

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

110年度訴字第913號

113年3月28日辯論終結

原告 施建民(布農族)

訴訟代理人 羅惠馨 律師

林秉嶽 律師

原告 財團法人地球公民基金會

代表人 李根政

訴訟代理人 詹順貴 律師

被告 環境部

代表人 薛富盛(部長)

訴訟代理人 陳修君 律師

李明昌

陳志強

參加人 世豐電力股份有限公司

代表人 胡惠森(董事長)

訴訟代理人 黃國益 律師

莊景智 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

01 (一)被告原名為「行政院環境保護署」，代表人為張子敬，於訴
02 訟繫屬中，因政府組織改造，更名為「環境部」，並變更代
03 表人為薛富盛，據其具狀聲明承受訴訟(本院卷三第51頁)，
04 核無不合，依法應予准許。

05 (二)本件起訴時，參加人代表人為郭台強，於訴訟進行中變更為
06 胡惠森，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟(本院卷二第63
07 7、638頁)，經核並無違誤，應予准許。

08 (三)行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「(第1項)訴狀送達
09 後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政
10 法院認為適當者，不在此限。(第2項)被告於訴之變更或追
11 加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追
12 加。」原告提起本件訴訟時，原係聲明求為判決：「(一)被告
13 應命參加人就『豐坪溪及其支流水力發電開發計畫』(下稱
14 系爭開發計畫)提出環境現況差異分析及對策檢討報告(下稱
15 環現差報告)送被告審查。(二)被告應命參加人於未完成前項
16 審查前，不得實施開發行為。」原告於本院民國112年7月12
17 日準備程序修正聲明為：「被告應作成命參加人就系爭開發
18 計畫提出環現差報告送被告審查及未完成審查前不得實施開
19 發行為之行政處分。」(本院卷三第8頁)；原告財團法人地
20 球公民基金會(下稱地球公民基金會)嗣於113年3月25日具
21 狀；原告施建民於113年3月28日言詞辯論期日追加備位聲
22 明：「被告應作成命參加人於提出系爭開發計畫之環現差報
23 告送被告審查通過前，不得實施此開發行為之行政處分。」
24 (本院卷四第128頁、第172頁)。參加人雖對原告所為訴之追
25 加表示異議，但被告對原告所為訴之追加並無異議，而為本
26 案之言詞辯論(本院卷四第173頁)，視為同意訴之追加，揆
27 諸前揭規定，原告所為訴之追加，應予准許，合先敘明。

28 二、爭訟概要：

29 原告及訴外人柯真光、李月娥Siku・Jiru、徐福義Siqeru・
30 Jiru、徐福田Iban・Jiru於110年5月11日向被告提出公民告
31 知函(下稱系爭函)，主張：系爭開發計畫預計在花蓮縣(下

同)卓溪鄉豐坪溪上游河床海拔標高197公尺處興建攔河堰，經長約3,000公尺之導水隧道引水至太平橋上游2公里處的露天式發式發電廠；前於88年4月14日經被告審查有條件通過系爭開發計畫環境影響評估(下稱環評)報告。於89年10月17日取得經濟部開發許可後，原訂於91年動工卻遲未動工，逾3年未實施開發行為，亦未提出環現差報告送被告審查，經花蓮縣政府認違反環境影響評估法(下稱環評法)第16條之1及第17條規定，依環評法第23條第1項第1款規定，以95年7月5日府環綜字第09506204910號函(下稱95年7月5日函)裁處新臺幣(下同)60萬元罰鍰。嗣參加人提出環現差報告，復經被告以98年11月16日環署綜字第0980097434號函審查通過，及花蓮縣政府以100年1月31日府環綜字第1000018643號函(下稱100年1月31日函)同意繼續實施開發行為。然參加人自98年提出環現差報告經被告備查後，遲未實施開發行為，迄今已十餘年，違反環評法第16條之1，應再行提出環現差報告之規定，被告未命參加人提出，疏於執行前揭規定，爰以書面告知被告應命參加人再行提出環現差報告並送被告審查等語，經被告以110年6月9日環署督字第1101065018號函(下稱110年6月9日函)復以：參加人已於98年11月提出環現差報告並經審查通過在案，查無參加人應再次提出環現差報告之依據等語。原告以被告於收受系爭函後逾60日，仍未命參加人提出環現差報告，顯有怠於執行職務之情事，遂依環評法第23條第9項規定提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.原告具有提起環評法第23條第9項公民訴訟之當事人適格：

(1)原告施建民所有卓溪鄉山里段176、202地號土地，為系爭開發計畫範圍「第一電廠引水路(含護岸)」、「引水隧道」所使用之土地，且其住所距離系爭開發計畫之直線距離僅有584.81公尺。又原告施建民為卓溪鄉太平部落布農族人，為

01 系爭開發計畫中原住民諮商同意程序的關係部落成員，亦為
02 本件公民告知之告知人，具有訴訟權能。

03 (2)原告地球公民基金會成立目的為「提昇人民環境意識並採取
04 行動，善盡地球公民之責任」，係長期關懷環境及永續發展
05 議題之公益團體，亦為本件公民告知之告知人，具有訴訟權
06 能。

07 2.依環評法第16條之1規定文義，參加人「應」提出環現差報
08 告送被告審查，則被告未依環評法第16條之1規定，「命參
09 加人於實施系爭開發計畫之開發行為前，提出環現差報告並
10 送被告審查」與否，非被告得為裁量之事項，又違反環評法
11 第16條之1之法律效果，依同法第23條規定為「限期改善」
12 被告亦無裁量空間。經原告為公民告知後，被告以查無命參
13 加人提出環現差報告之法源，顯有怠於執行職務之情事，原
14 告依環評法第23條第9項規定針對被告怠於執行職務之行為
15 提起本件訴訟，自屬有據。

16 3.花蓮縣政府以100年1月31日函同意參加人繼續實施開發行為
17 後，參加人於110年9月間始實施開發行為，已逾環評法第16
18 條之1規定「3年」期限，應提出環現差報告送被告審查：

19 (1)環評法第16條之1規定之立法目的，係為避免先前之環評結
20 果與實際開發時的環境現狀有出入而無法達到事先預防的功
21 能，並無限制環現差報告的提出義務為1次。

22 (2)依環評法第16條之1送審環現差報告的法律效果，不會出現
23 參加人已獲通過的環評結論，被撤銷或宣告失效，也無法如
24 一階環評或二階環評得作成「不應開發」之審查結論，而使
25 參加人受不利益，因此應進行目的性擴張解釋。環評法第16
26 條之1規定所稱「開發許可」，為目的事業主管機關核發之
27 許可，於有多個許可時，應以「使開發單位得據以執行對環
28 境有實際不良影響的開發行為」之許可為準。又同條規定之
29 「開發行為」要件，應以「對環境具有影響之施工行為」為
30 認定。

01 (3)系爭開發計畫係以興建攔河堰截取豐坪溪水流發電，故環評
02 重點均為「興建第一、第二攔河堰」將變更豐坪溪原本流量
03 等水文環境。且依環現差報告所載，興建第一、第二攔河堰
04 總使用面積為19.8公頃，達系爭開發計畫總面積70.9%，顯
05 見興建攔河堰始應認定為對環境具有實質影響的開發行為。
06 而依參加人113年工程預定施作項目所載，其預計113年5月5
07 月進行第一攔河堰、同年6月進行第二攔河堰工程。

08 (4)參加人於98年提出環現差報告經審查通過後，花蓮縣政府以
09 100年1月31日函同意參加人復工，隨後又因資金缺口，無力
10 繼續辦理施工，期間僅曾針對既有施工道路進行整修、整
11 復，自新團隊接手參加人經營權後，主要進度幾乎都是施工
12 設計的執行與招標、執行環評要求的各項監測與完成聯絡道
13 路臨時水土保持工程、過河便道、既有道路清理植物及復舊
14 等，主要工程都在招標或簽約中，距離花蓮縣政府100年1月
15 31日函逾3年且達10年以上，為避免在環境風險較大的情況
16 下，卻無提出環現差報告義務之情形，依「舉輕明重」法
17 理，本件應適用環評法第16條之1規定之法律效果，被告應
18 要求參加人再次提出環現差報告，並命參加人在提出前不得
19 實施開發行為。

20 4.系爭開發計畫所在地之地質脆弱、破碎，且在98年之後發生
21 多次自然災害，已與98年環現差報告作成時之環境不同。豐
22 坪溪上游於111年4月形成堰塞湖，前經改制前行政院農業委
23 員會林務局(現更名為農業部林業及自然保育署)評估有潰堤
24 危險，足證豐坪溪自然環境已有巨大變異。復對比環評報告
25 書及環現差報告所為「陸域哺乳類動物」調查，及「玉山國
26 家公園轄區內及週邊地區108至109年度原住民歲時祭儀利用
27 野生動物現況之調查計畫案」，可知參加人前提出之環評及
28 環現差報告未紀錄「山豬、山羌、水鹿、山羊、飛鼠」等動
29 物，當應重新針對環境現況進行評估。

30 5.依據證人即國立成功大學教授王筱雯之證詞可知，當地環境
31 現況尤其供系爭開發計畫築壩攔水之河體豐坪溪的水文自98

01 年後已有明顯變化；證人即教授李光敦亦證稱全球包括臺灣
02 都受氣候變遷影響，並見系爭開發計畫有再辦理環現差之必
03 要。

04 (二)聲明：

05 1.先位聲明：被告應作成命參加人就系爭開發計畫提出環現差
06 報告送被告審查，及於未完成審查前不得實施開發行為之行
07 政處分。

08 2.備位聲明：被告應作成命參加人於提出系爭開發計畫環現差
09 報告送被告審查前，不得實施此開發行為之行政處分。

10 四、被告答辯及聲明：

11 (一)答辯要旨：

12 1.系爭開發計畫之開發許可為經濟部89年10月17日經(89)能字
13 第89340975號函(下稱89年10月17日函)，而非花蓮縣政府以
14 環評監督機關作成之100年1月31日函。參加人於93年10月31
15 日已實施開發行為，前因違反環評法第16條之1規定，於98
16 年提出環現差報告並經被告審查通過，復經花蓮縣政府同意
17 其繼續實施開發行為。參加人因故斷續實施開發行為，然其
18 既已實施開發行為在前，且通過環現差報告審查，即無再次
19 提出環現差報告之義務。原告提起本件公民訴訟，核與環評
20 法第23條第9項所定「開發單位確有違反環評法或其授權命
21 令」、「機關疏於執行」之要件不符。

22 2.環評法第16條之1規定僅賦予被告環評監督權，即依同法第
23 23條第1項第1款規定之裁罰權限，無賦予被告命參加人提出
24 環現差報告之權限。

25 3.我國現行環境法令之公民訴訟條款中所稱「疏於執行」，係
26 指主管機關「得依法律明定之效果予以執行者」。復依其立
27 法理由，應僅限於「非裁量權之行為」，至多例外擴及裁量
28 收縮至零之特殊情形。縱參加人違反環評法第16條之1，依
29 同法第23條規定，被告仍得個案裁量認定違規事實尚無必要
30 對參加人作成停止實施開發行為之處分，僅處以罰鍰及限期
31 改善外，另得連續處罰。本件未有「情節重大」之情形，被

01 告自不得依環評法第23條第2項規定，命參加人停止實施開
02 發行為，方符比例原則。

03 (二)聲明：駁回原告之訴。

04 五、參加人陳述與聲明：

05 (一)陳述要旨：

- 06 1.開發單位縱使有違反環評法或相關法令之行為，主管機關仍
07 應依法律明定之效果予以執行，而非屬違規行為之法律效果
08 者，行政法院亦無從判令主管機關執行。依環評法第16條之
09 1規定，係以開發單位於環評報告送主管機關審查通過，並
10 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
11 發行為時，應提出環現差報告送主管機關審查，於主管機關
12 未完成審查前不得實施開發行為。本件參加人於98年提出環
13 現差報告，並經被告審查通過後備查，復經花蓮縣政府同意
14 參加人繼續開發施工，參加人於101年10月26日復工，並依
15 原核定之系爭開發計畫施工。依現行有效法令，被告並無命
16 參加人提出環現差報告供其審查之權限，相關規定亦未課予
17 參加人有再次提出環現差報告之義務，難認被告疏於執行其
18 職務。
- 19 2.系爭開發計畫自奉准「繼續實施開發行為」，於101年10月2
20 6日正式復工後即積極依計畫施工，期間僅有短暫停工，無
21 所謂「逾3年始實施開發行為」之情，實與上開規定之要件
22 有間。
- 23 3.環評法第16條之1所稱「開發行為」，依同法第4條第1項第1
24 款規定，包括該行為之規劃。本件認定「實施開發行為」之
25 時點，被告具裁量空間與判斷餘地，亦無裁量濫用、重大判
26 斷瑕疵或違法情事時，法院應予尊重。
- 27 4.目的事業主管機關經濟部能源局已依職權持續監督系爭開發
28 計畫之施工行為，被告亦依環評法第18條規定，監督參加人
29 進行之系爭開發計畫，無未能針對自然環境變化評估以進
30 行保護對策之情形，且此與要求參加人再次提出環現差報
31 告，顯屬二事。

01 5.若再次提出環現差報告，系爭開發計畫勢必暫停進行，已發
02 包標案之契約將終止，所有損失須由參加人負擔。若再重新
03 發包，則竣工發電時程必將再往後推延，且發包費用將高於
04 前次，預估參加人損失約為11億9,347萬4,904元。是被告命
05 參加人提出環現差報告送其審查一事，影響參加人開發權益
06 甚大。

07 (二)聲明：原告之訴駁回。

08 六、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
09 有系爭函(本院卷一第45頁至71頁)、系爭開發計畫88年8月
10 環評報告定稿本、98年8月環差報告定稿本、98年10月環現
11 差報告定稿本、花蓮縣政府95年7月5日函(原處分卷第13頁
12 至15頁)、花蓮縣政府100年1月31日函(本院卷一第41頁)、
13 被告110年6月9日函(本院卷一第73、74頁)在卷可稽，堪信
14 屬實。

15 七、本院判斷如下：

16 (一)關於原告所提先、備位聲明之程序要件及實體判決要件：

17 1.環評法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院
18 環境保護署(現改制為被告)；在直轄市為直轄市政府；在縣
19 (市)為縣(市)政府。」第23條第1項至第9項規定：「(第1
20 項)有下列情形之一，處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限
21 期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：□違反……第
22 16條之1或第17條之規定者。□違反第18條第1項，未提出環
23 境影響調查報告書或違反第18條第3項，未提出因應對策或
24 不依因應對策切實執行者。□違反第28條未提出因應對策或
25 不依因應對策切實執行者。(第2項)前項情形，情節重大
26 者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開
27 發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其
28 不遵行者，處負責人3年以下有期徒刑或拘役，得併科30萬
29 元以下罰金。(第3項)開發單位因天災或其他不可抗力事
30 由，致不能於第1項之改善期限內完成改善者，應於其原因
31 消滅後繼續進行改善，並於30日內以書面敘明理由，檢具有

關證明文件，向主管機關申請核定賸餘期間之起算日。(第4項)第2項所稱情節重大，指下列情形之一：□開發單位造成廣泛之公害或嚴重之自然資源破壞者。□開發單位未依主管機關審查結論或環境影響說明書(下稱環說書)、評估書之承諾執行，致危害人體健康或農林漁牧資源者。□經主管機關按日連續處罰30日仍未完成改善者。(第5項)開發單位經主管機關依第2項處分停止實施開發行為者，應於恢復實施開發行為前，檢具改善計畫執行成果，報請主管機關查驗；其經主管機關限期改善而自行申報停止實施開發行為者，亦同。經查驗不合格者，不得恢復實施開發行為。(第6項)前項停止實施開發行為期間，為防止環境影響之程度、範圍擴大，主管機關應會同有關機關，依據相關法令要求開發單位進行復整改善及緊急應變措施。不遵行者，主管機關得函請目的事業主管機關廢止其許可。(第7項)第1項及第4項所稱按日連續處罰，其起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。(第8項)開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。(第9項)主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。……」依上開規定，須「開發單位」違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令(如依環評法第31條授權訂定之環評法施行細則、環評法第5條第2項授權訂定之開發行為環評作業準則〔下稱作業準則〕與開發行為應實施環評細目及範圍認定標準)規定，而主管機關疏於執行，例如開發單位未經主管機關依環評法第7條(第一階段環說書審查結論)或同法第13條(第二階段環評報告書審查結論及認可)規定作成認可前，即逕行為環評法第5條第1項規定之開發行為，而主管機關疏未依環評法第22條規定轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為等。且受害人民

或公益團體應敘明主管機關疏於執行之具體內容，以書面告知該主管機關，而在主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行時，該人民或公益團體始得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。惟按環評法第23條第8項係課予主管機關就開發單位有違反環評法令之情事應為執行之義務。基於依法行政原則，主管機關僅得於權限範圍內對於開發單位之違規行為予以規制，使發生與其行為相對應之法律效果。易言之，開發單位如有違反環評法或依環評法授權訂定相關命令之行為，主管機關仍應依法律明定之效果予以執行，非屬違規行為之法律效果者，行政法院無從判令主管機關執行。當開發單位違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令而構成要件該當時，主管機關疏忽怠為執行其法律效果，應視受害人民或公益團體所申請主管機關疏於執行之具體內容，個案認定其所主張主管機關疏於執行行為之性質，以正確適用行政訴訟法相關規定(最高行政法院105年度判字第392號判決、111年度上字第299號判決意旨參照)。

- 2.原告及訴外人柯真光、李月娥Siku・Jiru、徐福義Siqeru・Jiru、徐福田Iban・Jiru於110年5月11日向被告寄送之系爭函，其主旨記載：「□請被告依環評法第16條之1命參加人提出系爭開發計畫環現差報告送被告審查。□被告未依前項完成審查前，應命參加人不得實施開發行為」，並主張：被告為環評審查及監督主管機關，參加人於98年提出環現差報告，經被告備查，並經花蓮縣政府同意復工後，遲未實施實質開發行為，其預計於110年9月施作攔河堰及廠房土建工程，已逾98年環現差報告11年，則類推適用環評法第16條之1規定，應再命參加人提出環現差報告。末則表示：參加人就其系爭開發計畫，應依環評法第16條之1提出環現差報告，且在被告未依法完成審查前，應命參加人不得實施開發行為，被告並應依環評法第23條第1項第1款對參加人處以罰鍰，有系爭函可稽(本院卷一第45頁至58頁)。綜觀系爭函整

體內容，可知原告係以系爭函向被告表達其認為參加人就系爭開發計畫應提出環現差報告，並送環評法主管機關被告審查，於完成審查前不得實施開發行為，被告嗣以110年6月9日函告知查無參加人應再次提出環現差報告之依據(本院卷一第73、74頁)。因被告自收受系爭函送達之日起60日內仍未執行系爭函所指行為，遂提起本件訴訟，以先位聲明即被告應作成命參加人就系爭開發計畫提出環現差報告送被告審查，及於未完成審查前不得實施此開發行為之行政處分；及備位聲明即被告應作成命參加人於提出系爭開發計畫環現差報告送被告審查前，不得實施此開發行為之行政處分，其性質屬課予義務之訴，且觀諸系爭函所載，與原告先位聲明一致，並包含備位聲明。是原告主張本件公民告知事項與其先、備位聲明相符，被告於受公民告知函送達之日起60日內，仍未依告知之事項執行，遂提起本件訴訟，程序尚無不合。

3.原告提起本件訴訟具當事人適格：

(1)前引環評法第23條第8、9項規定，將起訴適格限縮於「受害人民」及「公益團體」。從而，凡自然人提起此項訴訟者，必須就與自己權利或法律上利益有關事項始得為之。依環評法第6條至第8條、第14條第1項及第16條第1項等規定，開發案件之當地居民，當然具有法律上利害關係，而得對環評審查結論及許可開發行為之處分為行政爭訟。又環評法第16條之1係關於環評之環現差審查規定，未完成審查前開發單位亦不得實施開發行為，有保護開發行為當地居民之目的，未踐行保護規範之不作為，即應認令當地居民受有法律上權利之損害。依環評法第5條第2項授權規定訂定之作業準則相關規定，要求列出開發行為可能影響範圍半徑10公里範圍內或線型開發行為沿線兩側各500公尺範圍內之相關計畫，及提出標示開發場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該等法令認為至少開發行為

01 之5公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，對此行政法
02 院向來認為在此範圍內之居民可認為屬於受開發行為影響之
03 人民，得主張開發行為未依環評法第16條之1規定，有主觀
04 權利受損害，該當於環評法第23條第8條所謂「受害人民」。
05 本件原告施建民為卓溪鄉太平村民，並為布農族太平
06 部落族人，住居於卓溪鄉太平村6鄰74之1號，距離系爭開發
07 計畫之直線距離為584.81公尺，並為系爭開發計畫使用之卓
08 溪鄉山里段176地號、202地號土地所有權人，有戶籍謄本、
09 土地登記第一類謄本、98年環現差報告定稿本節本、國土測
10 繪圖資服務雲可參(本院卷一第215頁、第235、237頁、第24
11 0頁至243頁)，原告施建民屬環評法第23條第8項所稱「受害
12 人民」，可以認定，自具有本件訴訟當事人適格。

13 (2)另就公益團體部分，其依環評法第23條第9項規定提起訴
14 訟，並不以該團體因主管機關怠於執行職務而「受害」為必
15 要，其訴訟目的乃在於督促行政機關確實、迅速執行法規，
16 以確保行政之客觀合法性，即足當之，而非為維護該團體自
17 身之權益。本件原告地球公民基金會之成立目的為「提昇人
18 民環境意識並採取行動，善盡地球公民之責任」，有法人登
19 記證書可參(本院卷一第253頁)，自屬環評法第23條第8項、
20 第9項規定所稱「公益團體」，具有本件訴訟當事人適格。

21 4.又原告提起本件訴訟之類型，應為請求行政機關作成行政處
22 分之課予義務訴訟，已如前述。依行政訴訟法第5條規定，
23 提起課予義務訴訟前，固應先經訴願程序，惟環評法第23條
24 第9項既明文「直接向行政法院提起訴訟」，其應屬訴願法
25 第1條第1項但書所定之特別規定，而免經訴願程序，是原告
26 於踐行環評法第23條第8項之「書面告知」程序後，認「主
27 管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行」，未經
28 訴願程序而逕行提起本件訴訟，其程序仍屬適法。

29 (二)本院認為原告依環評法第23條第9項以被告於原告以系爭函
30 送達之日起60日內仍未依法執行，有怠於執行職務之行為，

01 直接向本院提起訴訟請求判令執行，並無理由，法理說明如
02 下：

- 03 1.我國環評法制係採預防原則，開發行為對於環境有不良影響
04 之虞時，應實施環評，且環評審查程序設有嚴謹規定，開發
05 單位於規劃時，應依作業準則，實施第一階段環評，並作成
06 環說書，送交主管機關所設環評審查委員會(下稱環評會)審
07 查；審查結論認為對環境有重大影響之虞者，應繼續進行第
08 二階段環評及編製環評評估書(下稱評估書)，送交環評會；
09 目的事業主管機關於環說書未經完成審查或評估書未經認可
10 前，不得為開發行為之許可，其許可者無效(環評法第1條、
11 第4條、第5條、第6條、第7條、第8條、第14條規定參照)；
12 為避免開發單位以事後變更環說書或評估書內容，規避應進
13 行之環評程序，已通過之環說書或評估書，非經主管機關及
14 目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容，俾確實發揮
15 環評制度功能，防止開發行為對環境或當地居民造成不可回
16 復之危害。而開發單位所提出之已通過環說書中，關於開發
17 行為之場所、目的及內容等應記載事項有變更者，除非經主
18 管機關及目的事業主管機關核准，否則不得為之。由於環境
19 保護行政牽涉廣泛的利益衝突及頻頻決策於未知之中，性質
20 上須藉公共參與增強其決策之正當性。此公共參與係指開發
21 單位及審核環評機關以外相關機關、團體、地方政府、學者
22 專家、當地居民等，透過法定或非法定之方式，參與環評書
23 件的製作、審查與監督等階段(環評法第7條至12條參照)。
24 透過集思廣益以早日發覺潛在問題或糾紛，避免評估方向偏
25 差而浪費有限資源，而共同為決策之形成。開發單位依環評
26 法第6條於第一階段所提出之環說書；依同法第11條於第二
27 階段所提出之評估書；依同法第16條因變更申請內容所提出
28 之環差報告；依第16條之1因逾3年未實施開發行為所提出之
29 環現差報告；依第18條因開發行為進行中及完成後，進行與
30 環說書及評估書比對之環境影響差異調查報告書及因應對
31 策，均透過環評審查程序擔保專業判斷上實體決定之正確

性，且能透過充分揭露資訊、反覆思辨、可供審視的論理說明之過程，達到環境保護規範目的的實現，故更有環評法第23條第8項及第9項所定之告知義務及公民訴訟之設。

2.環評法第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環說書，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14條第1項規定：「目的事業主管機關於環說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。」第16條之1規定：「開發單位於通過環說書或評估書審查，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，應提出環現差報告，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。」上開環評法第16條之1之規定係於91年6月12日增訂公布，該條規定原係訂於環評法施行細則第42條，而該條文說明其訂定意旨在於：環評程序完成、目的事業主管機關核發執照後，開發單位未必立刻進行開發行為。隨著時空變化，環說書或評估書所預測之環境影響程度與補救措施，可能與真正實施開發行為時之環境現況發生出入，不能發揮環評制度之功能，因此當環說書或評估書完成後，超過一定之時間尚未進行開發行為者，開發單位於實施開發行為時應再考量當時之環境因素，以及所可能造成之環境影響，送請主管機關審查，未經審查完成前，不得實施開發行為。可知，環評法第16條之1規定目的在於避免環評預測當時之環境影響程度與補救措施，與實施開發行為時之環境現況，因尚未進行開發及長時間經過後，情況發生差異，以致無法發揮環評之作用，故設定此項期間限制並命開發單位提出環現差報告，以落實環評之功能。

3.再者，主管機關經受害人民或公益團體依環評法第23條第8項以書面敘明疏於執行之具體內容，主管機關同意書面告知之內容，遂要求開發單位依環評法第16條之1提出環現差報告，命令開發單位於完成環現差之審查前，不得實施開發行為，若開發單位未依主管機關所命辦理，被告可依環評法第

23條第1項規定對開發單位處罰，乃為公法上具體事件，並發生一定法律效果，已非屬單純之事實陳述，而為行政處分（最高行政法院109年度判字第362號判決意旨參照），故如被告依原告系爭函告知之內容，命參加人提出環現差報告，參加人即得對被告所為命令提出撤銷訴訟，應屬無疑，被告稱其如命參加人提出環現差報告僅屬行政指導，並不可採。

4.然而，參考司法院釋字第469號解釋理由書：「……法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，自無成立國家賠償之餘地。倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。……」可知在公務員怠於執行職務之國家賠償事件

01 中，司法院釋字第469號解釋立有「該管機關公務員依法律
02 規定之內容對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量
03 餘地」之標準。本件既涉由行政法院強制命行政機關為特定
04 內容之行政處分，亦應考量被告是否無個案裁量空間、是否
05 執行裁量萎縮至零之情事。換言之，如依據上揭標準無法認
06 定該管行政機關已無不作為之裁量空間，亦無執行裁量萎縮
07 至零，即無法經由行政法院之判決強制命行政機關為特定內
08 容之行政處分。

09 (三)事實經過：

10 1.關於開發許可部分：

11 參加人依據經濟部於83年9月3日公告之「開放發電業作業要
12 點」，提出系爭開發計畫，規劃在卓溪鄉豐坪溪中游標高約
13 200公尺處及其上游南向支流標高約566公尺處河床，分別設
14 置第一及第二攔河堰，其中第一攔河堰蓄積溪水，引至豐坪
15 溪下游的第一電廠；第二攔河堰攔蓄溪水，引至第一攔河堰
16 南側的第二電廠，經經濟部以89年10月17日函核發開發許
17 可，另以91年11月7日經授能字第09120084350號函，就系爭
18 開發計畫之施工行為，核發電業發電設備設置工作許可證。
19 其後參加人陸續申請延展工作許可證，經濟部並分別自94年
20 10月27日起逐年持續同意延展工作許可證有效期限等情，有
21 經濟部89年10月17日函(原處分卷第9、10頁)、91年11月7日
22 經授能字第09120084350號函及工作許可證(本院110年度停
23 字第79號卷二第196、197頁)、94年10月27日至109年12月21
24 日工作許可證(本院110年度停字第79號案卷三第198頁至213
25 頁)為證。

26 2.關於環評部分：

27 (1)88年8月環評報告(下稱環評報告)階段：

28 ①環評報告於88年2月24日經被告環評會第56次會議決議有條
29 件通過，參加人於88年8月函送被告環評報告定稿本，於88
30 年8月25日經被告同意備查(98年10月環現差報告1-1)。

01 ②依環評報告定稿本，參加人認為系爭開發計畫對於周界環境
02 所可能造成的衝擊影響，包括河川水文、水質、噪音、陸域
03 動植物生態、水域生態及自然景觀等面向，其中就水文部
04 分，分別評估系爭開發計畫周遭雨量及降雨型態及豐坪溪之
05 流量、輸砂量，包括自經濟部水利署(下同)所屬相關水文站
06 所得第一攔河堰及第二攔河堰址附近集水區38年至83年各頻
07 率別暴雨量(1日、2日、3日最大雨量、年雨量)；堰址流
08 量、側流量推估；取自立山水文站洪峰流量，進行頻率分
09 析，另依75年臺灣電力股份有限公司「秀姑巒溪水力普查報
10 告」之區域洪水公式推算出洪水量；據48年至84年含砂量之
11 實測資料推估之輸砂量(環評報告6-33至6-52)。關於預測開
12 發行為可能引起之環境影響及減輕或避免不利環境影響之對
13 策，參加人說明系爭開發計畫於施工期間對河川水文可能造
14 成影響之主要工程為第一攔河堰址與第二攔河堰址，對河川
15 水文影響乃在於施工用水所減少的河川流量及開挖過程表土
16 流失導致河川輸砂量增加(環評報告7-23)。營運期間對第二
17 攔河堰下游約2公里河段，及第一攔河堰至第一電廠尾水出
18 口間約8公里之豐坪溪河段的河川流量及輸砂量等水文影響
19 較為顯著；就河川流量方面，第一及第二攔河堰下游河段將
20 分別維持0.48CMS(即 m^3/sec)與0.06CMS的環境基流量(環評
21 報告7-24至7-33、8-13)。

22 (2)第一次變更即93年9月環差報告(變更內容對照表)階段：

23 參加人因應局部工程配置變更，提出系爭開發計畫環評報告
24 變更內容對照表，嗣於93年10月18日經被告同意備查(98年1
25 0月環現差報告1-1)。

26 (3)第二次變更即98年10月環現差報告階段：

27 ①因應參加人執行系爭開發計畫違反環評法第16條之1，逾3年
28 始實施開發行為，遂提出環現差報告，經98年9月21日被告
29 環評會第184次審查會審核修正通過，復經參加人依被告意
30 見補正納入定稿本，被告以98年11月16日環署綜字第098009
31 7434號函同意備查(本院卷一第39頁、環現差報告附15)。

②依環現差報告定稿本，變更及檢討項目包括環境現況差異分析、環保對策檢討修正及其他環保議題討論(環差報告1-11)。其中就工程地質及敏感坡地(山崩、土石流)、攔河堰、電廠、引水隧道之地質探勘、建築之安全係數部分，維持93年9月環差報告定稿本看法(環現差報告附13-1-24)。另就土石流防治部分，於環評階段後所發生之地震及強颱，除臨時運輸施工便道部分發生災損須修復外，開發基地內並無明顯崩塌、沖蝕、沖積等現象發生(環現差報告附13-1-15及16)。就水文部分，雨量統計取與環評階段(38年至83年)相同期間長度之統計期間，即49年至94年之各頻率別暴雨量(環現差報告2-3)，分別評估雨量及降雨型態部分，包括自各水文站所得第一攔河堰及第二攔河堰址附近集水區49年至94年之各頻率別雨量進行比較，除平均年雨量分別減少2.2%及3.7%外，其餘1日、2日、3日最大雨量及最大年雨量不變(環現差報告2-10、附13-1-16)。堰址流量、側流量之推估依據立山水文站58年至94年之流量觀測結果，作為各堰址流量基準，另彙整48年至94年之旬平均流量，並據環差報告引用秀姑巒溪流內流域內多個水文站之流量資料，所為平均日流量與其集水面積分析，推估流量增加約2.5%至3.1%(環現差報告2-11至2-22)。另進行48年至87年以及54年至93年之輸砂量比較(環現差報告2-30)，輸砂量增加約2.3%，因而認豐坪溪之輸砂量環境變化對系爭開發計畫之不良影響極為有限(環現差報告附13-1-17)。參加人研判雨量減少而流量增加之原因，應是受近年來氣象及地文條件改變所致，其中尖峰降雨強度有增加趨勢以及地表滲透條件稍差，導致儘管雨量稍減，卻出現逕流量稍增之現象，惟這些變化幅度皆十分有限。關於引水前後對於豐坪溪流量變化的分析結果顯示，第一攔河堰引水後，其下游3公里處河段在枯水期水體仍可維持約0.67CMS(即 m^3/sec)(包括其間所匯入之他側流量)，不致乾涸無水，即維持環評階段說明(環現差報告附13-1-19、20)。有關環境基流量之訂定及評估，維持原承諾之0.48CMS

(第一攔河堰)與0.06CMS(第二攔河堰)(環現差報告附13-2-11)。

③參加人於97年7月14日辦理地方說明會，其中山里部落說明會，參加人承諾攔河堰下游二十餘公頃農地灌溉所需用水，配合耕作充分供給；必要時將不惜停止發電全面供水。依據環評要求，攔河堰必須排放足夠之環境基流量，而且第一攔河堰下游右岸有4條山溝，全年有水，故攔河堰建好後下游絕對不會完全斷水(環現差報告附錄8)。參加人並委請國立中央大學應用地質研究所協助進行「以衛星影像輔助長期監測豐坪溪流域山崩土石流分布」編製工程計畫書(環現差報告附錄12)。

(4)第三次變更即98年8月環差報告階段(下稱98年環差報告)：

①參加人因應土方數量及處理方式變更，提出環差報告至能源局函轉被告辦理審查，於98年6月24日經被告環評會第179次會議決議通過，經被告以98年7月20日環署綜字第0980063902號函同意備查(98年環差報告附錄7)。

②98年環差報告所提變更及檢討項目，包括工程剩餘土石方數量增列及新增其再利用方式、最終處置地點及運輸規劃變更，與該次變更相關之環境影響項目，包括空氣品質、噪音與振動及交通運輸，其餘原環評項目則與該次變更幾無關聯；至於營運期間則無任何影響差異(98年環差報告1-11、2-1、2-2)。

3.關於原告實施開發行為：

(1)參加人於93年9月30日發文承攬廠商介興營造廠股份有限公司(下稱介興公司)，請其於93年10月31日以前開工，並經介興公司於93年10月29日檢附開工報告書等文件，回覆參加人其已於93年10月31日開工(本院卷二第269頁至275頁)。嗣因被告認參加人於通過環評並取得經濟部核發之開發許可後，逾3年未實施開發行為，遂命參加人於提出環現差報告並送被告審查，系爭開發計畫遂於94年停工，參加人其後於98年11月提出環現差報告並經被告審核通過，於100年經花蓮縣

01 政府核准復工，有參加人製作之系爭開發計畫期程可參(本
02 院卷一第257頁)。

03 (2)依參加人向能源局陳報之工程進度可知：其於101年10月26
04 日復工；101年12月3日進行工區內臨時施工道路、聯絡道路
05 整修工作；102年4月10日因建廠資金不足，期能取得資金配
06 合復工，另因數次豪大雨造成部分道路中斷，故整復聯絡道
07 路；102年12月25日因資金不足，僅進行中平林道、右岸道
08 路及第二電廠引水隧道整修；103年6月30日完成第一攔河堰
09 聯絡道路及臨時施工道路部分整修工作及部分第二電廠引水
10 隧道；104年12月10日完成工區內第一攔河堰及中平林道支
11 線通往交通隧道之臨時施工道路及聯絡道路部分整修工作，
12 另部分第二電廠交通隧道，完成399公尺，系爭開發計畫完
13 成約20%進度；105年1月29日施作臨時辦公房舍聯外道路修
14 復及擋土牆施作、工區道路維護、水溝清理及雜草砍伐；10
15 5年12月9日因數次颱風造成臨時施工道路及中平林道中斷，
16 大致修復完成，有參加人函文多份、能源局102年12月17日
17 勘查紀錄、103、105年工作許可證可參(本院卷一第532頁至
18 563頁)。

19 (3)永歲投資控股股份有限公司於108年6月取得參加人股權，並
20 進行股權移交，於108年11月29日辦理土建工程決標，於110
21 年9月1日進行攔河堰及廠房工程土建施作，有參加人製作之
22 系爭開發計畫期程可參(本院卷一第257頁)。

23 (四)原告主張參加人違反環評法而被告疏於執行之法律依據為環
24 評法第16條之1規定。按前開條文所指參加人應提出環現差
25 報告並送被告審查之義務，係以「開發單位通過環評審查，
26 並取得開發許可後」逾3年始「實施開發行為」之情形，以
27 避免環境現況因長時間經過，已與環評所預測之環境影響程
28 度與補救措施發生差異，致無法發揮環評作用，故命開發單
29 位提出環現差報告，以落實環評之功能，因此，本院應審酌
30 參加人是否有違反環評法第16條之1所定應提出環現差報告
31 之義務。經查：

01 1.94年間被告所屬環境督察總隊會同花蓮縣政府環境保護局於
02 94年7月26日執行環評監督，發現參加人於89年10月17日取
03 得經濟部核發之開發許可後，未於施工前將施工環境保護執
04 行計畫送被告審查即逕行施工，進度10.24%，亦有取得開發
05 許可後逾3年始實施開發行為，未提出環現差報告送被告審
06 查之違規事實，違反環評法第16條之1及第17條規定，花蓮
07 縣政府遂裁處參加人罰鍰60萬元，參加人嗣提出98年環現差
08 報告，經被告審查通過後，花蓮縣政府於100年1月31日同意
09 參加人繼續實施開發行為等情，有被告94年7月29日環署督
10 字第0940059398號函、94年7月26日現地監督紀錄表、95年7
11 月5日府環綜字第09506204910號花蓮縣政府執行違反環評法
12 案件處分書、花蓮縣政府100年1月31日函可參(原處分卷第5
13 頁至8頁、第15頁、第39頁)。依環評法第16條之1規定文
14 義，開發單位於通過環評，取得目的事業主管機關開發許可
15 時，通常情形即會實施開發行為，如逾3年仍未實施開發行
16 為即有環評法第16條之1之適用，而開發單位一旦實施開發
17 行為，概念上無可能再有一次「實施開發行為」。

18 2.所謂實施開發行為，環評法第4條第1款雖規定，開發行為係
19 指依第5條規定之行為，其範圍包括該行為之規劃、進行及
20 完成後之使用。但該條款所指雖包括規劃行為，但與環評法
21 第16條之1所定，目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3
22 年始實施開發行為之「實施」仍有不同。參照上述環評法第
23 16條之1增訂之立法說明，應解釋為對環境具有影響之施工
24 行為，始能達到其落實環評功能之目的。依據作業準則之規
25 定，開發單位應於開發行為施工前30日內，以書面告知目的
26 事業主管機關及主管機關其預定施工日期。環說書或評估書
27 內容採分段(分期)開發者，以提報各段(期)開發之第一次施
28 工行為預定施工日期為原則(現行規定列於第39條)。開發行
29 為之規劃部分，既非對環境具有影響之施工行為，尚非屬環
30 評法第16條之1之實施開發行為，而應以開發單位陳報施工
31 日期作為實施開發行為之始點(最高行政法院109年度判字第

362號判決意旨參照)；另被告95年12月13日環署綜字第0950082441號函亦以：「實施開發行為」之認定，係以是否進行實質動工為判定標準(本院卷二第267頁)。

3. 查參加人於93年9月30日發文承攬廠商介興公司，請其於93年10月31日以前開工，並經介興公司於93年10月29日檢附開工報告書回覆參加人其已於93年10月31日開工，94年7月26日被告環境督察總隊會同花蓮縣政府環境保護局執行環評監督時，參加人正在施工，工程進度10.24%，已如前述，足認參加人於93年9月30日已實施開發行為，其後參加人因違反環評法停工，嗣花蓮縣政府於100年1月31日同意參加人繼續實施開發行為，其後又因參加人資金不足，致系爭開發計畫進度緩慢，只能斷續進行引水隧道、工區道路修築維護等周邊次要、非核心工程部分，致整體工期未如原來計畫之期程而大幅拉長，開發行為進入「休眠模式」，直至永歲投資控股股份有限公司於108年6月取得參加人股權；於108年11月29日辦理土建工程決標；於110年9月1日進行攔河堰及廠房工程土建施作。然而參加人於93年10月31日實施開發行為後，無從再樹立斷點，而認定存在另一實質動工行為，前引最高行政法院109年度判字第362號判決意旨，僅將所謂實施開發行為排除規劃階段，難以此推認系爭開發計畫之攔河堰土建工程，因為其對環境影響更大，可獨立視為另一實質開發行為；或是系爭開發計畫因發生停工而後復工，遂將復工行為解為開啟另一實施開發行為，進而於前開情形均要求參加人再次提出環現差報告。若以原告主張之標準，參加人可能會有多个環現差報告之提出義務，而每個環現差報告均須經審查完成後始能復工，以98年環現差報告提出及審查期程即自94年停工至100年復工以觀，系爭開發計畫可能無完工之日。故被告以其認定實施開發行為之始點為93年10月31日申報開工日，參加人無再次依環評法第16條之1提出環現差報告之義務，經核符合環評法第16條之1文義規定，難認本件

有原告所提告知事項「開發單位有違反本法或本法授權命令」之要件。

4.原告雖主張98年環現差報告內容，與真正實施開發行為之環境現況已生明顯落差，依環評法第16條之1之立法及規範目的，應類推適用或目的性擴張解釋，認定參加人應有再次提出環現差報告之義務。惟查：

(1)參諸環評法第16條之1於91年6月12日增訂公布之立法說明，為發揮環評制度之功能，當環說書或評估書完成後，超過一定之時間「尚未進行開發行為」者，開發單位於實施開發行為時應再考量當時之環境因素，以及所可能造成之環境影響，提出環現差報告等語，指明該條在處理「尚未實施開發行為」之情形，因發生通過環評審查之環說書或評估書與外部實際環境之資訊落差，而有進行現況差異分析之必要而設。另觀環評法第18條規定，開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環說書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書，就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環說書、評估書之預測結果相互比對檢討。如發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。對於開發行為進行中及完成後，立有環評監督機制，以使用先前環說書、評估書之環境資料及預測與現今環境現況進行比對，被告並得以環評法第18條規定進行環評監督，可知環評法第16條之1係在規範開發行為進行前；而環評法第18條係在處理開發行為進行中及完成後，因外部環境發生變化而評估條件失真之管制規範。

(2)本件情形是因系爭開發計畫長期、斷續施工，且尚未進行至主要工程部分，亦發生通過環評審查之環說書、環差及環現差報告顯示之環境資訊及預測，與外部實際環境資訊之落差問題，然開發單位所握環境條件資訊及其預測趕不上日新月異的環境外部變化，導致評估條件失真，此確係環評法制應

加重視的課題(例如環評法第18條規範是否不足，執行是否有效的問題)。然以環評法第16條之1而言，立法者僅在規範開發單位尚未進行開發行為之環現差提出義務，至開發單位之施工進入休眠狀態所生評估條件失真，環評制度無法發揮作用之問題，毋寧係屬環評法制之漏洞，被告依環評法第16條之1規定認參加人毋庸再次提出環現差報告，難認有疏於執行法令之情形。

(3)再參考環評法第16條之1(草案移列至同法第30條)之修正草案(本院卷二第388頁以下)，其第1項規定：「開發單位於環說書或評估書審查結論公告後，有下列情形之一，應提出環現差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：□逾5年未實施開發行為者。□於審查結論公告後5年內已實施開發行為，實施後復停止逾5年者。□本法修正前環說書或評估書已公告審查結論之開發行為，於修正公布日起算逾5年未實施者。但已完成環現差報告審查者，不在此限。」第2項規定：「主管機關審查前項環現差報告，認定實施開發行為對環境有重大不利影響，主管機關得變更原審查結論，必要時得廢止之。」修正理由並謂：「目的事業主管機關核發開發許可之認定，實務上時有爭議，爰修正以環說書或評估書審查結論公告日期為提出環現差報告之計算起始點。另為避免實際開工時間與環評審查時間相隔太久，致評估條件失真之爭議，爰增列審查結論公告後逾5年未實施開發行為，或雖於審查結論公告後5年內有施工行為，惟施工後之停工時間逾5年等情形，開發單位於環現差報告經主管機關完成審查前，不得實施開發行為，爰增列第1項第1款及第2款。□對於本法修正前已通過審查環說書或評估書之開發行為，不問其審查結論對提出環現差報告是否訂有規定，為避免評估條件失真之爭議，以本法修正公布日為起算日，課以逾5年未實施開發行為應提出環現差報告之義務，爰增列第1項第3款。……□主管機關審查開發單位所提環現差報告時，發現因時空環境變遷、情事變更或環評作

業時未能預測，致開發行為之實施將對環境有重大不利影響時，如變更原審查結論尚不足以解決時，得廢止審查結論……」以停工期間逾5年作為開發單位重新提出環現差報告之義務，惟此究非現行有效之法律，益見所謂「實施開發行為」不能以開發單位實施主要、或謂真正對環境有害之工程部分作為必須重新提出環現差之斷點，果若如此，實將失其判準，有害依法行政及明確性原則。本件參加人獲目的事業主管機關即經濟部持續核發工作許可證，並進行上述之施工行為，縱以上開草案內容，尚無法明確推認參加人有再次提出環現差報告之義務，則原告依類推適用及目的性擴張解釋環評法第16條之1規定，以參加人於進行攔河堰土建工程作為再次實施開發行為之主張，依環評法第23條第8項向被告所告知之事項，經核不能據以認定參加人確有違反環評法等相關法令行為，且被告有疏於執行法令之情形。

(五)本件環境現況之差異，尚未達已對環境有顯著重大變化，難認被告就參加人應否提出環現差報告無個案裁量空間，亦無執行裁量萎縮至零之情事，而應由本院命參加人為特定內容行政處分：

1.證人即國立成功大學水利及海洋工程學系教授及防災研究中心主任王筱雯於本院證稱：「立山水文站各年旬平均流量……(48年至110年)，明顯的可以看出94年之後即使是從中位數來看上下擺動幅度很大，很明顯旱越旱、澇越澇加劇，旱澇頻率增加，長期可以看出不同階段平均數差異沒有那麼大，但是變異數有顯著不同。」(本院卷三第78、79頁)、「(問：證人所製作的簡報圖表顯示95年以後旱澇加劇、頻率增加，請問是否有探討其原因？自然因素或人為因素或其他因素？)從立山水文站的分析看起來是自然原因導致不確定性非常高。」(本院卷三第88、89頁)、「(問：依照你的研究結果豐坪溪環境條件在近20年是否有所不同？)除了旱澇加劇頻率增加的狀況外，另外1個主要狀況是堰塞湖，防災研究中心這幾年來一直對堰塞湖作了解，因為堰塞

01 湖是土沙變動反應，確實對於豐坪溪來說是很明顯的環境不
02 穩定。」(本院卷三第82頁)「(問：豐坪溪前年生成堰塞
03 湖，堰塞湖的生成對於當地的水文會產生如何的影響?)因
04 為堰塞湖通常是指大量崩塌的土方量體堵塞河道，河道形成
05 天然阻絕，我們稱之為天然壩，壩的上游會形成1個湖，從
06 立山水文站水文資料可以看出水位驟降，反應的現象就是豐
07 坪溪遭堰塞湖堵住，一旦堰塞湖堵住了，如果河道的流量是
08 大的就會造成潰壩，會帶下去大量的土石和水對下游會產生
09 很大的影響，這也是防災很重要的問題。」(本院卷三第82
10 頁)「(問：堰塞湖與開發行為有一段距離，對於開發行為是
11 否會有影響?)會，因為堰塞湖是在河道上，只要堰塞湖潰
12 了水跟沙就會往下游跑，這也就是作堰塞湖警示通報的原
13 因，故雖然堰塞湖不在開發行為範圍內，但只要在上游就有
14 機會影響下游。」(本院卷三第85、86頁)「〔問：(承上，
15 即證人所製作的簡報圖表顯示95年以後旱澇加劇、頻率增加
16 之原因)與水力發電廠人為興建是否有影響?〕目前沒有看
17 到這部分的影響。」(本院卷三第89頁)「(問：水力發電廠
18 設置對於河川及其水文所產生最大環境風險為何?)自然的
19 河川水文跟泥沙是有連續性的，只要有任何結構物阻絕，就
20 會讓水文跟泥沙被阻斷。專業上來說，風險是有可能產生餓
21 水(hungry water)，餓水是在水工結構物下游，部分水流能
22 量被擋住，大部分的沙被攔去了，存留下來的水流能量沒有
23 沙可以挾帶，會造成河道下切、河岸下切。水的部份，水被
24 攔住，不是自然流量，會影響下游用水需求，就像水庫操作
25 會考慮不同用水需求而決定放流量。」(本院卷三第86、87
26 頁)「(問：餓水對於河岸兩側聚落可能產生之環境風險為
27 何?)因為河道或河岸下切造成房屋倒塌的風險。」(本院卷
28 三第87頁)「(問：本案水力發電廠在壩體有作引水道引水發
29 電，之後再下游將水排放出去，環現差報告認為這樣對下游
30 沒有影響，就證人所知，攔河到放水有一定距離，這樣對下
31 游是否真的沒有影響?)因為都是同樣的豐坪溪水源，對於

01 原本的水勢必就會有影響。」(本院卷三第90頁)「(問：98
02 年10月環現差報告第2-10頁表2.2-4的比較分析是有意義的
03 嗎?)我自己不會這樣分析。如果要作各頻率別雨量推估比
04 較，平均或是定值在不同階段可能就是那樣，但反應變異是
05 更去描述水文現象實際的狀況，以雨量來講，西元2009年(9
06 8年)莫拉克事件，絕對會是長期以來的最大值，任何期間只
07 要有包括西元2009年，就會被拿出來，無法反應不同階段實
08 際分布上的差異，如果只有1個定值的話就無法反應水文現
09 象在分布的差異。」(本院卷三第81頁)。

- 10 2.證人即國立海洋大學河海工程學系特聘教授、地理資訊系統
11 研究中心主任李光敦證稱：「(問：參加人在豐坪溪及其支
12 流設置電廠，對於該流域之水文生態會產生何種影響?)
13 ……一般電廠大概分為3到4類，如果需要發電，調整池對於
14 發電效益是高的，但對環境衝擊是小的，因為要存水，會有
15 截流段，截流段的水流就會減少，我們從事生態工程，會擔
16 心截流導致下游河段魚類生物受到影響，因此，用水計畫不
17 只包括用電計畫，一般水資源石門水庫、翡翠水庫這些水庫
18 的用水計畫都會考慮下游的生態基流量，我從網路上看到的
19 簡報得知，原來規劃裡面豐坪溪電廠事實上有考慮下游生態
20 基流量，我認為在那麼一小段的河段內，如果注意生態基流
21 量，相對的對於生物影響是小的。」(本院卷三第333、334
22 頁)「(問：參加人電廠會設置攔河堰、調整池，對於下游居
23 民的生命、財產、安全、救災等會產生何種影響?)(提出
24 『2024-01-16豐坪溪水文變異分析』)從我作水文研究的觀
25 點，兩極受到氣候變遷影響相對最大，臺灣是不是會受到影
26 響?的確是有的。我們將(西元)1959-2022年的資料切成2段
27 作分析，前段相對沒有氣候變遷，後段相對有氣候變遷，高
28 流量大概升高3~5%，低流量大概降低8%，其實並不是非常
29 嚴重的，我另外舉下面的表大漢溪秀巒水文站(石門水庫上
30 游)，可以看到大漢溪流域高流量升高4%~31%，低流量降低
31 21%，任何時候溫度、流量都會改變是相對的，我找大漢溪

01 秀巒水文站是因為他是石門水庫集水區，相對變異沒有這麼
02 大。」「事實上調整池在高流量的時候，可以發揮滯洪效
03 應，水不足夠的時候藉由調整池放水，立山相對於秀巒來
04 說，談氣候變遷變異不顯著，調整池有助於削減洪峰，乾旱
05 時間可以補足下游用水。現在大家都在談企業責任，我建議
06 電廠要保留一部分水不是用來發電，而是應該要滿足生態基
07 流量需求。」(本院卷三第334、335頁)「(問：證人舉出3段
08 時間點分別為：1959-2022年、1959-1999年、2000-2022
09 年，從時間點的觀察，證人也認為影響不十分顯著?)
10 是。」(本院卷三第343頁)「(問：依據您的研究結論，豐坪
11 溪水文算是有變異的?)非常少量的變異。」(本院卷三第33
12 6、337頁)。「(問：認為不顯著，但是有變異?)是。」(本
13 院卷三第345頁)「(問：豐坪溪的上游曾發生堰塞湖，請依
14 你的專業意見說明。)我在網路上看到有其他單位有作分
15 析，其實豐坪溪上游堰塞湖相對是小的……上游堰塞湖跟這
16 個開發案可以說沒有任何直接關連性，任何地方在坡陡的地
17 方都有可能產生崩坍，離河川很近堰塞湖就是會發生，堰塞
18 湖發生跟調節池沒有任何關連。如果要談調節池將來會不會
19 有什麼作用，當堰塞湖崩坍瞬間洪水波往下游傳的時候高大概
20 13、14公尺的堰壩，應該反而有攔阻洪水波往下游造成的
21 危害。」(本院卷三第335頁)。「(問：所以除了考慮生態基
22 流量之外，確保下游居民灌溉用水、飲用水權益也要一併注
23 意，證人是否同意?)同意，灌溉一定要，因為那是水權的
24 問題，攔截水再應用的時候，如果不能滿足下游需水量基本
25 上是違規的。」(本院卷三第338、339頁)。

26 3.綜上，參加人所提之98年環現差報告，其中所預測之環境影
27 響程度、補救措施或環境條件，於現今是否發生顯著重大變
28 化一節，證人王筱雯認為，95年以後有明顯旱越旱、澇越澇
29 之旱澇加劇情形；堰塞湖之形成是泥沙變動反應，是很明顯
30 的環境不穩定，98年環現差報告並無法反應現況。水力發電
31 廠的興建對河川及水文的影響是造成河岸下切，增加河岸兩

側聚落房屋倒塌風險，惟目前沒有看到這部分的影響。綜其所述，系爭開發計畫於參加人提出98年環現差報告後，關於水文及河川之環境確實產生變異，包括旱澇加劇及堰塞湖的生成，而此變異是來自環境自然因素，造成環境風險及不確定性增加，但依其所述，大致來自普遍性氣候變遷因素所導致，難認環境風險已致顯著重大變化之程度，至於參加人所提98年環現差報告之分析方法是否妥適的評價，應非本件判斷之重點；證人李光敦則認為，依其對於豐坪溪之水文分析，就河川流量之觀察僅是非常少量的變異；至於豐坪溪上游曾發生堰塞湖，與系爭開發計畫並無任何直接關連性，河川之生態基流量影響有限，灌溉用水保障部分與環境條件之變異無關，亦不能證明系爭開發計畫之水文及河川生態等環境條件，於參加人提出98年環現差報告後發生顯著重大變化。

4. 依前引環評法第23條第1項前段規定，開發單位如違反環評法第16條之1規定，被告所得執行之職務為課予罰鍰、限制改善及屆期仍未改善之按日連續處罰，另依環評法第23條第2項前段規定，必須情節重大者，始得由被告轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為，據此，被告對於違反環評法第16條之1之法律效果，並無選擇執行命參加人提出環現差報告職務行為之權力，但得個案裁量選擇執行處以罰鍰、限制改善及屆期仍未改善之按日連續處罰之職務行為，又如情節重大，得依情形以環評法第23條第2項前段規定，由被告轉請經濟部，命參加人停止實施開發行為，至是否情節重大，除有同條第4項所規定之3款情形外，被告仍具個案之裁量權限。另本院再綜合歷次環評報告、環差及環現差報告之環境調查分析，復參酌前揭證人王筱雯及李光敦之證詞，可知系爭開發計畫於參加人提出98年環現差報告送審後，其環境現況之差異條件尚未達已對環境有顯著重大變化。至原告提出環評報告及98年環現差報告所為「陸域哺乳類動物」調查，及「玉山國家公園管理處108至109年度玉山

01 國家公園轄區內及週邊地區原住民歲時祭儀利用野生動物現
02 況之調查計畫案」之對照(本院卷二第243頁以下)，亦無從
03 認為發生對環境有顯著重大變化。被告並已陳明其已分別於
04 108年及109年進行環評監督，並曾經參加人填報「開發單位
05 執行環評審查結論及承諾事項申請表」在案，有被告108年7
06 月15日環署督字第1080051251號函及108年7月8日環評監督
07 查核紀錄表(原處分卷第41頁至43頁)、109年11月16日環
08 署督字第1091193702號函及109年11月9日環評監督查核紀錄
09 表(原處分卷第45頁至47頁)、原告101年10月23日環評審
10 查結論及承諾事項申報表(本院卷二第336頁至343頁)可
11 參，難認被告就參加人應否提出環現差報告無個案裁量空
12 間，亦無執行裁量萎縮至零之情事，而應由本院命被告作成
13 參加人應提出環現差報告之行政處分，故被告未作成命參加
14 人就系爭開發計畫再次提出環現差報告送被告審查之行政處
15 分，並非怠於執行職務。

16 (六)是以，原告主張參加人未依環評法第16條之1規定，再次提
17 出環現差報告，違反該條規定，被告經原告踐行公民告知後
18 仍疏於執行前揭規定，命參加人提出環現差報告，尚屬無
19 據。

20 八、綜上所述，原告提起本件課予義務訴訟，就先位聲明以被告
21 應作成命參加人就系爭開發計畫提出環現差報告送被告審
22 查，及於未完成審查前不得實施開發行為之行政處分，為無
23 理由；至備位聲明以被告應作成命參加人於提出系爭開發計
24 畫環現差報告送被告審查前，不得實施此開發行為之行政處
25 分，亦係判命被告作成命參加人提出環現差報告之行政處
26 分，同屬無理由，均應駁回之。

27 九、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
28 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
29 要，一併說明。

30 十、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

31 中 華 民 國 113 年 4 月 30 日

審判長法官 許麗華

法官 傅伊君

法官 郭淑珍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

01

者，亦得為上訴審
訴訟代理人

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 4 月 30 日

03

書記官 劉聿菲