

裁判字號：高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號 行政判決

裁判日期：民國 98 年 08 月 10 日

案由摘要：環境影響評估法

高雄高等行政法院判決

98 年度訴字第 47 號

民國 98 年 7 月 22 日辯論終結

原 告 劉○錫
廖○娥
賴○龍
陳藍○洛
周○妹
林○蒂
鄭○全
余○國

上 8 人共同

訴訟代理人 詹順貴 律師

被 告 臺東縣政府

代 表 人 鄺○貞

訴訟代理人 林○雄

胡○仁

李逸文 律師

參 加 人 美○灣渡假村股份有限公司

代 表 人 黃○發

訴訟代理人 戴仲懋 律師

王寶玲 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院環境保護署

中華民國 97 年 12 月 19 日環署訴字第 0970089974 號訴願決定，提起

行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣參加人於民國 93 年 12 月 14 日與被告簽訂「徵求

民間參與杉○海水浴場經營案興建暨營運契約」，以 BOT 方式於臺東縣○○鄉加○○段 000 及 000-0 地號土地進行開發，開發面積合計 59,956 平方公尺。參加人嗣於 94 年 2 月 21 日函請被告所屬旅遊局（現已更名為臺東縣政府城鄉發展處）同意合併加○○段 000 及 000-0 地號土地，再分割成同段 000 及 000-0 地號土地，將參加人實際建築基地之土地（即 000-0 地號土地，面積 9,997 平方公尺）分割出來，因開發面積未達 1 公頃，經認定免依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 31 條第 1 項第 13 款規定實施環境影響評估。參加人於 94 年 10 月 7 日取得在上開 000-0 地號土地興建旅館之建造執照後，隨即進行施工。嗣參加人以擴建規劃別墅區增加開發範圍（即 346 地號土地，面積 49,959 平方公尺）為由，於 95 年 9 月 26 日申請開發「美○灣渡假村新建工程」（全部開發範圍包括加○○段 000 及 000-0 地號土地，面積合計 59,956 平方公尺），並檢具環境影響說明書送審，經被告環境影響評估審查委員會審查後，於 97 年 6 月 15 日第 5 次審查會議作成「有條件通過環境影響評估」之結論，被告並於 97 年 7 月 22 日以府環水字第 0976101385B 號公告之。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- （一）環境及生態保護，影響國民健康及福祉甚鉅，且環境及生態之破壞具有不可回復性，應追求永續發展，此為普世之基本價值，環境及生態保護之重要性復為憲法增修條文及環境基本法所明定：1. 按「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」「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。」憲法增修條文第 10 條第 2 項及環境基本法第 3 條分別定有明文。故當環境與經濟發展有所衝突，兩者應有所取捨時，依環境基本法第 3 條規定應以環境保護為優先。再者，臺灣高等法院法官亦認為在實踐中，政府在面對生態保護與經濟發展之衝突時，常是環境保護讓位於經濟發展，致自然生態環境被嚴重破壞，應將「環境權」納入憲

法之基本保障，優先考量環境保護，使現存及未來世代之人民受永續性的保障。據此，憲法增修條文第 10 條第 2 項雖規定經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧，惟當兩者須為一定取捨時，憲法增修條文第 10 條第 2 項並未具體說明其取捨標準，而環境基本法訂定於憲法增修條文之後，可徵環境基本法第 3 條係用以補充解釋憲法增修條文第 10 條第 2 項之取捨依據，本於生態及環境之破壞具有不可回復性，本件開發案為避免珊瑚生態破壞之不可回復，在被告及參加人未將相關疑慮釋疑前，實不應貿然許可開發。2. 海洋中最豐富的生態系即係珊瑚礁，孕育著超乎想像的生物種類，許多魚蝦、蟹貝、海參、海膽都以珊瑚礁為家生殖繁衍後代，對許多具商業價值之（近海）魚類，珊瑚礁提供了豐富的食物來源及適當的繁殖場所，對於魚苗養育有卓越之貢獻，有些國家的近海漁業，十分倚賴珊瑚礁生態系所提供的生產力，珊瑚礁的重要性就如同陸地上的熱帶雨林，保存珊瑚礁並非僅是保護遊憩之視覺觀賞，更重要的是在保護近海漁業資源。政府發展經濟之目的，在於使人民可獲得較佳之生活環境，提昇人民的幸福感受，係追求全民福祉，如果所謂發展經濟係為特定資本家累積帳面上的財富，甚至犧牲大眾福祉來成就少數人的帳上資產，此絕非「發展經濟」之意涵，更非憲法增修條文及環境基本法之制定目的。

- （二）環境影響評估法之規範，法院判決及學者見解均認為屬保護規範，非僅是反射利益，本件原告等 8 人均為該法保障之對象，無當事人不適格之情形：1. 按鈞院 96 年度訴更二字第 32 號判決略謂：「…足見環評法兼有透過程序權利之賦予，以保障當地居民權益之用意；…環評法第 7 條及第 8 條之規定，具有基於環境與生命之永續發展，以保障開發行為所在地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬『保護規範』。…是當地居民如主張被告上開審查結論有損害及權利或法律上利益之可能，而提起撤銷訴訟，其即具有訴

訟權能，而非單純之民眾訴訟。」等語。其次，學者李建良亦認為環境影響評估程序有保障個人權利為目的之意涵。按環境影響評估的開發行為，其中不乏屬於影響個人生命、身體、財產權益，且環境影響評估法將開發行為所在地之當地居民，列為程序進行的必要成員，賦予其對開發行為表示意見、參與現場勘查與公聽會之程序權利，並課予開發單位處理當地居民意見之義務，環境影響評估法兼有透過程序權之賦予，保障當地居民權益之用意。

2. 原告主張本件審查結論違反環境影響評估法第 8 條，應進入第 2 階段環境影響評估程序，依同法施行細則第 22 條，毗鄰鄉之居民有參與第 2 階段環境影響評估之權利，故原告劉○錫、廖○娥、賴○龍、陳藍○洛、周○妹等 5 人居住於○鄉相鄰之臺東市，仍係環境影響評估法保障之對象：

(1) 按環境影響評估法施行細則第 22 條第 1 項規定：「開發單位依本法第 7 條第 3 項或第 8 條第 2 項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於 10 日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：一、有關機關。二、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。三、當地民意機關。四、當地村（里）長。」是如進行第 2 階段環評程序，則依環境影響評估法第 8 條規定，開發單位應舉行公開說明會，毗鄰鄉居民有參與之程序權利（出席並表示意見），甚至同法第 11 條第 2 項第 12 款進一步規定開發單位編製環境影響評估報告書時，應載明對當地居民意見之處理情形，此意見之處理係指出席之居民，自當然包含毗鄰鄉之居民，故如進行第 2 階段環境影響評估程序，當地居民擁有程序參與權利，非僅是反射利益。

(2) 臺東市為○○鄉毗鄰之行政區域，臺東市居民依環境影響評估法施行細則第 22 條既為第 2 階段環評程序公告通知之對象，原告劉○錫等 5 人雖居住於臺東市，惟仍可出席公開說明會，行使環境影響評估法所賦予之程序權利，非僅是反射利益，本件開發行為是否應進入第 2 階段環境影響評估，係有無理由之問題，並不影響原告起訴之適格合法性。

3. 本件開發位置係位於原告之平日生活範

圍，故原告與本件開發位置有地理上及生活上之關連性，環境影響評估法所保障之權益將因開發行為而受有影響，故具有訴訟上之適格：（1）按環境污染具有擴散性，污染藉由空氣、水文、生態活動等媒介擴散出去，因此開發行為造成之環境影響範圍絕非僅及於一里或一鄉，將訴訟權能限於僅得由該里或該鄉之居民行使，而忽略開發行為之影響範圍，顯與現今開放民眾參與環評程序之保護潮流方向相悖。（2）原告林○蒂、鄭○全、余○國等3人居住於○○鄉，與開發位置相距未逾1公里，地理位置上極為接近，開發行為對原告產生之影響最為直接。另居住於臺東市之原告劉○錫、廖○娥、賴○龍、陳藍○洛、周○妹等5人，由該5人居住地至杉○海水浴場車程約為25分鐘左右，尚未逾30分鐘，較上班族平均通勤時間1小時為短。住家至工作場所之區域費時1小時，尚且為現代人合理之生活圈範圍，舉重以明輕，距離更短、費時更少之原告劉○錫、廖○娥、賴○龍、陳藍○洛、周○妹等5人生活圈，何以與本件開發位置無生活上及空間上之關連？車程僅25分鐘之杉○海水浴場為原告劉○錫、廖○娥、賴○龍、陳藍○洛及周○妹等5人之生活範圍，一旦興建系爭開發案，原告等人無法如昔日親水嬉戲，系爭開發案衍生之環境污染更將隨空氣或水質等媒介擴散影響原告等人之身體健康。此外，原告劉○錫及廖○娥等2人任教於臺○大學，因教學上之需要，往往會帶學生至杉○海水浴場為戶外教學，蓋此地為阿美族從事重要之沿海部落活動，本件開發案之興建將影響其教學課程，從事戶外教學、採集及文化風俗調查均會嚴重受影響，是原告等人提起本件行政訴訟，並無訴訟權能欠缺之問題。4. 又如果居民不得提起行政訴訟，此將造成只有開發業者有使用法院之權利，僅其可挑戰政府之適法性。居民與開發單位係處於不均衡之地位，身處開發範圍之居民只能坐視開發案之進行，無法使用法院資源維護自己的權利，此顯非環境影響評估法之目的。

（三）環境訴訟對原告適格採取較開放之態度，為目前國際潮流

，不論係美國或日本，均採此態度：1. 按美國聯邦最高法院向來採取寬鬆之審查標準，如 1923 年之 *Frothingham v. Mellon* (262 U.S. 477) 案與 1970 年之 *Association of Data Processing Service Organization v. Camp* (397 U.S. 150) 案，均採取寬鬆之審查標準，僅需具備事實上之損害即可，甚至承認「代理適格」，允許以保護公眾利益之名，請求司法審查。不僅是最高法院，第 9 上訴巡迴法院亦採取寬鬆之立場，於 *Idaho Conservation League v. Mumma* (956F.2d 1508, 9th Cir. 1992) 一案中，聯邦農業部森林局決定不將愛達華州 Panhandle 森林地中 43 塊無道路通過之林地依荒野法 (Wilderness Act) 指定為荒野地，Idaho Conservation League 等環保團體起訴，主張此環境影響評估不適當，第 9 巡迴上訴法院採取寬鬆的方式解讀適格性要求，認為不適當的環境影響評估報告導致可能的環境影響被忽略的損害，而原告等對於此損害具有地理上之關連性，具有訴訟上之適格。蓋未進行環評或環評有瑕疵，將無法產生完整的資訊，相關單位、團體或是個人無法進入程序，無法在程序中進行有意義的對話與互動。2. 其次，不僅美國採取寬鬆之標準，日本亦承認周遭居民可提起撤銷訴訟以維權益。日本最高法院平成 17 年 (民國 94 年) 12 月 7 日宣判之「小田急高架化訴訟」一案中，該判決要旨第 1 項即認為都市計畫事業周邊之住民，具有原告適格。日本最高法院復於裁判要旨記載：因事業實施所生之噪音及振動等而對於其健康或生活環境有遭受顯著侵害之虞者，具有請求撤銷前開事業認可之訴訟原告適格。3. 據上，承認居民提起行政訴訟為國際間之潮流，環境利益究竟純為公益或純為私益，實難以嚴格區分，對於行政機關或企業之違法開發，提出制止或監督所提的行政訴訟，既是維護公益也是保護私益，原告既係環境影響評估法所保障之人，自當有權利請求法院對違法之行政行為予以監督。

- (四) 本件有環境影響評估審查委員會組織不合法之情形，不僅未依規定力求各領域委員人數之均衡，亦有應迴避而未迴

避之情事，故審查結論應予以撤銷：1. 環評委員應力求各領域之均衡，方得使環境影響評估程序有效落實，若欠缺某一領域之專家學者，則該領域勢必遭忽略或疏於審查，則預先環境影響評估之目的將無法實質落實，本件環評審查委員俱為環工領域，已非領域人數不均衡，而係領域人數有所欠缺之情形，故有組織不合法之違誤。按被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點第3點規定：「本府環評專家學者委員之專長，應含自然、生活、社會環境領域，並力求各領域委員之人數均衡。」然被告自製之圈選名單，林○曾、高○明、林○敏、黃○助、陳○仁、周○儒、廖○榮等7位委員，上載專長並未有關於人文、生態等領域之專長，俱為污染防治之環工領域，尤其對照夏○明教授（專長：人文地理、區域研究）、原告劉○錫教授（專長：生態學、森林學、動物學、原住民生態學）等人之專長顯涉生物及人文社會等領域，卻未被勾選，益徵被告重複圈選環工領域之委員，乃至為灼然之事實，難謂符合各領域均衡之意旨，甚至有忽略人文、生態領域，致難以實質審查之違法。2. 本件尚有應迴避而未迴避之組織違法，茲說明如下：（1）按環境影響評估法第3條第2項規定：「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。」又被告環境影響評估審查委員會組織規程第8條規定：「目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關之委員應迴避表決。與審查會各開發計畫有利害關係之委員，亦同。」而所謂利害關係，包含法律上與事實上利害關係，此有最高法院86年度判字第2568號判決及92年度判字第550號判決可稽。本件既未特別排除事實上之利害關係，自應為相同解釋。（2）次按「迴避」制度之目的，除保障公眾對於決策程序的信賴外，尚維護決策程序之公平與公正，迴避制度見諸於諸多法規之中，可徵迴避制度係程序正義之基本要求，係普世應遵循之價值，政府部門應自我遵循，以保障公眾對決策程序之信賴，故如有偏頗及喪失獨立性之

情形時，均應予以迴避。(3) 被告決策程序之公平公正，其影響範圍尤勝於訴願個案救濟，其迴避標準並無理由可低於訴願法之規定，為維護人民權益與政府決策之可信賴性，此等公益考量不容忽視。本件彭○成委員為臺東縣副縣長，且被告代表人即臺東縣縣長於本件有利益偏頗應迴避之情形，是不具獨立性僅負責協助之副縣長，當然亦應一併迴避。又黃○恩委員為被告所屬環境保護局（下稱環保局）局長，縣長既應迴避，舉輕以明重，受縣長指揮之環保局局長亦應一併迴避，蓋此時環保局局長有獨立性喪失之情事。此外，許○元委員為被告所屬城鄉發展處處長，因被告所屬城鄉發展處不具機關組織之獨立預算，其利益關係自應與被告同視，同有利益偏頗之情形，且職務上亦受縣長指揮，另有獨立性喪失之情事，依法應予迴避。又廖○山委員為被告所屬農業處長，其迴避理由同許○元委員。

- (五) 本件審查結論尚有審查事實基礎錯誤，適用法規違誤之違法，訴願決定及審查結論均應予撤銷：1. 本件參加人製作之環境影響說明書，有「環境背景值」漏未加計規劃中之「臺東都○灣黃○海休閒渡假村（下稱都○灣渡假村）」案，致審查委員有漏未審查評估之情形，審查結論係未充分斟酌相關事項而出於錯誤事實之判斷，審查結論顯有瑕疵，應予撤銷：(1) 按所謂環境影響評估，不應僅審查開發行為之污染量，尚須考量周遭環境之現有及將來污染量，此即所謂「背景值」。舉例說明如下：假設河川海洋可承受之廢水排放量係 10 單位，此時開發單位雖廢水總排放量僅有 4 單位，雖看似符合標準，惟若該地區已有其他飯店林立，且廢水排放量已達 8 單位時，兩者總計 12 單位顯逾河川海洋可承受之標準值，此等周遭環境之考量，即係所謂「背景值」之考量。(2) 依開發行為環境影響評估作業準則之規定，凡開發行為半徑 10 公里內之規劃中、施工中及已完成之各計畫，均應納入評估。都○灣渡假村與本件開發位置相距約 500 至 600 公尺，屬半徑 10 公里內之計畫。另參雲林縣林內焚化爐興建一案，鈞院 96 年度訴更

二字第 32 號判決認為縱與焚化爐預定廠址相距 1 公里餘之林內淨水場未興建完成，然林內淨水場計畫既已定案，自應納入開發影響範圍為評估。舉輕以明重，已通過環境影響評估之都○灣渡假村，更係規劃中之計畫。(3) 都○灣渡假村已通過環境影響評估，雖因逾 3 年未施工，而需補提環境現況差異分析及對策檢討報告始得開發。因此，都○灣渡假村僅需補提資料（現況差異分析報告）而非重為環境影響評估，此徵其係已規劃確定之計畫，否則已通過之環境影響說明書該如何附麗？都○灣渡假村性質上屬介於規劃中與施工中之計畫，至為灼然，依法應予納入評估。再者，都○灣渡假村之環境影響說明書內容，可於行政院環境保護署（下稱環保署）網頁上下載，並無數據難以取得或難以獲悉之情形，參加人連政府機關網路上既有之數據資訊，尚且疏未計入，如何能期參加人製作之環境影響說明書具備良好之品質。

2. 有關珊瑚資訊，參加人不僅隱瞞其計畫使用海域之事實，對於珊瑚之調查正確性，復經王○濬委員於第 4 次審查會議中質疑與中央研究院生物多樣性研究中心調查報告書有若干落差：(1) 參加人於環境敏感區位及特定目的區位限制調查表中第 2 點：「是否位經河口、海岸潟湖、紅樹林沼澤、草澤、沙丘、沙洲、珊瑚礁或其他濕地？」，勾選「否」，雖其於備註欄表示「基地外海域經調查發現珊瑚礁」，但勾選「否」之選項，卻誤導委員，讓委員以為珊瑚礁並非位於開發案範圍內，事實上，依本件 93 年 12 月之投資執行計畫書第 3-6 頁海域使用示意圖，離岸 1 公里內，皆為本件海域使用範圍，開發單位不但對此事實隱而不談，甚至故意勾選錯誤之選項誤導委員。(2) 離岸 200 公尺至 1 公里處，依開發單位之規劃，更是「動力器具活動區」，所謂之「動力器具」，依開發單位 93 年 4 月版之投資計畫書第 4-26、4-27 頁，係指海上拖曳傘、水上摩托車、香蕉船、汽艇等，而此等事實同樣遭開發單位所隱瞞，開發單位竟於環境影響說明書第 7 章預測開發行為可能引起之環境影響，第 7-3-2 頁表示「…而較受重視之珊瑚生態，則因遠離計劃區

域，且不受遊客遊憩影響，故評估為無影響或影響輕微。

」並於第 10 章「預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表」中，完全未提及對珊瑚影響之預防及減輕對策。

(3) 被告及參加人雖指摘上開中央研究院調查報告正確性不如原調查結論，然中央研究院於 17 年在南京成立，為我國學術研究最高機關，直接隸屬於總統府，為我國學術優秀人材匯聚之研究單位，屢發表卓越學術研究成果，具有高度專業性，非資本額僅新臺幣（下同）600 萬元、設立僅 2 年之弘○生態有限公司（下稱弘○公司）可得比擬。中央研究院之調查報告書不僅以衛星定位詳列經緯度，並記錄到 104 種石珊瑚、10 種軟珊瑚、5 種水螅珊瑚，總共 119 種，可徵中央研究院調查之嚴謹，亦徵弘○公司生態調查之經驗及專業均遠不及於中央研究院。況且，弘○公司既自參加人支領酬勞，是否有足夠之獨立性，亦令人懷疑。此亦係王○濬委員要求另委託具公信力之學術團體機關進行詳細調查之原因。3. 本件環境影響說明書生態調查未符合「動物生態評估技術規範」，亦未符合「海洋生態評估技術規範」之規定，審查委員疏於注意，本件審查結論顯有重大違法，應予撤銷：（1）依動物生態評估技術規範規定，本件開發案位處海岸地區，係屬第 2 級區域，最低應調查 2 次（調查 2 季、每季 1 次），而本件參加人珊瑚生態調查次數，經陳○仁委員指出：「珊瑚礁生態僅做 1 天（96 年 12 月 31 日）」。是參加人所提之環境影響說明書已違反動物生態評估技術規範，且經審查委員提出指摘。縱如參加人所述本件應適用海洋生態評估技術規範，惟參加人製作之環境影響說明書仍有與海洋生態評估技術規範不符之處。（2）又參加人生態調查漏未調查：微生物、葉綠素 a、基礎生產力、固著性海洋植物、海洋爬蟲類、海洋鳥類、海洋哺乳類、漁業資源等 8 項；預測摘要漏未計：底質變動、漁業資源；生態影響評估權數亦與規定不符，參加人於訴訟中主張應適用海洋生態評估技術規範，足徵其知曉此規範之存在，不得推諉不知悉，而審查委員亦疏於注意，本件審查結論顯有重大違法。（3）參加

人雖辯稱其係參酌開發行為之棲地類型進行調查，原告引用之附表有所錯誤，然據海洋生態評估技術規範表 2-2「不同棲地類型之海洋生態調查選項」，不論何種棲地類型，均應調查漁業資源，參加人生態調查表仍未有漁業資源調查之資料，彙整表復未有漁業資源權重，其環境影響說明書違反海洋生態評估技術規範至為灼然，其辯詞顯不足採憑。

- (六) 本件共有 3 位委員要求參加人再做珊瑚調查，惟參加人再為詳查前，第 5 次審查會竟在上開 3 位委員未出席之下，有條件通過環境影響說明書審查，對於為何毋庸再為調查，復未於會議中討論，或於審查結論中解釋，此審查結論有違一般公認之價值判斷：1. 按陳○仁、黃○助、王○濬等 3 位委員，於 97 年 4 月 2 日第 4 次審查會議，認為珊瑚生態調查僅做 1 天，要求參加人再為珊瑚調查，甚至需另委託具公信力的學術團體機關進行詳細調查。2. 上開 3 位委員意見，即係認為環境影響說明書中之珊瑚生態調查有所不足，更與中央研究院之調查結果有所落差，遂均要求參加人對珊瑚生態一事再予詳查、再為補正資料。珊瑚生態資料之不足，已經 3 位委員提出，參加人所負之義務係「事先提出資料補正」，而非「事後環境監測」，陳○仁等 3 位委員之要求，顯無法以事後監測或調查之方式為之，參加人明顯未遵循，第 5 次審查委員會亦未說明何以毋庸再做調查，即做出有條件通過。「事先提出資料補正」顯無法以「事後環境監測」達成相同之功能，第 5 次審查會竟有條件通過，其審查結論顯有違一般公認之價值判斷。
- (七) 縱審查委員未基於錯誤之事實認定，然本件依環境影響評估法第 8 條仍應進入環境影響評估第 2 階段程序，故審查結論仍有所違誤，應予撤銷：1. 按最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決謂審查結論雖屬環評委員專業判斷之範疇，惟並非法院完全不得審究，茲節錄如下：(1) 該判決指摘臺北高等行政法院未審查不須進行第 2 階段環境影響評估之理由、未審視有無違背解釋法則，致有應涵攝而不涵攝及抵觸環境影響評估法設計二階段審查機制之立法意旨

，故尚難謂非屬司法審查之範疇。(2)該判決復謂：「該法(即環境影響評估法)第8條所稱之『重大影響』，則例示規定於環境影響評估法施行細則第19條各款，可見只要開發案具有其中一款情形『之虞』，即應繼續進行第2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。」2.珊瑚為華盛頓公約附件二之物種，屬珍貴之環境資源，且珊瑚之生長需於一定條件之下始得繁殖，故環境之維持對於珊瑚生態極為重要。歷屆委員對本件開發行為屢屢提出質疑，可徵本件開發行為對環境資源或環境特性，確實有顯著不利之影響。3.審查委員此時裁量權限應受拘束，應作成進入第2階段環境影響評估程序之審查結論，惟本件卻有條件通過環境影響說明書審查，顯有涵攝法規錯誤之情形，依法應撤銷本件審查結論。

(八)綜上所述，本件環境影響說明書及審查結論多所違誤，縱環境影響說明書未有違誤之處，本件仍有應進入第2階段環境影響評估程序而未進入，且另有組織不合法及未踐行正當程序之違法等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

(一)原告不具本件訴訟之當事人適格：1.本件開發案開發基地位於臺東縣○○鄉加○○段000及000-0地號土地上，為臺東縣○○鄉所轄，位置比鄰臺東縣○○鄉○○村。按環境影響評估法施行細則第22條第1項規定：「開發單位依本法第7條第3項或第8條第2項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於10日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：一、有關機關。二、當地及毗鄰之鄉(鎮、市、區)公所。三、當地民意機關。四、當地村(里)長。」由此可見，環境影響評估法中所謂「當地」是指開發行為所在地之村、里為其最小單位，故○○鄉○○村村民應為環境影響評估法所稱之當地居民。2.按原告劉○錫住臺東市○○街○號0樓之0；廖○娥住臺東市○○路000巷0-0號；賴○龍住

臺東市○○街 000 巷 0 弄 0 號；林○蒂住臺東縣○○鄉○○村 00 鄰 000-0 號；鄭○全住臺東縣○○鄉○○村 00 鄰 000-0 號；余○國住臺東縣○○鄉○○部落 00 鄰 000 號；陳藍○洛住臺東市○○○路 000 號；周○妹住臺東市○○街 000 號 3 樓。故原告中僅林○蒂、鄭○全及余○國屬臺東縣○○鄉○○村村民。3. 又被告於 97 年 7 月 22 日以府環水字第 097 6101385 號函公告「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查結論，該行政處分之相對人為本件參加人，並非本件原告劉○錫等 8 人。另本件 96 年 8 月 21 日第 2 次環境影響評估審查會，原告中僅劉○錫及廖○娥等 2 人出席本次現勘及會議；本件 96 年 12 月 3 日第 3 次審查會，原告中僅劉○錫出席本次會議；參加人於 96 年 12 月 28 日辦理第 2 次公開說明會，原告中僅廖○娥、鄭○全等 2 人出席；97 年 3 月 11 日未順利開會之審查會，原告中僅劉○錫出席；97 年 4 月 2 日第 4 次審查會，原告中僅劉○錫、廖○娥等 2 人出席；97 年 6 月 15 日第 5 次審查會原告中無人出席。4. 被告辦理環境影響評估審查過程中，已提供民眾與團體出席表達意見，而原告中，又僅有劉○錫出席 3 次、廖○娥出席 3 次及鄭○全出席 1 次本件之審查會，其餘原告並未曾出席，而被告也未曾收到其意見及反應。原告中賴金龍、周○妹及陳藍○洛等人並非居住於臺東縣○○鄉○○村，且未出席本件審查會，應非屬利害關係人。原告既非行政處分之相對人及利害關係人，應屬當事人不適格。

- (二) 被告辦理本件開發案之環境影響評估，所有作業程序均依照法令之規範進行，無任何違反法令之處，茲將被告辦理本件環境影響評估之經過敘述如下：1. 被告自受理目的事業主管機關轉送參加人所提之「臺東縣○○鄉加○○段 34 6、000-0 地號美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」起，即進行審核，經核本件環境影響說明書業依環境影響評估法第 6 條所列之應記載事項，且依「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 於作成說明書前，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，編製於環境影響說明書。故被告乃於 95 年 12 月

7 日依環保署公告之「環境影響評估書件審查收費辦法」以環一字第 0950015217 號函通知參加人繳交審查費，並辦理審查委員會相關事宜。2. 本件於辦理審查時，過程中共歷經 96 年 1 月 12 日、96 年 8 月 21 日、96 年 12 月 3 日、97 年 4 月 2 日及 97 年 6 月 15 日 5 次環境影響評估審查會，且均依照環境影響評估法及其相關子法暨被告環境影響評估審查委員會組織規程辦理。其中又分別於 96 年 1 月 12 日、96 年 8 月 21 日及 97 年 3 月 11 日辦理 3 次環評委員至現場實地勘查。實際審查情形如下：（1）於 96 年 1 月 12 日召開第 1 次環境影響評估審查會。第 1 次會議上午議程 9 名環評委員至美○灣渡假村新建工程進行現場勘查；下午議程為環境影響說明書審查，會議邀請開發當地機關即○○鄉公所、交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處（下稱東管處）及被告相關局處室；該次環境影響評估審查委員會決議：「補正後再審查」。（2）96 年 1 月 12 日環境影響評估審查委員會前往開發基地現場勘查，發現參加人於未經核准開發之土地（○○鄉加○○段 000 地號）上已有開發行為，被告乃依據行政程序法第 102 條規定，以 96 年 3 月 29 日府環一字第 0966100392 號函通知其陳述意見，嗣依環境影響評估法第 22 條裁處參加人 30 萬元罰鍰，並命其停止實施開發行為。（3）環保署亦於 96 年 5 月 18 日以環署綜字第 0960036335 號函進一步調查美○○環評案申請內容、施工範圍、審查過程及其他相關事項。被告分別以 96 年 6 月 28 日府環一字第 0966100910 號函及 96 年 7 月 5 日府環一字第 0966100936 號函回覆之。然 96 年 10 月 1 日臺東縣杉○海水浴場 BOT 案「美○灣渡假村新建工程環境影響評估」中央與地方協商會議紀錄記載：「…（二）應請美○灣公司儘速補辦環評，並請本縣環境保護局輔導、協助業者辦理環境影響評估相關問題。」故被告即依此次會議結論繼續辦理本件環境影響評估審查，並由目的事業主管機關（即被告所屬旅遊局）於 96 年 10 月 23 日以府旅企字第 0963034925 號函予以參加人停工之陳述意見書。（4）參加人於 96 年 7 月 16 日以（96）灣字第 09607010 號函檢送美○灣渡假村新建工程環境影響

說明書第 1 次修訂本予被告續審，經承辦單位預先調查審查委員開會時間後，訂於 96 年 8 月 21 日召開本開發案第 2 次審查會，並於會議當天上午辦理美○灣渡假村新建工程開發基地現場勘查，下午則為環境影響說明書審查會。此次審查委員會出席委員共有 9 位，已達法定人數，經在場委員審議後作出會議結論如下：「（一）將委員意見、要求事項據以量化並確實補正後再審。（二）請開發單位應委員要求，先釐清本案目的事業主管機關同意開發範圍後，再送本府環境影響評估審查委員會審理。」（5）參加人於 96 年 11 月 16 日提送環境影響說明書第 2 次修正本予被告進行審查，經調查委員開會時間後，被告即於 96 年 11 月 26 日通知各單位訂於 96 年 12 月 3 日召開第 3 次審查會。然臺○環境保護聯盟（下稱臺○環保聯盟）臺東分會於 96 年 11 月 28 日以傳真書面申請方式表示：「本會要求環評審查會應遵守環境影響評估法保障民眾參與表達意見之權利，開放學者專家、團體及民眾列席旁聽並表達意見」，並要求該會列席人員包含有原告劉○錫等 15 人；故被告業務單位於 96 年 11 月 29 日向上呈報，並為其申請訴求調整該次會議程序。（6）第 3 次審查會當天出席委員共有 10 名，會議中委員在聽取參加人簡報並針對其規劃內容提出建議後，再由列席團體意見陳述，經在場委員會討論後本次會議結論如下：「請開發單位就委員意見具體、量化、補正後再送審。」（7）依開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1 第 2 項規定：「開發單位除依前項辦理外，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。」96 年 12 月 12 日參加人以（96）灣字第 09612007 號函表示，依第 3 次會議委員意見略以：「請補充社會經濟衝擊調查分析。（由其社會環保團體之意見，說明其因應對策）」，該公司將於 96 年 12 月 28 日荊桐聚會所辦理第 2 次當地公開說明會。說明會當天參加者有富山村村長黃○明及村民等 24 人、臺東市市民林○勳等 4 人、富岡村民陳○明、臺○大學彭○君等 3 人、臺東市公所代表 1 人、臺○環保聯盟臺東分會 4 人、魚類保護協會

、野鳥協會及平面媒體、記者共計 45 人。說明會中參加人除對開發內容進行簡報、答詢外，並蒐集各方意見彙整於環境影響說明書內一一回覆，將意見及辦理情形裝訂於環境影響說明書中供委員參考。（8）97 年 1 月 21 日參加人以（97）灣字第 09701006 號函送本件環境影響說明書第 3 次修正本至被告進行續審，經統計委員出席時間後，被告訂於 97 年 2 月 18 日進行審查。因本件審查過程中，適逢被告環境影響評估審查委員會第 5 屆委員之任期屆滿（至 96 年 12 月 31 日止），新任之本屆（第 6 屆）委員中有部分委員為前屆委員續聘，部分為新任委員，因此被告於第 6 屆委員第 1 次審查時安排上午先行對美○灣渡假村開發基地進行現場勘察。同時，被告對於臺○環保聯盟臺東分會多次以書面、電話方式要求列席參與審查會並予以陳述意見之訴求，被告亦依循環境影響評估法公開審查、民眾參與之精神主動邀請該分會、○○鄉公所、富山村辦公室、富山社區發展協會、臺東野鳥協會、杉○護漁協會參與列席審查並於議程中排定每一團體 5 分鐘其陳述意見之時間；此外，另以刊登報紙新聞方式通知民眾環評審查會會議時間、地點及申請列席方式。（9）惟於會議舉行前幾天，有委員通知將無法出席當天會議，最終可能導致當天會議未達法定開會人數而流會，因此被告於 97 年 2 月 15 日以府環一字第 0976100230 號函通知相關人員審查會延期舉行。嗣後經被告調查委員時間後，環境影響評估審查會預定於 97 年 3 月 11 日進行，而其出席人員、會議議程及相關程序部分均與前次會議通知單內容相同。本次會議現勘出席委員有楊○、高○明及周○儒委員。委員抵達現場前，開發基地內早已聚集許多關心本開發案之民眾與團體；現勘過程中委員除了聽取參加人所屬導勘人員的解說外，另對於現場民眾之意見表達亦表示關心。下午議程為環境影響說明書審查會，惟當天下午到場委員未達法定開會人數，因此主席宣布此次會議流會並擇期再開。主席另表示，被告環境影響評估審查委員大多為外縣市聘請之專家學者，因平時教務繁忙再加上臺東交通不便之因素，故被告日後不排除

將配合委員開會時間將會議時間訂於非上班時間召開環境影響評估審查會以增加會議能夠順利召開的機會。(10)嗣後，經調查委員開會時間，預定 97 年 4 月 2 日召開第 4 次環評會，其審查會議程如開會通知單。本次會議出席委員共有 10 名，列席團體、民眾及機關共計 35 名。會議中，除參加人對於上次審查會調整後之內容外，原告劉○錫、廖○娥及臺東野鳥協會楊宗瑋等人亦分別對於參加人於○○鄉加○○段 000、000-0 地號土地上之開發行為對於當地環境衝擊提出相關照片及證據，強烈呼籲被告委員會應重視此地區之珊瑚生態，避免因業者開發行為而破壞環境。按當時所提供之資料與圖片與原告所提供之資料相同，經委員聽取多方意見後決議：「請開發單位就委員意見具體、量化、補正後再送審。」其中陳○仁、楊○、王○濬及廖○榮等 4 位委員亦對於本開發案未來施工、營運期間對於附近珊瑚礁生態提出要求開發單位提出承諾及因應對策。

(11) 參加人依據審查委員會 97 年 4 月 2 日會議結論完成第 4 次環境影響說明書修訂本修訂工作，並於 97 年 5 月 6 日以(97)灣字第 09704010 號函送被告審查；被告業務單位於 97 年 5 月 28 日奉縣長核定於 97 年 6 月 16 日召開本件第 5 次環境影響評估審查會，並於同年 5 月 30 日以府環水字第 0976100775 號函通知相關單位於事日到場開會；惟被告於 97 年 6 月 5 日接到通知有委員無法出席 16 日之會議行程，而將使無法過法定之半數，故業務單位隨即以 97 年 6 月 6 日簽呈報請縣長核准，並將會議調整至 97 年 6 月 15 日(星期日)召開；按業務單位 97 年 6 月 6 日簽呈內容表示：「…二、經電子郵件及電話連繫取得部分委員同意(與會委員名單如附件二)，擬改期於 97 年 6 月 15 日(日)假本府第 1 會議室召開，議程及時間依據原預定之內容不做修正。」其次，簽呈附件二所示，原預定之 97 年 6 月 16 日參與會議委員與 97 年 6 月 15 日改期時出席委員同為高○明、林○敏、蔡○鴻、周○儒、廖○榮等 5 位委員，並無原告所指有刻意避免某些委員出席之嫌。另 97 年 6 月 15 日環評審查會前業務單位已事先以電話方式通知相關列席、出席單位改期事宜，

故會議當天出席委員計有 9 位，列席、出席單位有○○鄉公所、東管處、富山村代表、臺○環保聯盟臺東分會、臺東野鳥協會、杉○海洋社區組織護漁協會、富山社區發展協會、臺東後山環保聯盟、臺灣蠻野心足生態協會及新聞媒體共計有 17 位。開發單位於簡報中針對第 4 次審查會所關注之「珊瑚礁生態問題」、「水質保護承諾」、「綠建築方向設計建物主體」等議題提出其承諾事項及其因應對策，並獲委員認同，故本次審查曾經在場 9 位委員討論決議：「『美○灣渡假村新建工程環境影響說明書案』經委員會討論後，以有條件通過環境影響說明書審查。…」

。本案有條件通過，條件如下：…6. 以二期最左棟 Villa 之左下角至高潮線距離，沿高潮線依上述之等距離內，不應有設施。7. 臺東漆樹及海芒果等植物及對人體有敏感性或有毒物作物不得栽種。8. 落實協助鄰近居民提昇社會經濟地位之計畫（如：僱用、優先採用植作產品等）。9. 有關海域生態監測應提專案追蹤。10. 本次審查會委員所提意見應納入修正報告並送委員確認。」（12）以上辦理本件環境影響評估之過程，均各項書證可稽，均可證明被告辦理本件環境影響評估，其委員組成、開會程序、住民參與、決議過程、送達狀況，均依照環境影響評估法及其相關配合作業規定，被告辦理過程並無任何瑕疵存在。

（三）本件並無必要辦理第 2 階段環境影響評估及審查：1. 依環境影響評估法第 4 條第 2 款規定，「環境影響評估」係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 1 階段、第 2 階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。足見環境影響評估範圍甚廣、複雜且具有專業性，故環境影響評估法第 3 條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。故被告依上開規定訂定「環境影響評估審查委員會組織規程」，並設有「環境影響評估審查委員會」負責臺東縣環境影響

評估審查事宜。2. 本屆（第6屆）環境影響評估審查委員會依被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點聘任後，任期自97年1月1日至98年12月31日，委員15名中專家學者占委員會三分之二，故上開委員會所為之環境影響評估結論即為有效。而環境影響評估審查委員會本於專業知識經討論後作出之審查結論，核屬環境影響評估法施行細則第43條所定之「有條件通過環境影響評估審查」，依環境影響評估法第7條第3項規定，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。故並無須依據環境影響評估法第8條繼續進行第2階段環境影響評估程序。

- （四）本件環境影響評估審查委員會組織合法，並無任何不具資格、應迴避未迴避或成員組成有違反法令之處：1. 本件環境影響評估審查委員會係依據環境影響評估法第3條第1項規定設立，且被告亦訂有環境影響評估審查委員會組織規程，並於86年7月28日發布施行至今。依環境影響評估法第3條規定，委員會任期為2年；上屆（第5屆）委員會任期自95年1月1日至96年12月31日即屆滿，故被告依上開規定及「被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」辦理第6屆委員會遴聘事宜，於96年7月26日發文函請各大專院校及相關單位請其推薦適合人選。依據前開委員遴選要點第2點及第5點第1項規定：「環評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者：（一）大專院校教授、副教授或助理教授。（二）曾任學術研究機構環評相關項目研究員。（三）其他具有特殊專長，經專案認定者。」「符合第2點資格之推薦專家學者委員名單暨本府環評審查委員會執行秘書單位推薦名單經縣長核定後聘任之。」截至96年11月期間各大專院校推薦遴選人員共計4人。2. 依規定被告環境影響評估審查委員會專家學者應有10名，故被告環境影響評估審查委員會秘書單位即將第5屆委員會名單及曾經參與被告環保局相關業務之大專院校教授名單一併送縣長核定，查經縣長核定名單中，雖多為環境工程學系之教授、專家，但其

指導學生論文及其他著作等均涉獵社會、自然及生活領域，且尚有部分委員擔任其他縣市之環境影響評估委員，應符合被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點之規定。被告環境影響評估審查委員會之組織、聘任及遴選過程均依環境影響評估法、被告環境影響評估審查委員會組織規程及被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點等規定辦理，故並無違法或不當。3. 依據環保署98年5月14日環署綜字第0980042278號函表示：「本署環境影響評估審查會專家學者委員遴選要點第4點就環評專家之專長領域予以分組，係為能廣泛徵詢不同專業領域之意見，並力求各領域委員之人數均衡，然此處『力求』僅係原則，並非強制規定。」等語。雖被告遴選第6屆環評委員時，均有依照該規定力求各領域之專業委員人數上之均衡，然退萬步言，即便本屆委員就各方面領域之專業人數，有略微之出入，未能達到全部一致數量之情形時，該委員會之組成亦非不合法，原告以之為由，主張第6屆委員之組成不合法，其論據顯不可採。4. 原告主張本件因係在臺東縣境內辦理開發案，故所有被告所屬之當然委員，均具有事實上之利害關係，應迴避云云，此顯然係扭曲所謂事實上之利害關係，意圖誤導鈞院。實際上，辦理本件之被告所屬人員，其所追求者，均係公共利益與行政目的，就其個人而言，完全無任何法律上或事實上之利害關係可言，原告主張該等委員應予迴避，實無足採。且本件之開發單位為參加人，亦非被告，故環境影響評估法第3條第2項後段「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。」之規定，於本件並不適用。故本件環境影響評估委員進行之審查，並無任何應迴避卻未迴避之情事。

- (五) 有關本件通過之審查委員會於開會前6天臨時改期，並定於假日開會審查，並無違反法定之正當程序及行政程序法第8條規定：1. 按行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方式為之，並應保護人民正當合理之信賴。」依據該次會議相關紀錄，原預定於97年6月16日星期一

召開之第 5 次環境影響評估審查會，因有委員取消行程無法參與審查會，恐將導致審查會因委員人數不足而流會，故本件承辦單位隨即先行以電話方式聯絡相關與會人員會議改期時間，並於確認後另發函通知。另依據承辦單位事先調查之專家學者委員出席開會時間表，預計於 97 年 6 月 15 日及 6 月 16 日到場開會之委員均相同，並無原告所臆測之技巧性排除特定委員或是關心民眾參與審查之事實。2. 再者，被告於 97 年 4 月 2 日召開之第 4 次審查會中，主席曾以口頭告知參與審查會之民眾與團體，因環評專家學者委員大多來自外縣市，平日教務繁忙，再加上臺東地處偏遠交通不便，因此不排除配合委員時間於例假日進行環評審查。故原告指控違反行政程序一事，實為原告臆測結果，不足採信。

- (六) 審查結論並無依錯誤之事實認定及錯誤之資訊：1. 本件環境影響說明書自 96 年 1 月 12 日第 1 次審查至 97 年 6 月 15 日第 5 次審查過程中，歷經委員會改聘、現場勘查 3 次（第 5 屆委員 2 次現勘、第 6 屆委員 1 次現勘）、臺○環保聯盟臺東分會抗議及歷次環境影響評估審查會過程中關心民眾及團體之意見陳述，審查過程中已讓地方意見及民眾心聲充分表達。而海洋珊瑚生態部分向來是本件民眾、團體及委員會最關心與注意的焦點，按本件環境影響說明書附錄中有關生態調查報告，參加人之環境影響評估顧問公司即晨○工程顧問有限公司（下稱晨○公司）委託合格廠商弘○公司進行生態調查工作。按第 4 次審查會簡報資料中顯示，該公司委託之弘○公司調查人員黃○倬（現為中華民國珊瑚礁協會第 6 屆理監事），分別於 96 年 1 月 31 日、96 年 3 月 2 日、96 年 9 月 27 日在開發基地周圍進行 3 次海域生態調查，又於 96 年 12 月 31 日依據第 3 次環境影響評估審查會意見辦理珊瑚礁生態調查。其調查結果略以：「本次調查範圍依其位置與生態棲地特性大致上可分為 3 區：A. 北端岩礁潮池區，B. 中央沙岸區，和 C. 南端岩礁區。…自調查區北端礁岩區南緣離岸約 150 公尺處以北，水深 8 米以內之淺岸處，為本區珊瑚密集生長之處，覆蓋率可達 50% 以上。」

「本次調查所記錄的珊瑚種類約 60 種左右，若是擴大調查範圍並做詳細研究，應可發現更多的種類。」此外，臺大彭君教授、臺大環保聯盟臺東分會林雲閣及原告劉錫亦曾於歷次審查會中表示杉海水浴場周圍海底有大量之珊瑚種類。種種資料顯示美灣渡假村新建工程開發現場附近確實有珊瑚存在，本於保護珊瑚、保護環境之理由，因此委員會要求開發單位應承諾有保護珊瑚之作為（如第 4 次審查會會議紀錄彭成、黃恩、楊、陳仁及王濬等 5 位委員之意見），且委員會於本件審查結論條件中亦納入有關海洋生態問題（參見審查會議結論第 9 點：有關海洋生態監測應提專案追蹤），要求參加人於施工、營運過程中對環境、生態應有保護作為。2. 另依環境影響評估法第 17 條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」按本件之環境影響說明書第 5 章「開發行為之目的及其內容」記載：本案開發內容包含有旅客服務區、旅館區、別墅區、庭園遊憩區、環保設施區、景觀區及海灘區，其中海灘區規劃為休閒、戲水及運動區以供公眾遊憩之用，並維持沙灘原有供公眾使用及民眾親水之權利。足見參加人並未於環境影響說明書上規劃如原告所提海上動力機具之行為，而環境影響評估審查會依參加人提送之環境影響說明書所載開發內容、範圍審議，無標列者則非審議之標的。

- （七）末按環境影響評估法第 8 條所稱「對環境有重大影響之虞」，屬於不確定法律概念中之規範概念，亦即須經由科技專門知識，或採取評價之態度，始能加以確定之法律概念。而學理上均認為不確定法律概念所涉及之事項，倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。雖法院對於行政機關之判斷餘地仍有審查之權力，惟法院審查之範圍，仍應有限制，僅能例外的審查「行政機關所為之

判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」、「行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準」、「行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序」、「作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限」、「行政機關之判斷，是否出於與事務無關之考量，亦即違反不當連結之禁止」、「行政機關之判斷，是否違反平等原則」等事項。然被告於辦理本件環境影響評估時，無論委員遴選、召開會議、現場勘查、決議送達等程序上，均無任何違法及瑕疵，故環評委員所作成本件無須辦理第2階段環境影響評估程序，當屬該等委員之專業判斷餘地，除非有明顯之違法瑕疵，法院亦應予以尊重，方符合憲政架構下之權力分立、平等且相互尊重之本旨等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、參加人則以：

- (一) 原告不具提起本件撤銷訴訟之當事人適格：1. 按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第4條第1項定有明文。是得提起行政訴訟者，於法律上本設有限制，且司法資源有限，與原告對立之他造當事人應訴成本亦非常高，自不容許任何人均得恣意提起訴訟。2. 本件原告雖於起訴狀填載其地址為臺東縣、市等，並自稱被告環評審查通過公告之處分，已剝奪原告環境影響評估法上之「居民參與權」云云。然原告是否均實際住居於其起訴狀所列地址，此為先決問題，兩造既有爭執，迄今仍未見原告舉證以實其說，顯見原告自稱與本件開發位置有地理上及生活上之關連性云云，非可採信；況原告縱果居住於該些地址，渠等有何權利或法律上利益遭受損害？原告亦未具體敘明並為舉證，空言主張，自無足採。3. 又原告自稱劉○錫等5人，居住地至杉○海水浴場車程約為25分鐘云云，然以臺東地區之路況及車流量，25分鐘車程恐相距已達30餘公里之遠，自非屬當地居民；又原告稱一旦興

建系爭開發案，原告等人無法如昔日親水嬉戲，開發案衍生之環境污染更將隨空氣或水質等媒介擴大影響原告等人之身體健康云云，更屬無稽。蓋系爭杉○海水浴場早於 79 年 5 月 1 日即由被告將其委託東管處經營管理，除收取門票外，並按民眾使用設施類別收取費用，本非免費開放的遊憩空間，亦非任何人於任何時間皆可進入遊憩而不受任何限制，原告前揭所言，已非事實。而參加人與被告簽訂 BOT 契約後，杉○海水浴場作為公共海水浴場之本質並未改變，更非參加人之私有沙灘，任何人只要支付門票費用（按當地村民於東管處經營時，尚須購票始得入場；但參加人經營後，當地村民可免費入場），即可入內遊憩，而門票費用包含保險、清潔、及救生人員之費用等，此與 BOT 契約簽訂前，由東管處經營管理之情形完全一致，並無任何民眾之親水權將因本件 BOT 契約之簽訂而受影響或剝奪，反而原告若果真為當地居民，可享免購門票即可入場之優惠，此對原告更為有利。另杉○海水浴場於東管處經營管理時，並無周全之污染防制措施；而參加人則於環境影響說明書具體規劃並承諾設置各種防治污染措施，此亦經環境影響評估審查委員所認同，對環境之保護將更為完善，自無污染反更將隨空氣或水質等媒介擴大影響原告等人身體健康之事。再原告稱劉○錫及廖○娥任教於臺○大學，本件開發案之興建將影響其教學課程，從事戶外教學、採集及文化風俗調查均會嚴重受影響云云，更屬無稽。蓋參加人非但不會限制或禁止與教學或文化有關之活動於開發區內進行，反而鼓勵及希望能與當地產官學配合或共同合作。原告前揭所言，純屬誤會或為偏見，渠等遽認有提起本件行政訴訟之當事人適格云云，顯非可信。

- （二）經濟發展可與環境及生態保護兼籌並顧：1. 原告訴稱環境及生態保護，影響國民健康及福祉甚鉅，且環境及生態之破壞具有不可回復性，應追求永續發展，此為普世之基本價值，環境及生態保護之重要性復為憲法增修條文及環境基本法所明定云云。然開發行為固可能對環境生態帶來衝擊，惟開發與環保之間並非零合遊戲，二者之間應有一平

衡點而得兼顧，故憲法增修條文第 10 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」也因此法令要求開發行為對環境有不良影響之虞時，需進行環境影響評估，其目的即在於透過審查程序，於開發單位提出各項預防或減輕措施下，將開發行為對環境生態所可能造成之衝擊或不利影響降至最低，而於經濟發展與環境保護之間盡力求取平衡而為兼籌並顧。蓋人類不可能沒有開發行為，若僅因開發行為會對環境生態造成衝擊，即一概認不應准許，此固最能保持環境生態原貌，惟人類生活亦將停滯不前或倒退，當非社會之福，是環境影響評估審查之重點並非在認定開發行為是否會對環境生態產生衝擊，而是開發單位所提出之各項措施，是否足夠預防或減輕開發行為對環境生態可能造成之不利影響，其理至明。

2. 原告雖表示當環境與經濟發展有所衝突，兩者應有所取捨時，依環境基本法第 3 條應以環境保護為優先云云。然環境基本法第 3 條係規定：「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者，應環境保護優先。」故此條規範意旨，仍係重申環境保護與經濟發展應兼籌並顧，並非一概環境保護優先，此原告有所誤會，亦即僅於經濟發展對環境有不良影響或有危害之虞時，始以環境保護優先。以系爭開發案位處之杉○海水浴場，原由東管處經營管理，業如前述，故杉○海水浴場本來就存在，未曾聽聞原告主張有與環境衝突，而參加人與被告簽訂之 BOT 契約，乃透過更周詳專業之規劃與管理，並經嚴格之環境影響評估審查程序，目的無非為使杉○海水浴場能變得更美好，自不可能反造成與環境衝突，遑論會對環境有不良影響或有危害之虞。此就如同頗獲好評之高雄市城市光廊、英國領事館等景點，也是在高雄市政府與民間業者共同努力下，才有今天的成果及榮耀。惜原告及原告背後之環保團體未明究裡，已心存定見及偏見，概視業者為洪水猛獸，高舉環保大旗，以各種方式百般阻擾，根本不分青紅皂白，率認環保應凌駕一切，渠等誤解環境基本法

意義暨其作法，實令人遺憾。

- (三) 因本開發案可兼顧觀光發展及環境保護，故當地大多數之居民（含杉○地區富山居民、○○鄉○○村村民及部落原住民）均贊成本開發案之實施：原告主張當地居民不希望有這個旅館，且系爭旅館對當地觀光一點幫助都沒有，甚至他們也不認為會對經濟帶來何種幫助，他們從來沒有被徵詢過、尊重過云云。然原告前揭所述，並非事實，此觀杉○地區富山居民連署書、○○鄉○○村村民連署書及○○鄉○○村當地部落原住民連署書等，即可看出當地大多數之居民於瞭解本開發案之具體內容及參加人為保護環境提出之規劃後，均支持本開發案之實施，且期盼能早日開幕，讓開發案帶來更蓬勃的觀光事業發展，及幫助推廣原住民文化，且當地居民於環境影響評估審查會召開時，亦均有推派代表參與及表達意見，此亦有歷次審查會簽到單可稽，顯見原告上開陳述，係屬片面之詞，與事實有所出入，非可採信。

- (四) 第6屆被告環境影響評估審查委員會之組成並未違法：1. 按「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2年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。…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。」環境影響評估法第3條定有明文。又「本會置主任委員1人，綜理會務，由本縣縣長兼任；副主任委員1人，由本縣副縣長兼任。本會置執行秘書1人，承主任委員之命，辦理本會有關業務，由本縣環境保護局局長兼任，本會行政事務由本縣環境保護局派員兼辦。」「本會置委員15人，任期2年，期滿得續聘（派）之。前項委員除主任委員及副主任委員為當然委員外，有關機關代表3人，由本縣環境保護局局長、本府城鄉發展局局長及農業局局長兼任；其餘委員10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遴聘。」為被告環境影響評估審查委員會組織規程第3條及第4條所明定。另「

環評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者：（一）大專院校教授、副教授或助理教授。（二）曾任學術研究機構環評相關項目研究員。（三）其他具有特殊專長，經專案認定者。」「符合第2點資格之推薦專家學者委員名單暨本府環評審查委員會執行秘書單位推薦名單經縣長核定後聘任之。」亦為被告環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點第2點及第5點第1項所規定。2. 按第6屆被告環境影響評估審查委員會，其委員任期自97年1月1日起至98年12月31日止，任期2年，除主任委員由臺東縣縣長兼任，副主任委員由臺東縣副縣長兼任，另有關機關代表3人，分由臺東縣環保局局長、城鄉發展局局長及農業局局長兼任外，其餘專家學者委員共計10人，由臺東縣縣長自原第5屆專家學者委員、學校推薦專家學者委員名單暨執行秘書單位（即臺東縣環保局）推薦名單合計30人中圈選（含正選10名、備選10名），並於核定後聘任王○濬教授等10人為專家學者委員，此有被告提出之第6屆環境影響評估審查委員會組成經過可稽，其委員會組成及專家學者委員遴選，均符合上開法令規定，並無不法。3. 至原告認10名專家學者委員中，除王○濬委員為國立東華大學環境政策研究所教授外，其餘9名全為工程系所教授，與前開遴選要點所要求之「自然、生活、社會環境」不同領域專家學者不符云云。然原告亦曾參與本開發案之歷次審查會議，惟原告當時從未對於審查委員之學術背景提出質疑，而前開遴選要點第3點固規定：「本府環評專家學者委員之專長，應含自然、生活、社會環境領域，並力求各領域委員之人數均衡。」惟專家學者委員之專長是否含自然、生活、社會環境領域，應為實質認定，不能僅因委員之職稱為某工程系所教授，即認其僅具工程專長，蓋國內大專院校並無設置自然、生活、社會環境系所，如依原告之所見，恐無人符合資格致專家學者委員難以尋覓；而參諸大辭典之定義，所謂「自然」，一般指可由感官直接或間接加以覺知的事物或其集合；所謂「生活」，泛指人類的各種活動；所謂「社會

」，是一群人的集合體，其組合的分子具有一定之關係，共通之利益，彼此合作，以達到一定目的，通常也泛指人群，其中「生活」與「社會」，其意義幾乎相同。依被告所提出之委員資料，以及檢索網路相關資料，自本件 10 名專家學者委員之學歷、經歷、專利、論文著作、授課科目、研究計畫及指導論文等整理分析，10 名委員之專長確已含蓋自然、生活、社會環境等各種領域，另其中王○濬、林○曾、高○明、林○敏、楊○、蔡○鴻等 6 名委員，更曾任或現任花蓮縣、高雄縣、高雄市及臺北縣等各縣市政府之環評委員，顯見 10 名教授均具環評委員適格。況上開遴選要點第 3 點後段僅規定「力求各領域委員之人數均衡」，其顯非強制規定甚明，且環境影響評估法之主管機關環保署亦曾於 98 年 5 月 14 日函覆鈞院表示：「本署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點第 4 點就環評專家之專長領域予以分組，係為能廣泛徵詢不同專業領域之意見，並力求各領域委員之人數均衡，然此處之『力求』僅係原則，並非強制規定。」等語，是原告認未遵守各領域均衡組織即不合法云云，自有誤會。至原告稱本件開發案影響最鉅者係珊瑚生態保護，應有生態專業知識專家學者擔任環評委員云云，更屬謬誤，蓋每屆環評委員之任期為 2 年，其於任期內所需審查者，為該縣市政府之所有環境影響評估案件，故各縣市政府之環評委員均非為個案而遴聘，故豈能如原告所主張僅因特定審查案即認委員資格需予限制？蓋如依原告所稱，方係為特定案件「量身打造」，才違反公平正義，況如依原告之主張，因不同之開發案涉及不同之開發事項，則環評委員豈非亦須具備昆蟲、鳥類、魚類、動物、森林、空氣、土壤等與開發案相關之專長，始能擔任審查委員？且如依原告所稱，委員之專長尚應進一步予以細分，則審查委員豈非亦須針對開發案所涉及之動、植物或昆蟲具有專業背景，始能擔任審查委員？故其所述顯非足取。

- (五) 被告所屬人員兼任之環評委員依法無迴避表決問題：1. 原告主張本件 BOT 案的主辦機關係被告，被告所屬人員均為

利害關係人，應迴避表決云云。然被告依促進民間參與公共建設法第 5 條第 2 項規定，固為系爭開發案之主辦機關，然依環境影響評估法第 2 條及第 3 條規定，被告亦為主管機關，應設環境影響評估審查委員會，並依被告環境影響評估審查委員會組織規程由縣府人員兼任 3 分之 1 委員席次，此部分既係依法令規定設置辦理，即不能以環境影響評估審查委員會有 BOT 主辦機關所屬人員兼任委員，即認有利害關係。況環境影響評估法第 3 條第 2 項後段明定：「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。」而本件被告並非開發單位，自無所屬人員兼任之環評委員應迴避表決之適用；且促進民間參與公共建設法亦無規範主辦機關委員需於環境影響評估審查時迴避表決，是原告此部分主張於法尚屬無據，同非可取。2. 至原告另訴稱迴避制度係程序正義之基本要求，縱未有明文規範，或規範過於寬鬆，本於維護政府決策程序之公平公正，仍可請求迴避；且被告環境影響評估審查委員會組織規程第 8 條第 2 項後段規定：「與審查會各開發計畫有利害關係之委員，亦同。」所謂利害關係，包含法律上與事實上利害關係云云。然依原告前揭所述，已自承現行法令並未規定被告所屬彭○成、黃○恩、許○元及廖○山此 4 名委員須迴避，則原告之迴避請求，依法已屬無據；至原告所稱上開組織規程第 8 條第 2 項後段規定，其所指之「利害關係」，應指委員個人之私利（如委員個人或家屬有投資開發案，或委員於開發計畫影響範圍內有不動產等），並不包括公共利益，原告認為被告既為本件 BOT 案之契約當事人，每年自本件 BOT 案可收取一定之開發權利金，即謂有利害關係云云，顯有偏頗及誤解，且原告亦未舉證有何縣市政府所舉辦之 BOT 案件，該縣市政府之人員係如原告所稱有迴避環評程序之情形，蓋如依原告之見，以國家或地方政府亦可自開發案獲得稅收即認有利害關係，則是否中華民國以下各級機關組織所屬人員均應迴避呢？如此一來，環境影響評估法第 3 條所定之委員會又該如何組成？難道應全由專家學者出任委員，而不能再有任何官方代表？

況依行政程序法第3條第1項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」而本件環評委員亦無行政程序法第32條所規定依法應自行迴避之情形，故原告主張前揭環評委員均應迴避而不得參與審查程序云云，自顯無可採。尤其原告無憑無據，即認縣長於本件有利益偏頗應迴避，任意指摘私為臆測，幾有誹謗或人身攻擊之嫌，詎渠等竟可再據此衍生，訴稱彭○成副縣長、黃○恩環保局長、許○元城鄉發展處長、廖○山農業處長協助縣長或職務上受縣長指揮，其獨立性即喪失，應一併迴避云云，除完全未為舉證，顯屬個人偏見外，無端對縣長及4名環評委員處事風範及人格為質疑或抹黑，亦屬遺憾且無足採。

- (六) 審查會議並無原告所稱主席產生不合法情形：原告主張被告環境影響評估審查委員會組織規程第6條第2項規定：「本府為開發單位時，會議主席由府外委員互推之。」此應為目的性擴張解釋，認為被告委外開發時，具有與「本府為開發單位」之同一性質，是本件既以被告副縣長彭○成委員為主席，顯違上開規定，組織顯不合法，應予撤銷云云。然按前開組織規程第6條第2項既明文規定被告為開發單位時，會議主席始應由府外委員互推，本件被告既非開發單位，則由被告副縣長彭○成委員擔任會議主席，自無違法，原告主張顯於法無據，其所謂應「目的性擴張解釋」云云，實已超出法令規範範圍，反足徵原告亦明知此部分主張實毫無依據。況依前開組織規程第7條第1項規定：「本會之委員會議，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。」而本次環境影響評估審查會議之出席委員共有9名，其所作之審查結論，係經出席委員全體書面簽名同意，故該次會議之主席究由誰擔任，實與出席會議之委員中已有過半數之委員均同意通過之審查結論無關，故原告上開主張無非係欲誤導鈞院，顯不足採。

- (七) 環境影響評估審查因實際需求而更改開會日期，並無違反法定正當程序。原告主張本件通過之審查委員會，於開會

前6日臨時改期，並定假日開會審查，違反法定之正當程序及行政程序法第8條規定云云。然依被告提供之內部簽呈資料所示，被告原擬於97年6月9日召開環境影響評估審查會，但因楊○委員於同年5月27日上午11時與被告所屬環保局聯絡，表示於同年6月9日另有會議不克前往，故重新擬定於同年6月16日召開，嗣被告為通知後，又因環保局接獲林○敏委員臨時去電通知6月16日當日無法參與會議，恐將導致當天會議未達法定開會人數，故擬改期召開，經以電子郵件及電話聯繫取得部分委員同意後，乃改期於97年6月15日召開審查會議，並另製發開會通知單，而受文之出席者、列席者及副本通知者均與前次會議通知所載完全相同，且預計於6月16日出席參與審查會議之委員，亦均於6月15日實際參與審查會議，故自無原告所稱技巧性排除特定委員或特定關心民眾乙事。且更進一步對照被告於96年8月21日（星期二）、同年12月3日（星期一）所召開之第2、3次審查會議之民眾出席人數可知，參與第5次審查會議之人數反而有增無減，故原告純為自己不當之聯想及臆測，致有所誤解，所為上開主張，同無足採。

- （八）參加人並無提供錯誤資訊：1. 原告所指參加人隱瞞前案行政訴訟部分：（1）原告訴稱開發單位「第1期」之建築物係於未經開發許可下擅自建築，嗣後並經行政法院認定建築許可為無效，惟開發單位卻隱瞞此等事實，致使環評委員基於錯誤之資訊而作成審查決定云云。然原告於系爭開發案環評審查期間，每次環評現場勘查與審查會議，皆號召及動員環保人士、媒體等參與、監督並提出反對訴求（參見歷次環境影響評估審查會議開會通知單），另亦於臺○環保聯盟網站公開號召民眾寫電子信給環評專家學者委員反對美○灣案，電子信內容並已事先代民眾擬妥，又於該網站發表公開信給環評委員）；臺○環保聯盟臺東分會亦自承已將鈞院96年度訴字第647號判決書寄給第6屆環評委員，以及曾寄發存證信函與電子郵件予臺東縣環評委員，均足證環評委員對於前案訴訟所涉及之情形知之甚詳，況環評委員就此亦有向參加人提出詢問，而參加人均有提

出詳細說明及回覆，豈有環評委員不知乙事？原告不問是非，除一而再、再而三強力抹黑、打擊參加人於本開發案所作努力外，現竟又誣稱所謂審查委員不知該等資訊云云，其一昧持阻擾、反對立場，意欲誤導鈞院之心態可見一斑。（2）況臺○環保聯盟前於鈞院 96 年度訴字第 647 號判決，係主張：「退而言之，參加人縱有信賴保護之適用，然本件僅係請求命被告令參加人停工，並非訴請撤銷其建造執照及判命回復原狀（即拆屋），…。原告係依環境影響評估法第 23 條規定，命被告依環境影響評估法第 22 條規定，命參加人停止 000-0 地號土地之開發行為，待環境影響評估結果出來後，依所建議之改善方案修正之，並非請求撤銷被告違法核發之建造執照。換言之，僅是令被告命參加人停止開發行為，並無涉建造執照之撤銷與否及應否拆除建物回復原狀，並無侵害參加人之權益」云云，乃主張被告應命參加人停止開發行為，靜待環境影響評估審查通過後，依審查通過之內容修正。惟不論參加人如何努力於預防並降低本開發案之各項衝擊影響，甚且已依法通過環境影響評估審查，原告均不認同，復再次以訴訟方式企圖推翻環評委員之審查意見，故顯見原告實早已有定見，無論如何均欲阻止本開發案之進行，更何況上開鈞院 96 年度訴字第 647 號判決，目前仍上訴由最高行政法院審理中，而該案之承審法院或主管機關亦從未要求本開發案不得實施環境影響評估，故該案行政訴訟與本件所涉及之環境影響評估審查程序，實無任何衝突，反而係原告之前後主張矛盾不一，實非可採。

2. 原告所指海洋珊瑚生態部分：（1）原告指稱開發單位於審查會簡報中一再強調杉○海岸南北兩側才有珊瑚，中間部分並無珊瑚云云。然參加人委託之珊瑚專家黃○倬博士，其現任國立自然科學博物館動物學組，並曾任中央研究院生物多樣性研究中心（註：原告所稱之陳○倫副研究員，亦係任職於中央研究院），所為珊瑚礁生態調查內容（即環境影響說明書定稿本附錄五：生態調查報告），係忠實呈現實際調查之情況及結果，參加人從未於審查會簡報中表示杉○海岸中間部分

並無珊瑚。按環境影響評估審查之目的，乃在探究開發行為是否能兼顧環境保護工作，以期將開發行為對環境造成之衝擊降到最低，故珊瑚調查內容之重點並非在於比較杉○海岸之中礁、南礁及北礁，何處之珊瑚種類較為豐富，而係在調查該區域是否擁有豐富珊瑚資源？如何做才能減輕或預防開發行為對珊瑚礁生態的衝擊？蓋珊瑚調查資料本身所欲呈現者，僅一客觀事實，參加人絕無可能亦無必要強調杉○海岸中間部分並無珊瑚存在。且由參加人於環境影響說明書內說明：「本次調查所記錄的珊瑚種類約 60 種左右，若是擴大調查範圍並做詳細研究，應可發現更多種類。」（參見環境影響說明書定稿本第 6-4-11 頁下方），亦足證參加人係忠實描述所調查之珊瑚結果，另由環評委員於審查會中表示：「本地區海域有優異之珊瑚礁，·，·，本渡假村未來海域遊憩活動與環境維護管理，請提出積極作為之措施。」亦可知環評委員於作成審查決定前，即已充分認知當地擁有豐富之珊瑚礁生態，而為使開發行為對於珊瑚礁生態之衝擊降到最低，審查委員亦要求參加人需提出積極作為及相關措施，而參加人亦向審查委員提出 4 項具體承諾：「為維護豐富珊瑚礁生態及海水浴場之親水性，開發單位擬定之措施如下：1. 生活污水將提升至 3 級薄膜處理系統，將有效避免海域環境受到影響。2. 未來海域上的活動將依規定向東管處申請並劃定活動範圍，以降低對海域生態的衝擊。3. 施工中及營運後將進行環境監測，且將監測執行成果彙編成環境監測報告呈送環保主管機關，以達追蹤及保護當地自然生態之目的。4. 加強綠化植栽，以植生護岸方式來進行沙灘維護工作，並提出認養計畫擴大沙灘維護範圍，向南北延伸至土地公廟及礁岩區，定期清理沙灘。未來並將配合縣政府及相關主管機關所擬定之保護計畫及措施」（參見第 4 次審查意見回覆表）。故由上開環境影響說明書之內容、審查委員之要求及參加人所提出之具體承諾，均足證參加人非但未提供錯誤資訊，反致力於維護杉○海岸周圍之珊瑚生態，且環評委員亦已於審查過程中對於珊瑚保育多所考量，故絕無原告

所稱環評委員係基於錯誤事實而作成審查決定之情事。（2）況原告針對陳○倫副研究員所為，而前未曾公開發表之「臺東杉○灣海洋生態與生物多樣性調查報告書」（此報告係於環境影響評估審查公告後即 97 年 8 月 10 日始作成），亦有斷章取義及刻意誤導鈞院之嫌。蓋原告先引用 97 年 6 月 27 日時○週刊刊載陳○倫副研究員謂：「最糟的是，該區珊瑚群聚最集中地方，就在旅館正前方沙岸出海 50 公尺處以外海域。」後又引陳○倫副研究員上開研究內容謂：「位於美○灣飯店正前方約 200 公尺前的海中，大塊的崩落石坐落於沙地上，以崩落石作為珊瑚的生長基質生長，珊瑚的生長相當良好，珊瑚覆蓋程度極高。」云云，其似欲強調杉○海岸中礁部分係擁有最集中、最豐富之珊瑚。然事實上，依該報告書第 15 頁所載：「定量調查：南礁的珊瑚覆蓋率最高可達 76%，平均亦有 65%而藻類覆蓋率約為 10%…；中礁則有較多沙地介於礁岩間，裸露的礁岩覆蓋率約 20%，顯示中礁的水流或波浪作用較強。…」而報告書第 19 頁結論：「珊瑚礁的健康狀況通常可由活珊瑚的覆蓋率來判定，珊瑚礁覆蓋率 75%以上，屬極好的狀況；50-75%為好、25-50%為尚可、25%以下為貧瘠。而這次量化調查結果顯示，以底質調查中最重要的硬珊瑚的覆蓋率來看，南礁覆蓋率達 65%，中礁則不及 45%。魚類和無脊椎動物都很稀少。…」故原告所引用之陳○倫副研究員之研究結果，得否作為原告主張杉○海岸中礁之珊瑚覆蓋率係較南、北兩側為高之依據，實顯有疑問，況環境影響評估審查之重點並非在於計算珊瑚之種類究有幾種？或北中南哪一側珊瑚覆蓋率最高？而係環評委員於作成審查決定前是否已知悉當地擁有豐富之珊瑚生態，並據此而作成審查決定，而參加人既已於環境影響說明書中忠實表示：「本次調查所紀錄的珊瑚種類約 60 種左右，若是擴大調查範圍並作詳細研究，應可發現更多種類。」則環評委員於此認知下所作成之審查決定自難謂係基於錯誤之事實，故其所為之審查決定，依法自應予以尊重。（3）另原告主張環境影響說明書未依動物生態評估技

術規範及海洋生態評估技術規範編製，環評委員復疏於注意，本件審查結論顯有重大違法，應予以撤銷云云。惟本計畫依其開發行為，均已依「開發行為環境影響評估作業準則」進行調查。有關陸域生態分別於 94 年 10 月（秋季）、94 年 12 月（冬季）及 96 年 9 月（秋季）進行調查。另有關海域生態（包括珊瑚礁生態）亦分別於 96 年 1 月（冬季）、96 年 3 月（春季）及 96 年 9 月（秋季）進行調查，嗣後更依據審查委員意見於 96 年 12 月（冬季）針對珊瑚礁生態增加調查內容（詳見環境影響說明書附錄五：生態調查報告）。然原告前揭所指摘者，卻係錯誤引用並斷章取義技術規範資料，此觀海洋生態調查項目，參加人係參酌開發行為之棲地類型進行調查，並非原告隨意引用「海洋生態評估技術規範」第 22 頁「表 2-8 生態調查結果及比較彙整表（範例）」，即可任意指摘參加人不符；再有關影響預測摘要說明及影響程度綜合評估方面，參加人亦係根據開發行為內容及生態背景資料來預測開發行為可能造成的生態影響，惟原告未參酌開發行為內容即隨意引用「海洋生態評估技術規範」第 40 頁「表 3-4 港埠（含工業區）開發對附近海域生態影響預測摘要說明（範例）」及第 41 頁「並得檢附表 3-5 所示方法表列分析結果（參見表 3-6 範例）」，任意指摘參加人所作生態調查項目及權數不符云云，所為斷章取義之指摘方式並非可採，亦徵原告對於生態評估之專業技術有所誤解。依據參加人所做生態調查結果，調查範圍內計有菊珊瑚、角菊珊瑚等數十種珊瑚種類及雀鯛、鰻科等多種魚類資源（詳環境影響說明書附錄五：生態調查報告），故參加人係忠實呈現當地良好之生態環境，更何況生態評估既事涉專業，環評委員基於其專業判斷，認同參加人所為結果及報告，更不是非專業之原告僅憑斷章取義方式即得隨意置喙，甚至擅為揣測環評委員疏於注意，尤其以環保署既職司評估技術規範公告，對此最為瞭解，但亦不認為參加人於此有任何違誤，否則何能通過訴願階段審查？是原告此部分之陳述，同無足採。3. 原告所指「動力器具活動區」部分：（1）原告主張離岸 200 公

尺至離岸 1 公里處，依開發單位之規劃，是「動力器具活動區」，此等事實遭開發單位所隱瞞，環境影響說明書完全未提及對珊瑚影響之預防及減輕對策云云。然參加人所做環境影響評估工作，已將海水浴場泳客活動納入規劃分析，包括污水、交通部分等，除住宿、餐飲、員工外，海水浴場部分更以單日最大服務人數 950 人納入規劃（參見環境影響說明書表 5.2.4-2「人員用水量推估」）。且依據參加人所為生態調查報告（參見環境影響說明書附錄五），當地海域擁有豐富珊瑚礁生態，為減輕或預防開發行為對珊瑚礁生態的衝擊，參加人努力將開發行為所產生的污水提升到 3 級薄膜處理系統，使處理後之水質高於法定標準並採全回收利用，以及做好各項水土保持工作，包括設置防溢座圍籬、臨時沉沙設施等，以有效避免污染海域環境。此外，並禁止遊客捕捉、騷擾及虐待海域動物，另於施工中及營運後更將進行環境監測，以達追蹤及保護當地自然生態之目的，另加強綠化植栽，以植生護岸方式來進行沙灘維護工作。絕無原告指稱隱瞞其計畫使用海域而將破壞當地珊瑚生態之情況。（2）至原告以契約附件「投資執行計畫書」第 3-6 頁「海域使用示意圖」，即指摘參加人有隱瞞使用海域之事實云云，實有誤解。按該「海域使用示意圖」係參加人參考東管處公告之資料所繪製，其內容僅係依主管機關（東管處）針對該區域海域活動之規範內容所作之示意表示，並非參加人可完全任意進行開發活動，各項開發活動本即須符合主管機關相關規範始可進行，此觀被告與參加人於 93 年 12 月 14 日簽訂之「徵求民間參與杉○海水浴場經營案興建暨營運契約」第 1.7 條亦規定「依法行政：乙方應遵守甲方或其他主管機關依法所為行政命令、行政處分、行政規則或其他公法上行政之行為」自明，是系爭開發案各項開發內容本需在符合相關法令規範下始能進行，不得與法令或行政處分有所違背，且參加人日後縱擬將「水上動力活動」納入規劃，亦需另行申請經審議許可，並在主管機關監督下依法辦理，故環評委員對此自非基於錯誤資訊而作成審查決定。4. 原告所指

都○灣渡假村問題：（1）原告主張本件上游處另有都○灣渡假村開發計畫正在興建中，卻不將都○灣渡假村將來正式營運所產生之污染量一併納入評估，難謂審查委員係基於切實之事實基礎為審查結論云云。然都○灣渡假村開發計畫環境影響說明書雖於89年通過環保署審查，並於90年12月10日取得目的事業主管機關交通部觀光局之開發許可。然因該案已逾3年尚未動工，依原審查結論六及環境影響評估法第16條之1規定，應提出「環境現況差異分析及對策檢討報告」送環保署審查，在審查未完成前不得實施開發行為；而交通部觀光局於95年9月8日函送「都○灣渡假村開發計畫環境現況差異分析及對策檢討報告」至環保署審查，經該署邀集環評委員、專家學者及相關機關組成專案小組於95年11月10日及96年5月11日召開2次專案小組審查會，並要求開發單位針對富山遺址問題，補充具體之文化資產維護計畫。環保署再於96年9月17日召開環境影響評估審查委員會，針對「都○灣渡假村開發計畫環境現況差異分析及對策檢討報告」乙案，決議開發單位應先與被告及相關文化主管機關協商確認文化保存措施後再送專案小組審議），97年12月24日專案小組又召開第3次審查會議，決議開發單位應為補充、修正後，再送專案小組審查。故「都○灣渡假村」之環境差異分析報告，迄未通過；且究其審查程序，絕非如原告所稱僅需補提資料，而實與重做環境影響評估無異。（2）按「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。」「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」環境影響評估法第14條第1項及第16條之1分別定有明文。準此，都○灣渡假村開發計畫，其開發單位在「環境現況差異分析及對策檢討報告」未完成審查前，即與環境影響說明書未完成審查相同，均不得實施開發行為。故該開發計畫

最終是否能通過審查？何時能夠通過審查？審查通過後之具體內容為何？均尚在未定之天，故原告所稱「正在興建中而未一併納入評估」云云，顯與事實不符。至原告另稱都○灣渡假村之環境影響說明書內容，可於環保署網頁下載，並無數據難以取得或獲悉之情形云云。然該等數據均為 89 年以前之數據，距今已將近 10 年，故依法需依目前實際情形進行差異分析，則各項數據均可能變動，如何作為評估之基礎？縱勉強予以納入，則依與目前實際情形不符之資料進行評估，亦將使報告失真，則此種評估有何意義？故原告主張應將都○灣渡假村 10 年前之數據，納入本件來進行評估云云，除於法無據外，於實務上並不可行且不具意義。此觀諸都○灣渡假村，依該案 97 年 12 月 24 日專案小組第 3 次審查會議紀錄，審查委員明確要求「本案應提替代方案或縮小開發面積，加以分析評估以就地保存富山遺址之重要範圍為前提，並研擬具體保護對策，否則建議擱置此案。」（見林素貞委員意見第 3 點），顯見該案之開發量體、排放之廢水、產生之污染量等所謂「參數」，皆尚須不斷進行修正以符合環評委員要求，並未確定，甚且該開發案將來亦可能被擱置、被廢棄，故自無原告所稱該計畫確定性猶勝於未通過環境影響評估之計畫（註：指毋庸經環境影響評估審查之林內淨水廠）之情形，從而原告要求參加人應將尚須不斷進行修正之都○灣渡假村開發案之數據，納入環境影響說明書之背景值來進行評估，並認為此係極為容易之事云云，顯為誤解環境影響評估方法，亦無法令上依據，其主張自非可採。（3）況依環境影響評估法第 1 條規定：「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。」可知實施環境影響評估之目的主要係在於預防及減輕開發行為本身對於環境所可能造成之不良影響。而為達成上述目的，參加人已努力將開發行為對環境之衝擊「內部化」並妥善處理，以減輕其影響，包括：①污水方面：提升至 3 級薄膜處理系統，並全部回收再利用，以有效避免海域環境受到影響

。至原告指稱本件環境影響說明書顯未將都○灣渡假村完成後之污水排放量加計云云，但一個尚未通過審查的開發案（如都○灣渡假村）所產生之污水，本即應由該開發案之開發單位依日後審查通過之計畫自行設置完善之污水處理設施，達成如同本件參加人規劃「零排放」之目標一般，如此才能預防及減輕環境衝擊。原告未有任何法令依據，卻要求參加人須將尚未通過審查之開發案污水排放量計入本開發案，則該未定案之開發案污水量如何評估？如何計測？本開發案如何能代他案處理污水？若都○灣渡假村開發案未能通過審查或放棄而胎死腹中，又該如何評量？故原告之主張無論於法律面或實務面皆不合理亦不可能達成。②交通部分：參加人就本開發案除已設置完善交通動線系統及充足停車空間外，並提出接駁計畫，努力將本開發案遊客所產生之交通影響降到最低並內部化妥善處理，而原告所提尚未通過審查之都○灣渡假村開發案，亦應由其自行妥善規劃以降低交通衝擊，方屬合理。③其他諸如空氣及噪音等：系爭開發案係選用環保署空氣品質支援中心建議之優選認可模式及依據環保署公告之噪音影響等級評估流程等進行評估分析，並針對空氣品質影響及噪音震動等提出完善的防治對策，而原告所提尚未通過審查之都○灣渡假村開發案，亦應由其本於開發需求自行妥善規劃以降低環境衝擊，方屬正辦。（4）至原告所提「雲林焚化爐」一案，乃係因垃圾焚化爐與林內淨水廠之開發案相距僅 1.8 公里，而兩者之規劃內容係有明顯衝突，焚化爐之環境污染對於淨水廠所提供之飲用水顯然將有不利影響，且焚化爐開發單位於「開發行為半徑 10 公里範圍內可能影響之各種相關計畫」中就此亦無任何說明，故法院始會於該案件中判決審查通過決定應予撤銷。然原告據以指稱之都○灣渡假村，其能否開發及開發內容為何，依法均尚未確定，故兩案之狀況相差甚遠，完全不能相提並論。且都○灣渡假村開發案與本開發案皆係規劃作為渡假村使用，兩者對於當地之經濟建設及居民就業均有加成效果，而無互相衝突或有不利因素，益徵原告舉「雲林焚化爐」一

例，顯有誤導鈞院之嫌。

- (九) 歷屆委員之審查意見及決議事項，參加人均已回應及答覆，並按次補充於環境影響說明書：1. 原告主張本件歷經不同屆審查委員，前任委員之質疑，並未獲釐清，是故本屆委員未就前任委員所提出之意見有所確認，逕而為審查通過之結論，應為裁量權之濫用，歷屆委員對本件開發行為對環境資源或環境特色有質疑，可徵本件開發行為對環境資源或環境特性，確實有不利之影響云云。然前屆委員之審查意見及決議事項，參加人均已為回應及答覆，並按次補充於環境影響說明書，此有環境影響說明書 97 年 9 月定稿本本文及附錄 23「歷次審查會委員意見回覆」可稽，而環保署於本件訴願階段經調查後，亦認定：「臺東縣政府環保局 97 年 1 月 31 日簽陳召開第 4 次審查會（即第 6 屆委員第 1 次參與本件開發案審查會）說明一略以：開發單位已依 96 年 12 月 3 日環評委員會會議結論補正完成，經書面審核無誤，擬提送環評委員會審議。次查第 4 次審查會有關業務單位報告事項第 2 點亦載有，原處分機關除已於 96 年 12 月 28 日將 96 年 12 月 3 日環評委員會會議意見，提臺東縣○○鄉○○村刺桐聚會所辦理地方說明會，並將相關資料與回復說明等列於環評說明書附錄 6，提請委員參照（相關簽陳及會議報告詳卷第 523 頁至第 535 頁）。又據原處分機關訴願答辯書及補充答辯書分別敘明：『本府承辦單位於辦理美○灣公司所送之歷次環說書修正稿送審時，均優先予確認開發單位是否已依前次會議紀錄辦理修正及意見回覆，待確認無誤後方送環評委員會審查。卷查美○灣所送之環說書（卷證 38, 附錄 23），美○灣公司均依照委員會決議事項及個別委員意見進行回應及答覆，並按次補充至環說書本文中，且將委員個別意見及辦理情形於附錄中一一答覆。』『本屆（第 6 屆）環境影響評估審查委員會中除王○濬、林○曾委員外，其餘 8 位專家學者為新聘委員，故業務單位於 97 年 3 月 11 日曾辦理新任委員至美○灣渡假村新建工程開發基地進行現場勘查（如卷 2）；而開發單位對於歷次委員意見皆編修於各次環境影響說明書並於新

任委員上任後之審查會上進行報告與討論讓本府環境影響評估審查委員會各委員瞭解。」等語，顯見系爭開發案件第6屆環評委員會對於前任委員之審查意見及開發單位之回覆意見，業有相當充分獲悉。復按環境影響評估審查既屬高度屬人性、專業性、經驗性之獨立專家委員會之專業判斷，故其審查通過之結論，難謂有裁量權之濫用。」等語。是足證原告前開所述，並非事實。2. 次按「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」為環境影響評估法第17條所明定。是環境影響說明書內容及審查結論，均為參加人為開發行為時，所應切實遵循及執行。本件審查過程中，如同其他環境影響評估審查案一般，審查委員固均曾就開發案對環境所可能造成之衝擊或不利影響，廣泛提出其個人意見或質疑，但此本為環境影響評估審查程序之常態，也是環境影響評估審查之目的，蓋審查委員就其個人疑慮提出意見或質疑，由開發單位進行說明、答覆及修正以釋疑，若委員認開發單位之說明仍有所不足，即再提出意見或質疑，復由開發單位再為說明、答覆及修正，如此反覆進行，直至審查委員認可並做成審查結論為止。此好比法院審理案件，對於當事人之陳述或舉證亦會質疑，故需開庭調查瞭解，聽取當事人或證人之說明並為發問，開庭通常亦不止1次，直至心證成熟達於可為判決之程度後，方宣告言詞辯論終結一般，故自不能以委員於審查程序中，曾於某次審查會提出個人意見或質疑，即認此與通過之審查結論有所矛盾，其理至明。而本件歷屆委員對於開發案之意見，參加人皆有說明、答覆及納入環境影響說明書修正，前已述及，並有環境影響說明書定稿本本文暨附錄23可佐。況環境影響評估審查程序為動態進行，最終之決定為合議制並採多數決（被告環境影響評估審查委員會組織規程第7條參照），故委員雖曾於某次審查會提出個人意見或質疑，惟於聽取開發單位之說明或答覆後，如未繼續表示意見或質疑，即可知委員業已於審查後接受開發單位之說明，且亦非某委員之個人意見即可代表全體委員意見，或認某委員個人即

可否定或變更於多數決下所做成之審查結論，此殆無疑義。

。3. 再原告主張本件第4次審查會議，陳○仁、王○濬、黃○助等3位委員有關珊瑚問題，要求參加人再為詳查，然第5次審查會在上開3位委員未出席之情形，做成有條件通過環境影響說明審查之結論，此審查結論有違一般公認之價值判斷云云。惟於97年4月2日第4次審查會議中，就陳○仁、王○濬、黃○助等3位委員所提珊瑚生態相關問題，參加人已於當日審查會議現場，針對上開委員所提意見予以詳細說明，且審查委員針對參加人於現場所為之說明，亦未表示不同意之意見。況且嗣後針對委員於審查會議之提問或書面意見，參加人亦均將所作說明、回覆或補正事項，彙整入審查意見回覆表（參見環境影響說明書定稿本附錄23「歷次審查會委員意見回覆」之（四）第4次委員意見回覆表），及納入環境影響說明書修正稿中，以書面提供環評委員進行審查，而陳○仁、王○濬、黃○助等3位委員對於參加人之回覆說明亦未表示不同意之意見。故環評委員於審查會議召開時，即使因故無法與會，惟其對於參加人所提送審資料，若有不同意參加人所作說明、回覆或有其他意見時，亦仍得以書面表示意見交由審查會議進行研究，嗣後參加人需將補正後之環境影響說明書送審，並由主管機關提供各委員進行審查，委員若有意見，仍得以書面反應或於下次審查會議時提出，再由參加人進行說明、回覆，如此週而復始，至委員綜合考量環境影響說明書之內容及參加人所提出之說明後，再由委員會以合議方式決定是否通過環境影響評估審查，故環境影響評估審查能否通過實非取決於個別委員之意見，而係由委員會以決議方式共同作成決定，故原告前揭所述除並非事實外，亦與環境影響評估法令及實務上之環境影響評估審查流程不合。

4. 況且，本開發計畫均按「開發行為環境影響評估作業準則」進行調查，針對珊瑚生態調查，更係由珊瑚研究專業人員即黃○倬博士進行，前已述及。按環境影響評估之目的，既在於預防及減輕開發行為對環境所造成之不良影響，而為達上述目的，參加人已承諾不論珊瑚數

量發現之多寡，均將避免危害珊瑚生態之情形發生，開發行為所產生的污水，更將提升到3級薄膜處理系統，使處理後之水質高於法定標準，及採全回收利用，並全力做好海域活動、環境監測及沙灘維護工作，以妥善維護當地之珊瑚生態。5.再者，除參加人已盡力維護當地之珊瑚生態外，環境影響評估審查委員會亦於本件審查結論中，要求及強調本件開發有關海洋生態監測，應提專案追蹤，以預防及減輕開發行為對環境造成不良影響。且97年6月15日審查會作成有條件通過環境影響評估審查之結論後，參加人即積極進行環境影響說明書定稿本之修訂工作，修訂過程中數次送交環境影響說明書定稿本（初稿）至主管機關，並轉送全部環評審查委員一一確認，經全數審查委員均確認無誤，而經主管機關通知後方製作正式之定稿本，迺原告竟為誤導鈞院，而稱本開發案是刻意選在3位有意見委員未出席下，予以通過環境影響評估審查云云，此自非可取。

- （十）系爭開發案無重大影響環境之虞，審查結論為「有條件通過環境影響評估」，依法自無須進入第2階段環評：1.原告主張依環境影響評估法第8條之規定，若對環境有重大影響，應進入第2階段環境影響評估，蓋本開發行為對環境造成之顯著不利影響，非僅由審查結論所採附條件通過之方式，即可解決或防止，故審查委員在審查本件之情形，並無裁量空間，審查委員必須作成本件「應繼續進行第2階段環境影響評估」之審查結論，始為適法云云。然按「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：…」 「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第2階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：…」環境影響評估法第5條及第8條分別定有明文。是對環境有不良影響之虞，即應實施環境影響評估，而當審查結論認為開發行為若對環境有「重大」影響之虞，始應繼續進行第2階段環境影響評估，故是否應進入第2階段環境影響評估，所應考量者並非開發案對環境是否有影響「之虞」，而是對環境影響之虞是否構成

「重大」，此觀環境影響評估法施行細則第 19 條所例示之 7 款「重大影響」事由，均需符合「『顯著不利』之影響」之要件始足當之，顯見如非「顯著不利」影響，即不構成對環境有「重大影響」（註：最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決謂：只要開發案具有環境影響評估法施行細則第 19 條各款其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第 2 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。其意仍指對環境有「重大」影響之虞，始應繼續進行第 2 階段環境影響評估，只是就「重大影響」之程度，無庸達到確信之地步，只要有「之虞」即可），然是否「顯著不利」？是否「重大」？既取決於具體個案審查委員之專業判斷，而為具有高度屬人性、專業性及特殊經驗性之評定，此已超出單純之法律層面考量，司法由於未親身經歷該事項，亦未必具有該特殊專業知識與經驗，理當不宜以自身之判斷，取代其判斷，而應尊重就系爭事項具備專業能力之審查委員所為之決定，亦即存有「判斷餘地」，而就其判斷應採取較低之司法審查密度，此司法院釋字第 319 號解釋所涉及之國家考試評分、釋字第 462 號解釋所涉及之教師升等評審，以及釋字第 553 號解釋所涉及之地方自治事項等等均揭櫫此旨足參。2. 按「有條件通過環境影響評估審查」及「應繼續進行第 2 階段環境影響評估」，依上開環境影響評估法施行細則第 43 條規定，為截然不同分類之 2 種審查結論。系爭開發案審查委員之各項意見，經參加人說明及答覆，並承諾各項預防或減輕措施後，第 6 屆環評委員於 97 年 6 月 15 日所召開之「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查會，共有 9 名委員出席，除高○明委員於審查會審查意見表（委員專用）「綜合評述」欄勾選「補正後再審查」外，其餘 8 名出席委員均勾選「有條件通過環境影響評估」，無人勾選「應繼續進行第 2 階段環境影響評估」，顯見系爭開發案並非對環境有「顯著不利」影響，而無「重大」影響環境之虞，為審查委員於具體審查後所肯認，此亦係審查委員之專業意見，是被告依委員會決議公告審查結論為「有條件

通過環境影響評估」，於法自無不合。原告以個人主觀臆測即主張本件應進入環境影響評估第2階段程序云云，顯有誤解並乏依據，更是對審查委員之專業未予尊重。至原告所引最高行政法院98年度判字第475號判決，除其僅為個案之判決，而非判例，並無拘束鈞院之效力外，該案情形亦與本件案情全然不同，故根本不能相互援引，併與敘明。

(十一)系爭審查結論未違反行政程序法第96條第1項第2款規定：

原告主張審查結論應就「系爭開發行為是否對環境有重大影響之虞」，以及「是否應繼續進行第2階段環境影響評估」二節，詳予審酌，作出判斷，並敘明理由，惟遍觀系爭審查結論之內容，未見對此有任何之評估、判斷及理由說明，有違行政程序法第96條第1項第2款規定云云。然按上開環境影響評估法施行細則第43條，並無規範審查結論如為「有條件通過環境影響評估審查」時，仍需就未為他分類敘明理由，且觀諸臺南縣政府公告之「臺南縣私立康寧教養院環境影響評估說明書」審查結論、高雄市政府公告之「高雄市楠梓污水區污水處理廠環境影響說明書」審查結論及臺中市政府公告之「福龍淨國墓園開發計畫環境影響說明書」審查結論，均未見有如原告所稱之記明理由方式；況被告公告之審查結論其性質為一般處分，依行政程序法第97條第4款規定，本得不記明理由，而被告已於審查結論公告中一併將「審查會議紀錄」、「開發單位簡報中承諾事項」及「委員審查意見」予以公開，是原告主張審查結論未記明理由云云，顯然與事實不符，其主張亦無可採。

(十二)參加人為「旅館業」，而非「觀光旅館業」：1. 按「本條例所用名詞，定義如下：…七、觀光旅館業：指經營國際觀光旅館或一般觀光旅館，對旅客提供住宿及相關服務之營利事業。八、旅館業：指觀光旅館業以外，對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管機關核定相關業務之營利事業。」發展觀光條例第2條第7款及第8款定有明文。又「旅館業之主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直

轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。旅館業之輔導、獎勵與監督管理等事項，由交通部委任交通部觀光局執行之；其委任事項及法規依據公告應刊登於政府公報或新聞紙。旅館業之設立、發照、經營設備設施、經營管理及從業人員等事項之管理，除本條例或本規則另有規定外，由直轄市、縣（市）政府辦理之。」為旅館業管理規則第3條所明定。另「本法所定縣（市）主管機關之權限如下：

…三、有關縣（市）目的事業主管機關轉送環境影響

說明書、評估書、環境影響調查報告書之審查事項。四、有關轄區內各開發行為環境影響說明書、評估書及審查結論或環境影響調查報告書及其因應對策執行之監督事項。

」環境影響評估法施行細則第5條第3款及第4款亦有明文

。2. 原告主張參加人興建之建物顯然符合一般觀光旅館之標準，其目的事業主管機關應為交通部觀光局，環境影響評估之主管機關依環境影響評估法施行細則第3條第3款之規定，應為環保署，而非被告云云。然本件參加人為「旅館業」，而非「觀光旅館業」，「旅館業」與「觀光旅館業」之籌設申請流程全然不同，主管機關亦不同。參加人所籌設之「旅館業」，其主管機關為被告，依環境影響評估法施行細則第5條規定，環境影響評估之主管機關自應為被告，而非環保署，故原告此部分主張，亦屬誤解，非為可採。

(十三) 本件係經嚴謹正當之程序，未有原告所稱程序不備情形：

原告主張審查委員之意見，應踐行嚴謹之正當程序為確認，不得以電話等簡易程序為之，此經最高行政法院98年度判字第475號判決揭示在案，本件環境影響說明書之定稿，尚有程序未備之處，被告以電話等簡易程序處理過嫌草率，與法有違云云。然原告所引之最高行政法院98年度判字第475號判決廢棄原判決之理由，主要係因該案件之審查結論已載明：「依委員（單位）意見補正後送全體委員書面確認同意，始得通過」，故最高行政法院乃認該案件原處分機關不能便宜行事，以「未回覆者」視為同意，代替「書面確認同意」。但本件與該案件不同，本件之審查

結論中並無載明「全體委員『書面』確認同意」，故原告援引最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決，認本件程序不備云云，實有斷章取義之嫌，亦屬誤會。況系爭開發案依環境影響評估法於 97 年 7 月 22 日所公告之審查結論，係經出席委員全體以書面為之並具簽名；且參加人自本開發案以有條件通過環境影響評估審查後，即進行環境影響說明書定稿本之修訂工作，於修訂過程中，透過不斷送交定稿本初稿至被告業務單位，並轉環評審查委員一一確認，並經委員確認參加人回覆之意見無誤後，方予製作正式定稿本，而被告除於 97 年 7 月 23 日以府環水字第 0976101607 號函轉參加人所提之環境影響說明書定稿本予各委員確認外，更於 97 年 8 月 20 日以雙掛號再請委員確認，亦無任何委員有提出不同意之意見，此均有被告提出之相關資料可稽。是原告認本件程序不備，被告以電話等簡易程序處理過嫌草率云云，與事實並不相符，非可採信。

- (十四)最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決廢棄原判決，係因該案以臺北縣一般事業廢棄物處置問題急迫，故為權宜計，即變更審查結論為有條件通過環境影響評估，惟本開發案則全無上開情形，故自與該案件之情形不同：原告舉最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決，謂審查結論雖屬環評委員專業判斷之範疇，惟並非法院完全不得審究，本件開發行為難謂無影響環境資源之虞，審查委員此時裁量權限應受拘束，應作成進入第 2 階段環境影響評估之審查結論云云。然前開最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決，乃係因該開發案之第 1 次討論會審查結論為「建議進行第 2 階段環境影響評估，惟於下次委員會會議討論議定」，然在下一次會議時，卻以「有鑑於北縣一般事業廢棄物之處置問題急迫，故為權宜計」為由，而變更為「有條件通過環境影響評估」，故最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決認此「權宜計」理由，似係出於與事物無關之考量，違反不當連結禁止原則及最小侵害原則，而為司法得審究對象，因而廢棄原審判決。但於本開發案之情形則適好相反，本開發案前後共歷經 5 次審查會，自 95 年 9 月 26 日送件，

至 97 年 6 月 15 日有條件通過環境影響評估，並無因急迫而權宜作成有條件通過環境影響評估之審查結論之情形，是二案情形完全不同，根本不能相提並論。原告認為應比照該案件，作成進入第 2 階段環境影響評估之審查結論云云，明顯有所誤會等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件事實概要欄所載之事實，已經兩造分別陳述在卷，並有被告 94 年 3 月 8 日府旅企字第 0940015147 號函、97 年 6 月 15 日美○灣渡假村新建工程環境影響說明書第 5 次審查會會議紀錄、被告 97 年 7 月 22 日府環水字第 0976101385B 號公告附卷可稽，洵堪認定。茲兩造所爭執者為原告有無提起本件撤銷訴訟之訴訟權能？被告 97 年 7 月 22 日府環水字第 0976101385B 號公告「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書案」有條件通過環境影響評估，開發單位應依 10 項條件辦理之審查結論是否合法？經查：

（一）按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第 4 條第 1 項定有明文。是依上開條文提起撤銷訴訟者必原告起訴時「認為」自己之權利或法律上利益受有損害，始得為之；換言之，必須原告主張行政處分損害其權利或法律上利益，而且損害的是「自己」的權利或法律上利益。此項訴訟權能要件設定之目的在排除民眾訴訟，原告必須說明其權利或法律上利益受損害之可能性，避免人民藉行政救濟管道，主張他人權利或公共利益之侵害。然而，原告對其權利或法律上利益受損害，究應主張至何種程度，才符合訴訟權能之要件？目前通說係採可能性理論，祇要原告「自己」之「權利或法律上利益」受損害之「可能性」不被排除，即應認符此要件。

（二）查，原告是否為被告 97 年 7 月 22 日府環水字第 0976101385B 號公告之「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查結論效力所及之人而有訴訟權能？則應判斷上開審查結論所依據之法律是否為保護規範？原告主張之權利或法律上

利益是否為保護規範之保護範圍？原告主張之權利或法律上利益是否因該審查結論而有受損害之可能性（可能性理論）？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。．．．。」「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：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。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。十一、其他經中央主管機關公告者。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 1 年內定之，送立法院備查。」「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。」「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，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於 30 日。三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。」

「前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後 15 日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。」「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。」「開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。前項評估書初稿應記載下列事項：一、開發單位之名稱．．．。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、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。七、環境影響預測、分析及評定。八、減輕或避免不利環境影響之對策。九、替代方案。十、綜合環境管理計畫。十一、對有關機關意見之處理情形。十二、對當地居民意見之處理情形。十三、結論及建議。十四、執行環境保護工作所需經費。十五、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。．．．。」「目的事業主管機關收到評估書初稿後 30 日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於 30 日內作成紀錄，送交主管機關。」「目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。主管機關應於 60 日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。」「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」「有下列情形之一，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並限期改善；．．．一、違反第 7 條第 3 項、第 16 條之 1 或第 17 條之規定者。二、違反第 18 條第 1 項．．．。」「本法第 8 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。…。」「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。」分別為環境影響評估法第 1 條、第 5 條、第 7 條第 1 項、第 2 項前段、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條第 1 項、第 13 條第 1 項、第 2 項、第 17 條、第 23 條第 1 項、同法施行細則第 19 條及第 43 條所規定。從以上規定可知，環境影響評估法將環評程序分為第一階段之書面審查程序及第二階段之實質審查程序。而不論第一階段或第二階段程序，皆是先透過環境影響評估法第 5 條第 1 項設定之列舉項目及輔以「對環境有不良影響之虞」之概念作為開發行為應否實施環評之篩選要素，進而授權中央主管機關以法規命令予以界定。經過此等規範界定而出的「應實施環評之開發行為」在第一階段終結時，仍可再一次檢視。此種二階段程序的特色在於，其於一般許可程序之外，另行設計一套主管機關作成「審查結論」及「認可開發」的機制。「審查結論」一方面決定開發申請案是否須進行第二階段環評程序；另方面作為開發單位作成「評估書」及「認可開發」的基礎，同時作為通過環評程序後追蹤、考核的依據。此種結構對於開發單位而言，固可因第一階段環評程序終結而獲得免受再一次環評程序的機會，惟相對於當地居民而言，因環境影響評估法第 5 條所列舉應實施環評的開發行為，其中不乏屬於影響個人生命、身體、財產權益者，例如核能之開發、放射性核廢料儲存或處理場所之興建，此等開發行為是否實施環境影響評估，影響週邊居民權益甚鉅；此外，環境影響評估法將開發行為所在地之當地居民，列為程序進行的必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範疇、參與現場勘查與公聽會的程序權利，並課予開發單位處理當地民眾意見之義務，足見環評法兼有

透過程序權利之賦予，以保障當地居民權益之用意；則開發行為所在地之居民，即會因第一階段環評所作出之對環境無重大影響之虞免進入第二階段實質環評之認定，致其喪失參與環評程序之機會，並因開發行為免受第二階段環評之結果，致其生存環境受到影響進而損害及生命、身體、財產權益。再者，環評主管機關於進行環境影響評估程序後，必須作成「審查結論」，此一審查結論具有行政處分之性質，核其內容並非僅止於是否准予開發之判定，尚對於開發行為之實施設定基本框架，並可透過「有條件通過環境影響評估」之方式附加開發單位應辦理事項，例如本件系爭審查結論第3項、第8項即指明：「本計畫如經許可，開發單位應於開發或營運前，依環境影響評估法第7條第3項規定，至當地舉行公開說明會」「落實協助鄰近居民提昇社會經濟地位之計畫（如：僱用、優先採用植作產品等）」等，而此等事項當然與當地居民權益直接相關。此外，審查結論可作為後續追蹤管制及考核之基礎，開發單位若有違反，環評主管機關尚得予以處罰。是以，環境影響評估制度並非只是一種程序機制，尚具有規範實體權利義務之作用（參見李建良著「環境行政程序的法制與實務」，月旦法學雜誌2004年1月，第104期）。因此，環境影響評估法第7條及第8條之規定，具有基於環境與生命之永續發展，以保障開發行為所在地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬「保護規範」。

- （三）本件被告97年7月22日府環水字第0976101385B號公告之「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查結論所依據之環境影響評估法第7條既屬保障開發地區居民生命、身體及財產權益不因開發行為而遭受顯著不利益影響之保護規範，是當地居民如主張被告上開審查結論有損害及權利或法律上利益之可能，而提起撤銷訴訟，其即具有訴訟權能，而非單純之民眾訴訟。況且，被告上開審查結果又如前述具有行政處分之性質，不僅對於開發單位具有效力，

亦對當地居民產生法律上之效果，則當地居民自為該行政處分效力所及之人，其因生命、身體及財產等權益受有影響而提起之撤銷訴訟，自係屬於對於現實權利或法律上利益有所主張。又按「開發單位依本法第7條第3項或第8條第2項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於10日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：一、有關機關。二、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。三、當地民意機關。四、當地村（里）長。」為環境影響評估法施行細則第22條第1項所明定。則由上開條項第2款規定應通知之機關包括「當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所」，可知當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）等地居民之生命、身體及財產權益，均屬環境影響評估法保護之範圍。被告及參加人主張環境影響評估法施行細則第22條第1項第4款所謂「當地」是以開發行為所在地之村、里為其最小單位，而系爭開發案之基地坐落臺東縣○○鄉○○村，故該開發案依環境影響評估法所稱之當地居民，僅限於臺東縣○○鄉○○村村民云云，顯有誤解，自不可採。查，原告劉○錫、廖○娥、賴○龍、陳藍○洛及周○妹等人均居住在台東市，另原告林○蒂、鄭○全及余○國均居住在臺東縣○○鄉，而台東市與○○鄉相毗鄰，業據兩造分別陳明在卷，復有鄭○全之戶籍謄本及臺東縣地圖等附本院卷足稽。則原告主張渠等現實之生命、身體及財產權益將因被告上開毋庸進行第二階段實質環評程序之審查結論而有受到損害之可能，即非無據。是原告具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，洵堪認定。被告主張其辦理環境影響評估審查過程中，已提供民眾與團體出席表達意見，而原告中僅有劉○錫、廖○娥各出席3次、鄭○全出席1次本件之審查會，其餘原告並未曾出席，而被告也未曾收到其意見及反應，而原告賴金龍、周○妹及陳藍○洛等人並非居住於臺東縣○○鄉○○村，且未出席本件審查會，應非屬利害關係人，原告既非行政處分之相對人及利害關係人，應屬當事人不適格云云，尚非可採。

(四) 其次，按「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。」「本法所稱開發單位，指自然人、法人、團體或其他從事開發行為者。」為環境影響評估法第3條第1項、第2項及其施行細則第7條所明定。又按「旅館業之主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「旅館業之設立、發照、經營設備設施、經營管理及從業人員等事項之管理，除本條例或本規則另有規定外，由直轄市、縣（市）政府辦理之。」旅館業管理規則第3條第1項、第3項亦有明文。查，系爭開發案係供參加人經營旅館業使用，業據參加人陳明在卷，參以參加人已取得之建造執照亦載明該建物用途為旅館，此有被告94年10月7日府城建字第0947005050號建造執照附卷可佐。揆諸前揭法令規定，被告自屬系爭開發案之目的事業主管機關，且為審查該開發案環境影響評估報告之主管機關。又查，案外人德○開發股份有限公司（以下簡稱德○公司）依促進民間參與公共建設法第46條規定，於92年7月16日向被告申請投資經營「杉○海水浴場」，嗣經被告於93年9月13日評定德○公司為上開投資案之最優申請人，而由德○公司依該開發案申請須知及公司法等相關法令規定，成立特許公司（美○灣渡假村股份有限公司即參加人）負責本案之開發及營運業務，並由參加人與被告於同年12月14日簽訂「徵求民間參與杉○海水浴場經營案興建暨營運契約」，以BOT（設定地上權50年）方式進行開發，由參加人負責投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予被告，且參加人須支付開發權利金500萬元及自營運開始日起每年應繳納營業總收入2%之營運權利金給被告等情，業據本院96年度訴字第647號環境影響評估法事件查明在案，此有該判決影本附卷可參。按依促進民間參與公共建設法成立之BOT案件，不論在招商、興建、營運，以迄營運期

間屆滿由民間將建設移轉予政府前，政府均有高度參與與監督，係有公權力介入，促進民間參與公共建設法第 5 章特別明定政府對民間參與興建及營運交通建設之監督管理，其中該法第 52 條及第 53 條更規定：民間機構於興建營運期間如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生時，主辦機關得命定期改善，中止其興建營運之全部或一部，情況緊急時，中央目的事業主管機關亦得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，主辦機關並得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運，必要時亦得強制接管興建或營運中之公共建設等等，上開制度與行政契約之契約調整之機制（行政程序法第 146、147 條）相當。則被告與參加人所簽訂「徵求民間參與杉○海水浴場經營案興建暨營運契約」，實具行政契約之性質，被告在政府管理監督及調整契約內容機制上，必要時並得強制接管興建或營運中之公共建設，故被告與參加人就系爭開發案，實具有共同為開發行為之性質，而非單純由參加人為開發行為。準此，被告既為系爭開發案之目的事業主管機關，且就該開發案具有共同開發行為，則其審查系爭開發案之環境影響評估報告有關事項時，自有環境影響評估法第 3 條第 2 項之適用，其機關代表之委員應迴避表決以確保審查之公正性。又按「本會置委員 15 人，任期 2 年，期滿得續聘（派）之。前項委員除主任委員及副主任委員為當然委員外，有關機關代表 3 人，由本縣環境保護局局長、本府城鄉發展局局長及農業局局長兼任；其餘委員 10 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遴聘。」「本會之委員會議，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。」臺東縣政府環境影響評估審查委員會組織規程第 4 條及第 7 條第 1 項分別定有明文。查，第 6 屆臺東縣政府環境影響評估審查委員會委員共 15 名，其中鄺○貞為臺東縣政府縣長，彭○城為副縣長，黃○恩為環境保護局局長，許○元為城鄉發展局局長，廖○山為農業局局長，渠等依上開組織規程

規定分別為當然委員及機關代表，此有該委員會委員名單附卷為憑。則渠等 5 人既屬目的事業主管機關委員，揆諸前揭法條規定及說明，被告就系爭開發案為審查環境影響評估報告有關事項時，上開 5 人自應迴避。然查，被告 97 年 7 月 22 日府環水字第 0976101385B 號公告之「美○灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查結論，係由其環境影響評估審查委員會第 5 次審查會議決議通過，而該次審查會共有 9 名委員出席，其中彭○城、黃○恩、許○元及廖○山為目的事業主管機關委員，於該委員會審查系爭開發案環境影響評估報告有關事項時，依前揭規定應迴避決議，則上開審查會出席委員扣除應迴避之委員後，僅剩 5 名委員出席，不足全體委員半數，依上開組織規程第 7 條第 1 項規定，自不得為決議，則因上開委員未依法迴避，所為上開審查結論，其程序即屬違法。

- (五) 又按「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。」環境影響評估法第 6 條第 1 項、第 2 項第 6 款定有明文。再按行為時開發行為環境影響評估作業準則附表 5 已就上開環境影響評估法第 6 條第 2 項第 6 款所指「開發行為可能影響範圍」及「各種相關計畫」加以規定，即該可能影響範圍係指開發場所內、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；而各種相關計畫係指規劃中、施工中及已完成之各計畫。查，距離系爭開發案約 5 百至 6 百公尺處，有案外人黃○海育樂事業股份有限公司（下稱黃○海公司）規劃之「臺東都○灣黃○海休閒渡假村開發計畫」（下稱黃○海開發計畫），該開發計畫類別為遊樂區之開發，開發面積為 113,208 平方公尺，而上開計畫於 89 年 2 月 24 日通過環保署審查，並於 90 年 12 月 10 日取得目的事業主管機關交通部觀光局之開發許可，因該開發案逾 3 年未開工，依原審結論及環境影響評估法第 16 條之 1 規定，應提出環境

現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查完成，始得實施開發行為，嗣經黃○海公司提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查，經環保署於 97 年 12 月 24 日審查結果，命開發單位補充及修正部分內容後，再送審查等情，此有上述開發計畫案件摘要、聯外道路系統圖、環境現況差異分析及對策檢討報告專案小組第 3 次審查會議紀錄等影本附本院卷（詳見原證 47 至 49 及參證 10、11）為憑，洵堪認定。則由上開黃○海開發計畫觀之，其開發面積將近系爭開發案開發面積 2 倍，且兩開發案性質相近，黃○海開發計畫已通過環境影響評估審查，並取得開發許可，雖逾期未開工，然已經開發單位依法提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查在案，並未停止該開發案，足認該開發計畫係屬規劃中之計畫，依前揭法令規定，參加人製作系爭開發案之環境影響說明書時，自應將黃○海開發計畫與系爭開發案相互關係或影響記載在說明書中，然參加人所提出之系爭開發案之環境影響說明書，並未記載黃○海開發計畫，而被告於上開審查時，亦疏未注意，未將是項背景值一併納入作為詳估之考量，已屬違法。

- （六）末查，系爭開發案使用之基地為臺 11 線與○○鄉花東海岸所圍出之區域，呈現南北向狹長內灣型海岸，景觀以沙灘及海域為主乙節，有該開發案環境影響說明書附卷可稽。按環保署 96 年 8 月 2 日環署綜字第 0960058664A 號公告之海洋生態評估技術規範第 4 點第 2 款及第 3 款規定「海洋生態調查、分析，其作業內容、方法參考附件 2 辦理。」「海洋生態影響評估，應依開發行為對海洋生物棲息環境變動的影響、重要物種影響等，進行海洋生態影響分析與預測，並對生態影響進行綜合評估分析，評估內容參考附件 3 辦理。」又依上開規範附件 2 第 2 點規定，海洋生態調查項目計有：微生物、葉綠素 a、基礎生產力、植物性浮游生物、動物性浮游生物、底棲動物、固著性植物（海藻、海草）、魚類（成魚、魚卵及仔稚魚）、爬蟲類、鳥類、哺乳類及漁業資源等 12 項調查項目。而上開規範附件 3 第 3 點第 3 款規定，影響預測摘要說明之項目計有：水質、底質

變動、海域生產、海域植物、海域動物、漁業資源等 6 項；另同附件 3 第 3 點第 4 款規定，施工期間（或營運期間）生態變動與影響程度綜合評估，其中水質、底質、海域植物之權數均為 15-20，海域動物（含保育種類）權數為 15-30、漁業資源權數為 20-30。然查，系爭開發案之環境影響說明書，其中海洋生態調查項目漏未為微生物、葉綠素 a、基礎生產力、固著性植物、爬蟲類、鳥類、哺乳類及漁業資源等調查項目；又影響預測摘要說明則漏未記載底質變動、海域生產及漁業資源等項目；另生態變動與影響程度綜合評估漏未記載底質權數及漁業資源權數，而水質權數設定為 25，超過法定權數 20，海域動物權數設定為 60，超過法定權數 30 等情，此有系爭開發案環境影響說明書附卷足稽。核與前揭法令規定應記載之調查項目及權數不符，被告未命參加入補正，即逕為審查，自有違誤。

（七）綜上所述，系爭開發行為是否對環境無重大影響而無須繼續進行第二階段環境影響評估審查，被告既未充分斟酌相關事項，其所為之判斷自有違法，且其決議程序亦有違誤；訴願決定未予糾正，亦有未合。原告起訴意旨求為撤銷，為有理由，爰由本院將訴願決定及原處分均予撤銷，由被告另為適法之處分，以資適法。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張，核與判決之結果無影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 8 月 10 日
高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 邱 政 強

法官 詹 日 賢

法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提

起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）

。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 98 年 8 月 10 日

書記官 周 良 駿

資料來源：司法院高雄高等行政法院裁判書彙編（98 年版）第 421-491 頁