

國立交通大學

管理學院科技法律學程

碩士論文

環境影響評估文書之真實義務
— 評永揚環評案

The Crime of Environmental Impact Assessment (EIA)
Report Misrepresentation
- Centering on Yong-Yang Case

1896

研究生：顏佳新

指導教授：林志潔 博士

共同指導教授：倪貴榮 博士

中華民國 一百零二年 九月

環境影響評估文書之真實義務－評永揚環評案

**The Crime of Environmental Impact Assessment (EIA)
Report Misrepresentation - Centering on Yong-Yang Case**

研究生：顏佳新

Student: Chia-Hsin Yen

指導教授：林志潔博士

Advisor: Dr. Chih-Chieh Lin

共同指導教授：倪貴榮博士

Co-Advisor: Dr. Kuei-Jung Ni

國立交通大學

管理學院科技法律學程

碩士論文

A Thesis

Submitted to Institute of Technology Law

College of Management

National Chiao Tung University

in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master

in

Technology Law

September 2013

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國 一 百 零 二 年 九 月

環境影響評估文書之真實義務－評永揚環評案

學生：顏佳新

指導教授：林志潔博士
共同指導教授：倪貴榮博士

國立交通大學管理學院科技法律學程碩士班

摘要

環評文書真實義務與刑法偽造文書罪所保護的法益相當。以不實環評文書通過環評審查取得開發許可，其目的在獲取經濟利益，可視為財經犯罪的詐欺犯。文書不實雖不產生環境實害，但其破壞環境管理體制的文書制度，是刑法應該重視且認真看待的問題。為何通過有環評審查制度的文書，卻處罰環評業者及開發單位負責人業務登載不實罪為本文討論重點。實務上環評文書登載不實的法律見解不多，因此，審理永揚廢棄物處理場環評案之台南地方法院及臺灣高等法院台南分院之判決，即成為重要的研究資料。茲將全文分為六章，第一章為前言，主要說明本文之研究動機與目的；第二章說明我國環境影響評估之行政管制與登載不實相關刑法規定，並針對環境影響評估法第 20 條行政刑罰立法正當性進行討論；第三章就永揚案一、二審法院判決，探討國內實務在環評文書登載不實及共同正犯之審理情形與爭議以做為質性訪談的基礎並作出評析；第四章則為質性研究，對永揚案一位評估者及一位檢察官進行深度訪談，以了解實務運作情形並提出實證資料；第五章為建議，針對質性研究與本文的探討所得結果提出建議，以供立法、司法及行政實務參考；第六章為結論。

關鍵字：環境影響評估、環境刑法、行政刑法、業務登載不實、當事人協力義務

The Crime of Environmental Impact Assessment(EIA) Report Misrepresentation - Centering on Yong-Yang Case

Student : Chia-Hsin Yen

**Advisor : Dr. Chih-Chieh Lin
Co-Advisor : Dr. Kuei-Jung Ni**

**Institute of Technology Law
National Chiao Tung University**

ABSTRACT

What legal interest the crime of Environmental Impact Assessment (EIA) report misrepresentation protects is just the same as the offenses of forging instruments. The main purpose of using the false report to get the development activity permission is to obtain the economic interest, which can also be seen as fraudulence. Though EIA report misrepresentation does not do any substantial harm to the environment, it actually destroys the instrument system of the environment management frame; which is a serious problem that should be thought highly of. What we focused on here is why the EIA review committee approved the EIA report but still punishes the representatives of the developer and the EIA consultants for crime of forgery. There are only few legal opinions about EIA report misrepresentation. Therefore, the judgments made by Tainan District Court and the Taiwan High Court Tainan Branch upon Yong-Yang case have become important research data.

Hereby the full thesis will be divided into six chapters. The thesis first begins with a brief introduction, mainly explaining the motivation and the purpose of this study. Chapter 2 illustrates the administrative regulation of EIA and relevant criminal law about EIA report misrepresentation. The legislative legitimacy of administrative criminal punishment of EIA Act 20 is also discussed. Chapter 3 focuses on the two verdicts announced by district court and high court on Yong-Yang case, discussing how the court tries when judging EIA report misrepresentation and joint offenders in practice. Then, it will further use the previous observation as the basis of qualitative interviews and make some comments; Chapter 4 concentrates on the in-depth interviews with an EIA consultant and a prosecutor of Yong-Yang case in order to truly understand how it works in practice and further provide the empirical data; Chapter 5 aims at offering some proposals out from the whole study result for the legislative, the judicial and the administrative department. The final chapter is the conclusion.

Keywords: environmental impact assessment (EIA), environmental criminal law, administrative criminal law, misrepresentation, assisting obligation.

誌 謝

本論文的完成，要感恩的人很多，首先感謝指導教授林志潔老師在刑事法上的啟發及循循善誘的教導，使原本為一篇「白領犯罪與經濟刑法」的課堂報告，成為碩士論文，以最短的時間（兩年），協助我完成交大科法所的學習並取得學位。感謝共同指導教授倪貴榮老師，在相關國際環境法上的教導與鼓勵，使我拓展了國際視野並繼續走在法律研究的道路上。

感謝口試委員蔡蕙芳老師與高仁川老師，針對本論文在刑法與行政法論述上的缺漏與不足之處，提出指正與建議，使本文更為充實與完整。質性訪談為本論文最重要的部分，感謝盧哲明先生及陳鈺雄老師的大力協助，找到本案的兩位受訪者並感謝兩位專業的受訪者認真且無私地分享，讓我能深入問題的核心並瞭解到「法學實證-質性研究」的目的與重要性。另毓慧姐於訪談逐字稿上的協助亦致上最深的謝意。

感恩這些年協助並指導我的師父、老師、朋友及家人們，若沒有您們的關懷、付出與愛，我沒有辦法通過這些考驗，繼續往夢想邁進。在理工人的身上，注入法律的新血，產生蛻變，變體過程中所受利益，非思量分別所能解，相信經過跨法學領域的學習與訓練後，面對未來可以有更好的選擇，學以致用，以貢獻社會、利益眾生，發揮更大的影響力。

最後向交大科法所的師長、助理及同學們，說聲讚！以感恩您們營造最好的法律學習環境，讓入寶山的我，幸福滿滿、收穫滿滿。

交流砥礪菁英聚，大道之行衛公義，
科際整合跨領域，法學實證開新局，
所向披靡稱第一，讚聲不絕典範立。

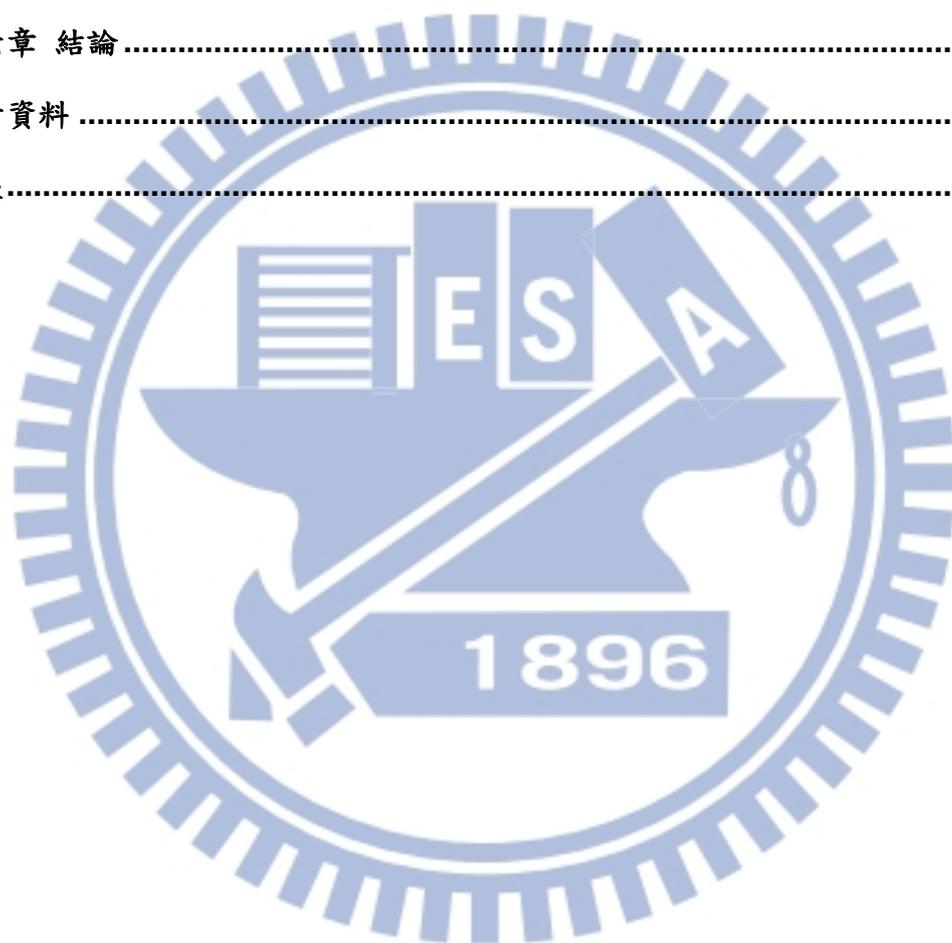
顏佳新謹誌於
國立交大科技法律研究所
102.09.11

目錄

中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
誌謝.....	III
目錄.....	IV
圖表目錄.....	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	3
第三節 研究方法.....	4
第四節 研究範圍及研究限制.....	5
第五節 論文架構.....	5
第二章 環境影響評估之行政管制與相關刑法規定	6
第一節 行政管制規定.....	6
第二節 行政刑罰相關規定.....	11
第三節 驗證行政刑罰立法正當性之一般性原則.....	13
第四節 禁止錯誤.....	14
第五節 環境影響評估法第 20 條之討論.....	15
第三章 永揚廢棄物處理場環評案	16
第一節 案例事實.....	16
第二節 爭點與法院判決理由.....	18
(一) 環評文書是否為刑法上所稱之文書?.....	18
(二) 審查制度是否阻卻使公務員登載不實罪?.....	19

(三) 開發單位負責人與評估者如何成立共犯？	20
(四) 成立業務登載不實之故意？	21
第三節 本案兩個審級判決評析	24
第四節 本案訴訟程序評析	25
第四章 質性深度訪談	28
第一節 立法方面	29
(一) 關於環評審查制度對業務登載不實罪的影響	29
(二) 關於不法行為的主體未規定違反罪刑法定與法律明確性原則	30
(三) 關於主管機關發包環評較具公信力，避免開發單位與評估業者構成通過環評的主觀犯罪故意	31
(四) 關於環境行政法規對登載不實的處罰規定不一	32
第二節 司法方面	33
(一) 關於業務登載不實故意的證據	33
(二) 關於錯誤是否屬於環評文書的重要部分	34
(三) 關於設置刑法環境專庭的必要性	36
(四) 關於環評爭議案件由刑法處理不合理	37
(五) 關於開發單位負責人處以共同正犯的認定	38
第三節 行政方面	38
(一) 關於環評從業人員刑罰規定宣導不足	38
第五章 建議	40
第一節 立法方面	40
(一) 修訂環評法第 20 條以符合罪刑法定、法律明確性及比例原則 ..	40
(二) 增加以不法取得環評核可得撤銷的條文	41
(三) 建立杜絕犯罪誘因之制度	43
第二節 司法方面	44

(一) 提出環評文書不實爭議的解決程序	44
(二) 建立環評文書真實義務的判斷流程	45
(三) 仿智慧財產法院及制度設置環境專庭	46
第三節 行政方面	47
(一) 加強業務登載不實處罰的教育訓練	47
(二) 加強環境影響評估的實質審查與民眾之參與	47
第六章 結論	48
參考資料	61
簡歷	65



圖表目錄

圖表 1、主要環保行政法針對有審查制度之文書登載不實處罰規定	50
圖表 2、環境影響評估審查流程	52
圖表 3、永揚案行政及司法爭訟歷程	53
圖表 4、永揚案檢察官起訴罪名及一、二審判決結果	54
圖表 5、永揚案環評文書送審各階段之文書特性	55
圖表 6、質性研究受訪者背景資料及訪談時間	56
圖表 7、環評文書真實義務判定流程	57
圖表 8、環保從業人員與文書登載不實相關行政刑法規定	58



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

近來環境議題成為很多法律攻防焦點引起社會廣泛討論，主要的焦點在環評制度與文書之真實性上，如台東的美麗灣案¹、中部科學園區三期²、台南的永揚廢棄物處理廠的環評案³，企業對教授的健康風險評估研究提出加重毀謗的告訴⁴及偽造空氣污染物監測資料規避空污費⁵等。環評文書與監測資料的真實性與刑法偽造文書印文罪章所保護的法益相當，環境影響評估及自動申報制度的建立均有賴文書的穩固、保證或證明，確保文書的真實性與可信賴性。不實文書雖非直接危害環境，但其破壞環境管理體制的文書制度，謀取經濟利益的不正行為，應施與最大之嚇阻力量，以確保管理體制的核心精神⁶。從媒體看到永揚廢棄物掩埋場環評案的報導，為我國第一件違反「環境影響評估法」第20條規定，處評估者業務登載不實罪，開發單位負責人亦以共同正犯論處，其爭議時間長達十年，心裡產生了一些疑問，蓋好了的掩埋場怎麼還有環評問題？環評文書不是要經過環評委員會的學者專家審查？審查期間，所

¹ 最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決，司法院法學資料檢索系統：

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

² 臺北高等行政法院 100 年訴字第 118 號判決，司法院法學資料檢索系統：

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

³ 台南縣永揚廢棄物處理場因所提之環說書內容不實，事業及顧問公司負責人被判偽造文書處刑罰。參見臺灣高等法院台南分院 97 年度上訴字第 1020 號刑事判決。

⁴ 朱淑娟，對「可受公評之事」發表「善意言論」犯罪嫌疑不足不起訴莊秉潔。

http://shuchuan7.blogspot.tw/2012/06/blog-post_12.html（最後點閱時間：2013 年 6 月 26 日）

⁵ 南亞塑膠樹林廠 涉漏繳 3 億空汙費 公視新聞網

<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=231828>（最後點閱時間：2013 年 6 月 26 日）

⁶ 葉俊榮，「環境問題的制度因應：刑罰及其他措施的比較與選擇」，臺大法學論叢，第 20 卷第 2 期，頁 87-114（1991）。

提文書主管機關不是可命開發單位補正的嗎？環評審查不是有否決權嗎？怎麼會有偽造文書的情形？怎麼不是行政訴訟而是刑事訴訟案件？不是基於同一事實嗎，為何普通法院一審及二審的判決有歧異呢？開發單位負責人委託環評業者撰寫評估書，怎麼會變成共同正犯呢？筆者為執業的環境工程技師，亦依相關環保行政法規從事環保文書之申請及簽證業務，本文研究的動機相當單純：「這到底是怎樣的一個案件，為何須要抗爭十年？」，「這樣的案件被處以刑罰合理嗎？」，「我及委託我的業主會不會有同樣的遭遇，要如何避免？」。瞭解業務登載不實罪，法院實務適用情形，及如何避免環境工程技師與事業單位之環保從業人員及負責人犯此罪，實為專業的執業技師所必須認真看待與面對的問題。

依我國環保行政法規規定，須要審查的主要環保文書其法源依據、審查單位、行政刑罰規定及刑度，詳圖表 1。發現有審查制度的不同環保申請文書，對於文書登載不實，處以刑罰的規定有不一致的情形，如「環境影響評估法」、「土壤及地下水整治法」有行政刑罰規定，「空氣污染防治法」、「水污染防治法」及「廢棄物清理法」等則無。其中對於通過有學者專家，進行專業的實質審查制度的環評文書，科以刑罰是否恰當？本文將以偽造文書罪的背景作出發，探討有審查制度的環評文書，以業務登載不實罪相繩是否恰當，冀能提供立法、司法及行政者全新的視角，以探索可能的判斷問題與解決問題方式。本文研究的目標，希望能瞭解我國環境影響評估之行政管制與登載不實相關刑法規定；並瞭解永揚案一、二審法院判決，探討國內實務在環評文書登載不實及共同正犯之審理情形與爭議以做為質性訪談的基礎；再藉由質性研究，對永揚案一位評估者及一位檢察官進行深度訪談，以了解實務運作情形，提出實證研究結果以供立法、司法及行政實務參考。

永揚案為歷時十年的環保事件，有以下特點：(1)、一、二審法院對業務

登載不實的見解不同；(2)、為我國第一起依環境影響評估法第 20 條業務登載不實罪，處罰環評業者與開發單位負責人；(3)、以刑事有罪判決，協助主管機關撤銷環評審查結論的行政處分；(4)、掩埋場已通過環評並且完成設置，準備開始營運，有別於一般開發行為，事前以行政訴訟解決環評爭議的類型。

第二節 文獻回顧

各文獻對於本文相關的法律論述皆有相當大的幫助。本文所處理者為我國法規範體系之應用議題，因此文獻回顧以本國法之論述為主體。本文探討所需的主要法律文獻簡述如下，偽造文書罪章所討論之各罪部分：如刑法第 10 條第 3 項公文書的定義、第 213 條公務員登載不實罪、第 214 條使公務員登載不實罪、第 215 條業務登載不實罪、第 216 條行使登載不實文書罪等刑法論述，主要參考林山田老師所著《刑法通論》及《刑法各罪論》的內容。永揚案的案例部分：主要參考台南地方法院以及臺灣高等法院台南分院的刑事判決書、環保署所出版的《環境保護署綜合計劃處 25 年紀實》、《讓專業為公眾對話：公眾參與專家代理的專家會議-透過科學走向共識的重要一步》及台南市政府的網站有關永揚案相關新聞公告。驗證行政刑罰正當性部分：主要參考蔡蕙芳老師，〈食品衛生管理法之行政刑罰規定與相關問題之研究—兼臺灣彰化地方法院 100 矚易字第 1 號刑事判決之評述〉的期刊論述。環境法中附屬刑罰的行政從屬性部分：主要參考鄭崑山老師所著《環境刑法之基礎理論》的內容。有關行政程序中職權調查與當事人協力制度部分：主要參考呂理翔老師，〈論行政程序中職權調查原則與當事人協力制度之關係—以德國行政法學理為中心〉的期刊論述。研究方法部分：主要參考藍毓仁所譯的《質性研究方法》及羅清俊所著的《社會科學研究方法》、王雲東所著《社會研究方法—量化與質性取向及其應用》等文獻。

第三節 研究方法

本文以文獻分析、比較研究及深度訪談法混合運用，探討有審查制度的環評文書，受業務登載不實罪處罰相關法律爭議。本論文的研究目的是希望藉由永揚案的實例，瞭解我國環境影響評估法中對於業務登載不實罪之處罰制度是否恰當？為達成本研究目的，本研究將採下述方法：(一) 文獻分析及比較法：本文首先介紹環境影響評估法及刑法中，有關文書真實義務相關規定作為討論基礎。(二) 深度訪談法⁷：本文係以質性研究之「深度訪談法」，做為蒐集資料的方法，質性研究訪談為一種有目的之談話過程，研究者（訪談者）透過訪談，可以進一步瞭解受訪者對問題或事件的認知、看法、感受與意見⁸。採行質性研究策略，乃是希望能從參與對此議題具有豐富經驗、知識的受訪者，瞭解其對於整個環評文書真實義務之法律規範制度設計以及實務運作上的觀感、想法與建議。深度訪談的類型包括有「非結構式」、「半結構式」以及「結構式」等方式。所謂「半結構式」的類型，係以訪談大綱的形式與訪談對象進行訪談，但並不侷限於題目的設計，是一個有彈性並較具目的性之方法。本文即採「半結構式」訪談，在訪談之前，根據研究的問題與目的設計訪談大綱，作為訪談的指引。然而在訪談過程中，亦可依實際狀況對訪談的問題做彈性調整，其優點為可提供受訪者認知感受較為真實的呈現⁹。在彙整永揚案相關判決及文獻資料後，發現還有深入研究的必要，首先對本案一位環評業者，針對通過有環評審查制度的文書，卻處罰環評業者及開發單位負責人業務登載不實罪的看法，進行訪談。接著訪談本案一位檢察官，以瞭解兩造觀點。其他問題如：環境影響評估法與相關制度的修法與改革？地檢署與法院對於環境案件的專業審查，是否能夠勝任？主管機關對業務登載不實受刑罰的規定的教育宣導情形？一併列入訪談的範圍。

⁷ 藍毓仁譯，質性研究方法，頁 148-182（2008）。

⁸ 王雲東，社會研究方法—量化與質性取向及其應用，頁 252（2007）。

⁹ 同前註，頁 256。

第四節 研究範圍及研究限制

如前所述，本論文之研究重點在於通過有環評審查制度的文書，卻處罰環評業者及開發單位負責人業務登載不實罪是否恰當？然而本研究亦有下述限制：由於有關環評文書業務登載不實，礙於目前文獻及實證資料不足，無法作完整的呈現。又受限於研究者的經驗及資料取得問題，只能提供關於台灣的相關法制運作觀察，至於國外部分只能就既有文獻整理。質性研究部分，以深度訪談永揚案的一位環評業者及一位檢察官，然而，研究者的專業性、中立性及經驗，對於研究內容均具有相當的影響，亦為本論文的限制。

第五節 論文架構

茲將全文將分為六章，第一章為前言，主要說明本文之研究動機與目的；第二章說明我國環境影響評估之行政管制與登載不實相關刑法規定，並針對環境影響評估法第 20 條行政刑罰立法正當性進行討論；第三章就永揚案一、二審法院判決，探討國內實務在環評文書登載不實及共同正犯之審理情形與爭議以做為質性訪談的基礎並作出評析；第四章則為質性研究，對永揚案一位評估者及一位檢察官進行深度訪談，以了解實務運作情形並提出實證資料；第五章為建議，針對質性研究與本文的探討所得結果提出建議，以供立法、司法及行政實務參考；第六章為結論。

第二章 環境影響評估之行政管制與相關刑法規定

第一節 行政管制規定

我國環境影響評估法共分四章，計 32 條，第一章總則，第二章評估、審查及監督，第三章罰則，第四章附則。環境影響評估法第 1 條規定「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法」，避免開發行為對環境的危害為其立法目的，於環境保護預防機制中，擔任中最先把關的重要角色。環境影響評估法之管制有民眾參與、事先預防、開發承諾、開發否決、強化監督、政策環境評估、確立程序、違反者之處罰等管制精神¹⁰。開發單位辦理環評的依據乃依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認

¹⁰ (一) 民眾參與：當地居民對開發行為有參與之權利（但緊急性及軍事機密國防工程例外），即開發行為有辦理環境影響說明書公眾閱讀並舉辦公開說明會之義務，目的事業主管機關亦須辦理聽證會，至環保主管機關之審查則應公開化。(二) 事先預防：維護環境保護之程序正義，即未經環保主管機關完成審查前，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。(三) 開發承諾：強調環境影響說明書、環境影響評估報告書之文件，視同開發單位之承諾，應負履行之責任，否則將受處分。(四) 開發否決：環境影響評估審查具有否決開發計畫之權利，即審查結果倘開發行為對環境有嚴重不良影響，就環保立場應予否決，以維環境品質。(五) 強化監督：對於環境影響評估法施行前，開發行為業經環保主管機關完成環境影響評估審查者，該法規定應追溯其履行環境影響說明書或環境影響評估報告書之承諾。(六) 政策環境評估：擴大環境影響評估範圍，即將政府政策納入，對於有影響環境之虞之政府政策，應實施環境評估，以利於政策決策過程充分考量環境因素。(七) 確立程序：確立環境影響評估審查及各項作業流程之時限。(八) 違反者之處罰：環境影響評估法之行政罰鍰為新台幣 30 至 150 萬元，經限期不改善，得按日連罰，情節重大並予勒令停工，另不遵行停工或文書登載不實者將遭刑法處分。參見環保署，環境保護署綜合計劃處 25 年紀實，101 年 8 月，頁 69-70 (2012)。

定之。其中先定義開發行為之類別¹¹，再確認開發行為所在之區位¹²，最後再針對開發行為，滿足類別及區位規定其規模：如開發面積或擴建面積（公頃）、擴增產能百分比、開發總長度或延伸長度（公里或公尺）。若符合上述的開發行為即須辦理環評。開發單位提出環境影響說明書的規定在環境影響評估法第7條第1項，由目的事業主管機關轉送主管機關審查¹³。環評審查乃由核定開發計畫之目的事業主管機關同級之環保主管機關負責審查。環保主管機關應組審查委員會為之，其中專家學者佔總人數三分之二¹⁴。環評審查期限，環境影響說明書為

¹¹ 類別定義：

- (1)、工廠之設立及工業區之開發。
- (2)、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- (3)、土石採取及探礦、採礦。
- (4)、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- (5)、農、林、漁、牧地之開發利用。
- (6)、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- (7)、文教、醫療建設之開發。
- (8)、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- (9)、環境保護工程之興建。
- (10)、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- (11)、其他經中央主管機關公告者。

¹² 區位定義：國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、國家重要溼地、台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區、水庫集水區、自來水水質水量保護區、海拔高度 1500 公尺以上、山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區、特定農業區、都市土地或非都市土地、原住民保留地等。

¹³ 環境影響評估法第7條第1項規定如下：開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，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。

¹⁴ 環境影響評估法第3條規定如下：

各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。直轄市主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

50 日，環境影響評估書為 60 日，均可延長一次。開發單位申請開發行為許可時，應檢具環評文書，依環境影響評估法第 7 條或 13 條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¹⁵。環評文書的補正規定在環境影響評估法第 13 條之 1：「環境影響說明書或評估書初稿經主管機關受理『後』，於審查『時』認有『應』補正情形者，主管機關『應』詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請，並副知開發單位。開發單位於前項補正期間屆滿前，得申請展延或撤回審查案件。」

環境影響評估審查流程詳圖表 2¹⁶。開發單位應依「環境影響評估書件審查收費辦法」，繳交審查費¹⁷。以環境影響說明書為例，最高為每件審查費為 15 萬元，最低為 6 萬元¹⁸。我國在民國 83 年引進環評制度時，立法院修改環保署所提出，參照先進國家創立制度的立法草案，增加了由環保單位成立環境影響評估審查委員會負責主審，並賦予該環評審查委員會否決開發計畫的權力，替代先

¹⁵ 環境影響評估法第 7 條規定如下：開發單位申請許可開發行為時 應檢具環境影響說明書，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 13 條規定如下：目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。

¹⁶ 環保署網站：

<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=698&clstwo=0&clsthree=0&busin=336&path=11771>（最後點閱時間：2013 年 7 月 1 日）

¹⁷ 環境影響評估書件審查收費辦法第 2 條規定如下：各級主管機關依法受理環境影響說明書、環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿、評估書認可、環境影響調查報告書、環境影響差異分析報告、變更內容對照表、環境現況差異分析及對策檢討報告、因應對策、環境影響調查分析及因應對策等書件（上述各類書件以下通稱環境影響評估書件）之審查、預審會議及諮詢會議，依附表所定費額收取審查費。

¹⁸ 以環境影響說明書為例最高為 15 萬元/每件，如工廠之設立，申請開發或累積開發面積達五十公頃以上。2. 園區之開發，申請開發或累積開發面積達一百公頃以上...。等 17 項。1~17 項以外 9 萬元/每件（如永揚案），開發行為申請開發面積未達一公頃或長度未達一公里者為 6 萬元/每件。

進國家由目的事業主管機關負責主審的規定¹⁹，其否決權的條文規定在環境影響評估法的 14 條²⁰。而主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，主要有通過環境影響評估審查、有條件通過環境影響評估審查、應繼續進行第二階段環境影響評估、認定不應開發四種，其規定見環境影響評估法施行細則第 43 條²¹。已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容，規定在環境影響評估法第 16 條²²，應重新辦理環評的規定在環境影響評估法施行細則第 38 條²³。針對永揚環評案的爭議，環保署從 98 年 3 月起邀集爭議各方建立專家會議機制，共開過十次會議，以解決行政機關之行政處分決定及法院的判決的事實認定問題^{24,25}。

¹⁹ 行政院環境保護署綜計處，環保署新聞「回應聯合報社論台灣環評困境亟需突破」，2013 年 1 月 3 日 http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1020103093926。(最後點閱時間：2013 年 6 月 28 日)

²⁰ 環境影響評估法第 14 條規定如下：目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查或認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。如就原地點規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由抵觸。

²¹ 環境影響評估法施行細則第 43 條規定如下：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。

²² 環境影響評估法第 16 條規定如下：已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。

²³ 環境影響評估法施行細則第 38 條規定如下：開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者。前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此限。開發行為完成並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本法第五條規定實施環境影響評估。

²⁴ 行政機關之行政處分決定及法院的判決都需要依據事實。事實的認定如果不具公信力，往往

綜上所陳，我國環境影響評估法的設計與德國相類似，其事實調查階段為「事後理解式的職權調查」(Nachvollziehende Amtsermittlung)，主管機關並不主動調查計畫興建的設施對環境可能造成的影響，而是由開發單位提供相關事實資料，再由主管機關對其正確性與適法性進行「事後理解式」的審查。將調查事實、提供資料的義務與責任改由接受監督者承擔，而國家僅負擔事後審查的義務並因此減少負擔，此為風險行政領域的特徵²⁶。在以職權調查原則與當事人協力制度設計為前提下，開發單位對提出文書負有真實義務，主管機關對所提文書之正確性與適法性則負有實質審查義務，風險與責任各自分擔，開發單位不能以主管機關負有實質審查權，而規避提出文書的真實義務。我國環境影響評估法中當事人協力義務²⁷，主要規定在第 6 條²⁸及第 7 條命開發單位依「環境影響評估作業

造成關係人對行政決定或法院判決的不服。特別是與科學技術關係複雜的環境問題，對事實認定的爭議，基於關係人專業背景的不同，不易溝通及獲致共識，常見解分歧。關係人常對自己價值或利益不符的事實見解或認定不服，仍持續爭議。專家會議即試圖建立以公開透明、關係人參與，由爭議各方包括環保團體、居民代表、開發單位及本署各自推薦其信任的專家，與會時互推主席，針對爭議問題研判討論，以公開、透明、專業及獨立的運作方式，建立起基於科學方法調查與推論的客觀、價值及利益中立的事實發現與因果認定的機制，確保結論的公信力。臺南市政府於 100 年 4 月 13 日公告撤銷 90 年作成「永揚環保事業有限公司第一類乙級廢棄物處理場環境影響說明書」(簡稱永揚案)有條件通過之審查結論，該府作成撤銷決定的主要依據有二，一為臺灣高等法院臺南分院 99 年刑事判決(確定永揚公司明知不實而記載)、二為本署召開專家會議獲得的共識結論(斷通過場址、地下水流況)。而與會專家的用心與投入，提供公正客觀的專業見解，是讓永揚案主要爭議得以順利解決的重要關鍵。監察院了解本案過程後，還特別致函本署，表示「環保署勇於任事，積極介入協助地方政府處理困境，堪為中央機關之表率」。環保爭議終得回歸理性與科學而圓滿落幕的關鍵機制就是專家會議，並可以作為其他環保爭議案件處理的參考模式。參見環保署，前揭註 10，頁 75。

²⁵ 沈世宏，讓專業為公眾對話：公眾參與專家代理的專家會議-透過科學走向共識的重要一步，頁 106-131 (2013)。

²⁶ 呂理翔，「論行政程序中職權調查原則與當事人協力制度之關係—以德國行政法學理為中心」，玄奘法律學報，第 11 期，頁 334，(2009)。

²⁷ 吳志光，「行政程序中當事人之協力義務」，月旦法學教室，第 6 期，頁 20-21 (2012)。

準則」提出環評文書的義務，及第 13 條之 1 的主管機關審查時，提出補正文書的義務，違反補正義務的效果，將駁回開發許可的申請。以上說明可知，開發單位有行政上的協力義務及刑事上的文書真實義務，主管機關則負有委託專家學者實質審查的義務及否決權。

第二節 行政刑罰相關規定

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的規定在環境影響評估法第 17 條，違反規定者其行政罰及刑罰規定於環境影響評估法第 23 條第 1 項及第 2 項²⁹。違反環評書真實義務的法律依據與效果，所設之刑事制裁規定於環境影響評估法第 20 條³⁰，因未將「足以生損害於公眾或他人者」列入構成要件中可知，本罪為抽象危險犯，其法定刑界於刑法第 213 條³¹公

²⁸ 環境影響評估法第 6 條規定如下：開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。

²⁹ 環境影響評估法第 23 條規定如下：有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。二、違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。三、違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

³⁰ 環境影響評估法第 20 條規定如下：依第 7 條、第 11 條、第 13 條或第 18 條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。

³¹ 刑法第 213 條規定如下：公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以上七年以下有期徒刑。

務員登載不實罪與第 214 條³²使公務員登載不實罪、第 215 條³³業務登載不實罪間。至於本罪與刑法分則各罪之關係，在故意違反環評文書之真實義務，優先適用本罪。但相較於現行刑法分則上之規定，環境影響評估法 20 條規定顯得較為簡略，無明訂「犯罪主體」，且未將「足以生損害於公眾或他人者」列入構成要件中與刑法分則以純正犯、具體危險犯的立法管制不同。若以刑法第 215 條來管制環評文書之登載不實的行為，現行法上以「足以生損害於公眾或他人者」作為要件，採取具體危險犯的立法方式，基於「危險認定結果的浮動化」、「刑法規範效果的薄弱化」及「損害」概念難以被確定的理由³⁴，較難符合犯罪本質並實現預期之規範目的。再與會計憑證之登載不實罪相較，由 92 年台上字第 3677 號判例要旨³⁵可知，環境影響評估法第 20 條與商業會計法第 77 條第 1 項，以抽象危險犯管制的立法精神相當。明知不實之事項，一經登載於環評文書，立法認上開行為當然足生損害於他人或公眾，不待就具體個案審認其損害之有無，以

³² 刑法第 214 條規定如下：明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

³³ 刑法第 215 條規定如下：從事業務之人，明知為不實之事項，而登載於其業務上作成之文書，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

³⁴ 張天一，「偽造文書之本質與定位—對足以生損害於公眾或他人要件之檢討」，玄奘法律學報，第 6 期，頁 233，(2006)。

³⁵ 92 年台上字第 3677 號判例要旨：會計憑證，依其記載之內容及其製作之目的，亦屬文書之一種，凡商業負責人、主辦及經辦會計人員或依法受託代他人處理會計事務之人員，以明知為不實事項而填製會計憑證或記入帳冊者，即該當商業會計法第 71 條第 1 款之罪，本罪乃刑法第 215 條業務上文書登載不實罪之特別規定，自應優先適用。良以商業會計法第 33 條明定：「非根據真實事項，不得造具任何會計憑證，並不得在帳簿表冊作任何記錄。」倘明知尚未發生之事項，不實填製會計憑證或記入帳冊，即符合本法第 71 條第 1 款之犯罪構成要件，立法認上開行為當然足生損害於他人或公眾，不待就具體個案審認其損害之有無，故毋庸明文規定，否則不足達成促使商業會計制度步入正軌，商業財務公開，以取信於大眾，促進企業資本形成之立法目的，反足以阻滯商業及社會經濟之發展。從而商業會計人員等主體，就明知尚未發生之事項，一有填製會計憑證或記入帳冊之行為，犯罪即已成立，不因事後該事項之發生或成就，而得解免罪責。

確保環境管理體制的文書制度，達到保護環境的目的，故在環評文書的真實義務的管制，仍應尋求環境影響評估法之行政刑罰規定。但環境影響評估法中文書有審查制度，商業會計法則無，開發單位的文書真實義務，當有主管機關實質審查義務的介入時，施與刑罰應如何評價，下文將繼續探討。

第三節 驗證行政刑罰立法正當性之一般性原則

傳統上，行政秩序罰與刑罰的界限在於行政不法與刑事不法。關於兩者的差異，可分成質（本質）與量（程度）的差異兩種不同理論。行為若僅是違反國家基於公共秩序維護與促進國家福利所設立之規範，行為本身無倫理非難性，以秩序罰加以制裁即可，應科以刑法的行為以具有法益侵害性與倫理非難性為前提。違反管制規定的行政不法行為，必須符合法益侵害性原則與倫理非難性原則才能以刑罰對抗，且須通過比例原則之檢驗，始可成為刑罰對象。其中倫理非難性的評價取決於客觀與主觀兩方面，對於生命、身體之法益侵害行為具有高度倫理非難性，至於主觀方面，由於刑法以處罰故意為原則，過失為例外，以具有惡性的故意具有較高倫理非難性。行政不法行為同時處罰故意與過失，因此倫理難性較低。通常，已無法再容忍僅以行政罰對抗之倫理非難行為，可以刑罰對抗。所謂比例原則是指，依據適當性、必要性與不過度原則來檢驗某個行政不法行為是否具有刑罰性。即使行為已造成法益侵害，也具有倫理非難性，也未必應以刑罰對抗，必須衡量可能產生之利益與成本，如果人民有較強動機起訴請求損害賠償時，刑罰則無必要，或者以行政秩序罰（如罰鍰與連續罰）已能達到預防目的，未必選擇刑罰³⁶。刑法偽造文書印文罪所要保護的法益乃是文書在法律交往中的安全性與可靠性。透過刑法對於文書的變造或偽造行為的處罰，用以建立文書的真實性與不可偽造性與不可變造性，由於文書在證明上是可信賴的，而彼此之間的法律交往具有安全性，更由於文書是可靠的，足以確保參與法律交往者的可信

³⁶ 蔡蕙芳，「食品衛生管理法之行政刑罰規定與相關問題之研究—兼臺灣彰化地方法院 100 矚易字第 1 號刑事判決之評述」，刑事法學雜誌第 56 卷第三期，頁 8-11（2012）。

賴，而不是保護法律交往的本身³⁷。「當社會大眾普遍的接受以文書來作為社會生活上的交往工具時，文書自然會被逐漸轉化成一定的制度，而一個制度的發展，是立基於鞏固人類共同生活之上。」³⁸、「當有大量的不實資訊進入我們的日常生活，尤其是以在社會生活交往上佔有重要地位的文書來傳達時，對於社會生活的往來必然會受到一定程度的干擾，造成大眾耗費過多的成本去檢驗文書真偽，也將會使得個人的活動窒礙難行。」³⁹「基於保護社會生活機制之目的，為了使得文書制度得以順利運行，而能讓大眾在從事社會交往上，所需要付出的成本被控制在合理的範圍之內，故對於偽造文書之相關行為，以刑法來加以規制，應該是具有必要性」^{38,39}。刑法乃最低標準的道德倫理規範，由於行為人的犯罪行為顯然逾越倫理道德所能容忍的最低限度，而為天理、國法與人情所不容或難容，故應受刑罰的制裁。這些依據刑法規範而為的刑事制裁，僅能維持最低程度的道德，而不能期待期能提高道德或倫理水準。因此刑事立法與刑事司法政策上不可以提高道德或倫理水準為理由，將某一個行為犯罪化，而將其繩之以刑⁴⁰。所謂行政犯是法定犯，刑事犯是自然犯，前者違反法規義務或行政秩序之行為，不具有倫理的非難性；後者則屬反道德及反倫理之行為，兩者有其本質上之不同⁴¹。

第四節 禁止錯誤

禁止錯誤乃指行為人對於行為的違法性的錯誤，行為人由於這種錯誤，致其心理上欠缺不法行事的認知（即欠缺不法意識），其主觀認為為合法的行為，在客觀事實上，卻是法律規定加以處罰的行為。禁止錯誤係行為人在行為當時對於構成要件該當行為的禁止錯誤，這種錯誤中，行為人雖然知道其所為者究為何

³⁷ 林山田，刑法各罪論（下冊），頁 415（2006）。

³⁸ 吳耀宗，「偽造文書罪之研究-以我國法與德國法為比較」，國立台北大學法律學系博士論文，頁 13（2008）。

³⁹ 張天一，「偽造文書之本質與定位—對足以生損害於公眾或他人要件之檢討」，玄奘法律學報，第 6 期，頁 232，（2006）。

⁴⁰ 林山田，刑法通論（下冊），頁 52-53（2006）。

⁴¹ 吳庚，行政法之理論與實用，頁 470（2006）。

事，但主觀心態上卻誤認其所為者係法律所允許的。而禁止錯誤可區分直接的禁止錯誤與間接的禁止錯誤，而直接的禁止錯誤誤認的情形如下：(1) 行為人不知有禁止規範存在，(2) 行為認為禁止規範已失效，(3) 行為人誤認禁止規範不適用於其行為。間接的禁止錯誤誤認的情形如下：(1) 行為人誤認存再容許規範，(2) 行為人誤解容許規範的界限。刑法上對於禁止錯誤的評價，以罪責理論而言，認為不法意識可以從構成要件故意分離，而屬於一個獨立的罪責要素，行為人主觀上假如欠缺不法意識，則根本不致影響故意的成立，只不過影響罪責而已，故認為禁止錯誤的行為，仍可成立故意犯罪，但是罪責則可能部分減輕或全部排除，甚至自始即被阻卻，而可減免罪責，即刑法第 16 條：「除有正當理由而無法避免者外，不得因不知法律而免除刑事責任。但按其情節，得減輕其刑。」⁴² 所規定的情形。⁴³

第五節 環境影響評估法第 20 條之討論

依據以上關於行政不法與刑事不法之比較及禁止錯誤的論述，分析違反環評文書真實義務的行政刑罰規定，可得以下結果：

環境影響評估法 20 條是抽象危險犯，開發單位依「環境影響評估作業準則」

⁴² 94 年 2 月 2 日公佈修正理由如下：一、現行條文所謂「不知法律」，其態樣包含消極之不認識自己行為為法律所不許，以及積極之誤認自己行為為法律所許二者，此二者情形，即為學理上所謂「違法性錯誤」，又稱「法律錯誤」，本條之立法，係就違法性錯誤之效果所設之規定。二、關於違法性認識在犯罪論之體系，通說係採責任說立場。惟關於違法性錯誤之效果，不論暫行新刑律、舊刑法及現行刑法，均未以一定條件下得阻卻犯罪之成立，而僅就減輕或免除其刑之要件，予以規定，本條此種立法例，實與當前刑法理論有違。按對於違法性之錯誤，如行為人不具認識之可能時，依當前刑法理論，應阻卻其罪責；惟依現行規定，至多僅得免除其刑，且限於行為人積極誤信自己行為為法律所許之情形，而不包含消極不知自己行為為法律所不許之情形，過於嚴苛，故有修正必要。三、按法律頒布，人民即有知法守法義務，惟如行為人具有上揭違法性錯誤之情形，進而影響法律效力，宜就違法性錯誤之情節，區分不同法律效果。其中，(一) 行為人對於違法性錯誤，有正當理由而屬無法避免者，應免除其刑事責任，而阻卻其犯罪之成立。(二) 如行為人對於違法性錯誤，非屬無法避免，而不能阻卻犯罪之成立，然得視具體情節，減輕其刑，爰修正現行條文，以配合違法性錯誤及責任理論。

⁴³ 林山田，刑法通論（上冊），頁 411-415（2006）。

提出之資料有不實或漏未提出，可能造成主管機關審查時，對重要事項的誤判或漏判，若因此取得開發許可，將對環境造成重大或不可逆的危害。由於涉及環境管理體制文書制度的保護，這樣的立法符合前文所提之法益侵害原則、倫理非難性原則。就法律明確性原則而言，環境影響評估法，未如同商業會計法將文書真實義務列入法條中⁴⁴以符合法律明確性原則，就比例原則而言，環境影響評估法於民國 91 年 6 月新增第 13 條之 1（文書命補正規定與違反的效果），增加當事人協力義務時，對環境影響評估法 20 條的刑罰可能漏未評價。當事人可能因第 13 條之 1 發生禁止錯誤的情形，補正文書經主管機關認可部分，似可降低或免除刑罰上所應負的文書真實義務。

第三章 永揚廢棄物處理場環評案

永揚環評案歷經十年，是一個環保抗爭運動的縮影，最後掩埋場之環評審查結論及設置許可被撤銷，不僅居民投入十年青春，開發單位亦付出龐大的開發費用且負責人與評估者最後受刑事究責的慘痛代價，花費社會成本甚巨。永揚案民眾以刑事訴訟途徑，所得之登載不實有罪判決，迫使行政機關撤銷行政處分的作為，是環保爭議救濟的創新方法。通過有環評審查制度的文書，卻處罰環評業者及開發單位負責人業務登載不實罪，為本文討論重點。

第一節 案例事實

永揚廢棄物處理場位於台南市東山區嶺南里，面積約 9.3 公頃。原告嶺南里農民世代種柳丁等作物維生，環評通過前居民竟不知情，擔心廢棄物處理場之滲出水污染灌溉水源及烏山頭水庫，群起向相關單位抗議與陳情均無結果，在環

⁴⁴ 商業會計法第 33 條規定如下：非根據真實事項，不得造具任何會計憑證，並不得在帳簿表冊作任何記錄。

保團體的加入協助後，即展開一連串的司法救濟行動，其訟爭訟歷程彙整詳圖表 3。永揚案行政及司法爭訟歷程簡述如下：永揚案的居民及環保團體的司法救濟行動，從 94 年 5 月 1 日向環保署提出訴願開始，但環保署之訴願決定及高雄高等行政法院之裁定，皆以該訴願違反訴願法第 14 條第 1 項、第 2 項「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起。」之程序遭到駁回。在環保團體的努力下，發現環評定稿文書內容有不實，向台南地檢署提出檢舉，經台南地方法院檢察官於 95 年 9 月起，多次起訴。台南地方法院審理時，被告雖坦承部分環評內容錯誤，但強調是「誤植」，98 年 7 月一審判決被告無罪。檢察官認為永揚公司環評文書登載不實之事證明確，不服提起上訴，臺灣高等法院台南分院最後以違反環評境影響評估法第 20 條「明知為不實事項而記載」判處業主 1 年有期徒刑，受託撰寫環評書之二位評估人員各 9 個月有期徒刑，是我國第一件依環境影響評估法第 20 條被判刑的首例。檢察官起訴罪名及一、二審判決結果彙整於圖表 4。台南市政府之後依行政程序法 117 條，公告撤銷永揚有條件環評通過的審查結論。永揚公司不服向環保署提起訴願，經環保署訴願審議委員決定訴願駁回，十年的環保爭訟終於落幕。臺灣高等法院台南分院判決中說明，嚴重破壞環境影響評估審查之正確性及公信性的事實有下列三項：(1) 聚落與民宅距離部分：明知距離系爭永揚廢棄物處理場址 1.5 公里之範圍內，實際上存有聚落及社區，竟故意記載「計畫區半徑 1.5 公里範圍內無村落或社區」等不實之事項。(2) 有無既存聯外道路部分：明知系爭永揚廢棄物處理場址至台南縣南 99 線鄉道間，於 91 年 7 月之前並無全程貫通之既存聯外產業道路存在，且已存在之部分路段亦未鋪設柏油 (AC) 路面，竟於環說書記載「已有系爭既存道路」之不實事項。(3) 地震區部分：明知系爭永揚廢棄物處理場址所在之台南縣東山鄉，先後經內政部公告為地震最嚴重之區域，且場址離觸口斷層僅 4.8 公里。竟故意於環說書第記載「本地區屬於中度地震區」

及「距觸口斷層約 12 公里」。

第二節 爭點與法院判決理由

總括永揚案一、二審的法律爭點有四，第一是環評文書是否為刑法上所稱之文書？第二是審查制度是否阻卻使公務員登載不實罪？第三是開發單位負責人與評估者如何成立共犯？第四是如何成立業務登載不實之故意？首先論述學術、實務上針對以上爭點之見解，接著簡述法院的判決理由。

(一) 環評文書是否為刑法上所稱之文書？

環評文書是否為刑法上所稱之文書？在學術上，偽造文書罪所指稱的文書概念，國內刑法界大致上有兩種說法，一是從文書的性質、特徵加以論析；另一則是從文書的功能加以闡述。前者可稱為「五性質說」，其認為文書應具有五個特性，即：(1)文字性、(2)有體性、(3)意思性、(4)持續性及(5)名義性；而後者又可稱「三功能說」，即：(1)永久的功能（穩固的功能）、(2)證明的功能、(3)保證的功能^{45, 46}。刑法所保護的文書乃是以權利或義務有關或法律交往所形成的法律關係具有重要性的事實為思想內容為限。例如表示權利或義務的發生、存續、變更、消滅等的契約、借貸證書、遺囑、或證明事實的鑑定書或證明書等。至於表示學術思想或其他抽象觀念的學術論著或文藝創作，雖亦具有思想內容，但並非刑法上之文書，例如本案之環評文書，開發行為是否對環境產生重大影響，此並非單純客觀事實，但是環評書上如記載「計畫區半徑 1.5 公里範圍內無村落或社區」，「距觸口斷層約 12 公里」等情事，則此即有真實與否之問題。又所謂「文書」，係指在有體物上，以文字或符號為一定之意思表示。具有存續性且足以證明法律上之權利義務或事實或足以產生法律上權利義務關係或事實者

⁴⁵ 吳耀宗，「偽造文書罪之研究-以我國法與德國法為比較」國立台北大學法律學系博士論文，頁 337-338（2008）。

⁴⁶ 甘添貴，「偽造文書罪之本質與文書之概念」，法律評論，48 卷 2 期，頁 2-6（1982）。

而言⁴⁷。在實務上，依最高法院 78 年度台上字第 4986 號裁判意旨，刑法所保護之文書為表現足以證明法律上之權利義務或事實，或足以產生法律上權利義務關係或事實之意思表示者。

針對環評書是否為刑法上所稱之文書？地院與高院見解迥異。地院持否定見解，其理由主要以受託單位製作環說書交予委託單位（即開發單位）後，委託單位並非必將該等環說書提出於主管機關，委託單位可能不提出原受託單位製作之環說書，而另行委託其他公司製作環說書提出之，否定環評書為刑法上之文書⁴⁸。高院則持肯定見解，指出環境影響說明書，乃依環境影響評估法第 7 條第 1 項之規定提出，以供審查之文件，足以產生法律上權利義務關係之意思表示，故屬於刑法上之文書⁴⁹。

（二）審查制度是否阻卻使公務員登載不實罪？

審查制度是否阻卻使公務員登載不實罪？學術上，使公務員登載不實罪之客觀不法構成要件為：使公務員為不實的登載，亦即以欺罔手段或其他方法，利用公務員不知其情，而使其將不實事項登載於其職務所掌的公文書之上。另主觀

⁴⁷ 林山田，前揭註 37，頁 418。

⁴⁸ 「永揚公司乃委託 OO 公司及 OO 公司共同製作環說書，惟該等環說書應僅係受託單位向委託單位（即開發單位，本件為永揚公司）就開發行為之可能環境影響事項，提供專業之意見，尚難謂該等環說書即為表現足以證明法律上之權利義務或事實，或足以產生法律上權利義務關係或事實之意思表示者，此觀諸受託單位製作環說書交予委託單位（即開發單位）後，委託單位並非必將該等環說書提出於主管機關之情自明，亦即，委託單位可能不提出原受託單位製作之環說書，而另行委託其他公司製作環說書提出之，故公訴意旨遽認本件環說書乃刑法上所稱之文書，尚非無疑」，參見臺灣臺南地方法院 95 年度訴字第 1435 號刑事判決。

⁴⁹ 「查系爭環境影響說明書，乃永揚公司依環境影響評估法第 7 條第 1 項之規定製作、提出以供環境影響評估審查；而設置許可申請書，則係永揚公司依廢棄物清理法第 28 條等相關規定，向主管機關提出系爭永揚垃圾場（廢棄物掩埋場）設置許可之申請文件。自屬「足以產生法律上權利義務關係之意思表示」，而為刑法所保護之文書，被告 000、000、000 等認為該等文書並非刑法上文書之見解，為本院所不採」，參見臺灣高等法院臺南分院 97 年度上訴字第 1020 號刑事判決。

之不法構成要件為：具備使公務員為不實登載的故意，而為本罪之行為，方足構成本罪。行為人必須明知為不實的事項，並進而決意使公務員為不實登載的主觀心態，即屬本罪的構成要件故意⁵⁰。實務上，最高法院 73 年度台上字第 1710 號著有裁判要旨，所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，須一經他人之聲明或申報，公務員即有登載之義務並依其所為之聲明或申報予以登載，而屬不實之事項者，始足構成。若其所為聲明或申報，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實。

對審查制度阻卻使公務員登載不實罪？地院與高院皆持肯定見解，其理由均為主管機關對於文書既有實質上審查權之權責，自不能構成刑法第 214 條之使公務員登載不實文書之罪^{51,52}。

（三）開發單位負責人與評估者如何成立共犯？

開發單位負責人與評估者如何成立共犯？學術上，共同正犯係指兩個以上的行為人，基於共同的行為決意，各自分擔犯行為的一部，而共同實現構成要件的一種參與犯。共犯的構成要件有三：（1）兩個以上的行為人，（2）具有共同行為之決意，（3）參與共同行為的實現。簡言之兩個以上的行為人，有主觀要件的犯意聯絡；共犯相互間要有一同犯罪的意思及決意，及主觀要件的行為分擔：

⁵⁰ 林山田，前揭註 37，頁 449-453。

⁵¹ 「可知開發單位提出之環說書須經主管機關審查，且主管機關對環說書具有實質之審查權，並非一經開發單位之聲明或申報，主管機關公務員即有登載之義務，並依開發單位所為之聲明或申報予以登載，從而，本件情形自不能以刑法第 214 條罪名相繩」，參見臺灣臺南地方法院 95 年度訴字第 1435 號刑事判決。

⁵² 「主管機關對於環境影響評估既有實質上審查權之權責，本件情形自不能以刑法第 214 條之使公務員登載不實文書之罪相繩。公訴意旨認本件存有明知為不實事項，而使公務員先後登載於上開系爭環境影響說明書初審會會議紀錄（89 年 5 月 16 日）、系爭環境影響說明書第二次初審會會議紀錄（90 年 2 月 12 日）、台南縣環境影響評估審查委員會第 28 次會議紀錄（90 年 5 月 9 日）、台南縣環境影響評估審查委員會第 29 次會議紀錄（90 年 9 月 12 日）及上開 90 年 9 月 25 日（90）府環教字第 140574 號審查結論公告，觸犯刑法第 214 條罪嫌乙節，亦有誤認」，參見臺灣高等法院臺南分院 97 年度上訴字第 1020 號刑事判決。

犯間就犯罪的行為須一同實施或分工合作，反之，若未具備上述要件，無可能符合犯罪之正犯。實務上，依據釋字第 109 號理由書，共同正犯，係共同實施犯罪行為之人，在共同意思範圍內，各自分擔犯罪行為之一部，相互利用他人之行為，以達其犯罪之目的，其成立不以全體均行參與實施犯罪構成要件之行為，為要件；參與犯罪構成要件之行為者，固為共同正犯；以自己共同犯罪之意思，參與犯罪構成要件以外之行為，或以自己共同犯罪之意思，事前同謀，而由其中一部分人實行犯罪之行為者，亦均應認為共同正犯，使之對於全部行為所發生之結果，負其責任。

對開發單位負責人與評估者如何成立共犯？高院之理由則以經驗法則及負責人於開發單位「開發單位履行環境影響評估責任承諾書」簽名，認為開發單位負責人與評估者有犯意聯絡及行為分擔，認定為共同正犯⁵³。

（四）成立業務登載不實之故意？

故意作為犯的不法構成要件，就刑法的規定內容與犯罪結構上，學術上，可分為客觀不法構成要件與主觀不法構成要件。凡事描述這些客觀可見的構成犯罪事實的不法構成要件，即為客觀不法構成要件。這些客觀不法構成要件係以行為作核心，而以外在構成犯罪事實罪為內容，故屬成立犯罪的外在的事實要件，

⁵³ 「被告 000 雖另辯稱：伊將該等書面資料全權委由被告 000 及 000 二人，伊未再加閱覽及審查云云。然而被告 000 乃系爭永揚垃圾場之業主，上述系爭環境影響說明書及設置許可申請書所載不實情形，均有助於該垃圾場申請過程之環境影響評估審查與許可設立及試運轉計畫申請審查，被告 000 諉以不知，核與經驗法則相悖，自無可憑信。況被告 000 復於 91 年 4 月 22 日在系爭環境影響說明書定稿本內首頁出具「開發單位履行環境影響評估責任承諾書」，表明其所經營之永揚公司確認環境影響評估法第 17 條規定，應依環境影響說明書所載內容及審查結論，切實執行，並當遵照辦理之意旨。顯見被告 000 對於系爭環境影響說明書所載內容，以及依系爭環境影響說明書之內容再行製作之設置許可申請書之內容，均知之甚詳，其就被告 000 及 000 前揭記載不實情形，顯然亦屬知悉並與其等共同實行，故被告 000 就前揭明知而故意記載不實之犯行，亦堪認定。」參見臺灣高等法院臺南分院 97 年度上訴字第 1020 號刑事判決。

包括行為主體、行為客體、行為、行為時的特別情狀、行為結果等行為情狀，以及因果關係與客觀歸責。行為主體乃指從事犯罪的行為人，通常大多數不法構成要件均未設行為主體的規定，任何人均具有實現該構成要件的資格。只有少數不法構成要件（特別犯）在客觀不法要件中，才設有限制行為主體的規定，如受賄罪，只有公務員才能成為適格的行為主體，成立該罪。行為客體是指行為所侵害或攻擊的具體對象，包括被害人或被害客體（物），除了可見的行為客體，尚有客觀不可見的法益。法益係抽象的個人或社會公共的生活利益，或是一種法律所保護的社會秩序的抽象價值。通常法益區分為：個人法益、社會法益與國家法益，後兩者又可合稱為整體法益或公共法益。法益可視為不法構成要件所要保護的保護客體於與行為客體有所區分。偽造文書罪的保護客體為文書在法律交往中公眾信賴性，而行為客體則為某一具體的文書。行為係指構成要件行為，它是客觀不法構成要件的核心，係就行為的違犯方式、行為手段、行為時間、行為地點、行為的實施方法等等，而規定於客觀不法構成要件的客觀構成犯罪事實。除了行為犯以外，客觀不法構成要件均設有行為結果的規定，行為人的行為必須發生這種行為結果，始足以實現該罪的不法構成要件，如刑法偽造文書罪章中「足生損害於公眾或他人」的結果。在結果犯的客觀不法構成要件中，尚有一個重要的不成文構成要件要素，即是行為與結果之間必須具有因果關係與客觀歸責。凡用以描述故意作為犯的主觀心態的不法構成要件，即是主觀不法構成要件，係成立犯罪的內在的心理要件，亦是實現客觀不法構成要件，所描述的構成要件行為的構成要件故意。故意作為犯若屬意圖犯者，在主觀不法構成要件中除了構成要件故意之外，尚包括法定意圖。故意包括知與欲等兩個要素，前者為故意的認知要素，後者則為故意的決意要素。行為人主觀上必須對客觀不法構成要件中，所有的客觀行為情狀全部有所認識，使具備故意認知要素，易言之，行為人必須對於客觀不法構成要件所描述的行為主體、行為客體、行為、行為時的特別情況、行為結果，均有所認識，使具備故意的認識要素，而有成立故意的可能，否則，行為人

主觀上假如對客觀的構成犯罪事實全部無認識，或一部無認識，則足以影響故意的成立。行為人對於客觀的構成犯罪事實有所認識之後，並進而具有實現客觀構成犯罪事實的決意，始能構成故意。行為人必須有實現不法構成要件全部客觀行為情狀的決意，始具有故意的決意要素。行為人對於特定結果的發生，雖無強烈的企圖心，但卻具有同意該特定結果發生的意欲；縱然行為人可以不為該特定行為，而避免該特定結果發生，可是行為人並未放棄為該特定行為，終使其有預見的特定結果發生，在此情況下，行為人即不得主張對於該結果的發生並無意欲，而不具故意，否則行為人即得輕易徒託空言，而規避刑法的制裁⁵⁴。

業務登載不實罪其主觀不法要件，為行為人必須具備不實登載的故意，而為本罪之行為。從事業務之人明知不實的事項，並且進而決意登載的主觀心態，即具本罪構成要件故意，且以直接故意為限⁵⁵。依刑法第 12 條第 2 項規定「過失行為之處罰，以有特別規定者，為限。」故不處罰過失犯。又所謂直接故意乃行為人對於構成要件該當結果的發生，有所認識或預見，並進而決意以其行為促使其所認識或預見的結果發生。這種明知故犯的心態，即為直接故意，其內容規定在刑法第 13 條第 1 項規定「行為人對於構成犯罪的事實明知並有意使其發生者，為故意」⁵⁶。

被告對於業務登載不實之故意性主張：「法令並未規定、誤植部分可參照圖文審查比照、審查委員至現場會勘、自行評估的用語、不是文書重要部分、不會影響審查委員的判斷等主張，說明沒有故意的意圖」以抗辯。然對成立業務登載不實之故意，**地院與高院見解迥異**，地院持否定見解，認為均無足證明「明知為不實之事項而故意」，尚為嫌疑不足，因不處罰過失，無法遽為有罪認定。而高院則持肯定見解，認為「誤植」、「筆誤」或「誤算」之結果，均有利於系爭永揚

⁵⁴ 林山田，前揭註 43，頁 265-278。

⁵⁵ 林山田，前揭註 37，頁 456。

⁵⁶ 林山田，前揭註 43，頁 279。

廢棄物處理場之環境影響評估審查，此等情況應非屬巧合，而得於有確切動機的情況下，認定為故意行為。

第三節 本案兩個審級判決評析

針對一、二審判決的法律爭點，本文提出評析如下，第一爭點：本文認同高院見解，環評文書具有以下特性，因環評文書內含有事實的部分，以及評估者依其專業自行的評估。環評業者撰寫評估報告，在開發單位未提送環評審查前(行使前)，雖未發生法律上的權利義務關係，但行為人若登載不實，便製造了一個法律交往的危險工具，且亦有可能在未來行使，此等危險工具本身存在的利益與其在法律交往上，所可能引發的具體利益侵害相衡量，顯然不被容許⁵⁷，故應歸屬刑法上之私文書。開發單位以此作為正式提出的環評審查文件時，至通過審查後經主管機關核備之定稿本(行政處分)，依刑法第 10 條第 3 項「稱公文書者，謂公務員職務上製作之文書」規定均屬公文書，開發單位應據此定稿本，執行該開發案的環境保護計畫及審查結論，針對永揚案環評文書送審各階段特性彙整詳圖表 5。第二爭點：本文同意地院與高院見解，但若考慮永揚案實際的召開的環評審查會議僅二次，實無法針對環評書內容，有關事實部分作有效的查核與確認，此乃構成評估者甘冒偽造環評文書通過審查的可能誘因。若相較以其他環保文書的申報備查制度而言，文書不須審查且有不實即構成該罪，但經審查深度不足的環評審查後，反而可免除該罪，實有矛盾之處。另地院與高院若以最高法院 73 年度台上字第 1710 號著有判例要旨中針對所提文書，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者來排除使公務員登載不實罪的理由，是否也應該一併排除刑法第 215 條、第 216 條及環境影響評估法第 20 條的適用為無罪判決，實有深入探討的必要。第三爭點：環境影響評估有其專業性，故開發單位均委託專業的顧問公司來執行，本案比較特別的地方，是開發單位的負責人，被列為登載不實之共同正犯。高院以僅以經驗法則及開發單位的負責

⁵⁷ 吳耀宗，「偽造文書罪保護法益之研究」，月旦法學雜誌，NO.128，頁 141，(2006)。

人，於定稿本內首頁出具「開發單位履行環境影響評估責任承諾書」之簽名，即認定顯然亦屬知悉並與其等共同實行之正犯，實有不足之處，因委託評估顧問公司，撰寫環評書並通過環評審查，是每個開發單位的目標，而承諾書是環評審查定稿本所須出具的必要文件，為承諾確實執行定稿本的保護環境計畫及審查結論與評估書登載不實的內容無關。須要委託撰寫環評書即等於犯意聯絡，必須於申請文件上簽章才能送審等於行為分擔，似有深入探討的必要，如無犯意的單位負責人因許可核准申請涉及專業而委外且只是簽名就該當其罪？或故意之事業負責人以授權書，授權廠長代為管理開發案且於申請文件簽名，事業負責人是否可免責？另因環境影響評估法的行政刑法為特別法，若在特別法處行為人刑責，應依層級化法律保留的精神於法律中明定，如釋字 443 號解釋中所述：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義與法律明確性原則，以制定法律之方式為之。然而環境影響評估法第 20 條中竟無明定行為主體，是否有違罪刑法定原則？值得探討。第四爭點：內在事實與外在事實不同之處在於，後者可常與一定之自然法則直接連結；然而，認定內在事實的經驗法則及論理法則為何，則往往模糊不清或是各自成理的，所以其結論之說服力較易受人質疑。本文認為高院對故意與重要事項的事實認定與論理稍嫌不足，實務上應建立一套環保文書登載不實之審查標準以利實務之運作，避免不同法院對同一案件有歧異的判決。

第四節 本案訴訟程序評析

學術上，刑法行政從屬性的概念，是由德國刑法學者首先提出，行政法學者則稱行政法為民法與刑法的前提要件（Vorgabe），而兩者的概念與內涵是相同的，先有行政行為之規定後，方產生刑法或民法的行為，刑法上的裁罰與民事行為之成立與否，需賴行政行為之補充⁵⁸。因此所謂刑法的行政從屬性，係指依據刑法條文之規定，就其構成要件之定義以及該當與否，於某種行為其可罰性之

⁵⁸ 蔡震榮，行政法理論與基本人權之保障，頁 335（1999）。

依賴，其取決行政法或基於行政法所發布之行政命令、或為行政機關基於該法所規定，就個案所決定之行政處分⁵⁹。

實務上，台灣高等法院暨所屬法院 88 年法律座談會刑事類提案第 55 號之審查意見，對於法院得形式審查行政處分之合法性自無疑義，然對行政處分之實質審查，該決議內容係採形式審查說：「按公平會所為行政處分之存在，固為行為人犯公平交易法第 35 條第 1 項或 36 條案件之構成要件的一部，惟有關行政處分違法與否之判斷，係專屬於行政法院之權限(參照修正後行政訴訟法第 12 條⁶⁰)，一般法院不宜介入；故刑事法院僅宜就公平會行政處分之存在，為形式上的審查，如處分書有無合法製作完成？有無合法送達？或有無行政程序法第 111 條所定無效之事由存在等，而不及於行政處分之實質合法性。且以行政處罰作為刑罰之構成要件者，建築法已有前例，司法實務上亦僅作形式審查。」，亦即刑事法院僅能就行政處分為形式上合法審查，至於實質違法性係屬行政法院之權責。行政法上之爭議賦予刑事法院審理，顯然與制度不合，法院審查行政處分之合法性，為行政法院之專職，普通法院依行政訴訟法第 12 條之規定，應停止訴訟程序之進行，移轉至有管轄權之行政法院審理，始為適法。

本文提出本案合理的司法訴訟程序如下，因環境影響評估法 20 條為登載不實的特別法故優先適用，然而因行政刑法的行政從屬性的關係，刑事法院針對環境影響評估法 20 條有關登載不實的事實認定，依行政訴訟法第 12 條，可停止訴訟程序之進行，移轉至有管轄權之行政法院審理。行政法院應針對錯誤部分，是否影響審查結論的實質內容作裁判，確認行政處分內容是否有錯誤，錯誤是否影響審查結論，以做為刑事判決的參考依據。此時主管機關可依發現的事

⁵⁹ 王建中，「論環境法規範中附屬刑法的行政從屬性—以廢棄物清理法為例」，淡江大學管理學院公共行政學系公共政策碩士論文，頁 49 (2012)。

⁶⁰ 行政訴訟法第 12 條規定如下：民事或刑事訴訟之裁判，以行政處分是否無效或違法為據者，應依行政爭訟程序確定之。前項行政爭訟程序已經開始者，於其程序確定前，民事或刑事法院應停止其審判程序。

實，召開『專家會議』或『環評會議』重新審查，作出審查結論，提供行政法院是否撤銷原來的行政處分的依據。如此，以確保被告的審級利益與符合環境刑罰行政從屬性之法理。



第四章 質性深度訪談

因本案一、二審法院判決結果歧異且為刑事訴訟法第 376 條第 1 項第 1 款規定「最重本刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪。」不得上訴第三審而定讞，環評業者因有實質審查制度且送審後資料可補正的環評文書，事後卻處以業務登載不實罪，對判決結果是否信服？希望利用社會學的質性研究方法，藉由深度訪談永揚案的環評業者，瞭解其中是否有尚待釐清的問題？接著再訪談一位檢察官以平衡兩造的看法，最後提出實證資料。在本文撰寫的尾聲，本案的被告均已服刑期滿，經多方努力之下，找到一位願意接受訪談的環評業者與一位檢察官進行質性訪談，以充實本文實證研究內容，受訪者背景資料及訪談時間，詳圖表 6。

本文係以質性研究方法中之「深度訪談法」，作為蒐集資料的一種方法。質性研究訪談為一種有目的之談話過程，研究者（訪談者）透過訪談，可以進一步瞭解受訪者對問題或事件的認知、看法、感受與意見⁶¹。採行質性研究策略，乃是希望能從參與對此議題具有豐富經驗、知識的受訪者，瞭解其對於整個環評文書真實義務之法律規範制度設計以及實務運作上的觀感、想法與建議。深度訪談的類型包括有「非結構式」、「半結構式」以及「結構式」等方式。所謂「半結構式」的類型，係以訪談大綱的形式與訪談對象進行訪談，但不侷限於其題目的設計，是一個有彈性且較具目的性之方法。本文即採半結構式訪談，在訪談之前，根據研究的問題與目的設計訪談大綱，作為訪談的指引。然而在訪談過程中，亦可依實際狀況對訪談的問題做彈性調整，其優點為可提供受訪者認知感受較為真實的呈現⁶²。

在彙整永揚案相關判決及文獻資料後，發現還有深入研究的必要，首先對本案一位環評業者針對通過有環評審查制度的文書，卻處罰環評業者及開發單位

⁶¹ 王雲東，前揭註 8。

⁶² 王雲東，前揭註 9。

負責人業務登載不實罪的看法進行訪談，接著訪談本案一位檢察官以瞭解兩造觀點。其他問題如：環境影響評估法與相關制度的修法與改革？地檢署與法院對於環境案件的專業審查是否能夠勝任？主管機關對業務登載不實受刑罰的規定的教育宣導情形？一併列入訪談的範圍。

第一節 立法方面

（一）關於環評審查制度對業務登載不實罪的影響

R1 受訪者認為環評有實質審查且有否決制度卻受刑罰處罰有失均衡，R2 的受訪者則認為文書之真實義務與提出文書後的審查制度無關，但因有審查制度可考慮將刑度降低。

「刑法 214 條裡面他也有講，使公務人員登載不實的這種情形，只要有實質審查就絕對不能構成 214 條的成立，那為什麼 215 條 216 條可以呢？要通過任何考試一樣，他們不是訂滿分的而是訂及格分，那及格跟滿分這裡就是有所謂的錯誤或所謂的不足，這個就所謂行政判斷餘地嘛！那既然你給行政有判斷餘地，那怎麼可來字字計較過去那些所謂的不足跟所謂瑕疵的部分。會計師幫你簽證了，你中間沒有說再去審核會計師的簽核有沒有問題，可是環評真的不是這個樣子，技師跟會計師最大的不一樣的差別（實質審查）。設計他有個實質審查那麼高的一個權限，之中又沒有一個任何「諒解」的一個法律依據，那我認為你這樣子的一個法律設計應該是不合比例。... 我覺得這個就是關鍵，因為你有否決制，你的一個審查的態度是完全不一樣的，那現在是有否決制，那既然有否決制也就是說他的權限是很足夠的。你既然可否決，那為什麼通過了以後還要來追究呢？我覺得這個在政府上的一個地位上面是不成立的，對，你沒有信賴保護原則。」(R1)

「雖然環評書他的繁雜的程度，跟一般的簡單申報單純數值申報是不一樣的，他所基於要求整個監督成本的一個簡約的控制，他的目的是一樣的。而且我

們看到很多環評的審查，其實那個環評委員拿到那個環評書時間都很短，比如說有的時候一個禮拜有時候兩個禮拜，那麼厚一本他怎麼去判斷他的真實性，那現勘也不過勘一次呀！他怎麼去判斷他裡面內容的真實性...，基本上你的真實義務不管是會計師或者是環評的專業技師，其實他負擔的義務應該是都一樣的，我想是我們社會生態的關係吧！你說像英、美、法，美國他們對於呈報事實這件事情，他們是非常嚴格的，他們的偽造文書甚至是不需要說使公務人員登載不實，他們不一定要公務員有審查責任，你對公務員只要陳述不實，你就負不實陳述罪。...可以考慮另一個方式，就是說你把刑度降低，因為他事實上比較接近環境刑法，那你可以把刑度降低，比如說兩年，他要件比較鬆但是他的刑度比較低，那很多可能就是用罰鍰或者是易科罰金的方式解決掉，就像原先那個酒駕一樣，那酒駕是最近因為一直被社會媒體一直放大，所以大家無限上綱，要不然原先大家對酒駕的判定就是一年就是一年以下，他是一個輕度的刑法，可以從這個方向去考慮啦。」(R2)

(二) 關於不法行為的主體未規定違反罪刑法定與法律明確性原則

R1 受訪者認為應該將犯罪主體明訂於環境影響評估法之法條上，以符合罪刑法定原則。R2 受訪者認為刑法的基本原則，犯罪主體為行為人，不明定於法條上亦屬合理。

「剝奪人身自由的法令應該明確的訂定在法律上面。這是嚴格的法律的保留原則，這個是我個人的看法。... 我覺得土水法就寫得很清楚喔！你的土地所有人、污染的行為人什麼都寫得清清楚楚，單單環境影響評估法他就沒有寫到，他只有寫到所謂記載者，可是他沒有講開發單位呀。...刑法 215 條他指的是偽造文書所謂的記載者，就是在環評來講他是記載者，216 條講的是行使者，那他當然他所講的就是說開發單位的負責人就是整個的行使者，這個在刑法上是我認為是 OK 的。環境影響評估法裡面第 20 條，他裡面所規定就是說依第 7 條第 13 條第 19 條所提出之文書明知不實之事項而記載者然後處.....，那他這個部分並

沒有把開發單位的負責人很明確的寫在第 20 條上面，那我覺得這個部分有違法律保留原則（罪刑法定原則）。」（R1）

「刑法的基本原則，犯罪主體一定是行為人，那這個其實也沒有必要改變啦！...那像廢棄物清理法 46 條各章他只是在處罰不同的主體...，比如說你開發事業單位他沒有說你是要負責人還是那個從業人員，他只是說你是行為人，他只是說歸類...，這一條比如說丟棄廢棄物的業者，還有一條是處罰地主提供土地，還有一條是處罰運送者，清除處理的運送者，因為他沒有清除處理許可，他只是做這個歸類，他並沒有說你這裡面是誰做的，那刑法基本上他還是處罰行為人，我想這個即使不解釋也是合理的。」（R2）

（三）關於主管機關發包環評較具公信力，避免開發單位與評估業者構成通過環評的主觀犯罪故意

R1 受訪者認為由事業單位提撥經費，由主管機關發包環評的部分，目的可行但須要修法，現階段亦可訂定委託環評顧問服務的制式契約，避免因酬金由開發單位支付而衍生通過環評的故意性。R2 受訪者認為由開發單位提存，由主管機關負責發包，可產生較公平的環評結果，但由主管機關主導亦會衍生其他如貪瀆等問題。

「那所以說我們剛剛講的酬金還有代轉的部分，目的上是 OK。...我認為就是說開發單位擬訂一個開發計畫出來，然後由目的事業主管機關來進行環境影響評估的審查，來執行環境影響評估的一個細項，工作實務上的執行，我認為這個是可行的，可是現行的環境影響評估法是要調整。...。倒是我建議倒是由公會可以來訂一定制式的委託環境影響評估作業費，的一個委託技術顧問基構的勞務合約，因為這個勞務合約把所有的責任啦、義務啦寫在上面，讓你從事的人不致於讓你犯到環境影響評估法第 20 條。」（R1）

「其實很早就有人提了啦，就是說你這個應該是業者拿出這個...，就是說你環保署規定說像這個開發案的環境影響評估，我想這會有一個標準嘛！比如說

我們就以面積來講或是按照類型，一般調查大概是多少的金額，有一個預算嘛，那你這預算可以由環保署主管機關跟這個業者共同協商出來一個預算，那這預算由你業者提存嘛，先提出來然後環保署提存嘛，然後由環保署來發包，或者是委託一個公正的第三者來發包，發包出來對業主負責或對發包單位負責，比較能夠公正的產生一個環境影響評估出來。...業者出錢然後只是發包由環保署或公正單位嘛，那當然以我國的生態來講，一定又會衍生很多貪瀆的問題，那當然大家不願意承擔這個責任，那你說民間公正團體，這大部分的公會他很多都是變成利益團體啦，然後你到環境主管機關來發包他又有些壓力，他不願意去承受這個壓力啊。...第一個就是說這些環評的人到時候可能他要賺兩筆錢，對不對，第一筆是賺主管機關就是發包單位給他的，第二筆錢就是業主給他的啊！他可能賺兩筆錢啊！那這個還是會產生這些問題，但是是會減少啦，因為畢竟他負責的對象，而且他發包單位當然還是會有些監督機制啦，所以你說完全免除是不太可能，但是應該是會降低這個問題啦！不會像現在幾乎所有的環評書都是在幫業者背書嘛。」(R2)

(四) 關於環境行政法規對登載不實的處罰規定不一

R1 受訪者認為環保法規，針對登載不實主要在處罰具申報義務者，因申報文書不須審查，登載不實有可歸責性，如「空氣污染防制法」⁶³、「水污染防治法」⁶⁴及「廢棄物清理法」⁶⁵。但「土壤與地下水整治法」⁶⁶則與「環境影響評

⁶³ 空氣污染防制法第 47 條規定如下：依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。

⁶⁴ 水污染防治法第 35 條規定如下：依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。

⁶⁵ 廢棄物清理法第 48 條規定如下：依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。

估法」一樣對提出核可的文書有審查及補正制度，卻又科以登載不實的刑罰，對於相同環保主管機關所定的行政刑法規定，卻有不二的情形值得討論。

「你去看每個環保法令，那環保法令裡面有涉及偽造文書，也就是他引述到第 215 條、216 條那個部分，他裡面像廢清法、水污法、空氣污染防治法，他講的指的都是具申報義務者明知不實之事項而記載，那是指的是申報義務，也就是說他是申報而不審查，那唯獨只有環境影響評估法，他是一個審查制但是必需又有歸限到所謂的偽造文書 215、216 條的適用，我認為這一點其實是可以討論的，但是現在的土水法反而也跟著環境影響評估法一樣，他也是有一個審查制度但是一樣要受到刑法的一個約束，那我覺得這一點可能真的是要來好好的討論法律的適用性。」(R1)

第二節 司法方面

(一) 關於業務登載不實故意的證據

R1 受訪者認為現行環評制度因由開發單位出資委託作環評，環評業者大部分會有通過環評的企圖，評估文書對於事實資料的登載錯誤，屬於故意或過失的證據如何論證值得探討。R2 受訪者認為要有證據來支持錯誤是否為故意，若是明顯的錯誤且與其利益相關將推定為故意。

「審查在環境影響評估法規範得很清楚，你審查之後你要做成三個不同...，各其中選一個嘛！其中一個就是否決嘛！一個就是通過一個有條件通過嘛！其實國內目前沒有所謂無條件通過的，其實只有兩個選項而已啦，然後你在這種選項的一個法律基礎之下在做環說書的人的一個態度是不會一樣的啦！第

⁶⁶ 土壤及地下水整治法第 34 條規定如下：污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人、檢測機構從業人員及第 8 條、第 9 條所定評估調查之人員，對於依本法作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。中央主管機關公告之事業代表人依第 8 條、第 9 條規定提供或檢具之土壤污染評估調查資料為虛偽記載者，科新臺幣一百萬元以下罰金。

一個大部分基礎上都會有通過環境影響評估審查的企圖，那這種企圖構不構成犯罪，我覺得這個要探討。...這個是自己撰寫的東西，到底是誤植還是故意要寫成這樣子，我覺得這個只能有感覺不能有證據。一審的時候，我們的敘述其實法官是相當接受的，因為他認為在這個所謂故意的上要講求證據，那可是到二審的一個部分，法官是完全不同的一個看法，他認為故意他是用結果來判定你是故意的，可是我覺得這個是沒有證據證明，讓審查通過的證據在哪裡？這是沒有辦法找到證據的，你也可以叫委員來做證呀！這個會不會影響您的判斷，法官也沒有去做這樣子的事情。我既然沒有辦法證明我們不是故意的，你也沒有任何鐵證證明我們是故意的，在法律上的基礎上你就不能這麼判。」(R1)

「他有一些證據來支持，支持說他是故意不實的，比如說有收受賄賂啦、有行賄啦，然後他有在佈局，或者是說有內部人員出來做證，說他們當時就是為了要讓他通過老闆有交待什麼樣子，我想有時候從這些證據也可以認定他是不是故意的啦，所以這個是看證據啦。那永揚這個案子是說聚落跟民宅距離我們認為他是一個明顯的錯誤，那因為那跟他的利益有關係，我們會推定他是故意的，因為他為了排除開發案被否決的損失嘛，...那前置作業他投入那麼多的成本，他當然希望他是可能通過的，所以在有一些地方誇張的描述，你說誇張到不實中間當然還有個模糊地帶啦，就是說他這個事項到變成一個很關鍵的時候，我們就會認為那個是故意的。像既存聯外道路那個是很明確，因為前面說不是嘛，將要做嘛，後面突然間變成是既成道路。」(R2)

(二) 關於錯誤是否屬於環評文書的重要部分

R1 受訪者認為法院對環評的目的與過程瞭解不深入，對於錯誤部分是否屬於重大事項的認定較為主觀，較難信服。R2 受訪者認為法院當然要尊重行政機關及學者專家的專業，但重大事項的認定屬於法官的行政裁量權，如此才能避免專家審查的客觀性，隨社會外力影響而發生變化。

「以我本身的經驗，別人的經驗我當然是不了解，以我本身的經驗我認為，

我目前的法官在審這個環境影響評估法的部分，其實他沒有辦法深入了解我們在做環評的一些宗旨跟一些過程，但是其實他們一直在探討所謂的故意性，...我當初的陳述也有提到，所謂的地震我們有分大中小，5到7級的地震全部稱為中地震，那依照他過去的經驗都是集中在所謂的中度地震，那為什麼寫中度地震區不行，可是他就是認為這就是最嚴重的地震區...，我認為法官在看這種東西的話，絕對一定會偏向主觀性，所以我認為這個可能是我目前法院在這方面讓我的感覺比較深刻了一點。」(R1)

「其實是不是重要事項，刑法的行為一定是某種程度的重要性，才會成為刑法的行為，微罪或是輕微的這種法益的，這種不重要的傷害，他這個基本上是刑法的原則嘛！...，他本來就是一個行政裁量的問題啦，那你說他是不是重要的事項要由這個學者專家，不過法官他也會去尊重學者專家的意見，所以會有所謂的專家證人嘛！或者鑑定證人，在行政上是說以這個鑑定證人的身分來做說明，或者是我們會函詢這些主管機關或者是比較在這個領域裡面的專業機構，甚至學術研究機構，來做這個判斷，所以我想法官尤其是面對環境爭議這種高度專業性、技術性需要經驗性這樣一種事項，他不太可能以他個人的主觀認知來去判定什麼叫重要不重要。...司法上面他必需要去尊重行政專業，如果沒有必要，如果不是非常明顯的違反經驗法則跟論理法則，司法他不會代替行政機關或是專業機關來去做判斷，...縣政府曾經開過一次這樣子的會議，因為有些是續以環差嘛，差異分析嘛，差異分析報告，他們認為都需要或者是環評監督會議，監督審查會議那個，他們是認為說不影響他們結論，即使說有這些不實也不影響他們審查的結論，但是這種東西是說我們所謂的客觀，就是專家審查的客觀，他還是免不了在一種社會力量的這種動盪氛圍裡面會挪移啦，那早期...可能還沒有辦法動搖到行政機關的意志啊...，變成...全國性的議題了，那個壓力會慢慢動搖到行政機關。」(R2)

(三) 關於設置刑法環境專庭的必要性

R1 受訪者認為有設置環境專庭必要，避免法院在環境專業問題的見解上南轅北轍。R2 受訪者認為目前環境案件尚無設立刑事專庭的必要，但因應行政法規的複雜性，設置行政專庭則有其必要。在地檢署部分則有賴專業的從業人員提供協助。

「...環境專庭的必要，當然我認為這個是絕對必要的，因為國內我是第一個受害者，當然我是希望未來不要再有人遇到這樣的情形。...專家會議我們有交付給法官去做考量，幾乎法官是從他的判決書上面，或者從他開庭的過程裡面，幾乎也沒有對這個做什麼樣的一個論述跟討論，所以我認為這方面提供給他，可能對我們整個司法的裁判上對我們是沒有什麼幫助的，也沒有什麼影響。」(R1)

「大陸法系的一個原則是法官法定原則嘛！法官法定原則他基本上並不去說認為法官必需要做不同專業的分工，可是實質上還是有一些啦！比如說少年法庭啦！...環境案件他的專業性、複雜度是確實有些時候是有必要，可是從另外一個角度來看這個成本的問題，...環境案件也非常重要，可是他在刑事案件裡面有沒有多到說需要去成立一個專庭來消化他，這個是一點啦，那第二點是說，因為進入到法院，他法院比較不用去負擔去收集證據，他只需要調查證據，是一種平面性的，那在收集證據的階段其實檢察官已經收集很多了，那被告呢他也會提出相關的答辯，那而且因為環境案件很多都需要行政機關的專業知識，中間過程我們也都有發文跟行政機關調資料，或者是請他們表示意見，不管是法令的或者是專業的知識方面，那法官他就是以他的法學專業的素養透過邏輯，還有透過那種經驗法則，來做為平面的審查跟調查，有時候他需要的專業負擔就沒有那麼高了，因為司法本來就這樣，你不能要求每一樣都要專業法庭，這是另外一個考慮的觀點。...在地檢署的部分...需要有一些專業的從業人員來提供一些事實認定或者是一些意見嘛！...我們還是依賴這些鑑定或者是一些主管機關的一些建議...就是依賴這些的來做補強。...其實如果專庭比較需要可能是在行政法庭...。刑法

的部分因為刑法他涉及的判斷，有時候不一定牽涉到細膩的法令，有鑑環境法規行政訴訟所涉及到的法令的複雜性，跟那個專業知識的複雜性，可能比在刑法的部分需求度會比較高。」(R2)

(四) 關於環評爭議案件由刑法處理不合理⁶⁷

R1 受訪者認為環境影響評估爭議案件，因涉及主管機關的行政處分，因環評是有審查制度且文書可補正，文書內容若有爭議，應優先適用相關行政法規，若發現不法，再由行政機關移送檢察署，這樣的流程是較合理的。R2 受訪者認為環境行政管制應該是在第一線，但有環評文書內容不實、官商勾結、暴力的問題發生，刑法就必須要介入。

「先程序審查，程序審查完再安排專案小組委員會勘，專案小組委員會勘成立專案小組會議審查，專案小組通過才可以送大會，再到進入大會討論，大會進行表決，表決通過了以後就公告審查結論，然後呢？我們這些單位還要依照各個委員意見進行修正，然後讓所有委員確認為止。這麼嚴謹的審查制度。怎麼去構成偽造文書我也搞不清楚。...這個案子是很奇怪的，就是由民間的一個民間人士然後直接到地檢署去提告，然後檢察官就受理，就來偵查，接著就起訴，所以這是一個很奇怪的一個案例。是由環保署來針對你行政刑法的部分，來給你做行政處分，然後再給你移送司法單位，我認為這個反而是合理的。...廢清法一樣，一般都是由環保局先作行政處分，行政處分如果認定他有涉及一些刑法的部分，然後再移送司法單位來進行後面的一個處理。」(R1)

「行政管制的力量不足，其實他呈現的現象有可能是，第一個是貪瀆，第二個可能是政治的壓力，因為環境的東西很多是低成本，甚至是無本的生意，他

⁶⁷ 對環評爭議的解決一般先對行政處分提起訴願，進而提起行政訴訟。研究永揚案發現，居民及環保團體開始提出行政救濟時，依訴願法第 14 條：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起」之規定已罹於時效。以刑事爭訟解決環評問題應是否為不得已而為之特例？尚待持續觀察與驗證。

有暴利嘛，那這些都是在社會上呼風喚雨的，不管是黑道或是白道，那現在是民主時代，他就會影響到這些行政主管機關，...其實環境的管制行政的管制，應該是在第一線是沒錯的啦，非不得已才進入到刑法的防線啦。...刑法當然是最後手段，那環境的開發的抗爭，他本來是一個政策面的東西，我們如果以刑法來去介入政策面的決定，這當然是不對的，但是如果開發的內容裡面就包含一些不實的甚至是官商勾結，甚至是暴力的這些問題，那當然刑法就必需要介入。...當你行政這個防線失守之後，你還是要有一個後盾是用刑法，所以你說以司法途徑來詢求解決是不是洽當？我是覺得看比例啦，看比例原則。...可是假如說真的行政的這個防線失守了，也有一些貪瀆啦或者是暴力的介入，那刑法的手段會變成不得不然。」(R2)

(五) 關於開發單位負責人處以共同正犯的認定

R2 受訪者認為決策層級越直接的小公司，負責人被認定為共同正犯的機會較大公司高，因決策層級很短且直接。但是否構成共同正犯，要看有無實際參與的證據來認定。

「我以前有辦過有一個案子，...他的董事長其實常年待在國外，他並不是直接來處理這個案子，事實上他搞不好只是個掛名的而已，那一件我也有起訴他，不過後來在認罪協商的時候，我接受說他的部分就不用追究，後來判無罪，我也沒有追究偽造文書，... 一般我們不一定會認定他是有罪...，他下面還是會有一個專門處理這個事務的主管，... 看他有沒有參與，那是要看證據的。...那永揚這個東西，為什麼會處罰開發單位負責人，因為他不是大公司，他是一個小公司，他的決策層級很短很直接嘛！」(R2)

第三節 行政方面

(一) 關於環評從業人員刑罰規定宣導不足

R1 受訪者認為主管機關對於行政刑法相關規定宣導，由無法律訓練背景的

人員擔任講師，實有不足之處，有待加強。

「要從事環評工作前，必須要先經過一些訓練。我是覺得他可能告知得不够深入，可能就是說照法規的一個造句的一個表面大致上做一個宣導。委託的一些講師，大概應該都不是法律的一個專業人員。關於環評所涉及的一個刑法的那個部分，應該是沒有致力在宣導，那可是在一些行政法的部分，大概是有。這些承辦單位或者是顧問公司應該可能沒有能力或者是一方面不是很熟，另一方面不知道怎麼講。」(R1)



第五章 建議

第一節 立法方面

(一) 修訂環評法第 20 條以符合罪刑法定、法律明確性及比例原則

由環境影響評估法第 3 條及第 14 條知環評文書委託學者專家審查環評委員會具有開發行為的否決權。唯從環境影響評估法第 13 條之 1 第 1 項前段：「環評文書初稿經主管機關受理後，審查時認有應補正情形，主管機關應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正」，法律明文規定為「應」，係主管機關之法定義務，必須主動發現文書缺失與命開發單位補正。環境影響評估法第 13 條之 1 項後段：「開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請，並副知開發單位」。立法設計上，開發單位固處於被動的地位，若逾期補正則駁回許可之申請。環境影響評估法中主管機關因有設立環評審查委員會實質審查文書、應命開發單位補正文書及否決開發行為的法定義務與權限，在檢驗環境影響評估法第 20 條行政刑罰之正當性時，應就上開環境影響評估法第 13 條之 1 為評價，另在檢視禁止錯誤方面，因主管機關有審查及應命補正的主動法定義務，開發單位已依審查意見確實補正且通過審查，可能使開發單位，陷入誤認禁止規範（環境影響評估法 20 條，處罰文書登載不實規定）不適用於其行為（環境影響評估法 13 條之 1，依主管機關審查意見提出補正且通過審查的行為）的直接禁止錯誤，或行為人誤認存在容許規範（環境影響評估法第 13 條之 1，環評文書的錯誤是可補正的）的間接禁止錯誤，誤認的情形。受有實質審查及補正制度的文書其目的已在提高文書的真實性，倘若審查通過的文書發現有不實，可歸責的似應不僅是文書的製作者另含主管機關的審查者，若處以相當一般登載不實的刑度，難免令受罰者不服，建議若有環境影響評估法第 13 條之 1 的情形，當事人已善盡協力義務，可降低刑度以

符合行政程序法第 7 條⁶⁸的比例原則及罪責之適當性之規定⁶⁹。另增加不法行為主體以符合罪刑法定與法律明確性原則並針對第 13 條之 1，修改環境影響評估法 20 條條文如下：「**評估者、開發單位負責人及其從業人員**，依第 7 條、第 11 條、第 13 條或第 18 條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。**但有符合本法 13 條之 1 之情形，得減輕或免除其刑。**」

另比較其他環保行政法規，相同主關機關所定之環保行政法針對有審查制度之文書登載不實處罰規定有所不同，詳圖表 1，有違行政程序法第 6 條：「行政行為，非有正當理由，不得有差別待遇。」之公平性原則，建議應重新審視環保行政法規有關不實登載相關刑罰規定，以求行政管制立法的一致性與公平性。

(二) 增加以不法取得環評核可得撤銷的條文

我國行政程序法第 119 條之規定，對於信賴不值得保護之情形，就體系上而言，處分之所以違法或瑕疵，應可分為「可歸咎於公權力機關自己」與「可歸咎於人民或處分相對人」兩種，前者由行政程序法第 111 條、第 114 條、第 115 條、第 116 等條文所規範，後者則專由同法第 119 條處理。在我國行政實務上而言，行政機關要求處分相對人自行填具相關資訊，甚至要求切結其所填資料均為屬實，如處分相對人提供不正確資訊或為不完全之陳述，則申請人自行負責之切結書頗為常見，因此針對同法第 119 條第 2 款之規定，處分相對人提供不正確資訊或為不完全之陳述，其與處分之作成有因果關係，因此可視為「可歸咎於人民或處分相對人」此一類型，然而反面觀之，如行政機關欲撤銷此一授益之行政處分，而舉證處分相對人之不實或疏忽之行為，則處分相對人得否以行政機關

⁶⁸ 行政程序法第 7 條規定如下：行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。

⁶⁹ 王建中，「論環境法規範中附屬刑法的行政從屬性—以廢棄物清理法為例」，淡江大學管理學院公共行政學系公共政策碩士論文，頁 175-176（2012）。

未盡責為由，使之成為「可歸咎於公權力機關自己」類型。因此同一案件事實而可能產生不同類型之劃分，且此二種類型，對於處分相對人之信賴保護與舉證責任之分配，會有全然不同的結果。因而我國實務⁷⁰基於保障人權的立場認為：「原處分機關之作成行政處分，就調查證據認定事實有十足之權限，非依恃受益人所提供之資料或陳述者，縱受益人提供之資料或陳述出於不正確或不完全，仍不得據以謂其信賴不值得保護，而撤銷違法之行政處分。」，使的行政程序法第 119 條之體系，原本條針對處分相對人而設之規定轉而規範行政機關，亦產生因行為人所為之不正手段所得之違法授益行政處分，行政機關負舉證之責任，且相對人得主張信賴保護使行政機關無法撤銷該違法之行政處分，使違法之事實繼續存在而有違人民對法之信賴感。因此對於行政程序法第 119 條之定位，究竟是將其定位為規範行政機關之法條體系，抑或用來規制人民使用不正手段取得行政處分，因而產生兩難之情況⁷¹。

針對主管機關以違法的行政處分，撤銷環評審查結論的疑議，行為人不法取得行政許可之行為，在外觀上既然符合行政法規與行政法義務，即取得形式之合法性，況且立法者在制定行政程序法時，並未將以詐欺、脅迫或賄賂手段取得許可列為無效理由，而只是得由行政機關⁷²或行政法院撤銷之，則在法律未有明白相反規定的情形下，刑事法院實很難主張其有權略過行政機關與行政法院，而自行審查該許可處分的適法性。因此，防止行為人以非法方式，取得行政機關之許可，並主張自己不構成環境犯罪之上之處罰規定，似應在法規中明文規定權利

⁷⁰ 參閱最高行政法院 93 年判字 1359 號判決。

⁷¹ 王建中，「論環境法規範中附屬刑法的行政從屬性—以廢棄物清理法為例」，淡江大學管理學院公共行政學系公共政策碩士論文，頁 106（2012）。

⁷² 行政程序法第 117 條規定如下：違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

濫用之法律效果，始為解決此一問題之正道⁷³。故可仿照再生能源發電設備設置管理辦法第 12 條第 1 項：「再生能源發電設備申請人申請同意備案或設備登記之文件有虛偽不實或違法情事者，中央主管機關得依行政程序法相關規定辦理撤銷同意備案或設備登記。」規定，於環境影響評估法增訂申請文件有虛偽不實或違法情事者，可直接撤銷通過環評的審查結論的條文，以免除法規適用的疑慮並符合法律明確性原則。增訂條文如下：「評估者、開發單位負責人及其從業人員依本法所提之文書，如有虛偽不實或違法情事者，主管機關得撤銷其原核可之行政處分。」

（三）建立杜絕犯罪誘因之制度

目前環境影響評估法的規定，乃由事業單位委託環評顧問機構辦理環評，其法律關係適用民法勞務性契約之債的委任，民法第 548 條第 1 項規定：「受任人應受報酬者，除契約另有訂定外，非於委任關係終止及為明確報告顛末後，不得請求給付」。雖然委任重在事務處理，不以工作完成為內容，因此有償委任之委任人報酬支付義務，亦不以事務處理獲有預期效果為要件，委任人不得以事務處理未具效果而拒絕支付報酬。至於當事人約定，委任之報酬給付以處理成功為要件者，雖學理上或持寬緩態度，任其性質上仍屬委任，且其約定亦屬有效⁷⁴。開發單位辦理環評，當然希望以通過環評審查為履約條件，若環評業者不能承諾通過環評審查，當然無法取得委任工作。取得委任後，當發現承諾不能兌現且欲取得酬金時，雖然開發單位沒有主動要求，於環評書作不實登載，環評業者在此情況下即有犯此罪的可能。如何避免此犯罪根源，建議如下。

1. 訂定委託環評顧問服務的制式契約

⁷³ 何子倫，「論刑法之行政從屬性」，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會網站，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-051.htm>。（最後點閱時間：2013 年 7 月 15 日）

⁷⁴ 邱聰智，「新訂債法各論(中)」，頁 253（2008）。

環評書的委任應依評估及審查工作之進度收取酬金，不宜訂定以通過環評審查為給付報酬的特約，以避免環評業者為請領酬金，不得不挺而走險之困境。可由公共工程委員會或環保署訂定委託環評顧問服務的制式契約，避免因酬金由開發單位業者支付而構成通過環評的犯罪故意性。

2. 酬金代收轉付

為維護環評文書之真實性的公共利益並保障委託人及環評業者的雙方權益，可參考省（市）建築師公會酬金代收轉付⁷⁵制度。酬金，得由工程技術顧問商業同業公會或與環評相關的技師公會先向業者代收酬金後，再依工作之執行進度轉付給環評業者或由開發單位提存由主管機關負責發包，不僅可產生較公平的環評結果並可降低開發單位與環評業者成立共同正犯的機會。

3. 增訂吹哨者條款

當環評顧問公司及開發單位的從業人員，發現環評文書製作過程有違法不實的情事發生，未參與犯罪者即可向主管機關或司法機關檢舉，可仿組織犯罪防制條例第 10 條「檢舉人於本條例所定之犯罪未發覺前檢舉，其所檢舉之犯罪，經法院判決有罪者，給與檢舉人檢舉獎金。其辦法由行政院定之。」及第 12 條第 2 項「檢舉人、被害人及證人之保護，另以法律定之。」之規定增訂於環境影響評估法中。

第二節 司法方面

（一）提出環評文書不實爭議的解決程序

永揚廢棄物掩埋場環境影響評估審查結論，乃台南縣政府所作成之行政處分，屬公文書，若此行政處分內容有不實之違法，依法應以刑法第 213 條公務員登載不實或刑法第 214 條使公務員登載不實，對承辦的公務員或開發單位相

⁷⁵ 臺灣省建築師公會章程，<http://www.taa.org.tw/front/zangcheng.php>（最後點閱時間：2013 年 9 月 08 日）

關人員及環評業者追究責任。因為行政處分為公務員製作之公文書，非開發單位與環評業者其業務上所作成之文書，依法不構成刑法 215 業務登載不實罪。然有實質審查文書制度，依實務見解亦不構成刑法 214 使公務員登載不實之罪。綜上所陳，環評審查結論（行政處分）內容若有不實，可究責的僅為作成此行政處分的承辦公務員，而非開發單位與環評業者。開發單位負責人或環評業者，若與公務員有犯意的連絡與行為分攤，將成立共同正犯。

程序方面，審查階段發現不實：於環評審查程序中由主管機關依環境影響評估法 13 條之 1 命開發單位補正。通過審查後發現不實：針對審查結論的行政處分提出訴願與行政訴訟。通過審查發現不實（罹於時效），針對登載不實罪起訴後，由刑事法院依行政訴訟法 12 條，移行政法院審理，以確保被告的審級利益與符合環境刑罰行政從屬性之法理。

（二）建立環評文書真實義務的判斷流程

實質方面，針對環評文書的真實義務，與專利審查制度相近似，針對「重大性」與「意圖」要件之判斷原則，可參考美國聯邦巡迴上訴法院建立對不正行為的判斷標準^{76,77}的方式，避免司法判決對同一事實的認定結果的歧異並使被告信服。建議判斷流程詳圖表 7。另針對環評文書的重要部分（如對環境有重大影響者）不確定法律概念的審查，實務上見解如：新竹橫山鄉事業廢棄物掩埋場環評爭議，台北高等行政法院 94 年度訴字第 000944 號判決內容指出：如環評委員已進行現場勘驗，獨立進行判斷，對有關「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念的認定享有判斷餘地；縱開發單位之說明書內容與現況不符，法院仍應對於專家委員所為專業、獨立之判斷予以尊重⁷⁸。

⁷⁶ 林育輝，「美國專利不正行為法則的發展—兼論於我國專利制度中之適用性探討」，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 10-21（2010）

⁷⁷ 江駿宏，「專利法上不正行為之研究」，世新大學智慧財產權研究所碩士論文，頁 21-51（2011）。

⁷⁸ 張英磊，「多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展—一個以回應本土發展脈絡為

另因評估者所提之評估意見，相當於「專業」的專家證詞，建議可參考美國最高法院在 1990 年代所建立的「Daubert 標準」⁷⁹來檢驗⁸⁰。評估者若為執業技師對所提之評估意見，雖似不會構成登載不實罪，但如有違反技師法第 19 條⁸¹規定的情形，將依同法第 39 條、第 40 條及第 41 條相關規定予以懲戒、最重可廢止執業執照及技師證書。

(三) 仿智慧財產法院及制度設置環境專庭

因應我國愈來愈多的環境爭議，環境專庭設置有其必要，如仿智慧財產法院組織法第 15 條第 4 項「技術審查官承法官之命，辦理案件之技術判斷、技術

目的之比較法分析」，國立台灣大學法律研究所博士論文，頁 67（2009）。

⁷⁹ Daubert 標準包括四條及五款：(1).法官的「守門人」角色：相對於以前呈審法官的角色通常只在維持審判程序公正，而把實質判斷交由陪審團，由公平的兩造詰辯來提高最終判斷的可信度。今日的美國法官由 FRE 第 702 條賦予「把關」任務，他們有權力和義務來判斷科學專家證人的證詞是否確實源自於「科學知識」。(2).相關與可靠：承審法官必須確認專家的證詞與發現本案事實的任務「相關」並「依據可靠的基礎」。關於專家證詞的疑慮不得交由陪審團來權衡證據力輕重。法官必須發現專家證人的科學方法“more likely than not” 是可靠的，而且與系爭事項有足夠的相關性，才能允許其進入審判程序，呈現在陪審團面前。(3) 科學知識=科學方法/方法論：適格稱為「科學知識」的結論必須顯示出其源自於出色的科學方法論（sound scientific methodology）或由科學方法推導而出。(4)科學方法的元素：最高法院將科學方法論定義為：「形成假設、之後從事實驗來證明或否認假設的一套操作程序」。最高法院並提供了五個非決定性、非排除性、「彈性」的試驗標準來評估科學證詞的有效性：(1).經驗測試：該經驗或技術必須可否證、可駁斥、且可測試；(2).經過同儕審查並發表；(3).可評估已知或潛在的錯誤率；(4).其所使用技術具有妥善維護的操作標準；以及(5).該理論或技術為相關學術社群廣泛接受的程度。

⁸⁰ 陳信行，「司法正義與科學事實如何交會？從 Daubert 爭議看法律、科學與社會」，科技、醫療與社會，第 12 期，頁 6-11（2011）。<http://stm.ym.edu.tw/article/281>。（最後點閱時間：2013 年 9 月 3 日）

⁸¹ 技師法第 19 條第 1 項規定如下：技師不得有下列行為：一、容許他人借用本人名義執行業務或招攬業務。二、違反或廢弛其業務應盡之義務。三、執行業務時，違反與業務有關之法令。四、辦理鑑定，提供違反專業或不實之報告或證詞。五、無正當理由，洩漏因業務所知悉或持有他人之秘密。六、執行業務時，收受不法之利益，或以不正當方法招攬業務。前項第五款規定，於停止執行業務後，亦適用之。

資料之蒐集、分析及提供技術之意見，並依法參與訴訟程序。」規定設置「技術審查官」，在訴訟過程中，協助法官處理案件，有關之環境專業技術上爭點，例如環評文書的「評估部分」與「事實部分」及是否為通過環評審查之「重要事項」。避免如永揚案一審與二審法院，基於同一事實，判決結果不一致的情形產生。

第三節 行政方面

(一) 加強業務登載不實處罰的教育訓練

環評業者多為理工背景，對於法律的規定與認識較為陌生，要避免刑事究責應從瞭解與從事工作有關的法令開始。主管機關應加強環評業者業務登載不實相關規定的宣導，由具有刑法、行政法背景的專業人員擔任講師。確保訓練品質，避免從業人員因為法制觀念訓練不足而觸法。環保行政法上主要的環保從業人員，如環評的綜合的綜合評估者、事業單位的空氣污染防制專責人員，廢水處理專責人員，毒性化學物質製造、使用、貯存、運送專業技術管理人員，廢棄物清除、處理技術員及土壤污染評估調查人員等，其與文書登載不實相關行政刑法規定彙整如圖表 8，以利參考，避免刑事究責。

(二) 加強環境影響評估的實質審查與民眾之參與

環評文書內容之重要部份若有不實，皆有機會藉由環評委員會實質審查，詳列評估文書缺失或遺漏部分，命開發單位補正。如此將可杜絕環評文書不實的發生。以永揚案為例，若在開始環評時，政府機關就邀請居民參加，居民對於本案文書內容不實的部分，如：掩埋場距民宅距離、既設聯外道路有無的不實，將可立即命開發單位說明與補正。

第六章 結論

永揚案是一件非常獨特的案件，主要是肇因於環保團體介入本案時，掩埋場已設置完成。針對通過環評審查結論（行政處分）提出訴願與行政訴訟的請求權，亦已罹於時效，不得已以刑法（環境影響評估法 20 條）對環評業者與開發單位負責人進行訴追，最後以處業務登載不實罪的確定判決，迫使主管機關撤銷通過環評的行政處分，是環保抗爭少見的案例。

實務上向來較少在環評書登載不實的犯罪上發表法律見解，針對永揚案的探討及質性究所得資料發現，本案的主要爭議在環境影響評估法 20 條登載不實罪相關問題上，如行政從屬性、環評文書登載不實的刑事不法性、罪刑法定原則及環境影響評估法的制度設計（審查制度、主管機關『應』命文書補正、否決權、開發單位委託環評業者製作環評書的故意性等）。

本文在第一章所提出的問題，蓋好了的掩埋場怎麼還有環評問題？環評文書不是要經過環評委員會的學者專家審查？審查期間，所提文書主管機關不是可命開發單位補正的嗎？環評審查不是有否決權嗎？怎麼會有偽造文書的情形？怎麼不是行政訴訟而是刑事訴訟案件？不是基於同一事實嗎，為何法院一審及二審的判決有歧異呢？開發單位負責人委託環評業者撰寫評估書，怎麼會變成共同正犯呢？「這到底是怎樣的一個案件，為何須要抗爭十年？」，「這樣的案件被處以刑罰合理嗎？」，「我及委託我的業主會不會有同樣的遭遇，要如何避免？」。在本論文的最後，本文應該可以回答最初的這些問題。

本文第二章說明我國環境影響評估之行政管制與登載不實相關刑法規定，並針對環境影響評估法第 20 條行政刑罰立法正當性進行討論；第三章就永揚案一、二審法院判決，探討國內實務在環評文書登載不實及共同正犯之審理情形與爭議以做為質性訪談的基礎並作出評析；第四章則為質性研究，對永揚案一位評估者及一位檢察官進行深度訪談，以了解實務運作情形並提出實證資料；第五章為建議，針對質性研究與本文的探討所得結果提出建議，以供立法、司法及行

政實務參考；第六章為結論。

本文探討所得之建議如下：立法上：第一、通過有審查制度的文書發現有不實，若處以相當一般業務登載不實的刑度難免令受罰者不服，建議可考慮降低刑度，以符合行政程序法第7條的比例原則之規定。第二、對於處以刑罰之行為之主體，應以法律明定，以符合罪刑法定與法律明確性原則。第三、於環境影響評估法，增訂申請文件有虛偽不實或違法情事者，可直接撤銷通過環評的審查結論的條文，以符合法律明確性原則。第四、建立杜絕犯罪誘因之制度，從制度設計面，預防文書登載不實的發生。司法審判上：第一、提出環評文書不實爭議的解決程序，第二、環評文書的真實義務，司法上應建立判定流程與標準，第三，建立環境專庭避免司法判決對同一事實，判決結果不一致的歧異。行政上：第一、加強對環保從業人員業務登載不實受刑罰的教育訓練，第二、加強環境影響評估的實質審查與民眾之參與，以達到以刑法保護法益及預防犯罪的功能。

由於有關環評文書業務登載不實，礙於目前文獻及實證資料不足，無法作完整的呈現，另筆者為執業的環境工程技師對於探討議題之專業性、中立性及經驗，對於研究內容均具有相當的影響亦為本論文之限制。

透過本文的研究，為避免環評文書登載不實之故意性及確保司法審查的明確、可預測性，未來可以繼續研究的議題如下：（1）設計具有環評文書真實義務誘因的環評制度；（2）確認因環評文書內容登載不實，作成通過環評的行政處分，行政主管機關、行政法院、普通法院對事實的審查權限與密度。（3）探討並建立完成設置的開發行為，撤銷原授益行政處分（認通過環評）其信賴保護的判斷流程與要件。另（4）應重新審視環保行政法規有關不實登載相關刑罰規定，以求行政管制立法的一致性與公平性。

圖表 1、主要環保行政法針對有審查制度之文書登載不實處罰規定

申請文書	法源依據	審查單位	行政刑罰規定	行政刑罰刑度
環境影響說明書	環境影響評估法第 7 條	環評委員會審查	環境影響評估法第 20 條	處 3 年以下有期徒刑
土壤污染評估調查及檢測資料	土壤及地下水整治法第 9 條 ⁸²	主管機關委託顧問公司審查	土壤及地下水整治法第 34 條 ⁸³	處 3 年以下有期徒刑
空氣污染防制計畫書	空氣污染防制法第 24 條 ⁸⁴	主管機關委託顧問公司審查	無明文	無明文
水污染防治措施計畫書	水污染防治法第 13 條 ⁸⁵	主管機關委託顧問公司審查	無明文	無明文

⁸² 土壤及地下水整治法第 9 條第 1 項規定如下：中央主管機關公告之事業有下列情形之一者，應於行為前檢具用地之土壤污染評估調查及檢測資料，報請直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查：一、依法辦理事業設立許可、登記、申請營業執照。二、變更經營者。三、變更產業類別。但變更前、後之產業類別均屬中央主管機關公告之事業，不在此限。四、變更營業用地範圍。五、依法辦理歇業、繳銷經營許可或營業執照、終止營業（運）、關廠（場）或無繼續生產、製造、加工。

⁸³ 土壤及地下水整治法第 34 條規定如下：污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人、檢測機構從業人員及第八條、第九條所定評估調查之人員，對於依本法作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。中央主管機關公告之事業代表人依第八條、第九條規定提供或檢具之土壤污染評估調查資料為虛偽記載者，科新臺幣一百萬元以下罰金。

⁸⁴ 空氣污染防制法第 24 條第 1 項規定如下：公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。第 3 項規定如：下固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

⁸⁵ 水污染防治法第 13 條第 1 項規定如下：事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。

廢棄物清理 計畫書	廢棄物清理法 第 31 條 ⁸⁶	主管機關委託顧 問公司審查	無明文	無明文
--------------	--------------------------------	------------------	-----	-----

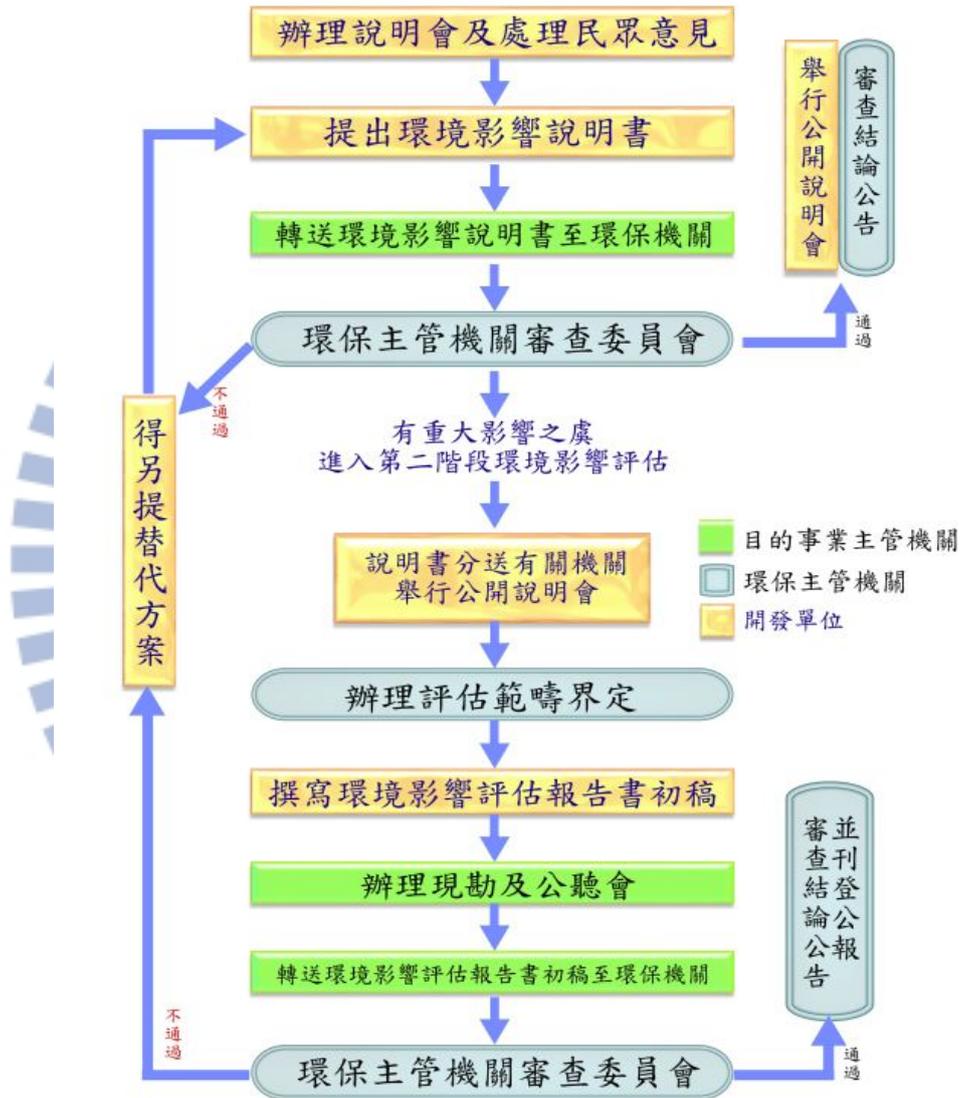


⁸⁶ 廢棄物清理法第 31 條第 1 項規定如下：經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。

圖表 2、環境影響評估審查流程

環境影響評估審查流程

審查作業流程圖



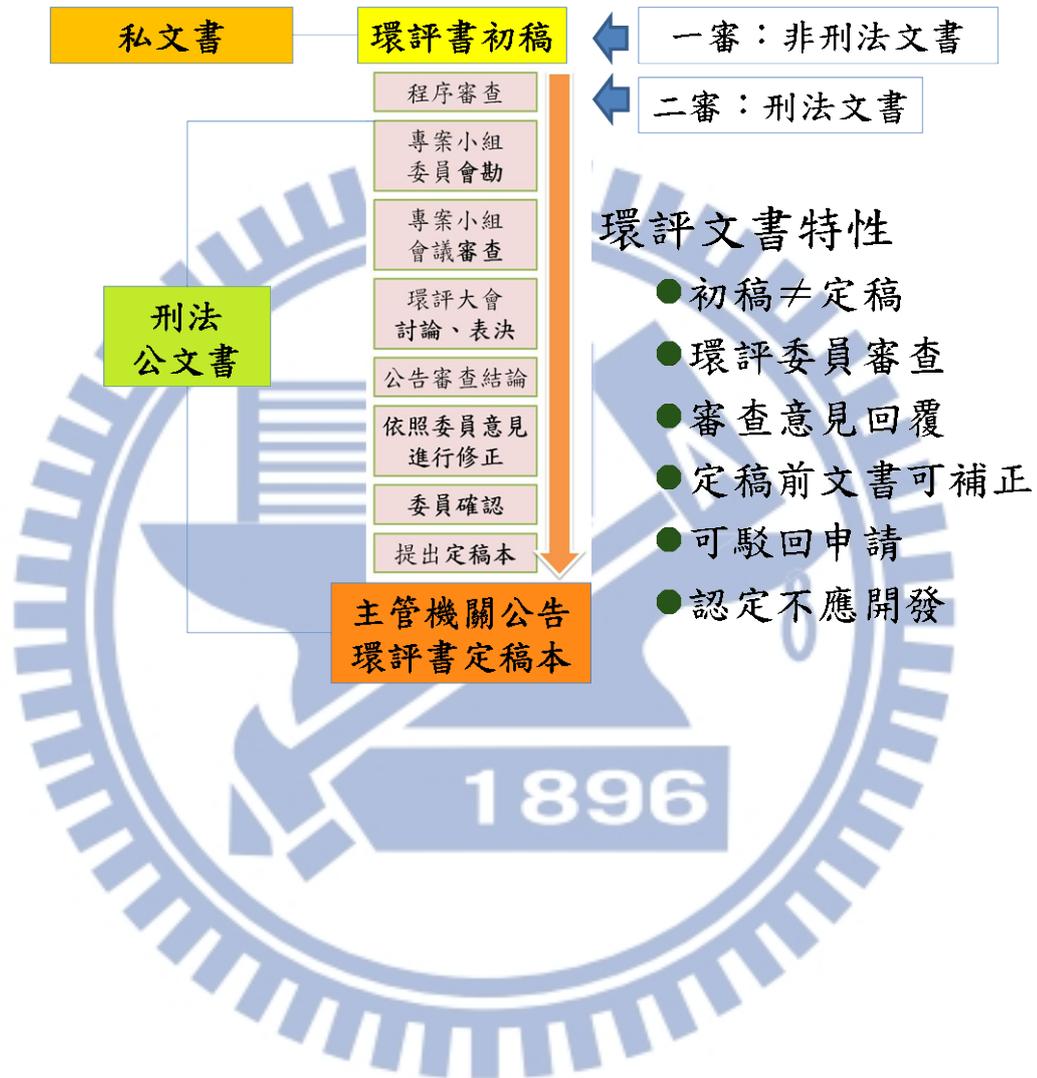
圖表 3、永揚案行政及司法爭訟歷程

時間	類型	內容
89.01.25	環評程序	永揚提出環評書
89.05.16	環評審查	第一次專案小組審查
90.02.12	環評審查	第二次專案小組審查
90.05.09	環評審查	環評會有條件通過
90.09.25	行政處分	公告環評審查結論
94.05.01	訴願	居民提起訴願
94.09.27	訴願	環保署逾期不受理
94.10	行政訴訟	居民提起行政訴訟
95.08.31	行政訴訟	高雄高等行政法院駁回
95.09	刑事訴訟	台南地檢署檢察官起訴
97.07.22	刑事訴訟	台南地院一審無罪
99.11.30	刑事訴訟	台南高分院二審有罪
100.04.12	行政處分	台南市政府環評會撤銷審查結論
100.04.13	行政處分	台南市政府公告撤銷審查結論
100.05	訴願	永揚提起訴願
100.08.12	訴願	永揚訴願無理由

圖表 4、永揚案檢察官起訴罪名及一、二審判決結果

被告	檢察官起訴罪名	一審	二審
永揚 負責人 A	偽填問卷犯刑法 210、216 條行使偽造私文書罪、 環境影響評估法 20 條記載並提出不實環說書、 刑法 214 條使公務員登載不實罪嫌、 刑法 342 條背信罪嫌。	無罪	違反環境影響 評估法 20 條 1 年
評估者 B	刑法 215、216 條業務登載不實文書罪、 環境影響評估法 20 條記載並提出不實環說書、 偽填問卷犯刑法 210、216 條行使偽造私文書罪、 刑法 214 條使公務員登載不實罪嫌。	無罪	違反環境影響 評估 20 條 9 個月
評估者 C	刑法 215、216 條業務登載不實文書罪、 環境影響評估法 20 條記載並提出不實環說書、 偽填問卷犯刑法 210、216 條行使偽造私文書罪、 刑法 214 條使公務員登載不實罪嫌。	無罪	違反環境影響 評估法 20 條 9 個月
顧問公司 員工 D	偽填問卷犯刑法 210、216 條行使偽造私文書罪、 刑法 214 條使公務員登載不實罪嫌。	無罪	無罪
永揚公司 經理 E	刑法 342 條背信罪嫌。	無罪	無罪
自救會 會長 F	刑法 342 條背信罪嫌。	無罪	無罪

圖表 5、永揚案環評文書送審各階段之文書特性

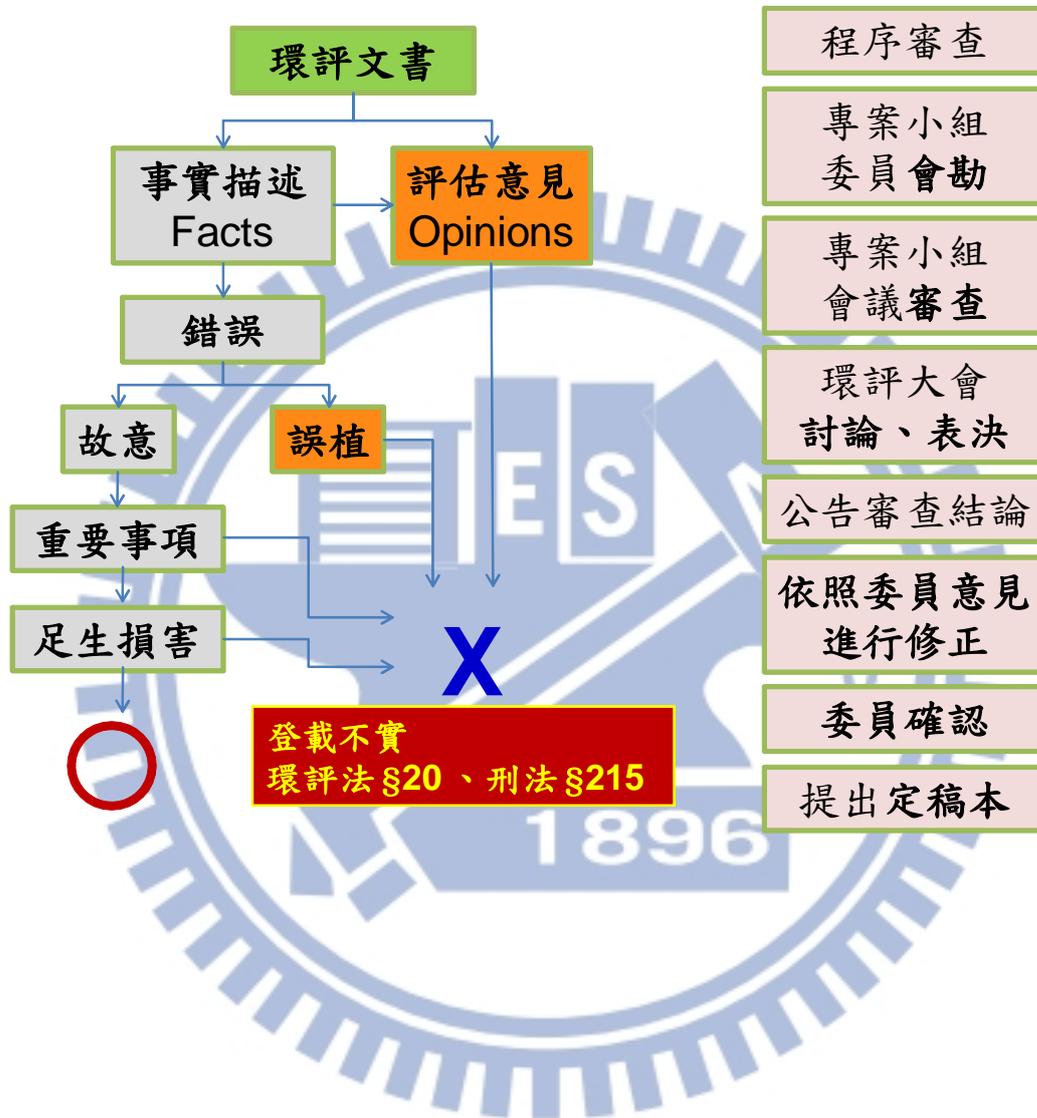


圖表 6、質性研究受訪者背景資料及訪談時間

受訪者	背景	訪談時間
R1	撰寫環境影響說明書近 18 年資歷的環評業者，永揚案之被告。	102 年 2 月 25 日 16：15 ~ 17：54
R2	18 年資歷的檢察官，永揚案之檢察官。	102 年 6 月 6 日 19：21 ~ 20：44



圖表 7、環評文書真實義務判定流程



圖表 8、環保從業人員與文書登載不實相關行政刑法規定

環保從業人員		文書登載不實之行政刑法	
開發行為環境影響評估作業準則	第 2 條之 1 綜合評估者。	環境影響評估法	第 20 條 依第 7 條、第 11 條、第 13 條或第 18 條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。
環境保護專責單位或人員設置及管理辦法	第 14 條 第 1 項 第 1 款 空氣污染防治專責人員 (一) 釐訂空氣污染防治設施及改善計劃，並協調有關部門實施。 (二) 監督空氣污染防治設施之正常運作，並保存相關資料。 (三) 擬定並協調實施突發事故之緊急應變措施。 (四) 辦理固定污染源設置、變更及操作許可申請，並監督依許可內容操作。(五) 監督或進行排放管道及周界空氣污染物排放狀況之檢查與鑑定，分析及保存檢測數據，並申報污染源之資料。 (六) 其他有關空氣污染防治管理事項。	空氣污染防治法	第 47 條 依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。 第 50 條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第四十六條、第 47 條、第 48 條第 1 項或第 49 條第 2 項之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。
環境保護專責單位或人員設置及管理辦法	第 14 條 第 1 項 第 2 款 廢水處理專責人員 (一) 釐定廢(污)水收集、處理及改善。 (二) 協助事業或污水下水道系統減輕污染源之質、量查核，預防管理措施實施情形，並向負責人提供查核結果有關污染改善及管理之建議。 (三) 管理、維護廢(污)水處理設施之正常操作，並作成保養維護紀錄。 (四) 實施廢(污)水之水質及水量檢測。 (五) 擬定並協調實施廢(污)水處理設施故障之應變計畫及緊急措施，並向主管機關報備故障相關紀錄。 (六) 廢(污)水排放及放流口之管理。(七) 水污染防治法規定之廢(污)水處理資料之	水污染防治法	第 35 條 依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。 第 39 條 法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第 34 條、第 35 條、第 36 條第 1 項、第 37 條或第 38 條第 2 項之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。

	<p>申報、其他申請、申報事項及管理。</p> <p>(八)主動以書面向業主報告違反水污染防治法規之情形及建議改善，並保留有關書面資料。</p> <p>(九)其他有關廢(污)水管理事項。</p>		
環境保護專責單位或人員設置及管理辦法	<p>第 14 條 第 1 項 第 3 款</p> <p>毒性化學物質製造、使用、貯存、運送專業技術管理人員</p> <p>(一)協助依毒性化學物質管理法第十三條規定核准許可、登記事項運作，並協助從事毒性化學物質污染防治、危害預防及應變工作。</p> <p>(二)辦理毒性化學物質運作紀錄、釋放量申報管理及災害事故通報事宜。</p> <p>(三)協助訂定毒性化學物質危害預防及應變計畫。</p> <p>(四)協助預防事故發生；於事故發生時，協助採取緊急防治、必要之防護、應變、清理等處理措施。</p> <p>(五)協助管理偵測與警報設備之正常操作，與監督實施保養、維護、測試並作成相關紀錄。</p> <p>(六)運送車輛依規定裝設有即時追蹤系統者，協助維持系統正常操作；運送過程發生突發事故時，協助事故通報、採取必要之防護、應變及善後處理等事宜；協助運作人遵行主管機關依毒性化學物質管理法第二十四條第二項所為之命令，並於事故發生後協助提報事故調查處理報告。</p> <p>(七)其他有關毒性化學物質協助管理事項。</p>	<p>毒性化學物質管理法</p>	<p>第 30 條 第 1 項 第 5 款</p> <p>有下列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五百萬元以下罰金：</p> <p>五、依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載。</p> <p>第 31 條</p> <p>法人之負責人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯第 29 條或前條(30)之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。</p>
廢棄物清理專業技術人員管理辦法	<p>第 13 條</p> <p>廢棄物清除、處理技術員。</p> <p>(一)依主管機關或目的事業主管機關許可或核備該設施機構之內容從事廢棄物清除處理工作。</p> <p>(二)審查有關許可申請文件並簽章。</p>	<p>廢棄物清理法</p>	<p>第 45 條 第 2 項</p> <p>偽造、變造第 24 條第 3 項收費證明標誌者，處二年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p> <p>第 45 條 第 3 項</p> <p>販賣前項收費證明標誌者，處一年以上七年以</p>

	<p>(三) 審查事業廢棄物清理計畫書並簽章。</p> <p>(四) 審查定期監測報告並簽章；監督或確認事業所委託檢測機構進行之事業廢棄物採樣並簽章。</p> <p>(五) 審查廢棄物清除、處理契約書內容不得違反本法之相關規定並簽章。</p> <p>(六) 審查廢棄物遞送聯單及營運紀錄並簽章。</p> <p>(七) 確認書面或網路申報資料。</p> <p>(八) 擬定並協調實施廢棄物清除處理突發事故之緊急應變措施。</p> <p>(九) 管理、維護廢棄物清除處理設施(備)之正常操作，並作成保養維護紀錄。</p> <p>(十) 主動以書面向業主報告違反本法之情形及建議改善，並保留有關書面資料。</p> <p>(十一) 配合主管機關或目的事業主管機關稽查並確認簽章。</p> <p>(十二) 其他經主管機關或目的事業主管機關規定之事項。</p>		<p>下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p> <p>第 46 條 第 1 項 第 6 款</p> <p>有下列情形之一者，處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金：</p> <p>六、公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明。</p> <p>第 48 條</p> <p>依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。</p>
<p>土壤污染評估調查人員管理辦法</p>	<p>第 14 條</p> <p>評估調查人員</p> <p>(一) 土壤污染評估調查及檢測資料內容有不實或錯誤之情事，未予更正或予以隱飾。</p> <p>(二) 土壤污染評估調查及檢測資料內容應予說明之事實未予說明。</p> <p>(三) 簽署事項中之評估調查方式與有關法令或常規不相一致，未予指明。</p> <p>(四) 未親自到現場實地勘查與訪談。(五) 評估調查人員本人或其配偶、三親等以內之血親或二親等以內之姻親為評估調查相關事業之董(理、監)事、負責人或受僱人。</p> <p>(六) 其他未依法執行評估調查工作之情事。</p>	<p>土壤及地下水污染防治法</p>	<p>第 34 條</p> <p>污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人、檢測機構從業人員及第 8 條、第 9 條所定評估調查之人員，對於依本法作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。</p> <p>中央主管機關公告之事業代表人依第八條、第九條規定提供或檢具之土壤污染評估調查資料為虛偽記載者，科新臺幣一百萬元以下罰金。</p> <p>第 36 條</p> <p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第 32 條至前條之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。</p>

參考資料

中文書籍

1. 王兆鵬，《刑事訴訟講義》，二版第一刷，元照出版，臺北，(2007)。
2. 王雲東，《社會研究方法—量化與質性取向及其應用》，臺北，(1999)。
3. 司法院行政訴訟及懲戒廳，《環保行政爭訟司法實務見解選輯》，第一版第一刷，司法院出版，臺北，(2005)。
4. 石鳳城，《環境保護法規概論》，二版，新京文開發出版，臺北，(2009)。
5. 吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂九版三刷，三民書局出版，臺北，(2006)。
6. 沈世宏，《讓專業為公眾對話：公眾參與專家代理的專家會議-透過科學走向共識的重要一步》，行政院環境保護署出版，(2013)。
7. 林山田，《刑法各罪論 上、下冊》，九版二刷，著者自發行，臺北，(2006)。
8. 林山田，《刑法通論 上、下冊》，五版二刷，著者自發行，臺北，(2006)。
9. 林鈺雄，《刑事訴訟法上、下冊》，五版第一刷，元照出版，臺北，(2007)。
10. 邱聰智，《新訂債法各論(中)》，初版2刷，元照出版，臺北，(2003)。
11. 胡國棟，《環境行政訴訟之研究上、下冊》，第一版，司法院出版，臺北，(2003)。
12. 湯德宗、李建良《違法授益行政處分與信賴保護》《2006 行政管制與行政爭訟》 湯德宗、李建良主編 臺北 中央研究院法律學研究所籌備處 專書 (4) 民國 96 年 10 月，頁 1-45
13. 葉俊榮，《環境政策與法律》，二版第 1 刷，元照出版，臺北，(2010)。
14. 葉俊榮，《環境政策與法律》，二版第 1 刷，元照出版，臺北，(2010)。
15. 葉俊榮，《全球環境議題—臺灣觀點》，再版，巨流出版，臺北，(1999)。
16. 蔡震榮，《行政法理論與基本人權之保障》，二版，五南圖書出版，臺北，(1999)。
17. 鄭昆山，《環境刑法之基礎理論》，五南圖書出版，再版，五南出版，臺北，(2009)。
18. 藍毓仁譯，《質性研究方法》，初版，巨流圖書出版，臺北，(2008)。
19. 羅清俊，《社會科學研究方法》，二版，威仕曼文化出版，臺北，(2010)。

中文期刊

1. 甘添貴，〈偽造文書罪之本質與文書之概念〉，《法律評論》，48 卷 2 期，頁 2-6，(1982)。
2. 吳志光，〈行政程序中當事人之協力義務〉，《月旦法學教室》，第 6 期，頁 20-21 (2012)。
3. 吳耀宗，〈偽造文書罪保護法益之研究〉，《月旦法學雜誌》，NO.128，頁 120-141，(2006)。
4. 何子倫，〈論刑法之行政從屬性〉，《國政研究報告》，財團法人國家政策研究基金會網站，2003 年 12 月 24 日。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-051.htm>。(最後點閱時間：2013 年 7 月 15 日)
5. 何子倫，〈刑事犯與行政犯之區別初探〉，《國政研究報告》，財團法人國家政策研究基金會網站，2003 年 1 月 28 日。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-051.htm>。(最後點閱時間：2013 年 7 月 15 日)
6. 呂理翔，〈論行政程序中職權調查原則與當事人協力制度之關係—以德國行政法學理為中心〉，《玄奘法律學報》，第 11 期，頁 297-353，(2009)。
7. 張天一，〈偽造文書之本質與定位—對「足以生損害於公眾或他人」要件之檢討〉，《玄奘法律學報》，第 6 期，頁 199-237，(2006)。
8. 張英磊，〈比較法視角下我國環評司法審查之發展：一個回應我國民主轉型脈絡之詮釋〉，《臺大法學論叢》，第四十卷第三期，頁 955-1028，(2011)。
9. 陳信行，〈司法正義與科學事實如何交會？從 Daubert 爭議看法律、科學與社會〉，《科技、醫療與社會》，第 12 期，(2011)。
<http://stm.ym.edu.tw/article/281>。(最後點閱時間：2013 年 9 月 3 日)
10. 陳淳文，〈違法授益行政處分與信賴保護〉，《2006 行政管制與行政爭訟》，中央研究院法律學研究所籌備處專書 (4)，湯德宗、李建良編，頁 1-45 (2007)。
11. 葉俊榮，〈環境問題的制度因應：刑罰及其他措施的比較與選擇〉，《臺大法學論叢》，第二十卷第二期，頁 87-114，(1991)。
12. 蔡蕙芳，〈食品衛生管理法之行政刑罰規定與相關問題之研究—兼臺灣彰化地方法院 100 矚易字第 1 號刑事判決之評述〉，《刑事法學雜誌》，第 56 卷

第三期，頁 1-26 (2012)。

碩博士論文

1. 王建中，《論環境法規範中附屬刑法的行政從屬性—以廢棄物清理法為例》，淡江大學管理學院公共行政學系公共政策碩士論文，(2012)。
2. 江駿宏，《專利法上不正行為之研究》，世新大學智慧財產權研究所碩士論文 (2011)。
3. 吳柏蒼，《危險犯之研究》，台北大學法學系碩士論文，(2005)。
4. 吳耀宗，《偽造文書罪之研究》，國立台北大學法律學系博士論文，(2008)。
5. 林育輝，《美國專利不正行為法則的發展—兼論於我國專利制度中之適用性探討》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，(2010)。
6. 林慧菁，《論環境刑事案件之行政調查與刑事偵查》，國立政治大學法律學系在職專班碩士論文，(2008)。
7. 范雲清，《事業廢棄物掩埋場設置衝突之研究—以台南縣東山鄉為例》，國立政治大學地政學系碩士論文，(2008)。
8. 張英磊，《多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展—一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析》，國立台灣大學法律研究所博士論文，(2009)。
9. 曾炳憲，《偽造犯罪之研究以抽象—危險犯進行統一規制之可行性評估》，中國文化大學法律學院法律學研究所碩士論文，(2010)。
10. 葉安晉，《環境污染刑事責任研究—以廢棄物清理法為中心》，國立中正大學法律研究所碩士論文，(2008)。
11. 詹益欽，《環境污染刑事責任研究—以水污染防治法為中心》，國立中正大學法律研究所碩士論文，(2009)。
12. 鄭人傑，《論刑罰的應報思想》，東吳大學法學院法律學系法律專業碩士班碩士論文，(2008)

研究計畫

1. 許宗力，《行政法對民刑法的規範效應》，行政院國家科學委員會，計畫編號：NSC-89-2414-H-002-011，(2000)。
2. 葉俊榮，《環境影響評估制度問題之探討》，行政院研究發展考核委員會，計

畫編號：RDEC-RES-098-007，(2010)。

其他中文參考文獻

1. 環保署，《回應聯合報社論台灣環評困境亟需突破》，環保署新聞，行政院環境保護署綜計處，2013年1月3日。http：
[//ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1020103093926](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1020103093926)
。(最後點閱時間：2013年6月28日)
2. 環保署，《環境保護署綜合計劃處25年紀實》，101年8月。http：
[//www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=7&clsone=539&clstwo=779&clsthree=1340&busin=4097&path=16709](http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=7&clsone=539&clstwo=779&clsthree=1340&busin=4097&path=16709) (最後點閱時間：2013年7月15日)

英文書籍

1. Daniel C. Esty and Andrew S. Winston，《Green to Gold - How Smart Companies Use Environmental Strategy to Innovate, Create Value, and Build Competitive Advantage》，Yale University Press，(2006)。
2. Ronald G. Burns, Michael J. Lynch, and Paul Stretesky，《Environmental Law, Crime, and Justice》，LFB Scholarly Publishing LLC，(2008)。
3. Stuart Bell and Donald McGillivray，《Environmental Law》，Seventh Edition，Oxford University Press Inc.，(2008)。
4. William T. Allen, Reinier Kraakman and Guhan Subramanian，
《Commentaries and Cases on The Law of Business Organization》，
Fourth Edition，Wolters Kluwer law & Business，(2012)。
5. Yingyi Situ and David Emmons，《Environmental Crime》，Sage Publications, Inc.，(2000)。

簡歷

顏佳新 (Jason C.H. Yen)

一. 工作經歷 (Work Experience)

2007/08 ~ Present 主持技師/所長 佳新環境工程技師事務所

- 創立事務所並綜理事務所營運相關業務。

2006/01 ~ 2007/07 ERC 資深工程課長 台積電十二廠工安環保部緊急應變課

- 擔任總部緊急應變中心 Leader 負責總部及廠區緊急應變及教育訓練工作。擔任新竹市毒災聯防第一小組組長 (民國 96 年)，協調園區廠商毒災救援及訓練工作。

2002/04 ~ 2005/12 ESH 主任工程師 台積電十二廠工安環保部環安衛課

- 十二廠 ISO14001/ OHSAS18001 環境/安全衛生管理系統建置。綜理廠區環保相關業務 (如 ISO14001 環境管理系統維護及認證、產品生命週期評估 LCA、環境影響評估、環境監測、環保許可申請、運作紀錄申報等相關工作)。廠區安全衛生環保活動計畫擬定、推廣與執行。

2000/04 ~ 2002/03 資深工程師 台積電 新廠規劃工程處 十二廠建廠小組

- 新建廠環保各項許可申請。新建廠環保設施相關法規要求溝通澄清及符合度確認。新建廠土壤檢測及地下水監測設施規劃及設置。承攬商管理及工地環安衛稽查。

1998/09 ~ 2000/03 技士 科學工業園區管理局勞資組三科 (環工科)

- 規劃科學園區環境保護上位計畫專案，並委託台大、交大、中央大學等環工系之教授執行，以因應園區八吋晶圓廠快速擴廠，所產生之環境問題並提出建議方案。成立竹科環保監督小組，確保各項環保工作之落實。完成竹科四期竹南及銅鑼基地設置環境影響評估申請案。執

行科學園區整體環境監測計畫。執行科學園區工廠環保檢查及輔導。

1996/03 ~ 1998/09 工程師 華邦電子(股)公司新廠設施規劃部/四廠廠務部

- 赴 TOSHIBA 日本四日市 64M DRAM 晶圓廠，完成全廠水系統技術移轉工作。與外商完成晶圓四廠純水(日商)及廢水處理(美商)系統工程規劃、設置工作。華邦晶圓四廠水系統運轉工作。

1994/11 ~ 1996/03 工程師 協鼎環保公司

- 空、水、廢污染防治計畫書撰寫及環保顧問諮詢。

1994/05 ~ 1994/11 主任工程師/廢水處理廠代操作業務主管 群騏環保公司

- 負責嘉義酒廠廢水處理廠代操作維護工作。

1992/06 ~ 1993/06 工程師 精澈環保公司

- 中小型工廠廢水處理系統設計、監造、試車。

二、學歷 (Education)

- 國立交通大學環境工程研究所博士班在職生(102年9月)
- 國立交通大學管理學院科技法律學程碩士(102年9月畢業)
- 東海大學環境科學研究所碩士(88年7月畢業)
- 東海大學環境科學系學士(81年6月畢業)

三、資格/證照 (Qualification)

- 中華民國高考及格環境工程技師(技執字第 006448 號)
- 中華民國薦任公務員(88 薦字第 0037 號)
- 環保署甲級廢(污)水處理技術員(82 環署甲水字 0185 號)
- 環保署土壤評估調查人員(101 環署訓證字第 SA040053 號)
- 美國 ASTM 環境廠址評估 (ESA) Phase I-II 訓練合格
- 自願性碳標準 (VCS) /ISO-14064 : 2006 溫室氣體主任查證員

- ISO-14001 環境管理系統 (EMS) 主任稽核員

四、會員 (Member)

- 中華民國台灣省環境工程技師公會
- 中華民國環境工程學會

五、著作(Publication)

1. 期刊論文

- 王孟堯、劉碩祈、王振瀾、楊芳玫、**顏佳新**、沈佳俞、王俊傑、郭茂松，〈以乙醯丙酮作為螯合劑及使用石墨式原子吸光法測定橄欖葉中鉍的含量〉，《東海科學》，Vol.10, pp. 11-26 (2008)。
- 連興隆、**顏佳新**，〈奈米材料之管理與規範評析〉，《工業污染防治季刊》，Vol.25, No.2, Apr. pp.63-80 (2006)。
- C.J. Hsieh, **C.H. Yen** and M.S. Kuo，〈Determination of Trace Amounts of Arsenic (III) and Arsenic (V) in Drinking Water and Arsenic (III) Vapor in Air by Graphite-Furnace Atomic-Absorption Spectrophotometry using 2,3-Dimercaptopropane-1-sulfonate as a Complexing Agent〉，《Analytical Sciences》，Vol.15, pp.669-673 (1999)。
- Y.C. Chen, H.C. Wang, S.Y. Cheng, **C.H. Yen** and M.S. Kuo，〈Determination of Total Arsenic in Groundwater and Human Urine by Graphite-Furnace Atomic-Absorption Spectrophotometry〉，《Journal of the Environmental Protection Society of ROC》，Vol.19, pp.14-29 (1996)。

2. 研討會論文

- **顏佳新**、連興隆，《奈米材料之管理與規範初探》，第二屆環境保護與奈米

科技學術研討會，(2005)。

- 蘇筱婷、顏佳新、連興隆，《由工業生態學觀點看廢鐵在半導體銅製程廢水處理之應用：銅的回收、奈米化與加值型複合金屬之合成》，清潔生產暨永續發展研討會，(2004)。

3. 專書論文

- 顏佳新，《環境影響評估文書之真實義務－評永揚環評案》。國立交通大學管理學院科技法律學程碩士論文，(2013)。
- 顏佳新，《積體電路晶圓製造工業水資源之利用及污染防治之探討》。東海大學環境科學研究所碩士論文，(1999)。

