

編號：2770

議題研析

一、題目：環評承諾之定位與監督相關法制問題研析

二、議題所涉法規

環境影響評估法、空氣污染防治法、固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法

三、背景說明（緣起）

環境影響評估（以下簡稱環評）制度旨在於開發行為實施前預測並減緩其對環境之衝擊，強化決策之正當性與透明性¹。實務上，部分開發案雖於環境影響說明書、環境影響評估書（以下簡稱環評書件）中自訂較嚴格之環境保護標準，卻因設備能力不足、執行困難或監督落實不力，使承諾流於形式，實質成效有限²。此類現象不僅削弱制度公信力，更引發社會對行政機關審查實效與責任歸屬之質疑。

四、問題爭點

環評制度係依環境影響評估法（以下簡稱環評法）所建立，並透過審查決定該計畫是否通過、有條件通過、應否進行第2階段環評或不應開發，據以作成環評審查結論³。相較於環評通過的條件係由主管機關附加，環評承諾則是開發單位為求環評審查順利通過，展現其對環境保護之意願，於環評書件或審查過程中，主動提出願意採取的環

¹ 環境部環境管理署，環境影響評估監督，網址：<https://www.ema.gov.tw/affairs/enforcement/eia-supervision/313.html>，最後瀏覽日期：2025年5月9日。

² 劉人璋，台東焚化廠自訂加嚴規定 卻做不到，自由時報，2025年4月29日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/5026908>，最後瀏覽日期：2025年5月9日。

³ 環評法施行細則第43條規定：「主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：一、通過環境影響評估審查。二、有條件通過環境影響評估審查。三、應繼續進行第二階段環境影響評估。四、認定不應開發。五、其他經中央主管機關認定者。」

境保護措施、監測計畫，或接受更嚴格的排放標準。惟環評法及其施行細則未明確規定環評承諾之法律定義，且未規範其內涵及在環評程序中之定位，加上中央與地方機關對環評承諾後續管理之理解不一，亦可能加劇認知上的落差。因此，本文擬對環評承諾之效力及監督機制提出研析。

五、探討研析

(一) 建議於環評法中明確規範環評承諾之效力

為防止或減輕開發行為可能產生之不良環境影響，開發單位於審查過程中會於環評書件提出各項環境保護承諾（包括相應的對策等）。這些承諾包括比既有環保法令所定之排放或其他管制規定更嚴格的標準，或考量開發案的具體特性、區位敏感性及環評的結果，所量身設計各類個案加嚴的環境保護措施，例如限縮施工時段、設置額外生態補償設施、建立居民溝通協調機制、給予補償金等⁴。環評法雖然規定環評書件及審查結論應切實執行⁵，惟並非所有開發單位提出的環評承諾都會被主管機關的環評審查結論明確要求履行並載明，僅經環評審查結論明確要求開發單位應履行環評承諾，才具有較為明確的法律拘束力，並作為後續追蹤監督與執行的依據；而僅記載於環評書件未被納入環評審查結論的環評承諾，其拘束力與執行效果仍有待釐清。

司法判決及環境部對環評承諾僅載明於環評書件是否具有拘束力及執行力，見解不一，整理如下⁶：

一、司法判決

(一) 嚴格解釋(環評承諾具法律拘束力)：最高行政法院在數個判決中傾向採取較為嚴格的解釋⁷。其強調環評法第 17 條所指

⁴ 顧洋、李育明、鄒倫、王文裕，《從成本效益觀點檢討我國現行環評審查負擔合理性》，國家發展委員會委託研究報告，2014 年 5 月 1 日，頁 123。

⁵ 環評法第 17 條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」

⁶ 王毓正，〈環評審查結論之條件與環評承諾於行政訴訟中相關爭議問題之探討〉，《興大法學》，第 23 期，2018 年 5 月，頁 114-115、134-136。

⁷ 參見最高行政法院 103 年度判字第 66 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 200 號判決。

的內容，即包含環評書件所記載之事項，開發單位既已提出承諾並據此獲得審查通過，即有義務確實執行該項承諾，縱使尚未造成具體環境損害，未履行該承諾即構成違反環評法第 17 條之規定。

(二) 限縮解釋(僅重要或經採納之環評承諾具法律拘束力): 部分下級行政法院判決則採取較為限縮的觀點⁸。其認為並非環評書件所有內容都具有同等的法律強制力，除審查結論明確列出的事項外，僅與具有「決定性或重大關聯性」的承諾，才受環評法第 17 條規範。至於其他較為次要的承諾、預估數值或背景資料，即使與實際執行有所出入，若未對環境造成不利影響或危害之虞，尚不構成違反環評法第 17 條。

二、環境部相關函釋：開發單位未依環評書件所載內容及審查結論切實執行，固然違反環評承諾，但如果對於環境並無造成不利，且無違環評法預防及減輕開發行為對環境造成不良影響之目的，則主管機關不應遽予裁罰⁹。

由上可知，雖然最高行政法院已就環評法第 17 條規定作出相關見解，認定開發單位應依環評書件及審查結論內容切實執行，惟實務上對於環評承諾是否一律包含在環評法第 17 條「所載之內容」範圍內，仍存在解釋空間。尤其是承諾屬較原則性、非可量化或是否屬非核心的環境減輕措施時，其是否具有法律拘束力常引發爭議。故有必要透過修法，明確界定環評承諾之法律地位，將環評承諾明列為依法應履行之義務，不僅可提升其法律位階與執行確定性，亦有助於開發單位於環評過程中審慎提出可實踐的環保措施，使主管機關及利害關係人得以據此檢驗、監督並追究其責任。

(二) 建議就環評承諾之加嚴標準，明定誤差容忍與判斷基準

如前所述，環評承諾的型態包括加嚴既有之環境管制標準或

⁸ 參見高雄高等行政法院 101 年度訴字第 251 號判決、臺灣高雄地方法院 104 年度簡字第 79 號判決。

⁹ 環境部(原為行政院環境保護署,於 2023 年 8 月 22 日改制)2014 年 4 月 30 日環署綜字第 1030035464 號函。惟學者批評採限縮解釋的司法判決不當過度擴張了該函釋的適用範圍，且環境部函釋將環評法第 17 條規定的舉動犯性質的構成要件轉變為結果犯。參見王毓正，同註 6，頁 139-141。

依個案量身設計之各類環境保護措施，儘管法規強制要求環境許可文件應納入審查通過之環評書件所載內容及審查結論¹⁰，但僅有環評承諾與現行法規規定之判定方式一致時，主管機關才可判定其是否有遵守環評承諾。如焚化廠之環評承諾僅記載一氧化碳濃度之加嚴標準為 60ppm，但未載明其排放濃度係以瞬間值、小時平均值或其他何種判定方式時，而法規未提供一套清楚的預設規則供主管機關依循，則容易產生解釋的模糊空間¹¹。

環境部函釋表示環評承諾之加嚴標準應納入許可證並據以管制，但環評法未規範之事項，應回歸適用空氣污染防制法排放標準之規定¹²。另環評承諾對電力設施空氣污染物排放標準所提及緊急備用電力設施、起火期間、停車期間及防制設備維修期間之排放標準，環評法皆未規範，應依該排放標準規定辦理，且涉及監測、檢驗、緊急應變或排放量計算方式，亦可適用相關法規所准許之誤差範圍¹³。惟所稱回歸空氣污染防制法排放標準之規定，係指如未規定排放標準即依空氣污染防制法規定之排放標準？抑或是環評承諾有加嚴標準而未規範判定方法時，回歸空氣污染防制法規定之方法（如焚化廠一氧化碳標準值應採 1 小時動平均值¹⁴）？又如將環評承諾適用各環保法規允許的誤差範圍¹⁵，表面上看似行政一體的合理解釋，惟環評承諾若作為開發單位自願提出並納入審查結論之內容，往往是針對特定開發案的區域條件、受體脆弱度或居民主張所提出，目的是為加強對當地環境及居民之保護，與各環保法規之法定標準本質為社會整體可容忍之最低限度不同。另法院認

¹⁰ 如固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第 51 條第 1 項規定：「審核機關受理公私場所固定污染源許可證之申請，屬應實施環境影響評估者，其許可證內容，應納入經環境影響評估法審查通過之書件所載內容及審查結論。」、水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第 38 條第 2 項規定：「應實施環境影響評估或應執行總量管制者，核發機關應依審查通過之環境影響評估書件（以下簡稱環評書件）及審查結論或總量管制方式及相關規定核准。但環評書件及審查結論載明之各項污染物排放限值較本法更嚴格者，核發機關核准各項污染物排放限值時，不得高於該限值。」

¹¹ 同註 2。

¹² 參見環境部 2016 年 6 月 15 日環署空字第 1050041250 號函。

¹³ 參見環境部 2015 年 1 月 26 日環署空字第 1040002062 號函。

¹⁴ 參見廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第 8 條附表 1 規定。

¹⁵ 如公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 18 條第 3 項規定：「第 1 項機構每月實際清除、處理量總額得有許可該項廢棄物清除、處理量上限百分之 10 之容許差值。」

為開發單位未符合審查結論所載加嚴排放標準，構成違反環評義務，且未採納容許誤差作為抗辯理由¹⁶。

此外，不屬於針對各環保法規加嚴排放標準之環評承諾，如依個案量身設計之各類環境保護措施，則難以透過排放標準的監測來確認其執行程度¹⁷。此外，法院於解釋「所載之內容」時，對於非核心或較次要的承諾，其法律強制力是否與排放標準等同，在個案中仍可能存在討論空間。特別是該承諾未導致明顯不利環境影響時，行政機關或法院在認定是否構成違法時，可能會有不同的裁量或判斷。因此，爰建議針對環評承諾之加嚴標準，應明定是否適用現行環保法規之誤差容忍範圍，並依污染物性質與技術可行性，訂出明確的量測與判定方式，方能強化後續的監督功能。

（三）建議於環評法中增訂公民監督機制與吹哨者保護條款

環境部委託報告指出¹⁸，因列管案件持續增加、政府精簡人力政策限制、作業流程耗費大量人力與時間、監督業務繁瑣及涉及領域廣泛且複雜的情況，導致環評監督人力不足，進而削弱環評監督功能。因此，環境部試著建置一個以資料為中心的共同平臺，整合多來源資訊，並運用科技手段提升環評監督效率¹⁹。惟科技雖能提供數據與預警，但難以處理涉及價值判斷與地方脈絡的爭議情境，尤其是監測資料仍須依賴人工判讀與現場查證。且國際影響評估協會（International Association for Impact Assessment, IAIA）提出「環評追蹤國際最佳實踐原則」（EIA Follow-up International Best Practice Principles）強調，環評追蹤是環評程序不可或缺的一環，需要所有利害關係人（如開發單位、主管機關、社區）的參與，並

¹⁶ 參見高雄高等行政法院 101 年度訴字第 251 號判決。

¹⁷ 徐慧倫、吳洛瑩，突破現今離岸風電環評機制的盲點立法 溝通兩缺對臺灣投資者都是風險，WindTAIWAN，2021 年 4 月 27 日，網址：<https://www.windtaiwan.com/ArticleView.aspx?ID=ATG0777>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 9 日。

¹⁸ 李連堯、張名毅、張碧芬、李宜蓁、胡浩林、方禹傑、丁柏任，《多元垃圾處理設施－環評監督管制規劃專案計畫成果報告》，環境部環境管理署，2023 年 11 月，頁 1-2。

¹⁹ 李柏濤，AI 助精準執法 環境部再爭取 6 年 15 億，聯合新聞網，2024 年 6 月 20 日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/8043551>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 8 日。

應具備清晰的目標、角色分工、績效標準、監測方法及回饋機制²⁰。而我國實務運作上，部分環評開發案亦已納入監督委員會的設置²¹，有必要研議予以制度化之可行性。

另環境部 2017 年提出的環評法修正草案曾引入吹哨者保護條款等²²，以提升環評後續監督之透明性與公正性，惟該草案最後未送本院審查，相關制度至今尚未法制化，造成環評制度監督功能薄弱的主因之一。我國雖於 2025 年公布公益揭弊者保護法，建立揭弊人通報、保護與救濟制度，惟該法屬一般性規範，未針對環評制度中特殊之技術性違規、監測造假或承諾落實失當等情形設計通報機制。由於環評無論於前端審查或後端監督皆涉及高度專業與地方利害，實務上往往需仰賴內部人員揭露，始得及早發現違規行為。因此，環評承諾之監督涉及重大公共利益與環境正義，應結合參與行政制度，以實現依法行政與環境治理責任²³。爰此，建議強化民間監督與揭弊制度，於環評法中增訂公民監督機制與吹哨者保護條款。

撰稿人：林淑靜

²⁰ Bridget, IA Follow-up - International Association for Impact Assessment (IAIA)，網址：<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=15>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 9 日。

²¹ 涂邑靜，環境影響評估法規宣導及環評監督案例分析，環境部簡報，2019 年 8 月 16 日，網址：<https://www.mlep.gov.tw/api/download/115/20220725154338674.pdf>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 12 日。

²² 環境部，環保署預告修正「環境影響評估法」，2017 年 9 月 20 日，網址：<https://reurl.cc/8DzaQo>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 12 日。

²³ 陳穎峰，〈環評的未來轉型：從機關同意到公眾接受〉，《國家研究發展》，第 19 卷，第 1 期，2019 年 12 月，頁 64；陳淳文，〈參與行政之法制架構初探〉，《東吳法律學報》，第 34 卷，第 4 期，2023 年 4 月，頁 100-102。