚴格、寬鬆之別。(蕭新煌教授)</p> <p>4. 環評委員不被重視，經常出現正反兩派。(蕭新煌教授)</p> <p>5. 過去與 EIA 對象相同」研</p> | <p>檻的設定易生規避環評的結果。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> <p>3. 程序的進行無法抗拒更高行政層級之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。</p> | <p>協會、蠻野心足協會)</p> <p>3. 環境影響評估審查委員遴選與聘用制度問題。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> <p>5. 環評委員獨立與專業行使職權的</p> | <p>授、蔡志揚律師、詹順貴律師、臺灣生態學會、蠻野心足協會、環境資訊協會)</p> <p>2. 環境資訊無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資</p> | <p>2. 監測及監督追蹤機制不足，造成重事前審查，輕事後監督。(王毓正教授、環保聯盟)</p> | <p>師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)</p> <p>2. 開發單位將環評說明書/報告書委託顧問公司製作，環評審查過程中亦多由顧問公司負責回答，使得開發單位無法實際瞭解其開發行為可能對環境</p> | <p>應優先於其他政策，並有強化必要。(施文真教授、夏禹九教授)</p> <p>3. 政策環評的問題經常成為個案環評程序之審查問題，兩者性質混淆與定位不清，造成審查委員之困擾。(王毓正教授)</p> |  |
|--|---|---|---|--|--|---|--|

|  |  |   |   |  |  |                       |  |  |
|--|--|---|---|--|--|-----------------------|--|--|
|  | <p>究成果未累積，也不被引用為「評估」依據。又基礎環境資料庫之不足。(王毓正教授、蕭新煌教授)</p> <p>7. 環境主管機關執法的觀念有問題，只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依</p> | <p>(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯盟)</p> <p>4. 環評報告有其侷限性。其公正、客觀性未受信任。(夏禹九教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> <p>5. 未加入「總</p> | <p>制度保障過於簡陋。環評委員「有責無權」、環保署「有權無責」。(環境資訊協會、王毓正教授)</p> | <p>訊協會)</p> <p>3. 目前環保署的環評程序開放旁聽機制過於保守。環評主管機關對公民參與、監督不友善的態度。(蠻野心足協會、王毓正教授)</p> |  | <p>所造成的影響。(施文真教授)</p> |  |  |
|--|--|---|---|--|--|-----------------------|--|--|

|   |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|
| <p>條件改善，而不符環評法設計的本意，造成「環評主管機關」與「目的事業主管機關」二者角色混淆。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環保聯盟)</p> | <p>量評估」，無法評估「累積性環境影響」。(王毓正教授)</p> <p>6.EIA 目前決策由環保署負全責，未必妥當，恐涉及權責不一致的「課責問題」，是否要提升由行政院負政治責任，可進一步討論。</p> |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|

|                        |     |   |  |     |     |  |   |     |
|------------------------|-----|---|--|-----|-----|--|---|-----|
|                        |     | (蕭新煌教授)   |  |     |     |  |   |     |
| 學者專家<br>(自然科學領域：環工、森林) | (0) | (2)<br>3.程序的進行無法抗拒更高行政層級之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯 | (2)<br>1.各級環評委員時間及資源有限，無法充分審查，多僅能書面審查。(夏禹九教授、王毓正教授、環境資訊協會、蠻野心足協會)<br>2.環評委員的專業領域集中，可 | (0) | (0) | (1)<br>1.環境顧問公司可否針真正公正執行職務有待質疑。(蕭新煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會) | (1)<br>2.政策環評只是流於形式，應優先於其他政策，並有強化必要。(施文真教授、夏禹九教授) | (0) |

|    |                                     |  |                                    |                                    |     |                                    |     |     |
|----|-------------------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|-----|
|    |                                     | 盟)<br>4.環評報告有其侷限性。其公正、客觀性未受信任。(夏禹九教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會) | 能影響個案決定的妥當性。(夏禹九教授)                |                                    |     |                                    |     |     |
| 律師 | (2)<br>6.開發單位不重視環評(政府機關尤其是)傾向規避環評,也 | (6)<br>1.二階段環評造成開發單位與審查單位的負擔。(蔡志揚律                       | (1)<br>3.環境影響評估審查委員遴選與聘用制度問題。(王毓正教 | (2)<br>1.環評程序不夠公開透明,影響公民參與之能力及意願,而 | (0) | (1)<br>1.環境顧問公司可否針真正公正執行職務有待質疑。(蕭新 | (0) | (0) |

|  |   |  |  |  |  |   |  |  |
|--|---|--|--|--|--|---|--|--|
|  | <p>未有環境意識，對環評法制也不瞭解。(林三加律師、陳修君律師、蠻野心足協會)</p> <p>7. 環境主管機關執法的觀念有問題，只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依條件改善，而不符環</p> | <p>師、詹順貴律師、施文真教授)</p> <p>2. 進行環評門檻的設定易生規避環評的結果。(王俊秀教授、施文真教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> <p>3. 程序的進行無法抗拒更高行政層級之已定決策，有</p> | <p>授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> | <p>無法落實公民監督。(施文真教授、王毓正教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、臺灣生態學會、蠻野心足協會、環境資訊協會)</p> <p>2. 環境資訊無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王</p> |  | <p>煌教授、夏禹九教授、林三加律師、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會、蠻野心足協會)</p> |  |  |
|--|---|--|--|--|--|---|--|--|

|  |  |  |                                  |  |  |  |  |
|--|--|--|----------------------------------|--|--|--|--|
| <p>評法設計的本意，造成「環評主管機關」與「目的事業主管機關」二者角色混淆。(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環保聯盟)</p> | <p>爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊</p> |  | <p>毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資訊協會)</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|----------------------------------|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  | <p>協會、<br/>環保聯盟)</p> <p>4. 環評<br/>報告有<br/>其侷限<br/>性。其<br/>公正、<br/>客觀性<br/>未受信<br/>任。<br/>(夏禹<br/>九教授、<br/>蔡志揚<br/>律師、<br/>詹順貴<br/>律師、<br/>環境資<br/>訊協會)</p> <p>7 中央<br/>與地方<br/>的劃分<br/>不清。<br/>(林三<br/>加律師)</p> <p>8. 第一<br/>階進入</p> |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

|          |   |  |   |   |   |  |     |     |
|----------|---|--|---|---|---|--|-----|-----|
|          |   | 第二階<br>的表決<br>方式有<br>待 檢<br>討。(林<br>三加律<br>師)  |   |   |   |  |     |     |
| 環境<br>團體 | (2)<br>6. 開發<br>單位不<br>重視環<br>評 (政<br>府機關<br>尤是)<br>傾向規<br>避 環<br>評, 也<br>未有環<br>境 意<br>識, 對<br>環評法<br>制也不<br>瞭解。<br>(林 三<br>加 律<br>師、陳<br>修君律<br>師、蠻 | (3)<br>2. 進行<br>環評門<br>檻的設<br>定易生<br>規避環<br>評的結<br>果。(王<br>俊秀教<br>授、施<br>文真教<br>授、蔡<br>志揚律<br>師、詹<br>順貴律<br>師、環<br>境資訊<br>協會)<br>3. 程序<br>的進行<br>無法抗 | (5)<br>1. 各級<br>環評委<br>員時間<br>及資源<br>有限, 無<br>法充分<br>審 查, 多<br>僅能書<br>面 審<br>查。(夏<br>禹九教<br>授、王<br>毓正教<br>授、環<br>境資訊<br>協會、<br>蠻野心<br>足 協<br>會) | (3)<br>1. 環評<br>程序不<br>夠公開<br>透明, 影<br>響公民<br>參與之<br>能力及<br>意願, 而<br>無法落<br>實公民<br>監督。<br>(施 文<br>真 教<br>授、王<br>毓正教<br>授、蔡<br>志揚律<br>師、詹<br>順貴律 | (1)<br>2. 監測<br>及監督<br>追蹤機<br>制 不<br>足, 造<br>成重事<br>前 審<br>查, 輕<br>事後監<br>督。(王<br>毓正教<br>授、環<br>保 聯<br>盟) | (1)<br>1. 環境<br>顧問<br>公司可<br>否針真<br>公正執<br>行職務<br>有待質<br>疑。<br>(蕭 新<br>煌 教<br>授、夏<br>禹九教<br>授、林<br>三加律<br>師、蔡<br>志揚律<br>師、詹<br>順貴律<br>師、環<br>境資訊 | (0) | (0) |

|  |  |   |   |  |  |                   |  |  |
|--|--|---|---|--|--|-------------------|--|--|
|  | <p>野心足協會)<br/>7. 環境主管機關執法的觀念有問題，只在程序上要求點出重大的環境影響，要求開發單位依條件改善，而不符環評法設計的本意，造成「環評主管機關」與「目的事業主管機關」二者角色</p> | <p>拒更高行政層級之已定決策，有爭議之開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環開發案其引用報告和評審過程均政治化。(蕭新煌教授、夏</p> | <p>3. 環境影響評估審查委員遴選與聘用制度問題。(王毓正教授、臺灣綠黨、蠻野心足協會、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)<br/>4. 不同背景委員有不同的出席規範。(蠻野心足協會)<br/>5. 環評</p> | <p>師、臺灣生態學會、蠻野心足協會、環境資訊協會)<br/>2. 環境資訊無論在事前、程序中與事後執行，都不夠公開。(施文真教授、王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環境資訊協會)<br/>3. 目前環保</p> |  | <p>協會、蠻野心足協會)</p> |  |  |
|--|--|---|---|--|--|-------------------|--|--|

|  |   |   |  |  |  |  |  |
|--|---|---|--|--|--|--|--|
| <p>混淆。<br/>(王毓正教授、林三加律師、蠻野心足協會、環保聯盟)</p> | <p>禹九教授、施文真教授、環境資訊協會、環保聯盟)<br/>4. 環評報告有其侷限性。其公正、客觀性未受信任。<br/>(夏禹九教授、蔡志揚律師、詹順貴律師、環境資訊協會)</p> | <p>委員獨立與專業行使職權的制度保障過於簡陋。環評委員「有責無權」、環評署「有權無責」。<br/>(環境資訊協會、王毓正教授)<br/>6. 表決不附理由，亦未公佈各委員投票內容，造成公民監督困難，增</p> | <p>署的環評程序開放旁聽機制過於保守。環評主管機關對公民參與、監督不友善的態度。<br/>(蠻野心足協會、王毓正教授)</p> |  |  |  |  |
|--|---|---|--|--|--|--|--|

|                            |                     |  |  |  |                                       |                                       |  |                              |
|----------------------------|---------------------|--|--|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------|
|                            |                     |  | 加人為運作空間。<br>(蠻野心足協會)                   |  |                                       |                                       |  |                              |
| 原因部分                       |                     |  |  |  |                                       |                                       |  |                              |
|                            | (一)<br>實際運作上的<br>難題 | (二)<br>整體制度的問題                           | (三)<br>有關環評委員<br>審查的問題                 | (四)<br>有關環評資訊<br>公開及程序問題                   | (五)<br>環評監督機制的問題                      | (六)<br>有關環境顧問<br>公司問題                 | (七)<br>有關政策環評<br>問題                    | (八)<br>中央與地方的<br>問題          |
| 學者專家<br>(社會科學領域：<br>法政、社會) | (0)                 | (3)<br>1.環保署受行政一體的羈絆，力量也較薄弱。<br>(夏禹九教授、施 | (2)<br>2. 委員遴選機制及組成有改善的空間。<br>(王毓正教授、環 | (3)<br>1.環評說明書/報告書的技術性過高，不易與人民對話。<br>(施文真教 | (1)<br>1.目前是否有監督小組或專責委員會之組成？<br>(王毓正教 | (1)<br>4.民間團體的專業素養無法於具有重大爭議案件時，提出更具科學 | (1)<br>1.政府對政策環評態度消極。<br>(施文真教授、王毓正教授) | (1)<br>1. 地方環評程序如同地方自治一般，未受到 |

|  |  |  |   |   |           |                                   |                           |
|--|--|--|---|---|-----------|-----------------------------------|---------------------------|
|  |  | <p>文真教授)</p> <p>2. 應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，避免過於輕視人文環境影響。(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授)</p> <p>3. 經濟相關部會對環評制度多所批評或甚不信賴。(施文真教</p> | <p>協會)</p> <p>3. 就機關代表之環評委員而言，未能正視制度上與功能上所隱藏之扞格。(王毓正教授)</p> | <p>授)</p> <p>2. 公共參與制度不成熟，民眾對於公部門的信賴基礎薄弱。如「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」的法制化不足。(王毓正教授)</p> <p>4. 主管機關對於行政程序心態不正確，於實務上</p> | <p>授)</p> | <p>性或專業性的民間版環評報告書/說明書。(施文真教授)</p> | <p>民眾輿論的重視與監督。(王毓正教授)</p> |
|--|--|--|---|---|-----------|-----------------------------------|---------------------------|

|  |     |   |   |  |     |  |  |     |
|--|-----|---|---|--|-----|--|--|-----|
|  |     | 授)  |   | 對資訊<br>公開亦<br>抱 持<br>「公開<br>為 例<br>外、禁<br>止為原<br>則」的<br>態度。<br>(施文<br>真 教<br>授、蠻<br>野心足<br>協會、<br>王毓正<br>教授) |     |  |  |     |
| 學者<br>專家<br>(自然<br>科學<br>領域：<br>環工、<br>森林) | (0) | (2)<br>1.環保<br>署受行<br>政一體<br>的 羈<br>絆，力<br>量也較<br>薄弱。<br>(夏禹<br>九 教<br>授、施<br>文真教 | (1)<br>1.委員<br>的時間<br>及資源<br>有限，<br>亦無法<br>背負重<br>大社會<br>壓力，<br>在兼任<br>審查委<br>員的設 | (1)<br>5.過多<br>的法規<br>可能反<br>而限制<br>了 參<br>與，而<br>無法達<br>成環評<br>所要追<br>求的制<br>度 目                            | (0) | (1)<br>1.環署<br>並未真<br>正想修<br>改現行<br>之 規<br>定。(夏<br>禹九教<br>授) | (1)<br>2.環境<br>影響環<br>評只是<br>保護環<br>境的方法<br>之一。環<br>評通過<br>亦不代表<br>開發行<br>為不 | (0) |

|    |                            |   |                              |           |     |                            |  |     |
|----|----------------------------|---|------------------------------|-----------|-----|----------------------------|--|-----|
|    |                            | 授)<br>2. 應加入「累積性環境影響」指標或判斷方式，避免過於輕視人文環境影響。(夏禹九教授、王毓正教授、蕭新煌教授) | 計下尤為嚴重。(夏禹九教授、環境資訊協會、蠻野心足協會) | 的。(駱尙廉教授) |     |                            | 會造成問題。目前環評制度造成社會大眾（包括環保署自己）誤認為通過環評即無害環境，嚴重誤導社會對環境問題的認知。(夏禹九教授) |     |
| 律師 | (2)<br>1. 行政官員的養成過程有問題。(林三 | (0)   | (0)                          | (0)       | (0) | (1)<br>3. 環說書、環評書之製作由開發單位委 | (1)<br>3. 政策環評應該要有優先地位，其他的小                                    | (0) |

|          |  |  |  |  |            |   |  |            |
|----------|--|--|--|--|------------|---|--|------------|
|          | <p>加 律<br/>師、蠻<br/>野心足<br/>協會)</p> <p>2. 整個<br/>社會的<br/>價值錯<br/>亂。(林<br/>三加律<br/>師)</p>  |  |  |  |            | <p>託，易<br/>生劣幣<br/>逐 良<br/>幣、真<br/>相難以<br/>呈現的<br/>弊端。<br/>( 林 三<br/>加 律<br/>師、蠻<br/>野心足<br/>協會)</p>  | <p>型環評<br/>應遵守<br/>政策環<br/>評的結<br/>果。(林<br/>三加律<br/>師)</p> |            |
| 環境<br>團體 | <p>(3)</p> <p>1. 行政<br/>官員的<br/>養成過<br/>程有問<br/>題 。<br/>( 林 三<br/>加 律<br/>師、蠻<br/>野心足<br/>協會)</p> <p>3. 開發<br/>單位及<br/>其支持<br/>者 ( 包<br/>含媒體</p> | <p>(1)</p> <p>4. 制度<br/>本身設<br/>計 失<br/>當。(環<br/>境資訊<br/>協會)</p> | <p>(2)</p> <p>1. 委員<br/>的時間<br/>及資源<br/>有限，<br/>亦無法<br/>背負重<br/>大社會<br/>壓力，<br/>在兼任<br/>審查委<br/>員的設<br/>計下尤<br/>為 嚴<br/>重。(夏<br/>禹九教</p> | <p>(2)</p> <p>3. 開發<br/>單位為<br/>求順利<br/>施工而<br/>敵視環<br/>評。(臺<br/>灣生態<br/>學會、<br/>蠻野心<br/>足 協<br/>會)</p> <p>4. 主管<br/>機關對<br/>於行政<br/>程序心</p> | <p>(0)</p> | <p>(2)</p> <p>2. 開發<br/>單位資<br/>料不實<br/>也不負<br/>任何責<br/>任，並<br/>以商業<br/>機密為<br/>由而不<br/>公開。<br/>( 臺灣<br/>綠黨)</p> <p>3. 環說<br/>書、環<br/>評書之</p> | <p>(0)</p>   | <p>(0)</p> |

|               |   |  |  |   |  |   |  |  |
|---------------|---|--|--|---|--|---|--|--|
|               | <p>及民代)有較多資源可做實質及形式上包裝。(蠻野心足協會)</p> <p>4.環評委員及環評主管機關未積極維護環評制度的運作。(蠻野心足協會)</p> |  | <p>授、環境資訊協會、蠻野心足協會)</p> <p>2. 委員遴選機制及組成有改善的空間。(王毓正教授、環境資訊協會)</p> | <p>態不正確，於實務上對資訊公開亦抱持「公開為例外、禁止為原則」的態度。(施文真教授、蠻野心足協會、王毓正教授)</p> |  | <p>製作由開發單位委託，易生劣幣逐良幣、真相難以呈現的弊端。(林三加律師、蠻野心足協會)</p> |  |  |
| <p>具體建議部分</p> |   |  |  |   |  |   |  |  |

|  | (一)<br>實際運作上的<br>難題  | (二)<br>整體制<br>度的問<br>題   | (三)<br>有關環<br>評委員<br>審查的<br>問題  | (四)<br>有關環<br>評資訊<br>公開及<br>程序問<br>題   | (五)<br>環評監<br>督機制<br>的問題  | (六)<br>有關環<br>境顧問<br>公司問<br>題   | (七)<br>有關政<br>策環評<br>問題   | (八)<br>中央<br>與地方<br>的問題  |
|--|--|--|---|--|---|---|---|--|
| 學者<br>專家<br>(社會<br>科學<br>領域<br>:法政<br>、社會) | (4)<br>1. 嚴肅<br>檢討”EIA<br>法”實<br>施效果<br>及功<br>過，一<br>併檢討<br>公害糾<br>紛處理<br>法。(蕭<br>新煌教<br>授)<br>2. 出版<br>環評法<br>白皮書。<br>(蕭新<br>煌教授)<br>3. 加強<br>環境教 | (5)<br>1.環署<br>應投入<br>資源進<br>行研究<br>是否運<br>用最新<br>的知識<br>與資料<br>，如何<br>能更妥<br>適的進<br>行評估<br>。目前<br>環署太<br>偏向環<br>境工程<br>的面向<br>，應大<br>幅增加<br>對生態<br>、自 | (4)<br>2.加強<br>環評委<br>員的權<br>限，包<br>括有調<br>查權，<br>配有助<br>理，並<br>召開公<br>聽會。<br>(林三<br>加律師<br>、王俊<br>秀教授<br>、環境<br>資訊協<br>會)<br>4.應公<br>開環評<br>的相關<br>記錄， | (6)<br>1.開發<br>單位應<br>秉持開<br>放的心<br>態廣納<br>各種面<br>相的看<br>法及意<br>見進行<br>全盤的<br>規劃，<br>不應有<br>趕工或<br>為政策<br>背書的<br>心態。<br>(王毓<br>正教授<br>、蠻野<br>心足協<br>會、 | (1)<br>1.環評<br>結論執<br>行之監<br>督小組<br>或專責<br>委員會<br>之組成<br>。(王<br>毓正教<br>授) | (2)<br>1.修改<br>目前環<br>評報告<br>書的委<br>託制度<br>，切斷<br>顧問<br>公司與<br>開發單<br>位之間<br>的利益聯<br>繫。<br>(夏禹<br>九教授<br>、林子<br>倫教授<br>、蕭新<br>煌教授<br>、王毓<br>正教授<br>、蠻 | (1)<br>2.儘速<br>推動政<br>策環評<br>的法制<br>完善化<br>，使政<br>策環評<br>有實際<br>制度功<br>能，而<br>非聊備<br>一格。<br>(王毓<br>正教授) | (1)<br>1. 地方<br>環評程<br>序應該<br>以中央<br>環評程<br>序作為<br>最低標<br>準(包括<br>資訊公<br>開、旁<br>聽、委<br>員遴選<br>、審查<br>程序等<br>)。 |

|  |   |  |  |  |  |   |                |
|--|---|--|--|--|--|---|----------------|
|  | <p>育，尤其是政府及大學院校相關科系的環境教育。(蕭新煌教授、林三加律師、蠻野心足協會)</p> <p>7. 加速建立全國性環境基礎資料庫。(蠻野心足協會、王毓正教授)</p> | <p>然資源及社會面向的研究，並遴選相關委員，環保署也要負起更大的責任。也可考慮改為「永續發展評估法」(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)</p> <p>2. 環評進行的時點及</p> | <p>如發言及投票記錄。並可導入類似陪審團遴選的方式來決定審查個案的環評委員。(王俊秀教授、蠻野心足協會、臺灣綠黨)</p> <p>5. 環評委員人數可增，其產生由專家代理，或以類似監察委員方式聘任，</p> | <p>環保聯盟、臺灣生態學會)</p> <p>3. 修正政府資訊公開法，並確立其具有基準法之地位，成立政府資訊公開監督委員會與類似機構。(王毓正教授)</p> <p>4. 「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」應至少提</p> |  | <p>野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)</p> <p>4. 加強環境顧問公司的能力，如要求其須具有專業資格證明、聘僱全職人才等。(蕭新煌教授、王俊秀教授)</p> | <p>(王毓正教授)</p> |
|--|---|--|--|--|--|---|----------------|

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  | <p>體制（以二階運作）的設計，以及與開發行為間的關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。（施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會）</p> | <p>但仍須避免成爲橡皮圖章，並注意利益迴避原則。（王毓正教授、環境資訊協會、環保聯盟、蠻野心足協會）</p> <p>6. 審查委員議決之制度，應全面改革。（蠻野心足協會、王毓正教授）</p> | <p>升到全國適用的法規命令。（王毓正教授）</p> <p>5. 公共參與制度改善須有相關配套，如即時網路公告與硬體空間的加強等，並保護參與者，如使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果。（施文真教授）</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

|  |  |   |   |  |  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|--|
|  |  | <p>3. 提升進行環評審查機關的層級。<br/>(王 俊 秀 教 授)</p> <p>5. 可檢討與環評相關的私法議題。<br/>(施 文 真 教 授)</p> <p>6. 加強判例的研究，甚至推動環境法律問題的判例化。<br/>(王 俊 秀 教 授)</p> | <p>授、王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣綠黨)</p> <p>6. 加強公民訴訟，落實民眾的監督。(王 俊 秀 教 授)</p> <p>8. 目前制度設計有許多應予注意而未注意事項，包括：相關規範層級應提升、啓動公共</p> |  |  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|--|

|                  |     |                         |                         |   |     |                        |     |     |
|------------------|-----|-------------------------|-------------------------|---|-----|------------------------|-----|-----|
|                  |     |                         |                         | 參與機制的規範應明確、制度設計上應考量民間團體之間亦可能有不同立場、並應引導人民就環境影響評估有關事項進行陳述。<br>(王毓正教授) |     |                        |     |     |
| 學者專家<br>(自然科學領域： | (0) | (2)<br>1.環署應投入資源進行研究是否運 | (1)<br>1.環評委員只就報告書的完備做決 | (0)   | (0) | (2)<br>1.修改目前環評報告書的委託制 | (0) | (0) |

|               |  |                               |  |  |   |  |  |
|---------------|--|-------------------------------|--|--|---|--|--|
| <p>環工、森林)</p> | <p>用最新的知識與資料，如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向，應大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究，並遴選相關委員，環保署也要負起更大的責任。也可考慮改爲「永續</p> | <p>定，而並不決定開發案是否可行。(夏禹九教授)</p> |  |  | <p>度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫。(夏禹九教授、林子倫教授、蕭新煌教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)</p> <p>2. 禁止大學教授承接顧問公司委託之環評調查。</p> |  |  |
|---------------|--|-------------------------------|--|--|---|--|--|

|    |                             |  |                             |     |     |         |                             |     |
|----|-----------------------------|--|-----------------------------|-----|-----|---------|-----------------------------|-----|
|    |                             | 發展評估法」<br>(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)<br>4. 檢討審查與環境影響評估間的關係。(駱尙廉教授) |                             |     |     | (夏禹九教授) |                             |     |
| 律師 | (2)<br>3. 加強環境教育，尤其是政府及大學院校 | (1)<br>2. 環評進行的時點及體制(以二階運  | (1)<br>2. 加強環評委員的權限，包括有調查權， | (0) | (0) | (0)     | (1)<br>1. 政策環評要具有上位地位。(林三加律 | (0) |

|  |  |   |   |  |  |  |           |  |
|--|--|---|---|--|--|--|-----------|--|
|  | <p>相關科系的環境教育。(蕭新煌教授、林三加律師、蠻野心足協會)</p> <p>4. 國家高考、司法人員考試應增加環境保護、文化資產保護之科目。(林三加律師)</p> | <p>作)的設計,以及與開發行為間的關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍,規避環評的取巧做法。(施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會)</p> | <p>配有助理,並召開公聽會。(林三加律師、王俊秀教授、環境資訊協會)</p> |  |  |  | <p>師)</p> |  |
|--|--|---|---|--|--|--|-----------|--|

|             |   |   |  |  |            |  |            |            |
|-------------|---|---|--|--|------------|--|------------|------------|
| <p>環境團體</p> | <p>(5)<br/>3. 加強環境教育，尤其是政府及大學院校相關科系的環境教育。(蕭新煌教授、林三加律師、蠻野心足協會)<br/>5. 要重視環境基本法並落實相關環境立法，只要執法態度及解釋法律正確，不一定要</p> | <p>(3)<br/>1. 環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，如何能更妥適的進行評估。目前環署太偏向環境工程的面向，應大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究，並遴選相關委員，環保署也</p> | <p>(6)<br/>2. 加強環評委員的權限，包括有調查權，配有助理，並召開公聽會。(林三加律師、王俊秀教授、環境資訊協會)<br/>3. 落實參與機制可減輕環評委員的壓力，可包括將永續會列為應出席單位，並提供</p> | <p>(4)<br/>1. 開發單位應秉持開放的心態廣納各種面相的看法及意見進行全盤的規劃，不應有趕工或為政策背書的心態。(王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣生態學會)<br/>2. 讓人民更容易接觸環評資</p> | <p>(0)</p> | <p>(2)<br/>1. 修改目前環評報告書的委託制度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫。(夏禹九教授、林子倫教授、蕭新煌教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環境資訊協會、環保聯盟)<br/>3. 對環</p> | <p>(0)</p> | <p>(0)</p> |
|-------------|---|---|--|--|------------|--|------------|------------|

|  |   |  |   |   |  |  |  |  |
|--|---|--|---|---|--|--|--|--|
|  | <p>修改法律。(蠻野心足協會文魯彬律師)</p> <p>6. 建立獨立的專家學者團隊(此部分,不必修法,在現有的架構下即可做到)。(蠻野心足協會)</p> <p>7. 加速建立全國性環境基礎資料庫。(蠻野心足協會、王</p> | <p>要負起更大的責任。也可考慮改為「永續發展評估法」(夏禹九教授、蕭新煌教授、王毓正教授、施文真教授、蠻野心足協會)</p> <p>2. 環評進行的時點及體制(以二階運作)的設計,以及與開發行為間的</p> | <p>意見。(蠻野心足協會)</p> <p>4. 應公開環評的相關記錄,如發言及投票記錄。並可導入類似陪審團遴選的方式來決定審查個案的環評委員。(王俊秀教授、蠻野心足協會、臺灣綠黨)</p> <p>5. 環評委員人數可</p> | <p>訊,採「最惠利害關係人待遇」,對所有參與者均予同樣有利之條件,並增加資訊公開的範圍,視情形定最遲公告時間。(蠻野心足協會)</p> <p>5. 公共參與制度改善須有相關配套,如即時網路公告與硬體空間的</p> |  | <p>境顧問公司的執行成效做評比,並須有懲罰或淘汰機制。(環境資訊協會)</p> |  |  |
|--|---|--|---|---|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  | <p>毓正教授)</p> <p>8. 公開揭露開發單位及其關係企業及其經理人、董事、大股東等決策者之環境保護方面之不良紀錄。(蠻野心足協會)</p> | <p>關係有檢討空間。開發工程應確實杜絕故意限縮開發範圍，規避環評的取巧做法。(施文真教授、林三加律師、蠻野心足協會、臺灣生態學會)</p> <p>7. 開發單位就「環評新案」及「延續案」所提供之</p> | <p>增，其產生由專家代理，或以類似監察委員方式聘任，但仍須避免成為橡皮圖章，並注意利益迴避原則。(王毓正教授、環境資訊協會、環保聯盟、蠻野心足協會)</p> <p>6. 審查委員議決之制度，應全面改革。(蠻</p> | <p>加強等，並保護參與者，如使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果。(施文真教授、王毓正教授、蠻野心足協會、環保聯盟、臺灣綠黨)</p> <p>7. 環保署應承認，住民也可能是專家。(蠻野心足協會)</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  | 資料，均應聲明符合具法規命令性質之公告、行政規則、技術規範、審議規範。開發單位環評資料不實應以偽造文書罪究責。(蠻野心足、環境資訊協會) | 野心足協會、王毓正教授)<br>7.環評主管機關應確實依行政程序法執法。(蠻野心足協會) |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|



## 附件 2 環評案件部分

### 2.1 濱南工業區開發案

#### 2.1.1. 案例事實

1993 年七月東帝士集團總裁陳由豪宣佈：因六輕擴大計畫中無法提供東帝士 P T A 廠每年所需的 80 萬噸石油腦原料，決定另外籌建煉油廠及芳香烴廠，並著手提出七輕建廠計畫；在同一個月，燁隆集團也向經濟部工業局提出申請，要在台南縣七股工業區內投資興建年產粗鋼 650 萬公噸的精緻一貫作業鋼廠，用地面積需求約 1,000 公頃。後來因為計畫用地涉及黑面琵鷺棲息地問題，於是將用地目標轉向台鹽總廠的七股鹽場。**濱南工業區**預定設於台南縣七股鄉，位置在新山寮及西寮村以西，青鯤鯓村以南。包含東帝士七輕煉油廠、相關石化廠共 30 座工廠及燁隆精緻一貫作業鋼廠兩個開發案，總面積為 2,367 公頃，外加一個面積為 542 公頃的工業專用港及發電廠；廠址所在地為七股潟湖、魚塢、台鹽鹽田與部份海域，開發單位計畫從海底抽沙來造陸，並墊高廠區基地。**工業專用港**位於七股鹽場西側網子寮沙洲外海，將軍溪以南、七股溪以北間。港區水域 542 公頃，北防波堤 3,260 公尺，南防波堤約 692 公尺，港口開口朝西南，有效寬度 500 公尺，航道長約 1,800 公尺，寬度 450 公尺以上，航道水深 21 公尺，規劃碼頭船席 30 席，石化廠與煉鋼廠各 15 席。開發單位宣稱：濱南工業區開發計畫的總投資金額超過 4,300 億（東帝士部份為 3,200 億、燁隆部份為 1,142 億），營運後，東帝士七輕煉油廠及相關石化廠每年可提煉 1,800 萬噸的原油，年產 181.6 萬噸的芳香烴、159.8 萬噸的烯烴石化原料；燁隆煉鋼廠每年可生產 701 萬噸的各類鋼品。所帶來的投資效益，在石化廠方面，年產值為 2,051 億，提供 17,156 個就業機會；在煉鋼廠部份，年產值為 985 億，提供 18,572 個就業機會。在**一貫作業鋼廠**部分，由於台灣的煉鋼產業型態有兩種，一種為電爐煉鋼，另一種為一貫作業煉鋼（又稱高爐煉鐵），前者有東和鋼鐵、龍慶鋼鐵與桂宏鋼鐵等，它是以廢鋼為主，添加石灰石、矽鐵、錳鐵等原料，經電爐加熱精煉成鋼液，再經連續鑄造機澆鑄成小鋼胚或澆入鋼錠模成爲鋼錠。後者目前僅有中鋼一家，它則是以鐵礦砂、煤礦爲原料，經燒結、煉焦過程而

成燒結礦及焦炭，再加入石灰石，注入高爐鍛燒成鐵水，然後將鐵水添入合金礦（錳礦、矽礦）、廢鐵經轉爐精煉成鋼液，並將鋼液經連續鑄造機澆鑄成扁鋼胚或大鋼胚，其中，大鋼胚可再軋延成爲小鋼胚，扁鋼胚則經鋼板工廠或熱軋工廠產製成爲鋼板、熱軋粗鋼等，而小鋼胚則再經棒材工廠或線材工廠產製成爲棒材或線材。所以，燐隆集團的一貫作業鋼廠不只是一家工廠，而是包括了三座轉爐（高爐）、燒結廠、煉焦廠、燒石灰工廠、以及系列的大型軋鋼廠等。<sup>1</sup>

#### 2.1.1.1.時間點

##### 2.1.1.1.1. 濱南工業區開發計畫環境影響評估

就濱南工業區開發計畫的環境影響評估，從計畫之初一直到做出環評結論，有許多重要的事實發展，本研究試著以下表加以呈現<sup>2</sup>。

| 時間          | 事件   |
|-------------|--|
| 1993年6月10日  | 燐隆集團向經濟部工業局提出「鋼鐵城」計畫，申請在台南縣七股工業區內投資興建年產粗鋼 650 萬公噸的精緻一貫作業鋼廠計畫，用地面積需求約 1,000 公頃。 |
| 1993年6月30日  | 東帝士集團總裁陳由豪宣布籌建煉油廠及芳香烴廠，提出七輕建廠計畫。   |
| 1993年11月29日 | 七股工業區開發計畫環評被駁回，燐隆集團鋼鐵城計畫用地轉向台鹽總廠七股鹽場。  |
| 1994年12月5日  | 東帝士及燐隆集團製編《濱南工業區開發計畫可行性規劃報告》及《濱南工業區開發計畫環境說明書》送交台南縣政府、省政府及經濟部工業局轉環保署審查。         |
| 1994年12月20日 | 台南縣政府公佈《濱南工業區開發計畫可行性規劃報告》及《環境說明書》審查進度，預訂 1995 年一月中                             |

<sup>1</sup> 蘇煥智、謝志誠著，《黑面琵鷺的鄉愁》，<http://twstudy.sinica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/blackbok/chapt1/sect101.htm>，最後瀏覽日：2009/7/11。

<sup>2</sup> 以下時程，詳見謝志誠、蘇煥智，《黑面琵鷺的鄉愁(續篇)》，時報，2006年6月。

|                  |   |
|------------------|---|
|                  | 旬由業者簡報、會勘廠址，二月中召開公聽會，三月進行審查決議是否通過送交省政府。                     |
| 1995 年 5 月 18 日  | 環保署將《濱南工業區開發計畫環境影響說明書》程序審查結果，函請開發單位釐清及補充相關資料。               |
| 1995 年 6 月 9 日   | 開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書程序審查補充暨意見答覆說明》送台南縣政府、省政府及經濟部工業局轉環保署。 |
| 1995 年 8 月 26 日  | 日環保署將《濱南工業區開發計畫環境影響說明書初審書面意見》函請開發單位儘速補正相關資料。                |
| 1995 年 9 月 26 日  | 開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書初審書面意見答覆說明》，送請經濟部工業局轉環保署審查。          |
| 1995 年 11 月 10 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書專案小組第一次初審會議」。                         |
| 1995 年 11 月 28 日 | 環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十二次會議」，將濱南工業區開發計畫原案撤銷，由開發單位另提替代方案。       |
| 1995 年 12 月 29 日 | 開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書專案小組初審書面意見答覆說明》送環保署。                 |
| 1996 年 1 月 18 日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組第二次初審會議」。                     |
| 1996 年 1 月 31 日  | 開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組初審會議意見答覆說明》送環保署。             |
| 1996 年 2 月 6 日   | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組第三次初審會議」。                     |
| 1996 年 2 月 13 日  | 環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十四次會                                     |

|             |   |
|-------------|---|
|             | 議」。   |
| 1996年2月14日  | 開發單位編製《濱南工業區替代方案環境影響說明書》送經濟部工業局轉環保署審查。                          |
| 1996年4月19日  | 環保署召開「濱南工業區替代方案環境影響說明書專案小組第四次初審會議」，建議有條件進行第二階段環境影響評估，並提出七項附帶條件。 |
| 1996年5月6日   | 環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十六次會議」決議濱南案有條件進入第二階段環評。                      |
| 1996年10月11日 | 環保署召開「濱南工業區範疇界定第一次會議」。  |
| 1996年11月11日 | 環保署召開「濱南工業區範疇界定第二次會議」。  |
| 1997年2月14日  | 環保署召開「濱南工業區範疇界定第三次會議」。  |
| 1997年2月22日  | 環保署召開「濱南工業區範疇界定第四次會議」。  |
| 1997年3月5日   | 環保署召開「濱南工業區範疇界定第五次會議」。  |
| 1997年7月26日  | 開發單位在七股鄉昭明國中舉辦「漁業賠償、回饋方案與隔離帶規劃座談會」。                             |
| 1997年12月11日 | 氣候變化綱要公約締約國第三次會議(COP3)簽署京都議定書。                                  |
| 1998年6月2日   | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議(加開)」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。        |
| 1998年6月15日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第三次初審會議」，審查「用水及排水」與「對科學園區之影響」。     |
| 1998年6月25日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評  |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | 估專案小組第四次初審會議」，審查「黑面琵鷺及自然保育」及「漁業及其他」。   |
| 1998 年 7 月 9 日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議（加開）」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。   |
| 1998 年 7 月 17 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第五次初審會議」，審查「二氧化碳排放及公害防治」與「酸雨」。  |
| 1999 年 1 月 29 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第三次初審會議（加開）」，審查「用水計畫」。環保署並召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第六次初審會議」，審查「漁業及其他」。 |
| 1999 年 2 月 8 日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第七次初審會議」，審查「對南科之影響與排水」。   |
| 1999 年 5 年 15 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第八次初審會議」，審查「漁業及其他」。   |
| 1999 年 7 月 23 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第九次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。   |
| 1999 年 8 月 12 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。   |
| 1999 年 8 月 26 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十一次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。  |

|             |   |
|-------------|---|
| 1999年10月13日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十二次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。                               |
| 1999年11月22日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十三次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。                               |
| 1999年12月15日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十四次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。                               |
| 1999年12月17日 | 環保署召開「環保署環境影響評估委員會第六十六次會議」決議有條件通過濱南案環境影響評估審查。                                     |
| 2000年1月7日   | 環保署檢送濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（初稿）審查結論給開發單位。   |
| 2000年4月5日   | 開發單位依環境影響評估審查委員會第六十六次會議結論要求開發單位檢送補充資料。  |
| 2000年4月26日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書定稿確認審查會議」。  |
| 2000年7月4日   | 環保署檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見資料》及書面意見表給環評委員及專家學者，請環評委員及專家學者於七日內提供意見。 |
| 2000年8月7日   | 環保署檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見表》給開發單位。                                |
| 2000年10月30日 | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見書面意見答覆說明》。                             |

|                  |   |
|------------------|---|
| 2000 年 11 月 29 日 | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見審查會」。           |
| 2001 年 1 月 12 日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見第二次審查會」。        |
| 2001 年 2 月 15 日  | 環保署辦理濱南工業區開發計畫基地現場勘查。                                     |
| 2001 年 3 月 8 日   | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見補正資料》。         |
| 2001 年 5 月 14 日  | 環保署就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案，函請開發單位補正資料。 |
| 2001 年 6 月 21 日  | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見補正資料》。         |
| 2001 年 8 月 13 日  | 環保署函請開發單位就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案補正資料。  |
| 2001 年 8 月 17 日  | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案答覆說明》。      |
| 2001 年 10 月 8 日  | 環保署請開發單位就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案，答覆說明。  |
| 2001 年 10 月 15 日 | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案答覆說明》。      |

|                  |   |
|------------------|---|
| 2001 年 11 月 5 日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認會議」。  |
| 2001 年 12 月 12 日 | 環保署函請開發單位將審查結論、歷次審查會議（十四次專案小組初審會、三次專家學者初審會）補正事項、歷次確認事項（八項應補充修正意見）及有關濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案意見納入定稿，送環保署備查。 |
| 2004 年 2 月 19 日  | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。   |
| 2004 年 3 月 8 日   | 環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。  |
| 2004 年 3 月 16 日  | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。   |
| 2004 年 4 月 22 日  | 環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。  |
| 2004 年 7 月 2 日   | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。   |
| 2004 年 8 月 26 日  | 環保署函請開發單位補正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。   |
| 2004 年 12 月 16 日 | 環保署認可《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。   |
| 2005 年 4 月 19 日  | 台南縣政府列舉京都議定書生效與雲嘉南國家風景區核定事實，函請環保署基於情事變遷原則，依行政程序法第 123 條第 4 款暫緩定稿，重開環評。  |
| 2005 年 6 月 28 日  | 台南縣政府函請經濟部在核發濱南工業區開發計畫許可前，將行政院核定公告的雲嘉南國家風景區、農委會   |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | 公告的台南縣曾文溪口黑面琵鷺野生動物重要棲息環境與京都議定書的生效等納入考量。  |
| 2005 年 7 月 1 日  | 台南縣政府因六一二水災衝擊，函請環保署審慎考量濱南工業區開發計畫對七股及周邊地區排水的衝擊，勿遽然核定環評報告書。  |
| 2005 年 7 月 12 日 | 台南縣長拜會環保署長，建請依行政程序法廢止濱南工業區開發計畫環評審查結論。  |
| 2005 年 7 月 22 日 | 環保署就濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書審查結論公告事宜，函請經濟部、交通部、內政部及台南縣政府查照。  |
| 2006 年 1 月 19 日 | 環保署公告《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要。   |
| 2006 年 2 月 9 日  | 台南縣長拜會環保署長，建請環保署依法廢止《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要公告。  |
| 2006 年 2 月 17 日 | 台南縣七股海岸保護協會與台灣環境保護聯盟向環保署遞送訴願書，請求撤銷 2004 年 12 月 16 日環署綜字第 0930074745 號函有關濱南工業區開發計畫環境影評估報告書的同意認可，及 2006 年 1 月 19 日環署綜字第 0950006595 號函有關《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要公告。 |

2.1.1.1.2. 濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評估及濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估

與濱南工業區相關的環評尚有精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案

環境影響評估，及濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估兩案，就其事實的發展，本研究以下表加以呈現。

| 時間          | 事實   |
|-------------|--|
| 1996年8月20日  | 東帝士及燁隆集團在七股鄉昭明國中召開「濱南工業區開發計畫石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠暨工業專用港替代方案環境影響說明書說明會」。 |
| 1997年6月23日  | 開發單位編製《濱南工業區開發計畫石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠暨工業專用港替代方案環境影響評估報告書》送經濟部工業局。       |
| 1998年4月7日   | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第一次初審會議」，審查「區位替代方案」與「工業專用港」。        |
| 1998年4月24日  | 環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。             |
| 2003年8月15日  | 開發單位繳交《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》及審查費貳萬元。     |
| 2003年9月29日  | 環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》。    |
| 2003年12月29日 | 開發單位檢送《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。       |
| 2004年2年6日   | 環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》。    |

#### 2.1.1.2.提起環評之原因

當事人爲求可以順利進行開發案，依照環境影響評估法之規定，作成環境影響評估報告書，並踐行環評程序。

#### 2.1.1.3.當事人地位

預計於台南七股進行開發的濱南工業區，引發當地居民嚴重的關切，前後也成立了許多當地居民的團體，對這件開發案加以關心。對此，本研究加以整理如下表。

| 時間          | 組織   |
|-------------|--|
| 1995年2月10日  | 漁民、鹽民到七股鹽場抗議，反對財團併吞台鹽土地。                         |
| 1995年9月25日  | 成立「大七股地區整體規劃與開發住民權益促進會」。                         |
| 1996年9月21日  | 成立「反濱南護水愛鄉行動聯盟」。                                 |
| 1996年9月22日  | 成立「七股海岸保護協會」。                                    |
| 1996年10月01日 | 成立「青鯤鯓反污染抗爭委員會」。                                 |
| 1996年10月20日 | 成立「七股瀉湖國家風景區促進會」。                                |
| 1996年10月25日 | 成立「西濱國家風景區促進會」。                                  |
| 1997年10月5日  | 由台南市環保聯盟、愛鄉文教基金會、濕地保護聯盟等共同在七股鄉十份村成立「國際黑面琵鷺保育中心」。 |
| 1997年10月31日 | 「國際黑面琵鷺救援聯盟」成立。                                  |

#### 2.1.1.3.1.開發單位

本案工業區開發案的開發單位爲民間公司，濱南工業區開發計畫環境影響評估的開發單位爲大東亞石油化學股份有限公司。

濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評

估為燁隆集團。

濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估為大東亞石油化學股份有限公司。

#### 2.1.1.3.2. 相關國家機關

在開發的過程中，不論中央或地方都有許多行政機關加以關切，在立法權方面，也有立法委員對本案有強烈的關切，更有監察院對本案的調查。如此情形，我們可以發現對本案關心的單位相當廣泛，牽涉到的利益廣度也相當大，與許多環境問題具有同樣的特色。對於這些機關，本研究以下表分別就機關、時間及事件加以呈現。

| 牽涉機關   | 時間          | 事件   |
|--------|-------------|--|
| 立法委員   | 1996年9月24日  | 時任立法委員的蘇煥智舉辦「七輕之水何處來？濱南工業區開發案對南部水資源的衝擊公聽會」。並多次拜會中央及地方各相關主管機關。 <sup>3</sup> |
| 立法委員   | 1996年10月18日 | 蘇煥智發表「懇請陳縣長反七輕反大煉鋼廠」初選登記聲明，投入民進黨台南縣縣長初選。                                   |
| 經濟部    | 1996年10月30日 | 召開「台南濱南工業區用水供水計畫說明會」。  |
|        | 1997年5月21日  | 召開「濱南工業區用水計畫審查會」。  |
| 經濟部工業局 | 1997年7月15日  | 舉辦「濱南工業區開發計畫現場勘察（取消）」。   |

<sup>3</sup> 時任立法委員的蘇煥智也對濱南工業區的開發案提出許多書面意見，當中有對碳排放量、供水、潟湖保護、溢油、酸雨、國際機場興建的相互影響…等事項加以質疑，並蒐集諸多對此案件關心的團體所提出的質疑。詳見：蘇煥智，濱南工業區開發計畫現勘與公聽會書面意見，<http://twstudy.sinica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/report/970318/Eia-all.htm>，最後瀏覽日：2009/7/13。

|          |                  |   |
|----------|------------------|---|
|          | 1997 年 7 月 16 日  | 舉辦「濱南工業區開發計畫聽證會（取消）」。   |
|          | 1997 年 12 月 8 日  | 舉辦「濱南工業區開發計畫現場勘察」。  |
|          | 1997 年 2 月 9 日   | 舉辦「濱南工業區開發計畫聽證會」。   |
| 行政院蕭萬長院長 | 1998 年 4 月 2 日   | 質疑濱南工業區開發計畫用水、用電問題。   |
| 台南縣縣長    | 2002 年 1 月 16 日  | 蘇煥智以台南縣縣長身分函請環保署就本案是否有開發必要，再與經建會及經濟部協商審議，且建請在工業專用港環評未定案前，暫勿定稿核備。                                      |
| 台南縣政府    | 1995 年 2 月 23 日  | 在經濟部工業局第八會議室邀請環保署、內政部、經濟部等單位研商東帝士石化綜合廠及燁隆精緻一貫作業鋼廠申請報編工業用地作業程序。  |
|          | 2002 年 7 月 9 日   | 就濱南工業區的報編開發案，表明不支持的立場，並函請內政部撤回土地變更案。  |
|          | 2002 年 11 月 1 日  | 公告曾文溪口北岸海埔地為黑面琵鷺保護區。  |
| 農委會      | 2002 年 10 月 14 日 | 公告「台南縣曾文溪口黑面琵鷺野生動物重要棲息環境」。  |
|          | 2004 年 3 月 17 日  | 「南瀛濱海國家風景區推動委員會」揭牌  |
| 監察院      | 2000 年 4 月 2 日   | 對台南縣政府提出糾正案，認為台南縣政府於 1997 年 12 月 8 日縣務會議決議第八點「經政府專案核准重大計畫，不適用該要點」，該要點在濱南工業區環評案未通過前尚不知開發範圍，預先設此條款殊為可議。 |

|  |                 |  |
|--|-----------------|--|
|  | 2000 年 4 月 17 日 | 對環保署提出糾正案。認為「環保署未就二氧化碳排放做精確評估，相關專長委員亦未出席審查會」、「就瀉湖的利用」、「開發案區分為兩環評案」及「審查委員的出席及功能發揮」都有未妥。 |
|--|-----------------|--|

#### 2.1.1.3.3.有無民間團體(NGO)的介入協助

在本案發展過程中，有許多民間團體對本案表達關心，並舉辦了許多動態及靜態的活動。對此，我們就團體名稱、舉辦的活動及時間加以整理如下表。

| 團體名稱     | 時間              | 活動名稱   |
|----------|-----------------|--|
| 台灣海岸保護協會 | 1994 年 9 月 30 日 | 在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。                           |
|          |                 | 於七股、將軍、佳里等各地舉辦反七輕說明會。                                      |
|          | 1996 年 9 月      | 在七股、將軍、西港、佳里舉辦多廠反濱南說明會。                                    |
| 台灣教授協會   | 1994 年 9 月 30 日 | 在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。                           |
|          |                 | 於七股、將軍、佳里等各地舉辦反七輕說明會。                                      |
|          | 1996 年 9 月      | 在七股、將軍、西港、佳里舉辦多廠反濱南說明會。                                    |
|          | 1998 年 6 月 13 日 | 召開記者會，公佈 1996~1998 年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說 |

|            |                 |   |
|------------|-----------------|---|
|            |                 | 法不一，供水計畫是「白賊書」。   |
| 濕地國家公園     | 1994 年 9 月 30 日 | 在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。  |
|            |                 | 於七股、將軍、佳里等各地舉辦反七輕說明會。   |
|            | 1996 年 9 月      | 在七股、將軍、西港、佳里舉辦多廠反濱南說明會。   |
| 高科技工業園區促進會 | 1994 年 9 月 30 日 | 在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。  |
|            |                 | 於七股、將軍、佳里等各地舉辦反七輕說明會。   |
|            | 1996 年 9 月      | 在七股、將軍、西港、佳里舉辦多廠反濱南說明會。   |
| 台灣環保聯盟     | 1994 年 9 月 30 日 | 在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。  |
|            |                 | 於七股、將軍、佳里等各地舉辦反七輕說明會。   |
|            | 1996 年 9 月      | 在七股、將軍、西港、佳里舉辦多廠反濱南說明會。   |
|            | 1998 年 6 月 13 日 | 召開記者會，公佈 1996~1998 年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說法不一，供水計畫是「白賊書」。 |
| 台南市環保聯盟    | 1996 年 9 月 22 日 | 發起「保全台南，為希望而行」遊行活動。   |
| 台南市野鳥      | 1996 年 9 月 22 日 | 發起「保全台南，為希望而行」遊行活動。   |

|        |            |   |
|--------|------------|---|
| 學會     |            |   |
| 濕地保護聯盟 | 1996年9月22日 | 發起「保全台南，為希望而行」遊行活動。   |
| 高雄綠協   | 1996年9月22日 | 舉辦「濱南工業區與綠色企業公聽會」。  |
| 生態保育聯盟 | 1998年6月13日 | 召開記者會，公佈1996~1998年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說法不一，供水計畫是「白賊書」。 |
| 綠黨     | 1998年6月13日 | 召開記者會，公佈1996~1998年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說法不一，供水計畫是「白賊書」。 |
| 主婦聯盟   | 1998年6月13日 | 召開記者會，公佈1996~1998年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說法不一，供水計畫是「白賊書」。 |

2.1.1.4. 本案決策的環評委員

從本案的環評委員來看，可以做出如下的表列：<sup>4</sup>

| 姓名  | 服務單位           |
|-----|----------------|
| 蔡勳雄 | 環保署署長          |
| 李錦地 | 中原大學土木工程系      |
| 陳鎮東 | 中山大學海洋地質及化學研究所 |

<sup>4</sup> <http://twstudy.sinica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/news/namelist.htm>，最後瀏覽日：2009/7/13。

|      |              |
|------|--------------|
| 王穎   | 師範大學生物系      |
| 李如南  | 經建會顧問(前)     |
| 黃書禮  | 中興大學都計所      |
| 臧振華  | 中研院歷史語言研究所   |
| 蘇宗榮  | 工業技術研究院化工研究所 |
| 馬以工  | 中華大學景觀建築系    |
| 林瑞雄  | 台大公衛所        |
| 張石角  | 台大地理系        |
| 鄭福田  | 台大環工系        |
| 歐陽嶠暉 | 中央大學環工研究所    |
| 黃增泉  | 台大植物系        |
| 游繁結  | 中興大學水土保持系    |
| 郭金棟  | 成大水利及海洋工程系   |
| 邱文彥  | 中山大學海洋環境系    |
| 楊文衡  | 海洋大學河海工程系    |
| 張長義  | 台大地理系        |
| 范光龍  | 台大海洋研究所      |
| 邵廣昭  | 中研院動物所       |
| 洪楚璋  | 台大海洋研究所      |

|     |               |
|-----|---------------|
| 陳弘成 | 台大動物系         |
| 黃榮鑑 | 中研院物理所國科會工程處  |
| 曾四恭 | 台大環工系         |
| 溫清光 | 成大環工系         |
| 鍾賢龍 | 成大化工系         |
| 顧洋  | 台灣技術大學化工研究所   |
| 莊秉潔 | 中興大學環工系       |
| 楊重信 | 中研院經濟研究所      |
| 徐國士 | 東華大學自然資源管理研究所 |
| 陳信雄 | 台大森林系         |

## 2.1.2.環評審查結果

### 2.1.2.1.主文內容

濱南工業區開發計畫環境影響評估為有條件通過環評。

濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評估為進入第二階段環評。

濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估為進入第二階段環境影響評估。

### 2.1.2.2.本案所涉及的爭點

#### 2.1.2.2.1.本案所涉及的專業

本案所涉及為七股當地漁業發展<sup>5</sup>、潟湖地形的破壞、影響黑面琵鷺等稀

---

<sup>5</sup> 依據已設在當地數十年的省水產試驗所台南分所的研究指出：台南沿海的漁業體系（以七

有物種的侵害。從審查結論觀之，我們就可以就三個個案中所涉及的專業問題加以整理如下。

#### 2.1.2.2.1.1.濱南工業區開發計畫環境影響評估

本案審查結論為有條件通過環評，所涉及的專業包括：砂源的保留、海岸河口的侵蝕問題、港口的淤積、工業專用港的開發要另為環評、污水排放、對海洋生產力、瀉湖地形及生態的影響、對黑面琵鷺影響的監測計畫、地下水水位的影響、海水淡化廠設置應另為環評、用水量對地方的影響、二氧化碳排放量的影響及相關減量配套、空氣污染的管制計畫、污染物的排放、事業廢棄物的回收、對古蹟及南科的影響、漁業損失的補償、對海防及國家安全的影響、防災計畫等。<sup>6</sup>

---

股為例)透過瀉湖的作用,形成一個良好的循環系統,其中,陸域的魚塢從瀉湖引進乾淨的海水,確保高品質的養殖漁業,而魚塢所排放內含有機物質的廢水流進瀉湖後,則提供依附在紅樹林生態系的魚苗與瀉湖淺海養殖的牡蠣、貝類所需的營養;在進行交換的過程中,不僅將水質給淨化了,也同時提高兩者的產量與豐富度。詳見蘇煥智、謝志誠著,《黑面琵鷺的鄉愁》, <http://twstudy.simica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/blackbok/chapt1/sect101.htm>, 最後瀏覽日:2009/7/11。

<sup>6</sup> (一)為顧及海岸穩定及生態資源保存,不應抽取規劃錨泊區海中沙脊之砂源。(二)因本研究造成之海岸沖淤、河川侵蝕、港口阻塞之補救、補償(賠償)措施,均應由開發單位負責辦理,並應對七股瀉湖外之沙洲進行整體保護。(三)應針對本研究開發後造成青山港之淤積提出因應對策,並應與漁業單位協商處理對策。(四)工業專用港之開發,應由工業主管機關另案實施環境影響評估,依法定程序送審。(五)本研究產生之廢(污)水不得排入瀉湖。(六)本研究開發規模龐大,並涉及填海造地工程,對海洋生產力、生態將造成影響,為減輕本研究對海岸、瀉湖及生態之衝擊,開發單位應以分期分區方式進行開發,且開發初期為興建港灣之需要,最多使用百分之五之瀉湖面積外(並需維持北湖口之暢通),餘瀉湖面積暫不得使用。(七)本研究之開發及營運階段對瀉湖生態發生顯著不利影響時,應即進行補救及復原措施。(八)瀉湖之保護應由開發單位訂定計畫(含相關經費之支應)執行,該計畫應送本署會同行政院農業委員會核定後,據以執行。(九)應持續監測地下水補注及地下水水位下降之相關影響,並禁止抽取地下水。(十)有關海水淡化廠之設置,應依環境影響評估法規定,另案提環境影響評估。(十一)本研究對青山港周界大寮排水之影響,應訂定因應對策,據以執行。(十二)南部地區水源開發計畫至民國九十五年前,政府每日最多僅能提供本研究八萬噸用水,開發單位應配合建廠計畫,訂定具體之用水計畫及因應對策。(十三)開發單位應配合政府於「能源會議」後就二氧化碳排放量所做之政策及設定之總量目標、排放特性、減量成本等,以及相關工業部門之減量時程與實施方向,訂定分期分區建廠計畫據以執行。(十四)應採用最佳清潔生產製程,以減低二氧化碳及污染物排放量。(十五)污染物之排放,除應符合環境保護法規外,應另就其對環境之影響,提出因應對策。(十六)事業廢棄物應區分有害及一般,自行分類回收處理。(十七)應就空氣污染物之排放對鄰近古蹟及台南科學園區之影響,提出因應對策,據以執行。(十八)本研究應實施空氣污染總量管制計畫,該污染總量應以環境影響評估審查核定者為準;該空氣污染總量管制計畫應另送本署核定。(十九)開發單位應訂定監測計畫持續監測黑面琵鷺之生態影響,並對可能不利之影響訂定因應對策,據以執行;該監測計畫及監測結果應送本署核備。(二十)有關漁業權損失補償部分,應依漁業法相關規定辦理。(二十一)開發單位應依台南縣政府設立之「漁業補償協調委員會」所作結論,辦理漁業補償事宜,並應充分尊重當地漁民意見,在協調未獲結論前,開發單位不得動工。(二十二)本研究開發區域涉及多處海防班哨,開

又從環保署對本案調查的敏感區位來看，可知環保署在「濱南工業區開發計畫」一案中所調查到的敏感區位包括「位經河口、海岸潟湖、紅樹林沼澤、草澤、沙丘、沙洲、珊瑚礁或其他濕地」、「有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物」、「位經保安林地、國有林、國有林自然保護區或森林遊樂區」、「位經國營礦區或國家保留礦區」、「位經空氣污染三級防制區及水污染管制區」。而在許多調查項目中，所填答的答案有許多為「未知」，顯示此項開發案所涉及除了以上的問題之外，更可能涉及其他的專業問題，而環評審議委員會在許多資訊未明之際及做了「有條件通過」的結論，可以預期地，也就更容易引發外界的質疑了。

2.1.2.2.1.2.「濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評估」及「濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估」

本案涉及生態的客觀評比、潟湖及沙洲的保護、用水的控制及替代方案、漁民、漁業權及涉及居民權益等社會、經濟因素應加以深入評估調查、瞭解，並提出妥善之補償及因應對策，並注意環境所容許的負荷量，此外，如有電廠也應另為環評，又生產方式、污染防治、海岸影響、溫排水與水之回收再利用以及生態等，仍應確實調查評估及研提對策。<sup>7</sup>

---

發單位應提供適當土地，並以「代建代拆」、「先建後拆」方式辦理班哨及營房設施之遷建，俾利海防任務繼續執行，以維國防安全。(二十三)本研究若涉及海岸管制區等軍事管制區，開發單位應於施工期間依作業規定提出申請，始可進入施工。(二十四)本研究開發完成後，如需調整海岸管制區事宜，應向國防主管機關申請。(二十五)開發單位應就施工、營運期間訂定防災計畫，範圍應含陸地及海域，另應考量土壤液化之風險，加強各項建物及其它設施之安全設計。(二十六)應於施工前依環境影響評估報告書內容及審查結論，訂定施工環境保護執行計畫，並記載執行環境保護工作所需經費；如委託施工，應納入委託之工程契約書。該計畫或契約書，開發單位於施工前應送本署備查。(二十七)開發單位取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送本署審查。本署未完成審查前，不得實施開發行為。

<sup>7</sup> 此兩案都認為要有條件進入第二階段環評，審查意旨都相同，主要認為是否需開發如此龐大的工業區，仍有斟酌餘地，請考量石化廠、專用港、大煉鋼廠分開不同區位設置或作適當切割之替代方案。並對本開發區、鄰近區以生態觀點提出具體之探討及客觀評比。又為保護潟湖、沙洲，開發工程或計畫應儘量採取適當設施或技術替代方式，其開發使用潟湖、沙洲之比例，應降至百分之三十以下，且應提出具體計畫，以保護其他未使用之潟湖、沙洲。用水問題仍應進行深入確實之探討及規劃，不宜僅以節省用水等難以解決之方式替代，且應有經濟部正式確認供水需要量及時程。漁民、漁業權及涉及居民權益等社會、經濟因素應加以深入評估調查、瞭解，並提出妥善之補償及因應對策。本開發案之開發面積宜在環境容許負荷量下（如考慮當地空氣污染總量之限制……等）進行規劃，並調整其適當的開發面積與規模。如有獨立電廠之設置，則應依法進行環境影響評估。有關生產方式、污染防治、海岸影

又從環保署對本案調查的敏感區位來看，可知環保署在「濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估」一案中，並不認為本案的開發有經過任何敏感區位。僅有少數項目於表列中填答為「未知」。但在「濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評估」一案中則認為本開發案位經「位經河口、海岸潟湖、紅樹林沼澤、草現場調查澤、沙丘、沙洲、珊瑚礁或其他濕地」、「有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物」、「位經保安林地、國有林、國有林自然保護區防風林或森林遊樂區」。凡此都可認為是本案所涉及的专业問題。

#### 2.1.2.2.2.本案所涉及的法律問題

本案將濱南工業區開發行為拆解為「濱南工業區開發計畫環境影響評估」、「濱南工業區開發計畫-精緻一貫作業鋼廠與工業專用港替代方案環境影響評估」及「濱南工業區開發計畫-石化綜合廠與工業專用港替代方案環境影響評估」三案，在環評法制的運用上是否會有不經濟的情形發生。亦即，因此等案件具有主從關係，是否會發生主要案件未通過，從屬案件通過的情形，或主要案件通過，而從屬案件確未通過的情形，而使開發案即使通過也無法確實運作？

又在進行環境影響評估時，是否要將排碳量登國際因素考量其中？如答案為肯定的，則在現有的環評法規中，是否可以因應如此的需求？

#### 2.1.3.後續追蹤機制的運作

大東亞石油化學股份有限公司其後以台南縣政府為被告提起行政訴訟，所針對的是有關台南縣政府地目編載的問題，而非直接針對環境影響評估，高雄高等行政法院做出 96 訴 775 號判決及 96 訴 886 號判決，將原告之訴駁回。

---

響、溫排水與水之回收再利用以及生態等，仍應確實調查評估及研提對策。

## 2.2 中科環評案

### 2.2.1 環評階段

#### 2.2.1.1.環評案例事實

##### 2.2.1.1.1.事實概要

1999 年，行政院國科會針對高科技產業的長期發展需求完成「設置科學園區總體環境分析之研究」，評估全國各縣市設置科學園區之潛在可行性。依國家科技白皮書規劃，國內應有北、中、南三個科技園區，北部是新竹科學園區、南部是台南科學園區，中部即中部科學園區，包括台中、雲林兩個基地。科學工業園區管理局並完成「設置中部科學園區可行性研究」。在國科會邀集經建會及台糖公司協商後，台糖公司同意提供土地，由國科會負責規劃經營與軟硬體建設，共同開發新科學園區，以加速推動 2000 年政黨輪替後新政府提出的綠色矽島政策（中部科學園區屬於綠色矽島政策下的子項目）。2002 年 5 月，行政院經建會通過科學園區落腳於台中縣、市政府共同推薦之大雅基地與林厝農場，並列入行政院六年重大國家發展計畫中。

此後中部科學園區吸引許多廠商進駐，因科技群聚的效果，中科一、二期的土地很快地不敷使用，為解決土地供不應求的問題，2005 年 3 月，經建會審議開發計畫，將后里園區納入中科擴建的範圍內。同年 7 月，台中縣政府亦表態將規劃后里園區作為中科三期的候選基地，並已獲得中央的支持。其後，中部科學園區后里園區即在政府的推動與台糖提供土地下迅速完成規劃。

2006 年 1 月，行政院以院台科字第 0940059569 號函核定后里園區（七星農場）籌設計畫，由行政院國科會提出「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫」環境影響說明書送審，環保署於同年 3 月 17 日辦理現場勘查、同年 3 月至 6 月間五次召開專案小組初審會議，於 6 月底召開環保署環境影響評估審查委員會第 142 次會議，決議本案有條件通過環境影響評估審查，並於 7 月底以環署綜字第 0950060540 號公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論。

2008 年 1 月 31 日，台北高等行政法院作成 96 年訴字第 1117 號判決，撤銷中科三期（后里基地—七星農場）之審查結論（原行政處分）與訴願決定。環保署不服，已於同年 2 月 19 日提起上訴，並於 2010 年 1 月 21 日為最高行政法院以 99 年度判字第 30 號判決駁回上訴，本案終告確定。

表一：中科三期環評案件經過

| 年    | 月  | 日  | 事件   |
|------|----|----|--|
| 2005 | 11 | 01 | 中科后里基地—后里農場（以下簡稱后里農場）開發計畫現場勘查。   |
|      |    | 17 | 后里農場開發計畫專案小組第 1 次初審會，審議結果為補充、修正資料後再審。  |
|      | 12 | 15 | 后里農場開發計畫專案小組第 2 次初審會，審議結果為補充、修正資料後再審。  |
|      |    | 28 | 后里農場開發計畫專案小組第 3 次初審會，后里農場開發案有條件通過，送交環評大會審議。  |
| 2006 | 01 | 20 | 第 138 次環評大會，環評委員郭鴻裕針對本案提出嚴重異議，要求重回專案小組進行審議。新加入專案小組成員有李根政、文魯彬、陳光祖等人。<br>第 138 次環評大會決議：<br>1. 開發單位為中部科學工業園區開發籌備處，行政院國家科學委員會代表迴避。<br>2. 在場 13 位委員表決結果，8 票贊成，請開發單位補充用水、空氣污染總量、場址替代方案、淨水場區位及水質維護等資料後再審。 |
|      | 02 | 20 | 后里農場開發計畫專案小組第 4 次初審會，審議結果：有條件通過，進入第二階段環評，與后里基地—七星農場部   |

|    |    |  |
|----|----|--|
|    |    | <p>分一同送交環評大會討論。</p> <p>工商時報：6000 億投資卡在環評，政院跳腳。行政院副院長蔡英文已表示關切，日前在財經小組中指示經濟部長黃營杉協助廠商解決環評困境。</p>  |
|    | 27 | <p>第 139 次環評大會。支持后里農場開發計畫有條件通過共 9 票，進入二階環評 4 票，認定不應開發為 1 票。</p> <p>會議結論：依第 3 次初審會結論所列應辦事項及第 4 次初審會中有條件通過所增列之應辦事項修正；附帶決議：為強化監督本案，請環保署邀請環評委員、專家學家、社區代表成立監督小組執行。</p> <p>原專案小組召集人林素貞委員因辭卸召集人，經簽奉核可由顧洋委員擔任。</p> |
| 03 | 10 | <p>工商時報：蘇揆面告張國龍，失衡的環評不妥。行政院副院長蔡英文每週對重大投資案的控管相當嚴密，中科七星基地攸關友達 5 月 1 日進駐投資設廠在即，蔡英文緊盯七星農場進度，確認 4 月上旬前環保署必須完成所有環評審查作業，以利友達 5 月 1 日進駐。</p>   |
|    | 17 | <p>后里基地—七星農場（以下稱七星農場）開發計畫現場勘查。（專案小組成員為環評委員顧洋、林素貞、劉志成、周晉澄、徐光蓉、李根政、文魯彬、郭鴻裕、陳光祖等 9 人，專家學者鄭福田、歐陽嶠暉、張添晉等 4 人；召集人為顧洋。）</p>   |
|    | 23 | <p>七星農場開發計畫專案小組第 1 次初審會，審議結果為補充、修正資料後再審。</p>   |
|    | 24 | <p>蘋果日報：蔡英文施壓中科環評。據熟知內情人士透露，行政院為了讓中科三大投資案過關，2 月 27 日上午中科后里案最後一次審查會議時，行政院副院長蔡英文兩度致電環評委員文魯彬施壓，表示，「中科這個案子很重要」，要</p>   |

|  |   |    |   |
|--|---|----|---|
|  |   |    | 求文「多幫忙」，讓環評案順利過關。   |
|  |   | 28 | 聯合報：9 位環評委員發表共同聲明，抗議行政院多次放話支持特定開發案並公然批環評是經濟發展的絆腳石。環評委員要求行政院立即停止以行政力干預專業環評審查機制。蔡英文：受人之託致電。所謂「受人之託」，政務委員何美玥說，行政院希望有人能打個電話，讓環評委員得到較多的資訊，進一步補充資料，讓環評委員做正確的判斷，並沒有干預之意。中科后里基地，勘查 3 天就開會。環評委員詹順貴律師表示，依過去審查經驗，爲了給環評委員充分時間審查，審查前應先有一次現勘，現勘一周後再開會審查。但中科后里基地審查，現勘後三天就開審查會，是故意壓縮審查時間。 |
|  |   | 29 | 蘋果日報：蘇貞昌院長回應：「絕對沒有干預」、「環評委員，誰敢去干預？」，對於立委要求蘇揆宣示並約束部會成員，蘇強調，「我個人向來主張環境保護與經濟發展應該並行，不能偏執一方。」  |
|  |   | 31 | 中國時報：蔡英文一絕非關說，本來就要溝通。蔡英文強調，中科環評案沒有不可告人的地方。很多重大投資案本來就應與環保人士或環評委員做必要的溝通。如果在溝通不足的情況下，使得重大投資案不能進行，反而是社會集體的損失。環保署長張國龍：高官也應尊重制度。  |
|  | 4 | 12 | 七星農場開發計畫第 2 次初審會。審議結果爲補充、修正資料後再審。   |
|  |   | 14 | 經濟日報：環保署官員透露，環評委員對友達中科三期建廠部分環評書面資料不滿意，已要求補件。  |
|  |   | 19 | 經濟日報：環保署收到補件，下周審查環評報告書，必要時將加開環評大會。  |

|  |   |    |  |
|--|---|----|--|
|  |   | 25 | 七星農場開發計畫第 3 次初審會。審議結果為補充、修正資料後再審。  |
|  | 6 | 02 | 七星農場開發計畫第 4 次初審會。審議結果為補充、修正資料後再審。  |
|  |   | 19 | 七星農場開發計畫第 5 次初審會。審查委員增加環保署副署長張子敬，由綜計處副處長劉佳鈞代表出席。后里鄉民北上表達反對意見，台中縣長黃仲生則於會場請求儘速讓友達中科環評案過關。<br><br>審查結果：共有 3 位環評委員、4 位專家學者，支持有條件通過，6 位環評委員認定應進行第二階段環評，二案並陳送交大會討論。  |
|  |   | 30 | 第 142 次環評大會。審議中科后里基地—七星農場等案，后里鄉民在場外陳情、抗議，採表決方式，贊成有條件通過者 10 票（後經確認為 11 票），要求進入第二階段環評者 8 票。<br><br>李根政、文魯彬、周晉澄、詹順貴等委員憤而離席，鄭先佑、郭鴻裕委員在會場口頭請辭表達抗議，並有 6 位委員發表共同聲明。   |
|  | 7 | 1  | 中國時報：中科七星案環評，10 比 8 火爆通過，反開發委員：環評已死，拒絕陪玩。贊成票的 10 票中，官方代表占了 7 票，引發部分環評委員強烈不滿，認為從頭到尾未參與環評審查會議的官方代表，不開會、只投票，根本是政府政策的「投票部隊」、「鐵票部隊」。<br><br>聯合報：中科環委辭職。<br><br>台灣立報：環評委員兼農委會試驗所農業化學組研究員的郭鴻裕委員表示，在出席會議前就接過「高層電話」，要求辭去環評委員職務，這兩天農委會更要他「封口」。 |

|          |    |    |  |
|----------|----|----|--|
|          | 8  | 29 | 后里鄉農民因中科七星農場開發案將致權益受損，遂有代表 6 人基於本案利害關係人之地位，於 8 月 29 日檢具詳細相關附件，依法向行政院提起訴願，請求訴願決定機關依法撤銷本案之審查結論。        |
|          | 11 | 7  | 中科籌備處於大安鄉召開中科園區后里基地環境影響說明會，農民抨擊規劃草率，廢水處理問題亦未解決。  |
| 20<br>07 | ?  | ?  | 6 位農民不滿環評草率過關，委託蠻野心足生態協會依行政訴訟法控告環保署，指環評審查過程不但行政力介入，且關於居民健康風險、地下水污染及農業用水都未評估，主張環評審查無效。                |
|          | 05 | 17 | 中科后里園區開發聽證預備會於台中縣政府舉行（原為正式聽證會，但居民、環評委員與環保團體等均不滿中科的態度，故改為聽證的預備會，主要功能在於收集問題與意見）。                       |
|          | 09 |    | 國科會舉辦中科三期開發案第 2 次聽證會，主因來自於中科與農業爭水。   |
| 20<br>08 | 01 | 31 | 台北高等行政法院作成 96 年訴字 1117 號判決，撤銷原行政處分（環評決定），環保署敗訴，原環評審查無效，施工中的中科七星基地應停工。這是環評法實施以來第一件被撤銷的已通過環評案。         |
|          | 02 | 18 | 台北高等行政法院日前判決「中科七星基地開發案」環評審查通過無效。環保團體已對環保署、國科會同時發出存證信函，要求中科即日起停工。環保署表示，今天將開會討論是否先請中科暫時停工，但強調此案一定會再上訴。 |

資料來源：整理自 <http://web2.epa.gov.tw/enews/newshistory.asp>、  
[http://eec.kta.kh.edu.tw/message\\_html/08/08.htm](http://eec.kta.kh.edu.tw/message_html/08/08.htm) 與  
<http://shuchuan7.blogspot.com/2008/01/blog-post.html>

#### 2.2.1.1.2.提起環評之原因

中科一、二期的台中園區與虎尾園區自 2003 年 7 月動工興建以來已有多家廠商進駐，在園區用地漸趨飽和的情形下，基於台糖農地取得較易、成本較低，開發單位遂選擇后里農場與七星農場做為中科三期的后里園區用地。然而，中科三期開發案的規劃、選址、用水來源、化學物質排放量計算與健康風險評估等均於短時間內作成決定，賴以決策的資訊卻未能公開透明，使民眾無從得知開發案的客觀訊息，而因園區佔地廣大，又將使用當地諸多資源，特別是在工業用水的配給與高污染廢棄物的排放等方面，均造成當地居民與環保團體的疑慮。

#### 2.2.1.1.3.當事人地位

本案開發單位為行政院國科會中部科學工業園區管理局<sup>256</sup>，而中科三期園區進駐廠商包括友達光電、旭能光電（七星園區，即原七星農場）以及瑞晶電子、茂德科技、聯向光電等（后里園區），園區內廠商以光電、半導體與精密機械業為大宗。此外，本開發案除有中央政府的大力推動，台中縣政府於此亦採支持開發單位的立場。

相對地，當地農民與關心此案的環保團體對本開發案的規劃與落實感到憂心忡忡。蠻野心足生態協會與台灣生態學會於環評程序進行時便對此案投注許多心力，而包括台灣綠黨、台灣環境行動網在內的環保團體亦在環評有條件通過後發起網路連署，向內政部區域計畫委員會與台中縣政府等行政機關陳情，期能阻止七星農場開發計畫<sup>257</sup>。透過資訊的傳播與交流，環保團體結合當地居民的力量，一同為環境發聲。詳言之，環境團體在環評進行的過程中，扮演了相當重要的資訊提供者角色。如在**環評進行階段**，於環評審議階段初期，后里鄉當地居民對於此項開發案的認知僅及於地方即將繁榮、工作機會增加、土地增值等縣政府、民意代表與開發單位大肆宣揚的片面訊息，卻不曾意識到伴隨工業區而來的環境污染、生態破壞與供水負擔等負面影

---

<sup>256</sup> 管理局網站：<http://www.ctsp.gov.tw/chinese/00home/home.aspx?v=1>

<sup>257</sup> 連署頁面：<http://www.greenparty.org.tw/index.php?itemid=574#c>（台灣綠黨）

響。以墩南村廖明田先生為例，其於接到縣政府因中科三期開發聯外道路通知要徵收其祖地後，才獲悉七星農場開發與其確有切身關係，故積極聯絡鄉親關切中科三期之發展。**台灣生態學會及蠻野心足生態協會**則多次積極輔導當地民眾對科學園區開發可能引起之環境問題的認識，並於 2006 年 7 月 20 日成立保護鄉土自救團體，是目前后里地區民眾對中科議題較有組織的團體。為了參加中科的環境監督小組，於同年 12 月更名為「**后里鄉農業與環境保護協會**」，並向縣府立案，以保護當地農民權益（農業用水及地方權益、環境健康問題）為其活動宗旨。

又在**區域計劃審理階段**，中科三期后里基地環評案於 2006 年 6 月 30 日有條件通過後，內政部隨即將本案排入 7 月 6 日召開的區域計畫委員會，審理土地使用變更與開發計畫。就此，17 個民間團體緊急提出質疑，呼籲內政部區域計畫委員會委員將本案送回專案小組，邀請環境影響評估委員會委員列席共同討論，釐清本案爭議問題後，再提大會討論。連署聲明團體為：**台灣生態學會、台灣環境保護聯盟、永續台灣文教基金會、台灣綠黨、台灣永續聯盟、台灣蠻野心足生態協會、台灣教師聯盟、淨竹文教基金會、新竹市公害防治協會、主婦聯盟環境保護基金會台中工作室、草山生態文史聯盟、高雄市綠色協會、看守台灣協會、台灣環境行動網、鹽寮反核自救會、洪雅書房、嘉義市旅外文化觀察團**。於區域計畫委員會上，后里當地居民的各類農作栽植代表激昂陳述中科進駐後可能造成的種種環境危害及財產損失，包括**台灣生態學會、台灣蠻野心足生態協會、台灣綠黨、台灣環境行動網及台灣荒野保護協會**等民間團體代表更一再強調於環評過程未能解決的爭議。委員會在審慎考量之後，具體擬出數點決議要求申請人於補件之後再行送審。之後，環評過程的輪迴重新上演。7 月 27 日第 186 次、8 月 17 日第 188 次區域計畫委員會一再努力，試圖解決爭點疑慮，惟行政院受制於廠商友達、委員會又受制於行政院的壓力未曾稍減，8 月 31 日第 189 次區域計畫委員會複製環評委員會通過本案的模式，由官派委員護航，投票多數強行通過。

為了進一步釐清本案的各項爭議，立法院永續發展促進會於 9 月 6 日召開「中部科學工業園區問題」公聽會，由賴立委幸媛及田委員秋瑾主持，邀請環評委員、學者專家、中部當地民眾、關心本案之民間團體，以及相關行政部門單位（國家科學委員會、中部科學園區管理局籌備處、經濟建設委員

會、農業委員會、環境保護署、經濟部、經濟部水利署、內政部營建署)，出席者達百人，惟亦未能作成有效結論。

其後，區域計畫委員會雖於第 189 次審查會通過本案，然而由於決議事項必須經專案小組確認，區委會於 9 月 21 日另召開本案第四次專案小組會議，以期釐清並解決所有爭議。根據此次專案小組決議第 6 項，開發計畫書中必須納入環境影響評估審議決議，惟上開內容卻尚未獲環評委員確認，因此開發單位必須俟本案環境影響評估審議決議確認並經環保署備查後，再納入本案開發計畫書中及核發開發許可。然而區委會卻於 10 月 26 日以最速件函該部營建署，謂所申請之本案「業依本部區域計畫委員會第 189 次審查會決議暨區域計畫委員會專案小組第四次會議決議補正完竣」，因而核發開發許可。此行政處分令后里鄉民等利害關係人不服，爰推派代表於 11 月 24 日向行政院訴願委員會依法提起訴願，請求撤銷原處分，訴願委員會則以訴願人非該行政處分之相對人，就該件事實或有事實上利害關係、惟難謂有法律上利害關係，故以訴願不合法而作成不受理決定<sup>258</sup>。

整體而言，中科三期七星基地案的環評過程不僅遠較中科一、二期長，也因環保團體、環評委員與當地居民等關心開發案的人士的努力，使開發單位必須補足開發計畫的缺漏或錯誤，並對外界的質疑提出說明，即使在環評大會有條件通過，亦須遵循環評決議舉辦公聽會、成立後續監測機制，民間團體亦爭取加入監督小組（如前已提及之后里鄉農業與環境保護協會），以實際行動督促開發單位遵守承諾。

在許多關注中科三期開發案的環保團體中，由文魯彬律師擔任理事長的**蠻野心足生態協會**，於本案環評審議與司法爭訟均扮演重要角色，因時任環評委員的文律師實際上亦倚重該民間團體的力量協助進行環評案件的資料蒐集與研究，故該協會猶如第六屆幾位出身民間的環評委員的「後盾」，提供許多專業領域、公民運動乃至於行政與法律程序方面的協助<sup>259</sup>。

---

<sup>258</sup> 院臺訴字第 0960084882 號（2007/5/8）。

<sup>259</sup> 參李根政，〈環評委員的畢業感言〉：「…特別要感謝的是在台北開會期間，文魯彬先生提供的辦公室資源，讓我們在環保署開會後還有一個歇息和討論案情的空間，另外，蠻野心足生態協會的助理們，素嫻、品賢、君婷、培杰、維翎、奐予、心怡、柏舟律師等，也提供許多審議上的協助。…」[http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post\\_2259.html](http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post_2259.html)；陳秉

## 2.2.1.1.4.環評委員組成

本案進行環評時係由第六屆環評委員負責審查，該屆環評委員的組成以及其職稱如下表二所示，編號 1 至 7 者為政府機關代表，8 至 21 則為專家學者。會議中投下「有條件通過」票者為編號 2 至 13（不包含迴避的編號 7 國科會主任委員）、認為應進入第二階段環評者則為編號 14 至 21 等八位委員，其中四位委員於本案有條件通過後即退席表達抗議。觀察該屆環評委員的組成，有不少係來自環保團體、或對於環境議題有深度耕耘的人士，此亦為環境影響評估法自從 1994 年實施以來，首度將民間團體（或至少是民間團體的重要推手，如文魯彬律師之於台灣蠻野心足生態協會、李根政老師之於高雄市教師會生態教育中心主任）納入環評委員的組成之中。而這些來自民間團體的環評委員於環評審查過程中的施力，亦使該屆環評委員成為開發案的「頭痛對象」，甚或被指為阻擋經濟發展的絆腳石<sup>260</sup>。

表二：時任環評委員之人士

| 編號 | 姓名  | 職稱                | 性質   |
|----|-----|-------------------|------|
| 1  | 張國龍 | 行政院環境保護署署長        | 官方代表 |
| 2  | 張子敬 | 行政院環境保護署副署長       |      |
| 3  | 施能傑 | 行政院研究發展考核委員會副主任委員 |      |
| 4  | 林國華 | 行政院農業委員會副主任委員     |      |
| 5  | 謝定亞 | 行政院公共工程委員會副主任委員   |      |
| 6  | 張景森 | 行政院經濟建設委員會副主任委員   |      |

亨，〈中科七星基地行政訴訟勝訴有感：在說無力感之前，自己盡力了沒？〉：「…友會蠻野心足生態協會的陳素姍同學（我慣稱她同學）與她的同事們辛苦地負責開發案行政訴訟的行政事務才能贏得今日勝訴成果。…」<http://ecology.org.tw/news/enews218.htm>。

<sup>260</sup> 參林佳瑋，〈2007 台灣回顧：把關環境或是開發保證 環評爭議不斷〉，環境資訊中心 <http://e-info.org.tw/node/28626>；朱淑娟，〈環委畢業靜坐 抗議環評拖到死〉，聯合報，A6 版，2007/7/19。

|    |     |                  |      |        |
|----|-----|------------------|------|--------|
| 7  | 紀國鐘 | 行政院國科會主任委員       |      |        |
| 8  | 林建元 | 台灣大學建築及城鄉研究所教授   | 專家學者 |        |
| 9  | 林素貞 | 成功大學環境工程系教授      |      |        |
| 10 | 劉志成 | 台灣科技大學化學工程系教授    |      |        |
| 11 | 顧洋  | 台灣科技大學化學工程系教授    |      |        |
| 12 | 黃乾全 | 台灣師範大學衛生教育系教授    |      |        |
| 13 | 范光龍 | 台灣大學海洋研究所教授      |      |        |
| 14 | 郭鴻裕 | 行政院農委會農業試驗所研究員   |      |        |
| 15 | 陳光祖 | 中央研究院歷史語言研究所副研究員 |      |        |
| 16 | 周晉澄 | 台灣大學獸醫系教授        |      |        |
| 17 | 徐光蓉 | 台灣大學大氣系教授        |      |        |
| 18 | 鄭先祐 | 靜宜大學生態系教授        |      | (退席抗議) |
| 19 | 李根政 | 高雄市教師會生態教育中心主任   |      | (退席抗議) |
| 20 | 文魯彬 | 律師               |      | (退席抗議) |
| 21 | 詹順貴 | 律師               |      | (退席抗議) |

#### 2.2.1.2.環評審查結果

本案審查結果為「有條件通過」，不必進入第二階段的環評審查。

##### 2.2.1.2.1.主文內容

「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地－七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」（2006/7/31 公告審查結論）

本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理：

- 一、全區用水回收率應達 85%以上。

二、放流水水質之懸浮微粒(SS)及生化需氧量(BOD)應降低至 10mg/L 以下。

三、全區用水量調整為至 63,000CMD。

四、空氣污染排放之揮發性化學物質(VOC)排放量應降至 750 公噸/年以下，該量由中科一、二期尚未使用之排放量移撥 500 公噸/年及台中縣政府減量 250 公噸/年。

五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化學物質緊急意外災害類比與因應及針對區內污染正常及緊急排放狀況下，對居民健康之影響提出風險評估及應變措施，送本署另案審查。如評估結果對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案。

六、開發單位應承諾於開發前，於各村里針對鄰近交通影響、區內廠商可能使用及排放之化學物質、參與監督機制辦理公開說明會。另於興建及營運期間，應對環境品質進行監測，並向當地居民完整公開相關資訊。

七、開發單位應責成友達光電股份有限公司每年執行環境會計帳，以作為企業對環境外部成本內部化之努力，及提供未來內、外監督之基礎資訊。

八、開發單位應建立環境及健康保險基金，並應有監督及協商機制，以示開發單位及友達光電股份有限公司之誠意與承諾未來願意對環境污染、災害與健康風險及相關損害理賠之企業責任。

九、每年空氣污染小時監測值不得超過背景值加上最大估計增量值 10 次，第 11 次起以違反環境保護最高罰額處罰，在未改善前，應按日連續處罰至改善為止。

十、開發單位應將環境影響評估相關書件公開於網站，供民眾參閱。

十一、應於施工前依環境影響說明書內容及審查結論，訂定施工環境保護執行計畫，並記載執行環境保護工作所需經費；如委託施工，應納入委託之工程契約書。該計畫或契約書，開發單位於施工前應送本署備查。

#### 2.2.1.2.2.本案所涉爭點

##### (一) 開發地點與水源運用

中科三期選定的開發地點交通便捷，又為台糖土地，取得方便且成本低廉，惟國科會於選址時不優先考慮整合已開發、對環境影響較小的閒置工業區，而忽略后里鄉位於大台中地區生態上游區，同時又緊鄰鯉魚潭淨水場，任何污染、化學災害均可能造成下游區域的重大影響，且該地區與地震斷層的距離過近，若發生地震將導致化學物品外洩，又附近有史前文化遺址，工業區之設置將對遺址之保存產生重大影響；此外，后里鄉最重要的產業即為農業，中科三期龐大的工業用水需求勢必對農業用水造成排擠效應，影響農民生計。

## （二）污染物質與風險評估

中科三期的進駐廠商以光電產業為主，其生產排放的工業廢水將排放至具有灌溉用途的河段，使下游農作的灌溉用水遭受污染，根據中科三期的規劃，其初期放流水將排入牛稠坑溝再匯入大甲溪中游排放；後期則經放流管流至大安溪下游排放。由於光電業廢水成分複雜且具毒性，這些廢水恐怕嚴重影響大甲溪沿岸、高美濕地、大甲、大安及清水地區農田及大安鄉海岸生態；而開發單位就可能產生的空氣污染及其影響範圍也未作詳盡評估調查。

### 2.2.1.3.後續追蹤機制的運作

對於中科三期開發案的後續追蹤，環保署通過中部科學工業園區第三期發展區（后里基地－后里農場部分）開發計畫環境影響評估審查結論執行監督小組設置要點<sup>261</sup>，成立「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地－后

---

<sup>261</sup> 該要點內容如下：

一、 行政院環境保護署（以下簡稱本署）為加強中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-后里農場部分）開發計畫環境影響評估審查結論執行之監督，特設置中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-后里農場部分）開發計畫環境影響評估審查結論執行監督委員小組（以下簡稱本小組）。

二、 本小組任務如下：

（一） 關於中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-后里農場部分）開發計畫環境影響評估審查結論執行情形之監督。

（二） 關於中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-后里農場部分）開發計畫其他環境保護之監督與協調。

三、 本小組置召集人一人，綜理本小組事務，由本署綜合計畫處派員兼任；本會幕僚作業由本署派員兼辦。

里農場部分)開發計畫環境影響評估審查結論執行監督小組」,定期開會(原則上每三個月召開一次),並將會議記錄上網<sup>262</sup>。同時,亦建置「中部科學工業園區后里園區環境監測成果資訊網」<sup>263</sup>,將監測所得資訊上網公開,內容包括各項環境生態數據、污染物質控管情形等。

## 2.2.2.法院判決(台北高等行政法院 96 訴 1117)

### 2.2.2.1.判決事實

中部科學工業園區開發籌備處(於 2007 年 3 月 15 日成立中部科學工業園區管理局)(以下簡稱開發單位)經由行政院國家科學委員會提出「中部科學工業園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分)開發計畫」環境影響說明書送審,經行政院環境保護署先後於 2006 年 3 月 17 日辦理現場勘查、同年 3 月 23 日、4 月 12 日、4 月 25 日、6 月 2 日、6 月 19 日共召開 5 次專案小組初審會議,及於 6 月 30 日召開環保署環境影響評估審查委員會第 142 次會議,決議本案有條件通過環境影響評估審查,並於 7 月 31 日以環署綜字第 0950060540 號公告「中部科學工業園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分)開發計畫環境影響說明書」(審查結論)。原告不服,於 2006 年 8 月 29 日向行政院提起訴願,遭決定駁回,遂向本院提起行政訴訟。

---

四、本小組置委員十七人,除召集人為當然委員外,另置委員十六人:

(一)機關委員四人,行政院國家科學委員會、行政院農業委員會、台中縣政府、台中縣后里鄉公所派員代表。

(二)專家學者委員八人。

(三)民間團體與居民代表共四人。

前項委員任期為二年,期滿得續聘之。

五、本小組會議以每三個月召開一次為原則,必要時,得召開臨時會議及現場勘查。會議主席由召集人擔任之,召集人不克出席時,由召集人指派委員一人擔任主席。開會時,得視需要邀請相關單位列席或進行勘查作業。

六、本小組委員均為無給職。

七、本小組於中部科學工業園區第三期發展區(后里基地-后里農場部分)開發計畫興建完成,並於廠商進駐完成後一年裁撤,必要時得延長之。

<sup>262</sup> 會議記錄：  
<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=552&clstwo=560&clsthree=0&busin=336&path=12301>

<sup>263</sup> <http://web.ctsp.gov.tw/temp/web/generally/generally.html>

#### 2.2.2.1.1.事件發生地區

中科三期開發案位於台中縣后里鄉，園區面積共 246 公頃，位於后里鄉都市計畫區南、北兩側，涵蓋台糖后里農場（134 公頃）及七星農場（112 公頃）二塊基地，其位置與豐原市區相距不遠。

#### 2.2.2.1.2.當事人

本案原告為 6 位當地農民，於蠻野心足生態協會的協助下，以行政院環境保護署為被告，起訴主張環評審查結論違法無效。原告的訴訟代理人為林三加律師、陳柏舟律師及游持庸律師。其中，領頭的林三加律師為法律扶助基金會專職律師，並擔任台北律師公會環境法委員會主任委員，林律師對環保法律議題向來投入，並於相關訴訟中有所著力。

#### 2.2.2.1.3.本案所涉相關行政機關

中部科學園區係自 2002 年 9 月奉行政院核定成立，並於行政院國科會下設立中部科學工業園區開發籌備處（現為中部科學工業園區管理局），即為本案之開發單位。

#### 2.2.2.2.本案所涉爭點

##### 2.2.2.2.1.程序上爭點

原告主張之程序上爭點為：（一）本案於環保署環境影響評估審查委員會第 142 次大會進行審查時，專家學者有 8 位投票支持本案應依環境影響評估法第 8 條之規定，進行第 2 階段環境影響評估，惟因政府機關興建中部科學園區乃為既定之政策，不斷對外發表本案應儘速通過之言論，有關機關代表的委員顯有失去中立立場及專業審查本案的可能。（二）於本案五次專案小組審查過程中，行政院研究發展考核委員會副主任委員、行政院農業委員會副主任委員、行政院公共工程委員會副主任委員 3 個機關代表，從未出席，亦未本於其職權，對本案提出任何書面審查意見，僅於大會投票時出席，以致環境影響評估審查委員對本案之表決票數分別為「應繼續進行第 2 階段環境影響評估」8 票與「有條件通過環境影響評估」11 票，有關機關之代表以委員所佔席位之優勢，全部投票給「有條件通過環境影響評估」，卻未實際參與

本案之審查，實有違本案審查應為之正當法律程序。(三) 在環境影響評估審查委員會第 142 次會議中，居民代表僅有 1 人取得發言機會，許多主張本案應進入第 2 階段環境影響評估之委員，亦在會議主席即被告前代表人張國龍強勢主導會議過程之下，無法逐一對本案所涉疑義為完全之陳述，有違公共參與環評審查之正當法律程序的參與權。

被告行政院環境保護署則以審查組織及過程均沒有違法情事，否定原告之主張。

#### 2.2.2.2.2. 實質爭點

原告主張之實質爭點為：本案因對環境有重大影響，應進入第 2 階段環境影響評估；因本案引進產業為光電產業，所產生的廢水毒性極強，將對環境產生顯著不利影響；而從選址、水資源分配、水污染與空氣污染的評估、乃至於文化遺址的爭議等，皆可知參與審議之專家意見與開發單位之環評說明書中各項意見，存有許多差異，開發單位亦對許多專家委員提出的問題模糊以對或避而不談，惟上述各方面的評估應屬於對環境有重大影響之虞者，故本案應依法進入第 2 階段的環評程序。被告則以「有條件通過」規避之，是環評審查過程、本件審查結論所依據之環境影響說明書皆有諸多違法情事，依行政程序法第 117 條、第 119 條、第 201 條等規定，均應予以撤銷。

被告行政院環境保護署則認為相關實質問題的答覆業已記載於答覆說明資料中，綜合專家審查與法定程序的結果，得認本件開發案尚無對環境有重大影響之虞，不須進行第二階段環境影響評估，故作成有條件通過環境影響評估之審查，並無不當。

#### 2.2.2.3. 勝敗訴及法院觀點

法院判決行政院環境保護署敗訴，原處分應撤銷。法院於判決理由認為：(一) 依環境影響評估法與該法施行細則的相關規定可知，第一階段環境影響評估程序多僅是「書面審查」程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段。因此，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞的任務。(二) 環評法第 8 條規定之「對環境有重大影響之虞」屬於不確定法律概念，就此行政機關原則上有判斷餘地，惟如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，法院仍應介入審查。(三) 就此，原處分認本案「對環境

無重大影響」，故不須進行第 2 階段環境影響評估，而有條件通過環境影響評估是否適法？基於相關事實資料（可觀的污水排放量、專家意見的重要性、開發單位對專家意見的回覆不清），法院認為「本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，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，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法」，故作成撤銷原處分之判決。

另值得注意者，上開判決的原告亦向台北高等行政法院聲請判命被告機關停止執行原環評審查結論，惟法院以本案實體判決因相對人上訴而未確定、就該訴訟欲停止執行應向案件繫屬之法院（即最高行政法院）提起為由，於 2008 年 4 月 14 日作成 97 年度停字第 32 號裁定，駁回原告之聲請。

本案經環保署提起上訴，最高行政法院於 2010 年 1 月 21 日判決上訴駁回，本案確定。上訴審判決理由除維持原審理由之外，而在訴權的判斷上，仍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侵害，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。」另外，也對國科會在程序中的訴訟參加問題加以闡述，表示本案情形不須「合一確定」，「應屬行政訴訟法第 42 條所規範之情形」。故未通知國科會參加訴訟並非違法判決。

## 2.3 蘇花高速公路案

### 2.3.1. 案例事實

為改善東部地區聯外交通條件，均衡區域發展，行政院於 1990 年 2 月將東部交通的開發列為「環島高速公路網發展計畫」之一，作為「改善交通全盤計畫」一部份。1992 年底開始進行國道東部公路（自蘇澳經花蓮至臺東）探勘與調查作業，1998 年 3~4 月間決定優先辦理蘇澳花蓮段並開始進行工程規劃，行政院環境保護署於 2000 年 2 月審查通過本案提出的環境影響說明書，做成准予開發的決定。東部公路蘇花高段成為席政院重要的施政計畫之一，於 2002 年 5 月納入挑戰 2008 國家發展重點計畫，並於 2003 年入「新十大建設」之「第三波高速公路」，目的在於加速建設臺灣東部與北部區域間全天候快捷的運輸道路。

蘇花高興建計畫的環評說明書於 2000 年 2 月蕭萬長擔任行政院院長任內通過審查，當時並未引起重視，也未見如何的反對聲浪。2000 年 5 月政黨輪替之後，蘇花高興建計畫漸漸引起許多環保團體的關切，擔憂蘇花高的興建會對東部環境造成重大影響，其真正的經濟效益也受到質疑。在環保團體的壓力下，行政院院長游錫堃更於 2003 年 12 月 12 日主張應該暫緩動工，並以行政院秘書長函示相關單位。暫緩興建的決定導致此興建計畫取得開發許可逾 3 年並未動工，依環境影響評估法第 16 條之 1 的規定，必須提出「環境現況差異分析及對策檢討報告」送環保署完成審查後始得開發。國工局完成「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」之後陳報，交通部於 2006 年 10 月 25 日核轉環保署。交通部則提出「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」送交環保署討論。

在蘇花高興建計畫的差異分析報告製作期間，臺北至東部之交通政策環評也同時進行，行政院於 2005 年 12 月 26 日指示，國道東部公路蘇澳花蓮段工程建設應俟陳報行政院核定後，再據以決定是否恢復動工。

蘇花高興建計畫的環境影響評估固然順利通過，但是東部經濟開發的利益與環境保護需求的衝突，以及環境影響評估程序和內容的爭執，卻隨著政黨輪替集中在差異分析報告的審查和交通政策的環境影響評估上。地方民意代表、官員甚至是居民的民調都顯示，東部地區人民支持蘇花高的興建，認

為會帶來地方產業的促進，但環保團體質疑實質的經濟效益，並且指出蘇花高興建可能會導致的各種環境破壞。

環保署審查交通部提出的「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」，於 2006 年 12 月 22 日做成「應以保護環境與生態為優先考量」決議，惟並未平息雙方的爭議。2000 年通過的環評與 2006 年政策環評的兩種意見之間，差異分析報告如何做成成為各方關注的焦點，無論最後結論如何，環評委員都已經成為眾矢之的，不是壓抑地方經濟的決策者，就是破壞花蓮好山好水的凶手。

在這樣的壓力下環保署不敢輕忽蘇花高的差異分析審查，分別於 2007 年 1 月 18 日、2007 年 11 月 1 日、2008 年 1 月 21 日及 2008 年 3 月 3 日召開 4 次專案小組審查會，以及 2008 年 4 月 2 日召開專案小組確認會議後，於 2008 年 4 月 25 日提環評審查委員會第 166 次會議討論，最後以程序的理由將本案退回開發單位。

然而，蘇花高的興建並未就此胎死腹中，經濟與環保的對峙也並未就此平息。2008 年 [7 月 6 日](#)，行政院長劉兆玄宣布先行推動「蘇花公路危險路段替代道路」，交通部長毛治國表示會興建南澳至和平路段，為省道名義但為高速公路規格。新聞局長史亞平也表示，此方案不是蘇花高。反對與支持的聲浪仍在持續對抗之中。

#### 2.3.1.1.蘇花高環境影響評估爭議案大事記

| 蘇花高歷年大事紀 |  |
|----------|--|
| 年度       | 事件                                     |
| 1990.02  | 行政院核定「改善交通全盤計畫」，明訂臺灣地區未來應完成環島高(快)速公路網。 |
| 1998.03  | 行政院同意可行性研究路網架構，並指示先行辦理蘇花段規劃及           |

|          |  |
|----------|--|
|          | 朝提高誘因方向辦理 BOT 推動策略。  |
| 1998, 04 | 開始進行蘇澳花蓮段的工程規劃及環境影響評估  |
| 2000.02  | 環保署環評審查委員會審查通過環境影響說明書。   |
| 2003.11  | 環境影響差異分析報告經交通部核轉環保署審查。   |
| 2003.12  | 行政院秘書長函示暫緩動工。  |
| 2005.12  | 行政院秘書長函示，本研究俟交通部所提臺北至東部之交通政策環評說明書陳報行政院核定後，再據以決定是否恢復動工。<br>至 94.12.27 止未動工，已逾環評法規定之 3 年內開發期限，依法應提出「環境現況差異分析及對策檢討報告」送環保署審查完成後始得開發。 |
| 2006.04  | 環保署同意撤回「環境影響差異分析報告」審查案，並併入「環境現況差異分析及對策檢討報告」作業辦理。   |
| 2006.10  | 交通部將「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」函送環保署徵詢意見。蘇花高計畫列為運輸系統方案之一。<br>「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」經交通部核轉環保署審查。                                  |
| 2007.01  | 環保署召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組審查會，結論略為：請補正資料後再審。  |
| 2007.01  | 環保署同意備查「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」。  |
| 2007.04, | 「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第一次審查結論及綜合討論意見處理說明資料函送環保署。   |
| 2007.11  | 環保署召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第 2 次審查會，結論略以：「請補正資料後再審」。   |

|            |  |
|------------|--|
| 2008.01    | 環保署召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第 3 次審查會，結論略以：「請補正資料後再審」。   |
| 2008.03.03 | 環保署召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第 4 次審查會，結論略以：「本研究如經目的事業主管機關確認興建，應以蘇澳至崇德間之山區路段為優先。崇德以南之平原路段動工前，應提出對東部地區長期社會環境影響衝擊評估報告，送本署核備」。 |
| 2008.04.02 | 環保署召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組確認會議，結論略以：「補充修正後，相關意見併提委員會議討論」。   |
| 2008.04.25 | 「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」經環保署提環評委員會第 166 次會議審議，結論略以：「本案退回開發單位」。   |
| 2008, 07   | 行政院長劉兆玄宣布先行推動「蘇花公路危險路段替代道路」，交通部長毛治國表示會興建南澳至和平路段，為省道名義但為高速公路規格  |

### 2.3.1.2.提起環評之原因

本案總共有三次環評，第一次為 2000 年 2 月針對環島高速道路蘇花段興建計畫所進行，第二個是 2006 年 12 月「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」，是行政院作為決定蘇花高興建與否基礎的政策環境影響評估。第三個是因為第一次環境影響通過後逾期三年未動工，依法提出「國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書」。

### 2.3.1.3.當事人地位

因為未涉及私人開發，當事人為開發單位交通部國道新建工程局。

但是真正的利益衝突展現在以地方居民和產業為核心的經濟利益以及以環境團體為代表的環境保護利益之間。政黨輪替的現實也使得各種衝突被進一步激化。

#### 2.3.1.3.1.開發單位

交通部國道新建工程局

#### 2.3.1.3.2.相關國家機關

行政院

環保署和國工局

公路總局（管蘇花公路）

#### 2.3.1.3.3.有無民間團體(NGO)或律師的介入協助

環境團體的介入和抗議，使得已經通過環評的興建案被擱置，也造成後續環評的壓力。

詹順貴律師為環評委員之一。

#### 2.3.2.環評審查結果

2000 年環評：准予興建

2006 年「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」：不宜興建，要求政府對於東部的發展應「盡最大能力保護其環境與生態」

2008 年國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析

及對策檢討報告：退回開發機關。

### 2.3.2.1.主文內容

#### 2.3.2.1.1 國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書（2000年）

本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理：

一、施工及營運期間應避免影響水資源，並應訂定因應對策，包括民生用水遭受影響時之緊急供水措施。

二、路廊工程應確實採行前進探查導坑施工法，若需灌漿時，應特別注意灌漿技術及成效。

三、涉及私人及公共設施之權益，應與相關單位協商，並確實依協商結論辦理。

四、應加強執行水土保持措施，尤其是棄土區部分。

五、橋樑應配合當地景觀進行規劃，並避免於河道彎曲段跨越。

六、本研究如經許可，開發單位應於施工前，依環境影響評估法第七條第三項規定，至當地舉行公開說明會。

七、應於施工前依環境影響說明書內容及審查結論，訂定施工環境保護執行計畫，並記載執行環境保護工作所需經費；如委託施工，應納入委託之工程契約書。該計畫或契約書，開發單位於施工前應送本署備查。

八、開發單位取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告送本署審查。本署未完成審查前，不得實施開發行為。

#### 2.3.2.1.2 「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」（2006年12/22）

(一) 政府對於東部地區產業發展與交通運輸政策，應以保護環境與生態為優先考量。(二) 東部民眾對於台北與東部間交通改善需求應予以重視。惟依交通部評估結果，部分方案對於自然生態系統、自然資源利用及環境涵容能力等有顯著負面影響，建議決策應再審慎考量。(三) 各項交通改善或建設應考量生態工程或採最佳可行技術進行，並應針對開發個案事前公布施工方法及環境保護對策，以受全民監督。(四) 應持續調查分析北宜高速公路通車後對地方社會、經濟與環境所造成之衝擊，以作為台北與東部地區間運輸系統發展政策分析參考。(五) 東部地區有廣大原住民族，未來選定各種交通建設方案時，應審慎考量對原住民族文化、生活、就業等相關衝擊。(六) 決策過程應確實做到資訊公開、充分之公共參與及決策透明。另請交通部補充各方案間相互替代性之分析、評估各方案有無可能造成環境不可回復之風險，及說明人口成長之計算基礎及其合理性等等。

#### 2.3.2.1.3 國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策檢討報告 (2008 年 4/25)

本案歷經多次環評專案小組審查會議，相關意見亦未能具體補充、修正，且與行政院原核定之國道東部公路蘇澳花蓮段興建計畫內容變動甚大，涉政策之重大變動，是否符合「東部永續發展綱要計畫」及「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」尚待釐清，本案退回開發單位。

#### 2.3.2.2. 本案所涉及的爭點

一、本案涉及主要的爭議是環境衝擊和經濟開發的利益衝突。

在提升東部產業和經濟的考量下，花蓮縣和台東縣的地方人士似乎傾向支持蘇花高，但環境團體以及環保署責任為蘇花高對於東部的環境會造成很大的負面衝擊，包括經水源區穿越數量及長度、土地利用形式的改變、生態敏感區的關係、隧道湧水、文化資產衝擊、二氧化碳排放量、汙染排放量等。

二、環境影響評估程序的爭議。

關於 2000 年的環評通過，環保團體質疑過程草率，而前立委賴幸媛也持此意見，認為行政院當時為使得蘇花高的興建計畫不因為政黨輪替被擱置，草率地進行環境影響評估。

### 三、民意基礎的質疑

關於花東地區居民對於蘇花高興建的支持，也有環境團體表示質疑。花蓮縣與台東縣的立委和官方都指稱其居民絕大多數都贊成蘇花高興建，但環保團體責任為受訪居民大多對計畫內容並不清楚，沒有受到充分告知蘇花高興建的利弊得失。

#### 2.3.3.後續變更機制的運作

有別於大多數的開發爭議集中在環境影響評估本身，蘇花高的爭議展現在其後續的變更機制，亦即逾時三年為興建而提出的差異分析報告。環境影響評估法第 16 條之 1 所規定的差異分析報告，主要著眼於三年未進行已通過環境影響評估的開發計畫，其作為環境影響評估通過基礎的環境可能已經發生變化，因此可能連帶影響環境影響評估決定的正確性和正當性，亦需要進行時間差異下，開發案對於環境的影響差異分析。

※相關資料

1.國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書

[http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=08911711](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=08911711)

2.國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告

[http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=09206031](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=09206031)

3.國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策檢討報告

[http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=09506131](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=09506131)

4.環境資訊中心：蘇花高變「蘇花改」 設計案 16 日將開標

<http://e-info.org.tw/node/39598>

5.苦勞網：蘇花高換湯不換藥？ 環保團體行政院前痛批

<http://e-info.org.tw/node/35260>

6.國工局蘇花高主題網（6/12 還可瀏覽，現已撤除）

<http://gip.taneeb.gov.tw/mp.asp>

7. 李育豪，花蓮真的需要蘇花高嗎？，《天下雜誌》，卷 367

<http://211.20.182.46/External/10152784/367/200703271530418548527359.pdf>

8.2007 年 3 月 19 日商業周刊 1008 期 聯合知識庫

大建設 大崩壞！

一場關鍵會議 將決定蘇花高命運 一時 vs.千秋》他們，正在寫歷史

省下 364 億 還能 打造台灣舊金山 公路 vs.鐵道》蘇花高以外的選擇方案

大是大非 不能完全用多數決！ （謝長廷）

美國律師和飯店總裁 為花東衝撞、彎腰 小我 vs. 大我》反蘇花高鬥士文魯  
彬與嚴長壽

9.2004 年 3 月 1 日遠見雜誌 聯合知識庫

花蓮，你準備好了嗎？

※學術文獻

陳婉瑜 2005，挑戰民粹：從國道五號高速公路蘇澳花蓮段興建政策觀察環保團體與綠色政黨的關係，國立中正大學政治學所碩士論文。

賴冠穎 2007，永續發展與蘇花高開發爭議之研究，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文

## 附件 3 我國環評判決一覽表

針對開發行為的公民訴訟

| 案名         | 判決法院及案號              | 判決日期       | 當事人(原告 v. 被告)                                    | 是否有律師參與       | 判決結果                              |
|------------|----------------------|------------|--|---------------|-----------------------------------|
| 台東美麗灣開發案   | 高雄高等行政法院 96 訴 647    | 2008/1/23  | 台灣環境保護聯盟 vs 台東縣政府，並以美麗灣渡假村股份有限公司為參加人             | 原、被告及參加人均委任律師 | 原告勝訴，被告應停止一切開發行為<br>被告應給付原告新台幣六萬元 |
| 士林重劃區案     | 臺北高等行政法院 95 訴 1720   | 2008/6/19  | 台灣蠻野心足生態協會 v. 臺北市政府，並以臺北市士林區住六之六自辦市地重劃區重劃會為被告參加人 | 原、被告及參加人均委任律師 | 原告敗訴                              |
| 國道匝道擴增遷移案  | 臺北高等行政法院 97 訴 857 裁定 | 2008/11/20 | 人民一人 v. 行政院環境保護署，並以交通部台灣區國道新建工程局為參加人             | 原、被告及參加人均委任律師 | 原告敗訴                              |
| 新竹縣湖口垃圾轉運站 | 臺北高等行政法院 98 訴        | 2009/11/26 | 人民 175 人 v. 新竹縣政府                                | 原、被告均委任律師     | 原告勝訴並停止實施開發行                      |

|       |       |  |  |  |                    |
|-------|-------|--|--|--|--------------------|
| 興建計畫案 | 字 504 |  |  |  | 爲<br>被告應給付原告新台幣六萬元 |
|-------|-------|--|--|--|--------------------|

針對開發行為不服

| 案名               | 判決法院及案號                             | 判決日期       | 當事人(原告 v. 被告)   | 是否有律師參與     | 判決結果             |
|------------------|-------------------------------------|------------|-----------------|-------------|------------------|
| 雲林縣興建垃圾場案        | 高高行 90 訴 1869 I                     | 2002/2/27  | 共同十人 v. 雲林縣政府   | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴             |
|                  | 高高行 90 訴 1904                       | 2002/2/27  | 共同十人 v. 雲林縣政府   | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴             |
|                  | 高高行 92 訴更 35 雲林縣興建垃圾場案              | 2005/5/31  | 原告等十三人 v. 雲林縣政府 | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴             |
|                  | 最高行政法院 96 判 1061 雲林縣 B O O 垃圾焚化廠開發案 | 2007/9/6   | 當地居民 v 雲林縣政府    | 僅原告委任       | 廢棄原判決，發回高雄高等行政法院 |
| 名間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案 | 台中高等行政法院 92 訴 922                   | 2003/12/31 | 當地居民 v. 南投縣政府   | 無           | 不經言詞辯論，逕以判決駁回    |
|                  | 最高行政法                               | 2005/6/19  | 人民三人 v 南投       | 無           | 駁回上訴             |

|                 |                     |            |                             |            |                  |
|-----------------|---------------------|------------|-----------------------------|------------|------------------|
|                 | 院 94 訴 790          |            | 縣政府                         |            |                  |
| 新店安康一般事業廢棄物掩埋場案 | 台北高等行政法院 92 訴 4816  | 2004/11/4  | 當地居民 v.台北縣政府                | 雙方當事人皆委任律師 | 裁定移送於訴願管轄機關      |
|                 | 台北高等行政法院 93 訴 2614  | 2005/10/13 | 當地居民 v.環保署                  | 雙方當事人皆委任律師 | 無理由，應予駁回         |
|                 | 台北高等行政法院 94 訴 394   | 2005/12/28 | 當地居民 v.台北縣政府                | 雙方當事人皆委任律師 | 無理由，應予駁回         |
|                 | 最高行政法院 96 判 715     | 2007/4/30  | 當地居民 v.行政院環境保護署             | 原被告均委任律師   | 上訴駁回             |
|                 | 台北高等行政法院 94 訴 2466  | 2007/5/17  | 當地居民 v.台北縣政府                | 雙方當事人皆委任律師 | 無理由，應予駁回         |
|                 | 最高行政法院 98 判 475     | 2009/5/7   | 當地居民 v.臺北縣政府，並以欣服股份有限公司為參加人 | 僅原告委任律師    | 廢棄原判決，發回臺北高等行政法院 |
|                 | 最高行政法院 98 判 708     | 2009/6/25  | 當地居民 v.臺北縣政府，並以欣服股份有限公司為參加人 | 僅原告委任律師    | 廢棄原判決，發回臺北高等行政法院 |
|                 | 台北高等行政法院 98 訴 更一 92 | 2009/12/24 | 當地居民 v.臺北縣政府，並以欣服股份有限公司為參加人 | 僅原告委任律師    | 訴願決定及原處分均撤銷      |

|                      |                    |           |                        |             |          |
|----------------------|--------------------|-----------|------------------------|-------------|----------|
| 變更台中市都市計畫細部計畫案       | 台中高等行政法院 93 訴更一 16 | 2005/4/1  | 當地居民 v.台中市政府           | 雙方當事人皆委任律師  | 無理由，應予駁回 |
| 屏東縣內埔鄉第一公墓更新計畫是否應環評案 | 高高行 93 訴 973       | 2006/1/5  | 甲、乙 v.屏東縣內埔鄉公所         | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴     |
|                      | 最高行政法院 96 訴 1159   | 2007/7/5  | 人民三人 v 內埔鄉公所           | 原告與被告皆有委任律師 | 廢棄原判決    |
| 屏東縣九如鄉設置喪葬設施案        | 高高行 95 訴 48        | 2006/4/13 | 屏東縣九如鄉玉水社區發展協會 v.屏東縣政府 | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴     |
|                      | 高高行 95 訴 602       | 2007/3/30 | 屏東縣九如鄉玉水社區發展協會 v.屏東縣政府 | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴     |
| 南盛隆案                 | 高高行 94 訴 1020      | 2006/8/31 | 東山鄉居民甲○○及甲○○等 v.臺南縣政府  | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴     |
|                      | 高高行 95 訴 1061      | 2007/3/29 | 東山鄉環境保護自救會 v.台南縣政府     | 兩造皆無委任律師    | 原告敗訴     |
|                      | 最高行政法院 97 訴 112    | 2008/1/17 | 東山鄉環境保護自救會 v 臺南縣       | 無           | 駁回上訴     |

|                         |                           |           |  |                 |   |
|-------------------------|---------------------------|-----------|--|-----------------|---|
|                         |                           |           | 政府                                     |                 |   |
|                         | 高高行 96 訴<br>更一字 19        | 2008/2/17 | 東山鄉居民甲○<br>○即甲○○等 v.<br>台南縣政府          | 原告與被告皆<br>有委任律師 | 原告敗訴  |
|                         | 高高行 96 訴<br>908           | 2008/3/17 | 甲○○即甲○○<br>v.臺南縣政府                     | 原告與被告皆<br>有委任律師 | 原告敗訴  |
| 新竹一般事<br>業廢棄物最<br>終處置場案 | 台北高等行<br>政法院 94 訴<br>944  | 2007/5/10 | 當地居民 v.新竹<br>縣政府                       | 雙方當事人皆<br>委任律師  | 聲請撤銷，為無<br>理由，應予駁回                          |
|                         | 台北高等行<br>政法院 97 訴<br>997  | 2008/12/2 | 新竹縣南河沙阮<br>環境文化永續促<br>進協會 vs 新竹縣<br>政府 | 僅新竹縣政府<br>委任律師  | 判決駁回原告<br>之訴                                |
|                         | 台北高等行<br>政法院 97 訴<br>2866 | 2009/3/26 | 當地居民 v.新竹<br>縣政府                       | 僅新竹縣政府<br>委任律師  | 原告訴請撤銷<br>原處分及訴願<br>決定，亦無理<br>由，均應予以駁<br>回。 |
|                         | 台北高等行<br>政法院 97 訴<br>998  | 2009/4/23 | 當地居民 v.新竹<br>縣政府                       | 僅新竹縣政府<br>委任律師  | 原告提起本件<br>訴訟，求為撤<br>銷，為無理由，<br>應予駁回         |
|                         | 最高行政法<br>院 98 判 772       | 2009/7/16 | 當地居民 v.新竹<br>縣政府                       | 僅新竹縣政府<br>委任律師  | 廢棄原臺北高<br>等行政法院判<br>決及原審之處                  |

|          |                    |           |              |             |   |
|----------|--------------------|-----------|--------------|-------------|---|
|          |                    |           |              |             | 分   |
| 中科案      | 台北高等行政法院 96 訴 1117 | 2008/1/31 | 當地居民 v.環保署   | 雙方當事人皆委任律師  | 原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。<br>原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。<br>原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。 |
| 美麗灣渡假村後續 | 高高行 98 訴 47        | 2009/10/8 | 甲等數人 v.台東縣政府 | 原告與被告皆有委任律師 | 原告勝訴，廢棄原臺北高等行政法院判決及原審之處分  |

開發單位針對環評決定提起

| 案名           | 判決法院及案號            | 判決日期       | 當事人(原告 v.被告)       | 是否有律師參與    | 判決結果          |
|--------------|--------------------|------------|--------------------|------------|---------------|
| 中港晶華商場變更案    | 台中高等行政法院 90 訴 1150 | 2001/10/31 | 中港晶華股份有限公司 v.台中市政府 | 雙方當事人皆委任律師 | 原告一部有理由；一部無理由 |
| 宜蘭大溪蜜月灣地區開發案 | 台北高等行政法院 95 訴 2305 | 2007/6/15  | 博愛企業股份有限公司 v.環保署   | 雙方當事人皆委任律師 | 無理由，應予駁回      |

|           |                   |           |                           |            |          |
|-----------|-------------------|-----------|---------------------------|------------|----------|
|           | 最高行政法院 98 裁 1466  | 2009/6/18 | 博愛企業股份有限公司 v. 行政院環境保護署為被告 | 原、被告均委任律師  | 上訴駁回     |
| 雲林土石採取開發案 | 高雄高等行政法院 96 訴 45  | 2007/7/17 | 海陽企業有限公司 v. 雲林縣政府         | 雙方當事人皆委任律師 | 裁定駁回     |
| 彰化風力發電計畫案 | 台北高等行政法院 97 訴 408 | 2008/9/18 | 漢寶風力發電股份有限公司籌備處 v. 環保署    | 雙方當事人皆委任律師 | 無理由，應予駁回 |

針對資訊公開提起訴訟

| 案名        | 判決法院及案號           | 判決日期      | 當事人(原告 v. 被告)  | 是否有律師參與   | 判決結果          |
|-----------|-------------------|-----------|----------------|-----------|---------------|
| 東山廢棄物處理廠案 | 最高行政法院 96 裁 1091  | 2007/5/18 | 當地居民 v. 台南縣政府  | 無         | 原告一部有理由；一部無理由 |
|           | 最高行政法院 97 裁 4276  | 2008/8/29 | 當地居民 v. 台南縣政府  | 無         | 無理由，應予駁回      |
|           | 最高行政法院 97 裁 4277  | 2008/8/29 | 當地居民 v. 台南縣政府  | 無         | 上訴駁回          |
| 第三人資訊公開案  | 臺北高等行政法院 96 判 875 | 2007/10/4 | 人民 v. 桃園縣政府    | 僅被告委任律師   | 裁定駁回          |
| 旁聽環評審查會案  | 臺北高等行政法院 98 訴 120 | 2009/5/14 | 人民 v. 行政院環境保護署 | 原、被告均委任律師 | 無理由，應予駁回      |

針對環境監督

| 案名                            | 判決法院及案號                    | 判決日期       | 當事人(原告 v.被告)          | 是否有律師參與              | 判決結果        |
|-------------------------------|----------------------------|------------|-----------------------|----------------------|-------------|
| 新竹再興高爾夫球場超挖案                  | 臺北高等行政法院 89 年度訴字第 2562 號判決 | 2001/8/23  | 再興育樂開發股份有限公司 v.新竹縣政府  | 原被告皆未委任律師            | 將訴願決定及原處分撤銷 |
| 國立海生館試運轉案                     | 臺北高等行政法院 89 年度訴字第 2585 號判決 | 2001/9/25  | 國立海洋生物博物館 v.行政院環境保護署  | 原被告皆未委任律師            | 將原告之訴駁回     |
| 台中中港晶華大樓變更使用用途後是否應提報「地質安全監測」案 | 台中高等行政法院 90 訴 1151         | 2001/10/31 | 中港晶華股份有限公司 v.台中市政府    | 僅被告有訴訟代理人            | 原告敗訴        |
| 花蓮和平水泥專業區案                    | 臺北高等行政法院 90 年度訴字第 4085 號判決 | 2002/3/28  | 經濟部工業局 v.花蓮縣政府        | 原被告皆未委任律師            | 將原告之訴駁回     |
| 雲林六輕台塑風力發電案                   | 臺北高等行政法院 91 年度訴字第 36 號判決   | 2003/1/22  | 台朔重工股份有限公司 v.行政院環境保護署 | 原被告皆未委任律師            | 將原告之訴駁回     |
| 台 62 線因應對策未送備查案               | 臺北高等行政法院 91 年度訴字第          | 2003/8/28  | 內政部營建署 v.行政院環境保護署     | 原告為吳金池律師、欖榛亮律師，被告未委任 | 將原告之訴駁回     |

|                    |                               |            |                             |             |              |
|--------------------|-------------------------------|------------|-----------------------------|-------------|--------------|
|                    | 4058 號判決                      |            |                             | 律師          |              |
| 高雄衛生掩埋場處理一般事業廢棄物案  | 高高行 91 訴 977                  | 2003/9/12  | 高雄縣路竹鄉公所 v 高雄縣政府            | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴         |
| 后里廢棄土清理有限公司工程案     | 中高行 92 訴 716                  | 2003/12/31 | 后里廢棄土清理有限公司 v. 台中縣政府        | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴         |
| 台南縣政府環境監測頻率出爾反爾案   | 高高行 92 訴 1385                 | 2004/5/18  | 亞東亞東預拌混凝土股份有限公司玉楠廠 v. 台南縣政府 | 原告與被告皆有委任律師 | 訴願決定及原處分均撤銷。 |
| 花蓮理想度假村開發案         | 臺北高等行政法院 92 年度 訴 字 第 3555 號判決 | 2004/10/28 | 理想大地股份有限公司 v. 行政院環境保護署      | 原被告皆未委任律師   | 將原告之訴駁回      |
|                    | 最高行政法院 95 判 506               | 2006/4/13  | 理想大地股份有限公司 v. 行政院環境保護署      | 皆未委任律師      | 維持原審判決       |
| 南迴公路棄土案            | 臺北高等行政法院 92 年度 訴 字 第 4571 號判決 | 2004/2/6   | 交通部公路總局第三區養護工程處 v. 行政院環境保護署 | 原被告皆未委任律師   | 將訴願決定撤銷      |
| 宜鼎田寮棄土場廢棄土氫離子濃度超標案 | 高高行 94 訴 685                  | 2006/2/21  | 宜鼎企業有限公司 v/高雄縣政府            | 原告與被告皆有委任律師 | 原告敗訴         |
| 東勢高中新              | 中高行 95 訴                      | 2006/6/    | 國立東勢高級工                     | 原告與被告皆      | 訴願決定及原       |

|                  |                               |           |                               |                         |             |
|------------------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|-------------------------|-------------|
| 建校區開發案           | 159                           | 14        | 業職業學校 v.台中縣政府。                | 有委任律師                   | 處分均撤銷       |
| 台七線道路拓寬改善計畫      | 臺北高等行政法院 95 年度 訴 字 第 1793 號判決 | 2007/3/2  | 交通部公路總局第一區養護工程處 v.被告為行政院環境保護署 | 原告為成介之律師、被告無委任律師        | 將原告之訴駁回     |
|                  | 最高行政法院 98 判 611               | 2009/5/27 | 交通部公路總局第一區養護工程處 v.行政院環境保護署。   | 交通部公路總局第一區養護工程處有委任律師    | 維持原審判決      |
| 花蓮鳳林休閒渡假園區地上物清除案 | 臺北高等行政法院 96 年度 訴 字 第 683 號判決  | 2007/3/22 | 內政部營建署新生地開發局 v.花蓮縣政府          | 原告為陳淑芬律師、陳曉祺律師，被告未委任律師。 | 將原告之訴駁回     |
| 秀傳技術學院開發未為環境監測案  | 中高行 96 訴 185                  | 9/18/2007 | 秀傳醫學科技學院籌備處 v.彰化縣政府           | 原告與被告皆有委任律師             | 原告敗訴        |
| 公路總局訴願逾期案        | 臺北高等行政法院 96 年度 訴 字 第 2739 號裁定 | 2008/3/31 | 交通部公路總局 v.行政院環境保護署            | 皆無委任律師                  | 將原告之訴駁回     |
| 北縣府不服訴願決定案       | 臺北高等行政法院 97 年度 訴 字 第 905 號裁定  | 2008/5/2  | 原告為台北縣政府，被告判決中未列出             | 原被告皆無委任律師               | 將原告之訴駁回     |
| 桃園觀音資源回收場煙道監測案   | 臺北高等行政法院 96 年度 訴 字 第          | 2008/5/15 | 水美工程企業股份有限公司 v.行政院環境保護署       | 原告為楊仲傑律師、被告未委任律師        | 將訴願決定及原處分撤銷 |

|                               |  |                |                                       |  |                  |
|-------------------------------|--|----------------|---------------------------------------|--|------------------|
|                               | 3270 號判決                                 |                |                                       |  |                  |
| 核一、二廠<br>用過核燃料<br>中期貯存計<br>畫案 | 臺北高等行<br>政法院 97 訴<br>1418                | 2008/8/2<br>8  | 台灣電力股份有<br>限公司 v. 臺北<br>縣政府環境保護<br>局  | 原告有委任律<br>師                                  | 原處分及訴願<br>決定撤銷   |
|                               | 最高行政法<br>院 98 判 117                      | 2009/2/1<br>2  | 臺北縣政府環境<br>保護局 v. 台灣電<br>力股份有限公<br>司。 | 雙方皆有委任<br>律師                                 | 維持原審判決           |
| 台北港二期<br>工程工地管<br>理案          | 臺北高等行<br>政法院 96 年<br>度 訴 字 第<br>3248 號判決 | 2008/9/2<br>5  | 交通部基隆港務<br>局 v. 台北縣政府                 | 原告為林清源<br>律師、被告未委<br>任律師                     | 將訴願決定及<br>原處分均撤銷 |
| 花蓮瑞北掩<br>埋場環境監<br>測案          | 臺北高等行<br>政法院 97 年<br>度 訴 字 第<br>1317 號判決 | 2008/10/<br>9  | 花蓮縣瑞穗鄉公<br>所 v. 花蓮縣政<br>府。            | 原被告皆未委<br>任律師                                | 將原告之訴駁<br>回      |
| 厚生板橋棄<br>土運輸路線<br>案           | 臺北高等行<br>政法院 97 年<br>度 訴 字 第<br>897 號判決  | 2008/12/<br>29 | 厚生股份有限公<br>司 v. 台北縣政府                 | 原告為黃福雄<br>律師、邱玉萍律<br>師、李傑儀律<br>師、被告未委任<br>律師 | 將原告之訴駁<br>回      |
| 新竹客雅水<br>資源回收中<br>心海堤案        | 臺北高等行<br>政法院 97 年<br>度 訴 字 第<br>1812 號判決 | 2008/12/<br>24 | 新竹市政府 v. 行<br>政院環境保護署                 | 原告為顏光嵐<br>律師、被告未委<br>任律師                     | 將原告之訴駁<br>回      |
| 基隆礦工醫<br>院醫療廢棄                | 臺北高等行<br>政法院 97 年                        | 2009/2/2<br>5  | 碩澤股份有限公<br>司 v. 基隆市政府                 | 原被告皆未委<br>任律師、輔助參                            | 將訴願決定及<br>原處分撤銷  |

|                |                            |           |                         |                    |          |
|----------------|----------------------------|-----------|-------------------------|--------------------|----------|
| 物處理廠案          | 度訴字第 367 號判決               |           |                         | 加人環保署之委任律師為陳修君律師   |          |
| 北縣秀岡山莊環境監測案    | 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1959 號判決 | 2009/3/4  | 永柏企業股份有限公司 v. 行政院環境保護署  | 原告為蔡怡亭律師、被告無委任律師   | 將原告之訴駁回  |
|                | 最高行政法院 98 裁 1404           | 2009/6/12 | 永柏企業股份有限公司 v. 行政院環境保護署  | 上訴人永柏企業股份有限公司有委任律師 | 法院程序駁回上訴 |
| 屏東加工出口區汽機車專用道案 | 臺北高等行政法院 98 年度訴字第 99 號判決   | 2009/6/11 | 經濟部加工出口區管理處 v. 行政院環境保護署 | 原告為周崇賢律師、被告未委任律師   | 將原告之訴駁回  |
| 台塑超量排放氮氧化物案    | 高高行 97 訴 767               | 2009/6/25 | 台塑石化股份有限公司 v. 雲林縣政府     | 原告與被告皆有委任律師        | 原告敗訴     |

針對暫時權利保護提起爭訟

| 案名         | 判決法院及案號           | 判決日期       | 當事人(原告 v. 被告)     | 是否有律師參與   | 判決結果        |
|------------|-------------------|------------|-------------------|-----------|-------------|
| 麻豆新設垃圾掩埋場案 | 高雄高等行政法院 89 停 17  | 2000/12/30 | 臺南縣麻豆鎮公所 v. 臺南縣政府 | 無         | 裁定駁回        |
| 永福金寶塔靈骨塔案  | 台北高等行政法院 92 停更二 1 | 2003/12/31 | 當地居民 v. 桃園縣政府     | 聲請人等有委任律師 | 法院駁回停止執行之聲請 |

|   |                         |            |                        |                 |   |
|---|-------------------------|------------|------------------------|-----------------|---|
| 離島式基礎工業區<br>石化工業綜合區<br>公用廠發電機組暨輕油廠產能擴充計畫案 | 最高行政法院 93 判 663         | 2004/5/26  | 台朔重工股份有限公司 v. 行政院環境保護署 | 皆未委任律師          | 維持原審判決                                  |
| 懷恩納骨塔案                                    | 台北高等行政法院 94 年度停更一字第 4 號 | 2005/10/21 | 當地居民 v. 宜蘭縣政府          | 皆未委任律師          | 法院駁回停止執行之聲請                             |
| 豐坪溪中游水利開發計畫案                              | 台北高等行政法院 94 停 105       | 2006/5/30  | 世豐電力股份有限公司 v. 花蓮縣政府    | 世豐電力股份有限公司有委任律師 | 法院裁定相對人所為關於停止實施開發行為處分部分，於本件行政爭訟確定前，停止執行 |
| 台糖七星農場用地規劃中部科學工業園區第三期發展聲請停止執行             | 台北高等行政法院 97 裁 3673      | 2008/7/17  | 當地居民 v. 行政院環境保護署       | 抗告人等有委任律師       | 維持原審裁定                                  |
|   | 最高行政法院 97 停 32          | 2008/4/14  | 聲請人為當地居民，相對人為行政院環境保護署。 | 雙方皆有委任律師        | 法院裁定移送聲請人聲請停止執行之案件於最高行政法院               |

|  |                         |           |                                 |               |  |
|--|-------------------------|-----------|---------------------------------|---------------|--|
| 新竹縣湖<br>口垃圾轉<br>運站採購<br>及興建工<br>程規劃設<br>計施工統<br>包案 | 台北高等行<br>政法院 97 停<br>46 | 2008/5/7  | 當地居民 v.新竹<br>縣環保局               | 皆未委任律師        | 法院駁回停止<br>執行之聲請  |
| 台電核能<br>一、二廠用<br>過核燃料<br>中期貯存<br>設施聲請<br>停止執行<br>案 | 台北高等行<br>政法院 97 停<br>60 | 2008/6/13 | 台灣電力股份有<br>限公司 v.臺北縣<br>政府環境保護局 | 皆未委任律師        | 法院駁回停止<br>執行之聲請  |
|  | 台北高等行<br>政法院 97 停<br>65 | 2008/6/30 | 台灣電力股份有<br>限公司 v.臺北縣<br>政府環境保護局 | 台電公司有委<br>任律師 | 法院駁回停止<br>執行之聲請  |
| 湖山水庫<br>開發假處<br>分案                                 | 最高行政法<br>院 97 裁 4279    | 2008/8/29 | 社團法人台灣生<br>態學會等 v.行政<br>院環境保護署  | 雙方皆有委任<br>律師  | 原裁定除關於<br>抗告人社團法<br>人中華民國野<br>鳥學會、雲林縣<br>環境保護聯盟<br>協會及高雄市<br>地球公民協會<br>部分外均廢<br>棄，發回臺北高<br>等行政法院更<br>為裁判。<br>抗告人社團法<br>人中華民國野<br>鳥學會、雲林縣<br>環境保護聯盟<br>協會及高雄市 |

|                                   |                   |           |                        |                     |                 |
|-----------------------------------|-------------------|-----------|------------------------|---------------------|-----------------|
|                                   |                   |           |                        |                     | 地球公民協會<br>之抗告駁回 |
|                                   | 最高行政法院 98 裁 1588  | 2009/6/25 | 社團法人台灣生態學會等 v.行政院環境保護署 | 社團法人台灣生態學會等抗告方有委任律師 | 維持原審裁定          |
| 科學工業<br>園區宜蘭<br>基地籌設<br>計畫變更<br>案 | 台北高等行政法院 97 停 125 | 2009/1/5  | 當地居民 v.宜蘭縣政府           | 聲請人有委任律師            | 法院駁回停止執行之聲請     |
|                                   | 台北高等行政法院 97 停 126 | 2009/1/20 | 當地居民 v.宜蘭縣政府           | 聲請人有委任律師            | 法院駁回停止執行之聲請     |
| 美麗灣開發案                            | 最高行政法院 96 裁 1734  | 2009/5/27 | 社團法人台灣環境保護聯盟等 v.台東縣政府  | 皆未委任律師              | 維持原審裁定          |



## 附件 4 重要環評判決

### 4.1 民間鄉公所公園化公墓設置殯儀館案

台中高等行政法院 92 訴 922

#### 4.1.1. 本案關鍵字

依法行政原則、當事人適格

#### 4.1.2. 案例事實

南投縣名間鄉公所為執行公墓公園化政策，計畫於坐落南投縣名間鄉○○段一六四——二地號山坡地保育區墳墓用地設置殯儀館，提經南投縣名間鄉民代表會第十六屆第二次定期大會通過後，該鄉公所乃檢具「名間鄉公所公園化公墓設置殯儀館工程計畫書」，以九十一年三月六日名鄉民字第○九一○○○三四○七號函報請被告核准。經被告於九十一年四月九日召集相關人員現場會勘，並由各權責單位進行文件審查後，以九十一年十月三日府民宗字第○九一○一七三二五一—○號函同意設置，並應於施工前擬具水土保持計畫書六份送被告憑辦。嗣被告於九十二年七月二日核發（○九二）投縣工築（造）字第○八五四號建造執照。原告知悉後不服，以上開被告九十一年十月三日府民宗字第○九一○一七三二五一—○號函所示之開發許可處分及九十二年七月二日（○九二）投縣工築（造）字第○八五四號建造執照之核准處分均屬無效為由，提起訴願，遭決定不受理，遂提起行政訴訟。

##### 4.1.2.1. 地區

南投縣名間鄉○○段一六四——二地號山坡地保育區墳墓用地

##### 4.1.2.2. 當事人

原告為當地居民，被告為南投縣政府

4.1.2.2.1.環境團體的施力狀況

由判決看不出來

4.1.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

否

4.1.2.2.3.是否有律師參與

無

4.1.2.3.本案所涉相關行政機關

南投縣政府

4.1.3.本案所涉爭點

4.1.3.1.程序上爭點

原告當事人是否適格

4.1.3.2.實質爭點

被告是否依法必須先實施環評

4.1.3.3.法院著力判斷的領域

當事人適格

4.1.4.勝敗訴及法院觀點

原告雖自陳其係殯儀館相鄰土地之所有權人，惟未陳明究有何法律上之利害關係，訴願決定以原告法律上之權利或利益，並不因被告上述之核准處分而受有損害，原告為當事人不適格，自無權就被告核准南投縣名間鄉公所申請設置殯儀館及核發建造執照之處分提起訴願而予駁回自無不合。原告復提起本件訴訟，顯不具適格原告之要件。原告之訴依其所述之事實，在法律上顯無理由，依行政訴訟法第一百零七條第三項，法院爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

#### 4.1.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.1.5.1.當事人主張的字數

2544

##### 4.1.5.2.法院判斷的字數

987

## 4.2 雲林縣興建垃圾場案

高雄高等行政法院 90 訴 1869

### 4.2.1.本案關鍵字

垃圾場、行政程序中所爲之決定或處置。

### 4.2.2.案例事實

當事人間因興建垃圾場事件，原告不服行政院環境保護署中華民國九十年八月七日(九十)環署訴字第〇〇三八二九五、0000000 號訴願決定，提起行政訴訟。

#### 4.2.2.1.地區

雲林縣，但影響範圍包括彰化縣、南投縣。

#### 4.2.2.2.當事人

原告：共同十人。

被告：雲林縣政府。

##### 4.2.2.2.1.環境團體的施力狀況

無。

##### 4.2.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

##### 4.2.2.2.3.是否有律師參與

雙法皆有委任律師。

#### 4.2.2.3.本案所涉相關行政機關

雲林縣政府

### 4.2.3.本案所涉爭點

#### 4.2.3.1.程序上爭點

系爭被告公告之審查結論之性質爲何，就係行政處分亦或行政程序中所爲之決定或處置？若爲後者，依行政程序法第一百七十四條前段「當事人或利害

關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」，無法提起合法之行政訴訟。

#### 4.2.3.2. 實質爭點

本件焚化場之興建，屬被告公權力行政，依法應受嚴格監督，惟本案並未經議會、鄉民代表會之討論通過，又不採用第二階段環境影響評估程序，違反環境影響評估法的立法目的。

審查結論的十八項條件亦充滿不確定性，有違行政明確性原則。

未於五十日內完成審查及公告。

本案開發單位提出環境影響說明書，影響範圍涵蓋雲林縣、彰化縣及南投縣，屬跨三縣之事務。應由三縣共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，而被告辦理，有行政程序法第一百一十一條第七款「其他具有重大明顯之瑕疵」之違法，其所為審查結論及後續之行政處分，應自始無效等語。

#### 4.2.3.3. 法院著力判斷的領域

本案是否具備訴訟要件。

#### 4.2.4. 勝敗訴及法院觀點

原告敗訴。

環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關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

核准與否僅供內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分。系爭事項為行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」，故原告之起訴不合法。

#### 4.2.5. 當事人及法院於判決中的著力

##### 4.2.5.1. 當事人及前審法院主張的字數

863 字。

4.2.5.2.法院判斷的字數

880 字。

### 4.3 新竹一般事業廢棄物最終處置場設置案

臺北高等行政法院 98 判 772

#### 4.3.1. 本案關鍵字

法明確性、不確定法律概念、大冠鵝、飲用水污染、環評審查調查方法。

#### 4.3.2. 案例事實

偉盟工業股份有限公司於民國 92 年 2 月 27 日向被上訴人申請開發新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處座落於新竹縣橫山鄉○○○段 80 小段 21、21-1、21-3 及沙坑段 443、443-1、445 地號等 89 筆土地，提出「一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程」環境影響說明書（下稱環說書）送審。經新竹縣政府先後於 92 年 3 月 11 日辦理現場勘查、召開初審會議、同年 4 月 7 日召開第 2 次審查會後認可作成「有條件通過環境影響評估」（下稱有條件通過環評）之審查結論，並於 92 年 4 月 8 日以府授環綜字第 0920038414 號公告「一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場環境影響說明書」審查結論（下稱系爭公告）。當地居民不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

##### 4.3.2.1. 地區

新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處。

##### 4.3.2.2. 當事人

本案原告(上訴人)為當地(沙坑村)人民，被告(被上訴人)為新竹縣政府，參加人為偉盟工業股份有限公司。

##### 4.3.2.2.1. 環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.3.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

##### 4.3.2.2.3. 是否有律師參與

僅被告新竹縣政府有委任律師。

##### 4.3.2.3. 本案所涉相關行政機關

新竹縣政府、橫山鄉公所。

#### 4.3.3.本案所涉爭點

##### 4.3.3.1.程序上爭點

法院質疑開發單位是否確實回應審查意見書。認為「審查結論既載明應依『委員意見修正後，再送所有委員確認後才得通過』，並附有委員審查意見計 41 項，則在參加人依該 41 項委員審查意見修正其環境影響說明書，並送所有委員確認同意以前，系爭環境影響評估審查尚未通過，自不能加以公告。而本案之環境影響評估審查委員會甫於 92 年 4 月 7 日作成上開審查結論，然被上訴人未待參加人依前述委員審查意見修正其環境影響說明書，並送所有委員確認，即於翌日（92 年 4 月 8 日）以府授環綜字第 0920038414 號公告系爭審查結論，容有未洽。則事後參加人有無依前述委員審查意見修正其環境影響說明書，有無送所有委員確認，是否所有委員均對其修正結果加以確認同意等疑義，攸關係爭公告的程序瑕疵是否已經補正，自應一併加以審究。

##### 4.3.3.2.實質爭點

在法律上，爭執附條件通過環評中條件的明確性，包括「檢討廢水處理廠設施地點是否合理」、「檢討活性炭設置之必要性」。

系爭環境影響評估審查委員於作成審查結論時，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。

在法律以外其他專業問題方面，涉及對本地區之大冠鵝等**保育鳥類**的影響。本案場址為鳳山溪水域之上游，設置垃圾掩埋場，**對關西及新埔鎮的飲用水的污染**。開發地區位於**鳳山河流域水污染管制區內**。又福興村所使用之簡易自來水水源為地下，僅以『詢問』為調查方法是否足夠。

##### 4.3.3.3.法院著力判斷的領域

法院對於法律以外專業並未進行深入的調查，僅就審查會意見中，認定開發案可能涉及那些專業就既有的資料加以羅列，並認為既有如此嚴重的影響，則新竹縣環保局在法律適用上即有疑義。

#### 4.3.4.勝敗訴及法院觀點

本案最高行政法院廢棄原臺北高等行政法院判決及原審之處分。

在法律上，爭執附條件通過的明確性，認為當中「檢討廢水處理廠設施地點是否合理」、「檢討活性炭設置之必要性」等條件似不具明確性，亦不知其規範目的何在，與行政程序法第 5 條規定亦不相符。

法院比對開發單位所提出的資料、經濟部中央地質調查所 92 年 11 月 5 日經地工字第 09200280370 號函示、地政機關的地籍資料，發現開發單位所提出的資料並不確實。認為此等事項攸關係爭環境影響評估審查委員於作成審查結論時，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，自屬司法審查之範圍。

在法律以外其他專業問題方面，涉及場址面積 25.5 公頃面積遼闊，對本地區之大冠鵝等**保育鳥類**影響頗深遠，須考慮設場的必要性。本案場址為鳳山溪水域之上游，設置垃圾掩埋場，**對關西及新埔鎮的飲用水嚴重污染**。開發地區位於**鳳山河流域水污染管制區內**。又福興村所使用之簡易自來水水源為地下，而經『詢問』其水源位於計畫之上游，此點相當關鍵，不能以詢問結果一筆帶過，應以專業及科學方法證明設置位於該水源之下游，且不會對該水源造成水質及水量之任何影響。…場址附近地下水水質大腸桿菌群和總菌落數偏高，有受污染之虞，附近居民是否使用地下水，應確實瞭解，預防及告知。法院認為系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？未見該審查結論有任何說明，容有未洽。而系爭環境影響評估審查委員於適用前揭法令作成審查結論時，對於法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及牴觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尚難謂非屬司法審查之範疇，原審卻認「環評審查委員會係依環評法授與環評之審查權，而審查委員各依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，即該委員會之審查已涉及科技、環保、生態、公衛、都市計畫等專業知能，從其所為之審查內容，自應受尊重」等語，亦有未洽。

#### 4.3.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.3.5.1.當事人及前審法院主張的字數

環境影響評估制度問題之探討

18578 字。

4.3.5.2.法院判斷的字數

6205 字。

#### 4.4 南盛隆案

##### 4.4.1.高雄高等行政法 95 訴 1061

###### 4.4.1.1.本案關鍵字

廢棄物掩埋場、環境影響差異分析報告、環境影響評估。

###### 4.4.1.2.案例事實

訴外人南盛隆興業公司向被告申請在係爭土地上興建廢棄物掩埋場，其規模應實施環境影響評估。南盛隆興業公司乃提送環說書至被告所屬環境保護局審查，並經公告上開環境影響說明書審查結論在案。嗣南盛隆興業公司於 92 年 1 月 13 日提「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理設置許可申請書」，被告環保局發現該設置許可申請書與審核通過之環境影響說明書內容不符，乃請開發單位南盛隆興業公司申請變更環境影響說明書內容。南盛隆興業公司復於 92 年 1 月 23 日提出「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場環境影響差異分析報告」，經辦理二次「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場」申請變更審查認定會議及同年 3 月 25 日辦理「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場」環境影響差異分析報告專案小組會議，同年 5 月 15 日經被告環境影響評估審查委員會議審核通過後，被告同意核備「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場環境影響差異分析報告」案。原告不服上開之「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場環境影響差異分析報告」同意核備函，提起訴願，遭訴願為不受理決定，遂提起本件行政訴訟。

###### 4.4.1.2.1.地區

台南縣東山鄉。

###### 4.4.1.2.2.當事人

原 告 東山鄉環境保護自救會

被 告 台南縣政府

4.4.1.2.2.1.環境團體的施力狀況

無。

4.4.1.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

4.4.1.2.2.3.是否有律師參與

兩造皆無委任律師。

4.4.1.2.3.本案所涉相關行政機關

台南縣政府。台南縣環保局。

4.4.1.3.本案所涉爭點

4.4.1.3.1.程序上爭點

原告是否具備提起撤銷訴訟的訴訟權能。

原告是否具備提起第三人撤銷訴訟第三人的當事人適格。

4.4.1.3.2.實質爭點

變更前後差距甚大，應否依環評法施行細則第 38 條第 1 項規定命南盛隆興業公司重新辦理環境影響評估。

4.4.1.3.3.法院著力判斷的領域

4.4.1.4.勝敗訴及法院觀點

原告敗訴。

本件原告於 92 年 6 月 6 日成立，由東山鄉之鄉民所組成，追求優質生活環境，保護賴以生存之土地及水質等為成立宗旨，以東山鄉嶺南村村民活動中心為其場所，並有獨立財產，且設有代表人對外代表其團體，此有東山鄉嶺南村

環保自救會臨時會會議紀錄、台南縣東山鄉環境保護自救會成立大會會議紀錄、台南縣東山鄉環境保護自救會第二屆幹部名冊及經費收支表附卷足參。又原告成立上開團體後，並未向主管機關申請核准立案，亦未向該管地方法院辦理法人登記，故其非屬公益社團法人，而為非法人之團體（人民團體法第 11 條參照），有當事人能力。

所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。惟原告之會員與原告在訴訟法上為不同之主體，其會員所得享有之訴訟法上權益，不等於原告可享有之權益；且本件訴外人南盛隆興業公司於台南縣東山鄉○○段 1045 號等 77 筆土地申請興建廢棄物掩埋場，雖可能對周遭居民生活之公共安寧及衛生產生影響，然對原告推動優質生活環境，保護賴以生存之土地及水質之活動，難謂其有何「權利」或「法律上利益」受到系爭行政處分之侵害，故原告既非系爭行政處分之相對人，亦非屬該處分之利害關係人，則其逕行以自己名義提起本件撤銷訴訟，自屬當事人不適格而欠缺權利保護之必要，於法自有不合。

#### 4.4.1.5. 當事人及法院於判決中的著力

##### 4.4.1.5.1. 當事人及前審法院主張的字數

3248 字。

##### 4.4.1.5.2. 法院判斷的字數

2658 字。

#### 4.4.2. 最高行政法院 97 訴 112

##### 4.4.2.1. 本案關鍵字

當事人適格、訴訟要件、非法人團體。

##### 4.4.2.2. 案例事實

本件開發單位變更原開發案環境影響說明書申請內容，其變更前後工程內容差異甚大，且對於環境品質之維護產生重大不利之影響，如獲通過，烏山頭水庫之上游集水區將被棄置有毒之事業廢棄物，即可能造成烏山頭水庫重大污染，從而危及臺南地區居民之飲用水，其影響不可謂不深遠，應已該當環境影響評估法施行細則第 38 條第 1 項第 5 款之規定，應重新辦理環境影響評估，惟臺南縣政府竟未依上開規定，就變更部分重新辦理環境影響評估，顯然違背法令。而東山鄉環境保護自救會之會員均係東山鄉之鄉民，係行政訴訟法第 29 條第 1 項之「多數有共同利益之人」之集合體，會員間之利害關係一致，且該非法人團體是否對於本件之「主管機關就設置廢棄物處理場之處分」具有利害關係，原判決並未闡明，僅以「惟原告（即東山鄉環境保護自救會）之會員與原告在訴訟法上為不同之主體，其會員所得享有之訴訟法上之權益，不等於原告可享有之權益」含糊帶過，未說明會員及上訴人所得享有之訴訟法上之權益各為何，為何兩者間不相等同。原判決亦未審酌非法人團體本即為具有共同利益人集合體之性質，未能說明為何「且本件訴外人南盛隆興業公司於○○縣○○鄉○○段 1045 號等 77 筆土地申請興建廢棄物掩埋場，雖可能對周遭居民生活之公共安寧及衛生產生影響，然對原告推動優質生活環境，保護賴以生存之土地及水質之活動，難謂其有何『權利』或『法律上利益』受到系爭行政處分之侵害」等語，應有判決理由不備之違法。另原審並未行使對於上訴人之當事人能力有無爭議之闡明權，亦未令上訴人補正，即遽予駁回，顯為訴訟程序違背法令。基於以上理由，本件上訴人對於高雄高等行政法院民國 95 年度訴字第 1061 號判決不服，提起上訴。

#### 4.4.2.2.1.地區

臺南縣東山鄉。

#### 4.4.2.2.2.當事人

東山鄉環境保護自救會 v 臺南縣政府

##### 4.4.2.2.2.1.環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.4.2.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

否。

#### 4.4.2.2.3.是否有律師參與

原、被告均未委任律師。

#### 4.4.2.2.3.本案所涉相關行政機關

無。

#### 4.4.2.3.本案所涉爭點

##### 4.4.2.3.1.程序上爭點

自救會是否具有環境訴訟上當事人適格？

##### 4.4.2.3.2.實質爭點

無

##### 4.4.2.3.3.法院著力判斷的領域

僅當事人適格部分。

#### 4.4.2.4.勝敗訴及法院觀點

法院於 2008 年 1 月 17 日駁回原告(上訴人)的上訴，認為上訴人雖係由東山鄉之鄉民組成，然上訴人與其會員在法律上各具獨立之人格，上訴人(猶如公司)不得以其會員(猶如股東)全體之利益主張係為公益而得以上訴人(猶如公司)名義為其會員(猶如股東)全體之利益獨立起訴。原判決對上訴人在原審所述各節均已詳予剖析論駁，並認定本件原處分係針對南盛隆興業有限公司(下稱南盛隆公司)所提「南盛隆公司乙級廢棄物清理場」環境影響差異分析報告之內容予以核備，係拘束南盛隆公司開發廢棄物處理場時，應遵循環境影響評估法相關規定及辦理之事項，上訴人並非原處分之相對人，暨在環境影響評估法施行細則第 38 條第 1 項規定範圍內之居民對原處分，固具有利害關係，而得對原處分為行政爭訟，但在訴訟法上，上訴人與其會員為不同之主體，各享有不同之訴訟權能，且在實體法上，難謂上訴人有何「權利」或「法律上利益」受到原處分之侵害，亦非原處分之利害關係人，則其逕以自己名義提起本件撤銷訴訟，自屬當事人不適格，欠缺權利保

護必要，於法不合等情，自無上訴人所指判決不備理由之違法情事。另原判決已認定上訴人具有當事人能力，並無上訴人所稱原審就上訴人有無當事人能力之爭議未行使闡明權，亦未令上訴人補正，即遽予駁回，訴訟程序違背法令之情事。是核其上訴狀所載內容，無非係執其個人主觀歧異之法律見解，就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言原判決理由不備及不適用法規，而未具體表明原判決究竟有如何合於不適用法規或適用不當、或有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，尙難認為已對原判決之如何違背法令有具體之指摘。

#### 4.4.2.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.4.2.5.1.當事人及前審法院主張的字數

678 字。

##### 4.4.2.5.2.法院判斷的字數

1132 字。

## 4.5 中科三期環評案

台北高等行政法院 96 訴 1117

最高行政法院 99 判 30

### 4.5.1. 本案關鍵字

程序參與權、裁量濫用

### 4.5.2. 案例事實

中部科學工業園區開發籌備處民國（下同）96 年 3 月 15 日成立中部科學工業園區管理局（以下簡稱開發單位）經由行政院國家科學委員會提出「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫」環境影響說明書送審，經被告先後於 95 年 3 月 17 日辦理現場勘查、95 年 3 月 23 日、95 年 4 月 12 日、95 年 4 月 25 日、95 年 6 月 2 日、95 年 6 月 19 日 5 次召開專案小組初審會議，及於 95 年 6 月 30 日召開環保署環境影響評估審查委員會第 142 次會議，決議本案有條件通過環境影響評估審查，並於 95 年 7 月 31 日以環署綜字第 0950060540 號公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

#### 4.5.2.1. 地區

中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）

#### 4.5.2.2. 當事人

原告為人民，被告為行政院環境保護署

##### 4.5.2.2.1. 環境團體的施力狀況

由判決看不出來

##### 4.5.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟

否

##### 4.5.2.2.3. 是否有律師參與

當事人雙方皆委任律師

#### 4.5.2.3.本案所涉相關行政機關

環保署、行政院

#### 4.5.3.本案所涉爭點

##### 4.5.3.1.程序上爭點

關於被告於環境影響評估審查委員會議第 142 次大會時，投票表決本案之程序的正當性有違公共參與環評審查之正當法律程序的參與權。

##### 4.5.3.2.實質爭點

本案於第一階段環境影響評估時，以有條件通過環境影響評估之行政處分，是否違反環境影響評估法第 8 條：開發行為對環境有重大影響之虞之情況，而應進行第二階段環境影響評估

##### 4.5.3.3.法院著力判斷的領域

系爭開發行為無繼續進行第二階段環境影響評估審查，是否為未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵。

#### 4.5.4.勝敗訴及法院觀點

法院認為本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，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，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。被告及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法。

本案經環保署提起上訴，最高行政法院於 2010 年 1 月 21 日判決上訴駁回，本案確定。上訴審判決理由除維持原審理由之外，另表示現行法解釋之下，第一階段「僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，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。」而在訴權的判斷上，仍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

即因而受侵害，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。」另外，也對國科會在程序中的訴訟參加問題加以闡述，表示本案情形不須「合一確定」，「應屬行政訴訟法第 42 條所規範之情形」。故未通知國科會參加訴訟並非違法判決。

#### 4.5.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.5.5.1.當事人主張的字數

臺北高等行政法院：12978

最高行政法院：2033

##### 4.5.5.2.法院判斷的字數

臺北高等行政法院：10026

最高行政法院：7076

## 4.6 安康掩埋場案

最高行政法院 98 判 475 及 98 判 708

### 4.6.1. 本案關鍵字

不確定法律概念、比例原則、不當連結禁止原則、委員會組織目的、行政慣例。

### 4.6.2. 案例事實

欣服股份有限公司於民國 89 年間申請開發臺北縣新店市○○段溪西小段 32 地號、32 之 1 地號等 52 筆土地，提出「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」環境影響說明書送審，經臺北縣政府分別於 89 年 12 月 7 日辦理現場勘查、89 年 12 月 21 日召開第一次討論會、90 年 2 月 22 日召開第一次審查會、90 年 3 月 15 日召開第二次審查會後，作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論，並於 90 年 8 月 21 日公告之。當地居民於 92 年 8 月 15 日向行政院環境保護署（下稱行政院環境保護署）申請本於上級中央主管機關之職權，撤銷被上訴人 90 年 8 月 21 日公告之環境影響說明書審查結論，同時命被上訴人應依環境影響評估法（下稱環評法）第 8 條規定進行第二階段環境影響評估；案經行政院環境保護署以 92 年 11 月 28 日環署綜字第 0920086696 號函覆，謂「本案之目的事業主管機關為臺北縣政府，依行為時環評法施行細則第 12 條規定，本案環境影響說明書審查，係屬被上訴人權責，來函所陳本案環境影響說明書審查事宜，臺北縣政府已於 92 年 8 月 29 日以北府環一字第 0920037123 號函覆在案，請逕參考辦理」等語。當地居民以其於 92 年 8 月 15 日向行政院環境保護署提出申請，迄未獲任何處置或回覆為由，向行政院提起訴願，經行政院將其中申請作為而不作為部分，訴願決定不受理，另將其餘有關不服臺北縣政府 90 年 8 月 21 日公告環境影響說明書之審查結論（原處分）及請求命臺北縣政府應依環評法第 8 條規定進行第二階段環境影響評估部分，以 93 年 5 月 10 日院臺訴移字第 0930015986 號移文單移由行政院環境保護署審理，嗣經訴願決定駁回，當地居民猶未甘服，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟。臺北高等行政法院因認本件訴訟之結果，欣服股份有限公司之權利或法律上利益將受損害，乃依行政訴訟法

第 42 條第 1 項規定，依職權裁定命其獨立參加本件被上訴人(臺北縣政府)之訴訟。

#### 4.6.2.1.地區

台北縣新店安康地區。

#### 4.6.2.2.當事人

當地居民為原告，臺北縣政府為被告，就掩埋場之設置不服提起訴訟。並以欣服股份有限公司為參加人。

##### 4.6.2.2.1.環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.6.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

##### 4.6.2.2.3.是否有律師參與

原告(上訴人)共同委任蔡志揚律師、詹順貴律師及洪韶瑩律師為訴訟代理人。被告(被上訴人)則未委任律師。

#### 4.6.2.3.本案所涉相關行政機關

#### 4.6.3.本案所涉爭點

##### 4.6.3.1.程序上爭點

##### 4.6.3.2.實質爭點

在何種情形之下，要進入第二階段的環評。

審查會中有提及「開發場址鄰近人煙稠密區，不宜貿然選址於此社會敏感區內」、「計畫場址面臨安康路，而安康路目前交通服務水準已達 E 或 D 級(已經飽和壅塞)，本案所增加交通量將對安康路造成嚴重影響」、「開發單位對於道路及路口的評估結果，其服務水準似乎過於樂觀，與現況不甚相符」、「建議針對安全、交通及民意部分做更深入之評估」、「將造成交通重大影響」、「當地交通狀況不佳，若利用五重溪便道行駛，對交通改善恐影響不大」、「交通服務水準目前在 F 級，全日時段皆塞車」、「五重溪便道完工通車後，對此案交通量紓解，評估過於樂觀」。在二次審查會中亦有質疑交通、水文水

質、地形地質等問題。

本案「第一次討論會」時，審查結論為「建議進行第二階段環境影響評估，惟於下次委員會會議討論議定」，然下一次會議委員綜合審查意見的第一個意見卻為「本案因涉及(一)地方民意(二)交通影響(三)安全課題等課題之關係繁複，有待仔細釐清，故原建議應直接進入第二階段環評，惟有鑑於北縣一般事業廢棄物之處置問題緊迫，故為權宜計」，因此該次審查結論未再「建議進行第二階段環境影響評估」，而變更為「請依委員(單位)意見補正後，再送委員會審查，並請就左列事項詳加說明：一、地方民意。二、交通影響。三、安全。四、污染防治。」且觀諸歷次審查會議紀錄，除該項「處置問題緊迫，故為權宜計」外，尚無對系爭開發行為有利之意見者。可否僅以此等理由即認為不須進行第二階段環評？

對審查結論中「請依委員(單位)意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過。」的解釋。此外，在委員未為答覆時，可否即認為同意，亦有待釐清。

#### 4.6.3.3.法院著力判斷的領域

法院未就水質水文、交通、地形地質做實質調查，僅僅以既有行政機關及原告所提供資料做為論據。

#### 4.6.4.勝敗訴及法院觀點

2009年5月7日最高行政法院廢棄原判決，發回臺北高等行政法院。

法院認為環評法施行細則第19條各款，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之。

法院認為上開交通、水文水質、地形地質問題影響嚴重，似已該當於前揭環評法第8條及同法施行細則第19條所定：「對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響『之虞』」、「有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力『之虞』」、「對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響『之虞』」、「對國民健康或安全，有顯著不利之影響『之虞』」等情形，然系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段

環境影響評估，其理由何在？其對前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及牴觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尙難謂非屬司法審查之範疇，原審徒認「上揭判斷皆屬環評委員專業判斷之範疇，尙非本院得以審究」，容有未洽。

在判斷是否進入第二階段環評的判斷上，最高行政法院認為審查是否應進入第二階段環評之判斷在於是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，並不包含開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題至明，是該項「權宜計」理由似係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則。遑論於環評委員會開會當時，似未有任何資料揭示臺北縣當時日產一般事業廢棄物噸數之數據與目前轄區內可使用之焚化爐及掩埋場每日可處理之噸數、使用年限之數據，以佐證「臺北縣一般事業廢棄物處置問題緊迫」情形。以「為權宜計」為理由而不進入第二階段環評，似與最小侵害原則有悖。凡此上訴人所指摘關於原處分違反比例原則之疑義，行政法院本應加以審查，然原審徒以環評審查結論皆屬環評委員專業判斷之範疇，而全然翹置不論，其判決理由自屬不備。

審查結論謂「請依委員(單位)意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過。」，就文義解釋之，明確指明係「請依委員(單位)意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過」，要「全體」委員「書面確認」同意後始得通過。若該「書面」果如原判決所稱係指主管機關即被上訴人所屬環境保護局「所為 90 年 7 月 20 日 90 北府環一字第 264807 號函及附同日該案審查第一次確認表等資料，而請全體各該環評委員確認此一所附『審查結果確認表』之該函表而言」，則審查結論理應記載「請依委員(單位)意見補正後書面送全體委員確認同意」，而非如系爭審查結論揭載之「送全體委員書面確認同意」，原判決就此對於審查結論之解釋亦有未洽。

原處分機關雖稱「依慣例，未回覆者，視為同意」，惟所謂「慣例」者，不知係指所有行政程序皆是如此，抑或僅是環評程序，還是專指本件補正意見之確認程序？又所謂之「慣例」究係如何形成？是否具有法之確信？以上問題均未獲釋明，自難執以作為本件補正意見業經送全體委員「書面確認同意」之憑據。又同環評委員會設置目的觀之，兼納多數專家學者之委員會，

作為審查之組織，藉以確保環評之專業性及公正性。因此，對於環境影響評估之結論，審查委員係主要決定權者，全體委員之意見，應以書面為之並具簽名，始得確認委員意見之真實性及委員責任之明確化，從而僅以電話詢問或當面詢問之簡易程序，已難謂已踐行嚴謹之正當程序，遑論未待其有任何形式之回覆，即將其視為同意。原處分機關自難便宜行事，以「未回覆者」視為同意，代替「書面確認同意」，置環境影響評估法特設專責組織，以利其獨立認事之法旨於不顧。

#### 4.6.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.6.5.1.當事人及前審法院主張的字數

5116 字。

##### 4.6.5.2.法院判斷的字數

7500 字。

## 4.7 台東美麗灣開發案

高雄高等行政法院 96 訴 647

### 4.7.1. 本案關鍵字

公民訴訟、實施環評標準、公益團體。

### 4.7.2. 案例事實

杉原海水浴場自 1987 年核准開放以來，為台東縣內唯一海水浴場，擁有優美之天然景致及海岸風光。然而，這種天然的美景，仍然受到開發本位的主流意識型態所威脅。1994 年 12 月 14 日，在發展地方觀光的旗幟下，台東縣政府與美麗灣渡假村股份有限公司，簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」，以 B O T（設定地上權 50 年）方式於杉原海濱進行觀光旅館的開發，並由美麗灣渡假村支付開發權利金新台幣 500 萬元及自營運開始日起每年應繳納營業總收入 2%之營運權利金給台東縣政府。依營運契約規定，業者所使用基地面積合計 59,956 平方公尺，由於超過 1 公頃，依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 33 條規定，應以申請開發的整體面積進行環境影響評估。

然而，美麗灣渡假村為了規避環評，竟以「因應開發需要」為由，於 2005 年 2 月 21 日函請台東縣政府旅遊局，合併當時之 346 及 346-2 地號土地，再分割成現存之 346 及 346-4 地號土地，將參加人實際之建築基地面積 9,997 平方公尺的土地獨立分割出來。台東縣政府並於同年 3 月 8 日，以「配合開發需要」的理由，同意辦理土地合併及分割作業，使該建築基地（即目前之 346-4 地號土地）面積因不足 1 公頃（只差 0.003 公頃），得以不必進行環境影響評估，即可進行開發。美麗灣渡假村股份有限公司於取得被告核發之開發許可後，於 346-4 地號土地上興建觀光旅館，進行第 1 期施工。

在立法委員及環保團體召開記者會揭露此等不法情事之後，台灣環保聯盟正式於 2007 年 5 月 11 日依環境影響評估法第 23 條第 8 項公民訴訟條款，告知台東縣政府應依環境影響評估法第 22 條規定，對美麗灣渡假村股份有限公司裁罰及命其立即停工。台東縣政府於告知時間經過後，未依請求命其停工，台灣環保聯盟遂正式提起公民訴訟。

#### 4.7.2.1.地區

台東縣杉原海岸。

#### 4.7.2.2.當事人

台灣環境保護聯盟 vs 台東縣政府，並以美麗灣渡假村股份有限公司為參加人。

##### 4.7.2.2.1.環境團體的施力狀況

##### 4.7.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

是

##### 4.7.2.2.3.是否有律師參與

原告台灣環境保護聯盟委任詹順貴律師為訴訟代理人，被告台東縣政府委任李逸文律師及許坤皇律師為訴訟代理人。參加人美麗灣渡假村股份有限公司委任戴仲懋律師、馮基源律師、蔡東賢律師為訴訟代理人。

##### 4.7.2.3.本案所涉相關行政機關

#### 4.7.3.本案所涉爭點

##### 4.7.3.1.程序上爭點

何等公益團體始可提起公民訴訟。

##### 4.7.3.2.實質爭點

對於應實施環評標準的解釋。

##### 4.7.3.3.法院著力判斷的領域

本案並未具體就法律以外專業進行攻防。

#### 4.7.4.勝敗訴及法院觀點

2008年1月23日，高雄高等行政法院肯定確有規避環評情事，而為原告勝訴之判決，廢棄原處分。並判決應給付律師費用六萬元。

原告於89年4月29日成立，並經內政部准予立案，此有內政部94年4

月補發之台內社字第 0940015154 號全國性及區級人民團體立案證書影本附卷可稽。而原告章程第 2 條第 1 項規定：「本組織為依法設立，非以營利為目的之社會團體，以結合關心環境保護人士，推展環保運動，維護台灣生態環境為宗旨。」第 5 條規定：「本組織之基本主張如下：環境權為基本人權，不得交易或放棄；人民為維護自身之生存環境，得以反對危害環境之法令或政策，並有權決定及監督社區內之建設發展。人類乃依附自然環境而生存；自然資源的永續利用、人與自然的和諧相依乃是社會、經濟、科技發展應遵循的原則，也是人類生存的保證。環境保護乃全體人類之責任，並無國界、種族、宗教及黨派之分，凡關心環境之個人或團體，均應積極主動為共同的目標團結奮鬥。」則由原告章程所載其成立之宗旨及主張，乃係為推展環保運動，維護台灣生態環境，可知原告乃為公益團體。

法院認為環境影響評估的實施係為減輕及預防開發行為對於環境的不良影響所設計，並不因其所採取 B O T 方式，抑或依政府採購法自行發包興建而有不同。美麗灣渡假村確在開發案所使用的土地上興建觀光（休閒）飯店，雖然興建飯店所使用的土地面積為 9,997 平方公尺，然因開發基地同時位於行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準所列的開發區位，依該標準第 33 條規定，自應以較嚴格的細目及範圍認定，並以申請開發的整體面積進行環境影響評估。

由於美麗灣渡假村所開發者為土地全部面積 59,956 平方公尺，而非僅是旅館的建築基地而已，申請開發面積顯然超過 1 公頃以上。何況，該土地屬山坡地，依行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31 條第 13 款第 5 目規定，自應實施環境影響評估。而中央主管機關環保署 96 年 7 月 9 日環署綜字第 0960049484 號函亦認：「美麗灣渡假村新建工程」旅館設施，屬台東縣政府辦理「杉原海水浴場經營案投資執行計畫書」內容，位於山坡地，其目的事業主管機關為台東縣政府，整體開發面積約 5.9 公頃，應實施環境影響評估，亦採相同見解。美麗灣渡假村將應實施環境影響評估的開發土地面積，以土地分割方式，分割成每筆小於 1 公頃，各別開發，或以分期施工之方式，以每次施工面積小於 1 公頃之方式開發，因其申請開發的整體面積不變，不應影響環境影響評估的實施，否則開發單位若得以土地分割或以分期施工之方式，規避實施環境影響評估，則環境影響評估法等相關規

定，將形同具文。美麗灣渡假村開發案，並未經過環評，當然不得為全案的任何開發行為，業者所獲核發的開發許可，依環境影響評估法第 14 條規定亦為無效，當然不得施工。法院進而認定，原告台灣環境保護聯盟，請求判令台東縣政府應命美麗灣渡假村停止在加路蘭段 346-4 地號土地上之一切開發施作工程行為，應為有理由。

面對環保團體的律師費用支出，法院進一步認定：原告依環境影響評估法第 23 條第 8 項後段規定，對被告怠於執行職務之行為，直接向本院提起本件行政訴訟，並委請律師代理訴訟，支出律師費用 6 萬元，此有元貞聯合法律事務所出具之收據影本附卷為憑，該律師費用金額依目前律師訴訟收費標準，及上開律師事務所設在台北市，承辦本案之律師須長途往返台北高雄兩地訴訟，訴訟成本較高，故本院認該律師費用尚屬合理適當，是原告請求被告支付上開律師費用，為有理由，應予准許。

#### 4.7.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.7.5.1.當事人及前審法院主張的字數

19750 字。

##### 4.7.5.2.法院判斷的字數

7454 字。

## 4.8 宜蘭大溪蜜月灣地區開發案

台北高等行政法院 95 訴 2305

### 4.8.1. 本案關鍵字

判斷餘地、裁量逾越、平等原則、比例原則

### 4.8.2. 案例事實

緣被告行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第 108 次會議審查原告所提「宜蘭大溪蜜月灣地區開發計畫環境影響評估報告書」，會議結論以本案建議有條件通過環境影響評估審查，本開發案不得阻礙民眾對海岸之公共通行權與親水權。原告除迭以前開會議結論礙難遵行，函請被告機關准予其對遊客為適度管制外，並以民國（下同）94 年 8 月 5 日 94 博企字第 080029 號及同年 10 月 28 日 94 博企字第 941028 號函原處分機關，以其開發之「大溪蜜月灣地區」係屬東北角海岸國家風景區管理處轄區內，而目前東北角轄區如福隆、鹽寮、龍門、龍洞灣等據點營運管理方式，均於園區或海浴場開放期間遊客入園（場），為適度管制，惟對當地居民於查核身分後，給予免費入園（場），其將比照上開方式管理等語。被告以 94 年 11 月 7 日環署綜字第 0940087993 號函請原告仍依「宜蘭大溪蜜月灣地區開發計畫環境影響評估報告書」定稿本第 2 次確認會議紀錄結論辦理。原告不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

#### 4.8.2.1. 地區

宜蘭大溪蜜月灣地區

#### 4.8.2.2. 當事人

原告為博愛企業股份有限公司，被告為環保署

##### 4.8.2.2.1. 環境團體的施力狀況

由判決看不出來

##### 4.8.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟

否

4.8.2.2.3.是否有律師參與

雙方當事人皆委任律師

4.8.2.3.本案所涉相關行政機關

環保署

4.8.3.本案所涉爭點

4.8.3.1.程序上爭點

4.8.3.2.實質爭點

**1.**環評會所作的審查決議是否沒有提出明確的理由，有否裁量逾越？

**2.**被告附條件通過本案是否與調查證據法則有違，沒有審理原告有利的部份？

**3.**被告沒有核准原告比照其他開發區的營運方式辦理，是否有違反平等原則及比例原則？

4.8.3.3.法院著力判斷的領域

行政機關判斷餘地以外之事項，如：1、行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2、行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3、行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4、作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5、行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6、行政機關之判斷，是否違反平等原則

4.8.4.勝敗訴及法院觀點

本件環評會已就系爭開發案之各項內容為全盤考量，並對原告要求比照之管理方式亦特別加開確認會議討論，但經討論後仍認為原告提議之管制方式有不當限制民眾之海岸公共通行權與親水權之情形，乃決定維持原決議內容，而附加「開發單位有安全上之顧慮時，得適度限制遊客之水上活動」之結論，揆諸首揭規定及說明，原告主張被告應如其所請比照東北角風景區據點經營

管理方式營運，殊屬無據，被告否准所請，核無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤，原告徒執前詞，聲請撤銷，並請求被告核准比照東北角風景區管理處對福隆等據點之營運管理方式營運，為無理由，應予駁回。

#### 4.8.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.8.5.1.當事人主張的字數

12477

##### 4.8.5.2.法院判斷的字數

5166

#### 4.9 旁聽環評審查會案

臺北高等行政法院 98 訴 120

##### 4.9.1. 本案關鍵字

當事人適格、政府資訊公開、公法上請求權、知的權利。

##### 4.9.2. 案例事實

原告人民透過中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於 2008 年 4 月 23 日向行政院環境保護署申請列席同年、月 25 日環境影響評估審查委員會第 166 次會議旁聽及表達意見。行政院環境保護署因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議 20 名代表進入會場，協議結果，原告人民遭禁止進入會場，行政院環境保護署並依原告請求作成 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函，略以行政院環境保護署辦理環境影響評估審查委員會第 166 次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見，原告人民以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。原告不服，就被告禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第 0970030756 號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

##### 4.9.2.1. 地區

台北市(環保署)。

##### 4.9.2.2. 當事人

人民 v. 行政院環境保護署

##### 4.9.2.2.1. 環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.9.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟

否。

#### 4.9.2.2.3. 是否有律師參與

原告委任蔡志揚律師及王誠之律師為訴訟代理人，被告則委任潘正芬律師及陳修君律師為訴訟代理人。

#### 4.9.2.3. 本案所涉相關行政機關

無。

#### 4.9.3. 本案所涉爭點

##### 4.9.3.1. 程序上爭點

本案原告是否有權對拒絕旁聽及陳述意見提起訴訟？原告提起本件確認訴訟是否符合要件？有無訴之利益？

##### 4.9.3.2. 實質爭點

被告禁止原告在 97 年 4 月 25 日列席環境影響評估審查委員會第 166 次會議，是否為行政處分？

被告拒絕原告列席會議是否違反行政程序法第 6、7、8 條？

被告拒絕原告列席會議是否違反憲法第 11 條？

被告拒絕原告列席會議是否違反環境影響評估法第 4 條第 2 款？

原告是否有依政府資訊公開法第 1、第 5、第 6 條、第 9 條、第 18 條之反面解釋、第 20 條以及環境影響評估法第 4 條第 2 款規定取得請求列席之請求權？

##### 4.9.3.3. 法院著力判斷的領域

本案僅涉及環評程序中行政程序公開的問題，並未涉及法律以外其他專業領域。法院也著力於政府資訊公開法、環評法、憲法的解釋及適用。

#### 4.9.4. 勝敗訴及法院觀點

2009 年 5 月 14 日，台北高等行政法院以判決駁回原告人民之訴。

原告提起本件確認訴訟，係基於個人權益受損之主觀訴訟，而非為環保

之是否適法的客觀訴訟。從而，應進一步審究者，原告請求被告准許其列席系爭環評委員會是否有法定請求權？環境影響評估法第 4 條第 2 款規定為「環境影響評估」之定義，並未有任何人得依該條項規定，請求被告應准許其申請列席環評會之授權。原告主張依上該規定有請求列席系爭環評委員會之權利，自屬無據。

又依政府資訊公開法應「主動公開」之資訊均屬行政機關做成一定行政行為之階段成果，而不包括程序正在進行之中之資訊，尤其更無環境影響評估委員會之召開應予「主動公開」其委員會進程序，由任何人進場列席、表示意見之義務規定。

無論依政府資訊公開法第 18 條正面或反面解釋（包括各款之但書），其限制公開或提供之政府資訊，以及不應限制公開、提供之資訊均與前揭第 7 條之「政府資訊」相同，均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，而非正欲進行、尚待討論之「建立資訊之過程」。準此，原告主張並不可採。

「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」，其適用對象為「專案小組初審會議」，而本件系爭會議係「環境影響評估委員會」，自無上開要點之適用。此外，於 98 年 2 月 17 日以環署綜字第 0980013331 號公告「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」係公布於 98 年 2 月 17 日，而本件系爭請求列席審查會遭拒係發生於 97 年 4 月 25 日，自無上開旁聽要點之適用，要無疑義。此外，從環境影響評估法施行細則第 13 條規定觀之，亦足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環境影響評估法施行細則另有明定，嚴格而言，亦無上開施行細則第 13 條之適用；故環境影響評估法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定至明。

本件原告所為系爭進入被告 166 次環評委員會列席、發表意見之申請，既不合政府資訊公開法上揭要件，即非政府資訊公開法第 9 條所規定之「申請」。退而言之，縱原告本件「申請」合法，被告亦無依法准許其進場列席、發表意見之義務。

本件原告依現行任何法令，均無得請求被告准許其列席 97 年 4 月 25

日假環保署舉行之「環境評估審查委員會第 166 次會議」之請求權，則被告即無應准許原告列席上開會議之義務，即無行政程序法第 8 條誠信原則之適用。被告雖參酌其於 88 年 6 月 10 日公告之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第五點規定為由，資為拒絕原告列席之理由，因原告本身既無請求權，被告予以拒絕，核即無有違誤可言。

人民主張平等原則及比例原則之適用，必以其有依法請求行政機關依其申請作為之義務為前提。原告既無請求列席之請求權，被告亦無准許其請求列席之法定義務，已如上述，則無原告主張被告拒絕其列席之行爲，違反平等原則及比例原則可言。

憲法所規定之言論自由及知的權利，均應以「法律」加以落實。人民「知的權利」之保障，業有政府資訊公開法為其依據；而人民言論之自由亦必須在其合法行使之範圍內始得為之，要屬當然。本件原告依政府資訊公開法及環境影響評估法等既無得請求進入會場列席、發表意見之權利，被告予以否准，要無原告主張違反憲法第 11 條及第 22 條規定之餘地。至於被告否准原告進入會場，所持「經協調由支持及反對蘇花高興建之人士各舉十人進場」之理由，以及會場尚有三間旁聽室，仍有空位等情，業據證人劉如慧教授、林三加律師、陳柏舟律師等於本院言詞辯論時到庭指證在卷；惟上開情況縱然屬實，亦均未能據為被告否准原告進場不合法之理由。充其量只能認定被告未能體察「環保對於國計民生之重要性」、未能斟酌資訊公開法「主動公開」的精神以及人民直間接參與行政作為的趨勢，有所不當，但尚無法執為被告在無法定義務情況下，否准原告進場列席、發表意見之處分，有何違法之處。

#### 4.9.5. 當事人及法院於判決中的著力

##### 4.9.5.1. 當事人及前審法院主張的字數

12921 字。

##### 4.9.5.2. 法院判斷的字數

8276 字。

#### **4.10 台塑超量排放氮氧化物案**

高雄高等行政法院 97 訴 767

##### 4.10.1.本案關鍵字

空氣汙染防制法、台塑石化股份有限公司、氮氧化物、比例原則。

##### 4.10.2.案例事實

原告設麥寮一廠輕油廠從事石油煉製作業，領有被告雲林縣政府核發之固定污染源操作許可證。環境保護局於民國 96 年 10 月 25 日 14 時 30 分至 16 時 20 分派員前往稽查，發現其排放管道已超出許可證所載排放限制「氮氧化物  $\leq 70\text{PPM}$ 」之規定，核屬未依操作許可證內容進行操作，被告爰以違反空氣汙染防制法第 24 條第 2 項規定，依同法第 56 條第 1 項（原裁處書漏載項次）規定裁處原告新台幣（下同）10 萬元罰鍰，並限期改善。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

##### 4.10.2.1.地區

雲林縣麥寮鄉台塑工業園區

##### 4.10.2.2.當事人

原告：台塑石化股份有限公司。

被告：雲林縣政府。

##### 4.10.2.2.1.環境團體的施力狀況

無。

##### 4.10.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

否。

##### 4.10.2.2.3.是否有律師參與

雙方皆有委任律師。

##### 4.10.2.3.本案所涉相關行政機關

雲林縣政府、雲林縣環保局、行政院環境保護署。

#### 4.10.3.本案所涉爭點

##### 4.10.3.1.程序上爭點

無。

##### 4.10.3.2.實質爭點

承諾植之檢測應以何時為準？原告認為被告僅考量一般操作之管制限值，並無考量停開車期間之特殊情形，設例外規定。

原告主張其製程已採用低氮氧化物燃燒器及排煙脫硝系統(SCR 去除氮氧化物) 2 項防制措施，其去除成效當然優於環保署公告之「固定污染源最佳可行控制技術」，並已盡現代科技最佳水準之努力。系爭爭點在於原告可否適用空氣污染防治法第 77 條對於固定污染源之相關設施故障致違反該法規定時之免罰規定，或者因其無故意過失而免罰。

因初開車熱負荷小，在維持大型離心式風車固定風量操作下，煙道排氣中含氧率約維持在 12%至 18%，在此高氧氣濃度下，使得氮氧化物排放濃度由原始測值 25.2 至 68.97PPM 經含氧率校正後提高為 106.18 至 129.3PPM 致無法符合環評承諾排放濃度標準，惟開車期間排放量低，每小時排放量仍低於環評承諾之小時排放量標準 13.94 公斤，實際排放情形並未高於平日正常，操作排放濃度（量），此期間所排放之氮氧化物濃度未超出環保署固定污染源空氣污染物排放標準（250PPM），小時排放量亦低於原告於環評所作之排放標準。以總排放量計算是否合法。

##### 4.10.3.3.法院著力判斷的領域

法院實質審查上述涉及石化專業之爭點。

##### 4.10.4.勝敗訴及法院觀點

原告敗訴。

法院認為採被告之主張，認為原告有能力也有義務遵守其環評說明書中所載之承諾

4.10.5 . 當事人及法院於判決中的著力

4.10.5.1. 當事人及前審法院主張的字數

3238 字。

4.10.5.2. 法院判斷的字數

3166 字。

#### 4.11 核一、二廠用過核燃料中期貯存計畫案

最高行政法院 98 判 117

##### 4.11.1. 本案關鍵字

過用核燃料貯存、環評法主管機關、行政處分同一性、訴願決定之效力

##### 4.11.2. 案例事實

臺北縣政府環境保護局因認台灣電力股份有限公司之「核能一廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」及「核能二廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」之用過核燃料中期貯存場均未興建，惟用過核燃料持續產生，高放射性廢料屬嚴重鄰避性物質，對環境造成不良影響，臺北縣政府環境保護局自 95 年起即依環境影響評估法第 18 條第 3 項規定，限期命台灣電力股份有限公司提出因應對策，台灣電力股份有限公司一直未提出；臺北縣政府環境保護局復命台灣電力股份有限公司於 96 年 9 月 20 日前向臺北縣政府環境保護局提出因應對策，惟台灣電力股份有限公司仍未不提出因應對策。臺北縣政府環境保護局因認台灣電力股份有限公司違反環境影響評估法第 18 條第 3 項規定，爰依同法第 23 條第 1 項第 2 款規定，對台灣電力股份有限公司各處以新臺幣（下同）30 萬元罰鍰，並限期於 96 年 10 月 31 日前完成改善。台灣電力股份有限公司不服，均提起訴願，遭臺北縣政府駁回。

另台灣電力股份有限公司前經環保署公告通過「核能一廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書審查結論」及「核能二廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書審查結論」，台灣電力股份有限公司承諾中期貯存場將分別於 89 年 4 月及 90 年完成並開始運轉，暨「核能四廠第一、二號發電計畫」環境影響調查報告書所載「核一及核二廠用過核燃料中期貯存設施應分別於 95 年及 98 年完成建造」等承諾事項及審查結論。然目前台灣電力股份有限公司就「核能一廠（及核能二廠）用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」之用過核燃料中期貯存場仍未興建，而用過核燃料棒持續產生，且繼續貯存於水池中，已與原環境影響說明書所載「…用過燃料池原設計容量約 10 年…已先引進高密度格架，將容量擴充一倍，使池滿日期延至 88 年。…在用過燃

料池貯滿以前，必須先行建造完成用過核燃料中期貯存設施…」及「…核能二廠一、二號機分別於 70 年 5 月及 71 年 6 月開始運轉發電，預計於 94 年、95 年一、二號機的用過燃料池將分別貯滿，若不另闢建用過燃料池貯存設施，則一、二號機將面臨停止運轉的命運。…」之內容相違。如今核能發電廠仍然運作，用過核燃料棒持續產生，其高度放射性廢料屬嚴重鄰避性物質，有違上開環境影響調查報告書所載承諾事項及審查結論，並未依環境影響說明書所載之內容及審查結論，切實執行，對環境造成不良影響，違反環境影響評估法第 17 條規定。臺北縣政府環境保護局自 95 年起即依環境影響評估法第 17 條、第 23 條第 1 項第 1 款規定，持續監督並限期命台灣電力股份有限公司改善，台灣電力股份有限公司一直未改善；臺北縣政府環境保護局復命台灣電力股份有限公司於 96 年 9 月 20 日前向臺北縣政府環境保護局提出說明或補充事項，惟台灣電力股份有限公司以對環境不會造成不良影響。故本公司並無採行原環境影響說明書所載否定之替代方案，亦無與原環境影響說明書內容相違之情事。且對本案台北縣政府環保局是否為『環境影響評估法』中所稱之主管機關有爭議，而未依令改善，臺北縣政府環境保護局因認台灣電力股份有限公司違反環境影響評估法第 17 條規定，爰依同法第 23 條第 1 項第 1 款規定，對台灣電力股份有限公司各處以 30 萬元罰鍰，並限期於 96 年 10 月 31 日前完成改善。台灣電力股份有限公司不服，均提起訴願，遭臺北縣政府駁回，台灣電力股份有限公司不服，提起行政訴訟，經原審法院判決撤銷訴願決定及原處分。臺北縣政府環境保護局不服，乃提起本件上訴。

#### 4.11.2.1.地區

台北縣石門、金山鄉。

#### 4.11.2.2.當事人

上訴人為臺北縣政府環境保護局，被上訴人為台灣電力股份有限公司。

##### 4.11.2.2.1.環境團體的施力狀況

從判決中看不出來

4.11.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

否

4.11.2.2.3.是否有律師參與

雙方皆有委任律師

4.11.2.3.本案所涉相關行政機關

行政院環境保護署、台北縣政府環保局

4.11.3.本案所涉爭點

4.11.3.1.程序上爭點

(一)有關台電公司核能一、二廠對於環境所生影響之主管機關為何。

(二)台北縣政府委任所屬環保局之程序是否合法。

(三)本案處分是否與前台北縣政府所為北府環一字第 0950046835 函等處分具同一性。

4.11.3.2.實質爭點

行政院環境保護署環署環署訴字第 0950083976 號、環署訴字第 0950083975 號、環署訴字第 0960010424 號及環署訴字第 0960010426 號等訴願決定之效力。

4.11.3.3.法院著力判斷的領域

最高行政法院就臺北縣政府環境保護局所為罰鍰處分之程序合法性，及該等處分是否應受行政院環境保護署訴願決定之拘束為判決。

#### 4.11.4.勝敗訴及法院觀點

最高行政法院維持原審判決，駁回臺北縣政府環保局之上訴。

(一)、按環境影響評估法施行細則第 3 條第 3 款、第 4 款及第 12 條分別規定環境影響評估法之主管機關。經查，就被上訴人「核能一廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」及「核能二廠用過核燃料中期貯存計畫環境影響說明書」係經環保署分別以 84 年 6 月 28 日（84）環署綜字第 33713 號公告及 85 年 2 月 1 日（85）環署綜字第 01585 號公告審查通過等情以觀，足見本件被上訴人之開發行為之主管機關因係在中央，為環保署，而其中央目的事業主管機關為經濟部，是有關經濟部轉送本件環境影響說明書、環境影響評估報告書及環境影響調查報告書之審查事項、暨本件各開發行為環境影響說明書、環境影響評估報告書及審查結論或環境影響調查報告書及其因應對策執行之監督事項，揆諸上揭規定，係屬環保署之權限，而非屬臺北縣政府之權限是臺北縣政府無權以其 96 年 8 月 27 日北府環一字第 0960057950 號公告，將上開屬於環保署之權限事項，公告委任其所屬即上訴人執行，換言之，上開公告中所謂「公告委任本府環境保護局執行…環境影響評估法…所規定之本府權限事項…」，應係指環境影響評估法施行細則第 5 條規定之「本法所定縣（市）主管機關之權限」事項，而不包含上開屬於環保署之權限事項。上訴人自亦無權基於上開公告，而為系爭處分，命被上訴人提出環境影響調查報告書及因應對策進行審查。

(二)次訴願法第 95 條乃有訴願決定之拘束力之規定明定。經查，臺北縣政府前曾以北府環一字第 0950046835 號函檢附裁處書、同日北府環一字第 0950046937 號函附裁處書、95 年 11 月 2 日北府環一字第 0950073475 號函檢附裁處書及同日北府環一字第 0950073479 號函附裁處書等行政處分為裁罰決定，然經被上訴人提起訴願請求救濟，而經受理訴願之環

保署就實體上審查，認定因未違反環境影響評估法第 17 條、第 16 條之 1 及第 18 條第 1 項之規定。且臺北縣政府無權限命開發單位提出環境影響調查報告書及因應對策。故行政院環境保護署依序作成環署訴字第 0950083976 號、第 0950083975 號、第 0960010424 號及第 0960010426 號等訴願決定撤銷原處分，臺北縣政府未提起行政訴訟，而告確定，即兼有形式上及實質上之確定力，故縱臺北縣政府公告委任所屬環保局執行環境影響評估法所規定之臺北縣政府權限事項，將用過核燃料中期貯存場建造完成等基礎原因事實及處罰內容均相同之實質上同一事項，既未主張原先未主張之事實，亦未追加證據，而再行爭執，復予變更其內容，依序所作成之裁處處分，顯已違反訴願法第 95 條規定。

(三)且原判決業已就上開各情論述綦詳，本院核無不合。

#### 4.11.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.11.5.1.當事人及前審法院主張的字數

6965 字

##### 4.11.5.2.法院判斷的字數

3862 字

#### 4.12 花蓮鳳林休閒渡假園區地上物清除案

臺北高等行政法院 96 訴 683

##### 4.12.1. 本案關鍵字

BOT、主管機關、說明會、開發單位、開發行為

##### 4.12.2. 案例事實

內政部營建署新生地開發局（下稱新開局）為辦理「花蓮縣鳳林休閒渡假園區開發計畫」案之開發單位，經花蓮縣政府所屬環境保護局（以下稱花蓮縣環保局）分別於 95 年 4 月 14 日及 95 年 4 月 26 日派員赴新開局開發基地（坐落於花蓮縣鳳林鎮），依環境影響評估法第 18 條規定執行開發行為中現場監督考核工作，發現新開局正在進行「花蓮縣鳳林休閒渡假園區地上物清除工程」之施工，惟並未依行政院環境保護署公告「花蓮縣鳳林休閒渡假園區開發計畫環境影響說明書」審查結論第 4 點之規定，於施工前訂定「施工環境保護執行計畫」送環保署備查，以及未依環境影響評估法第 7 條第 3 項暨同法施行細則第 18 條之規定，先行舉辦公開說明會即逕行實施開發行為，核認新開局未依審查通過之環境影響因應對策所載內容及審查結論切實執行，違反環境影響評估法第 17 條規定，花蓮縣環保局爰依同法第 23 條第 1 項第 1 款規定於 95 年 5 月 19 日處新開局 30 萬元罰鍰。新開局不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

##### 4.12.2.1. 地區

花蓮縣鳳林鎮。

##### 4.12.2.2. 當事人

本案原告為內政部營建署新生地開發局，被告為花蓮縣政府。

##### 4.12.2.2.1. 環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.12.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

##### 4.12.2.2.3. 是否有律師參與

原被告皆有委任律師，原告為陳淑芬律師、陳曉祺律師。

#### 4.12.2.3.本案所涉相關行政機關

行政院環境保護署、內政部營建署新生地開發局、花蓮縣政府。

#### 4.12.3.本案所涉爭點

##### 4.12.3.1.程序上爭點

本件乃「行政院促進民間參與公共建設推動委員」列管執行之**重大促進民間參與公共建設計畫**之一，則「開發單位」究為實際進行開發計畫之民間機構，或是提出系爭環境影響說明書之新開局？

另依促進民間參與公共建設法，既爭計畫是否僅屬 BOT 開發計畫案進行之先期作業，與**後階段之實質開發行為**有異，故實質之開發單位應依促參法規定之精神加以認定？

另本件開發計畫依據非都市土地開發審議作業規範規定，採使用「**分區變更**」與「**使用地變更編定**」分開申請之二階段方式辦理，新開局於本研究僅係負責將經管之土地辦理使用分區變更作業，其後得標之開發人（民間機構）應於使用分區變更計畫經核准之日起 3 年內，依規定程序提出使用地變更編定計畫案，是否自開發人申請用地編定後，本開發計畫方實際進入開發行為之階段？且系爭土地之使用地編定迄今仍為**農牧用地**，尚未完成變更編定，是否即謂尚未進入開發行為階段？

依環境影響評估法施行細則第 18 條之規定，本開發案未經目的事業主管機關許可，是否仍須舉辦**說明會**？

環境影響評估法第 18 條第 1 項規定所稱「**主管機關**」，依環境影響評估法施行細則第 12 條規定：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」則開發行為進行中及完成使用時環境影響評估審查結論執行情形之監督權限，是否係專屬於審查該開發案環境影響評估之主管機關，亦即僅**行政院環境保護署**為本件開發案之主管機關，花蓮縣政府對於系爭開發案並無監督之權？

##### 4.12.3.2.實質爭點

本件地上物清除工程是否僅係為排除農作物、工寮等佔用物之公權力行使作為，屬新開局依其受託管理國有土地之權限所為**土地管理行為**，並非環境說明書之工程內容範圍？

訴願決定理由謂：「...該開發場址已豎立**施工告示牌**，標示『花蓮縣鳳林休閒渡假園區地上物清除工程』，載明施工期間自 95 年 3 月 1 日起至 95 年 8 月 1 日止...部分區域已設置鐵刺絲圍籬，開發場址內有挖土機具作業中，進行大面積地表覆蓄植被鏟除...核認系爭開發案已經開工施作...」則系爭地上物清除行為究是否已正式進入開發行為階段？該告示牌上清楚標示此進行之工程施工期間僅有 5 個月；然本開發案施工期間為 2 年，該告示牌之內容與本開發計畫之工程內容有異，是否可以告示牌之豎立及其內容為判斷系爭開發案已開工施作之基準？

#### 4.12.3.3.法院著力判斷的領域

法院於本件著重在 BOT 促參案件中，開發單位及為開發行為者究係新開局或得標之民間機構；以及新開局之整地行為是否屬已進行開發行為之相關事證認定。

#### 4.12.4.勝敗訴及法院觀點

本案台北高等行政法院將原告之訴駁回。

花蓮縣環保局兩度派員會勘與查核系爭開發案之開發基地，依會勘紀錄及會勘採證照片，發現該開發場址已豎立施工告示牌，載明工程名稱「花蓮縣鳳林休閒渡假園區地上物清除工程」，施工期間自 95 年 3 月 1 日起至 95 年 8 月 1 日止，公告進行面積計 210 公頃之地上物清除作業事項，其中部分區域已設置鐵刺絲圍籬，該開發場址內有挖土機具作業中，**進行大面積地表覆蓄植被剷除**，包括雜草、果樹、雜林等移除作業，認定系爭開發案已經開工施作，新開局即有違反環評法第 17 條規定之行為。

惟新開局所為之開發行為尚未經目的事業主管機關之許可，核與環境影響評估法施行細則 18 條規定**舉行公開說明會之要件不合**，認定新開局違反環境影響評估法第 7 條第 3 項之規定，依同法第 23 條第 1 項第 1 款規定，做成系爭處分即有未洽。

環評法施行細則第 7 條所定義之「**開發單位**」，依開發行為環境影響評估作業準則附表一，即「**開發單位之名稱及其營業所或事務所，負責人姓名、住、居所及身分證統一編號**」表，該表之附註 3 明載：「送審時之開發單位為政府專案計畫之規劃設計或施工機構，應在說明書或評估書說明其任務，並檢附該機構之組織章則。」本件開發案之環境影響說明書既係新開局檢送行政院環境保護署審查，揆諸前揭規定及說明，新開局即為本件開發案之**開發單位**，要無疑義；另得標之民間機構尚未著手本件開發案之動工，何以做為處分裁罰之主體？新開局此種主張，洵不足採。

另系爭**土地使用編定**為何，與新工局有無實際動工無涉，要無尚未完成變更編定，不可進入開發行為階段之詞，阻卻違規事實之餘地。至於**得標之民間機構**依契約應如何進行開發行為，係其得標後，將來如何依契約及環評法相關規定所應盡之義務，核與本件新開局業已進行之動工要無牽涉。

按環評法第 4 條第 1 款規定：「...一、開發行為...其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用」新開局進行之「將經管之土地辦理第 1 階段之使用分區變更作業、辦理之占用物排除工程」之行為，明顯即屬於針對系爭「花蓮縣鳳林休閒渡假園區開發計畫」所進行之開發行為中屬於「**規劃、進行**」的行為，依環境影響評估作業準則，此即新開局須實施第 1 階段環境影響評估，並作成環境影響說明書之原因。依環境影響說明書第五章「開發行為之目的及其內容」中即已表明：「計畫利用東部區域合適公有土地予以整理，分期釋出，...進行期前招商開發之作業為始。...未來待 BOT 廠商確定之後，再由廠商提出開發計畫」顯見新開局之開發計畫案係以**土地整理**為主，縱其中有少數占用人農作、工寮等「**占用物之清除**」，仍係屬本件土地清除整理之範疇；新開局自應依照環境影響說明書內容確切施行，亦無主張辦理促參計畫，而阻卻違規之餘地。

另依環境保護法施行細則第 5 條第 4 款規定：「本法所定縣（市）主管機關之權限如下：...四、有關轄區內各開發行為**環境影響說明書**...執行之**監督**。」可知，本件花蓮縣政府具有**法定監督權限**，另觀環境影響評估法第 18 條第 1 項及環境影響評估法施行細則第 12 條「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」之規定，則係指環評之審查及審議，與監督執行無涉。

4.12.5.當事人及法院於判決中的著力

4.12.5.1.當事人主張的字數

10212 字。

4.12.5.2.法院判斷的字數

6432 字。

#### 4.13 花蓮瑞北掩埋場環境監測案

臺北高等行政法院 97 訴 1317

##### 4.13.1. 本案關鍵字

委辦、環境監測作業、比例原則、開發單位變更

##### 4.13.2. 案例事實

花蓮縣瑞穗鄉公所為辦理「瑞穗鄉瑞北垃圾衛生掩埋場工程」案之開發單位，自民國 90 年 12 月 14 日開始施工，並於 92 年 2 月 1 日開始營運，惟經花蓮縣政府環境保護局發現於 96 年第 1 季起未繼續實施營運期間之環境監測工作，未依花蓮縣政府審查通過之「瑞穗鄉瑞北垃圾衛生掩埋場工程環境影響說明書」審查結論第五點「本案環境監測計畫，請依承諾之監測項目、地點、頻率確實執行，並定期彙報主管機關備查。」執行相關環境監測作業，核屬未依審查通過之環境影響說明書所載內容及審查結論切實執行，花蓮縣政府乃核認瑞穗鄉公所違反環境影響評估法第 17 條規定，依同法第 23 條第 1 項第 1 款規定裁處 30 萬元罰鍰，並限期於 97 年 4 月起恢復營運期間環境監測工作，及 97 年 7 月後定期彙報花蓮縣政府環境保護局備查，屆期未改善者，將按日連續處分。瑞穗鄉公所不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

##### 4.13.2.1. 地區

花蓮縣瑞穗鄉。

##### 4.13.2.2. 當事人

本案原告為花蓮縣瑞穗鄉公所，被告為花蓮縣政府。

##### 4.13.2.2.1. 環境團體的施力狀況

從判決中看不出來。

##### 4.13.2.2.2. 是否循公民訴訟條款提出訴訟：否。

##### 4.13.2.2.3. 是否有律師參與

原被告皆有委任律師。

#### 4.13.2.3.本案所涉相關行政機關

花蓮縣瑞穗鄉公所、花蓮縣政府環境保護局。

#### 4.13.3.本案所涉爭點

##### 4.13.3.1.程序上爭點

依廢棄物清理法第 5 條第 4 項「．．．必要時，縣得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作。」之規定，花蓮縣政府環保局得將廢棄物清理之執行工作、清除、回收、處理等事項交付瑞穗鄉公所辦理，惟此涉及不同地方自治團體，是否核屬地方制度法第 2 條第 3 款規定之「**委辦事項**」？

若性質屬「委辦」，依內政部 94 年 6 月 10 日台內民字第 0940005243 號函釋意旨，仍應**類推適用**行政程序法第 15 條第 3 項：「．．．應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」之規定，查花蓮縣政府環境保護局從未踐行將廢棄物清除、回收、處理工作交付瑞穗鄉公所執行之「公告」程序，則系爭開發案之權限是否已合法委辦？瑞穗鄉公所是否即因此非系爭開發案之開發單位？

若瑞穗鄉公所非開發單位，是否可依據環境影響評估法第 16 條將開發單位由「花蓮縣瑞穗鄉公所」**變更**為「花蓮縣環境保護局」，使其負起環評相關工作？

##### 4.13.3.2.實質爭點

花蓮縣政府環境保護局，若以監督輔導單位視之，是否可於瑞穗鄉公所未陳報連續 3 季以後，未告知並輔導要求儘速改善，逕行依法開單處罰？

另瑞穗鄉公所所設掩埋場為一般垃圾掩埋場，並無立即危害環境之可能，並履經上級督導，以環境優良之掩埋場，花蓮縣政府是否以此處分推諉其應負之責任，並有**執法過當**情事？

##### 4.13.3.3.法院著力判斷的領域

法院著重在環境影響評估法第 7 條規定「開發單位」於本案之適用。

#### 4.13.4.勝敗訴及法院觀點

本案台北高等行政法院將原告之訴駁回。

本件瑞穗鄉公所依據環境影響評估法第 7 條第 1 項規定，於 88 年 10 月以「開發單位」名義提出「瑞穗鄉瑞北垃圾衛生掩埋場工程環境影響說明書」，未依據同法第 16 條第 1 項規定就已通過之環境影響說明書，經主管機關及目的事業主管機關核准變更原申請內容前，系爭環境影響評估案之**開發單位仍為瑞穗鄉公所**，瑞穗鄉公所依法為系爭開發案之開發單位，並已承諾依所擬定之環境監測計畫監測環境狀況，即應依環境影響說明書審查結論切實執行。

另瑞穗鄉公所違章情節已甚明確，花蓮縣政府縱有何未盡上級機關應盡之督導責任，亦不至可以據此卸免瑞穗鄉公所之違章責任。且花蓮縣政府已從輕按法定罰鍰額度下限裁處 30 萬元罰鍰並通知限期改善，以促其改善，亦符「比例原則」。

#### 4.13.5.當事人及法院於判決中的著力

##### 4.13.5.1.當事人主張的字數

9220 字。

##### 4.13.5.2.法院判斷的字數

2483 字。

#### 4.14 永福金寶塔靈骨塔案

台北高等行政法院 92 停更二字 1

##### 4.14.1. 本案關鍵字

水土保持、反射利益、利害關係人

##### 4.14.2. 案例事實

桃園縣政府於民國(下同)九十一年一月十五日就坐落桃園縣大溪鎮○○○段九四六、九四七、九四八、九四九、九五〇、九四六一五至九四六一十六號等十七筆土地核發「永福金寶塔靈(納)骨塔」建造執照，並據以簡便行文表核准開工。聲請人以本件「永福金寶塔靈(納)骨塔」興建一案，自山坡地開發之申請迄取得建造執照之過程，有諸多啓人疑慮之處，而相對人對本件建造執照之審照、核發，復未遵行行爲時之墳墓設置管理條例第七條、山坡地開發建築管理辦法第三條、國家安全法第五條及海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告暨管制作業規定等規定，自屬於法有違。又本件靈骨塔興建安係位於軍事限建區及自來水水源保護區，如遽然准予業者動工，顯將對當地環境之永續經營及鄰近居民之人身安全產生莫大影響及損害。況本件位於山坡地，如申請建照過程確有瑕疵，一旦經業者違法開發，實將產生難以回復之損害。再系爭處分之內容，係爲核發私人靈(納)骨塔之建造執照，與公共利益毫不相涉，亦未影響重大公益，聲請人乃向桃園縣政府提出訴願，並向相對人聲請停止執行，同時並向本院聲請停止執行，經台北高等行政法院於裁定予以駁回，聲請人不服，提起抗告，經最高行政法院裁定將原裁定廢棄，發回原審法院審理，原審法院裁定准予停止執行，相對人及關係人不服，提起抗告，經最高行政法院裁定將原裁定廢棄，發回台北高等行政法院審理。

##### 4.14.2.1. 地區

桃園縣大溪鄉。

4.14.2.2.當事人

聲請人不詳，相對人爲桃園縣政府。

4.14.2.2.1.環境團體的施力狀況

從判決中看不出來

4.14.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

無

4.14.2.2.3.是否有律師參與

聲請人等有委任律師

4.14.2.3.本案所涉相關行政機關

桃園縣政府

4.14.3.本案所涉爭點

4.14.3.1.程序上爭點

- (一)聲請人等是否爲系爭許可建照之利害關係人。
- (二)聲請人就系爭合法建照處分已否提起行政救濟。

4.14.3.2.實質爭點

- (一)本案核發建照處分之執行，是否侵害聲請人之住居環境權等憲法基本權
- (二)本案核發建照處分之執行，是否對聲請人造成不可回復之損害。
- (三)本案核發建照處分之程序及內容，是否符合區域計畫法有關山坡地保育區及墳墓設置管理條例之規定。
- (四)本案納骨塔等之設立，是否破壞當地環境永續經營及生態環境暨水土保持。

#### 4.14.3.3.法院著力判斷的領域

法院就本案聲請人等是否為系爭許可建照之利害關係人、建照處分之執行是否對聲請人造成不可回復之損害及納骨塔等之設立是否破壞當地環境永續經營及生態環境暨水土保持為判斷。

#### 4.14.4.勝敗訴及法院觀點

法院裁定駁回聲請人停止執行之聲請。

- (一)本件核發建造執照停止執行事件於本次更審審理中，聲請人就該核發建造執照所提訴願案，業經內政部認本件聲請人非利害關係人，並作成「訴願不受理」之決定，聲請人不服已於九十二年十二月十五日提起行政訴訟，故本件核發建造執照停止執行之聲請是否應予准許，已非訴願法第九十三條第二、三項及行政訴訟法第一百十六條第三項規定之適用問題，自無庸再依訴願法第九十三條第二項所規定，就原行政處分之合法性是否顯有疑義乙節予以審究，而只應依行政訴訟法第一百十六條第二項規定之要件加以審酌，合先敘明。
- (二)查水土保持法（第一條參照）、山坡地保育利用條例（第五條參照）及墳墓設置管理條例（第七條參照）之立法目的在於保障公共利益而非個

人私益，個人利益受保護僅係法律規範附隨反射之效，故聲請人所稱系爭核發建築執照及核備開工之處分對當地環境永續經營及生態環境暨水土保持造成損害，乃對於公益之妨害問題，雖涉及聲請人之財產、生命及身體利益，但僅係間接影響，聲請人尙難執此反射利益之可能損失，主張其有何權利或法律上利益受損害。

(三)查系爭處分當時施行之墳墓設置管理條例第七條之相鄰距離限制規定，係針對「設置公墓或擴充墓地」所為，其時殯葬管理條例尙未公布施行，供存放骨灰（骸）之納骨堂（塔）之設置相鄰距離，於當時並無法令加以限制，聲請人援引墳墓設置管理條例或殯葬管理條例作為其主張「保護規範」之法源，實有未合。又靈（納）骨塔是否發生火焚而波及鄰近存放爆炸物之建築物，以及進出之哀傷人之容顏或追思之哭號與誦經，將令人為之心酸，使周遭之不動產大幅滑落其價值等情事，乃系爭靈（納）骨塔完工使用後可能危害之疑慮，系爭核發建築執照及核備開工之處分之執行僅能造成系爭靈（納）骨塔完工之結果，與完工後使用之可能效果，並無直接之因果關係，且聲請人所謂可能之損害，亦僅係個人推測之詞，並無相當之證據足以釋明。故聲請人主張系爭處分之執行將發生難於回復之損害云云，不足採信。

(四)況據本院會同台灣省自來水股份有限公司、國防部中山科學研究院及經濟部水利署人員實地勘查結果，發見系爭靈骨塔之興建並不會損及聲請人之飲水安全與品質；鄰近系爭建築工地入口處附近之虎豹坑溪支流之上游斷流乃肇因於十多年前台三線拓寬為四線道，其排水側溝截引水流所致，系爭靈骨塔之興建因需大規模整地，至多會增加該乾溝不存在長度，惟因虎豹坑溪支流下游段排水明渠仍具排水功能，台三線道路排水側溝可截引排放斷流段之上游水流，又有效分流，故其斷流無損於原排水及防洪功能，自不影響附近居民包括聲請人之家庭生活；又其附近亦無貯藏或製造爆炸物之場所，所謂系爭靈（納）骨塔將來發生火焚事件時，會波及國防部中山科學研究院彈藥庫基地，造成大爆炸云云，純屬子虛烏有。綜上，系爭處分之執行，並無證據足以證明已對聲請人主張之權利或利益產生何種直接或間接之損害，亦無從證明將來會對聲請人之權利或法律上利益造

成何種損害，揆諸前開說明，本件聲請停止系爭處分之執行，核與上開法定要件不符，自難准許。

4.14.5.當事人及法院於判決中的著力

4.14.5.1.當事人及前審法院主張的字數

29908 字

4.14.5.2.法院判斷的字數

3034 字

#### 4.15 臺北文化體育園區整體規劃開發案

臺北高等行政法院 98 裁 952

##### 4.15.1.本案關鍵字

保全程序、保全處分

##### 4.15.2.案例事實

中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會等就臺北文化體育園區整體規劃開發案，主張系爭開發工程違反環境影響評估法第 7 條、第 14 條、第 16 條、第 17 條及同法施行細則第 38 條之規定，且移植基地內之樹木，將造成不可回復之損害，遂向台北高等行政法院聲請假處分遭駁回後，提起上訴。

##### 4.15.2.1.地區

台北市

##### 4.15.2.2.當事人

抗告人為中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會等，相對人為行政院環境保護署及台北市政府。

##### 4.15.2.2.1.環境團體的施力狀況

中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會等為聲請人及抗告人

##### 4.15.2.2.2.是否循公民訴訟條款提出訴訟

中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足

生態協會等乃以公益團體為由，提起本案聲請。

#### 4.15.2.2.3.是否有律師參與

中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會等抗告方有委任律師

#### 4.15.2.3.本案所涉相關行政機關

行政院環境保護署及台北市政府、台北市政府文化局、台北市政府教育局

#### 4.15.3.本案所涉爭點

##### 4.15.3.1.程序上爭點

- (一)中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會等是否因行政院環境保護署之不作為，而成為本案適格聲請人。
- (二)本案涉及中央層級之開發案，且台北市政府為開發單位，惟卻未將本案送交中央行政院環境保護署為審查，具利害關係之機關首長亦未迴避。
- (三)本案開發工程是否因以 BOT 契約委由民間進行，即不屬環評法第 4 條之開發行為，不需經過環評程序。

##### 4.15.3.2.實質爭點

移植工程是否對於移植樹木造成死亡等急迫重大且不可回復之損害。

##### 4.15.3.3.法院著力判斷的領域

最高行政法院乃就本開發案之主管機關為何、移植基地內樹木是否將造成急迫重大且不可回復之損害，並就系爭開發案之公益目的為衡量。

#### 4.15.4.勝敗訴及法院觀點

最高行政法院維持原審裁定，駁回中華民國荒野保護協會等之抗告。

- (一)公益個人或團體所熱愛關心之事務既然常涉及公共事務，該等公共事務之實踐，常會面臨不同公共財取捨之機會成本議題（常見之例即是經濟發展與環境保護），而社會期待不同公共政策之選擇取捨（包括有無及數量），最後之邊際效益與邊際成本均相等，以求社會福利之最大。而公益團體通常對某些公共議題有較強烈的偏好，如果讓其能貫徹主觀偏好，特定公益事務之數量可能即會超過形成社會福利最大之最適數量。當然政府公部門之政策抉擇未必也能讓所有公益事務之數量最適，所以才要許可公益個人或團體對之有所制衡，但這種制衡之力道，在立法上必須有權衡，特別是當政府公部門已投入鉅額成本，從事公共事務之建置，而公益個人與團體在資源與資訊均不足之情況下，仍然可以透過司法去質疑公部門之決策，其質疑為正確妥當之蓋然率以及法院對政策所涉專業技術之審查能力，均會使立法者在立法思考再三，法院也會以保守抑制之角度為法規範之闡明。而本案主觀公權利之另一實證特徵則是：其請求內容為要求負有義務之主管機關，按程序設計採取一連串接續之作為，來預防或減輕開發行為對環境之不良影響。這種接續之作為又涉及高度專業性之評估，要指摘主管機關不採取作為屬違法，則對該等作為在專業上之必要性與可行性，對開發行為所造成之成本衝擊，以及為何這樣的成本付出，在給定外生條件不變之情況下，就社會長期福利而言，作為之利益大於不作為之利益。這也是討論本案權利蓋然性時，必須提出之論述。畢竟這個社會有多元而相互競逐之價值及利益，環保不會是這個社會絕對唯一要保護之利益。在這樣的實證特徵背景基礎下，抗告人本件聲請所依憑之本案權利，當然要在其架構權利之構成要件要素完全被滿足之情況下才成立。這不僅是法律形式邏輯上之當然解釋，從其實質規範目的觀之，也隱含有給予負責環境影響評估法執行之主管機關 60 日深思熟慮評估時間之規範意涵。特別是對「環境影響評估」此等具「專業性」、沒有「是非黑白對錯」、涉及「不同代替方案邊際效益取捨」之議題而言，更是如此。另外在保全之必要性部分，本案涉

及環境與經濟發展之權衡取捨，因此本案權利是否存在實甚模糊。而當本案權利存在之蓋然性越不清楚，保全必要性之程度會越被強烈之要求。最後應附帶說明者為，實則定暫時狀態之假處分，基本上是為了改變現狀，以維持本案權利。而本案抗告人請求內容，表面看來似乎是請求主管機關為一定之作爲，因此似有請求主管機關改變現狀之意涵。但深入思考，主管機關之不作為，即意味著開發單位開發行為之續行，主管機關之積極作為，論之實質，實際上在維持現狀。所以本件假處分之性質，到底是改變現狀之定暫時狀態假處分，抑或是維持現狀之（狹義）保全假處分，在學理上恐仍有爭議。只不過本院係將所有權利保全許可之判準建立在單一體系架構下，故此等區別對本案勝負判斷之作成，並無太大影響，總結以上所述，抗告人之本案主觀公權利是否成立均有疑義，其存在之蓋然性亦屬偏低。

(二) 事實上本案之開發單位為臺北市政府教育局及文化局，審查程序則向由臺北市政府行之。是以本案主觀公權利之相對義務人應為臺北市政府單一行政主體而已，抗告人將行政院環境保護署亦列為本案當事人自屬無據。其稱「臺北市政府身為開發單位，又兼主管機關，違反利益迴避原則」核屬其個人主觀意見，自非可採。此外即使行政院環境保護署對臺北市政府有關環境影響評估事務有監督責任，此等間接監督關係亦無法導出「行政院環境保護署為本案主觀公權利相對義務人」之結論。

(三) 保全法院不可將本案權利之保全委由非本案權利之義務人行之。何況依上所述，本院亦認為抗告人之本案權利是否存在尚有疑義，保全之必要性更難確認。又抗告人在抗告狀已自承，其保全之目標（禁止移植樹木）已因該等樹木實際已移植而落空，本案亦無保全之實益存在。本案權利存在之蓋然性，依現有證據資料，仍屬偏低。且抗告人也未陳明在樹木已被拆除之給定條件下，主管機關後續職務作為義務之具體規範基礎（例如環境影響評估法第 18 條所定之開發追~~進~~程序規範），以及在經利害權衡後，應採取之具體作為內容為何，是以法院難以在抗告人主張之本案權利基礎下，進一步為保全必要性之評估。

4.15.5.當事人及法院於判決中的著力

4.15.5.1.當事人及前審法院主張的字數

2738 字

4.15.5.2.法院判斷的字數

4694 字



## 附件 5 第二次座談會會議記錄

座談會時間：2010 年 1 月 26 日 10 時至 12 時

### 一、緣起：

法律學院成立環境永續中心，期待能綜合性地以政策及法律的觀點討論環境議題，待社會科學院遷回總區之後，將與政治、經濟學系的老師有更密切的合作。中心成立之後選定了兩個主要推動立法的活動，第一是環境責任法，尤其是氣候變遷所引起的責任問題。這也是現在環境政策法律學界非常關注的議題之一，包括財務面責任面以及國內及國際面如何銜接的問題。我們在環保署的委託之下，研擬了一部草案。現在計畫執行完畢，也有草案了，但仍須往後持續立法推動及介紹。

第二是環境影響評估制度。環境影響評估法於 1994 年完成立法的時候，當時的環保署長是趙少康，立法過程中我也參與很多，期間值得思考的問題很多。今天我們所運行的環評制度，是經由長時間演變討論而來。環境影響評估制度，與台灣本地的社經脈絡相連結，但今天我們看到的環評制度，實施的結果造成三方都不滿，業者認為環評制度的施行造成工程的拖延，民間團體在其中也深感挫折。政府中尤其環保署也感到非常痛苦。看起來這個制度可能很有問題，我們仔細的從環境訴訟的結果來看，發現與環境追蹤有關的案子特別多，再來，暫時權利保護也無法因應環境制度。公民監督也覺得很無力。從實際擔任環評委員的經驗的覺得感慨萬千，不論是一方，都期待改革。

環境影響評估可能是現在環境問題最重要的制度，不過運行有一點背景，但現在的確是有改革的必要。環保署環境資源基金會先鋒進行改革，我深深感動，認為這就是我們應該關心的問題，準備了一份非常完整的報告。但後續的改革卻沒有繼續，實在可惜。這個制度影響如此重大，但是呢到底整個政府跟民間該如何認真檢討，問題核心在哪裡，我們有沒有機會去改變，其實還在未知之境。我們期待有一個比較緊密而細緻的討論，之前在中經會所舉辦的研討會中，我當時擔任評論人也說過，今天這樣一篇文章評完，我們實在也無法確定環評制度真正的問題出在哪。所以我就跟蕭院長提議，認

為我們應該要有一些比較 close 的討論，公開也好，不公開也罷。但比較全盤的討論。搭配研考會的計畫，今天有機會與大家在此討論興革芻議，我預先拋磚以期引玉，先提出一套基礎的改革想法，往後再進行更細緻的討論，與各界人士溝通討論。

## 二、葉俊榮教授報告：台灣當前環境影響評估的問題與興革

### (一)環評制度的問題

簡報將以問題導向的方式，提出較具體的興革方向。我們認為，環評的問題可分成以下五個面向。一在理念面上，環評的制度目的是甚麼？在環保團體的心中，環評就是要剷除不利於環境的計畫？環評的理念可能不在於計畫本身有沒有過，而在於提升決策理性的品質？如何提高決策的品質？所以原來的理念面大家可能就有些不同的想法。其二，環評到底是誰的事，有些人認為這是業主的事，不然就認為是行政院環境保護署的事，但主事機關可能就會認為這不是我的事。這又是另一個很大的分歧。其三，在決策面上，政府的決策過程中到底有沒有納入環評的意見？也就是說當環評跟政府決策是很有關係的時候，環評的結果在哪一個階段以哪一個形式納入了政府機關的決策程序中。這是一個很大的思考點。第四個是技術面，也就是環評的品質，現在都委託工程顧問公司執行環評，那評估的品質就表現在報告上。那評估的結果應該要有甚麼要求，頁數字數的限制？DATA 的完整度？委託人與顧問公司間委託的程序，誰來委託？是不是有忠誠的問題，顧問公司要不要對誰效忠，把誰的利益極大化，我們是不是要有一個監督機制。再來是參與面。在參與的面向上，程序是否公開透明。誰可以參與，除了參與之外，參與的品質會不會讓大家受傷。如果是這樣的問題環評可能不只是環境工程上的問題，反而是一個政策法律面上的問題，是制度設計的議題。我們也知道，在美國採納環評制度之後，後續的討論有很多聚焦在制度設計上，但台灣關於這方面的討論就薄弱了不少。也值得我們去檢討。

### (二)環評制度檢討與運行比較十大通行議題

如果台灣有這些問題，那我們來看看國際上討論了哪些問題。我們參考了文獻，抓出了下面十大問題。一是 Guiding principle 的問題，也就是剛剛提到的理念面的問題。甚麼是環評的 Guiding Value，當然我們會提到的大概就

是永續發展。第二個是 Application Accessibility Concept 怎麼運用進去的問題，這也是現在比較紅的議題。第三個當然就是政策環評的問題。第四個就是累積性 or 大規模的影響如何處理。第五個問題我要特別強調。其實是 relation to decision making 的問題，也就是”環評跟決策過程的關係如何”的問題。第六個就是比較整合性的面向，第七是公共參與與紛爭解決機制，第八追蹤的問題，我們也可以看到現在的判決大多是這部分的問題。第九是 total management 的問題。第十是整體的管理問題，能力建造(capacity building)的問題。這十個問題是國際學術在討論環評問題的重點。那有很多文獻顯示，從美國很意外的採納的環評制度，進入 1969 年的國家環境法，到現在全球各地都採行類似制度，制度的實踐遭到許多困難，為什麼？成敗的差別在哪裡？這些問題都值得我們參考。

### (三)我國環評制度所面臨的問題

檢討問題要實際以當地的脈絡來進行，我們從上面十個抽象的問題回到台灣，實際的檢討後抓出下列六個問題。一是權限問題 我們今天把環評的責任交給開發單位，把開發單位的評估再交由環保署作集中式的審查。二是環評程序，環評法在我國是早於行政程序法的一個立法，環評法在國外相類於一個小型的行政程序法，環境評估法，資訊公開法，行政程序法。相異於美國的立法順序，台灣環評的基礎結構與美國有別，當時行政機關及民眾都不清楚甚麼是資訊如何公開行政程序如何走甚麼是公聽會聽證會公共參與。因此，也造成的環評法執行上的困難。三是環評審議制度 我們例外的用環評委員會來審查環評，決定開發案的通過或不通過，並透過委員會的建立強調決策的專業與公正。但其實環評的原意並不在此，他注重的是透過程序提升決策理性。因此，也造成了我國特有的環評審查會議運行困難的問題。例如，委員人選受外界影響、決策受環保署或是其他行政機關的立場影響。第四是環評品質，現在的業主是開發單位，由業主去找顧問公司進行環評。那和業主是政府機關有何不同？第五是環評追蹤，割裂的發照單位與監督單位間產生的落差問題。第六是環評訴訟的問題。美國環評制度的背後支持的力量在於公眾的監督以及可提起訴訟的威脅。因此，行政機關對於進行環評的結果及程序都不敢大意。現在的問題，在於我們移植的美國環評制度在大陸法系的行政程序法上，因為大陸法系與美國法系的割裂，導致行政程序法的規定

無法配合環評制度，因而無法就環評程序提起訴訟。我們利用這此的檢討，也發現了很多訴訟上的問題。

### 1.環評的權限問題

經濟部負責核准開發案，但經濟部卻不須負責進行環評，反而是業者負責環評，再交由環保署審查。要為開發行為負責的機關，例如交通部經濟部卻無法直接參與環境評估的程序，造成開發決策與環評決策的割裂。因此，為開發決定的機關內部沒有環評人才，從政府組織及人員配置的角度上來看，我們的政府是無力進行環評的。第二方面，我國制度是委託環評公司做環評，也不是直接由環保署作成，而是交由環評委員來審查，制度上主事者的割裂導致環評程序的權責不相符。而且，環評的集中審查程序成為決戰點，裡面委員在審查，外面民眾在抗議監督。過與不過之間，如果過，事情已了，環評程序終結；不過的話，業主就要抗議開發案被環保署杯葛。這樣造成了一個有趣的現象，政府不願意為開發案負責。開發與否並不是內閣可決定可負責的範圍，環評的結果承擔了政策成敗的責任，使業主有規避環評的誘因。

### 2.程序問題

我確實我有機會聽到民間團體的一些心聲，發現不論是作為民間團體或是實際進入環評委員會來參與環評程序都很辛苦。整個參與過程中，對人民委員及政府機關都非常痛苦。那到底參與的程序出了甚麼問題？人民的參與不見得對決策有影響。為何如此，如何改進程序，涉及根本的問題集中審查制與否決權制，我們待會再談。

### 3.審議委員會

這是一個非常有趣的問題，台灣很喜歡設立委員會來形成決定，一方面以其專業性為決定背書，一方面幫行政機關規避責任。審查委員的組成來做公共政策的決定，在需要高度專業性的領域中確有其必要。但我們設計並不是如此，那今天的環評委員會的組成其實是有一些問題，是不是能用委員會的制度來正當化環評決定是有疑問的。環評委員會的決定是否被政治干預，這牽涉到環評委員會的定位問題，他是應該保有其獨立性，還是應該廣泛的採納各方意見，包括很關心開發案的行政院長等。

4.環境工程顧問公司的問題，不過我們剛剛已經有提到，這邊就不再多談。

#### 5.環境追蹤及監督

確實，現在的環評審議結果常是附條件的通過或不通過，但是這些附條件的環評決定也提高了平常管制的難度。因為是由目的事業主管機關負責追蹤，環保署來負責監督，因此環評追蹤與監督的問題與空保水保處的平常業務的管制考核產生了一些連結，更不用說中央與地方間的管制落差問題。

#### 6.公共監督

而環評訴訟的問題最重要的問題就是在我國的行政程序法下，程序問題無法單獨提起訴訟，公民監督的效力受其傷害。

#### (四)核心問題—環評決定的決策採納

再回過頭來，今天環評制度最核心的問題還是在於決策採納的問題。環評耗費的成本應該是用來增進決策品質而非單純的審查單一案件。在台灣，環評過程是否真的有助於政府的決策，是否有助於決定是否進行特定開發案呢？開發與否的決定應該是由內閣來承擔政治責任，作對作錯影響的應該是往後選民的意象。以貓纜為例，如果這件事其跟環評有關，那很多人就會想過去為什麼不好好做環評，或許結果就不會是今天這樣。這就是環評與決策採納的關係。環評真正的評估重點應該在於政府行為 government action。環評制度的功用應該是政府機關在核准開發時的評估變因之一，環評評估的應該是政府的准駁決定而非開發單位的計畫。因此，我們才會說環評是一個責任政治的問題，公民才有參與環評監督政府決策的正當性。環評評估的應該是政府的准駁決定，1969年 Lindon 的文章認為政府的決策過程中常常忽略環境的因素，因此他試圖建立環評制度，強制要求政府在決策過程中納入環境考量。參議員 Jackson 在起草 NEPA 的時候將環評制度納入的立法目的就在於避免政府作成政策的時候忽視環境問題。

美國環評制度的法源所就只有這條--「所有的法律都要基於本章而為解釋...，所有聯邦機關要用一個系統性的詮釋方法，以環境的角度解釋政策的形成原因，包括立法機關的行為。」環評的原始行為是用來評估政府的決策行為。其實，從美國的例子或是其他國家的施行環評的例子都是為了輔助行

政機關作成決策。有很多美國的判例更指出，連聯邦要撥款給各州進行開發的撥款行爲，也應該要進行環評。這就是環境影響評估的緣由。

評估的結果要給誰運用，當然是決策機關。基本上是決策機關運用環評制度來充實他做該決策的正當性。環保機關或是民間社會應該要共同來監督環評程序的合法與否。美國的 EPA 並不負責審查環評報告，但因為 EPA 在環境問題的專業性使他的評估意見是最重要的。在台灣，EPA 的忠誠性常受到質疑，民眾不清楚它究竟是以環境爲重還是以開發重，但這樣的問題在美國制度中是不存在的，通常 EPA 及其他機關都是站在監督環評的位置來發表意見。這其實是環評制度的原始用意，但這些特色在我國的環評制度中完全走樣。

#### (五)現行環評制度的乖離之處

大致如以上所述，因此環評制度在我國無法達成原初的目的。我們該如何改變這些問題？其實，原本的行政院版本的環評法是採美國的制度，但在立法過程中被翻案，單時我也在場，所以我來說明一下當時的狀況。立法時的背景以經濟發展爲重，我們無法信任各行政機關會用心的、公正的進行環評。爲了確保環評制度的效力，因而採行了當今由環保機關來爲集中審查與否決權制。當時的決定是對是錯，其實很難判斷。或者，這其實不是對或錯的問題，而是當時的民間社會及時代背景下不得不的決定。

不過，時代的背景改變了，當時的民間社會還不成熟，還受威權體制的控制；當時的公民參與制度及資訊公開制度都不健全；當時的法院也沒有處理環境問題的能力。但現在時代已經改變，上述的問題已獲得了長足的改善，環評制度當然應該與時俱進，回到原來制度的原意，更進一步的要求行政體系下的各部會更重視環評的結果與過程，深化行政機關的環境思考。也讓環保機關回歸到環保機關的立場，爲環保發聲。決策機關應該採納和追蹤考量環評結果，再用公民的力量監督環評的程序是否合法、公正。

#### (六)改革方向

那就改革方向，我提出三點建議。第一，各決策機關爲強化決策品質而爲環評，但開發機關可以要求業者提供協助或是委外進行環評，但開發機關必須爲該決定負責。第二，強制環評，使行政機關的決策考量到環保議題，

但非以否決權制度爲之。開發單位必須有能力去吸收消化各種利害得失爲綜合的政策評估，而非單一因素決定否決開發案。開發單位並不是在環評決定時給予業主開發條件而是在爲開發行爲的決定時給業主開發條件，這樣才有力量及強制力去做後續追蹤。第三，強化公共監督，如何強化，相關制度配套包括：擴大公共參與的時點及機會，機關程序進行的司法化，資訊的透明化，評估項目的明確化，行政程序法第 174 條的配套修改。

### (七)結語

最後，我們以荷蘭的經驗來做結，From a thick report to a streamlined process. 這也正是我們期待台灣的環評制度能邁向的新走向。接下來就請各位提供意見。

### 三、回饋

蕭代基院長：

我也很早就參與環評立法的制度，非常同意葉老師最後政策改革的方向，我之前寫的文章也相似於這個方向。但是呢，我認爲環評原初的想要解決的問題無法被解決，制度反而成爲問題的根源。我很贊成 EIA 應該要作爲保障環境原因被納入決策的辦法，現在是還有其他方案加強環境意識被採納進決策程序，綠色國民所得，綠色預算，永續發展指標。但這些方案都沒有強制力。環境的考量是一個公共財的問題，不是個人會自動願意考量的面向，必須要有誘因或是強制因素，才有辦法將環境因素納入決策的過程。

湯京平教授：

過去決策時候我還是博士生，能做的只是觀察這個決策，當時環保單位認爲這是一個勝利，我過去的研究也同樣樂觀的看待這個決策。我看了很多開發案，環評制度至少保證了有很多施力點可以擋下不適當的開發案。這讓我有一個感覺是，台灣的環評制度雖然與美國設計的制度相異，但這十年的過程中，環評應該被視爲利大於弊，如果沒有環評制度可能會更慘，基本上我們也很難相信若是沒有環評制度，經濟部會自然而然的考量環境的因素而爲決策。所以，理論上我認爲當然有爲環評制度體檢的必要性，不過我們不可以忘了當初的立法緣由，是爲設計一個解決很多的焚化爐煉油廠的議題的

機制，讓雙方有場域可以討論，最後有審議委員會擔任仲裁者來為決定。審議委員會也有其必要性，讓學者擔任委員的必要性在於雙方根本不相信政府的公正性，所以只好轉而尋求專業來為其決定背書。

但是背後的政治原則是沒有問題的，遇到爭議我們必須要對應的解決機制。說實在，我們很難以找出一個可以解決政治經濟環保爭議的原則，但是不管如何必須有解決問題的機制。美國其實就是在有很強的立法司法監督機制的背景下，將這個爭議交由有民意基礎的總統做決策，行政單位還是沒有正當性做出決策。但台灣的司法部門不敢，或是說目前也無法作出一個納有環保意涵的決定。在台灣較弱的司法背景下，當審議委員會被撤除，那這個爭議要放在哪裡解決。

林素貞教授：

事實上對於決策過程的品質是否可以提升，我之前在英國已經發表過相關文章，也與澳洲的制度做了一些比較。我認為這是一個我需要正視的問題，需要慎重的審議。但其實必須先確定這個問題事實上存在，才有討論如何解決的正當性。為什麼會這麼講呢，因為美國的制度或是其他我曾比較過的制度來看。例子，美國 EPA 負責的只有包括水空氣垃圾相關的範圍。DOE 負責的是能源的問題。DOT 負責的是與運輸有關的計畫。之所以能這樣分工的原因在於美國基本上就是一條鞭的狀況，只要出錯了就可以用後面的其他機制把來解決，例如否決或吊銷執照。這一方面有一些東方文化的中閉門造車或是官官相護等問題。還有我們的民營化尚未成熟。在這樣的情況之下，你能期待經濟部在審水利署或是台電的計畫時不會偏頗嘛？這是我們現在還存在的問題。但英美的民營化制度相較成熟，所以只要資訊公開以及司法部門監督得當就比較不會發生上述問題。可是在東方國家的整個民族性及文化性有所差異，例如台灣及日本上可能就沒辦法照樣辦理。今天我們要是疊床架屋的轉回原本的制度，成本很大。

當然我很同意你某一部分，就是每個決策過程中都應該要有專職專業的環保人才，不只是去關懷甚至在技術層面上去整合意見。我從八十幾年就一直在講決策過程中，環境思維該如何的切入，並且被當一回事。但是我多年的觀察，並不認為有辦法單純而無強制力的辦法可以納入決策體系。所以抱歉

我不認為改革的時機到了。我們頂多只能說是邁向公民社會，但還沒有成為公民社會。然後我們在檢視一下，我們的公民是不是真的成熟了？至少在選舉過程中我們可以發現人民的意志很容易被扭曲。很多時候還有很多的利害關係人的立場該如何被檢驗。有可能公平公正的被檢驗嗎？當然不能讓它自由心證。最後其實還是有一些 value system 的問題必須要被解決，總要有些制度去平衡這些價值衝突。

葉俊榮教授：

我可不可以繼續追問一下您本身參與的經驗。我相信這件事很辛苦很困難，我也曾經當過裡外不是人的角色。但是在這樣的困難中效果到底如何？如果我們的立場不是委員，而是在外面去努力是不是會容易點。不過，身為委員當然背負的責任不一樣，但要是現在台灣沒有機制讓教授或是民間團體的人士進入決策過程，他們到底有沒有實際的影響力？

林素貞教授：

我認為累不是問題，這也是相當好的一個學習經驗。但在各個案件之中，換軌道的從 NGO 角度或是委員的角度思考是累的。不是不可以，但是心態上要調整。如何在重要會議中讓政府做對的事情，同時把事情做對。這不只是政府的責任，這是一個多元的力量的拉扯。在美國也不是單一機構的決策程序，是很多機構共同的拉扯，但是有一個 leading 的機構可以處理爭議。如果我們很快的認為環評委員會有些效率的問題，而把他裁撤掉。那沒有了中間的 leading 機關，又要如何解決爭議？像是核四的案子，我們把它丟回到原能會來審議(葉俊榮老師：那是立法之前)，但後來被拉回環評。為什麼？因為民眾不相信。在除此之外，其實我們可以聚焦到如何讓委員會的運行更好。

臺灣蠻野心足生態協會文魯彬理事長：

如果我沒有聽錯的話，林委員是認為機關還不成熟，無法期待行政機關能自發的環境基本法第七條要求的永續發展，環境保護優先考慮到決策考量。關於這點我也挺贊成的。我覺得剛剛您說的這個歷史背景是趙少康先生不相信經濟部的公正性，不過那是 1993 年時後的事了。我也是教授，但我的背景是商，我參與環境問題的感想是，台灣是越來越把公眾的資源，交給自由化、民營化。在這個的前提之下，因為民間有兩種民眾，一種民眾會以營利為目

的或是以公利或其他目標為目的，都有他們的意思。一種是法律規定怎麼樣例如規定你為營利機關，以營利做為最高原則。但是民間團體的困境就在於，我們會在營利跟公益中搖擺不定。你問幾個人搞不好就有幾種最高目標，還可能會不只。所以，我聽到湯教授提到環評法的立法是環保人士賺到了一個機會。我承認，我是體制外的人，但是認為體制內的解決機制是沒有用的。所以我進去體制內，就是想要表達我們體制外的人心中的意思。我或許是唯一的，因為其他人可能認為體制內的機制是可以解決問題的。但是畢竟我們都活在體制內，也只能接受。所以我是會擔心這份改革報告會不會有預先設定一些立場。(葉教授：沒有沒有。)我相信，可是我會擔心，這樣拿掉否決權反而是讓行政單位撿回一個好處。(葉俊榮教授：我都不一定能說服他們!)所以，我覺得最根本的問題還是在公共監督，我們的法制已經完備，我們只要讓民間有更多機會參與監督。我覺得台灣人民是足夠成熟的，比美國成熟多了。我相信這一點是可以克服的，但要很勇敢的讓民間有更多參與機會。(葉俊榮教授：how ?)以法行政!這個很好阿。我們跟環保署或其他單位提供的資料上就說，這個目的事業主管機關其實扮演了很重要的角色。但是，我們的環保署好像並不是很堅持自己的角色。剛剛林教授說的有些道理，像是有些文化上的不同，例如我們台灣人以為和為貴的特色。所以我也想要問一個問題，葉教授講的環保署到底是要配合內閣還是為了環境。今天環保署的自治條例第三條挺有趣的，環保署看到地方政府違法或是逾越權限或應執行法令而未執行者，應先報請行政院停止、撤銷或處理之。這已經很不錯了。但情事緊急時，環保署可發布命令，先行停止、撤銷或處理之。環保署照理已經有足夠的法令依據，但他就堅持那個目的事業主管機關-台電這個國營事業要自己先做環境影響評估，還不是環保署該出面的時候。我不知道啦，或許我看得太單純。另外，我們或許可以學習美國的三權分立，這個就回到依法行政，就是立法授權環保署一定權限。所以我覺得你這個遠景很好。

葉俊榮教授：

所以經過了 1994 年到現在，我聽了幾位好像異口同聲的認為，噢好像不錯阿，可是我們好像還沒準備好。好像台灣階段的改變，十幾年來的變化，我們還是沒有準備好。我當然某種程度可以說是進出政府機關，也有相當的感觸。聽 Robbin 講，明明法令完備，但是環保署是一個很弱的機構，只要行

政院長一聲令下，可能就不敢有所作為。環保署反而是不敢碰觸問題的一個機關。可能有一個必須要討論的問題是，台灣是不是跟 1990 年代初期的情況一樣，就算在組織改造之後，交通部、經濟部還是不可信賴？

臺灣蠻野心足生態協會文魯彬理事長：

我認為，從個人或是機構兩個方面來看。我覺得環保署也好，或是各個部門也好，裡面的公務員是想要做好的，但是有壓力。有預算的壓力，民意代表的壓力。我自己覺得這是核心問題，所以我在這幾次的政策環評委員會提了一個建議，要求公務員公布到底有誰跟你溝通聯絡，全部公布。可能我太相信這個透明化。

黃錦堂教授：

第一個講的就是說，聯合國有個東西在規範環境決策的參與問題。那他有三大原則。一個就是資訊公開，一個是參與程序，最後一個就是爭訟制度。那這個聯合國的公約規定也挺細膩的，可能對我國的主政者也些啟發，甚至我們應該是要積極去做，因為我們也是挺尊重聯合國的公約。歐盟也全面繼受，德國還因而修法。其中是我們這個報告可以參考的，比如說德國的聯邦自然保護法，在修法之後，讓公益的環保團體在制定法規命令、重大計劃或是開發案上都有很大的參與權。讓環保團體可以要求業主提供報告書，也可獨立出來以程序為標的打官司。也相當完備的規定環保團體的程序參與權。再來，德國也新訂了環境事務的爭訟法。其中主要是針對需要進行環評的開發案及公益團體訴訟，去除當事人適格的問題。這個訴訟審查的標的包括程序與實體瑕疵。所以看來是不是因為繼受德國法就無法審查程序是相當可以討論的。我也同意環評在各部會也要自己作，但各部份要如何作環評？環評是不是唯一的程序，環評是不是第一個程序，往後還有後階段去衡量其他開發與否的因素。德國應該是採兩階段的程序，先進行環評，再進行計畫確定裁決程序。不管是採一階段還是二階段程序，我認為都要運行對立的鑑定意見書。應該要有兩個並列的意見書一起審查。逐一爭點(例如以環境媒介來分)來審查。資訊公開的制度要讓環保團體可閱讀、抄錄原始的環境影響說明書，如有不滿可以提起替代方案或相對應的制度，之後與對立的報告書一起來進行審查。當然，程序若有違法當然應該設立相對應的爭訟制度。整體性的決

策，其實不只有環境衝擊，可能還有一些交通經濟的因素，正反的效果又該如何評估，標準在哪裡？我想這是更複雜的評估過程及標準。整體跟區域發展的構想等其他影響，都必須要拉出來審查。這樣或是才是一個比較好的做法。就算是部內自己來審環評，擔任審查的單位在職權上、經費上或是人員升遷上還是要有一些獨立性才好。

駱尚廉教授：

你如果去大陸，小米麵店或是面店兩個都通。你如果去韓國，炸醬麵跟中文也可以通。我的意思是說，一開始都要牽就現實面而建立制度，用久了，可能也難改。後來知道他不太正確，可能後來要用新的制度修正，搞不好是個比較好的辦法。你這個理念要多去講多去推，但實在也不太可能在各部會自己審查環評。像這個環評初審，我就有發現他去找很多非委員的學者去審，如果我們加強初審制度是否就有可能去分散決策的力量，慢慢的告訴他們環評並不只是通過與不通過的問題，進而提升委員的意識跟技術。實際上的一些被規避的制度，例如公告在偏僻的地方，這些問題其實是可以透過這些小修正去興革現在的問題，可能是比較務實的做法。

傅玲靜教授：

立法的時候我還是學生，所以這個議題我也是來學習的，我也是非贊成葉老師的興革方向。我在德國留學的博士論文是寫開發許可程序，所以回來看到我們開發案件，才會特別去關心環評的問題。也是看到如同葉老師的觀察及改革方向，因為我們的確是國際上很特別的一個環評制度。不過若是往這個方向修改一定會碰到一些問題。我自己的想法是說，如果回到目的事業主管機關來承擔環評責任，那其實現在環保團體很關心的是公共參與的聽證問題。那如果一個開發許可程序，回歸到現在的行政訴訟法的聽證程序是不足的，民眾並沒有辦法在一個公開透明或者是公正的程序中受到保護，會受限於我們的行政程序法。德國他們其實是用剛剛黃錦堂老師所提到的計畫確定程序，而環評法裏面也明定要採計畫確定程序的聽證程序。那一套聽證程序的公共參與更高，有更多的民主正當性甚至更多的妥協性。這樣的配套制度要是沒有訂好，貿然的回到目的事業主管機關，民眾原本所期待參與程序可能更沒辦法達到。(葉俊榮教授：我們可以先講一下，整個制度興革的前提是

在配套制度要出來之下，我們才能真正的完成改革。)第二個我看到的問題是，我看到的一篇文章，行政權理面的權力分立，行政權本身也要有分立與制衡的觀念。行政對外一體，但是行政機關內可不可能也要有一定的對立性。其實今天這樣的制度興革也建立在民眾有沒有辦法相信行政機關有能力去對抗彼此。回歸到一些外部的環境，這樣走下去勢必是行政機關的政治責任要加強，那我們必須要看的是選舉制度有沒有辦法真實反映政治責任，所以選舉制度也是必須一併被考量的問題。另外是司法的問題，在整個法學教育之中，環境法是一個邊緣的主題，那培養出來的法曹到底有沒有能力去處理。(葉俊榮教授：這邊環境法的課我教了二十幾年，常常是兩百人的課程。)至少我這邊教的私立大學是沒有人要學環境法，他們可能不是律師或司法官，但可能是公務人員，但反應到的就是公務人員有沒有辦法去回應環境事務。

再來，觀察行政程序法第 174 條，其實這條在德國的意思是，只要有救濟的必要性，程序問題也可以提起訴訟，但我們立法的時候可能理解錯誤。最後一點是整體決策問題，其實現在開發案件最大的問題在於土地利用的問題。所以必須要看的是整體國土規劃的問題，在德國是國土計畫的位階大於環評，但在我們這邊是環評主導都市開發計畫。在土地利用法制上，可能也要去做修正才能去進行環評的興革。這大概是我的一點想法。

葉俊榮教授：

因為我們把環評拉出去，給他否決權。所以變成單純把環境議題切給別的機關做決定，把議題切割分裂才造成這麼多問題。

劉宗勇先生：

剛剛其實葉老師報告他整個研究結果跟改革方向，跟其他人的發言。環評這件事對我們而言真的是負擔很重，但我覺得這是一個很好的學習機會。在我來講，環評法的變動性是最大的，業務真的負荷很重，但也是一種很棒的成長。為什麼在這個過程中還是有若干的成就感，因為在運用這個機制上，我們至少有某一部分還是有保護到環境。例如在環境敏感區的重視與保護及總量管制，也只有在環評中獲得進展。環評其實在各方面都走得比別人快，其實像汙染抵換之類的都是透過環評來操作，後來才能擴散到其他法律。

在運行環評程序的過程中，我們當然會去學習美國的東西，但德國的經驗

我們也有學習。後來很多國家不管是單獨或是合併立法，操作模式也有很大的不同。例如英國就是在都市計畫法下交由 Local Planning Authority 去審查，交由地方來審，也給他們否決權。葉老師提出的改革方向是以美國制度為原則，那除了美國的制度外可以再參考其他國家，例如英國，的操作模式及效果再來討論。例如否決權制度，雖然不是多數，但還是有一定數量的國家採納，所以我們可能也沒有這麼特別。

另外是程序的部分，也就是公眾參與。其實在制度設計上，環評制度是兩階段。那在第二階段的制度設計好像比較完整，但第一階段就相顯較為不足。但原始設計其實也就是這樣。不過，其實在操作過程中，我們也有加強參與的程序，例如運用網站公布資訊。所以，當然第一階段的參與程度還是不及第二階段，但其實兩者的差距已經很小了。但當然我們是可以再去思索更多更好的公共參與。

第三個談到的是審議模式。這幾年我們每年都派人去國際環境評估協會，其實這個組織會員非常廣泛，有一百多個會員國。那其實剛剛那些重點每年的國際年會都會去談，這個組織曾經想要去討論公眾參與該如何去做，想要訂出一個標準，但後來發現訂不出來。因為各國的決策模式跟參與機制都不同，必須個別訂定，頂多以基本原則。這個審議模式他們也有在談。把全球的審議模式找出來，可能可以畫一張圖。有獨立審議委員會，有像我們的審議委員會，或是其他類型的審議單位，像 NGO，或是像美國以行政部門來擔當。但其實沒有哪一個模式是好的，還是必須要因應自己國家發展的脈絡，而定出需要的制度。

再來是書件品質的強化部份。其實在很多國家還是去讓開發者去評估，因為環境保護的概念還是必須讓開發者學習。要是開發者可以有環境意識，才能有效率、才可以適度的去做調整。(葉俊榮教授：其實這是兩回事，開發者可能就必須自行評估環境影響，但 EIA 還是作為行政機關的決策模式。)但是，給開發者做環評的現象的確是存在的，而且似乎也有其必要性。

我們其實最近有些研究，甚麼叫做書件品質好或品質差？我們會去探討他的精確度如何，但不管如何，你再厲害，其實環境品質的測量是有無可避免的不確定性的。所以問題不再是預測結果，只好再找一批其他的、可信賴的

專家去做最後的審議，所以其實是人民信任與否的問題。

最後提到一個，制度面的大變動對環保機關而言是很不贊同的。有沒有可能在現有機制上作一些調整，是我們比較可以去做調整的。

林素貞教授：

燙手山芋丟給環保署，所以最後責任都是環保署承擔。這實在不是環保署可以或願意承擔的。還有就是立法委員遊說的問題如何解決？如何可以讓做環保議題決策的人有其獨立性？這也是很根本的問題。

葉俊榮教授：

環保署現在負責環評的人力有多少？

劉宗勇先生：

目前署裡有兩個科在主管，但其他業務處也會有專職環評事宜的人員。在監督部分，我們的總隊有一個科在負責，北中南的各隊也會有人負責。審查部分，我們中央有一個科，各業務處也會有人專職負責。集中在中央環保署的大概不到二十人，中間還有一些是作行政。最後環評的決定還是仰賴專家。(葉俊榮教授：環評這們重要又複雜的事，環保署這麼少人要擔這麼重，實在辛苦。我們應該再做相關建制。)

台灣環保聯盟李卓翰秘書長：

我只對我的觀察發表意見，葉老師的想法是將環評當成一個決策考量的制度，但不再是一個關鍵性的決策工具，不再有不負責任的否決權。(葉俊榮教授：不再有別的機關的否決權，也就是不再有不負責任的否決權。)環保議題不再有決定性的力量。讓環保議題跟社會議題是同值的。(葉俊榮教授：但因為程序上的建制，會使環評還是一個很重要的因素。)但是，還是有可能在利益相比之後，雖然環評沒通過。但開發案還是可以作。(葉俊榮教授：但法院還是可以停掉，在美國也有很多這樣的前例。)所以，我們認為喪失否決權後還是拉低了環境議題的力量。

林素貞教授：

你還是想得太好了，否決權沒有這麼無限上綱。通常是其他行政機關變把

燙手山芋丟給環保署，讓環保署做壞人，讓他負否決政策的責任。

台灣環保聯盟李卓翰秘書長：

但在整個行政體系中，環保署可能是被弱化的機關。但在分散環評審查之後，在各個部會中還是由相對較弱的單位來負責。

葉俊榮教授：

但這樣還是讓環評過程緊靠於決策中心，不像現在又遙遠。除了否決掉之外沒有直接的影響力。而是在決策過程中有影響力。

台灣環保聯盟李卓翰秘書長回應：

舉個核廢料的例子，當經濟部跟環保署意見相衝突時，衝突如何解決？

葉俊榮教授：

問題不是這樣問的，經濟部有沒有辦法解決是一回事，但是這是制度設計的問題。在個案中沒有甚麼一定的解決答案，我們只是再找一個整題而言較好的決策模式。當你以一種否決極大主義來建構制度的時候，其實就已經跟環評原始的意義有別了。我們不能因為重視環境就把環境因素無限上綱，還是應該綜合考量其他因素。我認為這是一個很關鍵的因素。

林三加律師：

感謝葉老師這麼用心的舉辦研討會。我從實務的角度來看，其實是很支持老師的提案，但我們也很訝異環保署竟然不想全盤更動環評制度。因為，我們提了很多告環保署的案子，發現目的事業主管機關躲到後面去了，反而處理不到，真正應該負責的機關沒有出來。我甚至有一個案子，爲了要提假處分，爲了要確保假處分的效度所以我們也告了其他有關單位。但是法院認爲不可以告其他單位，因爲欠缺當事人適格。可是如果只以環保署爲被告就達不到假處分的目的。我們還是必須正視實務操作所產生的問題。葉老師這份報告解決了很多我們原本的疑惑。我們之前開研討會的時候，尤美女律師的想法就是像推性別主流化般的推環保主流化。關於否決權的問題，其實由目的主管機關來審的話，其實也會有零方案的思考，那其實在影響環境過大的情形中，也有不准開發的選擇。

再來是公共參與的部分，葉老師認為應該要加強民眾對前階段的參與。前面提到德國的併行意見或許可以跟行政程序法的聽證程序作連結，讓意見能更充分的表達。可能還需要的是法制上經濟的補助，畢竟人民沒有錢哪有辦法做完整的評估，或許有必要提供一筆基金來供給人民進行環評。

最後，我認為不管社會成熟與否，制度都可以先行。若是沒有制度，那我們的公民哪有辦法跟著學習。我上次聽一個民眾說談他在美國的經驗，當社區要規劃一個小公園時，民眾一直講講到快十二點，民眾還沒講完行政機關都不能走，那我們這邊是三分鐘一到就掰，人民就不准講話了。我覺得這樣非常不好。

那葉老師這邊提到的分散審核機制，我認為可以擴大環評的範圍，可能可以進行更全面的環評。不管是在都市計畫或是細部計畫的變更或許都可那如環評的適用範圍。關心這邊問題的人也才有辦法有訴權，可以提起訴訟做救濟。

我比較有疑慮的部分是，改由目的事業主管機關進行環評的時候，可以提起訴訟的行政處分是哪一個，是環評決定本身還是最終決定？

林素貞教授：

我並不是反對，我只是認為要漸進性的改革。可能先設立單位。但是小單位要如何對抗跟老闆不同的意見。如果小單位沒有辦法建立抵抗的力量，那環評還有沒有效。還有教育制度的搭配，我們才有可以處理環境議題的公務員。誰可以信任誰？對民眾而言，誰是一個可信任者。

劉宗勇先生：

這樣的制度變動，其實操作面上有很多問題。人才哪裡來(環境法學分有多少?)錢呢?在這份報告中有談到，因為很多開發案件會因為想要規避環評案件而分隔成小型的開發案，為了避免這樣的問題，所以要對所有開發案全面進行環評，但這樣到底會有多少案件需要環評?相應的人員足夠嗎?全世界各國沒有這樣的制度。(葉俊榮教授：所以說不是對開發行為環評，而是對決策行為環評啊。)那這樣報告書可能會造成邏輯上的矛盾。(葉俊榮教授：應該是語句上不夠精確。)

蔡雅濤律師：

關於分散制的問題，好處是在權責分明，我個人也是非常希望每個案子有可以負責的人，而不是由無辜的環保署一肩擔起。不過有權也不代表他會盡力。改成分散制之後要如何確保相較於環保署可能較不專業的行政人員會盡責的考量環境問題。關於分散制可能納入更多不同意見的問題？我是深表懷疑的。真的嗎？但要如何納入不同意見，例如要求每個機關提出書面的資料，可能也要搭配透明化的制度，讓公民能夠監督。關於追蹤資料的問題，是不是有可能建立一個整合平台，上面有友善而能懂的閱讀資料，也要提供無償的下載。至少夠讓我們用功的人是可以有能力參與討論的。

關於取消否決權制的問題，我們是有點保留態度。很重要的是，司法到底有沒有辦法做出實質有效的監督。勝訴之後到底有沒有實質的執行能力。說實在環保團體資源有限，連要不要提起訴訟都會是一個很大的考量。如果上述沒有做到，人民不想打訴訟，行政機關不怕被告，那一切都是空談。

報告書中有提到環評制度成爲利益衝突的戰場，造成環評影響實際決策。不過我們認爲也未必，至少現狀下有否決權，威脅很大。如果這樣還沒有辦法讓大家採納環境意見，那取消之後就更肆無忌憚。最後是關於旁聽要點的問題，希望能有全國一致的規範，這樣人民才不用學很多套。還有現在環保署的旁聽要點很糟糕，限制了人民旁聽的權利，不管是發言次數或時間限制可能都應該取消。(葉俊榮教授：美國制度裡，其他機關有義務要 comment。)(文魯彬理事長：樂觀其成算不算？)。

#### 四、葉俊榮教授作結

我很 enjoy 這樣的討論，但是無法暢所欲言，但沒關係，往後還有很多機會。我認爲可能問題不在於當前的可行性，要先看願景，再想如何解決可行性的問題。不然社會是沒有辦法進步的。

我再強調幾個，這個議題是中心想推，但剛好研考會有計畫。研究結果不但沒有強制力，也沒有預設立場。但相同的是我們都期待環評制度更好。不管結果上，政府機關的態度是怎樣。本中心還是會致力於推動我們的研究成果。如果各位認同我們的某些想法，我們很願意也希望有後續的合作。其實，不需要各樣條件都具備後才能改革，或許是十年之後才能完成改革，或是分

成兩階段來改革。有時候，我們甚至要創造條件，才有辦法讓社會進步。



附件 6 期末報告審查會審查意見回應對照表

| 審查意見   | 修改情況  |
|--|---|
| (一)袁教授中新意見：  |   |
| <p>1、研究方法：建議將本計畫目標及工作項目列入第一章中；建議將問卷調查的內容列入附錄中；參與座談人員未考慮代表性的平衡，建議再補充召開 1 次座談會。</p>      | <p>建議將本研究目標及工作項目列入第一章部分，配合修改。建議將問卷調查的內容列入附錄中部分，也配合修改。</p> <p>至於建議再補充召開 1 次座談會部分，因本研究第一次座談會的目標是從民間參與的角度蒐集環境影響評估制度的相關問題，因而無代表性平衡的問題。第二次座談會則是邀請各界對本研究研擬建議表達意見，邀請對象包括民間參與者、學者與政府相關部會人員（包括環保署、經濟部等）。座談會的議題與邀請對象的設定涉及研究方法的選擇，第一次座談會已充分瞭解相關問題，且第二次座談會中也擴增邀請對象，因而應無必要為兼顧代表性平衡而再召開一次座談會。</p> |
| <p>2. 研究資料：表 3 中括號內數字的涵義應予說明；表 4 及表 5 應更新至 2008 或 2009 年，而非僅參考文獻資料；報告內容繕打錯誤甚多，請修正。</p> | <p>搜尋相關資料後，配合修改。</p>  |
| <p>3、研究結論：公民監督、公民參與的方式及程序不夠明確，請補充；環評通過後的監督力度不夠，導致環評要</p>                               | <p>此部分於本研究第四章已有詳細說明，並指出諸多問題點；第五章亦有具體的制度建議。因此，在研究結論</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>求嚴，環評執行鬆的現象，建請再予以補充說明。</p>                                     | <p>部分，並未再次詳細論述，僅指出結論。</p>  |
| <p>4、其他：建議聽證會可採代理人理性辯論的方式進行，再由環評委員做最後決定；建議可考量將環境保險的觀念納入環評程序中。</p> | <p>於第四章中已有相關的檢討，認為目前參與的代表性並不明確。本研究將於第七章中配合增加相關論述，並引述國內探討此問題的文獻。</p> <p>環境保險所涉層面甚廣，有待進一步研究，於本研究中不宜在未做全面考量前冒然提出。</p> |
| <p>(二)劉教授靜怡意見：</p>  |  |

|  |   |
|--|---|
| <p>1、文字疑義部分，請補充、修正：</p> <p>(1)隔代正義是否改為代際正義或世代正義較適宜？</p> <p>(2)表 7 至表 10 似應附上環評案件數據統計的期間，並請補足最近幾年的案件。</p> <p>(3)將 EIA Directive 譯為環評指示原則，有些則稱為環評指令未合。</p> <p>(4)行政院環保署環境影響評估審查旁聽要點究竟為職權命令或作業性行政規則，兩者定性不一致。</p> <p>(5)環評法第 23 條第 8 項法條用語應為「受害人民」。</p> <p>(6)Public participation 有翻譯為公民參與，有翻譯為公共參與者，請盡量求其一致。</p> | <p>搜尋相關資料後配合修改。</p>   |
| <p>2、本研究報告之主要論理內容，雖有相當程度以上之理想性，但所提出來的法制修改和政策建議方向，均屬可接受之意見，值得思考。</p>  |   |
| <p>3、本研究報告主張環境影響評估應改採分散式審查、廢除否決權，並由各目的事業主管機關作為實質環保機關，對於各種利益進行通盤考量，以避免環境主管機關處於落實行政一體</p>  | <p>在第四章中發現現行運作使決策納採的內容割裂，並無法落實實質環保機關，並與責任政治的要求有所違背，最主要的問題之一就是「集中審查制」。因此，本研究於第五章中具體建</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>與維護環境利益的兩難(P.109)，造成環評程序成為衝突對立的場域(P.93)。審查人可以肯認研究報告指出的實質環保機關理念、以及現行決策過程割裂「環境」與「非環境」的不當和所帶來的弊端，但這個反省是否可以直接跳到由各目的事業主管機關從事分散式環評審查的結論，似乎可以考慮補充更深入的論據。</p>              | <p>議改變當前集中審查制。</p>  |
| <p>4、由目的事業主管機關「強制決策考量」各項利益，雖有助落實課責性，但仍難以避免由目的事業主管機關所從事的環評程序，如同現有的環評程序一般，成為政府、產業及環保團體的高度衝突的場域，亦即衝突焦點有無可能只是從現有的環保署環評程序轉進到各目的事業主管機關的環評程序而已，此一疑問如何解答，本研究報告可以考慮略加補充回應。</p> | <p>採取強制決策考量所要達到的是增加決策的納採。如搭配民眾監督的量能有效發揮，如運用健全的程序參與，可以程序理性彌補高度對立的問題；又如運用公民訴訟，也可以使司法機關監督行政機關的決策過程有無瑕疵，確保決策的理性。如採用本研究所建議的諸多建議，各個機制環環相扣，將可有效減緩環境影響評估成為高度衝突的場域。就此，本研究將於第五章中補充說明。</p> |
| <p>5、由目的事業主管機關自行選任、組織環評審查委員會，是否即能解決委員會獨立性、不受信任和高度衝突等問題，有無可能依然無法解決上述問題，請團隊納入考量。</p>  | <p>只要進行決策程序正當、透明，決策符合責任政治的要求，所考量的內容不與環境議題割裂，並接受民眾的監督，則委員會的獨立性自然不會受到質疑，信任度也可提高，環境影響評估程序也不會成為各方衝突的場域。對此，本研究將於第五章中加以說明。</p>  |
| <p>6、本研究報告主張目的事業主管機關應強制決策考量環境利益，所適用之</p>  | <p>如適用法規的結果認為應進行環境影響評估程序，則適用環境影響評估</p>  |

|   |   |
|---|---|
| <p>公共參與程序是採用現有行政程序法之規定，抑或應該採取更有助於公共參與的特別程序，請加以釐清。</p>   | <p>法。惟有在不須適用此等特別法之規定時，才適用行政程序法。當然，這會涉及到環境影響評估法如何修正的問題。對此，本研究將於第五章中加以說明。</p>                         |
| <p>7、本研究報告主張目的事業主管機關應強制決策考量環境利益，但似乎並未充分說明目的事業主管機關成為實質環保機關時，對於未達從事環評標準的開發案，決策應達到何種程度的公共參與。</p>   | <p>於有具體的應行評估標準時，未須進行環評的開發案仍應適用行政程序法之規定，並於決策時同樣要考量環境因素，此於第七章「落實實質環保機關」中有說明，本研究將更為明確地指出應如何解決此一問題。</p> |
| <p>8、有關司法權之作為或不作為在環評程序中所發揮的效用，本研究或可稍做補充說明。例如：針對中科三期司法判決確定後所引發的環評爭議，是否可能因為本研究報告所提出的建議而徹底消弭？司法權在暫時性權利保護的判斷上未能盡責的現狀，是否可以透過相關法令或制度的配合修正而解決，以降低環評受質疑的程度？</p> | <p>司法權的積極與否，以及其運作的檢討，並非本研究所要探討的主要範圍，可認為是另一研究主題。本研究擬不具體回應。</p>                                       |
| <p>9、自報告「第四章第二節，二、(二)」起第三大點「資訊取得面臨阻礙」該段的後半段，顯然與資訊取得較無相關，較偏向參與機制設計。可以考慮整併第二大點「參與者的關注面向及代表性不明確」關於時間成本與議程的部分，獨立為第四大點。</p>                                  | <p>配合修改。惟整併第二大點「參與者的關注面向及代表性不明確」關於時間成本與議程的部分後，將列於第三大點，其他點將往後遞移。</p>                                 |
| <p>(三)李董事長錦地意見：</p>   |   |
| <p>1、本研究對問題所探討之焦點結論亦</p>  | <p>此為制度興革方向落實於具體法條之</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>頗切中，如否決權、學中審查、政策納採功能、公共監督以及立即可行措施，惟由此歸納結果建議刪除環評法中第 2 條主管機關以至接續之其他相關法條，以符合採取分散審查制度之體系，則似與現行環評法立法之整體體系或程序完全迥異，故以是否作此重大變革似仍一審慎再做廣徵及探討。</p>           | <p>際必要的破壞。惟變革後，環保署處於專業意見提供者的角色，並不會因此在環境影響評估制度中缺席。此外，也可擔任政策提供者的角色，此部分可在立法時一併考量。</p> |
| <p>2、研究建議頗為具體。由目的事業主管機關分散審查似宜增列條文，對第 2 條主管機關之現行條文，似仍宜維持。由於環境為國家所固有，亦屬國民所共有，故環境之開發使用與權利之許可，亦似宜有主管機關加以行使，如土地、水、森林等均有其主管機關可佐証。</p>                      | <p>同上</p>  |
| <p>3、我國環評法中由於第 14 條規定所衍生否決權之剛性規定，為我國所獨有，又其決定之審查主體由第 3 條之規定及施行細則第 43 條之規定，乃歸之於環評會。而環評會之組成學者專家不得少於總人數三分之二，此即為環境權歸之於學者專家，而環評法之主管機關卻為環保署，此似為有待探討之機制。</p> | <p>採本研究所研擬之方案，可有效解決此項質疑。本研究將於第五章中加以說明。</p>   |
| <p>4、又否決權制是否加以變革，恐非易事，仍有待審思。</p>   | <p>經本研究對現行制度面臨的問題做分析後，建議變更為強制決策考量。惟仍應與其他配套措施一併運作。</p>                              |

|  |  |
|--|--|
| (四)歐陽教授嶠暉意見  |  |
| <p>1、歷年環評有條件通過達 970 件，否決 94 件（表 4），其中有爭議由居民及開發者不服提起救濟者僅 18 件（表 11）不及 2%，且原告獲勝訴僅 9 件不及 1%，顯示過去之制度，以具體達到環評之功能與公信，宜在既有制度上提升改進，似較可行。</p>   | <p>根據本研究的觀察，目前環評制度的問題成因實直指環評制度的核心（集中審查與否決權制），如果僅是就現有制度進行微調，並無法有效解決問題。加上臺灣種種客觀條件與環評立法當時迥異，更應積極思考制度的變革。</p>  |
| <p>2、所提結論建議分散審查，但事實上目前就已是分散審查，包括用水計畫書由經濟部審查，都市計畫及區域計畫由內政部審查、水土保持由農委會審查，環境因子才由環保署審查，若環境因子改由目的事業審查，則其人力、資源、專業、監督等，皆需有較完整具體之比較探討其可行性。</p> | <p>本研究所稱的「分散審查」，是指由各目的事業主管機關個別進行環評程序。之所以會有審查人所提的問題，乃環境影響評估法採行「否決權制」的結果，導致水土保持或區域計畫與環境影響評估表面看似相同，但實際運作的結果迥異。既然此等領域都可以由目的事業主管機關擔當實質管制機關的任務，何以僅有環境領域要由環境主管機關擔任實質管制機關。這也是本研究之所以要改變當前集中審查制並採納及「強制決策考量」的原因。當採用本研究所研擬的方案之後，實際運作時才會如審查意見所指出的情況。對此，本研究將於第五章中予以回應。</p> |
| <p>3、至於由主管機關委託工程顧問公司確可減少顧問公司需配合業主的需求，而有損環境正義，但其制度、人力及界面等，宜請再充分比較探討檢討其可行性，或有替代方式，包括強</p>  | <p>經本研究團隊評估的結果，認為此等方式可提升評估的信任度，也可減少社會的質疑聲浪。對此，本計劃擬於第五章中補充說明。</p>   |

|  |  |
|--|--|
| 化顧問公司評鑑制度或較可行。   |  |
| 4、另強化政策納採及落實公共監督兩項結論，目前皆已有施行，建議補充說明未來可再強化之作法。                              | 本研究第四章分析政策納採與公共監督的結果，認為此部分運作產生許多問題，並未真正落實。第五章中針對如何強化亦有具體的制度建議。因此，在研究結論部分，故並未再次詳細說明，以免造成論述上的重覆。 |
| 5、建議將原委託合約之研究內容或研究重點補入第一章，以了解研究目的，結論與建議部份，建請以較中性之立場，提出未來可再進行提昇改進之具體研究事項。   | 配合修改。  |
| (五)顧洋教授意見  |  |
| 1、本研究結論對於審查制度、機關權責、民眾參與及監督等部分均有相當積極之建議，部分內容亦超越目前環評法之框架，對規劃我國未來環評制度之調整確有助益。 |  |
| 2、本研究建議部分，長程是以修法為目標，近期是以調整現行運作方式為目標，大致可行，惟應考量目前社會對環評之認知，制度調整前仍須與各界充分溝通。    | 與社會溝通是必要的，本研究完成後，研究團隊成員將致力於與社會各界溝通。  |
| (六)行政院環境保護署意見  |  |
| 1、制度分析部分，引用資訊有若干錯誤，本計畫於98年執行時，環保署已建立許多之資訊公開及公眾參與等機制，如：有關「...第一階段並無資訊       | 感謝環保署提供相關資訊，將於第二章中對現狀做更為詳盡的描述，並於第四章中對現制做進一步的分析。  |

|  |   |
|--|---|
| <p>公開功能，更與民眾參與要求有一段距離...」，「...第二階段的环境影響評估才是真正的 EIA...」與現行實際狀況不同。</p>   |   |
| <p>2、學者專家焦點座談部分，對象僅有 13 位學者專家及 5 個環保團體（大多屬於「環保基本教義派」人員），分為社會科學領域學者專家、自然科學領域學者專家、律師、環境團體 4 類，且報告未針對邀請對象進行分析，是否須納入目的事業主管機關及開發業者之意見？涵蓋層面及代表性是否足夠？請加以說明。</p> | <p>本研究第一次座談會的目標是從民間參與的角度蒐集環境影響評估制度的相關問題，因而無代表性平衡的問題。第二次座談會則是邀請各界對本研究研擬建議表達意見，邀請對象包括民間參與者、學者與政府相關部會人員（包括環保署、經濟部等）。座談會的議題與邀請對象的設定涉及研究方法的選擇，第一次座談會已充分瞭解相關問題，且第二次座談會中也擴增邀請對象，因而應無必要為兼顧代表性平衡而再召開一次座談會。</p> |
| <p>3、本研究評析目前環境制度因集中審查制、否決權制而造成環評未能實質影響決策、成為衝突戰場、人民信任不足...等問題，故建議將環評制度改為分散審查制、以強制決策考量取代否決權制，意見如下：</p>   |   |
| <p>(1) 本報告建議「每一開發案都必須目的事業主管機關考量環境因素進行決策」之分散審查，各目的事業主管機關具體做法為何？是否各自設立環評委員會審議，若未設委員會，其審查強度是否足夠？各目的事業主管機</p>  | <p>由各目的事業主管機關依修正後的環境影響評估法進程序。修法內容如本文所提建議，包括各機關自行就環境事項成立適當的組織進行評估、程序進行中落實公共參與、司法機關有更多的機會對行政機關做監督等。至</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>關之主管法規，是否有授予機關可依環評審查意見對開發許可為附帶條件？請納入考量。</p>  | <p>於「依環評審查意見對開發許可為附帶條件」，仍須符合法規範意旨，此乃依附於最終開發准否的決定，而非依附於環境影響評估的審查結論，定性上應為「附負擔的行政處分」。此將於第五章中一併加以說明。</p>   |
| <p>(2)目前環境影響評估、水土保持、用地變更...等審議係採併行審查，並由目的事業主管機關綜合考量後，作出是否同意發許可、或附帶條件許可之最後決策。相對的，當水土保持或區域計畫等主管機關依主管權責進行相關審議時，並不同「目的事業主管機關未考量水土保持或區域計畫等因素進行決策」，本報告獨就「環境影響評估」建議修改當前集中審查制，應有更宏觀之立論依據。</p>       | <p>此乃環境影響評估法採行「否決權制」的結果，導致水土保持或區域計畫與環境影響評估表面看似相同，但實際運作的結果迥異。既然此等領域都可以由目的事業主管機關擔當實質管制機關的任務，何以僅有環境領域要由環境主管機關擔任實質管制機關。這也是本研究之所以要將改變當前集中審查制並採納及「強制決策考量」的原因。當採用本研究所研擬的方案之後，實際運作時才會如審查意見所指出的情況。對此，本研究將於第五章中予以回應。</p> |
| <p>(3) 早期環保署及行政法院均認定環評審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，開發行為最終准駁之權限仍在目的事業主管機關，非終局決定。此一看法，與本報告主張之「強制決策考量」之論點相同。惟環評審查結論屬「非行政處分」之見解於92年「雲林縣林內焚化廠案」訴訟案，為最高行政法院所不採，後續案件之行政法院見解亦認定環評審查結論為「行政處分」，行政法</p> | <p>對「否決權制」的檢討正為解決將環評審查結果視為行政處分的問題。正因為現制下環評審查結果具有否決效力，因而認為環評審查結果為行政處分。若環評審查結果僅具有強制決策考量的效力，則環評與其他項目的評估（例如水土保持、用地變更、區域計畫等）同樣只是決定是否准予開發的考量因素之一，環評的結果自然就不會被認為是行政處分。如堅持採用否決權制，環評結果自然將繼續為有</p>                        |

|  |   |
|--|---|
| <p>院得逕為實質審查其妥適性及加以推翻，此為當初環評法制定時所未料。因此，爭點恐在於大趨勢仍認為環評審查結論為行政處分，本報告雖主張以「強制決策考量」取代「否決權制」，但「強制決策考量」與「否決權」應可同時存在，並無牴觸，如何達成本報告主張之取代功能及如何確保強制納入決策考量？尚有待進一步探討及商榷。</p>   | <p>行政處分之效力。對此，本文將於第五章中加以說明。</p>         |
| <p>(4) 立法院於 83 年制定環評法過程，僅就否決權入法之妥當性及因應配套措施(替代方案)為討論，旨在避免目的事業主管機關不尊重環評審查結論，在未作成環評前即先予開發許可，未及於事後撤銷審查結論之情形。但中科三期七星農場案例所造成投資不確定性的議題（原本開發單位大約需 2 年完成環評後即可確定能否投資，但依行政法院的判決，現在經過 3、4 年後假如環評審查結論被行政法院撤銷，一夕之間變成非法廠商而被要求要停工，則對開發業者而言其投資不確定性的時間將長達 5、6 年），卻使現行環評制度「否決權」之檢討，變成環保署不得不面對的問題，須審慎以對。</p> | <p>同上</p>                               |
| <p>4、在民眾參與及資訊公開部分：<br/>(1) 環保署在擴大民眾參與資訊公開</p>  | <p>感謝環保署提供相關資訊，將於第二章中對現狀做更為詳盡的描述，並於</p> |

部分，實已做了最大的努力，法界常採李建良教授之論述，認為第一階段環評僅為書面形式審查，自第二階段環評才踐行公共參與，但現行運作實務上並非如此，分述如下：

i. 目前開發單位於作成說明書前，即須舉行會議並將辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書，以改進民眾參與時機太晚及參與方式不足之情形。

ii. 本署於 98 年 3 月 11 日修正發布「開發行為環境影響評估作業準則」，增訂第 5 條之 1，開發單位於開發行為之規劃階段，開始進行環境影響評估時，應於主管機關指定網站，刊登相關事項並公開 15 日供民眾表達意見。

iii. 環境影響評估主管機關審查環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿時，即公開於資訊網路，限期供團體或當地居民提出意見，以擴大民眾參與機制及資訊公開。

iv. 本署所有審查資訊完全公開，諸如開發單位所提書件、補充資料、審查會議時間、地點，民眾無須申請，即可於本署「環境影響評估書件查詢系統」(即單一資訊平台)獲知所有資訊。

v. 綜上，實質而言，除範疇界定之差

第四章中對現制做進一步的分析。

|  |   |
|--|---|
| <p>別外，第一階段環評及第二階段環評之民眾參與時間點及強度並無二致。建議本報告能將目前現況納入，並修改本報告相關內容。</p>   |   |
| <p>(2) 在建議將公聽會改為聽證會部分，如何界定當事人、利害關係人？依行政程序法第 55 條：「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之……」，利害關係人範圍不明確時，如何完全通知利害關係人？另環評公開說明會主要在於公眾參與及廣納各方意見，各方意見仍須經專業審查後作出審查結論，與行政程序法規範聽證會之適用對象、功能等並不相符。</p>                            | <p>於第四章中已有相關的檢討，認為目前參與的代表性並不明確。本研究將於第七章中配合增加相關論述，並引述國內探討此問題的相關文獻。</p> <p>又制度上採用聽證程序與公開說明會並不牴觸，可依個案視開發案的規模及影響程度，併行或擇一程序適用。對此，本研究將於第七章中加以說明。</p>  |
| <p>5、建議執行環評契約當事人變革部分，將造成球員兼裁判問題：</p> <p>(1) 依現行環評法規定，開發單位係球員身分，目的事業主管機關係教練身分，環保機關係裁判身分，因此，開發單位並無法球員兼裁判，而有關引據美國之指出環評報告係由主管機關負責撰寫，據瞭解，美國之規定係聯邦行為需環評者，應由該聯邦行為之主管機關為之，如交通建設應由交通主管部門為之，其與我國中央之交通建設由交通部辦理環評書件之製備相同，環保署負責之大型焚化爐建設</p> | <p>本研究所重視的是評估公信力的問題。如依本研究所提建議進行變革，環境主管機關就不是環境影響評估是否「通過」的裁判了。無論開發單位是否為目的事業主管機關本身，因委託進行評估的為目的事業主管機關，其提供給環境工程顧問公司的資訊自然會較為正確。當評估需要民間的開發單位提供資料時，環境工程顧問公司也較不會受制於委託人為開發單位而有所保留，有助於提升評估的品質。</p> <p>又在新制採行之前如由環保署擔任裁判，並委託環境工程顧問公司擔任裁</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>亦復如此，且揆諸世界各國之環評制度，亦多由開發單位委託技術顧問機構辦理，加以環評書件係屬開發單位之承諾文件，本需與其規劃之開發內容一併評估，且如由環保機關委託編製書件，除涉及經費、時程、承諾內容之可行性外，環保機關既負責書件撰寫又辦理審查，恐成為真正之球員兼裁判。此外，環境影響評估書件由開發單位聘請顧問公司撰寫是否易有造假情事（提供虛偽不實資料環評法有相關刑法規定），可透過專業審查予以釐清，此外，亦可經審查過程中「公眾參與」及「專家代理」等程序檢視，以排除疑慮。</p> <p>(2) 開發行為之規模大小及複雜程度等各不相同，而各環評顧問機構之人員、能力亦不同，環保署已針對環評顧問機構辦理評鑑，因此，開發單位有權利選擇合適之顧問機構進行環評作業，以求早日通過環評（如同犯罪嫌疑人有權自己聘請律師為其辯解，以求無罪開釋）。</p> | <p>判助理，無論開發單位是否為目的事業主管機關本身，都不會有球員兼裁判的問題。</p> <p>另一方面，開發單位自行委任環境工程顧問公司進行環評，使得公眾不信任評估結果。讓人民對制度信賴，並使制度可以發揮最大的效用，是本研究最重視的。如一味追求開發單位開發的效率，除了無法提升信賴外，恐怕將必須花費更多社會成本而處理衍生來的問題。環境工程顧問公司是為環境的影響做把關的工作，而律師則是為追求當事人最大的利益，兩者實難以相提並論。</p> <p>此部分將於第五章中加以說明。</p> |
| <p>6. 在「制度變革後的面貌」一節，並未模擬假如改變當前集中審查，可能發生的狀況及呈現的面貌，此部分建能再進一步探討各種可能發生的情境，至少以本報告所分析的 3 個環評案為案例加以模擬。</p>  | <p>於「制度變革後的面貌」一節正是反思本研究所提三個環評案在制度變革後的面貌。基本上，如採本研究所提方案，可有效解決當前所面對的問題。至於可能還會有怎麼樣的問題，本研究將再進一步模擬。</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>7、本研究對現行環評制度問題提出許多見解，但相關見解在本計畫辦理之座談會亦似未獲得共識，顯見仍有爭議及歧見，因此，本報告所提改革是否可真正解決所提問題，尚待更深入之探討。</p>            | <p>本研究所提出的建議，在當今我國的時代背景下，應屬可行。研究團隊將繼續與社會各界進行溝通，以取得共識。</p>  |
| <p>8、環評審查結論如何參考國外作法改為「開發許可程序的一部分」，而不是單獨的行政處分，還需進一步的研究。因為如果依現行環評法未切實執行環評審查結論仍有罰則的話，依依法行政行的見解是一個行政處分。</p> | <p>罰則本身是行政處分並無疑問，其與環境影響評估程序的決定是否為行政處分是兩回事，就算後者非行政處分，也不影響罰鍰是行政處分的事實。</p>  |
| <p>9、本研究建議環評審查改為分散審查制，未來如獲採納，則環境主管機關所扮演之功能角色為何？且環評資料分散在各部會，本署亦無相關資料可上網公開。</p>                           | <p>環境主管機關可擔任專業意見提供者的角色，同樣可以至各機關參與環評程序。除此之外，環境主管機關也可以擔任政策提供者的角色，環境主管機關的角色並不會因為制度變革而有所弱化，反而因為無須承擔准否開發的責任（現制迫使環境主管機關必須承擔開發案的准否），而能更忠實執行環境機關的職責。</p> |
| <p>10、有關環評審查的主管機關，可否進一步研議改由「獨立機關」擔任之可行性？</p>  | <p>根據本研究的觀察，環評的核心問題點在於採行集中審查與否決權制，致使環評決策與環境因素分離。採獨立機關制也僅是將目前的環境主管機關的環評職權移轉獨立機關，無助於解決目前決策納採的切割與不足的問題。因此，本研究並不贊成由單一的獨立機關擔任環評審查主管機關。</p>            |

|  |  |
|--|--|
| 11.有關要求公布「環評委員」的背景資料之建議是否妥適，請團隊納入考量。   | 本研究認為背景資料的公布與政府資訊公開法的意旨並無不符，也有助於提升社會對環評程序的信賴，並降低社會的對立。 |
| (七)本會意見  |  |
| 1、本案係屬於政策研究性質，修正完成之研究報告將送請相關主管機關參考，所提各項建議應儘量明確化，以利部會進一步加以研議及評估其可行性。  | 配合辦理   |
| 2、本研究針對環境影響評估後續追蹤監督制度亦有探討，實務運作上，所有經環評審查通過之開發案件，環境主管機關皆應依法進行監督，少數重點個案則另以專案方式成立監督委員會（如：核四、中科三期、台塑六輕等），由於制度設計上並無可停止追蹤監督之時程，此將造成公部門人力不敷應付龐大業務負荷量，因此研究中建議可與民間環境工程顧問公司合作，這或許是一個可行方案，但是否還有其他方案，例如：制度設計上增加審查通過案件之追蹤監督退場機制，案經 5 年或 10 年環評追蹤監督後，即可停止環評追蹤監督，並回歸以一般環保法令約束管理之可行性為何？ | 配合於第五章中分析與檢討。  |
| 3、本研究共舉行數次學者專家座談會，座談重點已歸納分析及列入期末   | 配合於第一章研究方法中修改。   |

|  |              |
|--|--------------|
| <p>報告第二章內容，附件並有完整的意見整理或會議紀錄，如能加註明座談會日期，將更為完備。</p>          |              |
| <p>4、文字語意尚明確，格式大致符合本會規定。惟文中仍有部分漏(冗)字、錯字，仍請研究團隊謹慎檢視後修正。</p> | <p>配合修改。</p> |



## 參考文獻

### 中文文獻

1. 李建良，〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月。
2. 李建良，〈論環境法上之公民訴訟〉，法令月刊，第 51 卷第 1 期，2000 年 1 月。
3. 李惠宗，〈訴訟上的利害關係人〉，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月。
4. 李震山，〈論「程序基本權」之建構與落實〉，《行政程序法之檢討 傳播行政之爭訟 台灣行政法學會學術研討會論文集(2003)》，台灣行政法學會，2003 年 7 月。
5. 李震山，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，元照，2005 年 10 月。
6. 李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2009 年 6 月。
7. 李佳達，「找不出影響的環境影響評估」，台灣青年環境智庫。
8. 辛年豐，〈人民參與環境行政程序之研究—以開發行為之環境評估為核心〉，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2007 年 2 月。
9. 吳志光，〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌第 263 期》，2001 年 8 月。
10. 林明鏘，〈論基本國策〉，《現代國家與憲法 李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集》，月旦，1997 年 3 月。
11. 林素鳳，〈日本民眾訴訟與我國公益訴訟〉，《義薄雲天·誠貫金石—論權利保護之理論與實踐》，元照，2006 年 6 月。
12. 邱聰智，《公害法原理》，自版，1984 年 5 月。

13. 施文真，〈由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度〉，律師雜誌，第 292 期，2004 年 1 月。
14. 陳淑芳，〈適格當事人〉，月旦法學教室，第 83 期，2009 年 9 月。
15. 陳清秀，《行政訴訟法》，元照，2009 年 10 月。
16. 陳慈陽，《環境法總論》，元照，2003 年 1 月二版。
17. 陳婉瑜，〈挑戰民粹：從國道五號高速公路蘇澳花蓮段興建政策觀察環保團體與綠色政黨的關係〉，國立中正大學政治學所碩士論文，2005 年。
18. 湯德宗，〈行政程序法的適用〉，《行政程序法論》，元照，2005 年 2 月。
19. 董保城，〈行政程序中程序行爲(Verfahrenshandlung)法律性質及其效果之探討〉，政大法學評論，第 51 期，1994 年 6 月。
20. 葉俊榮，《面對行政程序法》，元照，2002 年 3 月
21. 葉俊榮，《環境影響評估法暨施行細則修訂》，行政院環境保護署委託計畫，1998 年 6 月。
22. 葉俊榮，〈憲法位階的環境權〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
23. 葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
24. 葉俊榮，〈民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
25. 葉俊榮，〈環境問題的制度因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
26. 葉俊榮，〈北桃四鄉公害求償事件：從科學迷失與政治運作中建立法律的程序理性〉，《環境理性與制度決策》，自版，2001 年 11 月。
27. 葉俊榮，〈國家責任的溢流：國家賠償法施行現況的探討〉，臺大法學論叢，第 24 卷第 2 期，1995 年 6 月。

28. 葉俊榮，〈政府政策環境影響評估〉，《環境理性與制度抉擇》，自版，2001年11月。
29. 葉俊榮，〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新思維》，元照出版，2006年1月。
30. 葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，自版，2001年11月。
31. 葉俊榮，〈從訴訟公民到環境法院：環境公民訴訟於臺灣的實踐與套探討〉，第八屆行政法實務與理論學術研討會，臺灣大學法律學院國際會議廳，2008年12月6日。
32. 葉俊榮，〈邁向「環境法院」？：環境影響評估行政訴訟的總體研究〉，第九屆行政法實務與理論學術研討會會議論文集，2009年12月6日。
33. 鄭昆山，〈論環境基本人權與環境刑法〉，《現代國家與憲法 李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，月旦，1997年3月。
34. 蘇煥智、謝志誠著，黑面琵鷺的鄉愁(續篇)，時報，2006年6月。
35. 賴冠穎，永續發展與蘇花高開發爭議之研究，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2007年。

## 中文譯著

小林直樹，許志雄 譯，〈環境權—現代基本權の展開〉，憲政思潮，第68期，1984年12月。

## 雜誌及報紙

1. 商業周刊 1008 期，2007年3月19日，聯合知識庫。
2. 遠見雜誌，2004年3月1日，聯合知識庫。
3. 朱淑娟，〈環委畢業靜坐 抗議環評拖到死〉，聯合報，A6版，2007/7/19。

## 日文資料

1. 芝池義一，《行政救済法講義》，有斐閣，2006年4月30日三版。
2. 松本昌悦，《環境破壊と基本的人権》，成文堂，1983年3月10日。
3. 松村弓彦，《環境法学》，成文堂，1995年3月20日。
4. 真鍋正一、川村俊雄、滝井繁男共著，〈環境権—確立のための提言と差止請求における位置づけ〉，《権利と価値 リーディングス環境第2巻》，有斐閣，2006年2月20日。
5. 浅野直人，《環境影響評価に制度と法—環境管理システムの構築のために》，信山社，1998年5月20日。
6. 宮田三郎，《環境行政法》，信山社，2001年9月30日。

## 英文資料

1. BEIERLE, THOMAS C. & CAYFORD, JERRY, DEMOCRACY IN PRACTICE: PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS (2002)
2. Cassar, Angela Z. & Bruch, Carl E., *Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watersource Management*, in 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. 169 (2003)
3. Cole, Brian L., Wilhelm, Michelle, Long, Peter V., Fielding, Jonathan E., Kominski, Gerald & Morgenstern, Hal, *Prospects for Health Impact Assessment in The United States: New and Improved Environmental Impact Assessment or Something Different?*, in 29 J. Health Pol. Pol'y & L. 1153 (2004).
4. Craik, Neil, *Deliberation and Legitimacy in Transnational Governance: The Case OF Environmental Impact Assessments*, in 38 Vict. U. Wellington L. Rev 381 (2007).
5. Craik, Neil, *The International Law of Environmental Impact Assessment -*

- Process, Substance and Integration (2008).
6. Ctr. for Biological Diversity v. Nat'l Highway Traffic Safety Admin., No. 06-71891, 2007 U.S. App. LEXIS 26555 (9th Cir. Nov. 15, 2007).
  7. Davis, Frederick, *Judicialization of Administrative Law: The Trial-Type Hearing and the Changing Status of the Hearing Officer*, 1977 DUKE L. J. 389 (1977).
  8. DIETZ, THOMAS & STERN, PAUL C. EDS., PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND DECISION MAKING (2008).
  9. DiMento, Joseph F.C. & Ingram, Helen, *Science and Environmental Decision Making: The Potential Role of Environmental Impact Assessment in The Pursuit of Appropriate Information*, in 45 Nat. Resources J. 283 (2005).
  10. Feeley, Michael Scott & Knier, Elizabeth, *Environmental Considerations of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement*, 2 Duke J. Comp. & Int'l L. 259 (1992) .
  11. Futrell, William, *Environmental Assessment: The Necessary First Step in Successful Environmental Strategies* 10 UCLA PAC. BASIN L.J. 234 (1991-1992)
  12. Glasson, J, Therivel, R & Chadwick A, INTRODUCTION TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT, (2005).
  13. Grace, Paul, *Uk Environmental Impact Assessments: The Battle Continues*, in 20 Nat. Resources & Env't 63 (2005).
  14. Kersten, Charles M., *Rethinking Transboundary Environmental Impact Assessment*, 34 YALE J. INT'L L. 173 (2009).
  15. Kravchenko, Svitlana, *The Myth of Public Participation in a World of Poverty*, in 23 Tul. Env'tl. L. J. 33 (2009)
  16. Lawrence, Cunningham, *Facilitating Auditing's New Early Warning System: Control Disclosure, Auditor Liability, and Safe Harbors*, 55 HASTINGS L.J.

1449 (2003-2004)

17. Leonard, H. Jeffrey & Morell, David, *Emergence of Environmental Concern in Developing Countries: A Political Perspective*, in 17 STAN. J. INT'L L. 281 (1981)
18. Lazarus, Richard J, *Assessing the Environmental Protection Agency after Twenty Years: Law, Politics, and Economics*, Tragedy of Distrust in the Implementation of Federal Environmental Law, 54 LAW & CONTEMP. PROBS. 311 (1991)
19. Levy, Alan D., *A Review of Environmental Assessment in Ontario*, in 11 J. Env. L. & Prac. 173 (2001).
20. Li, Fabiana, *Documenting Accountability: Environmental Impact Assessment in A Peruvian Mining Project*, in 23 PoLAR: Pol. & Legal Anthropology Rev. 218 (2009).
21. Markell, David L., Tom R. Tyler, *Using Empirical Research to Design Government Citizen Participation Process: A Case Study of Citizens' Roles in Environmental Compliance and Enforcement*. 57 U. KAN. L. REV. 1 (2008)
22. Moorman, Jesse L. & Ge, Zhang, *Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA*, in 8 Vt. J. Env'tl. L. 281 (2007).
23. Owen, Dave, *Climate Change and Environmental Assessment Law*, in 33 Colum. J. Env'tl. L. 57 (2008).
24. Priest, Susanna Hornig, *Risk Communication for Nanobiotechnology: To Whom, about What, And Why?*, in 37 J. L. Med. & Ethics 759 (2009).
25. Puvimanasinghe, Shyami Fernando, *Towards A Jurisprudence Of Sustainable Development In South Asia: Litigation In The Public Interest*, in 10 Sustainable Dev. L. & Pol'y 41, 41 (2009).
26. Richards, Slyvia, *Taiwan's Enviornment Impact Assessment System*, 4 U. DET.

- MERCY INT'L L. F. 41 (1993-1994)
27. Schoenbaum, Thomas J., *International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation*, 91 Am. J. Int'l L. 268 (1997)
  28. Segger, Marie-Claire Cordonier, *The Role of International Forums in the Advancement of Sustainable Development*, in 10 Sustainable Dev. L. & Pol'y 4 (2009).
  29. Seidenfeld, Mark, Nugent, Janna Satz, "The Friendship of the People": *Citizen Participation in Environmental Enforcement*, 73 GEO. WASH. L. REV. 269 (2005).
  30. Siedenfeld, Mark & Nugent, Janna Satz, *Friendship of the People: Citizen Participation in Environmental Enforcement*, 73 GEO. WASH. L. REV. 269 (2004-2005)
  31. Similä, Jukka, Inkinen, Aino, & Tritter, Jonathan Q., *Public Participation by Appeal: Insights from Empirical Evaluation in Finland*, 20 J. ENVTL. L. 391 (2008)
  32. Stookes, Paul, *Getting to The Real EIA*, in 15 J. Env'tl. L. 141 (2003).
  33. Tweedie, Jameson, *Transboundary Environmental Impact Assessment Under the North American Free Trade Agreement*, 63 WASH. & LEE L. REV. 849 (2006).
  34. Tilleman, William A. , *Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: a Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community*, 33 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 337 (1995).
  35. United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (2006).

36. Wilkinson, David, ENVIRONMENT AND LAW, Routledge (2002)
37. Yuan, Hu, *Progress in Environmental Impact Assessment in China: The 2002 Environmental Impact Assessment Law*, in 20-SPG Int'l L. Practicum 54 (2007).

### 網路資料

1. <http://www.epa.gov.tw/ch/sitepath.aspx?busin=336&path=6358&list=6358>
2. <http://share1.epa.gov.tw/enews/newsdetail.asp?inputtime=0960322173949>
3. <http://share1.epa.gov.tw/enews/newsdetail.asp?inputtime=0940602125731>
4. [http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=08911711](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=08911711)
5. [http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=09206031](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=09206031)
6. [http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1\\_x/1\\_4.aspx?hcode=09506131](http://ivy2.epa.gov.tw/EiaWeb/1_x/1_4.aspx?hcode=09506131)
7. <http://ivy5.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0990131093421>
8. [http://www.lihpao.com/news/in\\_p1.php?art\\_id=37756](http://www.lihpao.com/news/in_p1.php?art_id=37756)
9. <http://e-info.org.tw/node/39598>
10. <http://e-info.org.tw/node/35260>
11. <http://gip.taneeb.gov.tw/mp.asp>
12. <http://211.20.182.46/External/10152784/367/200703271530418548527359.pdf>
13. <http://forum.epa.gov.tw/epasps/spsa/spsa01001.aspx>
14. <http://web2.epa.gov.tw/enews/newshistory.asp>
15. [http://eec.kta.kh.edu.tw/message\\_html/08/08.htm](http://eec.kta.kh.edu.tw/message_html/08/08.htm)
16. <http://shuchuan7.blogspot.com/2008/01/blog-post.html>
17. <http://www.ctsp.gov.tw/chinese/00home/home.aspx?v=1>

18. <http://www.greenparty.org.tw/index.php?itemid=574#c> (台灣綠黨)
19. [http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post\\_2259.html](http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post_2259.html)
20. <http://ecology.org.tw/enews/enews218.htm>
21. <http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=552&clstwo=560&clsthree=0&busin=336&path=12301>
22. <http://web.ctsp.gov.tw/temp/web/generally/generally.html>
23. [http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_07.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post_07.html)
24. <http://ivy3.epa.gov.tw/cp/education-announce/page/11-kno/11-kno-oo/11-kno-00-0810.htm>
25. [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXV-II-13&chapter=27&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXV-II-13&chapter=27&lang=en#EndDec)
26. <http://www.unece.org/env/pp/>
27. <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>
28. <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>
29. 林佳瑋，〈2007 台灣回顧：把關環境或是開發保證 環評爭議不斷〉，環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/node/28626>
30. 蘇煥智、謝志誠著，〈黑面琵鷺的鄉愁〉，<http://twstudy.sinica.edu.tw/~ngo/topic/chigu/blackbok/content.htm>。