



# 我國環境影響評估法判決回顧

劉 如 慧\*

## 要 目

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 壹、前 言                            | (一)違反判決先例拘束力的正當基礎                            |
| 貳、肯定篇——新近四則最高行政法院判決探討            | (二)受保護規範保護之特定人享有公法上的權利，無須舉證另有其他現實之權利或法律上利益受損 |
| 一、關於判斷餘地的審查                      | 二、環評法保護的人的範圍？                                |
| 二、第二階段始為真正的環評程序                  | (一)環評法第八條的保護對象                               |
| 三、開發行為對環境有重大影響「之虞」者，即應繼續進行第二階段環評 | (二)環評法第五條的保護對象                               |
| 參、質疑篇——保護規範理論、公權利與訴訟權能           | 三、公民訴訟中所謂之「受害人民」——兼評台北高等行政法院九十八年度訴字第五〇四號判決   |
| 一、損害「現實」之權利或法律上利益？               | 肆、未來發展評估與展望篇                                 |

\* 淡江大學公共行政學系助理教授，德國馬堡菲利普大學法學博士。  
本文感謝中央大學法律與政府研究所張桐銳教授惠賜寶貴意見。諸位匿名審查委員對本文詳加斧正、提供諸多極富建設性之建議或質疑，促始本文在結構與論證上更為堅實，作者於此特致謝忱。

投稿日期：九十九年三月十日；接受刊登日期：九十九年六月十七日

## 摘要

本文旨在回顧我國環境影響評估法相關判決。最高行政法院新近四則判決不管在內容及結構上均具有高度類似性，而且各項論點具有高度說服力，顯見最高行政法院對於環評案件的見解日趨穩定成熟，值得高度肯定。不過就保護規範理論、公權利以及訴訟權能之關係部分，包括公民訴訟在內，實務見解仍然有許多值得批評及改進之處，本文乃針對各項問題仔細加以探討。文末並略述中科三期之聲請停止執行案以及撤銷環評結論定讞後之後續發展以作為未來之展望。

**關鍵詞：**環境影響評估法、不確定法律概念、保護規範理論、公權利、訴訟權能、公民訴訟、中科三期

## 壹、前言

二〇一〇年一月二十一日，最高行政法院以九十九年度判字第三十號判決確定環保署就中科三期之環境影響評估（以下簡稱環評）審查結論有「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法，應予撤銷定讞。這是台灣環境運動史上值得慶賀的一日，也是我國環評訴訟史上劃時代的極大成就。過去就環評法相關訴訟，法院、律師、當事人長期處於相互學習摸索之中，歷經多年來的努力，我們終於看到令人欣慰的成果。為紀念此刻，筆者乃嘗試藉由本文，回顧過去的環評法相關判決見解，整理出值得肯定的部分、找出仍然值得懷疑的部份，最後並略述未來發展評估與展望。

就值得肯定的部分，除了前述最高行政法院九十九年度判字第三十號判決外，最高法院去年所作三個判決，包括九十八年度判字第四七五號（新店安康事業廢棄物掩埋場案Ⅰ）、第七〇八號（新店安康事業廢棄物掩埋場案Ⅱ）<sup>1</sup>、第七七二號判決（新竹橫山事業廢棄物最終處置場案），表現也是可圈可點。這四個判決不管在內容或結構上均具有高度類似性，而且各項論點均具有高度說服力，可以說是實務界在結合長年經驗及眾人智慧後所展現的具體成果。從中我們可以發現，最高行政法院對於環評案件大體上已經發展出成熟穩定的見解。

而就值得懷疑的部分，向來的環評判決對於保護規範理論、公權利理論與訴訟權能之關係仍然未能清楚掌握。雖然在環評爭議事件中，環評結論為行政處分、環評法第八條是為保護規範，都已經是實務界及學界之共識。然而，原告根據環評法第八條訴請撤銷環評結論時，法院有時會進一步要求原告舉證有「現實」之權利或法律上利益遭受損害。此項要求是否符合保護規範理論之本旨？究竟何謂公法上之權利？公法上之權利與訴訟權能之關係又如何？揆諸實務判決，這

<sup>1</sup> 這兩個新店安康事業廢棄物掩埋場案件分別為最高行政法院第七庭及第五庭所作成。

些問題亟須進一步加以釐清。其次，通說見解雖然同意環評法第八條是保護規範，然而受保護之人的範圍有多廣？是依個案認定？還是以開發場址半徑五公里為界？或者是及於當地全體居民？實務似乎仍然未有定見。本文此處第三個討論重點在於公民訴訟中之所謂「受害人民」。依照環評法第二十三條第八項、第九項，人民或公益團體得提起公民訴訟。此處之人民，實務見解依據條文脈絡解釋為「受害人民」，但是何謂受害？同樣是指權利或法律上利益受損嗎？如此一來，公民訴訟與一般訴訟究竟有何不同？就此，晚近實務見解亦有饒富趣味之創見，值得一探究竟。

最後就未來發展評估與展望部分，本文除綜合上述、總結全文外，並略述中科三期先前之聲請停止執行案遭遇之問題，以及最高行政法院撤銷中科三期環評結論定讞後，令人錯愕的後續發展，藉以顯示我國在環境保護的訴訟和其他工作項目上，其實仍然有一條漫長而崎嶇的道路要走。

## 貳、肯定篇——新近四則最高行政法院判決探討

如前言所述，最高行政法院九十八年度判字第四七五號、第七〇八號、第七七二號及九十九年度判字第三十號判決在內容及結構上具有高度類似性，由此可見，最高行政法院對於環評案件大體上已經發展出成熟穩定的見解。本文以下乃將這些判決的具體成果抽繹出以下三點，作為後續環評訴訟參考之用：

### 一、關於判斷餘地的審查

最高行政法院上開四個判決開宗明義均指出：「按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判

斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

(一)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。

(二)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。

(三)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。

(四)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。

(五)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。

(六)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。

(七)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。

(八)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第三八二號、第四六二號、第五五三號解釋理由，及釋字第三一九號翁岳生等三位大法官所提不同意見書參照）。」

在早期的環評法有關判決中，實務見解曾認為行政機關之環評決定，「屬環保科技之專業判斷領域，係屬法律明文授權給行政機關判斷空間，則行政機關之專業判斷，應受尊重」<sup>2</sup>。然而這項見解顯然大有疑問。蓋即使在涉及高度屬人性、科技不確定性、計畫性、政策性、高度專業性，從而承認行政機關享有判斷餘地之場合，法院就行政機關之判斷是否有恣意濫用及其他違法情事，仍得加以審查，就

<sup>2</sup> 高雄高等行政法院91年度訴字第156號判決採此見解，上訴審最高行政法院92年度判字第1821號判決仍維持之。

此，司法院大法官解釋迭有說明，也是學界之共識。因此在後來的環評判決中，最高行政法院已逐漸肯定法院就行政機關之環評決定，仍得審查是否有判斷瑕疵。例如最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決即謂「……本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而無須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵，原審自得加以審查，……」，即屬的論。

新近的最高行政法院九十八年度判字第四七五號、第七〇八號、第七七二號及九十九年度判字第三十號判決等，不僅延續上開見解，肯定法院就行政機關之環評決定仍得審查是否有判斷瑕疵，甚且進一步系統性地整理出「八項」行政機關享有判斷瑕疵之情形。其實最高行政法院在過去的判決中基於上開司法院大法官解釋理由及不同意見書，已經整理出「六項」法院可資審查的情形，此可參照九十五年度判字第一二三九號判決。不過兩相對照下，新近這四個判決多了兩項，即「法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤」以及「對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範」等，使得審查清單更為完整，值得贊同。

## 二、第二階段始為真正的環評程序

最高行政法院上開四個判決均明確指出：「……由此兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。……」、「……環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序……。」

最高行政法院首度在判決中聲明這項結論，可說是真知灼見，具有劃時代的重要意義，可喜可賀。蓋我國環評法之第一階段環評限於書面審查開發單位自行提出之預測分析，未有任何民眾參與，與真正的環境影響評估程序構造相去甚遠，其性質僅止於美國環評程序進行前之過濾篩選程序而已。正如同最高行政法院在上開四個判決中所指

出，「……依環評法第五條規定，所有須進行環境影響評估之開發行為，均須依同法第六條規定先實施第一階段環境影響評估，由開發單位自行預測開發行為可能引起之環境影響，並提出對策或替代方案，依同法第六條規定應記載事項，檢具環境影響說明書送交環評主管機關審查，據以研判是否『有重大環境影響之虞』，決定是否進行第二階段環境影響評估程序。倘不須進行第二階段環評，最後才由開發單位舉行『公開說明會』（同法第七條第三項），中間過程均無公共參與，而最後的說明會，只是在使開發單位得以闡釋其計畫構想，並與居民溝通，以減少日後實施開發的阻力（蓋其意見對於開發單位並無任何效力，此與環評法第十一條對照即明）。而進入第二階段環評後，由開發單位『將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示』（同法第八條第一項第二款），公開資訊，使居民知悉而能參與；再由『開發單位舉行公開說明會』（同法第八條第二項），使當地居民可在說明會上對於說明書中有不詳盡之處，可以要求開發單位說明；接著，有關機關或當地居民可以書面提出意見（同法第九條）；再者，為避免評估浮濫不實，由主管機關邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表『界定評估範疇』（同法第十條），且依環評法第十一條第一項規定，開發單位『應』參酌彼等意見編製並提出評估書初稿，繼由目的機關會同主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民進行現址勘察及舉行聽證會（公聽會），並作成紀錄（第十二條第一項）；最後，由『主管機關作成審查結論』（第十三條第二項）。由此兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。……。」

除了最高行政法院上開清晰的論據外，吾人尚可以從行政機關之職權調查原則（*Amtsermittlungsgrundsatz*）（行政程序法第三十六條）來強化「第一階段環評不是環評」這項觀點。長久以來，許多學者專家都提出一項疑問：開發單位自行提出的環境現況描述及環境影

響預測如何能夠作為主管機關審查程序的適當基礎？不管開發單位是有意掩飾或是無意的以自我利益為中心，這項設計勢必不利於環境保護，不是嗎？這項疑問如果針對第一階段環評，可說是一針見血的批評；但如果針對第二階段環評，可能有不同的答案。因為就國外的環評程序而言，不管是美國、歐盟、德國等等，開發單位自行提出的「環境影響說明書」或是「環境評估書」（EA），都只是第一步驟而已，接下來還有範疇界定、民眾參與、有關機關的參與等，開發單位還必須隨著程序的進行參考各方意見提出環境影響評估報告書的初稿和定稿，交由主管機關審查。因此環評程序的設計雖然和傳統完全委由行政機關職權調查的結構有間，但從環境法的合作原則或污染者負責原則而言，一開始由開發單位自行提出環境影響說明書可促使開發單位意識到環境保護的重要性，及早規劃適當的防護措施，甚至思考其他可行之替代方案，均有助於企業負起應有的責任，故有其可取之處。不過在開發單位提出環境影響說明書之後，主管機關的職權調查責任也正要展開。隨著環評程序的進行，主管機關藉由各方的參與和職權調查取得愈來愈多的資訊，同時也應該逐步釐清事實，俾能在最後階段做出正確的判斷。從以上觀點來看，我國環評法第六條規定的第一階段環評僅以開發單位自行提出的環境影響說明書作為審查依據，主管機關在有限的資訊和時間裡只能作形式審查，該機制作為初步的過濾篩選程序尚無太大疑義，但作為主要的環評程序則嚴重違反行政機關之職權調查原則。主管機關以未經過徹底調查、未能確認其真實性的環境影響說明書作為審查基礎，顯然違反法治國原則之要求<sup>3</sup>。準此，第一階段環評從制度設計先天的功能而言，只能作為初步的過濾篩選機制，目前環評實務上將之濫用成為主要審查機制，違

<sup>3</sup> 關於環評程序中的責任分配與傳統行政法上職權調查原則之關係，參見 Eberhard Schmidt-Aßmann, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL) vom 27. Juni 1985 in das nationale Recht, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.), Berlin, Heidelberg, New York uU., 1989, S. 889 ff. (893 ff.)

反職權調查原則及法治國要求。

其實早在民國八十六年一月湯德宗教授即在其提出之國科會計畫「環境影響評估法釋論比較研究」報告書<sup>4</sup>中指出，開發單位依照環評法第六條規定應實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書，「……『環境影響說明書』之作用約與美國所謂『環境評估書』（EA）相當，皆在協助主管機關認定開發行為有無重大不良之環境影響，進而決定應否進行環境影響評估。……」<sup>5</sup>「第六條在觀念上應為關於『過濾』程序之規定，（既）不宜稱為『第一階段環境影響評估』……」<sup>6</sup>然而湯教授此項洞見顯然長期為環評實務所忽略。根據統計，我國一九九八年至二〇〇六年之間中央與各級地方政府環境影響說明書審查結論顯示，在總數一二九八個審查案中，無條件及有條件通過第一階段審查者，共九百八十七件，占72%；應進入第二階段審查者，只有四十九件，僅占4%<sup>7</sup>。換言之，我國的開發行為大部分都在第一階段即通過審查、或有條件通過審查，也就是大多在過濾篩選階段即行過關，根本沒有進入真正的環評審查程序。我國過去的開發行為真的只有4%對環境有重大影響「之虞」？這顯然悖離客觀事實。相較於國外先進國家經常性的實施（有範疇界定、民眾參與、機關參與的）環評程序，我國顯然在過濾篩選程序放水得太過嚴重，完全牴觸環評程序設計之本旨。

<sup>4</sup> 湯德宗，環境影響評估法釋論比較研究，國科會計畫報告書，1997年1月，計畫編號NSC84-2421-H001-006。李建良教授亦曾指出「第一階段環評程序只是『書面審查』程序，真正的環評程序始於第二階段」。參見氏著，環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心，月旦法學教室，第104期，2004年1月，頁45（56）。

<sup>5</sup> 湯德宗，同前註，頁59。

<sup>6</sup> 湯德宗，前揭註4，頁92。

<sup>7</sup> 參見陳俊隆，由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐，生態台灣季刊，第21期，2008年10月10日，登載於網頁<http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>，造訪日期：2009年1月29日。

### 三、開發行為對環境有重大影響「之虞」者，即應繼續進行第二階段環評

最高行政法院上開四個判決緊接著指出：「……又環評法第八條既規定：『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』，而該法第八條所稱之『重大影響』，則例示規定於環評法施行細則第十九條各款，可見只要開發案具有其中一款情形『之虞』，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境『有重大影響』時，始足當之。」簡言之，依照環評法第八條規定，開發行為對環境有重大影響「之虞」者，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「確實有」重大影響時，始足當之，否則，行政機關之判斷即構成違法。

最高行政法院九十年度判字第四七五號及第七〇八號於調查事實後認定：「……（本案<sup>8</sup>）經核似已該當於前揭環評法第八條及同法施行細則第十九條所定：『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》』、『對國民健康或安全，有顯著不利之影響《之虞》』等情形，然系爭審查結論卻係『有條件通過環境影響評估』，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？其對前揭法律概念之解釋，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？揆諸前開說明，尚難謂非屬司法審查之範疇，原審徒認『上揭判斷皆屬環評委員專業判斷之範疇，尚非本院得以審究』，容有未洽。」而最高行政法院九十八年度判字第七七二號判決亦有類似之文字論述，只是該案「經核似已該當於前揭環評法第八條及同法施行細則第十九條所定：『對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，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

<sup>8</sup> 「本案」兩字由作者自行加入，以方便理解。

能力《之虞》』、『對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響《之虞》』、『對國民健康或安全，有顯著不利之影響《之虞》』等情形……」，與前述兩個判決理由略有不同；至於最高行政法院九十九年度判字第三十號判決則於調查事實後確認「……本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，上訴人稱本案無對國民健康及安全造成不利影響之虞，無庸依環評法第8條規定，繼續進行第二階段環境影響評估云云，即無足採。上訴人在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，而惟有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。上訴人及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成『有條件通過環境影響評估』之結論，依上開說明，應認構成行政機關之判斷，係『出於錯誤之事實認定或不完全資訊』之違法。……。」

最高行政法院上開見解可說是遲來的正義，但猶時未晚。正如同這幾個案件所示，過去環評主管機關常常在第一階段即「有條件」通過環評審查，然而根據案件事實以及審查結論所附之條件卻清楚顯示，該開發案對於環境資源或環境特性、對當地眾多居民之權益、或對國民健康或安全有顯著不利之影響之虞，或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，符合環評法施行細則第十九條所定之要件，從而該當環評法第八條規定之「對環境有重大影響之虞」，理應繼續進行第二階段環境影響評估才對。最高行政法院上開判決指出系爭環評決定「違背解釋法則」、「應涵攝而不涵攝」、「牴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」，判斷係「出於錯誤之事實認定或不完全資訊」之違法，誠屬的論。最高行政法院若能堅定貫徹此一立場並嚴格把關，可望在未來引起環評實務的重大變革：亦即主管機關不能在第一階段環評動輒縱放重大開發案有條件通過，只要該開發案對環境有「重大影響之虞」，即須進入第二階段環評，如此一來，第二階段環評可望在未來真正負起主要的審查工作，從而告別過去以過濾篩選程序取代真

正環評的錯誤現象。

### 參、質疑篇——保護規範理論、公權利與訴訟權能

最高行政法院上開見解值得喝采。不過回顧最高行政法院及高等行政法院各分院關於環評法之相關判決，吾人可以發現，實務判決對於保護規範理論、公權利以及訴訟權能三者間之關係似乎未能充分掌握。本文以下乃針對此一議題加以探討，重點集中在三個問題上：一、何謂損害「現實」之權利或法律上利益？二、環評法屬於保護規範，其保護的人的範圍何在？三、公民訴訟中所謂的「受害人民」，所指為何？與環評法第五條、第八條的保護對象有何不同？

#### 一、損害「現實」之權利或法律上利益？

環評爭議案件中，被告即主管機關經常援引五十九年度判字第二一一號判例冀以否定原告的訴訟權能以及公法上之權利。該判例謂：「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。」故被告機關常據以主張開發行為尚處於環評階段，尚未著手開發，從而附近之居民尚未有現實之權利或利益受損，依據上開判例，不得預行請求行政救濟。此項見解大有商榷餘地，然而實務上卻屢見援引此項見解者，例如最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決、九十二年度判字第一八二一號判決。

最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決引用上開判例指出：「……本件原判決略以：由新保護規範理論觀之，環評法第八條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬『保護規範』。本件依甲○○等十一人之主張，系爭垃圾焚化廠距離台灣自來水公司籌建中

之林內淨水廠僅一·八公里，其焚化爐落塵有污染自來水源之可能，而甲○○等十一人又居住於自來水源之供應區域，應認為其權益有受侵害之可能，從而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能等語，固非無見。惟查原判決僅以『應認為其權益有受侵害之可能』，即認有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，而未查明原處分是否已『損害其現實之權利或法律上利益』，揆諸首開說明，已嫌速斷。」最高行政法院九十二年度判字第一八二一號判決亦持類似見解維持原判駁回原告之上訴<sup>9</sup>。此項見解大有疑問，以下深入探討之。

#### (一) 違反判決先例拘束力的正當基礎

首先討論最高行政法院上開判決援引五十九年度判字第二一一號判例是否妥適。其實五十九年度判字第二一一號判例要旨內容不僅僅是前述幾句而已，它還有後半段：「……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。」該案中，原告請求被告機關釋示兩商標是否近似，被告機關函覆後，原告逕以該不具法律效力之釋示為對象，提請行政救濟。故該判例首先說明被告機關該釋示僅屬觀念通知，並非行政處分，進而闡述即使原告擔心日後因商標涉訟，該釋示恐損及其權益，亦僅為假設性問題，不符合訴訟要件。

然而環評爭議事件通常涉及開發行為應舉行環評而未舉行，或是應進入第二階段環評而未進入，均為影響當地居民權益之當前重大爭議，與前述判例僅涉及機關釋示之情形迥不相同。以最高行政法院上

<sup>9</sup> 原審判決為高雄高等行政法院91年度訴字第156號判決，其謂：「……若恐將來有損害之發生而預行請救濟，則非法之所許，亦為最高行政法院即前行政法院五十九年判字第二一一號判例所明示，是原告亦難以本件焚化爐將來可能產生戴奧辛毒害，即主張其權利或利益受損害。……」對此判決內容之探討，參見李建良，前揭註4，頁57-63。

開九十六年度判字第一六〇一號判決為例。本案中，原告等人居住於台灣自來水公司籌建中之林內淨水廠之供應區域內，而系爭垃圾焚化廠距離該淨水廠僅一·八公里，其焚化爐落塵有污染自來水源之可能，而被告即雲林縣政府無視於此，通過焚化場興建之環評審查，故原告等人主張其權益因為被告違反環評法而遭受損害，提起行政爭訟。本案中，環評審查結論是為行政處分，已經是學界和實務界的共識<sup>10</sup>，而原告等人之權利或利益是否因該行政處分而受損，已經是當前的爭議事件，並非假設性問題，和五十九年度判字第二一一號判例要旨的案件事實相去甚遠，毫無可類比之處。因此最高行政法院斷章取義，援引上開判例要旨的前半段適用在性質完全不同的案件上，已經違反判決先例拘束力的正當基礎——「相同案件、相同處理」<sup>11</sup>，實屬不法。

(二)受保護規範保護之特定人享有公法上的權利，無須舉證另有其他現實之權利或法律上利益受損

其次，即使最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決不應援引五十九年度判字第二一一號判例作為判決的基礎，涉及違法；不過無論如何，最高法院行政法院上開判決結論係認為，「……原判決僅以『應認為其權益有受侵害之可能』，即認有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，而未查明原處分是否已『損害其現實之權利或法律上利益』，揆諸首開說明，已嫌速斷。」究竟這項結論是否正確？這必須深入探討保護規範理論以及公權利理論，才能解決此項疑義。

<sup>10</sup> 早期有高雄高等行政法院90年訴字第1869號、第1904號裁定持否定見解，但經原告提起抗告，最高行政法院業已以92年裁字第519號裁定確認環評審查結論為行政處分，廢棄高雄高等行政法院原裁定。自此之後，實務對此問題已無異見。關於環評審查結論為行政處分之詳細論證，參照詹順貴，環境影響評估的行政爭訟，從林內焚化爐案及新店安康一般事業廢棄物掩埋場案談起，律師雜誌，第323期，2006年8月，頁13-23；李建良，前揭註4，頁63以下。

<sup>11</sup> 關於判決先例拘束原則的正當性基礎，參見釋字第576號解釋中，林子儀、許宗力及楊仁壽三位大法官之協同意見書。

行政訴訟法第四條第一項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」訴願法第一條第一項也有類似規定。所謂「權利」，定義上即為「法律所保護之利益」，因此行政訴訟法第四條第一項、訴願法第一條第一項雖然將「權利」及「法律上利益」並列，但兩者其實意義相同<sup>12</sup>。當行政處分有第三人效力時，第三人能否提起行政爭訟，端視其是否有權利或法律上利益受損而定；而此時權利或法律上利益之有無，若法律未明確賦予請求權，依通說取決於保護規範理論之判斷結果。依據該理論，首先必須是行政機關違反某一法規範。其次，應探求該規範之意旨，如果該規範之目的不只在於維護公共利益，至少同時也在保護個人利益，即為所謂之保護規範，它賦予被保護之個人公法上之權利；此時，倘原告屬於該保護內容所涵蓋之人的範圍時，即得主張其公權利受到損害。反之，如果該規範目的僅在維護公益，並不及於個人利益的保護，則該規範並非保護規範，並未賦予個人公法上之權利，個人利益此時僅為單純之反射利益而已<sup>13</sup>。正如同司法院大法官釋字第四六九號解釋理由書所指出，「如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時」，則該法律即為保護規範。準此，若依據規範之客觀立法意旨，得知其目的也在保護特定人時，即為保護規範，故保護規範必然有所欲保護的對象，也就是該保護規範所及之「人的範圍」。若藉由客觀法解釋，無法得悉該規範保護哪些特定人，則無法斷定其為保護規範。

<sup>12</sup> 同此見解者如陳敏，行政法總論，第4版，2004年，頁259；李建良等六人合著，行政法入門，第3版第1刷，2006年11月，頁483-484；陳愛娥，「訴訟權能」與「訴訟利益」——從兩件行政法院裁判出發，觀察兩種訴訟要件的意義與功能，律師雜誌，第254期，2000年11月，頁65（71）。

<sup>13</sup> 參見陳敏，同前註，頁256；李建良等六人合著，同前註，頁139以下。

保護規範理論的作用在於處理多邊法律關係中利害關係人彼此之間的權益衝突。某規範一旦透過解釋客觀法律意旨被認定是保護規範，即意味著，在私人權益衝突之狀態下，基於憲法基本權利保護義務功能課予國家之保護義務，該規範決定保護特定人（即該規範劃定之利害關係人），以免其權利或利益受到來自他人的威脅或危害。換言之，由於某些利害關係人權益受到侵害的危險已經超乎一般民眾，因此該規範賦予其公法上的權利以對抗加害人。故所謂公法上的權利，是基本權利保護功能在法規層次的具體化，藉由保護規範理論客觀解釋法規意旨而得之<sup>14</sup>。保護規範理論所賦予之公法上權利，自利害關係人權益有受損之虞時，即加以保護，並非等到利害關係人之權益遭受「現實」損害時始介入之，否則國家即未善盡保護之責，違反保護義務。

保護規範理論本身並未要求被保護之人權益必須遭受「現實」損害，業如前述。然而，根據保護規範起訴之原告，在訴訟中是否必須證明另有「現實」之權利或法律上利益受損，始能獲得勝訴判決？上

<sup>14</sup> 德國著名學者Rainer Wahl認為，（主觀）公權利之存否，一方面取決於基本權利，另一方面取決於立法者制定的法律，稱為「（主觀）公權利的雙重依賴性」。原則上法律優先適用，因為基本權利首先必須透過法律予以形塑。利益衝突如何平衡，以及權利如何分配，係託付給有民主正當性的立法者為之。不過如果法律未能達到基本權利要求的保護水準，而合憲解釋也無能為力時，該法律即屬違憲。此時，法官有權創設公權利，以滿足基本權利的要求。Im Einzelnen vgl. Rainer Wahl/Peter Karl Schütz, in: Schoch/Schmidt-ABmann/Pietzner, VwGO I (Stand: April 2006), § 42 Abs. 2 Rn. 57 ff. 德國學者Christian Calliess也持類似見解，他主張（主觀）公權利的問題既屬於行政法，也屬於憲法領域。這裡可以和基本權利的「保護義務」相結合：保護義務存在或不存在即是（應受保護之）個人利益和（不受保護的）公眾利益的分野。Vgl. Christian Calliess, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006, 1, 5 f. 國內相關文獻可參考劉如慧，歐洲法對德國行政法的影響——以個人權利保護之訴訟權能為例，成大法學，第17期，2009年6月，頁17以下。學者張桐銳對於公權利之概念、新保護規範理論、基本權利保障三者之關係，有精闢之論述，詳見氏著，既成道路認定之法律救濟問題，載湯德宗、劉淑範主編，二〇〇八行政管制與行政爭訟，2009年11月，頁246以下。

開最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決似乎採取此項見解。該判決雖然贊同環評法第八條屬於保護規範、原告等人也處於該規範保護範圍內，卻同時質疑原判決「未查明原處分是否已『損害其現實之權利或法律上利益』」。保護規範既然已經賦予原告等人公法上之權利，原告等人為何仍然必須舉證另有「現實」之權利或法律上利益受損？究竟何為「公法上之權利」？

所謂權利，是指人民基於法律規範所賦予的法律上力量，可以為自己之利益，請求他人為特定作為、容忍或不作為之地位。藉由保護規範理論解釋所得出之公法上權利，是指受保護者得要求加害人遵守該項保護規範，加害人若有違反，受保護者即得依據該規範提起訴訟，透過司法救濟強制要求過加國家強制加害人遵守。準此，公法上之權利是實體權利，該保護規範不只是訴訟法上訴權的基礎，更是實體法上的請求權基礎。除了該規範之構成要件外，法院無權要求原告舉證另有其他現實之權益損害。上開實務判決的迷思似乎是誤認為保護規範理論只是用來判斷訴訟權能之有無，或者誤認為公法上之權利僅為訴訟權能而已。實則公法上之權利為公法上之實體權利，不具有公權利之第三人者無訴訟權能，是因為其欠缺請求權基礎，顯無勝訴之望，非謂公權利之功能僅止於賦予訴訟權能。

我們可以舉建築法規關於防火間隔之規定為例。由於防火間隔的規定是為了容留空間，以免火災發生時迅速蔓延，故該規定不僅意圖保護一般大眾，同時也在保護鄰地居民的生命身體財產安全。假設有某甲欲興建房屋申請建築執照，惟其工程圖樣及說明書未依法預留防火間隔，而主管機關疏未注意，率而核發建築執照，此時若鄰地居民乙得知上情，學說及實務見解多肯認其可依據該防火間隔規定，訴請撤銷系爭建築執照，蓋防火間隔規定係為保護規範，而乙正是該規範所要保護的特定對象，從而乙得提起行政訴訟主張其公法上的權利受到侵害；倘若法院調查後確認該建築執照違反防火間隔之規定，即應撤銷該建築執照，乙可獲得勝訴判決。此時，國內學說及實務見解，

從未要求乙舉證其有「現實」之權利或利益遭受損害<sup>15</sup>。透過此例，我們可以清楚認識到，藉由保護規範理論客觀解釋法規範而賦予第三人公法上權利，完全不以第三人遭受「現實」權益損害為前提；反倒正是因為第三人權益自始有受損害之「虞」，因此賦予其公法上權利以對抗侵害者。蓋只要加害人的行為一日不解決，第三人受侵害的危險必然伴隨時間經過、既成事實之形成（甲的房屋建造完成）而日漸升高，現實權益受損之日當然就指日可待；等到損害實際發生才讓第三人得以訴請救濟，為時太晚，不符合保護規範理論及公權利理論之本旨。從此例中我們也可以確定，該防火間隔之規定對鄰地居民而言，不僅是訴權的基礎，也是實體法上的請求權基礎。

不過，幸好並非所有實務見解均誤認保護規範理論及公權利之本旨。相較於上開最高行政法院九十六年度判字第一六〇一號判決，不論是原審判決或是發回更審後之高雄高等行政法院九十六年訴更二字第三十二號判決，對於此一議題均有較為正確的理解與掌握。後者謂：「……(五)系爭被告九十年五月二日(90)府環府字第九〇三六〇〇〇九八七四號函公告之『雲林縣BOO垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書』審查結論所依據之環評法第七條及第八條既屬保障開發行為當地居民生命、身體及財產權益不因開發行為而遭受顯者不利益影響之保護規範，是當地居民如主張被告上開審查結論有損害及權利或法律上利益之可能，而提起撤銷訴訟，其即具有訴訟權能，而非單純之民眾訴訟。況且，被告上開審查結果又如前述為行政處分之性質，不僅對於開發單位具有效力，亦對當地居民產生法律上之效果，則當地居民自為該行政處分效力所及之人，其提起之撤銷訴訟自係屬於對於現實權利或法律上利益有所主張，與前引最高行政法院五十九年判字第二一一號判例所稱恐將來之權利或法律上利益有受有損害，預先求為救濟之情形，並不相同。……」實屬的論。

<sup>15</sup> 參見李建良，好事的鄰居——公權利理論與訴訟權能，月旦法學雜誌，第12期，1996年4月，頁54-55。

## 二、環評法保護的人的範圍？

前面所述旨在釐清保護規範理論和公法上權利的關係，至於環評法是否為保護規範？保護的人的範圍何在？雖略有提及，但尚未深入探討。就第一個問題，學界及實務界其實已有共識，均肯定環評法是保護規範；相較之下，第二個問題的答案則較為隱晦，因此本文以下旨在探討第二個問題。不過其實從證成環評法屬於保護規範的論據中，同時亦可推知該規範所保護的人的範圍（即該規範之「射程範圍」），兩者實難予以割裂觀察。

實務最常見的環評爭議案例主要涉及兩個條文：第一，該開發案對環境有重大影響之虞，主管機關卻無條件或有條件通過環評，未依法進入第二階段環評，違反環評法第八條；第二，該開發案本應實施環評，主管機關卻未依法命其進行環評，違反環評法第五條。因此，本文以下主要討論這兩個條文保護的「人的範圍」，或稱為「射程範圍」。

### （一）環評法第八條的保護對象

首先討論環評法第八條。本文認為，環評法第八條之規定屬於保護規範，而且保護範圍及於當地所有居民。理由主要有二<sup>16</sup>：

1. 環評法第八條規定：「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……」該條所稱「對環境有重大影響」，依同法施行細則第十九條之界定，包括「對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者」（第五款）、「對國民健康或安全，有顯著不利之影響者」（第六款），足見當地居民之生命、身體、財產權以及當地少數民族之傳統生活方式均屬環評法第8條保障的範圍內。

2. 環評法將開發行為所在地之當地居民，列為第二階段環評程序的必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範圍、參與現場

<sup>16</sup> 許多實務判決均以包括這兩個理由在內的論據，肯定環評法第8條為保護規範。例如高雄高等行政法院92年訴更字第35號判決。

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（環評法第九條、第十條、第十一條第十一款、第十二條參照）。準此，環評法第八條課予主管機關於認為開發行為對環境有重大影響之虞時，負有繼續進行第二階段環境影響評估之義務，實兼有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意。

因此從上述理由不僅可確定環評法第八條屬於保護規範，同時亦可確定其保護範圍是為當地居民。

接下來的問題在於何謂「當地居民」？如何界定其範圍？就此，台北高等行政法院判決九十八年度訴更一字第九十二號判決提出一項有趣的見解：「……(2)而行政機關依環評法第七條規定通過環評審查，而未依環評法第八條規定進入第二階段環境影響評估，即影響環評法（實體法上之保護規範）賦予居民對開發行為表示意見之相關利益。(3)固然當地居民上開權益受影響之大小，與其距離開發場所之遠近，會呈現出『光譜』式的分布，法院首需劃出一條標準，決定那個程度內受影響之利益升高對環評法上之『權利』位階。對此本院認，可依開發單位所提受系爭開發計畫所影響範圍為準，即系爭掩埋場半徑五公里以內之範圍。本案二十七名原告均在此範圍（見原告所提之原告甲○○等二十七人住居所與掩埋場距離圖，置於本院卷第一三三頁至第一三五頁）內，自有此項權能。……。」

台北高等行政法院此一判決主張，當地居民中仍然必須劃下一道標準，決定那個程度內受影響之利益升高至環評法上之「權利」位階，最後並且以系爭開發行為所影響範圍為準，即半徑五公里以內之範圍。這項看法固然很有創見，但欠缺法律依據。如同前文所述，根據保護規範理論解釋環評法第八條客觀意旨之結果，保護範圍是為當地居民，這表示法律已經清楚作出判斷，賦予「當地居民」公法上的權利。此時，法官應遵守法律之決定、依法審判，不得擅自限縮保護範圍。實則「當地居民」之界定仍然應該透過環評法第八條及其相關規範的客觀解釋為之。環評法施行細則第二十條規定：「本法第八條第一項第二款及本細則所稱之適當地點，指開發行為附近之下列處

所：一、開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公室。二、毗鄰前款鄉（鎮、市、區）之其他鄉（鎮、市、區）公所。……」第二十二條規定：「開發單位依本法第七條第三項或第八條第二項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於十日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：……二、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。……」由此可見，所謂「當地」居民從地域範圍上而言，應指「開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）以及毗鄰鄉（鎮、市、區）」。<sup>17</sup>至於「居民」之範圍，法無明文，本文認為解釋上可用生活圈之概念界定之，包括實際居住於當地、在當地工作、在當地有不動產者均屬之。

#### （二）環評法第五條的保護對象

至於環評法第五條保護的人的範圍（射程範圍）何在？根據該條文之規定，開發行為對環境有不良影響之虞者，即應按照同法第六條，依「環境影響評估作業準則」，實施第一階段環境影響評估。行政院環境署乃據以頒布「開發行為環境影響評估作業準則」。該準則第十條之一規定：「開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書（第一項）。開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見（第二項）。」<sup>17</sup>第十八條規定：「開發行為易造成噪音、振動、空氣污染、臭味、化學災害或輻射影響者，應依……與人口聚集社區、村落之距離及其他相關因素於周界內規劃足敷需要之緩衝地帶並訂定密集植樹計畫，以減輕影響及維持景觀。」第二十八條規定：「開發單位應評估開發行為在施工及營運期間，對周遭環境之文

<sup>17</sup> 有論者根據本規定主張第一階段環評也有民眾參與程序。這項觀點忽略一件事實，此處的參與並非在主管機關主持下進行，純屬開發單位自行蒐集資料的過程，與行政程序進行中主管機關依職權調查原則舉行的民眾參與程序性質並不相同。

化資產、文化景觀、人口分布、當地居民生活型態、土地利用型式與限制……等之影響；並對負面影響提出因應對策或另覓替代方案。」

由上述規定可知，當地居民之生命、健康、財產等權益，均在保護範圍內，從而環評法第五條保護範圍如同第八條，亦及於當地居民。更何況如同本文一開始介紹的晚近最高行政法院判決見解所示，第一階段環僅是過濾篩選程序而已，若未進行，第二階段真正環評完全未能啟動，故一旦有證據顯示該開發行為有環評法施行細則第十九條所定情形之一者，即為環評法第八條所稱對環境有重大影響之虞，則此時主管機關不僅違反環評法五條，同時也違反第八條。

### 三、公民訴訟中所謂之「受害人民」——兼評台北高等行政法院九十八年度訴字第五〇四號判決

在此脈絡下，本文擬進一步討論一個有內在關聯的問題：公民訴訟中「受害人民」究竟是誰？與前述環評法第五條及第八條的保護對象有無不同？

環境影響評估法第二十三條第八項、第九項規定：「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（第八項）。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（第九項）。」根據這兩項規定，有權提起公民訴訟者，為「人民或公益團體」。學說及實務通說認為，公益團體欲提起公民訴訟，毋須以權利或法律上利益受損為要件，是為行政訴訟法第九條所稱之公益訴訟，性質為民眾訴訟<sup>18</sup>。本文亦持同樣見解，蓋環境利益無法完全轉化為個人利益，確

<sup>18</sup> 陳清秀，行政訴訟法，1999年，頁114；陳聰富、葉俊榮，空氣污染防治法「公民訴訟條款」實施問題研究，行政院環境保護署八十八年度專案研究計畫，計畫編號：EPA-88-F102-03-401，頁16、35。惟吳庚認為，公益團體應依章程所訂目的範圍為斷，亦非任何團體皆可起訴，與典型之民眾訴訟仍屬有間，參氏著，行政爭訟法論，修訂第3版，2005年5月，頁143。

實有必要賦予公益團體訴訟權能以對抗環境破壞，許多先進國家也都有類似作法，從法政策及比較法的觀點，均宜作如上解釋。至於人民何時得提起公民訴訟，實務界認為必須是「受害人民」，並且將所謂受害人民理解為有權利或法律上利益受損者。這項見解是否妥適，容有深入探討之必要。

公民訴訟源自美國環境法。美國為了讓環境利益受到較好的維護，在原告適格上採取較其他訴訟類型寬鬆的要求。例如美國潔淨水法第五〇五條(a)規定「任何公民」(any citizen)均得提起公民訴訟，惟同條(g)進一步規定：「本條所稱公民，係指其利益遭受嚴重影響或有遭受嚴重影響之虞者」(For the purposes of this section the term “citizen” means a person or persons having an interest which is or may be adversely affected.)。該條文只要求提起訴訟之公民，必須是「利益」(interest)受到嚴重影響或有受嚴重影響之虞者受者，而不必是「法律權利」(legal right)。換言之，只要事實上有利益(injury in fact)遭受嚴重損害或有受損害之虞者，即為適格的原告<sup>19</sup>。而除了美國法，歐盟的歐洲法院對於環境法案件的當事人適格問題也採取寬鬆的標準，藉以強化客觀法秩序的維護、解決環境法令嚴重執行不彰的嚴重現象。歐洲法院認為，利害關係人訴訟權能之有無取決於系爭規範的保護目的。只要該規範的目的之一是保護人類健康、有效保護地下水、以及消費者保護等等，歐洲法院均賦予利害關係人訴訟權能<sup>20</sup>。依照歐洲法院的理論模式，訴訟權限之有無透過解釋系爭法規

<sup>19</sup> 參見李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，第51卷第1期，2000年1月，頁20；葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，載環境政策與法律，2002年4月，頁229-267。

<sup>20</sup> Statt vieler nur Friedrich Schoch, NVwZ 1999, 457, 464 f.; Gerd Winter, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Gesellschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht. Dokumentation zur 22. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V., Berlin 1999, 100 (= NVwZ 1999, 467 ff.), 107; Astried Epiney, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht,

範的保護目的得之，乍看之下，這和德國保護規範理論的出發點相同；但仔細觀察可以發現，歐洲法院採取的理論模式較德國法寬鬆。因為依照前者，該規範究竟是僅僅在維護公共利益，抑或同時也保護個人利益，根本無關緊要，重點毋寧在於原告之利益是否歸屬於系爭規範所要保護的公共利益範疇內，以及原告事實上是否有利害關係；只要該規範旨在保護「和人有關的法益」，或稱「人的法益」（*personenbezogene Rechtsgüter; personale Rechtsgüter*），就足以承認利害關係人的權利。也就是說，當系爭規範旨在保護人類健康，若原告健康受到波及，原告就享有訴訟權能；當系爭規範旨在保護消費者，則受有實際損害的消費者即是該規範所要保護的對象。故德國學者普遍認為，歐洲法院採取的訴訟制度不是德國的「被害人訴訟」，毋寧是較接近法國的「利害關係人訴訟」制度<sup>21</sup>。研究歐盟環境法的學者Astried Epiney將歐洲法院的理論模式名為「規範的利害關係人訴訟」（*normative Interessentenklage*），因為它不僅是「利害關係人訴訟」，而且重點放在解釋規範的保護目的<sup>22</sup>。而嫻熟歐洲各國環境法的學者Gerd Winter則將之稱為「一般化的保護規範理論」（*eine generalisierenden Schutznormtheorie*），因為它相較於德國理論，雖然同樣是解釋規範的保護意旨，但所謂利益的保護並不是以該規範明確取向於個人保護為前提，也就是說，並不要求個別化<sup>23</sup>。

環境公害日益嚴重，政府監督效能不彰、力有未逮，這是世界各國共通的現象。為積極解決執行赤字、有效保護環境，當前國際發展傾向於就環境法有關之訴訟把訴訟門檻降低、將人民地位「功能化」，使人民一方面得維護自己的利益，另一方面能有效監督法令之

---

VVDStRL 61 (2002), 362, 395 ff. m.w.N.

<sup>21</sup> Vgl. Epiney, aaO., 362, 397 ff.; Calliess, aaO. (Fn. 14), 1, 3 f.; Wahl/Schütz, aaO. (Fn. 14), § 42 Abs. 2 Rn. 216, 227; Friedrich Schoch, *Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, Berlin u.a., 2000, S. 33 ff.

<sup>22</sup> Epiney, aaO. (Fn. 20), 362, 398.

<sup>23</sup> Winter, aaO. (Fn. 20), S. 107.

執行，也就是採取「利害關係人訴訟」類型，而非「被害人訴訟」。由上述美國公民訴訟法制以及歐洲法院的理論模式即可清楚窺見此項發展。我國公民訴訟法制既然仿照美國法，再參酌國際發展趨勢，本文認為，宜採取相同解釋，也就是將條文中所謂之「受害人民」解釋為「事實上利益」（而非「權利或法律上利益」）遭受損害即可提起行政訴訟，否則空有「公民訴訟」之名，卻無「公民訴訟」之實，精髓盡失。況且依照既有行政訴訟法之規定，權利及法律上利益受損的人民原本就有權利提起行政訴訟，何須多此一舉創設環境法上的公民訴訟制度<sup>24</sup>？

晚近實務見解就公民訴訟之「受害人民」有採取較為寬鬆之解釋者，台北高等行政法院九十八年度訴字第五〇四號判決即為適例。該案中被告新竹縣所屬環境保護局（開發單位）申請於新竹縣湖口鄉某山坡地上興建垃圾轉運站獲准。當地居民以該開發行為未依法實施環境影響評估即逕行開發，爰依環境影響評估法第二十三條第八項前段規定以書面告知被告新竹縣政府應依法命開發單位實施環境影響評估及停止開發行為，被告逾六十日未依法執行，當地居民遂提起公民訴訟。訴訟中，被告爭執原告等人之訴訟權能，主張渠等非受害人民。台北高等行政法院於該判決中駁斥被告主張，並指出：「……為環境影響評估法第二十三條第八所明定。而上開規定所稱『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，此觀諸環境影響評估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（環境影響評估法第九條、第十條、第十一條第十二款、第十二條參照），兼有透過程序權保障之

<sup>24</sup> 學者李建良亦同此見解，參見氏著，前揭註19，頁20。

賦予以保障當地居民權益之意。而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。又環境影響評估法第一條、第四條、第五條規定揭示環境影響評估法係為『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境影響評估法第二十三條第八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。況前揭規定之『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，要無於環境影響評估法中另行增訂公民訴訟條款之必要，是環境影響評估法第二十三條第八項所稱『受害人民』，應包括直接受開發行為影響所及之居民，合先說明。」

台北高等行政法院上開判決基本上認為，公民訴訟中所謂「受害人民」之保護範圍應較行政訴訟法規定（權利或法律上利益受損者）為廣，值得贊同；該判決肯定當地居民包含在公民訴訟所稱之「受害人民」範圍內，得提起公民訴訟，亦屬的論。相較於過去狹隘的解釋，已經有不錯的進展。不過，該判決正如同過去許多環評判決一樣，誤解保護規範理論和公權利之關係。環評法是保護規範，環評法第五條及第八條保護範圍均為當地居民，業如前述，故環評法第五條及第八條已經賦予當地居民公法上的權利，被告機關一旦違反這兩條規定之一，即損害渠等之權利。台北高等行政法院上開判決稱「……為環境影響評估法第二十三條第八所明定。而上開規定所稱『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……」似認為公民訴訟所稱之「受害人民」包括「權利已生現實損害之人民」及「因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞之居民」。前文已經討論過，實則所謂「現實損害」VS.「將受嚴重影響或有生損害之虞」的想法是種迷思。在第三人訴訟中，行政訴訟法所謂的權利或法律上利益之有無，根據保護規範理論，只有兩個問題必須釐清：環評法（例如第五條、第八條）是否為保護規範？該規範保護的人的範圍何在？若肯定環評法為保護規範，保護對象為當地居民，則主管機關既然違反環評法，當地居民之公法上權利即受損害。換言之，根據保護規範理論客觀解釋相關規定之結果可以確定，由於當地居民之生命、健康、財產權將因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞，因此環評法意欲將以保護，從而賦予其公法上權利，故當地居民在個案中毋須舉證另有現實損害。準此，在個案中探究並區分當地居民是否有「現實損害」或「將受嚴重影響或有生損害之虞」，均違反保護規範理論及公權利理論之本旨。台北高等行政法院上開判決原本打算擴大解釋公民訴訟之「受害人民」以涵蓋當地所有居民，但其實這些居民依照保護規範理論，原本就享有訴訟權能，當然也可以依照相關程序及規定提起公民訴訟。

依照前文所述，公民訴訟法制中所指之受害人民，應有「事實上利益」受損即可，毋須「權利或法律上利益」受損。故本案中得依環評法所定程序提起公民訴訟之「受害人民」，應包括所有事實上利益受損的利害關係人在內，不以當地居民為限。例如前往新竹垃圾轉運站道路沿線的居民，他們日後必須忍受垃圾車頻繁進出所帶來的惡臭、洩流廢水或垃圾散落等。又例如在中科四期的案例中，工業園區將蓋在農地中，工業廢水將隨濁水溪放流入海，受廢水影響所及之菜農及沿海蚵農將有「事實上利益」受損，是為公民訴訟中所稱之「受害人民」，得依據環評法相關規定及程序提起公民訴訟。

## 肆、未來發展評估與展望篇

綜合上述，實務界近年來對於環評案件的見解從大方向而言日趨穩定成熟，值得肯定。最高行政法院九十八年度判字第四七五號、第七〇八號、第七七二號及九十九年度判字第三十號判決正是最佳例證，它們一致表示：一、就不確定法律概念而言，即使在行政機關享有判斷餘地的場合，行政法院仍得審查其是否具有八項判斷瑕疵之一；二，第一階段環評僅是過濾篩選程序，第二階段才進入真正的環評程序；第三，對環境有重大影響「之虞」者，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之，否則，行政機關之判斷即構成違法。這些觀點具有劃時代的重要意義。它們意味著主管機關在未來不能繼續濫用第一階段環評、動輒以「有條件通過」讓對環境有重大影響之虞的開發行為輕易過關，而是必須按部就班完成兩階段環評程序，否則將無法通過事後的司法審查。不過就保護規範理論、公權利與訴訟權能方面，部分環評相關判決的理解似乎有待改進，它們未能掌握基本權利保護義務功能、保護規範理論與公權利之間的關係、未能正確瞭解公權利之內涵、未能釐清環評法作為保護規範的「射程範圍」、未能體察公民訴訟中「受害人民」之涵蓋範圍，殊為可惜；不過就結論而言，實務判決大體上均嘗試以各種論據承認系爭開發行為附近居民具備訴訟權能、有權利或法律上利益受損，仍然屬於正確的發展方向。

除上述問題之外，目前環評法相關判決之實務見解中，最亟需檢討改進者，非「暫時性權利保護」問題莫屬。利害關係人提出之相關聲請，至今可說是全軍覆沒。行政法院嚴格解釋相關要件，聽任開發行為繼續進行，是否善盡保護人民權利之職責、充分考慮自然環境之不可回復性，實有商榷之餘地<sup>25</sup>。例如中科三期案，原告等人獲得第

<sup>25</sup> 林明昕教授曾撰文指出行政法院的問題所在：「……目前國內實務偏重以欠缺『難以回復之損害』為由，而駁回聲請人之聲請，其在停止執行之實體審

一審勝訴後，於九十七年三月十七日向最高行政法院聲請停止執行，卻石沉大海，遲至九十九年一月十三日始收到駁回裁定，理由約略如下：「……依前說明，聲請人等既未因該審查案之執行，而已受有難以恢復之損害，縱認該審查案之環評有瑕疵而經台北高等行政法院將訴願決定及原處分均撤銷，亦難認該處分已對於當地生態環境有立即重大污染情事，亦無時間上之急迫性，故聲請意旨核與停止執行規定要件不合，尚難准許，應予駁回」（九十八年度裁聲字第一四六號），不久後，最高行政法院旋即於同年一月二十一日作出維持原判之實體判決，即前言一開始提到的九十九年度判字第三〇號判決。不管從時間或實質內容而言，最高行政法院上開駁回聲請之裁定，均難謂符合「暫時性權利保護」制度設計之本旨。

而依照最高行政法院九十九年度判字第三十號判決，環保署針對中科三期所做之原環評審查結論遭撤銷定讞，行政院環保署即應依照判決本旨進行第二階段環境影響評估。至於目的事業主管機關之開發許可效力如何？開發行為應否停止實施？環評法第十四條第一項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」第二十二條規定：「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，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，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，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新

---

查標準的立場上，顯然傾向所謂單純的『利益衡量』模式。事實上，若干法院之裁定甚至更明確指出，在停止執行情序中，不應就本案有無勝訴希望等問題加以審查者。不過這種見解，非但無視行政訴訟法第116條第2項中有關『原告之訴在法律上顯無理由』之實體審查要件的存在，並且更忽略暫時權利保護程序作為『權利』保護制度之一環，所應踐行者，應在於權利之保護，而非僅涉及聲請人單純『利益』的衡量。……」見氏著，行政爭訟上停止執行之實體審查標準，載湯德宗、劉淑範主編，二〇〇五行政管制與行政爭訟，2006年12月，頁1（38）。

台幣三十萬元以下罰金。」由於違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力，行政程序法第一一八條前段定有明文，故原環評審查結論既然溯及既往而失效，該環評程序即未終結，揆諸環評法第十四條第一項規定，原開發行為之許可應屬無效；再者，原環評審查結論已遭撤銷，主管機關依第七條所作之認可已不復存在，依照環評法第二十二條規定，應由主管機關轉請目的事業主管機關，命開發單位停止實施開發行為，必要時，主管機關亦得逕命其停止實施開發行為。詎料，行政院環保署日前竟發表聲明，稱「……與會學者專家及法務部之意見獲致共識結論，認為環境影響評估法第十四條及第二十二條立法原旨及法條文義所規範者，係指『自始未經完成環評審查』；本案環境影響說明書原已依程序完成環評審查，事後由行政法院判決撤銷，並非『自始未經完成環評審查』，故無該二條文規定之適用。……」行政院環保署自行在第十四條及第二十二條條文加上「自始」二字以限制該條文適用範圍，增加該兩條文所無之限制，違背法律明文規定及解釋法則；再者，違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力，為行政法之基本原理，係用以回復法秩序應有之合法狀態。行政院環保署讓原本應該進入第二階段環評之中科三期案件在第一階段即有條件通過審查，係屬違法，經法院撤銷原審查結論定讞後，即回復法秩序合法之應然狀態，亦即環評程序尚未結束，目的事業主管機關若為開發許可，應屬無效，開發單位實施開發行為欠缺合法基礎，應即停工；否則，倘若行政機關皆可先以違法的行政處分強渡關山，事後遭法院撤銷時，再限縮解釋條文適用範圍，抗拒回復應有的合法狀態，將置國家法秩序於何地？行政院環保署作為國家最高環境保護主管機關，未善盡保護環境之職責在先，復違背法治國家依法行政之基本原理在後，其作為實難令人苟同。

## 參考文獻

## 一、中文

## (一)專書

1. 吳庚，行政爭訟法論，修訂第3版，自版，2005年。
2. 李建良等六人合著，行政法入門，第3版第1刷，元照，2006年11月。
3. 林明昕，行政爭訟上停止執行之實體審查標準，載湯德宗、劉淑範主編，二〇〇五行政管制與行政爭訟，中央研究院法律研究所籌備處出版，2006年12月，頁1-39。
4. 張桐銳，既成道路認定之法律救濟問題，載湯德宗、劉淑範主編，二〇〇八行政管制與行政爭訟，中央研究院法律研究所籌備處出版，2009年11月，頁217-268。
5. 陳敏，行政法總論，第4版，新學林，2004年。
6. 陳清秀，行政訴訟法，翰廬，1999年。
7. 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，載環境政策與法律，元照，2002年4月，頁229-267。

## (二)期刊論文

1. 李建良，環境行政程序的法制與實務——以「環境影響評估法」為中心，月旦法學教室，第104期，2004年1月，頁45-67。
2. 李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，第51卷第1期，2000年1月，頁14-27。
3. 李建良，好事的鄰居——公權利理論與訴訟權能，月旦法學雜誌，第12期，1996年4月，頁54-55。
4. 陳愛娥，「訴訟權能」與「訴訟利益」——從兩件行政法院裁判出發，觀察兩種訴訟要件的意義與功能，律師雜誌，第254期，2000年11月，頁65-77。
5. 詹順貴，環境影響評估的行政爭訟，從林內焚化爐案及新店安康一般事業廢棄物掩埋場案談起，律師雜誌，第323期，2006年8月，頁

13-23。

6. 劉如慧，歐洲法對德國行政法的影響——以個人權利保護之訴訟權能為例，成大法學，第17期，2009年6月，頁1-44。

### (三) 網頁文獻

- ◎陳俊隆，由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐，生態台灣季刊，第21期，2008年10月10日，登載於網頁 <http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>，造訪日期：2009年1月29日。

### (四) 其他

1. 陳聰富、葉俊榮，空氣污染防制法「公民訴訟條款」實施問題研究，行政院環境保護署八十八年度專案研究計畫，計畫編號：EPA-88-F102-03-401。
2. 湯德宗，環境影響評估法釋論比較研究，國科會計畫報告書，1997年1月，計畫編號：NSC84-2421-H001-006。

## 二、德文

1. Callies, Christian, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006.
2. Epiney, Astrid, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002).
3. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umwelt-verträglichkeitsprüfung (UVP-RL) vom 27. Juni 1985 in das nationale Recht, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.), Berlin, Heidelberg, New York uU., 1989.
4. Schoch, Friedrich, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ, 1999.
5. Schoch, Friedrich, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen

Rechtsschutzes, Berlin u.a., 2000.

6. Wahl, Rainer/Schütz, Peter Karl, in: Schoch/Schmidt-Abmann/Pietzner, VwGO I (Stand: April 2006), § 42 Abs. 2.

7. Winter, Gerd, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Gesellschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht. Dokumentation zur 22. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V., Berlin 1999, 100 ff. (= NVwZ 1999, 467 ff.)

# Review on the Judgments Regarding Environmental Impact Assessment Law

Ru-Hurei Liu \*

## Abstract

This article aims to review the judgments regarding Environmental Impact Assessment Law in Taiwan. The Supreme Administrative Court recently made four judgments. Their content and structure are highly similar, and the arguments of them are very persuasive. It shows that the opinions of Supreme Administrative Court on cases of Environmental Impact Assessment are reaching stability and maturity. It deserves acclaim. However, the opinions of some other judgments about the relationship between the theory of protection norms, the public law right and the standing, including citizen suit as well, are still much to be criticized and improved. This article studies these issues in detail. Finally this article describes briefly the case of applying for stopping implementation of the Central Taiwan Science Park III, as well as the following progress after rescinding the decision of its environmental impact assessment to conviction affirmed.

**Keywords:** Environmental Impact Assessment, Indefinite Legal Concept, Theory of Protection Norms, Public Law Right, Standing, Citizen Suit, the Central Taiwan Science Park III

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University, Tamsui, Taiwan.

Received: March 10, 2010; accepted: June 17, 2010