

# 異哉所謂依環評法核發之開發許可！

— 評台北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定 —

李建良

(中央研究院法律學研究所研究員)

## 壹、案情述要——中科三期環評法律事件續篇

最近甚囂塵上的法治話題，莫過於中科三期的法律戰，也就是中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫的行政爭訟。關於中科三期的法律爭議，舉國皆知，行政院國家科學委員會（國科會）及行政院環境保護署（環保署）公然違法犯紀，並拒絕遵守法院裁判，眾人亦曉，但為方便說明法律爭點及掌握後續發展，再將事實經過略述如下：

「行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局（即原審參加人，下稱中科管理局）經由國科會提出中科三期七星農場環境影響說明書送審，經環保署有條件通過環境影響評估審查，並於 95 年 7 月 31 日公告審查結論（以下簡稱 95 年版審查結論）。詹建德等（當地

居民）不服，循序提起行政訴訟，經原審以 96 年度訴字第 1117 號判決將訴願決定及原處分（即審查結論）均撤銷，環保署不服，提起上訴，經最高行政法院以 99 年度判字第 30 號判決駁回，確定在案。惟判決作成之後，開發單位視若罔聞，繼續動工，環保署也支持對環境有重大影響之虞的中科三期無須停工的說法，並在報紙上喧然斥責行政法院判決「有無效用、無意義及破壞現行環評體制判決的疑慮」，大開法治惡例，且淪為國際笑柄<sup>1</sup>。

當地居民於 99 年 3 月 2 日，依行政程序法第 113 條、環境影響評估法

<sup>1</sup> 參見李建良，〈中科環評的法律課題——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；李建良，〈憲法消逝，行政法不存——從「中科」開發案看台灣當前的憲政危機〉，當代，240 期／復出第 1 期，2010 年 6 月，頁 98 以下。



(環評法)第14條第1項及第22條規定,請求環保署確認系爭中科三期「95年版開發許可」無效。經環保署復稱仍屬有效。當地居民乃於99年5月31日向台北高等行政法院提起確認訴訟(99年度訴字第1179號判決)<sup>2</sup>,請求確認開發許可無效,同時依行政訴訟法第117條規定,以系爭開發許可之執行將發生難於回復之損害,且有急迫情事,聲請停止執行<sup>3</sup>。經台北高等行政法院於99年7月30日以99年度停字第54號裁定,系爭開發許可應於原審99年度訴字第1179號裁判確定前停止執行。國科會不服,提起上訴,經最高行政法院於99年9月2日以99年度裁字第2032號裁定駁回國科會之抗告,停止執行之裁定確定在案。

當地居民除依法聲請強制執行外<sup>4</sup>,在此之前,於99年8月12日依環評法

第23條第8項規定,向環保署提出公民告知函,主張環保署應依環評法第22條之規定,轉請中科管理局命友達光電股份有限公司及旭能光電股份有限公司(以下簡稱友達等二公司)停止實施開發行為,並於99年8月13日及16日分別向中科管理局及國科會提出請求狀,請求確認國科會及中科管理局就友達等二公司於中科三期之基地範圍內所核發之各項開發許可為無效。因未獲置理,乃繼而依同法第23條第9項規定向原審提起公民訴訟,請求判令環保署應命中科管理局於本件重新辦理環境影響評估審查並合法通過前,停止本件之開發行為。訴訟繫屬中,當地居民為免損害擴大,依行政訴訟法第298條第2項規定聲請定暫時狀態假處分,經台北高等行政法院以99年度全字第43號裁定命環保署應於本裁定送達後7日以內,就中科管理局之中科三期七星農場開發行為,逕命中科管理局自即日起,至中科三期七星農場環境影響說明書重新通過環境影響評估審查時止,停止實施開發行為。環保署不服,提起抗告,遭裁定駁回而告確定。不過,國科會、中科管理局、環保署仍不為所動,任令廠商加速施工(所謂「停工不停產」),並於99年8月31日二度通過中科三期的環評審查,於99年9月2日公告審查結論(以下簡稱99年版審查結論)。當地居民爰於99年10月15日向依環評法第23條第8項之公民訴訟條款,向台北高等行政法院提起行政訴訟,請求行政法院判令環保署依環評法第22條命開發單位停止實施開發行為,同時依行政訴訟法第

<sup>2</sup> 訴之聲明:(一)請求確認被告國科會就「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」案所核發之開發許可之行政處分為無效。(二)請求確認被告內政部就本案所核發之95年10月26日台內營字第09508063931號函之開發許可之行政處分為無效。(三)被告環保署應命開發單位中科管理局於本案重新辦理環境影響評估審查並合法通過前,停止實施本案之開發行為(包括施工及營運)。本案於100年2月24日宣判:「原告之訴駁回」。

<sup>3</sup> 行政訴訟法第117條規定:「前條規定(按:停止執行),於確認行政處分無效之訴訟準用之。」

<sup>4</sup> 經台北高等行政法院於99年9月14日以99年度執字第57號裁定駁回。參見李建良,「中科三期開發案停止執行之強制執行—兼評台北高等行政法院九十九年度執字第五十七號裁定」,《台灣法學雜誌》,161期,2010年10月1日,頁37-52。

298 條第 2 項提出定暫時狀態假處分之聲請。

## 貳、台北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定之理由

針對聲請人與相對人（環保署）間公民訴訟暨確認開發許可無效事件，聲請假處分之事件，台北高等行政法院將友達光電、旭能光電、中科管理局列為參加人，於 99 年 12 月 30 日以 99 年度全字第 71 號裁定（以下簡稱系爭裁定）駁回聲請，其理由如下（黑體字部分為作者所強調）：

一、99 年度全字第 43 號裁定停止實施開發行為之假處分係至「重新通過環境影響評估審查時止」，本件相對人（主管機關）於 95 年版之審查結論遭撤銷後，業於已重新通過環評審查結論。另 99 年度停字第 54 號裁定主文為「相對人於民國 95 年 8 月 3 日以台會協字第 0950039651 號函檢附行政院環境保護署 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540B 號函及『中部科學工業園區第三期發展區〈后里基地——七星農場部份〉』審查結論公告影本予參加人之開發籌備處所作成之開發許可，於本院 99 年度訴字第 1179 號裁判確定前，停止執行。」惟目的事業主管機關（國科會）於相對人（即主管機關）重新公告環評審查結論後，業已廢止前揭 95 年版之開發許可，並重新核發開發許可，95 年版開發許可既已遭廢止，已無從執行，故聲請人主張相對人未依法執行 99 年度停字第 54 號裁定及 99 年度全字第 43 號裁

定內容，作為本件假處分事由，並非可取。

二、聲請人以相對人於 95 年 7 月 31 日公告之中科三期審查結論，業經本院 96 年度訴字第 1117 號判決及最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決撤銷確定在案，則友達等二公司之許可依環評法第 14 條規定自始無效，應依同法第 22 條規定命停止實施開發行為乙節。按環評法第 7 條第 1 項規定及第 14 條第 1 項之規定，在程序上主管機關所為環評審查結論與後續目的事業主管機關所為開發行為許可有階段關係，且環評機關作成認可為目的事業主管機關核發許可之前提要件，足徵條文所指「不得為開發之許可，其經許可者，無效。」係指目的事業主管機關所為開發行為之許可無效，至於非目的事業主管機關作成或者非基於本法作成之開發許可，因與主管機關之環評審查結論並無直接關聯結，即非本法第 14 條所指之開發許可。蓋土地之利用必須歷經規劃、開發而建築，各階段開發行為依其性質，各有不同目的事業主管機關進行審查而為准否核發許可之決定，因此基於本法環評審查通過而核發之開發許可，與核准建築（廠）之許可其意涵不同，核發機關不同，依據之法令規定及審查程序亦不相同，乃分屬不同機關作成之處分。則環評審查結論後續目的事業主管機關所為開發（建廠）行為許可，既非屬本法第 14 條之開發許可，自不因環評審查遭撤銷而當然自始無效。

三、本件聲請人所稱遭撤銷之環評審查結論係 95 年版環評審查結論，係以



參加人中科管理局為開發單位聲請開發，向目的事業主管機關（國科會）提出轉送相對人審查後經認可，參加人友達公司及旭能公司均非該遭撤銷之環評審查結論之開發單位，而相對人及中科管理局之目的事業主管機關國科會亦從未依環評法核發給參加人友達等二公司開發許可；次依參加人中科管理局組織法第 2 條規定，益見中科管理局為本件開發案之開發單位，且據以核發參加人友達等二公司建廠許可，友達等二公司之建廠許可顯非本法第 14 條因評審查結論經認可而發給之開發許可，依前揭說明，友達等二公司之建廠許可不因參加人中科管理局之環評審查結論遭撤銷而無效。

四、參加入友達等二公司係向開發單位即另一參加入中科管理局承租園區土地，依科學工業園區設置管理條例經核准設立後，進駐園區投資設廠並為相關營運。按 96 年環評認定標準之規定，參加人中科管理局審核友達等二公司設廠相關資料，確認均符合前揭規定，於 97 年間准友達等二公司得免實施環評，且中科管理局迄今仍維持其先前所為同意，並未予以撤銷或廢止，友達等二公司未申請環評，亦非無據。

五、所謂許可係指行政機關就申請人提出之申請，於審查合於法所規定之要件，作成同意之行政處分。依環評法第 7 條及同法施行細則第 7 條規定，應實施環境影響評估之開發行為，其環境影響說明書之提送，係由該開發計畫之開發主體「開發單位」、「自行」檢具相關資料提交目的事業主管機關轉送與審

查，由主管機關就申請予以審查而作成許可與否之處分。又按同法第 22 條規定對照第 7 條及第 13 條均指開發單位已經提出開發之情形，可見第 22 條之處罰對象係已經自行申請環評之開發單位，即係針對已申請之開發單位而尚未經審查通過者之開發行為予以處罰，則並未依本法提出環評者能否適用第 22 條容有疑義。本件參加人友達等二公司固具備為本法之開發單位之資格，但實際上並未提出環評申請，能否逕認為是開發單位而為本法第 22 條處罰對象，即有疑問。

六、假處分保全制度在於保全本案權利，本件聲請人本案提起課予義務訴訟，必須有公法上請求權存在，否則其訴為不合法，亦無准予假處分之正當性，但依前述，聲請人就其本案權利存在並未為高度證明，尚難認確有假處分之必要性。

七、依現有資料，聲請人尚未能確切證明廠商營運行為已超出「中科三期」原核定之污染總量。參加人中科管理局實施之環評本即以友達等二公司之營運行為作為環評審查內容，而參加人中科管理局現有經相對人重新認可之新環評審查結論可資遵循，友達等二公司無重複實施環評之急迫性。

## 參、問題爭點整理及法院見解節要

綜觀系爭裁定駁回本件假處分聲請的理由構成，可再歸納整併為以下十點法律見解，並由此略窺本件的重要問題

爭點：

一、95年版開發許可已遭廢止，無從執行。

二、環評法第14條所指「不得為開發之許可，其經許可者，無效。」係指目的事業主管機關所為開發行為之許可無效，「非目的事業主管機關作成」或者「非基於環評法作成之開發許可」，因與主管機關之環評審查結論並無直接關聯結，即非本法第14條所指之開發許可。

三、「基於本法環評審查通過而核發之開發許可」，與「核准建築（廠）之許可」的意涵不同，核發機關不同，依據之法令規定及審查程序亦不相同，乃分屬不同機關作成之處分。環評審查結論後續目的事業主管機關所為開發（建廠）行為許可，非屬環評法第14條之開發許可，自不因環評審查遭撤銷而當然自始無效。

四、95年版環評審查結論，係以中科管理局為開發單位，友達公司及旭能公司均非環評審查結論之開發單位。環保署及中科管理局之目的事業主管機關國科會亦「從未依環評法核發給友達等二公司開發許可」。

五、中科管理局據以核發友達等二公司的建廠許可，非環評法第14條因評審查結論經認可而發給之開發許可，不因中科管理局之環評審查結論遭撤銷而無效。

六、友達等二公司係向開發單位（中科管理局）承租園區土地，依科學工業園區設置管理條例經核准設立後，進駐園區投資設廠並為相關營運。中科

管理局於97年間准友達等二公司得免實施環評，友達等二公司未申請環評，亦非無據。

七、所謂許可係指行政機關就申請人提出之申請，於審查合於法所規定之要件，作成同意之行政處分。依環評法第7條及同法施行細則第7條規定，應實施環境影響評估之開發行為，其環境影響說明書之提送，係由該開發計畫之開發主體「開發單位」、「自行」檢具相關資料提交目的事業主管機關轉送與審查，由主管機關就申請予以審查而作成許可與否之處分。

八、按環評法第22條規定，對照第7條及第13條，均指開發單位已經提出開發之情形，故第22條之處罰對象係已經自行申請環評之開發單位，未依環評法提出環評者能否適用第22條容有疑義。

九、聲請人就本案權利存在並未為高度證明，尚難認確認有假處分之必要性。

十、聲請人尚未能確切證明廠商營運行為已超出「中科三期」原核定之污染總量。中科管理局實施之環評以友達等二公司之營運行為作為環評審查內容，中科管理局有新環評審查結論可資遵循，友達等二公司無重複實施環評之急迫性。

## 肆、評析

### 一、行政處分之執行與假處分之裁定

以上十項法律見解，首要之點：



「95年版開發許可已遭廢止，無從執行」，與聲請假處分所應考量者，似無直接關聯，系爭裁定強予附會，顯有不當連結之嫌。蓋開發許可（行政處分）執行與否，屬聲請停止執行之問題。反觀本件之本案訴訟，係依環評法第23條第8項之公民訴訟條款，提起行政訴訟，請求行政法院判令環保署依環評法第22條命開發單位停止實施開發行為。為此一課予義務訴訟，聲請人依行政訴訟法第298條第2項提出定暫時狀態假處分之聲請，即：環保署應自即日起至本案訴訟事件終結確定前，應立即命友達等二公司於中科三期開發計畫範圍內停止施工、生產及營運等一切行為，也就是，命停止中科三期的一切開發行為（停工且停產）。姑且不論聲請人之理由是否充分，至少與95年版開發許可是否已遭廢止毫無干係，承審法官應該關心的重點，毋寧是刻正夙夜匪懈、無休無止地破壞環境、荼毒民生的開發行為（生產行為）！

## 二、本案權利的「高度證明」與假處分的制度目的

再觀末尾二點：因聲請人就本案權利存在並未為高度證明、尙未能確切證明廠商營運行為已超出「中科三期」原核定之污染總量，故難認有假處分之必要性。前者顯然昧於事實，中科三期引發當地農民抗爭，若非中科三期有毒廢水即將危及當地居民生命健康，若非供應中科三期用水的鯉魚潭行將沒水，若非當地居民民生灌溉用水短缺日益嚴重，若非中科三期的工業用水即將排擠

民生用水，若非水利會計畫抽取地下水解決用水問題……，向來勤勞苦幹、遵守政令的台灣農民又何必如螳螂擋車般的起身對抗政府？其急迫性如此之立即、明顯而重大，系爭裁定竟說聲請人「未為高度證明」，承審法官到底是躲在司法象牙塔內，不問民間疾苦，還是明知民瘼卻故意視而不見？

關於廠商是否超出「中科三期」原核定之污染總量一節，固屬事實證明及認定之問題，卻非本案有無為假處分的必要之點。因為「中科三期」原核定的（違法）污染總量即已足以造成對環境的破壞及當地居民身家權益的侵害，至於中科管理局有新環評審查結論可資遵循，屬本案訴訟所應審理的問題，要不得憑以為否決定暫時狀態聲請的理由，否則假處分又如何稱之為「暫時」權利保護制度。

## 三、何謂「依環評法核發之開發許可」？

除了首尾不通的裁定理由外，其餘七點的法律見解皆為全案關鍵所在，不僅攸關係爭個案，更牽動環評法制運作的成敗，乃至於整個環境法制的規範功能，有必要仔細析辯、逐一批駁。

二至八點，講法不一，先不管論理是否成立，其中隱含的一項共通點，就是系爭裁定區分了「依環評法核發之開發許可」與「核准建築（廠）之許可」兩種概念，並據此推論出，前者始為環評法第14條所指之開發許可，得為本案假處分聲請的標的；反之，後者則非環評法第14條所指之開發許可，不因環評

審查結論遭撤銷而無效，從而不得為本案假處分聲請之標的。更精確的說，系爭裁定的整個推論邏輯基本上是在「基於環評法作成之開發許可」這個概念上。問題是，何謂「依環評法核發之開發許可」？

索解這個概念的意涵，必須從環評法第 14 條及整部環評法的規範脈絡及體系著手。首先必須指出的是，環評法第 14 條本身並未使用「開發許可」四個字，而是「不得為開發行為之許可」，環評法中完整出現「開發許可」四字者，只有在第 16 條之 1<sup>5</sup>，其餘多半是「開發單位申請許可開發行為時」（§ 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」（§ 13-1 I）。因此，所謂的「開發許可」並不是一個單一的專有概念，而是泛指「開發行為」之「許可」，重點在於「開發行為」。

其次，翻查環評法有關「開發行為」的定義及規定，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。

綜合觀察上述規定，雖無法立即完整掌握「開發許可」此一高度不確定法律概念的規範內涵，但可以確定的是，環評法中所謂之「開發許可」，係指環評法第 4 條第 1 款暨第 5 條第 1 項所列各種開發行為依法所需之各種許可。至於「何種開發行為」應依「何種法律」取得「何種許可」，則屬各該專業法規<sup>6</sup>的規範範疇及各該目的事業主管機關的權責領域，於環評法中未見規定，亦非環評法的規範重點及任務所在。環評法僅針對「依法須取得許可始得開發之行為」，於符合環評法第 5 條及相關法規要件下，設定一套「許可程序前」之環境影響評估程序<sup>7</sup>。換言之，環評法乃「各目的事業法暨專業法」適用的上位法或前提法，也就是在既有與各種開發行為有關的專業行政法律之外，基於環境保護之目的所特設的篩選機制。因此，環評法無法也無需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的綜合評估問題，從而構成各種專業許可程序的前置性樞紐。若能正確理解環評法的規範目的及條文體系，自然不會拘泥甚或受惑於「開發許可」的名稱與用語，也就是舉凡與開發行為有關的任何許可、核准、同意等行政處分，皆屬其類，不因其用語或形式而有異。更重要的是，環評程序既是各種開發許可的

<sup>5</sup> 內容為：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」

<sup>6</sup> 例如空氣污染防治法、水污染防治法、建築法、土石採取法、大眾捷運法、原子能法等。

<sup>7</sup> 反之，依法無須許可之開發行為，縱使對環境有重大影響之虞，亦不受環評法之規範。



前置性程序，則只會有依各該目的事業法或專業法律所核發之開發許可，根本不存在所謂「依環評法核發之開發許可」。

既然不存在所謂「依環評法核發之開發許可」，則以此一概念與「核准建廠（廠）之許可」進行對比，進而推導出建廠許可不因環評審查結論遭撤銷而無效的說法，即不能成立。如果按照系爭裁定的邏輯，建廠許可不是環評法第 14 條所指的開發許可，不因環評審查結論遭撤銷而無效，那麼這些建廠許可當然也不會因有無實施環評程序而無效，也就是說，縱使不實施環評也絲毫不影響建廠許可的效力及適法性。再進一步推想，中科管理局豈毋庸大費周章實施環評程序，環保署也不必急忙地補作環評結論，因為不管結果如何，都不會影響建廠許可的效力，無論發生何事，廠商都可以不動無山地繼續生產（進行真正的開發行為）。果真如此，又何必要有環評制度？歸謬而言，系爭裁定的理據自難成立。

#### 四、何謂「非目的事業主管機關作成之開發許可」？

在掌握大原則之後，再逐一細讀系爭裁定的論理過程，其謬然之處，更為灼然：

首先，系爭裁定將環評法第 14 條所指「不得為開發之許可，其經許可者，無效。」解讀為：「係指目的事業主管機關所為開發行為之許可無效，至於非目的事業主管機關作成或者非基於本法作成之開發許可，因與主管機關之環

評審查結論並無直接關聯結，即非本法第 14 條所指之開發許可。」由此憑空創造出「非目的事業主管機關作成之開發許可」與「非基於本法作成之開發許可」兩種概念。如前所述，環評法本身並無任何授予目的事業主管機關據以作成開發許可之規定，也就沒有所謂「基於本法作成之開發許可」可言。縱使善解系爭裁定的本意，其所指「目的事業主管機關所為開發行為之許可」，係指國科會發給中科管理局的所謂「開發許可」，也不能說是「基於環評法」而作成。以國科會於 95 年 8 月 3 日發給中部科學工業園區開發籌備處的「95 年版開發許可」為例，其內容為：「主旨：行政院環境保護署業函送『中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫環境影響說明書』審查結論公告影本到會，檢附該函及公告影本如附件，請查照辦理。說明：依行政院環境保護署 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540B 號函辦理。」其中並未引據任何環評法的規定，姑且不論此一「毫無規制內涵」的公函能否稱得上是具行政處分性質之開發許可，其非「基於環評法所作成之開發許可」，則昭然明甚。

再所謂「非目的事業主管機關作成之開發許可」的用語，按理應係用來對照「目的事業主管機關作成之開發許可」，問題是，何謂「非目的事業主管機關」？未見裁定理由說明（當然不會是環保署）。就環境行政法制而言，任何開發行為若被納入法律規制，概皆有目的事業主管機關，至於如何認定「目的事業」的權責歸屬，除法律有明定外，屬



法律解釋之問題。再就「開發許可」之作成而言，開發許可性質上為行政處分，其規制內涵雖為授予利益，惟因未經許可不得為開發行為，也就是說，許可制寓有禁止人民為特定行為之意旨（「禁止但附許可保留」），屬於干預行政的一環。基於「干預保留」之原則，開發許可之作成須有法律上依據，且須由該法律所定之主管機關為之。無法律上依據，或非法律所定之主管機關，均不得作成許可處分，否則即構成違法，也因此，「非目的事業主管機關作成之開發許可」云云，在觀念上殊難想像，具備行政法專業的行政法院竟出此言，簡直匪夷所思。又，系爭裁定所稱：環保署及中科管理局之目的事業主管機關國科會亦「從未依環評法核發給友達等二公司開發許可」，更是荒謬莫名，蓋在現行法下國科會並非開發行為之主管機關<sup>8</sup>，亦無任何核發許可的權限，根本不可能發給友達等二公司開發許可，而環保署身為環評主管機關，不會兼為目的事業主管機關，且相關環保許可的核發權限多在地方政府<sup>9</sup>或其他部會，自無從核發開發許可。

### 五、「建廠許可」的目的事業主管機關為何？

接著，系爭裁定指出：「土地之利用必須歷經規劃、開發而建築，各階段

開發行為依其性質，各有不同目的事業主管機關進行審查而為准否核發許可之決定，因此基於本法環評審查通過而核發之開發許可，與核准建築（廠）之許可其意涵不同，核發機關不同，依據之法令規定及審查程序亦不相同，乃分屬不同機關作成之處分。則環評審查結論後續目的事業主管機關所為開發（建廠）行為許可，既非屬本法第 14 條之開發許可，自不因環評審查遭撤銷而當然自始無效。」其中「土地之利用必須歷經規劃、開發而建築，各階段開發行為依其性質，各有不同目的事業主管機關進行審查而為准否核發許可之決定」等語，固無疑問（一如本文前述），而「意涵不同」、「核發機關不同」、「依據之法令規定及審查程序亦不相同」、「分屬不同機關作成之處分」，觀念上亦屬正確，問題出在，系爭裁定係透過法制上根本不存在的「基於本法環評審查通過而核發之開發許可」概念，將環評法原本透過程序機制想要篩選的各種開發許可，硬是排除在環評法（不僅是第 14 條）適用範圍之外。換言之，系爭裁定製造了一個稻草人（依環評法核發之開發許可），把真正的開發許可（各種設廠與操作許可）戴上「非依環評法核發之開發許可」的大帽子，使之不受環評法的規範，進而完全架空了環評法的規範功能。當然，在此可以反問的是：系爭裁定稱「後續目的事業主管機關所為開發（建廠）行為許可」，其中所指「目的事業主管機關」為何？而這個問題的怪謬答案，則出在系爭裁定緊接在後的次段的理由。

<sup>8</sup> 國科會為中科管理局的目的事業主管機關，並不表示國科會即是開發行為的主管機關。

<sup>9</sup> 不過，環評主管機關與目的事業主管機關同屬一機關的情形，可能發生於地方政府。例如眾所矚目的另一環評行政爭訟：「美麗灣事件」。



## 六、「開發單位」核發建廠許可？

系爭裁定先說：「依中科管理局組織法第 2 條規定，益見中科管理局為本件開發案之**開發單位**」，再以此得出：「**中科管理局據以核發友達等二公司的建廠許可**，非環評法第 14 條因評審查結論經認可而發給之開發許可，不因中科管理局之環評審查結論遭撤銷而無效」的結論。

環評法對於「開發單位」並無定義性規定，從整體規範意旨可知，開發單位係指實施環評法第 5 條第 1 項所定開發行為之單位，故何者為開發單位，應以是否「實際實施」環評法第 5 條第 1 項所定之開發行為為斷。換言之，實施開發行為的單位，係處理「特定之具體事件」的單位，也因此，環評審查結論才會具有行政處分的性質。開發單位雖不以人民為限，尚包括政府機關在內。不過，政府機關是否為開發單位，端視其是否實際從事開發行為而定，與其法定職掌為何並無必然關聯。尤其政府機關依組織法所掌理之事項，不足以作為該機關採取具體措施的法律依據<sup>10</sup>。從中科管理局組織法第 2 條的內容<sup>11</sup>觀之，

其僅描述列舉中科管理局的一般性職掌，並無法讀出或對應到環評法第 5 條第 1 項所定之開發行為，系爭裁定透過如此抽象、空泛之組織規範，如何「益見」中科管理局為本件開發案（屬於作用層面）的開發單位，委實讓人費解。更令人錯愕的是，銜接在後的說法：「**中科管理局據以核發友達等二公司的建廠許可**」，原本應受環評法及相關開發法令規範的「開發單位」，竟然核發起建廠許可（包括建造執照、使用執照、排放地面水體許可等）！如果和前述的「**後續目的事業主管機關所為開發（建廠）行為許可**」對照以觀，則身為「開發單位」的中科管理局竟成了「目的事業主管機關」！固然，目的事業主管機關亦可能是開發單位<sup>12</sup>，但開發單位是否為掌有作成許可處分權限之目的事業主管機關，並非以其「事實上」核發許可為斷，而須有法律（作用法）上明確的依據或授權。也就是說，**行政機關不會因**

之調查事項。五、園區工商團體之業務督導、事業設立、營運之輔導與財務稽查、工商登記證照與減免稅捐證明之核發、外籍、僑居國外人員聘僱之許可與管理、儲運與保稅倉庫之經營管理、輔導、預防走私及安全防護事項。六、園區勞資關係、勞工安全衛生、勞動檢查及環境保護相關業務之規劃管理事項。七、園區土地之編定與徵收、廠房、住宅之租賃與其他公有財產之管理、收益、都市計畫土地使用管制與建築管理及景觀規劃、管理事項。八、園區土地之開發與各項公共設施之建設、維護、廠房與住宅之興建及工業用電證明之核發事項。九、其他依科學工業園區設置管理條例第六條授權本局辦理事項。」

<sup>12</sup> 參照環評法第 3 條第 2 項後段規定：「目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。」

<sup>10</sup> 參見司法院大法官釋字第 390、535 號解釋。

<sup>11</sup> 內容為：「本局掌理下列事項：一、園區發展政策、策略、研考業務與相關措施之規劃及推動事項。二、園區資訊業務之規劃與管理、資訊化之推動、應用與整合、資訊系統設計、訓練及諮詢服務事項。三、園區科技研究創新與發展之推動、科技人才培訓及人力資源之獲得、調節事項。四、園區投資引進、廠商科技能力與產品性能之評估、通用技術服務設施、外匯與貿易業務、產品檢驗發證、產地證明之簽發及產品市場

為實際上作成許可處分，就變成了目的事業主管機關；而要看法律是否授予該行政機關於何種特定之法律要件下作成何種行政處分，這是法學方法上的論理邏輯，也是行政法的基本常識。正如系爭裁定自己為「許可」所下的定義：「所謂許可係指行政機關就申請人提出之申請，於審查合於法所規定之要件，作成同意之行政處分。」許可處分的作成，必然要「審查合於法所規定之要件」。試問：在現行的法律中，究竟有哪些規定授予中科管理局作成建廠許可（包括建造執照、使用執照、排放地面水體許可等）？中科管理局又根據了哪些規定，審查了哪些法律要件，而作成了上述的許可？

同時也要一併究明的是，系爭裁定特別強調：「環評法第 7 條及同法施行細則第 7 條規定，應實施環境影響評估之開發行為，其環境影響說明書之提送，係由該開發計畫之開發主體『開發單位』、『自行』檢具相關資料提交目的事業主管機關轉送與審查，由主管機關就申請予以審查而作成許可與否之處分。」似乎想要藉此導出：「在本案中唯有由『國科會』發給『中科管理局』的許可，才是環評法所定之開發許可」的結論。果真如此，承審法官至少也要交代：「國科會」究竟根據何等法律（作用法）之規定發給中科管理局開發許可？

### 七、「開發單位」作成免實施環評之決定？

撇開誰才是系爭開發案的目的事業

主管機關不說，系爭裁定否准本件假處分聲請的重要理由之一是：「友達等二公司係向開發單位（中科管理局）承租園區土地，依科學工業園區設置管理條例經核准設立後，進駐園區投資設廠並為相關營運。中科管理局於 97 年間准友達等二公司得免實施環評，友達等二公司未申請環評，亦非無據。」這項理由隱含了：「友達等二公司既然免實施環評，自不受環評法規範」的前提預設。問題是，中科管理局又是根據何種規定得作成免實施環評的決定？是否免實施環評的認定，向來是環評主管機關的權限，何以竟轉移到中科管理局身上？明明是受環評法規範的「開發單位」，竟然可以搖身一變成為「環評主管機關」，作成免實施環評的認定！？系爭裁定的荒謬性實已不忍卒睹。更何況，系爭裁定還刻意強調：「中科管理局實施之環評本即以友達等二公司之營運行為作為環評審查內容」，則友達等二公司之相關營運行為（生產）又如何可以免實施環評？

### 八、未依環評法申請環評者，不適用環評法規定？

最後，回到本件假處分聲請准否的核心爭議：環評法第 22 條的適用對象。系爭裁定以「環評法第 22 條規定，對照第 7 條及第 13 條，均指開發單位已經提出開發之情形」為據，得出「第 22 條之處罰對象係已經自行申請環評之開發單位，未依環評法提出環評者能否適用第 22 條容有疑義」的推論。此一說法，乍看之下，與環保署當初解讀環評法第 14 條第 1 項規範意旨的論調，頗為類似，

即：環境影響評估法第 14 條第 1 項所定「未經完成審查或評估書未經認可前」指的是「自始未經環評」者，不適用於本案已進行環評（縱使審查結論事後被行政法院撤銷）之情形<sup>13</sup>；反觀系爭裁定的講法是：環評法第 22 條所定「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前」指的是「開發單位已經申請環評」者，不適用於未依環評法申請環評之情形。二者皆以「有無經環評程序」作為推論基礎，只是得出相反的推論。實則，環評法制度規範的主軸是「無環評、無許可、無開發」，只要未經合法環評程序審查通過的開發行為，依照環評法的規範意旨，均不得為之，至於該開發行為是否曾經實施環評，或有無提出環評申請，要非所問。如果按照系爭裁定的解讀，環評法第 22 條只能適用在已申請環評的案件，則該條規定乃至於整部環評法的規範功能將大為減損。因為開發單位只要不提出環評申請，即可免受處罰，環評主管機關根本對之莫可奈何。

承審法官或許只想透過此種解釋方法，進行切割，把友達等二公司及其取得的建廠許可排除在環評法的適用範圍，卻不經意地淘空了環評法的制度目的，直可說是「倒洗澡水，連嬰兒也一起倒掉」！

## 伍、後記

系爭裁定除了嚴重誤解環評法的規

範意旨外，在論理上也存有諸多邏輯謬誤之處，如果出於對環境法知識的欠缺，尚可同情；若是玩弄法律文字、刻意曲解法意，則實為習法者最大的悲哀。

中科三期的開發案在政治操弄下，已經和法治精神漸行漸遠，但政治是一時的，唯有堅持法治理念，才能確保法治國家的永續長存。不管後續發展如何，中科三期一案都會在台灣環境史上留下不可磨滅的一頁。追討程序正義挫而不折的律師們，已經為台灣法治立下標竿，台灣農民永不妥協的精神，更是具有典範意義。至於那些屈承上意、惶惶不可終日的一小撮政府官員，將永遠帶著目無法治的印記，時時提醒著台灣人民，威權專制不是一去不復返的噩夢！說到這裡，不禁想要替農民們向行政法院問一聲：

法官大人，如何才能讓破壞台灣環境、戕害住民健康的違法開發行為停止下來？

<sup>13</sup> 很不幸地，此項見解竟然為台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決所採。對於此一判決，筆者將另文批判。