

環境影響評估法環評義務定性之研究^{*}

王迺宇^{*}、廖宜吉^{**}

【目次】

- 壹、前言
- 貳、環評的定性 — 美國法制
 - 一、環政法的立法背景
 - 二、美國法院對環政法之定性
- 參、我國環評法環評義務的定性
 - 一、公眾參與功能
 - 二、環評審查結論與行政處分
 - 三、當地居民與訴訟當事人適格
- 肆、結果與依據之法理
 - 一、法律的解釋
 - 二、果與因
- 伍、結論

^{*} 本文之初稿曾發表於「行政法的歧異，人民應何去何從」學術研討會，台中高等行政法院、靜宜大學法律學系共同主辦，2015 年 10 月 27 日。部分內容直接利用王迺宇過往發表的數篇有關環評制度的文章，英文資料部分，仍在本文加以註明。主要有「環評結果之司法審查模式探討」，「有條件通過環境影響評估審查之司法解讀引導與行政認知調適」，「環境影響評估制度變形的移植而生扭曲的實踐」，「美國環境影響評估制度簡介」。

^{*} 靜宜大學法律學系專任副教授

^{**} 靜宜大學法學碩士

摘 要

對於環境影響評估法之核心－環評加以定性，基本上也就決定了其他各種與環評法有關爭議的結果。然而上述的定性，相當程度受定性者之價值觀所決定。本文藉由當地居民是否符合當事人適格要件與環評審議結果是否為行政處分兩爭議，說明法院在處理環評個案爭議時，其結論已定。原因在於法院認為環評法為環境價值優先之實體規範是以當地居民之權益應受保護，故當地居民符合當事人適格要件，同時環評審議結果應為行政處分，此二爭議的法律論證與依據，雖皆有一定基礎，但其終究是合理化其價值認定的工具。

關鍵字：環評，當事人適格，環評審議結果，行政處分

壹、前言

環境影響評估法（環評法）立法實施已有一段時間，初期並無太多相關訴訟，近年來則明顯增多，其中原因之一在於環境訴訟專業律師的參與，代理主張受開發負面影響的當地居民提起訴訟，從訴訟結果來看，法院顯然多半接受專業律師對環評法的解讀與適用，認為行政機關的認知與適用於法不合，這使得遵循主管機關規定而開發者陷入極大的困境。一方面他們按主管機關規定辦理環評並獲審核通過，因此得以進行開發，另一方面卻又得面臨開發所依據之環評審查結論被法院撤銷，導致其開發之合法性受到質疑，進而影響後續開發之順利進行。開發者不禁要問，同樣的環評法，為何主管機關與法院的認知有如此大的差異？依照主管機關認定的法規辦理，何以無法獲得合法的保證與保障？

以下二段節錄，皆為最高行政法院在個案中對環評法的解讀，雖其看來僅為「關於當事人適格之判斷」，惟其分析中，從立法目的、達成目的所採取的方法、影響的權利或利益及範圍、環評審查結論是否為行政處分等等議題，皆有著墨，等於同時對環評法整體加以說明，為對環評法之司法實務定性，雖屬個案意見，但對環評法的通案運作顯有深遠影響，故值得直接引用。

最高行政法院 102 年在中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫一案中表示¹：

甲、環境影響評估制度，係為落實憲法增修條文「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」及環境基本法揭示之「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續

¹ 最高行政法院 102 年判字第 70 號判決。

發展」而設，屬公共利益規定之法律。

乙、環境影響評估制度固係為一般國民福祉所設之公益性法規，惟其係針就開發行為對環境造成包括生活環境、衛生環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等「可能影響（危害）之程度與範圍」，「事前」以科學、客觀、綜合之調查、「預測」、分析及評定，所為「危險預防（防止）或危險管理」之措施，藉以達成環境保護與增進國民生活安全保障之目的。而由本法規定暨其相關聯規範之整體結構、適用對象、所欲產生的規範效果，與前揭「環說書」、「評估書初稿、評估書」應記載事項及審查要件、開發行為環境品質現況調查（含類別、調查項目、調查方法、調查地點）等綜合判斷，足可得知環境影響評估制度，亦有規範環評主管機關須特別斟酌開發行為「可能影響『當地居民』生存權（健康）、工作權、財產權」等權利，並調和「開發單位」與「當地居民」前揭法律上保障之利益的內涵，且當地居民享有該規範保護之利益與公眾利益具有清楚之區隔，不宜全盤委由環評主管機關代為維護。揆諸上述說明，環境影響評估制度，同有保障開發行為當地居民之意旨甚明。故當地居民認為（主張）環評主管機關就開發單位提出之環說書、評估書初稿或評估書所為審查結論，對其生存、工作、財產等權利或利益造成不良影響或重大影響之虞，應屬前述行政訴訟法第4條規定之利害關係人，而有實施訴訟之權能（當事人適格），行政法院應就其主張有無理由，予以調查審究。至上開所指「當地居民」之意涵為何，應就「個案」開發行為可能影響的環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）範圍之「具體情況」-亦即審酌具體開發行為個案，所為依據本法事前以科學、客觀的調查、預測、分析及評定結果，憑以判斷該提起撤銷訴訟之原告，是否係「居住」在該具體個案開發行為「可能引起之『環境（陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍』內」（包含開發行為所在地

及依上開方法預測可能影響環境範圍內之居民)者,而為決定。

丙、如上所述,環境影響評估,乃開發單位於規劃開發行為時,「事前」以科學、客觀、綜合之調查,予以預測、分析;於預測開發行為對環境之影響所引用之各項環境因子預測推估模式,並應敘明引用模式之適用條件、設定或假設之重要參數以及應用於開發行為之精確性與適當性;評估開發行為對環境之影響,其影響程度、範圍及對象可量化者,復應於適當比例尺之圖件上標明其分布、數量或以數據量化敘述;參以環境影響評估法之立法目的係為「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」而設意旨,則當地居民認為(主張)環評主管機關就開發單位提出之環說書、評估書初稿或評估書所為審查結論,對其生存、工作、財產等權利或利益造成不良影響或重大影響之虞,且提出相關證明,而就該審查結論提起撤銷訴訟,與本法立法目的自屬相符。此與本院 59 年判字第 211 號判例所揭示之「訴願法所謂行政處分,係指官署對人民所為之單方行政行為,而發生具體的法律效果,且以該項處分損害其現實之權利或利益者為限。若恐將來有損害之發生而預行請求行政救濟,則非法之所許。原告就兩商標是否近似之疑義請求釋示,被告官署之通知解答,顯不發生具體的法律效果,不能謂為行政處分。縱如原告主張為免其商標被侵害而提起訴訟時,該管法院必將徵詢被告官署之意見,如被告官署仍持原見解,則原告權益屆時將受損害,亦係將來可能發生損害,非現實之權利或利益受有損害,自不得預行請求行政救濟」意旨,尚屬有間。另「當地居民」於開發行為進行中及完成後使用時,因開發單位之開發行為違反相關環保法規(空氣污染防治法、水污染防治法、土壤及地下水污染整治法、廢棄物清理法等),認為其權利或法律上之利益受有損害者,得依相關規定提起行政或民事訴訟,自不待言。

最高行政法院於 103 年在北投線空中纜車計畫一案中認為²

2. 我國環評法制係採預防原則（環評法第 1 條參照），開發行為對於環境有不良影響之虞時，應實施環境影響評估，評估審查程序有嚴謹規定，主要就對環境有重大影響之虞之開發行為進行審查（環評法第 5 條參照）。由於重大開發案對環境及當地居民影響深遠，其危害具有持續性及累積性，其程度之判斷具有風險評估（風險預測）特性，端賴法定之環境影響評估程序及具各項專業委員予以把關（環評法第 3 條、第 6 條及第 7 條參照）。是以，開發單位為開發行為前應提出環境影響說明書，由專業委員為環境影響評估審查；且環境影響評估之審查結論為目的事業主管機關核發許可開發之前提要件，在環境影響說明書未經完成審查或說明書未經認可前，目的事業主管機關不得為開發行為之許可，其許可者無效，俾發揮環境影響評估制度之功能（環評法第 14 條第 1 項參照），防止開發行為對環境或當地居民造成不可回復之危害。因此，環評審查會對於應實施環境影響評估之開發行為所作之審查結論，受開發行為影響之人民，揆諸前述規範保護理論，環評法第 5 條第 1 項、第 7 條及第 14 條第 1 項既保護因生存環境受影響之人民之目的，渠等當然具有法律上利害關係，得對該環境影響評估審查結論，提起撤銷訴訟即具原告適格。3. 而關於開發行為影響範圍之人民之認定，如自相關法令規定可得知者，應依該法令規定。依中央主管機關環保署依環評法第 5 條第 2 項授權規定訂定之作業準則第 6 條第 1 項：「說明書及評估書應記載事項及審查要件，依說明書應記載事項及審查要件(附件三)、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件(附件四)、說明書、評估書初稿應檢送之圖件(附件五)規定辦理。」其「附件三

² 最高行政法院 103 年判字第 694 號判決。

說明書應記載事項及審查要件」中「應記載事項」欄：「六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」其審查要件為：「一、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫，如附表五」，而「附表五開發行為可能影響範圍之各種相關計畫(包含規劃中、施工中及已完成之各計畫)」之「範圍」欄載：「開發行為半徑 10 公里範圍內或線型開發行為沿線兩側各 500 公尺範圍內」；「附件五說明書、評估書初稿應檢送之圖件一、地理位置圖，以比例尺五千分之一或一萬分之一台灣地區相片基本圖或縮圖，標示開發場所及附近 1 公里至 5 公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等。……」等規定可知，法令要求列出開發行為可能影響範圍半徑 10 公里範圍內或線型開發行為沿線兩側各 500 公尺範圍內之相關計畫，及提出標示開發場所及附近 1 公里至 5 公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該等法令認為至少開發行為之 5 公里範圍內者係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於受開發行為影響之人民，具提起撤銷訴訟之原告適格。當然，如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生存環境顯亦受開發行為影響者，自非不得就開發行為之環評結論提起行政救濟，惟此具體特殊情狀應由主張該項情狀者釋明之。

4. 末按，環境保護行政因牽涉廣泛的利益衝突以及頻頻決策於未知之中，在性質上必須藉公共參與來增強其決策的正當性。此公共參與係指開發單位及審核環境影響評估機關其他以外相關機關、團體、地方政府、學者專家、當地居民等，透過法定或非法定之方式，參與環境影響評估的製作、審查與監督等階段（環評法第 7 條至第 12 條參照）。基於現實考慮所作的公共參與，所考

慮可參與對象未必是法規範的要求，而是事實上的需求。在此考慮下可能包含「所有受影響的利害關係人」。法律上對於是否受影響必須採取一定的定義與認定，但在實際上，受到影響不限於法律利益的損害，還包括政治、經濟、文化之衝擊等等。因此，許多人民，包含環保團體、企業體等雖在開發計畫區域之外，仍關心開發計畫對其所造成之影響，就有可能必須使此類團體或個人就環評審查為公共參與。是以，環評法第 7 條第 3 項第 1 階段環評審查結論公開說明會通知、第 8 條第 2 項環境說明書之揭示，依環評法施行細則第 22 條第 1 項第 2 款規定，除應於 10 日前刊載於新聞紙，並應於開發當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所公告，即係通知當地民眾對環評為公共參與，俾滿足民眾「明瞭真象的權利」及「意見受尊重之權利」，且集思廣益以早日發覺潛在問題或糾紛，避免評估方向偏差而浪費有限資源，而共同為決策之形成。此與開發當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）之民眾是否應認其受開發行為而影響其法律上利益之判斷無涉；易言之，受開發行為而影響其生存環境者，當然享有環境決策公共參與之權利；但得公共參與者包含政治、經濟及文化受影響者，未必即屬法律上利益受影響者；二者不宜混淆，過度擴張法律上利益範疇之判斷，只會斲喪法院最基本的權利保護機能。

上述的定性，並非沒有爭議，否則法院也不須大費周章地詳細說明。本文的目的不在檢討並認定法院的看法毫無根據，全然錯誤，相反的，本文以為法院顯然有其立論的基礎。法院雖認為環評法係為公益性法規，但主管機關須特別考量當地居民之生存環境利益，此利益非僅屬保護公共利益而生的反射利益，不宜全由主管機關代為維護。同時，環評的審查結論既影響當地居民利益，屬對外發生法律效果之行為，為行政處分，法院之審查即有其正當性基礎。最終，再藉由對行政機關在具體個案適用不確定法律之審查，本屬法律問題之審查，為法院專業所在，

因此全面掌握環評法的解釋與適用。惟此等法理與行政機關的解讀，甚至與高等行政法院的認知，未必相同。在一種法律數種解讀的情況下，何以法院一定要採取與行政解讀不同的看法？究竟是基於法院藉由此，展現其拘束行政的能力？還是「法律唯一正確」的要求？或是有其他可能的解釋呢³？

貳、環評的定性 — 美國法制

環境影響評估制度始於美國於 1969 年制定通過之國家環境政策法（National Environmental Policy Act, NEPA，環政法）⁴，如欲檢視移植於我國後所產生的異質性問題，環政法之立法及運作經驗應有參考價值⁵。該法立法目的在為現代與未來世代創造與保持人類與自然和諧共存的環境⁶，為達此永續發展目的⁷，聯邦政府須於進行經濟發展的同時，將「環境因素」納入一併考量，以創造人類與自然和諧共存的環境⁸。詳言之，美國環境影響評估制度的創立，導因於環境因素與人類活動之全

³最高行政法院對於當事人是否適格及環評審查結果是否為行政處分的認定，屬司法審查門檻的問題，並未涉及最終訴訟實體結果為何，但有趣的是，多半結果是當地居民勝訴，行政機關敗訴。惟應注意的是，最高行政法院似開始限縮原有的解釋內涵，最高行政法院表示「受開發行為而影響其生存環境者，當然享有環境決策公共參與之權利；但得公共參與者包含政治、經濟及文化受影響者，未必即屬法律上利益受影響者；二者不宜混淆，過度擴張法律上利益範疇之判斷，只會斲喪法院最基本的權利保護機能。」請見前揭註 2。

⁴ 42 U.S.C. §§4321-47 (1988).

⁵ 法律制度比較的問題與面向，請參考陳仲嶸(2014)，〈環境影響評估事件之司法審查密度 — 比較制度分析的觀點〉，《中研院法學期刊》，第 14 期，頁 130-133。

⁶ 王迺宇(2006)，〈永續發展下之無牙老虎？-我國環境影響評估法的檢討〉，《靜宜人文社會學報》，第 1 卷第 1 期，頁 84-95。

⁷ 請參閱 Melaine E. Kleiss, NEPA and Scientific Uncertainty: Using the Precautionary Principle to Bridge the Gap, 87 Minn. L. Rev. 1215 (2003).

⁸ 我國環境影響評估法第四條對於環境影響評估作出如下定義：「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。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」

面高度關聯，由於環境因素的複雜性，故有關決定無法自絕於環境之外，因此行政機關必須考量環境因素始能作出重大決定。由此可知，美國發展出環境影響評估制度，主係要求行政機關形成完整思量環境因素的決策模式。

一、環政法之立法背景

環政法的制定，係在 1960 年代美國社會發生一連串重大環境汙染事件後，美國社會開始省思過往過度強調、誇示理性作用的後果。例如 1962 年加州洛杉磯市發生光化學物汙染事件，導因於汽機車廢氣排放量過多所致⁹。隨後在 1969 年美國俄亥俄州克里夫蘭市 Cuyahoga 河發生工業廢水汙染事件，最後更引發 Cuyahoga 河燃燒事件¹⁰。此外，同年在加州聖芭芭拉拉市外海發生大規模油輪漏油事件，造成該市外海自然生態產生嚴重的破壞¹¹。由於此等一連串的環境重大汙染事件，促使了美國環境運動如雨後春筍般蓬勃發展，對於美國社會環保意識的提升以及環境立法產生相當關鍵的影響。此外，Rachel Carson 於 1962 年時發表了「Silent Spring」一書，警告如果人類再企圖想控制自然，濫用農藥與殺蟲劑，終將使人類失去美好的自然生態環境¹²，對於美國環境運動產生相當深遠的影響，它喚醒美國社會大眾的環境意識，環境保護的追求不再僅是美國社會某部分人所追求的價值。美國社會因此意識到人類無法自絕於環境之外而運作，人類社會必然須與環境互動，且環境本身即係極具複雜性的系統，從而環境政策所汲取的環境資訊越少，其所作出的決策的正確性越低，環境風險亦因此而隨之提高¹³。

⁹ 林冠宇(2014)，〈我國政府政策環境影響評估之檢討－以美國環境影響評估制度為觀察及比較的對象〉，頁 44-45，中原大學財經法律學研究所碩士論文。

¹⁰ Cuyahoga River Fire, Ohio history central, 網址：http://www.ohiohistorycentral.org/w/Cuyahoga_River_Fire?rec=1642（最後瀏覽日期：2016/12/13）。

¹¹ 王曦(1995)，〈美國環境保護法〉，頁 40，漢興書局有限公司。

¹² Rachel Carson 著，呂瑞蘭、李長生譯(2010)，〈寂靜的春天〉，頁 278，京華出版社。

¹³ 廖宜吉(2016)，〈論我國環境影響評估法之公眾參與機制〉，頁 14，靜宜大學法律學研究所碩士論文。

隨著美國社會的環境保護意識的提高，美國政治人物不得不正視其所帶來的影響，國家環境政策法即是當時政治競逐下的產物。此法於 1969 年由美國參議院參議員 Henry Jackson 所提出，參議員 Henry Jackson 發現美國各個聯邦行政機關對於佛羅里達州的一個著名沼澤地的開發，彼此間規劃完全不同調，他認為因為環境因素具備高度複雜性，因此有關環境議題的決策必須有整體性的考量，美國行政機關間的分散與片面的個別決策無法有效處理環境決策，應該要建立一個能夠貫穿所有機關決策的機制，促使行政機關於決策過程中內化並充分考量環境因素¹⁴。

二、美國法院對環政法之定性

環政法的立法目的係「為現今及未來世代創造並保持人類與自然和諧共存的环境」(... to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, ... and fulfill ... requirements of present and future generations of Americans)¹⁵，為達成此目標，聯邦政府的規劃、功能、計畫、資源，須盡到當代人作為後代子孫受託者應盡的善良管理環境義務。由此可知，該法將永續發展作為國家政策，故美國應盡一切可能 (to use all practicable means) 創造並保持人類與自然和諧共存的環境¹⁶。為達此目標，該法規定，當聯邦機關打算要採行任何對人類環境品質有深遠影響的重大聯邦行動時 (proposals for major federal action significantly affecting the quality of the human environment)，該機關必須在決定是否要進行該行動的決策過程中，準備環境影響說明書 (Environmental Impact Statement)¹⁷，以供決定時之參考。

(一) 環評為實體或程序義務

從形式上觀察，環政法明示目標，屬於上位、抽象、概念性質的方

¹⁴ 廖宜吉，前揭註 13，頁 15-16。

¹⁵ 42 U.S.C. 4321.

¹⁶ 42 U.S.C. 4331(B).

¹⁷ 42 U.S.C. 4332(C).

向性闡述，為立法民意的宣示，從法律的角度而言，應歸類為國家的基本政策，具指引作用。至於環境影響說明書的準備，則屬於下位、具體、實作的落實方法，為行政實踐的手段，從法律的角度而言，行政手段為具體義務。經準備環境影響說明書而生之個案的抉擇為行政決策，反映出行政所認知的永續發展價值觀，此價值觀理應符合環政法宣示之國家環境政策目標，但以此法檢視個案行政決策是否合法，似欠缺明確標準，難以其具體衡量聯邦機關所採取的個別重大行動是否合於其內涵。

當然，上述的看法並非不證自明，也因此，不同解讀者透過司法訴訟釐清爭執所在。美國法院在 1971 年 *Calvert Cliffs'* 一案中認定環政法要求美國聯邦機關應盡一切可能手段保護環境價值，環政法雖未將環境價值列為唯一考量，但是聯邦機關仍需將環境因素列入適當考量之列中。而且環評程序的規定目的在於「確保行政機關專業實體裁量的正確性」，從而法院若認為聯邦機關的實體決定明顯未予足夠之價值考量，法院在此情形下得撤銷聯邦機關的實體決定¹⁸。在 *Environment Defense Fund* 案件中，法院認為環政法要求聯邦機關應充分考量與實現國家環境政策法所設立的环境目標。換言之，法院認為環政法立法意旨在於影響行政決定的實質變化¹⁹。以上案例似顯示，美國法院早期對於環政法的規範性質，除認定其具備程序要件外，為程序法，更具備實體意涵。

但法院是否可對聯邦機關的專業決策進行實質審查？美國哥倫比亞特區法院 *Harold Leventhal* 法官與 *David Bazelon* 法官對此問題有過一番爭論。*Harold Leventhal* 法官認為法院不得因為其能力不足，而怠惰不對聯邦機關的專業決定進行實質論理。當法院認為聯邦機關對於明顯的問題沒有進行嚴格檢視與認真決策之時，法院有必要介入並進行實質的審查。因為法院為實現正義的工具，並且是促進公益的夥伴，且行政機關往往會受到技術專家的過度干預，是以不懂專業的法官反而適合擔任監

¹⁸ *Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc., v. United States Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1109, 1111-4 (D.C. Cir. 1971), cert. denied, 404 U.S. 942 (1972).

¹⁹ *Environmental Defense Fund* (1973), *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 325 F. Supp. 749 (E.D. Ark. 1971), aff'd, 470 F.2d 289 (8th Cir. 1972).

督者的角色。David Bazelon 法官對於法院應如何發揮監督行政機關日益擴張的決策權限的問題上，提出與 Harold Leventhal 法官相反的見解。David Bazelon 法官雖然認為法院不能因行政機關具備專業性，即放棄司法保障基本人權之責任，但是，法院在此議題上，仍應避免介入行政專業決策之中。法院應透過程序的審查，使行政程序本身發揮監督控制美國聯邦機關裁量之功能。David Bazelon 法官所要傳達的理念是法院應尊重行政程序對基本權的保障與參與民主的重要性，法院不應涉入具有價值判斷的議題，法院應該站在程序監督者的角色，透過程序的監督，確保美國聯邦機關所作成之行政決策，是基於完整的討論溝通過程所生理性而做成的²⁰。

上述 David Bazelon 法官法院在聯邦機關專業決策應保持司法自制的論點，對於爾後法院在審理環政法案件、詮釋環政法時，產生了相當程度的影響。在 Kleppe 一案中之註解，最高法院認為，環政法的功能主要是在於要求聯邦機關深刻地考量環境後果（have taken a “hard look” at environmental consequences），對於聯邦機關的專業裁量決定，法院無從介入實質審查²¹。在 Vermont Yankee 一案中最高法院更引前案表示，環政法確實定出國家的實質目標，但該法基本上只對聯邦機關從程序上要求其遵守一定規範（its mandate to the agencies is essentially procedural）²²。到了 1989 年 Robertson 案時，美國最高法院明確地指出環政法僅為程序規範，並不具備實體意涵。法院認為聯邦機關準備環評書的程序，足以確定影響聯邦機關的實質決定，環政法只禁止聯邦機關所做成的決定係出於無充足的資訊，而非不智的決定（NEPA merely prohibits uninformed - rather than unwise - agency action.）²³。也難怪有人認為最高

²⁰ 張英磊(2009)，《多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展 - 一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析》，頁 158-161，臺灣大學法律學研究所博士論文。

²¹ Kleppe v. Sierra Club, 427 U.S. 390, 410 (1976).

²² Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 435 U.S. 519, 555-56 (1978).

²³ Robertson v. Methow Valley Citizens Council, 490 U.S. 332, 349 (1989).

法院將本質為程序要件（essentially procedural）的環說書，進一步矮化定性為不具任何實質意義的純粹程序要件（exclusively procedural）²⁴。

從上述可知，美國最高法院基於權力分立的緣故，認為司法機關在涉及行政機關的專業決定時，應恪守司法自制的性格，避免過度介入具有價值判斷的議題。因此，雖然法院並未完全否認環政法具有實體內涵，但法院實際上能有效審查的部分，基本上僅限於機關是否遵守環政法的程序要件，一旦確認機關遵守了程序要件，機關基於此程序而生的決定為何，法院無從介入。因為法院將環政法定性為此，影響了美國法院在當事人適格爭議上之認定標準。

（二）當事人適格與環評義務

早期美國法院對於環政法下之當事人適格與否，採取在 1972 年 *Sierra Club* 案件中，對於當事人適格較為寬鬆的認定標準，將法律利益的要件放寬為事實受損(injury-in-fact)要件，故非經濟的、景觀、保育、娛樂利益皆認定屬環政法的保護範疇²⁵。在首次面對環政法下當事人適格爭議之 *SCRAP I* 一案中，最高法院即表示，景觀與環境福祉雖由眾人共享，其損失亦由大眾共同承擔（general grievance），然個別受害人仍可因具體主張其受損，而取得訴訟資格²⁶。此似乎顯示，法院認為人民在環政法規範下享有實體權，行政機關因此有保護人民實體權之義務。但到了 1975 年 *SCRAP II* 案件，美國最高法院在此案中認為當事人即便在環政法下有權提起訴訟，也只能維護當事人在該法之下擁有的程序權，而非實體權²⁷。1992 年 *Lujan v. Defenders of Wildlife* 一案中，Antonin Scalia 大法官對於當事人適格爭議中嚴格要求當事人必須具體說明指出

²⁴ Nicholas C. Yost, *NEPA's Promise-Partially Fulfilled*, 20 *Envtl. L.* 533 (1990).

²⁵ *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 731-34 (1972).

²⁶ *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 U.S. 669, 686 (1973).

²⁷ *Abderdeen & Rockfish R.R. v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 422 U.S. 289, 319 (1975).

因為某個行動導致其事實上有損害²⁸。受此影響，在 *Florida Audubon v. Bentsen* 一案中，原告主張聯邦免稅政策，將促使玉米產量增加，林地隨之減少，將影響人們觀賞野生動物的利益。法院採取延續 *Lujan v. Defenders of Wildlife* 案件之限縮態度，認為原告至少須證明其與此決定有地理上之關聯性，方具備當事人適格²⁹。

從上述美國法院在環政法爭議當事人適格範圍認定可知，因為美國法院基本上將環政法定性為程序法，法院在審理涉及依該法之程序而為的行政專業價值判斷的問題時，應恪遵司法自制，避免過度干涉聯邦機關的專業決策，故要求當事人能確切提出符合個別權益、而非僅是公眾利益受損的主張，以防參與不應參與之個案審查，畢竟環政法並非為私益而設，法院不該被相關人利用，成為阻撓機關實質決定之場域³⁰。

事實上，當事人適格與否，本為憲法議題，一向由法院認定，只是立法機關不斷透過立法創設法律權利情形下，立法機關亦藉由法律的訂定，參與了當事人適格與否的通案界定，惟最終由法院透過解讀相關法律把關，故法院的認知、態度，實左右了當事人是否適格。當事人主張受損之權利，如屬傳統憲法上保障之範圍，法院自須認定其符合當事人適格。惟若當事人所主張者與傳統憲法保障之權利概念與範圍未必一致時，法院有必要審查是否立法保障當事人此種實體權，是以法院對環政法重程序、輕實體定性趨向，決定了限縮當事人適格的結果，反過來說，當事人適格限縮的結果，展現了法院以程序定環政法的主軸。

美國法院將環政法定性為程序法，此程序固以聯邦機關從事環評為核心，惟此核心係以公眾參與為重要支柱，故公眾參與程序權即為國家環境政策法實務運作關鍵³¹。公眾參與目的如是為了維護公眾利益，則機關依此程序所作決定，應不影響參與之公眾之個人利益，故此公眾理

²⁸ *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U.S. 871, 889, 899 (1990).

²⁹ *Florida Audubon v. Bentsen*, 94 F.3d 658(D.C.Cir.1996). 轉引自張英磊，前揭註 20，頁 155。

³⁰ 王廼宇，前揭註 6，頁 90。

³¹ 40 C.F.R. 1501.4. 廖宜吉，前揭註 13，頁 20。

無當事人適格，除非其能明確說明個人權益因此受影響。換言之，具公眾參與程序權，無法必然導出符合當事人適格要件之結果，因為此兩者本質上即為不同的面向的議題，惟其事實上會產生相互牽連、糾結之情形，釐清公眾參與環評之目的，應有助於解決兩者之間的糾葛。甚至，即便符合當事人適格要件，最終能獲得確保者，也僅是確保其程序參與權益不受侵害，而非確保其實體權益不受侵害。

就此而言，環政法之環評與公眾參與應僅是為提升行政效能而存在，進而能提高行政決策的正確性，從而公眾參與並非為保障公眾的實體權益不被侵害而設，更無保障個人實體權之意涵。公眾參與僅具工具性格，具參與權之公眾也不因參與而符合訴訟當事人適格要件，當事人適格與否，應由個案認定，當然美國法院的看法是否正確，我國能否直接引用，不無疑問？畢竟兩國規範並不一致，國情亦不相同，但或具一定指引價值。

叁、我國環評法環評義務的定性

一、公眾參與功能

林山加律師於律師雜誌發表環評制度與永續發展之文章中表示，「環評制度乃為政府審核開發行為申請決策過程中，建立一項考慮環境保護的程序性之控管機制，供經濟發展及環境保護兩個具有衝突性質之價值，可以彼此戰鬥，並在最後求取兩項衝突價值之平和的競技場域」³²。換言之，環境影響評估制度係透過專業評估與公眾參與³³這兩個手段，促使具專業的行政機關考量環境因素，讓環境因素亦能與其他價值競逐，最終達到提高決策的正確性與正當性的結果。行政機關在面對現代複雜行政任務時，必須釐清決策所依據的事實是否正確，必須瞭解人民的價值觀為何，公眾參與即使人民參與行政程序，提供事實與提出觀點

³² 林三加(2004)，〈環評制度與永續發展〉，《律師雜誌》，第 292 期，頁 6。

³³ 有關環評制度與公眾參與的剖析，請參考廖宜吉，前揭註 13，頁 33-57。

與意見。環境影響評估制度係在決策前，透過人民的參與，收集廣納人民的意見，提高決策的正確性與正當性，以達到上述環境影響評估制度之目的，是故環境影響評估制之公眾參與具高度功能性。

公眾參與另一個目的應為人民權利義務的保障，透過參與監督的方式，避免人民的權益遭受行政機關的恣意侵害。由於環境因素的複雜性，環境決策對於一般公眾而言，對其權益影響甚鉅，學者辛年豐曾在其博士論文中，提到現代環境風險具備天災性、公共性、風險傳導特殊性及溢流性等特徵³⁴。環境政策在處理環境風險時，往往涉及濃厚的科技背景、廣泛利益衝突、利益衡量以及資源分配等問題。因為環境資源有限，從而當自然資源被開發者消耗殆盡，對於其他人而言會產生資源分配的問題。更甚者，當這一代人將自然資源耗盡，對環境造成不可磨滅，難以修復的破壞時，對於下一代人們對自然資源的使用更是一大侵害。此等再再顯示，透過環評公眾參與程序而生的專業決策，有意讓參與之公眾藉由參與保護自身權益。

雖說如此，我國環評法下之公眾參與是否亦同樣具有上述保障人民實體權利之功能？如有，保障範圍為何？從我國最高法院歷年判決以觀，我國法院實務見解認為環評法採取公眾參與手段，除促進提高行政效能外，應有保障公眾權益的功能作用在。最高法院認為環評法並非僅是種程序機制，尚具有規範實體權利義務之作用在，環評法具有保障人民之生命權、身體權、財產權和抽象環境利益³⁵。在許多個案中，

³⁴ 辛年豐(2014)，〈環境風險的公私協力－國家任務變遷的觀點〉，《台大法律學院傑出碩博士論文叢書－博士論文》，頁 125-131，元照出版有限公司，初版。學者辛年豐認為環境風險具備天災性、公共性、風險傳導特殊性及溢流性等特徵。在此所謂的天災性係指損害規模龐大，超出人們能控制的範圍而言。而所謂的公共性係指環境問題常涉及公共財，而涉及公共財時，必然會與公共性劃上等號，但公共性不同於公共財。所謂的風險傳導特殊性係指相較於傳染病的傳播有固定的載體為媒介，較容易瞭解其範圍與管制。環境風險並不以一定生物或物品為載體，且通常其所影響的損害範圍廣泛，損害程度亦較高，因此較難以確定其影響範圍與管制。溢流性係指許多環境風險問題彼此間具備流動的關係，當一種環境風險失控時，就有可能產生另外一種環境風險產生或加速惡化。

³⁵ 高等行政法院判決：高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號、高雄高等行政法院 96

行政法院更擴張解釋環評法實體權益保障範圍，認為應有保障文化權、工作權、健康權、居住自由權及人民景觀休憩活動等³⁶。但最高行政法院如此解讀環評法，認定當地居民有訴訟利益，符合當事人適格之作法，恐有進一步探討的空間。

環評制度透過採取公眾參與，除達到提高行政效能外，是否有如最高行政法院認定的個人權利保障——人性尊嚴的維護的功能與作用存在，不無疑問？從正當程序原則的法理可知，正當程序原則對於公眾參與行政程序功能作用的看法，已從過往工具說觀點轉向為本體說觀點。正當程序乃是法治精神的體現，正當法律程序賦予人民於基本權利事項上，有被告知理由、徵詢意見、陳述意見的權利。在此意義下，人民為主體的表現，而非客體。此係基於對個人人性尊嚴的尊重。是故，本體說所強調的乃係正當程序的本體價值（intrinsic values）³⁷。

由此可知，公眾參與行政程序的功能作用，已經有別於早期工具說的觀點——認為公眾行政程序本身僅為工具性格，僅為提高行政效能這

年訴字第 647 號、高雄高等行政法院 96 年訴更二字第 32 號、高雄高等行政法院 102 年訴字第 228 號、高雄高等行政法院 102 年訴字第 481 號、臺北高等行政法院判決，102 年訴字第 694 號、臺北高等行政法院 102 年訴字第 1422 號；最高行政法院判決：99 年判字第 709 號、103 年度判字第 704 號、104 年判字第 388 號。

³⁶ 高等行政法院判決：台北高等行政法院 94 年訴字第 00394 號、臺北高等行政法院判決 96 年訴字第 01117 號、高雄高等行政法院 96 年訴更二字第 32 號、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1635 號、臺北高等行政法院 101 年度訴字第 564 號、臺北高等行政法院 103 年訴字第 475 號；最高行政法院判決：99 年度判字第 30 號、102 年判字第 70 號、103 年判字第 704 號、104 年判字第 360 號。

³⁷ 區別實益在於，對於本體說而言，其所強調的乃係法治精神的體現，程序本身即係其宣揚的價值所在，因此其保護的法益範圍廣泛，並不以憲法或法律明文規定為限。且因其強調參與程序的重要性，從而要求必須符合事前參與的程序，才能限制、剝奪人民的權利。另外對於本體說而言，程序參與是無法被量化的價值，從而其認為程序參與的價值不該與其他價值相衡量。對於工具說而言，正當法律程序保護範圍限縮於憲法規定之生命、自由、財產，其餘利益應交還給多數決的政治程序加以保障，避免法院干預行政過深。此外因其強調工具理性，確保決策的正確性，從而事後參與程序亦合乎正當法律程序的要求。且對於工具說而言，程序參與可與其他考量因素加以利益衡量(interest balancing)。有關主體說與工具說的具體內容，可參考葉俊榮(1993)，《環境行政的正當法律程序》，頁 12-15，國立台灣大學法學叢書編輯委員會。

個功能作用而存在，其本身並不具備功能作用的意義，今日的公眾參與行政程序本身應即具備著維護人性尊嚴的意義。在我國大法官解釋都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序爭議時，大法官要求行政機關應以公開方式舉辦聽證，並斟酌全部聽證記錄，敘明採納與不採納之理由作成核定，使符合正當法律程序之要求³⁸。從中我們可以觀察到大法官認為行政機關作成影響人民之決定時，受影響之人民參與行政程序已不再僅是提出意見供行政機關參考，僅扮演工具角色，人民參與本身即是目的，人民於行政程序中係居於主體地位。行政機關應舉辦聽證，對於人民在行政程序中表達的意見，應說明採納與否的理由，藉以保障其本體價值。

然本號解釋中涉及的是都更審核之前置程序，都更審核決定應為行政處分，其前置程序的參與人顯為權利受都更審核結果影響之人，是故，這些人皆為處分當事人，審核前置程序的參與，自應以主體身分參與，否則該程序之正當性即有欠缺。環境影響評估程序亦採公眾參與，是否能因此同等視之呢？大法官終究尚無機會直接對環評程序之公眾參與加以定性，是以大法官認為環評之公眾參與究竟具本體價值亦或僅具工具性格，我們無從得知。從最高行政法院的判決來看，似採本體價值，因為環評審查結論係行政處分，當地居民之程序參與顯非僅是被主管機關利用之工具，具有以主體地位保護自己權利之功能作用。

但依現有環評法之規定，當地居民之公眾參與起始於二階環評，一階環評階段僅有被公開告知環評審查結果權，實在談不上真正的參與，遑論其具主體性。二階參與始於範疇界定，類似準備程序，當地居民看來只是以事實上擁有在地知識的專家身分參與界定，故僅具工具性格。後續之參與場勘，屬非環評主管機關之目的事業主管機關負責，不具決定環評結果之權責，本身不具主體性，遑論參與的當地居民。範疇界定與場勘係為釐清爭議範圍與探求事實，類似預備聽證。之後，當地居民

³⁸ 大法官釋字第 709 號。

最終之法定參與，為場勘後由目的事業主管機關主持之公聽，此公聽主要目的應在協助目的事業主管機關確認事實，尚不至價值辯論。我國法律僅對聽證內涵加以明文規定³⁹。就字義而論，公聽應非僅是聽證的公開，因為聽證原則上本應公開，無須贅述。公聽應較具有蒐集、瞭解公眾觀點之意涵，應用在此程序而後作出的決定應是與公益、而非與特定人權利有直接關聯，與聽證著重個人權利保護之設計應有所不同，是以參與者頂多代表表達公眾意見，故公聽僅具工具性格，最終應由負責機關依據公益作出決定，即便有聽證記錄，負責機關應斟酌「全部聽證結果」，而非僅是「聽證記錄」，故當地居民如受到影響，原則上也僅屬反射利益。

進一步而言，最終的環評審議，並非前述負責公聽的目的事業主管機關的權責，目的事業主管機關僅是負責將場勘記錄、公聽會紀錄與評估書初稿，送交主管機關審議，環評最終價值辯論與釐清是由環境影響評估委員會審查。審查委員並無當地居民代表，依環評法，當地居民無從參與審議過程，即便可參與，也僅為居於旁聽地位似的參與，即便可參與，也僅為居於旁聽地位似的參與，實無任何主體性可言。此亦凸顯前段所述整體程序暨所生資訊僅為主管機關所利用，僅具工具性，再加上當地居民在此最終審議階段並無任何程序參與權，是以要說當地居民有任何的主體性，恐非事實。

當然，依行政程序法第 102 條規定，作成限制或剝奪人民權利之行政處分前應給予該處分相對人陳述意見之機會，惟已基於調查事證之必要，以法定書面通知相關之人陳述意見者，即無須再給予陳述意見機會。換言之，若為侵益行政處分，相對人得透過陳述意見參與決定之作成，

³⁹ 公聽會似乎源起憲法。依立法院職權行使法第五十四條規定「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」憲法第六十七條第二項規定「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」由上開規定可知，公聽原則上公開，為決定者蒐集資訊的手段，到會參與者是否為決定者利用，由決定者單方決定，故參與者本身不具主體性。

具主體性，即使僅於調查事證階段陳述意見，因其得取代作成處分前之陳述意見，亦可認定相對人具主體性，陳述意見程序顯非僅具工具性格。

環評制度下當地居民參與之的範疇界定、場勘程序，可否同樣比擬成事證調查程序，因此認定當地居民具主體性、此等程序非僅具工具性呢？首要關鍵應在於環評審查結論是否為行政處分，若是，則當地居民即便非直接當事人，亦為相關之人，透過保護規範理論，自可認定其利益為環評法所欲保護者，具訴訟利益，一旦受侵害，自可以司法訴訟請求救濟。若非，則當地居民之參與應僅具工具性格。

二、環評審查結論與行政處分

依環評法第五、七、十四條規定，開發行為對環境有不良影響之虞時，開發單位申請開發許可時，應檢具環說書，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。審查結論如認為無須二階環評並經認可者，尚須經主管機關許可，方得開發。審查結論認為對環境有重大影響之虞者，應續行二階環評。開發單位於二階環評階段應編製評估書初稿，並依審查結論修正後作成評估書，如經主管機關認可，尚須經目的事業主管機關許可後方得開發，如主管機關不予認可，目的事業主管機關不得許可開發。

上述規定可以下列圖表加以說明：

		主管機關(審查環評)	目的事業主管機關(審查開發)
一	一階環評	認可環說書	許可或不許可
二		進行二階環評	不得許可
三	二階環評	認可環評書	許可或不許可
四		不認可環評書	不許可

於一的情況下，目的事業主管機關所為之決定，對開發單位發生效力，必屬行政處分，或者許可開發，同時加諸開發單位由環評審查而生

之環保措施義務；或者不許可開發，開發單位因此無法開發。

於二的情況下，因主管機關環評審查結論為應進行二階環評，故目的事業主管機關不得許可，是以目的事業主管機關尚未有權作出確定決定，故無須討論行政處分與否問題。如目的事業主管機關真的作出決定，不論許可與否，皆為行政處分，只是應為無效的行政處分。

於三的情況下，實質上等同於一的情況，只是在發生二階環評後，故目的事業主管機關所作決定皆屬行政處分。

於四的情況下，由於主管機關不認可環評書，目的事業主管機關定受制於主管機關之審查結論，只能為不許可之決定，開發單位確定無法在此情形下進行開發，故此決定亦為行政處分。

當然，我們要探究的並非是目的事業主管機關的決定是否為行政處分，而是主管機關環評審查結論是否為行政處分⁴⁰。環評審查結論係基於環評法之適用而生，環評法之所以適用並非獨立而生，顯然是因開發單位依其他法律向目的事業主管機關申請開發而來，與一般多階段行政處分或多階段行政程序並不相同⁴¹，蓋該等之前階行政程序可單獨啟動，亦有可能因其他行政程序而接著啟動，但環評之程序不可能單獨啟動，一定是因申請開發而啟動，不具獨立性⁴²。最終開發單位得否開發，

⁴⁰ 請參考李建良(2004)，〈環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，第104期，頁63-65。；傅玲靜(2010)，〈論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係——由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發〉，《興大法學》，第7期，頁243-252。

⁴¹ 請參考李建良(2011)，〈論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨——兼評最高行政法院96年度判字第1603號判決〉，《中研院法學期刊》，9期，頁301-302。李建良研究員認為，多階段行政處分，本為「描述性概念」，故無法依此概念判定前階是否為行政處分，惟後續多數人將其視為「規範性概念」，因此認為前階必非行政處分。作者以為，行政處分本為規範性概念，即便加上多階段三字，也很難改變解讀者以規範性概念加以理解。

⁴² 過往認為「財政部函請內政部入出國及移民署限制欠稅人出境」為多階段行政處分，惟此等函請，本身具獨立性，已是行政處分，非行政內部前階行為，因其已對外產生拘束力，內政部入出國及移民署限制欠稅人出境為後續之執行措施，請見王迺宇、王百全(2015)，〈「財政部函請內政部入出國及移民署限制欠稅人出境」性質之探討〉，《靜宜法學》，第4期，69-93頁。

由目的事業主管機關決定，若可以開發，其應遵循的環評審查結論所要求之環保措施義務，亦於此時才確定產生，是以環評審查結論作成時，並未對開發單位產生任何拘束效力。固然，目的事業主管機關所作決定，須受主管機關環評審查結論一定的拘束，即內容已定，目的事業主管機關無權更動，但此內容之拘束，應該是行政內部的拘束，最終需要透過目的事業主管機關之決定，將此內容加諸於開發者而對外生效，是以環評審查結論原則上應非行政處分⁴³。

惟須注意的是，一個行政行為是否為行政處分，應就此行為在個案的情況觀之，而非就此行為在法律條文中之相關規範觀之，畢竟是否為行政處分，涉及人民有無訴訟權，可否主張司法救濟其權利受侵害，以個案角度切入，較能妥善保護人民權利。就此而言，情況二主管機關審查結論認為應進行二階環評，對開發單位增加其程序上之義務，此義務雖名為程序義務，具相當實體內涵，對開發單位權益產生重大影響，應屬行政處分⁴⁴。

⁴³ 最高行政法院 92 年度裁字第 519 號判決，認定環評審查結論為行政處分，理由為：環境影響評估法第十六條第一項：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容」及第二十二條前段：「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，即逕行為．．．開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。」以觀，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤。亦有學者認為環評審查結論為行政處分，李建良研究員認為，審查結論具終結環評程序之效果，且拘束開發應否通過之決定，符合行政處分之定義，請參見李建良，前揭註 40，頁 45-67。

⁴⁴ 成功大學王毓正教授在研討會與談回應時，有不同看法。王教授以「還在高速公路上，只是從一高轉成三高」比喻，認無此審查結論對開發單位而言，屬程序上附隨而生之義務，不具對開發單位原始請求事項之准駁之法效，應不為行政處分，值得參考。依此法理，開發單位原始請求事項為請求許可開發，此審查結論確實未就此為準駁決定，故非為行政處分，但論開發單位在環評法上之請求，應為請求審查通過，以便後續有機會可獲開發許可，故應為行政處分，顯然準據法不同，會有不同結果。另外，程序上的決定，本質上對當事人產生程序權利義務關係拘束力，應為行政處分，只是法律未必賦予對外救濟權。我國訴訟法上當事人對裁定多只能抗告，即為法律明文限制對司法行政處分之救濟管道。美國法原則上對行政作為(administrative action)可提訴訟，但法律可明文規定，人民對特定行政作為不得請求司法救濟，可供參考。

另外，於上述四的情況，目的事業主管機關所為決定依法受制於主管機關環評審查結論的拘束，故目的事業主管機關無從作出其他裁量決定，只能為不許可之決定，是以開發單位在目的事業主管機關決定時，已確定無法開發，故目的事業主管機關似乎只是形式上作成行政處分，其實質內容係由主管機關決定，此種型態的行政處分看來應為多階段行政處分。

司法實務曾對多階段行政處分有所定性，基本上是根據前大法官吳庚之意見，吳前大法官認為，所謂多階段行政處分指行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與而言，此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為，亦即直接對外生效之部分。至於先前階段之行為則仍為內部意見之交換，例如某一特定營業其執照之核發，雖屬直轄市建設局之職權，但建設局准許與否係根據事先徵詢目的事業主管機關警察局之意見，整個過程雖有多次之意思表示存在，原則上仍以建設局之准駁為行政處分。但吳大法官亦表示，於符合前階已決定、後階無從改變、前階決定已送達當事人等三要件前提下，容許當事人直接對前階之決定提起訴願救濟，由此可知，司法實務上認定前階亦有可能為行政處分⁴⁵。

惟情況四與前述有關吳大法官所論及之「但書」情形並不相同，主要理由在於吳大法官所談論的實際情形為，財政部基於當事人欠稅而限制其出境，通知當事人之決定即為限制出境，而後由境管機關基於財政部之決定，再次告知當事人限制其出境，亦即前後階內容形式上一致——限制出境。但環評審查結論並非不許可開發，而是不認可環評書，故其並不一致，雖亦告知當事人，但仍需目的事業主管機關「轉譯」而成為由目的事業主管所為之不予許可開發之決定始生效力。或許可批評此等「轉譯」不具實質意義，畢竟環評法不容轉譯錯誤，如錯誤即屬無效，但轉譯仍須有其形式，因環評法明文規定此權責屬目的事業主管機關所

⁴⁵ 吳庚(2011)，《行政法之理論與實用》（註 77），頁 347，三民。有關討論亦請參考王迺宇、王百全，前揭註 42，頁 69。

有，故難調主管機關有此權責，既無此權責，自無作成行政處分之可能。

司法訴訟實務上，情況二、四不具重要性，因為多數的訴訟係由當地居民提出，針對的是情況一或三中的環評審查結論之認可決定。雖然行政實務上，環說書或環評書的認可，多半事實上使目的事業主管機關許可開發，但法律上，目的事業主管機關顯然作出裁量，捨棄不許可開發之決定，也因此，開發單位才有義務實踐環評審查所要求之環保措施，顯見目的事業主管機關的決定才能產生對外拘束力，主管機關環評審查結論僅具行政內部拘束效果，拘束目的事業主管機關於許可時必須將環評審查結論加入，唯一旦目的事業主管機關不許可開發，環評審查結論確定不可能產生拘束當事人之效力⁴⁶。

三、當地居民與訴訟當事人適格

若環評審查結論並非行政處分，目的事業主管機關之開發許可決定仍是行政處分，開發單位如有不服，仍可提起行政救濟，要求撤銷不許可之決定，然若當地的居民要求撤銷許可之決定時，是否符合當事人適格之要件呢？若依現有各種許可管制法律論斷，恐怕結果多為否定，或許開發行為最終會對當地居民產生生命、身體、財產上的危害，但那是當地居民與開發單位的民事法律爭訟問題，當地居民恐無法主張相關管制法律本有直接保障其利益之目的，當然也無法依保護規範理論訴請行政機關撤銷其開發許可，因為該等利益即使有，也屬於反射利益，不能以之為憑藉而主張有訴訟利益、當事人適格，否則豈不多數依特定法而作成的許可決定，皆容許當地居民以司法救濟之。蓋多數許可之所以需要許可，皆因許可確實會對有形的現狀產生改變，亦會對當地居民產生

⁴⁶ 當然，我們亦可認為主管機關環評審查結論為附停止條件（目的事業主管機關許可的決定）之行政處分，但如此一來，主管機關環評審查結論已成立但尚未生效，自無拘束力，其拘束力終究由目的事業主管機關作成許可行政處分後而生。基於救濟即時的角度而言，或許不妨於主管機關作成環評審查結論時即允許事人提出救濟，但萬一主管機關不許可開發呢？環評訴訟的根本原因在挑戰開發許可的合法性，應將保護規範理論運用在許可這個行政處分所依據的法律，探究哪些人具有訴訟利益才是。

影響，如附近設立機車行，會對附近居民產生空氣、噪音與交通等等的負面影響，如果當地居民真能因此而提訴訟，反射利益應自此從法學界消失，多數管制行政行為將因當地居民可提起行政訴訟而受司法審查。

從環評法規定來看，若當地居民主張環評審查結論有瑕疵，而要求法院撤銷環評審查通過的結論，依法進而導致開發許可亦隨之無效，同樣能達成訴訟目的，此時要突破的是當地居民是否有訴訟利益，是否符合當事人適格要件？此屬司法認定範疇，一旦突破，所有同類環評訴訟法律上之入門障礙皆得以解決。

就此，行政法院利用保護規範理論為基礎，以當地居民具有程序參與之法定地位，進而論述環評法所欲保護的利益涵蓋當地居民的利益，此種法益究竟為何，多半指稱為生命、身體、財產權、住居安全之權利。然最高行政法院最近似將此種論證加以調整。

最高行政法院於 103 年北投線空中纜車計畫一案中認為，「受開發行為而影響其生存環境者，當然享有環境決策公共參與之權利；但得公共參與者包含政治、經濟及文化受影響者，未必即屬法律上利益受影響者；二者不宜混淆，過度擴張法律上利益範疇之判斷，只會斷喪法院最基本的權利保護機能⁴⁷。」從其論述可知，程序上具有參與權，未必當然導出訴訟上當事人必定適格，法院仍須於個案中分析，當事人是否真有訴訟利益⁴⁸。

由此可知，最高行政法院調整後的論述，仍須解讀環評法，認定其保護之利益與範疇，只是不能利用環評法所規定當地居民之程序參與權而直接認定。就此，本文不打算直接進入環評法所欲保護的利益之分析

⁴⁷ 最高行政法院 103 年判字第 694 號判決。

⁴⁸ 最高行政法院的論述看來是限縮了具程序參與權者之當事人適格範圍，但也同時也使得不具行政定義下之程序參與權資格者，亦有可具當事人適格，因為判斷標準只有一個 - 是否具訴訟利益。美國司法訴訟實務顯示，當事人需說明其事實上利益 (injury-in-fact) 受損，所謂事實上的利益是指，真實存在且與他人共通利益有所區隔，想像 (speculative) 或與他人共通無法區隔之利益不符合法定要件。Hudson P. Henry, *A Shift in Citizen Suit Standing Doctrine: Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services*, 28 Ecology L.Q. (2001).

與論述，而是要利用看來無直接關聯的環評法規定，討論究竟當地居民是否能主張環評審議結果影響其權利或法律上利益，故可於具體案件主張，符合當事人適格之要件。

依環評法第二十三條第八項的規定，「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。」此規定應為公民訴訟條款。環評法之規範保護目的如涵蓋保護當地居民權利或法律上利益，故當地居民可對環評審議通過之決定，擔心受其負面影響而對主管機關提出訴訟。在此等規範結構下，很難想像在主管機關未能有效要求開發單位落實環評審查結論時，當地居民居然無法直接主張權益受損提出訴訟，而另須藉助公民訴訟條款規定。畢竟環評審查結論更為主要且根本性影響當地居民權益，次要且個別的主管機關要求開發單位落實環評審查結論，對當地居民權益的衝擊，尚需要借助特別訂定的公民訴訟條款，以避免當地居民是否享有環評法保護之權利、是否僅有反射利益的爭議，主要且根本的環評審查結論，立法者應認為不會直接影響當地居民法律上的權利或利益，遑論創設訴訟利益。由此可知，環評法應是將環評法所創設之權利義務關係限定於開發單位與主管機關之間，所欲保護者除了公共利益，屬主管機關之權責外，剩下的應只有開發單位的權利。

換言之，甚至已是「受害」的當地居民都與主管機關無直接法律上關係，因其受害利益為事實上的利益，故須透過本法創設的公民訴訟條款，先向主管機關說明其對於開發單位疏於執行之具體內容，主管機關仍未執行時，才得以主管機關為被告提起訴訟。如當地居民之利益真屬於環評法主管機關執法所欲保護的利益範圍，受害者根本無須依據公民訴訟條款提起訴訟，直接透過保護規範理論主張即可，如此一來，公民訴訟條款豈不成為具文？環評法既可創設此等藉司法訴訟權之賦予，保

護當地居民利益之規定，以使該等事實上的利益在主管機關怠惰下亦能獲得救濟，故當然可附加先告知、後起訴的法定要件，若本即存在訴訟利益，此要件應形同虛設。

最高行政法院在 102 年新莊線蘆洲支線環評案件中⁴⁹，對公民訴訟條款之內涵加以解釋，認為「前開所謂「受害人民」，係指因開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令，使其權利或法律上利益受侵害之人，該「受害人民」，固包括利害關係人而言，惟「所謂利害關係，乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內」（本院 75 年判字第 362 號判例參照）；換言之上開「受害人民」因屬權利受侵害之人，係就與自己權利或法律上利益有關事項提起訴訟，不符前揭本法提起公益訴訟之要件，至於「公益團體」，雖非本身之權利或法律上利益受損害，但基於前舉本法之特別規定，得提起公益訴訟。」。

上述認定似推翻公民訴訟條款本意。法院在環評審查結論爭議案件中透過保護規範理論，放寬了當事人適格要件，卻又在公民訴訟相關爭議中，以門縫般的嚴格標準篩選當事人，令人難以理解。公民訴訟條款之受害人民，應解為「事實上受到侵害」之人民，如果真為權利或法律上利益受侵害之人民，何以添加人民提起其他給付訴訟所無之困擾，要求其先向主管機關請求不遂後才能提起給付訴訟？同時，法院將受害「人民或公益團體」之受害二字，限縮於人民，成為「受害人民」與公益團體，換言之，公益團體無須受害即可適用，此似乎顯示公益團體基於保護公共利益即可適用此規定。如真是如此，同樣基於保護公益而享有反射利益、事實上利益，但無權利或法律上利益的人民，為何無法適用？此等人民最有可能是當地居民，更真實受到相關影響，反而受到更多的限制才能提起訴訟？

整體而言，或許只能以法院嘗試開始「解決自己所造成的司法訴訟氾濫」加以看待，故法院開始從各種面向限縮當事人適格之論理，惟其

⁴⁹ 最高行政法院 102 年判字第 165 號判決(樂生療養院)。

論理似前後不一，惟方向一致，扭轉趨勢之意圖明顯，故法律解釋只是法院的工具，結果才是關鍵。

肆、結果與依據之法理

一、法律的解釋

美國最高法院在 *Chevron* 一案中，對於空氣清淨法條文中污染氣體排放量管制單位「固定污染源」(stationary source)的意義究竟為何表示，美國最高法院尊重環保署以氣泡概念所為之解釋⁵⁰。最高法院認為，法律爭議的解決關鍵，在於相關法律是否有明確的規定，故若立法機關已對此爭議加以清楚地規範，則法院必須遵守立法的清楚意志。反之，若立法機關並未就此問題直接清楚地加以規範，則法院應檢視行政機關對法律所作的解釋是否為可受認可(permissible)的解釋，此等解釋並非指唯一的解釋，而是指具足夠合理性(sufficiently reasonable)的解釋。行政機關的解釋是否足夠合理，法院應檢視行政機關是否對所有重大的事實與爭議點加以合理的考量，而且依此考量作出結論⁵¹，此結論還須與本案涉及的特定法律之立法目的一致，任何與立法目的不一致，導致立法政策無法實現的解釋，將被法院唾棄⁵²，此即為有名的二階段審查。

第一階段	法律是否明確？ 若明確，遵守之。
------	---------------------

⁵⁰ *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.*, 467 U.S. 837, 1984.相當多的學者就最高法院在此案的看法提出評論，請參考，Antonin Scalia, *Judicial Deference to Agency Interpretation of Law*, 1989 Duke L. J. 511, 516-517. Stephen Breyer, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*, 38 Admin. L. Rev. 363, 377 (1986).

⁵¹ *Greater Boston Television Corp. v. FCC*, 444 F.2d 841, 851 (D.C. Cir. 1970), *cert. denied*, 403 U.S. 923 (1971).

⁵² *HoeschtAktiengesellschaft v. Quigg*, 917 F.2d 522 (Fed. Cir. 1990) (*quoting* *Ethicon Inc. v. Quigg*, 849 U.S. 1422, 1425 (Fed. Cir. 1988), and *FEC v. Democratic Senatorial Campaign Comm.*, 454 U.S. 27, 32 (1981)).

	若不明確，進入第二階段。
--	--------------

第二階段	行政的解釋是否具足夠的合理性？ 若肯定，即使司法另有其他合理解釋，司法仍須尊重行政解釋。 若否定，則行政機關適用此解釋的結果將被司法推翻。
------	--

Chevron 一案的論點看似賦予行政機關相當大的權力，因為即使是法律問題，法院也必須尊重行政機關的合理解釋，而非以自己認定的正確內容為斷。但重點在於，法院尊重的前提還是在於法院的自主判斷，若法院不認同行政機關的解釋，只須表示相關條文內容清楚，故行政機關的解釋不合法，無所謂後續尊重或不尊重的問題。由此可知，實務上若法院的論證止於第一階段，則行政機關的認定多半被法院推翻⁵³，若法院進入第二階段的論證，行政機關的決定多半獲得肯定。法院仍舊掌握審查的關鍵⁵⁴。雖說如此，提出這樣的二階段審查架構者，事實上即展現出較為尊重行政的態度，較不會以絕對的是非觀念檢驗相對的合理性爭議。

上述是美國的法理，我國法院在處理此等問題未必須如美國法院一般尊重行政解釋，畢竟這是法律問題，法院應作獨立判斷，但即便如此，最後結果並無不同，法官終究掌握關鍵。例如，最高行政法院在 102 年度中科四期判決中表示，「當地居民」應以是否屬在該具體開發行為可能引起環境影響範圍內之居民為斷⁵⁵。法院本意是重個案實質，故將實際

⁵³ 可參閱我國釋字第 618 號解釋。當解釋理由書說出「惟兩岸關係事務，涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關即宜予以尊重。」基本上應可推測，大法官將認定系爭法律規定合憲，這也是 618 號解釋的結果。

⁵⁴ Steven P. Croley and John H. Jackson, *WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments*, 90 Am. J. Int'l L. 193, 204 (1996).

⁵⁵ 最高行政法院 102 年判字第 70 號。

受影響之居民納入，而非如同行政僅重形式，故以一定範圍作為界定標準。惟以何標準具體決定受影響之居住範圍呢，應為開發行為環境影響之空間範圍，三公里、五公里，還是更大的範圍？影響到甚麼程度才是影響？又以哪裡為中心點計算範圍或以何種標準計算程度呢？

顯然，當地居民四字的內涵並非不證自明。公法上常以戶籍作為判斷標準未必完全適當。有戶籍者為當地居民，無戶籍但居住在此的應同為當地居民，皆有可能受影響。有戶籍之當地居民，若未居住在此，但其個人所有不動產可能在此，開發可能影響不動產價格，屬於法院所指「生存權(健康)、工作權、財產權」範疇，故不應將其排除。無戶籍但居住在此的居民，生存權同樣可能受影響，故光是形式上的判別基準，行政與法院兩者看法就未必一樣。更何況涉及環境影響之實質判定時呢？畢竟以環評而言，有無影響為關鍵，若有影響，是否造成「當地居民」解讀之擴張，以致有無實際居住，已非重點所在，例如無戶籍、亦無實際居住，但擁有房地產者，可否亦因此而成為法律上的當地居民？看法要一致，恐非易事。

但當地居民的權利既由法律賦予，法律應說明清楚，法律未明確表達時，行政既為適用法律者，自先作解讀，解讀如全無道理，法院理應廢棄；解讀完全無瑕疵，法院亦須遵守；但解讀介於其中呢？法律的解讀經常僅為通往結果之路徑，重點是解讀者所欲之結果為何。

二、果與因

法院屬被動依法審判的機關，其裁判有效性限於個案，在以行政機關已作成之行政處分為審理對象的案件中，若行政處分違法，法院多僅以撤銷方式否定行政處分合法性，而不會逕行作出其認為合法的行政處分，故並無積極形成法秩序的功能。惟在論理過程中，法院對行政機關該如何對相關法律正確的解釋與適用，事實上已加以定調，此等定調，理論上僅在確認與落實立法的意旨，但當相關法律留有空間的時候，法院得以積極形成各關係人分際之法秩序。

法院得解釋與適用法律，繫於有個案提出司法救濟時，此時，救濟門檻是否滿足，決定了法院是否能進一步論斷系爭實體規範。以環評法而言，個案得否開發，環評應僅為參考，故環評結果應非行政處分，應不具終局拘束之效果，申請開發者自不得提出爭訟。我環評法將環評結果設計成具否決效力，或許因此而使得法院實務上認其為行政處分，惟環評審議通過者，仍須目的事業主管機關同意或不同意開發，才使開發案之行政對外拘束力發生，故環評通過應不具成熟性（Ripeness），故無可訴訟性。一旦環評通過，且目的事業主管機關亦同意開發，此時開發同意之決定雖影響公眾利益，但對特定公眾成員而言屬事實上之利益，非法律上的利益，為反射利益，故該特定公眾成員無訴訟權，屬當事人不適格。

惟法律的根據，終究只是通往結論的途徑，如果綜觀全局結論已定，法理就似乎無關宏旨。法院重視的是個案正義，當法院就個案整體衡量相關權益後，決定誰應承擔較多的責難，法理的分析恐對其不利，除非相關的法理完全不能支持此等決定，法院才可能放棄原有的決定，另尋適當的決定及可匹配適用的法理⁵⁶。但這種機會不大，因為法官長期於個案衡量權益，法理、結論早已與法官融為一體，故其在個案的展現，相當程度屬具有理性基礎的直覺式反應，故其論理僅為果確認後之形式上的因，顯示其為依法、理性的果，實質的因早存在於個案權衡後直覺的結果。因此，對當事人而言，關鍵在於如何呈現與說明個案情況，以爭取法官因此作出對其有利的直覺認定。

我國環評訴訟多係由反對開發之當地居民提出，真正的目的是在透過司法訴訟阻止開發，故理論上應對目的事業主管機關同意開發之決定提出訴訟。然而每一同意開發之法依據不同，各開發所在的當地居民，

⁵⁶ 可參閱楊仁壽刊載於司法週刊之數篇文章，最近一篇為楊仁壽(2015)，〈「龐德的成功之道」〉，《司法週刊》，第 1764 期，頁 2。楊大法官主張「發現結論的過程比理論更為重要」「理論構成不過是「價值判斷以後，批上說服當事人的外衣」而已」；「法官於瞭解案件事實之後，首須透過與「社會良識」連繫，獲得結論後，再去發現法律(find the law)、解釋法律(interpret the law)及適用法律(apply the law)」。

必須在不同的法律之下說明此等法律皆具保護非開發者以外之特定人民意圖，難度頗高。於是協助居民之專業環保團體，選擇賦與當地居民程序參與權之環評法為起點，較能一致且有效論述環評法之保護之對象及其利益，一旦成功說服法院，所有訴訟皆可比照辦理，反更省事。事實上此等嘗試，也確實有效，解決了當事人適格問題，雖然因此須另外面對環評審議結果是否為行政處分的問題，看似多一層障礙，但關鍵只有一個，只要法院想要審理，法院應能找出支持得審理環評審議結果之相關法理，實務上也確實認為環評審議結果為行政處分。

但源自美國的環評制度，本質上是對專家所作的風險評估之科學不確定性加以反思，由政府與公眾，就專家以科學方法對風險之評估，進行價值溝通，探求多元價值的現代社會對風險的認知與接受程度，故其重點在公眾參與程序，不在最後的實體價值決定。因其本質為價值形塑，可探討此價值決定適當與否，屬政治評斷問題，但應不涉及法律上對錯與否，非法律問題。簡而言之，從保護規範理論來看，環評制度頂多保護的是公眾之程序參與，而非個人實體權利或法律上之利益。故美國環評制度規定於國家環境政策法中，行政與司法實務操作，皆將其定性為程序法。當事人可否因「環評政策」實體決定而提起訴訟，純就當事人是否有憲法要求之訴訟利益、是否可說明其實際利益受損(*injury-in-fact*)觀之，屬個案司法認定，無須藉保護規範理論分析國家環境政策法而加以論述。也就是因為如此，人民訴訟之對象，主為開發者，而非作成政策決定之政府機關，除非政府機關本身即為開發者。

上述說明，顯示特定法律之立法本意，本應透過既有的法律機制，確切展現其設計下該有的真實態樣，落實該法明示之目的，故執法者（含法院）不該任意滲入自我價值判斷，畢竟不在「立法」位，不謀「立法」政。但問題是執法必先理解法，不論基於何種原因，不同的理解一定都有其立論根據，惟其實為實踐理解者之目的。

進一步而言，前述內容具備四大內涵，套用到環評法即為：一、根本理解，環評法究竟是實體法還是程序法？此為根本理解的問題。根本

理解確立了，法律只不過是實踐根本理解的工具。二、環境契合，環評法作為環境利用依據之法律，所生爭議究竟是為個案權利保護爭議或通案公共價值爭議？法院在弱勢居民與強權開發相對抗的環境下，抓住契機解讀法律，進而決斷，不過是在實踐其保護個案弱者的目標而已。三、產出調整，環評法規範下當地居民當事人是否適格與環評審議決定是否為行政處分，為開啟環評訴訟實體審查之前置問題，當地居民是否適格？審議結論是否為行政處分？法院可有不同的法律分析。惟今日的分析終究只是提供了司法審理的依據，法律的分析應該只是確立了最終審理產出結果的手段。四、目標確立，整體而言，環評法的規定，看來是使行政權獲得更多的決策能力，此時，法院究竟在相關個案應扮演何等角色？當弱勢人民及其利益在行政決策過程中不能獲得有效尊重與考量時，節制行政成為司法的確立目標，法理分析應該只是通往此目標的道路。這樣的現象，並非只出現在環評爭議，在以法律解決爭議的現實中隨處可見。以下分別以四段非環評法的法律故事闡明上述內涵 — 法律的合理解讀不只一種，但為了落實行政或司法等執法者的目的，只有一種是執法者接受與適用的。

第一、根本理解。大法官在 601 號解釋處理了本身是否可享有司法人員專業加給之爭議。大法官花了相當文字說明司法院大法官審理案件法準用之行政訴訟法、甚至相關憲法規定，進而表示「大法官作為釋憲機關，非迴避制度所指稱之對象 — 個人」「釋憲之反射作用皆涵蓋大法官，如迴避，形同拒絕職權行使」「解釋結果對大法官無所增益」。但大法官對本案的根本理解應該是「政黨惡鬥，以司法為祭品」⁵⁷，無公平正義可言，所以大法官釋憲之文字，不過是用來矯正此結果的工具。大法官既是國家最高法秩序的維護者，甚至是形成者，如 599 號解釋，大法官即針對「具體爭議」創造出「暫時處分」，大法官當然可以「政治問題，

⁵⁷ 此案出自泛藍立委不滿為調查陳水扁總統槍擊案而通過的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會組織條例」，遭大法官宣告違憲，故藉審查預算，刪除其專業加給。請參閱 <http://disp.cc/b/707-4j1L>。(最後瀏覽日期：2017/10/31)。

司法不審」；亦可認定「本案規定適用違憲，因不得以現任者為對象，如以未來者為對象，才能確保信賴利益」；亦可補充現行憲法不足，「在機關所有成員利益受重大影響情形下，立法機關應創建不受影響之暫時性機制，如移轉至類似機關如最高法院審查，取代現有機制，以避免現有機制成員承擔自利批評」。大法官捨棄上述可能，應該是為確保無辜者受到傷害，如此才有公平正義。

第二、環境契合。在美國麥當勞餐廳，一位老太太點了杯熱咖啡，因年紀大手力量控制不如年輕人，咖啡傾倒，老太太因此燙傷。本案攻防焦點在於老太太是否應承擔個人應有的注意責任，為自己的過失負責，還是麥當勞身為大企業，不能只想獲利，而應負起企業責任，充分揭露產品風險，並應採取一定措施，減少使用者發生預期危險之機會⁵⁸。當然，本案老太太是弱者，麥當勞大企業是強者，保護確定的弱者，要求有能力的大企業負起責任，不僅符合社會期待，也契合法律機制本身設計之目的，故法院判定麥當勞必須賠償，麥當勞除須負擔老太太的醫藥費外，另須承擔懲罰性損害賠償。

第三、產出調整。最近關廠工人事件大體落幕，事件起因在於約十七年前，關廠工人得不到資方給予的資遣費，當時依法政府並無代資方清償之責，惟政府基於照顧失業勞工、解決社會問題，於是透過銀行提出一筆錢給予這些勞工，勞工的理解是政府事實代償，無須返還，政府的理解是暫時借給勞工度過生活難關，勞工終究應返還。多年後，政府以民事訴訟要求勞工返還借貸，勞工以政府係代資方清償，無返還義務，雙方僵持不下。關廠工人之律師後來想出新的訴訟策略，主張此爭議事件為公法事件，故即使政府有債權，但也因請求權罹於時效而消滅，政府無法請求。台北高等行政法院同意此項看法，因此判決政府敗訴⁵⁹，政府考量整體情勢後，亦決定不再上訴，對於其他繫屬中之案件也一併

⁵⁸ 請參閱 http://en.wikipedia.org/wiki/Liebeck_v._McDonald's_Restaurants，（最後瀏覽日期：2017/10/31。）

⁵⁹ 臺北高等行政法院 102 年訴字第 1635 號判決。

撤告，但對訴訟前依約還款者則不退還。顯見雙方雖然歧見仍在，但在有其他制度機制運作提供其足夠合法性理由後，政府適時調整作為，不再堅持。似顯示法應有之公義與扶弱的精神終獲彰顯

第四、目標確立。大法官 469 號解釋對國賠法要件加以闡明。當時，遊客遊覽日月潭，搭上不合格的遊湖船，進而發生船難死亡，死亡遊客家屬因此要求負責管理之行政機關負責國家賠償。大法官對此表示，「法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」法院原先的理解都認為，人民一定要先對國家有公法上之請求權，經請求遭拒絕，才能主張公務員怠於執行職務而生之國賠，換言之，對公務員執行職務僅享有反射利益之人民，無從主張國賠。大法官顯然不接受這樣的看法。

當然，純從法律的角度來看，大法官之論理未必完全無誤⁶⁰，但大法官說的好，「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益」故當國家機關目的不達，身為守護人權之最高司法機關，有必要透過司法權的行使，敦促國家機關不要再怠忽職守。正因大法官如此，國家機關逐漸開始重視公共安全，積極行使權限，查察各種不法，雖未能滴水不漏，但比起以往確有很大進步。可見國家機關，尤其是行政機關，肯認大法官所點出的方向，並進而調整其作法，以更有效的保護人權。

伍、結論

近十年來，因環境利益團體透過司法訴訟積極參與環評法的法制實

⁶⁰ 請參考孫森焱大法官的不同意見書。嚴格來說，本號解釋也只不過擴張了國賠法之下當事人適格範疇，但此等當事人仍無請求行政機關作為之權利，即便該行政機關就有關事務之執行已無不作為之裁量餘地。

踐，使得法院主導了環評法內涵的發展，法院雖為個案審查，但多只是撤銷行政決定，而非另行作出決定。雖說行政仍能再次作出相同的決定，故法院審理結果未必能立即改變行政權主導的開發案，但卻也使得環評結果的穩定度遭受衝擊。尤其是法院似乎在所有爭議問題上，都持對行政不利的看法，除了本文的議題外，環評審議最常出現的有條件通過，也經常被認定其論理有瑕疵。甚至在北投纜車一案，環評審議主管機關是否正確都被質疑，似乎顯示法院相當懷疑行政究竟有無真心誠意、秉持誠信原則實踐環評法。法院本在評斷訴訟雙方誰具備可責性，一旦認定，具備可責性者必然須承擔不利之結果，是以行政機關自然討不到太多的便宜。

惟法律上的論證，終究只是手段，最後的決定才是整體評估後價值的顯現。在環評法適用的過程與結果中，主要的參與者：開發單位、主管機關與目的事業主管機關、當地居民，於環評中的互動，究竟體現與呈現出何種態度與價值，我相信法院一定將其納入判決之參考依據。偶一敗訴，或可歸咎自身偶有失誤，修正即可，或可主張司法誤解法律，希望其調整。但常態性的敗訴，顯示本身具有根本性的問題。法院判決的法理，如本文所分析，未必沒有討論的空間，但常態性敗訴一方根本性的調整，恐怕才是關鍵，即使屆時法院的法理並未調整，也應該不用擔心訴訟的結果，因為體現與呈現的全貌，應能贏得正面的評價。

參考文獻

中文部分

Rachel Carson 著，呂瑞蘭、李長生譯(2010)，《寂靜的春天》，頁 278，京華出版社。

王迺宇、王百全(2015)，〈「財政部函請內政部入出國及移民署限制欠稅人出境」性質之探討〉，《靜宜法學》，第 4 期，69-93 頁。

王迺宇(2006)，〈永續發展下之無牙老虎？-我國環境影響評估法的檢

- 討》，《靜宜人文社會學報》，第 1 卷第 1 期，頁 84-95。
- 王 曦(1995)，《美國環境保護法》，頁 40，漢興書局有限公司。
- 吳 庚(2011)，《行政法之理論與實用》（註 77），頁 347，三民。有關討論亦請參考王廼宇、王百全，前揭註 42，頁 69。
- 李建良(2004)，〈環境行政程序的法制與實務 — 以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 63-65。
- 李建良(2011)，〈論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨 — 兼評最高法院 96 年度判字第 1603 號判決〉，《中研院法學期刊》，9 期，頁 301-302。
- 辛年豐(2014)，〈環境風險的公私協力－國家任務變遷的觀點〉，《台大法律學院傑出碩博士論文叢書－博士論文》，頁 125-131，元照出版有限公司，初版。
- 林三加(2004)，〈環評制度與永續發展〉，《律師雜誌》，第 292 期，頁 6。
- 林冠宇(2014)，〈我國政府政策環境影響評估之檢討－以美國環境影響評估制度為觀察及比較的對象〉，頁 44-45，中原大學財經法律學研究所碩士論文。
- 張英磊(2009)，〈多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展 — 一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析〉，頁 158-161，臺灣大學法律學研究所博士論文。
- 陳仲嶙(2014)，〈環境影響評估事件之司法審查密度 — 比較制度分析的觀點〉，《中研院法學期刊》，第 14 期，頁 130-133。
- 傅玲靜(2010)，〈論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係－由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發〉，《興大法學》，第 7 期，頁 243-252。
- 楊仁壽(2015)，〈「龐德的成功之道」〉，《司法週刊》，第 1764 期，頁 2。
- 葉俊榮(1993)，〈環境行政的正當法律程序〉，頁 12-15，國立台灣大學法學叢書編輯委員會。
- 廖宜吉(2016)，〈論我國環境影響評估法之公眾參與機制〉，頁 14，靜宜大學法律學研究所碩士論文。

英文部分

- Hudson P. Henry, A Shift in Citizen Suit Standing Doctrine: Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services, 28 Ecology L.Q. (2001).
- Melaine E. Kleiss, NEPA and Scientific Uncertainty: Using the Precautionary Principle to Bridge the Gap, 87 Minn. L. Rev. 1215 (2003).
- Nicholas C. Yost, NEPA's Promise-Partially Fulfilled, 20 Env'tl. L. 533 (1990).
- Steven P. Croley and John H. Jackson, WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments, 90 Am. J. Int'l L. 193, 204 (1996).

網路資料

- 〈Cuyahoga River Fire〉，〈Ohio history central〉，網址：http://www.ohiohistorycentral.org/w/Cuyahoga_River_Fire?rec=1642（最後瀏覽日期：2016/12/13）。
- <http://disp.cc/b/707-4j1L>。（最後瀏覽日期：2017/10/31）。
- http://en.wikipedia.org/wiki/Liebeck_v._McDonald's_Restaurants（最後瀏覽日期：2017/10/31）。
- http://en.wikipedia.org/wiki/Liebeck_v._McDonald's_Restaurants（最後瀏覽日期：2017/10/31）。

A Study on the Definitive Legal Meaning of Environmental Impact Assessment under Taiwan's Environmental Impact Assessment Act

Nai-Yu Wang, Yi-Ji Liao

Abstract

The resolutions of legal issues related to Taiwan's Environmental Impact Assessment Act (EIAA) are basically determined by the definitive legal meaning of EIAA's core - Environmental Impact Assessment. However, the aforesaid definitive legal meaning is greatly shaped by definer's value judgment. This essay analyzes local people standing requirement issue and administrative decision issue to demonstrate that judicial decisions has been reached when courts conclude that EIAA prioritizes environmental value substantively. The legal reasoning and basis for awarding local people judicial standing and for deeming agency EIA examination reviewable may find its foundation, they are essentially rationalizing tools to achieve its pre-set result.

Key Word: Environmental Impact Assessment, Standing, Environmental Impact Assessment examination, reviewable administrative decision