



第107期 (99年6月) | 公務人力發展中心發行 | 發行人：劉慈 各期電子報 訂閱/取消電子報



學習資源

## ● 環境保護—人民之反射利益？基本權利？...黃啓禎

### 壹、前言

「反射利益」在行政法上乃指行政機關依法執行職務的結果，人民間接所獲得之利益，性質上屬於事實利益，而非法律上之利益，而與「公法上之請求權」有別，此一區分在行政救濟上特別具有意義。而「環境保護」已成為當今全球及各國朝野有識之士熱烈關心的課題，尤其是因為氣候變化所引發之天災，經常造成龐大之人命與財物之損失，最近由曾經擔任世界銀行首席經濟學家史登，在英國觀察者周刊為文發出警告，認為「各國政府若未能及時採取行動，全球暖化未來10年內將帶來高達6.98兆元，相當於新台幣232兆元的損害<sup>1</sup>」。其他類似之警告已非罕見或駭人聽聞之消息，2004年年底之南亞大海嘯，以極短之時間，奪走數十萬之人命，同時造成難以計數之財物損失；以及2009年的八八水災瞬間奪去國人數百條寶貴生命之慘劇等，均讓世人更深刻體認，環境保護之問題，已不再是遙遠、抽象之課題。

二次大戰後，先後公布世界人權宣言<sup>2</sup>以及歐洲人權公約之人權清單<sup>3</sup>中均尚未將所謂之環境權視為一項單獨的基本人權納入其中。而近年來各國紛紛從憲法上探討環境保護以及環境權概念之議題，甚至爭取將其定位為一項新興的基本權利透過修憲，增列於基本人權之清單中，可視為人類及法界對於此一全球共同議題之積極回應，也是人權發展史之一環，我國各界對此議題也常有熱烈之討論。

我國於憲法增修條文第2次修訂時，首度將環境保護之議題明文納入憲法。在後來幾度修訂增修條文時，除調整條次外，在內容上並無改變。其文字為「經濟及科學技術發展利用，應與環境及生態保護兼籌並顧」<sup>4</sup>，由於「環境及生態保護」之內涵相當複雜廣泛，環境因子如水、空氣、土壤、寧靜、優美景觀等種類繁多；而且本條文單從字義及內容上似尚難導引出所謂之環境權或環境基本權，從其置於增修條文第10條之體例與內容上觀察，似係對於國家及其他公權力主體環保義務之課予，性質上勿寧係較歸屬於所謂之方針條款（Programmsatz）。固然現今之憲法理論對於方針條款並非全屬無拘束力之訓示規定，已有共識。但憲法之條文究竟係屬規範國家公權力之客觀法規範或係賦予人民主觀公權利，兩者之間，畢竟有所不同。觀諸上述增修條文之內容，並無將其列入原有人權清單之意，可知我國憲法上尚未將環境保護作為一新興基本人權，明文入憲。為何如此？本文在此爰就環境權是否入憲所涉及之個人權與集體權、自由權與受益權之各個面向，並衡酌現行憲法與行政法（總論與各論）之相關規定，探討環境保護在我國現行公法上之落實情形。同時，參酌德、美之法制經驗，共同參與思考此一議題。

### 貳、比較法上之觀察

隨著環保意識之發展與普及，過去幾10年來，已逐漸有些國家將環境保護納入憲法予以明文規範，以下即分別以歐陸法系之德國與海洋法系中的美國為代表，扼要說明：

#### 一、德國

1994年德國修憲通過在原來基本法第20條國家目標條款之後，增定第20條a之條文，正式將環境保護納入憲法，內容為：「國家在合憲秩序之範圍內，透過立法，依據法律與法，透過行政與

司法，保護自然的生命基礎並同時向未來的世代負責」。在此之前，早在二次大戰甫結束之次年，德國南部之巴伐利亞即於該邦憲法第141條第1項與第3項中，出現關於環境保護之規定，比起前揭後來之聯邦憲法條文，在內容上更為詳盡之規定，內容分別為：「保護自然的生命基礎係對未來世代之責任，每一個個人與國家均應致力為之。天然資源應珍惜與節約使用。保護生命基礎之土地、水、與空氣，盡可能排除或彌補已發生之損害，盡可能注意節約使用能源，維持並持續改善生態之給付能力；森林因其對於生態之特殊意義應予保護，儘可能排除已發生之損害並加以補救；珍惜與維護本土動植物及其所必須之生存空間以及有特色之地方景觀，均屬國家、地方自治團體與所有公法團體之優先任務」。「任何人均得享受天然美景與戶外休閒，尤其是森林與山坡草原之踏青、馳騁水域與在符合當地習慣之範圍內摘取野生水果。任何人此時均負有義務維護自然與景觀。國家與地方自治團體有權力亦有義務，提供社會大眾接觸山岳、湖泊、河流與其他名勝開放之管道，必要時透過財產權之限制排除障礙，以及設置步道與休閒公園」。

綜觀上述聯邦及巴伐利亞邦憲法之條文，可知兩者均謹慎避免使用「環境權」之概念，而以「保護自然之生命基礎」一詞替代。內容較詳盡之巴伐利亞邦憲法在條文中更進一步舉出「生命基礎」<sup>5</sup>包含土地、水與空氣<sup>6</sup>。此外，未使用「環境權」一詞，但在本條各項規定文字中，先後所出現之與環境有關之要素則相當廣泛，除上述之「土地」、「水」與「空氣」外，尚包括「天然資源」、「能源」、「生態」、「森林」、「本土動植物及其所必須生存之空間」、「有特色之地方景觀」、「天然戶外美景」、「山坡草原」、「山岳」、「湖泊」、「河流」、「名勝」、「休閒公園」。由此亦可看出「環境」一詞內容之複雜性，以及範圍之不確定性。莫怪乎相距半世紀後之聯邦憲法（即波昂基本法）修正時，仍然捨棄「環境」或「環境保護」等概念，而使用與巴伐利亞邦憲法相同之表達方式——自然的生命基礎。

此外，修憲者在著手之初，即須馬上面對一個重大之關鍵問題，就是究竟要將環境保護僅定位為國家保護義務（Staatschutzpflicht），作為一純客觀之法規範，以拘束立法、行政、司法三權，落實之程度則端視公權力主體對自己任務之認知及要求，人民於法無請求權，只有在例外情形才給予法律救濟途徑，如此一來其對環境保護的作用，便近似國家目標條款

（Staatszielbestimmung），純屬客觀法規範之性質。還是定位為基本權利？若然，則是僅限於防衛權？還是受益權？若係前者，由於環境之內容包羅廣泛，導致環境保護之內容及對象極端不明確，所衍生出來的問題，要回答便非容易事。加上基本權利之實質要件以及基本權主體間之衝突型態也在變化，單從人民消極地位防衛權來觀察，似與定位為國家保護義務差異不大。反之，若定位類似社會權之環境基本權，賦予人民積極之地位，享有請求國家保護環境之權利，得要求國家相關機關提供保護措施以對抗來自第三者之侵害。如此一來，縱使在增訂之憲法條文用語上，改為較具體僅以「保護自然生命基礎之土壤、水與空氣」取代「環境保護」，所衍生問題之複雜性，仍然會超乎想像。

至此殆可稍微釋疑，為何無論聯邦或邦之憲法，基本上均尚未將環境保護定位為基本權利之原因；縱使前揭巴伐利亞邦之憲法，亦僅於第二項將天然美景之享受及戶外休閒等，以主觀權利之方式立法；而「得主張享有天然美景」固然是一項權利，且與環境保護有關，但是距離一般憲法界所要求或理解的環境權<sup>7</sup>，仍有一段距離。且德國聯邦憲法之增訂條文所採之立法方式，雖屬謹慎與斧底抽薪之作法，技術上較不易出錯，但亦引起不少其他之看法與批評<sup>8</sup>。而現行規定無論從條文字義或在體例與架構上，修憲者刻意未將之置於憲法之基本人權清單行列中，而置於第20條國家目標條款（Staatszielbestimmung）之後，似明顯有意將之與基本人權區隔，不難看出有意將該條文之屬性定位為國家目標條款，而非基本人權<sup>9</sup>。當然，德國學界認為此一條文雖不具基本人權之內容，但亦其存在對於基本權之解釋，並非全無影響。在憲法條文之位階上，它對於立法者在環境立法上，兼具擴充與限制基本權之效果，成為對立法者之直接框架<sup>10</sup>

## 二、美國

美國憲法對於環境保護問題之回應與發展，與德國相似之處在於發展之順序，亦係州憲法先於聯邦憲法，從客觀法規範朝向主觀上之人民權利<sup>11</sup>努力。但在內容與運作上則多所不同，殆主要與兩國分屬兩個不同之法系有關。

在20世紀70年代初期，美國若干州開始修訂憲法，增訂有關環境保護之內容。其中較引起關

注者為賓夕凡尼亞、伊利諾、紐約和維吉尼亞等州。賓州憲法第1條第27項規定：「人民擁有對於潔淨空氣和水與保存自然的、風景的、歷史的以及美學的環境價值之權利。賓夕凡尼亞州的公共自然資源是全體人民與其後代子孫的共同資產。作為此等財產之受託管理人，州政府必須為全體人民之利益加以保護與維護」。伊利諾憲法第11條規定：「為當代及後代之利益提供與維護有利健康之環境，係州之公共政策與每個人之義務。立法者必須以法律規定此等公共政策之貫徹與執行」。紐約州憲法第14條第4項之內容為：「本州之政策為保存與維護其天然資源和優美景觀，並鼓勵為生產糧食和其他農產品而開發與改善其農業土地。為貫徹此一政策，立法機關必須制訂完備之規定以減輕空氣和水污染，減少過量和不必要之噪音，保護農業土地、濕地和海岸線、開發和管理水資源」。維吉尼亞州憲法第11條第1項規定：「為人民享有清潔之空氣和水與為娛樂而利用及享受充分之公共土地、水體與其他天然資源之目的而保護、開發和利用天然資源、公共土地、歷史遺跡和建築物係州之政策。此外，為本州人民之利益而保護大氣、水體與土地免於污染、損害或毀滅，亦為本州之政策」。

觀諸上揭各州之憲法規定，固顯示州政府層級對於環境保護問題之重視，在憲法上明文規定保護與管理環境乃州政府之政策，賓州憲法甚至明定為人民之權利。惟在實際施行上，各州之最高法院原則上仍認為這些憲法條文只是對一項新權力的初步承認，其行使仍有待進一步之立法加以具體化<sup>12</sup>。而在聯邦方面，聯邦法院則盡量透過司法解釋將相關之憲法條文，如第1條第8項之商務條款<sup>13</sup>、第9修正案之治安條款以及第5修正案之財產剝奪條款<sup>14</sup>，擴充解釋，以滿足聯邦在環境立法與管理環境問題之憲法權源之要求<sup>15</sup>。必須注意的是找到國會在憲法上制定一般法律（環境法）之憲法依據，跟是否承認人民在憲法上享有環境權這一項基本權利，以及有否將環境權入憲，乃屬兩回事。整體而言，距離將「環境權」視為一項基本人權，且在憲法上加以明文保障，則仍有一段距離。

### 參、以環境權作為基本權利之相關問題

限於篇幅，以下僅就目前之法制現況，表達淺見：

#### 一、以人為主或生態為主：

環境保護或生態保護，包括動植物保護，不管出發點與立論如何，在貫徹理念之法制設計上，似乎跳脫不了以人為規範主體之結果，蓋其他動植物或環境因子，均無法自己行使權利，阻擋主要來自人類之迫害或環境破壞之行為。當然，如能在觀念上提升環境保護與生態之特殊意義——保護環境其實就是在保護人類自己之生存要素，將天人合一，使人類將所處之外在環境之優質維護與永續發展視為自己與對後代子孫之責任<sup>16</sup>，則以規範人類行為之法律設計為手段，仍不失為達成此一目的之良方。

#### 二、自由權或社會權：

若以環境權作為一項基本人權，則一如其他基本人權一般，同樣具有古典性質之防衛功能。尤其環境權之本質內涵即已包含其他諸如生存權、生命、身體、財產等基本權利，因此在個案之環境侵權中，不論所涉之環境權為個人權或團體權，已同時侵及相關人士上述之基本權利，而在環境權之外，尚可援引其他之憲法規定作為依據，主張防衛。但環境權是否及可否擴及得請求國家相關部門採取特定環保之行政作為？則一如其他社會權，尚待立法者之具體化，於符合法定要件時，始得享有並行使相關法律所賦予之權利。此點若從務實之角度而言，有其道理，蓋環境環境及其所保護之內涵實在相當廣泛，而且在量（內容、範圍）與質（程度）<sup>17</sup>上，可以有很大之差別，若得未經法律之進一步具體明文，若貿然即允許人民可以依據抽象之憲法條文作為要求國家採取特定環境作為之依據，後果實難以想像。

#### 三、個人權或集體權：

既言環境權，可知無論在空間或對象上，除了少數特殊情形外，必已及於一定之範圍，尤其在人口密集之我國，故環境權之性質應偏屬集體權之性質，此觀諸各種噪音或空氣污染或其他公害所影響之範圍自明。當然這樣的分類並無損個別受害者之權利主張。

#### 四、公益訴訟之制度：

在目前我國行政訴訟法第9條承認公益訴訟，但以法律有特別規定者為限之架構下，所謂之法律特別規定，主要集中在環保法規上，如廢棄物清理法第72條、空氣污染防治法第81條、水污染防治法第72條以及土壤及地下水污染整治法第49條。此等條文之內容大同小異，茲引空氣污染防治法第81條第1項之規定如下：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對期待於執行職務之行為，直接向行政法院提起行政訴訟，請求判令其執行」。此處之公益訴訟應係指未直接遭受此類環境侵害之公益團體，方符合行政訴訟法上公益訴訟要件中「無關自己權利或利益之事項」之要求。

#### 肆、結語

大體而言，德國之聯邦憲法對於環境保護入憲之議題，相對於其某些邦憲之大步向前，明顯猶疑謹慎，至今僅將環境保護定位為國家保護義務之一環，該等規定，僅屬客觀法律規範，而非基本權利。故現有規定非為防衛權，更非受益權之範疇。而美國之聯邦法院則願意在個案中，透過憲法解釋之方法，援引相關之憲法條文，提供環境受害人民之救濟，對環境保護之法制發展有推波助瀾之功效，但亦未見將環境保護增定為基本權。我國目前之環境保護在憲法上，應尚屬國家義務之客觀法規範階段，與所謂之環境基本權尚有一段距離。稍堪安慰者厥為目前之行政訴訟制度與相關環保法律上，已有公益訴訟（或稱住民訴訟）之設，在行政處理程序與訴訟程序上提供人民某種範圍之請求權，以保護其環境遭受侵害之問題，雖然，行政執行上之陽奉陰違使此一制度發揮之功效有限，但在憲法尚未明文環境保護為基本權利之現實下，立法者先將國家之保護義務與人民之請求權在一般法律上加予以具體化，積極作法仍值得肯定；惟不可否認的是，在理論上，環境保護若能作為一項基本權利而入憲，則在獲得憲法明文保障之情形下，其所代表之意義，將不僅限於環境權定位憲法位階而已，更代表該國政府與人民對於環境保護及環境基本權之重視與共識。問題是列入憲法人權清單之前提——所謂之環境權之意義與內涵為何？在法的本質理論上，真能通過檢視而確實已可定性及定位為基本權之一種？已像一般既有之各類基本權利，可為人民所行使或支配？法律上有實現之可能？或許也因為這些問題尚未能獲得滿意的答案，所以，我國司法院釋憲實務也迄未敢貿然在相關解釋案中，表達對環境作為一項基本人權之肯定見解，或援引憲法第22條作為依據。更何況許多環境問題無論涉及生命或身體與財產之損害，在既有之基本人權清單上，以及現行法規中殆已有供依循之處。在環保意識之各種社會條件已漸臻成熟之我國，一般環境保護共識之達成，或許較不困難。但是，要將環境保護作為一項基本權利，一如前述，法理上如未能釐清所欲保護之範圍，並形成具體內涵前，便想跳過而直接進入憲法法制上立法技術之討論，難免不切實際。未來，要不要以及如何如何在憲法基本權上定位環境保護，看來仍有一段長遠的路，待人類繼續共同努力。

（作者為東海大學法律學系副教授，本中心行政程序法基礎班與行政程序法進階班講座）

註釋：

1. MSN.Com 2006年10月30日之中文新聞網頁。
2. 在1948年12月10日由聯合國大會決議通過。
3. 歐洲人權公約之基本原則之一為限定原則，亦即公約中所保障之自由及權利，乃採列舉而非例示方式，故公約中所未列舉之自由或權利，即不受本公約保障。參見廖福特，歐洲人權公約，新世紀智庫論壇第8期（1999.12.30），頁58。
4. 參閱現行憲法增修條文第10條第2項。
5. 此處究係解為例示或列舉仍有討論之餘地。
6. 按理至少尚應包含陽光，但其非人力所能影響，未加明文納入國家保護之範圍，應屬合理與務實。
7. 儘管環境權之概念、內涵與範圍爭議頗多。
8. 相關意見請參閱張嘉尹，環境保護入憲的問題——德國經驗之初步觀察，月旦法學雜誌，

1998/7,頁86以下。

9. 參閱Michael Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl., S.123.
10. 同上註, S.123-124.
11. 但後者之規定在實際訴訟上一如其國家環境政策法相類條文之地位和作用一般微弱。
12. Thomas J.Schoenbaum, Environmental Law, Case, readings and Text, The Foundation Press, Inc., 1985, P232
13. 如1974年United States v. Ashland and Transportation Co., 504 F.2d 1317; 1978年City of Philadelphia v. New Jersey, 437 U.S.617; 1973年著名的American Can Co. v. Oregon Liquor Control, 517 P. 2d 691.
14. 乃二次大戰後之新發展, 如1946年之United States v. Causby, 382 U.S. 256, 66 S.Ct 1062, 90 L.Ed 1206. 以及1962年之Griggs v. Allegheny, 369 U.S.84.
15. 此明顯與我國之經驗不同, 蓋我國縱使憲法未明文授權, 亦不妨礙立法機關對於特定領域事務立法權之行使。而美國之聯邦政府之立法權限, 則受限憲法列舉之範圍, 其餘便歸屬各州之權限, 又因聯邦憲法對此規定相當簡陋及籠統, 因此, 在實務上便常見最高法院之「旁徵博引」。
16. 跨越世代之關懷, 乃舉世共認之環境倫理之一項特色。
17. 譬如以所謂之優良空氣品質為例, 由於空氣成分頗多, 有害氣體雖量小但種類繁多, 難以計數, 此其一; 如何分別定其含量之標準值或臨界值方符合優良環境之標準, 亦有困難, 此其二; 若人民皆有權請求國家機關採取特定作為, 以達成法定之空氣標準, 國家是否有此能力, 亦是問題所在。

↑TOP



民國86年1月創刊, 95年2月改版為電子報

10660台北市大安區新生南路3段30號 電話: (02) 8369-1399 轉 8311 研究組

本電子報公開發行, 所載文章不代表任何機關發表之意見。本文提供各界研究參考, 未經著作人同意, 請勿轉載。