

『中科四期』及『美麗灣開發案』 環評與開發許可制度解密 講座

【會議記錄】

何彥陞 主編：

我最近也在思考環評和開發許可之間的關係，由於今天環評法第 14 條，何謂「開發行為之許可」？我個人的主張是它可以包括所謂的規劃許可，然後所謂的開發許可，甚至是後面的建築許可，可能這 3 個許可是否可以含括在所謂的開發行為之許可？這就是我的第一個問題，想要請教詹律師。

第二個問題是，蔡律師和張律師在中科案件主張的是區域計畫法第 15-2 條，指開發許可的審查要件，這是非常的關鍵，而且我個人也覺得這在區域計畫制度當中確實是一個很大的問題，其實此條文共有 5 款，要請教蔡律師跟詹律師，針對第 15-2 條有更仔細的探討，是不是有一些祕辛可以讓我們了解？

詹順貴 律師：

當時我是中科四期的審查委員之一，其實大部分的問題，我們在審查時攻防了很久，幾乎是第 15-2 條每一款都提出質疑，也以農業發展條例第 10 條詢問區委會，農委會代表說，此案符合張律師提過的同意農地變更作業要點。

回到主持人所講的開發行為之許可，我們的法律沒有一個條文規定：何謂開發許可？環評法使用「開發行為之許可」的字詞，一般人講快後變成開發許可。我們要去定義：開發行為是什麼？在環評法第 4 條第 1 款有定義，是指環評法第 5 條所列的開發行為，範圍包含規劃、進行及完成後的使用，如工廠、園區等即是。

但環評法第 5 條第 2 項又定一個授權命令，環保署因此訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，規定需要進行環評的開發行為，列有三十幾大項。每個開發行為從規劃、進行到完成後的使用，這過程中需要取得多少的許可，每一個開發行為不見得會一樣，要從個別行為認定。

回到美麗灣案件，旅館的申請，按發展觀光條例，旅館分為觀光旅館和一般旅館，照著觀光局的作法，觀光局會給業者一個可以籌設的許可，有這個許可，業者就可以進行規劃與申請。如果環評通過，可能本來是農牧用地要變更成旅館的用地，需要使用地的變更，這也是屬於所謂開發行為過程中土地開發必須要取得許可的一環。

整個通過後，按發展觀光條例，會給業者一個審核，讓業者正式可以籌設、經營。進行的過程，因為需要興建一棟主體建物，

所以需要申請建築執照，這也是另一種許可。取得興建主體建物的建築執照，興建完成後，如果是屬於國際觀光旅館，政府有要求相關的配備，如逃生通道的長度寬度、逃生梯等，觀光局會檢查，如果檢查合格，觀光局會給業者一個營運的許可，而這就是規劃後、完成後的使用許可。這整個過程中，我認為以上應該皆是屬於環評法第 14 條所稱的「開發行為之許可」。

有另一派學者認為，如果是旅館，目的事業主管機關觀光局，針對旅館的增設到籌運所給出的許可才算，至於建築執照，或涉及用地變更，此派學者認為這些皆不是此條文所稱之許可。

但目前實務的見解傾向只要是開發行為，從規劃到進行到完成後使用，相關的許可皆是屬於開發行為的許可。以中科四期為例，區委會發給開發行為的許可之前，一定要看中科四期的環評大會是不是正式通過，若為通過，才會召開大會，決定是否發給開發許可。可參考兩個判決：最高行政法院 98 年度判字第 1119 號判決，及美麗灣案件，高雄高等行政法院 100 年訴更 2 字第 36 號判決。

蔡雅滢 律師：

我想分享一些這過程的心得。第一，我覺得不管遇到什麼事情，都不要放棄。中科四期在開發許可的訴訟時，第一次其實我們連續輸掉 2 次，已經二審敗訴，第二次仍在台北高等行政法院一審審理中。當時律師團都覺得不要放棄，再試著多爭取，第一次有

主張的條文款項比較少，第二次就再想想什麼法條、證據是當初未想到的或未申請調查的。蠻幸運遇到這個法官，他也非常的認真，所以我們又有一個勝訴的判決。

第二，其實在訴訟過程中，常遇到對方的抗辯，有時法院也會接受。比方，有關環境保護或自然保育對自然災害妥適規劃的部分，法院沒有接受我方主張，對方抗辯認為，對於環保方面已有環評審查，區委會不能再審查。我認為，其實法條中明定區委會審查的要件、包含的項目，即使其他機關已審查過相關的部分，也不能主張區委會完全沒有義務，因為這是應審查的一個要件。而且，區委會的會議紀錄中，有多位委員具體地討論有關災害防止的部分。開發案會涉及許多不同的單位，開發許可常切割、再切割，可是經過不斷地切割之後，對方會提出此非環境有關的議題，不能在此討論，只能在環評案件中討論，但我們覺得不合理。

第三，在整個開發案的過程中，我常去想一件事情，如中科，其實是公家開發，但是私人使用的開發案，為何被認為是國家的重大建設？我是從審查階段就開始參與，政府一直主張這是國家重大的建設，所以好像一定要通過。但我心裡很疑惑，經過上網查詢發現，其實中科四期一開始，是有一家私人企業提出用地需求的申請，政府就想盡辦法要幫他找到土地。我覺得這其實是公家開發，但私益性很高，私人利益不能等於公益，不應該叫人民有這麼多的退讓。

張譽尹 律師：

我補充有關區域計畫法第 15-2 條第 2 款，即我們勝訴的部分，這有一個比較細緻的地方。我們主張地層下陷區和工業區是相互違背的、不相容的，因此不能開放，此有一個爭點：何謂地層下陷區？有無法律的定義或標準？下陷到多少才能稱之為地層下陷？在這個訴訟當中，針對這件事情也是攻防得很厲害。

被告機關主張一定要經過主管機關—即經濟部、水利署—公告為嚴重地層陷區，才能稱為地層下陷區，否則一律不是。全台灣被公告嚴重地層下陷區的有彰化縣大城鄉，當地下陷 200 多公分，可能比一個人高，非常嚴重。

經濟部「嚴重地層下陷地區劃設作業規範」中，有明定何謂地層下陷。也就是將一個地區劃分為一公里乘以一公里的一個網格，如果網格內地層下陷超過 50 公分，這網格即為「地層下陷明顯網格」。如果地層下陷明顯網格位處易淹水區域，即公告為「嚴重地層下陷區」。

因此，內政認為地層下陷區是經濟部的權責，未經經濟部公告，他們不敢隨意認定。至於，經濟部會考量公告為嚴重地層下陷區，當地房價會下跌，這是很嚴重的事情，不能隨隨便便公告。

回到二林地區的地層下陷量是多少？從 83 年到 98 年，下陷累計量約 55 公分到 90 公分，約半個人高，其實已經符合前述規範所稱的「地層下陷明顯網格」定義，只是未

經公告為嚴重地層下陷區。

但中一通的區域計畫明定地層下陷與工業區是不相容的。內政部卻未明確說明何謂地層下陷，一直推託給經濟部。我們找到一份 85 年的報告，此份報告是當年內政部委託工程顧問公司所作的，該報告提出累積下陷量達 10 公分即為地層下陷，而二林地區也達到此標準。

法院是從實質面認定，二林地區就是地層下陷區，所以中科四期的開發計畫違反中一通對地層下陷與工業區不相容的限制。各位以後如果處理到這類問題，大家互相勉勵，從實質面上認定，保護我們的國土。

與會貴賓一：

請問中科四期前後個案的當事人有哪些？他們身處的環境有何不同？希望了解受到影響的人有哪些？我覺得區域內徵收本會影響他們，但影響周邊的範圍到多大？我看判決書，有些當事人不適格，有些人適格，想知道適格與否的差別何在？

蔡雅滢 律師：

依照行政程序法第 23 條規定申請參加為當事人，土地被徵收的地主、當地周邊的農民，皆是會被影響的人，我們認為他們是可以依照此條規定申請參加為當事人。因此，在此訴訟案中當事人有土地被徵收的地主，也有土地未被徵收、居住在外圍的農民跟漁民。

我們當初分成兩個案子提告，最早有 100 多個人要提告，為讓案情單純化，將有

程序爭議和實體爭議的人，和只有實體爭議的人區分開。其實本來有考慮過，單獨就程序爭議提出一個訴訟，針對實體爭議提出另一個訴訟，可是因為行政程序法規定不能單獨針對程序提出爭議，須同時提出程序與實體爭議，那時爲了避免只爭執程序爭議、未提及實體爭議，不符規定，可能會敗訴，所以一爲提出實體爭議，二爲同時提出程序爭議與實體爭議，如此區隔。

張譽尹 律師：

參與這個訴訟的居民，至少 80% 以上，在本案還沒通過時，他們就在抗爭，不是開發許可通過後才委託提告。至於當事人適格與否，可能涉及法律上利害關係。

蔡雅滢 律師：

在前一案中，法院認爲只要居住在開發基地範圍內，不論土地被徵收，或沒有土地、只居住在此地，皆承認當事人適格，但是，居住於園區外的當事人，法院皆不承認。在第二案中，法院更嚴格，需要同時符合兩個條件—居住在此且土地被徵收，當事人才被認爲適格。其實我們一直覺得前後兩案對於當事人適格的認定太嚴苛。

張譽尹 律師：

我們量測當事人的住家和中科四期預定地的直線距離，發現大部分人居住在區域的南邊，這裡農地很方整、漂亮，旁邊的農地則被切割得很細碎，這些大部份是台糖的土地。居住在徵收區域外圍的當事人，法院認爲他們在法律上沒有利害關係，不論住家離

預定地遠近，當事人皆被駁回。

第一案中，當事人居住在區域範圍內，即爲適格。第二案，台北高等行政法院 99 年度訴字第 1856 號判決，適格條件更嚴格，當事人必須居住在區域內，而且土地被徵收。兩案皆要求當事人須居住在區域內，這是法律利害關係的判斷點。至於是否合理，則見仁見智。

如果有一個內政部區域計畫的變更案，當事人居住在變更區域內，他的農地要變更成工業區，或是住四變成商三，當然法律上的利害關係很大。但是，如果當事人居住在變更區域外，則沒有法律上的利害關係，這個見解對不對，從這個角度是對的。至於，當事人一定要在區域內，而且土地被徵收，才能當本案的原告，我們真的覺得是太嚴格。

我認爲即使在區域內，土地沒有被徵收，但是變更以後，當事人以前農地、農業的生活型態會改變，以後旁邊都是排放廢水、廢氣的工廠，他的生活環境會受到影響，雖然他的地沒有被徵收，地還可能會漲價，通常農地變工業區會漲價，好像受利，從另外一個角度來講，他的環境也受到侵害，不想要家附近是工廠不行嗎？這也是法律上利害關係。例如相思寮也有很多的原告，從環評報告中的空氣汙染圖，可看出他們會受到開發計畫的空氣汙染影響，即使原告在區域外、地從農地變成工業區，他們一天到晚要聞廢氣，難道沒有法律上利害關係嗎？但這個部分法院不審查。

蔡雅滢 律師：

我再補充一點，原告主張違法的理由，區域計畫法第 15 條之 2 第 1 款提及於國土之利用係屬適當而合理，但第 2 款提及不違反中央或直轄縣市政府規定的土地利用和環境保護計畫，其實我們相信，如果從國土利用的高度，或環境保護、土地利用的計畫來看，絕對不會只考量一個很小的點，應該考量這個開發行為一旦做下去，對整個國土有沒有怎麼樣的影響？周邊凡是有可能因為它而受到影響的，比方張律師所提的環境汙染部分，或是因為它需要使用水資源，造成其他地區農業用水不足的問題，其實我覺得都是利害關係，不應該把它限縮到只有基地內的。

與會貴賓二：

有關於美麗灣的問題，美麗灣的環評第一次提了被撤銷後，開發單位又再提第二次環評，似乎失敗了沒關係，越挫越勇，繼續努力，一直會到環評通過為止，想請教詹順貴律師，環評到底可以提出幾次？

另外，中央和地方政府審核的機制有沒有不一樣的地方？感覺中央政府要來監督地方政府，但可能因為行政一體與權責的問題，似乎現在的情況是中央一直在配合地方，我也不太知道。

最後一個問題，依我們現在的情況來看，司法的行為好像無法導正行政的行為，不知道諸位律師的看法如何？

詹順貴 律師：

第一點，其實環評法並沒有規定環評最多可以做幾次的限制，有規定的是在第 14 條第 2 項、第 3 項，提到第一次環評被認定是不應該被開發，如果要在原地提另外一個開發行為，不可以跟原來的審查認定不應開發的理由互相矛盾，因為環評制度不像法院的判決一事不再理。

環評法的重點是希望透過環評機制，評估土地是可以一個比較適當、符合環境、預防風險的利用方式。譬如在內湖有一宗土地想要規劃成電廠（？），可能被認定不應開發，但如果已經是一個都市土地，改變蓋成大廈，就可能被允許。所以環評不會有次數上的限制，重點是在於開發行為的類型，如果有被認定不應該開發時，重新提出的開發行為不可以與原來不應開發理由衝突。

回到美麗灣案來看，環評法第 1 條，提及為了預防與減輕開發行為對環境造成不利的影響，第 4 條第 2 款規定開發的行為在規劃的階段，事前必須以科學客觀的方法調查分析、評定，所以重點是在事前。

今天美麗灣案，第一次開發單位不辦理環評在先，後來表面上補辦環評，也是做得潦草。當時認為不應該通過的環評委員，過兩年後屆滿任期，這些當初發言表示反對的委員全部被替換，再換一批比較支持的委員，然後補辦環評就通過。通過之後，環評審查結論才被撤銷。這就是為什麼很多 NGO 團體訴求應該要先拆旅館才要環評，因為當初開發單位是違法的、要偷渡，他的信賴利

益是不受保護的。

環評是一個預防機制，開發單位必須在事前辦理環評，但在這個情況下，環評可以被撤銷後再重辦，房子也可以拆掉再重蓋。也就是說，在這個案子，沒有把房子拆掉，從事前預防機制的角度來看，事後補辦環評一定是沒有意義，而且會傷害到環評機制。

除此之外，環評法確實沒有限制開發單位可以送審幾次，唯一的重點是可能在同一個區位，他可以嘗試以不同開發行為的規劃方式送審，甚至有可能是規劃某一個開發行為是需要環評，但規劃成另一個開發行為，可能連環評都不需要。因為本質上有這樣的問題，所以不會有環評次數限制。

第二點，中央和地方政府的審查標準有何不一樣？當然，中央政府應該監督地方政府。實際上，在中央政府，第六屆環評委員會有比較多 NGO 團體出身的環評委員，我剛好也是其中的一個，這些人每次開會時意見太多，而常常主張開發案件應該進入二階環評，甚至認定有些案件更不應該開發，任期時間到了，結果就是全部撤換。

所以，中央和地方政府環評的審查標準有沒有很明顯地不一樣？我必須坦白說，中央環保署的資訊公開，不只是上下的、橫向的，都比其他各部會做得最好。大致上，就審查的機制，中央政府還是比地方政府嚴格，這嚴格只是在環評通過的附加條件。即使最高行政法院判決有提及，有些案件應該實施實質審查，不應該以附加條件通過環評，但我們仍承認中央政府的審查比較嚴謹。

觀察中央政府或由總統府、行政院長拍板定案的重大建設，越是屬於重大建設，其影響的層面理論上應該是越廣，更應該要進入二階環評，反而，很快地通過一階環評。為了經濟的發展，越是重大的建設，越容易在一階通過環評，在中央環保署和地方政府是沒有明顯的差別，因為大家要拚經濟。這就是為什麼我要調侃：我們沒有真正的環境保護署，只有環境開發署和環境破壞署。

中央政府有好一點的地方，整個環評審查機制是比地方政府稍微嚴謹一點，但就結果而論，認定不應該開發的案件數，與進入二階環評的案件數，兩者比例上沒有很明顯的差別。查詢環保署統計的認定不應開發的案件數，從 2005 年到 2007 年，突然高峰增加，這是第六屆環評委員貢獻的結果。

其實我個人有點感慨的是，我在環保署當環評委員時，遇到中科三期案件，那時它的環評審查結論尚未被撤銷，中央政府代表投票表決讓它通過，未進入二階環評，但是後來被法院判決係屬違法而撤銷。事後，我們這屆委員都下台，中科三期重辦環評還是通過。

後來，我又轉到內政部區域計畫委員會擔任委員，不幸地遇到中科四期，我覺得不應該開發。當時，投票的委員扣除政府機關代表，尚有 7 位專家學者，5 位表示反對，只有 2 位贊同。在中科三期審查時，投票委員扣除官方代表人數後，有 8 位專家學者委員，認為這個案件應該進入二階環評者有 4 位。所以，當我們將官方的投票部隊剔除後，客觀地觀察民間的專家學者的立場，即可知

道案件該不該開發、有無具備正當性，這是我比較感慨的地方。

蔡雅滢 律師：

針對司法機關導正行政機關，其實我也覺得蠻難過的。以前讀行政訴訟法，很喜歡第1條，行政訴訟是以保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，增進司法功能為宗旨。我就讀大學時，老師告訴我們，行政爭訟的制度是有兩個階段，如撤銷訴訟，要先提出訴願，再提起行政訴訟，因為訴願是民眾先跟行政機關的上級機關反映，希望讓行政機關有自我反省的機會，如果仍未自我反省，才是向法院提出訴訟。我們都相信政府自己應該會守法，如果他有不遵守法律時，先請他內部反省，內部反省不成，才尋求外面的機關。

但是，當我開始到環保團體時，經常打行政爭訟，才發現：令行政機關自己反省是困難的事情。我們後來都不太期待訴願能改變些什麼，覺得訴願被駁回是正常的，如果能夠訴願成功是比較奇特的狀況。老師說的和現實上遇到的情形有很大的落差，我們都知道不用期待他們反省，但至少期待法院監督。

早期行政法院會比較保守，可是我發現最近這些年來，行政法院有很多非常進步的判決，越來越多的法官勇敢地、真正地做到行政訴訟法第1條所稱的保障人民權益、監督國家行政權的合法行使。

可是，行政機關事實上不理會這些法院判決，他會曲解法院的判決，創造一些奇怪

的說詞，譬如中科三期的經典名言：停工不停產，民眾向法院提出申請假處份和停止執行，兩個訴訟都勝訴，之後他就發明停工不停產，只有公共工程停工，其他會造成汙染的工程或建築繼續進行。

其實，我們很震撼，那已經不是一個環境保護的爭議，已經是一種憲政危機。本來我們國家是一個三權分立或五權分立的制度，政府機關間應該要互相制衡，當行政機關做違法的事情時，有第三人，即客觀中立的司法機關，提醒行政機關的錯誤。可是，當行政機關可以不理睬司法機關時，我覺得老百姓會變得很無助，沒有人可以糾正他的作為，似乎他可以變成獨大。

政府機關常辯解，以為這有涉於廠商信賴保護的問題，因為先有行政處分，後才有司法判決，為了維護廠商的信賴保護，他不能停工。其實，我認為現在保護的方式有好幾種，假設廠商真的有信賴保護，可以金錢賠償，不見得要維持違法的狀態。

更何況，在這些環境訴訟案件中，我認為絕大多數是沒有信賴保護可言。法律的救濟是有一定的期間限制，要撤銷一個行政處分，必須在行政處分做成時，30日內提起訴願、要求撤銷，並非隨時都可以提出，如果未在一定的時間內提起訴願，原則上行政處分即是確定，很難再次改變。更何況，當事人自己明知或因重大過失而不知開發基地已有環境訴訟、行政訴訟存在，應該沒有信賴保護的適用。大部分的廠商進行開發時，難道會完全不知道有訴願案嗎？我覺得那是不可能的，是完全違背常理的事，一個廠商全

然不知道，似乎事不干己，我認為即使不是明知，也有重大過失。而且，我認為絕大多數狀況是廠商根本完全明知，政府提出因信賴保護問題而無法遵守司法判決，我真的覺得完全是一種藉口，很不合理。

何彥陞 主編：

其實，除了開發廠商，我個人對信賴保護原則的看法是：人民的信賴保護，行政執法機關並沒有維護人民的信賴保護，其實這是一個很大的問題。

與會貴賓三：

我有疑問的是，現在中科四期，法院判決應該撤銷開發許可，但內政部發表聲明：開發許可仍為有效，會再跟法務部研議如何處理。想請教行政法院判決的效力，對於行政機關是否有效？

另外，延續環評可以重提的問題，開發許可是否可以重新提出申請？

以及，中科四期涉及農地變更的問題，在審查過程中，有無討論此案是否符合農委會的農業用地變更審查作業要點？

詹順貴 律師：

第一個問題，就內政部開發許可之效力而言，在中科四期案件中，法院直接將開發許可撤銷，沒有開發許可效力的爭議，但在中科三期中有類似的爭議。

如果界定環評法第 14 條第 1 項，環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，開發行為之許可無效。未經環評完成審

查的適用範圍，環保署以前一直主動自我限縮在於所謂的「自始未經環評」。

譬如美麗灣，一開始規避環評，未經環評下，政府發給建築執照，後來補辦環評通過，即便環評結論被撤銷，此建造仍為有效。這樣的邏輯被套用在中科三期，開發單位認為他們曾經辦理環評，只是環評被法院撤銷，所以國科會的開發許可，或內政部的開發許可，皆是有效。

我在台灣環境與土地法學雜誌第 4 期寫的美麗灣文章，環保署也對此發表一篇回應文，可清楚看到他未再提及環評法第 14 條僅限於「自始未經環評」，迴避此種說法。

第二個問題，開發許可可不可以重提？因為內政部的開發許可，是審查土地使用配置的內容，我不確定以前有沒有重提過的案例，但是有被要求修正的案例，也有被駁回後提起訴願的案例。明顯地，開發案件被駁回之後，如果他的配置未有所調整，開發行為跟開發強度與前一申請案大同小異者，內政部的幕僚人員就會有所篩選，不會有通過的機會，至少我在擔任區域計畫委員的過程中，我沒有看過這樣的情況。

第三個問題，有關中科四期農地變更的部分，我在當委員時，即便農委會代表當場表示同意，我仍有提出質疑。因為開發基地內有特定農業區，按照「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 6 點，經辦竣農地重劃的特定農業區，只有在該要點所列的情況，才可以同意變更，我認為此案件完全不符合法定情況的任何一種。而

且，此要點的第7點，規範特定農業區非屬經辦竣農地重劃之同意變更情形，等於開了一個門，只要是重大建設皆可以通過。

坦白講，我也可以體諒農委會的代表，因為好不容易馬總統愛台十二大建設中有一項可以落實，不然其他都跳票，所以從上到下，一定要一個建設案通過。

張譽尹 律師：

有關內政部發表的新聞稿，因為目前行政訴訟二審仍在判決中，所以開發許可仍為有效，他們必須跟法務部溝通。其實，律師團內部的意見不太一樣，我認為一個行政處分要被行政法院判決撤銷，而且要確定，行政處分才會失其效力。現在案件尚未確定，因為內政部上訴中，在最高行政法院審理，所以開發許可依然有效。

假如，最高行政法院判決確定撤銷內政部的開發許可，中科四期會不會重提審查？當然是會，除非如國光石化的事件，馬總統站到台上，就不會重提，否則一定會重提。

呼應上一位來賓的問題，看起來似乎司法行為都無法導正行政行為，該怎麼辦？我可以提出一些意見，第一個就是嘗試修改行政程序法和行政訴訟法，關於停止執行，行政法院撤銷行政處分後，行政機關必須要遵守，行政法院的見解一定要一致。如美麗灣、中科四期案件，行政機關就是做了再說，房子拼命猛蓋，農地拼命破壞，反正變成既成事實就好，所以我們認為一定要修法。

第二個，關於重大開發案，重大的程度

是另外一個問題，但只要重大開發案經人民提起行政訴訟，我認為原則上行政處分的效力即應停止，這樣才可避免行政機關踐踏司法判決，修法讓法律如此規定，是我提出的第二個意見。

那我們可以做什麼？就是公民不服從。如果行政機關可以不理會司法判決，民眾為何要理會行政機關？怎麼樣公民不服從？上街頭，寫部落格，寫臉書，轉貼，投票，投票力量很大，民意代表、行政首長是開發派的，沒關係，但是他是開發派且不尊重行政法院的人，就不要投票給他，因為他在破壞我們國家的民主，這是比經濟發展更重要的東西。

與會貴賓四：

談到公民服從、公民參與的部分，現在開發許可民眾參與的部分，是否有規定？在訴訟的過程中，開發許可的評估是否公平？那你們觀察在體制內公民能不能夠參與？如果開發許可，在專家委員的審議上，可能有政治利益介入，有沒有可能擴大公民參與？或是民眾給專家委員施壓，增加溝通的可能？是不是有可能區域計畫委員與民眾直接地溝通？或透過民眾參與，給予他們壓力，讓他們做出比較合理、妥適的決定？

詹順貴 律師：

其實，現在經過一些 NGO 團體的要求，只要上環保署有關環評的網頁，說明開會都可以開放的，營建署都委會、區委會，現在開會日期也有上網，有興趣者可以報名、表示意見，現在唯一比較封閉的是土地徵收審

議部分，內政府有被要求上網公告，但是他幾乎不會通知被徵收的利害關係人來主動表示意見，這部分的資訊公開是比較不足的。因為現在機關被要求資訊公開，如果與開發案件有關係的人，其實在這些地方，都可以表示意見。

與環評委員會、區委會、都委會的委員溝通，就委員本身會不會拒絕，要看委員本身。但是，原則上，我從來都會想要主動去聽各方的意見，其實委員有一個必須要遵守基本的遊戲規則，不適合跟任何人私下接觸，不管是開發的申請人或者其他反對的人。

我們很樂於看到更多的民眾可以到審議的專案小組或大會上表示意見，尤其是在地聲音。所以有時候，我們會問這個案件有沒有涉及到徵收、有沒有民眾參與，希望承辦人員去找民眾來表示意見，主動邀請我們覺得需要參與的人，應該請他們來表示意見的。

所謂的專業審議，不要太相信專家，有人開玩笑說專家就是專門騙人家。對於土地開發案，我們不可能只看圖即可判斷開發配置合不合理，或用一些模式模擬用水夠不夠，或污染對承受水體會不會產生問題，其實光在辦公室或模擬室中假設，得到的結果很容易失真，最真正的結果還是在地聲音。坦白講，環保署沈世宏署長現在最喜歡講的是公民參與，但後面有加四個字「專家代理」，其實這樣就會阻隔在地知識、經驗。

我簡單舉兩個經驗，說明為什麼開發很需要在地聲音？排放汗水的河川，汗水對它的稀釋能力、承受能力好不好？會不會對它

產生不好的影響？關鍵就是，第一個汗水處理的等級和排送汗水的量多少，其次承受汗水的河川流量大不大，如果河川的流量非常大，分母很大，加入一點汗水，平均後稀釋能力不會有問題。

顧問公司如何計算？台灣的溪流幾乎都是荒溪型，有下雨就水多，平時就水很少，尤其到冬天，幾乎沒有水。顧問公司挑選大雨下過後隔天，測量河川流量，然後聲稱這就是河川的常態流量，但那是假的，剛下雨過的河川流量不是常態流量，這是技術性的作假。但是，他當天量測的流量確實是這麼多，表面上沒有做假，即是在參數設定上玩把戲。我們強調不要太相信專家審理，任何的開發行為，從環評到區域計畫到土地開發，真正重要的是在地聲音，因為那是生活經驗的累積。

以及，例如六輕的污染物到底對周邊居民會不會產生影響？以環保署或氣象局的資料進行模擬分析，得到的結果是六輕排放的污染物應該對周邊的居民影響不會很大。但在地生活的居民告訴我們，晚上八點到隔天早上六點，海陸風、地形風每小時風向會改變一次，這永遠不是專家學者在氣象站監測資料或在實驗室假設模擬所能知道的變數，他們就會忽略。我為什麼會知道？是我與詹長權老師進行三年健康調查時，和鄉民座談後得到驗證，詹老師自己後來加裝很多監視器經過應證的一個結果，但顧問公司從來不會呈現這個資料，問題就是出現在這裡。

張譽尹 律師：

在地聲音很重要，有沒有辦法經過體制內的公民參與，對委員會施壓，造成結果的改變？經驗有兩種，不對的話，還請詹律師指正，如果開發單位是一般私人公司，而且與高層是沒有關係的，這種公民參與是有效的。如果開發單位是私人公司，但是與高層關係良好，或者開發單位就是國家的話，那公民參與是無效的。引用政大徐世榮老師的批評，他說重點不是公民參與講了多少話，而是委員會中官派代表的比例，才是重點，一共 29 席委員，官派代表 14 席，沒有過半，但是案件仍會通過，如果真的要改變這個狀況，應該要修改委員會的組織章程，將官派代表比例再降低。

詹順貴 律師：

其實非官派委員比例三分之二，案件也是很容易通過，如環評委員會，民間代表是三分之二，官方代表只有三分之一，但環評委員共 21 位，官方代表只有 7 個，但同意委員要過半，達到 11 位，才會通過，所以政府只要遊說 4 位委員，很容易就通過，14 位專家學者中要 11 位意見一致表示反對，比例多高。

更何況，這些委員是官方遴選的，如果一天到晚反對，兩年任期屆滿，下次就換人。區委會委員是一年一聘，民間代表比例要大規模地調整，最關鍵的是遴選辦法不應該完全由官方掌控，不然只修改比例，效果可能也很有限。

在我當區委會委員的前一年，最早是共

25 位委員，官方代表是過半 13 位，民間代表只有 12 位，到了我擔任委員第 2 年時，改成共 29 位委員，官方代表變成是 15 位，民間代表只有 14 位。

蔡雅滢 律師：

其實我之前還聽過一種更奸詐的，比方某位委員很反對開發案件，承辦人員會問他：您什麼時候不方便開會？而委員可能說哪天不能來，開會就會特別安排在那位委員不能參加的時間，其實有很多小動作。我們覺得重點是在主事者的心態，否則再怎麼修改規定，他們都有辦法取巧。

我也分享公民參與的部分，它分為體制內和體制外。就體制內的部分，我認為，公民不只是到開會現場講話，有時候我們也要多花一點時間做功課，其實現在很多審查的資料是越來越公開，可以在網路上看到。其實我也會看到一些環保團體也是越來越用功，他們會事先下載很多相關資料，閱讀後找出不合常理的問題，甚至查詢相關的研究報告與其他政府機關的資料交叉比對，這樣深度的公民參與越來越多，參與的程度不輸專家。有時候會發現，其實內政部自己做過某個研究報告，可是他不提，可能是他不知道，或他知道卻不提。

另外是體制外的參與，畢竟體制內的參與，可能要配合開會審查的時間，一般在上班時間，不見得民眾有時間去參與，但這不表示不能參與。如果對某些議題很關心，可以蒐集資料，然後寫相關的文章，投書媒體，或寫部落格，甚至有覺得很不合理的事情，

也可以寫信抗議。社會上很多很有爭議的案子，其實政府機關，如監察院，其實有很多申訴、投訴管道，其實對於不合理的事情，我們要願意採取行動。