



## 專題企劃

## 環境基本法在司法裁判之角色\*

國立清華大學科技法律研究所助理教授 ◀◀◀◀ 高銘志

## 目 錄

壹、前言	四、環境優先原則
貳、原被告陳述引用環基法	五、環境保護之義務與責任
一、整體環基法	六、環基法其他條文之引用
二、立法目的	參、裁判引用環基法
三、立法定義	肆、結論

## 摘要

環境基本法（以下簡稱：環基法）公布生效後迄今已經邁入第十個年頭，在這樣的時點，正是回顧並評析此一基本法所扮演之角色與功能之良好時機。當前國內對於環基法之效力、角色、功能等之研究，大多均著重於學理上之討論，對於環基法對於環境保護與法制建構之貢獻，大多保持相當正向與樂觀之態度。然而，這樣的立場，是否得到實務面之司法裁判之肯認或支持，啟發了本文之研究動機。本研究之目的，在歸納整理既有百餘則提及或引用環基法之裁判，以補充我國目前學術論文中，針對此一部份討論不足之處，並期待喚起國內法學界對於「基本法」此一特殊法體制對於司法裁判效應之研究興趣。

## 壹、前言

為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護之目的，<sup>1</sup>於民國91年年底立法院三讀通過環境基本法（以下簡稱：環基法）。此一立法的通過，對民間推動環保運動者與環保團體而言，乃莫大的福音與鼓舞，也被當作是環保運動三十年來重要之里程碑。<sup>2</sup>甚至，有法學者對於此部法律位階之環基法，賦予其「準憲法」之期許，<sup>3</sup>亦可隱約看出其對環基法擔任「環境守護者」神聖使命之期許。

而此法通過至今已逾十載之時空，到底該法之效力為何，或該法有無發揮其實際效用，屢屢引發爭論。<sup>4</sup>針對前者問題，雖有前述準憲法說，但向來諸多法學者之觀點，認為環基法

\* 本論文之完成，感謝國科會計畫之贊助〔落實我國「國家適當減緩行動」所需法規建制（計畫編號：101-3113-P-007-004）。本論文之完成，感謝周芳竹、吳妍儂同學進行相關裁判之資料蒐集。另外，也特別感謝王毓正老師在環境基本法十週年論壇之初步相關裁判之整理表格之整理，有助於本文之進一步撰寫。〕

1 參見：環境基本法第1條。

2 「環境基本法的通過象徵台灣環境運動推展的里程碑，環境基本法究竟會為台灣環境帶來什麼樣的未來，且讓我們拭目以待。」參見：黃柏翰，台灣當前的生態保育圖像略述，應倫通訊，第26期，網址：<http://www.ncu.edu.tw/~phi/NRAE/newsletter/no26/07.html>

另見：胡思聰，「環境基本法」樹立的里程碑，網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-C-091-176.htm>

3 蔡秀卿，環境保護基本法草案之檢討，立法院院聞，第28卷第3期，頁43。

4 環境品質文教基金會，環境基本法十年有成？，環報11月號，2012/11/1，網址：<http://enews.url.com.tw/envi/70621>；趙家緯，環境前線：環境基本法10週年永續大夢一場空，台灣立報，網址：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-122881>



無論如何仍為憲法第170條意義下之法律，且中央法規標準法並無明文規定基本法優先適用於一般法律，故其在法位階上，難認有優先性。<sup>5</sup>甚至，該法是否有發生等同於一般法律之效力之後者問題，也引發討論。肯認之觀點主張此種政策性立法，具有拘束國內各機關之功能，且在導引立法者進一步立法上，成效卓著。<sup>6</sup>不過，在近來爭論環基法第23條「非核家園」之效力問題上，有論者主張，該條款僅具政策宣示的意義而已；<sup>7</sup>但亦有論者反擊，法之所以會有規範效力並非來自於法律本身的權威性格，而是來自於法律本身由立法者所訂定的民主正當性。<sup>8</sup>其觀點，似有間接肯認非核家園條款之效力，只是未被重視援用，致成為道德宣示。

面對這樣南轅北轍的觀點與爭執，亦引發本文之研究動機。而關注焦點，則跳脫原本多流於「學界」之討論，或探討環基法對於「行政與立法」機關所產生之效果，<sup>9</sup>而鎖定目前在文獻上相對較為忽略之環基法在「司法程序」之「裁判實務」上所扮演之功能與角色。<sup>10</sup>

本研究希望能夠彙整環基法通過後迄今，相關提及環基法之司法裁判。<sup>11</sup>（參見下表一）鑑於環基法在行政法院之判決較多，故本研究也將針對這些提及環基法之行政法院案件，進行進一步之分析。而文章架構之論述順序上，也將分別從當事人對環基法之訴求（期待）與法院之立場（實際）做論述，以呈現期待與現實之落差。

	原被告陳述涉及環基法之引用	涉及環基法之引用 (包含裁判引用、原被告陳述)	裁判涉及環基法之引用
最高行政法院	18	23 <sup>12</sup>	6 (裁定3 <sup>13</sup> ; 判決3 <sup>14</sup> )
台北高等行政法院	67	69 <sup>15</sup>	53 (裁定51 <sup>16</sup> ; 判決2 <sup>17</sup> )
台中高等行政法院	4	4 <sup>18</sup>	1 (裁定0; 判決1 <sup>19</sup> )
高雄高等行政法院	10	11 <sup>20</sup>	3 (裁定0; 判決3 <sup>21</sup> )
高等或地方法院		5 <sup>22</sup>	

資料來源：參考並改寫自王毓正，前揭註5文，頁34。

- 5 陳慈陽，環境法總論，二版，頁107；王毓正，環境基本法何去何從？quo vadis，環境基本法十週年論壇論文集，2012年12月7日，頁37。
- 6 參見，葉俊榮，環境基本法的脈絡與功能，環境基本法十週年論壇論文集，2012年12月7日，頁13-16。
- 7 賴品瑀報導，環境基本法10歲法學界討論如何實際發揮功用，台灣環境資訊協會，2012年12月8日，網址：<http://e-info.org.tw/node/82492>
- 8 葉俊榮，前註6文，頁16。
- 9 葉俊榮教授之觀點認為，環基法對行政機關與立法機關有龐大的影響力，催生了許多法律，如，環境教育法、行政院組織法在組改過程之環境資源部，並催生了再生能源發展條例等。（參見：葉俊榮，前揭6文，頁14、15）但王毓正教授，則似乎認為環基法並未發揮引導立法者或行政機關環境法制建構之功能。參見：王毓正，前揭註5文，頁24。
- 10 2012年11月本文於應邀撰寫此一論文主題後，恰逢2012年12月初，台大法律學院主辦環境基本法十週年論壇活動，在參與過程中，發現成大王毓正老師也對此一問題有相類似的關懷，並建立相當完整的判決初步整理工作，本論文也在此對王老師表示感激之意。  
其餘初步提及環境基本法與實際司法案例之結合之論文，請參見：劉如慧，都市計畫之附屬徵收--最高行政法院九十六年度判字第○一四四二號判決評析，月旦法學雜誌201期，2012年2月，頁225-238。
- 11 參考王毓正教授之建議，分別以關鍵字「環境基本法」、「環境基本+法」、「環境基+本法」、「環境+基本法」、「環+境基本法」於「司法院法學資料檢索系統」（<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>）進行檢索所得之資訊。
- 12 最高行政法院裁判：101年度判字第973號、101年度判字第860號、101年度裁字第484號、101年度裁字第483號、101年度判字第438號、101年度判字第55號、100年度判字第2056號、100年度判字第1655號、100年度裁字第1504號、99年度裁字第2454號、99年度判字第450號、99年度裁字第843號、98年度裁字第2404號、98年度判字第117號、97年度裁字第02148號、96年度判字第01954號、96年度判字第01953號、96年度裁字第01979號、96年度裁字第01653號、95年度裁字第02935號、95年度裁字第02730號、95年度裁字第02127號、94年判字第729號。
- 13 最高行政法院裁定：最高行政法院裁定96年度裁字第1979號、最高行政法院裁定96年度裁字第01653號、最高行政法院



## 貳、原被告陳述引用環基法

裁判與原被告陳述引用環基法之案件，在表一中，看似數量相當龐大，超過一百筆（107件）。但實際上，其中至少五十一件均為訴求相當類似之台北高等行政法院裁定之樂生療養院案，故若將該案件當作一件處理後，案件僅剩57件。至於原被告陳述所引用環基法之案件，則共計為99件。但若扣除樂生療養院案，則為49件。本研究在此，將以條文順序歸納相關原被告陳述所引用之環基法相關條文及

主張之內容。

### 一、整體環基法

在相關裁判中，當事人有單純提及「環境基本法」而未引用具體條文者。首先，有當事人指稱對造之環境污染行為「誠已違背環境基本法所表現之意義、價值」<sup>23</sup>。另有相關裁判，則係涉及生態保護區而援引環境基本法，但並未具體引用個別條文者，但其目的，係希望將「生態保護區」，納入其權利請求之範疇。<sup>24</sup>有一裁判，則係針對情節重大之不確定法律概念之定義，檢視環基法內有無相關之

裁定95年度裁字第2127號。

- 14 最高行政法院判決：101年度判字第973號、最高行政法院判決101年度判字第55號、最高行政法院判決94年判字第729號。
- 15 台北高等行政法院裁判：100年度訴字第118號、101年度訴更一字第28號、100年度訴字第598號、100年度訴字第769號、99年度訴字第658號、97年度訴字第1170號、99年度訴字第723號、99年度停字第37號、98年度訴字第2270號、98年度訴字第504號、97年度訴更一字第43號、97年度訴字第1418號、96年度訴字第1117號、95年度訴字第3899號、96年度停字第95號、96年度停字第81號、96年度停字第69號、96年度停字第40號、96年度停字第64號、96年度停字第33號、96年度停字第77號、96年度停字第99號、96年度停字第92號、96年度停字第90號、96年度停字第63號、96年度停字第54號、96年度停字第84號、96年度停字第53號、96年度停字第47號、96年度停字第83號、96年度停字第55號、96年度停字第86號、96年度停字第82號、96年度停字第80號、96年度停字第58號、96年度停字第57號、96年度停字第45號、96年度停字第38號、96年度停字第68號、96年度停字第26號、96年度停字第75號、96年度停字第91號、96年度停字第78號、96年度停字第73號、96年度停字第66號、96年度停字第65號、96年度停字第37號、96年度停字第35號、96年度停字第34號、96年度停字第79號、96年度停字第59號、96年度停字第36號、96年度停字第89號、96年度停字第76號、96年度停字第32號、96年度停字第72號、96年度停字第41號、96年度停字第85號、96年度停字第67號、96年度停字第56號、96年度停字第74號、96年度停字第50號、96年度停字第39號、96年度停字第31號、96年度停字第22號、95年度訴字第2355號、94年度停字第105號、94年度停更一字第4號、93年度訴字第2614號。
- 16 全部均是樂生療養院案。
- 17 臺北高等行政法院判決100年度訴字第598號、臺北高等行政法院判決99年度訴字第658號。
- 18 台中高等行政法院裁判：99年度訴字第268號、99年度訴更一字第3號、97年度訴字第445號、97年度訴字第112號。
- 19 臺中高等行政法院判決99年度訴字第268號。
- 20 高雄高等行政法院裁判：100年度訴字第260號、99年度訴字第484號、99年度訴字第347號、99年度訴字第124號、98年度訴字第548號、98年度訴字第100號、98年度訴字第47號、96年度訴更二字第32號、93年度訴更字第23號、92年度訴字第374號、90年度訴字第755號。
- 21 高雄高等行政法院判決96年度訴更二字第32號、高雄高等行政法院判決93年度訴更字第23號、高雄高等行政法院判決92年度訴字第374號。
- 22 臺灣高等法院臺中分院交通事件裁定95年度交抗字第188號、臺灣臺北地方法院民事判決97年度簡上字第370號、臺灣臺北地方法院刑事判決95年度自字第168號、臺灣臺北地方法院刑事裁定96年度聲判字第12號、臺灣嘉義地方法院刑事判決100年度訴字第490號。
- 23 98年度裁字第2404號。
- 24 101年度訴更一字第28號：「另就生態保護區內現有之情況，有環境基本法等相關法規可據以約束管理，對於環境、生態保護及公益之保障，亦無減損。故被告依法、依理，應就公益與信賴利益予以權衡，維護原告之重大信賴利益，而採存續保障之方式，使原告能繼續合法使用系爭土地。」；99年度訴字第723號：「對於生態保護區內現有之情況，有環境基本法等相關法規可據以約束管理，對於環境、生態保護及公益之保障，亦無減損。故被告依法、依理，應就公益與信賴利益予以權衡，維護原告之重大信賴利益，而採存續保障之方式，使原告能繼續合法使用上開土地」；98年度訴字第2270號：「對於生態保護區內現有之情況，有許多相關法規，例如環境基本法等相關環境、生態及海岸沿岸保護及管理之法規可供約束及管理，對於環境、生態保護及公益之保障，亦不會有所減損」。





立法定義。<sup>25</sup>

## 二、立法目的

環基法第一條，係規範環基法之立法目的及本法與其他法律之適用關係。<sup>26</sup>

針對立法目的上，當事人有探討環基法不同條文之間與第一條目的之關係，並強調不同條文（如：第15條、第16條），均扣緊環基法第1條之方向也。<sup>27</sup>至於針對環基法立法目的與其他法律之立法目的，當事人有引用環基法，作為在主張所提及之法規目的時，強調其相同性與不同性。如，在一裁判中，當事人主張國家公園計畫法與環基法之不同性，體現在「規範目的、性質顯然有所不同。同時，事涉不同權責主管機關。」<sup>28</sup>在另一裁判中，當事人則主張不同環保法規之目的雖有不同，但實際上卻殊途同歸也，均與環基法之立法目的類似。

<sup>29</sup>最後，在針對環基法與其他法律之適用關係上，有當事人主張「後法優於前法原則，環境基本法應優先於廢棄物清理法而為適用」。<sup>30</sup>

## 三、立法定義

環基法第二條，針對本法之兩項重要概念--環境與永續發展提供立法定義。<sup>31</sup>不過在司法程序中，當事人係著重在「環境」立法定義之引用。首先，針對文化遺址之保護上，有當事人主張此可透過環基法第二條，將其納入其保護之對象。<sup>32</sup>

另有大量案件，則以環境之定義，作為肯認訴訟當事人權利保護規範及訴訟請求適格之理由。如，有當事人主張環基法第2條乃以人及「人民生存條件」為本位之保障，似有要求宜擴大保護範疇之意味。<sup>33</sup>另外，大量之樂生院案，則引用環基法第2條、第3條、第28條作為

25 99年度訴字第484號：「關於情節重大之立法定義，環境基本法、空氣污染防治法、毒性化學物質管理法及災害防救法均無明文，另毒性化學物質管理法雖無規定情節重大之定義，綜觀各環境基本法如空氣污染防治法第82條。」

26 環基法第1條：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

27 98年度訴字第504號：「依環境基本法第1條：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法。」，第5條：「國民應秉持環境保護理念，減輕因日常生活造成之環境負荷。消費行為上，以綠色消費為原則；日常生活上，應進行廢棄物減量、分類及回收。國民應主動進行環境保護，並負有協助政府實施環境保護相關措施之責任。」及第16條：「各級政府對於土地之開發利用，應以高品質寧適和諧之環境為目標，並基於環境資源總量管制理念，進行合理規劃並推動實施。前項規劃，應優先考慮環境保護相關設施。」，該法立法宗旨均係「增進國民健康與福祉，維護環境資源」」

28 95年度訴字第3899號：「二.由上規定可知，國家公園計畫法規係以國家公園整個區域之保護、利用及開發等管理上所需之綜合性計畫為核心，並藉此計畫管制達到國家特有自然風景等之保護並供育樂目的，此與環境影響評估法主要針對個別開發行為對環境造成不良影響之預防或減輕以此為目的，並藉以達成環境保護、追求永續發展之目標（併參照環境基本法第1條），兩者規範目的、性質顯然有所不同。同時，事涉不同權責主管機關。」

29 99年度訴字第484號：「2、空氣污染防治法第1條及毒性化學物質管理法第1條規定，參以其立法目的係參照相當於環境法總則之環境基本法第1條規定，顯見二法規之目的，均在於維護國民健康與環境永續」。

30 100年度裁字第1504號：「歷次書狀中對於上訴人有利部分、補充理由(二)均未審酌而為判決；基於後法優於前法原則，環境基本法應優先於廢棄物清理法而為適用等語，為其論據。」

31 環基法第2條：「（第1項）本法所稱環境，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。」

（第2項）永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」

32 96年度訴字第1117號：「按環境基本法第2條第1項：「本法所稱環境，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。」可知在現今人文的文化資產亦納入廣義生態環境概念的時代背景下，由此可知，枋寮遺址位於七星農場園區不到500公尺此一因素，絕對具有文化保護之重要性，本案具有環評法施行細則第19條第7款「對國家其他環境，有顯著不利影響者」之要件。」

33 99年度訴字第347號：「復依據司法院釋字第469號解釋理由書之意旨，即新保護規範理論，明確指出，公益維護與個人利益之維護並非處於相互排斥之關係，且倘若從法規內涵的綜合判斷可以得知，有特定人係屬法律所欲保障者，則屬於此一特定人範圍之人，即屬利害關係人。亦即應以客觀規範來探求立法是否具有保護個人權益，而非僅從立法者



依據，主張任何人、任一國民，均有提起訴願當事人之資格<sup>34</sup>或屬於案件之利害關係人，而可行使訴訟上之任何權利。<sup>35</sup>

#### 四、環境優先原則

在當事人援引環基法之案件中，主要的兩大宗案件，集中於第3條環境優先<sup>36</sup>與第4條之引用。本文在此，先整理第3條之相關引述情況，第四條則於另外一段落加以介紹。

首先，案件之大宗，在環境優先原則之引述，而強調環境保護之重要性。而在這一類案件當中，大部分係一語帶過或簡介環境基本法

第三條之條文規範內容，<sup>37</sup>或引用而作為權利主張之根據。<sup>38</sup>而環基法第3條之效力之討論，不僅及於對行政機關而已，而主張有拘束「司法」之效力。<sup>39</sup>近來，有相當有趣之攻防，係發生在憲法增修條文第10條第2項與環基法第3條之關係上：有一方主張憲法增修條文與環基法第三條之通盤考量結果，似乎仍應以環境優先作為基本原則，<sup>40</sup>並非資本家優先，<sup>41</sup>其似有隱約認為環基法第3條乃憲法增修條文之具體化，故沒有衝突；<sup>42</sup>但另有一方，則認為憲法增修條文所指者，乃經濟、科技、環境、

的立法理由或是單純僅以法律之「文義解釋」方式，即率斷法律無保障特定人之意涵。我國法對於環境之定義，向來即是從人民生存條件所出發，亦即採取所謂「人本主義」(anthropocentric)之基本立場，此觀環境基本法第2條第1項規定，即可自明。環境條件之破壞，難謂一定範圍之人民不會受到衝擊，為避免訴訟資源使用過度，故我國訴訟法所承襲之德國法，向來係以一般人與特定人「可否區分」(begrenzbar)以作為利害關係人範圍限制」

- 34 如：96年度裁字第1979號：「至抗告人雖為一般國民，惟依環境基本法第2條、第28條、第3條等規定可知，文化、人文史蹟等環境資源既然為全體國民世代所有，任一國民均為系爭原處分甲、乙之利害關係人，自有依訴願法提起訴願之當事人資格，而抗告人亦已依規定提起訴願在案。」；96年度裁字第1653號：「抗告人主張依環境基本法第2條、第28條、第3條所定，文化、人文史蹟等環境資源為全體國民世代所有，任一國民均為原處分甲、乙之利害關係人，自有依訴願法提起訴願之當事人資格，而抗告人亦已依照訴願法相關規定提起訴願在案。又本件樂生療養院建物乃環境基本法及文化資產保存法及相關國際公約所稱之文化資產與環境資源，原處分甲、乙若不停止執行，將對院病人及國家發生難於回復之損害，……」；96年度停字第81號（樂生療養院案）：「依環境基本法第2條、第3條及第28條規定，文化、人文史蹟等環境資源既然為全體國民世代所有，任一國民均為系爭行政處分之利害關係人，有依訴願法提起訴願之當事人資格，已經依照訴願法相關規定撰具訴願文書，提起訴願在案。」
- 35 96年度停字第95號（樂生療養院案）：「相對人同為文化資產保存及建築主管機關，應依各該法令及行政程序法為行政行為，工程開發單位臺北市政府捷運工程局已對外表示將靜待行政院指示後方進行後續工程，顯然已無委託相對人依大眾捷運法進行強制拆除之意。且相對人受委託時，負有審查委託事項有無違反法令之職責與職權，其在明知已有違反文化資產保存法之虞時，應依法拒絕，否則有違大眾捷運法、文化資產保存法、行政程序法及環境基本法之規定。按環境基本法第2條、第3條及第28條規定，文化、人文史蹟等環境資源既然為全體國民世代所有，任一國民均為系爭函1、2之利害關係人。」
- 36 環基法第3條：「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。」
- 37 101年度裁字第484號：「環境基本法第3條規定已就「經濟」與「環境」之價值衝突定出優先順序」；101年度裁字第483號：「環境基本法第3條規定已就「經濟」與「環境」之價值衝突定出優先順序」；94年度停字第105號：「依據「環境基本法第3條所示」：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害之虞者，應環境保護優先。」
- 38 99年度裁字第2454號：「依據環境基本法第3條但書規定，經濟發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞，應環境保護優先；而系爭開發案係為配合私人企業用地需求所設，公益性亦有所欠缺等語，求為廢棄原裁定，並命相對人於抗告人對本件開發許可及本件徵收許可行政處分提起行政爭訟程序確定前，應停止執行」；99年度停字第37號：「停止原處分之執行於公益無重大影響，且為維護重大公益所必要，環境基本法第3條但書明定……」。
- 39 99年度裁字第843號：「復觀環境基本法第3條及文化資產保存法第30條，業已就環境、文化資產與經濟、社會發展等發生衝突之情形時，定出應以環境保護為優先順序，則法院於利益衡量時，自應遵守之」。
- 40 98年度訴字第47號：「(一)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及環境基本法所明定：1.按「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」「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。」憲法增修條文第10條第2項及環境基本法第3條分別定有明文。故當環境與經濟發展有所衝突，兩者應有所取捨時，依環境基本法第3條規定應以環境保護為優先。」；101年度判字第55號：「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





生態保護之「兼籌並顧」，<sup>43</sup>故環基法第3條，雖提及環境優先，但實際上，仍為兼籌並顧之原則也，<sup>44</sup>且該案之目的在改善環境，故自然不會發生「對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者」。<sup>45</sup>

另外，在環境優先原則之規範性上，有當事人引述，認為其具有規範性，故會產生違反的可能性。<sup>46</sup>且環基法乃具體化兩公約之規範，故其具有規範性。<sup>47</sup>

## 五、環境保護之義務與責任

環基法第四條第一項，開宗明義揭示國民、事業與政府之環境責任與義務。<sup>48</sup>而在有發生污染或環境損害之情況下，原則上係本於

污染者負責之原理；<sup>49</sup>但例外時，於符合某些條件前提下，則由政府擔任備位之責任。<sup>50</sup>

首先，直接引用環基法第4條第1項者，並無；但有引用環基法草案第五條與該條規範類似之案子，當事人在主張，其身為「國民」，不僅有責任減少環境污染，且其也盡心盡力達成環境保護要求，故符合草案第5條、第6條（按：即現行法第4條第5條）之國民責任，故不應被主管機關處以罰鍰。<sup>51</sup>

涉及引用第4條案件之大宗，乃特別引用環基法第4條第2項第3項（負擔環境責任之義務者），當事人兩造攻防，判斷是否如何符合(?)第3項之條件，而請求政府負責之情況；<sup>52</sup>

衝突，兩者應有所取捨時，依環境基本法第3條規定應以環境保護為優先。」

- 41 98年度訴字第47號：「如果所謂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。」
- 42 98年度訴字第47號：「而環境基本法訂定於憲法增修條文之後，可徵環境基本法第3條係用以補充解釋憲法增修條文第10條第2項之取捨依據」。
- 43 憲法增修條文第10條第2項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」
- 44 98年度訴字第47號：「2.原告雖表示當環境與經濟發展有所衝突，兩者應有所取捨時，依環境基本法第3條應以環境保護為優先云云。然環境基本法第3條係規定：「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。」
- 45 98年度訴字第47號：「亦即僅於經濟發展對環境有不良影響或有危害之虞時，始以環境保護優先。以系爭開發案位處之杉原海水浴場，原由東管處經營管理，業如前述，故杉原海水浴場本來就存在，未曾聽聞原告主張有與環境衝突，而參加人與被告簽訂之BOT契約，乃透過更周詳專業之規劃與管理，並經嚴格之環境影響評估審查程序，目的無非為使杉原海水浴場能變得更美好，自不可能反造成與環境衝突，遑論會對環境有不良影響或有危害之虞。此就如同頗獲好評之高雄市城市光廊、英國領事館等景點，也是在高雄市政府與民間業者共同努力下，才有今天的成果及榮耀。惜原告及原告背後之環保團體未明究裡，已心存定見及偏見，概視業者為洪水猛獸，高舉環保大旗，以各種方式百般阻擾，根本不分青紅皂白，率認環保應凌駕一切，渠等誤解環境基本法意義暨其作法，實令人遺憾。」
- 46 94年度停更一字第4號：「明顯違反墳墓設置管理條例第7條、施行細則第4條、第6條、第13條、殯葬管理條例第8條、第15條、宜蘭縣喪葬設置管理自治條例第10條第2項、山坡地保育法、水土保持法、水污染防治法第13條、第14條、環境影響評估法第5條、第6條至第14條、第16條、環境基本法第3條、第4條、第16條、第25條、非都市土地使用管制規則第6條、第6條之1、第26條、第29條。又按前揭殯葬管理條例第8條規定，設置骨灰存放設施，應選擇不影響水土保持、不破壞環境、不妨礙公共衛生之地點為之」。
- 47 100年度訴字第118號：「另本件審查結論之作成，所依據之環評法及相關程序規定，即憲法兼籌並顧條款及環境基本法環境優先原則之具體化……我國雖通過兩公約施行法，各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定。惟兩公約須由本國憲法及相關法規使之具體化，有關環境保護之問題則有賴環境基本法等法規予以規範」。
- 48 國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。
- 49 環基法第4條第2項：「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。」
- 50 環基法第4條第3項：「項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」
- 51 90年度訴字第755號：「(一)在環境基本法草案中第五條規定：「國民、事業及中央政府應共負環境保育之責任與義務。」，第六條規定：「國民應遵照環境保育理念，降低因日常生活所造成的環境負荷。除前項規定外，國民亦負有協助中央與地方政府實施環境保育相關政策之責任與義務。」，原告雖然沒有足夠之資金（需五千萬資本額）得以申請甲級處理執照，但原告之技術與處理過程與甲級處理廠沒有兩樣。本著環保法令乃在防患環境被破壞，污染的宗旨下，國民有責任去減少日常生活環境污染量之責任且可兼顧一家生計，原告也竭盡心力，力求環保的要求，並沒有污染之事實，請兼顧憲法保障人民的權利之精神，撤銷被告之罰鍰處分。」



或者，實際上，符合第二項而需由污染者負責（「土地所有權人<sup>53</sup>」或相關義務人、<sup>54</sup>污染行為人）<sup>55</sup>是否需要負擔環基法第四條第二項之責任，亦有討論。

在具體案件上涉及土地污染事件，污染人

之責任範圍，認為其不只單純費用之問題，而應該負擔環境破壞之填補責任，或整治之責。<sup>56</sup>並有針對該整治之責之資金來源，有相當詳細之主張也。<sup>57</sup>

除了前述直接引用環基法第4條第2項、

- 52 98年度訴字第548號：「濁水溪流量：依據原告統計資料發現每年枯水時期（12月）水量在2000年設置集集攔河堰前的水量有明顯的減少現象，出現將近減少一半水量的差異，從2000年每秒有50至70立方公尺降低至2008年的每秒30立方公尺左右，2009年更不足每秒10立方公尺，對下游河床沙灘地的面積也將導致大幅增加，造成揚塵問題。環境基本法第4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。則濁水溪屬中央管河川，經濟部水利署第四河川局應善盡管理之責。」；92年度訴字第374號：「依環境基本法第四條規範意旨，該污染之風險及危害，於破壞者無法確知時，應由政府負責。詎被告僅以命原告強制休耕作為處理，而將環境污染危害之不利利益，推由原告負擔，該強制休耕之處分，剝奪原告賴以生存之耕作、使用土地之權利，實逾社會義務所應忍受之範圍，是依司法院釋字第四四〇號解釋之意旨，本件『限制財產權』之處分，形成原告個人之特別犧牲，被告自應負損失補償之責，應無庸置疑。」；100年度判字第1655號：「被上訴人即應依環境基本法第4條第3項規定，由政府負起整治之責，不應強令上訴人負污染整治責任。」；101年度判字第438號：「環境基本法第4條規定，環境污染者應對其所造成之環境危害或環境風險負責；污染者無法確知時，應由政府負責，另土壤及地下水污染整治法，其界定污染行為人、潛在污染責任人及污染土地關係人，應負相關防治、調查評估、管制及整治復育措施」；98年度訴字第100號：「4、倘被告無法查明系爭污染場址之污染行為人為誰，被告身為政府機關，理應依法行政，不應強令原告負污染整治責任，而應按照環境基本法第4條第3項『環境污染者不存在或無法確知時，應由政府負責』之規定，由政府負起整治之責。」；99年度訴更一字第3號：「(2)依據環境基本法之規定：『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。……污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由『政府』負責。』（第4條）不容許政府機關行政怠惰，不積極查緝違法，卻縱容非法，曲解法令將清除責任推卸予土地所有人，轉嫁給人民百姓負擔。」
- 53 99年度訴更一字第3號：「(六)依據環境基本法之規定：『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。……污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由『政府』負責。』（第4條）不容許政府機關行政怠惰，不積極查緝違法，卻縱容非法，曲解法令將清除責任推卸予土地所有人，轉嫁給人民百姓負擔。姑且不論，系爭土地之實質管理人與使用人乃是被告本身或第三河川局（即臺灣省水利局）乙事，依據前開環境基本法之規定，『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。……污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由『政府』負責』，因此，如此大面積之廢棄物傾倒事件，非一日所可成，顯係日積月累，被告實竟不知污染者與破壞者為何人？竟未能積極取締、處罰？非無縱容污染者與破壞者之嫌，且便宜行事轉嫁與國民，殊與環境基本法之規範意旨相違背。故該等風險與責任，自應由被告「臺中縣政府」負責承擔。類此傾倒案件，目前部分縣市機關，不積極查緝違法，縱容非法，曲解法令將清除責任推卸予土地所有人負擔，轉嫁給人民，台南縣、高雄縣亦有類此案件，業經監察院糾正（參照原證7）。前開監察院調查後之糾正文即認為：『……環保局未能依法積極查處轄內違法棄置事業廢棄物案件之污染行為人或責任業者，卻曲解法令將清除責任由土地……所有人承擔，認事用法核有違誤』；100年度判字第2056號：「依據環境基本法之規定，環境污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責，本件如此大面積之廢棄物傾倒事件，顯係日積月累，上訴人將責任轉嫁給被上訴人，有違反環境基本法，並錯誤引用廢棄物清理法之規定。……按依環境基本法第4條之立法理由意旨乃在貫徹全民環境保護責任，被上訴人等人既係「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之系爭土地所有權人，其等自亦屬於環境基本法第4條第2項之環境污染者、破壞者，尚難逕依環境基本法第4條第3項之規定，要求上訴人獨負此責。」；99年度訴更一字第3號：「(七)按依環境基本法第4條之立法理由意旨乃在貫徹全民環境保護責任。是以原告辯稱環境保護之責任僅應由政府機關擔負，此見解尚非全然正確。況且原告等人既係「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之系爭土地所有權人，其等自亦屬於環境基本法第4條第2項「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」之環境污染者、破壞者，尚難逕依環境基本法第4條第3項之規定，要求被告獨負此責，而自身卻無須擔負任何因渠等之重大過失，容任其等所有土地遭非法棄置廢棄物之污染、破壞環境責任。」
- 54 95年度裁字第2935號：「依據環境基本法第4條第2項規定及「源頭減廢」之立法原理，應以上訴人爾灣公司為佩芳大樓內電線電纜物品之清除義務人，由其負擔清理義務。」
- 55 99年度訴字第124號：「(七)原告既為系爭場址污染行為人，則在污染者負責原則（環境基本法第4條第2項規定參照）之大前提下，對於場址之污染結果自有最高之可歸責性。」
- 56 96年度判字第01954號：「又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。」；96年度判字第1953號：「又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞





第3項，作為歸責之基礎外，鑑於環基法各條文之規範架構，多課予政府部門之作為義務，故在相關案件中，亦有當事人採取以第4條搭配相關具體規範之方式，作為要求「政府負責」之依據。如，環基法第25條，提及政府制訂並執行環境管制之責任，<sup>58</sup>故若政府單位未能有

效監督，導致無法界定污染發生者時，則以「管理單位」為負責對象。<sup>59</sup>另，有搭配環基法第39條之政府執法責任，<sup>60</sup>而主張政府應予負責。<sup>61</sup>

及污染，負起整治之責。」

57 100年度訴字第260號：「由上開法律規定及判決意旨可知，為避免污染危害擴大或減輕污染危害，所在地主管機關有採行應變必要措施之法定義務，而為避免所在地主管機關因預算不足，無法執行應變必要措施，該等費用得由土壤及地下水污染整治基金代為支應，惟基於「污染者付費」原則（土污法第38條、環境基本法第4條第2項及第28條），所在地主管機關得命污染行為人繳納之。執行應變必要措施所需支應之人力、物力所生費用，包含人事費、通訊費及事物費等，依前開鈞院及最高行政法院判決意旨，均屬污染行為人所應負責之範圍（而非由社會大眾為其承擔污染成本）該等費用係因系爭污染場址而起，依污染者付費原則，本不應由全體國民為原告承擔污染惡果所生費用，而應由污染行為人負責，方符公平正義，此亦為土污法第13條及第38條與環境基本法第4條第2項之意旨。況且原告之整治計畫，亦因系爭場址污染物特性係會隨揚塵擴散，而對附近社區為空氣監測，其竟於本件行政訴訟中主張無必要對附近社區為空氣監測云云，顯屬矛盾。」

58 環基法第25條：「中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。

各級政府應採必要措施，以達成前二項之標準。」

59 98年度訴字第548號：「環境基本法第25條規定：「中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。各級政府應採必要措施，以達成前二項之標準。」則被告以97年5月16日環府空字號地0973662255號公告「空氣汙染行為」：「公私場所、土地（含一般裸露地、河灘裸露地及港區沙地）使用人、所有人或管理單位未採取下列有效防治措施，致粒狀污染物散布者，為空氣汙染行為。」使用人、所有人及管理單位皆須負起管理之責任，應使用有效防治措施減少粒狀污染物散布。本件舉發當日污染行為發生地點並未見使用人且污染產生地點範圍頗大，無法界定該污染發生區域誰屬；另一方面，管理單位本應善盡管理之責，積極勸導許可使用土地民眾做好相關防治措施，而非任由許可使用土地民眾任意製造污染，因此本件告發對象仍以管理單位為主要對象。」

60 環基法第39條：「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。」

61 99年度訴字第268號：「1.按環境基本法第4條與第39條分別規定……因此，如此大面積之廢棄物傾倒事件，非一日所可成，顯係日積月累，被告實竟不知污染者與破壞者為何人，竟未能積極取締、處罰，非無縱容污染者與破壞者之嫌……2.類此傾倒案件，目前部分縣市機關，不積極查緝違法，縱容非法，曲解法令將清除責任推卸予土地所有人負擔，轉嫁給人民，臺南縣、高雄縣亦有類此案件，業經監察院糾正在案……3.再者，系爭廢棄物依據卷內資料，非屬於廢棄物清理法第11條之『一般廢棄物』，被告援用該條規定所進行之處分，顯有違誤。……本件處分絲毫未說明本案所謂之掩埋物是否與公共衛生有關，是否屬於廢棄物清理法所稱之廢棄物……2.依據環境基本法之規定：「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。……污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由『政府』負責。」（第4條）不容許政府機關行政怠惰，不積極查緝違法，卻縱容非法，曲解法令將清除責任推卸予土地所有人，轉嫁給人民百姓負擔。按環境基本法第4條與第39條分別規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任（第1項）。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（第2項）。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責（第3項）。」；「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。」合先敘明。再按，姑且不論，系爭土地之實質管理人與使用人乃是被告本身或第三河川局（即臺灣省水利局）乙事。依據前開環境基本法之規定，「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。……污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由『政府』負責」，因此，如此大面積之廢棄物傾倒事件，非一日所可成，顯係日積月累，被告實竟不知污染者與破壞者為何人，竟未能積極取締、處罰，非無縱容污染者與破壞者之嫌，且便宜行事轉嫁與國民，殊與環境基本法之規範意旨相違背。故該等不利益，自應由被告負責。3.按依環境基本法第4條：「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。」此規定，核其立法意旨乃在貫徹全民環境保護責任：「一、環境保護不能僅依賴政府，應由全體國民、事業與政府協同合作，也唯有全民參與，環境保護始得克竟全功。二、為符合公平正義，同時貫徹污染者負責原則，原由民眾共同承擔之環境污染責任，在污染者確認後，應向污染者追償，要求其負責。」是以原告辯稱環境保護之責任僅應由政府機關擔負，此見解尚非全然正確。況且原告等人既係「因





## 六、環基法其他條文之引用

除環基法前四條之引用外，當事人亦在相關案件當中，引用環基法第5條之後的條文，但相對數量較少，故一併在此討論之。

首先，針對土地空間之利用上，當事人在請求行政機關拆除第三人相關設施之訴訟中，將一般實體法併同環基法作為請求之依據。<sup>62</sup>其中，環基法之部分，主要涉及第5條第2項國民協助政府環保之責任<sup>63</sup>及第16條各級政府之土地開發利用之環保責任；<sup>64</sup>但對造則認為，

其欠缺公法上之請求權依據。<sup>65</sup>另外，有當事人以環基法「第二章規劃及保護（第18條到第18條）」作為引用者，並認為系爭案件並不涉及環基法該章之事項。<sup>66</sup>

針對環基法之效力與規範性之議題，有當事人主張，對造之行為係違反環境基本法第3條、第4條、第16條、第25條之規範。<sup>67</sup>此外，在環評事務上，有當事人提出依據環評法與環基法第24條，<sup>68</sup>乃課予主管機關一定行為義務之公法規範。<sup>69</sup>另有相關當事人，基於環

重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之系爭土地所有權人，其等自亦屬於環境基本法第4條第2項「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」之環境污染者、破壞者，尚難逕依環境基本法第4條第3項之規定，要求被告獨負此責，而自身卻無須擔負任何因渠等之重大過失，容任其等所有土地遭非法棄置廢棄物之污染、破壞環境責任。」；97年度訴字第445號：「(三)被告之行為不符合比例原則，及違反環境基本法規定：4.按環境基本法第4條與第39條分別規定：「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。」、「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。」是倘污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責，本件如此大面積之廢棄物傾倒事件，被告竟不知污染者與破壞者為何人？未積極取締、處罰？非無縱容污染者與破壞者之嫌，且便宜行事轉嫁與國民，殊與環境基本法之規範意旨相違背，該等不利益，自應由被告負責。」

62 97年度裁字第02148號：「抗告人……請求命：(一)相對人都發局應作成「拆除系爭建物1樓之牆上電力管線、冷凍櫃壓縮機、風車機、消防管，並命屋內之肉攤撤離並停止營業」之行政處分；(二)相對人環保局應作成「拆除系爭建物1樓之定時器開關、冷凍櫃壓縮機、風車機及消防管等發生音源器械」之行政處分。此為請求行政機關拆除第三人之風車機、冷凍櫃壓縮機等設備，並命第三人撤離及停止營業，核其內容係請求行政機關為行政處分，其請求權之基礎應有法律明文規定，否則行政機關並無義務作成處分。抗告人雖係依據臺北市土地使用分區管制規則第7條及第95條之1、公寓大廈管理條例第15條及第16條、環境基本法第5條及第16條等規定為請求」。

63 環基法第5條第2項：「國民應主動進行環境保護，並負有協助政府實施環境保護相關措施之責任。」

64 環基法第16條：「各級政府對於土地之開發利用，應以高品質寧適和諧之環境為目標，並基於環境資源總量管制理念，進行合理規劃並推動實施。前項規劃，應優先考慮環境保護相關設施。」

65 95年度訴字第2355號：「原告請求權之依據係台北市土地使用分區管制規則第7條及第95條之1、公寓大廈管理條例第15條及第16條、環境基本法第5條及第16條等規定。惟台北市土地使用分區管制規則等上開規定，並非為保障特定人而設之規定，職是，原告請求被告對第三人之冷凍櫃壓縮機、風車機等拆除，並命第三人撤離停止營業，尚乏公法上請求權之依據，依前揭說明，被告並無作成處分之義務。」

66 99年度判字第450號：「除依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第16條及第25條所規定之檢討標準劃設外，並應依據都市計畫細部計畫審議原則第11點第(1)項及第(2)項，就該細部計畫之計畫人口、土地使用、交通等現況及未來發展趨勢，決定其項目、位置（區位）與面積，並不涉及環境基本法第15條至第18條所規定之事項，不生所謂環境權之損害。」；97年度訴字第00112號：「至原告訴稱本件系爭公園用地之配置及面積，使其環境權受到直接損害乙節，查本案係依都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理個案變更，除依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第16條及第25條所規定之檢討標準劃設外，並應依據都市計畫細部計畫審議原則第11點第(1)項及第(2)項，就該細部計畫之計畫人口、土地使用、交通等現況及未來發展趨勢，決定其項目、位置（區位）與面積，並不涉及環境基本法（第二章規劃及保護）第15條至第18條所規定之事項，不生所謂環境權之損害。」

67 94年度停更一字第4號：「明顯違反墳墓設置管理條例第7條、施行細則第4條、第6條、第13條、殯葬管理條例第8條、第15條、宜蘭縣喪葬設置管理自治條例第10條第2項、山坡地保育法、水土保持法、水污染防治法第13條、第14條、環境影響評估法第5條、第6條至第14條、第16條、環境基本法第3條、第4條、第16條、第25條、非都市土地使用管制規則第6條、第6條之1、第26條、第29條。又按前揭殯葬管理條例第8條規定，設置骨灰存放設施，應選擇不影響水土保持、不破壞環境、不妨礙公共衛生之地點為之」

68 環基法第24條：「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。」

69 96年度訴更二字第32號：「(1)環境影響評估法（下稱環評法）第8條係課予主管機關一定行為義務之公法規範：按環境基本法第24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



基法（第37條）提及政府作為義務之相關條文，作為請求「政府」<sup>70</sup>作為之請求權依據。

針對環基法第34條之公民訴訟條款，<sup>71</sup>有當事人提及，應以政府之「疏於職務行為」為適用之條件。<sup>72</sup>並有主張，有權提起之「公民」應採廣義說，而不宜限縮於狹隘之「受害人民」，<sup>73</sup>並以立法理由，擴充及於民眾及相關團體等，均可提起，而有當事人適格。<sup>74</sup>

最後，有涉及環保事務之中央與地方權限劃分之爭議，地方政府基於環基法第39條，主

張其具有權限以及採取相關行為之正當性。<sup>75</sup>

## 參、裁判引用環基法

雖在第二部分之裁判程序當中，當事人有引用環基法作為主張，但實際上，法院並非於每一個案子當中一一加以回應，呈現出一種「告而不理」之現象。法院在裁判過程中，回應當事人之環基法之案件，相對而言甚少。若將案型類似之樂生院案五十一件，當作一件，

影響。」

- 70 93年度訴更字第23號：「(七)環境基本法第三十七條：各級政府為求資源之合理有效利用及因應環境保護之需求，對下列事項，應採適當之優惠、獎勵、輔導或補償措施(一)……(八)提供土地或其他資源作為環境保護之用。……(十)其他環境保護有關事宜。……原告援引環境基本法（原告誤載為環境保護法）第三十七條第八、十款部分，經查，該法第一條明定，以為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法，本法未規定者，適用其他法律之規定，為其立法目的，且同法第三十七條亦以各級政府要求資源之合理有效利用及因應環境保護之需要，始對同法規定十項事項予以優惠獎勵輔導或補償，對照本件，原告應盡其依法清理廢棄物之義務，已如前述，被告機關為防止原告怠於履行之義務所為設置邊坡之行為，自與上開本法之立法目的及同法第三十七條之規定不相符合，原告自不得援引之請求權依據，至為灼然」。
- 71 環基法第34條：「各級政府疏於執行時，人民或公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。」
- 72 97年度訴字第1170號：「縱環境基本法第34條及環境評估法第23條定有所謂公民訴訟之權，惟依該二法以觀，亦應依主管機關疏於執行該二法規定，而請求法院判令主管機關為其所怠於執行之職務行為，是以，若依該二法提起公民訴訟，其所請求自應以主管機關有疏於執行職務行為，且所怠於執行之職務，係屬該二法應為廢止行政處分之職務，始符該二法規定」。
- 73 98年度訴字第504號：「(1)依環境基本法第34條：「各級政府疏於執行時，人民或公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」3.本件所依之都市計畫法、臺北市土地使用分區管制規則、環境基本法、噪音管制法及公寓大廈管理條例所保障目的非僅在公益，乃兼具保障個人利益之目的，原告依法享有除去違法回復原狀之申請權：……」。
- 74 93年度訴字第2614號：「環評法第23條第8項及第9項之規定，依據立法者增訂之立法紀錄及條文所附立法理由說明，顯係公民訴訟條款之引進；有立法院公報第91卷第78期委員會紀錄第327頁：「……主席：本修正動議是把公民訴訟條款納入，現在環境基本法、空氣污染防治法、土壤及地下水污染整治法都對此有所規範，因此在環評法裏也要有所規範，若公務單位疏於執行其法定職務，民眾及相關團體得以敘明事項與原因，要求他們貫徹實施，否則得提起訴訟，也就是說，公務員一定要好好做事……」及同公報第91卷第77期院會紀錄第166頁：「審查會：……及配合現行各種環保法律均有訂定公民訴訟條款之體例，爰予增列第8項至第11項條文……」可稽。而公民訴訟，依行政訴訟法第9條之規定，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為亦得提起行政訴訟，故而本件原告之適格，依據環評法之規定，應至無疑問。」
- 75 97年度訴字第1418號：「原告核一、核二電廠所產生使用過核廢料，其本質上，雖非屬有立即危害人體安危問題存在；惟其核心價值，在於此一高度污染之放射性廢料管理，不依原承諾事項期限，移放在有安全設計建構設施，予以存貯，而任意在水池貯滿，嗣復徒憑中央主管機關之協商，至再展延，棄置污染產生源附近居民（按：廠址半徑五公里範圍內）之環境情感及生活品質於不顧，無形中亦剝奪有免除不利於其居住生活之權利，諸此危害臺北縣政府三百餘萬居民之生命權、身體權及環境權等基本人權，亦增加該居民在環境上負荷，及健康風險等不利情況，致損及其公共利益至鉅。準此，爰依環境基本法第39條之規定，被告確實執行環境保護相關法規，對於原告違反環評法之規定，應依法取締處罰，洵為允當。」；98年度判字第117號：「依地方制度法第19條第9款規定，關於衛生及環境保護事項為縣（市）自治事項之一。本件產生源所在地在臺北縣轄區內，依同法第2條第2款規定，上述環境影響評估審查監督等地方主管事務，本於環境影響評估法施行細則第5條第4款規定，應屬地方自治團體辦理之事務，而具有負行政執行責任之事項。是上訴人具有上述環評事項之權責無疑，且依環境基本法第39條規定，確實執行環境保護相關法規，對於被上訴人違反環境影響評估法規定，應依法取締處罰，洵為允當等語，資為抗辯，爰求為判決駁回被上訴人在原審之訴。」





則共僅十三件。茲歸納整理法院裁判書當中之重要見解如下。

針對環基法之法效力問題，在樂生院案中，法院做了很確切之表態，環基法之相關條文（如：第2條、第3條、第4條、第28條、第37條），僅有「政策宣示」之作用，並未賦予相關「具體權利」或「法律上利益」；<sup>76</sup>並非賦予一般國民具體之法律請求權。<sup>77</sup>另，於當事人主張權益受到侵害之過程當中，也必須具體主張並釋明相關環基法保障權益受有之影響與損害。<sup>78</sup>另有判決似乎認為，不能單純以環基法作為實體法之依據，為金錢、生活必需

品或其他給付之請求，<sup>79</sup>管見以為，環基法似有「特殊實體法」之地位。

針對環基法第三條之環境優先原則之意涵，有判決認為其乃憲法增修條文環境保護與經濟發展兼籌並顧之重申，並非一概環境保護優先；<sup>80</sup>若對環境有改善之效果，則不可能抵觸該原則。<sup>81</sup>

涉及環基法第4條第2項、第3項環境責任負擔者，有裁定綜合考量環基法第4條第2項之內容與其他相關法律之規定，決定應負責之行為者；<sup>82</sup>另有判決針對個案中同時存在潛在有責之污染行為人與政府時，究竟何者應該

76 96年度停字第95號（樂生療養院案）：「環境基本法第3條、第28條等規定僅具有政策宣示之作用，亦未賦予聲請人具體之權利或法律上利益。故聲請人所稱其個人文化資產權受侵害，乃屬法律以外之政治上、宗教上、文化上、經濟上或感情上之利益，亦即聲請人主張之權益受損，實係個人之反射利益（即公法之反射效果），並非此所稱之法律上利益。易言之，聲請人尚無任何法律上利益或權利遭受系爭函1、2侵害之情事，自難謂係法律上之利害關係人。」；93年度訴更字第23號：「(三)關於依據環境基本法第三十七條規定及法理請求部分：

1. 按「各級政府為求資源之合理有效利用及因應環境保護之需要，對下列事項，應採適當之優惠、獎勵、輔導或補償措施：……八、提供土地或其他資源作為環境保護之用。……十、其他環境保護有關事項。」環境基本法第三十七條定有明文。查環境基本法之立法目的，乃為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，此觀該法第一條規定自明；而綜觀其全部法條內容，多僅為簡略之規定，類似方針條款，故總體而言，其應屬環境政策之宣示」

77 96年度停字第81號：「環境基本法第2條、第3條、第28條固設有規定，然上開規定或為「環境」、「永續發展」之定義，或為環境污染及破壞者付費制度及環境保護優先原則之揭示，並未賦予一般國民具體之法律請求權」；93年度訴更字第23號：「；而觀上述第三十七條規定，其雖稱「應採適當之……補償措施」，然如何補償，則付之闕如，故縱認得作為請求補償之依據」；92年度訴字第374號：「雖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。」；然該規定要僅闡明保護環境為全體國民之責任，於不確定污染者情形下，其環境污染由全體國民承擔。而關於政府負擔該項義務之要件、補償標準等事項，仍有賴立法始有請求權之發生，亦先予敘明。……依環境基本法規定，國家對此雖有補償義務，但目前法律規定，除土壤及地下水污染整治法第十三條第一項第五款對受污染而強制銷燬之農漁產品予以相當之補償外，對限制耕作或停耕期間並未有補償規定。則原告未有請求權依據，即起訴請求被告就停耕期間給予補償，要與前開損失補償應具備法規依據之要件不合。」

78 96年度停字第81號、96年度裁字第1979號。

79 94年判字第729號：「又立法院依照賴勁麟委員等提案通過之環境基本法，其要旨概述謂：「台灣為提升環境生活品質，維護生態資源，確保人民擁有健康有文化的生活，並促進人類社會及全球永續發展，特就環境保育和全球永續發展的理念，制定本基本法，並藉由基本法的明文規範，來引導國家政策方向以及相關法令的制訂，來達成環境保育、永續發展的總目標。」足見該基本法目的在於引導國家政策方向及相關法令之制定，尚難導出人民實體上之請求權。而憲法第15條生存權應予保障，雖非綱領式之條款，惟原則上未有實體法之依據，個人尚不能遽引憲法該條之規定向國家或地方自治團體，為金錢、生活必需品或其他給付之請求。是則上訴人依上開司法院解釋、環境基本法及憲法生存權，作為請求權依據，請求被上訴人給付補償費，於法自有未合。」

80 101年度判字第55號：「環境基本法第3條規定意旨，係重申環境保護與經濟發展應兼籌並顧，並非一概環境保護優先，此被上訴人有所誤會，亦即僅於經濟發展對環境有不良影響或有危害之虞時，始以環境保護優先。」

81 101年度判字第55號：「上訴人美麗灣渡假村股份有限公司與上訴人臺東縣政府簽訂之BOT契約，乃透過更周詳專業之規劃與管理，並經嚴格之環境影響評估審查程序，目的無非為使杉原海水浴場能變得更美好，自不可能反造成與環境衝突，遑論會對環境有不良影響或有危害之虞。」

82 95年度裁字第2127號：「基於環境基本法第4條第2項、廢棄物清理法台北市施行細則第33條、第52條第2項規定及「源頭減廢」之立法原理，留置於佩芳大樓內之電線電纜等物品之清除義務人係原審參事，並非抗告人」





負責。<sup>83</sup>另有判決探討第4條第2項與第3項之關係，做概略性地描述。<sup>84</sup>

另外，其他法院針對環基法之分析，包括：

1. 關於環基法第34條公民訴訟之提起者，是否限於「受害人民」，法院將其維持為廣義說之「人民」。<sup>85</sup>

2. 環基法，扮演輔助其他實體法解釋之論理功能。<sup>86</sup>

3. 法院謹將條文做「附帶」，<sup>87</sup>或流水帳式之列舉，<sup>88</sup>但不知其對於其判決之影響為何。

## 肆、結論

經本文第二部分與第三部分之歸納與分析，可發現到環基法之效力，在一般民眾（或者當事人、利害關係人）與司法之間，有顯著之『落差』也！一般民眾，特別是環境污染之潛在受害者及民間環境保護團體等，傾向肯認並強調環基法之實質效力；相反地企業界、政府之行政部門等，則希望限縮或否定環基法之效力。面對這樣兩極化的主張，當前法院普遍傾向採取後者之立場。而這樣的立場與主張，肯定會持續引發環保團體之批評與抨擊。

83 99年度訴字第268號：「(2)另按，環境基本法第4條：「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。」此規定，核其立法意旨為：「一、環境保護不能僅依賴政府，應由全體國民、事業與政府協同合作，也唯有全民參與，環境保護始得克竟全功。二、為符合公平正義，同時貫徹污染者負責原則，原由民眾共同承擔之環境污染責任，在污染者確認後，應向污染者追償，要求其負責。」是以原告訴稱環境保護之責任僅應由政府機關擔負，此見解尚非全然正確。況且原告或其被繼承人既係「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之系爭土地所有權人，亦屬可歸責之人，參諸環境基本法第4條第2項「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」及前揭立法理由，原告自難援引環境基本法第4條第3項之規定，作為免除彼等所應承擔上開行政責任之依據。」

84 94年判字第729號：「依環境基本法第4條規範意旨，該污染之風險及危害，於破壞者無法確知時，應由政府負責。」

85 100年度訴字第598號：『按環境基本法第34條並未將提起公民訴訟之資格限縮於「受害人民」』

86 96年度訴更二字第32號：「(1)環境影響評估法（下稱環評法）第8條係課予主管機關一定行為義務之公法規範：按環境基本法第24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。」據此，環評法乃針對特定開發行為許可之核發，設定一套前置程序，藉以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。故上開公法法規課予主管機關負有依環評法上的前置程序，以科學、客觀、綜合之方法調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查之義務。是環評法第8條「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項……」之規定，亦課予主管機關關於開發單位檢具環境影響說明書，向其申請許可開發行為，且主管機關亦認為開發行為對環境有重大影響之虞時，負有繼續進行第二階段環境影響評估之義務。」

87 101年度判字第55號：「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；倘經濟、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。而環境影響評估法所稱「開發行為」，……」；99年度訴字第658號：「(2)行政程序落實公民參與、強化溝通，始能監督政府依法行政、促進行政效能：……惟任何國民身為國家主權及環境資源之權利主體（中華民國憲法第2條、環境基本法第28條參照），均有權就系爭開發案公帑花費、國土利用之合理性、環境保護等議題表示意見；而因系爭開發案將失去家園、土地、承受環境污染與水資源匱乏之苦，工作權、財產權、健康權遭受侵害之原告等，更有權利參與程序、陳述意見，促使決策者不偏聞開發單位一方之詞，而將受害民眾之權益保障，納入決策考量。」100年度訴字第598號：「3.原告所稱「拆除舊建物」「移植樹木」行為是否屬「開發行為」？(1)提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，乃為環境基本法所揭示之所有環境相關法規所追求之目標；但是，環境並非單一面向，舉凡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均屬之，各面向之環境保護已非全無衝突。更何況環境保護之外，另有經濟、科技及社會發展亦應兼顧，只是經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先而已（環境基本法第1條、第2條及第3條參照）。環評法規範開發行為前，應先經環境影響評估，確屬良善立法，但論之實際，若干開發基地上現有物（如建物、樹木）之拆除、遷移行為，幾乎是任何樣態開發行為之前置行為，而為上開舉措之緣由非只一端，未必與開發行為有關，舉凡私有財產權之主張、公共安全、公共衛生乃至景觀美化、遊憩等等，均有可能。是如不問個案情事，一律將上開行為視為開發行為，而謂「任何可能成就開發行為之地區」於環評通過前，其上之建物、樹木均必須維持舊觀，不能因其他私益或公益而為相當處置，不無因噎廢食之譏，將環境影響評估之效能無限上綱，與環境基本法所揭示之理念也未必相符。故而，開發基地上現有物之拆除、遷移，是否屬前



實際上，環基法通過後迄今，涉及環基法探討之文章甚少，或者說，歷年來針對「基本法」這樣的一個在1990年代末期才引進台灣之立法體例，到底其對我國既有法規體制之影響與衝擊，可以說是一個公法學界的「謎」！謎者，在於坊間可見之學術文獻，均對環基法多所期待，並提供對於基本法正向功能之期待；但，實際上，卻鮮有文獻，進行公法之實務案例分析也。故本文也希望能夠回歸法學研究最常用之「案例」分析之方式，釐清此一謎團。

在環基法之相關案件法院裁判中，吾人可發現到，法院似乎對於立法院三讀通過之環基「法」是否為「法」、「實體法」，甚有疑義，產生白馬非馬或者白馬雖為馬但為「特殊馬」之觀點。法院似乎在相關裁判中，無意去挑戰立法者創造基本法此一新立法體制，而並未相配套地處理其與既有中央法規標準法下所稱之「法律」之情況，故一方面，仍舊肯定他是一種「法」；但另一方面，為避免因這樣過於抽象之法且看似課予各級政府作為義務之法，而將司法訴訟大門一開，而後患無窮之現象，故又將其界定為一種「特『殊』法」，或者非法律之環境「政策」或者類似「憲法方針

條款」。<sup>89</sup>這樣的見解，是否符合立法者心目中當初對於制訂環基法之期待，或者是否會引發未來立法者進一步去釐清「基本法」在我國法制之地位，值得進一步之觀察。不過在法院態度逐漸明朗之際，可以發現到在可預見的將來，會有更多迴避環基法不用之現象。例如，針對環基法第二十三條之非核家園之議題，並無任何涉及政府在推動非核家園的不作為之行政訴訟，環境保護團體當前之策略，捨棄法有明文之環基法作為主張，反倒是採取公民投票法之途徑，<sup>90</sup>這似乎也可以隱約看到原本對環基法積極正面的環保團體，也逐漸體悟到環基法之限制。

最後，必須強調，本文主要是從司法之相對狹義觀點，切入觀察環基法之效力。但實際上，針對所謂「效力」，有較為廣義之觀點，如，公務人員責任之效力（環基法相關義務違反時，公務員可能遭遇之糾彈）、行政責任之效力、對立法者環境立法形成之效力、政治效力、參考效力等等。針對這些較為廣義之效力，本文並未一一加以處理，這均有賴未來之相關研究。

述開發行為範圍，須依個案情節認定之。」

88 101年度判字第973號：「(二)、次按環境基本法第一章「總則」第1條至第3條依序規定：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」(第1項)本法所稱環境，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。(第2項)永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」、「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。」第7條規定：「(第1項)中央政府應制(訂)定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。(第2項)地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。(第3項)各級政府應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，並公布之。(第4項)中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。」第三章「防制及救濟」第24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。」101年度判字第55號亦同。

89 96年度停字第95號；93年度訴更字第23號。

90 如：東森新聞，民進黨推動非核家園採公民行動、國會提案兩層次，網址：<http://www.ettoday.net/news/20130108/149716.htm>