



## 中科環評的法律課題

### — 台灣法治國的淪喪與危機 —

李建良

(中央研究院法律學研究所籌備處研究員、台灣大學法律學院教授)

#### 壹、楔子

「本案為環評審查結論遭最高行政法院撤銷之首例案件，環保署雖是為前任政府善後，將銜度相關法令，據以審慎辦理。……」

乍看這段話，不知就裡的人可能會以為又發生藍綠惡鬥的政治戲碼了。奇怪的是，在電視媒體上怎麼沒有看到喧騰沸揚的口水戰？

錯了！這是一件台灣環境運動的指標性案件，也是台灣司法史上的劃時代判決，超越藍綠，無關族群。也正因如此，在媒體上很難搏得版面，但卻是台灣法治能否永續發展的關鍵課題。

2010年1月21日，這是一個光榮的日子，台灣農民結合環保義工、律師，和行政法院共同在台灣環境訴訟史上樹立了一個全新的里程碑。這一天，環保署通過的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（以下簡稱中科三期）環境影響評估（以下簡稱環評）審查結論，被行政法院以「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法為由，予以撤銷，並告確定<sup>1</sup>。

但凡對法律稍有常識的人皆知，本判決的作成意味了：中科三期尚未依法完成環評程序；在未依法完成環評程序之前，即不得進行開發行為，已進行中的行為，即應停止。出人意料的是，判決作成之後，開發單位視若罔聞，繼續動工，職司「環境保護」任務的環保署竟也忙不迭地「挺身而出」，支持對環境有重大影響之虞的中科三期無須停工的說法。除了用公帑在報紙上買廣告，大肆斥責行政法院判決「有無效用、無意義及破壞現行環評體制判決的疑慮」

<sup>1</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決、台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決。關於本案的事實經過及最高行政法院判決理由，詳見台灣法學雜誌，148 期，2010 年 3 月 15 日，頁 103-109。



外，又頻頻回應專家學者所提出的各項批評，動作之大，效率之高，前所未見，環保署的「傲慢」、主其事者的「心虛」，表露無遺。

環保署在法治行政上的反面示範，不僅讓環評制度瀕臨崩解，更把台灣法治推向萬劫不復的境地。從法治教育的角度來看，環保署倒是提供了鮮活生動的「負面」教材，無論在大學的講堂上或研究所的專題課上，還是學術研究或社團活動中，中科環評都是絕佳的討論案例。

環保署疲於對外說明或回應，內容多所重複，以下僅摘選部分內容，逐一剖析，希望可以提供台灣法學教育與法理思辨的參考素料。

## 貳、環評審查結論被撤銷後，開發許可還有效嗎？

「最高行政法院撤銷中科三期七星農場環評審查結論後，目前審查結論已失效，其他機關因環評通過而後續核發之許可也面臨應否撤銷的問題，惟原開發許可處分屬違法之處分，並非自始確定無效之處分，從而此時並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，自亦無該法第 22 條所定開發單位違反第 14 條之處罰問題。本案中科三期原已完成環評審查程序，故未適用上開 2 條條文規範。雖不適用環境影響評估法，但行政程序法已有目的事業主管須於兩年內決定撤銷或不撤銷原許可之相

關規定，故應由目的事業主管機關依其職權裁量，並考量公益（國家整體經濟發展、國民健康影響）及信賴保護原則（廠商合法申請權益），依行政程序法規定辦理。」

「撤銷之時限，依行政程序法第 121 條規定：『第 117 條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。』另依行政程序法第 118 條規定，為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。由於此案之許可係國科會為之，因此相關考量何時及如何決定撤銷許可，由國科會詳為說明。」

以上兩段聲明應該是環保署對外聲辯最重要的立足點，也是相關部門口徑一致的論述主軸，不管外界提出何種批評，或有任何質疑，搬出的都是這一套說法，對於輿論或讀者投書的回應，也是原文照貼。細讀內容，持之無故、言不成理，完全經不起分析：

首先，「最高行政法院撤銷中科三期七星農場環評審查結論後，目前審查結論已失效」云云，即有誤導之虞，因為環評審查結論經行政法院判決撤銷後，該審查結論是「自始、當然不生效力」，也就是等於沒有作成審查結論。此與行政機關根據行政程序法第 117 條撤銷行政處分，尚可依同法第 118 條另定失效日期，不能相提並論。環保署故意以「失效」一詞魚目混珠，似乎想要造成在行政法院撤銷環評審查結論「之前」尚屬合法有效的假象。

其次，環保署認為原開發許可處分違法，並非自始確定無效，從而構成環境影響評估法（以下簡稱環評法）第

14 條第 1 項所稱「無效」之情形，亦無該法第 22 條所定開發單位違反第 14 條之處罰問題，最主要的理由是「本案中科三期原已完成環評審查程序」。換句話說，環保署認為環評法第 14 條第 1 項所定「未經完成審查或評估書未經認可」指的是「自始未經環評」的情形，故不適用於本案中科三期之情形。此種說法顯然是曲解法律的意旨，無異於架空環評制度的功能。蓋法律解釋不能拘泥於文字，必須觀照規範體系，探求法律規範的真義，乃是解釋法律的基本方法及基本常識。環評法第 14 條第 1 項規定：「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。」解讀條文字義、規範體系及立法目的，顯而易見的是，本條的規範意旨在於：合法完成環評審查程序，乃是目的事業主管機關為開發行為之許可的前提條件。換言之，上開規定中的「前」字，並不是時間序列上的概念，而是目的事業主管機關得否為開發行為之許可的條件語句，也就是「無環評、無許可、無開發」。

環評法第 14 條第 1 項可說是我國環境行政法、甚至是行政法規中絕無僅有的「無效」條款，不管同不同意，都不能忽略立法者藉此條文將開發行為之許可的效力與環評審查結論的效力綁在一起的用意<sup>2</sup>。如果說，環評審查結論經撤銷後，已核發的開發行為之許可只是

違法而得撤銷，尚非無效，則根本就不需要特設此一規定。因此，除非我們要把這項規定當成贅文，否則便須嚴謹審慎解釋其規範意涵。在此立論下，所謂「環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可」者，除自始未經環評程序外，尚應包括以下四種情形：

一、已進入環評程序，但未完成程序（未作成審查通過之結論）。

二、已進入環評程序，並完成程序（作成審查通過之結論），但該審查結論有行政程序法第 111 條之事由而自始無效。

三、已進入環評程序，並完成程序（作成審查通過之結論），但該審查結論有違法情事，經環評主管機關依行政程序法第 117 條予以撤銷。

四、已進入環評程序，並完成程序（作成審查通過之結論），但該審查結論有違法情事，經訴願機關或行政法院予以撤銷。

環評法第 14 條第 1 項，如果真如環保署所宣稱的，只能適用在自始未實施環評的案件上（例如北投纜車案），則該項規定，乃至於整部環評法的規範功能將大大的減損，甚至成為無用之物。因為只要進入環評程序，不管程序如何草率進行，也不問審查結論有無瑕疵，皆無法阻止目的事業主管機關為開發行為之許可。

從行政法院判決撤銷環評審查結論的角度以言，如前所述，環評審查結論經行政法院撤銷後，並非如環保署所稱的「已失效」，而是自始當然不生效力，也就是等於沒有作成審查結論。由於審查結論的有效存在是環評是否完成的必

<sup>2</sup> 相關發言，參見立法院公報，83 卷 43 期，第 2717 號，上冊，頁 40-44（立法院法律系統，環境影響評估法，逐條討論，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@834301;0026;0045>）。



要條件，審查結論經撤銷而效力自始不存在，也就等於環評尚未完成。從環保署使用「本案中科三期原已完成環評審查程序」一詞，亦可看出環保署自己也承認中科三期尚未完成環評審查程序，否則不會使用「原已完成」的字眼。既然尚未完成環評審查程序，當然就應該有環評法第 14 條第 1 項無效規定的適用。

再從權利救濟的觀點出發，類如中科三期的情形若不適用環評法第 14 條第 1 項，則以審查結論為爭訟標的之救濟程序，其功能及效益將大受影響。確切的說，縱使法院判決撤銷環評審查結論，也無濟於事！因為環評主管機關作成審查結論後，目的事業主管機關即可隨之核發各項許可。人民不服審查結論雖可對之提起行政爭訟（撤銷訴訟），卻無法以相同理由同時對各該許可提起行政爭訟（除非各該許可亦有違法情事）。因此，當行政法院以環評程序有違法情事而撤銷環評審查結論時，各該許可皆已逾訴願期間而告確定，人民根本無法以該等許可違法而提起行政爭訟，謀求救濟。此時人民只能寄望行政機關本於職權依行政程序法第 117 條撤銷各該許可，或者依行政程序法第 128 條申請程序重開。問題是，此二種路徑行政機關均擁有一定程度的裁量權，欲由行政機關主動撤銷，或重新開啓程序，變更原先處分，又談何容易（本案就是活生生的例子）？環保署詆毀行政法院判決「無意義」，用的也就是這一套說法。按照環保署的講法，總之，一切操之在行政機關之手，既可無視環評法的規定，亦可不管法院的判決，行政部門儼然可

以隻手遮天。試問：這豈是環評法第 14 條第 1 項的立法初衷？又豈是行政應受司法拘束應有的法治常態？

最後，環保署認為本案「亦無該法第 22 條所定開發單位違反第 14 條之處罰問題」，所持的也是相同的理由，其不足採，前已論及，不再贅述。我們還可以再看看同法第 17 條及第 23 條第 1 項第 1 款規定，其內容簡要的說是，即使已經通過環評，開發單位還是要依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行，如有違反，主管機關（例如環保署）應予處罰。已經通過環評的開發案，開發單位若不按審查結論切實執行，尚且必須受到處罰，環評審查結論被撤銷（無環評）的開發案，開發單位反而可以繼續開發，而且不必受到環評法的約束，也不會受罰。兩相比較，豈不荒謬！？

### 參、誰不尊重制度？

「中科三期七星農場案經行政院國家科學委員會於 95 年 2 月 21 日轉送環保署審查，當時為民進黨執政時期，行政院長為蘇貞昌先生，署長為張國龍先生。因張國龍先生長期為環保團體人士，擔任署長時遴聘之環評專家委員 14 位中有 6 位是環保團體人士。95 年本案專案小組 5 次初審及環評委員會審查，對於應完成健康風險評估的時間點爭議，業經當時環評委員充分討論，最後於 95 年 6 月 30 日環評委員會以表決方式作成營運前完成健康風險評估的結論。依『行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程』第 9 條，環評

委員會本即為多數決，表決失利的少數環評委員於表決後理應尊重表決結果，如事後將其他多數的委員誣指為表決部隊，其實只是不尊重他人與民主制度的態度。」

「國人最關心的，是到底中科三期七星農場案是否會對國民健康造成威脅？本案原審查結論已要求『開發單位於營運前應提健康風險評估，……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』，實質上已確保居民健康不致被本開發案影響。中科管理局依原審查結論之要求，委託台灣大學職業醫學與工業衛生研究院詹長權及吳焜裕博士之團隊進行中科七星農場健康風險評估，其報告已分析本案健康風險及提出健康風險管理規劃。依其評估，其致癌風險為  $2.13 \times 10^{-7}$ ，依美國環保署標準，屬於可接受之風險。依國科會 99 年 2 月 5 日之新聞回應，國科會已表示本案暫不會撤銷許可及要求停工。環保署已經請開發單位補充資料，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，且確認對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管理局的開發許可。以上情形說明我國環評並不是……有問題，而是有人對制度不尊重持續爭議的問題。」

以上兩段說了兩次有人「對制度不尊重」，但是誰不尊重制度呢？

首先，環保署刻意強調「民進黨執政時期」、「張國龍先生長期為環保團體人士」，似乎意味了，換個執政黨、署長不是環保人士，環評審查的組織、程序及運作就會有所不同！？現在環保署的

作法與心態，似乎也證明了這點。

其次，「多數決」是一種決定的機制，而且是民主原則下不得不採的制度。但多數決定不表示決定正確合法，否則就不會有事後的司法審查制度。實務上，由法院推翻多數（錯誤、違法、違憲）決定的例子，比比皆是，就連立法院多數所通過的法律，都可以經由少數的立法委員（所謂的「表決失利」的少數委員）聲請大法官解釋，而宣告違憲、失效。更何況多數決很容易形成「多數暴力」，特別是在民主法治不成熟的國家。因此，對於多數決定不僅可以批評，而且更應該放在陽光下嚴格檢視（環評制度的功能也是在此，特別是第二階段環評）。也因此，環保署說少數環評委員「不尊重他人與民主制度」，不僅太沈重，更凸顯環保署官員對民主法治知識的貧乏。

再說「到底中科三期七星農場案是否會對國民健康造成威脅？」國人當然關心，但絕非僅止於此，中科環評整個程序是否有問題，以及是否會對環境造成無可回復的損害，更是國人關心的事，也是環保署責無旁貸的任務，竟然會說：「本案原審查結論已要求『開發單位於營運前應提健康風險評估，……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』，實質上已確保居民健康不致被本開發案影響。」

這段話用比較白話的方式說，就是環評審查結論已經要求開發單位在開工前要件健康風險評估，所以居民的健康已經獲得實質確保。這段話看起來言之成理，實際上是混淆視聽，愚民至極。



環評制度暨環評委員會的主要任務及功能，就是替人民的權利（生命、身體、財產）及環境把關，因此所有可能使人民權利及環境受到嚴重影響的因素（事實），都應該在做出審查結論「之前」予以充分掌握、考量及審斷，與「事後」由開發單位實施相關措施（例如健康風險評估），根本就是不相干的兩碼事，而且是一種推卸責任的說法與作法。如果說，只要在審查結論中要求開發單位必須做好相關環境（健康）保護措施，便等於是實質上確保環境（健康）不致受到影響，又何須有環評制度？又何勞大費周章組成以專家為主的環評委員會？一個無法或不想「自己」作環境（健康）風險及衝擊評估與判斷的環評委員會，留著有何用？只會用多數決把環境（健康）風險及衝擊評估與判斷的事情推給開發單位的環評委員，又何必一定要有「專業」能力？

環保署的回應稿中刻意強調「中科院管理局依原審查結論之要求，委託台灣大學職業醫學與工業衛生研究院詹長權及吳焜裕博士之團隊進行中科七星農場健康風險評估，其報告已分析本案健康風險及提出健康風險管理規劃。依其評估，其致癌風險為  $2.13 \times 10^{-7}$ ，依美國環保署標準，屬於可接受之風險。」似乎認為，只要做好了健康風險評估，整件事就沒問題。環保署的基本邏輯是，當初沒有做好健康風險評估，並不會影響中科院環評「已經審查通過」的結果。此種說法多次出現在環保署的新聞稿中，可以說是環保署在這件事情上對外的主要基調，也是最具誤導性的政府資訊。如果不要只看一再被援引的行政法院判

決結論，而仔細讀一下判決理由，可以看到以下這段重要法律見解：

「由此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。又環評法第 8 條既規定……，而該法第 8 條所稱之『重大影響』，則例示規定於環評法施行細則第 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。」

以上理由點出了第二階段環評程序的重要性，同時也說明了，本件環評審查結論之所以違法而應予撤銷，不僅僅是審查「通過」的結論有問題，還包括本件環評案未進行第二階段環評程序而違法。換言之，本件開發案如果對環境有重大影響之虞，**即應繼續進行第二階段環評**，而絕不是如環保署所說的「補作」健康風險評估就可以了事的。

在此，我們要問的是：一個需要延請專家進行複雜繁瑣的健康風險評估等程序的開發案，會只是一個對環境「無」重大影響「之虞」而不需要進入第二階段（**較縝密、且踐行公共參與**）環評程序的開發案？

事實上，像中科院三期如此重要、牽連甚廣的開發案，如果進入第二階段，難保不會發現影響當地居民健康「以外」的其他問題，而環保署（環評委員會）執意不願進入第二階段環評程序，莫非也是擔心這一點？回應稿中指「有人對制度不尊重」，其實說的就是環保署

自己，還包括國科會、中科管理局等相關官方人士。

## 肆、行政法院裁定中科三期不用停工？

「在 97 年 1 月 31 日臺北高等行政法院判決訴願決定及原處分均撤銷，當地居民已向法院提出『強制停止執行』，要求中科立即停止開發。依最高行政法院於 98 年 12 月 31 日就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。』依據上開裁定，法院亦認相關工程尚無立即停工必要。」

環保署再三引用最高行政法院 98 年度裁聲字第 146 號裁定的字句，對外宣稱相關工程尚無立即停工必要，試圖把行政法院裁定的字句，用斷章、簡化、跳躍的手法，套在錯綜的事實和複雜的法律上，藉以蒙蔽法律與事實的真相。此種手法不僅拙劣，且欲蓋彌彰，只須說明兩點：

一、本件裁定係訴訟案件判決確定之前的暫時權利保護制度，行政法院所應考量的是系爭處分的執行是否造成處分相對人或利害關係人難以回復的損害，故裁定的效力僅及是否准於「暫時保護」乙節，其所表達的法律見解及事實判斷應與本案訴訟之實體確定判決分別而論，不容混為一談。

二、本裁定駁回聲請的理由主要有二，一是聲請人無法證明其為法律上利害關係人；二是聲請人無法證明系爭處

分之執行將發生難以回復之損害的急迫情事<sup>3</sup>，也就是牽涉到如何舉證的問題，行政法院並未認為本件環評審查合法，也沒有提到是否應該停工，當然也就不存在環保署所稱「依據上開裁定，法院亦認相關工程尚無立即停工必要」的推論。在本件聲請停止執行的程序中，行政法院只能根據聲請人所提出的聲請及事證，審查是否合乎停止執行要件而作出准否的裁定。至於系爭工程究竟是否停工，特別是在判決確定之後，作成本裁定的法官不會也不能表示意見。環保署用「暫時權利保護」的裁定理由作為詮釋「終局確定判決」的依據，除讓人

3 「聲請人是否住居上開中部科學工業園區第三期發展區鄰近，將因上開第三期發展區之開發而權益受損害，而為利害關係人，均未見聲請人陳明並提出事證，以實其說，尚難僅以聲請人之住所所在臺中縣神岡鄉、后里鄉等地，便逕認其具有法律上利害關係人。」

「相對人既係有條件通過審查，而且載明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臨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相對人另案審查，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。由以上之條件可知開發單位仍應另提健康風險評估，由相對人另案審查。聲請人等僅以該審查案部分審查委員表示之意見，便逕稱本案如繼續任由開發單位在環境影響評估有瑕疵之狀態下開工，將會嚴重造成全體國民健康及安全之重大不利影響，並對當地之生態環境有立即構成重大污染之虞，因認系爭處分之執行除將發生難於回復之損害外，亦有急迫情事，聲請停止系爭處分之執行。依前說明，聲請人等既未因該審查案之執行，而已受有難以恢復之損害，縱認該審查案之環評有瑕疵而經臺北高等行政法院將訴願決定及原處分均撤銷，亦難認該處分已對於當地生態環境有立即重大污染情事，亦無時間上之急迫性，故聲請意旨核與停止執行規定要件不合，尚難准許，應予駁回。」



啼笑皆非外，主筆者法律程度之低，簡直不可置信。

## 伍、中科三期合法走完了環評程序？

「中科三期七星農場案當初已完成環評審查，園區內 2 家廠商皆是依法申請、依法取得相關許可之合法設置廠商。依環境影響評估法而言，園區及廠商原已完成環評審查程序，事後被撤銷審查結論，應依行政救濟之途徑處理，即須依行政程序法處理，而非依環保團體所言，由環境影響評估法處理救濟問題。綜上而言，本案應由許可核定機關（國科會、中科管理局、營建署等單位）依行政程序法規定，於 2 年內依職權衡量對廠商信賴利益保護與欲維護之社會公益後，為全部或一部之撤銷、另定失其效力之日期，或不撤銷。由於目前開發單位已完成之健康風險評估尚未審查之結果顯示，本案健康風險評估或社會公益之影響在可接受風險之範圍內，故國科會已決定暫不撤銷本案之許可。」

「中科三期七星農場案國科會已依法走完環境影響評估法規定的環評審查程序，因此園區內 2 家廠商已是依法申請、取得相關許可設置的合法廠商。事後因行政訴訟被撤銷環評審查結論後，須依行政程序法規定之行政救濟途徑處理，而非由環境影響評估法處理。上述二文作者仍然在環境影響評估法中打轉，而完全忽略行政程序法，是其錯誤所在。」

「中科三期七星農場案『當初已完

成』環評審查」這句話再次印證中科完成環評程序是「過去式」，中科開發行為現階段是處於「未完成」（也就是「未經完成」）環評程序的狀態。至於「園區內 2 家廠商皆是依法申請、依法取得相關許可之合法設置廠商」，則非環保署所能置喙者。環保署不是科學工業園區的主管機關，根本無權表示園區內廠商「合法」取得相關許可（又從何而知？）。況且，此等許可若係合法，環保署如何又說應由國科會等依行政程序法有關撤銷「違法」行政處分之規定處理，前後矛盾，殊為明顯。環保署批評別人「完全忽略行政程序法」，環保署自己則是完全不懂行政程序法。

不懂行政程序法也就算了，竟又出言：「中科三期七星農場案國科會已依法走完環境影響評估法規定的環評審查程序，因此園區內 2 家廠商已是依法申請、取得相關許可設置的合法廠商」，這段話破綻百出，不忍卒睹，因為：

一、國科會根本沒有「依法走完」，否則也不會被行政法院以「違法」而撤銷。

二、國科會，如環保署所言，是科學工業園區設置的「目的事業主管機關」，不是「開發單位」，國科會怎麼會走完環評程序，難道國科會已從主管機關搖身一變而為開發單位？或者目的事業主管機關與開發單位早已「合為一體」，本來就是一家人？

三、園區廠商不是開發單位，中科三期是否完成環評與園區廠商是否合法取得許可，二者之間在法律上並無必然關聯，從環評通過無法直接「推導」出廠商合法取得許可的結論。環保署竟說



中科三期七星農場案國科會已依法走完環評法規定的環評審查程序，「因此」園區內 2 家廠商已是依法申請、取得相關許可設置的合法廠商，其謬甚然！

正因為環保署欠缺最基本的邏輯思維能力，也才又有如下的謬論：

「依環境影響評估法而言，園區及廠商原已完成環評審查程序，事後被撤銷審查結論，應依行政救濟之途徑處理，即須依行政程序法處理，而非依環保團體所言，由環境影響評估法處理救濟問題。」

就我所知，環保團體似乎從未提到要由環評法「處理救濟問題」，環保團體要的是環保署依法行政，並負起環評主管機關的監督責任，實不知環保署所謂「依環保團體所言」云云，究何所指？反倒是對於環評制度稍有瞭解的人皆知，完成環評審查程序者，為開發單位（科學園區管理局），不會是廠商（廠商並非環評程序的當事人），自無所謂「依環境影響評估法而言，……廠商原已完成環評審查程序」可言，環保署身為環評法的中央主管機關，應該不會犯此錯誤，卻出此言，莫非有意混淆觀念，打迷糊戰？

廠商既非環評程序的當事人，審查結論的規範對象亦非廠商，而是開發單位，當然也就沒有所謂「(廠商)事後被撤銷審查結論」的問題。接下來的「應依行政救濟之途徑處理，即須依行政程序法處理」更是錯的離譜，牛頭馬嘴。如果說「應依行政救濟之途徑處理」指的是當地的農民，這句話顯然搞錯對象，因為當地農民已因審查結論被撤銷而獲得救濟，剩下的是執行的問題；反

之，環保署指的若是廠商，則不知要廠商如何處理？環評審查結論是被行政法院（司法救濟機關）所撤銷，且告確定，環保署是要廠商針對最高行政法院判決依行政救濟途徑處理嗎？再說，如果應依「行政救濟」之途徑處理，如何又即須依「行政程序法」處理？難道行政程序法是一部行政救濟法！？環保署的另一種類似講法是：「事後因行政訴訟被撤銷環評審查結論後，須依行政程序法規定之行政救濟途徑處理，而非由環境影響評估法處理」，語句不通不說，更是不知所云，請問「依行政程序法規定之行政救濟途徑處理」，指的是行政程序法的哪幾個「行政救濟」條文？

## 陸、中科三期的環評違法可以「補正」了事？

「行政法院撤銷本案環評審查結論之認定，並非因為環評審查不應通過，而係判斷原環評審查過程中有關健康風險資訊蒐集涉有不完全之瑕疵。此瑕疵得經由補提健康風險評估相關資料，經環評審查後予以補正。環保署尊重法院判決，依判決意旨，請開發單位於原環境影響說明書內加入環境品質及現況、健康風險評估及其他說明資料，再提環評委員會審議。」

「行政法院撤銷本案環評審查結論之認定，並非因為環評審查不應通過」，這句話是環保署對行政法院判決最嚴重的曲解，顛倒是非、強詞奪理，莫此為甚。行政法院若要撤銷行政處分，須以行政處分違法為理由，除此無他。環評審查若應通過，則環評審查結論何違法



之有？反之，環評審查結論若違法而應撤銷，則該環評審查即不應通過。行政處分的違法有多種可能，程序瑕疵、恣意專斷、事實錯誤、認事用法有瑕疵等，原因不一，違法則同。環評審查若有程序瑕疵、恣意專斷、事實錯誤、認事用法有瑕疵等情事之一，即不應通過，環保署竟侈言「並非因為環評審查不應通過」，難不成環保署想要說的是，行政法院撤銷了一個「應該通過」的環評審查結論？

行政法院判決撤銷中科環評審查結論的理由之一，確實是「判斷原環評審查過程中有關健康風險資訊蒐集涉有不完全之瑕疵」。這點環保署沒有說錯，但從行政法院的角度出發，只要系爭處分有一點構成違法，即足以撤銷該處分。行政法院並無必要一一指出處分所有違法之處。因此，行政法院僅以此作為撤銷審查結論的理由，並不能導出中科環評審查結論只有這「一點」瑕疵，這是任何熟悉行政訴訟實務的人都知道的事，也可以從台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決理由最後一點「兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述」，獲得印證。

中科環評審查結論的違法，若不單單只是健康風險評估有瑕疵「一點」，當然不會因為補做了健康風險評估而就地合法，這是一個簡單的邏輯推理。但是按照環保署的說法，卻是：「此瑕疵得經由補提健康風險評估相關資料，經環評審查後予以補正」，環保署顯然是想把整件違法的中科環評大事炮製成一樁小小的「程序瑕疵」插曲。問題是，到底環評法或者行政程序法的哪一條規定可以

支撐這種說詞？

須知環評審查結論係環評程序發生終結法律效果的唯一樞紐，也因此環評審查結論具有行政處分的性質。環評審查結論經行政法院撤銷後，環評程序等於未經終結，環評過程中的各項措施或決議是否仍有效力（現在的環評委員會並未參與此事），恐怕都大有疑問。更不容巧言粉飾的是，就算中科環評的程序瑕疵如環保署所言，「修補」一下就可以，有待補正的也必須是「第二階段環評程序」，而不是仍在環評第一階段打轉。在此要嚴正指出的是，行政法院以「錯誤之事實認定」或「錯誤資訊之判斷」為由撤銷環評審查結論，係建立在「本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而毋須繼續進行第二階段環境影響評估審查」（判決理由中之「綜上所述」用語）的命題之上。換言之，中科環評審查結論之所以違法，最大的問題是沒有繼續進行第二階段的環評程序，此一程序重大瑕疵，豈可「補正」了事！

## 柒、行政法院的判決「無效用」？

「無效用：法院判決，撤銷環保署環境影響評估委員會（以下稱環評會）作出的結論『如健康影響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』。其理由是認為，環評會應要求開發單位將健康影響評估完成的結果納入環評報告書，其對居民健康無長期不利影響時，方可通過環評審查；環評會不應替廠商爭取時間，先

通過環評審查，於審查結論中要求開發單位動工後才進行健康影響評估，並於發現對居民健康有長期不利影響時，再要求撤銷本開發案。其實環評會與法院二者要求的最終結果會相同，只是進行的順序是不同。環評會的處理方式對業者而言，有較高的投資損失風險，但也有較早的獲利機會，原是業者願意承擔的。因此，法院的判決有並無實際效用的疑慮，反而在同是要求保障國民健康的前提下，強制業者選擇其不願承擔的方式。」

這是環保署花了納稅人的錢，在五大報上刊登半版「廣告」的第一段話。其中徵引的字句：「如健康影響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」，固然是寫在審查結論當中，但行政法院判決撤銷的是整個環評審查結論（行政處分），而不是這段話（又見愚民！）。環保署刻意單挑這段話，似乎想要凸顯開發單位既然「已經承諾」無條件撤銷本開發案，即無撤銷環評審查結論之必要。可是如果照這種說法，我們根本就不需要環評制度，根本就不需要環評委員，根本不需要進行嚴謹切實的環境影響評估，因為，只要開發單位「承諾」就好。問題是，開發單位爲了爭取環評通過，會拒絕承諾嗎？環保署這般荒腔走板，簡直匪夷所思。

事實上，任何熟悉環評制度的人都知道，行政法院所持的理由正是環評的制度功能所在，也就是環保政策及法律制度中「預防原則」的最佳展現。我們不禁要問環保署，行政法院認爲「環評會不應替廠商爭取時間，先通過環評審

查」，難道錯了嗎？還是環保署心目中的環評制度是：環評會應該替廠商爭取時間，先通過環評審查？

環保署接下來的「其實……」，其實對了一半、錯了一半。錯的是「環評會與法院二者要求的最終結果會相同」，因爲最終的結果是否相同，環保署無權論斷，亦無法逆料；反倒是「進行的順序是不同」，環保署說對了，但「只是」二字卻又錯得離譜，因爲環評制度的核心要素就是「程序」。程序正義是一種自然正義，它不是美國的價值，也不只是西方價值，而是一種普世價值。「先通過環評、再作健康風險評估」的作法完全背離環評制度所欲達到的預防功能，順序顛倒，結果大不相同。

行政法院堅持「先作健康風險評估，再通過環評」，從環境保護及居民健康維護的立場來說，效用可謂極大，行政法院的判決怎麼會「無效用」？環保署執意公然斥爲「無效用」，說穿了，是站在廠商的立場說話，也才會毫不避諱的說：「環評會的處理方式對業者而言，有較高的投資損失風險，但也有較早的獲利機會，原是業者願意承擔的」。瞭解內情的人皆知，環保署「義助」業者，爲開發單位「護航」，已經不是頭一遭了，原不足怪，只是讓人不可思議的是，環保署竟還質疑行政法院「強制業者選擇其不願承擔的方式」！行政法院撤銷的是環保署的違法審查結論，業者根本不是訴訟程序當事人，更不是行政法院審判的對象，行政法院又如何「強制」業者承擔風險？實不知環保署的是非邏輯何在？



## 捌、跋：台灣法律帝國淪亡錄！？

最近有人打趣的說，環保署跟學者打起筆戰來，未嘗不是一件壞事。在我看來，這番一來一往的交手根本就夠不上「筆戰」之名。先別說環保署不管是法學素養、論辯說理或用字遣詞，都比不上這幾位學有專長、頭腦清楚的學者教授或律師們，要說「下駟對上駟」恐怕都相當勉強。最主要的還是，環保署的回應千篇一律，同一版本貼來貼去，不管外界說什麼，回敬的都是同一套說法，只有字句變動、篇幅多少的差別而已。也正因為環保署（主筆者）欠缺堅實的法學論辯能力及通透的法理思維頭腦，才會在增減字句之間造成前後矛盾而渾然未覺。除令人同情外，如此欠缺論辯內涵的再三回應，徒讓外界見識到環保署強詞奪理的本色及辭窮無以應對的窘境，說成是「筆戰」，未免也太抬舉環保署了！

從法律專業的角度來看，環保署的「回應」其實相當可笑，不值一顧，但因為有公權力做後盾，無理反成了蠻橫，加上停工與否繫於相關行政部門的一念之間，人民的身家性命又操之在這些執筆的官員手上，也只能嚴肅看待，尤其是這些無理回應背後所隱藏的問題與禍端。

當環保署成為千夫所指而不為所動時，必須追究的深層問題是，何以致此？孰令致之？稍微觀察幾個事例，不難看出眼前整個政府部門，大概除了法院外，只有黨政高層說了才算。遠的像是，環保署原本揚聲規劃禁煙政策（禁

止走路抽煙），黨刀一出，就立即龜縮噤聲；近者如法務部長堅稱不離崗位，言猶在耳，隨即閃電辭職，倉皇走人。像中科這等重大的政府開發案件（「拼經濟」），當然不是一個小小環保署所能主意的。因此，環保署法律素養的貧瘠並不足慮，可怖的是，環保署之所以有恃無恐，依靠的是馬首是瞻的執政團隊。我們憂心的其實不只是中部科學園區開發的單一事件，而是隱藏在冰山底下的集體性災難，也就是台灣法治淪喪大事。

當法律的規範效力不是來自法律本身，而是取決於上層領導階級（德國人稱為 Führer，單複數同形）的個人意志時，立法只是橡皮圖章，司法則退居為最不危險的部門。沒有權力分立、權力制衡的法律體系，活脫就像是一個「法律帝國」，一種家天下式的法律統治型態。下層的眾將官只須等待上層一小撮人的發號施令或關愛眼神，法律嘛，僅供參考。

台灣會成為「法律帝國」嗎？

政治人物或行政官員，多半是社會整體的縮影及產物。如果我們的政府從來就沒有把法治看做是國家的立基，如果這個政府下的人民本身就是不在乎法治的一群烏合之眾，那麼在民主制度下，選出一個無能、昏庸又欠缺法治觀念的總統，又有什麼值得大驚小怪的？

中科環評案正考驗著台灣人民對法治有多少堅持，對民主有多少的信心，對環保有多少的執著。站在權力頂峰的人，如果不想被選民唾棄，最好馬上懸崖勒馬，回歸法治；環保署如果不想禁煙朝令夕改的戲碼再度上演，沈先生，我勸你，還是趁早改口歸法吧！