

比較法視角下我國環評司法審查之 發展：一個回應我國民主轉型脈絡之詮 釋

張英磊*

〈摘要〉

在目前環評程序運作中，大多數開發案係有條件通過第一階段環評。此一發展之爭議，以訴訟之形式進入法院體系。本文觀察我國相關環評案例中顯現的問題，認為這些爭議部分源於德式行政法概念體系與美式環評程序之間存有理念差異。

為理解美、德環評制度，本文就兩國的環評制度設計，與司法審查見解加以比較。首先由美國行政法多元主義之轉型理解此程序型管制措施之意義。其後，介紹德國環評制度之移植與司法見解的發展。發現此一源於美國多元主義理解之程序型管制措施，在德國強調實體保障的制度理念下呈現刺激最小化的現象。本文以為此必須與德國強勢綠黨、嚴密的計畫法制等背景綜合觀察，而以統合主義的國家制度互動模式加以理解。在與美、德環評制度之比較下，發現我國環評制度具有相當之特殊性。本文認為，我國環評法的特殊制度設計，反映了環評制度作為民主轉型時期信任建立機制之性質。基於上述觀點，提出現行環評實務運作過於強調專業論述，背離制度設計之時的規範意旨之觀察。並分析現行司法審查實務形成過程中呈現的權力互動與我國民

* 真理大學財經法律學系助理教授、國立臺灣大學法學博士。E-mail: ylch3014@gmail.com

• 投稿日：02/23/2010；接受刊登日：12/15/2010。
• 責任校對：張家茹、許哲涵、邵允鍾。

比較法視角下我國環評司法審口之發展：一個回應我國民主轉型脈絡之詮釋 2

主轉型發展之關係，為此一行政法學之發展提出屬於本土運作脈絡之詮釋。

關鍵詞：法律移植、民主轉型、環境影響評估、比較法、司法審口、法治國
原則、法治主義、程序權、參與、多元主義、統合主義

◆ 目 次 ◆

- 壹、緒論
- 貳、我國環評制度之運作與第一階段環評結論司法審查見解之發展
 - 一、環評爭議之司法案例
 - 二、司法審查模式與比較法之觀察
- 參、對於引導我國法學論述發展之外國法制之比較法考察
 - 一、美國環境運動、環境行政法之發展與環評司法審查
 - 二、德國環境運動、環境行政法之發展與環評司法審查
 - 三、綜合比較
- 肆、台灣環境運動、環境行政法之發展與環評司法審查
 - 一、威權時期國家與人民關係與行政法之發展
 - 二、我國環境運動與環境行政法體系與環評制度之發展
 - 三、環評司法審查建構過程中權力互動關係之考察
- 伍、結論

壹、緒 論

制訂於我國民主轉型初期的環境影響評估法（以下簡稱環評法），施行迄今已有十餘年。環評制度之發展，已成為現今各種開發案最重要的關卡。屢屢成為媒體關注的焦點，吸引環保人士、工商業者、政治人物的注意。其中引發最多爭議之運作模式，是絕大多數的案件以「有條件通過第一階段環評」的方式終結環評程序之運作模式。此一運作模式引發環保團體之不滿，提起行政爭訟。面對此一新生的案件類型，法院應如何進行司法審查的問題，成為實務界與學術界關注的議題之一。在這些訴訟當中，如何以我國行政法總論之概念，對於環評制度之運作以及結論進行審查，成為問題之焦點。爭議的問題包括：

一、環評結論之司法審查時點：第一階段環評通過之結論是否為行政處分？

二、請求環評結論司法審查人之資格範圍：開發案附近居民是否取得訴權（得否經由環評法之規定取得主觀公權利），得對於開發案通過第一階段環評提起行政救濟？

三、對於環評結論司法審查之標準：面對由行政官員以及專家、學者委員會組成之環境影響評估審查委員會（以下簡稱環評審查委員會）所做成之決定，法院應以何標準對之加以審查（是否為不確定法律概念、有無判斷餘地等）？

依我國法學界習見的比較法方法之觀點，會引導法學研究者引入外國的司法判例與學說見解作為我國司法實務見解之指引。然而，此種比較法的思考模式在環評制度司法審查見解形成之過程可能引發如下的問題：

一、我國行政法總論體系移植自德國，而環評法之立法主要參考自美國國家環境政策法（National Environmental Policy Act，以下簡稱 NEPA）中環境影響評估制度之設計，在司法實務的發展上，如何參照德國或美國的司法實務見解？

二、我國環評法中，有許多在德國、美國環評制度都看不到的設計。如：環境影響評估審查委員會、審查通過或不通過的結論等，如何評價這些與外國制度原型的差異？以及這些差異如何影響對他國司法實務與法學理論在我國的可適用性？

觀察國內環評司法實務見解的形成過程，可以發現其中因多元法律移植活動，以及本土對於外來制度的改造所引發的現象與問題¹。對於我國法學

¹ 台灣大學之王泰升教授將我國法學界以「比較法」之名進行之法律論證活動，認為係法律移植之現象，參王泰升（2007），〈台灣的法律繼受經驗及其啟示〉，《中研院法學期刊》，創刊號，頁 111-135。王教授將向外國法制學習之活動區分為被動與主動，認為被動的接受外國法制者為法之繼受，而主動的學習外國法制者為法之移植，並認為我國法學發展之現狀為因「多源」而「多元」。筆者嘗試以「多元移植」之概念同時涵蓋此因多源而呈現多元的法學論述發展。而對於法學者以比較法方法之名義進行法律移植之活動的思考方式，稱為「比較法思維模式」。而此「多元」之意涵除了各國法制論述之並存之外，還應包含彼此之間互為轉化，

者而言，引述外國的法律制度與學說，已經成為對於法律問題之思考時自然的反應。對於究竟應參考哪一國的立法，以及介紹完外國的立法之後，如何判斷、調整以適合於國內之狀況，在法學界之努力下已有長足之進步。本文嘗試在此一基礎上，進一步的加以探討。本文認為環評司法實務見解形成的過程，提供法學者一個絕佳的機會，以了解我國法律論述發展的現象。並經由現象之觀察與方法論之探索，對於我國法學發展過程中，因自不同國家移植法律制度所引發之問題進行考察，並經由對於我國環評制度運作與環評司法審查案例發展之觀察，提出回應我國民主轉型發展脈絡之詮釋。

貳、我國環評制度之運作與第一階段 環評結論司法審查見解之發展

我國環境影響評估制度至 1994 年立法制定通過，正式施行以來已有十數年之運作經驗。回顧 80 至 90 年代的環境爭議運作過程至今，環境影響評估制度的施行使得環境爭議處理模式由街頭抗爭圍廠/政治人物調解/回饋金喊殺價談判，引導至環評審查委員會審查會議中環評委員間的辯論，儘管其運作不盡如人意，但也是台灣民主轉型過程中，法治文化發展的一項成就。

在 1994 年環境影響評估法的設計中，參考美國的制度將環境影響評估流程分為兩階段，第一階段先由開發單位提出較簡要的環境說明書，供環評審查委員會審查，如認為「對於環境有重大影響之虞」，則進入第二階段之環評程序；在第二階段環評程序中，開發單位則應舉行公開說明會、公聽會，接受公眾評論，撰寫完整環境影響報告書，接受審查。然而，依據環保署之

以及與本土權力互動與理解結構之間的互為轉化。對於多元移植現象之分析，因限於篇幅，無法於本文詳述，參張英磊（2009），《多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展：一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析》，頁 65-110，國立台灣大學法律學研究所博士論文。

統計，自環境影響評估法公布施行迄民國 98 年底止，各級環保主管機關共受理環境影響說明書 1,797 件，其中有條件通過有 1,346 件，佔 74.9%；認定不應開發有 116 件，佔 6.45%；進入二階 122 件，佔 6.79%²。

〔表一〕 2003 年至 2008 年各級環保機關環境影響評估審查件數

年度	通過環境影響評估審查	有條件通過環境影響評估審查		進入第二階段環境影響評估	認定不應開發	其他處置	合計
		環境說明書 (比例)	環評報告書				
2003	0	77 (84%)	0	2	6	6	91
2004	0	108 (84%)	0	3	9	9	129
2005	2	93 (79%)	0	2	12	8	117
2006	1	84 (79%)	0	1	11	10	107
2007	0	114 (84%)	1	1	5	15	136
2008	0	107 (87%)	0	1	1	14	123
2009	1	87 (82%)	0	6	1	10	105

※資料來源：綜合整理自行政院環保署 91-99 年版環境白皮書³

對於大多數開發案在第一階段環評程序以「有條件通過」之審查結論，略過第二階段之環評審查的運作模式，也引起了逐漸組織化的環保團體的不滿。而結合開發案附近居民提起訴訟，將環評審查的問題帶到法院，另闢戰場。

對於環評審查結論所提起之行政訴訟有兩種形式，一種是由當地居民所提起之鄰人訴訟；另一種依據環評法第 23 條第 6 項所提出之公民訴訟。依

² 參 行 政 院 環 境 保 護 署 網 站 ，
http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990830181729 (最後瀏覽日：02/08/2010)。

³ 本表係整理自環保署歷年之環境白皮書，因環保署之環境白皮書以此格式整理環評案件之審理狀況始自民國 91 年之資料（公布於民國 92 年之環境白皮書），故僅整理 2003 年至 2009 年之數據，特此敘明。

據兩種訴訟類型所提出之訴訟在近期都有值得注意的發展⁴。由於有關環境公民訴訟之議題較為複雜，本論文限於篇幅與能力，僅集中討論最較為典型之鄰人訴訟中所呈現之議題。以下挑選三個提起行政訴訟而由行政法院作成判決之環評爭議，說明現時環境爭議發展之過程。而挑選此三個案例之理由，在於這三個爭議已有相當之文獻報導（社會學研究、新聞報導以及環運媒體），可以觀察到當地民眾、環保團體、行政機關與法院之互動，並能將與第一階段環評司法審查有關之社會、法律議題完整呈現，並進而觀察法院如何透過既有由德國引進的行政法概念體系理解移植自美國的環評制度⁵。後述觀察的目的並不在於進行釋義學上的討論，而在於理解在此一議題之發展上我國法學界與社會發展脈絡之互動。並引導出本文之主要問題：如何透過比較法之分析，理解與回應我國與外國制度之差異；以及在本文所關心之議題中法學界與實務界如何應用外國法學之智識資源，回應我國發展中之秩序需求與脈絡？

⁴ 由臺灣環境聯盟所提訴請台東縣政府命美麗灣渡假村股份有限公司停止開發案施作之案件，高雄高等行政法院作成 96 年度訴字第 647 號判決，准許臺灣環境聯盟之請求。為我國環境公民訴訟中勝訴之首例。該案經台東縣政府上訴，最高行政法院以原判決中原告所提之訴之類型有誤，原判決未依法闡明使其更正等理由為由，廢棄原判發回更審。此一案例為環境公民訴訟中最受矚目者。此外，台北高等行政法院 98 年訴字第 504 號判決中有關我國公民訴訟條款中「受害人民」之意涵的討論，對於我國公民訴訟制度之發展亦極具意義。此外，台北高等行政法院 97 年度訴字第 997 號，認為：所謂公益團體「公益」之要件，必須考量該團體確實成立之目的及活動之情形，資以判斷是否為得提起公益訴訟之公益團體。如係為系爭開發案件而成立，原難期「持平客觀」，即使章程確實標明以促進環境發展為目的，仍不具行政訴訟法第 35 條團體訴訟當事人適格之要件。此一見解將影響我國環境公民訴訟之發展，值得注意。依筆者之觀察我國有關環境公民訴訟之制度受到美國公民訴訟、德國利他的團體訴訟等數種制度理念之影響，其見解之發展值得進一步深入探討，本文限於篇幅與能力，暫不於此討論。

⁵ 須先說明者為，本文並非由法院適用行政法概念是否正確的角度評析後述之判決，而是希望觀察到司法實務如何以德式行政法概念「理解」、「定性」參考自美國之環評法制。並論證這一個實務見解發展的過程，可以看到兩種法制設計理念背後的差異。簡言之，是站在現象分析的角度觀察，而與國內習見之判例評釋不同。

一、環評爭議之司法案例

(一) 雲林林內焚化爐環評爭議

1997 年雲林縣政府依據環保署「鼓勵公民營機構興建垃圾焚化爐推動方案」，採用 BOO（興建、運轉、擁有）之方式，公開招標民營垃圾焚化場之興建。2001 年達和公司投標組合以林內鄉烏塗村之基地方案得標。林內鄉鄉民聞訊表示反對，籌組林內鄉環保自救會從事抗爭，並尋求看守台灣協會等全國性環保組織之支援⁶。2001 年 4 月 23 日雲林縣政府環保局環評審查委員會舉行環境影響說明書審查會，做成有條件通過第一階段環境影響評估，無需進行第二階段環境影響評估程序之審查結論。數十位鄉民在會場外抗議，警方並動員大批警力維護現場秩序⁷。

對於環評結果不滿的鄉民向高雄高等行政法院提起行政訴訟。高雄高等法院以 90 年度訴字第 1869、1904 號，裁定駁回原告之訴，理由為環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分，依行政程序法第 174 條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。

原告向最高行政法院提起上訴，最高行政法院作成 92 年度裁字第 519 號裁定，以本件環評結論因附有確保環境品質或是有毒物質之防治與監測等十八項條件，難謂不具有法律效果為由，認定本件第一階段環評審查結論，係屬行政處分而廢棄原裁定，發回高雄高等行政法院為審理。

高雄高等行政法院於進行實質審理之後，做成 92 年度訴更字第 35 號判決，該判決一方面認定環評結論為違法，二方面又以撤銷原處分（第一階段

⁶ 參江家慧（2003），《公民參與機制運用於政策規劃階段之研究：以雲林林內焚化廠設置過程為例》，頁 39-63，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

⁷ 有關林內鄉垃圾焚化場之爭議背景之綜合整理，參江家慧，前揭註 6，第 39-52 頁。

環評有條件通過)將造成已近完工之焚化爐停工,無法運作之公益損失,而做成駁回原告之訴之情況判決。該判決認定環評結論違法之論理如下:1.第一階段環評有條件通過之審查結論具有直接拘束開發案許可之主管機關之效力;終結環評程序之法律效果;而附條件之方式課與開發單位諸多負擔,亦對於開發單位產生法律效果,應屬行政處分。2.依據保護規範理論,原告等 11 人為居住於可能遭受系爭焚化爐污染之自來水廠之供應範圍內之居民,應認為其權益有受到侵害之可能。原告等為環評法所保護範圍之內,應具備原告適格。3.應否通過第一階段環評之判斷標準為環評法第 8 條中是否「有重大環境影響之虞」。此一概念屬於不確定法律概念,倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷,由於法院審查能力有限,而承認行政機關就此等事項之決定,有判斷餘地。但如行政機關之判斷有恣意、濫用及其他違法情事,亦應承認法院得例外加以審查。4.本件被告機關於環評審查之時,未慮及林內淨水廠距離系爭開發基地僅一公里之重要事實,其環評審查結論有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵。

而本案判決經原審原告上訴於最高行政法院。最高行政法院於 2007 年 9 月 6 日作成 96 年度判字第 01601 號判決廢棄原判決,將全案發回高雄高等行政法院。

最高行政法院 96 年度判字第 01601 號判決廢棄原判決之理由為:1.原判決僅以「應認為其權益有受到侵害之可能」,即認有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能,而未查明原處分是否已「損害其現實之權利或利益」,有速斷之嫌。2.原判決僅考量工程拆除所耗費之成本因素,然此似僅廠商之私人成本,與社會成本有何關聯,未見敘明得心證之理由,已嫌疏漏。至於其是否得依國家賠償法請求賠償,並非行政法院為情況判決時所應考量之因素,否則豈非違法之行政處分皆可「就地合法」?

高雄高等行政法院於更審之後,做成高雄高等行政法院 96 年度訴更(二)字第 32 號之判決。有關第一階段環評結論是否為行政處分之間題,本判決以:1.直接拘束目的事業主管機關許可之核發;2.發生終結環境影響評估程序之法律效果,並解除開發單位須進行第二階段環境影響評估程序之義務;

3.以附條件方式，課予開發單位如何實施開發行為之諸多負擔；做為第一階段環評結論的對外法律效果，認定環評結論為行政處分，當事人得對之提起行政救濟。而對於當事人是否有訴權之問題，高雄高等行政法院認為，我國環評法提供當地居民諸多參與程序之規定，及整體規範推斷具有基於環境與生命之永續發展，以保障開發行為所在地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬「保護規範」。當地居民得取得主觀公權利，具有訴訟權能。關於實體審查之部分，高雄高等行政法院認為，有關係爭開發案是否「有重大環境影響之虞」之判斷，係屬對於具有專業性之不確定法律概念之判斷，行政機關享有判斷餘地，然而如有判斷上瑕疵法院得例外加以審查⁸。法院認為對林內淨水場計畫位置與系爭開發行為之開發基地位置僅相距 1 公里餘等事實未於環境說明書中未述及之錯誤與疏漏，有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵，而認定該環評結論違法應予撤銷⁹。本案經雲林縣政府上訴最高行政法院，最高行政法院於 2010 年 7 月 21 日做成 99 年度判字第 709 號判決維持原判，雲林縣政府敗訴定讞。

本垃圾焚化場完工後，因爭議不斷，現任雲林縣縣長蘇治芬決定不運轉焚化垃圾，終止與達和公司的契約。達和公司則提起商務仲裁，要求雲林縣政府賠償，仲裁結果雲林縣政府應給付 29 億 5000 萬元¹⁰。林內焚化爐環評

⁸ 判決中舉出 1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反平等原則等瑕疵為例。

⁹ 至於是否應為情況判決之部分，本判決認為：「第一階段書面審查作成不須進行第二階段環評實質審查之結論，如屬違法而予以撤銷，僅是回歸至環評第一階段重為審查之程序，不代表已完成之工程不當然因此必須立刻拆除，換言之，必須最終依法審查之結果為不應開發，方生應否拆除之問題。況即便最終審查之結果為不應開發，乃依法行政之當然結果，要難因為焚化廠已幾近完工之既成事實，即使之免受環評法之規範，而可就地合法，架空環評法所設定保護環境之公益目的，如此反而有害公益。」。

¹⁰ 聯合報（10/23/2008），判賠達榮 29 億，縣將求助中央，C2 版。

爭議之各審判決幾乎呈現本議題各種可能的法律見解，並引導其他案件之發展，具有指標性案例之意義。

（二）台北新店安坑事業廢棄物掩埋場之環評爭議

2000 年，欣服股份有限公司向台北縣政府申請開發位於新店市安坑之 52 筆土地為「一般事業廢棄物掩埋場」，並即提出「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，台北縣政府環境影響評估審查委員會於八十九年十二月七日進行現場會勘、並進行二次審查會後，作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論，此時大多數安坑地區之居民並不知情，而得到消息的民意代表，意識到其可能造成之危害，由立法委員為首，縣議員、市民代表、里長為輔，組成「新店安坑居民保家自救會」之組織。由於不滿意以民代為主體之自救會運作成果，部份安坑居民另外成立「新店安坑反掩埋場全民大聯盟」。自救會與大聯盟之成員，為避免被冠上「自私」、不顧全大局、非理性等標籤，初期以「推動進入第二階段環評」為行動策略，而非堅決反對掩埋場¹¹。

安坑地區之居民向台北高等行政法院提起行政訴訟。台北高等行政法院作成 94 年度訴字第 394 號與 94 年度訴字第 2466 號，而為如下之認定：1.有關是否為行政處分之問題，法院認為環評公告對開發單位具有拘束力，並對外直接發生法律效果，故為行政處分；2.有關原告訴權有無之問題，法院認為「原告等為當地村里或相鄰村里之居民，則渠等以系爭審查結論影響其生命、身體、財產、住居安全等權利而提起本件訴訟，殊難謂無法律上之利益，自屬當事人適格」；3.有關不確定法律概念之司法審查問題，法院認為是否有「對環境有重大影響之虞」為環評委員依專業判斷之範疇，非法院所得審查；而環評之審查程序經法院認定並無瑕疵，因此判決原告敗訴。

本案經原告向最高行政法院提起上訴之後，最高行政法院於 2009 年 5 月 7 日作成 98 年度判字第 475 號判決與 98 年度判字第 708 號判決，將原判

¹¹ 譚鴻仁、王俊隆（2005），〈鄰避與風險社會：新店安坑掩埋場設置的個案分析〉，《地理研究》，42 期，頁 105-126。

決廢棄發回台北高等行政法院更審。

最高行政法院廢棄原判決之理由，與本文所欲觀察之三個議題直接相關者如下：1.第一階段環評程序無任何公共參與之機會，而第二階段環評程序有完整之公共參與程序，由此可知「第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。」；2.只要開發行為對於環境有重大影響「之虞」時，即應進入第二階段環境影響評估之審查，非必須有「重大影響」，始足當之；3.由環評委員對於本案所提之諸多問題足見本開發案對於環境有重大影響「之虞」，行政機關對於法律概念之解釋有違解釋法則；4.本案以「有鑒於北縣一般事業廢棄物之處置問題急迫，故為權宜計…」，做為未進入第二階段環評審查之理由，然此與開發行為對於環境是否有重大影響之虞無關，係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則。

台北高等行政法院則於 2010 年 6 月作成 98 年度訴更（一）字第 70 號判決與 98 年度訴更（一）字第 92 號判決，認定由審議過程中委員之發言顯示對於環境有不良影響之疑慮；而疏減其他地方廢棄物之處置問題之「為權宜計」，非環評法所允許之考量；有涵攝錯誤、違反不當連結之禁止原則與比例原則，以及欠缺程序正當性等瑕疵，而撤銷原處分及訴願決定。

在推動進入第二階段之環評受挫之後，安坑反灰渣掩埋之運動將抗爭之程序轉移至行政院農委會水土保持之審查程序，而水土保持之審查於 2005 年 6 月 4 日通過¹²。內政部營建署之區域計畫委員會會議於 2008 年駁回此一計畫，由欣服公司重新申請審查¹³。此一開發案迄至本文寫作之時仍爭議不斷，無法定案。

（三）台中中部科學園區七星農場基地環境影響評估爭議

2000 年新就任的陳水扁總統承諾在中部地區開發第三個科學園區，以

¹² 聯合報（06/05/2005），安康掩埋場水保過關 居民連夜圍廠，C2 版。

¹³ 小世界大文山社區報（10/31/2008），安坑掩埋場計畫遭駁回，焦點放大鏡版。

落實綠色矽島的政策。2001年9月由科學工業園區管理局選定基地，設置中部科學園區（以下簡稱中科）。友達光電為最早在中科設廠之廠商，其第一廠區投資金額超過一億元，年產值超過兩千億元。為與韓國面板廠商競爭，友達光電急欲擴廠。2003年6月，時任行政院院長之游錫堃視察友達光電之中科預定地。友達光電董事長向其表達用地需求。台中縣縣長黃仲生則向游揆提出希望將台中后里七星農場約150公頃土地納入中科預定區之建議。游揆當場指示國科會研究可行性。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，並於年底提交中科三期后里七星農場基地於環保署環評審查委員會審議。在審議期間，由於用水、污染等問題，委員之間意見分歧。2006年2月27日環評審查委員會有條件通過后里基地部份之第一階段環境影響評估，而七星農場部份尚未通過審議。九位環評委員於2006年2月28日召開記者會，痛批行政院政治干預環評審查。爭議焦點包括時任行政院副院長之蔡英文曾致電環評委員文魯彬律師（Robin Winkler），拜託其支持中科三期開發案之環評，以及國科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后里基地¹⁴。2006年6月30日，七星農場開發案在歷經五次初審之後進入環評大會審查，以10票對8票有條件通過第一階段環評。審議過程火爆，反對之環評委員集體退席抗議，兩位當場宣布辭職，高喊環評已死，不願意再陪環保署玩下去。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。在環保團體的協助之下，詹德健等六位居民不服環評結論，向台北高等行政法院提起行政訴訟¹⁵。台北高等行政法院於2008年1

¹⁴ 聯合報（03/28/2006），環評關說？ 蔡英文：受人之託致電，A6版。

¹⁵ 本案環保團體的熱心參與居功厥偉。在環評委員周晉澄教授發表「中科后里基地六大問題——后里人知道嗎」一文之後，引起台灣生態學會之注意，該學會多次親自與鄉民溝通，舉行座談會，並號召鄉親參加開發單位之公開說明會，公共電視「我們的島」節目播出專題報導「科技之夢」，農民發現自己的心聲是被大眾媒體支持的，展開組織的抗爭。而在政府強力運作，使環評通過後，林三加律師義務為農民提起訴訟。本案環保團體動員農民參與程序之過程，參陳秉亨，《中科七星基地行政訴訟勝訴有感：在說無力感之前，自己盡力了沒？》，台灣生態學會電子報網站 <http://ecology.org.tw/news/enews218.htm>（最後瀏覽日：

月 31 日作出台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號。法院判決理由認為：

1. 第一階段環評程序多僅是書面審查程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段；

2. 第一階段環評程序負有過濾對於環境是否有重大影響之任務。環評法第 8 條所稱「對環境有重大影響之虞」為不確定之法律概念中之規範概念，須經科學知識或評價之態度，始能加以確定。不確定法律概念中若具有高度屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，由於法院之審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定有判斷餘地。但如有判斷瑕疵，亦應承認法院得例外加以審查；

3. 環評委員中具有健康危險評估專業知識的委員僅周晉澄委員一人，而其於審議程序中曾提出諸多與質疑要求開發單位補充、修正再送專案小組再審。但未獲令其合理滿意之回應；

4. 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。

本案為環評審查結論遭最高行政法院撤銷之首件案例，被環保團體視為一大勝利。而行政院環保署隨即提起上訴。於一審敗訴後，友達光電仍如期於七星農場基地施工¹⁶。2010 年 1 月 22 日最高行政法院做成 99 年度判字 30 號，駁回環保署之上訴而定讞。

環保署於敗訴後發表新聞稿並以公帑在報紙上買廣告，指稱該判決為

02/08/2011)。

¹⁶ 本案之環境污染爭議不斷，如 2008 年 5 月 12 日六十多位后里鄉居民前往台中縣議會陳情，抗議已通過環評之中科后里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基地之開發。中國時報 (05/13/2008)，中縣 教育，C1 版。

「無效用、無意義及破壞現行體制。」¹⁷。環保署署長沈世宏並多次親上電視談話性節目為環保署之立場辯護。在第一階段環評結論被行政法院撤銷確定之後，法律上之爭議發展為：第一階段環評審查結論被撤銷之後，後續目的事業主管機關（在本案為國科會）所為之開發許可是否為無效？主張應為無效者，其法律上之論理為：環評法第 14 條第 1 項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」本條所稱認可「前」，並非間序列上之概念，而是得否為開發許可之條件語句，亦即「無環評、無許可、無開發」，因此本案之環評審查結論既經撤銷，其效果為自始、當然、絕對無效，因此後續之開發許可為未經完成環評審查之許可，依照前述條文之規定亦應為無效¹⁸。環保團體與當地居民即據此要求友達與旭能等工廠應立即停工。主張非當然無效者則認為，環評法第 14 條第 1 項僅指自始未完成環評審查者而言，其文意不能涵蓋本案通過環評審查後被行政法院撤銷之情形。有關本案開發許可之效力，應依據行政程序法第 117 條由主管機關衡量依法行政與信賴保護之利益後，決定是否應予以撤銷¹⁹。環保署與國科會即持此立場，主張廠商之信賴保護利益較為優先，不應撤銷，而得繼續施工。此一拒絕停工之決定引發環保團體與當地居民之不滿，而向行政法院起訴，請求確認國科會之開發許可無效，以及環保署應依據環評法第 22 條之規定命開發單位停止實施開發行為之訴，並分別向行政法院聲請停止執行與假處分。台北高等行政法

¹⁷ 有關環保署之聲明，參「環保署「依法行政」—澄清近日讀者投書及環保團體對於中科三期環評審查及法令的誤解」，<http://www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashx?file=13755>（最後瀏覽日：02/08/2011）。

¹⁸ 李建良（2010），〈中科環評的法律課題-臺灣法治國的淪喪與危機〉，《臺灣法學》，149 期，頁 17-28。同見解，參王毓正（2010），〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？——中科三期環評撤銷訴訟判決後之爭議問題〉，《臺灣法學》，147 期，頁 1-4。

¹⁹ 陳清秀（2010 年 4 月 28 日），〈司法介入審查後對於環境影響評估之專業公信之衝擊：以中科三期判決為例引言資料〉，《2010 年環境影響評估制度檢討與展望研討會》，台北：財團法人環境資源研究發展基金會（引言資料下載：<http://www.ier.org.tw/file/990428-1.pdf>，最後瀏覽日：02/08/2011）。

院於 2010 年 7 月 30 日分別做成 99 年度停字第 54 號與 99 年度全字第 43 號，准許原告詹德建等八人暫時權利保護之聲請。此二裁定，震撼政府各部門，環保署與國科會採取切割廠商與國科會之處理，認為此二裁定之效力不及於廠商，僅國科會停止繼續施作中科三期之公共工程²⁰。2010 年 8 月 19 日馬英九總統於出席全國工業發展會議致詞時，更直接引用行政程序法第 117 條，表明支持環保署與國科會保護廠商信賴利益之見解²¹，引發總統是否干預司法審判之批評²²。同年 9 月 2 日最高行政法院駁回環保署與國科會對於前揭二裁定之抗告。環保署則認為其已於同年 8 月 31 日重新以有條件通過該開發案之第一階段環評，而且特別加強健康風險評估與公共參與，因此前述之停工裁定之前提已不存在，不但廠商不必停工，而且中科本身之公共工程還會復工，不受抗告遭到駁回之影響²³。直至本文截稿時，此一爭議有日漸擴大之趨勢，日後應為我國環境法史上具有里程碑意義之案例。

二、司法審口模式與比較法之觀察

由台灣法學界習慣的思維模式，會引導我們向外國引進分析判斷的標準，在據以評析這些判決概念運用與分析方式之正確性。就環評結論的審查而言，我們可以想像兩組相衝突的論述：1.我國行政法學繼受德國，因此應參考德國有關不確定法律概念以及判斷餘地之學說與實務見解，或者是；2.我國環境影響評估制度移植自美國，因此應參考美國有關對於環境影響評估之司法審查標準。

會有這兩組比較法論述的衝突，其實是呈現了我國行政法總論承襲自德國，而環境法制大多數參考自美國的現象。最初步的觀察，可以發現參考自美式環評制度的設計，進到法院時會經過德式司法審查標準的轉換。更進一步的檢視，其轉換的結果也會影響到法院對於前端行政程序中行政機關、專

²⁰ 經濟日報（8/11/2010），中科解套 停工裁定不及於廠商，A4 版。

²¹ 聯合報（8/20/2010），馬總統表態挺中科：經濟與環保並存，A4 版。

²² 聯合晚報（08/19/2010），法界：未定讞司法案件總統不適合評論，A3 版。

²³ 聯合報（09/03/2010），「環評既過」 環保署：復工不會停，A2 版。

家委員會以及環保團體運作互動之模式。上述兩種比較法的論述既無法觀察到這個轉換的過程，也難以解決選擇哪一個法系的問題。法學之研究，如果僅停留在外國法之引介，可能會忽略掉這一個秩序形成的面向，也無法進一步促成不同秩序需求之間的溝通。

為了要回答上述問題，本文嘗試採用觀察不同國家法制背後的權力互動結構的比較法分析模式²⁴，對於影響我國環評制度發展最深的美國與德國之環評制度與其司法審查模式加以比較分析。之所以挑選美國與德國兩國之發展為比較，其理由如下：

1. 美國環評制度作為我國環評制度設計與發展的主要參考基礎，有必要回到其原初設計與發展之背景脈絡，來理解此一與實體條件式規制模式有

²⁴ 由於篇幅之限制本文無法就比較法方法論加以詳細之介紹。有關西方國家各種比較法方法論以及法律移植理論之介紹，本文嘗試結合論述分析之比較法方法與法律翻譯理論，進行分析。目的在於尋找一個使接受不同國家之法學思維者能互相溝通，且能看見本土發展脈絡之差異而與之對話的思考架構。參張英磊，前揭註1，頁71-116。對於論述與權力結構關係的觀察法，剛過世的法國結構主義人類學大師李維史陀（Claude Lévi-Strauss）的具有方法論開創者之地位。在從事人類學的研究中，李維史陀面臨的難題是如何能對不同民族（或部落）之間近乎無窮的差異性進行比較。李維史陀運用語言學上有關文法結構之觀察方法，開創出結構主義的研究法。在其名著《親屬關係的基本結構》之中，他分析各種民族家庭親屬的稱謂以及禮儀關係之論述，發現儘管各種民族之間有不同的安排與關係存在，但基本上可以建構出兩種理念型，以父親為親屬間運作權力核心的父系社會，以及以母親為核心的母系社會，並得以在此兩個理念型的指引下建立比較的光譜，理解各部落的社會結構之差異。由於跳脫各民族間具體細節的社會運作之比較，而由權力運作的結構加以觀察，許多不同民族間原先看似完全無關的的社會運作，才有了比較觀察的可能性。本文嘗試應用其方法，觀察法學論述背後之權力互動結構，並沿著各國權力互動結構的差異，建立起可比較的光譜。並在此一光譜上理解我國與影響我國最深的美國與德國之間權力互動結構的差異性。此一觀察方法則是受到哈佛大學 Duncan Kennedy 教授以結構主義方法研究法律思維全球化現象之啟發。Duncan Kennedy, *Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000*, in *THE NEW LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A CRITICAL APPRAISAL* 95-173 (David M. Trubeck & Alvaro Santos ed., 2006). 而以場域中行動者之互動觀察法律場域發展之理論，參 Pierre Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Judicial Field*, 38 *HASTINGS L. J.* 805, 814-16 (Terdiman, Richard trans., 1987)。

相當差異之「程序型管制制度」的意義；

2. 德國在歐體指令要求下移植環評制度。在德式行政法體系概念之背景環境中，此一與德國強調實體條件式規制模式具有異質性之環評制度如何發展，以及如何被法院定性，對於同時移植德式行政法概念體系與美式環評制度之我國而言，頗具參考之價值。其環評制度之發展與我國同一制度移植之後發展的差異性更可以幫助我們了解法律移植之理論與現象。

必須強調的是本論文之比較法分析，並非企圖單純引介外國法制或學術論述作為批判我國實務見解發展之標準。而是希望連結外國法律論述發展與其國家社會之互動結構，並以國家社會之互動結構作為比較之基礎，呈現出美國與德國法制背後對於不同的官民關係與社會秩序想像之差異。並在此一不同的國家社會互動結構光譜上，理解台灣政治社會發展脈絡所呈現之互動結構，以及透過法學論述與此一發展對話之可能性。

〔表二〕環評爭議法律爭點見解之發展

林內焚化爐 環評爭議	2002	2003	2005	2007	2008	2010
案號 爭點	高雄高等 法院 90 年 度訴字第 1869、1904 號	最高行政 法院 92 年 度裁字第 519 號裁定	高雄高等 法院 92 年 度訴更字 第 35 號	最高行政 法院 96 年 度判字第 01601 號判 決	高雄高等 行政法院 96 年度訴 更(二)字 第 32 號	最高行政 法院 99 年 度判字第 709 號判決
第一階段環 評結論是否 為行政處 分？(有無 對外法律效 果)	內部程序 行為。	以附條件 之方式課 與開發單 位負擔為 對外法律 效果。	以直接拘 束開發案 許可之主 管機關之 效力，終結 環評程序； 而附條件 之方式課 與開發單 位諸多負 擔為對外 法律效果。			

第三人訴權之有無			原告等居住於可能遭受污染之自來水廠之供應範圍，權益有受到侵害之可能。環評法程序所保護範圍之內，應具備原告適格。	有受到侵害之可能不足以構成取得訴權之依據，需現實權益受到損害。		
不確定法律概念之審查			未審酌自來水淨化廠位於焚化廠附近之事實，構成判斷上之瑕疵。		有珍希動物卻載為無。未考量鄰近有淨水場之事實。有出於錯誤事實為判斷之瑕疵。	
判決結果	裁定駁回原告之訴。	廢棄原判，發回更審。	確認處分違法，情況判決維持原處分	廢棄原判，發回更審。	撤銷原處分與訴願決定。	維持原判，雲林縣政府敗訴確定。
爭議事件	台北新店安坑事業廢棄物掩埋場環評爭議		台中中部科學園區三期環境影響評估爭議			
年度	2007	2009	2010	2008	2010	
案號	台北高等行政法院 94 年度訴字第 2466 號	最高行政法院 98 年度判字第 475 號	台北高等行政法院 98 年度訴更(一)字第 70 號判決、更(一)字第 92 號判決	台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號	最高行政法院 99 年度判字第 30 號	
爭點						

第一階段環評結論是行政處分或是程序行為？ (有無對外法律效果)					
第三人訴權之有無	系爭審查結論影響其生命、身體、財產、住居安全等權利，殊難調無法律上之利益。				
不確定法律概念之審查	「對環境有重大影響者」核屬環評委員專業判斷之範疇，非法院得以審究。	1.第一階段環評僅為「篩選」程序。 2.只要對環境有重大影響「之虞」，應進行第二階段環評。	由委員之發言顯示對於環境有不良影響之疑慮；疏減其他地方廢棄物之處置問題，非環評法所允許之考量；有涵攝錯誤、不當連結之禁止違反比例原則與程序正當性之瑕疵。	唯一有健康危險評估專業知識的委員所提之質疑與要求之資料並未獲得開發單位之答覆，且其於表決中表示反對，足證行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。有未充分斟酌相關事項，而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷的瑕疵。	未回答委員所提之質疑與所要求之資料。未進行健康風險評估之前即認定對於環境無重大影響之虞。有出於錯誤之事實或不完全資訊之違法。
判決結果	維持原處分。	廢棄原判，發回更審。	撤銷原處分及訴願決定。	原處分撤銷。	維持原判，環保署敗訴確定。

※圖表來源：作者自製

參、對於引導我國法學論述發展之外國法制 之比較法考察

一、美國環境運動、環境行政法之發展與環評司法審口

國內對於外國法制的介紹，往往以已成型之外國制度作為先驗式真理加以介紹，並進而據以為批判、改良我國制度之依據。然而，如果我們將觀察的視角，拉長縱深至其形成的過程，與制訂之後的發展歷程，其實可以看見一國法律制度之發展，受到其社會結構、政治制度與該國當時法學理念的牽引，許多設計或是論述都是不同觀點競逐下選擇的結果。

環境法由於發展甚晚，上述制度、結構的制約，以及競逐觀點間之選擇的痕跡尤其清楚。以下將環評的司法審查的議題，放置在美國環境運動之主張如何制度化為法律的歷程中加以觀察，說明法律作為一知識體系，如何在制度制約及人的互動與選擇之中形成發展的歷程。

（一）美國的環境運動與環境行政法體系之形成

美國當代環境運動之成形與興盛主要是在 1960 年代。在經歷幾次大規模的環境災難與環保集會遊行活動之後，環境議題成為全民關注之焦點。由於民主黨與共和黨之政治競爭，在 1970 年通過現行美國最重要具代表性的兩個國會立法：國家環境政策法（NEPA）與潔淨空氣法（Clean Air Act）。其中國家政策法中之環境影響評估制度，成為所有主要的開發計畫審核程序中，環保團體與支持開發利益者之角力的場所。而美國環保團體透過主張環評之瑕疵，將各種案件大量的帶入法院，接受司法的審查。現今美國環評程序之運作模式，有相當的部分是透過判決程序而形成的。以下對於美國法院對於環境影響評估之司法審查見解的發展與以簡略的介紹。

（二）美國環境影響評估制度之設計

在 1969 年 4 月 16 日美國聯邦參議院的聽證程序中，印第安那大學公共

行政學者 Lynton Caldwell 教授認為應該建立促使行政機關為積極作為之機制 (action forcing mechanism)，才不至於使國家環境政策法草案中所宣示之原則無法落實在具體的決策之中，其見解催生了影響世界的環境影響評估制度。Lynton Caldwell 教授強調環境議題具有整體 (Comprehensive) 的特性，而現行行政機關分散、片面的政策執行與組織方式，無法妥善面對環境議題。他認為應該建立一個新的機制，能提供貫穿所有機關的職掌界限，而使人與環境關係的複雜議題能夠在所有的機關決策中被關照，甚至使總統、國會與美國人民都能在此機制中研究、討論並據以行動²⁵。此一理念，在 Lynton Caldwell 教授與傑克遜參議員的合作之下，具體化成為 NEPA 第 102 條，形成美國環境影響評估制度法律上之依據²⁶。其制度之運作係各機關在進行開發案之執照核發等重要聯邦行為時，必須就可能的環境影響自行提出評估報告。與我國制度相較，沒有獨立之環評審查機構負責環評，對於環評結果極為負面時是否不得開發亦無規定。環評程序的立法通過之後，並沒有引起太大的注意，甚至被認為僅具有象徵性形式的意義。然而環保團體以行政機關

²⁵ 此一見解最早於 Lynton Keith Caldwell, *Environment: A New Focus for Public Policy?*, 23 *Public Administration Review*, no. 3, 1963 at 132, 132-39, 一文中提出。Lynton Caldwell 教授後續提出所謂「內化原則」(Internalizing Principle) 加以闡明，認為必須要將環境意識內化到每一個機關、機關成員，甚至是每一個人，才能妥善因應環境議題。而環境影響評估制度，使每一個重要決策，在決策過程中都必須思考環境議題。在組織的面向上，因為每一個機關都必須踐履此一程序，也會因此聘請具有環境專業的人才，使環境知識能夠內化到具有不同功能職掌的機關之中。有關內化原則之闡述，參 Lynton Keith Caldwell, *NEPA at Twenty: A Retrospective Critique*, 5 *Natural Resources and Environment* 6, 6-9, (1990)。Lynton Caldwell 教授的內化原則不僅實現在環境影響評估制度之上，如美國於 1970 年通過之環境教育法 (Environmental Education Act)，其立法目的亦在於將環境意識內化至所有美國公民之中。

²⁶ 42 U.S.C. §4332(c):「...在所有有關立法之建議或是草案以及其他重大聯邦行為，對於人類環境之品質有重大影響時，應由權責官員提出詳細的說明，其內容應包括：1. 所提議行為對於環境之影響；2. 任何所提議之行為一旦被施行對於環境所造成不可避免之損害；3. 所提議行為之替代方案；4. 有關人類環境之短期使用與長期生產力之維護與強化之間的關係；5. 所提議之行為一旦被施行所產生任何無法逆轉與彌補的資源耗用。」。

之環評不合法為由，將各種行政決定帶到法院，而透過法院的判決使環評的程序運作越趨重要。因此說美國環評程序運作之現況主要是環保團體透過訴訟策略經由法院判決形塑而成的應不為過。以下介紹美國法院如何以其行政法之概念對於環境影響評估程序進行審查。

（三）美國法院對於環評程序之司法審查標準

美國環境影響評估制度從一開始被當成僅具象徵性意義，到成為影響所有機關作業流程的制度之發展，與環保團體的訴訟策略及法院的判決息息相關。而法院對於環境影響評估程序決定之審查，所採取之見解一方面反應了美國法學體系對於程序價值的認知，也影響了環評制度之發展。以下按照審查時點、起訴適格與實體審查標準(挑選：門檻決定之審查與實體規範效力之有無議題)加以介紹。

1. 程序審查標準

(1)得進行司法審查之時點

當代對於行政行為是否為「終局」的審查標準，為美國聯邦最高法院1967年 *Abbott Laboratories v. Gerdner*²⁷ 判決中所確立之「成熟性原則」(Ripeness Doctrine)。美國聯邦最高法院認為判斷一個行政行為是否已經「成熟」到足以對之進行司法審查的標準：一、審查適合性 (Fitness)：系爭議題是否適合於進行司法審查？二、救濟必要性 (Hardship)：如不即時進行司法救濟，是否有當事人會承受過度的困難 (undue hardship)？其具體適用是依個案而判斷。

此一標準如何適用在環境影響評估聯邦最高法院在1998年之前並無案例。由於美國環境影響評估程序內建於所有對於環境有影響之行政決定，從概念上來看，判斷環境影響評估程序得否司法審查的時點，取決於環評程序與原本之行政決定程序可否分離。下級法院之間對此問題的見解有相當大之

²⁷ *Abbott Laboratories v. Gerdner*, 387 U.S. 136 (1967).

歧異²⁸。此一問題，美國聯邦最高法院於1998年 *Ohio Forestry Association Inc. v. Sierra Club*²⁹案中有較明確之指示。在該案中雖然最高法院對於系爭聯邦森林地管理方案採取較為嚴格之認定，認為欠缺成熟性，不得對之請求司法審查。然而在判決理由中特別提到有關環境影響評估瑕疵之司法審查的問題。法院認為 NEPA 與其他法律不同「只確保一個特定的程序，而不是一個特定的結果。因此一個具有適格性的當事人，主張其受有行政機關未遵循環評程序之損害，在此一違失發生之時即得訴求，因為其請求永遠不可能更成熟。」此案確立了環評程序得請求司法審查之時點與其原本行政決定程序獨立分離判斷的審查模式³⁰。在司法審查時點的議題上，環境影響評估制度因其以程序為核心的設計，取得與其所附加之原本行政決定程序分離而獨立的地位。當事人得不待於實體決定的做成，即得請求就環評之進行與否或其瑕疵請求司法審查。

²⁸ 如在 *Public Citizen v. Office of the United States Trade Representatives*, 970 F.2d 916, at 921-923 (1992) 案中，原告等主張聯邦貿易代表等於談判前未進行環境影響評估，違反 NEPA 之規定。哥倫比亞特區法院認為聯邦貿易代表與加拿大及墨西哥談判之行為，並非最終行政決定，原告不得提起訴訟，請求司法審查。哥倫比亞特區法院之見解，是將環評程序與原本的行政決定程序視為一體，以原本行政決定程序是否具備成熟性，來判斷得否對於環評程序之瑕疵進行審查。然而在 *Colorado Environmental Coalition v. Lujan*, 803 F. Supp. 364, at 369-370 (1992) 案中，原告等環保團體主張美國聯邦內政部長將五個荒野研究區域自荒野地建議名單剔除前未進行補充性環境影響評估，違反 NEPA；內政部長則主張系爭行政決定僅為對總統之建議，並非最終行政決定，原告不得對其提起訴訟，請求司法審查。美國聯邦科羅拉多區法院認為，是否有進行補充環評之必要純粹為法律問題，無需進一步事實之發展；且原告等所受之「未經環評程序之損害」，在後續程序中無法被彌補，而認定原告之請求具備成熟性。在本案中，美國聯邦科羅拉多區法院單純就未進行環評之決定是否夠成熟足以進行司法審查，採取將環評程序獨立於原本行政決定程序之審查模式。

²⁹ *Ohio Forestry Association Inc. v. Sierra Club*, 523 U.S. 726, at 737 (1998).

³⁰ Amanda C. Cohen, *Ripeness Revisited: The Implications of Ohio Forestry Association, INC. V. Sierra Club For Environmental Litigation*, 23 HARV. ENV. L. REV. 547, 547-61 (1999).

(2) 提請司法審查之資格審查標準

當代美國適格性原則審查標準之確立，是在 *Association of Data Processing Service Organization v. Camp*.³¹ 案中所提出之二項檢驗標準。本案多數意見認為，原告是否具備起訴系爭行政行為之資格，應依下列兩項檢測標準加以檢討：一、具有事實上之損害；二、其所主張受損之利益，得推論為在法律保護之範圍之內³²。美國最高法院隨後於 1973 年之 *United States v. Students to Challenge Regulatory Agency Procedures*³³ 一案進一步放寬有關適格性之審查。此一寬鬆的審查標準，使環保團體利用訴訟策略推展其主張，幾乎沒有因適格性問題產生的程序性障礙。而在大多數聯邦行為都必須進行環評的規定之下，透過對環評之程序運作提起訴訟，使大多數聯邦政府的開發活動都可能受到來自環保團體之訴訟挑戰。一直到 1992 年 *Lujan v. Defenders of Wildlife*³⁴ 一案，主筆的 Antonin Scalia 大法官將其有關司法機制以個人權利之保護為目的之見解作為憲法上權力分立原則之界線，而開始限縮適格性原則之審查，增加了環保團體在利用法院進行訴訟之阻礙。然而在 *Lujan* 案中，Scalia 大法官針對程序損害（Procedural Injury）的主張，區分

³¹ *Association of Data Processing Service Organizations v. Camp*, 397 U.S. 150, at 152-153 (1970).

³² “Zone of Interests Test”，乍看之下與我國所繼受的德國行政法學「保護規範理論」極為相似，但由本案之事實與適用結果，可知美國行政法 Zone of Interest Test 遠較德國之「保護規範理論」適用為寬鬆。

³³ *United States v. Students to Challenge Regulatory Agency Procedures*, 412 U.S. 669 (1973).

³⁴ *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992). 1992 年的 *Lujan v. Defenders of Wildlife* (504 U.S. 555 1992.) 一案，Scalia 大法官主筆的多數意見，首先說明適格性是源於憲法第三條有關法院處理「案件與紛爭」之規定，而憲法上對於適格性的最低要求包含下列三個部份：1. 事實上的損害，損害必須是 (a) 具體與特別的，以及 (b) 真實與急迫的，而不能是推測與虛擬的。2. 必須證實損害是可以歸因於被告之行為，而非其他第三人。3. 能顯示如果能獲得有利之判決，所聲稱之損害可以獲得回復。本案不僅是起訴環保團體的挫敗，也將 1960 年以來基於多元主義之理解而擴張的適格性原則作了大幅的限縮。尤其是最後 Scalia 大法官對於公民訴訟條款合憲性之質疑，影響更是深遠。

為有關個人利益事項與無關個人利益事項的程序權損害，就前者而言可以取得訴訟適格，而後者則非得以主張取得訴訟適格。Scalia 大法官舉「在鄰近的開發案的環境影響評估程序」³⁵為可取得訴訟適格的程序損害。

下級法院審查主張行政決定違反 NEPA 程序的案件有關適格性的問題，對於上述見解產生不同的解讀，如哥倫比亞特區法院採取比較限縮之立場，而第九巡迴上訴法院採取比較寬鬆的解讀。在 *Florida Audubon Society v. Bentsen*³⁶案中，哥倫比亞特區法院認為原告要提出與環境影響評估有關的訴訟，必須具有可被認知的損害（Cognizable Interest），而此一損害可以很容易的歸因於系爭機關行為。在本案中原告必須證明其有關係爭決定之地理上的關連性（Geographical Nexus），在本案中上訴人應指出因此一免稅額範圍之擴張，將致使哪一塊其成員所享受的林地將因此而轉為玉米田，方具有原告適格。而在本案中 *Florida Audubon Society* 無法證明此種具體的損害，因此欠缺適格性。哥倫比亞特區法院此種審查方式可以說是沿著 Scalia 大法官以個人權利之保護為司法權之目的與界線而為的解讀。在 *Idaho Conservation League v. Mumma*³⁷案中，第九巡迴上訴法院認為，不適當的環評報告導致可能的環境影響被忽略的損害，而原告等環保團體對於此損害具有地理上之關連性，具有訴訟上之適格。兩個法院對於有關環境影響評估案件適格性的

³⁵ 其原文為 “the procedural requirement for an environmental impact statement before a federal facility is constructed next door to them.”。

³⁶ *Florida Audubon Society v. Bentsen*, 94 F.3d 658 (D.C. Cir. 1996). 本案之事實為 *Florida Audubon Society* 對於美國財政部將對於替代能源免稅額的項目涵蓋汽油與玉米酒精混合而成之燃料的決定提起訴訟，主張此一免稅額範圍之擴張，有應依據 NEPA 進行環境影響評估而未進行之違法。其訴訟適格之主張為：此一決定會增加玉米之生產而使荒野林地減少，威脅野生動物之生存，將影響其成員享受觀賞野生動物之利益。

³⁷ *Idaho Conservation League v. Mumma*, 956 F.2d 1508 (9th Cir. 1992). 本案之事實為聯邦農業部森林局（Forest Service）決定不將愛達華州 Panhandle 森林地中 43 塊無道路通過之林地依據荒野法（Wilderness Act）指定為荒野地。*Idaho Conservation League*（以下簡稱為 ICL）等環保團體起訴，主張此一決定所依據之環境影響評估不適當（Inadequate），未考慮所有替代方案以及所有環境影響。森林局主張原告等欠缺適格性。

判斷，都採取地理上關連性之標準。但對於如何認定損害，則有不同。哥倫比亞特區法院要求此一損害必須是原告個人利益受損，而第九巡迴上訴法院則認為，未能完整考慮環境利益的風險，本身就是原告(環保團體)等所面臨之損害。此一不一致之情形，尚未能統一³⁸。

2. 實體審查標準

有關如何審查行政機關專業決定之問題，哥倫比亞特區法院的法官之間曾有程序審查論與實質審查論之長期的論爭³⁹，此一論爭在 *Motor Vehicle Manufacturers Ass'n v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*⁴⁰ 案中得到結論，聯邦最高法院認為行政機關之論理有下列之情形就應該被認定為「恣意與輕忽」：「一、行政機關基於與國會立法時無意考量之因素；二、完全忽略系爭問題中具有重要性之因素；三、所提供之論理與行政機關決策時所掌握之事證相違；四、所提供之論理極不具說服力，而不能歸諸於觀點之不同或是行政機關之專業性。審查法院不得試圖填補前述之不足，法院不得提供行政機關所未提出之論據作為系爭行政行為之基礎。然而，只要行政機關所選擇之途徑可以被識別，法院仍應該維持行政機關之決定，即使其論理沒有達到理想的清晰程度。」此外，規則制定程序中必須製作檔案卷宗並供法院審查。行政機關的決定必需有「卷宗內實質證據之支持並由整體加

³⁸ 較為寬鬆認定的法院（如第九巡迴上訴法院），強調 NEPA 作為程序性的立法，其功能即在於產生資訊，使得權責機關、其他單位，以及最重要的公民團體，得據此資訊，進行互動與運作，從而產生符合環境保護的決定。而未進行環評，或是環評有瑕疵，就無法產生完整的資訊，使相關單位、團體或是個人，得以在程序中進行有意義的對話與互動。從多元主義的觀點來看，未能產生完整、正確的資訊，會損害公民團體（環保團體）在政治運作過程中扮演有意義之功能的角色。此一見解是反映環評制度背後多元主義社會互動結構的預設。相對的，哥倫比亞特區法院則較忠實於 Scalia 大法官在 Lujan 案中，對於司法權以保護個人權利作為制度目的之設定。

³⁹ 有關哥倫比亞特區法院法官之間程序審查論與實質審查論之爭的介紹，參張英磊，前揭註 1，頁 151-158。

⁴⁰ *Motor Vehicle Manufacturers Ass'n v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29, 43 (1983).

以考量」。

由於環保團體透過 NEPA 的環評規定，向各級法院對聯邦機關各種決定提起眾多訴訟，經由數十年的累積對於實體審查中各種問題累積許多實務見解⁴¹。本文挑選法院對於聯邦機關以環境說明書認定無顯著影響（FONSI）之審查標準以及 NEPA 是否對於行政機關的決定具有實體規範效力的議題加以介紹。

(1)對於無顯著影響認定（FONSI）之審查

有關於對於是否應進行環境影響評估之決定（以下簡稱為門檻決定 Threshold Decision），可以再區分為二類：一類為機關自始認為在 NEPA 之除外事項內，毋須進行環評；另一類為機關進行篩選程序，完成環境說明書，認定無顯著影響（Finding of No Significant Influence 以下簡稱 FONSI）⁴²。以下僅針對後者（FONSI）之司法審查標準加以說明。

在 NEPA 施行之後，如何審查行政機關的門檻決定各法院標準不一。有以「是否合理」為審查之標準；有以是否「恣意與輕忽」為審查標準⁴³。

⁴¹ 在美國律師公會對於 NEPA 訴訟司法實務見解之教材中，William M. Cohen 教授整理出十數項實體審查之子議題，如：對於門檻決定之審查、對於聯邦機關不作為之審查、主導機關之認定、環評妥適性、應否評估最惡劣狀況之審查、應否考量對於人民之心理影響、對於其他機關負面評論意見之處理、聯邦機關海外活動應否進行環評、對於緩和措施之審查…等議題。Daniel R. Mandelker, *NEPA LAW AND LITIGATION*, § 8- § 9, Deerfield, IL: Clark Boardman Callaghan, (C1992-)

⁴² 以 1994 年為例，聯邦機關一共有將近 50000 件環境說明書以 FONSI 作結。而環境影響評估報告書則僅作成 532 件（參 Bradley C. Karkkainen, *Toward a Smarter Nepa: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance*, 102 COLUM. L. REV. 903, 910 (2002)）。而此一比例的差距呈現逐年擴大的趨勢。聯邦機關逐漸以較為簡略、快速的環境說明書（尤其是附有緩和措施的無顯著影響認定，稱為 Mitigated FONSI），取代進行完整的環評及製作環境影響評估報告書的傾向極為明顯。也受到環保團體的注意而在各級法院起訴。

⁴³ 在早期的案例中，比較值得注意的是第五巡迴法院在 1973 年 *Save Our Ten Acres v. Kreger*, 472 F.2d 463 at 465 (1973) 案中，對於門檻決定與進行完整程序之環評報告認為應以不同標準審查之見解，法院認為：「如果簡易的、單方的認定就足以使行政機關的決定免於公正的審查，NEPA 的精神會在一開始的時候就喪失了」。因

A. 聯邦最高法院

聯邦最高法院對此問題迄今並無明確指示，最為接近的案例是在 1989 年的 *Marsh v. Oregon Natural Resources Council*⁴⁴，聯邦最高法院認為應依據嚴格檢視原則審查此一決定，並由新資訊對於進行中決定程序的價值來判斷應否進行補充性環評。而有關係爭新資訊是否足夠「顯著」的問題，法院認為是「事實爭議」，須由機關專業加以判斷，因此「只要機關不進行補充性環評的決定無恣意與輕忽，就不應該被排除。」此一審查模式非常尊重機關的決定，然而法院也將本案之適用範圍限縮到有關應否進行補充性環評的審查上。雖然聯邦最高法院限縮 *Marsh* 案的適用範圍，但各法院還是受其影響多數採「恣意輕忽原則」為審查標準。然而，在具體的審查上，還是發展出不同的審查方式。

B. 哥倫比亞特區法院

以哥倫比亞特區法院為例，該法院對於行政機關作成無顯著影響認定，在 *Sierra Club v. United States Department of Transportation*⁴⁵中就如何適用美國行政程序法中「恣意、輕忽」之標準，發展出較為具體的審查模式。法院認為審查機關作成無顯著影響認定(FONSI)應依據下列四項標準加以檢視：一、機關必須正確的特定出相關的環境考量因素；二、一旦機關特定了環境議題，必須在環境說明書準備的過程中加以嚴格檢視。三、如果做成無顯著影響認定，機關必須有具說服力的論理說明。四、如果機關認定有顯著影響，

此應該從嚴審查院認為：「如果簡易的、單方的認定就足以使行政機關的決定免於公正的審查，NEPA 的精神會在一開始的時候就喪失了」，有關於 NEPA 是否適用的問題（門檻決定）並非單純事實適用的問題，而應該以較嚴格的標準審查。法院依據 *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe* 案中的論理，認為對於在門檻決定中所有因素是否皆已被行政機關納入考量應加以深入的考察。然而，本案所建立的二分標準，在該法院 *Sabine River Authority v. United States Department of Interior*, 951 F.2d 669(5th Cir. 1992)案中被廢棄。

⁴⁴ [Marsh v. Oregon Natural Resources Council](#), 490 U.S. 360 (1989).

⁴⁵ *Sierra Club v. United States Department of Transportation*, 753 F.2d 120, 130 (D.C. Cir. 1985).

只有當計畫之變更或是計畫中的環境保護措施能將影響減低至最小時，才能不進行環境影響評估。在本案中法院認為，系爭環境說明書之認定，已依據在 1980 年最嚴格程序作成之環境影響評估報告書為資訊之基礎，並進一步檢視其他因素，因此已符合「嚴格檢視」之標準，而認定聯邦運輸部認定無需進行環境影響評估之決定合法。

(2)環境影響評估之實體上效力

在眾多訴訟中一個重要的議題是 NEPA 中要求行政機關決策時應進行環境影響評估之規定，除了是一項程序上的要求外，是否對於行政機關的決定產生實體規範的效力？換言之，法院得否基於 NEPA 所要求進行之環境影響評估，進而要求行政機關應採取一定之措施以保護環境？一直是司法實務上與學術討論上一個爭議的焦點。在聯邦巡迴法院的層級以哥倫比亞特區法院於 1971 年所作成之 *Calvert Cliff's Coordinating Committee v. Atomic Energy Commission*⁴⁶案最具代表性，該案之法院認為：1.NEPA 要求聯邦機關應以所有可能的手段維護環境價值；2.國會經由 NEPA 的制定雖然並未將環境保護列為唯一的價值，但是要求應使環境價值與其他考量之間，列在適當的位置；3.如果法院發現機關實體的決定，明顯的未給予環境的價值足夠的考量，得撤銷行政機關實體的決定；4.環評的程序規定目的在於確保行政機關實體裁量之正確性。此一見解影響早期實務見解之發展最深⁴⁷。

然而，下級法院對於 NEPA 具有實體規範效力之見解，並不為聯邦最高法院所認同。在 1989 年的 *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*⁴⁸案中，

⁴⁶ *Calvert Cliff's Coordinating Committee v. Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1190 (D.C. Cir. 1971).

⁴⁷ 如第八巡迴法院於 *Environmental Defense Fund, Inc. v. Corps of Eng'rs*, 470 F.2d 297 (1972). 認為 NEPA 之立法意旨在於對於行政決定產生實質變化之影響。第四與第七巡迴法院也參酌本案，認為得據 NEPA 審查行政機關對於環境價值與其他利益之權衡是否妥適。參 David B. Lawrence, *Judicial Review Under the National Environmental Policy Act: What Remains After Robertson v. Methow Valley Citizens Council?*, 62 *U. of Col. L. Rev.* 899, 899-932 (1991)。

⁴⁸ *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332 (1989).

明確指出 NEPA 僅是程序規定，不具有實體規範效力。聯邦最高法院指出：
1.NEPA 並無要求有關緩和措施的實體義務規定；2.NEPA 並無要求最惡劣狀況分析。法院認為：「如果開發案對環境不利之影響經過適當的標明與評估，NEPA 並未課與機關義務只有在其他價值高於環境損害時方為決定；舉例而言，即使核發特別許可將造成百分之十五、五十甚至百分之百麋鹿族群的消失，森林服務局只要履行適當的程序要求，其認定興建滑雪場的利益足以正當化其核發特別許可，仍不違反 NEPA 之規定；其他的法律可以課與聯邦機關一定實體上之義務，但是 NEPA「僅禁止無充足資訊，而非不智，的決定。」在 Robertson v. Methow Valley Citizens Council 案之後，確立了 NEPA 作為純粹程序性規定，法院不得據以審查行政機關實體決定是否經過妥適衡量環境與其他利益的實務上立場⁴⁹。

二、德國環境運動、環境行政法之發展與環評司法審口

（一）德國環境運動與德國環境行政法體系之形成

在二次戰後初期，德國以復興經濟為主要的國家政策目標，環境議題較不受重視。1950 年代開始由於核能之使用與污染公害之問題，開始有較激烈的草根性動員的環境運動，在 1950-1960 年代，共有數千起地方性的抗爭動員，但其活動與組織多為地方性的。當時德國既有的政治體制，將環保議題加以吸納，形成法律⁵⁰。1969 年社會民主黨 (SPD) 與自由民主黨 (FPD) 聯合執政，開始積極的因應環境議題。並於 1970 年擬定一初步計畫，隨後

⁴⁹ Jason J. Czarnecki, *Revisiting the Tense Relationship Between the U.S. Supreme Court, Administrative Procedure, and the National Environmental Policy Act*, 25 STAN. ENVTL. L. J. 3, 3-28 (2006). 聯邦最高法院此一見解儘管為許多環保人士與學界之批評，但迄今已為定論。然而在各州的環境政策法 (SEPA or Little NEPA) 的司法實務見解上，可見環境影響評估對於行政機關而言具有實體規範拘束力的見解，例如明尼蘇達州、夏威夷州、紐約州、加州等參 Thomas Schmid, *Defining "Significance": Balancing Procedural and Substantive Judicial Review Under the Minnesota Environmental Policy Act*, 10 Mo. Env'tl. L. & Pol'y Rev. 104, 104-22 (2003)。

⁵⁰ 有關德國早期之環境運動發展，參周佳蓉、高明瑞 (2007)，〈德國環境運動發展與環保團體表現〉，《環境與管理研究》，8 卷 1 期，頁 74-101。

頒佈「環境綱領」。1972年修改德國基本法第74條第24款，將廢棄物處理、空氣污染防治與噪音管制等環境相關事項之權限移轉到聯邦政府，並成立聯邦環保署（Umweltbundesamt）與環境議題專家委員會（Sachverständigenrat für Umweltfragen）。在此一時期，環境議題之政策具有廣泛的共識基礎。1970年先後制定了聯邦自然保育法與公害污染防治法，並逐漸將環境保護的考量納入既有的區域計畫程序之中⁵¹。與此同時，德國環境運動逐漸發展出綠黨進入國會參與決策，而經過聯邦自然保育法認可的環保團體，則出現階層式整合的現象，於各階層之政府參與決策進行對話⁵²。

（二）德國對於環境影響評估制度之移植

德國在1970年代開始即建立各種嚴格的污染防治與環境保育法令，其中最具有代表性的為公害污染防治法中之聯邦公害污染防治許可制度，以及在既有的計畫法制中納入環境保護與自然保育之考量。在1970年代即有引入環評制度之提議，但受到激烈之反對，在1975年曾頒佈《審查公共措施環境影響之基本原則》之行政規則，但並沒有發生實際之效用⁵³。在歐盟的指令要求下，德國移植了環境影響評估制度⁵⁴。與我國的制度設計相較，德國

⁵¹ 有關德國環境法體系之介紹，中文文獻參陳慈陽（2000），《環境法總論》，台北：自刊。有關德國計畫法制納入環境考量之制度介紹，中文文獻參陳惠美（2007），〈德國都市計畫法中有關永續發展及環境保護規範之探討〉，《國會月刊》，35卷9期，頁10-29；陳惠美（2008），〈德國都市計畫法中有關自然保護侵害規範之探討〉，《國會月刊》，36卷2期，頁24-39。

⁵² 參周佳蓉、高明瑞，前揭註50，頁74-101。

⁵³ 參劉如慧（2010年9月10日），〈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》，頁2，東吳大學法學院：行政院環境保護署、東吳大學法學院法律學系公法研究中心。

⁵⁴ 歐體先後於1985年（85/337/EEC）以及1997年（97/11/EC）頒布環境影響評估指令。1985年之環境影響評估指令（以下簡稱85環評指令）確立「儘早在所有技術規劃以及決策過程中將對於環境之影響列入考量之需求」，其並指出各國環境影響評估程序之差異造成不利於之競爭條件的顧慮。1997年之環境影響評估指令（以下簡稱97環評指令）大幅的修訂了85環評指令，其目的在於對於環境有重大影響（尤其是有跨越國境之影響）的開發計畫提供一個完整而有效的程序以進行環境影響評估。歐體於2001年頒布政策環評指令（SEA Directive, 2001/42/EC），

的制度是比較接近美國的原型的。都是由機關自行逕行評估，也無如我國之否決權的規定⁵⁵。然而只有程序規定而無實體要件的環評制度，對於強調實體條件式控制的德國行政法體系而言具有相當的異質性。德國的法制如何解讀與轉譯此一制度，對於我國而言應具有相當之參考價值。

德國環評程序係整合入既有的各種行政程序之中，就此點而言與前述美國環評制度並無不同。然而，在環評制度實施之後法院利用德國固有行政法概念體系對於環評程序進行司法審查時，其差異就很清晰的浮現。以下就德國法院對於環評程序進行司法審查見解之發展進行介紹。

（三）德國法院對於環評程序之司法審查標準

1. 程序審查標準

（1）行政救濟之時點問題

對於司法審查之時點的問題，德國法制採取「集中式權利保護」（Konzentrierter Rechtsschutz）之立場，此明定於德國行政法院法第44條之1⁵⁶。

所有會員國有義務在 2004 年 7 月 21 日於各國實行政策環評。歐體政策環評指令之內容，主要為在各國進行計畫（Plan）、政策（Policy）與方案（Program）規劃之時，應就可能之環境影響預為評估。歐體並於 2003 年頒布 2003/35/EC 指令，以施行奧胡司公約（Aarhus Convention）之內容。在歐體 2003/35/EC 指令中，對於環評指令（85/337/EEC）予以強化，並要求各會員國於 2005 年 6 月 25 日之前完成立法。

⁵⁵ 有關德國環評制度之設計以及其與計畫法制與公害污染防治許可制度之整合，參張英磊，前揭註 1，頁 206-232。

⁵⁶ 參 Erbguth, Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz?- Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, Art. 14 GG, § 35 III 3 BauGB, NVwZ 2005, S. 241ff. 德國行政法院法第 44 條之 1：「I. 對於行政機關的程序行為提起法律救濟者，僅得於同時對本案實體決定提起法律救濟時，一併主張。II. 但行政機關的程序行為為強制執行者或對非當事人所為者，不在此限。」，其內容與學說之發展，參許登科（1998），〈行政程序中程序瑕疵之法律效果：從德國法制經驗談起〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 29-36；李建良（1999），〈行政程序行為與行政救濟〉，《月旦法學》，49 期，頁 19；吳志光（2001），〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌》，263 期，頁 20-21。

也就是說必須等待最終實體決定做成之後，將其定性為行政處分，並以此為當事人得請求行政救濟之時點。德國法院體系在有關當事人得否訴請行政機關履行環評程序規定，或者是環評程序之瑕疵得否在實體決定做成之前請求行政救濟的問題上，各級法院無不同的意見，一致的採取否定的見解⁵⁷。亦即不得直接起訴請求行政機關依法施行環評程序，而必須等到最終許可做成之後，才可以起訴，並附帶的主張環評規定之違反請求法院審查。

(2) 請求行政救濟之訴權問題

在有關行政訴訟之訴權之審查標準上，德國採取保護規範理論。其審查方式為法官應先探求立法者所制定之規範，除了維護公共利益之外，有無保護第三人意思。而提起訴訟之原告是否屬於法律所要保護第三人之範圍。由於法律極少明文規定第三人有主觀公權利，因此規範目的之探求須經由法官解釋。解釋某一個法規是否為保護規範，應考慮下列數點⁵⁸：

A. 首先，保護規範理論所要探求的規範目的，並非真正歷史上立法者之意思，而是法律秩序下一客觀理解之規範目的。

B. 一個法規是否具有保護第三人之規範目的，不能只著眼於該法規本身，與該法規相關聯的規範結構及制度性之週邊條件亦應考慮。

C. 當法律在規範計畫之中，特別保留水平的法律關係架構，並要求行政機關必須特別斟酌特定第三人利益，並調合行為人與其利益，使之維持均衡時，原則上即可以認定上述法規已經主觀化而具有保護規範之性質。

D. 不能只因法律規定只言及「公共利益」、「公共安全」及「公共秩序」，即逕行否定其有保護第三人之意旨。

E. 由於法規越來越傾向使用籠統之構成要件，因此受益人可否個別化，如果不能由一般抽象之構成要件解析而得，即必須考慮著眼於個案中具體之情況，亦即由法律適用之結果來決定。

⁵⁷ Hien, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997, S. 425.

⁵⁸ 盛子龍 (2001)，〈撤銷訴訟之訴訟權能〉，《中原財經法學》，7 期，頁 1-46。

F.基於基本權在個案內之放射效力，在探求法規範有無保護第三人之目的時，應充分考慮受到行政行為間接涉及者之基本權所保障之利益。

由上述之說明可知某一個規範是否賦予第三人主觀公權利，並不容易得到清楚一致的答案。但在德國環評法的案件中，所有法院實務見解與學說罕見的一致認為，環評的規定並非為保護特定或得特定人之利益，而係為一般性的環境、自然之利益而設，依據保護規範理論並無人取得主觀公權利⁵⁹。因此有瑕疵的環評（或是根本未依法施行環評）並無人取得可以訴請撤銷最終實體決定的權利。當事人須先依據最終確定實體決定據以作成之實體法律規範，取得主觀公權利，才能取得請求法院撤銷該實體決定的適格⁶⁰。

2. 實體審查之標準

德國聯邦行政法院對於如何審查已實施之環評程序之完整性之問題，在為因應德國統一之需求的交通建設計畫相關訴訟案件中首次有機會表示見解。其中許多訴訟是有關開發案之環評是否符合歐體環評指令第3條「以各個別計畫之規模相應之方式」綜合評估環境的影響之規定；以及是否依照德國環評法第6條第4項第2款有關開發者對於開發計畫應以一般承認之知識與公認之評估方法對於與開發計畫之許可有關之環境影響於必要程度加以描述，並以此判斷開發案對於環境影響之顯著性之規定進行環評。聯邦行政法院提出「一般公認之審查方法」(allgemein anerkannte Prüfungsmethoden)，作為判斷環評是否有瑕疵之標準⁶¹。

⁵⁹ Hien, Fn. 57, S. 425. 於2006年制定之德國環境救濟法中對於環評法得否產生主觀公權利之問題為部份之修正。參 Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Natur und Recht, 2007, S. 8ff.。

⁶⁰ Steinberg, Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte? DÖV 1996, S. 221ff.

⁶¹ 依據聯邦行政法院法官 Eckart Hien 之觀察，德國的環評調查多由專業人士與機構進行，其調查多極為詳盡，超出法律之要求。他指出在柏林甚至有因進行環評而發現新型的甲蟲變種。上述之審查標準是有關已做環評，而被原告指責有瑕疵之案件。在依法可能有義務進行環評，卻完全沒有實施環評的案件中，法官也是以很寬鬆的方式認定處理。自德國環評法施行迄今，向聯邦行政法院提起的訴訟中，

其中一項最重要的爭議是有關環境影響評估之程序性規定，是否對於實體決定產生實體上的規範效力之問題。在德國環境影響評估法施行之初期，各邦之行政法院出現不同之見解。其中最引人注意的兩種見解為：

(1)環評之程序性規定具有擔保實體正確性之功能，其瑕疵具有推定實體決定在利益權衡上之錯誤的效果。此一見解認為，環評程序所產生的環境資訊與透過原先之計畫確定程序所取得者(由行政機關依職權調查環境資訊，進行利益衡量與評估)，具有質上面的不同。由於環評程序所要求的資訊公開與程序參與，使得行政機關的決定程序具有公開、透明的性質。而在此一參與的過程中，可以產生一個思辯的過程，使得專家之間的意見得以互相交換。由於在環境資訊的評估過程中，欠缺公認之資訊分類與評估之標準，慕尼黑高等行政法院認為此一公開意見交換與討論的過程，是以「溝通理性」補充公認之審查標準的不足。依據慕尼黑高等行政法院之推論，即使在原先的實體決定程序中，對於環境資訊已為相當完整的搜集與評估，但是由於欠缺環評程序中所要求之公開與參與之過程，其與透過環評程序所產生之環境資訊與權衡而言，是具有完全不同的性質的。反應在法律推論上，慕尼黑高等行政法院認為「環評程序擔保實體決定之正確性」，環評程序瑕疵產生推定實體決定瑕疵之效果，行政機關負有舉證即使進行無瑕疵的環評程序，其實體決定之結果也不會有所不同之責任。此為慕尼黑高等行政法院（VGH München）與柯布倫茲高等行政法院（OVG Koblenz）所採⁶²；

(2)環評之程序性規定對於原先實體規範結構無影響，此為曼海姆高等行政法院（VGH Mannheim）所採取之立場⁶³，而後為德國聯邦行政法院所

沒有一件是認定環評有瑕疵而應予以撤銷行政機關之實體決定，Eckart Hien 法官認為這是因為法官認為行政官員並非出於故意或是重大過失而不進行環評，其中一個原因可能是因為基於對於德國法本身優越性之確信。Hien, Fn. 57, S. 427ff.; 劉如慧(2009),〈德國環境法的歐洲化：以整合策略為例〉,《法政學報》,21期,頁209-249。

⁶² 參 VGH, München, DVBl 1994, 1199與 OVG Koblenz, NVwZ, 1995,1025。此一見解，法院在判決中表明係受到哈伯馬斯（Jürgen Habermas）之溝通理性理論之影響，參 Hien, Fn. 57, S. 426。

⁶³ 參 VGH MNR 1993, 277； Hien, Fn. 57, S. 427ff.。

接受⁶⁴。此一見解認為在歐體環評指令與德國的環評法中，並沒有要求行政機關以專家間之對話與論辯以獲致共識的程序來補充現行欠缺環境資訊調查與評價之方法與標準的缺陷。環評程序也不具有補充現行科學方法缺陷之價值。透過其他程序所產生之環境資訊是並非較為劣等或是有本質上不同的。環評程序瑕疵或欠缺之效果應取決於是否有重要的環境資訊在整體決策過程中被忽略。曼海姆高等行政法院認為透過環評程序所產生的環境資訊與權衡結果，與德國原本實體決定程序（計畫確定程序）所取得者並無不同。環評程序瑕疵為純粹程序瑕疵，必須有具體的可能性足以導致為實體上不同的結果，才得以撤銷實體之決定。而環評程序能產生何種不同的資訊與是否得以影響實體上為不同之結果，應由原告負舉證責任。因此，在曼海姆高等行政法院的見解中，透過歐體的指令移植到德國的環評程序，對於德國原本的行政法體系，並沒有產生影響。被稱為一切照舊（Business as usual）的立場⁶⁵。

三、綜合比較

上述對於兩國環評制度與其司法審查見解的發展，已顯現出相當之差異性。本文希望進一步由社會學研究各國環境運動發展之政治機會結構理論的角度觀察，以理解德、美兩國環境運動不同的發展路徑與其法制結構之背景之相關性。

在美國 1970 年代興起的大規模環境運動，迄今一直維持著一個分散的利益團體的結構，而沒有如德國形成能進入國會的綠黨。其原因之一為美國的法制結構使得環保團體極為容易取得行政資訊、參與行政程序、利用法院訴訟以貫徹其主張。然而環保團體所組成的綠黨想要進入國會形成有影響力

⁶⁴ 參 BVerwGE 98, 339 =NVwZ 1996, 1016, 381.。

⁶⁵ Hien, Fn. 57, S.425ff. 此一見解因德國於 2006 年所制定之環境救濟法對於環評程序瑕疵效果之強化而受到部份之修正。限於篇幅之限制，本文無法於此介紹。參 Schlacke, Fn. 59, S. 8ff. 有關德國重要之環評司法案例介紹以及環境救濟法之內容與爭議之中文文獻參劉如慧，前揭註 53，頁 1-36。

的政黨，受限於有利於兩大黨對決的選舉制度，迄今無顯著成果⁶⁶。美國的法制結構使得推動環境運動的人士一方面不必進入議會即可影響決策，二方面想要進入議會也困難重重。在此一法制結構下，司法訴訟為環境運動的重要策略，透過向法院就重大開發案件提起訴訟，環保團體可以得到媒體的注意，塑造小蝦米對抗大鯨魚的英雄形象，進而有助於增加會員以及募款。另一方面，司法訴訟不但偶而有獲勝之機會成功阻止對於環境不利之開發案之進行；冗長的司法訴訟程序，不但使開發時程延滯，更造成投資不確定之成本鉅增，而可技術性的阻止開發行為之進行。因此，美國環境運動自初期就相當倚重訴訟策略。環評運作之瑕疵在此一背景之下，成為環保團體將各種開發案件帶到法院接受審查的主要原因之一。法院在對於環評程序運作的審查上，則極為強調程序公正與完整性，但相對的在實體的控制則不斷弱化以致於全無的發展⁶⁷。本文以為要理解此一發展趨勢需連結其背後之理念，此一制度發展成型是在美國行政法體系多元主義理念之全盛時期，在多元主義的理念下，行政程序被認為是多元相衝突利益競爭辯論的論壇⁶⁸。環評程序

⁶⁶ 以多元主義國家社會之結構說明美國環境運動之發展，而以統合主義說明德國環境運動之發展的文獻，參 Michael S. Greve, *Michael S. Greve, Environmentalism and the Rule of Law: Administrative Law and Movement Politics in West Germany and, United States* (May, 1987) (unpublished Ph. D. dissertation, Cornell University); . Herbert Kitschelt, *Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies*, 16 BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, no. 1, 57, 57-85(1986). JOHN S. DRYZEK & DAVID DOWNES, *GREEN STATES AND SOCIAL MOVEMENTS: ENVIRONMENTALISM IN THE UNITED STATES, UNITED KINGDOM, GERMANY, AND NORWAY*, 20-56, Oxford University Press, (2003).有關由國家理念之不同，分析德美環境行政中程序要求意義之差異，參 Ladeur, *Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und die prozedurale Rationalität des Umweltrechts-Selbstaufklärung im öffentlichen Diskurs?*. In Roßnagel/Neuser (Hrsg.), *Reformperspektiven im Umweltrecht*, Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 171ff.。

⁶⁷ 參 Jeffrey Rudd, *The Evolution of the Legal Process School's "Institutional Competence" Theme: Unintended Consequences for Environmental Law*, 33 Ecology L.Q. 1045, 1045-90 (2006). 沿著該文的論點觀察，頗能解釋美國環境影響評估之司法實務見解強化程序審查，而在實體的審查上不斷弱化的趨勢。

⁶⁸ 有關美國 1970 年代行政法之轉型以及行政程序作為論壇之理念，經典之介紹參 Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L.

是透過由行政機關產生與環境相關之資訊，提供給不同利益觀點者辯論之依據。因此環境資訊的完整與正確性，以及參與程序的公開與公平性，是行政決定正當性的來源。在此一理解結構之下，行政官僚的形象是此一公開辯論與競爭之調解者與仲裁人，環保團體則是環境利益的代言人。

在德國 1970 年代興起的環境運動，經過十數年的發展進入國會，出現可能是當今世界上最具影響力之綠黨。原先與政府採取激烈抗爭的環保團體，經由聯邦自然保育法（BNatSchG）分為兩類⁶⁹：一類是受到認可而進入體制的環保團體，逐漸階層化的整合集結，與各階層之政府建立對話的窗口，甚至有地位類似環保團體的全國總公會之代表性環保團體的出現，如德國自然保護聯盟（Deutscher Naturschutzring, DNR）。經認可之環保團體並取得以自己名義提起利他之團體訴訟之權利⁷⁰；另一類為不受到認可而被體制排除之環保團體，其中最著名的應為綠色和平組織德國分部，此一組織一方面被體制排除在外，不得參與行政程序或以自己名義基於環保團體的地位提起訴

REV. 1667, 1667-813 (1975). 而由德國法學之觀點對於行政程序作為論壇之理念的批評，參 Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung* 2 Aufl., 2004, S. 110. 其認為行政程序中參與之公眾是以一種不穩定的結構集結，並有觀點上的扭曲，激進者的聲音易取得主導地位，因此不宜賦予其制度上之地位。

⁶⁹ 有關環保團體受國家認可之規定為，聯邦自然保育法第 59 條（§59 BNatSchG）。該條之規定內容如下：聯邦自然保育法第 59 條受聯邦環境、自然保護及核能安全全部認可之要件：「I 團體資格之認可，以經申請為之。團體符合下列情事者，應認可其資格：一 該團體之章程，主要以促進自然及環境保護為長期宗旨。二 該團體之業務範圍至少超越一邦之領域。三 在承認其資格前，該團體至少已存續三年，且於該期間內已執行第一款之業務。四 該團體保證合理履行任務；於此，應將其迄今業務之類型與範圍、社員群及業務績效列入考慮。五 該團體因追求公益目的而依社團稅法第五條第一項第九款規定免徵社團稅。六 任何支持該團體宗旨之人均得加入為其在社員大會中享有完全投票權之社員。但該團體僅以法人為社員者，如法人社員之大多數已符合本款之要求時，該團體本身毋庸另行符合本款之要求。在資格認可書中應載明該團體受認可之團體章程所定之任務範圍。II 資格之認可，由聯邦環境、自然保護及核能安全全部授與之。」條文譯文轉引自詹凱傑（2007），《論行政訴訟上之團體訴訟》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，頁 91-92。

⁷⁰ 其得以自己名義訴訟之依據為聯邦自然保育法第 61 條與環境救濟法第 2 條。

訟，二方面其也拒絕與政府或是其他進入體制的環保團體對話，並且採取較為激烈的運動策略。

此一發展之背景，政治或社會學者稱之為社會統合主義之結構。在此一結構下，認為決策應由社會之民意經由層層整合之後，由具有代表性之團體協商，謀求共識，再經由政府以抽象的法律或是計畫，由行政機關執行。德國法律與政治學者 Fritz Scharf 教授即認為，德國強調實體控制的法治國理念與統合主義的國家社會結構，具有互為表裡之關係⁷¹。在此一結構下，民意主要應透過議會加以代表。行政程序中之參與，主要是為了提供行政官僚據以決策之資訊。至多可以承認參與有強化對於個人基本權利保障之功能，而不能承認其得提供行政決定正當性之基礎。在此一理解結構下，儘管德國移植了與美國原型極其近似的環評制度，但司法審查的發展使其對於既有法制結構的影響弱化，有學者以刺激最小化加以描述⁷²。

上述的討論，將德、美兩國環評法制發展之差異，將其制度與政治社會

⁷¹ Scharpf, Die Politischen Kosten des Rechtsstaats, Tübingen : Mohr Siebeck, 1970, S. 70ff.。

⁷² 文獻上認為德國對於歐體環境指令之要求僅達到最小限度轉換（Minimum Umsetzung），認為內國的法律系統會將由外國移植的法律制度影響最小化。有關德國環評制度為最小限度轉換歐體指令的評論，參 Karl-Heinz Ladeur & Rebecca Prella, *Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors-A European and Comparative Law Analysis*, 13 J. ENVTL L. 185, 186 (2001)；Ludger Radermacher, *European and German Environmental Law and the Current Reconstruction of Legal Culture* (May, 1998)（unpublished JSM Thesis, Stanford University）。本文以為觀察德國環評制度之弱化發展現象的同時，不能忽略其強勢綠黨以及計畫法制中所提供之參與管道，與進入體制內的環保團體協商與共識形成之背景。必須強調的是，本文所提出之論點是「結構性的論點」而非「因果關係之論點」，也就是不是因為有綠黨或是計畫法制，所以在環評的司法審查可以減弱。事實上，德國環評的司法審查見解，是反應整個行政法對於程序之定位的結果。而社會學之政治機會結構理論認為此為促使環境運動政黨化之結構因素之一。但此非本文所關注之問題。本文所提出者，是觀察德國環評之運作與對於環評之司法審查見解之發展，應把整體之背景結構納入考量，也就是綠黨在國會中之地位，計畫法制與階層化整合後的環保團體在決策中之地位。本文之論點為對於環評與公共參與程序較弱之司法審查，其背後有一個以代議民主為優先的理念，以及統合主義的國家社會互動結構。

背景相連結。我國多年來以移植外國法制為主要法律發展方法，在移植外國法等於法律現代化的意識形態下，以是否與外國法的原型設計或是概念適用相符作為批判、改進國內立法與實務見解的標準。由本文之觀點，似可進一步嘗試連結法學論述背後之政治、社會權力互動與理解之結構，並由本土的發展脈絡，觀察外國法制之移植對於本土互動結構與理解之影響；或者是由本土之互動結構與理解轉化所移植之法律。本文希望藉由台灣制定環境影響評估法的過程，與司法實務見解之發展觀察台灣法律與社會的互動關係。並嘗試由我國自不同國家移植而來的法律制度設計與法學論述發展中解讀出我國本土發展脈絡。

肆、台灣環境運動、環境行政法之發展 與環評司法審查

一、威權時期國家與人民關係與行政法之發展

在民主化之前，台灣分別經過了荷治、清治、日治與戒嚴時期威權統治的階段，而在此數百年的發展歷程中，台灣人民並沒有自我治理的經驗。扮演統治者地位的政府（公部門），是以凌駕於人民之上的地位而存在，透過控制、領導與改造社會，以符合其統治需求。然而，台灣民主化之前即實施長期的地方自治選舉。為了能掌控選舉結果，政府利用地方的人際矛盾，發展出地方派系政治之運作模式。而民間社會在此地方選舉的運作之下，沿著派系的邏輯而理解與互動。在政治學的討論上，稱此種政治運作類型為政治侍從主義（Clientelism）⁷³。

⁷³ 在政治侍從主義的運作模式下，政治人物以扮演為其服務的利益集團擔任爭取資源政治掮客的角色自居，而民眾對政客的期待也在於為其爭奪資源。對於政客公平、公正的期待很低，而視獲勝者取得資源的現象為理所當然。參 Shelley Rigger, *Electoral Strategies and Political Institutions in the Republic of China on Taiwan*, 1 HARVARD STUDIES ON TAIWAN, 3-27, (1995)。

在政府實行威權統治的時期，行政法制與行政法學之發展呈現對立之現象。在行政法制的發展上，大量的行政管制法律與命令被制定，以進行威權之下社會之控制與促進經濟之發展。此一時期我國行政法學之發展在台灣大學林紀東教授與翁岳生教授之帶領之下，先後引進日、德之行政法律概念⁷⁴。威權時期的行政法制發展，是以法律作為社會管制與經濟發展的工具理解法律⁷⁵。而國內行政法學界所移植的德國行政法學，則基於對於納粹經驗的沉痛反省，拒斥對於法律工具性的理解，以人民基本權利之捍衛者的角色自居。

在威權末期與民主轉型初期所大量制定的環境法制，可以說是台灣第一波回應社會需求所制定的行政法制之立法活動。

二、我國環境運動與環境行政法體系與環評制度之發展

（一）環境抗爭與環境行政法體系之形成

伴隨著政治氛圍的快速自由化，各種社會自發的勢力與活動也快速興起。其中最引起社會注目的是各種大規模的抗議活動，在 1980 年代末期被稱為「自力救濟」⁷⁶。其中，發生最早、分布範圍最廣泛、暴力的現象最多也最引起注目的是有關環保之抗爭運動⁷⁷。據環保署的統計，台灣的環境抗爭自

⁷⁴ 尤其是翁岳生教授所設定之思維路線，仍為我國行政法學術活動之主流。有關翁岳生教授對於我國當代行政法學發展之典範設立地位，參 林明昕（2009），〈背景報告-翁岳生教授與台灣行政法發展〉，葉俊榮編，《法治的開拓與傳承：翁岳生教授的公法世界》，183-192，台北：元照。

⁷⁵ 在美國學術界，對於東北亞諸國（台、日、韓）行政法制，以近乎無節制的行政權力引導社會、經濟發展之模式為「發展國家」（Developmental State），其反應在行政法制上的特徵，據 Tom Ginsburg 教授之整理如下：1.廣泛的授權與有限的參與程序；2.普遍運用行政指導之手段；3.有限的司法審查，參 Tom Ginsburg, *Dismantling Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea*, 49 AM. J. COMP. L. 585, 585-625 (2001)。

⁷⁶ 有關以「自力救濟」定性此一時期之抗爭活動，參張茂桂等（1992），《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》，頁 95-122，台北：行政院研考會。

⁷⁷ 有關我國環境運動初期暴力之使用的意義，參李丁讚、林文源（2003），〈社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術〉，《台灣社會研究季刊》，第 52 期，頁 57-120。

1987年之6件，快速上升至1989年的108件。較為著名之環境抗爭運動如：鹿港反杜邦環境抗爭、高雄後勁反五輕環境抗爭、新竹李長榮化工環境抗爭、高雄林園環境抗爭、北桃六鄉不明公害環境抗爭等，在當時都撼動既有的威權秩序。

面對越趨激烈的環境抗爭，當時政府急於在法制上有所回應。在組織上將環境保護主管機關由衛生署下的局，提升至內閣層級的署。在1987年行政院環保署成立之後三年內，在法律機制上則制定大量環境法律⁷⁸。其中值得注意的現象是，大多數的環境法律是參照自美國，而非我國多數行政法學者主要參考的德國法制；以及就新制定的法律而言，立法的順序上程序性法律（如：公害糾紛處理法、環境影響評估法）早於實體管制性法律，且公民訴訟條款於此一時期的環境立法中首次引入我國。環境影響評估法即在此一歷史背景脈絡之下，成為我國行政決策流程中重要的一環。並且提供我國環境運動一個制度上發聲的舞台，而環境運動的發展也讓環評制度在各種決策流程中具有更重要的地位。以下由立法時之討論進一步理解我國環評制度的意義。

（二）民主轉型與我國環境影響評估法之設計

1. 環境影響評估法之立法背景與規範目的

由我國環境影響評估法之立法過程的討論中，可以看到行政院草案設計中，原本是由目的事業主管機關主導整個程序，但是設置環境影響評估審議委員會，其目的在於藉由學者、專家的公信力，以彌補政府公信力之不足⁷⁹。

法學之回應則參許宗力，〈從法律觀點論自力救濟與公權力〉，收於張茂桂等著，前揭註76，頁95-122。在該文中，許大法官以西方法學中公民不服從（Civil Disobedience）的觀念，正當化當時民眾的「違法」行為。

⁷⁸ 參葉俊榮（1993b），《環境政策與法律》，頁73-132，台北：元照。

⁷⁹ 當時之趙少康署長發言：「如何要讓政府有**公信力**？就是成立審查委員會，請來的學者都是各方面的專家，有水土保持，有經濟，甚至還有文化方面的專才，以避免人們都說是行政機關自己裁量。希望藉這些專家學者的**公信力**，建立起環境評估委員會的**公信力**。這是我們一直努力的方向。」，立法院（1995），《環境影響

而綜觀整個法案審查過程，環評審查之主導權，先由目的事業主管機關轉移至環保署⁸⁰，而草案中的環評審議委員會則在委員的加碼之下，成為環評審查委員會，主導整個環評之進行。在環評審查委員的組成方面之組成更由委員將草案的由政府自行擬定組織規程，改為「其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二」，其理由也在於學者專家的公正性、客觀性⁸¹。環評審查之結果也在委員之推動之下，增訂第 14 條第 2 項：「經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。」，具有否決權之效力。在法案審查過程中，反覆出現的論述就是政府「公信力」不足、民眾對於政府執行環境法令之「信任」不足、以及借重學者、專家之超然、客觀、專業與公信力。此外，在草案中已有在當時我國法規中罕見的「聽證會」之設計。

回顧這一段立法過程之發展，可以看到權力一直由行政官員的手中外移，而以學者、專家之決策為主要正當性來源，以及應提高居民在決策過程中之發言權的現象。站在代議民主的角度思考，當時（1994 年）國會也完成全面改選了，民眾可以透過國會議員立法與政黨表達其意志，行政官員忠實執行法律，為何不能信任？而行政官員如果未忠實執行法律，則應該由法院審查其法律解釋與事實適用是否正確。一個非行政官員佔三分之二，不受民選首長完全掌控的學者專家委員會，在民主體制當中的地位是什麼？以下由民主轉型時期的社會需求，嘗試回答上述之疑問。

2. 觀察評估我國環評制度設計與運作之基礎理論

比對我國環評制度之設計與美國或是德國設計都有重大之差異。葉俊榮

評估法案》，頁 55，台北：立法院。

⁸⁰ 時任署長之趙少康先生，就此點之發言如下：「目的事業主管機關審查的好處是在開發時要負環境影響評估之責，壞處則是**公信力**會比較欠缺，我不是說它不會認真審查，而是可能讓民眾有裁判兼球員的疑慮。環保問題常常牽涉政治在內，這在全世界都是這個樣子。」立法院，前揭註 79，頁 34。

⁸¹ 如洪委員秀柱之發言：「希望能擬定審查委員會的成員，其中專家學者不得少於委員會總人數的三分之二，在審查委員會中特別尊重專家學者意見，以他們做為一個主導的地位，在環境影響評估中有個**更客觀、更公平**的結果。」，立法院，前揭註 79，頁 74。

教授提出了分離型以及具否決權制加以描述⁸²。而此一制度設計不僅與美國之原型有差異，而且與代議民主憲政制度下責任政治之要求亦有齟齬⁸³。然而本文以為，應該回到此一制度設計之初所面對的歷史發展脈絡與所欲解決之問題加以觀察與理解。而我國環評制度立法之時所面臨的政治社會發展背景，就是民主轉型時期變遷的社會秩序以及逐漸喪失的政府公信力之問題。以下提出民主轉型時期法律規範之功能的理論以作為後續討論之基礎⁸⁴。

在轉型時期要使人民信任新的民主政治體制，在法律決策機制有兩個面向的議題需加以處理：一、修復 / 補償過去的不正義(稱之為修復正義功能)；二、傳達建立公民的形象與認知(稱之為公民形塑功能)，以下就此二功能加以詳述。

(1) 修復正義功能

在威權社會之中，一切的社會資源為威權政體所運用，由於欠缺公正之參與管道，各種社會需求沒有公平的機會被表達與滿足，形成各種不公義之

⁸² 參葉俊榮(1998)，〈環境影響評估「否決權制」的檢討：實現「實質環保機關」的可行性〉，《環境影響評估意見交流會》，舉辦地點：行政院環境保護署。

⁸³ 如許宗力大法官即曾以「民主正當性的鏈條中斷」的疑慮，討論我國政府體制中普遍存在的學者專家委員會現象。許大法官以「學者、專家經由官員的選任，因此成為國家之一部份」，解決所謂「傳送帶斷裂」之問題，維持我國現行制度在德國釋義學體系視角下之正當性，參許宗力(2007)，《憲法與法治國行政》，頁345-346，台北：元照。

⁸⁴ 本文有關民主轉型之理論主要參考自 Juan Linz 教授所提出「民主慣習化」(Democratic Routinization)之觀念 Juan J. Linz, & Alfred Stepan, *Toward Consolidated Democracies*, 7 *Journal of Democracy* 14, 14-33 (1996a); Susan-Rose Ackerman 教授有關以程序參與建立民主轉型期人民對於民主制度之信任之理論，參 Susan-Rose Ackerman, *Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland*, in *CREATING SOCIAL TRUST IN POST-SOCIALIST TRANSITION* 9-28 (Janos Kornai, Bo Rothstein & Susan-Rose Ackerman eds., 2004). Ruti Teitel 教授有關轉型時期對於過去不正義之修復之理論，參 RUTI G. TEITEL, *TRANSITIONAL JUSTICE* 216-17 (2000). 以及葉俊榮教授有關憲法變遷之組織理論，參葉俊榮(2003b)，《民主轉型與憲法變遷》，頁41-44，台北：元照。對於上述理論之綜合整理，參張英磊，前揭註1，頁264-268。

現象，而這些不公義，必須先加以修補，才能使政府與社會的關係重新建立。過去對於轉型正義問題之討論集中在對於威權時代嚴重的人權侵害問題之處理，如二二八事件之真相調查、白色恐怖之賠、補償等為眾人所矚目之議題。但是，在各個層面上所形成的不公義現象都有在進入民主時期的過程中加以修復的需求。以環境議題為例，民眾的對於環境與健康之需求長期被忽略與犧牲，導致對於政府決策機制是否能真正落實保護環境具有高度的不信任感。在環評法的立法過程之中，可以看到決策權由目的事業主管機關移至主管機關，再移至由專家學者佔多數之環評審查委員會，此種決策權的移動，不但代表著對於主管機關的不信任，甚至表示對於環保主管機關是否能落實其法定之職責都有高度的懷疑。學者、專家所扮演的角色，並非是經政府遴選成為政府的一員。相反的，是代表民間社會參與甚至取代政府的決策機制，使過去長期被忽略的環保需求取得優先性，無須與其相衝突的社會需求（如經濟發展）站在平等的地位上在代議民主的程序中相競爭。本文認為此一分離型、具否決權之環評制度，是此一修復正義功能在民主轉型時期中之顯現。

(2) 公民形塑功能

在轉型時期法律制度的另一個迥異於成熟民主的功能即為引導人民熟悉民主社會的規則與制度，本文稱之為公民形塑功能⁸⁵。民主制度的運作並不僅有賴於選舉之定期舉行，更有賴於民眾在各種決策之運作程序中積極參與，更重要的是能接受並尊重經由正當程序作成之決策，而不僅是接受符合其利益之決定。政治心理學家 Tom Tyler 即以對於決定之遵守是基於程序正當性（Procedural Legitimacy）或是結果的有利性（Result Favorability）區分民眾公民素養的成熟度。⁸⁶在前述台灣地方派系政治下所形成之「政治侍從

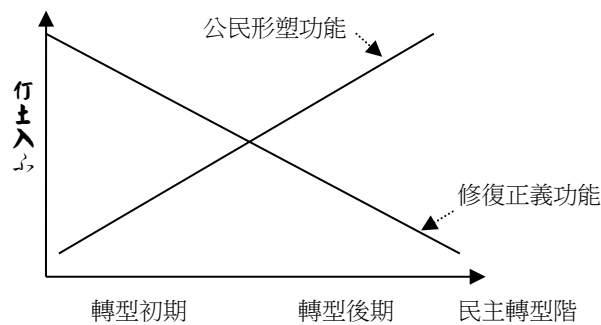
⁸⁵ 參 JUAN J. LINZ & ALFRED STEPAN, PROBLEMS OF DEMOCRATIC TRANSITION AND CONSOLIDATION 3-15 (1996b)。

⁸⁶ TOM TYLER, WHY PEOPLE OBEY LAW 74-75 (1990). Tom Tyler 教授透過問卷與統計研究，分析一般民眾對於美國最高法院爭議性判決的接受程度，與其日常經驗中與公權力（主要為警察取締交通違規）之互動經驗有高度的相關性。

型政治 (Clientelistic Politics) 體制政治經驗的長期影響之下，對於人民而言，在轉型初期，所謂的參與環境決策即是抗爭手段之運用與如菜市場喊價的談判過程⁸⁷。由此可知在當時台灣民眾僅接受對自己有利的結果，而尚未建立程序正當性之觀念。在環評程序的設計上，各種參與程序機制的設計，可以使民眾有受到事先知會、取得發言機會、培養參與決策程序之經驗。此種成為決策主體、受尊重的感受，是培養公民身分的自我認知的重要經驗。

(3) 兩者之關係

前述兩種民主轉型時期所需求法律制度之功能，卻有互相衝突的性質。舉例而言，以民主轉型初期的公害糾紛而言，修復正義之功能強調對於民眾的求償從寬認定，而不強調程序、舉證、過失之判斷等法律之實體與程序之要件；相反的，公民形塑功能則要求民眾逐漸習於依程序主張、舉證並尊重有權機關之判斷。本文認為，此二功能在法律制度中應依轉型時期之不同，而佔有不同之比重。



⁸⁷ 典型之案例如高雄縣林園污染事件之協商過程，或北桃四鄉公害求償事件中，居民無法接受對其不利之鑑定，要求一再的鑑定。參葉俊榮（2001），《環境理性與制度抉擇》，頁 199-230，台北：翰蘆。

〔圖二〕修復正義功能與公民形塑功能在民主轉型不同階段中之關係

※圖表來源：作者自製

在轉型初期，因過去長期不正義之累積有待修復，且各種民主制度所賴以運作之法律機制亦不完備，因此對於修復正義功能之考量應大於公民形塑功能之考量。然而，隨著各種不正義之現象逐漸被修復，而各種民主社會的法律制度亦逐漸完備，則公民形塑功能之考量亦應逐漸被強調以引導民眾適應民主社會之遊戲規則。在此一認識之基礎下，對於本文所關注的環評制度可以有重新之理解。在立法當時之所以採取分離型並具有否決權之制度其目的即在於以確保環保之優先性以及將決策權交付民眾所能信任之社會機制（學者、專家）所主導⁸⁸，此一制度設計目的在於發揮修復正義之功能，以修復過去長期犧牲環保，所造成民眾對於政府是否能落實環保之不信任。

在上述理論視角下，重新檢視環評審查委員會設計所呈現的國家與人民關係。可以發現在我國環評程序立法之時，人民對於行政體制是否能落實環境保護普遍的不信任。而相對的學者、專業人士則享有較高程度人民之信任。而在環境抗爭之初期，學者、專家或扮演提供抗爭知識資源、領導抗爭的角色，或被國家動員扮演鑑定人、調解人之角色。從這一個發展脈絡，可以看到學者、專家在環評審查委員會的地位是其在環境抗爭歷程中所扮演的「人民專業的代言人」角色之沿續⁸⁹。

⁸⁸ 以 1991 年中央研究院進行的台灣社會變遷調查顯示，台灣社會對於學者、專家信任度遠高於行政官員與法官。其數據為（依受訪者表示信任之百分比排列）：醫師（18.2）、教授（15.4%）、法官（9.7%）、行政官員（4.4%）、民意代表（3.8%）。參張笠雲（1997），〈台灣社會的信任與不信任〉，張笠雲、呂玉瑕、王甫昌編，《九十年代的臺灣社會》，頁 295-331，台北：中央研究院社會學研究所籌備處。

⁸⁹ 此一學者專家於民主轉型初期，扮演人民代言人之角色設定之論述，如邱聰智教授於 1984 年主張：「就現實之參與可能而言，由於國人尚乏環境權利之意識，亦缺乏經由討論，形成公共決定之訓練，欲求其與環境影響評估制度之運用上，例外地表現良好，似亦無可能。我國似應融合學者專家及地區居民代表，共同組成評議委員會之組織來掌理，始更妥當。」，參邱聰智（1984），〈環境影響評估法

此一人民專業代言人的角色設定，隨著我國民主轉型階段之發展，其合理性也隨之轉變。在威權末期與民主轉型初期，公民社會尚未形成。雖然代議民主的運作初具雛型，但人民對於行政官僚客觀、忠實的執行環保法律的信任尚未建立，專家學者是基於其專業性與民眾的信任進入決策體制，參與決策。而其與代議民主理論的齟齬，則必需放在「修復正義功能」的角度加以理解。「專家、學者」過半的組成與「否決權」的賦予，是為修補過去長期忽略、壓抑人民環境需求的制度設計。然而，學者、專家並未經由人民的選任，而是基於其身分與訓練，其正當化本身論理與決策的依據是專業性知識而非民意的代表性。在公民社會日趨發展成熟後之今日，此一制度設計與民主制度之責任政治原則間的衝突就越趨明顯。讓人民成為參與程序的主體，直接表達其需求與感受，無須再經過學者專家的代言，有助於形塑其公民身分之自我認知。人民直接參與程序，事實上也是環境影響評估法在立法之時重要之規範設計，只是在實際運作上，因過於強調專業性的制度運作邏輯，而使此一規範目的被架空。本文認為法院在為司法審查之時，應注意此一轉型之脈絡與權力互動之結構⁹⁰。

（三）環評程序之結構與運作的問題

在我國環評程序的設計，分為第一階段與第二階段環評程序。在第一階段環評程序中，開發單位應提出環境說明書簡要說明。許多開發案在通環評

芻議》，《軍法專刊》，30卷1期，頁20-29。羅傳賢教授於1989年發表之文章中認為：「…我國公民公法教育尚不如美國，理性討論公共事務之能力恐有未逮，為免流於非理性之群眾自力救濟，本文建議，有關說明會、聽證會宜先向學者專家及地區區民代表共同組成之評議委員會為之，然後再向一般居民溝通。」參羅傳賢（1989），〈中美環保行政程序民主化法制之比較〉，《立法院院聞月刊》，17卷11期，頁53-66、64。

⁹⁰ 有關司法解釋回應我國民主轉型脈絡之研究，參張文貞（2003），〈中斷的憲法對話：憲法解釋在憲法變遷脈絡的定位〉，《台灣大學法學論叢》，32卷6期，頁61-42。葉俊榮（2003a），〈從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第499號解釋的解釋風格與轉型脈絡〉，《臺大法學論叢》，31卷2期，頁1-24。該文強調轉型法院在制度上應著重下列數點：1.強化訊息釋放的功能；2.避免零和式的價值判斷；3.著重與政治部門的對話；4.保留政治部門的迴應空間之特性。

程序之後，尚有如水土保持，都市計畫等審查程序，需全部審核通過之後，才能得到最終的許可進行開發。如未通過第一階段環評，則於第二階段環評，應進行範疇界定、舉行公聽會、撰寫完整環境影響評估報告書，其內容應回覆民眾的質疑。在上述的結構中，一、二階段環評程序最大的區別在於第二階段的公民參與機制。如果認為環評程序的處理問題，純粹是專業性的問題領域，則制度運作重點在於通過專家的審議。在此一理解下會認為：民眾應該要相信專業，更何況有非官方的學者專家參與，已經相當程度的監督了政府，民眾如果還不接受，就是不理性⁹¹。在此一以專業性為環評程序運作唯一之理性基礎的理解之下，逐漸引發如下之問題：**1. 人民參與程序需求架空與忽略**：第二階段的環評的公聽會與評論設計是環評法恢復人民對政府信心的重要機制之一，是無法透過專業性判斷加以取代。然而強調專業性作為制度運作基礎正當性理解的我國環評制度，逐漸架空忽略人民參與程序機制的重要性；**2. 政治勢力對於環評委員選任的操控**：現階段環評制度的爭議，也發生在環評委員的選任上。由於我國環評制度已成為各種開發案最重要的關卡，而其運作又集中於委員會審查程序。因此環評審查委員會的成員選任決定性的影響環評的運作。由制度建立的早期，非官方的委員強調由環保團體的推薦，逐漸發展到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。從「信任建立」的規範目的來觀察，不受官方管控，而為傾向環保之價值人士所支持的委員的存在，是我國環評程序能否贏得信任的關鍵因素⁹²。

三、環評司法審口建構過程中權力互動關係之考察

在前述的觀察中，歸結現階段環評制度有兩大現象：1. 運作權力集中於

⁹¹ 有關於對於問題之定性方式，影響對於應以何種方式決策或是由誰來決策的理論說明參 Lynn Mather & Barbara Yngvesson, *Language, Audience, and the Transformation of Disputes*, 15 LAW AND SOCIETY REVIEW, no 3-4, 775, 775-821 (1980-1981)。

⁹² 參經濟日報 (07/26/2007)，財經要聞：新環委出爐 環保團體全落馬：8月初開首次環評會 重大爭議案可能排入議程，A2 版。

環評委員，使政治權力在選任程序中，排除不受其操控的結果；2.過度強調專業性，致使人民參與程序的規範需求被忽略。

本文基於對台灣環評案例發展之觀察，主張以回應民主轉型與鞏固之秩序需求的角度理解現行制度。就第一問題而言，涉及環評整體機制的立法設計，恐非司法審查所得解決；另一方面在現實的發展中，政治機制已在委員遴選時，刻意選任可以掌控的委員，以排除執政之障礙。在此種狀況之下，委員會審查是否反而成為背書工具？如司法者亦以尊重專業的態度不加以審查，則委員會之組織設計更成為行政權逃避司法監督的盾牌。

就第二個問題而言，人民程序參與的需求被專業論述的議題定性而弱化了其在實際運作之的意義。過於偏向專業性的議題認知方式，剝奪了非專家在問題討論與決定上的地位。司法審查雖然無法也不宜替代政治部門自為決定，但是司法審查可以調整整個決策過程中之權力互動。透過法律的語言，不但可以對於環評問題的重新定性與詮釋可以改變目前被專業性論述窄化的議題認知；也有機會恢復人民參與程序在原初環評程序設計上的規範地位。

回顧我國民主轉型期環境抗爭過程中，法院扮演「缺席者」的角色⁹³。在現階段各種環境風險決策之爭議，在環保團體的推動之下，逐漸進入法院之中，法院究竟應該如何面對此一趨勢？站在行政決策作為一種法律之執行，而行政官員、法官應探索決策依據之實體法律唯一正確之解釋與適用的立場，面對充滿技術語言的環境決策，法官確實會有不知如何審理的困擾；然而如果可以調整一下心態與司法的角色設定，從觀察與調整風險決策過程中之權力互動與促進風險溝通的觀點從事司法審查，會發現其實司法者在整個決策的過程中，可以扮演極為重要的角色。當這些決策爭議進到法院體系，而由法律的語言主導之時，或許可以由整個決策的流程是否是一個合理的風險溝通的過程的角度來思考問題。面對我國獨大的科學理性與民主轉型過程中逐

⁹³ 依據葉俊榮教授針對 1988 年至 1990 年 186 個公害糾紛案件之調查，僅兩件尋求司法救濟，佔抗議者（受污染者）所採取手段之 1.08%。葉俊榮教授將此一時期的法院定性為「缺席者」，參葉俊榮（1993），前揭註 78，頁 269-311。

漸形成的公民社會發展⁹⁴，本文以為在思考司法審查問題的時候，應該嘗試回應此一公民社會的發展趨勢，在整個決策的程序貫注入專業性理解以外之價值。而透過強化程序規定之價值與地位，司法者有機會改變我國現行決策中之權力運作與溝通模式。以下就本文一開始所介紹案例中所呈現之權力互動，以及司法者在此一過程中所能扮演調整現行環評制度運作權力互動模式之可能性加以討論。

（一）程序審查標準發展所呈現之權力互動

在我國行政法學的討論架構中，在撤銷之訴的訴訟類型之中，此一問題是以「系爭環評審查委員會之決定是否為行政處分？」的提問方式進行思考。就概念上的討論，其層次如下：首先應檢討環境影響評估程序相對於最終許可程序而言是其整體決策流程之一部分，亦或是一個獨立的程序？而後分別審查其是否符合得提起撤銷之訴之要件。我國實務見解之發展，由本文之分析觀點觀察，具有回應我國民主轉型發展脈絡之意義，值得進一步加以探討。

環評程序通過之後，系爭之設施並不即可營運，因此環評決定之是否為最終實體決定是可疑的。如將其認定為最終許可做成之一部份，依據現行行政程序法第 174 條之規定，原則上應等到最終決定做成方得請求行政救濟，然如法規明訂其他機關之參與行為應獨立直接向當事人為之者，而其通知之行為（通常為副本寄送當事人），又具備行政處分之要件，則應認定為行政處分而非內部之指示行為，允許當事人直接向該機關提起行政爭訟請求救濟⁹⁵。

⁹⁴ 由於篇幅之限制，本文無法於此引介風險溝通之理論，有關於科學論述壟斷我國有關風險議題之認知與討論之觀察，參周桂田（2004），〈獨大的科學理性與隱沒（默）的社會理性之「對話」：在地公眾、科學專家與國家風險文化探討〉，《台灣社會研究》，56 期，頁 1-63。周桂田（2005），〈知識、科學與不確定性：專家與科技系統的「無知」如何建構風險〉，《政治與社會哲學評論》，13 期，頁 131-180。

⁹⁵ 在我國行政法學中，處理對於同一案件，有數個機關的參與，並以最後階段直接向人民作成行政處分者，稱之為多階段行政處分（或稱多階層之行政處分）。我國目前實務見解認為，只要前階段機關之決定，法規明訂其他機關之參與行為應獨立直接向當事人為之者，而其通知之行為（通常為副本寄送當事人），又具備

如認為環評程序為整體開發許可程序之一部分，依據行政程序法第 174 條之規定僅得於最終之實體決定聲明不服時一併聲明之。早期行政法院之立場即認為環評審查結論並非實體終局決定，而為程序行為⁹⁶。在最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定認定為行政處分之後，而逐漸統一有關第一階段環評審查結論是否為「行政處分」之爭議⁹⁷。

而在有關訴權之認定之部分，實務見解逐漸統一，以我國環評法提供當地居民諸多參與程序之規定及整體規範意旨推論環評法保障開發行為所在地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響，而認定環評法為賦予當地居民主觀公權利之保護規範，當地居民得據以取得訴權⁹⁸。由本文之觀點，此一見解之發展提昇了程序權於我國行政法體系中之地位具有相當之意義。然而本文認為透過直接承認當地居民參與之程序權利的剝奪，為當地居民取得訴權之基礎較為直接，亦較符合環評立法時承認當地居民參與決策權利之背景脈絡與規範目的。我國學界亦有由德國絕對程序權理論之發展經驗為此主張者，值得贊同⁹⁹。

行政處分之要件，則應認定為行政處分而非內部之指示行為，允許當事人直接向該機關提起行政爭訟請求救濟。實務上典型的案例為財政部對於欠稅者，要求內政部入出境管理局予以限制出境之通知，其副本同時寄送當事人。實務上不待內政部入出境管理局限制出境之通知之作成，即允許當事人對財政部提起行政爭訟。參許宗力（2000），〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》，2 版，頁 558，台北：元照。而環評結論與財政部向內政部請求境管之通知，在效果上的差異是，財政部向內政部發出請求時，內政部不可能為相反之決定，其限制當事人出境之內容與效果，於財政部發出通知時，即已決定。僅在形式上，限制出境之行政處分其作成職權在內政部，須由內政部正式向當事人發出限制出境之通知。然而通過第一階段環評結論作成之後，開發案的最終許可不一定會做成，因為可能不通過第二階段之環評程序或是其他的許可審查程序。而不通過第一階段環評結論之結果，是繼續進行第二階段環評程序，因此也不代表開發案的最終許可一定不會做成。因此在此一結構之下，似難與前述財政部之通知為相同之處理。

⁹⁶ 如高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1869、1904 號判決。

⁹⁷ 此一審查模式之建立，參李建良（2004）。〈環境行政程序的法制與實務〉，《月旦法學》，104 期，頁 64。

⁹⁸ 此一審查模式早期發展之建立，參李建良，前揭註 97，頁 61。

⁹⁹ 參傅玲靜（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宣讀論文，頁 32-33，台北：東

環評程序司法審查見解之發展，得以克服程序要件之障礙，而進入實體審查之發展，本文認為具有如下兩層之意義：首先，我國環評制度設計上之特殊性，在於逸脫行政一體的結構，呈現特殊的國家與社會的共同決策模式，此一制度設計是反映我國民主轉型時期特殊的信任建立之規範需求。本文認為前述環評司法審查見解之發展具有回應我國民主轉型規範需求之意義¹⁰⁰。其次，由環境運動之角度觀察，我國環評司法審查模式之發展，關係著目前環境運動最為倚重之制度上否決點，是否能在經由行政官僚實務運作逐漸將其緊縮之際再度打開。在所觀察案例中，我們已經看到在法律社群透過對法律概念的詮釋，對於環運朝向利用法院訴訟作為運動策略的發展給以加持的作用。使其論述由環境保護和經濟發展孰重的爭議，躍升至依法行政的面向。此一發展本文認為對於我國環境運動以及民主轉型而言都有相當之意義¹⁰¹。

（二）實體審查標準發展所呈現之權力互動

在實質審查之問題的部份，逐漸形成本問題為行政機關對於不確定法律概念之判斷是否享有判斷餘地，而其判斷有無瑕疵（濫用）之審查模式¹⁰²。

吳大學法學院。

¹⁰⁰ 本文認為之所以有必要在整體行政決策之此一階段提供行政救濟，應著眼於在此一「有條件通過第一階段環評」之運作模式中，當地居民被架空之第二階段環評之程序參與權利，無法於對最終之開發許可的司法審查中得到即時之救濟。而彰顯環評程序設計對於人民於決策過程中主體性尊嚴之維護的規範目的。有關於以人性尊嚴之維護作為程序權基礎的論述，參葉俊榮（1993a），《環境行政的正當法律程序》，頁 59-64，台北：翰蘆。由本文之觀點，此一司法審查模式是較符合於前述環評制度在我國民主轉型初期被制訂時規範目的之設定。

¹⁰¹ 不過，此一發展與我國行政法學界為了儘可能提供人民行政救濟之機會，而廣泛的將各種行政決策的類型定性為行政處分之趨勢有關。以我國多階層的開發許可程序來觀察，日後有關水土保持的審查以及區域計畫變更之審查決定，是否也應定性為行政處分？一個開發案應該承認人民有多少行政救濟的機會，才能同時保障人民的權利，又不至於造成司法資源的浪費？值得進一步思考。

¹⁰² 有關判斷餘地理論自翁岳生教授引介至國內以來，已成為國內行政法學界與司法實務界之基本語彙。參翁岳生（1979）。〈論不確定法律概念與行政裁量之關係〉，《行政法與現代法治國家》，3 版，頁 37-107。台北：元照。

目前幾個重要案例之發展，係集中在有無基於「錯誤之事實認定或錯誤之資訊」而為判斷之情事，為主要之攻防焦點。而實際上的爭點是有關「是否漏未考量重要之事實」（如雲林林內垃圾焚化爐環評爭議之淨水廠漏未審酌、台中中科園區七星農場基地環評爭議之健康風險評估部分之欠缺等）的方式呈現。

上述之審查標準與司法實務之發展，對於促進環評審查過程對於事實資料之調查的完整性，應有所助益；而且也迴避了對於高度科技專業判斷論理的審查。然而，即使是僅審查是否漏未考量重要事實，科學專業之論理仍是無法迴避的，因為被原告所指摘之事實是否重要，仍然有賴於科學專業之判斷¹⁰³。然而，在本文所觀察案例中，法官似有避免法庭上出現其所難以了解的專業論戰的傾向，如在台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號案件審理過程中，承審法官即拒絕請環評委員或是專家學者到庭作證。

事實上，原告與被告機關之專家對於環境說明書之專業論理之攻防，是不可避免的。在美國的司法運作中，科學知識之提供，是必須由原、被告自行提供專家，在法庭上其科學知識之證言需經交互詰問的程序，而其判斷可靠性之依據在於是否經過同儕之檢驗與認可（Peer Review）。在行政機關進行決策所依據的科學知識諮詢意見，亦須通過科學社群同儕之檢驗。而在德國有關已進行之環評是否構成程序瑕疵，採取「一般公認之審查方法」之標準，亦仰賴科學社群多數之意見為標準。

本文以為在今日各種行政決定都有不同程度的專業性，司法者如果對於專業論理的部份因能力不足之故棄守，將使三權分立之制衡架構被架空。本文主張就專業論理之部分應以可為系爭議題之相關科學社群接受之標準加以審查，而允許原告與被告機關各引入專家學者為辯論。以環評相關之科學專業而言，環境、生態科學知識的確定性是很低的。不同的調查、檢測、預估方法，都是合乎科學標準的，然而，其所得到的結論卻是天差地別。加入

¹⁰³ 本文認為不可能有神奇的司法審查公式，可以解決此一問題。而對於外國有關科學專業決定的司法審查標準與密度理論之引入，應考量當地科學專業社群與行政權力或是政治勢力的權力互動模式，以及科學專業社群內部的權力互動模式兩個面向。

科學社群檢證其用以檢驗、推估之方法之合理性，目的在於使環評委員及受託撰寫環境說明書者，面對同儕之檢驗。使其為維持專業聲譽，不至於矇混、欺瞞¹⁰⁴。舉例而言，在修築交通道路之開發案中，常見的問題是需通過溼地環境¹⁰⁵。對於溼地的價值，有著重野生動物棲息地、汙染控制、調節洪水、生物多樣性之維持、休閒娛樂與自然教學等多面向之功能。而對於溼地功能著重之面向不同，也影響對於溼地進行科學調查與評價之方法之選擇上。以美國現行對於溼地評價之方法即有四十多種之多¹⁰⁶。採用不同的評價技術，會影響調查方法、評估資料完整性之判斷以及緩衝方法的選擇。讓未被選入環評審查委員會之專家學者，能被當地居民或是環保團體動員，檢視所採用之評價方法之合理性、調查事實之完整性、對於替代方案之分析或是緩和措施之採用之合理性，對於環評審查之專業性之擔保能產生積極之作用。因此本文主張對於環評結論之審查，應加入審查其論理是否合乎科學社群之標準。至於如何判斷其論理是否合乎科學社群之標準，本文則認為宜在個案中針對各種專業議題逐漸發展並加以類型化。有關專業論理的審查可以針對有關替代方案之評估、環境影響之分析以及緩和條件是否能真正減輕環境影響至「不顯著」之程度加以攻防，以提升環評決策之品質。而對於專業論理

¹⁰⁴ 開發單位委託的環境說明書與環評報告撰寫顧問公司，有許多方法技術性的規避對其不利之環境因素，或是分析方法。如對於鳥類之調查僅調查春、夏兩季，而迴避冬季候鳥最多之時期（此為本文所未介紹之新竹縣橫山鄉事業廢棄物掩埋場環評爭議之爭點之一）。因此報告可能合乎第一階段環評作業準則之規定，但未能呈現重要的事實。而對於溼地之調查評估，有多種方法，如環境說明書挑選對開發案有利之方式加以分析，自然會得出有利於開發業者之評估。

¹⁰⁵ 著名之範例為台灣高速鐵路興築過程中，所選定之路線通過高雄縣葫蘆埤。由於在 1994 年台灣高速鐵路環境影響評估有條件通過結論之要求，台灣高鐵補助經費，租用台糖位於台南官田之甘蔗田，由鳥會與溼地保育聯盟等民間保育團體組成水雉復育委員會從事人造溼地之營造。雖然一開始溼地營造面臨許多困難，然而在經過一段期間之摸索之後，水雉數量由高鐵施工前之數十隻，至 2007 年成長為數百隻。堪稱為因環評制度成功之復育與溼地營造成功之典範。參李偉文（2007），〈台灣高鐵對生態環境的影響與補償-以水雉復育區為例〉，《台灣建築報導》，137 期，頁 96-98。

¹⁰⁶ 參陳宜倩（2007），〈溼地分類及其功能涵容評價之簡介〉，《自然保育季刊》，60 期，頁 3-20。

之審查，其審查密度不宜過高，以免形成法院取代行政機關為判斷之情形。至於法官是否真能掌握其他專業知識之論辯的問題，本文認為讓專家在法官面前辯論，為了使法官聽懂，專家必須使其專業用語通俗化，此一辯論過程本身也有風險溝通與科學教育之功能。

對於環評審查結論之司法審查，除了前述審查標準之建立之外，進一步區分第一階段與第二階段環評結論之司法審查之寬嚴有其必要性¹⁰⁷。由於第一階段環評程序通過之結論的主要是程序面向（是否進行第二階段環評），而非實體面向（開發案得否許可）。司法機關對之進行審查，對行政機關專業判斷的干涉較小，另一方面對人民程序權之保障的影響卻極大。因此，本文主張對第一階段環評司法審查應較第二階段環評結論之審查為嚴格，無須過度尊重專家專業性之判斷¹⁰⁸。

（三）結論

環境影響評估法之立法，回應我國民主轉型過程變動中的國家與人民之關係，在我國行政法的發展歷程中，具有重大的意義。然而現行的制度運作，呈現偏離立法時規範設計之發展，引發環保團體與開發案附近居民的不滿，而將有關環評的案件以訴訟的形式帶入法院體系之中。本文透過分析判決與法學論著以法律概念定性環評程序的運作，突顯我國法學發展過程中，因法

¹⁰⁷ 由於對於第二階段環評之審查結論，尚無案例，而由法條條文中，並無明定環評審查委員會為「環境影響評估報告書」之認可的構成要件之規定，尚無從推知第二階段環評的審查結論（認可或不認可），法院應以何標準進行審查。本文亦無意於此進行推測或建議。

¹⁰⁸ 在美國司法判決實務上，聯邦第五巡迴法院 *Save Our Ten Acres v. Kreger*, 472 F.2d 463, at 465 (1973) 案中，提出對門檻決定之司法審查應該從嚴之觀點。參見拙著，前揭註 1，第四章之說明。對於此一論理，可參 99 年度判字第 709 號判決，法院認為：「…第一階段書面審查作成不需進行第二階段環評實質審查之結論，如屬違法而予以撤銷，僅是回歸至環評第一階段重為審查之程序，不代表已完成之工程不（註：此一「不」字應為誤植）當然因此必須立即拆除，換言之，必須最終依法審查之結果為不應開發，方生應否拆除之問題…」該判決此一論理，雖係針對是否應為情況判決而說明，但對於第一階段環評結論與第二階段環評結論之性質上差異的定性，在其他議題上亦應有相當之參考價值。

律移植產生的行政法總論概念結構與環評法制度規範目的之差異。為理解此一差異，本文對於我國法學發展過程中多元移植之現象，進行考察。為理解影響我國環評法制運作相關論述背後的理解結構，本文考察美國與德國行政法體系如何回應環境運動之需求，以及有關環評實務運作與司法審查之發展。我們可以觀察到美國行政法如何透過提升程序之地位，使環保團體得以訴訟為主要發展策略，以及美國環評程序之運作因司法訴訟被強化的現象。反觀德國的發展，其行政法體系呈現強化代議民主之優先性的結構，阻擋環保團體利用行政或是司法做為運動策略之嘗試。而經由歐體指令移植到德國的環評法制，雖有比我國更接近美國原型的設計，然而其運作與意義在司法判決實務中被德國行政法總論體系弱化¹⁰⁹。此一考察之目的在於彰顯兩國法學論述中呈現的國家與人民互動關係，以及行政與司法的互動關係。

由對於德國及美國相關司法實務之觀察，反思我國環評審查司法實務見解之發展。本文以民主轉型的法律功能變動，以及專業論述對於議題界定之

¹⁰⁹ 環評制度於整體決策流程中之強弱，絕不等於各國環保之成績的優劣。事實上如果沿著都市 / 區域計畫法制比較，德國的計畫法制其完整性遠高於美國之區域管制法規 (zoning ordinance)，而本文認為此一法制上之反差，為國家社會互動結構差異之顯現，即前述美國偏向多元主義之國家社會互動結構，而德國偏向統合主義之國家社會互動結構。由各種環境指標之改善，觀察各國環境保護成效之研究，參 LYLE SCRUGGS, SUSTAINING ABUNDANCE: ENVIRONMENTAL PERFORMANCE IN INDUSTRIAL DEMOCRACIES, 122-162 (2003)。其整合多個實證之研究中，各種研究皆顯示德國的表現遠優於美國。在其研究中，其中一項為國家 / 社會統合主義之結構程度與環境保護表現 (Environmental Performance) 之相關性之統計 (一共整合三個跨國之研究)，其研究顯示統合程度越高之國家，原則上環保表現越好，而德國在三個研究中都是環保表現得分最高的國家，參前揭書，頁 152-161。而本文所挑選的觀察對象是由美國移植自德國的環評制度，會給人美國法學單向輸入於德國的印象，或誤認為筆者以此說明美國法制之優越性。筆者絕對無此意圖。事實上，德國自由法學在 19 世紀末期 20 世紀初期輸入美國，啟發了美國法學界現今最以為傲的法現實主義之發展。Duncan Kennedy 教授追溯美國法學論述結構發展之系譜，提出由德國薩維尼 (Rudolph von Savigny) 影響英國奧斯丁 (John Austin)，再影響到美國的朗戴爾 (Christopher Columbus Landell)；Rudolph von Jhering 的思想與 Roscoe Pound 的社會法學有極深之淵源，在 Duncan Kennedy 教授的觀察裡，前兩波的全球法學思維之擴散與統一，都起源於德國法學界的法學思維模式之典範轉移，其觀察參 Duncan Kennedy, *supra* note 24, at 25-38.

窄化觀點，觀察我國環評實務運作過程中所面臨的問題，而此一問題發展的脈絡無法透過直接套用德、美之判決或學說加以回應。然而透過德、美法學論述中權力互動關係之觀察，本文嘗試由民主轉型之歷史發展脈絡解讀我國環評制度之設計運作與司法審查見解之發展之意義，以回應我國變動中的權力互動結構與秩序發展需求，並希望能進一步強化環評制度在我國現階段民主鞏固進程中之功能。

〔表三〕美國、德國與台灣對於環境影響評估司法審查見解之比較

	美國	德國	台灣：高高行 96 年訴更二字第 32 號
司法審查之時點	主張環評程序的瑕疵得對環境說明書（FONSI）環境影響評估報告書起訴。 無須等待最終之行政決定（如許可之准駁）之作成。 （Ohio Forestry Association Inc. v. Sierra Club）	非行政處分 須等待最終之行政決定（如許可之准駁）之作成方得請求行政救濟。	以開發單位為相對人之行政處分 對外法律效果為： 1.拘束目的事業主管機關許可開發行為；2.發生終結環評程序之法律效果，解除開發單位進行第二階段環評程序之義務；3.以附條件方式，課予開發單位如何實施開發行為之諸多負擔。
適格性之認定	對於具有地理關聯性的開發案之環評程序瑕疵（與個人利益有關者） 得主張程序權受侵害而取得訴訟適格。 （Florida Audubon Society v. Bentsen）	人民不具有訴權 環評法規範目的為保護公共利益，人民未取得主觀公權利。 但完全未實施環評與個案預審者，人民取得主觀公權利。得訴請撤銷。	當地居民具有訴權 以我國環評法提供當地居民諸多參與程序之規定及整體規範意旨推斷環評法「保障開發行為所在地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響」

<p>實體審查之標準</p>	<p>對於 FONSI 之審查標準以哥倫比亞特區法院為例</p> <p>1. 正確的特定出相關的環境考量因素；</p> <p>2. 須在環境說明書準備的過程中加以嚴格檢視。</p> <p>3. 必須有具說服力的論理說明。</p> <p>4. 當計畫之變更或計畫中的環境保護措施能將影響減低至最小時，才能不進行環境影響評估。</p>	<p>環評瑕疵為程序瑕疵。</p> <p>1. 原告須證明環評程序之瑕疵對於實體決定之結果有影響。</p> <p>2. 環評程序瑕疵無推定實體判斷錯誤之效果。但完全未實施環評與個案預審者，為絕對程序瑕疵，導致實體決定得撤銷之後果。</p>	<p>對於是否「對環境有重大影響之虞」之審查：</p> <p>1. 為不確定法律概念；</p> <p>2. 有判斷餘地；</p> <p>3. 有如下情形者為有判斷瑕疵：</p> <p>出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊、有違一般公認之價值判斷標準、違反法定之正當程序、組織是否合法且有判斷之權限、出於與事物無關之考量(違反不當連結之禁止)、違反平等原則在司法實務上形成仔細檢閱環境說明書上有無錯誤之事實記載的訴訟模式。</p>
-----------------------	--	--	--

※圖表來源：作者自製

參考文獻

一、中文部分

王泰升（2007）。〈台灣的法律繼受經驗及其啟示〉，《中研院法學期刊》創刊號，頁 111-135。（Tay-Sheng Wang [2007]. The experience of Taiwan's legal reception and its implications. *Academia Sinica Law Journal*, 1, 111-135.）

王毓正（2010）。〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？：中科三期環評撤銷訴訟判決後之爭議問題〉，《臺灣法學》，147 期，頁 1-4。（Yu-Cheng Wang [2010]. Can developers continue a factory's construction upon a judicial condemnation of an EIA decision? A discussion on the judgment condemning the EIA decision related to the third Taichung Science Park. *Taiwan Law Journal*, 147, 1-4.）

立法院（1995）。《環境影響評估法案》。台北：立法院。（The Legislative Impact Assessment Act, Taipei: Legislative Yuan）

江家慧（2003）。《公民參與機制運用於政策規劃階段之研究：以雲林林內焚化廠設置過程為例》，國立政治大學公共行政學系碩士論文。（Jai Hui, Jiang[2003], A research on the utilization of the public participation mechanism during the process of policy formation: A case study on the installation of the incinerator of Lin-nai in Yun-Lin county, unpublished Master thesis. National Chenchi University）

李丁讚、林文源，（2003），〈社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術〉，《台灣社會研究季刊》，第 52 期，頁 57-120。（Ding Tzann Li, and Wen-yuan Lin[2003], The transformation of social forces: Organizational techniques in Taiwan's environmental protests. *Taiwan: A Radical Quarterly*

in *Social Studies*, 52, 57-120)

- 李建良（1999）。〈行政程序行為與行政救濟〉，《月旦法學》，49 期，40-57。（Chien-Liang Lee [1999]. Administrative procedural decisions and its remedies. *Taiwan Law Review*, 49,40-57.）
- （2004）。〈環境行政程序的法制與實務〉，《月旦法學》，104 期，45-67。（Chien-Liang Lee [2004]. Law and practices of environmental administrative procedure. *Taiwan Law Review*, 104, 45-67.）
- （2010）。〈中科環評的法律課題-臺灣法治國的淪喪與危機〉，《臺灣法學》，149 期，頁 17-28。（Chien-Liang Lee [2010]. Legal issues about the Taichung Science Park-related EIA decision - Demise and crises of Taiwan's rule of law. *Taiwan Law Journal*, 149, 17-28.）
- 李偉文（2007）。〈台灣高鐵對生態環境的影響與補償-以水雉復育區為例〉，《台灣建築報導》，137 期，頁 96-98。（Wei-wen Lee[2007]. The environmental impact and mitigation of Taiwan's high speed rail: a case of the rehabilitation of Pheasant-tailed Jacana, *Taiwan Architecture*, 137, 96-98.）
- 林明昕（2009）。〈背景報告-翁岳生教授與台灣行政法發展〉，葉俊榮編，《法治的開拓與傳承：翁岳生教授的公法世界》，183-192，台北：元照。（Ming-Hsin Lin [2009], Background report: Professor Yueh-Sheng Weng and the development of Taiwan's administrative law, In Jiunn-rong Yeh (Eds.) [2009]. The exploration and inheritance of the Rule of Law: the achievements and contributions in public law of professor Yueh-Sheng Weng. Taipei: Angel. Taipei: Angle
- 吳志光（2001）。〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌》，263 期，頁 20-21。（Chih-Kuang Wu [2001]. On the legal remedies of

administrative procedural decisions. *Taipei Bar Journal*, 263, 20-21.)

邱聰智 (1984)。〈環境影響評估法芻議〉，《軍法專刊》，30 卷 1 期，頁 20-29 (Cong-Jhih Ciou [1984]. A proposal for Taiwan's Environmental Impact Assessment Act. *Military Law Journal*, 30[1] 20-29.)

周佳蓉、高明瑞 (2007)。〈德國環境運動發展與環保團體表現〉，《環境與管理研究》，8 卷 1 期，頁 74-101。(Chia-Jung Chou & Ming-Rea Kao [2007]. Development of environmental movements and the performance of environmental organizations in Germany. *Journal of Environment and Management*, 8[1], 74-101.)

周桂田 (2004)。〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對話」：在地公眾、科學專家與國家風險文化探討〉，《台灣社會研究》，56 期，頁 1-63。(Kuei-Tien Chou [2004]. "Dialogue" between monopolistic scientific rationality and (tacitly) submerged social rationality: A discussion about risk culture between the local citizenry, scientists, and the state. *Taiwan Social Studies Research Journal*, 56, 1-63.)

----- (2005)。〈知識、科學與不確定性-專家與科技系統的「無知」如何建構風險〉，《政治與社會哲學評論》，13 期，頁 131-180。(Kuei-Tien Chou [2005]. Knowledge, science and uncertainty - How can the unawareness of experts and the technological system spawn risk? *Journal for the Philosophical Study of Public Affairs*, 13, 131-180.)

翁岳生 (1979)。〈論不確定法律概念與行政裁量之關係〉，《行政法與現代法治國家》，3 版，頁 37-107。台北：元照。(Yueh-Sheng Weng [1979]. On the relationship between uncertain legal concepts and administrative discretion. *Administrative Law and the rule of law* [3rd ed., pp. 37-107]. Taipei: Angle.

許宗力(2007)。《憲法與法治國行政》。台北：元照。(Tzong-Li Hsu [2007].
Constitutional law and Administration of the Rechtsstaat. Taipei: Angle)

許登科(1998)。《行政程序中程序瑕疵之法律效果：從德國法制經驗談起》，
國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。(Teng-Ko Hsu [1998]. Legal effect
of procedural defects in administrative procedure: In reference to the
experience of the German legal system. Unpublished Master thesis.
National Taiwan University)

張文貞(2003)。〈中斷的憲法對話：憲法解釋在憲法變遷脈絡的定位〉，
《台灣大學法學論叢》，32卷6期，頁61-142。(Wen-Chen Chang [2003].
Abrupt constitutional dialogue: The position of constitutional interpretation
in the context of constitutional change. National Taiwan University Law
Journal, 32[6], 61-142.)

張茂桂、朱雲漢、黃德福、許宗力(1992)。《民國七十年代台灣地區「自
力救濟」事件之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。(Mau-Kuei
Chang, Yun-Han Chu, Te-Fu Huang & Tzong-Li Hsu [1992]. A research on
Taiwan's "self-salvation" incidents in the 1980s, Taipei: The Research,
Development and Evaluation Commission of the Executive Yuan.)

張英磊(2009)。《多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展：
一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析》，國立台灣大學法律學
研究所博士論文。(Ying-Lei, Chang[2009]. A Contextual Analysis of
Taiwan's Multi-origin Legal Transplantation in the Process of Democratic
Transition: The Development of Judicial Review of Environmental Impact
Assessment Decisions, unpublished Phd. dissertation. National Taiwan
University)

張笠雲(1997)。〈台灣社會的信任與不信任〉，張笠雲、呂玉瑕、王甫昌
編，《九十年代的臺灣社會》，頁295-331。台北：中央研究院社會學

研究所籌備處。(Ly-Yun[1997]. Trust and distrust in the Taiwanese society, In Ly-Yun Chang, Yu-Hsin Lu & Fu-Chang Wang (Eds.) [1997], Taiwanese Society in 1990s II [pp.295-331], Taipei: Institute of Sociology, Academic Sinica.)

許宗力(2000)。〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》，2版。台北：元照。(Tzong-Li Hsu[2006]. Administrative adjudications, In Yueh-Sheng Weng (Eds.) [2006] Administrative Law [pp.539-628], Taipei: Angle)

陳宜清(2007)。〈溼地分類及其功能涵容評價之簡介〉，《自然保育季刊》，60期，頁3-20。(Yi-Ching Chen[2007]. An introduction to the classification of wetland and the evaluation of its assimilative capacity function, Natural Conservation Quarterly, 60, 3.)

陳清秀(2010年4月28日)。〈司法介入審查後對於環境影響評估之專業公信之衝擊-以中科三期判決為例〉，《2010年環境影響評估制度檢討與展望研討會》。台北：財團法人環境資源研究發展基金會。(Qin-Shiu Chen [2010]. The impact of trust on technical professional decisions regarding the EIA upon judicial review. Seminar on the evaluation and prospect of the EIA system 2010. Taipei: Institute of Environment and Resource.)

陳惠美(2007)。(德國都市計畫法中有關永續發展及環境保護規範之探討)，《國會月刊》，35卷9期，頁10-29。(Hui-Mei Chen [2007]. An investigation on sustainable development and environmental protection regulations in the urban planning law of Germany. Congress Monthly, 35[9], 10-29.)

----- (2008)。〈德國都市計畫法中有關自然保護侵害規範之探討〉，《國會月刊》，36卷2期，頁24-39。(Hui-Mei Chen [2007]. An investigation on the protection of nature in the urban planning law of Germany.

Congress Monthly, 36[2], 24-39.)

陳慈陽(2000)。《環境法總論》。台北：自刊。(Cih-Yang Chen [2000]. General principles of Environmental Law. Taipei: Author.)

盛子龍(1998)，《行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度》，國立台灣大學法律學研究所博士論文。(Tzu-Lung Shen [1998]. The intensity of judicial review about concretizing uncertain legal concepts in administrative law. Unpublished doctoral dissertation, National Taiwan University College of Law, Taiwan.)

----- (2001)。〈撤銷訴訟之訴訟權能〉，《中原財經法學》，7期，頁1-46。(Tzu-Lung Chang Shen [2001]. The standing requirement of litigation to vacate an administrative decision, Chung-yuan financial and economic law review. 7, 1)

傅玲靜(2010年9月10日)。〈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》。東吳大學城中校區崇基樓1705實習法庭：東吳大學法學院法律學系公法研究中心。(Ling-Ching Fu [2010]. Public participation in the German EIA procedure and its standard of judicial review. Seminar on the judicial review regarding EIA cases in different Countries. Taipei: Soochow University law department public law center.)

葉俊榮(1993a)。《環境行政的正當法律程序》。台北：翰蘆。(Jiunn-rong Yeh [1993a]. Due process in environmental administration. Taipei: Han-Lu.)

----- (1993b)。《環境政策與法律》。台北：元照。(Jiunn-rong Yeh [1993b]. Environmental policy and law. Taipei: Angle.)

----- (1998)，〈環境影響評估「否決權制」的檢討：實現「實質環保機關」的可行性〉，《環境影響評估意見交流會》，台北：行政院環境保

護署。(Jiunn-rong Yeh [1998]. A reassessment of the veto power of the EIA system: the feasibility of the realization of the idea of “substantial environmental protection agency”, ideas exchange seminar on the EIA system. Taipei: EPA)

----- (2001) 。《環境理性與制度抉擇》。台北：翰蘆。(Jiunn-rong Environmental rationality and institutional choice. Taipei: Han-Lu.)

----- (2003a) 。〈從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第 261 號與第 499 號解釋的解釋風格與轉型脈絡〉，《臺大法學論叢》，31 卷 2 期，頁 1-24。(Jiunn-rong Yeh [2003a]. From “transitional court” to “normal court”: The interpretative styles and transitional contexts of J.Y. Interpretation No. 261 and No. 499. National Taiwan University Law Journal, 31(2), 1-24.)

----- (2003b) 。《民主轉型與憲法變遷》。台北：元照。(Jiunn-rong Yeh [2003b]. Democratic Transition and Constitutional Change. Taipei: Angel)

葉俊榮編(2009) 。《法治的開拓與傳承：翁岳生教授的公法世界》。台北：元照。(Jiunn-rong Yeh (eds.) [2009]. The exploration and inheritance of the Rule of Law: the achievements and contributions in the field of public law by professor Yueh-Sheng Weng. Taipei: Angel)

詹凱傑(2007) 。《論行政訴訟上之團體訴訟》，國立中正大學法律學研究所碩士論文。(Kai-jie Chan[2007]. On class action under the administrative litigation act, unpublished Master thesis. National Chung-Chen University)

劉如慧(2009) 。〈德國環境法的歐洲化：以整合策略為例〉，《法政學報》，21 期，頁 209–249。(Ru-Huei Liu [2009]. The Europeanization of Germany environmental law: Strategy of integration as an example. Journal of Law and Politics, 45[6], 1-31.)

----- (2010年9月10日)。〈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》。台北：東吳大學法學院法律學系。(Ru-Huei Liu [2010]. The judicial standard of the German federal administrative court regarding cases of the EIA. Seminar on the Judicial Review Regarding EIA Cases in Different Countries. Taipei: Taipei: Soochow University law department public law center)

羅傳賢(1989)。〈中美環保行政程序民主化法制之比較〉，《立法院院聞月刊》，17卷11期，頁53-66。(Chuan-Hsien Lo [1989]. A comparison of environmental administrative democratic procedure between Taiwan and American. Congress Monthly, 17[11], 53-66.)

譚鴻仁、王俊隆(2005)。〈鄰避與風險社會：新店安坑掩埋場設置的個案分析〉，《地理研究》，42期，頁105-126。(Hung-Jen Tan, Chung-Lung Wang [2005], Nimby and Risk Society: a landfill siting case at An-Kong, Shin Dian, Journal of Geographical Research, 42, 105)

二、英文部分

Ackerman, S. R. (2004). Public participation in consolidating democracies: Hungary and Poland. In Kornai, J., Rothstein B. & Ackerman, S. R. (Eds.), Creating Social Trust in Post-Socialist Transition. New York: Palgrave Macmillan.

Bourdieu, P. (1987). The force of law: Toward a sociology of the judicial field (Terdiman, R., Trans.). *Hastings Law Journal*, 38, 805-853.

Caldwell, L. K. (1963). Environment: A new focus for public policy?. *Public Administration Review*, 23(3), 132-39.

----- (1990). NEPA at Twenty: A retrospective critique. *Natural Resources and*

Environment, 5, 6-9.

Cohen, A. C. (1999). Ripeness revisited: The implications of Ohio forestry association, Inc. v. Sierra Club for environmental litigation. *Harvard Environmental Law Review*, 23, 547-561.

Czarnecki, J. J. (2006). Revisiting the tense relationship between the U.S. Supreme Court, administrative procedure, and the National Environmental Policy Act. *Stanford Environmental Law Journal*, 25, 3-127.

Dryzek, J. S., Downes, D., Hunold, C. & David, S. (2003). Green states and social movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway. London: Oxford University Press.

Ginsburg, T. (2001). Dismantling developmental state? Administrative procedure reform in Japan and Korea. *American Journal of Comparative Law*, 49, 585-625.

Greve, M. S. (1987). *Environmentalism and the rule of law: Administrative Law and movement politics in West Germany and the United States* (Unpublished doctoral dissertation) . Cornell University, New York.

Karkkainen, B. C. (2002). Toward a smarter Nepa: Monitoring and managing government's environmental performance. *Columbia Law Review*, 102, 903-972.

Kennedy, D. (2006). Three Globalizations of law and legal thought: 1850-2000. In Trubeck, D. M. & Santos, A. (Eds.), *The new law and economic development. A critical appraisal* (pp. 95-173). Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, H. (1986). Political opportunity structures and political protest:

Anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, 16(1), 57-85.

Ladeur, K. H. & Prella, R. (2001). Environmental assessment and judicial approaches to procedural errors- A European and comparative law analysis. *Journal of Environmental Law*, 13, 185-198.

Lawrence, D. B. (1991). Judicial review under the National Environmental Policy Act: What remains after *Robertson v. Methew Valley citizens council*?. *California Law Review*, 62, 899-932.

Linz, J. J. & Stepan, A. (1996a). Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*, 7, 14-33.

----- (1996b). Problems of democratic transition and consolidation. Maryland: Johns Hopkins University Press.

Mandelker, D. R. (1992-), *Nepa law and litigation*, Deerfield, IL : Clark Boardman Callaghan.

Mather, L. & Yngvesson, B. (1980-1981). Language, audience, and the transformation of disputes. *Law and Society Review*, 15(3) & (4), 775-821.

Radermacher, L. (1998). *European and German environmental law and the current reconstruction of legal culture*. (unpublished JSM thesis). Stanford University, California.

Rigger, S. (1995). Electoral strategies and political institutions in the Republic of China on Taiwan. In *Harvard studies on Taiwan: Papers of the Taiwan studies workshop* (Vol. 1). Cambridge: Harvard University.

Rudd, J. (2006). The evolution of the legal process school's "Institutional Competence" theme: Unintended consequences for environmental law.

Ecology Law Quarterly, 33, 1045-1090.

Schmid, T. (2003). Defining “Significance”: Balancing procedural and substantive judicial review under the Minnesota Environmental Policy Act. *Missouri Bar Association Missouri Environmental Law & Policy Review*, 10, 104-122.

Scruggs, L. (2003). *Sustaining abundance: environmental performance in Industrial Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stewart, R. B. (1975). The Reformation of American Administrative Law. *Harvard Law Review*, 88, 1667-1813.

Teitel, R. G. (2000). *Transitional justice*. Oxford: Oxford University Press.

Tyler, T. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.

三、德文部分

Erbguth, R. (2005). Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? - Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, Art. 14 GG, § 35 III 3 BauGB. *NVwZ*, 2005, S. 241-247.

Hien, E. (1997). Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis. *NVwZ*, 1997, S. 425-428.

Ladeur, K.-H. (1996). Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und die prozedurale Rationalität des Umweltrechts-Selbstaufklärung im öffentlichen Diskurs?. In Roßnagel/Neuser (Hrsg.), *Reformperspektiven im Umweltrecht* S. 171-190). Baden-Baden: Nomos.

Scharpf, F. (1970). *Die Politischen Kosten des Rechtsstaats*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schlacke, S. (2007). Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. *Natur und Recht*, 2007, S.

8-16.

Schmidt-Aßmann, E. (2004). *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*. Berlin: Springer.

Steinberg, Rudolf. (1996). Chancen zur Effektuierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte?. *DÖV*, 1996, S. 221-231.

**The Development of Taiwan’ s Judicial Review of EIA
Decisions under a Comparative Law Perspective:**

**An Interpretation in Response to the Context of Democratic
Transformation in Taiwan**

Abstract

The design of Taiwan's Environmental Impact Assessment procedure (hereafter referred to as the “EIA procedure”) was modeled after the U.S. one. Some environmental groups challenged the operability of this system through litigation. A few opinions assessing EIA decisions have created some degree of confusion. I find that such confusion originates in part from the transplantation structure of a U.S. system into a legal system which conceptual framework being heavily influenced by German law. Local scholars have introduced theories from both countries as guidance. However, none of them has yet provided satisfactory answers to the issues arising in the context of Taiwan.

In order to answer the above-mentioned questions, I first reviewed the history of the EIA system in the U.S., prior to comparing it to the German system. I argue that the pluralistic understanding at the core of the U.S. procedure makes it an information-generating process which can trigger conflicting social interactions between the government and the citizenry. The standard of judicial review clearly demonstrates such pluralistic grounds. I further analyzed Germany’ s administrative

law and the EIA system. I consider that public participation in the German administrative decision-making procedure aims to provide reliable information for administrative decision-makers. Mistakes happening in the course of the EIA procedure are very often considered as procedural defects. They are seen as irrelevant so long as the decision resulting thereof is the appropriate one.

In contrast to the U.S. and German systems, the unique design of Taiwan's EIA procedure is a trust-building mechanism in response to environmental protests arisen during democratic transition. I propose that legal theory in Taiwan should respond to the context of democratic development instead of considering foreign legal systems as must-be ruling criteria to build and improve our legal system.

Keywords: Legal Transplantation, Democratic Transition, Environmental Impact Assessment, Judicial Review, Comparative Law, Rechtsstaat Prinzip, Rule of Law, Procedural Right, Participation, Pluralism, Corporatism