

海峽兩岸環境權性質比較研究

謝 偉*

環境權是整個環境法律體系賴以建立的基礎，是環境法的核心問題。海峽兩岸都對環境權基本理論進行了多層次、多方面的深入研究，其中的一個主要內容是對環境權性質的界定。然而，由於制度、文化等諸多原因，海峽兩岸對環境權性質的界定有所不同，對海峽兩岸環境權理論的比較研究有助於完善環境法律體系，實現環境法治。

一、台灣地區環境權研究

台灣學者集合各國研究環境權的理論成果，針對環境權在基本權體系中的意義與地位提出了各種不同觀點。如邱聰智將“憲法”上的環境權與私權上的環境權相提並論，認為是“環境權之私權化”¹；駱永家認為環境權是一種具有“憲法”基本人權與私法上權利的二重性質的新權利。²但歸納起來，學界主要存在三種不同觀點：第一種觀點主張環境保護係作為一新興基本權，應經由“修憲”的方式將“環境權”列於基本權規定中，由此形成所謂傳統環境權理論，即認為環境權應“入憲”。在此前提下，學者又相繼提出環境權不僅應具有“憲法位階”，而且是一財產權性質濃厚的實體權。多數主張環境權的論者認為環境權應為全民所共有的共有權。繼而，具有“憲法位階”且具有實體意義的環境權又被定性為是一種不可轉讓的權利。第二種觀點則截然不同，認為環境權與基本權本質不相符合，應放棄環境權“入憲”，代之以能以體系中的客觀規範內容及價值決定的方式，就環境問題以“憲法”在現存基本權保護體系內涵加以擴充或重新界定，使其非成為基本權的一部，而是國家權力行使之義務的課予。³第三種觀點是對傳統環境權性質的提升，認為“憲法”位階的環境權存在在很

有必要，但應放棄以環境權作為“憲法”上實體權的保障，而應以確立公眾參與的程序權為本位。

(一) 環境權應具體化而非“入憲”

以台灣環境法學者陳慈陽為代表，傾向於前述第二種見解，認為該見解比較符合學理與現實需要，從“憲法”上既有的基本權體系上經由法理論體系的建構，亦可得出一符合環境保護本質的依據，同時如此亦可以避免增設一僅具宣示意義而內涵空洞之“環境權”，因此應盡量避免僅具有政策宣示意義的環境基本權之創設。其理論依據主要有以下3個。⁴

1. 權利的實現難題

(1) 權利保護內涵難以確定。對“環境”的定義與範圍在實務和學理上，因各專業領域對此看法不同，導致對“環境”的概念內容和範圍高度不確定，如果被視為基本權，則其保護內涵，即規範或保護領域也會高度不確定。

(2) 司法難以實現對權利的保護。如果環境權作為一種基本權利，則訴訟上的請求權很難實現，因環境保護高度專業性，請求司法保護環境因缺少具體明確的權利範圍無法具體實現。

2. 基本權本身的局限性

(1) 第三人效力的局限性。依據傳統基本權作用理論，環境基本權只能對抗國家不法侵害，不能對抗第三人，若要對抗第三人，只能依據“第三人作用”，由立法者制定具體法律，透過此法律使得基本權不僅不受國家不法侵害，也不受私人侵害。而環境問題顯然具有典型的普遍性，其侵害主體不僅包括國家行為，更多情況下是個體，是非國家的不法侵害，則環境基本權無法直接對抗這種私人侵害。

(2) 基本權的個人本位。基本權的作用本是保證“憲法”上的個人自由權利，具有鮮明的個人性，而

* 廣東財經大學法學院講師

環境本質上是典型的公共品，具有效用的不可分割性、消費上的非競爭性和非排他性特點，這與基本權以個人主義為本位的本質顯然不符。

(3) 利益衡量的結果。實踐中對環境產生負擔的所有環境利用行為，不可能全面禁止，而是必須給予環境法上的規範，與其他憲法所保障的法益做一利益衡量，則此種性質的權利非具基本權本質的環境權概念。

3. 現實的難題

從現實的層面考量，環境權“入憲”可能造成現實中由於許多惡意環境違法行為的存在，導致出現許多“違憲”狀態；反之，如果認可現狀“合憲”而存續，則無疑代表着環境權作為基本權之效力的削弱。

(二) 由“憲法”位階的環境權到參與環境決策的程序權

以台灣環境法學者葉俊榮為代表，在對傳統環境權理論批判和檢討的基礎上，提出可以確定“憲法”位階的環境權，但與傳統環境權的界定不同，應建立以參與為本位的環境權，即“憲法中若應有環境權，則此權應以肯認民眾適度參與環境決策的程序權為妥。”其主要觀點有以下3點。⁵

1. 傳統環境權理論的弊端

傳統環境權理論產生於20世紀60-70年代全球環境保護運動高漲時期，民眾普遍感到環境危機，尤其是世界八大公害事件的催化作用，環境問題成為嚴重的社會痼疾，並因大規模環保運動演變成政治問題。在此背景下，主張建立“憲法”位階的環境權正是為提升環保水平，補償政府、市場在環保問題上的失靈而為。然而，這種急功近利的做法必然產生許多未知的困難：①“修憲”的程序困難。迄今為止，主張環境權者雖然嘗試通過“修憲”加入環境權，但鮮有成功事例。②法院的猶豫不決。雖然每年有不可勝數的環境判例，但沒有一個法院通過對法律的解釋承認具有“憲法”位階的環境權。③對環境利益的認定與衡量。環境利益只是應保護法益的一種，如果把環境權“入憲”，則其他同等重要的利益是否也應“憲法化”，在有限資源條件下，應以最佳資源配置滿足全民最大利益，把環境權“入憲”而絕對化是否妥當就成為一個值得考量的問題。④環境權“入憲”的效果有限。即便環境權成為“憲法”的一項基本人權，但制度與現實存在差距。如基本權利對第三人效力的限制，環境問題的高度科技複雜性與決策風險，廣泛的利益衝突與決策權衡等。

2. 環境權“入憲”的必要性

儘管傳統環境權理論有一些無法解決的難題，但對環境問題治理的政治結構的缺陷決定了“憲法”保護的必要性。即某種利益所以特別於“憲法”中明文保障，甚至以基本權利的形式予以保障，是因為該種利益在當前政治結構中無法得到充分保障，需要借助“憲法”的高位階強化對該種利益的保護，彌補政治結構的缺陷。

3. “憲法”上的環境權應以公眾參與為本位

“憲法”上以參與為本位的環境權，並不先難地判定誰擁有環境，或誰應讓步，而容許民眾透過立法與行政程序，確定資源分配以及利益調和的方向與原則，畢竟具體的法律規定(即水、空氣、噪音、廢棄物、毒性化學物質等管制法)方是環境保護規範的主體。此外，基於參與理念，個人或環保團體為環境價值而訴諸法院的種種障礙應透過立法予以清除。法院基於“代表強化”的理論依據，亦得以於認定環境價值無以於正常政治運作獲適度考量時，以判決適度彌補政治運作的缺失。在“憲法”的層次上，如此意義的環境權得以作為制度建立朝向廣大民眾參與的規範基礎，非但較能符合環境問題的特質，也能照顧到台灣環境保護轉型期與制度建立期的階段性功能。

二、中國內地環境權研究

對環境權性質的研究同樣是內地學者研究的熱點，但由於經濟發展滯後於台灣地區，內地學者對環境權性質的研究也相對滯後。隨着內地近年來經濟的飛速發展，產生嚴重的環境污染，對環境權的研究就具有深刻的現實要求，尤其是在內地已經加入25項國際人權公約的背景下，對環境權的研究就更加具有迫切性和必要性。

(一) 環境權是國家和公民的一項基本權利

以著名環境法學者蔡守秋為代表，把環境權界定為國家和公民的一項基本權利。“從社會發展的歷史看，環境權的提出是人類環境問題發展的必然產物，把環境權規定為國家和公民的一項基本權利，是各國憲法、環境法及其他有關法律的一種發展趨勢；環境權包括國家環境權、法人環境權和公民環境權三個部分，它們相輔相成地構成了環境權的統一整體；國家、法人、公民這三種環境權互相聯繫又各有其獨特的作用和適用範圍，其中國家環境權是具有指導性的環境

權，公民環境權是最基礎的環境權，法人環境權雖然由前兩種所派生，但是它在環境保護工作中卻具有不容忽視的重要地位；環境權有狹義和廣義兩種。狹義環境權一般指公民的環境權，即公民有享受良好適宜的自然環境的權利。廣義環境權泛指一切法律關係的主體(包括自然人、法人、特殊法人——國家)在其生存的自然環境方面所享有的權利及承擔的義務，即國家、機關、團體和廠礦等企事業單位及公民，都有使用、享受其生存的自然環境條件的權利，也都有保護自然環境、防止環境污染的義務。”⁶

(二) 公民環境權論

以呂忠梅為代表，認為環境權是指“公民享有的在不被污染和破壞的環境中生存及利用環境資源的權利。它包括如下涵義：①環境權的主體包括當代人和後代人，因為地球並不僅是祖先留給我們這一代人的，它也屬於我們的後代，環境權應由當代人和後代人共同享有。②環境權的對象包括人類環境整體。它既包括天然環境要素和人為環境，還包括各環境要素所構成的環境系統的功能和效應，如生態效益、環境的優美舒適等。③環境權是一項概括性權利，它可以通過列舉而具體化。④環境權是權利與義務相對應的。保護環境是每個公民的權利，也同時是每個公民的義務，在享有環境權利的同時承擔保護環境的義務是現代權利觀的基本要求。”⁷

(三) 環境權只能是人類整體的權利

與把環境權作為一種公民基本權利，贊成環境權入憲相悖，也有一些學者對公民環境權論提出了質疑，認為環境權只能是人類整體的權利。以徐祥民為代表，認為公民環境權論存在自身難以克服的矛盾。⁸ 首先，環境權不是關於具體的環境利益享受者與其他人之間的概念，而是人類整體與人類個體關係的概念。第二，公民環境權的界定不僅難以把廣大公民調動起來，凝聚成與危害環境的行為相對抗的力量，而且與論者為環境權所設計的對手相比，這種權利的利益驅動力量也太弱。第三，公民環境權論者所主張的環境權不能構成對那些可能造成環境損害的權利的制約，沒有足夠的力量“控制”那些權利。第四，在環境領域存在權利和義務的不對稱性，即範圍上的不對稱、強度上的不對稱、時間向度上的不對稱和整體與要素對比上的不對稱。這些不對稱也說明環境權只能是人類整體的權利，它無法具體化為公民個人的權利。第五，所謂公民

環境權所包含的環境知情權、環境請求權、環境參與權、環境使用權等只是參與環境保護，不過是公民政治參與權的一種具體表現，在質上是參與權，不是環境權。

三、海峽兩岸環境權性質研究比較

對比海峽兩岸對環境權性質的研究，可以發現台灣對環境權性質的研究比較早一些，這與台灣經濟發展起步較早，導致的嚴重環境污染也較早有關係，然而台灣環境法律制度建設在環境權理論的影響下蓬勃發展，出現了一些成功的維護公眾環境權的案例，這對內地在環境權論指導下的制度建設以及如何實現公眾環境權很有借鑒價值。

台灣環境權性質的研究雖然也有爭議，但主流觀點能夠根據環境污染的實際狀況，撇開抽象的環境權“入憲”的爭論，注重環境權在現實環境污染防治中實際價值的運用，而且這些理論顯然影響了立法、行政和司法對於環境權的制定、實施和保障，主要有以下幾點值得推廣。

(一) 重視環境權的具體化而非僅僅“入憲”

縱觀台灣對環境權性質的界定，雖然也有“入憲”之爭，但主流觀點傾向於認為環境權應以具體化為發展主項，拋棄傳統環境權理論純粹為應對環境嚴重污染而片面強調環境權“入憲”，忽視環境權具有公權和私權兼有屬性的觀點，由此指導台灣環境立法注重環境權的具體落實，通過制定《環境基本法》、《環境影響評估法》、《環境教育法》、《公害糾紛處理法》、《噪音管制法》、《土壤及地下水污染整治法》、《廢棄物清理法》、《環境用藥管理法》、《毒性化學物質管理法》等具體實現環境權。

環境權不能僅僅停留在抽象的“入憲”爭議中，而應該因應環境污染的實際，滿足國家行使環境保護權的需要，為公民預防環境污染、行使公民環境權提供法理正當性基礎，也就是說，應注重環境權的具體實施和保障。與內地相比，台灣比較重視環境權的具體實現，尤其是對公眾環境權的保障。以《環境教育法》為例，該法明確了為促進民眾瞭解個人及社會與環境的相互依存關係，增進全民環境倫理與責任，進而維護環境生態平衡、尊重生命、促進社會正義，培養環境公民與環境學習社群，以達到永續發展之目的。該法還規定了環境教育政策、賦予環境教育辦理

機關權責，並制定了環境教育推動、獎勵規範以及罰則。通過《環境教育法》深入和廣泛的實施，台灣民眾具有較強的環境生態意識，其突出表現是對生活垃圾的分類化管理。台灣的生活垃圾分類非常嚴格，垃圾有多種分類：第一種是可回收資源化垃圾；第二種是廚餘垃圾，該種垃圾又可分為餵豬和堆肥等不同用途；第三種是除前兩類之外的生活垃圾；第四種是所謂巨大垃圾，包括廢舊傢俱、自行車等；第五種是舊電器等垃圾需要專業人員回收。台灣民眾開始也不是自願執行嚴格的垃圾分類制度，但在《環境教育法》的強制性與主動性相結合的制度下，逐漸過渡到高度自覺執行垃圾分類制度，成為城市生活垃圾處理方面的典範。

相比之下，內地還沒有建立起這樣一項有效處理城市生活垃圾的制度。實際上，現在內地很多大城市都有嚴重的生活垃圾處理問題，城市生活垃圾產生的危害性已經危及城市的發展。以廣州市為例，早在2011年1月就以地方性政府規章的形式頒佈了《廣州市城市生活垃圾分類管理暫行規定》，該規定是廣州市政府為加強城市生活垃圾分類管理，提高城市生活垃圾減量化、資源化、無害化水平，按照城市生活垃圾的組成、利用價值以及環境影響等，根據不同處理方式的要求，實施分類投放、分類收集、分類運輸和分類處置的法律規定。該規定把城市生活垃圾分為四類，即可回收物、餐廚垃圾、有害垃圾、其他垃圾。把城管部門設置為城市生活垃圾的主管部門，並規定了相關的經貿、教育、環保、廣播電視新聞出版、規劃等行政部門的責任，對違反垃圾分類規定的行為設定了處罰措施。客觀評價，該規定是當前內地一個針對城市生活垃圾處理法律規制的一個典範之作，但是迄今為止已經三年多時間過去了，廣州市為實施城市生活垃圾分類也舉辦了很多宣傳活動，並已經在個別社區進行了垃圾分類試點，但收效不佳。其中的一個重要原因是內地民眾缺乏良好的環境意識，而這些環境意識僅僅依靠一般慣常的宣傳而達致潛移默化的影響遠遠不夠，位階比較低的地方性政府規章的權威性也不夠，難以形成有約束力的引導，對公眾行為模式的改變，首先需要的就是公眾思想意識上的轉變，這就需要類似台灣《環境教育法》這樣的強制性和主動性相結合、具有在全國性範圍內有約束力的手段推介環境生態倫理觀，培養和促進公民形成良好環境道德，能夠自覺行使環境權，履行環境義務，否則，無論是國家環境權，還是公民環境權都難以真正實現。

(二) 注重環境權的程序性規制

權利的實體性和程序性是一對相輔相成的“雙胞胎”，缺少程序性保障的實體權利等於是空中樓閣，即使該實體性權利規定的再美好也無濟於事，只能是紙上的權利。在實體性權利和程序性權利的規制中，應以程序性權利規制為核心。如果把環境權區分為實體性權利和程序性權利，則台灣環境法學者主張以民眾參與環境決策的程序權為環境保護核心的基本權。這一觀點得到台灣“環境法治”發展的印證。總結台灣近年來“環境法治”的發展動向和規律，在不斷更新和完善環境法律制度建設之時，可發現台灣民眾的環境參與程序權不斷得到強化和實現。

以台灣《公害糾紛處理法》為例，該法是為“公正、迅速、有效處理公害糾紛，保障人民權益，增進社會和諧”而特別制定的。詳細規定了公害糾紛的處理程序，主要包括調處和裁決兩個步驟。而在這兩個程序中，都賦予公害糾紛當事人充分的參與權。如在“調處”程序中，公害糾紛之一方當事人需以申請書向公害糾紛的原因或損害發生地的直轄市或縣(市)調處委員會申請調處。調處程序應公開進行，調處經法院核定後，與民事確定判決有同一效力，事業必須與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害發生。而對經法院核定的調處有無效或能夠撤銷的原因者，當事人能夠向原核定法院提起宣告調處無效或撤銷調處之訴。在“裁決”程序中，調處事件經直轄市、縣(市)調處委員會調處不成立，其屬於因公害糾紛所生的損害賠償事件者，當事人能夠就同一事件申請裁決。裁決委員會在裁決前應該對雙方詢問，使雙方有充分的機會陳述。此外，當事人還可以為保全強制執行或避免損害的擴大，能夠在調處書、協議書或裁決書經法院核定前，向法院申請假扣押或假處分。

台灣民眾不僅能夠廣泛參與涉及自身利益的公害糾紛處理，其參與權得到法律的確認，而且能夠主動積極參與涉及環境公益的環境決策程序。以著名的國光石化案為例，是公民參與環境決策、行使環境程序權的典範。台灣國光石化公司於2005年提出在“雲林離島工業區”興建石化工業區，計劃龐大，包括多間煉油廠、烯烴廠、芳香烴廠及中下游工廠。因為未能通過環評，2008年提出轉移到彰化縣。原定投資新台幣9,336億元，後來修正為新台幣6,325億元。而在台灣“行政決策機構”做出決定之後，台灣其他相關政府機構都紛紛支持該行政決策。2010年初，台灣“內政部”營建署公告82處“國家重要濕地”，其中甚至包括了一處人工的生態公園，卻獨缺國光石化設

廠預定地的彰化大城濕地，後者被視為碩果僅存的大型泥質灘地。台灣“農委會”一直不願意劃設白海豚重要棲息地，因為國光石化將危及瀕臨絕種的中華白海豚。台灣科研人員在2004年於台灣海峽東岸發現了一個中華白海豚族群，但估計數量少於100頭，相當脆弱，2008年時國際保育聯盟(IUCN)將其劃為“極危”，若然不加保護，短期內有全部滅絕之虞。國光石化的預定興建位置，正處於這群中華白海豚的棲息範圍，若然建成，恐怕會使其加速絕種。在這種情況下，2011年台灣數百個環保社團代表民眾反對國光石化在彰化縣投資建廠，在反對“行政院”做出的同意國光石化建設的行政裁決中，環保社團通過創辦濕地信託、請求召開聽證會、進行環評討論會等方法，成功阻止了該項目的投資建設。其中值得一提的是根據台灣《環境影響評價法》規定的環評程序中，並沒有具體規定召開環評項目小組會議的頻率和次數，這完全視項目議題的具體情況而定，直至項目小組能達成最終的環評意見，並送至環評大會通過。歷史上，項目小組討論從未超過3次。然而，該案僅環評小組會議就先後進行了5次。最終在2011年4月22日，台灣地區領導人宣佈國光石化不在彰化縣開發，從而終止了這項投資。

反觀內地，雖然環境法治也在不斷進步，環境法制建設持續得到加強，但主要是國家層面的環境管理權連續強化，威權性的國家環境權更加強大，而作為環境私權的公民環境權則總是停留在“雷聲大、雨點小”的境地。其突出表現是公民參與環境監管缺乏程序性規制，導致公民無法通過有效公眾參與真正協助監管環境。迄今為止，內地尚無專門的“公害糾紛處理法”，不僅缺乏專門的環境污染處理程序法，而且在重要的環境基本法中也缺乏實現公眾環境權的程序性制度建構。以中國《環境影響評價法》為例，該法是貫徹可持續發展，實現經濟建設和環境保護協調的至關重要的一部法律，該法本身實際上是一部環境程序法，應詳細和具體地規定各種不同環境影響評價制度的程序。然而，該法在環境影響評價程序中，賦予國家環境權在規劃環境影響評價和建設項目環境影響評價中得以充分地行使，但對公眾環境權的保障卻難以落實，該法明確規定：“專項規劃的編制機關對可能造成不良環境影響並直接涉及公眾環境權益的規劃，應當在該規劃草案報送審批前，舉行論證會、聽證會，或者採取其他形式，徵求有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案的意見。編制機關應當認真考慮有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案

的意見，並應當在報送審查的環境影響報告書中附具對意見採納或者不採納的說明。”這是中國第一部明確公眾環境權益的法律，但對公眾如何參與直接涉及公眾環境權益的聽證會程序，公眾如何參與環境影響評價過程的具體內容沒有明確規制，使得公眾無法真正實現對自身環境權益的維護。對建設項目環境影響評價的公眾參與也有類似規定，但也同樣沒有規定公眾參與的具體程序。這種漠視公眾環境參與程序權的制度缺陷，也是導致內地現實生活中出現多起重大群體性環境事件的根本原因之一。在現實中，內地涉及公眾環境權益的很多規劃和建設項目都缺乏公眾的充分參與，尤其是不少建設項目在立項之前都缺乏環評，而是在出現環境問題之後補辦環評手續。其中包括一些內地知名大企業，如2005年內地的“環評風暴”中叫停了30家大型企業的建設，其中包括有長江三峽工程開發總公司金沙江溪洛渡水電站、中國國電集團公司寧夏石嘴山發電廠等建設項目，然而這些工程雖然被叫停，但在補辦環評手續後都得以繼續開工建設，使得公眾參與環評流於形式。

(三) 以維護環境權為核心，監督環境行政權和環境司法權的運用

台灣地區在“憲法”中明確規定“經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧”的環境保護原則，該原則就行政機關而言，在適用一般法律規範時，是填補概括條款、解釋不確定法律概念、裁量授權內容的具體化及計劃決定中最為重要的基準。對行政行為具有引導解釋及裁量的作用，特別是在環境法規範中。在計劃行政當中，環境保護原則亦是對於計劃裁量以及計劃衡平時，重要的決策基準。特別是必須去保障憲法位階的自然生態法益。就司法權而言，該原則直接拘束司法權，特別是司法權在為法律漏洞的填補上，更應該以此為基準。此正是法院再做出與環境相關聯判決時，基於司法填補法律漏洞及解釋的本質與作用，使得司法權在此有較行政權更大的形成空間。此時司法權就可在判決中直接溯及該原則精神來為解釋或填補漏洞。⁹

然而，徒法不足以自行。儘管台灣的“憲法”確認了環境保護原則，並由此推及行政機關在行政中考量環境保護的必要性和必須性，但現實中受權力尋租、機構俘獲、利益衡量等因素的影響，導致行政機關做出違背環境保護原則的行政行為。在此則需要以實現和維護環境權為核心，由公眾對行政行為提出異議，而尤以代表公眾、具有專業性和公益性的社會團

體為主，行使環境權，借助司法權監督行政權的運用。這就是台灣的公民訴訟制度。

台灣在《空氣污染防治法》、《廢棄物清理法》、《水污染防治法》中都規定有公民訴訟制度。如《廢棄物清理法》第 72 條規定，“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六十日內仍未依法執行者，受害人民得以該主管機關為被告，對其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。高等行政法院為前項判決時，得以職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對有效清除、處理廢棄物有具體貢獻之原告。”而做出公民訴訟規制的原因則在於環境所採取之多樣性措施中，許多屬於直接管制措施，如強制命令、處分以及污染排放許可、排放標準與行政檢查等。這些直接管制措施的執行，關鍵在地方主管機關能夠對於管制對象加以確定並據以確實執行；其次，污染物排放縱使會造成環境品質惡化，然而在未必會造成具體的權利或法律上的利益的損害情況下，因此往往亦無法藉由傳統的行政救濟制度來促使主管機關行使其職權，故而如何透過特別規定以促使主管機關確實地負擔其權責，則有其必要性。為提高法規執行密度，台灣引進公民訴訟制度。¹⁰

台灣首例環境公民訴訟案原告勝訴的案例是台東美麗灣公民訴訟案。該案是台東縣政府以 BOT 方式委託美麗灣渡假村股份有限公司開發杉原海案，並以土地整並方式規避進行環評程序，公益團體台灣環境保護聯盟依據《環境影響評估法》第 23 條第 8 項、第 9 項的公民訴訟條款向高雄高等行政法院起訴請求，法院肯定確有規避環評情事，而做出原告勝訴的判決，並給付律師費用新台幣 6 萬元。

其後，台灣的環境公民訴訟案就不斷發生。以具有代表性的“中科三期假處分案”和“中科三期停止執行案”為例。“中科三期假處分案”是因中科三期環評審查結論為法院判決撤銷確定後，開發單位與廠商仍繼續開發行為，當地居民認為繼續開發行為對其身體有重大影響，於是以前述開發單位為相對人，提起定暫時狀態的處分。該案經“台北高等行政法院”裁定為定暫時狀態的處分，開發單位不服，遂提起抗告。最高行政法院以本裁定駁回抗告，認為本案已經提起公民訴訟，是以不能局限考量聲請人的生命權、身體權及財產權等私人利益，更應考量對預防或減輕

開發行為對環境之不良影響的公共利益。綜合衡量如未停工而本案行政訴訟勝訴所生損害與抗告人因定暫時狀態假處分所受公益損害，認為有准予定暫時狀態假處分的必要。又另案中法院亦有對目的事業主管機關為停止執行的裁定確定，因此，亦有必要對開發單位為此定暫時狀態處分的裁定。而“中科三期停止執行案”為中科三期環評審查結論為法院撤銷確定後，開發單位及廠商仍然繼續開發，當地居民以目的事業主管機關（“國科會”）為相對人，要求停止執行准予開發的行政處分。該案經“台北高等行政法院”裁定停止執行，“國科會”不服，抗告於“最高行政法院”。“最高行政法院”認為執行該開發許可，將對相對人造成難於回復的損害，且有急迫情形，又停止執行開發許可，屬於廠商的利益，非對公益有重大影響，於法律上亦非顯無理由，故駁回“國科會”的抗告。¹¹

台灣不僅建立了環境公民訴訟制度來維護公民環境權，而且在 2011 年修訂的《行政訴訟法》中建立了“維護公益訴訟制度”，即人民為維護公益，有權無關自己權利及法律上利益的事項，對於行政機關的違法行為提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。該項規定是對公民訴訟制度的擴張，為公民進一步維護環境公益，保障公眾環境權實現奠定了堅實的制度基礎。¹²

實際上，台灣的司法機關能夠積極踐行“憲法”確定的環境保護原則，發揮能動司法作用，保障和實現公民環境權。以著名的“中科三期環評案”為例。本案源自“行政院”欲在台中後里開發中部科學園區第三期發展區，依法須先進行環評。人民就有條件對通過的環評決定不服，經訴願程序後提起行政訴訟。本家中法院積極地審查該開發案對人民身體健康是否有影響，並實質地觀察環評委員會的組成成員，同時考量本於其專業所提意見以認定該開發對人民身體健康是否有重大影響，並認為在環評決定作成的過程中，環評委員會並未真正面對個案中專家所提出的質疑。而據以認定審查結論出於錯誤的事實認定或錯誤資訊的判斷而有瑕疵。2008 年 1 月 31 日，“台北高等行政法院”以因環評程序不符規定，判決“環保署”敗訴，撤銷中科三期環評結論（“台北高等行政法院”96 年訴字第 1117 號判決）。“環保署”並未依法勒令中科三期停工，主張應等司法定案，中科三期才能繼續動工，並向“最高行政法院”提起上訴。“最高行政法院”同樣積極審查該開發案是否對人民健康有所影響以及環評委員會組成，最後認定“台北高等行政

法院”的見解，駁回“環保署”的上訴。

內地的環境公益訴訟踟躕不前，不僅環境立法中缺乏環境公益訴訟的制度建構，在實踐中也只有鳳毛麟角的環境公益訴訟案件。尤其是作為具有重要指導作用的最高人民法院沒有對環境公益訴訟做出示範性判例。追究其緣由，其中一個很重要的原因是缺乏環境權的制度建構。迄今為止，內地惟一確立公眾環境權益的是《環境影響評價法》，但該法實際上僅僅宣告了公眾環境權益的存在，卻沒有規定公眾如何實現對公眾環境權益的保障和實施程序。而對於典型的公民訴訟，內地更是沒有在立法上做出規制。內地雖然已經建立了許多以審理環境公益訴訟案件為主的專門的環保法庭，但卻遭冷落，經常會遇到無案可審的窘境。究其原因，缺乏對公民環境權的制度支持和供給應是一個主要原因。

四、結語

權利是法律的靈魂，法律是權利的表現。環境權是環境法治的基礎和核心，而環境法治的達成則依賴環境權的充分行使，尤其是具有程序保證的程序性權利更是對環境法治至關重要。內地本來就缺乏對程序正義的應有重視，近年來發生的一些嚴重環境污染已經危及可持續發展，甚至人們的生存根本。在這種環境危局下，強調環境權的實現就具有更加重要的價值和意義。內地應充分吸取和借鑒台灣在環境程序權建立和實施上的經驗，發揮環境權對環境公益的保護作用，不斷建構和豐富環境公益訴訟制度，進一步完善國家環境權，更加高效地實現國家環境權，保障、維護和實現公民環境權。

註釋：

- ¹ 邱聰智：《公害法原理》，台北：輔仁大學法學叢書，1984年，第7-9頁。
- ² 駱永家：《環境權之理念與運用》，載於《中國論壇》，1987年，第24卷第8期，第18頁。
- ³ 陳慈陽：《環境法總論》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第88-98頁；葉俊榮：《憲法位階的環境權：從擁有到參與環境決策》，載於《環境政策與法律》，台北：月旦出版社，1996年，第7頁以下。
- ⁴ 陳慈陽：《環境法總論》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第88-90頁。
- ⁵ 葉俊榮：《憲法位階的環境權：從擁有到參與環境決策》，載於《環境政策與法律》，台北：月旦出版社，1996年，第7頁以下。
- ⁶ 蔡守秋：《環境權初探》，載於《中國社會科學》，1982年第3期，第29-39頁。
- ⁷ 呂忠梅：《論公民環境權》，載於《法學研究》，1995年第6期，第62頁。
- ⁸ 徐祥民：《對“公民環境權論”的幾點疑問》，載於《中國法學》，2004年第2期，第109-116頁。
- ⁹ 同註4，第106頁。
- ¹⁰ 同上註，第317-318頁。
- ¹¹ 《環境政策法律資源——環評訴訟案之中科三期環評案》，載於台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心網站：http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bo_table=eplr&sca=48，2014年4月6日。
- ¹² 見台灣《行政訴訟法》(1932年11月17日頒佈，2011年11月3日修訂)第9條(維護公益訴訟)：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，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。