

國立臺灣大學法學叢書（七六）

# 環境行政的正當法律程序

葉俊榮 著

國立臺灣大學法學叢書編輯委員會編輯

正當性危機  
正當法律程序  
代表性強化  
利益衡量  
權利保障  
環境優勢  
提升行政效能  
維護人性尊嚴  
隔代平衡  
環境立法  
程序理性  
程序真空  
最低限度保障  
司法決定論  
立法決定論  
民眾參與  
隔代平衡  
污染者解決  
環境預防  
環境價值  
獨立裁決者  
傳送帶模型  
專業模型  
參與模型  
尊嚴模型

國立臺灣大學法學叢書（七六）

# 環境行政的正當法律程序

葉 俊 榮 著

國立臺灣大學法學叢書編輯委員會編輯

版權所有  
翻印必究

國立臺灣大學法學叢書（七六）

## 環境行政的正當法律程序

---

著 作 人：葉俊榮

發 行 人：葉俊榮

編 著：國立臺灣大學法學叢書編輯委員會

印 刷 者：金華打字行

總 經 銷：翰蘆圖書出版有限公司

臺北市懷寧街 92 號 5 樓

電話：(02) 2375-9090 • 2382-2333

傳真：(02) 2381-9187 • 2388-6655

E-mail: [hanlu@ms18.hinet.net](mailto:hanlu@ms18.hinet.net)

<http://www.hanlu.com.tw>

郵撥帳號：15718419 翰蘆圖書出版有限公司

分 銷 處：國立臺灣大學法學院圖書部

臺北市徐州路 21 號

電話：(02) 2394-9278

定 價：新臺幣 200 元整

---

出版日期：2001 年 11 月二刷

ISBN 957-97247-4-1

---

## 自序

近年來，臺灣在政治、經濟、社會等方面，經歷空前大幅的變遷，也面臨龐大的轉型壓力。轉型期的臺灣，出現了許多原本暫時蟄伏的問題，對政府與民間都構成高度的挑戰。仔細觀察臺灣在轉型期所呈現的問題，卻發現許多問題的背後，隱藏著公共政策的「程序失調」，無法藉由程序機制，提升政府決策的程序理性，進而匯納轉型社會頓然釋放的社會力。而在此一轉型時期所竄起的環境議題，基於其濃厚的科技關聯與廣度的利益衝突等特色，更是飽受程序失調之苦。包括核四、五輕、六輕等重大開發案的抗爭，以及散布臺灣各地的公害糾紛事件，僅是其中的一部分現象。

而就在我們忙於處理公害糾紛以及囂嚷著環保標準是否適當之際，國際上作為調和環境與發展的「永續發展」(sustainable development)，已逐漸內化入許多國際環保公約或宣言。固然，永續發展的理念還沒有完全成熟，也還沒有取得國際上堅實的法規範效力，但永續發展也不是僅停留在政治口號或信仰宣示階段。任何社會要實現永續發展的目標，必須有一定的制度條件來支持，包括民主、法治、科學與經濟等方面。臺灣以其既存的自然與社會條件，如何能培養永續發展的條件，也是國人必須去面對的問題。有鑑於此，本書於建立我國環境行政上的程序理性之餘，更將其定位為臺灣永續發展的一項制度條件。由於永續發展的研究，不論在國內或國外，仍處於動態發展的階段，此種定位應該只是學術研究上的開端，投石問路與拋磚引玉的意義較為重大。

本書第四章與第五章的部分內容，取材於作者參加翁岳生老師所主持的「現行法與行政程序法草案配合之研究」所作有關環境行政的研究報告。感謝研究計畫中所有參與的研究人員，尤其是環保組的研

究助理石世豪先生，於研究期間提供卓越的協助，特予致謝。研究室裏的王明禮、雷文玫、李立如、張文貞、徐誌鴻、彭正元、以及李慧穎等同學，在本書的撰寫期間，發揮高度的耐心與默契，對我作盡各種支援，亦致謝忱。

葉俊榮

一九九三年四月

於臺大法學院

## 再版序

一九九三年本書出版時，正當法律程序的觀念還不通行。於今，大法官已在幾號解釋已正式論及正當法律程序，環境管制實務中，也多有正當法律程序的討論。此外，行政程序法草案也已經於立法院審議中。在程序理性的思考日益獲得認同的今日，本書似有重新印行的必要。此次再版，僅作小幅更新，基本論點並沒有改變。承蒙許嘉珮小姐協助教對編排，謹申謝忱。

葉俊榮

一九九七年十月

於臺大法學院

## 目錄

第1章 前言.....	1
第2章 環境行政上正當法律程序的性質、功能與定位.....	11
2.1. 憲法上正當法律程序的性質.....	12
2.1.1. 本體說.....	13
2.1.2. 工具說.....	13
2.1.3. 兩說的比較.....	14
2.1.3.1. 保護利益的廣度.....	14
2.1.3.2. 程序保障的時點.....	15
2.1.3.3. 利益權衡的容認.....	16
2.1.4. 本文見解：富有功能意識的本體說.....	16
2.2. 憲法上正當法律程序的功能.....	18
2.2.1. 權利保障功能.....	18
2.2.2. 行政效能的提升功能.....	19
2.2.3. 人性尊嚴的維護功能.....	20
2.3. 憲法上正當法律程序的定位.....	21
2.3.1. 消極定位：提供環境行政權正當性的基礎.....	22
2.3.1.1. 行政權的正當性理論.....	22
2.3.1.2. 從環境行政的特色看正當法律程序的「正當化」作用.....	33
2.3.2. 積極定位：作為永續發展的制度條件.....	42
2.3.2.1. 永續發展作為環境行政的最高指導原理.....	42
2.3.2.2. 從正當性到永續性.....	48
2.4. 小結.....	50

### 第3章 環境行政上正當法律程序的法規範基礎與制度內涵

3.1.正當法律程序的憲法基礎.....	53
3.1.1.憲法上的直接規定.....	55
3.1.2.憲法間接規定與憲法法理的推演.....	55
3.1.2.1.從憲法的整體推演出一般的正當法律程序要求... 59	
3.1.2.2.從基本權利附隨程序的保障理論推演出個別基本權利的正當法律程序要求.....	59
3.1.2.3.環境行政上正當法律程序的憲法基礎.....	60
3.2.正當法律程序所保障的標的.....	66
3.2.1.生命、自由與財產.....	66
3.2.2.環境價值.....	68
3.3.正當法律程序的決定主體.....	71
3.3.1.立法決定論與司法決定論.....	72
3.3.1.1.立法決定論.....	72
3.3.1.2.司法決定論.....	73
3.3.2.環境行政的適用.....	75
3.4.法律程序「正當性」的判斷基準.....	76
3.4.1.歷史判斷、利益衡量與人性尊嚴.....	76
3.4.1.1.歷史判斷.....	76
3.4.1.2.利益衡量.....	77
3.4.1.3.人性尊嚴.....	80
3.4.2.環境行政的適用.....	81
3.5.正當法律程序的內涵.....	82
3.5.1.正當法律程序的程序單元.....	82
3.5.2.最低限度的程序保障.....	83
3.5.2.1.最低限度程序保障的必要性.....	83



3.5.2.2.最低限度程序保障的內涵.....	84
3.5.3.從永續發展的制度條件看環境行政上正當法律程序的 制度內涵.....	87
3.6.小結.....	89
<b>第4章 現行環境行政上正當法律程序的實踐.....</b>	<b>91</b>
4.1.環境行政的管制結構.....	92
4.1.1.環境行政的整體制度結構.....	92
4.1.2.典型的環境行政程序：空氣污染防治程序.....	97
4.2.現行環境行政程序的法規範要求.....	100
4.2.1.適用於一般行政的程序法律.....	101
4.2.2.個別環境法律上的程序要求.....	102
4.2.2.1.依法律行為概念分類的行政程序.....	104
4.2.2.2.依各管制事項分類的行政程序.....	109
4.2.2.3.依一般性議題歸納的行政程序.....	114
4.2.3.小結：現行環境法律的程序真空.....	122
4.3.現行環境行政程序的運作實態.....	123
4.3.1.三個案例.....	123
4.3.1.1.環保標準的「適當化」事件.....	124
4.3.1.2.楠梓電子公司停工事件.....	127
4.3.1.3.北桃公害糾紛事件.....	132
4.3.2.案例的綜合分析.....	139
4.3.2.1.案例所表現的共同現象.....	139
4.3.2.2.案例所表現的程序理性.....	146
4.4.小結：現行環境行政的程序理性薄弱.....	149

<b>第5章 現行環境行政程序的檢討與改進.....</b>	<b>151</b>
5.1. 整體環境行政程序的檢討.....	152
5.1.1. 從憲法的規範要求檢討現行環境行政程序.....	153
5.1.2. 從轉型社會的程序需求檢討環境行政程序.....	154
5.1.2.1. 轉型臺灣的特點.....	154
5.1.2.2. 轉型社會的程序需求.....	159
5.1.3. 從實質議題與程序設計的相合性檢討環境行政程序.....	160
5.1.3.1. 從環境問題的特色檢討環境行政程序.....	161
5.1.3.2. 從環境管制的變遷檢討環境行政程序.....	163
5.1.4. 從永續發展的制度條件檢討環境行政程序.....	166
5.2. 環境行政程序法制化的方向.....	167
5.2.1. 一般行政程序法律的改革.....	167
5.2.1.1. 行政程序法的基本結構與性質.....	168
5.2.1.2. 行政程序法對環境行政程序的補充作用.....	170
5.2.1.3. 行政程序法對環境行政程序的異質作用.....	172
5.2.1.4. 小結.....	175
5.2.2. 環境法律的改革.....	176
5.2.2.1. 環境法律整體的改革方向.....	177
5.2.2.2. 個別管制事項的改革方向.....	179
5.3. 超越法制化的努力：其他配合條件.....	188
5.3.1. 組織條件.....	189
5.3.1.1. 權限劃分與協調.....	189
5.3.1.2. 人員組成.....	192
5.3.2. 資訊公開體系的建立.....	193
5.3.3. 法院功能的強化.....	196
5.3.4. 民間團體的強化.....	198

5.4.小結.....	202
<b>第6章 結論.....</b>	<b>205</b>

## 第1章

# 前言

中國時報於民國八十一年十二月二十二日，以頭版頭條報導兩則有關環境保護與經濟發展衝突的新聞。其中一則報導行政院環保署在企業界與黨政高層的壓力下，擬議放寬部分環保標準<sup>1</sup>

〔記者呂理德臺北報導〕在企業界及黨政高層要求環保標準應「適度」的壓力下，環保署已決定放寬事業廢水排放標準，其中透視度確定將由十五公分放寬為不得少於十公分，部分地區水溫則考慮由攝氏三十五度放寬到三十八度。由於李登輝總統及郝柏村院長都一再對外表明環保標準要適度，不能懸得太高；而企業界在多項聚會場合，也一再向環保署署長張隆盛表示現行環保標準太嚴格，要求環保署從新檢討環保標準。．．．<sup>2</sup>

政府高層自民國八十一年九月即有放寬環保標準的呼聲。當然此種呼聲也有其背景原因。除了政府重視經濟成長的體質外，以六輕設廠為表徵的「根留臺灣」政策，以及企業界不斷抱怨投資環境惡劣<sup>3</sup>，

---

<sup>1</sup> 另一則新聞的主旨為環境影響評估流程的簡化。大要為「環保署署長張隆盛二十一日原則決定大幅放寬環境影響評估作業流程，以協助業者儘速完成環境影響評估作業。張隆盛這項決定將使行政院日前所核定的加強推動環境影響評估後續方案，面臨未實施即可能遭到修改的問題」。中國時報，81.12.22.一版。

<sup>2</sup> 中國時報，81.12.22.一版。有關環保標準適度化較完整的決策流程，請參閱本書第四章的案例討論。

<sup>3</sup> 針對當前投資意願低迷的現象，全國工業總會於廣徵產業界意見後，提出十大影響投資意願的非經濟性障礙。其中，環保問題僅次於土地與勞工，最為業者所詬病。工商時報，81.7.30.二版。

加上二屆立委選舉將近，都是促成其「拿環保開刀」的因素。在環保署作出放寬環保標準的決策方向之後，產業界普遍表示歡迎<sup>4</sup>，但代表環境利益的環保團體則普遍表示不滿，指責環境主管機關在政治的壓力下，棄守環保的立場，向政治壓力屈服<sup>5</sup>。配合檢討放寬環保標準的環保署，則除了隱約表示其窘境外，則認為整個改變有專家參與，乃是科學基礎的決策，絕非在政治壓力下棄守環保立場，未來仍將嚴格把關<sup>6</sup>。

在政府的整體施政中，類似環保標準的變動這種決策的事理基礎無法確實建立，以及政治因素動輒介入決策流程的現象，可以說是相當普遍<sup>7</sup>。此種現象的存在，對政府的公信力、決策的正當性以及行政效能等，都構成嚴重的考驗。理想的決策環境是在決策者針對具體的

---

<sup>4</sup> 尤其是石化、水泥、皮革及染整業者，認為環保署的明快反應，確有鼓舞作用。工商時報，1992.9.2.二版。

<sup>5</sup> 新環境基金會、臺灣環保聯盟、主婦聯盟、及臺灣綠色和平組織等四個環保團體的代表，就李總統指示「環保標準要適度」提出質疑。他們認為經濟部有責任找出阻礙經濟發展的真正原因，環境保護不能成為投資意願不振的代罪羔羊。環保團體也批評，李總統以國民黨黨主席的身分，把部會首長找去下達指令，幾句話就使政策轉變，顯示體制出了問題。聯合報，1992.9.8.六版。

<sup>6</sup> 工商時報，1992.9.4.二版。

<sup>7</sup> 國人對此種事實理性與政治運作之間的衝突問題，往往表現在對「朝令夕改」的兩極心態上。在公共政策的領域，政府的「朝令夕改」，一直是輿論爭議的焦點。例如公益彩券的發行事件、交通部的管制砂石車事件、教育部的志願升學方案、財政部的土地交易稅制、以及六年國建等等，都是鮮明的例證。仔細檢視個案中「朝令夕改」的爭點，支持原制度的人反對朝令夕改，贊成新制度的人便支持朝令夕改。法令與政策變動過程中的「程序理性」，包括誰有權主張變動、當事人的合理信賴、變動的事理說明責任應由誰承擔、以及應說理到什麼程度等等，反而不是討論的重點。

管制事項，能夠掌握所有相關的資訊，決策的每一環結也都有堅實的事理基礎佐證，使得任何「外力」干預，都很容易看出其是否悖離事理。然而，此種理想的決策環境在現實上往往並不存在。在富有濃厚科技關聯與廣度利益衝突的環境行政<sup>8</sup>，由於決策的流程中，基於時間或成本的考量，或基於事物的性質，往往無法充分掌握所有的資訊，造成決策考量點上仍然存在著各種不能確定的因素（包括科學上因果關係尚未明確、成本效益的評估仍有盲點、管制的優先次序排定仍沒有定論、執行的可行性仍沒有共識等等），而形成學理上所謂「決策於未知之中」(decision making in uncertainties)<sup>9</sup>的困境。因此，環境行政上決策的基礎、決策的流程、決策的主體、以及決策的說理等等這些有關程序理性(procedural rationality)的問題，在民主法治國家中，格外容易受到挑戰。

以上舉環保標準適當化的事件為例，不難看出決策的事理基礎難以周全，而政治因素也相應容易介入的現象。環保標準應該要多嚴或多寬才算「適當」，牽涉到醫學、科技、經濟、民意、乃至國際壓力等廣泛的因素。由於此等因素的掌控，或因先天上的困難、或因時間上的拖延、或因金錢上的不經濟，往往存在相當程度的不確定性，造成決策基礎資訊的欠缺。而在決策的現實壓力下，行政機關即令在無法完全掌握所有必要資訊的前題下，仍然必須作成決策。正因為如此，任誰也無法宣稱那一版的環保標準才是唯一「適當」的標準。硬要從問題的實體面向去爭辯那一版的環保標準才「適當」，往往不是作不到，就必須干冒訴諸權威的指控，才能「擺平」爭議。

---

<sup>8</sup> 對環境行政的特色所作較完整的說明，請參閱本書2.3.1.2。

<sup>9</sup> 關於決策於未知，詳請參閱本書4.3.2.1.1。

決策於未知固然是現代管制國家難以逃避的宿命，但不同國家的行政機關，面對決策盲點的處理模式卻不盡相同<sup>10</sup>。臺灣的政經結構、官僚文化以及法律傳統，有其獨特之處，在面對決策於未知之時，配合行政機關的行事作風，自然也會展現其特色。至少在環境行政的領域，決策者在面臨決策於未知的情境時，往往表現出科技迷思與政治運作的兩極效應。在一方面，面對決策所仰賴的基礎資訊不足的情況，決策者往往訴諸科技的權威，試圖將問題簡化成科技層面的事實認定，並以科技專業來控制政策的變數，造成一切看專家怎麼說的專家專制。另一種極端則是在決策的過程中，遇有不能抗拒的政治干預時，一舉跳躍出決策的事理基礎，輕易地容任政治的運作<sup>11</sup>。這兩種極端式的決策模式，都難以嚴肅地去面對環境問題，也容易在「解決」問題的過程中，製造出更多的爭論，對政策的執行，造成更嚴重的傷害。環保標準的適當化事件，便是其中一個鮮明的個案。

就在執著於科技權威的迷思與容認政治運作的兩個極端間，環境行政的公信力受到嚴重的斷傷。問題是，為什麼會造成這種現象呢？仔細思索科技迷思與政治運作兩個極端的背後原因，固然相當深邃難解，變數也很繁複。但我國制度化的程序機制欠缺，使得以科技為本位的事實理性與以政治為本位的民主理念，無法作有效的調和，則是其中最主要的原因。在環境保護的推進上，如何能在技術層面的提升

---

<sup>10</sup> 相關的比較研究，see JOSEPH BADARACCO, JR., *LOADING THE DICE: A FIVE-COUNTRY STUDY OF VINYL CHLORIDE REGULATION* (1985). (相對於日本及其他三個歐洲國家，美國較強調形式的法理爭辯，其他國家則政府與企業也有不同程序的合作協同關係)。

<sup>11</sup> 環境行政上科技迷思與政治運作兩個極端，請參閱本書第4.3.2.1的說明。更具體的個案適用，參閱葉俊榮，北桃四鄉公害求償事件之研究：從科學迷思與政治運作中建立法律的程序理性，亞太公害賠償與補償制度國際研討會，輔仁大學主辦，台北，八十一年五月。

之餘，認真思索並面對決策的程序問題，藉程序理性的提升，來補足實體理性的不足，不僅是環境行政實務上的需求，也是學術上的重要議題。如果納入此種程序理性的考慮，那麼面對「環保標準是否適當」此一問題時，一部分的答案要從「決策程序是否適當」這個問題得到解答，而不是執著於現行環境標準是否真的「不適當」以及那一組的環保標準才是真正「適當」這些問題上。

然而，在我國實際政治的運作上，談到程序理性的建立，往往只是聯想到加強溝通、協調或宣導。決策者往往將決策體系以外的人，當成是宣導或溝通的「對象」，而非程序的主體。實則，在奉行立憲主義的民主法治國家，政府的施政必需建立在責任政治、權力分立、以及人權保障的基礎上，程序理性自不能建立在隱晦的溝通、協調或片面的宣導，而必須強調「公開」、「參與」、「說理」及「制度化」。又由於現代立憲國家對人性尊嚴的尊重，任何與決策有利害關係的人民，在程序上都應被當作有主體意識的人看待，而非決策的適用對象<sup>12</sup>。在此等考慮下，程序理性的建立，必須紮實地建立在尊重程序的機關文化（程序文化）<sup>13</sup>以及內含程序的法律機制（程序法制）之上，而非只是訴諸決策者個人的信念或開明作風。

---

<sup>12</sup> 美國最高法院法官布萊能(William Brennan)認為，在一個統治者與被統治者平等的國家，正當法律程序要求政府將公民視為同類，而非物體(to treat citizens not as subjects but as fellow human beings). William Brennan, Reason, Passion and the "Progress of the Law", the Forty- Second Annual Benjamin N. Cardozo Lecture, in 10 Cardozo L. Rev. 3 (1988).

<sup>13</sup> 葉俊榮，環保署的機關文化：科學與政治夾縫中的法律，環保與經濟，十五期，頁四十至四十二(1990)。



值得憂慮的是，重視結果輕忽程序一直是國人的通病，而著眼實體排斥程序，也是我國法律機制的特色<sup>14</sup>。在程序文化與程序法制都未建立的情況下，原本程序理性對決策於未知困境的潤滑機能，便顯得隱晦不顯。在檢討我國環保行政巔峽難行之際，國人往往習慣性地將問題歸咎為環保與經濟衝突的衝突問題，政府高層並時時以高度的信心表示兩者可以相輔相成。至於如何調和，以及透過什麼機制來調和，則很少認真地探究。實則，信奉環保與經濟發展可以調和是一回事，真正的問題在於調和的機制如何建立，以及透過這種調和機制所作的決策，是否是個正確的決策或是能獲得認同的決策。如果有心建立這個調和機制，那麼應從環境行政的程序文化與程序法制著手。而在奉行立憲主義的現代法治國家中，程序法制的建立更是培養程序文化的重要條件，而環境行政程序在憲法上的構築，更是學術上的努力方向。

嚴格說來，任何決策必然有它的「程序」，即令完全由一人片面作成決策，也是「程序」。從不帶任何價值判斷的實然面來看程序，程序乃是決策的現實流程，包括誰發動了決策、誰參與了決策的作成

---

<sup>14</sup> 對西方學者認為我國不重視手續的問題，翁岳生教授在一方面認為我國「訴訟上對程序問題，亦未曾忽略，如唐律中對審級、死囚覆奏報決等頗多程序問題之規定」，但在另一方面，也認為「我國民族性尚實務，重實質而輕形式」。翁岳生，日本一九六四年行政手續法草案之研究，收錄於氏著之行政法與現代法治國家，頁三七二，註一二九。杭之則指出臺灣片斷地採取西方近代文明之偏狹的工具理性觀。參閱杭之，一筆集：現代化發展的反省片斷，頁二十七至三十一(1988)。從臺灣民眾的意向調查的結果，也指出臺灣民眾程序意識薄弱。葉俊榮，臺灣民眾的法律觀：法律程序理性的認知，臺灣地區社會意向調查資料運用學術研討會，中央研究院中山人文社會科學研究所與行政院國家科學委員會主辦，一九九三年三月十五日至三月十七日，台北。