

環境影響評估事件之司法審查密度*

—— 比較制度分析的觀點

陳仲嶙**

目 次

壹、前言	肆、環境影響評估司法審查密度的建構
貳、我國環境影響評估法制及其運作	一、審查密度之基本定調
一、法制概述	二、環評判斷之拆解與檢視
二、實務面貌	三、以本文觀點觀察現行法院實務趨向
三、一個案例：中科三期案	伍、結論
參、從比較制度分析論行政行為的司法審查密度	
一、比較制度分析之觀點	
二、比較制度分析觀點下的行政行為司法審查密度	
三、對決定審查密度之考量因素的補充	

* 投稿日：2012年6月28日；接受刊登日：2013年9月27日。〔責任校對：陳榕〕。本文之初稿曾發表於「公法新課題」學術研討會，中華民國憲法學會主辦，2010年12月25日，感謝會中吳庚教授、廖元豪教授的評論與建議。並感謝於本刊及先前曾投稿之其他期刊的審查過程中，多位審查先進的寶貴意見，讓本文有機會琢磨精進。蔡雅滢律師曾提供相關資訊，清大科法所研究生何琳潔、蕭宇君、林宛樞協助資料蒐集與格式校正，亦一併致謝。

** 國立清華大學科技管理學院科技法律研究所副教授。

摘 要

緣起於中科三期的環評爭議，環境影響評估已成為國內行政法學界近年來最被關注的焦點之一，延伸出許多重要的法律議題。其中，關於環評司法審查密度之議題，一般討論多著重於既有行政法原理於環評上之適用，或其他國家現狀之觀察，較少從理論本身著手，直接探索環評司法審查密度的應然，甚至藉由在環評上的適用，省思行政行為司法審查的理論內涵。本文之目的，即企圖從行政與司法的比較制度分析，較宏觀地去關照行政行為司法審查密度之考量因素，進而對環境影響評估事件的司法審查提供方向上之建議。

本文認為，國內以往關於行政行為司法審查密度之理論，對於政治程序失靈與長遠利益或價值等因素，關注較少，有值得補充理解之處；針對環評，本文認為基於少數偏頗的政治程序失靈現象，以及高度涉及長遠利益等因素，法院應就細部個別之考量與判斷，在可能的範圍內進行嚴格之審查，而非對行政部門抱持尊重、順服之立場。

關鍵詞：環境影響評估、司法審查、比較制度分析、不確定法律概念、判斷餘地、審查密度、中科三期。

Judicial Review of Environmental Impact Assessment:

From the Perspective of Comparative Institutional Analysis

*Chung-Lin Chen**

Abstract

Because of the controversy over the Environmental Impact Assessment (EIA) cases of the Central Taiwan Science Park (CTSP) Phase 3, EIA has become one of the most prominent subjects in Taiwan's administrative law community in recent years. Regarding judicial review of EIAs, the existing discussion mainly focuses on the application of conventional principles or the observation of judicial practices in other countries and hardly approaches the issue through theoretical perspective. The purpose of this article is to reconsider what factors should affect the choice of judicial review standards from the perspective of comparative institutional analysis and, accordingly, provide suggestions on the judicial review framework of EIA.

I argue that the factors of political malfunction and long-term interests, which were largely overlooked by existing scholarly works in administrative law, should play important roles when deciding the standards of judicial review of administrative actions. Considering that minoritarian bias tends to occur in EIA processes and that EIA strongly demands taking long-term interests into account, I argue that courts should strictly review individual judgments in the EIA processes rather than defer to EIA decisions.

* Associate Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University.

KEYWORDS: environmental impact assessment, judicial review, comparative institutional analysis, administrative discretion, levels of scrutiny, Central Taiwan Science Park (CTSP) Phase 3.

壹、前言

緣起於中科三期的環評爭議，環境影響評估已成為國內行政法學界近年來最被關注的焦點之一，延伸出許多重要的法律議題。除了開發許可之效力、停止執行之要件與效果等外，環境影響評估事件的司法審查密度問題也吸引了許多研究的投入。不過，對於環評司法審查密度此一主題，一般討論多著重於既有行政法原理於環評上之適用，或其他國家現狀之觀察，較少從理論本身著手，直接探索環評司法審查密度的應然，甚至藉由在環評上的適用，省思行政行為司法審查的理論內涵。若依循既有的行政法原理，相關分析一般會從裁量與裁量瑕疵、不確定法律概念之判斷餘地與判斷瑕疵等概念體系入手；不過，相關原則之詮釋與操作，其實尚有待從較宏觀的權力分立觀點進行理解，以有助於找到更清楚而有說服力的方向。而另若想從其他國家在環評司法審查上的實踐尋找參考的座標，則因為不同國家的環評制度與司法審查傳統有異，呈現有的國家寬鬆審查¹、有的國家卻可進行完全審查並作成取代行政機關決定之判斷²的紛雜現象，以致難以提供有意義的借鏡³。本文之目的，即在企圖從行政與司法的比較制度分析，較宏觀地去關照行政

1 屬於寬鬆審查傾向者包括美國、德國，相關介紹參照宮文祥，環境影響評估事件之司法審查密度——美國法制之初探，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，頁1-16（2010年9月10日）；劉如慧，德國聯邦行政法院對環境影響評估案件之審查密度，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，頁1-36（2010年9月10日）；傅玲靜，德國法上民眾參與環境影響評估之程序及其司法審查，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，頁1-37（2010年9月10日）。

2 在法國，行政法院可進行全面之高密度審查，參照吳秦雯，法國行政法院對「列管設施」之監督，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，頁1-16（2010年9月10日）。

3 關於我國與德、美在環評法制之發展脈絡上之歧異，及不應將外國法之規範設計與司法實務結論視為真理強加於我國之主張，參照張英磊，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，頁1-330（2009年）。

行為司法審查密度之考量因素，進而對環境影響評估事件的司法審查提供方向上之建議。

本文認為，國內以往關於行政行為司法審查密度之理論，對於政治程序失靈與長遠利益或價值等因素，關注較少，有值得補充理解之處；針對環評，本文認為基於少數偏頗的政治程序失靈現象，以及高度涉及長遠利益等因素，法院應就細部個別之考量與判斷，在可能的範圍內進行嚴格之審查，而非對行政部門抱持尊重、順服之立場。以下將分為三部分論證本文之觀點。首先，本文因以環境影響評估事件作為討論標的，第貳章即先就我國環評之法制與實務進行概略介紹，以作為後續分析之基礎；尤其藉由環評制度精神與在我國實際運作的對照，觀察出後者與前者之落差，對於第肆章之分析將產生重要影響。其次，本文既以環評此一行政活動之司法審查密度為主題，接下來的第參章，即先從抽象層次處理行政行為之司法審查密度的決策原則，以利後續分析之推進；尤其本文將從比較制度分析之路徑進行觀察，為我國行政行為司法審查密度之理論提供補充。最後，第肆章則以前二章之討論為基礎進行涵攝，導引出環評之司法審查密度在方向上的建議，並彰顯本文建議能為司法實務帶來之實益。

貳、我國環境影響評估法制及其運作

一、法制概述

環境影響評估制度，係藉由要求行政部門預先考量其行動可能產生的環境衝擊，而促成創造、維護人與自然能共存於豐饒之和諧的環境條件，並滿足現在與未來世代的社會、經濟與其他要求之目

的⁴。此項制度，廣泛被認為係將「永續發展」理念注入決策過程之重要機制⁵。自1970年發源於美國的「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA)，已廣泛散布至全世界各國⁶，甚至運用於全球性或跨國性的脈絡，被認為係環境法體系中必要的一環⁷。我國則是在試行多年後，於1994年底通過環境影響評估法⁸，正式納入環境影響評估制度，至今也已有十多年的歷史。對於我國環評法制之樣貌，已有不少論著做了完整的介紹，本文不擬重複。本節的法制概述，將只針對幾項對後文論述具重要性之制度特徵，進行簡要描述。

我國環評審查之程序構造為二階段。第一階段由開發單位作成「環境影響說明書」⁹，向目的事業主管機關提出，由目的事業主管

4 ROBERT V. PERCIVAL ET AL., ENVIRONMENTAL REGULATION: LAW, SCIENCE, AND POLICY 840 (3d ed. 2000) (citing 42 U.S.C. § 4331(a)).

5 BARRY SADLER, ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN A CHANGING WORLD: EVALUATING PRACTICE TO IMPROVE PERFORMANCE 183 (1996). See also NEIL CRAIK, THE INTERNATIONAL LAW OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT 77-82 (2008). 所謂永續發展，係指「滿足現在之需求卻不危及未來世代滿足其需求之可能的發展。」(World Commission on Environment and Development, Our Common Future (1987), available at <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> (last visited Feb. 26, 2014)) 而環評制度正是永續發展理念下的一項產物，希望透過要求行政部門預先考量「人類環境的地區性短期之使用與長期之生產力的維護與提升間的關係」(42 U.S.C. § 4332(2)(C)(iv))，而促成較佳開發決定的結果。這從環評之發源地美國，在創造環評制度之「國家環境政策法」中，將立法目的設定為，運用所有可行方法與措施，「去創造與維護人與自然能共存於豐饒之和諧的環境條件，並滿足現在與未來世代美國人的社會、經濟與其他要求」(42 U.S.C. § 4331(a))，可以清楚看出。

6 PERCIVAL ET AL., *supra* note 4, at 842. 全世界已至少有120個國家採納環境影響評估制度，JOHN GLASSON ET AL., INTRODUCTION TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT 36 (3d ed. 2005).

7 Michael I. Jeffery, *Environmental Impact Assessment: Addressing the Major Weakness*, in LAND USE LAW FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT 451, 451 (Nathalie J. Chalifour et al. eds., 2007).

8 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，104期，頁47-48 (2004年)。

9 環境影響評估法第6條第1項。

機關轉送主管機關審查¹⁰。如審查結論認為對環境有重大影響之虞，即應繼續進行第二階段之程序¹¹；若審查結論認為不須進行第二階段環境影響評估，目的事業主管機關即可作出是否許可開發之決定¹²。如進入第二階段環評，開發單位應將環境影響說明書陳列或揭示，以供公眾閱覽，期間不得少於30日，期滿後並應舉行公開說明會¹³。於公開說明會後15日內，當地居民得提出書面意見¹⁴。同時，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¹⁵。其後，開發單位應依各方所提意見，編製「環境影響評估報告書」（以下簡稱評估書）初稿¹⁶。目的事業主管機關收到評估書初稿後，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，作成紀錄，送交主管機關審查¹⁷。最後，主管機關作成審查結論，由開發單位依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可¹⁸。

之所以設計二階段之結構，根據學者的見解，旨在對於是否須進行環境影響評估程序，藉由第一階段之審查再作一次篩選；而真正的環評程序係始於第二階段¹⁹。確實，由環境影響評估法的相關

10 環境影響評估法第7條第1項。

11 環境影響評估法第8條第1項。

12 參照環境影響評估法第7條第2項。

13 環境影響評估法第8條。

14 環境影響評估法第9條。

15 環境影響評估法第10條第1項。

16 環境影響評估法第11條第1項。

17 環境影響評估法第12條第1項。

18 環境影響評估法第13條第2項。

19 李建良（註8），頁56。並參照葉俊榮，捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判，月旦法學雜誌，185期，頁74（2010年）；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，臺灣大學法律學院主辦，頁20（2010年11月6日）；傅玲靜（註1），頁32；張英磊，中科三期環評案的雙贏策略與談稿——環評制度之發展與評估，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁564（2011年）。

規定，可以推論出此一立法精神。首先，到第二階段才存在具實質意義的民眾參與，包括陳列或揭示環境影響說明書、舉行公開說明會、接受當地居民提出書面意見、邀集相關人界定評估範疇與進行現場勘查、舉行公聽會等。雖然第一階段也有公開說明會之規定，但其舉行係於審查結論作成及開發許可核發以後²⁰，因此僅為單方面之說明，民眾之參與並無機會影響審查結論²¹。其次，「評估範疇之界定」係環境影響評估的啟動機制²²，因為界定評估範疇涉及「確認應進行環境影響評估之項目」及「決定調查、預測、分析及評定之方法」等²³，均屬進行實質審查的前提工作；而界定評估範疇之程序，亦於第二階段才出現。基於上述觀察，第二階段才是真正的環評程序，而第一階段之功能僅在快速篩選掉不具進行環評價值之案件。最高行政法院近年相關判決均提及，「第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。²⁴」可看出已採納學者對二階段設計之解讀²⁵。

另外，環境影響評估的審查者，也是值得特別介紹的一個制度面向。為強化審查的專業性與獨立性，環境影響評估法要求主關機關設置「環境影響評估審查委員會」（以下簡稱環評委員會），委員任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二²⁶。至於

20 環境影響評估法第7條第2項。

21 陳慈陽，環境法總論，3版，頁412-414（2011年）；林昱梅，預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實，台灣法學雜誌，161期，頁21（2010年）。

22 李建良（註8），頁56。

23 環境影響評估法第10條第2項。

24 最高行政法院98年判字第475號判決、98年判字第708號判決、98年判字第772號判決、99年判字第30號判決、102年度判字第120號判決。

25 黃丞儀，環境決策、司法審查與行政合理性——試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政訴訟，頁347（2011年）。並參照林昱梅（註21），頁21。

26 環境影響評估法第3條第1項、第2項前段。

委員之選任方式，係規定於各級政府的環境影響評估審查委員會組織規程中。以環保署所設之環評委員會來說，置委員21人，由環保署長與副署長兼任主任委員與副主任委員，另行政院研究發展考核委員會、行政院國家科學委員會、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會等機關之副主委，兼任委員5人，其餘委員14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²⁷。換言之，環評委員中有7人為政府機關成員，其他14人之人選則係由主任委員（也就是環保署長）所決定。除此之外，環保署對於環境影響評估審查委員會之組成與運作上具有之權力，亦表現在組織規程的其他規定中，例如主任委員為委員會議當然主席²⁸、專案小組召集人由主任委員指定等²⁹。

二、實務面貌

在粗略瀏覽我國環評法制後，值得再進一步探索的是，環評制度所預設或期待的理想面貌——藉由預先對開發行為的環境衝擊充分的了解與評估，促進人與自然的和諧共存並兼顧現今與未來世代的需求——是否真的獲得實現？實務操作的結果產生了多少偏離³⁰？

27 行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第3條、第4條。

28 行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第8條第1項：「本會委員會議每月開會一次為原則，由主任委員召集之，必要時，得召開臨時會議，均以主任委員為主席，主任委員未能出席時，由副主任委員代理之；主任委員及副主任委員均未能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。開會時並得邀請開發單位、有關機關或學者專家列席。」

29 行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第7條。

30 除本文以下針對我國環評實務所進行的觀察外，亦已有其他國家之環評實證研究顯示，環評在確保開發係在永續之基礎上並不十分有效，在許多案件中環評對開發計畫修改上的影響亦屬有限。See SADLER, *supra* note 5, at 78, 87; Matthew Cashmore et al., *The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purpose, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory*, 22 *IMPACT ASSESSMENT & PROJECT APPRAISAL* 295, 299-302 (2004).

首先，依學說見解，第二階段環評才是真正的環評程序，第一階段的功能只是藉由書面審查快速篩選掉影響輕微的開發行為，則實際上進入第二階段之案件所占比例，可以作為觀察真正的環評程序究竟多常被運用，亦即環評之制度菁華在多大程度上有所發揮的切入點。若第二階段頻繁地被使用，環評制度中悉心設計的範疇界定、現場勘察與多個層次的公眾參與才能說產生功效上重要之意義。倘若僅有低比例的案件進入第二階段，即意謂著環評之制度核心相當程度僅為紙上的法律。不幸的是，許多實證研究共同地指出，第二階段環評僅受到極低度的使用³¹。根據其中一項統計結果，自1998年至2006年之九年間，中央與各級地方政府所受理之環評審查案中，若僅以有作出通過與否之結論的案件（即扣除「其他」及「撤回」之案件）來計算，於第一階段審查便通過的比率高達87.32%，認定須進入第二階段者及在第一階段遭否決者共佔12.68%（若納入「其他」及「撤回」等所有處置計算，第一階段有條件通過者佔71.69%，通過者佔1.10%，認定須進入第二階段者僅佔3.62%）³²。更新的一份統計研究，完整納入1998年至2011年中央及各級地方政府之環評審查資料，顯示在總計的1,932個案件中，有1,443個案件在第一階段「有條件通過」，佔所有第一階段審

31 例如李佳達，我國環境影響評估審查制度之實証分析，交通大學科技法律研究所碩士論文，頁13-15（2009年）；張英磊（註3），頁8；蕭宇君，環境影響評估的司法審查：審查密度與判斷標準，清華大學科技法律研究所碩士論文，頁23-30（2012年）；黃舒芃，行政專業的規範制衡——從中科三期環評案反省環境影響評估法的規範拘束功能，臺灣民主季刊，10卷1期，頁141（2013年）；廖麗敏、陳銘薰、徐世榮，環境風險評估通過比率的比較研究——以環境影響說明書及評估報告書為例，台灣土地研究，14卷1期，頁101-103（2011年）。

32 李佳達（註31），頁13（以陳俊隆之統計資料為基礎之計算。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，21期，頁14-19（2008年），<http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>（最後瀏覽日：2013年12月11日））。另一項針對中央主管機關環保署所審查案件之統計，呈現高度雷同的第一階段通過率，顯示中央與地方政府環評審查之趨勢並無差異。李佳達（註31），頁15（以邱玲裕之統計資料為基礎之計算。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），政治大學公共行政研究所碩士論文，頁50-53（2007年））。

查情形的74.69%，另有20個案件是在第一階段「通過」，而被認定應進入第二階段環評者，僅62個案件，佔極低比例的3.21%，且呈現2002年以降數量明顯減少之現象。該研究並進一步發現，於第一階段被認定應進入第二階段環評之案件，實際上未必真的續行第二階段環評。如以實際上續行第二階段程序之案件來觀察，可發現數量在2002年以降大幅減少，2004年至2011年甚至總共僅6個案件³³。上述實證研究結果顯示絕大多數案件均於第一階段即告通過，真正進入第二階段者實屬少數。而假如依照立法精神，真正的環評程序始於第二階段，則現行實務操作其實已將環評制度大幅架空。

第二，上述第二階段環評遭架空之實態，與「有條件通過」之選項遭到濫用之現象密切相關，藉由觀察行政部門對該選項之違法適用，亦可突顯實務偏離環境影響評估法精神之現象與行政部門偏頗之態度。有條件通過佔第一階段環評各項處置之比例，在前段提及的二項研究中分別為71.69%與74.69%，已如前述；另一項針對1996年至2008年環保署審查案件之研究中之統計，更顯示第一階段審查結果有85.9%者以有條件通過結案³⁴。這些實證研究共同顯示出，有條件通過於第一階段環評所有處置中佔了絕大多數。僅有極少數案件進入第二階段環評的現象，與大部分案件都在一階有條件通過，乃互為表裡，可以說未進入二階者，大體上便是被判定為有條件通過。無怪乎學者將有條件通過的選項，指為第二階段環評遭架空的元凶³⁵。不過，倘若這些有條件通過之處分均在合法範圍內，似亦難僅以其量多而予指責。問題即在於，產生如此多的有條件通過，導因於環保署對該選項之違法濫用。有條件通過的審查結論選項，於環境影響評估法中並不存在，而是環境影響評估法施行細則第43條所創設。此一選項，固然可能被理解為附加附款的通過

33 蕭宇君（註31），頁23-29。

34 廖麗敏、陳銘薰、徐世榮（註31），頁101-102。

35 王毓正，從規範目的探求環評法第十四條第一項之意涵，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁549（2011年）；黃舒芃（註31），頁139、141。

處分，而找到行政法上的概念基礎，但應注意的是，行政處分添加附款，必須遵守行政程序法第93條的容許性要件，並不得任意為之。問題源起於，環保署向來主張，可以用附加行為要求後開發案已不再對環境有重大影響之虞的理由，通過審查而無須進入第二階段環評。下節將提及之中科三期案，在首次審查結論遭法院撤銷後作成的第二次審查結論，就是一個明顯的例子，審查結論中刻意表明「本案經行政院環境保護署環境影響評估審查委員會審查後，認定開發單位未來於施工及營運階段時，確實履行所提各項污染物對環境影響預防及減輕之措施及上述所附負擔後，已無環境影響評估法第8條及其施行細則第19條所稱對環境有重大影響之虞，無須進行第二階段環境影響評估。³⁶」環保署甚至曾提出環境影響評估法施行細則第19條之修正草案，企圖將此種法律解釋與實務運作變成明文的行政命令規定³⁷。但事實上，有條件通過選項的此種使用，已經構成違法。蓋在符合「對環境有重大影響之虞」之構成要件時，即應進入第二階段環評，行政機關並無裁量權。而依行政程序法第93條第1項後段，「無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。」要求採取預防及減輕措施之附款既非法律明文規定，亦不符合確保法定要件之履行而以該要件為附款內容的情形。如最高法院在中科四期環評案中所指出的，「行政處分添加之條件或負擔等附款，並不能取代法定之許可要件；在欠缺許可所必須具備之法定基本構成要件時，尚不得基於附款之確保而為許可；行政機關為

36 公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論，環署綜字第0990080213號函，2010年9月2日。

37 陳仲嶼、黃銘輝，「對環境有重大影響之虞」的認定——評「環境影響評估法施行細則」修正草案第19條，台灣法學雜誌，177期，頁29（2011年）。該修正草案第19條謂：「本法第八條所稱對環境有重大影響之虞，係指下列情形之一者：一、屬附表一所列重大開發計畫之一者。二、委員會審查認定開發單位擬採取環境影響說明書中所載之各項措施後及審查過程開發單位提供之資訊，環評委員無法據以明確要求開發單位應再增加之減輕環境影響措施內容，致對環境仍有重大影響之虞者。」在批評聲浪下，後來環保署並未通過該項草案。

許可時，應依職權，就基本之法定重要事項而為調查，此一義務，並不得以設置附款之方式取代或脫免。³⁸」在中科三期案後，學者其實已指責環保署的法律解釋謬誤，反對將二階應審查之事項，移作一階通過之條件³⁹，指出有條件通過的使用，只有在「開發案對環境無重大影響之虞」的情形才能允許⁴⁰；甚至亦有認為有條件通過這個選項，本身即抵觸環評法之規範意旨，根本不應存在⁴¹。然而，環保署並未因這些批評即改弦易轍⁴²。

第三，環境影響說明書係審查所需資訊的重要來源，在第一階段甚至可能是唯一的資訊來源，理論上期待其應真實完整呈現對環境影響之相關資訊；但實際上其內容之可信度已遭受幾項實證研究的質疑。一項分析統計研究指出，1998年至2007年間所有環評案件中，有高比例的環境影響說明書表示其施工對於空氣（79.8%）、噪音（81.3%）、動物（73.3%）僅造成輕微或可忽略之影響，其中包括六輕擴廠、蘇花高等重大開發案。聚焦於第一階段被否決或進入第二階段的案件，由於此類案件是事後被認定對環境有較大潛在衝擊之案件，因此理論上，此類案件之環境影響說明書應有呈現較多的環境負面影響之整體趨勢。但同一研究顯示，實際上此類案件之環境影響說明書中顯示僅造成輕微或可忽略之影響者所佔比例，與全體案件平均值相較並非顯著降低，相反地，在空氣和噪音項目上，僅造成輕微或可忽略之影響者比例甚至更高（分別為86.6%、

38 最高行政法院102年度判字第70號判決。上述見解亦受學者肯定，黃舒芃（註31），頁137-138。

39 林昱梅（註21），頁23。

40 陳仲嶙、黃銘輝（註37），頁34。

41 黃舒芃（註31），頁121以下。

42 中科三期後的例子，例如公告「高雄機廠遷建潮州開發計畫環境影響說明書」審查結論，環署綜字第1010073803號，2012年8月28日；公告「嘉新水泥股份有限公司臺濟採字第5454號礦區申請核定及變更核定礦業用地計畫和平礦場開發計畫環境影響說明書」審查結論，環署綜字第1010054080號，2012年6月27日；公告「台灣中油股份有限公司煉製事業部高雄廠烏材林儲運課儲槽更新計畫環境影響說明書」審查結論，環署綜字第1010035458號，2012年4月27日。

86.3%)。該項研究因此認為，環境影響說明書遭過度美化，內容令人質疑⁴³。此外，一項研究對8位第六屆環評委員所做的問卷調查顯示，填答者在感受環境影響說明書具預設立場之頻率，介於「總是如此」與「時常如此」之間，並偏向「總是如此」(平均值1.25。1為總是如此，2為時常如此)；填答者對於環境影響說明書內容是否經常發生明顯錯誤之看法，介於「時常如此」與「普通」之間，並偏向「時常如此」(平均值2.13。2為時常如此，3為普通)；在關於環境影響說明書記載之環境資訊是否充足方面，填答平均值正好是「不太同意」；在關於環境影響說明書記載之環境生態調查資料是否充足方面，則介於「不太同意」與「普通」間，並偏向「不太同意」(平均值2.25。2為不太同意，3為普通)；對於環境影響說明書是否提出具體可信的影響程度分析，以及其影響程度分析是否有充分的科學佐證推論等問題，填答者之回應均介於「不太同意」與「普通」間，並偏向「不太同意」(前者平均值2.13。後者平均值2.38。2為不太同意，3為普通)⁴⁴。凡此均呈現環境影響說明書品質的低落與不可信賴。同一研究並對5位環評委員進行深度訪談，在環境影響說明書可信性方面，該研究整理指出，受訪者對於可信度普遍覺得不滿意，由於環境影響說明書製作上的「共生結構」，造成研究資源極度偏向利於開發之資料，開發單位更有許多「技術上」降低負面環境影響表象的手法等；凡此皆與問卷調查結果相互呼應⁴⁵。臺灣高等法院臺南分院於2010年11月30日判決之永揚垃圾場環評記載不實案，亦為環境影響說明書在實務上可能如何偏離真實，提供了一個具體的案例⁴⁶。在上述研究顯示之環境影響說明書

43 台灣青年創新智庫協會，環評研究資料，2008年5月10日，<http://pics10.blog.yam.com/10/attachfile/7/1/1/1178707/1/1482986e7a8507.doc> (最後瀏覽日：2013年10月6日)。相關比例數字於此一網路資料中並未顯示，本文係轉引自李佳達(註31)，頁21-23。

44 李佳達(註31)，頁49-50、55-56。

45 李佳達(註31)，頁78。

46 參照臺灣高等法院臺南分院97年度上訴字第1020號刑事判決。根據判決認定，

偏頗不可靠的情況下，由於環評委員並無相應的研究資源，在大部分情形即使有所疑問亦無法提出反證，審查結果不免打上問號⁴⁷。

第四，我國環評法制將環評審查之任務交付給環保署及地方政府，而非目的事業主管機關，並要求設置環評委員會從事有關審查事項，背後之理想應在期待避開傾向開發的政治壓力，進行獨立的專業判斷⁴⁸；但幾項實證研究指出，環保署並未善盡把關職責，且雖然理論上審查工作係由環境影響評估審查委員進行，但實際上環保署仍有許多方法影響審查結果，也確實至少在部分案件為讓開發案通過而進行干預。環境影響評估法本身並未規定環境影響評估審查委員會之選任與運作，而「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」所設計的委員會組成與運作規定，先天上即賦予環保署相當大的影響力，前已略為提及。表現在實際運作上，一項採取會議紀錄分析與訪談之研究指出，第六屆環評委員有部分委員嘗試推動委員會之內部改革（包括在專案小組組成方式、資訊對內提供與對外公開、民眾意見表達管道等方面的改革），但這些具改革意識的委員在任期結束後幾乎全數遭到汰換⁴⁹。這突顯了環保署

被告三人（分別為永揚垃圾場設置經營公司負責人及工程顧問公司總經理與負責人）於環境影響說明書中，就下述三項內容，故意為明知為不實事項之虛偽記載：

- (1) 明知距離系爭垃圾場址1.5公里範圍內，實際上有聚落及社區，竟故意記載「計畫區半徑1.5公里範圍內無村落或社區」。
- (2) 明知系爭垃圾場址所在之臺南縣東山鄉，先後經內政部公告為「強烈地震地區」、「強震地區」或「一甲區（即地震最嚴重之區域）」，且系爭垃圾場址實際距離觸口斷層僅4.8公里，竟故意記載「根據內政部公佈台灣地震分區規定，本地區屬於中度地震區」及「距觸口斷層約12公里」。
- (3) 明知系爭垃圾場址至臺南縣99縣鄉道間，並無全程貫通之既成聯外產業道路存在，且已存在之部分路段亦未鋪設柏油（AC）路面，竟記載「已有系爭既成道路」、「此段路面為 AC 鋪面……屬既成道路，故可作為本場區主要聯絡道路」。

47 李佳達（註32），頁133。並參照王毓正（註35），頁551。

48 關於設置環境影響評估審查委員會之立法目的，參照張英磊（註3），頁282-284。

49 許靜娟，環境運動與環評制度的合作與矛盾：以第六屆環境影響評估委員會為

掌握選任委員之人事權，所伴隨而來的關鍵性操控能力。此外，由於署長為委員會主席，對於專案小組召集人亦有指定權，環保署也可透過主席或召集人職位主導議事的方式左右審查。一項針對蘇花高環評之個案研究即指出，擔任專案小組會議主席的環保署副署長，逾越中立地位，代替開發單位提出「先開隧道段、再開平原段」方案，並以此方案有條件通過小組審查⁵⁰。此與該研究之訪談資料中環評委員提及環保署副署長操控議事之描述相一致⁵¹。另一項研究指出，在2005年11月委員會原本形成以「自願」與「委員相互協調」原則產生專案小組召集人之模式，取代原本由環保署長指派之模式，但在某些重大爭議案件，就發生委員自願擔任召集人，卻遭到環保署撤換之情事⁵²。

第五，我國環評法制設有許多程序機制，希望藉由納入公共參與，貫徹民主理念與促進決策的妥當性⁵³；但不幸的是，這些公共參與程序並未被落實。一項統計研究顯示，自1996年至2005年環保署審查之所有環評案件中，僅有12.7%有舉行公開說明會，3.6%有舉行現勘，5%有舉行公聽會，另有3.4%係將現勘與公聽會聯合舉辦⁵⁴。姑且不論在踐行該等公共參與機制時，公告或通知關係人與考量或回應民眾意見之確實性如何，光是如此低的公共參與機制實施率，即已顯示環評制度在現實上遭空洞化之程度，頗為嚴重。另一項分析五輕、濱南工業區、竹科銅鑼基地三項開發案之環評報告書的研究則指出，「地方民眾意見所受到的重視程度實在是非常的

個案，臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，頁87-97、頁115（2009年）。學者張英磊亦觀察指出「第七屆委員的選任過程中，刻意排除環保團體所支持而被業者視為發展的絆腳石之委員」，張英磊（註3），頁302。

50 李佳達（註31），頁110-111。

51 李佳達（註31），頁83。

52 包括中科三期七星基地、和中電廠等案件。許靜娟（註49），頁100-103。

53 關於公共參與環境影響評估的理論基礎，參照葉俊榮，環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮，收於：環境政策與法律，頁199-201（1993年）。並參照葉俊榮，環境行政的正當法律程序，頁21-41（2001年）。

54 邱玲裕（註32），頁57。

低」，且晚近對於社區民眾意見之取得方法，主要仰賴問卷調查，但在問卷題目設計上皆有嚴重之瑕疵，特別是明顯的誘導性與既定立場問題⁵⁵。

雖然至今實證研究不多而對環評實態之揭露仍有限，但已呈現出此一大致的樣貌：在環評主管機關對於環評委員會掌握相當大影響力的制度設計下，行政部門偏向開發單位之態度，除了影響個案之審查進行與通過與否外，更形成盡可能避免第二階段環評與公民參與實施的整體趨勢，使環評制度之落實已相當程度落空⁵⁶。環評主管機關的偏頗態度，其實還可以從許多個別行為中看出。舉例而言，中科三期整個事件的發展，即完全暴露出環保署替開發單位代言的立場⁵⁷。國內法學研究過去較少關切法制之基礎事實與法律的現實操作，但認識現實中的法（law in action），對於適切的法律分析與法制建議實扮演重要之角色，也久已是美國法與社會研究中核心的一環⁵⁸。

三、一個案例：中科三期案

對於前節指出之行政部門偏向開發單位而偏離對環境衝擊給予公正考量的環評實態，除了透過前節的整體趨勢觀察來發掘外，亦可從個別案件之研究中得到印證。本節之目的，即在藉由一項個案的發展故事，為前述觀察提供例證。值得作為討論素材之案例固有

55 徐世榮、許紹峰，以民眾觀點探討環境影響評估制度，臺灣土地研究，2期，頁115-119（2001年）。

56 類似觀察（指出現行環評實務有「人民參與程序需求架空與忽略」與「政治勢力對於環評委員選任的操控」等二項問題），參照張英磊（註3），頁302-303。

57 參照李惠宗，從法學方法論談中科事件「停工，不停產」的弔詭，台灣法學雜誌，161期，頁1-16（2010年）；李建良，中科環評的法律課題——台灣法治國的淪喪與危機，台灣法學雜誌，149期，頁17-28（2010年）。

58 關於關切法律體系於現實中之運作，作為法與社會研究中核心的一環，see generally, STEWART MACAULAY ET AL., LAW IN ACTION: A SOCIO-LEGAL READER 19-141 (2007).

不少，惟限於篇幅與避免失焦，本節僅聚焦於中科三期案⁵⁹。本案之選擇首先是基於，本案係第一個因行政部門對法院判決之反應而引發重大關注的環評案，自屬作為觀察行政部門態度的重要案例；同時，後文部分關於環評司法審查之分析亦以該案為例進行討論，故其歷程之介紹亦具有連結後文之作用。以下將先依時間順序進行連續描述，末段再針對行政部門偏頗立場進行統合觀察。

中部科學工業園區第三期發展區后里園區位於后里鄉都市計畫區南、北二側，包括后里農場與七星農場二部分基地，二者距離不到5公里。由於七星農場計畫範圍內有一部分為軍事用地，為顧及時效，中科管理局遂將開發計畫一分為二進行環評。二案在審議期間，均因用水、污染等問題引發爭議⁶⁰。2006年2月27日環評審查委員會有條件通過后里農場部分之第一階段環評。9位環評委員於2月28日召開記者會，批評行政院政治干預環評審查。爭議焦點包括行政院副院長曾致電一位環評委員拜託其支持中科三期開發案，以及行政院國家科學委員會於環評審查通過前，先行核准力晶半導體以及中華映管進駐等。環評委員並質疑將后里農場以及七星農場分為兩案，而未提二者間之共同效應。2006年6月30日，七星農場案進入環評大會審查，以10票對8票有條件通過第一階段環評。審議過程中反對之環評委員集體退席抗議，兩位當場宣布辭職，表示環評已死，不願再陪環保署玩下去。反對的委員認為，友達光電的排放廢水對水域生態的毒害很大，而中科三期每日用水達15萬噸，來源並未妥善規劃⁶¹。

在環保團體的協助下，詹德健等6位居民不服環評結論提起行

59 其他值得進行觀察之案例，至少包括例如中科四期、美麗灣渡假村、松山菸廠大巨蛋案等，有待未來更多個案研究的投入。

60 杜文苓，環評決策中公民參與的省思——以中科三期開發爭議為例，公共行政學報，35期，頁38-40（2010年）。

61 以上摘述自張英磊（註3），頁21。

政爭訟。臺北高等行政法院於2008年1月31日作成96年度訴字第1117號判決，認定環評結論違法而予以撤銷。環保署隨即提起上訴，判決因而未確定，而友達光電仍如期於七星農場基地施工。2008年5月12日六十多位后里鄉居民前往臺中縣議會陳情，抗議中科后里農場基地排放大量白色廢水進入后里圳、牛稠坑溝等灌溉渠道，污染兩百多公頃之農地，並要求立即停止中科七星農場基地之開發⁶²。2010年1月21日，最高行政法院作成99年度判字第30號判決，支持原審法院判決認定環評結論違法，因此駁回上訴。環保署於2月7日發布新聞稿，指法院判決為「無意義、無效用、破壞環評體制」，並主張國科會所核發之開發許可仍有效力⁶³。由於環保署與國科會拒絕令中科停工，開發仍繼續進行。此一回應與作法引發了法界的反彈，中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會、台北律師公會環境法委員會於2月10日發起「中科三期環評撤銷案：法律人的嚴正聲明」連署，抗議環保署與國科會不暫停已無環評結論依據之違法工程，嚴重踐踏司法尊嚴⁶⁴。環保署對於相關法條的解釋，亦招致學界之反駁⁶⁵。而環保署則不斷發布新聞稿回擊批評聲

62 以上摘述自，張英磊（註3），頁21-24。

63 行政院環境保護署，環保署回應邱花妹女士「中科三期應速停工」乙文，2010年2月7日，<http://ivy5.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0990207181306>（最後瀏覽日：2013年10月8日）。環保署並於中國時報、聯合報、聯合晚報、自由時報及蘋果日報等5報刊登廣告，參照政府電子採購網，決標公告，2010年2月11日，<http://web.pcc.gov.tw/tps/main/pms/tps/atm/atmAwardAction.do?newEdit=false&searchMode=common&method=inquiryForPublic&tenderCaseNo=99D059&pkAtmMain=50031740>（最後瀏覽日：2010年3月5日）；湯德宗，思辨論壇——引言，收於黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁511（2011年）。

64 中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會、台北律師公會環境法委員會，中科三期環評撤銷案：法律人的嚴正聲明，2010年2月10日，<http://campaign.tw-ngo.org/sign.php?id=2010021021561900>（最後瀏覽日：2013年10月2日）。

65 例如李建良（註57），頁17-28；李惠宗（註57），頁4-5、7-13；林昱梅（註21），頁19；王毓正，我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決？／最高行九九判三〇，台灣法學雜誌，149期，頁155-158（2010年）；傅玲靜，論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係——由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發，興大法學，7期，頁213-214、260-261（2010年）；陳仲嶙，環評撤銷後的開發許可效力——評環保署拒絕令中科三期停工，台灣法學雜誌，149期，頁29-34（2010年）。

浪⁶⁶。

因開發仍續行，當地居民復提起訴訟，請求法院判令環保署應命開發單位停止開發行為，並聲請停止開發行為之假處分；以及請求確認中科三期「開發許可」無效，並聲請停止執行系爭開發許可。臺北高等行政法院於2010年7月30日分別作成99年度停字第54號「開發許可停止執行」之裁定，以及99年度全字第43號「停止實施開發行為」之假處分裁定。行政院長於8月3日表示，停工是指政府的開發行為停止，廠商將不受影響。臺北高等行政法院則於8月4日以新聞稿說明，依99年度全字第43號裁定應停止之開發行為，包括施工和營運。惟中科管理局於8月10日仍裁示，中科開發案「停工不停產」⁶⁷。行政部門此一法律解釋繼續架空法院裁判，又再次引發學者的批判⁶⁸。在此同時，環保署因法院停止執行之裁定而加速辦理環評，短短一個月即於8月31日通過第二次之環評結論，仍為有條件通過⁶⁹，同樣未進入第二階段審查。且在第二次環評結論

66 如單以對法學者評論之回應而言，例如行政院環境保護署，中科三期七星農場案審查過程說明及環保署採取之作為——回應「環評案樹立司法新標竿」乙文，2010年3月3日，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990303153421（最後瀏覽日：2013年10月8日）；行政院環境保護署，環保署已考量國民健康及依法行政——回應「環保署令人沉痛與憤怒」乙文，2010年3月6日，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990306092338（最後瀏覽日：2013年10月8日）；行政院環境保護署，環保署重申中科三期應否停工 應由目的事業主管機關依職權裁量，2010年3月16日，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990316000143（最後瀏覽日：2013年10月8日）；行政院環境保護署，環保署長在立法院解說法律適用條件，不是中科被法院裁定停工的原因，2010年8月6日，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990806154815（最後瀏覽日：2013年10月8日）。

67 以上參考整理自湯德宗（註63），頁512-513。

68 例如李建良，中科三期開發案停止執行之強制執行——兼評台北高等行政法院九九年度執字第五七號裁定，*台灣法學雜誌*，161期，頁37以下（2010年）；李惠宗（註57），頁5-7；林昱梅，行政法院對暫時權利保護之審查模式——兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定，*法令月刊*，61卷10期，頁54-55（2010年）；王立達，環評撤銷後，中科三期廠商完全不須停工嗎？，2010年8月15日，<http://richardlidarwang.blogspot.com/2010/08/blog-post.html>（最後瀏覽日：2013年10月9日）。

69 林昱梅（註68），頁55；林昱梅（註21），頁17。

尚未作成前，報載行政院長於8月15日即表示，他可以百分之百確定，下周環評報告出爐後，便可撕下法院裁定停止開發的符咒，頭上的這朵烏雲可望拿掉⁷⁰。9月2日最高行政法院作成99年度裁字第2032號裁定，駁回國科會與中科管理局針對臺北高等行政法院99年度停字第54號裁定之抗告；作成最高行政法院99年度裁字第2029號裁定，駁回國科會與環保署針對臺北高等行政法院99年度全字第43號裁定之抗告。惟此時新的環評結論已作成，行政院長認為恢復開發應屬合法；中科管理局即於9月18日恢復施工。另外，立法委員吳育昇等22人於10月13日針對環境影響評估法第14條提出修正案，草案明定環評審查結論公告後若遭行政法院撤銷確定，原開發許可由權責機關衡諸行政程序法第117條規定決定是否撤銷⁷¹。環保署立即於10月14日表示贊同⁷²。另可附帶提及的是，居民對第二次的環評審查結論再次提起行政爭訟。2012年9月11日，臺北高等行政法院判決認定審查結論並無違法⁷³。惟最高行政法院指出審查結論存在多項問題，原審率予維持實有未洽，於2013年3月14日將原判決廢棄，發回更審⁷⁴。

綜觀上述事件歷程，可從許多部分看出環評制度遭遇行政部門偏頗立場之困境。首先，如前所提及，在第一次環評時，即已出現行政部門干預審查或預設立場之爭議，最後甚至因官派委員動員全力支持過關，引發部分委員退席抗議與辭職⁷⁵，透露出行政部門對

70 參照鄭敏玲、陳嘉恩，吳揆信心喊話：中科「烏雲」將去，蘋果日報，2010年8月16日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100816/32740988>（最後瀏覽日：2013年10月15日）。

71 以上整理自湯德宗（註63），頁515-516。

72 行政院環境保護署，環保署對吳育昇委員提案修正環評法第14條表示贊同，2010年10月14日，http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0991014195903（最後瀏覽日：2013年10月9日）。

73 臺北高等行政法院100年度訴字第118號判決。

74 最高行政法院102年度判字第120號判決。

75 如前所述，依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程，環評委員中有7人為政府機關成員。並參照杜文苓（註60），頁40。

環評不當影響之痕跡。其次，最顯著也是從法治觀點影響最鉅者，係行政部門對法律多次扭曲解釋，抗拒遵從法院裁判意旨，以致藉由司法尋求救濟的效果遭到掏空的現象；如不能找到回歸遵循法治的解決之道，未來行政部門將可持續不遵守環評法，因為不論環評審查如何粗糙或錯誤，亦無具實效的法律拘束可言。而行政部門勇於與法院及法界輿論對抗之態度，也顯示背後存在相當強的預設立場。特別是環保署以廣告、新聞稿、投書、政論節目發言等途徑，不斷重述其不合法律專業觀點的說詞，為開發辯護的立場鮮明，無怪乎被學者描述為「似乎放棄了『環保』的主要任務，較像是扮演促進『經濟發展』的角色」⁷⁶。第三，環評結論遭撤銷，環評程序再次開啟之後，行政院長將法院裁判以符咒、烏雲視之的思維，以及對於環評結果的「斷言」，加上後續環評的快速審查通過，令人頗難不懷疑環評之作用已遭到相當程度之架空。第四，從最高行政法院針對第二次環評審查結論所指出的多項問題可以看出，環保署並未因為前次審查結論遭到法院撤銷，即誠心反省改正。第五，22位立法委員提出的環境影響評估法第14條修正案，企圖將環保署採取的扭曲法律解釋加以實定法化，遭學者批評指出其弱化環評效力，違背環評立法原意之問題，將加深人民對環評制度的不信任⁷⁷。此種修正案之出現，也透露立法與行政此二同屬政治部門的國家機關，在將環評僅視為絆腳石，試圖降低其功能的方向上，似乎存有相近而相互支援的傾向。

76 李惠宗（註57），頁2。並參照李建良（註57），頁17、28；劉靜怡，環保署令人沉痛與憤怒，自由時報，2010年3月5日，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/mar/5/today-o2.htm>（最後瀏覽日：2013年10月9日）。

77 張英磊（註19），頁7。可以進一步指出的是，該修正案將是否撤銷開發許可之權力，交付於作成該許可的目的事業主管機關之手，即難以期待開發許可會有被撤銷的可能。從中科三期案即可看出，即使是欠缺值得保護之信賴，行政機關也不撤銷開發許可，遑論有可能對公益與私益進行公正的衡量。關於在中科三期案的信賴保護問題之分析，可參照例如李惠宗（註57），頁7-13。

參、從比較制度分析論行政行為的司法審查密度

在呈現我國環評法制及其運作之後，本章將就行政行為司法審查密度之抉擇，進行基礎性的討論。蓋環評係屬行政行為之一環，必須先形成、理解行政行為司法審查的一般性法則，才能決定環評之司法審查密度應如何定調。而本文認為，比較制度分析是在決定司法審查密度上具有關鍵性價值的觀點，故以下將先從比較制度分析談起，再論述此一觀點將可為行政行為司法審查帶來如何之視野。

一、比較制度分析之觀點

所謂比較制度分析（comparative institutional analysis），是對於各個各自均不完美的決定者進行比較，以決定由誰決定的分析觀點⁷⁸。這裡所謂的「決定者」並非個人，而是指複雜的制度（institution）。例如被認為比較制度主義學派之領導者，以提倡其制度選擇理論為職志的學者Komesar，其論述主要著重於政治程序、市場、法院等制度間的比較分析⁷⁹。另外，之所以稱為「比較」制度分析，乃因要在各個決定者間進行選擇，必須以對這些決定者進行審慎的比較為前提⁸⁰。此一分析並非易事，我們永遠必須在均高度不完美的決定者間作抉擇，而某一制度相對於另一制度的優勢或

78 Neil K. Komesar, *The Essence of Economics: Law, Participation and Institutional Choice (Two Ways)*, in ALTERNATIVE INSTITUTIONAL STRUCTURES: EVOLUTION AND IMPACT 165, 165 (Sandra S. Batie & Nicholas Mercurio eds., 2008); NEIL K. KOMESAR, IMPERFECT ALTERNATIVES: CHOOSING INSTITUTIONS IN LAW, ECONOMICS, AND PUBLIC POLICY 3 (1994). 此一觀點可追溯至法律程序學派（legal process school; process jurisprudence）於1940、50年代的發展，see NEIL DUXBURY, PATTERNS OF AMERICAN JURISPRUDENCE 233 (1995)。而 R.H. Coase 發表於1960年代的理論，也被認為在倡議比較制度分析的路徑。Daniel H. Cole, *Taking Coase Seriously: Neil Komesar on Law's Limits*, 29 LAW & SOC. INQUIRY 261, 261-62 (2004).

79 KOMESAR, *supra* note 78, at 9; NEIL K. KOMESAR, LAW'S LIMITS: THE RULE OF LAW AND THE SUPPLY AND DEMAND OF RIGHTS 29 (2001).

80 KOMESAR, *supra* note 78, at 3.

劣勢，又會因不同的情境、面向而歧異。舉例來說，司法是否為財產權的最佳守護者？答案絕非明顯。某些脈絡下法院會是最佳守護者，某些脈絡下此項任務卻最好被分配給政治程序⁸¹。回顧上述理解，比較制度分析所關切的，並非「某項決定應該如何」，而是「應該由誰決定」；而在面對由誰決定之抉擇時，必須理解到各個決定者均不完美，而應比較各個決定者在不同特質上的優劣勢，方能作出適切的判斷。

此一觀點在處理法律與公共政策問題上具有重要之價值。吾人往往在設定好所欲的目標後，便直接跳到法律或公共政策上的結論，中間遺失了一個重要環節，也就是制度間的比較分析。舉例來說，在為是否移除某項侵權責任作決策時，不能忽略這中間牽涉著一項判斷，即是否市場運作或政府管制，會比司法更有效地達成目的⁸²。

值得附帶強調的是，比較制度分析本質上便要求制度的比較，而非僅聚焦於單一制度的不完美。不幸的是，單一制度的分析仍居主流，因為從事單一制度的分析容易得多⁸³。而Komesar倡議的比較制度分析中一項重要的洞見即在指出，單一制度分析是有缺陷的分析⁸⁴。舉例來說，許多法與經濟之研究將其主張建立於對市場之不完美——也就是所謂市場失靈——的問題上。此一取徑表面上看來水到渠成。但是，假如吾人所面對的議題是，法院在處理此類事件時應採取何種法則，則所涉及的制度非僅市場一個，而是司法與市場二者的選擇。吾人應該回答，究竟法院與市場誰是此類事件中較佳的利益衡量者、決策者，而非只因為有市場瑕疵的存在，便直

81 *Id.* at 5.

82 *See id.*

83 Neil K. Komesar, *Reflections on the Essence of Economics, the Character of Courts, the Role of Ideology, and the Reform of Legal Education*, 29 *LAW & SOC. INQUIRY* 291, 293 (2004).

84 *Id.* at 292; KOMESAR, *supra* note 78, at 6.

接導出應將權力分配給法院的結論⁸⁵。

比較制度分析並不是一個單一的理論，而是一種切入、分析問題的視角。這也是為什麼本文始終稱它為「觀點」，而不以「理論」名之。在此觀點下，可以存在無數個別性的理論，體察不同脈絡下、不同決定者，相對於其他決定者在何種面向上具有如何之優勢或劣勢，推論在法律或公共政策上應採取如何之回應或評價。而事實上具有此種功能的理論，也已經有很多。只是，其中有許多理論，雖實際上進行了制度的分析，但因為不是在對比較制度分析觀點有充分認知的情況下開展其論述，以至於其理論產生過於片面的問題⁸⁶。因此比較制度分析概念的提出，一項重要的貢獻便在促使吾人有意識而盡可能全面地進行制度之比較。但在此同時，於針對特定議題開展比較制度分析時，任何能夠提供系爭脈絡有效洞察的個別性理論，都有其價值。這些理論與比較制度分析之間，自然就並非互斥、擇一或相互替代的關係。本文雖然承繼Komesar對於比較制度分析觀點的倡議，但此一觀點當然不屬於他或任何人。後文對比較度分析的操作，事實上也不僅僅運用到Komesar所提出的個別性理論。精確地來說，後文將有意識地從比較制度分析出發，去運用既有的或甚至創新的，能在此觀點之分析上對環評司法審查提供有效洞察的理論⁸⁷。

雖然比較制度分析一詞似為國內法學界所陌生，但有許多國內學者引述的理論，可被從比較制度分析的角度來加以理解，畢竟如前所提及的，比較制度分析是一個涵蓋廣泛的屋脊概念，而非僅指

85 KOMESAR, *supra* note 79, at 20.

86 例如 Komesar 已評論 Posner、Ely 及主流經濟學者理論的片面性問題。KOMESAR, *supra* note 78, at 6; KOMESAR, *supra* note 79, at 20-21; Komesar, *supra* note 83, at 292-93.

87 具體言之，後文最核心的二項主張，一是建立於對 Komesar 少數偏頗理論的運用，另一是建立於本文自行從 Bickel 長遠價值論述推演引申出來的見解。這二項分析，是本文認為對我國環評實踐具重要解釋力，但尚未被學界普遍認識者。

涉特定理論。舉例來說，學者引介自德國的「功能結構取向」理論⁸⁸，主張國家事務權責之分配，應依「適當功能之機關結構」標準來劃分，以期達到國家決定「儘可能正確」之境地⁸⁹；其觀察、比較不同國家機關的功能結構，藉以探索特定事務權責歸屬的適宜性，其實便是採取了比較制度分析的視角。其他一些國內學界所熟悉的學說見解，例如建基於市場不完美現象以探討財產法規則的經濟分析⁹⁰，或聚焦於政治程序失靈情狀以正當化違憲審查的理論（代議強化理論）⁹¹，也均帶有比較制度分析的色彩。另外，下節之觀察也將顯示，關於不確定法律概念之司法審查的現時學理與實務，背後其實蘊含有制度比較之考量。由此觀之，比較制度分析此一觀點，在我國的發展並非全然空白，應不難被國內的學術與實務所理解、接納。

本文所聚焦的行政行為（及環境影評評估）之司法審查密度，乃屬權力分立議題的範疇。而在面對權力分立之議題時，運用比較制度分析是十分自然的事⁹²。畢竟，在探討權限在各國家權力間如何配置，各國家權力應給予其他權力何種程度之制衡時，對於各國家權力進行制度面向的比較，乃是提供有說服力之論理的前提任

88 功能結構取向之學說，由許宗力教授首先介紹並運用在法律保留、違憲審查界限、中央與地方分權等議題上。許宗力，論法律保留原則，收於：法與國家權力，增訂2版，頁138-141、179-195（1993年）（以下簡稱：許宗力，法與國家權力）；許宗力，憲法與政治，收於：憲法與法治國行政，頁45-51（1999年）；許宗力，地方立法權相關問題之研究，收於：憲法與法治國行政，頁295-297（1999年）。

89 許宗力，法與國家權力（註88），頁138-141。

90 See, e.g., RICHARD A. POSNER, ECONOMIC ANALYSIS OF LAW 55-57 (5th ed. 1998).

91 See, e.g., JOHN HART ELY, DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW (1980). 國內學者黃昭元在探討司法違憲審查正當性爭議時，也在方法論上指出，此一爭議其實就是「諸多憲法代理人之間」的競爭，也就是去論辯適合由「誰」來解釋憲法。黃昭元，司法違憲審查的正當性爭議——理論基礎與方法論的初步檢討，臺大法學論叢，32卷6期，頁136-137（2003年）。關於代議強化理論，後文還會進一步說明。

92 以國內學界較熟悉而帶有比較制度分析色彩的功能結構取向理論或代議強化理論為例，均是運用在處理權力分立有關的議題上。

務。因此，以下即將從此一觀點出發，探討行政行為以及環境影響評估的司法審查密度議題。

二、比較制度分析觀點下的行政行為司法審查密度

比較制度分析之運用，將對行政行為司法審查密度體系之建構，提供重要的洞見。對於行政行為，法院應進行何種程度的介入，也就是給予何種密度之審查，關涉到行政與司法的權力分立，也就是二者權限之分配與制衡。而對於行政與司法進行制度性之比較，發掘出二者在特定事務決策上的優勢與劣勢，將成為判斷其權限分配與制衡之關鍵。詳言之，在行政部門具有明顯之制度配備優勢，可較法院作出更加妥當之決策的情境，法院應採取較為退讓、自制的態度，僅進行低密度之審查。相對地，在法院較具決策優勢，或行政部門較可能作出有問題之決定的脈絡，法院即無須尊重行政部門之判斷，而應給予高密度之嚴格審查。

事實上，既有的行政法原則，已經表現出此種操作考量。以不確定法律概念之司法審查為例來說，現時通說區分二種情狀，連結到不同的審查密度。對於不確定法律概念之解釋適用的合法性，法院原則上可進行全面之審查；但在特定情形，行政機關就其行政決定享有判斷餘地，法院之介入即受到限制，原則上應尊重行政機關之判斷，僅得就有限之事項進行審查⁹³。此一將判斷餘地情形區分出來適用較低審查密度之架構，經由相關大法官解釋之發展，也已為我國行政法院實務所接受⁹⁴。至於判斷餘地之類型為何，學說上

93 陳清秀，依法行政與法律的適用，收於：翁岳生編，行政法（上），頁196-205（2006年）；陳敏，行政法總論，7版，頁195-208（2011年）；李惠宗，行政法要義，5版，頁143-146（2010年）；李建良，行政法基本十講，2版，頁206-207（2012年）；林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎，行政法入門，2版，頁74-77（2009年）。

94 例如最高行政法院近年多號判決中均提到，「不確定法律概念，行政法院以審查為原則」，但對於行政機關有判斷餘地之情形，「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」，

例示者包括：考試決定、公務員之人事考評、委員會之決定、大專教師升等之評審、預估、風險決定、計畫決定等⁹⁵。其中許多類型也已出現在大法官解釋中，被認為僅受有限之司法審查，包括國家考試決定⁹⁶、學生品行考核與學業評量⁹⁷、大學教師升等評審⁹⁸等。另外，司法院釋字第553號解釋雖然是關於地方自治事項之案件，但細觀解釋理由書可知，「涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗」，以及「由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成」，為調降不確定法律概念審查密度之考量因素⁹⁹。

而連結不同審查密度之主要原因，背後正隱含著行政與司法的制度比較。一方面，考量不確定法律概念之解釋與適用係屬法律問題，而法院是法律的專家，故原則上給予法院廣泛的審查權限。另一方面，又著眼於法院在專業性等面向上的能力不如行政機關之現實，而將某些事項歸於判斷餘地類型，而僅允許較低密度司法審查。例如涉及高度屬人性的判斷類型，一方面係考慮到重建決定現場之困難，二方面係基於原決定者在各該相關事項的專業性，故認為法院對於行政機關之決定應予尊重。在科技判斷、預估、風險決

並列舉八項可資審查之事項。最高行政法院98年度判字第475號判決、98年度判字第708號判決、98年度判字第732號判決、98年度判字第772號判決、99年度判字第30號判決、99年度判字第639號判決。

95 陳敏（註93），頁203-208。另參照李惠宗（註93），頁143-146；陳清秀（註93），頁199-204；李建良（註93），頁207-209。

96 司法院釋字第319號解釋。

97 司法院釋字第382號解釋。

98 司法院釋字第462號解釋。

99 最高行政法院近年判決則有下述文句，對判斷餘地之類型進行了統整：「對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地」。最高行政法院98年度判字第475號判決、98年度判字第708號判決、98年度判字第732號判決、98年度判字第772號判決、99年度判字第30號判決、99年度判字第639號判決。此一類型統整大體上和學說之見解一致。

定或計畫決定等的類型，則更完全聚焦於法院在專業能力上的欠缺，相對地，行政部門在其人才、資源等配備下，更可能做出適切決定之考量。由專業及獨立行使職權之委員會作成判斷之類型，也類似地是建基在尊重專業的立場上，再加上此一脈絡係由多元專家合議作成判斷，更增添了思辯的審慎性與全面性，因此特別值得順服於其決定。由此可見，在討論不確定法律概念之司法審查密度時，現時學理已進行了行政與司法的比較分析，發現法院在專業性等面向上的劣勢，而導引出在某些情形司法應予退讓的結論。

綜上可知，行政與司法的比較制度分析，應作為抉擇司法審查密度的基礎，而現時行政法的原理原則，事實上也已體現出此一觀點之採用。如前已提及的，對於行政行為，司法應進行何種程度之介入，必須建立在對行政與司法於事務決策上特質的制度比較之基礎上。一方面，在行政部門具有明顯之制度配備優勢，可較法院作出更加妥當之決策的情境，法院應採取較為退讓、自制的態度，僅進行低密度之審查。另一方面，在法院較具決策優勢，或行政部門較可能作出有問題之決定的脈絡，法院即無須尊重行政部門之判斷，而應給予高密度之嚴格審查。現時獲得普遍接受的判斷餘地理論，正顯示了基於法院在專業性等面向上相對劣勢的考量，主張在某些情形應降低審查密度的見解。不過，在著重司法相較於行政的劣勢的同時，對於行政相較於司法可能發生的缺陷，也應予以關注，而這是目前行政法學理較少碰觸到的部分。本文下一節，即希望就提高審查密度的考量因素，延伸美國的學說見解提供補充。就此而言，本文絕無意推翻或取代國內既有的理論，而只是期盼在其上注入一些額外的分析元素。並值得澄清的是，以上關於不確定法律概念司法審查的討論，只是舉例藉以說明比較制度分析觀點與現時學理的相容性，本文並無意特別鎖定不確定法律概念司法審查之主題，而是希望從更宏觀的角度，關照司法審查寬嚴密度的調控，畢竟即使聚焦於環評案件之司法審查，亦非僅涉及不確定法律概念

解釋適用之合法性問題而已。

三、對決定審查密度之考量因素的補充

依循比較制度分析的觀點，本文認為，尚有二點因素，是在決定對於行政行為之司法審查密度時，值得納入分析卻未受到充分關注的。首先，政治程序失靈現象應作為一項因素，觸發較嚴格的司法審查。其次，對於涉及長期利益與長遠價值之事項，司法應扮演更重要的角色。此二項因素，都是觀察到行政較可能作出有缺陷之決定，而法院相對較具決策優勢的面向。進行更全面的行政與司法的比較制度分析，應將此部分考量亦予納入。在「司法違憲審查」正當性與審查密度之論述中，往昔即已存在類似的觀點。雖然相關理論發源於司法違憲審查，尤其是法律合憲性審查之脈絡下，但這些觀點都是在說明，為何以及在何時法院可以嚴格審查或推翻政治部門所作之決定，本文以為，在探討司法對於行政決定之介入程度時，亦具有援引或參酌之價值。

首先，政治程序失靈現象應作為一項因素，觸發較嚴格的司法審查。此一主張可以從美國對於司法介入政治部門行為之正當性的主流見解找到基礎。美國聯邦最高法院在違憲審查上會針對不同案件類型運用寬嚴不同的審查標準。而在說明為何有時適用嚴格審查標準、有時適用寬鬆審查標準之雙重審查標準結構上，學者Ely的「代議強化理論」(representation-reinforcing approach)，可說是最主要的觀點¹⁰⁰。1938年*United States v. Carolene Products Co.* 判決¹⁰¹中著名的「註腳四」導引出雙重審查標準之結構，也就是認為面對限制選舉權、言論自由、政治結社、和平集會等與政治程序息息相關

100 參照黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，臺大法學論叢，33卷3期，頁107（2004年）。並參照湯德宗，立法裁量之司法審查的憲法依據——違憲審查正當性理論初探，收於：權力分立新論（二）：違憲審查與動態平衡，增訂3版，頁14（2005年）。

101 304 U.S. 144 (1938).

之權利的法律，或歧視分散而隔離之少數族群之政府措施時，應使用嚴格審查標準¹⁰²。而為何在這些特定情形應該提升審查之密度？在判決並未說明理由的情形下，「代議強化理論」提供了進一步的闡釋。詳言之，在以代議民主為根基的憲法下，實質價值的選擇與調和基本上應委諸政治程序，由人民透過民主程序反映出來，因此法院原則上不應只因為不贊同政治部門的實質價值決定而任意進行干預。但另一方面，政治程序可能發生失靈；而當程序失靈時，法院的加強審查即產生正當性，其目的係在監控以確保民主程序發揮正常機能。此種程序導向的觀點，從憲法對於確保政治程序中的廣泛參與和政府結構的深刻關切來看，是與憲法意旨相一致的；更重要的是，法院作為程序的專家以及政治上的中立第三人，較政治部門更有資格且適宜實行矯正程序瑕疵的任務¹⁰³。在下列二種情形，政治程序令人失去信任：一、進入政治部門的人阻塞政治改變的管道，以確保他們能夠永遠掌權而在野者永遠在野；二、即使沒有任何人的聲音或選票實際上被拒絕，但由多數群體選出的代表有系統地損害某些少數群體，只因為單純的敵意或偏見，以致於該等少數群體和其他群體一樣應得的保障遭到拒絕¹⁰⁴。明顯地，對於賦予發現上述失靈現象的任務，我們所選出的代表是最不能被信任的。相對地，法院相對隔離於政府體系以外的地位，以及身分保障下產生的獨立性，使他們處於較佳的位置去評估，是否因為阻塞政治改變的管道或因為擔任多數暴力的幫兇，民選代表事實上並不正在反映他們所應代表的利益¹⁰⁵。此一理論適當地說明了，為什麼對於表現自由和參政權等與政治程序有關之權利的限制，以及對於分散而隔

102 *Id.* at 152-53 n.4. 該註腳之中文翻譯可參照林子儀，言論自由的限制與雙軌理論，收於：言論自由與新聞自由，頁149-150（1999年）。

103 *See* ELY, *supra* note 91, at 73-104. 中文介紹可參照黃昭元（註100），頁107；林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法——權力分立，2版，頁129（2008年）；湯德宗（註100），頁14-17。

104 ELY, *supra* note 91, at 103.

105 *Id.*

離的少數族群的歧視措施，應該被視為特別具有違憲的嫌疑，以嚴格審查標準進行檢視。

不過，上述Ely教授的觀察還有值得補充之處，因為他僅觀察到政治程序失靈的其中一種類型。不論是政治部門裡暫時的多數企圖阻止在野者未來成為多數的可能，或多數群體以多數暴力剝削少數群體，這二種情形都比較是屬於「多數偏頗」(majoritarian bias)的類型，也就是多數人在政治程序中過度代表(overrepresentation)的現象¹⁰⁶。其理論忽略了另一種類型的政治程序失靈之存在，也就是「少數偏頗」(minoritarian bias)的情狀——利益集中之少數的過度代表現象¹⁰⁷。政治學的利益團體理論(interest group theory of politics, IGTP)已聚焦於少數偏頗之主題，發現成員數少但每一成員對於政治結果有高度利益涉及其中之群體，相對於人數多但每個人所涉利益輕微之群體，會有顯然較高的政治影響力，即使多數人群體的利益加總遠大於該少數人之群體；因為利益集中之少數相較分散的多數取得不成比例的影響力，而形成政治失靈¹⁰⁸。尤其是，由於行政機關之行為比起立法機關之行動更不透明，因此利益集中者的優勢在行政程序脈絡下比在立法程序脈絡下更為顯著，少數偏頗的可能性也就隨之增加¹⁰⁹。因此，在本文所聚焦之司法對行政決定之審查密度探討上，少數偏頗之問題即較討論司法對立法之審查時更值得關注。綜而言之，多數偏頗與少數偏頗均為政治程序瑕疵的一個面向，完整的理解應將二種可能均納入觀察。當觀察到在某一領域或情狀，存在多數偏頗或少數偏頗之政治程序失靈現象時，司法者即有較強的正當性乃至責任，對行政部門之判斷對進行更嚴

106 關於多數偏頗，KOMESAR, *supra* note 78, at 75-76, 81-82. See also KOMESAR, *supra* note 79, at 57, 59-60.

107 關於少數偏頗，KOMESAR, *supra* note 78, at 54-56, 75. See also KOMESAR, *supra* note 79, at 57-58. Komesar 教授指出 Ely 教授之理論僅聚焦於多數偏頗而忽略了少數偏頗，KOMESAR, *supra* note 78, at 197.

108 KOMESAR, *supra* note 78, at 54-56.

109 *Id.* at 95-96.

格的審查。

其次，對於涉及長期利益與長遠價值之事項，司法應扮演更積極的角色。在美國關於司法違憲審查正當性的論述中，Bickel教授的理論也是無法忽略的觀點¹¹⁰；以下將由其觀點出發，據以延伸而提出本文之主張。Bickel教授認為，法院應作為「長遠價值」(enduring values)的宣示者與維護者¹¹¹。他指出，政府的許多行為都有二個面向：一是該等行為為立即的、所欲的實際效果，二是也許非在原本意圖中的或未察覺的部分卻關聯到我們具有更一般性與永久性的利益之價值。政府所應服務的對象，不僅是立即的物質需求，還更包括那些長遠價值。這些長遠價值並不是現成自現的，而我們的政府中哪一個機構應作為它們的宣示者與維護者¹¹²？當獲得立即結果的壓力足夠強烈，而情緒足夠高漲時，政治部門通常偏好便宜行事，而非採取長遠的觀點。相對地，法院具有考量長遠價值的特定能力，是立法部門與行政部門所不具備的¹¹³。首先，法官擁有（或者應該擁有）在探尋國家之目的上遵循學者之道（the ways of the scholar）的閒暇、訓練與離群等特質，而這是在理清一個社會的長遠價值上極重要的¹¹⁴。其次，問題展現在法院前與展現在立法或行政部門前的面貌是不同的；法律典型地處理抽象或模糊地預見的問題，而法院則關切一個實際案件的血與肉，這也是法院的優勢。此一特點促成對於真實事物（而非只是文字）之思考，而因此

110 Bickel 教授的理論是開啟現代違憲審查正當性論辯的關鍵主張。湯德宗（註100），頁9；黃昭元（註100），頁14。論及司法違憲審查正當性之論述，均無法忽略其理論。黃昭元，抗多數困境與司法審查正當性——評 Bickel 教授的司法審理理論，收於：李鴻禧等合著，台灣憲法之縱剖橫切，頁304（2002年）。

111 ALEXANDER M. BICKEL, THE LEAST DANGEROUS BRANCH: THE SUPREME COURT AT THE BAR OF POLITICS 24-26 (2d ed. 1986).

112 *Id.* at 24.

113 *Id.* at 25.

114 *Id.* at 25-26.

有助於藉由試驗的過程而促成長遠價值體現之原則的演化¹¹⁵。

雖然Bickel教授的論理本身存在不少問題¹¹⁶，但本文認為其「立即的物質需求 vs. 長遠價值」之觀點，在比較制度分析上仍深具啟發性。聚焦於法院與政治部門之比較，其觀點可以導出，政治部門存在對於長期利益衡量不足的缺陷，而這是法院可能填補的。確實，政治部門定期改選的特徵，固然使其擔負政治責任與回應民意，但另一方面卻也產生施政短視近利的後遺症。政治人物往往僅著眼於四年後能否選上，以致在決策上過於偏重短期利益。相對地，法官終身職的設計，使其兼顧長期利益或長遠價值之平衡考量，具有比較上之優勢。因此當某一事件中政治部門對於短期利益的偏袒昭昭可見，或某一領域事務先天上即涉及短期利益與長期利益之嚴重競爭時，法院即應警醒，這是其應發揮適當平衡觀照長期利益以進行調控的場域。反應在審查密度上，也就代表著法院應進行嚴格之審查。

綜上所述，行政在特定事項之決定上確實可能發生失靈或不足，而這是在根據事物本質以決定司法審查密度之寬嚴時，應納入考量卻並未被充分關注到的。一個完整的比較制度分析，應該將各決定者在不同面向上的優劣均進行比較，而這至少應包括將政治部門潛在發生的多數偏頗與少數偏頗等政治程序失靈，以及偏袒短期利益之問題等因素。

115 *See id.* at 26.

116 對於其論理之批評，可參照黃昭元（註110），頁329-332。

肆、環境影響評估司法審查密度的建構

一、審查密度之基本定調

將前文觀點適用於環評事件，本文認為基於下述二個理由，對於通過或有條件通過的環評結論，法院有嚴格審查之必要。

(一) 環評事件中少數偏頗現象顯著

環評事件先天上即帶有產生少數偏頗——也就是利益集中之少數過度代表而利益分散之多數代表不足之政治程序失靈現象——之傾向，而我國環評制度又存在加重少數偏頗力道之設計，因而，從環評實務面貌中觀察到一致而系統性的偏頗現象，也就不令人訝異。以下本文即將從事務性質、制度設計與實務面貌等三方面，來論證與觀察我國環評事件中的少數偏頗現象。

首先從事務之性質來分析，環境事務先天上即具有導致多數人的總體環境利益遭忽視，而少數污染者或自然資源消耗者影響力過大的現象。以污染來說，它加諸成本在其他大眾身上，而沒有被污染性產品的製造者和消費者所承擔¹¹⁷。少數污染者藉由這些外部成本之節省而享受集中的利益，具有高度誘因去影響政治程序，以避免外部成本被內部化，而得以持續享受使用環境的利益。相對地，雖然大眾之環境與健康利益加總起來可能更大，但這些利益分散的多數人不易生成有效的行動，因為受影響的人眾多但每個人影響輕微，每個人也就都欠缺足夠的誘因積極投入政治程序；而且環境此等公共財，伴隨所謂公共財問題（public goods problem），也就是因為交易成本（transaction costs）及搭便車（free riding）的因素，使受害人的行動不易出現¹¹⁸；另外，資訊不充分之現象在環境問題

117 EBAN S. GOODSTEIN, *ECONOMICS AND THE ENVIRONMENT* 34 (6th ed. 2011).

118 *See id.* at 41.

上特別顯著，污染的發生、擴散、暴露以及造成影響之間，往往受到相當多複雜因素的介入，個人欠缺時間、金錢與科學專業去了解與認定污染可能造成之損害¹¹⁹，這也影響一般大眾進行行動的可能性。因此，從環境此一事務之性質著眼，可發現正與發生利益集中之少數過度代表而利益分散之多數代表不足現象之背景情狀相符，而成為孳生少數偏頗之政治程序失靈的溫床¹²⁰。

學者亦指出，即使存在關切環境之公眾意見，這些力量是否轉換為有效的環境管制也頗堪質疑，此種對公眾意見之偏離尤其發生在實行層面——可能是在訂定行政命令之階段也可能是在執行之階段。由於行政程序較立法程序更為複雜與隱密，政治人物對其不敢公然表現的犧牲環境偏袒財團之態度，他們卻敢於在行政體系中進行操作。政治人物可以公開宣稱關懷環境或甚至支持廣泛（雖然模糊）的立法，同時卻透過在某些程序或管轄權論理的表象下消弭執法或透過對主管機關施壓而阻止特定的執法等方式，阻撓了法律的落實。因此，那些利益集中者雖然看似在立法中失去一些，實際上卻可以從行政程序中討回¹²¹。從本節前述之分析可知，環境事務易生少數偏頗之政治程序失靈，乃是事務性質使然，因此，理論上這既不會是我國特有現象，亦可能出現於非環評之其他環境事件脈絡¹²²。不過，事務性質的理論分析僅是第一步，聚焦於本文之主

119 參照葉俊榮，環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差，收於：法學叢刊雜誌社編，*跨世紀法學新思維——法學叢刊創刊五十週年*，頁195（2006年）。

120 與本文類似之分析，see Amy Sinden, *In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Environmental Law*, 90 IOWA L. REV. 1405, 1437-38 (2005).

121 KOMESAR, *supra* note 78, at 96.

122 關於審查先進詢問，除環評事件外，在其他環境事件中，法院是否亦應嚴格審查？基於本文針對環境事務之事務性質的分析，理論上亦應導向嚴格審查的方向。其他環境事件，典型之例，如依空氣污染防治法第81條、水污染防治法第72條、海洋污染防治法第59條、廢棄物清理法第72條、土壤及地下水污染整治法第54條等提起的環境公民訴訟事件即屬之。在此類訴訟中，往往正是涉及本文所描述的少數利益集中之污染者與多數利益分散的大眾，成為

題，以下將再進一步針對我國環評之脈絡，從制度設計與實務運作的角度來分析與佐證少數偏頗之現象。

在環境事務先天上有發生少數偏頗傾向的情況下，我國現行環評制度的設計，又加重了少數偏頗產生之可能。有二個制度設計的面向值得觀察：資訊來源公正性與委員會獨立性。首先，在我國環評法制下，環境影響說明書係由開發單位所提出，環境影響評估報告書初稿亦由開發單位所編製，此種設計將增強少數偏頗的效應。各方在經濟資源上的不平等，本來就已經會導致政策上的偏頗問題；因為開發者較有財力聘僱顧問公司提出報告，而受聘雇者先天上就會傾向詮釋資料以支持其客戶之立場，相對地，欠缺經濟資源聘僱顧問公司的反對開發之一方，就無法產製支持其立場之資訊，以致於整體而言，決策會是在資訊偏頗的狀況下作成¹²³。而我國法將作為主要資訊來源的環境影響評估書件，交由開發單位負責提出的設計，更是從法制的層面創造資訊偏頗的問題。開發單位為求審查過關，對於環境衝擊避重就輕或隱匿不報，或將資料作有利開發的詮釋，不難想像；而環評委員在沒有相應研究資源的情況下，難以發現問題，且即使有所疑問亦難以提出反證。前文「貳、二」提及之實證研究正與此分析相印證，顯現環境影響說明書的可信性遭高度質疑，而環評委員欠缺獨立評估之可能性，以致審查依據之資訊不當向開發傾斜的問題。事實上，由開發單位提出環境影響評估報告書之設計（proponent-generated EIS），在其他國家也已廣受批評其欠缺獨立客觀性¹²⁴。相對地，美國所採取之制度，則是原則上

孳生少數偏頗溫床之現象；而環境公民訴訟之發動，又正是以行政機關消極不執法的失靈問題為背景。因此，理論上亦應觸發嚴格之司法審查。惟本文係以環評為主題，非環評之其他環境事件，當仍有待未來針對性之研究，方可獲得結論性的論斷。

123 See ERIK MOSTERT, COMMISSIONS FOR ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT: THEIR CONTRIBUTION TO THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT 71 (1995).

124 Jeffery, *supra* note 7, at 463. 環境影響評估報告書件由開發者備製或由其委託他

由目的事業主管機關負責擬具環評文件。主管機關可以要求開發單位提供環境資訊，但其「須獨立地評估被提供的資訊並對其正確性負責。¹²⁵」在環境影響說明書（environmental assessment, EA）部分，雖然主管機關可以允許由申請者備製，但主管機關仍「必須就環境議題進行自己的評估，並對環境影響說明書的範圍及內容負責。¹²⁶」在環境影響評估報告書（EIS）部分，則更是只能由主管機關直接或由其所選定的第三人撰擬，不允許由申請者自己或其選擇的第三人備製¹²⁷。此一設計，正是考量到如由申請人選擇備製之人，所產生之分析將可能為申請人之利益而服務，此種潛在的利益衝突應予避免¹²⁸。法令甚至規定，在主管機關選定第三人撰擬環境影響評估報告書的情形，該第三人必須切結表明，其對於開發案之結果沒有任何財務或其他利益；而且，主管機關也仍然必須參與備製、獨立評估，且對報告書之範圍及內容負責¹²⁹。比較起來，在我國之法制設計下，開發單位於制度上即被賦予資訊供應者之角色因而產生較大影響力，少數偏頗的力道自然加重。

第二，審查者的獨立性不足，也使矯正少數偏頗的期待落空。環評委員會並不是中央行政機關組織基準法所稱之獨立機關¹³⁰，雖然在組成上有行政機關以外的成員，但依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程，這些成員之選擇仍取決於環保署長。換句話說，委員會之成員若非機關代表兼任，便是由環保署長完全掌握人事權者，故其運作易受政治干擾，期待其純粹依循專業作成

人備製的設計，出現在許多國家，GLASSON ET AL., *supra* note 6, at 46.

125 40 C.F.R. §1506.5(a).

126 *Id.* at §1506.5(b).

127 *Id.* at §1506.5(c).

128 1 ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE, LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION §10:21 (fall 2012 ed. 2012). *See also* 40 C.F.R. §1506.5(c).

129 40 C.F.R. §1506.5(c).

130 林昱梅（註21），頁29。

判斷，恐為奢望¹³¹。論者有建議，可對環評委員之選任增添一些外在拘束的要素，例如由公民團體提出被提名人之建議，或由議會諮詢並同意之程序等，以避免環評委員會完全落入行政部門的掌控範疇¹³²。但在增添這些人事選任上之配套設計前，並不能期待其免於來自行政部門的影響，此從前文「貳、二」所提及之實證研究中亦可看出。而且，環境影響評估法也沒有明白賦予環評委員會「依據法律獨立行使職權」之地位。甚至，環保署曾在媒體上表示，環評委員會「屬臨時編制組織；委員職責是從專業領域對開發案做出建議，……當環評會做成審查結論，行政機關公告後才是正式的行政命令，行政機關具最後裁量權。若環保署長認為環評結論有違法之嫌，或爭議性太大，可拒絕公告，如此即未完成法定程序，環評結論就無效。¹³³」其中將委員會之職權描述為「做出建議」，環評結論爭議性太大時還可拒絕公告等，對環評委員會之獨立地位有進一步的傷害¹³⁴。另外從前文「貳、二」所提及之實證研究也看到，環

131 葉俊榮、張文貞、辛年豐、王嘉琪、林亦宏，環境影響評估制度問題之探討，行政院研究發展考核委員會委託研究，頁123-124（2010年）。

132 Chung-Lin Chen, Fighting for Sustainability: The Institutional Roles of Political Processes, Expert Governance, and Judicial Review in Environmental Impact Assessment, at IV-3-15 (Nov. 4, 2011) (unpublished manuscript) (paper presented at The 2011 ILST Conference on Innovation, Competition and Regulation).

133 林偉妃，張國龍下台後 環署變調：環評會僅供參考，中時電子報，2007年5月25日，轉引自李佳達（註32），頁128；桃園縣政府環境保護局網站，環保新聞，<http://www.tyepb.gov.tw/index.php?act=detail&id=3165>（最後瀏覽日：2010年10月19日）。

134 環保署此種解釋恐已違反環境影響評估法關於環評委員會之立法精神。蓋環評委員會係環境影響評估法所明定專職為環評審查而設置（參照環境影響評估法第3條第1項），基此，就環評進行審議並做成決定，係屬其法定職掌，環保主管機關首長應不得僭奪。且其組成成員，本已包含環保主管機關首長在內的許多行政機關首長或代表，係由行政機關代表與專家合議形成行政決定之設計。此種設計於我國法制中並非特例，最明顯的例子即訴願法所規定之訴願審議委員會，由機關中之高級職員與社會公正人士、學者、專家組成，專責辦理訴願事件（參照訴願法第52條），訴願決定係由訴願審議委員會決議做成，雖對外以所屬行政機關名義為之，但機關首長並無權變更或拒絕發布。除從法條中法定職權之授予進行解釋外，從環評委員會之制度精神出發，更可得到此一結論。蓋環評委員會之設置，立法精神即在期待能透過與

保署透過當然擔任委員會主席以及指定專案小組召集人等權限，取得主導議事之地位進而影響審查之現象。凡此均顯示，因為制度設計上未能強化獨立性，當政治程序失靈時，環評委員會也即隨之失靈。

從我國環評實務所得之觀察，亦與上述預期可見少數偏頗之推論結果相一致。前文「貳、二」所歸結的綜合圖像呈現出，行政部門存在偏向開發單位的整體趨勢，尤其明顯地彰顯在盡可能避免第二階段環評與公民參與實施的態度上，嚴重架空環評精神之落實。因此，環評事件中的少數偏頗已不僅是理論上的預言，也是相關實證研究已經觀察到的現象。理論與實際的相互一致，更驚人地表現在：原本相當實質體現對環境價值之兼顧的環境影響評估法，被行政部門透過技術性、程序性的方法（盡可能避免第二階段環評與公民參與實施）而於執行面上架空的現象，與前揭理論預期¹³⁵，若合符節。在此背景下，司法之積極介入可以獲得充分的支持。

（二）環評事件高度涉及保護長期利益的需求

「隔代平衡」是環境問題的特色之一。現時利用環境的方法，有許多是不可回復或回復困難的，因而造成這一代人做決策，由下一代人承擔後果之隔代平衡問題¹³⁶。更清楚地說，環境問題具有不可回復與長期影響的特色，故其所牽涉者非僅現時的利益，而亦牽涉長遠甚至跨世代的利益。由現代環境風險所製造的變動，有能力非常長久地改變生態系或甚至生物圈；例如鈾的半衰期為24,000年，其效應幾等同於是「永遠」，而在殺蟲劑滴滴涕（DDT）已被

環境有關之不同領域專家，經過思辯審議之過程，作成具專業性之判斷，倘若允許行政首長以一己意志決定採納與否，則該制度之意義即大幅落空，應非立法意旨所採之規範狀態。

¹³⁵ 參照前揭註121所附隨之本文。

¹³⁶ 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，收於：環境政策與法律，頁90（1993年）。

禁用數十年後，偏遠地區的哺乳動物體內仍被發現高濃度的滴滴涕，也證明現代環境災難有多麼長久的負面效應¹³⁷。除了輻射物質與滴滴涕之外，其他因我們活動所運用或附隨產生的長期而持續之環境傷害的例子隨處可見，像多氯聯苯、氯丹、戴奧辛等，這些物質都會在環境中與身體上留存，造成長久之威脅；全球暖化及物種瀕危等議題更為我們的政策決定將有跨越多世代效應一事，作了明顯的證明¹³⁸。換句話說，現時許多環境開發或利用之決定，著眼於短期立即可見的利益或需求，卻忽略了其係以犧牲未來之利益或需求為代價，從較長遠宏觀的觀點審視，可能得不償失。

問題是，政治部門因為定期改選的特徵，造成短視近利的傾向，不利環境決策上永續發展理念之實現¹³⁹。政治人物由於往往著眼於四年後能否選上，先天上即偏重短期利益。而少數偏頗的政治程序失靈現象，會更加重此種趨向。因為在行政部門對於少數開發者之利益過度考量的同時，所相對忽視的不僅是當代多數民眾之利益總合，也包括未來世代的長遠利益。未來世代因為在政治程序中並無發言權與影響力，被納入考量的可能性較現時的多數更加不如。因此，法院以其在考慮長遠價值上的相對優勢，對於環境決策即有更加醒覺而扮演更積極角色之需要¹⁴⁰。

綜合上述分析，環評事件具有「少數偏頗現象顯著」以及「高度涉及保護長期利益的需求」之特徵，此二者均為前節所揭示，應觸發較嚴格司法審查的考量因素。尤其是，利益集中之開發者的過

137 PERCIVAL ET AL., *supra* note 4, at 4.

138 ROGER W. FINDLEY ET AL., ENVIRONMENTAL LAW 59 (6th ed. 2003).

139 類似見解參照張英磊（註19），頁4-5。

140 Cf. David Sive, *Some Thoughts of an Environmental Lawyer in the Wilderness of Administrative Law*, 70 COLUM. L. REV. 612, 629 (1970).（認為在環境案件中，法院比技術官僚更具能力去衡量一條道路的興建是否與保存鄉野自然之美的國家政策相調和，或衡量國家森林之野性價值與對立之砍伐樹木的經濟價值。）

度代表與政治程序對長遠利益之考量不足，會使結果導向通過開發或放鬆管制，因此當審查結論為通過（包括有條件通過）時，特別具有偏頗的嫌疑。基此，對於通過或有條件通過之環評結論，原則上法院應給予高密度之審查。

二、環評判斷之拆解與檢視

在考量環評事件之特質，而確立應受高密度審查的前提下，又該如何面對法院在專業性上相對弱勢之問題？確實，在科技專業性上司法遠不如行政。但是，面對司法專業性面向之缺陷，我們不應該採取過大的回應方式：將環評決定整個當作是一個法院有介入困難的判斷，而對行政機關所作決定原則上予以尊重。因為，事實上這並不是唯一的一種回應選擇。本文認為，為兼顧給予行政部門充分的監督與制衡，在面對法院專業性缺陷之質疑時，適當的回應方案也應該是：有鑑於環評決定其實是由許多個別判斷累積與組成的結果，法院應從環評審查中拆解出個別的判斷加以仔細檢視，只有在確實有理解上或決定上之障礙的個別事項，才對行政機關之判斷抱持尊重的立場，僅進行低密度之審查；在有理解與決定可能的個別事項，則應該勇於作成不同於行政機關的判斷。

首先值得說明的是，法院在審理科技事件時，未必真如想像般地無著力點。一般認為法院欠缺科技專業能力，更正確的理解，應該只是法院的科技專業能力相對而言不如行政部門而已。而在行政部門因政治程序失靈等因素而傾向於作成偏頗決定時，法院在科技專業事務上的決定，可能還是比行政部門妥適。事實上，涉及高度科技專業的訴訟事件所在多有，並非環評案件獨然；法院基本上只要處理好舉證責任分配及證明度標準設定，當事人自然會想盡辦法以能使法官明瞭之方式呈現證據與論理。既然行政機關配備專業之人才與資源，要求其以簡單易懂之方式在法庭中進行說服，應非過分之要求。在此前提下，即不應容許行政機關得以法院不懂為藉

口，規避說服之責。比較大的疑慮反而在於，面對行政機關片面的說服，法院可能較欠缺抗衡的資訊基礎，甚至難以發現問題。對此，可藉由原告所引入的專家，協助法院檢視與挑戰環境影響說明書中或環保署所宣稱之專業陳述，是否真的站得住腳¹⁴¹。在少數特定案件中，質疑開發案之一方所集結的學者專家，甚至可能比開發單位或環保署之專業陣容更堅強¹⁴²。另外，從中科三期的相關裁判中，我們事實上也看到法院願意也有能力進行相當深入的審查。

其次，環評審查結論固然是一項決定，卻是由許多個別判斷累積與組成的結果。如將審查中的個別判斷拆解出來分別檢視，可以發現固然有些部分確有高度的科技專業性，但許多部分可能一般理性人即有能力進行理解與判斷，或在某些部分甚至需求更多的反而是法律的專業。在此認知下，如果不將環評審查中的個別事項分別檢視，可能造成行政機關假專業之名，透過一整個環評判斷偷渡對

141 類似見解，參照張英磊（註3），頁320-323。

142 例如針對國光石化（八輕）案之開發，截至2010年10月29日，已有1,269位各領域學者連署反對。反對國光石化在彰化設廠連署，學者連署名單，<http://protectsouchinensis.blogspot.com/p/blog-page.html>（最後瀏覽日：2010年11月1日）。部分學者自行進行評估與分析，呈現與環境影響說明書或經濟部不同的資訊面貌，其中包括：莊秉潔，國光石化營運造成 PM2.5與健康及能見度之影響，2010年7月6日，https://docs.google.com/fileview?id=0B12AwnXR4WQM WUxZGJINTQtYjViMy00NGUxLTlkZjMtNGI3Mjg1MGI4OTM&hl=zh_TW&authkey=CJupnZIG（最後瀏覽日：2010年10月29日）；陳吉仲，國光石化之社會成本計算，https://docs.google.com/fileview?id=0B12AwnXR4WQM DBINzE2NjQtMWE2NC00MjZhLThiYjUtODM5ZDI0MjAyYjYx&authkey=CN-C0vkJ&hl=zh_TW（最後瀏覽日：2010年10月29日）；徐光蓉整理，虛幻之石化王國——探討國光石化的必要性與其環境影響評估，2010年8月25日，https://docs.google.com/fileview?id=0B12AwnXR4WQYTAWmY3ZmltMWE5Mi00ZjJlLWI4OTktZDNIOWI4YzFkNzUz&authkey=CNqY16EH&hl=zh_TW（最後瀏覽日：2010年10月29日）（整理由多位學者組成之國光石化環評監督小組之資料撰寫而成）；學界反對國光石化（八輕）在彰化設廠發起小組，反對國光石化（八輕）在彰化設廠說帖，2010年10月6日，https://docs.google.com/fileview?id=0B_wuUm61f4TRZGY1YTVhZDAzMjcwMC00Mzc0LTg5ZGYtYWJlOTZlNTUxMzBl&hl=en&authkey=CK7s358K（最後瀏覽日：2010年11月8日）（作者為吳明益等八位各領域學者）。

於特定利益團體的過度考量。在行政機關是否遵守程序規範之事項上，法院可以進行嚴格的審查，是已被多位學者主張的觀點¹⁴³。這已顯示將行政決定的個別事項分開觀察，分別待以寬嚴不同審查的取向。只不過就環評事件而言，基於前節所揭示的事務性質，實無庸拘泥於程序與實質之區分¹⁴⁴，在法院具有決定能力時，即應進行嚴格之審查。以下將以二個例子說明，即使涉及實質判斷，法院也可能完全具有決定的能力，此時並無必要對行政機關的決定予以退讓。

以是否進入第二階段環評之決定來說，就不是法院原則上應該遵從行政機關判斷的事項¹⁴⁵。是否進入二階之決定並非環評結論本身，卻是作成環評結論前一項影響重大的步驟。將其拆解出來觀察的意義在於，法院固然難以直接作成一個取代環評審查結論的決定，但對於應否進入二階卻未必有決定上的障礙。第一階段環評僅為篩選機制，真正實質的環境影響評估始於第二階段；這是透過對環境影響評估法相關規定之體系與目的解釋即可得知的立法構造，為學說所發現也獲得司法實務的採納¹⁴⁶。與此相關地，「對環境有重大影響之虞」即應進入二階，為環境影響評估法第8條所明定，條文既謂「之虞」，即表示並非要求已知有重大影響，而係有重大影響「之憂慮」時，構成要件即合致；此係單純的文義解釋即可導出，亦已於中科三期判決加以釐清與強調¹⁴⁷。在上述立法結構與構

143 例如張文貞（註19），頁3-4；黃丞儀（註25），頁389。另參照湯德宗，*行政程序法論*，2版，頁101-105（2005年）。

144 尤其是，在行政行為之司法審查的脈絡下，程序與實質不太可能完全拆解開來，即使涉及的是程序要求，也往往必須面對其要件的實質判斷。Ronald J. Krotoszynski, Jr., "History Belongs to the Winners": *The Bazelton-Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action*, 58 ADMIN. L. REV. 995, 1005 (2006).

145 以不同論理提出類似主張者，例如張文貞（註19），頁21-22；張英磊（註3），頁323。

146 參照前揭註19-25所屬段落。

147 參照後揭註172所屬本文。

成要件之理解下，從卷內資料與原告所提證據，如已足使法院就對環境有重大影響產生合理懷疑時，法院即應自行認定應進入二階，不存在專業性上的障礙，也沒有不能取代行政機關判斷之理由¹⁴⁸。在理解到少數偏頗與忽視長遠利益等因素左右著環評決定後可知，行政機關拒絕進入二階的判斷，並不值得尊重。現行大多數環評均於一階即告通過的實務操作，顯示了對於環評法立法結構與構成要件的誤解或扭曲，司法有正當性也有必要加以矯正。以中科三期案來說，環評結論附加如此多而複雜之條件，其中並包括「營運前應提健康風險評估」，已顯示相當程度的環境顧慮，而理應進入第二階段¹⁴⁹；從環評審查會議紀錄與相關人之書面意見等資料亦可看出，此一開發至今仍存在是否與中部區域計畫衝突、緊鄰斷層、既有健康風險過高、污染物質未經適當揭露評估、水資源不足等問題之高度爭議，足以引起重大影響之憂慮，而應進入第二階段環評，使上述問題在更多公眾參與及審慎程序的前提下獲得進一步的釐清。

除上述是否進入二階之判斷外，以下另以「是否應納入污染背景值進行累積風險評估」之判斷為例，呈現法院對於環評審查中的個別事項，未必欠缺決定的能力。於中科三期案，環評審查結論遭行政法院撤銷後，環保署續行環評審查，再次作成有條件通過之審查結論。在此次審查過程中引發一項新的爭議，即中科管理局所提出之健康風險評估報告，起初並未納入當地既存風險，而僅評估中科三期「增量」之風險，引發質疑。許多關係人與專家會議成員多

148 在比較法上可以參酌的是，美國法院對於是否應製作環境影響報告書（environmental impact statement, EIS）（即相當於我國制度下的是否應進入第二階段環評），無疑可以自己直接做出判斷。例如在 *Ocean Advocates v. U.S. Army Corps of Engineers*, 402 F.3d 846 (9th Cir. 2005) 一案中，法院即要求陸軍工程隊製作環境影響報告書。*Id.* at 871. 關於該案之中文介紹，可參照田蒙潔，美國環境影響評估制度介析，全國律師，15卷3期，頁43-45（2011年）。

149 參照葉俊榮（註19），頁75；王毓正（註65），頁153-154；臺北高等行政法院99年停字第54裁定（「假如條件是『精細、科技、嚴格、控管』就意味著『對環境有重大影響之虞』的成分不低，否則何須將其列為開發單位應履行之條件。」）

次提出，應將既有污染與新增污染加總進行健康風險評估¹⁵⁰，甚至指出后里既有污染之致癌風險即已過高，不堪任何新增污染之一擊¹⁵¹。環保署則替開發單位背書，以新聞稿反擊外界質疑，表明僅進行增量風險評估即可，不須將既存風險之污染來源納入報告¹⁵²。環保署此一主張實難令人理解。從制度目的之本質言，納入污染背景值進行總體累積風險評估是理所當然的，因為如同周晉澄教授所指出的，健康風險評估之目的「在於估算開發後所承受之總風險所造成的健康效應，公眾所承受的風險是既有存在風險與新增風險所共同造成的總健康影響。背景健康影響與新增影響都必須納入評估，對暴露者之健康保護才有意義。¹⁵³」依常理即可知，數個污染源各自或許影響輕微，加總起來卻可能構成嚴重的傷害。倘若所有開發案都僅評估本身之影響，則可能發生居民所暴露之風險早已逾越可容許程度，新的開發案卻仍可一個一個繼續通過的荒謬現象；開發單位甚至可以將一個高污染的開發案切割成數個，以形成影響輕微的假象¹⁵⁴。另從法規層面來看，環境影響評估法施行細則第19

150 參照健康風險評估專家會議延續會議紀錄（2010年8月17日）、專案小組第8次初審會議紀錄（2010年8月25日）、行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第197次會議紀錄（2010年8月31日）。

151 張豐年，張豐年醫師給環評委員們的一封信，收於：行政院環境保護署環境影響評估第197次會議紀錄列席團體書面意見（2010年）。並參照馮詠淮，中科三期環評案雙贏策略，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁544（2011年）。環保署本身也承認，「后里地區疑似受到當地其他既存污染源排放影響，使致癌發生率較高」。沈世宏，中科三期環評案的雙贏策略——最高行政法院99年度裁字第2029號及裁字第2032號裁定後續發展，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁528（2011年）。

152 行政院環境保護署，環保署說明外界對中科三期健康風險評估審查的質疑，2010年8月22日，http://ivy5.epa.gov.tw/eneews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=0990822193906（最後瀏覽日：2013年10月9日）。

153 周晉澄，中科三期七星農場環評意見，收於：行政院環境保護署環境影響評估第197次會議紀錄列席團體書面意見（2010年）。

154 根據李佳達的訪談研究，開發單位將開發行為切割為數部分，分次送審，或忽略其他上其他可能產生重大污染之開發等現象，早不乏其例。李佳達（註32），頁77-78。在中科三期案，也發生切割為后里農場基地與七星農場基地之爭議。

條規定：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：……四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。……六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。」如果未將當地污染背景值納入考量，如何評估加計本案新增污染後之累積污染結果，是否逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力？如何評估對國民健康或安全有無顯著不利影響¹⁵⁵？因此，透過對上述條文的適當解釋，應可導出納入污染背景值之要求；法院作為法律專家，可指出行政機關未能作出相同解釋的錯誤。上述分析已顯示，「應否納入污染背景值進行評估」係一般人均可理解與判斷的事項。行政機關拒絕考量既有污染，並無專業性之基礎；此一判斷不論是出現在第一階段或第二階段之環評，法院都無尊重之必要，可以作成相反之決定。值得慶幸的是，在輿論壓力下，中科三期的健康風險評估報告最終之版本納入了后里地區既存風險的討論¹⁵⁶。

但即便如此，未進行累積風險評估之問題並未完全消失。最終之環評審查結論，係以此認知為前提：根據開發單位所提供之資料，各項污染物於健康風險評估結果，「增量」致癌風險與非致癌風險危害指數，結果均小於公認的可忽略風險；至於后里地區之既存風險，雖然健康風險評估報告中所揭示的致癌風險數值範圍，較大之一端有過高之現象，但經環保署自行新增資料計算後，也降低到環保署主張可接受之範圍內¹⁵⁷。姑且不論報告中對既存風險與新增風險個別之評估所遭受的質疑，一項根本問題是，當地居民可能

155 蔡雅滢，旁聽團體或民眾書面意見，收於：專案小組第8次初審會議紀錄（2010年）。

156 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局，中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫環境影響說明書（定稿本）附錄31——健康風險評估報告，頁46-52（2010年9月）。

157 行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第197次會議紀錄，頁5、20-21（2010年8月31日）。

承受之總風險究竟為何？在環評審查中仍未回答，而僅存在既存風險與新增風險之分列。健康風險評估報告本身也承認未處理既存風險與新增風險之加成影響，是該項研究的一項限制，並將原因歸諸於方法論上的困難¹⁵⁸。惟如同前一段落所分析的，健康風險評估之目的在估算開發後公眾所承受之總風險所造成的健康效應，僅認定既存風險與新增風險分別來看均可接受，實不具意義，也無能回答環境影響評估法施行細則第19條所要求回答的，是否逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力？對國民健康或安全有無顯著不利影響？等問題。法院同樣可以指出其未完成法律所要求之有意義的真正評估，而認定違法。事實上，早在1972年，美國第二巡迴法院就曾在面對開發行為是否將顯著影響人類環境品質¹⁵⁹之爭點時表示，行政機關應被要求根據至少下述二個相關因素來審查計畫中的開發行為：「一、系爭開發行為所造成的負面環境效應超過受影響地區既存利用活動產生的負面環境效應之程度；以及二、系爭開發行為之絕對量化負面環境效應本身，包括來自該開發行為貢獻於既存之負面環境條件或利用活動的累積傷害。¹⁶⁰」判決並提到，即使是對週遭環境僅增加些微之負面條件，有時也可能產生顯著傷害之危險，「在被劃為工業使用之區域中多增加一個排放空氣與水污染的工廠，可能代表壓斷環境駱駝背脊的那根稻草。因此，一個大型聯邦開發行為的絕對的——以及比較的——效應必須被考慮。¹⁶¹」另第九巡迴法院也在審查環境影響評估報告書之合法性上提到，環境影響評估報告書「必須包含有對於過去、現在和未來計畫的累積影

158 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局，中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部分）開發計畫環境影響說明書（定稿本）附錄31——健康風險評估報告，頁89（2010年9月）。

159 在美國環評制度下，是否須準備環境影響報告書（即相當於我國制度下的是否應進入第二階段環評），基本上是以開發行為是否對人類環境品質有顯著影響（significantly affecting the quality of the human environment）為門檻要件。See 42 U.S.C. § 4332(2)(c).

160 Hanly v. Kleindienst, 471 F.2d 823, 830-831 (2nd Cir. 1972).

161 *Id.* at 831.

響之有用分析」，「必須以充分之細節，分析相關活動的總和影響（combined effects）」¹⁶²。這都顯示了既存環境影響加計新增環境影響後的總風險之評估，乃是行有意義之環境影響評估所必要，而可由法院認定為法定要求，不論在第一階段或第二階段環評皆然。若行政機關有相反之決定，法院實無須尊重。

綜上所述，本文認為法院雖然在專業性上居劣勢，但仍應就環評審查中個別的判斷加以仔細檢視，只有在確實有理解上或決定上之障礙的個別事項，才對行政機關之判斷抱持尊重的立場，僅進行低密度之審查；在有理解與決定可能的個別事項，則應該勇於作成不同於行政機關的判斷。在後者情形，法院無庸斤斤計較於是否存在某一項裁量瑕疵或判斷瑕疵之情狀，也無須避免自行作成不同於行政機關的判斷。國內學者亦有認為，「只要法院在特定待判斷之事項上仍具審查能力適格，且相反地行政機關並不具有較佳的判斷能力時，本即回復到應由司法審查的正常且合憲之狀態。¹⁶³」似與本文見解一致。

三、以本文觀點觀察現行法院實務趨向

我國行政法院針對環評所做的判決，已有不少，有鑑於案件眾多且涉及各自不同的法律爭點，進行全面性的個別評析自非本文所能承載，也非本文之目的。本節之任務，在以前文之主張為基準，概括觀察法院在環評案件中的審查態度，並就引起最多關注的中科三期判決，給予較多的評析。整體來看，不同判決之審查密度，似呈現寬嚴態度不一的現象。

在部分判決，即使表面上明示或暗示地宣示採取低密度審查，實際上法院進行的卻是相當嚴格的審查。像是中科三期、新店安康

162 Muckleshoot Indian Tribe v. U.S. Forest Service, 177 F.3d 800, 810 (9th Cir. 1999).

163 王毓正（註65），頁149。

廢棄物掩埋場、新竹橫山廢棄物處置場等案件，均為適例。在這些案件中，法院均仔細審閱環評審查會議相關資料或環境影響說明書之內容，進而具體指出健康風險資料與評估存在如何之不完整與不負責任¹⁶⁴，或存在那些對環境不利且影響非輕微之問題未予釐清¹⁶⁵，或環境影響說明書有如何之錯誤或資訊不完全¹⁶⁶，呈現出高密度審查之態度。法院並未順服於行政機關之說詞，而自行深入探究原告所提出之個別問題，此種嚴格審查之傾向，基於前文之理論分析，本文敬表贊同，甚至認為法院應該明白宣示出高密度審查之採用，才能更加名實相符。而其中引起熱烈討論的中科三期判決，事實上也獲得學界普遍的肯定，並被以深具歷史性意義視之¹⁶⁷。

但另一方面，亦有判決採取十分寬鬆的審查立場，大幅尊重行政機關的判斷。例如在中科四期案中，高等行政法院認定系爭處分有判斷餘地之適用，並明確指出，適用「較低密度較鬆之審查標準」；在此寬鬆審查立場下，法院認為環境影響說明書原則上適用經被告（環保署）認可之預測推估模式及評估技術規範進行，即應認為合法，並對原告所主張之諸多環境衝擊疑慮，均認為既已經環評委員會提出討論過，即不得以不同見解指為出於錯誤、不完整資訊之違法¹⁶⁸。又如在台電青山電廠案中，法院對審查結論無違法之認定頗為直覺而輕率，對於原告指出之諸多疑慮並未真正深入探究，而僅以環境影響說明書內容或台電之補充說明回應，即令該等內容或說明欠缺證據支持或依常理有令人懷疑之處，法院亦未討論

164 最高行政法院99年度判字第30號判決（中科三期案）。

165 最高行政法院100年度判字第1022號判決、最高行政法院100年度判字第1024號判決（新店安康案）。

166 最高行政法院100年度判字第1040號判決（新竹橫山案）。

167 參照例如李建良（註57），頁17；葉俊榮（註19），頁78；李惠宗（註57），頁2、頁14；林昱梅（註21），頁17；王毓正（註65），頁146；陳仲麟（註65），頁29。

168 臺北高等行政法院99年度訴字第1882號判決。值得注意的是，該判決已於2013年2月7日遭最高行政法院廢棄，發回更審。最高行政法院102年度判字第70號判決。

而直接引為駁斥原告主張之基礎¹⁶⁹。在中科四期、青山電廠這些案件中，法院於基本立場上的退讓態度，與本文前揭經過比較制度分析後所推導出司法應適用的審查密度，顯不相符，往後實不應再行採取。

另外可以附帶論及的是，中科三期案當中，涉及前文曾提到的「法院對於是否進入第二階段環評，應否遵從行政機關之判斷」之議題。回顧中科三期案之發展，在法院撤銷環評結論之後，環保署除扭曲法律解釋架空判決應有效果外¹⁷⁰，並迅速再次作成有條件通過的審查結論，仍然同樣拒絕進入第二階段環評，使法院捍衛環評制度尊嚴的善意落空¹⁷¹，也讓事件發展又回到原點。在觀察到本案存在少數偏頗之政治程序失靈後，此一發展其實並不令人訝異。在沒有其他制度性約束的情況下，行政部門自然會持續偏向開發單位與進駐廠商。雖然透過相關判決，司法已努力對行政的恣意作出回應，但力道似仍有不足；而從學理上為司法是否得以積極審查提供理論基礎，恐怕是期待司法勇於作為的重要前提。

本文前已提出，法院原則上應進行高密度之審查，對於是否應進入第二階段環評一事，得依卷內資料自行涵射，毋庸順服於行政機關所為判斷。針對中科三期案，法院有權力也應該明白表示，案情依據卷內資料，已足以構成「對環境有重大影響之虞」，應該進入第二階段之真正的環評程序，讓更多的程序規範與公共參與，來影響與制衡政治程序失靈的問題。尤其是在此案中，少數偏頗之政

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

170 參照前揭註65、註68。

171 學者葉俊榮指出，執政者意圖躲避第二階段環評的許多案件，都還有相當的環境疑慮，因此第一階段才會列出許多項目，作為通過的條件，既然如此，為何不進入第二階段好好審酌其對環境之影響呢？其認為法院之判決，已經清楚地陳述了此一論點，而這樣的裁決係在捍衛環評制度之尊嚴，並沒有介入開發與否的決策。葉俊榮（註19），頁75。

治程序失靈現象已然顯著，法院介入的正當性更無疑問。就法條構成要件而言，前亦已分析指出本案足以觸發對環境重大影響之憂慮，理應進入第二階段環評。

事實上，中科三期判決已傳達類似之訊息。法院對於進入第二階段與否之法定要件「有重大影響之虞」進行闡釋，指出所謂「重大影響」，例示規定於環境影響評估法施行細則第19條各款，而「只要開發案具有其中一款情形『之虞』，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境『有重大影響』時，始足當之。」並於審酌會議記錄與審查結論所附條件後，明白表示「本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，上訴人稱本案無對國民健康及安全造成不利影響之虞，無庸依環評法第8條規定，繼續進行第二階段環境影響評估云云，即無足採。¹⁷²」依此，環保署後續似不應再次於第一階段即通過中科三期之審查；進入第二階段審查似為唯一合法之選擇¹⁷³。有疑問的地方在於，一方面，法院上述論理僅稱有「造成不利影響之虞」，而非有「重大影響之虞」或「顯著不利影響之虞」，與環境影響評估法第8條詞彙略有差異，而且在此之後，接著才說明環評結論有「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法，使其整體意旨，有被限縮解釋為後者（判斷瑕疵）才是認定違法之結論性理由的空間¹⁷⁴。二方面，由於有認為在判斷餘地情形，法院不能取代行政機關所作判斷，使此處法院直接認定本案對環境有重大影響之虞，似在學理上產生疑義¹⁷⁵。但如依本文

172 最高行政法院99年度判字第30號判決。

173 類似見解，參照李建良（註57），頁26。另參照王毓正（註65），頁145（指出判決認為本案「對環境有重大影響之虞」，應繼續進行第二階段環評）。

174 部分學者對於判決之詮釋，似即僅著重於「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法的部分，認為法院並未實質介入環評審查之專業判斷。林昱梅（註21），頁29。

175 學者即有對於法院如何能以及是否適合做出「有重大影響之虞」之判斷提出疑問者（但似未下結論）。王毓正（註65），頁153。另有學者主張，應將判斷瑕疵區分為程序合法性與實質合法性，就實質合法性的部分，法院應避免以自己之判斷取代行政機關之決策。黃丞儀（註25），頁389。

之主張，法院本即應採取高密度之審查，而非抱持退讓自制的態度，則法院在卷內資訊已然足以作出判斷時，具有充分之正當性，將行政機關相反之判斷取而代之，直接指出「構成環評法第8條『對環境有重大影響之虞』，應進入第二階段環評。」因此，中科三期案法院關於應續行第二階段環評之認定，本文認為並無越權。而後續針對中科三期案，環保署如再次作成第一階段通過的環評審查結論，法院即應引用先前判決逕行認定為違法。同時，在考量行政部門之失靈問題下，建議法院採取明確而堅定的表述方式，以避免任何被限縮解釋的可能。

伍、結論

本文已循序論證了此一主張：國內以往關於行政行為司法審查密度之理論，對於政治程序失靈與長遠利益或價值等因素，關注較少，有值得補充理解之處；針對環評，本文認為基於少數偏頗的政治程序失靈現象，以及高度涉及長遠利益等因素，法院應就細部個別之考量與判斷，在可能的範圍內進行嚴格之審查，而非對行政部門抱持尊重、順服之立場。

首先在第貳章，本文就我國環評法制與實務運作進行概述，尤其有意識地去觀察實務運作與法制理想間之落差，以提供後文關於司法審查論述重要的背景脈絡。經過從四個面向整理相關之實證研究，可以綜合呈現出下述實務面貌：在環評主管機關對於環境影響評估審查委員會掌握相當大影響力的制度設計下，行政部門偏向開發單位之態度，除了影響個案之審查進行與通過與否外，更形成盡可能避免第二階段環評與公民參與實施的整體趨勢，使環評制度之落實已相當程度落空。中科三期之個案觀察，亦突顯出行政部門偏向開發之立場，除了影響環評結論之公正性與合法性外，藉由其抗

拒法院裁判之作法，甚且已嚴重損害環評制度與法治國原則。

在背景分析之後，第參章轉向理論路徑之探索，從比較制度分析之觀點出發，為行政行為之司法審查提供新的視角。本文認為，對行政與司法進行比較制度分析，是對於行政行為之司法審查密度體系之建構，提供具說服力之方向指引的重要基礎。事實上，以通說關於不確定法律概念司法審查密度之架構為例，即已體現某種比較制度分析的思考。惟值得本文補充的是，一般比較行政與司法的討論，較著重在專業性等面向上法院之劣勢的觀察，而較少同時關注到，行政所發生的失靈與不足之面向。一個完整的比較制度分析，應該將各決定者在不同面向上的優劣均進行比較，而這至少應包括將政治部門潛在發生的多數偏頗與少數偏頗等政治程序失靈，以及過度考量短期利益之問題等因素，均納入考慮。

將上述理解運用於環評之司法審查，第肆章提出了本文對審查密度選擇之看法。環評事件具有「少數偏頗現象顯著」及「高度涉及保護長期利益的需求」之特徵，使得在由政治部門決定時，將產生少數開發者之利益以及現時之短期利益遭過度衡量，而大眾分散之利益與後世之長期利益遭評價不足之趨向，使結果不當地過度偏向開發。此一理論分析，可以由本文第貳章所觀察到的環評實務運作，得到印證。基於政治部門在環評事件上先天具有的少數偏頗政治失靈及忽視長期利益之傾向，司法實有介入矯正之正當性與必要性。因此，對於通過之環評結論，法院不應以行政機關有專業性為由即予尊重，相反地，應該對之進行嚴格的審查。雖然相較於行政機關，法院確實存在科技專業性上的劣勢，但此種劣勢不應過度被誇大。法院應就環評審查中個別的判斷予以仔細檢視，只有在確實存在理解上或決定上之障礙的個別事項，才僅進行低密度審查；在有理解與決定可能的個別事項，則應該勇於作成不同於行政機關的判斷。

參考文獻

1. 中文部分

- 王毓正(2010), 我國環評史上首例撤銷判決: 環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決? / 最高行九九判三〇, 台灣法學雜誌, 149期, 頁145-158。
- (2011), 從規範目的探求環評法第十四條第一項之意涵, 收於: 黃丞儀編, 2010行政管制與行政爭訟, 頁547-560, 臺北: 中央研究院法律學研究所。
- 田蒙潔(2011), 美國環境影響評估制度介析, 全國律師, 15卷3期, 頁19-47。
- 吳秦雯, 法國行政法院對「列管設施」之監督, 「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會, 東吳大學法律系主辦, 2010年9月10日。
- 李佳達(2009), 我國環境影響評估審查制度之實証分析, 交通大學科技法律研究所碩士論文。
- 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, 104期, 頁45-67。
- (2010), 中科三期開發案停止執行之強制執行——兼評台北高等行政法院九九年度執字第五七號裁定, 台灣法學雜誌, 161期, 頁37-52。
- (2010), 中科環評的法律課題——台灣法治國的淪喪與危機, 台灣法學雜誌, 149期, 頁17-28。
- (2012), 行政法基本十講, 2版, 臺北: 元照。
- 李惠宗(2010), 行政法要義, 5版, 臺北: 元照。
- (2010), 從法學方法論談中科事件「停工, 不停產」的弔詭, 台灣法學雜誌, 161期, 頁1-16。

- 杜文苓（2010），環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例，公共行政學報，35期，頁29-60。
- 沈世宏（2011），中科三期環評案的雙贏策略——最高行政法院99年度裁字第2029號及裁字第2032號裁定後續發展，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁525-541，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 林子儀（1999），言論自由的限制與雙軌理論，收於：言論自由與新聞自由，頁133-196，臺北：元照。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2008），憲法——權力分立，2版，臺北：新學林。
- 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎（2009），行政法入門，2版，臺北：元照。
- 林昱梅（2010），行政法院對暫時權利保護之審查模式——兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定，法令月刊，61卷10期，頁37-55。
- （2010），預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實，台灣法學雜誌，161期，頁17-30。
- 邱玲裕（2007），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），政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 宮文祥（2010），環境影響評估事件之司法審查密度——美國法制之初探，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，2010年9月10日。
- 徐世榮、許紹峰（2001），以民眾觀點探討環境影響評估制度，臺灣土地研究，2期，頁101-130。
- 張文貞（2010），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，臺灣大學法律學院主辦，2010年11月6日。
- 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。
- （2011），中研院三期環評案的雙贏策略與談稿——環評制度之發展與評估，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁561-572，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 許宗力（1993），論法律保留原則，收於：法與國家權力，增訂2版，頁117-213，臺北：元照。
- （1999），地方立法權相關問題之研究，收於：憲法與法治國行政，頁285-312，臺北：元照。
- （1999），憲法與政治，收於：憲法與法治國行政，頁1-52，臺北：元照。
- 許靜娟（2009），環境運動與環評制度的合作與矛盾：以第六屆環境影響評估委員會為個案，臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳仲麟（2010），環評撤銷後的開發許可效力——評環保署拒絕令中研院三期停工，台灣法學雜誌，149期，頁29-34。
- 陳仲麟、黃銘輝（2011），「對環境有重大影響之虞」的認定——評「環境影響評估法施行細則」修正草案第19條，台灣法學雜誌，第177期，頁29-36。
- 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，21期，頁14-19。
- 陳敏（2011），行政法總論，7版，臺北：新學林。
- 陳清秀（2006），依法行政與法律適用，收於：翁岳生編，行政法（上），頁196-205，臺北：元照。
- 陳慈陽（2011），環境法總論，3版，臺北：元照。
- 傅玲靜（2010），論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係——由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發，興大法學，7期，頁209-273。
- （2010），德國法上民眾參與環境影響評估之程序及其司法

- 審查，「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會，東吳大學法律學系主辦，2010年9月10日。
- 湯德宗（2005），立法裁量之司法審查的憲法依據——違憲審查正當性理論初探，收於：權力分立新論（二）：違憲審查與動態平衡，增訂3版，頁1-73，臺北：元照。
- （2005），行政程序法論——論正當行政程序，2版，臺北：元照。
- （2011），思辨論壇——引言，收於黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁509-523，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 馮詠淮（2011），中科三期環評案雙贏策略，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁543-545，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 黃丞儀（2011），環境決策、司法審查與行政合理性——試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政訴訟，頁321-432，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 黃昭元（2002），抗多數困境與司法審查正當性——評Bickel教授的司法審查理論，收於：李鴻禧等合著，台灣憲法之縱剖橫切，頁301-342，臺北：元照。
- （2003），司法違憲審查的正當性爭議——理論基礎與方法論的初步檢討，臺大法學論叢，32卷6期，頁103-152。
- （2004），憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，臺大法學論叢，33卷3期，頁45-148。
- 黃舒芃（2013），行政專業的規範制衡——從中科三期環評案反省環境影響評估法的規範拘束功能，臺灣民主季刊，10卷1期，頁121-154。
- 葉俊榮（1993），大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向，收於：環境政策與法律，頁73-131，臺北：元照。

- (1993), 環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮, 收於：環境政策與法律, 頁195-228, 臺北：元照。
- (2001), 環境行政的正當法律程序, 臺北：翰蘆。
- (2006), 環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差, 收於：法學叢刊雜誌社編, 跨世紀法學新思維——法學叢刊創刊五十週年, 頁187-214, 臺北：元照。
- (2010), 捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判, 月旦法學雜誌, 185期, 頁68-79。
- 葉俊榮、張文貞、辛年豐、王嘉琪、林亦宏 (2010), 環境影響評估制度問題之探討, 行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 廖麗敏、陳銘薰、徐世榮 (2011), 環境風險評估通過比率的比較研究——以環境影響說明書及評估報告書為例, 台灣土地研究, 14卷1期, 頁91-113。
- 劉如慧 (2010), 德國聯邦行政法院對環境影響評估案件之審查密度, 「各國行政法院對環境影響評估事件審查密度」研討會, 東吳大學法律學系主辦, 2010年9月10日。
- 蕭宇君 (2012), 環境影響評估的司法審查：審查密度與判斷標準, 清華大學科技法律研究所碩士論文。

2. 西文部分

- Bickel, Alexander M. 1986. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. 2d ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Cashmore, Matthew, Richard Gwilliam, Richard Morgan, Dick Cobb and Alan Bond. 2004. The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purpose, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22: 295-310.
- Chen, Chung-Lin. 2011. Fighting for Sustainability: The Institutional

- Roles of Political Processes, Expert Governance, and Judicial Review in Environmental Impact Assessment. Unpublished manuscript. Paper presented at The 2011 ILST Conference on Innovation, Competition and Regulation.
- Cole, Daniel H. 2004. Taking Coase Seriously: Neil Komesar on Law's Limits. *Law & Social Inquiry* 29:261-289.
- Craik, Neil. 2008. *The International Law of Environmental Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duxbury, Neil. 1995. *Patterns of American Jurisprudence*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ely, John Hart. 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Environmental Law Institute. 2012. *Law of Environmental Protection Vol. I*. Washington, DC: Environmental Law Institute.
- Findley, Roger W., Daniel A. Farber, and Jody Freeman. 2003. *Environmental Law*. 6th ed. Eagan, MN: West Group.
- Glasson, John, Riki Therivel, and Andrew Chadwick. 2005. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 3d ed. London: Routledge.
- Goodstein, Eban S. 2011. *Economics and the Environment*. 6th ed. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Jeffery, Michael I. 2007. Environmental Impact Assessment: Addressing the Major Weakness. Pp. 451-470 in *Land Use Law For Sustainable Development*, edited by Nathalie J. Chalifour, Patricia Kameri-Mbote, Lin Heng Lye, and John R. Nolon. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Komesar, Neil K. 1994. *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- . 2001. *Law's Limits: the Rule of Law and the Supply and Demand of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2004. Reflections on the Essence of Economics, the Character of Courts, the Role of Ideology, and the Reform of Legal Education. *Law & Social Inquiry* 29:291-298.
- . 2008. The Essence of Economics: Law, Participation and Institutional Choice (Two Ways). Pp. 165-186 in *Alternative Institutional Structures: Evolution and Impact*, edited by Sandra S. Batie and Nicholas Mercuro. London: Routledge.
- Krotoszynski, Ronald J., Jr. 2006. "History Belongs to the Winners": The Bazelon-Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action. *Administrative Law Review* 58:995-1015.
- Macaulay, Stewart, Lawrence M. Friedman, and Elizabeth Mertz. 2007. *Law in Action: A Socio-legal Reader*. New York, NY: Foundation Press.
- Mostert, Erik. 1995. *Commissions for Environmental Impact Assessment: Their Contribution to the Effectiveness of Environmental Impact Assessment*. Delft: Delft University Press.
- Percival, Robert V., Christopher H. Schroeder, Alan S. Miller, and James P. Leape. 2000. *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy*. 3d ed. New York, NY: Aspen.
- Posner, Richard A. 1998. *Economic Analysis of Law*. 5th ed. New York, NY: Aspen.
- Sadler, Barry. 1996. *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. Canada: Canadian Environmental Assessment Agency.
- Sinden, Amy. 2005. In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Environmental Law. *Iowa Law Review* 90:1405-1511.
- Sive, David. 1970. Some Thoughts of an Environmental Lawyer in the Wilderness of Administrative Law. *Columbia Law Review* 70:612-651.