

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

黃丞儀**

目次

壹、序言	五、新竹橫山掩埋場案：事實 問題抑或法律問題？
貳、行政法院「環評審查結論」 之三部曲：林內焚化爐案、 安康掩埋場案及橫山掩埋場 案	六、小結：風險溝通、公民參 與及實質合法性
一、從「大量環境立法」到 「大量環境訴訟」	參、邁向行政行為合理性之路？ ——美國行政法與環境管制 的經驗
二、環評審查結論與判斷餘地 的審查	一、環境影響評估報告的「可 訴訟化」： <i>Calvert Cliffs Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Commission</i>
三、雲林林內焚化爐案：資訊 未充分揭露之判斷瑕疵	
四、台北安坑掩埋場案：判斷 瑕疵與比例性原則	

* 投稿日：2011年9月8日；接受刊登日：2011年10月21日。〔責任校對：蔡秉錡〕。本文初稿發表於「2010行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之一，承蒙會議主持人許宗力大法官及評論人高雄高等行政法院吳永宋法官及中原大學傅玲靜教授惠賜寶貴意見，特此致謝。同時，感謝兩位匿名審查人的指正和期許，尤其審查人之一指出「如何將美國法的實踐與於原本文章設定的議題作更有機的結合」，當為未來努力的方向。研究助理胡竣凱、黃明慧及劉芳瑜協助蒐集與整理資料，相當辛勞，謹致謝忱。本文原以合著形式發表，惟因卷帙冗長以致論點分散，在取得原合著者台灣大學政治系林子倫教授同意後，將所撰部分獨立成篇，並進行大幅改寫後送審，併予說明。

** 美國芝加哥大學法學博士；中央研究院法律學研究所助研究員。

二、「程序」與「實質」的二
律背反：環評的司法審查
標準

三、「嚴格檢視」原則
（“Hard Look” Doctrine)的
興衰與轉換
肆、結語

摘要

行政的自由性與羈束性向為行政法學的核心議題，而具有高度專業性的環境影響評估如何透過司法審查進行合法性控制，實位於司法權與行政權彼此權力交錯、制衡與消漲的艱困領域。本文嘗試探討台灣與美國環境影響評估制度下，環境政策、行政判斷與司法審查之間的關係。透過整理我國行政法院近年來針對環評審查結論所作出之判決，本文歸納出三系列案件，奠定了行政法院對於環評審查所採取的審查標準，亦即林內焚化爐案、安坑掩埋場案及橫山掩埋場案。首先，行政法院於林內案列舉六種判斷瑕疵，並以「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」為基準，撤銷原環評結論。透過安坑案，法院初步建立合理性審查基準，包括不當連結之禁止與比例性原則之要求。最後，在橫山案中，法院又增添了行政行為明確性及說理義務是否完足，作為判斷瑕疵的審查基準。本文認為法院列舉之判斷瑕疵可進一步以程序合法性以及實質合法性來分類；從而區別司法審查的強度。

本文也進一步分析美國聯邦法院透過判決建立的「國家環境政策法」(NEPA)審查標準，指出該國法院從積極創設 NEPA 的各種程序義務，轉向以行政程序法(APA)為最大程序誠命的歷程，縷析其背後所呈現美國行政法之典範變遷，亦即由「嚴格審視」原則的司法積極介入轉向 *Chevron* 判決以降的司法自制。即便如此，在環評案件上，所謂「事實認定錯誤或資訊錯誤」，在美國環境訴訟上亦屬行政行為之「致命傷」。本文認為，以行政合理性作為實質合法性審查的內涵，不必然導向法院的全面退縮。但是，合法性控制終究不能取代政策責任的可課責性，因此司法審查的邊界應為民主過程的開端。

關鍵詞：環境影響評估、判斷瑕疵、實質合法性、行政合理性、比例性原則、美國國家環境政策法、嚴格檢視原則。

Environmental Decision-making, Judicial Review and the Reasonableness of Administrative Action:

Judicial Control of Discretionary Power in the Process of Environmental Impact Evaluation in Taiwan and the United States

*Cheng-Yi Huang**

Abstract

This article explores the tension between administrative discretion and judicial scrutiny through extensive examination of judgments pertinent to the Environmental Impact Evaluation process in Taiwan as well as the NEPA in the United States. After perusing more than sixty judgments of the Administrative Courts in Taiwan, this paper submits three series of cases which establish judicial standards for the EIS review. Based on its German roots, the Administrative Courts enlist six grounds of review, which include factual errors or incomplete information. The courts apply these grounds, especially factual errors, to strike down a FONSI concluded by the EPA in the Linnai Incineration Plant Case. Later in the Ankeng Sanitary Landfill Case, the Courts try to set up its test of unreasonableness by holding the principle of proportionality and prohibition on unjustified reason-coupling (Koppelungsverbot). Lastly, in the Hengshan case, the Courts add the intelligibility of administrative requirements and reason-giving duty to the pool of judicial control of discretionary failures. This study finds that the Administrative Courts' grounds of review could be classified into two groups: formal legality

* J.S.D., The University of Chicago; Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.

and substantive legality, so that the court may apply different intensities of judicial review in different cases. A test of reasonableness could be included in the review of substantive legality.

The present article further analyzes the judgments relating to the NEPA by the Supreme Court and Circuit Courts of the United States. It articulates the shifting emphasis of the NEPA jurisprudence, from action-enforcing to procedural safeguard, and later to judicial deference to administrative interpretation of statutes. The sea-changing episode in the American administrative law comes from the case of *Chevron*, which reflects the courts' ideas about its intervention in administrative decision-making process. Even though after *Chevron*, the court has generally deferred to agencies' interpretation of law, the courts show no reluctance in their NEPA judgments to affirm that agencies have to make reasonable decisions of FONSI or EIS preparation. On this point, this study considers that the inclusion of reasonableness test as a part of substantive review need not obscure the court's exercise of judicial scrutiny. But as advised, the control of legality could not substitute for political accountability of policymaking. Therefore, the court should carve out its boundary of judicial review delicately so that it would not weaken the process of democratic politics.

KEYWORDS: Environmental Evaluation (EA and EIS), discretionary failures, substantive control of legality, the reasonableness test, the proportionality principle, NEPA, Hard Look Doctrine.

壹、序言

環境議題涉及高度的科技專業性、風險不確定性和政治責任，因此決策過程往往需要不同領域背景的專家和民眾共同參與，以平衡科技知識、政策判斷與民眾參與之間的不同需求¹。有鑑於環境決策影響層面廣泛，事先進行「環境影響評估」，可以協助各種價值進行平衡，讓科學知識與政治判斷接受公開檢驗，進而使環境價值充分流貫於政府各部門之決策程序。我國在1980年代歷經高度經濟開發後，終於體認到環境保護的重要性，因此於民國83年制訂公布〈環境影響評估法〉。該法主要參考美國〈國家環境政策法〉(National Environmental Policy Act, 以下簡稱 NEPA)；然而當時甫經解嚴，民意機關普遍對於行政部門多所不信任，因此立法院將環境影響評估的執行權限，交由環保機關來進行，不同於 NEPA 的原始設計（由各決策機關自行評估）²。

從立法過程可知，環保機關進行環評的制度目的，不在於為其他各行政機關解套或護航，而在於為環境價值把關，並刺激各機關在開發案的許可程序中，優先考量環境因素。同時，我國〈環境影響評估法〉（以下簡稱環評法）的誕生，很大一部分原因可以說是為了解消民主化初期因環境問題引發的社會抗爭和種種民怨。因此，環評法第八條針對環評程序切割為二階段，其主要分野即在於「民眾參與」之有無。第一階段僅作書面審理，凡「對環境有重大影響之虞」的開發案均需進入第二階段。但是，由於第二階段環評提高民眾參與的程度，而且相關政策資訊必須依法公開，對行政機關而言，將增加許多政策成本。因此，目前實踐的結果有越來越多

1 See STEPHEN BREYER, *BREAKING THE VICIOUS CIRCLE: TOWARD EFFECTIVE RISK REGULATION* (1993).

2 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76以下（2010年10月）。

環評案件被阻擋在第二階段的大門外。除非環評審查結論認為開發行為「對環境有重大影響之虞」，否則多半以「有條件通過」作結。也因此，近日環評訴訟莫不將焦點集中在挑戰「對環境有重大影響之虞」此一行政判斷。

就我國目前行政法學而言，「對環境有重大影響之虞」屬於不確定法律概念。法院原則上對於規範性不確定法律概念有權加以審查，但此下通說均肯認在已經類型化的例外情形，法院應該尊重行政機關的判斷餘地。環境影響評估案件涉及高科技專業、風險預測和專家委員會決策，通常認為享有判斷餘地。然而，即便在行政機關享有判斷餘地的例外情形，法院仍得就判斷瑕疵而為審查。我國行政法院近年來透過許多涉及不確定法律概念的案件，逐漸將「判斷瑕疵」的審查基準確定下來。本文仔細比較64件有關環境影響評估程序的行政法院判決，並逐一分析涉及「判斷瑕疵」的20件判決，最後統整出3宗代表性案件：雲林林內焚化爐案、台北安康掩埋場案、新竹橫山掩埋場案。這3宗案件在所有環評判決中可謂歷時最久，高等行政法院和最高行政法院於判決中亦表示諸多重要的見解，與環評審查結論之司法審查具有密切關係，為後續的中科三期判決奠定基礎。透過制度脈絡分析結合釋義學方法，本文嘗試細膩地勾勒出行政法院在環評案件中對於判斷瑕疵的審查基準，以及法院如何調和環境影響評估制度所蘊含的二重要求：理性決策與民主參與，且不致造成以法院自己見解取代行政部門政治判斷的結果。

由於我國環境影響評估法受到美國「國家環境政策法」(NEPA)的影響不小³，如環評法第五條及第八條的「不良影響之虞」與

3 關於我國環境影響評估法在法律繼受上之影響與扞格，請參見張英磊，〈多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展——一個回應本土發展脈絡為目的之比較法分析〉，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，頁71-116（2009年）。

「重大影響之虞」，均係仿照 NEPA 之立法用語⁴。在比較法的意義上，美國法院對於 NEPA 所累積的判決先例，頗值吾人藉以思考法院在充滿高度科技專業性及風險不確定性的案件所面對的挑戰。同時，如欲徹底掌握美國法院對於環境影響評估的審查態度，實宜先對美國行政法的發展遞嬗，有整全性的理解。從1970年代環保意識高漲期，到1980年代以後管制國家(regulatory state)再度擴張，美國聯邦最高法院及上訴巡迴法院在對科技專業行政的審查上，相應產生從「嚴格檢視」原則(“Hard Look” Doctrine)到「司法退讓」的轉變⁵。同時，由於美國行政法具有高度的成文性格，因此「條文解釋」(statutory interpretation)自1980年代後也逐漸成為顯學⁶。一件又一件與環境管制密切相關的行政法案件，充滿了各種類似「不確定法律概念」(statutory gap)及風險控制的討論⁷。可以說近30年來，美國行政法的核心關懷之一即在於：司法權如何審查行政機關之法律適用，尤其是在法條用語模糊、不確定的情形下，行政機關對於這些法條文字的解釋(agency interpretation of law)，法院應適用何種審查標準。

4 NEPA § 102(2)(C): “[all agencies of the Federal Government shall] include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions **significantly affecting** the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on [...] (ii) any **adverse environmental effects** which cannot be avoided should the proposal be implemented. [...]” (emphasis added).

5 有關此一時期的變化，中文介紹請參見葉俊榮，〈行政命令〉，翁岳生編，〈行政法(上)〉，頁462-466（2006年）；雷文政，〈授權明確性原則的迷思與挑戰：美國立法授權合憲界限之討論對釋字第五二四號解釋與全民健保的啟示〉，《政大法學評論》，79期，頁54-112（2004年6月）；張文貞，〈美國行政法發展的最新趨勢〉，《行政契約之法理／各國行政法學發展方向》，頁303-310（2009年）。

6 文獻繁多，相關整理可以參見：McNollgast, *The Political Economy of Law*, in *HANDBOOK OF LAW AND ECONOMICS 1651, 1702-13* (A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell, eds., 2007). 並參見黃丞儀，〈行政機關「法律解釋」權限的兩種面貌：從 *Environmental Defense v. Duke Energy Corporation* (2007) 與 *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (2007) 談起〉，發表於美國最高法院重要判決之研究：2007-2009研討會，台北：中央研究院歐美研究所，2010年12月。

7 其中最著稱者，莫過於 WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., *DYNAMIC STATUTORY INTERPRETATION* (1994).

本文第一部分說明我國環境影響評估法及不確定法律概念之關係，進而從近期司法實務見解，抽繹出雲林林內焚化爐案、台北安康掩埋場案、新竹橫山掩埋場案三宗案件，進而整理我國行政法院業已建立之環評案件審查基準。本文並嘗試提出實質合法性與程序合法性之分野，以分析上述審查基準的適用界限。第二部分則以NEPA 所引起的訴訟及法院判決為起點，勾勒美國環境法早期的發展及行政法的重要變遷，以資借鏡。附帶說明，本文無意透過介紹美國行政法之新近發展，而移植該國法制或司法見解。我國行政法制漸臻完備，行政法院在改制10年後，也發展出許多精闢重要的見解。吾人當今最重要之工作在於整理行政法院之見解，並透過比較不同國家之法律發展脈絡，更深刻掌握我國法院論理上的特色與未來發展方向。

貳、行政法院「環評審查結論」之三部曲：林內焚化爐案、安康掩埋場案及橫山掩埋場案⁸

一、從「大量環境立法」到「大量環境訴訟」

環境影響評估法除了作為一種特殊的行政程序外，也兼有規範實體權利義務的功能，得為提起行政訴訟之法律依據⁹。然而，過

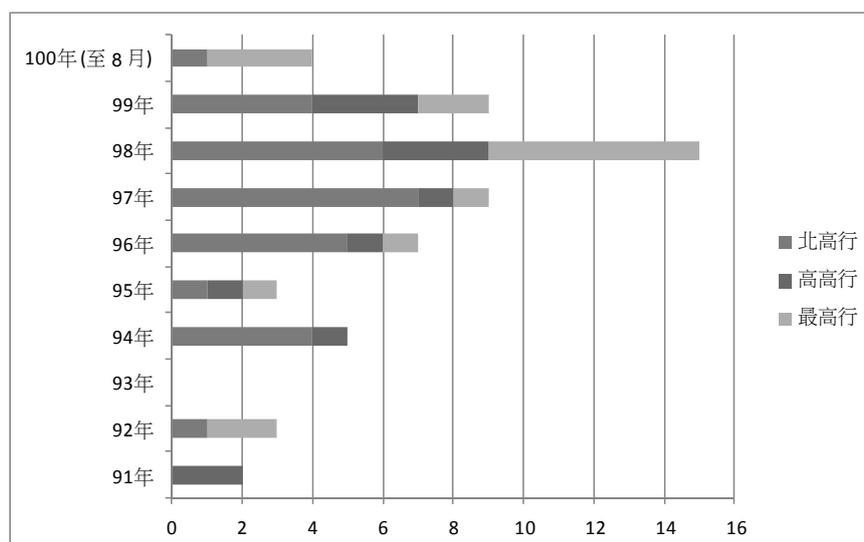
8 除本節所述三案件外，另外還有台東美麗灣案，台東縣政府環保局之環評結論亦遭高雄高等行政法院先後以96年度訴字第647號(97/01/23)判決及98年度訴字第47號判決(98/08/10)撤銷。惟96年度訴字第647號判決主要爭點在於開發面積之認定，以及開發許可之效力。參見傅玲靜，〈由高雄高等行政法院96年度訴字第647號判決談開發許可與環境影響評估之關係〉，《東吳公法論叢》，第二卷，頁87-131（2008年11月）。98年度訴字第47號判決雖論及環評法第八條之「對環境有重大影響」，但並未詳論判斷瑕疵的審查標準，而逕以環境影響說明書的內容未將其他相關事項（黃金海開發計畫）納入、依法令規定應記載之調查項目與權數不符等由，因此「被告為充分斟酌相關事項」，從而認定環評結論之判斷自有違法。其論理方式與林內焚化爐案大同小異，故此從略。

9 參見李建良，〈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61（2004年1月）。

去由於行政訴訟制度尚未完備，行政法院審理的環境案件較少以環境影響評估法為起訴事由¹⁰。自從行政訴訟法於民國89年修正施行後，不僅增加訴訟種類，並增設二級法院，在此情形下，不少開發爭議和環境衝突開始進入法院，針對環境影響評估的審查結論（主要是第一階段環評結論）提起訴訟。從而，環評法逐漸「長出牙齒」¹¹。過去10年間，行政法院在環境影響評估事件上作出不少重要的裁判。這些裁判的內容逐步刻畫出台灣環境法的新典範，同時也改變了台灣環境運動的進程設定(*agenda setting*)，讓原本需要走上街頭、大聲疾呼的環境運動，可以透過法院來預防或減輕開發行為對環境造成的不良影響¹²。未來，我國環境永續的工作是否會從「大量環境立法」走向「大量環境訴訟」，頗值持續觀察¹³。

- 10 依據葉俊榮教授的研究，在改制之前行政法院所受理有關環保的行政訴訟，「絕大多數是有關金錢（罰鍰）」、「超過百分之九十九都是有關行政罰鍰（單次罰鍰及按日連續處罰）」，其中又以廢棄物清理為大宗（時間：1986-1993；案件數為887件判決。），參見葉俊榮，〈司法判決的量化研究〉，《環境理性與制度抉擇》，頁348、366、368（2001年）。關於環境影響評估法施行前，環境法的整體結構和行政法院判決，請參見湯德宗，〈我國環境法與政策的現況與展望〉，《當代公法理論——翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁639以下（1993年）。
- 11 參見詹順貴，〈環境影響評估的行政爭訟——從林內焚化爐案及新店安康一般業廢棄物掩埋場案談起〉，《律師雜誌》，323期，頁13-23（2006年8月）。陳錦芳，〈環境影響評估報告之司法審查〉，《看守台灣雜誌》，6卷2期，頁30-31（2004年）。林三加，〈環評制度與永續發展〉，《律師雜誌》，292期，頁6-7（2004年1月）。
- 12 本文透過〈法源電子資料庫〉及〈司法院裁判檢索系統〉，以關鍵字「環境影響評估」及「不確定法律概念」二字檢索出相關高等行政法院及最高行政法院判決計64則（最高行政法院16則、台北高等行政法院35則、台中高等行政法院0則、高雄高等行政法院13則）。其中與判斷瑕疵相關者，計20則。相關判決摘要及判斷瑕疵審查基準，已分別製表，請參閱附件一。由於資料庫檢索設定限制，未必能夠完全檢索出相關判決，但已盡可能交叉比對。疏漏之處，仍請不吝指正。
- 13 在民主轉型初期，為因應經濟發展與環境保護之間的衝突，及各地逐漸浮現的環境抗爭運動，政府主動成立環保署（1988年），負責推動各項環境保護法制化的工作。葉俊榮教授觀察此一情形，進而指出「我國環境法的立法較先進國家為遲，在立法的過程中除了針對國內的需要外，也不時參考外國制度，作為立法的重要參考，尤其是美國與日本的立法結構，更是國人模仿的對象」、「環境法律的膨脹，固然是政府與民間重視環保的可喜現象……我國在整個環境法

【圖】近年行政法院有關環境影響評估法之判決數量統計



綜觀這10年來有關環境影響評估的判決，一開始的訴訟重心在於環評審查結論是否為行政處分，可否提起訴願及行政訴訟；其次則在於當地居民是否具備訴訟權能，亦即當事人適格的問題。這兩個訴訟法上的疑義，目前都已在最高行政法院林內焚化爐的相關裁判當中獲得解決¹⁴。繼而，環評審查的訴訟重心逐漸移轉到：何種

律執法體系及所有輔助系統尚未健全的情況下，若有必要作法律的擴充，應顧及環境問題的整體關連，切忌任意切割，造成各自為政，互築壁壘的局面。」葉俊榮，〈大量環境立法〉，《環境政策與法律》，頁126（1993年）。有關近年來環評判決的量化分析，請參見葉俊榮，〈邁向「環境法院」？：環境影響評估行政訴訟的總體研究〉，發表於第九屆行政法實務與理論學術研討會，2009年11月。又，關於韓國法院近年來在環境案件上採取強勢積極的態度，以及該國環境案件的低執行度，請參考 Hong Sik Cho, *Against the Viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law*, 7(1) J. KOREAN L. 81, 81-108 (2007).

14 關於環評結論是否為行政處分：最高行政法院92年裁字第519號裁定(92/04/24)認為：環評審查結論「難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤。」自此而後，法院皆認「環評審查結論為行政處分」，而非行政程序法第一七四條所指「行政程序行為」。關於

開發行為應該實施環境影響評估（環評法§5-I），尤其是何種開發行為應該進行第二階段環評（環評法§5-II）¹⁵。按環評法第五條列舉十種開發行為（外加一項空白授權：「其他經中央主管機關公告者」），如對環境有不良影響之虞，即應實施環境影響評估。而環境影響評估又分為二階段，第一階段僅需由開發單位製作「環境影響說明書」（下稱「環說書」），由目的事業主管機關轉送主管機關審查即可。除非審查結論認為對環境有重大影響之虞，才需要進行第二階段環評（環評法§8-I）。

至於何謂「對環境有不良影響之虞」，環評法授權由環保署另外以法規命令形式訂定〈開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準〉，以詳其認定標準及細目。至於進入第二階段環評的門檻：「對環境有重大影響之虞」，則於〈環境影響評估法施行細則〉第十九條列舉其態樣。目前學說及實務通說認為，「不良影響之

訴訟權能的問題，高雄高等行政法院在92年度訴更字第35號判決(94/05/31)中採取學者李建良之見解，認為環境影響評估法「並非只是一種程序機制，尚具有規範實體權利義務之作用」。因此，「由新保護規範理論觀之，環評法第八條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利益影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬『保護規範』。」從而，當地居民只要在系爭保護規範之射程範圍內，皆具有訴訟權能。此項見解亦為最高行政法院所維持，參見該院96年度判字第1601號判決(96/09/06)。參見李建良，前揭（註9）文，頁45-65。

- 15 最高行政法院以99年度判字第30號判決撤銷中科三期七星農場環評結論後，由於環保署認為環評說明書並非「自始」未完成審查，因此不適用環評法第十四條之規定；且撤銷開發許可之權責在於目的事業主管機關（國科會）。此一法律見解，引發諸多抨擊。因此環評結論被撤銷之法律效果及其與開發許可之關連性，已成為最新的法律爭議焦點。請參見李建良，〈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3月）；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》，140期，頁145-158（2010年3月）。關於環評審查結論與開發許可之間的關係，傅玲靜教授已為文詳細剖析，請參見傅玲靜，〈多階段行政程序——環境影響評估程序與開發許可程序之關係〉，《月旦法學教室》，66期，頁24-25（2008年4月）。另參見陳仲嶼，〈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》，140期，頁29-34（2010年3月）。

虞」及「重大影響之虞」屬於不確定法律概念，法院原則上可以進行審查，除非符合特定條件。由於，環境法涉及極為專業之知識（科技專業）以及高度不確定性，並非法院功能所能承載，因此例外承認行政機關於此有判斷餘地¹⁶。

二、環評審查結論與判斷餘地的審查

我國法學界對於德國行政法上關於「不確定法律概念」與「行政裁量」區分之介紹，最早可溯源至翁岳生教授1967年所撰經典論文〈論「不確定法律概念」與行政裁量之關係〉¹⁷。大法官釋字第

16 吳庚，《行政法之理論與實用》，頁125（2007年增訂10版）；陳敏，《行政法總論》，頁204-205（2009年6版）。陳敏教授綜合我國實務見解及德國學說列舉數項判斷餘地，包括：考試決定（釋字第319號、第382號解釋）、公務員之人事考評（釋字第243號解釋）、委員會之決定、大專教師升等之評審（釋字第462號解釋）、預估(Prognosen)、風險決定(Risikoentscheidungen)、計畫決定及因素理論(Faktorenlehre)。另參見李建良，前揭（註9）文，頁62；黃錦堂，〈高度科技專業性行政決定之司法控制密度——兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一七號判決〉，《東吳法律學報》，21卷1期，頁102（2009年7月）。相關判決眾多，僅舉其隅：高雄高等行政法院91年度訴字第156號判決（大承醫廢棄物焚化爐案）、高雄高等行政法院92年度訴更字第35號判決（林內焚化爐案）、台北高等行政法院92年度停更2字第1號裁定（永福金寶塔案）、台北高等行政法院94年度訴字第394號判決（安康掩埋場案）、最高行政法院98年度裁字第1466號裁定（宜蘭蜜月灣案）、最高行政法院98年度判字第772號判決（橫山掩埋場案）。

17 翁岳生，〈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》，頁37-107（1976年）。不過，翁岳生教授於該論文結尾處表示，我國法學界對於「不確定概念」並非陌生，林紀東教授介紹裁量理論時，已經使用「不確定概念」，近似 Hermann Reuss 的理論，參見同書，頁105-106。其他相關學說介紹，參見陳敏，前揭（註16）書，頁180-214。吳庚，前揭（註16）書，頁114-136。陳新民，《行政法學總論》，頁230-241（1995年）。李震山，《行政法導論》，頁299-311（2009年修訂8版）。陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，翁岳生編，《行政法（上）》，頁195-218（2006年）。陳春生，《行政法之學理與體系（一）》，頁164（1996年）。陳慈陽，《行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為》，頁156-182（2005年2版）。李惠宗，《行政法要義》，頁133-152（2008年4版）；林錫堯，《行政法要義》，頁255-279（2006年4版）。請一併參見陳慈陽，〈行政裁量及不確定法律概念〉，《行政法爭議問題研究（上）》，頁449-472（2001年）。李建良，〈行政的自主餘地與司法控制——翁岳生教授對「行政裁量及不確定法律概念」理論實踐的影響〉，葉俊榮主編，《法治的開拓與傳承》，頁273-347（2009年）。盛子龍，〈行政法上不確定法律概念具體化之司法

399號解釋，亦於解釋〈姓名條例（舊）〉第六條第一項第六款時，指出「文字字義粗俗不雅」及「有特殊原因」為不確定法律概念。至釋字第553號，更明確地以事件性質（涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者審查密度應較低）、決策組織構成（專業及獨立行使職權之合議機構作成之決定其審查密度應較低）作為審查密度之區別標準，並且認為如有：決策過程未踐行法律規定、涵攝錯誤、法律解釋違背解釋法則及牴觸上位規範、重要事項漏未斟酌等情事，應構成判斷瑕疵，法院自可審查¹⁸。

改制前行政法院，曾被批評對於裁量與不確定法律概念未加區分¹⁹。改制之後，由於行政程序法之制定及行政訴訟法之修正，行政法院依法得審查行政裁量之合法性。然而，不確定法律概念之審查依據，法無明文，仍以大法官解釋及學說見解為補充²⁰。最高行政法院於92年度判字第1238號判決，明確揭示：「學說上固然承認行政機關就不確定法律概念及某些性質之事件，享有『判斷餘地』，但並非表示完全排除司法審查。行政機關行使判斷餘地權限

審查密度），國立臺灣大學法律學研究所博士論文（1998年）。張桐銳，〈從「判斷餘地」理論談司法審查的界限〉，《憲政時代》，20卷3期，頁69以下（1995年）。另外，行政機關對於作成行政處分時，得行使裁量權外，訂定法規命令的裁量權限，請參見許宗力，〈訂定命令的裁量與司法審查〉，《憲法與法治國行政》，頁181-219（1999年）。李建良，〈法治國視角下之行政裁斷權與法規制定權的關連分析——試觀台灣法治國圖像的一個剖面〉，《政治思潮與國家法學——吳庚教授七秩華誕祝壽論文集》，頁649-668（2010年）。又，同屬歐陸法系之法國並未作此區分，其對於行政裁量的思考軸線請參閱黃源浩，〈法國戰前行政裁量理論：以行政任務與司法審查之範圍為中心〉，《台大法律論叢》，36卷4期，頁157-254（2007年12月）。

18 釋字第553號解釋理由書針對判斷餘地審查密度提出之六點並非全部均涉審查密度，依本文見解，僅第一點及第二點涉及審查密度之選擇，第三至第六點則屬判斷瑕疵之審查基準，如有該當情形出現，法院即應撤銷原處分，並無審查密度選擇之問題。

19 參見吳庚，前揭（註16）書，頁130-132。惟亦有論者認為改制前或改制後均有此現象，參見劉鑫楨，〈論裁量處分與不確定法律概念〉，頁253（2005年）。

20 行政程序法第十條及行政訴訟法第四條第二項、第二〇一條均僅規定有關行政裁量權的合法行使範圍，並且成為司法權審查行政裁量的法定範圍（裁量逾越與裁量濫用）。

之際，倘未充分斟酌相關之事項甚或以無關聯之因素作為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形，即屬違法，行政法院自得予以撤銷。」自此以還，行政法院關於不確定法律概念之見解與學說漸趨一致²¹。

如前所述，現行環境影響評估法區分二階段環評，第一階段審查結論如認為開發行為不構成「對環境有重大影響之虞」（在解釋上還應配合第五條之「不良影響」，所以應係指「重大不良影響之虞」），即無須進入第二階段。從現存實證研究可知，大多數環評案件都沒有進入第二階段；幾近90%的案件，都是在第一階段即獲通過²²。其中「有條件通過」者更高達70%以上。因此，論者有謂：「現行環評審查進入二階的比例卻明顯過低，如蘇花高等重大開發案皆未造成此環評法上「疑慮」，而於第一階段便通過，此非但降低當初設計二階審查之立法目的，更傷害民眾對於環評法感情之期待，進而減少對於此制度之信賴²³。」

因此，環評法第八條「重大影響之虞」的判斷餘地，法院是否可以加以審查乃至於應如何審查，業已成為環評訴訟中的主要爭

21 吳庚教授曾指出，「目前各級法院行政法院對裁量與不確定法律之論斷，多能與國內學說同步。例如最高行政法院九十年判字第一七八三號判決……完全以教科書上之裁量理論作為其判斷之前提。」參見吳庚，前揭（註16）書，頁135。

22 李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，頁13-15（2009年）。李佳達此處資料係來自陳俊隆與邱玲裕論文之統計，但亦針對陳俊隆之統計數據有部分修正。李佳達指出，「陳俊隆依環保署公佈全國環評案件數據所做整理，自民國87年開始至95年之九年間，中央與各級地方政府總共有1289件依環評法需進行之環評案件，平均每年有143.2件，其中若不計算其他處分及撤回之選項，僅以有做出通過與否的結論作計算，於第一階段審查便通過有985件，佔總案件（減去其他及撤回，共1,128件）比率高達87.32%。」參見陳俊隆，〈由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐〉，《台灣生態學會季刊》，21期（2008年10月），網路出處：<http://ecology.org.tw/publication/21/21-p14.htm>（最後瀏覽日期：2010年5月12日）。邱玲裕，〈專業、民意與環境影響評估：環保署中央開發案例之內容分析（1996-2005）〉，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文（2007年7月）。

23 李佳達，前揭（註22）文，頁132。

點。行政法院改制後，首先由高雄高等行政法院於91年度訴字第156號判決中觸及環評法當中「對環境有不良影響之虞」 (§5-1) 的問題。該判決明白指出，此一法律構成要件「係屬『科技性之不確定法律概念』，屬高度專業技術性之決定」²⁴。同時，環評法第五條第二項業已授權由行政機關訂定認定標準，此即環保署發布之〈開發行為應實施環評標準〉（現為〈開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準〉）。該判決遂認為：「是開發行為應實施環評標準之各項規定，屬環保科技之專業判斷領域，係屬法律明文授權給行政機關判斷空間，則行政機關之專業判斷，應受尊重。」法院因此認為，〈開發行為應實施環評標準〉規定工業區內焚化爐或掩埋場平均日處理量未達「20公噸」以上者無須實施環評，此乃行政機關經法律授權所為之判斷，法院只能尊重其決定。此一見解，學者亦表贊同²⁵。

值得延伸討論者，立法者於環評法第五條已明確授權行政機關以法規命令形式補充「應實施環境影響評估」的內容和範圍，但環評法第八條之「重大影響之虞」卻未有同等之授權規範，環保署僅依環評法第三十一條之概括授權訂定〈環境影響評估法施行細則〉，列舉七種「有顯著不利之影響」情形，外加一項補充規定（「其他經主管機關認定者」）。因此，司法部門在審查這兩種不確定法律概念所衍生之判斷餘地時，似應採取不同之審查密度。對於具體明確授權之判斷，可以較低密度之審查方式；而對於第八條「重大影響之虞」，因欠缺法律具體明確授權由行政機關另以法規命令方式補充，相對而言，似可採較高密度之審查方式。

24 詳見同判決之「判決理由、四」。附帶弁言，甚盼未來法院判決理由可以分段標號或編碼，以便引註或舉證。

25 參見李建良，前揭（註9）文，頁62。

三、雲林林內焚化爐案：資訊未充分揭露之判斷瑕疵

(一) 事實及爭點

如前所述，雲林林內焚化爐案可謂我國環評史上首開先河之指標案件，最高行政法院和高雄高等行政法院的判決分別解決了當事人訴訟權能及環評審查結論是否為行政處分之重大爭議。本文擬將焦點集中於該判決如何處理環評法第八條「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念。

原告為一群雲林縣民，針對雲林縣政府環保局環評審查委員會於2001年以「有條件通過」方式，讓達和公司得標之林內焚化爐不需進行第二階段環評，原告先向環保署提起訴願，遭決定駁回後，向高雄高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定和該審查結論。本件焚化爐興建案不僅在過程中造成地方激烈抗爭，並且引發我國地方自治史上首宗鄉鎮長罷免案。高雄高等行政法院原先以90年度訴字第1869、1904號裁定駁回原告之訴，認為環評審查結論僅係行政程序法第一七四條規定之程序行為（內部行為），並非行政處分，因此不能提起撤銷訴訟。嗣經最高行政法院以92年度裁字第519號裁定肯認環評結論為行政處分，因而廢棄原裁定，發回更審。高雄高等行政法院作出更審判決，認為原審查結論及訴願決定均有違誤，但因為「（該焚化廠）實際工程進度已達百分之九十八·七五」、「若判決撤銷原處分，目前已實施之工程行為均將因原處分之撤銷而失所附麗，而須全予拆除，此一社會成本顯然過鉅，殊與公共利益相違背」。因此法院最後作出情況判決，駁回原告之訴，同時諭知環保署其訴願決定及雲林縣公告之環評審查結論違法²⁶。

然而，此一情況判決亦遭最高行政法院廢棄發回。最高行政法

26 高雄高等行政法院92年度訴更字第35號判決(94/05/31)。

院認為情況判決必須衡量撤銷原處分所得利益與公共利益之大小，原審只考慮「得標廠商為取得土地及興建工程已支出之金額」，該等利益「僅係廠商之私人成本，與社會成本有何關連」？而且法院不應考慮廠商是否得依國家賠償法請求賠償，「否則豈非違法行政處分皆可『就地合法』？」最高行政法院要求原審考量：「本件垃圾焚化廠有無興建之必要？效益如何？如僅為撤銷判決，是否於公益有重大損害？本件公益為何？又公益如有損害，上訴人等所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，公私利益予以綜合衡量比較為撤銷判決是否與公益相違背²⁷？」

質言之，最高行政法院對於作成情況判決之審查義務已經提高到「法院必須職權調查損益的實質內容、並進行利益衡量」的地步。此舉固然可以減少情況判決之濫用，同時避免行政機關因此養成「生米煮成熟飯」的心態。然而，法院是否在作成情況判決時，可以取代行政機關作實質政策利弊之判斷，寧非無疑。事隔一年，高雄高等行政法院終於在96年度訴更二字第32號判決（下稱「更二審」判決）中將原環評審查結論與訴願決定一併撤銷。該號判決與92年度訴更字第35號（下稱「更一審」判決）相較，除了情況判決部分之外，其他理由大致吻合。因此，也可以說前者是建立在後者的基礎之上；在討論時，宜從更一審判決開始。

（二）判決論理構成：錯誤之事實認定或錯誤之資訊

在更一審過程中，原告其實還不太確定究竟是應該攻擊「裁量瑕疵」抑或「判斷瑕疵」，因此出現「不論是行政裁量，抑或是判斷餘地，鈞院仍得予以審查，且本案原處分既有瑕疵，應予撤銷」等含糊用語。倒是被告於答辯時提到「本法之所以規定另設環境影響評估審查委員會審查，乃因涉及專業領域，故行政法學者均主張當立法者用不確定法律概念時，即係授權行政機關，享有判斷之餘

27 最高行政法院96年度判字第1601號判決(96/09/06)。

地，此為獨有之領域，法院對行政機關之決定，僅能作有限度之審查……（引用翁岳生及林錫堯著作）均認為委員會所為之評鑑，行政機關應有判斷餘地，法院應尊重其判斷」。雖其觀念及用語未臻明確，但亦清楚表明以「判斷餘地」作為防禦之手段。

更一審法院於判決理由中首先敘明環評法第八條「對環境有重大影響之虞」，屬於不確定法律概念，並採取教科書定義，認為不確定法律概念是「須經由科技專門知識，或採取評價之態度，始能加以確定之法律概念」。進而提到，「學理上均認為不確定法律概念所涉及之事項，倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地」。

這雖非改制後行政法院第一次透過判決理由繼受「判斷餘地」，但該判決接下來所詳列之六項審查基準，卻是第一次出現在法院判決中，成為日後其他法院（包括最高行政法院）在審查判斷餘地時的「套裝基準」。這六項審查基準包括：（一）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。（二）行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。（三）行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。（四）作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。（五）行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。（六）行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等。

這六項審查基準，並非單純出於國內特定學者教科書，似乎為

法院綜合各家學說及實務見解而提出的「檢查表」(checklist)²⁸。直到最高行政法院去年一系列相關判決開始，才又在大法官解釋釋字第553號解釋的基礎上，增列其他兩項審查基準，亦即：(七)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(八)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範²⁹。

在更一審判決中，法院即以原行政處分（即環評審查結論）「係出於錯誤之事實認定及錯誤資訊」而為之判斷，認定該行政處分違法。法院指出，當時施工中之林內淨水場與該焚化爐設置之地點相距僅1公里，開發行為排氣落塵可能對林內淨水場造成重大影響，然而被告雲林縣政府於審查開發單位所提開發計畫時，竟未考慮此一事實，亦未主動與經濟部水利處或台灣省自來水公司聯繫，更未辦理現場勘查，導致環評委員「未能完全評估事實」。因此，被告「未將此淨水廠計畫資訊充分揭露」，造成環評委員會作成有條件通過之審查結論，自己構成判斷瑕疵。

另外，法院亦提及被告縣政府企圖「以附帶條件通過審查之方式替代第二階段環境影響評估之審查，藉以規避環評法就第二階段環境影響評估程序所設定之多元參與及意見表達機制」，此舉已剝奪當地居民對重大開發行為的「程序參與權」。然而，法院並未表示違反此等程序參與權之法律效果。因此，法院最終是以該審查結論係「基於錯誤事實或錯誤資訊」而作成，業已構成判斷瑕疵。最高行政法院96年度判字第1601號判決除肯定此部分見解外，並認為原告所稱已經由成大環境微量毒物研究中心完成「施工前健康風險

28 關於國內行政法教科書及各家學說整理之判斷瑕疵審查基準，請參見附表二。

29 參見最高行政法院98年度判字第475號判決(98/05/07)、最高行政法院98年度判字第708號判決(98/06/25)、最高行政法院98年度判字第772號判決(98/07/16)、最高行政法院99年度判字第30號判決(99/01/21)；同時可以看到下級法院亦立即跟隨最高行政法院之見解，將可受司法審查之判斷瑕疵擴張成八項，台北高等行政法院98年度訴更1字第92號判決(98/12/24)及台北高等行政法院98年度更訴1字第95號判決(99/04/01)。關於歷次判決所引用之審查基準，請參見附表一。

評估報告」，認為落塵對淨水場並無重大影響，並不可採。因為此一重要事實，應屬環評委員評估之項目，不可以事後之「健康風險評估報告」取代。

更二審法院更進一步指出開發單位提出之環評說明書中有諸多錯誤記載之事實，比如明明該區域有農委會列入珍貴希有之保育類野生動物紅隼，卻勾選「無珍貴希有之保育類動物」。另外，開發單位於勾選「是否位經飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離」時，並未向正確之主管機關查詢清楚，即勾選「否」，亦屬提供錯誤及不完全之資訊。更二審法院認為，既然第一階段環評著重在書面審查，開發單位提供之說明書就應該「恪遵法規之規定詳實記載，提交審查委員會判斷」，否則審查委員會「依據有重大缺漏之說明書所為之判斷，即非根據正確之基礎資料為完全之評估，其判斷即有『出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊』之瑕疵判斷」。而且更二審法院秉持最高行政法院發回之意旨，認為被告針對「施工前健康風險評估報告」另行舉行之審查會，其成員與環評委員會僅八位重疊，因此該審查會自不能取代環評委員會作成判斷，從而該審查會所通過之「施工前健康風險評估報告」亦無法補正環評審查結論之瑕疵³⁰。

林內焚化爐案前後審理時間長達將近8年，高雄高等行政法院從一開始不認為環評審查結論為行政處分，到後來雖認環評結論違法但基於公益仍作成情況判決，直到最後在最高行政法院再次發回之下，峰迴路轉，終而一舉撤銷原環評結論及訴願決定。更一審和更二審判決均指出環評法第八條「對環境有重大影響之虞」之構成要件屬於不確定法律概念，並且明確表示行政機關之判斷餘地若出

30 不過，更二審法院論及環評結論撤銷後的法律效果，謂：「(環評審查結論)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，方生應否拆除的問題。」

現六種情狀時，法院並非不得加以審查。最後法院調查相關事實，發現環評說明書提供諸多不正確之資訊，因此認定原環評結論具有判斷瑕疵，是為違法之行政處分。

本案據以論斷之判斷瑕疵即為「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」，但法院對於事實資訊正確與否之判斷，均以卷內資料證據為憑，並未提及是否曾行勘驗、鑑定或囑託調查。行政訴訟法第一二五條第一項：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束」、第一三三條前段亦規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據」，至於職權調查證據之方法仍委由法院自行決定。在環境影響評估案件中，法院以「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」為判斷瑕疵，撤銷原行政處分時，其職權調查之範圍固然不受原告及被告機關所提卷證資料為限，但是法院如何以有限之人力及知識去調查行政機關本即具有專業性、科技複雜性乃至委員會集體作成之判斷是否有事實上之錯誤？縱然法院本身即具備相當之專業能力或可以囑託機關、團體為調查，法院是否適合以本身事實調查之判斷取代行政機關之事實判斷？事實錯誤或資訊不完全究竟要到何種程度，才構成此一判斷瑕疵呢？是否一有錯誤，不論其大小，即應撤銷原行政處分？比如說，環評委員會雖已考慮淨水場與焚化廠之距離，但其資料上顯示二者距離為60公里，而事實上正確距離為68公里。環評委員會基於此一錯誤之地理資訊而作成之結論，是否仍構成判斷瑕疵，而應予撤銷？由於此項審查基準後來幾乎成為法院認定環評結論具有判斷瑕疵之主要依據，因此其具體認定之判斷及射程仍有待進一步釐清。

四、台北安坑掩埋場案：判斷瑕疵與比例性原則

(一) 事實及爭點

台北縣向來以「出外人的新故鄉」自居，顯示台北縣的移入人口眾多，都市化程度劇烈。然而人口增長迅速的結果，廢棄物處理

亦成一大問題。因此，台北縣政府擬於新店市安康地區（原名安坑）以 BOO（興建、擁有、營運）方式增設一事業廢棄物掩埋場。欣服股份有限公司於2000年向台北縣政府提出「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，台北縣政府於民國89年12月7日辦理現場勘查，隨後進行二次審查會，旋於三個多月內即作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論，並於民國90年8月21日公告。由於該掩埋場開發案預計面積達50.4公頃，且位於高低差達近300公尺之陡坡，掩埋之廢棄物容積達九百萬立方公尺，因此引發當地居民不安，許多環保團體亦加入聲援。從安康案的初期訴訟發展可以看出原告對於如何在行政訴訟新制下進行環境訴訟，其實還很不明確，因此有「亂槍打鳥」的傾向。同時向環保署、行政院、台北縣政府提出申請：「申請環保署基於職權撤銷台北縣環評審查結論」、「申請台北縣政府確認審查結論無效」等。也因此產生許多訴願決定及訴訟判決，包括一件行政院訴願決定、二件環保署訴願決定、三件台北高等行政法院判決、二件最高行政法院判決、一件台北高等行政法院更審判決³¹。顯見在安康案初始階段，我國環境訴訟的發展尚處於摸索期。

撤除其中一件因原告誤以為行政程序法第一一七條（廢棄程序，Aufhebungsverfahren）已賦予人民公法上請求權且誤將環保署

31 參見行政院民國93年7月1日院臺訴字第0930085079號訴願決定（A）、環保署民國93年12月14日環署訴字第09300049814號訴願決定（B）、環保署民國94年7月28日環署訴字第0940048572號訴願決定（C）。相應於這三件訴願決定，原告分別提起三件行政訴訟，經台北高等行政法院審理後，分別作成：（依序）93年度訴字第2614號判決（A1）、94年度訴字第394號判決（B1）、94年度訴字第2466號判決（C1）。三件判決原告均敗訴，因而對後二項判決提起上訴，經最高行政法院審理後，分別作成98年度判字第475號判決（B3）及98年度判字第708號判決（C3），前項判決將原判決廢棄發回，後項判決認為上訴一部有理由、一部無理由（原告中有五人就同一訴訟標的再行起訴請求，原審以起訴不合法判決駁回，該五名原告並未於上訴狀中說明原判決究竟如何違背法令，因此上訴無理由駁回）。針對最高行政法院98年度判字第708號判決，台北高等行政法院已於98年12月24日作成98年度訴更一字第92號判決（C4），將原環評結論及訴願決定（C）撤銷。

當成主管機關而遭判決駁回者外（台北高等行政法院93年度訴字第2614號判決），原告在其他二件訴訟中均提出三項主要論據：

第一、環評程序第一階段僅係「書面審查」之篩漏程序，第二階段才有「資訊公開」、「實地調查」、「居民參與」、「機關參與」等實質環評程序，因此只要對環境有重大影響「之虞」，即應進入第二階段。

第二、被告機關（台北縣政府）對於環評法第八條「對環境有重大影響之虞」的涵攝有誤³²。主要理由是環評會議紀錄中提到：「本案因涉及地方民意、交通影響、安全課題等課題之關係繁複，有待仔細釐清，故原建議應直接進入第二階段環評，惟有鑑於北縣一般事業廢棄物之處置問題緊迫，故為權宜計，除請說明書撰寫單位特對地方民意、交通影響、安全課題等慎重分析其環境影響及提出周全對策外，建議環保局……。」而「為權宜計」並非判斷是否「對環境有重大影響之虞」應考量之因素，且違反不當連結禁止原則。

第三、審查結論作成後，開發單位補正之意見雖然送交全體委員書面確認，但僅2名委員回覆同意，其餘13名均未回覆，而被告機關認為「依慣例，未回覆者，視為同意」，實已構成重大明顯瑕疵。

本案例原告雖亦曾主張審查結論「係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」，但其理由僅限於是否有增設廢棄物處理場之迫切需要，被告機關並未考量到垃圾減量、灰渣再利用比例及行政院「零廢棄」政策的情況。然而，原告所述多屬政策判斷問題，並非事實資料之出入。由此可見，原告對於如何主張「事實錯誤或資訊不完

32 關於行政程序法第一一七條是否賦予人民公法上請求權，請參見陳敏，前揭（註16）書，頁502。又，此處所稱其他二項案件，即台北高等行政法院94年度訴字第394號判決、94年度訴字第2466號判決。

全」尚無清晰概念。

被告針對原告主張環評程序第一階段和第二階段的性質區分，認為僅屬法律學者個人見解，是否進入第二階段仍應以專業判斷為主，否則即剝奪環評委員進行預測評估判斷之空間。至於環評審查會提及「為權宜計」一節，則答辯：「遍查係爭審查結論之內容及其歷次審查會議紀錄所載，均未見有經全體出席委員討論一致議決以「為權宜計」為由，有條件通過此一環評事宜。實則，上述意見純係某一環評委員出席第一次審查會時，以個人意見所表示之內容。」有關判斷餘地部分，原告認為：「環評會欲做成何種審查結論，本屬專業評斷之最核心範圍，亦屬授權專家委員會決定之最根本事項，除有明顯牴觸法律規範之情形，司法機關自應尊重行政機關之專業判斷，不得以自身之評價加以替代。」

(二) 判決論理構成：不當連結之禁止與合理性審查

台北高等行政法院在94年度訴字第394號判決及94年度訴字第2466號判決中，對於「重大影響之虞」此一不確定法律概念均表示尊重環評審查會的判斷餘地。兩件判決不約而同均提到：「『環評法施行細則第19條』³³等情形，皆屬環評委員專業判斷之範疇，尚非本院得以審究。至於所謂『對環境有重大影響之虞』者，此一規範性概念，亦有待專業人士對於開發行為進行預測決定；質言之，環境影響評估審查委員會對於某一土地開發行為，在日後周遭環境等

33 環評法施行細則第十九條：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：

- 一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。
- 二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。
- 三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。
- 四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。
- 五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。
- 六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。
- 七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。
- 八、其他經主管機關認定者。」

『可能』影響之程度及範圍大小，所提出環境影響評估之一種審查；此一種審查，即含有『評估性質』，因此，該依法律規範所評估事實關係時，即使用預測評定方法為之³⁴。」

此一見解幾乎直接跳過判斷瑕疵的審查階段，等於只要是涉及專業性、對於未來特定事件之預測決定，就完全尊重行政機關的判斷餘地。然而即便是在行政機關有更大形成自由的裁量處分上，行政程序法第十條仍賦予行政機關作成裁量之法定義務，亦即不可逾越權限與濫用裁量（違背目的）。行政法院依行政訴訟法第二〇一條亦得撤銷逾越權限與濫用權力之裁量處分。何以在判斷餘地的部分，法院連行政機關是否濫用判斷或逾越判斷權限都不求審查，直接棄守？

最高行政法院在98年度判字第475號判決及98年度判字第708號判決均正確地指出，「不確定法律概念，行政法院以審查為原則」，除非屬於特殊類型化之領域，比如高度屬人性、高度科技性、計畫性政策決定及獨立專家委員會之判斷，才例外承認行政機關享有判斷餘地。其原因在於這些特殊的行政行為，法院需尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性。但是，如有恣意濫用或其他違法情事時，法院還是可以撤銷或變更原處分。至於其列舉之判斷瑕疵類型，如前所述，除了高雄高等行政法院92年度訴更字第35號判決所舉六項之外，另外增加了「涵攝錯誤」與「法律解釋違背解釋法則或牴觸上位規範」二種。

34 然而94年度訴字第2466號判決尚提到：「環評法施行細則第19條於實務個案審酌究否屬『對環境有重大影響者』核屬環評委員專業判斷之範疇，自非屬不確定法律概念予以規範，是其涵義於個案中並非屬能經由客觀經驗及社會通念加以認定及判斷並可由司法審查予以確認之範圍，自非本院得以審究，堪以認定。」此段文字對於不確定法律概念之理解似有誤會。環評法第八條「對環境有重大影響之虞」既屬不確定法律概念無疑，法院原則上當然可以審查，只有在例外的情形尊重行政機關的判斷餘地。此處必須先論證環評審查委員會的決定是否享有判斷餘地？如有，則進一步檢查是否有判斷瑕疵？如有判斷瑕疵，法院仍可加以撤銷。

更進一步，最高行政法院詳細分析環評法兩階段各該相關法條之規定後，採認「第一階段僅屬書面審查、第二階段方為較為縝密且踐行公共參與的程序」，因此只要開發案「具有『環評法施行細則第19條各款』其中一款情形『之虞』，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對環境有『重大影響』時，始足當之。」最高行政法院於此處理兩個問題，第一是就環評二階段的性質區分，採取學者見解，認為第二階段公共參與的範圍較廣泛且深入，因此第二階段才是環評的重點。第一階段只是就開發單位提出之書面資料，作預測分析之過濾而已。

也因為如此，對於是否應進入第二階段，法院顯然認為行政機關應該採取較低的標準，只要有可能造成「對環境有重大影響」，就應該開啟第二階段。然而，法院在此只處理到「之虞」的門檻問題，但是對於「之虞」究竟需要多大的概然性(probability)，並沒有答案。而且，不只是概然性而已，到底多「重大」才算是「重大」影響，也將影響這個門檻的高低。這些都是環評法第八條「對環境有重大影響之虞」此一不確定法律概念，最滋困惑的地方。

不過法院很迅速地進入事實的部分，從歷次環評委員會議紀錄及現場勘查紀錄，實質審查環評委員會的結論是否具有理由。³⁵兩則判決均指出環評審查會對於交通、水文水質、地形地質均提出許多問題，有待釐清。這些疑慮均已足堪環評法第十九條的各種「之虞」，然而審查結論卻認為不需進行第二階段影響評估，「其理由何在？對其前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及抵觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？」法院認為這些問題都是司法可以審查的範圍。

35 法院從交通影響、水文水質、地形地質等處來質疑，詳見最高行政法院98年度判字第475號判決(98/05/07)及98年度判字第708號判決(98/06/25)。

接著法院從環評審查會議紀錄去「重建」環評審查會作成「有條件通過」的理由，得到唯一的理由就是「為權宜計」。而法院並不認為這是單一委員的意見，「觀諸歷次審查會議記錄，除該項『處置問題緊迫，故為權宜計』外，尚無對系爭開發行為有利之意見。」而且，從環評法第一條的立法目的來看（「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」），法院認為環評第一階段的審查是在「開發行為對環境有重大影響之虞」，並不包括「開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題」，因此「為權宜計」理由係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則，構成判斷瑕疵。

進一步，法院認為司法亦可就判斷餘地之作成是否符合「比例性原則」，亦即行政程序法第七條之規定，進行審查。其論理邏輯如下：首先、從各項書面資料來看，環評審查委員會對於開發行為可能造成的環境影響都瞭然於胸，但卻仍不打算開啟第二階段，是否能夠有效達成環評法的立法目的，不無疑問。其次、如果有急迫性，亦可採取其他手段，「權宜」不進入第二階段，不僅對當地居民程序參與權及實體基本權益造成侵害之虞，甚至將引發大規模抗爭，造成開發案延宕，似乎不符最小損害原則。最後，環評審查會不再召開第三次會議，僅於第二次會議決議「先通過，再書面審查補正資料」，少開一次會議所能達到的利益與所欲避免的損失，恐怕有失均衡。而且法院認為所謂行政慣例上，如審查委員書面審查不回覆意見即「視為同意」，已經失去立法者特設專責組織，「以利其獨立認事」之意旨³⁶。

36 關於此點，台北高等行政法院於更審判決（98年度訴更一字第92號）中有更精闢的論述：「如果事後不召開會議，進行詢問及實體審認程序，單憑書面根本無法決定，因此的事務本質上，根本不可以用書面形式審查來確認負擔是否履行（這裏的道理其實非常簡單，實質確認通過環境影響評估，必須在合議制之精神下由全體委員共同審查所有提出之資料，經過意見交換後，而形成決策，豈可各別為書面資料之形式審查，再各別表示意見之理，這樣的做法會讓「意見交流、集思廣義、交互辯證」之合議制精神蕩然無存）。」法院判決理由倘能如此簡明精到，則我國法律論理之水準必能日漸提升。

最高行政法院的兩件判決在在均緊扣著「合理性」(reasonableness)的審查。依上述分析，其內涵包括：一、行政行為必須附有理由，理由必須符合行政行為之目的（如係授權行為，可從其立法目的當中推導出），不能有「不當連結」之考量。二、行政行為必須符合比例性原則。比例性原則是否可以作為補充「合理性」原則之內涵，在受到英國行政法影響之國家如澳洲、紐西蘭、加拿大或南非等國，已多所討論³⁷。目前普通法系公法學通說（不含美國）傾向於認為德國行政法發展出來的「比例性原則」(the principle of proportionality)，可以作為「合理性審查」(the test of reasonableness)的延伸³⁸。

這一方面是因為 *Wednesbury Doctrine* 所建立的「合理性原則」，近年來遭受諸多致命性攻擊，因此其內涵有難以操作化之困境³⁹。另一方面，也是受到歐洲人權法院及歐盟法的影響所致。其實，無論是比例性原則所包括的適當性、必要性和狹義比例性，均在於要求行政行為合理化。在決策的過程當中，行政機關必須依照比例性原則的要求，逐一給出判斷的理據(reason giving)，否則即無法通過「比例性原則」之考驗。合理性的要求其實就在於避免行政行為流於權力濫用(abuse of power)和恣意專斷(arbitrary and capricious)，尤其是在行政判斷（administrative discretion，或可亦為裁量，但易與德國行政法所謂之「行政裁量」混淆）的場域，司法者必須堅守的最後一道防線。

我國最高行政法院在安康案中已經清楚地界定了「行政合理

37 See LINDA PEARSON ET AL. EDS., *ADMINISTRATIVE LAW IN A CHANGING STATE* (2008); DAVID DYZENHAUS ET AL. EDS., *A SIMPLE COMMON LAWYER: ESSAYS IN HONOR OF MICHAEL TAGGART* (2009).

38 See H. W. R. WADE & C. F. FORSYTH, *ADMINISTRATIVE LAW* 305-08 (2009).

39 *Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223. See PAUL CRAIG, *ADMINISTRATIVE LAW* 613-45 (2008). Thomas Poole, *The Reformation of English Administrative Law*, 68(1) *CAMBRIDGE L.J.* 142 (2009).

性」的要求。最高行政法院推翻台北高等行政法院判決所認，只要符合環評法規定的程序，法院即無從置喙。相反地，最高行政法院從卷證資料中可稽之會議紀錄去研判環評審查會的判斷理由，進而認為「以權宜計」是唯一的理由，然則「以權宜計」已經超越環評法的立法目的，從該院建立的判斷瑕疵審查基準來看，這已經違反「不當連結之禁止」，因此也可以說該判斷不備理由。再者，從比例性原則的要求來檢視，該判斷亦未具備合理(reasonable)之理據(argument)。行政行為不備理由或理據，即有恣意、濫用權力的問題，司法審查可以撤銷該行政行為。

然而，行政行為合理性的要求，也隱含了對於作成行政行為理由之審查。理由的審查很難不涉及實質的價值判斷，如此一來，行政法上盤旋不去的惡魔問題(quaestio diabolica)，亦即司法審查是否可以取代行政權作政策或價值判斷，就將再度浮現。比如說，假使行政機關認為「不召開第三次環評審查會」對公共利益造成的損害是最小的，因為掩埋場的興建刻不容緩，否則將造成灰渣暴露在自然環境中，對更多人的身體健康造成影響。法院是否可以認為行政機關此一理由無法通過狹義的比例性原則呢？如果行政機關可以舉出科學數據，表示一天不蓋掩埋場，將受到影響的垃圾噸量將造成多少政府經濟利益上的損失及多少其他縣民生命健康上的危害，那法院是否就因行政機關已經提出科學數據而停止審查呢？還是可以繼續就其數據進行比例性原則的審查呢？

目前為止，法院多半都是從原告和被告所提之事證資料，尤其是環評審查委員會的會議紀錄和附卷的調查資料來判斷是否有附理由，以及理由是否符合行政法一般原則如「禁止不當連結」原則及「比例性原則」等。因此，現階段尚可說法院在合理性審查上是「以行政機關之矛、攻行政機關之盾」，在邏輯上近似於運用訴訟法上之「禁反言」(estoppel)原則，以免司法權落入「僭越行政權功能」的批評。然而，倘若法院進一步開始職權調查，而其調查範圍

不受兩造所提證據之限制，是不是會更進一步產生司法權擴張的問題？安康掩埋場案中法院並未觸及此一問題，也許留待日後其他判決再行處理。

五、新竹橫山掩埋場案：事實問題抑或法律問題？

（一）事實及爭點

環保署在郝龍斌擔任署長任內推出「一縣市一焚化爐」的政策，雖然後來在謝長廷擔任行政院長時喊停，但是有不少縣市已經將工程案以 BOO 方式展開辦理。新竹縣政府為了配合焚化爐的興建，同時規劃焚化灰渣掩埋場（含括在「一般事業廢棄物最終處置場」之內）的設置。新竹縣政府於2002年委託偉盟工業股份有限公司（下稱「偉盟公司」）進行廢棄物處理場的設置規劃，該公司遂於2003年2月向新竹縣政府申請於橫山鄉沙坑、福興兩村設置25公頃的一般事業廢棄物及灰渣掩埋場。新竹縣政府相當迅速地於同年4月召開第二次環評審查會，旋即作成有條件通過環評的審查結論。當地居民直到了2004年7月才知道灰渣掩埋場要設置在橫山鄉。

在欠缺溝通及民眾參與的狀況下，橫山鄉居民對此一決策相當不滿，除了組成橫山鄉反灰渣自救會，進行一連串的抗爭活動，並分別向環保署及台北高等行政法院提起訴願及行政訴訟。本件橫山掩埋場案包含了7件行政訴訟：5件台北高等行政法院為第一審之案件，1件為最高行政法院所為之發回判決，1件為台北高等行政法院所為之更審判決。5件第一審案件中，原告分別有橫山鄉鄉民2至5人不等，新竹縣南河沙坑環境文化永續促進協會等，起訴請求除了一般常見之撤銷訴訟之外，尚有確認該環評結論違法之確認訴訟，請求新竹縣政府應當地居民進行民意調查之事實行為，還有針對偉盟公司後來提出「環境影響差異分析報告」其中一項經縣府公告後，對該公告提起之撤銷訴訟。總而言之，橫山案當中亦可看出在地居民及環保團體對於環境訴訟所作之各種嘗試。縱然如此，在第

一審階段，原告所提案件全部敗訴。

首先，5位橫山鄉鄉民提出確認該環評結論無效之訴，台北高等行政法院於93年訴字第2960號判決中，以行政程序法第一一一條所規定「其他具有重大明顯之瑕疵」必須是行政處分之瑕疵到達「一望而知」的程度。本案環評審查結論，法院認為依照原告所提出之事項與行政程序法第一一一條之各款比較，並非屬於構成無效之原因。因此，雖經迭次闡明，原告仍堅持提起確認行政處分無效之訴，法院遂而判決原告之訴無理由。其次，由「新竹縣南河沙坑環境文化永續促進協會」提起之訴訟，法院認為該團體不符合行政訴訟法第九條及第三十五條所稱之公益團體，欠缺當事人適格，因此判決駁回⁴⁰。

此外，針對一位橫山鄉民請求命新竹縣政府進行民意調查之給付訴訟，法院認為系爭規範（「行政院鼓勵公民營機構興建營運一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設施設置規範」）只是行政機關的內部行政規則，只是就如何評估、計畫、設置等方面為規定，並未賦予原告公法上之給付請求權⁴¹。至於針對開發單位後來提出之「環境變更差異分析報告」，新竹縣政府就審查結論第三項作出公告「依所提 A 集水區道路係作為緊急聯絡道路使用，平時不宜使用」，當地居民訴請撤銷該公告，理由中敘及與原環評審查結論相關事項，法院認為該訴訟之審理範圍僅限於「道路變

40 台北高等行政法院97年度訴字第997號判決(97/12/02)。該判決認定行政訴訟法第九條公益訴訟之當事人適格，係以行政訴訟法第三十五條所承認之公益社團法人為範圍。然而第九條之主體為「人民」，因此亦有論者謂第三十五條與第九條之關係可以視為彼此獨立。且第九條仍須以法律有特別規定者，方得提起。在行政訴訟法尚未修改前，似乎不宜逕以第三十五條限縮第九條之當事人適格條件。參見李建良，〈論環境法上之公民訴訟〉，《法令月刊》，51卷1期，頁14-27（2011年1月）。另參見司法院行政訴訟制度研究修正委員會之討論，司法院行政訴訟及懲戒廳，《行政訴訟制度研究修正資料彙編》，頁2398-2407（2006年）。

41 台北高等行政法院97年度訴字第2866號判決。

更」之公告，不及於原環評結論；而該「道路變更」之公告，符合「非都市土地開發審議作業規範」，並無違反公共利益，因此也沒有恣意濫用及其他違法情事⁴²。

(二) 判決論理構成：說理義務與行政行為正確性

最主要的一份判決是台北高等行政法院94年度訴字第944號判決（96/05/10，下稱「橫山一審判決」），其中原告與被告之論點雖與其他四件判決中所提出者大同小異，但是本判決後經原告不服上訴，最高行政法院以98年度判字第772號判決（98/07/16，下稱「橫山上訴審判決」）將之廢棄發還，嗣後由台北高等行政法院作成98年訴更一字第95號判決（99/04/01，下稱「橫山更審判決」），將原環評審查結論撤銷。以下將集中討論此三件判決之論理構成。

在橫山一審判決中，原告主要攻擊原環評審查結論具有判斷瑕疵，因為被告所依據之諸多調查資料均有錯誤、不實及缺漏，例如：（1）開發單位所製作之環說書附錄已經明白提及該區域有七種保育鳥類，然而在「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中「是否有保育類野生動物或珍貴希有之植物、動物」卻勾選「沒有」；（2）而根據經濟部中央地質調查所函示，計畫場址「有石門斷層及軟橋斷層經過。部分地區有順向坡與楔型坡之潛在災害」，開發單位卻在前述「調查表」中答覆「僅大平地斷層穿越基地西側，並未有其他地質構造不穩定區」；（3）開發單位所提出之地籍圖將計畫廠址附近之建地資料塗銷，藉以製造「人煙罕至」之假象；（4）水質調查的部分，於第二次審查意見中，有委員提出「P8-12說明福興村所使用之簡易自來水水源為地下水，而『經』詢問其水源位於計畫之上游，此點相當關鍵，不能以詢問結果一筆帶過，應以專業及科學方法證明其設置位於該水源之下游，且不會對該水源造成水質及水量任何影響。」（5）計畫場址位於鳳山溪流域

42 台北高等行政法院97年度訴字第998號判決。

水污染管制區，依法不得開發。且該場址鄰近多處取水口，影響居民飲水甚鉅，被告竟然漏未調查。

被告則答辯該環境影響評估說明書係由具有專業背景之委員審查，且審查過程皆依環境影響評估法相關規定辦理，至於是否進入二階段環評，乃屬不確定法律概念之判斷餘地，「該委員會之審查已涉及科技、環保、生態、公衛、都市計畫等專業知能，從而其所為之審查內容，自應受尊重，……司法機關並不得以其自己之判斷，替代該委員會之審查而為再審查（判斷）作為……」。關於原告所提出之瑕疵，被告回應：（1）七種保育鳥類均為冬候鳥或過境鳥，該開發區位並非其棲地，亦未劃設為野生動物保護區或重要棲息地；（2）開發單位就地質構造不穩定已經回答「是」，並說明有大平地斷層穿越，以供委員會合議審酌，即便有其他情形，亦難稱該環說書有蓄意隱瞞之事實；（3）水質調查部分，本開發案基地附近並無自來水系統，只有抽取自地下水之簡易自來水。但「飲用水管理條例」僅禁止於飲用水水質保護區進行污染水源水質之開發行為，本開發基地並非飲用水水質保護區。（4）本開發案雖位於鳳山溪流域水污染管制區內，但並非位於「水體」或「沿岸規定距離內」。至於「竄改地籍圖」部分，由參加人回應，因為涉及土地比數較多，僅顯示基地範圍為主之地籍圖，基地外之土地即未劃入。

台北高等行政法院於橫山一審判決中全面採納被告機關之答辯內容，不認為環評結論存在原告所指瑕疵。此外，該判決引用最高行政法院92年判字第1725號判決要旨：「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量之妥當性。」繼而直接引用被告提出之論據，認為：「環評委員係具有類似鑑定事實之專業能力，並依據環評相關法定程序獨立行使職權，其審認所得之具體結果，自與行政機關本於權責自行裁量之行政處分迥異。」而從程序上來看，被告已經完成環評法所規定之環評程序，至於其所為審查內容及結論，「自應受尊重」。從論理

構成來看，橫山一審判決對於環評結論的合法性，都著重在「是否依法進行相關程序」，與安康掩埋場案中台北高等行政法院94年度訴字第394號判決一致。

然而，就安康案而言，最高行政法院已經於98年度判字第475號判決(98/05/07)表明這種形式的程序完備性並不足以作為司法審查行政判斷的界限。因此，在該判決中最高行政法院從相關會議記錄中重構了真正的理由是「為權宜計」。而在橫山案中，最高行政法院更明確質疑：這種單純從形式上審查「程序是否完備」的作法。最高行政法院於橫山上訴審判決中，再一次回到林內案中高雄高等行政法院及最高行政法院共同建立的「基於錯誤之事實認定及錯誤資訊」判斷瑕疵基準。然而，這次最高行政法院更結合安康案中所標舉之「合理性」，進一步強調說理義務之必要。

就合理性而言，橫山上訴審判決指出，審查結論所附之條件必須明確，否則即有違行政程序法第五條之規定。（「行政行為之內容應明確。」）該審查結論所附條件有：「檢討廢水處理廠設施地點是否合理」、「檢討活性炭設置之必要性」，最高行政法院認為這些條件都不具有明確性，也不知道設定這些條件的規範目的何在。「究竟要檢討到什麼程度，檢討的結果如認為不合理或不必要時，應如何處置，均無規範。」因此，有條件通過的「條件」本身也必須受到司法審查的控制，而司法審查可以一般行政法原則作為審查的依據。此外，審查結論明明已經提到：「依委員意見修正後，再送所有委員確認後才得通過。」但是被告新竹縣政府於審查會作成結論後隔天就公告「有條件通過」之審查結論。最高行政法院認為這已經構成程序瑕疵。

至於「事實錯誤」之判斷瑕疵，法院仍舊以前述之「禁反言」論理模式，大量使用審查委員會專案小組之會議記錄、初審意見及原環境影響說明書之內容，質疑該判斷之作成有基於錯誤事實或不

完全資訊之瑕疵。比如說，專案小組初審會議時已有委員提及環說書所為「幾乎不見人為建築」之陳述，因此該地籍圖之資料可能已經影響環評委員在不充分之資訊下做出錯誤之判斷。而被告機關在內政部區域計畫委員會審查時，內政部營建署本於職權調查，行文經濟部中央地質調查所查詢，發現該區域除大平地斷層外，尚有石門斷層、軟橋斷層、南湖背斜及馬武督斷層等，由此可知開發單位係提供不實資訊。另外，初審會議之初審意見亦已提到該區域有大冠鵝等保育鳥類。最高行政法院認為「凡此均攸關係爭環境影響評估審查委員於作成審查結論時，是否出於錯誤之事實認定或不完全資訊，自屬司法審查之範圍。」因此指摘原審判決「對於本件環評審查委員是否在不完全之資訊下作成審查結論的事實，未予調查審酌，復有未洽。」

除了前述事實錯誤及行政行為明確性之要求外，法院對於環評法第八條所設之門檻，更強調環評委員會在作成審查結論時的說理義務。從案卷資料來看，法院認為既然環評委員在審查會時提到，開發行為「對於保育鳥類生態影響頗深遠」、「福興村簡易自來水水源為地下水，其水源是否位於計畫之上游，開發行為是否將造成水源污染」、「地下水水質大腸桿菌群和總菌落數偏高，有受污染之虞」等均已明示，系爭審查結論卻以「有條件通過環境影響評估，任不需進行第二階段環境影響評估，其理由何在？」就此一說理義務的加重，法院將之歸於「涵攝法律概念於事實」時，「有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，以及抵觸環評設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？」亦即在解釋「之虞」時，環評委員會必須對於如何認定事實未達到「之虞」的理由詳細說明，且不能與先前所提之問題或說明自相矛盾。

最後，於橫山更審判決中，被告機關主張環評委員會作成「有條件通過」之結論後，曾函送環說書（定稿本）予19位委員，其中7位已於期限內回覆審查意見，其他委員逾期未回覆，視同已確認

審查。台北高等行政法院引用最高行政法院於安康案中所示意見（98年度判字第708號判決），認為環評制度之設計，審查委員行使主要決定權，全體委員之意見，「應以書面為之並具簽名，始得確認委員意見之真實性及委員責任之明確化」，並且不得逕以「逾期未回復，將視同已確認審查無誤」代替「所有委員確認」，否則環評制度將被架空。

與其他兩案相較，最高行政法院在橫山案當中必須面對更為具體詳細的事實資料真偽判斷。從判決論理過程來看，法院並沒有迴避對於「事實問題」的審查，不過法院判斷之基礎仍以審判上兩造所提出之證據及環評委員會的審查紀錄為主。在美國行政法上，「事實問題」(question of fact)與「法律問題」(question of law)的區分，原先是作為司法審查避免侵犯到行政權的標準，然而後來由於「事實問題」與「法律問題」究竟應該如何區分，尤其是在涵攝的過程當中，往往法律問題也包含著一定程度的事實問題在內，甚至有所謂的「政策問題」(question of policy)捲入。因此，此一區分是否仍有實益，在美國行政法學界亦備受討論⁴³。

於橫山上訴審判決中，最高行政法院雖然觸及詳細的事實資料比對、認定，並以卷證資料為範圍，然而法院作出此一判斷，終究還是對於事實、資訊正確與否之判斷，會不會因此過度擴張了法院的權限功能？此一問題涉及「事實錯誤或不完全資訊」之判斷瑕疵在學理上是否確實屬於法院應該進行審查範圍？如果不審查的話，連最基本的事實錯誤都無法糾正，司法作為確保行政行為正確性的功能恐怕有所落空。然而如果遇到非常具體而專業的事實資料認定時（也許比上述三案更複雜且更真偽難辨），法院對於某一事實資料認定為正確或完全，會不會反而侵害了行政權對於專業知識的認定及常態性事物處理的專門能力(expertise)？此等問題，將成為未

43 詳見後續「參、三『嚴格檢視』原則的興衰與轉換」一節討論。

來環評訴訟上，行政法院難以迴避的挑戰。除了加強行政機關的說理義務，並且充分運用行政法一般原則作為填補「行政行為合理性」之內容外，法院在法律（構成要件的「之虞」）、事實（生活世界中的風險）及政策（「為預防及減輕開發行為對環境造成不量影響」）之間應該要採取什麼位置？

六、小結：風險溝通、公民參與及實質合法性

本文耙梳各級行政法院相關判決64則，最後鎖定在上述三項系列判決：林內焚化爐案、安康掩埋場案及橫山掩埋場案。每一系列中又包含多則判決，透過細膩整理上述判決，並分析其判決理由，試圖勾勒出目前行政法院對於環評法第八條如何適用所建構出來的「判斷瑕疵」審查基準及環評法理論。由以上分析可知，目前有關環評爭議的訴訟逐漸以開發行為是否「對環境有重大影響之虞」此一不確定法律概念為焦點。最高行政法院再三揭示對於不確定法律概念，司法應該進行審查，只有於例外情形才尊重行政機關的判斷餘地。但是當判斷餘地出現瑕疵時，法院亦非不得審查。「環評應否進入第二階段」屬於高度專業性、經驗性之專業判斷，且屬於專家委員會作成之判斷，因此，基本上司法機關應尊重行政機關之決策。

但是，問題就在於如何認定環評結論具有判斷瑕疵。目前最高行政法院在林內案和橫山案中均以「錯誤之事實及不完全之資訊」為主要的判斷瑕疵。此外，在安康案中亦以違反「不當連結禁止原則」（「以權宜計」）為環評結論之判斷瑕疵。除此之外，行政法院亦以違反「一般行政法原則」作為判斷瑕疵的基準，如比例性原則（安康案）或行政行為明確性（橫山案）。在審查方法上，法院多半以原告及被告提出之事證資料為範圍，並未積極行使職權調查。這種審查方式有其優點，即法院不會另外作出價值判斷，而單純從被告機關自己的書面資料來判斷是否有程序瑕疵或判斷瑕疵，以確保

行政行為之判斷基礎正確、無矛盾。

整體而言，行政法院已經建立一套審查基準。首先，確認環評第一階段和第二階段的區分，有其實益⁴⁴。第一階段是以環評委員會之書面審查為主，因此環評審查結論至少必須符合各項形式要求，而且不能侵害環評委員會的制度設計目的。是以環評結論如需所有委員認可，即不能以電話或傳真行之，必須實質召開會議並有書面確認。亦不可以擬制之「視為同意」代替實質會議。第二階段則強調民眾參與及資訊公開，因此是為環評之主要程序。第一階段僅為篩漏機制而已，不能透過「有條件同意」作為阻礙進入第二階段的手段。縱然要作成附條件之行政處分，該條件也必須具體明確，而非空泛的期望或不具有執行可能性。

環評法第八條所謂「對環境有重大影響之虞」其實就已經蘊含了風險預估的概念，而「之虞」便涉及風險實現的概然率大小。概然率之大小，需要透過專業的評估才能較為精確，因此第一階段風險預估的功能交由具有專業能力的審查委員會來進行，並無不當。然而，專業能力並非行政決策中唯一的因素，行政決策仍必須考量到民主正當性。民主正當性除了從民選首長的權力傳輸予行政機關之外，還可以透過公民參與機制加以強化。因此，環評法第八條的「之虞」並非要求風險實現的機率高達90%。在解釋上，參酌環評法之立法過程即可獲知主要的設計理念是透過民眾參與，將風險溝通制度化，讓民眾可以知道環評之決策如何形成，也可以讓民眾特別具有的「地方知識」(local knowledge)參與到決策形成過程中⁴⁵。

44 由此以觀，台北高等行政法院98年訴字第2173號判決(99/08/26)認為第一階段與第二階段並無程序與實質之區分，此一見解不僅嚴重違背環評法之立法意旨並且與最高行政法院向來透過一系列判決建立的環評法理論大相逕庭。未來仍有待最高行政法院統一下級法院見解，以符環評體制之設計目的。

45 有關環境決策中地方知識扮演的重要角色，請參見 FRANK FISCHER, CITIZENS, EXPERTS, AND THE ENVIRONMENT: THE POLITICS OF LOCAL KNOWLEDGE (2000)。中文文獻請參考：周桂田，〈獨大的科學理性與隱沒(默)的社會理性之「對

因此，只要是有可能構成「對環境有重大影響」風險的開發行為（概然率50%以上），即應進入第二階段環評，以開啟風險溝通、民主參與等環評程序中的法律機制。透過公民參與，來彌補專家政治在民主正當性的不足，並且可以實現環境決策民主化的立法意旨⁴⁶。

第一階段和第二階段既已從風險預估與公民參與的角度作此功能區分，則對於是否進入第二階段的門檻：「對環境有重大影響之虞」，法院目前原則上在尊重專業委員會的判斷下進行合法性控制。然而此一合法性控制，並非單純僅限於程序合法性，尚包括實質合法性，亦即不能有恣意、專斷或濫用判斷權力之情形。如果環評委員會已經提及特定問題，而該問題並未獲得解決，就通過環評，即有恣意判斷之虞。倘若環評說明書本身前後矛盾或所附文件與所欲說明事實不相干，而環評委員會亦通過環評說明書，則有濫用判斷權力的問題。在此架構下，無論是基於錯誤事實或不完全資訊所為判斷或違反不當連結之判斷，均屬恣意、專斷或濫用判斷權力之瑕疵。至於判斷違反比例性原則或是涵攝錯誤，則關乎說理不足或缺合理性的問題。行政行為的合理性亦屬於實質合法性的範疇，一項不合理(unreasonable)的行政行為本身即欠缺實質合法性⁴⁷。

從而最高行政法院綜合大法官釋字第553號解釋所提出的八項判斷瑕疵，即分別屬於程序合法性及實質合法性的範疇：

（一）程序合法性：行政機關之判斷，是否違反法定之正當程

話」——在地公眾、科學專家與國家的風險文化探討》，《台灣社會研究季刊》，56期，頁1-63（2004年12月）。杜文苓、施麗雯、黃廷宜，〈風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例〉，《科技、醫療與社會》，5期，頁71-110（2007年11月）。

46 《環境影響評估法案》，頁61-108（1995年）。

47 行政程序法第六條至第十條所規定之行政法一般原則可以作為法院審查實質合法性的法律依據，尤其是第七條所規定之比例性原則。

序；作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限；對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範、（是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊）。

- (二) 實質合法性：行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準；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；行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

此一概念分類的用意在於：藉由實質合法性與程序合法性的區分，賦予法院不同的審查密度操作空間。例如英國行政法當中，關於司法對行政判斷進行審查的實質理由(substantive grounds)即包括：行政判斷必須合理行使(to be exercised reasonably)、誠信(in good faith)、基於正確的原因(on correct grounds)。然而這些實質理由，學者認為都是司法權可能介入行政決策的槓桿。亦即法院意欲介入時，就會以此為由認定有判斷濫用之情形⁴⁸。因此，學者亦呼籲法院在有關實質合法性的審查上，應該力求自我節制(self-restraint)，盡量尊重行政機關的判斷。換言之，在我國法上凡是涉及上述實質合法性的部分，法院宜採取較低的審查密度，以免僭入「取代行政機關為判斷」的困境。

48 在英國行政法的傳統下，這些都是屬於「越權原則」(the ultra vires doctrine)的派生原則。因此，法院之所以要審查這些項目，是因為國會立法時並不會希望見到行政機關如此濫用權力。也正是因為法院是替國會監督行政機關，因此法院在解釋這些「實質理由」時，有很大的解釋空間。畢竟，國會是否真的不願意行政機關如此行使權力，並非國會自行表示意見，而是法院假國會之名行之。有關英國行政法上審查行政裁量(administrative discretion)的說明，請參見 WADE & FORSYTH, *supra* note 38, at 287, 296-305.

此處應特別辨明者，實質合法性當中的「事實錯誤」或「資訊不完全」，其實兼有程序的性質，亦即如果建立在錯誤的事實認定上，則行政判斷的作成過程顯然有瑕疵，其判斷的結果自應撤銷。明顯而重大的事實錯誤，從案卷資料即可查出前後矛盾或脫漏，即違背程序上「禁反言」原則(*estoppel*)或明顯錯誤，應屬於程序合法性之欠缺，法院自當以較嚴格的標準進行審查。但如果僅係不完全資訊，其完整與否究竟應到何程度，或事實真偽顯然在科學社群尚有爭辯之餘地（如氣候暖化與碳排放量之關連性），則行政機關若未充分考量相關因素，並在作結論時完足說理義務，可構成實質合法性之欠缺，法院在審查時除了尊重行政機關的判斷餘地外，僅可就其論理構成是否完足、是否違反比例性原則進行審查。

目前我國行政法院在涉及實質合法性的判斷瑕疵上，大體均能避免以自己之判斷取代理行政機關之專業知識。其中很大的一個因素在於透過類似證據法上「禁反言」原則之運用，以行政機關的書面資料來檢查行政機關自己的判斷是否合理。不過，當爭議事項日趨專業複雜，或是行政機關有意以大量的紙上作業(*paper works*)來癱瘓法院的審理功能時，此一「禁反言」之司法自制方式是否仍能有效運作，非無疑問。換言之，行政法院終究會有需要面對職權調查涉及環評爭議事項的一天，屆時法院可否以自己調查所得之結論來論斷行政機關之判斷是否符合實質合法性？抑或法院必須適當地節制自己在實質合法性領域的審查活動？這也是本文一再扣問的主題。

參、邁向行政行為合理性之路？——美國行政法與環境管制的經驗

如前所述，我國「環境影響評估法」受到美國「國家環境政策法」(*NEPA*)影響甚大。然而，我國行政法院已經透過判斷瑕疵的

審查，建立了一套獨特的環評法理論。加上我國行政訴訟法制以德國行政訴訟法為師，在制度運作上與美國 NEPA 的訴訟實務相去甚遠⁴⁹。然而，本文嘗試探究法院對於環境影響評估應該如何進行審查，以避免行政濫權。因此，作為首開各國環境影響評估法先河的 NEPA 及相關司法判決應可供作參考。

一、環境影響評估報告的「可訴訟化」：*Calvert Cliffs Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Commission*

美國「國家環境政策法」施行至今甫屆40年。論者曾指出，這項法案是美國1960年代兩種時代精神的產物：第一、1960年代初期對於科技官僚決策(technocratic decision-making)充滿樂觀的期待，認為在科學技術的輔助之下，政府的決策可以更有效率、更精確。但是，此一「理性行政」的樂觀信念，同時被另外一股1960年代的風潮徹底挑戰。在反越戰、反種族歧視、爭取性別平等等基進政治、社會運動影響下，人們對於環境生態的破壞，日益感到憂心與不滿。因此，NEPA 象徵了美國政府對於1960代末期興起的環境運動，正式透過立法予以回應⁵⁰。不過，就其條文而言，NEPA 並沒有提供具體訴因(cause of action)，因此，如何依據 NEPA 提起訴訟，非無疑問。直到1971年，由華盛頓特區上訴巡迴法院在

49 有關我國行政訴訟制度下環評審查的運作模式，請參見傅玲靜，前揭（註8）文、李建良，前揭（註9）文。王毓正，〈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〉，《台灣法學雜誌》，147期，頁1-4（2010年3月）。辛年豐，〈對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析——以開發行為之評估程序為核心〉，《東海大學法學研究》34期，頁205-259（2011年6月）。關於台灣和美國不同行政訴訟制度對於環評結論之審查有何影響，請詳參張英磊，前揭（註3）文。

50 See A. Dan Tarlock, *The Story of Calvert Cliffs: A Court Construes the National Environmental Policy Act to Create a Powerful Cause of Action*, in ENVIRONMENTAL LAW STORIES 77, 79 (Richard J. Lazarus & Oliver A. Houck eds., 2005). 不過，在一連串環境立法過程中，最早出現的是《空氣清潔法》(Clean Air Act)，制訂於1963年、並於1967年、1970年、1977年及1990年修正。

*Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Commission*⁵¹，才讓 NEPA 從單純的程序性規定變成具有「課與行政機關行為義務」(action-forcing)的法律。

事實上，美國國會最初所討論的 NEPA 版本並未強制要求行政機關準備「環境影響評估報告書」(environmental impact statement, 下稱 EIS)，只是單純地授權內政部進行生態調查，並且成立「環境品質會議」(Council on Environmental Quality)。在尼克森總統上台後，參議員 Henry Jackson 和政治科學教授 Lynton K. Caldwell，共同逆轉了 NEPA 的消極性設計，將「準備 EIS」的行為義務增入 NEPA 第102條中⁵²。然而，Caldwell 當初並未將 NEPA 第102條當作是整部法案的重心。在他的原始構想中，EIS 的目的不在於要求行政部門提出各種詳盡的書面報告，只是希望透過 EIS 向國會揭露行政部門可能的計畫缺失。因此，重點在於政策資訊的揭露(disclosure of policy information)⁵³。他認為，EIS 固然重要，但不能用以取代政府的政策說明，重點仍在於使人民知悉政府打算採取的政策方案⁵⁴。

在 *Calvert Cliffs* 中，被告機關美國原子能委員會(Atomic Energy Commission, AEC)認為在核能電廠建照的核發過程中，除非有任何一方提出關於環境影響評估的具體問題，否則行政機關不需在決策過程中特別提出 EIS。不過，此一論點顯然未為法院所採。由華盛頓特區上訴巡迴法院 Skelly Wright 法官主筆的判決，將 NEPA

51 449 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1971).

52 NEPA 規定在42 U.S.C. § 4321至§ 4347，§ 4321是立法目的，§ 4331即為 NEPA § 101，其實就是 NEPA 實質內容的第一條，以下類推。

53 LYNTON KETHI CALDWELL, *THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY: AN AGENDA FOR THE FUTURE*, at xv-xvii (1988).

54 “Impact analysis is an important aspect of planning and decisionmaking and has been applied to a wide range of policy determinations – but it ought not be substituted for the declared policies which it is intended to activate.” *See id.*

的重心移到與「環境影響評估報告書」有關的第102條，尤其是第102條第(2)(C)款及第(2)(E)款⁵⁵。法院首先區別第101條和第102條之差別，認為 Lynton K. Caldwell 最重視的第101條其實只是強調 NEPA 並非以環保為唯一目標，而是希望政府機關在決策時可以把環保的因素考量進去，重新安排政策的優先順序(reordering of priorities)。因此，第101條僅屬立法目的宣示，具有高度彈性，賦予行政機關進行判斷的空間，並未預設特定政策偏好⁵⁶。但是，第102條卻非如此，該條第(2)(C)款和第(2)(E)款已經非常明確地要求承辦人員在特定情形下（如「將導致環境品質受嚴重影響時」），必須準備詳盡的報告，內容包括特定行為對環境造成的影響、環境成本，以及足可改變成本效益分析結果的替代方案。

該判決指出：第102條此一強制要求之目的，在於證明行政機

55 原條文摘述如下：§ 102(2)(C) 要求所有聯邦政府機關(all federal agencies)於採取重大政府行為(major federal actions)導致環境品質將受嚴重(significantly)影響時，須準備環境影響說明報告書(EIS)。EIS 必須包含詳盡的環境影響說明、預定採取行為之替代方案及對環境資源可能造成不能挽回的措施。§ 102(2)(E)要求所有聯邦政府機關於政府行為涉及無法解決之資源衝突時，必須研究替代方案。

NEPA § 102: “The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible: [...], and 2) all agencies of the Federal Government shall [...] (C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on –

- (i) the environmental impact of the proposed action,
 - (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,
 - (iii) alternatives to the proposed action,
 - (iv) the relationship between local short-term uses of man’s environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and
 - (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.
- (E) study, develop, and describe appropriate alternatives to recommended courses of action in any proposal which involves unresolved conflicts concerning alternative uses of available resources.”

56 “It leaves room for a responsible exercise of discretion and may not require particular substantive results in particular problematic instances.” 449 F.2d 1109, 1110.

關的確於決策過程中將環境影響因素充分納入考量。同時，更重要的是讓被排除在決策初期的人員能夠評估和計算相關因素所造成的環境衝擊。從而法院認為，第102條已經具體要求行政機關必須進行「仔細且知情的決策程序」(careful and informed decisionmaking process)，並且也創造了司法上可執行的義務(judicially enforceable duties)。不過，法院也特別強調，司法機關不能因為價值選擇不同就改變行政機關的實質決定，除非該決定的成本效益平衡(balance of costs and benefits)是出於恣意或明顯未充分考量環境價值。

此外，NEPA 第102條第(2)(C)款規定：行政官員所準備詳盡的報告及評論意見，必須隨同(accompany)重大開發行為的提案，通過各該機關的審查程序。被告機關美國原子能委員會爭論：NEPA 只要求在決策過程中附上 EIS，隨同一起送審，但核照委員會是否充分考量環評意見，並非所問。但上訴巡迴法院駁斥此一見解：如果「隨同」僅指物理空間上的附著，不需被詳細考慮，那麼行政機關只消提出一堆資料夾或紙張即可滿足其程序義務。如此一來 NEPA 豈不成了「紙老虎」，這絕非國會立法的原意。Wright 法官認為 NEPA 要求「環境議題」(environmental issues)在政府決策的每一個重要階段都必須被納入考量，而非僅止於提出書面應付了事。讓環境議題在行政程序的重要環節充分流貫，才是 NEPA 的立法初衷⁵⁷。同時，對於 NEPA 的執行來說，最重要的就是「替代方案」，因為有「替代方案」才能進行個案化的成本效益評量，否則無從比較其對環境的衝擊，也無從評價是否有其他可能性⁵⁸。

Wright 法官嘗試從立法者意旨去區別 NEPA 第102條與第101條的差異，第101條的立法目的，偏向於實質政策義務，其義務程度較為寬鬆；但在第102條的情形，立法者則有意從程序上賦予行政

57 449 F.2d at 1117-18.

58 “The point of the individualized balancing analysis is to ensure that, with possible alterations, the optimally beneficial action is finally taken.” 449 F.2d at 1123.

機關一定的作為義務，亦即在特定情形下，必須準備詳盡的「環境影響評估報告書」(EIA)。這種「實質」與「程序」(substantive vs. procedural)的二分，一方面將看似彈性的 NEPA 規定轉化為更具體的當為規範，二方面也將 NEPA 的重心從政策宣示轉向到程序的作為義務⁵⁹。論者認為，Wright 法官對 NEPA 的重新詮釋，讓整個 NEPA 程序更民主化；透過創造程序義務，可以督促行政機關將決策過程向公民社會公開⁶⁰。

Calvert Cliffs 判決作成後，原先權力極大的原子能委員會受到重挫，全美核電廠的核發作業因此暫停了18個月，直到原子能委員會全面改變許可執照的核發程序才再度開展。然而，Wright 法官為了讓 NEPA 「長出牙齒」，透過法律解釋將 NEPA 第102條轉化為行政機關的程序義務，卻也讓 NEPA 後來的發展受到不少限制。第101條的政策實質義務，漸漸被忽略⁶¹。學者 A. Dan Tarlock 曾批評，詳盡準備的 EIS 最後充其量只達成資訊揭露的功能而已，並未符合 Wright 法官所期待「成本效益平衡下的最佳抉擇」。他形容這是父母常對青少年用的「坦白從寬」法則：「只要行政機關按照法律規定，將所要求的替代方案和不良影響臚列出來，行政機關就已經滿足了 NEPA 的要求⁶²。」其他實質義務，就被推定完成了。

Calvert Cliffs 一案影響深遠，截至2004年為止，各級法院至少有3,000件以上的 NEPA 訴訟。然而，Wright 法官在本判決中創造的「程序與實質」二分，卻也讓環境影響評估訴訟受到不少侷限。但是，這種侷限並非單純來自於 *Calvert Cliffs* 本身，也肇因於聯邦最高法院對於行政判斷的審查標準轉變所致。最明顯的轉變就是在

59 See Tarlock, *supra* note 50, at 97.

60 See ROBERT V. PERCIVAL ET AL., ENVIRONMENTAL REGULATION: LAW, SCIENCE, AND POLICY 801 (2006).

61 COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY ACT: A STUDY OF ITS EFFECTIVENESS AFTER TWENTY-FIVE YEARS (1997).

62 See Tarlock, *supra* note 50, at 103-04.

Overton Park 之後，由華盛頓特區聯邦上訴法院(D.C. Circuit Court)建立的「嚴格檢視原則」(“Hard Look” Doctrine)⁶³，強化了美國行政程序法第七〇六條有關「恣意、專斷及權力濫用」的審查標準，最後促使聯邦最高法院對於司法審查標準重新檢討。因此，以下將先整理另外兩件與 NEPA 有關之華盛頓特區上訴巡迴法院和聯邦最高法院判決，再接著討論「嚴格檢視原則」的遞嬗變遷，尤其是法院對於行政機關解釋法令的審查態度。

二、「程序」與「實質」的二律背反：環評的司法審查標準

(一) 法院是否適宜創設程序義務？

Calvert Cliffs 是美國聯邦上訴巡迴法院作出的第一件有關環境影響評估的判決，但是 Wright 法官在該案建立的一些審查標準後來卻逐漸被聯邦最高法院修改，甚至可以說徹底翻轉。比如，聯邦最高法院在 *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense Council, Inc.* 判決中，表示法院必須尊重行政機關在環評審查程序中決定的替代方案範圍，否則替代方案無止盡地擴張，行政機關將疲於奔命⁶⁴。聯邦最高法院甚至在 *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen* 一案中明白表示，NEPA 並未允許法院質疑行政機關決策的實質內容(substantive decision)⁶⁵。聯邦最高法院的審查標準顯然側重「程序面」而非「實質面」，其曾謂：「NEPA 本身未曾命令（行政機關）必須採取特定決定，充其量只是規定了必須遵守的程序⁶⁶。」

63 本文將“Hard Look” Doctrine 譯為「嚴格檢視」原則，而非「從嚴審查」，蓋 Hard Look 原先的意思是指行政機關必須對於自己作成決定的資料紀錄嚴格檢視，後來才轉變為法院在審查時必須採取徹底仔細的方式。如果從行政機關自行把關的角度來看，「審查」一詞略有不洽。為求周延，暫以「檢視」遂譯。

64 435 U.S. 519 (1978).

65 444 U.S. 223 (1980).

66 “NEPA itself does not mandate particular results, but simply prescribes the necessary process.” *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332, 350 (1989).

然而，聯邦上訴巡迴法院的判決（尤其是以處理大量行政法案件而著稱的華盛頓特區上訴巡迴法院）並未與聯邦最高法院完全一致，甚至可以說立場迥異。聯邦上訴巡迴法院主張為了「不要使國會殿堂內稱頌的立法意旨佚失於聯邦官僚體系龐大的衙門迴廊⁶⁷」，法院有權強化 NEPA 的程序要求。以 NEPA 第102條第(2)(C)項規定來說，什麼情形構成「重大影響」？一定要有發生的可能性才構成，還是可以防患未然，預防性地進行環境影響評估？在白宮環境品質會議(Council on Environmental Quality)尚未透過行政命令將「重大影響」一詞明確界定前⁶⁸，法院必須先決定是否應該自行解釋「重大」的意義，或是尊重行政機關的解釋。

第二上訴巡迴法院在1972年作成的判決 *Hanly v. Kleindienst*，首先表示，國會在 NEPA §102(2)(C)增加「重大地」(“significantly”)一詞，就表示主管機關在進行環評程序前必須先決定該行為是否構成「較大的環境影響」(greater environmental impact)。因此，國會顯然意圖委由行政機關從環境生態的角度，透過完整的行政程序(full-scale procedure)，判斷其嚴重與否⁶⁹。即便如此，該法院仍認為，行政機關還是有義務去考量兩個相關因素：(一)該行政行為產生不良環境影響的程度；(二)量化的不良影響數據，尤其是持續積累的損害(cumulative harm)。不惟如此，該法院更從 NEPA §102(2)(B)導出行政機關有向大眾公布資訊的義務。因此，該法院要求行政機關在決定「重大環境影響」前，必須公告周知(give notice to the public)，讓民眾有機會提出關乎決策的相關事實。不過，這些都並非 NEPA 明文規定的程序，而是法院自己推導出來的

67 “Our duty, in short, is to see that important legislative purposes, heralded in the halls of Congress, are not lost or misdirected in the vast hallways of the federal bureaucracy.” 449 F.2d at 1109 (1971).

68 CEQ 遲至1978年時才透過行政命令將 NEPA 中的「重大」(significance)作廣泛定義，認為「重大」與否必須同時考量「脈絡」(context)和「強度」(intensity)。參見43 Fed. Reg. 56,005 (1978); 44 Fed. Reg. 874 (1979)。

69 471 F.2d 823 (1972).

程序義務。雖然法院最後語帶保留地說，具體的程序設計仍然交由行政機關去規劃，但是行政機關是不是有義務去進行這種幾近「正式行政命令制訂」(formal rulemaking)的聽證程序，並非無疑。

果然，聯邦最高法院在1976年作成的 *Kleppe v. Sierra Club* 中，就對於下級法院這種自行創設程序義務的作法深表質疑⁷⁰。*Kleppe* 的爭點在於行政機關準備環境影響評估報告書的時點(timing)。NEPA 的條文並未清楚規定是否在政策構思(contemplation)階段就需要準備環評報告書，但是原告 *Sierra Club* 認為，美國內政部雖已針對礦權出租提出全國的採礦作業環評報告(national “Coal Programmatic EIS”)，但仍須完成「北方大平原」(Northern Great Plains)的區域環評後，才能進一步決定此區域是否可以開放更進一步的礦權出租。華盛頓特區上訴巡迴法院在其判決中設定了四個標準，以供判斷進行環評的時點是否成熟⁷¹。該法院認為，本案業已符合其中二項標準，亦即「相關資訊是否充足」和「潛在對環境造成的嚴重危害」，因此判令內政部應先進行區域環評，才能決定礦權出租與否。

聯邦最高法院卻在判決中，完全推翻此一作法。Powell 大法官主筆的判決直言：「(我們)無從於 NEPA 的條文或立法史當中找到任何依據，支持下級法院的論理和決定。該條文很清楚地指出何時應該準備環境影響評估報告書，而且根本沒有提及需要考量不同因素的平衡(balancing of factors)⁷²。」聯邦最高法院認為，如果法院可以自己創造新的程序條件，那麼無疑將使行政機關就其程序義務陷入不確定的狀態，反而會讓行政機關浪費更多時間在準備不必要

70 427 U.S. 390 (1976).

71 華盛頓特區上訴巡迴法院的四項標準是：(1) the likelihood and imminence of a program's coming to fruition, (2) the extent of information available on the effects of a program, (3) the extent to which irretrievable resource commitments are being made, and (4) the potential severity of environmental effects.

72 427 U.S. at 406.

的紙上作業；而且法院也變成將涉入行政機關的日常決策程序中，甚將招致更多的訴訟。聯邦最高法院認為，究竟有哪些因素應該考量以及何種程度需要進行環評，應該是由行政機關來決定，尤其是環評包含的地理區位(geographic area)究竟多大，更是應由具有專業能力的行政機關來認定較為適宜。由此可知，聯邦最高法院基於行政專業性，認為在環評事件上應尊重行政機關對於法律的解釋（如何謂「重大」、何時構成「重大」）。

(二) 「混合型命令制訂程序」的論戰：*Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*

聯邦最高法院和華盛頓特區上訴巡迴法院在 *Kleppe v. Sierra Club* 中的爭論，並非首見。事實上，稍早在 *Vermont Yankee* 中，兩個法院就針對環評的司法審查標準，產生交鋒。

如前所述，美國原子能委員會在1960、70年代勢力龐大，而且為了因應能源危機，更打算大舉擴建核電廠。然而在此同時，環保團體也開始廣泛宣傳核電的潛在危害，因此民眾對於核電廠的設立漸漸產生疑慮。當時美國核電廠的興建需要經過二階段許可，第一階段是施工許可(building permit)，第二階段是運轉執照(operating license)。任何利害關係人都可以在這兩個階段要求 就許可或執照之核發進行聽證(hearing)，此一程序稱為「干預」(intervention)。而此等聽證的要求即屬正式裁決程序(formal adjudication)，適用美國行政程序法(APA)第五五六條至第五五七條聽證程序之規定。

Vermont Yankee 是一家核電公司，1966年獲得興建許可，經過3年興建後，1969年向原子能委員會申請運轉執照。此時，7個環保團體提出「干預」，原能會依法於1971年舉行關於其運轉執照的聽證程序。然而，NEPA 已經在前1年生效，環保團體遂要求在審核運轉執照時，必須納入核子反應爐的環境影響評估報告。然而，無論是發照委員會(Atomic Safety and License Board)或申訴委員會

(Appeal Board)都認為不需要納入環評報告，因為核電廠的發展歷時長久，未來技術上的改變，目前無法預期，因此很難進行評估。最終申訴委員會維持發照委員會的決定，給予 Vermont Yankee 暫時運轉執照。

有鑑於此，美國原能會於1972年預擬制訂核燃料循環(fuel recycle)的環評規則。該會認為此類行政命令不適用美國行政程序法第五五六條及第五五七條的「正式程序」，只需適用第五五三條的「非正式命令制訂程序」(informal rulemaking process)，進行「告知及評論」(notice and comment)即可。不過，美國原能會還是決定在此一非正式程序中，增設類似聽證程序的設計，籌組三人委員會進行「聽證」及證人詰問，並且需公開陳列該行政命令的制訂紀錄30日，由民眾提出書面評論意見。此一「對抗程序」(adversarial procedure)明顯造成命令制訂程序延宕，譬如關於冷卻系統的行政命令，就花費百日以上進行「聽證」程序。同時，環保團體更主張要全面適用完整的聽證程序，使用交互詰問和證據開示(discovery)。但是原能會組成的聽證委員會並不採納此一建議⁷³。

在「非正式命令制訂程序」中增設正式程序所要求的「聽證」，是否違反了行政程序法的規範設計及目的？美國行政法權威 Kenneth C. Davis 曾經讚揚「非正式命令制訂程序」(informal rulemaking)是美國行政程序法的一大創見，一方面它可以減輕行政機關的負擔，另一方面又可以讓行政機關作出更一致且合理的命令，而且讓公眾有參與及發表意見的機會。行政機關往往樂於使用「非正式命令制定程序」來通過行政命令，但公眾不免疑慮政府會不會透過這種簡便的程序犧牲公益，迎合大企業或工業團體的利益。因此，不少行政機關為了讓行政命令的制訂過程獲得更多公眾

73 相關背景說明，see Gillian E. Metzger, *The Story of Vermont Yankee: A Cautionary Tale of Judicial Review and Nuclear Waste*, in ADMINISTRATIVE LAW STORIES 125, 125 (Peter Strauss ed., 2006).

信任，就增設其他程序要求，此即所謂「混合型命令制訂程序」(hybrid rulemaking)，亦為本案所屬類型。

在 *Vermont Yankee* 中，華盛頓特區上訴巡迴法院認為美國原子能委員會（後來變更為「核能管制委員會」，Nuclear Regulatory Commission，NRC）關於核燃料循環的命令制訂程序有瑕疵。該院首席法官 Bazelon 主筆的意見指出：該機關尚可透過許多程序機制，就此管制議題創造誠摯的對話空間，包括非正式會議、文書開示(document discovery)、質問(interrogatories)、由不同領域專家學者組成的技術顧問委員會等。法院雖然無意於侵犯行政機關的固有領域，但是行政機關應該更廣泛地採取這些程序，讓其決策過程的資料更為「有血有肉」(flesh out the record)⁷⁴。然而此一判決無啻於以司法見解增添了行政機關的程序負擔，使得非正式命令制訂程序更為複雜。

此一見解隨即在聯邦最高法院的 *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 判決中遭到推翻⁷⁵。這份判決的主筆大法官（即為日後成為首席大法官）的 Rehnquist，該判決開宗明義就表示，國會所制訂的行政程序法，已構成對於行政機關的最高限度程序要求(maximum procedural requirements)，法院應以此為審查界限。行政機關可以自行增設其他程序，但是司法機關不能強加行政程序法所無之程序於行政機關。Rehnquist 大法官的論證基礎有三：一、如果法院在審查行政機關制訂的行政命令時，依其主觀判斷而認定行政機關所採取的行政程序並未達到法院所認「最佳」(best)或「正確」(correct)，司法審查將完全不可預測。二、如果行政機關要去猜測何為司法機關心中「最佳」的程序，其結果將造成行政機關會對每一案件採取最嚴

74 *Natural Resources Defense Council v. NRC*, 547 F.2d 633 (1976).

75 435 U.S. 519 (1978).

格的程序，亦即正式的「裁決程序」(adjudicatory procedure)；如此一來，「非正式程序」即無存在之必要。三、最重要的，下級法院（華盛頓特區上訴巡迴法院）誤解了法院對於「非正式命令制訂程序」的審查標準。下級法院以為要讓相關團體有更多機會陳述意見及參與到制訂程序當中，因而可以產生充足的資料(adequate record)以供審查。然而，就此類行政命令的審查而言，資料的充足性並非判斷程序義務的關鍵，反而應該以該行政機關是否遵照行政程序法及相關法律的法定要求(statutory mandate)為準⁷⁶。Rehnquist 大法官認為，法院最重要的工作是「確保一個充分知情且深思熟慮的決定」(to insure a fully informed and well-considered decision)，而非以自己的意見取代理行政機關的意見。在此脈絡下，「行政決定之所以會被撤銷，必須基於法定的、重大的程序或實質理由，而非僅憑法院對行政機關的決定感到不悅為足⁷⁷。」

Vermont Yankee 對後續的環評判決造成的影響就是：法院不僅退守程序面，並且是限於法律明文規定的程序而已。即便如此，面對這些程序義務，法院究竟應該採取什麼樣的審查態度呢？在 *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen* 中，聯邦最高法院再次處理這個問題⁷⁸。該判決先是批評華盛頓特區上訴巡迴法院雖然宣稱其採取 APA §706(2)(A)的「恣意、專斷或濫用判斷」審查標準，但是卻又從 NEPA 的條文中尋找審查行政機關決策內容(merits of agency decision)的實質標準⁷⁹。就此，聯邦最高法院再次確認 *Vermont Yankee* 的判決見解，認為 NEPA 並未預設何種價值，

76 *Id.* at 547.

77 “Administrative decisions should be set aside in this context, as in every other, only for *substantial procedural or substantive reasons* as mandated by statute, not simply because the court is unhappy with the result reached.” (emphasis added). *Id.* at 558.

78 444 U.S. 223 (1980).

79 被告機關主張其他替代方案皆不可採，因為會造成嚴重的行政遲緩。該上訴巡迴法院卻認為這不應該是決定性的因素，相反的本案中的「環境因素」，亦即「將密集的低收入家庭集中住到特定區域」，才應該扮演關鍵性考量。

其附加於行政機關之義務本質上都是程序性的(essentially procedural)，主要是要求行政機關應作出「充分知情且深思熟慮」的決定。也因此，NEPA 並沒有要求行政機關不顧一切地把「環境因素」放到最優先的位置。一旦行政機關決定要進行環境影響評估程序，法院唯一的工作就是確保行政機關在決策過程中將「環境上的後果」納入考量。不過，Thurgood Marshall 大法官持不同意見，他認為所謂「恣意專斷」的審查標準，從 *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe* 之後，就意味著法院必須採取「徹底且仔細」的審查(searching and careful judicial inquiry)，以確保行政機關不會作出不合理的判斷(unreasonable discretion)⁸⁰。同樣奠基於 *Vermont Yankee* 的判決，Marshall 大法官認為多數意見誤解了「恣意專斷」審查標準。他不認為法院只能針對「行政機關是否將環境上的後果納入考量」此一事實問題進行審查，法院該作的是確認行政機關是否對自己的決定採取「嚴格檢視」⁸¹。究竟「恣意專斷」審查標準的內涵為何，我們恐怕還是必須回到「嚴格檢視」原則的變遷脈絡來掌握。

(三) 「恣意、專斷或濫用判斷」條款所適用的司法審查標準

1. 「恣意專斷」審查與嚴格檢視原則

美國行政程序法第七〇六條規定了五種構成撤銷行政行為(to set aside agency action)的訴因，其中關於「恣意、專斷或濫用判斷」(arbitrary, capricious, an abuse of discretion)，究竟適用何種審查標準，自從美國行政程序法制訂以來始終充滿謎團⁸²。某種程度上，它可以被視為普通法「越權原則」(the ultra vires doctrine) 在成文化的美國行政程序法遺留的痕跡。究竟法院在適用「恣意、專

80 444 U.S. at 231.

81 *Id.* at 229.

82 See STEPHEN G. BREYER ET AL., ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES 347 (2006).

斷或濫用判斷」條款時，應該採何種審查密度，從立法資料和當時憲政背景等等均有不同之主張。直到1970年代，華盛頓特區上訴巡迴法院才確立了本條款適用的「嚴格檢視原則」(“Hard Look” Doctrine)。

最初，「嚴格檢視」是指法院應確保「行政機關會嚴格檢視自己的裁量權行使」，因此法院在審理過程中，往往要求行政機關提出充分的資料，證明他們在行使裁量的過程中確實將各種相關因素納入考量。卻也因此，「嚴格檢視原則」後來演變成「法院嚴格檢視行政機關的裁量權行使」。而 *Overton Park* 提出的「徹底且仔細」的審查(searching and careful judicial inquiry)就變成「嚴格檢視」原則的主要依據。一般而言，「嚴格檢視」原則強調的是行政的「過程」(process)，但是它也經常在「程序」與「實質」的論辯之間打轉。強調「程序」的層面，如果不是像華盛頓特區上訴巡迴法院那樣變相地創造出「混合型程序要求」(hybrid procedural requirements)，就是退守到法律解釋的領域，完全讓出事實認定(fact-finding)的部分，尊重行政機關在事實認定上的權限。強調「實質」的層面，就會針對政策選擇的內涵，如「替代方案」的重點究竟應該擺在哪裡，採取較高密度的審查標準。

自1970年代的發展以觀，華盛頓特區上訴巡迴法院的兩位知名法官，Bazelon 首席法官和 Leventhal 法官分別佔據「嚴格檢視原則」中「程序面」和「實質面」的陣營。不過，Bazelon 法官雖然力主「程序性嚴格檢視」(procedural hard look)，但他也是發展出「混合型程序要求」的代表人物，因此他並不主張完全退守法律解釋領域。如上所述，在 *Vermont Yankee* 中，Rehnquist 大法官已經將「混合型程序要求」予以摧毀，凡是美國行政程序法規定以外的程序，法院都不能強加於行政機關。而 Leventhal 法官所標舉的「實質性嚴格檢視」(substantive hard look)，雖然在1970年代和「程序性嚴格檢視」互見勝負，但是進入1980年代後，更是消失無蹤。關

於 Bazelon 首席法官和 Leventhal 法官之間的爭辯，將在下一節討論，在此必須強調者，無論是 Bazelon 或 Leventhal，都是同屬「嚴格檢視原則」陣營，都代表司法必須對行政機關採取較強勢的控制。

2. 嚴格檢視原則與事實錯誤：*Marsh v. Oregon Natural Resources Council*

聯邦最高法院在1989年作成的 *Marsh v. Oregon Natural Resources Council* 一案中，再次確認 NEPA 的確要求行政機關對於是否進行環境影響評估之決定應先自行「嚴格檢視」(take a “hard look”)⁸³。至於法院究竟應該採取「恣意專斷條款」審查標準，還是以自己所認定的合理性(reasonableness)為準？聯邦最高法院的答案是：「恣意專斷條款」⁸⁴。原因是：本案涉及的是事實上爭議，原告爭執的也是被告機關所準備的資料不夠精確、所提出的資料不夠完整。凡此涉及事實問題的爭議，依照 *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe* 判決⁸⁵，法院僅需確認行政機關之事實認定並非出於恣意或專斷即可。而為了判斷是否構成恣意專斷，法院必須審查該行政行為是否已將相關因素納入考量，或者具有明顯的判斷錯誤(a clear error of judgment)⁸⁶。

不過，由於事實問題涉及專業判斷，聯邦最高法院在此指出，依據 *Kleppe* 判決之見解，法院必須尊重「負責任的聯邦政府機關所作的知情裁量(informed discretion)⁸⁷」。如果專家之間彼此意見衝突時，行政機關有權決定採取何者意見為主。在此，即便法院不見得同意行政機關的決定，也不能將之推翻。不過，主筆的 Stevens

83 490 U.S. 360, 374 (1989).

84 *Id.* at 375-76.

85 401 U.S. 402, 416 (1971).

86 490 U.S. at 378.

87 *Id.* at 377.

大法官在判決中再次強調，法院必須先仔細審查過相關卷證，確信行政機關對於「是否對環境構成重大影響」的決定乃是基於對相關因素的合理評估(reasoned evaluation)，才能夠尊重行政機關的決定。否則，司法審查將喪失意義⁸⁸。

從 *Marsh* 判決來看，法院雖然受到 *Vermont Yankee* 的影響，對於「恣意專斷條款」採取「程序性嚴格檢視」原則。然而，就明顯的事實錯誤，仍舊不會放棄行使審查的權力。第二上訴巡迴法院在 *Sierra Club v. United States Army Corps of Engineers* 案中，就再次肯認：環境影響評估報告書(EIS)的主要功能是證明行政機關在決策過程中的確有將環境價值及後續效應納入考量⁸⁹。如果行政機關已經將相關資訊充分整理、進行合理分析、沒有忽略相關資料，並將這些資訊向公眾揭露，那麼司法機關就不能隨便認定此一環境影響評估報告書有瑕疵。第二上訴巡迴法院在本案中認定行政機關準備的環境影響評估報告書是基於錯誤之資訊，並且由於行政機關準備的EIS居然和他自己提出的專家意見相反，因此判定就外觀而言亦欠缺取得精確資訊的客觀善意(objective good faith)。從而法院認為基於此等資訊所為之決定，並非充分論理的決定(reasoned decision)⁹⁰。行政機關自己所提資料相互矛盾，或從行政機關所提出之資料可以發現其資訊不完整，正為學者 A. Dan Tarlock 所謂的「致命傷」(death wound)，法院必須適用嚴格檢視原則⁹¹。

3. 「足以令人信服」的行政判斷？：*Sierra Club v. Peterson*

在 *Vermont Yankee* 之後，各地巡迴法院針對「嚴格檢視原則」究竟應於環評案件中如何適用，聚訟紛紜。華盛頓特區上訴巡迴法院在1983年所作的 *Sierra Club v. Peterson* 案認為，雖然依聯邦最高

88 *Id.* at 378.

89 此處引用聯邦最高法院判決 *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347, 350 (1979).

90 701 F.2d 1011, 1035 (2d Cir. 1983).

91 *See Tarlock, supra* note 50, at 105.

法院的見解，法院在審查「無重大影響」(finding of no significant impact, FONSI)的行政判斷時，應限於「確保行政機關採取嚴格檢視，將環境因素納入考量」，但這絕非意謂法院只能例行公事般行禮如儀⁹²。該法院歸納先前的判決提出四項審查標準⁹³：

- 一、行政機關是否對涉案問題（有無重大影響）採取「嚴格檢視」原則；
- 二、行政機關是否已經明白指出(identified)環境考量的相關領域；
- 三、對於已經研究並指出的問題，行政機關作成「不具重要性」的決定是否能夠令人信服(to make a convincing case)；
- 四、如果的确具有重要性，行政機關是否已經令人信服地證明計畫中的變更可以充分降低重大衝擊至最低。

法院在 *Sierra Club v. Peterson* 判決中認為，行政機關的決定可以通過第一項及第二項檢測，但是無法通過第三項檢測，因為從行政機關自己提供的文書來看，該決定(FONSI)並沒有資料紀錄可以支持。這項判決的合議庭是由三位法官組成：*Calvert Cliffs* 的主筆法官 J. Skelly Wright、後來成為大法官的 Antonin Scalia、共和黨提名的 George MacKinnon，並由 MacKinnon 法官主筆該判決。值得注意的是，後來成為 *Chevron* 頭號支持者的 Scalia 法官並沒有針對第三項要求「信服力」提出任何質疑。雖然法院以客觀案卷文書來判斷是否達到「令人信服」(convincing)的程度，但這當中仍舊帶有

92 717 F.2d 1409 (1983).

93 “(1) [W]hether the agency took a “hard look” at the problem;
(2) whether the agency identified the relevant areas of environmental concern;
(3) as to the problems studied and identified, whether the agency made a convincing case that the impact was insignificant; and
(4) if there was an impact of true significance, whether the agency convincingly established that changes in the project sufficiently reduced it to a minimum.” *Id.* at 1413.

價值判斷的成分，以本案為例，法院認為行政機關作出「不重要」的判斷(FONSI)，係出於不當地認定土地上的開發行為並不重要、也不會有成果⁹⁴。行政機關這種「預言」(prophecy)究竟是事實認定，政策選擇，抑或出於其對職掌法律的涵攝呢？

向來在環境案件上態度積極的第九上訴巡迴法院曾於1995年作成的 *Alaska Wilderness Recreation & Tourism Ass'n v. Morrison* 表示：倘若涉及環境影響評估報告書的案件，主要涉及法律問題(predominately legal questions)，那麼法院應該採取「合理性」原則(reasonableness standard)來進行審查；但如果是純粹事實或技術的問題(factual or technical matters)，則適用「恣意專斷」原則(arbitrary and capricious standard)來審查⁹⁵。但是，在最早期的 *Hanly v. Kleindienst*，第二上訴巡迴法院認為 NEPA 第102條第(2)(C)項的「重大地」(significantly)一詞，應該是屬於法律問題，因此適用「恣意專斷」原則(arbitrary and capricious)原則來審查⁹⁶。究竟環境影響評估訴訟中，「重大影響」是事實問題，還是法律問題？究竟應該是用「恣意專斷」原則還是其他？「恣意專斷」原則和「合理性」原則的關係又是什麼？

二、「嚴格檢視」原則(“Hard Look” Doctrine)的興衰與轉換

(一) 法律問題、事實問題與「嚴格檢視」原則的適用

美國行政程序法第七〇六條明定：「法院應決定所有相關之法律問題、解釋憲法及法律條文」([...]the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory

94 “The conclusion that no significant impact will occur is improperly based on a prophecy that exploration activity on these lands will be insignificant and generally fruitless.” *Id.*

95 67 F.3d 723, 727 (9th Cir. 1992).

96 471 F.2d 823 (2d Cir. 1972).

provisions[...]）。但是，很多時候法律問題和事實問題並不是那麼容易區辨，例如「惡意解僱」中的惡意到底是法律問題、還是事實問題⁹⁷？造成工作場所中的「重大風險」(significant risk)，「重大風險」一詞究竟是法律問題、還是事實問題⁹⁸？如果行政機關透過行政命令的制訂，將「野生動物」(wildlife)一詞作出操作型定義，法院要尊重行政機關的解釋還是自為解釋⁹⁹？法律問題、事實問題和政策問題在核心地帶好像可以明顯切割，但是在邊緣地帶卻是難辨彼此，論者甚至認為只有長期浸淫在該特定行政領域的人才會清楚哪一個問題可以單純切割為法律問題或事實問題¹⁰⁰。

在美國行政程序法最初的設計中，事實問題和法律問題的區隔通常連結到法院適用的司法審查標準。在事實問題部分，如果行政機關的事實認定過程採取「作成記錄」(on record)的正式裁決程序或正式命令制訂程序(formal adjudication and rulemaking)，法院審理時則會採取「重大證據」原則(substantial evidence test)¹⁰¹。若是在非正式行政程序，如僅需「告知及評論」的行政命令，即適用「恣

97 *Allentown Mack Sales & Service, Inc. v. National Labor Relations Board*, 522 U.S. 359 (1998).

98 *Industrial Union Dept., AFL-CIO v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980) [the Benzene case].

99 *United States v. Fifty-Three Eclectus Parrots*, 685 F.2d 1131 (9th Cir. 1982).

100 See JERRY L. MARSHAW ET AL., *ADMINISTRATIVE LAW: THE AMERICAN PUBLIC LAW SYSTEM* 846-47 (2009). 筆者以為這恐怕也是太樂觀的想法。

101 See Louis Jaffe, *Judicial Review: Substantial Evidence on the Whole Record*, 64 HARV. L. REV. 1233, 1233 (1951). 又，有關「重大證據原則」(substantial evidence test)的發展，可以參見 Frankfurter 大法官在 *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474 (1951) 案中的論述簡單歸納，「重大證據原則」一開始的意義是只要法院能夠在行政機關的決策過程中找到可以支持決策理由的「重大證據」，就應該尊重行政機關的決策。但是往往法院在適用此一原則時，變成只看有利於行政機關的一面，而完全忽略不利於行政機關的理由中是否也有重大證據。因此在美國行政程序法制訂的時候，國會為了回應社會對於「重大證據原則」的不滿，特別在行政程序法第七〇六條增加「法院審查時必須就全盤資料或是任何一造引用之部分資料」來作判斷。([...] the court shall review the whole record or those parts of it cited by a party.)

意專斷」原則的審查標準。在美國國會制定行政程序法時，「重大證據」原則賦予法院較諸「恣意專斷」原則更為全面徹底(searching)的審查權限¹⁰²。但是隨著時間推展，「重大證據」原則的審查密度逐漸被降低。洎乎晚近20年，聯邦最高法院認為「重大證據」原則只是要求法院必須從「合理心智是否會接受（特定證據資料）充分支持該行政決定」來判斷，屬於較為寬鬆之審查標準¹⁰³。而「恣意專斷」原則卻在法院不斷強化後（尤其是與「嚴格檢視」原則結合後），幾乎與「重大證據」原則的審查密度難分軒輊¹⁰⁴。

除了這兩個審查標準之外，在事實問題部分還有「全面重新（審查）」(de novo)原則，亦即法院自己重新考量行政決策過程中的每一個因素¹⁰⁵。早期的見解認為「全面重新」原則也可以適用於非正式命令制訂程序或是非對抗式的行政裁決程序，但是後來在 *Overton Park* 判決後，「全面重新」原則的適用範圍已經大幅縮減。

Overton Park 可謂 *Chevron* 出現前，美國行政法領域最重要的指標判決¹⁰⁶。該判決不僅釐清了幾項重要的司法審查標準適用範

102 See MARSHAW ET AL., *supra* note 100, at 860.

103 *Dickson v. Zurko et al.*, 527 U.S. 150, 162 (1999); 該判決引用 *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229 (1938) “The Court has described [...] ‘substantial evidence’ standard as requiring a court to ask whether a ‘reasonable mind might accept’ a particular evidentiary record as ‘adequate to support a conclusion.’”

104 如時任華盛頓特區上訴巡迴法院的 Scalia 法官，即在 *Data Processing Service Organization, Inc. v. Board of Governors of Federal Reserve System* 判決中指出「恣意專斷」原則和「重大證據」原則在審查行政機關的事實認定時，並沒有任何差別，see 745 F.2d 677, 683-84 (1984)。而此一觀點也為 Stephen Breyer 大法官在其主筆之 *Dickson v. Zurko et al.* 當中再次確認，see 527 U.S. at 150, 158.

105 APA §706(2)(F) “[the reviewing court shall set aside agency action] unwarranted by the facts to the extent that the facts are subject to trial de novo by the reviewing court.”

106 See Peter Strauss, *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe – of Politics and Law, Young Lawyers and the Highway Goliath*, in ADMINISTRATIVE LAW STORIES 258, 260 (Peter Strauss ed., 2006).

圍，更重要的是，它界定了「恣意專斷」標準的審查方式。聯邦最高法院在該判決中，首先重述「重大證據」原則的適用範圍。惟有依美國行政程序法第五五六條和第五五七條（即正式命令制訂程序及正式裁決程序）作成的行政行為，才需要適用「重大證據」原則。至於「全面重新」原則，僅限於美國行政程序法所規定「事實不備」(unwarranted by the facts)的情形；而且也只有兩種極端的例子才適用「全面重新」的審查原則：一、行政行為本質屬於裁決性質(adjudicatory)，且行政機關的事實認定程序有所不足；二、獨立的司法事實認定(independent judicial factfinding)。

聯邦最高法院接著分析，在不適用「重大證據」原則和「全面重新」原則的領域，可以適用其他重要的審查原則。主筆的Marshall 大法官提出三個層次的審查：（一）行政機關是否在其機關權限內採取行政行為？這通常必須回溯到立法者所劃定的行政權限，附帶審查的是行政機關對於其職權範圍及職權行使的解釋是否合理(properly construed)；（二）行政機關是否將相關因素納入考量，而且其判斷是否有明顯錯誤(clear error of judgment)，是否有「恣意、專斷或判斷濫用」的狀況；（三）行政行為是否符合相關程序規定(procedural requirements)¹⁰⁷。該判決在分析第二個層次時，特別強調雖然適用「恣意專斷」原則時，必須進行「徹底而仔細」(searching and careful)的審查，但是法院不能因此以自己的判斷取代行政機關的價值判斷。這段判決見解看起來相互矛盾，一方面要求法院進行「徹底而仔細」的審查，另一方面又要法院不可隨便取代行政機關的決定。其實，這正是「恣意專斷」原則困難的地方，它雖然允許法院可以對系爭行政行為採取更詳細周延的審查，但法院又不希望因此踐踏了行政機關的權限範圍。這個問題在1970年代始終困擾著美國法院，尤其是華盛頓特區上訴巡迴法院。

107 401 U.S. 402, 415-17.

(二) 實質審查或程序審查？「嚴格檢視」原則的困境

如前所述華盛頓特區上訴巡迴法院的幾位法官都認為法院應該強化對於行政機關的控制，但是到底應該怎麼強化，各有不同意見。在 *Ethyl Corp. v. EPA* 一案中，華盛頓特區巡迴法院的兩員行政法大將——Bazelon 首席法官和 Leventhal 法官分別寫下關於「嚴格檢視」原則的重要意見¹⁰⁸。

首先，「嚴格檢視」原則在法院操作下，意味著法院必須在行政機關提供的各種資料中去判斷行政機關是否已經將相關因素納入考量，是否有明顯錯誤，是否有「恣意專斷」的情狀。但是如何判斷？Bazelon 法官認為法院沒有能力(incompetent)去對實質內容進行判斷，所以法院能作的就是從程序面去加強；而 Leventhal 法官認為法院在制度功能上就是要審查行政機關的違法行為，立法者在通過法律之後，希望法院可以作為一個把關者，以免行政機關為所欲為。然而，如不審查實質內容，怎麼知道行政機關有無為所欲為？所以，Leventhal 認為「恣意專斷」的審查就是要實質審查(substantive review)。但 Bazelon 法官認為：「法院要預防不合理或錯誤的行政決定，其最好的方式並非由法官自己去對每個決定的技術內涵進行審查。相反的，是要建立一個決策程序，以確保論理充足的行政決定(a reasoned administrative decision)，能夠通過科學社群和公民的審查¹⁰⁹。」他認為將涉及數學（統計）和科學證據的決定交給「科技文盲」的法官，是非常不可靠的¹¹⁰。

但是 Leventhal 法官把這個問題放到權力分立的角度來思考，他認為目前的制度就是假設法官會在審理過程中慢慢瞭解各種科技複雜知識，不是每個法官都無法理解複雜事務，就像在專利案件

108 541 F.2d 1 (D.C. Cir. 1976).

109 *Id.* at 66-68.

110 *Id.*; also see David Bazelon, *Coping with Technology Through the Legal Process*, 62 CORNELL L. REV. 817, 817 (1977).

中，一開始法官對於「顯著性」(obviousness)或「侵害」(infringement)也不瞭解，但慢慢就會越來越熟練。如果真的累積了許多案件是法官無法負荷的，那麼國會自然就會透過立法，將管轄權重新分配，另外設立專業法庭¹¹¹。在立法者還沒有重新劃分管轄權之前，當行政機關的決策在事實部分出現「非屬正常」情形時(once the presumption of regularity in agency action is challenged with a factual submission)時，法院還是必須就其內涵來討論行政行為是合理(reasonable)。Leventhal 法官最後強調，司法在這部分的實質審查必須是謙遜的(modest)，但不是完全「遜位」(abdication)。

無論是強調程序或強調實質，這兩種關於「嚴格檢視」的司法見解在1970年代的華盛頓特區上訴巡迴法院判決中，不斷出現。到了1980年代的時候，該巡迴法院首位女性法官 Patricia Wald 在 *Sierra Club v. Costle*¹¹² 判決中論及：「經過持續的資料搜尋（同時也是很可觀的靈魂搜尋），我們達到目前的結論。我們在閱讀這些資料的時候，已經竭盡人力之可能地對這上千頁的內容嚴格檢視(we have read the record with as hard a look as mortal judges can probably give its thousands of pages)[……]我們不是工程師、電腦程式設計專家、經濟學家或統計學家，雖然這些資料通常都需要這些專業背景。[……]我們不能重作行政機關已經做過的工作。所以，最終，我們只能盡我們最大的力量瞭解、去思考這樣的結果是否有道理、去確定沒有違法或不合理性的事情發生。在這個案件中，我們花了這麼長的時間達到一個簡單的結論：這個命令是合理的。」Wald 法官的感慨其實也代表了「嚴格檢視」原則的時代終將過去，因為行政機關為了應付「嚴格檢視」，不得不準備上千頁、上萬頁的資料，而法院又要花許多時間去閱讀這些浩如煙海的資料，最後整個

111 541 F.2d at 68-69.

112 657 F.2d 298, 410 (D.C. Cir. 1981). 原判決非常精彩，值得行政法學子詳細閱讀、思考。

訴訟進行下來可能曠日廢時，不僅浪費當事人的時間和金錢，也消耗法官和行政機關的正常機能。

到了1984年，聯邦最高法院作成了 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 判決後，「嚴格檢視」原則慢慢步入歷史¹¹³。*Chevron* 之後，法院對於行政機關的法律解釋權相當尊重，甚至不只是尊重，行政機關在法律文字不明確的狀況下（亦即德國法所謂「不明確法律概念」），優先取得解釋權¹¹⁴。*Chevron* 的論理基礎和 *Leventhal* 法官一樣都是從立法者的授權展開，但是路徑完全相反。*Leventhal* 認為在立法者尚未劃分管轄權、另設特別法院前，法院基於權力分立的功能建制，還是就「恣意、專斷或濫用判斷」的情形進行實質審查。但 *Chevron* 的二階審查結構卻明白指出，如果國會在立法時沒有明確地透過文字表明清楚，這時候「不確定法律概念」可以視為一種「默示授權」（implicit delegation），否則國會就應該將其意向透過法條文字表示清楚。然而，*Chevron* 的第二階審查集中在行政機關的法律解釋是否可容許（permissible）之法律解釋，常常進一步和「恣意專斷」的審查標準綁在一起。因此，也有論者認為 *Chevron* 的二階其實應該只有第一階而已，第二階受到「嚴格檢視」原則的衰退，已經不重要¹¹⁵。

無論如何，從 *Vermont Yankee* 之後，聯邦最高法院對於「恣意專斷」的審查標準就已經退到「合乎法定程序」的程度而已；到了

113 雖然大體上「嚴格檢視」原則已經不像1970年代那麼風行，但是在零星領域還是會出現判決提及行政機關應該要確保其決定已經將相關因素納入考量、並且沒有明顯錯誤，因此「程序性嚴格檢視原則」還是以「恣意性」審查（review of arbitrariness）的模式存活下來。

114 由於 *Chevron* 的發展歷時將近30年，而且是美國行政法近年來的發展重心，因此有關 *Chevron* 的介紹及分析，恐怕非本文所能承載，有待日後繼續為文分析。關於 *Chevron* 及其後續發展的初步介紹，請參見張文貞，〈美國行政法發展的最新趨勢〉，《行政契約之法理／各國行政法學發展方向》，頁303-310（2009年）。

115 See Matthew Stephenson & Adrian Vermeule, *Chevron Has Only One Step*, 95 VA. L. REV. 597, 597-609 (2009).

Chevron 之後，行政機關對於「不確定法律概念」的解釋更釋享有優先權。但是，在環評案件當中，強調程序性嚴格檢視原則的判決仍層出不窮。這一方面引發討論，像 *Chevron* 樹立的司法退讓原則是否應視不同行政領域而定，抑或全面適用¹¹⁶。另外一方面，法院自己也認為就環境案件而言，法院並不當然自動向行政機關繳械，而是要求行政行為的作成必須合理¹¹⁷。至於判斷是否合理的標準，仍舊可以回到 *Overton Park* 的第二項標準，亦即是否將相關因素納入考量，是否有明顯錯誤。行政機關雖然就「是否有重大影響」有優先解釋權，但是如果其決策的基礎過於薄弱，欠缺分析性資料 (analytical data) 支持，那麼法院還是可以介入審查，甚至推翻行政機關的決定¹¹⁸。

肆、結語

環境議題從最早期的外部性(externality)、共有地悲劇(tragedy of the commons)、交易成本(transaction cost)等討論，到後來的政府失靈、成本效益分析，逐漸地把焦點移轉到風險治理與民主溝通互相結合¹¹⁹。然而，如同全球環境不斷面臨新的挑戰，環境議題也不斷受到新觀念及新問題衝擊。比方說，風險治理的「預防原則」(precautionary principle)有時反而會付出原先沒有預期的代價，甚至在資訊瀑流(information cascade)的情形下導致新的危害發生。「參與式民主」(participatory democracy)會碰到社會動員的問題，利益團體可能會藉此介入操縱，同時也可能造成團體極化(group

116 See BREYER ET AL., *supra* note 82 at 241.

117 See *Marsh*, *supra* note 83.

118 *National Parks & Conservation Association v. Babbitt*, 241 F.3d 722 (9th Cir. 2001).

119 See FISCHER, *supra* note 45; ALYSON C. FLOURNOY & DAVID M. DRIESEN EDS., BEYOND ENVIRONMENTAL LAW: POLICY PROPOSALS FOR A BETTER ENVIRONMENTAL FUTURE (2010).

polarization)的結果¹²⁰。由此可知，環境治理背後其實牽涉了各種科技社會和民主治理的複雜議題。司法作為憲政民主國家的一種制度，能不能促進環境治理當中的風險溝通和風險預防，不只攸關環境決策的品質，也關乎民主治理的有效達成。

本文將焦點鎖定在環境影響評估報告的司法審查標準，嘗試探討台灣與美國環境影響評估制度下，環境立法、行政決策與司法審查之間的關係。在林內焚化爐案中，我國行政法院首先確立六種判斷瑕疵，並以其中「行政機關所為之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」，認定原行政處分（環評審查結論）有瑕疵，因而撤銷該處分。在安坑掩埋場案中，法院根據環評審查會議的會議記錄，認定當初匆匆通過環評的主要原因是：台北縣政府認為掩埋場的興建迫在眉睫，因此「為權宜計」，環評委員會應該有條件通過第一階段環評。因此本案違反不當連結之禁止。同時，法院以「比例性原則」來審查環評結論的內容，認為該環評結論無法通過「比例性原則」的審查。無論是「禁止不當連結」或「比例性原則」，其實都可以當做「合理性」審查(the reasonableness test)的一環。因此，安康掩埋場案將我國環評判決的瑕疵審查基準往「合理性」審查推進一步。最後，在新竹橫山掩埋場案中，法院面對不同的事實資訊，仔細檢閱後發現行政機關自己的資料就出現錯誤、不實及缺漏。而且「附條件通過」的條件本身不具有明確性，欠缺遵守可能。再者審查會提出的問題，開發單位都還沒有詳細回應，縣政府就公告環評審查有條件通過。凡此都有違合理決定(reasoned decision)的狀況。最後，法院認定該環評結論係出於「錯誤之事實及不完全之資訊」，因此有判斷瑕疵。

本文進而將最高行政法院在這三宗判決中提出的八種判斷瑕疵區分為二：程序合法性及實質合法性，其中實質合法性和合理性審

120 See CASS R. SUNSTEIN, RISK AND REASON: SAFETY, LAW, AND THE ENVIRONMENT (2002).

查有很大的重疊。本文主張在程序合法性的部份，法院應該對於「是否有判斷瑕疵」進行高密度的審查，因為此乃法院固有之功能：確保法定程序被遵守、確保法律的執行沒有違背上位規範、確保決策組織合法且有權限。但實質合法性的部份，法院必須相當謹慎地行使其審查權，避免以法院自己的判斷來取代理行政機關的決策。「基於錯誤之事實及不完全資訊」所產生的判斷瑕疵，基本上分別具有「程序合法性」及「實質合法性」的情形。若是像橫山案或林內案一般，從環評審查的案卷資料當中，即可發現有事實上的錯誤和疏漏，明顯欠缺「程序合法性」，法院可以積極地撤銷原審查結論。但是如果涉及科學社群尚且無法獲得共識的事實資訊，摻雜價值選擇的空間，法院就應該盡可能保持謹慎的態度。至於實質合法性之審查，本文認為在最高行政法院所為安康案及橫山案的判決基礎上，應以說理義務和比例性原則之審查為基準，如此方可避免僭入以司法判決取代理行政判斷的誤區。

本文進一步探索美國聯邦法院對於國家環境政策法的審查標準變遷。最早期的 *Calvert Cliffs* 重新定義 NEPA，賦予第102條「課予行為義務」(action-forcing)的性質，讓法院取得司法審查的基礎。但也因此，讓 NEPA 的內涵從原先預設的「將環境價值貫穿於政策過程」，變成是以程序為主，強調程序義務的踐行。這種轉變結合 1970年代聯邦上訴法院對於「混合型命令制定程序」的熱情，導致法院創設了許多 NEPA 的程序義務。同時，聯邦上訴法院也發展出「嚴格檢視」原則，要求行政機關的決策都必須將相關因素納入考量，並呈現於卷證資料。這些發展後來在 *Vermont Yankee* 判決中，受到聯邦最高法院強力抨擊。聯邦最高法院認為，美國行政程序法已經是立法者對於監督行政程序的最大誠命，司法者不應在國會沒有更進一步立法前，自行增加行政機關的負擔。不然行政決策會變成在猜測司法者是否又打算增加何種程序義務，而且也會讓程序變得更為冗長而複雜。

不過，在環評案件上，不少聯邦上訴巡迴法院都表示，在審查是否「對環境有重大影響」時，法院不能自動繳械，仍須先確認行政機關是否已經將各種環境因素納入決策考量，並且沒有重大明顯的判斷錯誤。即便在美國行政法的框架下，像是林內案或橫山案出現的事實認定錯誤及資訊錯誤，都構成環境法學者所說的「致命傷」，必定會遭法院撤銷。

美國行政法的發展經驗讓我們了解到，即便像是在環評這種高度科技專業的案件中，法院仍需確保行政機關不會出現恣意、專斷及濫用權力的情形。無論對於「嚴格檢視」原則採取何種見解，在「恣意專斷」審查標準的操作下，環評審查結論若基於明顯的事實、資訊錯誤，乃至忽略環境因素、欠缺論理基礎，均將遭受撤銷之命運。如安康案當中環評機關以「時效緊迫」、「權宜計」，作出欠缺論理、無法通過比例性原則考驗之判斷，更將被視為恣意決定。

我國環評法第八條「對環境有重大影響之虞」的規定，實已蘊含風險判斷的授權。此類風險判斷固然需要專業背景，但判斷的過程不見得只能有專家參與，而可逕行忽略公民參與所能帶來的風險溝通效果。尤其，環評法的立法目的即在避免環評制度流於形式和紙上作業，兼以現行環評委員會的組成方式尚有許多值得檢討之處，法院對於民主參與程度較低的第一階段環評結論，如果涉及「程序合法性」不足，自宜採取較高的審查密度。無論是否涉及專業或科技預測，法院最基本的工作就是「程序合法性」的把關，不能動輒以該事項涉及專業性、技術性及合議制委員會決議，而拒絕審查。就此以觀，最高行政法院在本文所述三項案件及中科三期七星農場基地案中所持見解，均屬正確之法律實踐，對於權力分立機制亦無損傷。

從我國司法判決及美國實務發展歷程來看，行政的自由性與羈束性始終都是行政法的核心議題，而屬於高度行政專業的環評案件自不例外。行政機關都需要決策的權力，否則行政決策過程無法順暢運行。但是為了避免行政濫權，所以有司法控制。司法權和行政權應該如何劃分彼此的權力領域，除了在一次次個案中逐步形成外，國會也是很重要的決定機制。民主政治終歸是責任政治，行政決策必須為自己的判斷負責，法院除了在合法性層次把關之外，剩下的還是有賴民意機關的監督。否則所有問題都壅塞到司法領域的結果，不是民眾極度不信任司法，就是過度膨脹司法的功能，這恐怕是各種風險評估都無法精確估量出來的「司法風險」。

附表一 我國相關判決整理

最高行政判決整理		事由	涉及環境影響評估及風險評估之論理	判斷取疏之審查標準
1	<p>裁判字號 最高行100年度判字第1415號判決</p> <p>裁判日期 1000811</p> <p>當事人 上訴人：詹順貴、鍾丁茂、張豐年、周有福、蔡義興、蔡妙鳳、廖明田、徐炳乾、江翠娥 被上訴人：行政院環境保護署 參加人：台灣電力股份有限公司 主文 上訴駁回</p>	<p>大甲溪發電廠青山分廠復建計畫環評(針對臺北高等行政法院98年度訴字第2173號判決提起上訴)</p>	<p>涉及環境影響評估及風險評估之論理 ……(二)由環評二階段審查機制立法源由及意旨觀之，第一階段、第二階段環評皆為環境主管機關審查程序，未有孰為「書面形式審查」或「實質審查」之分，此觀之環境影響評估法第4條第2款規定，環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環評及審查、追蹤考核等程序，並無孰始為「真正的」評估程序之區別自明。蓋不論第一階段或第二階段環評，且皆係主管機關組成專業之委員會進行實質判斷。</p>	無
2	<p>裁判字號 最高行100年度判字第1040號判決</p> <p>裁判日期 1000623</p> <p>當事人 上訴人：新竹縣政府 上訴人：偉盟工業股份有限公司(原審參加人) 被上訴人：溫慶球、柯文龍 主文 上訴駁回</p>	<p>新竹橫山垃圾掩埋場環評(針對臺北高等行政法院98年度訴更一字第95號判決提起上訴)</p>	<p>……環評法第8條既是規定「前條審查結論認為對環境有重大影響」之處，應繼續進行第二階段環境影響評估，而非「前條審查結論認為對環境有重大影響，應繼續進行第二階段環境影響評估」，且環評法施行細則第19條就環評法第8條所稱「對環境有重大影響」有例示規定，故只要有環評法施行細則第19條例示規定之情形之一「之處」，即為環評法第8條規定之「對環境有重大影響」之處」，應繼續進行第二階段環評。</p> <p>……本件環評審查委員會審查系爭開發行為對環境有否重大影響之處，應否續行第二階段環評，既係出於上訴人偉盟公司提出之環評書所提供之錯誤之事實或不完全之資訊，則所作成有條件通過環評審查之結論，而非應續行第二階段環評之結論，法院自得予以審查。核認該審查結論於法不合等由，業經原判決詳述其認定事實所憑之證據，及得心證之理由，核與證據及論理法則均無違，核無不合。</p>	無
3	<p>裁判字號 最高行100年度判字第77號判決</p>	<p>新竹橫山垃圾掩埋場環評(針對</p>	無	無

<p>裁判日期 1000127</p> <p>當事人 原告：溫慶球、劉秀珠 被告：新竹縣政府 參加人：偉盟工業股份有限公司</p> <p>主文 上訴駁回。</p>	<p>臺北高等行政法院97年訴字第998號判決提起上訴</p>	<p>雲林縣 BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫書環境影響說明書審查結論</p>	<p>因此，第一階段環境影響評估程序實質負有過濾對環境是否有重大影響之任務。主管機關進行之第一階段環評原則上既係針對開發單位提出之環境影響說明書作書面審查，則開發單位就該說明書即應恪遵法規之規定詳實記載，提交審查委員會判斷，否則如審查委員會依據有重大疏漏之說明書所為之判斷，即非根據正確之基礎資料為完全之評估，其判斷即有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之瑕疵。從而，原審法院就本件為司法審查，尚難認有違司法院釋字第553號解釋之意旨。</p>	<p>按不確定法律概念所涉及之事項，倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，宜認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。但如行政機關就此等判斷有恣意濫用及其他違法情事，應認得由法院為司法審查。</p>
<p>裁判字號 最高行99年度判字第709號判決</p> <p>裁判日期 990721</p> <p>當事人 上訴人：雲林縣政府 被上訴人：乙丙丁等11人 參加人：寅、辰等7人</p> <p>主文 上訴駁回。</p>	<p>中科園區開發單位於臺中縣后里鄉原臺糖七星農場用地規劃中部科學工業園區第三期發展區環境評估是否違法</p>	<p>「尚不須進行第二階段環評，最後才有開發單位舉行「公開說明會」(同法第7條第3項)，中間過程均無公共參與，而最後的說明會，只是在既開發單位得以闡釋其計畫構想，並與居民溝通，以減少日後實施開發的阻力(蓋其意見對於開發單位並無任何效力，此與環評法第11條對照即明)。[...] 由此兩階段之程序比較可知，第一階段確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。又環評法第8條既規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響」之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，而該法第8條所稱之「重大影響」，則例示規定於環評法施行細則第19條各款，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之。」「本案資料提供並不完整，就建詳風險評估部分，開發單位既未提實際採樣</p>	<p>其可資審查之情形包括： 1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違反一般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等</p>	

<p>原則、公益原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照)。</p>	<p>無</p>	<p>僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由，及釋字第319號翁岳生等3位大法官所提不同意見書</p>
<p>與檢測計畫，自無法得知其是否正確。[...]上訴人在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，而為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。上訴人及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，依上開說明，應認構成行政機關之判斷，係「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法。」</p>	<p>無</p>	<p>「由此兩階段之程序比較可知，第一階段應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。又環評法第8條規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響」之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，而該法第8條所稱之「重大影響」，則係指「於評法施行細則第19條各款，可見只要開發案具有其中一款情形」之虞，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始為當之。」</p> <p>「然系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？未見該審查結論有任何說明，容有未洽。而系爭環境影響評估審查委員於適用前揭法令作成審查結論時，對於法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及抵觸環境評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過濾篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尚難謂非屬司法審查之範疇，原審卻認「環評審查委員會係依環評法授權與環評之審查權，而審查委員各依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，</p>
<p>6</p> <p>裁判字號 最高行98年度裁聲字第146號裁定</p> <p>裁判日期 981231</p> <p>當事人 聲請人：甲乙丙等6人 相對人：行政院環境保護署</p> <p>主文 「停止執行」聲請駁回</p>	<p>中科園區開發單位於臺中縣后里鄉原臺糖七星農場用地規劃中部科學工業園區第三期發展區環評結論於審理中應停止執行</p>	<p>偉盟公司「一般專業廢棄物(含垃圾變化灰渣)最終處置場環境影響說明書」審查結論爭議</p>
<p>7</p> <p>裁判字號 最高行98年度判字第772號判決</p> <p>裁判日期 980716</p> <p>當事人 上訴人：甲乙 被上訴人：新竹縣政府 參加人：偉盟工業股份有限公司</p> <p>主文 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

<p>參照)。</p> <p>即該委員會之審查已涉及科技、環保、公衛、生態、都市計畫等專業知識，從而其所為之審查內容，自應受尊重」等語，亦有未洽。」</p> <p>「凡此均攸關系爭環境影響評估審查委員會於作成審查結論時，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，自應司法審查之範圍。然原判決僅謂：「至於有斷層通過之基地是否適合進行本案之開發行為，乃委員會全體委員依其專業素養及豐富審查經驗，審酌各重要事項後之合議裁量行為，不應遽指為違法處分」[...]」等語，對於本件環境影響評估委員會是否在不完全之資訊下作成審查結論的事實，未予調查審酌，復有未洽。」</p>	<p>其可資審查之情形包括：①行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。②法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。③對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。④行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑤行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。⑥行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑦作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。⑧行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照)。</p>	
<p>8</p> <p>裁判字號 最高行98年度判字第708號判決</p> <p>裁判日期 980625</p> <p>當事人 上訴人：甲乙丙等33人 被上訴人：臺北縣政府 參加人：欣服股份有限公司</p> <p>正文 原判決關於甲乙丙等28人上訴部分及該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。其餘上訴駁回。</p>	<p>新店安康廢棄物掩埋場環境評</p> <p>「其對前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及低觸環境評法設計二階段審查機制，第一階段僅係過渡篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尚難謂非屬司法審查之範疇，原審徒認「上揭判斷皆屬環境評委員專業判斷之範疇，尚非本院得以審究」，容有未洽。」</p> <p>「依據環境評法之規定，審查是否應進入第二階段環評之標準在於是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，並不包含開發行為是否得以疏濬其他地方廢棄物之處置問題至明，是該項「權宜計」理由似係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則。」</p> <p>「凡此上訴人所指摘關於原處分違反比例原則之疑義，行政法院本應加以審查，然原審徒以環評審查結論皆屬環評委員專業判斷之範疇，而全然置置不論，其判決理由自屬不備。」</p>	<p>無</p> <p>無(其上訴理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，並執其個人主觀之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使，指摘其為不當，泛言其不適用法規及適用法則不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之事實，自難認其對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。)</p>
<p>9</p> <p>裁判字號 最高行98年度裁字第1466號裁定</p> <p>裁判日期 980618</p> <p>當事人 上訴人：博愛企業股份有限公司 被上訴人：行政院環境保護署</p> <p>正文 上訴駁回</p>	<p>宜蘭大溪蜜月灣地區開發計畫環境影響評估</p> <p>無(其上訴理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，並執其個人主觀之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使，指摘其為不當，泛言其不適用法規及適用法則不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之事實，自難認其對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。)</p>	<p>無</p> <p>無(其上訴理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，並執其個人主觀之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使，指摘其為不當，泛言其不適用法規及適用法則不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之事實，自難認其對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。)</p>

10	<p>裁判字號 最高行98年度判字第475號判決</p> <p>裁判日期 980507</p> <p>當事人 上訴人：甲乙丙等25人 被上訴人：臺北縣政府 參加人：欣服股份有限公司</p> <p>主文 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。</p>	<p>新店安康廢棄物掩埋場環評</p>	<p>……「經核似已當於前揭環評法第8條及同法施行細則第19條所定：「對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響『之虞』」、「有使當地環境顯著逾感環境品質標準或超過當地環境涵容能力『之虞』」、「對當地眾多居民之權益，有顯著不利之影響『之虞』」、「對國民健康或安全，有顯著不利之影響『之虞』」等情形，然系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？其對前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應通融而不通融，及抵觸環評法設計二階段審查機制，第一階段僅係通過篩選程序之立法意旨？揆諸前開說明，尚難謂非屬司法審查之範疇，原審徒認「上揭判斷皆屬環評委員專業判斷之範疇，尚非本院得以審究」，容有未洽。」</p> <p>……「而依據環評法之規定，審查是否應進入第二階段環評之標準在於是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，並不包含開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題至明，是該項「權宜計」理由似係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則」</p> <p>……「凡此上訴人所指摘關於原處分違反比例原則的疑義，行政法院本應加以審查，然原審能以環評審查結論皆屬環評委員專業判斷之範疇，而全然置置不論，其判決理由自屬不備。」</p>	<p>其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由，及釋字第319號翁岳生等3位大法官所提不同意見書參照）。</p>
11	<p>裁判字號 最高行98年度裁字第952號裁定</p> <p>裁判日期 980423</p> <p>當事人 抗告人：中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會、丁戊己等7人，共抗告人10人 相對人：行政院環境保護署、臺北市政府</p> <p>主文 抗告駁回</p>	<p>遠雄公司台北大巨蛋BOT案，移植樹木爭議，請求為「定暫時狀態」假處分，在「臺北文化體育園區整體規劃案（重新辦理環境影響評估）」之環評未依法通過前不得移植如聲請狀所列之樹木。</p>	<p>其請求內容為要求負責有義務之主管機關，按程序設計採取一連串接續之作為，來預防或減輕開發行為對環境之不良影響。這種接續之作為又涉及高度專業性之評估，要指摘主管機關不採用作為屬違法，則聲請等作為在專業上之必要性與可行性，對開發行為所造成之成本衝擊，以及為何這樣的成本付出，在給定外生條件不變之情況下，就社會長期福利而言，作為之利益大於不作為之利益。這也是討論本案權利蓋然性時，必須提出之論述。畢竟這個社會有多元而相互競逐之價值及利益，環評不會是這個社會絕對唯一要保護之利益。</p>	

<p>12</p> <p>裁判字號 最高行97年度判字第815號判決</p> <p>裁判日期 970829</p> <p>當事人 上訴人：甲 被上訴人：內政部、臺南縣政府</p> <p>主文 上訴駁回</p>	<p>南科園區土地徵收方式與補償地價爭議</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>13</p> <p>裁判字號 最高行96年度判字第1601號判決</p> <p>裁判日期 960906</p> <p>當事人 上訴人：甲乙丙等11人(原審原告)、雲林縣政府(原審被告)</p> <p>主文 原判決廢棄，發回高雄高等行政法院</p>	<p>雲林縣 BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫</p>	<p>僅針對「情況判決部分」論理。 ……「是原審顯僅考量撤銷原處分將使已實施之工程拆除所耗費之成本因素，而得撤銷為取得土地及興建工程已支出之金額，似僅係該廠商之私人成本，與社會成本有何關連，未據敘明得心證之理由，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慮之項目，否則豈非違行政處分皆可「就地合法」？」 ……「是以本件垃圾焚化廠有無興建必要？效益如何？如僅為撤銷判決，是否於公益有重大損害？本件公益為何？又公益如有損害，上訴人等所受損害、賠償程度，防止方法及其他一切情事，公私利益予以綜合衡量比較為撤銷判決是否與公益相違背？攸關本件應否為情況判決，原審未予研求，亦欠允當。」</p>	<p>無</p>
<p>14</p> <p>裁判字號 最高行95年度判字第1239號判決</p> <p>裁判日期 950803</p> <p>當事人 上訴人：台灣字通資訊科技股份有限公司(原審原告)、交通部臺灣區○○道○○○路局(原審被告)、遠通電收股份有限公司(原審參加人)</p> <p>主文 兩造及原審參加人上訴均駁回</p>	<p>字通資訊公司參與交通部徵求與民間參與高速公路電子收費系統建置及營運案(BOT)甄選結果爭議</p>	<p>「足見民間參與公共建設甄審委員會係由專業人士所組成，但僅係主辦機關臨時設置的內部委員會，不能以委員會的名義對外行使職權，究非獨立行使職權的機關，惟其既由專業人士所組成，且採行合議制，對於專門科技事物(高速公路電子收費系統)之投資建置及營運為評價，將所請「最優申請人」、「次優申請人」等不確定法律概念涵攝於具體的事實關係，具有專業性判斷性質，仍得承認其有相當之判斷餘地。」 「又上訴人高公局係經由交通部依據參法第5條第2項規定授權辦理本件BOT案，為主辦機關。按諸前開說明，原審法院本得就上訴人高公局於實施綜合評審時有無對全體合格之入圍申請人踐行正當程序，有無違反法治國家應遵守之原理原則，加以審查，則其審查本件甄審公告前之協商程序有無違反平等原則及公益原則，以致據為評審之資料不齊全，於法並無不合(未逾</p>	<p>(B)按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定(如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等)、高度科技性之判斷(如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨)、計畫性政策之法定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關</p>

15	<p>裁判字號 最高行92年度判字第1821號判決</p> <p>裁判日期 921225</p> <p>當事人 上訴人：乙 被上訴人：臺南市政府</p> <p>主文 上訴駁回</p>	<p>臺南市安南區總頭寮工業區設立第一類甲級廢棄物處理廠（醫療廢棄物焚化爐）爭議</p>	無	<p>之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)行政機關之判斷，是否有建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，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由，及釋字第319號翁岳生等3位大法官所提不同意見書參照）。</p>
16	<p>裁判字號 最高行92年度裁字第519號裁定</p> <p>裁判日期 920424</p> <p>當事人 抗告人：甲乙丙等11人</p> <p>主文 原裁定廢棄，發回高雄高等行政法院。</p>	<p>雲林縣 BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫</p>	無	無

北高行判決整理	事由	涉及環境影響評估及風險評估之論理	判斷瑕疵之審查標準
<p>1</p> <p>裁判字號 北高行98年度訴字第739號判決</p> <p>裁判日期 1000519</p> <p>當事人 原告：中華民國荒野保護協會、中華民國專業者都市改革組織、台灣蠻野心足生態協會、游藝、潘翰聲、陳伯烟、林雪芳、林啟東、林思甄、吳怡蓓、羅嘉明 被告：行政院環境保護署、臺北市政府</p> <p>參加人：臺北市政府文化局、遠雄巨蛋專業股份有限公司、臺北文創開發股份有限公司</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>大甲溪發電廠青山分廠復建計畫環評</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>2</p> <p>裁判字號 北高行98年度訴字第2173號判決</p> <p>裁判日期 990826</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等九人 被告：行政院環境保護署 參加人：臺灣電力股份有限公司</p> <p>主文 原告之訴駁回。</p>	<p>大甲溪發電廠青山分廠復建計畫環評</p>	<p>一、按環境影響評估法第4條第2款規定：「(略)」，可知環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環評及審查、追蹤考核等程序，並無何者為形式的程序何者始為實質的程序之區分。再者，不論第一階段或第二階段環評，現行法皆有相關民眾參與及資訊公開之機制(開發行為環境影響評估作業準則第5-11條、第10-1條參照)，且皆係主管機關組成專業之委員會進行實質判斷(含組成專案小組召開初審會議獲取初步審結論，相關會議且皆開放環保團體及民眾參與旁聽並表示意見，如本件審查中台灣生態協會及台灣蠻野心足協會即多次提供意見)，俾法定審查結論；而個別開發行為是否進入第二階段環評，須視開發單位所提書件及評估、規劃是否完整與否以相應條件(及其承諾)進一步確保預防並減輕環境之不良影響而定。本件系爭復建計畫之第一階段環評，業經實質審查有條件通過，無須繼續進行第二階段環境影響評估，其第一階段之環評係經民眾參與及專業判斷依法合議為之，且已附加條件(及</p>	<p>無</p>

			<p>其承諾)以預防及減輕開發行為對環境造成不良之影響,已如前述,尚無違反判斷餘地之情事。</p> <p>二、……故依上開調查資料所示,系爭復建計畫尚不致「對環境資源或環境特性有顯著不利之影響或影響之虞」或「使當地環境顯有逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力或逾越超過之虞」。……按並非開發行為周邊地區有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物,即屬「開發行為對當地保育類生態影響重大或影響重大之虞」。經查,本件參加人除於環境影響說明書第6章詳述陸域動植物生態之環境保護對策外,亦於第3次初審會補充修正資料回復由○○委員關於保育類動物進行長期監測之時程(本院卷3第66頁,附件21),應不至於「對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存,有顯著不利之影響或影響之虞」。……綜上可知,本件青山分廠復建計畫,並非新建開發案,在參加人將工程設施僅可能設置於地面下並儘量避開地質較不穩定之地區之情況下,對於環境影響相對有限,委員會合議決定(無異議)認定尚不該當環境影響評估法施行細則第19條所例示之7款顯著不利之要件,毋須繼續進行第二階段環境影響評估,而決議本件為「有條件通過環境影響評估審查」,並無違誤。原告所稱本件環境評估,有應為第二階段環境評估而未為之違法云云,尚非可採。</p>	
3	<p>裁判字號 北高行98年度訴更一字第70號判決</p> <p>裁判日期 990610</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等25人 被告：台北縣政府</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷。</p>	<p>新店安祥廢棄物掩埋場環評</p>	<p>一、被告雖就該等事項提出明系爭開發案對於環境並無重大影響云云(參見被證10,本院卷3第53至57頁);惟按環評法第8條規定:「(略)」,而該法第8條所稱之「重大影響」,即例示規定於環評法施行細則第19條各款,足見只要開發案具有其中一款情形「之虞」,即應繼續進行第二階段環境影響評估,而非必須開發案對於環境「有重大影響」時,始足當之,已如前述。而前開該等疑慮所呈現之事實關係,客觀上核已該當環評法第8條及同法施行細則第19條所定:「對環境資源或環境特性,有顯著不利之影響之虞」、「對當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力之虞」、「對當地眾多居民之權益,有顯著不利之影響之虞」、「對國民健康或安全,有顯著不利之影響之虞」等情形,然系爭審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」,而認不須進行第二階段環境影響評估云云。綜上規定及說明以觀,其對前揭各項「之虞」之法律概念之解釋,即有應通攝而不通攝,違背解釋法則之情事,且亦違反第一階段僅係通過篩選程序及環評法設計二階段之審查機制之立法意旨。</p>	<p>按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性,而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念,行政法院以審查為原則,但對於具有高度屬人性之評定(如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等)、高度科技性之判斷(如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨)、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷,則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性,而承認行政機關就此等事項之決定,有判斷餘地,對其判斷採取較低之審查密度,僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時,得予撤銷或變更,其可資審查之情形包括:(1)行政機</p>

<p>裁判日期 990401</p> <p>當事人 原告：甲、乙 被告：新竹縣政府 參加人：偉盟工業股份有限公司</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷。</p>	<p>或不完全之資訊，即所作成有條件通過環評審查之結論，而非應續行第二階段環評之結論，揆諸首揭解釋理由，不同意見書意旨及說明，本院自得予以審查，核認該審查結論於法不合，是被告及參加人辯稱參加人提出之環說書並未提供錯誤之事實或不完全之資訊，供環評審查委員審查系爭開發行為對環境有否重大影響之虞，應否續行第二階段環評云云，委無可採。</p> <p>二、是該審查結論雖經被告公告在案，而對外發生法律效果，惟因參加人依上開41項審查意見而修正之環說書未經所有委員確認，其程序上顯有瑕疵。而被告及參加人辯稱本件審查結論之內容已涵括綜合評述，且具明確性，審查程序亦無任何瑕疵云云，殊無足取。</p>	<p>無</p> <p>違反廢棄物清理法，被告要求原告於一定期間內補繳回收清除處</p>
<p>量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業成績評定、公務員考績、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、醫療、電機有關之風險效率預估或價值取舍）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性；而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。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。行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等，有司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由及釋字第319號翁岳生等三位大法官所提不同意見書可資參照。</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
5		

<p>當事人 原告：瑞旗生物科技股份有限公司 被告：行政院環境保護署 參加人：財政部臺灣省北區國稅局</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>費 新店安康掩埋場 興建工程環境影 響說明書審查結 論是否無效爭議</p>	<p>裁判字號 北高行98年度訴更1字第92號判決</p> <p>裁判日期 981224</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等27人 被告：臺北縣政府 參加人：欣服股份有限公司</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>「上開各項考量似已該當於前揭環評法第8條及同法施行細則第19條所定[要件]。但審查結論卻係「有條件通過環境影響評估」，而認不須進行第二階段環境影響評估，其理由何在？其對前揭法律概念之解釋，有無違背解釋法則，以致應涵攝而不涵攝，及抵觸環評法設計二階段審查機制、第一階段僅係過渡篩選程序之立法意旨？茲請前開說明，尚難謂非屬司法審查之範圍。」 本件未繼續進行第二階段環評審查之理由，雖未於該程序審查結論上記載，但從先期環評審查會議紀錄所載，似係「有鑑於北縣一般事業廢棄物之處置問題緊迫，故為權宜計……」 「依據環評法之規定，審查是否應進入第二階段環評之判斷在於是否「開發行為對環境有重大影響之虞」，並不包含開發行為是否得以疏減其他地方廢棄物之處置問題至明。是該項「權宜計」理由似係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則。」 又於環評委員會開會當時，似未有任何資料揭示臺北縣當時日產一般事業廢棄物噸數之數據與目前轄區內可使用之焚化爐及掩埋場每日可處理之噸數，使用年限之數據，以佐證「臺北縣一般事業廢棄物處置問題緊迫」情形。 本案如係因臺北縣一般事業廢棄物處置問題緊迫，故「為權宜計」不進入第二階段環評，似與最小侵害原則有悖。 「以上決策形成之考量內容，有違比例原則。」 「是以本件許可開發之審查結論公告，仍有違反正當程序之瑕疵存在。」</p>	<p>按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。</p>	<p>判斷餘地之司法審查事項包括： 一、行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。 二、法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。 三、對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。 四、行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。 五、行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。</p>
---	---	--	--	--	---

7	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第998號判決</p> <p>裁判日期 980423</p> <p>當事人 原告：甲乙（皆為選定當事人） 被告：新竹縣政府 參加人：偉盟工業股份有限公司</p> <p>王文 原告之訴訟回</p>	<p>偉盟公司一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程環境影響說明書之審查結論之爭議（橫山掩埋場）</p>	<p>「就已通過之環評說明書或評估書，主管機關可依上開規定就參加人提出之『變更內容對照表』或『環境影響差異分析報告』（係針對無須重新進行環境影響評估之情形）依法審查，審查通過後得核變更原申請內容，而環評分析報告係就開發案件環境之現狀與原來進行環境評估時之狀況，乃基於職權進行專業判斷及審查，應認行政機關有判斷餘地。」</p> <p>「本件關於A集水區道路修訂公告後經參加人依法提出『環境影響差異分析報告』，其變更係為符合『非都市土地開發審議作業規範』規定，並非該區有不得開發或限制開發之因素，即無違公共利益。查無上開所指恣意濫用及其他違法情事，主管機關經判斷所為公告尚難謂違法。」</p> <p>「環評分析報告」乃涉及環境保護事項之變更但『無須重新進行環境影響評估』，所提出之書面，與『環評說明或評估書』須進行環境影響評估，二者性質顯有差異；「環評分析報告」之審查方式亦無比照「環評說明」之明文規定，足見環評報告之審查，係就開發案件環境之現狀與原來進行環境評估時之狀況，乃基於職權進行專業判斷及審查，原告主張環境影響評估差異分析初審會議應邀請相關團體或居民參加並無依據。[...] 可見本件審查原告及居民並非無陳述權及參與權。」</p> <p>「原告另以被告機關判斷濫用，未依法為風險評估之主張以及違反臺灣省灌溉事業管理規則之規定部分，亦與本件96年4月10日以府授環發字第0970101214B號公告無涉，本院自均無庸為審酌判斷。」</p> <p>「本件公告查無出於錯誤之事實認定或錯誤資訊，無違一般公認之價值判斷標準，亦無組織不合法及違反正當程序，且原告未能證明本件公告對其權利或法律上利益造成損害。」</p>	<p>六、行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。</p> <p>七、作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。</p> <p>八、行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則；如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照）。</p> <p>除非行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，始承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>
---	--	--	---	--

8	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第2866號判決</p>	<p>裁判日期 980326</p>	<p>當事人 原告：甲 被告：新竹縣政府</p>	<p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>於訴外人偉盟公司提出一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程（橫山掩埋場），原告請求被告應對新竹縣橫山鄉、關西鎮、新埔鎮之居民進行民意調查（給付訴訟）</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
9	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第41號判決</p>	<p>裁判日期 980115</p>	<p>當事人 原告：臺灣膠工業股份有限公司 被告：行政院環境保護署</p>	<p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>環保署否准台塑公司申請退還90年11月至93年底部分已繳納之土壤及地下水污染整治費</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
10	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第2249號判決</p>	<p>裁判日期 980107</p>	<p>當事人 原告：甲 被告：花蓮縣政府</p>	<p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>未先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定而逕行種植</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

11	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第1812號判決</p> <p>裁判日期 971224</p> <p>當事人 原告：新竹市政府 被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 原告之訴駁回。</p>	<p>新竹市香雅污水處理廠用地暨填築海埔地開發計畫工程環境影響說明書之爭議（新竹縣政府自行變更梯頂寬度為六公尺，雖經被告核准變更，是否違反環評法第十七條？）</p>	無	無
12	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第997號判決</p> <p>裁判日期 971202</p> <p>當事人 原告：新竹縣南河沙坑環境文化永續促進協會 被告：新竹縣政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>訴外人偉盟公司提出一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程環境影響說明書之審查爭議（橫山垃圾焚化爐）</p>	<p>法院以當事人不適格駁回原告之訴。（不符行政訴訟法第35條團體訴訟之資格） 原告主張：「當地公民與團體有下列權利：1. 獲得相關知識與資訊的權利。2. 參與是案設置法定過程的權利。3. 充分告知而同意的權利。4. 限制集體與個人遭受到危害之總量的權利。」</p>	無
13	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第1366號判決</p> <p>裁判日期 971106</p> <p>當事人 原告：兆亨事業有限公司 被告：臺北市政府都市發展局</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>原核發之設置加油站建造執照，因對故宮保存文物有潛在危害而被廢止</p>	<p>1. 被告做成之系廢止處分僅略稱：「經國立故宮博物院來函說明對故宮保存文物有潛在危害」云云，完全未具體指出原告於系爭土地設置加油站將對何種公益帶來何等重大之危害，致有予以防止或除去之必要，即有不合。 2. 有關設置加油站之油氣擴散、氣象條件、空氣品質等條件，原告於90年10月已完成評估報告（見本院卷第27頁至30頁），被告未對於其做出系爭廢止處分前，曾如何審視該評估報告，及上開評估報告不足採之理由，做出判斷，即無從確認系爭加油站設置與致生故宮博物院潛在危害之因果關係及發生機率，其率依故宮博物院基於維護國寶之初衷，遽行做出系爭廢止合法之授益處分，程序上確已不合，要無疑義。</p>	無

14	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第408號判決</p> <p>裁判日期 970918</p> <p>當事人 原告：漢寶風力發電股份有限公司 被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>彰化芳苑近海地區漢寶風力發電計畫是否應實施环评（是否屬於人工島嶼）</p>	<p>「原告籌設之離岸式風力發電機組（見本院卷第81頁）與陸域式風力發電機組之立樁係類似電線杆之立樁式結構，其主要差別在於，陸域式風力發電機組之立樁係固定於岸上之土地，而離岸式風力發電機組之立樁，則係固定於海面上而已，離岸式風力發電機組並無設置露出海面、可供活動之基地，顯非「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造使用改變所除人工島嶼設施或結構許可辦法」第3條第1項所稱之人工島嶼；從而，被告系爭函認定原告籌設之風力發電機組已涉「人工島嶼」之開發行為之論，即屬其基於環保主管機關對於維護環境之專業考畫所為。經查未有證據顯示：1. 被告所為之判斷，出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2. 有違一般公認之價值判斷標準。3. 違反法定之正當程序。4. 其組織不合法。5. 被告之判斷出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 被告之判斷違反平等原則等情形，爰請前揭說明，本院自應予以尊重。」</p>	<p>「環境影響評估法第5條規定之開發行為為種類多端，對環境可能發生之影響不一而足，自可能於環境影響評估法中，就各種開發行為影響環境之程度及範圍等事項均以法律條文明確規定，職是環境影響評估法第4條第2項乃明定「對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。……」明確表明此種屬於不確定法律概念中之規範概念，須經由科技專門知識或採取評價之態度，始能加以確定其概念內涵。而學理上均認為不確定法律概念所涉之事項，倘若具有高度之關人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查。其可資考量之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。」</p>
15	<p>裁判字號 北高行97年度訴字第605號判決</p>	<p>臺北縣環保局是否有限額命台電</p>	<p>「經查本件臺北縣政府就上開委任事項之公告部分，既未經行政院備查，且臺北縣政府就上開委任事項，係以概括規定為之，而非就委任或委託事項有</p>	<p>無。但法院有審查行政機關有無管轄權限。</p>

<p>裁判日期 970828</p> <p>當事人 原告：台灣電力股份有限公司 被告：臺北縣政府環境保護局</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>提出針對核一核二廠於核燃料中貯存場未興建之因應對策</p>	<p>具體且明確之規定，準此，本件被告既係在臺北縣政府以概括規定為之，且係以權限全部委任之方式為不適法之公告，更係在尚未完成行政院所應備查之法定程序前，即擅對原告為本件之處分，自有不合。」</p>	<p>無。但法院有審查行政機關有無管轄權限。</p>
<p>16</p> <p>裁判字號 北高行97年度訴字第1418號判決</p> <p>裁判日期 970828</p> <p>當事人 原告：台灣電力股份有限公司 被告：臺北縣政府環境保護局</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>臺北縣環保局是 否有權限命令電 提出針對核一核二廠於核燃料中貯存場未興建之因應對策</p>	<p>「經查本件臺北縣政府就上開委任事項之公告部分，既未經行政院備查，且臺北縣政府就上開委任事項，係以概括規定為之，而非就委任或委託事項有具體且明確之規定，準此，本件被告既係在臺北縣政府以概括規定為之，且係以權限全部委任之方式為不適法之公告，更係在尚未完成行政院所應備查之法定程序前，即擅對原告為本件之處分，自有不合。」</p>	<p>無</p>
<p>17</p> <p>裁判字號 北高行97年度訴字第171號判決</p> <p>裁判日期 970813</p> <p>當事人 原告：甲 被告：花蓮縣政府</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>違反水土保持法事件，未先擬具水土保持計畫送請主管機關核定即承租山坡農牧用地從事種植活動</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>18</p> <p>裁判字號 北高行97年度訴更1字第10號判決</p> <p>裁判日期 970813</p>	<p>籌設加油站之申請因都市計畫法相關規定檢討該地區土地利用而</p>	<p>「被告原處分未就原告目前申請現況及現存確定事實予以綜合考量原告本件申請是否適法，遽認以將來無法實現之內容為標的發給建議許可並無實益存在云云，否准原告本件請求，乃有以未來不確定之事實為衡量之適法。」</p>	<p>以「未來不確定之事實為衡量」之裁量濫用。</p>

<p>當事人 原告：昱泉石油股份有限公司籌備處 被告：台北市政府</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷 被告應按本件判決之法律見解另為適法處分 原告其餘之訴駁回</p>	<p>被駁回</p>	<p>「又行政機關對於行政處分有裁量權時，是否另為附款，亦有裁量餘地，本件原告陳明其於條件成就後（即都市計劃完成，並仍取得上開土地之使用權或所有權時），非不可續為籌設許可之聲請等語，則依此情形下，被告得否核發適法附條件籌設許可之處分，亦非無斟酌之餘地。被告逕以上稱理由否准原告本件所請，即有裁量濫用之違法。惟本件原告申請『籌建許可』是否應予准許，仍須經由被告依法裁量是否適法、可能及應考量原告所稱有利因素，就原告有利、不利部分均應予以斟酌，此尚待被告予以查明辦理。」</p>	
<p>19</p> <p>裁判字號 北高行96年度訴字第399號判決</p> <p>裁判日期 970731</p> <p>當事人 原告：臺灣化學纖維股份有限公司 被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>台化公司申請退還已繳納之土壤及地下水污染整治費，經被告否准</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>20</p> <p>裁判字號 北高行96年度訴字第3270號判決</p> <p>裁判日期 970515</p> <p>當事人 原告：水美工程企業股份有限公司 被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 訴願決定及原處分關於裁處罰鍰新臺幣壹佰伍拾萬元部分，均撤銷。</p>	<p>水美公司違反該公司觀音資源回收廠變更計畫環境影響說明書之內容，經原告裁處罰鍰。</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

21	<p>裁判字號 北高行96年度訴字第1117號判決</p> <p>裁判日期 970131</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等6人 被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>「中科三期開發計畫」環境影響說明書審查結論是否違法</p>	<p>「開發單位並未針對委員之審查意見，作具體之回應，尚難認其已依審查結論為完全之補充或修正。況本案之審查結論所列條件第5項載明：「五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化學物質緊急意外災害類比與因應及對區內污染正常及緊急排放狀況下，對居民健康之影響提出風險評估及應變措施，送本署另案審查。如評估結果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。」等情，益認，本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。職此之故，被告及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法。」</p>	<p>其可資考量之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2. 行政機關之判斷，是否有違反一般公認之價值判斷標準。3. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>	<p>(審查系爭處分時未引用判斷餘地，但法院理由中提及是否有違反平等原則。)</p>
22	<p>裁判字號 北高行96年度訴字第1487號判決</p> <p>裁判日期 970131</p> <p>當事人 原告：嘉惠電力股份有限公司 被告：經濟部</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>民間設立發電廠方案提出之電廠設計可申請(即嘉惠電廠第二期擴建電廠計畫)</p>	<p>被告主張：「風險行政學或應儘可能尊重行政之「預測決定」，以符權力分立之「功能最適」(funktionsgerecht)原則；按被告機關以其行政專業於94年進行長期電力供需規劃的分析(詳見第四階段方案)。」</p> <p>法院審查意見：「職此之故，並非廠商備妥文件提出申請，被告即須無條件予以核准，除需考量其適法性外，尚需兼顧公益性及可行性等。」「是原告主張被告召開審查會作成決議前僅通知星元公司到場，並未通知原告，使原告完全喪失表示意見之機會，審查程序違反平等原則云云，亦非可採。」</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
23	<p>裁判字號 北高行94年度訴字第2185號判決</p> <p>裁判日期 961011</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等15人 被告：行政院衛生署、行政院衛生署樂生療養院、台北市政府捷運工程局</p>	<p>樂生案。強制拆遷樂生院院內部分建物之行為及院民之人身自由權、居住遷徙權等多項權利；法院認樂生院之文史價值及關於</p>	<p>樂生案。強制拆遷樂生院院內部分建物之行為及院民之人身自由權、居住遷徙權等多項權利；法院認樂生院之文史價值及關於</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

<p>主文 原告之訴訟回</p>	<p>捷運工程之環境影響評估、院民搬遷意願等等與本件判決結果不生影響</p>	<p>依台北市土地使用分區管制規則有關保護區第44組(宗祠及宗教建築)規定申請於都市計畫保護區土地上新建「包公祠關暉官」;請求通過都市設計審議申請案</p>	<p>查法規命令為行政機關依授權或依職權所發布,其目的在於設法律所未規定之細節、執行項目為補充之規範,供行政機關執行法律所用,「立法者兼為執法者」係法規命令之本質,除非該法規命令有違反比例原則、平等原則等情事,法院才能拒絕適用,本件「台北市土地使用分區附條件允許使用核准標準」之修正,雖未依循行政程序法第154條所規定之預告程序,但該修正並非無效,亦無其他違反比例原則、平等原則等情事,本院並無拒絕適用之理由。</p>	<p>無</p>	<p>其可資考量之情形包括:1.行政機關所為之判斷,是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷,是否有違反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,亦即違反平等原則。6.行政機關之判斷,是否違反</p>
<p>24 裁判字號 北高行95年度訴字第2455號判決 裁判日期 960725 當事人 原告:包公祠關暉官籌建委員會 被告:台北市政府 主文 原告之訴訟回</p>	<p>是否應核發北投線空中纜車山站上之建築執照</p>	<p>1. 按首揭環境影響評估法第5條第1項列有1款對環境有不良影響之虞者,應實施環境影響評估之開發行為,所謂「對環境有不良影響之虞」,係屬高度技術性、專業性判斷之「不確定法律概念」,同法條第2項為此進一步授權中央主管機關即本件參加人之環保署訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」,因屬法律明文授權給環保署專業判斷之空間,由於法院審查能力有限,原則上,承認行政機關就此等事項之決定,有判斷餘地。除非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,已如前述。而此所謂「文化設施」、「教育設施(含研究單位、訓練機構)」、「標準第23條第1款第1目)究何所指,於具體事物是否合致該項規定,居於中央主管機關地位之行政院環境保護署自有法規解釋權,事實認定權以及一定之行政判斷餘地,要無疑義,初無受限於原告與台北市政府所簽訂之投資契約所使用之用語或其所定之屬性之理。自該「研習住宿設施」確實包括183間住宿設施及面積廣達3.56公頃之情況下以觀,「參加人此項認定,並無: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,是否有違反</p>	<p>無</p>	<p>其可資考量之情形包括:1.行政機關所為之判斷,是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷,是否有違反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,亦即違反平等原則。6.行政機關之判斷,是否違反</p>	
<p>25 裁判字號 北高行95年度訴字第3899號判決 裁判日期 960628 當事人 原告:麗山林休閒開發股份有限公司 被告:內政部營建署陽明山國家公園管理處 參加人:行政院環境保護署 主文 原告之訴訟回</p>	<p>是否應核發北投線空中纜車山站上之建築執照</p>	<p>1. 按首揭環境影響評估法第5條第1項列有1款對環境有不良影響之虞者,應實施環境影響評估之開發行為,所謂「對環境有不良影響之虞」,係屬高度技術性、專業性判斷之「不確定法律概念」,同法條第2項為此進一步授權中央主管機關即本件參加人之環保署訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」,因屬法律明文授權給環保署專業判斷之空間,由於法院審查能力有限,原則上,承認行政機關就此等事項之決定,有判斷餘地。除非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,已如前述。而此所謂「文化設施」、「教育設施(含研究單位、訓練機構)」、「標準第23條第1款第1目)究何所指,於具體事物是否合致該項規定,居於中央主管機關地位之行政院環境保護署自有法規解釋權,事實認定權以及一定之行政判斷餘地,要無疑義,初無受限於原告與台北市政府所簽訂之投資契約所使用之用語或其所定之屬性之理。自該「研習住宿設施」確實包括183間住宿設施及面積廣達3.56公頃之情況下以觀,「參加人此項認定,並無: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,是否有違反</p>	<p>無</p>	<p>其可資考量之情形包括:1.行政機關所為之判斷,是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷,是否有違反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,亦即違反平等原則。6.行政機關之判斷,是否違反</p>	

	<p>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情形，且其認定係基於環境影響評估主管機關之職權所為，經核與環境影響評估法第14條第1項及認定標準第23條第1款第1目之規定亦相合致，當屬有權解釋機關基於職權之有權解釋，法院原則上應尊重其判斷餘地。」</p>	無	
26	<p>新店安康掩埋場興建工程環境影響說明書之審查結論違法爭議</p> <p>裁判字號 北高行94年度訴字第2466號判決</p> <p>裁判日期 960517</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等11人 被告：台北縣政府 參加人：欣服股份有限公司</p> <p>主文 原告之訴駁回。</p>	<p>「且於實務個案審酌究否屬『對環境有重大影響者』核屬環評委員專業判斷之範疇，自非屬不確定法律概念予以規範，是其涵義於個案中並非屬能經由客觀經驗及社會通念加以認定及判斷並可由司法審查予以確認之範圍，自非本院得以審究，堪以認定。」</p>	無
27	<p>請求作成於公共設施保留地興建臨時自用住宅使用之核准處分</p> <p>裁判字號 北高行95年度訴字第3072號判決</p> <p>裁判日期 960516</p> <p>當事人 原告：甲 被告：台北市政府都市發展局</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	無	無
28	<p>新竹橫山垃圾掩埋場環評</p> <p>裁判字號 北高行94年度訴字第944號判決</p> <p>裁判日期 960510</p>	<p>1. 引用最高法院92年度判字第1725號判決按環評法第5條規定之開發行為種類多樣，對環境可能發生之影響不一而足，自不可於環評法中，就各種開發行為影響環境之程度及範圍等事項均以法律條文明確規定。</p>	<p>其可資考量之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。 2. 行政機關之判斷，是否有違反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</p>

<p>當事人 原告：溫慶球、柯文龍 被告：新竹縣政府 參加入：偉盟工業股份有限公司</p>	<p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>環評審查委員會依環評法授與評之審查權，而審查委員各依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，自己納入各項因子通盤考量。日本案審查過程皆依環評法相關規定程序辦理，此非為行政機關之裁量權範圍，而屬行政機關適用不確定法律概念之判斷餘地者，即該委員會之審查已涉及科技、環保、生態、公衛、都市計劃等專業知能，從而其所為之審查內容，自應受尊重。詳言之，環評委員係具有類似鑑定事實之專業能力，並依據環評相關法定程序獨立行使職權，其審認所得之具體結果，自與行政機關本於權責自行判斷裁量之行政處分迥異。</p> <p>縱參加入之說明書內容有原告所指未能精確描述某區域之環境現況，致未完全符合當地環境現況情事，惟被告已依法組成環評委員會指派委員至現場會勘，就與原處分相關之重要事項為專業、獨立之判斷，被告始依委員會之決議作成系爭公告。故原告以說明書內容部分不符現況即指摘系爭公告「依據事實內容有隱匿、不實及缺漏」，顯有誤會。</p> <p>此部分參加入所提供之資料，縱略有簡漏之情形，然環評審查委員會之委員如認有重要且足以影響系爭公告之結論，自會要求參加入再予補充詳盡資料，其既認依上揭資料足以為其專業判斷之基礎，而作成系爭公告之結論，亦難認該資料足以影響系爭公告之結論，而有違法應撤銷之情形。</p> <p>環評審查委員會依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，經專業之綜合考量後認為本案無須進行第2階段環評，而作成有條件通過環評之審查結論，又環評審查委員會所為歷次會議及結論，查無出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊；亦未違反一般公認之價值判斷標準；且無違反法定之正當程序；更無組織不合法情形；而其判斷亦無與事物無關之考量等情事，揆諸前揭說明，其程序皆依法辦理，所作之審查結論，即屬合法並應予尊重。</p>	<p>之正當程序。4. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>
<p>29 裁判字號 北高行95年度訴字第2305號判決 裁判日期 960215 當事人 原告：博愛企業股份有限公司</p>	<p>宜蘭大溪蘇月灣地區開發計畫環境影響評估</p>	<p>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，其可資考量之情形包括： 1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。 2. 行政機關之判斷，是否有違反一般公認之價值</p>	<p>認定或錯誤之資訊。 2. 行政機關之判斷，是否有違反一般公認之價值</p>

<p>被告：行政院環境保護署</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>		<p>判斷標準。</p> <p>3. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。</p> <p>4. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。</p> <p>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。</p> <p>6. 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>
<p>30</p> <p>裁判字號 北高行93年度訴字第2960號判決</p> <p>裁判日期 95/04/27</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等5人 被告：新竹縣政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>新竹縣一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場環境影響說明書之審查結論是否無效</p>	<p>（因原告係提起確認行政處分無效之訴，故法院僅審查是否構成行政程序法第111條之無效事由）。依上開行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例外規定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形，而該款所謂「具有重大明顯之瑕疵」，應指行政處分內容有一望而知，顯屬具有重大瑕疵者為言。</p>
<p>31</p> <p>裁判字號 北高行94年度訴字第394號判決</p> <p>裁判日期 94/12/28</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等29人 被告：台北縣政府 參加人：欣服股份有限公司</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>新店安康掩埋場興建工程環境影響說明書之審查結論違法爭議</p>	<p>環評法施行細則第19條等情形，惟上揭判斷皆屬環評委員專業判斷之範疇，尚非本院得以審究。至所謂「對環境有重大影響之虞」者，此一規範性概念，亦有待專業人士對於開發行為進行預測決定。</p>
<p>32</p> <p>裁判字號 北高行93年度訴字第2614號判決</p>	<p>新店安康掩埋場興建工程環境影響說明書之審查結論違法爭議</p>	<p>無（原告引用94年訴字第752號判決[ETC案]之判斷餘地審查為理由）</p>

<p>裁判日期 941013</p> <p>當事人 原告：甲乙丙等29人 被告：行政院環境保護署 參加人：欣股股份有限公司 輔助參加人：臺北縣政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>環境明書之審查 結論違法爭議</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>33</p> <p>裁判字號 北高行93年度訴字第1359號判決</p> <p>裁判日期 940531</p> <p>當事人 原告：永興礦業有限公司 被告：經濟部 參加人：丙</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>嘉義縣石灰石礦業權，因探礦地被指定為石灰石國家保留區而消滅之爭議</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>34</p> <p>裁判字號 北高行92年度訴字第5281號判決</p> <p>裁判日期 940323</p> <p>當事人 原告：甲（選定當事人） 被告：行政院 被告參加人：臺北市政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>請求收回被徵收土地，因環評結論為「應進行第二階段環評」</p>	<p>本家中需地機關（台北市政府）為目的事業主管機關（台北市政府工務局）與之上級機關，並兼為（環境影響評估）主管機關（環境影響評估法第2條參照），若其認為「將來必可獲得環境評估之許可」或「即使有未獲許可之風險存在，但風險較低而有先行開發之必要」，而先行進行開發，亦與日常經驗法則無違。實則本案如果原告行使收回權成功，需地機關勢必重行徵收，其對需地機關之財政影響程度鉅大。</p>	<p>無</p>

<p>35</p>	<p>裁判字號 北高行92年度停更2字第1號裁定</p>	<p>永福金寶塔塔靈 (納) 毋塔核發 建造執照</p>	<p>(參加入主張)經香桃園縣政府環保局之環境影響評估委員會就本案所做之評估預測，乃涉及自然科學、環境生態、科技或經濟領域之決定，且其餘由該領域中之專家學者所組成，從而行政院審查時，自應尊重其基於專業知識所為之評估判斷，除有明顯違法之情形外，實不宜任意廢棄。(李連宗，行政法要義，第二〇六、二〇七頁參照)</p>	<p>(參加入主張)因此，基於行政法上之行政保留原則，本案既已經桃園縣政府環保局環境影響評估委員會專業之審查評估，而准許開發，自應予以尊重，且聲請人並未提出足以推翻環境影響評估審查結論之明顯事證，本案行政處分之執行即應維持。</p>
<p>裁判日期 921231</p>				
<p>當事人 聲請人：甲乙丙等11人 相對人：桃園縣政府 關係人：普飛山事業有限公司、卯</p>				
<p>主文 聲請駁回(停止執行)</p>				

高高行判決整理	事由	涉及環境影響評估及風險評估之論理	判斷瑕疵之審查標準
<p>1</p> <p>裁判字號 高高行98年度訴字第174號判決</p> <p>裁判日期 990413</p> <p>當事人 原告：宏都建設股份有限公司 被告：嘉義縣政府</p> <p>王女 原告之訴駁回。</p>	<p>「宏都建設仁義潭旅館區新建工程」開發案環評</p>	<p>經查，本件原告於申請前揭開發案時，業已提出環境影響說明書，並檢具相關資料送被告審查，被告依其所提出資料即前開台灣自來水股份有限公司第五區管理處96年11月8日台水五工字第09600150320號函，被告對其適用尚有疑義遂函請環保署釋示，於環保署97年1月17日以環署毒字第0970004195號函釋後，環評委員據以作成不予通過之審查結論，是其審查判斷即無出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊或恣意判斷之判斷瑕疵。</p>	<p>開發行為應依環評法第5條、第7條進行第一階段環境影響評估，其審查結論係由被告組成之環評委員會就有關「對環境有重大影響之虞」之不确定法律概念所為之專業判斷。學理上均認為不确定法律概念所涉之事項，倘若具有高度之關人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之稽測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。(2)行政機關之判斷，是否有違反一般公認之價值判斷標準。(3)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(4)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>
<p>2</p> <p>裁判字號 高高行98年度訴更1字第17號判決</p> <p>裁判日期 990128</p> <p>當事人 原告：甲乙丙3人 被告：屏東縣政府 參加人：屏東縣屏東市公所</p>	<p>濱義館、火化場設置涉違反殯葬管理條例規定，原告以利害關係人地位提起訴訟</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

<p>王文 原告之訴駁回</p>	<p>3 裁判字號 高商行98年度訴字第100號判決 裁判日期 990127 當事人 原告：中國石油化學工業開發股份有限公司 被告：台南市政府 王文 訴願決定及原處分關於原告應繳納之費用超過新臺幣88,430,139元部分均撤銷。原告其餘之訴駁回</p>	<p>中油公司前台鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區等土壤污染整治場址有危及附近居民之虞，進行六項整治計畫，並要求原告支付費用至土壤及地下水污染整治基金帳戶</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>（理由中並未提及判斷餘地之審查，而是直接審查環境評估是否違法。）</p>
<p>4 裁判字號 高商行98年度訴字第346號判決 裁判日期 980910 當事人 原告：中國石油化學工業開發股份有限公司 被告：台南市政府 王文 原告之訴駁回</p>	<p>中油公司前台鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址整治計畫經審查認非屬土污法第十六條所訂之「整治計畫」，因而裁處罰鍰</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>「因上開委員未依法迴避，所為上開審查結論，其程序即屬違法。」 「然參加人所提出之系爭開發案之環境影響說明書，並未記載黃金海開發計畫，而被告於上開審查時，亦疏未注意，未將是項背景價值一併納入作為評估之考量，已屬違法。」</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>（理由中並未提及判斷餘地之審查，而是直接審查環境評估是否違法。）</p>
<p>5 裁判字號 高商行98年度訴字第47號判決 裁判日期 980810</p>	<p>美麗灣渡假村新建工程環評</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>（理由中並未提及判斷餘地之審查，而是直接審查環境評估是否違法。）</p>

<p>當事人 原告：甲丙丁等8人 被告：臺東縣政府 參加人：美麗灣渡假村股份有限公司</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>「然查，系爭開發案之環境影響說明書，其中海洋生態調查項目漏未為微生物、葉綠素 a、基礎生產力、固著性植物、爬蟲類、鳥類、哺乳類及漁業資源等調查項目；又影響預測摘要說明未記載底質變動、海域生產及漁業資源等項目；另生態變動與影響程度綜合評估漏未記載底質權數及漁業資源權數，而水質權數設定為25，超過法定權數20，海域動物權數設定為60，超過法定權數30等情，此有系爭開發案環境影響說明書卷足稽。核與前揭法令規定應記載之調查項目及權數不符，被告未命參加人補正，即逕為審查，自有違誤。」</p> <p>「系爭開發行為是否對環境無重大影響而無須繼續進行第二階段環境影響評估審查，被告既未充分斟酌相關事項，其所為之判斷自有違法，且其決議程序亦有違誤。」</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
<p>6</p> <p>裁判字號 高行97年度再字第63號判決</p> <p>裁判日期 980120</p> <p>當事人 原告：永駿豐建設工業股份有限公司 被告：高雄縣政府</p> <p>主文 再審之訴駁回</p>	<p>申請延壓土石採取許可期限以不符合土石採取法否 准</p>	<p>不服雲林縣BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書審查結論</p>	<p>「[預定廠址有列人保育類野生動物之紅隼，]然開發單位卻於環評作業準則附件二第9項下勾選區內並無珍貴稀有之保育類動物，其記載與事實即有不合。則難謂環評委員所作之結論，係出於完全事實之評估，而有『出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊』之判斷瑕疵。」</p> <p>「該焚化廠是否位於飲用水水源保護區及距飲用水取水口一定距離，自應由開發單位向正確之主管機關查詢清楚，始為正辦，然其卻向非主管機關之經濟部水資源局查詢，所得答覆文與系爭垃圾焚化廠是否在飲用水水源保護區或飲用水取水口一定距離無關[...]環評委員會依此錯誤及不完全之資料所為之審查結論，難謂合法。」</p> <p>「該焚化廠對林內淨水場上開任務的達成，有無妨礙？斥資興建淨水場供應當地居民乾淨飲用水之目的，是否反難實現？祇要以當地居民自居考量，均</p>
<p>7</p> <p>裁判字號 高行96年度訴更2字第32號判決</p> <p>裁判日期 971127</p> <p>當事人 原告：乙丙丁等11人 被告：雲林縣政府</p> <p>主文 訴願決定及原處分均撤銷</p>	<p>不服雲林縣BOO 垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書審查結論</p>	<p>「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，其可資考量之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊；2.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。」</p>	<p>無</p>

	<p>同感疑惑，則此一計畫彼此間有無衝突？如何並存？如何釋民所疑？開發單位及主管機關自應將該訊息依法揭露於說明書，提交環評委員會審慎評估。[...]審視該審查結論附帶之18個條件，無一與林內淨水場有關，足見環評委員所作之結論，顯出自未能完全評估事實，而有『出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊』之判斷瑕疵。」</p> <p>「況即便最終審查之結果為不應開發，乃依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。」</p>	無	無
8	<p>台塑公司前鎮廠違反「土壤及地下水污染防治法」而遭裁處罰鍰</p> <p>當事人 原告：臺灣塑膠工業股份有限公司 被告：高雄市政府</p> <p>王文 原告之訴駁回</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
9	<p>殯儀館、火化場設置涉違反殯葬管理條例規定，原告以利害關係人地位提起訴訟</p> <p>當事人 原告：甲乙丙3人 被告：屏東縣政府</p> <p>王文 原告之訴駁回</p>	<p>無</p>	<p>無</p>
10	<p>為辦理南科液晶電視及產業支援</p> <p>當事人 原告：甲乙丙3人 被告：屏東縣政府</p> <p>王文 原告之訴駁回</p>	<p>無</p>	<p>無</p>

<p>裁判日期 951031</p> <p>當事人 原告：甲 被告：內政部、臺南縣政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>工業區而為之徵收土地爭議</p>	<p>雲林縣BOO垃圾焚化廠開發單位和焚化廠投標組合（領銜公司：台灣水泥股份有限公司）環境影響說明書審查結論爭議【情況判決】</p>	<p>「審查委員所作之結論，自出自未能完全評估事實，而有前述『出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊』之判斷瑕疵。」</p> <p>「如前所述，本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而無須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵，本院自得加以審查。」</p>	<p>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，其可資考量之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。</p>	<p>無</p>
<p>裁判字號 高高行91年度訴字第156號判決</p> <p>裁判日期 910911</p> <p>當事人 原告：甲 被告：台南市政府</p> <p>主文 原告之訴駁回</p>	<p>台南市安南區總頭寮工業區設立第一類申設廢棄物處理廠（醫療廢棄物焚化爐）之設置許可爭議</p>	<p>至所謂「對環境有不良影響之虞」一語，係屬「科技性之不確定法律概念」，屬高度專業技術性之決定，是環境影響評估法第五條第二項乃明定授權中央主管機關會商有關機關定之。故關於該十一項之開發行為，於何種情況應實施環境影響評估，環保署依上開授權規定，邀集學者專家，考量各類開發行為對環境影響程度，以往審查標準（依據八十三年底三十二種環境影響相關法規）及國外環境影響評估相關規定，召開公聽會後，研商訂定完成「開發行為應實施環境影響評估相關規定，召開公聽會後，研商訂定完成『開發行為應實施環境影響評估相關規定，召開公聽會後，研商訂定完成』」之專業判斷領域，係屬法律明文授權給行政機關判斷空間，則行政機關之專業判斷，應受尊重。</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	
<p>裁判字號 高高行90年度訴字第1869號判決</p>	<p>雲林縣BOO垃圾焚化廠環評</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	<p>無</p>	

裁判日期 910227	當事人 原告：甲乙丙等10人 被告：雲林縣政府	主文 原告之訴駁回

附表二 國內行政法教科書及各家學說有關「判斷餘地」類型及瑕疵審查標準

(排列順序依作者姓名筆畫)

作者及著作名稱	判斷餘地類型	判斷瑕疵審查標準	頁數
吳庚 《行政法之理論與實用》 (2009)	採量的區別說：「裁量與不確定概念，均屬立法者欲授權行政機關於適用法律時，有自行判斷之餘地。在依法行政原則之支配下，行政機關之判斷，均不可恣意行使，否則皆無法避免法院之審查；或許在適用不確定概念時，行政機關所受法院之監督，較依據授權裁量之規定時為嚴格，如此而已，故二者並無本質上之差異，僅屬量的或程度上不同。」 以下所舉……之判斷餘地在內： 1.基於組織法及程序法而產生的判斷餘地 2.政策性之行政上裁決 3.考試、檢定、服務或學習成績之評量 4.有關科技法之適用	以釋字第553號內容為參考： 1.事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、醫藥、環保、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。 2.原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。 3.有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？ 4.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？ 5.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。 6.其他重要事項涵攝對酌。	頁126-128 頁738 頁132
李建良 〈行政的自主餘地與司法控制——翁岳生教授對「行政裁量及不確定法律概念」理論實踐的影響〉，《法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界》(2009)	經過學說及實務長期努力，判斷餘地的基本類型已逐漸形成，大法官釋字第553號解釋適可作為印證及檢證學說的絕佳素材。……本號解釋將判斷餘地與審查密度合併論述，其中「涉及科技、醫藥、環保、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異」及「原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量」等語，大體勾勒出學說上所承認之各種判斷餘地的基本類型。	大法官釋字第553號解釋將判斷餘地與審查密度合併論述，……；而「判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度」、「有無應遵守之法律程序」、「事實關係之涵攝有無錯誤」、「有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範」等語，則是司法審查所應考量之實體及程序因素。	頁338-340
李惠宗 《行政法要義》(2008)	1.關於考試成績之評定 2.「高度屬人性事項」之判斷 3.由社會多元利益代表所為之決定 4.專家所為之判斷 5.由獨立行使職權之委員會所為之決定 6.行政機關預測性或評估性之決定 7.具有高度政策或計畫性決定	除非行政機關明顯有悖於經驗法則或其判斷使用明顯不正確的工具或方法，行政機關應先予以尊重，亦即對於不確定法律概念判斷餘地事項之司法審查，以合法性審查為限，不及於妥當性，蓋司法權的判斷，是一種「是非對錯」的判斷，法院無法替代行政機關作成最佳化的選擇。	頁148-151

<p>季錦山 《行政法專論》(2009)</p>	<p>所謂判斷餘地，係指行政針對不確定法律概念為判斷時，有其活動空間(Spielraum)，在該空間內行政有其自主性，司法審查應受限制。該自主性空間不限於概念本身，換言之，判斷餘地已擴大到概念外圍(Begriffshof)之特定範圍，例如：考試成績之評定、高度科技性、專業性及屬人性之專業判斷、或者是由具獨立性專家委員會所作成之決定等。</p>	<p>一、一般承認之「判斷瑕疵」，約有： 1.基於錯誤的事實認定而作成 2.基於與事件無關的考量 3.違反一般有效的評價原則 4.違反平等原則 5.違反法定程序 6.組織不合法</p>	<p>頁485-486</p>
<p>林錦堯 《行政法要義》(1994)</p>	<p>(西德實務上見解) 1.考試決定 2.類似於考試之決定，尤其是學校方面：如學生升級之決定、學生能力之決定等 3.公務員法上之考核：如長官對屬官服務成績之考核、對實習公務員之考核、對公務員遵守憲法之考核等 4.由專家或利益代表所組成之獨立且不聽指示 (Weisungsfrei) 之委員會所為之評鑑：如人格鑑定、建築師能力之評鑑、土地之評價等 5.不確定法律概念之有關因素 (尤其是關於行政政策方面) 之個別判斷</p>	<p>(西德實務上見解) 對於上述決定，法院僅能審查行政機關是否 1.基於錯誤的事實而為決定 2.遵守程序規定 3.基於考慮不相干情事而為決定 4.注意一般有效的評價標準 5.是否違反平等原則</p>	<p>頁175-176</p>
<p>翁岳生 〈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》(1989)</p>	<p>(德國聯邦行政法院) 對於法律要件中採用之不確定法律概念，原則上法院對其適用有審查權。惟對富有高度屬人性、高度技術性以及高度經驗性等法律概念之適用，如考試成績之評定、教育機關對學生能力之確定、主管長官對部屬辦事能力、服務成績之評判等等，承認行政機關有「判斷餘地」。</p>	<p>一、該文並未討論判斷瑕疵 二、裁量瑕疵分客觀及主觀，客觀包括 1.違反平等原則 2.違反法治國家憲法之固有原則 3.不附充分理由之裁量行為 4.行政機關相信用須依強制之法律作成決定，但實際上行政機關享有裁量權，得根本不為處分者 5.將原屬於主要是非常行政狀態時才適用之原則，適用於通常之裁量行為</p>	<p>頁94-95 頁56</p>
<p>盛子龍 博士論文：〈行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度〉(1998)</p>	<p>司法完全審查的原則旨在保障人民不致因為現行法制行政程序理性的高度不足而失去法治國家應享有的保障，例外類型的建構則給予立法者透過功能——結構的調整去改變上述原則的可能性。 例外類型包括：</p>	<p>該文未討論判斷瑕疵審查基準</p>	<p>頁243 頁222-232</p>

<p>陳敏 《行政法總論》(2009)</p>	<p>1.立法者授權的容許性 2.行政最後決定權建立的限制 a.立法者建立足以扭轉司法功能——結構優勢的組織及程序 機制：當立法者將涉及高度專業判斷的不確定法律概念，委 由學者及專家參與組成，依法獨立行使職權的行政委員 會，依照正式的聽證程序具體化時 b.不可替代性的行政最後決定授權</p>	<p>1.法律之解釋是否正確 2.事實之認定有無錯誤 3.由委員會為決定時，其組織是否合法 4.是否遵守有關之程序規定 5.是否根據與事件無關之考量觀點 6.是否遵守一般之評價標準</p>	<p>頁205-210 頁200-202</p>
<p>陳清秀 〈依法行政與法律的適 用〉，《行政法（上）》 (2006)</p>	<p>1.不可替代的決定 (1)考試決定 (2)學生學業評量 (3)公務員法上的判斷 2.由獨立的專家及委員會作成的評價決定 3.預測決定 4.計畫的決定 5.高度專業技術性及政策性之決定 6.涉及地方自治事項之不確定法律概念</p>	<p>1.根據錯誤的事實作成決定（有無誤認或忽略事實），其判斷 完全欠缺事實的基礎或者在社會通念上，明顯嚴重欠缺適當 性事實的情況 2.未遵守行政手續規定 3.根據與事件無關之考慮而作成決定 4.未遵守一般有效之審查及評價標準，例如經驗法則與論理法 則等 5.未曾正確認識所適用之法律概念或其可活動之法律上範圍。</p>	<p>頁199-205</p>
<p>陳慈陽 《行政法總論》(2005)</p>	<p>不確定法律概念在學理上區分為「須價值填補」及「經驗性」 兩大類型。前者才是司法審查密度強弱所要關切的難題，而後 者只要是客觀理性個人即可判斷得出，……則較無「專業判斷 空間」理論適用上的困難。 在德國實務上，行政機關判斷空間僅在於考試評量或在學校類 似考試評量之決定、公務員法上之判斷、不受指令拘束之委員 會所為之評價決定、在環境法與經濟法中之人事決定與風險評 價涉及個別行政策略的決定類型。</p>	<p>行政法院在法構成要件上，就不確定法律概念之認定，縱使 尊重行政機關之專業判斷空間，亦非全然無審查之餘地。此 見解之理由不外乎為，行政權適用法律，所為的決定是否具 合法性，全屬司法權之主要作用，亦即行政法院權限在於對 執行法律者之監督(Rechtskontrolle)理念所始然。</p>	<p>頁165-167 頁178</p>

<p>陳朝民 《行政法學總論》(2005)</p>	<p>惟有在極例外之情形，例如： 1.對於教育方面的認定，如留級、各種考試成績的評定 2.對於公務員法中有關職務成績的考核，實習公務員的成績評定，甚至公務員申請者的意志忠誠考量 3.由獨立運作委員會所作之決議，例如對應徵藝術作品及對應徵人員所作的判斷 4.涉及高度專業學術或科技性的專業判斷，例如對核能設備及高污染危險之大型設施的許可設立標準；教授升等之評審 5.風險決定、評估判斷</p>	<p>行政法院應該個案的監督，並審查行政權在此判斷餘地中所為之判斷，有無合乎比例原則及遵守法律界限...以釋字第553號內容作為審查密度的參考： 1.事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。 2.原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。 3.有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？ 4.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？ 5.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。 6.其他重要事項漏未斟酌。</p>	<p>頁327-328 頁329-330</p>
<p>劉鑫楨 《論裁量處分與不確定法律概念》(2005)</p>	<p>作者臚列德國司法實務界、德國學者(七種)及我國學者(六種)不同分類，以Eyer mann Erich/Fröhler Ludwig為例： (一)行政自由形成：1.傳統政治保留 2.含有計畫特性之決定 3.預測性決定 4.因素理論 (二)基於事物本質的判斷餘地，乃司法功能的局限：1.考試、類似考試之決定或判斷 2.高度複雜性的決定 3.彈性的基本權利保障 (三)基於專業、獨立，或者多元之合議制機構的授權判斷。</p>	<p>關於不確定法律概念，除承認其有判斷餘地之外，原則上全面司法審查。有判斷餘地者，係原則上尊重其判斷結果，而作有限司法審查，但非不予審查。若有判斷瑕疵(判斷逾越、判斷濫用)時仍構成撤銷其行政處分之事由。判斷核心外事項仍應作全面司法審查。 (德國學者Wolff/Bachof/Stober主張) 審查判斷餘地如下： 一、判斷逾越 二、判斷怠惰或判斷不足 三、判斷濫用 四、判斷減縮至零</p>	<p>頁100-109 頁264 頁110-111</p>

來源：作者自行製表

參考文獻

1. 中文部分

- 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，台灣法學雜誌，147期，頁1-4。
- （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，140期，頁145-158。
- 司法院行政訴訟及懲戒廳（2006），行政訴訟制度研究修正資料彙編，臺北：司法院。
- 吳庚（2007），行政法之理論與實用，增訂十版，臺北：三民。
- 李佳達（2009），我國環境影響評估審查制度之實證分析，國立交通大學科技法律研究所碩士論文。
- 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。
- （2009），行政的自主餘地與司法控制——翁岳生教授對「行政裁量及不確定法律概念」理論實踐的影響，葉俊榮主編，法治的開拓與傳承，頁273-347，臺北：元照。
- （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。
- （2010），法治國視角下之行政裁斷權與法規制定權的關連分析——試觀台灣法治國圖像的一個剖面，政治思潮與國家法學——吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，頁649-668，臺北：元照。
- （2011），論環境法上之公民訴訟，法令月刊，51卷1期，頁14-27。

- 李惠宗（2008），*行政法要義*，四版，臺北：元照。
- 李震山（2009），*行政法導論*，修訂八版，臺北：三民。
- 杜文苓、施麗雯、黃廷宜（2007），*風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例*，*科技、醫療與社會*，5期，頁71-110。
- 辛年豐（2011），*對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析——以開發行為之評估程序為核心*，*東海大學法學研究*，34期，頁205-259。
- 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、科學專家與國家的風險文化探討*，*台灣社會研究季刊*，56期，頁1-63。
- 林三加（2004），*環評制度與永續發展*，*律師雜誌*，292期，頁6-7。
- 林錫堯（2006），*行政法要義*，四版，臺北：法務通訊。
- 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)*，*國立政治大學公共行政學研究所碩士論文*。
- 翁岳生（1976），*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*，頁37-107，臺北：自版。
- 張文貞（2009），*美國行政法發展的最近趨勢*，*行政契約之法理／各國行政法學發展方向*，頁283-313，臺北：元照。
- 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——一個回應本土發展脈絡為目的之比較法分析*，*國立臺灣大學法律學研究所博士論文*。
- 張桐銳（1995），*從「判斷餘地」理論談司法審查的界限*，*憲政時代*，20卷3期，頁69-79。
- 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*，*國立臺灣大學法律學研究所博士論文*。
- 許宗力（1999），*訂定命令的裁量與司法審查*，*憲法與法治國行政*，頁179-219，臺北：元照。

- 陳仲嶙（2010），環評撤銷後的開發許可效力——評環保署拒絕令
中科三期停工，台灣法學雜誌，140期，頁29-34。
- 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，台灣生態學會季刊，21期，頁14-19。
- 陳春生（1996），行政法之學理與體系（一），臺北：三民。
- 陳敏（2009），行政法總論，六版，臺北：新學林。
- 陳清秀（2006），依法行政與法律的適用，翁岳生編，行政法
（上），頁145-218，臺北：元照。
- 陳慈陽（2001），行政裁量及不確定法律概念，行政法爭議問題研
究（上），頁449-472，臺北：五南。
- （2005），行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，二版，
臺北：翰蘆。
- 陳新民（1995），行政法學總論，修訂四版，臺北：三民。
- 陳錦芳（2004），環境影響評估報告之司法審查，看守台灣雜誌，6
卷2期，頁24-33。
- 傅玲靜（2008），多階段行政程序——環境影響評估程序與開發許
可程序之關係，月旦法學教室，66期，頁24-25。
- （2008），由高雄高等行政法院96年度訴字第647號判決談開發許
可與環境影響評估之關係，東吳公法論叢，二卷，頁87-131。
- 湯德宗（1993），我國環境法與政策的現況與展望，當代公法理
論——翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁639-718，臺北：
月旦。
- 黃丞儀（2010），行政機關「法律解釋」權限的兩種面貌：從
Environmental Defense v. Duke Energy Corporation (2007)與
Massachusetts v. Environmental Protection Agency (2007)談起，
發表於美國最高法院重要判決之研究：2007-2009研討會，台
北：中央研究院歐美研究所。
- 黃源浩（2007），法國戰前行政裁量理論：以行政任務與司法審查
之範圍為中心，台大法學論叢，36卷4期，頁157-256。

黃錦堂（2009），高度科技專業性行政決定之司法控制密度——兼評台北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決，東吳法律學報，21卷1期，頁95-127。

葉俊榮（1993），大量環境立法，環境政策與法律，頁93-132，臺北：月旦。

-（2001），司法判決的量化研究，環境理性與制度抉擇，頁311-372，臺北：翰蘆。

-（2006），行政命令，翁岳生編，行政法（上），頁389-474，臺北：元照。

-（2009），邁向「環境法院」？：環境影響評估行政訴訟的總體研究，發表於第九屆行政法實務與理論學術研討會，臺北：最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院、台大法律學院公法研究中心。

-（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。

詹順貴（2006），環境影響評估的行政爭訟——從林內焚化爐案及新店安康一般業廢棄物掩埋場案談起，律師雜誌，323期，頁13-23。

雷文玫（2004），授權明確性原則的迷思與挑戰：美國立法授權合憲界限之討論對釋字第五二四號解釋與全民健保的啟示，政大法學評論，79期，頁53-114。

劉鑫楨（2005），論裁量處分與不確定法律概念，二版，臺北：五南。

2. 外文部分

Bazelon, David (1977), Coping with Technology through the Legal Process, 62 Cornell L. Rev. 817-832.

Breyer, Stephen (1993), Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation, Cambridge, Massachusetts: Harvard University

Press.

- Breyer, Stephen G., Richard Stewart, Cass R. Sunstein, & Adrian Vermeule (2006), *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 6th ed., New York: Aspen Publishers.
- Cho, Hong Sik (2007), *Against the Viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law*, 7(1) *J. Korean L.* 81-108.
- Craig, Paul (2008), *Administrative Law*, 6th ed., London: Sweet & Maxwell.
- Dyzenhaus, David, Murray Hunt, & Grant Huscroft eds. (2009), *A Simple Common Lawyer*, Oxford: Hart Publishing.
- Eskridge, William N., Jr. (1994) *Dynamic Statutory Interpretation*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Fischer, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, North Carolina: Duke University Press.
- Flournoy, Alyson C., & David M. Driesen eds (2010), *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, New York: Cambridge University Press.
- Jaffe, Louis (1951), *Judicial Review: Substantial Evidence on the Whole Record*, 64 *Harv. L. Rev.* 1233-1261.
- Marshaw, Jerry L., Richard A. Merrill, & Peter M. Shane (2009), *Administrative Law: The American Public Law System*, 6th ed., St. Paul, Minn.: West.
- McNollgast (2007), *The Political Economy of Law*, in A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell, eds., *Handbook of Law and Economics*, 1651-1738, Amsterdam: North Holland.
- Metzger, Gillian E. (2006), *The Story of Vermont Yankee: A Cautionary Tale of Judicial Review and Nuclear Waste*, in Peter Strauss ed., *Administrative Law Stories*, 125-167, New York: Foundation Press.

- Pearson, Linda, Carol Harlow, & Michael Taggart eds. (2008), *Administrative Law in a Changing State*, Oxford: Hart Publishing.
- Poole, Thomas (2009), *The Reformation of English Administrative Law*, 68(1) *Cambridge L.J.* 142-168.
- Stephenson, Matthew, & Adrian Vermeule (2009). *Chevron Has Only One Step*, 95 *Va. L. Rev.* 597-609.
- Strauss, Peter (2006), *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe – of Politics and Law, Young Lawyers and the Highway Goliath*, in Peter Strauss ed., *Administrative Law Stories*, 258-333, New York: Foundation Press.
- Sunstein, Cass R. (2002), *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, New York: Cambridge University Press.
- Tarlock, A. Dan (2005), *The Story of Calvert Cliffs: A Court Construes the National Environmental Policy Act to Create A Powerful Cause of Action*, in Richard J. Lazarus & Oliver A. Houck eds., *Environmental Law Stories*, 77-108, New York: Foundation Press.
- Wade, H. W. R., & C. F. Forsyth (2009), *Administrative Law*, 10th ed., Oxford: Oxford University Press.