



## 專題企劃

# 環境權之司法發展

## --寫在環境基本法施行十年之後

東吳大學法律系助理教授 ◀◀◀◀ 胡博硯

## 目 次

壹、前言	(二) 防護原則
貳、環境與環境權之概念	(三) 合作原則
一、何謂「環境」	(四) 汙染者負責原則
二、環境權的概念與功能	(五) 共同負擔原則與集體負擔原則
(一) 國際法上對於環境權之構思	三、環境基本法之立法原則與規範目的
(二) 基本權的功能與環境權的窘狀	肆、我國環境權於司法上之落實
(三) 世界各國環境權入憲的狀況	一、環境影響評估的重要性被強化
參、環境基本法與相關法規下的憲法權	二、利害關係人的程序參與權利被重視
一、基本國策下的環境規範	三、環境法律規範的精確使用
二、環境保護規範的基本原則	四、小結
(一) 預防原則	伍、代結語

### 壹、前言

環境基本法於民國九十一年公布施行迄今已屆十年，此段十年期間國內關於環境之社會爭議頗多，除了每每造成社會輿論的討論外，更成為了法律攻防的焦點所在。例如近期的美麗灣開發環評案、中科環評案，比較久一點的國光石化開發案等等。而在環境基本法制定之前，我國正處於民主變遷時代，並且歷經多次憲政改革，於修憲之時亦有論者倡議必須要將環境權之思考入憲，幾經討論，制訂了憲法增修條文第十條第二項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」但這樣條文是否代表我國即將環境權亦或是環境國、環保國原則視作為憲法中的基本決定，仍有疑義。

對於環境權之概念對我國之影響，特別是司法上的影響，首先必須要從環境權之概念與憲法地位談起。對此明瞭之後始能說明將環境權概念落實的法律規範，其後才是對於現代我國司法的影響。

### 貳、環境與環境權之概念

#### 一、何謂「環境」

在說明環境權之概念時必須要先說明的問題是，何謂環境。依據環境基本法第二條之規定，「環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。」而此一規範內容，黃錦堂教授曾批評與



德國相比顯然欠缺了原子能與輻射防護法規、能源法規與基因科技等<sup>1</sup>。此點亦可以從未來組織改造後的環境及資源部之執掌來了解，依據環境及資源部組織法草案第二條規定，以及行政院組織法修正草案說明中之說明<sup>2</sup>，行政院研議將現行之環境保護署改制為環境資源部，其業務包含環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。嚴格上來說，這樣的劃分方式，並不能符合學理上之要求，但是倘若依據環境基本法之定義，則把社會經濟、文化等在事理上與自然資源無關之領域列入，恐有不精確的疑義。關於環境之定義在學理上的歧異，多本於一個問題--即出發的立場為何？事實上關於環境之定義可以分為所謂的人本主義之環境概念或者稱之為人本主義的環境保護概念（anthropozentrischer Umweltschutz），而在頻譜的另一端則是以自然資源為中心的環境概念或者是環境保護概念（ökozentrischer Umweltschutz），文義上即可了解前者以人為環境保護主體理念，後者則是以自然生態為中心<sup>3</sup>。倘若在前者的定義下，由於環境保護的主體在於人，而非環境生態，因此例如動物保護，尤其野生動物乃至於流浪狗，倘若無法解釋為對人類生命基礎或者是對人類有益者，恐怕不能在此一概念下所涵攝。但事實上，人類也存在於一個巨大而由各種生物與自然物質所組成的複雜、封閉的生態系統，在此一系統中，每種物種或組成部分均會與其他物種或組

成部分有所連結。而此處之生態體系，當然必須要從人類的知識著手，因此現實上，兩種思考的差異是否處於頻譜的兩極不無可議<sup>4</sup>。在此之下，將我們對於環境的概念集中在人類所可認知的「生態體系」之保護上。

而進一步在概念的內涵上，比較可以理解的立場毋寧是將這樣的定義與自然生態作連結，在此雖仍有疑義，但此前立法失敗的德國環境法典第一部草案中所指之環境，應指以下法益，「動物、植物、生物多樣性、土壤、水、空氣、氣候、景觀、文化和物質資產<sup>5</sup>」。於我國，尚可排除的是文化資產，由於憲法增修條文第十條已將文化另為規範，在此似乎不應混為一談。

## 二、環境權的概念與功能

在環境之概念較為明確後，必須處理的是「環境權」又何所指？而我國在修憲之際，雖有聲音要求環境權必須入憲，但對於環境權的意涵又是如何？倘若於憲法基本權中去作規範，是發生何種效力，仍屬莫衷一是。尤其，從基本權之功能出發，則必須要面對的問題是，基本權必須要具備主動功能，如防禦權、給付請求權功能，則又應該如何規範。在此不得不從國際法上關於環境權的描述去思考，再來討論如何在憲法層次上落實。

### （一）國際法上對於環境權之構思

一般來說，國際上對於環境權的重視，多起於上個世紀六、七〇年代<sup>6</sup>，聯合國於1972年即於斯德哥爾摩召開人類環境會議，其後發表

1 黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁711。

2 該說明內容為「近年來臺灣地區生態環境持續惡化，因此在追求生態永續發展的原則下，我們有必要成立處理水、土、林及氣等環境要素的專責機關」。

3 Michael Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2.Aufl., 2011, S. 1-2；李建良，論環境保護與人權保障間之關係，東吳法律學報第12卷第2期，2000年，頁5；丘昌泰，環境權在臺灣環境憲法中的變遷與實踐，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，683-684；黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁717。

4 陳慈陽，環境法總論，三版，2011年，頁7-8。

5 原文為：Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter.

6 事實上在美國，環境保護之概念可能在十九世紀就已經萌芽，參見丘昌泰，環境權在臺灣環境憲法中的變遷與實踐，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁677-678。



了聯合國人類環境會議宣言，又稱斯德哥爾摩宣言，有學者認為該宣言得以作為環境權之文本<sup>7</sup>。該宣言中提出之原則即為--「人類有權在一種能夠過着尊嚴和福利的生活環境中，享有自由、平等和充足生活條件的基本權利，並且負有保護和改善這一代和將來世世代代環境的莊嚴責任。在這方面，促進或維護種族隔離、種族分離與歧視、殖民主義和其它形式的壓迫及外國統治的政策，應該受到譴責和必須消除<sup>8</sup>。」

但實際上來說，此一宣言雖回響甚大，但能否做為法律上的「權利」來看待，非常有疑問<sup>9</sup>。同樣的1992年於里約熱內盧召開之聯合國環境與發展會議，重申了1972年的聯合國人類環境會議宣言，但是對於環境權仍然是無解的。

雖然在整體環境權上，國際法似乎屬於較不具有拘束力的聲明規範，但在個別的領域上，國際法卻呈現極高的規範效力，其中與民眾有直接關聯性的例如「環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約」，即所謂的奧胡思公約，該公約明確地強調環境資訊取得的重要性，而其資訊乃是廣義的與環境保護相關之措施。而此種資訊之取得乃是進行該公約第4條第1項公民訴訟的必要條件。就此，環境資訊取得權即在各該締約國中被落實，例如歐盟藉由指令（Richtlinie 2003/4/EG）加以補充且要求各國應轉化為內國法，現德國環境資訊法第四條即規定每人均有環境資訊請求權。

## (二)基本權的功能與環境權的窘狀

如前所述，從國際法上去說明環境權的概念，似乎僅能得到支微末節的結論。倘若我們要將環境權與其他基本人權均作為憲法上基本權來看待的話，那內容上面還是得藉由國際法上的思考幫該概念下定義，其原因在於環境問題非單一國家所能自行面對，而國際上對此亦有相當討論。在人類思考取向的環境定義下，筆者勉強地幫環境權定義為此一生態體系得以持續生存發展之權利。如此的定義方法，雖然不能否認的是在基本權體系下仍然以人作為基本權之主體，但必須要繼續發展下去的不僅僅是人民的生活權利，而是整體生態體系的永續生存。

當然，亦有學者更精確的將此環境權定義為：「公民得以要求其所處的環境資源具有基本生態功能的權利，其可包括四方面的內容：一是優良環境享有權，亦即公民有要求享受優良（即健康、安全和舒適）環境的權利；二是惡化環境拒絕權，即公民有拒絕惡化環境（即水氣污染、噪音、自然景觀受損等）的權利；三是環境知情權，即公民有知曉環境資源生態狀況的權利；四是環境參與權，即公民有參與環境保護的權利<sup>10</sup>」。然而，環境權是否有辦法在憲法的篇章中落實，在立法過程中一直受有質疑，其實最大的問題在於，如何面對基本權的功能。

其緣故可從倘若將環境權規範於憲法基本權利篇章下，可能會產生之功能即可得知其問題所在。關於基本權功能<sup>11</sup>或稱基本權

7 <http://content.edu.tw/wiki/index.php/%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A>（2013年1月7日查閱）

8 <http://zh.wikisource.org/zh-hant/%E4%BA%BA%E7%B1%BB%E7%8E%AF%E5%A2%83%E5%AE%A3%E8%A8%80>；<http://content.edu.tw/wiki/index.php/%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A>（2013年1月7日查閱）；另可參見葉俊榮主編，國際環境法--條約選輯與解說，2010年，頁4。

9 葉俊榮，憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策，國立台灣大學法律學論叢第19卷第1期，1989年1月，頁3。

10 張淑媚，讓我們的下一代享有健康及安全的環境吧！--談社會權中的環境權，參見<http://hre.pro.edu.tw/zh.php?m=16&c=388><http://content.edu.tw/wiki/index.php/%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A>（2013年1月7日查閱）

11 李惠宗，憲法要義，五版，2009年，頁94。



作用<sup>12</sup>的描述，傳統上的思考均溯及德國19世紀後期的憲法學者Georg Jellinek的身分理論（Statustheorie）或稱地位理論來加以討論，Georg Jellinek的構思是植基於國家與人民間的對立關係<sup>13</sup>，而將人民在國家中的地位分成被動地位（passive Status）、消極地位（status negativus）、積極地位（status positivus）與主動地位（status activus）<sup>14</sup>。在此一面向下，基本權的功能主要有防禦功能與給付功能。防禦功能，又稱防衛權者，乃是基本權最初之作用，因基本權之目的主要在於對抗國家權力，以促使國家不作為為其主要目的。Klaus Stern的定義為透過基本權之規定所確定的主觀權利地位，國家不得妨礙該地位並且該地位可以藉由妨礙排除請求權加以確保<sup>15</sup>。由於該功能乃是促使人民得到一定之自由，因此又稱為自由功能與自由權。我國憲法當中如第11條：「人民有言論，講學，著作及出版之自由」；第13條：「人民有信仰宗教之自由」；第12條：「人民有秘密通訊之自由」等均屬自由權。而其防禦之對象，包含立法者所制定之法律規範、行政機關的命令與具體之行政處分、事實行為，以及司法機關作成之裁判。具體而言對於侵害基本權利之法律或命令，人民得請求宣告無效。侵害基本權之行政處分或司法裁判得訴請撤銷或廢棄，並得請求除去違法之結果<sup>16</sup>。

在19世紀時，市民法治國家之思考乃是認為基本權係防止國家侵害自由之權，此時市民之要求乃在於國家的介入與管制僅為例外，限於維持社會安全與危險防止。然而由於工業化社會的發展，產生了經濟與社會的問題，而在二次世界大戰後此一問題更顯急迫，此時國家不能僅扮演著消極之角色，因此基本權作用改弦易轍的由單純的對國家的防禦，進一步的擴張為國家必須要有積極之作為。因此，基本權成為了一種給付權利，所以又稱給付功能或受益功能。

在上述的說明下，我們如果回到環境權上，倘若環境權作為憲法上之基本權利，則該權利具備防禦權性質應無疑問，但防禦權性質只是促使國家勿去侵害人民，另一方面積極的給付請求權也是必然的<sup>17</sup>。然而，環境權恐怕不能僅限於此，如同社會基本權利，環境權更重視的是乃是要求保護的權利（Recht auf Schutz），特別是請求國家對於第三人侵害保護，倘若僅限於國家的侵害，則顯然不足<sup>18</sup>。同樣的問題，也會呈現在基本權的客觀價值秩序上面<sup>19</sup>。另外一個根本的難題，則在於環境權如同環境的定義問題，其保護對象內容的不確定，到底要保護到何種程度均有疑義<sup>20</sup>。上述的陳述成為了環境權被憲法立法者所接受的一個難題。是故，環境權一詞雖在國內環境政策上頗為流行，但是否為憲法層次

12 法治斌、董保城憲法新論，二版，2004年，頁130。

13 Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 20. Aufl., 2004, S. 16-17.

14 Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Neudruck der 2. Aufl. 1919, 1979, S. 86f., S. 94ff., zitiert von Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., 1994, S. 229ff.

15 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988, S. 621.

16 李建良，基本權利理論體系之構成及其思考層次，收錄於李建良編憲法理論與實踐(-)，1996年，頁62-63。

17 李建良，論環境保護與人權保障間之關係，東吳法律學報第12卷第2期，2000年，頁5-8。

18 葉俊榮，憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策，國立台灣大學法律學論叢第19卷第1期，1989年12月，頁17；張嘉尹，環境保護入憲的問題--德國經驗的初部考察，月旦法學雜誌第38期，1998年7月，頁89。

19 陳柏宇，論野生動物保護區土地徵收之實質正當性基礎，台灣科技法律與政策論叢第6卷第2期，2009年12月，頁185。

20 張嘉尹，環境保護入憲的問題--德國經驗的初部考察，月旦法學雜誌第38期，1998年7月，頁89。



上的基本權利，至少修憲之際並未被明確地規範為基本權利。

### (三) 世界各國環境權入憲的狀況

如前所述，環境權入憲這件事情，不管在我國或者是德國的基本權利體系架構均有一定的難題。德國歷經多年討論<sup>21</sup>，最後仍然未將此一規範制定於人民基本權利章節當中，取而代之的是於1995年聯邦憲法第20條a規定了「國家也以對於國家未來諸世代負責的態度，於合於憲法秩序的架構內，經由立法，經由行政部門依照法律與法的標準所為之要求，並且也經由司法保護自然的生命基礎<sup>22</sup>。」而世界各國關於環境權入憲之紀錄也較少，僅有學者指出了1980年韓國憲法第三十三條規定：「國民有生活於清潔環境之權利，國家與國民均有環境保全之義務<sup>23</sup>。」。

而我國則於1997年第四次修憲之際，當時的國大代表劉銘龍等人提案將環境權入憲，提案之內容為「人民之環境權應予以保障，國家應保護人民之自然資源與生態資源，經濟與科學發展應以國家之永續發展為前提。」然而該提案自審查之初，即被列為基本國策之部分<sup>24</sup>。後經討論遂增訂於憲法增修條文第九條第二項（現為憲法增修條文第十條第二項），內容為：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」。

## 參、環境基本法與相關法規下的憲法權

如前所述，我國憲法當中並無環境權之規定，毋寧僅在憲法增修條文第十條第二項有規

範「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」如此一來，該規範得以發生何種效果，則有待討論。

### 一、基本國策下的環境規範

關於基本國策之定位，在學理上有可分為「方針條款」、「憲法委託」與「具體的請求權」等三者。

那究竟我國憲法增修條文第十條第二項發揮何種效力呢？前大法官許宗力教授認為憲法基本國策章中之規範，應該至少定位為裁量立法之義務，而非僅是方針條款<sup>25</sup>。黃錦堂教授並不承認憲法增修條文第十條第二項為一種國家基本原則，也非屬基本人權，但釋憲者可從人性尊嚴的時代意義加以考察，並再善用憲法第二十二條來推導出憲法中環境權之規定。而憲法增修條文第十條第二項之規定則給予立法者廣泛的裁量空間去立法外，也給予釋憲者一個積極解釋的釋憲空間<sup>26</sup>。陳慈陽教授則將憲法增修條文第十條第二項與德國基本法第二十條a規定相比擬，而認為該條條文並未賦予人民請求國家作為或不作為之權利，且環境保護也非一個絕對的憲法保護法益，而是一種相對的價值，必須要與憲法的其他法益作衡平考量<sup>27</sup>。另一方面，該原則性的規範不得抵觸憲法核心條文，亦不可抵觸憲法其他的基本原則。雖然如此，該條文對於基本權的解釋提供了重要的指導基準與方針，進而可說該原則乃是一個基本權擴充的表現，但對於汙染者來說則可能限制其基本權。然而，為使該原則被落實，立法者仍有義務去作有拘束力的規範<sup>28</sup>。而林明鏘教授也認為該條文明白排除基本人

21 關於討論的經過得參見Michael Kloepfer, Art. 20a, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 116, Aktualisierung, 2005, S. 5ff.

22 本翻譯為黃錦堂教授所翻，參見黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁716。

23 邱聰智，韓國環境保權法評介，輔仁法學第4期，1985年1月，頁141。

24 參見國民大會秘書處編撰，第三屆國民大會第二次會議實錄（上冊），1998年，頁130以下。

25 許宗力，談立法怠惰，收錄於許宗力編，法與法治國行政，1999年，頁480-482。

26 黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁729-730。

27 事實上來說，憲法增修條文第十條第二項，亦稱之為兼籌並顧條款。

28 陳慈陽，環境法總論，三版，2011年，頁146-147。



權，但指出國家的活動必須要斟酌環境法益，屬於未來國策條款。但該條款為具有拘束力的憲法規範，並非僅是單純的方針條款，因此不僅拘束立法者，對於行政權與司法權亦有效力。司法權在個案審查與憲法解釋上，不管在法律解釋，合憲性的判斷基準，應該留心環境保護的憲法法益<sup>29</sup>。

就此而言，學說見解對於憲法增修條文第十條第二項之說明，似乎並無歧異。而在實務上，司法院大法官釋字第426號解釋指出，「憲法增修條文第九條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。」在此之下，憲法增修條文第十條第二項之規定，顯然對於國家保護義務有一定的拘束力，而國家也有義務使其落實。

## 二、環境保護規範的基本原則

雖然無法形成環境權，然而憲法增修條文第十條第二項下，也賦予了立法者必須要去立法之要求。一般而言，這樣的要求可以整理出以下幾項原則<sup>30</sup>：

### (一) 預防原則

預防原則為環境法中最首要之原則，並且也帶來行政法的一個劃時代的轉變。該原則係指對於環境的危險或危害的提前防範，不應該僅停滯於汙染發生後才加以規制。其進一步的意涵在於對可能生成的風險或危險的預防，即

所謂的預防原則（Vorsorgprinzip）與風險預防（Risikovorsorg）的概念。預防性原則最早用於環境法之中，1976年德國聯邦政府在環境政策當中，開始有了環境預防（Umweltsorge）的思考，換言之，環境政策不能僅用來防止有威脅性的危險以及用以清除該危險所造成之損害；更進一步地，環境政策應思考對於環境的預防性保護。在此之下，1986年聯邦政府在環境預防的概念下，提出了風險預防的思考，藉此避免或降低該風險。在此，風險不同於前述具備足夠蓋然性的危險，因此是否發生仍有疑義。對此，風險從其範圍、種類或者發生之蓋然性而言均屬不確定<sup>31</sup>。預防原則即是對於一定之風險在該風險造成之損害尚未發生，以及其間因果關係在科學上未全然證實時，即採取必要的保護措施<sup>32</sup>。然而，比較困然的問題乃是如何確定風險的發生。風險係指危害發生之蓋然性不確定，但是其負面影響嚴重時會有發生之蓋然性，因此風險乃是危險的前階段<sup>33</sup>。

### (二) 防護原則

相較於前述的預防原則，危害防止仍然為環境法的基本要求。關於此一問題，在此要提及的是傳統警察法均將危險（Gefahr）作為國家介入的一個主要因素。關於危險的定義最早普魯士高等行政法院即指出，危險指的是一種特殊的狀態，在此一狀態繼續之下，若無外力介入則足以造成公共安全或秩序受到損害的情況<sup>34</sup>。近來，德國警察法關於危險的定義通常是一種狀態或行為，其具備充分的蓋然性

29 林明鏘，論基本國策-以環境基本國策為中心，收錄於現代國家與憲法，1997年，頁1498-1499。

30 就此參見黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁721-724；陳慈陽，環境法總論，三版，2011年，頁307-343。

31 Udo Di Fabio, Gefahr, Vorsorg, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter den Einfluß des Vorsorgeprinzips. Jura 1996, S. 571-572.

32 Michael Wittmann, Das Vorsorgeprinzip- ein Grundsatz für den Umfang mit Risiko und Unsicherheit-, Vortrag für Workshop "Risiko" 6. und 7. Oktober, S. 2.

33 林昱梅，「當健康風險之預防逾放商品自由流通原則--評歐洲法院有關歐盟禁止英國牛肉輸出之判決」，月旦法學雜誌第178期，2010年，頁269；Helmuth Schulze-Fielitz, Technik und Umweltrecht, in: Martin Schulte (Hrsg.), Handbuch des Technikrechts, 2003, S. 463.

34 ProVGE 77, 333, 380; 87, 301, 310; 98, 81, 86.



(Wahrscheinlichkeit)，而在可預見的時間內會造成相關法益的損害<sup>35</sup>。而行政機關為防止該危害之發生得採行必要之措施，然而此種危害之發生必須要有充分的蓋然性始能為之。在環境法上，本原則或許處於次要性的要求，但在管制的階段，就具體造成環境的危害仍有適用之可能。而在具體的適用上，例如管制手段的採用以及在行政計畫上要求採取應變的要求均屬之，此一原則與預防原則毋寧乃相輔相成。

### (三) 合作原則

合作原則指國家與社會間之共同合作以確保環境問題的解決，此點在1992年里約高峰會所簽署的21世紀議程即已強調社會部門參與的重要性。因此應該提供民眾各種參與的管道。

### (四) 污染者負責原則

該原則最早源於污染者付費的要求，但並不僅限於此，因為尚包含了污染者對於所為污染行為的排除責任。

### (五) 共同負擔原則與集體負擔原則

共同負擔原則與污染者負責原則為對立的環境基本原則。因為環境的污染原則上應由肇事者來負責，但若污染者不明，則應由社會共同來負擔此一責任。另外集體負擔原則則是一種調和污染者負擔與共同負擔的折衷方式。其在於使污染者負責外，並沒有限縮國家的責任。例如各種污染費用的基金即屬例證。

## 三、環境基本法之立法原則與規範目的

而除了各該污染防治法規外，對於我國環境法規有整體指導效果的即為環境基本法。而環境基本法亦將上述的原則加以落實。其中該法第三條規定：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危

害之虞者，應環境保護優先。」明確指出永續發展下環境保護的優先性。另外，國家與民眾對於環境保護的共同責任，則表現在該法第四條第一項。同時該法第十一條規定：「各級政府得聘請環境保護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢。各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強推動環境保護工作。」表現出了合作原則的要求。

而第四條第二項亦表彰出污染者付費的要求<sup>36</sup>，同樣的要求，該法第二十八條更明確指出，「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用<sup>37</sup>。」但第四條第三項則表現出了共同負擔的要求。整體而言，業已體現了上述環境法的基本原則。

## 肆、我國環境權於司法上之落實

如前所述，在憲法增修條文下的環境法規，已日漸完善，而在環境基本法立法十年後，司法對於環境也日趨重視，雖不與環境基本法有直接關係，但該法作為環境法規之中心地位，對於法院解釋仍產生一定的引導效用。例如近來眾所矚目的美麗灣環評撤銷案，最高行政法院100年判字第55號判決，即以環境基本法作為其判決之依據。而在該案中，被上訴人更援引環境基本法說明環境保護的優先性，其主張為：「環境及生態保護，影響國民健康及福祉甚鉅，且環境及生態之破壞具有不可回復性，應追求永續發展，此為普世之基本價值，環境及生態保護之重要性復為憲法增修條文第10條第2項及環境基本法第3條所明定。故當環境與經濟發展有所衝突，兩者應有所取捨

35 Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 2007, Rn. 463.

36 該條條文為，「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」

37 黃錦堂，環境憲法，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006年，頁732-733。



時，依環境基本法第3條規定應以環境保護為優先。據此，本於生態及環境之破壞具有不可回復性，本件開發案為避免珊瑚生態破壞之不可回復，在上訴人臺東縣政府及上訴人美麗灣渡假村股份有限公司未將相關疑慮釋疑前，實不應貿然許可開發。如果發展經濟係為特定資本家累積帳面上的財富，甚至犧牲大眾福祉來成就少數人的帳上資產，此絕非『發展經濟』之意涵，更非憲法增修條文及環境基本法之制定目的。」。

而近幾年來的司法審查，更可看到我國法官對於環境保護之努力，對此本文整理出以下幾點趨勢供參考：

### 一、環境影響評估的重要性被強化

依據環境基本法第二十四條規定：「中央政府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。」環境影響評估法第十四條第一項復規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」在此之下，於開發許可程序中，環境影響評估已經成為了唯一的審查程序，此種作法顯然是個誤會<sup>38</sup>。但此種作法確立了環境影響評估程序的不可迴避性，前述最高行政法院100年判字第55號判決關於美麗灣開發案件的環評案，即屬一適例。

### 二、利害關係人的程序參與權利被重視

國家的經濟建設與發展，乃是每個國家都必須要面臨的問題，然而，由於長期以來，為一己之利犧牲相關人士之權益，是否有救濟管道，毋寧就考驗著行政法。而在環境上的關係人，特別是在環境影響評估，多能藉由「利害關係人」之概念去提起救濟。例如在關於興建垃圾轉運設施的利害關係人的認定上台北高等行政法院98年度訴字第504號即指出，「就法條

解釋，依環境基本法及其他環保法規之體系解釋，更足證明原告得依環境影響評估法第23條第9項之規定提起公民訴訟：(1)依環境基本法第34條：『各級政府疏於執行時，人民或益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。』並未將提起公民訴訟之資格限縮於『受害人民』。(2)次依環境影響評估法第23條第9項規定『主管機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，對怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。』依法條文義解釋，立法者就後者對於提起公民告知訴訟原告之資格，顯然並未限縮需「受害」之人民。(3)復依空氣污染防治法第81條、水污染防治法第72條、海洋污染防治法第59條、廢棄物清理法第72條與土壤及地下水污染整治法第49條有關公民訴訟之規定，雖均規定須以『受害人民』之資格始得提起公民訴訟，然觀其意旨，係在於空氣、水及海洋等污染對民眾有直接及立即之影響，因此規範須以『受害人民』始得提起公民訴訟。本件所涉係開發單位有應進行環境影響評估而未為之違法，而開發行為未進行環境影響評估尚非立即對民眾身體健康產生危害，因此環境影響評估法第23條未將公民訴訟提起之主體限縮於『受害人民』，而放寬為『人民』均得提起。」但是同樣的台北高等行政法院98年度訴字第120號判決也曾對於請求列席環境影響評估會議一事指出，現行關於環境資訊取得法制不備，未能如美國、德國對於環保法制力求完備之措施，要屬「立法政策」及是否「立法懈怠」之職責。

### 三、環境法律規範的精確使用

在環境基本法下，我國對於環境法規的規範也日趨完整，而這樣的規範除了由行政機關

38 傅玲靜，由「重大投資開發案見都市計畫聯席審議作業辦法」論都市計畫之環境保護功能，台灣法學會2012年年度法學會議論文集，頁20。





適用外，司法者也藉由判決去精確化這些法規的使用。例如在環境污染上，環境基本法第四條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」另外在個別的法律規範亦有出現例如土壤及地下水污染整治法第七條第五項規定：「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第十五條第一項規定，採取應變必要措施；對於第十五條第一項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。」水污染防治法第七十一條也規定，「地面水體發生污染事件，主管機關得命污染行為人限期清除處理，屆期不為清除處理時，主管機關得代為清除處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行。」。

而法院也據此對於行政機關是否盡此義務，以及命何人去盡此義務加以審判，如最高行政法院101年判字第58號判決即認為，土壤及地下水污染整治法第七條第五項所規定之責任人分別為污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人。而在其所負擔之責任上，一般而言均分為行為責任與狀態責任。而兩種不同之責任人，原則上以時間上最後導致污染者為優先考量。因此直接造成該污染之行為責任人，首先負擔清除之責。是故在立法理由上亦指出，「三、……第5項明定主管機關『應依序』命土壤、地下水污染行為人、場

所使用人、管理人或所有人採取必要措施，以減輕或避免污染之危害或擴大。」而最高行政法院亦基此作出判決。在此將污染責任劃分為行為責任與狀態責任，前者為造成有害性土壤改變或污染場址之行為人。而狀態責任則是該場址之土地所有權人或對於土地有事實上管領力之人。行為責任與狀態責任要負之責任應無二致，因為其所造成之土地干擾狀態相同。但是行為責任人相對於其他任何人間，其與污染之行為乃是有因果關係。至於狀態責任之責任人，則無法由因果關係去論斷，毋寧是基於所有權人或者是佔有人對於受污染土地之支配行為<sup>39</sup>。

#### 四、小結

整體來說，目前環境訴訟可說為是整個行政訴訟的火車頭，她拉動了整個行政法總論的前進。而在現實上，法院作為紛爭解決者的角色，善加利用立法者所賦予之工具，也確保發展的永續。

#### 伍、代結語

環境權，這個在公共知識領域中非常普遍的名詞，在法律上首先要面對的問題是，他是不是憲法上的權利，如果不是，他的意涵又是如何的問題？然而。由迄今的發展來看，環境權顯然在未能普遍的在憲法上立足，在我國憲法亦同。然而，作為基本國策，我國憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」而該條文雖不能做為基本權條款，但也可以對立法者作為立法時的指導原則。同樣地，司法權在個案審查與憲法解釋上，不管在法律解釋或合憲

39 此種劃分方式實際上仍有爭議。兩者均為立法者所規範之責任，第一層的責任人為土壤、地下水污染行為人，於其不履行義務時，始由場所使用人、管理人或所有人負擔之，也就是第二層之責任。但兩者之差異僅屬非難層度的差異，而非責任的劃分。對此參見何嘉昇，淺談德國聯邦土壤保護法上之整治義務人，全國律師2009年11月號，頁45-46；黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，當代公法新論（中），2002年，頁291以下；吳庚，行政法之理論與實用，第11版，2010年，頁499。



性的判斷基準，應該留心環境保護的憲法法益，而具體去落實該條文的是以環境基本法為基準的環境法體系。去年適逢環境基本法施行十周年，這十年來，也是國民環境意識大躍進的十年。法院作為紛爭解決的最終機制，也扮

演著環境保護者的角色，確保了環境影響評估的重要性以及利害關係人參與的權利，並使環境法律規範精確地被使用，這些種種的發展，都與法院的積極有關係，也讓我們看到了永續發展的曙光。