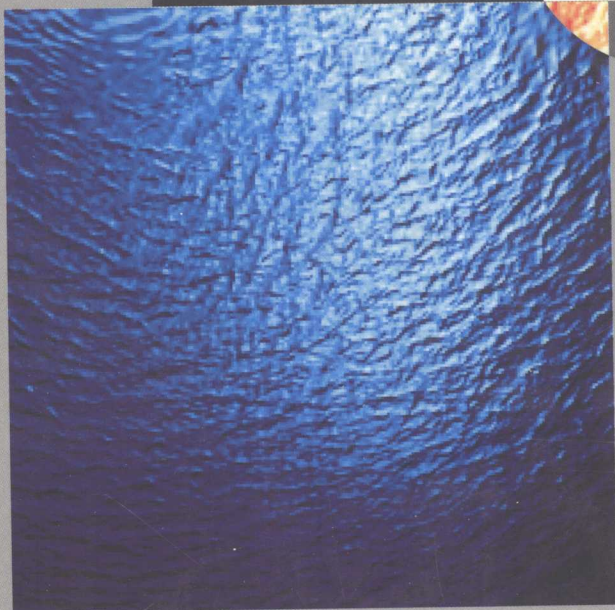


# 环境政策与法律

叶俊荣 著



中国政法大学出版社

# 环境政策与法律

叶俊荣 著

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境政策与法律/叶俊荣著. —北京: 中国政法大学出版社, 2003. 4

ISBN 7-5620-0997-X

I. 环... II. 叶... III. ①环境政策—研究—中国  
②环境保护法—研究—中国 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 030094 号

---

书 名 环境政策与法律  
出 版 人 李传敢  
出版发行 中国政法大学出版社  
经 销 全国各地新华书店  
承 印 清华大学印刷厂  
开 本 880 × 1230mm 1/32  
印 张 11.5  
字 数 275 千字  
版 本 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 7-5620-0997-X/D·947  
印 数 0 001 ~ 5 000  
定 价 26.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088  
电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803  
电子信箱 zf5620@263.net  
网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。  
2. 如发现缺页、倒装问题, 请与出版社联系调换。

谨以本书

## 献给我的双亲

|     |     |
|-----|-----|
| 叶土墙 | 柯英傅 |
| 叶陈彩 | 柯吴缮 |

本书出版得到台湾元照出版公司的大力支持，特此感谢

## 作者简介

叶俊荣 一九五八年生于台北县板桥市。台湾大学法律学系、法律学研究所毕业后，赴美国耶鲁大学法学院留学，并获法学硕士、法学博士学位。

现任台大法律学系暨法律学研究所教授。主授宪法、环境法、行政法、法律与经济导论及美国公共专题研究等课程。

其他著作包括“环境行政的正当法律程序”、“第二代环境管制”（英文）、及有关宪法、行政法及环境法等学术论文二十余篇。

## 内 容 简 介

环境议题的崛起，正考验着每一国家的政府与国民，如何在期待技术层面的解决之余，认真思考政策与法律层面的建制。本书从环境权、环境立法、环境刑罚、环境影响评估、民众参与环保以及公害纠纷等方面，广泛探索环境问题的政策与法律背景。除了学理的分析外，本书亦多方引进先进国家的制度与理念，更深入解析五轻设厂与林园事件等人们耳熟能详的环保事件。本书的出版，期提供决策者与关心环境议题的人，一个更有深度的思考空间。

## 自序

这本书是作者在过去五年来研究环境政策与环境法的一些心得。在过去这五年期间，台湾地区的环境问题层出不穷，“政府”对环境保护的努力也以这段时间最为积极。事实上，不仅是“行政院环境保护署”在这段期间设立，许多重要的环境政策与环境法律，也都是在这段期间完成建制。相应的，这段期间也是台湾政治、经济与社会变动最大的时期。环境议题就在这高度变迁的时空中，不断受到试炼，也不断调适。由此而形成的环境法，也就因而带有浓厚的动态气息。

正是因为这种高度动态发展的背景因素，在环境法的研究与教学上，我决定暂时压抑法律人较擅长的法律解释与学说介绍的工作，不对空气污染防制法或废弃物清理法等这些个别环境法律，作法条、法理及学说的细步分析。相对的，我投入绝大部分的心力在较具有观念性、体制性与建制性的研究，期待我的研究能与台湾环境议题的演变与制度的发展同步，而非针对已成形的制

度作事后的分析与描绘。正因为如此，不论在研究素材的选择或研究方法的设计上，我都面临不少挑战。许多研究，还必须仰赖长期实证资料的累积，或必须借用经济分析或公共政策的观念或学理，才能顺利达成。正因为如此，读者对于本书，并不适合以“方正”的法律文章看待。在法律理念外，加入一些功能性的体会，对于全书精神与内涵的掌握，将会有所助益。虽然这样的学术论著在台湾的法学界未必很“正统”，但这种研究的取向，却是美国研究行政法、环境法或其他各种管制法的主流。当然，台湾的环境法已逐渐从制度建立期迈入制度运用期，法规范体系逐渐成型后，较微观的细步研究，应逐渐成为第二波研究的重点。

本书所搜集的十篇文章，都是作者陆续于台大法学论丛、法学丛刊、经社法制论丛或“国科会”人文社会科学汇刊等学术性期刊，所登载的学术文章。在内容上广泛地涵盖环境权、环境立法、环境刑法、环境影响评估、环境管制、民众参与、公害纠纷、环境诉讼以及公害输出等问题。除了法律面的思考外，也有政策面的分析，故以环境政策与法律为书名。随着原文刊登时间的流逝，部分资料或有更新的余地。但为忠实反应作者研究的时空条件，除错别字的改正外，仍以原文的形貌呈现。

在出版这本书之际，我要感谢长久对我不断悉心指导、关怀与鼓励的翁岳生老师。在五年的任教期间，也承蒙杨日然老师、王泽鉴老师、戴东雄老师、李鸿禧老师、廖义男老师、柯泽东老师、黄宗乐老师以及其他许多法学前辈，在教学方法、研究取向以及人生抉择上的鼓励与协助。我的研究伙伴林子仪、许宗力、黄锦堂与简资修等几位老师，更是在日常多次共同教学、研究、与讨论中，不断地激发我的灵感，也不断地砥砺我的意志。我更要借此机会感谢在这五年来，许多既认真又有热情的同学，勇敢地与我在传统法律范畴的边缘，共同摸索开拓。这本论文集的点滴片段，都留有大家的心力与智慧。全书的校稿，劳烦王明礼、雷文玫、李立如、张文贞、彭正元、徐志鸿及李慧颖的协助。又各篇文章的摘要，承蒙雷文玫与卢柏岑协助制作，均申谢忱。

叶俊荣

一九九三年四月

于台大法学院

# 目 录

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 一、宪法位阶的环境权：               |       |
| 从拥有环境到参与环境决策·····         | (1)   |
| 二、“出卖环境权”：                |       |
| 从五轻设厂的十五亿“回馈基金”谈起·····    | (34)  |
| 三、大量环境立法：                 |       |
| 我环境立法的模式、难题及因应方向·····     | (70)  |
| 四、环境问题的制度因应：              |       |
| 刑罚与其他因应措施的比较与选择·····      | (127) |
| 五、环境法上的“期限”：              |       |
| 行政法院林园判决的微观与巨视·····       | (162) |
| 六、环境影响评估的公共参与：            |       |
| 法规范的要求与现实的考虑·····         | (186) |
| 七、民众参与环保法令之执行：            |       |
| 论我引进美国环境法上“公民诉讼”之可行性····· | (219) |
| 八、我公害纠纷事件的性质与结构分析：        |       |
| 一九八八年至一九九〇年·····          | (256) |
| 九、环保自力救济的制度因应：            |       |
| “解决纠纷”或“强化参与”？·····       | (297) |
| 十、告知后同意：                  |       |
| 农药输出政策的分析与检讨·····         | (322) |

## 宪法位阶的环境权： 从拥有环境到参与环境决策

### 摘 要

随着台湾这一波环保浪潮的来临，环境权的字眼频频出现，民间要求将环境权列入“宪法”，学界亦为文从不同角度阐扬环境权。环境权受到如此重视，固然是台湾环保意识抬头的表征；然而，论者心目中所所谓的环境权究何所指？内容为何？功能何在？性质为何？均未明确交代。

本文试图分析传统环境权理论的崛起背景、理论构成及推论方法，并进而从环境问题相对于其他社会问题的特质着眼，检讨传统环境权理论所以逐渐式微的原因。

本文主张，先进国家有关宪法环境权理论的提倡，有其独特的政治社会背景。然而其以高度法律化、自然法意味、以及绝对式的分析倡议环境权，与环境问题蕴涵高度科技背景、决策风险、以及利益衡量的特质未能相容，而造成“水土不服”，也因而导致理论的色厉内荏，终难顺利推进。本文认为，如果宪法位阶的环境权理论仍有倡行的必要，则应改弦更张，将环境权定性为参与环境决策的程序权，以别于传统享有舒适环境的实体权。如此将能更吻合环境问题的特质，且能汇纳我之社会转型期民众参与公共决策程序的张力，达到合理建制与民主参与的目标。

关键词：环境权、宪法位阶、利益衡量、政治参与、代表性强化

## 目 次

|                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| I、前言                 | 政管制的缺陷            |
| II、传统环境权理论的内涵        | 2. 期待法院弥补政治运作的缺陷  |
| 一. 环境权的性质            | 3. 检讨             |
| 1. 宪法位阶              | 二. 理论本身内在的难题      |
| 2. 实体权               | 1. 利益的认定与衡量       |
| 3. 共有权               | 2. 权利的内涵与界限       |
| 4. 不可转让              | 3. 决策的主体与客体       |
| 二. 规范架构与演绎形态         | 三. 理论的实效性有限       |
| 1. 宪法中独立的明文规定        | 1. 规范的推演与实现       |
| 2. 宪法解释的结果           | 2. 对国家的拘束力有限      |
| 3. 宪法以外的规定           | 3. 对私人的拘束力有限      |
| III、传统环境权理论的崛起背景及没落  | 四. 理论与问题性质未能相符    |
| 一. 理论崛起的背景           | 1. 环境问题的特质        |
| 1. 民间普遍存有不安全感        | 2. 传统环境权理论的特质     |
| 2. 社会动员力量澎湃          | 3. 传统环境权理论的“水土不服” |
| 3. 未能充分掌握管制事务的内涵     | V、传统环境权理论的转型      |
| 二. 理论的没落             | 一. 宪法关联的理论基础      |
| 1. 宪法修改困难            | 二. 环境权理论的转型方向     |
| 2. 法院踌躇不前            | 1. 资源的有效利用与分配     |
| 3. 学者已转移研究方向         | 2. 民主理念的强调        |
| IV、传统环境权理论的检讨        | 3. 政治运作缺失的弥补      |
| 一. 理论背景目的的检讨         | VI、建立以参与为本位的环境权   |
| 1. 期待法院弥补普通法与行政管制的缺陷 | ——代结论             |

## I 前 言

在林园事件的刺激下,“行政院环境保护署”一度拟定公害纠纷的“不可接受条件”,其中包括“要求购买环境权”,并举“污染源支付渔民停止近海捕鱼作业之补偿金”为例。<sup>〔1〕</sup>此外,财团法人新环境基金会董事长柴松林为文呼吁修改“宪法”,以专条规定“环境权为‘国家’应予保障的基本人权”。<sup>〔2〕</sup>消费者文教基金会亦曾邀集环保机关、业者代表与学者专家讨论“消费者的第八权——健康的环境”,<sup>〔3〕</sup>学界亦为文从不同角度阐扬环境权。<sup>〔4〕</sup>

环境权受到如此重视,固然是台湾环保意识抬头的表征;然而,论者心目中所所谓的环境权究何所指?内容为何?功能何在?性质为何?均未明确交代。环境权的申明与保障在环境保护工作上,是否果真如柴董事长所言,乃“环境立法之根本”,“一切有关环保法律、环保政策之指导理念、立法南针、法理解释、护卫程序等莫不以环境权为基础”?<sup>〔5〕</sup>“宪法”中若无以演绎出环境

〔1〕 联合报,一九八三年二月二十六日四版。

〔2〕 柴松林,环境权的本质与立法保障,“中央日报”,一九八八年九月八日三版。

〔3〕 座谈会于一九八七年六月五日举行。

〔4〕 参阅李鸿禧,论环境权之宪法人权意义,收于氏著宪法与人权,台大法学丛书(三十九),页五二九(一九八五年);邱聪智,公害与环境权,法律评论,四十二卷一期,页五(一九七六年);骆永家,环境权之理念与运用,中国论坛,二十四卷八期,页十六(一九八七年);林信和,环境人权的衍生与实践,中国论坛,二十五卷三期,页五十三(一九八七年);柴松林,前揭文注〔2〕;罗常芬,环境问题与环境权,法律学刊,二十期,页三十七(一九八九年)。

〔5〕 柴松林,前揭文注〔2〕。

权或加入一环境权条款，是否必然意味环境保护工作的挫败？或如学者所谓将造成“目前我们有关公害立法……均明确而具体规定，生活环境之维护，乃其直接目的”之“公然违宪”？〔6〕若环境保护确实应有宪法关联，其内涵应如何？尤其是宪法位阶环境权的提倡在欧美已远不如六七十年代热络，我们在环境意识高涨的今日，究应以何种态度面对一个在创始国已逐渐“过时”的理论？凡此均是人们于“提倡”环境权之际所应面对的实际问题。

在欧美，传统环境权理论的提倡，有其独特的政治社会背景。在对环境问题认识不足的情况下，论者以高度法律化、自然法意味、以及绝对式的分析倡议环境权，与环境问题蕴涵高度科技背景、决策风险、以及利益衡量的特质未能相容，而造成“水土不服”，也因而导致理论的色厉内荏，终难顺利推进。本文试图分析传统环境权理论的崛起背景、理论构成与推论方法，并进而从环境问题相对于其他社会问题的特质着眼，检讨传统环境权理论所以逐渐式微的原因。文末并主张如果环境权理论仍有倡行的必要，则应改弦更张，重新调整环境权的内容与性质，将环境权定性为参与环境决策的程序权，以别于传统享有舒适环境的实体权。如此将能更吻合环境问题的特质，且能汇纳我们社会转型期民众参与公共决策程序的张力，达到合理建制与民主参与的目标。

---

〔6〕 邱聪智，公害法原理，辅仁大学法学丛书专论类（1），页七十八至七十九，（一九八四年）。

## II 传统环境权理论的内涵

所谓传统环境权理论乃相对于本文所谓以参与为本位的环境权而言，本身并不含有先验的落后或前进等价值判断于其中。本文所称的环境权或环境权理论，除特别标明外，均指传统意义而言。

### 一、环境权的性质

传统环境权理论所谓的环境权不论是名称或内容均是众说纷纭；然而大体而言，却具有以下几项共通的性质：

#### 1. 宪法位阶

主张环境权者虽不以宪法层次为限，但不论具体的立论为何，皆主张所谓环境权应具有宪法位阶。许多学者并从人权的角度立论，将环境权与其他基本人权并列。具有宪法位阶的环境权足以拘束政府各部门的行为，以是，行政机关的作为固不得侵犯环境权，在有司法审查制度的国家，法院若认为法律违反环境权保障的本旨，甚至可宣告该法违宪，其影响可谓既深且巨。

#### 2. 实体权

主张环境权者于对环境权作定义或说明时，固然未必使用统一的语言，但大都不离“享受”、“拥有”、或“支配”环境等字眼。在其眼中，环境权非但具有宪法位阶，且是一财产权性质浓

厚的实体权。<sup>〔7〕</sup>一旦将环境权定性为实体权便引发该权是否排他？权利的具体内容为何？界限何在？何人拥有该权？得否转让？对同一个“环境”得否由不同利益背景或嗜好的多数人，主张不同内容甚至相互冲突的环境权等问题。

### 3. 共有权

多数主张环境权的论者认为环境权应为全民所共有。此一定性相对于其他宪法上的权利而言，乃一异数。吾人殊难想像宪法所保障的自由权、工作权、或诉讼权乃全民共有之权。细揣此一定性的由来与所谓环境共有的法理有关。依该法理，自然山川、河水、空气等物乃共有之物，不能由个人独享。然而，一旦将某一基本人权定性为全民共有，在某些意义上已将该权架空。其意义何在颇值得玩味。

又若不将环境权的共有范围定为全体人民，而仍坚持共有的理念，则有划定界限的困难。例如核三厂设在南湾，究竟哪一范围的人拥有环境权？附近居民？垦丁游客？屏东县民？或所有台湾地区的居民？核四厂预定设在盐寮，又究竟哪些人有权参与厂址择定的决策，或要求赔（补）偿？

### 4. 不可转让

具有宪法位阶且具有实体意义的环境权又被定性为不可转让。此一特性或为基本人权特质的衍生，但环境权作为一基本人

〔7〕 我们介绍环境权的文献中，亦有将宪法上的环境权与私权上的环境权相提并论，认为系“环境权之私权化”，参阅邱聪智，前揭文注〔6〕，页七至九；或认具有宪法基本人权与私法上权利“二种性质”之新权利者，参阅骆永家，前揭文注〔4〕，页十八。然而，所谓私法上的“环境权”，其具体内容的不确定性较诸宪法意义的环境权并不逊色，其判归与内涵应依法律具体认定，或基于效率或正义等价值作个案判断为妥，似不宜扣住宪法作一义式的判归。参见注〔60〕。