

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第331號

上 訴 人 葉斯桂
潘忠政
程美玲
黃秀春（即原審原告戴兆華、戴乾金之承受訴訟人）
戴兆勇（即戴乾金之承受訴訟人）
戴筱玲（即戴乾金之承受訴訟人）

共 同

訴訟代理人 陳憲政 律師
蔡雅滢 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳
訴訟代理人 潘正芬 律師
陳修君 律師

參 加 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 方振仁
訴訟代理人 邱雅文 律師
黃郁炘 律師

上列當事人間海岸管理法事件，上訴人對於中華民國114年4月10日臺北高等行政法院113年度訴更一字第22號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、原判決關於駁回上訴人葉斯桂、黃秀春、戴兆勇、戴筱玲之訴及該訴訟費用部分均廢棄。
- 二、前項廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷。
- 三、上訴人潘忠政、程美玲之上訴駁回。
- 四、廢棄部分，第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔；駁回上訴部分，上訴審訴訟費用由上訴人潘忠政、程美玲負擔。

理 由

一、緣訴外人東鼎液化瓦斯興業股份有限公司（下稱東鼎公司）前擬具「桃園縣觀塘工業區開發計畫」（下稱系爭開發計畫），於桃園市觀音區塘尾、大潭沿海地區填築新生地投資開發工業區，區內規劃設置液化天然氣接收站，由經濟部於民國88年10月15日核准編定為觀塘工業區，被上訴人於92年5月19日同意「觀塘工業區細部計畫（含工業專用港可行性規劃）」。東鼎公司嗣與參加人合併（基準日定為106年3月31日），由參加人為存續公司，概括承受觀塘工業區中工業區部分之興辦工業人身份。參加人於106年3月2日向桃園市政府函送「桃園觀塘工業區海岸利用管理說明書」（下稱本件說明書），就其因系爭開發計畫，將於一級海岸保護區以外特定區位（下稱特定區位）內，進行「第一階段開發計畫—第三座天然氣接收站（面積95.4公頃）」之一定規模以上工程（下稱系爭工程），依海岸管理法第25條規定申請許可（下稱系爭申請案），經該府辦理初審後，於同年月27日將初審意見函送被上訴人審查。被上訴人嗣於107年3月16日以台內營字第1070804016號函（下稱原處分）回復參加人略以：系爭申請案業依被上訴人海岸管理審議會（下稱海審會）第12次會議決議補正完竣，被上訴人許可，請參加人依核可之本件說明書辦理，另本案工業區現況屬海域且與工業專用港（下稱工業港）直接關聯部分，於工業港未取得相關審查許可前，不得開發使用。原處分並於說明二列載8項注意事項，其中包括：(一)除「先期填地工程（5公頃）」及「聯外道路（2公頃）」等2項工程項目，屬非與工業港直接關聯者外；其餘「北海堤」、「南護堤」、「台電大潭電廠溫排水渠道」、「LNG碼頭護堤」、「填地工程（先期填地除外）」及「輸儲設施」等6項工程項目（下合稱北海堤等6項工程），屬與工業港直接關聯，俟工業港通過環境影響評估（下稱環評），並依法完成審議取得海岸管理法特定區位許可後，始得依許可計畫進行開發利用。(二)本案未涉及一級

或二級海岸保護區；後續若場址附近有新劃設之海岸保護區，請參加人配合「海岸保護計畫」辦理相關事宜。又本案涉及藻礁部分，請參加人依前行政院環境保護署（現已改制為環境部，下稱環保署）審查「觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告」（下稱工業區環差分析報告）結果辦理，並俟後續工業港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理。(三) 本案未涉及一級或二級海岸防護區，惟鄰近二級海岸防護區（桃園市觀音區保生里-新屋區永安里，中潛勢海岸侵蝕），請參加人配合未來擬定之二級海岸防護計畫辦理相關事宜。另請參加人參考「整體海岸管理計畫」第三章所載防護原則，納入規劃設計妥予考量，俟後續工業港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理。及(六)本案引述環保署核定環境影響說明書（下稱環說書）內容部分，請確實依環說書承諾事項及環境影響評估法（下稱環評法）相關規定辦理等事項。上訴人葉斯桂、潘忠政、程美玲與原審原告彭玉麟、戴兆華以其等為原處分之利害關係人，對原處分提起訴願經決定不受理後，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟。原審前以107年度訴字第1452號判決（下稱原審前判決）駁回。上訴人葉斯桂、潘忠政、程美玲與原審原告彭玉麟、戴兆華對原審前判決不服，提起上訴，戴兆華提起上訴後於112年2月17日死亡，其繼承人黃秀春、戴乾金具狀聲明承受訴訟，戴乾金復於112年7月22日死亡，其繼承人黃秀春、戴兆勇、戴筱玲亦具狀聲明承受訴訟。嗣本院以111年度上字第278號判決（下稱發回判決）廢棄原審前判決關於駁回上訴人葉斯桂、潘忠政、程美玲與原審原告彭玉麟、戴兆華部分，發回原審。其後，原審以113年度訴更一字第22號判決（下稱原判決）駁回上訴人葉斯桂、潘忠政、程美玲、黃秀春、戴兆勇、戴筱玲（下合稱上訴人等6人）與原審原告彭玉麟之訴，上訴人等6人對原判決不服，遂提起本件上訴。

01 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯與參加人在原審之
02 陳述，均引用原判決之記載。

03 三、原判決駁回上訴人等6人在原審之訴，係以：

04 (一)上訴人潘忠政、程美玲雖主張：系爭工程係在工業區興建第
05 三液化天然氣接收站，液化天然氣主要成分甲烷，屬易燃物
06 且洩漏之雲氣具爆炸性，倘本案規劃設置之2座16萬公秉天
07 然氣儲槽任何1座內容物全部外洩（最惡劣情境），並產生
08 氣雲爆炸，相當於81,000公噸TNT炸藥的威力，且對21公里
09 處造成之影響約0.275psi（按即1磅力在1平方英吋面積所產
10 生的壓力），相當於玻璃50%破損，將對居住在20.12公里處
11 之其2人生命、身體、財產權益造成影響。惟天然氣需要在
12 一定溫度下，與空氣混合達到一定比例才可燃燒爆炸（學理
13 上稱為爆炸極限，其中引起燃燒的最高與最低體積百分比分
14 別稱為爆炸上限與下限），在空氣中的爆炸上下限範圍約為
15 15%至5%。考量天然氣係以極低溫液態儲存，如發生洩漏將
16 因與空氣接觸而揮發成氣態並散逸，上訴人潘忠政、程美玲
17 所描述情境，須16萬公秉天然氣全部外洩，在大氣環境下與
18 約7倍至20倍體積的空氣混合形成氣雲，再經引燃發生爆炸
19 始有可能。審諸工業區開發案在本件爭訟前，業經環評程序
20 反覆審查，藉由偵測警報系統、緊急關斷設備、高性能消防
21 系統、各種標準作業程序、緊急應變措施及安全管理制度，
22 使危害發生機率及影響降低，若無視自然環境下各種可能變
23 因，純以儲氣槽容量計算爆炸當量及其可能影響範圍，可否
24 認上訴人潘忠政、程美玲已釋明權益因系爭工程及其所在地
25 之特殊性質而顯然受影響，而具當事人適格，實可斟酌。況
26 其2人自提起本件行政訴訟起，實體之主張均為系爭工程對
27 藻礁所生危害，對於天然氣洩漏危害及參加人防免洩漏之計
28 畫與具體作為，反無其他質疑，系爭工程對特定區位之開發
29 利用，縱將發生藻礁受損災害，仍難認將危及住居地距離系
30 爭工程超過20公里之其2人生命、身體及財產安全，是其2人

01 非海岸管理法所保護私益之具體特定範圍所及，對原處分無
02 法律上利害關係，不具當事人適格。

03 (二)參加人提出系爭申請案時檢附之本件說明書，已就海岸管理
04 法第26條第1項各款及一級海岸保護區以外特定區位申請許
05 可案件審查規則（下稱審查規則），逐項說明。海審會就系
06 爭申請案，由專案小組先於106年4月13日推派委員辦理現地
07 會勘，其後再於106年4月21日、5月3日、7月19日、8月9日4
08 度召開專案小組會議進行審議，對參加人提出計11項問題，
09 嗣於106年10月3日第12次會議，對專案小組所提問題一、四
10 至十一之審查意見均同意確認。對審查意見二認定①「先期
11 填地工程」及「聯外道路」等2項工程項目，屬非與工業港
12 直接關聯者。②其餘北海堤等6項工程與工業港直接關聯，
13 於經濟部工業局主政之工業港未取得相關審查許可前，不得
14 開發使用；請參加人協調該局儘速辦理，俟工業港通過環
15 評，並取得海岸管理法特定區位許可後，始得依許可計畫進
16 行開發利用。對審查意見三、②，決議俟後續工業港辦理海
17 岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理；三、③部分
18 考量環保署審查「工業港環境影響說明書環境現況差異分析
19 及對策檢討報告」（下稱工業港現差分析及檢討報告）時，
20 併同認定工業區開發計畫對藻礁生態系環境造成不良影響，
21 尚未核准參加人提出之因應對策，後續仍應依工業港現差分
22 析及檢討報告環評（含工業區對藻礁生態影響之因應對策）
23 結果辦理。另決議「本案經審議會審查，尚符合海岸管理法
24 第26條規定（具體審認結果參該次會議紀錄附表1）。請參
25 加人針對『有關工業區開發對藻礁生態環境衝擊部分，加強
26 補充相關復育及彌補措施』等，訂定保育計畫，並就歷次會
27 議簡報承諾之事項，納入本案海岸利用管理說明書。藻礁保
28 育、復育計畫及彌補措施經檢視及參酌環評審議結果後，本
29 部得併工業港部分之審議為後續必要之處分。」堪認專案審
30 查小組、海審會確實依據海岸管理法第26條第1項及審查規
31 則，就所列許可條件逐一審議討論。審諸工業區係我國為因

應天然氣需求及填補天然氣供氣缺口，在臺灣北、中、南分設3座接收站，以追求分區供氣、降低南氣北輸之成本及營運風險，並得相互調度及備援，以提升供氣穩定及安全，參加人主張系爭申請案具特殊性、必要性及區位無替代性，應可認同。又因海岸保護計畫、防護計畫尚未公告，系爭申請案自無不符前揭計畫管制事項問題。另工業區雖獨佔使用特定區位，然已規劃南北聯絡道於營運後供一般民眾使用，復連結指引使民眾可接近使用公共水域，可認已採取替代措施保障公共通行。且參加人針對系爭申請案對海岸生態環境（尤其是藻礁）所生衝擊及可能損失，已說明將採取如噪音與振動監測、抽砂浚渫、監測水質等避免或減輕措施，並於鄰近海岸之觀新藻礁保護區、白玉海岸採取彌補或復育措施，考量工業區第三接收站設計儲存容量、儲槽數量，暨法令要求之最小安全間距，及系爭工程所涉觀新藻礁保護區、白玉海岸現況調查說明，系爭申請案符合最小需求原則，且有維持海岸沙源平衡與生態系穩定之替代方案。是海審會審議本件說明書決議許可，被上訴人另以原處分通知參加人，核與海岸管理法第26條第1項、審查規則均無不合，並無違誤等語，判決駁回上訴人等6人之訴。

四、本院查：

(一)駁回上訴部分：

- 1.首按海岸管理法第25條第1項、第2項規定：「（第1項）在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。（第2項）前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。」係考量海岸地區之特定區位因自然環境、災害影響或有重要人文景觀等因素，需要特別關注與管理，乃在現行區域計畫法針對非禁止開發之海岸地區從事開發利用行為，增設應事前提出申請，經中央主管機關審查許可之機制，兼具保護各該開發利用行

01 為所在特定區位之自然環境、人文景觀等公共利益，與避免
02 開發利用行為發生災害而危及鄰近居民之生命、身體及財產
03 安全之目的，對其規範意旨所得具體特定範圍內之人民而
04 言，自屬保護規範。又基於該法條所寓含保護人民之生命、
05 身體、財產免受在海岸特定區位之開發工程所侵害之意旨，
06 雖非居住在上開管制區域內之人民，如能釋明其生命、身
07 體、財產等權益，因開發工程及其所在地之特殊性質而顯然
08 受有影響，亦應認為對原處分具有法律上利害關係，得對之
09 提起撤銷訴訟，為發回判決表明之法律見解。而所謂釋明，
10 係指當事人提出能即時調查之證據，使法院就其主張之事
11 實，得生薄弱之心證，信其大概如此而言。至於當事人提出
12 用以釋明之證據，可否使法院信其主張為真實，在自由心證
13 主義之下，應由事實審法院依調查證據之結果而為判斷，若
14 其判斷無違反證據、經驗及論理法則等違法情事，即非法所
15 不許，縱其事實之認定因而異於該當事人之主張，亦不得謂
16 為原判決有違背法令之情形。

17 2.經查，上訴人潘忠政、程美玲居住地點距離系爭申請案開發
18 基地L13點位均為19.88公里（依參加人所提供位於海上座標
19 點計算距離則均為21.21公里），超過參加人提出系爭申請
20 案時，依海岸管理法第25條第3項授權訂定之一級海岸保護
21 區以外特定區位利用管理辦法（下稱管理辦法）第9條規
22 定，檢附之本件說明書，其中災害評估及防災計畫部分記載
23 廠內發生漏油、漏氣事件且已影響廠外時，應於距離洩漏源
24 處半徑5至8公里範圍內進行外圍交通管制之範圍，為原審確
25 定之事實，核與卷內證據相符。上訴人潘忠政、程美玲雖提
26 出桃園市產業園區聯合服務中心網頁資料、桃園市觀音區地
27 區災害防救計畫節本、三接儲槽氣爆之工安問題整理、仁德
28 醫護管理專科學校職業安全衛生科網頁、距離與壓力計算表
29 等件（下或合稱釋明文件），旨欲釋明工業區內設置之2座1
30 6萬公秉天然氣儲槽，其中任何1座之內容物如全部外洩（最
31 惡劣情境）並產生氣雲爆炸，乃相當於81,000公噸TNT炸藥

之威力，且將波及緊臨本件開發基地之觀音工業區、桃園科技工業園區、環保科技園區、大潭電廠及毒性化學物質運作場，以致事故風險範圍擴大，對21公里處造成之影響約0.275psi（按即1磅力在1平方英吋面積所產生的壓力），相當於玻璃50%破損，將對其2人生命、身體、財產權益造成影響。惟原審經審酌環保署審查通過之「桃園縣觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書定稿本」，關於該工業區可能洩漏危害事件之量化風險分析評估結果：(一)LNG (Liquefied Natural Gas) 自卸料臂斷裂外洩：影響範圍最大距離，擴散為751公尺，爆壓為1,643公尺；(二)LNG自冷凍儲槽槽頂外洩：影響範圍最大距離，擴散為43公尺，爆壓為204公尺；(三)LNG自次級泵浦管線裂縫外洩：影響範圍最大距離，擴散為327公尺，爆壓為838公尺。縱以前述最嚴重之後果，即擴散與爆壓影響範圍最大距離分別為751公尺、1,643公尺之情況，仍可藉由洩漏偵測警報系統、緊急關斷設備、高性能消防系統、緊急應變措施及安全管理制度，使危害之影響降至更低，且影響範圍均在工業區內等節，及天然氣係以極低溫液態儲存，如發生洩漏將因與空氣接觸而揮發成氣態並散逸，需達一定溫度且與空氣混合達到一定比例始可燃燒爆炸之一般科學常識，論明：上訴人潘忠政、程美玲所描述觀塘工業區內天然氣儲槽內容物全部外洩並產生氣雲爆炸情境，須16萬公秉天然氣全部外洩，在大氣環境下與體積數倍於此之空氣混合形成氣雲，再經引燃發生爆炸，始有可能，審諸工業區開發案在本件海岸利用管理爭訟前，業經環評程序之反覆審查，如何藉由偵測警報系統、緊急關斷設備、高性能消防系統、各種標準作業程序、緊急應變措施及安全管理制度，使危害之發生及其影響降低，若無視自然環境下各種可能變因，純以天然氣儲槽容量計算爆炸當量及其可能影響範圍，難認已就其生命、身體、財產等權益，因系爭工程及其所在地之特殊性質（如發生災害時可能影響之範圍廣大、位處敏感地質帶等）而顯然受有影響，加以釋明等語，核與證據法

則、經驗法則及論理法則並無違背，亦無判決全然未記載理由，或所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立依據之不備理由情形，原判決據以認定上訴人潘忠政、程美玲對原處分並無法律上利害關係，不具當事人適格，並無違誤。上訴人潘忠政、程美玲之上訴意旨，主張其2人對系爭工程通過環評之處分提起撤銷訴訟時，亦提出與本件相同之釋明文件，經原審108年度訴字第1008號判決肯認其2人具當事人適格，原判決忽略環評案件實務已依開發行為與所在地特殊性質，放寬當事人適格之認定超過10公里範圍，竟否定其2人之當事人適格，實有判決理由不備之違法云云，無非執對本院無拘束力之下級審判決，對於原審取捨證據之職權行使指摘為不當，並非可採。

(二)廢棄自判部分：

1.原判決業依調查證據之辯論結果，敘明：上訴人葉斯桂與原審原告戴兆華，居住地點與系爭申請案開發基地之距離，依Google map計算分別僅4.29公里、2.54公里（依參加人提供之位於海上座標點計算距離各為4.00公里、5.14公里），均在為防範當地居民受災害影響而須進行疏散及外圍交通管制之範圍內，為生命、身體、財產等權益受系爭申請案之開發行為所影響之人，故上訴人葉斯桂與戴兆華之承受訴訟人黃秀春、戴筱玲、戴兆勇具有對原處分提起本件撤銷訴訟之原告適格，核與海岸管理法第25條及其授權訂定之管理辦法第9條等規定意旨尚無不合，並無違誤。被上訴人於原處分作成後，雖就參加人另行申請「觀塘工業區（第一階段開發計畫-第三座液化天然氣接收站）第一次變更」案，以108年3月26日台內營字第1080804896號函，依海岸管理法第25條予以許可，惟並未因而撤銷或廢止原處分，是原處分之效力仍繼續存在，上訴人葉斯桂、黃秀春、戴筱玲、戴兆勇訴請撤銷原處分，自無被上訴人所指欠缺權利保護必要之情形。

2.次按海岸管理法第26條規定：「（第1項）依前條第1項規定申請許可案件，經中央主管機關審查符合下列條件者，始得

許可：一、符合整體海岸管理計畫利用原則。二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。三、保障公共通行或具替代措施。四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。（第2項）前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。」

被上訴人依該條第2項授權訂定之行為時（105年2月1日發布）審查規則第2條第1款規定：「本法第26條第1項第1款所定符合整體海岸管理計畫利用原則，其許可條件如下：一、與本法第8條第6款、第9款及第10款規定於整體海岸管理計畫所定之原則相容。」第3條第2款規定：「本法第26條第1項第2款所定符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，其許可條件如下：……二、海岸保護計畫或海岸防護計畫公告實施前，依前條規定審查。」第4條規定：「本法第26條第1項第3款所定保障公共通行或具替代措施，其許可條件如下。……：一、維持且不改變既有公共通行設施。二、妨礙或改變既有公共通行設施，已提具不低於原公共通行功能之替代措施。三、原無公共通行設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施。」第5條規定：「本法第26條第1項第4款所定對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，其許可條件如下：一、避免措施：(一)避免納入敏感地區。(二)變更規劃區位及設施配置地點。二、減輕措施：(一)增加緩衝空間或設施。(二)降低開發強度。(三)改善工程技術。(四)修正分期分區開發時程。(五)調整施工時間。(六)改善營運管理方式。(七)加強對海岸生態環境之衝擊管理。(八)其他可減輕衝擊之相關措施。」第6條第1項規定：「本法第26條第1項第5款所定採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施，其許可條件如下：一、以位於申請範圍內之區域為優先。二、營造同質性棲地。三、彌補或復育面積比率至少達到一比一。」第7條規定：「中央主管機關審查申請許可案件，除

01 依第2條至前條規定辦理外，並應考量下列事項：一、填海
02 造地之申請案件，是否屬行政院專案核准之計畫，或經中央
03 目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用
04 事業。二、位於重要海岸景觀區者，是否符合本法第11條第
05 1項所定之都市設計準則。三、是否經目的事業主管機關同
06 意，確有使用、設置需要。四、是否取得土地使用同意文件
07 或公有土地申請開發同意證明文件。五、是否符合土地使用
08 管制規定。六、是否為其他法令所禁止。」可知，依海岸管
09 理法第25條第1項規定申請許可案件，申請人應檢具海岸利
10 用管理說明書，載明同法第26條第1項各款條件辦理情形，
11 向被上訴人提出申請；被上訴人審核時，應就該說明書所載
12 海岸管理法第26條第1項各款條件辦理情形，逐一審查，行
13 為時審查規則第2條至第6條並分別就各款詳列許可條件，另
14 於第7條列明其他應考量事項。有關依海岸管理法第25條第1
15 項申請許可案件，是否合於法令所定許可條件之事實認定與
16 法律解釋，尚不涉及高度屬人性、不可替代性、風險預測、
17 價值取捨或政策決定，且行為時審查規則針對如何之措施得
18 認為對於避免或衝擊海岸生態環境、彌補或復育生態環境所
19 造成損失係屬「有效」等不確定概念，定有客觀明確之要
20 件，可由司法審查予以確認。

21 3.經查：

- 22 (1)參加人於106年3月2日檢附本件說明書，提出系爭申請案，
23 於本件說明書第七章記載系爭申請案因應海岸管理法第26條
24 第1項各款辦理情形（概要說明如原判決第29頁第28行至第3
25 6頁第20行）。系爭申請案經桃園市政府依管理辦法第9條第
26 2項辦理初審後，將初審結果送請被上訴人審查，被上訴人
27 先由海審會專案小組推派委員現地會勘，其後專案小組4度
28 開會審議，陸續提出如原判決第25頁第21行至第28頁第24行
29 所列問題一至十一。海審會嗣於106年10月3日開會，對專案
30 小組所提前開問題及審查意見進行審查，雖就問題一、四至
31 十一及其審查意見，均同意確認，並決議系爭申請案尚符合

01 海岸管理法第26條之規定（具體審認結果參該次會議紀錄附
02 表1即原判決附表一），但仍請參加人針對「有關工業區開
03 發對藻礁生態環境衝擊部分，加強補充相關復育及彌補措
04 施」等，訂定保育計畫，並就歷次會議簡報承諾之事項，納
05 入本件說明書，另就第3次專案小組會議關於「本案若經審
06 查許可，將附帶決議『本案觀塘工業區現況屬海域且與工業
07 專用港直接關聯部分，於工業專用港未取得相關審查許可
08 前，不得開發使用。』」之審查意見部分，決議依參加人之
09 補充說明，認定如下：「先期填地工程」及「聯外道路」等
10 2項工程項目，屬非與工業專用港直接關聯者；其餘北海堤
11 等6項工程，屬與工業港直接關聯，於工業港未取得相關審
12 查許可前，不得開發使用。就同次專案小組會議請參加人洽
13 環保署確認釐清工業區部分是否重新辦理「環境差異分
14 析」，及就工業港之現差環評審查，涉及藻礁保育所提出清
15 除淤沙、建構藻礁生態保育中心等規劃之具體方式及內容，
16 回應資料補充說明，另持續更新工業港環評審查最新進度之
17 審查意見部分，決議：考量環保署審查工業港現差分析及檢
18 討報告時，併同認定系爭開發計畫對藻礁生態系環境造成不
19 良影響，且尚未核准參加人提出之因應對策，故後續仍應依
20 工業港現差環境影響評估（含工業區對藻礁生態影響之因應
21 對策）結果辦理。被上訴人嗣以參加人就系爭申請案，業依
22 前述海審會會議決議補正完竣，以原處分予以許可，並於說
23 明二列載包括：北海堤等6項工程與工業港直接關聯，俟工
24 業港通過環評，並依法完成審議取得海岸管理法特定區位許
25 可後，始得依許可計畫進行開發利用，及本案涉及藻礁部
26 分，請參加人依環保署審查工業區環差分析報告結果辦理，
27 並俟後續工業港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議
28 結果辦理等注意事項等情，為原審確定之事實，核與卷內證
29 據相符。是以，原處分既係被上訴人就參加人申請於特定區
30 位內進行系爭工程予以許可，自須經被上訴人審查符合海岸
31 管理法第26條所列全部條件，始屬合法；原處分關於北海堤

01 等6項工程待工業港通過環評並取得海岸管理法特定區位許
02 可後，始得進行開發利用之說明，不過係就系爭工程與工業
03 港直接關聯之項目可進行開發之時間附加條件，並不影響被
04 上訴人於核准系爭申請案前，對該案是否合於海岸管理法第
05 26條第1項各款規定，與行為時審查規則就各該款所定許可
06 條件，應盡之審查責任。

07 (2)經查：

08 ①參加人於本件說明書第七章，已說明系爭申請案如何與海岸
09 管理法第8條第6款、第9款及第10款規定相符，而符合整體
10 海岸管理計畫利用原則；又海岸保護計畫、海岸防護計畫尚
11 未公告，參加人將俟中央主管機關依海岸管理法第8條第7
12 款、第10款擬定各該計畫後配合執行；另觀塘工業區何以具
13 特殊性、必要性及區位無替代性，及參加人如何規劃保障公
14 共通行之替代措施；暨系爭申請案為經濟部於104年6月3日
15 函報奉行政院於104年9月4日同意辦理之填海造陸申請案
16 件，並經目的事業主管機關經濟部同意，確有設置需要，且
17 已取得土地使用同意文件、公有土地申請開發同意證明文
18 件，復合於土地使用管制規定，又無其他法令禁止等事項，
19 經海審會審議確認，原判決認被上訴人審查系爭申請案符合
20 海岸管理法第26條第1項第1款至第3款、行為時審查規則第2
21 條至第4條針對該3款所定許可條件，及同規則第7條所定應
22 考量事項之結論，並無違誤，尚無不合。

23 ②惟查，關於系爭申請案是否符合海岸管理法第26條第1項第4
24 款規定，海審會之審認結果：「1.本案屬『工程建設』階段
25 進行審議。依決議四：經徵詢桃園市政府及行政院農業委員
26 會林務局意見後，考量目前藻礁是否劃設為保護區尚未有具
27 體共識及政策，且行政院環境保護署目前審查『○○市○○
28 ○○區工業專用港環境影響說明書環境現況差異分析及對策
29 檢討報告』及觀塘工業區對藻礁生態影響之因應對策，尚未
30 核准，故後續請申請人依環境影響評估結果辦理，並於工業
31 專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦

理。2.請申請人針對『有關工業區開發對藻礁生態環境衝擊部分，加強補充相關復育及彌補措施』等，訂定保育計畫。」完全未就參加人所提本件說明書所載對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之措施，如何可認為符合行為時審查規則第5條第1項所定許可條件，說明任何理由，僅要求參加人依日後環保署對工業港現差分析及檢討報告與工業區對藻礁生態影響所提因應對策之審查結果辦理，並與日後工業港申請海岸管理法特定區位審查之結果合併辦理。上開審議意見2.雖要求參加人針對工業區開發對藻礁生態環境衝擊部分，訂定保育計畫，並經參加人遵照辦理，於其後提出之107年2月本件說明書定稿本附件十九增訂保育計畫，然未見被上訴人於原處分作成前，曾就該保育計畫得否認屬對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，進行審議，原處分之理由對此事亦無任何說明。又海審會針對系爭申請案是否符合海岸管理法第26條第1項第5款要件之審議結果：「1.本案有關『使用自然海岸』部分，第3次專案小組會議審查意見七已原則同意，並已納入本案海岸利用管理說明書第7.3節，同意確認。2.惟屬海域之『北海堤』、『南護堤』、『台電大潭電廠溫排水渠道（海上段）』、『LNG碼頭護堤』、『填地工程（先期填地除外）』及『輸儲設施』等6項工程項目：因與工業專用港直接關聯，故俟工業專用港辦理海岸管理法特定區位許可審查時，併同審議。」其中1.部分，充其量僅能說明海審會已審認系爭申請案對於自然海岸之使用，符合海岸管理法第26條第1項第5款要件之一之「最小需用原則」；2.部分則以北海堤等6項工程與工業港直接相關為由，認為應待工業港申請海岸管理法特定區位許可時，併予審議，並未針對本件說明書所採取彌補或復育造成生態環境損失之措施，何以符合海岸管理法第26條第1項第5款所定其他要件，與行為時審查規則第6條第1項就該款所定許可條件，為任何說明。申言之，前揭海審會審議結果，無非藉詞系爭申請案與當時尚在審查中之工業港、工業區相關環評案

件，及當時尚未提出之工業港申請海岸管理法特定區位許可案件，係屬相關，故系爭申請案是否符合海岸管理法第26條第1項第4款、第5款規定，應視上開其他案件日後之審查結果而定，就此本應由被上訴人自行審查之事項，除第5款之「最小需用原則」外，其他要件均未予審查，被上訴人依該海審會審議結果，未經審認系爭申請案確實合致該2款之全部許可條件，即以原處分予以許可，自與海岸管理法第26條第1項規定不符，而屬違法。原判決認被上訴人已就系爭申請案審查符合海岸管理法第26條第1項第4款、第5款及行為時審查規則第5條、第6條規定，原處分並無違誤，而予維持，有認定事實與證據不符及適用法規不當之違背法令。

五、綜上所述，原判決駁回上訴人潘忠政、程美玲之訴部分，核無違誤，其2人上訴意旨指摘此部分原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。另原判決駁回上訴人葉斯桂、黃秀春、戴兆勇、戴筱玲等4人之訴部分，既有前述違背法令情事，並與判決結論有影響，其4人上訴論旨求予廢棄，即有理由，爰依原審確定之事實，將該部分原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。

六、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第79條、第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 王 俊 雄

法官 陳 文 燦

法官 羅 月 君

法官 鍾 啟 煒

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 115 年 8 月 20 日
02 書記官 廖 仲 一