

行政訴訟答辯二狀			
案 號	年度	訴字第	號 承辦股別
訴訟標的 金額或價額	新臺幣		元
稱 謂	姓名或名稱		
被 告	行 政 院	設：臺北市忠孝東路一段1號	
代 表 人	林 全	均詳卷	
訴訟代理人	宋易修律師 謝雨修律師 李雲可律師 張斐昕律師 張嘉耘律師		
原 告	社 團 法 人	台 均詳卷	
	灣 蠻 野 心 足		
	生 態 協 會		
代 表 人	文 魯 彬		
訴訟代理人	蔡錦鴻律師 鄭榕斤律師 羅婉云律師 童婕宜律師 吳和振律師		

為上開當事人間環境影響評估法事件，依法提呈行政訴訟答辯二狀事：

答辯聲明：

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

答辯理由：

壹、原告台灣蠻野心足生態協會不具備本件訴訟之當事人適格，應依行政訴訟法第 107 條第 3 項規定判決駁回原告之訴。

原告臺灣蠻野心足生態協會略以：「1. 其為行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項之法律上利害關係人，得提起本件之撤銷訴訟。2. 原告得依環境影響評估法（下稱：環評法）第 23 條第 9 項『公民訴訟條款』之規定提起本件訴訟」云云，主張其得依法提起本件訴訟，惟查：

一、原告不得依行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項規定提起本件之撤銷訴訟：

（一）按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「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，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾兩個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」係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，經訴願程序而不服訴願決定，於法定期間內得向行政法院提起撤銷訴訟。故得依本條項提起撤銷訴訟者，須為處分之相對人，且所針對之標的應為違法之行政處分，並以經訴願程序而不服訴願決定為提起之要件。

次按，同法第 4 條第 3 項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」之所以免除利害關係人另行提起前置之訴願程序，乃在於避免重複不必要之訴願程序，造成人民權利保護之遲延，惟該利害關係人如欲依本條項之規定向行政法院提起撤銷訴訟，仍須以有權利或法律上之利益受損害為前提。

（二）查本案中原告並非原處分之相對人，且所針對之標的並非違法之行政處分，而係不服撤銷原處分之訴願決定，故原告依行政訴訟法第 4 條第 1 項提起撤銷訴訟尚有誤解。又原告於起訴狀稱 106 年 3 月 24 日行政院（下稱：本院）以院臺訴字第 1060168038 號訴願決定書（下稱：

系爭訴願決定)撤銷105年12月30日環署綜字第1050109432A號函之處分,侵害原告基於環評法第23條第8項而來之公法上請求權,得另依同法第4條第3項提起撤銷訴訟云云。惟本院訴願決定撤銷環保署作成之行政處分,係基於該處分違法,於法律程序上具有正當理由。況訴願決定並非否定原告依據環評法第23條第8項而來之公法上請求權。原告稱撤銷處分損害其依環評法第23條第8項而來之公法上請求權,尚屬牽強。是以不應認本院撤銷原處分造成原告權利或法律上利益受損害,故原告依行政訴訟法第4條第3項提起撤銷訴訟應屬無據。

- (三) 另查原告106年3月15日提出之行政訴願備詢陳述意見書以及起訴狀,皆稱本院應按訴願法28條2項通知原告參加訴願程序,而未參加訴願程序將影響原告按環評法第23條第8項要求環保署做成「命金昌石礦公司不得實施開發行為之行政處分」之權益云云。惟查本案中,本院法規會於106年3月9日院台訴字第1060084137號函即已回覆原告參加訴願之申請,本院是否撤銷環署綜字第1050109432A號函,不影響原告依環評法第23條第8項所賦予之公法上權利,而依訴願法第65條和「行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則」第14條規定,受理訴願機關得依職權通知其他人員或有關機關派員到場備詢。據此原告應僅為到場備詢人員,既無權益受損,亦非利害關係人,本件中即無當事人適格。

二、本件原告亦不得依環評法第23條第8項、第9項規定提起本件之訴訟:

- (一) 按環評法第23條第8項規定:「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。」同條第9項規定:「主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者,人民或公益團體得以該主管機關為被告,對期待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。」為環評法上所賦予公民提起訴訟之法律依據,惟公民團體欲依據上開條項提起行政訴訟,必以主管機關疏於執行職務為前提,而此處之主管機關在中央為環保署;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府,環評法第2條訂有明文。由此可知,公民團體得依環評法之公民訴訟條款提起訴訟,必以環保署有疏於執行職務之情形時始得為之。

- (二) 查原告固然為公民團體,惟主管機關即環保署並未有疏於執行職務之

情事，故原告根本無從依據環評法第 23 條第 8 項、第 9 項規定提起本件訴訟。退步言之，原告主張本院系爭訴願決定對於環保署所為之處分有實質決定力，從而上開條項之「主管機關」應擴張解釋及於本院、「疏於執行職務」應包含違法之執行云云。惟法律之文義解釋不應超過文義之範疇，否則即脫逸法條之原意，因此上開條項係規定主管機關「疏於執行」之不作為情形，文義上僅可得知立法者所規定之情形為主管機關未盡其維護環境保護之職權而賦予公民團體告知進而提起訴訟之權能，無從得出主管機關違法行政處分之作為情形亦可以依上開條項提起行政訴訟之可能。故環評法第 23 條第 8 項「疏於執行」之文義範疇不應包含違法執行。再者，本案本院做出系爭訴願決定撤銷處分並非違法行政行為，更非違法執行，原告認有違法執行尚屬有誤。

- (三) 又本院對於原處分機關即環保署所作成之行政處分予以撤銷，係訴外人金昌石礦股份有限公司（下稱：金昌公司）依訴願法之規定所進行之訴願程序，此訴願程序係人民行政救濟之一環，乃本院本於受理救濟之審理地位而來，與主動依職權撤銷有別，因此不宜認本院對於環保署所為之處分有實質決定力，從而原告認上開條項中「主管機關」應擴張解釋及於本院，或應得類推適用，尚屬牽強。
- (四) 更甚者，原告既主張其係依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之「公民訴訟條款」提起本件訴訟，惟該條規定性質上當屬行政訴訟法第 9 條但書之「法律上有特別規定」之例外情形，基於法學方法論上「例外規定應從嚴解釋」之法理，且按環評法第 2 條所稱之「本法中央主管機關」已明定為「環保署」，則原告自無就第 23 條第 8 項、第 9 項之「公民訴訟條款」規定予以擴張解釋及類推適用之餘地，否則即已逸脫法律解釋之範疇，並置行政訴訟法第 9 條之規定於無物。從而，原告主張應將環評法該二條規定之「主管機關」予以擴張解釋及於本院，實為法所不許，應予駁回，至為灼然。
- (五) 且按環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起行政訴訟之前提要件為**行政機關「疏於執行」、「未依法執行」**，屬於主管機關應作為能作為而不作為之情事，其訴之標的顯然為求法院判命主管機關做成特定內容的行政行為後執行，性質可能為行政處分或事實行為，方有實益。是以此種公益訴訟的類型要件，核屬行政訴訟法第 5 條第 1 項怠於行為、第 2 項申請遭駁回之課予義務之訴或行政訴訟法第 8 條第 1 項給付之訴。本件原告所請依據法理與本次爭執之撤銷訴訟性質顯有未

合，是以原告訴訟權能即使具備環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起行政訴訟之要件，也應另行提起課予義務之訴或一般給付之訴，仍無解於原告不具備提起本次訴訟之當事人適格。

三、綜上所述，原告之起訴欠缺行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項，以及環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之要件，不具提起行政訴訟之權能，當事人適格有所欠缺，鈞院應依行政訴訟法第 107 條第 3 項規定判決駁回其訴。

貳、系爭訴願決定之作成，係本院就環評法第 16 條之 1 之雙主管機關（環保署、經濟部）權限積極衝突時，依行政程序法第 13 條、第 14 條規定之權能，以共同上級機關之地位行使「爭議解決權」，其目的在於維護憲法上之行政一體原則，貫徹法治國家之責任政治原理，故原告並無提起本件訴訟之權利，其請求亦無理由，應予駁回：

一、按司法院大法官第 613 號解釋，行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以本院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之本院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是憲法第五十三條所揭示之行政一體，其意旨亦在使所有本院掌理之行政事務，因接受本院院長之指揮監督，而得經由本院對立法院負責之途徑，落實對人民負責之憲法要求。

二、次按「(第 1 項)同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，

由各該上級機關協議定之。(第2項)前項機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並即通知其他機關。」「(第1項)數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。(第2項)前項情形，人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關應自請求到達之日起十日內決定之。」為行政程序法第13條、第14條所明定。是關於行政機關管轄競合或爭議時，管轄機關之決定，法已有明文，交由爭議機關協議、共同上級機關指定或各該上級機關協議定之，屬行政權範疇，非得由司法權介入，此有最高行政法院103年度判字第694號判決可稽。故可謂行政程序法第13、14條之規定，旨在落實行政一體之原則，讓本院可就其所屬各部會之決定依責任政治之原理負起政治責任，實現行政權受民意監督之民主政治。

三、經查，系爭訴願決定書已謂：「環評法第16條之1之立法意旨固在於開發行為經環評審查通過、目的事業主管機關許可後，開發單位未必立刻實施開發行為，為避免開發單位真正實施開發行為時，環境因時空變化而與實施環評時不同，無法發揮環評制度之功能，爰規定開發單位超過一定時間始實施開發行為，應提出環差分析及報告送審，將環境差異及可能造成之影響再加以考量。惟此所定『3年』之期限，究應如何起算？衡酌時空環境變遷之需求，其期限自通過環評審查起算，本屬有據（此即：訴願決定程序，本院下級機關環保署之主張）。惟若考量行政流程繁複緩慢，3年期限恐又不敷實際，徒增行政負擔及開發變數，本條規定『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』，從條文結構整體解釋，解釋為從取得目的事業主管機關核發之開發許可後開始起算，亦屬合理（此即：訴願決定程序中，本院下級機關經濟部之主張）。然參考環評法施行細則第38條之1第2項規定「開發許可，起始日依下列順序認定：一、依目的事業主管機關核發開發許可之日。二、依目的事業主管機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結論之日。三、依開發行為環境影響說明書或評估書經主管機關作成審查結論公告之日。」顯以『核發開發許可之日』起算為原則。又本條所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，其認定，施行細則同條第1項明定，係「由開發行為之目的事業主管機關為之。」綜合言之，首揭規定『開發許可』之時點，原則上應以目的事業主管機關所認定『核發開發許可』而實際得實施開發行為開始起算，始符法意。」（見系爭訴願決定書

第 18-19 頁) 等語。由此可見，本院於訴願決定時已考量雙主管機關各自權限之衝突，並參考施行細則第 38 條之 1 規定，將環評法第 16 條之 1 所謂「逾 3 年」之認定，分為由環評法中央主管環保署所轄之「環境影響說明書或評估書審查」，以及由各目的事業主管機關（本件為經濟部）所轄之「取得開發許可」兩大部分，各自由其有權之主管機關負責。至於本院將事權為如此劃分之依據，則係依行政程序法第 13 條、第 14 條規定，為落實「行政一體」，基於「行政高權統一紛爭事權」之權能，就下級機關「經濟部」（開發行為之目的事業主管機關）及「環保署」（環評法之中央主管機關）間之「機關管轄爭議」，以共同上級機關之地位行使「爭議解決權」，而以目的事業主管機關所認定「核發開發許可」而實際得實施開發行為開始起算。是以，依前揭最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決之意旨，系爭訴願決定既係本院依行政高權所劃分之範疇，則此即無原告得起訴請求司法權加以介入裁判審查之事項，故鈞院自應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 1 款「一、訴訟事件不屬行政訴訟審判之權限者」或同條第 3 項「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之」規定，以裁定或判決駁回原告之訴。

四、而就行政權之裁量空間，與司法權之審查權限間應如何審酌，通說除因裁量瑕疵之情形外已嚴重至影響裁量行使之合法性外，行政法院不予審查。實務見解亦認為除有逾越裁量權限、不為裁量或裁量錯誤等裁量瑕疵之情形，而應認為係逾越權限或濫用權力之行為，以違法論外，不得就行政行為之合目的性，進行審查（最高行政法院 90 年判字第 1783 號判決意旨參照）。

五、故，退萬步言，即使鈞院欲就此落實行政一體之行政高權行使加以介入審查，仍應基於尊重行政權之專業判斷之理由，審慎拿捏審查權限，陳明本院所為之裁量有何種裁量瑕疵存在、該瑕疵之嚴重程度為何、該瑕疵之嚴重程度如何影響其合法性等，否則無異逾越權力分立之劃分，破壞行政一體之落實並進一步干涉責任政治之運作。蓋鈞院即便伸手干涉行政高權之運作、事後撤銷本院系爭訴願決定，也幾乎毋庸負擔任何法律上或事實上之責任，此為司法權設計之必然，惟本院乃職掌行政權之最高行政機關，不得不就此決定擔負最終成敗之政治責任，此即本院所應面對民意之最後審判，亦為「責任政治」之體現。從而本院不得不再次強調，此等行政高權之行使及行政程序法第 13、14 條之規定，所求無他，無非在於實踐所謂的行政一體，而行政

一體之目的在於落實責任政治，此有大法官解釋闡釋至明。鈞院於審酌是否欲介入行政一體之運作時，必須審慎思考如此為之之理由究否足夠堅強，堅強至以民主政治之重要基石——責任政治為代價仍執意為之。

六、另，原告提及我國環評法之立法係以美國法為師等語，逕以美國法立法原意做為解釋環境影響評估法第 16 條之 1 之依據，惟查：

- (一) 原告並未提出比較法上之證明資料以及我國環評法立法之初有參考美國法等說明，顯未舉證以實其說，並不可採。
- (二) 即認原告所述美國法部分為真，惟依據憲法第 80 條規定：「法官預超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」，則本案既非屬涉外事件而無適用外國法之情形，故鈞院理應適用我國法之規定。是美國法之規範意旨如何，並無拘束鈞院與兩造之效力，自不待言。
- (三) 尤有甚者，原告既已自承「美國法係單以取得目的事業主管機關核發開發許可」作為起算時點，相較於我國環評法制度則區分為「目的事業主管機關」及「環評制度主管機關」之「雙主管機關制」，兩者之程序規範意旨不同、主體相異、審查流程迥不相侔，則解釋上自更無比附援引或參考美國法之餘地。從而，原告就此認為得參考比較法上立法原意之主張，即無可採，至為昭然。至美國法之環評制度設計與我國法之「雙主管機關制」之制度設計，何者較能落實環評制度之精神，至多屬立法論上之討論，本院自將謹記在心以便日後對我國之環評法制提出更完善之修正。然我國目前採雙主管機關制之制度設計既已無疑問，即不應逕以美國法之規定扭曲我國環評制度之解釋，忽略我國已明確採取與美國法不同之制度設計。

參、依據環境影響評估法第 16-1 條與環境影響評估法施行細則第 38-1 條，開發許可時點之認定，係應以經濟部於 105 年 10 月 27 日經務字第 10504605390 號函之認定時點，作為上開規定之「開發之許可之認定」(即 105 年 8 月 19 日)。退步言之，縱不以 105 年 8 月 19 日為開發許可時點，亦應以經濟部於 106 年 2 月 8 日函覆金昌公司同意開工為本件開發許可時點，故系爭訴願決定並無違法：

- 一、環境影響評估法施行細則第 38-1 條僅規定開發許可之認定由開發行為之目的事業主管機關為之，其起始日應先依目的事業主管機關核發開發許可之日為依據。文義解釋尚無不明之處，而無增設額外要件之可能。退步言之，縱鈞院認為環境影響評估法第 38-1 條規定之「開發許可由目的事業主管機關認定」

文義以外，仍應符合一定要件。依據其他解釋方法，亦應納入「開發單位須得為實際實施開發行為」之要件：

(一) 觀環境影響評估法施行細則第 38-1 條第 1 項，文義解釋上可明確推知「開發許可」及其始點之認定，應由開發行為之目的事業主管機關為之。同條第 2 項亦定明目的事業主管機關認定開發許可起始日之順序，並無文義不明而須求於其他解釋方式之必要：

1. 按文義解釋、論理解釋及社會學的解釋，始於文義，而其終也，亦不能超過其可能之文義。故法文之文義明確，無複數解釋之可能性時，僅能為文義解釋（楊仁壽先生著法學方法論第 123 頁參照）。且文義解釋原則上乃為法律解釋之最大邊界（最高行政法院 105 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。次按環境影響評估法第 16-1 條規定：「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，逾三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。」環境影響評估法施行細則第 38-1 條，「（第 1 項）本法第十六條之一所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，其認定由開發行為之目的事業主管機關為之。（第 2 項）開發許可，起始日依下列順序認定：一、依目的事業主管機關核發開發許可之日。二、依目的事業主管機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結論之日。三、依開發行為環境影響說明書或評估書經主管機關作成審查結論公告之日。（第 3 項）前項第一款及第二款如涉及二個以上目的事業主管機關，依下列順序認定：一、依目的事業主管機關核發許可日期最先者；如部分目的事業主管機關無核發許可程序者，依有核發許可之日期最先者。二、依目的事業主管機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結論之日期最先者；如部分目的事業主管機關未函送，依有函送之日期最先者。」由此可見，開發許可之認定由開發行為之目的事業主管機關為之，其形式並不限於「許可證、同意、核定」（第 1 項）。且開發許可起始日應先依目的事業主管機關核發開發許可之日作為認定基準（第 2 項）。
2. 綜合觀之，可推知無涉及二個以上目的事業主管機關時，目的事業主管機關應為認定開發許可之機關，認定上應已核發開發許可之日

為認定基準，且開發許可並無任何形式。文義尚已明確，而無其他解釋之可能。如此「認定」須由他機關為之，則實無制定環境影響評估法第 38-1 條。

(二) 退步言之，縱 鈞院認為環境影響評估法第 38-1 條規定之「開發許可由目的事業主管機關認定」文義以外，仍應符合一定要件。依據歷史解釋與體系解釋，亦應納入「開發單位須得為實際實施開發行為」之要件：

1. 我國環境影響評估制度設計為「雙主管機關制」，係為呼應憲法採擇之憲政價值。

(1) 按「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」(參憲法增修條文第 10 條第 2 項) 次按，自環境影響評估法條文全體觀之，我國係採「雙主管機關制」，特別規定本法之主管機關為環保署，並另規定各開發行為之有關行政機關為目的事業主管機關，具核發「開發行為之許可」、「開發許可」及認定「開發許可」之權(參環境影響評估法第 2、7、13-1、14、16-1 條；環境影響評估法施行細則第 38-1 條)。

(2) 綜觀上開憲法增修條文、環境影響評估法「雙主管機關制」制度設計，可清楚得知我國法制係求取環境保護與經濟發展間的平衡。除憲法增修條文明確規定外，配合我國憲政價值，環境影響評估法特別設置雙主管機關：環保署為主管機關，並另設置目的事業主管機關，以求本院內部協調平衡，避免一方過於專斷(立法院公報第 83 卷第 43 期院會紀錄第 42-43 頁參照)。

2. 立法者有意區別「開發許可」與「開發行為之許可」，以達到我國環境影響評估制度設計為「雙主管機關制」回應憲政價值之目的。

(1) 次按，環境影響評估法第 16-1 條與環境影響評估法施行細則第 38-1 條皆係就「開發許可」進行規定，與環境影響評估法第 5 條、第 7 條與第 14 條之「開發行為之許可」有別。環境影響評估法第 16-1 條之增訂係於 91 年 6 月 12 日修正公布。其後，環境影響評估法第 14 條亦於修正 92 年 1 月 8 日再次修正。惟不僅是環境影響評估法第 16-1 條增訂時，並未調整原文之舊環境影響評估法施行細則第 42 條之文字，更甚者，92 年再次修正時，亦未就上開任何條文的「開發行為之許可」或「開發許可」進行更動。

(2) 自上開憲法增修條文、環境影響評估法「雙主管機關制」制度設計觀之由，顯見立法者於此有意對兩者進行區別。雖依據環境影響評

估法第 5 條、第 7 條，開發單位應實施環境影響評估，並將環境影響評估說明書目的事業主管機關提出，由後者轉呈主管機關審查，惟若將環境影響評估法第 16-1 條之「開發許可」作「開發行為之許可」解，則有全權受制於環保署一單位之決定，而無法達成立法者為達成上開憲政價值而採擇「雙主管機關制」之法意。此法意亦為最高行政法院所肯認：「在制度設計上，環評法係採所謂『雙主管機關制』，開發行為之目的事業主管機關與環評之主管機關非屬同一，立法宗旨在藉由目的事業主管機關基於開發行為專業面向之初步評估，再經環評主管機關主持公共參與、多方辯難以取捨價值，凝聚共識，形成環境永續經營之決策。易言之，目的事業主管機關與環評主管機關就環境保護預防措施之實踐，並非互相扞格、牽制；反之，係以『協力方式』完成環境影響評估的製作、審查與監督此等行政任務」(參最高行政法院判決 103 年度判字第 694 號)。

3. 為平衡經濟發展與環境保護，顧慮到現代經濟開發行為之特性，環境影響評估法第 38-1 條之「認定開發許可」之要件，應納入「開發單位須得為實際實施開發行為」。
 - (1) 再按，環境影響評估法第 16-1 條之「逾三年始實施開發行為」，「係以是否進行實質動工為判定標準」(環保署 95 年 12 月 13 日環署綜字第 0950082441 號函)。
 - (2) 為符合上開法意，立法者與行政機關顧慮到經濟開發行為樣態龐雜，且行政流程繁複緩慢，而宜由各開發行為之目的事業主管機關認定開發許可。此由環境影響評估法施行細則第 38-1 條將「開發許可」之認定權限給予目的事業主管機關可得而知。且環保署於解釋環境影響評估法第 16 條時，隱含開發單位在「得以實質動工」後，開始計算 3 年期限。而此一函釋意旨，多次為最高行政法院於具體個案反覆使用(最高行政法院 105 年度判字第 239 號、104 年度判字第 360 號、102 年度判字第 165 號等判決)，而成為司法實務之穩定見解。
 - (3) 蓋若非如此，在行政流程緩慢的狀況下，若不顧實質上得否動工之現實，嚴格依循核發開發許可後 3 年，則會阻礙經濟發展，而不符上開法律意旨。且若於函釋中明文「以是否進行實質動工為判定標準」，然卻事實上無法實質動工，則似無作成函釋之必要。以礦業開發為例，礦業開發有其特殊性。礦業權經核准設定登記

後，該礦業權僅係取得核准設定區域內礦職採取之權利，礦業權者於進行實際開採前，皆須依礦業法第 43 條、第 44 條規定申請核定礦業用地，並經經濟部礦務局會同土地主管機關、特定目的事業主管機關及當地縣市政府等機關派員實地勘查，於完成程序審查後，參據「水土保持法」及「環境影響評估法」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」等規定，請礦業權者造報水土保持計畫書及環境影響說明書（符合該標準第 11 條規定應實施環境影響評估者）送請經濟部礦務局函轉該主管機關審核通過後，始予以核定使用土地，完成以上礦業法之程序規定後，礦業權者仍然不能進行開發。其後礦業權者必須就經濟部核定使用之礦業用地辦理完成「非都市土地使用分區及使用地類別變更編定」手續，並取得土地管理機關之同意租賃，以及取得水土保持施工許可證與同意開工暨該礦當年度施工計畫備查後，始能進行開發，故經核定使用後之礦業用地案件，接受到分屬不同法令規定並經層層關卡及程序限制與規範。礦業權者則必須在每一道程序中均獲得核准，最終才能進行實質開發作業，也就是只要其中任何一道程序未經許可，即無法進行開發。

二、依上開法意，應認定開發許可係經濟部於 105 年 10 月 27 日之經務字第 10504605390 號函，因而開發時點應為 105 年 8 月 19 日。退步言之，縱不以上開時點認定為開發許可起始日，應以經濟部於 106 年 2 月 8 日之經務字第 10602601610 號函認定為開發許可，因而開發時點應為 106 年 2 月 8 日。總而言之，原告認定經濟部於 98 年 4 月 2 日之經受務字第 09820106620 號函係開發許可之認定，顯無理由：

（一）若 鈞院認定環境影響評估法施行細則第 38-1 條規定之「開發許可由目的事業主管機關認定」，毋須符合一定之要件，則應以經濟部 105 年 10 月 27 日之經務字第 10504605390 號函作為本案認定之「開發許可」。退步言之，縱鈞院認為上開函非「開發許可」，亦應以經濟部 106 年 2 月 8 日以經務字第 10602601610 號函作為本案認定之「開發許可」：

1. 查本案環境影響評估法第 16 條之目的事業主管機關為經濟部之事實，係原告所不爭執。再按，環境影響評估法施行細則第 38-1 條第 1 項規定係補充環境影響評估法第 16-1 條。若 鈞院認定，上開法規依其文義解釋沒有文義不明之情形，而無須外求於其他法律解釋

方式，則本案「開發許可」之認定，應由經濟部為之，且其認定之開發許可形式不拘。

2. 次查，經濟部於103年5月7日函覆環保署之經授務字第10300576610號函中，略以：「依環評法第16條之1規定，訴願人所領系爭採礦權礦區開發許可之時點，應以取得水土保持施工許可證及申報開工為之。」參加人金昌石礦股份有限公司後於105年2月26日花蓮縣政府農保字第1050037687號函，取得水土保持施工許可證之核發及申報開工審查之同意；於105年8月19日經濟部礦務局礦局東一字第10500082550號函，取得申報開工審查之備查。且經濟部同樣於105年10月27日之經務字第10504605390號函中，認為「本案開發許可之時點，宜以金昌石礦公司取得花蓮縣政府105年2月26日核發水土保持施工許可證及同意開工函之後，依經濟部礦務局105年8月19日同意開工備查之日為開發許可時點較符法律規定。」此形同目的事業主管機關（即經濟部）之立場，依據環境影響評估法第16-1條與環境影響評估法施行細則第38-1條所作出之認定，故應以經濟部105年10月27日之經務字第10504605390號函作為本案認定之「開發許可」。
3. 退步言之，縱鈞院認為無理由認定105年8月19日為開發許可之起始日，惟經濟部後於106年2月8日以經務字第10602601610號函覆金昌公司，同意其所領臺濟採字第5465號採礦權申報開工，並換發「經礦政採登字第0182號」礦場登記證。此函係經濟部補全程序，應可為係環境影響評估法施行細則第38-1條之開發許可之認定。

（二）縱鈞院認定環境影響評估法施行細則第38-1條規定之「開發許可由目的事業主管機關認定」，須符合一定之要件，且須符合「開發單位得實際實施開發行為」之要件，經濟部105年10月27日之經務字第10504605390號函，或亦經濟部106年2月8日以經務字第10602601610號函亦該當此要件，而應為本案之「開發許可」：

1. 本院於本案訴願審議時，已將「開發單位得實際實施開發行為」之要件納入考量：
 - （1）查，本院訴願決定書載「環評法第16條之1之立法意旨固在於開發行為經環評審查通過、目的事業主管機關許可後，開發單位

未必立刻實施開發行為，為避免開發單位真正實施開發行為時，環境因時空變化而與實施環評時不同，無法發揮環評制度之功能，爰規定開發單位超過一定時間始實施開發行為，應提出環差分析及報告送審，將環境差異即可造成之影響再加以考量。惟此所定『3年』之期限，究應如何起算？衡酌時空變遷之需求，其期限自通過環評審查起算，本屬有據（此即：訴願決定程序，本院下級機關環保署之主張）。惟若考量行政流程繁複緩慢，3年期限恐又不敷實際，徒增行政負擔及開發變數，本條規定『通過環說書或評估書審查，並取得目的是也主管機關核發之開發許可』，從條文結構整體解釋，解釋為從取得目的事業主管機關核發之開發許可後開始起算，亦屬合理（此即：訴願決定程序中，本院下級機關經濟部之主張）。然參考環評法施行細則第38之1條第2項規定……顯以『核發開發許可之日』起算為原則。又本條所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，其認定，施行細則同條第1項明定，係『由開發行為之目的事業主管機關為之。』綜合言之，首揭規定『開發許可』之時點，原則上應以目的事業主管機關所認定『核發開發許可』而實際得實施開發行為開始起算，始符法意。」（參系爭訴願決定書第18-19頁）又載：「經濟部依法既有開發許可時點認定之權責，且已做出具體認定，屬同級行政機關之環保署，允應予以尊重其權限；如認期程序上有不周延處，應宜以跨部會協調共謀程序之完備，而不應遽以否定其權限，是原處分就此即無不瑕疵。」（參系爭訴願決定書第21頁）

(2) 由此可見，本院以衡諸職司環境保護之環保署與職司本案經濟開發之經濟部就環境保護與經濟發展的意見，並概覽環境影響評估法第16-1條與環境影響評估法施行細則第38-1條，得出在判斷是否應提出環境差異分析及對策檢討報告時，應以「核發開發許可」而實際得實施開發行為開始起算，以符合上開憲法增修條文、環境影響評估法與同法施行細則、及環保署於95年12月13日環署綜字第0950082441號函之法意。

2. 經濟部105年10月27日之經務字第10504605390號函，或106年2月8日以經務字第10602601610號函該當「開發單位得實際實施開發行為」之要件，故應為本案之「開發許可」。

(1) 次按，參加人所領之系爭採礦權礦區申請花蓮縣秀林鄉克寶山

段 1-1、2、3、22、23、24、24-2 及 26 地號等 8 筆礦業用地，並將前臺灣省建設廳 58 年 4 月 21 日建二字第 29871 號函等核定之礦業用地併案註銷核定，經經濟部 98 年 4 月 2 日經授務字第 09820106620 號函復參加人，依礦業法第 43 條規定核定暨註銷核定參加人使用克寶山段 1-1 地號等 8 筆礦業用地，並註銷訴願人核定使用克寶山段 5 地號等礦業用地。本案還說書請依環保署 97 年 10 月 13 日環署綜字第 0970078251B 號函及環境影響評估法辦理。又所送水土保持規劃書依水土保持法第 12 條第 3 項規定，函轉本院農業委員會以 96 年 4 月 9 日農授水保字第 0961855512 號函審定。環保署於 97 年 2 月 21 日以環署綜字第 0970013997C 號公告審查結論，有條件通過「金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地（金昌、寶來及合盛原石礦三礦聯合開採）環境影響說明書」。經濟部於 98 年 4 月 2 日以經授務字第 09820106620 號函核定暨註銷核定參加人使用礦業用地。參加人申經財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處 101 年 5 月 2 日台財產北花三字第 1010301553 號函同意出租克寶山段 24 及 26-16 地號 2 筆礦業用地。參加人並於 102 年 4 月 19 日取得內政部營建署許可變更礦業用地計畫。花蓮縣政府於 105 年 2 月 26 日府農保字第 1050037687 函復參加人，同意核發水土保持施工許可證及申報開工審查。經濟部礦務局於 105 年 8 月 19 日礦局東一字第 10500082550 號函覆復參加人，同意備查金昌石礦公司申報開工。

- (2) 由此可見，參加人於 105 年 8 月 19 日後，始滿足得實際實施開發行為所必須之要求，因此經濟部 105 年 10 月 27 日之經務字第 10504605390 號函該當「開發單位得實際實施開發行為」之要件。
- (3) 縱 鈞院不認為上開函該當「開發單位得實際實施開發行為」之要件，惟經濟部於 106 年 2 月 8 日以經務字第 10602601610 號函同意金昌石礦公司所領臺濟採字第 5465 號採礦權申報開工，並換發「經礦政採登字第 0182 號」礦場登記證，而使參加人得實際實施開發行為，故應認為該函該當「開發單位得實際實施開發行為」之要件。

(三) 另，經濟部於 98 年 4 月 2 日之經受務字第 09820106620 號函，顯非環評法第 16-1 條與同法第 38-1 條之「開發許可」：

1. 此係環保署，而非經濟部，認定 98 年 4 月 2 日之經受務字第 09820106620 號函為環境影響評估施行細則第 38-1 條之「開發許可」，明顯與文義不符。
 - (1) 按前開環境影響評估法施行細則第 38-1 條之文義解釋，環境影響評估法第 16-1 條之「開發許可」由目的事業主管機關認定，而非由他機關為之。如前所述，經濟部已於 105 年 10 月 27 日之經務字第 10504605390 號，認定 105 年 8 月 19 日經濟部礦務局礦局東一字第 10500082550 號函係開發許可。另，經濟部亦以 106 年 2 月 8 日經務字第 10602601610 號函同意開工，內容同經濟部礦務局之同意。
 - (2) 惟經濟部從未提出任何主張認定 98 年 4 月 2 日經受務字第 09820106620 號函為環境影響評估法第 16-1 條之「開發許可」。又，經濟部於該函後復敘明：「敦請訴願人儘速辦理變更礦業用地計畫變更編定及花蓮縣政府水土保持計畫核定事宜後，向土地管理機關辦理租用手續，並將本案礦業用地界樁豎立於現場，以利管理及查核。」復經濟部以 106 年 2 月 8 日以經務字第 10602601610 號函覆金昌公司，同意其所領臺濟採字第 5465 號採礦權申報開工，並換發「經礦政採登字第 0182 號」礦場登記證。上開函文內容顯示目的事業主管機關之經濟部並無將本函認定為環境影響評估法第 16-1 條與同法施行細則第 38-1 條之「目的事業主管機關核發之開發許可」。更可見經濟部根本無意將此函認定為「開發許可」。
 - (3) 再，認定 98 年 4 月 2 日經受務字第 09820106620 號函，係環保署於訴願答辯意見之主張（參環保署訴願答辯書第 3-4 頁）。顯見形式上，此認定不符環境影響評估法第 38-1 條之文義。
2. 另，原告主張經濟部 98 年 4 月 2 日經受務字第 09820106620 號函係本案「開發許可」，蓋其係依據礦業法第 43 條作出此核定礦業用地處分，並無理由：
 - (1) 按礦業法第 43 條第 1 項規定：「礦業權者使用土地，應檢具開採及施工計畫，附同圖說，向主管機關申請審查，就其必須使用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人。」且該條規定於礦業法第三章「礦業用地」。由此可知，行政機關依據本條之核定，係認定礦業權者所申請之土地為礦業用地，性質上屬變更土

地使用性質之行政處分。如申請人欲申請礦業用地開發許可，應另以其他相關規定為之。故行政機關依據本條之核定，並非環境影響評估法第 16-1 條之「目的事業主管機關核發之開發許可」。

- (2) 查經濟部於 98 年 4 月 2 日之經受務字第 09820106620 號函，係依礦業法第 43 條規定核定暨註銷核定金昌公司使用礦業用地，為原告所不爭執。詳觀之，該函依據礦業法第 43-1 條核定金昌公司得將花蓮縣秀林鄉克寶山段 1-1、2、3、22、23、24、24-2 及 26 地號等 8 筆土地為礦業用地使用，無授予金昌公司同意或核定金昌公司開發。由法源依據與核定內容觀之，可知其係變更礦業用地，而非環境影響評估法第 16-1 條之「目的事業主管機關核發之開發許可」。
- (3) 縱 鈞院認定「變更礦業用地」為環境影響評估法第 5 條之「開發行為」，而依環境影響評估法第 7 條，作出以「變更礦業用地」為內容之行政處分，須經過環境影響評估之審查，此係針對「開發行為之許可」而進行之程序，與以環境影響評估法第 16-1 條為中心之「開發許可」分屬二事。
- (4) 另，縱原告爭執，僅有經濟部經濟部 98 年 4 月 2 日經受務字第 09820106620 號函係依經濟部（礦務局）主管之專業法規礦業法第 42 條作成，而 105 年 10 月 27 日之經務字第 10504605390 號函係依據環境影響評估法施行細則第 38-1 條作出，而礦業法第 43 條，亦無理由。蓋經濟部（礦務局）於作出該函時，仍會審查參加人於開工前是否已滿足依據礦業法、水土保持法、環境影響評估法等法規所需之礦業用地核定、水土保持施工許可證等要求，最後始核發 105 年 8 月 19 日經濟部礦務局礦局東一字第 10500082550 號函。此可謂就開發之整體效益、對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價。經濟部於其後 106 年 2 月 8 日作成之經務字第 10602601610 號函更不在話下，其更係基於礦業法第 43 條作成，故應認定上開函為本案「開發許可」。此亦符合最高行政法院之見解（參最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決）。

(四) 因不論自 105 年 8 月 19 日（105 年 10 月 27 日經務字第 10504605390 號函認定之開發許可核定之起始日），或 106 年 2 月 8 日（106 年 2 月 8

日作成經務字第 10602601610 號函認定之開發許可核定之起始日) 為開發許可起始點起算，系爭訴願決定作成時，並無超過環境影響評估法第 16-1 條規定應提出環境差異分析及對策檢討報告之 3 年期限，故原告請求撤銷系爭訴願決定無理由，應予駁回。

肆、綜上所陳，本件原告之訴為無理由，應予駁回，狀請 鈞院判決如被告之答辯聲明。

此 致

臺北高等行政法院 公鑒

證物名稱
及件數

中 華 民 國 1 0 6 年 5 月 2 3 日

具狀人 行政院

代表人 林全

訴訟代理人 宋易修律師

謝雨修律師

李雲可律師

張斐昕律師

張嘉耘律師