

台灣環評制度設計與執行爭議

反思美麗灣案*

戴興盛**、康文尚***、郭靜雯****

收稿日期：2013 年 3 月 5 日

接受日期：2013 年 5 月 13 日

* 本文作者感謝眾多人士在研究過程中所提供的協助。我們特別感謝蔡侑霖先生及林雲閣先生提供許多寶貴的資料與觀察，使得本文的論證基礎更為增強。同時，由於三位論文審查人的精闢建議，使本文的內容得以大幅改善，作者在此一併致謝。

** 國立東華大學自然資源與環境學系副教授、通訊作者。
電子郵件：hstai@mail.ndhu.edu.tw

*** 國立東華大學自然資源與環境學系博士後研究。
電子郵件：wilsonkong12@yahoo.com.tw

**** 國立東華大學自然資源與環境學系專任研究助理。
電子郵件：emilykou0109@gmail.com

摘 要

美麗灣渡假村是近年備受爭議的環評案，本文目的為回顧學術文獻所討論的我國環評制度之主要問題，並分析美麗灣個案中所暴露的環評制度執行與制度設計問題，以提出制度修正建議。

對於先前學界指出的主要問題，本文發現，文獻所指出經濟開發壓力對環評執行面所造成的侵蝕，在美麗灣案中得到清楚的印證。該案也再次顯示出，環評制度亟待全面強化公民參與機制。關於集中審查制與否決權制，本文認為，美麗灣案已經擴大民眾對環評的不信任，即使未來制度朝向由各決策機關承擔環評責任，我國仍應先強化公民參與機制，始為較可行的制度變革路徑。

關於該案所呈現的、先前較少被我國各界所觸及的制度設計議題，本文提出數項制度修正建議，包括：修正以面積作為實施環評的門檻條件；建立應否實施環評的發動與決定機制；應先完成促參法開發行為環評程序方得簽訂開發契約；為強化公民參與的監督作用，環評委員會應實質回應民眾參與意見；限縮環評主管機關組成環評委員會的權限，以縮小環評委員會運作與環評法立法意旨的落差。

關鍵詞：環境影響評估、制度、美麗灣、台灣

「我們看到世界上許多高度重視環保國家的水岸城市，像瑞士的伯恩、琉森、美國的夏威夷、邁阿密等，都因為優質開發成功帶來地方的繁榮。而台東一七六公里的海岸，同樣可以造福人民脫離貧困，只要我們有兼顧永續發展的好機制。……感謝各界關心和提醒，我們有信心追求環境和經濟的雙贏，堅持優質和永續的發展。」

-- 台東縣長黃健庭（2012），〈台東要環境經濟雙贏〉。
中國時報，A14 版，6 月 21 日。

壹、前言

過去數十年來，台灣歷經了高速、持續性的經濟成長，然而隨著環境問題日益嚴重，經濟發展與環境永續性間的關連，亦開始受到我國社會的關注。儘管主張經濟發展優先者與支持環境保育優先者對永續發展未來前景的評估存在不同看法，各方大致上仍均同意，我國需建立環境管制制度（environmental regulation），以減緩經濟發展對環境的衝擊，其中，1994 年環境影響評估（下稱「環評」）法制的建立，構成了環境管制制度中極為重要的機制。

良好的環境管制制度，意味著完善的制度設計與有效的執行（Young *et al.*, 2008）。就此而言，近年來中科三期、四期開發案、以及台東美麗灣度假村等爭議性環評案例的發生，除了引發社會各界高度關切之外，從學術與環評實務的角度，吾人應該進一步深思，我國環評制度是否得到有效的執行？環評的制度設計是否仍有重大缺陷？

環評的實施發生重大爭議，在近年備受矚目且經學界詳盡研究的案例，可以中科三期環評爭議為代表。在該案中，環保署以 3 個月餘

時間，迅速作成中科三期環評第一階段有條件通過環評審查結論。¹然而在當地民眾對該審查結論提起爭訟下，2008 年 1 月台北高等行政法院以中科三期對當地居民健康有重大影響之虞，在未完成健康風險評估前所作成該審查結論，乃出於「錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法行政處分」，故而撤銷該審查結論，²嗣後環保署雖提起上訴，惟仍遭最高行政法院於 2010 年 1 月駁回而確定。³中科三期應進入而未進入第二階段環評的違法狀態，理應透過環評程序方得以改正，包括於第二階段環評程序中，投入更多評估資源（含健康風險評估），以確認其環境影響程度，並透過更縝密的公共參與程序，與受影響者進行溝通與妥協，如此方符合二階段環評規範。

然而環保署堅持再次以第一階段有條件通過環評審查的運作，雖補正健康風險評估，但卻剝奪環評法規定的公眾參與程序，以環境主管機關立場而論，難免引人質疑其有意為開發單位規避第二階段環評。更有甚者，中科三期環評爭訟過程中，環保署刊登廣告指摘行政法院判決為「無效用、無意義及破壞現行環評體制」（陳仲麟，2010），以及國科會作成「停工不停產」決定（劉開元，2010），曾引發國內學界從不同研究面向，以論著作出罕見強烈反應，令人矚目。其中有文獻檢討我國環評制度應如何落實預防原則（林昱梅，2010）；有分析撤銷判決確定後，中科三期卻續行施工的爭議（王毓正，2010a）；有檢討我國環評制度的民眾參與相關規範（杜文苓，2010）；有以信

¹ 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局（下稱中科管理局）自 2006 年 3 月 7 日繳納環評審查費，至 2006 年 6 月 30 日環保署環評審查委員會作成第一階段有條件通過環評審查結論，前後費時尚不足 4 個月。參見行政院環保署（2006），*中科三期第一階段環評審查結論*。<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=545&clstwo=361&clsthree=535&busin=336&path=6423>。2012/09/05 檢索。

² 參見台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決。

³ 參見最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決。

賴保護原則分析環保署作為的合法性與正當性（陳仲麟，2010）；有主張我國民主化與市民社會的形成，已足以支撐目的事業主管機關自行進行環評並接受公眾監督（葉俊榮，2010）；有從法學方法論檢討「停工不停產」的吊詭（李惠宗，2010）；更有認為行政法院判決對環保署的無效用，是台灣法治國的淪喪（李建良，2010）。

與此同時，台東美麗灣渡假村新建工程環評（下稱「美麗灣案」）爭議，雖也引起國人矚目，但學界的分析討論仍相對較少。⁴ 在本文中，我們將檢視美麗灣案環評爭議的發展歷程，以探討本案例中所暴露的環評制度執行與制度設計的問題。美麗灣案中，我們的問題意識其實可以陳述得更為白話：誠如台東縣黃縣長也指出，「只要我們有兼顧永續發展的好機制」，那麼透過美麗灣渡假村開發案將可以「追求環境和經濟的雙贏」。只是，黃縣長所稱的「好機制」之一——我國環評規範，在此案開發過程中，其功能如何遭受嚴重地侵蝕？甚且，目前我國的環評制度是否仍存有重大缺失，以致於它還很難稱得上是一個「好機制」？

以下，在第二節我們將綜合分析我國環評制度實施至今，學界檢討所指出的主要問題，第三節敘述美麗灣案環評爭議的發展過程，第四節則分析該案例所呈現我國環評規範在執行面與制度面的問題。在最後一節，則統整美麗灣案與我國學界過去檢視環評實施經驗所得的相似之處，並討論該案例所呈現的特殊性以及過去鮮少被各界所觸及之環評議題，再提出制度修正建議。

⁴ 目前可見的學術分析來自李建良（2011）。該文以美麗灣案高雄高等行政法院與最高行政法院的相關判決為標的，詳述其事實概要與判決理由，並深入解說評析，惟該文撰寫目的與本文主旨並不相同。另詹順貴（2013）從美麗灣案探討促參案件環評程序的利益迴避問題，本文將於第四節分析案例時，與相關論點一併討論其文中觀點。

貳、回顧我國環評制度設計與執行問題

回顧我國環評制度設計與執行問題，首先必須從歷史政經脈絡下，台灣所形成的經濟優先之主流信念出發。身為發展型國家（Developmental states）的重要代表之一，我國的主要特徵在於，以經濟發展為國家主要目標，當不同發展目標之間需權衡取捨時，經濟發展多能凌駕其他政策目標，取得優先地位（鄭為元，1999；瞿宛文，2011）。這種情形，即使是在 1980 年代台灣環境主義逐漸興起後，依然未有重大改變；當經濟發展與環境保育面臨權衡時，經濟目標亦多優先於環境考量（曾華璧，2001）。這個經濟優先的主流信念，對實際的環境管制實施構成了主要的挑戰，類似情形可以見諸於台灣眾多的發展／環境個案爭議，⁵ 也已經相當程度地影響了政府的經濟與環境政策方向，進而弱化既有之環評制度。例如，何明修（2006）便詳盡分析了 2000 年代初期，政府「拼經濟」思維如何導致環境污染標準的放寬、以及環評制度的「簡化」與「效率化」；許靜娟（2009）透過檢視我國環保署第六屆環評委員會的運作，發現由於主管機關以及開發單位的壓力，有改革意識的環評委員幾乎遭到全數汰換；廖麗敏等（2011）發現我國環境影響評估的通過比率非常高，這可能意味著我國環境風險已經出現被顯著低估的現象；⁶ 此外，在地方層級，湯京平（2002）則分析地方政治生態與企業壓力對於環境管制執行面

⁵ 典型的案例如：八輕（謝志誠、何明修，2011）、蘇花高（賴冠穎，2008）等。在本文所探討的美麗灣案例中，台東縣副議長陳宏宗先生亦表達了典型的經濟優先論述（陳宏宗，2012）。

⁶ 關於環評通過比率高的議題，劉如慧（2010）雖未分析其原因，然也提出類似觀察，並認為我國絕大部分環評案在第一階段即通過審查，顯然篩選程序過度寬鬆，完全抵觸環評程序設計原有之意旨。

的負面衝擊。

在同一個背景之下，近年來強調經濟發展的新自由主義再管制過程也對我國環評造成了類似的衝擊，其中又以土地開發為最顯著、也最為引起社會高度關注的議題之一。近年我國許多重大開發案件，開始引入公私合夥的方式以擴大民間資金的參與（李永展等，2005），其主要的自由主義制度背景，包括 2000 年通過的《促進民間參與公共建設法》（以下簡稱促參法），以及 2001 年修訂的《發展觀光條例》，兩者均提供開發者排除土地法規限制與其他形式的政策優惠。其中促參法的通過，促成許多興建－營運－移轉模式（簡稱 BOT）開發案的推動（許素鳳，2007）。

然而，法規的鬆綁與私人資本不重視公共利益、社會正義的本質，使得類似開發案對環境與社會面向的衝擊備受關注。此外，根據既有土地規劃管制及開發變更制度，各級政府在急於追求經濟發展的施政心態下提出眾多「興辦事業計畫」，導致大量的土地開發、使用變更、土地徵收情事，且無論是出於政府機關的護航心態、或是源於既有管制法規的缺失，經常導致環評規範功能受到嚴重侵蝕（徐世榮、廖麗敏，2011；杜文苓，2011）。以上所述，主要論及既有環評制度是否有效執行的問題，誠如李建良（2004）所指出的，我國環評制度賦予環保權責單位事前審查及事後追蹤考核的權限，環評審查結果具有強大法律效果，主管機關亦可運用諸多管制手段，然若開發單位仍受限於經濟優先觀念，環境主管機關仍怠於執行，那麼環評制度仍將淪為空談。

另一方面，非常值得玩味的是，正因為對經濟凌駕環保的憂心，反而在當初環評法立法過程中，導致了我國環評「否決權」設計的誕生，湯京平、邱崇原（2010）在分析此一過程後發現，我國環評的最主要特色，便是去政治化的專業決策，包括把政治決策置於環保署、以獨立的專業委員會取得決策正當性、以及以程序設計排除政治干

擾。兩位作者主張，這個設計在早期階段，曾扮演重要的捍衛環保角色。然而，如此的設計已經不敷當今民主治理時代的要求，因此廣泛引進政治參與機制，方是環評制度應朝的變革方向。

同樣涉及環評否決權，葉俊榮、張文貞（2010）整體檢討我國環評制度的設計面與執行面問題，他們亦認為，集中審查制與否決權制，的確在立法當時的社會情境下發揮了一定維護環境價值的功能。然而，隨著近年來台灣民主化與公民社會的形成，環評制度亦顯露了許多問題。整體而言，目前主要的問題包括公共參與的方式與程序不明確、公民監督無法落實、環評通過後的監督及追蹤執法不足、所作成的環評不受信賴等。這些問題主要源自於集中審查制與否決權制，導致環評與目的事業主管機關的決策分離，也使得各界將焦點置於通過與否的二元對立上，如此的設計加上公共參與機制的不足、以及法院在非實體事項上的保守態度，使得政策納採與公共監督嚴重不足。兩位作者建議，由於我國民主化、公民社會成熟、法制健全化等條件已經俱全，可以考慮長期整體的制度改革，其配套應包括由各決策機關承擔環評責任、強制各機關考量環境因素、強化政策納採功能、以及落實公共監督。⁷ 不過，在整體制度變革之前，也可以推動立即可行的措施，包括(1)落實「實質環保機關」理念；(2)增加聽證的運用；(3)強化程序參與的實效性；(4)強化公共監督。

上述的討論，除了集中審查制與否決權制的議題外，都指向了一個共同的方向：強化公民參與，這事實上也是近年國內學界極為關注的焦點。許多學者均指出，我國環評制度中的公民參與機制，僅停留在非常初步的、設計不完整的雛形階段（杜文苓，2010；王毓正，2010b）。徐世榮、許紹峰（2001）認為，環評制度最主要的缺失便是建基於科技決定論的意識型態，以致於民眾參與徒具形式；至於制

⁷ 此處兩位學者的詳細修法建議，請參見葉俊榮、張文貞（2010），頁182-183。

度修正方向，他們建議以下五點：應納入「社會影響評估」或是「環境正義評估」；將環評報告書的編制權由開發單位移轉至環評審查委員會；賦權予地方（社區或政府）編制環評報告書；重組環評審查委員會；引進公民訴訟制度。

再者，建基於對風險社會、風險溝通之反思，從最根本的知識論辯論出發，杜文苓（2011）指出傳統科學專業決策模式的嚴重侷限性，且科技風險決策絕非科學問題而已，其更涉及環境治理的政治過程。為了解決這個困局，後實證主義主張應用多元方法學於公共決策中，因此，倡議公共決策過程應強化公眾參與，重視多元的知識觀點，檢視不同觀點背後之價值體系與權力關係，以促進不同觀點間之建設性對話。透過這個視角，其檢視了中科四期環評爭議，指出環保署如何將理應複雜細緻的風險溝通過程，化約成極為受限的公民參與形式。類似的問題同樣呈現在其他個案研究中，在竹科宜蘭基地設置案，形式主義的參與機制導致民眾與政府間的不信任日益擴大（杜文苓，2007），對此，作者建議在現行制度中導入審議式民主；至於環評制度中的專家會議，受限於狹隘的科學專業知識論，其補強公民參與的功能則極為有限（杜文苓，2012；范玫芳 2007、2008）。在針對新竹縣一般廢棄物與灰渣掩埋場設置案、以及新店安坑一般廢棄物與灰渣掩埋場案的研究，亦指出我國科技風險決策的類似問題。

另一方面，杜文苓（2010）在檢視了我國目前欠缺實質公民參與的環評機制後，透過中科三期案例，發現高度的公民參與、以及設計良好、促成聚焦對話、釐清爭點的聽證審議模式，的確可以促進風險溝通，並因此建議強化公民參與的實質作為，包括導入聽證審議程序、主動提供公民專家諮詢服務，以及將在地知識納入現行評估機制。

王毓正（2010b）從奧爾胡斯公約（Aarhus Convention）檢視我國環評法制中民眾參與之規範，認為資訊公開、民眾參與、及權利救濟實為密不可分的三個要件，因此建議應在環境法領域建立一部規範

民眾參與制度的專法；退而求其次，即使是在既有的體制中，也應引進德國計畫確定裁決程序，或進行類似我國行政程序法的聽證程序，以充分保障民眾陳述意見的機會。同樣地，傅玲靜（2009）建議應以正式聽證程序取代目前不具法律拘束力的公聽會。

整體而言，前述回顧顯示，我國環評制度設計與執行存在三個主要問題區塊，包括第一、經濟開發壓力對環評執行面所造成的侵蝕；第二、是否修正現有之集中審查制與否決權制；第三、公民參與機制亟待全面強化。本文以下透過分析美麗灣案，檢視該案所呈現爭議問題，並與本節所回顧問題進行比較分析。

參、美麗灣案環評爭議發展歷程

一、開發案起源

美麗灣渡假村 BOT 開發案位於台東卑南鄉的杉原灣，原為杉原海水浴場，屬天然海灣沙質灘地，沙灘外海域有珊瑚礁石分佈，南方為阿美族刺桐部落。依據 2004 年 7 月台東縣政府「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知」，計畫範圍位於台東縣卑南鄉加路蘭段 346 及 346-2 地號土地，面積 59,956 平方公尺，海域部分約 48 公頃，編定為風景區遊憩用地，所有權人為台東縣，管理機關為台東縣政府，內政部將其劃為〈台灣沿海地區自然環境保護計畫〉的〈海岸一般保護區〉。基地位於東部海岸國家風景區內，管轄單位為交通部東部海岸國家風景管理處（以下簡稱“東管處”）。

杉原海水浴場於 2003 年底前由東管處管理，委託民間公司經營，徐慶元任台東縣長時期，德安開發股份有限公司（以下簡稱“德安公司”）於 2003 年 7 月 16 日行文台東縣政府，依促參法第 46 條由民間自行規劃申請的精神，提出「杉原海水浴場投資經營計畫書」，以 BOT 方式，設定地上權 50 年，向台東縣政府申請「杉原海水浴場」

投資經營。⁸ 計劃書中載明對杉原海水浴場的規劃構想分為三區，即「主題餐飲休閒區」、「海水浴場區」、與「水上活動區」，然當時並沒有「飯店住宿區」的規劃。德安公司在計劃書內提及此開發案的基地背景與開發限制時，除提到容積率與建蔽率限制外，也提到基地前後高差約 10 米，屬山坡地，建築高度須依據山坡地設計原則，以及基地因屬東部海岸國家風景區，經營計畫、雜照、建照等，須經過東管處會辦通過，受其管制。⁹ 在工程計劃中提到，為對環境影響及破壞降到最低，將盡量維持原地形地貌、不作土方挖填，而增加的平台則以高架方式處理。

二、台東縣政府決定杉原海水浴場以 BOT 方式投資經營

德安公司提出申請後，台東縣政府旅遊局於 2003 年 8 月 6 日召開局內會議，研商杉原海水浴場經營管理事宜，其會議記錄說明，「因委託東管處經營至民國 92 年 12 月 31 屆滿，為有效發展地方觀光，特提前召開相關研商會議，決定後續方向，以有效提昇地方觀光產業」，而東管處意見為「對繼續受委託經營管理、辦理有償撥用或採用 BOT 方式皆有意願接受，若以有償撥用方式辦理，則再循內部行政程序簽核編列經費，倘採用 BOT 方式招商，本處樂觀其成，並願

⁸ 促進民間參與公共建設法第 46 條：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。民間依第一項規定自行規劃申請參與公共建設，經主辦機關審核通過後，應按規定時間籌辦，並依主辦機關核定之土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與主辦機關簽訂投資契約後，始得依法興建、營運。」

⁹ 管制內容有：A. 盡量不破壞自然生態、地形、地貌。B. 建築物以不超過三層樓為原則。C. 建築物屋頂儘量以斜屋頂設計，顏色以灰黑或暗褐色為原則，可申請補助。

意協助推動」，結論將交由台東縣政府辦理評估。¹⁰ 旅遊局觀光管理課呈府內簽的說明三提出：「依據『促進民間參與公共建設政策』本著『民間最大參與』及『政府最大審慎』兩大原則暨陳總統宣示『民間可以做的政府就不做』之促參理念，形成政府與民間之夥伴關係，已成為政府當前施政的重要方向。」因此為「鼓勵民間參與推動地方觀光產業，並為地方政府開闢挹注財源，建議即刻辦理 BOT 民間投資案諸作業事宜。」並獲當時台東縣長徐慶元親筆簽核同意辦理。¹¹

2004 年初，德安公司提出的「杉原海水浴場投資經營計劃」進入再審，德安公司在此時第一次提出「興建旅館」構想，房間數為 50 間。台東縣政府則於 2004 年 7 月 14 日，依據促參法第 46 條規定，將德安的規劃構想，公告「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知」（下稱「申請須知」）徵求其他民間投資人。申請須知列出的開發規模及項目有海水浴場設施及人員、停車場，並「得」規劃興建住宿旅館，「至多」以 80 個房間為上限。杉原海水浴場自此確定從海水浴場規模，擴大為海景飯店渡假村暨海水浴場。¹²

台東縣府申請須知載明，建蔽率正常依照非都市土地使用管制規則，風景區遊憩用地建蔽率為 40%、容積率為 120%，但此地為沙灘與林木，考量現有環境限制及景觀因素後，全區（59,956 平方公尺）計算限制最高建蔽率為 10%，容積率為 30%，建築高度限制為 13 公尺。申請須知中「政府承諾與協助事項」的「主辦單位協助事項」，有一特殊條款：「協助民間機構取得相關證照，惟未來申請人如因依相關規定應實施環境影響評估而未實施，致申請相關證照無法核發，或開發時程有所延遲時，由申請人自行負責。」

¹⁰ 參見台東縣政府（2003a），〈研商「杉原海水浴場經營管理事宜」會議記錄〉，8 月 6 日。

¹¹ 參見台東縣政府（2003b），〈台東縣政府內簽 AY0920005641〉。

¹² 參見台東縣政府（2004），〈徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知〉。

2004 年 9 月 3 日，台東縣政府評定德安公司為「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案」最優申請人，德安開發隨即於 2004 年 10 月 22 日成立「美麗灣渡假村股份有限公司」（以下稱「美麗灣公司」），負責此開發案開發及營運業務，成立章程明訂經營項目有一般旅館業、水域遊憩活動經營業，及其他法令非禁止或限制的業務。¹³ 2004 年 12 月 14 日，台東縣政府與美麗灣公司簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」（下稱「興建暨營運契約」）及「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案地上權設定契約」，以 BOT 方式，簽訂自民國 2004 年 12 月 14 日至 2054 年 12 月 13 日，共 50 年契約。

興建暨營運契約載明依據「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知」、促參法及相關法令規定，德安開發股份有限公司獲選最優申請人，並依規定成立「美麗灣渡假村股份有限公司」簽訂契約參與投資計畫的興建、營運，營運期間屆滿後移轉所有權予台東縣政府。其中對於開發案中的「興建」定義為包括由美麗灣公司自行新建部分外，亦包含杉原海水浴場現有設施的整建與擴建。契約第 1 條總則以及地上權設定契約即載明「……『本基地』指本計畫所使用之土地，座落台東縣卑南鄉加路蘭段 346 及 346-2 地號，面積 59,956 平方公尺（實際面積以土地登記騰本所載面積為準），編定為風景區遊憩用地」，代表此開發案的整體開發面積即是 59,956 平方公尺。而第 1 條也指出美麗灣公司實際興建暨營運內容應依據「杉原海水浴場經營案投資執行計畫書」（下稱「投資執行計畫書」），此為美麗灣公司依據投資計畫書、審核委員會及台東縣政府意見修正後，所提出經台東縣政府核定的計畫書。

¹³ 參見美麗灣渡假村股份有限公司（2004a），〈杉原海水浴場經營案投資執行計畫書〉。

興建暨營運契約亦提到環評部分，第 8 條「興建」載明「……乙方（在此指美麗灣渡假村）應自行負擔費用辦理環境影響評估及取得與興建工作相關之各項執照及許可，並將其相關機關所核發之審查結果、執照或許可之副本提送甲方（在此指台東縣政府）備查，變更時亦同。並應取得有關證照後始得開工或使用，其變更時亦同」。另契約第 5 條甲方「協助事項」之一規定：「協助乙方取得相關證照，惟未來乙方如因依相關規定應實施環境影響評估而未實施，而致申請相關證照無法核發，或開發時程有所延遲時，由乙方自行負責，概與甲方無涉。」顯示雙方已認知此開發案應辦理環評，且美麗灣公司必須負擔「應實施環境影響評估而未實施」所產生後果，亦載明於契約中。

三、台東縣政府配合美麗灣公司規避環評

依據簽約時美麗灣公司提出的投資執行計畫書，美麗灣公司將興建地上三層、地下一層「73 間」客房。因此，美麗灣案從提出投資計畫書時的無旅館區，到再審階段的 50 間客房，簽約時卻已擴增至 73 間客房。投資執行計畫書於預定工程進度圖中明確標註，將先進行環評作業後，再送建照申請與進行施工，環評作業預計於 2005 年 6 月 15 日完成。

2005 年 2 月 21 日，美麗灣公司函請台東縣政府旅遊局，以「因應開發面積需要」為由，要求同意先合併加路蘭段 346 及 346-2 地號土地，再分割成同段 346 及 346-4 地號土地，並將實際建築基地 346-4 地號土地 9,997 平方公尺分割出來。¹⁴ 台東縣政府於 2005 年 3 月 8 日，以「協助民間 BOT 順利進行，配合開發需要」理由，同意辦理土地合併及分割作業，¹⁵ 使建築基地（即 346-4 地號土地）因面積未

¹⁴ 參見美麗灣渡假村公文（2005），〈九十四灣字第 09402001 號〉。

¹⁵ 參見台東縣政府公文（2005a），〈府旅企字第 0940015147 號〉。

達 1 公頃，認定免依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱「應實施環評認定標準」）第 31 條第 13 款第 5 目規定實施環境影響評估，即可進行開發。¹⁶

隨後美麗灣公司向台東縣政府提出建造執照申請，城鄉發展局於 2005 年 9 月 30 日請環保局會簽意見，環保局在「審查結果或意見」欄註記「經書面審查，本案免實施環評」，城鄉發展局即批示「依環保局意見辦理」並決行。台東縣政府據以於 2005 年 10 月 7 日核發建造執照，函並載明：「本案有關本縣環境保護局審查意見如下：(1) 經書面審查，本案免實施環評。」¹⁷ 美麗灣公司於 2005 年 10 月 7 日取得台東縣政府核發於 346-4 地號土地興建旅館的建造執照，¹⁸ 在規避環評的情況下，以其為第一期工程，開始施工。

四、美麗灣公司提出環評審查卻不停工

其後美麗灣公司雖以新增第二期 Villa 工程、第三期旅館區工程的興建範圍（地號 346）已逾 1 公頃，而於 2006 年 9 月向台東縣政府提出環境影響說明書審查，¹⁹ 但仍以第一期工程無須環評為由而繼續施工。²⁰ 不僅如此，台東縣政府雖於 2007 年 4 月 9 日以未經環評

¹⁶ 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31 條第 13 款 5 目，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：十三、觀光（休閒）飯店、旅（賓）館興建或擴建，符合下列規定之一者：（五）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。

¹⁷ 參見台東縣政府（2005b），〈府城建字第 0947005050 號〉。

¹⁸ 參見台東縣政府（2005b），〈府城建字第 0947005050 號建造執照〉。

¹⁹ 美麗灣公司因第二、三期擴建工程而提出環評申請的事實，參見高雄高等行政法院，100 年度訴更二字第 36 號判決。

²⁰ 美麗灣公司主張第一期工程面積小於 1 公頃而無須環評的事實，參見「台東縣卑南鄉加路蘭段 346、346-4 地號美麗灣渡假村基地新建工程」環境影響說明書附錄 23，記載第一次與第二次台東縣政府環評審查張長義委員的審查意見，以及美麗灣公司的回覆意見說明。該環境影響說明書內容，請參見環保署網頁：

卻已進行第二、三期工程施工為由，科處美麗灣公司罰鍰，同年 5 月 3 日勒令美麗灣公司停止第二、三期工程施工，但卻始終未明確命其停止於 346-4 地號土地上的開發行為，放任美麗灣公司持續於該地號土地施工。²¹

五、台灣環境保護聯盟提起命美麗灣公司停工公民訴訟

台灣環境保護聯盟（下稱「台灣環盟」）經檢舉發現美麗灣渡假村環評尚未完成，卻仍持續施工，故於 2007 年 5 月 11 日依環評法第 23 條第 8 項前段規定，函請台東縣政府應依環評法第 22 條規定，對美麗灣公司裁罰並命其立即停工。²² 行政院環保署於 2007 年 7 月 9 日發函表示，「美麗灣渡假村新建工程」旅館設施位於山坡地，其目的事業主管機關為台東縣政府，整體開發面積約 5.9 公頃，應實施環評。²³ 然因台東縣政府未執行台灣環盟請求命美麗灣公司於 346-4 地號土地上停工，台灣環盟遂於 2007 年 7 月 26 日依據環評法第 23 條第 9 項，以台東縣政府為被告，提起公民訴訟。

六、當地居民提起撤銷環評審查結論訴訟

台東縣政府於 2008 年 6 月 15 日作成「美麗灣渡假村新建工程」有條件通過環評審查結論，並於 2008 年 7 月 22 日公告。²⁴ 當地居民對有條件通過環評審查結論不服而提起訴願，遭駁回後，遂於 2009 年對台東縣政府提起撤銷環評審查結論訴訟。

<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/Main3.aspx?func=10&hcode=0950011O&address=&radius>。2013/01/31檢索。

²¹ 此一事實業經高雄高等行政法院更二審判決認定。參見前揭註 19。

²² 社團法人台灣環保聯盟（2007），〈(96)環盟總字第 960026 號函〉。

²³ 行政院環境保護署（2007），〈綜字第 0960049484 號函〉。

²⁴ 台東縣政府（2008），〈府環水字第 0976101385B〉。

七、台東縣政府兩訴訟敗訴確定卻再次作成有條件通過審查結論

台東縣政府所作成美麗灣渡假村新建工程環評審查結論，於 2012 年 1 月 19 日遭最高行政法院判決撤銷確定，²⁵ 不僅如此，高雄高等行政法院命台東縣政府應命美麗灣公司停工的判決，²⁶ 隨後亦於同年 9 月 21 日經最高行政法院駁回台東縣政府上訴而確定。²⁷ 儘管學界連署要求台東縣政府應謹守環評法「預防」開發行為對環境影響的立法目的，拆除已完工的美麗灣案工程後，方得重啓環評（劉開元，2012）。然而台東縣政府明確拒絕學界連署訴求後，隨即仿照環保署中科三期處理模式，再次於 2012 年 12 月 22 日作成第一階段環評有條件通過審查結論，為已完工但仍屬環評違法狀態的美麗灣案解套。

肆、反思美麗灣案於環評執行面與制度面問題

回顧美麗灣案環評爭議的發展歷程，無論是從環評執行面或是環評制度面本身，皆暴露出值得反思檢討之處。以下將先藉由與中科三期環評爭議的比較，分析美麗灣案侵蝕環評的特性，繼而分別在環評執行面與制度面，探討美麗灣案所引發值得檢討者，一方面呼應本文第二節所回顧相關文獻已指出的問題，另方面亦提出美麗灣案特有的問題。

²⁵ 參見最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決。

²⁶ 參見高雄高等行政法院，前揭註 19。

²⁷ 參見最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定。

一、美麗灣案侵蝕環評規範的特性分析與中科三期比較

(一) 美麗灣案是由地方政府負責環評審查

按環評法施行細則第 12 條規定，²⁸ 環評法所稱的環評主管機關，是依據目的事業主管機關核定或審議開發行為的層級而判定。中科三期開發計畫屬國科會中科管理局推動事項，其是否推動，須經國科會核定，因此，中科三期環評應由「中央環評主管機關」（環保署）負責審查，並應依據環評法第 14 條作成認可或否決該項開發行為的環評審查結論。至於美麗灣案，則因台東縣政府將其界定為一般旅館，依發展觀光條例第 3 條、第 24 條及旅館業管理規則第 3 條規定，其目的事業主管機關為地方縣市政府，故美麗灣案環評是由「地方環評主管機關」（台東縣政府）負責環評審查。

(二) 台東縣政府於美麗灣案身兼多重身分

中科三期環評主管機關與目的事業主管機關分屬環保署與國科會，環保署職司全國環境保護權責，其職權與國科會推動科學工業園區者並不相同。然而在美麗灣案中，當台東縣政府於 2004 年 12 月 14 日與美麗灣公司簽訂 BOT 契約開發營運美麗灣案時，台東縣政府便具備了第一個身分：美麗灣 BOT 開發案的當事人，而簽訂此一行政契約的法律行為，代表台東縣政府一方面給予美麗灣公司具有排他性的開發地位，另方面台東縣政府亦必須負擔一定的契約義務與違反契約義務的法律責任。

簽訂 BOT 契約後，2005 年 2 月 21 日美麗灣公司以「因應開發

²⁸ 環評法施行細則第 12 條：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」

需要」為由，函請台東縣政府觀光旅遊處，先合併 BOT 契約兩筆面積合計 5.9956 公頃的不同地號土地，再將旅館主體建物基地所需面積 0.9997 公頃土地單獨分割出來。台東縣政府隨即於同年 3 月 8 日以「配合開發需要」為由，同意辦理土地合併與分割作業，並另於內部以會簽單的方式，請所屬環保局就其權責及所掌法令，對於分割後該基地（346-4 地號）面積不足 1 公頃應否進行環評表示意見。在環保局於會簽單中表示「經書面審查，本案免實施環評」後，台東縣政府遂於同年 10 月 7 日核發建照予美麗灣公司。至此，台東縣政府身兼第二個身分：核發建照的主管機關。

由於美麗灣案 BOT 開發計畫是向台東縣政府觀光旅遊處提出一般旅館興建申請，因此，當美麗灣案日後進行環評時，台東縣政府便成為美麗灣案的「地方環評主管機關」，²⁹ 應依據環評法職司環評審查，並作成認可或否決該項開發行為的環評審查結論。台東縣政府因而身兼第三個身分：美麗灣案的環評主管機關。

由以上說明可知，環保署於中科三期單純是依據環評法規定，以環境保護主管機關地位，為環評把關。反觀台東縣政府於美麗灣案，則同時身兼 BOT 開發案當事人、建照核發與環評主管機關三重身分，使該環評爭議益趨複雜。

²⁹ 有質疑美麗灣公司向台東縣政府觀光旅遊處申請開發之合法性者，認為按美麗灣案之環境影響說明書內容記載，其完工後之營運項目除一般旅館之住宿外，還包括「餐廳、商店、三溫暖 spa」等，屬觀光發展條例所稱之「觀光旅遊業」，故應依據同法之規定，向交通部觀光局（中央目的事業主管機關）申請核准設立，因此，美麗灣案應由環保署（中央環評主管機關）進行環評審查。參見環保署網頁所載「美麗灣渡假村新建工程環境影響說明書第六次審查會議記錄」之元貞法律事務所意見，<http://eia.report.epa.gov.tw/EIAWEB/Main3.aspx?func=10&hcode=10100110&address=&radius>。2013/01/31檢索。

(三) 台東縣政府於美麗灣案侵蝕環評的態樣嚴重

首先，如本文前言所述，環保署所作成的中科三期環評審查結論，是因為應進入而未進入第二階段環評的違法，而遭行政法院撤銷確定。相對於環保署有意為中科三期規避第二階段環評程序的侵蝕態樣，美麗灣案則是台東縣政府配合業者，以土地合併及分割作業方式，自始規避第一階段環評。換言之，中科三期是已完成第一階段環評審查程序，而美麗灣案則是自始便違法規避環評。

再者，在爭議發展過程中，中科三期是在環保署作成第一階段環評有條件通過審查結論後，該科學園區內建廠的開發業者方獲得核發建照。但美麗灣案則是在台東縣政府配合美麗灣公司自始規避環評下，迅即核發建照。換言之，中科三期是在完成第一階段環評程序後方核發建照，儘管該審查結論事後遭行政法院撤銷，而美麗灣案則是在應實施卻根本尚未實施環評下，台東縣政府便已逕行核發建照。

最後，中科三期第一階段環評有條件通過審查結論遭法院判決撤銷確定後，環保署認為應否命園區內廠商停工並非其權責，而是應由目的事業主管機關依權責認定。美麗灣案則是在無法規避環評後，台東縣政府仍不依環評法命令美麗灣公司於 9,997 平方公尺使用基地停工，除了放任業者在命停工爭訟過程中繼續施工外，終致美麗灣案第一階段環評有條件通過審查結論遭法院判決撤銷確定時，美麗灣案已完工且得使用。換言之，中科三期是中央環評主管機關自我限縮環評權責，在「環評審查結論遭撤銷」後，仍不命中科管理局停工。美麗灣案則是地方環評主管機關在「無法規避環評」情況下，亦即在第一階段環評尚未完成的狀態下，卻仍繼續放任業者繼續施工。

由以上分析可以明顯地看出，台東縣政府自始配合業者規避環評且核發業者建照，以及在進行環評審查過程中，卻不命令美麗灣公司停工，其對環評規範的侵蝕態樣可謂十分嚴重。

二、美麗灣案所引發的環評執行面檢討

(一) 台東縣政府環保局規避環評的違法判斷

台東縣政府與美麗灣公司簽訂興建暨營運契約，該 BOT 契約載明美麗灣公司所使用基地的面積合計為 59,956 平方公尺，且按 BOT 契約簽訂當時環保署所訂定的「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱應實施環評認定標準）第 33 條規定，³⁰ 該 BOT 開發行為應以申請開發的整體面積而實施環評。孰料美麗灣公司以「因應開發需要」為由，向台東縣政府申請 BOT 契約使用基地合併再分割，而台東縣政府環保局又以分割後建築基地面積不足 1 公頃，而於縣政府內部會簽單中作出「經書面審查，本案免實施環評」的違法判斷。

該 BOT 契約使用基地雖包含不同地號土地，但皆屬台東縣政府所有，該等不同地號土地的合併與再分割，實質上並未改變台東縣政府與美麗灣公司所簽訂契約中有關地上權設定的法律關係，亦未變更美麗灣公司於該契約下任何有關投資、興建與營運的權利義務。由於美麗灣公司並無法合理說明「因應開發需要」為何，且分割後建築基地面積 9,997 平方公尺僅小於應實施環評門檻（1 公頃）3 平方公尺等事實觀之，合併不同地號土地與再分割，僅是台東縣政府配合美麗灣公司規避環評的手段，乃十分明確。

再者，關於美麗灣開發案應否實施環評乙節，環保署曾發函台東

³⁰ 台東縣政府與美麗灣公司既是於 2004 年 12 月 14 日簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案暨營運契約」，故應適用環保署 2002 年 12 月 31 日訂頒的「應實施環評認定標準」，該認定標準，請參見法務部全國法規資料庫，2002，開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準。<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawOldVer.aspx?Pcode=O0090012&LNNDATE=20021231&LSER=001>。2012/09/09 檢索。

縣政府，並做出肯定的認定。此一認定明確指出開發行為的分期執行，並不因分期工程面積小於 1 公頃而無須實施環評。³¹ 因此，台東縣政府以美麗灣公司於 2005 年 12 月以新增第二、三期工程後的計畫興建範圍已逾 1 公頃而應實施環評的認定，並不足以合理化其所屬環保局原先無須實施環評的違法判斷。

環保署發函台東縣政府作成應實施環評的認定，是以台東縣政府與美麗灣公司簽訂契約當時的「應實施環評認定標準」第 33 條規定為依據。該條文規定：「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位時，應以較嚴格之細目及範圍認定之，並以申請開發之『整體面積』進行環境影響評估。」就美麗灣案而言，該條文所稱的「整體面積」，當然是指該 BOT 契約所載明美麗灣公司得使用的基地面積 59,956 平方公尺，亦即是在該契約所設定地上權的法律關係下，美麗灣公司得進行投資、興建與營運的「整體面積」土地。因此，該條文適用於美麗灣案時，「整體面積」的文義解釋，並無任何涵攝不明空間。台東縣政府環保局乃職司環評事務的專業行政機關，理應對「應實施環評認定標準」第 33 條的規定內容知之甚詳，絕無任何可推託不明的餘地。然而台東縣政府環保局卻仍於內部會簽單中，昧於美麗灣公司為規避環評而分割出不足 1 公頃建築用地的企圖，竟作出「經書面審查，本案免實施環評」的違法判斷，此乃地方環評主管機關於環評執行面，明顯侵蝕環評規範的例證。

(二) 台東縣政府不命令美麗灣公司停工

2006 年 9 月美麗灣公司提出的環境影響說明書名稱為「台東縣卑南鄉加路蘭段 346、346-4 地號美麗灣渡假村基地新建工程」，足見其應實施環評者，包括 346 與 346-4 兩地號的開發行為。台東縣政

³¹ 參見高雄高等行政法院 99 年度訴更一字第 8 號判決。

府無論是以美麗灣案的環評主管機關，或是簽訂 BOT 開發計畫的目的事業主管機關，皆應按環評法第 22 條規定命美麗灣公司停止 346 與 346-4 兩地號的開發行為，³² 毫無推託空間。雖然台東縣政府曾對美麗灣公司作出裁罰與命停工，但卻始終不明確命其停止於 346-4 地號的開發行為，而放任其持續於旅館建築基地上施工。對此，環保署乃環評法的中央主管機關，且按環評法施行細則第 3 條第 9 款規定，其對直轄市及縣（市）有關環境影響評估工作具有監督職權，理應追究台東縣政府相關人員不作為的行政責任，以維護環評法尊嚴，嚇阻地方政府未來在環評執行上有類似的運作。

（三）環保署未及時監督地方政府執行環評

環保署本於環評法對台東縣政府執行環評的監督職權，絕非僅止於發函糾正地方政府違法情事便已盡到。以監督目的而言，更重要的是必須及早發現違法情事，在衍生出更高社會成本之前，進一步確認該違法情事已依其糾正而改善。

美麗灣公司於 2005 年 10 月 7 日取得 346-4 地號的建照，並開始旅館主體建物工程施工時，美麗灣案規避環評的事實便已存在。2006 年 9 月美麗灣公司提出環境影響說明書審查後，台東縣政府環評委員會委員於第一、二次初審會議中，連續兩次提出美麗灣公司於環評審查尚未完成前，應停止 346-4 地號開發行為的審查意見，但台東縣政府仍放任美麗灣公司施工的違法狀態持續進行，直至 2007 年 5 月 11

³² 環評法第 22 條規定：「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。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。」

日台灣環保聯盟依據環評法採取公民訴訟前置行為，³³ 函請台東縣政府對美麗灣公司裁罰並命停工後，環保署方於同年 7 月 9 日發函糾正台東縣政府，作成美麗灣案應實施環評的判斷，並命台東縣政府應命美麗灣公司停止實施開發行為。但美麗灣案旅館主體建物工程於同年 9 月卻已完成結構體、外飾與機電工程等，近乎完工。³⁴ 顯見環保署是於違法狀態持續 1 年 9 個月後方發函糾正，並未及時善盡其環評監督職權。

台東縣政府環保局先作出規避環評的違法判斷，其後雖無法再規避環評，卻仍放任美麗灣公司持續於旅館建築基地上施工，顯見此案地方政府於執行環評規範的環境治理上，確實存在嚴重偏差，而中央環評主管機關環保署又未及時善盡其監督職責，皆是美麗灣案所引發環評執行面問題的關鍵所在。

三、美麗灣案所引發的環評制度面檢討

(一) 防止規避環評

1. 修正以面積作為實施環評的門檻條件

何者開發行為應實施環評，不論對任何國家的環評制度而言，都是必須審慎處理的重要議題。我國環評法對此一制度設計的立法邏輯是，先列舉 10 大開發行為類型，再加上「其他經中央主管機關公告

³³ 環評法第 23 條第 8、9 項規定：「（第 8 項）開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。（第 9 項）主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」其中第 9 項乃通稱的公民訴訟條款，而第 8 項則是公民訴訟條款的前置行為。

³⁴ 2007 年 9 月美麗灣案旅館主體建物工程已乎完工的事實，業經高雄高等行政法院更二審判決認定。前揭註 19。

者」，並以「對環境有不良影響之虞」作為該等開發行為類型應實施第一階段環評的要件。另再授權由環保署訂定「應實施環評認定標準」，進一步將「對環境有不良影響之虞」的不確定法律概念予以明確化，而不是交由某一行政機關依據個別開發行為而做出判斷。除此之外，環評法第 7 條第 1 項要求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，進一步將應實施環評的開發行為侷限為「應申請許可之開發行為」，至於何者開發行為應申請許可，則需視其他法律規定而定。

分析前述我國立法邏輯，至少在三個規範點上，有可能產生限縮環評適用範圍的問題。第一個規範點是 10 大開發行為類型的列舉方式，有可能未將所有「對環境有不良影響之虞」的類型皆包含在內。顯然我國立法者已意識到此一可能限縮問題，故而將「其他經中央主管機關公告者」納入，如此方可依據環評執行經驗，納入原先應納入而未納入者；第二個可能產生限縮問題的規範點，是環保署在將「對環境有不良影響之虞」的不確定法律概念明確化過程中，其訂定的「應實施環評認定標準」，並無法將 10 大開發行為類型當中所有「對環境有不良影響之虞」的開發行為皆予以納入規範。最後一個可能產生限縮問題的規範點，則是以「應申請許可之開發行為」作為實施環評的要件，有可能發生不須申請許可的開發行為，卻可能對環境有不良影響之虞。

以美麗灣案而言，該公司之所以會先合併、再分割不同地號土地，主要目的在於將不足 1 公頃（9,997 平方公尺）的旅館建築基地分割出來，並企圖以此土地面積當作該 BOT 契約的開發面積，以規避環保署「應實施環評認定標準」第 31 條第 13 款第 5 目的規定（2002 年 12 月 31 日定頒），該項規定要求位於山坡地的觀光（休閒）飯店、旅（賓）館興建或擴建，申請開發面積 1 公頃以上者，即應實施環評。

目前「應實施環評認定標準」仍存在許多以申請開發面積大小作為應實施環評的門檻條件。然而以美麗灣案為例，申請開發面積大小與該開發行為量能，以及與該開發行為對環境影響大小之間，卻未必成正比關係。美麗灣公司早在 2003 年底所提出的投資計畫書，僅包含「主題餐飲區」、「海水浴場區」以及「水上活動區」的規劃，但在歷經台東縣政府初審與再審階段後，美麗灣案逐漸演變為渡假村（旅館）的建設計畫。儘管建築基地面積並未改變，但開發行為的量能與對環境的影響，已因建築量體的增加與建築結構的改變而增加。由此可知，「應實施環評認定標準」以申請開發面積作為應實施環評門檻的規範邏輯，並不能據以合理區分對環境影響的大小，反而卻提供開發單位得以規避環評的巧門，形成類似前述第二個規範點所指的限縮問題。

再舉一例，按「應實施環評認定標準」第 30 條第 1 項第 1 款規定，於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國家重要濕地、台灣沿海地區自然保護區或海拔高度 1,500 公尺以上地區申請興建或擴建放射性廢棄物貯存或處理設施，不論開發面積大小，皆應實施環評，而位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區一般保護區者，其開發面積達 1 公頃以上，方須實施環評。然而此一隱含該類設施不應設在環境敏感地區，且面積愈大，對環境影響亦愈大的規範邏輯，顯然有待商榷。首先，放射性廢棄物貯存或處理設施不論位於何處，不論其設施所占面積大小，皆有發生放射性物質洩漏的可能，只要發生洩漏，都會對環境造成嚴重影響；再者，位於人口稠密都會區的該等設施，一旦發生洩漏，反而因額外增加對人民健康的影響，而更有實施環評的必要。此一例證不僅再次說明「應實施環評認定標準」不應以面積作為實施環評的門檻條件，更顯示其以環境敏感地區作為特定類型開發行為應否實施環評要件的不當。

綜上所述，本文建議環保署應刪除「應實施環評認定標準」以面

積作為應實施環評的不合宜環評門檻條件，單純以開發行為類型作為應否實施環評的判斷即可，無須另外提出其他門檻條件。刪除不合宜的面積門檻條件，一方面可以適度解決前述我國環評法立法邏輯在第二個規範點上所可能產生限縮環評適用範圍的問題，另一方面更可以防止日後類似美麗灣案規避環評的情形再發生。

2. 建立應否實施環評的發動與決定機制

我國環評法雖規定某一特定開發行為應否實施環評，應依據環保署訂定的「應實施環評認定標準」而判斷。然而環評法一方面僅要求開發單位對於應實施環評的開發行為，於「規劃」階段，應依據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，另一方面亦僅規定開發單位申請開發行為許可時，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。因此，某一特定開發行為應否實施環評，由誰對其提出判斷請求的發動機制，以及應由誰作成判斷的決定機制，我國環評法並未予規定。此處所稱的決定機制，是指由行政機關以行政處分，對某一特定開發行為作成應否實施環評的決定。³⁵

雖然環評法未明確規定實施環評的發動與決定機制，但在實務運作上，當開發單位向目的事業主管機關提出開發行為許可申請時（並非請求決定應否實施環評的發動機制），目的事業主管機關基於環評法第 14 條規定，仍會對於其判斷應實施環評的開發行為，要求開發單位提出環境影響說明書，並依法轉送環評主管機關審查，以免其核發的開發許可歸於無效。

我國環評法在中央政府層級，中央目的事業主管機關核發許可的

³⁵ 李建良（2011）亦認為我國環評法並未要求開發行為應否實施環評，須經主管機關以行政處分認定之。此一見解與本文所稱我國環評法欠缺決定機制是一致的。

開發行為，是由環保署（中央環評主管機關）對其進行環評審查。但在地方政府層級，地方縣（市）政府既是核發開發行為許可的目的事業主管機關，又是進行環評審查的環評主管機關，以至於在前述判斷應否實施環評的實務運作上，中央與地方政府層級未盡相同。

在中央政府層級的實務運作，有以下值得商榷之處：首先，中央目的事業主管機關並非中央環評法主管機關，亦非制定「應實施環評認定標準」的機關，先由其判斷應否實施環評的運作方式，難免令人質疑有越俎代庖之嫌。其次，中央目的事業主管機關的判斷並非行政處分，不僅不利於開發單位對該判斷不服而提起爭訟，亦不利於第三人對違法判斷提起爭訟。再者，若開發單位認為無須實施環評，但在提出開發行為許可申請時，中央目的事業主管機關卻認為應實施環評，而要求應提出環境影響說明書，此時，開發單位很可能已錯過於「規劃」開發行為時便實施環評的時機，不僅有違環評法第 6 條第 1 項的規定，開發單位更可能因此而延宕開發時程，甚至必須耗費資源以重新規劃開發行為。最後一點是，一個應實施環評的開發行為，有可能因中央目的事業主管機關認為無須實施環評而獲得開發許可，此時不僅環評主管機關有可能因不知情而沒有機會表達職權意見，若環保團體與當地民眾亦未予關注，很可能永遠不會有人知道曾經有一個應實施環評的開發行為，因此而被免去了應履行環評的義務；或者，儘管最終仍被發現應實施環評而未實施的事實，但該開發行為卻可能早已完工營運了。

至於地方政府層級的實務運作，雖因環評主管機關與目的事業主管機關皆是縣（市）政府，而無越俎代庖的質疑。但正如美麗灣案所呈現者，台東縣政府在美麗灣案中，既是目的事業主管機關，又是環評主管機關，當其已同意美麗灣公司先合併再分割出 9,997 平方公尺建築基地之後，再要求所屬環保局對應否實施環評表示意見時，環保局怎可能不受台東縣政府已鋪陳好的情節所左右？若環保團體與當地

民眾未予關注，或中央環評主管機關亦未發揮監督作用，明顯較易發生應實施而未實施環評的違法情事。再者，台東縣環保局於會簽單上表示「經書面審查，本案免實施環評」的意見並非行政處分，而台東縣政府於核發美麗灣公司建照上註記環保局意見，亦非針對美麗灣案應否實施環評的行政處分，明顯不利於第三人對免實施環評的判斷提起爭訟。

欲解決前述實務運作問題，本文建議在目前環評法所規定的程序的前端，³⁶ 額外增加應否實施環評的發動與決定機制，包括要求開發單位向目的事業主管機關申請開發許可時，應同時向環評主管機關請求作成應否實施環評的決定（行政處分），亦即由開發單位發動，再由環評主管機關作成決定，並要求環評主管機關公告該項決定。如此，在中央政府層級可解決目前越俎代庖的質疑，亦可避免開發行為規避環評而環保署毫不知情的情形，且有利於開發單位與第三人對環保署的決定提起爭訟，以保障開發單位權益與強化第三人對環保署的監督。至於在地方政府層級，環評法如此修正雖無法完全解決地方縣（市）政府可能的違法決定，但在強化第三人得對其提起爭訟的監督制度設計下，仍有助於降低違法決定與規避環評的發生機率。

（二）應先完成促參法開發行為環評程序方得簽訂開發契約

促參法是以吸引民間資金與技術投入公共建設為目的，其立法邏輯完全是從鼓勵開發行為出發，包括排除既有相關法律的限制，甚至創造更能吸引民間機構參與的誘因。環評法則是以環境保護為目的，其立法邏輯是希望藉由建立環評制度，以預防、減輕開發行為對環境

³⁶ 目前我國環評法所規定的環評程序，請參見環保署網頁 <http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=698&clstwo=0&clsthree=0&busin=336&path=11771>，並下載「審查作業流程」檔案，該檔案對於環評主管機關與目的事業主管機關，在環評程序中所扮演的角色與權責，皆以流程圖完整呈現。2013/04/25 檢索。

造成不良影響。因此，當促參法爲了吸引民間機構實施開發行爲而加足油門時，環評法則會爲了環境保護而對實施開發行爲踩煞車，以促使經濟發展與環境保護能獲得平衡考量。然而環評法在美麗灣一案，卻暴露出其踩煞車作用有值得檢討之處。

於美麗灣案爭訟過程中，台東縣政府曾主張，其依據促參法所簽定的 BOT 契約，並非環評法第 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，不得爲開發行爲之許可」所稱的許可行爲。³⁷ 雖然該項主張無關台東縣政府訴訟攻防重點，高雄高等行政法院於歷次判決中，亦未針對此加以論證，但台東縣政府此一主張卻明確指出目前主辦機關先依據促參法與民間機構簽訂 BOT 契約，再設法應付環評法相關規範的運作方式。然而一旦簽定 BOT 契約，在實施開發行爲的立場上，主辦機關與民間機構將愈趨一致，此時，主辦機關所關注者，已不再是反思簽定 BOT 契約是否會對環境造成重大影響，而是如何協助民間機構排除環評法的羈絆。美麗灣案亦正因如此，才讓台東縣政府配合美麗灣公司先合併再分割使用基地土地。然而反諷的是，規避環評的違反環評法行爲，反而成爲台東縣政府以基於促參法的雙方合作立場，依 BOT 契約規定監督美麗灣公司履約的理由。

欲解決主辦機關因促參法轉換立場而削弱環評法規範作用，環評法應要求主辦機關必須在確定促參法開發行爲無須實施環評，或完成環評審查後，方得依據促參法與民間機構簽訂開發契約，以促使主辦機關先行審視其欲簽訂的開發契約當中，有無應考量環境保護而必須加以修正之處，並降低環評審查結論事後遭撤銷的機率。

³⁷ 參見高雄高等行政法院，前揭註 31。

(三) 強化公民參與的監督作用

1. 重啓環評卻未踐行公眾參與程序

回顧美麗灣案環評審查結論遭行政法院撤銷後，台東縣政府重啓的環評程序，理應回到未實施環評的狀態，並按照環評作業準則的規定，辦理公眾參與程序，包括(1)開發單位應於主管機關指定網站，刊登開發行為相關事項並公開 15 日供民眾表達意見（環評作業準則第 5 之 1 條第 1 項）；(2)開發單位應參酌相關機關、團體、學者、專家及居民代表表達的意見，檢討評估範疇；必要時，得邀請意見表達者召開範疇界定會議討論之（環評作業準則第 5 之 1 條第 3 項）；³⁸ (3)開發單位應依範疇界定結果編製說明書（環評作業準則第 6 條第 2 項）；(4)開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書，並得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見（環評作業準則第 10 之 1 條）。³⁹

然而事實卻是台東縣政府未完全踐行前述公眾參與程序，而環保署又再次未善盡中央環評主管機關的監督責任，無怪乎環保團體只得採取連署與現場抗爭的激烈手段，以表達反對立場。相關事實包括：第一，2012 年 6 月 2 日所舉辦之第六次環境影響評估審查會，會議前一週台東縣政府環保局始發文給六個民間團體、環評委員及相關政

³⁸ 環評作業準則第 5 之 1 條第 3 項規定雖是「得」邀請意見表達者召開範疇界定會議討論之，但以環保團體一再表達美麗灣案對海洋生態影響的關切，台東縣政府於重啓環評程序中，召開範疇界定會議以討論如何加強海洋生態影響評估的必要性，當然應大幅提升。

³⁹ 環評作業準則第 10 之 1 條規定雖是「得」視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見，但美麗灣案爭議如此之大，舉行公聽會、協調會等等的必要性，當然應大幅提升。

府機關，⁴⁰ 會議前五天 5 月 28 日才將審查會公告於台東縣政府環保局網站，會議前三天 5 月 30 日才將環境影響評估書全文上載至行政院環保署網站。第二，並未召開範疇界定會議，亦未公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，或舉辦公聽會、協調會等。同樣的情形也發生在 2012 年 12 月 22 日所舉行之最後一次審查會。第三，第六、七次兩次的環評審查會議均開放正反雙方民眾、團體代表入場旁聽及發言，然於民眾發言結束後，並未進行正式之開發單位回覆、不同意見對話、釐清爭點之程序，因此實為形式上之參與而已。⁴¹

2. 環評委員會應實質回應民眾參與意見

誠如第二節文獻回顧所顯示，國內學界研究環評法民眾參與的文獻相當豐富，並已有重要改善建議。不論是目前我國環評法的民眾參與規定，或是未來如前述文獻建議而引入聽證程序，其目的都應在於讓民眾意見能發揮實質監督作用。然而長久以來，我國環評法民眾參與的監督對象，究竟應是開發單位、目的事業主管機關，還是環評主管機關的環評委員會，在制度設計上，始終存在一定程度的模糊。

舉例而言，開發單位有義務製備環評書件，再由目的事業主管機關轉交環評主管機關進行環評審查，在第一階段環評程序中，民眾所表達意見不外乎要求開發單位應考量某一特定影響而增加調查評估項目、開發行為應進入第二階段環評，甚或不應進行開發。由於環評委員會握有否決開發行為的權力，開發單位會否增加調查評估項目、開發行為會否進入第二階段環評或甚至被否決，完全掌握在環評委員會手中。由此觀之，民眾參與應以環評委員會為監督對象，欲發揮實質

⁴⁰ 台東縣政府（2012b），〈府環水字第 1010008401 號〉。

⁴¹ 在 2012 年 12 月 22 日的環評會，主席黃明恩進行到釐清爭議的程序時，對美麗灣渡假村表示，不是每一點都要詳細回答，是大概、主要做回答就可以了。參見胡慕情等（2012）。

監督作用，必須促使環評委員會重視並具體回應其意見。第二階段環評程序民眾參與意見通常仍著重於應考量某一特定影響，甚或否決開發行為，同樣在環評委員會握有否決權的情況下，民眾參與意見的監督對象與能否發揮實質監督作用，與第一階段環評並無不同。

然而弔詭的是，依據「開發行為環境影響評估作業準則」與環評法的規定，卻是開發單位有義務於環評書件中回應民眾參與意見。試問：若環評委員會不要求，開發單位會輕易同意增加調查評估項目？再者，開發單位如何代替環評委員會回答不需進入第二階段環評，以及何以不應否決開發行為的理由？

綜上所述，假設環評法對於環評委員會擁有否決權的審查制度不變，不論是環評法目前民眾參與的程序運作，或是未來引入聽證程序，欲強化民眾參與的監督作用，都必須要求環評委員會應實質回應民眾參與意見，包括於審查會議文件中明確回應何以不要求開發單位增加調查評估項目，於審查結論（行政處分）中明確說明何以不需進入第二階段環評，或何以是作成有條件通過審查而不是否決開發行為，⁴² 如此方可大幅提升環評審查結論的妥適性，降低其被法院撤銷的機率。

（四）環評集中審查制與否決權制

環評法立法歷史資料顯示，立法機關將環評運作的核心—第一階段環境影響說明書與第二階段評估書的審查權責，劃歸環評主管機關

⁴² 依據行政程序法的規定，書面行政處分在無第 97 條所列情形下，自當依據第 96 條第 1 項規定，記載作成該行政處分的事實、理由及法令依據。目前中央及地方環評主管機關所作成第一階段有條件審查結論，往往僅於主旨記載有條件通過的結論，並於說明當中附記開發單位所承諾的環評事項，然而對於何以開發單位履行環評承諾後，開發行為便對環境無重大影響之虞，卻大都未附理由，更未盡舉證責任。

負責（集中審查權制），又賦予環評主管機關審查得以否決開發行為的權力（否決權制），其立論基礎主要在於避免目的事業主管機關球員兼裁判的利益衝突，認為目的事業主管機關乃主管開發的一方，如果主管開發又兼而主導環評審查，易產生公信力問題，使民眾難具信心（立法院，1991：223）。然而台東縣政府於美麗灣案當中，一方面是促參法的主辦機關與環評法的目的事業主管機關，要盡力促成開發計畫，另方面又是環評法的環評主管機關，要為開發計畫踩煞車，顯然已違反立法機關當初避免利益衝突的立法意旨。

關於台東縣政府於美麗灣案環評審查違反立法機關避免利益衝突的立法意旨乙節，環保署是以頒布行政釋示方式加以解決，要求擔任環評委員的縣（市）長、副縣（市）長、秘書長、相關局長與處長不參與環評審查的「表決」，⁴³而詹順貴（2013）則提出該等環評委員不僅不應參與「表決」，更應迴避環評審查（不參與環評審查），方能徹底解決利益衝突的問題。

然而美麗灣案違反環評法避免利益衝突的立法意旨，並非因促參法所造成的個案問題，而是適用環保署所制定環評法施行細則第 12 條的通案結果。環保署制定該條文規定：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之」，準此，屬於中央

⁴³ 環保署於 2010 年 3 月 29 日針對促參案件的環評迴避問題，曾做出環署綜字第 0990025524 號釋示，以解釋環評法第 3 條第 2 項的迴避規定應如何適用到地方縣市政府。該釋示對於地方縣市政府審查依促參法辦理的開發案件，認為當開發單位為民間機構時，該府代表開發案件主辦單位的環評委員（如主辦單位局長、處長），應迴避表決，至於督導開發案件主辦單位的環評委員（如縣（市）長、副縣（市）長、秘書長），則不須迴避表決。其後環保署又於 2012 年 11 月 28 日另做出環署綜字第 1010106976A 號釋示，修正前述釋示內容，認為督導開發案件主辦單位的環評委員亦應迴避表決。前者釋示內容請參見 <http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/index.aspx>，後者請參見 <http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/index.aspx>。2013/04/25 檢索。

目的事業主管機關所核定的開發行為，應另由環保署負責環評審查，故而並不存在利益衝突問題。但是對於地方政府以目的事業主管機關地位而核定的開發行為，地方政府卻又同時成為環評法的環評主管機關，明顯違反環評法避免利益衝突的立法意旨。由此可知，我國一部環評法存在二套不同環評制度設計的不合理現象，完全是因環保署制定的環評法施行細則違反環評法規定所導致。

前述環保署的行政釋示，或是詹順貴（2013）的研究見解，雖可解決依據促參法所提出開發行為（諸如美麗灣案）的利益衝突問題，但是其他不是依據促參法所提出的開發行為，卻仍存在地方政府既是核發許可的目的事業主管機關，又是環評主管機關的雙重身分，而此一雙重身分仍是環評法集中審查權制與否決權制制度設計所要避免的利益衝突。換言之，環保署於環評法施行細則對中央政府與地方政府關於環評審查的權限劃分，是在本質上違反環評法欲避免利益衝突的立法意旨，不論是環保署事後頒布的行政釋示，或是詹順貴（2013）的研究見解，只能解決了一部分依據促參法所提出開發行為所產生的問題，並無法完全解決其本質上違反環評法避免利益衝突的問題。

本文文獻回顧所述葉俊榮、張文貞（2010）的研究見解認為，目前我國環評制度運作與目的事業主管機關的決策分離，經濟發展與環境保護產生二元對立等問題，主要源自於由環評主管機關主導的集中審查制與否決權制，該研究同時建議，由於我國民主化、公民社會成熟、法制健全化等條件已經俱全，應該可以考慮修正集中審查制與否決權制，改而由各決策機關承擔環評責任。此一研究建議相當於將我國環評制度導向美國對環評的定位，亦即要求各目的事業主管機關將環評當作自我省視行政決策的工具，透過實施環評而將開發行為對環境的影響，納入其核發許可的決策考量當中。然而如此修正建議，以目前我國既有環評制度而言，相當於是在中央政府層級，要放棄避免利益衝突的立法邏輯，而趨向目前地方政府層級違反避免利益衝突的

制度設計。

然而不可否認的是，本文前述對於台東縣政府執行美麗灣案環評所引發的問題檢討，不論是規避環評、未完成環評程序卻不命美麗灣公司停工、重啓環評卻未踐行公眾參與程序、中央環保署監督力度不足等，在在顯示目前我國環評制度在公共參與機制不足、司法審查態度趨於保守的現實情況下，存在利益衝突的地方政府層級環評制度的運作並不平順。換言之，目前我國地方政府層級的環評制度已是一定程度傾向葉俊榮、張文貞（2010）所稱「實質環保機關」的運作模式，但美麗灣案卻無法增加國人對如此制度運作的信心。在此特別值得注意的是，該兩位學者所主張的是具有完整配套的制度改革，尤其應加強公民參與及公共監督，他們也強調，在制度整體變革尚無法做到之前，在邁向「實質環保機關」理念的過程中，現階段仍可以推動立即可行的措施，包括增加聽證的運用、強化程序參與的實效性、強化公共監督等。

儘管環保署已經表達贊同葉俊榮、張文貞前述修正意見的政策方向，惟本文必須指出，在美麗灣案中環保署雖已表達應修正否決權制，然其於公開論述中經常未能論及現行環評制度中公民參與及公共監督機制嚴重不足之問題（如沈世宏，2012），本文認為，就制度設計的角度而言，這可能有導致社會各界不完整認知之疑慮。本文則建議，這個方向仍待各界縝密討論，即使是大方向可行，也應採取逐步到位的修正模式，包括應在制度設計面先強化公眾參與的監督作用，並於執行產生一定成效、建立國人對環評制度的信任後，再進一步妥適研究在取消集中審查權制與否決權制後，環保署在環評程序中究竟應如何發揮行政權內部的行政監督作用，一方面確保環評書件充分揭露對環境影響的客觀事實，另方面則本於環境保護職權，對嚴重影響環境的開發行為，可產生一定程度的制衡作用。

(五) 縮小環評委員會運作與環評法立法意旨的落差

我國環評法一方面要求開發行為環評，應評估其對生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響的程度及範圍（第 4 條第 2 款），另一方面又授權環評主管機關成立環評審查委員會（下稱「環評委員會」），並得作成否決開發行為實施的環評審查結論（第 14 條第 2 項）。此一制度設計相當於間接要求環評主管機關所組成的環評委員會，於審查開發單位提出的環評書件時，不僅應有能力對開發行為進行包含環境、經濟與社會影響的審查，其所作成開發行為得否實施的環評審查結論，更應是權衡經濟發展利益與環境保護價值的妥適決定。由此觀之，環評法此一制度設計，實質上已使環評程序，在一定程度上，成為依據憲法增修條文第 10 條第 2 項調整我國經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧的關鍵程序。

然而中央與地方政府環評主管機關依據環評法授權而訂定的環評委員會組織規程，雖然必須遵守專家學者不得少於委員會總人數 2/3 的規定，但在中央與地方政府環評主管機關首長擁有委員聘任權之下，委員專長偏重理工背景而欠缺社會、經濟、文化背景，以及屆期不續聘配合程度低的專家學者委員等現象，時有所聞，顯示中央與地方政府環評主管機關，在一定程度上，仍期望且有能力運作環評委員會的審查，然而其運作方式卻未必符合環評法將環評程序設定為權衡經濟發展利益與環境保護價值的立法意旨。

前述環評委員會運作與環評法立法意旨有落差的情形，在美麗灣案亦曾發生，包括立委指陳台東縣政府為了讓美麗灣案環評過關而撤換環評委員，⁴⁴ 以及欠缺社會、經濟與文化專家學者等，而且 2007

⁴⁴ 參見蘇芳禾、劉開元（2012），於報導中引述立委邱文彥指陳「本案之前曾發生撤換環評委員……」，應是指台東縣政府藉由 2008 年環評委員會委員任期屆滿

年 10 位專家學者委員中，具理工專長背景者已高達 4 位；2008 年通過美麗灣案環評審查的委員會組成，10 位專家學者委員中，理工專長背景者更增加為 9 位；2012 年 12 月通過的美麗灣環評審查會，10 位專家學者委員中，理工專長有 8 位，⁴⁵ 與環評法立法意旨的落差明顯愈益擴大。

本文建議，限縮中央及地方政府環評主管機關組成環評委員會的權限，是縮小前開落差的唯一途徑，包括以環評法強制規定環評委員會成員應涵蓋的專長領域，以及採取記名表決並公開環評委員表決記錄，以資訊公開方式，使公眾監督力量能進一步發揮作用，以提升環評審查結論的妥適性。

伍、結論

本文以上分別回顧了學術文獻所討論的我國環評制度之主要問題，並分析美麗灣個案中所暴露的環評制度執行與制度設計問題，所獲得的主要結論如下。

首先，文獻所指出經濟開發壓力對環評執行面所造成的侵蝕疑慮，在美麗灣案中得到清楚的印證。本案中，我國環評規範機制的功能遭到嚴重侵蝕，環評程序先是被刻意規避，而在此情事再也無法遮掩後，環評規範機制則被當作掩護企業開發案順利進行的工具，台東縣政府竭盡所能地試圖將違法的開發案就地合法化。究其背後，追求

之便，未續聘 2007 年原先審查美麗灣案而持較不支持開發的環評委員。

⁴⁵ 2007 年台東縣政府環評委員會擔任專家學者的委員有 10 位，其中理工專長者 4 人，地理學專長 2 人，環境政策、植物生態專長、動物生態專長、中草藥專長各 1 人。2008 年 10 位專家學者委員當中，理工專長者 9 人，環境政策專長者 1 人。2012 年台東縣政府第 8 屆 10 位專家學者委員中，理工專長者 8 人，建築學專長 1 人，動物生態學專長 1 人，都市計畫專長 1 人。

經濟開發的心態是根本原因，這可以由眾多政治人物、官員的公開合理化美麗灣案違法行為的辯護言論獲得明證。⁴⁶ 除了地方政府蓄意護航之外，中央之環保署亦未善盡其對地方政府執行環評工作的監督職權。

第二，過去眾多學者與個案均指出，我國環評制度亟待全面強化公民參與機制，然而本案則再次顯示出，即使是目前徒具形式的公眾參與程序，台東縣政府於重啟環評過程中，絕大部分仍未踐行；而在僅有的實施部分（開放民眾參與環評會），形式主義化、無實質對話釐清爭點功能的參與機制，使得開發單位根本無須實質面對各界所提出的疑問。再加上官方配合規避環評，益加擴大民眾對環評制度的不信任，從而引發激烈的社會衝突。同時，更影響了對環評制度設計長遠變革的討論，例如集中審查制與否決權制。

第三，葉俊榮、張文貞（2010）指出，由各決策機關承擔環評責任是我國環評制度長遠改革應考慮的方向，因此，是否修正現行環評法的集中審查制與否決權制將是核心議題。美麗灣案爭議擴大後，環保署數度公開表示，該案真正的爭議根源在於集中審查制與否決權制。但本文的分析指出，我國既有環評制度在地方政府層級，事實上比起中央層級更趨向「實質環保機關」的制度設計（在地方政府既是核發許可的目的事業主管機關，又是環評主管機關的雙重身分時），然而在面臨經濟開發壓力、以及公眾參與機制不足的現實情況下，本案例中存在利益衝突的地方政府層級，其環評制度的運作充滿重大缺失。因此在環保署提出修正否決權制的看法後，反而引起環保團體更

⁴⁶ 除了台東縣長黃健庭多次公開發言與投書均以經濟發展之由為開發案辯護外，眾多政商人士亦多有類似論點，例如，於行政法院判決定讞後，台東縣議會副議長、台東觀光發展協會理事長陳宏宗堅決反對依據違建拆掉現有建築，他表示，「這樣誰還敢來台東投資發展」。參見盧太城（2012）。

大的疑慮。⁴⁷

對此，本文建議，無論未來是否應朝向修正集中審查制與否決權制，全面強化公民參與機制都是無可爭議、應儘速進行的制度改革。即使是經縝密論辯後確認應修改集中審查制與否決權制，在現實中民間對於環評的低度信任，也將使制度變革的政治可行性大為降低，因此，較為可行的制度變革路徑，應是先強化公民參與機制，待各界信任環評的確公正擔任不同見解的實質對話平台後，或許才是考慮由各決策機關承擔環評責任的適宜時機。

檢視美麗灣案，除了回應以上三個先前學界指出的主要問題之外，本文也特別探討該案所呈現的、先前較少被我國各界所觸及的環評議題。我們的分析指出，美麗灣案暴露出存在於現行環評制度設計的缺失，並提出制度修正建議，包括以下部分，第一，關於規避環評的問題，環保署應檢討修正「應實施環評認定標準」以面積作為應實施環評的不合宜環評門檻條件。第二，同樣涉及防止規避環評，應在目前環評法所規定的程序前端，建立應否實施環評的發動與決定機制。第三，為解決主辦機關因促參法轉換立場而削弱環評法規範作用，環評法應要求主辦機關必須在確定促參法開發行為無須實施環評，或完成環評審查後，方得依據促參法與民間機構簽訂開發契約。第四，為強化公民參與的監督作用，環評委員會應實質回應民眾參與意見。第五，建議限縮中央及地方政府環評主管機關組成環評委員會的權限，以縮小環評委員會運作與環評法立法意旨的落差。以上問題，或有可能發生於其他環評案例中，因此亦值得關心環評制度運作的學界、實務界共同思考。

⁴⁷ 各團體與人士所表達的疑慮，請參見台灣立報（2012），〈環評程序擬修改民團憂美麗灣重演〉，11月14日。<http://www.lhpao.com/?action-viewnews-itemid-123858>。2013/04/26 檢索。

參考文獻

一、中文文獻

- 王毓正（2010a）。〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？中科三期環評撤銷訴訟判決後之爭議問題〉，《台灣法學雜誌》147: 1-4。
- 王毓正（2010b）。〈從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範〉，《公共行政學報》35: 61-117。
- 立法院（1991）。《立法院公報》80(90): 223。
- 何明修（2006）。《綠色民主：臺灣環境運動的研究》。台北：群學出版。
- 李永展、藍逸之、莊翰華（2005）。〈全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重探：都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機〉，《地理學報》40: 69-97。
- 李建良（2004）。〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》104: 45-67。
- 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（2011）。〈環評程序與行政訴訟：美麗灣渡假村環評案〉，《台灣法學雜誌》176: 25-48。
- 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（2007）。〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》4(3): 33-62。
- 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（2011）。〈環境風險與科技決策：檢視中科四期環評爭議〉，《東吳政治學報》29(2): 57-110。
- 杜文苓（2012）。〈環評制度中的專家會議—被框架的專家理性〉，《臺灣民主季刊》2(3): 119-155。
- 沈世宏（2012）。〈環評制度不合理 美麗灣戰場錯亂〉，《聯合報》，11月26日，版A15。
- 林昱梅（2010）。〈預防原則與「停、聽、看」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、章明哲、陳慶鍾（2012）。〈為美麗灣留白〉，《PNN公視新聞議題中心》，12月24日。<http://pnn.pts.org.tw/main/2012/12/24/%E3%80%90%E6%88%91%E5%80%91%E7%9A%84%E5%B3%B6%E3%80%91%E7%82%BA%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E7%95%99%E7%99%BD/>。2013/4/30檢索。
- 范玫芳（2007）。〈風險論述、公民行動與灰渣掩埋場設置爭議〉，《科技醫療與社會》5: 43-70。
- 范玫芳（2008）。〈科技、民主與公民身份：安坑灰渣掩埋場設置爭議之個案研究〉，《臺灣政治學刊》12(1): 185-228。
- 徐世榮、許紹峰（2001）。〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉，《台灣土地研究》2: 101-130。
- 徐世榮、廖麗敏（2011）。〈建構民主人權的土地政策〉，《台灣社會研究季刊》84: 403-429。
- 許素鳳（2007）。〈振興我國地方經濟的新活水：各縣市政府辦理促參案件之探討〉，《台灣經濟研究月刊》30(9): 27-33。
- 許靜娟（2009）。《環境運動與環評制度的合作與矛盾：以第六屆環境影響評估委員會為個案》。台北：臺灣大學建築與城鄉研究所，碩士論文。

- 陳仲嶙（2010）。〈環評撤銷後的開發許可效力—評環保署拒絕令中科三期停工〉，《台灣法學雜誌》149: 29-34。
- 陳宏宗（2012）。〈請先關心台東人的生存權〉，《中國時報》，6月8日，版 A16。
- 傅玲靜（2009）。〈由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制〉，《中原財經法學》23: 37-105。
- 曾華壁（2001）。《人與環境：臺灣現代環境史論》。台北：正中書局。
- 湯京平（2002）。〈環境保護與地方政治：北高兩市環保官員對於影響執法因素的認知調查〉，《台灣政治學刊》6: 138-183。
- 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。
- 黃健庭（2012）。〈台東要環境經濟雙贏〉，《中國時報》，6月21日，版 A14。
- 葉俊榮（2010）。〈捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判〉，《月旦法學雜誌》，185: 68-79。
- 葉俊榮、張文貞（2010）。《環境影響評估制度問題之探討》（行政院研究發展考核委員會計畫 RDEC-RES-098-007）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 詹順貴（2013）。〈促參案件環評程序的迴避問題探討—從美麗灣案談起〉，《台灣環境與土地法學雜誌》5: 83-98。
- 廖麗敏、陳銘薰、徐世榮（2011）。〈環境風險評估通過比率的比較研究—以環境影響說明書及評估報告書為例〉，《臺灣土地研究》14(1): 91-113。
- 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（2010）。〈中科不停產 環團提公民訴訟〉，《聯合晚

報》，8月12日，版A8。

劉開元（2012）。〈反美麗灣 600 學者連署喊拆〉，《聯合晚報》，11月21日，版A4。

鄭為元（1999）。〈發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？〉，《台灣社會研究季刊》34: 1-68。

盧太城（2012）。〈美麗灣拆不拆 東縣盼回歸法律〉，《中央社》，9月24日 <http://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E6%8B%86%E4%B8%8D%E6%8B%86%E6%9D%B1%E7%B8%A3%E7%9B%BC%E5%9B%9E%E6%AD%B8%E6%B3%95%E5%BE%8B-111221147.htm>。2012/10/01 檢索。

賴冠穎（2008）。《永續發展與蘇花高開發爭議之研究》。台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文。

謝志誠、何明修（2011）。《八輕遊台灣－國光石化的故事》。台北：左岸。

瞿宛文（2011）。〈民主化與經濟發展：台灣發展型國家的不成功轉型〉，《台灣社會研究季刊》84: 243-288。

蘇芳禾、劉開元（2012）。〈美麗灣明重啓環評 立委喊卡〉，《聯合晚報》，6月1日，版A15。

二、英文文獻

Young, O., King, L., and Schroeder, H. (2008), *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

The Miramar Resort Case: Controversy over the Design and Enforcement of Taiwan's Environmental Impact Assessment

*Hsing-Sheng Tai**, *Wan-Shong Kong*** & *Ching-Wen Kou****

Abstract

The Miramar Resort represents one of the most controversial Environment Impact Assessment (EIA) cases in recent years. This article first reviews the major issues regarding Taiwan's EIA regulatory system raised by the literature, then analyzes the particular regulatory and enforcement problems exposed by the Miramar Resort case, and finally proposes amendments to the EIA system.

The article finds that two out of three issues raised by the literature were also confirmed in the Miramar Resort case. First, the competent authority of the EIA Act did not enforce EIA properly under the pressure of economic development. Second, public participation mechanisms needed to be reinforced in every respect. Regarding the third issue-

* Corresponding author. Associate Professor, Department of Natural Resource and Environmental Studies, National Dong Hwa University.

** Post-Doctoral Researcher, Department of Natural Resource and Environmental Studies, National Dong Hwa University.

*** Research Assistant, Department of Natural Resource and Environmental Studies, National Dong Hwa University.

releasing the reviewing and veto power enjoyed by the competent authority- the article argues that while the reviewing and veto power will eventually be released, the more feasible amendment roadmap is to reinforce public participation mechanisms first to make sure that the public can effectively exert monitoring pressure on the decision made by the agent.

The case study also reveals several EIA system design issues which have not been addressed in the literature. The article proposes several EIA regulatory amendments to resolve these issues, including the following: to correct illegal circumvention of EIA procedures, the project area as a threshold needs to be amended and the triggering and decision mechanisms need to be established to officially confirm whether an EIA is required; the agent shall not enter into an agreement with the private entity under the Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects until it is finalized that EIA is not required or the EIA procedures are completed; to enhance the external pressure exerted by public participation, the EIA Reviewing Committee shall substantially respond to public opinion; and the adequacy of EIA review needs to be improved by minimizing the gap between the operation of the EIA Review Committee and the legislative intent set by the EIA Act.

Keywords: Environment Impact Assessment, regulatory system, Miramar Resort, Taiwan