

# 調查報告

壹、案由：我國重大建設多需要事先辦理環境影響評估，行政院環境保護署並依法設置環境影響評估審查委員會，事涉環評公正性及國家重大政策相關建設之推動，實有詳究之必要案。

## 貳、調查意見：

本案經函請行政院環境保護署（下稱環保署）提供卷證資料，並於民國（下同）110年2月4日詢問該署副署長蔡鴻德、綜合計畫處處長劉宗勇及相關人員，茲據機關函復及詢問前後提供卷證資料<sup>1</sup>，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

一、環保署主管全國環境保護行政事務，掌理環境影響評估制度之策劃、推動、輔導、監督及評估報告之審核，同時肩負國家永續發展推動事務。對於國家重大政策之相關開發行為，該署實施環境影響評估審查時，個案區位審查及政策目標應予並重，以國家永續發展、上位政策及政策環評等指導原則為依據，作為個案環評審查之依歸，俾促使總體環境品質提升及開發個案環境保護兼籌並顧，以達永續發展之目標。

（一）憲法增修條文第10條第2款揭示「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，環境基本法第1條及第3條規定：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」「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

---

<sup>1</sup> 環保署109年9月28日環署綜字第1091168356號函、同年12月24日環署綜字第1091215831號函及其詢問後補充資料。

者，應環境保護優先。」再生能源發展條例第1條規定：「為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能源結構，降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，特制定本條例。」溫室氣體減量及管理法第1條規定：「為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展，特制定本法。」

- (二)現代憲政體制的運作下，不論是行政機關的政策決定或立法機關所為重大政策的決議，均或多或少會影響到環境。因此，不論是政策擬定或開發行為之實施，在做成決定前，都應該要對環影響之程度加以考慮，且藉由公眾參與的程序，才能讓決策的納採更為廣泛，增加決策納採的深度，使決策的正確性及民主正當可經由廣泛之納採程序，大為提升。本於此種考量，各目的事業主管機關在進行是否為「開發」之決策時，本應該慮及決策行為對環境的影響，此亦即環境影響評估法(下稱環評法)第1條之立法意旨所明定。然因我國環評法採「集中審查制」(即開發行為之環境影響評估之審查，由環境主管機關負責，而非由開發目的事業主管機關即真正的開發許可機關，參考包括環境主管機關之意見之審查)、「否決權制」(即依環評法第14條規定，上開專責環境影響評估審查的主管機關，其審查結果有否決開發行為之效力)之情形，使主管環境影響評估之審查機關所為結論，實質成為開發行為能否許可之決定性因素；換言之，環境因素成為能完全否決開發計畫之要素。但事實上沒有一個開發計畫僅或只涉及環境因素，其中尚包括經濟、文化等

眾多其他因素；目的事業主管機關如依前述，在決定是否開發前，應全盤考慮及權衡包括環境影響、生態、文化、及經濟發展等所有相關因素，作出決策後，並應擔起「政治」或「政策」責任（詳參，前行政院研究發展考核委員會委託葉俊榮研究，環境影響評估制度問題之探討，計畫編號：RDEC-RES-098-007）。

- (三)復依環保署組織條例第1條及第5條規定，該署主管全國環境保護行政事務，並掌理環境影響評估制度之策劃、推動、輔導、監督及評估報告之審核事項。又為追求國家永續發展，依據環境基本法第29條，設國家永續發展委員會，由環保署擔任氣候變遷與能源減碳專案小組幕僚及兼辦該委員會行政事務，藉以推動及協調永續發展相關議題。次依司法院釋字第613號解釋理由書所示「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。」
- (四)環保署查復，對於國家重大政策之開發，於環境影響評估階段之審查作為，該署為環評法第2條所稱之中央主管機關，依法辦理環評審查工作，預防及減輕開發行為對環境造成之不良影響，以達到環境保護之目的。環評法第14條第2項規定：「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。」前開條文內容，於環評法立法討論過程中，立法委員表示意見略以：「已兼顧經濟發展及開發單位之權利。」「兼顧經濟發展與環境保護，二者間取得了平衡」「開發單位如能提出對環境沒有負面影響又有利於經濟發展、符合國家利益的替代方案，我們應該有機會重新提出送審。」爰倘開發行為經環評委員會審認作成「認定不應開發」審查結論時，開發單位得依環評法第14條第2項規定提出替代方案重新送主管機關審查。開發行為倘經環評委員會審查認定「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，開發單位可依相關程序積極辦理第二階段環評作業。開發單位倘對於環評委員會作成「認定不應開發」或「應繼續進行第二階段環境影響評估」之審查結論不服者，得依法提出行政救濟等內容。是以環保署所復仍以環評委員會審查認定為依循，但環評委員會由環保署正副署長為當然委員、機關代表5人兼任及專家學者委員14人所組成，該署為政府體制之一環，同時負有環評審查、環境保護及永續發展等責，重大政策推動影響國家發展至鉅，於環境影響評估審查階段允宜強化意見溝通，並權衡國家永續發展及個案開發行為對環境之衝擊，做出決策與取捨，此亦為環評書件須載明開發行為可能影響範圍之各種相關計畫(包括上位計畫)供環評委員會審查之故。

- (五)再以離岸風力發電計畫為例，為落實國家再生能源發展目標，行政院參考94年「全國能源會議」離岸風電開發以區塊(Block)方式規劃之建議及仿效英國離岸風電開發之經驗，於101年2月8日核定「千架海陸風力機計畫」，確立由淺而深，先示範後區

塊之方式推動，以階段方式進行。此外，行政院院會於97年6月5日通過「永續能源政策綱領」，政策目標為兼顧「能源安全」、「經濟發展」與「環境保護」，開發對環境友善的「潔淨」能源，與確保持續「穩定」的能源供應，以創造跨世代能源、經濟與環保三贏願景。基此，經濟部能源局爰依據環評法第26條規定，研提「離岸風電區塊開發政策評估說明書」徵詢環保署及相關機關或團體意見，經環保署於105年12月28環評委員會第306次會議作成徵詢意見（環保署106年2月3日環署綜字第1060008897號函），離岸風電開發之共通性環境議題及因應對策分列為開發區塊、中華白海豚保育、鳥類保護、魚類養殖、除役規劃、電纜路線規劃等項目，應納入後續開發行為規劃及環境影響評估之參考基準，以達上位政策指導之效；另針對「漁業權」、「交通航運」等非屬環保署主管法規議題，則請經濟部將行政院目前跨部會協調結果之一致性標準處理模式及未來公開方式，納入本案政策評估說明書等內容。環保署遂配合國家綠能政策，透過政策環評之上位指導原則、提列環境議題共通要求、落實現勘盤點民意、運用聯席審查等，於106年起受理24案離岸風電開發行為案件之審查，其中2案撤回、2案認定不應開發（但其中1案經開發單位提起行政救濟後，重提環評委員會審查通過）外，審查通過案件裝置容量總計達10.01GW，雖已達成政策目標<sup>2</sup>，但仍待開發設置。然時值國家重大能源政策轉型之際，綠能發展技術日新月異，離岸風電開發計畫個案已通過環評審查但仍有變更之

---

<sup>2</sup> 離岸風電於114年設置達5.7GW。

可能，環保署應奠基於政策環評框架基準，對環境現況及審查實務之掌握，以國家永續發展為前提，辦理環境影評估審查作為。

(六)綜上，環保署主管全國環境保護行政事務，掌理環境影響評估制度之策劃、推動、輔導、監督及評估報告之審核，同時肩負國家永續發展推動事務。對於國家重大政策之相關開發行為，該署實施環境影響評估審查時，個案區位審查及政策目標應予並重，以國家永續發展、上位政策及政策環評等指導原則為依據，作為個案環評審查之依歸，俾促使總體環境品質提升及開發個案環境保護兼籌並顧，以達永續發展之目標。

二、環保署環評委員會依其組成方式與成員比例，為獨立專家委員會，其審查所為之決議，具有專業判斷性質，該署除確保環評委員會審查獨立且不受外界干擾，對其所做決議，亦應注意有無判斷濫用、判斷逾越或其他顯然違法情事，避免開發行為審查結論遭法院撤銷時衍生爭議，損及環評審查之公信力。

(一)按「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」「本法所稱主管機關：在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「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……。前項委員會任期2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。……縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。」「本法專用名詞定義如

下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、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。」「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。……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……定之……。」「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：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。」「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。主管機關應於收到前項環境影響說明書後50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50日為限。前項審查結論，主管機關認不須進行第2階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」

「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。」環評法第1條、第2條、第3條第1項、第2項、第5項、第4條、第5條、第6條、第7條、第14條第1項分別定有明文。

- (二)次按環評法施行細則第6條規定：「本法第5條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者。」又依環評法第5條第2項授權，104年7月3日修正發布之開發行為環境影響評估作業準則第6條第1項規定：「說明書及評估書應依說明書應記載事項及審查要件（附件三）、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件（附件四）及說明書、評估書初稿應檢送之圖件（附件五）規定辦理。」附表五規定開發行為可能影響範圍之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計畫），應載明開發場所內、開發行為半徑10公里範圍內或線型式、開發行為沿線兩側各5百公尺範圍內之計畫名稱、主管單位、完成時間、相互關係或影響。106年12月8日修正發布之同作業準則第10條第1項規定：「說明書應依附件三及附表一至附表十四之規定，評估書初稿、評估書應依附件四及附表一至附表六、附表十

至附表十二、附表十四之規定，記載應記載事項及審查要件；說明書、評估書初稿、評估書並應備齊附件五規定之圖件。」附表六規定開發行為可能影響範圍之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計畫），應載明開發行為基地內、開發行為半徑10公里範圍內或線型式開發行為沿線兩側各5百公尺範圍內之計畫名稱、主管單位、完成時間、相互關係或影響。

- (三)再參諸最高行政法院99年度判字第30號、103年度判字第704號判決意旨，以行政法院對於行政機關基於裁量權所為之行政處分，除法律或司法院解釋別有規定外，司法審查範圍應僅限於裁量之合法性，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，惟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（如與科技、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，有判斷餘地而予尊重，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他顯然違法情事時，得予撤銷或變更。環評主管機關所屬環評委員會，以合議制方式審查開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，依環評法第3條第2項規定，委員會其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二，故其審查結論具有專業判斷性質，法院對此專業判斷之審查，原則上當予以尊重，而承認其判斷餘地，惟行政機關之判斷於有判斷濫用、判斷逾越或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更，其情形包括：1.

行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量。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。故法院於審查環評委員會之判斷有無恣意違法情事時，應就形成審查結論之環評整體審查過程而為觀察。是環評委員會基於其高度科技性，具有判斷餘地，但其適用法律構成要件涵攝事實關係時，如有出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，或係出於與事物無關之考量時，仍得予以撤銷。

(四) 以福海風力發電股份有限公司提送福海彰化離岸風力發電計畫環境影響說明書為例，經環保署分別於105年9月21日及106年1月16日召開第1次及第2次意見陳述會議及現場勘察，另分別於106年4月24日及同年7月17日召開專案小組第1次及第2次初審會議，並提經106年9月27日環評委員會第318次會議決議，福海風力發電股份有限公司應於106年12月31日前補充、修正本案環說書，再送專案小組審查，經於107年1月3日召開專案小組第3次初審會議，並提經107年2月9日環評委員會第326次會議決議，咸認本案不應開發。嗣環保署以：1、本案第一期風機遲未開發設置，與鄰近漁業經濟利害關係者溝通情形明顯不良，本案開發後將加重漁業經濟與社會衝擊之影響程度。2、本案屬離岸風電第一階段示範案，但整體開發申請時程過於緩慢，開發

規模相較於第二階段潛力場址為低，本案風機設置於風場邊界，個案環境控管與鄰近風場恐有扞格，如依其他風場需退縮緩衝邊界後之開發規模將不符合獎勵辦法所定開發示範風場至少達100百萬瓦(MW)以上之規定。3、經濟部能源局已決定不同意開發單位所提第一期開發之展延申請，開發單位落實執行能力明顯不足。經環保署107年3月26日環署綜字第1070023399A號函及所附同日環署綜字第1070023399號公告認定本案不應開發，有上述迭次意見陳述會議及現場勘察會議紀錄、歷次專案小組初審會議紀錄、環評委員會第318次、第326次會議紀錄等內容可稽。

(五)惟上開審查結論經福海風力發電股份有限公司(即訴願人)提起訴願，行政院於108年2月1日訴願決定書(院臺訴字第1080163241號)主文：「原處分撤銷，由環保署於2個月內另為適法之處分。」其內容有「漁業補償事項並非環評審查範疇事項，該事項本應回歸漁業法相關主管法規」、「所執理由係出於與事物與環保因素無關考量，違反不當聯結禁止原則」、「環評委員會所為判斷，有無未充分斟酌相關事項之違誤，即非無疑」等情，茲將該訴願決定書理由摘述如下：

- 1、本案據原處分機關代表於108年1月16日訴願會會議言詞辯論時說明，以漁業補償金額多寡、開發單位如何補償等事項確實不需納入環說書，離岸風電開發環境影響評估審查參考基準<sup>3</sup>(下稱參考基準)四之(六)所定就開發單位提出與漁會達成共識前不進行施工等非環評範疇事項，應區隔

---

<sup>3</sup> 源自於環評委員會第306次會議就離岸風電開發之環境議題所為政策環評結論。

漁業影響之後續補償協商作業，並回歸行政院農業委員會主管之漁業法等相關法令規定辦理部分，係因以往許多開發單位會在環說書內撰寫與漁會達成共識前不進行施工，但該事項不容易判斷，且一旦通過環評審查後，環說書內所載事項均係應切實執行事項，亦是該署督察總隊應監督事項，惟該署督察總隊對該事項監督窒礙難行，且該事項本應回歸漁業法相關主管法規辦理等語。

- 2、審酌本案環說書雖經環評委員會基於專業判斷，於環評委員會第326次會議決議認定不應開發，由原處分機關依決議理由，以原處分公告審查結論並函送訴願人，然原處分以訴願人與鄰近漁業經濟利害關係者溝通情形明顯不良及經濟部能源局已決定不同意訴願人所提第一期開發之展延申請作為本案不應開發理由，依前述原處分機關答辯意旨及其代表於108年1月16日訴願會會議為言詞辯論時說明，**漁業補償事項並非環評審查範疇事項**等語，復據經濟部能源局代表於該會議為言詞辯論時亦說明，訴願人第一期示範機組已通過環評並取得籌設許可，依風力發電離岸系統示範獎勵辦法（下稱獎勵辦法）第14條規定應於104年12月31日以前完工等語。是訴願人向經濟部能源局申請第一期工程展延，與第二期環評通過與否無涉，足見原處分所執理由係出於與事物與環保因素無關考量，違反不當聯結禁止原則。至原處分以本案風機設置於風場邊界，個案環境控管與鄰近風場恐有扞格，如依其他風場需退縮緩衝邊界後之開發規模將不符合獎勵辦法所定開發示範風場至少達100百萬瓦(MW)以上之規定，作為本案不

應開發之理由，雖據原處分關代表於該會議為言詞辯論時說明，鳥類航道退縮有其必要性，本案風場配置貼近邊界，環評委員會審查時認為本案退縮後，多數的風機就無法設置，故認為沒有退縮可能性，進而認一旦退縮，開發規模將無法達100百萬瓦(MW)以上等語，惟無法提出具體計算方式等資料供參，則環評委員會所為判斷，有無未充分斟酌相關事項之違誤，即非無疑。

- (六)環保署因上述訴願決定，續就福海彰化離岸風力發電計畫環境影響說明書提108年3月13日環評委員會第349次會議、108年3月20日環評委員會第350次會議，雖於會議紀錄中對原認定不應開發理由予以補充說明其判斷基礎，並重新依新事實狀況進行審酌，決議本案通過環境影響評估審查，同年4月1日環署綜字第1080023059號公告審查結論。是環保署環評審查機制旨在確保專家學者委員於審查時不受外界干擾之獨立性，然行政機關之判斷仍有判斷濫用、判斷逾越之適用，基此，對於環評審查過程中涉及各專業領域之意見，除應予尊重外，但如涉及其他無關環評事項，或無謂、過度的審查意見要求、補充調查等事項，該署應本於權責就環評應審查範疇予以界定，避免無限上綱而易生爭議。
- (七)另以「海龍二號離岸風力發電計畫環境影響差異分析報告(第一次變更)」、「海龍三號離岸風力發電計畫環境影響差異分析報告(第一次變更)」為例，依環保署環評委員會第385次會議紀錄(109年10月14日)所載內容，因風機機組裝置加大且間距改變，而影響鳥類廊道及其撞擊風險，專家學者委員建議將不同風場合併之可能性，嗣由經濟部能源局代表說明略以：「因為這是法規規範，它屬於兩個

風場，一定要符合離岸風電相關規定，要預留間距。……本案是同一個開發單位來申請，但18號及19號風場，對經濟部能源局或電業上是兩個不同個體及不同風場，在場址間要有一定間距……」等內容，後續於110年2月5日及4月6日進行2案專案小組第4次及第5次聯席初審會議，提出兩案建議結論併陳至環保署110年5月12日第396次環評委員會審查，並決議：「本案保留，請2案開發單位先洽經濟部(能源局)研議『處理海龍二號及海龍三號風場場址之間邊界南方入口議題』，再提本會討論。」是環評委員會於開發行為個案進行審查，經綜合考量後決議保留，以謀求方案、解決爭議，雖非無據，然不同風場離岸風力發電開發雖屬同一集團，但分由2家公司時即屬不同法律主體，而風場介面重新檢討另涉及其他如船舶航行安全、施工維運等情，此亦涉及其他主管機關權責及法令規範等情，該署辦理環評審查案件時應予注意，避免有逾越其他主管機關權責情形。

(八)綜上，環保署環評委員會依其組成方式與成員比例，為獨立專家委員會，其審查所為之決議，具有專業判斷性質，該署除確保環評委員會審查獨立且不受外界干擾，對其所做決議，亦應注意有無判斷濫用、判斷逾越或其他顯然違法情事，避免開發行為審查結論遭法院撤銷時衍生爭議，損及環評審查之公信力。

三、開發行為對環境有無不良影響與其開發行為類別、規模、區位等具直接關連，環評主管機關審查開發單位提送環境影響評估書件時，自應確實檢視所涉環境敏感區位之限制事項，涉及其他相關部會所職掌業務權責時應予釐清或提供意見。惟環保署審查「桃園離岸

風力發電廠興建計畫環境影響說明書」時所涉飛航安全問題，未能督促開發單位或促請權責機關釐清疑慮，肇生訾議，顯有待檢討改進。

- (一)開發行為對環境有不良影響之虞，且達到「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」規模者，應實施環境影響評估，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，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，主管機關應於收到前項環境影響說明書後50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50日為限。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。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。主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：一、通過環境影響評估審查。二、有條件通過環境影響評估審查。三、應繼續進行第二階段環境影響評估。四、認定不應開發。五、其他經中央主管機關認定者。是環評主管機關負責開發行為環境影響評估之審查，並具有否決權。
- (二)環保署表示，行政院為提升個案審查效率，就各部會之審查作業，要求應採平行作業原則，爰請各部會應依照各別主管法規進行審查，不應重複審查；因此環評審查時，各類開發行為可能涉及其他相關部會所職掌之業務權責，則由相關部會於環評會議中提供意見，如涉及土地開發利用、都市計畫、區域計畫、土地徵收、濕地保育等，可請內政部協助

提供意見；涉及生態、野生動植物保育等，可請行政院農業委員會、林務局、特有生物研究保育中心等機關協助提供意見；涉及文化資產（含水下文化資產），可由文化部文化資產局及地方政府文化局協助提供意見；涉及交通運輸，可請交通部、運輸研究所協助提供意見；涉及海洋事務，可請海洋委員會海洋保育署協助提供意見，且因各部會就其業務權責事項，亦多設有審議機制就其業管權責進行審查（例如都市計畫委員會、區域計畫委員會、重要濕地保育審議小組、海岸管理審議會、土地徵收審議小組、野生動物保育諮詢委員會、文化資產審議會、水下文化資產審議會等）。

（三）查環保署審查「桃園離岸風力發電廠興建計畫環境影響說明書」過程，該署環評委員會106年7月19日第316次會議決議及同年10月30日環署綜字第1060085317號公告審查結論略以：本案通過環境影響評估審查，開發單位應依環境影響說明書所載之內容及審查結論，切實執行。然據媒體報導「影響飛安 麗威離岸風電通過環評仍遭能源局退回<sup>4</sup>」，對

---

<sup>4</sup> 內容略以：(1) 麗威風電規劃於桃園外海興建350MW的離岸風場，早在106年7月通過環評審查，卻因緊鄰桃園機場，遲遲未能取得交通部民用航空局同意，能源局更於24日以「要件不符」退回其電業籌設許可，成為環評通過後仍遭退回的首座離岸風場。(2) 104年交通部民用航空局表達「不宜設置」，卻通過環評審查及風場遴選。(3) 交通部民用航空局表示，麗威公司104年向交通部民用航空局洽詢意見時，即以「有飛安疑慮，不宜設置」表達反對意見，105年能源局來詢問時，也明確表達「不宜設置離岸風電」的立場。(4) 麗威風電研究稱「飛安影響輕微至可忽略」交通部民用航空局不買單：麗威認為只要透過技術與科學數據，足以證明風場不影響飛安，因此投入資金委託國內研究團隊，針對風場的飛安疑慮進行研究與分析，「該研究結果顯示，該離岸風場對於桃園機場的飛安影響甚微，輕微至可被忽略。」也經過國際飛安機構認證，並呈報給交通部民用航空局。但交通部民用航空局仍不接受，不願核發同意證明文件。(5) 交通部民用航空局表示，麗威公司的報告也證實風場對於機場飛安確實有影響，「影響必須要可以克服或排除，只說『影響是可被忽略不計』，這樣的說法社會自有公評。」據了解，交通部民用航空局原先已表達「不宜設置」，麗威提出研究指出，離岸風場對桃園機場飛安有所影響後，交通部民用航空局則表示「不應設置」，「飛安風險不應忽略」的立場相當明確，對航安有其堅持。交通部民用航空局表示，桃園機場是我國唯一24小時營運的機場，有一定的重要性，相較之下，目前其他的離岸風場並無如此鄰近機場的問題。對於具體的航安疑慮則不便多透露。<https://e-info.org.tw/node/226522>。

此，環保署於本院詢問前回復指出，依開發行為環境影響評估作業準則規定，開發單位於製作環境影響說明書前，應先查明開發行為基地是否位於環境敏感地區，「桃園離岸風力發電廠興建計畫」是否涉及「飛航安全」之敏感區位，分別經交通部民用航空局104年10月5日場建字第1040022800號函及交通部民用航空局105年1月27日場建字第1050001342號函說明場址位置未位於「航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法」及「航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法」所劃定之禁止或限制範圍。該署於105年11月14日辦理「桃園離岸風力發電廠興建計畫環境影響說明書」意見陳述會議及現場勘察，該次會議及現勘作業亦有邀請交通部民用航空局與會提供意見，惟該局並未提供意見，且因本案風場及基地位置未位於前述管理辦法所劃定之禁止或限制範圍內，該署依程序辦理環評審查作業，並於106年10月30日公告審查結論「本案通過環境影響評估審查」。於環評審查通過後，依電業法規定取得許可前，應依各部會所主管法規取得相關許可，故本案涉及「飛航安全」事宜，應由交通部（民用航空局）進行審查，並由經濟部（能源局）依電業法規定作許可之准駁。

- (四)然查，該案環境影響說明書中環境敏感區位所列，非位於飛航管制區之依據為「交通部民用航空局104.10.5，場建字第1040022800號函及交通部民用航空局105.1.27，場建字第1050001342號函」，該函示敘明「如風機計畫高度在60公尺以上者，請提供其確切高度以利評估儀航程序」、「請提供離岸風力發電機組高度資料，以利評估對桃園機場飛航作

業之影響」等內容。是本案環評審查是否已確實釐清開發行為對飛航安全之影響，已不無疑義，縱使該飛航安全問題應由交通部（民用航空局）進行審查，並由經濟部（能源局）依電業法規定作許可之准駁，然而該案環境影響說明書中於半徑10公里範圍列有「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，環保署未督促開發單位或促請交通部民用航空局進一步釐清飛航安全疑慮，肇生環評通過後卻由目的事業主管機關退回籌設許可，顯有待檢討改進。

(五) 綜上，開發行為對環境有無不良影響與其開發行為類別、規模、區位等具直接關連，環評主管機關審查開發單位提送環境影響評估書件時，自應確實檢視所涉環境敏感區位之限制事項，涉及其他相關部會所職掌業務權責時應予釐清或提供意見。惟環保署審查「桃園離岸風力發電廠興建計畫環境影響說明書」時所涉飛航安全問題，未能督促開發單位或促請權責機關釐清疑慮，肇生訾議，顯有待檢討改進。

四、環境影響評估審查機制訂有目的事業主管機關及其利害關係委員之迴避規定及發言規範，以確保審查之公平公正。然環保署卻未就專家學者委員所提「自我揭露提報表」進行查核，且環評書件涉及環評作業機構及其綜合評估者、撰寫者、調查者等，亦未規範稽核機制，難謂允當，應檢討改進。

(一) 依環評法第3條第2項規定略以「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。」次依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」(下稱組織規程)第9條規定：「(第1項)目的事業主管機關為開發單位時，其機關委員應迴避討論及表決。與審查各開發計畫有利害關

係之委員，亦同。(第2項)本會委員關於案件審議、決議之利益迴避，除前項所定迴避要求外，另應依行政程序法第32條<sup>5</sup>及第33條<sup>6</sup>規定辦理。」又依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會委員及參與審查之專家學者迴避及發言規範」(下稱專家學者迴避及發言規範)第1點、第2點及第3點規定：「本署為確保環境影響評估審查之公平公正，並落實本署環境影響評估審查委員會委員(以下簡稱環評委員)及參與審查之專家學者迴避及發言規定，特訂定本規範。」「二、環評委員及參與審查之專家學者審查各開發計畫時，有下列情形之一者，應自行迴避：(一)有行政程序法第32條第1款至第4款情形之一者。(二)與該開發計畫有利害關係者。(三)曾參與該開發計畫環境影響評估作業者。」「三、環評委員及參與審查之專家學者審查各開發計畫時，有下列情形之一者，利害關係人得向本署申請迴避：(一)有前點所定之情形而不自行迴避者。(二)有具體事實，足認其進行審查有偏頗之虞者。前項申請，應舉其原因及事實，並應為適當之釋明；被申請迴避之環評委員及專家學者對於該申請得提出意見書。」

(二)環保署查復依上開規定之執行情形如下：

---

<sup>5</sup> 行政程序法第32條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」

<sup>6</sup> 行政程序法第33條規定：「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。不服行政機關之駁回決定者，得於5日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於10日內為適當之處置。被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為準許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。」

- 1、該署受理審查環境影響評估書件時，均依前述組織規程第9條及專家學者迴避及發言規範等規定辦理委員迴避作業；近3屆環評委員會於環評審查過程無應迴避而未迴避情事。
  - 2、對聘任之專家學者委員與推薦者間所涉開發行為，以及對於「受委辦環評作業機構」「綜合評估者」或各影響項目「撰寫者」與專家學者委員間，如有適用前述規定情形，須依規定進行迴避。如該署第13屆環評委員會其中2位專家學者委員，依其所提「自我揭露提報表<sup>7</sup>」，均須所載環評技術顧問機構之承攬案件進行迴避。
  - 3、該署倘經查有專家學者委員對於「受委辦環評作業機構」所製作之環評書件，有直接或間接參與其中情形，須依前述規定進行迴避。
- (三)另因環評審理項目涉及高度專業性，為確保其公正性之因應作為，環保署對此表示，除環評法及同法施行細則所明定之上網公開蒐集意見、舉行公開會議、範疇界定會議、目的事業主管機關辦理公聽及現勘等公民參與程序，訂有「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」及「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」等規定，充分落實資訊公開與民眾參與，民眾團體於會上表示之意見，將作為環評委員審查參考。另該署於受理審查環境影響說明書或環境影響評估書案件，於專案小組初審階段，將視開發行為個案規模性質，增邀1至3位相關專業領域之專家學者協助參與該案審查，專案小組初審會議及環評委員會各方（含增邀之專家學者、列席機關及報名旁

---

<sup>7</sup> 填列項目包括：(一) 本人近5年之專家、兼職及顧問職。(二) 配偶近5年之專家、兼職及顧問職。(三) 本人近5年直接或間接受委託相關研究計畫。

聽發言民眾等)所提意見及開發單位之答覆，將作為環評委員審查判斷參考，且均會詳細完整納入會議紀錄，上傳至該署環評書件查詢系統公開各界參閱，以維持審查之公正性。

(四)惟查，環保署依前述規定辦理專家學者委員迴避作業時僅係參考渠等所提供之「自我揭露提報表」，該署亦自承「目前尚無就委員提供之『自我揭露提報表』進行查核有無漏載事項，倘審查過程經開發單位、利害關係人或委員自行提出迴避要求，將檢視與迴避相關規定之符合情形，並依規定辦理。」可證該署未對專家學者委員之自我揭露事項有任何查核機制。再者，環評書件涉及環評作業機構及其綜合評估者、撰寫者、調查者等，對於其間有無應迴避關係之稽核機制及查核措施，該署仍僅重申前述規定辦理委員迴避作業，卻未提出任何機制以供遵循，更稱既有迴避機制及資訊公開等作為已可確保公正性，實難謂允當，應檢討改進。

(五)綜上，環境影響評估審查機制訂有目的事業主管機關及具利害關係委員之迴避規定及發言規範，以確保審查之公平公正。然環保署卻未就專家學者委員所提「自我揭露提報表」進行查核，且環評書件涉及環評作業機構及其綜合評估者、撰寫者、調查者等，亦未規範稽核機制，難謂允當，應檢討改進。

五、環保署環評委員會近3屆專家學者委員推薦單位高度集中於政府機關及該署所捐助成立之財團法人，有欠允當；又該署未能詳細審核環評委員會專家學者委員推薦表，致推薦單位非為該單位代表人，未符「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」之規定，應檢討改進。

(一)依組織規程第4條規定：「本會置委員21人，除主任

委員、副主任委員為當然委員外，有關機關代表5人，由內政部、衛生福利部、行政院農業委員會、科技部及國家發展委員會之司（處）長層級以上人員兼任；其餘委員14人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。」次依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」（下稱遴選要點）第3點、第5點及第9點規定：「專家學者委員須具備環評相關學術專長及實務經驗，並符合下列資格之一：（一）從事環評相關項目之技師，滿8年以上者。（二）國內大專院校專任副教授（含）以上。（三）曾任登記立案環保公益團體負責人，滿3年以上者。（四）曾任各機關環評審查委員會委員，滿2年以上者。（五）曾任學術研究機構環評相關項目副研究員（含）以上。（六）其他經遴選委員會專案認定者。」**「遴選委員會為遴選專家學者委員，應公開接受法人、機關、大專校院、學術研究機構、環保公益團體之推薦。……前項公開接受推薦人選之期間以2星期為限，逾期、資料不齊或資格不符者不予受理，亦不退件。」**「專家學者委員名單經署長核定後聘任之。」

- (二)依環保署查復，於90年6月22日訂定實施遴選要點，考量環評法第4條對環境之定義<sup>8</sup>包含生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等面向，於98年時考量各領域之衡平性，將專家學者委員之專長分為14類別<sup>9</sup>，並依此分類進行遴選（含第11屆、

---

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 專家學者委員之專長，其領域分為下列14類專長，並力求各專長類別專家學者委員之人數

第12屆專家學者委員)。惟依過去之遴選經驗，14項專長類別中，因特定專長類別專家學者有限，難以覓得有意願擔任環評委員會之專家學者，同時多數專家學者之專長涵蓋多項類別，可能因重複列為候選人，造成候選名單不足，致遴選作業缺乏彈性。為改善此現象，爰參照環評法第4條關於「環境」之定義，再於108年修訂遴選要點，將原定14項專長類別歸納分為「生活環境」、「自然環境」、「社會環境」三大領域<sup>10</sup>，使專家學者委員之遴選更具彈性，且能維持其衡平性，該署第13屆專家學者委員即依此三大領域進行遴選。

(三)復據環保署提供第11屆至第13屆環評委員會委員名單，近3屆環評委員會專家學者委員推薦單位可區分財團法人推薦13人次、社團法人推薦9人次、大專校院推薦4人次、機關推薦24人次、國營事業推薦2人次，總推薦人次為52人次。進一步區分，由政府機關推薦24人次(占46.2%)、環保署捐助設立之財團法人環境資源研究發展基金會<sup>11</sup>推薦13人次(占25.0%)，可見環保署雖已調整專家類別使更趨彈性，但環評委員會專家學者委員推薦單位卻高度集中於政府機關及該署所捐助成立之財團法人，有欠允當。

(四)另依環保署查復：「本署依據組織規程及遴選要點辦

---

均衡，以每一專長類別遴選1位專家學者委員為原則：(一)土地利用及景觀規劃。(二)文化資產。(三)生態系統。(四)海洋、海岸及島嶼。(五)地形、地質及水土保持。(六)空氣品質及污染防治。(七)能源及溫室氣體減量。(八)水資源及水污染。(九)廢棄物及資源循環利用。(十)噪音及振動。(十一)土壤及地下水。(十二)毒物及健康風險評估。(十三)社會經濟及政策環評。(十四)環境規劃及管理。

<sup>10</sup> 遴選要點第4點規定：「專家學者委員之專長，考量環境保育及社會經濟等面向之衡平性，應涵蓋生活環境、自然環境及社會環境等領域。」

<sup>11</sup> 財團法人環境資源研究發展基金會為環保署捐助設立之財團法人機構，主要定位為環境保護之「智庫」單位。主要功能在環境保護相關議題方面充分發揮政策研究與諮詢之功能及特長，並接受各政府單位及民間團體委辦計畫，探討環境保護相關議題並提出因應對策。

理環評委員會專家學者委員之遴選，公開接受各界推薦人選2星期，推薦單位（或代表人）須依『行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員推薦表』填寫相關資料（含瞭解相關資訊），推薦單位（或代表人）及被推薦人均須於該表簽名（或蓋章），無例外之情形。」惟查，環保署提供環評委員會第13屆專家學者委員，其中1名專家學者委員之推薦單位為國立大學，而依大學法第8條規定：「大學置校長1人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學……。」然其所附推薦表之推薦單位（或代表人）簽章卻由該校系所主任核章，亦無該校印信。可證環保署未能詳細審核環評委員會專家學者委員推薦表，致未符遴選要點之規定，應檢討改進。

(五) 綜上，環保署環評委員會近3屆專家學者委員推薦單位高度集中於政府機關及該署所捐助成立之財團法人，有欠允當；又該署未能詳細審核環評委員會專家學者委員推薦表，致推薦單位非為該單位代表人，未符遴選要點之規定，應檢討改進。

調查委員：葉宜津

中 華 民 國 1 1 0 年 7 月 2 0 日