

國立台灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

論風險社會下的環評制度與法院—

司法系統與社會脈絡的相互建構

EIA Law and the Court in the Risk Society—

The Mutual Construction of the Court system

and Social Context

簡凱倫

Kai-Lun Chien

指導教授：周桂田 博士

Advisor: Kuei-tien Chou, Ph. D.

中華民國 100 年 7 月

July, 2011

謝 辭

在台大國發所四年的學習生涯，發生了好多事，遠遠不是我踏入研究所之初，所能規劃或掌控的範圍。這些事使我的生命形貌產生了莫大的變化，或者這麼說，當遇見基督的那一刻起，三年前的我與現在的我已幾乎是不同的兩個人，過去的形貌已在記憶的色彩裡逐漸褪去、模糊，昨日之我只剩淡淡的殘影，現在的我是一個新造的人。起碼，當完成論文踏出學校的這一刻，我對自己當下的生命現狀是滿意的，所以首先感謝的對象，就是我親愛的、對我不離不棄的天父，若沒有祢，就不會有這本論文，我早已在現實環境的壓迫下放棄學業了。

再來我要感謝周桂田老師、張志銘老師以及葉俊榮老師，無論在課堂學習、論文指導或是跟隨研究的過程，你們給予學生在知識的啟蒙上有莫大的幫助，尤其是問題分析的方法論，得以讓我窺見法律概念背後的政治、社會結構的問題本質，再從決策者角度進行制度與法律操作的分析。這本論文毋寧是結合三位老師的教導及方法的初步嘗試，也許仍有相當的改善空間，但我從不後悔作這樣的嘗試。也謝謝英磊學長，是你的論文得以讓我站在巨人的肩膀上更往前看。

謝謝我在基督裡親愛的弟兄兼同學瑞庚，是你在我最窘迫的時候將基督的福音傳給我，你豐厚的社會學與哲學知識也成為我學習的幫助，很懷念過去那無數個中午和你吃午飯時，兩人一同對社會正義的高談闊論與對資本主義的批判。也謝謝我親愛又有智慧的屬靈姐姐 Jialin，很感激妳在我這不成熟的生命上，投注了這麼龐大的時間與關注，我對耶穌的愛的體認，某程度是從妳身上找到的。還要謝謝我許多親愛的教會弟兄姊妹，包括漢光哥、Sam 哥、璇子、淑晶、宗和、柏宏(小秋)、Annie、Benson、Miranda、稚菁、辰毓、建玲、月嬌姐、得瑋哥；TOD 敬拜團的秀儀、嘉瑋、子儀、玉純、信雅、以諾姐、聖文兄以及 Infinity 的弟兄姊妹們，還有古亭福音中心十分關心我的漢龍哥、芝芬姐，謝謝你們讓我這孤身上台北的南部人，總是可以浸泡在滿滿的愛與關心裡面，並陪伴我走過這段路。還要謝謝亞馨，很感激妳在下班的疲憊裡仍願意花時間幫助我校對論文的

英文摘要，想必這生硬難嚼的學術文章讓妳很頭痛。

最後感激我的家人，待我就像母親的姑姑，成長過程若是少了妳，很難想像我會變成什麼樣子；還有十分愛我、呵護我的奶奶以及已經去世的爺爺，你們凡事上總是以照顧我為優先考量；也謝謝我的妹妹恩慈，在我求學期間家中的經濟支出妳幫我擔了不少，很感謝上帝把妳造得這麼三八又可愛；謝謝我的二姑姑、大姑姑，在我成長、求學過程你們總是雪中送炭，捎來不少的鼓勵和幫助；謝謝我最親愛的父親，你對我的愛是無話可說的，在我念研究所期間，即使你自己在高雄的日子並不好過，但你為了我的未來卻幾乎不曾發過怨言，很感謝上帝賜給我這樣一位父親；也感謝母親，雖然已許久不曾見面，但妳對我的愛與支持卻不曾改變。

願一切榮耀歸於祢，我親愛的天父。



摘要

在環境影響評估制度受到相當關注的今日，學界對於此套制度運作的檢討與論述亦出現了相當大的重視，而關於環評制度運作的探討，除了在立法論層次上進行制度設計與制度興革的論述之外，另一個相當重要的問題面向，則為法院應如何站在司法審查的角度來適用、操作這一部法律。從環評判決所出現的矛盾中，我們也發現，除了概念法學的邏輯之外，關於法院在環評制度中應如何適切扮演自己角色，包括了應如何調整當事人適格的界定，以及面對專業環評決定應如何調整審查態度，事實上會關涉到兩個重要的面向，第一是在現代風險社會下「環境風險評估」的政治、社會意義為何；第二則是建構台灣在專家、公民社會、政治與資本彼此間的互動與發展脈絡。司法系統如何在環境風險評估之平台上，適當回應本土政治、經濟與社會情勢，即需要站在這兩個議題面向的理解基礎上，此亦為本文的研究目的。

從風險社會理論的角度而言，本文觀察到台灣分別在社會與政治系統出現了兩個互為矛盾的發展脈絡，一方面，社會大眾對風險之感知與意義已產生了重要變化，科學與專業不再能成為禁錮民眾的武器。相對地，社會發展出對專家政治、威權文化與知識壟斷性的質疑與解放，因而產生了環境決策上的民主參與以及風險溝通的社會需求，這也是環評制度的關鍵功能承載；但另一方面，從全球化風險發展路徑以及經濟全球化的競爭關係中，台灣作為新興工業國家，其工業化時程縮短於數十年之內完成，卻又未如歐美國家擁有上百年的公民社會歷史傳統，因而在弱勢的公民社會與環境組織之發展下，呈現出政治、經濟力量獨大的局面，此一政治發展脈絡抑制了風險溝通與民主參與環境決策的空間，並扭曲、弱化了環評法所應發揮及承載的制度性功能。

這兩個互為矛盾的發展脈絡皆濃縮、充分展現於環境影響評估的制度平台上，現今諸多關於環評制度的運作現況之批判，尤其在重大開發案之環評程序中時常出現外在政治力、經濟力干預以及資訊遭受扭曲、隱匿的現象，事實上可以

置於此二個互為矛盾的發展脈絡下予以理解。也正是在出現此一複雜的政治、社會發展糾葛的情形下，使得法院在捍衛制度尊嚴的原則下，如何適切的扮演司法控制與監督之角色，即成為需要進一步探討的政策與價值選擇之問題。

本文指出，面對環評之專業性行政決定，司法應如何設定自身角色與功能，關鍵會在於行政權正當性的理念反思上，亦即，從台灣的政治、社會脈絡發展觀察，單純以國會法律授權控制(傳送帶模式)以及行政資源專業性的功能論思考(專家模式)，尚不足充分成為賦予行政權在專業行政決定上的正當性基礎來源。相對的，參與模式對於行政決策的民主參與、風險溝通以及程序理性的追求，會成為行政權獲取正當性基礎的必要條件，因此在環評程序中，賦予居民或團體完整的程序參與地位以及程序的獨立權能有其迫切性。此反應在法院的環評司法審查上，一方面，本文主張法院應放寬當事人適格的門檻，使其不限縮於法律所保護的權利或利益上，另一方面，則可參考美國司法判決所發展出的禁止恣意、武斷原則以及嚴格的程序審查標準，使法院能充分發揮司法控制與監督的功能，來促成行政決策的程序理性與風險溝通機能。

關鍵字：環境影響評估、風險社會、專家政治、行政權正當性、程序理性、風險
溝通

Abstract

Environmental impact assessment system was very concerned about today. On the operation of the EIA system, in addition to legislation on the level of the system design and system reforms, another very important issue is the role of court and how the court operates this law from the perspective of judicial review. From the EIA decision of contradictions by the court, we also found that, besides the concept of law of logic, how the court play their role appropriately, including how to adjust the definition of standing, as well as the face of professional environmental assessment decision by the administrative agency, will concern two important aspects. The first one is the political and social significance of "environmental risk assessment" under the modern risk society. The second one is the construction of development context and interaction of the experts, civil society, politics and capital. How the judicial system responses appropriately to Taiwan political, economic and social situation on the environmental risk assessment platform? We have to stand on the basis of understanding of the two issues.

From the perspective of risk society theory, we've observed that there are two mutually contradictory development contexts in social and political system of Taiwan. On the one hand, the public perception of risk and significance has produced important changes, and people are no longer confined by science and experts. In contrast, people began to challenge expert politics, authoritarian culture and the monopoly of knowledge, resulting in the social needs of democratic participation in environmental decision-making and risk communication, and this is the key institutional task of EIA law. But on the other hand, from the view of the development path of the globalization risks and competition in economic globalization, Taiwan, as a newly industrialized countries, reduced its schedule of industrialization in the decades to complete, but it's not like the European countries, whose civil societies had

several centuries of historical traditions. Thus under the weak civil society and environmental organization development context, the political and economic forces dominate the Taiwan political decision-making system. This political context inhibited the development of risk communication and democratic participation in environmental decision-making space, and distorting, weakening the institutional task which EIA law should perform.

These two mutually contradictory development contexts were fully demonstrated in the environmental impact assessment system space. Today many criticisms of the EIA institution, especially in the case of the EIA process is often intervened by political and economic forces and the distortion of information, in fact, it can be placed on the two mutually contradictory development contexts to be understood. When the complex political and social development entanglement appears, it is the point that how the court system should play the appropriate role of judicial control and supervision.

This paper points out that the setting of judicial roles and functions will rely on the reflection of legitimacy of executive power when the court face the professional administrative decisions. That is, from the observation of Taiwan's political, social context, the legal authority of Congress (transmission model) and the functions of administrative professional sources on the thinking of function theory(expert mode) can't give the executive power fully basis of legitimacy. In contrast, democratic participation, risk communication, and procedural rationality in administrative decision-making (participation model) will become the necessary conditions for the legitimacy of the executive power. Therefore, in the EIA process, it is necessary to give residents or civil groups the full status of participation in the proceedings and the independent procedure right. This reflected in the judicial review of the EIA, on the one hand, this paper claims that court should relax the threshold of standing to be not

limited by the criteria of legally protected rights or interests. On the other hand, it could refer to U.S. judicial review, the court should adopt procedure hard look doctrine and require the executive's decision can not be arbitrary, capricious, or abuse of discretion, allowing the court to give full play to judicial control and oversight functions and to facilitate administrative procedure rationality and risk communication functions.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Risk Society, Expert Politics, The Legitimacy of the Executive Power, Procedural Rationality, Risk Communication





目 錄

第一章：緒論

1.1 研究源起與動機.....	1
1.2 問題意識與研究目的.....	3
1.3. 研究方法與論證途徑.....	6
1.4. 研究架構.....	7

第二章：環評制度之現象與方法論上的反思

2.1. 環評制度之運作觀察.....	11
2.2. 法院態度之觀察.....	13
2.3. 一個方法論的反思—法律現實主義.....	15

第三章：台灣國家與社會關係之社會學考察—以環境運動脈絡為核心

3.1. 公民參與機制背後代表之社會意涵的探索—風險治理典範之轉移.....	19
3.2. 台灣之風險典範轉移與環境運動—國家與社會之互動觀察.....	23
3.2.1. 第一個理論視角：風險認知與風險治理典範之轉移.....	24
3.2.3. 第二個理論視角：政治、經濟與科技理性獨大化的新興工業國家.....	39
3.3. 小結—台灣在風險社會與單極理性的內在矛盾發展.....	46

第四章：環評制度運作之分析與法院系統之回應

4.1. 前言.....	51
4.2. 環評審查之量化分析.....	52
4.3. 環評委員之訪問調查—環境影響說明書之實踐情況.....	56
4.4. 環評制度運作問題與分析.....	60
4.4.1. 環評制度問題整體勾勒.....	60
A. 實證數據的詮釋.....	60
B. 制度運作問題.....	62

4.4.2. 置於台灣本土政治、社會脈絡下的制度問題理解.....	64
4.5. 小結.....	70
第五章：風險社會下的司法功能建構	
5.1. 前言--法院系統關於環評審查之回應.....	71
5.1.1. 士林道路變更案與南盛隆案.....	73
5.1.2. 新竹橫山鄉掩埋場案.....	76
5.1.3. 新店安康掩埋場案.....	79
5.1.4. 中科三期環評案.....	82
5.2. 判決評析.....	84
5.2.1. 訴權之界定.....	84
5.2.2. 法院面對專業環評行政決定的審查態度.....	88
5.3. 風險社會下的司法功能建構—分析架構.....	91
5.4. 國家與社會互動之司法想像.....	95
5.4.1. 建構此一想像的法學概念與思維.....	95
5.4.2. 公法實踐所建構出的國家與社會互動想像.....	101
5.4.3. 小結—國家與社會互動之司法想像與行政權正當性的反省.....	103
5.5. 環評法院之角色反思與司法審查的建構.....	108
5.5.1. 訴訟資格的界定應予放寬—從行政權正當性理念的思索出發.....	108
A. 行政權正當性理念的反思.....	108
B. 當事人適格界定之反思.....	112
5.5.2. 法院面對環評專業行政決定的審查態度.....	117
A. 第一階段環評之司法審查.....	119
B. 第二階段環評之司法審查.....	123
第六章：結論.....	127
參考文獻.....	131

第一章：緒論

1.1 研究源起與動機

環境影響評估法自 1994 年 12 月 30 日施行以來，不論在行政系統或法院系統皆已累積了相當程度的實踐經驗，在這期間亦有大量的文獻針對這部法律的實踐弊端進行探討，其中不乏大量的經驗性研究文獻與比較法文獻，而所環繞的核心議題主要在於公民程序的參與上，事實上，公民參與程序亦為環評法之制度核心，其實行上的優劣將決定這部法律是否能獲得人民之信任，本文進行初步之文獻整理，截至目前對於環評制度之實踐上所產生的問題以及制度上的興革之處，大約有下述幾點：

(1) 環境影響說明書之製作不應由開發單位進行

實務運作上，開發單位往往將環說書委託由顧問公司來製作，問題在於，顧問公司受人之託，其所製作之環說書會明顯傾向開發單位之利益，而資訊又往往是影響環評結果的關鍵，因此顧問公司若製作出偏頗的環說書，在知識不對等的情况下，對一般民眾固然造成了對話上的障礙，甚至環境、公民團體與專業的環評委員也可能無法跨越這障礙，最後只能選擇相信顧問公司會「公正」進行評估¹。因此學者建議環說書的製作應交由環評委員會來進行，或者在維持現制下，另外應額外賦予地方社區及地方政府製作環說書的權力²。

(2) 公民參與時機太晚

公民在第一階段環評程序全然無參與的餘地，如果從 1998~2006 年中央與各級地方政府環境影響說明書審查結論統計結果來看，1998 年至 2006 年中央與各及地方政府共受理 1289 件開發案之申請，第一階段就通過審查的案件(包括通過審查及有條件通過審查)共有 985 件，佔總體百分比的 72%，而應進入第二階段環境影響評估的有 49 件，僅佔整體百分比的 4%³，也就是說，有七成多的案

¹ 徐世榮、許紹峰，〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉，《台灣土地研究》第 2 期，頁 123，2001 年 5 月。

² 同上註，頁 122。

³ 陳俊隆，〈由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐〉，生態台灣季刊第 21 期。

件在公民有機會參與之前就已經被通過了，充分顯示了專家決策、專家政治的現象。此外，第一階段環說書的製作民眾完全沒有參與空間，僅事後被告知，如進入第二階段環評，三十日後即馬上舉行第二階段環評的公開說明會，短時間內要將民眾組織成爲能發揮影響力的團體，有其困難⁴，而且要求其在短時間內能充分理解環說書的內容，亦有相當障礙。

(3) 公民參與強度不夠

2003年1月8日環評法修正公布後，將第二階段環評所應採取的聽證會改爲公聽會，弱化了整體民眾參與的強度，以及最後行政決定的正當性基礎⁵。此係因聽證依行政程序法第54條至66條之規範，有著較爲嚴謹的程序，而且依同法第108條：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」因此，如果將第二階段環評的審查決定視爲一行政處分，則聽證結果對於其審查過程會產生一定的拘束力。

(4) 公民與目的事業主管機關無溝通互動機會

如果第二階段環評通過，此時目的事業主管機關會從原來評估程序第二線的地位，突然躍居具有決定是否給予開發許可的主導地位，但此時民眾對其決策並無參與機制，無法與目的事業主管機關的環境價值理念展開互動與對話⁶。

由上面分析可以看出，我國現行環評制度實際運作出來的情況是公民參與強度不足、時機太晚，而且七成多的案件在人民尚未有機會進行程序參與的情況下，就已經被代表專業的環評委員會審查通過，因此可以得知現行制度仍充滿著專家獨大的現象。制度上的調整作爲，固然應將公民參與的時機提早，使其有機會參與環說書的製作，或將環說書的製作權限交由中立的環評委員會進行；並將

⁴ 王迺宇，〈永續發展下之無牙老虎？—我國環境影響評估法的檢討〉，《靜宜人文社會學報》第1卷第1期，頁96，2006年6月。

⁵ 王迺宇，前揭註，頁100。

⁶ 王迺宇，前揭註，頁101。

公民參與的形式調整為聽證會，提高其參與強度；以及參考美國法(NEPA)，將環評程序的主導機關調整為目的事業主管機關，一方面避免主管機關(環保署)承擔太多政治壓力(因其具有否決開發的權力⁷)，導致政治壓力影響決策的公平性，二方面使目的事業主管機關(例如經濟部)與公民間擁有理念、價值與風險上的溝通、對話之機會。

然而這些的制度調整作為涉及的皆是立法論層次之問題，立法上的調整固然有助於環評制度在公民參與程序上的改善，但在將來修法結果如何仍是一項未知數，除此之外，一部法律運作之良善與否事實上還會牽涉到解釋論、運作面層次之問題，因為立法者在無法窮盡未來社會脈絡之演變的情況下，勢必留下許多不確定法律概念以及立法空白，這些制定法上的空隙必須有賴於掌握法律解釋權的法院系統來進行填補，這填補的過程法官即必須立於類似立法者之角色來進行造法工作，因此解釋論的範疇之核心即為司法系統，就以環評法而言，透過良好的法院訴訟之進行與對行政程序之司法控制是環評制度欲取得人民信任與社會效用的關鍵環節之一，因此，本文以為有必要在既定環評法體系下，進一步探討法院所擔任之司法控制的角色問題，此即為環境公民訴訟下法院對於當事人適格之認定標準以及面對行政專業決定之實質審查標準的探討。

1.2 問題意識與研究目的

環評規範在台灣實際實行的結果有許多為人詬病之處已如上述，依據台灣青年環境智庫之統計，從 1998 年至 2007 年間環保署總共通過 339 件環評案，統計約有八成的環評案都被認定對環境無重大影響，其中卻包含一般人都認為應對環境有嚴重影響的六輕擴廠案、蘇花高速公路案等⁸，導致環評程序與規範之實踐無法建立起公民社會之信任，而本文認為對於一套在運作上

⁷ 環評法第 14 條第 2 項本文規定：「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。」

⁸ 轉述自張英磊，《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》，p.8，臺灣大學法律學研究所博士論文，2009 年。

充滿為人詬病之缺陷的制度，其改善與興革的方法並不僅限於立法論之層次，認為只要修法即可解決問題，儘管良善之修法對於制度之變革有所助益，然而其畢竟僅為「字面上的法律」，一旦其鑲嵌進台灣本土特殊的、有別於國外的政治、經濟與社會脈絡當中，其所引發的社會效用以及能否妥適建立起公民社會之信任仍舊充滿了未知數，面對此一「實踐中的法律」即有進一步深入探討的必要；再者，當立法者站在其所處的立法時間點，無論是面對既定之複雜的社會脈絡或是面對未來不可預知的社會演變，皆迫使其留下許多不確定法律概念以及立法空白，這些制定法上的空隙必須有賴於司法系統來進行填補，此過程中法官即必須立於類似立法者之角色來進行造法工作，此亦決定了一套法律制度進入複雜之社會系統中其運作之實像為何，本文即據此認為面對環評制度在興革上的探討不能侷限於立法論層次，更必須將環評法置於台灣之政治、經濟與社會脈絡下去檢視法院對於這部法律的解釋與操作，並在既定環評法體系下，進一步從應然面探討法院所擔任之司法控制的角色問題。本文相信此項研究目的其意義不僅在於提出解決當前環評法之制度問題的方案，其更進一步的意義亦在於說明傳統之法釋義學對於法官進行法律之解釋與適用所造成的限制，並且重新提出法學方法論上的反省。

確立本文之研究對象為法院系統後，我們進一步觀察法院歷來面對環評審查結論審查態度之轉變。環評法制度之核心為公民參與機制，然而依現行法公民能獲得較充分之決策參與機會僅在第二階段環評程序，而環評法在行政機關運作上為人所詬病的一大之處即在於多達八成之環評案件無法進入第二階段環評程序，亦即該些環評案件在民眾幾乎沒有參與的機會下就被拍版定案，法院無可避免會面對的問題為：如果一件重大開發案於第一階段審查即獲得通過或有條件通過而被認為對環境無重大影響之虞時，環境團體或當地居民不服該行政決定向行政法院提起訴訟，面對此一向來被認為是專業性行政決定之環評審查結論，法院應採用什麼審查標準，審查過程中應置入什麼考量因素以決定其判決結果？

而關於此問題的回答，我們若觀察法院的判決，會發現司法實務間即使面對類似的案情與相同的法律概念，其認知與適用的結果仍舊南轅北轍，以新竹橫山廢棄物掩埋場案(台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決)以及中科三期環評案(台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號)這兩件判決為例，同樣在在對於專業性行政決定(環評審查結論)「是否具有出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」的法律概念適用上卻有著截然不同的態度與寬嚴標準(本文第二章會再詳細敘述這兩件判決)，純粹就邏輯而言，這兩件判決皆難以指摘其在規範概念體系上犯了什麼錯誤，但我們要問，是什麼因素造成這兩個判決呈現如此大之不同？在應然面上，我們應如何評價這兩則判決？法院會什麼應該在充滿科學不確定性及環境、健康風險之環評審查過程中回應程序理性？最後，也最重要的是，面對公民參與機制背後所隱含之社會與文化意義，法院系統應如何來看待並形塑自己之角色？此會涉及到一個重要的問題面向，亦即現今憲法與行政法學對台灣之國家與社會關係的理論預設，以及對這樣的理論預設所應進行的檢討與反思。

上述的問題，已構成了本文所將探討的兩個軸線，第一條軸線是，為什麼台灣需要公民參與機制，是不是因為公民參與在國際間已是一股趨勢所以我們也應跟進？本文以為，公民參與機制一旦鑲嵌進一國之政治、民主與文化脈絡，其在內國所彰顯及發揮的功能意義會有其不同內涵，就台灣而言，需要探討的是，在既定的國家與社會關係下，公民參與對我們代表的是什麼意義，以及在什麼樣的民主運作缺陷下能發揮什麼功能，以及台灣社會是否已經產生了公民參與、程序理性與風險溝通的社會需求，抑或僅是追隨國際潮流才進行制度移植？本文以為對這些問題的掌握與認知，似方能進一步窺探環評制度之修正與興革方向。

承接第一條軸線，本文所將進一步探究的第二條軸線是，在公民參與機制對台灣政治、社會之功能意義有了認知與掌握後，將重新省思環評制度的運作問題與修正方向，本文以為一套制度在實踐上的修正，不僅牽涉到制度

修改之立法論層次，亦在於法院判決等之司法實踐層次，此亦屬於解釋論範疇，由於在立法論層次，修法與否或者修法結果並非我們所能掌握，其中牽涉到許多政治協商與利益糾葛過程，而且所耗費的修法時間亦是一項變數，因此區別出立法論層次與解釋論之司法實踐層次的重要意義在於，相較於修法而言，司法實踐層次可以透過司法獨立性擺脫掉較多的利益糾葛，避免環評運作應予變革方向遭受不當之扭曲，而且較無立法時間延宕問題，尤其重要的是，透過法院判決的研究，我們可以瞭解其對行政機關所能產生的司法控制功能為何，以及現今法院審查態度與法律解釋是否適切的回應台灣本土社會需求以及其中的問題點等，富有其法學意義。因此在第二條軸線中，本文將先檢討法院判決實踐情況，以及其能在環評整體興革重點中發揮的功能為何。

1.3. 研究方法與論證途徑

綜觀上述提出之問題意識，顯然的，該些問題已非純粹法概念邏輯之推演所能解決，一個環評案件背後往往所表彰的是居民之生命、財產利益、企業利益及國家既定政策利益所產生之衝突，這當中亦交雜著環境理性、代際正義與經濟理性的衡量取捨，形式法律概念背後隱含的其實是赤裸裸的政治、經濟力量運作、國家與社會關係以及社會階級之權力關係，因此，欲回答上述提出之問題，本文認為必須先進行法學方法論上的探索與反省，亦即法官在面對複雜社會脈絡之情況下，應本於什麼方法或思維來認事用法？面對不同之方法上的衝突，法官應如何取捨？

第二，公民參與機制是環境影響評估制度的核心，其對於台灣社會而言具有相當重要之規範性意義，本文認為法院必須正確理解此一規範背後所隱含之重要社會與文化意義方能尋找出適切之法律適用及角色定位，因此本文將從風險社會理論以及台灣政治、社會脈絡的探索對於公民參與機制背後所代表之社會意涵及思維典範之演變進行闡述。

第三，法院面對行政機關之專業行政決定的審查問題，在法學上是代表著權

力分立原則下司法權對於行政權、立法權之互動與制衡，從社會學意義而言，其代表的正是一個國家特殊之政經脈絡以及特有之公民社會與國家之互動關係，在這龐大脈絡下，會存在著一個社會對於民主憲政體制成熟發展及公民社會力量茁壯之目標的真實需求為何，本文認為，當法院系統面對各種涉及環評程序之行政專業決定及具體個案，其如何正確的解釋、適用法律並理解自我角色定位已不再僅是進行形式法律概念之解釋、推演即可獲得，關於環評制度下之法院角色定位以及司法對於行政及立法系統之關係必須置放於台灣之社會脈絡中—尤其是公民社會與國家之互動脈絡—較可能一窺究竟，並從而尋求、探索如何回應台灣社會之需求，亦即，本文企圖在法律操作與適用上跳脫出「釋義學基礎」或「比較法基礎」為何的思考，而去尋找「社會基礎」作為為什麼應如此操作與解釋的論據，在此，本文將先探究現今公法學對台灣之國家與社會關係的理論預設為何，並從當代已發展的民主理論對此進行反思，並進一步在台灣之國家與社會互動脈絡下導入程序理性之法學思考，企圖匡正代議民主機制以及現今公法對國家與社會理論預設的缺失，最後來重新省思環評法之制度性功能以及法院之審查態度。

1.4. 研究架構

本文第一部份從觀察現今環評制度運作之現象開始，並且從實務運作所產生的問題脈絡中，來探討法院對於具體環評個案的判決與法律適用之現況，由此引出當前台灣在環評之司法審查與控制上所面臨的處境與問題，本文並且將指出，其根源是一個法學方法論上的問題，因此本文將借重美國法律現實主義的文獻來重新對於法官進行法律之解釋與適用的司法過程進行反思。

本文第二部分，將首先說明公民參與機制對於台灣社會而言所具有的規範意義，法院必須正確理解此一規範背後所隱含之重要社會與文化意義方能尋找出適切之法律適用及角色定位，於此本文將借重風險社會理論來予以說明。其次則是進行國家與公民社會互動關係上的社會學考察，由於我國行政法體系主要是移植自德國行政法，但是並不能說明此一套行政法體系是台灣政治與社會脈絡、國家與社會關係之反映，尤其是該國行政法「重實體輕程序」的特質必須放置在此一

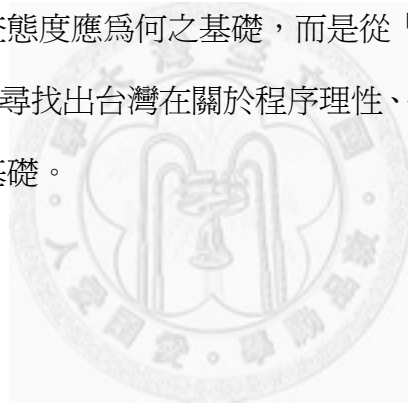
國家與社會互動脈絡中方能予以正確理解。因此本文檢視台灣之國家與社會互動關係，檢視的視角主要自 1980 年代以來至現今台灣的環境運動的崛起與演變，這中間過程伴隨的是台灣的民主化轉型以及作為公民社會組織的環境運動與國家之間互動關係的演變，並以此突顯出我國與德國之間民主運作與司法角色的差異，藉此本文將指出，至少在環境行政領域我國司法系統應採取嚴密程序控制之建置來作為本土社會需要的回應，基於這樣的需求，本文將借鏡美國行政法體系以做為我國建構程序理性之重要參考。

本文第三部分將敘述現今環評制度運作成效的量化分析，並檢視法院之回應態度為何，此將突顯出現行環評法在實踐上的種種弊端與問題，而本文認為，這些制度上的實踐問題事實上是開發主義至上與技術官僚本位的思維模式促使外在的政、經力量扭曲、抑制了這套法律所應發揮的制度功能。這種將環評制度之問題置於台灣特殊之政治與社會發展脈絡來予以探討的方法，也許能提供制度興革以及法院審查態度上的一個思索。

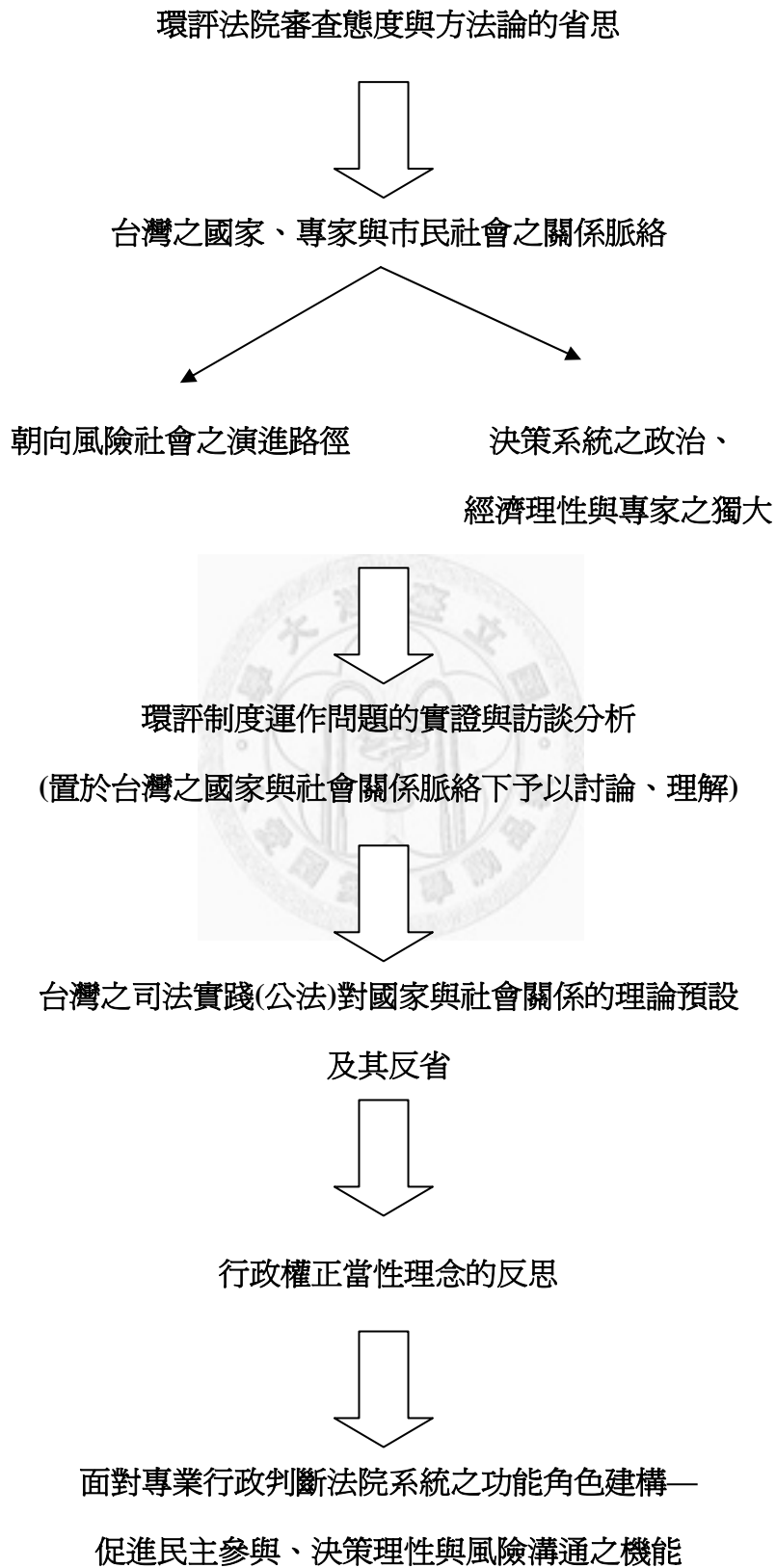
本文第四部分將說明台灣之憲法與行政法學對國家與社會關係是一種自由主義之理論預設，透過傳送帶理論與大法官釋字 443 號所揭示的層級化法律保留原則，其實是將台灣之國家與社會預設為二元對立之狀態，認為由人民組成之社會生活領域，國家有其不得干預與侵犯之界線，若欲侵犯人民之基本權利，必須透過擁有人民意志之國會制訂法律方有可能，國家行政系統任何有侵犯人民基本權利之可能的作為，皆必須受到國會及法律之保留、監督與抑制，藉此避免國家恣意侵入市民社會，因此，憲法與行政法學之努力方向即在於如何消極性地節制國家權力，避免國家權力濫用而不當侵害人民基本權。但這樣的理論預設，事實上卻忽略了社會生活領域中，因為經濟實力之差距所構成的階級壓迫與不平等，首先，其忽略了公民社會本身在經濟與階級差異所形成的不平等結構；第二，其更忽略了經濟系統與政治系統合流，使得國家機器朝向金錢與權力之邏輯思維的運作，造成多元理性、價值在政治決策系統中遭受壓迫，並且使得原初所設定之代議民主機能受到相當之傷害，國會殿堂未必真的能代表多元民意之利益執行其

功能。事實上，這樣的國家與社會發展脈絡並非是罕見地存在於台灣，19 世紀馬克思已指出這樣的問題，二十世紀晚期從新興起的審議式民主理論即在於針對這樣的旨點進行導正，如果轉換成法學語言，突破重點就在於從憲法層次尋找人民參與決策之正當程序的理論基礎，並透過法律制度之設計，適度的將人民與公民團體導引入國家行政決策程序當中，這樣的演進方向，在於突破以往公法學僅能消極性地發揮不侵犯人民基本權之功能，更促使國家積極性透過資訊與程序之公開與開放，使得決策權力、知識權力得以分散至多元利益團體中，避免因為經濟與政治權力之壓迫所帶來的單極理性之壟斷現象。環評法本身正是在環境與經濟領域承載著這樣的制度功能，也是法院在環評案之審查態度上的調整重點。

上述的論證，本文企圖不從「解釋學依據」或「比較法依據」當中去尋找關於程序理性以及法院審查態度應為何之基礎，而是從「社會依據」，亦即針對台灣知本土社會需求，企圖尋找出台灣在關於程序理性、公民參與以及法院嚴格程序審查態度的法學回應基礎。



本文之研究架構圖繪製如下：



第二章：環評制度之現象與法學方法論上的反思

2.1. 環評制度之運作觀察

環評法自 1994 年施行以來，已累積了相當程度的運作與實務經驗，由於這部法典是台灣唯一關於重大開發案設置與否之事前決策參與機制，公民參與為這套制度之核心，環境影響評估過程亦牽涉到經濟利益、環境與生態倫理、當地居民之健康、財產風險等多元利益之角逐，因此施行以來不斷受到學者之注目，若約略區分其探討之重點，可分為對制度本身設計之批判與環評法院之判決評述兩大部分⁹。

首先，關於對制度本身設計之缺陷，學者徐世榮、許紹峰指出，實務運作上，開發單位往往將環說書委託由顧問公司來製作，問題在於，顧問公司受人之託，其所製作之環說書會明顯傾向開發單位之利益，導致環說書對於關鍵資訊之揭露往往遭受扭曲或刻意隱瞞，並形成了知識不對等之情況，對一般民眾固然造成了對話上的障礙，甚至環境、公民團體與專業的環評委員也可能難以跨越這障礙。因此兩位學者建議環說書的製作應交由環評委員會來進行，或者在維持現制下，另外應額外賦予地方社區及地方政府製作環說書的權力¹⁰。

王迺宇教授對於公民參與不足之處則指出，第一階段環說書的製作民眾完全沒有參與空間，僅事後被告知，如進入第二階段環評，三十日後即馬上舉行第二階段環評的公開說明會，短時間內要將民眾組織成為能發揮影響力的團體，有其困難¹¹；此外，2003 年 1 月 8 日環評法修正公布後，將第二階段環評所應採取的聽證會改為公聽會，弱化了整體民眾參與的強度，以及最後行政決定的正當性基礎¹²；再者，如果第二階段環評通過，此時目的事業主管機關會從原來評估程序第二線的地位，突然躍居具有決定是否給予開發許可的主導地位，但此時民眾對

⁹ 關於環評法的制度沿革以及程序機制、制度特徵的詳細介紹，可參閱李建良，〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法為中心」〉，月旦法學雜誌第 104 期，pp.45-67，2004 年 1 月。

¹⁰ 徐世榮、許紹峰，〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉，前揭註 1，pp.122-123。

¹¹ 王迺宇，〈永續發展下之無牙老虎？—我國環境影響評估法的檢討〉，前揭註 4，p.96。

¹² 王迺宇，前揭註 4，p.100。

其決策並無參與機制，無法與目的事業主管機關的環境價值理念展開互動與對話。¹³

葉俊榮與張文貞教授則針對環評制度在公民參與、程序正義不彰以及所做成之環評結論不受信賴等弊病進行檢討，其檢討指出，最根本的病因在於環評法採取了集中審查制與否決權制，造成環境主管機關承擔過重的政治壓力與決策責任，因而導致環評程序之運作容易受到外在力量的扭曲，而環評法 14 條之否決權設計亦使原本僅屬於程序事項之環境影響評估有了「通過」獲「不通過」的問題，造成環評程序成為各方角力的戰場¹⁴。因此在制度興革之方向上，兩位教授指出，為使開發行為目的事業主管機關能切實關懷環境，應由各決策機關承擔環評之責任，並且修正環評法第 6 條，使開發單位繳納規費，並由各主管機關委任顧問公司進行環境影響說明書之撰寫；且應刪除第 14 條之否決權規定，以落實各機關應本於行政程序法綜合考量各種事項來作成行政決定¹⁵。

事實上，學者所提出的環評制度問題及其變革之建議有相當值得參考的重要性，然而除了立法論層次的制度變革之外，解釋論的層次亦值得相當的重視，因為一部法律運作之良善與否事實上還會牽涉到解釋論層次之問題，因為立法者在無法窮盡未來社會脈絡之演變的情況下，勢必留下許多不確定法律概念(例如環評法第八條的「對環境有重大影響之虞」)以及立法空白，這些制定法上的空隙必須有賴於掌握法律解釋權的法院系統來進行填補，這填補的過程法官即必須立於類似立法者之角色來進行造法工作，因此解釋論的範疇之核心即為司法系統，就以環評法而言，透過良好的法院訴訟之進行與對行政程序之司法控制是環評制度欲取得人民信任與社會效用的關鍵環節之一，因此以下將繼續觀察法院在環評判決的見解與審查態度為何，並進一步思考研究方法上的侷限與突破。

¹³ 王迺宇，前揭註 4，p.101。

¹⁴ 葉俊榮、張文貞，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究考核委員會委託研究報告(計畫編號：RDEC-RES-098-007)，p.144，2010 年 6 月。

¹⁵ 葉俊榮、張文貞，前揭註，pp.181-182。

2.2. 法院態度之觀察

面對環評專業行政決定，台灣已出現相當數量的重要案例，例如新竹橫山鄉掩埋場案、新店安康掩埋場案以及中科三期環評案等，而在第四章法院的判決評析之章節，本文將會進行詳細的分析與檢討，在本節，將僅先簡單的透過兩個判決的比較，來突顯出釋義學方法上的侷限，以及可能的突破之處為何。

依據向來之法律見解，環評法第八條所謂「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估」，其中「對環境有重大影響之虞」是屬於不確定法律概念，並且其涉及到高度之專業性判斷，在法院審查能力有限之情況下，應認為行政機關就此事項之決定有「判斷餘地」，只有當行政機關之判斷有 1、錯誤之事實認定或錯誤之資訊；2、有違一般公認之價值判斷標準；3、違反法定之正當程序；4、組織是否合法且有判斷之權限；5、出於與事物無關之考量；6、違反平等原則等判斷瑕疵時，行政法院方得予以撤銷¹⁶。此為法院就專業行政決定之審查基準的概念建構，會有這樣的法律概念建構，是出於權力分立原則下功能論的考量，認為行政權擁有大量官僚及技術性、專業性資源，因此其適合從事有關專業性事項之決定，相較於此，司法系統即不適合就此類事項作過度之審查與干涉。

然而該些經由判例法所發展出來的行政專業之實質審查標準在適用上仍非毫無疑義，事實上此些標準本身在其文義上已留下了許多曖昧的空間，就以環評決定之司法審查為例，當法院審查環評之行政決定使否有判斷瑕疵時，所通常依據的標準是該行政決定是否出於「錯誤之事實認定或錯誤之資訊」，然而這項法律概念本身已充滿曖昧，在實際運作下，我們可以看見，在新竹橫山廢棄物掩埋場案(台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決)，本案事實是偉盟工業股份有限公司向新竹縣政府申請開發位於橫山鄉與關係鎮交界之土地，名為「一般事業廢棄物最終處置廠」。縣政府之環評委員

¹⁶ 張英磊，前揭註，p.315。

會召開審查會後作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論，居民不服，遂向台北高等行政法院起訴；原告主張，被告作為判斷基礎之資料多有錯誤與缺漏，例如開發基地有大型水塘，卻記載無濕地；而調查報告顯示當地有七種保育鳥類與莫氏樹蛙等保育動物，調查表卻回答無保育類野生動物或珍稀動植物，然而法院並未採納原告之質疑，卻認為關於環境報告書之資料是否確實以及縣環評委員會是否漏未考量重要事項，法院認為環評委員對於開發案是否「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念享有判斷餘地，環評委員既已進行現場勘驗，獨立進行判斷，縱開發單位之說明書與現況不符，法院仍應對專家委員所為專業、獨立之判斷予以尊重¹⁷。

另一個重要案例可以提供我們對照性的觀察，是中科三期環評案(台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號)，本案事實為友達光電在與韓國面板廠競爭之情況下，欲於中部科學園區擴廠，並在 2003 年 6 月向時任行政院長游錫堃表達其用地需求，2005 年 7 月行政院原則同意中科第三期(后里七星農場基地)之開發案，年底提交環保署環評審查委員會進行審議並於 2006 年 2 月 27 日及 6 月 30 日分別有條件通過后里基地與七星農場基地的第一階段之環境影響評估，居民與環保團體遂提起行政訴訟；本案法院認為，本件被告雖設置委員 21 人，然僅周晉澄委員具有健康危險評估專業，環評說明書未針對周委員之審查意見為具體之回應，又審查結論第五項載明，開發單位於營運前應提健康風險評估報告，送環保署審查，如評估結果認為對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案，足認本案確有對於國民健康造成不利影響之虞，卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康無重大影響之虞，構成未考量相關因素，裁量濫用之違法，而行政機關之判斷亦基於錯誤之事實認定以及資訊，不應予以尊重。

這兩件判決面對同樣專業環評審查決定、同樣的資訊、事實錯誤問題以及相同的「判斷餘地」之法律概念，確有截然不同的解釋、適用與認定結果，

¹⁷ 參閱台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決。

事實上正突顯了純粹概念邏輯方法上的侷限，尤其面對環境風險評估過程所帶來的諸多科學不確定性問題、甚至外在政治、經濟力干預風險評估的問題，法院應如何予以適切的回應，並滿足社會在風險認知的轉變上所發展出來的風險溝通需求，此皆已非純粹邏輯方法與概念法學所能解決的問題，因此我們即有必要先提出解釋方法與研究方法上的反省。然而必須說明的是，本文在此仍無意、也無法進行過於深入的方法論哲學探討，僅將以美國法律現實主義作為一個本文所採取之解釋方法論的基礎，以求能跳脫出純粹概念法學的侷限之處，並以此為出發點，作為在後面章節中，本文進行台灣之政治、社會脈絡的探索與建構，並將此脈絡基礎結合於環評法院角色之功能以及司法解釋的觀點上的法哲學基礎。

2.3. 一個方法論的反思—法律現實主義

美國已故大法官 Benjamin N. Cardozo 對於法官如何進行行司法判決有十分精闢的論述。他首先提出一個問題：法官如何找到那體現於他的判決中的法律？在某些時候那來源相當明確，憲法或實定法若已經為這個案提供了解答，此時法官只要服從現行法的規定予以裁決；除此之外，判決先例亦時常成為法官進行個案裁決的指引，法官只要進行判例的搜尋和比較工作就可完成。但法官的職責並非如此單純，Cardozo 大法官舉了一個有趣的例子，如果判決先例就像樣品案件的色彩(the colors of sample cases)的話，那麼法官對其職責的認知不能只是將這些樣品案件攤開在其桌上，然後將手邊的個案之色彩與樣品案件之色彩進行逐一核對，顏色最接近的樣品案件就成為了本案之適用規則。因為沒有任何一個擁有生命的法律系統(system of living law)可以透過這樣的過程而不斷演進，而且沒有一個稱得上稱職的法官會將其職責看得如此狹隘。正是當面對一部實定法所留下來的立法空白，而且沒有適當的、具決定性的判決先例時，法官那嚴肅而沈重的工作才真正開始，此時他必須為當事人創造法律，值此同時，他也正為未來其他

個案創造法律¹⁸。Cardozo 法官並且援引了 Munroe Smith 的見解為這個司法過程下了重要的註解，亦即在對於規則或原則(principles)賦予其社會意識之正義(the social sense of justice)的詮釋過程中，法律專家所使用之方法總是具有實驗性質，案例法所闡述的規則或原則從來不會被當成終極真理，而只是被當成一個假設，並且不斷的在司法系統中接受檢證，如果一個判決先例所闡述之規則不斷製造出不正義之結果，那它最終將被重新擬定¹⁹。

法官進行法律適用與個案裁決的過程，會有數種不同的方法可供選擇，這數種方法分別代表了不同的力量在個案裁決中互相競逐，Cardozo 大法官所列舉者為：哲學方法(philosophy，又稱為邏輯的方法)、歷史、習慣與社會學方法(the method of sociology)。一個法律原則對於未來無數具體個案之引導可以沿著邏輯的道路而發揮其力量，此又稱為類推之規則或哲學的方法；亦可以沿著歷史發展的道路或是社群之習慣而發揮作用，此即為歷史與習慣之方法；或者沿著正義、道德(morals)與社會福祉(social welfare)的道路展現其力量，此又稱為社會學方法。基於法體系對於自然的、秩序的與邏輯一致性的需求，除非有充分的理由或考量(亦即歷史、習慣或正義之考量)，邏輯的方法在面對大量案件的情況下，其具有相當重要之地位，而且不能被恣意忽略，許多時候，法官除了擁有循著邏輯方法所指引之道路而沒有其他更好之選擇²⁰。

然而邏輯的方法有其侷限性，尤其在某些時候其必須讓位於更為深層的正義與社會利益之考量。Cardozo 大法官舉出 Riggs v. Palmer 案為例，此案出現的問題是：遺產之受贈人謀殺了遺囑人，那麼他可不可以持續享有遺囑的利益？這裡有數個法律原則互相衝突，第一個原則是遺囑人依法所設立之遺囑具有拘束力，因此若依邏輯推論，該受贈人仍得享有遺囑之利益；但除此之外尚有另一個原則，其深深扎根於普遍之正義情感(universal sentiments of justice)當中，亦即沒

¹⁸ Benjamin N. Cardozo, THE NATURE OF THE JUDICIAL PROCESS, pp.14-21, Yale University Press(1949).

¹⁹ *Id.*, p.23.

²⁰ *Id.*, pp.30-38.

有人應當從他的不公或錯誤行為中獲取利益，依此原則之邏輯推論，該受贈人不應獲得遺囑之利益，而最後這一原則之邏輯獲勝了，但重點不在於這一原則之邏輯勝過了另一原則之邏輯，重點是：在這兩個邏輯之間為什麼以及如何作出這樣的選擇？理由其實相當清楚，法官若關閉了這條道路而選擇了另一條道路，是因為其確信其所做出的選擇將導向正義，在諸多原則與道路的競逐下，那一個代表著更深更廣之社會利益的原則將獲得勝利²¹。

這種社會利益之考察與衡量的原則，代表著 Cardozo 法官所謂的社會學方法之核心，其更進一步寫道：

因此，在我們這個時期與時代，我們已從歷史、哲學與習慣[之方法]中走到了這一股力量，這股力量勝過了所有其他的力量，亦即透過社會學方法而獲得出口與表達的社會正義之力量。

法律的終極目標是社會之福祉(the welfare of society)，而未達到其目標的規則無法恆久地正當化(justify)其存在²²。

然而在面對何謂社會之福祉或社會正義的尋求過程中，如何避免法官個人主觀的專斷與恣意？Cardozo 大法官認為此時法官應盡可能地脫離任何個人的或特殊情境所對他加諸的影響，其司法決定應建立在具有客觀性質的要素之上。他寫道：

……法律湧現於事物之間所存在的事實關係之中。就如同這些關係本身，自然法(natural law)亦處在永恆不斷的陣痛分娩[與新生]當中。我們不再從邏輯演繹而生的文本或體系中來尋找法律的淵源，而是從社會效用中(social utility)，以及從某些既定假設所將產生的特定後果之必然性中去尋找。立法者對於法律僅有零碎的意識(fragmentary consciousness)，他僅從他所規定的規則中將之翻譯過來。而當問題在於決定那些規則的含義時，我們應從哪裡去尋找答案？[答案]體現在他們的淵源中，也就是說，[答

²¹ *Id.*, pp.40-42.

²² *Id.*, pp.65-66.

案]體現在社會生活的迫切需要之中(in the exigencies of social life)，在那裡存在著尋找到法律之含義的最佳可能性。同樣的，當問題在於如何填補法律之間的空白時，我們尋求解答的方法不在於邏輯演繹，而在於社會需求上²³。

此一「社會需求」的探尋，正式本文下一章所將處理的問題，尤其當研究問題是設定在法院如何審查專業環評的行政決定時，我們即不能不面對此一議題乃是關涉到專家政治、風險社會以及公民參與之問題。



²³ *Id.*, pp.121-123.

第三章：台灣國家與社會關係之社會學考察—以環境運動脈絡為核心

3.1. 公民參與機制背後代表之社會意涵的探索—風險治理典範之轉移

公民參與機制是環境影響評估制度的核心，其亦是台灣在面對重大開發案之決策與評估過程中，民眾唯一可以進程序參與之事前機制，因此其對於台灣社會而言具有相當重要之規範性意義，法院必須正確理解此一規範背後所隱含之重要社會與文化意義方能尋找出適切之法律適用及角色定位。本文認為公民參與程序具有的規範性意義不僅在於憲法賦予人民「程序權」之落實，其背後代表的意義更在於現代風險社會中所彰顯之風險治理典範的轉變，此亦連帶牽引著法律制度面對諸多環境風險與科學不確定性在治理上的整體思維典範轉移，而非僅係一套個別規範之建制而已。

具體而言，在大量生產與大量消費之資本主義邏輯下，引發許多之環境與生態系統之破壞，而傳統工業化社會在面對由工業生產或科技發展所產生之環境或人體健康風險危害時，其風險評估及治理模型係將風險視為可計算(countable)、可控制(controllable)以及可修正的(amendable)，在此種傳統之風險治理典範下，由工業污染及新興科技所引發之災難僅被簡化為非預期之結果(unintended consequences)。然而，從後常態科學(post-normal science)之觀點而言，當人類社會進入日益複雜之新興科技與工業化發展時，其所面對之不確定性亦越來越大，新興工業及科技發展對於生態系統所引發之危害及災難，已不再是傳統風險治理典範下被視為是可控制或可計算的，其伴隨著高度之不確定性與複雜性，甚而此風險與科學不確定性並擴及於社會、環境、倫理、政治等面向，因此無法再以傳統之風險治理典範加以因應²⁴。

此外，專家決策程序亦面臨來自風險溝通需求的挑戰。傳統上關於科學知識以及專家地位之假設為科學知識是「客觀」的，專家諮詢或決策之程序被認為僅限縮於「科學議題」是可能的，而且決策過程不會牽涉到科學家或專家之主

²⁴ Chou, Kuei-Tien, 2007, "Global Climate Change as a Globalizational Risk Society – Glocalizational Risk Governance", *Global Change and Sustainable Development*, 1(1), pp. 82-85.

觀價值判斷。但如果從管制科學的社會建構性格(socially constructed character of regulatory science)出發的話，將對於傳統上關於科學知識之性質以及專家角色之假設構成許多挑戰，亦即科學知識的性質是社會建構性的，科技諮詢委員會的活動與建議其實是科學證據以及社會、政治之價值判斷的混合，科學事實與政治、社會脈絡或主觀價值欲進行截然的區分是不可能的。如果認知到這一點，在美國之行政決策體系下，會發現專家決策程序相較於傳統行政機關之決策程序，其出現了許多的程序上缺陷及可議之處：諸如利害關係人(民眾)的參與遭受限制、反對詰問或陳述(cross-examination)的缺乏、專家委員會做成之決議通常缺乏完整解釋或替代方案等。事實上從過去美國經驗來看，採取科學與政治、主觀價值截然二分之程序原則來進行審議，其結果往往造成更多的衝突²⁵。此彰顯著傳統之風險治理典範的轉移，科學與專業不再被視為純粹「客觀」並具有「普遍性」效力，尤其面對諸多之科學爭議性與不確定性問題時，學者 Nelkin 更認為專家之審議過程已非單純涉及科學問題層次，而可能是某種政治目的的追求，權力會介入操縱知識的選擇，使得科學專業成爲了迎合政治與經濟勢力之需求²⁶。簡言之，科學事實與社會價值之界線不再是明顯可分，專家審議程序事實上伴隨著無可避免之主觀價值選擇，甚至外在政治與經濟勢力對之進行滲透。

以上的敘述，可明顯看見現代風險社會中對於風險治理典範之轉移，傳統技術官僚對於生態、環境、健康與食品污染之風險評估與管理上往往強調實證性之科學證據，認為決策評估應秉持客觀、中立之科學理性來確認「事實」，並排除了非科學理性之社會價值的干預²⁷。然而此一傳統思維典範已受到嚴厲挑戰，對於風險或科學爭議，包括風險感知、風險問題之界定以及風險評估範圍，會涉及不同理性(科學、社會、環境、政治、倫理理性等)間的競爭，事實與價值間不再

²⁵ Jasonaff, THE FIFTH BRANCH—Science Advisers as Policy makers, Harvard University Press(1990), pp. 229-232.

²⁶ 周桂田，〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對話」〉，台灣社會研究季刊，第 56 期，p.11，2004 年 12 月。

²⁷ 周桂田，〈科學專業主義的治理問題：SARS、H1N1、Dioxin、BSE、Melamine 的管制科學與文化〉，「醫療、科技與台灣社會」研討會論文，2009 年 11 月。

是截然而分，而風險溝通程序與風險論述背後可能意涵的是工具理性與政治經濟之考量。總體而言，當代風險社會所涉及的是整體社會系統與結構的問題，相關之法制與政府機制將制度性地形塑風險社會系統的結構與文化內涵，在當中，公民與政府之互動(信任或不信任)、公民與科學家之互動以及專家間的爭議，已不再是單獨個別之現象，而是一種制度、互動過程與價值的纏繞發展²⁸。

這樣的典範轉移，可清楚看見歐盟關於風險治理之公民參與機制的形塑與改變上，依據歐盟於 2001 年發佈的「歐盟治理白皮書」(The White Paper on European Governance)及「對專業的民主化與建立科學的審查參考系統報告」(Report of the working group “democratising expertise and establishing scientific reference systems”)，其以專業民主化之角度強調科技與風險評估應進行多元領域之科學審查，其中應包含官方、產業界及持不同意見之專家，同時，亦應進行多層次之專業審查，包括經濟、社會或倫理科學之審查，以社會理性來進行風險內含之評估及管制。這樣的變革乃為了強調風險決策需要發展公民之參與及風險溝通之重視，使得整體之風險治理與決策能納入開放性的社會基礎，讓其程序更能具備民主化、透明化與多元化之正當性²⁹。

環境影響評估程序即為專家決策與風險治理之典型，其係藉由專家組成之環評委員會³⁰針對重大開發行為對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定來進行審查與評估(參照環評法第四條第二款)³¹，環評委員會作出之

²⁸ 周桂田，〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對話」〉，前揭註 26，p.15。

²⁹ 周桂田，〈科學專業主義的治理問題：SARS、H1N1、Dioxin、BSE、Melamine 的管制科學與文化〉，前揭註 27。

³⁰ 環境影響評估審查委員會之組成成員須包含三分之二具有相關背景之專家，參照行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第四條第一項：「本會置委員二十一人，除主任委員、副主任委員為當然委員外，有關機關代表五人，由行政院研究發展考核委員會副主任委員、行政院國家科學委員會副主任委員、行政院農業委員會副主任委員、行政院經濟建設委員會副主任委員及行政院公共工程委員會副主任委員兼任；其餘委員十四人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。」

³¹ 關於環評委員會之職權，另參考行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第二條：「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會（以下簡稱本會）任務如下：一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告或變更內容對照表之審查。二、關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因

審查結論具有否決權性質，若其認定不應開發，目的事業主管機關將受其拘束而不得為開發許可³²。環評法並於第二階段環境影響評估程序設置了公民參與程序，要求主管機關應邀集居民及相關團體參與環境影響評估範疇之界定，包括評估方法、評估項目及替代方案等³³，並且於環境影響評估書製成後應邀集居民及相關團體進行現場勘察並舉行公聽會³⁴，令其提出意見及發言³⁵。此制係目前台灣唯一民眾得針對重大開發案進入、參與決策程序之事前機制，但如前所述，現行制度運作下行政機關規避進入第二階段環評程序之情形相當嚴重，有七成多之環評案件在民眾尚未有任何程序參與機會之情況下，於第一階段環評即被通過或有條件通過，此一事實背後代表的是什麼意義？法院應如何看待此一事實？此事關法院系統對自我角色定位之認知與建構。如前述，本文認為此不僅是憲法所賦予人民程序權之侵犯，亦不僅是對於環評制度尊嚴的貶低，更在於行政決策系統面對當前風險社會下公民參與及風險溝通之社會需求的漠視，以及傳統專家決策思維及風險治理典範面臨批判與轉移之趨勢的忽視。法院似乎應理解公民參與機制對於台灣社會所具有之社會性意義，其方能思考當面對此套制度時，法院系統自身的適切定位及所能發揮的功能性為何，並實質的回應台灣本土之社會需求與社會變遷。

應對策之審查。三、關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。四、依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查。」

³² 參照環評法第十四條第一項及第二項前段：「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。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。」

³³ 參照環評法第十條：「主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。

前項範疇界定之事項如下：一、確認可行之替代方案。

二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。」

³⁴ 參照環評法第十二條：「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，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。前項期間於必要時得延長之。」

³⁵ 目前公聽會之程序進行係由環境影響評估公聽會作業要點規範，參照該要點第七點：「公聽會議程如下：(一)主席致詞。(二)開發單位簡報或說明。(三)參加人員表達意見。(四)開發單位或目的事業主管機關回應說明。(五)散會。主持人得依實際需要變更前項議程。」

3.2. 台灣之風險典範轉移與環境運動—國家與社會之互動觀察

法院在面對、審查專業行政處分時應採取什麼角色與態度，司法自制又應到什麼程度方為適切且不喪失法院之功能，此一議題從橫切面向而言係涉及行政權、立法權與司法權之三權分立的平衡問題，從縱切面而言，則觸及國家與公民社會之關係，此彰顯著台灣民主機制運作的真實面貌，並影響著民主憲政制度發展成熟與否，若以環境影響評估之專業審查結論而言，法院此時面對的是政府、專家與公民社會之三方角力與互動關係，本文以為此一實際的縱切面關係彰顯著台灣之民主運作的真實面貌，並且會反過來影響我們關於橫切面之權利分立原則的理論性反思，因此本文以下將進行台灣之國家與社會關係的縱切面探索，尤其在環境運動之崛起、發展並走入制度化的脈絡下，探索政府、專家及代表社會力之公民團體的互動脈絡，藉此試圖反映出台灣的民主運作現象與社會需求，以作為法院系統在面對專業行政決定及權利分立原則下自我定位的思考之基礎。

本章採取兩個理論視角來進行台灣之國家與社會的互動觀察，第一個視角是探索關於風險治理典範的轉移問題；第二個視角，則是探討台灣在全球化風險路徑演進過程中，居於一個新興工業國家的地位，在面對專家政治與政治、經濟理性時會呈現出什麼樣的國家與社會關係之面貌。

就第一個理論觀察視角而言，是從後常態科學之觀點出發，當人類社會進入日益複雜的新興科技與工業化發展時，其對於生態系統所引發之危害已不再是傳統風險治理典範下被視為是可控制或可計算的，而是伴隨高度之不確定性與複雜性；此外，傳統對科學知識與專家地位之假設是「客觀」的，專家決策程序被認為不會牽涉專家之主觀價值判斷是可能的，但如果從管制科學的社會建構性格出發，將對於傳統關於科學知識性質以及專家角色的假設構成挑戰，亦即科學知識的性質是社會建構性的，專家委員會的建議其實是科學以及社會、政治之價值判斷的混合，欲進行截然的區分是不可能的，甚至科學理性常是背後政治、經濟力量運作下的結果，因此，專家決策程序面臨來自風險溝通需求的挑戰。在這樣的理論視角下，我們要進一步去探究，台灣社會是否已經面臨新的風險治理典範之

轉移？社會對於專家決策以及風險的感知意義與文化是否產生了轉變？

第二個觀察視角，將從全球化風險的演進路徑出發，觀察台灣作為一個新興工業國家的角色與地位，當鑲嵌進既有的民主體制運作，是否存在著表象上擁有民主與多元，但實質在政治決策體制上卻是政治與經濟理性獨大的情況，並形成了風險治理與溝通的困境。

在此即以這兩個理論觀察視角出發，來進一步探究、建構出台灣的社會脈絡。

3.2.1. 第一個理論視角：風險認知與風險治理典範之轉移

風險對於台灣社會的認知與文化意義，在此本文將鎖定涉入地方環境運動與抗爭之民眾來作為觀察的對象，因為一方面，他們是地方重大開發案所帶來的風險及專家論述與自身的生命、身體、財產產生相衝突的群體，二方面，他們是台灣環境運動的歷史演進過程中重要的行動者，從草根性直到發展為具規模的環境組織，他們為什麼會在當時政府威權以及御用專家論述的箝制下仍願意挺身而出，其背後的思維典範的轉移正見證了這群利害關係人面對風險的感知與文化意義的轉變。

1980 年代是台灣社會力崛起的時代，各種自力救濟、社會運動與政治反對運動風起雲湧，此時期亦被稱為「黃金社運十年」³⁶，然而，1980 年代所處的是威權時代背景，隨著 1970 年代在美麗島事件中落幕，1980 年代隨即開始的是美麗島大審的政治肅殺氣氛，期間並伴隨林義雄家邸血案、陳文成博士命案等事件，國民黨對社會的控制並無放鬆的跡象，而 1986 年前的政治反對運動亦因美麗島事件後的國家恐怖主義而呈現溫和與漸進的態勢，避免與統治者在街頭直接對決³⁷，而卻在這種政治緊張、敏感的氛圍中，環境運動與抗爭事件自 1980 年以後竟逐年的增加，根據蕭新煌教授的統計，台灣的環境抗爭事件從 1980 年的 4 件，直到解嚴前的 1986 年已增加至 25 件，其所統計的歷年之案件數量如下表

³⁶ 李丁讚、林文源，〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣歷史形成；1970-1986〉，台灣社會研究季刊第 38 期，p.135，2000 年 6 月。

³⁷ 前揭註，pp.135-137。

所示³⁸：

台灣 1980-1987 年環境抗爭案件統計表：

年份	數量
1980 年以前	5 件
1980 年	4 件
1981 年	2 件
1982 年	8 件
1983 年	10 件
1984 年	24 件
1985 年	22 件
1986 年	25 件
1987 年	10 件

(資料來源：蕭新煌)

從上述的統計表，我們可以發現，1980 年以前的環境抗爭數據只有 5 件，而 1980 年單單一個年度就出現了 4 件，隨後更呈現逐年上升的趨勢，一直到 1986 年以及 1987 年解嚴之前，分別已有 25 件、10 件的環境抗爭案件數，一個值得省思的問題是，為什麼在政治控制嚴密以及氛圍緊張的時代，環境運動與抗爭卻逆向發展，反而逐年的活躍起來？

關於八〇年代社會運動的風潮，有論者是從外在政治機會結構的變動來解釋，例如張茂桂教授即認為「從資源動員的觀點來看，80 年代台灣的社會運動風潮，主要是因為國民黨的政權先已發生統治的危機，失去完全鎮壓政治反對力量的能力，被迫進行政治自由化與民主化的改造工作，也無力阻止計有資源投入受排斥民眾部門的社會抗議提升抗議層次，形成民眾部門的社會運動資源得以串

³⁸ 蕭新煌，〈台灣地方環保抗爭運動的性格與轉變：1980-1991〉，收錄於台灣研究基金會策劃，《環境保護與產業政策》，p.551，1994 年 12 月。

連擴大，蔚成風潮」³⁹。然而如前所述，1980年代初期國民黨政府對政治與社會的控制依舊相當嚴密，美麗倒事件後的政治反對運動亦呈現較為溫和的態勢，但統計數據所顯示的環境抗爭事件趨勢卻是逆向而逐年開展，似乎說明台灣1980年代環境運動的社會力之形成並非來自於政治力控制鬆動的因素，若僅以政治結構的變動來解釋，將無法正確理解這段期間風起雲湧的社會運動。

面對這種社會實像，學者李丁讚與林文源認為1980年代台灣社會力之崛起不能僅以外部控制力量之鬆脫來理解，必須回歸至社會大眾本身來予以探究，亦即關鍵的理解重點在於：

社會力之所以興起，是因為社會相關群眾對相關問題的認知改變了，也在這種認知範疇的改變下，社會(抗爭)行動才成為可能。因此，這種研究取徑不單純只從政治或政經結構的轉變來處理，它更嘗試深入行動者本身對問題的感受及其意義的轉變，並嘗試連結意義結構轉變與行動之間的關係。這種感受、意義結構的轉變，我們稱之為：社會力的文化根源⁴⁰。

這種從社會本身對於(環境)問題認知、感受及意義轉變的研究取徑，事實上正好提供了我們一個好的觀察視野，亦即1980年代環境運動崛起之時，台灣社會本身出現了什麼樣的重要變化？更具體來說，台灣社會面對風險的形成及至最後爆發階段，民眾對於風險的感知、意義及風險的回應出現了什麼樣重要的變化？這期間台灣社會出現了什麼文化元素的轉變？

李丁讚與林文源教授將民眾對環境的感受及認知意義區從1970-1986年區分為三個階段：1、受苦的身體：從1970年代初期至中期；2、受害的身體：1970年代末期至1980年代初期；3、受侵犯的身體：此時期為1982-1986年。從「受苦的身體」、「受害的身體」至「受侵犯的身體」一路上的演變表彰的是台灣民眾對於環境感知意義上的變化，其欲證明，此一感知意義變化之演進正是帶出了

³⁹ 張茂桂，《社會運動與政治轉化》，p.42，台北：業強出版(財團法人張榮發基金會國家政策研究中心授權)，1994年12月。

⁴⁰ 前揭註36，p.141。

不同的社會行動與抗爭模式⁴¹。具體而言，兩位學者指出，在 1970 年代早期至中期(受苦的身體)，社會大眾對於環境公害與污染的體驗幾乎完全是生理性的，亦即著重在身體產生什麼異狀、病痛等，此外，專家知識在此時期對於民眾之環境感受具有主宰之力量，民眾日積月累之切身感受與污染原是否具因果關係必須經過專家與科學儀器之鑑定才算數，居民之身體感受被認為是不科學、不專業的，而且此一時期對於環境公害的認知主要是以道德性訴求作為對污染廠商的呼籲，期待企業能自制、肩負起倫理責任⁴²。

而至 1970 年代末期(受害的身體)，當時已陸續制訂通過了一些環境法案，例如 1974 年通過「水污染防治法」、1975 年通過「空氣污染防治法」等，政府部門亦採取編整機關、劃定管制區、訂定放流、監測標準等，這一連串作為的重要意義在於將「公害」給予明確化、具體化，並連結了國家、污染與社會大眾的關係，「污染」不再是一團迷霧的狀態，從此在法律架構、行政程序下逐漸建構、形成了「公害」之概念與法律邏輯，例如若污染物超過一定標準值或危害他人之健康，即必須課予罰鍰或一定之法律責任，這一連串的制度、科學與行政措施不斷的將污染予以具體化、法律概念化的過程，李丁讚與林文源教授觀察到其對民眾環境感知意義上的轉變，認為「民眾在經歷衛生單位、司法單位、科學、知識教育對自身的受害化、工廠的工害化定位過程中，藉由將零碎的論述、知識與親身經歷加以整合的結果，亦逐漸認識污染製造者的不合理、不合法。……民眾開始能思考受苦經驗與污染、污染與自身、國家與公害的關係，民眾因此逐漸有受害的身體。」此為法令與行政程序將污染予以公害化所產生的賦權效果

(empower)，然而兩位學者亦指出 1970 年代仍是一個「專家化」、「科學化」的年代，專家作為知識的擁有者，成為了定義狀況、認定問題的民眾代言人，但另一方面專家、知識與科學當時卻皆屬於國家，其發言與國家收編之程序分不開，協助國家將污染問題「公害化」，並使民眾的受苦經驗「受害化」，因此民眾一

⁴¹ 李丁讚、林文源，〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成；1970-1986〉，前揭註 36，p.146。

⁴² 前揭註，pp.156-157。

方面儘管逐漸獲得自身受苦經驗、污染與國家關係的啓蒙，但另一方面，其亦被「經濟發展」、「專家至上」等受害化過程馴服⁴³。

到了 1980 年代早期與中期(不可侵犯的身體)，民眾對環境權之身體感受以及對政府公權力、專家的認知產生了重要變化，他們開始逐漸以行動、肉身來對污染單位作出最直接的挑戰與抗議，他們逐漸擺脫行政單位與專家在科學與專業知識上的捆鎖，而以自己的身體及身體所激發的能量作為解決問題的最有效方式，兩位學者觀察，80 年代社會對環境的論述加入了倫理與美學的論述，社會大眾對環境的感知不再僅是科學下的定義，而是「生了梅毒的母親」、「受傷的土地」，環境成為了有情感的血肉，這樣的論述結合了民眾切身的受害經驗以及當時社會基於食品安全問題及警察執法不當所產生的對公權力之質疑等感受經驗，催化了民眾開始擁有「不可侵犯」的權利感受，因此，若說社會性的不合情理或不法讓 70 年代末期的身體”站”了出來，那麼 1982 年後，結合倫理與美學論述後所產生的神聖性的不合情理則讓身體”暴動”起來⁴⁴。

李丁讚與林文源教授詳盡地探討了台灣社會力的文化根源，從受苦的身體、受害的身體至不可侵犯的身體，這一轉變過程事實上彰顯的是社會民眾對環境權感受的文化意識之轉變，並且這文化與感受意義的轉變進一步帶動了社會行動與抗爭的演變，因此台灣社會力的根源來自於社會大眾自身對環境之文化與感知意義的轉變，而非直接源自外在力量—例如政治機會結構—的改變，這種社會大眾自身文化根源轉變的觀點亦獲得何明修教授觀察的支持，其從 1980 年代初期至中期所發生的數件指標性案例當中觀察到草根力量、黨外人士與專家學者的關係，認為當時環境運動並非政治運動的附屬產物，並非因為黨外政治運動敢於挑戰國民黨，草根力量才敢挺身而出對抗環境污染，甚至當時草根力量由於害怕被貼上政治標籤以及一些黨外支持企業的作為，導致其與黨外之間存在著一種緊張關係；至於作為知識份子的專家學者，儘管其對於社會運動的興起起著某種程度

⁴³ 李丁讚、林文源，前揭註 36，pp.159-170。

⁴⁴ 前揭註，p.198。

的催化作用，然而其並非該風潮的引領者，在三晃案、杜邦案以及李長榮案中，草根力量是社會運動第一線的籌畫者與執行者，甚至隨著草根力量抗爭的陸續出現，專家學者之參與模式才隨著逐漸激進化，而從「理念人」逐漸轉變為「政治人」，正是來自這種草根部門的擴散作用去影響了知識份子的態度，知識份子才又回過頭來再激化了草根力量(反核勢力)的崛起⁴⁵。

徐世榮教授在後勁反五輕的環境運動觀察中，也指出儘管政府不斷利用科技理性與專家知識來企圖打壓地方民眾的反對力量，並將其反對行為指控為是不理性的，且一再宣傳五輕工廠是最現代化的工廠，其污染可以運用最新的科學技術與設備來防止，然而，此種被威權體制與經濟發展至上的思維所包裝的「科學中立」，已不被反五輕運動者與居民所接受，甚至在一連串由政府打壓與科學宣傳後，地方所舉辦的公投中後勁居民仍以超過六成的民意反對五輕工廠的建立⁴⁶。

這一串詳盡論述的過程正好成為了本文所欲觀察重點的取材，亦即政治、專家與公民社會的關係與脈絡演變，因此儘管對於台灣社會力發生的認知是不是完全遵照著李丁讚與林文源教授所提出的三個階段的轉變歷程，容或可以有不同的詮釋，但本文在此所欲提出的觀察重點是：台灣社會民眾對於環境公害從隱忍到爆發社會行動、抗爭的文化轉變歷程，事實上也是民眾對於風險自覺的歷程，並且是從專家與政府所掌控之知識權力當中不斷產生覺醒與解放的過程。這過程彰顯著民眾對於環境與科技風險的認知轉變了，民眾對於風險與污染的切身感受經驗不再被科學至上主義所壓抑，並且科學與鑑定不再被認為是純粹的客觀事實，其中可能隱含著政治力的操作，甚至同一污染事實或風險亦可以擁有不同的科學上詮釋，詮釋結果有時會隨著發言人隸屬之陣營不同而改變，其中即伴隨著民眾對政府的質疑與不信任。這樣的觀察，進一步可以從下述幾件重要案例的脈絡背景得到佐證，其皆發生於台灣社會力爆發的 1980 年代：

⁴⁵ 何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，台灣社會學第二期，pp.150-152，2001年10月。

⁴⁶ 徐世榮，〈試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色—以後勁反五輕抗爭為例〉，台灣社會研究季刊第十八期，pp.141-149，1995年2月。

A. 反李長榮案

位於新竹水源里的李長榮化工廠於 1982 年開始擴建，隨著其產能逐漸增加，污染亦隨著加重，進而引起居民之抗爭，住在清大北院宿舍的教授亦深受污染所苦⁴⁷。李長榮化工廠事件的一個重要特徵點為居民已不再是透過陳情、召開座談會等形式來表達他們的訴求，而是開始採取暴力抗爭行動來捍衛自身權益。例如 1982 年 7 月水源里居民因不滿李長榮化工廠一再排放廢氣，且毫無誠意解決，近百名的農民衝進化工廠且打破二、三、四樓玻璃並砸壞影印機，將受害農作物丟置在辦公桌上⁴⁸；1986 年更發生了三次工廠圍堵事件，圍堵時間分別為 3 天、12 天及 425 天，迫使廠方不得不停工，居民與清大教授並且於第三次圍堵期間成立新竹市公害防治協會⁴⁹。值得注意的是，居民於第一次圍堵期間，其高舉著「污染危害我們的生命，請讓我們活下去」、「我們有權不受污染」等標語，並同時散發一份傳單，主張「他們是理性的、合法有秩序地爭生存權，與政治活動無關。他們有呼吸新鮮空氣的權利，有不聽噪音的權利，有飲用清潔水的權利.....。」同日的報導則指出「眾所周知，一般民眾，包括有地位的民眾，要掌握污染證據很不容易；連衛生和環保單位的專業人員都表示，抓證據很難，又沒有全天候監測的力量，漏洞必然是多的。民眾都是根據直觀感受，判定他們聞到了臭味，喝到了變質水，被噪音擾得睡不著覺。這些直觀感受，是否就可以視而不見呢？」之後民眾更將當地的水送交榮總檢驗，被驗出含有亞硝酸鹽氮和游離氨，與之前環保局公部之結果不符而引起嘩然；清大教授並成立小組來對居民進行精神與學術上的支援，之後清大化工教授六人、交大化工教授五人、工研院專家五人更與居民籌組了「新竹市公害防治協會」⁵⁰。

事件的演變彰顯著民眾從受害的身體轉變為不可侵犯的身體，從受害之感覺轉變至權利性感受，事件中更可觀察出兩個重要的社會轉變：第一個，水源里居

⁴⁷ 何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，前揭註 45，p.142。

⁴⁸ 李丁讚、林文源，〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣歷史形成；1970-1986〉，前揭註 36，p.180。

⁴⁹ 何明修，前揭註 45，p.142。

⁵⁰ 李丁讚、林文源，前揭註 36，p.181。

民已能認同、肯定自己的受害經驗，再援用社會專家的力量，但不為專家所限，並形成一個「居民為主、專家為輔」的關係；第二個，教授與專家扮演著提供檢驗、專業知識等工具性角色，呈現出知識與專家的「在地化」現象⁵¹。第一個轉變標誌著民眾在風險感知經驗上逐漸擺脫專家與政府對知識權力的控制，而能夠以自身的感受經驗作為其採取社會行動的關鍵驅力，第二個轉變則代表著打破政府壟斷知識權力的局面，科學社群中可以出現不同的聲音與論述，民眾並能尋求與結合在地專家的支援，形塑其在公共論述上的力量。

B. 後勁反五輕案

在第五輕油裂解廠(五輕)興建之前，座落於高雄市北端的高雄煉油廠已擁有三十至四十座石化相關工廠，並對後勁地區造成了嚴重的空氣、水及噪音污染，該地區的居民亦長年深受這些污染所苦，1987年6月中油欲興建五輕工廠的消息經媒體披露後，憤怒的後勁居民開始進行了多次的抗爭活動，反五輕自救會也於1987年8月5日正式成立，並帶領後勁居民多次於煉油廠之前以及位於台北的環保署、經濟部、立法院進行抗議，1987年10月20日更於立法院抗議過程中因為糾紛而有幾位居民遭受警方毆打及逮捕⁵²。

面對這一波的環境抗爭運動，政府以「科技理性」來作為壓制運動的重要手段之一，例如時任行政院長的郝柏村不斷要求後勁居民要「相信專家的話，理性的來談論環保問題」，因為五輕工廠興建與否是「一個專家決定的問題，首先就要請教專家，在改善環保技術尚有無問題，如果沒有問題，則不能因為地方民眾反對或其他政治勢力的介入而告夭折」；而相對的，地方居民的抗爭與不相信科技的行為則被新聞媒體指責為不理性、不尊重專家的專業知識，在此思維下科技成為了中立、理性以及進步的象徵。此外，政府在發展主義思維下亦不斷宣傳五輕的興建與否會攸關台灣的經濟成長，五輕如果興建不成國內的經濟發展將受到

⁵¹ 李丁讚、林文源，前揭註 36，pp.184-185。

⁵² 徐世榮，〈試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色—以後勁反五輕抗爭為例〉，前揭註 46，pp.139-140。

嚴重影響，在此立論下，反五輕環境抗爭則被指責為阻礙經濟發展的絆腳石。⁵³

儘管政府以專家治理與科技理性的路線來企圖說服、壓制地方居民的環境抗爭運動，但此一專家威權的思維典範已無法有效控制直接涉入環境污染的社會民眾，民眾對自身的風險經驗與在地經驗已有相當程度的確信，即使政府不斷強調新的科學技術與設備能夠有效控制污染與環境風險，其亦透過專家決策機制於 1988 年 8 月有條件通過五輕興建的環境影響評估，然而後勁居民顯然已無法再接受這套典範論述與控制手段。典型的例證為 1990 年 5 月 6 日後勁地區舉行的公民投票中(這是台灣史上第一次民眾以公投方式表達他們對公共政策的意見)，儘管面對長期政府的打壓與地方黑道勢力的介入，後勁居民仍在高投票率下以 60.8%的反對票表達拒絕五輕設廠的民意⁵⁴。

C. 反核四案

相較於先前所討論的公害事件，核四案的特性在於它具備高度的專業性與複雜性，而且不同於李長榮案，核四廠在當時尚未興建，居住於貢寮之民眾並未如同新竹水源里之民眾擁有直接的身體受害經驗，因此核四案事實上相當類似於環評制度設立後之風險評估與處理模式，皆屬於事前之風險衡量與防範，而非於工廠設立後方進行事後之補救與抗爭行動，因此 1980 年代之核四案發展值得我們關注的地方在於：面對政府公權力與專家權威之逐漸解構過程，以及社會大眾本體對於風險感知與意義的轉變脈絡下，不同於過去擁有居民直接受害經驗之公害事件的核四案，民眾對風險之感受與意義是否進一步出現變化？

對於貢寮民眾反核意識的生成，何明修教授詳細探究了知識份子之角色，其指出，1980 年代初期以來，台灣的知識份子對於核四議題即表現出相當之注意程度，然而，儘管當時國外發生一連串核電廠事故，國內知識社群亦對於核電廠進行大辯論，但這些事件並沒有促成貢寮居民之草根抗議事件，原因可能在於民眾對於尚未興建之核電廠缺乏直接受害經驗，而且核電廠涉及之專業性太高，面

⁵³ 徐世榮，前揭註 46，pp.141-143。

⁵⁴ 前揭註，pp.145-146。

對政府極力推動之開發案，貢寮居民難以由下而上形成一套具有說服力之論述，因此當時形成了知識社群與當地居民在核四論述與意識上的分裂狀態，知識社群的核電大辯論並未直接喚起民眾的反核意識，而事情的轉折在於知識份子從「理念人」之角色轉化為「政治人」角色，亦即知識份子不再僅侷限於公共領域的辯論，而是直接下鄉與草根民眾接觸，將反核的聲音與知識帶至核電廠周圍之地區，並進一步產生啓蒙的效應⁵⁵，如同居民所指出⁵⁶：

「你說要反核，但如何提出理論基礎？大家不會聽你的話。而張國龍、施信民等教授不斷和東北角民眾接觸，帶給大家理論的基礎，使人覺得反核有一定的正當性和合法性。在這點上，幾位教授發揮了很大的影響力。」

「因為張國龍教授是台灣大學物理系的教授，這方面的認知比較權威性，地方上的老百姓覺得一個智識份子不會說謊話，官方代表都是說一些門面話，這些話的可靠性，他們會存疑。張國龍教授又離我們家很近，他以前老家是基隆七堵，他就用我們當地熟悉的閩南語跟大家溝通，大家覺得很有親切感，把他當做好像自己家的小孩一樣，到我們這裡來。」

在這裡我們作出兩點重要觀察，第一個是承接自李長榮案等抗爭事件的脈絡，我們可以在反核四案中清楚看見專家與知識社群間的分裂，科學知識不再僅被視為是客觀事實，而是可以內含主觀價值的論述，尤其是生態倫理、開發主義等價值觀點會影響著知識社群對於科學之闡釋與建構，因此政府對於專業知識的壟斷與權威被打破了，而核四案是這套脈絡發展的一個重要表徵；第二，民眾的反抗意識不再僅侷限於直接的受害經驗，在核四案中，甚至可以對一項尚未開始興建的開發案進行反抗，重要的原因在於知識與草根力量的結合，去改變了民眾對於風險感知與認知意義上的轉變，這改變的重要性在於民眾對政府與專家權威的質疑與反抗不再僅是建立在個人直接的身體受害經驗，而是將風險感知的時間點大大往前推移，成為關注「未來」開發案對其居住環境、財產與健康等權益的

⁵⁵ 何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，前揭註 45，pp.146-148。

⁵⁶ 轉引自何明修，前揭註 45，pp.149。

影響，根據蕭新煌教授比較 1983 以及 1986 年關於核四廠安全性疑慮的民意調查，發現經過三年來的媒體報導以及科學社群的爭議，民眾對於核四廠已從 1983 年的「無知與天真」逐遍蛻變而突顯出另一種的「焦慮與質疑」(1986 年之調查)，足見專家威權的解構對於民眾風險感知與啓蒙的意義。⁵⁷

此種風險感知意義的轉變對於日後環評制度的運作是重要的，環評法作為唯一針對重大開發案的事前風險審查機制，面對民眾對政府官員與專家之質疑以及結合不同陣營之科學社群來進行其風險論述，此一風險感知意義脈絡之轉變將促使我們重新檢討、省思環評制度之風險溝通程序與法院之角色，本文後面將會再進行詳細討論。

儘管核四案可以看出知識份子所扮演之重要角色，日後無論在後勁反五輕案或宜蘭反六輕案皆可看見知識結合草根力量的模式，然而就以台灣之社會力根源而言，仍難謂是知識份子促成了草根民眾抗爭與社會行動的產生，因為早在知識份子採取行動前，即已出現不少草根抗爭事件，因此是群眾走在知識份子之前，並促成知識份子進一步思考與調整期角色參與⁵⁸。然而長遠而言，八〇年代知識份子的貢獻在於打破了政府對科學的壟斷性權力，並進一步解構了知識與政治權力的掛勾關係，以及對科技迷思的批判等，促使台灣社會朝向風險社會的路徑發展，如同何明修教授所指出：

……這群專家學者的努力其實可以視為一段知識界的集體學習過程。從環境議題出發，他們開展出知識與權力的不同關係之可能性，並且促成了知識社群的自我意識之成長。對於後來環境運動的開展，專家學者正由於其專業背景，使得挑戰主流科技官僚的環境論述獲得了發言的正當性。……環境政治出現的前提正是建立在科學社群內部的分裂與政治化的基礎上，在這個意義上，台灣八〇年代初期專家學者的言論，正好打破了科技官僚對於科技正當性的壟斷權力，造成了科學論述的多元化與異議。從他們對於開發主義、科

⁵⁷ 調查數據參閱蕭新煌，《我們只有一個台灣—反污染、生態保育與環境運動》，pp.265-273，台北：圓神出版，1987年9月。

⁵⁸ 何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，前揭註 45，p.150。

技迷思、核能發電等主題的批判，後續的運動者獲得了抗爭的理由，也更能理直氣壯地大聲反對⁵⁹。

社會在風險認知與意義的文化轉變，以及對專家政治與威權的反動，在進入了 1987 台灣解嚴的政治自由化時期後，仍持續的深化與發展，這一發展趨勢我們可以從解嚴後的兩個政治、社會脈絡之演變來獲得支持，亦即：1987-1991 年成爲了台灣環境抗爭事件達到高峰的時期，而此段環境運動的高峰期，卻是發展於政府欲透過大量環境立法與專家治理路線企圖來化解環境抗爭的政治脈絡期間，於是我們可以觀察到這兩個有趣且相互矛盾的發展脈絡對比。關於 1987-1991 年的環境運動高峰期，根據蕭新煌教授的統計，其事件量的分佈如下圖所示⁶⁰：

台灣 1980-1987 年環境抗爭案件統計表：

年份	數量
解嚴前：	
1980 年以前	5 件
1980 年	4 件
1981 年	2 件
1982 年	8 件
1983 年	10 件
1984 年	24 件
1985 年	22 件
1986 年	25 件
1987 年	10 件
解嚴後：	

⁵⁹ 何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，前揭註 45，p.127。

⁶⁰ 蕭新煌，〈台灣地方環保抗爭運動的性格與轉變：1980-1991〉，p.551，前揭註 38。

1988 年	12 件
1989 年	32 件
1990 年	50 件
1991 年	258 件

(資料來源：蕭新煌)

環境抗爭事件的爆發是一個值得注意並探討的現象，其彰顯著台灣蓄積已久的社會力的爆發，若細查這現象背後的結構與文化因素，可以觀察到兩種可能性，第一個是延續本文前面已討論的社會脈絡與文化的變動，此表現在民眾對風險感知與意義的轉變，其次則是政治結構的改變，尤其解嚴後所帶來的政治自由化的氛圍及集會、結社自由的鬆綁，然而第二種政治結構之因素僅能作為部分的解釋因素，因為如前面所探討的，台灣在環境領域之社會力的萌發早在解嚴之前即已出現，政治自由化的氛圍也許有助於社會力的展現，然而台灣社會本體、文化與社會需求的轉變才是探究的關鍵。

我們首先觀察，邁入解嚴及面對台灣社會抗爭力量逐漸爆發的年代，政府於管制與因應態度上是否出現轉變。1987-1992 年是台灣大量環境立法與建制的時期，首先是行政院環保署於 1988 年 8 月成立，再來則是制訂通過野生動物保育法(1989)與公害糾紛處理法(1992)，並對於水污染防治法、空氣污染防治法及噪音管制法進行修正，此外土壤污染防治法、環境保護基本法、環境影響評估法、振動管制法、環境用藥品管理法以及飲用水管裡條例修正案，亦經過環保署草擬並由行政院院會決議通過，僅立法院在當時尚未予以三讀通過，但此時期的環境立法確實蔚為可觀⁶¹。然而若觀察這些環境立法或修法，可以發現其管制模式以命令控制為主要形式，其次則是納入經濟誘因方法，但卻少有程序面的規定，就環境決策或管制程序而言，除了機關間的會同、會商等規定外，幾乎完全欠缺民

⁶¹ 葉俊榮，〈大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向〉，臺大法學論叢第二十二卷第一期，pp.19-20。

眾參與或資訊公開的規定⁶²。

政府採用大量的環境立法與修法，卻於環境決策面向上幾乎缺乏民眾參與管道與資訊公開之機制，事實上顯明了政府此時所持有的管制態度。執政者顯然認為法律與制度措施可以避免環境糾紛，因此環境組織的政策參與是不必要的，亦即其所持的是一種**技術官僚的環境治理路線**，相信科學與法律可以取代政治參與，而這種信念亦表現在環保署官員之組成特性，其成立時近三分之一的人員具有博、碩士學位，並且積極招攬八〇年代中期鼓吹環境啓蒙的知識份子，因此在新建制的環境制度中，環境運動組織並沒有獲得承認及參與之管道⁶³。此一政府之管制態度在某程度說明了為什麼大量的環境法律建制、甚至政府組織部門的調整(成立環保署)，無法吸納大多數的環境污染糾紛，以致形成了台灣風起雲湧的社會抗爭年代，然而本文仍要強調的是，此不僅是單方面政府之管制態度就足以引發社會抗爭，更重要的原因在於當時台灣之社會脈絡與文化自身已產生了重要的改變：科學論述與權力之間關係的逐漸分野、科學迷思的破除、專家政治的不信任以及民眾風險感知與意義的轉變等。此皆形成了台灣社會力的重要源頭，這些的轉變亦彰顯著台灣社會對於風險溝通與決策治理模式改變上的強大社會需求，因此當公部門單位未能正確認識此一社會需求而導致錯誤因應模式的情況下，其企圖降低環境抗爭事件的意圖即無法達成，這也說明了為什麼大量環境法律建制的年代卻也同時是環境抗爭數量達到顛峰的年代。

以環境影響評估案件為例，於 1994 年環境影響評估法正式通過以前，政府是透過於 1985 年經行政院核定的「加強推動環境影響評估方案」，即以行政命令之形式來作為環評的準則。但當時制度並未開啓民眾參與之管道，很早以來居民與環境運動組織已要求參與環評會議，但官方向來不願接受此要求，認為其參與無異是將環評予以政治化，有壞「科學與客觀」之精神。以 1991 年原委會所進行的核四環評為例，原委會即以此種姿態拒絕反核人士之參與，並於首次核四

⁶² 葉俊榮，〈大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向〉，前揭註 61，pp.31-32。

⁶³ 何明修，〈政治自由化與環境運動的激進化(1987-1992)〉，收錄於氏著《綠色民主》，pp.122-124，台北：群學出版，2006 年 12 月。

環評會議中，原委會主席以防止政治作秀為由而要求秘密審查，在經過數次會議後最後結果是以有條件通過之方式使核四案准予開發，而想當然地，這種處理方式引起了反核人士之抗議，並自行舉行了民間版的環評審查⁶⁴。環境影響評估制度是針對重大開發案之事前的風險評估機制，從當時以行政命令形式作為運作準則，尤其尚未有效開放民眾參與而專賴專家治理的操作模式中，市民社會對這套運作邏輯的反彈即已印證社會大眾對風險感知之時點已大大往前推移，從早期將風險意識建立在自身的身體受害經驗，已往前推移至開發案尚未興建前之風險評估時點，這種風險感知與對風險意義的轉變，連帶影響民眾對專家政治、科學迷思與權力對知識之掌控的質疑與反思，亦連帶導出公民對於資訊公開與風險溝通的社會需求，這也是日後環評制度正式經過立法通過後所必須承載與滿足的社會期待，因此公民參與程序之落實與否即成為決定這套制度能否獲得信賴與成功的最重要關鍵，甚至成為我國行政法律系統逐漸從實體規範推展至重視程序理性的應然性與必要性因素。

這樣的看法可以從何明修教授整理出的 1987-1992 年間行政命令時期之環評制度的運作實效得到佐證，此時期之政府重大開發案環評常出現與其對立之民間版環評，舉凡五輕、六輕利澤案、核四、蘇澳火力發電廠案等重大案件皆如此⁶⁵。這些民間版的環評審查並非出於偶然或空穴來風，事實上若承接自 1970 年代以來台灣社會力與文化之轉變脈絡來進行觀察，尤其是民眾對風險之感知與意義的重大變化，即可看出這些民間版環評審查案件似乎是「理所當然」會出現的，其表彰對政府之政治操作、技術官僚及僅以專家團體為主卻缺乏民眾風險溝通程序之風險治理機制的不信任。

⁶⁴ 何明修，〈政治自由化與環境運動的激進化(1987-1992)〉，前揭註 63，pp.125-126。

⁶⁵ 前揭註，pp.126-127。

3.2.3. 第二個理論視角：政治、經濟與科技理性獨大化的新興工業國家

本文前面已探尋、並說明台灣已朝向現代風險社會的路徑發展，在此則欲針對環境運動與政黨、國家之間的互動脈絡進行觀察，如此觀察的目的在於實質的探悉台灣民主運作的情形，從宏觀面而言，此一藉由社會實像觀察的研究取徑，將得以使我們對權利分立與行政權正當性之法學概念建構進行重新反思，而就微觀面而言，我們可以將環評制度與法院系統之功能置於此一宏觀面的政治、經濟與社會脈絡來進行考察，並企圖反映出制度與法院功能上的問題，以及可能的應然解決之道為何。本文以為法律之操作並非是在真空狀態之下進行邏輯與概念之推演而已，事實上每一套制度之建構與運作都是在各個國家特殊的政、經與文化背景下生成，台灣作為繼受法國家，當進行法律之移植時勢必會面臨諸多制度選擇之問題，若忽略了台灣本土社會之需求與脈絡，將可能造成制度在移植、操作與解釋適用上的水土不服。

1990年代是台灣進入政治民主化時期，尤其是人民參與政治的權利已逐漸透過制度之建立而獲得保障，例如1988年集會遊行法制定通過，1989年則通過人民團體法，1990年司法院釋字261號解釋命令萬年國會應於1991年底停止行使職權，並宣布國會應於1992年全面改選，1991年政府則宣布廢止動員戡亂時期臨時條款，在環境立法方面，則有1992年制訂公害糾紛處理法，1994年則通過環境影響評估法，這兩部法律皆屬程序性質之法律，前者主要在於事後處理公害糾紛之問題，後者則是事前的環境決策參與機制。2000年時台灣則進入第一次政黨輪替時代，樹立了台灣之民主轉型的重要里程碑。本文要問的是，當人民之集會、結社與言論自由開始受到法律的保障，釋字261號解釋並終結萬年國會，使台灣進入常態性之國會選舉以及政黨政治時代，這些民主化作為對台灣的环境運動產生什麼影響？政黨輪替後又有什麼改變？尤其是，進入民主鞏固時期的台灣，是不是已容許多元理性(例如經濟理性、環境理性與倫理理性等)在政治決策體制中的溝通與思辯？

事實上，開發主義與經濟利益在政治系統中獨大的現象在威權時期已然出

現，期間並排擠了環境與生態理性的存在，這與台灣本身所擁有的國際生存壓力以及國內政權鞏固的政經條件有關。學者王振寰教授指出，1970年代後當國民黨政府逐漸失去國際支持，台灣與世界連結之處只剩經濟與其他非官方活動，1973年時任行政院長的蔣經國先生所提出的「實質外交」政策即說明了國民黨政府相當倚賴台籍資產階級與世界的掛勾，以求取活動與生存空間；而另一方面，經濟發展也成為威權時期國民黨政府統治台灣社會的一個重要合理化與正當化手段，除了展現其統治會優於共產黨之外，亦企圖藉此來穩定社會秩序⁶⁶。1980年代面對日益高漲的政治反對運動，國民黨為了合理化其對新興社會力量的壓迫，更一方面強化了與地方派系和財閥的關係，二方面則鞏固與國際和國內資本家的關係，企圖藉由國際化與自由化的經濟策略來創造經濟榮景，並合理化對社會的控制⁶⁷。

儘管在威權時期，當時政府基於對外生存壓力以及對內社會控制的需求，而採取了經濟發展與開發主義至上的思維模式，並忽略了開發對環境、生態與健康所帶來的風險與破壞性效果，然而步入民主化後的台灣，採取威權與社會控制的需求已不存在，政權的正當性基礎已相當程度轉移至民主選舉，而非再以經濟榮景來作為社會控制的合理化藉口；另一方面面對國際生存的壓力，儘管兩岸之間仍存在著一定程度的政治敏感關係，但隨著經濟與資本全球化腳步的快速移動與全球產業分工鏈的形成，台灣更加面對國際經濟競爭的壓力，因此，步入民主化與民主鞏固時期的台灣所面對的國際與國內之政經條件已有所不同，在這情況下過去威權時期政治、經濟理性獨大並壓抑環境、生態等多元理性的現象是否仍存續或以什麼形式存續，是否對台灣在風險治理與風險溝通形成了體制上的障礙，即需要以不同理論視角再進一步持續觀察。

關於第二個理論觀察視角，周桂田教授曾經從全球化風險之演進脈絡說明台

⁶⁶ 王振寰，〈台灣的政治轉型與反對運動〉，台灣社會研究季刊第二卷第一期，pp.91-93，1989年。

⁶⁷ 王振寰，前揭註，pp.98-99。黃錦堂教授亦呈現出類似的見解，其從國際開發主義以及兩岸競爭的角度，敘述台灣在環境保護政策實踐上的缺陷與微弱，可參閱氏著，〈民主化對環保政策之衝擊與因應之道〉，理論與政策第51期，pp.19-43，1999年9月。

灣作為新興工業國家所面對的風險治理與溝通困境，其指出，當代西方工業社會源起於重商主義與殖民主義的思維，其一方面尋求國家內社會經濟與制度的進步，另一方面則發展對外的擴張、侵略，這種所建構出之工業現代化的進程被 Beck 批判為是當代風險社會的根源，其所產生社會不平等、大規模生態災難、科技等風險並伴隨著全球化腳步超越民族國家的疆界範圍，進一步形成了全球性風險⁶⁸。這樣的全球化風險動態邏輯事實上可回溯至西方啓蒙運動至工業社會之開發主義、進步與控制等工具性思維，此種工具理性邏輯、開發主義意識型態支配著全球化發展進程，導致現代人類運用知識、科學所產生對社會安全與自然生態之高度威脅不但擴及至全球，並且在全球化經濟競爭中更形惡化，使得風險規模與不確定性在今日遠超出了控制思維發展的工業革命時期；此外，工具理性一旦成為全球化之邏輯，反映於各不同之社會系統的是，經濟次系統與科技次系統理性將獨大化，造成政治決策機制排除社會理性中多元的文化次系統、倫理次系統與生態等理性之評估⁶⁹。

台灣身處於這樣的全球化風險發展脈絡中，面對自身特殊之社會與文化脈絡，以及在全球化發展競爭中所立之新興工業國家處境，對於全球化風險會在內國形成不同之風險文化與反應型態，周桂田教授稱此為全球風險之在地化，但是相較於西方之已開發國家，類似於台灣之新興工業國家並未擁有長時間發展成熟之公民社會傳統，另一方面其經歷之工業化歷程卻壓縮於短短數十年之內完成，以致在經濟系統驅動之開發主義下，既有之社會批判、制衡與溝通能力往往顯得相對無力，因而造成了強勢之經濟系統以及弱化之公民社會的矛盾發展，導致政治、經濟系統之合流與獨大，而壓抑多元理性之思辯、競逐⁷⁰。

事實上，周桂田教授對基因改造食品的研究中，即已指出台灣面對此一新興食品科技所帶來的風險，內部之社會與政治系統在風險意識以及回應上顯得相當

⁶⁸ 周桂田，〈從「全球化風險」到「全球在地化風險」〉，台灣社會學刊第三十一期，pp.159-160，2003年12月。

⁶⁹ 周桂田，前揭註，pp.162-164。

⁷⁰ 周桂田，前揭註 68，pp.176-178。

遲緩，形成了「遲滯型高科技風險社會」，一方面政治系統仍舊沿用舊的典範思維，僅強調創新、研發與國際競爭而不斷投入科技政策，卻忽略風險評估與溝通之重要性，另一方面，在地社會系統因為在基因食品風險之資訊蒙蔽，逐漸拉長了風險認知與溝通之時間落差，而全面引發對政治與科技系統的不信任危機⁷¹；在關於台灣民眾之基改食品(GMO)的風險調查中，相較於歐盟、英國與德國等早期發展的先進國家，台灣民眾無論就基改食品的風險疑慮(70-80%的受訪者同意風險個別化的問題有相當嚴重性)或是對於政府風險治理能力的信任度(70-80%的受訪者表示擔憂政府會隱瞞相關之風險資訊)都顯示出較大的憂慮與不信任，對於台灣此類新興工業國家而言，專家政治與社會理性正處於高度對立，不信任危機仍舊持續發生，以及整體風險治理典範正在轉變的過程中，因此，公民參與、資訊透明以及風險溝通機制被引進民主決策程序中已成為必要的趨勢⁷²。

台灣所擁有的全球化發展競爭中新興工業國家的處境，可以從環境運動與另一個主要政黨—民進黨—的合作與分離關係中觀察得出，尤其進入 1990 年代民主化的台灣，民進黨從一開始對於環境運動給予政治奧援，到了後期卻為了將來執政的準備而逐漸向資本家靠攏，這中間的變化可以看出經濟發展至上在政治系統中對多元理性的排擠，並進一步導致風險治理與溝通的困境。

如前所述，早期環境運動的興起與政治系統之間並未有直接的關連，然而隨著環境運動的風起雲湧，反對黨開始注意到這股勢力的發展。民進黨的組織與派系開始與各個新興的環境運動組織建立聯繫，企圖匯聚各種反對國民黨的力量，來達成改革政治體制的民主運動力量，此表現在民進黨成立社會運動部，來協調黨部與各種社會運動的合作，其黨綱並宣示了重視環境的政策立場，這是台灣環境運動與政黨合作的開展，亦是環境理性進入政治決策系統的重要開始。例如，

⁷¹ 周桂田，〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對話」〉，前揭註 26，pp.24-26。關於基改食品科技以及台灣對此一新興風險之在地化的研究，並參閱氏著〈在地化風險之實踐與理論缺口—遲滯型高科技風險社會〉，台灣社會研究季刊第四十五期，pp.69-112，2002 年 3 月；以及氏著，*Reflexive Risk Governance in Newly Industrialized Countries, Development and Society* vol.38 no.1, 57-90(2009)。

⁷² See Kuei-tien Chou & Hwa-meei Liou, 'System Destroys Trust?'—*Regulatory Institutions and Public Perception of Food Risks in Taiwan*, 96 Soc Indic Res 41, 53-56(2010).

透過與民進黨之政治力量的合作，除了在運動上獲得人力與資源上的奧援外，民進黨中已取得政治權力的政治人物，更提供了環境運動訴求許多的協助，以宜蘭反六輕運動為例，當時任宜蘭縣長的陳定南雖是無黨籍，但其一向持著親民進黨的態度，其即以縣長之名義對抗台塑公司與中央政府的壓力，極力反對六輕在宜蘭設廠⁷³。

然而進入 1990 年代的民主化時期，這樣的政治聯盟開始產生了變化，環境運動所訴求的環境理性不再延續 1980 年代末期之模式透過與政黨的結盟而進入政治決策體系。事實上越是到民主化時期，環境運動者越感到民進黨路線的轉移，其為了迎合中間選民的立場而走向溫和化，民進黨所追求的逐漸成為「主流價值」與政權的獲取，例如 1994 年的台南反濱南工業區案，時任縣長的陳唐山從一開始保持曖昧不明的態度，而逐漸透露贊成東帝士與燁隆集團所提開發案的立場，引起當地漁民、大學教授與環境團體的不滿；1994 年的拜耳案亦顯示出民進黨逐漸向資本家靠攏的趨勢，在該案中，德國拜耳公司向經濟部提出申請，預計投資 500 億元於台中港區設置 TDI 廠，在土地租用、稅捐與環評程序等方面國民黨政府皆盡力配合，然而於 1997 年當時持反拜耳立場的民進黨人士廖永來當選台中縣長，遂將此議題之對抗意味升溫，但是外商代表同時向民進黨中央施壓，要求制止廖永來舉辦拜耳廠設立與否之公投，當時民進黨主席許信良選擇了妥協，建議以公聽會方式取代公投，廖永來亦於事後拜會拜耳公司，宣稱只要生產其他低危險之產品，縣政府將持歡迎態度；同時期，其他的民進黨地方首長亦採取了類似的招商策略，此皆充分顯示出民進黨在邁向執政的道路上，其欲獲得資本家之某程度支持的意圖⁷⁴。這樣的趨勢，事實上對環境運動者之訴求而言是一個不利的局面，其逐漸喪失了過去在政治力量上的奧援。

即便當 2000 年民進黨成功的執政，使台灣進入政黨輪替時代，此時期雖然基於民進黨過去與環境團體之間的合作關係，而使得環境運動者較容易進入體制

⁷³ 何明修，〈政治自由化與環境運動的激進化(1987-1992)〉，前揭註 63，pp.138-139。

⁷⁴ 何明修，〈政治民主化與環境運動的制度化(1993-1999)〉，台灣社會研究季刊第五十期，pp.247-251，2003 年 6 月。

的機會，例如當時環保署長即任命反核運動者林俊義，一些環境運動者亦擔任署長機要秘書工作，但環境運動者進入體制並不意味可以導引重大的政策轉變，民進黨政府在面對龐大的經濟衰退壓力以及擴張政治版圖的考量下，仍向資本家進行靠攏，例如在 2000 年經發會召開之前，政府即向業者承諾「改進」環評程序，包括縮短審查議程、免除小型開發案與工業區內之新投資案的審查義務等，經發會結束後環保署亦立即著手簡化與標準化若干環評之法定程序，多數決規則亦取代了共識決，此外，民進黨政府亦開始學習以往的發展主義，試圖將國家之正當性建立在推動經濟發展之能力上，凡此種種，何明修教授認為，隨著民進黨執政之後的保守化，以及國民黨陣營的機會主義路線(亦即「逢扁必反」，而未必真的支持環境運動)，使得環境運動者在政黨輪替之後喪失了政治體制內的政治結盟者⁷⁵。

從上述民進黨對環境運動從合作到偏向資本家的態度轉變，可以看出即便 2000 年政黨輪替後台灣已邁入民主鞏固的里程碑，政治、經濟與科學次系統獨大的現象仍舊存在此一民主鞏固的時期，此情況並不斷延續至二次政黨輪替後的今日。

事實上，單以民主化時期的台灣而言，此一政治權力向資本靠攏的現象並非民進黨執政時期才出現，在政治脈絡上，自 1990 年代民主化初期(國民黨政權)已然發生，如學者黃光國所指出的，在 90 年代，國民黨當權派為了與非主流派鬥爭，其一方面連結財團與資本家來獲取「政治捐獻」，另一方面則是利用地方派系來清除黨內的舊勢力，以致於運用當時國民黨在立法院的多數優勢，修訂各種法令以保障財團或地方派系之利益，並導致金權政治的情況⁷⁶。當政治權力與

⁷⁵ 何明修，〈政黨輪替與環境運動的轉型(2000-2004)〉，收錄於氏著《綠色民主》，pp.218-224、229，台北：群學出版，2006 年 12 月。

⁷⁶ 參閱許甘霖，〈民粹金權主義？黨資本、金錢遊戲與政治動員〉，中央研究院「台灣社會問題研究學術研討會論文」，1999 年 12 月。許甘霖教授自己則是從作為台灣最大金錢遊戲的平台，亦即股票市場著手進行分析，其指出國民黨乃採取將黨資本藉由股票上市以及發行公司債等手段來與龐大的投資人建立起利益上關係，以便於在選戰與政治鬥爭中，透過此一實質利益關係的維繫來與投資人形成一個利益共同體，而成為金權政治與民粹政治的結合體。此一觀點，亦可作為台灣之政治權利與資本合流的重要參考。

資本合流的現象發生時，若無強大的公民社會力量與傳統，將導致政治、經濟理性在政治決策體制獨大並壓抑多元理性的狀況，單極理性獨大的結果，便造成台灣處於風險治理與溝通的體制困境中，此一困境尤其表現於環境影響評估制度的實踐上，該法是代表著唯一事前進行環境、生態、健康等風險評估的參與機制，然而我們卻屢屢可見對於重大開發案的環評，事實上不斷存在外來的政治與經濟力量進行扭曲與干涉，使得這一風險決策與溝通參與機制未能發揮其適切的功能。

以中科環評案為例，其環評審查過程中受到外在政治力干預的情形即不斷出現，例如 2006 年民進黨政府執政時，行政院不但指示本案環評程序應「限時」處理，當時民進黨籍四名台中縣選出的立法委員亦表示，「行政院依環評法規定對環保署責成中科依限處理程序並無不妥，他們支持政府推動中科計畫，並完全同意環評委員建議成立監督小組強化監督本案，希望早日完成環評，共創雙贏」，然而，當時卻有環保署九名環評委員聯合發表聲明，譴責行政院高層干預中部科學園區的環評審查⁷⁷。國光石化開發案亦擁有類似的現象，2008 年時副總統蕭萬長先生邀宴國光石化投資股東，強調國光石化投資案是國家政策，非做不可，表達政府全力支持此案的決心，隨後並表示本開發案有牽涉到跨部會的事項，如果朱雲鵬、施顏祥都無法處理，則由他親自出面⁷⁸。中科環評案與國光石化環評案是台灣近年來爭議最大的兩件環評案，而這兩件案子皆顯示了環評程序與風險評估運作的背後，強勢的政治、經濟利益不斷的進行干預之結果。

或者可以說，台灣的民主化以及對言論與集會、結社自由的保障，已經對環境運動與環境理性帶來了有利的環境，並使其可以透過體制內的合法管道來表達其訴求，然而當台灣環境運動朝向制度化的方向發展，制度化的結果亦使得社會運動成為常態化民主生活的一部份，但卻也面臨了邊緣化危機，當一個言論自由市場開放的時候，未必能理想化的提供社會多元理性溝通的場域，政治與經濟勢

⁷⁷ 大紀元報，2006 年 3 月 29 日，瀏覽網址：<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/29/n1270049.htm>。

⁷⁸ 經濟日報，2008 年 8 月 18 日，瀏覽網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/25781>。

力仍可能運用其所佔有的社會多數資源來達成政治體制內之決策權力的壟斷，形成政治與經濟理性獨大的局面，純粹的自由主義結社原則有利於有資源的群體，弱勢者很難在這種不公平的遊戲規則下獲勝。如同學者 Claus Offe 指出的，自由主義民主所普遍採用的利益團體概念，乃是假定每個「團體」在邏輯意義上都是平等的，純粹的組織代表形式無論對於資本家或勞工都是平等的，此一邏輯上的假定卻往往會忽略團體間的差異所在，「利益團體」這一概念正巧妙的迴避了現實情況中的階級差異與不平等，忽視了財富或權力系統的不對稱⁷⁹。

3.3. 小結—台灣在風險社會與單極理性的內在矛盾發展

本文藉由社會學文獻以及案例、報導的觀察，探究台灣 1980 年代以來關於專家政治、風險意識、民主政治以及國家與社會之互動關係的演進與脈絡，藉由上述文獻資料的考察，本文歸納出兩個台灣社會重要的發展面向。第一個是風險社會的發展路徑，首先，李丁讚與林文源教授在探討台灣社會力的文化根源時即已明白指出，1980 年代初期環境抗爭事件的崛起並非是受到外在政治結構變化的影響，且黨外的政治運動在環境抗爭崛起的初期涉入亦不明顯⁸⁰，社會行動者本身對環境問題的感受及意義之轉變才是環境運動崛起的根源(從受苦的身體、受害的身體到不可侵犯的身體之文化轉變)，本文將此更進一步詮釋為這是社會大眾在風險感知與文化意義上的轉變，並連帶導引出對專家政治、威權文化與知識壟斷性的質疑與解放，民眾對風險的認知意義改變了，不再認為科學知識是牢不可破的真理，而是有政治操縱的可能性，而當知識社群開始分裂、許多學者利用其知識投入草根環境運動時(例如反核四案)，更是加深了此一發展路徑；此外，從反杜邦案與反核四案亦可清楚看出，社會大眾對風險的感受與認知不再僅

⁷⁹ 劉亦棻，《歐斐(Claus Offe)的民主觀—政治社會學的分析與研究》，pp.45-46，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1999 年 6 月。

⁸⁰ 事實上，無論從 1980 年代黨外雜誌所發表文章的傾向，或是大里反三晃案、鹿港反杜邦案，都可以看出在早期環境運動崛起的時期黨外涉入皆不明顯，甚至在三晃案中某些黨外人士還成為被抗爭的對象，參見何明修，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，前揭註 45，pp.132-135、139-146。

連結在自身受害的經驗上，而是將時點往前推移到尚未興建的開發案上，民眾對尚未成形的開發案在未來將可能產生的環境風險、健康風險以及財產損害風險等已有相當疑慮，亦曉得質疑官方所提供之科學數據與說法，社會大眾因此而產生了在環境決策上的風險溝通需求，此從 1987-1992 年五年間即出現了七件與官方呈現對立的民間版環評審查案可得到印證，缺乏民眾參與和風險溝通、僅仰賴專家決策的環評審查事實上已無法滿足台灣的社會需求，這也是日後環境影響評估法所必須承載的社會期待與社會功能，否則信任之基礎將無從建立。凡此種種，我們觀察到台灣社會已朝向現代風險社會之路徑發展。

但在另一方面，我們觀察台灣環境運動與政黨、民主化發展的互動關係發現，民主化過程中對言論與集會、結社自由的保障並未提供環境運動更有利的機會，當環境運動被內化為常態性民主生活的一部份，其反而減少了施壓的施力點，環境運動在民主化中反而面對了新的邊緣化危機，雖然法治化、制度化是民主國家走向的一個必然趨勢，藉以使國家無論在民主參與或與公民社會之互動關係上得趨於穩定，然而我們必須要注意的是，在這民主化的外袍下是不是仍出現了少數握有社會資源的政治、經濟勢力或階級壟斷了決策權力，使得國家的決策體制造成政治、經濟理性獨大而壓抑其他多元理性—諸如環境理性、生態理性、倫理理性等—競逐與溝通的局面？從環境運動自 1980 年代末期以來與政黨政治之間的發展來看，其與民進黨之間的關係是從合作關係到分離，1990 年代當民進黨開始往執政的目標前進時，其對環境訴求即開始趨於保留，並逐漸向資本家靠攏，執政後雖然允許讓環境運動者進入政府體制，但民進黨政府在面對龐大經濟衰退壓力下仍以開發主義、經濟發展為其基調來鞏固政治權力，處於體制內的環境運動者並無法實質的發揮政策導引的作用，另一方面環境運動組織與國民黨之間自威權時代以來本就處在對立之關係，雖然新政府執政後國民黨曾向環境組織靠攏，但所採取的亦不過是機會主義路線(逢扁必反的政治策略)，因

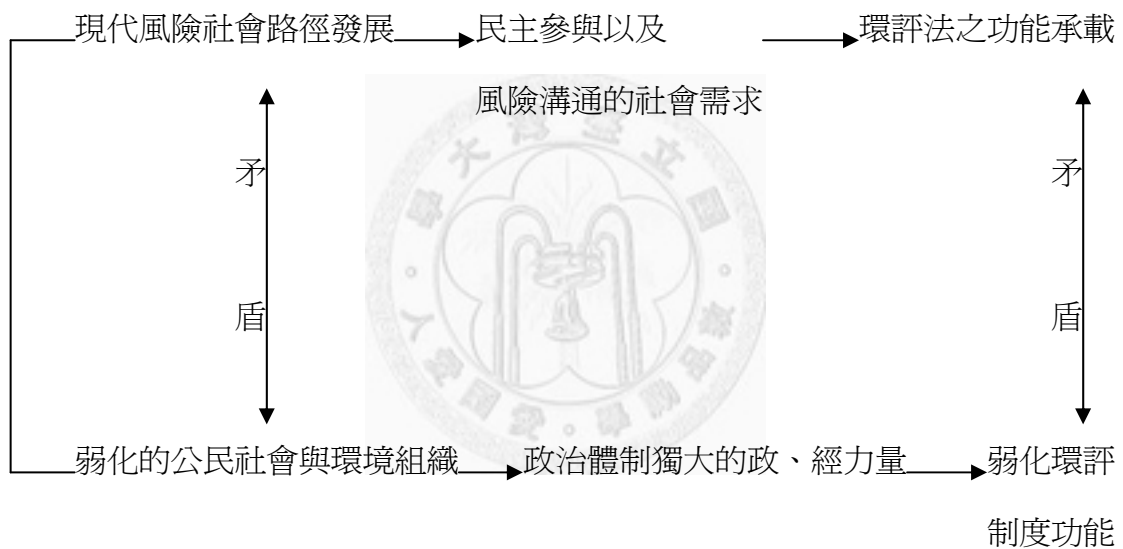
此民主化後的政治決策體制事實上並未向環境團體開啓⁸¹。另一方面，從何明修教授所引報導中亦充分顯示，儘管集會、結社與言論的自由提供了環境組織法律上的保障與管道，但同時相同的制度亦可以被企業與利益團體用來作為反制的手段，例如濱南工業區案中，東帝士與燁隆即欲透過所舉辦的公民投票和民眾的動員，來反制剛成立的「反七輕、反煉鋼廠行動聯盟」，因此，在自由主義下的言論、結社與集會自由，其實帶有強烈的階級上以及社會資源控制多寡所形成的不平衡與差異。

總體而言，台灣在民主化後的國家與社會關係，公民社會仍處於相對弱勢的狀態，由此亦反映出台灣與德國迥然不同的國家與社會關係，後者在其統合主義下，強而有力的環境團體得以組成政黨而進入國會，將環境訴求帶入國家決策系統來進行政治上的協商，並進一步形成政策與法律，其國家的政治決策體制在其強大的公民社會傳統下，相對的對多元理性與利益是呈現較為開放的狀態，然而台灣並未擁有如同德國強而有力的公民團體，如前面所述，環境團體與民進黨之間從合作到分離，以及長期以來與國民黨之開發主義立場呈對立之狀態，直到綠黨成立後迄今仍無法取得一席國會席次，台灣在兩黨政治運作下的政治決策體制事實上是呈現社會多元理性壓抑而政治、經濟力量獨大的局面，這樣的政經脈絡發展事實上會滲透到環境影響評估制度的運作當中，尤其這部法律是台灣目前唯一事前針對重大開發案可以使民主參與進入環境決策、進行環境、經濟、產業、生態、與永續等多元理性與利益之對話場域，但在政治、經濟力量獨大與開發主義至上的政治脈絡下，在本文後面的案例探討中，我們將可發現這部法律在風險溝通與程序理性上處處受到來自外在政治、經濟力量的扭曲，使得在社會對風險溝通之需求與期待下環評法原本所應承載的制度性功能產生落空或被扭曲的局面，在如何改變這局面的問題上，會與制度設計以及法院系統之功能角色發揮有重要關連，本文後面會再詳述，但在此本文所觀察到的是台灣社會兩個互為矛

⁸¹ 這樣的觀察與看法，參見何明修，〈政黨輪替與環境運動的轉型(2000-2004)〉，前揭註 74，pp.218-230；以及同作者，〈政治民主化與環境運動的制度化(1993-1999)〉，前揭註 75，pp.247-251。

盾的脈絡發展：一方面，基於社會大眾對風險之感知與意義上的重要變化，而產生了環境決策上的民主參與以及風險溝通的社會需求，這也成爲了環評法最重要的制度功能承載；但另一方面，在弱勢的公民社會與環境組織之發展下，政治民主化並未爲台灣的政治體制帶來充分、實質的多元理性思辯場域，而是呈現政治、經濟力量獨大的局面，此一政治發展脈絡抑制了風險溝通與民主參與環境決策的空間，並扭曲、弱化了環評法所應發揮及承載的制度性功能。這兩大互爲矛盾的發展脈絡圖示如下：

兩個互爲矛盾的脈絡發展圖：



從政治社會學的觀點，政治、經濟利益合流的現象其實已爲學者 Claus Offe 所批判，其指出國家乃是由四項條件來導引其政治權力的形成，分別爲私有生產 (private production)、稅收、積累(accumulation)以及民主正當性，其中關於積累，由於政治系統本身並無法直接從事生產活動，因此政治權力即有賴於私有積累以及稅收機制來獲取任何達成政治目標的物質資源，國家在私有生產與積累中有其自身之利益，因此對於掌握國家權力的人而言，其感到有利益的是藉由增加政治條件，來利於私有資本的積累。Offe 進一步指出，資本主義國家的政治權力乃是雙元的決定，一方面，在形式上國家的組織是由民主規則所決定，另一方面，國家權力的物質「內容」則受制於其必須以連續不斷之積累爲必要條件；在這樣

的國家權力之構成條件下，爲了實質上資本積累的不斷實現，政權正當性在形式上即需要從民主的方式來獲得⁸²。

下一章將敘述現今環評制度運作成效的量化與質性分析，此將突顯出現行環評法在實踐上的種種弊端與問題，而本文認爲，這些制度上的實踐問題事實上正是上述兩大發展脈絡下所反映出來的結果，尤其是開發主義至上與技術官僚本位的思維模式促使外在的政、經力量扭曲、抑制了這套法律所應發揮的制度功能。這種將環評制度之問題置於台灣特殊之政治與社會發展脈絡來予以探討的方法，也許能提供法院審查態度上的一個思索，以求能藉由司法判決的方式來進一步回應本土之社會需求。



⁸² 劉亦棻，〈歐斐(Claus Offe)的民主觀—政治社會學的分析與研究〉，前揭註 79，pp.31-33。

第四章：環評制度運作之分析與法院系統之回應

4.1. 前言

一部法律制度運作之成敗的因素，不僅在於制度本身設計的問題，亦會連帶牽涉到該國的政治、經濟與社會脈絡，當一部制度鑲嵌進一國本身特殊的脈絡情境時，通常會導引出不同的運作成效與態樣，環境影響評估法亦是如此，因此，若能站在對國家的政治、社會理解之基礎上來認知制度的運作情況，通常即可以找出制度運作弊端的根源，再予以進行規範面的修正。

在這樣的認知下，本文第三章即是從環境運動、政府與專家三方的互動觀察著手，並藉由兩個理論視角來勾勒、描繪出台灣自身特有的政、經、社脈絡，這樣的理解基礎正是作為我們進一步去認知環境影響評估制度運作問題的重要結構，也就是說，當今學者所對環評制度施行以來進行的質性與量化研究，並指出的制度問題及批判，事實上可以在第三章所闡述的政治、社會發展脈絡中予以理解。因此，站在第三章的研究基礎下，第四章將從學者關於環評制度的實證分析著手，來勾勒出環評法整體的制度問題，並將其問題置於台灣的本土脈絡下加以理解、分析，最後則指出，司法審查作為捍衛制度尊嚴與施行成效的關鍵環節，從司法控制的角度來建構、論述法院所可能有的適切回應態度及審查方法(此為第五章內容)。

在本章中，第一部份將先從環評審查的通過率實證結果進行敘述，第二部分則是從學者對環評委員的訪談進行觀察，而第一部份的統計數據與第二部份的質性訪談內容，這兩個部分的實證材料的結合觀察將可初步提供我們整體上環評運作制度問題的圖像，第三部分則就實證分析所產生的圖像再與學者關於環評制度的文獻探討以及本文蒐集的環評個案資料加以互相關照、印證，進一步歸納出整體上環評制度的問題，並置於台灣本土脈絡下予以理解，最後則從司法回應的角度指出第五章的論述內容：法院應如何藉由司法控制功能來捍衛環評制度的尊嚴。

4.2. 環評審查之量化分析

我們首先觀察環評審查結論之情形，陳俊隆就 1998 年至 2006 年間中央與各及地方政府共受理之 1289 件環評審查案進行統計，得出審查結論之分佈情形如下表；葉俊榮、張文貞教授則再從環保署統計資料庫針對 2007 至 2009 年之環評審查案件進行補充整理，如下表所示：

1998-2009 年中央與各級地方政府環境影響評估說明書審查結論⁸³

年份	總案件數	通過	有條件通過	進入二階審查	否決	其他	撤回
1998	176	0	127	10	5	17	17
1999	246	5	150	13	13	50	15
2000	174	2	112	10	16	27	7
2001	176	1	137	7	12	12	7
2002	117	4	82	2	8	15	6
2003	105	0	77	2	9	9	1
2004	129	0	108	2	9	9	1
2005	120	2	93	2	12	8	3
2006	110	1	84	1	11	10	3
2007	137	0	114	1	5	14	3
2008	128	0	107	1	1	15	4
2009	108	1	87	6	1	10	3
總數	1726	16	1278	57	101	200	74
百分比	100%	0.92%	74.04%	3.30%	5.85%	11.58%	4.28%

(資料來源：陳俊隆；葉俊榮、張文貞(2010)；作者合併資料)

上表顯示，總案件數 1,726 件中，通過與有條件通過之比例總共佔了 74.96%，而僅有 3.3% 的案件量會進入第二階段環評，顯見大多數的案件在第一階段環評即被決議通過或有條件通過，能進入第二階段環評而採行公民參與的案

⁸³ 本表引自葉俊榮、張文貞，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究考核委員會委託研究報告，p.34，2010 年 6 月(計畫編號：RDEC-RES-098-007)。1998-2006 年之資料則見陳俊隆，〈由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐〉，生態台灣季刊第二十一期，at：<http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>。

件相當稀少⁸⁴。

至於在 1998 年至 2009 年之間進入第二階段環評之案件，其審查結論如下表所示：

1998-2008 年第二階段環評中央與各級地方政府環境影響評估說明書

審查結論⁸⁵

年度	總計 (件數)	通過審 查(件 數)	有條件 通過審 查(件 數)	認定不 應開發 (件數)	其他處 置(件 數)	內容、資 料、格式 不符退 件(件 數)
1998	30	1	28	1	0	0
1999	22	0	20	0	2	1
2000	14	0	12	2	0	0
2001	11	0	9	2	0	0
2002	2	0	2	0	0	0
2003	5	0	5	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0
2007	2	0	1	0	1	0
2008	0	0	0	0	0	0
合計	86	1	77	5	3	1
百分比	100%	1.16%	89.5%	5.81%	3.48%	1.16%

(資料來源：陳俊隆；葉俊榮、張文貞(2010)；作者合併資料)

上表顯示總計 86 件進入第二階段環評程序之案件中，通過與有條件通過的比例佔了 90.66%，認定不應開發件數則為 5.81%，顯示有相當高之比例的案件會通過環評審查。

⁸⁴ 依我國環境影響評估法之設計，僅有第二階段環評程序方有公民參與程序機制之設計，參見環評法第八條、第十條至第十二條。

⁸⁵ 本表引自葉俊榮、張文貞，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究考核委員會委託研究報告，p.36，2010 年 6 月。1998-2006 年之資料則見陳俊隆，〈由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐〉，生態台灣季刊第二十一期，at：
<http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>。

此外，若統計第一階段與第二階段環評被通過或有條件通過之總案件數，可得出1,372件，亦即1998年至2009年總案件量1,726件中，會有接近八成(79.49%)的案件會通過或有條件通過。若將觀察範疇限縮在環保署之環評審查結論分佈情形，則如下表：

1996-2008 年環保署環評案件審查結論⁸⁶

結論內容	總計（件數）	百分比
第一階段通過	420	73.29%
進入第二階段審查	27	5.02%
第一階段不通過	27	5.02%
第一階段其它處分	16	2.97%
第二階段審查		
第二階段通過	30	5.58%
第二階段不通過	4	0.74%
第二階段其他處分	0	0%

若僅單純觀察環保署之環評審查情形而言，其案件通過比率亦相當高，於第一階段環評程序即被通過者佔了73.29%，若再加計第二階段環評程序通過之案件數，則可得出環保署審查之環評案件的通過機率为78.87%。

上述的統計結果，指出實務運作上開發案獲得環境影響評估通過的機率高，無論是第一階段環評或是第二階段環評皆有超過七成的通過或有條件通過的機率，事實上，從環評法的制度功能在於提供程序機制，使人民、專家與政府得進行風險溝通的機能來看，即使環評結果擁有高度的通過率尚不能充分印證環評法在施行上出了問題，關鍵仍在於：環評案在擁有高度的通過率之情況下，其是否在實質審查內涵中實踐了公民參與以及風險溝通的制度精神？

現行環評法所設計的公民參與管道有公開說明會、現勘及公聽會三者，若進一步觀察環評制度之公民參與情形，將可看出這部法律關於風險溝通與民主參與的實踐程度，如下表所示：

⁸⁶ 本表引自葉俊榮、張文貞，《環境影響評估制度問題之探討》，前揭註83，p.38。

1996-2005 年環評法公民參與之實踐情形⁸⁷

項目		公開說明會	現勘	公聽會	合併會
有舉辦	百分比% (個數)	12.7(56)	3.6(16)	5.0(22)	3.4(15)
沒舉辦	百分比% (個數)	87.3(384)	96.4(424)	95.0(418)	96.4(425)
民眾發言 次數	平均數	3.18	0.83	4.33	2.56
民意代表 發言次數	平均數	3.50	0.92	3.47	2.56

上表顯示台灣在環評之公民參與程序的實踐上似乎並不理想，即使最常採行之管道「公開說明會」，有舉辦之案件亦僅佔了 12.7%，現勘為 3.6%，公聽會為 5%，現勘與公聽會之合併會則為 3.4，本文以為這與多數案件在第一階段環評即被通過或有條件通過有關，以致公開說明會舉辦之次數相較於現勘與公聽會而顯得偏高⁸⁸，且民眾無法在第二階段環評程序中進行較為充分的程序參與，因此綜合而言，環評法雖然是台灣目前唯一擁有公民參與程序的事前風險評估機制，但統計數據卻顯示，若綜合「接近八成的環評案件在第一階段即被通過」以及「十分偏低的公聽會、現勘與公開說明會之舉辦情況」兩項實證資料，似乎顯示出環評法之公民參與機制的執行成效十分有限，制度精神及功能並未在實務運作上獲得充分的實踐。

⁸⁷ 轉引自李佳達，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，p.25，2009年6月。原文請參見邱玲裕，《專業、民意與環境影響評估：環保署中央開發案例之內容分析(1996-2005)》，國立政治大學公共行政所碩士論文，2007年7月。

⁸⁸ 依環境影響評估法第七條第三項規定，即使審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位仍應舉行公開之說明會。

4.3. 環評委員之訪問調查—環境影響說明書之實踐情況

上述小節的實證資料，顯示了實務運作上，環評審查結論呈現出「高比率的環評案件在第一階段即被通過」以及「十分偏低的公聽會、現勘與公開說明會之舉辦情況」的結果，這樣的實證結果似乎表示了環評法在公民參與以及風險溝通的制度精神並未獲得理想的實踐。在這一小節，將再藉由學者對環評委員的訪談分析，使得我們在前述的數據理解下，能進一步的深入檢視環評審查的運作實景，尤其是，環境風險評估過程中最為關鍵的要素是資訊的透明與公開，唯有在確保資訊透明並且避免資訊不對稱的情況下，方有促進實質、良性的風險溝通之可能，而環評法中環境影響說明書的製作與呈現即承載著資訊透明的功能。

環境影響說明書是由開發單位在規劃時依據環境影響評估作業準則所撰寫，並且於申請許可開發行為時，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審查⁸⁹，而在實際運作上，環說書通常是由開發單位委託顧問公司或相關團體來進行評估與撰寫。環說書是整個環境影響評估程序上重要的審查底本，環評委員會藉以評估開發案所造成的生態、健康、環境等風險，因此環說書在實際運作上是否能客觀、充分的揭露相關的環境影響、衝擊之評估資訊，會影響到整個環評程序是否達到資訊充分公開，以及在公民參與上是否能促成充分之風險溝通、理性思辯等重要面向，緊緊的關涉到環評法是否能發揮其制度上及程序上之功能。

李佳達以環保署第六屆全體專家學者環評委員為問卷施作對象，母體樣本數總共十四人，共回收八份問卷，回收率為57%，問卷內容分別針對目前環境影響評估審查過程進行調查，包含了環境影響評估說明書製作、審查獨立性等面向⁹⁰，本文擷取其中重要者，敘述如下。

首先，關於開發單位所提之環說書是否會有預設立場，對於環評委員施行問

⁸⁹ 參閱環境影響評估法第六條、第七條。

⁹⁰ 李佳達，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，p.39，前揭註 87。

卷訪問結果如下表⁹¹：

B2	當您閱讀時是否曾感覺環說書有預設立場？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B2	1	1	2	1	1	1	2	1
	其他意見							
E2	對於爭議事項、污染量、替代方案及對環境所造成的影響常是回答微乎其微或輕描淡寫帶過。							
E3	應該不是「感覺」，而是既然開發單位要送案件，當然是希望過，否則為何要花錢做環評							

E1~E8 代表八位願意接受問卷調查的環評委員，而八位環委所填寫之分數平均為 1.25，顯示他們認為環說書存有預設立場的情況是介於「總是如此」以及「時常如此」之間，而且較偏向於「總是如此」。似乎顯示了開發單位爲了要促使環評過關，因此無可避免會帶有預設立場來提供環說書。

而關於環說書所提供之資訊及內容的調查情形，如下表所示⁹²：

B3	您是否曾遇過環說書資料內容有明顯錯誤的情形？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B3	1	2	2	2	2	2	3	3
	其他意見							
E2	以台電大林電廠更新改建計畫環說書爲例，台電大林廠提出10 年前向地方主管機關申請的許可排放量與開發後實際排放量來相比，兩者差距不大，開發單位表示開發後污染程度降低或輕微，卻不提近年來該							

⁹¹ 本表引自李佳達，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，p.49，前揭註 87。

⁹² 前揭註 87，p.50。

	廠實際的排放量遠低於當年的許可量，有明顯欺瞞真相且誤導讀者，相信更新後空污會獲得改善。
E3	多數開發單位在被指出錯誤時會改正，但也有堅持'錯誤'是正確的。但也居然可以通過。
E8	錯誤不多，但是關鍵資訊經常被有意無意忽略不提。

本題之平均分數為 2.13，偏向「時常如此」，亦即整體而言受訪環評委員傾向認為環說書「時常」存有明顯錯誤之情形，而 E2 環委更以台電大林案為例說明環說書有明顯欺瞞真相且誤導讀者之情事存在，E8 受訪者亦表示關鍵資訊經常被有意無意忽略不提。

即使開發單位在環說書提交時會出現如上述的諸多資訊隱匿及錯誤的狀況，然而在環評委員的審查過程中仍可就環說書的疑義之處要求開發單位補件說明，因此，若進一步觀察開發單位在環評委員要求後對環說書之說明及補充情形，其訪問結果如下表⁹³：

B5	若遇到環說書有明顯不符或錯誤，是否會要求開發單位進行說明？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B5	1	1	1	2	1	1	1	1
	其他意見							
E2	但囿於環保署訂定環評會開會的次數，及開發單位技術性迴避實質問題，雖有環說書明顯不符或錯誤之處，有時也無法得到真確的回覆。員不要堅持，或是承諾以後補件。							
E3	有時是置之不理，但是主管單位或許因為有「業績」壓力，常常會要求委員不要堅持，或是承諾以後補件。							
E4	但有時很無力，因為環評案是共識決。							

⁹³ 李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，p.52，前揭註 87。

B6	承上題，一般來說，開發單位回答是否能解決您的疑慮？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B6	4	4	4	3	2	4	2	3
	其他意見							
E2	開發單位對於關鍵爭議性的問題，常是含糊其詞、隱瞞真相或是避重就輕的回答，引用的數據、調查報表、模擬的結果通常採用對其有利的部份。							
E3	多數回答屬於實問虛答，沒有針對問題，但是都有答覆。							
E4	小案子可以，大案子很難。							

關於受訪環評委員是否會要求開發單位進行說明之問題，平均分數為 1.13，亦即偏向於「總是如此」，然而在開發單位的回覆情形是否能解決環評委員之疑慮的問題上(B6)，該問題的平均分數為 3.25，介於「普通」與「很少」之間，而偏向於「普通」，亦即環評委員儘管會「總是」要求開發單位對環說書進行說明，但得到回覆並能解決疑慮之情形通常僅為「普通」，似乎仍存在著資訊落差之情況，尤其值的注意的是，八位回答 B6 問題之受訪人員中，就有四位是回答「很少如此」，E2 委員更認為「開發單位對於關鍵爭議性的問題，常是含糊其詞、隱瞞真相或是避重就輕的回答，引用的數據、調查報表、模擬的結果通常採用對其有利的部份」，E4 委員則認為小案子尚可以，但大案子則很難，似乎顯示具爭議性之重大案件要得到開發單位清楚之說明與資訊提供是困難的事情。

綜合上述的訪問及調查結果，顯示了環說書在實際運作情形上，通常都存有開發單位的預設立場(平均分數為 1.25，偏向「總是如此」)，且環說書的內容時常具有明顯錯誤之情形(平均分數為 2.13，偏向「時常如此」)；儘管受訪之環評委員表示其總是會要求開發單位應針對有疑慮之地方進行說明，但所得到之答覆

能解決其疑慮之情形僅為普通(平均分數為 3.25，偏向「普通」)，且八位受訪者中就有四位認為能解決其疑慮之情況「很少」(很少如此)。這樣的統計結果，似乎顯示了環說書在資訊提供並促成充分理性溝通的功能未能發揮，事實上這有其制度設計上的缺陷，本文後面會再進行討論。

4.4. 環評制度問題與分析

4.4.1. 環評制度問題整體勾勒

若綜合 4.2 以及 4.3 小節關於台灣環評制度之運作的計量結果，在這些數據的結合觀察與詮釋下，我們可以初步描繪出整體上環評制度的運作圖像與弊端，而藉由此些統計數據的觀察，可以進一步的連結到學者關於環評制度的文獻探討，透過該文獻分析及實證數據的佐證，來掌握整體環評法運作的樣貌及制度問題。

A. 實證數據的詮釋

首先，關於環評審查結論分佈及公民參與情形部分，1998-2009 年中央及地方之環評總案件數 1,726 件中，通過與有條件通過之比例總共佔了 74.96%，而僅有 3.3% 的案件量會進入第二階段環評，顯見大多數的案件在第一階段環評即被決議通過或有條件通過，能進入第二階段環評而採行公民參與的案件相當稀少，若僅觀察環保署之環評審查情形，其案件於第一階段環評程序即被通過者佔了 73.29%，比例亦相當高。此外，關於環評程序之公民參與情形，即使最常採行之管道「公開說明會」，有舉辦之案件亦僅佔了 12.7%，現勘為 3.6%，公聽會為 5%，現勘與公聽會之合併會則為 3.4，本文以為這與多數案件在第一階段環評即被通過或有條件通過有關，以致公開說明會舉辦之次數相較於現勘與公聽會而顯得偏高⁹⁴，且民眾無法在第二階段環評程序中進行較為充分的程序參與，因此綜合而言，環評法雖然是台灣目前唯一擁有公民參與程序的事前風險評估機制，但統計數據卻顯示，在接近八成的環評案件在第一階段即被通過之情形下，

⁹⁴ 依環境影響評估法第七條第三項規定，即使審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位仍應舉行公開之說明會。

以及十分偏低的公聽會、現勘與公開說明會之舉辦情況，顯示環評法之公民參與機制的執行成效十分有限。

若進一步觀察環說書之運作情形，上述之調查結果顯示，環說書在製作時通常都存有開發單位的預設立場(平均分數為 1.25，偏向「總是如此」)，且環說書的內容時常具有明顯錯誤之情形(平均分數為 2.13，偏向「時常如此」)，而 E2 委員更以台電大林廠案為例認為環說書有明顯欺瞞真相且誤導讀者之情事，E8 委員亦認為環說書之關鍵資訊經常被有意無意忽略不提；儘管受訪之環評委員表示其總是會要求開發單位應針對有疑慮之地方進行說明，但所得到之答覆能解決其疑慮之情形僅為普通(平均分數為 3.25，偏向「普通」)，且八位受訪者中就有四位認為能解決其疑慮之情況「很少」(很少如此)。這樣的統計結果，顯示了環說書在資訊提供並促成充分理性溝通的制度功能十分有限。

若將「環評審查結論」、「公民參與情形」以及「環說書之確實性」三個重要的統計結果合併觀察，事實上可以清楚看出台灣目前在環境影響評估程序之運作上，有幾點重要問題：首先，案件在第一階段環評之通過率高的情況下，許多案件之民眾參與皆付之闕如，導致人民在幾未獲得風險溝通之參與機會下，開發案即告確定。再者，儘管環評審查擁有判斷開發案是否具有對環境產生重大影響之虞、而決定是否應進行第二階段環評的權限，在第一階段之案件高通過率的情況下，也許可以說在環評審查之專業判斷下，這些案件皆無對環境重大影響之疑慮，所以不必進入第二階段審查程序，然而，若觀察實際運作之審查程序本身，我們將會發現在程序運作上有許多的盲點，**導致一項審查結論是可能在諸多缺陷的狀況下審理出來**，其中一項重要的觀察指標即是環說書制度，因為其承載著資訊公開與理性、專業溝通的機能，但前面已敘述之調查結果卻顯示，環說書在實際運作上卻存有開發單位的預設立場、且內容時常具有明顯之錯誤以及欺瞞真相及誤導讀者之情形，這項調查結果使得我們不禁產生一個疑慮：若環說書是環評審查上的重要底本，並影響案件是否能進入第二階段環評(參閱環評法第七條、第八條)，那麼在其現實運作已產生諸多弊病的情況下，開發案之環境、

生態、健康等諸多風險能否獲得適當且充分之評估？事實上，**這個疑慮本身就是對環評審查之程序運作機制上的疑慮**，不僅關乎程序理性本身，亦關乎其後所審理出之結論，此亦為法院需要加以監督並應予以適當審查、介入的範疇。

B. 制度運作問題

藉由上述實證數據的詮釋與分析，我們可觀察得出環評法在公民參與以及風險溝通的制度精神上並未獲得充分實踐，而數字所呈現出的問題圖貌，事實上也相當程度佐證了學者過去在環評法文獻研究上所進行的制度批判，在此將上述實證研究的觀察結合學者的文獻分析，來進一步勾勒出環評制度運作問題的整體輪廓。

由於環評法整體之制度核心在於程序參與以及風險的評估與溝通，因此若歸納學者關於環評法的制度研究，會發現其主要的探討中心在於程序理性以及公民參與之上，並以此來決定制度運作的成效，而程序理念與參與的實踐又勢必與「資訊的開放與透明」息息相關，因此關於環評制度的批判，可以區分為「資訊扭曲、隱匿」以及「程序參與及正當性不足」兩個面向來觀察。

a. 資訊的扭曲及隱匿--環說書之制度弊端

在環評程序中，資訊的開放與透明首要取決於環境影響說明書的製作，然而在現行制度將環說書的製作交由開發單位執行的設計下，會造成資訊隱匿以及扭曲的盲點。如同學者徐世榮指出，實務運作上，開發單位往往將環說書委託由顧問公司來製作，問題在於，顧問公司受人之託，其所製作之環說書會明顯傾向開發單位之利益，導致環說書對於關鍵資訊之揭露往往遭受扭曲或刻意隱瞞，並形成了知識不對等之情況，對一般民眾固然造成了對話上的障礙，甚至環境、公民團體與專業的環評委員也可能難以跨越這障礙，因此其建議環說書的製作應交由環評委員會來進行，或者在維持現制下，另外應額外賦予地方社區及地方政府製

作環說書的權力⁹⁵。

學者對於環說書制度設計的批判，事實上正好吻合李佳達關於環評委員訪談的數據分析所顯示的盲點。事實上，環說書的制度設計不良，不僅是開發單位在製作環說書上會產生預設立場與利益衝突，更造成了環評委員在審查程序上常會面對資訊不公開、被隱瞞、扭曲等困難，形成了專業審查與對話上的障礙，這也顯示出了科學與知識的人為操縱性，常可以因為主觀立場之不同而在探測方法、研究範疇等面向遭到介入，甚至是武斷地隱瞞、造假資訊，這也是現代風險社會所批判的矛頭之一，並形成了周桂田教授所稱的風險隱匿與遲滯型社會。因此在審查程序上引入不同之知識社群、環境團體以及當地居民(其有無可取代之在地生活經驗)就有其必要性，並透過相當程度的導正資訊不對稱、隱匿之情況來促成更充分的風險溝通與程序參與。徐世榮教授甚至認為，統計上會有這麼高的「有條件通過」機率(上述所列的機率為 89.5%)，主因乃是在於資訊幾乎完全由開發單位所掌握，環評審查委員會僅能根據開發單位所提供的資訊進行消極審查，在缺乏主動性的情況下只好選擇相信顧問公司⁹⁶。

b. 程序參與及正當性不足

王迺宇教授對於公民參與不足之處則指出，第一階段環說書的製作民眾完全沒有參與空間，僅事後被告知，如進入第二階段環評，三十日後即馬上舉行第二階段環評的公開說明會，短時間內要將民眾組織成為能發揮影響力的團體，有其困難⁹⁷；此外，2003 年 1 月 8 日環評法修正公布後，將第二階段環評所應採取的聽證會改為公聽會，弱化了整體民眾參與的強度，以及最後行政決定的正當性基礎⁹⁸；再者，如果第二階段環評通過，此時目的事業主管機關會從原來評估程序第二線的地位，突然躍居具有決定是否給予開發許可的主導地位，但此時民眾對其決策並無參與機制，無法與目的事業主管機關的環境價值理念展開互動與對

⁹⁵ 徐世榮、許紹峰，〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉，前揭註 1，pp.122-123。

⁹⁶ 前揭註，p.123。

⁹⁷ 王迺宇，〈永續發展下之無牙老虎？—我國環境影響評估法的檢討〉，前揭註 4，p.96。

⁹⁸ 王迺宇，前揭註 4，p.100。

話。⁹⁹

其中，關於聽證會修改為公聽會的部分，確實弱化了整體程序參與的強度與密度，然而，程序參與的不足更表現在僅有 5%的環評案曾舉辦公聽會的統計上，顯示了癥結點不僅出現在靜態的制度面設計上，亦在於制度外的力量干預以及人為操作性上。

葉俊榮與張文貞教授即針對環評制度在公民參與、程序正義不彰以及所做成之環評結論不受信賴等弊病進行檢討時指出，最根本的病因在於環評法採取了集中審查制與否決權制，造成環境主管機關承擔過重的制度外之政治壓力與決策責任，因而導致環評程序之運作容易受到外在力量的扭曲，而環評法 14 條之否決權設計亦使原本僅屬於程序事項之環境影響評估有了「通過」獲「不通過」的問題，造成環評程序成為各方角力的戰場¹⁰⁰。因此在制度興革之方向上，兩位教授指出，為使開發行為目的事業主管機關能切實關懷環境，應由各決策機關承擔環評之責任，並且修正環評法第 6 條，使開發單位繳納規費，並由各主管機關委任顧問公司進行環境影響說明書之撰寫；且應刪除第 14 條之否決權規定，以落實各機關應本於行政程序法綜合考量各種事項來作成行政決定¹⁰¹。

4.4.2. 置於台灣本土政治、社會脈絡下的制度問題理解

從實證資料來看，我們可以觀察得出現今環評制度運作呈現出「高程度的通過比率」、「相當低程度的參與機制啟動(例如公聽會之舉辦)」以及「審查程序中資訊遭受隱匿、扭曲情況嚴重」的運作圖像，基本上，這樣的運作圖像其實顯示了環評法之風險溝通及公民參與的制度機能核心並未獲得充分實踐，而對於這現象的解釋，固然可以透過制度內之設計盲點的角度來加以進行，其中重要者包括

⁹⁹ 王迺宇，前揭註 4，p.101。

¹⁰⁰ 葉俊榮、張文貞，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究考核委員會委託研究報告，p.144，2010 年 6 月。

¹⁰¹ 葉俊榮、張文貞，前揭註，pp.181-182。值得一提的是，有論者認為個案環評(EIA)由於僅能評估單一之開發案，因而無法針對「累積性影響」加以評估、檢核，再者個案環評的評估時機往往太晚，在上位政策決定後方才進行影響評估，導致不論在參與或是風險評估上都遭受限制，因而有提倡政策與計畫環評的議論，參閱呂雅雯、黃錦堂、於幼華，〈永續發展理念下的環境影響評估制度〉，環境工程會刊第 10 卷第 2 期，pp.105-107，1999 年。

環說書交由開發單位製作的制度設計導致了資訊受到扭曲或隱匿的盲點，並造成極高比例的開發案獲得有條件通過的現象；或者集中審查制以及否決權制的設計導致主管機關環保署承擔過重的政治壓力，並且使目的事業主管機關得以並且使目的事業主管機關得以躲在幕後，規避程序及風險的參與及溝通。

然而本文欲進一步說明的是，這不僅單純是涉及到制度設計問題而已，實務運作的缺陷以及制度精神遭到嚴重扭曲的現象，更應置於台灣本土之政經脈絡下予以理解，環評運作之問題仍需要回到此一總體脈絡中來予以解釋。事實上，即便制度設計本身出現問題，但在實務上環評審查程序中尚有兩位重要角色能加以把關，其一為主管機關，即環保署，另一位則為目的事業主管機關，前者可以主導許多重要程序細節，後者則是可以在其權責範圍內提供專業資訊以協助審查，即使環說書制度在設計上有所瑕疵，但兩者在其權限內皆可以適當彌補，但是從李佳達對環評委員的深度訪談中，我們卻會發現環保署與目的事業主管機關並未發揮其程序彌補的功能，甚至其本身就是環評制度功能未能發揮的重要因素。以目的事業主管機關而論，一位環評委員就以苗栗科學園區之環評案為例，談到本來自來水公司代表反對開發，不可能供應科學園區所需之用水量，但經過政治運作後隨即改口：

「你想想看水利署，他在多少年前提出來我們總用水量不再增加，沒兩年就打破掉啦，而且它的上位的指導綱要每幾年就換，哪有人這樣子，這個很難啦每年都在變動的，你看苗栗很好啊，苗栗他們要蓋一個科技園區，那天自來水公司一個不知狀況的年輕小子來說他反對開發這個案子，因為自來水只剩下三百九十立方公尺的容量，可是園區要兩萬七千噸，那兩萬七對三百九十差多多？連零頭都…可是那天他們苗栗縣政府竟然殺到那邊去，他跟我講說自來水公司說已經沒問題，你能說什麼？他就說我要去蓋水庫。¹⁰²」

(080402B-1)

而以環評之中央主管機關環保署而論，環評委員在深度訪談中亦有諸多對其

¹⁰² 李佳達，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，p.70，前揭註 87。

不滿之處，尤其是環保署本應站在環境保護優先之理念，卻被強勢之經建單位之政治力所引導、介入，一位環評委員更指出，環保署曾技術性地將一件已被專案小組否決的國營事業開發案予以撤案，避免經大會審查後產生形式法律效力之否決決議¹⁰³：

「你怎麼可以准一個國營事業單位被認定不應開發，專案小組做決策後，在大會的時候就請他撤案？這多離譜？……。像這個案子，他是沒有規定他不可以撤，但是，好，你要撤案你要講，他現在又要重新辦環評又要重新來，你撤案你只能提替代方案阿，應該這樣要求他才對，那他現在重新二階再送，這是什麼玩意兒？你等於是環保署縱容一個國營事業破壞環評制度，現在是民間的開發單位很笨他沒有想到，以後認定不應開發全部撤案重提就好。」(080409C-1)

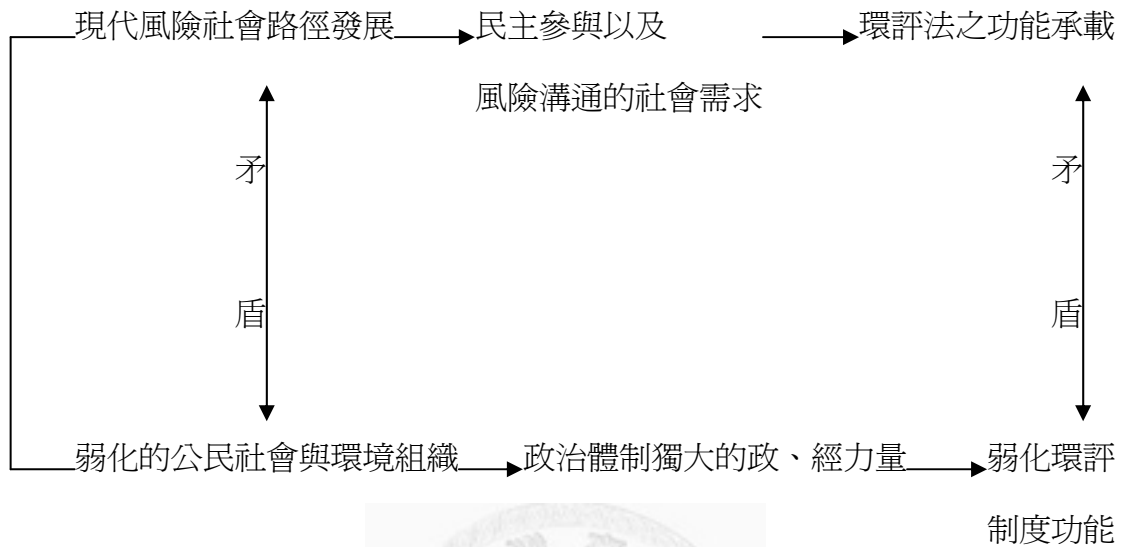
上述之深度訪談充分顯示出環保署與目的事業主管機關不但未在其權責內導正環評程序之審查，反而透過政治力來介入、扭曲整體程序運作，來試圖主導環評審查結論，本文認為，這現象已超越制度設計之技術問題，而必須回歸台灣本土之政經脈絡下予以理解，亦即從威權時代以來的開發主義，至台灣民主化後仍持續成為民主政府鞏固其權力之手段，政治、經濟力量仍在政治決策體制上呈現獨大、其他多元理性—諸如環境理性、生態理性、倫理理性等—被壓抑之局面，即使民主化後言論、集會與結社自由開始受到法律保障，但是此一自由主義意義之自由仍帶有階級差異與社會資源控制多寡之影響，尤其環保團體因為在資源上的不足以致難以與開發單位、企業取得資訊上的抗衡，而使得開發單位在環評審查上往往站在有利之位置，此一弱化之公民社會、獨大之政經力量的脈絡發展，連帶滲透入環評程序之操作，使得中央主管機關環保署及目的事業主管機關不斷受經建單位及政治力之影響，在敏感或重大之開發案上盡量予以「護航」，務使環評審查能過關，此一發展結果即連帶導出程序理性遭受扭曲、破壞之景況。

總體而言，我們仍可藉由第三章所呈現的政治與社會互為矛盾的發展脈絡，

¹⁰³ 李佳達，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，p.81，前揭註 87。

來理解此一現象：

兩個互為矛盾的脈絡發展圖：



上面圖表顯示，台灣社會是朝現代風險社會的路徑持續發展，從 1980 年代連續不斷的環境抗爭運動發展以來，民眾對於風險意識的感知意義及文化已形成了重要的轉變，並從專家威權的壓制中獲得逐步的解放，因而科學與理性不再是不破的真理，其背後其實代表著價值與意識型態的選擇，甚至有遭受政治力干預的可能，因而發展出風險溝通與民主參與的需求，此時亦成為環評法的關鍵制度核心與功能承載。但另一方面，在全球化風險演進過程及經濟競爭關係中，台灣處於新興工業國家的角色，使其呈現出政治、經濟理性與科學次系統獨大的局面，導致開發主義至上的發展邏輯以及「科學理性」作為說服、掩飾的工具手段主導著政治決策體制，並進一步的造成環評制度的精神及功能無法獲得適切發揮，政治力與經濟力的外在干預明顯可見。

從台灣本土脈絡進行這樣的理解，事實上可以從環評個案的審查發展軌跡中獲得印證，本文挑選曾備受爭議的中科案及國光石化環評案，來觀察其審查程序過程受到政治力干預的情形：

A. 中科環評案

以中科環評案為例，其環評審查過程中受到外在政治力干預的情形即不斷出

現，例如 2006 年民進黨政府執政時，行政院不但指示本案環評程序應「限時」處理，當時民進黨籍四名台中縣選出的立法委員亦表示，「行政院依環評法規定對環保署責成中科依限處理程序並無不妥，他們支持政府推動中科計畫，並完全同意環評委員建議成立監督小組強化監督本案，希望早日完成環評，共創雙贏」，然而，當時卻有環保署九名環評委員聯合發表聲明，譴責行政院高層干預中部科學園區的環評審查¹⁰⁴。後來二次政黨輪替國民黨重新取得執政權後，亦延續力挺中科三期開發案的基調，當行政院面對法院裁定該開發案應停工時，院長吳敦義先生即公開質疑，基於信賴保護原則不能讓廠商無所適從而遭受停工的損失，因此行政院支持國科會向最高行政法院提出抗告¹⁰⁵；甚至當國科會定調「法院裁定效力依法應不及於當事人以外之第三者」下「停工不停產」時，環保署卻表示「有責任加快本案環評速度」，並立即召開第 7 次審議會，而面對行政部門厚開發單位而薄當地民眾，后里鄉居民再度北上抗議，要求環保署守法¹⁰⁶。

B. 國光石化環評案

國光石化開發案亦擁有類似的現象，2008 年時副總統蕭萬長先生邀宴國光石化投資股東，強調國光石化投資案是國家政策，非做不可，表達政府全力支持此案的決心，隨後並表示本開發案有牽涉到跨部會的事項，由朱雲鵬全權負責，如牽涉到工業局或經濟部能夠決解的事情，則由經濟部常務次長施顏祥負責，如果朱雲鵬、施顏祥都無法處理，則由他親自出面¹⁰⁷；言下之意似乎在說國光石化的環評程序只是一個必經的、形式化的過程，最後一定力保結果得以順利通過。甚至 2009 年時行政院將振興經濟擴大公共建設視同救災，為確保政府已擬定的重大投資案(包括國光石化)能順利推行，報載「行政院政務委員朱雲鵬……分別會見國光石化總經理曹明、台化總經理洪福源，決議針對國光石化、六輕五期這

¹⁰⁴ 大紀元報，2006 年 3 月 29 日，瀏覽網址：<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/29/n1270049.htm>。

¹⁰⁵ 中評社，2010 年 8 月 4 日，瀏覽網址：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/0/2/9/101402908.html?coluid=93&kindid=3311&docid=101402908>。

¹⁰⁶ 環境資訊中心，〈停工不停產 中科三期加速審查引眾怒〉，瀏覽網址：<http://e-info.org.tw/node/58278>。

¹⁰⁷ 經濟日報，2008 年 8 月 18 日，瀏覽網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/25781>。

兩個重大投資案，壓縮業者及政府的行政作業流程。官員強調，**國光石化環評仍要按照規定通過，只是壓縮時程**。行政院希望透過兩大重大投資案加速動工，有效引導民間投資，活絡整體經濟」¹⁰⁸；爲了縮短國光石化案作業時程，行政院召開跨部會協調，希望業者及行政部門能盡力配合，環保署甚至表示，環評程序已建立專家審查機制及「投降機制」，使得第一次審查會即可視審查狀況而宣布直接進入二階環評，以避免耗費冗長時間在第一階環評，大幅縮短流程沒有問題¹⁰⁹。

中科三期環評案與國光石化環評案是台灣近年來爭議最大的兩件環評案，而這兩件案子皆顯示了環評程序與風險評估運作的背後，強勢的政治、經濟利益不斷的在進行干預，尤其環評程序講求的是透過資訊公開並引入公民、專家的參與，來共同界定風險範疇並執行開發案的風險評估，溝通理性、程序理性是這套制度的精髓所在，然而令人驚訝的是，行政部門卻往往在程序進行以先就公然的發表其價值與政策立場，並透過部會協調方式要求環保單位應加速、縮短環評的流程，只爲了實踐開發案能順利動工的目的，而忽略了爲什麼要實行環境影響評估程序的真正本意。即使進入民主鞏固時期的台灣，仍處處可見強勢的政治、經濟理性在政治決策系統中擠壓環境、生態、倫理等多元理性的現象存在。

¹⁰⁸ 經濟日報，〈搶救重大投資 環評時程縮短〉，2009年3月10日。瀏覽網址：
<http://www.twhg.com.tw/news/newsDetail.php?nID=13995>。

¹⁰⁹ 台灣立報，〈國光石化系列完：箭在弦上 環評已死〉，2009年6月25日，瀏覽網址：
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-18345>。

4.5. 小結

環評法在制度精神與功能上之所以運作成效不彰，除了制度內設計的因素外，更包含了制度外的政治、社會脈絡因素，其可以整理如下表所示：

環評制度運作不彰的原因表：

制度內因素	制度外因素
<ul style="list-style-type: none">● 環說書設計不當● 集中審查制● 否決權制● 公聽會參與強度不足	<ul style="list-style-type: none">● 政、經理性的獨大● 開發主義至上的發展邏輯● 專家與知識霸權● 弱化的公民社會發展

(資料來源：作者製表)

整理出這些因素後，下一個問題是應如何回應與解決？固然，從規範面的修正著手可以相當程度的改變制度運作的形貌，適切的規範修正亦可以有效回應本土發展脈絡的特殊性與需求，然而，法律修正的手段仍舊會遭遇諸多難以掌握的政治因素，甚至即使立法院三讀通過了修正案，其成果是否能如當初所預期的形貌去進行修訂，亦非我們所能掌握。

除了修法的手段之外，事實上，一部制度的精神及功能是否能在實務運作上被展現，尚牽涉到司法部門的監督與控制，若法院能透過個案來形成判決，並形塑出良好的規範解釋與適用，亦能對執行法律的行政部門產生相當的約束力與司法控制效用，進而捍衛環評法的制度尊嚴，中科三期環評案的判決即是當中的典型，因此，法院關於環評案的審查態度與回應的本身就是問題解決的重要面向之一，值得我們進一步的關注，此即為本文第五章的主要內容，亦即法院應如何在台灣本土脈絡及環評制度運作的困境下，作出適當的司法回應及發揮應有的司法功能之問題。

第五章：風險社會下的司法功能建構

5.1. 前言—法院系統關於環評審查之回應

本文前面已進行敘述，當今環評制度運作問題，包括資訊之隱匿、扭曲、公民參與嚴重不足以及政治力干預程序的問題，必須置於台灣之政、經、社發展脈絡予以理解，在這樣的認知架構下，會明白我們所面對的不僅是制度設計問題，而是整體之政治與經濟系統之發展問題，而在此部分本文則欲進一步觀察，法院對於此一發展脈絡的回應為何，這樣觀察之意義其實具備兩個層次的內涵：

第一個層次在於法院對於環評制度理念的捍衛，尤其當環評運作上出現了資訊隱匿、扭曲(環說書設計之弊端)，以及大部分案件在第一階段環評即獲得通過而導致公民參與嚴重不足時，法院作出了什麼樣的具體回應或審查態度。

第二個層次的內涵，則在於當我們認知到環評程序遭受外在政治力及經濟力扭曲的現象其實是台灣本土政治、經濟系統發展脈絡下的產物時，法院系統在環評案件判決的回應層次其實已經提高到對台灣此一政經發展脈絡以及社會需求的回應，而不論法官進行審判時是否有意識到這件事情，亦即當法官之判決發出時，判決本身對於台灣本土脈絡已經具備了客觀化的意義與衝擊，而這樣的情況在環境影響評估案件類型中表現的更為明顯，因為環評案本身之性質帶有相當濃厚的資源分配、經濟發展理念、環境價值以及多元利益團體之衝突等特質，而使得一件具體環評個案背後其實牽動著台灣之政治、經濟與社會發展結構，因此法院在個案之判決，同時已經形成了司法系統對政治、經濟與科學次系統和社會在風險溝通需求的回應，而且此一關於本土脈絡的回應所連結關鍵法律概念即為「行政權正當性」的重省。

在上述兩個層次的內涵下，法院的判決內容可以區分成兩個面向做為重點觀察，第一個面向是訴權之認定問題，亦即誰可以取得訴訟之當事人資格，此會涉及到在環評審查程序中，誰可以基於程序權遭受侵害的理由，而向法院尋求救濟，此點在環評程序充斥著資訊隱匿以及政治力干預的情況下尤其重要。

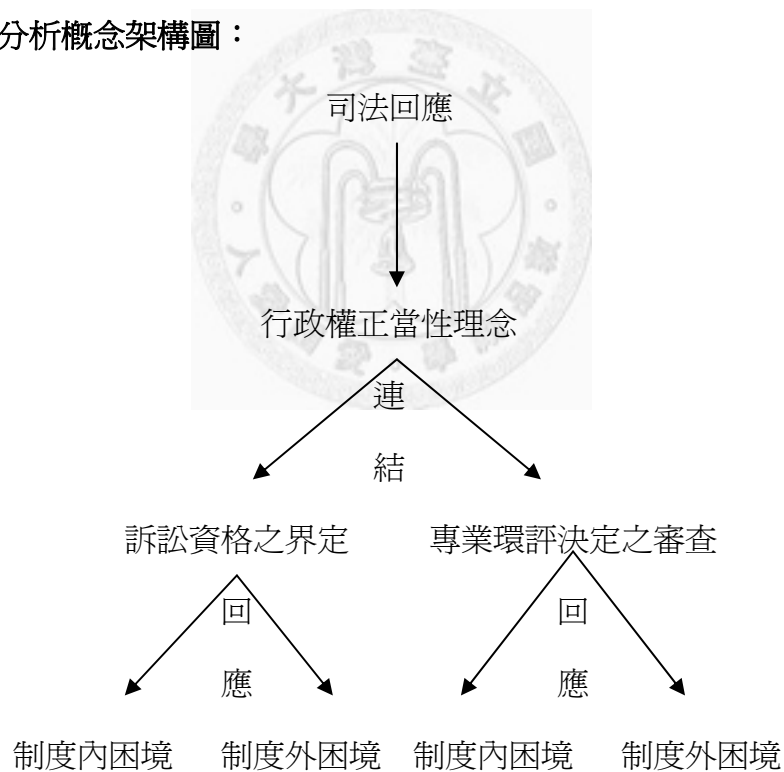
第二個面向的觀察重點則在於法院面對專業行政決定的審查態度，尤其當

專業行政決定是在資訊未充分揭露以及未經過充分之思辯與公民參與程序的情況下作成時，法院是如何加以回應，此會涉及法院能否充分發揮司法控制之功能，來導正被扭曲的環評程序，以達到程序理性與決策理性的理念。

最後，無論是「訴訟資格的界定」或是「法院面對專業環評決定的審查態度」，任何一個面向都會直接涉及到我們如何認知、建構「行政權正當性」的問題，而本文採取的研究途徑，在於跳脫法釋義學的方法論取徑，而是藉由台灣本土政治、社會脈絡的觀察來重新對此一法律概念提出省思與建構，並作為法院判決其實是在回應台灣本土脈絡的重要連結點。

為便於瞭解，繪製上述分析方法的架構圖如下：

分析概念架構圖：



在本章中，第一部份將先從環評判決的討論著手，並藉由對這些判決的分析，來點出應再深入討論的問題點(尤其是訴訟資格以及實質審查態度對於行政權正當性的連結)，應予說明的是，基於對於法院判決的觀察是以「訴訟資格」以及「法院面對專業環評決定」兩大面向著手，因此在判決遴選上，亦是關乎此二個面向較重要的判決，在「訴訟資格之界定」方面，有士林道路變更案以及南盛隆案值得探討；在「法院面對專業環評決定」面向，則有新竹橫山鄉掩埋場案、新店安康掩埋場案以及中科三期環評案值得提出檢討。

本章的第二部分，則是針對第一部份所提出的行政權正當性問題進行反思與論述，在方法上乃是藉由現今公法實踐(包括大法官釋字、法院判決等)所建構出的國家與社會互動想像作為探討出發點，並將此一互動想像與本文第三章所建構、描繪的政治、社會脈絡體系來進行互相觀照，並點出法學所建構的民主想像之盲點為何，作為重新反思行政權正當性內涵的重要基礎。

第三部分，則是站在對於行政權正當性理念內涵重省的基礎上，重新對於法院面對專業環評行政決定時，在「訴訟資格的界定」以及「對專業行政決定的審查態度」兩個面向上，提出檢討與主張，並藉由外國司法判決來進行佐證。

5.1.1. 士林道路變更案與南盛隆案—訴訟資格之界定

參與在環評審查程序的環境團體或居民，當其不服環評審查結論繼而向法院提起訴訟時，所面對的第一個問題就是是否擁有訴訟資格(當事人適格)。法院關於當事人訴權之界定，主要承襲自大法官釋字 469 號解釋所揭示的新保護規範理論，因此，當人民或環保團體欲針對其認為不合法的環境影響評估審查結論進行撤銷訴訟時，即會面對其訴訟是否擁有法律所保障之權利或利益的訴權問題。

行政訴訟法第四條第一項及第三項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。……訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決

定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」現今實務皆認為，當環境主管機關作出環評審查結論，該審查結論屬於行政處分性質，且處分之相對人是開發單位，在這樣的邏輯下，如果人民或環保團體對環評審查結論不服欲提起訴訟，必須以行政訴訟法第四條第三項的利害關係人身份起訴，但如前所述，此一「利害關係人」的身份界定，目前法院皆採取新保護規範理論作為認定標準。

在環評判決中，原告居民或環境團體面對到訴訟資格的障礙，典型的案例為台北士林道路變更案(98 年度訴字第 420 號判決)，本案之原告為居住士林區之當地居民等十人，以及台灣蠻野心足生態協會，因不服被告環評審查會 97 年 7 月 7 日第 73 次審查會作成「本案變更內容對照表修正後通過」之決議，遂提起行政訴訟請求法院應予撤銷，而雙方當事人所爭議的焦點之一，就是原告居民及蠻野心足協會是否擁有當事人適格。

對此爭點，法院認為：

行政處分相對人以外之利害關係第三人，認為行政處分違法損害其權利或利益，固得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟，至是否為利害關係第三人，按最高行政法院 75 年判字第 362 號判例，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，須因權利或法律上利益受到侵害之人，始能以利害關係第三人資格就他人之行政處分提起撤銷之訴；而所謂「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。

在這樣的認定標準下，原則上法院肯認環評法第八至第十二條乃是賦予人民程序權以保障其實體權益，故應屬於「保護規範」，故當地居民理論上得以利害

關係人身份提起行政訴訟，然而在本案中，法院認為儘管原告十名居民居住於士林區內，然而其居住地區並非重劃區內土地，與重劃區距離相距甚遠，亦不具備緊鄰或相鄰之地緣關係，故無法認定該重劃區之開發對其法律上所保護之權利或利益有何侵害，難謂有何法律上利害關係，因此認為該十名原告不具有訴訟之當事人資格。而關於台灣蠻野心足協會之訴訟資格，法院認為，其雖然是經被告准予立案之非法人團體，係以保護台灣環境為設立宗旨之社團法人，但並非被告行政處分之相對人或利害關係人，縱系爭開發案關於挖填土石方量項目經以「變更內容對照表」方式通過之結果，對原告台灣蠻野心足生態協會有其事實上之利害關係，但並無「權利」或「法律上利益」受到原處分之侵害，因此認為該協會當事人不適格而欠缺權利保護之必要。

類似的案例，亦出現於南盛隆案(高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決)，本案原告為東山鄉環境保護自救會，因不符被告台南縣政府經環境影響評估審查委員會議審核通過後，所發佈之「南盛隆興業有限公司乙級廢棄物處理場環境影響差異分析報告」同意核備函，遂提起行政訴訟。而本案的爭議焦點之一亦為原告的訴訟資格問題，就此法院認為：

所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。惟原告之會員與原告在訴訟法上為不同之主體，其會員所得享有之訴訟法上權益，不等於原告可享有之權益；且本件訴外人南盛隆興業公司於台南縣東山鄉○○段 1045 號等 77 筆土地申請興建廢棄物掩埋場，雖可能對周遭居民生活之公共安寧及衛生產生影響，然對原告推動優質生活環境，保護賴以生存之土地及水質之活動，難謂其有何「權利」或「法律上利益」受到系爭行政處分之侵害，故原告既非系爭行政處分之相對人，亦非屬該處分之利害關係人，則其逕行以自己名義提起本件撤銷訴訟，自屬當事人不適格而欠缺權利保護之必要，於法自有不合。

在這樣的論述結構下，法院遂判決原告敗訴，實體事項自不再進行審斷。有趣的是，如果本案原告是將東山鄉環境保護自救會改爲以其內部成員名義來提起訴訟，在本開發案對周遭居民生活之公共安寧與衛生可能產生影響的情況下，也許便能取得法律上利害關係人身份，從而取得訴訟資格。

5.1.2. 新竹橫山鄉掩埋場案—法院面對專業決定決定的審查態度

現今實務上，法院已將環評審查結論視爲是行政處分性質，並屬於專業行政決定範疇，因此即面臨了應如何審查行政機關本於自身專業性所爲的行政判斷之問題，此乃屬於司法權與行政權交界、互動之層次。自從大法官釋字 382、462、553 號解釋以來，對於行政權所爲的專業性決定，司法實務界已建構了一套「判斷餘地」理論，並成爲了司法權與行政權互動的理論標準，其認爲關於不確定法律概念¹¹⁰，行政法院以審查爲原則，但對於高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，而可進行審查的情形則包括：1、行政機關所爲之判斷，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抵觸既存之上位規範；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，作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限；7、行政

¹¹⁰ 例如環評法第八條規定之文字：「前條審查結論認爲對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，……」所謂「對環境有重大影響之虞」，即爲一項不確定法律概念，而留待事後經由行政機關於個案中予以確定。

機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，例如平等原則、公益原則等¹¹¹。

上述之「判斷餘地理論」是現今司法實務界一致用以審查專業環評行政決定的理論基礎，例如中科環評案、新店安康掩埋場案、新竹橫山鄉掩埋場案等著名環評案例都採取此一標準，作為司法審查與行政權行使的互動界線。然而，從案例中我們會發現，即使適用同一個審查標準，對於相同案例、相同事實的具體認定仍會出現南轅北轍的情況，在此就新竹橫山鄉掩埋場案先進行介紹。

在新竹橫山鄉掩埋場案中，本案事實為偉盟工業股份有限公司於民國 92 年 2 月 27 日向被告新竹縣政府申請開發新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處座落於新竹縣橫山鄉之 89 筆土地，提出「一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程」環境影響說明書送審，新竹縣政府先後於 92 年 3 月 11 日辦理現場勘查、召開初審會議、同年 4 月 7 日召開第 2 次審查會後認可作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論，認為本環評案不需進入第二階段環境影響評估程序，原告不服，經提起訴願遭駁回後，遂向台北高等行政法院提起撤銷訴訟¹¹²。

本案原告指摘被告之環評審查結論所依據之專業事實與評估資料有諸多錯誤之處，且有許多重要事項漏未考量，例如開發場址擁有七種保育鳥類，**開發單位之環境影響說明書卻記載無保育動物**；環說書在地質調查表之記載亦與經濟部中央地質調查所之調查有重大出入，該開發地區應為一地質構造不穩定之區域；且開發單位提供之地籍圖顯示場址附近並無人居住，然而其所示地籍圖中央及地政事務所之資料均表明該處附近確有民宅與建地，**開發單位顯然提供不實資料**等。因而，本案爭議的焦點之一就在於環說書所記載的資訊不實或資訊隱匿問題，也是第四章中環評制度問題探討中所一再突顯的弊端。

面對原告之指摘，台北高等行政法院在表明完其採取「判斷餘地理論」的審查標準後，卻認為「被告受理本件環境影響評估之審查過程，先後辦理一場現場

¹¹¹ 參照最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決。

¹¹² 參照台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決。

勘查、一次初審會及審查會，其所有紀錄均分送各有關機關、單位及人員；環評審查委員會係依環評法授與環評之審查權，而審查委員各依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，即該委員會之審查已涉及科技、環保、生態、公衛、都市計畫等專業知能，從而其所為之審查內容，自應受尊重。且本案審查過程皆依環評法相關規定程序辦理，其先後參與委員相關之審查意見均經開發單位彙整補正資料後於下次會議提出公開討論，該審查委員所提意見及開發單位補正答覆說明資料，皆附載於環說書中，由與會委員審查在案，最後經委員認可方作成並公告「有條件通過環評」之結論，有環說書定稿本、現勘暨初審會會議紀錄、審查會會議紀錄各 1 份及系爭公告等影本附卷可稽，則縱參加人(即開發單位)之說明書內容有原告所指未能精確描述某區域之環境現況，致未完全符合當地環境現況情事，惟被告已依法組成環評委員會指派委員至現場會勘，就與原處分相關之重要事項為專業、獨立之判斷，被告始依委員會之決議作成系爭公告。故原告以說明書內容部分不符現況即指摘系爭公告「依據之事實內容有隱匿、不實及缺漏」，顯有誤會」¹¹³。

顯然，法院在採取判斷餘地理論作為其實質審查標準的情況下，對系爭環評審查結論之專業性仍舊保持著十分寬鬆與不介入的態度，認為行政機關既已依法組成委員會，並遵照程序進行現勘與審查會，縱使環說書之記載與事實有所出入，仍然是行政機關本於其專業性與獨立性所為之審查結果，故應選擇予以尊重，司法不再加以介入。

本案台北高等行政法院之判決經原告不服，上訴至最高行政法院後，本判決遂被廢棄、駁回。最高行政法院審查初審會議紀錄附件記載之初審意見計及做成有條件通過環境影響評估時之委員審查意見，其中有明示本案場址面積「25.5 公頃面積遼闊，對本地區之大冠鵝等保育鳥類影響頗深遠」、「本案場址為鳳山溪水域之上游，設置垃圾掩埋場，對關西及新埔鎮的飲用水嚴重污染」、「場址附近地下水水質大腸桿菌群和總菌落數偏高，有受污染之虞，附近居民是否使用

¹¹³ 參照台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決。

地下水，應確實瞭解，預防及告知」等，凡此種種，似已該當於前揭環評法第 8 條及同法施行細則第 19 條所定：「對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響『之虞』」、「有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力『之虞』」、「對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響『之虞』」、「對國民健康或安全，有顯著不利之影響『之虞』」等規定，然而審查結論卻是「有條件通過環境影響評估」，而認為不須進行第二階段環境影響評估，其理由為何，未見審查結論有任何說明，容有未洽。再者，開發單位所提出之地質調查與經濟部中央地質調查所之調查顯有出入，且其所提出之地籍圖表示無民宅於當地開發場址，但經查證後此與事實似乎不相吻合，開發單位所提供之資料並不確實，凡此均攸關係爭環境影響評估審查委員於作成審查結論時，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，自屬司法審查之範圍。然而原判決對於本件環評審查委員是否在不完全之資訊下作成審查結論的事實，未予調查審酌，容有未恰之處，故予以廢棄駁回¹¹⁴。

最高行政法院對於本案的判決，相較於初審台北高等行政法院，在同樣「判斷餘地理論」之審查標準的適用下，卻呈現截然不同的結論，前者深入檢視了行政機關之專業環評審查結論是否基於錯誤的專業、科學事實基礎，並且審查了原告所提出的證據資料，來作為審查系爭環評結論的論理基礎的素材，頗有將原告之功能視為是不同科學社群並提供不同評估與科學檢測觀點的意味。

5.1.3. 新店安康掩埋場案

另一個關於面對專業行政決定之審查態度的重要案例是新店安康掩埋場案，本案事實為欣服股份有限公司於民國 89 年間申請開發臺北縣新店市溪西小段 32 地號、32 之 1 地號等 52 筆土地，提出「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」環境影響說明書送審，經臺北縣政府分別於 90 年 02 月 22 日召開第一次審查會、90 年 03 月 15 日召開第二次審查會後，於第一階段環評程序即作成「有

¹¹⁴ 最高法院 98 年度判字第 772 號判決。

條件通過環境影響評估」之審查結論，原告不服，認為本案應進入第二階段環境影響評估程序，經訴願遭拒後，遂向台北高等行政法院訴請撤銷環評審查結論。

本案中，原告指出被告進行第二次審查會後，仍有諸多重大問題仍待釐清，而開發單位對該些在審查會中被質疑的重大疑慮均未具體回覆，例如在交通方面，有交通影響分析應再檢討，且開發單位調查的交通量、平均行駛速率、服務水準數據等，應與現況吻合，如落差過大應再重新測量；在水文、地質方面，則有「基地面積高達 50 公頃餘，實際開發面積亦有 30 公頃左右；有關基地開發後造成之地表逕流改變，除基地內本身之水保防災工程外，下游地區之區域排水系統於暴雨期間是否有足夠容量承受因本案開發所增加之排水量，是否可能造成下游地區淹水」之疑慮、「請對於施工中、營運中及封閉期間所可能造成該承受水體水質影響加以評估說明」、「本區地下水水位相當高，然於報告中始終未補充基地地下水之水文與水質現況調查資料」等；地形、地質方面有「已開發煤坑之應力集中效應未評估」、「基地全區之坡度頗高，五級坡佔 28.3%，六級坡佔 56.6%，全區之平均坡度高達 60.7%，請...分析其相關結構物 之安全性」等¹¹⁵。

面對這些質疑，台北高等行政法院卻未置一詞，僅認為環評法第八條所謂「對環境有重大影響之虞」者，此一不確定性法律概念尚有待專業人士對於開發行為進行預測決定，因此，被告台北縣政府辦理本件環境影響評估之審查過程，既「先後辦理一場現場勘查、一次討論會及二次審查會，其所有紀錄均分送各有關機關、單位及人員；其先後參與委員相關之審查意見均經參加人彙整補正資料後於下次會議提出公開討論，該審查委員所提意見及參加人補正答覆說明資料，皆見附載於環境影響說明書中，由與會委員審查在案，最後經委員認可方作成並公告「有條件通過環境影響評估」之結論，此有環境影響說明書、環境影響說明書修訂本、定稿本及現勘紀錄、討論會會議記錄、審查會會議記錄 2 份、審查結論確定表等影本在卷足憑；是以，被告於 90 年 8 月 21 日公告「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程環境影響說明書」審查結論，依法自無不合」，遂判決原

¹¹⁵ 參照台北高等行政法院 94 年度訴字第 394 號判決。

告敗訴¹¹⁶。顯然的，本案法院採取相當消極、保守的態度，將專業性之判斷權限全然交賦予行政機關，僅透過會議資料審查其是否經過專業審查程序，而對於本案之環評決定是否基於正確之專業事實、是否與事理違背等皆未置一詞。

然而，本案之台北高等行政法院判決經原告不服予以上訴後，最高行政法院廢棄駁回該判決，其認為，如同原告所指摘，本開發案於第二次審查會中面臨了諸多交通影響、水文、水質以及地形、地質等專業事實與評估之質疑，而這些疑慮「似已該當於前揭環評法第 8 條及同法施行細則第 19 條所定：「對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響『之虞』」、「有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力『之虞』」、「對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響『之虞』」、「對國民健康或安全，有顯著不利之影響『之虞』」等情形，然系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？其對前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及牴觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尙難謂非屬司法審查之範疇，原審徒認上揭判斷皆屬環評委員專業判斷之範疇，尙非本院得以審究，容有未洽。」¹¹⁷

顯然的，最高行政法院表現了其不願在專業性問題上放棄司法審查權限的態度，而就行政機關所為的專業行政決定是否係基於錯誤的專業事實、法律概念與事實間是否有涵攝錯誤等標準進行審查，已相當程度「檢視了該專業行政判斷的論理基礎是否合於事理」，此與新竹橫山鄉掩埋場不同的是，本案法院所指摘者已不僅在於環說書的資訊公開問題，更在於環評審查的論理是否背於事理與經驗、邏輯法則。這樣的司法回應，亦相當程度針對了第四章關於環評制度問題探討中，所揭示的在環說書制度設計不良下所造成的資訊隱匿與扭曲，並進而形成環評委員與開發單位資訊不對稱的情形，導致環評委員在資訊不充足情況下往往

¹¹⁶ 參照台北高等行政法院 94 年度訴字第 394 號判決。

¹¹⁷ 參照最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決。

僅能給予開發案「有條件通過」¹¹⁸，但審查結論背後卻未必基於充分的事證與論理。

5.1.4. 中科三期環評案

中科三期環評案，尤其是其初審法院所作的台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決，因其判決論理結構的重要性之故，已為學界所充分討論¹¹⁹，本案事實為友達光電在與韓國面板廠競爭之情況下，欲於中部科學園區擴廠，並在 2003 年 6 月向時任行政院長游錫堃表達其用地需求，2005 年 7 月行政院原則同意中科第三期(后里七星農場基地)之開發案，年底提交環保署環評審查委員會進行審議並於 2006 年 2 月 27 日及 6 月 30 日分別有條件通過后里基地與七星農場基地的第一階段之環境影響評估，居民與環保團體遂提起行政訴訟。

本案爭執的焦點之一，在於原告主張被告機關所作成的環評審查結論，並未充分考量開發案對當地居民之健康風險的影響，尤其光電產業對當地水源之污染、空氣污染及對農業、居民的健康風險，在研究報告及審查會議記錄的佐證下皆顯示有相當的危險性，顯然對環境有重大影響「之虞」，被告機關卻率然於第一階段環評即給予有條件通過，其審查明顯有應撤銷之瑕疵。

本案法院認為，本件被告雖設置委員 21 人，然僅周晉澄委員具有健康危險評估專業，環評說明書未針對周委員之審查意見為具體之回應，又審查結論第五項載明，開發單位於營運前應提健康風險評估報告，送環保署審查，如評估結果認為對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案，足認本案確有對於國民健康造成不利影響之虞，**卻在開發單位**

¹¹⁸ 徐世榮、許紹峰，前揭註 1，p.123。

¹¹⁹ 例如黃錦堂，〈高度科技專業性行政決定之司法控制密度—兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決〉，東吳法律學報第二十一卷第一期，pp.95-127，2009 年 8 月；張文貞，〈程序取向的行政司法審查—以中科三期為例〉，「第十屆行政法實務與理論學術研討會」論文，2010 年。

未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康無重大影響之虞，構成未考量相關因素，裁量濫用之違法，而行政機關之判斷亦基於錯誤之事實認定以及資訊，不應予以尊重。若細關本案的論理，可以發現其某程度是承接自新店安康掩埋場案最高法院的判決論述，已直接針對環評結論的論理是否背於事理與充分之事證來進行指摘。



5.2. 判決評析

5.2.1. 訴權之界定

南盛隆案(95 年度訴字第 1061 號判決)與台北士林道路變更案(98 年度訴字第 420 號判決)皆秉持同樣的論證結構，認為行政訴訟應以主觀訴訟為原則，客觀訴訟為例外，因此原告當事人必須具有公法上權利(主觀公權利)以及法律上利益才有取得訴訟資格的可能，而判斷其是否具法律上所保護之權利或利益時，皆以新保護規範理論作為理論標準，來認定環評法是否具備保護人民之權利或利益的規範意旨，或僅是保護抽象公共利益(例如環境利益)之規範。

同樣的論證脈絡，事實上是普遍出現在各個重要環評案例中，例如台東美麗灣案(高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決)等，儘管在台東美麗灣案中，法院皆肯認當地居民對開發案具有法律上利害關係，因而擁有訴訟權能，但其實不難看出，即使面對帶有如此濃厚公益性質的環評案例，法院在界定誰可以成為當事人的訴權時，仍舊與個人實體權利之保護緊密連結在一起，必須當地居民或公益團體對本案之開發案擁有「法律上」保護之權利或利益才有可能，即便後來法院於新保護規理論下皆將環評法定位為具有保障人民之權利或利益的「保護規範」，而不僅在於保護抽象之公共利益價直，因此當地居民擁有從環評法取得訴權的可能。

例如高雄高等行政法院 96 年度訴更一字第 19 號判決謂：「…環境影響評估法實兼有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意…環境影響評估制度非只是一種程序機制，尚具有規範實體權利義務作用。同法第 8 條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益，不因開發行為而遭受不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益為目的，應屬保護規範…」從這一段論述可清楚看出，儘管環評法賦予當地居民程序權，但此程序權之目的乃為保障當地居民之實體權利—諸如生命權、身體權、財產權等—而服務，程序權似乎尚未能脫離實體權利而成為一個獨立權能，而且，居民受開發案侵害之權益尚必須是「法律」所保護之權利或利益，若僅具有事實上利害關係

關係，亦無取得訴權之可能，因此總體而言，訴權之界定在現行實務中仍與個人實體權利擁有極深的連結。

然而，將訴權單單與個人實體權利進行連結，並以此作為唯一界定標準是否適當？

從理論上而言，訴訟資格的界定會關乎行政訴訟的目的為何，若認為行政訴訟的目的在於依法行政原則的控制，亦即對於行政決定之合法性的監督，則理論上應容許任何人對於違法之行政處分提起撤銷；然而一般學者認為，基於憲法第十六條訴訟權之保障意旨，在於賦予人民排除不法侵害的權利，以維護個人完整實體權利，並實現有權利即有救濟的原則，因此，行政訴訟的目的在於人民權利的保護，僅當其權利遭受侵害時，始允許其擁有訴權並據以提起訴訟¹²⁰。這樣的見解亦可見於大法官釋字 418 號解釋，其認為：「憲法第十六條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言」。

在這樣的論述脈絡下，將訴權的界定連結於個人法律上所保護的權利似乎即可以理解，儘管在現行行政訴訟法中已設置了公益訴訟的條款(參閱第九條)，使人民得基於公益事項的理由提起行政爭訟，然而公益訴訟在現行實務的運作解釋下，依舊呈現出相當嚴格的態度，使一般團體或人民欲根據該條提起訴訟的機會不大¹²¹。

然而如本文前面所述，當一個判決脫離法官而存在時，無論法官是否有意識，該判決皆會對本土社會產生一定之衝擊與互動，就訴權之界定所具有的社會意義而言，其等於在告訴民眾，當一個重大開發案產生經濟利益與環境、生態價

¹²⁰ 參閱張文郁，〈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 No.111，pp.99-100，2004 年 8 月。

¹²¹ 典型的案例可參閱台北高等行政法院 97 年度訴字第 997 號判決，本案法院即嚴格限縮公益訴訟條款的解釋，以欠缺當事人適格為由，並駁回原告新竹縣南河沙坑環境文化永續促進協會關於環評審查決定的撤銷訴訟。此外，關於環境影響評估法中公民訴訟以及公益訴訟的概念區別，可參閱傅玲靜，〈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，pp.28-29，2009 年 3 月；以及同作者，〈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，pp.22-23，2008 年 8 月。

值等多元利益、理性之衝突時，誰可以進入這個決策程序中¹²²，因此，若認為訴權僅爲了保護個人實體權利而存在，就等於認為只有開發案對個人之生命、身體或財產權有侵犯之虞時，才能容認其進入法庭藉由訴訟來伸張其反對開發案的主張，儘管人民或公益團體對該開發案擁有事實上的利害關係，或是其所享受的環境品質、利益有遭受破壞之虞，仍無法藉由訴訟來表達其訴求，尤其當環評程序遭受外在力量扭曲、導致整體決策程序呈現政治、經濟理性獨大的情況時，其缺憾更是明顯，此在本文前面關於政、經脈絡發展的討論中已詳細敘述，在此情形下，法院所能發揮的司法控制功能即遭遇限制。

其次，將訴權單單與個人權利保護掛勾會產生一個問題，亦即可以進入環評行政程序的利害關係人與可以進入法庭的利害關係人將產生不一致，因爲在前階段的行政程序中，依據環評法第八條至十二條，係將程序之參與權限賦予「當地居民」與「團體」，使其擁有對開發行爲表示意見、界定評估範疇、參與現場勘查與公聽會等程序權利，但環評法並未嚴格界定「當地居民」與「團體」應與系爭開發案具有法律上利害關係，亦即其無庸證明開發案對其法律所保護之權利或利益有侵犯之虞即可擁有程序參與權，因此在前階段行政程序中關於利害關係人的界定較爲寬鬆，但是在進入法庭階段，訴權的界定卻嚴格與個人實體權利產生掛勾，當地居民或團體若無法舉證證明開發案對其法律保障之權利有侵害之虞，即無法取得訴訟資格，因而將導致前階段行政程序某些當地居民與團體擁有程序參與權，卻無法於後階段訴訟程序取得訴訟權能的矛盾狀況，此矛盾狀況尤其容易表現在環保公益團體身上，導致實務上其儘管依法得參與環評程序，但於訴訟階段卻可能僅因與系爭開發案具有事實上利害關係而被否決取得訴訟當事人資格，此於前述之台北士林道路變更案與南盛隆案中已可見一斑。

¹²² 在這裡有一個先決問題需要解決，亦即法庭程序能否視爲是重大開發案之決策程序的一部份？本文採取肯定的見解，在美國，當政治部門對氣候變遷議題呈現消極性地不作爲時，人民與非政府組織已經採取訴訟策略來促使政治部門採取一定作爲，典型案例是 *Massachusetts v. EPA* 案，使得法院成爲與政治、社會部門展開論辯與互動的重要場域；即便在台灣，從中科三期環評案亦可見到人民藉由訴訟來達到其環境訴求的濃厚決策意味，當法院肯認人民得進入法庭時，儘管法院仍不適當就價值權衡作過多的決策，但是卻能藉由嚴格的程序審查而與行政部門進行有效的權力互動，並促使其行政決策過程應容納多元利益之思辯與衡量。

尤其在台灣之政經發展脈絡下，開發主義的思維時常導致政治力、經濟力干預、扭曲環評程序的情況，若僅承認特定之當地居民或環保公民團體擁有前階段之程序參與權，於後階段卻否決其進入法庭的權利，將導致其無法藉由訴訟來導正遭受扭曲之環評程序，進而有掏空其所擁有之程序參與權內涵的疑慮。

藉由上述的討論，本文將引出一個問題，亦即若肯認環評法賦予「當地居民」與「團體」擁有程序參與權，那麼當此程序權遭受侵害時，其本身得否如同實體權利一樣具有獨立的訴訟權能？如果採取肯定的見解，事實上等於承認程序權將與實體權利一樣具有獨立之權能，其不再依附於實體權利而存在，侵犯程序權與侵犯實體權將產生相同的法律效果¹²³。其實，此問題不僅涉及個別法律如何來解釋、適用而已，其將涉及到更上位層次的議題，亦即我國憲法是否擁有獨立之正當法律程序之理念，面對環境利益、生態價值之破壞，人民是否擁有獨立之程序參與權，抑或程序權僅附隨於實體基本權而存在，是為服務、保障實體基本權免於遭受侵害而生；其次，則是涉及行政權正當性的認知理念，如果認為程序參與不僅是為提高實體決策正確性而存在，人民進程序參與之本身就是行政權正當性之來源，那麼對於程序之侵害與瑕疵即有賦予其獨立之訴訟權能的必要與可能。本文將於下一章來處理這些議題，尤其將其置於台灣之政、經、社之發展脈絡下予以一併論述，並帶出現行台灣在公法實踐上，包括大法官釋字所建構的關於國家與社會關係的法律架構，並對此進行反思及試圖提出進一步的建議，在這樣的基礎下，最後進行對司法權之權力界線的再思考。

¹²³ 在現今司法實務上，其實處處可見法院仍將程序權定位為實體權之附隨程序，並沒有將程序權獨立起來，賦予其單獨之訴訟權能的跡象，例如高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決即謂：「環境影響評估法將開發行為所在地之當地居民，列為程序進行的必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範疇、參與現場勘查與公聽會的程序權利，並課予開發單位處理當地民眾意見之義務，足見環評法兼有透過程序權利之賦予，以保障當地居民權益之用意；則開發行為所在地之居民，即會因第一階段環評所作出之對環境無重大影響之虞免進入第二階段實質環評之認定，致其喪失參與環評程序之機會，並因開發行為免受第二階段環評之結果，致其生存環境受到影響進而損害及生命、身體、財產權益。」

5.2.2. 法院面對專業環評行政決定的審查態度

無論是新竹橫山鄉掩埋場案或是新店安康掩埋場案，顯示法院除了普遍採用「判斷餘地理論」作為面對專業環評之行政決定的審查基準外，在這兩個案例中，我們同樣發現，即使採用相同的理論標準，高等行政法院(第一審)與最高行政法院(第二審)面對同樣的案情與事實，適用之具體結果卻是截然不同，審查態度亦呈現截然相反的寬嚴對比。在所述的兩個環評案例中，第一審之高等行政法院賦予行政機關極大的專業性判斷空間，尤其在新竹橫山掩埋場案裡原告提出之證據資料足以使被告機關所做成之環評審結論根據的事實資料是否正確產生疑慮，然而法院仍舊選擇尊重行政機關本於專業性與獨立性所為的判斷，而判決原告敗訴，但最高行政法院卻採取了較為嚴格的審查態度，直接檢視了行政機關之環評審查所根據的專業事實與科學探測結果之正確性，並且檢視其判斷的論理或說理基礎是否正確，包括是否適當將事實關係涵攝法律概念等。

那麼，為什麼在相同的理論標準下卻會有如此寬嚴不同的審查態度？事實上，判斷餘地理論是建立在當行政機關做成高度屬人性或專業性的行政決定時，司法應如何審查才能保持與行政權恰當的互動，其問題根源是屬於行政權與司法權之權力互動界線的拿捏，原則上，從功能論的觀點認為行政權由於具備強大之行政與專業資源，並具有高度之機動性，因此若面對諸如環評法第八條之「對環境有重大影響之虞」等涉及高度專業性判斷的不確定性法律概念時，即會將其視為是立法授權與行政機關進行個案判斷，並本於行政機關之具備專業性或專業人力、資源的理由，認為行政機關在該事項上具有判斷空間，司法審查應予以尊重，僅在專業行政判斷關於事實認定是否有錯誤、有無逾越權限或濫用權力（專斷、將與事件無關之因素考慮在內）等事項上，法院方有介入審查之空間¹²⁴。

但如同本文所觀察的，即便在這樣的法理標準下，仍舊給予了法院極大的操作空間，導致在審查態度上即便針對相同案例事實仍會產生不同的寬嚴標準，使得司法權與行政權之權力互動拿捏上仍具有多種可能與不確定性，例如，同樣針

¹²⁴ 大法官釋字 319 號解釋翁岳生、楊日然、吳庚大法官之不同意見書參照。

對專業行政決定是否係基於錯誤之事實認定，法院應如何對此加以判斷？尤其是當環評案例所涉及到的環境與科學檢測事實，不同的科學社群與專家會有不同的科學方法，所涵蓋、考慮的環境因子亦有差異，甚至當地居民長年居住經驗所累積的主觀風險經驗亦與專家之科學評估亦可能有所不同，在此情形下同樣面對事實認定問題法院應介入多深方為恰當？

對於環評法第八條之「對環境有重大影響之虞」的司法審查，黃丞儀教授指出此一合法性的審查不僅限於程序合法性而已，尚包括實質合法性之審查，亦即行政機關的專業判斷不能有恣意、專斷或濫用判斷權力的情況，例如環說書本身若是前後矛盾而環評委員會仍通過該環說書，或是環評判斷本身是基於錯誤之資訊、事實或違反不當連結之禁止，即屬於判斷存有恣意、或濫用之情形¹²⁵。這樣的實質合法性審查，事實上已指向新店安康掩埋場案以及中科三期環評案法院判決的論理結構，該二件判決皆已實質的就環評審查的判斷是否背於事理或經驗法則進行審查與指摘，然而，下一個問題是，法院是否適合進行實質合法性的審查？如果肯認之，那麼法院又應採取寬鬆或嚴格的標準來進行實質的檢視？

黃丞儀教授參照美國的行政法發展經驗，認為法院對於環評案仍應保有一定的控制，至少包含「恣意原則」(review of arbitrariness)的審查，其中包括明顯的事實錯誤以及是否將相關環境因素納入考量等¹²⁶。黃錦堂教授則參照德國法，就中科三期案的判決評析中指出，法院對於專業行政決定審查的寬嚴標準不應僅從功能法的觀點著手，在功能法觀點下，乃直接基於行政權組織、功能上的資源與專業性而要求法院放寬標準，然而，除此之外尚應考量該行政決定對基本權干預的嚴重性，以中科判決為例，其乃是著眼於開發案廠址對於當地居民之生命與健康有重大危險，事實上就是基於對基本權干預的嚴重性而提高了對專業環評決定的審查標準¹²⁷。

¹²⁵ 黃丞儀、林子倫，〈環境管制之風險評估、公民參與及行政判斷—以近期行政法院相關判決為例〉，「行政管制與行政爭訟學術研討會」論文，2010年。

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ 黃錦堂，〈高度科技專業性行政決定之司法控制密度—兼評台北高等行政法院九六年度訴字第

張文貞教授則對於法院能否進行實質審查採取保留的態度，其中科環評案的判決評釋中，指出環評法第八條所謂「對環境有重大影響之虞」乃是一個指向程序要求的法律概念，法院對此概念的審查，可提高**程序審查**的密度，然而中科案法院之判決的論理已超出了程序審查的範疇，例如其判決理由中曾指出本件開發案「污水排放量甚為可觀。且排放區域…下游，對農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全等，均有相當影響」，而且，「本案資料提供並不完整。就健康風險評估部分，因開發單位未提實際採樣與檢測計畫，無法得知是否正確」云云，就此法官實際上已介入了**實體決定的法律概念**，然而對於僅有法學專業及養成的法官而言，不但已超出對於法官認事用法的期待，亦非行政法治國家之福¹²⁸。

本文以為這些問題判斷餘地理論之法理並沒有提供明確的答案，因為**此問題本質已超出概念法學之範疇**，乃是直接涉及到民眾、專家與行政機關之**互動關係結構**，才能進一步有效看出司法權在此**互動結構**下應進行何種調整方為適當，因此，本文將在下一節裡，結合台灣關於專家政治與民眾風險意識之社會脈絡探索，來處理上述問題。

這樣的分析方法，乃承襲自美國已故大法官 Cardozo 的法現實主義，認為當概念的邏輯演繹產生其侷限時，法律生命的湧現並不在於從概念邏輯而生的體系中找尋，而是從社會生活的需求中去尋得。Cardozo 即謂：

「……法律湧現於事物之間所存在的事實關係之中。就如同這些關係本身，自然法(natural law)亦處在永恆不斷的陣痛分娩[與新生]當中。我們不再從邏輯演繹而生的文本或體系中來尋找法律的淵源，而是從社會效用中(social utility)，以及從某些既定假設所將產生的特定後果之必然性中去尋找。立法者對於法律僅有零碎的意識(fragmentary consciousness)，他僅從他所規定的規則中將之翻譯過來。而當問題在於決定那些規則的含義時，我們應從哪裡去尋找答案？[答案]體現在他們的淵源中，也就是說，[答案]體現在社會生活的迫切需

一一一七號判決》，東吳法律學報第二十一卷第一期，pp.105-110，2009年8月。

¹²⁸ 張文貞，〈程序取向的行政行為司法審查：以中科三期環評判決為例〉，第十屆「行政法實務與理論學術研討會」論文，pp.178-179，2010年11月。

要之中(in the exigencies of social life)，在那裡存在著尋找到法律之含義的最佳可能性。同樣的，當問題在於如何填補法律之間的空白時，我們尋求解答的方法不在於邏輯演繹，而在於社會需求上。」¹²⁹

就結論而言，本文贊同在上述兩個案例中最高行政院所採取的較為嚴格的審查態度，促使行政機關不在「專業性」的掩護下行出遭受資訊扭曲與隱匿所構成的專業行政判斷，此已相當類似於美國法院所採取的嚴格檢視原則(hard look doctrine)，然而，更進一步言，目前台灣所面臨的典型環評案例皆為第一階段即遭「通過」獲「有條件通過」的案型，在未來，如果法院面對的是已經過第二階段環評較嚴格之公民參與程序的案例，在審查態度上是否會造成轉變，或應如何轉變，仍是本文下一章試圖處理之問題，同樣的，論述方法上仍將在台灣本土社會脈絡下並透過比較法案例來進行探索。

5.3. 風險社會下的司法功能建構—分析架構

在上一小節中，當法院面對專業環評審查決定的審查時，司法應扮演什麼樣的角色定位方能適切的回應環評制度內與制度外的困境，會充分表現在對於環評當事人的「訴訟資格界定」以及「審查態度與標準」兩個概念的操作上，而同時上面也指出，關於這兩個概念的解釋與操作，必須回歸至行政權正當性之理念以及台灣本土政治、社會脈絡下予以觀察。

爲了能與在社會學分析下所建構的政治、社會脈絡進行比較，下面將先說明，台灣之憲法與行政法的司法實踐對國家與社會關係之理論預設是呈現什麼面貌，尤其透過代議民主理論與大法官釋字 443 號所揭示的層級化法律保留原則，乃認爲由人民組成之社會生活領域，國家有其不得干預與侵犯之界線，若欲侵犯人民之基本權利，必須透過擁有人民意志之國會制訂法律方有可能，國家行政系統任何有侵犯人民基本權利之可能的作爲，皆必須受到國會及法律之保留、監督

¹²⁹ See Benjamin N. Cardozo, *The Nature of the Judicial Process*, *supra note 11*, pp.121-123.

與抑制，藉此避免國家恣意侵入市民社會，因此，憲法與行政法學之努力方向即在於如何消極性地節制國家權力，避免國家權力濫用而不當侵害人民基本權。但這樣的理論預設，事實上卻忽略了社會生活領域中，因為經濟實力之差距所構成的階級壓迫與不平等，首先，其忽略了公民社會本身在經濟與階級差異所形成的不平等結構；第二，其更忽略了經濟系統與政治系統合流，使得國家機器朝向金錢與權力之邏輯思維的運作，造成多元理性、價值在政治決策系統中遭受壓迫，並且使得原初所設定之代議民主機能受到相當之傷害，國會殿堂未必真的能代表多元民意之利益執行其功能。

事實上，這樣的國家與社會發展脈絡並非是罕見地存在於台灣，19世紀馬克思已指出這樣的問題，二十世紀晚期從新興起的審議式民主理論即在於針對這樣的盲點進行導正，如果轉換成法學語言，突破重點就在於從憲法層次尋找人民參與決策之正當程序的理論基礎，並透過法律制度之設計，適度的將人民與公民團體導引入國家行政決策程序當中，這樣的演進方向，在於突破以往公法學僅能消極性地發揮不侵犯人民基本權之功能，更促使國家積極性透過資訊與程序之公開與開放，使得決策權力、知識權力得以分散至多元利益團體中，避免因為經濟與政治權力之壓迫所帶來的單極理性之壟斷現象¹³⁰。環評法本身正是在環境與經濟領域承載著這樣的制度功能，也是法院在環評案之審查態度上的調整重點。

本文對於法院在環評案例之判決分析中，兩個主要觀察重點在於「當事人適格」(或稱訴訟資格)與「對於專業環評結論之審查態度」上，而前面已談到，法院應如何適當的界定訴訟資格，以及應如何恰當的行使其司法審查權，這兩者皆已超脫出法釋義學所單純能解決的問題。就以訴訟資格之界定而言，現今法院態度上仍普遍將訴權連結於對個人之實體權利的保障，因此若個人之法律所保護的

¹³⁰ 從多元主義的觀點而言，在多元的社會中公共意見的形成需要社會各種團體的參與，國家的任務在於建立一套公平、開放的制度，使各種團體得以在公開的平台上進行溝通、思辯與協商。而此多元團體，除了「政黨」之外，更包括了各種類型的利益團體在內，而此類團體往往在多元社會中對於人民公意的反應以及民主的強化扮演著相當重要的角色。參見李建良，〈民主政治的建構基礎及其難題：以「多元主義」理論為主軸〉，收錄於蕭高彥、蘇文流主編，《多元主義》，pp.102-106，中研院中山人文社會科學研究所出版，1998年3月。

權利或利益與系爭的重大開發案無關，其即無法取得進入法庭訴訟的資格，在此論述結構下，程序權僅為實體權服務而存在，單獨對程序權的侵犯尚無法取得訴訟權能。然而，另一種關於訴訟資格擴張的解釋可能是，將程序權脫離於實體權而獨立存在，在承認人民享有環境利益之決策程序參與權利的情況下，對其程序參與權的侵犯即等同於對實體權利的侵犯，亦應取得訴訟資格，於是在此脈絡下當事人適格界定將呈現放寬的狀態。

然本文要指出的是，這已關乎到我們如何看待國家與社會的互動關係¹³¹，在傳統自由主義觀點下，認為國家職責主要為保障人民之基本權利消極不受侵犯，並最大尊重人民之私領域空間，國家權力之正當性主要來自於人民選票，由國會在挾帶廣泛民意基礎的情況下進行主要的政治協商與立法，並交由行政權予以執行，行政權之正當性亦主要來自於國會之授權，在此脈絡下，司法權之定位主要被賦予保障人民之個人權利不致遭受來自國家權力的不當侵害，其本身並不成為除了國會之外另一個足以左右政治決策的論辯場域，因此，人民之訴訟資格即與個人權利之保護連結於一起，而程序權利(例如訴訟權、訴願權)係為提供人民實體權利之保障與救濟而存在。因此，將訴訟資格限縮於個人實體權利之保護並非理論上的必然，而是與現今法學理念如何來看待國家與社會的關係預設有著重要的連結，尤其是，20世紀重新興起的參與式民主理論以及一連串的反省思潮，已撼動了原先自由主義式之國家與社會的關係結構，在此情況下，即有必要置於台灣的政經脈絡下—尤其在環境行政之領域—來予以進一步探討，台灣在原先自由主義架構下的司法運作所產生之問題與困難，即其可能的調整方向，再對於訴訟資格予以重新建構與思索。

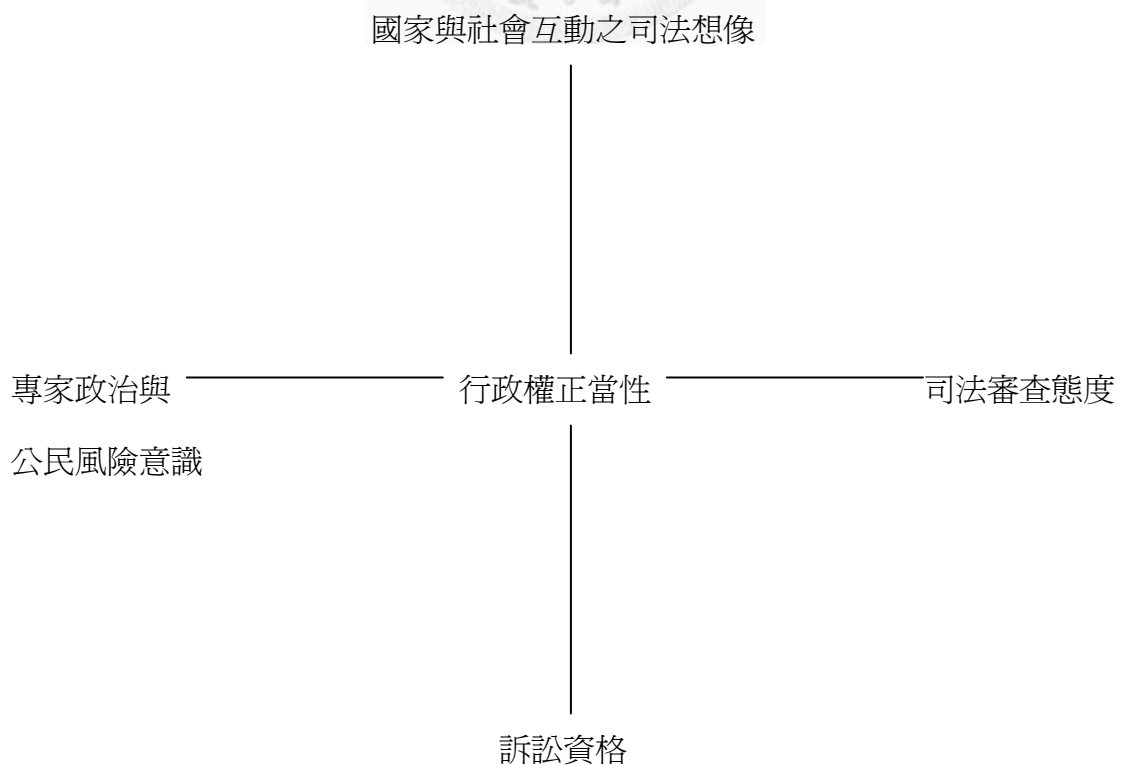
另一方面，關於法院面對專業環評結論之審查態度問題，已如本文前面之敘述，涉及司法權與行政權之互動關係，在行政權擁有龐大專業性資源的情況

¹³¹ 市民社會可以代表著一個獨立於國家的公共生活領域，其對於民主運作與生活有著相當極為重要的意義與功能。關於市民社會的概念、在現代國家的意義以及理論建構的演變，可以參閱何增科，〈市民社會：民主化的希望還是偶像—20世紀80年代以來國外市民社會研究評述〉，收錄於氏著，《公民社會與民主治理》，pp.46-79，北京：中央編輯出版社，2007年11月。

下，固然司法應予尊重且不能代替其進行決策判斷，但亦不能即謂司法應全然放棄審查權限，問題在於司法應如何介入以及介入多深之問題，此又會關涉到對於人民之行政程序參與權的保護上，能否發揮有效的司法控制功能。同樣的，本文仍將此種司法、人民、與代表專家的行政權的微妙互動關係，置於台灣之專家政治與本土社會脈絡下人民風險認知與意識之轉變來予以探討，此又會涉及行政權正當性理念的探索，亦即行政權之正當性究竟僅來自於國會透過法律之授權？或是專業性之組織功能？抑或必須來自民眾之參與？在這樣的論述底下，方才進一步檢討法院面對專業之環評審查決定時，應如何發揮其有效之司法功能。

綜合以上的論述，本文於本章中係提出一個分析架構，試圖從政治社會學與本土社會脈絡的觀點來連結於法學的論述，並企圖呈現出一個不同的法學風貌，應予說明的是，為突顯這樣的論述方法，以及本文的能力限制，在此先不從事過於複雜的法釋義學探討，儘管那對於法體系之合於邏輯的整體建構是重要的研究。為方便瞭解，其分析架構圖如下圖所示：

分析架構圖：



5.4. 國家與社會互動之司法想像

探索台灣的憲法與行政法實踐關於國家與社會關係的司法想像，其重點在於台灣作為一個法律移植的國家，當一套司法系統移植至國內，勢必會鑲嵌於台灣本土的政治、社會與文化脈絡之中，而探索、建構出台灣公法系統對於國家與社會在民主互動下的想像，正可在我們已有一定程度對於台灣社會脈絡的認識與架構下，來進行此一司法想像與實際政治、社會脈絡的相互觀照，尤其是由此一對台灣政治、社會脈絡之理解架構下所展現出的社會需求，正可以提供一個令我們重新進行法學省思的機會，這也是本文的目的。

5.4.1. 建構此一想像的法學概念與思維

關於公法實踐對在國家與社會互動上的司法預設，本文從公法系統中擷取出三個重要的法學典範，並認為此三個法學典範已建立起一個完整的國家與社會之民主互動的輪廓，此主要表現在三個方面：第一，代議政治與法律保留原則；第二，程序權利未如實體權利擁有獨立之地位，此表現在基本權附隨程序理論與行政程序法第 114 條關於程序違反之瑕疵得以補正之理解；第三，司法的主要目的設定在個人權利之保護。

法律保留原則之理念，一般而言主要來自兩個方面的考量：1、法治國思想：亦即為了達到人權保障的目的，防範統治者恣意的侵害，故而要求應以法治來取代人治，使統治者不能單憑個人的好惡而侵犯人民的權利；2、民主思想：既然在法治國原則下要求以法律取代人治，下一個問題就在於誰有權來制定法律，而在民主思想下，擁有民意基礎的人民代表所組成的議會，就被認為是對抗君主/行政權的保護屏障，因此，法律保留原則即要求行政權若欲侵害人民的權利，即必須獲得人民代表所組成的議會之立法及同意。¹³²

在上述理念下，法律保留原則其實是利用法律授權控制而非程序控制的思

¹³² 參閱許宗力，〈論法律保留原則〉，收錄於氏著《法與國家權力》，增訂二版，pp.120-122，台北：月旦出版社，1993年4月。

考，凡干涉人民基本權利或其他重大事項，應有國法立法之授權，行政機關才可依法行使其權力；另一方面，亦彰顯著在代議民主原則下賦予國會相當高的優越性，使其取代人民之政治決策程序參與的正當性。

台灣司法實踐上，典型的大法官釋字為 443 號解釋，這號解釋奠定了我國採取層級化法律保留的體系，在解釋理由書中，大法官多數意見表示何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，是與所謂規範密度有關，應該視規範對象、內容或法益本身及其所受限制的輕重而容許有合理的差異，在此看法之下，其進而將法律保留之規範密度區分為四個層級：1、憲法保留層級：例如憲法第八條所規定關於人身自由之保障，有相當詳細之程序規定，縱令是立法機關，亦不得以法律限制之，此即為最高層級的「憲法保留」；2、絕對法律保留：諸如涉及剝奪人民生命或限制人民身體自由者，在遵守罪刑法定主義之必要下，僅能以制定法律之方式加以規範，而不容授權行政機關制訂命令之形式為之，此即為「絕對法律保留」；3、相對法律保留：若是涉及人民其他自由權利之限制者，例如財產權、工作權、言論自由等，亦應由法律加以規定，然而允許法律授權主管機關發佈命令為補充規定，只是其授權應符合明確性原則；4、第四個層級，亦是規範密度最寬鬆的層級，若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要的規範，不需國會再為立法授權之規定¹³³。

上述大法官所建構的法律保留之層級體系，可看出在代議民主體制下國會因著所持有的廣泛選票民意基礎而具有的優位性，除了憲法第八條關於人身自由之規定，因有憲法本文給予密度較高之規範而屬憲法保留事項之外，其餘凡干涉人民基本權利者，皆應有國法立法或立法之授權，行政權方能予以干涉，也就是說，從另一方面來看行政權干涉之正當性來源即來自國會之立法授權，此係因國會具有較廣泛、多元之選票民意基礎，再加上其議事程序較為謹慎、又有多黨派所代表的多元利益族群，因此適合由其進行關於國家重大事項—諸如干涉人民基本權利之事項—的政治及立法決定。在這樣的體系下，除了憲法所專屬賦予行政權

¹³³ 大法官釋字 443 號解釋理由書參照。

或總統之權力事項外，國會本身即成爲重大政治決策與立法權之擁有者，或是成爲行政權行使其權力的重要正當性源頭，而對於行政權之權力行使的節制之方法，即爲透過國會通過之法律來進行立法控制與立法授權，此與美國採取嚴格之程序規範來控制行政權濫用的司法典範有所差異，這也是爲什麼司法實務在談及判斷餘地理論時，皆認爲涉及專業判斷的不確定法律概念基於立法授權之專屬性而容認行政機關應有一定之決策空間，司法權必須予以尊重，判斷餘地理論本身即爲法律保留原則體系及其背後所代表的行政權正當性理念下的產物¹³⁴。

在國會至上與法律保留原則體系下，對行政權之節制乃是主要採取立法規範與立法授權之方式來取代程序控制之理念，行政權正當性之重要來源亦來自國會議民意之授權，即使有充分之程序參與尙不能取代，程序本身僅被認爲具有輔助功能，學者即認爲「當事人陳述意見」的程序功能，主要在於三點：1、尊重與維護人性尊嚴，使人民避免淪爲國家的客體；2、使當事人擁有辨明的機會以維護其權益；3、幫助釐清事實以提升行政決定的正確性等¹³⁵。顯然的，在此論述下程序是被認爲服務於個人權利以及行政決定的實體正確性而存在，程序的本身並非獨立的正當性來源。

儘管自大法官釋字 384 號解釋以來，已建立了憲法上正當法律程序的概念，然而正當法律程序仍未脫離權利本位而存在，其仍附隨於基本權，係爲使權利得以獲得有效之保障與實踐而運作，例如釋字 384 號所闡釋之正當程序係附隨於憲法人身自由之保障¹³⁶；釋字 488 號將正當程序附隨於財產權¹³⁷；釋字 491 則將正

¹³⁴ 一般而言，法院原則上得審查行政機關在法律適用上是否合法，但基於行政權在面對個案事實上的專業性與熟悉度，因此關於涉及高度技術性、學術性或人事上的判斷時，即會要求法院在司法與行政的權力分立下，尊重行政機關的判斷與決定。參閱翁岳生，〈不確定法律概念、判斷餘地與獨占事業之認定〉，收錄於氏著，《法治國家之行政法與司法》，pp.89-92，台北：元照出版，二版，2009年1月。此外，關於不確定法律概念、行政裁量與判斷餘地之間不同的概念區別、說明，請參閱翁岳生，〈論「不確定法律概念」與行政裁量之關係〉，收錄於氏著，《行政法與現代法治國家》，pp.37-108，國立台灣大學法學叢書(二)，三版，1979年10月。

¹³⁵ 許宗力，〈行政程序的透明化與集中化〉，全國律師第二卷第六期，pp.69-70，1998年6月。

¹³⁶ 釋字 384 號解釋理由書謂：「人民身體自由享有充分保障，乃行使其憲法上所保障其他自由權利之前提，爲重要之基本人權。故憲法第八條對人民身體自由之保障，特詳加規定。該條第一項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕，拘禁，審問，處罰，得拒絕之。」係指凡限制人民身體自由之處置，在一定限度內爲憲法保留之範圍，

當程序附隨於服公職之權¹³⁸；釋字 610 及 667 號解釋亦將正當程序附隨於憲法第十六條保障之訴訟權¹³⁹。

程序作為輔助性的色彩，亦相當程度表現在行政法層次，儘管台灣於 1999 年 2 月 3 日制定公布行政程序法，作為台灣行政法系統的總則性法典，使得行政行為在種類、效力以及應遵循之程序上得以有所遵循，然而，重實體、輕程序的法學典範色彩依舊相當濃厚地存在，就以行政處分的效力而論(環評審查結論本身就屬於行政處分性質)，依其違法的嚴重性來進行區分，依序會有三種效力存在：行政處分無效、行政處分得撤銷以及行政處分違反之處得補正等三者，最輕微的是「得補正」之法律效果，而典型的規定是行政程序法第 114 條關於行政處分在程序事項上的違反，僅有應補正的法律效果，該條第一項規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。二、必須記明之理由已於事後記明者。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。四、

不問是否屬於刑事被告身分，均受上開規定之保障。除現行犯之逮捕，由法律另定外，其他事項所定之程序，亦須以法律定之，且立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，此乃屬人身自由之制度性保障。舉凡憲法施行以來已存在之保障人身自由之各種建制及現代法治國家對於人身自由所普遍賦予之權利與保護，均包括在內，否則人身自由之保障，勢將徒託空言，而首開憲法規定，亦必無從貫徹。」由其論述結構，可以清楚看出在此所謂之正當程序係為服務、促使人身自由基本權得以獲得有效之保障而存在。

¹³⁷ 釋字 488 號解釋理由書謂：「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，……。金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款規定，監管人得協助受監管金融機構辦理概括讓與全部或部分業務及資產負債，同辦法第十四條第四款規定，接管人執行職務有辦理第十一條第一項第一款至第四款事項之行爲時，應事先報經財政部核准，雖有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護基本權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。」

¹³⁸ 釋字 491 號解文謂：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。」

¹³⁹ 例如釋字 667 號解釋理由書謂：「人民之訴願及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，有權循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟。此項程序性基本權之具體內容，包括訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，須由立法機關衡酌訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。」

應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。」¹⁴⁰其中第三款關於當事人意見陳述的規定，是人民關於行政程序之民主參與、公民參與相當重要之事項，而第五款應參與行政處分作成之其他機關，則事涉跨部門間的協調、溝通與不同專業觀點、鑑定意見的提出，表現在環境影響評估程序皆有其重要之地位，然而該條卻規定關於這些事項的違反僅有應事後補正的法律效果，與美國司法之重視程序理性與程序控制的理念典範有所差異。

關於行政處分違反程序規定之救濟時點的規定，亦表現出重實體、輕程序的色彩，依行政程序法第 174 條規定：「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。」因此，在原則上進行政程序參與之人民若對於行政機關之程序處置與決定有所不服，必須待至行政機關實體決定完成後，方能在對此實體決定聲明不符的救濟管道中一併聲明之。最高行政法院對本條規定意旨的論述，更彰顯出程序僅為輔助實體決定之地位的意涵：「至行政機關於作成完全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求，學理上稱之為「準備行為」，準備行為未設定有拘束力之法律效果者，因欠缺規制之性質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因其並非完全、終局之規制，為程序經濟計，不得對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服。行政程序法第 174 條前段規定……即是本於此意旨而訂定。」¹⁴¹

綜合上述，儘管行政程序對於程序事項多所規定，而且大法官解釋亦承認正當程序的重要性，但實際背後所表現的法學典範思維仍與美國有所差異，重實

¹⁴⁰ 本條規定中，所謂一百一十一條關於行政處分無效之情形，係指：「一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」

¹⁴¹ 參閱最高行政法院 94 年度裁字第 00150 號裁定。

體、輕程序的色彩以及程序相對於實體事項僅擁有輔助性質的地位，仍舊充分表現在憲法與行政法系統之實踐上。

在代議民主、國會至上與透過法律規範、法律授權來規制行政權的理念脈絡下，司法權重要的職能乃是在法治國原則下保障個人權利而存在，一方面制衡行政權恣意違反法律而侵害人民憲法或法律所保障之權利，二方面亦審查國會之立法是否有抵觸憲法之嫌疑，避免國會亦濫用其立法權而不當侵害憲法所保障人民之基本權利。在代議民主機制與國會作為民主正當性來源的基礎下，法院自不應成為另一個政策論辯的場域，而代替國會或行政機關來進行決策，其權力行使之正當性須在個案與個人權利之保障下進行，在此情況下，即進一步帶出了節制訴訟資格的理論基礎與新保護規範理論，僅在當事人之「法律所保障的權利或利益」受侵害時，其方有取得行政訴訟之訴訟資格(當事人適格)的可能，若僅是事實上損害尚不構成必要條件。

在這樣的體系下，事實上會導出僅有當人民之權利有受侵害或侵害之虞時，方能尋求進行事後程序救濟的司法想像，而在訴訟實務上，係普遍將訴權連結於法律所保障之權利或利益，並以新保護規範理論來界定某部法律是否具有保護個人之權利或利益的意旨，若法規僅具有保護公共利益的規範意旨，人民則無法取得進入法庭之訴訟資格¹⁴²。因此，獨立之正當程序理念或程序權尚未在我國司法實踐上獲得獨立權能的承認¹⁴³，以致於當諸如環境利益等公領域價值有受侵犯或爭議時，若其非涉及到特定之個人權利的保護，在司法上即難以尋得人民進行司法救濟的法理基礎。

準此，相較於美國之多元主義，法院系統本身得以成為在政策上進行對話與論辯的場域，寬鬆的當事人適格之界定亦成為該國法院展現其此一對話與溝通功

¹⁴² 高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決與台北高等行政法院 98 年度訴字第 420 號判決參照。

¹⁴³ 或謂憲法明文之訴訟權與訴院權即為典型的程序基本權，然而此程序基本權在現今之司法實踐，皆僅指當人民權利遭受侵害所擁有之事後程序救濟而已，並非指行政決策前的事前程序參與機制。

能的重要結果，台灣的司法系統則承襲了不同的思維典範，法院仍被建立在以保護個人權利為主要目的的基礎上，此一典範則明顯的彰顯在行政訴訟之訴權或當事人適格概念的控制上，截至目前，司法實務仍舊以當事人必須在系爭個案上涉及到法律對其所保護之權利或利益方有取得訴訟資格的可能。

5.4.2. 公法實踐所建構出的國家與社會互動想像

綜合上述，當我們結合了議會政治與法律保留原則體系，重實體、輕程序的思維典範，以及司法被建立在以保護個人權利為主要目的的基礎之上，總結這三者所運作出來的圖像，我們可以約略描繪出一個整體性的輪廓：

市民社會與國家的民主互動關係，乃是由人民透過定期性選舉賦予國會民主正當性及重大事項之立法決策權，國會則透過立法授權(或法律保留)之控制模式而非程序控制模式來制衡行政權之行使，國會之授權即成為行政權重要的民主正當性來源，除此之外，國會與行政系統亦因其本身之組織、功能與程序性質上的不同，而在功能論的思考下擁有不同的職權分工，因而在具高度專業性質的個案上亦透過立法概括授權賦予行政系統行使判斷權限，但無論如何，在台灣所運行的代議民主機制下，政治決策權乃係由國會與行政系統所壟斷，在此情形下，我們可暫且將國會與行政系統一同視為「國家」。

人民關於政治決策的參與，已透過其選票交由國會議員來行使關涉其利益的重大決策與立法，因此國會成為廣泛代表民意的機關，儘管在台灣已開放總統、副總統全民普選的情況下¹⁴⁴，行政權亦擁有直接來自人民的民意基礎，然而在功能論的觀點下，立法權因為擁有更為多元且廣泛的民意基礎，加上其議事程序相較行政權更為嚴謹、審慎且擁有不同利益代表的優勢，因此除了憲法所直接賦予總統之專屬權限外，關涉人民基本權或其他重大利益的決策事項仍應交由立法權來行使、決定，國會並成為政治決策的重要正當性來源。在此脈絡下，司法被建構在以個人權利保護為目的的基礎，著重於公民個人權利的保護，避免其憲法保障之權利受到來自國家的恣意、不當侵害，因此當國會進行重大之政治決策後，

¹⁴⁴ 第七次修憲後，憲法增修條文第二條第一項規定總統、副總統係由全民普選。

自不容許再由法院成爲另一個政策論辯的場域，是基於民主正當性與司法反多數決特性所使然，此即表現在法院對訴權的控制，使之原則上侷限在法律所保護之個人權利或利益，並嚴格解釋公益訴訟的適用，其結果，便是代表市民社會多元利益團體難以代表社會領域中某群體或領域的公共利益，針對行政系統作出的行政決策起訴，使法院成爲能達成其政策理念之管道的可能，在前述士林重劃區環評案中法院否定蠻野心足協會的當事人適格即爲例證。

在此一體系脈絡下，重實體、輕程序的思維典範更是深化了市民社會之團體或個人取得參與式民主之程序完整地位的困難度，以環評法爲例，這部法典已是台灣唯一人民或團體得以在國家作出重大開發案決策前進行程序參與及評估的法律，此本是取法自美國國家環境政策法(NEPA)的典範思維，使得公民在決策程序的參與亦成爲行政決策的正當性來源之一，然而鑲嵌至我國行政法系統即會產生問題，尤其是當行政機關出現程序違反、程序瑕疵或資訊隱匿的情況時，在我國法體系下，依據行政程序法 114 條所規定程序瑕疵得補正的事項以及 174 條程序救濟僅得與實體救濟一併聲明不符的規定，擁有環評程序參與權的人民或團體是否仍能訴請法院救濟以「撤銷」程序違反的環評審查結論即有疑問，若答案是否定的，那麼即意謂著市民社會之團體或人民將無法透過司法控制的方式，來保障其行政程序之參與地位的完整。

事實上，此套由公法實踐所運作出來的民主想像，相當類似於自由主義民主的理念型。關於民主理論的探討，傳統上自由主義民主(其實就是代議政治)乃是藉由選舉及投票來反應民衆的意見和選擇，而比較忽略民衆之意見與選擇的「形成過程」，反而僅以投票的結果作爲共識形成的管道，然而，直到近代關於自由主義民主的運作模式已遭至許多的批判，首先，投票的結果有時並無法實質地解決問題，而且投票結果或民意經常是可被以不正當方法操縱的(尤其在政治、經濟理性獨大的決策系統更是如此)，關於族群問題亦不能以多數決模式來作爲問題解決方法，因此有鑑於自由主義民主的問題，已有政治、社會理論學者提出協商式民主的理念，強調各種觀點應經過一個公開討論的程序或過程，來獲取共識，而此一公開討論的過程本身即應爲一個取得正當性的過程與原則而不是一個

發現答案的程序而已，Habermas 即言：民主過程的核心要素在於協商政治 (deliberative politics) 的程序¹⁴⁵。

5.4.3. 小結—國家與社會互動之司法想像與行政權正當性的反省

此套我國公法系統所建構出來的國家與社會關係的想像，若觀察國家與市民社會之多元利益團體的互動關係，可以發現與德國、美國之互動脈絡有著差異。以德國而言，學者張英磊認為，德國是以政黨與代表性社團協商為原則的政治運作，屬於社會統合主義的特徵，國家是將多元利益代表團體吸納進國家體系當中，環境運動或勞工運動等各種社會勢力是集結成階層式的代表性團體，並擁有政黨的奧援，甚至自己即組成政黨，典型的例子為勞工組織與社會民主黨的結盟關係，基督教、工業組織與基民黨的關係，以及代表環境利益的綠黨等，綠黨本身甚至吸納了德國最重要的環境組織「公民自發聯盟」。在這樣的互動脈絡下，各種法律與管制政策都是先經過政黨與這些具代表性的團體進行協商並取得共識後，方於國會殿堂中多元利益的代表與基礎下形成了法律與政策，也構成了強大的正當性基礎，因此，德國司法系統著重於強調個人實體權利保護而弱於程序保障的法制國理念，必須置於此一統合主義的國家政治體制中才能進一步被理解，司法若脫離個人權利保護的目的設定，亦會面對喪失正當性的危機¹⁴⁶。

然而，台灣在國家與社會多元團體的互動模式上，相較於德國之模式仍有相當的差異，此一社會統合主義的模型並未出現在台灣，關鍵尤其在於台灣並未如德國擁有強大、悠久的公民社會力量與歷史傳統¹⁴⁷，以致於在國會政治運作上並沒有出現類似於德國之政黨政治吸納環境運動、勞工運動等多元利益與團體並進一步形成法律與政策的脈絡關係，且台灣的政治脈絡是兩黨制，亦與德國的多黨制有別。如同何明修教授在台灣環境運動的研究指出，在兩黨制的

¹⁴⁵ 參閱黃瑞祺，〈理性討論與民主：哈伯馬斯之溝通理論的民主涵義〉，收錄於蕭高彥、蘇文流主編，《多元主義》，pp.338-343，中研院中山人文社會科學研究所出版，1998年3月。

¹⁴⁶ 張英磊，《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》，臺灣大學法律學研究所博士論文，pp.246-248，2009年6月。

¹⁴⁷ 以1970年代德國的公民自發行動聯盟為例，由於反核運動的興起，該組織發展為重要勢力，可代表超過一千個組織以及三十萬名成員，參閱張英磊，前揭註，pp.174-175。

政黨政治中，國民黨與民進黨處於長期對立、爭競執政權及諸般政治考量的情況下，與環境運動之間的關係是處於分合不定的狀態，以核四議題為例，國民黨竟可以從原先堅決擁核的立場，而在兩千年成爲在野黨後爲了吸納反對力量而成爲反核陣線；民進黨亦從在野黨時期與環境運動的合作關係，到了 1990 年代晚期及執政後卻逐漸傾向於資本家的利益，令環境運動者感到被背叛。

事實上，單以民主化時期的台灣而言，此一政治權力向資本靠攏的現象並非民進黨執政時期才出現，在政治脈絡上，自 1990 年代民主化初期(國民黨政權)已然發生，如學者黃光國所指出的，在 90 年代，國民黨當權派爲了與非主流派鬥爭，其一方面連結財團與資本家來獲取「政治捐獻」，另一方面則是利用地方派系來清除黨內的舊勢力，以致於運用當時國民黨在立法院的多數優勢，修訂各種法令以保障財團或地方派系之利益，並導致金權政治的情況¹⁴⁸。當政治權力與資本合流的現象發生時，若無強大的公民社會力量與傳統，將導致政治、經濟理性在政治決策體制獨大並壓抑多元理性的狀況，因此，在**台灣與德國不同的政治、社會發展脈絡下，台灣在援引德國法之典範思維時應進行什麼樣的典範調整來契合本土社會需求，是否應賦予國會如此強大的政治決策正當性基礎，以及應如何進一步來調整行政權正當性之理念，即值得進一步深入探索。**

事實上，相較於德國，美國是另一個不同的典範脈絡。學者張英磊指出，美國行政法系統以多元主義作爲其重要之理念思維，在與台灣同樣發展爲兩黨制的政治體制以及相對於德國較爲分散、弱小的公民組織下，並不以國會之立法、決策與授權作爲其唯一的正當性來源，除了對於國會議員的遊說並立法之外，環境運動或其他利益團體仍在國會之外有多個政策的否決點，包括了資訊公開、程序透明化與易於參與的行政決策程序，以及採取較寬鬆之訴訟資格、易於以司法訴訟作爲環境運動策略的法院系統。在這套體系下，背後值基的理念，是透過在以程序參與爲中心的不同利益間之衝突、並產生結果，來做爲決策正當性的依據與

¹⁴⁸ 參閱許甘霖，〈民粹金權主義？黨資本、金錢遊戲與政治動員〉，中央研究院「台灣社會問題研究學術研討會論文」，1999 年。

來源，並以司法審判程序為正當之決策模型的理念，使程序要求成為節制行政濫權的主要方式¹⁴⁹。

在略微進行比較法與不同國情之對照後¹⁵⁰，本文仍回到問題的基點，亦即現今公法系統暨其實踐所形塑出的國家與社會關係之想像，以及公民與國家的民主互動模式及至司法系統的回應，在台灣本土政治、經濟結構下運作出來會產生什麼樣的問題？以及是否契合本土之社會需求或應有什麼調整？本文試圖在理解、探討這些問題之後，並進一步鎖定在環評法領域，法院系統當面對社會之風險溝通需求以及專家政治與政治、經濟理性獨大的政經脈絡，應進行如何的回應調整並發揮其有效之司法控制功能。

在第三章關於社會脈絡的探索中，我們可以看到，在 1970 及 1980 年代的威權時期，當時國民黨政府基於對外生存壓力以及對內政權正當性的考量與歷史條件，採取了開發主義與經濟發展至上的思維及策略來面對諸多挑戰，因而與企業形成了緊密的合作關係，然而至 1990 年代步入民主化的台灣，以及 2000 年政黨輪替後邁入民主鞏固里程碑的時期，在國際以及國內的政經條件已有所不同，在對內，政權的正當性已相當程度轉移至民主選舉上，對外，台灣首要面對的挑戰是全球產業鏈分工以及國際資本的競爭壓力，然而即使至此一政經條件已轉換的時期，我們卻仍可看見政治、經濟理性在政治決策系統呈現獨大的局面，尤其周桂田教授觀察到，台灣在全球化風險演進路徑以及全球競爭關係中，新興工業國家之地位使其與歐、美等先進國家有著不同的發展脈絡，相較之下，台灣的工業化進程縮短在數十年之內完成，但另一方面公民社會卻未如歐洲等國累積出成熟、悠久的傳統，以致在經濟系統驅動之開發主義下，既有之社會批判、制衡與溝通能力往往顯得相對無力，因而造成了強勢之經濟系統以及弱化之公民社會的

¹⁴⁹ 張英磊，前揭註 145，pp.249-252。

¹⁵⁰ 本文在此暫無意深入進行法律移植理論與比較法的探討，事實上，學者張英磊在台灣與德國、美國之不同的法律系統與典範上，已有相當細膩、清楚的比較與分析，請參閱氏著《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》，臺灣大學法律學研究所博士論文，2009 年 6 月。

矛盾發展，導致政治、經濟系統之合流與獨大，而壓抑多元理性之思辯、競逐¹⁵¹。

這樣的觀察，從第三章關於台灣環境運動在兩黨制下與國、民兩黨的分合關係之探討可以獲得佐證，一方面可以看到，在 80 年代至 90 年代初期環境運動與民進黨仍呈現合作的關係，民進黨可以提供其政治上奧援，然而至 90 年代後期以及 2000 年執政後民進黨卻逐漸向企業與開發利益靠攏，而此時成爲在野黨的國民黨，也一反其過去親資本的態度而採取機會路線企圖拉攏環境團體的力量，由此我們亦可看到台灣的公民社會本身尚未發展出一股成熟的維護環境利益與生態理性的力量，可以如德國般由下對上形成穩固的體制內運作之勢力，並促成多元理性的競逐，相反地，政黨選擇是否親環境利益往往是直基於政治利益的機會考量，整體而言仍如周桂田教授觀察的，現今台灣政治決策系統仍處於政、經理性獨大而壓抑環境、生態等多元理性競逐的局面，此觀察甚至可以從最近備受爭議的中科三期環評案以及國光石化環評案的背後政治、經濟力量的操作，都能進一步獲得佐證，在這兩件環評案的審查過程，我們屢屢可以從報導上看見行政系統基於開發利益與經濟發展而要求「加速環評」、甚至若遭遇困難可以由副總統「出面解決」，環保署在國光石化案中更是允諾藉由專家會議等沒有法律根據的制度建立來加速完成環評程序的審查。

台灣面對這樣的政、經、社會脈絡發展的盲點，事實上與現今公法實踐所建構出的國家與社會互動想像有些許的出入或衝突，尤其從行政權正當性基礎來看，我們很難再說單單透過國會的法律授權控制就認定該行政決定具有充分的正當性，即使在功能論觀點下會認爲行政權具有專業上之資源與人力的優勢，因而具有正當性來處理具專業性、複雜性之議題，然而從後常態科學的觀點來看，涉及科學的專業性評估已不再被認爲是「客觀」或「中立」，其除了無法避免專家本身的個人價值判斷之外，專業或科學評估本身甚至會受到外在政治力或經濟力的干預與影響，甚至當人類社會進入日益複雜之新興科技與工業化發展時，其所面對之不確定性亦越來越大，新興工業及科技發展對於生態系統所引發之危害

¹⁵¹ 周桂田，〈從「全球化風險」到「全球在地化風險」〉，前揭註 68，pp.176-178。

及災難，已不再是傳統風險治理典範下被視為是可控制或可計算的¹⁵²，因此，行政權具有專業性資源與人力的觀點亦不能支持其充分的正當性基礎。

總結而言，本文以為在台灣現今的政、經、社會脈絡發展的基礎上，公法實踐所建構出的國家與社會關係想像需要有所調整，尤其從行政權正當性角度出發，不能再僅侷限於法律保留原則下，透過國會的法律授權控制或專業性觀點即可賦予行政權充分的正當性基礎，儘管其在民主正當性的鞏固上有其意義，然而，從現代風險社會中對於風險治理典範之轉移，傳統技術官僚對於生態、環境、健康與食品污染之風險評估與管理上往往強調實證性的科學證據，認為決策評估應秉持客觀、中立之科學理性來確認「事實」，並排除了非科學理性之社會價值的干預¹⁵³，此一傳統思維典範已受到嚴厲挑戰，對於風險或科學爭議，包括風險感知、風險問題之界定以及風險評估範圍，其實會涉及不同理性(科學、社會、環境、政治、倫理理性等)間的競爭，因此從反身性現代觀點或是風險治理典範之轉移，乃強調風險決策需要發展公民之參與及風險溝通的重視，使得整體之風險治理與決策能納入開放性的社會基礎，讓其程序更能具備民主化、透明化與多元化之正當性。

尤其站在台灣社會脈絡的基礎上，本文第三章已敘述，台灣社會是呈現兩個互為矛盾的脈絡發展：一方面，基於社會大眾對風險之感知與意義上的重要變化，而產生了環境決策上的民主參與以及風險溝通的社會需求，這也成為了環評法最重要的制度功能承載；但另一方面，在弱勢的公民社會與環境組織之發展下，政治民主化並未為台灣的政治體制帶來充分、實質的多元理性思辯場域，而是呈現政治、經濟力量獨大的局面，此一政治發展脈絡抑制了風險溝通與民主參與環境決策的空間，並扭曲、弱化了環評法所應發揮及承載的制度性功能。儘管這樣的脈絡發展我們難以認為是公法實踐所建構出來的法體系所促成，然而法系

¹⁵² Chou, Kuei-Tien, 2007, "Global Climate Change as a Globalizational Risk Society – Globalizational Risk Governance", *Global Change and Sustainable Development*, 1(1), pp. 82-85.

¹⁵³ 周桂田，〈科學專業主義的治理問題：SARS、H1N1、Dioxin、BSE、Melamine 的管制科學與文化〉，「醫療、科技與台灣社會」研討會論文，2009年11月。

統某個程度會支持了這樣的政治系統發展取向，因此，在現今公法實踐所運作出的國家與社會互動的想像之外，我們仍須建構出以公民之程序參與地位為中心的法理念來作為回應台灣本土政治、社會脈絡，除了滿足社會本身在風險溝通與民主參與的需求外，亦使單及理性獨大的現象能回歸至多元理性競逐的常軌，並獲得行政決策的程序理性與民主正當基礎¹⁵⁴。

5.5. 環評法院之角色反思與司法審查的建構

在上述的理念與基礎下，將進一步探討法院的角色與功能，尤其是在面對專業環評審查的行政決定時，法院應容許什麼樣的群體或利害關係人進入法庭訴訟，以及應透過什麼樣的審查態度與方法，來對環評決定本身進行實質性的司法審查。

5.5.1. 訴訟資格的界定應予放寬—從行政權正當性理念的思索出發

A. 行政權正當性理念的反思

在前面關於法院環評判決的案例分析中，我們已可清楚看見，現今實務上普遍將訴訟資格(或稱為當事人適格)的界定限縮在法律所保護的權利或利益之上，並且以新保護規範理論，探究環評法是否具有保護個人的權利或利益之法律意旨存在，儘管法院採取肯定的見解，認為環評法不僅是保護公共利益而已，並且具有保護個人權利的規範意旨，因而肯認人民得據以提起訴訟，然而我們也看見，當法院將訴訟資格限縮在個人權利的保護時，也將迫使一些長期參與在系爭環評案之審查程序的環境團體，甚至是地緣關係較遠的當地居民，雖具有事實上的利害關係卻仍因欠缺當事人適格而無法進入法庭。

再者，儘管環境公民團體得依據行政訴訟法第九條及第三十五條的公益訴訟

¹⁵⁴ 事實上，市民社會的壯大是否能建立起公民對於政府的社會信任(social trust)，此一問題在學者 Robert Putnam 提出肯定的觀點之後，亦引起了一連串的檢討與反對聲音，因為從概念上而言，公民團體的成立與目的其實是在帶領出反對政府特定政策的輿論與力量，在其運作宗旨下並非在於帶領民眾更信任政府，且在實證上，亦沒有證據顯示較為強大的市民社會與社會信任之間有正面的關係。See Bo Rothstein, *Social Trust and Honesty in Government: A Causal Mechanisms Approach*, in Janos Korbai, Bo Rothstein & Susan Rose-Ackerman edited, *CREATING SOCIAL TRUST IN POST-SOCIALIST TRANSITION*, 14-15, Palgrave press (2004).

條款來提起訴訟，然而在現今實務上對該條款嚴格限縮解釋的情況下，依舊是困難重重。

實務上將訴訟資格限縮在個人法律上權利或利益的保護，固然有其理由，一方面基於訴訟資源有限性的考量而防止人民濫訴，另一方面亦與司法將自身目的設定在個人權利保護的基礎上有關。這樣的考量有其實益所在，然而，實務上會發生訴訟的案型種類其實相當複雜，並且會遍及諸如環境法領域、警察法領域、經濟法領域等各類管制系統，而不同的法領域間，所涉及到的事務性質或特性亦有所不同，在此情況下，是否應千篇一律地適用現今實務界普遍所採納的訴訟資格界定標準而不論行政事務本質上的差異，即有所疑義。

此外，從行政決定的正當性基礎之角度觀察，亦可使我們對訴訟資格(當事人適格)的理念進行反思。葉俊榮教授曾歸納行政權正當性基礎可以主要來自三種理念模型：1、傳送帶模型：係指在民主理論下，人民對行政權的控制乃是經由選舉選出的民意代表來監督行政權的行使，行政權主要的任務在於實現立法者集體制定的立法政策，因而其權限行使的正當性也就來自於是否獲得立法之授權而定；2、專業模式：此模型乃是建立在類似功能論的思考，亦即詢問誰較有能力來處理該管制事項，因此，面對具專業性的管制事務，行政權本身擁有的人才與專業資源之特性即成爲了其最適合處理此類事務的最佳機關，也成爲其權力行使的正當性基礎，不但立法授權的要求逐漸軟化，法院亦應採取自制的立場而尊重行政機關的決定；3、參與模型：此模型的理念乃在於基於避免在專家模式所建構的專家決策下，演變成專家的決策是爲某特定群體之利益而服務，且其官僚與父權心態亦造成許多弊端，因此參與模型乃將決策理性的追求從實體問題的精確，轉移至利害關係人在行政決策程序的公平參與之上，並藉由程序理性以及公民參與來取得行政權的正當性基礎。¹⁵⁵

傳送帶模型其實相當類似於我國所採取的法律保留原則、授權明確性原則之

¹⁵⁵ 葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，pp.14-20，國立台灣大學法學叢書(七六)，再版，1997年11月。

體系，國會的立法授權成爲了控制行政權行使的重要手段，亦成爲行政權取得正當性的重要來源之一。專業模式則類似於功能論的權力分立思考，透過觀察行政、立法、司法三個權力部門在組織上、資源上及運作程序特性上的不同，而決定誰有正當性來處理某項管制事務，因而面對具高專業性的事項及通常歸於行政權的權力範疇，法院在面對專業行政事項之審查時，所發展而出的「判斷餘地理論」亦是基於此種權力分立的思考。

無論是傳送帶模型或是專業模式，背後都有其重要的考量，因而有保存的必要，然而問題在於，如果僅將這此二種理念模式作爲界定行政權正當性的理論標準，一旦置於台灣的政治、經濟與社會脈絡進行觀察時，會發現仍會產生其不足之處¹⁵⁶。事實上，許宗力教授亦承認法律保留原則的產生與內含其實具有相當強烈的「時代性格」，其不僅是因應時代的政治需要而產生，也會因時代的政治需要而有著內涵上的變化，儘管法律保留原則不能降低自己成爲服務於政治的奴僕，其也無法獨立於政治、社會現實或脈絡之外，而視自己擁有超然的「自我目的」(Selbstzweck)之存在¹⁵⁷，此觀點實值贊同。

一方面，台灣的政治決策系統確實存在著在全球化發展競爭下新興工業國家的盲點，亦即政治、經濟理性在決策體制的獨大，並排擠環境、生態、倫理等多元理性競逐空間的現象，以環評審查爲例，環評程序本身是標準的專家決策程序，但從實證研究卻可以發現，面對伴隨開發而來的環境、健康風險，以及諸多的專業評估事項，專家決策所標榜的「專業」、「科學」或「理性」其實在龐大的開發與發展利益下，時常受到來自外在政治力與經濟力的干涉，行政權的專業或科學背後代表的未必是真的中立或客觀，在威權時期的後勁五輕環評是如此，到

¹⁵⁶ 葉俊榮教授則從全球化與資訊革命的角度出發，認爲行政權正當性的基礎將會從以國會爲中心的單元民主，轉移至多元民主的典範，儘管在今日國會的授權仍舊是行政權正當性的重要來源，然而伴隨著全球化與資訊革命的來臨，民主的空間(the space of democracy)亦隨之擴張，使得行政決策程序中公民的電子化參與以及電子化投票成爲可能，並形成了現代管制國家的正當性來源之一。See Jiunn-Rong Yeh, *Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative Law*, 5(2) National Taiwan University Law Review 113, 129-130(2010).

¹⁵⁷ 許宗力，〈論法律保留原則〉，前揭註 131，pp.126-127。儘管許教授於文本中是就國家任務之擴張、國家與憲法結構的變遷以及特別法律保留的出現等三個面向來討論法律保留原則內涵的改變，然而其不將法律保留原則視爲絕對或是超然存在的見解，仍相當值得我們參考。

現在的中科三期、國光石化環評案亦是如此。二方面，台灣社會民眾在風險的認知與意義上已有所轉變，從 1980 年環境運動的崛起到現今，不斷的可以看見地方民眾從專家威權中被解放、啓蒙的過程，不但不再單純相信科學或專業是「中立」、「客觀」的，亦發現原來就同一風險議題，不同的科學社群竟會有截然不同的認知與觀點，並意識到風險不僅具有不確定性，科學的背後亦往往隱含著價值與意識型態的判斷。

凡此，皆明白顯示在台灣本土脈絡下，單單以傳送帶或是專業模式來作為界定行政權正當性的理念基礎，會有不足之處，這並非否定此二種模型存在的必要，而是從政治、社會脈絡來觀察，國會廣泛、抽象的立法授權與行政權擁有專業資源的權力特性，尚不足以「充分」成為賦予行政權民主正當性的理由，相對地，基於科學、專業與風險的界定本身其實是價值判斷問題的理由，以及台灣處於政、經理性獨大而壓抑多元理性競逐的政治決策情況，會使得參與模型所追求的公民參與、風險溝通以及程序理性成為行政權獲得民主正當性的必要途徑，而這也是擁有公民參與機制的環評法重要的制度功能承載¹⁵⁸。

學者 Susan Rose-Ackerman 在東歐國家之民主鞏固的研究即指出，傳統代議政治的運作模型，乃是由國會挾其民意進行政治決策、制定法律，再由行政部門本其技術官僚與專業資源執行法律與政策，並在個別議題中提供所謂的「正確答案」，這過程中人民在政治的參與僅透過定期性的選舉，藉由選票選出代表政黨的政治人物進入國會而已關於行政權的監督與控制也僅仰賴國會的立法，然而，此種模式的制衡顯得相當的薄弱，尤其在涉及高度專業、技術性事務時更是如

¹⁵⁸ 關於民主理論的探討，傳統上自由主義民主(其實就是代議政治)乃是藉由選舉及投票來反應民眾的意見和選擇，而比較忽略民眾之意見與選擇的「形成過程」，反而僅以投票的結果作為共識形成的管道，然而，直到近代關於自由主義民主的運作模式已遭至許多的批判，首先，投票的結果有時並無法實質地解決問題，而且投票結果或民意經常是可被以不正當方法操縱的，關於族群問題亦不能以多數決模式來作為問題解決方法，因此有鑑於自由主義民主的問題，遂有學者提出協商式民主的理念，強調各種觀點應經過一個公開討論的程序或過程，來獲取共識，而此一公開討論的過程本身即應為一個取得正當性的過程與原則而不是一個發現答案的程序而已，Habermas 即言：民主過程的核心要素在於協商政治。參閱黃瑞祺，〈理性討論與民主：哈伯馬斯之溝通理論的民主涵義〉，收錄於蕭高彥、蘇文流主編，《多元主義》，pp.338-343，中研院中山人文社會科學研究所出版，1998 年 3 月。

此，在缺乏更廣泛民主參與的機制下，公民不但在監督政府的角色上十分微弱，更同時陷入了抑制公民團體之組織、運作並推動改革的惡性循環。因此單靠民選代表並不能適切解決所有的政治議題，民主的鞏固(consolidation)尚必須仰賴由市民社會發展、組成的政治、非政治(apolitical)團體或組織進行決策參與及監督方有可能¹⁵⁹。

學者 Benjamin Barber 亦指出，在自由主義代議民主下公民性格的基礎僅依賴一套先驗的社會契約理論，並賦予政府權力正當性，公民在此契約基礎下享有來自政府對個人權利的保障，二者形成一個垂直的關係，然而此展現在政治形式上，公民卻表現出消極信賴與容忍政府的作為，而無法發揮積極的政治參與；再以「言談」作為政治參與的媒介為例，「言談」的正當性在自由主義民主政體下已遭受扭曲，其在政治市場機制內已淪為為私人利益辯護的工具，而非在溝通過程中體驗、交互雙方之立場，喪失了創造公共意識的機會。因此，Barber 提出「強烈民主」的理念，其揚棄自由主義在所謂人生而自由的自然權利預設(此預設在實際社會生活中已出現緊張關係)，而認為真正的自由是由政治參與而產生，儘管在公民參與過程中，衝突與意見將不一致，然而其不一致將透過溝通程序來建構公眾的理念，以及公共利益和私人利益的最大交集點，公民並且在積極參與、意見的協調與分享中創造其社群生活，並佔有公共生活領域的中心地位¹⁶⁰。

B. 當事人適格界定之反思

如果肯認程序理性及公民參與是行政權正當性必要的基礎來源，那麼，論及法院應如何界定訴訟當事人資格時便有值得我們反思之處。以環評審查之行政決策程序而言，地方居民以及環境團體在程序中的參與及溝通，其意義不再僅是形式上的法定要求而已，而是整個環評審查之行政決定是否擁有正當性的必要條

¹⁵⁹ Susan Rose-Ackerman, *Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland*, in Janos Kornai & Susan Rose-Ackerman edited, *BUILDING A TRUSTWORTHY STATE IN POST-SOCIALIST TRANSITION*, 10-11, Palgrave press(2004).

¹⁶⁰ 參閱周桂田，〈自由主義、社群主義或強烈民主--簡介「強烈民主」〉，《台灣社會學刊》十九期，pp.219-228, 1996 年。

件，因此在環評領域，若將訴訟資格仍限縮在法律所保護的權利或利益上，會發現一個矛盾狀況是，在行政程序階段擁有程序參與權的環境團體或居民，當其進行決策參與並且不服該環評決定時，會因為與系爭開發案不具有「法律上所保護的權利或利益」關係，而被排除於法院大門之外，造成即使行政機關在決策程序過程中產生違法或僅徒具形式的情況時，被賦予行政程序參與權利的環境團體或居民仍無法藉由司法訴訟的途徑來尋求救濟的窘境，在士林重劃區案中蠻野心足協會即因此而遭遇訴訟資格被法院否決的結果。

因此，在肯認民眾參與是環評行政決定獲取民主正當性的必要條件之理念下，為了避免環評法賦予人民程序參與權成為徒具形式的條文，即有承認及賦予公民參與之獨立程序權能的必要，使得只要在前階段的環評行政程序中，擁有參與權利的居民或團體，即應肯認其程序權具有獨立的權能，並當其程序權遭受來自行政機關的侵害時，居民或團體即得單獨據以提起訴訟來尋求救濟，而非再於個案中審查原告當事人是否對該開發案擁有「法律保護的權利或利益」關係，另一方面法院亦得藉此發揮司法控制的功能，來監督行政權的行使是否符合程序理性的要求。

類似的見解，其實已擬定於 2006 年行政訴訟法的修正草案，依該草案第 11 條之 1 規定：「以維護公益為目的之團體，於其章程所定目的範圍內，得為公共利益提起訴訟。但以法律有特別規定者為限。」本條的規範射程，就以環評法而言，應係指在環評程序中擁有程序參與權的環境團體，如不服該環評審查之行政決定，應得獲取當事人適格而向法院提起訴訟，亦即環評法賦予環境團體之程序參與權的規定即為草案第 11 條之 1 但書所指的「以法律有特別規定者為限」，這樣的詮釋我們可以從行政訴訟法草案第 11 條之 2 獲得印證，該條第一項前段規定：「公益團體依法律規定有程序參與權，而未適時行使者，就該事件不得提起前條之訴訟。」反面解釋，亦即只要公益團體依法律規定擁有程序參與權(例如環評法第 10、11 條)，如該團體已在行政程序中行使了其法律所賦予之程序參與權，就該事件如不服行政機關之行政決定，即得據以提起訴訟。

本文以為，這樣的修法相當值得贊同，放寬公民團體採取訴訟手段來進行公共利益與公民理念的捍衛，是當前台灣的政治、社會脈絡景況下所迫切需要的。此種國家與社會的互動模式亦在美國法上可以看見，儘管美國的環境運動團體相較於德國而言，呈現較為分散且弱小的現象，然而，寬鬆的當事人適格門檻以及重視程序理性的法律結構，使得美國環境公民團體得以透過司法訴訟的手段來達到環境理性、多元理性競逐的效果¹⁶¹，相當值得同樣未具有悠久歷史公民社會傳統的我國參考。

當事人適格認定的放寬，以美國而言，法院在界定當事人適格即透過「事實上損害」來放寬環境團體進入法院的門檻¹⁶²，以 *Friends of the Earth v. Peter Watson* 一案為例，本案事實為原告公民團體主張被告海外私人投資公司與進出口銀行對海外之特定計畫進行資助與協助，然而該計畫將造成大量溫室氣體排放進而導致氣候變遷，被告卻未依據美國國家環境政策法(NEPA)進行環境影響評估，且違反行政程序法(APA)之要求，因此原告根據 NEPA 第 4321-4335 條及 APA 第 701-706 條對被告起訴。本案首先遭遇的爭點即為原告公民團體的訴訟資格(當事人適格)問題，加州 N.D.地區法院認為當事人適格之建立必須符合三個要件：第一，必須符合事實上損害(injure in fact)，且該損害必須具體，且事實上或即將發生，而非出於臆測或假設；其次，損害須與被告之行爲具有相當之因果關連；最後，損害必須因系爭判決而可獲得救濟，亦即損害之可救濟性(redressability)。然而在本案中，由於原告所訴求是被告在程序事項上的違反，因此在損害認定上、因果關連上以及可救濟性等要件皆會有所放寬調整。

¹⁶¹ 張英磊，《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》，前揭註 145，pp.242-251。

¹⁶² 典型的案例，為 1973 年 *United States v. Students to Challenge Regulatory Agency Procedures* 一案，一群由學生所組織的團體，即主張行政當局調高鐵路運輸費用之決定的環境影響評估報告中，並未考慮因調高運輸費用而可能對自然景觀造成的影響，因為提高運輸費用會造成資源回收物運輸成本的提高，導致垃圾量因回收障礙的緣故而增加，並進一步影響其團體成員使用自然景觀與公園的利益。美國聯邦最高法院則認為其所主張之利益乃座落在國家環境政策法(NEPA)保護範疇內，原告亦因此受有事實上損害，因此認為原告具有當事人適格。就此，參閱張英磊，前揭註，pp.146-147；關於美國法院在當事人適格的放寬上，其多元主義以及新保守主義的典範之爭，可參閱同書，pp.146-151。

在「事實上損害」的認定上，法院認為原告已提出證據說明被告所支持之開發計畫將直接或間接產生 1,911 百萬噸之二氧化碳與甲烷之排放，此數量相當於美國 2003 年之碳排放量的三分之一，因此可確定者為被告之行動將對環境產生重大衝擊，儘管這衝擊有多大仍存在不確定性，然而如果原告之主張是真實的，那麼其已證明了(1) 溫室氣體排放是二十世紀暖化的主因，(2) 且暖化已經造成了重要之環境後果，(3) 而被告持續性的溫室氣體排放將導致暖化不斷加增並引發大範圍之環境衝擊，(4) 這衝擊並且將影響原告所在或所使用之區域。儘管被告挑戰原告證據之證明力，但是法院認為即時判決(summary judgment)並不在於衡量證據並作成可信(credibility)之決定，而是必須考量一切對原告最有利之推論。因此法院認為原告之證據已合理說明被告所支持之計畫將威脅原告之具體利益(concrete interests)。此外，在因果關係之要件上，原告所主張之系爭損害既為環境衝擊未獲得合法的評估，屬於程序性損害，原告即不必證明環境影響評估程序實施後是否將產生結果(outcome)上的不同，因此最後賦予原告當事人適格¹⁶³。

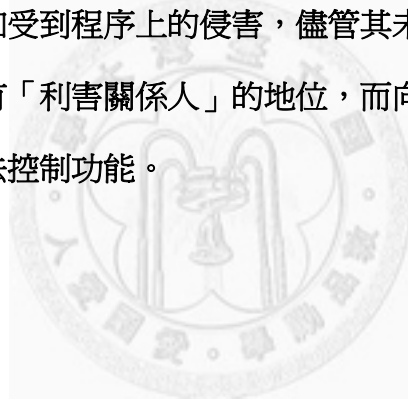
Friends of the Earth v. Peter Watson 一案即清楚表現出即使法院面對氣候變遷無論在衝擊範疇或排放污染源上的諸多不確定性，其仍透過當事人適格概念的放寬，允許公民團體進入法庭，並透過法庭程序來促成社會部門與政治部門在氣候變遷議題與風險評估上的對話，充分展現出法院在促進風險溝通上的機能¹⁶⁴。

因此，參照美國司法案例，本文以為放寬訴訟資格的見解其實在解釋論層次

¹⁶³ *Friends of the Earth v. Peter Watson*, 35 *Envtl. L. Rep.* 20,179(2005).

¹⁶⁴ 同樣面對氣候變遷所帶來的不確定性，願意勇於放寬當事人適格的法院案例，尚有 *Connecticut v. American Electric Power Company Inc* 一案，面對原告如欲主張被告之溫室氣體排放行為已構成公眾妨害(public nuisance)，在當事人適格爭議上，法院舉出 Baur 案做比較，當時 Baur 挑戰的是關於允許食用牲畜的法令，他指摘該法令造成罹患 Creutzfeld-Jacob 疾病的高風險，而法院肯認 Baur 起訴農業部長的當事人適格。因此本案法院認為相較於 Baur 案，本案中的損害更加明確而且是正在持續發生。而在「因果關係」上，被告抗辯其排放行為並非單獨造成氣候變遷之主要原因，且二氧化碳也非是導致氣候變遷的唯一原因，而法院認為，依據許多前例，被告不得主張他們不是唯一的汙染源而得免責，也不能主張他們的排放量對全球整體的影響輕微，而主張沒有責任。在可救濟性(redressability)方面，被告主張氣候變遷的問題，是全球整體的因素所致，並不能靠聯邦法院的判決來解決。但法院援引最高法院在 *Massachusetts v. EPA* 案中的觀點，認為儘管單就本案判決雖然不能扭轉氣候變遷的趨勢，但是足以減緩影響即可符合可救濟性要件，司法判決未必需要提供一個足以解決一切問題的救濟。See *Connecticut v. American Electric Power Company Inc*, 582 F.3d 309(2009). 面對類似案型，但當事人適格呈現較為保守界定的見解，可參閱 *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp*, 663 F.Supp.2d 863(2009).

已可進行，未必需要等至行政訴訟法修法通過才可實踐，因為現今實務將訴訟資格限縮在法律所保護個人之權利或利益上，也是透過司法解釋與司法實踐而來，在行政訴訟法並未有如此的明文規定，因此，在解釋論上，建議應擴張解釋行政訴訟法第四條第三項撤銷訴訟之「利害關係人」的法律概念，此擴張解釋可以從兩個方面著手：一方面，援引類似美國法院所採取的「事實上損害」概念，將損害的概念擴張、超越法律所保護的權利或利益之損害，並認為當事人居民或團體對該系爭開發案只要受有「事實上損害」，即應肯認其具有訴訟資格以提起訴訟；第二種擴張「利害關係人」概念的方法，則是站在行政權行使正當性應來自公民之程序參與以及居民或團體應擁有完整程序參與地位的理念下，認為環評法所賦予的程序參與權本身即為一種獨立之權能，因而居民或團體如在環評審查過程的參與中如受到程序上的侵害，儘管其未必是環評行政決定的處分相對人，仍得據此擁有「利害關係人」的地位，而向法院提起訴訟來尋求救濟，並期使法院發揮司法控制功能。



5.3.2. 法院面對環評專業行政決定的審查態度

上述已大致談論三種行政權正當性的理念模型，分別為傳送帶模型(代議民主與法律保留原則)、專業模式(功能論的權力分立思考)以及參與模型¹⁶⁵。我們如何界定行政權正當性的基礎，事實上不僅會直接關涉到法院如何界定當事人適格之問題，更會涉及到法院如何在專業行政決定的司法審查上，調整自身的審查態度與標準，而亦如前述，從台灣的政治、社會脈絡來觀察，國會廣泛、抽象的立法授權與行政權擁有專業資源的權力特性尚不足以充分成為界定行政權正當性的基礎，相對地，無論是面對社會大眾從 1980 年代以來對專家威權的質疑以及對風險認知與意義的文化轉變，使得科學與專家不再被視為是牢不可破的真理，中立與科學理性的背後其實蘊含著價值與意識型態的選擇，並因而發展出民主參與及風險溝通的社會需求，此亦為法院必須面對與正視的社會需求¹⁶⁶；另一方面，從全球經濟競爭關係來看，處於新興工業國家地位的台灣，亦面對著政、經理性獨大而壓抑多元理性競逐的政治決策困境，凡此，皆會使得參與模型所追求的公民參與、風險溝通以及程序理性成為行政權獲得民主正當性的必要條件，而這也是擁有公民參與機制的環評法重要的制度功能承載。

就環境影響評估程序而言，其本身即為一個典型的「風險評估」機制，從認識論的角度而言，我們如何來建構「風險評估」所具有的政治、社會意義，亦會充分影響到法院應如何斟酌其審查態度。徐世榮教授指出，科學知識與技術有其侷限性，而面對日益複雜的高科技，其預測風險的能力亦相對降低，在過去，科

¹⁶⁵ 參閱葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，國立台灣大學法學叢書，二版，pp.14-20，1997年。

¹⁶⁶ 在此，本文仍援引美國已故大法官 Cardozo 一段名言來作為此一觀點的支持基礎：「……法律湧現於事物之間所存在的事實關係之中。就如同這些關係本身，自然法(natural law)亦處在永恆不斷的陣痛分娩[與新生]當中。我們不再從邏輯演繹而生的文本或體系中來尋找法律的淵源，而是從社會效用中(social utility)，以及從某些既定假設所將產生的特定後果之必然性中去尋找。立法者對於法律僅有零碎的意識(fragmentary consciousness)，他僅從他所規定的規則中將之翻譯過來。而當問題在於決定那些規則的含義時，我們應從哪裡去尋找答案？[答案]體現在他們的淵源中，也就是說，[答案]體現在社會生活的迫切需要之中(in the exigencies of social life)，在那裡存在著尋找到法律之含義的最佳可能性。同樣的，當問題在於如何填補法律之間的空白時，我們尋求解答的方法不在於邏輯演繹，而在於社會需求上。」 See Benjamin N. Cardozo, *The Nature of the Judicial Process*, *supra note 11*, pp.121-123.

技專家爲了建構起所謂「可接受風險」的概念，而將風險置於「可計算性」的範疇予以解析，並透過機率將其轉化爲「可接受風險值」，並以此來建立科學的權威性。然而從現代風險社會的角度言，所謂「客觀性」已遭受不斷質疑，其往往受到專家主觀立場、甚至外來政治力的干涉，並使得專家所認定的「可接受風險」與實際生活經驗者或潛在受害者產生了相當之差距，事實上，「可接受風險」的決策是一個結合自然與人文科學、日常與專家理性的共生體，其不能因專業化而個別孤立，而必須跨越學科與團體，使科技決策的決策權回歸於社會理性來獲得共識¹⁶⁷。

就此，法院當審查專業環評決定時，即必須認識到，「當擁有權力的政治經濟結構是朝向單面向的經濟發展時，風險評估僅是規範人們行爲的一個工具，環境風險的低估可能也將成爲一個常態，**風險評估已是與這個社會的政治經濟權力系統緊密的結合在一起**」¹⁶⁸。

因此，無論基於台灣本土單極理性的政經發展脈絡，或是「環境風險評估」所具有的現代風險社會意義，過去行政權基於國會法律授權以及自身擁有專業資源的權力特性已不再能成爲正當性取得的充分基礎來源，相應而來的也會彰顯法院面對專業行政決定的審查態度之變化。亦即，對於專業行政決定，法院不應僅審查行政機關是否擁有來自國會的**法律授權**，也不應僅侷限在該授權是否隱含有專業、專屬授權的意旨，如屬於專業授權，則基於行政機關的人才與資源之專業性的理由而予以大幅度的尊重。上述的兩種審查模式其實是相應於傳送帶模式與專家模式的正當性理念模型而來，然而，隨著對行政權正當性理念的變化，也會使法院應對自身審查態度進行反思，對法院反思的衝擊尤其在於，當行政權的正當性不再僅從上述二種理念模型來獲得，而尚須從參與模型對於程序理性及公民參與的追求來證立其正當性時，法院應如何予以回應。

以環評之行政決定而言，其司法審查即需要先區分該環評行政決定是第一階

¹⁶⁷ 徐世榮，〈台灣環境影響評估之問題〉，台大國家發展所「社會影響評估與社會發展工作坊」研討會論文，2011年4月。

¹⁶⁸ 徐世榮，同上註。

段環評或是第二階段環評的審查結論，因為在現行環評法下，第一階段的環評審查程序並沒有公民參與機制，而是以專家審查為主，來決定系爭開發案是否有對環境的重大影響之虞而應進入第二階段環評程序，直到第二階段的環評程序方有設計較為完整的程序參與機制，因此，程序設計的差異，亦會導致法院在審查態度上的不同。

A. 第一階段環評之司法審查

以現今實務的發展而言，目前法院所做出的環評判決皆是針對第一階段環評的審查結論而來，因此目前台灣的司法實踐尚無法提供我們關於第二階段環評的法院審查態度為何。不過就以第一階段環評的法院審查態度而言，從上一章的判決分析中，我們可以看見法院對於行政機關作出之環評結論的審查態度有漸趨於嚴格的態勢，無論是新竹橫山鄉掩埋場案或是新店安康掩埋場案，最高法院對於高等法院全然尊重行政機關的專業環評審查結論皆予以否決，並運用判斷餘地理論認為系爭環評結論皆有出於違反事實或出於錯誤資訊的問題，故將高等法院判決予以廢棄發回。

另一個典型的案例為中科三期環評案，對於第一階段環評審查的結論，台北高等行政法院認為：「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一人，……而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，……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。」法院並進一步認為系爭開發案「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、國民健康及安全等，均有相當影響。」而且「本案資料提供並不完整，就健康風險評估部分，因開發單位未提實際採樣與檢測計畫，無法得知是否正確。」從而法院認為系爭環評審查結論是依據不充足之資訊而做成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認為是出於錯誤之事實

認定及錯誤資訊之違法¹⁶⁹。

若細關法院對於本案的判決理由與論述，事實上法院已提高標準在審查環評委員對於環評法之「對環境有重大影響之虞」的法律概念是否有判斷上的瑕疵、環評委員對於事實的認定是否出於錯誤，以及更重要的，當法院質疑環評委員會組織僅有一名健康風險評估的專家周晉澄委員，而當環評結論並未對於周委員的健康風險質疑提出合適的說明及事實論據時，即被法院認為有判斷上的瑕疵，判決理由中即謂「本案資料提供並不完整，就健康風險評估部分，因開發單位未提供實際採樣與見測計畫，無法得知是否正確」，法院進而認為本案環評結論是「依據不正確之資訊而作成有條件通過環境影響評估之結論，應認構成行政機關，係出於錯誤之事實認定及錯誤之資訊之違法」，事實上，**就此而言法院已經對於環評委員的專業判斷進行資訊與論理是否背於事理的審查**，是屬於實質審查標準(而非程序審查)的提升。

中科三期環評案高等法院的論述結構，其實已相當類似於美國法院所發展出來的禁止恣意、武斷之原則¹⁷⁰，認為法院不僅可以，且應該對行政機關之專業行政決定進行實質的檢視，典型案例是美國的 *Citizens to Preserve Overton Park v. John A. Volpe* 一案，本案事實為原告公民團體，因不服運輸部長同意對於一項高速公路興建計畫給予聯邦資金，該項高速公路興建計畫乃預計公路將穿越 Memphis 市的 Overton 公園，可能將造成市區綠地的破壞，故而訴請法院撤銷該決定。就法院應否實質審查運輸部行政決定的論理與內涵之問題，地區法院與上訴法院皆採取否定的見解，因而駁回原告之訴，其皆認為法院介入或探測行政機關的內心論理過程是應被禁止的(*probing of the mental process of an administrative decisionmaker was prohibited*)，然而最高法院否定下級法院的見解，其認為依據

¹⁶⁹ 參閱台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決。

¹⁷⁰ 闡發該原則的最初案例是 *Greater Boston Television Corp. v. FCC*，在本案中法院認為，法院作為一個監督者的角色，不但有權糾正程序瑕疵，並有權當行政機關之決定未依理性而判斷時予以介入，如果法院認知到行政機關之判斷未依嚴格檢視之原則進行，並認真進行理性之決策時，法院即有介入的必要，如行政機關已進行了嚴格的檢視，法院即應予以尊重，企圖來結合有效的司法監督與司法自制。就此，請參閱張英磊，《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》，前揭註，p.153。

運輸部門法(Department of Transportation Act)第四條 f 項，法院應就運輸部長進行資助興建高速公路的行政決定時，是否尚有其他可行的替代方案、行政決定是否基於相關因素的考量、以及判斷是否有明顯的錯誤等事項來進行司法審查，況且依據行政程序法第 706 條(2)(A)，要求行政機關之決定不能有「武斷、恣意、裁量濫用或其他不合法之情事」(arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law)，因此，法院即必須審查行政機關之決定是否基於相關連的因素之考量、是否有明顯的判斷錯誤，法院並應就完整的行政記錄進行充分、詳盡的審查(plenary review)¹⁷¹。

延續 *Citizens to Preserve Overton Park v. John A. Volpe* 一案的見解，在 *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Company* 一案中，美國最高法院進一步闡述了行政決定若有下述數種情況，即應被認為是「武斷且恣意」，而違反行政程序法：首先，行政機關所發現之事實與所做成的決定間是否有不當的連結；其次，行政機關是否已考量了相關的因素，其判斷是否有明顯的錯誤；第三，行政機關是否考量了立法者所無意要求應考量之因素，或是完全忽視了問題的重要面向；第四，所進行的論理不具說服力，以致難以認為是行政專業的結果¹⁷²。

在上述兩件最高法院所立下的實質審查之典範下，關於環評行政決定的司法審查態度可以呈現什麼態樣，*Sierra Club v. The United States Department of Transportation* 一案相當值得我們參考，哥倫比亞特區法院建立了四個審查標準來進行環評報告書的審查：第一，行政機關必須正確地特定出相關的環境考量因素(the relevant environmental concern)；第二，一旦機關特定出問題，其必須採取嚴格檢視(hard look)的態度來進行環評影響評估；第三，如果機關作出無重大環境影響的結論，其必須能對其決定提出說服力的論據；第四，如果機關作出有重大影響的結論，僅在開發計畫的變更或防護措施能顯著將環境衝擊降至最低程度

¹⁷¹ *Citizens to Preserve Overton Park v. John A. Volpe*, 401 U.S. 402(1971).

¹⁷² *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Company*, 463 U.S. 29(1983).

時，方能避免進行環境影響評估¹⁷³。

本文贊同中科案高等院所採取類似於禁止恣意、武斷原則的實質審查態度，固然，關於司法功能究竟只適合進行較為嚴格的程序審查或是可以進行較嚴格的實質審查，有其權力分立下不同的典範之爭¹⁷⁴，然而，就以台灣之環評制度的運作情形來看，第四章的實證探討中(尤其是李佳達對於環評委員的訪談)已顯明環評審查程序其實普遍存在著重要資訊遭受扭曲或隱匿的情形，甚至在較為重大的開發案中，審查過程亦屢屢遭受政治力的干涉，在此情況下應適度透過司法的介入來導正行政決定無論在論理或資訊上的錯誤，況且，法院並非代替行政機關來進行政策決定，而僅是就其論理與事實是否背於理性、是否有恣意來進行檢視；其次，就以第一階段環評的行政決定而言，其並沒有公民參與的程序設計，僅完全仰賴專家進行審查開發案是否有重大影響環境之虞，從行政權正當性理念來看，支持其正當性基礎者僅為法律授權以及行政權的專業性資源而已，若在當地居民或團體尚未有參與空間的情況下開發案即告定案，自應有司法的實質審查來予以適當的制衡，檢視行政機關的論理是否出於恣意或背於理性，避免其輕率地否定第二階段環評公民參與的空間¹⁷⁵。

¹⁷³ *Sierra Club v. The United States Department of Transportation*, 753 F.2d 120(1985).

¹⁷⁴ 關於實質審查論與程序審查論的典範之爭，請參閱張英磊，《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》，前揭註，pp.151-158。

¹⁷⁵ 關於法院如何對環評專業決定進行實質審查的問題，另一個值得參考的方法，是法院得透過高度抽象法律原則的解釋與運用，來適當的介入行政機關的論理過程，典型案例為澳洲的 *Jill Walker v. Minister for Planning* 案，此案乃是原告主張被告依據環境規劃與評估法(Environmental Planning and Assessment Act 1979)所核可的一項構想計畫(concept plan)，因為未將相關重要氣候變遷可能引發之洪災風險列入考量與評估，構成未考量生態永續發展原則(Ecologically Sustainable Development)之違反，因此該核可應屬無效。本案關鍵問題在於，被告機關有無將生態永續原則納入決策程序進行評估與考量的法定義務？這直接關涉到司法審查的界線為何，法院認為，原則上司法並不能替代行政機關行使法律所賦予之決策權力，法院之角色僅能對行政機關之法定決策權力給予監督，因此在決策過程中行政機關應該納入哪些重要的考量要素，以及哪些要素的考量比重應較多，若法律沒有直接給予指引，或是從法律之目的與結構無法解釋得出哪些要素行政機關應納入評估與考量時，此時法院應尊重行政機關之判斷與決定。針對本案被告有無考量生態永續原則的義務，法院認為，從環境規劃與評估法之結構與目的來看，該法應擁有促進生態永續發展之法定目標，因為同法第四條第一項針對生態永續發展原則進行定義，並使其包含了預警原則、代際正義等內涵，另一方面，本法之目的在於評估開發對於「環境」所產生之衝擊，而依第四條第一項對「環境」之定義其實相當廣泛，包括了人類生活環境之所有層面(all aspects of the surroundings of humans)，因此，法院認為被告既未將評估、考量氣候變遷對開發地區所可能引發之洪災風險，即屬違反其應評估生態永續原則之法定義務，因此其核可應為無效。See *Jill Walker v. Minister for Planning* [2007] NSWLEC 741.

B. 第二階段環評之司法審查

由於現今實務界仍未有關於第二階段環評決定的判決出現，因此本文在此僅能對未來法院的審查態度上進行建議與建構。在前述行政權正當性應建立在公民參與模式以及程序理性的理念下，以及基於法院應回應社會在風險認知與意義的文化轉變下，所產生關於風險溝通的社會需求，本文以為應採取類似於美國法院以程序來控制行政行為的典範模式，對於第二階段環評程序進行嚴格的程序審查態度。張文貞教授亦採取類似的觀點，其從全球行政法的角度，認為儘管當前關於全球行政法的內涵、範圍及法源尚存有諸多爭辯，但全球行政法的規範核心已達成了共識，亦即「給予當事人陳述意見的機會」，而此規範核心正是起源於幾個全球行政法的指標性判決；其並進一步主張，行政行為的司法審查應將重點放在程序審查，而且當法律之規範構成要件的效果是指向程序作為時，法院對於此一規範要件的審查密度亦應提高¹⁷⁶。儘管張文貞教授係針對第一階段環評決定的司法審查而言，然而其見解仍值得我們在面對第二階段環評的司法審查問題的參考。

在確立法院應採取嚴格的程序審查態度的基礎下，更進一步具體來說，法院除了應審核行政機關是否採取了適當的通知使當地居民、團體與專家進行評估範疇界定的程序參與(環評法第十條)以及舉辦現場勘查、公聽會(環評法第十二條)之外，更重要的在於，環評法第十三條規定目的事業主管機關應將第十二條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查，然而問題在於主管機關應如何審查？應如何回應居民、團體之意見？則未有進一步明文，因此本文以為此時應回歸、適用具總則性質的行政程序法，依該法第四十三條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人」。

關鍵在於，環評審查委員會應如何「斟酌」全部陳述與調查之事實與證據？

¹⁷⁶ 參閱張文貞，〈程序取向的行政行為司法審查：以中科三期環評判決為例〉，第十屆「行政法實務與理論學術研討會」論文，pp.180-184，2010年11月。

法律條文本身已提供了一個初步的答案，就是應依據論理及經驗法則為之，然而，所謂依據論理及經驗法則仍未告訴我們法院應採取多嚴格的審查態度來進行檢視，本文以為，基於第二階段環評的司法審查與司法控制功能乃在於維護居民、團體等利害關係人完整的程序參與地位，避免行政機關恣意侵害或使程序參與及程序進行流於徒具形式的表象，甚至失去行政權行使上的正當性，所謂「斟酌」以及依據「論理及經驗法則」應採取較為嚴格的解釋，亦即法院應審酌環評委員會是否已認真、充分回應居民、團體或參與之專家的意見？或僅是輕忽、聊具形式？若是環評委員會面對來自居民、團體或專家的意見與質疑未能適切的回應，這些意見可以包括對於開發單位所提環境影響說明書的科學檢測質疑、以及未考量到的重要環境因子等，法院即得援引中科三期環評案的判決，藉由論理的實質檢視來撤銷環評審查結論。固然，法院絕不應代替行政機關為政策決定，然而透過禁止恣意、武斷的論理檢視正是促進程序理性與公民參與的重要手段，使得環評法所賦予居民、團體的程序參與地位得以獲得充分的保護，避免淪為徒具形式的狀態，並回應公民參與模式在行政權正當性上的理念與要求。

藉由司法在實質以及嚴格的程序審查，來確保民眾在環評的程序參與地位，此一理念其實已充分反映在奧胡思公約(Aarhus Convention)¹⁷⁷的規範中。本公約是聯合國歐洲經濟委員會於1998年丹麥奧胡思之第四次部長級會議通過，並於2001年10月生效，而至2009年11月時，已有四十四個締約國簽署，本公約的重要目標在於透過國際公約承認人民在環境決策與議題上擁有資訊取得、公共參與以及訴諸司法訴訟尋求救濟的權利，並強化國家與人民之間的民主式互動關係¹⁷⁸。本公約在前言就明白指出，「考量公民能享受上述權利並履行上述責任，在環境議題上必須能取得資訊、參與決策之權利以及司法訴訟，並在這方面承認公民因行使權利所可能需要的協助」(Considering that, to be able to assert this right and

¹⁷⁷奧胡思公約(Aarhus Convention)，其完整名稱為環境議題之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約(The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)。

¹⁷⁸參閱葉俊榮、姜皇池、張文貞編著，《國際環境法—條約選輯與解說》，p.617，台北：新學林出版，2010年6月。

observe this duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters, and acknowledging in this regard that citizens may need assistance in order to exercise their rights), 公約並且「確認個體公民、非政府組織與私人部門在環境保護上所扮演之角色的重要性」(Recognizing further the importance of the respective roles that individual citizens, non-governmental organizations and the private sector can play in environmental protection)。

公約的第六條、第七條、第八條係就公民在相關之環境具體活動、計畫方案以及法令規章之參與進行詳細的規範，包括在程序參與上的說明、賦權以及資訊給予等內容¹⁷⁹，值得注意的是第九條，該條乃是針對公民或團體為了保障其有效的程序參與而規範的司法訴訟條款，該條第二項即要求各締約國應立法確保公民當權利遭受侵害時，得求助於法院或依法設立之獨立、公正之機構，**以便就本公約第六條規定範圍內的任何決定、作為或不作為，能提出實質上與程序上的合法性挑戰或質疑(challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6)**¹⁸⁰。也就是說，基於保障公民或團體在第六條所詳細規範的程序參與權利，司法之職能應就實質上的審查與程序上的審查發揮其角色與控制功能，使公民能在環境決策過程中獲得充分、有效的程序參與，而非徒具形式。

儘管公約第九條係要求各締約國應透過立法來保障人民接近法庭的權利，而非就法院應採取什麼樣的審查態度直接予以規範，然而從司法的角色功能而言，卻也可以明白看出在確保公民充分、有效的程序參與理念下，司法在實質與程序的審查態度至為重要。因此，儘管台灣並非奧胡思公約的締約國，該公約所揭露的公民參與、程序理性之理念，以及在此理念下法院所應發揮的司法功能，都值得台灣的法院在進行環評司法審查時的參考，並在這樣的精神下，能在本國的行

¹⁷⁹ See Aarhus Convention, art. 6, 7 & 8.

¹⁸⁰ See Aarhus Convention, art. 9, para. 2.

政法體系中作出適切的解釋與判斷。



第六章：結論

在環境影響評估制度受到相當關注的今日，學界對於此套制度運作的檢討與論述亦出現了相當大的重視，而關於環評制度運作的探討，除了在立法論層次上進行制度設計與制度興革的論述之外，另一個相當重要的問題面向，則為法院應如何站在司法審查的角度來適用、操作這一部法律。從環評判決所出現的矛盾中，我們也發現，除了概念法學的邏輯之外，關於法院在環評制度中應如何適切扮演自己角色，包括了應如何調整當事人適格的界定，以及面對專業環評決定應如何調整審查態度，事實上會關涉到兩個重要的面向，第一是在現代風險社會下「環境風險評估」的政治、社會意義為何；第二則是建構台灣在專家、公民社會、政治與資本彼此間的互動與發展脈絡。司法系統如何在環境風險評估之平台上，適當回應本土政治、經濟與社會情勢，即需要站在這兩個議題面向的理解基礎上，此亦為本文的研究目的。

從風險社會理論的角度而言，本文觀察到台灣分別在社會與政治系統出現了兩個互為矛盾的發展脈絡，一方面，自 1980 年代以來所出現的諸多環境抗爭案件的觀察，社會大眾對風險之感知與意義已產生了重要變化，科學與專業不再能成為禁錮民眾的武器，相對地社會發展出對專家政治、威權文化與知識壟斷性的質疑與解放，民眾對風險的認知意義改變了，不再認為科學知識是牢不可破的真理，而是有政治操縱的可能性，從反杜邦案與反核四案亦可清楚看出，社會大眾對風險的感受與認知不再僅連結在自身受害的經驗上，而是將時點往前推移到尚未興建的開發案上，民眾對尚未成形的開發案在未來將可能產生的環境風險、健康風險以及財產損害風險等已有相當疑慮，亦曉得質疑官方所提供之科學數據與說法，社會大眾因此而產生了環境決策上的民主參與以及風險溝通的社會需求，這也是環評制度的關鍵功能承載；但另一方面，從全球化風險發展路徑以及經濟全球化的競爭關係中，台灣作為新興工業國家，其工業化時程縮短於數十年之內完成，卻又未如歐美國家擁有上百年的公民社會歷史傳統，因而在弱勢的公民社會與環境組織之發展下，政治民主化並未為台灣的政治體制帶來充分、實質的多

元理性思辯場域，而是呈現政治、經濟力量獨大的局面，此一政治發展脈絡抑制了風險溝通與民主參與環境決策的空間，並扭曲、弱化了環評法所應發揮及承載的制度性功能。

這兩個互為矛盾的發展脈絡皆濃縮、充分展現於環境影響評估的制度平台上，現今諸多關於環評制度的運作現況之批判，尤其在重大開發案之環評程序中時常出現外在政治力、經濟力干預以及資訊遭受扭曲、隱匿的現象，事實上可以置於此二個互為矛盾的發展脈絡下予以理解，而也正是出現此一複雜的政治、社會發展糾葛的情形，使得法院在捍衛制度尊嚴的原則下，如何適切的扮演司法控制與監督之角色，即成為需要進一步探討的政策與價值選擇之問題。

本文指出，面對環評之專業性行政決定，司法應如何設定自身角色與功能，關鍵會在於行政權正當性的理念反思上，亦即，從台灣的政治、社會脈絡發展觀察，單純以國會法律授權控制(傳送帶模式)以及行政資源專業性的功能論思考(專家模式)，尚不足充分成為賦予行政權在專業行政決定上的正當性基礎來源，參與模式對於行政決策的民主參與、風險溝通以及程序理性的追求，會成為行政權獲取正當性基礎的必要條件，因此在環評程序中，賦予居民或團體完整的程序參與地位以及程序的獨立權能有其迫切性。

此反應在法院的環評司法審查上，一方面，本文主張法院應放寬當事人適格的門檻，使其不限縮於法律所保護的權利或利益上，在肯認民眾參與是環評行政決定獲取民主正當性的必要條件之理念下，為了避免環評法賦予人民程序參與權成為徒具形式的條文，即有承認及賦予公民參與之獨立程序權能的必要，使得只要在前階段的環評行政程序中，擁有參與權利的居民或團體，即應肯認其程序權具有獨立的權能，並當其程序權遭受來自行政機關的侵害時，居民或團體即得單獨據以提起訴訟來尋求救濟，而非再於個案中審查原告當事人是否對該開發案擁有「法律保護的權利或利益」關係，另一方面法院亦得藉此發揮司法控制的功能，來監督行政權的行使是否符合程序理性的要求；在專業行政決定的司法審查態度方面，其司法審查即需要先區分該環評行政決定是第一階段環評或是第二階段環

評的審查結論，因為在現行環評法下，第一階段的環評審查程序並沒有公民參與機制，而是以專家審查為主，直到第二階段的環評程序方有設計較為完整的程序參與機制，因此，程序設計的差異，亦會導致法院在審查態度上的不同，就此則可參考美國司法判決所發展出的禁止恣意、武斷原則以及嚴格的程序審查標準，分別適用於第一階段環評結論以及第二階段環評結論的審查，使法院能充分發揮司法控制與監督的溝能，來促成行政決策的程序理性與風險溝通機能。

在未來的研究上，可就法院在環評判決審查意見的變遷進行更深入探討，尤其在台東美麗灣案之前，台灣尚沒有任何一件環評案是由原告取得勝訴判決，但在美麗灣案後，隨即而來的新店安康掩埋場案、新竹橫山鄉掩埋場案以及中科三期案，逐漸奠定了法院在面對專業環評行政決定的實質審查態度上，是由幾近於放任的寬鬆轉為較為嚴格的典範，這樣的變遷型態為什麼會在此一時刻的行政法院展現出來？

這樣的變遷也許說明了法院判決的論理並非僅是純粹概念邏輯的產物，而是會受到超越純粹邏輯的社會脈絡或其他價值因素所影響，此可能表現在法官個人主觀意識、公民社會的茁壯、環境公益律師的興起或是學術界在專題上的辯論與見解等。以中科三期案為例，法院判決原告居民勝訴的關鍵理由之一，是唯一具有健康風險評估專業的環評委員，當其對環說書提出諸多健康風險質疑時，該質疑並未獲得具體回應，且事後亦未提出任何健康風險評估，導致行政判斷有基於錯誤事實認定及資訊之違法。此點判決理由，即原告律師在訴狀中所一再陳明、主張的，而後為法院所採納、援引，成為本案勝訴的關鍵，似乎顯示律師的素質與參與對案件勝訴與否具有某程度的決定性作用。若觀察原告律師(林三加律師等)的背景，會發現其為長期參與在環境公益訴訟的律師；此外，同樣獲得勝訴判決的美麗灣案及新店安康掩埋場案，其原告律師(詹順貴律師)亦為活躍於環境保護領域的公益律師，這是不是說，法院在環評案之判決與論理型態的變遷，是由於一批願意獻身於環境公益訴訟的律師之崛起所導致？抑或是來自學術界在法律見解上的突破？甚至是整體時代對於環境保護思潮的演變？相信值得未來

的研究持續努力探索。

最後，本文儘管區分了一階環評與二階環評，而主張法院須基於環評階段的不同，而援引不同的審查原則，但在未來的研究上，仍值得持續探討的是，針對不同背景與事實關係的環評案，法院在既定的審查原則下，由無發展出類型化的可能？以及其具體的審查判準為何？值得學界進一步努力。



參考文獻

中文參考文獻

專書與博、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》，臺灣大學法律學研究所博士論文。

葉俊榮、張文貞(2010)，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究考核委員會委託研究報告，計畫編號：RDEC-RES-098-007。

葉俊榮、姜皇池、張文貞編著(2010)，《國際環境法—條約選輯與解說》，台北：新學林出版。

葉俊榮(1997)，《環境行政的正當法律程序》，國立台灣大學法學叢書，二版。

何明修(2006)，《綠色民主：台灣環境運動的研究》，群學出版。

蕭新煌(1987)，《我們只有一個台灣—反污染、生態保育與環境運動》，台北：圓神出版。

李佳達(2009)，《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文。

劉亦棻(1999)，《歐斐(Claus Offe)的民主觀—政治社會學的分析與研究》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。

何增科(2007)，《公民社會與民主治理》，北京：中央編輯出版社。

張茂桂(1994)，《社會運動與政治轉化》，台北：業強出版(財團法人張榮發基金會國家政策研究中心授權)。

期刊論文與專書論文

徐世榮、許紹峰(2001)，〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉，《台灣土地研究》第2期，頁101-130。。

徐世榮(1995)，〈試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色—以後勁反五輕

- 抗爭為例》，台灣社會研究季刊第十八期，頁 125-152。
- 徐世榮(2011)，〈台灣環境影響評估之問題〉，台大國家發展所「社會影響評估與社會發展工作坊」研討會論文。
- 陳俊隆(2008)，〈由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐〉，生態台灣季刊第 21 期，avail at: <http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>。
- 王迺宇(2006)，〈永續發展下之無牙老虎？—我國環境影響評估法的檢討〉，《靜宜人文社會學報》第 1 卷第 1 期，頁 79-109。
- 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 31-57。
- 李建良(1998)，〈民主政治的建構基礎及其難題：以「多元主義」理論為主軸〉，收錄於蕭高彥、蘇文流主編，《多元主義》，中研院中山人文社會科學研究所出版，頁 7-54。
- 周桂田(2004)，〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對話」〉，台灣社會研究季刊，第 56 期，頁 1-64。
- 周桂田(2009)，〈科學專業主義的治理問題：SARS、H1N1、Dioxin、BSE、Melamine 的管制科學與文化〉，「醫療、科技與台灣社會」研討會論文。
- 周桂田(2003)，〈從「全球化風險」到「全球在地化風險」之研究進路：對貝克理論的批判思考〉，台灣社會學刊第三十一期，頁 153-188。
- 周桂田(2002)，〈在地化風險之實踐與理論缺口—遲滯型高科技風險社會〉，台灣社會研究季刊第四十五期，頁 89-129。
- 周桂田(1996)，〈自由主義、社群主義或強烈民主--簡介「強烈民主」〉，《台灣社會學刊》十九期，頁 219-228。
- 李丁讚、林文源(2000)，〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成；1970-1986〉，台灣社會研究季刊第 38 期，頁 133-205。
- 蕭新煌(1994)，〈台灣地方環保抗爭運動的性格與轉變：1980-1991〉，收錄於台灣研究基金會策劃，《環境保護與產業政策》，頁 550-573。

- 何明修(2001)，〈台灣環境運動的開端：專家學者、黨外、草根(1980-1986)〉，台灣社會學第二期，頁 97-162。
- 何明修(2006)，〈政治自由化與環境運動的激進化(1987-1992)〉，收錄於氏著《綠色民主》，第四章，台北：群學出版。
- 何明修(2003)，〈政治民主化與環境運動的制度化(1993-1999)〉，台灣社會研究季刊第五十期，頁 217-275。
- 葉俊榮(1992)，〈大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向〉，臺大法學論叢第二十二卷第一期，頁 105-147。
- 葉俊榮(2010)，〈公民訴訟在環境影響評估的運用：台灣的實踐與檢討〉，新世紀法政策學研究第六卷第一特輯，頁 29-50。
- 王振寰(1989)，〈台灣的政治轉型與反對運動〉，台灣社會研究季刊第二卷第一期，頁 71-116。
- 許甘霖(1999)，〈民粹金權主義？黨資本、金錢遊戲與政治動員〉，中央研究院「台灣社會問題研究學術研討會論文」，avail at:
http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/seminar/sp/socialq/xu_gan_lin.htm。
- 黃錦堂(1999)，〈民主化對環保政策之衝擊與因應之道〉，理論與政策第 51 期，頁 19-46。
- 黃錦堂(2009)，〈高度科技專業性行政決定之司法控制密度—兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決〉，東吳法律學報第二十一卷第一期，頁 95-127。
- 呂雅雯、黃錦堂、於幼華(1999)，〈永續發展理念下的環境影響評估制度〉，環境工程會刊第 10 卷第 2 期，頁 104-117。
- 張文貞(2010)，〈程序取向的行政司法審查—以中科三期為例〉，「第十屆行政法實務與理論學術研討會」論文。
- 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。
- 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(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。

黃丞儀、林子倫(2010)，〈環境管制之風險評估、公民參與及行政判斷—以近期
行政法院相關判決為例〉，「行政管制與行政爭訟學術研討會」論文。

許宗力(1993)，〈論法律保留原則〉，收錄於氏著《法與國家權力》，增訂二版，
台北：月旦出版社，頁 117-213。

許宗力(1998)，〈行政程序的透明化與集中化〉，全國律師第二卷第六期，頁 69-78。

翁岳生(1979)，〈論「不確定法律概念」與行政裁量之關係〉，收錄於氏著，《行
政法與現代法治國家》，國立台灣大學法學叢書(二)，三版，頁 37-63。

翁岳生(2009)，〈不確定法律概念、判斷餘地與獨占事業之認定〉，收錄於氏著，
《法治國家之行政法與司法》，台北：元照出版，二版，頁 85-102。

黃瑞祺(1998)，〈理性討論與民主：哈伯馬斯之溝通理論的民主涵義〉，收錄於蕭
高彥、蘇文流主編，《多元主義》，中研院中山人文社會科學研究所出版，
頁 337-377。

司法判決與解釋文件

台北高等行政法院 98 年度訴字第 420 號判決 (台北士林道路變更案)

高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決 (南盛隆案)

最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決

台北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決(新竹橫山鄉掩埋場案)

最高法院 98 年度判字第 772 號判決(新竹橫山鄉掩埋場案)

台北高等行政法院 94 年度訴字第 394 號判決(新店安康掩埋場案)

最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決(新店安康掩埋場案)

台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決(中科三期案)

台北高等行政法院 97 年度訴字第 997 號判決(美麗灣案)

最高行政法院 94 年度裁字第 00150 號裁定

大法官釋字 319 號解釋翁岳生、楊日然、吳庚大法官之不同意見書

大法官釋字 443 號解釋理由書

大法官釋字 384 號解釋理由書

大法官釋字 488 號解釋理由書

大法官釋字 667 號解釋理由書

網路資源

環境資訊中心，〈停工不停產 中科三期加速審查引眾怒〉，瀏覽網址：

<http://e-info.org.tw/node/58278>。

經濟日報(2009/3/10/), 〈搶救重大投資 環評時程縮短〉。瀏覽網址：

<http://www.twhg.com.tw/news/newsDetail.php?nID=13995>。

台灣立報(2009/6/25/), 〈國光石化系列完：箭在弦上 環評已死〉，瀏覽網址：

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-18345>。

英文參考文獻

專書

Benjamin N. Cardozo, *THE NATURE OF THE JUDICIAL PROCESS*, Yale University Press(1949).

Sheila Jasanoff(1990), *THE FIFTH BRANCH—Science Advisers as Policy makers*, Harvard University Press.

期刊論文與專書論文

Chou, Kuei-Tien(2007), *Clobal Climate Change as a Globalizational Risk Society – Glocalizational Risk Governance*, *Global Change and Sustainable Development*, 1(1), pp. 81-89.

Chou, Kuei-Tien(2009), *Reflexive Risk Governance in Newly Industrialized Countries*,

Development and Society, 43(1) , pp.57-90.

Chou, Kuei-tien & Hwa-meei Liou(2010), 'System Destroys Trust?'—*Regulatory Institutions and Public Perception of Food Risks in Taiwan*, 96 Soc Indic Res 41, 41-57.

Samuel P. Huntington(1996), *Democracy For The Long Haul*, Journal of Democracy 7(2), 3-13.

Juan J. Linz & Alfred Stepan(1996), *Toward Consolidated Democracies*, Journal of Democracy 7(2), 14-33.

Bo Rothstein (2004), *Social Trust and Honesty in Governmeent: A Causal Mechanisms Approach*. In Janos Korbai, Bo Rothstein & Susan Rose-Ackerman (Eds), *CREATING SOCIAL TRUST IN POST-SOCIALIST TRANSITION*, Palgrave Macmillan.

Susan Rose-Ackerman(2004), *Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland*. In Janos Kornai & Susan Rose-Ackerman (Eds), *BUILDING A TRUSTWORTHY STATE IN POST-SOCIALIST TRANSITION*, Palgrave Macmillan.

Jiunn-Rong Yeh(2010), *Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative Law*, National Taiwan University Law Review 5(2), 113-141.

司法判決與法律文件

Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497(2007).

Friends of the Earth v. Peter Watson, 35 Env'tl. L. Rep. 20,179(2005).

Connecticut v. American Electric Power Company Inc, 582 F.3d 309(2009).

Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp, 663 F.Supp.2d 863(2009).

Citizens to Preserve Overton Park v. John A. Volpe, 401 U.S. 402(1971).

Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Company, 463 U.S. 29(1983).

Sierra Club v. The United States Department of Transportation, 753 F.2d 120(1985).

Jill Walker v. Minister for Planning [2007] NSWLEC 741.

The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention).

