

環境公民訴訟新典範

— 簡析台北高等行政法院九八年度訴字第五〇四號判決 —

李建良

(中央研究院法律所研究員、台灣大學法律學院教授)

目次

- 壹、題旨述要
- 貳、事實概要與法院判決
- 參、爭點整理與判決理由
 - 一、程序爭點
 - 二、實體爭點
- 肆、檢視分析與判決簡評
 - 一、環境公民訴訟條款之「受害人民」概念的解釋與認定
 - 二、環境公民訴訟之訴求與訴訟類型
- 伍、反思與展望

摘要

環境影響評估法於 2003 年增訂公民訴訟條款後，在短短的 5 年之間即發展成「環評公民訴訟」的運作模式，不但在程序形式的層面，而且在環保法的實質內涵上帶來根本性的大改變，形成台灣環保法制的重要網絡之一。台北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決即是其中一例，且為人民提起環境公民訴訟獲勝訴之首例，對於台灣環評及公民訴訟制度之運作，具

有重大的指標意義。本文即以此判決為中心，整理訴訟爭點，剖析法院見解，並簡評之，以供各界參考，尋思本案是否為環境公民訴訟之新典範。

關鍵詞：環境影響評估、公民訴訟、訴訟權能、保護規範理論、程序參與權。

壹、題旨述要

台灣引進美國的公民訴訟，始自 1999 年修正空氣污染防治法時（第 81 條）¹，再擴及水污染防治法（第 72 條）、廢棄物清理法（第 72 條）、土壤及地下水污染整治法（第 54 條）、海洋污染防治法（第 59 條），環境影響評估法（下稱環評法）亦於 2003 年修法時跟進（第 23 條第 8、9 項）。觀其內容，大致相同²。按各該規定，得提起公民訴訟之

¹ 參見李建良，論環境法上公民訴訟，法令月刊，51 卷 1 期，2000 年，頁 14 以下。

² 僅得啓動公民訴訟程序之「主體」要件有所差



原告，為受害人民或公益團體，不同於美國公民訴訟係「任何公民（any citizen）」均得提起，故早有學者批評此「公民訴訟條款云云，似有名實不符之嫌」³，從而上舉環境法之規定，嚴格而言，尚難稱之為「公民」訴訟，充其量只夠得上「公益（團體）訴訟」⁴。不過，究之實際，由人民提起公民訴訟者，仍不乏其例，但多遭駁回⁵。

2009年11月26日，台北高等行政

法院就人民（當地居民）針對「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」未經環境影響評估一事提起之公民訴訟（《湖口垃圾轉運站環評案》，下稱本案），作成98年度訴字第504號判決，原告獲得勝訴。本案應是人民提起環境公民訴訟獲勝訴之首例，對於台灣環評及公民訴訟制度之運作，具有重大的指標意義，值得重視，爰著本文簡析之。

貳、事實概要與法院判決

新竹縣政府所屬環境保護局前為新竹縣廢棄物清理設施之設置，向新竹縣政府提出「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」，申請於坐落新竹縣湖口鄉鳳凰村某地號土地之山坡地開發興建垃圾轉運設施（下稱開發行為），獲新竹縣政府核准。嗣當地居民共175人（下稱原告）以上述開發行為依「開發行為實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條第1項第6款第1目及同條項第1款第4目規定，其開發範圍超過1公頃，應實施環境影響評估，惟未依法實施環境影響評估即逕行開發，於2008年12月12日（收文日期）依環評法第23條第8項前段規定以書面告知新竹縣政府應依環評法第5條、第7條第1項、第22條規定，命開發單位實施環境影響評估及停止開發行為。新竹縣政府逾60日未依法執行，原告遂依環評法第23條第8項後段、第9項規定，以新竹縣政府為被告（下稱被告）向台北高等行政法院提起行政訴訟，其訴之聲明有二：一、被告應命其所屬環境保護局對其「新竹縣

異，即環評法第23條第8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六十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。」係以「開發單位」違反相關法規而主管機關疏於執行為前提要件。其餘環境法規，空氣污染防治法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法及海洋污染防治法均以「公私場所」違反相關法規為要件；水污染防治法則以「事業、污水下水道系統」違反相關法規為要件。另外，2002年12月11日公布的环境基本法，於第34條亦設有公民訴訟條款，惟僅是宣示性規定。

³ 參見吳庚，行政爭訟法論，1999年5月修訂版，頁134。

⁴ 實務上多由環保團體發動，例如：最高行政法院97年度裁字第4279號裁定、最高行政法院98年度裁字第952號裁定；台北高等行政法院95年度訴字第1720號判決；高雄高等行政法院96年度訴字第647號判決（本案後續會再詳論）。

⁵ 例如：最高行政法院93年度裁字第1151號裁定（移動污染源非「公私場所」）、最高行政法院95年度判字第73號判決（欠缺權利保護要件）、最高行政法院96年度判字第715號判決（非「依法申請之案件」、非「疏於執行之主管機關」）、台北高等行政法院93年度訴字第1298號判決（非利害關係人）、台北高等行政法院97年度訴字第857號判決（主張無理由）。

湖口垃圾轉運站興建計畫」(含聯外道路)之開發行為應依環評法第 5 條規定,進行環境影響評估,並依同法第 22 條之規定,命新竹縣政府環境保護局停止實施開發行為。二、被告應給付原告等新台幣 6 萬元之律師費用。

台北高等行政法院於 2009 年 11 月 26 日作成 98 年度訴字第 504 號判決(下稱本判決),判決原告勝訴,主文如下:

一、被告應命新竹縣環境保護局就其「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」(含聯外道路)依環評法第 5 條規定實施環境影響評估及停止實施開發行為。

二、被告應給付原告新台幣 6 萬元。

三、訴訟費用由被告負擔。

參、爭點整理與判決理由

本判決之爭點與理由,可分為程序與實體二部分,茲整理如下:

一、程序爭點

本案程序部分之爭點在於,原告是否為環評法第 23 條第 8 項所稱「受害人民」?本判決持肯定見解,理由如下:

(一)環評法第 23 條第 8 項所稱「受害人民」,除因開發單位違反環境影響評估相關法令進行開發,而主管機關疏於執行,致其權利已生現實損害之人民外,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,該居民自亦屬前揭規定所稱之受害人民。

(二)環評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(環評法第 9 條、第 10 條、第 11 條第 12 款、第 12 條參照),兼有透過程序權保障之賦予以保障當地居民權益之意。應實施環境影響評估之開發行為未依法為之,則當地受開發行為影響居民之上開法定程序權利即遭剝奪,自難謂非受害人民。

(三)環評法第 1、4、5 條規定揭示環評法係為「預防」及「減輕」開發行為對環境造成不良影響,達成環境保護之目的而設,依法應受規範之開發行為,非僅限於進行中之開發行為及完成後之使用,尚包括開發行為之規劃,各該行為如對環境有不良影響之虞者,即應實施環境影響評估,不以已實際對環境產生不良影響為限。據此,對環境有不良影響之虞之開發行為,如因尚未致令將受嚴重影響或將生損害之居民產生現實損害,該等居民即不得以受害人民地位依環評法第 23 條第 8 項以書面告知方式促請主管機關依法執行,進而提起公民訴訟,實無從達成「預防」開發行為對環境造成不良影響,保護環境及保障當地居民權益之立法目的。

(四)前揭規定之「受害人民」若僅限於權利已受有損害之人民,則其依現行相關行政訴訟規定逕行起訴即可,要無於環評法中另行增訂公民訴訟條款之必要。

(五)本件原告為新竹縣湖口鄉鳳凰村

居民，該村緊臨被告所屬環境保護局「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」開發場址所坐落土地南方，可堪認定，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，又因被告未命所屬環保局進行環境影響評估，其程序參與權亦遭剝奪，渠等屬系爭開發行為之受害人等語，洵屬有據。

二、實體爭點

本案之實體爭點有二：

(一)系爭垃圾轉運設施興建開發之面積及規模是否達應實施環境影響評估之範圍，而應實施環境影響評估？

(二)被告是否該當於環評法第 23 條第 8 項所稱「怠於執行職務」？

以上二項爭點，本判決均持肯定見解，理由分別如下：

(一)系爭開發行為應否實施環評程序？

1.系爭垃圾轉運設施興建開發之面積及規模達應實施環境影響評估之範圍，亦即，本件系爭垃圾轉運設施開發面積逾 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 28 條第 1 項第 6 款規定應實施環境影響評估。

2.至於被告所屬環境保護局雖將應實施環境影響評估之開發土地面積，以廠區位置為限為土地分割，致土地面積小於 1 公頃，再將聯絡道路由新竹縣湖口鄉公所本於地方制度法第 20 條第 6 款第 1 目所定職權逕行建造之方式開發，惟因其開發之整體面積不變，故不論其

係以上開何種方式開發，對該開發案應否實施環境影響評估均不生影響，否則開發單位若得以土地分割、分期施工、分別施工之方式，規避實施環境影響評估，則環評法等相關規定，將形同具文。

3.系爭聯絡道路之建造果與系爭垃圾轉運設施興建開發無涉，則為有為與己無干之垃圾轉運設施興建向國有財產局申請撥用相關土地後，再將聯絡道路與系爭垃圾轉運設施廠區由被告所屬環境保護局辦理採購案一併為工程規劃設計，並納入系爭垃圾轉運站基地之水土保持計畫範圍為併為水土保持之理，凡此益徵系爭垃圾轉運設施廠與聯絡道路為整體開發行為之一部，不可割裂評價。

(二)被告是否「怠於執行職務」？

1.本件廢棄物清理之目的事業主管機關及環境影響評估主管機關均為新竹縣政府（被告），而本件系爭廢棄物轉運站興建工程開發應以開發整體面積進行環境影響評估，而被告所屬環境保護局申請許可開發行為時，未實施環境影響評估，亦未檢具環境影響說明書送被告審查，即進行開發行為，故被告核屬怠於執行職務行為，原告起訴請求判決被告應命所屬環境保護局對新竹縣湖口垃圾轉運站興建之整體開發行為依環評法第 5 條規定進行環境影響評估，應予准許。

2.本件被告（本於廢棄物清理目的事業主管機關）就系爭開發行為為所為相關許可無效，從而原告訴請被告以主管機關地位命所屬環境保護局（開發單位）停止實施開發行為，有其必要，應

併予准許。

肆、檢視分析與判決簡評

本判決在台灣環境行政訴訟史上具有標竿意義，若與台灣環境公民訴訟獲勝訴判決之首例——高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決⁶（以下稱《美麗灣渡假村環評案 I》）⁷相較，二者既同

⁶ 2008 年 1 月 23 日判決。事實概要：緣參加人（美麗灣渡假村股份有限公司）與台東縣政府（即被告）於 2004 年 12 月 14 日簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」，以 BOT（設定地上權 50 年）方式進行開發，由參加人負責投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予被告，且參加人須支付開發權利金新台幣（下同）500 萬元及自營運開始日起每年應繳納營業總收入 2% 之營運權利金給被告，依上開營運契約規定參加人所使用基地為坐落台東縣卑南鄉○路○段 346 及 346-2 地號（即目前之 346 及 346-4 地號）土地，面積合計 59,956 平方公尺，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，應以申請開發之整體面積進行環境影響評估。嗣參加人以「因應開發需要」為由，於 2005 年 2 月 21 日函請被告所屬旅遊局，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 平方公尺之土地分割出來，而被告於同年 3 月 8 日，以「配合開發需要」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，得以不必進行環境影響評估，即可進行開發。而參加人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。嗣經台灣環境保護聯盟（即原告）發現上情，乃於 2007 年 5 月 11 日依環境影響評估法第 23 條第 8 項規定，函請被告應依環境影響評估法第 22 條規定，對參加人裁罰及命其立即停工，因被告未依原告請求對參加人裁罰及命其立即停工，原告提起本件訴訟。

⁷ 本案之參加人（美麗灣渡假村股份有限公司）於高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決作出

又異。

相同之點有三：

一、兩件涉及的問題，都是系爭開發行為未達「開發行為實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，而自始未進行環境影響評估。

二、開發單位採取的手法都是將開發行為「化整為零」，也就是拆成數個計畫或分段實施，使未達應實施環境影響評估之認定標準。

三、原告均係依環評法第 23 條第 8、9 項提起公民訴訟，並獲勝訴判決。

相異之處亦有三：

一、《美麗灣渡假村環評案 I》之開發單位為民間公司；本案則是政府部門，而且是環保主管機關（新竹縣環境保護局）。

二、《美麗灣渡假村環評案 I》係由台灣環境保護聯盟以公益團體身分提起訴訟；本件則是由開發行為所在之當地居民以「受害人民」身分提起之公民訴訟。

三、《美麗灣渡假村環評案 I》之判決主文是：「被告應命參加人停止在坐落

後，即檢具環境影響說明書送審，經台東縣政府環境影響評估審查委員會審查後，於 2008 年 6 月 15 日第 5 次審查會議作成「有條件通過環境影響評估」之結論（審查結論），台東縣政府並於 2008 年 7 月 22 日以府環水字第 0976101385B 號公告之。當地居民不服，以審查結論為程序標的，循序提起撤銷訴訟。高雄高等行政法院於 2009 年 8 月 10 日作成 98 年度訴字第 47 號判決，將訴願決定及原處分（即審查結論）均撤銷。由於此二案件之基礎事實相同，惟程序標的及訴訟類型有異，為資區別，爰將後案稱為《美麗灣渡假村環評案 II》。



台東縣卑南鄉○路○段 346-4 地號土地上之一切開發施作工程行為。」本案則是：「被告應命新竹縣環境保護局就其『新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫』（含聯外道路）依環評法第 5 條規定實施環境影響評估及停止實施開發行為。」相較之下，本案被告除應命開發單位停止實施開發行為外，並應進一步要求開發單位實施環評程序。

總的來說，本件是當地居民要求政府開發行為應實施環境影響評估程序而提起之公民訴訟，其具典範意義之處在此，本文以下簡評也集中在此。

一、環境公民訴訟條款之「受害人民」概念的解釋與認定

本判決值得注意及深究之處，首先是其針對被告所舉最高行政法院 96 年度判字第 1601 號判決⁸及台中高等行政法院 91 年度訴字第 824 號判決⁹，以「本件原告（當地居民）因被告怠於執行其環境影響評估監督主管職權，經書面告知後提起公民訴訟，請求被告執行之原因基礎事實有別」，而謂本件與上舉判決「自難比附援引」。就此以觀，本判決對於「受害人民」的理解與認定似乎有別

於通常的「被害人訴訟」，而有讓我國環境法上公益訴訟條款成為真正「公民訴訟」之意向。

初觀本判決之理由鋪陳，從「前揭規定之『受害人民』若僅限於權利已受有損害之人民，則其依現行相關行政訴訟規定逕行起訴即可，要無於環評法中另行增訂公民訴訟條款之必要」等字句，以及強調環評法「預防」開發行為對環境造成不良影響，保護環境及保障當地居民權益之立法目的，似乎可以得出本判決認為公民訴訟條款有別於「現行相關行政訴訟規定」的印象。再從判決理由中未提及「保護規範理論」及大法官釋字第 469 號解釋以觀，本判決就本案原告（當地居民）是否具備訴訟權能乙節，似乎並非以「其權利或法律上之利益受有損害」為判準，儼然有在「被害人訴訟」之外開拓出真正公民訴訟的態勢。

細讀本判決的理由構成，實未必然：

首先，本判決對「受害人民」之定義，指稱「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，該居民自亦屬前揭規定所稱之受害人民」云云，實係建立在「居民權益因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞」的前提下，也就是仍以「權益受損」為必要。

其次，本判決列舉環評法第 9 條、第 10 條、第 11 條第 12 款、第 12 條等諸項規定，指出上開規定「兼有透過程序權保障之賦予以保障當地居民權益之意」，究其實，無非即是「保護規範理

⁸ 居住於自來水源之供應區域居民，得否就焚化爐落塵有污染自來水源之可能，以其權利或法律上之利益因環境影響說明書審查結論受損害，提起撤銷訴訟，請求撤銷環境影響說明書審查結論。

⁹ 原告為鴻興砂砂企業有限公司，法院認為其「非全屬礦物製品製造業者」，有經濟部工廠登記證在卷可憑，自非公益團體，亦非受害之人民，依廢棄物清理法第 72 條規定尚不得逕行提起公益訴訟。

論」之操作，只是法院透過對環評法解釋之結果，所得出之「保護規範」意旨是「程序權利」之保障，從而才有後續應實施環境影響評估之開發行為未依法為之，則當地受開發行為影響居民之「上開法定程序權利即遭剝奪」的論斷。

至於本判決強調環評法第 1、4、5 條規定揭示環評法係為「預防」及「減輕」開發行為對環境造成不良影響，達成環境保護之目的而設，以及當地居民若不得以受害人民地位提起公民訴訟「實無從達成『預防』開發行為對環境造成不良影響，保護環境及保障當地居民權益之立法目的」云云，核其旨趣，無非呼應環評法賦予當地居民「程序權利」之規範保護目的。

最後，本判決認定原告為系爭開發行為之受害人民，主要即建立在因被告未命所屬環保局進行環境影響評估，而其「程序參與權」遭到剝奪之基礎上。

綜上以觀，本判決並未脫離「被害人訴訟」及「保護規範理論」之思維框架，只是將「權益」從實體權利（生命、身體、財產）拓展到「程序權利」，將「產生現實損害」提前到「將受嚴重影響或有生損害之虞」。由此再回頭檢視判決理由中所述：「前揭規定之『受害人民』若僅限於權利已受有損害之人民，則其依現行相關行政訴訟規定逕行起訴即可，要無於環評法中另行增訂公民訴訟條款之必要」，此一說法反而不無商榷餘地。蓋得依現行相關行政訴訟規定而提起訴訟者，並非僅限於權利「已受有損害」之人民，原告是否具備訴訟權

能，毋寧只須權利「可能」受有損害為已足，即一般所謂的「可能性理論」¹⁰，此點在《美麗灣渡假村環評案 II》即有清楚的說明¹¹，可資參照。

二、環境公民訴訟之訴求與訴訟類型

公民訴訟不同於通常訴訟之處，在於放鬆、甚至取消提起訴訟的原告適格（standing）門檻，用以打開法院的窄門，廣納訟案。人民進入法院之後，得為如何之請求，法院應為如何之判決，基本上不是公民訴訟的制度內涵所能囊括，尚須取決於相關訴訟程序法制及訴求之實體法上規範。換言之，公民訴訟只開啓了環境爭訟的門徑，接下來還是要循著既有的行政訴訟軌道繼續前進。

按環評法第 22 條第 9 項後段規定：「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。」由此項規定可以清楚地看出，公民訴訟係由人民或公益團體「直接」向「行政法院」提起訴訟，故我國的環境公民訴訟被定位為「行政訴訟」，且無須踐行訴願前置程序¹²。也因此，公民訴訟

¹⁰ 以「可能性理論」判斷原告是否具備訴訟權能，為現行司法實務所採，參見台北高等行政法院 90 年度訴字第 6812 號判決、90 年度訴字第 7023 號判決、92 年度簡字第 683 號簡易判決；高雄高等行政法院 98 年度訴更(一)字第 17 號判決、98 年度訴字第 47 號判決、96 年度訴更(二)字第 32 號判決。

¹¹ 高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決。

¹² 公民訴訟條款為訴願法第 1 條但書規定所稱之「法律另有規定者」。

之被告只能是主管機關，而不及於開發單位，且以主管機關怠於執行職務為由，訴請判令其執行職務¹³。

由於環境公民訴訟無須踐行訴願前置程序即得直接提起，且以判令主管機關執行職務為訴求，故於實際操作及審理上，通常不必（或跳過）審酌系爭行政行為之法律性質（例如是否為行政處分），亦多未（或忽略）詳究應循何種訴訟類型。表面上看，似乎免去了行為形式及訴訟類型等概念區辨上的困擾，足以提供較為迅速而有效之司法救濟。實則，公民訴訟既然嫁接在行政訴訟之上，則程序標的為何及其法律性質，乃至於訴訟類型等問題，仍有究明詳辨之必要¹⁴，方能準切掌握問題的癥結，進而審視法院裁判的妥適性及公民訴訟的實效性。

觀諸本案，原告聲明有二：（一）被告應命其所屬環境保護局對其「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」（含聯外道路）之開發行為應依環評法第 5 條規定，進行環境影響評估，並依同法第 22 條之規

定，命新竹縣政府環境保護局停止實施開發行為。（二）被告應給付原告等新台幣 6 萬元之律師費用。而本判決之主文為：（一）被告應命新竹縣環境保護局就其「新竹縣湖口垃圾轉運站興建計畫」（含聯外道路）依環評法第 5 條規定實施環境影響評估及停止實施開發行為。（二）被告應給付原告新台幣 6 萬元。（三）訴訟費用由被告負擔。其中關於律師費用部分之判決，係基於公民訴訟條款之特別規定，真正屬於本案爭點之實體判決為主文第一部分，其內容又可分為：（一）被告應命開發單位依法實施環評；（二）被告應命開發單位停止實施開發行為。

若與《美麗灣渡假村環評案 I》之判決主文「被告應命參加人停止在坐落台東縣卑南鄉○路○段 346-4 地號土地上之一切開發施作工程行為」相較，二者相同之處在於，主管機關負有命開發單位停止實施開發行為之義務。此項訴求之法律上依據，為環評法第 22 條：「開發單位於未經主管機關……作成認可前，即逕行為……開發行為者，處……罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，……。」由於命停止實施開發行為，旨在課予開發單位不得施工或停止施工之義務（作為及不作為義務），核其性質，應屬「下命性之行政處分（下命處分）」，故系爭訴求之訴訟類型應為請求行為機關作成特定行政處分之「課予義務訴訟」，而法院之判決則是課予行政機關作成特定行政處分義務的「課予義務判決」。被告機關若不依法院判決而

¹³ 此點與美國公民訴訟（Citizen suits）有顯著不同。例如「潔淨水法（Clean Water Act）」規定：任何公民（any citizen）得以自己名義（on his own behalf）對任何人（against any person）提起公民訴訟。其被告包括私人（例如公司）及政府（例如美國本身及其他政府機關），故美國公民訴訟之訴求主要有二：一、直接以違反相關環保法規之行為或措施作為爭訟之標的；二、以政府部門疏於執行之法定（無裁量權）義務為由，訴請政府部門為必要措施。參見 CWA 505, 33 U.S.C. § 1365; Adam Babich, Citizen Suits: The Teeth in Public Participation, 25 ELR 10145 (1995)。

¹⁴ 詳見李建良，註 1 文，頁 20 以下。

為命開發單位停止實施開發行為之處分，原告得依行政訴訟法第 305 條第 1 項規定，於判決確定後，以本判決為執行名義，聲請該管高等行政法院強制執行¹⁵。被告機關若依法院判決作成命開發單位停止實施開發行為之處分，而開發單位未遵行者，被告機關應依行政執行法之相關規定，採取強制執行之相關措施。被告機關若疏於執行者，原告得再依環評法第 23 條第 8、9 項循序提起公民訴訟，命被告機關採取行政執行措施。

本案與《美麗灣渡假村環評案 I》之訴求及判決主文最大不同之處，在於法院進一步判決被告應命開發單位實施環評程序。由於被告課予開發單位實施環評義務（作為義務），核屬下命處分，系爭訴求為課予義務訴訟，本判決亦為課予義務判決，應無疑問，從環評法（預防）規範意旨的落實來說，具有正面意義，殆無可議。問題在於，此項訴求之法律依據何在？

按環評法中並未如環評法第 22 條設有主管機關應命開發單位實施環評之明文，而從環評法相關規定（特別是第 5、14、22 條）雖可得出如下之規範意旨：**開發行為對環境有不良影響之虞，且符合應實施環境影響評估之認定標準者，應實施環境影響評估；應實施而未實施或未完成環評之開發行為，目的事業主管機關不得核發許可，開發單位不**

得實施開發行為。然此等規範意旨之真意，並非課予開發單位負有「**實施環評之義務（作為義務）**」，而是「**未實施環評不得為開發行為之義務（不作為義務）**」。揆諸環評法之規範目的，此二種義務性質截然有別，在觀念上必須嚴予辨明。蓋環評法之立法目的在於**節制、甚至禁止**對環境有重大影響之虞的開發行為，並無**促使、甚至鼓勵**開發行為在符合環評要求下予以實施之用意。就本案而言，系爭垃圾轉運站興建計畫若對環境有重大影響之虞，而又未依法實施環評，則依環評法的規範意旨，該興建計畫即「**不得**」實施，而非「**應**」實施環評而後實施之。若如本判決之主文所示，被告機關負有命開發單位實施環評程序之義務，其不啻以系爭垃圾轉運站興建計畫「**必須實施**」為前提，要求被告機關必須作成命開發單位實施環評之處分，課予開發單位有「**實施環評之義務**」（作為義務）。開發單位若不依法實施環評（例如不作成並提出環評說明書），被告機關甚至得依行政執行法之規定，強制開發單位實施環評，再據以為開發行為。

吾人若正確解讀環評法之立法宗旨與規範目的，當知強制開發單位實施環評並非環評法之規範目的所在。以上所論，雖未必是本判決之主觀真意，但其主文之客觀表述容易引起誤解，允有指明澄清之必要。

伍、反思與展望

環境影響評估程序於 1994 年法制

¹⁵ 行政法院如何強制執行，參見李建良，論行政訴訟強制執行之基本體系，台北大學法學論叢，49 期，2001 年 12 月，頁 61 以下。



化後，迄今已屆 16 載，而環境公民訴訟自 1999 年引進台灣到今天，也有 12 個年頭，此二制度於 2003 年交會合體，揉合程序正義理性與訴訟工具理性，在短短的 5 年之間即發展成「環評公民訴訟」的運作模式，不但在程序形式的層面，而且在環保法的實質內涵上帶來根本性的大改變，儼然形成台灣環評法制的重要網絡之一，甚至是最犀利的法律武器之一。這項新的環境訴訟模式雖然尚未脫離「被害人訴訟」的框限，與名實相符的「公民訴訟」尚有一段距離，但至少擺脫實體權益（現實）受損的束縛，仍不失為環境公民訴訟的新典範。就本案來說，即有如下幾點重要意義：

一、本案確立由「人民」直接提起公民訴訟的模式，既不必再假手公益團體（環保團體），也無庸費勁組織「環境保護自救會」。

二、本判決運用「保護規範理論」（雖未明白提及）從環評法析解出當地居民的程序參與權，將權利保障的向度從「實體」權利拓展到「程序」權利。在行政法的法制與體系上，程序權利雖非新創觀點，將之納入訴訟權能的認定範疇，則有擴大訴權之積極意義。

三、承接上述觀點，本判決清楚而正確地點出環評法的規範旨趣與核心價值——正當法律程序及程序正義，重要的不僅是人民實體權利（生命、身體、財產）是否可能受到侵害，還包括環評的**正當程序（特別是第二階段環評程序）必須依法踐行**。此點不僅在認定原告是否具備訴訟權能上殊為重要外，亦密切關係到本案訴訟的實體之有無理由，甚

至延及暫時權利保護（例如暫停系爭處分效力之停止執行，或定暫時狀態之假處分）有關「難於回復損害」之判定問題（程序參與權之受害無法以事後之金錢予以填補）。

四、本判決對於原告訴請被告應命開發單位停止實施開發行為，認為「有其必要，應併予准許」，係以環評法第 14 條第 1 項有關未經完成審查或評估書未經認可前目的事業主管機關許可無效之規定為據，於理由中並特別強調：「本件開發案既未經環境影響評估，被告自不得核發上開建造執照給參加人，故被告所核發之建造執照，依上開環境影響評估法第 14 條第 1 項規定，自屬無效。而行政處分之無效為自始、當然、絕對無效，自不生信賴保護之問題」，此項法律見解對於開發行為許可效力及停工問題之處理，亦有指標意義，值得重視。

如眾所知，環評制度實施至今，絕大多數案件以「有條件通過第一階段環評」終結。實務上，環評主管機關（不管是中央或地方）對於開發行為不是刻意規避，就是護航、放水（本案只是一例），便宜行事者，所在多有。欣見本案法官毅然負起把關的責任，並適度展現匡正的力道，至少讓人看到環境法治的一絲曙光。本判決能否對環境行政實務產生振衰起弊的作用，還有賴耐心的觀察與持續的追蹤，而主政者是否尊重司法裁判，厥為法治行政最基本的前提要件。設若行政漠視司法，甚至視司法為無物，則司法勢將退化為無牙的老虎，法治行政也只是教科書上的文字。不幸的是，近日「中科三期環評」一案的爭

議似乎已經無情地證明了此種假設¹⁶。但願這只是一種「例外個案」，而非絕對主權宰制之下的「例外狀態」，否則台灣人民無異成爲被棄置於法秩序之外的「赤裸生命」，猶如古羅馬時代的「牲徒 (homo sacer)」，處於「不得被獻祭、殺

之又無妨」的裸命狀態¹⁷。果真如此，台灣人民剩下的只有法秩序之外的「裸權 (bare right)」¹⁸，也就是「不被放在法秩序之下，卻須被法秩序承認」的抵抗權，一種赤手空拳的原始權利 (力) ……。

¹⁶ 參見李建良，中環環評的法律課題——台灣法治國的淪喪與危機，台灣法學雜誌，149期，2010年4月1日，頁17以下。

¹⁷ 「裸命」是義大利政治思想及哲學家阿岡本 (Giorgio Agamben, 1942) 提出的概念及論題，參見 Giorgio Agamben, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life* 71-86, 154-159 (1998)。阿岡本的裸命學說及「例外狀態」的說法，在台灣學界頗為流行，經常被用來詮釋台灣的社會現象及法政問題，也算是一種時髦的講法。例如朱元鴻，阿岡本「例外統治」裡的薄暮或晨暉，文化研究，1期，2005年9月，頁197以下；顏厥安，揭露悖論，收於：葉俊榮、張文貞主編，新興民主的憲政改造，2008年7月，頁59以下。

¹⁸ 這是作者近來一直在思考的概念。