

調 查 報 告

壹、案 由：中部科學工業園區后里園區七星基地開發計畫環境影響說明書，於 99 年 1 月 21 日遭最高行政法院判決撤銷，致開發許可均歸於無效，影響廠商投資意願與政府威信；相關單位有無違失乙案。

貳、調查意見：

一、行政院國家科學委員會執掌發展科學及技術研究並兼我國國家產業發展計畫之核心，未能排除發展風險及延宕辦理時程，迄至 97 年 11 月 4 日始將「七星農場健康風險評估報告」提送環保署，影響政府施政威信，且增加民眾對於政府執行重大經濟開發政策之不信任感，涉有違失

(一)行政院國家科學委員會組織條例第 1 條規定：「行政院為加強發展科學及技術研究，設國家科學委員會。」行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法第 2 條規定：「本局掌理下列事項：一、園區發展政策、策略、研考業務與相關措施之規劃及推動事項。二、園區資訊業務之規劃與管理、資訊化之推動、應用與整合、資訊系統設計、訓練及諮詢服務事項。三、園區科技研究創新與發展之推動、科技人才培訓及人力資源之獲得、調節事項。四、園區投資引進、廠商科技能力與產品性能之評估、通用技術服務設施、外匯與貿易業務、產品檢驗發證、產地證明之簽發及產品市場之調查事項。五、園區工商團體之業務督導、事業設立、營運之輔導與財務稽查、工商登記證照與減免稅捐證明之核發、外籍、僑居國外人員聘僱之許可與管理、儲運與保稅倉庫之經營管理、輔導、預防走私及安

全防護事項。六、園區勞資關係、勞工安全衛生、勞動檢查及環境保護相關業務之規劃管理事項。七、園區土地之編定與徵收、廠房、住宅之租賃與其他公有財產之管理、收益、都市計畫土地使用管制與建築管理及景觀規劃、管理事項。八、園區土地之開發與各項公共設施之建設、維護、廠房與住宅之興建及工業用電證明之核發事項（下略）」。

(二)查中部科學工業園區台中基地（下稱台中基地）之開發，乃肇於民國 89 年 5 月陳水扁總統宣示，在中部地區開發第三個科學工業園區，以落實綠色矽島的政策走向；同時，當地地方政府亦深切期望引進高科技產業，以帶動地方產業發展與技術水準。爰此，民國 90 年 9 月間，國科會科學工業園區管理局（下稱科管局）即於中部區域各縣市展開中部科學工業園區候選地點之踏勘及評選作業，並勘定以台中縣市政府及雲林縣政府分別提具之兩處基地，作為設置中部科學工業園區之用地。該園區台中基地橫跨台中縣、市轄區土地。民國 92 年 7 月 28 日正式進駐廠商後，因廠商進駐需求增加，在可供設廠之園區事業專用區用地有限之狀況下，由國科會中部科學工業園區開發籌備處（後為中部科學工業園區管理局）提案，利用原台中基地毗鄰土地進行第二期發展區擴建計畫；案經行政院民國 93 年 1 月 30 日原則同意，並於民國 93 年 6 月 1 日起陸續提供用地供廠商進駐設廠。後因高科技產業前景樂觀，國際科技大廠之設廠需求仍然不斷提高此，中部科學工業園區管理局乃就區位條件、廠商需求、土地取得及土地利用可行性評估後，報請國科會立案，復行擬具本「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地）籌設計畫書」，以台中縣后里鄉

后里農場、七星農場及其周邊土地，作為中科第三期發展區擴建範圍，作為因應高科技廠商進駐大台中地區之需求。行政院經濟建設委員會後於 94 年 11 月 28 日提第 1231 次委員會討論，獲致結論：「…鑑於已有國際級廠商積極規劃入區設廠時程，現有一、二期園區亦已不敷使用，本籌設計畫書原則同意，請國科會積極推動後續規劃、開發事宜。」並於 94 年 12 月 12 日總字第 0940005024 號轉陳行政院，行政院復於 95 年 1 月 3 日院臺科字第 0940059569 號函核定。

- (三)然前揭計畫之影響範圍可預期除攸關我國國家產業發展政策外，並涉及是否嚴重影響當地環境生態及居民權益保障，自易引發重大爭議。是則中科三期由開發單位中科管理局所提出「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」環境影響說明書送審，經環保署（環境影響評估審查委員會）先後辦理一次現場勘查及五次專案小組初審會議，並於民國 95 年 6 月 30 日召開環保署環境影響評估審查委員會第 142 次會議，而決議本案有條件通過環境影響評估審查，並於民國 95 年 7 月 31 日作成環署綜字第 0950060540 號審查結論：「本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理：一、全區用水回收率應達 85% 以上。二、放流水水質之懸浮微粒(SS)及生化需氧量(BOD)應降低至 10mg/L 以下。三、全區用水量調整為至 63,000CMD。四、空氣污染排放之揮發性化學物質(VOC)排放量應降至 750 公噸/年以下，該量由中科一、二期尚未使用之排放量移撥 500 公噸/年及台中縣政府減量 250 公噸/年。五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化

學物質緊急意外災害類比與因應及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。

(四)惟查，雖前揭審查結論雖僅課與開發單位應於營運前提出健康風險評估。然應可預期民間環保團體與當地居民基於對環境危害所生疑慮及基於保護家園之理念，自會積極抗爭並提出行政訴訟，95年8月29日由詹○健等6人提出訴願，要求「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」之原處分撤銷。96年6月29日行政院訴願委員會將本案訴願駁回。台北高等行政法院計召開三次準備庭、一次言詞辯論庭。97年1月31日該院判決訴願決定及原處分均撤銷，而其系爭問題均環繞在健康風險評估為其審理重點。被告環保署對此雖不服提出上訴。惟據國科會主委陳稱，「迄至台北高等行政法院判決前國科會均未知悉司法審理進度與訴訟爭點」，足證國科會暨所屬中科管理局並未審慎判斷該司法爭訟所致重大政策之阻礙，積極妥處對於環境影響改善方式並釋民眾疑慮，致造成興建廠商與鄰近地區利害關係人之相互對立及民眾對於政府不信賴，自非允妥。

(五)又本件健康風險評估於95年7月31日公告「七星基地」審查結論後，中科管理局委託台大詹○權等教授執行健康風險評估，迄至97年11月4日中科管理局始將七星農場健康風險評估報告第1次送環保署審查。97年12月24日環保署召開專案小組審查會議。98年1月23日再將七星農場健康風險

評估報告第2次送環保署審查。98年2月23日環保署專案小組第2次審查會議。(結論：俟后里農場評估結果確認後，納入七星案評估加乘效應再審)。98年6月24日環保署第179次環評大會審查后里農場健康風險評估報告。(后里農場第5次審查)(結論：應就健康風險加乘效應(鄰近鋼鐵廠、后里焚化爐)、流行病學調查進一步討論、釐清，退回專案小組再審)。98年6月~12月簽辦採購案回應第179次環評大會結論。在全案系爭爭點未獲改進前，最高行政法院又於99年1月21日判決環保署上訴駁回。99年1月26日中科管理局依現況研擬修正七星農場健康風險評估內容(至旭能廠區現勘並尋求採樣點)。99年2月4日環保署函請該局補充環境現況及健康風險資料。99年3月12日補充修正後(友達、旭能)健康風險評估報告送環保署審查。99年4月09日環保署公告健康風險評估技術規範。99年4月23日環保署函請該局補充或說明牛稠坑溝放流水健康風險。99年6月15日修正健康風險評估報告送環保署審查。(修正重點：增加緊急事故氣氣及氨氣之排放評估，原健康風險值未修正)。99年7月05日環保署召開七星農場環評健康風險評估專家會議。(結論：應補充放流水長期排放至大安溪健康風險評估及辦理公開說明會)。99年8月9日中國醫藥大學完成放流水健康風險評估補充修正並送環保署。99年8月12日七星環評第7次專案小組審查會(俟專家會議完成後再提專案小組)。99年8月17日環保署召開七星健康風險評估專家會議延續會議。99年8月31日環保署環境影響評估審查委員會第197次會議審查通過，於99年9月2日公告審查結論。

(六)依據前揭流程，本案中科三期環評於 95 年 7 月 31 日環保署公告七星環評審查 11 點結論迄至 97 年 1 月 31 日臺北高等行政法院撤銷環評結論，國科會中科管理局 97 年 11 月 4 日才將「七星農場健康風險評估報告」提送環保署審查，惟法院判決重點均環繞於健康風險評估，故其健康風險評估實攸關整體環評結論合法性與否。¹退而言之，除關聯國科會主導之本案開發行為成功與否外更對於利害關係人、環保團體與社會大眾，對於本案是否造成環境危害疑慮，實居於關鍵地位，雖其評估作為持續進行，然迄至台北高等行政法院判決前長達 2 年 3 個月開發單位始提送第一次健康風險評估，造成司法風險之不確定性環繞在整體開發行為而糾葛不清。故此，因該健康風險評估未予完成，99 年 1 月 21 日最高行政法院再將環保署之上訴駁回，後開發單位才於 99 年 1 月 26 日依現況研擬修正七星農場健康風險評估內容，然利害關係人趁此時機又於 99 年 6 月 4 日向臺北高等行政法院聲請假處分，該院再於 99 年 7 月 30 日就假處分案判決停止開發行為，更加擴大中科三期、四期接連遭到法院裁定須停工司法風暴產生，引發行政部門與法界攻防戰，引

¹確定判決表明：「惟查，本件被告依組織規程第 4 條第 1 項規定，置委員 21 人，其中具有健康危險評估專業知識的委員僅有周晉澄委員 1 人，如前所述，而周晉澄委員已於歷次專案小組初審會議提出質疑並請開發單位補充說明。依開發單位之答覆說明，僅承諾將來營運後，會將 (VOC) 排放量控制於 1 年 750 公噸以下，以及會持續監督排放，並未針對周委員之審查意見，作具體之回應，尚難認其已依審查結論為完全之補充或修正。況本案之審查結論所列條件第 5 項載明：『五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化學物質緊急意外災害類比與因應及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，送環保署另案審查。如評估結果對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案。』等情，益認，本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。而本案唯一具有健康風險評估專業知識之周晉澄委員認案應進入第 2 階段環境影響評估，如前所述。職此之故，被告及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法」等語（見原確定判決頁 19-21）

致民間出現檢討現行環評制度聲浪造成政府有無依法行政之質疑。為求補救方於 99 年 8 月 9 日提送補充七星放流水健康風險評估至環保署審查，後於 99 年 8 月 31 日有條件通過環評案在案。

(七)綜上所述，行政院國家科學委員會執掌發展科學及技術研究並兼我國國家產業發展計畫之核心，未能排除發展風險及延宕辦理時程迄至 97 年 11 月 4 日始將「七星農場健康風險評估報告」提送環保署，影響政府施政威信及增加民眾對於政府執行重大經濟開發政策之不信賴感，涉有疏失。

二、行政院環境保護署迄至 99 年 4 月 9 日始發佈「健康風險評估技術規範」，其作業延宕，致環評爭議持續擴大，並肇致國科會送審資料失所依循，顯有違失

(一)行政院環境保護署組織條例第 1 條規定：「行政院環境保護署主管全國環境保護行政事務。」環境影響評估法第 5 條第 2 項規定：「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」另按開發行為環境影響評估作業準則第四十九條規定：「中央主管機關得視需要會商有關機關訂定評估技術規範，並公告之。」

(二)經查，如前所述有關大型開發行為，環保團體與利害關係人主要擔心事項係該開發對當地生態與居民究竟產生如何危害，此亦為前揭訴訟爭點所在，行政權非不可依據開發行為環境影響評估準則第 49 條訂定評估技術規範建立標準俾資遵循，並釋社會大眾疑慮；又據環保署陳稱：「環評之最終目的不外呼保障國民身心健康為終極考量，實有『必要性』及『急迫性』就民眾最關切且最重要的健康風

險量化評估方法，研定一套客觀且具科學性、專業性可執行性及公信力之健康風險評估技術規範」云云。惟查，本案於 95 年 7 月 31 日即公告七星環評審查 11 點結論，國科會於 97 年 11 月 4 日將「七星農場健康風險評估報告」提送環保署。後環保署卻仍遲至 98 年 7 月 28 日始召開有關「健康風險評估技術規範」之專家諮詢會議，後因本案風暴持續擴大，始於 99 年 4 月 9 日發布實施。環保署既然認該技術規範有其「必要性」及「急迫性」，然卻於 17 個月後（98 年 7 月 28 日）方才將開始研訂，其理安在？後於 97 年 1 月 31 日台北高等行政法院撤銷環評結論後，仍未能警覺相關規範欠缺周延性，致本案於 99 年 1 月 21 日最高行政法院上訴駁回後，99 年 4 月 9 日始發佈「健康風險評估技術規範」，致環評爭議持續擴大，並使國科會送審資料失所依循，顯有違失。

三、本案雖係行政院基於「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」中所推動之兩兆雙星產業發展，惟環評制度應交付專業並獨立判斷之法定程序，卻因該院過度關切環評程序，引致外界疑慮違反正當法律程序，嚴重影響政府威信與廠商投資之不確定性，核有怠失

（一）按我國加入 WTO 後，為因應二十一世紀的全球化挑戰，行政院在 2002 年 5 月第 2785 次會議中首先定案，由行政院經濟建設委員會推出『挑戰 2008：國家發展重點計畫』，預計在六年內，發揮促進經濟成展、創造就業機會、提升生活品質等多重效益，並可強化農、漁民及勞工等弱勢團體福祉與權益。此計畫目的在對「未來」做強力投資，厚植國力的建設，藉由投資人才、研發創新、全球運籌通路與

生活環境等四項主軸，選定了十大重點落實推動，加速打造台灣邁向綠色矽島之路。並由經濟部擬定的『兩兆雙星產業發展計畫』，則勾勒出我國核心與新興產業政策方向，將加速產業升級發展，並提升國際競爭力。所謂的「兩兆」，指的是未來產值分別超過新台幣一兆元以上的半導體產業及影像顯示產業，其中影像顯示產業的第一階段，將以平面顯示產業為發展重點；而「雙星」則指數位內容產業（包含軟體、電子遊戲、媒體、出版、音樂、動畫、網路服務等領域）及生物技術產業，二項產業屬未來的之明星產業。當時行政院預估，到了2006年，半導體產值可達1.59億元，影像顯示產業也高達1.37兆元，挑戰全球第一。在此計畫下積極招商下，而當時產業大廠友達光電，進駐中部科學園區投資上千億元，是兩兆雙星計畫的重點之一；當時行政院長游錫堃為了加速中科的腳步，宣示將提早在92年10月讓廠商進駐開發。中科籌備單位竹科管理局表示，中科在開發完成後，將可創造近兆元的投資額，提供6萬5000個就業機會。

(二)經查，行政院自民國95年迄今，有關本案環評過程之發言經傳媒廣泛報導摘要如表四。又查行政院分別於95年3月27日、3月28日分別發布新聞稿²略以：「鄭文燦：行政院重視環評委員意見，將誠懇溝通創造經濟與環保雙贏」、「蔡副院長關切中科但完全未涉及環評標準，並無不當的關說：針對日前環保署環評委員批評行政院副院長蔡英文一事，行政院新聞局長鄭文燦今（28）日表示，蔡副院長是針對中科的整個進度進行關切，沒有涉及

² 資料來源：行政院歷年新聞稿 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=28523&ctNode=4620&mp=1>

環評標準，也無不當的關說，此次環評委員個案事件應是認知上的落差。鄭局長表示，蔡副院長是思慮很清晰、決斷很果敢的人，考慮事情的角度非常周延。事實上，蔡副院長是針對中科的整個進度進行關切，沒有涉及環評的標準，也沒有涉及不當的關說，環評的機制仍然存在。政府希望在經濟發展和環境保護之間取得合理的平衡點，蔡副院長致電關切只是希望審慎處理此一案件，完全沒有涉及對環評標準的意見。鄭局長並強調，行政院蘇院長非常倚重蔡副院長，蔡副院長負責主導財經小組角色沒有改變，亦沒有工作過重的問題，行政、立法互動不宜用單一個案事件來看，行政部門如果有缺失需要改進的地方，政府將會檢討改進。」等語；並衡諸 99 年 4 月 15 日文○彬律師證稱：「曾兩度接獲蔡副院長電話」、顧○證稱「我們是同一個團隊的，但是這種關切，也許他打電話我沒接到，不管怎樣，但是我的委員接到」（問：有無受到關切）等語，此有本院 99 年 2 月 15 日諮詢記錄可稽。足證，行政院當時確有為推動兩兆雙星產業，而不惜以強勢影響本案環境影響評估之行政作為。致引發行政機關是否實質違反環境基本法第 3 條環境保護優先之基本原則（基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。）之疑慮，嗣後 95 年 6 月 30 日決議本案有條件通過環境影響評估審查滋生爭議，除不但引發當地居民與環保團體甚或環評委員不滿與出面指責外，更引致社會大眾對於政府對台灣環境保護信念與依法行政決心之懷疑，進而造成司法權介入環評審查核心事項，形成重大憲政危機，其

當時行政院主政者之決策與執行過程，難謂非始作俑者。

(三)又基於行政一體性，自 2008 年總統改選後雖政治部門成員改變然因行政政策應具有一致性，是則本案仍持續推動，然因前揭所述確定判決與假處分致使社會氛圍改變，然行政院仍未本於依法行政與行政中立之精神妥適發言，造成第二次環評結果仍或影響環保團體與社會大眾疑慮，行政院對於環評專業性與公正性之尊重與維護，自應檢討改進。

(四)綜上，本案雖係行政院基於「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」中所推動之兩兆雙星產業發展，惟環評制度應交付專業並獨立判斷之法定程序，卻因該院過度關切環評程序，引致外界疑慮違反正當法律程序，嚴重影響政府威信與廠商投資之不確定性，核有怠失；另行政院對於國家重大開發事項，應立即全面檢討必要性，以避免類似案件再度發生，造成三輸局面，併予指明。

四、司法機關基於權力分立原則，對於環境影響評估中之高度專業性判斷，應適當尊重環境影響評估審查委員會之專業判斷餘地，始為正辦；另基於正當法律程序，對於合一確定之第三人，宜職權通知利害關係人參加訴訟，俾維護人民基本權利並貫徹武器平等原則

(一)按基於權力分立理論法院對法律適用之問題，雖較行政機關具有優越權限。立法者制訂之空白法規與授權案件，使具體化案件，均屬於法院審查範圍。縱令不確定法律概念亦不例外，惟法院執行解釋或適用法律之任務時，需將法律上判斷需要資料充分評價。如僅能認定片斷之事實，即期判斷難期正確。理論上法院能完全闡明事實，但事實上不可能。因法院常無法獲得充分之判斷資料，對此事實上有

無法克服困難，使法院於具體案件，得承認行政機關對不確定法律概念之適用享有「判斷餘地」。不確定法律概念可區分為經驗概念與規範概念，前者係指可掌握之決定或經驗之狀況或事件；後者係指需填補價值概念，因欠缺與真實事物之關聯，法律適用者必須採取評價之態度始能認識其意義，而非僅為單純之知覺、認識或推論。對於後者而言不確定法律概念之適用。如需超越法律之考量以評價方式作預見與指引方向之判斷，從而存有多數皆為可接受之決定可能性時，我國與德日學者³大多認為，行政機關所具有之判斷標準，並非行政法院所能全盤掌握，基於憲法的分配功能，行政法院僅能審查行政機關之決定是否合法，而非以其本身之見解取代行政機關之判斷。職是，行政法院得否推翻行政機關所為之估測，而以自己之估測代替行政機關之估測，確實有相當疑問？故本件有關環境影響評估其事物本質係屬風險決定，係在資訊十分欠缺之狀況下，根據單純之危險疑慮，而採取防禦措施。由各種專家組成決定機關，並在當事人及有關團體合作下，做成風險及效益評估。主管機關在其所為之風險決定中，具有法律所承認之判斷餘地⁴。行政機關有得自為判斷之領域，而行政法院僅得對其可信度加以審查，先予敘明⁵。

(二)按環境影響評估法第4條第2款規定，所謂「環境影響評估」，指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜

³ 如陳敏 行政法總論 92年1月3版 頁200-211、吳庚 行政法之理論與實務增訂十版 頁124-136、原田尚彥 行政法要論 全訂第四版 頁135-140

⁴ 詳見 翁岳生 論不確定法律概念與行政裁量 行政法與現代法治國家 頁40-85

⁵ 陳敏 行政法總論 92年1月3版 頁200-211

合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。復按環境影響評估法第 14 條規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。」⁶因此，開發許可與否常主要取決於環境影響評估是否通過，而環境影響評估之範圍，包括對於生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，類似「政策影響評估或法規影響評估」（Regulatory Impact Analysis, Regulatory Impact Assessment, Regulation Impact Assessment（簡稱 RIA）），故環境影響評估委員會在事件本質上，即必須同時扮演下述兩種角色一方面為自然、生態、生活環境保護把關；一方面也要兼顧經濟、文化、社會發展考量。又環境保護面向相當廣泛，包括對於水質、空氣、土壤、環境影響、自然資源之合理利用之影響、自然景觀或生態環境之影響、社會、文化或經濟發展之影響等，因此本質上必須進行專業性之綜合評估，故環境影響評估具有利益權衡與專業評估之特殊性質。

⁶在國外，環境影響評估結果，通常僅供目的事業主管機關決定是否許可開發之參考因素。而在我國，環境影響評估結果，可以直接否決開發案件，而非授權由目的事業主管機關決定是否許可開發。

- (三)再查環境影響評估法第3條第1項及第2項規定：
「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。」此委員會之決定，係進行綜合評估，綜合各方專家意見而成，採取多數決方式運作，故依行政院環境保護屬環境影響評估審查委員會組織規程第9條規定：「本會之會議應有全體委員過半數之出席始得開會；應有出席委員過半數之同意始得決議，正反意見同數時，由主席裁決之。前項會議，專家學者委員應親自出席，不得代理。」前揭有關環境影響評估事項，係由法律授權由環評委員會進行判斷決定，加以環境影響評估本質上是對於開發行為將來所發生衍生性影響進行專業預估以及各項利益權衡，因此，容許環境影響評估委員會享有高度「判斷餘地」，司法機關應不得任意介入審查，亦即賦予環評委員會享有判斷餘地之最後決定權。
- (四)惟查，本案最高法院99年判字第30號判決（即原確定判決）雖表示：「(一)按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定(如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等)、高度科技性之判斷(如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨)、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機

關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照)。」但其判決卻僅表示：「足見，本案資料提供並不完整，就健康風險評估部分，開發單位既未提實際採樣與檢測計畫，自無法得知其是否正確。再本案之審查結論所列條件第5項載明：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，送環保署另案審查。如評估結果對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案」等情，益證本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，上訴人稱本案無對國民健康及安全造成不利影響之虞，無庸依環評法第8條規定，繼續進行第二階段環境影響評估云云，即無足採。上訴人在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第

二階段環境影響評估，而為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。上訴人及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成有條件通過環境影響評估之結論，依上開說明，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊之違法」等語。

(五)然細究行政法院判決僅認因環評委員會漏未斟酌部分委員所提出之健康風險問題，而認其環評決定有瑕疵。惟核，本案環評結論業因考慮健康風險評估問題，故業將其納入環評結論之附帶條件，是則，原判決所指摘環評會關於健康風險評估問題有「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」之違法乙節，似有違認定事實未依證據之嫌。因此該判決對環評結論似有超越合法性審查界限，而過度介入專業妥當性審查，而有侵犯環評委員會之判斷餘地權限之虞，似有不當。

(六)另查，環境影響評估之處分應具雙重效力，如對開發申請人有利，則對當地居民不利，因此若提起有關環境影響評估之訴訟，如果其環評結論之處分被撤銷時，勢必同時損害開發申請人之權益，故其訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟（行政訴訟法第41條）⁷。惟卷查，本案行政法院，對應合一確定之第三人，並未使其參加訴訟，又未依據職權通知利害關係人亦即開發申請人（中部科學園區管理局）參加訴訟，其訴訟程序涉有重大違法瑕疵，似

⁷依德國行政訴訟上通說見解，一般認為對於具有雙重效力之行政處分（Verwaltungsakten mit Doppelwirkung）之爭訟，即屬此種必要共同訴訟的獨立參加的情形。例如鄰人對於房屋建造許可處分提起撤銷訴訟，其對於建造人引進參加訴訟，即屬之（Kopp, VwGO., §65 Rn.14,17; Eyermann/Fröhler, VwGO §65 Rn. 27; Redeker/ v.Oertzen, VwGO., §65 Rn.8; BVerwGE 51, 268(275).）

侵犯第三者訴訟參加權，並剝奪各方當事人及利害關係人之基本權利並違反武器平等原則，似有訴訟程序違背法令之虞。

五、行政院應戮力協調環保署及國科會暨所屬科管局等機關環境保護與經濟發展之意見，並就園區與當地政府及週邊社區與環保團體互動之現存互動關係與衝突現狀妥適解決，方為正辦。

近年我國環保意識提升，環保團體及鄰近居民抗爭不斷，政府在促進產業發展推動重大投資計畫之際，環境保護與經濟發展如何兼籌並顧，是政府無可迴避的責任與重要之課題。本案政府在推動園區開發過程中，歷經環境影響評估及居民、環保團體強烈抗爭，以及行政法院之挑戰。惟環保與經濟衝突之主因為各方所持立場不同，價值觀不同，常使得其間探討與辯論無法交集，欠缺互信機制。

次按科學工業園區設置管理條例自 68 年 7 月 27 日公布實施以來，雖經多次修正，然對於環保、週邊建設及與地方政府和週邊社區之互動及回饋等仍缺乏具體規範，失所依循。惟查政府在推動重大投資案過程中，應建立一個能考量後代福祉，讓國民與利益團體均能信任的環保政策與產業發展政策，如何有效防制何污染，化解附近居民疑慮，制訂一個能讓環保與經濟發展利益團體都能互信之機制，兼籌並顧經濟發展與環境保護，化解疑慮與衝突，是則，行政院應基於前揭意旨戮力協調環保署及國科會暨所屬科管局等機關環境保護與經濟發展之意見，並就園區與當地政府及週邊社區與環保團體互動之現存互動關係與衝突現狀妥適解決，方為正辦。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一、五函請行政院國家科學委員會確實檢討改進。
- 二、抄調查意見二、五函請行政院環境保護署確實檢討改進。
- 三、抄調查意見三、五函請行政院確實檢討改進。
- 四、抄調查意見四函請司法院參酌。
- 五、抄調查意見三、五函復陳訴人。

調查委員：馬以工

馬秀如

周陽山

李炳南