

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

環評爭訟案件行政救濟途徑之探討－以中科三期為例

The Procedural Approach for an Administrative Litigation

in Environmental Impact Assessment Cases :

A Case Study of the Third-Stage Construction of
the Central Taiwan Science Park

熊依翎

I-Ling Hsiung

指導教授：林明昕 博士

Advisor: Dr. iur. Ming-Hsin Lin

中華民國 102 年 7 月

July, 2013





誌謝



這本論文，用以記念過去的經歷、科法四年的成長，以及，開啟下一階段的生活與挑戰。

謝謝林明昕老師，沒有您，我想自己不知道什麼時候才能完成論文。謝謝您對學生的悉心指導，對於提出的問題總是不厭其煩地給予方向和建議，也尊重學生表達的不同意見；想到您用盡各種方法，督促我快點完成論文，還有關心學生未來的實習與生活，能成為老師的門生，受到您這樣的關心和照顧，真的是很幸福。

謝謝口試委員林昱梅老師和傅玲靜老師，兩位老師對於學生論文的不足以及錯漏之處，親切又耐心地指正外，並提供建議修改的方向，讓學生如沐春風、獲益良多，也啟發學生不同面向的思考；只是因學生的能力有限，盡力修改後的論文可能仍無法達到您們的期待，也望您們見諒。

謝謝詹律師跟子凌姊，謝謝你們的鼓勵和照顧。您們一直是我的精神支柱，每當感到心煩意亂、沮喪無力時，想到你們總是堅忍不懈地為了環境、公義在奮鬥著，自己就有了力量而振作起來，也期許自己能夠像您們一樣，為了想要捍衛的價值而堅持、努力。

謝謝爸爸和媽媽，一直以來你們總是尊重我的決定，給我很大的自由。回到學校念書，也因為有你們在各方面的無條件支持，尤其是媽媽長期在外地打拼，讓我能無後顧之憂地在科法所學習、準備律師考試、撰寫論文；謝謝老弟，在我趕工時總是二話不說的幫我處理許多事情。謝謝親愛的家人，在我高興時，為我開心、分享我的喜悅，也在我低潮時，包容我的任性與壞脾氣；媽媽，妳可以放心退休回台灣了，為了妳的健康，我會陪妳一起運動。

能夠成為科法所 R98 的一份子，我很幸運、也很幸福，每次回想在專班上課的歡樂回憶、準備國考的漫長路程、撰寫論文的煎熬過程，真的很感謝一路上有你們的陪伴。謝謝士權，這四年受到你很多的照顧和包容，在我焦慮無助、崩潰大哭時，你總是在我身旁、給我力量。謝謝黃傑，只要看到你，我就會感到安定，謝謝有你陪我走過最辛苦的那段時刻。謝謝 2417 夥伴品安、可筠、小婉婷、

正剛、芸蓓；謝謝瑜珈夥伴大大、益先；謝謝緯誠、孟真、侑芳、穆儀、筱維、利真、大婉婷、定坤、立岡、嘉琪、詹大，還有很多給予我支持和力量的朋友們。這四年一路走來苦甜參半，也曾痛苦到萌生放棄的念頭，幸好有你們像天使般的存在，我才能咬著牙撐下去，度過層層關卡而終於畢業了。

雖然不捨，但，終究還是要跟科法生活道別；下一階段的生活，迎接的是更多不可預知的挑戰。雖然對於未來有些不安，但是我相信，即使碰到什麼樣的困難或瓶頸，只要當下盡其所能，不輕易放棄，如能有一點點改變，或是能夠誠實地面對自己就好，期勉「只爭朝夕」的人生，盡其在我、無愧於心。

依翎

2013.7.29

於科法生活的最後時光

摘要

我國環境影響評估制度係參酌美國環境影響評估制度而建構；與美國制度不同之處，除我國係由環保主管機關主導環評審查程序外，亦賦予環評審查委員會「否決權」，以環評審查結論來決定開發行為可否進行，作為制衡目的事業主管機關之手段。中科三期案係近年來著名的環評爭訟案件，其爭議涉及環境影響評估法第 14 條之解釋、本案訴訟與暫時權利保護制度之類型，以及公民訴訟等面向。

本文整理中科三期案實務相關判決與裁定後，認為中科三期環評爭訟案之核心問題，係涉及環境影響評估法第 14 條第 1 項開發行為許可無效規定之解釋，於釐清後，才能進一步就本案訴訟與暫時權利保護制度之擇取進行討論。本文認為，自始未經環境影響評估和環評審查結論嗣後遭撤銷之狀況，均屬未完成環境影響評估審查之情形，開發行為許可之效力均為無效；環評審查結論程序與開發行為許可程序雖形成多階段行政程序，然環評審查結論與開發行為許可間之效力，仍須視環評法第 14 條第 1 項之規定而認定；基於區域計畫法所核發之開發許可並非該條規範之範疇，而中科管理局針對廠商設廠行為所核發之建築許可，因具有開發行為許可性質，而有該條規定之適用。

中科三期環評爭訟案主要以撤銷訴訟為主，原告亦有以公民訴訟提起本案訴訟。我國公民訴訟制度亦參考美國潔淨空氣法及潔淨水法之公民訴訟條款而設計；不同於美國環評法規無公民訴訟條款之規定，我國受害人民與公益團體可依環評法中公民訴訟條款之規定，在主管機關於書面告知送達日起 60 天內仍未依法執行時，直接向行政法院提起訴訟。在觀察美國經典環境案件中聯邦最高法院之見解，以及和我國實務見解之比較下，本文認為，美國法院承認原告可基於其使用環境利益受到實際侵害而提起訴訟，而我國法院在受害人民之認定，應適度寬認法律上利害關係之權利，承認環境利益為環境影響評估法所保護之權利；在公益團體部分，基於專業性與能力之考量，以及避免投機型訴訟干擾公民訴訟之進行、影響行政效率、浪費司法資源，本文認為應限制由環境團體提起公民訴訟係為合理。

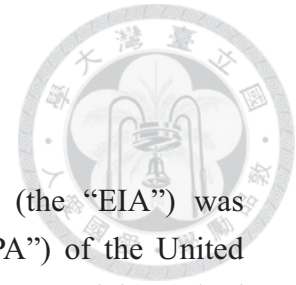
在重構中科三期案之本案訴訟部分，就環評審查結論、免實施環評許可以及內政部開發許可，原告應提起撤銷訴訟；就國科會所核發之開發行為許可，原告

應提起確認行政處分無效訴訟；建築許可係中科管理局就廠商之設廠行為所核發，具有開發行為許可之性質，原告亦應提起確認行政處分無效訴訟。針對上開本案訴訟，在暫時權利保護制度部分，應採停止執行程序；然而，有鑑於我國實務就准許停止執行聲請之案件，僅就行政處分之執行裁定停止，並未就行政處分於效力停止時，為維持現狀而為一定之處置，對於中科三期七星農場基地內「停工不停產」之問題，原告可聲請定暫時狀態處分，以確保其權利能獲得有效保障。

最後，法院在審理停止執行或假處分之聲請，均可採同一之實體審查標準進行認定。本文認為，採取附隨實體法審查模式，法院可正確地在聲請人和相對人間分配風險，並減少法院於暫時權利保護之裁定可能發生的錯誤風險，實踐暫時止爭之功能和權利有效保護之目標。中科三期案因法院未能即時就暫時權利保護之聲請作出裁決，而使案件爭議不斷擴大、更趨複雜；因此，最重要的是法院應即時地、效率地針對暫時權利保護之聲請作出裁定，以有效保障聲請人之權利。

關鍵字：中科三期、環境影響評估法、環評審查結論、環評爭訟、公民訴訟、暫時權利保護

Abstract



The design of Taiwan's environmental impact assessment (the "EIA") was modeled from the National Environmental Policy Act (the "NEPA") of the United States. However, significantly different from the legal design of the EIA of the United States, Taiwan's review committee (the "EIA Committee") established by the environmental protection agencies is in charge of EIA, and EIA committee has veto power to decide whether the development activity, supported by the competent agency, can be done. The controversy surrounding the third-stage construction of the Central Taiwan Science Park ("CTSP"), which is a famous EIA case, involves article 14 of the Environmental Impact Assessment Act (the "EIA Act"), the types of administrative litigation, and the standing of citizen suit.

First, with an overview of all the court decisions of CTSP, this thesis finds out that Paragraph 1, Article 14 of the EIA Act is the most important issue, the interpretation of which affects the types of lawsuit which local residents who are influenced by the development activity may raise as the plaintiff, as well as the choice of temporary right protection mechanism in the EIA cases. This thesis argues that in cases where the review of an EIA procedure is not completed, or that a conclusion of a complete review is revoked afterwards, the development activity permission issued by the competent authority is invalid.

Second, although the EIA procedure and development permission procedure led by the competent authority together form an instance of "multi-stage administrative disposition", the validity of the development permission still depends on whether the granting of permission conform to the EIA regulation. Except the building permit issued by the competent industry authority and can be deemed as a kind of the development permission, other kind of building permit and permission issued under the Regional Plan Act are not regulated by EIA regulations.

In addition to the revocation suit in the case of the third-stage CTSP, plaintiffs also file a citizen suit. Taiwan's citizen suit provision of the EIA Act was also modeled from the provision of the Clean Air Act and the Clean Water Act of the United States. Compared with the citizen suit provision which not stipulated in the NEPA of the United States, the victims or public interest groups in Taiwan can file a citizen suit according to the EIA Act when the competent authorities have failed to act in accordance with the law within sixty days after receipt of a written notification from the victims or public interest groups.

Using a comparison between the classic environmental cases of the United States' Supreme courts and the decisions of Taiwan's Administrative Courts, this thesis argues that when the court applies the Theory of Protective Norms to review the standing of the victims, it should recognize environmental interests as the right protected by the EIA codes. Considering the specialization and capability of the public interest groups and the interests of preventing opportunistic litigation, the court should narrow the scope of the standing to the extent that only environmental groups have the standing to bring citizen suit.

Back to the cases of the third-stage CTSP, the plaintiff should file a suit to revoke the conclusion of the EIA review, the permission of exemption from EIA review, and the permission issued under the Regional Plan Act, as well as file a suit to declare that the administrative act of the issuance of the development permission by National Science Council is void. Because the building permit issued by CTSP Administration is also a development permission for the construction of a factory, the plaintiff should file actions to declare that an administrative act is void, too. The plaintiff should also file a motion for cessation of the compulsory execution during the merits. In case of emergency situations, such as violations by the proposed agency or the competent authority, the plaintiff can file a motion to obtain an injunction maintaining a temporary status quo with regard to the legal relation in dispute.

Lastly, the court can use the same review standards both in cases facing motion for cessation of the compulsory execution, and in cases facing motion for the provisional disposition. This thesis suggests that a preliminary review on the merit can help the court allocate risk correctly, minimize the error of the ruling, and cease controversy before the suit is final. The most important point is that the court should make the ruling timely and effectively to protect the plaintiff's rights, the absence of a ruling of such kind is the reason why the controversy of the third-stage CTSP becomes more complicated.

Keywords: the third-stage construction of the Central Taiwan Science Park 、 Environmental Impact Assessment Act 、 the conclusion of EIA review 、 an administrative litigation in environmental impact assessment case 、 citizen suit 、 temporary right protection mechanism

簡目



誌謝.....	i
摘要.....	i
Abstract.....	iii
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識與研究目的.....	1
第二節 研究範圍與研究架構.....	3
第二章 中科三期環評爭訟案之始末.....	7
第一節 中科三期之本案訴訟.....	7
第二節 暫時權利保護之裁定.....	22
第三節 判決分析與檢討.....	34
第三章 我國環境影響評估制度與運作狀況.....	45
第一節 法制概論.....	45
第二節 環境影響評估法之規範.....	56
第三節 我國環評爭訟案件目前面臨之問題.....	71
第四章 中科三期案行政爭訟程序之重構.....	78
第一節 公民訴訟之釐清.....	78
第二節 本案訴訟與暫時權利保護制度之類型與適用.....	95
第三節 中科三期本案訴訟與暫時權利保護制度之擇取.....	115
第五章 結論.....	123
參考文獻.....	130
附錄.....	138

詳目



誌謝.....	i
摘要.....	i
Abstract.....	iii
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識與研究目的.....	1
第二節 研究範圍與研究架構.....	3
壹、研究範圍.....	3
貳、研究架構.....	4
第二章 中科三期環評爭訟案之始末.....	7
第一節 中科三期之本案訴訟.....	7
壹、事實概要.....	7
一、第一次本案訴訟：撤銷環保署 95 年環評審查結論之訴.....	7
二、第二次本案訴訟：確認國科會 95 年開發行為許可與內政部開發許可無效之訴、確認環保署公法上之義務之訴.....	8
三、第三次本案訴訟：確認廠商所取得之各項開發許可無效之訴.....	9
四、第四次本案訴訟：撤銷 99 年環評審查結論與國科會 99 年開發行為許可之訴.....	9
貳、案件爭點與法院見解.....	10
一、第一次本案訴訟.....	10
（一）程序事項.....	10
（二）實體事項.....	10
二、第二次本案訴訟.....	12
（一）程序事項.....	12
（二）實體事項.....	13
三、第三次本案訴訟.....	16
（一）程序事項.....	16
（二）實體事項.....	16
四、第四次本案訴訟.....	19
（一）程序事項.....	19
（二）實體事項.....	19

第二節 暫時權利保護之裁定.....	22
壹、停止執行裁定.....	22
一、聲請停止執行 95 年環評審查結論.....	22
二、聲請停止執行國科會 95 年開發行為許可.....	23
三、聲請停止執行 99 年環評審查結論、國科會 99 年開發行為許可 及停止執行國科會及中科管理局核發予廠商之各項執照與許可	25
(一) 當事人適格.....	26
(二) 停止執行要件之審查標準與見解.....	27
貳、假處分裁定.....	30
一、聲請命環保署命中科管理局停止實施開發行為之裁定.....	30
二、聲請命環保署命友達與旭能於本案訴訟終結前立即停止開發行為 為之裁定.....	31
第三節 判決分析與檢討.....	34
壹、本案訴訟與暫時權利保護制度之審查方式.....	34
一、司法審查行政機關判斷餘地之情形.....	34
二、停止執行與假處分之審查.....	35
貳、當事人適格之認定.....	36
一、撤銷訴訟與確認行政處分無效訴訟.....	36
二、公民訴訟.....	38
參、實體部分.....	39
一、環評法第 14 條第 1 項開發行為許可無效之情形與範疇.....	39
二、免實施環評處分於環評審查結論遭撤銷後之效力問題.....	40
三、第一階段環評審查結論附加條件之限制.....	42
四、法院認定行政機關可職權廢止違法行政處分之問題.....	43
肆、小結.....	43
第三章 我國環境影響評估制度與運作狀況.....	45
第一節 法制概論.....	45
壹、美國與我國法制簡介.....	45
一、美國環境影響評估制度之介紹.....	45
二、我國特有之「否決權」設計.....	49

貳、環境影響評估流程與兩階段審查之設計.....	51
第二節 環境影響評估法之規範.....	56
壹、環評審查結論之定性.....	56
一、實務見解.....	56
二、學說見解.....	57
(一) 行政處分.....	57
(二) 觀念通知.....	58
三、小結.....	58
貳、環境影響評估程序為獨立程序.....	59
參、環評審查結論與開發行為許可間效力之關係.....	62
一、環評法第 14 條之規範目的.....	62
(一) 法條沿革.....	62
(二) 第 1 項規範是否僅適用自始未經環評審查之開發行為許可？.....	63
二、環評審查結論嗣後遭撤銷對開發行為許可之影響.....	66
(一) 多階段行政程序.....	66
(二) 目的事業主管機關之認定與開發行為許可之範疇.....	68
第三節 我國環評爭訟案件目前面臨之問題.....	71
壹、第一階段與第二階段環評審查之功能不清.....	71
貳、有條件通過第一階段環評審查取代第二階段環評之情形.....	73
參、暫時權利保護制度之重要性.....	76
第四章 中科三期案行政爭訟程序之重構.....	78
第一節 公民訴訟之釐清.....	78
壹、美國環境法上公民訴訟原告適格之觀察.....	78
一、建制過程.....	78
二、原告適格之經典案例.....	80
(一) 當事人適格之概論.....	80
(二) 經典案例之簡介.....	82
貳、我國狀況.....	86
一、建制過程.....	86
二、我國原告適格之認定.....	88

(一) 實務見解.....	88
(二) 學說見解.....	92
參、與行政訴訟法第 35 條團體訴訟之區別.....	93
第二節 本案訴訟與暫時權利保護制度之類型與適用.....	95
壹、本案訴訟之類型.....	95
貳、美國與德國暫時權利保護制度之概況.....	96
一、美國暫時禁制令制度.....	96
二、德國暫時權利保護制度.....	98
(一) 停止執行之實體審查標準.....	100
(二) 假處分之實體審查標準.....	101
參、我國暫時權利保護制度之現況.....	104
一、法制概論.....	104
(一) 停止執行程序.....	104
(二) 假處分程序.....	106
二、停止執行程序與假處分程序適用範圍之區別.....	107
三、實體審查標準之操作.....	108
(一) 實務狀況.....	108
(二) 學說見解.....	111
(三) 小結.....	113
第三節 中科三期本案訴訟與暫時權利保護制度之擇取.....	115
壹、環評審查結論與國科會開發行為許可之定性.....	115
貳、本案訴訟類型之選擇.....	118
一、撤銷環評審查結論之訴.....	118
二、確認國科會開發行為許可無效之訴.....	118
三、其他許可之訴訟類型.....	119
(一) 撤銷內政部開發許可之訴.....	119
(二) 撤銷廠商免實施環評許可之訴.....	120
(三) 確認廠商建築許可無效之訴.....	121
參、暫時權利保護制度類型之選擇.....	121
第五章 結論.....	123
參考文獻.....	130

壹、中文文獻.....	130
一、專書.....	130
二、期刊論文與專書論文.....	130
三、學位論文.....	135
四、立法院公報.....	136
貳、英文文獻.....	137
附錄一：中科三期案大事紀.....	138
附錄二：中科三期本案訴訟大事紀.....	143
附錄三：中科三期本案訴訟與暫時權利保護裁定大事紀.....	144
附錄四：中科三期本案訴訟與暫時權利保護裁定整理.....	145
附錄五：我國實務判決參考列表.....	153
一、兩階段環評審查之差異與附條件通過環評之裁判.....	153
二、環評爭訟案件原告適格認定之相關裁判.....	154
三、暫時權利保護裁定之實體審查標準相關裁定.....	155
附錄六：美國聯邦最高法院判決列表.....	158

第一章 緒論



第一節 問題意識與研究目的

「環保署副署長邱文彥指出，行政院決議，未來超過 10 億以上重大經建案，都要先送國家永續會評估，並邀環評委員參與討論後，提諮詢意見供政院參考，若政院仍認可行，才送環保署環評，以減少類似國光石化案歷經長期環評後，仍被打回票的情況發生...國光石化開發案，歷經政府多年強力推動，僅因選址不當，遭環保團體及當地民眾強力反對，最後總統馬英九表達不支持，該項計畫告終，但政府、業者與反對者多年僵持，虛耗國家成本，必須被正視...」¹

「台北高等行政法院裁定中科三期和四期必須停工，衝擊二園區逾兆元投資開發案，環保署、國科會都表示將提抗告；行政院長吳敦義昨則指出，所謂停工是指政府的『開發行為』停止，現階段中科三期已進駐設廠生產的廠商將不會受到影響...」²

近年來臺灣重大開發案件，如蘇花高速公路案、國光石化開發案等，均引發民間團體大規模的反對聲浪、上街遊行，因擔心開發案一旦開始進行，將造成當地環境與生態不可回復的損害，而期望環境影響評估（簡稱環評）能作為環境守護者，以實踐環境永續之目標；在環評審查結論於雲林 BOO 垃圾焚化爐案，經最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定肯認為行政處分後，對於環評實務多以有條件通過第一階段環評之情形，或針對應進行環評卻以規避行為而未進行環評之案件，當地居民和環境團體亦逐漸透過提起行政爭訟之方式，尋求救濟。

近期受社會矚目之環評爭訟案件，除臺東美麗灣開發案³外，即為中科三期案。中科三期案係指「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地－七星農場部

¹ 工商時報（09/10/2011），〈重大經建案 先送永續會評估〉，第 A4 版。

² 自由時報（08/04/2010），〈吳揆：中科三期不停產 法院：應全面停工〉，第 A01 版。

³ 臺東美麗灣開發案之第一次本案訴訟，係由公益團體以公民訴訟條款提起訴訟，經高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 403 號判決、高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 1451 號判決、高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決、最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號判決，判決臺東縣政府應作成命開發單位美麗灣度假村股份有限公司停止開發行為之行政處分確定；第二次本案訴訟係由當地居民提起撤銷環評審查結論之訴，經高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決、最高行政法院

分)開發計畫」,涉及環評主管機關行政院環境保護署(簡稱環保署)、目的事業主管機關行政院國家科學委員會(簡稱國科會)、開發單位行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局(簡稱中科管理局)、區域計畫法之主管機關內政部、進駐廠商友達與旭能等不同單位間之法律關係;當地居民認為中科三期案對環境有重大影響之虞,卻以有條件通過第一階段環評而作成 95 年環評審查結論,致使其生命、身體、財產等權利受到侵害,亦剝奪環評法於第二階段環評審查程序賦予當地居民之程序參與權,因此提起撤銷 95 年環評審查結論之訴。

然而,為何原告於第一次本案訴訟取得撤銷 95 年環評審查結論之勝訴確定判決後⁴,仍無法解決中科三期案之爭議,尚須提起其他本案訴訟和聲請停止執行與假處分,而爭訟至今仍未落幕⁵?為釐清中科三期案所涉及之法律爭議,而促使本文對環境影響評估法制與規範進行研究,以及就我國環評爭訟案件本案訴訟判決及暫時權利保護裁定之情形進行觀察。本文欲透過下述議題之討論,綜觀並分析我國環評爭訟案件行政爭訟之實況後,以期對未來可能發生之環評爭訟案件,有所助益。

中科三期之核心爭議,涉及環評法第 14 條第 1 項「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」之規定,對於目的事業主管機關所核發開發行為許可之解釋與適用;即 95 年環評審查結論遭法院撤銷確定後,目的事業主管機關國科會核發之開發行為許可是否無效?環評審查程序與開發行為許可程序間之法律關係為何?是否影響環評審查結論與開發行為許可間效力之解釋?內政部開發許可和友達、旭能所取得之各項許可是否亦有該條規定之適用?均影響原告於環評爭訟案中,應提起何種本案訴訟和暫時權利保護之類型,而為本文研究之核心。

此外,在中科三期案中,原告亦依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之公民訴訟條款提起訴訟。我國繼受於美國公民訴訟法制,建置於環境法規中,與傳統主

101 年度判字第 55 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 860 號判決,撤銷環評審查結論確定。

⁴ 第一次本案訴訟臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決撤銷 95 年環評審查結論,經最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決維持原審判決而確定;本案環保署提起再審,遭最高行政法院 100 年度判字第 1332 號判決駁回。

⁵ 第四次本案訴訟經最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決,廢棄原審判決發回後,目前於臺北高等行政法院進行審理中。

觀訴訟有何不同？相較兩國公民訴訟法制與司法實務對於原告適格之認定情形，是否有所差異？亦為本文關注之重點。

在重構中科三期行政爭訟程序前，本文就環評爭訟案件之本案訴訟可能提起之訴訟類型進行討論，以及相應的暫時權利保護制度之選擇，並參酌美國與德國法制後，提出本文認為可採之實體審查標準。因環境生態之破壞往往具不可回復性，而環評爭訟案件之本案訴訟審理期間漫長，法院在審酌暫時權利保護之聲請時，應採行何種實體審查標準以達到權利有效保護之目標，亦為本文關心之方向。最後，再進行中科三期案行政爭訟程序之重構。

第二節 研究範圍與研究架構

壹、研究範圍

本文研究範圍係以中科三期案所涉之法律爭議，從環境影響評估法制與環評法第 14 條第 1 項之解釋與適用範疇、公民訴訟原告適格之認定、本案訴訟與暫時權利保護制度之類型選擇，以及暫時權利保護制度之實體審查標準等方面，進行討論。

環評爭訟案件之訴訟標的多為環評審查結論，當地居民係以利害關係人之身分提起撤銷訴訟。在判斷原告是否具原告適格時，係以保護規範理論進行認定⁶；因實務與學說多肯認環評法相關規定為保護規範⁷，當地居民為該保護規範射程所及之人，因此本文僅就公民訴訟原告適格之認定進行探討，不再就保護規範理論加以說明。

⁶ 舊保護規範理論以歷史上的立法意旨解釋法律是否具備保護個人權利之目的，新保護規範理論以客觀規範目的之探求，就規範結構、範圍、適用對象之得特定性及其他社會因素以予斟酌；司法院釋字第 469 號解釋理由書即採新保護規範理論。參林昱梅（2005），〈垃圾焚化廠附近居民之訴訟權能〉，《月旦法學教室》，第 37 期，頁 25。

⁷ 相關文獻可參王毓正（2010），〈我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決？/最高行 99 判 30〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 149 期，頁 145-158；李建良（2011），〈行政法：第十二講—公法上權利的概念、理論與運用〉，《月旦法學教室》，第 99 期，頁 20-40；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 45-67；林昱梅，同前註，頁 25-26；傅玲靜（2009），〈公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？—環境法上公民訴訟之性質〉，《月旦法學教室》，第 77 期，頁 28-29；傅玲靜（2008），〈環境影響評估法中公民訴訟之當事人〉，《月旦法學教室》，第 70 期，頁 22-23；劉如慧（2010），〈我國環境影響評估法判決回顧〉，《興大法學》，第 7 期，頁 275-308。

我國公民訴訟係參酌美國公民訴訟法制而建置在環境法規中，而本文欲透過美國法制與聯邦最高法院對原告適格認定之觀察，和我國實務運作與學說相較；美國法上行政訴訟之法律體系，與我國繼受德國法制之法律體系雖有不同，然而在原告適格之概念，均係審酌原告是否具備請求法院裁判之資格，而可資比較。在美國法上，原告主張行政行為違法而提起訴訟，除須具備當事人適格之外，須滿足四項統稱為「司法審查之時機（timing of judicial review）」之特殊要件：行政機關之最終行為（final agency action）、窮盡行政內部救濟程序（exhaustion of administrative remedies）、行政行為已臻成熟而得受司法審查（ripeness of administrative action for judicial review）、符合個別法律所規定之起訴期間⁸；因前開特殊要件與原告適格之認定無太大關連，因此本文僅限於美國聯邦最高法院在環境案件中憲法上當事人適格（standing）之經典案例進行觀察。

因環評爭訟案件之本案訴訟審理期間漫長，暫時權利保護制度對於原告權利之暫時保全，實為重要。我國行政訴訟法上暫時權利保護制度為停止執执行程序、假處分程序以及假扣押程序，而在環境爭訟案件中，又以前兩者程序為主，因此本文討論之重點以停止執执行程序 and 假處分程序為核心，假扣押程序則不予討論。因我國行政爭訟法制係繼受德國觀點⁹，本文欲以德國暫時權利保護制度，和美國法中相近似之「暫時禁制令（preliminary injunctions）」制度進行比較法研究，進一步提出我國對暫時權利保護制度可採取之實體審查標準，而有關停止執行與假處分之實體標準，於個案中應如何認定，則非本文討論之範疇。

貳、研究架構

本文在研究架構上，共分為五章。第一章主要說明本文之問題意識與研究目的，即本文為何關注中科三期案，而從該案涉及之法律問題進行探討，以及就研究範圍和研究架構進行簡介，可概略了解本文研究之方向。

第二章係中科三期案本案判決與暫時權利保護裁定之回顧。透過中科三期事實背景之說明、實務裁判之整理，以分析法院在本案訴訟與暫時權利保護聲請案

⁸ 呂緯武（2010），《行政訴訟原告適格之研究－以美國法之比較為中心》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，頁 10。

⁹ 林明昕（2009），〈公務人員保障救濟程序中暫時權利保護制度之研究－以保訓會之停止執行為中心〉，公務人員保障暨培訓委員會 98 年度研究計畫，頁 15。

之審查方式；針對法院就本案訴訟與公民訴訟有關原告適格之認定，和本案訴訟之實體部分，如環評法第 14 條開發行為許可無效規範之情形與範疇、基礎處分遭撤銷後之補正、第一階段環評審查結論附加條件、行政機關職權廢止違法行政處分等問題，進行討論。

第三章為環境影響評估法制之分析與環評法第 14 條規範之探討。我國係參考美國環評法制，在立法審議之過程，於環評法第 14 條賦予環評主管機關具有「否決權」之設計；基於該條之規定，就環評審查程序與開發行為許可程序間之關係、目的事業主管機關之認定與開發行為許可之範疇進行論述後，再觀察實務判決之情形，以分析目前環評爭訟案件所面臨之問題。

第四章則先從公民訴訟原告適格進行觀察，因我國公民訴訟條款亦參酌美國公民訴訟法制，經由比較法之研究，以檢視我國實務在原告適格之認定是否適宜。其次，針對環評爭訟案件本案訴訟及暫時權利保護制度類型，以及暫時權利保護制度之實體審查標準，進行觀察與探討；最後，就中科三期案行政爭訟程序予以重構。

第五章係回顧上開章節之重點，予以歸納後，提出本文研究之成果，俾使讀者在觀看本章之內容，即可掌握本文全貌。



第二章 中科三期環評爭訟案之始末



第一節 中科三期之本案訴訟

壹、事實概要

中科三期案因歷經多次本案訴訟、停止執行與假處分之聲請，為求簡明，以下以本案訴訟為分類，以及本案訴訟相關之裁定進行介紹。

一、第一次本案訴訟：撤銷環保署 95 年環評審查結論之訴

國科會所屬之中部科學工業園區開發籌備處¹，為辦理「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」（簡稱中科三期），將中科三期環境影響說明書交由目的事業主管機關國科會，由國科會轉送環保署審查進行審查。95 年 6 月 30 日環保署環境影響評估審查委員會（簡稱環評委員會）第 142 次會議決議有條件通過第一階段環境影響評估審查，於 95 年 7 月 31 日公告環評審查結論²（簡稱 95 年環評審查結論），而國科會於 95 年 8 月 3 日核發開發行為許可³（簡稱國科會 95 年開發行為許可）予開發單位中部科學工業園區開發籌備處；內政部於 95 年 10 月 26 日核准「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場）開發計畫與細部計畫案」，核發開發許可⁴（簡稱內政部開發許可）。

當地居民因不服 95 年環評審查結論，於訴願駁回後，以環保署為被告提起撤銷之訴，經臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決⁵，撤銷 95 年環評審查結論與訴願決定確定。原告於第一

¹ 行政院國家科學委員會中部科學工業園區開發籌備處，於 96 年 1 月 9 日經立法院三讀通過行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法，於 96 年 1 月 24 日總統公布後，正式改為行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局，而為行政機關。

² 行政院環境保護署 95 年 7 月 31 日環署綜字第 0950060540 號函。

³ 行政院國家科學委員會 95 年 8 月 3 日台會協字第 0950039651 號函

⁴ 行政院內政部 95 年 10 月 26 日台內營字第 09508063931 號函。

⁵ 本案環保署就最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決聲請再審，遭最高行政法院 100 年度判字

次本案訴訟上訴之期間，就 95 年環評審查結論聲請停止執行，遭行政法院裁定駁回確定⁶；原告復以債權人之身分，將第一次本案訴訟確定判決聲請強制執行，命債務人環保署應命開發單位中科管理局於重新辦理環境影響評估審查並合法通過前，停止實施開發行為（包括施工及營運）等，亦遭行政法院裁定⁷駁回確定。

二、第二次本案訴訟：確認國科會 95 年開發行為許可與內政部開發許可無效之訴、確認環保署公法上之義務之訴

95 年環評審查結論遭行政法院撤銷確定後，99 年 8 月 10 日國科會與中科管理局召開記者會，宣布「停工不停產」⁸，使已進駐在中科三期基地範圍的廠商友達與旭能繼續營運。環保署以續行中科三期第一階段環境影響評估初審會議的名義，於 99 年間召開 5 次專案小組初審會議⁹與 2 次健康風險評估專家會議後，於 99 年 8 月 31 日召開環評委員會第 197 次會議，再次決議中科三期有條件通過第一階段環評審查，並於 99 年 9 月 2 日公告環評審查結論¹⁰（簡稱 99 年環評審查結論）；國科會廢止國科會 95 年開發行為許可後，核發新的開發行為許可¹¹（簡稱國科會 99 年開發行為許可）。

原告為停止中科三期之開發行為，隨後以國科會、內政部、環保署為被告，提起確認國科會 95 年開發行為許可與內政部開發許可無效之訴、確認環保署公法上義務存在之訴，經臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 2263 號判決，原告敗訴確定；第二次本案訴訟繫屬中，原

第 1332 號判決駁回。

⁶ 最高行政法院 98 年度裁聲字第 146 號裁定。

⁷ 臺北高等行政法院 99 年度執字第 39 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 1552 號裁定。

⁸ 自由時報（08/11/2010），〈中科局決議/中科三、四期 停工不停產 居民委任律師痛批政府 蓄意曲解法令〉，第 A01 版。

⁹ 初審會議期間發生限制原告 6 人與環境保護團體進入會場列席的爭議，而原告 6 人以及環保團體向行政法院假處分，就環保署就中科三期開發計畫環境影響說明會之相關會議均應公開審查，不得妨礙聲請人入場旁聽與登記發言之聲明，遭臺北高等行政法院 99 年度全字第 40 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2048 號裁定駁回確定。

¹⁰ 行政院環保署 99 年 9 月 2 日環署綜字第 0990080213 號函。

¹¹ 行政院國家科學委員會 99 年 9 月 6 日台會協字第 0990064454 號函。

告就國科會 95 年開發行為許可聲請停止執行，經臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定停止執行，國科會不服抗告，經最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定駁回後確定。

原告復以債權人身分，將臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號確定裁定聲請強制執行，經行政法院裁定駁回後確定¹²；原告亦聲請相對人環保署應命參加人中科管理局停止實施開發行為至環評審查通過為止，後經臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定，命環保署於裁定送達 7 日內命中科管理局停止實施開發行為，環保署不服而抗告，經最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定駁回後確定。

三、第三次本案訴訟：確認廠商所取得之各項開發許可無效之訴

原告為停止中科三期內廠商之營運，提出被告環保署應命參加人友達與參加人旭能立即停止開發，並裁罰友達與旭能繼續營運之行為，以及確認被告國科會與參加人中科管理局核發給友達與旭能之各項開發許可為無效，並命友達及旭能之開發行為立即全面停工等三項聲明，經臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2054 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 178 號判決，判決原告敗訴。

原告於第三次本案訴訟繫屬中，聲請假處分，要求相對人環保署應立即命友達旭能即日起至第三次本案訴訟確定前，於中科三期範圍內停止施工生產營運；亦就國科會與中科管理局核發給友達與旭能各項許可聲請停止執行，均遭行政法院裁定駁回後確定¹³。

四、第四次本案訴訟：撤銷 99 年環評審查結論與國科會 99 年開發行為許可之訴

原告就 99 年環評審查結論與國科會 99 年開發許可，以環保署及國科會為被告，提起撤銷之訴，經臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決原告敗訴後，

¹² 最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定。

¹³ 假處分裁定為臺北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 1030 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度全更一字第 1 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 3073 號裁定；停止執行裁定為臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定。

經最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決廢棄發回，目前仍在審理中。原告在第四次本案訴訟繫屬中，就 99 年環評審查結論、國科會 99 年開發行許可均聲請停止執行，以及友達與旭能各項許可聲請停止執行，經臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定，除友達與旭能各項許可停止執行之聲請駁回外，99 年環評審查結論、國科會 99 年開發許可均停止執行。

環保署不服臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定而提起抗告，經最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 2293 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停更二字第 2 號裁定、最高行政法院 101 年度裁字第 1200 號裁定，以駁回原告聲請後確定。環保署亦針對臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁，聲請於抗告確定前停止執行，經最高行政法院 100 年度裁字第 1059 號裁定駁回聲請後確定。

貳、案件爭點與法院見解

以下依本案訴訟及爭點涉及程序事項或實體事項作為分類，逐一介紹。

一、第一次本案訴訟

（一）程序事項

在臺北高等行政法院判決理由中，無程序事項之爭執；在上訴審時，最高行政法院認為「行政機關依環評法第 7 條規定通過環評審查，而未依環評法第 8 條規定進入第二階段環境影響評估，即剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地居民權益即因而受侵害」，當地居民得以利害關係人身分提起行政訴訟。法院認為本案被上訴人分別居住台中縣神岡鄉及后里鄉，並長期於該處耕作，當然具本件撤銷訴訟之訴訟權能；被上訴人雖有主張代表「台中縣后里鄉農業與環境保護協會」提起訴訟，目的僅係強調訴訟不僅為私人利益，亦具公益性質，並非捨棄原主張之利害關係人身分。

（二）實體事項

爭點主要在 95 年環評審查結論就中科三期之開發行為，在「對環境有重大影響之虞」之認定上有無違法，是否應進入第二階段環境影響評估審查。臺北高

等行政法院認為「第一階段環境影響評估程序多僅是『書面審查』程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段。因此，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞的任務」。法院認為，環評法第 8 條所稱「對環境有重大影響之虞」，屬於不確定法律概念中之規範概念，須經由科技專門知識，或採取評價之態度始能加以確定；涉及「具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等」，因法院審查能力有限，而承認行政機關有判斷餘地；但行政機關之判斷如有恣意濫用及其他違法情事，應承認法院得例外加以審查¹⁴。

法院認為本案污水排放量甚為可觀，且排放區域對農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全有相當之影響；環評審查小組中具備健康危險評估專業知識者僅有周晉澄委員，其意見就評估本案是否對國民健康及安全有重大影響，具有決定性關鍵，因此法院以周晉澄委員歷次專案小組初審會議發言之記錄，認為本案開發單位於環評審查過程中未提供完整資料，就健康風險評估部分難認依環評審查結論為完全之補充或修正¹⁵；95 年環評審查結論所列條件第 5 項係以開發單位應於營運前提出健康風險評估作為條件，益認本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞。因此法院以被告環保署在開發單位未提出健康風險評估之情形下，依據不充足之資訊作成有條件環境影響評估之審查，為裁量濫用之違法，構成行政機關之判斷係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊而違法，而撤銷原處分以及訴願決定。

¹⁴ 判決理由：「如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5.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。6.行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。」

¹⁵ 判決理由：「本件被告依組織規程第 4 條第 1 項規定，置委員 21 人...其中具有健康危險評估專業知識的委員僅有周晉澄委員 1 人，為被告所是認，則周晉澄委員之意見就本案是否對國民健康及安全有重大影響，具有決定性之關鍵。...周晉澄委員已於歷次專案小組初審會議提出質疑並請開發單位補充說明。依開發單位之答覆說明，僅承諾將來營運後，會將排放量控制於 1 年 750 公噸以下，以及會持續監督排放，並未針對周委員之審查意見，作具體之回應，尚難認其已依審查結論為完全之補充或修正。」

最高行政法院肯認原審之見解，並表示環境影響評估程序「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」；就環評法第 8 條之「重大影響」，認為「例示規定於環評法施行細則第 19 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」，而非開發行為必須對於環境「有重大影響」時才進入第二階段環境影響評估。就上訴人環保署指摘原審未依行政訴訟法第 41 條命處分當事人中科管理局參加訴訟而逕為判決，顯然違背法令部分，最高行政法院以本案為行政訴訟法第 42 條第 1 項之情形，原審法院雖未本於職權命中科管理局參加訴訟，中科管理局仍得依同法第 284 條第 1 項聲請重新審理，而非原判決有違背法令之情事，駁回環保署上訴而確定。

二、第二次本案訴訟

（一）程序事項

主要爭點為：

1.原告第 3 項聲明，從「被告環保署應命參加人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）」，變更為「請求確認被告環保署於 99 年 3 月 2 日收到原告提出之公民告知書後，負應於 60 天內命參加人重新辦理環境影響評估審查並合法通過前停止實施本案開發行為（包括施工及營運）之公法上義務存在」是否合法？

2.原告是否具當事人適格？

3.原告就確認國科會 95 年開發行為許可無效、內政部開發許可無效、確認環保署公法上義務存在等三項聲明是否有確認利益？

臺北高等行政法院就原告訴之變更部分，認為原告主張情事變更而將訴之聲明變更為確認公法上法律關係存在之訴，與行政訴訟法第 6、9、11 條及環評法第 23 條第 9 項規定並無不符，而准許變更。就當事人適格部分，法院認為環評法第 23 條第 8 項和第 9 項¹⁶，屬行政訴訟法第 9 條「法律有特別規定者」¹⁷，受

¹⁶ 環評法第 23 條：「（第 8 項）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 9 項）主管機關於書面告知送達之

害居民因屬權利受侵害之人，不符提起公益訴訟之要件，而公益團體得基於該條規定提起公益訴訟。法院認為原告三項聲明係為確認訴訟，均與環評法第 23 條第 8 項和第 9 項就主管機關怠於執行職務之行為所得提起之給付訴訟或課予義務訴訟顯有不同；原告係就自身之健康、安全等權益因系爭開發許可受有危害，因此原告三項聲明均有即受確認判決之法律上利益。上訴審法院肯認原審之見解。

（二）實體事項

主要爭點為：

- 1.國科會 95 年開發行為許可是否因 95 年環評審查結論嗣後遭撤銷，而適用環評法第 14 條第 1 項無效之規定？
- 2.內政部開發許可是否有環評法第 14 條第 1 項之適用？
- 3.在確認環保署收受公民告知書後，是否負有公法上義務之存在？

在國科會 95 年開發行為許可是否無效之部分，臺北高等行政法院認為被告國科會於 99 年 9 月 6 日已廢止國科會 95 年開發許可，因此依行政程序法第 110 條第 3 項及第 125 條規定，國科會 95 年開發許可自 99 年 9 月 6 日起失其效力而不存在，原告訴請確認客觀上已不存在之行政處分為無效，訴訟要件即有欠缺，經法院闡明，原告仍維持原訴訟類型，顯然欠缺權利保護要件，無訴之利益而駁回。

就原告主張國科會 95 年開發許可因 95 年環評審查結論遭判決撤銷後，依環評法第 14 條第 1 項規定為無效之行政處分之主張，法院認為「環評法第 14 條立法本意，在於應先完成環境影響評估審查，目的事業主管機關始得為後續之開發許可，亦即時間上有其先後順序，主管機關不得在未完成環境影響評估審查前，逕為開發許可，否則，該開發許可自始無效，不待撤銷，以促使目的事業主管機關尊重環保署對於環境影響評估之判斷」；完成環境影響評估審查後作成之開發行為許可，因環評審查結論嗣後遭撤銷之法律效果，法院認為非立法者所預見，

日起 60 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。」

¹⁷ 行政訴訟法第 9 條：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

亦無相應之規定，無論依文義解釋或立法解釋，均難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇；法院又以「我國法制就行政處分之無效原因，係採重大明顯瑕疵說...所謂『重大明顯』，係指其瑕疵之程度，非但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知，如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效」，在基於法律安定性及保護行政處分相對人信賴利益，必該行政處分有明顯重大之瑕疵，始為無效之行政處分，因此難以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第 14 條第 1 項無效之情形¹⁸。

法院認為 95 年環評審查結論遭撤銷後，國科會 95 年開發行為許可應依「分階段行政程序」及「接續行政處分」之行政法理認定。法院認為「依環評法第 14 條第 1 項規定...應踐行之『環境影響評估程序』與『開發行為許可程序』係屬不同之行政程序，其主管機關不同，據以作成決定之法律依據亦不相同，又應先後依序為之，是『環境影響評估程序』為『開發行為許可程序』之前階段程序，二者間構成『多階段行政程序』；又環保署依其環境影響評估程序所作成之環評審查結論，僅係就環境影響部分之決定，應屬『先行裁決』或『部分許可』，目的事業主管機關依開發行為許可程序所為之開發許可，則為『後續裁決』或『後續部分許可』，二者即成為所謂之『接續行政處分』；而 95 年環評審查結論經判決撤銷確定後，國科會 95 年開發許可應適用撤銷或廢止之規定容有討論空間，但非屬無效之行政處分則無疑義。

上訴審肯認原審見解外，就上訴人指摘國科會 95 年開發行為許可於 95 年環評審查結論遭法院判決撤銷後，不得以廢止方式處理，然原審以國科會 95 年開發行為許可遭廢止已不存在，而認為欠缺訴訟要件，有判決理由不備及適用法律不當之違法部分，最高行政法院認為，區別廢止與撤銷係信賴保護原則之實現，

¹⁸ 判決理由稱：「查本件被告國科會係在環保署完成環境影響評估審查並公告 95 年環評審查結論後，始核發 95 年開發許可，此與環評法第 14 條第 1 項規定『未經完成環境影響評估審查』即為開發許可，該開發許可無效之情，已屬有別；且被告國科會核發 95 年開發許可時，原與環評法第 14 條第 1 項規定無違，開發單位即參加人中科管理局復據以著手進行相關之開發行為，被告環保署 95 年環評審查結論係事後始經最高行政法院以 99 年度判字第 30 號判決『撤銷』確定，由此益徵被告國科會 95 年開發許可並非自始即確定不能發生法律效力之行政處分，故為保護開發許可相對人之信賴利益並維護法秩序之安定，自難以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第 14 條第 1 項所定無效之情形，而認為在完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，於環境影響評估審查嗣後遭撤銷者，亦有環評法第 14 條第 1 項之適用，仍為無效之行政處分，致生解釋環評法之『無效』，違背行政程序法『無效』法理之違背法令結果。」

縱然行政處分違法，並無限制行政機關不得使行政處分向後失效，如行政處分違法與否尚有爭議，若合於廢止要件者自得為廢止；本案國科會 95 年開發行為許可是否為合法行政處分，應係廢止當時行政機關認定之職權，不論當事人主張無效或得撤銷之違法，行政機關均得選擇以廢止向後解消行政處分之效力¹⁹。

在內政部開發許可是否無效部分，臺北高等行政法院認為環評法第 7 條、第 14 條所稱之目的事業主管機關，雖無明文規定，「然實務運作上，悉以依上開規定轉送環境影響說明書至主管機關環保署審查及規範該開發行為相關法規之機關，為目的事業主管機關（即開發行為許可機關）」，因此被告國科會始為環評法第 7 條及第 14 條所指之目的事業主管機關，其核發之開發行為許可如違反第 14 條第 1 項規定，始生無效之問題；被告內政部既非環評法第 7 條及第 14 條所稱目的事業主管機關，而內政部開發許可係「參加人中科管理局申請土地使用分區及使用地變更案件，被告內政部依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款及第 15 條之 2 規定核發之土地開發許可」，而與環評法之規定無涉。上訴審法院支持原審見解。

在確認環保署收受公民告知書後，是否負有公法上義務存在之訴部分，原告主張被告環保署 99 年 3 月 2 日收受原告公民告知書後，負有應於 60 天內命參加人於本案重新辦理環評審查並合法通過前應停止本案之開發行為（包括施工及營運）之公法上義務存在。臺北高等行政法院認為「主管機關於收受公民告知書後，如認開發單位確有違反環評法或相關命令情事，即應於 60 日內依法執行，此為

¹⁹ 判決理由稱：「行政處分之撤銷係以行政處分違法為前提，而合法行政處分不論是否授與利益，均得由原處分機關依職權在一定條件為全部或一部之廢止，是以合法行政處分原則上係以廢止方式向後解消其效力，但行政處分合法並非廢止之必要條件，亦即具備廢止事由者，即使該行政處分合法或違法，尚有爭議，亦得為廢止，蓋廢止制度之形成係因授益行政處分具得廢止事由，致原合法行政處分具違法性，原與撤銷相同處理而溯及失效，但基於信賴保護原則，乃以法律規定限制其可撤銷性並給予信賴保護之補償。區別廢止與撤銷，係信賴保護原則之實現，並非以此規定限制廢止之行使，亦非就使行政處分效力解消區分為廢止及撤銷行使方式，縱然行政處分或為違法，並無限制行政機關不得使行政處分向後失效之理，是行政處分違法與否尚有爭議，若合於廢止要件者，自得為廢止。特別在違法授益行政處分，行政機關並無意對已給付之利益向人民追究，自得選擇對人民有利之廢止；再如本件情形，人民與行政機關對為訴訟對象之行政處分，究竟是否違法爭執甚大，若行政機關以撤銷方式為之者，顯自認違法，則可能導致被依國家賠償法追償或後續程序致生困難，但又因情事變更不得不將該行政處分效力予以解消，亦得選擇廢止方式以解消該行政處分效力。況所謂合法行政處分之認定，並非以當事人主張為準，而應係廢止當時行政機關認定之職權，惟不論如何，具有形式外觀有效之行政處分，不論當事人主張無效或得撤銷之違法，行政機關均得選擇以廢止向後解消行政處分之效力，並無不可。」

法律明定之義務，不待確認；必主管機關認開發單位確有違反環評法或相關命令之情事，依法命開發單位為一定之行為或不行為，或依法處分後，始在其與開發單位間創設公法上權利義務關係，在此之前，並無公法上法律關係產生」，而被告環保署收到原告提出之公民告知書，是否審認開發單位有違法之事實未明，而被告環保署是否負有公法上義務亦非法律關係本身，非確認訴訟請求確認之對象，因此原告之訴與確認訴訟要件不合。上訴審法院支持原審見解。

三、第三次本案訴訟

（一）程序事項

爭點為原告是否為環評法第 23 條第 8 項之受害人民而具當事人適格。臺北高等行政法院認為原告依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提出「公民告知訴訟」，係受害人民就主管機關疏於執行環評法或依該法授權之命令時，於踐行書面告知程序後，使受害人民就主管機關之不作為，取得訴訟權能；而環評法第 23 條第 9 項為行政訴訟法第 9 條之特別規定。法院復以「原告等自撤銷被告環保署之『95 年環評審查結論』判決確定後，復結合環評法第 23 條第 8 項及第 9 項公民訴訟，為連串之接續請求，分別經上開本院及最高行政法院裁判，原告除主張主管機關怠於執行外，亦係針對對環境之不良影響而請求，因此，為本件利益權衡時，已不侷限於考量『原告等之生命權、身體權及財產權』等私人利益，更考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』之環境公共利益」，而認為原告符合環評法第 23 條第 8 項所稱之受害人民。

（二）實體事項

爭點主要以友達與旭能之開發行為是否應停止為核心：

1. 友達與旭能之開發行為（設廠行為）是否應實施環評？被告環保署是否應命兩廠商立即停工，並依環評法第 22 條對友達與旭能各處新台幣 150 萬元罰鍰？

2. 被告國科會及被告中科管理局基於 95 年環評審查結論所核發予友達與旭能之各項開發許可（含免實施環評許可）是否依環評法第 14 條第 1 項規定而無效？是否應命兩廠商於中科三期之基地範圍內，立即全面停工？

就原告請求被告環保署應立即命參加人友達、旭能立即停止於中科三期內所有開發行為（包括施工及營運）之聲明，臺北高等行政法院認為原告係提起課予義務訴訟；參加人友達與旭能申請於中科三期設廠之開發許可，係由被告國科會委任其所屬中科管理局執行，因此就廠商之開發許可之目的事業主管機關為被告中科管理局。被告中科管理局於兩廠商向其申請免實施環評許可後，於 97 年 3 月 4 日、97 年 3 月 27 日依「96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 31-1 條²⁰規定向被告環保署申請免實施環評審查²¹，被告環保署審查同意後²²，由被告中科管理局通知友達、旭能同意免實施環評²³；其後旭能變更核配面積達 13 公頃，於 97 年 5 月 23 日申請被告中科管理局免實施環評，被告中科管理局以國科會名義向被告環保署申請同意免辦環評²⁴，被告環保署就污染物排放量是否有誤請求釐清後²⁵，於 97 年 8 月 19 日表示「現有之污染物總量合計後仍在該工業園區污染物排放總量內」²⁶，而被告中科管理局通知旭能免實施環評。因此友達、旭能於中科三期設廠，均經被告環保署、被告中科管理局許可，無違反環評法第 7 條、第 13 條之規定。

嗣後 95 年環評審查結論遭法院判決撤銷後，上述免實施環評之處分均未撤銷或廢止，被告環保署依行政訴訟法第 304 條之規定重為處分，於 99 年 9 月 2 日公告 99 年環評審查結論，決議有條件通過環評審查；96 年環評認定標準於 98

²⁰ 96 年 12 月 28 日公布之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31-1 條：「於經環境影響評審查（核）完成之開發行為（計畫）內，在不超出原核定之污染總量下，其內之各開發行為經主管機關及目的事業主管機關同意者，免依第 3 條至第 32 條及本法（指環評法）第 5 條第 1 項第 11 款公告規定實施環境影響評估。前項之開發行為（計畫），應有管理機關（構）執行污染總量管制，並每年向當地主管機關申報污染總量核配情形。」

²¹ 行政院國科會中科管理局 97 年 3 月 4 日會授中環字第 0970004030 號函、97 年 3 月 27 日會授中環字第 0970005559 號函。

²² 行政院環保署 97 年 5 月 5 日環署綜字第 09700033101 號函、97 年 5 月 6 日環署字第 0970019935 號函。

²³ 行政院國科會中科管理局 97 年 5 月 15 日中環字第 0970008564 號函、中環字第 0970008564A 號函。

²⁴ 行政院國科會 97 年 6 月 9 日會授中環字第 0970010480 號函。

²⁵ 行政院環保署 97 年 7 月 14 日環署綜字第 0970052801 號函。

²⁶ 行政院環保署 97 年 8 月 19 日環署綜字第 0970063267 號函。

年 12 月 2 日修正²⁷，被告環保署認為參加人中科管理局原核發給友達之免環評許可，係符合「經環境影響評估審查完成之開發行為（計畫）內，經開發行為之管理機關確認未超出原核定污染總量而免實施環評」之規定，因該許可未經撤銷、廢止或失效，因此無需再依認定標準重新認定應否實施環評。因此友達與旭能之免實施環評許可，未經被告環保署撤銷或廢止，而被告環保署重為處分之 99 年環評審查結論，亦使該等免施環評許可具適法性。上訴審肯定原審見解，認為本項聲明屬課予義務訴訟，法院應就是事實審言詞辯論之事實情況審酌，因此友達與旭能免實施環評許可，因被上訴人重為處置作成 99 年環評審查結論而仍屬有效，並具適法性。

在原告請求被告環保署應依環評法裁罰廠商各 150 萬元之聲明，臺北高等行政法院認為參加人友達、旭能係依被告環保署 97 年 5 月 5 日、97 年 5 月 6 日函同意免實施環評，再由被告中科管理局 97 年 5 月 15 日函核定均免實施環評，該免實施環評許可未經撤銷或廢止，與環評法第 22 條規定之要件不符。

在原告請求確認被告國科會及中科管理局於中科三期基地範圍內開發行為所核發之各項開發許可無效之聲明，臺北高等行政法院認為，廠商之各項開發許可（含建築執照、使用執照、雜項執照、免施環評之許可），非被告國科會作出，而係被告中科管理局所核發。廠商之免實施環評許可尚未經撤銷或廢止，與環評法第 14 條第 1 項規定之開發許可情形不同，為保障開發許可相對人之信賴利益，並維護法秩序之安定，難以維護環評法規範功能為由而擴大解釋該條所定無效之情形；且環評法第 14 條未就環評審查結論嗣後撤銷後之開發行為許可效力為規定，因此開發行為許可應依分階段行政程序及接續行政處分之法理認定。被告環保署 97 年 5 月 5 日、97 年 5 月 6 日函對友達、旭能免辦環評許可，並未以 95 年環評審查結論判決撤銷確定後即失效力作為免辦環評許可之解除條件，僅為被告環保署提請國科會注意。因此，法院駁回原告此項聲明。上訴審肯認原審之見解。

²⁷ 98 年 12 月 2 日修正公布之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，原第 31 條之 1 規定修正為第 34 條第 1 項、第 2 項：「於經環境影響評估審查（核）完成之開發行為（計畫）內，其內之各開發行為符合下列各款規定者，免實施環境影響評估：一、產業類別符合原核定。二、經開發行為（計畫）之管理機關（構）確認未超出原核定污染總量。但任一污染物排放量達該項污染物核定總量百分之 20 以上或粒狀污染物、氮氧化物、硫氧化物及揮發性有機物任一排放量達每年 100 公噸以上者，應經主管機關及目的事業主管機關同意。前項開發行為（計畫）之管理機關（構），應執行污染總量管制，並每年向當地主管機關申報污染總量核配情形。」

在原告請求被告國科會及中科管理局立即命友達、旭能在中科三期基地範圍內所實施之開發行為立即全面停工（包括施工及營運）之聲明，法院以基於同一環評法之法律體系，從環評法第 1 條、第 2 條以觀，環評法第 23 條第 8 項、第 9 項所稱「主管機關」，係為被告環保署；而被告國科會、中科管理局均非為環境保護目的而設立，僅為環評法第 14 條、第 22 條所定之目的事業主管機關。被告環保署就開發單位符合環評法相關規定為先行許可後，再依科學工業園區管理條例規定，接續決定開發單位是否可開發或進駐工業園區設廠；僅於環評主管機關認為開發單位有未依環評法第 7 條或第 13 條之規定，於作成認可前即為開發行為，依同法第 22 條規定由環評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。因此，法院認為原告以環評法第 23 條第 8 項、第 9 項請求被告國科會、中科管理局命友達公司、旭能公司全面停工，尚非有據。

上訴審肯認原審見解，認為廠商非未經許可而進行開發，與環評法第 22 條規定要件不合，因此被上訴人國科會、中科管理局是否可擴大解釋為環評法之主管機關，與判決結果已無影響。

四、第四次本案訴訟

（一）程序事項

爭點係為原告是否當事人適格、環評法是否為保護規範。臺北高等行政法院以環評法第 1 條、第 8 條、第 9 條之規定，肯定該法為保護規範；而環境影響評估係對於開發行為之抽象風險所為的預防性評估，以預防及減輕開發行為之不良影響，因最高行政法院之判決一再肯認而拘束下級法院，具實質上之拘束力；原告主張爭點效而當事人適格雖屬無據，然原告係后里區農地所有權人，於本件訴訟有原告之訴訟權能而有當事人適格。

（二）實體事項

爭點係為：

1.99 年環評審查結論作成程序是否合法？

2.95 年環評審查結論之相關判決，是否認定被告環保署就中科三期案應進入第二階段審查？

3.99 年環評審查結論有條件通過第一階段環評是否違背一般價值判斷標準、公益原則、明確性原則而違法？

4.99 年環評審查結論之過程是否基於錯誤、不充足資料做出？

5.99 年環評審查結論所附負擔是否違法？

臺北高等行政法院就 99 年環評審查結論是否違法部分，認為 99 年環評審查結論作成之程序合法，環評法第 4 條第 2 款並未賦予任何人列席環境影響評估會議之權利，專案小組第 6 次初審會第 2 次延續會議係公開審查，依旁聽要點第 6 點（二）規定不開放列席者登記發言，但有提供當地居民和相關團體到場旁聽及書面表達意見，就實質之資訊取得權和程序參與權並無影響；依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，以及旁聽要點第 8 點（六），會議進行決議前，旁聽者均應離開會場而讓委員進行表決，並未違反公開審查原則。

就未進入二階段環評是否違法部分，法院以「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，但屬於行政機關之判斷餘地事項者...除基於錯誤之事實，或基於與事件無關之考量，或組織是否合法、有無遵守法定程序、有無違反平等原則及一般公認價值判斷標準等，法院有審查判斷餘地外，應尊重其判斷，而採低密度之審查基準。又原判斷之決策過程，如非由行政機關首長單獨為之，而係由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成者，亦應對其判斷採取較低之審查密度」之立場，認為環評法施行細則第 19 條所謂「顯著不利之影響」係不確定法律概念，僅在行政機關逾越權限或濫用權力恣意為裁量時，行政法院始得予以審查。

法院認為中科三期之廠商所排放至牛稠坑溝之廢水應符合水利法相關規定之國家放流水標準，且符合環評加嚴標準，而 100 年 7 月 4 日廢水均內入七星基地污水處理場而改排大安溪，對原告之住居地無任何影響。就 99 環評審查結論原告主張係基於不充分、不正確資訊而作成，法院就開發單位提出之化學物質清單是否完整、有無就文化資產進行審查、健康風險評估、空氣污染評估、水污染評估、安全評估等進行審斷，認為 99 環評審查結論並無原告主張之情事；就 99 環評審查結論所附之負擔是否違法，以及負擔之實際執行情況是否能判斷行政處分有無濫用裁量權部分，法院認為就所附負擔觀之，係有效達成環評法第 1

條之立法目的，並且非有難以履行之情形，亦無從以開發單位有無履行各項負擔而判斷行政處分是否違法。

國科會 99 年開發許可係據 99 年環評審查結論而准許開發單位依環評審查結論及環保相關法規辦理後續相關事宜之處分，亦合法有據。

上訴審最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決，指摘原審未依行政訴訟法第 42 條第 1 項規定職權命開發單位中科管理局獨立參加訴訟；法院認為環評程序第一階段係以書面過濾開發行為是否對環境有重大影響之虞，第二階段才真正進入較較縝密、且踐行公共參與的程序，只要開發行為有環評法第 8 條第 1 項「對環境有重大影響之虞」及環評法施行細則第 19 條各款情形之虞即應繼續進行第二階段環境影響評估，並進一步指出「所謂『對環境有重大影響之虞』，係指『開發行為對環境有重大影響之虞』而言，至於開發單位履行其所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策或審查結論所附加之負擔後，是否可以化解開發行為『對環境有重大影響之虞』，乃主管機關應於事後檢查驗證其核定之環境保護對策成效之事項，自難以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由。」

最高行政法院認為 99 年環評審查結論「顯係以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由，於論理上倒果為因，不符合環評法第 5 條第 1 項、第 8 條第 1 項及第 18 條規範意旨；又開發單位既尚待於未來於施工及營運階段時，才有可能履行各項預防及減輕之措施及審查結論附加之負擔，如何於作成審查結論時，即能認定系爭開發行為『已無』對環境有重大影響之虞（尚未履行，如何已經有成效）？」顯違反經驗法則；以及「95 年審查結論既已遭撤銷而自始不存在，被上訴人環保署即應重啟環境影響評估審查程序，為忠實呈現母法所要求記載的『環境現況』，所謂『送審前二年內資料』自應指重新審查前二年內資料」原判決就被上訴人仍以開發單位所提 94 年度之資料審查而未糾正；審查結論內容難謂符合環評法施行細則第 43 條規定之程式要件等事由，廢棄原判決發回更審。

第二節 暫時權利保護之裁定

原告於本案訴訟審理期間，亦多次採用停止執执行程序與假處分程序，以下就本案訴訟相關之暫時權利保護裁定進行整理²⁸。



壹、停止執行裁定

一、聲請停止執行 95 年環評審查結論

最高行政法院 98 年度裁聲字第 146 號裁定，就當事人適格部分，以新保護規範理論²⁹界定聲請人為利害關係人。法院認為聲請人未陳明並提出事證，難以因聲請人之住居於中科三期鄰近，而逕認其具有法律上利害關係人。實體事項部分，依行政訴訟法第 116 條第 2 項，須有避免難於回復之損害之急迫必要性始得為之；而「難於回復之損害」之認定，法院認為「係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言。是其損害若得以金錢補償，即非所謂難於回復之損害」；聲請人既未因 95 年環評審查結論之執行已受有難以恢復之損害，縱認該環評有瑕疵而經北高行法院撤銷訴願決定與原處分，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，而駁回聲請。

²⁸ 原告就環保署續行中科三期環評審查會議，曾聲請不得妨礙旁聽與發言之假處分，經臺北高等行政法院 99 年度全字第 40 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2048 號裁定駁回聲請確定。

²⁹ 裁定理由稱：「又所謂法律上利害關係之判斷，係以『新保護規範理論』為界定利害關係第三人範圍之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；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，即應許其依法請求救濟，比觀司法院釋字第 469 號解釋理由書自明。準此，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由新保護規範理論判斷為其權利或法律上利益受損害，可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟。」



二、聲請停止執行國科會 95 年開發行為許可

臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定，係採略式審查³⁰。在勝訴蓋然率部分，法院認為 95 年環評審查結論已判決撤銷而不存在，參加人中科管理局提出之環境影響說明書未經環評通過，國科會 95 年開發許可之合法性基礎已溯及失所附麗，依環評法第 14 條第 1 項規定為自始、當然、絕對無效；法院復以「立法者藉此條文將開發行為之許可的效力與環評審查結論的效力互相結合，明揭『無環評、無許可、無開發』之意旨，如果說，環評審查結論經撤銷後，已核發的開發行為之許可只是違法而得撤銷，尚非無效，則根本就不需要特設此一規定」之理由，認為聲請人以相對人國科會為被告向本院提起確認訴訟，請求確認原處分無效尚非無據，堪認聲請人本案訴訟在法律上勝訴蓋然性高。

在停止執行的必要性和急迫性之審查，法院認為第一階段環境影響評估程序多僅是「書面審查」程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞的任務，以「第二階段之

³⁰ 臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定理由稱：「次按『... 2.而所有“暫時權利保護”制度，其審理程序之特徵，均是要求有法院在時間壓力下，以較為簡略之調查，程序審查當事人提出之有限證據資料，權宜性地、暫時性地決定、是否要先給予當事人適當之法律保護（以免將來的保護緩不濟急）。因此：（1）准許保護之決定制作後，仍容許以終局性之判決加以變更。（2）甚至在終局判決還沒有作成以前，如果隨著訴訟進行所揭露之事實，越來越使法院相信聲請保護之人在實體法上根本沒有該“正受暫時保護”之權利存在（或權利範圍比聲請者為小），法院也可依職權來撤銷原來之暫時性保護（或者是縮小其範圍）。3.此外正因為其是暫時性之保護，法院在審查時，更會傾向於現有資料之形式外觀審查，並以“利益大小”及“時間急迫性”作為權衡因素。換言之，對聲請人之利益影響越大，受保護之急迫性越高，則權利形式審查的嚴格性也會相對降低。不過即使如此，權利的形式審查仍然要到“使法院相信權利大概可能存在”之地步，如果外觀審查結果已讓法院形成“主張之權利內容，實體法上很難立足”時，法院仍可駁回其請求。4.又有關公私法益之權衡，仍取決於“受保護權利存在之蓋然性”與“如果事後證明保護發生錯誤時，社會為此已付出之代價有多高”等因素之權衡，實質上仍落在“保護必要性”之討論範圍內。至於最終證明私權雖然存在，但保護此一私權會讓社會付出太高代價之情況，則是屬於有關行政訴訟法第 198 條所定情況判決之課題，與暫時權利保護制度全然無關。因此千萬不能誤以為暫時權利保護制度的公、私法益權衡是指被保全之私權利本身與公共利益之取捨。5.簡言之，本院一直認為“行政處分之停止執行”法制與“假扣押假處分”法制，應該是在一套法理基礎下運作，而雙方面之具體規定內容在法解釋論上也有互補之功能，本院向來將之統合在一個判斷基準來加以說明。其判斷基準即：（1）先要考慮聲請人本案請求在法律上獲得勝訴之蓋然性有多高。（2）再以個案中“情事急迫程度”與“公私法益之實際權衡”等因素，來決定是否要給予聲請人“保全或定暫時狀態之假處分”之暫時權利保護。』最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定意旨參照。」

實質審查程序的審查成本比較高，而且在『對環境有重大影響之虞』的成分很低之下，權衡整個社會的損益，給予有條件的通過第一階段審查程序，實際上是有益於整個社會成本之支出，但這樣的前提是『對環境有重大影響之虞』的成分很低...環境影響評估法的規範目的，並不是造就非常精細、非常科技、非常嚴格、非常控管的有條件通過第一階段環評，假如條件是『精細、科技、嚴格、控管』就意味著『對環境有重大影響之虞』的成分不低」之理由，認為 95 年環評審查結論所附條件涵蓋水污染、空氣污染、毒性化學物質多項對當地環境及國民健康安全具有高度危害之控管條件，且附加健康風險評估之條件係最嚴格要件，對環評監督作用具有關鍵重要性，已突顯本案對「環境有重大影響之虞」之成分較以往所有通過環評案件為高，具體化呈現「保全急迫性及必要性」；參加人中科管理局所提健康風險評估，歷時四年仍未經環保署審查通過，而開發行為未完成環評之情形下繼續進行，對自然環境、國民健康及當地居民之生命、身體、財產均以造成急迫之危險，因此綜合衡量比較自然環境、聲請人及相對人之公私利益，有准予停止執行原處分之必要。

抗告審最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定，認為行政處分停止執行屬行政訴訟暫時權利保護制度之一環，係屬緊急程序，對於構成停止執行要件之事實證明程度達釋明即可，得蓋然心證即得准予停止執行。法院認為環境影響評估法採預防原則，並且以環評法第 14 條環評審查結論對開發行為許可具有否決性，「即未通過環境影響評估者，不能許其開發，甚至加上行政法規上幾乎不可見之無效明文規定，其立法意旨已蘊含同法第 5 條第 1 項對環境有不良影響之虞之開發行為，對環境有重大影響之虞之高度可能性之判斷...（環評法施行細則第 19 條）第 2 款至第 7 款³¹對環境有重大影響情形對環境所造成之損害，性質上均屬難於回復之損害」，因此未通過環評之開發行為，對環境包括居民健康安全有造成難於回復損害之高度可能性，亦即將發生難於回復之損害。

³¹ 環境影響評估法施行細則第 19 條：「本法第 8 條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、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者。五、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。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」

法院認為國科會 95 年開發行為許可所據之 95 年環評審查結論嗣後經判決撤銷確定後，對環境包括居民健康安全，有造成難於回復損害之高度可能性；提出健康風險評估之條件，為抗告人環保署自承為以往通過之環評案件所未曾附加者，該條件對將來撤銷此開發案具有絕對性關係，而健康風險評估自 95 年環評審查結論公告後歷時四年審查仍未通過，可見健康風險評估涉及高度科技專業性；開發案之評審查委員周晉澄為唯一具有健康危險評估知識之委員，於專案審查會議亦要求開發單位提供製程所有物質之特性及毒性資料，足見排放污水對環境、居民健康安全之重大影響，而無審查通過之健康風險影響評估，可認對當地居民之相對人將發生難於回復之損害。

在本案勝訴蓋然率部分，法院認為訴願法第 93 條第 2 項之規定係表明合法性顯有疑義之行政處分，不具立即執行之公益，「係法治國家之依法行政原則之具體化，而為維護憲法原則之重大公益而行政法是憲法之具體化，解釋運用行政訴訟法第 116 條第 2 項規定，自應顧及此項法治國家依法行政原則之精神」；因此系爭開發許可所據之 95 年環評審查結論既經判決撤銷，而開發許可即溯及自始違法，其違法性明確甚於合法性顯有疑義，停止其執行自難謂於公益有重大影響；系爭開發許可之處分相對人為參加人中科管理局而非廠商，廠商之建廠營運個別利益係屬私益，參加人延遲提出健康風險評估相關資料及補正資料，95 年環評審查結論為行政法院撤銷，此項結果及衍生之問題為參加人所欲見，自不能主張停止執行對開發案所要達成之公益有重大影響。

三、聲請停止執行 99 年環評審查結論、國科會 99 年開發行為許可及停止執行國科會及中科管理局核發予廠商之各項執照與許可

歷審裁定為臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 2293 號裁定、臺北高等行政法院 100 年停更二字第 2 號裁定，以及最高行政法院 101 年裁字第 1200 號裁定，最後以駁回抗告人即原告 6 人之聲請而確定。為求簡明，以下就法院對當事人適格、停止執行要件之審查標準作為分類進行介紹。



（一）當事人適格

臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定，認為依臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決、最高行政法院 99 年判字第 30 號判決，就行政機關未依法進入第二階段環評審查，當地居民因環評法賦予對開發行為表示意見等相關權利受到侵害，而以利害關係人提起行政訴訟；而目的事業主管機關國科會核發予中科管理局之開發許可係本於 95 年環評審查結論而來，當地居民自亦得對該行政處分爭執。最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定，係以相對人提出相關判決主張為利害關係人，而得為本件請求³²，並未就當事人適格進一步論斷。

臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定，係以「新保護規範理論」判斷當事人適格，法院就聲請人提出相關判決而認為在本件具有訴訟權能之主張，認為前揭判決就當事人適格之認定並無既判力，非實體上爭點亦無爭點效適用，尚難認足以釋明³³。最高行政法院 100 年度裁字第 2293 號裁定，以「新保護規範理論」判斷是否有請停止執行之訴訟權能，亦肯認原裁定就既判力與爭點效之見解；惟法院認為原審如認抗告人未能釋明其具訴訟權能，應依法闡明曉諭抗告人為適切之釋明或證明，抗告人提起本件抗告時已提出土地所有權狀等相關文件為其等有利之憑據，原審於更為裁定時應一併審酌。

臺北高等行政法院 100 年度停更二字第 2 號裁定，認為原告均為開發行為周邊之居民或農民，而 99 年環評審查結論未進入第二階段環評，會影響環評法賦予當地居民對開發行為表示意見等相關權利，得以利害關係人身份提起行政訴訟；而國科會 99 年開發許可係植基於 99 年環評審查結論，當地居民亦得對該處分爭執。最高行政法院 101 年度裁字第 1200 號裁定未就當事人適格進一步論斷。

³² 裁定理由稱：「相對人係依原法院 96 年度訴字第 1117 號、本院 99 年度判字第 30 號判決及原法院 99 年度停字第 54 號、全字第 43 號、本院 99 年度裁字第 2032 號裁定，主張其為利害關係人得為本件請求。」

³³ 裁定理由稱：「聲請人雖主張本院 96 年訴字第 1117 號、最高行政法院判字第 30 號判決、本院 99 年停字第 54 號及 99 年全字第 43 號裁定、最高行政法院 99 年裁字第 2032 號裁定均認定聲請人為適格之當事人，亦應認聲請人在本件具有聲請停止執行之權能。惟前揭裁判關於當事人適格與否之認定，並非就訴訟標的所為之裁判，即無既判力之可言。至於日本學者新堂幸司所創之爭點效學說，係就訴訟標的以外之實體上爭點，賦予判決之拘束力。本件聲請人有無訴訟權能，並非實體上之爭點，自不適用爭點效之理論。」



(二) 停止執行要件之審查標準與見解

臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定，以略式審查³⁴進行審理，並採「合法性顯有疑義之行政處分，不具立即執行之公益，係法治國家之依法行政原則之具體化，而為維護憲法原則之重大公益所要求」、「在進行利益權衡時，已不能侷限於考量『聲請人之生命權、身體權及財產權』等私人利益，更應考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』之環境利益（公共利益）」等最高行政法院見解為衡量標準³⁵。法院認為中科三期對國民健康及安全確有不利影響之虞，依法應進入第二階段環評，然 99 年環評審查結論未依判決意旨進入第二階段環評，仍以有條件通過第一階段環評；法院審酌 99 年環評審查結論有放流水之公告事項，光電產業其製程將產生有毒性之廢水，對生態環境破壞影響極大，對農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全等造成危害，有暫時權利保護之必要性及急迫性。在衡量自然環境、聲請人及相對人之公私利益，有准予停止執行 99 年環評審查結論與國科會 99 年開發行為許可之必要。

就廠商各項執照與許可部分，法院認為建築執照、使用執照、雜項執照之權責主管機關均非相對人國科會；而廠商所取得之免實施環評許可係植基於 95 年環評審查結論，而 95 年環評審查結論判決撤銷確定後，相對人環保署尚未再為任何免實施環評之許可，殊無進一步討論之餘地，而其他各項開發許可部分因為具體指陳且無積極證據說明，因此此項聲明予以駁回。

抗告審最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定，以「聲請停止執行之要件，行政法院必須審查：（1）原處分或決定之執行是否將發生難以回復之損害？（2）是否有急迫情事？（3）是否於公益無重大影響或原告之訴非顯無理由？」作為審查標準，且聲請人需對停止執行之必要等事項盡釋明責任。在「難於回復之損害」之認定，「指其損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，以及不能以相當金錢賠償而回復損害而言」，然而進一步表示「不應只以『能否用金錢賠償損失』當成唯一之判準，如果損失之填補可

³⁴ 參照最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定。

³⁵ 相同見解，最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定。

以金錢為之，而其金額過鉅，或者計算有困難時，為了避免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為『難於回復損害』之範圍」。

法院認為決策單位有兼顧國家發展經濟以及生態、居民生活之責任，而法院基於尊重行政機關就高度屬人性、高度科技性、計劃性政策之決定及法律授權之專屬性，承認行政機關之判斷餘地，而臺北高等行政法院 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，係因行政機關依據不充足之資訊做成有條件通過環評結論，非認定中科三期應進入第二階段環評，原裁定之認定違背上開判決見解而有所誤解。相關判決與裁定³⁶係就 95 年環評審查結論及開發許可為停止執行或假處分之聲請，無從推導 99 年環評審查結論當然違法，或其執行將發生難於回復之損害；且有急迫並於公益無重大影響之證據，仍應由相對人就相關要件為釋明。法院認為原裁定就暫時權利保護之必要性或急迫性有理由不備之情事，因此原裁定除確定部分外予以廢棄，由原法院更為裁定。

發回後之臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定，在停止執行要件之審查，以「審查合法要件及有無聲請停止執行之利益後，即應先審查行政處分之停止執行，於公益有無重大影響及本案訴訟是否顯無理由。兩項因素有其一，即應駁回停止執行之聲請...若行政處分之停止執行，於公益無重大影響，且聲請人之本案訴訟非顯無理由，則須進而審查行政處分之執行是否將發生難於回復之損害，且有急迫之情事。」為標準；法院認為「在難於回復之損害之情形，通常亦具有急迫性。有無難於回復之損害與急迫之情事，係審酌聲請人自身所處的狀況，而非利益衡量之問題」，且「如於公益有重大影響，雖造成聲請人難於回復之損害，亦不准許停止執行」，與德國之階段性審查模式內容不相同；聲請人亦須盡釋明責任。

法院認為，無事證釋明停止原處分執行將造成產業喪失領先之優勢等致於公益有重大影響之情事；然就難於回復之損害且有急迫性之情事，因進駐廠商之流放水將改排至七星基地污水處理廠，無須排放至牛稠坑溝，並無發生難於回復之損害及急迫性；而聲請人就 99 年環評審查結論要求於公告後一年應完成流行病

³⁶ 臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決、臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定、臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2032 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定。

學背景調查將造成疾病來源之混淆，亦未經聲請人釋明將發生何種難於回復之損害及急迫性。聲請人就健康風險評估之評估模式在目前現有方法學上並未發展，主張不容增加更多風險亦非可採；相對人環保署於 99 年 9 月 2 日公告 99 年環評審查結論及相對人國科會於 99 年 9 月 6 日核發 99 年開發行為許可，聲請人迄今未因原處分執行而已受有難於回復之損害，亦無時間之急迫性；經社文公約有關水權之保護，仍應符合停止執行之要件始得裁定原處分停止執行。因此法院裁定聲請駁回。

抗告審最高行政法院 100 年度裁字第 2293 號裁定，認為臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定未就抗告人之主張分別詳予論駁，逕以抗告人未能釋明將發生何種難以回復之損害及其急迫性亦嫌率斷，有理由不備之違法，而認抗告有理由而廢棄原裁定，發回更審。

發回後之臺北高等行政法院 100 年度停更二字第 2 號裁定，採略式審查，聲請人必須要停止執行之必要及要件等事項盡釋明之責，而就「難以回復之損害」亦認為不應只以「能否用金錢賠償損失」當成唯一之判準，為了避免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮該後果是否有必要列為難於回復損害之範圍；是否有停止執行處分之必要，仍須審查系爭處分之執行是否將發生難於回復之損害並有急迫之要件，尚難遽採聲請人主張其本案勝訴之蓋然率甚高。

難於回復之損害且急迫性之部分，法院認為七星基地之廠商放流水已於 100 年 7 月改排至污水處理廠，並且於大安溪排放口排放，與 99 年環評審查結論同意暫排放廢水至牛稠坑溝而有停止執行急迫性，已與現況不符。空氣污染之監控與管制部分，環保署可依環評法第 23 條或相關主管機關依空氣污染防制法進行監督查核、裁處罰款或命令停工，亦難推認有難於回復之損害與急迫性。環評審查結論要求公告後 1 年內應完成流行病學背景調查及營運後應 5 年進行 1 次流行病學調查部分，法院認為附加之條款係課予較一般環保法規外更嚴苛遵守之條件，無從反面推論環評審查結論與開發許可之執行有難於回復之損害並有急迫之情事。就 100 年 4 月 1 日試排放流水至大安溪，造成魚群大量死亡之事，依臺北高等行政法院 100 年度全更一字第 1 號裁定及最高行政法院 100 年度裁字第 3073 號裁定，認為七星廠商廢水經由污水處理廠處理後再專管排放至大安溪，並無事

證對大安溪造成污染而危害居民用水與健康，且七星基地和大安溪放流口相對位置亦與聲請人住居有相當距離。法院以上開理由，駁回聲請。

抗告審最高行政法院 101 年度裁字第 1200 號裁定，除肯認臺北高等行政法院 100 年度停更二字第 2 號裁定之認定外，就抗告意旨主張原法院未提供抗告人陳述意見之機會即逕行裁定乃突擊性裁判部分，法院認為依行政訴訟法第 116 條第 4 項³⁷，行政法院為同法前 2 項裁定前，應先徵詢當事人之意見之規定，係屬訓示規定；抗告人另主張原裁定忽略本案請求勝訴蓋然率之判斷，顯有違反本院所建立之判斷基準，並忽略本案訴訟進度之主張，法院認為原裁定並非以抗告人之本訴在法律上顯無理由為由，而駁回抗告人停止執行之聲請，因此駁回抗告而確定。

貳、假處分裁定

一、聲請命環保署命中科管理局停止實施開發行為之裁定

臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定，就聲請人請求法院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，命中科管理局自即日起至中科三期七星農場開發計畫環境影響說明書重新通過環境影響評估審查時止，停止實施開發行為之聲請，就處分請求之勝訴蓋然率先進行審理。法院以「相對人以系爭審查結論業經本院判決撤銷確定在案，依環評法第 14 條第 1 項規定，本案開發行為之許可已失所附麗，而為無效之行政處分，已依環評法第 23 條第 8 項規定，以書面敘明疏於執行之內容告知環保署，環保署自告知送達之日起 60 日內未依法執行命開發單位即中科管理局停止實施開發行為等職務，遂以環保署怠於執行職務行為提起公民訴訟」而認為本案請求勝訴蓋然性高。

³⁷ 行政訴訟法第 116 條規定：「...（第 2 項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。...（第 4 項）行政法院為前 2 項裁定前，應先徵詢當事人之意見。如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。」

在處分原因，即保全急迫性與必要性進行審查，以「系爭審查結論附加條件涵蓋水污染、空氣污染、毒性化學物質多項對當地環境及國民健康安全具有高度危害之控管條件，已足以顯示本件開發行為『對環境有重大影響之虞』之成分不低」、「開發行為在未完成環境影響評估之情形下，繼續進行...七星農場園區廠商開發量產進度越多，污水排放量越大，對農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全等，所產生之危害可能性也隨之急遽升高。目的事業主管機關國科會及環評主管機關即環保署均明白拒絕命中科管理局停止施工，對自然環境、國民健康及當地居民之生命、身體、財產均已造成急迫之危險」，認為有保全必要性。在綜合衡量自然環境、相對人及環保署之公私利益後，准予定暫時狀態假處分，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，命中科管理局自即日起至中科三期七星農場開發計畫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。

抗告審最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定，維持原審之決定，認為本案相對人以環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項規定結合後所形成之主觀公權利，請求負有義務之主管機關按程序設計採取一連串接續之作為，以預防或減輕開發行為對環境之重大損害或避免急迫之危險，因此在利益衡量時，「已不能侷限於考量『聲請人之生命權、身體權及財產權』等私人利益，更應考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』之環境利益（公共利益）」；而國科會 95 年開發行為許可亦經臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定於本案訴訟（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決）確定前停止執行，最高行政法院 99 年裁字第 2032 號裁定確定在案，而認為「在開發行為進行中，環保署原對中科管理局之開發許可既已因行政法院之確定裁定停止其法律上效力，中科管理局即應停止開發行為，乃中科管理局猶表示不服，主管機關環保署有依環評法第 22 條後段之規定逕命中科管理局停止實施開發行為之必要」，駁回抗告人環保署、中科管理局之抗告。

二、聲請命環保署命友達與旭能於本案訴訟終結前立即停止開發行為之裁定

臺北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定，就聲請人（原告）請求相對人環保署應自即日起至原審法院 99 年度訴字第 2054 號行政訴訟事件終結確定前，立即命友達公司及旭能公司於中科三期範圍內停止施工、生產及營運等一切行為

之假處分聲請，就處分請求先進行審理。法院以「國科會（目的事業主管機關）於相對人（主管機關）重新公告環評審查結論後，業已廢止前揭 95 年之開發許可，並重新核發開發許可，同意中科管理局（原裁定植為相對人）依新審查結論辦理後續事宜」、「（環評法）第 22 條之處罰對象係指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...友達公司及旭能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第 22 條處罰對象，即有疑問」、「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...友達公司及旭能公司之建廠許可不因中科管理局之環評審查結論遭撤銷而無效」，認為聲請人就其本案權利存在並未為高度證明，難認有假處分之必要性。

在處分原因之審查，以「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。且中科管理局開發之中科三期部分，可出租用廠房係全數核配予友達公司及旭能公司，如抗告人所陳，中科管理局實施之環評本即以友達公司及旭能公司之營運行為作為環評審查內容，而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，友達公司及旭能公司無重複實施環評之急迫」，因此以聲請人未釋明定暫時狀態之處分之必要性及急迫性，而駁回聲請。

抗告審最高行政法院 100 年度裁字第 1030 號裁定，以原裁定要求抗告人需就本案權利存在為高度證明，有違假處分請求及原因應「釋明」之法律規定、尚需研酌環評法第 22 條立法意旨，以認定友達及旭能是否為該條處罰之對象、免實施環評之效力是否會受 95 年環評審查結論之訴訟結果影響，以及針對抗告人提出七星農場因旭能公司之營運量產所產生污染情形、中部科學園區后里園區環境保護監督小組會議資料、中科三期 99 年環評專案小組資料，原裁定未敘明其得心證之理由及其依據，為何抗告人就「防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有定暫時狀態假處分之必要」釋明不足，而發回臺北高等行政法院調查釐清後更為裁定之必要。

發回後之臺北高等行政法院 100 年度全更一字第 1 號裁定，就處分請求與處分原因之證明程度，以「滿足性之假處分，因可使抗告人在本案判決確定前先獲得權利之滿足，為顧慮其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害，此種處分雖毋庸提出『高度證明』程度之證據，但仍須以本案權利存在有較高之蓋然性，而

保全之必要性亦須有較高之證明度為必要」之標準進行審酌。在處分請求部分，法院認為「友達公司與旭能公司係因相對人及中科管理局函知免予實施環評後進駐中科園區。該二公司在「中科三期」未實施環評開發設廠，並無違反環評法第14條第1項規定」、「相對人另為99年環評審查結論公告，已重為處置，且旭能公司經中科管理局97年5月15日核定免實施環評，並未撤銷或廢止...因『95年環評審查結論』遭判決撤銷確定，致友達公司、旭能公司之『免辦環評許可』之效力未定狀態，已因相對人重為處分之『99年環評審查結論』有條件通過而具適法性」、「國科會於相對人99年9月2日公告『99年環評審查結論』有條件通過後，於99年9月6日以臺會協字第0990064454號函重新核發開發許可，則本件中科管理局對友達公司、旭能公司免實施環評可開發設廠之核定，仍繼續有效」，認為聲請人處分請求之勝訴蓋然性不高。

在處分原因部分，法院認為「聲請人又稱牛稠坑溝及大安溪因開發單位廢水，導電度過高，不符台東農田水利會網站所定標準等情，並提出安美環保科技股份有限公司100年7月5日水質樣品檢驗報告為據。惟上開檢驗報告，未經當事人與參加人會同檢測，已難認可資為較高證明證據，且相對人依水污染防治法第7條規定，於99年12月15日修正之放流水標準，未將導電度列為光電產業放流水管制項目...100年7月4日本件七星園區放流水由大安溪排放口排放，係各開發廠排放水匯流排放，是否因友達公司與旭能公司排放，使排放水導電度提高，亦有疑義，尚不足以此認本件有急迫性與重大損害」，不能認為聲請人已提出受有重大損害或有急迫危險之較高證明，因此駁回假處分之聲請。

抗告審最高行政法院100年度裁字第3073號裁定就實體審查標準，表示「聲請人請求法院作成之假處分內容，所保全者既為本案權利，聲請人自須釋明本案權利存在之蓋然性較高，使法院以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，認為本案訴訟勝訴之可能性較高，權宜性並暫時性地決定先給予其適當之法律保護，以免將來之保護緩不濟急。倘必須經過繁瑣的證據調查程序，始得認定本案訴訟勝訴之可能性時，是否有定暫時狀態之必要，應就聲請人因未准定暫時狀態假處分致本案勝訴時所生損害與相對人因定暫時狀態假處分所生損害衡量比較以為決定，果聲請人因未准定暫時狀態假處分致本案勝訴時所生之損害非不能或難以回復，而定暫時狀態假處分之實施卻對立法目的或公共利益之完成有危害之虞，即欠缺聲請之必要」；而後就滿足性處分之證明程度，「因可使聲請人在本案判決確定前先獲得權利之滿足；因此，滿足性處分形同喪失其對本案訴訟

原來具有之附隨性、暫定性等本質，而呈現如本案訴訟之內容，且發揮類似於本案訴訟之機能，為顧慮其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害，此種假處分准許之必要性須有較高之證明度...雖毋庸提出「高度證明」程度之證據，仍須以本案權利存在有較高之蓋然性，而保全之必要性亦須有較高之證明度為必要等由」，肯認原裁定之見解，駁回抗告確定。

第三節 判決分析與檢討

壹、本案訴訟與暫時權利保護制度之審查方式

一、司法審查行政機關判斷餘地之情形

第一次本案訴訟之臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決，就「對環境有重大環境影響之虞」之不確定法律概念，認為「具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查」；而例外可審查之情形為：「1.判斷是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.判斷是否有違一般公認之價值判斷標準。3.判斷是否違反法定之正當程序 4.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷的權限。5.判斷是否出於與事務無關之考量，即違反不當連結之禁止。6.判斷是否違反平等原則。」

上訴審法院最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決表示，參照司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由書，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，因此對於不確定法律概念，法院以審查為原則；但對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，以「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」。法院列出可審查之情形為：「1.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。2.法律概念涉及事實關係時，

其涵攝有無明顯錯誤。3.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。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.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。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.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。」

第四次本案訴訟之臺北高等行政法院 100 年度判字 118 號判決，以最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決之見解為基礎，進一步表示「原判斷之決策過程，如非由行政機關首長單獨為之，而係由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成者，亦應對其判斷採取較低之審查密度」。

從上開實務見解以觀，行政機關在高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定、獨立委員會或專家委員會之判斷，享有判斷餘地時，法院原則上對於行政機關之判斷，採較低之審查密度；惟法院例外得加以審查的情形，臚列如下：

- 1.判斷是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。
- 2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。
- 3.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。
- 4.判斷是否有違一般公認之價值判斷標準。
- 5.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。
- 6.判斷是否違反法定之正當程序。
- 7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。
- 8.判斷是否違反相關法治國家應遵守之原理原則。

二、停止執行與假處分之審查

法院在審查中科三期案相關之停止執行聲請、假處分聲請時，多以略式審查³⁸，係參照最高行 98 年裁字第 952 號裁定所訂出之基準：「(1) 先要考慮聲請人本案請求在法律上獲得勝訴之蓋然性有多高、(2) 再以個案中『情事急迫程度』

³⁸ 臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停字第 9 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停更二字第 2 號裁定。

與『公私法益之實際權衡』等因素，來決定是否要給予聲請人『保全或定暫時狀態之假處分』之暫時權利保護，即先考慮本案請求之勝訴蓋然率，再以個案情事急迫之程度和公私法益之權衡為認定；而暫時權利保護制度以形式審查方式，以「利益大小」及「時間急迫性」作為權衡因素，聲請人之利益影響越大，受保護之急迫性越高，則權利形式審查的嚴格性也會相對降低，然仍須達到「使法院相信權利大概可能存在」之地步；而在公私法益之權衡係「取決於『受保護權利存在之蓋然性』與『如果事後證明保護發生錯誤時，社會為此已付出之代價有多高』等因素之權衡，實質上仍落在『保護必要性』之討論範圍內」，而非公私法益之間之取捨。

未以略式審查之其他裁定，有以「須有避免難於回復之損害之急迫必要性始得為之」³⁹、「聲請停止執行之要件，行政法院必須審查：（1）原處分或決定之執行是否將發生難以回復之損害？（2）是否有急迫情事？（3）是否於公益無重大影響或原告之訴非顯無理由？作為准否停止執行之標準」⁴⁰、「審查合法要件及有無聲請停止執行之利益後，即應先審查行政處分之停止執行，於公益有無重大影響及本案訴訟是否顯無理由。兩項因素有其一，即應駁回停止執行之聲請...若行政處分之停止執行，於公益無重大影響，且聲請人之本案訴訟非顯無理由，則須進而審查行政處分之執行是否將發生難於回復之損害，且有急迫之情事」⁴¹等標準進行認定。

貳、當事人適格之認定

一、撤銷訴訟與確認行政處分無效訴訟

中科三期之相關判決中，法院在判斷原告是否為系爭行政處分之利害關係人時，係依「新保護規範理論」進行認定⁴²。最高行政法院 98 年裁聲字第 146 號裁定，從司法院釋字第 469 號解釋理由書以觀，認為「法律上利害關係之判斷，

³⁹ 最高行政法院 98 年度裁聲字第 146 號裁定。

⁴⁰ 最高行政法院 100 年度裁字第 1058 號裁定、最高行政法院 101 年裁字第 1200 號裁定。

⁴¹ 臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定。

⁴² 最高行政法院 98 年裁聲字第 146 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 2293 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2034 號裁定。

係以『新保護規範理論』為界定利害關係第三人範圍之基準，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；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，即應許其依法請求救濟」，來探究環境影響評估法是否為保護規範。

在撤銷訴訟方面，第一次本案訴訟之最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決，以「行政機關依環評法第 7 條規定通過環評審查，而未依環評法第 8 條規定進入第二階段環境影響評估，即剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地居民權益即因而受侵害，其雖非系爭處分相對人，仍得以利害關係人身分提起行政訴訟」，認定原告是否適格。

第四次本案訴訟之臺北高等行政法院 100 年度訴字第 108 號判決，以「實務上在判斷環境影響評估法是否為保護規範...以環境影響評估法第 1 條實施環境影響評估之立法目的；同法第 8 條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；同法第 9 條以下有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意等論點，肯定環境影響評估法具有保護規範之性質」；就個案原告是否為保護規範射程所及之人，法院表示「環境影響評估係對於開發行為之抽象風險（非具體危險）所為之預防性評估，以預防及減輕開發行為之不良影響（環境影響評估法第 1 條），本質上是否宜承認具有保障特定人之特定權利，而具有保護規範之意旨，實有探究之空間」，惟法院後以最高行政法院承認上開見解而具實質拘束力之理由，認為原告均為中科三期七星農場部分開發案所在地台中市后里區之農地所有權人，而有當事人適格。

在確認行政處分無效訴訟方面，第二次本案訴訟之臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決，以「原告已敘明渠等為系爭開發案基地周圍的居民，亦為后里地區的農民，並有土地所有權，系爭開發案若無合法的環評審查，據此作成之開發許可如仍為有效，開發單位繼續為開發行為而不停止實施開發，將使渠等生存之自然環境、健康及安全受到危害，並因此衍生有損害賠償請求權...原告為系爭開發案影響所及之當地居民，本件開發許可之執行，對環境包括當地居民健康安全將發生難於回之損害」，而認定原告有受確認判決之法律上利益。

二、公民訴訟

環境影響評估法第 23 條第 8 項、第 9 項係公民訴訟條款，而原告在第二次本案訴訟變更後之第 3 項聲明及第三次本案訴訟，均係以公民訴訟條款提起。第二次本案訴訟之臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決，法院表示行政訴訟法第 9 條規定為公益訴訟，目的為「突破有關訴訟利益採主觀訴訟之傳統理論，以限於與原告自己之權利或法律上利益有直接利害關係之事項始得訴訟之限制，賦予人民得以維護公益為理由，就無關自己權利或法律上利益之事項，對行政機關之違法行為提起行政訴訟，類此訴訟係以公共利益為目的，性質上屬客觀訴訟，但為免浮濫，明文規定以法律有特別規定者為限」；而環評法第 23 條第 8 項、第 9 項規定「賦予受害人民或公益團體得以主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟之權能，屬行政訴訟法第 9 條所稱『法律有特別規定者』，惟其中『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，但基於該法之特別規定，得提起公益訴訟。」法院認為本案原告 3 項聲明之訴訟類型均係確認訴訟，「與依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項規定對主管機關怠於執行職務之行為訴請判令執行，所得提起之給付訴訟或課予義務訴訟，顯屬有間」，而認為原告所提之訴訟並非公民訴訟。

第三次本案訴訟之臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2054 判決，以「所謂『公民告知訴訟』，所稱『受害人民』，指權利受侵害之人，就與自己權利或法律上利益有關事項提起訴訟。『公民告知訴訟』規定賦予受害人民對於主管機關疏於執行環評法或依該法授權訂定之相關命令時，於受害人民踐行同條第 8 項之書面告知程序後，得直接提起行政訴訟，請求判令主管機關為其所怠於執行之職務行為，使人民就主管機關之不作為，取得訴訟權能。因此，環評法第 23 條第 9 項規定賦予受害人民有請求主管機關執行環評法或相關命令之公法上權利，即為行政訴訟法第 9 條之特別規定。」而法院在認定原告是否為受害人民時，以「原告等自撤銷被告環保署之『95 年環評審查結論』判決確定後，復結合環評法第 23 條第 8 項及第 9 項公民訴訟，為連串之接續請求，分別經上開本院及最高行政法院裁判，原告除主張主管機關怠於執行外，亦係針對對環境之不良影響而請求，因此，為本件利益權衡時，已不侷限於考量『原告等之生命權、身體權及財產權』

等私人利益，更考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』之環境公共利益』，而認為原告符合環評法第 23 條第 8 項所稱之受害人民。

法院在認定原告是否為公民訴訟條款所稱之「受害人民」時，係以權利受侵害之人，就與自己權利或法律上利益有關事項提起訴訟之見解，即是否具「法律上利害關係」進行認定；而法院亦明確表示環評法第 23 條第 9 項提起之訴訟，係因主管機關疏於執行環評法或依該法授權訂定之相關命令，因此受害人民應提起之訴訟類型為給付訴訟或課予義務之訴，確認訴訟非公民訴訟可提起之類型。

參、實體部分

一、環評法第 14 條第 1 項開發行為許可無效之情形與範疇

第二次本案訴訟，法院認為環評法第 14 條第 1 項係針對自始未經環評而作成之許可，環評審查結論嗣後遭撤銷之開發行為許可，非立法者所預見，亦無相應規定；並以我國無效係採「重大明顯瑕疵說」，在考量法律安定性及處分相對人之信賴保護，難以擴大解釋環評法第 14 條第 1 項無效之情形。法院以「環境影響評估程序」為「開發行為許可程序」之前階段程序，兩者構成「多階段行政程序」，而環評審查結論應屬「先行裁決」或「後續部分許可」，與目的事業主管機關所核發之開發行為許可，兩者成為「接續行政處分」；95 年環評審查結論經判決撤銷確定後，國科會 95 年開發行為許可應適用撤銷或廢止之規定容有討論空間，但非屬無效之行政處分則無疑義。

惟參照環評法之規範目的以及體系解釋，環評法第 14 條第 1 項就開發行為許可，明文採「無效」而非「得撤銷」之方式，在立法上已屬少見，當立法者明定未完成環評審查之開發行為許可之效力時，法律適用上是否僅限於「自始未經環評」開發行為之許可，尚有疑慮。法院將環評審查程序與開發行為許可程序認定為「多階段行政程序」，而環評審查結論與開發行為許可認定為「接續行政處分」；惟「多階段行政程序」與「接續行政處分」係不同之概念，法院之見解是否妥適，亦有討論空間。

環評法第 14 條第 1 項適用之範疇，亦是決定本案訴訟類型之重要因素。原告就國科會開發行為許可、內政部開發許可、廠商取得之各項許可（免實施環評許可、建築許可、使用執照、雜項執照等），均認為係環評法第 14 條第 1 項所稱

之開發行為許可，因此提起確認行政處分無效之訴；惟本條規定係規範目的事業主管機關所核發之開發行為許可，目的事業主管機關之認定實屬重要；此外，本條規定是否及於行政機關依土地管理法規、建築法規所核發之許可，本文將於下一章進行論述。

二、免實施環評處分於環評審查結論遭撤銷後之效力問題

在第三次本案判決中，法院就友達及旭能之免實施環評處分，以「因『95年環評審查結論』遭判決撤銷確定，致友達公司、旭能公司之『免辦環評許可』之效力未定狀態，已因相對人重為處分之『99年環評審查結論』有條件通過而具適法性」，而認定友達與旭能未違反環評法第7條、第13條規定，被告環保署不得依第22條逕命其停止開發。法院認為99年環評審查結論係環保署因95年環評審查結論遭行政法院撤銷確定後，依行政訴訟法第304條所為之重為處置，而讓基礎處分不存在之免實施環評處分，從違法狀態補正為合法。

然依「96年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第31-1第1項之規定⁴³，上開免實施環評處分均係基於95年環評審查結論所作出，即95年環評審查結論係免實施環評處分之基礎處分，而該環評審查結論遭法院撤銷確定後，使得免實施環評處分為違法之行政處分；參酌環評法第1條、第14條及以預防原則為規範目的之觀察下，免實施環評許可在基礎處分已溯及既往無效時，是否已達「重大明顯瑕疵」因而無效，或是為得撤銷之行政處分？是否可透過嗣後作成之基礎處分而「補正」為合法處分？應從環評法規範目的進行討論。

在81年聯合國召開之環境與發展大會（United Nations Conference on Environment and Development, UNCED）所簽署的里約環境與發展宣言（Rio Declaration on Environment and Development），其第15個原則指出：「為維護環境，各國應根據其能力以廣泛地採取預防性方法。凡有危險或不可回復的損害，不得以欠缺充分科學確定性為由，推遲具成本效益的措施以預防環境的惡化」

⁴³ 96年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第31-1條：「（第一項）於經環境影響評估審查（核）完成之開發行為（計畫）內，在不超出原核定之污染總量下，其內之各開發行為經主管機關及目的事業主管機關同意者，免依第三條至第三十二條及本法第五條第一項第十一款公告規定實施環境影響評估。」

⁴⁴，而成為各國在追求環境永續發展之指導原則。我國環評法第 1 條「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護」之立法目的，可以觀察出我國環境影響評估制度係採預防原則（the precautionary principle），該原則強調環境保護應防患於未然，因環境破壞常具有不可回復性，在危害尚未發生前即採取措施，以預防開發行為對環境造成不良影響⁴⁵；環境影響評估著眼於開發行為或政府政策對於環境可能產生影響之程度及範圍，具有計劃性的風險預防特質⁴⁶。

從環評法以風險預防之立法目的，以及環評法第 6 條第 2 項就環境影響說明書應記載事項之規定，環境影響評估係以當地環境現況，可能因開發行為所造成的污染及影響進行預測；當環評審查結論嗣後遭撤銷，成為未完成環境影響評估審查之情形時，應重新進行環境影響評估程序，而環境影響說明書應符合環境現況，重新製作，使環評審查委員能夠進行正確與完整之審查。以環評審查結論作為基礎處分之免實施環評許可，係依 96 年度開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 34 條「於經環境影響評估審查（核）完成之開發行為（計畫）內，其內之各開發行為符合下列各款規定者，免實施環境影響評估」所核發，亦應以環境現況重新進行評估。

此外，從行政程序法第 114 條有關行政處分瑕疵補正之各款規定來看，免實施環評許可亦無事後補正之可能。環評審查結論嗣後遭撤銷之情形，與同條第 1 項第 4 款、第 5 款相比，環評主管機關並非應參與行政處分作成之委員會或應參與行政處分作成之其他機關，而係作成環評審查結論之主管機關，因此並無該條適用之空間。因此，本文認為免實施環評處分於基礎處分之環評審查結論撤銷後，成為違法之行政處分，該違法性無法透過新的環評審查結論之作成而補正成為合法，應於撤銷後，由目的事業主管機關與環評主管機關重新進行評估後再予核發。

⁴⁴ 原條文為：In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

⁴⁵ 林昱梅（2010），〈預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實〉，《台灣法學雜誌》，第 161 期，頁 18。

⁴⁶ 傅玲靜（2009），〈由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制〉，《中原財經法學》，第 23 期，頁 45-46。

三、第一階段環評審查結論附加條件之限制

臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定以「第一階段環境影響評估程序多僅是『書面審查』程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段。因此，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞的任務...環境影響評估法的規範目的，並不是造就非常精細、非常科技、非常嚴格、非常控管的有條件通過第一階段環評，假如條件是『精細、科技、嚴格、控管』就意味著『對環境有重大影響之虞』的成分不低」認定 95 年環評審查結論有停止執行之保全必要性及急迫性，以及臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定以「系爭審查結論附加條件涵蓋水污染、空氣污染、毒性化學物質多項對當地環境及國民健康安全具有高度危害之控管條件，已足以顯示本件開發行為『對環境有重大影響之虞』成分不低...系爭審查結論第 5 項條件係對中科管理局所附加之最嚴格之要件，對環評監督作用具有關鍵重要性，惟自系爭審查結論於 95 年 7 月 31 日公告至今已有 4 年，中科管理局所提之健康風險評估，迄未經環保署審查通過」，認定有保全急迫性及必要性，而裁定中科管理局就中科三期之開發行為停止實施。

環評審查為兩階段程序，是否進入第二階段環評審查係考量開發行為是否有環評法第 8 條「對環境有重大影響之虞」之狀況，環評法施行細則第 19 條⁴⁷進一步具體化顯著不利影響之情形；而審查結論之分類環評法並無明文規範，係基於環評施行細則第 43 條之規定⁴⁸，為通過、有條件通過、應繼續進行第二階段、不應開發及其他經中央主管機關認定者等，似有違反法律保留之疑慮。所附條件如屬「精細、科技、嚴格、控管」之情形，亦可能和「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念難以劃分，而第一階段環評審查較第二階段簡明迅速，濫用附

⁴⁷ 環評法施行細則第 19 條：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、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者。五、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。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」

⁴⁸ 環評法施行細則第 43 條：「主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：一、通過環境影響評估審查。二、有條件通過環境影響評估審查。三、應繼續進行第二階段環境影響評估。四、認定不應開發。五、其他經中央主管機關認定者。」

條件通過第一階段環評將架空評估程序更為嚴謹之第二階段環評審查程序，且剝奪當地居民參與程序之權利。

四、法院認定行政機關可職權廢止違法行政處分之問題

第二次本案訴訟，臺北高等行政法院就國科會 95 年開發行為許可，因 95 年環評審查結論遭判決撤銷確定後而成為違法行政處分，應適用撤銷或廢止之規定並無定見，而上訴審法院明確指出「行政處分合法並非廢止之必要條件...蓋廢止制度之形成係因授益行政處分具得廢止事由，致原合法行政處分具違法性，原與撤銷相同處理而溯及失效，但基於信賴保護原則，乃以法律規定限制其可撤銷性並給予信賴保護之補償，縱然行政處分違法，並無限制行政機關不得使行政處分向後失效，如行政處分違法與否尚有爭議，若合於廢止要件者自得為廢止」。

惟依行政程序法第 121 條至第 126 條之規定以觀，廢止之前提均為合法之行政處分；依行政程序法第 118 條但書之規定，在維護公益或避免受益人財產上之損失，撤銷違法行政處分之機關得另定失其效力之日期，且行政程序法第 120 條亦規定，無信賴不值得保護之處分相對人因信賴違法受益處分，而因該處分遭撤銷後受到財產上損失，可請求損失補償。本案國科會 95 年開發行為許可因 95 年環評審查結論遭判決撤銷確定後，變為違法之行政處分並無疑義，最高行政法院以「行政處分違法與否尚有爭議，若合於廢止要件者，自得為廢止」，以及「合法行政處分之認定，並非以當事人主張為準，而應係廢止當時行政機關認定之職權」，而行政機關如以職權撤銷「可能導致被依國家賠償法追償或後續程序致生困難，但又因情事變更不得不將該行政處分效力予以解消」而認為本案國科會 95 年開發行為許可是否為合法行政處分，應屬行政機關之職權，行政機關得選擇廢止方式向後解消該行政處分效力，論理上似有違誤行政法之法理。

肆、小結

中科三期環評爭訟案之核心問題，牽涉到環評法第 14 條第 1 項就開發行為許可無效之規定，係僅適用於自始未經環境影響評估之情形，或是環評審查結論嗣後遭撤銷之狀況。環評審查程序與開發行為許可程序間，實務認為構成多階段行政程序，而直接推論環評審查結論與開發行為許可間之效力，是否適宜；該條規定所稱「目的事業主管機關」為何，以及行政機關依土地管理法規、建築法規

而核發之許可是否亦受該條之規範，亦有疑問。此外，在中科三期案中，原告對於「停工不停產」之情形，提起公民訴訟，而法院對於環評法第 23 條第 8 項、第 9 項有關受害人民和公益團體之認定，涉及原告適格之討論，對於環評爭訟案件而言，亦為重要之問題。

釐清上開之法律關係和問題後，才能進一步就中科三期本案訴訟與暫時權利保護制度之類型，進行重構。因此，本文將於以下各章中，分別進行討論。

第三章 我國環境影響評估制度與運作狀況



第一節 法制概論

壹、美國與我國法制簡介

我國環境影響評估制度係參照美國之法制¹，於民國 72 年由行政院衛生署衛生保護局研擬環境影響評估法草案後，期間以「加強推動環境影響評估方案」、「加強推動環境影響評估後續方案」方式逐漸辦理環境影響評估工作，直至民國 83 年完成法制化²。本文以下先就美國環境影響評估制度進行簡介，再就我國環境影響評估制度之獨特性與評估流程進行介紹，以掌握我國環評程序之面貌。

一、美國環境影響評估制度之介紹

1969 年美國國會制定了國家環境政策法（National Environmental Policy Act, NEPA），宣示美國政府的環境政策，基本精神是促進人類在與自然的和諧中發展，明確表示國家環境政策是對現行其他政策的補充，加重行政機關保護環境的職責以及履行該職責的程式；而後美國在 70 年代進行大量的環境立法，以防治污染法規以及保護自然資源為立法之兩大方向，以解決傳統法律只能就污染之受害者提供事後救濟，不能預防及控制污染。

美國環境法之體系由幾個主要的法律所架構，如國家環境政策法為環境衝擊評估層面（environmental-impact assessment）的法律；聯邦殺蟲劑、殺真菌、殺鼠劑法（Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, FIFRA）、有毒物質控制法（Toxic Substances Control Act, TSCA）為風險評估層面（risk-assessment）的法律；清潔空氣法（Clean Air Act, CAA）、清潔水法（Clean Water Act, CWA）、資源保育暨回復法（Resources Conservation and Recovery Act, RCRA）為技術執行層面（technology-forcing）的法律；綜合環境反應、賠償和責任法（Comprehensive

¹ 傅玲靜（2009），〈由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制〉，《中原財經法學》，第 23 期，頁 55。

² 陳慈陽（2011），《環境法總論》，三版，頁 379-381，台北：自刊。

Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA) 為環境損害賠償層面 (liability) 的法律³。

作為預防階段的 NEPA，其立法目的 (42 U.S.C § 4321) 為「宣佈一項鼓勵人類與其環境間具有建設性的、愉悅和諧的國家政策；推動以預防或消除對環境及生物圈的損害之努力；促進人類健康和福祉；充實對國家而言重要的生態系統和自然資源的認識，並設置國家環境品質委員會」⁴；內容可分為國家環境政策之聲明、執行該政策之方法（主要為環境影響評估制度），以及設立環境品質委員會（Council on Environmental Quality, CEQ）⁵。透過 NEPA 所設計之程序性規範，促使聯邦政府機關相關之行為，舉凡涉及環境影響者，均必須將相關資訊予以呈現，除了使公眾得以知悉外，亦要求相關機關必須在決策中，將環境因素納入考量，作為最終決定之基礎⁶。

NEPA 建構了環境影響評估程序，聯邦政府的任何機關在採取重大的措施時，凡是「重大影響人類環境品質的立法或其他主要聯邦行動的草案之建議書或報告書」(proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment) 皆應提出詳細環境影響報告⁷，第 102 條第 2 項第 c 款規定聯邦政府在一切行政機關的法規制定上，或其他對環境品質有重大影響的措施上，主管機關就規範之事項必須提出詳細說明⁸。環境影響評估之流程與內容，係以環境品質委員會制定之關於實施國家環境政策法程式條例 (National Environmental Policy Act-Regulations: Implementation of Procedural

³ 陳慈陽，同前註，頁 290-292。

⁴ 原條文為“To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality.”

⁵ 湯德宗（1990），〈美國國家環境政策法與環境影響評估制度〉，《美國環境法論集》，頁 21，台北：自刊。

⁶ 宮文祥（2012），〈環境影響評估事件之司法審查密度－美國法制之初探〉，《東吳公法論叢》，第 5 卷，頁 14。

⁷ 湯德宗，同註 5，頁 22。

⁸ 42 U.S.C. § 4332(c).

Provisions) 為依據⁹。環境影響說明 (Environmental Impact Statement, EIS) 製作程序係環境影響評估之重心，不僅評估計畫 (開發) 行為之環境影響，更要求行政機關於決策時考量到環境價值，而評估過程中必須採用科學作為依據，以期著於改進和提昇行政決策之品質。

美國聯邦層級之環境影響評估具體施行步驟可分為三階段，第一階段係篩選程序、第二階段範疇界定程序、第三階段環評審查程序，均由提案之行政機關為主導¹⁰。在流程上，評估 (開發) 計畫如屬排除項目 (Categorical exclusion) 者，意謂評估 (開發) 計畫對環境不會造成影響，或影響輕微而不須進行環評；非排除項目者，則進入篩選程序之環境評估 (Environmental Assessment, EA)，認定行政機關所欲從事之開發行為不會對環境產生重大影響 (Finding of No Significant Impact, FONSI) 時，則無須進入 EIS 之程序¹¹。實務運作上行政機關亦透過訂有減緩措施措施之無重大影響判定書 (mitigated FONSI) 的方式，以規避進入真正環境影響說明之程序之問題¹²。

在確定必須進入 EIA 之程序後，則進入範疇界定程序，透過範疇界定以特定環評進行之項目與範圍，而公共參與亦始於此階段。行政機關應公告提案意圖說明，並就所設定相關應討論之議題範圍，接受公眾評論，參與者包括一般公眾、各級政府官員及團體，可提供口頭或書面評論；依 CEQ 制定之規則，如有顯著之環境爭議或對開發案具有管轄權限之行政機關要求，則舉辦公共集會 (public meeting) 以交換意見¹³。

在範疇界定程序後，則進入 EIA 審查程序，由提案之行政機關製作 EIA 初稿，公告並接受其他機關 (尤其是環保署) 以及公眾評論。第二階段的公共參與，公眾評論期間為 45 天，應舉行聽證者則必須至少舉行一次；提案之行政機關根

⁹ 陳慈陽，同註 2，頁 294。

¹⁰ 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 137，國立台灣大學法律學研究所博士論文。

¹¹ 宮文祥，同註 6，頁 16-17。

¹² 宮文祥，同註 6，頁 18。

¹³ 張英磊，同註 10，頁 137。

據評論製作最終 EIA、回應評論，最後對計畫（開發）行為作成最終決定，並簽署決定記錄卷宗（Record of Decision）¹⁴。

無論是 EA 或 EIS，均僅屬行政機關決策制定程序之一環，非最終決定，依美國行政程序法（Administrative Procedure Act, APA）之規定，原則上不得單獨對 EA 或 EIS 提起訴訟¹⁵；然 NEPA 之落實亦係透過法院的判決，強調依國會之立法目的，NEPA 為具有實質效力之法律；惟法院亦以判決認定 NEPA 僅係程序性規範，而非要求行政機關必須做出特定之決定，僅於行政機關違反 NEPA 所賦予之程序性義務，或是行政機關所附理由明顯違法，法院才能推翻行政機關於系爭程序中所作出之最終決定¹⁶。

¹⁴ 張英磊，同註 10，頁 137-138。

¹⁵ 宮文祥，同註 6，頁 17。

¹⁶ 宮文祥，同註 6，頁 15-16。

二、我國特有之「否決權」設計

我國環境影響評估法尚未立法制定前，行政院於民國 72 年 10 月 13 日第 1854 次院會會議決議宣示「今後政府重大經建計畫，開發觀光資源計畫，以及民間興建可能污染環境之大型工廠時，均應事先做好環境影響評估工作，再行報請核准辦理」，而於民國 74 年 10 月 17 日核定為期 5 年的「加強推動環境影響評估方案」、84 年 4 月 17 日核定為期 6 年的「加強推動環境影響評估後續方案」。有鑑於當時受環境影響評估程序規範之範圍太小，大多數可能破壞環境之計畫無法涵蓋，而環境影響評估程序無強制性而評估未能確實，環評審查結論也因未立法、欠缺罰則而不能落實執行等，因此催生了環境影響評估法之制定¹⁷。

依行政院草案之規定，係以目的事業主管機關為環境影響評估程序之主導機關，環保主管機關則為協助之角色。環境影響說明書或評估書在交由環境影響評估審議委員會評估開發行為對環境影響的狀況，所作出之審查結論無論是在第一階段或第二階段環評審查，均僅作為目的事業主管機關是否許可開發行為之參考，意即環評審查結論僅係建議，無拘束目的事業主管機關是否核發開發行為許可之效力¹⁸；而目的事業主管機關不得於環境影響評估程序完成審查前核發開發行為許可，如已核發許可時，由環保主管機關函請目的事業主管機關撤銷該許可¹⁹。

進入立法院內政、經濟、司法聯席委員會審查時，在環境保護與經濟發展發生衝突時，以環境保護為優先之立場下，為提高環保主管機關在環境影響評估之

¹⁷ 立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期內政、經濟、司法三委員會第 1 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第 80 卷第 90 期，頁 217-218。

¹⁸ 行政院草案第 7 條：「（第 1 項）開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關會同主管機關審查。（第 2 項）目的事業主管機關應於收到前項環境說明書之翌日起二個月內，作成審查結果，通知開發單位。但情形特殊者，不在此限。」；草案第 12 條：「（第 1 項）開發單位應依前條之審查意見修正評估書初稿，作成評估書，送請目的事業主管機關認可。（第 2 項）目的事業主管機關為前項認可後，應將評估書送請主管機關交委員會審查。（第 3 項）主管機關應於收到評估書之翌日起一個月內作成審查意見，並將審查意見送達目的事業主管機關及開發單位；同時將評估書及審查意見摘要公告，並刊登公報。」（粗體橫線為筆者自加）

¹⁹ 行政院草案第 13 條：「目的事業主管機關於環境說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之。」

重要性²⁰，將主導環境影響評估程序之機關定位為環保主管機關，目的事業主管機關變成轉送開發單位所製作之環境說明書或環境評估書初稿給環保主管機關之角色，以及負責召集現場勘察並製作紀錄送交環保主管機關²¹；並賦予環保主管機關否決權，環評審查結論認為不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可²²。在立院政黨協商時，更強化環境影響評估制度的效果，而賦予環保主管機關決定性的權力，將第 14 條第 1 項對於目的事業主管機關在未完成環境影響評估程序而核發之許可，從「主管機關函請目的事業主管機關撤銷之」，變更為「其經許可者無效」而「由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」，並於第 2 項後段增加開發單位可另提替代方案重新送環保主管機關審查之，以兼顧經濟發展與環境保護而三讀通過²³。

除強化環保主管機關之權力外，環境影響評估程序之民眾參與亦是立法與修法過程中討論的重點。在民眾事前參與部分，第 3 條有關環境影響評估審查委員

²⁰ 立法院公報處，同註 11，頁 226-227、232-234；立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期內政、經濟、司法三委員會第 1 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第 80 卷第 92 期，頁 130-132、141-142；立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期內政、經濟、司法三委員會第 1 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第 80 卷第 100 期，頁 421-432。

²¹ 立法院審查會版本第 7 條：「（第 1 項）開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境說明書，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。（第 2 項）主管機關應於收到前項環境說明書之翌日起六十日內，作成審查結果，通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，不在此限。」；第 12 條：「（第 1 項）目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關、並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。（第 2 項）前項期間於必要時得延長之。」；第 13 條：「（第 1 項）目的事業主管機關應將前條之勘查現場紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。（第 2 項）主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關認可。（第 3 項）前項評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。但情形特殊者，其審查期限以延長一次為限。」（粗體橫線為筆者自加）

²² 立法院審查會版本第 14 條：「（第 1 項）目的事業主管機關於環境說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之。（第 2 項）經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。」

²³ 立法院政黨協商版本：「（第 1 項）目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。（第 2 項）經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。」，參立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期院會會議紀錄〉，《立法院公報》，83 卷 80 期，頁 73-74。

會之成員、第 10 條界定評估範疇之參與者、第 12 條現場勘查與聽證會等，均有加強民眾參與之討論；第 12 條由目的事業主管機關於第二階段環評召開「聽證會」之規定，於 91 年 5 月 17 日修正三讀通過後改召開「公聽會」，修法理由係為與行政程序法之聽證會作區別，以公聽會可擴大參與對象，以及公聽會之結論係作為環評審查委員會之參考而修法²⁴；惟將具有強制效果之聽證會改為僅有建議性質之公聽會，是否造成民眾參與之倒退，亦引發爭議。在民眾事後參與部份，係公民訴訟之建制，立法委員在基於環境基本法、空氣污染防制法、地下水污染整治法已有公民訴訟條款之考量下，而增設在環境影響評估法第 23 條中²⁵，於 91 年 12 月 17 日修正三讀通過。

有學者認為我國環境影響評估制度，將美國以各決策機關藉環境影響評估中考量環境衝擊的理性決策模式，改變成由環保機關進行集中審查之制度，而我國「否決權制」之主要內涵，除了使決策機關（即目的事業主管機關）之行政決定在環保面向的考量必須完全取決於環保機關之決定外，環境影響評估成為獨立的決策，而造成決策機關將環境考量產生外移的效果²⁶；近年來人民環境意識之高漲，環保署成為撤銷環評審查結論之被告機關，也引發環境影響評估之主導機關是否應回歸目的事業主管機關之討論²⁷。

貳、環境影響評估流程與兩階段審查之設計

開發行為是否應實施環境影響評估，係依環評法第 5 條²⁸以及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準²⁹進行認定，而由環評法第 3 條各級主管機

²⁴ 立法院公報處(2002)〈立法院第 5 屆第 2 會期衛生環境及社會福利委員會第 6 次會議記錄〉，《立法院公報》，91 卷 78 期，頁 320。

²⁵ 立法院公報處，同前註，頁 327。

²⁶ 葉俊榮(2010)，〈捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判〉，《月旦法學雜誌》，第 185 期，頁 76。

²⁷ 行政院環保署網站，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1010929095320（最後閱覽日：06/30/2013）

²⁸ 環評法第 5 條規範開發行為對環境有不良影響而應實施環評之類型為：1.工廠之設立及工業區之開發、2.道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發、3.土石採取及採礦、採礦、4.蓄水、供水、防洪排水工程之開發、5.農、林、漁、牧地之開發利用、6.遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發、7.文教、醫療建設之開發、8.新市區建設及高樓建築或舊市區更新、9.環境保

關所設置之環境影響評估審查委員會進行審查。需實施環境影響評估之案件，依環評法第 6 條、第 7 條、第 8 條，以及環評法施行細則第 17 條、第 18 條之規定，由開發單位製作環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，再由目的事業主管機關轉送主管機關進行第一階段環評審查；主管機關如認不須經第二階段環評審查，則開發單位取得通過或附條件通過之第一階段審查結論後，於目的事業主管機關發給開發行為許可後至動工前，應舉行公開之說明會；主管機關如認開發行為對環境有重大影響之虞時，則應進入第二階段環評審查。

在第二階段環評審查前，依環評法第 9 條至第 11 條之規定，開發單位除了將環境影響評估說明書分送有關機關外，也必須於開發場所適當地點揭示、陳列以及刊載在新聞紙，於陳列揭示不少於 30 日後舉行公開說明會；有關機關與當地居民如有意見，應於公開說明會後 15 日內以書面向開發單位提出並副知主管機關、目的事業主管機關；主管機關於公開說明會後，應邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者專家、居民代表界定評估範疇，而開發單位在參酌所提意見，編制環境影響報告書（簡稱評估書）初稿後交由目的事業主管機關，而目的事業主管機關在收受評估書 30 天內，應會同主管機關、委員會委員、有關機關，邀集專家學者、團體與當地居民，進行現勘與公聽會。

目的事業主管機關依環評法第 13 條之規定，將現勘記錄、公聽會記錄與評估書初稿送請主管機關審查；主管機關審議完成後，作成第二階段審查結論，開發單位應依審查結論修正評估書初稿而作成評估書，而主管機關認可該評估書後，應公告評估書與審查結論摘要並刊登公報。開發單位依環評法第 17 條之規定，應切實執行環境影響說明書、評估書之內容及環評審查結論；目的事業主管機關依環評法第 18 條之規定，應追蹤開發行為之進行與完成後之使用，而主管機關對開發單位為持續之監督，未切實執行則有環評法第 23 條之處罰。主管機關如發現開發行為對環境造成不良影響時，應命開發單位提出因應對策，於主管機關核可後，要求開發單位切實執行。

護工程之興建、10.核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建、10.其他經中央主管機關公告者。

²⁹ 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準係經環評法第 5 條第 2 項授權制定。

綜上所述，可知環境影響評估係透過事前進行評估，採取預先防範或減少損害之措施，並且透過追蹤考核手段以確保環境保護目的之實現³⁰。在兩階段審查之設計下，開發行為屬應實施環評者，均須經過第一階段審查，而對環境較輕微影響之開發行為，可在第一階段環境影響說明書審查通過或有條件通過後，不必進入較為完整詳細且較多參與的第二階段環評，以強化制度運行之效率³¹。另外，兩階段環評審查之公共參與的程度亦有不同，第一階段環評審查通過後，民眾僅於開發單位所召開公開說明會被告知開發行為已獲通過，較欠缺雙向溝通³²；在第二階段環評中，除開發單位召開公開說明會讓計畫居民了解開發計畫對環境可能之影響外，在界定評估範疇、製作環評書初稿、現場勘查、舉行公聽會等，均有強化民眾參與及資訊公開之要求。

第一階段與第二階段環境影響評估之區別，係以開發行為是否「對於環境有重大影響之虞」之不確定法律概念作為劃分，如何依環評法施行細則第 19 條所例示之標準進行認定？有學者主張，原則上第一階段環評係對於「現階段環境科技成熟而可直接執行」者，如屬於「複雜必須進一步評估者或需要新科技者或複雜有疑慮」者則進入第二階段環評³³；亦有學者認為第一階段環評屬書面審查之內部作業，且僅具初步篩選之功能，而環境影響評估程序於第二階段始正式展開，包含資訊公開、實地調查、居民參與、機關參與等要素之行政程序³⁴。

本文認為，輔以立法紀錄來看，環保署在立法設計上，係將第二階段視為真正進行環境影響評估之階段³⁵，透過環評法施行細則第 19 條所列之標準，作為環評審查委員於認定開發案是否進入第二階段環評時之明確規定。然環保署近期

³⁰ 陳慈陽，同註 2，頁 382。

³¹ 葉俊榮，同註 26，頁 74。

³² 陳慈陽，同註 2，頁 412。

³³ 劉宗德(2013)，〈台灣環境影響評估制度之現狀與發展〉，《月旦法學雜誌》，第 213 期，頁 32-33。

³⁴ 李建良(2011)，〈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〉，《台灣法學雜誌》，頁 114。

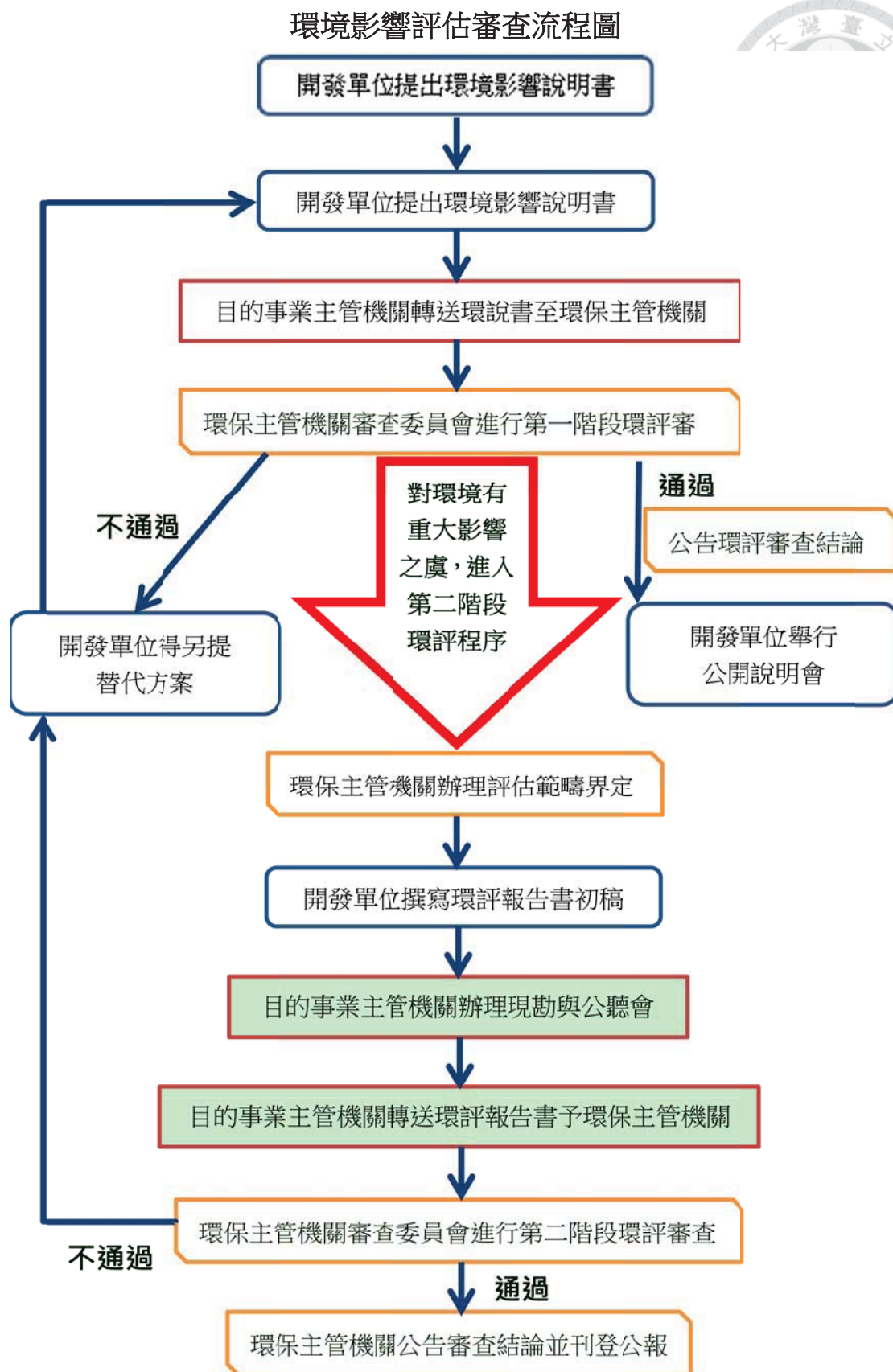
³⁵ 時任環保署處長陳永仁之發言：「第 7 條（即現行法第 8 條）為第一階段，真正進行環境影響評估在第 9、10 條（即現行第 10、11 條）有說明，第一階段由主管機關召開審查會較為恰當」（括號文字為筆者自加），參立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期內政、經濟、司法三委員會第 2 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，80 卷 92 期，頁 144。

預告修正環評法施行細則第 19 條之規定³⁶，改採部分開發類型或達一定開發規模之重大開發計畫，以列表方式明定應續行第二階段環境影響評估，以及僅在第一階段環評審查結論「環評委員無法據以明確要求開發單位應再增加之減輕環境影響措施內容，致對環境仍有重大影響之虞者」，始進入第二階段環評審查等規定，有意限縮開發案進入第二階段環評審查之空間；修正草案除了使環評審查委員對於個別開發案件是否進入第二階段環評之實質審查權限受到限縮外，刪除「對環境有重大影響之虞」之評估標準，亦減損環評審查結論之客觀性，而修正草案亦大幅影響第二階段環評民眾事前參與之可能，將造成開發案於進行時受到更多之阻力，恐引發更多爭議。

我國環評法自民國 83 年底通過後施行至今，實務上進入第二階段環評審查之案件約 115 件，相較於第一階段環評審查通過之案件約有 1630 件之差異，其中多以有條件通過之方式³⁷，所造成之爭議本文於後將進一步詳述。

³⁶ 環評法施行細則第 19 條修正草案：「本法第八條所稱對環境有重大影響之虞，係指下列情形之一者：一、屬附表一所列重大開發計畫之一者。二、委員會審查認定開發單位擬採取環境影響說明書中所載之各項措施後及審查過程開發單位提供之資訊，環評委員無法據以明確要求開發單位應再增加之減輕環境影響措施內容，致對環境仍有重大影響之虞者。」環保署網站，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1000324144108（最後閱覽日：07/29/2013）

³⁷ 資料統計來自環境影響評估書件查詢系統，<http://eiareport.epa.gov.tw/eiaweb/main.aspx?func=00#33>（最後閱覽日：06/25/2013）



（資料來源：環保署網站 <http://www.epa.gov.tw/>，作者重繪）

第二節 環境影響評估法之規範

壹、環評審查結論之定性

環評審查委員會作出之環評審查結論，其法律性質為何，影響人民尋求行政救濟時訴訟類型之擇取。早期實務見解與目前實務見解有所不同，而學說對於環評審查結論之定性亦有不同討論，以下分別就實務與學說之看法，進行介紹。

一、實務見解

環評審查結論之法律性質，在雲林縣 BOO 垃圾焚化廠案中，高雄高等行政法院 90 年度訴字 1869 號、高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1904 號裁定均認定環評審查結論係內部行為，而非行政處分。該裁定係從環境影響評估法第 7 條第 1 項、第 2 項前段及第 14 條第 1 項、第 2 項前段規定，認為被告雲林縣政府「對環境影響說明書所為之審查結論乃行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，非屬行政處分」，而駁回原告之訴。

惟上開見解已遭最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定廢棄，該裁定以「經查其或係垃圾車輛經過地區應如何確保社區或校區之環境品質，或為有毒危害性污染物之防制及監測規定，難謂不具法律效果，參諸環境影響評估法第 16 條第 1 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 22 條前段：『開發單位於未經主管機關依第 7 條或依第 13 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』，認為環評審查結論對開發單位具有拘束力而為行政處分。

無論是第一階段或第二階段環評審查結論，目前實務認為屬行政處分已無爭議；而第一階段有條件通過之環評審查結論，實務認為將影響當地居民依環評法



第 9 條、第 11 條、第 12 條所賦予參與第二階段環評程序之權利，而認定為行政處分³⁸，當地居民得以提起司法救濟。



二、學說見解

（一）行政處分

學說多肯認環評審查結論之性質為行政處分。無論係第一階段或第二階段環評審查結論，均有發生終結環境影響評估程序之法律效果，且依環評法第 17 條、第 22 條、第 23 條規定，開發單位如未經環評即進行開發行為，或未依環境影響說明書所載內容以及審查結論切實執行時，主管機關得予以懲罰；可否為開發行為，環評審查結論直接影響開發行為許可之核發。依環評法第 14 條之規定，核發之開發行為許可如未獲環評認可則無效，而環評審查結論認為不應開發者，目的事業主管機關亦不得核發開發行為許可。因此，環評審查結論對開發單位發生法律上拘束力，亦對目的事業主管機關得否核發開發行為之許可有法律上拘束力，益證環評審查結論具有規制效果，而為行政處分³⁹。

³⁸ 臺北高等行政法院 93 年度訴字第 2960 號判決理由：「查主管機關審查環境影響說明書作成之審查結論，依前揭環境影響評估法第 16 條第 1 項及第 22 條之規定以觀，其審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，且已對外直接發生法律效果，應屬行政處分（最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁判意旨參照）。再者，依前揭環境影響評估法第 9 條及第 12 條規定可知，第二階段之環評程序，『當地居民』均有相當程度之參與權；且前揭同法第 11 條更明確揭示：『開發單位應參酌當地居民所提意見』；而本件系爭被告 92 年 4 月 8 日公告府授環綜字第 0920038414 號公告，係決定有條件通過環評而未繼續進入第二階段環評之處分，確已影響原告等參與第二階段環評之正當法律程序之參與權，故系爭公告，核屬行政處分。原告此部分之主張，應屬可採。」另參臺北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決理由：「被告為系爭公告『有條件通過環評』之審查結論，而未繼續進入第 2 階段環評之審查結論公告處分，不單純是行政機關間之程序，實際上具法律效果，並對開發單位具拘束力。且依上揭環評法規定可知，第 2 階段之環評程序，當地居民乃有相當程度之參與權，系爭公告係決定有條件通過環評而未繼續進入第 2 階段環評之處分，確已影響原告參與第 2 階段環評之正當法律程序之參與權，對原告之法律上利益有所影響，原告如有異議，當可對之提起訴願及行政訴訟。」

³⁹ 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 65；傅玲靜（2008），〈由高雄高等行政法院第 96 年度訴字第 647 號判決談開發許可與環境影響評估之關係〉，《東吳公法論叢》，第二卷，頁 103-104。

（二）觀念通知

有學者認為環評審查結論具有行政機關行為、公權力、單方性、對外性、個別性之要件，惟是否具有「法效性」，則有疑問。開發行為之准否係由環境主管機關與目的事業主管機關分別以兩個程序進行，從環評法第 14 條規範以觀，未通過環評審查必然無法取得目的事業主管機關所作之開發行為許可；然通過環評審查亦不代表可取得開發行為之許可，所以目的事業主管機關所為最終開發行為准否的決定具有對外效力，環評審查結論應為內部行政程序⁴⁰。環評審查結論如為行政處分，其具有跨程序效力而對目的事業主管機關有拘束效果，無待環評法第 14 條第 2 項之規定限制目的事業主管機關不得核發，目的事業主管機關本於環境優先的環境國家理念，即應為否准開發申請之處分。因此，目的事業主管機關所為准予開發與否之決定，對人民直接產生法效性，而環評審查結論僅間接地對開發單位產生效力，意即環評審查結論當屬環境主管機關進行評估之事實行為，通知開發單位或公告予人民知悉之行為僅可認為是觀念通知⁴¹。

三、小結

無論是第一階段或第二階段之環評審查結論，在實務見解與學說上定性為行政處分已無太大爭議。從環評審查結論不通過時，對目的事業主管機關即產生不得核發開發行為許可之拘束力，即使核發亦為無效許可之效果外，開發單位於原地提出替代方案亦受環評審查之理由限制；而環評審查結論通過經公告對外生效後，除了對其他機關產生一定之構成要件效力，即經審查之開發行為對於環境造成影響之事實，其他機關應尊重環評主管機關之認定外，開發單位亦受拘束而依環評審查結論切實執行⁴²，環評審查結論具有對外發生法律效果無疑。

本文認為，從美國與德國環境影響評估法制來看，環境影響評估之審查係為行政機關作成最終決定或決策時之參考，在程序上由行政機關自行製作環評說明

⁴⁰ 辛年豐（2011），〈對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析〉，《東海大學法學研究》，第 34 期，頁 217-218。

⁴¹ 辛年豐，同前註，頁 219-222。

⁴² 傅玲靜，同註 1，頁 66。

書⁴³，即透過環評程序之設置，要求行政機關在決策考量過程，將環境價值納入考量，基於預防原則就風險進行管制，和我國賦予環評審查結論對開發行為具有否決權之法制設計並不相同；然在我國開發許可制度並不完備之情形下，環境影響評估程序係開發行為許可前較為明確嚴謹之行政程序設計，對開發行為許可之效力予以事前管控，仍有必要⁴⁴。

開發計畫如能透過行政計畫確定之程序機制，可提昇行政效率，讓目的事業主管機關與環境主管機關之權責相符，人民得就開發行為計畫如對其權利有侵害之時，可提起行政救濟。行政計畫因牽涉不同法律規定而均須經許可時，依德國法規定，諸多許可之一如係基於計畫確定程序所為，即得以取代其他許可；然計畫確定機關仍應以各該專業法律規定之實體要求作為許可行政計畫與否之實體標準，而達到集中效（Konzentrationswirkung），因此該計畫如須經環境影響評估時，係在計畫確定程序之框架下進行，而成為衡量因素之一⁴⁵。此程序集中之功能性單一窗口有助於行政效率之提昇，然以一機關之許可決定取代其他機關之許可決定，涉及橫向與縱向不同機關間權限劃分秩序的變更而有法律保留原則的適用，仍有待立法⁴⁶。

貳、環境影響評估程序為獨立程序

在前述雲林縣 BOO 垃圾焚化廠案中，高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1869 號裁定與高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1904 號裁定以「環境影響說明書所為之審查結論乃行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係

⁴³ 傅玲靜，同註 1，頁 55-59。

⁴⁴ 劉宗德，同註 33，頁 34。

⁴⁵ 陳愛娥（2010），〈行政計畫確定程序法制的建構—法律制度繼受的案例〉，《月旦法學雜誌》，第 180 期，頁 165-166；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 235-237。惟學者在討論環境影響評估程序時，係以德國聯邦環境影響評估法（Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG）討論，而論者指出該法第 2 條第 1 項係將環境影響評估程序為既存許可程序中的非獨立部分，與我國環境影響評估程序係屬獨立行政程序，有所不同，然並不影響解釋結果，特予說明。

⁴⁶ 許宗力（1998），〈行政程序的透明化與集中化〉，《全國律師》，2 卷 6 期，頁 74-75。

在目的事業主管機關」，而認為環評審查程序為程序行為、環評審查結論非行政處分，有適用行政程序法第 174 條規定而駁回原告之訴；惟環評審查結論非行政處分之見解，已遭最高行 92 年裁字第 519 號裁定廢棄，且從環評審查結論之法律效果來看，無論審查結論係通過、有條件通過或不通過，對開發單位均有規制之法律效果，其性質為行政處分應無疑問。然而，以整體開發案許可程序來看，對於開發行為須進行環境影響評估之開發單位而言，最終係為取得開發行為許可，該環評程序是否為行政程序法第 174 條⁴⁷所謂「行政程序中所為之決定或處置」，而待開發行為之許可作成後一併聲明不服，則有進一步討論之空間。

程序行為係指行政機關在實施行政程序過程中以達成實體裁決為目的之相關行為或措施⁴⁸，或稱準備行為⁴⁹，其法律性質不僅限於行政處分⁵⁰，以是否具規制效力，可區分為非獨立之程序行為與獨立之程序行為⁵¹；而行政程序法第 174 條限制程序行為救濟之理由，係以維護行政效能，防止當事人濫用程序行為之爭訟阻礙行政程序進行，以及基於權利保護必要性之觀點，當事人或利害關係人在行政機關尚未作成實體決定前，無單獨對行政程序表示不服之必要；亦有考量程序集中及法律救濟之一體性，預防行政法院對程序行為及本案實體決定之兩個救濟程序發生不能調和之見解歧異⁵²。惟程序行為之不服遲至與實體決定合併提起救濟，將導致當事人或利害關係人因此所生之損害無法獲得有效救濟時，基於權

⁴⁷ 行政程序法第 174 條：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」

⁴⁸ 吳庚（2010），《行政法之理論與實用》，第 11 版，頁 339，台北：自刊。

⁴⁹ 陳敏（2009），《行政法總論》，第 6 版，頁 313-315，台北：自刊。

⁵⁰ 有關程序行為之法律性質，學說上有許多討論，可詳參吳庚，同註 41，頁 339；吳志光（2007），《行政法》，頁 169，台北：新學林；陳敏（2009），同前註，頁 314-316；翁岳生編（2006），《行政法（上）》，第三版，頁 481，台北：元照；董保城（1994），〈行政程序中程序行為（Verfahrenshandlung）法律性質及其效果之探討〉，《政大法學評論》，51 號，頁 77-78。

⁵¹ 傅玲靜，同註 39，頁 109。

⁵² 吳志光（2002），〈行政法進階級－不服行政機關程序行為之救濟〉，《法學講堂》，2 期，頁 94、95；傅玲靜，同註 39，頁 105-106。

利保護必要性之考量⁵³，則例外承認得單獨對程序行為提起救濟之可能⁵⁴，即行政程序法第 174 條但書之情形⁵⁵。

有學者認為，適用行政程序法第 174 條規定之前提，在於程序行為需由主導程序進行之主管機關為之⁵⁶，而環評主管機關所進行之環評程序與目的事業主管機關所為之開發行為許可，係為不同主管機關依不同法律依據而進行之程序⁵⁷；在性質上，環境影響評估僅係開發行為許可程序的前階段程序，二者構成多階段行政程序，主管機關作成審查結論並公告時，環評影響評估程序即終結，而目的事業主管機關核發開發行為之許可，則是另一階段之行政程序，無從認定環境影響評估程序為開發行為許可程序之內部行為⁵⁸。

本文認為，開發行為如以行政計畫確定之程序辦理時，目的事業主管機關就特定開發行為所為之核可或否准之決定，係終結整體開發行為許可程序之實體決定並無疑問，而環境影響評估已成為開發行為許可之內部衡量要件，待開發行為許可作成後再行司法救濟，係符合行政程序法第 174 條為求程序集中及避免裁判歧異之立法目的。惟目前行政計畫法制並不完備，已如前述，而開發行為許可程序與環境影響評估程序係由兩個行政機關各自依不同之法規進行審查，為兩個獨立之行政程序；環評審查結論為終結環評程序之終局決定，對開發單位、目的事業主管機關均有拘束力，就環境造成影響之事實認定對相關機關亦有構成要件之效力，亦對當地居民之權利（生命權、健康權、財產權、參與程序權）有所影響，環評審查程序實為獨立程序，而應讓處分相對人或利害關係人可對環評審查結論提起行政爭訟，以使其權利獲得有效救濟。

⁵³ 董保城，同註 50，頁 80。

⁵⁴ 傅玲靜，同註 39，頁 107-108。

⁵⁵ 另有論者以基本權的程序暨保障功能的角度，認為國家提供義務之同時也承認人民有相對應的程序請求權，如法律因設計有所不足，拒絕人民提起救濟可能有違憲之虞時，以行政程序法第 174 條但書規定之目的係補足當事人對程序行為不得提起救濟之制度上不足之處，可類推適用該條但書之法律效果，參辛年豐，同註 40，頁 237。

⁵⁶ 傅玲靜，同註 1，頁 71-72；傅玲靜，同註 39，頁 111。

⁵⁷ 傅玲靜，同註 39，頁 111。

⁵⁸ 李建良，同註 39，頁 64-65。

參、環評審查結論與開發行為許可間效力之關係

環評審查結論與開發行為許可間效力之關係，係依環評法第 14 條規定：

（第 1 項）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 2 項）經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。

（第 3 項）開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由抵觸。

從上開規定可知，環評審查結論對目的事業主管機關所核發之開發行為許可，無論是從未完成環境影響評估、環評審查結論認為不應開發等情形，以及開發單位提出替代方案重新送審時，均受到環評審查結論之限制。惟中科三期之環評行政爭訟案件，遭行政法院撤銷之環評審查結論，對於目的事業主管機關已核發之開發行為許可，以及依土地管理法規、建築法規所核發之許可，其合法性與效力是否受到影響？環境影響評估程序與開發行為許可程序間之關係為何？均應重新檢視，以釐清相關之法律關係。本文以下先就環評法第 14 條之規範目的進行探討後，次就環評審查結論、目的事業主管機關之開發行為許可、相關許可間之法律關係，遞次進行討論。

一、環評法第 14 條之規範目的

（一）法條沿革

民國 79 年行政院版之環境影響評估法草案第 13 條，係規定「目的事業主管機關於環境說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之」⁵⁹，立法理由明定開發行為之目的事業主管機關於評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量；在立法院內政、經濟、司法聯席委員會審查後，新增第 2 項「經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可」；在二讀時，經政黨協商後，第 1 項修改為「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未

⁵⁹ 立法院公報處網站，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcec7c9cfcbcfcc5c8c9d2c7c6>（最後瀏覽日：06/25/2013）。

經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」，第 2 項修改為「經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查」，更強化環評審查結論對於目的事業主管機關核發開發行為許可之影響力。意即未完成環境影響評估審查，目的事業主管機關所核發之開發行為許可之效力為無效，而環評審查結論為不應通過時，目的事業主管機關不可核發開發行為許可。

民國 84 年公布之環境影響評估施行細則第 31 條⁶⁰對開發單位提出之在原地重新規劃之替代方案，限制不得與環評審查結論認為不應開發之理由牴觸，為因應行政程序法之通過，於民國 91 年第 1 次修法時明訂在第 14 條第 3 項，91 年第 2 次修法就未經完成環評審查而目的事業主管機關已核發之開發行為許可為無效之第 1 項規定，刪除「並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」等文字，以回歸行政程序法就無效行政處分之規範。

（二）第 1 項規範是否僅適用自始未經環評審查之開發行為許可？

中科三期案引發環評法第 14 條第 1 項無效之規範，是否適用在目的事業主管機關之開發行為許可，於環評審查結論嗣後遭撤銷之情形。環保署在最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決撤銷 95 年環評審查結論確定後，以發佈新聞稿之方式，強調國科會 95 年開發行為許可雖屬違法之處分，但非自始確定無效之處分，因此無適用環評法第 14 條第 1 項之情形，而應回歸行政程序法之規定，由目的事業主管機關在考量公益、廠商之信賴保護原則，依職權裁量是否撤銷開發行為許可⁶¹。臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決，就國科會 95 年開發行為許可之效力，亦從環評法第 14 條立法過程，認為環評審查結論與目的事業主管機關之開發行為許可有時間上之順序，未完成環評審查前所核發之開發行

⁶⁰ 中華民國 84 年 10 月 25 日行政院環境保護署（84）環署綜字第 54757 號令所發佈環境影響評估施行細則，第 13 條規定：「開發單位依本法第 14 條第 2 項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。」

⁶¹ 行政院環保署網站，<http://ivy5.epa.gov.tw/enews/newsdetail.asp?inputtime=0990207181306>（最後閱覽日：06/25/2013）

為許可自始無效，而完成環境影響評估後之開發行為許可，於立法或修法時均非立法者所預見，因此難認屬第 14 條第 1 項規範之範疇⁶²。

從環評法之法規範目的來看，環評法第 1 條「預防及減輕開發對環境造成不良影響，藉以達成環境保護」之規定，即宣示環評法係以風險預防為立法目的，而環境破壞常具有不可回復性，為落實環評法制以達到預防開發行為對環境造成之不良影響，第 14 條第 1 項規定不應限縮解釋於自始未經環評審查之情形，而應著重在未完成環境影響評估之狀況；除此之外，探究立法者之真意，應從第 14 條立法過程之討論來看，才能完整清楚解釋該條條文而加以適用。

在立法過程時，委員多以有效落實環評制度為考量，當環境保護與經濟發展有衝突時，委員李勝峰認為「未來台灣經濟發展是環保重於經濟... 這個工業能不能發展，是從環境評估來看，不是從經濟發展」⁶³；蘇煥智委員就第 14 條第 1 項修改成無效之規定，表示「如果主管機關對環境影響評估的審查不具決定性的權力，還要看目的事業主管機關高見與否，將使環境影響評估制度大打折扣」⁶⁴；委員彭百顯則強調「在環境影響評估書未完成審查前，目的事業主管機關不得為開發之許可，開發單位應在不影響水土保持及環境的條件下進行開發」⁶⁵；許添財委員則認為「環境影響評估主管機關則就其專業知識，擔負起環境保護、環境影響評估的責任。我們如果把主管機關的制衡權、核可取消，那麼整部環境影響評估法便失去意義」⁶⁶；委員陳水扁對第 14 條第 2 項之增訂強調「我們就是在

⁶² 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決理由：「環評法第 14 條立法本意，在於應先完成環境影響評估審查，目的事業主管機關始得為後續之開發許可，亦即時間上有其先後順序，主管機關不得在未完成環境影響評估審查前，逕為開發許可，否則，該開發許可自始無效，不待撤銷，以促使目的事業主管機關尊重環保署對於環境影響評估之判斷。至於『完成環境影響評估審查後』作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影響，該開發許可是否亦屬無效，無論是環評法於 83 年制訂時，抑或於 92 年修正時，似均非立法者所預見，亦無相應之規定，類此情形無論依文義解釋或立法解釋，均難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。」

⁶³ 立法院公報處（1991），〈立法院第 1 屆第 88 會期內政、經濟、司法三委員會第 4 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，80 卷 100 期，頁 423。

⁶⁴ 立法院公報處（1994），〈立法院第 2 屆第 3 會期第 30 次院會會議紀錄〉，《立法院公報》，83 卷 43 期，頁 43。

⁶⁵ 立法院公報處，同前註，頁 41。

⁶⁶ 立法院公報處，同註 64，頁 42。

確定一個原則，即當我們的環境與經濟發展有衝突的情況下，是以環境保護為優先的」⁶⁷；委員廖永來對第 14 條第 2 項但書表示「已兼顧了經濟發展及開發單位之權利……希望對日後學無止盡的開發行為產生遏止作用，同時賦予審查機關權限，令開發單位有所警惕與節制」⁶⁸。

從上述立法過程之說明，可得知環評制度的功能與環境保護的落實才是立法委員關注之重點，而非審查結論與開發行為許可間時序上的先後順序。從環境主管機關在環評程序享有主導權以及否決權之設計，更明確揭示立法者對於主管機關應擔負維護環評程序客觀性、專業性與獨立性之期待，而環評審查結論嗣後遭行政法院撤銷，係因環評主管機關未能擔負維護環境保護與擔負環評責任⁶⁹，因此，從環評法之法規範目的，以及立法過程之討論來看，環評法第 14 條應著重在環評程序未完成審查之重點，自始未進行環境影響評估以及環評審查結論嗣後遭撤銷之情形均屬該條之範疇。

另有學者以 91 年修法之理由，認為環評法第 14 條之修正僅為求與第 7 條用詞一致，解釋上應得出「作成結論之後」才算完成環評審查，因此環評審查結論被撤銷後即等同於未作成結論，即屬未經完成審查⁷⁰，而法院就撤銷環評審查結論並未另訂失效之時點而使環評審查結論自始無效，即代表目的事業主管機關之開發行為許可係於未完成環境影響評估審查而核發，實屬環評法第 14 條所規範之情形⁷¹；因此，法院以「立法委員未能預見環評審查結論嗣後遭撤銷對開發許可之效果」而逕認環評法第 14 條限適用於自始未經環評審查之開發行為許可案件，並非妥適。

⁶⁷ 立法院公報處，同註 63，頁 426-427。

⁶⁸ 立法院公報處，同註 64，頁 42。

⁶⁹ 李建良（2011），〈多階段行政程序與環評程序：中科三期確認訴訟案（上）〉，《台灣法學雜誌》，第 178 期，頁 30-31。

⁷⁰ 學者係以 2003 年環評法第 14 條修正理由「一、依本法第 7 條規定，環境影響說明書應主管機關作成審查結論後，即完成審查」，認為，參王毓正（2010），〈我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決？最高行 99 判 30〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，頁 157。

⁷¹ 陳仲嶙（2010），〈環評撤銷後的開發許可效力－評環保署拒絕令中科三期停工〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，頁 30。

二、環評審查結論嗣後遭撤銷對開發行為許可之影響

（一）多階段行政程序

環評審查結論與開發行為許可間之關係，依臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決之見解，係構成多階段行政程序，環評審查結論屬先行裁決或部分許可，目的事業主管機關所為之開發行為許可，為後續裁決或後續部分許可，兩處分成為接續行政處分⁷²。惟實務就多階段行政程序之見解是否正確，實有疑問，本文以下從德國學說以及我國學說之討論，進行說明。

多階段行政程序（gestuftes Verwaltungsverfahren）之概念非德國聯邦行政程序法所列獨立程序類型，而係由德國行政法學界提出，常見於複雜的許可程序⁷³，一般廣泛指稱行政機關於做成最終決定前，依法或依職權將行政程序之進行為階段性切割，以利行政目的之達成⁷⁴。多階段行政程序之構想係為了讓原本被視為內部的行政程序較具透明性而被檢視，同時確保人民在各個程序階段的參與權利，以及在最終決定之前階段實現當事人以及第三人的權利保障，讓行政內部的程序成為需受行政法院監督的外部法程序⁷⁵。

惟德國學界就多階段行政程序尚未有統一之概念，基本態樣即狹義見解為部分許可（Teilgenehmigung）或先行決定（Vorbescheid），行政機關於作成終局決定前，在其享有程序裁量權（Verfahrensermessen）下，將整體之許可程序分割為

⁷² 判決理由稱：「依環評法第 14 條第 1 項規定，目的事業為開發許可前，應先由主管機關即環保署完成環境影響評估審查，其中所應踐行之『環境影響評估程序』與『開發行為許可程序』係屬不同之行政程序，其主管機關不同，據以作成決定之法律依據亦不相同，又應先後依序為之，是『環境影響評估程序』為『開發行為許可程序』之前階段程序，二者間構成『多階段行政程序』；又環保署依其環境影響評估程序所作成之環評審查結論，僅係就環境影響部分之決定，應屬『先行裁決』或『部分許可』，目的事業主管機關依開發行為許可程序所為之開發許可，則為『後續裁決』或『後續部分許可』，二者即成為所謂之『接續行政處分』。」

⁷³ 李建良（2011），〈論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨〉，《中研院法學期刊》，第 9 期，頁 305。

⁷⁴ 傅玲靜，同註 39，頁 96。

⁷⁵ 程明修（2008），〈多階段人事行政程序中之行政處分權限〉，《東吳公法論叢》，第 2 卷，頁 266-267。

數階段，遞次進行，有助於審查程序之合理推展⁷⁶。部分許可或先行決定性質均屬行政處分且為終局決定⁷⁷，兩者之區辨，在於部分許可係主管機關就人民申請案件為局部審查並作成部分許可，人民依該許可則能夠實施部分申請案，而先行決定係主管機關審查確認其中非獨立之部分而作成先行決定，對於後續程序具有拘束力，但人民不得據此實施申請案⁷⁸。

廣義之見解，則是在行政程序之進行以其他程序進行為前提而形成之階段關係（Stufenverhältnis），無論其他行政機關之行為屬於行政內部之協力，而該協力對行政機關作成實體終局決定具有重要性（即多階段行政處分），或前後階段均為獨立之行政程序，而前階段作成之行政處分或締結行政契約係後階段行政程序進行之前提，行政機關間之行為均具有內容上關連性，始構成階段性關係⁷⁹。

我國學說就多階段行政程序之概念，目前仍未有統一之見解，就其內涵亦從德國學說進行介紹⁸⁰。因此，如以狹義之多階段行政程序和多階段行政處分相較，從作成之方式來看，多階段行政處分係由複數機關之參與且複數機關間僅係內部行為，以作成單數行政處分為原則，而多階段行政程序係不同程序間係以行政處分為區隔，可能為同一機關為之或是多機關接續為之。區辨行政機關之參與行為是否為內部行為，須視實體法對系爭事項之行政管轄及行政程序規定，對不同機關間之權限如何進行分配；行政機關之參與行為如以人民為對象而發生外部效力，即為行政處分，不論該行為有無法律依據或合法與否，行政機關如依法具有獨立審查權限或至少有部分規制權限，則該參與行為即屬行政處分，將此參與行為表現於外之行政機關反而退為協力機關⁸¹。

⁷⁶ 傅玲靜，同註 39，頁 246-247。

⁷⁷ 陳敏，同註 49，頁 354-355；傅玲靜，同註 39，頁 94-96。

⁷⁸ 李建良，同註 73，頁 305-306。

⁷⁹ 傅玲靜，同註 39，頁 94-95。

⁸⁰ 國內學者討論多階段行政程序之相關文章，可參考李建良，同註 73，頁 271-332；陳春生（1995），〈原子能法領域之階段化行政程序〉，《核能利用與法之規制》，頁 97-132；傅玲靜，同註 1，頁 96-98；蔡震榮（2008），〈多階段管轄權變更與行政爭訟爭議之處理——以撤銷歸化許可為例〉，《月旦法學雜誌》，第 153 期，頁 208-225。

⁸¹ 李建良，同註 73，頁 313-315；惟不同意見認為就多階段行政處分之他機關協力行為，應先位確認協力機關是否具備以行政處分形式參與協力之權限，而非僅就協力機關之參與行為是否具有對外直接法效性進行討論，參程明修，同註 75，頁 269-270。

以我國環境影響評估程序與目的事業主管機關之開發行為許可程序來看，環境影響評估程序係獨立之行政程序，以作成環評審查結論為終局決定，而目的事業主管機關之開發行為許可程序亦為獨立行政程序，以做出開發行為許可之准駁為終局決定，兩個獨立之行政程序是否形成多階段行政程序，而環評審查結論之效力是否會影響開發行為許可，本文認為無論採狹義或廣義之意涵，多階段行政程序僅係呈現行政程序的多階現象，而數行政處分之法律關係與效力仍應視系爭相關法律之規定而定⁸²；即須回歸實體法規即環評法第 14 條來看，在須進行環境影響評估之開發行為案件中，目的事業主管機關在核發開發行為許可前，必須基於環評審查結論是否通過才可核發，未完成環境影響評估（包含環境影響評估嗣後遭撤銷）或未通過環境影響評估，開發行為許可即使核發亦屬無效，並不因認定為多階段行政程序而決定了環評審查結論與開發行為許可間之效力，因此，前揭判決以「在分階段行政程序中所為之前後相關聯之多數行政處分，如在前之基礎處分因廢棄或解除條件成就等原因而失其效力時，後續處分因之而違法，行政機關自得廢棄」之論述，係以多階段行政程序之法律概念直接推論出數行政處分間法律關係與效力，已有違誤，而法院復提出環評審查結論為先行裁決或部分許可之見解，亦係誤解兩者為不同意涵之制度。

（二）目的事業主管機關之認定與開發行為許可之範疇

環評法第 14 條第 1 項「開發行為之許可」之認定與範疇，係中科三期爭訟之核心，在第一次本案訴訟撤銷 95 年環評審查結論判決確定後，因行政院宣布「停工、不停產」，即停工是指政府開發行為停止，而已進駐中科三期設廠生產的廠商不會受到影響，而讓友達與旭能繼續營運⁸³，因此造成第二次本案訴訟就內政部核發之開發許可，以及第三次本案訴訟友達與旭能所取得之各項許可（免實施環境影響評估之許可、建築許可、使用執照、雜項執照及其他各項開發之許可），是否為環評法第 14 條第 1 項所規範之爭論。

「開發行為之許可」之內涵與範疇，必須從環評法整體法規脈絡、體系以及第 14 條規定來看。環評法就開發行為之定義，依第 4 條第 1 款係指第 5 條第

⁸² 李建良，同註 69，頁 37。

⁸³ 中國時報（08/11/2010），〈國科會切割：中科停工不停產 搬出《行政訴訟法》認為裁停效力與「當事人」以外第三人無關 公共工程停工 但廠商可續營運建廠〉，第 A1 版。

1 項所列對環境影響有不良之虞之開發行為⁸⁴，範圍係包括開發行為之規劃、進行及完成後之使用。有學者認為，開發行為許可並非單一的專有概念，重點是「開發行為」，因此環評法之開發行為許可係指第 4 條第 1 款及第 5 條第 1 項所列各種開發行為依法須取得之各種許可；環評程序係「許可程序前」基於環境保護之目的所特設的篩選機制，使環評法屬各目的事業主管機關之上位法或前提法，而何種開發行為應依何種法律取得何種許可，則屬各該專業法規的規範範疇及各該目的事業主管機關的權責範圍，因此舉凡與開發行為有關之任何許可、核准、同意等行政處分皆屬開發行為許可，不因用語或形式而有不同⁸⁵。另有論者以目的事業主管機關概念屬相對性概念，如以住宿休閒服務對外營運之階段而言，其目的事業主管機關為觀光事業之主管機關，就旅館建物之興建與使用而言，目的事業主管機關則為建築管理之主管機關，因此環評法第 14 條所規範開發行為許可之範疇，應可涵蓋開發行為各階段行為應申請之許可，如過於限縮解釋，將使環評所欲達成之預防及減輕開發行為對環境造成不良影響之功能無法發揮⁸⁶。

不同見解認為環評法第 14 條「開發行為之許可」應不及於土地計畫法規之開發許可和建築階段之建管處分⁸⁷。學者認為環評法於 1995 年施行，立法者對開發行為許可之理解，應指依開發行為之性質，由法令規範之不同目的事業主管機關，例如經濟、交通、文教、或建築等行政機關，就開發行為行使職權進行審查後核發之許可決定。我國土地利用開發許可制度於 2001 年非都市土地使用管制規則全面修正時明文引進之制度，因此土地利用審議機關核發之開發許可應不

⁸⁴ 環評法第 5 條第 1 項：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。」

⁸⁵ 李建良（2011），〈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〉，《台灣法學雜誌》，頁 13。

⁸⁶ 王毓正（2013），〈美麗灣公民訴訟判決對於環境影響評估法適用爭議之釐清—以高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決及最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 213 期，頁 51-52。

⁸⁷ 劉昌坪（2013），〈論目的事業主管機關所為開發行為之許可及環評審查結論嗣後遭撤銷之法律效果—最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定評釋〉，《月旦裁判時報》，第 19 期，頁 96-97；傅玲靜，同註 45，頁 215-216。

包含在環評法規範中；且環境影響評估係目的事業主管機關就個別開發行為進行核認之依據，區域計畫係主管機關對於土地發展所為之整體規劃，具有計畫法規之性質，兩者並不相同，即使非都市土地使用管制規則第 13 條第 1 項第 1 款設有開發許可之制度，亦側重在開發行為與區域計畫及土地使用分區規劃之關係，非環評法第 14 條所規範之範疇。目的事業主管機關就特定開發行為得否進行之審查決定，並不及於進入建築階段後，由建築主管機關依相關建築法規作成之行政處分，即環評法第 14 條之開發行為之許可，僅限於規劃及開發階段中由目的事業主管機關核發之許可⁸⁸。

本文認為，環評法第 14 條所規範之「開發行為之許可」，應先確定何為目的事業主管機關後，再就其針對開發行為所核發之許可性質，來認定是否為開發行為許可。從環評法第 5 條以及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準來看，係針對個別開發行為可能對環境有不良影響為規範，目的事業主管機關之認定，應依開發行為所依據之法規而定，如促進民間參與公共建設法第 5 條即依主辦民間參與公共建設相關業務之機關於中央、直轄市、縣市政府而定目的事業主管機關；因此國家公園內之促參案係由國家公園管理處進行，目的事業主管機關為內政部，而台東美麗灣促參案係由台東縣政府辦理，目的事業主管機關則為台東縣政府。目的事業主管機關核發之建築許可具有開發行為許可之性質，實務見解亦有相同認定⁸⁹，意即開發行為許可並非固定之用語，必須就目的事業主管機關就開發行為所核發之許可、核准、同意等行政措施，依其性質認定是否為開發行為許可，而受環評法第 14 條之規範。

另外，從環境影響評估法中涉及目的事業主管機關之規定來看，目的事業主管機關在環評法規範下，應僅涉單一之行政機關。從環評法第 7 條開發單位製作之環境影響說明書由目的事業主管機關轉送環評法主管機關、第 10 條目的事業機關參與界定評估範疇、第 11 條開發單位製作之環評書向目的事業主管機關提出、第 12 條與第 13 條目的事業主管機關進行現場勘查及辦理公聽會、第 13-1 條開發單位未於期限補正或補正不符規定而主管機關應函請通知目的事業主管

⁸⁸ 傅玲靜，同註 45，頁 218-219。

⁸⁹ 相同見解，參最高行政法院 99 年度判字第 950 號判決、最高行政法院 98 年度判字第 1119 號判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1755 號判決、臺北高等行政法院 95 年度訴字第 3899 號判決。

機關駁回開發行為許可之申請、第 16 條已通過之環說書或環評書須經主管機關與目的事業主管機關核准後才可變更、第 18 條開發行為進行中及完成後使用由目的事業主管機關追蹤、第 23 條第 2 項情節重大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等規定，係單一行政機關就個別特定之開發行為在規劃與開發中階段，於進行開發行為許可程序前之環評審查程序中，負責轉送開發單位製作之環境影響說明書或環境影響評估書初稿；在進入第二階段環評審查時，參與範疇界定與召開公聽會並彙整意見後送交主管機關參考；於環評審查結論通過後核發開發行為許可、持續監督與追蹤開發行為之狀況。如目的事業主管機關為多機關之情形下，可能會造成管轄重疊、權責不明，各機關推諉責任之問題，亦不利於人民對於行政機關怠為其職務行為時，對於目的事業主管機關之認定，造成提起司法救濟之困難。

綜上所述，目的事業主管機關應僅為單一行政機關，且依環評法第 5 條第 1 項所列開發行為之主管機關，為目的事業主管機關，其所核發具有開發行為許可性質之許可、核准、同意等行政處分，均可認定為開發行為許可，不因用語或形式為而有不同。故環評法第 14 條規定開發行為許可無效之範疇，僅限制在目的事業主管機關所作成之開發行為許可，與區域計畫法係以整體土地發展為考量而核發之開發許可不同；建築主管機關並不一定為特定開發行為之目的事業主管機關，須視建築許可是否具開發行為許可之性質而定。

第三節 我國環評爭訟案件目前面臨之問題

壹、第一階段與第二階段環評審查之功能不清

法院就第一階段與第二階段環評審查程序之差異，多認為「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」⁹⁰、「環評程序分為第一階段之書面審查程序及第二階段之實質審查程序」⁹¹、「第

⁹⁰ 最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決、臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定、最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決、最高行政法院 98 年度判字第 708 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 70 號判決、高雄高等行政法院 92 年度訴更一字第 35 號判決。

⁹¹ 最高行政法院 99 年度判字第 709 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 92 號判決。

二階段環評踐行縝密、公開之程序，主管機關於第一階段環評僅是審查開發單位提出之環說書所記載之各該事項，審查認定其開發行為對環境有否重大影響之虞」⁹²、「環境影響評估法將環評程序分為第一階段之書面審查程序及第二階段之實質審查程序…透過環評法第5條第1項設定之列舉項目及輔以『對環境有不良影響之虞』之概念作為開發行為應否實施環評之篩選要素，進而授權中央主管機關以法規命令予以界定。經過此等規範界定而出的『應實施環評之開發行為』在第一階段終結時，仍可再一次檢視」⁹³，意即第一階段環評審查係屬書面審查、篩選機制，而第二階段環評審查係實質審查、縝密公開、公共參與之程序。

不同見解以「由環評二階段審查機制立法源由及意旨觀之，第一階段、第二階段環評皆為環境主管機關審查程序，未有孰為『書面形式審查』或『實質審查』之分，此觀之環境影響評估法第4條第2款規定，環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環評及審查、追蹤考核等程序，並無孰始為『真正的』評估程序之區別自明。蓋不論第一階段或第二階段環評，且皆係主管機關組成專業之委員會進行實質判斷」⁹⁴，認為兩階段環評審查並無區分書面形式審查與實質審查，均由專業環評審查委員會進行實質判斷。實務見解之歧異，亦可從現行實施狀況下，開發案件多在第一階段以有條件之方式通過環評，有必要就第一階段與第二階段程序既有功能分工，並就各該審查事項部分加以明確區分⁹⁵。

雖有實務見解認為兩階段環評審查皆有民眾參與及資訊公開之機制，而認為召開說明會已實踐民眾參與以及和居民溝通之責任，與是否進入第二階段環評並

⁹² 最高行政法院 100 年度判字第 1040 號判決。

⁹³ 高雄高等行政法院 96 年度訴更二字第 32 號判決、高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決。

⁹⁴ 最高行政法院 100 年度判字第 1415 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2173 號判決、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號判決。

⁹⁵ 劉宗德，同註 33，頁 32-33。

無不同⁹⁶，然第一階段之說明會僅係開發單位單向說明辦理開發行為之情形，與第二階段環評程序中，透過界定評估範疇、製作環評書初稿、現場勘查、舉行公聽會等強化民眾參與以及資訊公開之規範仍有顯著差異；應進入第二階段環評審查之開發行為係以對環境有重大影響之虞為標準，對當地居民生命、身體、財產之侵害可能較通過第一階段環評審查之開發行為更為劇烈，因此須透過更為縝密之程序進行評估以及資訊公開之方式，以消除當地居民與團體之疑慮。

貳、有條件通過第一階段環評審查取代第二階段環評之情形

目前環評實務多以「有條件通過環境影響評估」方式通過第一階段環評審查，但常遭到當地居民與環保團體質疑規避第二階段完整縝密之環評程序的問題，如新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程案⁹⁷、新竹縣一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程案⁹⁸、大甲溪發電廠青山分廠復建計畫案⁹⁹、雲林縣 BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫¹⁰⁰、民間參與杉原海水浴場經營案興建暨

⁹⁶ 最高行政法院 100 年度判字第 1415 號判決理由：「依開發行為環境影響評估作業準則第 5 條之 1、第 10 條之 1 規定，皆有民眾參與及資訊公開之機制。況本件開發單位於作成環境影響說明書前，確依開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1 條規定，邀請當地居民舉行系爭復建計畫之說明會，參加人員包括當地和平鄉鄉長、和平鄉代表會主席及多位代表、和平鄉半數以上村長及和平鄉各社區發展協會代表近 40 人，已實踐環評民眾參與之精神並善盡與居民溝通之責任，並未因本案未進入第二階段環評而有二致。」

⁹⁷ 最高行政法院 100 年度判字第 1024 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 1022 號判決、最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決、最高行政法院 98 年度判字第 708 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 92 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 70 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 715 號判決、臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2466 號判決、臺北高等行政法院 94 年度訴字第 394 號判決、臺北高等行政法院 93 年度訴字第 2614 號判決、臺北高等行政法院 92 年度訴字第 4816 號判決。

⁹⁸ 最高行政法院 100 年度判字第 1040 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 77 號判決、最高行政法院 98 年度判字第 772 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 95 號判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 997 號判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2866 號判決、臺北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決、臺北高等行政法院 93 年度訴字第 296 號判決。

⁹⁹ 最高行政法院 100 年度判字第 1415 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2173 號判決。

¹⁰⁰ 最高行政法院 99 年度判字第 709 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 1601 號判決、高雄高等行政法院 96 年度訴更二字第 32 號判決、最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定、高雄高等行政法院 92 年度訴更一字第 35 號判決、高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1869 號裁定、高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1904 號裁定。

營運案（即台東美麗灣開發案）¹⁰¹等。第一階段環評審查結論所附之條件與「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念間之界線如何劃分，屢有爭議。

附條件通過第一階段環評與進入第二階段環評審查之區別，實務見解甚少著墨，而在中科三期案及中科四期案中才開始有所討論。實務有以「第一階段環境影響評估程序多僅是『書面審查程序』，真正（實質）的環境影響評估程序始於第二階段…因為第二階段之實質審查程序的審查成本比較高，而且在『對環境有不良影響之虞』的成分很低之下，權衡整個社會的損益，給予有條件的通過第一階段審查程序，實際上是有益於整個社會成本之支出，但這樣的前提是『對環境有不良影響之虞』的成分很低，如果二者（有條件通過第一階段環評、對環境有重大影響之虞的成分很低）貫徹，我們得到的條件一定是單純的、不繁複的、毋須精細控管的…假如條件是『精細、科技、嚴格、控管』就意味著『對環境有重大影響之虞』的成分不低」¹⁰²，意即在第一階段環評書面審查而通過之環評審查結論，所附之條件應為單純不繁複、無須精細控管，否則應進入第二階段環評進行實質審查。

亦有見解以第二階段環評程序係整合不同意見，形成結論前協商成本雖高，然有助於達成更細緻的共識以減少履行時之阻力，不同於第一階段環評審查以效率為考量，「是否要以『有條件通過第一階段環評審查』來實現第一階段環評之效率，就要觀察到這樣的條件，是效率因素的考量還是利益平衡的考量，如果是效率的考量，則有條件通過第一階段環評審查，是符合環評規範結構的期待，如果這些條件是利益平衡的考量，就應傾向繼續進行第二階段環境影響評估」¹⁰³，意即依所附條件係以效率或是利益平衡為考量，如係後者則應傾向繼續進行第二階段環評程序。

相近見解則以「第一階段環境影響評估是比較單純而便捷的，第二階段環境影響評估則是傾向嚴謹而細緻的，有無必要進行一個比較繁瑣的程序，就要看對

¹⁰¹ 最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定、最高行政法院 101 年度判字第 860 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 1451 號判決、臺北高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決、高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決、高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決。

¹⁰² 臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定、臺北高等行政法院 99 年度停字第 11 號裁定。

¹⁰³ 臺北高等行政法院 99 年度停字第 11 號裁定。

環境有無重大影響之虞（參見環評法第 8 條第 1 項），若對環境有重大影響的可能，就該進入第二階段環境影響評估，若為附條件的通過第一階段環境影響評估，就是對環境『有一些影響』，但影響的程度還不到對環境『有重大影響之虞』的程度。因為環評法的立法目的，不是用『附條件第一階段環境影響評估』，來取代『第二階段環境影響評估』¹⁰⁴，意即第一階段環評審查如開發行為對環境有一些影響，但未達重大影響之虞，透過附條件之方式可以即可通過，並非以附條件之方式以取代第二階段環評審查。

不同見解則以「審查結論應進行第二階段環境影響評估，係指開發行為經開發單位委託執行環評的工程顧問公司，依科學技術、專業經驗，為預防或減輕開發行為對環境造成不良影響之要求，規劃未來採取之相關措施後，經環評委員會為作成審查結論而合議進行判斷時，認為資訊不夠充分，不知如何附加條件以確信開發行為不致有嚴重影響環境之虞時，始須要求開發單位，進行第二階段環境影響評估，以取得足夠之資訊進行判斷。至於作成判斷的資訊是否充分，及是否不須附加條件或附加多少條件才可確信開發計畫無嚴重環境影響之虞，均為環評委員會的專業判斷餘地，屬於合目的性的審查範圍等語，即與本院前開見解相符，可以採用」¹⁰⁵，意即第一階段環評審查如無法透過附條件之方式預防或減輕對環境造成不良影響時，才進行第二階段環評審查，而條件之內容係屬環評委員會之判斷餘地。

環評審查結論所附之條件，在法律性質上，部分屬行政處分之負擔，部分則不屬之。性質上屬於負擔者，其容許性依行政程序法第 93 條第 1 項之規定，除不得違背行政處分之目的、禁止不當連結，以及符合比例原則外，負擔之附加，不能取代重要之許可要件¹⁰⁶。以環境影響評估制度來看，係為預防或減輕開發行為對環境所造成之影響，以避免環境破壞造成不可回復的結果，因此著重在事前評估與管控，而非事後監控與懲罰；而環評審查結論對於開發單位、目的事業主管機關具有規制之效果，亦影響目的事業主管機關所核發開發行為許可之效力，因此環評審查結論之生效與否特別重視法安定性，不宜使相關法律關係與效果，

¹⁰⁴ 臺北高等行政法院 99 年度停字第 37 號裁定。

¹⁰⁵ 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號判決。

¹⁰⁶ 陳敏，同註 49，頁 522-524。

因附款之設置而呈現不確定狀態¹⁰⁷；且負擔應僅在確保開發行為對環境無重大影響，不應將進入第二階段應審查之事項，挪移為第一階段環評之負擔，致使環保署對於開發單位不履行該條件時，僅能依環評法第 17 條及第 23 條之規定予以事後之處罰，但對環境的破壞與國民安全健康的影響已難回復，與環評法為達到預防或減輕對環境不良影響之事前預防功能相悖¹⁰⁸，亦剝奪當地居民於第二階段環評審查之程序參與權，更引發後續之抗爭以及爭訟。

參、暫時權利保護制度之重要性

從我國憲法第 16 條以及司法院釋字第 418 號解釋理由書以觀，憲法除保障人民的訴訟權外，該保障「不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護」；而行政訴訟之目的，除矯正行政行為之違法性外，更提供當事人具有實效性的權利救濟¹⁰⁹。暫時權利保護制度，係對當事人間在漫長的本案救濟程序中所不能立刻解決的法律上紛爭，透過該制度之權利確保（Sicherungsfunktion）、分配與降低錯誤判決風險（Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos），以及暫時止爭（interimistische Befriedungsfunktion）等功能，在必要的情況下，以過渡性地維持本案救濟程序未確定完成前的法和平狀態¹¹⁰。

我國對於行政處分之執行，依訴願法第 93 條第 1 條、行政訴訟法第 116 條第 1 項規定，係採「爭訟執行不停止」原則，即使當地居民以利害關係人之身分，在訴願遭駁回後，提起撤銷環評審查結論、確認開發行為許可無效訴訟，開發單位仍可依目的事業主管機關所核發之開發行為許可，於本案訴訟期間繼續進行開發行為；而環境與生態之破壞常具有不可回復性，為避免原告取得本案勝訴判決後，不應進行之開發行為已造成不可逆之嚴重損害外，後續之法律關係亦可能更

¹⁰⁷ 王毓正，同註 70，頁 154。

¹⁰⁸ 林昱梅（2010），〈預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實－中科三期環評案之省思〉，《台灣法學雜誌》，第 161 期，頁 20。

¹⁰⁹ 蔡茂寅（2001），〈停止執行決定之競合問題〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 18。

¹¹⁰ 林明昕（2009），〈公務人員保障救濟程序中暫時權利保護制度之研究－以保訓會之停止執行為中心〉，公務人員保障暨培訓委員會 98 年度研究計畫，頁 18。

趨複雜，引發更多爭訟而耗費更多社會資源，因此，暫時權利保護制度之在環評爭訟案件之重要性不言而喻。

惟中科三期案之最高行政法院 98 年度裁聲字第 146 號裁定之作成，凸顯出實務在審理暫時權利保護之聲請，期間過於冗長之問題。原告於第一次本案訴訟撤銷 95 年環評審查結論勝訴後，向臺北高等行政法院聲請停止執行 95 年環評審查結論，於 97 年 4 月 14 日臺北高等行政法院 97 年度停字第 32 號裁定移送至最高行政法院後，遲至 98 年 12 月 31 日最高行政法院始作成駁回停止執行之裁定，而 99 年 1 月 21 日最高行政法院 99 年度判字 30 號判決維持原審判決，撤銷 95 年環評審查結論確定。

上開裁定就「難於回復之損害」之認定，以「係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言。是其損害若得以金錢補償，即非所謂難於回復之損害」，而認為聲請人未因 95 年環評審查結論之執行已受有難以恢復之損害，亦難認該處分已對於當地生態環境有立即重大污染情事、無時間之急迫性，而駁回聲請；然相較最高行政法院 99 年度裁字第 2032 裁定之見解，則以環境影響評估法採預防原則和環評法第 14 條之規定，認為「即未通過環境影響評估者，不能許其開發，甚至加上行政法規上幾乎不可見之無效明文規定，其立法意旨已蘊含同法第 5 條第 1 項對環境有不良影響之虞之開發行為，對環境有重大影響之虞之高度可能性之判斷...（環評法施行細則第 19 條）第 2 款至第 7 款對環境有重大影響情形對環境所造成之損害，性質上均屬難於回復之損害」，並且亦對本案勝訴蓋然率進行判斷後而作成裁定。兩則裁定相較下，後者裁定較能符合環評法之規範意旨，以及達到暫時權利保護制度之權利確保、分配與降低錯誤判決風險，和暫時止爭之功能。

如法院對於暫時權利保護之聲請，將本案勝訴蓋然率優先進行考量並且適時作成停止執行之裁定，則環保署與中科管理局即無法基於 95 年環評審查結論，於 97 年 5 月 5 日至 5 月 15 日期間，對友達與旭能應實施環境影響評估之設廠行為核發免實施環評許可，中科管理局亦無法核發具有開發行為許可之建築許可，而開啟第三次本案訴訟之紛爭。實務就暫時權利保護之實體審查標準目前仍未有同一之標準，而採何種方式進行審酌較為適宜，本文於下一章將進一步討論。

第四章 中科三期案行政爭訟程序之重構

第一節 公民訴訟之釐清

中科三期案主要係針對環評審查結論、開發行為許可，以及相關許可進行爭訟，以撤銷訴訟、確認行政處分無效訴訟為主，在第二次本案訴訟及第三次本案訴訟，原告亦以環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起公民訴訟。我國公民訴訟制度係參酌美國環境法上公民訴訟條款而制定，而原告適格之認定為關注之重點，本文以下從美國法制與法院見解進行觀察後，再針對我國實務運作狀況與學說見解進行討論；亦就公民訴訟與行政訴訟法第 35 條之團體訴訟予以釐清。

壹、美國環境法上公民訴訟原告適格之觀察

一、建制過程

美國在各項環境立法上，為調和環境保護所涉及的各種利益衝突，和普遍獲取民眾的支持與信賴，主要以公民訴訟（citizen suit）條款與司法審查（judicial review）條款，以充分保障人民參與的權利（participatory rights）¹。美國各主要環境保護法律所包含的公民訴訟條款未必完全相同，如緊急計畫及公眾資訊公開法（Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA）係請求政府公開有毒化學物質排放之資訊；而另一型態之公民訴訟條款，係設置在環境污染管制法規，結構與潔淨空氣法（Clean Air Act）與潔淨水法（Clean Water Act）類似，法院之解釋亦相當一致，均引用潔淨空氣法與潔淨水法之立法緣由作為解釋基礎²，而我國法制係繼受此型態之公民訴訟條款，因此可透過二法來了解公民訴訟的內涵。

1970 年潔淨空氣法第 304 條規定³，讓任何人（any person）可以自己名義提起公民訴訟，開啟了公民訴訟條款之先河，並對於後續的環境立法提供了一個典範。潔淨空氣法中公民訴訟條款的立法設計，係「為促進政府機關執行潔淨空氣

¹ 湯德宗（1990），〈美國環境法體系概要〉，《美國環境法論集》，頁 6-8，台北：自刊。

² 葉俊榮（2002），〈民眾參與環保法令之執行〉，《環境政策與法律》，頁 236，台北：元照。

³ Clean Air Act, 42 USC § 7604.

法」，與提供一個替代執行機制是相同的⁴。1972 年潔淨水法第 505 條規定⁵，與潔淨空氣法之公民訴訟條款相較，係任何公民（any citizen）之利益受到不利影響或受到不利影響之虞，而以自己名義提起公民訴訟，更清楚地必須具備 *Sierra Club v. Morton* 和 *Lujan v. National Wildlife Federation* 中所要求的實際侵害⁶。

依公民訴訟之被告與原告主張的事由，可分為兩種類型，第一種類型係保障每個人確保法律獲得適切執行的權利下，任何違法（包含違規）之行為，任何人皆可本於自己名義向聯邦地方法院提起民眾訴訟；第二種類型係督促環保機關確實履行法定之職權，即環保署怠於行使其非裁量性（non-discretionary）之法定義務，任何人皆可本於自己名義，向聯邦地方法院控告環保署署長⁷。

立法者透過公民訴訟條款中的限制要件，如被告為環保署署長時，僅能針對非屬裁量行為或義務（nondiscretionary act or duty）提起訴訟；或限於政府疏於執法始可提起，如聯邦環保署署長或各州政府已開始且積極訴諸聯邦或州法院採取民刑事措施以要求污染者遵守標準、限制或命令時，即不得提起公民訴訟；或於提起公民訴訟前，在一定期間事先告知被告的汙染者與主管機關等規定，以避免不當影響主管機關執法上之資源分配，以及可能大幅增加法院的負擔。⁸為達到原告提起公民訴訟之目的，公民訴訟條款均授權法院發布禁制令，以停止污染行為或要求主管機關採行具體措施以貫徹法定要求，而潔淨水法亦明文授權法院課處罰款，以增加公民訴訟之嚇阻力量⁹。

⁴ Katherine B. Steuer & Robin L. Juni, *Court Access for Environmental Plaintiffs: Standing Doctrine in Lujan v. National Wildlife Federation*, 15 Harv. Envtl. L. Rev. 187, 225 (1991).

⁵ Clean Water Act, 33 USC § 1365.

⁶ Steuer & Juni, *supra* note 4, at 226.

⁷ 湯德宗，同註 1，頁 6-8；傅玲靜（2013），〈環境法中公民訴訟制度的再認識—由最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定及相關判決談起〉，《月旦裁判時報》，第 19 期，頁 76-77。

⁸ 葉俊榮，同註 2，頁 240-243；傅玲靜，同前註，頁 77。

⁹ 葉俊榮，同註 2，頁 243-244。

二、原告適格之經典案例

公民訴訟雖然透過立法而讓任何人均得提起訴訟，然其發展仍受到法院如何認定當事人適格（standing）之限制，以下就美國聯邦法院就當事人適格認定之標準，以及經典案例之簡介，來看美國環境法上公民訴訟之發展。

（一）當事人適格之概論

美國聯邦法院之司法管轄權，依憲法第 3 條規定¹⁰，及於所有「案件（case）」或「爭議（controversies）」，而當事人適格（standing）為司法裁判（judicial jurisdiction）前提要件之一¹¹，因此當事人一方必須證明「於一個可由司法予以決定之爭議案件中，當事人就此案件是否有足夠之利害關係」，以建構當事人適格¹²。

Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church State (1982)¹³ 案係聯邦法院清楚說明憲法第 3 條所要求當事人適格的最低限度（irreducible minimum）¹⁴。原告必須因被告之違法行為，而使原告個人確實受侵害或受到侵害的威脅，而該侵害可合理追溯到被告之違法行為，且原告可能因有利的判決得以回復。原告需符合具有實際侵害（injury-in-fact）、因果關係（causation）、可回復性（redressibility）的要求，逐漸變成憲法第三條最熟悉的檢驗標準；然憲法上的要求已被滿足，法院仍可能在謹慎審查（prudential consideration）下，如以第三者之權利或利益為主張基礎、提出廣泛的不滿

¹⁰ 原條文為“The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority; to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls; to all cases of admiralty and maritime jurisdiction; to controversies to which the United States shall be a party; to controversies between two or more states; between a state and citizens of another state; between citizens of different states; between citizens of the same state claiming lands under grants of different states, and between a state, or the citizens thereof, and foreign states, citizens or subjects.”

¹¹ 美國為司法一元體系之國家，無我國民事法院與行政法院間可能會發生審判權衝突的情形。

¹² Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 731 (1972).

¹³ Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church State, 454 U.S. 464 (1982).

¹⁴ K. S. Coplan, *Refracting the Spectrum of Clean Water Act Standing in Light of Lujan v. Defenders of Wildlife*, 22 Colum. J. Envtl. L. 169, 177 (1997).

(generalized grievances)、提出之主張非系爭法規或憲法所保障或規範的利益範圍之內，而認為原告不適格¹⁵。

環境法上之公民訴訟，性質上屬於公益訴訟 (Public Interest Actions) 之一環¹⁶，然而，提起公民訴訟仍受到憲法上當事人適格之限制；國會透過公民訴訟條款，廢除 (abrogate) 法院謹慎審查限制下當事人適格之要求，以及給予受到法院謹慎審查之限制而尋求當事人適格之第三人例外，該例外包含給予原告如私人檢察長 (private attorneys general) 代表公共利益行使其權利¹⁷，因此提起公民訴訟不受法院謹慎審查之限制。

在環境影響評估部分，因國家環境政策法並無公民訴訟條款之規定，須透過聯邦行政程序法 (the Administration Procedure Act; APA) 第 10 條 (5 U.S.C § 702) 規定：「因政府行為之違法而遭受到法律上損害，或因政府行為而受到相關法律之不利影響或侵害之個人，得以此請求司法審查」¹⁸，而被解釋為當實體法規中無司法審查之條款時，可准許當事人適格之規定。原告依聯邦行政程序法為主張時，必須符合憲法上當事人適格之最低要求，以及證明在相關法規之意義內 (within the meaning of a relevant statute)，因政府之違法行為而受到不利影響或侵害 (adversely affected or aggrieved)¹⁹；在聯邦行政程序法之訴訟具特有的審慎要求，即利益範圍之審查 (the zone of interest test)²⁰，其審查標準係侵害是否在法規中可能為國會所預期而強調的侵害種類²¹，以及被侵害之利益是否為法規或憲法條款所保護²²。

¹⁵ Steuer & Juni, *supra* note 4, at 189.

¹⁶ 葉俊榮，同註 2，頁 233-234。

¹⁷ Steuer & Juni, *supra* note 4, at 232-33.

¹⁸ 原條文為“A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof.”

¹⁹ Steuer & Juni, *supra* note 4, at 190.

²⁰ *Id.* at 191.

²¹ Federal Election Commission v. Akins, 524 U.S. 11 (1998).

²² Allen v. Wright, 468 U.S. 737 (1984).



（二）經典案例之簡介

*Sierra Club v. Morton*²³案，係聯邦最高法院要求實際侵害之經典案例。法院認為，以聯邦行政程序法 5 U.S.C § 702 提起訴訟之原告適格，須符合「聯邦政府被指摘之行為造成實際侵害，而且所主張受侵害的利益係可論證是在受法規保護或規範的利益範圍內，而該法規係政府被指摘所違反的」²⁴；法院以「美感的及環境的完善狀態，如同經濟的完善狀態，都是社會生活品質的重要部分」²⁵，承認環境利益是受到司法保障的利益；然法院認為「實際侵害的標準不僅是一個可認知的利益受到侵害，而是要求當事人尋求司法審查時，其自身是受到損害的」²⁶，因此 *Sierra Club* 未能主張他們的會員有實際利用 the Mineral King Valley，而因該區任何美和環境上的改變，實質地受到侵害，遭法院否決當事人適格。

在 *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*²⁷案中，*Students Challenging Regulatory Agency Procedures*（SCRAP）亦基於聯邦行政程序法 5 U.S.C § 702 提起訴訟。聯邦最高法院在環境利益之認定上，肯認 SCRAP 的成員對於在華盛頓都會區之森林、溪流、山嶺和其他資源，作為露營、爬山、釣魚、觀光之使用，較前開 *Sierra Club* 案更為寬鬆²⁸；在實際侵害的解釋上，法院認為，「不會因為 SCRAP 僅主張對於華盛頓地區自然資源的使用以及享受受到損害，也不會因為使用這些資源的這些人遭受相同的損害」²⁹，而不具當事人適格。法院認為本案與 *Sierra Club* 案之不同，在於 SCRAP 主張「委員會特定且被原告所指摘的違法行為，對他們使用華盛頓都會區的自然資源造成直接

²³ *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

²⁴ *Id.* at 733.

²⁵ *Id.* at 734.

²⁶ *Id.*

²⁷ *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 U.S. 669 (1973).

²⁸ *Id.* at 685.

²⁹ *Id.* at 686-87.

損害」³⁰，且「原告已主張特定且可理解的傷害，以區別原告和其他未使用自然資源之公民所主張受到影響之不同」³¹。

在 *Lujan v. National Wildlife Federation*³²案中，National Wildlife Federation 亦基於聯邦行政程序法 5 U.S.C § 702 提起訴訟；聯邦最高法院雖肯認 National Wildlife Federation 的會員 Peterson 和 Erman，就其鄰近於土地管理局（Bureau of Land Management）執行土地回收審查計畫（Land withdrawal review program）之土地，具有「娛樂上使用及美感的享受（recreational use and aesthetic enjoyment）」之利益，而該利益係「聯邦土地政策及管理法（the Federal Land Policy and Management, FLPMA）與國家環境政策法（the National Environmental Policy Act, NEPA）特別設計而保護的利益種類」³³；就 Peterson 和 Erman 之證言聲稱其「鄰近（in the vicinity）」於計畫區之土地，因被告行為破壞自然環境而使其受到侵害，法院認為原告主張的實際侵害必須「明確（specific）」³⁴，須為原告使用的土地受到被告行為之影響，僅主張使用的土地僅概略鄰近計畫區土地，無法證明其個人利益實際上受到原告主張的政府違法行為之影響，而認為無當事人適格。

在 *Warth v. Seldin*³⁵的案例中，法院在當事人適格之調查，表明「包括憲法上就聯邦法院審判權之限制，以及法院在當事人適格認定時所受的審慎限制」³⁶。憲法上的限制係源自於憲法第 3 條對「案件」或「爭議」之要求，就法院在解決原告遭受事實上侵害之不滿時，對其權力行使之限制；而謹慎限制（prudential limitation）係與憲法第 3 條密切關聯，但基本上係關於司法自我管理（judicial self-governance）的本質³⁷。然法院承認「國會可以給予受到法院謹慎審查之當事

³⁰ *Id.* at 687.

³¹ *Id.* at 689.

³² *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U.S. 871 (1990).

³³ *Id.* at 886.

³⁴ *Id.* at 887.

³⁵ *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490 (1975).

³⁶ *Id.* at 498.

³⁷ Robert B. June, *The Structure of Standing Requirements for Citizen Suits and the Scope of Congressional Power*, 24 *Env'tl. L.* 761, 767-68 (1994).

人適格法則所限制的人民，提起訴訟的明確權利」³⁸，而只要滿足憲法第 3 條當事人適格之要求即可。

在 *Lujan v. Defenders of Wildlife*³⁹ 案中，主筆聯邦最高法院多數意見的 Scalia 法官，首先定義當事人適格的事實上侵害「是具體（concrete）且特定（particularized），以及真實的（actual）或即將發生的（imminent），而非推測的（conjectural）或假設的（hypothetical）」⁴⁰。法院採 *Sierra Club* 案所建構的實際侵害標準，認為原告須證明「其會員的特殊利益因受聯邦政府資助的境外活動直接地（directly）影響他們特殊利益」⁴¹，會員僅稱有再次前往該地區之意圖，而未有具體計畫以及特定日期，不足以支持真實的或即將發生侵害的要求。法院亦重申了 *National Wildlife Federation* 案中原告必須使用受到系爭政府違法行為所影響的區域，以及要求可理解傷害的事實證明，而非純粹推測或幻想，駁回原告以生態系統關係（ecosystem nexus）、動物關係（animal nexus）、職業關係（vocational nexus）之理論主張受有實際侵害。對於上訴法院因為 § 7a 要求機構間諮詢，而認為瀕臨絕種動物法案（Endangered Species Act）的公民訴訟條款創設了對於該諮詢（consultation）所有人均有程序上權利（procedural right），任何主張部長違反正確諮詢程序之人民均可提起公民訴訟之見解，聯邦最高法院並不採納⁴²，認為原告僅主張對於政府的普遍不滿，而非原告所受特定的侵害，原告之主張非憲法第 3 條的案件與爭議⁴³。因此法院以原告未充分主張有即將發生的侵害、所主張的侵害是不可回復的，而認為無當事人適格。

在 *Steel Company v. Citizen for a Better Environment*⁴⁴ 案例中，原告 *Citizens for a Better Environment* (CBE) 對被告 *Steel Company* 違反緊急計畫及公眾資訊公開法（Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA）對於排放有毒化學物質應每年提出報告之規定，依 EPCRA 之公民訴訟條款提起訴訟。原告

³⁸ *Supra* note 35, at 501.

³⁹ *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

⁴⁰ *Id.* at 560.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.* at 571-73.

⁴³ *Id.* at 573-74.

⁴⁴ *Steel Company v. Citizen for a Better Environment*, 523 U.S. 83 (1998).

主張其對於有毒化學物質之排放的「知的權利」、保護跟提昇環境和會員健康的利益，而其居住於工廠附近的會員，在資訊上有安全、健康、娛樂、經濟、美感及環境利益，將因被告無即時提出文件以及 EPCRA 所要求的報告而受到不利影響；然法院認為 CBE 所請求的救濟，沒有一種請求能賠償原告因延遲報告所造成的損失，或是減輕任何延遲報告對原告造成的效果，不符合憲法當事人適格之可回復性的要求⁴⁵；原告請求對 Steel Company 的民事罰款，法院認為民事罰款僅支付給美國財政部（the United States Treasury），原告並非尋求自己所受侵害的賠償—報告延遲提出所造成的費用，而是維護法律規定—在 EPCRA 忠實執行下不可分割的公共利益（the undifferentiated public interest）⁴⁶。法院以環境團體無法滿足當事人適格之可回復性要求，認為無當事人適格；對於 EPCRA 的公民訴訟條款是否涵蓋可對過去之違法行為提起訴訟，法院以未決定法院是否具憲法第 3 條之司法審判權前，不會就訴因（cause of action）進行裁決。

在 Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services⁴⁷案中，原告為兩個環境團體 the Friends of the Earth (FOE)以及 Citizens Local Environmental Action Network，以潔淨水法案之公民訴訟條款，對污染者 Laidlaw 提起訴訟。環境團體的數個會員主張他們居住在 the North Tyger River 附近，以前使用該河從事多種娛樂活動，而現在因 Laidlaw 的廢水排放而使用上受到限制。聯邦最高法院在認定當事人適格部分，重申 Defenders of Wildlife 案之見解，要求具體且特定、真實的或即將發生的實際侵害，而認為原告的主張充分地聲明他們使用受影響之區域，以及對於那些人來說，該區域之美感與娛樂價值將因被告被指摘之行為而減損⁴⁸；經宣誓的會員對於 Laidlaw 廢水排放的效果直接影響他們的娛樂、美感與經濟利益，是具有合理關切的（reasonable concern）⁴⁹。在可回復性的要件，法院認為 FOE 所要求民事罰款的嚇阻效果（deterrent effect），藉由減少現存的違法行為和預防未來的違法行為，是可能使 FOE 所受侵害得到回復⁵⁰；法院特別指出本案與 Steel Company 案的不同，因該案之違法行為於訴訟時已減

⁴⁵ *Id.* at 105-09.

⁴⁶ *Id.* at 107.

⁴⁷ Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), 528 U.S. 167 (2000).

⁴⁸ *Id.* at 183.

⁴⁹ *Id.* at 183-84.

⁵⁰ *Id.* at 187.

少，且起訴書無主張任何持續性或即將發生的違法行為，原告對違法行為請求民事罰款，即欠缺當事人適格⁵¹。因此聯邦最高法院肯認原告具憲法第 3 條當事人適格提起公民訴訟，以尋求禁制令之救濟和民事罰款。



貳、我國狀況

一、建制過程

87 年 10 月 28 日在總統公布大幅修正後的行政訴訟法中，新增了第 9 條公益訴訟之規定⁵²，而立法理由⁵³明確指出本條之增設係酌採日本行政事件訴訟法第 5 條⁵⁴有關民眾訴訟之規定，人民就無關自己權利及法律上之利益之事項，須為維護公益始得依法律規定提起行政訴訟，惟此種訴訟仍屬例外，須以法律有特別規定者為限。

我國公民訴訟條款係以行政機關疏於執行法定職務為起訴要件，訴訟目的為督促行政機關積極採取必要措施⁵⁵。環評法第 23 條第 8 項和第 9 項⁵⁶、環境基本法第 34 條第 1 項⁵⁷有設置公民訴訟條款外，各污染防制法律亦有類似規定，如

⁵¹ *Id.*

⁵² 行政訴訟法第 9 條：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

⁵³ 立法院公報處網站，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcdcfcecfcdcfcec5cecdc6d2cacac8>（最後閱覽日：06/18/2013）

⁵⁴ 日本行政事件訴訟法第 5 條之民眾訴訟，係為矯正國家或公共團體機關的不適法行為之司法手段，以作為候選人資格，或以其他無關自己法律上利益的資格所提起之訴訟；制度之意義係確保行政法規之正確運用、維護一般公共利益，以及對國家或公共團體之機關之不適法行為所為之司法控制手段，請詳參李仁淼（2008），〈地方自治中的住民自治－以日本之住民訴訟制度為中心〉，《台北大學法學論叢》，第 65 期，頁 16-39。

⁵⁵ 張文郁（2004），〈行政訴訟中團體訴訟之研究－以環境保護相關法律為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 111 期，頁 113。論者係以公益團體提起利他團體訴訟進行討論，而文中援引之環境法規條文，與本文討論之公民訴訟條款相同，因此採其見解作為說明。

⁵⁶ 環境影響評估法第 23 條：「（第 8 項）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 9 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。」

⁵⁷ 環境基本法第 34 條第 1 項：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」

空氣污染防治法第 80 條第 1 項⁵⁸、水污染防治法第 72 條第 1 項⁵⁹、海洋污染防治法第 59 條第 1 項⁶⁰、廢棄物清理法第 72 條第 1 項⁶¹、土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項⁶²等；除環評法、環境基本法賦予「人民」、「公益團體」具當事人適格外，其餘係規定「受害人民」、「公益團體」可提起行政訴訟。

依公民訴訟條款之規定，係由人民或公益團體直接向行政法院提起訴訟，且無須踐行訴願前置程序⁶³；除環境基本法外，提起公民訴訟前，需先書面敘明主管機關違反環評法或環評法授權之相關命令而疏於執行之具體內容，於主管機關自書面告知送達日起 60 日內仍未依法執行時，始可提起行政訴訟，請求判令其執行。有學說認為書面告知條款的加入，使民眾參與執法的願望與行政主導執法原則得以合理調和，此告知義務為公民訴訟之精髓應不為過⁶⁴。

公民訴訟之訴訟類型，學說多主張為課予義務之訴以及一般給付之訴⁶⁵；亦有論者認為，在撤銷訴訟部分，在少數情況下可提起，例如事業取得廢水排放許

⁵⁸ 空氣污染防治法第 80 條第 1 項：「公私場所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，受害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。」

⁵⁹ 水污染防治法第 72 條第 1 項：「事業、污水下水道系統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，受害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，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

⁶⁰ 海洋污染防治法第 59 條第 1 項：「公私場所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，受害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。」

⁶¹ 廢棄物清理法第 72 條第 1 項：「公私場所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，受害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，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

⁶² 土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之法規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，受害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。」

⁶³ 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。

⁶⁴ 葉俊榮，同註 2，頁 242。

⁶⁵ 李建良（2012），〈環境公民訴訟的訴訟類型與程序要件—美麗灣度假村環評公民訴訟裁判綜合評析〉，《台灣法學雜誌》，第 211 期，頁 33-36；張文郁，同註 55，頁 113。

可後，有違法排放污水之行為，此時行政機關應撤銷其發給之許可卻無作為之情形時，可請求行政機關應撤銷其發給之許可⁶⁶；確認訴訟部分，因獲得勝訴判決後，仍無法有效強制行政機關作為，因此非可提起之訴訟類型。

我國公民訴訟條款與美國相較下，有學者認為，我國公民訴訟在原告適格上，係以受害人民或公益團體為限，與美國公民訴訟可由任何人提起有所不同⁶⁷；然如前文所述⁶⁸，美國法院仍以原告是否受到實際侵害以認定當事人適格之有無，與我國由受害人民提出之情形並無差異。除此之外，我國無限制起訴事由之規定，對行政機關有裁量性職權之事項，於踐行書面告知程序後仍得提起公民訴訟⁶⁹；在被告部分，我國只能對疏於執行之主管機關提起訴訟，而美國可對污染源（包括私人企業、聯邦政府或其他各級政府）、疏於執行之主管機關提起訴訟；在法律規定部分，我國環評法與污染管制法規有公民訴訟條款之規定，而美國的公民訴訟條款係設置在污染管制法規（如 CAA、CWA）及資訊公開法規（如 EPCRA）中，環評法規之國家環境政策法（NEPA）則未規定，係透過聯邦行政程序法之規定提起訴訟⁷⁰。

二、我國原告適格之認定

（一）實務見解

在「受害人民」之原告適格部分，實務均採行政法院 75 年判字第 362 號判例「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，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」之見解，即受害人民須有「法律上利害關係」，始有原告適格。

⁶⁶ 張文郁，同註 55，頁 113。

⁶⁷ 葉俊榮（2006），〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新思維－法學叢刊創刊五十週年》，頁 200，臺北：元照。

⁶⁸ 相關論述，請參本章「第一節、壹、二、（二）」。

⁶⁹ 傅玲靜，同註 7，頁 81。

⁷⁰ 傅玲靜，同註 7，頁 80。

法院認為，權利因開發行為而受到損害，或因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞者為受害人民。臺北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定，就受害人民之生命、身體、財產等實體權利，法院認為「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。」臺北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決除採上開見解外，更進一步肯認環境影響評估法第 9 條、第 10 條、第 11 條第 12 款、第 12 條規定，賦予開發行為所在地居民程序權，如「因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞」而「直接受開發行為影響所及」之居民，亦為受害人民。

臺北高等行政法院 101 年度訴更一字第 30 號判決，除肯認前審臺北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決之見解外，強調「『受害人民』若僅限於權利已受有損害之人民，則其等依現行相關行政訴訟法規定逕行起訴即可」，並以「應實施環境影響評估之開發行為，縱使因故暫時停止，致一時未能完成，惟若該開發行為並未完全終止而永久不再進行，其對環境造成之不良影響之可能性即繼續存在」，而認為原告有救濟之必要。

臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1635 號判決，係法院在權利之認定上，較為寬鬆的見解。法院依行政訴訟法第 9 條、環評法第 23 條第 8 項和第 9 項規定，認為公民訴訟之目的係「給予主管機關知悉違法情事及有採取必要措施之機會，俾加強行政適法性之控制，以維護公益」，而與主觀訴訟係直接提供當事人權益保護之目的不同；並以環評法第 4 條第 2 款所例示之環境範圍包含「生活、自然、社會、經濟、文化、生態各個層面」，肯認原告樂生療養院院民及在樂生療養院區參與樂生活文化聚落之人民之居住自由權、環境權、文化權等權利因開發單位違反環評法受到影響，為「受害人民」，具有原告適格。惟上訴審最高行政法院政法院 102 年度判字第 165 號判決，認為樂生療養院院民僅具院區原有優美環境之反射利益受到影響之事實上利害關係，其他利用樂生療養院優良環境舉辦前述活動而受到影響的人，亦僅為事實上之利害關係。

除以法律上利害關係為認定外，亦有以開發行為影響之範圍進行審酌。臺北高等行政法院 100 年度訴字第 598 號判決以開發行為環境影響評估作業準則第 6 條第 1 項規定，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開發行為之當地居民...環評法第 5 條第 1 項、第 7 條、第 22 條為保護規範，有保護開發行為當地居民之目的，未踐行上開保護規範之不作為，即應認令當地居民受有法律上權利之損害」，為環評法第 23 條第 8 條所謂之「受害人民」。上訴審最高行政法院 101 年度判字第 973 號判決肯認原審之見解。

臺北高等行政法院 100 年度全字第 50 號裁定，以環評法第 5 條第 1 項為保護規範，有保護開發行為可能影響範圍之人民之目的，並以環評法第 5 條第 2 項授權規定訂定之開發行為環境影響評估作業準則第 6 條第 1 項規定，認為「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 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」，即至少開發行為 5 公里範圍內為受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地居民，具提起本案訴訟之原告適格。最高行政法院 101 年度裁字第 1515 號裁定肯認原審見解。

最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定，以「結合環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項規定後所形成之主觀公權利，其請求內容為要求負有義務之主管機關，按程序設計採取一連串接續之作為，以預防或減輕開發行為對環境之重大損害或避免急迫之危險。因此，在進行利益權衡時，已不能侷限於考量『聲請人之生命權、身體權及財產權』等私人利益，更應考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』」之見解，為其他判決所援引以認定受害人民之原告適格⁷¹。臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1329 號判決即採此見解，表示為達成「預防」該開發行為所造成之不良影響發生，賦予其提起公民訴訟權利，自有其必要。法院亦肯認權利因開發行為而受到損害，或因開發行為將受嚴重影響或有生損害之虞者為受害人民，並以「經濟部對參加人准予核定之籌備創設函已要求參加人應針對距離各風機 250 公尺範圍內住戶確認個別通知參與地方說明會」，以及參酌原告主張 98 環評認定標準第 29 條第 1 項第 6 款第 4 目對風機離近建物邊界直線距離 250 公尺之規定，而認為原告適格之當事人，有權利保護之必要。

⁷¹ 臺北高等行政法院 100 年度全更一字第 1 號裁定、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2054 號判決採相同見解。

依廢棄物清理法第 72 條提起之公民訴訟，受害人民須「依此規定得為請求主管機關執行清除廢棄物之『被害人』，自應指負有清除義務以外之第三人而言」⁷²；以公司行號之身分提出，不符合受害人民與公益團體的要件⁷³。

在公益團體提起公民訴訟部分，實務有以章程是否為推展環保運動、維護臺灣生態環境之公益團體進行認定⁷⁴，亦有以公益團體即可提起公民訴訟之見解⁷⁵；對公益團體之認定較為嚴格者，為臺北高等行政法院 100 年度訴字第 598 號判決。法院以「強化團體訴訟之能力，確實監督行政機關違法行政」，以及「嚴格篩選適當之團體起訴，避免人民任意組織團體杯葛行政，浪費訴訟資源」為由，參酌行政訴訟法第 35 條團體訴訟之規定，認為提起公民訴訟之公益團體「更須考量其宗旨及其所從事之活動是否合於環境保護之議題，而非任意以『租稅改革』、『憲政論述』等無關環保理論為宗旨之團體，得藉『環境公益』之名提起團體訴訟」，限縮公益團體之當事人適格的認定；上訴審最高行政法院 101 年度判字第 973 號判決認為原審尚無違誤。

綜上以觀，可知我國公民訴訟之案件多與環境影響評估法相關，而較少以環境污染法規提起。在「受害人民」部分，因實務已廣泛肯認環境影響評估法相關規定為保護規範之前提下，當地居民提起訴訟時，法院以原告之權利或法律上利益是否受損，即是否具「法律上之利害關係」來看原告是否當事人適格；有部分實務對於受害人民之範圍，透過開發行為與受影響在地居民間之距離進行認定。在「公益團體」部分，多數實務以「是否為公益團體」進行認定，較少見解認為僅能由環境保護相關之公益團體提起。

⁷² 高雄高等行政法院 91 年度訴字第 919 號判決。

⁷³ 臺中高等行政法院 91 年度訴字第 824 號判決。

⁷⁴ 最高行政法院 101 年度判字第 973 號判決、臺北高等行政法院 100 年度訴字第 598 號判決、高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決、高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決、高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決採相同見解。

⁷⁵ 最高行政法院 102 年度判字第 165 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 980 號判決、最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1635 號判決、最高行政法院 97 年度裁字第 4279 號裁定、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1170 號判決採相同見解。



(二) 學說見解

在受害人民提起公民訴訟部分，有見解認為與任何人均得提起之民眾訴訟不同，亦非維護公共利益之公益訴訟，而係與一般行政訴訟以權利受損之人民提起無異⁷⁶。對於實務以「法律上利害關係」來認定「受害人民」是否具原告適格，有見解以我國公民訴訟條款係仿自美國潔淨水法，為擴大公民訴訟之適用範圍，得作較寬之解釋，擴及「利益」遭受影響或有受影響之虞之人民，即「受害人民」解釋為事實上利益遭受損害，可提起公民訴訟；若限於權利受有損害之人民，依現行行政訴訟之規定即可提起行政訴訟，實無另行增訂公民訴訟條款⁷⁷。

在公益團體欲提起公民訴訟部分，學說多認為環評法第 23 條第 8 項和第 9 項、環境基本法第 34 條第 1 項、空氣污染防治法第 80 條第 1 項、水污染防治法第 72 條第 1 項、海洋污染防治法第 59 條第 1 項、廢棄物清理法第 72 條第 1 項、土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項等環境法規，均屬行政訴訟法第 9 條公益訴訟⁷⁸所稱「法律有特別規定者」⁷⁹，而無須主張其權利或法律上利益受損。惟公益團體是否僅限於章程所定目的為環境保護有關之團體始可提出，學說有不同之見解，有認為具訴訟權能之個人既限於受害人民，即非民眾訴訟，而公益團體則應依章程所定目的範圍為斷⁸⁰；另有見解認為公益團體欲提起公民訴訟，性質為民眾訴訟⁸¹。

⁷⁶ 陳慈陽（2012），〈環境國原則建構下之環境預防及救濟機制〉，《法學新論》，第 37 期，頁 41。李建良，頁 20。

⁷⁷ 李建良（2000），〈論環境法上公民訴訟〉，《法令月刊》，51 卷 1 期，頁 20；劉如慧（2010），〈我國環境影響評估法判決回顧〉，《興大法學》，第 7 期，頁 299。

⁷⁸ 陳清秀（2012），《行政訴訟法》，第 5 版，頁 165-167，臺北：元照、劉如慧，同前註，頁 296。

⁷⁹ 李建良（2010），〈環境公民訴訟新典範－簡析台北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決〉，《台灣法學雜誌》，第 152 期，頁 58；李建良，同註 77，頁 7；傅玲靜（2009），〈環境影響評估法中公民訴訟之當事人〉，《月旦法學雜誌》，第 70 期，頁 23。

⁸⁰ 吳庚（2011），《行政爭訟法論》，第 5 版，頁 196，自刊；傅玲靜（2009），〈公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？－環境法上公民訴訟之性質〉，《月旦法學教室》，第 77 期，頁 23；黃錦堂（2009），〈環境法上之當事人適格－高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決評論〉，《2009 行政管制與行政爭訟》，頁 18，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。

⁸¹ 陳清秀，同註 78，頁 165-166；劉如慧，同註 77，頁 296；郭介恆（1999），〈行政救濟主體之變動－實務判決之檢討〉，《輔仁法學》，第 18 期，頁 115。

本文認為，以受害人民身分提起公民訴訟，我國法院以保護規範理論及法律上利害關係作為原告適格之認定，與因人民之權利或法律上利益受侵害而提起傳統行政爭訟並無差異，相較於法院廣泛肯認公益團體原告適格之情形相比，受害人民提起公民訴訟顯然受到較大的限制；美國法院對於公民訴訟之原告適格，肯認原告可基於環境利益因實際侵害而提起訴訟，即以事實上利害關係來看原告是否具當事人適格，而我國法院對於受害人民之認定，應適度寬認法律上利害關係之「權利」，讓受害人民得以提起。在公益團體部分，本文認為限制由環境團體提起公民訴訟係為合理，因各公益團體之專業與關注的議題不同，並且應以該環境團體是否有長期在環境議題上參與推動進行審酌，以避免投機型訴訟干擾公民訴訟之進行、影響行政效率、浪費司法資源，反而不利達成公民訴訟係為督促政府機關切實積極執行職務之目標。

參、與行政訴訟法第 35 條團體訴訟之區別

行政訴訟法第 35 條為團體訴訟之規定⁸²，依司法院修正草案之說明，係參照德國「團體訴訟」制度之精神，考量公害和消費者保護事件之被害人有時為數眾多，為訴訟經濟之考量，由以公益為目的之社團法人，於其章程所定目的範圍內，在多數有共同利益之社員授與訴訟實施權下，為各該社員利益提起訴訟；於立法院二讀政黨協商時，將第 1 項「各該社員之利益」修正為「公共利益」⁸³，成為現行之條文。

然本條規定遭學說多所批評⁸⁴，且草案之設計亦與德國行政訴訟中團體訴訟之制度有所不同。德國行政訴訟上之團體訴訟屬利他型團體訴訟，即團體非為維護自己或他人之權利而進行訴訟，而是因行政機關違反法規而行為或不行為，基

⁸² 行政訴訟法第 35 條：「（第 1 項）以公益為目的之社團法人，於其章程所定目的範圍內，由多數有共同利益之社員，就一定之法律關係，授與訴訟實施權者，得為公共利益提起訴訟。（第 2 項）前項規定於公益為目的之非法人團體準用之。（第 3 項）前二項訴訟實施權之授與應以文書證之。（第 4 項）第三十三條之規定，於第一項之社團法人或第二項之非法人之團體，準用之。」

⁸³ 立法院公報處（1998），〈立法院第 3 屆第 6 會期院會會議紀錄〉，《立法院公報》，87 卷第 36 期，頁 430-431。

⁸⁴ 學說認為，依司法院草案之規定，公益社團法人或非社團法人係由社員授與訴訟實施權而進行訴訟，欲以此項規定允許團體為維護期社員權利而提起利己團體訴訟，立法院修正為「公共利益」，屬錯誤之修正，參張文郁，同註 55，頁 108；相近見解請詳參吳庚，同註 80，頁 65-66；陳計男（2000），《行政訴訟法釋論》，頁 72-74，台北：三民。

於維護公共利益而進行之訴訟⁸⁵。除德國 12 邦陸續在環境及生態保護領域引進利他型團體訴訟制度外⁸⁶，德國聯邦在聯邦自然保護法修正後，經主管機關認可的環保團體，在符合法定要件時，即依法取得直接提起行政訴訟之訴訟權能，不以該團體主觀權益受到侵害為要件，亦非經其社員授權而取得⁸⁷。

有見解認為本條係為救濟因公害或消費者保護等事件而受害之多數被害人所設計，且以公益為目的之社團法人為要件，而德國亦不承認任意訴訟擔當制度下，可知本條規範屬利他型團體訴訟，不得僅為社員之利益，尚應具有公益目的，不排除讓社團法人兼為社員利益與公共利益起訴之情形⁸⁸；然另有見解表示，行政訴訟法第 35 條定位為利他型團體訴訟時，不應規定於行政訴訟法中，應於個別行政實體法中明文規定，而行政訴訟法第 9 條已允許人民為維護公益，就行政機關違法之行為得提起行政訴訟，社團法人提起利他型團體訴訟時亦應包括在第 9 條之適用範圍，因此在立法技術上顯然有誤⁸⁹。

現行法要求社團法人為公共利益起訴，然訴權要件卻以社員共同之私益為依據，將利己型與利他型團體訴訟制度混用規範下，顯然產生理論之矛盾⁹⁰。本文認為行政訴訟法第 35 條之規範，係以公益為目的之社團法人，基於多數共同利益之社員授與訴訟實施權，為社員之利益而非團體之利益提起訴訟，應屬利己型團體訴訟，在未修法前，原告難以依該條規定主張，提起訴訟。與公民訴訟制度相較下，受害人民因自身的權利或法律上利益受到侵害，而為自己提起訴訟，以及公益團體為公益提起訴訟之情形，仍有不同。

⁸⁵ 張文郁，同註 55，頁 103；陳計男，同前註，頁 74。另有論者認為第 35 條與第 9 條無不合之處，可作為第 9 條之特別訴訟型態，且因當事人有特別限制而與第 9 條規定不會造成重複，詳參彭鳳至（2002），〈論行政訴訟中之團體訴訟〉，《當代公法新論（下）－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁 127，台北：元照。

⁸⁶ 彭鳳至，同前註，頁 129。

⁸⁷ 彭鳳至，同註 85，頁 115-117。

⁸⁸ 邱惠美（2004），〈我國行政訴訟法中有關團體訴訟制度之研究〉，《政大法學評論》，第 80 期，頁 17-18。

⁸⁹ 張文郁，同註 55，頁 108。

⁹⁰ 張文郁，同註 55，頁 109。

第二節 本案訴訟與暫時權利保護制度之類型與適用

壹、本案訴訟之類型

我國環評實務多以「有條件通過環境影響評估」方式通過第一階段環評審查之情形下，而實務與學說均肯認環評審查結論為行政處分之見解下，當地居民以利害關係人之身分，提起撤銷環評審查結論之訴。

其他相關之許可，須先釐清是否為目的事業主管機關所核發之開發行為許可，始有環評法第 14 條第 1 項「無效」規定之適用。依環評法第 5 條第 1 項規範之開發行為，各有其主管機關對於該開發行為所依據之實體法規進行管理，而該主管機關即為目的事業主管機關，因此目的事業主管機關就開發行為所核發有關之許可、核准、同意等行政處分，為開發行為許可，不因用語或形式而有不同。因此，無論係自始未經環境影響評估或是環評審查結論嗣後遭撤銷之情形，目的事業主管機關所核發之開發行為許可均有該條之適用，而應提起確認開發行為許可無效之訴。其他類型之許可，則必須視行政機關所依據之實體法規，如有違法之情形，除有行政程序法第 111 條之情形而無效外，原則上係提起撤銷訴訟。

原告可否提起課予義務之訴，請求被告環保主管機關就系爭開發行為應作成第二階段環評審查結論，或請求被告環保主管機關就環評審查結論添加負擔等，本文認為，環評審查結論係具有第三人效力之行政處分，原告僅為利害關係人，不具有依法可申請之主觀公權利；且既有之環評審查結論未經撤銷，在具有構成要件效力而拘束法院之情形下，原告無提起課予被告環保主管機關應作成第二階段環評審查結論之訴之可能。在請求法院課予環保主管機關於環評審查結論添加負擔部分，本文認為，環評審查委員會對於環評審查結論是否添加負擔，而使開發行為能有條件通過環評審查結論，亦基於專業性、客觀性評估而為決定，法院原則上尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認環評審查委員會有判斷餘地；原告雖可主張系爭個案有裁量收縮至零之情形，然法院應尊重行政機關之判斷餘地，不宜代為決定。





貳、美國與德國暫時權利保護制度之概況

一、美國暫時禁制令制度

美國法上的禁制令，係法院命令相對人為特定行為或不得為特定行為；禁制令之目的在於排除威脅或是損害的發生，以及預防未來的違法行為。聯邦法院核發之禁制令，有三種基本態樣：暫時禁制令（preliminary injunctions）、永久禁制令（permanent injunctions）、緊急限制令（temporary restraining orders）。⁹¹

在存續期間和取得之應行程序上，三種禁制令各有不同。暫時禁制令須經通知相對人，在初次的聽審（hearing）和辯論（argument）後核發，於訴訟期間有效，其目的之一即維持當事人間的狀況，直到本案訴訟宣判時⁹²；永久禁制令須經本案言詞辯論或審判（trial）後所發布，多與本案終局判決同時作成，甚至為本案訴訟標的，其效力與本案終局判決相當⁹³；緊急限制令係在急迫情況下，由當事人單方聲請，因給予相對人聽審機會時即可能立即蒙受難以回復的侵害、損失或損害，而無須通知相對人，由法院直接核發，有效期間原則上不超過 14 日，與我國民事訴訟法第 538-1 條緊急處置類似⁹⁴。

暫時禁制令可能為美國現行法院所行使最強烈的救濟⁹⁵；一般而言，核發暫時禁制令有三個目的，即維持現狀、維持法院的能力以做出具實質意義的裁決，以及減少錯誤的危險⁹⁶。維持當事人間的相對地位以及避免聲請人受到不可回復的侵害，常會具有一定的急迫性，因此與實體審判程序相比，暫時禁制令通常在較不正式的程序基礎上核發；除此之外，法院決定核發或拒絕聲請所依據之證

⁹¹ Morton Denlow, *the Motion for a Preliminary Injunction: Time for a Uniform Federal Standard*, 22 Rev. Litig 495, 498-99 (2003).

⁹² *Id.*

⁹³ *Id.*

⁹⁴ 馮震宇（2004），〈從美國司法實務看台灣專利案件之假處分救濟〉，《月旦法學雜誌》，第 109 期，頁 18。

⁹⁵ John Leubsdorf, *The standard for preliminary injunction*, 91:3 Harv. L. Rev. 525, 525 (1978).

⁹⁶ Lea B. Vaughn, *A Need for Clarity: Toward a New Standard for Preliminary Injunctions*, 68 Or. L. Rev. 839, 849 (1989).

據，與審判記錄相比下較為不完整。因此，當事人在暫時禁制令之訴訟程序中，不須對其案件為完全的證明⁹⁷。

美國聯邦制定的「聯邦民事訴訟規則（Federal Rule of Civil Procedure, FRCP）」第 65(a)條⁹⁸，為暫時禁制令之原則規定，在通知(notice)、聽審(hearing)、擔保(Security)、內容與範圍(Content and Scope)等予以規範，惟核發暫時禁制令之標準並無規定，係透過法院判決所形塑。大多數法院考量是否核發暫時禁制令之因素如下⁹⁹：

- 1.原告在法律上是否獲得適當救濟(an adequate remedy at law)¹⁰⁰
- 2.如果駁回原告聲請，原告所遭受不可回復的損害(irreparable harm)
- 3.對原告造成的傷害，是否較核發禁制令後被告所受之傷害更大
- 4.原告本案訴訟勝訴之可能性(likelihood of success)
- 5.禁制令對公共利益是否造成保護或傷害(public interest)

後四個因素在個案中如何衡量，因聯邦最高法院(Supreme Court of United States)長久以來未有統一之見解，因此各聯邦上訴巡迴法院(United States Circuit Court of Appeals)發展出不同的審查標準¹⁰¹；而近期聯邦最高法院在 Winter v. Natural Resources Defense Council 案¹⁰²中，對於實體審查標準表明了立場，影響了地方法院及上訴巡迴法院的見解。

原告環境團體主張海軍在訓練活動時，使用聲納的訓練計畫會傷害海洋生物，而海軍應於最近一次實施演練前，應準備環境影響說明書(EIS)。地方法院以原告已證明他們的主張，在本案實質審理具很高的勝訴可能性，因為他們至少

⁹⁷ Denlow, *supra* note 91, at 507.

⁹⁸ Federal Rule of Civil Procedure, Rule 65 (a).

⁹⁹ Denlow, *supra* note 91, at 497.

¹⁰⁰ 此要件係因禁制令源於英格蘭之衡平法院(the English Court of Chancery)，而衡平法院的發展係設計成與普通法法院為分離之體系，以提供原告無法從普通法法院得到救濟，原則上限制只有在法律救濟無法滿足聲請人之主張時，才能取得禁制令之衡平救濟，此稱為「充分性原則(adequacy doctrine)」；這個理論，經 1789 年法院法(the Judiciary Act)之制定，成為美國聯邦法律的一部分。在 1937 年通過的聯邦民事訴訟規則(Federal Rule of Civil Procedure, FRCP)，使衡平法院與普通法法院合併。

¹⁰¹ Denlow, *supra* note 91, at 502.

¹⁰² Winter v. Natural Resources Defense Council, 555 U.S. 7 (2008).

已確立對環境會產生不可回復傷害的可能性，因此請求衡平救濟是適當的，而核發暫時禁制令，禁制海軍在剩餘的演練期間使用 MFA 聲納。

第九上訴巡迴法院對地方法院拒絕撤銷其之後所核發的暫時禁制令，予以維持，認為原告已證明不可回復損害的可能（possibility），考慮權衡兩方的困難和衡量公共利益後，是有利於原告¹⁰³。然聯邦最高法院以「尋求暫時禁制令之原告必須確立很有可能在實體審理中勝訴、很有可能因無暫時禁制令而遭受不可回復的損害、在衡平的權衡下有利於原告、禁制令符合公共利益」¹⁰⁴，認為海軍執行實際演練的需要比原告對「海洋生物在生態上、科學上以及娛樂上的利益」更為重要¹⁰⁵，撤銷了第九上訴巡迴法院維持暫時禁制令的裁決。

聯邦最高法院的見解，清楚地表示聲請人為取得暫時禁制令，必須對難以回復損害的可能性有更高的證明，亦重申暫時禁制令的四因素標準¹⁰⁶；原告必須證明因無禁制令而很有可能（likely）有不可回復的損害，僅具不可回復損害的可能（possibility），即使結合在本案實質審理有很高的勝訴可能性，也是不足夠的¹⁰⁷。然而，聯邦最高法院對法院是否可繼續權衡標準中的不同因素以決定是否核發暫時禁制令，並未明定¹⁰⁸；不可回復的損害作為衡平救濟之要求，證明之標準改變為「很有可能發生」的程度，使聲請暫時禁制令之當事人所負的舉證責任顯見增加¹⁰⁹。

二、德國暫時權利保護制度

在德國的法制下，停止執行之規範主要是規定在行政法院法（Verwaltungsgerichtsordnung; VwGO）第 80 條之規定¹¹⁰，基本上有三大結構之

¹⁰³ Natural Resources Defense Council, Inc. v. Winter, 518 F.3d 658 (9 Cir. 2008)., at 698-99.

¹⁰⁴ Supra note 102, at 374.

¹⁰⁵ Id. at 379.

¹⁰⁶ Bethany M. Bates, *Reconciliation After Winter: The Standard for Preliminary Injunctions in Federal Courts*, 111 Colum. L. Rev. 1522, 1537 (2011).

¹⁰⁷ Id. at 1537-38.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Benjamin I. Narodick, *Winter v. National Resources Defense Council: Going into the Belly of the Whale of Preliminary Injunctions and Environmental Law*, 15 BUJ Sci. & Tech. L. 332, 347 (2009).

¹¹⁰ 行政法院法第 80 條：「（第 1 項）訴願及撤銷訴訟有延宕效力。其為涉及形成處分、確認處分及雙重處分（第 80-1 條）之情形，亦同。（第 2 項）延宕效力，僅於有下列各款情形之一時，不

重點，即行政處分因訴願或撤銷訴訟而暫時不生效力的「執行停止原則」（第 1 項）、對於某些特定行政事務種類有即時執行或實現的可能之「執行停止原則之例外」（第 2 項），以及對「執行停止原則之例外」請求重新停止執行之程序、效果，和停止執行決定之撤銷等程序法上之問題（第 4 項、第 5 項、第 7 項）¹¹¹。行政法院之停止執执行程序係規定在第 5 項至第 8 項，而有關行政機關（含原處分機關及訴願機關）之停止執执行程序，因德國無獨立之訴願法，則規定在同條第 4 項中¹¹²。

假處分（*einstweilige Anordnung*）部分，行政法院法第 123 條係仿照民事訴訟法第 835 條以下所創設之暫時權利保護制度，因此在德國訴訟法學上，民事訴訟的假處分和行政爭訟之假處分，被視為原則上同一，而相關學說與法理，並得相互援引¹¹³。依行政法院法第 123 條第 1 項規定，將假處分區分為保全處分（*Sicherungsanordnung*）及規制處分（*Regelungsanordnung*）兩種類型，前者相當於我國民事訴訟法第 532 條及行政訴訟法第 298 條第 1 項假處分之規定，後者

發生：一、涉及公共稅捐及費用徵收時，二、涉及不得延宕之警察執行人員之命令及處置時，三、有其他由聯邦法律，或在邦法中由邦法律，就第三人針對涉及投資或創造就業機會之行政處分提起訴願及訴訟或其他情形，規定不發生延宕效力時，四、於作成行政處分之機關或就訴願應為決定之機關，基於公共利益或一方當事人之重大利益特命立即執行時。各邦亦得規定，為對抗由邦依聯邦法所為之行政執行措施而採取之權利救濟途徑，不具延宕效力。（第 3 項）在第 2 項第 4 款之情形，應以書面，就行政處分之立即執行具有特別利益作理由說明。但行政機關，因遲延，將有對生命、健康或財產造成立即危害等情形之虞，而預先將相關之行政處分標記為基於公益要求之緊急處置者，其為特命立即執行時，得不另作理由說明。（第 4 項）作成行政處分之機關或訴願應為決定之機關，在聯邦法律無其他規定時，得於第 2 項各款規定之情形，命停止執行。（第 5 項）在第二項第一款至第三款之情形，本案管轄法院得依聲請命訴願及撤銷訴訟有一部或全部之延宕效力；在第二項第四款之情形，並得重新賦予訴願及撤銷訴訟有一部或全部之延宕效力。依前句規定所為之聲請，於撤銷訴訟提起前亦得為之。行政處分於裁判前已經執行者，法院得命廢棄原執行。延宕效力之重新賦予，得繫於擔保之提供或其他負擔之履行。其並得附期限。...（第 7 項）關於對依第五項規定所為之聲請之裁定，本案管轄法院得隨時變更或廢棄之。當事人因情事變更，或有於原程序中因不可歸責之事由致未主張之事實存在時，亦得聲請裁定之變更或廢棄。」轉引自林明昕（2006），〈行政爭訟上停止執行之實體審查標準〉，收錄於：湯德宗、劉淑範主編（2006），《2005 行政管制與行政爭訟》，頁 18，台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

¹¹¹ 林明昕（2006），〈論行政訴訟上之「執行（不）停止原則」〉，《公法學的開拓線—理論、實務與體系之建構》，頁 477-478，台北：自刊。

¹¹² 林明昕，同註 110，頁 28。

¹¹³ 林明昕（2009），〈公務人員保障救濟程序中暫時權利保護制度之研究—以保訓會之停止執行為中心〉，公務人員保障暨培訓委員會 98 年度研究計畫，頁 14。

相當於我國民事訴訟法第 538 條及行政訴訟法第 298 條第 2 項定暫時狀態處分之規定¹¹⁴。

停止執执行程序與假處分程序均屬暫時權利保護之制度，在德國學者 Schoch 之見解下，兩者最終目的與暫時權利保護制度本身的目的相同，即補充本案訴訟程序功能上之不足，而與之共同實現一個真正「權利保護」的機能；除具有「保全（權利）功能（Sicherungsfunktion）」外，亦有「暫時止爭功能（interimistische Befriedungsfunktion）」，以過渡性地維持在本案訴訟未完成前的法和平狀態¹¹⁵；惟兩者實體審查標準仍有所不同，本文以下分別討論。

（一）停止執行之實體審查標準

停止執行之實體審查標準，德國學說原有「略式審查（summarische Prüfung）」與「利益衡量（Interessenabwägung）」兩種模式之爭論；「略式審查」係法院以粗略、概括性地針對本案訴訟結果之勝敗進行預測，而「利益衡量」係法院對本案訴訟之勝敗採中立之立場，以「雙重假設模式（Doppelhypothese）」，就「駁回停止執行之聲請而後聲請人在本案訴訟取得勝訴之結果」以及「准許停止執行之聲請而後聲請人在本案訴訟敗訴之結果」進行衡量¹¹⁶。

德國實務係傾向「利益衡量」模式之運用，亦有實務將本案勝訴作為衡量之利益¹¹⁷，而多數法院偏向採用「階段化審查（Stufensystem）」，即第一階段考量本案訴訟有無勝算，顯有勝算則停止執行，顯無勝算則不停止執行，如本案訴訟勝敗如無定論時，則進入第二階段利益衡量¹¹⁸。

¹¹⁴ 林明昕（2006），〈假處分之本案事先裁判－兼論行政訴訟法第 298 條第 3 項之規範意義〉，《公法學的開拓線－理論、實務與體系之建構》，頁 506-507，台北：自刊。

¹¹⁵ 林明昕，同前註，頁 516-517；林明昕，同註 110，頁 33。

¹¹⁶ 林明昕，同註 110，頁 29-30。

¹¹⁷ 「利益衡量附帶明顯性審查（Interessenabwägung mit Evidenzkontrolle）」係法院依據「利益衡量」模式時，對於聲請人在本案訴訟程序勝算希望是否屬明顯時，作為停止執行的聲請有無理由之討量；「全面利益衡量（umfassende Interessenabwägung）」係法院將本案訴訟程序勝算希望作為衡量眾多利益中的一種利益，請詳參林明昕，同註 110，頁 30。

¹¹⁸ 林明昕，同註 110，頁 30-31。

近年來德國學說與實務，對停止執行之實體審查標準之見解，在學者 Schoch 建構「繫諸實體（法）審查」(materiellakzessorische Prüfung)理論後，漸趨一致。Schoch 認為，為使停止執行之聲請結果與本案訴訟相同，應取決於與聲請人之「權利」是否存在，因此須透過系爭個案所涉之實體法來研判；而停止執行因具迅速地暫時解決紛爭之特色，難免有錯誤判斷的風險存在，因此停止執行之審查基準，應儘可能地與本案訴訟程序之審查基準相同，仍取決於實體法，意即透過略式審查之方式，就聲請人停止執行之聲請在實體法上有無依據之判斷，以蓋然性 (Wahrscheinlichkeit) 審查下，在不能斷定本案訴訟程序中確有勝算希望時，輔以「利益衡量」模式¹¹⁹。

如前所述，基本上停止執行之實體審查標準建立在「階段化審查」之模式，主要關鍵在「繫諸實體（法）審查」，意即透過三階段審查模式，第一階段就本案救濟是否顯有理由進行判斷，如顯有理由應准許停止執行或假處分之聲請，顯無理由則駁回；如在第一階段無法判斷時，則進入第二階段審查，原則上仍取決於本案勝訴之蓋然性，惟個案保留利益衡量操作空間，就停止執行與不停止執行之結果是否無回復可能性或難以回復來進行衡量；如本案勝訴蓋然性無法判定時，則進入第三階段利益衡量，就聲請人、相對人、第三人之利益及公共利益進行衡量後，再決定是否准許或駁回聲請¹²⁰。

（二）假處分之實體審查標準

無論是保全處分 (Sicherungsanordnung) 及規制處分 (Regelungsanordnung)，法院必須就聲請人釋明之事實進行概括審查，是否有高度蓋然率、具備假處分之請求基礎 (Anordnungsanspruch，下稱處分請求) 與假處分之請求理由

¹¹⁹ 林明昕，同註 110，頁 34-35。

¹²⁰ 林明昕，同註 110，頁 36；陳英鈴（2003），〈論撤銷訴訟之暫時權利保護－從雙贏的風險分配評析實務見解〉，收錄於：葛克昌、林明鏘主編（2003），《行政法實務與理論－台大法學論叢公法特刊》，頁 254-255，台北：元照。另有學者認為，德國學說與實務係透過兩階段模式，即第一階段為「概略性實體法審查 (summarische materiell-rechtliche Prüfung)」，以本案訴訟是否勝訴蓋然性高，如顯有勝訴希望則停止執行，若本案訴訟勝訴蓋然性無法認定時，則進入第二階段為「利益衡量 (Abwägung der beteiligten Interessen)」，由法院衡量本案訴訟進行中，何種利益應優先保護，以衡量停止執行與不停止執行之利益，參見林昱梅（2010），〈行政法院對暫時權利保護之審查模式－兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定〉，《法令月刊》，第 61 卷第 10 期，頁 1557-1559；相似見解，可參蔡震榮（2009），〈再論訴願停止執行〉，《月旦法學雜誌》，第 170 期，頁 176-177。

（Anordnungsgrund，下稱處分原因）等法定要件；「處分請求」係指聲請人欲保全之實體法權利是否存在，而「處分原因」則係聲請人是否有法律上規定之理由而以假處分保全其實體法上權利¹²¹。

在實體審查標準，德國學說上亦有「利益衡量」模式與「繫諸實體（法）審查」模式之討論，兩者之差異，在於「繫諸實體（法）審查」模式並無利益衡量之空間，在審查假處分的請求基礎時，法院須謹慎採取附隨實體法審查模式，以審查欲保護之實體法請求權基礎是否存在¹²²。

德國實務在「處分請求」與「處分原因」之審查順序上，多以階段性之審查模式，即優先審查「處分請求」，在聲請人釋明裁判之事實基礎後，以概略（kursorisch）或略式（summarisch）進行審查，而僅在無法以「處分請求」之審查判斷本案訴訟是否明顯有理由或無理由時，輔以「處分原因」之利益衡量予以補充。判斷是否具備「處分原因」之情形，最主要在於聲請人是否具有「急迫性」以及「不可回復之損害」，且在此前提下，聲請人等待本案裁判之作成是不具期待可能性；而法院透過利益衡量，就「准許假處分聲請而本案訴訟無理由之後果」和「駁回假處分而本案訴訟有理由之後果」進行利益衡量後作出裁定。另一審查模式為無區別之利益衡量，將「處分請求」之審查－本案勝訴希望之判斷，僅作為實體審查標準之部分，為利益衡量所應權衡之要素之一，必須待「處分原因」之要素－急迫性與不可回復損害，或對聲請人而言等待本案裁判是不可期待等要素，為綜合判斷後，始得決定作成假處分之裁定¹²³。

對於假處分之實體審查標準，並無一致之見解，然對於假處分是否造成「本案事先裁判（Vorwegnahme der Hauptsache）」之問題，則廣泛地認為，無論係保全處分或規制處分，法院裁定之結果均不得造成「本案事先裁判」的現象¹²⁴。實務與傳統學說多以假處分之性質、特徵、制度目的等原因，與「本案事先裁判」

¹²¹ 陳英鈴（2005），〈從有效權利保護論公法上假處分－與最高行政法院的裁定對話〉，《台大法學論叢》，第34卷第4期，頁108。

¹²² 陳英鈴，同前註，頁106-107。

¹²³ 馬鴻驊（2005），〈行政訴訟上假處分決定之實體審查標準〉，國立中正大學法律學研究所碩士論文，頁78-82。

¹²⁴ 林明昕，同註114，頁507。

不同或矛盾¹²⁵，而原則上禁止；然實務運作上，仍多以基於德國聯邦憲法，即基本法（Grundgesetz; GG）第 19 條第 4 項中「權利保護之效能性（Effektivität des Rechtsschutzes）」之要求為由，就假處分之「處分請求」及「處分原因」進行嚴格審理即可，而有大量例外許可「本案事先裁判」之情形¹²⁶。

對於實務上開之見解，遭到學說嚴厲指責。在「本案事先裁判」例外許可部分，欠缺一致性標準¹²⁷；法院只要就假處分之「處分請求」及「處分原因」進行嚴格審理，即可對不同情況的「本案事先裁判」例外許可，然嚴格審理與「權利保護之效能性」之憲法原則的關聯性為何，未有進一步澄清，且亦造成假處分所要求迅速性原則的破壞¹²⁸。在「本案事先裁判」原則禁止部分，實體法並無規定，亦未就處分內容為限定；「本案事先裁判」亦可分為暫時性及終局性，暫時性本案事先裁判均可因本案訴訟判決確定聲請人權利不存在後，重新回復原始狀態，是否應全面禁止值得商榷；「本案事先裁判」原則禁止可能會過度強化假處分相對人在訴訟關係上之地位，應個案斟酌，以分配聲請人與相對人間的利益關係¹²⁹。

學者 Schoch 以假處分具「暫時止爭功能」的觀點，指出法院忽略假處分有暫時性地維護法和平秩序之功能，也誤會假處分為一種「暫時性」的「規制手段（Regelung）」；所謂「假處分」或「暫時權利保護」，均指中間規制所造成的暫時「狀態（Zustand）」，法院無論是許可或駁回假處分之聲請，不可避免地帶有使聲請人或相對人在此暫時狀態存續期間內必然受到有利或不利的終局性現象；而「暫時性」是指存續至本案確定判決作成時即宣告終結的期間性問題，是指一種可回復至「前狀態（status quo ante）」的情形。因此，本案事先裁判並不重要，而是對聲請人或相對人間如何正確分配、並從而減低法院在假處分裁定中可能所為之錯誤風險，解決的關鍵就在於「處分請求」的審查，即聲請人在本案訴訟程序中有無勝訴希望之判斷¹³⁰。

¹²⁵ 馬鴻驊，同註 123，頁 124-127。

¹²⁶ 林明昕，同註 114，頁 507-508。

¹²⁷ Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner (Hrsg.), VwGO, 123 Rn. 142. [Stand: Sept. 2003]，轉引自馬鴻驊，同註 123，頁 129。

¹²⁸ 林明昕，同註 114，頁 510。

¹²⁹ 林明昕，同註 114，頁 511-514。

¹³⁰ 林明昕，同註 114，頁 517-519。



參、我國暫時權利保護制度之現況

一、法制概論

我國暫時權利保護制度受德國法制之影響，採取停止執行程序與保全程序之二元體系¹³¹。無論是停止執行程序或假處分程序，以輔助本案訴訟程序而實現權利保護目的之功能來看，為「附屬程序（Nebenverfahren）」；就暫時權利保護制度欲達成之暫時權利保護目的來看，均屬獨立的行政爭訴程序，因此法院在審理聲請時，應分別就聲請的「形式面」與「實體面」要件加以審查，以決定該聲請是否合法，並有無理由，而做出准否聲請之裁定¹³²。本文以下分別就停止執行程序和假處分程序之實體要件進行探討。

（一）停止執行程序

依訴願法第 93 條第 1 條、行政訴訟法第 116 條第 1 項規定，我國對於行政處分之執行，係採「爭訟執行不停止」原則，而與德國「爭訟執行停止原則」有所不同。停止執行之實體要件，主要規定在訴願法第 93 條¹³³、行政訴訟法第 116 條¹³⁴，要件上略有不同。

¹³¹ 我國暫時權利保護制度尚且包含假扣押程序，為德國制度所無。

¹³² 林明昕（2004），〈訴願程序中停止執行之管轄機關〉，《法學講座》，第 26 期，頁 58-59。

¹³³ 訴願法第 93 條：「（第 1 項）原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。（第 2 項）原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。（第 3 項）前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」

¹³⁴ 行政訴訟法第 116 條：「（第 1 項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。（第 2 項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。（第 3 項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。（第 4 項）行政法院為前二項裁定前，應先徵詢當事人之意見。如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。（第 5 項）停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部份。」

本案訴訟繫屬中，依行政訴訟法第 116 條第 2 項規定，聲請停止執行之實體要件為「原處分或決定之執行將發生難於回復之損害」、「有急迫情事」之積極要件，以及「原告之訴在法律上顯無理由」或「公益有重大影響」之消極要件。

本案訴訟繫屬前，依訴願法第 93 條第 2 項、第 3 項之規定，聲請停止執行之實體要件為「原行政處分合法性顯有疑義」或「原行政處分之執行將發生難以回復之損害」、「有急迫情事」，以及「並非維護重大公共利益所必要者」；相較於行政訴訟法第 116 條第 3 項停止執行之實體要件為「發生難於回復之損害」、「有急迫情事」、「對公益有重大影響」，則產生「原行政處分合法性顯有疑義」之要件，聲請人向行政法院聲請停止執行時，行政法院是否應審酌之問題¹³⁵。

對於當事人依行政訴訟法第 116 條第 3 項聲請停止執行時，是否審酌「原行政處分合法性顯有疑義」之要件，實務見解分歧，有明確表示行政訴訟法第 116 條第 3 項並無「原行政處分合法性顯有疑義」之要件，無庸審酌¹³⁶；亦有見解認為該要件「本質上是所有保全許可決策所共通之審查因素，即使法無明文，在法律解釋上，依保全制度之基本法理，也當然應予斟酌」，而行政訴訟法第 116 條第 3 項與訴願法第 93 條第 2 項停止執行之保全請求，性質類似，因此保全所需具備之實質要件相同不應有所差異¹³⁷。

准許停止執行之效果，依行政訴訟法第 116 條第 5 項規定：「停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」來看，行政訴訟法上之停止執行，非僅停止行政處分之強制執行，係阻止行政處分發生法律上或事實上之效果，解釋上係採「效果說

¹³⁵ 訴願法第 92 條第 3 項與行政訴訟法第 116 條第 3 項規定，另有對於受處分人或利害關係人未提起訴願前，得否向行政法院聲請停止原處分之執行之問題，惟非本文欲討論之重心。

¹³⁶ 最高行政法院 99 年度裁字第 2034 號裁定；採相同見解有最高行政法院 101 年度裁字第 2217 號、最高行政法院 101 年度裁字第 1821 號裁定、最高行政法院 101 年度裁字第 599 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 777 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 561 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 1984 號裁定、最高行政法院 97 年度裁字第 3320 號裁定、最高行政法院 97 年度裁字第 1076 號裁定、最高行政法院 95 年度裁字第 1543 號裁定、最高行政法院 95 年度裁字第 799 號裁定、最高行政法院 94 年度裁字第 86 號裁定、最高行政法院 94 年度裁字第 416 號裁定。

¹³⁷ 最高行政法院 101 年度裁字第 2041 號裁定；審酌「原行政處分合法性顯有疑義」要件之相同見解，請見最高行政法院 101 年度裁字第 634 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 2798 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 823 號裁定、最高行政法院 98 年度裁字第 1740 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 2021 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1732 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 468 號裁定、最高行政法院 95 年度裁字第 2440 號裁定、最高行政法院 95 年度裁字第 177 號裁定、最高行政法院 94 年度裁字第 2846 號裁定。

（Wirksamkeitstheorie）」¹³⁸；因此停止執行制度可適用於有執行力之下命處分，及確認處分與形成處分，而具第三人效力之處分亦包括在內¹³⁹。



（二）假處分程序

假處分之主規定在行政訴訟法第 298 條¹⁴⁰，第 1 項為狹義之假處分，即保全處分，第 2 項為定暫時狀態處分，前者為保全日後實施強制執行而設，而後者目的在採取必要措施，維護暫時之狀態，均屬暫時性之處置¹⁴¹。

保全處分，實體要件為保全金錢給付以外之「公法上權利」，而公法上之權利包含實體上權利以及程序上權利¹⁴²，必須聲請者個人之權利有保全之必要，始具備權利保護要件，因此民眾訴訟性質之假處分無存在餘地；其他實體要件為「因現狀變更有不能實現或甚難實現之虞」，必須標的現狀（status quo）之改變，使聲請者公法上之權利有不能實現，或實現有非常困難之虞，始有假處分之必要¹⁴³。

定暫時狀態假處分，實體要件為「爭執之公法上法律關係」，係指公法上權利義務關係於程序上尚未確定者，如程序上已確定者，以通常之救濟途徑（訴願及行政訴訟）加以變更或撤銷，則無定暫時狀態之餘地；其他實體要件為「為防止發生重大損害或避免急迫危險之必要」，因定暫時狀態處分為維護法律秩序的和平與安定性而設¹⁴⁴，如無發生重大損害或急迫危險者，待本案訴訟程序解決即可，並無聲請定暫時狀態處分之必要¹⁴⁵。

¹³⁸ 陳敏（2009），《行政法總論》，第 9 版，頁 1573。

¹³⁹ 林明昕，同註 110，頁 477。

¹⁴⁰ 行政訴訟法第 298 條：「（第 1 項）公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。（第 2 項）於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。（第 3 項）前項處分，得命先為一定之給付。（第 4 項）行政法院為假處分裁定前，得訊問當事人、關係人或為其他必要之調查。」

¹⁴¹ 吳庚，同註 80，頁 346。

¹⁴² 陳清秀，同註 78，頁 701。

¹⁴³ 吳庚，同註 80，頁 347-348。

¹⁴⁴ 陳清秀，同註 78，頁 702。

¹⁴⁵ 吳庚，同註 80，頁 349。

對於准許定暫時狀態處分之「處分請求」可能造成「本案事先裁判」之情形，我國實務見解向來採否定之立場。學說上對於「本案事先裁判」之見解，多採原則禁止、例外許可之立場。有見解認為，行政訴訟法第 298 條第 3 項之規定並無德國學說與實務建立「本案事先裁判」原則禁止之限制，惟解釋上應限制在滿足聲請定暫時狀態處分人之生存必要之請求，或是造成聲請人嚴重且無可期待之損害時，方命聲請人為一定之給付，且一定之給付僅須維持最低生存必要之比例以足¹⁴⁶。另有見解主張，基於「權利保護之有效性」之考量，原則上應避免假處分之內容造成「本案勝訴判決」之情形，然拒絕本案請求內容之假處分，可能導致當事人縱然事後勝訴確定，卻產生無法期待、難以回復之損害，則例外承認「本案勝訴判決」之可能，惟此時法院可要求較高之證明度¹⁴⁷；亦有見解則以司法院就行政訴訟法第 298 條第 3 項所提出之修正理由，以及參照民國 92 年修正後之民事訴訟法第 538 條來看，我國行政訴訟法係肯認「暫時性本案事先裁判」之情形；而「終局性本案事先裁判」部分，如個案聲請人因時間急迫性，而無以提起本案訴訟方式救濟權利時，基於於憲法第 16 條及釋字第 418 號之權利保護效能性考量，認為行政訴訟法第 298 條假處分之規範確實以有效保護人民權利之目的，將假處分制度合目的性擴張至超越同條第 2 項「暫時狀態」之文義。¹⁴⁸

二、停止執行程序與假處分程序適用範圍之區別

停止執行程序與假處分程序均屬暫時權利保護制度之一環，而兩者適用範圍之區別，修法前之行政訴訟法第 299 條規定「關於行政機關之行政處分，不得為前條之假處分」，易造成只要是行政處分均不得適用假處分程序之誤解，學說多主張應限縮解釋在撤銷訴訟始有第 299 條規定之適用¹⁴⁹；而民國 100 年行政訴訟法修正通過後，第 299 條修正為「得依第一百十六條請求停止原處分或決定之執行者，不得聲請為前條之假處分。」從本條之立法目的，係避免停止執行程序與假處分程序產生重疊，而以停止執行程序為優先，假處分程序為備位，以釐清兩

¹⁴⁶ 翁岳生主編（2004），《行政訴訟法逐條釋義》，頁 753-754，臺北：五南。

¹⁴⁷ 林昱梅，同註 120，頁 1565。

¹⁴⁸ 林明昕，同註 114，頁 524-529。

¹⁴⁹ 吳庚，同註 80，頁 350-351；陳敏，同註 138，頁 1571；王秀珍總編輯、翁岳生主編，同註 146，頁 756。

者之先後順序及界線¹⁵⁰，修法後更明確區別，得以停止執行程序延宕原行政處分或決定之效力和執行時，則不適用假處分程序。

因此，在撤銷之訴中，原告係為排除行政處分執行所造成之不利益，而以停止執行程序即可達到延宕行政處分之效力與執行；在確認行政處分無效訴訟中，無效之行政處分係自始確定無效，似無聲請停止執行程序之可能，然未經本案訴訟判決確定其效力前，系爭行政處分是否無效尚非明確，仍有以該行政處分有效而予以執行之可能¹⁵¹，因此行政訴訟法第 117 條明文準用第 116 條，以擴張停止執行程序之適用範圍。

在一般給付之訴，因不涉及行政處分而適用假處分程序，並無爭議；在課予義務之訴中，尚無行政處分之存在而無從停止其效力，即使有否准申請之行政處分，然當事人仍無法透過撤銷該否准之行政處分，以得到其依法申請可得到之行政處分，因此須透過假處分程序給予聲請人暫時權利之保護；就確認行政處分違法訴訟部分，係限於行政處分已執行完畢或其他原因而消滅之情形，即行政處分之效力已消滅後，始得提起確認行政處分違法訴訟，而無從以停止執行程序停止其效力，因此亦需透過假處分程序暫時保全聲請人之權利。

三、實體審查標準之操作

（一）實務狀況

實務就停止執行程序與假處分程序之實體審查標準，近年來逐漸採用「本案勝訴蓋然率」及「保全必要性（急迫與利益衡量）」之標準審酌聲請案件，聲請人需釋明，使法院在簡略之調查程序，就聲請人提出有限的證據資料而審酌。以下就實務如何操作兩標準，進行觀察。

1. 本案訴訟繫屬後之停止執行程序

最高行政法院 95 年度裁字第 2380 號裁定，係確立我國實務以「本案請求勝訴之蓋然率」以及「保全急迫性」作為停止執行程序之實體審查標準¹⁵²。該裁定

¹⁵⁰ 翁岳生主編，同註 146，頁 756。

¹⁵¹ 陳敏，同註 138，頁 1575。

¹⁵² 相同見解，參最高行政法院 96 年度裁字第 390 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1024

以行政訴訟法第 116 條第 2 項之審理，不宜拘泥條文而一定先審查「行政處分之執行結果是否將立即發生難於回復之損害」，而以「保全之急迫性」與「本案請求勝訴之蓋然率」作為是否准許停止執行之兩個衡量因素；兩因素間具有互補功能，即「當本案請求勝訴機率甚大時，保全急迫性之標準即可降低一些；當保全急迫性之情況很明顯，本案請求勝訴機率值或許可以降低一些。」

最高行政法院 97 年度裁字第 1134 號裁定，除重申上述見解外，認為法院對於暫時權利保護之審查，「更會傾向於現有資料之形式外觀審查，並以『利益大小』及『時間急迫性』作為權衡因素」，意即「對聲請人之利益影響越大，受保護之急迫性越高，則權利形式審查的嚴格性也會相對降低」；然權利形式審查仍必須達到「使法院相信權利大概可能存在」之程度，否則法院仍可駁回請求。¹⁵³

2. 假處分與定暫時狀態處分之程序

最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定，就保全程序中假處分或定暫時狀態之假處分，明確表示停止執行程序與保全程序應在同一法理下運作，而統合在同一判斷基準，即聲請人「本案請求在法律上獲得勝訴之蓋然性有多高」，再以個案中「情事急迫程度」與「公私法益之實際權衡」等因素，來決定是否要給予聲請人暫時權利保護；就公私法益之衡量，法院認為應以「受保護權利存在之概然性」與「如果事後證明保護發生錯誤時，社會為此已付出之代價有多高」等因素為權衡，係於「保護必要性」之討論範圍內，而非被保全之私權利本身與公共利益之取舍¹⁵⁴。最高行政法院 100 年度裁字第 787 號裁定亦採相同見解，並表示在權利暫時保護制度下，「首先應確定本案權利之救濟程序已經合法發動，或者因為情況急迫，來不及發動本案權利之救濟程序，而先發動暫時權利保護之救濟程序，但事後也補行本案權利之救濟程序。在這樣的法律觀點下，保全法院對以下數事項一定要先予確定，即：（1）本案權利受侵犯之具體內容為何……（2）

號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1479 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1908 號裁定。

¹⁵³ 相同見解，參最高行政法院 97 年度裁字第 2921 號裁定、最高行政法院 97 年度裁字第 4594 號裁定、最高行政法院 97 年度裁字第 5405 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 968 號裁定、最高行政法院 101 年度裁字第 634 號裁定。

¹⁵⁴ 相同見解，參最高行政法院 100 年度裁字第 787 號裁定、臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定。

本案權利之救濟程序是否已即時發動，已發動之救濟程序目前處於何種狀態下……（3）依現行行政訴訟法制設計，本案權利之正確救濟手段為何？」

最高行政法院 98 年度裁字第 2473 號裁定，則採階段化審查方式，對於定暫時狀態處分所保全之標的為本案權利，而聲請人「須釋明本案權利存在之蓋然性較高，使法院以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，認為本案訴訟勝訴之可能性較高」；如本案訴訟勝訴之可能性，須經繁瑣之證據調查始認定有無定暫時狀態假處分之必要時，則以「聲請人因未准定暫時狀態假處分致本案勝訴時所生損害」與「相對人因定暫時狀態假處分所生損害」進行衡量，聲請人如因未准定暫時狀態假處分致本案勝訴時所生之損害，並非不能或難以回復，而定暫時狀態假處分之實施「對立法目的或公共利益之完成有危害之虞」，則欠缺聲請之必要¹⁵⁵。最高行政法院 100 年度裁字第 3073 號裁定亦採相同審理標準，並進一步表示，如定暫時狀態假處分為滿足性處分，而使聲請人在本案判決確定前先獲得權利之滿足，而發揮類似本案訴訟之機能，在此法院認為「為顧慮其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害，此種假處分准許之必要性須有較高之證明度。」

臺北高等行政法院 99 年度全字第 5 號裁定，認為公私益之權衡係「取決於『受保護權利存在之蓋然性』與『如果事後證明保護發生錯誤時，社會為此已付出之代價有多高』等因素之考量權衡」，為「保護必要性」之討論範疇內；因此「『應斟酌聲請人本案請求在法律上獲得勝訴之蓋然性』有多高，並考量個案中『公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者』或『於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時』與『公私法益之實際權衡』等因素」，以決定是否給予聲請人暫時權利保護。最高行政法院政法院 99 年度裁字第 840 號裁定肯認原審見解。

最高行政法院政法院 101 年度裁字第 1515 號裁定則係先衡量處分原因，而後審查處分請求之勝訴蓋然率。法院以「依抗告人聲請意旨，並未就如不定暫時狀態之假處分，將有何『重大之損害』或『急迫之危險』而有『必要性』等法定要件予以釋明，而未能准許定暫時狀態之假處分……不能僅因抗告人釋明其所主

¹⁵⁵ 相同見解，參最高行政法院 99 年度裁字第 840 號裁定、最高行政法院 99 年度裁字第 2330 號、臺北高等行政法院 100 年度全字第 27 號裁定、臺北高等行政法院 100 年度全字第 35 號裁定、最高行政法院 100 年度裁字第 2790 號裁定。

張之判斷正確，即認定其已釋明本案訴訟具勝訴之高度蓋然率，而符合定暫時狀態假處分之必要性」，駁回抗告。



(二) 學說見解

從行政訴訟法第 116 條第 2 項規定來看，停止執行之積極要件為發生難於回復之損害、急迫情事，而消極要件為法律上顯無理由、對公益有重大影響。實體審查標準之順序，有學者認為依法規適用的邏輯，積極要件須先該當，始有審酌消極要件的必要，且例外規定應從嚴解釋¹⁵⁶，意即必先存有「將發生難於回復之損害，且有急迫情事」之情形下，才審究是否「法律上顯無理由、於公益有重大影響」。然多數學者則認為可先審查原告在本案訴訟之勝訴可能性¹⁵⁷，因先審查是否明顯違法而無效，若明顯違法而對當事人權益產生重大危害時，立即執行的公共利益就不再考量之內¹⁵⁸；而本案訴訟顯有勝訴希望，或勝訴希望大於敗訴可能性時，則可能優於原處分立即執行的利益，此時法院宜進一步衡量聲請人、相對人、第三人之利益及公共利益，再做出停止執行與否的決定¹⁵⁹。

有見解主張原告之訴在本案訴訟上勝訴之機率為何，以及是否存在保全之急迫性，兩者間的關係是互動且互為補充，即原告之訴在本案訴訟上勝訴機率明顯時，則保全急迫性的要求可適度降低，保全急迫性之情況明顯時，則勝訴機率之要求可適度降低，且衡量每個個案中私益與公共利益的輕重問題¹⁶⁰；亦有見解認為憲法第 16 條具有引導下位規範之法律解釋的作用（*norminterne Wirkung*），而憲法第 16 條除保障訴訟權外，更進一步要求國家提供有效的權利保護，因此行政訴訟法第 116 條規定應考慮個案中的基本權利以及有效權利保護的要求，亦即應在個案中斟酌聲請人、第三人及公益的利益平衡，以作為是否准許暫時停止執

¹⁵⁶ 李建良(2007)，〈論停職處分的停止執行－側觀 NCC 委員停職事件〉，《台灣本土法學雜誌》，第 96 期，頁 189。

¹⁵⁷ 林昱梅(2010)，〈暫時性權利保護之有效性〉，《月旦法學教室》，第 91 期，頁 15；蕭文生(2010)，〈行政處分之停止執行－評最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定〉，《月旦裁判時報》，第 6 期，頁 31。

¹⁵⁸ 蔡震榮(2007)，〈由限令出國處分論訴願之停止執行〉，《法令月刊》，第 58 卷第 5 期，頁 17。

¹⁵⁹ 林昱梅，同註 157，頁 15。

¹⁶⁰ 蕭文生，同註 157，頁 31。

行之依據，當行政訴訟法第 116 條不足以有效保護人民的權利，例外則可以直接適用憲法第 16 條以填補法律漏洞¹⁶¹。

學說上就停止執行之實體審查標準，多認為我國可採用採階段化審查¹⁶²，即第一階段以「略式審查」模式審查，如本案救濟顯有勝訴希望時應准許停止執行，顯無勝訴希望則駁回聲請；如本案勝訴或敗訴希望並非明顯，則進入第二階段，原則上仍以本案勝訴蓋然性進行「略式審查」，如本案勝訴蓋然性高，或大於敗訴蓋然性，原則上應為停止執行，但個案保留利益衡量的空間，對於停止執行或不停止執行取決於有無回復之可能；如本案勝訴蓋然性無法預估時，則進入純粹「利益衡量」，就停止執行之利益或執行利益進行衡量¹⁶³。

在假處分之實體審查標準部分，相關論著不多¹⁶⁴，而我國假處分程序係參考民事訴訟法保全程序之制度，因此亦多參酌民事訴訟法學理之見解進行討論。就處分請求（即被保全之權利）及處分原因（即保全必要性）之審理順序，有學者認為應先就處分原因之存否予以審理，因認定處分原因較具非訟性，法院較為容易進行利益衡量，而利益衡量之對象僅涉及事實範圍，可避免在認定處分請求時，因法律上評價較為複雜而導致程序延滯之情形¹⁶⁵；不同見解則認為應先審查處分請求，因法院具有相當法律專業能力，在法律評價上並非困難，而在具體個案，據以衡量的對象為雙方當事人的權利或利益，以及其與公益間的問題，則保全的權利為一先決要確定的對象，亦可避免先進行保全必要性審查後，於審查被保全權利之階段，始發現據以權衡之權利有誤，而再次權衡保全必要性之情形¹⁶⁶。

¹⁶¹ 陳英鈴（2003），〈原行政處分之合法性〉，《台灣本土法學雜誌》，第 45 期，頁 115-116。

¹⁶² 林明昕（2002），〈論「停止執行裁（決）之實體審查標準」〉，《訴願專論選輯－訴願新制專論系列之三》，頁 2 以下；林昱梅，同註 120，頁 46。

¹⁶³ 採三階段審查者，參林明昕，同註 110，頁 36；盛子龍（2006），〈租稅法：第三講－租稅核課處分之暫時權利保護〉，《月旦法學教室》，第 48 期，頁 93-94；蔡震榮，同註 120，頁 181-182。

¹⁶⁴ 相關論著請詳參辛年豐（2011），〈行政訴訟中定暫時狀態處分之構成要件及其運用的分析與檢討－從民事訴訟法比較出發〉，《中原財經法學》，第 26 期，頁 243-303；林明昕，同註 114，頁 497-530；林昱梅，同註 120，頁 1549-1567；陳英鈴，同註 121，頁 71-128；馬鴻驊，同註 125。

¹⁶⁵ 沈冠伶（2004），〈我國假處分制度之過去與未來－以定暫時狀態之假處分如何衡平保障兩造當事人之利益為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 109 期，頁 58-59。

¹⁶⁶ 辛年豐，同註 164，頁 291-292。

有學者參酌德國在假處分之審查模式，認為「略式審查的利益衡量模式」較「附隨實體法審查模式」可採，因主張「附隨實體法審查模式」在判斷假處分請求基礎時，不可能有利益衡量，只能針對實體法請求權存在與否進行判斷，顯然高估法院在有限時間之內所擁有的判斷能力。在「略式審查的利益模式」下，法院認為假處分的請求基礎顯然不存在時，可駁回聲請，而聲請人顯有假處分的請求基礎，仍須判斷假處分請求之理由；如一時無法斷定是否具備假處分的請求基礎，應進行利益衡量；原則上假處分之請求基礎成立之可能性愈高，則假處分理由的要求便降低¹⁶⁷。然不同見解認為，假處分真正的問題，在於聲請人或相對人之受利或不利的「風險分配」，如何正確分配風險，並從而減低法院在假處分裁定中可能所為之錯誤風險，解決的關鍵就在於「處分請求」的審查，即聲請人在本案訴訟程序中有無勝訴希望之判斷，「本案事先裁判」的疑慮亦可解決¹⁶⁸；透過「附隨實體法審查模式」以強化當事人「處分請求」審查，亦可避免無權利之當事人濫用暫時權利保護程序，藉以獲取不當利益、甚至藉以擴張其權利保護之「投機型訴訟（opportunistic litigation）」的問題¹⁶⁹。

（三）小結

本文認為，停止執执行程序與假處分程序均為暫時權利保護制度之一環，在暫時權利保護制度有權利確保、分配與降低錯誤判決風險，以及暫時止爭之考量下，均有本案訴訟蓋然率以及利益衡量之要件：即停止執行制度之「原告之訴在法律上顯無理由」要件，與假處分之「處分請求存否」均為本案勝訴蓋然率之考量，而停止執行制度之「發生難以回復之損害」、「有急迫情事」、「對公益有重大影響」之要件，與假處分「處分理由」均為聲請人、相對人，以及公益之利益衡量，兩制度之審查要件相近似，應可採取相同之審查模式進行審查。實務亦有相同見解¹⁷⁰。

¹⁶⁷ 陳英鈴，同註 121，頁 108-109。

¹⁶⁸ 參林明昕，同註 114，頁 518-519。

¹⁶⁹ 馬鴻驊，同註 123，頁 167。

¹⁷⁰ 最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定：「本院一直認為『行政處分之停止執行』法制與『假扣押假處分』法制，應該是在一套法理基礎下運作，而雙方面之具體規定內容在法解釋論上也有互補之功能，本院向來將之統合在一個判斷基準來加以說明。其判斷基準即：（1）先要考慮聲請人本案請求在法律上獲得勝訴之蓋然性有多高。（2）再以個案中『情事急迫程度』與『公私法益

對於假處分可能會有「本案事先裁判」之疑慮，探究停止執行程序亦有相同之問題，即准許停止執行之聲請所達到之效果，與本案撤銷訴訟或確認行政處分無效之裁判內容相同；如採取「附隨實體法審查模式」時，先就本案訴訟勝訴可能性進行判斷，可讓法院在有限時間下對聲請人與相對人間正確分配風險，並減低法院於暫時權利保護之裁定可能發生的錯誤風險，以實踐「暫時止爭」之功能和權利有效保護之目標。如處分請求為滿足性處分，准許聲請將與獲得本案訴訟判決無異時，亦可透過提高證明之程度，以正確分配聲請人與相對人間之風險。

因此，本文認為停止執行程序與假處分程序均可依「附隨實體法審查模式」進行審理，其流程如下：

第一階段：略式審查：繫諸實體（法）審查

- 本案顯有勝訴希望時，准予聲請；本案顯無勝訴希望，駁回聲請



第二階段：略式審查配合利益衡量

- 本案勝訴/敗訴蓋然率；准許與駁回聲請之結果，對原始狀態有無回復可能性



第三階段：純粹「利益衡量」

- 本案勝敗訴均有可能時，取決於聲請人、相對人、公益之利益衡量

之實際權衡』等因素，來決定是否要給予聲請人『保全或定暫時狀態之假處分』之暫時權利保護。」相同見解，參最高行政法院 100 年度裁字第 787 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 390 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1024 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1479 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1908 號裁定。

第三節 中科三期本案訴訟與暫時權利保護制度之擇取

壹、環評審查結論與國科會開發行為許可之定性

中科三期案之開發單位為中科管理局，而目的事業主管機關為國科會。本案係需進行環境影響評估之開發行為，因此環保署作成環評審查結論後，國科會再向中科管理局核發開發行為許可。對於本案環評審查結論與國科會開發行為許可，相關實務判決與學說認定為行政處分；惟中科管理局、國科會、環保署均屬同一公法人，而中科管理局係國科會之下級機關，環評審查結論與國科會開發行為許可雖符合行政處分需具備行政機關在公法上具體事件所為之決定，具有法效性和單方性，然而是否符合「直接對外」之要件，似有疑問。

中科三期係國科會依科學工業園區設置管理條例第 1 條之規定，於報請行政院核定設置後，依同法第 5 條規定¹⁷¹由國科會設置管理局，以執行園區內管理業務、辦理管理工作，和提供園區各項服務；依同法第 7 條規定¹⁷²，國科會設置園區審議委員會，就管理局提出之園區企劃管理決策及重大業務事項、園區引進科學工業之種類及優先順序，在園區內投資之申請案等進行審議。

中科管理局則依行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法成立，並依科學工業園區設置管理條例第 6 條¹⁷³及科學工業園區管理局組織條例之

¹⁷¹ 科學工業園區設置條例第 5 條：「（第 1 項）為執行園區管理業務，辦理園區管理工作，並提供園區事業各項服務，由國科會於各園區設置園區管理局（以下簡稱管理局）。（第 2 項）各園區管理局之組織，均另以法律定之。」

¹⁷² 科學工業園區設置條例第 7 條：「（第 1 項）國科會設園區審議委員會，置委員十五人至十九人，由內政部、國防部、財政部、教育部、經濟部、交通部、行政院環境保護署、行政院衛生署、行政院經濟建設委員會、國科會之副首長、學者專家組成之，國科會主任委員為當然委員並為召集人。（第 2 項）園區審議委員會並就管理局所提下列事項審議之：一、園區企劃管理之決策及重大業務事項。二、園區引進科學工業之種類及優先順序。三、在園區內投資之申請案。（第 3 項）前項第一款及第二款經審議後，由國科會報請行政院核定之。」

¹⁷³ 科學工業園區設置條例第 6 條：「（第 1 項）管理局掌理園區內下列事項：一、關於園區發展政策、策略及相關措施規劃之推動事項。二、關於所屬分局之監督及指揮事項。三、關於園區事業設立之審查事項。四、關於科學技術研究創新與發展之推動事項。五、關於吸引投資及對外宣傳事項。六、關於財務之計劃、調度及稽核事項。七、關於產品市場調查事項。八、關於園區事業之營運輔導及服務事項。九、關於產品檢驗發證及產地證明簽發事項。一〇、關於電信器材進、出口查驗及護照憑證之簽發事項。一一、關於園區事業外籍人員延長居留申請之核轉事項。一二、關於外籍或僑居國外專門性或技術性人員聘僱之許可及管理事項。一三、關於減免稅捐相關證明之核發事項。一四、關於外匯及貿易業務事項。一五、關於預防走私措施事項。一六、關於統一核發工商登記證照、工業用電證明事項。一七、關於安全、防護事項。一八、關於工商團體之業

規定，掌理或代辦園區事務。中科管理局係依組織法成立，具獨立之編制、預算、印信之行政機關，為國科會之下級機關，因此中科管理局規劃中科三期七星農場開發案後，國科會依其職權審議而核發之開發行為許可，應屬上級行政機關對於下級行政機關基於監督關係下所為之核定，不具備行政處分中「直接對外」的要件。

環保署依環評法以及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準等規定，就中科三期七星農場之開發行為進行環境影響評估；開發單位中科管理局依環評法第 7 條製作環境影響說明書，由目的事業主管機關國科會轉送予環評主管機關環保署，由環評審查委員會進行審查後，作出環評審查結論。環評審查結論依環評法第 14 條、第 17 條、第 18 條，對開發行為許可之效力，以及對開發單位、目的事業主管機關均有法效性；然中科管理局與環保署仍屬同一公法人下不相隸屬之行政機關，因此環評審查結論仍欠缺行政處分「直接對外」之要件，而為行政內部法律關係。

然上開環評審查結論與國科會開發行為許可之定性，在實務對於行政機關「得立於人民同一地位而受處分」之見解下，則均可認定為行政處分。司法院 34 年 10 月 20 日院解字第 2990 號¹⁷⁴以及司法院釋字第 40 號¹⁷⁵之見解，似承認

務事項。一九、關於勞工行政、勞工安全衛生、公害防治及勞動檢查事項。二〇、關於公有財產管理、收益事項。二一、關於都市計畫之檢討及變更、非都市土地之檢討及變更編定、都市設計審議、土地使用管制與建築管理事項。二二、關於各項公共設施之建設及管理事項。二三、關於社區編定、開發及管理事項。二四、關於廠房、住宅、宿舍之興建及租售事項。二五、關於促進建教合作及技術訓練事項。二六、關於科學技術人才訓練及人力資源之獲得與調節事項。二七、關於通用之技術服務設施事項。二八、關於儲運單位及保稅倉庫之設立、經營或輔導管理事項。二九、關於公共福利事項。三〇、關於園區事業業務及財務狀況查核事項。三一、關於資訊管理網路運用及園區資訊化發展之推動事項。三二、有關園區環境保護工作之規劃推動執行與管理事項。三三、其他有關園區事業或機構之設廠或擴充規模之相關證照之核轉事項。三四、其他有關行政管理事項。(第 2 項)前項第八款至第三十四款業務，分局所在之園區，得由所屬分局掌理之。(第 3 項)第一項各款所定事項與各機關有關者，其處理辦法，由國科會會商有關機關定之，授權管理局代辦該業務。」

¹⁷⁴ 院解字第 2990 號：「鄉鎮對省縣政府關於公有財產之行政處分能否提起訴願，應視其處分內容分別情形定之，省縣政府對於鄉鎮獨有之處分，例如縣政府依鄉鎮組織暫行條例第二十五條就鄉鎮民代表會關於鄉鎮公有財產決議案覆議結果所為核辦之處分，鄉鎮公所或鄉鎮財產保管委員會雖有不服，不得提起訴願，若其處分不獨對於鄉鎮為之，對於一般人民具有同一情形亦為同一之處分者，則鄉鎮係以與一般人民同一之地位而受處分，不能以其為公法人遂剝奪其提起訴願之權，例如省政府為核准徵收鄉鎮公有土地之違法處分時(參照土地法第三八八條)，鄉鎮如有不服，自得提起訴願。」

¹⁷⁵ 司法院釋字第 40 號：「行政訴訟法第一條規定，人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利者，得依法定程序提起行政訴訟，是僅人民始得為行政訴訟之原告。臺灣省物資局依其組織規程係隸屬於臺灣省政府之官署，與本院院解字第 2990 號解釋所稱之鄉鎮自治機關不同，自

自治機關如基於一般人民同一地位而受行政處分時，可享有行政救濟之保障，而近年來實務在土地登記案件¹⁷⁶、稅務案件¹⁷⁷、環保案件¹⁷⁸，及環評案件等，亦逐漸容許行政機關提起行政爭訟。

民國 87 年行政院曾提出訴願法修正草案第 18 條第 2 項，增訂「中央或地方機關立於與人民同一之地位而受行政處分」可提起訴願，於立法院法制委員會審議時，以「以行政機關本身非法人，並無獨立享受權利義務之能力，難謂立於與人民同一之地位而受行政處分」為由，而遭到刪除¹⁷⁹。

惟訴願法之修法沿革尚不足以否定行政機關提起行政救濟之可能，而多數學說採肯定之立場，有認為行政機關可立於人民之地位而受行政處分，即應如同人民享有訴願及行政訴訟權¹⁸⁰；有主張行政機關具有行使公權力之權能，而無權益受損害之情形，因此僅有行政機關顯基於與人民同一地位而受處分之情形始得例外提起行政救濟¹⁸¹；有表示須視個別行政實體法之規定，是否讓行政機關享受權利負擔義務為標準予以認定¹⁸²；亦有以相關法規範是否有賦予行政機關主觀公權利來判斷¹⁸³。

在目前實務採取行政機關得立於人民同一地位而受行政處分之立場，而多數學說在行政機關可否提起行政救濟之立論雖有歧異，然仍肯認行政機關可受行政處分而進行行政爭訟之情形下，本文以下之討論係採實務之見解，以開發單位中科管理局基於與人民同一地位，申請開發行為許可、製作環境影響說明書以進行

不能類推適用此項解釋。至海關緝私條例第三十二條對於提起行政訴訟之原告，並無特別規定，要非官署所得引為提起行政訴訟之根據。」

¹⁷⁶ 行政法院 76 年度判字第 643 號判決。

¹⁷⁷ 最高行政法院 92 年度判字第 571 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 843 號判決。

¹⁷⁸ 最高行政法院 88 年度判決字第 4081 號判決。

¹⁷⁹ 立法院公報處網站，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@873101;0347;0462>（最後閱覽日：06/30/2013）

¹⁸⁰ 陳敏，同註 138，頁 1281。

¹⁸¹ 吳庚，同註 80，頁 371-372。

¹⁸² 陳清秀，同註 78，頁 62-62。

¹⁸³ 陳愛娥（2001），〈應否及如何對公法人與行政機關開放行政救濟管道？〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 28-30。

環境影響評估，而國科會開發行為許可與環評審查結論均屬行政處分之角度，來建構中科三期案行政爭訟之途徑。



貳、本案訴訟類型之選擇

中科三期案涉及環評審查結論、國科會開發行為許可、內政部開發許可，以及廠商所取得之免實施環評許可、建築許可，當地居民依新保護規範理論，其生命權、健康權、財產權等因上開許可而權利受到侵害，得以利害關係人提起行政訴訟救濟。以下針對各項許可提起之訴訟類型進行討論。

一、撤銷環評審查結論之訴

環境影響評估法之規範目的，除維護抽象的環境利益外，依個別規定、審查程序與機制，亦有保障個人權利之目的，如同法第 5 條所列應實施環評之開發行為，影響當地居民之生命、身體、財產權益甚鉅；開發行為所在地之當地居民為程序進行之必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範疇、參與現勘及公聽會等程序權之保障。因此，依環評法第 5 條、第 8 條、第 23 條可認為屬保護規範，而當地居民係保護規範射程範圍所及之人。

有條件通過第一階段環評之審查結論，係終結環評審查程序之行政處分。開發行為未進入第二階段縝密之環評審查，對當地環境可能會造成重大影響之外，亦剝奪了當地居民依環評法所賦予之程序權，對當地居民之生命、身體、財產權有侵害之虞，因此當地居民就環評審查結論於訴願遭駁回後，提起撤銷環評審查結論之訴，以維護其權利。

二、確認國科會開發行為許可無效之訴

國科會係中科三期案之目的事業主管機關，其所核發之開發行為許可於環評審查結論嗣後遭撤銷後，成為未完成環境影響評估之狀態¹⁸⁴，依環評法第 14 條第 1 項之規定，開發行為許可之效力為無效，因此應提起確認國科會開發行為許可無效之訴。

¹⁸⁴ 相關論述，請參本文第 3 章「第 2 節、參、一、(二)」。

三、其他許可之訴訟類型

環評法第 14 條第 1 項係規範目的事業主管機關所核發開發行為許可之效力¹⁸⁵，因此內政部開發許可、廠商所取得之免實施環評許可，並非該條規範之開發行為許可，因此 95 年環評審查結論撤銷後，上開許可並非自始當然無效，而須逐一檢視其合法性；而廠商所取得之設廠許可，是否為環評法第 14 條第 1 項規範之開發行為許可，則需進一步討論。

（一）撤銷內政部開發許可之訴

在內政部開發許可部分，性質上屬土地分區使用管理之許可，係內政部依區域計畫法第 15-1 條第 1 項第 2 款¹⁸⁶與第 15-2 條第 1 項¹⁸⁷之規定，由區域計畫委員會審議通過後而核發，與環境影響評估程序為併行之行政程序。依同法第 15-2 條第 1 項之規定，申請開發之案件須符合各款之條件，才得許可開發，而同項第 3 款「對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者」之標準，係要求區域計畫委員會必須對開發案件在環境事項進行考量。環評審查結論係環評委員會對於開發行為是否對環境有不良影響，基於專業評估而作出之行政處分，就環境事項之認定上，對於區域計畫委員會亦有構成要件效力之拘束，因此環評審查結論嗣後遭撤銷後，意謂開發案件在環境事項上欠缺評估而未達到第 3 款之要求，使開發許可變成違法之行政處分而得撤銷。

¹⁸⁵ 相關論述，請參本文第 3 章「第 2 節、參、二、（二）」。

¹⁸⁶ 區域計畫法第 15-1 條第 1 項第 2 款：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬於第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更...二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」

¹⁸⁷ 區域計畫法第 15-2 條第 1 項：「依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。」



(二) 撤銷廠商免實施環評許可之訴

中科管理局依科學工業園區設置管理條例第 6 條¹⁸⁸、行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法第 2 條¹⁸⁹，負責中科園區內之規劃、招商、建廠等園區業務之管理以及執行，並提供園區事業各項服務，而為園區內事業之目的事業主管機關。

友達與旭能所取得之免實施環評許可，係依 96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31-1 條第 1 項規定而取得¹⁹⁰，意即中科三期七星農場開發計畫經 95 年環評審查結論通過後，於開發計畫內之設廠行為，經目的事業主管機關中科管理局、主管機關環保署同意後，兩廠商於 95 年間各自取得免實施環評許可。因免實施環評許可係基於 95 年環評審查結論而核發，因此 95 年環評審查結論嗣後遭撤銷後，已核發之免實施環評許可則違法而得撤銷，該違法性亦不因 99 年環評審查結論之作成而得以補正¹⁹¹。

¹⁸⁸ 同註 173。

¹⁸⁹ 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法第 2 條：「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。」

¹⁹⁰ 96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31-1 條第 1 項：「於經環境影響評估審查（核）完成之開發行為（計畫）內，在不超出原核定之污染總量下，其內之各開發行為經主管機關及目的事業主管機關同意者，免依第 3 條至第 32 條及本法第 5 條第 1 項第 11 款公告規定實施環境影響評估。」

¹⁹¹ 相關論述，請參本文第 2 章「第三節、參、二」。



(三) 確認廠商建築許可無效之訴

中科管理局係依建築法第 2 條第 2 項規定，由內政部以內授營建管字第 0950173058 號函核定，於七星農場內享有建管之授權¹⁹²，因此園區內之開發行為均由中科局核發相關許可。友達與旭能之設廠行為，係依中科管理局所核發之建築許可而為，然國科會 95 年開發行為許可因 95 年環評審查結論遭撤銷後，已屬無效，因此七星農場之基地屬於不可開發之狀態。友達與旭能之設廠行為亦屬環評法第 5 條第 1 款以及 96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準中，應實施環境影響評估之設廠行為；前開免實施環評許可已屬違法得撤銷之行政處分，兩廠商之設廠行為即屬未經環境影響評估審查之開發行為，建築許可為該設廠行為之開發行為許可，而有環評法第 14 條第 1 項規定之適用，因此應提起確認建築許可無效之訴。

參、暫時權利保護制度類型之選擇

同前文所述，停止執执行程序與假處分程序之適用範圍，係與本案訴訟類型有關，因此，在討論暫時權利保護機制之擇取時，必須先確認本案訴訟類型為何。原則上撤銷訴訟、確認行政處分無效訴訟應採停止執执行程序，而課予義務訴訟、確認行政處分違法訴訟、一般給付訴訟應採假處分之程序。

中科三期案之本案訴訟為撤銷環評審查結論之訴、確認國科會開發行為許可無效之訴、撤銷內政部開發許可之訴、撤銷友達與旭能免實施環評之訴，以及確認友達與旭能建築許可無效之訴。因本案訴訟均涉及行政處分，因此，就撤銷環評審查結論之訴、撤銷內政部開發許可之訴，以及撤銷友達與旭能免實施環評之訴，原告應依行政訴訟法第 116 條規定，申請停止執执行程序；確認國科會開發行為許可無效之訴，以及確認友達與旭能建築許可無效之訴部分，依行政訴訟法第 117 條準用第 116 條規定，聲請停止執执行程序。

然而，有鑑於我國實務就准許停止執行聲請之案件，僅就行政處分之執行裁定停止，並未就行政處分於效力停止時，為維持現狀而為一定之處置，因此才發

¹⁹² 中部科學工業園區管理局網站，
<http://www.ctsp.gov.tw/files/fcd8b85-835d-44f0-ac58-d6dd326f83f6.pdf> (最後閱覽日：06/30/2013)

生國科會開發行為許可已裁定停止執行，七星農場基地內不得施工，但是進駐廠商仍可繼續營運、開發行為持續進行之問題。因此就「停工不停產」部分，原告可聲請定暫時狀態處分，停止七星基地一切開發行為（含營運行為）之聲請，以確保原告之權利能獲有效保障。

法院在審理停止執行與假處分聲請時，均可依「附隨實體法審查模式」進行審理。第一階段以略式審查模式，視撤銷環評審查結論之訴、確認國科會開發行為許可無效之訴、撤銷內政部開發許可訴之訴、撤銷友達與旭能免實施環評之訴，以及確認友達與旭能建築許可無效之訴等本案訴訟，原告是否顯有勝訴希望；如本案訴訟非顯有勝訴希望時，則進入第二階段，視本案訴訟勝訴蓋然率及停止執行或不執行結果，對原告所主張其生命、身體、財產等權利，以及自然環境之破壞是否有回復可能性來判斷；如本案勝敗訴均有可能時，則進入第三階段利益衡量，就聲請人、相對人、公益進行審酌，而作成准駁之裁定。

第五章 結論

我國環境影響評估制度係參考美國環境影響評估制度；與美國不同之處，除我國由環保主管機關主導環評審查程序之外，亦賦予環保主管機關擁有「否決權」，作為制衡目的事業主管機關之手段，而後又增設公民訴訟條款，擴大民眾事後參與的機會。中科三期環評爭訟案之核心問題，即涉及環評法第 14 條第 1 項：「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」之規定，對於目的事業主管機關所核發的開發行為許可之解釋，須先釐清核心問題後，才能進一步就本案訴訟類型和暫時權利保護制度之擇取進行討論。

核心問題之一，係環評法第 14 條第 1 項之無效規定，是否僅適用在自始未經環境影響評估而核發的開發行為許可，而不包括環評審查結論嗣後遭撤銷的開發行為許可。第二次本案訴訟之實務見解，以環評法第 14 條之立法過程，認為環評審查結論與目的事業主管機關之開發行為許可，有時間上之順序；未完成環評審查前所核發之開發行為許可自始無效，而完成環境影響評估後之開發行為許可，於立法或修法實均非立法者所預見，認為非屬該規定之範疇。

本文認為，在探究立法過程之討論，立法者認為當環境保護與經濟發展有衝突時，第 14 條規定係確立環境保護為優先，關注之重點在環評制度與環境保護的落實，而非環評審查結論與開發行為許可間時序上之先後順序。從環境主管機關在環評程序享有主導權以及否決權之設計，更明確揭示立法者對於主管機關應擔負維護環評程序客觀性、專業性與獨立性之期待，而環評審查結論嗣後遭行政法院撤銷，係因環評主管機關未能擔負維護環境保護與擔負環評責任。因此，環評法第 14 條應著重在環評程序未完成審查之重點，自始未進行環境影響評估以及環評審查結論嗣後遭撤銷之情形，開發行為許可均屬無效。

核心問題之二，係環評審查程序與開發行為許可程序形成多階段行政程序，就環評審查結論與開發行為許可間法律關係與效力之討論。第二次本案訴訟之實務見解以兩程序構成多階段行政程序，及環評審查結論與目的事業主管機關所為之開發行為許可成為接續之行政處分，推論行政處分間法律關係與效力之見解，是否妥適，實有疑問。我國學說就多階段行政程序之概念，目前仍未有統一之見解，其內涵係從德國學說進行介紹；德國學界就多階段行政程序之討論，狹義見

解係行政機關於做成終局決定前，在其享有程序裁量權下，將整體之許可程序分割為數階段，作成部分許可或先行決定，遞次進行；廣義見解則包含多階段行政處分，以及前後階段均為獨立之行政程序，前階段作成之行政處分或締結之行政契約，係後階段行政程序進行之前提，行政機關間之行為具有內容上關連性，始構成階段性關係。

本文認為，環評審查程序與開發行為許可程序，均屬獨立之行政程序，前者以環評審查結論通過或不通過為終局決定，後者則以開發行為許可之准駁為終局決定。兩個獨立之行政程序是否形成多階段行政程序，而環評審查結論之效力是否會影響開發行為許可，無論採狹義或廣義之見解，多階段行政程序僅呈現行政程序的多階現象，而數行政處分之法律關係與效力，仍應視系爭相關法律之規定而定。回歸環評法第 14 條第 1 項之實體規範來看，未完成環境影響評估或未通過環境影響評估，開發行為許可即使核發亦屬無效；前揭實務見解以多階段行政程序之法律概念，直接推導出環評審查結論與開發行為許可間之法律關係與效力，實有違誤。

核心問題之三，係環評法第 14 條第 1 項所規範的開發行為許可之認定與範疇，是否涵蓋行政機關依土地管理法規或建築管理法規所核發之許可，而有適用該條無效規定之情形。本文認為，應先確定何為目的事業主管機關後，再就其針對開發行為所核發之許可性質，來認定是否為開發行為許可。從環評法中涉及目的事業主管機關之規定，如第 7 條、第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 13-1 條、第 16 條、第 18 條、第 23 條第 2 項等規定以觀，目的事業主管機關在環評法規範下，應僅涉及單一行政機關；且依環評法第 5 條第 1 項所列開發行為之主管機關，為目的事業主管機關，其所核發具有開發行為許可性質之許可、核准、同意等行政處分，均可認定為開發行為許可，不因用語或形式為而有不同。

因此，環評法第 14 條規定開發行為許可無效之範疇，僅限制在目的事業主管機關所作成之開發行為許可，與區域計畫法係以整體土地發展為考量，側重在開發行為與區域計畫、土地使用分區規劃之關係而核發之開發許可不同；建築主管機關並不一定為特定開發行為之目的事業主管機關，須視建築許可是否具開發行為許可之性質而定。

在中科三期案中，原告亦依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之公民訴訟條款所提起第二次本案訴訟以及第三次本案訴訟，而公民訴訟條款中「受害人民」以

及公益團體之認定，涉及原告適格之討論。我國公民訴訟條款係參酌美國公民訴訟條款而設計，在原告適格之認定上，美國法院係以憲法第 3 條為當事人適格之認定，原告須有實際侵害，與我國由受害人民提出之情形並無差異；惟美國法院肯認原告可基於其使用環境利益受到實際侵害而提起訴訟，即以事實上利害關係來看原告是否具當事人適格，而我國實務以保護規範理論及法律上利害關係作為原告適格之認定，與因人民之權利或法律上利益受侵害而提起傳統行政爭訟並無差異。

我國公民訴訟可提起之原告，為受害人民與公益團體；在相關實務判決之整理下，相較於法院廣泛肯認公益團體原告適格之情形相比，受害人民因受限於「法律上利害關係」之認定，對於提起公民訴訟而言，顯然受到較大的限制。本文認為，參酌美國法院對於公民訴訟之原告適格，係以事實上利害關係來認定是否受到侵害，而我國法院對於受害人民之認定，應適度寬認法律上利害關係之「權利」，讓受害人民得以提起；在公益團體部分，本文認為限制由環境團體提起公民訴訟係為合理，因各公益團體之專業與關注的議題不同，並且應以該環境團體是否有長期在環境議題上參與推動進行審酌，以避免投機型訴訟干擾公民訴訟之進行、影響行政效率、浪費司法資源，反而不利達成公民訴訟係為督促政府機關切實積極執行職務之目標。

另外，行政訴訟法第 35 條之團體訴訟，係以公益為目的之社團法人基於多數共同利益之社員授與訴訟實施權，為社員之利益而非團體之利益提起訴訟，應屬利己型團體訴訟；惟現行規定要求社團法人為公共利益起訴，然訴權要件卻以社員共同之私益為依據，將利己型與利他型團體訴訟制度混用規範下，顯然產生理論之矛盾，而遭受學說多所批評。本文認為，團體訴訟與公民訴訟制度相較下，受害人民因自身的權利或法律上利益受到侵害，而為自己提起訴訟，以及公益團體為公益提起訴訟之情形，仍有所不同。

在我國環評實務多以「有條件通過環境影響評估」方式通過第一階段環評審查之情形下，當地居民通常提起之本案訴訟類型，通常為撤銷環評審查結論之訴；對未完成環評審查而核發之開發行為許可，依環評法第 14 條第 1 項規定，提起之本案訴訟為確認開發行為許可無效之訴；其他類型之許可，則必須視行政機關所依據之實體法規，如有違法之情形，則提起撤銷訴訟。

原告可否提起課予義務之訴，請求被告環保主管機關就系爭開發行為應作成第二階段環評審查結論，或請求被告環保主管機關就環評審查結論添加負擔等，本文認為，環評審查結論係具有第三人效力之行政處分，原告僅為利害關係人，不具有依法可申請之主觀公權利；且既有之環評審查結論未經撤銷，在具有構成要件效力而拘束法院之情形下，原告無提起課予被告環保主管機關應作成第二階段環評審查結論之訴之可能。在請求法院課予環保主管機關於環評審查結論添加負擔部分，本文認為，環評審查委員會對於環評審查結論是否添加負擔，而使開發行為能有條件通過環評審查結論，亦基於專業性、客觀性評估而為決定，法院原則上尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認環評審查委員會有判斷餘地；原告雖可主張系爭個案有裁量收縮至零之情形，然法院應尊重行政機關之判斷餘地，不宜代為決定。

在暫時權利保護制度部分，環評爭訟案件多以聲請停止執行與假處分為主，依行政訴訟法第 299 條規定：「得依第一百十六條請求停止原處分或決定之執行者，不得聲請為前條之假處分。」參酌立法理由，係以停止執执行程序為優先，假處分程序為備位，得以停止執执行程序延宕原行政處分或決定之效力和執行時，則不適用假處分程序；即本案訴訟為撤銷訴訟與確認行政處分無效訴訟時，採停止執执行程序，而本案訴訟為課予義務訴訟、一般給付訴訟、確認行政處分違法訴訟時，採假處分程序。因此，須先確定本案訴訟提起之訴訟類型後，再選擇以停止執执行程序或假處分程序，來暫時保護聲請人之權利。

在暫時權利保護之實體審查標準，本文係參考美國法院核發暫時禁制令（preliminary injunction），和我國行政爭訟法制所繼受的德國法之暫時權利保護制度，均有考量本案訴訟勝訴之蓋然率、原告是否因駁回聲請而受有不可回復之損害、原告與被告間利益衡量，以及公共利益之考量。本文認為，停止執执行程序與假處分程序均為暫時權利保護制度之一環，在暫時權利保護制度有權利確保、分配與降低錯誤判決風險，以及暫時止爭之考量下，從行政訴訟法第 116 條停止執执行程序之規定，及行政訴訟法第 298 條假處分程序之規定，均有本案訴訟勝訴之蓋然率和利益衡量之要件：即停止執行制度之「原告之訴在法律上顯無理由」要件，與假處分之「處分請求存否」均為本案勝訴蓋然率之考量，而停止執行制度之「發生難以回復之損害」、「有急迫情事」、「對公益有重大影響」之要件，與假處分「處分理由（保全必要性）」均為聲請人、相對人、公益之利益衡量，兩制度之審查要件相近似，應可採取相同之審查模式進行審查。

採取「附隨實體法審查模式」時，透過階段化之審查模式，先就本案訴訟勝訴可能性進行判斷，可讓法院在有限時間下對聲請人與相對人間正確分配風險，並減低法院於暫時權利保護之裁定可能發生的錯誤風險，以實踐「暫時止爭」之功能和權利有效保護之目標，亦可解決假處分可能會有「本案事先裁判」之疑慮；如處分請求為滿足性處分，准許聲請將與獲得本案訴訟判決無異時，亦可透過提高證明之程度，以正確分配聲請人與相對人間之風險。

最後，本文在重構中科三期案之本案訴訟與暫時權利保護制度類型之擇取前，須就本案所涉之法律關係進行確認。本案涉及環評審查結論、國科會開發行為許可、內政部開發許可、友達與旭能所取得之免實施環評許可，以及友達與旭能所取得之建築許可。開發單位中科管理局、目的事業主管機關國科會、環評主管機關環保署均屬同一公法人，而中科管理局係國科會之下級機關，環評審查結論與國科會開發行為許可，並不符合行政處分「直接對外」之要件；然目前實務採取行政機關得立於人民同一地位而受行政處分之立場下，因此均可肯認環評審查結論與國科會開發行為許可為行政處分，而友達與旭能所取得由中科管理局、環保署所核發之免實施環評許可，以及由中科管理局核發之建築許可，亦為行政處分。

從環境影響評估法第 8 條及其施行細則第 19 條，以及同法第 9 條至第 12 條規定，有保障當地居民生命權、身體權、財產權及程序參與權之規範意旨，而為保護規範，當地居民係受保護規範所及之人，而得以利害關係人之身分提起訴訟。因此，95 年環評審查結論以有條件通過第一階段環評之方式，係基於不充足之資訊所作成，而有裁量濫用之違法，使該開發行為未進入第二階段縝密之環評審查，對當地環境可能會造成重大影響之外，亦侵害了當地居民生命權、身體權、財產權與程序參與權，而提起撤銷 95 年環評審查結論之訴；目的事業主管機關國科會所核發之開發行為許可，係環評法第 14 條第 1 項所稱之開發行為許可，而提起確認國科會開發行為許可無效之訴。

內政部開發許可，係內政部依區域計畫法第 15-1 條第 1 項與第 15-2 條第 1 項之規定，由區域計畫委員會審議通過後而核發，非環評法第 14 條第 1 項所規範之開發行為許可；依同法第 15-2 條第 1 項第 3 款「對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者」之標準，係要求區域計畫委員會必須對開發案件在環境事項進行考量，而本案 95 年環評審查結論就環境事項之認定上，對於區域計畫

委員會有構成要件效力之拘束。因此，95 年環評審查結論因裁量濫用違法，內政部開發許可有違公司法第 15-2 條第 1 項第 3 款之規定，而提起撤銷內政部開發許可之。

友達與旭能所取得之免實施環評許可，係中科管理局與環保署依 96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31-1 條第 1 項規定，對友達與旭能應實施環境影響評估之設廠行為，基於 95 年環評審查結論而核發免實施環評許可。95 年環評審查結論因裁量濫用而違法，已核發之免實施環評許可亦因基礎處分違法而得撤銷，該違法性亦不因 99 年環評審查結論之作成而得以補正。

友達與旭能所取得之建築許可，係目的事業主管機關中科管理局同意廠商之設廠行為，而核發具有開發行為許可性質之建築許可；該設廠行為符合環評法第 5 條第 1 款以及 96 年開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，應實施環境影響評估；前開免實施環評許可已屬違法得撤銷之行政處分，兩廠商之設廠行為即屬未經環境影響評估審查之開發行為，建築許可為該設廠行為之開發行為許可，而有環評法第 14 條第 1 項規定之適用，因此應提起確認建築許可無效之訴。

因此，本案訴訟應為撤銷環評審查結論訴訟、確認國科會開發行為許可無效、撤銷內政部開發行為許可、撤銷友達與旭能之免實施環評許可、確認友達與旭能之建築許可無效；而暫時權利保護制度，原告應採停止執行程序。然而，有鑑於我國實務就准許停止執行聲請之案件，僅就行政處分之執行裁定停止，並未就行政處分於效力停止時，為維持現狀而為一定之處置，對於中科三期七星農場基地內「停工不停產」之問題，原告可聲請定暫時狀態處分，停止七星基地一切開發行為（含營運行為）之聲請，以確保原告之權利能獲有效保障。

法院在審理原告停止執行與假處分聲請時，均可依「附隨實體法審查模式」進行審理。第一階段以略式審查模式，視本案訴訟中原告是否顯有勝訴希望；如本案訴訟非顯有勝訴希望時，則進入第二階段，視本案訴訟勝訴蓋然率及停止執行或不執行結果，對原告所主張其生命、身體、財產等權利，以及自然環境之破壞是否有回復可能性來判斷；如本案勝敗訴均有可能時，則進入第三階段利益衡量，就聲請人、相對人、公益進行審酌，而作成准駁之裁定。最重要的是，法院在審理暫時權利保護之聲請時，應即時地、有效率地作出裁定，避免爭議或損害於審理期間不斷擴大，中科三期環評爭訟案即因法院未能發揮暫時權利保護制度

之功能，而使爭訟至今仍未止歇。綜上所述，本文透過環境影響評估規範之解釋，以及環評爭訟案件之訴訟類型，而重構中科三期案之本案訴訟與暫時權利保護制度類型之擇取與適用，希冀能有助於釐清環評爭訟案件之法律關係，以及行政救濟途徑之選擇與主張；而我國環評審查制度亦面臨檢討之時刻，除針對環評審查之定位重新檢視外，更應強化民眾在環評程序中事前參與之機會，以及資訊透明公開，在前階段加強溝通、解決紛爭，才能有效減少事後提起爭訟之可能。

參考文獻



壹、中文文獻

一、專書

王秀珍總編輯、翁岳生主編（2004）。《行政訴訟法逐條釋義》。台北：五南。

吳志光（2007）。《行政法》。台北：新學林。

吳庚（2010）。《行政法之理論與實用》，第 11 版。台北：自刊。

吳庚（2011）。《行政爭訟法論》，第 5 版。台北：自刊。

翁岳生編（2006）。《行政法（上）》，第三版。台北：元照。

陳計男（2000）。《行政訴訟法釋論》。台北：三民。

陳敏（2009）。《行政法總論》，第 6 版。台北：自刊。

陳清秀（2012）。《行政訴訟法》，第 5 版。台北：元照。

陳慈陽（2011）。《環境法總論》，三版。台北：自刊。

葉俊榮（2002）。《環境政策與法律》。台北：元照。

二、期刊論文與專書論文

王毓正（2010）。〈我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決？/最高行 99 判 30〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 149 期，頁 145-158。

王毓正（2013）。〈美麗灣公民訴訟判決對於環境影響評估法適用爭議之釐清－以高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決及最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 213 期，頁 39-59。

辛年豐（2011）。〈對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析〉，《東海大學法學研究》，第 34 期，頁 205-259。

- 辛年豐(2011)。<〈行政訴訟中定暫時狀態處分之構成要件及其運用的分析與檢討——從民事訴訟法比較出發〉，《中原財經法學》，第26期，頁243-303；
- 吳志光(2002)。<〈行政法進階級——不服行政機關程序行為之救濟〉，《法學講堂》，第2期，頁94-95。
- 沈冠伶(2004)。<〈我國假處分制度之過去與未來——以定暫時狀態之假處分如何衡平保障兩造當事人之利益為中心〉，《月旦法學雜誌》，第109期，頁52-72。
- 李仁淼(2008)。<〈地方自治中的住民自治——以日本之住民訴訟制度為中心〉，《台北大學法學論叢》，第65期，頁16-39。
- 李建良(2000)。<〈論環境法上公民訴訟〉，《法令月刊》，51卷1期，頁14-27。
- 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45-67。
- 李建良(2007)。<〈論停職處分的停止執行——側觀NCC委員停職事件〉，《台灣本土法學雜誌》，第96期，頁176-192。
- 李建良(2010)。<〈環境公民訴訟新典範——簡析台北高等行政法院98年度訴字第504號判決〉，《台灣法學雜誌》，第152期，頁57-68。
- 李建良(2011)。<〈論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨〉，《中研院法學期刊》，第9期，頁271-332。
- 李建良(2011)。<〈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〉，《台灣法學雜誌》，頁101-116。
- 李建良(2011)。<〈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〉，《台灣法學雜誌》，頁7-18。
- 李建良(2011)。<〈多階段行政程序與環評程序：中科三期確認訴訟案(上)〉，《台灣法學雜誌》，第178期，頁23-38。
- 李建良(2011)。<〈行政法：第十二講——公法上權利的概念、理論與運用〉，《月旦法學教室》，第99期，頁20-40。
- 李建良(2012)。<〈環境公民訴訟的訴訟類型與程序要件——美麗灣度假村環評公民

訴訟裁判綜合評析》，《台灣法學雜誌》，第 211 期，頁 33-36

林明昕（2002）。〈論「停止執行裁（決）之實體審查標準」〉，收錄於臺北市府訴願審議委員會編（2002），《訴願專論選輯－訴願新制專論系列之三》，頁 2-20。

林明昕（2004）。〈訴願程序中停止執行之管轄機關〉，《法學講座》，第 26 期，頁 57-65。

林明昕（2006）。〈行政爭訟上停止執行之實體審查標準〉，收錄於：湯德宗、劉淑範主編（2006），《2005 行政管制與行政爭訟》，頁 1-39。臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。

林明昕（2009）。《公務人員保障救濟程序中暫時權利保護制度之研究－以保訓會之停止執行為中心》，公務人員保障暨培訓委員會 98 年度研究計畫。

林明昕（2006）。〈論行政訴訟上之「執行（不）停止原則」〉，《公法學的開拓線－理論、實務與體系之建構》，頁 469-494。台北：自刊。

林明昕（2006）。〈假處分之本案事先裁判－兼論行政訴訟法第 298 條第 3 項之規範意義〉，《公法學的開拓線－理論、實務與體系之建構》，頁 497-530。台北：自刊。

林昱梅（2005）。〈垃圾焚化廠附近居民之訴訟權能〉，《月旦法學教室》，第 37 期，頁 24-25。

林昱梅（2010）。〈行政法院對暫時權利保護之審查模式－兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定〉，《法令月刊》，第 61 卷第 10 期，頁 37-55。

林昱梅（2010）。〈暫時性權利保護之有效性〉，《月旦法學教室》，第 91 期，頁 14-15。

林昱梅（2010）。〈預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實〉，《台灣法學雜誌》，第 161 期，頁 17-30。

邱惠美（2004）。〈我國行政訴訟法中有關團體訴訟制度之研究〉，《政大法學評論》，第 80 期，頁 1-50。

- 宮文祥(2012)。<〈環境影響評估事件之司法審查密度－美國法制之初探〉，《東吳公法論叢》，第5卷，頁3-30。
- 郭介恆(1999)。<〈行政救濟主體之變動－實務判決之檢討〉，《輔仁法學》，第18期，頁95-121。
- 許宗力(1998)。<〈行政程序的透明化與集中化〉，《全國律師》，2卷6期，頁69-78。
- 陳仲嶸(2010)。<〈環評撤銷後的開發許可效力－評環保署拒絕令中科三期停工〉，《台灣法學雜誌》，第149期，頁29-34。
- 陳春生(1995)。<〈原子能法領域之階段化行政程序〉，《核能利用與法之規制》，頁97-132。
- 陳英鈴(2003)。<〈論撤銷訴訟之暫時權利保護－從雙贏的風險分配評析實務見解〉，收錄於：葛克昌、林明鏘主編(2003)，《行政法實務與理論－台大法學論叢公法特刊》，頁233-273。臺北：元照。
- 陳英鈴(2003)。<〈原行政處分之合法性〉，《台灣本土法學雜誌》，第45期，頁111-118。
- 陳英鈴(2005)。<〈從有效權利保護論公法上假處分－與最高行政法院的裁定對話〉，《台大法學論叢》，第34卷第4期，頁71-128。
- 陳愛娥(2001)。<〈應否及如何對公法人與行政機關開放行政救濟管道？〉，《月旦法學雜誌》，第77期，頁24-36。
- 陳愛娥(2010)。<〈行政計畫確定程序法制的建構－法律制度繼受的案例〉，《月旦法學雜誌》，第180期，頁160-168。
- 陳慈陽(2012)。<〈環境國原則建構下之環境預防及救濟機制〉，《法學新論》，第37期，頁1-45。
- 盛子龍(2006)。<〈租稅法：第三講－租稅核課處分之暫時權利保護〉，《月旦法學教室》，第48期，頁84-94。
- 張文郁(2004)。<〈行政訴訟中團體訴訟之研究－以環境保護相關法律為中心〉，《月旦法學雜誌》，第111期，頁99-115。

程明修（2008）。〈多階段人事行政程序中之行政處分權限〉，《東吳公法論叢》，第2卷，頁257-277。

葉俊榮（2010）。〈捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判〉，《月旦法學雜誌》，第185期，頁68-79。

葉俊榮（2006）。〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新思維－法學叢刊創刊五十週年》，頁187-216。臺北：元照。

傅玲靜（2008）。〈環境影響評估法中公民訴訟之當事人〉，《月旦法學教室》，第70期，頁22-23。

傅玲靜（2008）。〈由高雄高等行政法院第96年度訴字第647號判決談開發許可與環境影響評估之關係〉，《東吳公法論叢》，第二卷，頁87-131。

傅玲靜（2009）。〈環境影響評估法中公民訴訟之當事人〉，《月旦法學雜誌》，第70期，頁22-23。

傅玲靜（2009）。〈公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？－環境法上公民訴訟之性質〉，《月旦法學教室》，第77期，頁28-29。

傅玲靜（2009）。〈由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制〉，《中原財經法學》，第23期，頁37-105。

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209-273。

傅玲靜（2013）。〈環境法中公民訴訟制度的再認識－由最高行政法院101年度裁字第1888號裁定及相關判決談起〉，《月旦裁判時報》，第19期，頁72-88。

馮震宇（2004）。〈從美國司法實務看台灣專利案件之假處分救濟〉，《月旦法學雜誌》，第109期，頁9-35。

彭鳳至（2002）。〈論行政訴訟中之團體訴訟〉，收錄於：《當代公法新論（下）－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁99-134。台北：元照。

黃錦堂（2009）。〈環境法上之當事人適格－高雄高等行政法院95年度訴字第1061號判決評論〉，《2009行政管制與行政爭訟》，頁18，臺北：中央研究院法律



學研究所籌備處。

湯德宗（1990）。〈美國環境法體系概要〉，《美國環境法論集》，頁 1-8。台北：自刊。

湯德宗（1990）。〈美國國家環境政策法與環境影響評估制度〉，《美國環境法論集》，頁 21-31。台北：自刊。

董保城（1994）。〈行政程序中程序行為（Verfahrenshandlung）法律性質及其效果之探討〉，《政大法學評論》，51 號，頁 73-85。

劉如慧（2010）。〈我國環境影響評估法判決回顧〉，《興大法學》，第 7 期，頁 275-308。

劉宗德（2013）。〈台灣環境影響評估制度之現狀與發展〉，《月旦法學雜誌》，第 213 期，頁 32-33。

劉昌坪（2013）。〈論目的事業主管機關所為開發行為之許可及環評審查結論嗣後遭撤銷之法律效果－最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定評釋〉，《月旦裁判時報》，第 19 期，頁 89-103。

蔡茂寅（2001）。〈停止執行決定之競合問題〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 18-19。

蔡震榮（2007）。〈由限令出國處分論訴願之停止執行〉，《法令月刊》，第 58 卷第 5 期，頁 4-20。

蔡震榮（2008）。〈多階段管轄權變更與行政爭訟爭議之處理－以撤銷歸化許可為例〉，《月旦法學雜誌》，第 153 期，頁 208-225。

蔡震榮（2009）。〈再論訴願停止執行〉，《月旦法學雜誌》，第 170 期，頁 162-182。

蕭文生（2010）。〈行政處分之停止執行－評最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定〉，《月旦裁判時報》，第 6 期，頁 26-33。

三、學位論文

呂緯武（2010）。《行政訴訟原告適格之研究－以美國法之比較為中心》，國立

臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

馬鴻驊（2005），〈行政訴訟上假處分決定之實體審查標準〉，國立中正大學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》，國立台灣大學法律學研究所博士論文。

四、立法院公報

立法院公報處（1991）。〈立法院第1屆第88會期內政、經濟、司法三委員會第1次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第80卷第90期。

立法院公報處（1991）。〈立法院第1屆第88會期內政、經濟、司法三委員會第1次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第80卷第92期。

立法院公報處（1991）。〈立法院第1屆第88會期內政、經濟、司法三委員會第1次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，第80卷第100期。

立法院公報處（1991）。〈立法院第1屆第88會期院會會議紀錄〉，《立法院公報》，83卷80期。

立法院公報處（1991）。〈立法院第1屆第88會期內政、經濟、司法三委員會第4次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，80卷100期。

立法院公報處（1994）。〈立法院第2屆第3會期第30次院會會議紀錄〉，《立法院公報》，83卷43期。

立法院公報處（1998）。〈立法院第3屆第6會期院會會議紀錄〉，《立法院公報》，87卷第36期。

立法院公報處（2002）。〈立法院第5屆第2會期衛生環境及社會福利委員會第6次會議紀錄〉，《立法院公報》，91卷78期。

貳、英文文獻

- Bates, B. M. (2011). *Reconciliation After Winter: The Standard for Preliminary Injunctions in Federal Courts*. Colum. L. Rev., 111, 1522-1878.
- Coplan, K. S. (1997). *Refracting the Spectrum of Clean Water Act Standing in Light of Lujan v. Defenders of Wildlife*. Colum. J. Envtl. L., 22, 169.
- Denlow, M. (2003). *The Motion for a Preliminary Injunction: Time for a Uniform Federal Standard*. Rev. Litig., 22, 495.
- June, R. B. (1994). *The Structure of Standing Requirements for Citizen Suits and the Scope of Congressional Power*. Envtl. L., 24, 761.
- Leubsdorf, J. (1978). *The standard for preliminary injunctions*. Harv. L. Rev., 91:3, 525.
- Narodick, B. I. (2009). *Winter v. National Resources Defense Council: Going into the belly of the whale of preliminary injunctions and environmental law*. BUJ Sci. & Tech. L., 15, 332.
- Steuer, K. B., & Juni, R. L. (1991). *Court Access for Environmental Plaintiffs: Standing Doctrine in Lujan v. National Wildlife Federation*. Harv. Envtl. L. Rev., 15, 187.
- Vaughn, L. B. (1989). *A Need for Clarity: Toward a New Standard for Preliminary Injunctions*. Or. L. Rev., 68, 839.

附錄一：中科三期案大事紀



時間	事件
95.1.3	行政院同意中部科學工業園區后里園區（含七星農場及聯絡道路）籌設計畫
95.6.30	行政院環保署（簡稱環保署）環境影響評估審查委員會第 142 次會議「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」（簡稱中科三期），決議有條件通過第一階段環境影響評估審查
95.7.31	環保署以環署綜字第 09500605040 號公告「中部科學工業園區第三區發展區（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（簡稱 95 年環評審查結論）
95.8.3	行政院國家科學委員會（簡稱國科會）以台會協字第 0950039651 號函，向開發單位中部科學工業園區開發籌備處核發開發許可（簡稱國科會 95 年開發行為許可）
95.8.31	內政部區委會第 189 次會議審查七星農場非都市計畫土地開發計畫案，審查結論為有條件通過。
95.10.26	內政部以台內營字第 09508063931 號函核准「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地－七星農場）開發計畫與細部計畫案」，核發開發許可（簡稱內政部開發許可）
96.1.24	總統華總一義字第 09600009791 號令公布《管理局組織法》，中部科學工業園區開發籌備處改制升格為中部科學工業園區管理局（簡稱中科管理局）。
97.1.31	北高行 96 年度訴字第 1117 號判決，就原告之聲明（撤銷 95 年環評審查結論與訴願決定），判決均撤銷
97.4.14	北高行 97 年度停字第 32 號裁定，裁定本件停止執行程序移送至訴訟繫屬中之最高行政法院管轄
97.5.5-5.6	環保署以環署綜字第 0970033101 號函、環署綜字第 0970019935 號函，同意旭能、友達免實施環評
97.5.15	中科管理局以中環字第 0970008564 號函通知旭能、友達，同意免實施環評
97.8.19	環保署以環署綜字第 0970063267 號函核定旭能擴大建廠面積，免實施環評
97.9.1	中科管理局以中環字第 0970016380 號函換發旭能免辦理環境影響評估通知函

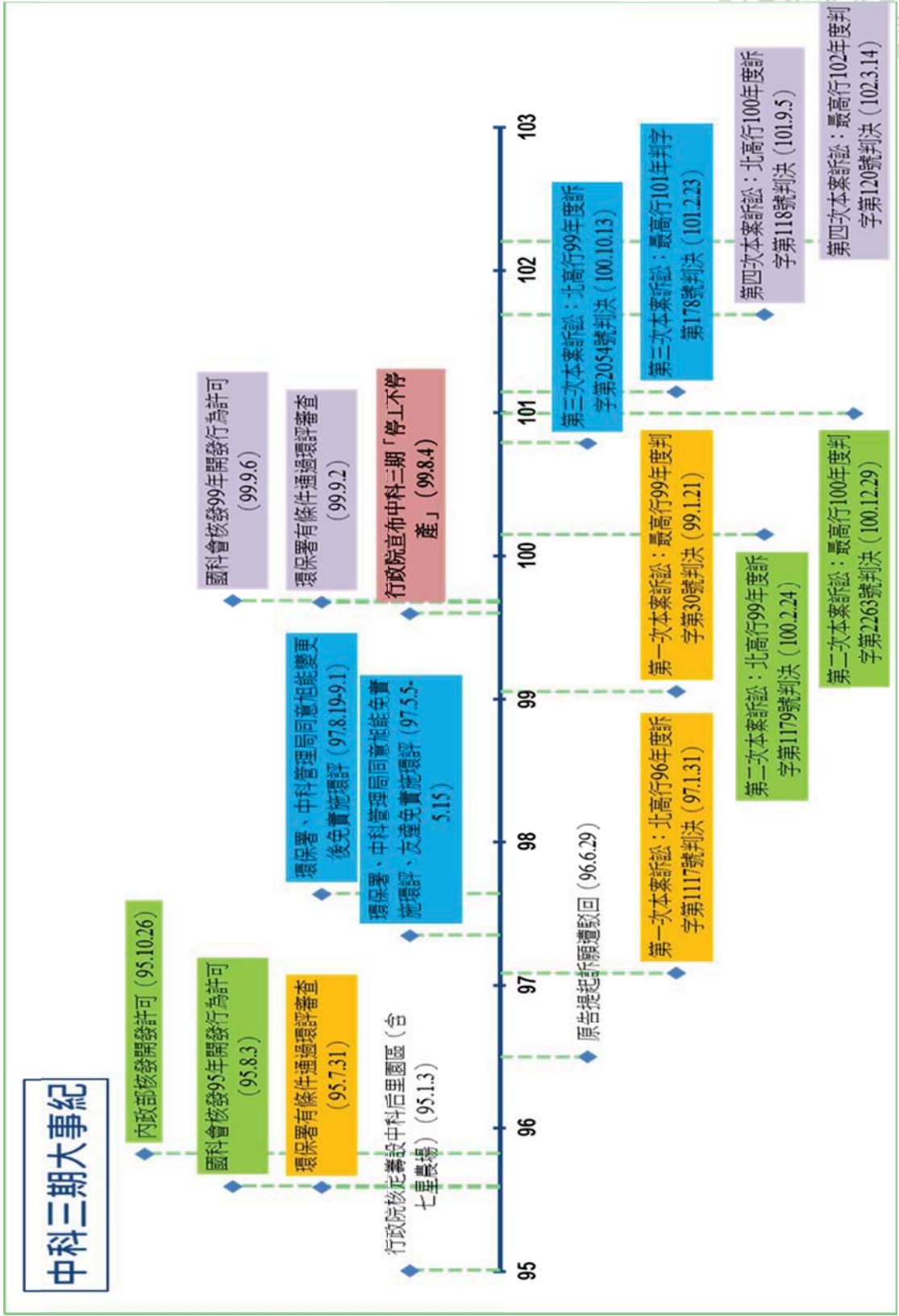
98.12.31	最高行 98 年度裁聲字第 146 號裁定，就 95 年環評審查結論停止執行之聲請，裁定駁回
99.1.21	最高行 99 年度判字第 30 號判決，就環保署對北高行 96 年度訴字第 1117 號判決之上訴，判決駁回，撤銷 95 年環評審查結論與訴願決定確定
99.2.5	環保署發佈新聞稿表示中科三期七星農場應否停工由目的事業主管機關國科會依職權決定；國科會對最高行 99 年判字第 30 號判決表示開發單位之各項開發許可作成時之法律及事實狀況皆合法，因此不停工
99.3.2	原告向環保署提出「公民訴訟告知函」；原告向國科會與內政部確認核發之國科會 95 年開發許可無效、內政部開發許可無效
99.3.26	國科會以台會協字第 0990015838 號函覆原告公民告知函，就國科會 95 年開發行為許可認定有效
99.4.12	環保署召開中科三期專案小組第 6 次初審會議
99.4.21	內政部以內受營綜字第 0990802924 號函覆原告公民告知函，就內政部開發許可認定有效
99.4.29	環保署召開中科三期專案小組第 6 次初審會議第 1 次延續會議
99.5.3	北高行 99 年度執字第 39 號裁定，就債權人聲請債務人環保署應命開發單位中科管理局於重新辦理環評審查通過前停止開發行為，債務人不履行處以怠金，並再命債務人履行，法院裁定債權人強制執行之聲請駁回
99.5.27	環保署召開中科三期專案小組第 6 次初審會議第 2 次延續會議
99.5.31	原告提起確定國科會 95 年開發許可無效之訴（即北高行 99 年度訴字第 1179 號判決）
99.6.4	北高行 99 年度全字第 40 號裁定，就相對人環保署於中科三期開發計畫環境影響說明會之相關會議均應公開審查，不得妨礙聲請人入場旁聽與登記發言之聲請，裁定駁回
99.7.12	北高行 99 年度停字第 54 號裁定，裁定國科會中科管理局獨立參加本件停止執行之聲請
99.7.21	最高行 99 年度裁字第 1552 號裁定，為北高行 99 年度執字第 39 號裁定之抗告審，裁定駁回
99.7.30	北高行 99 年度停字第 54 號裁定，裁定國科會 95 年開發行為許可，於北高行 99 年度訴字第 1117 號裁判確定前，停止執行。

	北高行 99 年度全字第 43 號裁定，裁定相對人環保署於裁定送達 7 日內命中科管理局停止實施開發行為
99.8.9	北高行 99 年度訴字第 1179 號判決，裁定中科管理局獨立參加本件訴訟 環保署以環署綜字第 0990072232 號函命中科管理局停止實施開發行為
99.8.10	國科會與中科管理局召開記者會，宣布中科三期「停工、不停產」
99.8.12	原告向環保署提出「公民訴訟告知函」，要求環保署轉請中科管理局命友達、旭能停止實施開發行為；並向國科會、中科管理局提出「請求狀」，請求確認國科會與中科管理局就友達與旭能於「中科三期」之基地範圍內所核發之各項開發許可為無效
99.8.13	原告分別向國科會與中科管理局提出請求狀，請求確認友達及旭能在「中科三期」基地範圍內之開發行為，所核發之各項開發許可為無效，並請國科會與中科管理局應立即命友達公司與旭能公司停止其在「中科三期」基地內所實施之開發行為（包括施工及營運）
99.8.31	環境影響評估審查委員會第 197 次會議決議有條件通過第一階段環境影響評估審查
99.9.2	環保署以環署綜字第 0990080213 號公告環評審查結論（下稱 99 年環評審查結論） 最高行 99 年度裁字第 2032 號裁定，為北高行 99 年度停字第 54 號裁定之抗告審，裁定抗告駁回 最高行 99 年度裁聲字第 85 號裁定，就聲請人環保署聲請北高行 99 年度全字第 43 號裁定於抗告確定前停止執行及其效力，法院裁定駁回
99.9.6	國科會以台會協字第 0990064454 號函廢止國科會 95 年開發許可，並核發國科會 99 年開發行為許可
99.9.9	最高行 99 年度裁字第 2048 號裁定，為北高行 99 年度全字第 40 號裁定之抗告審，裁定駁回
99.9.14	北高行 99 年度執字第 57 號裁定，就聲請人對北高行 99 年度停字第 54 號裁定聲請強制執行，裁定駁回
99.10.12	環保署以環署綜字第 0990085458 號函確認友達免實施環評有效，無須重新認定
99.11.11	最高行 99 年度裁字第 2779 號裁定，為北高行 99 年度執字第 57 號之抗告審，裁定抗告駁回

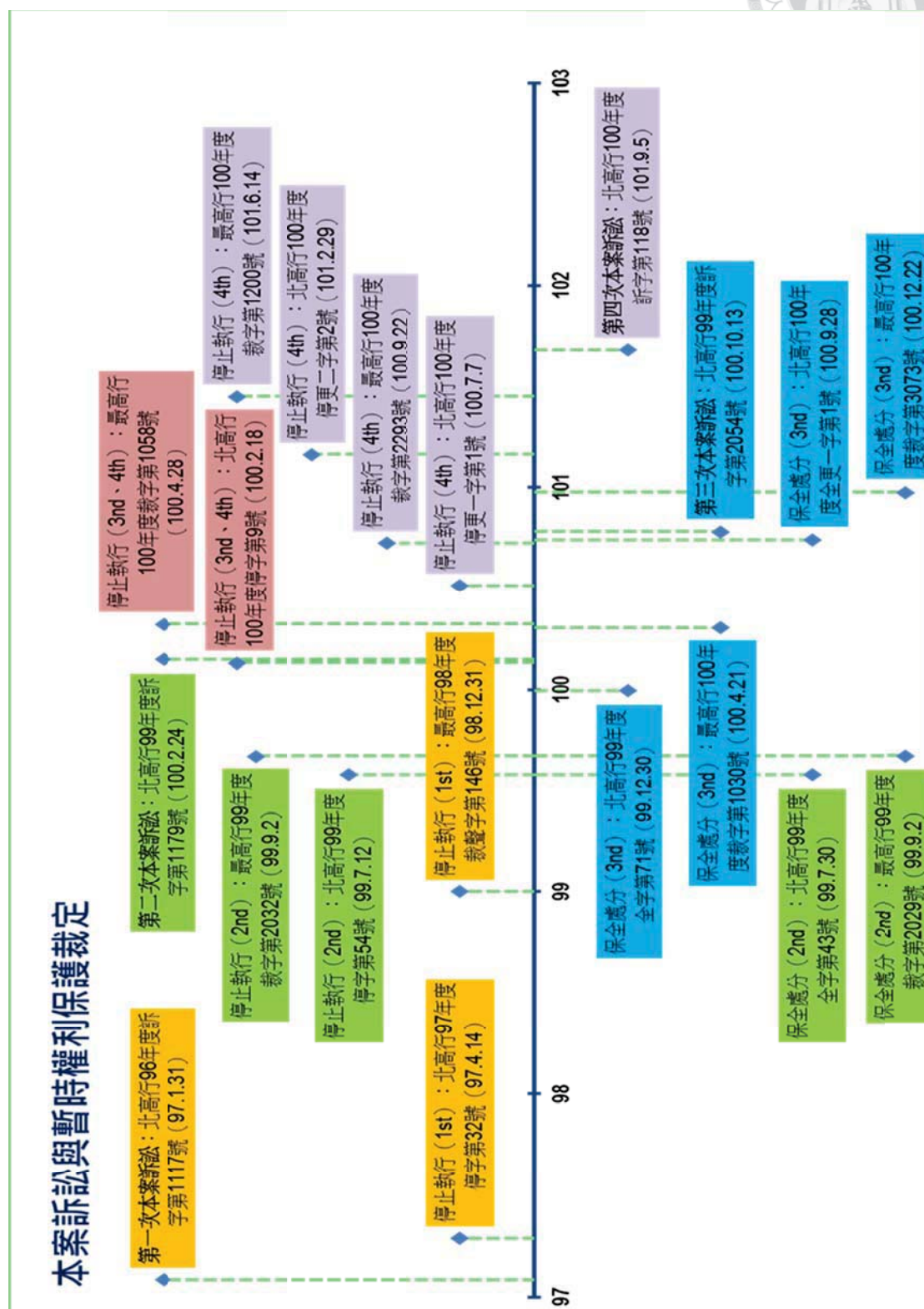
99.12.30	北高行 99 年度全字第 71 號裁定，就相對人環保署應命參加人友達、旭能於北高行 99 訴字第 2054 號判決確定前於中科三期範圍內停止施工營運之聲請，裁定駁回
100.2.18	北高行 100 年度停字第 9 號裁定，裁定相對人行政院環保署於 99.9.2 環署綜字第 0990080213 號公告「中科三期」之環評審查結論（簡稱 99 年環評審查結論）、國科會以 99.9.6 台會協字第 0990064454 號函核發之開發許可（簡稱國科會 99 年開發行為許可），於聲請人對其所提起之行政訴訟判決確定前，停止執行；聲明 3 就友達與旭能各項許可停止執行之部分，裁定駁回
100.2.24	北高行 99 年度訴字第 1179 號判決，就原告之聲明（確認國科會 95 年開發行為許可無效、確認內政部開發許可無效、確認環保署於 99.3.2 收到原告之公民告知書而負有於 60 天內命參加人中科管理局於本案重新辦理環評審查並合法通過前應停止實施本案之開發行為之公法上義務存在），判決駁回
100.4.7	北高行 100 年度聲字第 16 號裁定，聲請人中科管理局就北高行 100 年度停字第 9 號裁定聲請其他請求，裁定駁回。
100.4.21	最高行 100 年度裁字第 1030 號裁定，為北高行 99 年度全字第 71 號裁定之抗告審，裁定廢棄北高行原裁定，由北高行更為裁定。
100.4.28	最高行 100 年度裁字第 1058 號裁定，為北高行 100 年度停字第 9 號裁定之抗告審，除聲明 3 相對人未抗告而確定，其他聲明之裁定廢棄，發回北高行更為裁定 最高行 100 年度裁字第 1059 號裁定，就聲請人環保署針對北高行 100 年度停字第 9 號裁定於抗告確定前停止執行之聲請，裁定駁回
100.7.5	北高行 99 年度訴字第 2054 號判決，裁定友達、旭能獨立參加本件訴訟
100.7.7	北高行 100 年度停更一字第 1 號裁定，就 99 年環評審查結論、國科會 99 年開發行為許可於本案訴訟判決確定前應停止執行之聲請，裁定駁回
100.8.4	最高行 100 年度判字第 1332 號判決，為最高行 99 年度判字第 30 號判決之再審，判決再審駁回
100.9.22	最高行 100 年度裁字第 2293 號裁定，為北高行 100 年度停更一字第 1 號裁定之抗告審，裁定原北高行裁定廢棄，發回北高行更為裁定

100.9.28	北高行 100 年度全更一字第 1 號裁定，係最高行 100 年度裁字第 1030 號裁定發回之更審，裁定原告聲請駁回
100.10.13	北高行 99 年度訴字第 2054 號判決，就原告之聲明（被告環保署應命友達與旭能立即停止在中科三期基地範圍內之全部開發行為、被告環保署應依環評法第 22 條對友達與旭能罰鍰各 150 萬元、確認被告國科會與中科管理局就友達及旭能於中科三期基地範圍內之所有開發行為而核發之各項開發許可為無效、被告國科會與中科管理局應立即命友達與旭能之開發行為全面停工），判決駁回
100.12.22	最高行 100 年度裁字第 3073 號裁定，為北高行 100 年度全更一字第 1 號裁定之抗告審，裁定抗告駁回
100.12.29	最高行 100 年度判字第 2263 號判決，就北高行 99 年度訴字第 1179 號判決之上訴，判決上訴駁回
101.2.23	最高行 101 年度判字第 178 號判決，就北高行 99 年度訴字第 2054 號判決之上訴，判決上訴駁回。
101.2.29	北高行 100 年度停更二字第 2 號裁定，就原告之聲明（99 年環評審查結論於本案訴訟判決確定前應停止執行、國科會 99 年開發許可於本案訴訟判決確定前應停止執行），裁定駁回
101.6.14	最高行 100 年度裁字第 1200 號裁定，北高行 100 年度停更二字第 2 號裁定之抗告審，裁定抗告駁回
101.9.5	北高行 100 年度訴字第 118 號判決，就原告之聲明（撤銷 99 年環評審查結論與訴願決定、國科會 99 年開發許可），判決駁回
101.3.14	最高行 100 年度訴字第 118 號判決，廢棄原審北高行 100 年度訴字第 118 號判決，發回更審

附錄二：中科三期本案訴訟大事紀



附錄三：中科三期本案訴訟與暫時權利保護裁定大事紀



附錄四：中科三期本案訴訟與暫時權利保護裁定整理

第一次本案訴訟與相關裁定		
本案訴訟		
時間	案號	備註
97.1.31	北高行 96 年訴字第 1117 號	1. 原告：六人；被告：環保署 2. 聲請：撤銷 95 環評（95.7.31 環署綜字第 0950060540 公告）與訴願決定（96.6.29 院台訴字第 0960087630 號） →判決均撤銷
99.1.21	最高行 99 年判字第 30 號	北高行 96 訴 1117 上訴審→上訴駁回
100.8.4	最高行 100 年判字第 1332 號	99 判 30 之再審→再審駁回
停止執执行程序		
97.4.14	北高行 97 年停字第 32 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署 2. 裁定移送繫屬中之最高法院
98.12.31	最高行 98 年裁聲字第 146 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署 2. 聲請 95 環評停止執行→聲請駁回
強制執执行程序		
99.5.3	北高行 99 年執字第 39 號	1. 債權人：六人；債務人：環保署 2. 聲請債務人應命開發單位中科局於重新辦理環評審查通過前停止開發行為；債務人不履行，處予怠金，並再命債務人履行 →聲請駁回
99.7.21	最高行 99 年裁字第 1552 號	北高行 99 執 39 抗告審→抗告駁回

中科三期獨立訴訟		
保全處分程序		
時間	案號	備註
99.6.4	北高行 99 年全字第 40 號	聲請人七人、台中縣后里鄉農業予環境保護協會、社團法人台灣環境行動往協會、彰化縣環境保護聯盟、社團法人蠻野心足生態協會，就環保署就中科三期開發計畫環境影響說明會之相關會議均應公開審查，不得妨礙聲請人入場旁聽與登記發言之聲明，法院裁定駁回
99.9.9	最高行 99 年裁字第 2048 號	1. 抗告人：七人、台中縣后里鄉農業予環境保護協會、社團法人台灣環境行動往協會、彰化縣環境保護聯盟、社團法人蠻野心足生態協會 2. 北高行 99 全 40 抗告審→抗告駁回

第二次本案訴訟與相關裁定		
本案訴訟		
時間	案號	備註
99.8.9	北高行 99 年訴字第 1179 號	1. 原告：六人；被告：國科會、內政部、環保署；參加人：中科管理局 2. 裁定中科管理局獨立參加
100.2.24	北高行 99 年訴字第 1179 號	1. 原告：六人；被告：國科會、內政部、環保署；參加人：中科管理局 2. 聲明： （1） <u>確認被告國科會 95.8.3 台會協字第 0950039651 號函檢附環保署 95.7.31 環署綜字第 0950060540B 號函，及中科三期環說書審查結論公告影本予參加人之開發籌備處所做成之開發許可無效。</u> （2） <u>確認被告內政部核發 95.10.26 台內營字第 09508063931 號函之開發許可無效</u> （3） <u>確認被告環保署於 99.3.2 收到原告公民告知書後負應於 60 日內命參加人於本案重新辦理環評通過前停止開發行為之公法上義務之存在。</u> →原告之訴駁回
100.12.29	最高行 100 年判字第 2263 號	北高行 99 訴 1179 上訴審→上訴駁回
停止執行程序		
99.7.12	北高行 99 年停字第 54 號	1. 聲請人：六人；相對人：國科會；參加人：中科管理局 2. 裁定中科管理局獨立參加本件停止執行
99.7.30	北高行 99 年停字第 54 號	1. 聲請人：六人；相對人：國科會；

		參加人：中科管理局 2. 聲請相對人國科會 95.8.3 台會協字第 0950039651 號函檢附環保署 95.7.31 環署綜字第 0950060540B 號函，及中科三期環說書審查結論公告影本予參加人之開發籌備處所做成之開發許可，於 99 訴 1179 確定前，開發許可停止執行。→裁定停止執行
99.9.2	最高行 99 年裁字第 2032 號	北高行 99 停 54 抗告審→抗告駁回
99.9.2	最高行 99 年裁聲字第 85 號	1. 聲請人：環保署 2. 聲請北高行 99 全 43 於抗告確定前停止執行及其效力→聲請駁回
保全處分程序		
時間	案號	備註
99.7.30	北高行 99 年全字第 43 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署；參加人：中科管理局 2. 聲請命相對人環保署命參加人中科管理局停止實施開發行為至環評審查通過為止→裁定送達 7 日內命環保署命中科管理局停止實施開發行為
99.9.2	最高行 99 年裁字第 2029 號	北高行 99 全 43 抗告審→抗告駁回
強制執行程序		
99.9.14	北高行 99 年執字第 57 號	1. 聲請人即債權人：六人；相對人即債務人：國科會、中科管理局 2. 聲請對北高行 99 停 54 強執→裁定駁回
99.11.11	最高行 99 年裁字第 2779 號	北高行 99 執 57 抗告審→抗告駁回

第三次本案訴訟與相關裁定		
本案訴訟		
時間	案號	備註
100.7.5	北高行 99 年訴字第 2054 號	1. 原告：六人；被告：環保署、國科會、中科管理局；參加人：友達、旭能 2. 裁定友達、旭能獨立參加本訴
100.10.13	北高行 99 年訴字第 2054 號	1. 原告：六人；被告：環保署、國科會、中科管理局；參加人：友達、旭能 2. 聲明： （1）被告環保署應命友達旭能立即停止中科三期基地範圍內之開發行為 （2）被告環保署應裁罰友達旭能各 150 萬。 （3）確認國科會與中科管理局就核發給友達旭能之各項開發許可為無效。 （4）被告國科會與中科管理局應命友達旭能之開發行為，立即全面停工 →原告之訴駁回
101.2.23	最高行 101 年判字第 178 號	北高行 99 訴 2054 之上訴審→上訴駁回
保全處分程序		
99.12.30	北高行 99 年全字第 71 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署；參加人：友達、旭能、中科管理局 2. 聲請相對人應立即命友達旭能即日起至 99 訴 2054 確定終結前，於中科三期範圍內停止施工生產營運 →聲請駁回
100.4.21	最高行 100 年裁字第 1030 號	北高行 99 全 71 抗告審→原裁定廢

		棄，由北高行更為裁定
100.9.28	北高行 100 年全更一字第 1 號	100 裁 1030 廢棄發回之更審→裁定駁回
100.12.22	最高行 100 年裁字第 3073 號	北高行 100 全更一 1 抗告審→抗告駁回
停止執执行程序		
100.2.18	北高行 100 年停字第 9 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署、國科會、中科管理局 2. 聲明（3）：友達與旭能各項許可停止執行→裁定駁回
100.4.28	最高行 100 年裁字第 1058 號	北高行 100 停 9 抗告審→聲明 3 相對人未抗告而確定，其他聲明廢棄更裁

第四次本案訴訟與相關裁定		
本案訴訟		
時間	案號	備註
101.9.5	北高行 100 年訴字第 118 號	1. 原告：六人；被告：環保署、國科會 2. 聲明：撤銷 99 環評審查結論（99.9.2 環署綜字第 0990080213 號公告）與訴願決定、99 國科會開發行為許可（99.9.6 台會協字第 0990064454 號函） →原告之訴駁回
102.3.14	最高行 102 年判字第 120 號	廢棄北高行 100 年訴字第 118 號判決，發回原審
停止執执行程序		
100.2.18	北高行 100 年停字第 9 號	1. 聲請人：六人；相對人：環保署、國科會、中科管理局 2. 聲請： （1）99 環評停止執行 （2）國科會 99 年開發許可停止執行 （3）友達與旭能各項許可停止執行（本案北高行 99 訴 2054） →聲明（1）、（2）裁定停止執行，聲明（3）駁回。
100.4.7	北高行 100 年聲字第 16 號	1. 聲請人：中科管理局 2. 對北高行 100 停 9 聲請其他請求 →聲請駁回
100.4.28	最高行 100 年裁字第 1058 號	北高行 100 停 9 抗告審→除確定部分（聲明 3）外廢棄，更為裁定
100.4.28	最高行 100 年裁字第 1059 號	1. 聲請人：環保署 2. 聲請北高行 100 停 9 裁定於抗告確定前停止執行→聲請駁回
100.7.7	北高行 100 年停更一字第 1 號	100 裁 1058 更審→聲請駁回

100.9.22	最高行 100 年裁字第 2293 號	北高行 100 停更一 1 抗告審→廢棄更裁
101.2.29	北高行 100 年停更二字第 2 號	100 裁 2293 更審→聲請駁回
101.6.14	最高行 101 年裁字第 1200 號	北高行 100 年停更二字第 2 號抗告審→抗告駁回

附錄五：我國實務判決參考列表



一、兩階段環評審查之差異與附條件通過環評之裁判（按法院整理）

最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決

最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定

最高行政法院 101 年度判字第 860 號判決

最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決

最高行政法院 100 年度判字第 1451 號判決

最高行政法院 100 年度判字第 1040 號判決

最高行政法院 100 年度判字第 1415 號判決

最高行政法院 100 年度判字第 77 號判決

最高行政法院 99 年度判字第 709 號判決

最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決

最高行政法院 98 年度判字第 772 號判決

最高行政法院 98 年度判字第 708 號判決

最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決

最高行政法院 96 年度判字第 1601 號判決

最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定

臺北高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決

臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號判決

臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號裁定

臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定



臺北高等行政法院 99 年度停字第 11 號裁定

臺北高等行政法院 99 年度停字第 37 號裁定

臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 95 號判決

臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 92 號判決

臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 70 號判決

臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2173 號判決

臺北高等行政法院 97 年度訴字第 997 號判決

臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2866 號判決

臺北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決

臺北高等行政法院 93 年度訴字第 296 號判決

高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決

高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決

高雄高等行政法院 96 年度訴更二字第 32 號判決

高雄高等行政法院 92 年度訴更一字第 35 號判決

高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1869 號裁定

高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1904 號裁定

二、環評爭訟案件原告適格認定之相關裁判（含公民訴訟相關裁判，

按法院整理）

行政法院 75 年判字第 362 號判例

最高行政法院 102 年度判字第 165 號判決

最高行政法院 101 年度裁字第 1515 號裁定

最高行政法院 101 年度判字 980 號判決



最高行政法院 101 年度判字第 973 號判決

最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定

最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 4279 號裁定

臺北高等行政法院 101 年度訴更一字第 30 號判決

臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1329 號判決

臺北高等行政法院 100 年度訴字第 598 號判決

臺北高等行政法院 100 年度全更一字第 1 號裁定

臺北高等行政法院 100 年度全字第 50 號裁定

臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2054 號判決

臺北高等行政法院 99 年度全字第 71 號裁定

臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1635 號判決

臺北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決

臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1170 號判決

臺中高等行政法院 91 年度訴字第 824 號判決

高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決

高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決

高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決

高雄高等行政法院 91 年度訴字第 919 號判決

三、暫時權利保護裁定之實體審查標準相關裁定（按法院整理）

最高行政法院 101 年度裁字第 2217 號裁定

最高行政法院 101 年度裁字第 2041 號裁定



最高行政法院 101 年度裁字第 1821 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 968 號裁定

最高行政法院 101 年度裁字第 1515 號裁定

最高行政法院 101 年度裁字第 634 號裁定

最高行政法院 101 年度裁字第 599 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 3073 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 2798 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 2790 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 823 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 787 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 777 號裁定

最高行政法院 99 年度裁字第 2330 號裁定

最高行政法院 99 年度裁字第 2034 號裁定

最高行政法院 99 年度裁字第 1984 號裁定

最高行政法院 99 年度裁字第 840 號裁定

最高行政法院 99 年度裁字第 561 號裁定

最高行政法院 98 年裁字第 1740 號裁定

最高行政法院 98 年度裁字第 952 號裁定

最高行政法院 98 年度裁字第 2473 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 3320 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 1134 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 1076 號裁定



最高行政法院 97 年度裁字第 2921 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 4594 號裁定

最高行政法院 97 年度裁字第 5405 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 2021 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 1732 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 468 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 390 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 1024 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 1479 號裁定

最高行政法院 96 年度裁字第 1908 號裁定

最高行政法院 95 年度裁字第 2440 號裁定

最高行政法院 95 年度裁字第 2380 號裁定

最高行政法院 95 年度裁字第 1543 號裁定

最高行政法院 95 年度裁字第 799 號裁定

最高行政法院 95 年度裁字第 177 號裁定

最高行政法院 94 年度裁字第 2846 號裁定

最高行政法院 94 年度裁字第 416 號裁定

最高行政法院 94 年度裁字第 86 號裁定

臺北高等行政法院 100 年度全字第 27 號裁定

臺北高等行政法院 100 年度全字第 35 號裁定

臺北高等行政法院 99 年度全字第 5 號裁定

臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定

附錄六：美國聯邦最高法院判決列表



Allen v. Wright, 468 U.S. 737 (1984).

Federal Election Commission v. Akins, 524 U.S. 11 (1998).

Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), 528 U.S. 167 (2000).

Lujan v. National Wildlife Federation, 497 U.S. 871 (1990).

Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).

Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972).

Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 731 (1972).

Steel Company v. Citizen for a Better Environment, 523 U.S. 83 (1998).

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

Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church State, 454 U.S. 464 (1982).

Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975).

Winter v. Natural Resources Defense Council, 555 U.S. 7 (2008).