

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

中科三期環評訴訟中行政與司法的互動

Interactions between the Executive and the Judiciary
in EIA Litigation for the 3rd Phase Expansion of CTSP.



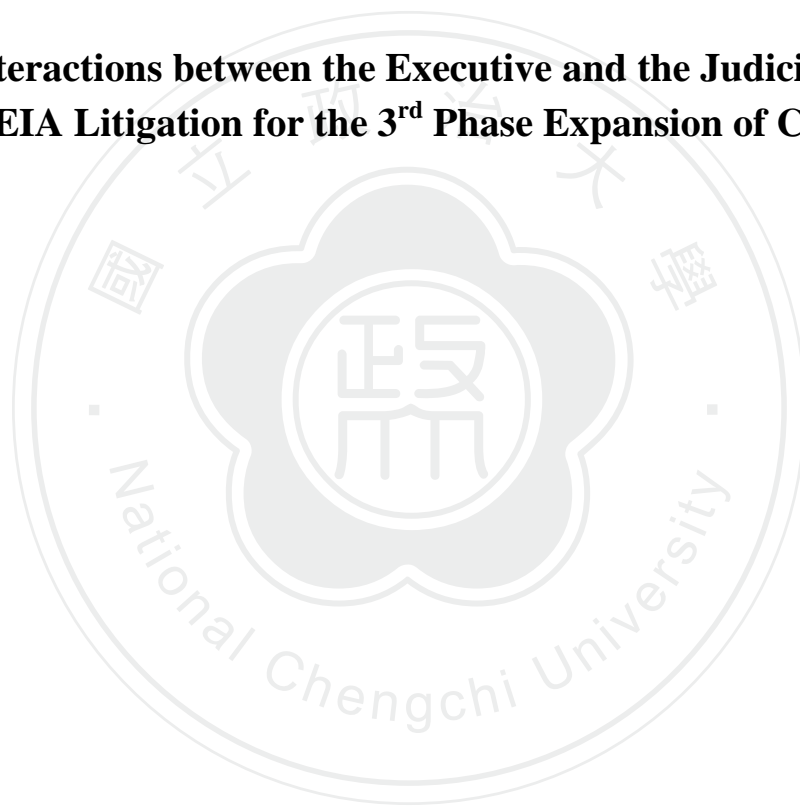
指導教授：杜文苓 博士

研究生：林靖芝 撰

中華民國一〇四年六月

National Chengchi University
College of Social Science
Graduate Program in Public Administration
Master Thesis

**Interactions between the Executive and the Judiciary
in EIA Litigation for the 3rd Phase Expansion of CTSP.**



Advisor: Dr. Weng-Ling Tu

Student: Ching-Chih Lin

June, 2015

謝辭

能以中科三期環評訴訟為題寫下這本論文，最要感謝攜手創造這個故事的人們，他們十年如一日的用自己的方式靜靜的大聲說話，是因為他們，我才有機會說這個故事。謝謝后里農民、律師團律師以及長期協助的 NGO 夥伴：廖會長、欽全叔、金水伯、婉盈姊以及馮里長；林三加、蔡雅滢、陸詩薇、施淑貞、詹順貴律師；EJA 的 Echo；還有雨涵、品安律師、幸彤律師。這一年圍繞著您們參與環評會議、開庭、策略會議的點點滴滴，都會是我最珍貴的田野記憶。也特別感謝三加律師協助提供相關書狀資料，讓我可以更親近中科三期的過往。

其次要感謝指導老師及兩位口委。研究所第一堂課就是在文苓老師的課堂展開，這三年老師提供了溫暖且開闊的學習土壤，論文的寫作也給予我極大的揮灑空間，常常我都覺得自己是在突襲老師，所以論文的缺失與不成熟，若要課責，我將負最大的責任。而莊國榮老師除了對於論文提供明確的建議外，每每與老師亦師亦友的對話，總促使我去釐清自己的困惑，讓我得以在迷霧中不至於失去方向，也感謝老師比我自己還相信我，提醒我要珍惜自己擁有的特質，這對我意義深重。而王金壽老師則是大學時期學術上的啟蒙，大一社會學報告上「Excellent」的評語對我是莫大的鼓舞，與中科三期結緣也是在老師的課堂，更感謝老師在寫作過程中，多次不吝與我討論並提供文獻的指引。另外也要感謝施能傑老師多次協助我討論論文，每次碰到面時也都親切的關心論文到底寫完沒。

也衷心感謝研究室夥伴們的扶持，其中最要謝謝佳良學長，老師出國期間常常是學長和我一起琢磨論文並給予鼓勵；也謝謝宛儒學姐陪伴我度過兵慌馬亂的時刻；景儀、郁芬、家維學姐不時放送暖心的問候，而且我都偷偷參考你們三位的大作；蓓宜則協助完成許多繁瑣的行政事宜。而冠睿與宏穎兩位學長則是我認識「研究生症候群」的媒介，儘管沒有因此免疫但還是感謝你們。除此之外，宏儒學長「碩論協助無限卡」的情意相挺我沒齒難忘；也謝謝宇翔跟心怡兩位帆布鞋摯友，我要說什麼你們都懂齣(打到這裡真的很想跟你們一起吃西瓜配垃圾話)；也謝謝苡修。另外還有：書豪、孝宇、愛憫、小珍、韜哥、阿魯、君瑩、世佳、子翔、信雄、執侃、可捷，感謝你們都曾在某個時刻對我伸出援手或給予祝福。

而我所享有的一切都得之於我親愛的父母，這份喜悅要與他們共享。感謝爸爸奔波勞苦，讓我得以無後顧之憂的完成學業，也感謝媽媽在我求學過程一路給予的照顧與支持，以及論文寫作期間的體諒與陪伴。最後則要謝謝自己，雖然 25 歲的人生還沒有什麼代表作，但即便是今日平凡的我，也都是自己在過去每一個當下堅持努力所累積而成。

靖芝

摘要

本研究關注中科三期環評訴訟中行政與司法的互動，主要的研究問題是探究行政系統如何回應司法判決？從而分析司法判決對於行政系統產生什麼影響？綜觀中科三期環評爭議，隨著后里農民提起行政訴訟，讓行政與司法間的攻防與角力就此展開。最高行政法院於 2010 年判決撤銷中科三期環評結論確定，然而科學園區的開發早已如火如荼展開，面對廠商營運、量產在即，但開發行為的合法性基礎卻被撤銷，迫使行政系統必須做出因應。然而，行政系統並未遵守司法判決「依法行政」，反而持續以「選擇性的作為與不作為」來抵抗司法。

從行政系統的因應可發現儘管行政權強力抗拒司法，但顧及政策必須持續推行，所以實際上亦不可能完全無視判決指摘，仍必須做出「行為上的調整」，包含：重啟環評、加速通過環評，或者又重新決議要進行二階環評等。顯示面對司法審查的進逼迫使其必須「繞道而行」。後續儘管法院再裁定中科三期應停工，行政系統仍未就範，而修修補補、只做半套的環評，不僅仍無法通過法院合法性的檢驗，也致使中科三期演變成「邊施工、邊營運、邊環評」的窘況。本研究主要採取的研究方法包含：次級資料分析、參與觀察、訪談法。

總結而言，本研究將指出行政系統的態度與偏好是司法判決能否落實的關鍵。相反的，司法則沒有什麼權力影響判決如何被執行。然而，儘管司法顯露出侷限性，始終未能有效牽制住中科三期的開發，但中科三期環評訴訟對於行政系統仍產生相當的衝擊與影響，不論是對環評制度實務或對於往後環境運動的發展，這場運動仍是有深遠影響的一股動能。

關鍵字：依法行政、司法審查、環評訴訟、和解、第二階段環評

Abstract

As more and more administrative litigations were filed, tensions between the executive and the judiciary branch have been on the rise. By using the environmental impact assessment (EIA) litigation of the 3rd phase expansion of Central Taiwan Science Park (CTSP) as a case study, this paper aims to understand the dynamic interaction between these two branches of the state. Particularly, it aims to shed light on how the executive reacts to judicial decisions, and whether judicial review influences bureaucratic practices and if so, its means and the extent of its impact.

According to the separation of powers principle, the main function of judicial review is to monitor the legal reach of the executive power. Even as one of the landmark cases in Taiwanese legal history, however, it had been observed that not all judicial decisions are implemented by government agencies following the EIA litigation. Despite the fact that the conclusion of the EIA had been rejected by the Supreme Administrative Court, the executive resisted this judicial decision by being selective in its enforcement. Nevertheless, the executive must still respond to the judiciary albeit with some “behavioural adjustments” in order to make sure that the development of the 3rd phase expansion of CTSP can be completed as soon as possible.

Research methods adopted in this paper is mainly literature review, participant observation and in-depth interview. This case study reveals three major findings. First, the enforcement of judicial decisions is not necessarily obligatory and hinges on the attitudes of the executive. Secondly, the judiciary has very limited powers when it comes to effecting the enforcement of its decisions but its decisions do engender some observable changes (or non-changes) in bureaucratic behaviour which can be attributed to judicial review. Thirdly, although these verdicts failed to stop the abuse of power and allowed the fulfillment of rights, for local residents, cause lawyers, and NGOs, there are still many positive lessons to be taken away from their efforts from which future environmental movements will also likely benefit.

Keywords: rule of law, judicial review, EIA litigation, settlement, the 2nd stage of EIA

目錄

中英文摘要.....	i
目錄.....	iii
詳目.....	iv
圖表目錄.....	vi
第一章 緒論	7
第一節 研究動機與目的	7
第二節 中科三期環評爭議個案簡析	9
第三節 研究問題	16
第四節 研究範圍界定	18
第二章 文獻回顧	21
第一節 行政與司法的關係	21
第二節 司法判決後行政系統如何回應.....	23
第三節 小結.....	27
第三章 研究方法	28
第四章 第一次撤銷訴訟中行政與司法的互動	32
第一節 第一次撤銷訴訟.....	32
第二節 開發許可護身符.....	42
第三節 總結.....	57
第五章 第二次撤銷訴訟中行政與司法的互動	61
第一節 第二次撤銷訴訟.....	62
第二節 中科三期的二階環評程序	67
第三節 和解之路.....	72
第四節 達成和解後的二階環評.....	94
第五節 總結.....	97
第六章 結論.....	100
參考文獻.....	105
附錄一：中科三期環評爭議時間表.....	111
附錄二：北高行和解方案初稿.....	115
附錄三：中科三期訴訟和解筆錄.....	117

詳目

中英文摘要.....	i
目錄.....	iii
詳目.....	iv
圖表目錄.....	vi
第一章 緒論	7
第一節 研究動機與目的	7
第二節 中科三期環評爭議個案簡析	9
一、環評爭議埋下后里農民抗爭的火種.....	9
二、環境運動：以訴訟作為運動策略.....	11
三、司法與行政的交會與攻防.....	13
第三節 研究問題	16
第四節 研究範圍界定	18
第二章 文獻回顧	21
第一節 行政與司法的關係	21
第二節 司法判決後行政系統如何回應.....	23
第三節 小結.....	27
第三章 研究方法	28
第四章 第一次撤銷訴訟中行政與司法的互動	32
第一節 第一次撤銷訴訟.....	32
一、北高行撤銷 95 環評結論：環保署上訴.....	32
二、最高行撤銷 95 環評結論確定：以續審重啟環評.....	34
三、補考：新瓶裝舊酒的 99 環評.....	38
第二節 開發許可護身符.....	42
一、行政系統強力捍衛開發許可效力.....	43
二、北高行裁定應停工.....	48
三、以「停工不停產」因應北高行裁定.....	50
四、規避停工：通過新環評、新開發許可.....	52
五、最高行駁回抗告：看有吃無的勝利.....	54
六、力分立下的暫時權利保護制度.....	55
第三節 總結.....	57
第五章 第二次撤銷訴訟中行政與司法的互動	61

第一節 第二次撤銷訴訟.....	62
一、補考仍不及格的 99 環評結論.....	62
二、環保署提出「簡化一階、二階為主」.....	64
三、進入二階環評對訴訟的衝擊.....	66
第二節 中科三期的二階環評程序.....	67
一、魔鬼藏在細節裡.....	67
二、範疇界定會議公民參與實況.....	69
三、小結.....	71
第三節 和解之路.....	72
一、思考化解中科三期僵局的可能性.....	73
二、伺機而動的二階環評.....	77
三、司法、行政、人民：法院指揮協調兩造和解的過程.....	81
四、小結.....	91
第四節 達成和解後的二階環評.....	94
第五節 總結.....	97
第六章 結論.....	100
參考文獻.....	105
附錄一：中科三期環評爭議時間表.....	111
附錄二：北高行和解方案初稿.....	115
附錄三：中科三期訴訟和解筆錄.....	117

圖表目錄

表目錄

表 1：行政系統回應司法的三種態樣.....	26
表 2：本研究參與觀察紀錄表.....	29
表 3：深度訪談對象.....	31
表 4：環評審查結論與核發開發許可的時程.....	47
表 5：中科三期 99 環評審查程序進度表.....	53
表 6：行政院環保署歷年環境影響說明書審查情形統計表.....	65
表 7：中科三期和解前後二階環評審查程序進度表.....	94

圖目錄

圖 1：行政與司法互動時間軸示意圖（2010 年以前開發許可效力的爭辯）.....	42
圖 2：行政與司法互動時間軸示意圖（2010 年以後二次撤銷訴訟與和解）.....	61
圖 3：和解程序司法、行政、人民三方立場示意圖.....	81

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第一次接觸中科三期環評爭議是在 2009 年，當時此爭議鬧得沸沸揚揚，不僅成為課堂上的教學案例，更被法界稱為「依法行政的經典惡例」，後來因為一門課的學期報告以此作為研究主題，便開啟了往後對於這個議題的關注。時隔五六年，已從當時的大二學生成為一個即將畢業的碩士生，但這起環評爭議卻仍未能落幕。而隨著事件的跌宕起伏，在這長達約十年的運動歷程中，也觀察到、感受到許多值得、也應該被記錄、被保留、被深刻省思的問題，總覺得有一種使命想當個說故事的人。特別是在這將近十年的時間裡，不論是行政機關的環評程序、司法的訴訟程序，以及各式各樣陳情、請命、訴說著關於中科三期敘事的大小場合之中，后里農民和這場環境運動支援體系裡的每一位參與者，在過程中所交織出的情感以及生命故事，成為本研究選擇繼續藉由這個事件進行深掘、學習的最大動力。

以這樣的動機出發，本研究最初始的關懷是「為何人民勝訴，還仍得持續的訴訟、抗爭？」而這個關懷背後，隱含的疑問在於「何以司法判決在分權制衡的制度設計之下，無法有效拘束行政機關的作為？」對於一個學習政治、法律與公共行政的學生而言，面對這樣的「現象」，不論是在理性或是感性層面，其實都是難以接受的。過去所學告訴我們「司法是正義的最後一道防線」、而監督制衡的機制是為了防止權力的濫用，但在中科三期環評爭議裡卻沒有辦法得到相同的印證。難道分權制衡的功能只是學理上過分美好的想像？如果行政權可以從權力的監督制衡機制中脫逸，是否意味著失控？這些初始的關懷與疑問促使本研究想要進一步探究司法與行政之間互動的樣貌。

政府追求經濟發展，提升了國民生活品質，卻也衍生許多環境危害的隱患，致使「經濟發展」與「環境保護」兩者之間的價值衝突不斷出現，環境運動也應運而生。近年來台灣的環境運動策略已有所轉變，隨著環境運動與司法救濟途徑匯流，運動的訴求從「正當性」提升至「合法性」的層次，讓司法介入到台灣的環境運動，法院除了是一個仲裁者的角色，更分擔起環境保護者的角色。而司法審查介入後，不僅要求行政作為必須經得起合法性的檢驗，也迫使行政機關或整個行政系統必須對此做出因應。其中，中科三期環評爭議被視為是台灣法治史上的指標性案件，且爾後也有越來越多的環評爭議循著相同的模式尋求救濟，如：

中科四期、淡北道路、淡海二期、美麗灣渡假村...等，目前為止已有許多研究分別從不同的角度剖析類似事件所揭露的問題，包含：法制層面、環境影響評估制度的運作、專家政治、法律動員、環境決策的風險溝通...等面向，但對於司法判決後行政系統如何回應判決並調整政策，這部份的圖像仍缺乏系統性的耙梳。這剛好也落在一個「學術三不管地帶」，法律學界甚少關注行政系統如何回應司法判決，或者判決作成後是否被落實的問題；而政治學界或公共行政學界，對於司法介入審查行政行為合法性，以及判決後對政策所造成的影響等問題，也少有觸及。因此，本研究的貢獻在於進入這個三不管地帶，系統性的整理出行政系統對司法判決的回應，並從中拼湊出行政權與司法權互動的樣貌。

以中科三期而言，雖然行政法院判決撤銷的訴訟標的是環保署所作成的環評結論，但此案所涉及的是由國家所主導的科學園區開發計畫，且依據環評結論，後續由國科會所核發的開發許可和環評結論之間具有因果關係，因此法院的判決實則牽一髮而動全身。所以除了環保署之外，包含：總統、行政院長、法務部、國科會、開發單位中科管理局等，在各自所涉及的職權範圍內，對於中科三期環評爭議以及法院判決的因應，都是值得觀察的。而李惠宗（2010：2）即曾質疑環保署在中科三期的處理上，似乎放棄了「環保」的主要任務，反而像扮演促進「經濟發展」的角色。環保署作為環境保護的主管機關，肩負環評制度守門員的角色，職責在於促使各機關在開發案的許可程序中充分考量環境價值。然而，環保署同時作為行政系統中的一個權力環節，面對環保與經濟發展的衝突，其如何回應來自司法的挑戰，政策上所展現出的環境治理思維都非常值得關注。而本研究相信惟有進一步梳理行政系統的因應，才有辦法進一步探求在行政系統、法院與公眾之間，究竟存在著什麼樣的落差，也惟有理解這些落差並設法找出解方，才能使「善治」成為可能。

本研究除了是完成學位論文外，更自詡能將所學所思沈澱成一篇有溫度的論文，除了為自己的碩士生涯寫下一個階段性的總結外，更是將所學以及對於人、土地、社會的關懷扣連在一起，希望在此個案中所獲得的視野能深化成日後生命中的養分。但仍要強調的是，選擇以此個案作為論文研究的主題，主要是因為深深的被這個爭議事件中后里農民的付出所感動，即便歷程中充滿無奈與失望，但他們始終如一的那份堅定與力量，是那麼的渺小卻又巨大，展現出柔韌的生命力。期望謹以本研究為這場司法訴訟之戰中后里農民從不張揚的努力與付出留下紀錄，他們所展現出的公民參與意識以及過程中知識產製的成果，是台灣環境運動史上不可抹滅的一頁，也是這場運動最重要的意義所在。

第二節 中科三期環評爭議個案簡析

中科三期環評爭議案件從 2006 年 6 月 30 日環保署作成有條件通過的環評審查結論以來，至今歷時將屆十年，此案件不僅是 1994 年以來台灣環境影響評估審查結論遭行政院撤銷之首例，更是台灣法治史上的指標性案件。就此單一開發案，總計已通過兩個環評審查結論，而針對前後兩個環評審查結論，六位后里農民在義務律師與環保團體的協助下相繼提了兩次的撤銷訴訟，除此之外，中間也穿插其他訴訟，包含：撤銷判決之強制執行、確認開發許可無效訴訟、廠商停工之公民訴訟、刑事告發等。然而，由於行政系統選擇抵抗判決，使得司法未能拘束行政的作為，也迫使后里農民採取不同的方法，展開數波訴訟攻勢。總體而言，由於司法具有不告不理的被動特性，因此是后里農民提起訴訟，才讓行政院介入到「民告官」的衝突之中，而司法判決能否被行政機關落實，也衍生出司法與行政系統間的另一場戰役。

上述是關於此個案最簡短的認識，但若要進一步了解此環評爭議案件前後的來龍去脈，則需要進一步補足相關的背景。以下將分為三個部分說明中科三期環評爭議的始末。首先，回顧中科三期環境影響評估的審查過程，環境影響評估程序中的爭議是促使后里農民提起訴訟最主要的原因，也是法院司法審查的核心所在，因此必須先釐清環評審查過程；其次，簡要概述以訴訟作為主要運動策略的動員過程；最後，則是中科三期訴訟進行的概況，以及後續行政系統的相關回應。

一、環評爭議埋下后里農民抗爭的火種

1980 年代起台灣經濟快速發展，對於環境的破壞付出龐大的代價，催生了環保相關法規的法制化。而環境影響評估制度在建立之初，是基於對經建交通部門在決策時是否能確實納入環境考量的不信任，故採取由環保機關進行集中審查的制度（葉俊榮，2011）。由此可知，環境影響評估是開發案的前置許可程序，環保署下設的環評委員會不僅掌握最終准駁之權，更重要的是為環境價值把關之責，藉由環境影響評估程序的進行，促使各機關能充分考量開發案對環境造成的潛在污染與風險。

中科三期發展計畫經行政院正式核定後，相關作業程序以及環評程序便如火如荼展開。當時選址作業考量土地取得的便利性最終決定讓中科三期落腳於臺中市后里區，而后里園區的基地主要係由台糖所提供的「后里農場」與「七星農場」

兩個部份所組成，這兩塊基地雖鄰近卻不相連，考量廠商建廠時效，因此採取分別進行環評審查程序，而選在既存健康風險如此高¹的地方，再讓高科技產業進入，此區位選擇是否適當，不無疑義。而就時序上而言，后里農場的環評是在 2006 年 3 月 8 日以有條件通過，而此案通過時，七星農場的環評審查程序才正要展開。杜文苓（2010：39）就曾指出后里農場環評對於其後七星農場環評的意義在於后里農場的環評，提高了各界人士對中科七星農場環評審查的矚目。后里農場環評審查的經驗，使得七星農場的環評審查吸納了更多行動者的參與。惟需說明的是，爾後社運行動者抗爭的焦點主要是在七星農場，故本研究通篇所述及的中科三期環評爭議皆是針對七星農場的部分所言，先予以敘明。而此案的環評程序得回溯自 2006 年 2 月，中部科學工業園區管理局提出中科三期（后里基地-七星農場部分）的環境影響說明書，經行政院國家科學委員會（下稱：國科會，現已改制為科技部²）轉送環保署進行環評審查程序。

依環評法之規定，工廠之設立及工業區之開發，對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估；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；環評未通過前，不得授予開發證照。其中，著眼於環境遭破壞後難以回復之特性，所以環評法最核心精神是「預防原則」（precautionary principle），因此，環保署應確保環評審查結論是在充分考量各種環境問題後所作成的行政處分。

然而，事實上七星農場的環評審查自始就爭議不斷。在召開專案小組會議之前，就傳出行政院對於中科三期的開發有明確的「時程表」，而自 3 月 23 日至 6 月 19 日間，所召開的五次專案小組初審會議³，期間也屢屢傳出政治力介入的狀況。依朱淑娟（2010a）的報導指出：「行政院為支持此案（指中科三期科學園區開發案），環評審查前多次指示環保署必須在 2006 年 4 月前通過環評審查，以利基地趕在 5 月 1 日動工……行政院多次放話指環委是經濟的絆腳石，前環委文魯彬公開爆料蔡英文（時任行政院副院長）打電話關說他，引發軒然大波。」為此，當時有九位環評委員發表共同聲明⁴，要求政治力不應該凌駕於環評委員的專業之上。但也因為這些風波讓環評過程蒙上了政治力介入的陰影，顯示出環評實務遭遇專家決策與政治權力角力的挑戰，使得環評制度產生正當性危機。

¹ 當地既有的污染源包含：正隆造紙廠、豐興鋼鐵廠及焚化爐。

² 科技部於 2014 年 3 月 3 日正式掛牌成立，為求精準，故在 2014 年 3 月 3 日以前相關內容的敘述，在寫作上仍沿用其舊名「國科會」稱之，但 2014 年 3 月以後的相關程序，如：二次撤銷更審程序及和解，則因應組織改造而使用其新名稱之。

³ 五次專案小組初審會議的召開，分別為：2006 年的 3 月 23 日、4 月 12 日、4 月 25 日、6 月 2 日、6 月 19 日。

⁴ 參見〈環委聯合聲名稿：拒絕環評專業遭行政干預，堅持所有開發案皆應通過相同而獨立的審查程序〉。網址：<http://e-info.org.tw/node/5355>。

除了政治力介入的疑慮之外，健康風險評估資料不全的問題也多次被提出。周晉澄委員就其在健康風險評估領域的專業，在歷次專案小組初審會議過程中，多次質疑開發單位所提出的資料並不完整，並要求應補足包含：廠商的製程圖（包含：原料、原料毒性及廢棄物的排放量及後續的處理方式等）、排放水水質及排放水污染風險的評估資料、背景污染物濃度的調查等相關的資料。且在最後一次會議中，周晉澄委員仍表示開發單位所提供的資料仍不完整，尤其健康風險評估報告未進行實際採樣與檢測計畫⁵。所引發的質疑在於這些資料若不完整，又如何能期待環評委員能據以做出充分且專業的判斷。

然而，縱有上述這些疑慮，環保署仍於 6 月 30 日所召開的第 142 次環評審查委員會中，依環境影響評估細則之規定，以 11：8 的表決結果⁶決議全案「有條件通過」⁷，不需進入二階環評。而后里農民最關心的健康風險評估問題，最終是以附帶條件的方式納入審查結論之中，此即是中科三期的第一個環評審查結論⁸（下稱 95 環評結論），成為七星基地開發行為法源上的依據。而這個充滿爭議的 95 環評結論，因其正當性與合法性受到強烈質疑，再加上過程中運動網絡的建立，後續一連串的力量就此匯聚，包含：召開立法院公聽會、成立自救會、參與中科與地方的說明會、關注監督小組運作等。后里農民也在律師與環保團體的協助下，提起訴願與行政訴訟，就此揭開了往後抗爭的火種。

二、環境運動：以訴訟作為運動策略

此部分將概述體制內的動員過程，以及日後以訴訟作為主要運動策略形成的契機。隨著政治與社會環境的變遷，環境運動的運動策略也不斷的改變。早期的環境抗爭多半屬於「自力救濟」的型態，往往選擇以圍廠、檔路、封鎖或是集體暴力等手段作為主要的運動策略（李丁讚、林文源，2000：12）。王金壽（2014：2、6）指出環境運動出現的新趨勢即是以訴訟作為一種運動及動員策略，而社會運動動員能力的弱化、環境法的法制化、司法獨立的確立，是環境運動與司法訴訟策略匯流的重要條件。其中，中科三期環評案件即為運動者將爭議訴諸司法訴訟的重大轉捩點，希望藉由司法審查程序能牽制甚至抵擋下中科三期的開發。

⁵ 參見最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決（2010 年 1 月 21 日）。該判決書中詳細列出周晉澄委員在歷次會議中明確指出環評過程中有哪些資料不足的狀況。

⁶ 11 票贊成「有條件通過環境影響評估」，8 票贊成「應繼續進行第二階段環境影響評估」。

⁷ 環保署係依據環境影響評估法施行細則第 43 條第 2 款作成「有條件通過」的環評審查結論。然而，這是其母法-環境影響評估法中所未有的行政處分選項，故學者黃舒芃（2013：162）指出這恐有逾越環評法要求行政機關落實二階環評制度功能的任務授權，亦抵觸環評法之規範意旨。

⁸ 參見行政院環境保護署，2006.07.31，〈行政院環境保護署環署綜字第 0950060540 號公告〉。

回顧中科三期的環評過程，可以觀察出此運動與司法訴訟策略匯流的幾個重要條件。首先，除了本節一開始所言的，即 95 環評結論本身存在合法性的疑慮之外。其次，則是因為在第六屆環評委員中，幾位具有環保團體背景的環評委員，他們在環評制度過程中實際參與的經驗，不僅凸顯環評制度的正當性危機，並發揮搭橋的作，為後續的運動動員及訴訟策略奠定了基礎。再者，後續法律動員與支援體系的建立，更是支撐中科三期運動得以持續的重要因素。

進一步而言，第六屆環評委員（任期：2005 年 8 月至 2007 年 7 月）中，幾位具有環保團體背景的環評委員，包含：文魯彬（台灣蠻野心足生態協會理事長）、李根政（高雄市教師會生態教育中心主任）、詹順貴（中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會主任委員），另外幾位包含徐光蓉、周晉澄、劉志成、鄭先祐也都有參與社運的經驗。他們是在出身環保團體的環保署長張國龍的延攬下，打破以往環評委員遴選多從學界產生的模式，進而進入到體制內，挑戰環評制度既有的運作邏輯與價值。湯京平、邱崇原（2010：3-7）針對 1994 年環評法通過後至 2009 年 8 月止的環評案件進行各種數據分析，發現無論是審查所費時間長短或是環評結果通過比例，在 2005 年都出現有別於以往的「異常」狀況⁹。而在實質參與環評的過程中，面對政治力介入、甚至被指為「經濟發展的絆腳石」，這些委員也正面迎戰，連署發表聲明拒絕行政干預。詹順貴（2007）更直接以辭職表達對環保署「名不符實」、棄守環境保護責任的不滿¹⁰。在第六屆環評委員任期內的最後一次會議，環評委員徐光蓉、文魯彬以及辭職的詹順貴也以靜坐及撕毀環境基本法的方式表達抗議，質疑環保署以行政程序杯葛議程、試圖架空環委的權力（胡慕情，2007）。綜上所述，這些新成員的加入，無論在數據上或實質上所引起的漣漪，使得環評的正當性危機浮現。杜文苓與彭滄雯（2008：137）認為環評審查過程中對制度的熟悉，讓環評委員得以將不合理的制度問題帶到環保團體中討論。簡言之，這些經驗持續發酵，轉化為改革體制的動力，即便隨著任期屆滿未獲留任而離開，但仍持續深化為對體制內監督與批判的養分。

其中，詹順貴律師與文魯彬律師，因為參與中科三期環評審查，爾後也成為運動初期關鍵的搭橋人，讓后里農民與環保團體建立起運動網絡，體制內的動員

⁹ 數據分析顯示：環評審查所費時間從 1997 年平均僅 79 天，1997 年至 2004 年間略有增加但大致上維持在 150 天左右，但 2005 年起開始竄升至 200 天以上；至於環評結果通過比例，以往平均有八成的環評案可在第一階段獲得通過，被認為不應開發的案件僅約總數的二十分之一，而 2005 年被認定不應開發比例也出現一個明顯的高峰，整體而言，通過率也降至 60% 的新低點。

¹⁰ 參見詹順貴，2007.6.13〈辭環評委員聲明書—不恥再與名不符實的環保署共事〉。網址：<http://zh.wildatheart.org.tw/story/10/6043>。

形成一股攪動的力量，更成為日後以訴訟作為運動策略的重要契機。王金壽(2014：18)指出隨著訴訟成為環境運動中的一種運動及動員策略，必然會開始與具備法律專業人士結合，因為這是社運團體得有效運用訴訟與法律動員的媒介，而這些法律專業人士所構成的支援體系能提升法律動員的量能。在中科三期運動中，也可以看到這樣的結盟過程。其中，環評會議是后里農民、法律專業人士、環保團體結盟的重要媒介。包含：台灣生態學會、台灣蠻野心足生態協會皆是運動初期重要的環保團體，其中台灣蠻野心足生態協會是由文魯彬律師於2003年成立，是以「法律行動作為促進環境或棲地保護的平台」為其宗旨¹¹，希望將法律專業與草根行動支援相互結合。詹順貴律師也認為「法律是最好的武器」，透過訴訟將環境訴求從「正當性」提升至「合法性」的層次(劉力仁，2010)。

綜上所述，由於95環評結論存在合法性的疑慮，加上體制內的參與使得運動網絡就此集結，不僅讓后里農民得以獲得法律專業的協助，也確立了日後法律動員的策略。隨著中科三期展開訴訟，義務律師團陸續有新成員加入，也就此形成一個支援體系，成為日後這個運動得以支撐的關鍵。值得注意的是，爾後這群關心環境保護及相關議題的法律專業人士，也進一步串連朝向組織化發展，於2010年1月30日正式成立社團法人環境法律人協會，成為中科三期運動以及後續許多重大環境議題中最重要的支援體系。

三、司法與行政的交會與攻防

在中科三期運動中，隨著后里農民循體制內的管道進行救濟，以訴訟作為主要的運動策略，希望藉由司法審查能牽制甚至抵擋中科三期的開發，因此，不僅把運動戰線從環評會議拉進法院，也讓法院介入「民告官」的衝突之中，成為仲裁者的角色，也正因為如此，讓司法權與行政權兩者交會，爾後隨著判決確定，判決效力能否被落實的問題更讓司法權、行政權之間的攻防與拉鋸浮上台面。

歷經法庭審理的攻防戰，后里農民於2010年獲得最高行政法院的勝訴判決，環保署所作成的95環評結論被撤銷，然而因為行政權抵抗判決，使得即便勝訴卻仍未能牽制住中科三期的開發。回溯此次撤銷訴訟的歷程，北高行於2008年1月31日判決撤銷95環評結論¹²，該判決指出環保署「就系爭開發行為是否對環境無重大影響而毋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」，因而認定95環評結論違法，予以撤銷，成為環境影響評估法實施以來首例遭行政法院撤銷的環評

¹¹ 參見台灣蠻野心足生態協會網站。網址：<http://zh.wildatheart.org.tw/about>。

¹² 參見臺北高等行政法院96年度訴字第1117號判決(2007年1月31日)。

審查結論。此時環保署以判決未確定仍待上訴為由未命開發行為停工，嗣後環保署上訴，經最高行政法院於 2010 年 1 月 21 日駁回其上訴，成為環評審查結論遭撤銷確定之首例¹³。

最高行政法院的判決一出，聯合報報導（王文玲，2010）指出：「判決結果使得環保署必須作二階段環評，開發單位取得的許可也無效，環保署是否會因此要求廠商友達光電停工，備受關注。」由於是首例，並無前例可循，故該報導所反應出的對此事件未來發展的描述，所依循的是法院判決的指摘以及相關法規及法理的適用。然而，正當外界預期環保署將遵循法院判決來「依法行政」時，其後續的因應顯然遠遠超乎外界的想像。

面對環評結論遭法院撤銷而頓失合法性基礎的科學園區開發案，環保署乃至於整個行政系統如何因應、用什麼論據持續捍衛該行政處分的合法性，即是本研究關注的焦點所在。環保署第一時間以新聞稿表示對法院的判決不解，重申 95 環評結論是經過環評委員充分討論、表決的結果，強調一切「依法行政」，但同時卻也展開各種對於司法判決的抵抗。諸如：指責行政法院不尊重具備專業能力審查委員所為之決定，並花費公帑 98 萬元買下五大報版面刊登半版廣告，批評最高行的判決是「無意義、無效用、破壞現行環評體制」¹⁴。日後環保署也持續以新聞稿等方式回應司法判決，主張以補齊資料的方式進行延續審查，並提出只有「自始未經完成環評審查」才適用環評法第 14 條¹⁵開發許可隨環評撤銷而無效之規定的法律見解，主張該判決效力僅及於 95 環評結論，不及於與該環評具有因果關係的開發許可與第三者（指開發單位）。

環保署（2013：185）重申立場指出，大家「對於法院判決效力有不同看法...但環保署本於環評法主管機關立場，認定中科三期案並不適用環評法第 14 條之規定。」環保署也認為行政法院對於一階與二階環評的理解是在曲解環評法之規定，更強調作為主管機關的環保署擁有環評相關法律的詮釋權。時任環保署長的沈世宏（2011：530）也強調既經原處分機關（指國科會，為開發許可的原處分機關）認定其開發許可屬於信賴利益顯然大於撤銷所欲維護的公益，因此廠商有「信賴保護原則」之適用，不受判決影響。至於是否應命中科三期停工的部分，環保署與行政院皆定調中科三期「停工不停產」，即公共工程部分停工，但廠商

¹³ 參見最高行政法院判決 99 年度判字第 30 號（2010 年 1 月 21 日），。

¹⁴ 詳細全文可自行行政院環境保護署網站取得。〈99 年 2 月 10 日登報澄清說明〉，環保署網站：<http://www.epa.gov.tw/ch/DocListPrint.aspx?unit=8&clsone=745&clstwo=0&clsthree=0>。

¹⁵ 環評法第 14 條規定：「目的事業主管機關於環評書未經審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」

部分不受影響。而「停工不停產」的處理方式，也獲得馬英九總統的肯定（聯合報，2010）。以上種種法律詮釋上的角力，在在顯示出行政系統欲抵抗司法判決的強烈意圖，即便後續后里農民也因應行政系統所提出判決效力僅及於 95 環評結論的說法，而針對「開發許可」提出假處分與停止執行的訴訟，在北高行與最高行皆獲得法院正面的裁定，但環保署與國科會始終未讓開發、營運全面實質停工，也導致中科三期環評爭議持續延燒。

然而，環保署雖強力抵抗司法判決，但為了中科三期政策的推展，環保署也被迫不得不在政策上或程序上作出調整，但這些「調整」仍可看出行政系統是「選擇性的作為與不作為」。以「重啟環評程序」而言，中科三期的開發不能沒有環評審查結論作為基礎的行政處分，因此環保署必須重新進行環評，但即便重新進行環評，但其不僅未依后里農民的訴之聲明，以及行政院所指示的進入第二階段環評程序，反而主張不需「重做」環評，可採用「延續審查」的方式，將行政法院指摘有所不足的資料予以補充。爾後，環保署又於 2010 年 8 月 31 日再度以第一階段環評有條件通過中科三期的第二個環評審查結論(下稱 99 環評結論)¹⁶，解決了當下行政系統面臨的科學園區必須停工的壓力。而林昱梅（2010：19）即批評：「環評於一個月內通過，使中科三期從司法審查的控制機制中快速脫身……讓環評失去原有『停』的預防功能。」而 99 環評結論後續仍引起各界的批評與質疑，迫使后里農民再度針對 99 環評結論提起第二次的撤銷訴訟。

然而，也正因為行政系統抵抗判決的種種作法，使得后里農民沒有因為勝訴而獲得正義，中科三期的爭議也未能就此落幕，更導致日後演變成「邊施工、邊營運、邊環評」的窘境，不僅讓環評法「預防原則」精神被徹底的架空，對於法治原則的影響更是深遠。學者黃舒芃（2013：168）即認為這是依法行政的負面示範，李建良（2010：17）更直指這是「台灣法治國的淪喪與危機」。

值得注意的是，第一次撤銷訴訟的核心是在爭取環境正義以及對程序正義的追求，不過陸續面對行政系統抵抗司法判決的「不守法」，讓第二次撤銷訴訟除了追求上述正義之外，更增添了對行政系統舉著「依法行政」的大旗，卻未能嚴守依法行政原則的控訴。對於長期奮戰的后里農民、環保團體與律師們而言，在訴訟中一方面看到了司法的可能性，卻也深刻體認司法的侷限性，即便獲得勝訴判決，但面對行政系統的「不守法」也未能有任何牽制機制。

¹⁶ 參見行政院環境保護署綜字第 0990080213 號公告（2010 年 9 月 2 日）。

第三節 研究問題

中科三期環評爭議最核心的運動策略就是選擇循司法救濟途徑提起行政訴訟，把對環評審查結論合法性的控訴交由司法審查來決定。特別是在過去，法院被認為是環境議題中較為弱化的一環（林惠瑜¹⁷，2013：41）。學者葉俊榮（2010：326）甚至認為：「我國法院在環境意識高漲的時期是一個『缺席者』。」然而，近年來行政法院藉由幾個重要判決¹⁸累積了法院的環境量能，並肩負起環境爭議「仲裁者」的角色，使其在環境議題上的角色越來越受到關注。但藉由司法審查對於環境影響評估爭議案件進行合法性控制的同時，不可避免的涉及行政權及司法權間彼此權力制衡、消長的競逐領域。而在中科三期環評爭議中，行政和司法來往競逐、此消彼長的互動圖像，則是本研究所關注的重點。

中科三期環評爭議，在后里農民、義務律師團及環保團體的努力之下，針對95環評結論所提的撤銷訴訟，於2010年1月經最高行政法院判決確定，環保署所作成的環評審查結論遭撤銷，使得中科三期開發的合法性基礎喪失。此判決結果一出，原本預期訴訟上的勝利能成為運動成功的立基，使一向秉持「依法行政」原則的行政機關，能正視判決結果並對此做出相應的決策，進而達成翻轉中科三期科學園區開發政策的目的。然而，這個判決揭開的是行政系統後續一連串抵抗作為的序幕，使得即使勝訴，后里農民仍只能持續纏訟。

在中科三期的訴訟歷程中，司法與行政之間陸續有幾波關鍵的攻防，除了針對環評結論提出撤銷訴訟之外，后里農民陸續也提出環評結論之停止執行、撤銷判決的強制執行、確認開發許可無效、假處分、停止執行、刑事告發、停工之公民訴訟...等。然而，行政系統對司法判決的詮釋以及後續程序的因應，不僅導致司法判決無法被有效落實，也使得中科三期後續發展成「邊施工、邊營運、邊環評」的窘況，讓公眾對於行政系統產生極大的不信任，對於「依法行政」的樣貌也有顛覆性的認識。

本研究採取焦點個案研究，探討在中科三期環評爭議的訴訟歷程中，行政系統如何回應司法判決的指摘、持續捍衛其政策的合法性，而司法判決究竟又對於行政系統的政策產生什麼樣的影響，藉以拼湊出環評訴訟爭議中，司法與行政系統間互動的樣貌。本研究的研究問題如下：

¹⁷ 作者為最高行政法院法官。

¹⁸ 如：雲林林內焚化爐案、台北安坑掩埋場案、新竹橫山掩埋場案等，陸續奠定行政法院對於環評爭議案件的審查標準與密度。且在中科三期案件之後，也有越來越多環評爭議案件遭法院判決撤銷。

一、面對司法判決的挑戰，行政系統的因應為何？

依據中科三期這個個案，本研究主要依循著后里農民前後兩次提起撤銷訴訟作為探討的主軸：

（一）第一次撤銷訴訟，行政系統的因應為何？

法院判決撤銷 95 環評結論，行政系統如何因應？

開發許可效力的爭辯，法院裁定停工，行政系統如何因應？

（二）第二次撤銷訴訟中，行政系統的因應為何？

面對訴訟上的頹勢，行政系統如何因應？

面對整個環評訴訟的僵局，行政系統如何因應？這之中司法與人民又是如何思考？

觀察行政系統對於司法判決的因應大致可以是從以下這些面向：行政系統提出哪些論據為其行政處分的合法性來辯護？這些論據在實務上或學說上的看法為何？法院的見解跟行政系統的不同？行政系統有哪些行為上的調整？呈現在實際的政策作為與程序是如何？

二、從「行政系統如何因應司法判決」進一步探究司法對於行政系統是否有影響？影響的程度？如何影響？

第四節 研究範圍界定

中科三期環評爭議前後歷時將屆十年，回顧整個運動歷程，后里農民所提起的訴訟使得司法與行政之間產生數波攻防，惟礙於研究篇幅與時間之限制，因此必須進一步界定本研究的研究範圍。以下針對：研究的時間範圍、研究對象及研究的焦點分別析述。

2010年1月最高行政法院判決撤銷95環評結論，為整個運動最重要的分水嶺，故本研究是以此時點作為研究的起點，向後整理後續行政系統對於判決的回應。選擇這個時點的原因在於，最高行政法院的判決為「確定判決」，因此95環評結論既經最高行政法院判決撤銷確定，等於宣告95環評結論這個行政處分為違法且溯及失其效力。亦即中科三期開發的合法性基礎喪失，行政系統必須正視判決結果並對此做出後續的因應，而行政系統後續的因應及其和司法互動的樣貌，即為本研究的焦點所在。

本研究的主要目的在於觀察環評訴訟中行政與司法間互動的樣貌。必須先說明的是，相較於行政權的積極主動性，司法權則是消極被動的。法院應嚴守「不告不理」原則，因此須有后里農民提起訴訟，行政法院才得以發動司法審查權，所以后里農民作為訴訟程序的發動者才是整個運動的核心。而本研究將焦點置於司法與行政兩者間互動的樣貌，並非要弱化后里農民在運動中的角色，而是欲凸顯出此環評爭議中，行政系統對司法判決的因應致使判決效力受到侵蝕的圖像。因此，司法與行政皆是本研究的觀察對象，以下則進一步界定觀察對象的範圍。

首先，司法的部分。司法審查權對於行政部門政策上是否合於法規範及行政法的原則的決策，主要彰顯在判決書與裁定上，因此這些法律文書的論理內容無疑是觀察司法權最重要的依據。在中科三期訴訟中的法律動員，主要是以針對環評審查結論所提起的撤銷訴訟為主軸，因此本研究是以第一次撤銷訴訟的確定判決為起始點，惟後續為了確保判決得以被落實，后里農民尚提出了各種訴訟，包含：環評結論之停止執行、撤銷判決的強制執行、確認開發許可無效之訴、第二次撤銷訴訟...等。但礙於研究篇幅與時間之限制，本研究無法一一針對歷次訴訟進行全面性的耙梳，因此主要以兩次的撤銷訴訟為主軸，並選取訴訟過程中關鍵的轉折來加以觀察。

其次，行政面向的部分。雖然行政法院判決撤銷的訴訟標的是環保署所作成

的環評審查結論¹⁹，但因為此案涉及的是由國家所主導的科學園區開發計畫，且依據環評審查結論，後續也由國科會（現科技部）與內政部相繼核發開發許可與建照授權等，這些行政處分和環評審查結論之間互有牽連，故程序是雖是以環評審查結論為訴訟標的，但行政法院的判決實則是牽一髮而動全身，所以除了環保署之外，包含：總統、行政院長、科技部、開發單位（中部科學園區管理局）等，整個行政系統在各自所涉及的職權範圍內，對於中科三期環評爭議以及法院判決相應的論據與作為皆是本研究所指涉的「行政面向」中所欲觀察的範圍。

而須進一步說明的是，在凸顯司法與行政雙方互動的圖像時，兩者之中又以行政作為主要側重的面向。主因在於行政系統在面對來自外部的挑戰時，具有相當高的機動性、即時性，能因應時空局勢變化，快速的找到有利的方式加以因應，藉由行政權的優勢來更新決策；相較之下，司法權所呈現出的則是被動性與侷限性，除了本身不告不理的性質外，司法判決作成後，不太有權力影響判決的執行，所以判決效力能否被落實也有待進一步觀察。

由於中科三期環評爭議前後歷時將屆十年，且后里農民在過程中也陸續提起不同的訴訟，但礙於研究篇幅與時間之限制，無法對整個事件進行全面性的回顧，因此本研究分別以第一次與二次撤銷訴訟作為探討的兩大主軸，再進一步依循著事件的發展脈絡，立意選取幾個關鍵的時間段來加以觀察行政系統對於司法判決的回應，以及行政與司法間的互動，就此進行回顧、整理與分析。以下說明本研究立意選取這三個時間段的考量為何，並藉此界定出本研究的研究範圍。

首先，最高行政法院撤銷 95 環評結論，為中科三期環評案最為關鍵的時點。由於環評結論遭判決撤銷，使得中科三期科學園區開發的合法性基礎喪失，迫使行政系統必須對此做出因應。而行政系統在這「第一時間」的因應與決策，決定了後續整個政策走向的發展。當時環保署除了登報批評司法判決之外，在程序上主張以「延續審查」、補充資料的方式，在原 95 環評結論審查的基礎上繼續進行新的環評程序，企圖在最短時間內重新賦予中科三期開發案的合法性基礎，讓園區的開發能持續進行。而第二次的環評審查，由於面對法院裁定停工的壓力，故以每周一會的頻率快速審查，且最後仍是在第一階段環評有條件通過作成 99 環評結論，讓環保署以及中科管理局等機關得以一併從司法審查的監督機制中脫逸。儘管環保署對外表示：環保署的立場是捍衛環評法所授權，建立公正客觀的環評制度而發言，並非替國科會或經濟部發言（環保署，2013：188）。然而，

¹⁹ 到了第二次撤銷訴訟，后里農民與律師的訴訟標的為「99 環評結論」與「開發許可」兩個行政處分。

新的環評不僅仍未進入第二階段環評，且居民也認為健康風險問題未獲重視，所以 99 環評結論同樣備受質疑，致生往後更多的爭議與公眾對環評的不信任。

其次，則主要聚焦於「開發許可效力的爭辯」，行政系統捍衛開發許可效力，最主要的目的就是為了確保中科三期的開發時程不受影響，也正因為行政系統對開發許可效力的強力捍衛，使得中科三期開發的沈澱成本(sunk cost)越來越高，種下了日後演變成「邊施工、邊營運、邊環評」窘況的因果。95 環評結論遭撤銷後，環保署只好依法院判決意旨重啟環評程序，然而在新環評審查結論完成前的這段「空窗期」，為了確保科學園區的開發持續無虞，因此開發許可效力的維繫，成為中科三期開發的唯一護身符。因此，如何詮釋「環評審查結論」與「開發許可」兩者之間的關係，則是另一個觀察行政系統如何因應的關鍵點。

第三與第四個時間段，則主要是以第二次撤銷訴訟期間，環保署決議進入「第二階段環評程序」以及後續「和解」的洽談作為主軸。「第二次撤銷訴訟」是指后里農民針對環保署所通過的第二個環評結論所提起的撤銷訴訟，此次訴訟的起訴時間為 2011 年 1 月 21 日，此時科學園區早已開始營運生產，但訴訟程序繁瑣耗時，也使得中科三期運動晚期不論是動員能力或社會各界的關注都日漸弱化，因此，這部分的書寫有助於記錄下運動後期的樣貌，時間上這些現象也是中科三期最新的進展。此外，整體而言在第二次撤銷訴訟期間，行政與司法間的互動也隨著訴訟情勢而有所轉變，因此，這樣的區分也具有實益。

第二章文獻回顧

中科三期環評爭議最重要的運動策略就是選擇循司法救濟途徑提起行政訴訟，當事人后里農民及其支援體系：義務律師、環保團體是這場運動中最重要的火種，把對環評結論合法性的控訴交由司法來審查，揭開了這場權利革命的序幕。後續也有越來越多案子循相同的模式尋求救濟。而行政法院身負「仲裁者」的角色，其判決結果不僅牽動著運動的成敗，對於行政系統的政策推行也產生了衝擊。在這樣的脈絡下，讓行政與司法之間的互動，成為環境治理下很重要的一環。本案是 1994 年環境影響評估法實施以來，首例遭行政法院撤銷的環評審查結論，是一個指標性意義的個案，加上其所涉及的個案是由國家所主導的科學園區開發政策，因此行政系統在法院判決撤銷環評結論後，如何回應司法判決對其政策合法性的挑戰，變成值得觀察的議題。

在此個案發生歷程中，陸續已累積了相當多研究成果從不同的研究途徑對此個案進行解構。然而，卻也浮現一個學術的三不管地帶。過去，法律學界重於法院判決，但甚少關注行政系統如何回應司法判決，或者判決作成後是否被落實的問題；而公共行政學界，對於司法介入審查行政行為合法性，以及判決後對政策所造成的影響等問題，也少有觸及。因此，本研究的貢獻在於進入這個三不管地帶，系統性的整理出行政系統對司法判決的回應，並從拼湊出行政權與司法權互動的樣貌。

第一節 行政與司法的關係

在政治運作過程中，行政部門居於最核心的地位，負責政策之擬定、監督政策執行並且評估政策的成效，而二十世紀以來，隨著現代化與全球化的程度日益提高，國家必須快速因應各種變化與挑戰，也使得行政部門的功能更為重要，因此行政權持續膨脹，而立法權與司法權相對萎縮幾乎成了各國共同的趨勢（吳重禮，2011：203）。儘管行政權膨脹，但並不意味著其可以不受控制，這就彷彿一把雙面刃，為了效率、為了使政府的行政得以因應各種快速變化的情勢，因而賦予行政裁量權，但裁量權實際上又非毫無限制，在行使裁量權時，仍必須遵守法規授權之目的及法定之裁量，簡言之，即便擁有裁量權，亦是受羈束的行政自由。因而，行政的「自由性」與「羈束性」成為一個重要的議題。

就學理而言，在法治國原則下，所有的行政行為都必須「依法行政」，如今

「依法行政」也成為行政系統的緊箍咒。依法行政最核心的目的在於節制行政權的濫用，避免行政機關恣意侵犯人民的基本權（顏厥安，2010：40）。一般而言，「依法行政原則」可從行政程序法第四條導出，即「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」至於行政行為是否確實依法，則需要由另一個監督制衡的角色來加以判斷。因此在憲政體制上，基於權力相互制衡的精神，採取權力分立的設計，其中，司法權對於行政權的制衡力在於「司法審查權」。

所謂「司法審查」（judicial review），即政府的司法部門基於監督行政部門政策上是否合於法規及行政法的原則所作成的決策或行動（Cane 2004, 16）。簡言之，就是要求行政機關須受立法機關制定之法律所約束，並且受到行政法院之監督（莊國榮，2014：67）。然而，司法權對於行政系統的合法性控制亦有界線，法院就高度屬人性、科技性、政策性或專家委員會之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，必須尊重行政系統的判斷餘地，而採取低密度審查。僅於行政機關之判斷有恣意濫用或違法情事時，法院始得跨越判斷餘地對其加以審查（莊國榮，2014：102-105）。簡言之，原則上司法只能審查行政決定是否合法，而不能以司法之見解取代行政機關之判斷（陳敏，2011：198）。不過無論如何，在民主的脈絡下「節制政府權力」被視為是法院最主要的功能之一（張文貞，2014：311）。而此處所要強調的就是行政與司法之間的控制與制衡（check and balance）關係。

而學術領域中對「行政控制」的關注而言，陳敦源、林俞君（2009）指出過去研究行政控制的學者，主要側重的是立法權的面向，研究國會行使立法權授權行政部門的實況，藉此了解監控民主實踐的情況，而這是屬於「事前」的控制；然而司法權對於行政部門的控制則是屬於「事後」，如：大法官的違憲審查權，但司法對於行政的影響卻不如立法一樣受到重視，也甚少納入監控民主的研究範圍，但這卻是相當重要問題，也是研究官僚政治控制絕佳的場域。然而，要對這方面進行研究，陳敦源、林俞君（2009）也進一步指出學科間缺乏對話的問題。法學界的研究多半側重於探討行政裁量合理合法的範圍，因為就法學的觀點，羈束性是行政裁量的本質，司法只需要判斷其是否違法，至於其違法的動機、決策的理由，並非法學界所關心的議題。而公共行政學界對於行政裁量的研究則著重於其在組織管理上的效用，完全捕捉不到裁量的羈束特質，簡言之，其觀察的角度跟法律無關。因此，也有必要透過更多研究的累積去彌補這之中的空缺。

進一步回到社會發展的真實脈絡下，亦可發現行政與司法間的關係已越來越重要。以環境運動而言，由於開始將訴訟作為主要的運動策略，使得運動的場域

由街頭轉入法院，也讓法院介入到「官與民」的衝突之中，成為仲裁者的角色，而法院的判決結果，不僅牽動著運動的成敗，也影響著行政與政策的推行。黃丞儀（2011：323）即指出特別是因為環境影響評估，其涉及高度專業性的判斷，要如何透過司法審查進行合法性控制，實涉及司法權與行政權兩者間權力交錯、制衡與消長的艱困領域。因此，判決出了法院以後如何被行政系統落實，不僅關係到運動者所追求的權利能否被實現，也關係著權力制衡功能的有效性。

第二節 司法判決後行政系統如何回應

雖然基於憲法之功能分配，司法權對於行政系統的合法性控制亦有界線，但「以權力制衡權力」是憲政主義中核心的觀點。且法律最終的解釋權屬於法院，因此一旦被司法宣告違憲或判決違法，行政系統應受判決效力之拘束，且基於「依法行政」原則即必須補正，以回復法治秩序應有的合法狀態。因此，司法審查對行政系統的影響，即在於使行政裁量權沒有轉寰餘地的限縮，行政系統對於判決必須有所回應，此即為權力監督制衡的展現。只是在現實中，判決出了法院以後如何被行政系統執行，行政系統如何回應司法判決，則是另一個困難的挑戰。

由於行政權的膨脹以及其濃厚的政治性，因此行政系統的回應往往並不如一般認知那樣理所當然，也使得行政與司法之間的權力制衡在實踐上有所落差。也因為這樣的落差，所以有學者開始關注司法審查與行政行為之間的關係，並嘗試探究司法判決後發生了什麼事情。因而有許多研究問題產生，包含：司法審查對於行政行為及決策的影響？司法促成改革的有效性？行政系統如何回應司法、執行判決？這些過去研究中所設定的研究議程，主要皆圍繞於行政與司法之間的互動關係，其中又以行政系統如何回應司法最為重要。以下將扼要的整理出既有文獻如何看待這些問題，以及對本研究的啟發。

首先，關於司法審查對行政系統行為與決策的影響。Cane（2004, 32）指出這涉及我們對於司法審查的目的有何期待，「司法審查的影響」這個概念，不應也無法和其「目的」脫離。簡言之，要探究它的影響就必須先確認目的。因此，若將合法性控制、權力制衡視為司法審查的目的，那麼在觀察其所產生的影響時，就應該重視這一個目的是否達成。若套用在本研究上，即必須進一步從行政系統後續的因應作為中，觀察其是否另為適法的行政處分，若行政系統確實合於司法判決的要求，那麼就可以推斷司法對行政有達成合法性控制與制衡的目的。不過學者（Cane 2004, 35 Hertogh and Halliday 2004, 270）皆一再地提醒要證明司法判決與其對行政系統所產生的影響，不僅在因果關係的認定上有極大的困難，且

由於是影響研究 (impact research)，無可避免的受到「影響不可知論」(impact agnosticism)對於因果關係的質疑。因為這一方面涉及對司法審查其目的的理解；一方面也因為行政系統的決策往往受到多樣化的壓力所影響，司法審查可能只是其中的一項因素而已，難以證明行政系統的變革是由於司法審查所造成。且即便司法審查真的對於行政系統的特定行為產生改變，但對於該改變是司法審查所欲的，還是非預期的，甚至是不好的副作用也仍有許多爭論。

然而，本研究認為雖然要清楚的界定出司法判決到底對於行政行為產生什麼影響有研究方法上的困境，但實際上也不應拘泥於因果關係的證明上，若能仔細的梳理出行政系統回應方式背後的邏輯，並輔以時序上或者司法判決中的論理加以對照，那麼行政與司法的互動圖像即能自然的顯露出其中潛在的因果。至於行政系統特定行為的改變，是否是司法審查所預期的，或究竟是正面或負面的，本研究認為也不太需要框定在司法的立場來判定是否合於法院所期待的改變，反而應該回到事務的本質來加以判斷。以中科三期為例，法院認定因開發行為構成對環境有重大影響之虞應進入二階環評，而環保署最後終於決議「尊重」判決將此案進入二階環評，看似總算合於法院的要求與期待，但回到環境治理的本質上來看，即便環保署進入二階環評，但從行政系統的考量和二階環評運作的真實情況來看，這個法院所期待的改變，在行政系統的回應下，反而產生了非預期的效果，此即為一明顯的例證。

其次，關於司法促成改革有效性與否的問題。在過去的研究中，針對「司法能否作為社會改革的有效途徑」，有兩派不同的觀點，分別為「動力法庭論」(Dynamic Court view)以及「有限法庭論」(Constrained Court view)。其中以學者 Rosenberg 為有限法庭論之集大成者。Rosenberg (2008: 10-21) 指出由於憲法權利的有限性、司法部門欠缺獨立性、司法欠缺發展政策及執行判決的能力，這些侷限使得希冀藉由司法訴訟促成社會改革成為「落空的期望」(the hollow hope)。更重要的是，Rosenberg (2008: 420) 強調「政治力支持與否」是司法能否促成社會改革的關鍵所在。司法判決能否被落實、執行，取決於政治部門的態度，倘若其對判決持敵對態度，那麼將使法院的努力歸於無效。另外，Epp 的兩本書也有相似的看法。他的第一本書《The Right Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective》(1998) 描述律師、運動者以及法院如何促使權利革命的發生，在此過程中法院透過判決確認權利的存在並且具有正當性，因此扮演著重要的角色。然而，Epp 卻進一步指出權利革命的發生，並不意味著權利最終一定能被落實。Epp 的第二本書《Making Rights Real: Activists,

Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State》(2009) 即描述訴訟仍是重要的運動途徑，運動者的角色也仍然重要，但儘管法院藉由判決確認權利，但卻沒有能力讓權利被落實，Epp 也以不同政策領域的個案：美國警察權改革、職場性騷擾、孩童遊戲場安全問題等，說明司法判決後官僚體系是否抗拒改革才是最重要的關鍵。

Canon (2004, 78-81) 也指出：並非所有的判決都會被行政系統執行。他以美國 1973 年的羅訴韋德 (Roe v. Wade) 一案為例，美國聯邦最高法院宣告承認懷孕婦女的墮胎權是受到憲法的保障，但法院宣告後並沒有州議會修法實施這項新的權利，甚至在美國各州這仍屬刑事重罪。即便今日，婦女墮胎議題在美國社會仍然持續爭議，近年甚至有越來越多州通過各種限制婦女墮胎的法案，例如：2013 年 7 月德克薩斯州通過法律禁止 20 周後的墮胎，並對醫生及藥品等實施更嚴格的規範，直到 2015 年德克薩斯州仍試圖再增加限制條款 (Martin, 2015)。這對聯邦最高法院賦予的婦女墮胎權形成極大挑戰。

這些都說明在司法與行政權的互動中，司法沒有能力決定判決怎麼被落實，往往需要行政系統的支持。就如同 Hamilton (2008) 所言「司法既無刀槍，也無鈔票」使其成為「最低度危險」的政府部門²⁰。儘管司法審查最主要的目的在於監督制衡行政系統，但由於其職權上的性質所產生的侷限，使得「行政如何回應司法」成為最關鍵也最重要的問題。

至於行政系統的回應，或者行政系統如何執行司法判決。陳敦源、林俞君 (2009)²¹嘗試從公共選擇理論 (public choice theory) 指出司法審查對於行政系統的拘束力可能不如一般認知的那樣理所當然。因為依照官僚自利 (self-interest) 的假設，由於行政與司法之間的偏好 (preference) 不同，而相異的偏好可能促使行政系統以和司法預期有所落差的方式來回應司法判決。

以環境運動而言，何明修 (2006: 13-14) 指出環境運動作為一種抗爭政治，其所主張的訴求往往衝擊某些優勢群體的既得利益，進而對政治社會實體產生劇烈的碰撞。在這個過程之中「國家權力」彷彿一把雙面刃。政府一方面積極推動開發案進而侵犯部分群體的環境利益，但卻也同時是促進環境正義實現的重要推動者，因此國家權力的介入與否，與實際的實行方向即是一個值得觀察的議題。

²⁰ 原文內容：“The judiciary would be the least dangerous branch of government. It lacked the teeth of both the other branches of government; it had neither the power of the sword nor the power of the purse.”

²¹ 此篇為研討會論文，但該篇論文的電子檔並無頁碼，故無法標註頁碼。

而 Hancock 也點出環境議題領域欲藉由法律途徑落實環境人權所存在的結構性問題，Hancock (2003：87) 認為：「企業利益對國家的影響亦會延伸至司法領域，權力政治使得政府的立法、行政甚至司法部門都傾向於反映、表達甚至是支持有權者的利益。」從而我們可以觀察到，由於環境運動的終極目標除了要求環境正義的落實、美化環境、保護自然之外，背後更涉及到資源如何被分配、承認弱勢群體的生活方式並共同參與環境決策（何明修，2006：xi）。所以行政系統的偏好極有可能傾向特定一方，例如：考量企業利益，並與資本家結盟，因而以其考量為考量、以其偏好為偏好，導致另一方的權利與改革的需求被犧牲。

Canon 也進一步將行政系統對於司法判決可能的反應區分為三種類型（參見表 1）。這個分類顯示行政系統會依「自利」的動機，進而決定要如何對司法加以回應，但同樣的，Canon 也強調司法並沒有權力去影響其判決被執行與否。

表 1：行政系統回應司法的三種態樣

反應類型	說明
正面歡迎的態度	若是行政系統所期待發生的改變，尤其在之前是法所不允許的，那麼若法院判決後，行政系統便會欣然接受。
蠻不在乎	對於行政系統的目標與功能沒什麼影響，即便行為上有部分需要被調整，但無法激起他們的熱忱或抗拒。
負面	行政系統會持抗拒的態度，例如：當司法的判決會增加行政系統在實現其組織目標時的難度時、會打破行政系統習以為常的常規或程序時、或行政系統覺得司法判決將消耗資源或效率降低時。

資料來源：本研究依 Canon 的研究自製（Canon 2004, 78-81）

學者也嘗試將行政系統的回應步驟加以細分。有學者分為二個步驟，也有學者分為三個步驟（Canon 2004, 83-94 Hertogh and Halliday 2004, 280），但內容大致上雷同。簡言之，通常行政機關在接到判決後，第一步是詮釋（interpretation）判決，了解如何將判決在後續的作為中實施。第二步則是思索並進一步決定如何回應，通常行政系統考量的重點在於如何做成在最小幅度的改變中滿足法院的要求，其中最常使用的方法就是依循「功效理論」或「成本效益分析」，但學者強調行政系統思索衡量的過程，也並非如此高度的「理性」，其他會影響行政系統如何回應以及如何執行司法判決的因素尚包含：政策的張力（policy tension）、組織的保守性（inertia）、政治因素（political factors）、社群壓力（community pressures）、主流價值（predominant values）...等內在或外在因素的影響。最後一個步驟則

是執行並做出行為上的回應，就算不予回應也是一種回應的態樣，並且會反應在實際的政策作為上。因此，不論行政系統對於司法判決採取怎樣的立場，要觀察行政系統如何回應司法判決，可以藉由其對於判決所提出的詮釋、批判，以及其所選擇的回應方式與內容得知。

第三節 小結

上述文獻協助本研究確認了行政與司法之間在權力分立原則下，彼此監督制衡的關係，再者，從既有的關於司法審查與行政行為之間關係的研究中，透過以前的學者所設定的研究議程與成果，亦協助本研究釐清要如何能更敏銳的觀察行政系統對於司法的因應，以及其背後所涉及的偏好與價值判斷為何。

從文獻的梳理，可以確認行政系統的態度才是司法判決能否落實的關鍵所在，而這也是本研究將研究焦點置於行政系統的主要原因。然而，此處要強調的是，雖然社會運動的發生從來就不意味著最終一定能成功，但既以使用制度內的司法途徑，突破重重的困難與障礙，獲得法院經由判決確認了行政行為的違法性，也確認了運動者的權利，但卻仍得取決於行政機關這個「受監督者」的態度，這不僅意味著權利可能無法被落實，也意味著權力制衡的失控。

因此，若只單從司法審查的判決結果，可能會因此對於環境人權受保障出現過於樂觀的看法，所以在法律的角度之外，還應該進一步綜合行政與政治的觀點，如此一來就會發現政治權力的運作才是影響法律效力的關鍵因素所在。如同陳敦源（2006：179）所言：「在過去，政治學者將眼光聚焦在政黨與選舉，公共行政學者將目光放在行政革新，這一塊行政與政治接壤的重要領域，始終是一個學術的三不管地帶，但是對這個介面的理解，才能夠真正打開民主治理的關鍵黑箱，也才能了解政府績效的密碼中，屬於人性的失落環節。」本研究期許能對於所謂「行政與政治接壤的領域」有更深刻理解，進而打開這之中的關鍵黑箱。

特別是環境治理的核心，涉及有限資源的使用與配置的問題，且往往具有不可逆性，加上又有隔代平衡的問題，因此不僅需「法律程序」，更需要以「正當的法律程序」作為環境行政的基礎（葉俊榮，1997：25-26）。這也更加凸顯在行政權膨脹、擴張下，要如何節制行政權、嚴守正當法律程序、避免侵害人民基本權課題的重要性。

第三章 研究方法

本研究是針對中科三期環評爭議進行焦點個案研究，採取質性的分析途徑，為了回答本研究所欲探究的問題，使用的研究方法為：次級資料分析、參與觀察、深度訪談，藉此補足在次級資料與參與觀察過程中無法獲得的細節與素材，以下分別說明之。

首先，次級資料分析的部分，由於中科三期運動至今已持續將屆十年，而本研究執行期間所能親身觸及的田野現場有限，因此必須仰賴過去所累積的次級資料進行內容分析。本研究對於蒐集的資料類型並無設限，包含：行政機關的官方文件、新聞稿、會議紀錄、法院判決、新聞報導、報章雜誌、專書、期刊、論文等均有。但在資料題材的選取，則以觀察行政系統面對中科三期環評爭議是如何回應司法判決並做出因應為主，因此包含其對於司法判決的詮釋、為這個政策進行說服並捍衛其程序上的合法性的相關資料，皆是本研究關鍵的次級資料來源。而法院的判決、裁定等司法文書，由於是司法審查後的結論，其內容對於環評程序為何構成違法事由皆有完整的論據說理，對於運動的走向以及行政系統的回應有著指導作用，因此也是重要的資料。

其中，由於撤銷訴訟的訴訟標的為環保署所作成的環評審查結論，因此整個行政系統之中，又以環保署作為回應的主體。因此，環保署官方網頁中的「環保新聞專區」亦為本研究最重要的資料來源之一。該網頁在性質上屬於環保署官方針對其施政、行政行為統一對外發言的正式管道，該頁面中包含「新聞發布」、「新聞真相」。其中，「新聞發布」的部分，是由環保署對外就政策、法案等主動發布新聞稿，說明環保署後續處理與因應的對策；而較特別的是後者，「新聞真相」的部分，除了熱門議題的文摘之外，另外設有「錯誤與真相」這個專區，環保署會針對特定新聞報導或投書等，涉及環保署相關業務的內容加以澄清、反駁，不僅具有相當的即時性，也可掌握對政策議題的詮釋權並且影響輿論。因此，這方面的資料，對於回答本研究的研究問題有相當的重要性。總而言之，上述這些與中科三期環評爭議相關的官方文件，除了協助釐清整個爭議的發展脈絡外，也可以從中理解行政機關如何針對爭議的發展以及輿情的討論即時做出因應與解釋。而其他報導或評論性文章，則可以協助本研究還原社會輿論是如何描繪中科三期爭議，而既有的專書、期刊、論文等，從不同的視角對於社會運動、環境運動、環評制度、公民參與或中科三期的法治意涵等，提出檢討與解決方案，皆為本研究可加以利用的輔助性材料。

其次，是參與觀察的部分。由於中科三期環評訴訟爭議仍未落幕，因此仍有機會可以接進入田野現場進行參與觀察。不過需加以說明的是，由於本研究所設定的時間點是從 2010 年 1 月最高行政法院判決撤銷環評審查結論確定為起點，因此大部分的資料仍須仰賴次級資料，而本研究的參與觀察的時間主要是從 2014 年開始。2014 年 1 月環保署召開第 254 次環評審查委員會，該次會議環保署決議尊重最高行政法院的判決意旨，因此讓中科三期進入第二階段環評程序，所以在本來既有進行中的訴訟程序之外，環評程序成為法院以外的第二戰線。而第二階段環評程序中的範疇界定會議也於 2014 年 4 月初正式展開。由於這段期間適逢本研究的起步階段，因此，本研究有幸能藉由實際的參與觀察過程中，獲得更多的材料與養分（參見表 2）。

表 2：本研究參與觀察紀錄表

編號	日期	地點	事由
1	2014/04/09	環保署	二階環評範疇界定會議
2	2014/04/22	北高行	二次撤銷訴訟更審開庭
3	2014/05/09	環保署	二階環評範疇界定會議
4	2014/07/09	環保署	二階環評範疇界定會議
5	2014/07/25	北高行	和解協商庭第一次
6	2014/08/01	北高行	和解協商庭第二次
7	2014/08/08	北高行	和解協商庭第三次（達成和解）
8	2014/08/12	環保署	二階環評範疇界定會議
9	2014/08/20	環保署	二階環評範疇界定會議
10	2014/09/10	環保署	二階環評範疇界定會議
11	2014/10/01	環保署	二階環評範疇界定會議
12	2015/03/23	環保署	二階環評範疇界定會議*

資料來源：本研究自製。

*該次會議環保署宣布二階範疇界定會議結束。

總體而言，這段期間內有關中科三期環評訴訟爭議案件的田野場域主要有二：法庭內的訴訟程序（包含後續由法院協調進行的訴訟上和解）²²，以及在環保署會議室裡所召開的第二階段環評範疇界定會議。有趣的是，在這兩個不同的空間場域之中，雖然環保署與后里農民都是當事者之一，但卻因為權力關係在不同空

²² 法院內的訴訟程序隨著雙方已在 2014 年 8 月 8 日達成訴訟上的和解，法院也已完成和解筆錄，因此法院訴訟程序已告終結。

間內所呈現的不對稱性而有著非常不同的樣貌。簡單來說，在法院裡雙方地位相對較為平等，但在環保署裡則有明顯的不對稱關係。在法院裡，后里農民與環保署分屬原被告，雙方在法官這個「仲裁者」面前尋求對己有利的訴訟結果，在法院的指揮訴訟下，雙方較為平等；但在環保署的環評程序之中，由於環保署是環評的主管機關，掌握著對於法規、議程、空間的詮釋、主導權，因此在環評程序中雙方呈現出明顯的不對稱性。所以也使得本研究的參與觀察，更足以勾勒出行政機關在面對外部挑戰時，其回應方式因權力的不對稱性所顯露出的細微差異。

必須進一步說明的是研究者在參與觀察場域中的自我定位。陳向明（2013：308-311）指出觀察又可分為「參與型觀察」以及「非參與型觀察」，但兩者並非截然區分，有很多結合型態，且近年來觀察者的身份也開始出現變化，即觀察者的參與性逐漸增加，因此可進一步區分為下列三種身份：「完全成員式研究者」、「積極成員研究者」、「邊緣成員研究者」，三者共同之處在於皆具有「成員」的成分，強調的是觀察者的參與性。由於本研究的田野場域有所不同，所以實際上參與觀察的型態是非固定的。通常而言，法院旁聽多半屬於「邊緣成員研究者」，因為在法院活動中通常皆是由法官指揮訴訟，並由雙方的訴訟代表發言，在現場參與觀察多半僅能被動的書寫紀錄。但在環評會議上，則三種皆有之，因為環評會議（主要是二階範疇界定會議）在性質上可以參與的空間更大，因此除了被動記錄書寫外，也曾經在會議中發言表達意見，此時就已經算是積極成員甚至是完全成員式的研究者。然而，此處必須自我揭露的是作為一個田野研究者，要如何盡可能的保持客觀、獲取真切的事實。

事實上，從關注中科三期環評爭議以來，到後來決定寫成論文，這個過程中所累積知識與經驗，對研究者而言，在意識中早就已經形成先見與前設，因此確實很難除卻研究者本身對於行政機關在這個議題處理上的主觀批判與評價。然而。就如同陳向明（2013：310）所言：研究者要做的不是排除自己的偏見，而是有效的利用這些偏見，並且將自己的視域以及被研究者的視域，以及雙方視域融合的方式，有盡可能清楚的認識。因此，本研究期許能藉由主觀性，說出過程中我所感動的故事，更期許透過研究的執行與梳理，能更開放的理解被研究者，即行政機關的視域，盡可能的釐清這之中的落差。

最後，深度訪談的部分。儘管要還原行政系統如何回應司法判決已有相當充分次級資料可資輔助，但這些外顯的法律詮釋與實際的政策背後，仍是建立於行政系統內部決策的過程及決策者的價值選擇，因此訪談所得的資料可用以增添本研究的完整度。

表 3：深度訪談對象

代碼	屬性	身份	訪談日期
L	運動者	環境律師	2015 年 6 月 5 日
E	行政系統	機關首長	2015 年 6 月 9 日

資料來源：本研究自製。

本研究主要有兩位受訪者，分屬不同的兩個群體。首先是行政系統的部分，由於中科三期最主要的訴訟標的是環評審查結論，因此行政系統內在第一線回應司法的便是環評制度的主管機關環保署，而此案件歷程中涵蓋共四任署長的任期，惟本研究所設定的研究區段為 2010 年最高行政法院判決確定之後，因此選擇以該時期所任職的機關首長作為主要的訪談對象，藉由訪談了解行政系統回應司法判決的思維為何。其次，除了聚焦於行政系統外，也訪問屬於運動者一方的代理律師，藉此了解在中科三期環評訴訟過程中，原告一方的訴訟策略及其背後的考量，也就此了解對於運動者而言，如何看待行政與司法的互動，實際的觀察與感受為何。

第四章 第一次撤銷訴訟中行政與司法的互動

中科三期環評爭議的運動歷程中，行政與司法之間有數波攻防，本章將以第一次撤銷訴訟為主軸，還原行政系統對於司法判決的因應及其和司法互動的樣貌。總體而言，隨著后里農民提起訴訟，歷經法院的審理、判決，95 環評結論遭最高行政法院判決撤銷確定，判決既出使得 95 環評結論溯及失其效力。而行政系統雖然強力的抵抗並抨擊司法，但為了中科三期科學園區開發的進行，仍必須重新另為適法的環評審查結論，因此環保署無可避免的必須重新進行環評影響評估。然而，雖然得重新進行環評，但為了確保園區的開發能不受影響，因此，開發許可效力的爭辯，成為第一次撤銷訴訟後，極為重要的一環。也正因為行政系統堅持開發許可的效力，因而促使后里農民提起假處分與停止執行，由法院來裁定中科三期是否應該停工，則又是行政與司法之間的另一波攻防。

第一節 第一次撤銷訴訟

2006 年 6 月 30 日，中科三期后里基地七星農場環評以有條件通過，后里農民於 8 月 29 日依法向環保署之上級機關行政院提起訴願。行政院逾訴願決定期而未為決定，后里農民遂於 2007 年 3 月 28 日依法向台北高等行政法院提起撤銷訴訟，之後，行政院於 6 月將訴願予以駁回。經過將近一年的審理，台北高等行政法院於 2008 年 1 月 31 日以 96 年度訴字第 1117 號判決「訴願決定及原處分均撤銷」，成為 1994 年環評法實施以來環評結論遭撤銷之首例。由於是「首例」，所涉及的又是國家重點的科學園區開發計畫，讓行政系統如臨大敵，尤其是負責進行環評的環保署，站上第一線因應來自司法判決的挑戰。

一、北高行撤銷 95 環評結論²³：環保署上訴

(一) 北高行判決

北高行判決雖不是確定判決，但由於是首例，且其中許多論證也都成為後續最高行政法院判決的基礎，故此處亦簡要的概述之。總結而言，北高行的判決有以下重點：環境影響評估制度中第一階段與第二階段環評程序的區別，並闡釋對於「對環境有重大影響之虞」這個不確定法律概念的認定，以及法院對行政機關判斷餘地應如何加以審查，最後則就本案的核心爭點「原處分認本案無對環境有

²³ 如前所述，本研究的研究範圍，是以 2010 最高行政法院判決撤銷為起點，然而，由於最高法院的判決多維持北高行的見解，因此，此處還是將北高行的判決納入加以整理，特此說明。

重大影響，不應繼續進行第二階段環境影響評估，有條件通過環境影響評估是否適法」加以論述。

北高行認為：第一階段環評程序多僅是「書面審查」程序，真正的環評程序始於第二階段。因此，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞，決定是否進行第二階段環境影響評估的任務。其中，決定是否進行第二階段環境影響評估的判斷標準為環評法第 8 條及環評法施行細則第 19 條「對環境有重大影響之虞」，此因涉及不確定法律概念，法院也進一步闡釋：「倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查」。

至於 95 環評結論是否適法，法院認為，七星農場園區以光電產業為主軸，其污水隨廠商之開發量產進度而成長，排放量甚為可觀，對於農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全等，均有相當影響。再者，環評委員置有二十一人，周晉澄是其中唯一一位具有健康危險評估專業知識的委員，因此周晉澄委員的意見具有決定性之關鍵。且專案小組初審會議共五次的會議紀錄，也足以證明本案是在資料提供並不完整的情況下，即作成原處分結論。歷次會議紀錄顯示，周晉澄委員曾多次要求開發單位應補充製程所有物質之特性及其毒性資料、健康風險分析等多項資料，而開發單位雖有陸續補充部分資料，但直至第五次專案小組初審會議，周晉澄委員仍發言表示資料並不完整，且有許多缺失。但這些疑慮並未被環評會議妥善處理，即以兩案併陳的方式提請表決，最終表決的結果為：11 票贊成「案一：有條件通過環評」，8 票贊成「案二：應繼續進行第二階段環評」，比數甚為接近，而周晉澄委員也認為應進入第二階段環評程序。

且審查結論中所列之條件五，載明：

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針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。

法院指出，此條件足證本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞。但環保署在開發單位未提出健康風險評估的情形下，遽認開發行為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。因此，法院認定 95 環評結論是環保

署及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成，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。因其涉及違法，法院自得就此加以審查，並將其予以撤銷。

（二）環保署的因應

針對北高行判決，環保署於 2008 年 2 月 1 日（判決隔日）以新聞稿²⁴表示：「環評審查作業一切依法辦理，將研議後續如何處理。」對於后里農民主張本案應作成第二階段環評的審查結論，環保署也再次重申：「本案實已有對環境涵容能力或國民健康影響加以審查而認為可有條件通過，並無環境影響評估法第 8 條及環境影響評估法施行細則第 19 條之情事，不必再進入第二階段的環境影響評估。」由於只是第一審，環保署後續的因應，毫無疑問的選擇提出上訴，並以判決未確定仍待上訴為由，未命相關的開發行為停工。

二、最高行撤銷 95 環評結論確定：以續審重啟環評

上訴審理期間，中科三期的開發持續進行，園區內的廠商旭能光電也於 2009 年第二季開始營運量產。距離北高行判決中間見隔了兩年，最高行政法院終於在 2010 年 1 月 21 日做出判決，駁回環保署的上訴，撤銷 95 環評結論確定，創下環評結論遭最高行撤銷確定之首例。最高行認為原判決的認事用法並無不合，故多半維持北高行的判決見解。

（一）最高行的判決

判決中，除了再次確認法院對於行政機關基於裁量權所為之行政處分，其司法審查的範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性之外，也同樣花了非常大的篇幅整理出歷次專案小組初審會議中，周晉澄委員認為資料不充分的部份，就此指摘環評結論是依據不充足的資訊而作成，認定其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。另外，對於開發單位所提供的資料能否真實反應出對環境的衝擊，最高行認為：

本案資料提供並不完整，就健康風險評估，因開發單位未提實際採樣與檢測計畫，無法得知是否正確。另該資料僅是隨機單點採樣背景結果而已，要有更完整的追蹤與分析，才能完整的呈現環境衝擊影響。而健康風險危害百萬分之一機率的推估時，必須考慮相關危害物之加乘效應，

²⁴ 參見行政院環境保護署，2008 年 2 月 1 日，中科三期后里基地環評判決撤銷 環保署強調一切依法，網址：http://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0970201153555

而非僅以個別危害物質之個別效應相加總。

總體而言，法院除了指摘資料不全之外，也進一步質疑開發單位所提供的健康風險評估資料未提實際的採樣與檢測計畫，法院認為其並未進行完整追蹤分析，也未考慮危害物質間互相的加乘效應等，如此一來，不僅無法真實反應出對環境的衝擊，也有低估其對環境衝擊之嫌。比較而言，北高行僅羅列出資料不全的部分，而最高行在這個基礎上，更進一步指摘既有資料也存在風險被低估的問題。

另外，最高行對於環評法第 8 條所謂的「對環境有重大影響之虞」，也提出了比北高行更積極的論述。最高行認為在第一階段環評審查程序中，一旦發現開發行為存在對環境有重大影響的疑慮時，就應進入第二階段環評：

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」……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²⁵，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。

對於環保署所稱：「本案無對國民健康及安全造成不利影響之虞，無庸依環評法第 8 條規定，繼續進行第二階段環境影響評估。」最高行也肯認北高行的判決見解，認為 95 環評結論有條件通過所附的條件五，即足以證明此開發案對於國民健康及安全確有造成不利影響之疑慮，因此環保署上述主張並不可採。總結而言，最高行認為開發案既對於國民健康及安全存有不利影響之虞，即應進入第二階段環評。換言之，北高行與最高行相繼透過判決表示中科三期開發案，確實存在「對環境有重大影響之虞」，依法繼續進行第二階段環境影響評估。

然而，最高行除了需確認下級法院認事用法有無違誤之外，也必須針對環保署提出的上訴意旨逐一論斷是否有理由。環保署的上訴意旨指出：「周晉澄委員之意見僅為個人意見，原判決之認定，顯然違反行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第 9 條規定及一般會議所遵循之多數決原理」。顯見環保署試圖將其界定為僅是個別委員的意見，並不足以代表多數人。但最高行表示：「周晉澄委員之意見，既經第一次會議綜合討論後作成結論，即屬多數人之意見。」

²⁵ 環評法施行細則第 19 條：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」

另一方面，環保署亦主張：北高行未審查臺中縣后里鄉農業與環境保護協會是否具當事人能力、訴訟能力及訴訟權能，或有無代表權或管理權等，即為實體判決，顯非適法。最高行除了指出原審已就此進行職權調查，確認原告的土地所有權狀及戶籍謄本之外，也進一步指摘環保署在原審中對此從未有所爭執。另一方面，最高行針對原告雖非行政處分之相對人，但在本件中仍具備當事人能力也有相當積極的見解：

行政機關依環評法第 7 條規定通過環評審查，而未依環評法第 8 條規定進入第二階段環境影響評估，即剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地區民權益即因此而受到侵害，其雖非系爭處分相對人，仍得以利害關係人身分提起行政訴訟。

此處法院的積極之處在於，其認定本案依法是應進行第二階段環評程序，法院在這樣的認識基礎上，認為一旦環保署未依法進入二階段環評即侵害了后里居民的權益。基於上述理由，最高行駁回環保署的上訴，中科三期七星農場的環評結論撤銷確定。使得科學園區開發案的合法性基礎頓失，這樣的判決結果，也迫使環保署等其他相關的行政機關必須對此做出回應。

（二）環保署的因應

95 環評結論於 2010 年 1 月 21 日遭最高行政法院判決撤銷，作為環評制度主管機關的環保署站上第一線因應。環保署在 1 月 23 日，週六例假日時間發布新聞稿²⁶表示待收到判決書後採取必要之因應措施。不過，新聞稿首先指出本案環評是由前朝民進黨政府執政時期所作成，且是在多位具有環保團體成員積極、審慎參與下表決通過，相關程序皆公開、客觀。然而，儘管環保署拉出環評委員中的環保團體成員來為 95 環評結論的正當性背書，但新聞稿中所羅列出的委員：文魯彬、李根政、徐光蓉、周晉澄、詹順貴，事實上都不支持本案於第一階段有條件通過。至於第一、第二階段環評的問題，由於法院認為「第一階段環評只是書面審查，真正環評始於第二階段」，環保署則批評行政法院曲解環評法的規定，並強調無論是第一階段環境影響說明書或第二階段環境影響評估報告書，均屬專業審查且依環境影響評估法規定辦理。

數日後，環保署於 1 月 31 日再發布〈95 年民進黨執政時期之中科三期七星

²⁶ 參見行政院環境保護署，2010 年 1 月 23 日，中科三期訴訟判決尚待確認 環保署將捍衛環評審查之公正及獨立，網址：

http://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990123185535。

農場環評訴訟案 環保署及相關機關將審慎處理後續事宜〉²⁷新聞稿，此新聞稿除了再次強調本案實是在為前任政府善後之外，尚有三個重要的決策宣告，包含：認定本案不適用環評法第 14 條及第 22 條、宣布待開發單位補齊資料後將重新審議、將開發許可等相關執照與環評結論切割。

首先，環保署表示已於 1 月 28 日召集相關部會，進行相關法律研析。針對環評結論遭法院撤銷，是否有環境影響評估法第 14 條「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」及第 22 條「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。」之情事，與會學者專家及法務部之意見獲致共識結論，認為：

環境影響評估法第 14 條及第 22 條立法原旨及法條文義所規範者，係指「自始未經完成環評審查」；本案環境影響說明書原已依程序完成環評審查，事後由行政法院判決撤銷，並非「自始未經完成環評審查」，故無該二條文規定之適用。

其次，針對中科三期後續環評程序的進行，環保署說明：「將請行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局補齊資料，再提環境影響評估審查委員會重新審議。」至於如何「重新審議」，此時的環保署還未有進一步的說明。但程序上，環保署也快速的在 2 月 4 日發函，請中科管理局將環境品質及現況、健康風險評估及其他說明資料補充至原環境影響評估說明書中。

最後，環保署針對國科會、中科管理局及其他相關機關所核發之許可、執照或原核准文件如何處置的問題，環保署一方面表示這是上開機關的職權，但一方面也提出署內於 1 月 28 日召開法律研商後的所獲致的「結論建議」為：

由目的事業主管機關就主管法規及行政程序法，在兼顧國民健康權益、園區廠商原先合法設置之信賴保護原則、相關員工生計前提之下，決定處置方式，審慎妥善處理。

而這三個行政系統因應法院判決所作出的決策宣告，不僅決定了中科三期環評爭議日後的發展方向，也是行政系統抵抗司法判決的起點。值得一提的是，環保署

²⁷ 參見行政院環境保護署，2010 年 1 月 31 日，95 年民進黨執政時期之中科三期七星農場環評訴訟案 環保署及相關機關將審慎處理後續事宜，網址：
http://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=0990131093421。

面對最高行判決撤銷 95 環評結論確定之後，也曾嘗試向最高行提出「再審」，然而，再審之訴²⁸最終亦於 2011 年 8 月 4 日遭最高行認定無再審理由而駁回²⁹。顯示，環保署也曾窮盡訴訟途徑奮力一搏，只是最終法院並未採納環保署的主張。

三、補考：新瓶裝舊酒的 99 環評

95 環評結論經法院撤銷後即溯及失其效力，因此中科三期開發頓失法律依據，回到未經完成審查的狀態，依據環評法之規定，若未經完成審查則不得進行開發行為。而法院的判決迫使環保署必須擬另為適法的環評審查結論，因此「重新進行環評」不僅是對於法院判決的回應，也是科學園區合法開發不可或缺的條件，惟新的環評要怎麼「補考」取決於環保署。

環保署起初表示將重新審議，並要求中科管理局補充資料，但並未言明將「如何重新審議」。爾後，環保署在 2010 年 4 月 6 日所召開的第 191 次環評審查委員會會議中，才針對中科三期後續環評「重新審議」的方式作成決議³⁰，決定採取「延續審查」方式進行。環保署主張原審查結論已完成，只是有瑕疵，因此只要將不足的部分加以補充，其餘部分則可沿用，無重新審查之必要性，且環保署也再次強調法院對於行政機關的「判斷餘地」應予以尊重。此外，在該次會議的決議中環保署也針對後續審議的方式提出「建議」，包含：毋須再由目的事業主管機關轉送可「逕送」環保署審議³¹、框定審議範圍僅就「健康風險評估」及「是否對環境有重大影響之虞」³²，程序上則延續前五次的初審會繼續召開第六次。

而從上述環保署所提出的「補考方案」來看，與 Canon (2004, 83-94) 的主張相呼應，即行政系統在回應司法時，會考量如何僅以最小的變動幅度滿足法院的要求。環保署的「補考方案」顯示行政系統為了能從訴訟爭議中脫身，且確保廠商的開發時程不受影響，因此不論是採取延續審查，或是其就審議方式所提出

²⁸ 參見最高行政法院 100 年度判字第 1332 號判決 (2011 年 8 月 4 日)。

²⁹ 最高行判決原文摘錄：經核原確定判決並無所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與現尚有效之司法院解釋、本院判例有所牴觸之情形。觀諸前揭再審意旨，無非係重述原確定判決已論斷而不採之理由，暨執其歧異之法律見解再為爭議，揆諸前開說明，尚與所謂「適用法規顯有錯誤」不符。故再審原告執詞主張原確定判決有行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所定之再審事由云云，委無可採。本件再審之訴，顯無再審理由，應予駁回。

³⁰ 參見行政院環保署環評審查委員會第 191 次會議紀錄 (2010 年 4 月 6 日)。

³¹ 會議紀錄原文：「本案原審查結論已被撤銷，應繼續審查，請行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局於原環境影響說明書內加入環境品質及現況、健康風險評估及其他說明資料，逕送本署審議。」

³² 會議紀錄原文：「本案前以召開 5 次專案小組討論，相關議題已充分討論，且行政法院為認定本案據以作成環評論審查基礎之其他確定事實為違法，因此，本案審議僅就「健康風險評估」及是否有環境影響評估法第 8 條規定「對環境有重大影響之虞」為範圍。」

的程序性建議，都試圖簡化既有的行政流程、限縮審查的範圍，而「時間」和「效率性」也是其中相當重要的因素。

進一步而言，依據環評法第 7 條³³之規定，開發單位的環境影響評估說明書應由目的事業主管機關轉送給環保署進行審查，這是法定的程序。然而，作為環評法主管機關的環保署，卻直接「建議」中科管理局可不經目的事業主管機關而「逕送」環保署，無疑是為中科管理局大開方便之門，把法定既有的行政程序予以簡化。總體而言，環保署雖一再對外重申所有程序皆謹慎進行，但實際上在審查方式上，或程序上皆可觀察到有便宜行事的狀況。不過，此處要說明的是，在程序上考量時間、追求效率本是行政系統職責所在，但若因為效率的考量進而犧牲環評決策的品質或將重要問題予以忽略，那麼即便是一個程序完備、形式合法的行政處分，但實質的決策仍可能無法通過司法審查的檢驗。

而環保署採取「延續審查」方式所引起的爭論主要包含兩個層面：第一、以延續審查的方式進行環評是否適法；第二、再度以有條件通過，作成新的 99 環評結論是否合於行政法院的判決意旨。

（一）延續審查之適法性

環保署於 4 月 6 日決議以「延續審查」方式進行後續的環評，並於 4 月 12 日正式召開環評專案小組第六次初審會議，而所謂的「第六次」即是接續 95 環評結論所完成的前五次專案小組初審會議繼續進行審查而言。根據環保署環評審查委員會會議紀錄，決議採延續審查的理由在於：

行政法院除指摘原審查結論係在資訊不完全的情形下作成，有判斷瑕疵外，原審查結論其餘部分，本案判決並未認同原告之其他主張而認定原處分或程序有其他瑕疵，行政法院仍應固守尊重判斷餘地之立場，不得介入審查。準此，除發現新事實或新事證外，原審查結論其餘部分應無重新審查之必要。故採延續審查，不須踐行其他程序或重為其他項目審查。

顯見，在環保署的詮釋中，有意將法院判決區分為有瑕疵和無瑕疵兩部分，進而就此主張後續環評僅需將法院指摘有瑕疵之處予以補充即為已足，而其背後的考量不外乎「如何僅做最小幅的調整，但卻能合於法院的要求」。然而，在行政法院判決撤銷的理由中，對於 95 環評結論的違法性，明確指出其是在「未充分斟

³³ 環評法第 7 條第 1 項：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」

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，而認定原處分違法，即屬無可維持。」換言之，行政法院是全面否決 95 環評結論的合法性，況且北高行與最高行的撤銷判決並未特別說明是部分撤銷，因此，95 環評結論是全部失其效力，根本不存在環保署所區分的「僅部分有瑕疵，其餘沒問題」的說法，顯示環保署只是為了合理化其採取延續審查的便宜行事作為，進而提出這種切割式的說法。

再者，在 99 環評的實質內容上，亦有很大的問題。因為環保署連環境影響評估說明書也是「延續審查」，簡言之，環保署所審查的資料也都是沿用之前 95 環評的舊資料，並未予以更新。由於 95 環評結論既已遭撤銷而溯及失去效力，環保署不僅應該重新進行環評審查程序，另為適法之行政處分，且環境影響評估法第 6 條第 2 項第 6 款³⁴明訂，環境影響評估應忠實的考量「環境現況」，因此自應合於「送審前二年內資料」之規範，亦即環保署於 2010 年 4 月進行審查，開發單位即應提供 2008 年 4 月以後的環境影響評估說明書，始合於「送審前二年內資料」之規範。然而當時所審的資料仍以開發單位提供的 2005 年海域及地下水量測資料為據，已是五年以前的資料，根本無法忠實反映「環境現況」。況且環評法第 7 條第 2 項³⁵亦明訂，環保署應於收到環境影響說明書後五十日內作成審查結論並公告，但環保署 2010 年所審的這份環境影響評估說明書早在 2006 年 2 月就已經送至環評委員會審查，時隔四五年之久，現實上已不存在收到後於「五十日內作成審查結論並公告」之可能性，換言之早就「過期」已久，亦不符合環評法程序上之規範。

另一方面，中科三期隨著廠商的開發、營運，因此早已和環境影響評估制度中所設定的情況、條件大不相同，也不是僅有「開發行為是否對環境有重大影響之虞」的問題，更有「風險」已轉為「實害」的問題，因此，環境影響評估程序自應特別將此情況加以考量，充分反應「環境現況」並找出適宜的環境保護或污染控制的對策。然而，環保署採取延續審查的方式，這樣的便宜行事僅是為了能在最小的變動幅度中盡可能的符合法院的要求，排除其達成政策目標過程中的阻礙，並可快速的從司法審查的機制中脫逸。而 99 環評結論的違失也在後續一一

³⁴ 環境影響評估法第 6 條第 2 項第 6 款：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。

前項環境影響說明書應記載下列事項：六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。」

³⁵ 環境影響評估法第 7 條第 2 項：「主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。」

被第二次撤銷訴訟中最高行政法院的判決加以指摘。

（二）再度有條件通過環評是否合於法院判決意旨

北高行及最高行相繼在「判決理由」中，藉由 95 環評審查結論的內容及所附條件，明確的論證本案開發行為構成「對環境是否有重大影響之虞」應進入第二階段環評。然而，環保署重啟環評時仍選擇抵抗判決，並未進行第二階段環評，而是再度於第一階段環評即有條件通過，對此環保署表示：

台北高等行政法院及最高行政法院……判決主文中並未裁定中科三期開發計畫必須實施第二階段的環境影響評估……依據環評法的規定，開發案是否應進入第二階段環評審查，屬環評委員會專業審查的權責範圍，應由委員會審查以專業判斷認定。³⁶

其中環保署所顯露的邏輯在於，法院「判決主文」中並無要求環保署應進行二階環評（法院是在判決內文中的判決理由中論證，但判決主文僅記載撤銷環評審查結論），簡言之，其認為沒寫在判決主文就不算，且環保署也指出應否進行二階環評審查本是行政的判斷餘地，法院應予尊重不應逾越。然而，應該深究的是環保署進行二階與否的邏輯，究竟是真的建立在委員專業審查的決策理性之上，還是只是為了逃避司法審查而存在的盾牌。

³⁶ 參見行政院環境保護署，2011年3月18日，環保署澄清外界對於中科三期環評訴訟案的誤解，網址：http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1000318112611。

第二節 開發許可護身符

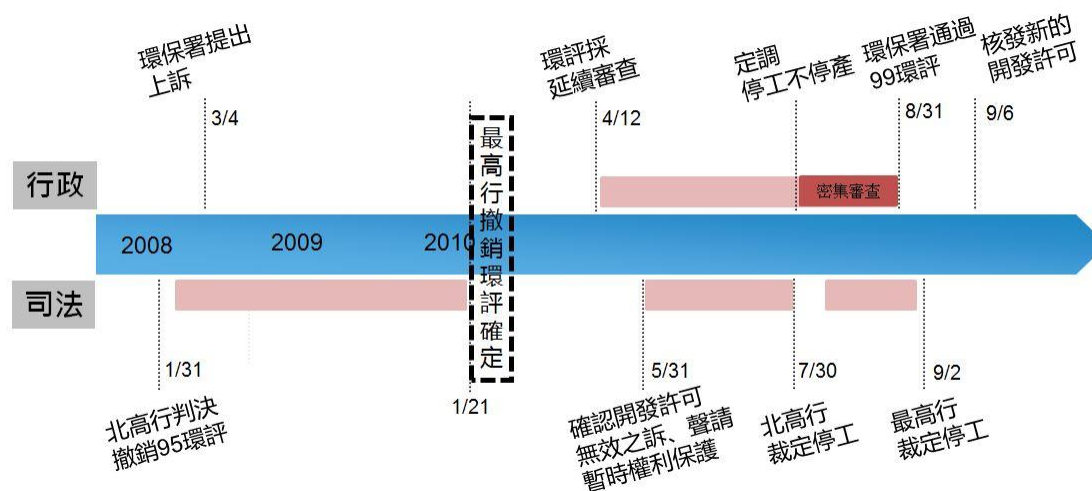


圖 1：行政與司法互動時間軸示意圖（2010 年以前開發許可效力的爭辯）

資料來源：本研究自製

在中科三期環評爭議中，科學園區的開發之所以從來未實質停工，甚至到 2014 年底整個園區幾乎已屆完工，但卻仍在進行第二階段環評程序，這之中最主要的因素即始於「開發許可效力的爭辯」。95 環評結論遭撤銷後科學園區開發的合法性基礎頓失，法理上開發許可會隨著環評結論被撤銷而失所附麗，進而也失其效力，開發行為即必須就此停工。然而，行政系統為了確保科學園區的開發進度不因此延宕，進而提出法律詮釋將「環評結論」與「開發許可」兩者強力切割就此主張兩者不是「命運共同體」，強調開發許可不因 95 環評遭撤銷而無效，讓開發許可頓時變成中科三期的「護身符」。而此時期行政系統上下，包含：總統、行政院長、行政院、環保署、國科會、中科管理局、法務部...等，在各自的權力與職權範圍對此皆有所著力。即便后里農民向法院聲請暫時權利保護獲准，裁定開發許可停止執行，但在行政系統彼此協力與環保署快速通過 99 環評結論的情況下，客觀的結果就是，開發許可的效力從未因 95 環評結論遭撤銷而受影響，中科三期的開發也從未實質停止。反而再度顯露權力分立原則下，制衡有效性的問題。

且行政系統將「環評結論」與「開發許可」加以切割的法律詮釋，迫使后里農民必須再針對開發許可提出暫時性權利保護，也讓開發許可效力成為 95 環評結論遭撤銷後雙方攻防的重點。簡言之，95 環評結論遭撤銷後，環保署一方面採取延續審查的方式重啟環評程序，同時也動員整個行政系統的力量來捍衛開發許可的效力，將開發許可視為科學園區唯一的護身符，後續即便法院裁定准許后

里農民所聲請的暫時權利保護，但行政系統又以「停工不停產」來因應，並且在一個月的時間內密集召開環評審查委員會，快速通過 99 環評結論，讓法院裁定成為具文，而行政機關也再次規避了來自司法的權力制衡。

而關於本節的書寫安排說明如下。首先，主要先整理出各個行政系統間，如何在各自的職權範圍內，捍衛開發許可的效力，需說明的是，在順序的編排上是依照各個行政系統回應的時序來書寫，如：環保署對此爭議做了問題界定的開路先鋒，後續國科會、中科管理局、法務部，乃至於行政院和總統如何「配合」，而這樣的書寫安排有助於還原爭議當時，行政系統內部相互分工協力的圖像。其次，則進一步論述在行政系統定調「開發許可仍有效」的情況下，后里農民被迫再提訴訟聲請「暫時權利保護」，而此處值得觀察的是隨著法院裁定程序的進行，行政系統如何回應法院裁定停工？而法院的裁定又如何牽引著環保署的環評程序的節奏？最後，則會就開發許可效力爭辯其後續所引發的暫時權利保護機制的有效性，分析行政系統如何從權力制衡的機制中逃脫。

在此首先要說明的是環評程序以及核發開發許可的先後歷程。以中科三期開發計畫為例，其環境影響評估及核發開發許可的具體程序為：中部科學工業園區開發籌備處³⁷（下稱中科籌備處，為中科管理局之前身，即開發單位）應檢具環境影響評估說明書向目的事業主管機關國科會申請許可開發，再由國科會將環境影響評估說明書轉送環評的主管機關—即環保署進行環境影響評估審查。待環保署完成審查並且公告結論後，國科會據此檢附環保署的環評審查結論及公告之影本，以函文方式作成授予中科管理局之開發許可（下稱 95 開發許可）³⁸。而中科籌備處也是在取得開發許可後，而成為所謂的「開發單位」，方可開始進行實際的開發行為。

一、行政系統強力捍衛開發許可效力

為了維持科學園區的開發不環評結論之撤銷而有所延宕，則必須讓它保有一個法律依據，因此行政系統即以開發許可作為護身符。而關於開發許可效力的爭辯，在 95 環評結論被最高行撤銷後旋即展開，且是由環保署作為前導，定調相關的法律詮釋後，再動員整個行政系統就各自的職權角色來呼應、分工。以下將先回顧環保署乃至於整個行政系統，如何基於各自的職權範圍來捍衛開發許可的效力，而行政系統如何捍衛開發許可，亦是其對於司法判決的回應。

³⁷ 中部科學工業園區開發籌備處於 2007 年 01 月 24 日成立為中部科學工業園區管理局。

³⁸ 參見行政院國家科學委員會台會協字第 0950039651 號函（2006 年 08 月 03 日）。

（一）環保署：不適用環評法，依行政程序法辦理

95 環評結論於 2010 年 1 月 21 日遭最高行判決撤銷確定，環保署在 1 月 31 日的新聞稿³⁹中，既已強調經署內的法律研商後已達成共識認為：環評法第 14 條及第 22 條之立法原旨及法條文義所規範者，係指「自始未經完成環評審查」，然而，本案環境影響說明書已依程序完成環評審查，只是事後由行政法院判決撤銷，因此並非「自始未經完成環評審查」，故不能適用環評法第 14 條及第 22 條。另一方面，環保署也將環評審查結論和後許所核發的開發許可等相關執照進行切割。而 2 月 5 日的新聞稿⁴⁰，環保署則進一步就「環評審查結論遭法院撤銷已失效，而其他機關因環評通過而後續核發之許可也面臨應否撤銷」的問題，提出主張：

本案中科三期原已完成環評審查程序，故未適用上開 2 條條文（註：指環評法第 14 條及第 22 條）規範。雖不適用環境影響評估法，但行政程序法已有目的事業主管得撤銷或不撤銷原許可之相關規定。……至於目的事業主管機關是否撤銷許可？應由目的事業主管機關依其職權裁量，並考量公益（國家整體經濟發展、國民健康影響）及信賴保護原則（廠商合法申請權益），依行政程序法規定辦理。

環保署對於開發許可效力的界定，提出三個法律詮釋。其一，雖承認開發許可違法，但強調其法律效果並非自始確定無效。其二，重申本案的情況並不適用環評法第 14 條與第 22 條之規定，主張應回歸適用行政程序法。其三，開發許可的撤銷與否，環保署強調應由國科會依目的事業主管機關之職權進行裁量。總結而言，環保署（2013：185）雖一再強調這些法律詮釋都是「本於環評法主管機關的立場，認定中科三期並不適用環評法第 14 條規定。」然而，儘管環保署作為環評法的主管機關，但制度上法院才是擁有法律最終解釋權的機關，且環保署這些法律詮釋所招致最大的批評在於，環保署作為環境保護的主管機關，在適用法律時有意識的排除環評法之適用，一來這並不符合「特別法優於普通法」原則，且這樣的法律詮釋在效果上也與環境保護背道而馳。

而環保署究竟為何堅持中科三期不適用環評法，而應該適用行政程序法？從

³⁹ 參見行政院環境保護署，2010 年 1 月 31 日，95 年民進黨執政時期之中科三期七星農場環評訴訟案 環保署及相關機關將審慎處理後續事宜，網址：

http://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=0990131093421

⁴⁰ 參見行政院環境保護署，2010 年 2 月 5 日，中科三期七星農場應否停工應由目的事業主管機關依職權裁量，網址：

http://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=0990205181039

法律效果來看，一旦本案適用環評法，即意味著開發許可也將歸於無效，而這樣的法律詮釋勢必讓所有開發行為因此受到影響，使得科學園區開發的政策目標有所阻礙。如此一來，即可以得知行政系統何以如此強勢捍衛開發許可效力。對此，李建良（2010：20）則批評環保署玩文字遊戲為開發案護航，企圖否認環評遭撤銷之效力對開發許可的影響。而在環保署定調相關的法律詮釋之後，國科會、中科管理局、法務部等，也都在這個基礎上，共同捍衛開發許可的效力，以確保中科三期即便在環評被撤銷且新的環評尚未作成前，仍不受到絲毫影響。

（二）國科會：開發許可不撤銷

國科會在中科三期爭議中與中科管理局分別是「目的事業主管機關」與「開發單位」，兩者之間有隸屬關係，而「開發許可」是環評完成後，國科會依據環評審查結論結果所核發給中科管理局的行政處分。在法理上，開發許可本應在95環評結論遭撤銷後，因失所附麗而失其效力。但環保署提出的法律詮釋主張本案不適用環評法而回歸適用行政程序法，進而引發開發許可效力的爭辯。而若順著環保署的見解，適用行政程序法的法律效果就是：開發許可的原處分機關國科會可依其職權決定「開發許可撤銷與否」。簡言之，環保署做球給國科會，讓國科會在這套法律詮釋的邏輯中，可基於職權決定開發許可究竟是否撤銷。

值得注意的是，國科會在2010年3月起開始在網站上增設「輿情回應專區」⁴¹，而此專區設置後，即陸續藉此平台對於中科三期、四期等科學園區的設置爭議做出回應。而國科會也就順應著環保署這樣的法律詮釋，進一步做出對於開發許可是否撤銷的決策：「本於公益依行政程序法之相關規定，建議不停工」。其理由除了認定本案對於國民健康無顯著不利影響之外，最重要的是出於對「公共利益」的考量：

最高行政法院判決意旨，並非環評審查不應通過，而係原環評審查過程中有關資訊蒐集之瑕疵，且此項瑕疵得經由補送所需資料後加以彌補，從而原開發許可行為尚非因判決而隨之即當然失效，故依據行政程序法第117條規定，考量國民健康風險、國家整體經濟發展、廠商信賴保護及促進就業等整體公益，因撤銷對公益有重大危害，相關之行政處分不宜失其效力。故本案建議不撤銷相關行政處分，且暫不停工⁴²。

⁴¹ 其說明設置的目的：「旨在對社會大眾關切或輿論報導與本會業務有關的議題，及時適切的作分析說明或回應，俾增進各界了解。」

⁴² 參見中科管理局，2010年4月28日，針對「反對人士控告本會及中科管理局處理中科三期案涉及刑事瀆職」乙案，中科管理局回應說明，網址：
https://www.most.gov.tw/folksonomy/list?menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&filter

(三) 中科管理局

中科管理局作為中科三期科學園區的開發單位，可說是整個爭議的「始作俑者」，不過卻因為有環保署與國科會在前面做「前導」，因此，相對於其他行政系統對於司法判決的因應作為，中科管理局反而不具有明顯的主動性，不論是關於環評後續審議的方式，或是開發許可效力所涉及的停工問題，中科管理局的角色多半都是在環保署及國科會等其他機關所設定好的框架下配合辦理。簡言之，環保署依法院判決意旨要求中科管理局補送資料，中科管理局就配合辦理；環保署「建議」補充的資料可不經國科會而逕送環保署審查，中科管理局就配合辦理；而國科會出於公益之考量決定暫不停工，中科管理局一樣也是配合辦理。因此，中科管理局的新聞稿，其內容也多半都是先引用環保署及國科會的說法，而中科管理局進一步表示將配合辦理相關程序：

為補正程序，本案已參據最高行政法院判決意旨、補充開發現況及健康風險評估等，納入補充資料再提送環保署審查，希望本案在兼顧國民健康之安全、國家經濟發展及園區廠商權益之下，期能周全的儘速完成審查⁴³。

(四) 法務部函釋：開發許可是「得撤銷」而非「當然無效」

環保署在新聞稿中一再強調決策是署內邀集專家學者與法務部等，共同召開的法律研商會議後所達成的共識結論，但仍持續受到外界批評，並質疑環保署決策的合法性與正當性。爾後，環保署表示為求審慎在 2010 年 5 月 6 日去函⁴⁴要求行政程序法的主管機關法務部，就開發許可處分究應適用行政處分撤銷或無效之相關規定提供正式的法規諮詢。法務部則以函釋⁴⁵回覆，不僅對於環保署認定本案不適用環評法第 14 條及第 22 條而應回歸適用行政程序法的法律見解敬表贊同之外，也進一步將環評審查與開發許可界定為「多階段程序」的關係：

查「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」乃屬不同之行政程序，不僅主管機關不同，所據以作成決定之法律依據亦有不同，故環境影響評估程序在性質上，僅是開發行為許可程序之「前階段程序」，二者間

_uid=none&listKeyword=&pageNum=19&pageSize=18&view_mode=listView&subSite=main&l=en&tagUId=。

⁴³ 2010 年 04 月 15 日，〈有關 4 月 13 日台灣立報網路新聞所載「全天趕工 中科副局長：以防污染」乙文，回應如下〉，取自中科管理局輿情回應，網址：

http://www.ctsp.gov.tw/chinese/00home/custom_view.aspx?v=1&fr=529&no=645&sn=68。

⁴⁴ 參見行政院環境保護署環署綜字第 0990040955 號（2010 年 05 月 06 日）。

⁴⁵ 參見法務部法律字第 0999020964 號（2010 年 06 月 25 日）。

構成「多階段程序」(非多階段處分)；是以，環評主管機關作成審查結論並予公告時，環境影響評估程序即告終結，至於目的事業主管機關核發許可，則是另一階段之行政程序。「多階段程序」與實務上「前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分」雖不相同，惟後者之情形，縱前處分經撤銷後，後處分亦非當然無效，僅係得撤銷……依舉重以明輕之法理，於先行政處分非屬後行政處分構成要件事實之「多階段程序」，其因環評審查結論公告經撤銷時，其後之開發許可處分亦不能解為當然無效，而應認屬得撤銷之情形。

法務部將環評審查與開發許可界定為「多階段程序」，最主要的目的是強調兩個行政處分具有「獨立性」，簡言之，一樣是「切割」兩個的關係，法務部強調不僅是作成處分的機關不同、程序不同、所依據的法律也不同，並就此主張開發許可非當然無效，僅係得撤銷。由此可看出，法務部在分工上的角色是基於「行政程序法主管機關」來為環保署、國科會的說法背書。值得注意的是，儘管行政系統一再強調兩者之間的獨立性，但從中科三期前後兩個環評結論與開發許可作成的時程來觀察，可以發現除了時間上具有相當的密接性之外，實際上國科會皆只是依據環評結論來核發開發許可，未再有其他實質審查。

表 4：環評審查結論與核發開發許可的時程

程序	95 環評結論	99 環評結論
環保署公告環評結論	7 月 31 日	9 月 2 日
國科會核發開發許可	8 月 3 日	9 月 6 日

資料來源：本研究自製。

整體而言，在開發許可效力爭辯中，可以觀察到在與司法進行法律角力的過程中，行政系統內部是彼此是如何合縱連橫、如何基於各自職權範圍對於開發許可效力的爭辯給予回應。儘管法律學界多認為環評結論既已遭撤銷，則依行政程序法第 118 條之規定溯及既往失其效力，即如同未經完成環評審查，因此開發許可因失所附麗亦歸於無效（王毓正，2010：157、李建良，2010：19-20、李惠宗，2010：4、林昱梅，2010b：19、傅玲靜，2010：260）。但行政系統仍有意識的將「環評結論」與「開發許可」加以切割，環保署在法律的詮釋上甚至優先排除特別法的適用，認定中科三期不適用環評法而應適用行政程序法。另外，環保署也將環評法第 14 條所稱的「自始未經完成審查」解釋為不包含「嗣後遭法院判決撤銷」的情形（沈世宏，2010：18-19）。而環保署主張應回歸適用行政程序法第 117 條以下得撤銷或不撤銷之規定，後續也由「行政程序法的主管機關」法

務部出面為環保署的法律解釋背書，雙方共同「認定」了這樣的法律解釋。然而，環保署作為環境保護主管機關，在法律適用上，對於環評法以及立法者於環評法第 14 條所欲彰顯的環境保護優先的精神未予考量，反而選擇性的採取限縮解釋並排除環評法的適用，從而也可以看出，對行政系統而言，最重要的就是以開發許可作為整個園區得持續施工、營運的護身符，且為了讓整個論理更具說服力，行政系統也主張是這一切的決策皆是考量到「公共利益」，包含：國民健康風險、國家整體經濟發展、廠商信賴保護及促進就業等整體公益，一旦撤銷對公益將有重大危害。

而行政系統對於開發許可效力所提出的詮釋與實際作為，最終的目的就是為了確保科學園區的開發行為能持續進行不受影響，也致使中科三期的開發行為即便在爭議中，但卻從未實質停止。由於種種跡象皆顯示政府並無意讓中科三期停工，於是后里農民於 2010 年 5 月 31 日向行政法院提出「確認訴訟」，請求法院確認國科會所核發的開發許可無效。同時，為了避免判決確定前這漫長的訴訟過程，可能使危險轉為實害，或已發生的實害再擴大，或判決作成時已無救濟實益，因此，必須藉由「暫時權利保護制度」先採取一定措施，以有效保護當事人之權益（莊國榮，2014：691）。故后里農民除了提起確認開發許可無效之訴外，也分別針對國科會及環保署提出「停止執行」與「假處分」之聲請，前者是要求法院裁定停止執行國科會所核發的開發許可；後者則是請求法院判令環保署應命開發單位停止實施開發行為。

二、北高行裁定應停工

北高行在確認開發許可無效之訴⁴⁶訴訟繫屬期間，先於 2010 年 7 月 30 日針對后里農民聲請暫時性權利保護的部分，作成「准予停止執行」與「准予假處分」之裁定，簡言之，即要求中科管理局應停工，環保署也必須命中科管理局停工。

（一）北高行裁定開發許可停止執行⁴⁷、裁定假處分⁴⁸

北高行裁定國科會所核發的開發許可，在 99 年度訴字第 1179 號裁判（即確認開發許可無效之訴）確定前，停止執行；另一方面，北高行亦裁定環保署應在假處分裁定書送達之日起七日內，應命中科管理局自即日起至重新通過環評時止，停止實施中科三期之開發行為。這兩個裁定，無疑是司法繼撤銷 95 環評結論後

⁴⁶ 確認開發許可無效之訴的案號為台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號，後續北高行於 2011 年 2 月 24 日判決，再於 2011 年 12 月 30 日判決確定。

⁴⁷ 參見台北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定（2010 年 07 月 30 日）。

⁴⁸ 參見台北高等行政法院 99 年度執字第 54 號裁定（2010 年 07 月 30 日）。

的再度進逼，迫使行政系統面臨中科三期必須「停」的壓力。

更最重要的是，北高行在裁定理由⁴⁹中亦基於擁有法律最終詮釋權的立場，對於「行政系統的法律詮釋」，提出了「法院的法律詮釋」與之抗衡。在停止執行的裁定中，法院就「環評審查結論」遭撤銷確定後「開發許可」效力的問題做出明確的闡釋，北高行指出國科會所核發的開發許可，在環評審查結論遭最高行撤銷後，即失所附麗而歸於無效，且強調是「自始、當然、絕對無效」，簡言之，法院全然否定了行政系統所提出的法律詮釋。

而為了強化論證，北高行也進一步引用環境影響評估法第 14 條的立法修正說明及討論，及其立法意旨等資料佐證，藉以駁斥環保署等機關的法律見解有誤。北高行引用立法院公報中關於環境影響評估法第 14 條的立法修正說明，該公報⁵⁰記載：「明定開發行為之目的事業主管機關於評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量。」北高行藉此論證，由於 95 環評結論已因撤銷而不存在，且中科管理局所提出之環境影響評估說明書未經環境影響評估完成，因此國科會在本案評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量，故已核發的原開發許可為無效。

除此之外，北高行再引用立委開會時的發言，藉以闡明環評法第 14 條之立法意旨⁵¹。北高行認為，立法者藉由環境影響評估法第 14 條，將「開發行為之許可效力」與「環評審查結論的效力」相互結合，明白揭示「**無環評、無許可、無開發**」之意旨，法院亦強調這樣的解釋才能彰顯環境影響評估法對於環境保護

⁴⁹ 裁定細部的論理內容雖稍有不同，但作成裁定的理由大致相同，本研究將其理由整理如下：

(1) 原環評審查結論業經最高行政法院判決撤銷確定在案，則系爭審查結論已因撤銷而不存在……原國科會核發之開發許可之合法性基礎已溯及既往失所附麗，依環境影響評估法第 14 條第 1 項規定，國科會核發之開發許可無效，且為自始、當然、絕對無效。……聲請人向本院提起確認開發許可無效訴訟，其勝訴之蓋然性甚高。

(2) 綜觀原環評審查結論附加之條件，涵蓋水污染、空氣污染、毒性化學物質多項對當地環境及國民健康安全具有高度危害之控管條件（尤其第五項條件係以往所有通過環評案件所未曾附加的要件），條件越是「精細、科技、嚴格、控管」，顯示本件開發行為「對環境有重大影響之虞」的可能性不低，高度化呈現「保全急迫性及必要性」。

(3) 原環評審查結論公告至今已四年…惟健康風險評估尚未經環保署審查通過，即進行開發，且園區公共工程開發進度比例已達約 80%，旭能光電已開始營運，友達光電預計今年（指 2010 年）11 月初試量產，對環境及國民健康所產生之危害可能性隨之急遽升高。

(4) 中科管理局在未完成環境影響評估之情形下繼續施工行為，綜合衡量自然環境、聲請人、相對人之公私利益，爰准予停止執行開發許可；有准予定暫時狀態假處分之必要，並酌定環保署作成如主文所示之行政處分七日之相當期間。

⁵⁰ 立法院公報第 82 卷第 74 期。

⁵¹ 立委的發言提及：「本條的主要精神，是避免目的事業主管機關在水土保持及環境影響評估未完成之前，即許可進行開發，以免再發生類似過去教育部在環境影響評估未完成前，即開發高爾夫球場開發許可的情形。」

的精神。況且，若真如環保署等所主張的「環評結論經撤銷後，已核發的開發行為之許可只是違法而得撤銷，尚非無效」，則根本不需要特設此一規定。北高行指出本案是否會對環境造成影響，尚待環評委員會審查，為免事後發現會對環境造成影響時，人民權利已受到重大損失，因此，參酌立法院相關討論內容及立法意旨，認定國科會所核發之開發許可，為無效。

其次，在假處分的裁定中，對於法院如何權衡公共利益也做出了詮釋。北高行也打破了國科會等行政機關，將廠商利益視為最首要公共利益的既有論述框架。由於國科會及中科管理局多次以旭能、友達所投資的金額來主張若裁定開發許可無效，將對公共利益造成嚴重損害。北高行則指出：「在進行利益權衡時，已不能侷限於考量『聲請人之生命權、身體權及財產權』等私人利益，更應考量對『預防或減輕開發行為對環境之不良影響』之環境利益（公共利益）。」換言之，北高行將環境利益視為重要的公共利益考量。

總體而言，北高行在裁定中以非常堅實的論證，否定了行政系統在面臨 95 環評結論遭撤銷後所提出的法律詮釋與適用的見解。只是面對裁定停工以及司法的進逼，行政系統仍未就範。

三、以「停工不停產」因應北高行裁定

北高行做出明確的裁定命中科三期應停工，然而，即便面臨「停工」，行政系統為了確保園區的開發受到的衝擊最小，仍奮力抵抗司法，並在「停工的範圍」上動腦筋，就此做出「停工不停產」的決策企圖規避司法。

法院做出停工裁定後，國科會表達「訝異與遺憾」之意，並說明⁵²：「後續因為園區開發受阻，影響產業發展之外，國家投資環境不確定性風險提高，將嚴重影響國家形象及經濟發展，惟本會對法院之判決仍予以尊重。」意有所指的批評法院裁判是經濟發展的絆腳石。然而，也正因為法院裁定直接衝擊的是園區停工與否的問題，因此包含國科會、中科管理局，及行政院各部會都密集研商此事後續如何因應。而時任行政院長的吳敦義於 2010 年 8 月 3 日正式提出對於「停工」的詮釋：是指政府的開發行為停止，現階段已進駐中科三期或已開始營運的企業，絕對不會被要求停止生產。簡言之，其片面解釋法院裁定停工的範圍僅限於政府開發行為而不及於廠商。由此可知，行政系統對於法院裁定所做出的讓步是「公共工程」部分停工，但廠商營運部分則仍不受影響。而後續「停工不停產」

⁵² 參見行政院國家科學委員會，2010 年 8 月 2 日，有關后里園區七星基地、二林園區及相思寮議題等之因應說明，網址：<http://www.most.gov.tw/ct.aspx?xItem=11632&ctNode=1637&mp=1>。

也成為整個行政系統因應的核心基調。

值得注意的是，吳敦義提出此番說法之後，北高行於 2010 年 8 月 4 日主動發出新聞稿⁵³表示：「**開發單位於環境影響評估重新審查合法通過前，停止開發行為（包括施工和營運）。**」一般法界皆認為司法針對單一個案之細節，主動發出新聞稿並不常見，整體而言，這也是本研究觀察整個中科三期環評爭議中，行政與司法雙方的互動樣貌中，司法權最具有「主動性」的一次。

然而，就在法院發出新聞稿隔天，國科會也再以新聞稿⁵⁴表明將提出抗告，並強調會督促中科在最短時間（預計在 8 月中旬）依環保署的要求完成環評法定程序。而就法院裁定，國科會則表示：

已收到裁定正本，將尊重司法判決，也會遵照法院的裁定，指示開發單位中科，依裁定辦理，在本案裁定確定前，停止執行「開發許可」。（目前正在簽辦中）

關於廠商停工部分，還是要依照法院裁定意旨，如果法院認為「停止開發」確定包括廠商必須停工，在行政機關立場則只能依法遵循。

（國科會跟環保署及相關單位還在努力研究，確認「停止」的具體內容）

由此觀之，雖然環評法第 4 條第 1 項第 1 款對於開發行為的範圍設有定義：「一、開發行為……其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」法院亦已明白揭示所謂「停止實施的開發行為」是包含「施工」及「營運」。然而，國科會雖然一方面表示若法院認為如此，行政機關將依法遵循，但聲明稿最後卻留下伏筆，表示相關單位尚在努力確認停止的具體內容。顯示，行政系統仍持續抓著「停工的範圍」不放。不過此時，值得注意的是，在行政與司法間一來一往的互動下，由於行政法院要求「於環境影響評估重新審查合法通過前，停止開發行為（包括施工和營運）」，因此對於行政系統而言，通過新的環評審查結論取代開發許可成為中科三期新的護身符，從國科會的新聞稿中也可看出行政部門就環評審查程序，也大致設下了完成時間表。

另一方面，環保署雖有依法院裁定之意旨函文⁵⁵命中科管理局至重新通過環評時止，停止實施開發行為，但中科管理局並未就此全面停止開發行為。中科管

⁵³ 參見台北高等行政法院 99 年度全字第 43 號假處分事件新聞稿（2010 年 8 月 4 日）。

⁵⁴ 參見國科會，2010 年 8 月 5 日，國科會針對高等行政法院判決聲明稿，網址：

https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail?subSite=&l=en&article_uid=37c75460-789b-4aea-ad1a-0f4deb40c18e&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&content_type=P&view_mode=listView。

⁵⁵ 參見行政院環境保護署環署綜字第 0990072232 號（2010 年 8 月 4 日）。

理局在 2010 年 8 月 10 日分別透過新聞稿與記者會表達其如何「停止實施開發行為」的立場。新聞稿⁵⁶指出：「將依據環保署之前述指示，立即著手通知中科三期七星基地公共工程承包商停止施工，並就停止施工可能影響公共安全事項採取必要之措施。另對於新廠商之入區申請，於重新通過環評審查前亦將同時停止受理。」而在國科會與中科管理局共同召開的記者會上，也持續附和行政院長吳敦義所提出的「停工不停產」，主張：法院所命停止實施開發行為，與園區內正在營運之旭能公司及正在建廠裝機的友達公司無關，該二公司可續營運及建廠。簡言之，中科管理局所謂的「停止實施開發行為」，仍僅限於公共工程部分，廠商營運、建廠皆不受影響。

此外，在開發許可的效力的爭辯中，法務部也並未置身事外，其基於「辦理行政院法律事務諮詢的立場」，於 2010 年 8 月 13 日針對法院裁定之效力發出新聞稿⁵⁷，分別就「裁定主文之文義」、「假處分之效力範圍」、「裁定之強制執行」三個面向，提出法務部的法律意見。其論證的核心在於「裁定效力並不及於廠商」，所以廠商不受影響：

裁定主文主要是環保署應命令中科管理局停止實施開發行為。就上開裁定文義觀之，並未包括廠商在內，亦未提及廠商應否停工，因此本裁定之效力並不及於廠商。

而總統馬英九於 2010 年 8 月 19 日出席全國工業發展會議時，也就法院裁定中科三期停工一事發表談話。其不僅肯定行政院「停工不停產」的因應方式，也進一步提出「撤銷恐違反更大公共利益」、「應考量廠商信賴保護不該受到傷害」等說法（聯合報，2010）。由於，馬英九是以總統身份對特定訴訟案件發表看法，當時即引發總統干涉司法的質疑。林三加(2012)後續也撰文批評政府帶頭違法：「在行政權踐踏司法權的過程中，我們沒有到馬總統站在總統的位置上，協調行政權應對司法權予以尊重，卻是全面共同帶領行政體系向廠商利益靠攏。」

四、規避停工：通過新環評、新開發許可

95 環評結論遭最高行撤銷後，行政系統被迫得重新進行環評，儘管居於劣勢，但當時動員整個行政系統來捍衛開發許可效力，在行政系統以開法許可有效作為「護身符」的情況下，使得司法判決對於中科三期開發的衝擊降到最低。然

⁵⁶ 參見行政院國家科學委員會中科管理局，2010 年 8 月 10 日，中科接獲環保署公文後續處理說明新聞稿。網址：<http://www.most.gov.tw/ct.aspx?xItem=11648&ctNode=1637&mp=1>。

⁵⁷ 參見法務部新聞稿，台北高等行政法院 99 年度全字第 43 號裁定之效力(2010 年 8 月 13 日)。

而，95 環評結論撤銷後，面對行政系統的不肯就範，后里農民只好再提起確認開發許可無效之訴，並同時聲請暫時權利保護。而北高行「停止執行」與「假處分」裁定，對於行政系統而言，無疑是 95 環評結論遭撤銷之後司法的再次近逼。

其中，北高行針對開發許可作成停止執行的裁定，迫使行政系統不得不面臨「停工」的問題。行政系統初步的妥協是放手政府公共工程的部分，其餘廠商的開發則完全不受影響。然而，正當各界聚焦於開發許可效力與停工範圍的爭執時，眼看開發許可效力已不能維繫後續開發無虞，因此「通過新的環評結論」反而一躍成為行政系統解套的新護身符。因為北高行假處分裁定中，命環保署應在假處分裁定書送達之日起七日內，應命中科管理局「自即日起至重新通過環評時止，停止實施中科三期之開發行為」。換言之，在這個時間差之內，一旦新的環評結論完成，不僅停工的壓力解除，中科三期亦取得一個新的、完整的合法性基礎。

表 5：中科三期 99 環評審查程序進度表

日期	環評審查程序	說明
2010/04/12	專案小組初審第六次初審會議	
2010/04/29	專案小組初審第六次初審會議延續會議	
2010/05/27	專案小組初審第六次初審會議延續會議	
2010/07/05	健康風險評估專家會議	
2010/07/30 北高行裁定開發許可停止執行		
2010/08/12	專案小組初審會議	↓ 密 集 進 行 環 評 程 序 ↓
2010/08/17	健康風險評估專家會議	
2010/08/25	專案小組初審會議決議有條件通過	
2010/08/31	環評委員會有條件通過 99 環評結論	
2010/09/02 最高行裁定開發許可停止執行		
2010/09/02	環保署公告新的環評審查結論	
2010/09/06	國科會核發新的開發許可	

資料來源：本研究自製。

簡言之，法院的裁定主文及其所生的停工壓力，反而變相的促發了行政系統以通過新的環評審查結論作為解方，這也成為觀察行政與司法互動中相當重要的轉折。而從實際的會議時間來看，也確實可以觀察到法院的裁定牽動著環評審查的速度。在北高行未作成中科三期應停工的裁定以前，儘管 95 環評結論被撤銷，但行政系統仍以開發許可作為護身符，所以環評審查、環評結論並不具有急迫性，

因此，實際的審查狀況是 2010 年 4 月到 7 月共三個月的時間內，前後共計召開四次會議；然而，自北高行於 7 月 30 日裁定開發許可停止執行後，面對司法的近逼以及停工的壓力，環保署的環評程序即出現密集開會審查的狀況（參見表 5）。整個 8 月是以每周一會的頻率召開環評相關會議，就此可觀察到法院裁定前後明顯的差異。最後，在健康風險評估還是未納入既存風險的情況下，再度決議於第一階段環評有條件通過，成為中科三期的第二個環評結論，即 99 環評結論，且依據「專業的判斷」沒有任何環評委員投票支持本案應進入二階或不予通過。主席李俊璋教授甚至表示：「后里的污染是歷史共業，改善不是中科的責任」（朱淑娟，2010）。

五、最高行駁回抗告：看有吃無的勝利

最高行政法院於 2010 年 9 月 2 日裁定駁回國科會及環保署所提的抗告⁵⁸。依據裁定結果，開發許可於「確認開發許可無效之訴」確定以前，必須停止執行。且至重新通過環評時止，國科會亦應停止實施開發行為。然而，早在最高行作成裁定的前兩天，環保署已通過 99 環評結論解套，因此后里農民的這場勝利是「看有吃無」的勝利。

其中，最高行對於行政系統一再以停止開發許可之執行恐損害廠商對政府的信賴，將導致更大公共利益損失的論述提出反駁。裁定中直言：「停止開發許可之執行非於公益有重大影響。」最高行也爰引訴願法第 39 條第 2 項⁵⁹說明：「合法性顯有疑義之行政處分，不具立即執行之公益，係法治國家之依法行政原則之具體化，而為維護憲法原則之重大公益所要求。」再者，最高行更進一步表示：「廠商之建廠營運個別利益係屬私益，並非公益。」簡言之，法院不僅不認為停止執行開發許可會對公益產生中的影響，反而強調有合法性疑義的行政處分本來就不具有立即執行的公益，針對行政機關捍衛廠商信賴保護的種種作為，法院也明確指出其屬私益，故不得以此主張對公益有重大影響。

然而，儘管最高行政法院在裁定中的論理更加擲地有聲，但在法院裁定前兩天環保署所作成新的 99 環評結論，已經為行政系統的停工危機解套。對於行政系統而言，只要完成 99 環評結論，國科會後續再據以核發新的開發許可，那麼 95 環評結論以及原開發許可所生的爭執紛擾，即一併獲得解套。而行政系統也

⁵⁸ 最高行 99 年度裁字第 2032 號，與最高行 99 年度裁字第 2029 號。

⁵⁹ 訴願法第 93 條第 2 項：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」

相繼表達環評及停工爭議已滿足法院要求等言論。

行政院長吳敦義：新的環評結論已經出來，滿足高等行政法院的要求和裁定，所以不受影響，過去是依高等行政法院裁定停止開發，新環評結論通過後，恢復開發行為，實屬合法（聯合晚報，2010）。

環保署長沈世宏：已重新通過中科三期環評結論，抗告遭駁對新環評結論沒有影響，且行政法院的「假處份」裁定，立即失效（李先鳳，2010）。

中科管理局局長楊文科：如今，新的中科三期環評已在前幾天通過，而且環保署已公告並發文給中科，他們將依此發給友達光電及旭能光電新的開發許可，辦理復工（聯合晚報，2010）。

由行政系統的回應可知，其相當一致的主張：環評審查完成並作成 99 環評結論，因此法院的要求既已被滿足，如此一來不僅沒有停不停或停哪裡的問題，且依據 99 環評結論及新核發的開發許可，則園區的開發行為皆屬合法。簡言之，在這個時間點上對於行政系統而言，一旦有新的 99 環評結論可依，那麼科學園區所有的開發行為皆屬合法，至於后里農民對於環評程序及環評結論合法性的質疑，也是後續再依法提訴願與及行政訴訟尋求救濟的問題。也就是說，雖然法院的裁定對后里農民而言，是繼 95 環評結論被撤銷確定後的另一場訴訟勝仗，但卻因為環保署加速通過新環評而解套，早已注定是看得到卻吃不到。而在開發許可效力的這波攻防中，對於行政與司法而言，更顯露出在權力分立的制衡機制下，相較於司法被動且耗時的審理程序，行政系統在性質上則較具有機動性，能因應情勢變化而更新決策，但也正因未如此，權力制衡有效性的問題又再度浮現。

六、權力分立下的暫時權利保護制度

暫時權利保護制度乃為了避免訴訟審理過程，可能使風險變成實害、實害越加擴大，或判決作成時已無救濟之實益，因此特別設計此制度，採取一定措施以有效保護當事人之權益。而暫時權利保護機制不僅只是為了保護權利而存在，在權力分立的原則下，更是為了確保法院對行政機關進行有效監督的機制（林昱梅，2010a：43）。事實上早在 95 環評被北高行撤銷時，隨著環保署提出上訴並且並未命中科三期暫且停工時，2008 年的 3 月后里農民就曾針對環評結論提出停止執行之聲請。當時先是被移送管轄至最高行政法院，然而最高行在並沒有速為裁定。后里農民律師 L：「總共一年九個月都沒有處理...但暫時權利保護的案件不是都很急嗎，為什麼可以拖一年多都不裁定，後來法院才發現這個問題，但裁定...

就駁回。」⁶⁰這一方面顯示即便是具有時效性的案件，在司法的制度本身的運作下，也面臨暫時權利保護緩不濟急的狀況。

不過，行政系統不守法仍是這套機制無法落實的關鍵所在。回顧自 2008 年 1 月 31 日北高行撤銷 95 環評結論，到 2010 年 9 月 2 日最高行停止執行與假處分之裁定，期間約兩年半多的時間，后里農民雖獲勝訴，但在行政系統強力抵抗司法判決的種種回應下，不僅未能及時阻止科學園區的開發，在廠商日夜趕工、陸續營運下，行政系統反而再以此既成事實主張廠商的信賴應受到保護。直到后里農民透過提起確認開發許可無效之訴，並聲請「暫時權利保護（停止執行與假處分）」，才總算在「開發許可效力」這一場戰役中獲得救濟。然而，這個勝利卻已無濟於事，法理上的勝利仍不敵環保署早一步通過 99 環評結論，致使這場勝仗變成看得到卻吃不到的「虛假勝利」。

法理上，暫時權利保護的基礎是「確認開發許可無效」的本案判決—即 99 年度訴字第 1179 號（於 2011 年 12 月 30 日判決確定），且北高行停止執行的裁定主文中亦指明：「國科會所作成之開發許可，於本院 99 年度訴字第 1179 號裁判確定前，停止執行」。換言之，若依此裁定，開發許可在 2011 年 12 月 30 日判決確定前都應停止執行。不過在假處分的裁定中，就環保署的部分是：「應命中科管理局自即日起，至重新通過環評時止，停止實施開發行為。」亦即環保署只要通過新的環評審查結論，便足以顛覆此項條件。如此一來，法院施以行政機關應停工的壓力就會獲得解脫，也正因如此，通過新的環評結論成為行政系統新的護身符。

在中科三期環評訴訟中可以觀察到，不僅撤銷訴訟的勝利無法牽制行政系統，就連暫時權利保護機制都仍顯露出「權利保護有效性」的問題。「權利保護有效性」之要求，不僅是要確保當事人的權利，在本案訴訟進行的過程中，不至於發生難以回復的損害，也希望藉由具有充分決定權的法院，於事實上及法律上對行政行為有效監督（林昱梅，2010a：43）。然而，面對行政系統的抵抗與不就範，使得暫時權利保護機制這種本身就是考量避免本案訴訟過長以致權利救濟緩不濟急所設計的機制，也仍有緩不濟急的可能。這更加凸顯了在經濟發展主義思維的宰制下，不僅在環評制度的實踐上有所扭曲，行政系統持續規避司法、不肯就範的種種作為，也使得人民應受保障的權益卻始終未能落實，甚至還因此開創惡例，如：台東美麗灣度假村，也在環評遭撤銷、法院裁定停工後主張要循著中科三期「停工不停產」的模式繼續施工，對法治秩序皆產生了嚴重的副作用。

⁶⁰ 受訪者 L，訪談紀錄（2015 年 6 月 5 日）。

第三節 總結

本章回顧第一次撤銷訴訟中行政系統對於司法判決的因應，以及兩者所呈現出的互動關係，可以發現行政系統回應司法判決的步驟，和 Canon 所提出來的高度吻合。首先，是詮釋判決。行政系統面對判決的第一個步驟都是詮釋判決並且評估法院的判決如何落實在具體的程序或政策當中，對於行政系統的影響為何。然而，正因為詮釋具有主觀性，因此可以觀察到行政系統皆是以對其有利的方式來詮釋判決，換言之，行政系統如何詮釋判決和其「偏好」與「政策既定目標」高度相關，而在中科三期環評訴訟中，行政系統所有的詮釋背後，其偏好很明顯的就是科學園區開發這個政策目標的有效達成；其次，第二個步驟則是思索對於判決應如何回應，所謂的「思索」強調的即是行政系統「評估」的過程，一般而言往往是以成本效益分析或效用理論作為主要依據，而在中科三期中，環保署收到判決後，則是以召開「法律研商會」作為支撐其後續所提出的法律見解的說服力，也可以觀察到環保署乃至於整個行政系統對於司法判決的回應，皆是以環保署所研商出來的法律詮釋作為主軸。除此之外，行政系統「選擇性做與不做」的邏輯則比較偏向於成本效益的考量，即便必須重做環評，但考量眼前停工的困境，以及進入二階環評與否，行政系統在選擇上仍是以確保政策目標的有效達成為先；最後，則是具體執行在實際政策或其他作為上，行政系統對判決的詮釋以及評估，最終都會顯現在實際的政策左為上，包含：重啟環評、延續審查、停工不停產、再度有條件通過等，這些「可觀察到」的政策或作為的調整，都是觀察行政與司法間互動的重要因應。

總體而言，在第一次撤銷訴訟的過程中，面對司法判決的挑戰，行政系統主要是以「規避」的策略來回應判決。簡言之，儘管行政系統確實受限於「依法行政」的原則而必須做出因應，或在實際的政策作為上有所調整，但為了確保政策的達成所以又無法照單全收，因此，行政系統只好提出各種有利於政策達成的法律見解，所以在此之中有非常多藉由法律詮釋去和司法判決進行法律角力的過程。但就權利保護這個面向而言，行政系統著眼於經濟發展並一再強調廠商投資設廠的信賴保護，而持續的不守法、抵抗判決，相形之下后里農民藉由訴訟途徑爭取而來且被法院承認的權利，則在這樣的結構下卻一再地被迫犧牲。這也呼應了杜文苓與邱花妹（2011：36）的看法，在這種極度向高科技資本傾斜的政經結構，相當程度的形塑與限制了反高科技運動的發展。值得注意的是，行政系統這樣的因應，不僅限制了運動的成果，同時也顯示行政系統可能為了特定的政策偏好而

干預環評程序的運作。

進一步而論，從行政系統對於判決的詮釋、及其所提出的用以支撐其合法性的論據、或直接體現在後續政策上的實際作為，都顯示出其基本的偏好與邏輯沒有根本性的改變，行政系統這些「行為上的調整」為的是解決眼前的困境，並沒有因為司法判決而出現改革與進步。換句話說，行政系統在抵抗判決的同時，也抵抗了社會改革與進步的需要。司法判決後，行政系統並沒有因為其決策被判決違法、被認定有瑕疵，進而全面性的檢討或致力於決策品質的提升。相反的，在中科三期環評爭議中，行政系統展開法律的角力，攻防之中行政系統所展現出的「依法行政」邏輯是：既然環評被撤銷，科學園區頓失合法性基礎，至少先確保沒有撤銷的開發許可仍有效力，如此一來園區不需停工，就算環評勢必得重做，但也只是怎麼重做的問題；而面對法院裁定停工，雖然就得依法停工，但即便要停工，行政系統仍舊對停工範圍「據理力爭」，爭取「停工不停產」僅讓可以停的部分暫時停下來；爾後，面對法院裁定停工的抗告將被駁回，就加速通過新環評結論來脫身；面對環評可能再度被撤銷，就乾脆做實了法院進入二階環評的意旨，滿足程序上的要求，使環評結論更具正當性，至於二階環評要怎麼做至少環保署有權掌握程序要如何進行。

就此可以觀察到，行政系統所宣稱的「依法行政」，僅是在最小的影響幅度、最短的時間、最便宜行事的程序內，盡可能的調和「政策目標的達成」以及「司法的判決意旨」，只是為了確保科學園區政策的推行並提供廠商穩定的投資環境。然而，在權力分權制衡的制度設計下，儘管行政系統提出了許多的法律詮釋用以捍衛其政策，也在行政系統可接受的範圍內因應司法判決，但卻忽略了司法才是擁有法律詮釋權的機關。從後續法院的判決以及 99 環評結論再度面臨撤銷的狀況即可獲得印證，行政系統的「依法行政」終難以通過合法性的檢視。

值得注意的是，儘管行政系統在國家內部選擇抵抗司法，但對外又會以國家之姿，要求公民可藉由司法訴訟尋求救濟。行政系統抵抗判決的同時，回到環評程序裡，面對合法性的質疑，環保署每每都會如此回應：「各位如果有不服的時候，那等我們做到實際的行政處分的時候，一併去做救濟。」⁶¹、「對於行政程序法認知之不同，並非本案環境影響評估審查，或範疇界定會議討論得以釐清之範圍，請民眾團體另採行政救濟程序，提請行政法院釐清。」⁶²、「法律見解每

⁶¹ 田野筆記（2014 年 4 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

⁶² 參見行政院環境保護署「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-七星農場部分）開發計畫」環評範疇界定延續會議補充說明（2014 年 4 月 30 日）。

個人可能都不一樣，最後由法官來裁定，他要採取哪一個法律見解，這個是現在為什麼我們司法體制的的原因。……如果各位覺得這個程序有適法性的問題，就像我們過去經歷過的很多環評方面的行政法律性的訴訟一樣，可以在別的地方來進行。⁶³」這些說法讓與會的律師表示：

99 年我就聽之前那個技正...他就說各位有意見請去法院沒關係，結果去法院怎麼樣，法院判環保署敗訴，法院判要這個停止開發，然後結果怎麼樣，停工不停產，行政機關規避法院的判決、規避法院的裁定。……我們告贏了又如何！我們告贏了你們就停工不停產，我們告贏了你們現在就在一階環評還在的時候要進入二階環評。進入二階環評的目的何在，就是規避法院的審查嘛，你只要這個二階環評過了之後，法院就不用再審了嘛。所以今天行政機關在想什麼，就是規避法院嘛，那你們一方面要規避法院，另外一方面又說有爭議你們去法院處理，沒有這回事的，那永遠都跑不完啊，告贏了你們又不承認，還要登報批評法院。⁶⁴

而這樣的情形所突顯的是，面對一個抵抗判決、不守法的行政系統，作為公民、甚至作為律師，卻仍缺乏一套機制促使握有公權力的行政系統或政治人物去遵守法治。即便幾乎窮盡了各種訴訟途徑，仍無法阻擋中科三期的開發成為既成事實，然而，這可能已不是國家體制或制度設計的問題，而是整體民主品質的問題。

綜觀而言，在「延續審查重啟環評」、「開發許可有效」、「停工不停產」這幾個因應策略中，行政系統動員各個機關，從環保署、科技部、中科管理局、法務部，乃至於總統、行政院長，分別在各自的職權上合縱連橫，細究其中的分工、協調、法律適用、詮釋的技法，在與司法判決法律角力的過程中，每一個細節之間是環環相扣，箇中的工法也確實可以看見行政系統的「用心」，以及其中「選擇性」作為與不作為的邏輯。程序上或作業流程上可以順應法院要求的，有些許退讓，但停工、停止營運則不可退讓。儘管有退讓、有抵抗，但在進退間行政系統卻從未失據，反而總是能找到最有利己選項，甚至以退為進。而「違法」的中科三期在行政系統巧妙的因應下，從未全面實質停工，甚至至今仍處於「邊施工、邊營運、邊環評」的狀態。也就是說，行政系統仍以並不全然合法的方法，去回應司法審查對其合法性控制的要求。這雖然讓行政系統得以解決當下面臨的阻礙與困境並暫時從司法審查機制中脫身，但卻讓司法判決變相失效，對后里農民與

⁶³ 田野筆記（2014 年 5 月 9 日：二階環評範疇界定會議）。

⁶⁴ 田野筆記（2014 年 5 月 9 日：二階環評範疇界定會議）。

運動者而言，權利仍無法被落實。長期而言，不僅戕害了法治秩序與環評法的精神，也使得環境治理的決策品質未能有所提升，且由於實質的問題在行政系統的回應中未被妥善處理，也致使後續的爭議難以平息。



第五章 第二次撤銷訴訟中行政與司法的互動

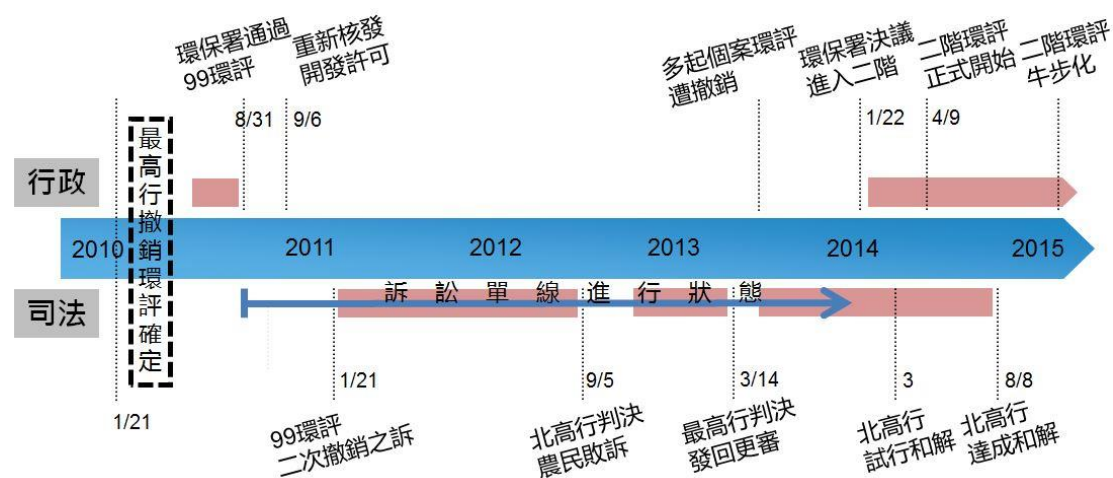


圖 2：行政與司法互動時間軸示意圖（2010 年以後二次撤銷訴訟與和解）

資料來源：本研究自製

隨著環保署通過 99 環評結論，原本的停工爭議就此解套，不僅讓法院的裁定形同具文，也讓中科三期的開發與營運未曾停止。對於后里農民而言，這個看得到卻吃不到的勝利果實，也讓中科三期爭議未能隨著訴訟上的勝利而塵埃落定。整個運動也被迫於 2011 年 1 月進入新的訴訟循環—后里農民針對新的環評結論再度提起撤銷訴訟，故稱為「第二次撤銷訴訟」。本章以第二次撤銷訴訟為主軸，探究在此過程中行政與司法互動的樣貌。而在第二次撤銷訴訟的過程中，由於僅有訴訟單線進行，因此觀察的重點是司法審理的進度以及判決究竟如何牽動行政系統的政策，藉以了解行政系統對於司法判決的回應。簡言之，即觀察兩者間的牽制關係，如：訴訟上的頹勢讓環保署主動研擬新政策並決議本案進入二階環評、環保署的二階環評又如何隨著和解的洽談而伺機而動，皆是本章的重點。

進一步而言，由於 99 環評結論已於 2010 年 8 月 31 日作成，因此環評程序已告終結，所以在第二次撤銷訴訟進行的過程中，僅有訴訟程序單線進行的狀態，整個運動的主戰場單一化，全部集中在法庭的攻防上。一直到 2014 年 4 月 9 日隨著環保署決議開啟中科三期第二階段環評會議，才讓中科三期爭議，在既有訴訟程序外，又再度拉出環評會議的軸線（參見圖 2）。換句話說，在訴訟程序單線進行的這段時間，環保署是處於「被動」配合司法審查的狀態，惟隨著司法判決的情勢變化，環保署面臨環評訴訟案件的頹勢，進而研擬「簡化一階、二階為主」的政策，並決議讓中科三期進入二階環評等。而從環保署政策上的轉向，並

且「化被動為主動」，可以清楚觀察到司法判決仍牽動著行政系統。除此之外，由於在中科三期環評訴訟中，行政法院皆認定本案係對環境有重大影響之虞應進行二階環評，因此環保署在整個爭議延燒八、九年後，決議本案開始進行二階環評，可視為是行政系統對司法判決的回應。換言之，二階環評的實際狀況即是行政系統回應司法的具體展現，因此本章節也會觸及二階環評的實況。

最後，本章的第三節則關注第二次撤銷訴訟的結尾，即以「訴訟上的和解」作為主要的內容，這一節的內容仍持續觀察行政與司法的互動，除此之外，也特別將「人民」的角色加入，以忠實還原和解過程中三方的立場與互動的圖像。中科三期環評爭議一直以來創下許多「首例」，加上行政系統始終頑強的抵抗司法判決，因此這個個案具有相當的指標性意義，如今，中科三期最終以和解收場，亦成為觀察環境訴訟相當重要的轉折點。其中官民雙方如何在司法的指揮下達成和解，行政、司法與人民三方如何獲致和解的結論，皆是本節關注的重點。

第一節 第二次撤銷訴訟

第二次撤銷訴訟中，值得注意的是，后里農民的訴之聲明除了以 99 環評結論作為訴訟標的，還包含科技部所核發的開發許可。因為在第一次撤銷訴訟僅以 95 環評結論作為訴訟標的，進而衍生後續關於開發許可效力的爭辯，因此在第二次撤銷訴訟中，將開發許可也拉進來作為訴訟標的。簡言之，在第一次撤銷訴訟中只有環保署是被告，而到了第二次撤銷訴訟國科會也成為被告。后里農民的律師 L 對此表示：「這就是我們在訴訟過程中學習到的。」⁶⁵就此可觀察到，面對行政系統的不肯就範，運動者的訴訟策略也因應行政系統回應司法的方式而有所調整，而這樣的調整即是對行政系統就開發許可效力爭辯的反制，以避免行政系統再度將兩個行政處分的效力切割。

一、補考仍不及格的 99 環評結論

然而，在第二次撤銷訴訟中，環保署「補考」所作成的 99 環評結論，仍未能通過最高行的檢驗。儘管北高行於一審判決⁶⁶后里農民敗訴，讓環保署一度處於相對有利的局勢，但隨著后里農民提起上訴，情勢即出現逆轉。最高行於 2013 年 3 月 14 日（此時距離 2006 年作成 95 環評已屆七年）作成 102 年判字第 120 號判決⁶⁷，將北高行的原判決予以廢棄⁶⁸並發回更審，顯示 99 環評結論的合法性

⁶⁵ 受訪者 L，訪談紀錄（2015 年 6 月 5 日）。

⁶⁶ 參見台北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決（2012 年 9 月 5 日）。

⁶⁷ 參見最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決（2013 年 3 月 14 日），。

仍無法通過司法的審查。

最高行在判決中一一指明北高行對於許多重要事項未加審酌、未予糾正，因此將北高行的判決予以廢棄。而該判決對於中科三期環評爭議案「是否須經二階環評？」、「是否構成對環境有重大影響之虞？」等實體爭點皆有非常明確的見解與指摘。總體而言，最高行政法院同樣採納第一次撤銷訴訟中，北高行與最高行兩號判決的見解，肯認二階環評才是較為縝密且踐行公共參與的程序，且本案因構成對環境有重大影響之虞應進入第二階段環評。另外，最高行針對 99 環評結論有條件通過的合法性也有諸多質疑，不僅批評開發單位虛應故事，對於環保署竟在健康風險評估未納入孕婦與幼兒等敏感族群，且開發單位對於相關質疑均未回應的情況下，即倉促通過 99 環評結論也有所指摘。換言之，最高行認為縱不論本案是否構成對環境有重大影響之虞應進二階與否，就環保署作成 99 環評結論的過程而言，本身即存在明顯瑕疵，故應認定該行政處分違法。

值得注意的是，最高行此號判決中，有一個相當關鍵的見解成為後續行政法院判決撤銷其他環評結論時的理由，許多判決直接引用此號判決的見解⁶⁹而這個重要的見解是最高行認為，99 環評結論以事先預測可能成果作為免除繼續進行二階環評之理由，不僅在論理上是倒果為因⁷⁰，更不符經驗法則⁷¹。申言之，最高行認為環評實務上多是以有條件通過作成環評結論，再用「附款」的方式要求開發單位應履行預防及減輕開發行為對環境不良影響等負擔，以此化解環評第八條所稱「對環境有重大影響之虞」之要件，進而成為免除進入第二階段環評的理由，將使得環評法中第二階段環評程序成為具文⁷²。而這樣的現象不僅顯示行政法院內部對於環評爭議案件的審理標準與見解漸趨一致，更重要的是，在中科三

⁶⁸ 由於北高行的判決後續遭最高行判決予以廢棄，且對於本研究分析範圍並不具有實益，故此處不再對該判決中的法律見解加以詳述，特此說明。

⁶⁹ 例如：「大安大甲溪聯合輸水工程計畫（7月31日-北高行100年度訴字第1162號）」、「桃園科技工業園區第二期開發計畫（9月3日-北高行101年度訴字第2057號）」、「淡水河北側沿河快速道路第一期工程建設計畫（9月4日-北高行101年度訴字第564號）」。

⁷⁰ 最高行判決原文：「系爭 99 年審查結論……似不否認本件開發行為可能產生的污染物會對環境有重大影響之虞，惟又認定開發單位未來於施工及營運階段時，確實履行其所擬訂之各項預防及減輕之措施及審查結論附加之負擔後，已無環境影響評估法第 8 條及其施行細則第 19 條所稱對環境有重大影響之虞，無須進行第二階段環境影響評估。……顯係以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由，於論理上倒果為因。」

⁷¹ 最高行判決原文：「開發單位既尚待於未來於施工及營運階段時，才有可能履行各項預防及減輕之措施及審查結論附加之負擔，如何於作成審查結論時，即能認定系爭開發行為「已無」對環境有重大影響之虞（尚未履行，如何已經有成效）？上開結論顯亦違反經驗法則。」

⁷² 最高行判決原文：「開發單位提出環境影響說明書，除其擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策仍無法化解『對環境有重大影響之虞』者，不能通過環境影響評估審查外，如果其擬訂之環境保護對策可以化解『對環境有重大影響之虞』，即不須進行第二階段環境影響評估，環評法規定第二階段環境影響評估的程序，豈不是成為具文？」

期所打下來的訴訟基礎上，其他環評爭議案件循司法途徑時得以更快獲得救濟，而這也是中科三期這個指標性個案的重要意義所在。

另一方面，法院判決中對於行政系統「虛應故事」、「倉促通過環評」多有指摘，顯示當年為了從法院裁定停工的困境中脫身，進而加速通過新的環評結論，但重速度而不未能顧及程序與實質內容，也埋下日後再度遭法院撤銷的風險因子。值得注意的是，由於最高行的判決意旨對於更審的下級法院有拘束作用，因此讓原本有利於環保署的訴訟局勢產生大逆轉，簡言之，環保署中科三期 99 環評結論日後被法院判決撤銷的可能性大增，而最高行的這個判決也成為觀察行政與司法彼此間互動的重要轉折。

二、環保署提出「簡化一階、二階為主」

面對訴訟上潛在頹勢讓環保署「化被動為主動」，決議啟動二階環評程序，此舉也讓運動的戰場從法庭又再度衍生至環評會議。先是中科三期的 99 環評結論面臨再次遭撤銷的風險，而最高行的法律見解也成為重要判決並逐漸擴及下級法院以及其他環評訴訟案件，使得 2013 年中又有數個環評結論陸續遭行政法院以同樣的理由予以撤銷，這樣的情勢成為環保署後續研擬出「簡化一階、二階為主」並決議讓中科三期進入二階環評的重要背景。而「簡化一階、二階為主」也已經正式納入環境影響評估施行細則的修法之中，並於 2015 年 7 月 3 日完成修法。就此可看出，儘管司法權在過去的訴訟歷程中呈現出極大的侷限性，但隨著訴訟上情勢的轉變，司法審查藉由判決界定法律關係，這套屬於「司法的」對於法律最終的詮釋權，仍確實對於行政系統制度或實際的行政作為產生影響。只是這些來自於外部對行政系統的挑戰或攪動，對行政作為產生的影響究竟是正面或負面，仍待進一步的觀察。不過總體而言，環保署面對訴訟頹勢而在政策上所做出的調整與因應，也成為整個運動的重大轉折點。

過往的實證資料皆顯示僅有極少數案件進入第二階段環評。根據環保署的統計數據顯示（參見表 6），從 1995 年至 2012 年環保署所作成的環評結論中，以「有條件通過」為大宗占 71%，「進入第二階段環評」的開發案則占 13%，有趣的是，進入二階環評的案子高度集中於 2000 年以前，自從 2000 年以後，每年進入二階環評的開發案都僅有個位數甚至掛零。故若僅計算 2000 年至 2012 年的數據，「有條件通過」者則高達 78%，「進入第二階段環評」只有 4.86%。顯示環評制度實務上，確實傾向在第一階段環評程序即以有條件通過的方式作成環評審查結論。

表 6：行政院環保署歷年環境影響說明書審查情形統計表

年度	環境影響說明書審查情形								小計
	通過			進入二階		不通過			
	通過	有條件通過	通過比例	進入二階	進入二階比例	認定不應開發	其他處置	不通過比例	
1995	0	23	35%	27	41%	10	6	24%	66
1996	0	13	33%	20	50%	1	6	18%	40
1997	0	36	60%	18	30%	4	2	10%	60
1998	0	30	79%	4	11%	2	2	11%	38
1999	0	66	77%	11	13%	3	6	10%	86
2000	0	54	75%	7	10%	6	5	15%	72
2001	0	74	88%	3	4%	3	4	8%	84
2002	0	37	86%	1	2%	2	3	12%	43
2003	0	37	76%	2	4%	3	7	20%	49
2004	0	42	79%	2	4%	5	4	17%	53
2005	0	22	69%	1	3%	7	2	28%	32
2006	0	17	63%	0	0%	4	6	37%	27
2007	0	28	72%	1	3%	2	8	26%	39
2008	0	28	76%	1	3%	0	8	22%	37
2009	0	20	77%	6	23%	0	0	0%	26
2010	0	25	81%	1	3%	1	4	16%	31
2011	0	19	76%	1	4%	0	5	20%	25
2012	0	15	94%	0	0%	0	1	6%	16
2013	11	10	53%	8	20%	3	8	28%	40
1995~2012 合計 ⁷³	0	586	71%	106	13%	53	79	16%	824
1995~2013 合計	11	596	70%	114	13%	56	87	17%	864

資料來源：本研究依環保署提供的統計數據表彙整

然而到了 2013 年，除了發回北高行更審的中科三期環評案之外，當時環保署另有四起環評爭議案件在北高行繫屬中。這五起案件在 2013 年中有三起陸續遭行政法院判決撤銷，包含：大安大甲溪聯合輸水工程計畫、桃園科技工業園區第二期開發計畫、淡水河北側沿河快速道路第一期工程建設計畫，且如前所述，這幾號判決中，行政法院皆引用中科三期最高行政法院 102 年判字第 120 號判決

⁷³ 由於 2013 年末環保署已提出「簡化一階、二階為主」的政策構想，且遭撤銷的案件陸續進入二階環評，使得進入二階環評的個案明顯變多，因此選擇以 2013 年作為分界，特別以 1995 年至 2012 年的數據作為一個群組進行單獨的分析，特此說明。

作為撤銷環評的理由。面對多起環評結論遭行政法院撤銷，顯示行政法院的法律見解趨於穩定且具有一致性，這無疑是司法的再度近逼，對環保署而言是一重大警訊，因為這充分顯示既有的環評審查程序，無法通過行政法院合法性的檢驗，倘若環保署仍以既定模式進行環評審查而不進行調整或變革，日後恐將面臨環評結論一再遭行政法院撤銷的困境。

也就是在這樣的情勢轉變下，使新的政策窗開啟。環保署長沈世宏於 10 月對外表示：環保署正在評估，未來重大環評案達一定污染量以上或有一定爭議，就直接進二階環評（魏紘鈴，2013）。後續環保署也以新聞稿⁷⁴表示：「最高行政法院的 102 年環評相關判決認定『一階環評具程序瑕疵』大幅衝擊環評制度，環保署已深切檢視原環評審查方式，積極調整、因應方式如下...（略）。」顯示自中科三期成為首例遭行政法院撤銷的環評審查結論以來，司法審查的效力雖然極其侷限，但仍有一定的衝擊，而行政系統也被迫因應這樣的衝擊而做出政策上的調整。在這樣的政策發展脈絡下，環評審查委員會於 2014 年 1 月 21 日正式決議中科三期進入第二階段環評。即便在沈世宏卸任後，3 月新上任的環保署長魏國彥在其首次主席環評委員會時也宣示會延續前署長的政策，讓環評審查顧及程序正義及落實實體審查（環保署，2014a）。

三、進入二階環評對訴訟的衝擊

政策上提出「簡化一階、二階為主」的變革，並決議中科三期進入第二階段環評，這無疑是行政系統對於司法多次判決撤銷環評結論最直接的回應。然而，在此先不論環保署在 99 審查結論尚有效存在，又開啟新的環評審查程序是否適法的問題。當行政系統決議開始進行第二階段環評，這對中科三期環評訴訟的實質影響在於其「廢止與失效日期的訂定」。因為 99 環評結論是第二次撤銷訴訟的訴訟標的，因此若環保署趕在法院的判決之前完成了第二階段環境影響評估，作成了新的環評結論，則 99 環評結論將因此失其效力，進而導致訴訟標的不復存在。換言之，這中間又出現了一個「時間差」，只要新的環評結論趕在法院判決前通過，那麼無論判決輸贏為何，對中科三期開發而言都將無法發揮任何的牽制作用，行政系統在訴訟上也再度解套。

更綜觀的從環境運動的脈絡來看，另一層衝擊則在運動的訴訟策略上。過去，訴求進入第二階段環評是重要的訴訟策略之一，而行政法院藉由判決所展現的對

⁷⁴ 參見行政院環境保護署，2015 年 1 月 9 日，環保署尊重最高行政法院淡北道路環評案判決，將據以辦理後續程序，網址：
http://enews.epa.gov.tw/ENEWS/m_fact_Newsdetail.asp?InputTime=1040109170103&MsgText2=

一、二階環評程序的界定，也確立了此訴求的正當性。然而，環保署此一變革，表面上從善如流，但若環保署的二階環評非公眾所期待的二階環評，只是為了滿足程序上與形式上的合法性而為之，這不僅會削弱運動者訴求的正當性，對於訴訟策略上亦是一種反蝕。實際的狀況是，當后里農民與律師在範疇界定會議上質疑二階環評程序的合法性時，環保署則表示：已經依你們的訴求進入二階了。然而對於后里農民而言，這個遲來的二階是否能協助他們解決問題？還是只是行政系統為了避免敗訴所買的保險？

第二節 中科三期的二階環評程序

在中科三期開發案中，由於后里地區既存污染高，后里農民對於再容納科學園區的開發，提高健康風險及對環境的影響始終都有很深的疑慮，因此「進入第二階段環評」一直都是運動策略與訴訟中的重要訴求。只是當這個訴求在中科三期的爭議持續八、九年後總算被環保署所採納時，反而已無法取信於民，並引發強烈的質疑。

一、魔鬼藏在細節裡

從環保署提出「簡化一階、二階為主」的變革，到中科三期的二階環評正式展開，這過程之中有許多的決策細節都引發質疑。首先，在環評制度層次，由於環評法第 8 條本來既有「對環境有重大影響之虞即應進入二階」的規範，而環保署如今研擬以「表列」、「自願進入」、「審查決定」這三種方式來決定是否進入二階環評，實是在本來的制度框架上疊床架屋。記者胡慕情（2014）即提出質疑，認為這樣反而可能變相的限縮了進入二階環評的開發案類型、甚至讓業者有更多上下其手的空間。

其次，回到中科三期這個個案上，環保署雖表示基於尊重最高行政法院的判決意旨，決議中科三期繼續進行第二階段環評，但對於後續程序的設定指明：「應繼續進行第二階段環境影響評估，廢止並定原審查結論自本案完成第二階段環境影響評估之日起，失其效力。」（環保署，2014b）而中科管理局也順應表示⁷⁵：「將配合環保署環評大會決議辦理二階環評程序……原本 99 年的環評審查結論要等到二階環評完成並公告之後才會失效，所以並不涉及廠商是否停工，換言之，

⁷⁵ 參見中部科學園區工業管理局，2014 年 1 月 29 日，有關 103 年 1 月 22 日報載『爭議多年中科 3 期確定進入二階環評環保署做出決議中科局「將配合辦理」但廠商是否停工等國科會通知』，提供說明資料如下，網址：

http://www.ctsp.gov.tw/chinese/00home/custom_view.aspx?v=1&fr=529&no=645&sn=341

目前廠商營運不受影響，特此澄清。」然而，環保署這個「另定失效日期」的決策備受質疑，認為環保署僅只是要「無縫接軌」，讓新的環評結論無縫的取代 99 環評結論這個無法通過法院檢驗的行政處分。且在 99 環評結論未因瑕疵而被判決撤銷或廢止的情況下（法院未為確定判決，這個行政處分仍為有效），何以又重啟程序，形成「已通過環評之開發案又進行第二階段環評」的狀態。另一方面，儘管決議進入二階環評，但行政系統仍一再強調相關的開發行為及廠商營運皆不受影響也不需停工，當風險早已成為實害，這樣的環評審查程序和環評制度中預防原則精神仍然是佈相見容的。因為上述的這些原因，對后里農民與運動者而言，即便進入二階環評，也幾乎看不到本案有不通過的可能性，因此他們強烈質疑環保署背後動機。

詹順貴律師(2014)認為：「完全是政治算計...玩假的二階環評有何意義？」並在北高行撤銷訴訟的審理庭中向法官表達對於二階環評的質疑：

環保署雖然在上次開庭後有將本案送進入二階（註：2014 年 1 月 7 日開庭，環保署於 1 月 21 日正式決議本案進入二階），但是公告函中卻是把原來一階環評的效力一直持續到二階環評結論作出來為止。正常的環評制度可以開發的前提，是環評獲得通過結論，如果會進入二階環評，一階審查結論應該是認定應繼續進入二階環評，不論如何，不會該當可以許可開發的效力存在。被告及參加人作出來的其實並不是想要正本清源將環保制度釐清並作出正確的處分，而是在踐踏這個環評制度。.....如果今天被告及參加人先不遵守法制、動輒希望用既成事實來綁架司法，到最後只能容任作情況判決，或者是以重大公共利益為由不能撤銷，這都不是正本清源的方式。⁷⁶

陸詩薇律師(2014)則批評：「環保署與國科會從來不思檢討，為何法院一而再再而三站在人民這邊，反而剛愎自用，只想著如何保障廠商營運無虞，全然不顧法治與環境破壞。」記者呂苡榕(2014)的專題報導亦論及：「環保署提二階環評是在為敗訴買保險.....二階環評只是為了避免訴訟再度落敗，才主動丟出的配套方案，環保署還打算讓兩次環評無縫接軌。」由此可看出，儘管后里農民總算盼到第二階段環評，但魔鬼藏在細節裡，當行政系統一方面決議進行二階，一方面堅持廠商營運如常不受影響，並訂定 99 環評結論的失效日期為二階環評完成時，引發環保署只是要「無縫接軌」的質疑。然而，儘管有諸多質疑，中科

⁷⁶ 開庭電子筆錄(2014 年 2 月 18 日：北高行第二次撤銷訴訟審理庭)經由林三加律師協助調閱取得。

三期的二階環評仍正式展開，整個運動的也從原來以法庭為單一戰場的狀況，一分為二，再度呈現訴訟與環評程序雙線進行的狀態。

二、範疇界定會議公民參與實況

進入二階環評是行政系統面對環評結論一再被法院撤銷的因應，因此環保署後續落實二階環評的實際作為亦是觀察行政系統如何回應司法的重要體現。過去，隨著越來越多環評爭議案件，因此許多學者對既有環評程序已累積了許多的檢討。杜文苓（2010：52）亦以中科三期的環評省思制度亟待改進之處，指出環保行政機關如能在敗訴後反躬自省，促進根本性革新，才有助於減少重大開發設置案的衝突與正當性，而公民參與則是強化環評正當性的重要元素。因此，歷經了多次的敗訴，以及外界對於環評正當性的質疑，環保署如何在二階環評中，落實法律所賦予的環境決策的參與權，將是一個重要指標，且了解二階環評的實況也有助於可更客觀的評價行政系統對於司法判決的因應作為。

台灣的環評制度雖有兩階段的設計，但在過去的環評實務上，經環評委員會審查而進入第二階段環評的案件卻很少，而歷來之所以認為第二階段環評才是真正的環境影響評估程序，其原因在於「公民參與」。二階環評的公民參與可分為三部分，即：範疇界定、環境影響評估之初稿之製作以及環境影響評估之初稿之審查（葉俊榮、張文貞，2010：18）。藉由這些制度性的安排可構築較縝密且踐行公民參與的程序。因此，「公民參與」成為觀察行政系統如何回應行政法院判決意指的重要指標。以下將以本研究參與觀察的紀錄，還原環保署二階環評的實際運作狀況，藉以觀察究竟行政系統是如何回應司法。

隨著環保署決議中科三期進入二階環評，相關的程序也陸續展開，其中最重要的便是「範疇界定會議」。環評法第 10 條⁷⁷所規定的範疇界定會議，在性質上就如同「議程設定」的功能，而範疇界定會議最主要的目的於決定應納入二階環評進行評估的替代方案、範圍、項目內容與方法，並製成範疇界定指引表，進而讓開發單位調查、蒐集資料製成環評的初稿，再供環評委員審查，換句話說，公民可以透過參與範疇界定會議和專家委員以及開發單位等，共同界定哪些內容應納入評估，這也就是環境決策的程序參與權中非常重要的一個環節。

而中科三期的二階環評範疇界定會議就在爭議與疑慮中，於 2014 年 4 月 9

⁷⁷ 環評法第 10 條：「主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。前項範疇界定之事項如下：一、確認可行之替代方案。二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。」

日展開。其中，頭兩次的範疇界定會議，可以明顯觀察到環保署與后里農民之間的緊張關係，且兩次都未能進入範疇界定會議的實質討論。主因在於后里農民與律師主張，程序問題應先解決否則不應開始進行二階環評。義務律師團林三加律師在 4 月 9 日的會議提出的程序問題為：「基於環評最核心的『預防原則』要求園區裡的所有開發行為必須停止，才能開始進行二階環評，絕不容許『邊施工、邊營運、邊環評』的狀況發生，這樣將使得環評制度被掏空⁷⁸。」后里農民也補充：「七星基地已完工 92%，只剩下一些零星的改善措施，現在還在做環評，這是風險已經變成實害的問題，那這個環評有什麼意義，根本就是本末倒置。⁷⁹」然而，環保署則將此定調為「對於行政程序法認知之不同，並非本案環境影響評估審查或範疇界定會議討論得以釐清之範圍，請民眾團體另採行政救濟程序，提請行政法院釐清」⁸⁰。在此問題雙方僵持未有任何共識。

除了程序問題之外，4 月 9 日會議中也一再出現涉及公民參與安排的問題，包含：開會通知、開會時間的排定、開會週期的設定、邀請與會的專家學者等。

首先，關於「開會通知與開會時間的排定」問題。由於該次會議的開會通知表定將於 4 月 9 日至 11 日連續三天召開會議，且是在一週前才發出開會通知⁸¹，環保團體認為並未考量后里農民正值春耕農忙時節，且如此短的時間，也不利於與會者針對範疇界定的內容有充分的認識與準備後再來與會⁸²。另外，與會的立法委員田秋堇更質疑環保署排定一連召開三天會議，顯示環保署想要開快車、拚通過，完全未考量這對遠從台中而來的當事人極為不利且不便。綜計處對此說明：依環評法規定範疇界定會議係以召開一次為限⁸³，如議程無法於會議首日完成將訂於 103 年 4 月 10 日及 4 月 11 日繼續開會，目的在於預控會議之進行。就這方面來說，環保署固然有安排議程的權限，但二階環評既以公民參與為核心，本應更充分考量與會者的需求。最後，環保署表示確有不周延之處，有檢討空間並承諾會議時間的安排後續可再行調整，因此最後才沒有連續三天召開。

⁷⁸ 田野筆記（2014 年 4 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

⁷⁹ 田野筆記（2014 年 4 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

⁸⁰ 參見行政院環境保護署「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-七星農場部分）開發計畫」環評範疇界定延續會議補充說明（2014 年 4 月 30 日）。

⁸¹ 環保署在一周前發出開會通知依法是符合規範的。只是當時適逢清明連假，且一週前才通知要連續三天召開會議，因此對於后里農民與環保團體而言，不論是行程安排或在資料準備與溝通上來說，都太過於緊迫，故環保團體才就此提出質疑。

⁸² 田野筆記（2014 年 4 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

⁸³ 所謂「以召開一次為限」係指一個環評案件的範疇界定會議僅有一次，並非指一次會議就必須完成所有的範疇界定會議，因此通常皆會以「延續會議」的方式召開數次，而延續會議的間隔亦可有所彈性，特此說明。

另一個引發雙方僵持的是「開會週期的設定」，即兩次會議要間隔多久。由於範疇界定的內容涉及大量專業知識⁸⁴，若要讓公民能「實質」參與，則需要投注時間準備。因此后里農民與環保團體提議應相隔兩個月，但主席及在場的專家學者則認定一週、至多兩週即足矣。雙方最後互相讓步為間隔一個月，不過從雙方還價的過程，可以觀察到「專家」與「被認定為非專家的公民」對於準備時間的認定上的落差，這背後指涉的不僅是身份，更是身份背後對知識掌握能力的問題，然而，若強調以公民參與落實實體審查，就不能以專家的標準一體適用至公民身上，否則這種潛在的操作邏輯對於公民參與亦會形成一種限制。

最後是關於「與會專家學者的邀請」。4月9日出席的學者專家皆是由環保署所邀請，而環保署在會議中無意間透露當天與會的環評委員實是以「專家學者」的身分出席，簡言之，出席者非限於環評委員。進而引發環保團體質疑：既然不是限定環評委員才能出席，那為何公民不能推派其他學者專家與會。對此，綜計處說明：是以環評委員作為優先邀請的名單。最後在后里農民與環保團體的要求下，環保署才表示可於10日內提供建議名單，供環保署參考並提出邀請。

三、小結

2014年4月隨著環保署正式召開二階環評範疇界定會議，可以說是中科三期爭議案中，繼2010年99環評結論完成後，訴訟程序與環評程序再度交會的時間點（可參見圖2）。本研究基於分析及時序上的考量，此處僅先述及二階環評範疇界定會議開始時其中與公民參與問題相關的觀察，至於後續的環評程序由於與和解協議的狀況彼此相牽連，未避免閱讀上的困難與錯亂，因此後續的環評以及達成和解後的環評都留至後續的節次探討，在此先說明。

而針對二階環評的部分，自環保署2013年末開始研擬「簡化一階、二階為主」，到2015年亦將其列入年度重要施政計畫中（環保署，2015）。環保署在此過程中皆一再的強調其對於公民參與的重視程度。然而在中科三期實際的運作上，依然可以觀察到許多對公民參與很根本性的限制，顯示環保署所進行的公民參與仍不夠細緻。藉由環評會議的開會實況，凸顯環評會議從議程設定、知識掌握的

⁸⁴ 關於範疇界定會議內容主要是涵蓋五大項：(1)物理及化學（地形、地質、土壤、水文、水質）；(2)物理及化學（氣象、空氣品質、噪音、振動、惡臭、廢棄物等）；(3)健康風險；(4)生態（水域陸域的動植物、生態系統、瀕臨滅絕及受保護物種）景觀與遊憩（景觀美質、遊憩）；(5)社會經濟與文化（土地使用、社會關係、交通、經濟環境、私密性及心理、教育性、科學性、文化性、歷史性）。這五大項之下尚有許多細項，且有大量的內容涵蓋專業性的知識。

落差、會議結構對於公民參與的不友善與其他潛在限制，而這些看似枝微末節，但卻也往往牽動著公民參與的權利如何被落實。試想若在環保署既有的會議結構，是不是會議就真的連開三天，甚至在三天內做完二階環評，並且還是在只有環保署所邀請的學者專家的情況下完成環評，而在這樣的條件下被「落實」的公民參與，是否符合環評制度的初衷、是否能夠保障法律及行政院所賦予的環境決策中的程序參與權。

不過，儘管中科三期二階環評的公民參與仍未臻完善，但總體而言，近兩年進入二階環評的開發案在「數量」上相較往年確有增加。根據新聞報導（人間福報，2014）中引用環保署官方的資料顯示，2013年10月以後，由於行政法院陸續撤銷三個環評結論之後，環保署受理的環評案中有近20件被審查決議進入二階環評，包括：統一夢時代、大故宮擴建案、南星計畫二期擴建等開發案，占所有環評送審案件六成以上，其中多數是經環評委員決定，國防部的澎防部遷建案則是自願進入二階環評。然而，儘管數量明顯增加，但後續應該持續追蹤二階環評「公民參與的實況」及最終的「通過率」高低，如此才能確保環保署這項變革更貼近環評法的立法目的，否則若未能落實公民參與，或依然維持在高的通過率，那麼進入二階環評也只是為了順應法院的要求，取得形式上的合法性。換言之，只是以二階環評之名，實際上仍與一階環評無異，形式上的合法性成為行政系統的護身符，而二階環評中的公民參與，不僅淪為儀式性的參與，還成為替環評結論民主正當性背書的俘虜。

第三節 和解之路

由2006年作成95環評結論後起算，到2014年為止，整個爭議屆滿八年。這八年間，儘管后里農民獲得勝訴、法院也判決中科三期應停工，但由於行政系統抵抗判決、不肯就範而讓爭議始終未能落幕，訴訟也持續進行。然而，中科三期開發的完成率達九成以上，廠商也營運多年，風險早已轉換成實害，對行政系統、司法以及后里農民而言，這樣的「既成現況」對於訴訟、對於行政程序乃至於運動上都持續陷入「僵局」，面對僵局各方也開始思考是否有其他可能性。所以在2014年二次撤銷訴訟最高行發回北高行更審期間，除了環保署決議重新展開二階環評程序之外，另一方面，在訴訟程序上也有新的轉折，也就是「和解」。

關於和解，先是環保署在給法院的陳報狀中以「士林文林苑都市更新爭議」為例，希望中科三期也能朝向和解來解決爭議，爾後國科會主委朱敬一出庭作證，亦強調經濟發展與環境保護之間並非零和競爭。而北高行承審的受命法官楊得君

就在這樣的情況下為兩造開始試行和解。依據行政訴訟法第 219 條第 1 項關於訴訟上和解之規定：「當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。」基於此，法官於 3 月提出其所擬定的和解方案（參見附錄二）開始試行和解，並於 4 月 22 日開庭時，就法官所提的和解方案正式洽談和解的可能性。

一、思考化解中科三期僵局的可能性

中科三期的「僵局」，最簡單的理解就是「邊施工、邊營運、邊環評」且「邊訴訟」的無限循環。換言之，儘管訴訟持續且再度判決撤銷環評結論的可能性極高，但事實上整個科學園區早已接近完工且營運多時。也就是說，在園區早已完工且營運的既存事實下，即便北高行再度判決撤銷 99 環評與 99 開發許可，但第一次撤銷訴訟後行政系統持續抵制判決的狀況極有可能再度上演，司法的判決也仍無法被落實；或者，另一種可能是環保署又趕在判決前再度完成新的環評結論，讓第二次撤銷訴訟的標的消失，后里農民則再度提起第三次撤銷訴訟，進入新的訴訟循環。然而，無論是上述哪一種情況，對於行政系統、法院與人民而言，都可預期到問題仍無法被解決。而中科三期的僵局與難以治理的狀況，促使各方開始思考其他可能性。只是對於和解的思考，各方的立場仍有不同。

（一）行政系統

對於行政系統而言，中科三期科學園區的開發、營運是終極的政策目標，而這個目標在事實上也已經達成。但因為有后里農民提起訴訟，使得政策的合法性與正當性始終備受質疑與挑戰。儘管行政系統一路規避司法判決，讓科學園區即便身陷訴訟仍能持續開發、營運，但隨著法院見解趨於穩定而使得行政一方在訴訟上仍處於頹勢，所以只要訴訟一日未能確定，行政系統也仍無法擺脫訴訟的牽絆。因此，若能朝向和解方向發展，對於行政系統無疑是最佳的解方。

事實上，和解即是由環保署首先提出於法院的陳報狀中提出⁸⁵：

去年（註：2013 年）關於文林苑都市更新爭議，貴院曾主動詢及各方停止訴訟程序之意願並停止訴訟程序，有助於行政法院之治理功能，行政訴訟法亦設計有和解機制，希冀在解決問題而非製造問題之目的上，惠請 貴院及原告惠提方案試行和解，創造司法新局。

對於提出和解，本研究訪問機關首長 E 時，他即表示：「法官也是這麼

⁸⁵ 參見環保署 2014 年 1 月 7 日所提給北高行的陳報狀。

希望的啊，不過這當然是你要去提啊，他...法官在判的過程，這個過程你可以看得出來對法院也是個大難題...是很大的難題。」⁸⁶由此可看出，中科三期的僵局，讓行政系統順勢向法院提出了和解的想法，希望中科三期能朝這個方向解決爭議。而就行政系統提出和解的立場看來，和解的好處不僅能化解訴訟纏身、政策備受質疑的困境，行政系統也覺得是做球給法院，讓法院能「創造司法的新局」以化解「法院的難題」。

（二）法院：政府不把法庭的判決當一回事

而法官對於和解的思考，主要觸及法官對於中科三期日後仍持續陷入惡性循環的預期心理，而這也呼應了受訪者 E 受訪時所提到的「法院的難題」。而「法院的難題」之所以存在，主要原因即在於：法院做出判決卻沒有能力落實它。回溯中科三期的歷程，無論是第一次撤銷訴訟，乃至於停止執行與假處分的裁定皆然。司法判決對於行政系統政策目標的達成形成阻礙，促使行政系統以強烈抵抗來因應，讓法院作成的判決形同具文，原告的權利也無法實現。

回溯法院開始試行和解的過程，對於和解的定位，以及司法在中科三期事件中的角色定位。法院主要是傾向於「定爭止紛」的立場：

多元價值的衝突，是現代社會的特徵；環境保護與經濟發展的拉鋸，更是人類演進之所必然；這些紛爭非僅不能避免，也不應迴避；因為，不同立場的思惟，初期固然有所齟齬扞格，但經由思辯的過程，透過論點競逐與相互說服，彼此理解對方的立場，才能真正形成符合公共利益的集體決策。.....法院為國民之法院，對於紛爭的解決，有義務，也有其能力，將之引導為凝聚共識的終點，而非無謂耗損及鬥爭的起點。⁸⁷

值得注意的是，4月22日法官當庭進一步以口頭表示其試行和解的原因：

今天之所以提出和解是因為這個案子有它法治上的意義，所以我想做更多...因為沒有人把法庭的判決當一回事，也不理判決，所以若只是把它（註：指 99 環評結論和開發許可）撤銷，政府也不把它當一回事，所以現在能做的，就是多做一些（註：指和解），以免讓人覺得司法已死，我也是為司法而戰。⁸⁸

就和解書的內容及法院所擬的和解條件來看，確實可以感受到法院嘗試另闢

⁸⁶ 受訪者 E，訪談紀錄（2014年6月12日）。

⁸⁷ 北高行於2014年2月18日所提出的和解方案初稿，完整之內容可參見本研究之附錄二。

⁸⁸ 田野筆記（2014年4月22日：北高行二次撤銷訴訟更審開庭）。

蹊徑為中科三期環評爭議化解僵局的可能性。然而，進一步觀察即可發現，法院提出和解方案的思考背後，乃是因為法院已預料到即便將來再度判決撤銷 99 環評結論及 99 開發許可，但該判決也不會是一個「有用」的判決，因為行政系統仍將漠視司法判決讓判決形同具文。基於這樣的思考，讓法院在「司法審查權對行政行為合法性控制」的角色上退守，只能求其次的在「定爭止紛」的功能下，希望終結兩造的耗損與鬥爭，並只好再藉由和解一途來實現其他具正面積極意義的可能性，例如：環評法制的完備、二階環評公民參與的確保、公益性財團法人的設置，以避免本案陷入一種耗損的循環。而這也深刻的反映出當司法面對一個不守法的行政權時，卻未有能力促使自己的判決被落實的艱困處境。

（二）后里農民：心知肚明政府不會停止開發和營運

和解實際上就是一種退讓，兩造互相妥協、折衷，對於后里農民而言，在訴訟結果對原告有利的情況下選擇和解，更是一個艱難的選擇。開庭前，環保署透過陳報狀表明了和解意願，即便釋出了和解的善意，但進行二階環評的細節讓后里農民仍有很大的疑慮，因此后里農民及律師團對於是否要接受和解一直有顧慮，特別是在訴訟結果對后里農民較為有利的情勢下，為什麼要和解？且就算和解，要讓到什麼程度？底限是什麼？

尤其面對行政系統的不守法，后里農民這十年來的感受最為深切。林仁惠（2014：38-39）指出這十年來在捍衛環境、土地與程序正義的路上，后里農民最不可承受之重就是看見了濫權違法的公權力。從環評會議的參與、到法院的出庭，他們心知肚明就算法院判決撤銷 99 環評結論也不會是個「有用」的判決，因為政府終究是不會停止開發和營運的。儘管律師團已表示願意跟農民一起告到一個輸贏，但眼見科學園區對於環境已造成實質傷害，后里農民自己不喊累卻疼惜律師們一路走來的陪伴與付出。而正是在這樣的心境與考量下，后里農民考慮選擇以和解一途。

另一方面，對於律師團而言，身為法律人最難以容忍的是眼看著政府如此破壞法治、帶頭違法，讓原告的權利被犧牲。因此律師團內一開始和解也有不同的想法，有律師主張「正義不應有絲毫退讓」；但也有律師認為：「正義對法律人很重要，但看不到、摸不到的正義對后里農民有這麼重要嗎？」⁸⁹。最終，考量現實的狀況以及后里農民作為訴訟當事人的意願，律師團也開始就整體訴訟策略及後續可能狀況等各種考量進行綜合評估，並思考和解的可能性。所以策略上的思

⁸⁹ 田野筆記（2014 年 4 月 16 日：律師團策略討論會）。

考也從「要不要接受和解」轉為「如何和解、和解的底限為何」。經律師團討論後所設下的底限是：以不允許「邊施工、邊營運、邊環評」作為和解的前提條件⁹⁰。換言之，律師團認為既然行政系統有意與后里農民和解，那麼在二階環評的審查程序應該拿出更大的善意，讓園區的開發及營運的廠商暫時停工，待環保署二階環評確實處理后里地區既存健康風險的問題，否則一旦中科三期中「邊施工、邊營運、邊環評」成為惡例，將是對環評制度以及法治最嚴重的破壞。

（三）不停工、不讓步：雙方和解破裂

和解之路，就在各方有不同的思考立場下，於 4 月 22 日北高行法庭正式展開。法官先感謝兩造願意給司法一個機會進行和解，進而再曉諭其提出和解方案背後的初衷與理想後，也向后里農民願意提告、長期挺身而出捍衛司法尊嚴表示其尊敬之意。隨後法官正式詢問兩造的和解意願。環保署與中科管理局皆表達對於法官所提的和解方案，非常樂觀其成，且表示會積極完成二階環評。另一方面，律師團則代后里農民表達原告的立場：和解的前提是本件進行二階環評時，於環評審查期間中科三期七星園區內的所有開發行為之施作與使用應一律停止。簡言之，「停工並確實進行二階環評」是和解的前提。然而，中科表示考量廠商的營運無法停工，而環保署也表示儘管如此，仍會在這樣的狀態下進行二階環評。眼看兩造未有共識，法官還是努力的想要說服：

本案涉及多元價值的衝突...今天要求停止一切開發行為是怎麼樣的呢？是停工？還是機具都撤除？還是回復原狀？但大家要想一想要廠商停工的可行性有多高？這要付出很大的成本，若廠商跟國家求償，都是由你我買單。.....其實政府跟人民是一起的，就像 CEO 跟股東一樣。⁹¹

法官的此番說法是想要說服后里農民在「停工」這件事情上讓步。然而，細究法官論述的脈絡，其是以廠商求償將是全民共同承擔的說法來說服，律師則進一步向法官表示：廠商的信賴到底值不值得保護有很大的問題，且就算有求償問題，也應是中科和廠商之間法律關係上的責任，這些成本不應該由全民甚至是后里農民來承擔，且若因考量求償問題而任其不停工，不也是讓全民為政府的錯誤政策負上法治代價⁹²。最後律師團向法官表達「停工」是原則性的問題，若雙方在這一個原則上無法達成共識，即無再繼續試行和解的必要。於是，法官宣告和解破裂，且準備程序結束，之後將進入言詞辯論階段。

⁹⁰ 田野筆記（2014 年 4 月 16 日：律師團策略討論會）。

⁹¹ 田野筆記（2014 年 4 月 22 日：北高行二次撤銷訴訟更審開庭）。

⁹² 田野筆記（2014 年 4 月 22 日：北高行二次撤銷訴訟更審開庭）。

然而，依循著法院的思考脈絡觀察下來，其實更可以確定中科三期爭議對於台灣法治的指標意義。它不僅涉及多元價值衝突，更可以看到行政系統是如何透過各種方法與資源，持續堅持「依法行政」之己見，這不僅導致判決效力不彰，就連法院對於司法審查權的行使也在可能被迫退守，而在行政權擴張與司法審判限制的雙重因素之下，司法作為最後一道防線，對於穿梭於這道防線之間的后里農民或者是每一個公民而言，行政權漠視分權制衡機制的影響也難以衡量。

二、伺機而動的二階環評

本段的書寫主要目的在於呈現環保署的二階環評如何因應法院和解的狀況「伺機而動」，從中觀察司法如何牽動行政系統的決策。隨著 4 月 22 日在北高行宣告和解破裂，意味著訴訟又回到等待司法完成審理並判決的狀態。換言之，一旦無和解可能，99 環評結論與 99 開發許可遭法院撤銷的壓力就會回到行政系統身上，且一旦法院在第二次撤銷訴訟中，判決將 99 環評結論與 99 開發許可一併撤銷，則中科三期將頓失所有的法律基礎。而唯一的解方就是要在法院做出判決前，完成「經二階環評審查的新環評結論」，也由於這一層「利害關係」，所以訴訟上和解洽談的情形數度讓環保署的二階環評伺機而動。

4 月 22 日法院宣告和解破裂後，本來因應和解而暫停的二階環評程序在環保署的安排下立即重新展開。環保署於 4 月 30 日即發出開會通知，排定 5 月 9 日繼續召開二階環評的範疇界定會議，並預定 19 日、23 日及 6 月 6 日連續召開。值得注意的是，環保署並未顧及后里農民之前要求「每次開會間隔一個月」的需求。然而，除了這一次因應和解破裂讓二階環評伺機而動之外，由於和解洽談過程中的仍幾度出現協商破裂的狀況，也由於這樣的不確定性，因此直到 8 月 8 日確定達成最終和解前，二階環評至少還有兩次出現隨著和解狀況而「伺機而動」的現象，這是觀察司法如何影響行政系統作為上，相當值得注意的現象，也顯示訴訟的狀況會促使行政系統機動的因應。

就此可觀察到，即便面對著司法審查權對行政行為的合法性審查，但於此同時，行政系統就環評程序的發動上，考量到一旦 99 環評結論與 99 開發許可被撤銷的後果，對此，環保署的因應是儘速完成新的審查結論，所以從環評程序伺機而動的狀況也可看出「時間」的掌握對環評程序相當重要。換言之，確保中科三期開發、營運無虞仍是行政系統終極的目標。

（一）和解契機再現

5 月 9 日在環保署內再度召開範疇界定會議，該次會議一度非常緊張，但後

來因為和解契機再現，因此又出現轉圜。該次會議一開始的緊張關係主要來自兩方面。首先，在會議一開始時，環保署發放針對此個案環評所提出的「中科三期開發計畫二階環評範疇界定會議議事規範及程序（草案）」⁹³，並要求與會者配合草案中的議事規範，包含：規定發言必須徵得主席同意才可表達意見；且發言內容僅能針對範疇界定事項；若發言超出議題範圍或損及他人名譽及人格者，主席應予制止或中止其發言，試圖以此嚴格控制議事之進行，甚至有限制自由發言之疑慮。其次，環保署已預定下次會議將於 5 月 19 日召開。然而，兩次會議僅間隔十天，這樣的安排與環保署之前所承諾的間隔一個月不符，也引發與會者的不滿，質疑環保署又想要再度開快車通過新的環評，因此現場的氣氛一度緊張。不過除此之外，因為當天出席的學者專家已依照承諾擴充了公民建議的名單，且後續隨著訴訟上和解的契機再現，雙方的緊張關係才和緩許多。后里農民在當天會議中表示，4 月 22 日法院宣告和解破裂後，中科管理局仍多次私下拜訪他們表達中科的和解誠意是無庸置疑的⁹⁴：

中科這段時間仍是很努力在私底下來找我們在地居民來談和解這件事，陳副局長也到过后里來找我們……我要跟今天的主席還有在座的環評委員也好，還有專家學者也好，還有開發單位也好，我希望今天的二階的範疇會議界定先不要開……我希望法院能夠針對這個…居民再次提這個和解，那能夠…做出…這件事能夠有一個結果之後，我們再來決定今天的二階範疇界定要不要繼續，好不好？可以嗎？

換言之，后里農民也再度釋出善意願意與政府洽談和解。不過他們希望在洽談和解的過程，政府能拿出誠意來，至少先暫緩二階環評程序，否則一方面在談和解，一方面二階環評又持續進行，如何讓后里農民相信政府真的有誠意和解，雙方又如何能在互信的基礎下來談和解。由此可見，此時后里農民的底限已從原本的「應停工、不允許邊施工、邊營運、邊環評」退讓至「暫緩二階環評」。

然而，也就在和解契機再現的情況下，由主席環保署副署長葉欣誠宣布，將此次會議定位為範疇界定的「會前會」，因此該次會議仍未進入二階環評範疇界定會議的實質討論，而是就后里農民提出的兩項要求進行確認，即：二階環評暫停，以及請環評委員到中科三期園區進行現場勘查，以了解當地的環境現況。

⁹³ 若是第一階段的環評審查，環保署訂有「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」，其中對於旁聽人員之發言，訂有每人 3 分鐘為限之規定。然而，二階環評的範疇界定會議，是公民擁有法定的程序參與權，但環保署卻企圖以此「草案」限制發言，限制公民參與。

⁹⁴ 田野筆記（2014 年 5 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

其中，就現場勘查的部分，雙方很快的確定了時間以及行程的安排，不過，針對和解期間暫緩二階環評的訴求，環保署與后里農民又再度在「時間」的問題上僵持不下。后里農民及律師認為：和解本來就需要時間協商，特別是必須就和解的內容互相協議，且雙方書狀透過法院進行交換的過程亦耗時，因此認為至少需要兩個月。不過，中科管理局副局長陳銘煌則表明兩個月時間太長。引發環保團體不滿表示：2005 年起農民為了爭取土地正義、程序正義已不遺餘力的投入了八、九年的時間，請中科管理局不要以一、兩個月時間太長這種說法來拒絕，何況雙方洽談，你來我往的本來就需要磋商的期間。最後雙方總算達成共識，即不硬性定下明確的時間表，一切以和解的洽談為優先，且在有一定結果之前暫緩二階環評，因此後續的二階環評程序是到了訴訟和解前後之後才再有進度。

（二）二度試行和解：又召開二階環評的插曲

後續和解進行的方式主要可分為兩階段。其中，第一階段是先由后里農民、律師團及環保團體共同研擬出原告的和解協議，而環保署、科技部與中科管理局方面，則就原告所提的和解內容，提出行政系統建議修改版本，接著才進到第二階段，在法官指揮下進行和解條件的協調。期間為了要讓后里農民充分了解和解的意義、效力、內容及後續的影響，律師團、環保團體成員多次南來北往的討論研商，和解的內容才逐漸成形，並於 6 月 26 日將原告的和解協議陳報給法官。然而，就在后里農民將和解內容陳報出去的同日，環保署立即發出二階環評範疇界定會議的開會通知，排定於 7 月 9 日、16 日、23 日連續召開會議，換言之，即便在和解洽談之中，環評程序仍伺機而動。

7 月 9 日的會議由環保署副署長葉欣誠親自主持，他在會議一開始便強調不論和解結果為何，環保署將繼續進行二階的立場：

和解方案現在...雙方大概要進入和解方案的討論，那也要等待我們行政法院的法官開庭繼續進行後續的發展，在這個過程裡面，我們跟各位報告...我們繼續進行這個案子的二階的範疇界定的程序，那主要...將來和解不管他的結果是怎樣，當然我們非常希望和能夠成功，讓各方的想法都能夠融入在裡頭，最重要的是我們也希望能夠保障當地農民的權益...不管和解的結果是怎樣，二階環評都要繼續往下走，所以跟各位報告今天我們為什麼要召開這個會。⁹⁵

然而，因為「和解有結果前先暫緩二階環評」是雙方之前的共識，所以后里

⁹⁵ 田野筆記（2014 年 7 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

農民與環保團體對於明明和解還在進行中尚未有結果，雙方也並未就和解的實質內容洽談過，但環保署急於召開二階環評表達質疑：

當我們接到又再開會通知的時候，其實我們有點訝異……因為上次我們在談這個程序需要時間……今天我們已經在談和解了，和解方案是經過農民跟律師好幾個禮拜真的在協商，讓農民完全了解和解方案的內容，也已經交給對造環保署、科技部、中科管理局，都已經收到你們也已經看到了，那在這個和解過程當中，如果再繼續二階環評範疇界定這種審查，那導致雙方的氣氛又不好，這個是不是會讓和解的空間又更緊縮，甚至說會影響到和解。⁹⁶

由於環保署副署長表示無論和解結果如何，二階環評都會繼續進行，但環保團體則進一步指出和解的內容和二階環評的進行會相互影響，希望政府有意和解的話，至少讓雙方先就和解內容進行洽談後，再處理二階環評：

我們提出的和解方案裡面其實許多點是有關於檢測跟監測...等於說是在做各種物質，不管是空氣、水跟土壤的檢測，中科管理局必須要作為檢測項目，那這個會影響到範疇界定裡面必須要去做...要求開發單位再去做調查。我們不知道現在開發單位對我們提出來的這些項目他們的意向是怎麼樣，甚至他們討論的意願是怎麼樣，我們完全還沒有聽到正式的回覆，我們希望說和解...如果開發單位跟環保署跟科技部有意要和解的話，我們先把和解內容 run 過一次，是不是說這個和解內容到時候還需要做任何的修正，這時候我們再來做二階環評。⁹⁷

最後，在后里農民及環保團體的要求下，環保署才將原本預定 7 月 16 日、23 日召開的會議取消。然而，從雙方一來一往的互動過程中，即可觀察到，當下對行政系統而言，最佳的情況是和解順利完成，但在和解充滿高度不確定性的狀態下，最好的保險仍是先通過一個經二階環評的環評結論。這也再次反映訴訟程序的情勢是如何牽動著環保署二階環評的進行，因為在這個時間點上，對行政系統而言，只要訴訟未結束，就表示法院握有撤銷與否的決定權，而惟有先通過二階環評審查結論，取得新的審查結論，才是確保中科三期開發、營運無虞，並再度規避司法審查對於中科三期的制衡。

⁹⁶ 田野筆記（2014 年 7 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

⁹⁷ 田野筆記（2014 年 7 月 9 日：環保署二階範疇界定會議）。

三、司法、行政、人民：法院指揮協調兩造和解的過程

儘管過程中二階環評數度伺機而動，為雙方洽談和解增添了緊張關係。但隨著環保署、科技部與中科管理局於7月18日就后里農民所陳報的和解協議內容，加上修改建議後陳報給法院後，也正式進入到由法院為兩造開和解庭的正式程序中。此時，為了配合法官的調任，因此自7月底以每週一次的頻率召開和解庭⁹⁸，並於8月8日達成和解，成為環評爭議案件中政府與人民達成和解的首例。

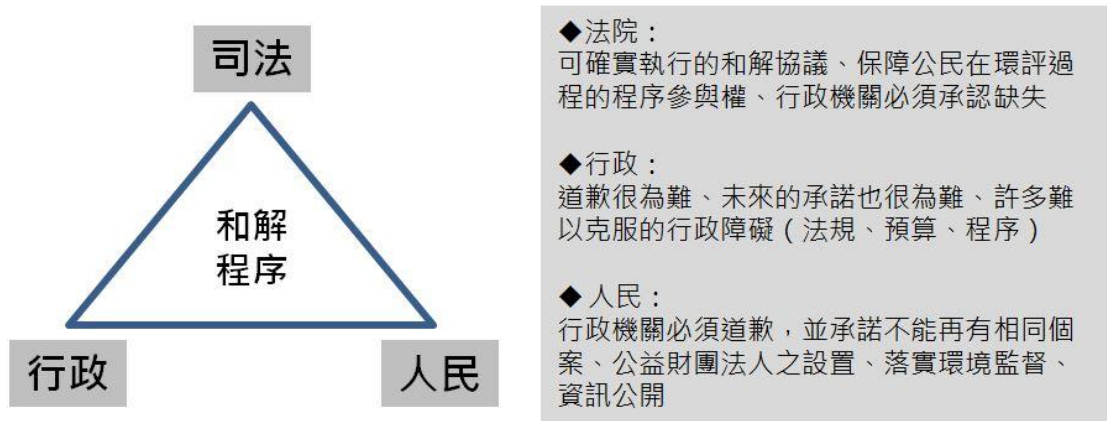


圖 3：和解程序司法、行政、人民三方立場示意圖

資料來源：本研究自行繪製

以最終所達成的和解內容(可參見本研究附錄三)而言，分別就被告環保署、被告科技部及參加人中科管理局課予不同的義務。其中，環保署除了必須依判決及和解協議辦理後續的二階環評程序之外，最重要的就是登報公告及刊登網頁的義務；而科技部則是必須編列預算成立公益性質的財團法人；而中科管理局作為開發單位，則必須修改中科三期環保監督小組的設置要點，以促進程序參與權，並且環境監測資料及相關的會議紀錄，都必須資訊公開。以下則分別就最終達成和解的協議內容作為分析的主軸，整理和解協議過程及三方各別的立場，藉此還原行政與司法的互動，以及后里農民的角色。

(一) 環保署：「道歉」很為難

和解協議中除了要求環保署後續應依判決進行二階環評之外，最主要的項目就是登報「公告」。由於，環保署在2010最高行判決撤銷95環評結論時，曾在五大報刊登半版廣告批評法院判決是「無意義、無效用、破壞現行環評體制」。而在北高行所提的和解方案中，第一項即要求環保署必須以同樣的方式刊登本案

⁹⁸ 7月25日、8月1日、8月8日，共計召開三次的和解庭。

的事實概要及訴訟結果。不過，就后里農民及律師而言，則希望是登報「道歉」，表達政府的反省、承認錯誤，並且承諾未來不會再有「邊施工、邊營運、邊環評」的惡例再發生，因此后里農民所提出的遣詞為「登報道歉」。就這個部分環保署的律師則主張登報的內容，重點應該聚焦在本案後續的進行為主，例如：環保署會繼續進行二階環評、積極促成好鄰居協議等。換言之，環保署希望透過廣告宣揚其致力於環境保護不遺餘力的立場，然而，對於原告希望的「道歉」、「承認錯誤」，環保署並未採納。

對此法官表示：「原告所提的方案很實際，基本上就是環境白皮書；環保署所提的方案，基本上就是把法條再抄一次，其實若照法律執行的話就是這樣子。」但法官勸諭雙方在和解過程，儘管有不同的立場，但仍應嘗試把雙方的意見拉攏讓一切可能，和解才有可能。然而，科技部的律師也進一步表示：「我們願意登報『公告』，但是『道歉』的部分很為難.....登報內容只要是符合事實的內容我們都沒有意見，但是如果『對未來承諾』的部分也很為難。」

眼見雙方立場的分歧，法官建議將「登報」區分為：內容、時間、地點（指：刊登之處）三部分來討論。其中，就「內容」的部分有最多爭辯，三方對於是否要「道歉」曾有很多的討論。

法官：原告這邊希望環保署能「道歉」，但環保署大概很難做到。如果這樣乾脆就破局啦...我是建議可以用溫婉一點的字眼。

后里農民 A：環保署做錯卻不道歉，那就不用協商、不用和解啦。做錯又不承認，我們是代表后里耶，那這樣就不用再繼續談了。

法官：道歉有很多方式，就像小朋友做錯事，懲罰的方式有很多，在家裡罰跪跟在家門口罰跪就不太一樣。

后里農民 B：但他不是小孩耶，以前環保署登報消遣百姓、消遣法院。

法官：消遣法院是沒差啦，法院本來就是給你們消遣的。（接著法官詢問環保署律師）要不要就是不要到公開道歉，但說承認一階環評有最高行 102 年判字第 120 號判決所指摘的若干缺失，承諾依最高行政法院的判決與和解方案來續行程序，這樣可以嗎？

后里農民 C：這樣也還比較婉轉一點。現在這樣是讓你們比較好下台階耶，不是讓我們比較好下台階耶。

環保署 A：在行政機關作業過程這件事情茲事體大，包括今天所有的內容、文字，都會在網上讓整個公開，所以內容的部分可否容許我們...我們也不是非常堅持一定不道歉...並沒有這樣，只是文字上可不可

以在這個地方先保留？

法官：需不需要打電話(註：指請示署內)，最起碼要說「有如上缺失、改進如下」，不然為什麼要和解？怎麼會會有人要和解？原告要怎麼回去跟鄉親交代？法院已經把底線講出來了，法院有自己的立場，如果這件事沒有到「承認有如上缺失並承諾改進如下」的話，就不要談了。需要再考慮嗎？

環保署 B：文字上還要思考一下。

法官：就是要包含「承認有最高行政法院所指摘的缺失」，那摘要由法院來摘...要夠精簡，很簡單的告訴大家國家做錯什麼事情。⁹⁹

由此可知，儘管希望環保署在登報內容中表達道歉、反省、承認錯誤這一個想法是由后里農民所提出來的，但從法官指揮和解的過程中，也可以觀察到司法在這件事情上亦有相當清楚的立場，就是行政系統必須要承認自己確有判決所指摘的缺失並承諾改進，簡言之，法院判決說你有錯的地方，行政系統必須承認。只是進一步細究法院與后里農民兩者的立場又略有所不同，法院要求環保署承認缺失的部分僅限於過去判決中所指摘的內容；但后里農民所指的道歉尚包含行政系統後續不守法、破壞法治的因應方式。然而，「道歉認錯」對於行政機關而言有極大的困難，后里農民的律師也只好提起 2010 年環保署登報批評法院判決一事，試圖說服法官：

后里農民律師 A：環保署最該道歉的不僅止於沒有進二階這件事，而是當年是有一個確定的判決，但是行政的態度竟然是登廣告罵司法，這樣的處理方式對很多人都不能接受.....今天是很好的契機，如果環保署能對這件事有所表達，也是社會形象的反轉。

法官：法院判決確定以後沒有被照這樣子用，最生氣的應該是我們，所以我這一次要這樣做也是想要說：我司法的威信，不是靠行政機關出來撐的，司法的威信是我自己做出來的，我要我做出來是可以用的，而且做出來大家都要遵守的。靠人家道歉來建立司法威信，我基本上不太強調這件事情.....。而且如果我試圖這樣建立司法威信的話，司法也就完蛋了。.....今天這個案子要把它限縮到最小、最有力道，當我們想要這麼多東西...你希望說他要對司法道歉、對停工不停產道歉...那要道歉的事情太多了，其實我一向堅守這個訴訟是「環評程序參與權」的問題，而不是這個決策

⁹⁹ 田野筆記（2014 年 7 月 25 日：和解協商庭第一次）。

的內容、結果。

此處雖然是以到底要不要道歉為討論的主軸，但值得注意的是，過程中所反映出的行政權與司法權互動的觀察。在中科三期的歷程中，行政權屢屢抵抗司法判決，甚至登報指明批評司法判決「無意義、無效用、破壞現行環評體制」。然而，面對這樣不遵守法院判決還指著司法罵的行政權、讓司法判決形同具文的行政權，法官仍盡可能的堅守在「司法權」被國家賦予的角色，並在其權限範圍內盡可能拉攏原被告雙方，希望是靠自己的力量建立起司法的威信，而非「以牙還牙」要求行政權就此低頭認錯來建立司法的威信。法官一席話，相較於始終抵抗判決的行政權而言，形成非常強烈的對比。不過就此也可進一步得知法官對於中科三期案件的審理是以「環評的程序參與權」為核心，並在這樣的認識下行使司法審查權，因此，法官的立場在於確保原告在環評決策過程中的參與權是否被滿足，而非涉及該決策的內容、結果，關於這部分的問題會在下一個節次中論及。

另外，關於登報的時間與地點（指：刊登之處）的部分，后里居民主張應比照當年環保署批評法院判決的條件辦理，即五大報之半版，並於和解成立後「一個月」內刊登。然而，到了第三次和解庭，法官卻發現關鍵的「撤銷」兩個字被環保署刪除。

法官：等一下會再討論內容，現在的重點是排版還有報紙版面大小。昨天看到的是彩色的，排出來滿漂亮的（註：環保署所陳報給法官的設計稿）。欸..不對，你們少了「撤銷」兩個字。你們昨天給的跟今天看到的不一樣。.....昨天我看到的前面第一行是一樣的，但第二行開始是寫「撤銷開發計畫環境影響說明書及開發許可行政訴訟和解協議」，前面有加撤銷兩個字，我覺得那兩個字還滿重要的。

環保署 A：可能沒有發現到這個問題。

法官：欸，這很重要耶，而且大小也不是這樣。¹⁰⁰

由於「撤銷」在行政訴訟法中是針對「違法行政處分」而為之，隱含合法與否的認定，因此法院對此細節非常堅持。不過除了這個「一時不察」的疏漏之外，環保署也陸續提出許多技術性問題，表示環保署有諸多行政上的困難。如：要求因應政府採購程序，希望放寬期限為一個半月；並表示囿於招標程序可能無法同日刊登；對環保署網站刊登和解協議的部分，也提出希望可以設定明確的刊登期間；且又提出組織改造成立環境資源部是否繼受等。

¹⁰⁰ 田野筆記（2014年8月8日：和解協商庭第三次）。

法官：為什麼不先前先寫陳報呢？……今天我們談和解，如果一直用這種技術性的問題，我們真的不能談，而且也該早一點提出來。

環保署 A：跟法官報告一下，到時如果超過時間，我們沒有辦法履行這個承諾的話…。

法官：【語氣激昂】我也跟各位報告一下，其實這個和解不是從今天開始談，你今天要提出這個東西，我們講這些東西講多少次了。

環保署 A：因為我們把具體內容提供後，他們再轉述給我們瞭解。

法官：行政效率不能這麼低吧，如果這樣子那大家是不是又要重新談一次。當年環保署能夠隨時就出來這個廣告¹⁰¹，現在就有辦法一個月內登廣告…。¹⁰²

此處非常有趣的是，行政系統在中科三期事件中前後強烈的對比。簡言之，面對司法判決，行政系統縱有違失卻不守法，採取各種選擇性的作為與不作為來規避司法；但如今在和解洽談的過程中，陸續提出各種程序、技術性問題，表達行政機關方面必須「依法行政」，囿於法規範而恐有執行上困難云云。從而一再強調法規範對其行政行為的羈束性。客觀上來看，環保署所提的這些問題，確實涉及相關法規範，只是在和解談判的情境下，提出這些問題反而引起反效果不僅讓后里農民覺得行政系統根本不具誠意，法院的立場也認為行政權試圖技術性的推託。但最終就「道歉」的部分，即以法院所表明立場為主，以「經最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決認定環評作業仍有缺失，行政院環境保護署接受判決指摘」這樣的敘述來表達。

（二）科技部：編預算成立公益財團法人

在法官最一開始所擬定的和解方案中，是以「成立以環境保護為宗旨之公益財團法人」為其初衷。而後續和解協議的過程中，就組織的性質后里農民及律師曾提出以成立「信託基金」的方式，然而法院認為成立法人是希望組織具有法人格，可單獨以法人之地位進行訴訟，不需再找具有當事人適格的人成為原告，且法人可以依其董監事會，而隨著時代就其「法人格」去做更新，較具彈性；相對的，信託基金則有「死人之手」之稱，即一旦成立後就無法更動其意志，基於「長治久安」的考量，法官因此傾向於以公益財團法人的方式來運作。而科技部也表示將政府預算信託給少數、特定團體會有適法性的疑慮，因此就這部分的洽談，

¹⁰¹ 最高行於 2010 年 1 月 21 日判決撤銷 95 環評結論，環保署於 2 月 9 日決標，2 月 10 日即刊登批評司法判決的廣告，相隔不到 20 日。

¹⁰² 田野筆記（2014 年 8 月 8 日：和解協商庭第三次）。

後續就皆是以公益財團法人的方向來進行¹⁰³，僅就該公益財團法人的功能、預算編列及其捐助章程之細節等問題進行確認，以下就其「功能」與「預算編列」這兩方面來回顧和解洽談的狀況。

首先，是「功能」的部分。法官對於此公益財團法人是「以環境保護為宗旨」且不以中科或中部等區域性為限，而是全國性致力於環境保護理念的落實。不過針對組織的實際運作的功能部分，原告后里農民對於這個組織的期待還涵納環境監測、流行病學調查、健康檢查、健康風險評估等項目，對此，法官則認為就是專打環境訴訟，否則會有預算不足以支撐、力量分散的問題。所以法官在和解洽談的過程中，明確指出這個財團法人實際的功能是「以法人之地位專門協助進行環境訴訟」。

因此，后里農民及律師於 2014 年 8 月 1 日即依照法官的構想，進一步就此財團法人成立之宗旨、任務、組織及運作方式等，擬出捐助章程陳報予法院。而在草擬的捐助章程內容中，由於組織的功能定位為協助環境訴訟，因此將其名暫訂為「財團法人環境監督暨訴訟援助基金會（簡稱環援基金會）」。然而，科技部對於此基金會的「名稱」及其訴訟方面的功能表示科技部的立場。科技部在陳報狀中表示：法院關於此公益財團法人基金會之名稱及捐助章程中，提及「訴訟」的部分，對於科技部與中科管理局方面有所顧慮，並建議改為「環境保護」來概括其功能¹⁰⁴。這則是雙方再度面臨和解破裂的開始。

科技部在和解庭中表示：

我們討論任務就好了，但是不要去侷限那個名稱...我們可以答應說今天有成立這個基金會，它的任務包括哪些事情，環評的監督，或者事後執行的監督，或者保護...等等，這些都沒有問題，但是在協議中不要出現「訴訟」那兩個字，這是我們基本的立場，我收到的指示就是不可以有這兩個字，文字上必須堅持，出現「訴訟」這兩個字就是沒有辦法¹⁰⁵。

此時，包含法官與原告律師都無法理解，因為一旦此基金會無法進行環境訴訟，那麼設立此基金會的目的便無法達成，法官更明確說明之所以要讓這個基金會打訴訟，是為了要讓它能和「環境政策的決策參與權」緊扣在一起。因此和解又再次出現破局的可能性。

¹⁰³ 田野筆記（2014 年 7 月 25 日：和解協商庭第一次）。

¹⁰⁴ 科技部暨中科管理局 2014 年 8 月 6 日行政訴訟陳報狀。

¹⁰⁵ 田野筆記（2014 年 8 月 1 日：和解協商庭第二次）。

后里農民律師 B：現在是要玩文字遊戲？還是說實際上不能做訴訟？

科技部 A：實際上能不能做那是將來董事會的決定。我們在座的人沒有辦法決定將來基金會要做什麼。今天捐助章程要加上訴訟兩個自我就不行。

后里農民律師 B：所以實質上可以做訴訟，但是不可以寫出來？

科技部 A：我只能告訴你不能寫出來。

后里農民律師 B：可以做不可以說是不是？

科技部 A：能不能做那是將來董事會的決定，我沒有權利去干涉、限制

后里農民律師 B：那我們能夠把訴訟拿掉，就...環境相關法律事務。

科技部 A：是...是...當然當然。

后里農民律師 B：但我們有共識這就是包含法律訴訟，這樣？

然而，法院還是仍站在和解的可執行性上表示，這和解庭達成「共識」並沒有意義，重要的是必須要文字化在和解筆錄中顯現出來，但科技部表示若要清楚寫明「訴訟」，站在科技部的立場就是沒有辦法接受。

法官：那就不要談，而且我聽不出來為什麼不能寫訴訟？如果我不知道原因，我就沒有辦法...

科技部 A：我獲得的明確的指示就是這樣。

法官：那我出去的消息就是科技部不肯讓人家打訴訟喔。

科技部 A：這件事情我們在內部是有爭論的，我跟各位報告就是文字上不要出現這兩個字，將來這個基金會是獨立運作，它要做什麼董事會可以決定，我們只要在我們現在決議的宗旨或任務不要排除這個可能性就可以了，你不需要明確講出來他一定要做這個（指：訴訟）。

法院則詢問科技部就這件事要如何讓人相信雖然不寫出來，但將來這個基金會確實可以做環境公益訴訟。所以科技部在 8 月 6 日的陳報狀中說明：「關於『訴訟權』等三字，因被告與參加人仍有顧慮，故建議改為環境保護」，但此等修改並不排除該公益財團法人未來執行公益訴訟之可行性」。留下了文字記錄，才解決了法官與原告方的疑慮。但從這個和解對話的過程中，可以觀察出行政系統在細微之處設有很清楚的界線。

其次，就基金會的成立基金的部分，法官亦十分關注日後基金會是否能運作無虞。由於此基金會是由政府捐助成立，因為涉及政府預算的編列與審查，即必須由行政院編列後在經立法院審查預算的程序。就此，科技部進一步提出由於關

係到立法院審查預算的權限，因此在和解協議內容中，科技部不宜在運算正式通過前即直接承諾捐助，而必須加上「預算經法定程序審查通過後」等字句。然而，法院的疑慮在於科技部將來有可能會以預算權非科技部能決定為由，推卻政府捐助成立基金會的責任，而使得這一項和解條件不具可執行性：

科技部 A：「預算經法定程序審查通過後」這句話是一定要的。

法官：那句話是我故意刪的……大家都知道應該要預算過了以後才有經費，可是把它刪掉是希望你們就是要想辦法讓它通過。庭長特別提示過這件事情，因為這樣子會有風險，因為你就說我是遇到不可抗力因素…立法院不讓預算過，我們就沒辦法弄。但你要想辦法去說服立法院。

科技部 A：但我們不能在立法院同意前就做承諾。編列預算我們一定能做的到，但這句話還是一定要加進去，因為我們不能在立法院同意前就承諾，這樣在立法院我們會被修理。

科技部 B：而且在實務上立法院可能更不會讓預算過，真的是這樣子。

法官：我的評估…我認為立法院應該不敢擋這個，他要找別的麻煩是會找，但他不敢說你怎麼定這樣的和解…然後我不讓你過。他不喜歡，他會找其他麻煩，他不會找這個。第二件事情是，如果我們加了這句，合議庭說如果加了這句話，會讓所有人都認為說你有後路，有後路那大家就不盡力。

儘管科技部表示這是法定程序而非要玩文字遊戲，但法院與科技部雙方仍在這個爭點上面僵持不下，法官認為一旦科技部有退路，對於原告以及和解協議的執行就存在風險，因此，法官也慎重的要求休庭並與合議庭進行協調，這也讓和解協商又再度面臨破裂。而在休庭過後，法官表示：

經合議庭評議，如果說要加「經過法定預算程序」這樣子才可以的話，那就沒辦法幫你們做訴訟上和和解，剛才庭長…我們評議已經結束了，他說就是這樣子，因為預算能不能過，他也認為很難過，他也認為其實你們就應該想出辦法來找到這個錢，所以他現在在問你們預算是編在哪個科目？如果編列在「捐助」這邊的話…危險性太高，如果立法院擋住就不要玩了，這樣和解就變成不能執行，會被笑話……這個部分沒辦法讓步的話，那今天和解就是結束了，就不用談了。¹⁰⁶

¹⁰⁶ 田野筆記（2014年8月8日：和解協商庭第三次）。

可以看到即便到了第三次和解庭，也就是最終達成和解的那一次和解庭上，又出現瀕臨破局的狀況，除了可以觀察到某些特定問題中，行政、立法、司法各自的權能與立場的差異之外，這也顯示出和解的高度不確定性，而這樣的不確定性也同時呼應了環保署的二階環評何以一再地伺機而動，因為不到最後確定達成和解，對行政系統而言都有風險。另一方面，法官與合議庭在和解庭的過程中一再強調「和解的可執行性」，並盡可能降低風險以避免做出不能執行的和解協議。而司法之所以堅持要做具有執行性的判決，所反應的也是就其司法尊嚴之建立，法院不希望判決做出來之後，又無法被執行或落實並且讓原告承受和解協議無法執行的風險。然而，面對和解可能再度破裂，此時，反而是原告律師 B 出面緩頰：

我們其實也沒有說一定要和解啦，因為我們已經讓出底線，目前也還在「邊營運邊環評」，就我個人而言我是無法容忍的，這樣簡直是把國家玩壞了……不過前兩個禮拜的和解庭仍要感謝法官...法官是希望二階歸二階，和解歸和解，我們也盡量是往這個方向去。當然，如果這個案子可以和解，雖然就法律情感仍難以接受但我還是樂觀其成，畢竟這也是中華民國政府很重要的一個反省機制。有和解的話...行政機關是真的有反省的機制，但這還是取決於行政機關的誠意，若行政機關沒有誠意的話和解是真的有點困難。法官這段期間很盡力的幫助雙方和解...我們律師團討論的想法就是這個點上面我們有可能做一點調整，有可能就說可以符合他們的要求。¹⁰⁷

後續就在各方折衝下，合議庭同意加上「編列經費送立法院審查」的字句，惟考量日後可執行性及對原告的潛在風險，因此再加上「就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助」用以確保基金會可獲得捐助。而在預算問題解決之後，則再就該公益財團法人之董事會之設置及其遴選指派方法進行討論。關於董事如何產生、指派權歸屬，由於科技部強調是在「指派權歸屬於科技部」的前提下，來看有沒有空間來協調，但法院強調：

現在做和解是別人沒有做過的，我們若做的好以後會變成典範，如果做不好就是以敬效尤。所以如果又變成國家捐錢，但民間團體都不能掌控，就會形成另外一個「冗機關」，這樣沒有好處。做的好的話，3000 萬可以變成監督政府的有力機關，我是真的很佩服各位律師跟原告，長期來看這八年你們是有辦法撐下去的，沒錢都可以做，更何況有錢，你們現

¹⁰⁷ 田野筆記（2014 年 8 月 8 日：和解協商庭第三次）。

在已經是一股力量，我是借你們的力量，將來錢下去以後加上這個和解方案加持，經過法院背書正當性就更高，從此講話有力。¹⁰⁸

由此可以看出，在和解洽談的過程中，法院的立場是盡力的防止成立的和解內容無法落實，或者可能造就另外一個仍由政府所把持的冗機關，所以在董事的指派上，要求確保民間的力量可以支撐起這個基金會的運作。最終指派權是歸屬於科技部，然科技部必須自原告所選定的團體中進行遴選，也是各方妥協折衝下的所談定的協議。

(三) 中科管理局：環保監督小組、資訊公開、回復原狀之評估

中科管理局作為開發單位，因此對於后里農民而言，是中科三期開發、營運後與他們后里在地最密切相關的公部門。而在 2007 年中科管理局成立後，即依環境保護監督小組設置要點組成「后里農場部分環境保護監督小組」，爾後隨著七星農場的環評也通過，即成為「中部科學工業園區第三期發展區（后里園區-后里農場、七星農場）環境保護監督小組」。然而這個既有的環保監督小組在過去的運作狀況中，並未開放讓當地居民可以參與會議，且后里農民也表示監督小組成員很多人不是真正關心當地環境保護，且時常缺席使得未能確實落實監督。因此，為了讓它能更實際的發揮功能，所以在和解筆錄中也針對環保監督小組設置要點等內容進行協調。包含對於成員中專家學者的產生方式進行修改，中科管理局必須以公開的方式徵詢具有相關專業知識或經驗的人士加入，讓確實有心、有能力參與的人能進到制度內以落實參與權。由於這個環境保護監督小組，是既有的組織，所以大致上最主要的方向就只是如何讓后里居民能夠進到環境保護監督小組參與並確實了解當地環境狀況，儘管就成員的產生方式、席次也有一些爭論，但相較於前面所討論的和解內容而言，算是相對單純的方案。

而「資訊公開」的部分，同樣是為了促進公眾在環境決策程序中的參與權為考量，故要求除了涉及個人資料或廠商的營業秘密外，中科管理局應將環保監督小組所蒐集的環境監測資料，以及開會的會議紀錄等定期在網路上公開，讓公眾亦可獲取相關資訊。

最後，則是法官最一開始的和解方案就提出來的「停止開發並回復原狀之可能情形之評估」，包含：可能的費用、成本效益分析、所需的時間、對環境及居民可能產生的影響等事項。就這個部分法官認為：

¹⁰⁸ 田野筆記（2014 年 8 月 8 日：和解協商庭第三次）。

二階環評一直開下去，大家也都看見那個地方廠房已經蓋了，事實上它也已經運作了，這個環評就是把一個已經壞掉的東西修修補補。法院的立場不希望只有這樣，我希望告訴民眾一件事情，就是如果那這個地方不開發，要回復原狀的話那要怎麼樣做？...其實有可能會更好，不是說不開發回復原狀就不好啊，包含它所要耗費的成本，以及實際要怎麼樣去做...這件事情應該要讓大家都知道。

關於停止開發並回復原狀評估的意義，法官是希望藉由中科三期這個個案能讓國家以及社會公眾從這段歷程中有所學習、警醒並記取教訓。事實上，行政法院歷次的判決不論是撤銷環評結論或是停止執行裁定，都是行政系統的「煞車」機制，然而，正因為行政系統抵抗與規避判決，使得中科三期在該停且能停的時候卻始終未能停下來，而廠商持續的趕工、營運才導致沈澱成本越來越高，最後變成一個難以回頭的政策。就如同詹順貴律師所言：「被告及參加人先不遵守法制、動輒希望用既成事實來綁架司法，到最後只能容任作情況判決¹⁰⁹，或者是以重大公共利益為由不能撤銷。」¹¹⁰而中科三期的和解，某種程度就是司法被科學園區既成事實綁架後所做出的「情況判決」，只是法官在這樣的處境下仍思考如何賦予這個個案更具正面性意義，讓國家與社會能藉此重新思考一個政策的其他可能，並能正視錯誤的決策社會必須付出的代價，從而能記取教訓、避免再犯。

四、小結

中科三期的訴訟程序隨著兩造達成和解，結束了這場在蔡雅濤律師（2014：41）心中，彷彿推著石頭的薛西弗斯，永無止盡卻又徒勞無功的訴訟之戰。然而，不論是法官與后里農民對於和解的思考，都透露出中科三期事件，由於行政系統的不守法、抵抗判決而對既有法治秩序的破壞，因為人民無法相信政府會守法，法院也認為行政系統的守法不具期待可能性。

不過中科三期的和解協議由於又再度創下環評訴訟案件官與民達成首例，因此，法官也希望能夠確實執行並成為往後的典範。而洽談和解的過程裡，中間有很多的折衷與妥協，都需要留下文字作為歷史的見證，可從中觀察三方在各自的立場與態度。然而作為化解紛爭的機制，它只是所有可能性之中的其中一種，儘

¹⁰⁹ 行政訴訟法第 198 條：「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」

¹¹⁰ 開庭電子筆錄（2014 年 2 月 18 日：北高行第二次撤銷訴訟審理庭）經由林三加律師協助調閱取得。

管陸續也有學者針對此和解筆錄的內容及將來的效果提出憂慮，如：李建良(2014：14-17)認為這個和解協議是「四沒有一只有」¹¹¹，但這個過程仍有其重要的意義與記錄的價值。以下針對和解過程三方立場進行簡短的描述就此還原其互動圖像。

首先，在司法的部分，對於法官而言「和解的可執行性」是整個過程中最在的亦不份。如前所述，法院之所以提出和解，主因是考量即便判決撤銷 99 環評結論，但在行政系統的抵抗下，可能仍無法有效解決官民之間的耗損，因此，法院認為既然要做和解，就必須確保和解內容能被落實，且其中最核心的價值就是「環境政策的決策參與權」。有趣的是，法官針對行政系統在和解方案所提出的和解協議，曾數次強調：「我看不出跟法律有什麼不同，如果法律好好執行就是這樣。」其實也是在提醒行政機關，應該回歸對於法治的遵守，因為法律的精神與價值重在實踐，當行政系統能正確適用法律，而不是書面上的詮釋轉換，那麼很多時候後端的紛爭就不會發生。值得注意的是，在北高行協調兩造進行和解的過程，法院的角色雖是「紛爭協調」、「仲裁者」的角色，但在很多細節的協調上，可以明顯的看出法院作為國家「司法權」這層角色的鮮明立場，也確實可以看到司法權在這過程中得以發揮角色，促使官民之間在和解立場上的拉攏。

其次，在行政系統的部分，包含：被告環保署與科技部，以及參加人中科管理局，儘管在和解中被法官要求政府應該要拿出最大的誠意來和人民談和解，但作為被課予給付義務者，此時很多的法規、程序限制皆依依浮現，相較於其在回應司法判決時，為了達成特定政策目標時所顯露的「自由性」，相形之下在和解中卻顯得充滿「羈束性」，這樣的前後對照非常有趣。然而，必須強調的是，作為和解筆錄中義務的履行者，這些義務是否能被確實履行，仍取決於行政系統對於這個判決的態度，因此，儘管法院方面在和解洽談的過程中盡力把關，希望和解筆錄能確實執行，但行政系統的態度仍是最終的關鍵。

最後，則是后里農民的部分，事實上最終達成的和解內容與原本后里農民所提出的內容有很大的落差。原本的內容為了讓環境保護確實落實，並對於實害進行控制與管理，因而提出了很多制度性的建議，項目涵蓋：資訊公開、污染的監督、改善、用水權的保障、緊急應變措施...等。就此法官認為這樣的內容如同「環境白皮書」，雖然很完整但很多的內容與二階環評將有所重疊，因此法官主張必須回歸訴訟程序上可否就該項目和解以及和解後的可執行性來考量，因而后里農

¹¹¹ 沒有訴訟標的之訴訟和解、沒有訴訟讓步之訴訟和解、沒有實質權限的和解承諾、沒有個案實效的和解承諾、只有寄望未來的和解承諾。

民的這些理想被一一的排除。確實，環顧和解達成的成果，就如同法官所說的「如果法律好好執行就是這樣」，這些並不是他們多得到了什麼，而是在既有的結構下努力在各方面進行攪動。



第四節 達成和解後的二階環評

在法院的協調下，中科三期創下環評案件政府與人民達成和解的首例。和解成立後，法院就兩造的和解協議內容製成和解筆錄，依行政訴訟法第 222 條準用第 213 條之規定，和解筆錄具有與確定判決同一效力。換言之，和解等同於宣告訴訟程序的終結。然而，中科三期並沒有因為兩造和解即結束。

除了和解協議的內容得陸續踐行之外，二階環評一同時也將是中科三期的第三個環評結論，也仍是後續關注中科三期發展的重點。就法院的立場而言，二階環評程序的重要性就如同司法一再用判決所確立的見解，就是要求環保署必須藉由踐行其中的公民參與程序來保障居民及利害關係人的環境決策的程序參與權；另一方面，對后里農民而言，則希望開發單位及環評委員，能針對后里地區既存污染及開發後所生的增量污染皆能同時進行妥善的調查與評估；相對的，對於行政系統而言，儘管環保署原先一再強調無論和解結果為何二階環評都一定要進行，但在和解達成之後，隨著訴訟程序的終結，環評結論與開發許可遭撤銷的風險不復在，因此二階環評反而變得不具急迫性。

回顧 2014 年 5 月 9 日二階環評範疇界定會議，環保署在面臨和解破裂後，快速的召開會議，而當時環保署副署長葉欣誠表示：「不管和解的結果是怎樣，二階環評都要繼續往下走。」¹¹²但事實上是因為當時訴訟仍在繫屬中，行政系統面臨著 99 環評結論與 99 開發許可遭撤銷的風險。這樣的風險讓行政系統將二階環評所作成的新的環評結論視為「保險」。

和解前，環保署承受著 99 環評結論再度遭撤銷的風險，同樣的，科技部與中科管理局也承受著開發許可遭撤銷的風險，因此必須趕在法院判決撤銷前完成二階環評，作成新的環評結論並核發新的開發許可。然而，和解達成後，不僅訴訟的隱患排除了，況且 99 環評結論是另定失效日期，即「原審查結論自本案完成第二階段環境影響評估之日起，失其效力」，因此在開發行為及廠商的營運都有所依持的情況下，二階環評已不具急迫性，甚至可有可無。而本研究從和解前後環保署二階環評進行的實際時程安排中，也確實觀察到一些變化(參照表 7)。

表 7：中科三期和解前後二階環評審查程序進度表

二階環評	說明
------	----

¹¹² 田野筆記(2014年5月9日：環保署二階範疇界定會議)。

04/09	排定 4/9-11 連續召開 3 日	隨著訴訟程序 情勢積極召開
05/09	4/22 和解破裂，環保署即安排 5/9 會議，並預定 5/19、5/23、6/6 連續召開	
07/09	6/26 后里農民將草擬的和解內容陳報法院，環保署立即發出通知，並預定 7/9、7/16、7/23 連續召開	
07/25、08/01 北高行第一次、第二次和解庭		
7/25 北高行首開和解庭，同日環保署發出開會通知，排定 8/5 召開。後經協調，於 8/4 通知以后里農民農忙為由取消，改至 8/12。		
2014/08/08 北高行第三次和解庭，達成和解		
08/12	此時已達成和解，此為和解庭前所排定的會議	常態化
08/20	8/13 發出開會通知	
09/10	8/28 發出開會通知	
10/01	9/19 發出開會通知	
11/7 發出開會通知，排定 11/19 召開。但又於 11/17 通知取消（原因：開發單位 11/14 發函要求環保署將會議延期）		停滯半年後 突然結束
2015/03/23	3 月 13 日發出開會通知，此次環保署宣告二階環評範疇界定會議結束，而後繼續進行後續程序。	

資料來源：本研究自製。

在兩造達成和解後，二階環評範疇界定會議在兩個月內開了召開了四次，儘管環保署仍未能顧及后里農民兩次會議間隔一個月的要求，但整體而言，這四次的會議的氣氛較為「常態化」。四次會議分別針對範疇界定中的各個細項進行確認，並就哪些項目中科管理局應納入評估，及其調查、預測、分析、評估的方法進行討論。然而，到了 2014 年 11 月，環保署排定的會議突然在開會前兩日緊急通知會議「因故延期」，該公文主旨記載原訂會議「因故延期，會議時間另行通知」，並於公文的說明處記載是依中科管理局函文辦理¹¹³，本研究去電環保署綜合計畫處承辦人詢問該次會議「因故延期」的實際狀況，該承辦人表示，當時是中科管理局函文要求環保署會議延期，大致的狀況是以「需時間準備環評資料」為由要求延期。然而，自此之後，中科三期的二階環評的範疇界定會議便再也沒有通知要開會，時隔半年，環保署在 2015 年 3 月才又發出開會通知，並排定於 3 月 23 日召開會議。換言之，從 2014 年 10 月 1 日的會議結束後，二階環評前後停滯了半年，但在 3 月 23 日的會議中，當次主席就宣布二階環評的範疇界定

¹¹³ 中部科學工業園區管理局 103 年 11 月 14 日中建字第 1030036621 號函。

會議部分程序結束，讓后里農民和與會的環保團體一片錯愕。

然而，中科管理局雖以「需時間準備環評資料」要求會議延期，但 3 月 23 日的會議中，不論是會前公告於環保署網頁供下載的檔案，或是會議當場所印發的書面文件，都僅有一份關於「健康風險及成本效益」的資料（資料篇幅：四張採雙面列印），且該資料是去年 10 月 1 日會議資料的修訂版。換言之，科技部僅是將之前專家學者與民間、團體在會議中所提出的意見加以整理並文字化。且中科管理局在會議中，也並未再提供其他新的數據或資料。

值得注意的是，當天所討論的項目之一是「健康風險」，而在中科三期環評案中，健康風險的評估應該是二階範疇界定會議的核心。而根據判決，法院之所以認為本案應進入二階，最重要的原因就在於法院認定后里地區在既有污染源極高的情況下，代表當地居民已承受相對高的健康風險，若再讓科學園區進入開發，將再提高當地居民的健康風險，亦構成對環境有重大影響之虞。因此，環保團體及與會的專家學者在會議中，也以法院的判決理由強烈呼籲開發單位不能只評估「增量健康風險評估」而不重視「既存健康風險」，更不應該忽略環境涵容能力的問題¹¹⁴。

然而，中科管理局仍僅願意就科學園區進駐后里所帶來的增量風險的部分進行評估，並就此判斷后里是否可以承受科學園區的開發風險。但環保團體質疑：「未做既有的風險，又如何知道新增多少？」但中科管理局在會議中也一再強調：「我們不是沒有做既存風險，只是用流行病學的方法。」環保團體再進一步質疑以流行病學的方式，僅是以衛福部的民眾健康統計資料，來呈現既存風險來源的「分佈狀況」，並無從得知既存風險有多高。也就是說，中科管理局將來的評估資料中，只會知道增量風險的部分，而不知道既存風險究竟多高，如此一來不僅實際的健康風險會被低估，根本無從得知環境以及后里當地居民能否承受這樣的污染狀況。會議中，有環評委員提出意見表示：「既存風險的評估需有方法學上支持，但目前有技術上的困難。」試圖藉此說服與會的環保團體。然而，就在各方對於「既存健康風險是否該納入？」、「若要納入應如何評估？用什麼方法評估？」、「若技術上有困難是否有其他替代方案？解決方法？」……等問題還在討論的情況下，隨著時間接近中午 12 點半（午休時間），主席便宣布會議結束，而環保署綜計處也僅表示中科管理局應於範疇界定指引表中，就與會民眾的意見正式的回應，即宣告中科三期二階環評的範疇界定會議程序結束。然而，由於既存健康風險的討論並未獲得共識，因此后里農民及環保團體再嘗試發言要求主席應

¹¹⁴ 田野筆記（2015 年 3 月 23 日：環保署二階範疇界定會議）。

就「既存健康風險」的部分，裁示下午繼續召開會議或再安排他日召開，然而，最後主席以及環保署綜計處皆未就此予以回應，只說沒有接到這方面的指示。最終，中科三期二階環評中的範疇界定會議，就在這樣的情況下結束，而后里農民以及法院在判決中所一再強調的既存健康風險問題，不僅仍未被納入，甚至被完整、妥善討論的機會都沒有。

第五節 總結

而中科三期環評爭議歷經將近十年，最終環保署決議進入二階環評，訴訟程序的部分也以和解終結了原本陷入無解的循環。而「二階環評」、「和解」不僅是后里農民透過訴訟進行攪動所換來的戰果，同時也是司法對於行政系統造成影響的例證，行政系統從原本的「規避」司法，轉為開始「呼應」法院的判決。和第一次撤銷訴訟不同的是，到了第二次撤銷訴訟，行政系統的回應策略不再以「規避」為主，相反的，行政系統反而開始「呼應」司法判決，包含：決議中科三期進行二階環評、政策上「簡化一階、二階為主」的政策，甚至提議和解都是例證。當然，儘管行政系統開始「呼應」司法判決，但仍然不是照單全收，且也仍是以行政系統的立場以及科學園區的政策為主要的考量，因此，這樣由「規避」轉而「呼應」變化，可以視為是同一個行動邏輯下的不同因應策略，不過，這同時也是司法藉由判決進逼行政系統所形成的轉變。

另一方面，從二階環評目前實際運作的狀況可以發現，儘管有二階環評程序，但過程中仍缺乏充分、實質的程序理性。環評過程中最應被正視的「既存健康風險」、「增量風險」等問題，在那樣的結構框架下，往往仍未被妥善處理，如此一來，不只是環境決策的治理品質未能提升，也反應出即便二階環評是司法判決所欲的結果，但在政治權力的運作下，也可能衍生出其他非預期的狀況。

不過過去的法律學者對於法院判決確實呈現出過度樂觀的想像，往往忽略了在政治運作的脈絡中，司法的侷限性以及權力運作的高度政治性。以二階環評為例，過去法律學者認為行政法院「第二階段始為真正環評」、「開發行為對環境有重大影響『之虞』者，即應繼續進行第二階段環評」的見解若能貫徹，可望引起環評實務的重大變革，且二階環評能負起真正的審查工作，從而告別過去以過濾篩選程序取代真正環評的錯誤現象（劉如慧，2010：285-286）。然而，即便法院的見解趨於穩定，也真的促使行政系統做出了「簡化一階、二階為主」的制度變革，但以中科三期這個個案的二階環評而言，仍未看到所謂符合環評法精神、符合風險處理原則的「真正的環評」，這不僅意味著這樣的變革不是真正的改革與

進步，甚至浮現隱憂，這或許是司法或者運動者都始料未及的。特別是在訪問中，受訪者 E 提到：「只是順應法院跟環保團體的要求，你們要這樣就這樣好了，這樣對他們不是好事，這不叫學到了，我不認為那是好事，我們尊重法院、尊重判決，必須尊重嘛，他既然這樣判了我們就照這樣做嘛，但環保團體得到好處嗎？沒有耶。」¹¹⁵顯示，行政機關早已預期即便進入二階環評程序對於環保團體而言也未必是好事。所以就第二階段環評這部分，對於運動而言到底是好事壞，仍待進一步的觀察。

除此之外，其中一個慢慢浮現的隱憂是「二階環評程序具備後，司法審查的角色」。過去在中科三期環評訴訟中，行政系統常以「判斷餘地」為由，主張司法權必須尊重專家委員會所做的專業判斷，法院必須採取低密度的審查。也就是說，原則上司法只能審查行政決定是否合法，而不能以司法之見解取代行政機關之判斷。而北高行法官在審理過程中亦表示：「我一向堅守這個訴訟是『環評程序參與權』的問題，而不是這個決策的內容、結果。」亦可觀察到法院對於司法審查權行使的界限也十分謹慎。然而，事實上「程序的合法性」往往並不全然可以從「實質合法性」劃分，若法院在審查界線的拿捏上，完全不去碰觸實質內容時，將浮現一個隱患，特別是在環保署「簡化一階、二階為主」的政策下，一旦行政系統做足了二階環評程序，滿足「環評的程序參與權」且亦是由專家委員會所作成的專業判斷，是否就形成了判斷餘地的保護傘，而理所當然的要求司法權不得介入行政系統的「判斷餘地」。如此一來，不僅司法無法發揮控制的功能，也可能導致環評制度更不受監督。

因此，應該進一步思考要如何讓權利落實。首先，司法的角色應該要因應風險治理的型態而有所調整，而非固守著判斷餘地或既有的審查界線。簡凱倫與周桂田（2014：99-102）即認為法院應採取嚴格的程序審查態度，避免行政機關恣意侵害或使程序參與及程序進行流於徒具形式的表象。其進一步建議法院可依據總則性質行政程序法第 43 條規定，來判斷行政機關是否已依論理及經驗法則斟酌全部陳述與調查之事實及證據，即法院應審酌環評主管機關是否已充分回應居民、團體、專家、學者的意見與質疑，或僅聊具形式，若其未能適切回應，法院即應藉由論理的實質檢視來撤銷環評審查結論，而這樣透過司法嚴格的程序審查來禁止行政機關的恣意決策，以確保環評的程序參與權，也充分反映在奧胡斯公約中。該公約所揭露的公民參與、程序理性之理念，以及在此理念下司法權所應發揮的功能，對於台灣法院審查環評爭議案件能有所啟發。

¹¹⁵ 受訪者 E，訪談紀錄（2014 年 6 月 12 日）。

其次，則是運動者與改革者的角色。Epp（2009：2）認為運動者與改革者對於權利的落實仍扮演著相當重要的角色，特別是面對挫折與落空的期望時，如何重組並嘗試其他新的方法。在中科三期環評訴訟中，面對行政系統的回應及司法顯露的侷限性，對於運動者而言，或許重新思考在「落空的期望」之中，如何仍有讓土地、環境保護初衷得以落實的可能性存在，這不僅是環境運動的轉境，同時也是另外一種可能性的嘗試。而和解的思考，某種程度上也是在嘗試其他可能性的。以律師而言，雖然仍難以接受「邊施工、邊營運、邊環評」但之所以重新調整和解的底限，也是希望不要讓實際營運的開發行為，持續忽略現存的環境保護（林三加，2014：12）。而后里農民也認為和解不是結束，而是透過和解中的環保監督機制、資訊公開及環境公益財團法人的設置，來實現環境保護的目的，以及為日後的環境運動累積能量（林仁惠，2014：40）。這些運動上的逆境與策略的轉折，也更顯中科三期這個個案的重要性與意義，這對於未來的環境運動也都有深遠的影響。



第六章 結論

行政的「自由性」與「羈束性」向來是探討行政控制時最核心的問題。人民需要一個具有效率、能快速因應世界局勢變化的政府，但同時我們也需要一個依法行政、不濫權的政府。近年來，台灣的行政治理，越來越強調以往威權統治下所缺乏的內涵，包含：監督、課責、回應性、公開透明、公民參與等價值，也使得行政系統面對來自四面八方對於制度與政策的挑戰，並要求它對於這些挑戰做出回應。而在中科三期環評訴訟中，行政系統所面對的挑戰來自於后里農民所提起的行政訴訟，這不僅讓環境運動的戰場由街頭轉入法院，也讓司法介入到「官與民」的衝突之中。如此一來，行政系統的決策必須接受司法審查對其合法性的檢驗，因此不可避免的涉及行政權及司法權間彼此權力制衡、消長的競逐領域。兩者之間的角力與攻防也就此展開。

然而，即便司法作成判決，但行政系統是否接受判決則受到其偏好影響。行政系統可能為了特定政策目標的考量，進而以選擇性的作為或不作為來回應判決，而中科三期的環評爭議及整個運動的歷程便是一個最明顯的例證。本研究以后里農民前後提起的兩次撤銷訴訟作為主軸，探究行政系統究竟如何回應司法判決？從而觀察司法審查對於行政系統是否有影響？影響的程度？如何影響。

觀察行政系統對判決回應，本研究發現司法判決能否落實，主要取決於行政系統的態度。行政系統對於判決的態度受到許多外在、內在因素影響，但總體而言是取決於行政系統的「偏好」。以中科三期環評而言，司法判決撤銷環評結論，對於行政系統既有且背負經濟使命的重要政策形成阻礙，所以行政系統依其偏好以及政策目標（科學園區的開發）而選擇抵抗司法判決，並盡其所能的在法律詮釋上進行角力。儘管後續法院做出停止執行的裁定，或再度可能撤銷環評結論，面對司法的步步進逼，行政系統也設法以快速通過新環評的方式，從停工的困境中解套。所以，若行政系統不支持判決，則讓司法判決形同具文，也讓后里農民的權利也無法實現。因此，行政系統是否支持司法判決，是影響司法判決能否落實的主要因素。

其次，司法沒有能力影響判決的執行。如上所述，有能力決定的是行政系統，這顯示了司法的侷限性與被動性。司法權的行使是一種「事後審查」，且其具有不告不理的被動性質，因此本質上難以達成預防的效果，僅是事後的救濟手段。在中科三期環評案中可觀察到，判決出了法院之後，司法沒有權力影響判決的執

行，唯一一次法院主動以判決以外的方式試圖影響判決的如何執行，是在行政系統做出「停工不停產」的決策後，北高行發出「聲明稿」對於裁定停工的範圍加以闡明，然而，這也僅只是表明法院的法律詮釋，而未有實質的影響力；且制度上即便設有「煞車機制」（暫時權利保護機制）讓司法有權定奪，但同樣的，法院做出裁定後仍取決於行政系統的態度支持與否，因此當行政系統以快速通過新環評來解套，也再次的使法院裁定形同具文。

相對的，行政系統則顯得具有機動性，能迅速的更新決策並找出有利的方式加以因應，進而規避權力監督制衡機制。然而，在這樣的因應與抵抗之下，行政系統讓這個國家所主導的科學園區開發計畫避開層層阻礙走到今天，能在爭議未解的情況下，仍安然的邊施工、邊營運、邊進行環評，儘管確保了廠商的營運，卻也賠上了行政系統的正當性並付出法治的代價。即便至今，從和解後二階環評的實況，也仍未觀察到充分、實質的程序理性，顯示行政系統基本的偏好與邏輯並未因為司法判決而出現回應社會需求的改革與進步。

第三，本研究也發現儘管司法權相當侷限，但對於行政系統確有影響。也就是說雖然行政系統抵抗司法致使判決變相失效，但司法對於行政系統確有影響，因為行政系統無法完全將判決指摘置之不理，而必須進行「行為上的調整」。為了顧及政策的達成，儘管行政系統主要的策略仍是以規避為主，但仍必須因應判決而做出相應的調整與妥協。不論是第一次撤銷訴訟或第二次撤銷訴訟，包含：環評被撤銷後必須補考重做、開發許可效力的爭辯、被迫停工後又快速通過環評、面臨訴訟頹勢決議進行二階環評、以和解化解訴訟僵局等，都是司法確實牽引著行政系統相關政策作為的例證，只是司法對於行政系統能產生多大的影響，則取決於行政系統在這些因應行為中接受判決的程度，因為行政系統「行為上的調整」仍是就其「偏好」考量「可接受的決策」後所為的行為。

因此，縱使本研究一再指出司法判決對於行政機關的拘束，呈現出極大的侷限性，但並非要否定訴訟的重要性，因為司法提供了一個能扭轉既有權力結構機會，法院也陸續藉由判決所確立的審查標準，對行政系統的政策甚至制度產生衝擊。所以此處特別強調「司法侷限性」的目的在於提醒，因為司法判決的執行往往需要整體社會的支撐，法治才得以真正確立。司法判決過後，能否成就改革、能否落實權利仍有待社會各種力量的配合。在中科三期中，儘管有后里農民、律師、公民團體、學界、法院判決等力量，但仍然不足以阻擋下科學園區政策，於此同時，除了司法與行政之間的制衡之外，面對不守法的行政權，立法權、監察權或反對黨的力量都是可能對行政系統產生制衡因素，只是面對中科三期這樣一

個國家層級的科學園區開發案，儘管政策程序已經法院判決確認有明確的違誤，但這些力量都未能適當的捍衛法治，然而，這可能已不是國家體制或制度設計的問題，而是整體民主品質的問題。而司法判決就在缺乏社會整體的支撐下變相失效，不僅使得司法作為合法性控制機制的功能喪失，也使得人民的權利未能落實，對整體社會而言，更讓社會改革與進步的需要無法被滿足。

此外，在行政與司法動態互動的過程中，也可以觀察到各自的一些變化，這也更凸顯了中科三期環評訴訟這場戰役的重要性。以「行政」而言，前後兩次撤銷訴訟中，行政系統因應即可觀察到些許不同，主要是從「規避」轉為「呼應」。在第一次撤銷訴訟中，主要是以「規避」來因應司法的判決於裁定。由於中科三期是環評結論遭撤銷的首例，因此如何因應來自司法的挑戰，行政系統也是新手，當時行政系統的考量是如何在可接受的範圍、最小的改變幅度，讓這個涉及國家經濟發展的「單一個案」繼續，所以邏輯上僅著眼於快速排除阻礙、見招拆招以確保開發不受影響，因此在因應上，行政系統相對快速且主動，而為了要抵抗判決、規避法院的要求，因此行政系統提出了許多法律詮釋與之抗衡，以合理化其規避行為，所以可以明顯觀察到行政與司法的法律角力多半是集中在第一次撤銷訴訟；然而，到了第二次撤銷訴訟後期，行政系統反而改以「呼應」來回應。一方面廠商營運已是既成事實，且環評程序早已結束變成僅有訴訟單線進行，這使得行政系統是處於被動接受司法審查的狀況，再加上自從中科三期之後已經有越來越多的環評訴訟案件進入訴訟程序，法院的見解已逐漸確立，此時，法律詮釋的角力也不是重點，最重要的是行政系統所面對的已不僅只是單一開發案的問題，而是整個環評制度如何通過司法審查的問題，所以如何讓環評結論能符合法院的法律見解、通過司法的檢驗變成重點，這也讓行政系統轉而嘗試以「呼應」法院來化解困境。

另一方面，以司法而言，過去法院被認為是環境議題中較為弱化的一環，但隨著越來越多環評訴訟案件進到行政法院，也讓司法在環境議題上的角色越來越受到關注。特別是，行政法院近年來藉由許多重要個案的判決逐漸形成對環評爭議訴訟的審查標準，進而累積行政法院的環境量能，而這是司法得以影響行政系統相關政策作為的方法之一。然而，這些判決的作成並非一蹴可幾，因為法官形成心證的過程，背後除了以法律作為基礎之外，往往還需要其他知識作為支撐，而要將這些知識或環保思維傳遞給法院，則必須藉由法庭的審理活動，由原被告雙方透過論述、對話或資訊交換的過程來相互構築。因此，不論是歷次開庭陳報給法院的書狀、或者是原被告及律師們在法庭上對法官的陳述與溝通等，這些「對

話」的目的都在促使法院對於環評案件做出判斷與選擇，因此包含中科三期或其他的環評訴訟案件，隨著越來越多的爭議案件進到法院，也已可從中觀察到司法在「環境量能」的變化。

總體而言，儘管在中科三期環評訴訟中看似是一場「落空的期望」，法院的判決始終未能有效牽制中科三期的開發，但確實可以看到司法對於行政系統有產生影響，只是方法上非常受限，且影響的程度也仍取決於行政系統的偏好以及支持與否。然而，后里農民、律師、公民團體等，這群運動者藉由司法訴訟挑戰行政系統，這樣的攪動仍是一股相當重要的力量。這迫使行政系統必須將行政作為攤在法院面前接受檢視，長期而言，隨著越來越多的案件循相同的模式尋求救濟，對於行政系統而言，仍形成一股壓力，足以撼動行政系統的行為或政策。而這股力量的匯集，正是因為始終有一群人願以一己之力嘗試、努力衝撞，並揭露制度的未盡之處，映照出台灣公民社會的活力及重要性。

而中科三期環評訴訟的「蝴蝶效應」也持續發生，除了中科三期環評訴訟中最高行的判決見解被其他案件、其他審級大量引用之外，短期內也已經有其他環評訴訟案件循中科三期的模式達成訴訟上和解，如：中科四期，且中科四期雖然案件的性質有所不同，但在洽談和解的過程中也與后里農民有經驗的交流與傳承。除此之外，包含：中科管理局依和解協議修正環保監督小組設置要點已於 2015 年 1 月 1 日生效、行政院院會也於 2015 年 8 月 20 日完成 2016 年中央政府總預算案並函請立法院審議、環保署也仍持續進行二階環評程序。而「簡化一階、二階為主」也正式納入環境影響評估施行細則的修法之中，並於 2015 年 7 月 3 日完成修法。長期而言，中科三期環評訴訟所促成的這些制度上的變革，以及日後因應和解而由政府捐助成立的公益財團法人實際運作後，對於環評制度實務的影響，或往後環境議題、環境運動等都將有相當重要的意義。

而行政系統在歷經了中科三期環評爭議這將近十年的纏訟與紛擾後，也應該深切檢討發展主義的盲點，並且思考究竟要以什麼樣的思維引領國家往前，要讓什麼價值往後延續。縱使產業的發展有其重要性，但也不必然非得用如此高的法治代價、環境代價去成全。換言之，與其陷入法律詮釋的角力，或者行政程序上的說文解字，如果能夠回歸真正的「依法行政」，並負責任的利用環評程序將風險問題釐清，解決當地居民的疑慮，甚至藉此契機促使既有污染源或科學園區從製程中改善污染問題，更活化的使用行政系統的政策工具與執行力，也許環境保護與經濟發展並不必然總是相互衝突的價值。而隨著環評爭議案件所揭露出關於環評制度的不足之處，日後也應該從制度的修法下手，從而從根本改善環評審查

的決策品質，全面提升環境決策的民主正當性。

最後，本研究礙於研究時程的限制，因此只處理到中科三期第二階段環評程序中的範疇界定會議結束之時，惟第二階段環評程序仍會持續的進行，另一方面，法院和解筆錄中雙方的協議內容也還有待各個行政機關陸續付諸實踐，因此此處要強調的是，行政系統作為和解筆錄中的「義務履行者」，最終這些義務是否真能確實落實？或者會以怎樣的方式被落實？仍取決於行政系統的態度。因此，對於這些義務的履行狀況，以及中科三期環評運動這股攪動的力量對於日後的環境運動或行政系統的政策作為所引發變化，這些「蝴蝶效應」仍有待後續更長時間的觀察後再來加以補足。所以，關於中科三期環評爭議的故事還未完結，尚待有心的研究者接續書寫。



參考文獻

- 人間福報 (2014/3/13)。增表列、自願進入 環評將簡化。人間福報。取自：
<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=340573>。
- 王文玲 (2010/1/23)。首例 環保署通過環評案 法院撤銷。聯合報。取自：
<http://ivy5.epa.gov.tw/enews/pic.asp?ID=0990123012>。
- 王金壽 (2014)。台灣環境運動的法律動員：從三件環境相關判決談起。台灣政治學刊，18(1)，1-72。
- 王毓正 (2010)。我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決／最高行九九判三0。台灣法學雜誌，149，145-158。
- 行政院國家科學委原會中部科學園區管理局 (2008)。中科志。取自中科管理局網站：<http://web.ctsp.gov.tw/temp/book/index.html>。
- 行政院環境保護署 (2013)。讓專業為公眾對話：公共參與與專家代理的專家會議—透過科學走向共事的重要一步。台北：行政院環境保護署。
- 行政院環境保護署 (2014a)。會議紀錄：第 257 次環境影響評估審查委員會會議紀錄，2014 年 3 月 12 日。取自環保署網站：
- 行政院環境保護署 (2014b)。會議紀錄：第 254 次環境影響評估審查委員會會議紀錄，2014 年 1 月 21 日。取自環保署網站：
http://doc.epa.gov.tw/IFDEWebBBS_EPA/Project/EPA/list03.aspx?Page=0。
- 行政院環境保護署 (2015a)。行政院環境保護署 104 年度施政目標與重點。取自環保署網站：<http://www.epa.gov.tw/public/Data/54161233571.pdf>。
- 朱淑娟 (2010a)。中科三期遭環評撤銷司法挑戰民主機制的多數暴力，2010 年 02 月 02 日，取自台灣環境資訊協會網站：<http://e-infor.org.tw/node/51546m>。
- 朱淑娟 (2010b)。未納入后里既存風險 中科三期環評初審過關，2010 年 8 月 25 日，取自環境報導網站：
http://shuchuan7.blogspot.tw/2010/08/blog-post_9588.html。
- 李丁讚、林文源 (2000)。社會力的文化根源：論環境全感受在台灣的歷史形成：1970-1986。台灣社會研究季刊，38，133-206。

- 李先鳳 (2010/09/02)。抗告遭駁 環署：中科有新環評。中央社，取自：
<http://news.cts.com.tw/cna/society/201009/201009020554068.html>。
- 李建良 (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，149，17-28。
- 李建良 (2014)。行政訴訟和解的制度功能與環境保護：《中科三期環評二次環評撤銷訴訟案》。台灣法學雜誌，259，8-17。
- 李惠宗 (2010)。從法學方法論談中科事件「停工，不停產」的弔詭。台灣法學雜誌，161，1-30。
- 杜文苓 (2010)。環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。公共行政學報，35，29-60。
- 杜文苓、邱花妹 (2011)。反高科技污染運動的發展與策略變遷。載於何明修、林秀幸(主編)，社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義(35-82頁)。台北：群學。
- 杜文苓、彭滄雯 (2008)。社會運動的體制內參與及影響－以環評會與婦權會為例。台灣民主季刊，5 (1)，119-148。
- 沈世宏 (2010)。環保機關於行政法院撤銷環評審查結論後因應作為之適法性說明－以中科三期開發環評案為中心。台灣法學雜誌，159，16-19。
- 沈世宏 (2011)。中科三期環評案的雙贏策略－最高行政法院99年度裁字第2029號及第2032號裁定後續發展。載於黃丞儀(主編)，2010行政管制與行政爭訟(525-541頁)。台北：中央研究院法律學研究所。
- 呂苡榕 (2014/4/29)。在中科三期看見管不住的行政權。新新聞。取自：
<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT201404231551144SV>。
- 何明修 (2006)。綠色民主－台灣環境運動的研究。台北：群學。
- 吳典蓉 (2014/03/04)。法官提和解方案 中科三期解套有望？。風傳媒，取自：
<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/739d286d-a374-11e3-9f4a-ef2804cba5a1/?uuid=739d286d-a374-11e3-9f4a-ef2804cba5a1>。
- 吳重禮 (2011)。行政部門。載於陳義彥(主編)，政治學(203-228頁)。台北：五南。

- 林三加(2012)。「環境法律人看「馬總統的歷史定位」」。《**台灣法學雜誌**》，**211**，16-18。
- 林三加(2014)。「期待「環境法扶基金會」的誕生」。《**台灣法學雜誌**》，**258**，11-14。
- 林仁惠(2014)。「后里農民不可承受之重—濫權違法之公權力 中科三期環評訴訟當事人感言」。《**台灣法學雜誌**》，**257**，38-40。
- 林惠瑜(2013)。「環境影響評估法之行政訴訟實務現況與發展」。《**司法新聲**》，**105**，41-53。
- 林昱梅(2010a)。「行政法院對暫時權利保護之審查模式—兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定」。《**法令月刊**》，**61**(10)，37-55。
- 林昱梅(2010b)。「預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實—中科三期環評案之省思」。《**台灣法學雜誌**》，**161**，17-30。
- 胡慕情(2007/07/20)。「環評委員靜坐抗議環署擺爛」。《**立報**》。取自：
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-83030>。
- 胡慕情(2014/03/18)。「再給魏國彥四十年」。《**天下雜誌**》。取自：
<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/37/article/1125>。
- 陳向明(2013)。「**社會科學質的研究**」。台北：五南。
- 陳敏(2011)。「**行政法總論**」。台北：陳敏出版。
- 陳敦源(2006)。「內戰：行政政治中的異議管理」。《**公共行政學報**》，**19**，175-183。
- 陳敦源、林俞君(2009年11月)。「司法審查下的官僚裁量權：從公共選擇觀點看行政命令的違憲解釋」。《**台灣政治學年會暨學術研討會**》，玄奘大學。
- 張文貞(2014)。「行政法院的治理功能：東亞視野與臺灣觀點」。載於葉俊榮、張文貞(主編)，**轉型中的東亞法院：基本形貌紛爭解決與行政治理**(303-337頁)。台北：臺大出版中心。
- 莊國榮(2014)。「**行政法**」。台北：元照。
- 黃丞儀(2011)。「環境決策、司法審查與行政合理性—試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制」。載於黃丞儀(主編)，**2010行政管制與行政爭訟**(321-432頁)。台北：中央研究院法律學研究所。
- 黃舒芃(2013)。「**框架秩序下的國家權力公法學術論文集**」。台北：新學林。

- 湯京平、邱崇原（2010）。專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適。
公共行政學報，**35**，1-28。
- 傅玲靜（2010）。論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係。**興大法學**，**7**，
209-273。
- 最高行政法院（2010/01/21）。99年度判字第30號
- 最高行政法院（2013/03/14）。102年度判字第120號
- 葉俊榮（1997）。**環境行政的正當法律程序**。台北：三民。
- 葉俊榮（2010）。**環境政策與法律**。台北：元照。
- 葉俊榮（2011）。捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判。**月旦法學雜誌**，**185**，
68-79。
- 葉俊榮、張文貞（2010）。**環境影響評估制度問題之探討**（編號：
RDEC-RES-098-007）。台北：行政院研究考核委員會。
- 陸詩薇（2014/01/25）。環保署創意十足 法治零分。**蘋果日報**，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140125/333425/>。
- 詹順貴（2007/06/13）。辭環評委員聲明書—不恥再與名不符實的環保署共事。取
自：<http://zh.wildatheart.org.tw/story/10/6043>。
- 詹順貴（2014/01/23）。玩弄環評 環署耍農民。**蘋果日報**，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140123/35597961/>
- 臺北高等行政法院判決（2007年1月31日）。96年度訴字第1117號。
- 蔡雅滢（2014）。公民之路—中科三期和解感言。**台灣法學雜誌**，**257**，41-42。
- 劉力仁（2010/08/08）。詹順貴捍衛環境 法律是最好的武器。**自由時報**，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/417599>。
- 劉如慧（2010）。我國環境影響評估法判決回顧。**興大法學**，**7**，275-308。
- 劉開元（2014/03/14）。魏國彥：未來環評 一階簡化二階為主。**聯合晚報**，取自：
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/8542698.shtml>。
- 聯合晚報（2010/09/02）。環評已過 吳揆：中科復工 實屬合法。**聯合晚報**，取自：
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/5827205.shtml>。

魏紘鈴 (2013/10/03)。汙染爭議大 環評擬直送二階。中央通訊社，取自：

<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B1%A1%E6%9F%93%E7%88%AD%E8%AD%B0%E5%A4%A7-%E7%92%B0%E8%A9%95%E6%93%AC%E7%9B%B4%E9%80%81%E4%BA%8C%E9%9A%8E-051046223.html>。

聯合報 (2010/08/20)。中科停工不停 馬給予肯定。聯合報，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/420786>。

顏厥安 (2010)。依法行政或方便法門。司法改革雜誌，77，40。

簡凱倫、周桂田 (2014)。風險治理下的環評制度與法院：司法系統與社會脈絡的相互建構。國家發展研究，14 (1)，63-116。

Cane, Peter. (2004). Understanding Judicial Review and its Impact. In Hertogh, Marc, and Halliday Simon (eds.), *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives* (pp.15-42). Cambridge: Cambridge University Press.

Canon, Bradley C. (2004) Studying Bureaucratic Implementation of Judicial Policies in the United States: Conceptual and Methodological Approaches. In Hertogh, Marc, and Halliday Simon (eds.), *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives* (pp.76-100). Cambridge: Cambridge University Press.

Epp, Charles R. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Epp, Charles R. (2009). *Making Rights Real: Activists, Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State*. Chicago: University of Chicago Press.

Hancock, Jan. (2003). *Environmental Human Right: power, ethics and law*. England: Ashgate Publishing Limited.

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. (2008). *The Federalist Papers*, ed. Lawrence Goldman. New York: Oxford University Press.

Hertogh, Marc, and Halliday Simon. (2004). *Judicial Review and Bureaucratic Impact in Future Research*. In Hertogh, Marc, and Halliday Simon (eds.), *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary*

Perspectives (pp.269-284). Cambridge: Cambridge University Press.

Martin, Brittney. (2015, February 4). Texas House votes to strike 20-week abortion ban exception for fetal abnormalities. *The Dallas Morning News*. Retrieved from <http://www.dallasnews.com/news/politics/headlines/20150423-texas-house-votes-to-strike-20-week-abortion-ban-exception-for-fetal-abnormalities.ece>

Rosenberg, Gerald N. (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?* Chicago: The University of Chicago Press.



附錄一：中科三期環評爭議時間表

時 間	事 件	備 註
2005 年		
6 月 27 日	行政院核復中科學工業園區第三期發展區籌設計畫，指示妥善協調務實規劃後再行報核。	院台科字第 0940027474 號函。
2006 年		
1 月	行政院核定中科學工業園區第三期發展區籌設計畫，涵蓋台糖后里農場與七星農場共兩塊基地。	院台科字第 0940059569 號函。
3 月 23 日至 6 月 19 日	環保署召開中科三期七星基地共計五次的專案小組初審會議，並決議將此案排入 6 月 30 日上午召開的環評審查委員會第 142 次會議討論。	會議結論贊成本案「有條件通過」7 票，「應進入二階環評」6 票。
6 月 30 日	環評委員會第 142 次會議決議「有條件通過」。	會議結論贊成本案「有條件通過」11 票，「應進入二階環評」8 票。
7 月 31 日	環保署公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論。	環署綜字第 0950060540 號。
8 月 29 日	后里農民向環保署之上級機關行政院提起訴願。	
2007 年		
3 月 28 日	后里農民向臺北高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷環評審查結論。	
5 月 17 日	中科后里基地開發計畫聽證會（第一次-預備聽證）	
6 月 29 日	行政院駁回詹德健等就環境影響評估事件所提起之訴願。	院台訴字第 0960087630 號。
9 月 5 日	中科后里基地開發計畫聽證會（第二次）	
10 月 5 日	旭能光電動土典禮。	
2008 年		
1 月 31 日	北高行判決訴願決定及環評結論撤銷。	96 年訴字第 01117 號。
2 月 1 日	環保署發佈新聞稿強調環評審查一切依法辦理，且不必再進入第二階段環評。	

2月19日	環保署向最高行政法院提起上訴。	
2月19日	友達七星基地廠啟動	
3月4日	環保署提起上訴，並主張於上訴確定前即為合法，不需停止執行。	
3月17日	后里農民向北高行聲請環評結論之停止執行（此暫時權利保護於一年九個月後被駁回）。	
4月14日	北高行裁定將停止執行之聲請移送管轄至最高行政法院	97年度停字第32號。
4月25日	后里農民對北高行將停止執行移送管轄至最高行政提起抗告。	
7月17日	北高行裁定駁回后里農民對於移送管轄之抗告。	97年度裁字第3673號。
12月	環保署召開后里七星農場部分健康風險評估環評專案小組審查會議。	
2009年		
2月25日	旭能光電廠房落成暨產品量產成功典禮，預計於第二季開始量產。	
12月31日	最高行政法院裁定駁回停止執行之聲請。	98年度裁聲字第146號。
2010年		
1月21日	最高行駁回環保署之上訴，環評結論撤銷確定。	99年度判字第30號判決。
1月23日	環保署以新聞稿表示此案是為前朝政府善後，且是經充分討論所作成的處分。	
1月30日	-環保署以新聞稿表示已收到判決，而署內法律研析過後的共識是本案不適用環評法第14、22條之規定。 -環境法律人協會正式成立。	
2月4日	后里農民向監察院陳情。	
2月5日	環保署以新聞稿表示 95 環評結論遭撤銷，但開發許可僅屬違法之處分，非屬自始確定無效之處分。環保署表示：「應由目的事業主管機關依其職權裁量，並考量公益（國家整體經濟發展、國民健康影響）及信賴保護原則（廠商合法申請權益），依行政程序法規定辦理。」	
2月10日	環保署花費 98 萬登報，抨擊該司法判決「無意	標題為：「環保署「依法行政」—

	義、無效用、破壞現行環評體制」。	澄清近日讀者投書及環保團體對於中科三期環評審查及法令的誤解」。
4月12日	環保署召開第6次專案小組審查會議。	
4月28日	環保署召開第6次專案小組審查會議的延續會議，並決議不再對外開放發言。	
6月4日	后里農民向臺北高等行政法院聲請假處分與停止執行。	
6月25日	法務部函釋指出環評程序和開發行為許可程序為不同的行政程序，為多階段程序，故環評結論公告經撤銷，其後之開發許可處分以不能解為當然無效，而應認屬「得撤銷」之情形。	法律字第0999020964號函釋。
7月30日	北高行裁定假處分（對環保署）與停止執行（對國科會）。命環保署應於收到裁定之七日內，逕命國科會停止開發行為與停止開發許可效力。	① 假處分：99年度全字第43號。 ② 停止執行：99年度停字第54號。
8月3日	時任行政院長的吳敦義定調「停工不停產」，其片面將「停止開發行為」詮釋為限於政府的開發行為，進駐廠商方面則不受影響。	
8月4日	北高行法官發出新聞稿，打破法官不語的原則，強調環保署仍應命國科會中科管理局停止一切施工及開發行為。	
8月31日	環評委員會第197次會議，決議有條件通過99環評結論。	
9月2日	環保署公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論。	環署綜字第0990080213號。
9月2日	最高行駁回環保署與國科會中科局的抗告二案。	① 抗告假處分裁定：99年度裁字第2029號。 ② 抗告停止執行裁定：99年度裁字第2032號。
9月2日	最高行駁回環保署聲請停止執行。	① 99年度裁聲字第85號。 ② 環保署聲請北高行院於2010年7月30日的停止執行裁定，應

		於抗告確定前停止效力。
9月6日	國科會重新核發開發許可	
9月30日	后里農民針對新環評審查結論提起訴願，同時聲請停止執行。	
2011年		
1月21日	后里農民向北高行針對 99 環評結論、開發許可提起撤銷訴訟。	
2012年		
9月5日	北高行判決駁回社運行動者針對 99 環評結論、開發許可所提之撤銷訴訟。	100 年度訴字第 118 號
2013年		
3月14日	最高行政法院廢棄台北高等行政法院之判決，發回更審。	102 年度判字第 120 號。
8月	「簡化一階、二階為主」：環保署自 102 年 8 月起受理之一階環評案件，均先請開發單位檢視並考量是否自願進入二階環評。	
2014年		
1月21日	環保署環評審查委員會第 254 次會議決議中科三期進入二階環評。	
2月	北高行受命法官擬出和解方案，籲環保署、科技部與后里農民試行和解。	
3月3日	沈世宏去職，由魏國彥接任環保署長。	
4月9日	環保署正式召開範疇界定會議，第二階段環境影響評估程序開始。	
5月23日	環保署辦理中科三期科學園區現場勘查。	
8月8日	社運行動者與環保署、科技部及中科管理局於臺北高等行政法院達成行政訴訟上的和解。	102 年度訴更一字第 40 號和解協議。
9月15日	環保署依和解協議刊登最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決摘要與和解協議內容於五大報。	
2015年		
3月23日	二階環評的範疇界定會議宣告程序完成。	

附錄二：北高行和解方案初稿¹¹⁶

和解方案

- 一、多元價值的衝突，是現代社會之特徵；環境保護與經濟發展的拉鋸，更是人類演進之所必然；這些紛爭非僅不能避免，也不應迴避，更是必要。環境影響評估制度於設立之初，台灣汲汲於經濟建設，未能重視，幸經原告等環保人士及團體，透過訴訟等方式，喚醒朝野對環境保護之體認。本件中科三期環境影響評估程序自 95 年起作業，其間，被告環保署第一次作成 95 年 7 月 31 日以環署綜字第 0950060540 號公告本開發計畫環說書審查結論，經本院 96 年訴字第 1117 號判決、最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決以上開結論有出於錯誤之事實認定或不完全之資訊之違法為由，予以撤銷確定。被告環保署未續行二階環境影響評估，再以一階環境影響評估程序作成 99 年 9 月 2 日以環署綜字第 0990080213 號公告本開發計畫環說書審查結論，惟其作業上仍有若干瑕疵，前經過最高行政法院 102 號年度判字第 120 號判決宣示，並發回本院審理。此歷時七年，原告等對於台灣環境保護以及相關法制的檢討，功不可沒。但是，環境影響評估制度（除了追蹤考核部分外）畢竟以「預防」為其功能主軸，而今，中科三期開發案不僅進行開發已 7 年，民間廠商也循其與參加人中科局間之行政契約，進駐生產。如始終著眼於預防措施之瑕疵，而未能立即就中科三期持續開發為管制，對環境保護而言，其實是捨本逐末的。
- 二、就應然面以觀，中科三期第一階段環境影響評估程序之瑕疵，如果達到違法程度，法院雖非不得予以撤銷，以之為據之開發許可併將無所附麗，對於政府長期漠視民眾參與以及程序正義之心態，確實有當頭棒喝之作用。但就實然面而言，第一階段環境影響評估結論一旦撤銷，後續追蹤考核開發案的依據也就不存在；開發許可一旦撤銷，參加人中科局與進駐廠商間法律關係基礎，也隨之崩解，進駐廠商撤廠因此所生之產能耗損、技術停滯、員工裁減、甚至對中科局因此所得請求之金錢賠償，不僅難以估計，也終勢必由全民負擔；更重要的是，中科三期使用範圍之環境，甚至鄰近之土地，要以何為基礎「回復原狀」？以現狀而言，停工撤廠都是對現存環境的重大改變，污染的後續處理，乃至於當地地理人文之重建，何去何從，也必須再度透過環境

¹¹⁶ 此為北高行合議庭於 2014 年 2 月 18 日所擬出的和解方案初稿，雖非最終版本，但可藉此理解法院的立場是如何思考中科三期爭議的解決。

影響評估程序，予以規劃檢視。而這些可能產生之疑慮與損害，我們都還沒有準備好如何應對與防免。

三、現在，本件訴訟之結論，會是台灣的轉捩點。兩造及法院代表全民透過訴訟程序協力發現真實的法律，也就是真正解決糾紛的方案，自應捐棄成見，竭心盡力。為此，本院合議庭提出和解方案如下：

- (一) 被告行政環保署應將最高行政法院 102 號年度判字第 120 號判決摘要（事實概要、本院判斷欄）及本和解方案刊登全國發行量最大的 4 家報紙，承諾後續中科三期環評作業程序依上開判決及和解方案作成。
- (二) 被告行政院環保署應就環境影響評估法第 8 條「對環境有重大影響之虞」之概念依行政程序法第 159 條第 2 款頒訂解釋性規定。
- (三) 被告行政院環保署、國科會及參加人中科管理局應於和解成立 30 日內就「中科三期開發案」續行第二階段環境影響評估。
- (四) 被告行政院環保署、國科會及參加人中科管理局應於和解成立 60 日就「中科三期開發案停止開發並回復原狀」實施環境影響評估。
- (五) 參加人中科管理局應捐助成立以環境保護為宗旨之公益財團法人，由原告或其推舉、委任之人擔任半數以上董事。
- (六) 原告於上開公益財團法人經許可成立；且參加人中科管理局依本和解方案三為環境影響評估，依環境影響評估法第 8 條將環境影響說明書為必要之分送、陳列或揭示期滿後，撤回本件訴訟。

附錄三：中科三期訴訟和解筆錄

臺北高等行政法院和解筆錄

102 年度訴更一字第 40 號

原	告	詹德健	被	告	行政院環境保護署		
		廖明田	代	表	人 魏國彥（署長）		
共同訴訟代理人		詹順貴 律師	訴	訟	代	理	人 陳修君 律師
		許嘉容 律師					葉俊宏
原	告	吳進貴					洪淑幸
		謝哲進					
共同訴訟代理人		施淑貞 律師	被	告	科技部		
		許瑛琦 律師	代	表	人 張善政（部長）		
原	告	許金水	訴	訟	代	理	人 蔣大中 律師
		陳欽全					莊沁郁 律師
共同訴訟代理人		蔡雅滢 律師					林芝余 律師
上	六	原					
告							
共同訴訟代理人		林三加 律師					

和解成立內容：

- 一、被告行政院環境保護署（下稱環保署）應於和解成立後一個半月內，於同一日將最高行政法院 102 年度判字第 120 好判決摘要及和解協議（內容均詳如附件）刊登於中國時報、聯合報、聯合晚報、自由時報及蘋果日報，刊登之處與大小為全國版 A 版半版，及被告環保署全球資訊網首頁，使一般民眾可以點入，期間至中科三期第二階段環境影響評估審查結論確定為止，並承諾後續中科三期開發案環評作業程序依上開判決及和解協議辦理。
- 二、成立公益財團法人
 - （一）被告科技部應於民國 104 年（至遲 105 年）預算案中編列新台幣 3000 萬元經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助成立以落實及促成憲法、環境基本法與其他環境法規所規定之環境保護與環境權之保障為宗旨之公益財團法人，並向主管機關申請設立。
 - （二）被告科技部至民國 105 年（至遲 106 年）起接續四年，每年各編列新台幣 500 萬元之經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助上開公益財團法人。
 - （三）上開公益財團法人應設置董事 9 人，三分之二由被告科技部自臺中后里區農業及環境保護協會、社團法人台灣蠻野心足生態協會、財團法人地球公民基金會、台灣大學法律學院環境永續政策衷心所推薦之 12 名人選中指派之，若被告科技部

無從就推薦人選中遴選出足額董事，應就不同意人選敘明理由退回，由上開單位就不足額部分，另推薦二倍人選，由被告科技部遴選指派之。但被告科技部退回人選以一次為限。

(四)上開公益財團法人之董事會應每三個月召開一次，並設執行長一名，由董事會聘任，綜理業務。

(五)上開公益財團法人之主要任務在於：環境政策及個案之監督、規劃及執行人民環境權保障之案件。

(六)上開(三)(四)(五)之規制均應訂於該公益財團法人捐助章程內。

三、參加人科技部中部科學工業園區管理局（下稱中科局）應修改「科技部中部科學工業園區管理局后里園區（后里農場及七星農場）環境保護監督小組設置要點」第二點，就小組成員中之專家學者7人部分，改為由參加人中科局以公開方式徵詢當地居民、農民、環保團體等之意見後決定之。專家學者應為具備水污染、空氣污染、生態學、健康風險評估或環境污染分析等專業知識並有相關工作經驗之人士。參加人中科局並應將環境保護監督小組就中科三期后里園區（后里農場及七星農場）環境監測資料及會議紀錄，除涉及個人資料與廠商營業秘密者外，就該局網站定期公開揭露。

四、參加人中科局應於和解成立後，將「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-七星農場部分）開發計畫」停止開發並回復原狀之可能情形，包含對於回復原狀可能費用及成本效益分析、回復原狀所需之時間，以及對於環境及居民可能產生的影響等事項，納入「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地-七星農場部分）開發計畫」第二階段環境影響評估審查之替代方案。

五、原告其餘請求拋棄。

六、訴訟費用由各自負擔。

上筆錄經交閱朗讀無訛始簽名。

原	告	廖明田	被告訴訟代理人	陳修君 律師
		許金水		洪淑幸
		陳欽全		
原告訴訟代理人		施淑貞 律師	被告及參加人	
		蔡雅澄 律師	訴訟代理人	蔣大中 律師
		林三加 律師		林芝余 律師
			參加人代表人	王永壯（局長）

中 華 民 國 1 0 3 年 8 月 8 日
臺 北 高 等 行 政 法 院 第 七 庭

書 記 官 徐子嵐
受 命 法 官 楊得君

附件：登報公告內容如下：

標題：中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫撤銷環境影響評估審查結論及開發許可行政訴訟達成和解

前言：有關「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」撤銷環境影響評估（下稱環評）審查結論及開發許可行政訴訟案，經最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決認定環評作業仍有缺失，行政院環境保護署（下稱環保署）接受判決指摘，於臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號環評法事件中，與原告詹德健、廖明田、吳進貴、謝哲進、許金水、陳欽全等 6 人、共同被告科技部及參加人科技部中部科學工業園區管理局（下稱中科局）達成和解，承諾後續中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場）開發計畫案（下稱中科三期開發計畫）環評作業程序將依上開判決意旨及和解協議辦理。

一、最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決意旨摘要：

- (一) 中科三期開發計畫開發單位即中科局於 95 年提出該計畫環境影響說明書（下稱環說書）送環保署審查，該署有條件通過環評審查，並於 95 年 7 月 31 日以環署綜字第 0950060540 號公告本開發計畫環說書審查結論。當地居民不服，提起行政爭訟，經臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決撤銷審查結論，本院 99 年度判字第 30 號判決駁回環保署上訴而告確定。環保署旋以 99 年 2 月 4 日環署綜字第 0990012509 號函請中科局於原環說書內加入環境品質及現狀、健康風險評估及其他說明資料後，再經 99 年 8 月 31 日環評委員會第 197 次會議，決議本案有條件通過環評審查，無須進行第二階段環評。
- (二) 然當地居民詹德健等 6 人仍不服該審查結論，提起行政爭訟，前經臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決駁回其訴，當地居民詹德健等 6 人仍不服提起上訴。本院查認中科局遲至審查結論作成時，仍未就系爭開發行為所可能造成的環境影響及健康風險，提出完整的說明及評估。且環保署就開發計畫是否使當地環境顯著逾越環境品質標準，或是否超過當地環境涵容能力，以及是否影響當地居民之健康等「對環境有重大影響之虞」事項，均未釐清；復未要求中科局提出積極有效的預防對策，未進行第二階段環評，倉促以附條件方式作成通過環評之結論，容有未洽。原審未審究於此，應予廢棄，發回臺北高等行政法院續查。

二、臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號和解協議內容如下：

- (一) 被告環保署應於和解成立後 1 個半月內，於同一日將最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決摘要及本和解協議刊登於中國時報、聯合報、聯合晚報、自由時報及蘋果日報，刊登之處與大小為全國版 A 版半版，及被告環保署全球資訊網首頁，使一般民眾可以點入，期間至中科三期第二階段環評審查結論確定時止，並承諾後續中科三期開發案環評作業程序依上開判決及和解協議辦理。

(二) 成立公益財團法人

1. 被告科技部應於民國 104 年（至遲 105 年）預算案中編列新臺幣 3,000 萬元經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助成立以落實及促成憲法、環境基本法與其他環境法規所規定之環境保護與環境權之保障為宗旨之公益財團法人，並向主管機關申請設立。
2. 被告科技部自民國 105 年（至遲 106 年）起接續 4 年，每年各編列新臺幣 500 萬元之經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助上開公益財團法人。
3. 上開公益財團法人應設置董事 9 人，三分之二由被告科技部自臺中市后里區農業與環境保護協會、社團法人環境法律人協會、社團法人台灣蠻野心足生態協會、財團法人地球公民基金會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心所推薦之 12 名人選中遴選指派之，若被告科技部無從就推薦人選中遴選出足額董事，應就不同意人選敘明理由退回，由上開單位就不足額部分，另推薦二倍人選，由被告科技部遴選指派之。但被告科技部退回人選以 1 次為限。
4. 上開公益財團法人之董事會應每 3 個月召開 1 次，並設執行長 1 名，由董事會聘任，綜理業務。
5. 上開公益財團法人之主要任務在於：環境政策及個案之監督、規劃及執行人民環境權保障之案件。
6. 上開 3、4、5 之規制均應訂於該公益財團法人捐助章程內。

(三) 參加人中科局應修改「科技部中部科學工業園區管理局后里園區（后里農場及七星農場）環境保護監督小組設置要點」第二點，就小組成員中之專家學者 7 人部分，改為由參加人中科局以公開方式徵詢當地居民、農民、環保團體等之意見後決定之。專家學者應為具備水污染、空氣污染、生態學、健康風險評估或環境污染分析等專業知識並有相關工作經驗之人士。參加人中科局並應將環境保護監督小組就中科三期后里園區（后里農場及七星農場）環境監測資料及會議紀錄，除涉及個人資料與廠商營業秘密者外，於該局網站定期公開揭露。

(四) 參加人中科局應於和解成立後，將中科三期開發計畫停止開發並回復原狀之可能情形，包含對於回復原狀可能費用及成本效益分析、回復原狀所需之時間，以及對於環境及居民可能產生的影響等事項，納入中科三期開發計畫第二階段環評審查之替代方案。

(五) 原告其餘請求拋棄。

訴訟費用各自負擔。