



專題企劃

環境影響評估法之行政訴訟實務現況與發展

最高行政法院法官 ◀◀◀ 林惠瑜

目 次

壹、前言	肆、環評審查結論之司法審查
貳、環評審查結論的法律性質	伍、結論
參、環評訴訟之當事人適格	

壹、前言

我國於民國56年10月5日簽署公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），但是在60年退出聯合國之前並未批准之，經過將近42年之後，立法院於98年3月31日批准兩公約，同時制定兩公約施行法。98年12月10日，兩公約施行法正式施行，兩公約所保障的人權規定，從此成為我國國內法律的一部分。兩公約有許多關於環境人權保障的規範，而這些規範又可進一步區分為實體權與程序權，其中受司法救濟的權利即是根本而重要的程序環境人權¹。有權利必有救濟，是權利的本質，在國內法中，環境基本法將請求救濟的環境人權規範在第33條與第34條，環境基本法第33條規定：「中央政府應建立環境糾紛處理制度，加強糾紛原因鑑定技術及舉證責任之教育訓練及研究發展，提供適當糾紛處理機制。中央政府應建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。」第34條規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提

起訴訟。行政法院為判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。」。

環境基本法在91年制定通過，101年剛好是環境基本法通過的10週年。法院在環境議題中向來是較為弱化的一環，環境問題本身的複雜度高又具有強烈的政策性格，法院往往被認為是欠缺民主正當性而不適合介入環境爭議。然而，所有的議題事實上都無法規避司法部門的檢視，透過法院的程序性格與判決先例的作成，才能不斷累積社會對環境議題的量能，法院在環境議題中的角色不可忽視²。行政法院對環境議題的判決，未曾見過如近年來受到如此高度矚目的情況，甚至在過去，曾有學者認為法院在國內環保意識最高昂的階段，是個制度上的缺席者³，環境基本法制定後的10年間，法院的角色開始有重大的突破。

最高行政法院於99年1月21日判決撤銷中科三期環境影響評估審查結論（下稱環評審查結論），乃我國環境影響評估法施行以來，法院撤銷主管機關環評審查結論確定之首例，判決理由指出行政院環境保護署（下稱環保署）在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認

1 張文貞，環境基本法與兩公約：人權時刻對台灣環境運動的啟發，環境基本法十周年論壇，2012年12月，頁42。

2 葉俊榮，環境基本法的脈絡與功能：歷史回顧與展望，環境基本法十周年論壇，2012年12月，頁13。

3 葉俊榮，環境政策與法律，2010年10月，頁193。



對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，而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，判斷濫用之違法。環保署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，應認行政機關之判斷，係「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法⁴。環保署隨即於99年2月10日在5大報連續4日發佈新聞稿，宣稱法院判決破壞環評體制，並主張被撤銷的環評審查結論並非自始無效，國科會所核發的開發許可仍有效力⁵。自此，觸發法學界諸多學者探討與研究，有關研究成果及文獻，均相當可觀⁶。

最高行政法院於101年9月20日裁定駁回美麗灣渡假村股份有限公司之上訴，歷經5年，先後發回更審2次的公民訴訟就此定讞，臺東縣政府應命美麗灣渡假村股份有限公司停止在坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346-4地號（重測後併入富山段459地號）土地上之一切開發施作工程行為且臺東縣政府應給付台灣環境保護聯盟6萬元。臺東縣政府在同年11月26日刊登澄清新聞稿，聲明中科三期在七星農場的園區擴建案，經最高行政法院於99年撤銷環評審查結論後，未被要求拆除廠房，且再經環保署重為環評審查，美麗灣渡假村既有之建物無先拆後審之問題⁷。台灣環境聯盟台東分會向高雄高等行政法院提出假處分案，請求停止執行美麗灣開發許可，遭高雄高等行政法院於101年12月21日裁定駁回。翌日，美麗灣開發案由臺東縣政府召

開第7次環境影響評估審查，在場內外激烈抗爭下，作成有條件通過之結論。關於美麗灣開發案的爭議，並沒有因最高行政法院判決定讞而結束，反而繼續延燒，愈演愈烈⁸。

行政法院一方面尊重行政機關的專業判斷，一方面積極審查與回應環境議題，並重視環境損害不可回復的特色，這些都是環境基本法在強化法院功能的具體展現。過往10年來，行政法院關於環評訴訟之審理，從環評審查結論的法律性質、保護規範理論的操作、訴訟權能、訴訟種類、環評審查結論的司法審查到暫時權利保護的假處分，已經累積相當數量的裁判，礙於篇幅、時間與能力，本文僅從環評審查結論的法律性質、環評訴訟的當事人適格及環評審查結論之司法審查檢視實務的運作現況與發展。

貳、環評審查結論的法律性質

行政訴訟法原則上以行政處分為訴訟對象，例外以訴願決定為訴訟對象，故在行政處分之撤銷訴訟，須以行政處分存在為要件。此要件乃訴訟要件，亦即訴之合法要件，一般法院為訴之審理，訴須具備某些形式要件，始為合法，此種訴之合法要件，即為所謂之訴訟要件。如欠缺訴訟要件，法院應以訴不合法為由，裁定駁回。惟行政訴訟之訴訟要件，除適用於一般訴訟之要件（例如行政訴訟法第107條第1項之規定）外，尚有各種訴訟類型所規定

4 參見最高行政法院99年度判字第30號判決。

5 參見環保署網頁（本署99年2月10日環保署「依法行政」--澄清近日讀者投書及環保團體對於中科三期環評審查及法令的誤解登報澄清說明。）網址：<http://www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashxfile>

6 如：李建良，中科環評的法律課題--台灣法治國的淪喪與危機；陳仲嶙，環評撤銷後的開發許可效力--評環保署拒絕令中科三期停工；王毓正，我國環評史上首例撤銷判決；環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決，均見台灣法學雜誌，第149期，2010年4月。葉俊榮，捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科判決，月旦法學雜誌，第185期，2010年10月。李惠宗，從法學方法論談中科事件「停工，不停產」的吊詭，台灣法學雜誌第161期，2010年10月。張文貞，程序取向的行政行為司法審查：以中科三期環評判決為例，第10屆行政法實務與理論學術研討會，2010年11月。

7 臺東縣政府有關美麗灣開發案之嚴正聲明，2012年11月26日，中國時報D1版。

8 參見「拆除美麗灣違建捍衛法治國尊嚴全國學術界連署聲明」，網址：http://protecfudafudak.blogspot.tw/p/blog-page_21.html



之訴訟要件，有將前者稱為一般實體判決要件，後者稱為特別實體判決要件。行政處分之存在，即屬撤銷訴訟之特別實體判決要件。而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條之規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。是行政處分必須是行政機關所為直接發生法律效果之法律行為，也就是導致權利與（或）義務發生、變更、消滅或確認之行為。環評審查結論若非行政處分，原告提起撤銷之訴，行政法院即應認其不備起訴要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定，裁定駁回之。

環境影響評估制度之建立，是環境法或環境政策首要原則「預防原則」之具體實踐，針對特定開發行為許可之核發，設定一套前置程序，藉以預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，並達成環境保護之目的。1992年聯合國環境與發展大會發表的「里約環境與發展宣言」第15個原則指出：「為了保護環境，各國應依其能力廣泛運用預防性手段。凡可能發生嚴重或不可回復損害的威脅者，『欠缺充分的科學確定性』不能用來作為延緩『預防環境惡化』……『措施』的理由。」。亦即，如果對環境有造成傷害「之虞」，就應該採取預防措施⁹。世界各國也將環境影響評估認為是追求永續發展的重要工具。我國在80年代初期制定環境影響評估法，由於當時時空背景，立法者強調環境影響評估審查功能，並賦予審查否決權。我國環境影響評估之主導權限在環保機關，且設有學者專家佔3分之2以上的環境影響評估審查委員會主導環境影響評估之審查，而非如德國、美國等國由主導機關負責核發最終許可，或是其他主要決策之機關自行進行，因

此稱之為「分離型」；而在德國、美國等國環境影響評估之目的在於充分揭露環境之資訊與影響，並無所謂「審查不通過」可言，而是環境影響評估之結果所揭露之環境影響，需與系爭開發案所能帶來的經濟利益，由主導機關（即目的事業主管機關）進行綜合的權衡，再決定是否許可或進行系爭之開發計畫。相較之下，我國的環境影響評估有審查通過或不通過之結論，而環評審查結論不通過者，即不得核發許可，或導致許可無效之後果，因此稱之為「否決權制」¹⁰。83年環境影響評估法公布施行迄今，88年配合精省修正2個條文，再於91年及92年配合行政程序法施行，修正部分條文。環保署認為上述修法時，對於環評審查結論尚不認屬行政處分¹¹。

早期，行政法院對環評審查結論是否屬行政處分係採否定見解，在雲林縣A垃圾焚化廠開發案中，雲林縣政府第2次環境影響說明書審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依18項條件辦理，雲林縣政府於90年5月2日公告「雲林縣A垃圾焚化廠興建營運計劃環境影響說明書」審查結論，該案原告以上開環評審查結論未經議會、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，起訴請求撤銷。高雄高等行政法院認為雲林縣政府對環說書所為之審查結論，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，雲林縣政府環說書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分¹²。

9 林昱梅，預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實，台灣法學雜誌第161期，2010年10月，頁18。

10 張英磊，環評制度之發展與評估，2010行政管制與行爭訟學術研討會系列之二。

11 沈世宏，思辯論壇--中科三期環評案的雙贏策略發言稿，2010行政管制與行爭訟學術研討會系列之二。

12 參見高雄高等行政法院90年度訴字第1869號判決。



上開裁定嗣經最高行政法院廢棄，最高行政法院認為雲林縣A垃圾焚化廠開發案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依18項條件辦理，其中或係垃圾車輛經過地區應如何確保社區或校區之環境品質，或為有毒危害性污染物之防制及監測規定，難謂不具法律效果，參諸環境影響評估法第16條第1項規定及第22條前段規定，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤，乃於92年4月24日，以92年度裁字第519號裁定將上開裁定廢棄。可知，依環境影響評估法第16條規定，開發單位未依規定辦理變更計畫，且未依環說書所載內容及審查結論切實執行者，主管機關得依同法第23條第1項第1款規定予以處罰，由此益證審查結論具有規制效力。

之後，臺北高等行政法院於94年度訴字第2466號新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程案即遵循上開最高行政法院裁定意旨，判決理由指出依環境影響評估法第16條第1項及第22條前段規定可知，環評審查結論公告對開發單位具有拘束力，並對外直接發生法律效果，核其性質自屬行政處分。高雄高等行政法院亦於94年度訴字第1020號永揚環保事業股份有限公司第一類乙級廢棄物處理廠開發案表示，依環境影響評估法第7條第1項、第2項及第14條規定可知，開發行為核定許可與否，固屬於目的事業主管機關之權限，惟其核定許可與否，仍受環境影響評估主管機關之審查結論所拘束，故環評主管機關審查認應開發與否之結論，直接影響開發案之許可與否，而產生法律上之效果，應屬行政處分。永揚公司第一

類乙級廢棄物處理廠環說書審查結論為：「本案有條件通過環境影響評估，開發單位應依下列事項辦理。」此項審查結論一方面除發生終結環境影響評估程序之法律效果，並解除開發單位須進行第二階段環境影響評估程序之義務之外；另一方面則以附條件方式，課予開發單位如何實施開發行為之諸多負擔，衡諸訴願法第3條第1項對於行政處分之定義，此項審查結論要屬被告台南縣政府就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，應屬行政處分。臺北高等行政法院於98年度訴字第2173號大甲溪發電廠青山分廠復建計畫開發案亦採相同見解，認為環評審查結論直接影響開發行為之許可與否，自屬具有法律上效果之行政處分¹³。

環評審查結論是行政處分，已經是學界和實務界的共識。關於第一階段環評審查結論為行政處分之見解，亦適用於第二階段審查結論，於實務及學說上已為通說，至於目的事業主管機關核定開發案之准許與否，則係另一行政處分¹⁴。環保署認為環境影響評估法修法時，對於環評審查結論尚不認屬行政處分，自未曾思考已完成環境影響評估審查，該審查結論會有經撤銷之情形。後來當實務上將審查結論逐漸認屬行政處分，且當環評審查結論被行政法院撤銷，即非環境影響評估法第14條第1項所規範情形¹⁵。此牽涉到環評審查結論與開發行為許可間之關係，在學界有認為即便於環評審查結論嗣後經司法判決撤銷確定之情形，開發許可亦因環境影響評估法第14條第1項立法上具有特別考量，為行政程序法第111條之特別規定而無效¹⁶。就此，實務上亦有不同見解¹⁷。

13 相同見解參見臺北高等行政法院97年度訴字第997號判決。

14 傅玲靜，由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制，中原財經法學第23期，2009年12月，頁66。

15 沈世宏，環保機關於行政法院撤銷環評審查結論後因應作為之適法性說明--以中科三期開發環評案為中心，台灣法學雜誌第159期，頁18-19。沈世宏，思辯論壇--中科三期環評案的雙贏策略發言稿，2010行政管制與行政爭訟學術研討會系列之二。

16 傅玲靜，論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係，興大法學第7期，2010年6月，頁214。

17 參見臺北高等行政法院99年度訴字第2054號判決。



參、環評訴訟之當事人適格

當事人適格係指就具有當事人能力之人，具體考量其與訴訟上請求之權利義務關係如何，經依一定標準被選擇作為具體個案中，訴訟法上權利義務歸屬主體之資格而言，故其須顧及與訴訟目的以及訴訟上請求（訴訟標的）之權利義務之特定關聯性。當事人適格為當事人有無以自己名義實施訴訟權能（訴訟實施權）之問題，係屬訴訟要件中有關訴訟利益（或稱權利保護）要件之問題，自訴訟開始以至終結均應繼續存在，且不問訴訟進行程度如何或他造當事人有無抗辯，均為法院應依職權為調查（職權探知）之事項。如原告所提起之訴訟為撤銷訴訟或課予義務訴訟情形，通常另要求其（原告）須具備「訴訟權能」，其起訴始為合法。亦即，必須主張「其權利或法律上利益因違法之行政處分或行政不作為而受有損害之人」，始能作為撤銷訴訟或課予義務訴訟之原告¹⁸。當事人適格有欠缺時，行政法院應以判決駁回之¹⁹。

環評訴訟中，主管機關經常援引最高行政法院59年判字第211號判例抗辯原告權利未受損害，不具備訴訟權能，該判例意旨略以：「訴願法所謂行政處分，係指官署對人民所為之單方行政行為，而發生具體的法律效果，且以該項處分損害其現實之權利或利益者為限。若恐將來有損害之發生而預行請求行政救濟，則非法之所許。」。高雄高等行政法院在91年度訴字第156號有關核發證明事務乙案中，援引最高行政法院上開判例意旨，判決台南市政府核發醫療廢棄物焚化爐設置許可證之處分，難認有損害原告蕭某之權利或利益，原告亦難以本

件焚化爐將來可能產生戴奧辛毒害，即主張其權利或利益受損害。然而，環評爭議事件通常涉及開發行為應進行環境影響評估而未進行，或是應進入第二階段環境影響評估而未進入，均為影響當地居民權益之當前重大爭議，並非假設性問題²⁰，原告係對於現實權利或法律上利益有所主張，故上開判例意旨是否可比附援引，不無疑義。

公法上權利賴行政救濟予以落實，同時又構成提起行政救濟的門檻要件。由於公法少有人民享有公法上權利的直接規定，加上行政的公益特質與行政法的公益規範取向，致使公法上權利隱晦難辨。為了克服此一難題，學理與實務上乃發展出所謂「保護規範理論」，探求「權利或法律上之利益」的存否，並據以判斷訴訟權能之有無。撤銷訴訟之訴訟權能判定與保護規範理論之運用，在具體操作上可分為以下3個層次，首先，先確認原告主張系爭處分違法所引據之法令規定，原告原則上須具體指摘系爭處分違反何等法令規定。其次，解釋系爭規定是否屬於「保護規範」？該法規的規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍之個人的利益？再判斷原告是否屬於系爭法規的保護對象？系爭規定除須具有保護規範之性質外，原告尚須為該保護規範所及²¹。

以高雄高等行政法院92年度訴更字第35號雲林縣A垃圾焚化廠開發案為例，原告張某等人並非環評審查結論之相對人，其以第三人之身分提起訴訟，原告是否有撤銷訴訟之訴訟權能，應判斷是否有歸屬於原告之權利存在，且其因系爭環評審查結論有受損害之可能。該案先確認原告主張環評審查結論違法所引據之法

18 翁岳生編，行政法（下），2006年10月，頁379-384。

19 最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議。

20 劉如慧，我國環境影響評估法判決回顧，興大法學第7期，2010年6月，頁287-288。

21 李建良，環境行政訴訟實務10年重點評析--以撤銷訴訟及公民訴訟之訴訟權能為觀察重心，行政訴訟二級二審制實施10週年回顧論文集，頁96-97。



令規定係環境影響評估法第8條，再解釋環境影響評估法第8條是「保護規範」，判決指出環境影響評估法第8條所稱對環境有重大影響，依同法施行細則第19條之界定，其中不乏屬於影響個人生命、身體、財產權益者，例如對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，或對國民之健康、安全等有顯著不利影響之情形，則開發行為是否於環境有重大影響而應進行第二階段環境影響評估，自不能不考慮當地居民生命權、身體權或財產權益受影響之實際情況。再者，環境影響評估法將開發行為所在地之居民，列為程序進行之必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範圍、參與現場勘查與公聽會之程序權利，並課予開發單位處理當地居民意見之義務（環境影響評估法第9條、第10條、第11條第12款、第12條參照）。自此以觀，環境影響評估法實兼有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意。另由新保護規範理論觀之，環境影響評估法第8條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬「保護規範」。最後論斷原告屬環境影響評估法第8條規定之保護目的所及，而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能。依原告之主張，系爭垃圾焚化廠距離台灣自來水公司籌建中之林內淨水廠僅1.8公里，其焚化爐落塵有污染自來水源之可能，而原告又居住於自來水源之供應區域，應認為其權益有受侵害之可能，從而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能。

原告必須在保護規範所及之範圍內，始得據以主張具有訴訟權能，而所謂的保護規範所及範圍應如何判斷？何謂「當地居民」？就此，環境影響評估法第20條規定：「本法第8條第1項第2款及本細則所稱之適當地點，

指開發行為附近之下列處所：一、開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公室。二、毗鄰前款鄉（鎮、市、區）之其他鄉（鎮、市、區）公所。三、距離開發行為所在地附近之學校、寺廟、教堂或市集。四、開發行為所在地500公尺內公共道路路側之處所。五、其他經主管機關認可之處所。開發單位應擇定前項5處以上為環境影響說明書陳列或揭示之處所，並力求各處所平均分佈於開發環境區域內。」、第22條規定：「開發單位依本法第7條第3項或第8條第2項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於10日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：一、有關機關。二、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。三、當地民意機關。四、當地村（里）長。前項公開說明會之地點，應於開發行為所在地之適當地點為之。開發單位於第1項公開說明會後45日內，應作成紀錄函送第1項機關或人員。」。由此可見，所謂「當地」居民從地域範圍上而言，應指「開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）以及毗鄰鄉（鎮、市、區）」。至於「居民」之範圍，法無明文，有學者認為解釋上可用生活圈之概念界定之，包括實際居住於當地、在當地工作、在當地有不動產者均屬之²²。

在高雄高等行政法院98年度訴字第47號美麗灣渡假村新建工程開發案中，被告臺東縣政府及參加人美麗灣渡假村股份有限公司主張環境影響評估法施行細則第22條第1項第4款所謂「當地」是以開發行為所在地之村、里為其最小單位，而系爭開發案之基地坐落臺東縣卑南鄉富山村，故該開發案依環境影響評估法所稱之當地居民，僅限於臺東縣卑南鄉富山村村民。高雄高等行政法院參酌環境影響評估法施行細則第22條第1項第2款規定，認為當地及

22 劉如慧，註20文，頁295。



毗鄰之鄉（鎮、市、區）等地居民之生命、身體及財產權益，均屬環境影響評估法保護之範圍。該案原告劉某等人均居住在台東市，另原告林某等人均居住在臺東縣卑南鄉，而台東市與卑南鄉相毗鄰，業據兩造分別陳明在卷，復有戶籍謄本及臺東縣地圖等附卷足稽。則原告主張渠等現實之生命、身體及財產權益將因被告上開毋庸進行第二階段實質環評程序之審查結論而有受到損害之可能，即非無據。是原告具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能。惟有學者認為原告之權利是否因環評審查結論而有受損害之可能，仍應視系爭開發行為之規模、性質及其可能產生之影響或衝擊層面，作實際上之「可能性評估」，而非僅以單純的「毗鄰」為斷²³。

中央主管機關依環境影響評估法第5條第2項授權規定訂定之開發行為環境影響評估作業準則第6條第1項規定：「說明書及評估書應記載事項及審查要件，依說明書應記載事項及審查要件（附件三）、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件（附件四）、說明書、評估書初稿應檢送之圖件（附件五）規定辦理。」，其「附件三說明書應記載事項及審查要件」中「應記載事項」欄：「六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」之審查要件為：「一、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫，如附表五」，而「附表五開發行為可能影響範圍之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計畫）」之「範圍」欄載：「開發行為半徑10公里範圍內或線型開發行為為沉線兩側各500公尺範圍內」；「附件五說明書、評估書初稿應檢送之圖件一、地理位置圖，以比例尺5,000分之1或10,000分之1台灣地區相片基本圖或縮圖，標示開發場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、

主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等。……」。臺北高等行政法院在100年度訴字第598號民間參與廣慈博愛園區興建及營運案，即以上開規定界定「當地居民」之範圍。判決指出該等法令認為至少開發行為之5公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地居民。臺北高等行政法院在98年度訴更一字第92號新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程乙案中，認為可依開發單位所提受系爭開發計畫所影響範圍為準，即系爭掩埋場半徑5公里以內之範圍。判決指出固然當地居民上開權益受影響之大小，與其距離開發場所之遠近，會呈現出「光譜」式的分佈，法院首需劃出一條標準，決定那個程度內受影響之利益升高對環境影響評估法上之「權利」位階。法院認為可依開發單位所提受系爭開發計畫所影響範圍為準，即系爭掩埋場半徑5公里以內之範圍。該案27名原告均在此範圍內，自有此項權能，此一見解，亦值參考。

我國行政訴訟之功能，傳統上為基於訴訟權理論架構出的主觀訴訟（被害者訴訟），原告須基於保護規範理論之論證，享有行政法上之主觀公權利，並於起訴時主張其權利或法律上利益因行政機關違法行為受有侵害，原告始具備訴訟權能。行政訴訟之主要功能，在於個案中人民之權利保護，即確保人民於其權益受公權力之行使而受有侵害時，得依法定程序提起訴訟以求救濟。行政訴訟基於訴權理論認定原告權利受侵害之可能性，藉以限制原告起訴之資格，排除不能主張自身權利受侵害之人利用行政訴訟救濟的機會²⁴。

然而，在特別情形下，基於維護公益之考量，立法者亦賦予一般民眾對於行政機關之違法行為提起訴訟之權限，以強化司法權監督行

23 李建良，環評程序與行政訴訟：美麗灣渡假村環評案，台灣法學雜誌第176期，2011年5月，頁36。

24 傅玲靜，環境法上公民訴訟之性質，月旦法學教室第77期，2009年3月，頁28。



政權之功能。此時已突破傳統訴權理論，究屬例外，須以法律有明文規定為限。行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」。據其立法理由說明，此規定襲自於日本行政訴訟法第5條，其目的在於維護公益。由於傳統的行政訴訟理論，人民僅得就損害其權利或法律上利益的違法行政行為，提起訴訟，如人民就非關於己之權利或法律上利益事項對於行政機關違法行為提起訴訟，即有所謂「當事人不適格」問題。是上開法文規定，目的在於突破傳統訴訟利益理論，使得立法者得針對特殊狀況之公法爭議事件，賦予人民得為維護公益之目的，就非關自己權利或法律上利益之事項，針對行政機關之違法行為，提起行政訴訟。然而，此種前瞻性立法，所得適用之情形，畢竟屬於例外，若運用不慎，可能導致人民濫行訴訟，有癱瘓行政機關與行政法院的危險。是故，行政訴訟法第9條但書設有規定，依本條提起純粹公益取向的行政訴訟，必須以個別法律有明文規定者為限，由立法者依個別法律規範的目的，決定是否引進公益取向的訴訟。92年1月8日修正公布之環境影響評估法第23條第8項、第9項規定：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。」、「主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」即為適例。

就受害人民起訴之情形而言，仍應遵循訴權理論以判斷原告之訴權。參酌環境影響評估

法第1條、第5條及同法施行細則第6條之規定，對於當地居民具有保護規範之性質，故凡為保護規範效力所及之人民，即具有訴權，得為環境影響評估法上公民訴訟之原告²⁵。臺北高等行政法院於98年度訴字第504號乙案，就人民（當地居民）針對新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫未經環境影響評估提起公民訴訟事件，肯認開發行為直接影響所及之居民權益，如因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞，該居民即屬環境影響評估法第23條第8項所稱「受害人民」。判決指出原告175人為新竹縣湖口鄉鳳凰村居民，鳳凰村緊臨「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」開發場址所坐落土地（即新竹縣湖口鄉波羅段500、500-3等地號土地）南方，是原告主張渠等均居住在系爭垃圾轉運場址附近，系爭垃圾轉運場之設置，對於原告等所處環境之空氣、土壤及水質等等，皆有重大影響，又因未進行環境影響評估，其程序參與權亦遭剝奪，渠等屬系爭開發行為之受害人，洵屬有據。

而公益團體作為原告提起維護公益訴訟之情形，須排除其為維護自身權益而進行之訴訟，以及以自己名義為保障社員權利而提起訴訟之情形，蓋前者並非為維護公益而起訴，後者則為訴訟實施權之授與而發生意定訴訟擔當之情形。因此得成為環境影響評估法上公民訴訟原告之公益團體，限於純粹為維護公共利益而起訴之公益團體。至於其資格，須依其章程所定之目的範圍定之²⁶。美麗灣渡假村環評案即是由公益團體提起之公民訴訟，判決指出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²⁷。

臺北高等行政法院於100年度訴字第598號民間參與廣慈博愛園區興建及營運案更進一步

25 傅玲靜，環境影響評估法上公民訴訟之當事人，月旦法學教室第70期，2008年8月，頁23。

26 同上註。

27 參見高雄高等行政法院96年度訴字第647號判決。



闡釋關於公益團體之「公益」概念，判決指出為避免行政效率低落及訴訟資源之浪費，應嚴格解釋所謂公益團體「公益」之要件，亦即該公益團體必須長期為其所主張之理念而成立，起訴前並應有相當相關之活動範圍及內容，如純為某單一開發案件而成立，且堅持與開發單位對立，論其實際，即使章程標榜以公益為目的，任令起訴之結果仍可能陷於不同利益團體間利益衝突之爭，因而斲喪法院最基本的權利保護機能。行政訴訟法第35條所謂公益為目的之社團法人或非法人團體，其公益之彰顯，當非僅限於章程所自許者，必須考量該團體確實成立之目的及活動之情形，資以判斷是否為得提起公益訴訟之公益團體。而提起環評公益訴訟者，更須考量其宗旨及其所從事之活動是否合於環境保護之議題，而非任意以「租稅改革」、「憲政論述」等無關環保理論為宗旨之團體，得藉「環境公益」之名提起團體訴訟。該案綜合觀察原告均為全國性組織、章程所載成立宗旨及任務，確實為長期關心並致力於環境保護之團體，而認具備環境影響評估法第23條第8項、第9項得為公民告知及提起環評訴訟之「公益團體」要件，有提起公民訴訟之當事人適格。

肆、環評審查結論之司法審查

行政機關於作成行政處分時，若系爭法律的構成要件含有不確定法律概念，行政機關必須解釋之，並對案例事實為有關的認定、評價與涵攝。於當事人提起行政爭訟時，則由行政法院依據行政訴訟法與專業法律的規定，而為審判。行政法院係「依據法律」獨立審判，一般而言，不確定法律概念的解釋應為行政法院完成審查的範圍；就個案事實的認定與涵攝，亦然。但於例外的情形，出於案件領域的特色

或司法權之功能上的限制等因素，承認行政機關就涵攝的部分享有「判斷餘地」。判斷餘地問題涉及法院的控制密度高低，從而與人民之訴訟權保障密切相關。正如所有之基本權，國家出於公共利益，得為限制。重點從而在於，相關限制是否合乎比例原則與平等原則，並由立法者於專業法律妥為規定。於專業法律未明文時，我國通說區分法律要件與法律效果，前者為判斷餘地，後者為行政裁量之範疇。承認判斷餘地的理由，不外為權力分立、功能法觀點下之事涉高度專業性與屬人性的判斷²⁸。

我國司法釋憲實務上，較為完整援引判斷餘地理論，並述及其審查密度的解釋，應推司法院釋字第553號解釋，其係有關臺北市里長延選決定是否合憲之爭議，解釋文謂：「……地方制度法第83條第1項規定：『直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。』其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，……又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地。」。司法院釋字第553號解釋提出6項「審查基準」：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念

28 黃錦堂，高度科技專業性行政決定之司法控制密度，東吳法律學報第21卷第1期，2009年7月，頁97-103。



涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(五)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(六)是否尚有其他重要事項漏未斟酌。

環境法的制定與執行，牽動了立法、行政以及司法三者的定位以及彼此間的關係。在環境問題規範上，基於高度專業性及科技不確定性，規範的複雜性與困難度，立法者往往會用較模糊的規定來規範或是授權行政機關去規範²⁹。而法院則是相當程度地尊重行政機關在這方面的決定，實務見解即認為開發行為應實施環境影響評估標準之各項規定，屬環保科技之專業判斷領域，係屬法律明文授權給行政機關判斷空間，則行政機關之專業判斷，應受尊重³⁰。不過，法院並非全然棄守，也不應該棄守，從法治國原則角度觀之，行政權之行使涉及專業判斷，仍須依法行政，司法權對於行政權的行使予以審查，是憲法賦予的職權與責任。最高行政法院曾於98年度判字第708號新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程案中指出：依歷次環評委員會會議紀錄及現場勘察紀錄所示，有諸多委員或相關機關提出本件開發案對於環境如何影響之問題及疑慮。經核似已該當於環境影響評估法第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，及牴觸環境影響評估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？尚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，尚非本院得以審究」，容有未洽，而廢棄原判決。那麼行政法院應該如何審查環評審查結論？

行政法院承認行政機關對於環保高度科技性之判斷，有判斷餘地，於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，並參照司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋意旨，提出8項「審查基準」：(一)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(二)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(三)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(四)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(五)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。(六)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(七)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(八)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等³¹。

環評訴訟上常見的案例多為原告主張依環境影響評估法第8條之規定，若對環境有重大影響，應進入第二階段環境影響評估，而非僅由審查結論所採附條件通過之方式，即謂可解決或防止開發行為對環境造成之顯著不利影響。根據統計，我國自環境影響評估法83年底公佈施行迄100年12月底止，環保署共審查環說書件數815件，有條件通過第一階段審查者，共578件，佔71%，應進入第二階段審查者，有

29 宮文祥，環境影響評估事件之司法審查密度--美國法制之初探，各國行政法院對環境影響評估事件審查密度研討會，2010年9月。

30 參見高雄高等行政法院91年度訴字第156號判決。

31 參見最高行政法院98年度判字第475號、第708號、第772號及99年度判字第30號判決。



106件，佔13%，認定不開發者，有54件，佔7%，其他（如撤案）者，有77件，佔9%，故我國的開發行為大部分都在第一階段即通過審查。就此，行政法院認為由兩階段之程序比較可知，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。又環境影響評估法第8條既規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響『之虞』，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，而該法第8條所稱之「重大影響」，則例示規定於同法施行細則第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³²。

行政法院曾以開發單位提出之環說書提供錯誤之事實或不完全之資訊，認定行政機關所作成有條件通過環評審查之結論違法。以臺北高等行政法院98年度訴更一字第95號判決為例，開發單位偉盟工業股份有限公司於92年2月27日向新竹縣政府申請開發新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處坐落於新竹縣橫山鄉80分段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」環說書送審，經新竹縣政府作成「有條件通過環境影響評估審查」之結論。判決指出偉盟公司提出之環說書提供錯誤之事實或不完全之資訊有：(一)系爭場址地質構造不穩定區，偉盟公司漏未記載「鄰近範圍內之主要地質構造則包括石門斷層、軟橋斷層、大平地斷層、楠湖背斜及馬武督斷層……」。(二)偉盟公司提出之地籍圖將該等建地之資料塗銷，造成人煙罕至之假象，審查

委員雖曾質疑偉盟公司所稱「幾乎不見人為建築」等陳述，竟答稱最近之敏感點為福興村，距離尚有約500m。但事實上，該建築距離系爭場址僅約50m，並受系爭場址三面包圍。(三)偉盟公司提出之環說書未以專業及科學方法證明地下水流向，致系爭開發行為對地下水水質及水量之影響不明。(四)偉盟公司於「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中第9項開發區位欄「是否有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物？」圈選「否」，另於「表10-1預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表」中生態類別陸域項目內採行減輕或避免對策欄記載「據調查計畫場址內並無保育類之動、植物……」，與實情不符。(五)依卷附之新竹縣政府92年8月13日府建水字第0920084611號函略謂：「……本案基地座跨越區域排水設施範圍及灌溉排水區域…」等語，足見本基地位於區域排水設施範圍。詎偉盟公司於上開「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中第16項開發區位欄「是否位經河川行水區域、地下水管制區、洪水平原管制區、水道治理計畫用地或排水設施範圍？」圈選「否」，與實情不符。(六)綜上，本件環評審查委員審查系爭開發行為對環境有否重大影響之虞，應否續行第二階段環評，既係出於偉盟公司提出之環說書所提供之錯誤之事實或不完全之資訊，則所作成有條件通過環評審查之結論，而非應續行第二階段環評之結論，法院自得予以審查，核認環評審查結論於法不合，該案嗣經最高行政法院予以維持³³。主管機關亦有以環說書內容涉及數個重要事項屬違法不實之記載或不完全之陳述，嚴重破壞環評審查之正確性及公信性，依行政程序法第117條規定，自行撤銷環評審查結論之案例³⁴。

32 參見最高行政法院99年度判字第30號判決、臺北高等行政法院98年度訴更一字第92號判決。

33 參見最高行政法院100年度判字第1040號判決。

34 參見高雄高等行政法院100年度訴字第570號判決。



伍、結論

1987年，聯合國世界環境與發展委員會發表「我們共同的未來」報告，指出全球經濟發展須符合人類需要和合理慾望，但成長亦須符合地球的生態極限，進而提出永續發展之觀念作為調和環境及發展的基石。於此報告中將永續發展定義為：「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」。自此，永續發展成為世界各國在思考未來經濟發展方向及制定環境政策時的核心理念。1992年6月，聯合國在巴西里約熱內盧召開聯合國環境與發展大會，又稱「地球高峰會議」，簽署了「里約熱內盧環境及發展宣言」（下稱里約宣言）、「21世紀議程」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」及「森林原則的聲明」等5個重要文件。其中里約宣言確立了27項原則，包括了民眾參與、預防原則及環境影響評估之採行等，而成為世界各國致力於環境永續發展時的指導原則³⁵。

為落實環境永續發展的指導原則及里約宣言所確立之預防原則，我國於83年制訂環境影響評估法，自制訂以來，似乎未曾見過如近年來受如此高度矚目的現象。其背後的原因，除了由於公民環保團體積極投入環評訴訟，廣泛引起國人與媒體之關注的近因有關，實與許多重大開發案經行政法院判決撤銷環評審查結論及開發許可，並命開發單位應停止實施開發行為，息息相關，似乎更與政府部門的執法心態，脫離不了關係³⁶。許多開發案如杉原海水浴場經營的確會帶來工作機會及促進地方繁榮發展，而科學工業園區大廠投資數千億的產業發展，絕對可提升國家競爭力。但開發

行為所造成的環境污染及對國民健康的威脅、生態環境的破壞，可能也會對國家的永續發展不利。憲法增修條文第10條第2項宣示：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」、環境基本法第3條規定：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」都揭櫫了處理環境議題的原則與重要方向。作為普世人權清單的兩公約人權，已正式成為我國國內法律的一之部分，不論是政府或個人均必須予以遵守。兩公約所保障的人權，不論是實體或程序的權利，對環境人權或環境權亦有所適用。受司法救濟的權利，是根本而重要的人權，訴訟往往是人民最後救濟的管道³⁷。

行政院歷經多年的努力，就環評訴訟已經發展出成熟穩定的見解與運作模式，但是，我們深刻了解還有許多問題亟待解決。環評審查結論經撤銷後，依環境影響評估法第14條之規定，開發許可之效力如何？是無效？抑是得撤銷？而開發單位的權益如何？環境利益又是如何？環境保護與追求永續發展是人類的共同目標，如何協調及融合生態保護、經濟與科技發展，是所有國家在環境保護上的重要課題。環評審查結論已經行政院撤銷確定在案，開發單位是否可在沒有任何環評監督機制之下繼續實施開發行為？暫時權利保護機制應如何發揮其功能？美國最高法院判例曾指出，環境損害有其特性，其很難以金錢賠償作回復，且往往具有持續性、甚至永久性，因此，只要這樣的損害具有足夠的可能性，在平衡上應當傾向禁制令的發佈以保護環境利益³⁸。美國為了讓

35 傅玲靜，註14文，頁39-40。

36 高仁川，判斷餘地理論於我國環評訴訟之適用--以最高行政法院100年度判字第1022號判決為起點的比較分析，第12屆行政法實務與理論學術研討會，2012年12月。

37 張文貞，註1文，頁54。

38 宮文祥，註29文。



環境利益受到較好的維護，在原告適格上採取較其他訴訟類型寬鬆的要求，例如美國潔淨水法第505條(a)規定「任何公民」(any citizen)均得提起公民訴訟。同條(g)規定：「本條所稱公民，係指其利益遭受嚴重影響或有遭受嚴重影響之虞者」，只要求提起訴訟之公民，必須是「利益」受到嚴重影響或有受嚴重影響之虞者，而不必是「法律權利」。換言之，只要事實上有利益遭受嚴重損害或有受損害之虞者，即為適格的原告。歐盟的歐洲法院認為利害關係人訴訟權能之有無取決於系爭規範的保護目的。只要該規範的目的之一是保護人類健康、有效保護地下水以及消費者保護等，均賦予利害關係人訴訟權能。我國公民訴訟是否可參酌國際發展趨勢，採取相同解釋，將條文中所謂之「受害人民」解釋為「事實上利益」遭受損害即可提起行政訴訟³⁹？都亟待研究探討。

關於權力分立，是法治國的基礎，行政權的行使受到獨立法院依據法律的監督，但法院在監督行政的同時，如何恰如其分，不逾越權力分立的界限，是行政訴訟的核心問題。尤其當環境保護隨著社會發展與科學進步等因素愈趨複雜化，並且科學的特性與專業的要求與經濟及政策更加地糾結在一起時，環境影響評估法的實踐益顯重要性，行政法院對環評訴訟之審理愈具挑戰性。新制行政訴訟的實施，對我國行政訴訟史而言，是個劃時代的變革，這項變革到99年6月底屆滿10週年。環境基本法在91年制定通過，101年是環境基本法通過的10週年。對於一個人的生命而言，10歲尚屬一個極為年輕的歲月，對於一個制度、一部法律的存立而言，亦然。值此重要的環境時刻，期待在下一個10年續創未來的歷史價值與現代意義。

39 劉如慧，註20文，頁297。