

環境法實務專題講座(四)

環評審查與比例原則

—最高行政法院 100 年度判字第 1022 號判決的意義與隱憂

李建良

(中央研究院法律學研究所研究員)

壹、判決：新店安康掩埋場環評案

上訴人：新北市政府（原台北縣政府）
(即被告)

被上訴人：孫○妹等
(即原告)

參加人：欣服股份有限公司

判決：上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

日期：100 年 6 月 16 日

法官：劉鑫楨、吳慧娟、胡方新、
曹瑞卿、林金本

一、事實概要

欣服股份有限公司（參加人）於 89 年間向台北縣政府（現為新北市政府）申請開發台北縣新店市某地號等 52 筆土

地，提出「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程環境影響說明書」送審，經台北縣政府分別於 89 年 12 月 7 日辦理現場勘查、89 年 12 月 21 日召開第一次討論會、90 年 2 月 22 日召開第一次審查會、90 年 3 月 15 日召開第二次審查會後，作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論（下稱系爭審查結論或原處分），並於 90 年 8 月 21 日對外公告。當地居民 18 人於 92 年 7 月 4 日向台北縣政府申請確認系爭審查結論無效，並要求依環境影響評估法（以下簡稱環評法）第 8 條規定進行第二階段環境影響評估，經台北縣政府於 92 年 8 月 29 日函復否准所請。該 18 人及其他當地居民合計 42 人以利害關係人提起行政訴訟，經台北高等行政法院於 93 年 11 月 4 日以 92 年度訴字第 4816 號裁定：「本件屬應提起撤銷訴訟，而誤為提起

確認行政處分無效之訴訟，且未經訴願程序，依行政訴訟法第 6 條第 5 項規定，本院自應以裁定移送於訴願管轄機關。」移由行政院環境保護署審理。該署於 94 年 7 月 28 日作成訴願決定，部分不予受理，部分駁回訴願¹。上開 42 人中之 41 人不服，提起行政訴訟，經台北高等行政法院駁回其訴²，其中 32 人仍不服（包括程序不受理及實體駁回），續提起上訴。

98 年 6 月 25 日，最高行政法院作成判決³，除程序不受理部分仍維持原審見解外，有關實體部分，廢棄原判決，並發回台北高等行政法院。

98 年 12 月 24 日，台北高等行政法院作成更審判決⁴，撤銷訴願決定及原處分。台北縣政府不服，提起上訴。

100 年 6 月 16 日，最高行政法院作成判決，駁回新北市政府之上訴，全案確定。

二、爭點整理

(一)對「對環境有重大影響之虞」法

¹ 參見環署訴字第 0940048572 號決定書。筆者時任環保署訴願委員，曾提出不同意見書（詳見附錄），並強調本決定書「不僅存有訴願決定理由不備之程序瑕疵，且予人有迴護原處分機關之合理懷疑，更有失本署訴願委員會職司行政救濟及環境保護之職責。」隨後，筆者即辭去訴願委員一職。

² 台北高等行政法院 94 年度訴字第 2466 號判決。

³ 最高行政法院 98 年度判字第 708 號判決，參見台灣法學雜誌，148 期，2010 年 3 月 15 日，頁 99-103。

⁴ 台北高等行政法院 98 年度訴更一字第 92 號判決。

律概念之解釋有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及抵觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？

(二)環境影響評估之審查應否進入第二階段環評之判準，是否包含開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題等「為權宜計」因素？亦即，系爭開發行為之緊迫性與環境影響評估之關係為何？

(三)環評委員對於系爭審查結論的作成是否全體出席討論並作成決議？採「書面確認同意」的方式作成決議，是否適法？採「逾期末復則視為同意認可」之作法，是否適法？

三、判決要旨

(一)基本立論

1.開發行為是否符合「對環境有重大影響之虞」，為法律構成要件是否符合之判斷，係決定「繼續進行第二階段環境影響評估」之前提。主管機關所屬環境影響評估審查委員會，以合議制方式判斷是否符合「對環境有重大影響之虞」，具有專業判斷性質。

2.專業判斷除有判斷濫用或判斷逾越或違反正當程序外，合理性之專業判斷原則上當予以尊重。惟專業判斷過程中若有應考量之因素而未考量之情事，或有不應考量之因素而予以考量之情事，均屬判斷濫用。

3.諸多考量因素，對於其中某一項因素特別予以加重其考量之分量比例，而與該專業領域所共通各分量比例形成

顯然之差異性，且沒有正當理由者，即違反比例原則或平等原則，亦屬判斷濫用。若以權宜之計，而凌駕於應考量因素之上，形成應考量之因素而未能予以適當之考量，仍屬判斷濫用。

(二)得心證之理由

1. 審查會時有諸多對環境不利且影響顯非輕微之問題尚未釐清，對於判斷是否屬對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響「之虞」、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「之虞」、對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響「之虞」，及對國民健康或安全，有顯著不利之影響「之虞」，自屬有密切關聯，而有考量進入第二階段環境影響評估之必要性。惟本件未繼續進行第二階段環境影響評估審查之理由，除「處置問題緊迫，故為權宜計」外，尚無對系爭開發行為有利之意見，亦無就上開諸多對環境不利影響之問題有何解決方案或考量。

2. 應否進入第二階段環境影響評估之判準在於考量是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，殊非開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題，該項「權宜計」理由**雖非完全不應列入考量，惟其分量比例不應凌駕於應考量因素之上**，以免形成應考量之因素而未能予以適當之考量。

3. 本件對於「開發行為對環境有重大影響之虞」應考量之因素而未能予以適當之考量，該項「權宜計」理由分量比例顯然過大，且無正當理由，有違比

例原則，揆諸首揭規定及說明，自屬判斷濫用，遑論審查當時對「處置問題緊迫」之相關資訊亦未揭示。

4. 為「處置問題緊迫」，以「權宜計」未考量進入第二階段環境影響評估，不僅對當地居民程序參與權及實體基本權益造成侵害之虞，甚至可能因未進入第二階段環境影響評估，欠缺民眾充分參與及溝通程序，造成當地居民不安及抗爭，致開發案延宕，損及公益及開發單位之利益，其決議有條件通過環境影響評估審查，並由全體委員書面確認後始得通過而未再召開審查會，該項作法有違最小侵害原則，所達到之利益與其可能造成之損害相較，顯失均衡，其結論逕認不繼續進入第二階段有主管機關、目的事業主管機關以外其他有關機關、團體、學者、專家及居民代表充分參與的實質環境影響評估程序，亦難謂能達到前開「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」之行政目的。

5. 第二次審查會未俟開發單位即參加人補正說明，在資訊不完全情形下，未作實質專業判斷系爭開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，而決議「有條件通過環境影響評估審查」，於法尚有未合。又開發單位即參加人所提出之補正說明，上訴人所屬環境影響評估審查委員會未依上開規定程序進行實質審查，未再召開第三次審查會，僅併同附件確認表等檢送各委員，請其確認並於 90 年 7 月 27 日前傳真或函覆，而事後僅有 2 名委員回覆同意，其餘 13 名委員均未回覆，上訴人逕行認定未回覆者視為同意，亦有違反法定正當程序之

瑕疵存在。

貳、解析

一、環評制度與正當法律程序

本判決最值稱許之處，乃確立了正當法律程序的原則，並且強調本件開發案所存在的諸多對環境不利且影響顯非輕微之問題，對於判斷是否環境有重大影響之虞有密切關聯，而有考量進入第二階段環境影響評估的必要性。在判決理由中，法官以「引號」方式標誌出系爭開發行為的「四大影響」，即：對環境資源有顯著不利影響「之虞」、顯著超過環境涵容能力「之虞」、對當地居民權益有顯著不利影響「之虞」、對國民健康或安全有顯著不利影響「之虞」。這四個「顯著不利影響之虞」的特意強調，其法律上的意義應非只在質疑系爭環評的審查結論「有條件通過」，而是凸顯系爭開發行為未踐行第二階段環境影響評估的**程序瑕疵**。也就是說，系爭開發案無論如何應否通過，皆應進行第二階段環境影響評估程序。

由此至少可以彰顯出環評的程序機制，「把關」功能固然重要，其對後續的行政監督，乃至於權利救濟的落實，亦同等重要。因為，縱使開發行為僥倖「過關」，但環評審查過程中所帶動的公民審議機能，還有資訊公開、資訊彙集的功能，不容忽視。從公民審議參與、機關間垂直橫向聯結、專家實地履勘、公開論辯、資訊揭露等過程，建立起一套環境及國土防衛機制。此種透過

第二階段環評程序的實施所帶來的「資訊釋放」及「資訊匯聚」效應，更有助於後續所可能衍生的權利救濟及公益訴訟。蓋行政爭訟程序在第二階段環評「成果」的力助下，攻防雙方的主張及論辯，始能有所聚焦，不致在抽象的法律概念與科技術語下隔空交戰；行政法院也才有檢視審查結論適法性的事實基礎及憑藉，讓所謂的「司法審查」獲得著力點，而不受囿於「專業判斷」的形式框限。二階環評的程序設計，無疑增加了環境保護的安全係數與司法救濟的**審查量能**，德國公法學上經常強調程序機制所擁有的「先發作用力」或「預行影響效力」（Vorwirkung）⁵，說的便是這個道理。由此其實也說明了，何以環保署一而再、再而三的規避、閃躲第二階段環評的主要原因，反襯出環評制度的程序功能，以及環保署官員面對環評的懼怕程度。

本判決的另一值得稱許之處是，認為實務上所採取之「未回覆者視為同意」的作法，「有違反法定正當程序之瑕疵存在」。另外，又謂：「第二次審查會未俟開發單位即參加人補正說明，在資訊不完全情形下，未作實質專業判斷系爭開發行為是否『對環境有重大影響之虞』，而決議『有條件通過環境影響評估審查』，於法尚有未合。」綜合以上見解，可以歸結出兩項重要制度意旨：

⁵ 文獻甚多，僅舉一例：Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 977.

(一)環評審查會必須在「資訊完全」下進行，唯有如此，始能作實質的專業判斷。

(二)「限期回復、未回覆者視為同意」的作法，違反法律正當程序。實務上即使行之有年，亦不足以成爲一種行政慣例。

此二重要法律見解可以作爲環評行政實務的基本指針，以及環評司法審查的基本原則。不過，這當中隱藏有一重要的「程序理念」的前置性爭點與問題，未見釋明，即：

環評委員對於系爭審查結論的作成是否全體出席討論並作成決議？採「書面確認同意」的方式作成決議，是否適法？

以上問題可以簡化爲：環評審查結論的作成，得否以「書面確認」的方式爲之？抑或，所有決議的內容均必須以「會議」方式，經過以「言詞討論」？

在本判決的理由構成中，法院雖強調環評審查會未等開單位補正說明即作成決議，於法有違，且「未回覆者視為同意」的作法確有程序瑕疵。惟環評審查得否採「書面確認同意」方式作成決議之問題，法院並未正面回答，亦未明揭開發單位的補正說明是否必須提交審查會進行言詞討論。因此，苟若環評審查會於開發單位補充說明後，始作成決議，但係以「書面確認同意」方式行之，且所有委員均於期限內爲同意之「書面確認」，若單就本判決的理由以觀，尙未必構成法定正當程序的違反。然依本文之見，環評法之所以採取專家委員會的審查方式作成決議，其目的不

僅在匯聚不同領域之專業知識，更寓有透過審議、討論、辯說之程序機制，達成最適決定的意旨。尤其法律本身對於所謂「對環境有重大影響之虞」，並未設有任何明確的判準，開發行爲「是否通過」亦乏任何實質標準。因此，審查會中的相互說服、彼此腦力激盪的程序功能，即相對顯得不可或缺。凡此絕非得由審查委員以「分別、各自」書面審查同意之方式所能取代。準此以言，環評委員對於審查結論的作成，應經法定出席委員之討論，始為適法，採「書面確認同意」的方式作成決議，於法不符，有違正當法律程序之原則。

二、專業判斷的法律意義與司法審查

本判決確立正當法律程序的基本原則，同時肯認行政法院對於環評審查之「專業判斷」的審查權。就結論而言，固無疑問，從理由構成來看，則還有進一步細究、闡析的必要。

首先，法院指出：開發行爲是否符合「對環境有重大影響之虞」，爲法律構成要件是否符合之判斷，係決定「繼續進行第二階段環境影響評估」之前提。此項法律見解甚爲正確，即「對環境有重大影響之虞」乃是否進行二階環評的法律構成要件，「環境」、「重大影響」、「之虞」（可能）均屬法律概念，其意涵雖不盡明確（法律概念完全明確者，寥寥可數），但仍不損於其爲法律概念，乃至於屬於法律構成要件要素的屬性。而法律構成要件是否該當之問題，爲構成要件要素是否與實際的事實相互合致的涵攝關係，也因此才有事

實存否及正確與否的所謂「判斷」問題。簡而言之，開發行為**是否符合**「對環境有重大影響之虞」法律構成要件的問題，乃開發行為對環境的「影響是否重大」及「重大影響有無可能」的判斷，這是一道「是或否」的是非題。於此尚須指出者，此一法律構成要件該當與否之法律效果是「應否進行二階環評程序」，與系爭開發行為應否通過無關，二者不宜混為一談，從而在考量應否進行二階環評程序時，不能將應否通過的考量因素納入考量，此為觀念上不可不辨者。

至於此種構成要件該當與否的判斷問題之所以具有專業性，乃因開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，牽涉諸多環境因素、影響程度等多重專業性的問題，無法單純透過法律文字的解釋而獲致。換言之，「環境」、「重大影響」、「之虞」（可能）等法律概念包含了專業性的內涵，屬於一種不確定之「經驗概念」⁶。本判決理由所言：「主管機關所屬環境影響評估審查委員會，以合議制方式判斷是否符合『對環境有重大影響之虞』，具有專業判斷性質」云云，容易被誤解為：是否符合『對環境有重大影響之虞』之所以具有專業判

斷性質，乃因立法者採合議制之故。實則，環評審查決定即使不以合議制的方式為之，仍具專業性，只是必須由科層制的行政體系予以判斷。反之，法律規定環評審查決定須以合議制方式行之，則係立法者考量行政事務的專業特性，認為不宜由科層式之單面行政決定之故。邏輯上，**行政判斷具有專業性，乃出於行政事物之本質，而非因行政組織設計所致**。立法者基於法政策及事物本質之考量，固可設計合議制之行政決策機制；但行政事務之專業性，並非來自行政決策之合議制組織設計。

其次，法院指出：專業判斷除有判斷濫用或判斷逾越或違反正當程序外，合理性之專業判斷原則上當予以尊重。此所謂之「尊重」，實乃前述基於經驗概念涉及之專門知識所衍生之行政上「判斷餘地」。

再者，法院所稱：「專業判斷過程中若有應考量之因素而未考量之情事，或有不應考量之因素而予以考量之情事，均屬判斷濫用」，旨在為判斷餘地設定法律界限，同時為司法介入行政判斷餘地建立審查準據。細究法院所謂「判斷濫用」之情事，厥有二端：

(一)應考量之因素而未予考量。

(二)不應考量之因素而予考量。

此二準據理解上並無困難，但都指向一個共通性的前提問題，即：**何謂專業判斷應考量之因素**？於行政判斷（確切而言，法律構成要件是否該當的判斷）的過程中，所謂的「**考量因素**」如何設定？

按理，行政判斷乃是個案事實涵攝

⁶ 所謂「經驗概念」，例如設置加油站是否危及交通安全，理論上應依客觀事實認定，而有唯一正確之決定，惟實際上並非可能，其往往要仰賴專門知識，於具體案件上涵攝的事實越無法確定，行政機關的判斷餘地越大，而法院通常需要傳喚鑑定人，以補救專業知識之不足。參見翁岳生，論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，行政法與現代法治國家，1979年10月3版，頁71-73。

於法律概念的思維過程，其建立在兩項基本前提上：事實的正確認識與法律概念內涵與外延的正確詮釋。於此應予認識之事實（姑不問可能牽涉到的專門知識）則又以法律概念的輻射範疇為界。換言之，與系爭法律概念無關之事實，縱使正確屬實，亦不得摻入考量。在此理解下，所謂「應考量之因素」或「不應考量之因素」，即須在法律構成要件之規範意旨的交互觀照下，始能確認。

至此，法院的見解尚稱允當，但隨後的話鋒一轉，卻帶出了大問題，其謂：「諸多考量因素，對於其中某一項因素特別予以加重其考量之分量比例，而與該專業領域所共通各分量比例形成顯然之差異性，且沒有正當理由者，即違反比例原則或平等原則，亦屬判斷濫用」。此一論述之所由出，無非因本案環評主管機關「為權宜計」而通過系爭開發行為之環評審查，故法院特先提出論斷此一作法是否適法的審查準據。針對此一個案問題，本文後續仍有詳論，於此先辨析法院此項基本立論之誤失。

承續所述，法律構成要件該當與否之行政判斷，允應考量之因素，基本上必須鎖定在構成要件要素之法律意旨的射程範圍，判決所指「諸多考量因素」，亦應同此旨趣。問題在於，此等因素之間是否有「輕重之別」？又如何掂量？此一問題法院沒有正面說明，而直接聯結到「違反比例原則或平等原則」之違法判斷。先就違反平等原則來談，如所周知，平等原則之規範旨趣乃「同者等之，不同者不等之」，故平等原則在行政實務上的運用無非是「個案

與個案」的比較問題，而非在同一個案中之內在因素的權衡問題。因此，平等原則於環評審查之運用，必須至少有 2 組相同或相異的開發案可資比較，單就同一個案而言，原則上無「平等與否」的問題。

再論比例原則與環評審查之關係，基本上必須先作一點說明，所謂「環評審查」，從環評法規定以觀，至少包括「開發行為應否進行二階環評的審查」、「開發行為應否通過的審查」、「已通過環評得否變更的審查」、「開發單位環境差異調查分析的審查」等，其要件、內容各有不同，其與比例原則之關係為何，尚難一概而論。就本文所分析的環評個案及法院見解來說，於此僅涉及「開發行為應否進行二階環評的審查」與比例原則之關係，簡言之，即行政判斷與比例原則之關係。

先不問具體內涵（三子原則），比例原則的基本旨趣，乃手段與目的的關係，著重於「利益」的輕重定分與損益權衡；反觀行政（專業）判斷，如本文之再三強調，則是法律構成要件是否該當的判定問題，其中固有諸多考量因素，但基本上不涉利益權衡。後者為行政裁量，乃至於法律效果選用之問題。以「開發行為應否進行二階環評的審查」而論，環評審查的重點只在系爭開發行為「是否」對環境有重大影響之虞，即不涉利益權衡之裁量，復無「手段—目的」之關係，更非（多種）法律效果的選用問題。某一開發案是否對特定地區的環境產生重大衝擊，應僅就該開發案的規模、特性、運作方式與開發

程度，對照該開發案所在環境（包括居民）之具體情狀特性等因素判斷之，至於該開發案所可能帶來的經濟價值或就業機會，與該開發案對於環境「是否」造成重大影響，毫無干係。舉例來說，某一開發案的實施將使特定地區的水源嚴重受到污染（對環境有重大影響之虞），並不會因為該開發案可以製造當地的就業機會，而丕變成對該地區的水源不再受到嚴重污染（對環境無重大影響之虞）。至於該開發單位預定採取的各種防範（水污染）措施，則仍是該開發案「是否」對環境有重大影響之問題，而非「利益輕重權衡」，與比例原則無涉。

三、行政判斷與比例原則？

就本案而言，系爭審查結論以「處置問題緊迫，故為權宜計」為通過理由，本判決指其雖非完全不應列入考量，惟其分量比例不應凌駕於應考量因素之上，以免形成應考量之因素而未能予以適當之考量，並據此認為本案「權宜計」理由分量比例顯然過大，有違比例原則，而屬判斷濫用。就系爭審查結論之違法性而言，判決結論可資贊同，惟「處置問題的緊迫性」得否納入開發案對環境有無重大影響之虞的判斷因素中，乃至於開發案對環境的影響程度可否與開發案所帶來的利益進行「利益權衡」，則有商榷餘地及釐清必要。

(一) 急迫性開發行為免實施環評程序？

系爭審查結論以「處置問題緊迫，

故為權宜計」通過環評，抽象而言，牽涉的是具有急迫性的開發行為應否及如何實施環評的問題？因此，必須先探討的是，環評法對此是否設有因應機制或特殊（例外）規定？遍查環評法的條文，其中並無開發行為「具緊急性」而不必實施或適用特殊環評程序之明文。此所以 1999 年台灣發生 921 大地震時，李登輝總統必須透過「緊急命令」針對災區重建及搶修行為，暫時「凍結」環評法適用的原因所在⁷。類此特殊例外規定，嗣後雖散見於法律中⁸，然由此益證，環評法中並無設有緊急因應機制或特殊（例外）規定，若要因緊迫之故而免實施環評或通過環評，須另有法律之特別規定。

(二) 「為權宜計」為環評審查的應考量因素？

再觀本判決之法律見解，法官在適用「比例原則」之前，先就「為權宜計」乙節，肯認其「雖非完全不應列入考量」，然法院並未說明何以其可以列入考量？由此衍生的前提問題無疑是：「為權宜計」真得可以列入考量嗎？

吾人先比較一下同院（最高行政法院）98 年度判字第 708 號判決的見解：

「環境影響評估之審查應否進入第

⁷ 參見民國 88 年 9 月 25 日總統緊急命令第 4 點：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。」

⁸ 例如災害防救法第 37 條之 2、莫拉克颱風災後重建特別條例第 21、26 條。

二階段環評之判準，在於是否『開發行為對環境有重大影響之虞』，並不包含開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題至明，故以『為權宜計』為通過理由，係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則。」（楷體字為筆者所強調）

以上見解很清楚地表達出：是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題，與開發行為是否對環境有重大影響之虞，毫無關係，也就是說，「為權宜計」與應否進行二階環評，屬互無關涉之事物，摻合在一起考量，構成不當連結，於法有違。此項見解與前述行政（專業）判斷所應考量的因素，若合符節。確切以言，系爭開發案（廢棄物掩埋場）對於環境是否有重大影響（例如嚴重污染當地水源），並不會因為得以疏減其他地方廢棄物之處置問題，而不變成對該對環境無重大影響之虞（例如對水源的污染不再嚴重）。甚至適相其反，正因為系爭開發案的目的是疏減其他地方廢棄物之處置問題，其對廢棄物的掩埋量必然相形增加，對於當地環境影響的程度，益加重大。因此，本判決所稱權宜因素「非完全不應列入考量」，縱使在此個案中最後作成違法認定的結論，無異已為行政部門操弄環評審查大開方便之門（如果「為權宜計」可以列入考量，還有什麼不可以列入考量？），猶如開門揖盜，不惟不解制度之病，反置制度於危殆之中！

(三) 行政法院如何操作比例原則？

前述最高行政法院 98 年度判字第 708 號判決雖正確地揭示「不當聯結」之法旨，卻隨又提及：「『為權宜計』不進入第二階段環評，與最小侵害原則有悖；且縱認本件不進入第二階段環評仍可達到前開『預防及減輕開發行為對環境造成不良影響』之行政目的，惟在第二次審查會尚有前述諸多疑義及補正要求之情形下，決議『先通過、再審補正資料』，此項作法似亦明顯違背最小侵害原則。」將屬於比例原則之最小侵害原則納入考量，前後矛盾，殊為可惜。

同樣地，本判決亦依樣畫葫，煞有介事地運用比例原則進行審查，為方便評述，再將其旨抄引如下：

「為『處置問題緊迫』，以『權宜計』未考量進入第二階段環境影響評估，不僅對當地居民程序參與權及實體基本權益造成侵害之虞，甚至可能因未進入第二階段環境影響評估，欠缺民眾充分參與及溝通程序，造成當地居民不安及抗爭，致開發案延宕，損及公益及開發單位之利益，其決議有條件通過環境影響評估審查，並由全體委員書面確認後始得通過而未再召開審查會，該項作法有違最小侵害原則，所達到之利益與其可能造成之損害相較，顯失均衡，其結論逕認不繼續進入第二階段有主管機關、目的事業主管機關以外其他有關機關、團體、學者、專家及居民代表充分參與的實質環境影響評估程序，亦難謂能達到前開『預防及減輕開發行為對

環境造成不良影響』之行政目的。」

由於比例原則脫不了「損益權衡」與「侵害程度之比較」，因此，本判決列出了多項「侵害」或「損害」：

- 侵害當地居民程序參與權及實體基本權益
- 造成當地居民不安及抗爭
- 致開發案延宕
- 損及公益及開發單位之利益

再由此推出，系爭審查結論：有違最小侵害原則（必要性原則），所達到之利益與其可能造成之損害相較，顯失均衡（狹義比例原則）。

最後復以系爭審查結論逕認不繼續進入第二階段，難謂能達到「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」之行政目的（適當性原則，或稱手段有效性原則）。

乍看之下，比例原則的 3 個下位原則全數到齊，各該原則的內涵亦大體點到，儼然形成比例原則操作之勢。不過，仔細剖析，卻差之毫釐，謬之千里：

1. 最小侵害原則之基本意旨，乃達成「相同目標」之「不同干預手段」的「侵害程度」比較問題。本判決在論及違反系爭審查結論違反最小侵害原則時，並未清楚列出達成「相同目標」之「不同干預手段」為何，又如何比較出系爭審查結論之侵害較大？

2. 狹義之比例原則，一如判決所言，乃干預手段「所達到之利益」與「可能造成之損害」相較之後，進行是否顯失均衡之判斷。問題在於，「所達到之利益」與「可能造成之損害」必須

是相互對立之損益關係，始能進行是否損益均衡之比較。反觀本判決所列之「損害」，如侵害當地居民程序參與權及實體基本權益、造成當地居民不安及抗爭、損及公益及開發單位之利益等等，竟是相互衝突的利益。試問，在進行利益衡量時，「當地居民之利益」如何能夠和「開發單位之利益」放在天秤的同一邊來秤量？更讓人疑惑的是，天秤的另一邊又是什麼？換個方式問，所謂的「所達到之利益」與「可能造成之損害」，究竟各何所指？如果不能精確的指明，則所謂的「顯失均衡」，只是胡亂拼湊的盲目論斷。

3. 適當性原則之所以稱作手段有效性原則，其審查之重點在於「手段」能否有效達到「目的」，即手段與目的之對應關係。在本判決的論理中，目的是「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」，固無疑問，然與此目的相對應的「手段」究竟為何？系爭開發行為對於環境無重大影響之虞（應否進行二階段環評）的判斷？抑或系爭開發應否通過之決定（准予開發）？則非清楚⁹。

分析至此，整個論證的謬誤輪廓逐漸浮現，承審法官其實並非不瞭解比例原則，而是把比例原則用錯了地方。本判決自「開發行為是否符合『對環境有重大影響之虞』，為法律構成要件是否符合之判斷，係決定『繼續進行第二階

⁹ 嚴格而言，從環評法的規範內容以觀，足以達到「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」目的之手段，厥為第二階段環評「程序」，而非審查結論，尤其不是「通過開發」的審查結論。

段環境影響評估』之前提」的基本立論出發，從構成要件是否該當的「判斷問題」開始，一路透迤論述而下，卻逐漸偏離此一問題意識與論理軌道，岔向環評審查能否達到環境保護「利益衡量」之歧路，其間又受到系爭開發行為「應否通過」問題的糾纏，終而誤入比例原則的迷團之中，與系爭開發行為是否對環境無重大影響之虞及應否進行二階環評的判斷問題，漸行漸遠。言歸正途，本案之基本爭點在於：系爭開發行為是否對環境有重大影響之虞而應進行二階環評？於此所應考量者，僅系爭開發行為是否對（特定）環境有重大影響之虞？此一問題屬基於正確（經驗）事實之專業性判斷問題，與系爭開發行為之是否急迫及其公益性之大小無關。

參、結語

本件是人民提起環評訴訟少數獲得勝訴的判決，在面對逐漸呈現走滑跡象的環評訴訟來說，無疑是給關心台灣環境的人民打了一劑強心針。本判決確立了正當法律程序的原則，並且強調本件開發案所存在的諸多對環境不利且影響顯非輕微之問題，對於判斷是否環境有重大影響之虞有密切關聯，而有考量進入第二階段環境影響評估的必要性，固值讚許。不過，對於系爭審查結論以「處置問題緊迫，故為權宜計」為通過理由乙節，卻認為「非完全不應列入考量」，同時導入比例原則的審查，讓原本屬於事實與法律要件是否合致的判斷問題，質變成為利益折衝的裁量問題，

進而使整個環評制度成爲一種有被操弄之虞的制度，卻值得商榷。對於台灣環境法治而言，贏了一次的個案正義，委實可喜，但賠掉了整個環評制度，卻讓人憂心。本文之作，期能對此有所導正。

回顧近幾年台灣環境行政的發展，環評程序逐漸成爲環境保護的重要法律機制，行政法院也適時扮演節制行政霸權及保護環境的關鍵性角色。在中科三期這部荒誕的台灣環境法治史上，當環保署公然登報污衊行政法院環評判決爲「無效用、無意義、破壞環評制度」時，表面上看，司法尊嚴已經蕩然無存。其實，作賤自己尊嚴的是環保署的官員。行政法院判決遭粗魯的環保署辱罵，承審法官固然是屈辱的；但公然詆毀判決的執筆者，比法官更卑賤。相對於沸揚的社會，法官應該保持冷靜，靠自己贏回司法尊嚴。

深切期盼行政法院勇於擔負起護法衛民的職責，爲台灣法治與環境留下一片乾淨的空間！

【附錄】

環署訴字第 0940048572 號訴願決定書之 部分不同意見書

案由：姜○立等 42 人因環境影響評估法
事件不服台北縣政府 90 年 8 月 21 日北
府環一字第 303676 號公告訴願案

訴願委員 李建良

94 年 7 月 28 日

本件訴願案關於姜○立等 14 人部分，本席贊同多數委員意見，認應訴願不受理。惟對於孫○妹等 28 人（以下稱訴願人）部分，多數委員認為應予訴願駁回，本席歉難同意，爰就此提出不同意見如后：

按本件訴願人因環境影響評估法事件，不服台北縣政府（下稱原處分機關）90 年 8 月 21 日北府環一字第 303676 號公告所為之處分，提起確認行政處分無效之訴訟，經台北高等行政法院裁定移送本署訴願審議。依訴願人於 94 年 7 月 8 日在本署進行言詞辯論所提之訴願補充理由書所載聲明：「一、原處分撤銷。二、程序費用由原處分機關負擔。」訴願人之請求已改為撤銷原處分，而非確認行政處分無效，先予指明。

次按環境影響評估法第 7 條第 2 項規定：「主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延

長以五十日為限。」自此項規定觀之，可知環境影響評估之「審查結論」，在性質上，乃一獨立具有外部效力之單方行政行為，屬於一種行政處分。至於主管機關將審查結論予以「公告」，僅係使該審查結論（行政處分）對外發生效力之公示方法，本身並非行政處分。是故，本件訴願人不服原處分機關 90 年 8 月 21 日北府環一字第 303676 號公告所為之處分，其訴願之程序標的應為「審查結論」，而非公告本身，亦即訴願人所得撤銷者，乃審查結論，而非「公告」。

訴願人主張原處分機關公告之審查結論違法不當，其主要理由略謂：

一、依環境影響評估法第 8 條第 1 項前段規定，第一階段環境影響評估認定開發行為對環境有重大影響之虞，即應繼續進行第二階段環境影響評估。惟本件開發行為，原處分機關僅以「台北縣一般事業廢棄物處置問題緊迫，故為權宜計」為由，審查通過環評之行政處分，牴觸上開強制規定之意旨—本件環評程序被刻意省略第二階段程序。

二、系爭審查結論為：「一、有條件通過環境影響評估，並請就下列事項加以說明：(一)管理計畫。(二)交通評估。(三)承諾事項。(四)經費編列。(五)監測計畫。(六)監督小組規劃。二、請依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過。」惟開發單位並未將「交通」及「營運管理計畫」送審，環評委員並未就「管理計畫」及「交通評估」予以審查，卻率而作成審查結論，且事後亦未依審查結論經全體

委員書面確認同意，是系爭公告通過環境影響評估之行政處分，顯有明顯之重大瑕疵。

以上二項指摘，前者存有審查結論在實體上是否適法之疑義，後者涉及審查結論在程序上有無瑕疵，乃至於是否發生效力之問題。茲先論述後一問題，再辨析前一疑義。

一、關於審查結論有無程序瑕疵及是否發生效力之問題

關於審查結論有無程序瑕疵及是否發生效力之問題，應先探者，乃審查結論所載：「請依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過。」云云，在法律上之意義為何？其次才是本件補正意見「是否」送全體委員書面確認同意？揆諸上開審查結論之意旨，所謂「有條件通過環境影響評估」者，應指「就管理計畫等事項加以說明」及「依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意」二節。換言之，該審查結論設有實體上及程序上二項條件，必須此二條件皆屬成就，環境影響評估始予通過。退步言之，縱謂所稱「有條件通過環境影響評估」云者，僅針對「就管理計畫等事項加以說明」，而不及於「依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意」，審查結論仍應踐行後一程序，始生通過環評之效力。蓋審查結論既云：「請依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意後，始得通過」，則依反面解釋之法理，在補正意見未送全體委員書面確認同意之前，不得通過。茲因此項

記載乃審查結論（行政處分）不可分割之部分，故補正意見若未送全體委員書面確認同意，即不生環評通過之效力。

關於本件補正意見「是否」送全體委員書面確認同意乙節，經原處分機關代表於本件言詞辯論時所述：該審查結論作成後，經補正之意見曾以書面送請全體委員表示意見，但僅有兩名委員回覆同意，其餘 13 位委員均未回覆，乃依慣例，未回覆者，視為同意。又本案經監察院調查後，原處分機關曾再度以電話或當面向當時未回覆之 8 位委員詢問意見，其中 1 名表示不復記得曾有徵詢意見一事，1 名表示不便表示意見，6 名委員則同意。其餘五位縣政府主管之委員，則未詢問。

觀諸上情，本件補正意見未經送全體委員書面確認同意，至為灼然。原處分機關雖稱「依慣例，未回覆者，視為同意」，惟所謂「慣例」者，不知係指所有行政程序皆是如此，抑或僅是環評程序，還是專指本件補正意見之確認程序？又所謂之「慣例」究係如何形成？是否具有法之確信？以上問題均未獲釋明，自難執以作為本件補正意見業經送全體委員「書面確認同意」之憑據。況且，環境影響評估法第 3 條第 1 項規定：「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會。……」同條第 2 項規定：「前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。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。」核其立法旨趣，實因環境影響評估制度之所由

設，旨在對生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能之影響程度及範圍，進行事前調查、預測、分析及評定（環境影響評估法第 4 條第 2 款參照），故特設兼納多數專家學者之委員會，作為審查之組織，藉以確保環評之專業性及公正性。本件環評委員會經多次會議後作成審查結論時，既慎重其事載明：「依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確同意，始得通過」，原處分機關豈可便宜行事，以「未回覆者」代之以「書面確同意」，置環境影響評估法特設專責組織，以利其獨立認事之法旨於不顧。

本件環評審查結論雖經原處分機關公告在案，而對外發生法律效果，惟因補正意見未經全體委員以書面確同意，罹有程序上之瑕疵而不生內部效力，故屬應予撤銷之違法行政處分。

以上違法之疑義，訴願人於所提補充理由書中一再論陳，又於言詞辯論時反覆指摘，部分委員亦向原處分機關代表多所垂問，足徵其乃系爭處分是否適法之關鍵問題。惟觀多數委員所通過之訴願決定書理由，對此竟未有隻字片語之交代，不僅存有訴願決定理由不備之程序瑕疵，且予人有迴護原處分機關之合理懷疑，更有失本署訴願委員會職司行政救濟及環境保護之職責。

二、關於審查結論是否適法之問題

依環境影響評估法之規定，開發行為之環境影響評估程序，主要分為第一階段環境影響評估程序、第二階段環境影響評估程序及審查、追蹤考核程序等

三者。第一階段環評程序之進行，由開發單位檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查（環境影響評估法第 7 條第 1 項），故第一階段環評僅是一種「書面審查」之內部作業程序。第二階段環評則有「開發單位公開陳列或揭示環評說明書」、「開發單位舉行公開說明會」、「有關單位或當地居民以書面提出意見」、「主管機關界定評估範疇」、「目的事業主管機關進行現址勘察」、「目的事業主管機關舉行公聽會」等程序。準此，第二階段環評屬於一種包含「資訊公開」、「實地調查」、「居民參與」及「機關參與」等要素之行政程序。衡諸環境影響評估法第 4 條第 2 款規定：「環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。」之意旨，環境影響評估程序於第二階段始正式展開，至於第一階段僅具初步篩選之功能，其中並無環評程序機制之設計。

次按環境影響評估法第 7 條第 3 項規定：「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」同法第 8 條第 1 項規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：……」對照此二項規定可知，開發行為應否進行第二階段

環境影響評估，其關鍵在於開發行為是否「對環境有重大影響之虞」。換言之，第一階段之審查結論應就系爭開發行為是否對環境有重大影響之虞，以及是否應繼續進行第二階段環境影響評估二節，詳予審酌，作出判斷，並敘明理由。惟遍觀系爭審查結論之內容，未見對此有任何之評估、判斷及理由說明，不僅與行政程序法第 96 條第 2 款行政處分「應記載理由」之正當程序要求不符，且亦與上開環境影響評估法之規定意旨有所牴觸。至於原處分機關所稱：「台北縣一般事業廢棄物處置問題緊迫，故為權宜計」云云，並未載入審查結論之中，自難認已善盡敘明理由之義務。況且，開發行為應否進行第二階段環境影響評估，繫乎其是否「對環境有重大影響之虞」，而非開發行為之「急迫性」。因此，縱使從寬認定其屬系爭審查結論之理由，亦不合環境影響評估法之規範意旨，仍屬違法。

對於本件訴願人所指摘之「本件環評程序被刻意省略第二階段程序」乙節，多數委員通過之訴願決定理由書中，分別以：「……查本案開發單位依環境影響評估法第 7 條提送之環境影響說明書，經原處分機關依同法第 3 條第 5 項規定所組成之環境影響評估審查委員會，全體委員過半數出席，並經各出席委員依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查職權，做成『有條件通過環境影響評估』之審查結論，原處分機關爰依審查結論公告之，並無違法或不當。」及「……惟查環境影響之判斷作為，係針對開發單位之開發行

為為其審查之對象，本案於環境影響評估審查後，尚有待水土保持計劃審查、區域計劃審查等其他行政機關之相關審查通過後，方准予進行開發行為，是本案之審查通過，亦不影響前述其他審查事項之成立。」予以指駁。惟查上開理由，前者僅引述相關程序規定泛稱「無違法或不當」，既未針對訴願人之主張有所回應，復未本於職權表示法律上之見解，避重就輕，難服民怨。後者所陳乃審查通過後之其他程序，與系爭審查結論之適法性並無相干，以之作為駁回訴願之理由，顯失周妥。

綜上所述，本件環評審查結論在程序上確有瑕疵，在實體上於法未合，本應予以撤銷。惟多數意見未見及此，逕以訴願為無理由予以駁回，認事用法難謂無誤，本席未敢贊同，爰提出部分不同意見書如上。