發佈：2010-11-22, 週一 21:53
點擊數：21471

壹、事件背景

追溯中科三期的開發歷史，自2006年2月21日由政府送環評委員審查討論，期間即使有農民大規模抗爭，指控當地工業廢水排入灌既用水溪，影響食品安全與健康，但到2006年7月底，該案即獲審查通過。2007年農民們委託蠻野心足生態協會依《行政訴訟法》控告環保署當時並未就水污染及居民健康等審查，故環評無效 。2008年1月31日台北高等行政法院判決撤銷環評審查結論。但「環保署」堅持應等司法定讞，仍然主張中科三期繼續動工，並向最高行政法院提起上訴。 2010年1月最高行政法院撤銷中科三期環評審查結論，並駁回環保署上訴，成為台灣環評史上第一件環評結論被最高行政法院撤銷的開發案。其後環保署仍以各種「依法行政」的解釋試圖維持中科開發。

中科三期環評一案的判決，對行政機關的環評進行司法審查，樹立了《環評法》施行後的新里程碑[1]；而環保署與環保團體及當地民眾的法律戰爭 ，不管是環保署對判決的回應，或其對環評撤銷的後續處理，亦值得深入討論依法行政的意義，以建立台灣日後環評事件處理的基準。

貳、最高行政法院建立環評審查的標竿

最高行政法院99年度判字第30號[2]
，對中科三期環評撤銷之判決做了極細膩的論理，不但在立場上符合環保健康優先產業開發的先進概念，又為日後類似的環評審查樹立一道明確的司法標準。其中相當關鍵的，是確立第二階段環評的標準與實質環評的內涵。

判決首先指出：原本依《環境影響評估法》第8條條文，若「對環境有重大影響之虞」，

[3]列出各項包括：

一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。

二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。

三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。

四、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者。

五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不

利之影響者。

六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。

Phoca PDF

七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。

八、其他經主管機關認定者。

而由於中科案在當年審查期間，專家們對有關水資源，水污染，空氣污染，文化遺跡保護部分，意見多有紛歧。專家們有爭議之所在，正符合《環評法施行細則》第19條中所列項目，而《環評法》第8條既僅規範「有重大影響之虞」，就代表這些影響不必證明成立，而只要有「成立之虞」，行政機關則必須依法 行政，不得自行於法條規定外裁量「未有重大影響」。就中科三期案專家們有各項意見不同之情況，已構成「重大影響成立之虞」。因此環保署未進行第二階段環評，顯已違法。

此外，最高行政法院也於判決中區分了第二階段環評和第一階段環評的差異。按《環評法》規定，第一階段審查本僅具有書面形式，由開發單位自行提出分析報告，審查階段既無專業的「健康風險評估報告」，且缺少在地居民的公共參與，名目上雖然審查委員的多數決，實則放大來看， 第一階段環評容易淪為利益團體的角力場。而自第二階段環評開始，才具有一個較縝密，且踐行公共參與的程序。兩階段的環評審查可謂一書面一實質，因此，若行政機關依法應進行實質環評卻僅實行書面環評，則判決得出「環評無效」的結論，實非偶然。

持平而論，《環評法》於1994年實施，距今已16年， 當年行政機關於審查開發案時，常於環評部分便宜行事，自謂「對重大環境無重大影響」，然後僅進行第一階段的「書面審查」就通過了事。雖然這樣的行為，依法條文義尚難說是「違法」，但在最高行政法院做出一則如此進步的判決之後，以司法審查補充了狹隘的文義解釋，並確立實質環評的法律標準。易言之，經由判決樹立的法律解釋，未來只要符合法定要件，行政機關不能再主張裁量權，必須嚴格「依法行政」進行實質環評。

參、環保署堅持中科無須停工的理由

最高行政法院撤銷環評後，環保署的回應主要
有三[4]：一是依據《環境影響評估法》第十四條規定[5]
：目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」其與《影響評估法》第14條及第22條立法原旨及法條文義所稱「自始未經完成審查」情形不同，不構成環境影響評估法第14條第1項所稱「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」之情形。易言之，中科三期案已經「環評審查許可」，不符合該條要件。因而亦否認同法第22條所定開發單位違反第14條之處罰及「並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為」情形。

二[6]
是環保署認為依環評法第1條規「……。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」故本案後續對許可及處理，應依
《行政程序法》規定。依據《行政程序法
》依第117條[7]
「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關

Phoca PDF

，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」而依最高行政法院於2009年12月31日就民眾聲請中科三期七星農場強制停止執行案裁定所述：「縱認該開發案環評審查有瑕疵而經臺北高等行政法院將原處分取消，亦難認該處分已對於當地生態環境有立即重大污染情事，亦無時間緊迫性，故駁回聲請。」依法院找定亦認相關工程尚無立即停工必要，中科三期並無緊急停工之必要，因而開發單位之信賴利益大於停工之公益，故無須停工。

最後一點，是環保署主張「環評審查結果」及「開發許可」乃兩個不同之行政處分，前者之主管機關固為環保署，後者之主管機關則為「國科會」，因此，即使再退一步說，法院撤銷環保署之環評處分，也和「國科會」的許可開發處分無關，因而環評撤銷不等於停止開發。

總之而言，環保署的各項說法，可謂窮盡法律之可能，想方設法，就是希望「中科無須停工」。

肆、環保署千方百計「依法行政」

由上可知，環保署拿出法條，咬文嚼字的解釋判決結果僅是撤銷環評結論而不會導出停止動工的結論，但是另方面則立即委託台灣大學與工業衛生研究院的專業團隊補正判決所要求的中科健康風險評估，並主張該團隊報告證明中科開發致癌風險符點美國環保署標準，屬於可接受。環保署甚至於這分報告公開後強調，如果後續的審查結果顯示該研究團隊所作的風險評估有誤，且確國民健康有長期不利影響，環保署將請國科會依行政程序法撤銷中科的開發許可.....等等。

這種兩面解釋可以看出環保署的自我矛盾。一方面，環保署用各種理由，對民眾及環保團體辯稱判決效力不及於停止動工，另方面，它又拼命爭取時間做出符合法院要求的評估報告。難免令人環保署是左手打右手，它所提出的法律理由連它自己也未必深信，而只是盡可能避免中科停工，並拖到最後補正報告為止。

拖延時間，在一般法律訴訟上或許是常見的手段，但由主管環保業務的主管機關，用在環保團體和一般人民身上，令人驚訝。

在環保署的新聞回應區，它對應許多批評，均強調其「依法行政」。但依法行政在行政法上有兩種意義，一種是消極的不違法--這也是環保署不斷在其新聞澄清稿中強調的。另一種則是積極的在法律未規範的範圍內為人民創造福利。就環保署的機關定位而言，人民所求的，應該是在環保署在其他業務--例如產業開發--只要消極的不違法，但在環保事務上，則積極的為人民把關。

反觀環保署的作為，恰好反其道而行。在支持中科開發上，環保署用盡一切法律和訴訟手段，「只要不違法」，也要保中科運轉不輟。但在環境保護及環境評估上，反而淪為環保署的次要目標。

因此，不論環保署如何強調其「依法行政」，這種對開發積極，對環保消極的心態，本已令人訝異。再進一步說，環保署前揭的「依法行政」的解釋，亦有許多法律學者出面批評其曲解判決的意思，幾近違法行政[8]
，包括蠻野心足協會理事長文魯彬。法學者們關切《環評法》第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環評書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，經許可者無效。」

Phoca PDF

意思就是「中科環評被撤銷，即是環評審查沒通過，當然不能核發開發許可」，而非環保署所反向堅稱的「中科案(一階段)環評已通過，不在第14條規定內」。

當然，環保署的態度已如前述，對中科不停工極為堅持。像長年奉獻環保運動的詹順貴律師也指出[9]：「個別行政機關對其所執掌業務的法令當然可以解釋，但當人民不服，訴諸法律訴訟，最終的法律解釋權仍在司法。當司法院一而用再以判決、裁定告訴行政部門，對中科三期的法律見解是錯誤的，政府卻仍一意孤行。」

「環保署」綜計處長葉俊宏曾以「大災難」來形容中科七星基地的停工。他說，中科三期不會是第1個案子，將來會有很多廠商已經開發到中間，儘管企業所獲的相關許可都是合法，後面卻有行政法院裁定撤銷。 這段話也十分傳神的表達出「環保署」的憂慮，害怕此例一開，對產業的信賴有害。但這也讓我們相當不解，為何環保署寧可走在法律的邊緣(假設它的處分合法)，也要維持中科的運轉，堅定的支持產業開發，而非興高采烈的迎接有史以來最進步的環評判決，快樂的站在環保團體與民眾這邊？

伍、結論—環評制度的改進 環保署責無旁貸

環保署在中科案的態度，顯然是堅定的與產業開發站在一起，而台灣《環評法》在1994年立法通過，當時的社會氛圍亦以經濟開發為主。十多年來社會轉變，環境議題漸漸受到重視，但環評法從未大修過，行政機關也希望照常「一階段書面審查」，然後出事後則千方百計想利用法律與不同機關間的漏洞，以維持環評結論，中科三期不過是機關長期便宜行事推動產業開發的縮影。

當然，環保署的憂慮雖然與它的機關定位矛盾，但亦非無因，一場行政訴訟，民眾抗議陳情的社會成本難以估算，如果環評制度無可信賴，不僅是中科三期的災難，亦是台灣社會的隱患。追本溯源，環評制度必須修正，一個獨立具公信力的審查制度，才能讓環評具有它應有的意義。而關於環評的實質內容，最高行政法院判字30號判決中，已立下了一個相當清楚的標準。包括更多的資訊揭露，更嚴密的審查標準，更多的公共參與，都該是未來環評的準則。

如果經過中科案，環評制度可以朝著更有環保精神的方向修正，則中科三期的訴訟和社會成本，對社會僅是一個個案，未來也有正面效果。但若行政機關總是抱著落後的法條來對應，懷念過往「書面審查」的便利時光，心念繫於「開發典範」而非「環保典範」，中科三期的訴訟將會是一個費時耗力的開始，未來這樣的環境訴訟恐將層出不窮，成為官僚與廠商的惡夢。

向左走向右走，是環保署應該負起責任的選擇。但環保署的責任顯然不在支援產業開發，而在面對民眾期許與環保託負，修正環評制度更符合時代的精神。

作者江雅綺為英國University of Leeds法學博士候選人
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.黃丞儀，「環評案樹立司法新標竿」，2010/3/2，中國時報論壇。

2.判決全文可於環保署新聞回應區下載http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=0990316000143

Phoca PDF

3.http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=O0090002

4. http://www.epa.gov.tw/ch/SitePath.aspx?busin=336&path=13749&list=13749，整理自環保署對中科新聞回應區。

5.http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=O0090001

6.http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=0990316000143

7.http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030055

8.詳細資料可於環保署對中科的新聞回應區中找到http://www.epa.gov.tw/ch/SitePath.aspx?busin=336&path=13749&list=13749，環保署的回應愈多，也正說明許多學者的不認同。

9.http://e-info.org.tw/node/59318，2010/9/17，環境資訊中心特約記者廖靜蕙報導。

Phoca PDF