

中科環評的蝴蝶效應

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、引言

中科環評，台灣環境行政的反面示範，憲政法治沈淪的代名詞。

中科，指的是中部科學工業園區第三期發展區開發計畫（中科三期），環評，則是環保署依環境影響評估法（環評法）作成的審查結論。

一般民衆或許不太清楚這當中複雜的法律問題，但人盡皆知這是一樁政府帶頭違法、公然污辱法院的憲政事件。行政法院撤銷了中科環評的審查結論，在欠缺合法環評的情況下，中科三期照理應該停止施工，重作環評，擺在民衆眼前的卻是一意孤行的加速動工，外加登報詆毀行政法院。原本相當單純的「無環評、無許可、無開發」的法律原意，硬是被政府操弄扭曲成「無環評、有許可、照樣開發」的枉法景象。行政視司法為無物，除了揭露執政團隊蔑視法治的惡質劣根外，立即而明顯的負面效應是，司法救濟不再是法治行政的基石，行政機關未必需要遵守行政法院裁

判，甚至還可以斷章取義、竄解法意、自我表述。緊接而來的連鎖反應是，主政者大可放手用「贏者全拿」的政治邏輯取代「依法行政」的法律思維，創造出脫法行政的操作模式，炮製法律為政治所用的無限空間。目下台灣的整個政府體制與權力結構大抵已朝行政傾斜，司法恐怕只是聊備一格，用來妝點門面的法治樣版。

貳、中科環評判決的強制執行問題

回到法律專業基本面，中科環評一案讓人驚覺到，撤銷判決竟然也需要強制執行，而現行法制的因應之道顯然不足。行政訴訟法第 8 編「強制執行」第 304 條關於撤銷判決的規定是這樣寫的：「撤銷判決確定者，關係機關應即為實現判決內容之必要處置。」顯然，這不是由「行政法院」為執行機關的強制執行規定，而只是責令關係機關應為實現判決內容之必要處置。關係機關若不



採取實現判決內容之必要處置，行政訴訟法並無進一步強制執行之規定。

對行政訴訟稍有瞭解的人都知道，撤銷判決乃是一種「形成判決」，判決一經作成，即可直接形成法律關係變動的效果，「判決」本身並無需要執行的問題。換言之，違法行政處分一經法院撤銷後，無待執行，即直接回復到「無違法行政處分」的狀態，聲請強制執行遭行政法院駁回，乃預料之事（台北高等行政法院 99 執 39 裁定）。

在一個法治先進、成熟且健全的國家，違法行政處分經法院撤銷後，行政機關通常會「主動、立即」的停止該違法行政處分之執行，同時為回復合法狀態之措施，因此撤銷判決無執行機制，影響不大。「萬一」行政機關不遵守行政法院的判決而繼續執行違法的行政處分，或者不為回復原狀的必要處置時，人民尚可提起不作為訴訟或違法結果除去請求訴訟（給付訴訟），於獲得行政法院勝訴確定判決（給付判決）後，再據以強制執行。但是這種行政處分違法結果除去請求的給付訴訟，在法治國家中通常也只是備而不用。

上述法治國家的常規正軌到了法治後進國家，全都走了樣、變了形！就以中科環評來說，於行政法院撤銷判決確定時，即等於環保署未曾作過審查結論一般，中科三期就是一個沒有通過環評檢驗的違法開發案，理應立即停工。但環保署、國科會及開發單位想方設法的卻是「就地合法」，而不是終止違法行為或除去違法的狀態。正向、樂觀的期待是，中科環評或許可以引動修法的契

機，思考現行訴訟強執制度有無修改的必要，進而創設出台灣獨有的撤銷判決執行制度；消極、悲觀的預測是，中科環評將產生滑坡效應，不但使環評制度成爲一種擺設，做做樣子，連帶的也讓行政訴訟制度形同虛設，人民耗時費力、殫精竭慮尋求司法救濟的結果是——白忙一場！

參、中科環評與開發許可之關係

在法治落後的台灣，環評審查結論的撤銷判決無法直接發生阻斷中科違法施工的效力，無奈的人民只能重啓司法戰線，直搗開發現場。法律的論述邏輯是：依環評法第 14 條規定，以環評審查結論爲基礎的所有開發許可「無效」，已施作、動工中的開發行為因欠缺開發許可之基礎而構成違法，也就是目前的中科三期開發案是「違章建築」、「非法施工」，可以訴請行政法院作成命開發單位停工及回復原狀的給付判決。不過，這項論斷必須先正確認知「開發許可」，由此乃又帶出另一個現行法制與實務上的大問題——在法制層面上，「開發許可」概念意涵爲何？於具體個案中，開發許可到底是什麼？又有哪些？

既然談的是環境影響評估法（下稱環評法）第 14 條的「開發許可」，索解這個概念的意涵，就不能不先從環評法的規範脈絡及條文體系著手。環評法第 14 條本身並未使用「開發許可」四字，而是「不得爲開發行為之許可」，環評法中完整出現「開發許可」四字者，只有

在第 16 條之 1，其餘多半是「開發單位申請許可開發行為時」（環評法§ 7 I）、「主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請」（環評法§ 13-1 I）。因此，所謂的「開發許可」並不是單一的專有概念，而是「開發行為」之「許可」的泛稱，重點在「開發行為」，而不是「許可」。再查環評法有關「開發行為」之定義及規定，主要有兩處：一是第 4 條第 1 款的專有名詞定義：「開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」另一是第 5 條第 1 項所列各款對環境有重大影響之虞的開發行為，例如：工廠之設立及工業區之開發；道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發；土石採取及探礦、採礦等，不一而足。單從上述規定以觀，實在無法拼湊出開發許可的完整圖像，要精確掌握「開發許可」此一高度不確定的法律概念，委實不易。

環評法的規範不周，我們可以批評，這是立法的拙劣粗糙，但也可以說，這根本不是環評法的規範重點及任務所在。退萬步看，把視野放大，可知環評法在某種意義上是「各目的事業法」適用的前提法，也就是在與各種開發行為有關的專業行政法律之外，立法者基於環境保護之目的，額外特設的開發門檻及篩選機制。因此，環評法無法也毋庸窮盡明定各種開發行為的許可，而只需要考量與環境保護有關之問題，從而構成啟動各種專業許可程序的前置性樞紐。明乎此理，當知凡與具體開發行為有關之任何許可、核准、同意、證

照等行政處分，皆屬環評法所稱之「開發許可」，至於用語為何，應非所問。循此思路，中科三期的「開發許可」為何，當然不是去檢索法規，看看有無「開發許可」之字句或規定，而應從科學工業園區設置相關法規下手，名稱為「科學工業園區設置管理條例」（下稱園區設置管理條例）的法律，便是探查的首要入徑。

翻查這部法律，發現當中並沒有「主管機關」的規定，反倒可以看到「各該事業主管機關」、「主管教育行政機關」、「貿易主管機關」等字眼。對照之下，國科會能否夠得上所謂的「目的事業主管機關」，恐怕已是一大問題。

再就開發行為來說，科學工業園區的設置，係由國科會選擇適當地點，報請行政院核定設置（園區設置管理條例§ 1）。這裡所指的「行政院核定」，顯非環評法所稱目的事業主管機關就開發行為之「許可」（行政院當然不會是「目的事業」主管機關），而是一種「政府政策」核定事項，不具行政處分之性質，不屬於環評法第 5 條應實施環評之開發行為，但應依環評法第 26 條實施政策環評（參照政府政策環境影響評估作業辦法§ 2）。至於如整地、施工、建築、設廠、操作、廢物處理等具體的開發行為，本條例並無任何許可或核准之規定，自當歸由各專業法律規範，如區域計畫法、建築法、水土保持法、水污染防治法、空氣污染防治法、廢棄物清理法等，而依上開規定所核發之建造執照、雜項執照、空操許可、排放許可等，皆屬開發行為之許可。



國科會既無專業，亦乏權限，照理不該是中科三期各種具體開發行為的目的事業主管機關。但從園區設置管理條例未設主管機關，卻散見各該事業主管機關之規定，甚至還有稅捐、海關、郵電業務、電力、給水、金融、警察及消防、土地行政等各該事業主管機關應在園區設立分支單位，並接受園區管理局（開發單位！）指導、監督的規定（園區設置管理條例§ 8），可以清楚地看出，園區設置管理條例根本就是為政府當局量身訂作的一部「政府開發行為施行法」，所謂的「科學工業園區設置」，說穿了，就是由行政院領銜擔綱的國家型開發計畫，透過這部法律的整合，國科會與園區管理局上承行政院之命，當然是「強力推動」，而各目的事業主管機關自然也只能「全力配合」。面對這種由執政班子組成的「開發巨獸」，能與之抗衡節制的法律利器，大概只剩下環評制度了。問題是，環保署身為「開發團隊」的一員，爭功諉過猶恐不及，如何期待其脫隊離群，倒持干戈護衛環境？環保署長甘為執政班子的馬前卒，也就不足為奇了！

肆、後記

平心直說，所謂的「園區設置管理條例」（還有其他的同名專法）其實是一種「開發政策法」，旨在以「包裝立法」方式，突破（架空）現有行政管制的法律框限，進而營構出一塊政策導向的特殊「法外之地」。如果看出這個門道，當然也就不會略過另一個範圍更大、涵蓋

更廣的「政策法案」——ECFA。這項今上當前的首選要務，可說是一樁「國際型開發計畫」，它要突破、架空的，當然不會只是法律，刻正進行的是憲法破棄、國格毀失的大工程，與之相比，中科三期還真的只是小 case。

濡筆至此，很難不聯想到八百多年前，也就是西元 1138 年的「宋金和議」。金使進入宋境之前，先遣人告知金國詔書到達杭州時，宋帝趙構要脫下皇袍改穿臣服，跪受金國詔命，與金使以對等地位相待。消息傳開後，舉國譁然。趙構竟說這是「屈己就和」，但又害怕會激成民變，最後只好藉口居喪，由宰相代向金使跪接詔書，偷偷摸摸地矇混過關。結果呢？金國背盟，舉兵侵宋。八百餘年過去了，奴性未改、醜態依舊。反思既往，以史為鏡，ECFA 的後果，不忍卒想！

根據筆者的觀察，台灣正處在「憲法消逝，行政法不存」的憲政危機中，眾人渾然未覺，尚可理解，專業的法律人卻不能裝聾作啞、推說不知。但除少數心以謂危者外，不是事不關己、袖手旁觀，就是爭先恐後、幫襯唯恐不及，以古鑑今，能不令人感慨繫之！

歷史是不斷發展演進的過程，任何歷史變化，尤其是消極的、下降的、走向沒落、沈淪的，一般都是逐步的、緩慢的、行進於不知不覺之中。時代的大災難，多半是在人們毫無思想準備的情況之下，突然降臨。天災還可以事先防範，但是人禍，特別是大權在握的人胡作非為，人民泰半毫不知情，災難將至，全無準備，一朝驚覺，人事已

非……

據說，一隻蝴蝶拍動一下翅膀會在美國德州引起龍捲風！

一個法治環節的鬆脫，難保不會讓

已經建立的法治國體一觸即潰，像雪崩似的轟然倒塌，立馬應驗了老毛治國的一句名言：「冰箱」都已經準備好了！