

(本文章之寫作與發表由財團法人中華法學研究院贊助)

環境影響評估案件判斷餘地之司法審查－ 評最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決

郭 鴻 儀*

【目 次】

| | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| 壹、前言 | 三、最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決之見解 |
| 貳、環境影響評估法中「不確定法律概念」之運用 | (一) 環評法中「環境永續」與經濟發展之權衡取捨 |
| 一、不確定法律概念 | (二) 環評法一階環評與二階環評之規範功能差異 |
| 二、環評法規概述 | 肆、判決評析 |
| 三、當「科學」遇上了「法律」：環評法判斷餘地之審查 | 一、環境影響評估作為環境永續與經濟發展之調和 |
| (一) 科學的不確定性 | (一) 從體系解釋而言 |
| (二) 預防原則作為法律之一般原理原則 | (二) 從比例原則而言 |
| (三) 環評作業準則之規定 | 二、風險收斂與發散：建構一階進入二階環評的判斷及審查標準 |
| 參、最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決之見解 | 三、環評委員對於科學判斷之說理義務 |
| 一、基礎事實 | 伍、結論 |
| 二、一審判決之說理（高雄高等行政法院 104 年度訴字第 435 號判決） | |

壹、前言

「不確定法律概念」與「行政裁量」，抑或是近來愈加重視的行政計畫之「計畫形成自由」，三者應如何區別？司法該如何審查？學理上討論熱烈¹，特別在都市計畫審查納入行政訴訟法後，三者間的司法審判準或方式，更引起法學界熱烈討論。早在民國 56 年，翁岳生教授所著「論『不確定法律概念』與行政裁量之關係」一文²，即引進德國學理及實務發展，區辨「不確定法律概念」及「行政裁量」。依

* 現任社團法人環境法律人協會秘書長。

¹ 有採量之區別說、質之區別說，見吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，第 115 至 119 頁，三民書局出版，增訂十六版。近來亦有與「計畫裁量」將三者合稱為「行政自主餘地」者，見張志偉，我國與德國行政自主餘地之比較－以德國行政法學判斷餘地理論為檢視重點，行政行為的司法審查，第 107 至 145 頁，元照出版，2018 年 11 月初版。但亦有稱「計畫裁量」為「計畫形成自由」。

² 翁岳生，論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，收錄於行政法與現代法治國家，第 31 至 90 頁，三民書局出版，2015 年 1 月。

國內承繼德國學理之說明，法律若以「條件句」形式呈現，可區分為「構成要件」及「法律效果」，對於法構成要件，屬於法概念之解釋，也因此在此可能存有所謂之「不確定法律概念」。然依法明確性原則，苟其意義非難以理解，且受規範者可得預見，司法可得予審查，「不確定法律概念」縱使其有一定之詮釋空間，在法明確性要求下，司法仍得予以審查³。「裁量」則涉及立法所給予行政權「法律效果」之一定自主空間，如法律規定在一定要件下，行政機關「應」作為特定決定或不得為特定行為時，此時屬「羈束行政」，行政機關並無享有「裁量權限」。反之，若法規賦予行政機關在一定要件下「得」選擇是否採取措施或得選擇多種行政措施，即屬「裁量行政」。基此，又可分為「決定裁量」及「選擇裁量」。「決定裁量」係指當構成要件該當時，行政機關得決定「是否」發動一定之措施。「選擇裁量」則是行政機關就立法者所賦予之法律效果得以「選擇」何種法定措施。而「計畫形成自由」（或有稱計畫裁量），參考我國行政程序法第 163 條對「行政計畫」之定義，乃在行政機關基於將來一定期限內為達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。「計畫形成自由」乃基於法律以「目的規範」之框架下，行政機關於計畫框架內所形成之自主空間。

我國早期實務僅有「法規裁量」的概念，經學理漸漸引進，才開始注意到「法律要件」與「法律效果」概念上之差異。認為「不確定法律概念」，應屬「法律構成要件」之解釋，原則上應受司法之審查。在司法院大法官釋字第 553 號解釋理由書，即針對「地方自治事項」所提及之不確定法律概念之審查密度理論⁴。然而，「不確定法律概念」原則上法院應予以審查，在例外情形，司法機關承認行政機

³ 見司法院大法官釋字第 690 號解釋理由書摘要：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第四三二號、第五二一號、第五九四號及第六〇二號解釋參照）」

⁴ 司法院大法官釋字第 553 號解釋理由書摘要：「本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：『（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。』」

關對於「不確定法律概念」享有「判斷餘地」⁵，法院應予以尊重（但並非不得審查），在判斷有出於恣意濫用或其他違法情事時，法院仍得予認定違法而撤銷或變更，發展至今，最高行政法院業已形成一套固定審查判斷餘地違法的固定見解⁶。

在環境影響評估法（以下簡稱「環評法」）案件中，因環評法涉及環境風險評估以及環境法本身具有高度科學性及專業性，條文語句中廣泛使用不確定法律概念，且環評審查結論是經由環境影響評估審查委員會之專業判斷，最高行政法院即承認環評法案件乃涉及高度之科學專業及專家委員會之判斷，應屬判斷餘地。但仍得依其發展之判斷餘地審查見解予以審查⁷。然而，吾人常見，行政法院對於環評法案件中有關科學概念以及跨領域的專業判斷，望之卻步，動則以「判斷餘地」放棄司法審查⁸。

但在最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決環評法案件⁹，最高行政法院從類似「民法物權土地相鄰關係」¹⁰以及「風險收斂或發散」之觀點，重新論證環評

⁵ 參酌蘇俊雄大法官於釋字第 553 號解釋理由書協同意見書所稱：「分析一般被認定屬行政機關判斷餘地之類型，分別具有不可取代性、高度專業性、或高度預測性等特色。所謂不可取代性，係指無法或不適當以第二次之判斷取代先前第一次之判斷，如考試成績的評量，如再重新閱卷甚至重新舉辦考試，將影響考試之公平性，故司法機關(或上級機關)不得再重新評定考試成績，以取代原先評審之判斷。公務員考績之評定亦同；所謂高度專業性，係指相對於行政處分作成者而言，評價者之專業知識較為不足，如捷運結構瑕疵應以補強或重建方式解決之決定，行政機關較司法者具高度之專業，自應加以尊重；另所謂高度預測性，亦係建立於預測者較司法者有更高專業性的前提上。」

⁶ 參見最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決摘要：「按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取舍）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照）。」

⁷ 見前註 6。

⁸ 相關批評可參陳新民，行政法學總論，第 316 頁，自行出版，2020 年 7 月十版；高仁川，判斷餘地理論於臺灣環評訴訟之適用－最高行政法院 100 年度判字第 1022 號判決的比較分析，月旦法學雜誌，第 237 期，第 222 頁至第 235 頁。

⁹ 本案基礎事實涉及環評審查結論附加開發單位即某鐵線公司廢污水回收須達成 90% 以上之爭議。

¹⁰ 對此，可參最高法院 108 年度台上字第 2437 號判決：「按民法第 793 條規定於民法物權編不動產所有權關係章節，雖與不動產之利用價值有關，惟本條立法含有保護居住安寧與生活環境之目的，依規範目的解釋論，條文文義所指土地所有人，不以與加害人土地、建築物或其他工

法的定位以及功能，並以此說明法院對於「判斷餘地」之審查義務及範圍。本文即集中在最高行政法院 107 號判字第 111 號判決對於判斷餘地之說理及見解，提出相關評析。

貳、環境影響評估法中「不確定法律概念」之運用

一、不確定法律概念

學理上「不確定法律概念」可分為「經驗性不確定法律概念」（或稱「描述性不確定法律概念」）及「規範性法律概念」（或稱「價值性不確定法律概念」或「須價值補充之不確定法律概念」）¹¹。「經驗性不確定法律概念」係指一般人（或專家）可以透過知覺、經驗了解概念內容，約可分「一般人之生活經驗」與「專家的知識經驗」兩者。而「規範性不確定法律概念」無法依靠知覺或經驗判斷，必須依賴價值判斷作出決定。比方「公序良俗」、「情節重大」、「社會安全」等概念¹²。

無論是「經驗性不確定法律概念」或「規範性法律概念」，均應受法院之全面審查，然行政法院之審查重點，應在於原處分對於該不確定法律概念之內涵，是否有充分之證據及經過辯證的理由涵攝於該不確定法律概念之中¹³。但從權力分立的觀點而言，行政機關本於其專業認知及能力，以及日益複雜的行政領域，為滿

作物相鄰接者為限，如因加害人所生之瓦斯、蒸氣、臭氣、煙氣、熱氣、灰屑、喧囂、振動及其他與此相類者之侵入，其侵入非輕微，或按土地形狀、地方習慣，與一般社會通念顯不相當者，被害人之地位置縱未與之相連接，仍應認屬本條規定之適用範圍，得請求禁止之。又依民法第 800 條之 1 規定，第 793 條之規定於地上權人、農育權人、不動產役權人、典權人、承租人、其他土地、建築物或其他工作物利用人準用之。依此，民法第 800 條之 1 所稱之利用人，乃指本於上開原因，而有正當使用權源之人。再者，同法第 195 條第 1 項前段規定，不法侵害他人之身體、健康或不法侵害其他人格法益，而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，此所謂之人格法益，除身體權、健康權外，尚包括人格權之衍生法益。而環境權源於人格權，同屬人格權之衍生人格法益。環境權固以環境自然保護維持為目的，有公益性，具公法性質，但已藉由環境法相關法規之立法，具體化其保障一般人得以獲得一適合於人類生活環境，完成維護人類之生命、身體、健康等。具體化後之環境權，其享有者固為一般公眾，非特定人之私法法益，但生活於特定區域之可得特定之人，因環境權相關法規之立法，得以因此過一舒適安寧之生活環境，亦係該可得特定之人享有之人格利益，而具私法法益性質，同受民法規範之保障。民法第 793 條、第 800 條之 1，已明示並界定得享有該生活環境利益之主體範圍，劃定標準係以區域為定，依此，凡生活於該特定區域者，即享有該人格法益。據此，現行民法第 195 條之權益主體及受保護之人格法益，亦應同解為含居住於該特定區域人之居住安寧與生活環境之人格法益。」即以民法相鄰關係之概念，推導出居住安寧及生活環境之人格法益。

¹¹ 李惠宗，行政法要義，第 164 頁至第 165 頁，元照出版，2020 年第八版。

¹² 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，第 102 頁，五南出版，2021 年增訂 4 版。

¹³ 見李惠宗，前註 11，第 168 頁。

足行政決定的實際情況需求，在法規範上不斷增加給予行政權形成空間的授權規範，學者林明鏘教授即說明：「此種內容行政的授權條款，包含使用『不確定法律概念』或授予行政主體之『行政裁量』、『判斷餘地』都是這種典型，德國計畫法（尤其是空間國土計畫法）中，可以看到此種授權的大量使用。」¹⁴按學者黃舒芃從德國行政法之發展軌跡來看：「不確定法律概念基於其實質內容上的『不確定性』，往往越來越被當成國會立法調控能力弱化的表徵。而這種不確定性，更經常被認為無異於法律規範內涵的稀釋。」¹⁵，然仍應強調者，這樣的「法律規範內涵的稀釋」，並非「依法行政」原則之妥協，而是肯認行政權的「形成功能」被承認為一種「理性」因素¹⁶。如學者黃舒芃所述，是藉由「不確定法律概念」的使用，體認現代社會「變遷」作為一種社會發展常態前提下，試圖透過開放、不確定的法律內涵，引導行政機關不斷順應改變¹⁷。

對照我國，現今多數立法，均由行政機關擬訂法案後，送交行政院審查，再提送立法院進行立法審議，可見在我國，反而是立法能力相對不彰之情形下，由行政機關之實際需求，制定法案送交立法院審查，其中即留有大量行政機關為日後行政之操作彈性，引入大量專業領域之「不確定法律概念」、「行政裁量」或透過授權條款，保留行政機關一定的詮釋及政策擬訂之形成空間。特別在跨領域之立法，立法者受限於專業性，高度仰賴行政機關的專業意見，以環境法為例，現今立法者至多僅能就立法目的及基本框架置喙，尚難就專業領域中的特定機制予以完整之立法，在在凸顯當前行政機關主導立法方向以及行政專業性凌駕於我國立法者之情形，而有學者黃舒芃前述國會調控能力弱化之徵兆。但在這樣的發展下，回歸「不確定法律概念」仍是一種法律「構成要件」，就司法審查而言，仍有其重要性。蓋立法者縱然無從就專業領域內容制定具體之法律規範，但仍得由立法目的及法律授權之意旨，框限行政機關之一定作為，使立法對於行政仍有一定之規範可能性。若依學者黃舒芃之見解，在這些專業、跨領域的法規中，不確定法律概念即形成「構成對行政機關的拘束框架」，在不確定法律概念的語義內容上保持開放的意義，即要求行政機關在判斷不確定法律概念時，「必須充分考量不同

¹⁴ 林明鏘，德國新行政法，第 123 至 124 頁，五南出版，2019 年 9 月。

¹⁵ 黃舒芃，「不確定法律概念」是一種「法律」概念嗎？，框架秩序下的國家權力—公法學術論文集，第 116 頁，新學林出版，2013 年 9 月。

¹⁶ 見林明鏘，前註 14，第 124 頁。

¹⁷ 見黃舒芃，法律授權與法律拘束，框架秩序下的國家權力—公法學術論文集，第 30 頁，新學林出版，2013 年 9 月。

的知識與技術觀點，以確保其所採納之判斷能持續符合立法者希望達成的管制目標，所以這樣的『不確定法律概念』並不應該被誤認為對行政機關的放任甚至權力讓渡。」¹⁸對此，本文亦深感贊同。無論從法明確性原則而言，或不確定法律概念本身作為一種法律構成要件，其語義上的詮釋仍應符合其立法目的或法律授權之目標，行政法院就行政機關對於「不確定法律概念」之判斷，仍應從其立法目的及授權之框架予以審查行政機關對於不確定法律概念之解釋或判斷。

二、環評法規概述

所謂「環境影響評估」，依環評法第 4 條第 2 款之定義，是針對「開發行為」或「政府政策」¹⁹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。且環評工作包括第一階段、第二階段環評及審查、追蹤考核等程序。依環評法第 5 條第 1 項之規定，「開發行為」倘對環境具有「不良影響之虞」，即應實施環境影響評估²⁰。從程序面而言，倘開發行為進一步對環境有造成「重大影響之虞」²¹，則應實施第二階段環境影響評估（以下簡稱「第二階段環評」）。對於開發行為是否具有「不良影響之虞」，環評法第 5 條第 2 項即授權主管機關訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（以下簡稱「認定標準」）；而是否對環境造成「重大影響之虞」，則規定在環評法施行細則第 19 條之規定。至於，環評審查之進行方式，另依環評法第五條第二項授權主管機關訂定「開發行為環境影響評估作業準則」（以下簡稱「作業準則」）。

¹⁸ 見黃舒芃，前註 15，第 130 至 135 頁。

¹⁹ 因我國環評法，對於「政府政策」環境影響評估規範內容不足，本文僅集中於本號判決即「開發行為」環境影響評估程序為說明。

²⁰ 環評法第 5 條之規定：「（第一項）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。（第二項）前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」

²¹ 環評法第 8 條之規定：「（第一項）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，其期間不得少於三十日。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。（第二項）開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。」

依上開定義，環境影響評估是以「事前」，對於環境依科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，最終須提出環境管理計畫並進行追蹤考核。在第一階段環評開發單位應提出所謂「環境影響說明書」²²（以下簡稱「說明書」）；第二階段環評則須先依環評法第 10 條之規定，辦理範疇界定及確認可行之替代方案，完成「環境影響評估報告書」²³（以下簡稱「報告書」）初稿後，由目的事業主管機關會同主管機關、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，進行現勘並舉行公聽會。嗣後，將報告書初稿、現勘紀錄及公聽會紀錄送交主管機關即行政院環境保護署（以下簡稱「環保署」）審查。

環境影響評估所考量之面向極為廣泛，參考第二階段環評所應進行之範疇界定指引內容，舉凡環境之物理化學、生態、景觀及遊憩、社會經濟及文化等類別，再依各類別區分各環境項目，環保署亦針對特定環境項目訂有相關「評估技術規範」諸如健康風險評估技術規範、海洋生態評估技術規範等，針對特定的開發行為亦訂有審議規範如高爾夫球場開發審議規範、工業區開發審議規範等。是環評法規充斥各種科學性及技術性之用語，並高度涉及跨領域專業事實之認定，在環境影響評估法中，尤其重視開發行為對於環境之影響「程度」，故有許多「不良影響之虞」、「重大影響之虞」等不確定法律概念，再加上條文的科學技術性用語，以及科學、技術面事實對環境所造成的「程度」影響等不確定法律概念是來自於環境影響評估委員會的合議制判斷，對法院而言，其既肯定此為行政機關之「判斷餘地」應予尊重，卻又止步徘徊在行政程序之適法性或若干科學事實調查、或環境資訊是否充足等表面審查。

²² 環評法第 6 條第 1 項規定：「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。」；第 7 條規定：「（第 1 項）開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。（第 2 項）主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。（第 3 項）前項審查結論主管機關認不須進行第二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。」

²³ 環評法第 10 條規定：「（第 1 項）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。（第 2 項）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。」；同法第 11 條第 1 項規定：「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。」

三、當「科學」遇上了「法律」：環評法判斷餘地之審查

（一）科學的不確定性

科學不確定性的根本論述在於，人類開始嘗試著以有限的知識，去掌握及解釋「未知」或「不確定」的現象。以確定解釋不確定性，以「安全控制」想像處理「不安全」²⁴。自啟蒙時代，理性與知識的發展，逐漸推翻了宗教在社會上的權威象徵，人類透過懷疑的精神，利用不確定的科學假設、實驗驗證尋求真理。因此，科學本身就是一種「不確定性之科學化」過程²⁵。也因此，在環評法中，既充斥各種科學性及技術性之用語，並高度涉及跨領域專業的介入，即不得不正視採用「科學」作為規範依據可能產生的問題²⁶。科學不確定性，所衍生的風險，不僅僅涉及科學本身的「可驗證性」問題，也伴隨複雜的科學綜合判斷，存在本質上的模糊性²⁷。也因此，學者周桂田教授特別引用孔恩之見解認為：「在高科技社會，不確定性原則更形重要，它指涉科學獨斷的謬誤，科學宣稱保證的安全性和精密性事實上失去效力，因為，從不確定性原則出發，科學本質上具有牽涉不同變數複雜性問題，同時跨科際領域的風險評估確實不易。」、「現實的情況並非科學（系統）本身起了主動的反省或批判保留，而是實然的風險與災難打破了科學狹隘認知的神話框架，並逼迫科技系統性的去反省不確定性所造成的廣泛風險問題。」²⁸

綜合所述，環評法高度依賴「科學」進行風險評估，卻往往亦受限於科學自身的不確定性以及資訊缺口，使得環評法在面對特定的環境風險，有可能發生在既有的科學技術上處理未來不可預測的環境風險，這樣的科學可能只是一種「假設」性的存在，無法正確或理性地進行風險評估，此也造成在環境法中的某些決策（例如氣候變遷風險），受限於既有科技的能力，我們僅能以一種「有限」的能力去判斷或決策未來不可知的風險，在這樣的不確定下，司法面對這樣的法律概念，究竟應該全然尊重？還是依然有一定的立場予以審查，此即涉及「預防原則」之體現。

²⁴ 周桂田，風險社會典範轉移—打造為公眾負責的治理模式，第 107 頁，遠流出版，2014 年 9 月。

²⁵ 周桂田，同前註 24，第 132 頁。

²⁶ 宮文祥，從科學完整性與政治完整性之應有分際論我國環評審查制度之缺失，科技法學論叢第 8 期，第 213 至 246 頁，2012 年 12 月。

²⁷ 周桂田，同前註 24，133 頁。

²⁸ 周桂田，同前註 24，第 134 頁。

(二) 預防原則作為法律之一般原理原則

從我國環境基本法之立法目的，是為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護之目的而言，環境法包括幾個重要的面向，其一防免「環境破壞」，此多涉及人類行為造成的環境污染問題；其二是「維護環境資源」，對此，乃確保人類及生物生存所需之自然資源不至於耗竭外，亦同時涉及到環境資源分配的分配正義問題；其三「永續發展」的代際正義，此即環境基本法第 2 條第 2 項所指，滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。其四則是更宏觀地確保「人與自然的連結」，維護生物多樣性以及治癒地球自工業革命以降，資源耗損、生態破壞以及持續惡化的氣候危機。

是環境法的核心理念，即在事前預防人類行為，可能造成環境的破壞或增加的風險。環評法之立法目即在於「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」，明確揭示環評法係奠基於「預防原則」所設。所謂「預防原則」(precautionary principle) 首見於聯合國大會世界自然權利宣言，並在聯合國里約環境及發展會議決議聲明中的永續發展原則同時涵括其中，在歐盟亦經歐洲法院視為「一般性的法律原則」²⁹。依照關於環境與發展之里約熱內盧宣言（里約宣言）原則十五所提：「為保護環境，各國應按照本國之能力，廣泛採用預防措施。遇有嚴重或不可逆之損害之威脅時，不得以缺乏科學上之充分可靠性為理由，延遲採取合成本效益之措施來防止環境惡化」³⁰。依學者葉俊榮教授說明，預防原則包含兩大核心宗旨即：「第一，透過預期性或預防性的管制性控制，避免對於人體健康與環境造成人為傷害，或者降到最小；第二，為了達成這個目標，對於環境有潛在危險性的活動或科技必須受到限制，直到科學技術上的不確定性被解決為止。」³¹就此延伸，環境法既受限於科學技術的發展而具有「不確定性」³²，同時因科技所帶來的環境破壞，亦可能倚賴科技發展，帶來解決環境危機的可能契機。面對「科學的不確定性」，亦即人類有限的知識和對新興科技的「無知」，環境法諸多決策必須被迫在欠缺完整科學資訊及知識基礎的情況下作出決策³³。也因

²⁹ 陳慈陽，環境法總論，第 315 頁，元照出版，2012 修訂三版。

³⁰ 葉俊榮主編，關於環境與發展之里約熱內盧宣言，國際環境法條約選輯與解說，第 16 頁，新學林出版，2010 年 6 月。

³¹ 葉俊榮，氣候變遷治理與法律，第 432 頁，臺大出版中心，2015 年 3 月。

³² 對此，學者黃舒芃即稱：「在科技發展日新月異的背景下，『未知』無疑已成為常態，因為即使在今天被視為具有確信力的知識，在明天仍有可能因科學、技術的進展而被推翻。換言之，在例如像環境法這種與科技發展密切關連的管制領域，絕大多數的『知』，往往都只是一種『暫時的知』(temporäres Wissen)」，見前註 15，第 129 頁。

³³ 見葉俊榮，前註 31，第 26 頁。對此，即有主張判斷餘地審查中「不完全資訊」，不一定造成

此，環境法構成要件在不確定法律概念的運用上，又同時受限於「科學的不確定性」，在這兩者交錯中，即存在某種「不確定中的不確定性」。此時，司法雖然承認環境法中享有一定之「判斷餘地」；然而，若欲依循其過往之見解進行「判斷餘地」之適法性審查，即會面臨此種雙重不確定的判斷難題。也因此，前述「預防原則」作為環境法之一般法律原則而具有拘束立法、司法及行政等權力，即具有其重要性，以阻斷科學不確定性造成司法在判斷上的立場選擇。換言之，司法在「預防原則」之前提下，在面對「科學不確定」的決策中，倘人類活動或科技發展對人體健康或環境具有可能之潛在危險性，就必須受到限制，直到科學不確定性被解決為止。而非在此情況下，繼續容許人類活動發展可能的潛在環境風險，法院對於此種具有潛在環境風險之人類活動或科技行為之審查，即可能立基於「預防原則」，認為行政機關在「科學不確定性」之情況下，容許潛在環境風險之存在時，仍予以許可之處分，而有違反「預防原則」之違法性。

（三）環評作業準則之規定

環境影響評估既然係以事前、科學、客觀之綜合方式進行，在環評法所授權制定之「環評作業準則」中，對於「科學性」之要求，即包括對於說明書或報告書之綜合評估者要求具有一定之專業資格；並應依一定之格式及引用最新之調查資料或具長期累積具代表性之資料，其中「環評作業準則」第 12 條第 2 款更直接要求：「說明書、評估書初稿、評估書內容之編排與陳述，應符合下列原則：……二、立論應有依據，其單項或綜合之環境影響分析，必須有客觀、科學之依據。……」；作業準則第 13 條規定：「開發單位評估開發行為對環境之影響，其影響程度、範圍及對象可量化者，應於適當比例尺之圖件上標明其分布、數量或以數據量化敘述。」以及同準則第 14 條規定：「開發單位預測開發行為對環境之影響所引用之各項環境因子預測推估模式，應敘明引用模式之適用條件、設定或假設之重要參數以及應用於開發行為之精確性與適當性。」上揭規定，在司法實務發展³⁴中，具有其重要的意義。彰顯環評程序中對於客觀及科學依據，必須經得

政處分之違法。

³⁴ 對此，可參考最高行政法院 105 年度判字第 123 號判決：「法律以不確定法律概念，賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地-尤以不確定法律概念之解釋同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，或該判斷之決策過程，係由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，且無具體理由足以動搖該專業判斷之可信度與正確性時，行政法院即應尊重其判斷。準此，行政法院對於行政機關適用不確定法律概念所為之決定，應就下列事項為審查：一法律之解釋是否正確；二事實之認定有無錯誤；三由委員會為決定時，其組織是否合法；四是否遵守有關之程序規定；五是否根據與事件無關之考量觀點；六有無違反一般事理之考量（違反經驗法則或論理法則）或顯然不當之情事。而在有關規範環境保護及科技危險防禦之法律中，行政法院亦應就

起科學之驗證或同儕審查，換言之，倘若開發單位使用錯誤或無法檢視的科學方法進行調查、預測、分析及評定，對環評委員而言，自無從加以判斷、驗證其風險評估之風險事實之正確性及蓋然性，其判斷即可能具有錯誤而違法。換言之，從司法審查角度而言，環境法中專業之科學語言，並非無從介入審查，而一概遁入「判斷餘地」之中，透過其他專家學者之科學驗證或同儕審查，法院亦有審查環評委員對於環評審查中所採取之科學方法及各項適用之條件、設定及重要參數等是否正確而得作為決策之依據之調查說理義務。

這樣的見解，可見於最高行政法院 106 年度判字第 661 號判決所稱：「法院對「適用判斷餘地理論之法律涵攝」事項，所得行使之有限度法律審查，其審查內容不外是『判斷基礎之資訊充足性與正確性是否具備』，以及『判斷過程中相關之程序規範（正當法律程序規範）是否曾被忠實踐履』以及『判斷有無附上可供專業論辯之必要判斷理由說明』。此等事項雖然爭訟雙方在書狀中皆有論駁，但經本院審閱原審法院之準備程序筆錄及言詞辯論筆錄所載，有關『輔導期內對被上訴人不適任之判斷，是否建立在『充足且正確』之資訊上，以及『專業判斷有無附上事後可供專業論辯之判斷理由說明』等事項，實質上均未經過雙方之言詞辯論攻防。』（粗體及底線為作者所加）」在最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決亦明確揭示，更具有其特殊之意義，以下介紹之。

參、最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決之見解

一、基礎事實

上訴人○○鐵線股份有限公司（以下簡稱「開發單位」）從事各種材質之線材加工及螺絲製造事業，依據產業創新條例第 33 條規定向高雄市政府經濟發展局（下稱經發局）申請於坐落高雄市路竹區○○段○○○號土地（下稱系爭開發基地）設置產業園區（下稱系爭開發案），並檢具「○○鐵線股份有限公司設置產業園區計畫環境影響說明書」（下稱系爭環說書），經目的事業主管機關轉送上訴人高雄市政府依環境影響評估程序審查。案經上訴人高雄市政府環境影響評估審查委員會（下稱環評委員會）於民國 103 年 4 月 25 日第 32 次會議決議有條件通過環境

環境保護主管機關預估（預測）影響環境之『可能性程度』，審查該影響預估之根據與方法是否正確、完備？結論是否可信與一貫？」最高行政法院 104 年度判字第 360 號判決亦同斯旨。

影響評估審查（下稱環評審查），無須進行第二階段環評，上訴人高雄市政府爰於 103 年○○○市○○○○○號公告（下稱原處分）上開審查結論（下稱系爭環評審查結論）。被上訴人（即一審原告）不服，以法律上利害關係人身分，於 104 年 4 月 21 日提起訴願，經遭訴願決定不受理，遂提起行政訴訟。經原審法院以 104 年度訴字第 435 號判決，將訴願決定及原處分撤銷。上訴人不服，提起上訴後，經最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決駁回上訴確定。

本件爭議在於開發單位申請之系爭開發基地位在高雄路竹新園農場特定農業區，開發單位除申請設置產業園區外，同時申請變更土地使用分區為特定事業用地，且其製程引入鐵線酸洗製程，相關廢（污）水將排入二仁溪，造成河川污染，引起下游地區養殖漁業漁民之反對，酸洗製程所產生之酸霧，對周遭農地種植之小番茄和一般葉菜類作物，亦可能造成表面的侵蝕，影響賣價。然高雄市政府環評委員會僅作成附條件通過之系爭環評審查結論。命開發單位之廢污水處理回收率須達成百分之九十之條件³⁵即通過環評審查，當地居民及下游流域之養殖業漁民（即一審判決之原告）不滿，故對此提起行政救濟。

二、一審判決之見解（高雄高等行政法院 104 年度訴字第 435 號判決）

一審判決之見解中，仍採取過往行政法院承認系爭環評審查結論屬「判斷餘地」，並援引向來之審查標準即：「按我國環評法制對於環評審查，係採取設立兩階段審查程序之模式，環評法第 8 條第 1 項規定：『前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者』，其所稱之『重大影響』，係例示於同法施行細則第 19 條各款規定，開發行為如具有其中一款情形之虞時，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發行為對於環境有重大影響時，始應繼續進行第二階段環境影響評估。又環評主管機關所屬環評委員會，係以合議制方式審查開發行為是否有環評法第 8 條第 1 項所定『對環境有重大影響之虞』之情形，而應繼續進行第二階段環評程序。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，承認其有判斷餘地。惟行政

³⁵ 相關環評書件，請參閱環保署「環評書件查詢系統」網址：

<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/10.aspx?hcode=1030281X&srctype=0>（最後瀏覽日期：2021 年 12 月 31 日）

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。」

對於系爭環評審查結論，一審判決認：「本件參加人應提供開發行為對環境有不良影響之虞之程度及範圍，所預測與可行方案之真實完整資料，而環評委員會則應依此基礎事實，審查確認參加人調查、分析、預測及評定開發行為所產生之污染物濃度與數值，及其所提出之預防對策是否合乎學理而具有合理性及可行性。惟觀之環評委員會對系爭開發案有條件通過環評審查之判斷，所植基開發單位檢具系爭環說書所呈現之事實及資料，顯有前揭所述諸多缺漏及與學理或環工實務不符之情形，則環評委員會所為有條件通過環評審查之判斷，即係出於錯誤之事實認定及不完全之資訊，而作成有瑕疵之判斷。再者，環評委員會於尚未釐清參加人所為『本案於營運後之廢污水處理回收率須達 90% 以上』之承諾，是否具有可能性之前，即以之作為認定系爭開發案已對環境無重大影響之虞，亦係以附款取代『開發行為是否對環境無重大影響之虞』之法律構成要件之判斷，亦非適法。」

觀察上開一審判決對於系爭環評審查結論審查範圍包括，參加人應提供環評審查真實完整資料之義務、以及環評委員是否有基此進行開發行為之調查、分析、預測及評定「開發行為所產生之影響」及其「所提出之預防對策」是否合乎學理而具有「合理性」及「可行性」。一審判決認定本件參加人即開發單位，未提供充分之真實完整資料，且系爭環說書所呈現之事實及資料，顯有諸多缺漏及與學理或環工實務不符之情形，環評委員之判斷自具有「錯誤之事實認定及不完全之資訊」之錯誤。同時，認定環評委員會在判斷所附帶之條件是否具有「可能性」之前，即認為系爭開發案已無對環境重大影響之虞，係以附款取代對於「開發行為是否對環境無重大影響之虞」之法律構成要件之判斷，亦非適法。而撤銷原處分及訴願決定。

三、最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決之見解

(一) 環評法中「環境永續」與經濟發展之權衡取捨

首先，最高行政法院並未直接引用過往的所謂「判斷餘地」審查之八大判斷標準，反而開宗明義，依環評法第 1 條規定，確立環境影響評估法之立法目的在於「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，達成環境保護目的」。進一步肯認「環境保護」目標，其最高之理想則是「生態之永續維持」。然而，最高行政法院認為，環境之永續維持終究會與經濟發展之目標有所衝突。因此在該二種社會價值之追求過程中，必須進行權衡取捨，決定個別開發案中，二種社會價值之「配置」比例。對於此等配置「最適」比例之形成，最高行政法院進一步說明如下：

1. 二種社會價值在個案中之之取捨，不是以「全有或全無」之模式來決定，而是「邊際」比較之手段，決定二種價值在個案中之最適配置比例（二種社會價值在個案中之配置比例加總後必須為 1，故其中一種價值配置之比例增加，即會減少另一價值之配置比例）。
2. 其中單一價值配置太高者，其維持成本會遞增，效益則會遞減。因此會透過「邊際效益等於邊際成本」之均衡點，決定單一價值之「最適」配置比例，然後透過「1-最適配置比例」之公式，同時決定另一價值之「最適」配置比例。
3. 由於環評法是以「環境保護生態永續」之維持為其立法目的，因此在個案中進行「環保」與「經濟」二種社會價值之配置比例時，要先透過上述「邊際」比較法，決定「環境保護」社會價值之「最適」比例，再透過上述「1-最適配置比例」之公式，決定「經濟發展」社會價值之「最適」配置比例。
4. 從上述「環境永續維持」與「經濟發展」社會價值之權衡過程說明中，又會體會環評法之另一重要規範功能，即「相鄰關係之產權界定」。因為環評既然是二種社會價值在個案事實中之權衡配置，配置結果就不會「永遠不變」，而會視個案事實之實證特徵予以調整，調整結果亦會改變個別開發土地之使用狀態，並造成對周邊土地之影響。
5. 從此法律觀點言之，環評法可謂「新瓶裝舊酒」，其所欲處理的事務，實為「相鄰產權間，彼此權利內容之界定」（例如是 A 地必須容忍相鄰之 B 地開設餐廳，忍耐飄散過來的油煙味；還是 B 地之權利使用方式不可是開餐廳，而讓相鄰之 A 地繼續原來的住宅用途），界定的目的是試圖使相鄰權利之行使能夠相容，不致造成負外部性，降低整體社會福利。近似於民事物權法中之相鄰關係規範

（民法第 774 條至同法第 800 條之 1 規定參照），只不過是以環境保護為核心價值，成為民事物權法上相鄰關係法規範之「擴大版」，使相鄰關係之範圍也不再限於地理上密接之土地而已。

6. 而當確認環評法兼有「界定『廣義相鄰、且相互影響』之產權」功能後，此等界定究竟應採取何項規範判準，即屬下階段有待研究之議題。對此議題，現行實證法係規定「由環評機關扮演仲裁者之角色，透過環評程序，經由眾多、要件不明確之法規範，決定開發基地之開發行為規模，進而決定其開發行為之外部性界限，與對周邊鄰地之影響程度（經濟學理上對此議題之處理另有「Coase theorem」（寇斯定理）的提出，強調可透過交易手段彼此協調解決相鄰產權間之爭議。如果交易成本太高，國家可經由制定降低交易成本之實證法，來促使交易發生，但現行實證法既不採用此等處理模式，即無深論必要，僅在此附予敘明）。

依上開最高行政法院之說明，「環評法」係以「環境永續」為優先目的，環評制度則是對「環境永續」與「經濟發展」決定其「最適」比例之程序，某程度上近似於民法物權相鄰關係之規範，但是以「環境保護」為核心價值，因此負責環評事項之各環評權責機關所屬環評委員會，理應意識到任何許可（或不許可）開發之行政決定，都會造成廣義之相鄰產權間權利內容之微調，影響人民之權利義務，即不應將「開發許可與否」之決定，視為純粹技術性之「專業判斷」議題。換言之，環境影響評估不是對「開發許可與否」之決定，而是某種以「環境保護為價值」土地相鄰關係之「調和」。進而認為法院不應該不對「相鄰產權間權利內容之影響內容及程度大小」加以說明。就單純引用「判斷餘地」理論，認為「開發許可決定」僅受司法極其有限之審查。最高行政法院認為這樣的法律論點顯然忽略了「開發環評審查事件」之審查規範功能，並非法律之正確解釋。

（二）環評法一階環評與二階環評之規範功能差異

1. 接續前述，最高行政法院既然認為環評對系爭開發案之審查及許可，具有「微調」甚或「界定」廣義相鄰產權間權利內容之規範功能，因此許可開發與否之審查結論應附上「開發行為所生外部性影響（亦即相鄰產權權利內容被調整程度）」之說明。但環評委員會在作決定時可依憑之實體判準規範，似乎只有眾多零散之環保法規，而無法如民事物權法中之相鄰關係法規範一般，有明確而有體系之實體判準規範為據。因此之故，不僅前開「說理」義務應更受重視，而且程序法規範之踐行也更為重要。

2. 而在開發環評案件中，最重要之程序規範事項，即是第一階段環評與第二階段環評之分辨。依環評法第 8 條第 1 項規定，第一階段開發環評之審查結果，如認對環境有「重大影響」者，即需進行第二階段環評，並踐行環評法第 8 條至第 17 條之程序，其程序嚴謹性顯然高出第一階段環評甚多。因此開案環評案件之審查，應否進入第二階段環評程序，常成為環評案件之爭執焦點。到底何等情形開發環評案件之審查應進入第二階段環評程序，方能作出「相鄰產權權利內容界定」之實體決定，即有待進一步說明。
3. 最高行政法院認為，環評法第 8 條第 1 項雖明定第一階段環評審查結論，開發行為如對環境有「重大」影響者，即需進行第二階段環評。但何謂「影響重大」，則規定在環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款中。從該條法規範之文字外觀來觀察，似乎可認「影響重大」之判斷，乃是一種「實體構成要件」之判斷，就個案事實是否合致條款內容而作成「實體」判斷。但最高行政法院對這樣的觀察認為失之浮面，依其說理：
 - (1) 開發環評案件之「環境影響」判斷，其所立基之事實基礎，不是「已固定成形之歷史」，而是「對未來之預測評估」。而且「影響」與否，也不是「有無」問題，而是「程度」問題（因此有引入邊際分析之必要）。
 - (2) 當待證事實係對將來之預測時，證明該等待證事實之證據方法，其實證特徵即會與回顧歷史之情形有所不同，常有開發「新」證據方法之必要。詳言之，當要對未來為預測時，常發現現有資料（證據方法）之不足，而需對既有之大數據進行迴歸分析，或者進行試驗、田野調查再作統計分析，才能獲致有助釐清預測事項之「新」證據方法。
 - (3) 當依現有證據方法或文獻資料，無法對開發環評案件之環境影響結果，進行「風險」（蓋然性高低）之評估時，即需從風險重大性之角度，考慮是否要開啟第二階段環評程序，開發新證據方法，以便精準評估風險蓋然性高度。
 - (4) 前述有關風險「重大性」之判斷，即是環評法第 8 條及環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款規定內容是否合致之判斷。最高行政法院對此，特別強調在判斷過程如「確認」風險程度是收斂的，或雖然發散，但發散速度極其緩慢（多慢才符合「極其緩慢」之定義，要在經濟成長價值與生態永續價值間做權衡），對廣義之相鄰產權不構成明顯影響者，即可不進入第二階段環評。但如果「發現」風險程度有「發散」可能，且

「發散」速度無法預估，且風險內容屬環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款各目之範圍者，即屬對「環境有重大影響」，而有必要進入第二階段環評。

4. 從而，最高行政法院認為，在個案中如果決定不進行二階段環評，其前置要件乃是：

- (1) 環評委員會已在第一階段環評程序中，依開發單位環說書所揭露之資訊，按照現有之技術資訊及文件資料，「確定」該開發案之開發行為對環境影響之風險程度，處於「收斂」或「極其緩慢之發散」狀態下，通過一階環評。
- (2) 如果無法達成此等「確信」，基於「追求生態永續價值」之環評法立法目的，即應進入第二階段環評程序，開發出能有效評估風險之「新」證據方法或「新」資訊，甚或是「新」因應方式。
- (3) 至於風險之具體內容，透過以上之法理說明，必然會符合環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款各目之規定，其真正之重點實為「風險程度之不可預測性是否存在」。事實上從環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 8 目之概括規定（即「其他經主管機關認定」）內容觀之，風險之類別歸屬實非特別重要。

最高行政法院，在此對於是否應進入二階環評之法律構成要件即開發行為是否對環境有「重大影響之虞」提出一判斷標準，除配合環評法第 19 條第 1 項第 2 款各目之情形外，另採取開發行對環境「未來風險影響程度」之預測，倘若風險處於處於「收斂」或「極其緩慢之發散」狀態下，即無需進入二階環評。然如果無法達成此一確信，而無法確定「風險程度之不可預測性是否存在」，則基於追求生態永續之立法目的，即應即進入二階環評尋求、開發有效評估風險之新證據方法或「新」資訊，甚或是「新」因應方式。

最高行政法院認定一審判決對於「判斷餘地」之審查上並無違誤之理由，並再次重申其見解：

1. 最高行政法院明確表示一階環評之審查對象應包括：「確認『開發單位就開發行為所提出之環保對策作為，是否目標合理（對環境衝擊程度有限，符合社會期待之標準），且技術上可行（即開發單位有足夠能力及意願，取得實踐環保對策作為所需之知識及方法）』」至於審查完之後續處理，可分以下三種情形：
 - (1) 如果審查結果認為開發單位提出之環保對策作為「完全」無法符合前開

標準，即應否准其開發。

- (2) 若審查結果係認：開發單位有能力達成該目標，足以確信「該等環保對策作為有效實施後，環保代價（包括「生態永續目標之合理讓步」與「週邊相鄰產權權利內容之微調」）即得以預見及控制（或緩慢調整），而不存在著「無從預見」之環境惡化風險。即應許可其開發，不需進入第二階段環評。
 - (3) 但當審查結果認為「開發單位提出之環保對策作為，雖然目標合理，但仍存在該對策所不曾預見之環境風險」。或者技術之實踐可能性或目標達成率，尚存在「失靈」風險，以致開發行為對環境所形成之衝擊，存在著無從預測之風險者，即應進入第二階段環評程序，以調查、統計及試驗等手段，來開發「新」證據方法，試圖更進一步掌控風險發生之蓋然性，尋找「新」技術或處理手段。
2. 最高行政法院對於系爭環說書及會議中所揭露之環保對策表示，應確認其目標合理性及技術上之可行性。尤其在技術上可行性之部分，倘若其技術縱使可行，卻存有「失靈」之風險以致開發行為對環境所形成之衝擊存有無從預測之風險，就廣義相鄰產權使用，即可能造成「遞增」之負外部性。最高行政法院仍認為應進入二階環評進行審查。
 3. 且雖然有關「環境影響程度」之環評審查固屬專業判斷領域，然而依前開法理所述，環評審查所審查之事項，必然包括「開發單位所提環保對策作為，『在技術上是否可行』，以及『能否有效控管已預見之環保風險』」等因素之預測。而要完成此等預測。審查所立基之客觀事實，自然也會包括「開發單位所提環保對策作為之技術內容」在內。
 4. 因此，如果環評委員會對環保對策作為之技術內容沒有充分之理解，自無從判定其技術可行性。在此情況下，如果環評委員會沒有進一步再向開發單位索取資料者，客觀言之，實難謂無「判斷怠惰」之判斷「違法」具體事由存在。故不能引「判斷餘地」理論，否認法院之「判斷」違法審查權責。
 5. 而以上判斷怠惰之判斷違法事由，與原判決所稱「判斷立基之事實或資訊基礎有誤或不完整」之判斷「違法」事由，只是由不同之面向觀察，而得出之不同法律論點，但二者仍能相容。
 6. 縱使，實務上有相關案例可證實開發單位之處理技術內容具有可行性，亦無法代表本件開發行為即有此處理技術，環評委員會應予認識並評估其技術可行性

或可靠性之事項。

最高行政法院最後再次強調其法律觀點即：

1. 上述「技術可行性」之查證義務，以及「技術可行之處理方法，其造成之環境影響風險可預估及控管，並為鄰地必須容忍」之判斷義務，確屬「專業判斷」領域。法院對此等事項，也確實僅享有「有限範圍」之合法審查權限。
2. 不過行政機關仍有「積極查證作成判斷，並交待專業判斷理由（使其他專業人士事後有依專業知識對此判斷為得失論辯機會）」之職權義務，行政機關有無盡到此等職權義務（而不構成「判斷怠惰」），仍是法院可以而且也必須加以審查之事項。

肆、判決評析

一、環境影響評估作為環境永續與經濟發展之調和

最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決首揭環境影響評估是作為環境永續與經濟發展之調和。換言之，環境影響評估並非一種「零和」賽局，而是兩種價值間之調和。然而，判決如何從環評法之立法目的係基於「環境保護」而推導出「生態之永續維持」，尚有待補充其論理。對此，本文認為可回歸環境基本法之立法目的以及第 2 條有關永續發展及第 3 條宣示以環境保護為優先考量等規定³⁶，作為其立論之依據。

另外值得深究者，係最高行政法院認為，環評法乃是「環境永續」與「經濟發展」之調和，在此二種社會價值之追求過程中，必須進行「權衡取捨」，決定個別開發案中，二種社會價值之「最適」、「配置」比例之說理。依前述對於環境影響評估之定義，環境影響評估是經由事前的調查、預測、分析、評定最終提出一套「環境管理計畫」，並加以追蹤考核。換言之，環評法所定義之「環境影響評估」

³⁶ 環境基本法第 1 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。」第 2 條規定：「（第 1 項）本法所稱環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。（第 2 項）永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」第 3 條：「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。」

同時包括事前開發行為對於環境衝擊的「風險評估」，以及風險評估後提出「環境管理計畫」之「風險管理」階段，並對管理計畫之執行，進行追蹤考核。從而，最高行政法院在此所稱環境影響評估乃兩種社會價值之「權衡」，是否是基於形成環境管理計畫之「利益衡量」？抑或是對於風險評估中考量開發行為是以環境保護為優先利益，而必須對環境是否具有「重大之虞」加入比例原則之思考？在此，並未明確說明³⁷。對此，本文認為，從憲法增修條文第 10 條第 2 項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」以及環境基本法第 3 條之規定：「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者，應環境保護優先。」、同法第 24 條之規定：「中央政府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。」即足以支持該判決認為環境影響評估旨在於「事前」進行「開發行為」（即經濟發展）與環境衝擊（環境保護）之兼籌並顧，並且係以「環境保護」為優先利益，所進行兩者間之價值調和，而非「全有全無」之判斷。從而，在環境影響評估過程中，導入比例原則之思考，即有其重要性。

依行政程序法第 7 條之規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」此之行政行為，自然包括環境影響評估審查程序，依循最高行政法院之見解，一階環評進入二階環評之關鍵，乃在二階環評程序嚴謹性顯然高於一階環評程序，而認為進入第二階段環評程序，有可能開發出能有效評估風險之「新」證據方法或「新」資訊，甚或是「新」因應方式。其中，又以環評法第 10 條所規定之範疇界定程序最為關鍵。按環評法第 10 條之規定：「（第 1 項）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。（第 2 項）前項範疇界定之事項如下：一、確認可行之替代方案。二、確認

³⁷ 高仁川，判斷餘地理論於臺灣環評訴訟之適用—最高行政法院一〇〇年度判字第一〇二二號判決的比較分析，月旦法學雜誌，第 237 期，第 226 至 234 頁。「判斷餘地」之審查，是否可以適用比例原則之爭議。從最高行政法院向來之見解：行政機關之判斷，有違反相關法治國家應遵守之原理原則亦屬判斷瑕疵。似乎直接採取肯定之見解。但學者高仁川教授則提出：「比例原則得否作為『判斷是否具有瑕疵』之審查基準，仍須視各該法條的規範意旨及結構而定，不能一概而論。」依其觀察，國內對於環評審查是否進入二階環評之「重大影響之虞」得否適用「比例原則」加以審查，存有爭執。蓋比例原則乃手段及目的間之關係，損益權衡及侵害程度之比較，然是否進入二階環評關鍵乃在開發行為「是否」具有重大影響之虞。基此，在比例原則操作上，如何判斷「重大影響之虞」之目的性，以及可達成目的之多元手段之比較？而有否定之見解。但高仁川教授亦不排除，在具有利益衡量或隱含比例原則之不確定法律概念，可以適用比例原則作為審查基準之可能性。

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。」透過範疇界定會議之進行，環評主管機關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，即有可能尋找出「新」的證據方法或資訊以及「新」的因應方式。

然而，在我國環評實務，環評主管機關多次主張有關範疇界定會議中之「確認可行替代方案」乃開發單位之權利，開發單位可自行決定其是否納入其他可行替代方案作為二階環評之審查，而非透過公眾參與或環評委員之要求即應納入考量。對此，本文認為這樣的解釋實不可採。蓋：

（一）從體系解釋而言

從環評法第 10 條之規定以觀，何以第 2 項第 1 款之確認可行之替代方案為開發單位之選擇權利，而同項之第 2 款有關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。開發單位卻必須受到範疇界定指引表之要求？體例上條文並無針對此二者做不同之詮釋。或有主張³⁸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。」因我國環評獨有對開發許可之否決權，綜合環評法第 14 條第 2 項之規定，開發單位可先不提替代方案，待其原開發行為被認定不應開發時，開發單位得另行提出替代方案。惟此並不影響於範疇界定时，將開發單位或目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表提出之其他可行替代方案納入評估，蓋環評委員通過之環評審查，對於可行之替代方案，可能存有諸多開發方案選擇之可能，開發單位仍得選擇其願意採行之開發方式，倘開發單位擔心其原開發方案遭環評委員否決，自應於提出其他可行替代方案時，廣泛提出其可能願意採納具可行性且較小侵害之替代方案，供環評委員審查，此部分亦從比例原則之概念說明。

（二）從比例原則而言

依比例原則中必要性原則之要求，有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。換言之，倘有多種同樣能達成開發目的之方法時，本於環評委員之角色，乃在調和「環境保護」與「經濟發展」之最適比例。從而，於二階範疇界定时，提出其他可行替代方案之程序，實乃提供環評委員判斷，開發行為是否為「環境保護」與「經濟發展」之最適比例之可能性。如無其他替代方

³⁸ 就此部分，乃作者於實務上常聽到環保署訴訟代理人為此項之主張。

案之比較，原開發行為只有「得」或「不得」開發之選擇，倘原開發行為其本身對環境衝擊具有一定程度之影響，卻得透過其他替代方案，降低影響衝擊，此時，本於比例原則之適用，環評委員即可於權衡取捨後，選擇對環境衝擊較小之替代方案。此除呼應最高行政法院肯認環評法之價值調和功能外，亦呼應此種調和乃「類似民法物權相鄰關係」之調和，只是係以「環境保護」為其核心價值。細究民法相鄰關係之規定如民法第 775 條：「土地所有人不得妨阻由鄰地自然流至之水。自然流至之水為鄰地所必需者，土地所有人縱因其土地利用之必要，不得妨阻其全部。」；第 779 條第 1 項：「土地所有人因使浸水之地乾涸，或排泄家用或其他用水，以至河渠或溝道，得使其水通過鄰地。但應擇於鄰地損害最少之處所及方法為之。」及第 786 條第 1 項：「土地所有人非通過他人之土地，不能設置電線、水管、瓦斯管或其他管線，或雖能設置而需費過鉅者，得通過他人土地之上下而設置之。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。」及第 787 條：「(第 1 項)土地因與公路無適宜之聯絡，致不能為通常使用時，除因土地所有人之任意行為所生者外，土地所有人得通行周圍地以至公路。(第 2 項)前項情形，有通行權人應於通行必要之範圍內，擇其周圍地損害最少之處所及方法為之；對於通行地因此所受之損害，並應支付償金。」(粗體及底線為作者所加)均強調應選擇對鄰地損害最少之方式為之，其有濃厚的比例原則考量在其中。

有疑慮者，往往主張於此，環評委員之決定將侵害開發單位對於開發行為之決定權。然則，環境影響評估之目的本在於預防及降低開發行為對環境之衝擊，開發單位本來就有義務提出對環境衝擊最小之「開發方式」之義務。而範疇界定程序，各不同利害關係人提出各種可達成相同目標之可行替代方案，如開發單位擔心其開發方式可能非其預期中被採納，反而應於範疇界定會議時同樣提出其他可行之替代方案，納入環境影響評估之範疇。環評委員可能會在眾多替代方案中，肯認其中數種可行之開發方式，至於開發單位欲採行何種開發行為，仍是其選擇之自由。並無所謂因為我國獨有之否決權，即扭曲解釋範疇界定可行替代方案之討論。從最高行政法院之見解可知，環評非「有無」之判斷，而在於「影響程度」之調和，對於比例原則納入適用，以及在範疇界定會議中確認可行替代方案，均為提供環評委員進行價值權衡之重要依據。是以，環評實務長期以來，只要開發單位不願意納入可行替代方案進行評估，即以原開發行為強渡關山，使環評程序

陷入「有無」之「零和賽局」³⁹，失去最高行政法院所冀望環境影響評估作為價值調和之功能。

二、風險收斂與發散：建構一階進入二階環評的判斷及審查標準

最高行政法院於此號判決捨棄過往採取之既定見解，而從環評法第 1 條之立法目的進行闡述，實質得肯定。蓋承前所述，不確定法律概念仍必須符合法明確性之要求，而得由司法予以審查。至於是否形成一定之判斷餘地，且為司法所須予以尊重而不得介入？仍須視其法律之立法或授權目的，審查行政機關之判斷並無逾越法律之立法目的或授權目的之框架規範。從而，本號判決先論述環評法之立法目的乃在「環境保護」與「經濟發展」之調和。再進一步針對一階環評與二階環評於意義及功能上之不同為討論，分析系爭開發案是否應進入二階環評，以決定本案原處分是否違反環評法制度上設計之功能及立法目的。對此，學者黃舒芃有相似之見解即：「環境影響評估法第 8 條之規定站在『以事前風險預防的方式，來避免對環境的可能危害』的出發點上，授權並同時要求環保署，毋須達到開發行為真的已對環境造成重大影響的程度，而是只要判定開發行為對環境有造成重大影響的風險（『之虞』）時，即應對此開發行為進行二階環評。也就是說，在這裡，環境影響評估法將二階環評的適用條件放寬，提前到風險預防的階段，其意義顯然不只在於授權環保署，享有在『是否對環境有重大影響之虞』的判斷、以及『是否適用二階環評』的評價與裁決上，更大的裁量權限，而更在於要求環保署，於決定開發行為應否進行二階環評的過程中，必須在判斷開發行為的環境影響程度之外，更全方位地考量按揭環評對於開發行為風險管理的積極制度意義。」⁴⁰最高行政法院在本號判決中，即不斷強調，二階環評較諸於一階環評其程序嚴謹性更高，且環境影響評估係對未來開發行為對環境影響衝擊之預測，其實證特徵與「回顧歷史」之既已發生之事件有所不同，故常有開發「新」證據方法之必要。最高行政法院在此係以環境影響評估之本質，係向未來不特定性之預測，同時考量到風險（蓋然性高低）評估之預測，在一階環評無法取得有助於釐清預測事實

³⁹ 通常，在政治力的考量下，環評委員根本無從依其專業進行環評審查或判斷。相關案例可參深澳發電廠環境差異分析報告審查案（網站連結：

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810240106.aspx>，最後瀏覽日期：2021年12月31日）

⁴⁰ 黃舒芃，行政專業的規範制衡，框架秩序下的國家權力—公法學術論文集，第 175 頁，新學林出版，2013 年 9 月。

之證據方法時，或者對於開發單位所提出之保護對策合理性及可行性，無從判斷對風險之控制時，即有進入二階環評探求「新」的證據方法或「新」的資訊以及「新」的因應方式之必要。是本號判決即呼應學者黃舒芃所述，二階環評對於風險管理更積極的制度上意義。對此，本文除認同上開學者及本號判決之見解外，同時亦認為，環評法作為開發行為對環境影響衝擊之「風險評估」，為解決前述之「科學不確定性」，二階環評程序中納入不同利害關係人及公眾參與，強化所謂「風險溝通」之功能⁴¹，使環境影響評估，可以在不同利害關係人間減少對於環境風險的認知落差，以及提供解決環境風險可能對策之意見，減少開發行為可能造成之社會對立成本，亦是二階環評重要之功能所在。然而在環評實務上，對於不同利害關係人之參與，往往視為洪水猛獸，實輕忽「風險溝通」之功能，以及落實相關「事先、自由、知情、同意」權之精神，然此非本文之討論核心，於此不贅。

最高行政法院，跳脫以環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款各目之涵攝，另從「風險收斂/發散」的角度，分析一階環評進入二階環評（所謂有無重大影響之虞）的判斷標準。對此，如細究環評法施行細則第 19 條相關規定，其所稱之「顯著不利之影響」依然是「不確定法律概念」。換言之，法院仍必須尋求其他的方式，論證環評審查對於有無「重大影響之虞」之判斷是否符合立法或授權之目的。本號判決回歸環評作為「風險評估」之工具，從環評是針對開發行為對周遭環境所可能造成的風險衝擊程度所進行之評估，綜合一階及二階環評之功能提出所謂「風險收斂/發散」之論點，是一值得參考之判斷模式。然而，於此必須確認，行政法院並非替代環評委員進行風險是否收斂或發散之判斷，而是強調整個環評過程中，環評委員所必須審查之內容以及判斷之說理義務等應盡之責任。判決中，最高行政法院強調，一階環評審查對象除開發行為對於環境之調查、預測、分析及評定外，亦應包括「**確認『開發單位就開發行為所提出之環保對策作為，是否目標合理（對環境衝擊程度有限，符合社會期待之標準），且技術上可行（即開發單位有足夠能力及意願，取得實踐環保對策作為所需之知識及方法）』**」（粗體及底線為作者所加）。換言之，環境影響評估作為「風險評估」及提出後續「風險管理計畫」，必須能充分達到「控管風險」的功能。因此，如在一階環評，依開發單位所

⁴¹ 對此，係根基於完整之風險治理規範，參考國際風險治理協會（IRGC）之治理典範，風險治理的框架包括「先前的評估」、「風險評估」、「總體的風險衡估」、「風險管理」與「風險溝通」，同時重視「風險感知」其中「風險溝通」貫穿上述處理風險的各種程序，以確保所有利害關係人及公民社會團體。對於風險的認知、以及培養容忍衝突、提供解決基礎及信任制度等，風險溝通扮演極為重要之角色。詳見周桂田，同前 24，第 264 至 268 頁。

提出之真正完整之資料，環評委員足以判斷風險以及對應之環保對策作為足以使風險收斂或極其緩慢之發散，即可依一階環評審查通過。反之，若無從依一階環評之資料預測影響結果，或無法因環保對策判斷風險是否收斂（而呈現發散之情形），且環保對策在有「失靈」的可能性下，亦應評估開發行為對於環境造成的風險重大程度，在此情況下，均有必要審視是否應開啟二階環評以尋求「新」的證據方法、資訊或因應對策的可能性。最高行政法院回到以風險發生之蓋然率（機率）以及風險之重大程度，審查環評委員之判斷是否已提供充足之說理，足認系爭開發案已充分達到「控管風險」之目的。

三、環評委員對於科學判斷之說理義務

誠如最高行政法院在最後所重申：「『技術可行性』之查證義務，以及『技術可行之處理方法，其造成之環境影響風險可預估及控管，並為鄰地必須容忍』之判斷義務，確屬『專業判斷』領域。法院對此等事項，也確實僅享有『有限範圍』之合法審查權限。不過行政機關仍有『積極查證作成判斷，並交待專業判斷理由（使其他專業人士事後有依專業知識對此判斷為得失論辯機會）』之職權義務，行政機關有無盡到此等職權義務（而不構成「判斷怠惰」），仍是法院可以而且也必須加以審查之事項。」環評法施行細則及環評作業準則之要求，開發單位必須提供必要之客觀、科學依據，以及其所引用之各項環境因子預測推估模式，敘明引用模式之適用條件、設定或假設之重要參數以及應用於開發行為之精確性與適當性。彰顯開發單位提供正確科學評估資料之義務。本號判決，強調環境影響評估固然存有「判斷餘地」之空間，但法院仍應就環評審查結論是否有積極查證並交代其專業判斷之理由，更重要者須使其他專業人士事後有依專業知識對此判斷為得失論辯機會之職權義務，此不但彰顯環評委員必須積極確保環評審查結論已以既有之科學方法⁴²評估開發行為之環境風險，且其提出之因應對策或環保對策亦能有效控管風險之發生或減緩風險之災害。對於，當前環評審查仍爭議不斷，制度上仍存有開發單位之環評顧問公司僅在美化環評書件而未徹底實踐「風險評估」

⁴² 對此，本文強調科學方法作為風險評估之依據，所謂既有可行技術或科學方法之存在，亦屬於「事實認定」之範圍，而非對構成要件之判斷餘地。蓋倘環評書件所採行之既有可行技術或科學方法屬於「偽科學」或僅僅是學理上未成熟之「假設」，無法判斷其是否具備有效評估風險之功能，自無法認為此科學方法符合法律要件中之客觀、科學之依據。同時又落入「科學不確定性」之問題。

之功能，在欠缺不同利害關係人參與環評貫徹良好之風險溝通的情況下，環評委員必須肩負起「控管風險」的實質說理義務。從過去的「判斷餘地八大判斷標準」，本號判決更強調、補充環評委員對於環評審查結論構成「判斷怠惰」違法之審查模式。

伍、結論

最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決，跳脫既往行政法院審查「判斷餘地」之八大判斷標準，而從環評法之立法及授權目的，認為環境影響評估乃「環境保護」與「經濟發展」兩種價值之調和，從而不在於開發許可與否之思考，而是影響程度之判斷，尋求兩種價值間的最適比例，性質上類似民法物權相鄰關係之調和。本文依循此脈絡主張在環境影響評估中，亦應在環境保護及經濟發展兩者間，以「環境保護」為優先考量利益，適用比例原則，尋求最小侵害的開發手段。最高行政法院從環評法第 8 條對於開發行為應進入二階環評之「重大影響之虞」應如何解釋及審查，在本號判決中，回歸環境影響評估作為「風險評估」之工具性，從風險發生之蓋然性（機率）及風險重大之程度，以「風險收斂/發散」之觀點，以及對於一階環評和二階環評程序之嚴謹性差異，論證二階環評有更高度尋求風險控管之可能性，從而認為在無從預測開發行為對環境之影響結果，或在風險蓋然性未知之情形下，依風險重大之程度，環評委員即應考量開啟二階環評，尋求其他控管風險之可能。環評委員對於開發單位所提出之真實完整之資料，應明確針對開發行為對環境影響之調查、預測、分析及評定盡其風險評估之說明並針對開發單位所提出因應風險之環保對策之「技術可行性」為查證義務，以及「技術可行之處理方法，其造成之環境影響風險可預估及控管，並為鄰地必須容忍」之判斷義務。最高行政法院承認此部分確實屬於「專業判斷」領域。法院對此等事項，也確實僅享有「有限範圍」之合法審查權限。但行政機關仍有「積極查證作成判斷，並交待專業判斷理由（使其他專業人士事後有依專業知識對此判斷為得失論辯機會）」之職權義務，是行政機關有無盡到此等職權義務（而不構成「判斷怠惰」），仍是法院可以而且也必須加以審查之事項。本號判決提供不同於過往判決之論述角度，並再次確立環評委員對於科學判斷之具體說理義務，在既有環評制度仍存有許多缺陷的情形下，環評委員必須勇敢肩負起「風險控管」之實質角色。

參考文獻

壹、專書

1. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民書局出版，增訂十六版。
2. 陳新民，行政法學總論，自行出版，2020年7月十版；
3. 李惠宗，行政法要義，元照出版，2020年第八版。
4. 蕭文生，行政法－基礎理論與實務，五南出版，2021年增訂4版。
5. 林明鏘，德國新行政法，五南出版，2019年9月。
6. 周桂田，風險社會典範轉移－打造為公眾負責的治理模式，遠流出版，2014年9月。
7. 陳慈陽，環境法總論，元照出版，2012修訂三版。
8. 葉俊榮主編，關於環境與發展之里約熱內盧宣言，國際環境法條約選輯與解說，2010年6月。
9. 葉俊榮，氣候變遷治理與法律，臺大出版中心，2015年3月。

貳、期刊論文

1. 高仁川，判斷餘地理論於臺灣環評訴訟之適用－最高行政法院100年度判字第1022號判決的比較分析，月旦法學雜誌，第237期，第222頁至第235頁。
2. 宮文祥，從科學完整性與政治完整性之應有分際論我國環評審查制度之缺失，科技法學論叢第8期，第213至246頁，2012年12月。

參、專書論文

1. 張志偉，我國與德國行政自主餘地之比較－以德國行政法學判斷餘地理論為檢視重點，行政行為的司法審查，元照出版，2018年11月初版。
2. 翁岳生，論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，收錄於行政法與現代法治國家，三民書局出版，2015年1月。
3. 黃舒芃，「不確定法律概念」是一種「法律」概念嗎？，框架秩序下的國家權力－公法學術論文集，新學林出版，2013年9月。
4. 黃舒芃，法律授權與法律拘束，框架秩序下的國家權力－公法學術論文集，第30頁，2013年9月。
5. 黃舒芃，行政專業的規範制衡，框架秩序下的國家權力－公法學術論文集，新學林出版，2013年9月。

肆、大法官解釋

1. 司法院大法官釋字第 690 號解釋。
2. 司法院大法官釋字第 553 號解。

伍、法院裁判

1. 最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決。
2. 最高法院 108 年度台上字第 2437 號判決。
3. 最高行政法院 105 年度判字第 123 號判決。