

# 監察院國家人權委員會

## 「環境權的實體正義及程序保障研究」

### 委託研究案

### 期末報告

受託單位：財團法人環境權保障基金會

計畫主持人：林三加董事長

協同主持人：傅玲靜副教授

(財團法人環境權保障基金會董事，國立政治大學法律學系)

專家顧問：江嘉琪副教授(國立中正大學法律學系)

研究助理：劉佳融(國立政治大學法律學系碩士班)

王思涵(國立中正大學法律學系碩士班)

中華民國 111 年 12 月 6 日



# 摘要

## 一、研究主旨

觀察國際規範上由環境實體權的討論轉向環境程序權保障的立法規範，探討國際上對於環境程序權保障的具體內涵，並整理我國環境法規相關程序保障的規定，檢視其不足之處，並提出修法建議。以精進我國環境程序保障的制度設計，及建構我國與國際環境人權法治發展交流平臺，有效與國際法接軌。

## 二、研究方法與研究範圍

觀察國際環境公約對於程序保障之規範和經驗，由對於公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約（合稱兩公約）、及奧爾胡斯公約之觀察出發，並以歐洲聯盟（下稱歐盟）及其成員國中的法制實踐做為比較，接續蒐集、研究國內環境法規關於程序保障的規範，進行系統性研究、歸納及分析，並綜合相關研究，對於現行法制提出具體的修正建議，以作為後續推動我國環境程序保障之參考。

## 三、研究結論

本研究計畫在各章節中，對於環境實體權、環境程序權、奧爾胡斯公約、歐盟法制、德國法制、乃至於我國法制及實務，進行廣泛的觀察及檢視。透過相關研究內容，得出以下結論：

### （一）國際公約

2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議，明確將清潔、健康及永續環境權列為應受保障之人權。雖然本號決議不具有強制拘束力，但代表聯合國正式承認「清潔、健康及永續環境權」之環境實體權。環境程序權之保障則以奧爾胡斯公約為國際法上第一份具有拘束力的環境保護文件，其揭示了環境事務資訊之近用、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用的權利應受保障，並為詳盡之規範。

### （二）歐盟及德國之法制

歐盟透過 2003 年公眾近用環境資訊指令及 2003 年公眾參與指令，承襲奧爾胡斯公約的內容，再透過內國法的轉化機制要求成員會將奧爾胡斯公約的精神落實至各國中。

德國則是以環境資訊法及環境法律救濟法回應奧爾胡斯公約第一支柱及第三支柱之精神，前者涵蓋企業依法應為行政機關準備之環境資訊的近用可能，後者在補強環境爭訟之制度外，更突破傳統受害者主觀訴訟的型態，建立利他型之客觀公益團體訴訟，使非政府組織普遍享有參與程序及提起爭訟的權利，相較於美國之公民訴訟，更能發揮積極之監督功能。

### （三）我國法制觀察與檢討

#### 1、關於環境資訊近用

- （1）被動近用：在未有特別之環境資訊公開規範下，政府資訊公開法作為主要之請求依據，存在定性不明、例外不予公開之事由遭過度適用，以及分離原則未被遵守等問題。
- （2）主動近用：行政機關蒐集環境資訊之法令依據零散，公開資訊仍適用資公法。且各種環境資訊平臺過於龐雜，宜整合資訊系改善環境資訊主動公開的可近用性。
- （3）與奧爾胡斯公約相比，我國環境資訊公開法制所涵蓋之環境資訊未盡周全，於此我國環境資訊近用的法制及實務，有全面改善及強化的必要，在法政策上不宜適用資公法規定，而應另為專門的規定。

#### 2、關於公眾參與環境決策部分

- （1）奧爾胡斯公約所保障公眾參與程序之要求，精神在於具不同利益、持不同意見的各方公眾、開發業者與行政機關間，能夠及早、充分溝通及對話，且行政機關最後對於公眾意見之參採應具體說理回應。
- （2）環境影響評估制度與奧爾胡斯公約中公眾參與環境決策程序具有本質上差異，環境影響評估制度強調科技領域風險管理與風險溝通，而公眾參與強調參與過程中之實質溝通及說理功能。
- （3）我國現行法規中對於公眾參與與環境有關之計畫或方案規範較多，針對公眾參與特定行為決定的規範較少，與奧爾胡斯公約要求對於特定行為之決定應有較高密度之規範不同。法規應賦予公眾參與環境決策程序的權利，並特別保障受影響公眾及公益團體參與程序的權利。行政機關在個案中應視不同情節促使公眾及早有參與的機會，並行使程序裁量權，依個案情節設計正當的公眾參與程序，踐行公眾表達意見及各方相互溝通知、適時、提供資訊、

評論、納入審酌及溝通等的程序，並且應強化說理義務。而司法機關亦應對於行政機關程序裁量權的行使及說理義務的履行部分，進行合法性的監督審查。

- (4) 整體而言，我國亦應全面檢討公眾參與環境決策之法制，將重點由聽證及公聽會的形式區別，轉而對於程序應發揮的實質功能為進一步的規範。

### 3、關於環境事務之司法近用部分

- (1) 環境資訊之司法近用，政府資訊公開法第 20 條保障申請人得提起行政爭訟之權利，符合奧爾胡斯公約的精神，未來如擴大建立環境資訊公開法制，亦應保障申請人近用司法的權利。
- (2) 對於行政機關作成特定行為之決定，現行在當事人適格認定仍以傳統保護規範理論予以判斷，過度限縮原告範圍，與奧爾胡斯公約的精神不符，惟目前司法實務在環境影響評估案件中，有依開發行為環境影響評估作業準則之規定擴大撤銷訴訟撤銷環境影響評估審查結論之當事人適格的趨勢。
- (3) 我國在公益團體之公眾參與程序規範不足，連帶地亦使公益團體無法該當行政爭訟中原告訴權之要件。另外，未全面保障公益團體享有訴權，進而公益團體無法對行政機關違法行為提起行政爭訟，皆與公約精神有違。現行我國環境法制雖賦予公益團體得提起公民訴訟，某程度而言是監督、協助環境法規執行，然法政策上仍有建構公益團體訴訟，強化司法近用之空間。

## 四、研究建議

綜整上述研究觀察與結論，對於未來法制及實務的調整及修正，分為短期、中期及長期的作法：

### (一) 短期

- 1、環境資訊近用：行政機關應嚴守資訊公開分離原則，並嚴格限制解釋不得公開之事由。在無法令規範的情形下，如不涉業者之協力義務，行政機關依職權盡可能蒐集環境資訊，並以整合便民的系統進行主動公開。於主動公開之環境資訊，應擴及奧爾胡斯公約所稱的相關環境資訊，包含環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設、環境對人類之影響及可能影響等。行政法院則應對於行政機關就申請公開所為決定之司法審查，應嚴格進行利益權衡，審

酌公開之利益及不公開對於他人或其他公益的影響，檢視行政機關決定之合法性。

- 2、環境事務之公眾參與：現行法規之程序規定，僅為法定程序的最低要求，行政機關應依個案情節，行使程序裁量權，在不違法定程序規定的情形下，強化程序的密度及嚴謹度，擴大公眾參與的範圍，使公眾及公益團體皆參與程序，並促使及早公眾參與的進行。此外，亦應強化對於公眾意見的回應及說理。行政法院應審查行政機關是否依個案情形行使程序裁量權，及個案程序是否正當。行政機關如有程序裁量怠惰之瑕疵，致使重要公益或公眾意見漏未審酌，應認定該決定違法。同時強化對於行政機關說理義務的審查，檢視其是否回應公眾提出之重要意見，以免有理由不備之違法。
- 3、環境事務之司法近用：於受影響公眾之當事人適格認定，行政法院得採環境影響評估案件中擴大原告適格之見解，審酌個案所涉法條是否蘊含保障受影響公眾權益之意旨，以進一步保障受影響公眾司法近用的權利。就公益團體部分則礙於現行尚缺乏相關法依據，難藉由行政法院見解承認公益團體之原告適格。

## （二）中期

透過制定公約施行法的方式將奧爾胡斯公約內國法化，使各級政府機關職權之行使不得違背公約之規定，並應逐步落實。同時，主管機關有若干年時間得逐步盤點並檢視應修正或調整之法規，或考慮制定特定之環境專法。惟應注意，立法機關於制定公約施行法時，應同時審議公約全部規定，而非僅審視公約施行法條文案。如此方能於立法程序中，再次確認公約內容是否符合我國法制及立法政策，並於不符之處予以適當調整。

## （三）長期

- 1、環境資訊近用：制定環境資訊公開專法以求完備。
- 2、環境事務之公眾參與：全面盤點環境法規，修法以保障公眾參與環境事務，或透過於行政程序法中，增訂公眾參與事務之特別程序規定，以解決因法規龐雜之修法困難。
- 3、環境事務之司法近用：修正行政訴訟法或制定特定法，增訂歐盟法制下的公益團體訴訟，以補強我國對於公益團體近用司法制度之不足。

# 簡 目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究目的與研究範圍 .....	2
第三節 研究架構 .....	2
<b>第二章 環境保護、基本權保障與國際人權</b> .....	<b>5</b>
第一節 環境保護與基本權保障之關係 .....	5
第一項 基本權功能理論概說 .....	5
第二項 環境保護與基本權功能之關係 .....	8
第三項 德國聯邦憲法法院 2021 年的最新見解—跨時際之自由權保障 .....	10
第二節 環境保護與國際人權發展 .....	16
第一項 國際人權內涵及其世代觀察 .....	16
第二項 國際世代人權譜系中的環境權 .....	17
第三節 小結 .....	18
<b>第三章 環境保護及環境人權之國際性規範</b> .....	<b>19</b>
第一節 國際法上環境保護之立法初始 .....	19
第一項 1968 年歐洲水憲章及空氣污染管制原則宣言 .....	19
第二項 1970 年代各國的環境立法—以污染防治為重 .....	19
第二節 與實體環境人權有關的國際重要規範 .....	21
第一項 1972 年斯德哥爾摩宣言與 1992 年里約宣言 .....	21
第二項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約 ...	23
第三項 2017 年世界環境公約初稿 .....	31
第四項 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議—清潔、健康及永續 環境權 .....	33
第三節 環境程序權之國際性與區域性規範 .....	35
第一項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約 ...	35
第二項 1998 年奧爾胡斯公約（Aarhus Convention） .....	39
第三項 2018 年埃斯卡蘇協定（Escazú Agreement） .....	79

第四項 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議 .....	87
第四節 小結 .....	88
<b>第四章 環境程序權保障之法制落實 .....</b>	<b>89</b>
第一節 歐洲聯盟相關法制 .....	89
第一項 公眾近用環境資訊 .....	89
第二項 環境決策之公眾參與 .....	99
第三項 環境事務之司法近用 .....	105
第四項 歐盟層級—2006 年奧爾胡斯規章 (Regulation (EC) No 1367/2006)	
.....	106
第二節 德國相關法制 .....	114
第一項 概述 .....	114
第二項 環境資訊法 (Umweltinformationsgesetz) .....	116
第三項 公眾參與法 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) .....	134
第四項 環境法律救濟法 (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) .....	136
第五項 因應新冠肺炎疫情之公眾參與 .....	140
第三節 美國相關法制 .....	142
第一項 1966 年資訊自由法、1974 年隱私法及 1976 年政府陽光法 .....	142
第二項 1986 年緊急計畫與社區知權法 (EPCRA) .....	143
第三項 簡介美國行政程序法規定之行政程序 .....	146
第四項 美國環境法中之公民訴訟制度—以污染防治法為中心 .....	151
第四節 小結 .....	158
<b>第五章 案例觀察與分析 .....</b>	<b>161</b>
第一節 奧爾胡斯公約遵守委員會簡介 .....	161
第二節 重點意見 .....	162
第一項 環境資訊之近用 .....	162
第二項 公眾參與環境事務 .....	163
第三項 與環境事務有關之司法近用 .....	164
第三節 小結 .....	164
<b>第六章 我國環境法規相關法制之整理與觀察 .....</b>	<b>167</b>



第一節 環境基本法相關規定簡介 .....	167
第一項 環境保護與永續發展之基本原則 .....	167
第二項 環境資訊公開 .....	167
第三項 公眾參與環境保護工作 .....	168
第四項 司法近用與權利救濟 .....	168
第二節 環境資訊近用之法制與實務 .....	168
第一項 政府資訊公開法之適用 .....	168
第二項 個別環境法規中之環境資訊近用規定 .....	171
第三項 相關爭議及實務見解 .....	192
第三節 公眾參與環境決策之法制與實務 .....	194
第一項 由行政程序法相關規定談起 .....	194
第二項 現行法規中公眾參與環境決策之相關規定 .....	195
第三項 相關爭議及實務見解 .....	225
第四節 環境事務司法近用之法制與實務 .....	236
第一項 原告訴權之判斷 .....	236
第二項 爭訟之標的 .....	241
第三項 現行法中公益團體之訴權—公民訴訟制度 .....	241
第五節 關於保護檢舉人及揭弊者之法制 .....	249
第六節 小結—綜合觀察 .....	250
<b>第七章 我國重大環境爭議案件之檢視 .....</b>	<b>255</b>
第一節 前言 .....	255
第二節 以往重大環境爭議案件之回顧 .....	256
第一項 首件環境影響評估審查結論經判決確定撤銷的開發案—中科三期開發案 .....	256
第二項 首件環境影響評估公民訴訟經判決勝訴的開發案—美麗灣公民訴訟案 .....	259
第三項 首件以公民投票方式決定開發案件與自然生態保育的衝突—中油三接開發案 .....	262
第四項 開發案件中脆弱族群利益漸受重視—亞泥礦業權展延案 .....	268

第三節 對於目前重要環境爭議案件的觀察 .....	270
第一項 知本光電開發案 .....	270
第二項 彰化風場航道爭議 .....	274
第三項 臺北市社子島整體規劃開發 .....	277
第四節 小結 .....	281
<b>第八章 結論與建議 .....</b>	<b>283</b>
第一節 研究結論 .....	283
第二節 對於法制及實務的修正建議 .....	287
<b>參考文獻 .....</b>	<b>293</b>
<b>附件 .....</b>	<b>310</b>
一、2022 年 7 月 14 日焦點座談會會議紀錄 .....	310
二、2022 年 7 月 27 日專家諮詢會會議紀錄 .....	315
三、期中報告審查 .....	319
(一) 簡報檔 .....	319
(二) 審查會議紀錄 .....	327
(三) 審查意見回應對照表 .....	331
四、2022 年 10 月 11 日焦點座談會會議紀錄 .....	335
五、2022 年 10 月 24 日專家諮詢會議紀錄 .....	339
六、期末報告審查 .....	343
(一) 簡報檔 .....	343
(二) 審查會議紀錄 .....	351
(三) 審查意見回應對照表 .....	353

# 詳 目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究目的與研究範圍 .....	2
第三節 研究架構 .....	2
<b>第二章 環境保護、基本權保障與國際人權</b> .....	<b>5</b>
第一節 環境保護與基本權保障之關係 .....	5
第一項 基本權功能理論概說 .....	5
一、主觀面向功能與客觀面向功能 .....	5
二、客觀面向功能—客觀價值秩序功能、保護義務功能、組織與程序保障功能 .....	6
第二項 環境保護與基本權功能之關係 .....	8
一、實體面向—傳統基本權保障的觀點 .....	9
(一) 主觀功能 .....	9
(二) 客觀功能 .....	9
二、程序面向—國際法發展出的觀點 .....	10
第三項 德國聯邦憲法法院 2021 年的最新見解—跨時際之自由權保障 .....	10
一、案件背景 .....	11
二、聯邦憲法法院於本案例中關於環境基本權的論述 .....	12
(一) 環境保護與基本權之防禦權功能 .....	12
(二) 環境保護與基本權之受益權功能 .....	13
(三) 提出「跨時際之自由權保障」的論點 .....	13
(四) 國家保護義務、氣候保護誠命與基本權類似干涉之先行效力 .....	15
第二節 環境保護與國際人權發展 .....	16
第一項 國際人權內涵及其世代觀察 .....	16
第二項 國際世代人權譜系中的環境權 .....	17
第三節 小結 .....	18
<b>第三章 環境保護及環境人權之國際性規範</b> .....	<b>19</b>

第一節 國際法上環境保護之立法初始 .....	19
第一項 1968 年歐洲水憲章及空氣污染管制原則宣言 .....	19
第二項 1970 年代各國的環境立法—以污染防治為重 .....	19
第二節 與實體環境人權有關的國際重要規範 .....	21
第一項 1972 年斯德哥爾摩宣言與 1992 年里約宣言 .....	21
一、宣言中與環境保護有關的內容 .....	22
二、宣言並未真正提出環境人權的概念 .....	22
第二項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約 ...	23
一、規範內涵之組成—公約條文、一般性意見與任意擇定書 .....	23
二、人權保障與環境保護 .....	24
(一) 生命權 .....	24
(二) 健康權 .....	26
(三) 由滿足適足生活水準之權利衍生出之人權 .....	27
1、適足居住權 .....	27
2、水權 .....	29
3、適足糧食權 .....	30
4、其他基本人權 .....	30
三、綜合觀察 .....	30
第三項 2017 年世界環境公約初稿 .....	31
一、承認「享有生態上健康環境之權利」與「照護環境之義務」 .....	31
二、後續發展 .....	32
第四項 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議—清潔、健康及永續 環境權 .....	33
第三節 環境程序權之國際性與區域性規範 .....	35
第一項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約 ...	35
一、獲取資訊之權利 .....	35
(一) 公政公約之相關規定 .....	35
(二) 經社文公約之相關規定 .....	36
二、參與決策之權利 .....	36

(一) 公政公約之相關規定 .....	36
(二) 經社文公約之相關規定 .....	37
三、司法救濟之權利 .....	37
(一) 公政公約之相關規定 .....	37
(二) 經社文公約之相關規定 .....	38
第二項 1998 年奧爾胡斯公約 (Aarhus Convention) .....	39
一、簡介 .....	39
(一) 背景—歐洲環境部長級會議 (The third Ministerial Conference “Environment for Europe”) .....	39
(二) 立法目的 .....	40
(三) 成為締約方之資格 .....	41
(四) 履約確保機制 .....	42
1、確保履約之手段 .....	42
2、締約方會議之行動 .....	42
(1) 奧爾胡斯公約下之組織與會議 .....	42
A、締約方會議 .....	42
B、遵守委員會 .....	43
(2) 處理機制及效力 .....	43
二、環境資訊之近用 .....	43
(一) 環境資訊之意義與範圍 .....	44
(二) 環境資訊之被動近用 (第 4 條) .....	45
1、享有近用環境資訊權之主體—公眾 .....	45
2、行使近用環境資訊權之對象 .....	45
3、環境資訊近用之方式 .....	46
4、例外排除環境資訊近用之事由 .....	46
(1) 請求提供資訊存在事實上困難 .....	47
(2) 法律上應優先保護之利益 .....	47
5、處理之期間與方式 .....	48
6、申請之費用 .....	49

(二) 環境資訊之蒐集及傳播—環境資訊之主動近用 (第 5 條) .....	49
1、範圍 .....	49
2、資訊蒐集及組織 .....	49
3、公開資訊 .....	51
三、環境決策之公眾參與 .....	51
(一) 概說 .....	51
1、公眾參與之功能及其正當程序之要求 .....	51
2、奧爾胡斯公約關於公眾參與的基本架構 .....	53
(二) 特定行為之決定 (Decisions on specific activities) .....	55
1、參與事項 .....	55
(1) 就公約附件一之行為作成許可與否之決定，應適用本條之公眾 參與程序 .....	56
A、特定行為決定之意義 .....	56
B、與環境影響評估程序之區別 .....	57
C、多元許可制度下之公眾參與 .....	59
(2) 非附件一所列之擬議行為而對於環境可能產生重大影響者，對 其作成決定，應適用本條之公眾參與程序 .....	59
(3) 例外得不適用本條公眾參與程序之情形 .....	60
2、參與之主體—公眾及受影響公眾 .....	60
3、環境決策資訊之通知 .....	61
4、公眾參與程序 .....	62
(1) 參與程序之時點 .....	62
(2) 資訊提供 .....	62
(3) 公眾參與之方式 .....	63
(4) 將公眾參與結果適當納入決定之審酌中 .....	63
(三) 與環境有關之計畫、方案及政策 .....	64
1、與環境有關之計畫或方案的公眾參與 .....	64
(1) 參與事項 .....	64
(2) 參與之主體—公眾 .....	65

(3) 參與之程序 .....	65
2、與環境有關之政策的公眾參與 .....	65
(四) 可能對環境產生重大影響之行政法規及(或)其他具一般規範拘束力措施 .....	66
四、環境事務之司法近用 .....	66
(一) 規範目的 .....	66
(二) 司法近用之三大類型事由 .....	67
1、司法近用事由—行政機關駁回或未充分處理對於環境資訊的申請 .....	69
(1) 爭訟事項 .....	69
(2) 由法院或其他依法設立之獨立公正機構審理 .....	70
(3) 審查結果之拘束力 .....	70
2、司法近用事由—行政機關就特定行為所為之決定、作為或不作為 .....	70
(1) 請求權之主體(當事人適格) .....	70
A、當事人適格之二種類型 .....	70
B、第一類型之適格當事人—具有充分利益或依內國法規定權利受侵害之受影響公眾成員 .....	71
(A) 內國法規定之解釋應合乎公約的意旨 .....	71
(B) 配合公眾參與程序認定當事人適格 .....	72
C、第二類型之適格當事人—非政府組織(環保公益團體) .....	72
(2) 爭訟事項 .....	73
(3) 程序之進行 .....	73
3、司法近用事由—主張私人或行政機關違反內國環境法之其他作為或不作為 .....	74
(1) 規範意旨 .....	74
(2) 請求權之主體(當事人適格) .....	75
(3) 爭訟事項 .....	75
(4) 程序之進行 .....	76

(三) 司法近用之一般程序要求 .....	76
1、司法近用之實效性及補救措施 .....	76
(1) 公正、公平、及時之程序 .....	76
(2) 充分有效的補救措施 .....	77
(3) 費用 .....	77
(4) 書面形式與公告 .....	77
2、司法近用資訊之公開及輔助機制 .....	77
(1) 司法近用資訊之公開 .....	78
(2) 消除或減少司法近用之障礙 .....	78
(3) 適當的輔助機制 .....	78
五、權利行使不受國家或私人迫害原則 .....	78
第三項 2018 年埃斯卡蘇協定 (Escazú Agreement) .....	79
一、緣起與簡介 .....	79
二、環境資訊近用 .....	80
(一) 環境資訊之定義 .....	80
(二) 環境資訊之被動近用 .....	80
1、環境資訊近用權之保障 .....	80
2、拒絕提供資訊之條件 .....	81
3、對脆弱群體的特別保護 .....	82
(三) 環境資訊之主動近用 .....	82
1、環境資訊近用權之保障 .....	82
2、對脆弱群體的特別保護 .....	83
三、環境事務之公眾參與 .....	84
(一) 公眾之定義 .....	84
(二) 公眾參與事項 .....	84
(三) 公眾參與條件 .....	84
(四) 對脆弱群體的特別保護 .....	85
四、環境事務之司法近用 .....	85
(一) 內涵 .....	85



(二) 對脆弱群體的特別保護 .....	87
五、對於環境人權捍衛者之保障 .....	87
第四項 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議 .....	87
第四節 小結 .....	88
<b>第四章 環境程序權保障之法制落實 .....</b>	<b>89</b>
第一節 歐洲聯盟相關法制 .....	89
第一項 公眾近用環境資訊 .....	89
一、1990 年環境資訊近用自由指令 (Council Directive 90/313/EEC) .....	90
(一) 背景與立法目的 .....	90
(二) 環境資訊之意義與範圍 .....	90
(三) 環境資訊之被動近用 .....	91
1、環境資訊近用之方式 .....	91
2、例外排除環境資訊近用之事由 .....	91
3、處理之期間 .....	91
4、申請之費用 .....	91
(四) 環境資訊之主動提供 .....	91
(五) 救濟機制 .....	92
二、取代 1990 年指令之 2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/EC) .....	92
(一) 立法目的 .....	92
(二) 環境資訊之意義與範圍 .....	93
(三) 環境資訊之被動近用 .....	94
1、享有近用環境資訊權之主體—公眾 .....	94
2、行使近用環境資訊權之對象 .....	94
3、環境資訊近用之方式 .....	94
4、例外排除環境資訊近用之事由 .....	95
5、處理之期間與方式 .....	97
6、申請之費用 .....	97
(三) 環境資訊之傳播—環境資訊之主動近用 .....	97

(四) 環境資訊之品質 .....	99
(五) 救濟機制 .....	99
第二項 環境決策之公眾參與 .....	99
一、歐盟與環評有關指令中之公眾參與 .....	100
(一) 與特定開發行為之環評有關 .....	100
(二) 與特定計畫或方案之環評有關 .....	101
二、歐盟配合奧爾胡斯公約所為之立法—2003 年公眾參與擬訂與環境有關 之特定計畫與方案指令 (Directive 2003/35/EC) .....	102
(一) 規範目的 .....	102
(二) 關於公眾參與之規定 .....	103
1、明確規定計畫或方案之公眾參與 .....	103
(1) 公眾參與程序的核心要素 .....	103
(2) 計畫及方案公眾參與之雙軌制 .....	104
2、修正 1985 年環評指令及 1996 年整合性污染預防及管制指令中公眾 參與之規定 .....	104
(三) 增訂公益團體訴訟 .....	104
第三項 環境事務之司法近用 .....	105
第四項 歐盟層級—2006 年奧爾胡斯規章 (Regulation (EC) No 1367/2006)	
.....	106
一、立法背景及目的 .....	106
二、環境資訊之近用 .....	108
(一) 環境資訊之意義與範圍 .....	108
(二) 環境資訊之被動近用 .....	108
1、享有近用環境資訊權之主體—公眾 .....	108
2、行使近用環境資訊權之對象 .....	108
3、環境資訊近用之方式 .....	109
4、例外排除環境資訊近用之事由 .....	109
5、處理之期間、方式與費用 .....	110
(三) 環境資訊之蒐集及傳播 .....	110

三、與環境有關之計畫與方案之公眾參與 .....	110
四、內部審查及司法近用 .....	111
(一) 內部審查之標的 .....	111
(二) 申請人 .....	111
(三) 申請期間與處理期限 .....	112
(四) 司法程序 .....	112
五、2021 年奧爾胡斯規章之修正 (Regulation (EU) 2021/1767) .....	112
(一) 內部審查範圍之擴大 .....	113
(二) 申請期間與處理期間之調整 .....	113
(三) 申請人範圍之擴大 .....	113
(四) 申請之公開與線上系統之建置 .....	114
第二節 德國相關法制 .....	114
第一項 概述 .....	114
第二項 環境資訊法 (Umweltinformationsgesetz) .....	116
一、簡介 .....	116
(一) 立法源起 .....	116
(二) 法律架構 .....	116
(三) 立法目的一與政府資訊公開法制之比較 .....	117
二、依申請之環境資訊近用 .....	119
(一) 申請權人 .....	119
(二) 行使環境資訊近用權之對象 .....	121
1、聯邦政府及公行政之其他單位 .....	121
2、履行環境公共任務或提供環境公共服務之私人 .....	122
3、持有的概念 .....	123
(三) 得申請公開之環境資訊 .....	123
(四) 行使環境資訊近用權之程序及方式 .....	124
(五) 例外排除環境資訊近用之事由 .....	126
1、利益衡量為例外不公開事由之構成要件 .....	126
2、排除提供之事由 .....	127

(1) 基於公益之考量 .....	127
(2) 基於其他利益之考量 .....	128
(3) 污染排放為原則上應公開之環境資訊 .....	129
(六) 權利救濟 .....	129
1、對於聯邦行政單位之決定 .....	129
2、對於私人之決定 .....	130
(七) 向聯邦資訊自由政務委員提出申復及其效力 .....	131
(八) 費用 .....	132
四、環境資訊之主動公布 .....	133
第三項 公眾參與法 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) .....	134
一、概述 .....	134
二、立法目的 .....	134
三、主要規範內容 .....	134
(一) 對於公眾之通知 .....	135
(二) 文件資料之提供閱覽 .....	135
(三) 參與之方式與程序 .....	135
(四) 參與之效果 .....	135
(五) 與其他法規規定之關聯 .....	135
第四項 環境法律救濟法 (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) .....	136
一、概述 .....	136
二、主要規範內容 .....	136
(一) 適用範圍 .....	136
(二) 公益團體訴訟 .....	137
1、訴訟要件 .....	137
2、公益團體之認可 .....	138
(三) 程序瑕疵 .....	139
(四) 權利濫用 .....	139
(五) 敘明理由期間 .....	140
(六) 不服特定行政決定之法律救濟之特別規定 .....	140

(七) 過渡條款 .....	140
第五項 因應新冠肺炎疫情之公眾參與 .....	140
第三節 美國相關法制 .....	142
第一項 1966 年資訊自由法、1974 年隱私法及 1976 年政府陽光法 .....	142
第二項 1986 年緊急計畫與社區知權法 (EPCRA) .....	143
(一) 立法目的及規範架構 .....	143
(二) 資訊通報制度 .....	144
(三) 資訊公開 .....	145
1、負公開義務之主體 .....	145
2、公開之內容與限制 .....	145
(四) 公民訴訟制度 .....	146
第三項 簡介美國行政程序法規定之行政程序 .....	146
一、行政行政與行政程序之關係 .....	147
二、正式程序—聽證紀錄排他性的要求 .....	148
三、非正式程序 .....	149
(一) 法規訂定程序的基本要求—公告、評論、說明理由與目的 .....	149
(二) 行政裁決程序—仍受憲法正當程序原則之拘束 .....	150
第四項 美國環境法中之公民訴訟制度—以污染防治法為中心 .....	151
一、以潔淨空氣法 (CAA) 及潔淨水法 (CWA) 為例 .....	151
二、當事人適格 .....	152
(一) 原告之當事人適格 .....	152
1、美國憲法關於原告適格之要求 .....	152
2、CAA 與 CWA 之差異 .....	152
(二) 被告之當事人適格 .....	153
三、訴訟要件 .....	154
(一) 原告在起訴前六十日須履行書面告知義務 .....	154
(二) 如行政機關已積極執行者即不得起訴 .....	155
(三) 對於行政機關提起公民訴訟限於其非裁量性之行為 .....	156
(四) 訴訟費用 .....	156

四、爭訟標的—現時之違法行為 .....	156
五、司法判決的種類 .....	157
第四節 小結 .....	158
<b>第五章 案例觀察與分析 .....</b>	<b>161</b>
第一節 奧爾胡斯公約遵守委員會簡介 .....	161
第二節 重點意見 .....	162
第一項 環境資訊之近用 .....	162
第二項 公眾參與環境事務 .....	163
第三項 與環境事務有關之司法近用 .....	164
第三節 小結 .....	164
<b>第六章 我國環境法規相關法制之整理與觀察 .....</b>	<b>167</b>
第一節 環境基本法相關規定簡介 .....	167
第一項 環境保護與永續發展之基本原則 .....	167
第二項 環境資訊公開 .....	167
第三項 公眾參與環境保護工作 .....	168
第四項 司法近用與權利救濟 .....	168
第二節 環境資訊近用之法制與實務 .....	168
第一項 政府資訊公開法之適用 .....	168
一、政府資訊公開法之定性 .....	168
二、環境基本法中關於環境資訊公開之規定 .....	170
三、政府資訊公開法與環境資訊公開 .....	170
第二項 個別環境法規中之環境資訊近用規定 .....	171
一、環境資訊之被動近用 .....	171
二、環境資訊之蒐集及傳播—環境資訊之主動近用 .....	172
(一) 環境資訊之蒐集 .....	172
(二) 環境資訊之傳播 .....	180
三、緊急情形之主動資訊近用 .....	188
四、行政機關發布與環境資訊公開有關之行政規則 .....	191
(一) 行政院環境保護署政府資訊公開要點 .....	191

(二) 行政院原子能委員會資訊公開作業要點 .....	191
第三項 相關爭議及實務見解 .....	192
一、依政府資訊公開法請求公開輸入野生保育類動物(大貓熊)之相關資訊	
—最高行政法院 101 年度判字第 171 號判決 .....	192
二、依政府資訊公開法請求生煤及石油焦操作許可證展相關資訊—最高行	
政法院 109 年度上字第 698 號判決 .....	193
第三節 公眾參與環境決策之法制與實務 .....	194
第一項 由行政程序法相關規定談起 .....	194
第二項 現行法規中公眾參與環境決策之相關規定 .....	195
一、 公眾參與特定行為之決定 .....	196
(一) 分散於個別法令之規定 .....	196
(二) 集中式的法令規定 .....	208
1、性質為法規命令者 .....	208
2、性質為行政規則者 .....	209
二、公眾參與與環境相關之計畫或方案 .....	210
(一) 分散於各別法令之規定 .....	210
(二) 集中式的法令規定 .....	224
1、性質為法規命令者 .....	224
2、性質為行政規則者 .....	225
第三項 相關爭議及實務見解 .....	225
一、為作成特定行為決定之公眾參與 .....	225
(一) 開發行為未進行第二階段環評致未依環評法規定舉行公聽會 ..	225
(二) 行政機關作成展延固定污染源操作許可證處分前未舉行聽證 ..	226
(三) 指定古蹟或登錄歷史建築之公眾參與 .....	226
(四) 行政機關同意核二廠大修計畫前舉行聽證—最高行政法院 109 年	
度判字第 91 號判決 .....	227
1、前審判決 .....	227
2、更審判決 .....	230

(五) 行政機關核發核二廠用過核子燃料乾式貯存設施建築執照前舉行聽證—最高行政法院於 107 年度判字第 11 號判決 .....	231
二、與環境有關之計畫或方案之公眾參與—與都市計畫有關之爭議 .....	232
(一) 行政法院之固定見解 .....	232
(二) 都市計畫之變更未舉行聽證—最高行政法院 109 年度上字第 684 號判決 .....	234
三、因應新冠肺炎疫情及防疫需求以網路及線上視訊會議方式進行聽證程序 .....	235
(一) 法務部 2021 年 7 月 29 日法律字第 11003507140 號函 .....	235
(二) 內政部 2021 年 08 月 18 日內授營更字第 1100813249 號函 .....	235
第四節 環境事務司法近用之法制與實務 .....	236
第一項 原告訴權之判斷 .....	236
一、一般案件中所採之保護規範理論 .....	236
二、環評案件中司法見解的突破—當地居民訴權之認定 .....	238
(一) 環評法相關規定對開發行為當地居民屬保護規範 .....	238
(二) 司法實務中之認定基準 .....	238
1、依「開發行為環境影響評估作業準則」之規定認定當地居民之範圍 .....	238
2、個別案例 .....	240
第二項 爭訟之標的 .....	241
第三項 現行法中公益團體之訴權—公民訴訟制度 .....	241
一、制度概述 .....	241
二、現行法規中公民訴訟之相關規定 .....	242
(一) 環境基本法第 34 條第 1 項 .....	242
(二) 個別環境法中的公民訴訟規定 .....	243
三、司法實務裁判 .....	246
第五節 關於保護檢舉人及揭弊者之法制 .....	249
第六節 小結—綜合觀察 .....	250
第七章 我國重大環境爭議案件之檢視 .....	255



第一節	前言 .....	255
第二節	以往重大環境爭議案件之回顧 .....	256
第一項	首件環境影響評估審查結論經判決確定撤銷的開發案—中科三期開發案 .....	256
一、	背景事實 .....	256
二、	行政法院判決見解 .....	257
(一)	關於 2006 年環評審查結論之司法審查 .....	257
(二)	關於 2010 年環評審查結論及開發許可之司法審查 .....	257
三、	後續發展 .....	258
第二項	首件環境影響評估公民訴訟經判決勝訴的開發案—美麗灣公民訴訟案 .....	259
一、	背景事實 .....	259
二、	行政法院判決 .....	260
三、	後續發展 .....	261
第三項	首件以公民投票方式決定開發案件與自然生態保育的衝突—中油三接開發案 .....	262
一、	背景事實 .....	262
(一)	觀塘工業區開發行為第一階段及第二階段之環境影響評估審查 .....	262
(二)	環境影響評估審查結論確定後始受重視且有爭議之藻礁及生態保育 .....	263
(三)	2018 年藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告 .....	264
二、	行政法院判決 .....	265
(一)	關於環境影響評估程序重新進行之司法審查 .....	265
(二)	關於海岸管理法之司法審查（判決尚未確定） .....	266
三、	公民投票的過程及結果 .....	267
第四項	開發案件中脆弱族群利益漸受重視—亞泥礦業權展延案 .....	268
一、	背景事實 .....	268
二、	行政法院判決 .....	268

三、後續發展 .....	270
第三節 對於目前重要環境爭議案件的觀察 .....	270
第一項 知本光電開發案 .....	270
一、背景事實 .....	270
二、行政法院判決見解 .....	271
三、對於爭議之觀察 .....	273
(一) 原住民族諮商同意權之精神 .....	273
(二) 本案委託代表制、家戶代表制爭議衍生參與決定之資格認定 ..	273
(三) 約制開發案進行是否為奧爾湖斯公約公眾參與所允許 .....	274
(四) 相關法規架空實質的公眾參與精神 .....	274
第二項 彰化風場航道爭議 .....	274
一、背景事實 .....	275
二、相關爭議 .....	275
三、對於爭議之觀察 .....	276
(一) 未於風場選址階段即踐行公眾參與程序，且公眾代表性不足 ..	276
(二) 區塊開發未將環評列為審查事項 .....	277
第三項 臺北市社子島整體規劃開發 .....	277
一、背景事實 .....	278
二、相關爭議 .....	279
三、對於爭議之觀察 .....	280
(一) 缺乏及早公眾參與之法令依據 .....	280
(二) 未將公眾意見納入計畫內容的情形進行說理及回應 .....	280
第四節 小結 .....	281
<b>第八章 結論與建議 .....</b>	<b>283</b>
第一節 研究結論 .....	283
第二節 對於法制及實務的修正建議 .....	287
<b>參考文獻 .....</b>	<b>293</b>
<b>附件 .....</b>	<b>310</b>
一、2022 年 7 月 14 日焦點座談會會議紀錄 .....	310

二、2022年7月27日專家諮詢會會議紀錄 .....	315
三、期中報告審查 .....	319
(一) 簡報檔 .....	319
(二) 審查會議紀錄 .....	327
(三) 審查意見回應對照表 .....	331
四、2022年10月11日焦點座談會會議紀錄 .....	335
五、2022年10月24日專家諮詢會會議紀錄 .....	339
六、期末報告審查 .....	343
(一) 簡報檔 .....	343
(二) 審查會議紀錄 .....	351
(三) 審查意見回應對照表 .....	353



## 圖表目錄

<a href="#">圖 1：環境資訊蒐集及傳播路徑</a> .....	172
表 1：公眾參與之法定義務及實施準則 .....	53
表 2：奧爾胡斯公約第 9 條司法近用之規範內涵 .....	68
表 3：奧胡斯公約、歐盟指令及德國法之法制對照 .....	114
表 4：美國行政程序法規定之行政行為與行政程序 .....	147
表 5：環境資訊蒐集之法規整理 .....	172
表 6：環境資訊傳播之法規整理 .....	180
表 7：緊急情形主動資訊近用之法規 .....	188
表 8：公眾參與環境特定行為決定之程序規定 .....	196
表 9：公眾參與與環境相關之計畫、方案之程序規定 .....	210
表 10：現行環境法中關於公民訴訟規定綜整 .....	243
表 11：我國法制整體檢討及修正建議—環境資訊近用 .....	290
表 12：我國法制整體檢討及修正建議—環境決策之公眾參與 .....	290
表 13：我國法制整體檢討及修正建議—環境事務之司法近用 .....	291



# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

環境權的概念發展，近年來逐漸由實體保障走向程序保障。其中最重要的貢獻者，即為 1998 年 6 月 25 日聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe; UNECE）歐洲環境進程第四次部長級會議（the Fourth Ministerial Conference in the “Environment for Europe” Process）於丹麥奧爾胡斯市簽訂之「環境事務之資訊近用、公眾參與決策及司法近用公約」（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters）。因其於丹麥奧爾胡斯市簽訂，一般即簡稱為「奧爾胡斯公約」（Aarhus Convention）。奧爾胡斯公約作為第一份環境保護具有拘束力的國際法律文件，將現在及將來世代之人類福祉保護及提升環境狀況定為一項法定義務。奧爾胡斯公約聯繫了環境權與人權，承認對於將來世代負有責任，確立惟所有利害關係者之參與方能達到永續發展，建立政府課責與環境保護之連結，及關注公眾與政府機關間之互動，而為一新型態之環境協定<sup>1</sup>。

奧爾胡斯公約最主要規範者，係行政機關與公眾間關於環境議題所涉及的資訊近用與傳播，人民參與環境決策程序的權利也應該受到保護，且在行政機關之行為與違反環境保護有關之法規時，公眾能夠提起法律救濟，以監督行政機關之行為。該公約所確立及保障的環境程序權，已成為國際及世界各國效法的制度。在此須說明者，一般將奧爾胡斯公約確立之三大支柱，稱為環境資訊公開、公眾參與、及司法救濟，本報告基於其原文意旨，則將其稱為**環境資訊之近用（access）、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用**，以求契合奧爾胡斯公約之原意。

至於臺灣，近年邁入能源轉型及強化環境治理的進程，同時也面臨全球生產鏈重組，資本與產能回流的發展狀況，無論是污染物質及化學物質治理、綠能發展的在地調適、科學園區再擴張，及國家或私人開發行為之衝擊等新舊環境議題層出，都顯示臺灣的環境治理已進入深水區。臺灣雖有逐漸成熟的民間環境運動，但因環

---

<sup>1</sup> UNECE, Environmental policy: Aarhus Convention introduction; at <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction> (last visited 6 December 2022).

境決策的參與機制未盡完善，使政府、產業及人民之間在環境議題上的衝突頻仍，亦影響人民實體環境權利的保障。而臺灣目前在環境議題上所出現的衝突，往往又與法制上規範不備或簡略息息相關。因此，盤點臺灣相關法制缺失，朝向完備的環境程序權保障制度邁向，實為現行法制上亟需努力的方向。

## 第二節 研究目的與研究範圍

鑑於上述情形，本報告擬觀察國際規範上由環境實體權的討論轉向環境程序權保障的立法規範，探討國際上對於環境程序權保障的具體內涵，並整理我國環境法規相關程序保障的規定，檢視其不足之處，並提出修法建議。以精進我國環境程序保障的制度設計，及建構我國與國際環境人權法治發展交流平臺，有效與國際法接軌。

在研究範圍的部分，本報告重新著重於國際環境公約對於程序保障之規範和經驗，由對於公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約（合稱兩公約）、及奧爾胡斯公約之觀察出發，並蒐集研究國內環境法規關於程序保障的規範，進行系統性研究、歸納及分析，並綜合相關研究，對於現行法制提出具體的修正建議，以作為後續推動我國環境程序保障之參考。

在國外法制之比較研究部分，礙於篇幅及各國法制差異，本報告以歐洲聯盟（下稱歐盟）及其成員國中的法制實踐為重，特別是德國法制，向來為我國法制創建及修正的指標，對於我國法制建構深具影響力，因此在成員國的法制觀察上，即以德國法為重。

## 第三節 研究架構

本報告除第一章緒論外，第二章著重於憲法上及國際法上將環境權（實體與程序面向）作為基本權及國際人權概念的基本論述，第三章將進一步針對國際規範中所涉及環境實體權與環境程序權的發展，進行較詳盡的介紹，其中的重點包括兩公約及奧爾胡斯公約的整理，亦及於其他國際法規範。第四章則著重於環境程序權在



法制面上的具體落實，並以歐盟法及德國法為中心，更深入地觀察具體的規範設計。

後續研究，則將重點置於案例觀察分析及我國法制的盤點檢視。除於第五章舉例介紹落實奧爾胡斯公約應注意之重要解釋及意見外，更將重心置於我國法制與實務，由實際案例討論法制缺失之所在，並在上開國際法、歐盟法及其他國家立法例的研究基礎下，對於我國法制提出修正檢討的建議。



## 第二章 環境保護、基本權保障與國際人權

### 第一節 環境保護與基本權保障之關係

#### 第一項 基本權功能理論概說

##### 一、主觀面向功能與客觀面向功能

傳統上關於基本權的分類，一般而言是依據德國公法學者 Georg Jellinek 提出的身分理論 (Statustheorie)，將人民與國家的關係區分消極身分 (status negativus)、積極身分 (status positivus)、主動身分 (status activus) 與被動身分 (status passivus)，目前普遍見解為憲法上保障的基本權可分為自由權、受益權 (給付請求權、分享權) 及參政權，至於被動身分則為人民基本義務的問題。實際上這樣的分類可能會有誤會，而認為自由權只有防禦公權力侵害的功能，而不具備積極的請求功能<sup>2</sup>。此外，基本權不是只具有權利保障的面向，在德國，19 世紀時即有學者認為基本權亦有賦予國家任務與目標的客觀面向<sup>3</sup>，此見解透過德國聯邦憲法法院於 1958 年著名的呂特 (Lüth) 判決<sup>4</sup>，樹立了指標性的見解：基本權的保障亦包括了客觀價值秩序的建立。

自此之後對於基本權的認識，即普遍承認憲法中基本權條款具有雙重功能，除了具有主觀法的面向外，亦具有客觀法的內涵。前者包括防禦功能及給付功能，而後者則包含基本權作為一種價值決定，旨在要求國家機關必須盡到保護人民基本權的義務，使人民之權利免於遭受公權力或第三人的侵害<sup>5</sup>。只是對於客觀功能的

---

<sup>2</sup> 張嘉尹，違憲審查中之基本權客觀功能，月旦法學雜誌，第 185 期，2010 年 9 月，頁 20。

<sup>3</sup> Klaus Stern 著，蔡宗珍譯，基本權保護義務之功能—法學上的一大發現，月旦法學雜誌，第 175 期，2009 年 11 月，頁 48。

<sup>4</sup> BVerfGE 7,198；參見黃啟楨譯，關於「呂特事件」之判決—聯邦憲法法院判決第七輯第一九八頁以下，西德聯邦憲法法院裁判選輯（一），1990，頁 94-119。本判決譯文亦可於司法院電子出版品檢索系統中查閱：<https://jirs.judicial.gov.tw/JudLib/EBookDownload.asp?pfid=0000279880&showType=1&lk=W%2C20201000%2C0001>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>5</sup> 李建良，德國基本權理論攬要—兼談對臺灣的影響，月旦法學教室，第 100 期，2011 年 1 月，頁 48。

內涵，德國學界有不同的見解，至於目前國內一般的說法，則認為包括；客觀價值秩序功能、保護義務功能、組織與程序保障功能、制度性保障功能<sup>6</sup>。基本權客觀功能中，最重要、核心者，為基本權第三人效力及保護義務功能<sup>7</sup>。

## 二、客觀面向功能—客觀價值秩序功能、保護義務功能、組織與程序保障功能

在基本權所建立的客觀價值秩序，是憲法的基本決定，適用於所有法領域，拘束所有國家公權力，因此即使是私法體系亦受到該價值秩序的拘束，任何私法規範不得牴觸基本權建立的客觀價值秩序，且須本其精神為解釋，此即基本權之第三人效力。基本權第三人效力主要係處理法院於解釋或決定私人法律關係時，基本權利所扮演的角色，亦即法院應透過以基本權利所內含的價值決定來解釋及適用私法上的規定，透過對於概括條款的解釋，使私法秩序間接受到基本權利的拘束<sup>8</sup>。因此，亦有將其稱為基本權之「放射效力」<sup>9</sup>。

而基本權保護義務功能，指的是國家負有義務保障人民基本權之實現，使其足以對抗來自國家或第三人的侵害。亦即在公法及私法領域，國家皆須履行其保護義務，前者屬於傳統基本權作為防禦權的功能，後者的重點則即為上述基本權第三人效力的情形。只是國家履行保護義務時，須依人民基本權面臨侵害的種類、急迫性、範圍、所涉及之私益與公益之重要性，並考量已存在的法規範及已採取的措施，設計應採取之適當保護方式，故國家履行保護義務會有不同的選擇可能性<sup>10</sup>。基本的保護義務功能轉變了國家角色，國家不再只是基本權對抗的對象，且須積極提供基本權保護，「甚至是從『基本權之敵』轉變成『基本權之友』」<sup>11</sup>。國家保護措施的選擇與決定，首要須由立法者為具體規範，故立法者成為保護義務的優先承擔

---

<sup>6</sup> 參見許育典，憲法，第6版，2013年2月，頁111-120。

<sup>7</sup> 李建良，同註5，頁45。

<sup>8</sup> 蕭文生，自程序與組織觀點論基本權利之保障，憲政時代，第25卷第3期，2000年1月，頁31。

<sup>9</sup> 張嘉尹，同註2，頁22。

<sup>10</sup> 蕭文生，同註8，頁32。

<sup>11</sup> Klaus Stern 著，蔡宗珍譯，同註3，頁52。

者。司法機關須尊重立法者廣泛的形成空間，只有在立法者完全不作為，或是其所採取的措施很明顯不足的情況下，才可認定立法不作為而違反基本權保護義務，始構成國家未充分履行保護義務的情形<sup>12</sup>。

至於基本權之組織與程序保障功能，指的是基本權需要適當的組織形式與程序規定的配合，才能夠充分發揮其功能。詳言之，憲法保障的基本權不僅影響立法者形成實體法上的權利及其實現，同時為落實基本權利有效保障，對於組織與程序的形成亦具有重要性。亦即，基本權一方面需要程序及組織法上的規定以使其實現，但另一方面基本權亦影響程序及組織規範的內容，彼此交互影響<sup>13</sup>。當國家機關未遵守正當程序而影響人民權利時，人民可本於其實體權利未獲正當程序保障為由，請求司法救濟（包括提起憲法訴願）<sup>14</sup>。此在種情形，基本權的程序功能，同時對基本權利的防禦功能及保護功能具有「輔助功能」<sup>15</sup>。只是在這個角度下，何種程序規定或何種程序類型係保護憲法基本權所必要者，首要屬於立法者的形成自由，因此，除了在特殊例外的情形下，例如在與人民生命健康有密切關係的核能利用事項上，立法者負有立法義務外，原則上應予給立法者就行政程序的內涵有自由形成的空間<sup>16</sup>。就此部分，須與之區別的是憲法上明文保障的程序基本權，此以司法救濟為核心，即「司法程序基本權」，例如憲法第 16 條保障之請願、訴願及訴訟之基本權。

至於行政程序中是否承認獨立之程序權，依德國聯邦憲法法院及聯邦行政法院之固定見解，由法治國原則（基本法第 20 條）及一般人格權之保障（基本法第 2 條第 1 項），可得出於法治國中人民享有正當程序之權利（*Recht auf faires Verfahren*），人民於行政程序中之主體性應受保障，不得使人民成為行政機關公權力行使之客體。特別是於行政機關作成涉及當事人權利之決定前，應保障當事人對於程序進行及最後決定內容有產生影響的機會，而前提則是應使當事人知悉行政

---

<sup>12</sup> Klaus Stern 著，蔡宗珍譯，同註 3，頁 57-58。

<sup>13</sup> 蕭文生，同註 8，頁 33。

<sup>14</sup> 李建良，論基本權利之程序功能與程序基本權—德國理論的借鑑與反思，憲政時代，第 29 卷 4 期，2004 年 4 月，頁 516。

<sup>15</sup> 李建良，同前註，頁 518。

<sup>16</sup> 李建良，同註 14，頁 522-523。

機關掌握之事實及進行之程序<sup>17</sup>。因此不論行政程序之類型為何，行政機關於所有行政程序中皆不得違法侵害人民所享有之正當程序權利，而最主要者即為知悉資訊及表示意見之權利。在國內，學者李建良經過整理及爬梳，認為重視程序正義已為社會普遍的價值，正當程序可發揮實現基本權利或解決基本權衝突的機制，但此「既非關基本權利本身，亦非涉及基本權的干預問題，『程序』的功能毋寧是偏重於挹注與促進、乃至於潤滑作用」，亦即面對基本權的衝突，有賴立法者設計正當程序以分配或調和利益<sup>18</sup>。正當程序成為基本權發揮防禦功能的重要控制機制之一，但無須將其提升為主觀權利，違反正當程序即如同違反比例原則，屬於對實體基本權的侵害<sup>19</sup>。而立法者設計的司法程序或行政程序的規範制度，必須使實體基本權地位不致處於減損的危險，不得有保護不足的情形<sup>20</sup>。

## 第二項 環境保護與基本權功能之關係

我國憲法增修條文第 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」，性質上與德國基本法第 20 條之 1 的規定近似，為國家目標條款，揭示憲法就現在及未來的國家行為已設定應履行之任務及方向的意旨，為具有拘束性的憲法規範，要求立法者應遵循國家保護環境的目標而制定法律，並在立法時與其他受憲法保障的價值及目標互相調和，而行政權及司法權在行使職權時，也必須遵循由立法者具體化的憲法價值而依法行政及依法審判。但是本項規定，並非基本權條款，未賦予人民對於環境保護享有基本權利。

---

<sup>17</sup> BVerfG, NJW 1959, S. 427; NJW 1975, S. 103; NJW 2000, S. 1709; NJW 2004, S. 2887; NJW 2010, S. 287; NJW 2010, S. 925; BVerwG, NVwZ 2001, S. 94.

<sup>18</sup> 李建良，同註 14，頁 529。

<sup>19</sup> 參見司法院釋字第 709 號、第 731 號、第 739 號及第 763 號解釋，皆係關於財產權限制之正當程序；至於司法院釋字第 797 號解釋涉及行政程序中行政文書之送達，「或可能涉及人民循序提起爭訟救濟期間之起算，與人民受憲法第 16 條保障之程序性基本權有關（本院釋字第 610 號、第 663 號及第 667 號解釋參照）；或可能與提起爭訟救濟無直接相關，惟仍涉及人民受憲法保障之其他自由或權利。是行政文書送達之程序規範，自應符合憲法正當法律程序原則之要求。」

<sup>20</sup> 李建良，同註 14，頁 528。

至於憲法上關於環境保護與基本權間相互關係的論述，目前已脫離早期聚焦於環境是否得作為基本權主體的爭議，畢竟「環境基本權」或「環境權」此一概念，在定義及保護範圍上有不夠明確的問題<sup>21</sup>。現今關於環境權的觀點，是將環境保護視為自然人之生命權、健康權、財產權及工作權等基本權應受保障的範圍，換言之，環境權可理解為實體基本權中與環境保護有關而具有複合性質的基本權。

## 一、實體面向—傳統基本權保障的觀點

### （一）主觀功能

在基本權主觀面向的功能部分，環境權作為防禦權功能，係人民據此直接對抗由公權力行為而造成環境之變動，甚至是破壞，進而請求國家負有不作為之義務，如受有損害或損失，並得請求國家賠償或損失補償<sup>22</sup>。至於人民欲主張環境權而對抗私人開發行為可能造成之環境破壞，則須透過基本權第三人效力客觀功能面向加以論證，並非屬於防禦權的功能。

至於環境權作為受益權（給付請求權）之功能，前提在於國家對於環境或生態必須具有支配的權限，得進行資源的規劃及分配，人民作為基本權主體始得請求國家提供一定之資源給付。而此僅例外存於賦予礦權及水權的情形（參見憲法第 143 條；礦業法第 2 條；水利法第 2 條），原則上國家對於一般自然或生態的資源並未享有經營或分配之廣泛權能。因此在環境權作為給付請求權的部分，在一般情形下難以論證成立。但在分享權的部分，人民對於國家經營或管理之自然資源，享有平等利用的權利，然而這又與資源分配及利益衡平有關，即與保護義務功能的落實有關。

### （二）客觀功能

基本權保護義務功能，要求國家應負有保障人民基本權實現的客觀義務，使其免受來自國家或第三人的侵害，且此保護義務首要由立法者承擔。因此立法者負有義務，於法律中制定相關規範，對於經濟開發或科技發展對於環境可能或已經造成的破壞或危險進行控管，防止人民之生命、健康、財產等權利受到影響或侵害，以

---

<sup>21</sup> 李建良，論環境保護與人權保障之關係，東吳法律學報，第 12 卷第 2 期，2000 年 12 月，頁 23。

<sup>22</sup> 李建良，同前註，頁 24。

維護人民權利。至於人民對於國家機關是否享有排除污染或環境破壞的請求權，則須視立法者建構的法律規定，是否已賦予人民「行政法上」之保護請求權而定<sup>23</sup>。

上述的觀察，著重於環境權實體面向（實體環境權）部分，實體環境權保障係個人生命權、健康權、財產權等與環境保護有關之防禦權及給付請求權，而國家對於環境權客觀上負有保護義務。由此角度，動物、生物多樣性、自然保育或景觀維護等本身，在傳統基本權的理解上，皆不屬於受實體環境權保障的範圍<sup>24</sup>。

## 二、程序面向—國際法發展出的觀點

環境權作為基本權，其與程序的關係，如由前述基本權程序保障的客觀功能言之，強調的是正當程序係基本權防禦功能的重要控制機制之一，違反正當程序構成對於實體環境基本權的侵害，尚無須在憲法層次上認定有程序環境基本權。

然而環境保護往往涉及多方利益的調和，最後的結果又可能涉及價值的取捨，因此如何使公權力在資源分配、利益調和及價值判斷上，避免專擅獨斷或衡量不周的情形，往往需要配合程序機制的設計。目前國際法的發展，主要的方向都是強調人民對於環境議題應享有的程序權，且包括三個面向：獲取資訊的權利、參與決策的權利、及司法救濟的權利。儘管部分國際規範為宣言或協議等不具有強制拘束力的軟法（soft law）<sup>25</sup>性質，但此三面向的程序權已成為目前國際上肯認的環境人權內涵，甚至德國學者 Calliess 教授更明確主張未來宜在與環境保護之實體權條款中加入程序權的規定，例如在德國基本法第 2 條第 2 項生命權保障的規定之後，增訂第 3 項：「任何人皆享有清潔與乾淨環境及其維護與保護之權利。此權利透過取得資訊、參與行政程序及有效之司法救濟予以保障。」<sup>26</sup>

## 第三項 德國聯邦憲法法院 2021 年的最新見解—跨時際之自由權保障

---

<sup>23</sup> 李建良，同註 21，頁 29-30。

<sup>24</sup> Calliess, Klimapolitik und Grundrechtsschutz – Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz? –, ZUR 2021, S.326-327.

<sup>25</sup> 關於國際法上軟法的性質和類型，相關說明參見姜皇池，國際公法：第三講—國際法源（下），月旦法學教室，第 23 期，2004 年 9 月，頁 127-129。

<sup>26</sup> Calliess, a.a.O.(Fn. 24), S.328.



關於環境基本權之保障，我國憲法並無明文規定。我國以往司法院解釋並未有涉及環境基本權的論述，而在行政法院亦未直接對於環境基本權之內涵有所說明，因此憲法基本權體系是否承認環境基本權及其憲法依據與內涵，皆有不明之處<sup>27</sup>，目前主要是透過學者研究進行論述。而在德國，不同行政法院則曾出現人民針對自然環境的破壞，主張基本權保障的憲法依據為一般行為自由（基本法第 2 條第 1 項）或生命及身體不受侵害之基本權（基本法第 2 條第 2 項第 1 句）的不同見解。德國聯邦憲法法院在 2021 年 3 月 24 日針對四個環保團體及自然人（包括居住於國外者）對於聯邦氣候保護法（Bundes-Klimaschutzgesetz; KSG）<sup>28</sup>提起之憲法訴訟，透過連結基本法第 20 條之 1 環境保護國家目標條款，發展出跨時際自由權之保障及類似干涉之先行效力（*eingriffsähnlichen Vorwirkung*）的論述<sup>29</sup>，具有相當重要性，值得重視<sup>30</sup>。

## 一、案件背景

為落實 2015 年聯合國巴黎協定關於減少溫室氣體排放及控制全球平均氣溫升幅的協定內容，德國於 2019 年 12 月制定通過聯邦氣候保護法（KSG）。但是對於德國政府遲至 2019 年始對於巴黎協定在立法上採取回應，先前即有德國人民及環保團體針對聯邦政府之立法不作為，於 2018 年 10 月向柏林行政法院提起行政訴訟，但經柏林行政法院於 2019 年 10 月 30 日認定原告無訴權而駁回訴訟。柏林行政法院援引歐盟普通法院（General Court）於 2019 年 5 月 8 日人民氣候訴訟案（People's Climate Case）之見解，認為每一個人或多或少都會受到氣候變遷的影響，特定人主張氣候變遷對其可能產生不同於其他人的影響，並無法認定該特定人對

---

<sup>27</sup> 參見 2014 年 6 月 6 日司法院大法官第 1418 次會議對會台字第 11904 號聲請案議決不受理決議。

<sup>28</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S.2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S.3905).

<sup>29</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

<sup>30</sup> 本報告關於本件憲法訴訟裁判之介紹，援用協同主持人曾發表之文章，參見傅玲靜，環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障—簡介德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法裁判中相關論述，月旦法學教室，第 235 期，2022 年 5 月，頁 50-56。關於本件憲法訴訟之裁判內容及導讀，另參見李建良，氣候變遷、基本人權與憲法訴訟—2021 年德國氣候訴訟裁判釋論，臺灣法律人，第 2 期，2021 年 8 月，頁 1-20。

於公權力採行之一般措施享有得提起訴訟之訴權<sup>31</sup>。原告未提起上訴，於該裁判確定後向德國聯邦憲法法院提起憲法訴訟，請求宣告聯邦政府立法不作為係違憲。於 2019 年 KSG 立法施行後，該憲法訴訟之聲請人變更聲明，並提出補充主張。

2020 年則另有其他人民（包含未成年人）、居住於孟加拉與尼泊爾之人民及環境保護團體，對於 2019 年聯邦氣候保護法之規定提起三個憲法訴訟，主張該法相關規定不足以達到減少溫室氣體排放及控制全球升溫之目標，違反由基本法第 2 條第 2 項第 1 句（生命及身體不受侵害之基本權）、第 12 條（職業自由）與第 14 條（財產權）導出之立法保護義務，並侵害人民生態上最低生存需求之基本權（Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum）與未來合乎人性尊嚴之基本權（Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft）。

德國聯邦憲法法院針對該四個憲法訴訟於 2021 年 3 月 24 日作成裁判，認定環境保護團體不具備訴權，其餘自然人（包括居住於國外者）提起之憲法訴訟合法，在實體上並認定 2019 年聯邦氣候保護法關於 2031 年至 2050 年為達成國家減排目標所為之規範不足，與跨時際之自由權保障（intertemporale Freiheitssicherung）之意旨不符而違憲，其餘部分則聲請無理由駁回。

## 二、聯邦憲法法院於本案例中關於環境基本權的論述

### （一）環境保護與基本權之防禦權功能

聯邦憲法法院在本件憲法訴訟裁判中，再次明確地指出人民享有環境基本權之憲法依據為生命及身體不受侵害之基本權，其保障範圍包括保障基本權人之生命及身體不因環境破壞而受到損害。如果環境破壞可能導致自然資源的減損而影響農林漁業的經營，導致基本權人之土地或職業自由的行使受到影響，聯邦憲法法院亦承認此涉及人民財產權（基本法第 12 條）或職業自由（基本法第 14 條）之基本權保障。就此部分的說明，屬於基本權作為防禦權功能面向。

---

<sup>31</sup> Order of the General Court (Second Chamber) of 8 May 2019, Case T-330/18 - Carvalho and Others v Parliament and Council；歐盟法院 2021 年 3 月維持該裁判見解：Judgement of the Court (Sixth Chamber) of 25 March 2021, Case C-565/19 P - Carvalho and Others v Parliament and Council。

## （二）環境保護與基本權之受益權功能

在個別之憲法訴訟中，聲請人主張享有生態上最低生存需求之基本權或未來合乎人性尊嚴之基本權，但聯邦憲法法院對此未為非常詳細的論證，而是直接認定立法者應未侵害人民相關權利。

聯邦憲法法院認為生態上最低生存需求之基本權或未來合乎人性尊嚴之基本權，二者具有類似性。生態上最低生存需求之基本權的主張，應係源自於聯邦憲法法院在社會法領域承認基於人性尊嚴（基本法第 1 條第 1 項）連結社會國原則（基本法第 20 條第 1 項），保障人民享有合乎人性尊嚴最低生存需求之基本權。基於社會國原則，立法者在行使其立法形成自由時，仍負有確保人民享有合乎人性尊嚴的最低生存需求之義務，而基於人性尊嚴之保障，基本權人對於國家就此部分享有一定之給付請求權。

誠然，人際關係及參與社會、政治與文化生活亦屬於人類生存的基本需求，當環境破壞或氣候變遷的程度如果相當劇烈，除了生命可能受到危害，上述社會生活的活動也可能受到影響。但聯邦憲法法院認為由生命權、身體權及財產權等基本權保障，即可得出人民的生理及心理健康應受保障的內涵。至於國家對於人民生理、心理健康及基本生存需求之最低保護，應係保護人民免於遭受災難性或世界末日等級之環境破壞。

基於相關說明，可知聯邦憲法法院似乎認為由前述向來環境基本權之保障範圍，即可得出生態上最低生存需求的保障內涵。且國家應提供之最低保障為避免人民遭受災難性或世界末日等級之環境破壞，如立法已達到此要求，即使立法不夠完善，亦無法證立已構成基本權之侵害。至於是否援引社會法領域中關於合乎人性尊嚴最低生存需求之基本權保障，繼續論證人民是否享有生態上最低生存需求之基本權或未來合乎人性尊嚴之基本權，聯邦憲法法院並未詳細說明，而是直接認為立法者既已制定與氣候變遷減緩與調適有關之規範，無法確定立法者未提供基本權之最低保障。

## （三）提出「跨時際之自由權保障」的論點

本件憲法訴訟裁判較特別之處，為聯邦憲法法院提出「類似干涉之先行效力」及由時間軸的角度提出「跨時際之自由權保障」，此為以往討論環境保護與基本法第 20 條之 1 作為國家目標條款時未曾提出的概念，而成為備受矚目的論述。

2019 年聯邦氣候保護法相關規定中，最受爭議的是為達到控制全球平均氣溫升幅的目標，立法者僅針對 2030 年前之減排措施有所規範，但對於 2031 年至 2050 年應採行之措施並無任何原則性或框架性的規定，而是授權行政機關另行訂定法規命令。聲請人主張 2019 年聯邦氣候保護法關於 2030 年前容許二氧化碳排放量之規定過於寬鬆，如此可能導致自 2031 年起，人民為了配合達到相關目標，必須負有劇烈減低溫室氣體排放的負擔。

針對聲請人主張 2030 年以後可能受到侵害之基本權，聯邦憲法法院認為現今人類生活領域幾乎與溫室氣體排放息息相關，所有基本權都可能在 2030 年後受到重大影響，但是基本法提供最基礎的基本權保障，為一般行為自由（基本法第 2 條第 1 項）。如果因為 2019 年聯邦氣候保護法關於 2030 年前二氧化碳排放之規範過於寬鬆，而將必要的減排負擔推延至未來，而以犧牲未來的自由為代價，則一般行為自由將可能因上述規範受到侵害而違憲。換言之，聲請人在未來仍不得負有無法預期之減排負擔，對於未來無法預期之自由權限制，聲請人目前亦應受到基本權之保障。至於可預期之標準，則應依基本法第 20 條之 1 關於氣候保護誡命（Klimaschutzgebot）決定。然而在氣候變遷所生之威脅實際上日漸增加的情況下，日後可能將要求更嚴格的溫室氣體減排，因此對應地可能將比目前更廣泛之自由權限制予以正當化。

聯邦憲法法院一如早在 1979 年核能法裁判的見解<sup>32</sup>，關於基本權保障加入時間的因素出現動態的觀點，承認動態之基本權保障（dynamischer Grundrechtsschutz）。然而於本裁判中，聯邦憲法法院進一步提出基本自由權（例如一般行為自由）受到跨時際之保障的論述，認為在氣候變遷的領域，立法者不得未充分考量未來自由權可能受到的侵害，制定容許過度排放二氧化碳之規定。然而須強調者，受到動態基本權與自由權跨時際之保障的主體，為目前已享有基本權而未來基本權可能受到侵害之人民，例如嬰兒、幼童及青少年，這些族群在未來應受保障的權利，可能因為目前公權力的行為而受到侵害。但享有權利的主體，並不包括未來始出生的人類，不論是個體或未來世代整體，目前皆不具備基本權權利能力。

---

<sup>32</sup> BVerfGE 49, 89 (140 ff.) = NJW 1979, S.359.

#### (四) 國家保護義務、氣候保護誠命與基本權類似干涉之先行效力

本憲法裁判另一個特別之處，在於提出基本權類似干涉之先行效力的觀點。一般對於基本權之積極侵害，違憲審查通常係以比例原則的角度審查法規範之合憲性，此時多與禁止保護過度（*Übermaßverbot*）有關。如涉及國家保護義務，則違憲審查的角度則多在於審查立法者是否踐行由基本權客觀面向所生之國家保護義務，以及是否違反禁止保護不足（*Untermaßverbot*）的要求。

聯邦憲法法院在論及由生命及身體不受侵害之基本權（基本法第 2 條第 2 項第 1 句）之保障時，仍依傳統基本權理論強調其客觀面向功能，說明國家負有保護人民之生命及健康免於因氣候變遷而在現今或未來受到侵害的義務，且首要應由立法者採行保護措施。聯邦憲法法院認為如立法者完全未採行保護措施、或立法者所為之規定及規範之施明顯不適當、完全不足以實現保護目標，或明顯低於保護目標時，則可認定違反保護義務。

本件憲法訴訟特別之處，在於聯邦憲法法院賦予基本法第 20 條之 1 國家目標條款更高的價值。基本法第 20 條之 1 與環境保護有關之國家目標條款，本質上仍為客觀性的規定，並未賦予人民主觀之基本權。立法者遵循環境保護之國家目標而制定法律時，不僅應考量當代人民之權利及其與相關利益之調和，同時亦應將未來世代享受環境及利用自然資源的利益納入考量，此即為永續發展的精神。在氣候變遷領域，聯邦憲法法院承接上述跨時際自由權保障的觀點，進一步發展出基本權類似干涉之先行效力的說理。

詳言之，基本法透過特定自由權及作為基本自由權基礎之一般行為自由（基本法第 2 條第 1 項），全面保障人民自由權之行使。目前大量之日常生活、工作或經濟活動，即使直接或間接導致二氧化碳釋放到地球大氣層，亦為受保障之範圍。但是立法者為實現基本法第 20 條之 1 氣候保護誠命及基本權保護義務所為之規定，即為對於自由權行使之限制。在承認二氧化碳排放造成全球暖化是不可逆的情形下，基於基本法第 20 條之 1 的觀點，立法者不可不採取任何行動而放任氣候變遷無限制發展。容許目前排放二氧化碳之規定對於未來基本權行使而言，在跨時際自由權保障的觀點下，即構成了法律上之干涉。因為允許目前過度消耗二氧化碳排放預算（*CO<sub>2</sub>-Budget*），勢必導致未來人民排放二氧化碳之自由權（至少是一般行為自由）受到無法預期的限制。此對於未來自由權行使之限制來自於現行法律的

規定，對於基本權造成一定影響，惟與通常情形有別，因此聯邦憲法法院稱此種情形為基本權類似干涉之先行效力。

基於上述的說明，可知聯邦憲法法院基於科學論證，承認因溫室氣體排放造成全球暖化是不可逆的情形，認為跨越時間地確保基本權保障之自由（如一般行為自由）及跨世代地合比例分配享有自由之機會，為國家應踐行之保護義務。基本法第 20 條之 1 作為客觀規定的保護範圍，包括與自然生存基礎審慎相處，並以此狀態留給後代，以使後代以繼續維持，而非必須不計代價極端自我節制始得以維護自然生存基礎。而跨時際之自由權保障，其意旨包括不得將基本法第 20 條之 1 所要求溫室氣體減量排放的負擔片面轉嫁給未來世代。如果立法者制定之法規範可能導致未來人民自由權之行使受到無法預期的限制，對於基本權即產生類似干涉之先行效力。

## 第二節 環境保護與國際人權發展

### 第一項 國際人權內涵及其世代觀察

目前關於人權內涵的討論，普遍以捷克裔法國籍之國際法學者 Karel Vasak 教授於 1977 年提出的世代人權（generations of human rights）理論，將人權保障視為持續演進的動態，且對應聯合國大會於 1948 年 10 月通過之世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）中宣示應受保障之人權，提出第三代人權的理論<sup>33</sup>。

第一代人權為自由權，保障個人得不受政府干預侵害的權利，目的在爭取免於政府侵害與壓迫的消極性權利，為市民、政治的權利，是市民對抗國家的權利，例如自由權、平等權、參政權等免受政府侵害的消極性權利。第二代人權，則是起源於工業革命與資本主義發達，導致失業和貧富不均等社會問題日益嚴重，人權保障

---

<sup>33</sup> 以下說明，參見李鴻禧，現代國際人權的形成與發展概說－兼談「第三代國際人權」問題，月旦法學雜誌，第 12 期，1996 年 4 月，頁 13；鄧衍森，從國際人權法論健康權之法理基礎與實踐方式，東吳法律學報，第 11 卷第 1 期，1998 年 1 月，頁 61-62；劉孔中，2013 中國人權觀察報告司法人權觀察，頁 85-87；臺灣民主基金會，<http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/download/2013-Judicial.pdf>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

的重點為經濟與社會發展中滿足基本生活需求的積極性權利，為經濟上、社會上、文化上的權利，是得請求國家作為之權利，例如工作權、教育權、健康權、居住權等爭取滿足基本生活需求的積極性權利。

至於第三代人權，則是因為兩次世界大戰帶來的族群衝突、文明危機及對人權普遍又嚴重的侵害，人權的保障應超越個人，而強調以社群為單位的集體性，故重點應為集體人權保障，且「這些權利是供人民在共同生活中，表明自己觀念的權利；必須經由社會所有成員，包括個人、國家及其他公私團體組織，共同努力才能實現。」<sup>34</sup>此外，國內另有提出第四代人權的說法，將二次大戰結束後民族自決權列為第三代人權，而將具備集體權性質者列為第四代人權<sup>35</sup>。

## 第二項 國際世代人權譜系中的環境權

關於環境權在國際世代人權中，一般認為具有集體權的性質，屬於第三代人權，如依四代人權理論，則將環境權劃歸為第四代人權。不論何者，皆認為相較於第一代及第二代之傳統人權，環境權屬於新興人權，是兼具個人與集體的權利，且需要個人、社會、國家與國際社會的合作始能實現。

然而仔細觀察上述國際世代人權理論與德國基本權保障理論，可以看出第一代人權與第二代人權，與德國憲法理論中關於基本權主觀面向功能的理論，實際上相互呼應，第一代人權性質上為防禦權，功能為抵抗不受國家不法侵害的權利，而第二代人權為給付請求權，功能為請求國家更積極提供在經濟面向、社會面向上合乎人性尊嚴的最低生存保障。

環境保護之實體權作為第一代人權，性質即為防禦權功能，即人民有權對抗國家或第三人對於環境的污染或破壞，以保障其生命權及生存權，而得以生活在健康的環境中。就環境程序權而言，資訊公開、公眾參與、司法救濟，往往都是保障環境實體權的最直接方式。

實體環境權作為第二代人權中，屬於積極性權利，不僅止於請求國家應保障合於人性尊嚴的最低生存保障，而是國家應更進一步地採取一定措施，維護適於居住

---

<sup>34</sup> 李鴻禧，同前註，頁 13。

<sup>35</sup> 彭立忠、莊景升，由社會中的人權實踐省思我國的人權教育，明道學術論壇，第 2 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 19-21。

的健康環境，以保障人民生理及心理的健康。因為當國家採取相關措施時，應如何執行資訊公開及公眾參與，並保障人民之司法救濟，則是國家更進一步須重視的問題。

再者，實體環境權作為第三代人權，強調環境權的保障需要國家、社群與個人的集體合作，而並非僅是國家應負環境保護之消極義務或對人民請求予以積極回應。國際人權法中 1972 年斯德哥爾摩宣言及 1992 年里約宣言是首次強調人類活動對於環境保護的重要性，開啟國際社會中對於環境權作為第三代人權的論述。環境保對於人類整體具有重要性，沒有任何人可以期待他人承擔環境保護責任，而自己卻置身事外。只是第三人代人權在實質內涵上普遍有不確定的困境，包括權利主體、義務主體及權利保障範圍都不夠明確，其內涵仍有待更進一步發展<sup>36</sup>。然而在環境程序權部分，透過 1998 年奧爾胡斯公約中的明確規定，國際上對於環境程序權已有可以掌握的確定內涵。

### 第三節 小結

透過本章的說明，可以對於環境保護與基本權保障、環境保障與國際人權發展有較清楚的輪廓認識。在前者，德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法案的裁判，提供環境保護與基本權保障間更清楚、且更先進的見解。而後者部分，在國際人權的光譜上雖已承認環境權屬於重要類型的新興人權，但是其實體之內涵有發展上的困境，相較於此，環境權的程序內涵則獲得普遍共識，本計畫的重點即在對於環境程序權進行較深入的研究。然在此之前，仍須認識國際法上關於環境權已有的重要規範，以下即於第二章為進一步說明。

---

<sup>36</sup> M. Abdul Hannan, Interface between the Third Generation Human Rights and Good Governance in a Globalized World, in: GLOBALIZATION, INTERNATIONAL LAW, AND HUMAN RIGHTS 178, 181-184 (Jeffery F. Addicott (ed.) et al., 2011).



## 第三章 環境保護及環境人權之國際性規範

### 第一節 國際法上環境保護之立法初始

#### 第一項 1968 年歐洲水憲章及空氣污染管制原則宣言

人類於 20 世紀運用高度的工業及科技技術追求經濟發展，因而對於自然環境及物種造成的破壞卻日趨嚴重。西方社會在經歷 1960 年代反文化運動（Counterculture Movement）後，環境保護的議題在 1970 年代成為各國政府的重要政策。

位於法國史特拉斯堡（Strasbourg）的歐洲理事會（Council of Europe）在 1968 年 5 月 6 日即通過歐洲水憲章（European Water Charter）<sup>37</sup>，此為與環境保障有關的第一份國際文件。同年，歐洲理事會亦公布空氣污染管制原則宣言（Declaration of Principles on Air Pollution Control）<sup>38</sup>，不僅在原則 2 揭示空氣污染的管制以預防原則（Principle of Prevention）為基礎，在原則 6 與財務有關部分，更揭示了污染者付費原則（Polluter Pays Principle）：「預防或減少污染所生之費用，應由污染者承擔。」

以上二個國際性環境保護的立法，對於 1970 年代世界各國之相關立法方向及內容，具有重要影響性。

#### 第二項 1970 年代各國的環境立法—以污染防治為重

在美國，尼克森總統於 1970 年 1 月 1 日簽署國家環境政策法（National Environmental Policy Act; NEPA）<sup>39</sup>，美國國會於 1970 年修正以往與空氣污染管制有關的法令而制定通過潔淨空氣法（Clean Air Act; CAA）<sup>40</sup>，1972 年則修正以往與

---

<sup>37</sup> European Water Charter on 6 May 1968; at <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/3903> (last visited 6 December 2022).

<sup>38</sup> Declaration of Principles on Air Pollution Control in 1968; at <https://rm.coe.int/16804faaea> (last visited 6 December 2022).

<sup>39</sup> 42 U.S.C. § 4321 *et seq.*

<sup>40</sup> 42 U.S.C. § 7401 *et seq.*

水污染管制有關的法令而制定通過潔淨水法 (Clean Water Act; CWA)<sup>41</sup>，及 1980 年制定通過之綜合環境處理、賠償及責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act; CERCLA) (亦稱為超級基金法)<sup>42</sup>，1970 年代被稱為美國在環境保護政策與環境立法上的環境保護十年 (environmental decade)<sup>43</sup>。環境保護成為美國聯邦政府、州政府及地方政府在立法、行政及司法上共同努力及重視的目標及價值，並陸續制定許多與環境保護有關之重要現代法律。

德國一般則公認 1969 年為德國環境政策的生日<sup>44</sup>，關於環境的行政權限成為聯邦政府施政政策的獨立一環，原分散的環境管制權限統一移置由聯邦內政部 (Bundesinnenministerium) 行使，並於其下設立專門職掌環境保護的部門。此外，德國亦於 1972 年修改具憲法位階的基本法 (Grundgesetz; GG)，增訂第 74 條第 24 款<sup>45</sup>，使廢棄物清理、空氣污染防治與噪音防制為聯邦與邦的立法權競合事項，邦僅於聯邦未制定法律行使其立法權時，於該範圍內始有立法權限。且德國為落實 1968 年歐洲理事會的空氣污染管制原則宣言，於 1973 年擬訂聯邦污染防治法 (Bundes-Immissionsschutzgesetzes; BImSchG)<sup>46</sup>草案，完成立法後於 1974 年 3 月

---

<sup>41</sup> 33 U.S.C. §1251 *et seq.*

<sup>42</sup> 42 U.S.C. § 9601 *et seq.*

<sup>43</sup> EPA, EPA and a Brief History of Environmental Law in the United States; at [https://cfpub.epa.gov/si/si\\_public\\_record\\_report.cfm?Lab=NERL&dirEntryId=319430](https://cfpub.epa.gov/si/si_public_record_report.cfm?Lab=NERL&dirEntryId=319430) (last visited 6 December 2022); Meir Rinde, Richard Nixon and the Rise of American Environmentalism, June 2, 2017; at <https://www.sciencehistory.org/distillations/richard-nixon-and-the-rise-of-american-environmentalism> (last visited 6 December 2022).

<sup>44</sup> Schulz, Das ‚Europäische Naturschutzjahr 1970‘ - Versuch einer europaweiten Umweltkampagne, 2006, S.2; abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2006/p06-007.pdf> (Letzter Abruf: 6.12.2022).

<sup>45</sup> Dreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Grundgesetz – Umweltschutz) vom 12. April 1972 (BGBl. I S.593).

<sup>46</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 15 März 1974 (BGBl. I S.721, ber. S.1193); neugefasst durch Bekanntmachung vom 17 Mai 2013 (BGBl. I S.1274; 2021 I S.123); zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S.4458).

15 日布，同年 3 月 22 日施行。聯邦污染防治法第 5 條第 1 項第 1 款及第 2 款，為有關於環境法上重要原則（危險防禦原則及風險預防原則）的明文法律規定<sup>47</sup>。除了污染管制法制外，在自然保育的領域，自然保護及地景維護法（簡稱自然保護法）（Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege; BNatSchG）<sup>48</sup>則是於 1976 年 12 月 20 日公布，同年 12 月 24 日施行。

在我國，相關重要的污染管制法律亦是於 1970 年代中期制定公布，例如水污染防治法（1974 年 7 月 11 日公布，同年 7 月 13 日施行）、廢棄物清理法（1974 年 7 月 26 日公布、同年 7 月 28 日施行）及空氣污防制法（1975 年 5 月 23 日公布，同年 5 月 25 日施行）。

儘管 1970 年代各國環境立法與環境運動蓬勃發展，但較強調透過污染防治以保護環境的角度。至於在憲法上欲進行與環境基本權有關的討論，當時遇到環境權實質內涵不確定及修憲上的困境，因此各國轉而重視環境保護相關法律的個別立法，而沒有在憲法上繼續開展環境權的深入論述<sup>49</sup>。

## 第二節 與實體環境人權有關的國際重要規範

在實體規範面向上涉及環境人權的保障者，主要是由 1972 年斯德哥爾摩宣言與 1992 年里約宣言開始，引領國際規範中對於永續發展及環境保護的持續重視。

### 第一項 1972 年斯德哥爾摩宣言與 1992 年里約宣言

---

<sup>47</sup> 相關條文內容及規範意旨，參見傅玲靜，我國化學物質法制規範體系之檢討－由德國法規範體系之觀察出發，科技法學評論，第 10 卷第 2 期，2013 年 12 月，頁 173。

<sup>48</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S.3573, 3574, ber. 1977 I S.650), neugefasst durch Bekanntmachung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S.2542); zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S.3908).

<sup>49</sup> 關於傳統環境權理論的崛起背景、沒落及檢討，參見葉俊榮，憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策，台大法學論叢，第 19 卷第 1 期，1989，頁 140-150。

## 一、宣言中與環境保護有關的內容

聯合國 1972 年 6 月在瑞典斯德哥爾摩召開人類環境會議（United Nations Conference on the Human Environment），於 6 月 16 日通過「人類環境宣言」（亦稱為斯德哥爾摩宣言）（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment）<sup>50</sup>。一般認為斯德哥爾摩宣言是目前國際上討論環境保護與永續發展的濫觴，對於後續數十年來全球推動永續發展具有重要地位。該宣言由載有 7 條宣言聲明的序言及 26 項原則組成，其中第 1 原則即宣示「人類享有在足以保障尊嚴及福祉的環境中自由、平等及充足之生活條件之基本權利，並負有為現在及將來世代保護及改善環境之莊嚴責任」。

20 年後，1992 年 6 月聯合國環境與發展會議（United Nations Conference on Environment and Development; UNCED）（又稱為地球高峰會；Earth Summit）在巴西里約熱內盧召開，對於永續發展達成進一步共識，並通過 21 世紀議程（Agenda 21）、里約環境與發展宣言（簡稱里約宣言）（Rio Declaration on Environment and Development）、聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC）、生物多樣性公約（Convention on Biological Diversity）、及森林管理原則宣言（Declaration on the Principles of Forest Management）等五項國際文件。里約宣言<sup>51</sup>包括 27 個原則，除重申斯德哥爾摩宣言外，並在第 3 原則及第 15 原則揭示了永續發展及預防原則的意旨。至於與人權保障有關者，則是揭示於第 1 原則：「人類處於關注永續發展的核心，並享有與自然和諧而從事健康及創造性生活的權利。」

## 二、宣言並未真正提出環境人權的概念

雖然斯德哥爾摩宣言第 1 原則及里約宣言第 1 原則皆提及人類與環境有關的權利，這兩份文件均不具有強制約束力。此外，依聯合國官方提供關於此二宣言的

---

<sup>50</sup> United Nations, Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment; at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement> (last visited 6 December 2022).

<sup>51</sup> United Nations, Rio Declaration; at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N92/153/91/pdf/N9215391.pdf?OpenElement> (last visited 6 December 2022).

介紹內容可知，對於在宣言中直接且毫不含糊地提及環境人權的各種建議皆未獲得共識，因此「享有適當或健康環境的人權」此一概念在當時並未在國際上獲得支持，亦未載入國際人權條約。是故，如認為斯德哥爾摩宣言或里約宣言有提出環境人權的概念，此一說法是對於宣言內容的誤會<sup>52</sup>。

## 第二項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約

### 一、規範內涵之組成—公約條文、一般性意見與任意擇定書

聯合國大會於 1966 年 12 月 16 日通過公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights; ICCPR) (下稱公政公約)<sup>53</sup>及經濟社會文化權利國際公約 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights; ESCR)<sup>54</sup> (下稱經社文公約) (以下如無特別說明，即合稱兩公約)，前者於 1976 年 3 月 23 日生效，後者於 1976 年 1 月 3 日生效。截至 2022 年，已分別有 173 與 171 個國家批准。

兩個公約具體化了 1948 年聯合國大會決議通過的世界人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights; UDHR)，亦包括世界人權宣言中所無的基本權，詳盡羅列各種基本人權的態樣。然而兩公約的規範內容使用的文字相當抽象，需要因應社會變遷為符合時代的解釋，聯合國人權事務委員會 (Human Rights Committee) 及經濟社會文化權利委員會 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (下稱經社文委員會) 做成的一般性意見 (General Comments)，表達了二委員會對於兩公約中特定條文的解釋，其內容有助於理解條文權利及其延伸意涵，且有型塑、具體化兩公約規範內容的重要意義。一般性意見與公約本身的規範不同，對締

---

<sup>52</sup> Günther Handl, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992, p. 3-4; at [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf) (last visited 6 December 2022).

<sup>53</sup> United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights; at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf> (last visited 6 December 2022).

<sup>54</sup> United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf> (last visited 6 December 2022).

約國並無傳統意義下的規範拘束力，但是各委員會係確切遵循其所作成的一般性意見，以監督各締約國的執行公約的情形，因此一般性意見對締約國仍會有一定的拘束功能。此外，一般性意見亦常援用國際習慣法及國際強行法作為論述基礎，因此也會有規範拘束力。再加上愈來愈多的內國法院在判決中具體承認人權事務委員會對個案申訴作成決定的裁判性質及其法律上的拘束力，強化了一般性意見對於公約規範的權威解釋地位<sup>55</sup>。

須附帶說明者，公政公約本身並無個人申訴制度，但是另外透過設置任擇議定書 (Optional Protocol) 機制，允許締約國中的個人在受公約所保障權利受侵害時，於用盡內國救濟程序後，得向人權事務委員會提出申訴尋求救濟，而委員會可認定系爭締約國是否確有違反公約權利保障規定之情事。人權事務委員會在個案申訴決定中對於規範所為的解釋，通常最後也會被援用至一般性意見中。藉此，申訴決定中的規範解釋意見亦因而提升為具有拘束力的法律解釋<sup>56</sup>。

## 二、人權保障與環境保護

兩公約中羅列的人權雖未直接涉及環境人權，但由傳統第一代及第二代人權中的生命權、健康權、滿足適足生活水準之權利及其他權利，都展現了環境保障的意涵。

### (一) 生命權

公政公約第 6 條第 1 項規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」且第 4 條第 2 項規定，第 6 條的生命權保障為不得減損的權利，即使國家面臨緊急狀態，亦不得減損對於生命權的保障。

人權事務委員會於 1982 年對於生命權作成的第 6 號一般性意見中，認為不應狹義理解生命權的內涵，且「締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。」<sup>57</sup>此外，於 2018 年第 36 號一般性意見中，除於第 2 段文字中再次強調生命權不應狹義解釋外，針對公政

---

<sup>55</sup> 張文貞，演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋，臺灣人權學刊，第 1 卷第 2 期，2012 年 6 月，頁 37-38。

<sup>56</sup> 張文貞，同前註，頁 35。

<sup>57</sup> 公政公約第 6 號一般性意見，第 5 段文字，公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見，修訂 2 版，2018 年 12 月，頁 8。

公約第 6 條第 2 項「生命權應受法律保障」的規定，該號一般意見第 18 段文字即指出：「意指締約國必須建立一個法律架構確保所有個人充分享有生命權，這可是落實生命權所必需的。依法保護生命權的責任還包括締約國有義務通過任何適當的法律或其他措施，保護生命免受一切可合理預見的威脅，包括來自個人和私人實體的威脅。」<sup>58</sup>由上述即可認為，締約國除應消極保障人民的生命權不應受因環境污染的侵害外，更積極負有義務制定法律並採取適當措施，保障人民生命權不致因生存所需的環境被污染或破壞而受到威脅。

例如，加拿大聯邦政府所有的 Eldorado 核能公司在安大略省希望港 (Port Hope) 棄置核廢料，曾遭當地環保團體 E.H.P. 代表居民向人權事務委員會提出申訴，雖然因為 E.H.P. 未窮盡內國司法救濟途徑，而遭人權事務委員會作成不受理的決定，惟委員會仍明確表示核廢料的處置涉及生命權的議題<sup>59</sup>。

在公政公約第 36 號一般意見第 62 段文字中，人權事務委員會更明確指出：「環境惡化、氣候變遷和非永續的發展對今世與後代享有生命權構成最迫切和嚴重的威脅。因此，締約國根據國際環境法承擔的義務因將會影響《公約》第六條的內容，締約國尊重和確保生命權的義務也將影響其根據國際環境法承擔的相關義務。履行尊重和確保生命權，特別是有尊嚴的生命權的義務，除其他外，取決於締約國採取措施保護環境，防止公共和私人行為者對環境造成損害、污染和氣候變遷。因此，締約國應確保自然資源的可永續利用，制定和實施實質的環境標準，執行環境影響評估（以下簡稱環評），並就可能對環境產生重大影響的行為與相關國家進行協商，向其他有關國家發出自然災害和緊急情況的通報並與之合作，提供適

---

<sup>58</sup> 公政公約第 36 號一般性意見，第 18 段文字；參見法務部，人權大步走網頁，公民與政治權利國際公約第 36 號一般性意見（中文版），頁 4；<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20210137/%E5%85%AC%E6%94%BF%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC36%E8%99%9F%E4%B8%80%E8%88%AC%E6%80%A7%E6%84%8F%E8%A6%8B-%E4%B8%AD%E6%96%87%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>59</sup> U.N. Human Rights Committee, E.H.P. v. Canada, Communication No. 67/1980/, Oct. 27, 1982；張文貞、呂尚雲，兩公約與環境人權的主張，臺灣人權學刊，第 1 卷第 1 期，2011 年 12 月，頁 76-77。

當的獲取環境危害資訊的管道，並應注意預防方法。」<sup>60</sup>本段文字精確說明環境保護對於生命權的重要性，締約國應採取適當的環境保護措施，防止環境污染和氣候變遷，保障人民有尊嚴之生命權。且明確要求締約國為此須採行的各種環境保護措施。由此可看出人權事務委員會對於生命權保障的要求，從傳統的禁止剝奪及認定環境污染會影響生命權，到近期明確將永續發展、氣候變遷的概念納入成為生命權保障的重要領域，環境權在生命權的內涵中已然占有一席之地。

## （二）健康權

經社文公約第 12 條規定：「（第 1 項）本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。（第 2 項）本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：（一）設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；（二）改良環境及工業衛生之所有方面；（三）預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」本條第 12 條除了要求締約國人民應享有最高標準的身體與精神健康外，並明定兒童、嬰兒之健康、改良環境及工業衛生、預防疾病、創造醫療環境等重要目標。

經社文委員會於 2000 年作成之第 14 號一般性意見第 11 段文字中，認為健康權是一項涵蓋性的權利，「不僅包括及時和適當的健康照護，而且也包括決定健康的基本要素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合健康的職業和環境條件，和獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊。另一個重要方面，是人民能夠在社群、國家和國際層次上參與所有健康相關的決策。」<sup>61</sup>對於涵蓋面向廣泛的健康權保障，締約國負有義務，創造足夠保障人民健康的各種條件。

經社文公約第 12 條第 2 項並非列舉規定（並非窮盡的舉例）<sup>62</sup>，第 2 款「改良環境及工業衛生之所有方面」，主要包括除須預防職業事故和疾病外，「必須保證

---

<sup>60</sup> 公政公約第 36 號一般性意見，第 62 段文字，同註 58，頁 12（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>61</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 11 段文字，同註 57，頁 224。

<sup>62</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 13 段文字，同註 57，頁 225。



充分供應安全飲水和基本衛生條件；防止和減少人民接觸有害物質的危險，如放射性物質和有害化學物質，或其他直接或間接影響人類健康的有害環境條件。」<sup>63</sup>而這樣透過阻絕接觸有害物質及有害環境的健康權保障，特別要考量對女性、兒童與青少年、長者、殘障人士、原住民等不同族群的特殊性，而予以平等保障<sup>64</sup>。第 14 號一般性意見提醒締約國，為達成健康權保護的不歧視原則，其臚列不同群體所需特別注意的重點，均為締約國不可忽略的事項。

經社文委員會更詳列締約國為保護人民健康權之尊重、保護和履行等三面向的義務，例如，「各國也不得違法污染空氣、水和土壤等，如透過國有設施排放工業廢料；不得在可造成釋放有害人類健康物質的情況下使用或試驗核武器、生物武器或化學武器」<sup>65</sup>、「各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，和流行病資料顯示的任何其他威脅。為此，他們應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油中的鉛。」<sup>66</sup>如締約國沒有制定或實施法律，防止水、空氣和土壤受到開採業和製造業的污染，構成違反健康權的保障義務<sup>67</sup>。

### （三）由滿足適足生活水準之權利衍生出之人權

經社文公約第 11 條第 1 項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」適足生活水準之權利也是不可或缺的重要人權，經社文委員會由此權利衍生出相當多種類的權利，例如適足住房權、水權、及適足糧食權。

#### 1、適足居住權

經社文委員會 1991 年作成之第 4 號一般意見書，開宗明義即指出「適足的住房之人權源自於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的」<sup>68</sup>，且適用於每個人，經社文公約第 11 條第 1 項「本人及家屬」一詞，

---

<sup>63</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 15 段文字，同註 57，頁 226。

<sup>64</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 18-27 段文字，同註 57，頁 227-230。

<sup>65</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 34 段文字，同註 57，頁 232。

<sup>66</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 36 段文字，同註 57，頁 233。

<sup>67</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 51 段文字，同註 57，頁 236。

<sup>68</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 1 段文字，同註 57，頁 152。

不得因家庭組成為個人或以女性為戶主的情形，或其他類似群體，有任何限制<sup>69</sup>。故適足居住權應受平等保障，不分個人或家庭，「不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房」，且依經社文公約第 2 條第 2 項之規定平等保障之規定，本權利之享受不應受到任何歧視<sup>70</sup>。

第 4 號一般性意見提到適足住房權「不應狹隘或限制性地解釋住房權利，……而應該把它視為安全、和平並尊嚴地居住某處的權利」<sup>71</sup>，包括「適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得」<sup>72</sup>。至於是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素<sup>73</sup>，經社文委員會並提出許多應納入考慮的因素，包括使用權的法律保障、基礎設備可使用性、可負擔、適居性、可取得、地點、文化適足性等<sup>74</sup>。

經社文委員會 1997 年作成之第 7 號一般意見書，則是特別針對適足居住權下強制驅離的問題所表示之意見。所為強制驅離，係指「個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。」<sup>75</sup>經社文委員會認為強制驅離不僅違反經社文公約，也同時侵害公政公約所規定的權利如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等<sup>76</sup>。發生強制驅離的原因，除了武裝衝突下的強迫遷徙、大規模的人口流亡、難民的流動等情形，更為因發展名義而出現。「爭奪土地權的衝突，類如建造水壩或其他大規模能源計畫等開發和基礎建設工程、為都市更新、房屋整建、城市美化方案而徵用土地、農業目的的土

---

<sup>69</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 1 段文字，同註 57，頁 152。

<sup>70</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 6 段文字，同註 57，頁 155。

<sup>71</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 7 段文字，同註 57，頁 155。是以本報告不以「適足住房權」稱之，而稱為「適足居住權」。

<sup>72</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 7 段文字，同註 57，頁 155。

<sup>73</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 8 段文字，同註 57，頁 155。

<sup>74</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 8 段文字，同註 57，頁 155-157。

<sup>75</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 3 段文字，同註 57，頁 181。

<sup>76</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 4 段文字，同註 57，頁 181。

地開拓、不受控制的土地投機買賣、奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。」<sup>77</sup>開發行為不僅可能造成環境的破壞，亦可能因強制驅離侵害人民的適足居住權，保障免受強制驅離的立法、執行上的正當程序，皆為經社文委員會認為締約國為保障人民適足居住權所應重視的制度<sup>78</sup>。

## 2、水權

經社文委員會於 2002 年結合第 11 條第 1 項適足生活水準權及第 12 條健康權之保障，作成第 15 號與水權（The Right to Water）<sup>79</sup>有關之一般性意見。「水權是一項不可缺少的人權，是具有人性尊嚴生活的必要條件」，也是其他人權獲得實現的前提<sup>80</sup>。水，為生產糧食（適足糧食權）和確保環境衛生（健康權）所必要，維持生計（透過勞動維持生活的權利）和享受某些文化活動（參與文化生活權）也需要水<sup>81</sup>。水權的保障，不僅是生存的最根本條件之一，亦屬於實現適當生活程度的必需保障之一<sup>82</sup>。

締約國對於水權的保障，如同其他人權一般，水權與其他人權一樣，負有尊重、保護和履行等三種義務。締約國負有義務，保護自然環境不受廣泛、長期和嚴重的破壞<sup>83</sup>；防止第三方以任何方式干預水權的享有，例如污染和不公平地抽取水資源，包括自然水源、井和其他水分配系統<sup>84</sup>；制定國家水策略和行動計畫<sup>85</sup>；採取全面和綜合性策略和方案，確保現代和後代都有足夠、安全的水，例如減少因不可永續的抽取、河流改道和修築堤壩而造成的水資源枯竭，減少和消除放射物、有毒化學品和人排泄物等物質對流域和水生態系統的污染，評估對供水和自然生態系統流

---

<sup>77</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 7 段文字，同註 57，頁 181。

<sup>78</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 9 段文字，同註 57，頁 182；第 15 段文字，同註 57，頁 183。

<sup>79</sup> 此處所稱之水權，與我國水利法第 15 條規定「依法對於地面水或地下水，取得使用或收益之權」不同，特予以說明。

<sup>80</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 1 段文字，同註 57，頁 241。

<sup>81</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 6 段文字，同註 57，頁 242。

<sup>82</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 3 段文字，同註 57，頁 241。

<sup>83</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 22 段文字，同註 57，頁 247。

<sup>84</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 23 段文字，同註 57，頁 247-248。

<sup>85</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 26 段文字，同註 57，頁 248。

域有影響的現象如氣候變化、沙漠化、土壤鹽化、砍伐森林和生物多樣性損失的衝擊等<sup>86</sup>。

### 3、適足糧食權

由經社文公約第 11 條第 1 項及第 2 項規定，經社文委員會於 1999 年作成之第 12 號一般意中書中，指出「適足糧食權得到實現，是指當每個男子、女子、兒童，不論獨自或在社群中與他人一起，在任何時候都能在實際上和經濟上取得適足糧食，或有購買食物的方式。因此，適足糧食權不應作狹義或限縮解釋，不應等同於一定的熱量、蛋白質和其他某些營養物的最低攝取量。……國家負有核心義務，須採取必要行動減緩饑餓狀況，即使在發生自然災害或其他災害時也應這樣做。」<sup>87</sup>締約國須滿足人民獲取糧食之適足性及永續性，糧食應無有害物質，「政府和民營部門都採取保護措施，以防止食品在糧食製造供給鏈各階段因摻雜摻假和（或）因環境衛生問題或處置不當而受到污染。」<sup>88</sup>

### 4、其他基本人權

除了上述幾個特別重要的基本權利以外，公政公約第 17 條及第 23 條關於家庭、私生活的保障也與環境權相關聯，歐洲人權法院在公害糾紛爭議中，曾以此為理由作出有利於人民的判決；聯合國人權事務委員會也將原住民傳統領域中先人的墓地，解釋為其家庭權利的一部分<sup>89</sup>。

此外，公政公約與經社文公約第 1 條第 1 項皆規定：「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。」不僅政治地位的自決權，也並列經濟、社會、文化之自決權，對於原住民的傳統領域、狩獵、飲食文化等，也都蘊含環境權的實體保障<sup>90</sup>。

## 三、綜合觀察

最後須說明者，透過對於兩公約及一般意見書的觀察，可以得知兩公約保障人民許多不同種類及面向的基本人權，亦要求締約國負有尊重、保護及履行的義務，

---

<sup>86</sup> 經社文公約第 15 號一般性意見，第 28 段文字，同註 57，頁 248-249。

<sup>87</sup> 經社文公約第 12 號一般性意見，第 6 段文字，同註 57，頁 200。

<sup>88</sup> 經社文公約第 12 號一般性意見，第 10 段文字，同註 57，頁 201。

<sup>89</sup> 張文貞、呂尚雲，同註 59，頁 80-81。

<sup>90</sup> 張文貞、呂尚雲，同註 59，頁 81-82。

以落實人民各種基本人權的保障。然而，兩公約中並未明確將環境權作為基本人權的獨立類型，更未在一般意見書中對於環境權的內涵有統一的說明。目前對於兩公約中關於環境人權的保障，都是由不同基本人權中，演繹出包括環境保護的內涵。此顯現環境權本身具有複合的性質，但至目前為止，人權事務委員會及經社文委員會仍未將「享有適當或健康環境的人權」列為獨立的基本人權類型。

### 第三項 2017 年世界環境公約初稿

#### 一、承認「享有生態上健康環境之權利」與「照護環境之義務」

2017 年 6 月，由來自逾 40 個國家、超過百名法律專家學者組成之專家團體，在前 COP21 大會主席 Laurent Fabius 領導下，草擬完成世界環境公約（Global Pact for the Environment）初稿<sup>91</sup>。同年 9 月，第 72 屆聯合國大會在紐約召開，由法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）向聯合國大會上提出「世界環境公約」的提案，期望在現有公約的輔助下，將環境人權列為獨立的人權，且應受明確保障。聯合國秘書長 Antonio Guterres 立即表示支持，認為此公約可以補充 1966 年兩公約的內容<sup>92</sup>。

世界環境公約初稿包括序言及 26 個條文<sup>93</sup>，主要奠基在一個權利及一個義務之上：享有生態上健康環境之權利（Right to an ecologically sound environment）及照護環境之義務（Duty to take care of the environment）。前者承認每個人皆有生活在適於其健康、福祉、尊嚴、文化和成就之生態上健康環境的權利（第 1 條），後者則要求所有國家、國際機構、自然人、公法人或私法人，皆負有照護環境之義務。為此，每個人都要在自己的層面上，為保護、維持及修復（conservation, protection and restoration）地球生態系統之完整性提供貢獻（第 2 條）。

---

<sup>91</sup> See Global Pact for the Environment; at <https://globalpactenvironment.org/en/the-pact/origins/> (last visited 6 December 2022).

<sup>92</sup> Global Pact for the Environment; at <https://globalpactenvironment.org/en/the-pact/where-are-we-now/> (last visited 6 December 2022); 李河清，邁向世界環境公約，臺灣人權學刊，第 4 卷第 2 期，2017 年 12 月，頁 199。

<sup>93</sup> 全文參見：Global Pact for the Environment, Text of the Draft Global Pact for the Environment by the IGEP; at <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf> (last visited 6 December 2022).

此外，公約初稿亦確立許多環境保護的基本原則，包括永續發展、代際公平、預防原則、危險防禦原則、污染者負責原則、資訊之近用（Access to information）、公眾參與（Public participation）、環境司法之近用（Access to environmental justice）等。此外，公約初稿有些創新的內容，例如承認非國家主體及國內組織對於環境保護的重要性（例如民間團體、經濟主體、城市和地區等），各締約方及各締約國應採取必要措施，鼓勵由其實施公約的內容。再者，各締約方及各締約國的國內機構不得許可會降低受現行法律保障的整體環境保護標準之活動，亦不得通過此等法律。

## 二、後續發展

2018年5月10日，聯合國大會提出「制定世界環境公約」議案，啟動各國間的談判，該案經142票同意、5票反對（美國、俄羅斯、敘利亞、土耳其、菲律賓）、7票棄權（沙烏地阿拉伯、白俄羅斯、伊朗、馬來西亞、尼加拉瓜、奈及利亞、塔吉克），獲得通過（聯合國大會第72/277號決議）。該決議要求聯合國秘書長 Antonio Guterres 須於2018年底，向聯合國大會提交報告，說明國際環境法與世界環境公約的差距，且聯合國應設置一個不限成員名額的工作小組，開放所有成員國參加，負責審查該報告，並討論制定新的國際條約之必要性<sup>94</sup>。

2018年12月，聯合國秘書長 Antonio Guterres 提出「國際環境法與環境相關文書之差距—邁向世界環境公約」（Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment）報告，強調將所有環境法原則綜合統整於一國際環境文書，可以強化國際環境法之效力<sup>95</sup>。

經過數次非正式磋商，最後於2022年3月在奈洛比（Nairobi）通過了「聯合國環境會議特別會議紀念聯合國環境署成立五十週年政治宣言」（Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations

---

<sup>94</sup> Global Pact for the Environment, Text of the Draft Global Pact for the Environment by the IGEP, *supra* note 93.

<sup>95</sup> *Id.*

Environment Programme)，亦紀念里約宣言五十週年<sup>96</sup>。該宣言提及享有健康環境的權利（Right to a healthy environment），承認清潔、健康及永續的環境對於人民權利的重要性。

此外，聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council; HRC）亦於2021年10月8日以43票贊成、0票反對及4票棄權（中國、印度、日本和俄羅斯），通過HRC/RES/48/13決議<sup>97</sup>，承認享有清潔、健康及永續環境的權利（the human right to a clean, healthy and sustainable environment）為獨立的人權態樣。雖然聯合國人權理事會通過之該決議不具有法律約束力，但其邀請聯合國大會審議此事，2022年3月聯合國大會政治宣言中亦說明已注意到此議題。

#### **第四項 2022年7月28日聯合國大會第76/300號決議—清潔、健康及永續環境權**

2022年7月28日聯合國大會以161票贊成、0票反對、8票棄權（中國、伊朗、沙烏地阿拉伯、俄羅斯、白俄羅斯、柬埔寨、衣索比亞、吉爾吉斯）通過第76/300決議<sup>98</sup>，明確承認「享有清潔、健康及永續環境的人權」（The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment）作為獨立之實體環境權<sup>99</sup>。

---

<sup>96</sup> United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations Environment Programme; at <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39995/UNEP.EA.SS.1.4%20-%20POLITICAL%20DECLARATION-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last visited 6 December 2022).

<sup>97</sup> United Nations General Assembly, A/HRC/RES/48/13, at <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session48/res-dec-stat> (last visited 6 December 2022).

<sup>98</sup> Global Pact for the Environment, The UN General Assembly Recognizes the Right to live in a Healthy Environment, <https://globalpactenvironment.org/en/the-un-general-assembly-recognizes-the-right-to-live-in-a-healthy-environment/> (last visited 6 December 2022).

<sup>99</sup> United Nations General Assembly, A/RES/76/3000, at [https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A\\_RES\\_76\\_300-EN.pdf?ln=](https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf?ln=) (last visited 6 December 2022).

聯合國大會在本號決議中強調永續發展包括社會、經濟和環境三個層面，保護環境及生態系統有助於促進人類福祉和今世後代充分享有所有人權（all human rights），因氣候變遷、非永續的資源利用、環境污染及廢棄物清理，會造成生物多樣性喪失及生態系統功能減損，妨礙人們享有清潔、健康和永續的環境，而對所有人權產生直接和間接的負面影響，這些影響對於婦女、女童及本已處於弱勢處境的人群（包括原住民、兒童、老年人和身心障礙者）最為強烈。此外，決議中更強調人權之行使，包括尋求、接收和傳播資訊（seek, receive and impart information）的權利、有效參與（participate effectively）政府及公共事務的權利、及獲得有效救濟（effective remedy）的權利，且此三者對於保障清潔、健康及永續環境至為重要。各國有義務尊重、保護和促進人權，包括為解決環境問題而採取所有行動，以保障不同國際文書所確認的所有人權，對於特別容易受到環境退化影響的族群採取額外保護措施。再者，並強強調所有工商企業都有尊重人權的責任。目前絕大多數國家已透過締結國際協定、增修憲法、制定法律或政策，以不同形式承認享有清潔、健康及永續環境權，因此可以得出以下結論：

- 1、確認享有清潔、健康及永續環境權是一項人權；
- 2、注意到享有清潔、健康及永續環境權與其他權利及現行國際法有關；
- 3、為促進清潔、健康及永續環境權，須根據國際環境法原則充分執行各項多邊環境協定；
- 4、各國、國際組織、工商企業和其他相關利益關係人（other relevant stakeholders）應制定政策，加強國際合作，增強能力，繼續分享良好作法，以更大力度確保人人享有清潔、健康及永續的環境。

雖然本號決議並不具有強制拘束力，但是代表聯合國已正式承認「清潔、健康及永續環境權」作為環境實體權的態度，並強調絕大多數國家皆已透過不同形式承認享有清潔、健康及永續環境權，亦即透過各國法制的規範，使環境權獲得實際保障。



### 第三節 環境程序權之國際性與區域性規範

#### 第一項 1966 年公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約

兩公約中亦不乏關於程序權的保障，包括獲取資訊之權利、參與決策之權利與司法救濟之權利。相關規範涵蓋範圍多元，但如前述，兩公約中並未明確將環境權作為基本人權的獨立類型，只能由不同基本人權中，演繹出包括環境保護的內涵<sup>100</sup>。因此，以下僅就兩公約中與環境保護有關之程序權保障，為概略介紹。

##### 一、獲取資訊之權利

###### (一) 公政公約之相關規定

公政公約第 19 條規定：「(第一項) 人人有保持意見不受干預之權利。(第二項) 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。(第三項) 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(一) 尊重他人權利或名譽；(二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」此為資訊取得權的一般保障規定，且廣義地包括「尋求、接受及傳播」消息及思想的自由，強調資訊接收與資訊輸出皆為受保障的範圍。

人權事務委員會第 34 號一般性意見中，引用 Poma 訴秘魯案，強調資訊之取得對於受決策影響的少數族群而言更形重要：「根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社群開展資訊共用及協商才可做出可能對少數團體生活及文化方式造成實質性危害的決策。」<sup>101</sup>此外，締約國應積極公開資訊，確保資訊便捷、迅速、有效及確實地使人民取得，資訊申請費用不應成為不合理阻礙，並應回復拒絕提供資訊給人民的理由<sup>102</sup>。由此可知，締約國應更重視少數族群之資訊取得權之保障，且不得使資訊申請費用成為取得資訊之障礙。

---

<sup>100</sup> 參見本報告頁 30，關於兩公約之綜合觀察中的相關說明。

<sup>101</sup> 公政公約第 34 號一般性意見，第 18 段文字，同註 57，頁 114。

<sup>102</sup> 公政公約第 34 號一般性意見，第 19 段文字，同註 57，頁 114。

## （二）經社文公約之相關規定

經社文公約第 11 條保障之適足居住權，經社文委員會於該條第 7 號一般性意見中，強制驅離列出八項應踐行的程序<sup>103</sup>，其中與資訊取得有關者，包括：「(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動，以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(e)負責執行遷移行動者之身分必需能夠被適當識別認明」此外，於第 12 條健康權第 14 號一般性意見中，經社文委員會多次強調健康權之保障，包括決定健康的基本要素，如獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊；資訊上可取得性，包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利，且不應損害個人健康資料保密的權利；而性健康和生育健康權，包括不受阻礙地獲得各種醫療設施、物資、服務和資訊；生育健康是指生育的能力以及作出知情、自由及負責任決定的自由。還包括獲得各種生育健康資訊、物資、設施及服務的機會，使個人能夠對自己的生育行為作出知情、自由及負責任的決定<sup>104</sup>。而在締約國的保護義務方面，在應保證第三方不得限制人民得到健康相關的資訊和服務；履行義務方面，則要求國家透過資訊提供的積極措施，確保健康權獲得落實<sup>105</sup>。

## 二、參與決策之權利

### （一）公政公約之相關規定

公政公約第 25 條規定：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(一)直接或經由自由選擇之代表參與政事；(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；(三)以一般平等之條件，服本國公職。」本條規定側重於公民參與政治的權利，即選舉、罷免、服公職等權利，與公眾參與決策較無

---

<sup>103</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 15 段文字，同註 57，頁 183。

<sup>104</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 11 及第 12 段文字，同註 57，頁 224-225；經社文公約第 22 號一般性意見，第 5 及第 6 段文字，同註 57，頁 344。

<sup>105</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 35 及第 37 段文字，同註 57，頁 232-233；經社文公約第 22 號一般性意見，第 15 及第 18 段文字，同註 57，頁 347。

關。人權事務委員會雖然於 1996 年提第 25 號一般性意見，但僅將重點放在代議政治與參與投票的權利，而未將重心放在公民直接參與決策，惟仍強調少數族群的參與權，「需要採取積極的法律保障措施，確保少數族群的成員確實參與涉及他們的決定。」<sup>106</sup>

## （二）經社文公約之相關規定

反之，經社文公約傾向在每個權利中，如健康權、適足居住權中，分別說明人民參與對於該權利的重要性，並透過國家的促進義務，要求締約國應透過人民參與，確保這些權利得到落實。關於參與決策之保障，經社文委員會於第 14 號一般性意見中，強調應「改善和進一步加強民眾參與，提供預防和治療健康服務，如衛生部門的組織、保險系統等，特別是參與社群和國家層級的有關健康權的政治決定」，且於制定健康策略與計畫時，應遵守不歧視與人民參與原則，「具體而言，個人和團體參與決策過程的權利，可能影響他們的發展，……只有在國家保障人民參與的情況下，才有可能得到有效提供健康服務的保證。」<sup>107</sup>。在適足居住權之保障部分，經社文委員會於第 7 號一般性意見中，關於強制驅離的程序，首要即要求應「讓受影響的人有一個真正磋商的機會」<sup>108</sup>。

## 三、司法救濟之權利

### （一）公政公約之相關規定

公政公約第 2 條第 3 項規定：「本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。」因此不論只要是公政公約中所保障之權利受到侵害，包括資訊取得及參與決策的權利受侵害時，任何人得皆享有請求救濟的權利。

---

<sup>106</sup> 公政公約第 23 號一般性意見，第 7 段文字，同註 57，頁 48。

<sup>107</sup> 經社文公約第 14 號一般性意見，第 17 及第 54 段文字；同註 57，頁 227、頁 237-238。

<sup>108</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 15 段文字，同註 57，頁 183。

所謂任何人，人權事務委員會第 15 號一般性意見指出「《公約》所定各項權利適用於每個人，不論國家間互惠原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分」<sup>109</sup>，故亦包括外國人，「一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人」，「外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。」<sup>110</sup>

至於人民救濟權利的保障，人權事務委員會第 31 號一般性意見中有相當詳盡的說明，要求締約國針對公約內的所有權利，必須保證個人能夠得到有效救濟以維護權利，具體包含：適當賠償、回復原狀、防止再次的侵權行為、確實執行判決結果、保全程序等<sup>111</sup>。

## （二）經社文公約之相關規定

經社文公約第 2 條第 1 項規定：「本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」經社文委員會針對本項規定的締約國義務，於其提出之第 3 號及第 9 號一般性意見中也說明，通過立法措施並非締約國義務的終點，本條所定「所有適當方法」，當然包含可負擔得起、及時且有效的司法救濟，不受歧視的權利保障，經常可以透過司法得到適當提升，且多數情況下，缺乏司法救濟難以達成本條所稱「適當方法」之要求<sup>112</sup>。

相較於公政公約第 2 條第 3 項第 2 款明文要求締約國應「推廣司法救濟之機會」，經社文公約中並沒有直接對應的條款，不過，締約國如欲證明無法採取任何國內法律救濟措施，以糾正侵犯受經社文公約保障之權利的行為時，必須表明相關救濟不是經社文公約第 2 條第 1 項意義內的「適當方法」，或是考慮到經使用的其他措施，法律救濟是沒有必要的。但實際上這樣的主張是很難成立的，在多數情況下，如果不以司法救濟措施強化或補充，其他措施即可能沒有效果<sup>113</sup>。

---

<sup>109</sup> 公政公約第 15 號一般性意見，第 1 段文字，同註 57，頁 24。

<sup>110</sup> 公政公約第 15 號一般性意見，第 2 段及第 6 段文字，同註 57，頁 24-25。

<sup>111</sup> 公政公約第 31 號一般性意見，第 15-19 段文字，同註 57，頁 85-86。

<sup>112</sup> 經社文公約第 3 號一般性意見，第 4 段、第 5 段文字，同註 57，頁 150-151。

<sup>113</sup> 經社文公約第 9 號一般性意見，第 3 段文字，同註 57，頁 189。

至於有效的權利救濟，不一定須為司法救濟，行政救濟在許多情況下是足夠的。只要行政救濟措施都應是人們可以利用的，可負擔得起的、及時的、有效的，使人民依據誠信原則，對所有行政機關在其決策中考慮到經社文公約的要求，有合理期待，即為已足。然而，對這類行政程序最終得向法院提起訴訟的權利，往往也是有必要的。而且，為了滿足經社文公約的要求，對人民提供某種形式的司法救濟，似乎是絕對必須的。換言之，可以理解為在任何情況，若沒有司法機構的作用便不能充分有效實施經社文公約所載權利時，司法救濟措施就是必要的<sup>114</sup>。

此外，針對個別的權利保障，例如適足居住權，經社文委員會第 4 號一般性意見中，也例示五種較常見的救濟權利，如：法院禁止強制驅離、非法驅離後的賠償、對房東的歧視提出救濟、對分配及提供住房的歧視提出救濟、對不健康或不適當住房條件對房東提出申訴<sup>115</sup>。但此為例示，並非僅限於相關救濟權利。第 7 號一般性意見則進一步強調，即使驅離可能是合理的，相關機關也必須確保驅離是確實依照與經社文公約不相牴觸的法律規定所允許的方式實行，而且所有受驅離影響的人皆可能援用法律途徑與救濟<sup>116</sup>。而且有效救濟的提供，應涵蓋救濟方法與程序的提供，更及於盡可能地向有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助<sup>117</sup>。

## 第二項 1998 年奧爾胡斯公約 (Aarhus Convention)

### 一、簡介

#### (一) 背景—歐洲環境部長級會議 (The third Ministerial Conference “Environment for Europe”)

由聯合國歐洲經濟委員會 (United State Economic Commission for Europe, UNECE) 及歐洲共同體執行委員會 (Commission of the European Communities) 推動之「歐洲環境」進程 (“Environment for Europe” process)，最早於 1991 年召開第一次部長級會議。在該次會議中除了歐洲國家之環境部長參與外，美國、巴西、日本諸多聯合國機構、政府及非政府組織與機構亦出席，就保護及促進環境之合作方

---

<sup>114</sup> 經社文公約第 9 號一般性意見，第 9 段文字，同註 57，頁 191。

<sup>115</sup> 經社文公約第 4 號一般性意見，第 17 段文字，同註 57，頁 159。

<sup>116</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 11 段文字，同註 57，頁 182。

<sup>117</sup> 經社文公約第 7 號一般性意見，第 15 段文字，同註 57，頁 183。

式，及歐洲環境方案長期策略進行討論<sup>118</sup>。1993 年第 2 次歐洲環境部長級會議（Lucerne Conference），則提出公眾參與為歐洲環境方案長期策略 7 項要素之一<sup>119</sup>。1995 年第 3 次歐洲環境部長級會議（Sofia Conference）<sup>120</sup>，遂提出「環境資訊近用與環境決策公眾參與之歐洲經濟委員會指引」（ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making），此指引乃奧爾胡斯公約之前身<sup>121</sup>。

## （二）立法目的

奧爾胡斯公約作為第一份環境保護具有拘束力的國際法律文件，將現在及未來世代之人類福祉保護及提升環境狀況訂為一項法定義務。聯繫了環境權與人權、承認對於將來世代負有責任、確立唯有所有利害關係者之參與方能達成永續發展、建立政府課責與環境保護之連結、及關注公眾與政府機關間之民主互動，使奧爾胡斯公約成為一新型態之環境協定<sup>122</sup>。基於上述理想，其建構了三大支柱：環境事務資訊之近用、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用。

奧爾胡斯公約第 1 條揭示其目的在於，促進保障現在及未來世代人類生活於適合其健康及福祉之環境之權利，第 3 條以此目標訂定 9 項締約方責任，大體是從保障環境資訊近用、環境事務決策之公眾參與及司法近用核心，要求締約方為制度建置、社會教育、公務人員培力以及承認環境保護協會、組織與團體之角色並給

---

<sup>118</sup> UNECE, Dobris Conference, First Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/dobris-conference> (last visited 6 December 2022).

<sup>119</sup> UNECE, Lucerne Conference, Second Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/lucerne-conference> (last visited 6 December 2022).

<sup>120</sup> UNECE, Sofia Conference, Third Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/lucerne-conference> (last visited 6 December 2022).

<sup>121</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, at 16, at [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) (last visited 6 December 2022).

<sup>122</sup> UNECE, Environmental policy: Aarhus Convention introduction; at <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction> (last visited 6 December 2022).

予其一定之支持。承接 1998 年前國際與區域性環境法規範之發展<sup>123</sup>，奧爾胡斯公約於通過後影響諸如歐洲經濟委員會水公約之水與健康議定書、永續發展世界高峰會之實施計畫之訂定，規範內容亦受歐洲人權法院引用<sup>124</sup>。

### （三）成為締約方之資格

得成為締約方者，依奧爾胡斯公約第 17 條規定，包括聯合國歐洲經濟委員會（UNECE）之成員國，即依經濟社會理事會於 1947 年第 36（四）號決議第 8 點及第 11 點，於聯合國歐洲經濟委員會具有諮商地位之國家（States having consultative status）。此外，由聯合國歐洲經濟委員會之主權國家所組成之區域性經濟整合組織（regional economic integration organization），且其成員國已移轉本公約所涉及之事務權限於該組織者，該區域性經濟整合組織亦具有簽署奧爾胡斯公約之資格。

再者，依奧爾胡斯公約第 19 條規定，雖非第 17 條所指之國家或區域性經濟整合組織，但經由公約之締約方會議批准之聯合國成員國，亦得簽署奧爾胡斯公約。

聯合國歐洲經濟委員會為聯合國經濟及社會理事會（United Nations Economic and Social Council, ECOSOC）下五個區域委員會之一，由歐洲、北美及中亞共 56 國組成。其中成為奧爾胡斯公約締約方的國家者，計有阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、白俄羅斯<sup>125</sup>、比利時、波士尼亞與赫塞哥維納、保加利亞、克羅埃西亞、賽普勒斯、捷克、丹麥、北馬其頓、愛沙尼亞、芬蘭、法國、喬治亞、德

---

<sup>123</sup> 斯德哥爾摩宣言(Stockholm Declaration on the Human Environment,1972)、里約宣言(Rio Declaration on Environment and Development)、環境資訊近用與環境決策公眾參與之歐洲經濟委員會指引「(ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making)、跨境環境影響評估(the Convention on environmental Impact Assessment in a Transboundary Contexts,1991)、工業事故跨境影響公約(the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 1992)、跨境水道與國際湖泊保護及利用公約 (the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes,1992)。

<sup>124</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 21.

<sup>125</sup> 依媒體報導，白俄羅斯總統已於 2022 年 7 月 18 日依奧爾胡斯公約第 21 條之規定，簽署退出公約的命令；<https://www.163.com/dy/article/HCKP53L205509UST.html>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、哈薩克、吉亞吉斯、拉托維亞、列支敦斯登、立陶宛、盧森堡、馬爾他、摩爾多瓦、摩納哥、蒙特內哥羅、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、賽爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克、土庫曼、烏克蘭、英國共 46 國<sup>126</sup>。至於歐盟，則是以區域性經濟整合組織之身分加入奧爾胡斯公約。

#### (四) 履約確保機制

##### 1、確保履約之手段

確保履約之手段，包括要求或締約方定期報告，及透過定期舉行之締約方會議 (the meeting of the Parties)，決定對於違反公約規定之締約方採取適當措施。

##### 2、締約方會議之行動

###### (1) 奧爾胡斯公約下之組織與會議

###### A、締約方會議

依奧爾胡斯公約第 10 條第 1 項之規定，締約方會議應於公約生效日後一年內召開，因此第一次締約方會議 (First Meeting of the Parties to the Aarhus Convention) 即於 2002 年在義大利召開。該次會議通過數項決議，其中包含締約方會議程序規則 (Rules of Procedure of the Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters)。締約方會議程序規則第 6 點重申奧爾胡斯公約第 10 條第 4 項規定，締約方會議由所有締約方組成。此外，聯合國、聯合國專門機構、國際原子能總署、有資格加入公約但未簽署的國家或區域性經濟組織、公約所涉領域內的任何政府間組織，則得以觀察員 (observers) 之身分出席締約方會議 (參見奧爾胡斯公約第 10 條第 4 項)

締約方會議之任務，在於維持公約之執行以及採取必要之措施，以達成公約設定之目的。其所能採取之行動於第一次締約方會議決議通過「遵守委員會之組織與職權以及審查履約之程序」(Structure and Functions of the Compliance Committee and Procedures for the Review of Compliance) 中有更為完整之規範。

---

<sup>126</sup> 未加入奧爾胡斯公約之聯合國歐洲經濟委員會成員國，則有安道爾、加拿大、以色列、俄羅斯、聖馬利諾、土耳其、美國、烏茲別克。



## B、遵守委員會

依奧爾胡斯公約第 15 條要求，第一次締約方會議決議設置奧爾胡斯公約遵守委員會（Aarhus Convention Compliance Committee）（下稱遵守委員會），審視締約方是否遵行其受公約規範下所應盡之義務，以促進及提升奧爾胡斯公約之履行。

### （2）處理機制及效力

遵守委員會對於個案所作成之決定無法律上拘束力，主要是透過締約方會議就遵守委員會之意見，決議締約方是否確有違反公約之行為，以及應如何依「遵守委員會之組織與職權以及審查履約之程序」第 37 點以下之規定，考量違反約定之原因、程度及頻率，決定相應之措施。可採取之措施有：

- （一）向個別締約方提供執行公約之諮詢與援助；
- （二）向相關締約方提出建議；
- （三）要求相關締約方提出包含時程在內之實現遵守公約之策略（strategy），並報告該策略之實施情形；
- （四）向相關締約方建議處理公眾提出申訴事件之具體措施；
- （五）發布未遵守之聲明；
- （六）提出警告；
- （七）依據中止條約之國際法規定，暫停相關締約方在公約下所受之權利與特權；
- （八）採行其他適當的非衝突性質、非司法性質之協商措施。

惟在第 36 點提供，遵守委員會於締約方會議審議前，為避免履行公約之爭議延滯解決，得在與締約方協商過程中採取上述（一）之措施，或者經過締約方同意為上述（二）、（三）或（四）之措施。

## 二、環境資訊之近用

奧爾胡斯公約透過第 4 條環境資訊近用（access to environmental information）與第 5 條蒐集及傳播環境資訊（collection and dissemination of environmental information）<sup>127</sup>構築環境保護第一支柱「環境資訊之近用」。觀察本公約體系，第 4 條賦予公眾透過請求近用既存資訊（gain access to existing information）之一般性權利，第 5 條則是課予政府主動蒐集及傳播資訊之義務。前者又稱為資訊之被動近

---

<sup>127</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 19.

用（passive access to information），後者則是資訊之主動近用（active access to information）。藉由此二條，使公眾能夠知悉其身邊發生之環境狀況，以及有實質參與環境決策之基礎<sup>128</sup>。

### （一）環境資訊之意義與範圍

第 4 條並未明確提及公眾得向政府機關請求提供資訊之種類，僅在第 1 項規定「政府機關對於環境資訊近用之請求，應提供含有或構成此種（環境的）資訊之原本之副本。」而環境資訊規定於第 2 條第 3 項，環境資訊包含下列類型，但不以此為限<sup>129</sup>：

- （一）各種環境要素現況，如空氣及大氣層、水、土壤、土地、地景及自然地景、生物多樣性及其組成部分，包括基因改造有機體，以及上述要素間的相互作用；
- （二）正在影響或可能影響上述（一）環境要素之各種因素，如物質、能源、噪音和輻射，及活動與措施，包括行政措施、環境協議、政策、立法、計畫（plan）和方案（programme）在內的各種活動或措施，及環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設；
- （三）人類健康與安全狀況、生活條件、文化資產及建築結構，受環境要素及環境要素以外之上述（二）因素影響或可能影響的情形。

因此，環境資訊大致分為三類：「環境現況」、「人類活動對環境之影響及可能影響」、「環境對人類的影響及可能影響」，也就是除了環境本身現況外，也包含環境與人類間交互關係<sup>130</sup>。

環境資訊的呈現方式，可能是書面、影像、聲音、電子、或任何其他物質形式<sup>131</sup>。其中「任何其他實體形式（material form）之任何資訊」，並不限縮於已完成的

---

<sup>128</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 75.

<sup>129</sup> *Id.*, at 50.

<sup>130</sup> 林余宣，我國環境資訊公開法制之研究—以環境影響評估制度為中心，國立臺北大學法律專業研究所碩士論文，2007 年 5 月，頁 4。

<sup>131</sup> Aarhus Convention, Article 2(3).

產品或正式文件，按此解釋可認為未經處理的原始文件亦屬於資訊之範圍，而屬於環境資訊<sup>132</sup>。

## (二) 環境資訊之被動近用 (第 4 條)

### 1、享有近用環境資訊權之主體—公眾

本公約就公眾 (public) 之定義<sup>133</sup>，採取「任何人原則」(any person principle)，除自然人、法人以外，亦包括不具法人人格之協會、組織及團體<sup>134</sup>。又基於無歧視原則，公眾於環境問題取得資訊、參與決策及提起司法訴訟，不因其公民身分、國籍或居所而受任何歧視，由此可見受保障主體之範圍十分寬廣<sup>135</sup>。

申請人無須表明其取得資訊的利益 (an interest in the information)<sup>136</sup>，行政機關不得要求申請人須表明請求資訊之理由或說明將如何使用資訊，或以申請人無資訊取得之利益而拒絕其請求<sup>137</sup>。

### 2、行使近用環境資訊權之對象

主張資訊近用權之對象 (即被申請人)，為行政機關 (public authority)，依其定義，包括四者<sup>138</sup>：

- (一) 國家、地區或其他層級之行政機關；
- (二) 在國家法規範下執行公行政任務 (包含與環境相關之特定職責、活動或服務) 之自然人或法人；
- (三) 於前二者之機構或個人監督下，在環境事務方面具有公共責任或任務、或提供公共服務之任何其他自然人或法人；
- (四) 屬於奧爾胡斯公約締約方的任何區域經濟整合組織之機構。

至於立法決策主要是藉由選舉直接對公眾負責，且另應確保司法之獨立及訴訟救濟，故本公約許多條款不宜直接適用於立法機關及司法機關中，因此「行政機

---

<sup>132</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 51.

<sup>133</sup> Aarhus Convention, Article 2(4).

<sup>134</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 55.

<sup>135</sup> Aarhus Convention, Article 2(4); *id.*, at 72.

<sup>136</sup> Aarhus Convention, Article 4(1)(a).

<sup>137</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 80.

<sup>138</sup> Aarhus Convention, Article 2(2); *id.*, at 46-47.

關」的概念，排除了行使立法或司法職能的機關或機構<sup>139</sup>。當行政機關涉及立法權或司法權之行使時，亦屬於應排除適用的情形<sup>140</sup>。

然而公約適用的對象，亦包括締約方本身。因此當公約部分規定課予責任之對象非行政機關，而是締約方時，締約方即須在立法權及司法權上，採取相應行動以符公約之規定<sup>141</sup>。只是關於資訊近用被動之保障，多以行政機關為規範對象。

### 3、環境資訊近用之方式

對於申請人提供環境資訊之請求，行政機關應依第 4 條第 1 項，提供含有或構成環境資訊之文件副本，以確保公眾得以看見原始使用之語言及特定文本資訊之全貌。如申請人之請求中有同條第 3 項第 3 款及第 4 項機密資訊，而為行政機關例外得拒絕提供資訊事由者，行政機關仍須提供分離而不涉及機密之其餘部分。

如申請之環境資訊並非由該機關持有者，行政機關雖得駁回之，然而其仍負有進一步協助公眾取得其所欲資訊之責任，行政機關直接將申請人之請求移轉至持有系爭資訊之行政機關，應是最為效率之方法。行政機關尚有另一種選擇，即告知申請人得向何行政機關請求之資訊。因此在此種情形下，不論行政機關如何協助申請人取得資訊，都需要提供申請人另一個可能持有申請人所需環境資料之其他行政機關資訊。

此外，基於資訊提供應更迅速、提供資訊的成本應更低的要求，且考量具有特定需求之公眾，如身障者、語言障礙者，及公眾可能缺乏工具以使用更有效的資訊系統，例如可以生成各種形式之地質資訊系統，行政機關必須以申請人請求資訊之形式提供之。但於例外情形，如有合理事由而以請求以外形式提供資訊者，行政機關應說明其理由。

### 4、例外排除環境資訊近用之事由

原則上對於人民為資訊公開之請求，行政機關皆應予以提供，僅有在具備明定之例外事由時，始得拒絕申請人之請求。奧爾胡斯公約第 3 條及第 4 條規定之例外事由，為非強制性規定，締約方得選擇是否將該例外事由納入內國之環境資訊公

---

<sup>139</sup> Aarhus Convention, Article 2(2); The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 46.

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *Id.*

開法制中<sup>142</sup>。惟須注意規範須明確定義其要件，使行政機關確定在何種情形下得駁回申請人請求，並確保例外事由不至於為行政機關濫用，以保障公眾權利。

例外事由可分為依請求提供資訊存在事實上困難，及不予公開具有其法律上應優先保護之利益二者。

### (1) 請求提供資訊存在事實上困難

如受請求之機關上並未持有申請人所欲取得之資訊、申請人請求顯然不合理（manifestly unreasonable），或者過於廣泛而無法特定，及請求涉及尚未完成之資料。此時，行政機關非基於權衡公眾資訊近用權與其他相衝突之利益，僅是純粹的事實上無法滿足申請人請求。

資訊龐雜之情形僅是政府機關回復期限得延長，因此不得僅以請求之資訊數量及複雜程度高，即認屬於明顯不合理而拒絕提供。在資訊量巨大的情況下，行政機關有幾個選擇：可以透過電子形式提供該資訊，或告知申請人可以查閱資訊之地點，或依第 4 條第 8 項規定告知提供該資訊之費用。

此外，不得以「資料未完成」而尚須經處理或應用校正係數為由，駁回申請原始環境數據之請求。若機關對於公開這些資訊有疑慮，應在提供原始數據時說明這些數據並未經一致的、標準的、管理的處理系統進行修正。

### (2) 法律上應優先保護之利益

此等情形，包括：

- (一) 國家法律所規定之政府機關機密工作事務；
- (二) 國際關係、國防或公共安全；
- (三) 司法審理、個人受到公正審判之權利或政府機關進行刑事調查或紀律調查之能力；
- (四) 為保障正當經濟利益而以法律保護之商業與工業資訊機密；
- (五) 智慧財產權；
- (六) 當事人未同意公開（has not consented），且該關於自然人之私人機密資料及（或）文件係依國家法律規定；

---

<sup>142</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 86.

(七) 本身無法律義務或無能力承擔法律義務提供請求之資訊，且其不同意公開資訊之第三方利益；

(八) 與請求之資訊相關之環境，如稀有物種繁殖地。

締約方可自行選擇是否將上開例外規定作為政府機關拒絕公開之事由，以回應第 3 條第 5 項之精神，允許締約方給予公眾更廣泛的資訊近用權<sup>143</sup>。而在個案中行政機關在適用各款例外事由之規定時，尚須符合幾項要件。最重要者，基於例外從嚴的原則，所有例外事由皆應以限縮方式（restrictive way）解釋<sup>144</sup>。主張權益因資訊提供而受影響之第三人，必須提供資訊將會（would），而非可能（may）「直接」影響主張之利益，因此其要求之影響程度係較公約其他情形為高<sup>145</sup>。再者，政府機關必須一併將公共利益納入考量，尤其是關乎污染排放之資訊時，應盡可能將該資訊公開。

## 5、處理之期間與方式

行政機關在收受申請人請求後，給予回復有三種樣態：(1) 依申請人之請求內容給予環境資訊副本；(2) 駁回申請人之請求；(3) 因非持有請求資訊內容之機關，而將請求移轉予其他適切之機關。

前二者之回復期限，分別規定於第 4 條第 2 項及第 7 項，不論為准許或駁回申請，原則上行政機關都應盡速回復，至遲應於請求被提出後一個月內作出決定。除非由於資訊之數量與複雜性而有必要延長此期間，且此延長最多為提出後兩個月。締約方可建立明確之要件，以審視請求之資訊龐雜而符合延長期限之例外<sup>146</sup>。在回復資訊請求的二個月期限屆至時，行政機關只能作成兩種決定：提供資訊、或駁回申請。

奧爾胡斯公約未就提出請求為定義，締約方可依國內既有的行政程序法規定的認定方式判斷之<sup>147</sup>。不同階段的期限往往是相關聯的，例如遲延回復資訊近用之

---

<sup>143</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 86.

<sup>144</sup> *Id.*, at 86, 90.

<sup>145</sup> *Id.*, at 86.

<sup>146</sup> *Id.*, at 83.

<sup>147</sup> *Id.*, at 82.

請求，將可能影響公眾依第 6 條規定參與決策之權利，因此妥適控制期限，對於制度正常運作是重要的。

最後，就行政機關移轉請求至其他機關之情形，奧爾胡斯公約並未明定移轉之期限，締約方可以選擇訂定短於拒絕提供資訊之時間<sup>148</sup>。

## 6、申請之費用

雖然締約方得允許其行政機關向申請提供資訊之公眾收取費用，惟僅有在公眾負擔得起相關費用時，才能實現資訊近用之真諦。因此行政機關收取之費用不得逾合理之額度（reasonable amount）。「合理額度」的標準，可參考歐盟法院於 *Commission v. Germany*（C-217/97）案中之見解<sup>149</sup>，「合理的」，必須理解為歐盟成員國政府不得將成本轉嫁到資訊申請人身上，尤其是在成員國進行資訊調查時，已納入國家預算的間接成本。國家應盡可能將資訊費用限制在製作資訊的成本範圍內，甚至不收取費用<sup>150</sup>。

### （二）環境資訊之蒐集及傳播—環境資訊之主動近用（第 5 條）

#### 1、範圍

綜整第 5 條之規範，應主動蒐集及傳播之資訊，包括：（1）與行政機關職權相關之環境資訊；（2）擬議與正在進行可能對環境造成重大影響之活動；（3）緊急情況下的資訊；（4）環境現狀的資訊；（5）產品資訊、污染釋放或移轉資訊；（6）與環境相關的法律、方案、政策、協定及其他文件的資訊；（7）關於如何取得環境資訊的資訊（information about how to get information），或稱為關於環境資訊的資訊（information about information）。

#### 2、資訊蒐集及組織

行政機關為持用並更新與其職權相關之環境資訊，可行的方式，例如為操作者建立儲存紀錄（record-keeping）及回報系統、建立定期回報的監管系統、建立定期回報的調查系統<sup>151</sup>。

---

<sup>148</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 92.

<sup>149</sup> Judgment of the Court (Sixth Chamber), *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, Case C-217/97, ECR 1999, p.I-5087.

<sup>150</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 94.

<sup>151</sup> *Id.*, at 97.

行政機關為使擬議中或者正在執行而可能影響環境重大的資訊能流向政府機關（an adequate flow of information to public authorities），可能的作法有<sup>152</sup>：對排放物質及環境品質進行監控、進行環境調查、操作者定期監控並紀錄排放物質並向行政機關回報監控排放物質之數據、政府機關於申請批准或許可程序中應保存及更新資訊。

行政機關在蒐集資料後，應建置或組織資訊，以便管理所持有之環境資訊，並有利於持續蒐集，且後續可更有效率地公開予公眾。如建立公開的清單、登記冊（registers）及檔案。

締約方必須每三至四年發布與環境品質及環境壓力有關之國家報告，除了可監督締約方是否遵循公約之規定，許多國家更認為國家報告有助於比較每年的進程<sup>153</sup>。

部分情形，則是以誠命方式要求締約方必須逐步推進的方向，如建置環境資訊電子資料庫。建置完善、符合使用者需求的電子資料庫，能提供不同類型卻彼此關聯的資訊集合，使公眾得自行檢索，避免政府機關介入<sup>154</sup>。此外，締約方必須於考慮國際發展之適當前提下，逐步建立一個一致且擴及全國之污染清單或登記冊系統<sup>155</sup>。該清單或系統之基礎，應為一個透過標準化報告之方式，建立彙集資訊且對公眾開放之組織化、電腦化資料庫。此系統可涵蓋所用之水、能源與資源在內的一系列特定物質，並包含當地與異地處理，及投入、釋放與轉移之處置地點。

---

<sup>152</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 98.

<sup>153</sup> *Id.*, at 108.

<sup>154</sup> *Id.*, at 105.

<sup>155</sup> 污染排放與移轉登記制度（pollution release and transfer register, PRTR），是對於空氣、水和土壤存在潛在危害的釋放物質（排放物質），以及異地轉移進行處理或廢棄的數據資料庫。其內容包含：輸入、生產過程使用的水、能源、資源、化學品或物質，或現場儲存的化學品或物質；工業生產過程中（或其他排放源）排放的具體物質；農業、林業、建築、道路和城鎮區域等分散污染源的排放；及為了進一步使用、回收、儲存或處理而轉移到另一個地點的物質。此制度之功能在於促進污染之防止及減量，企業向鄰近公開污染排放量數據，使其成為公眾審查之焦點，使公眾得開始參與環境污染決策，並促進企業或監管者可以公開顯示其改善環境之決心。See The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 114。



### 3、公開資訊

主動資訊近用可分為通常時期及在緊急情形下之非常時期。非常時期的資訊提供，係指對於人類健康或環境有急迫威脅的情況。所稱的「急迫」威脅（*imminent threat*），不待實害確切發生，即有立即資訊傳播之適用<sup>156</sup>。威脅可能因人類活動或自然原因產成，且無須區分受威脅者為人類健康或環境<sup>157</sup>。當此事由發生時，行政機關應立即（無遲延地）向可能受影響之公眾成員（*member of the public who may be affected*）發布一切由其所掌握、任何得以幫助公眾採取措施、以預防或減少威脅造成損害之資訊。

一般時期的資訊提供，則是締約方應鼓勵從事對環境造成重大影響活動之人，定期告知公眾關於其活動與產品所造成之環境影響。此時，係從事對環境具有重大影響的私人企業或行政機構將資訊直接公布予公眾，與強制性要求私人應將資訊提供予行政機關不同，且締約方只需要向從事對環境造成重大影響活動之人提供動機及鼓勵即可。

此外，各締約方應建立機制，以確保向公眾提供充分之產品資訊，使消費者得以於受告知之情形下，能夠在環境方面作出明智的選擇<sup>158</sup>。

最後締約方除逐步以電子化形式蒐集並組織資訊外，在傳播資訊上，締約方亦應逐步向公眾提供電子化資訊，以節省時間及資源。然而必須注意到資訊提供最根本的目的在於提升資訊取得的容易性，短期之內並非所有公眾都能方便的使用公共電信網路，因此無法以電子形式的資料完全取代同一資料之其他形式<sup>159</sup>。

## 三、環境決策之公眾參與

### （一）概說

#### 1、公眾參與之功能及其正當程序之要求

奧爾胡斯公約對於公眾參與沒有明文定義，一般認為理想的情形，係指公眾與行政機關共同合作，參與涉及公眾成員的行為，以使在作成決定及制定政策時獲至

---

<sup>156</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 98.

<sup>157</sup> *Id.*

<sup>158</sup> *Id.*, at 113.

<sup>159</sup> *Id.*, at 106.

最佳結果。公眾參與參與環境領域之決定或決策，除可喚起公眾對於環境議題之重視外，給予公眾表達意見之機會，更可督促行政機關在作成決定或決策時充分考量各方意見，以提升決定或決策的品質，並有助於日後之執行。因此，透過公眾參與，可提高決定或決策的課責程度及透明度，強化公眾對於環境決策的支持度。藉此，以確保公眾能夠主張其享有適於健康及生活福祉的環境之權利，並透過參與行政機關決策的過程，履行其保護環境的義務<sup>160</sup>。

公眾參與沒有固定的形式，在個案中，公眾參與特定程序的程度，取決於許多因素，例如預期結果、範圍、將受到影響之人及其人數、結果涉及國家、地區或地方層面等問題，但是公眾參與至少應包括有效的通知、充分的資訊提供、適當的程序、及適當審酌公眾參與的結果<sup>161</sup>。詳言之，公眾參與真正的精神在於主管機關能夠真誠地聽取公眾的意見，並且對於決定或決策受公眾意見而有影響或變更的情形，抱持開放的心態，而使公眾意見能夠實質地影響主管機關決定或決策的實質內容，且在最後的決定或決策中可以看出公眾意見對於決定或決策內容的影響情形，始可認為主管機關已將公眾意見經正當程序而納入審酌。在無數案例中，往往透過公眾參與才能夠突顯無預期或隱藏的問題或環境因素，而得以避免潛在的昂貴錯誤（potentially costly mistakes）<sup>162</sup>。即使公眾參與的結果，並未改變行政機關原始的提案內容，但是經過實質地公眾參與，仍然可以促使最後決定或決策能夠順利執行。因此，公眾參與並非僅是單純遵守一連串的程序而已，若行政機關實際上已持既定的態度和立場，而僅是形式地進行公眾參與，則因為程序的合法性已受質疑，則成功執行決定或決策的情形將大幅降低。

是以，奧爾胡斯公約課予締約方應履行及時（timely）、適當（adequate）與有效（effective）之公眾參與的義務，其中應符合通知（notification）、適時（timing）、提供資訊（information）、評論（commenting）、納入審酌（taking into account）及溝通（communication）等要求。此外，公約亦鼓勵締約方亦可採取其他機制，例如使開發行為的提案人在初步階段即與公眾交流互動，以促進公眾參與<sup>163</sup>。

---

<sup>160</sup> 參見奧爾胡斯公約序言第 9 段及第 17 段。

<sup>161</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 119.

<sup>162</sup> *Id.*, at 119.

<sup>163</sup> *Id.*, at 120.

## 2、奧爾胡斯公約關於公眾參與的基本架構

奧爾胡斯公約規定了三種公眾參與的類型：第 6 條為公眾參與相關特定行為之決定（decision on specific activities）；第 7 條為公眾參與與環境相關之計畫、方案與政策（plans, programmes and policies relating to the environment）；第 8 條為公眾參與行政規章及（或）法規範之研擬（during the preparation of executive regulations and/or generally applicable legally binding normative instruments）。其中第 6 條保障高密度的公眾參與，並應以法律規定予以保障，以使受影響之公眾得有機會影響特定行為的決定內容，而第 7 條關於計畫、方案的公眾參與，則是規定了較為框架性的基本要求，但對於政策的公眾參與則無特別規定。至於第 8 條法規草案的公眾參與，所規定者並非強制性要求，而僅是訂定締約方應追求的目標。

下表為遵守委員會針對奧爾胡斯公約第 6 條至第 8 條規定，明確說明締約方依公約規定實施公眾參與時應踐行之義務，並提供執行時的指導準則<sup>164</sup>。

表 1：公眾參與之法定義務及實施準則

	基本要求	執行準則
第 6 條 特定行為 決定的公 眾參與	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在對於環境可能造成重大影響之行為作成決定前，及早進行公眾參與</li> <li>• 通知受影響公眾</li> <li>• 為公眾參與的不同階段設定合理的期間</li> <li>• 向受影響公眾提供相關資訊</li> <li>• 給予公眾提供意見之機會</li> <li>• 將結果適當納入審酌</li> <li>• 告知公眾最後決定，並說明理由</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於非屬附件一所列之行為，建立評估其影響重要性的標準</li> <li>• 辨識哪些應經許可之行為及其決定，為應踐行公眾參與的標的</li> <li>• 確保作成決定者有應將環境列入審酌的法令依據</li> <li>• 建立促使申請人進行及早對話的措施</li> <li>• 為確保相關資訊的品質，訂定標準及指引</li> </ul>

<sup>164</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 124-125.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於以書面或於聽證中提出意見，建立明確的程序</li> <li>• 監督行政機關如何將意見列入審酌</li> <li>• 明確定義例外情形</li> <li>• 設定期間應有彈性</li> <li>• 得促使申請人與公眾及早對話</li> <li>• 得有資訊公開之例外</li> <li>• 對於告知公眾最後決定，應建立明確的程序</li> </ul> <p>對於已批准 2005 年基因改造生物修正指令的國家：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 如不可行且不適當，得就對於基因改造生物之決定，限制本公約之適用</li> </ul> <p>對於尚未批准 2005 年基因改造生物修正指令的國家：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於基因改造生物之決定，應確保依附件一之二的模式，進行及早及有效之資訊提供及公眾參與</li> </ul>
<p><b>第 7 條</b> 與環境有關之計畫、方案及政策的公眾參與</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於與環境有關之計畫與方案的公眾參與，應建立透明及公平的框架</li> <li>• 辨識參與之公眾</li> <li>• 在研擬與環境有關之計畫與方案時，及早進行公眾參與</li> <li>• 提供公眾必要之資訊</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為辨識與環境有關之計畫、方案與政策，建立列表或明確的標準</li> <li>• 為公眾參與建立明確的規則</li> <li>• 建立通知的機制</li> <li>• 為確保必要資訊的品質，訂定標準及指引</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於公眾參與建立合理的期間</li> <li>• 將結果適當納入審酌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建立辨識參與之公眾的工具</li> <li>• 監督行政機關如何將意見列入審酌</li> <li>• 於政策研擬階段建立政策之公眾參與</li> <li>• 手段具彈性（實務及（或）法規）</li> <li>• 設定期限具彈性</li> <li>• 公眾參與政策研議，具備高度彈性</li> </ul>
<p><b>第 8 條</b> 可能對環境產生重大影響之行政法規及(或)其他具一般規範拘束力措施的公眾參與</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 於研擬環境可能產生重大影響的法規及規則時，努力促進有效的公眾參與</li> <li>• 為有效的公眾參與，設定足夠的期間</li> <li>• 公告或宣傳草案內容</li> <li>• 提供公眾表示意見的機會</li> <li>• 盡可能將結果列入審酌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為公眾參與建立明確的規則</li> <li>• 對於評估環境重要性，建立明確的標準</li> <li>• 對於草案的公告，建立可靠且常規的機制</li> <li>• 對於以書面或於聽證中表示意見，建立明確的規則</li> <li>• 監督行政機關如何將意見列入審酌</li> <li>• 公眾參與法規或規則的研議，具備高度彈性</li> </ul>

資料來源：The Aarhus Convention: An Implementation Guide<sup>165</sup>

## （二）特定行為之決定（Decisions on specific activities）

### 1、參與事項

奧爾胡斯公約第 6 條詳細規定了特定行為決定之公眾參與的程序，而依第 1 項之規定，應或得適用公眾參與程序之事項，則分為三種情形。

<sup>165</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 124-125.

## (1) 就公約附件一之行為作成許可與否之決定，應適用本條之公眾參與程序

### A、特定行為決定之意義

首先，對於擬議行為作成許可與否之決定（decisions on whether to permit proposed activities），應適用本條規定之程序。惟對於何謂「擬議行為」，奧爾胡斯公約本身並未進一步定義。參照 1991 年跨域環境影響評估公約（Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context）<sup>166</sup>（下稱埃斯波公約；Espoo Convention）第 1 條第 5 款規定，擬議行為是指主管機關適用國內程序，針對任何行為或一行為進行重大變更時作成決定<sup>167</sup>。

凡列於奧爾胡斯公約附件一之行為，行政機關對其作成許可與否之決定時，皆為應適用第 6 條規定之公眾參與程序。附件一第 1 點至 19 點，詳列各種開發行為的態樣，包括能源、金屬之生產加工、礦業、化工業、廢棄物管理、廢水處理廠、特定產業工廠、鐵路及機場、內陸水運河道及港口、地下水抽取及回注工程、水資源調度、石油及天然氣抽取、水壩建造、輸送燃料或化學物質之管線、密集大規模畜牧業、採石與露天採礦、高架電力線路架設、及石油儲存設置等開發行為。並且在各點中，以行為之形式或規模，另有詳盡的規定。另外，附件一第 20 點則規定，雖非屬前述第 1 點至第 19 點之事項，但依締約方環評程序應進行公眾參與之其他行為，亦屬於附件一所稱應進行公眾參與之擬議行為。

---

<sup>166</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context，其係 1991 年 2 月 15 日於芬蘭埃斯波市（Espoo）市簽訂，故亦稱為埃斯波公約（Espoo Convention）。該公約主要內容為，締約方必須於特定行為之早期規劃階段實施環評，此外當涉及重大開發行為時，締約方負有義務，與因此受重大直接影響之他國相互告知並商議。此公約僅在規範具體開發行為之跨域環評，歐盟另公布特定計畫與方案環境影響評估指令（亦稱為策略性環境影響評估指令）（European Union Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment），且於 2003 年再通過策略性環境影響評估議定書（Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary, SEA Protocol），並於 2010 年生效，以確保締約方於計畫或方案之初期即實施環境影響評估，以補強上述跨域環境影響評估公約。奧爾胡斯公約實係奠基於先前各國在環境保護之共識，促成更為進步甚至剛性的環境民主規範。因此在解釋奧爾胡斯公約關於公眾參與之規定時，跨域環境影響評估公約、策略性環境影響評估指令、及策略性環境影響評估議定書，都是重要之參考依據。

<sup>167</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 131.

附件一所列之擬議行為，是以埃斯波公約、1996 年整合性污染預防與管制指令（Council Directive 96/61/EC）（亦稱為 IPPC 指令）<sup>168</sup>、及 1985 年特定公私開發行為環境影響評估指令（Council Directive 85/337/EEC）<sup>169</sup>（下稱 1985 年環評指令，後經多次修正）為基礎，並進行修正，此外更將適用範圍擴張至內國法規定應實施環評之其他行為。至於附件一所列擬議行為之變更或擴建，亦屬於應適用第 6 條公眾參與程序之擬議行為（參見附件一第 22 點）。

#### B、與環境影響評估程序之區別

於此須特別區分的是，奧爾胡斯公約所稱對於擬議行為作成許可與否之決定而進行的公眾參與，與依環評指令針對開發行為（project）進行的公眾參與，二者並不相同。擬議行為的概念較廣，不僅涵蓋環評指令中的開發行為，亦包括工業排放指令（Industrial Emissions Directive; Directive 2010/75/EU）中所稱之設置行為（installation）<sup>170</sup>。此外，環評制度本身並非對於開發行為作成許可決定之程序，而是透過公眾參與進行風險溝通與風險管理的環境管理工具，因此不宜將第 6 條第 1 項所稱對於擬議行為作成許可與否決定之公眾參與，單純理解為環評制度中對於開發行為進行之公眾參與<sup>171</sup>。

---

<sup>168</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *OJL* 257, 10.10.1996, p. 26-40; 該指令於 2008 年由 Directive 2008/1/EC 取代; see Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), *OJL* 24, 29.1.2008, p. 8-29。2010 年，歐盟整合與工業污染有關的指令，重新發布工業排放指令（Industrial Emissions Directive）; see Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), *OJL* 334, 17.12.2010, p. 17-119。

<sup>169</sup> Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJL* 175, 5.7.1985, p.40-48.

<sup>170</sup> 所謂設置行為，係指在固定科技單元中進行受工業排放指令管制之行為，而有排放及污染的效應；參見工業排放指令第 3 條第 3 款。

<sup>171</sup> 王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，第 35 期，2010 年 6 月，頁 71-72；對照奧爾胡斯公約與聯合國 2003 年通過之策略性環評議定書（Protocol on Strategic Environmental Assessment, SEA Protocol），將奧爾胡斯公約第 6 條至第 8 條分為針對「開發行為」、「政策環評程序」及「行政命令立法程序」之公眾參與。依上述說明，該文中所為之分類，即有所誤會。

詳言之，環境影響評估（下稱環評）（*Environmental Impact Assessment; EIA*）本身，為行政機關就開發行為對於環境或人類健康可能產生的風險，依科學專業進行風險評估（*risk assessment*），即預測風險之存在及其範圍與程度後，更進一步考量其他經濟、社會、法律、政策等因素，綜合對於實施開發行為及其所需採行的減緩措施作成決定，即對於開發行為進行風險管理（*risk management*），而在此過程中，透過風險溝通（*risk communication*）自公眾處蒐集風險評估及風險管理所需的資訊，同時亦向公眾傳達風險的資訊<sup>172</sup>。因此環評本身是行政機關對於開發行為進行風險管理的機制，並以風險溝通作為風險管理的要素，但與奧爾胡斯公約第 6 條規定的公眾參與並不同。換言之，奧爾胡斯公約第 6 條規定的公眾參與並未強制地以環評為內涵，只是當締約方立法規定環評程序而進行公眾參與時，屬於公約第 6 條所稱的公眾參與（參見奧爾胡斯公約附件一第 20 點），但是環評程序並不等於公約第 6 條所稱公眾參與程序的全部<sup>173</sup>。

至於在其他前蘇聯國家，則是以 *OVOS* 程序及國家專家鑑定（*state expertiza*）二階段的方式，進行環評程序。首先，在 *OVOS* 程序階段，開發行為人蒐集所有開發行為對於環境可以產生影響的必要資訊，並編製相關評估文件。而開發行為人必須提供有意參與程序的公眾成員或其組織相關資訊，並確保其於編製文件的過程中有共同參與的機會。雖然 *OVOS* 程序並非對於開發許可作成決定的程序，但是編製的文作對於後續決定有密切重要性。其次，在第二階段則是由主管機關或由主管機關提名的專家進行國家環境專業鑑定，在此階段通常不進行公眾參與。在符合特別情形下，獨立專家鑑定人（通常由 *NGO* 聘任）得檢視開發行為人提交的文件及提供予公眾的資訊，是否符合法令要求，並將其見解提供予主管機關或國家專家鑑定委員會，並由其作成決定<sup>174</sup>。然而遵守委員會認為，儘管 *OVOS* 及國家專

---

<sup>172</sup> 關於風險管理及風險溝通的基本觀念，*see* United States Environmental Protection Agency (EPA), Risk Management; at <https://www.epa.gov/risk/risk-management>; Risk Communication; at <https://www.epa.gov/risk-communication/learn-about-risk-communication> (last visited 11 October 2022)。

<sup>173</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 127.

<sup>174</sup> 關於 *OVOS* 及國家專家鑑定的程序，*see* The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 128-129; Solodyankina & Köppel, The environmental impact assessment process for oil



家鑑定的程序等同於環評中對於開發行為作成決定的程序，但是在 OVOS 階段中由開發行為人進行的公眾參與並不符合公約的要求，且獨立專家鑑定人並非強制的措施，因此不能視為踐行公約第 6 條公眾參與的主要手段，而只是輔助的作法，因此建議締約方修正法律的規範框架<sup>175</sup>。

### C、多元許可制度下之公眾參與

公約第 6 條所稱對於特定行為之許可，不限於環評指令中開發行為的許可，亦包括工業排放指令對於設置行為的許可，因此一個開發行為從規劃到最後營運運作，有可能需要針對不同事項、在不同階段獲得主管機關核發的許可，而每一個許可都具備影響環境的效果，例如由地方主管機關針對經許可的開發行為中的操作設備或行為核發設置許可或操作許可。

此時，是否對於所有許可皆應進行公眾參與，則須視各許可內容的法律效果，在何種程度下符合了公約第 6 條應踐行公眾參與的要求。須檢驗的標準是已進行公眾參與的許可或一系列許可，其內容是否涵蓋了擬議行為的所有基本要件及主要環境影響。如已對於一個或數個許可進行公眾參與，但尚有其他與環境有關的行為須經許可，並涵蓋尚未討論的重要環境議題，或未進行的公眾參與有可能顯著改變基本要件的認定，則已進行的公眾參與尚未符合公約第 6 條的要求<sup>176</sup>。

### (2) 非附件一所列之擬議行為而對於環境可能產生重大影響者，對其作成決定，

#### 應適用本條之公眾參與程序

如擬議行為非屬於公約附件一所列者，然其可能對環境產生重大影響，締約方即應制定法律，規定對於該擬議行為作成決定時，亦應適用本條規定之公眾參與程序。因此，締約方即應自行決定是否有非屬於附件一所列之擬議行為，而應依公約第 6 條進行公眾參與程序的情形。

對環境有「重大」影響，為締約方自行立法決定的標準，雖然公約第 6 條並未對於重大影響的判斷有明確規定，但可參考埃斯波公約及環評公約等相關規定<sup>177</sup>，

---

and gas extraction projects in the Russian Federation: Possibilities for improvement, IMPACT ASSESSMENT AND PROJECT APPRAISAL, 27(1), at 77-78 (March 2009)。

<sup>175</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 129.

<sup>176</sup> *Id.*, at 129-130.

<sup>177</sup> *Id.*, at 132.

大致可從行為之性質、規模、區位、環境敏感度，以及潛在影響之程度、複雜性、持續性、累積性等特徵加以認定<sup>178</sup>。但在判斷擬議行為是否對環境可能產生重大影響時，應客觀面對，而抱持避免公眾參與的心態。在許多有環評制度的國家中，行政機關和開發行為申請人往往認為環境並未受到重大影響，但見解遭法院推翻，在這類情形中，通常公眾係聘請獨立專家來挑戰官方認定的結果，才會使法院產生不同見解。

### (3) 例外得不適用本條公眾參與程序之情形

如締約方內國法另有規定，適用本條公眾參與程序可能對於具國防目的之擬議行為有不利之影響時，締約方得依個案情形決定不適用公眾參與程序。

## 2、參與之主體—公眾及受影響公眾

奧爾胡斯公約第 2 條第 4 款及第 5 款，將人民區分為「公眾」(public) 及「受影響公眾」(public concerned)<sup>179</sup>。公眾係指自然人、法人、及不具法人人格之協會、組織與團體<sup>180</sup>，至於受影響公眾，係指受影響或有受影響之虞、或對於環境決定具有利益之公眾。由此可知，受影響公眾之範圍較公眾狹隘<sup>181</sup>。然而在與第 3 條第 9 項無歧視原則一併解釋下，不具有公民身分之鄰國公眾，亦可能屬於受影響公眾<sup>182</sup>。此外，受影響公眾之利益，不限縮於法律上利益，是以受影響公眾即為具事實上利害關係之公眾<sup>183</sup>。

此外，依第 2 條第 5 款規定，如倡議環境保護之非政府組織(Non-governmental organizations; NGO) (環保團體)，且符合內國法之要求時，應視為具有利益之公眾。因此，締約方對於其國內促進環境保護之協會、組織或團體應適當承認與支持。

---

<sup>178</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 133.

<sup>179</sup> 學者有譯為「影響公眾」，參閱陳信安，計畫行政程序中之公眾參與—以德國法制為中心，輔仁法學，第 50 期，2015 年 12 月，頁 294。

<sup>180</sup> Aarhus Convention, Article 2(4).

<sup>181</sup> 鑑於受影響公眾之範圍，本報告即不將 public concerned 譯為「相關公眾」，而譯為「受影響公眾」。

<sup>182</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 57.

<sup>183</sup> *Id.*

雖然締約方就內國法定組織之要件設計有一定的形成權，仍不表示可恣意對非政府組織加諸要求與負擔。

強調受影響公眾的實益，特別在於參與特定行為之決定的過程中，受影響公眾應及早受到通知（第 2 項），申請人於提出申請前可與其溝通（第 5 項）、及得申請相關資訊（第 6 項）<sup>184</sup>。

第 6 條第 5 項規定締約方應於適當之情形下，鼓勵預備申請擬議行為許可之申請人，於提出申請許可前，先辨識 (identify) 受影響公眾的範圍，與之進行討論，並提出申請之相關資訊。此目的在於透過許可程序前申請人與受影響公眾協調溝通，降低資訊傳遞成本增加可信度，減少彼此誤解及衝突，進而提升公共參與之效率。此項輔助性規範並未取代行政機關在收受申請後，仍應認定受影響公眾之範圍，亦不表示賦予申請人有決定受影響公眾範圍之權利<sup>185</sup>。

### 3、環境決策資訊之通知

第 6 條第 2 項規範在環境決定程序初期，必須以公告或個別方式，通知受影響公眾，使其受到較為完整之保護，而通知須滿足充分 (adequate)、及時 (timely) 以及有效 (effective) 三項要求。

必要之通知內容有：

- (一) 將作成決定之擬議行為及申請事項；
- (二) 可能作成之決定或決定草案之性質；
- (三) 決定之主管機關；
- (四) 包含程序啟動、公眾參與機會、公開聽取意見舉行之時間及地點、取得相關資訊之方式、意見表達之方式、及取得關於擬議行為之環境資訊之指示等程序事項；
- (五) 該擬議行為應實施國家或跨域環境影響評估之情事。

程序應分階段進行，且於各個階段中應設定合理之期間 (reasonable time-frames for the different phases)，以供公眾及受影響公眾能有充分之時間準備並有效參與程

---

<sup>184</sup> 有見解認為第 6 條傾向於利害關係人參與，參見王毓正，同註 171，頁 74；惟依第 6 條規定，可看出參與程序中不同階段，公眾及受影響公眾受到不同程度之保障。

<sup>185</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 146.

序（參見第 6 條第 3 項）。合理之期間，依遵守委員會之意見，為公眾有充足之時間理解文件並提出意見之時間。就此，擬議行為之性質、複雜性及規模都影響合理期間之長短，必須個別判斷<sup>186</sup>。

#### 4、公眾參與程序

##### （1）參與程序之時點

在擬議行為形成的過程中，依據奧爾胡斯公約第 6 條第 4 項之規定，締約方應及早準備公眾參與。「及早」，為所有選擇尚開放的階段，且使公眾能有效參與。此並非意味行政機關不得對於擬議行為預設立場或者已有初步觀點，而是行政機關應處於資訊蒐集與處理階段，對於公眾之立場及觀點保持開放之態度，如是始能發揮公眾參與之實質意義<sup>187</sup>。

針對擬議行為之許可決定，可能因其規模及複雜性而須經過不只一次或者多面向（主要、附帶決定）的過程。於此類情形，則應將公眾參與納入分階段、對環境有潛在重大影響的個別決定中，避免因程序拖延造成公眾無法有效參與<sup>188</sup>。而在分階段、個別的決定中，也應遵循及早公眾參與之原則。惟此時應以「分層」(tiering) 概念進行公眾參與，公眾所參與之決定如已於前階段進行處理，嗣後無須於每個階段重新考量所有選擇，方符合「所有選擇尚開放且公眾能有效參與」之定義<sup>189</sup>。

##### （2）資訊提供

公眾參與程序中之資訊公開（第 6 條第 6 項），必須確保受影響公眾得依法向主管機關提出申請，免費取得所有於該項規定之資訊（不限於環境資訊）<sup>190</sup>。事實上，此與公約第 4 條被動資訊近用類似，因此一般性資訊近用之規範，如資訊公開之除外事由（第 4 條第 3 項、第 4 項）及分離原則（第 4 條第 6 項），亦有適用。僅在資訊收費上有別，公眾參與中應免費提供資訊予受影響公眾。又當請求之資訊

---

<sup>186</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 143.

<sup>187</sup> *Id.*, at 144.

<sup>188</sup> *Id.*, at 145.

<sup>189</sup> *Id.*, at 145.

<sup>190</sup> *Id.*, at 147.

不屬於第 6 條第 6 項規範之範圍時，則可回歸被動資訊近用，並可受第 9 條第 1 項之審查程序保障<sup>191</sup>。

在不違反第 4 條例外除事由的情形下，必要提供之資訊至少應包括：

- (一) 擬議行為之位址、及其物理上、技術上之性質（包含預計產生之殘留物及污染排放估計量）；
- (二) 擬議行為對於環境可能造成重大影響的說明；
- (三) 預計採取避免或減少對環境影響（包含污染排放）之措施；
- (四) 用以協助公眾理解前述事項之非技術性概要；
- (五) 擬議行為申請人考量之主要替代方案；
- (六) 於第 2 項應通知受影響公眾之時點，依內國法律要求向行政機關提交之主要報告及諮詢意見。

資訊提供為公眾參與的基礎，受影響公眾只有在對於擬議之特定行為知情並知悉相關重要資訊的前提下，始能夠提出意見，而有助於達到公眾參與之目的。

### (3) 公眾參與之方式

依第 6 條第 7 項之規定，公眾之意見表達均應受保障，故於此階段便不再區分公眾與受影響公眾，任何公眾於都可提出認為與擬議行為相關之意見、資料、分析或觀點，行政機關不得以特定人不具有受影響公眾之身分而拒絕之。至於表達意見之途徑，包括三種方式：書面、公開聽取意見（**public hearing**）或詢問申請人（**inquiry**），後者提供了各方利害關係人有直接對話的機會。從而，雖然公開聽取意見提供了公眾直接對話的平臺，為一項有用的公眾參與工具，惟公約並未將之作為公眾意見表達必要、唯一之方式。

### (4) 將公眾參與結果適當納入決定之審酌中

締約方必須充分將公眾參與之結果適當納入決定之審酌中（第 6 條第 8 項），並且於決定作成後，以適當程序通知公眾，並使公眾得以查閱，以了解決策作成之依據與理由，完整實質之公眾參與程序（第 6 條第 9 項）。奧爾胡斯公約並未規定「適當審酌」（**take due account**）之標準，遵守委員會則認為第 8 項所稱之「適當審酌」，必須與第 6 條第 9 項合併觀察，即決定之理由中應包含公眾參與如何被納

---

<sup>191</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 149.

入考量之闡述。至於「充分審酌」，並非賦予公眾對於決定結果有否決之權利，行政機關作成之最終決定亦非須獲得公眾之認可<sup>192</sup>，惟行政機關仍負有義務，應於其所得之資料基礎上（包含公眾參與程序中經提出之意見）作成決定，並附具實質理由說明特定意見不予採納之原因<sup>193</sup>。

### （三）與環境有關之計畫、方案及政策

奧爾胡斯公約第 7 條規定，於編製與環境有關之計畫與方案階段，於透明及公平的框架內，締約方應確保踐行公眾參與之實務及（或）其他法規範，並向公眾提供必要的資訊。於此框架中，應適用第 6 條第 3 項（不同階段的分層參與）、第 4 項（及早公眾參與）及第 8 項（將公眾參與結果適當納入決策審酌中）。行政機關應依本公約之目標，辨識可能參與之公眾。於適當範圍內，締約方應致力於在研擬與環境有關之政策時使公眾有參與之機會。

依本條規定，奧爾胡斯公約確保與環境有關之計畫與方案的公眾參與，並要求締約方訂定法規及踐行實務時，要求的框架應符合公約基本內涵。至於與環境有關之政策的公眾參與，公約則無基本的程序要求。

## 1、與環境有關之計畫或方案的公眾參與

### （1）參與事項

應為公眾參與之類型，係針對與環境有關之計畫與方案。至於計畫及方案之定義，在聯合國歐洲經濟委員會的國家中已有共識，而參考策略性環境影響評估議定書（SEA Protocol）第 2 條第 5 項規定，計畫、方案及其變更，係指「依法律、法規命令及行政規範之規定，由行政機關（authority）編制（preparation）及通過，及（或）經由行政機關編制，並經議會或政府以正式程序通過（adoption）」。

至於一個計畫或方案是否為與環境相關之計畫或方案，取決於其內容是否涉及奧爾胡公約第 2 條第 3 項所稱之環境資訊<sup>194</sup>，而與策略性環境影響評估議定書以對環境是否可能造成重大影響之「重大性」及「可能性」的要件不同。例如土地利用、區域發展策略（regional development strategies）、各級政府於交通、旅遊、輕

---

<sup>192</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 155.

<sup>193</sup> *Id.*, at 155.

<sup>194</sup> 參見本章第三節、第二項、二、（一），頁 44 以下。

重工業、水資源、健康衛生等所為之部門規劃，及政府為達到特定與環境相關之政策目標所為之措施，例如為達到特定減少污染排放目標所為之促進方案、自願回收方案、國家和地方之環境行動計畫、環境衛生行動計畫等<sup>195</sup>，皆為與環境有關之計畫與方案。

此外，雖然於公約中未規範當相關計畫或方案之變更，是否亦應進行公眾參與，惟參考策略性環境影響評估議定書之規定，應可解釋為計畫或方案之變更本身，亦屬於應適用第 7 條規定之情形。

### (2) 參與之主體—公眾

第 7 條並未區分公眾及受影響公眾，一律以公眾為程序保障之主體。只是另外於第 3 句規定，行政機關應認定可能參與之公眾 (*the public which may participate*)，以簡化參與程序，提高效率<sup>196</sup>。

### (3) 參與之程序

第 7 條明文規定，與環境有關之計畫與方案的公眾參與，應準用第 6 條公眾參與於不同階段應有合理之期間 (第 3 項)，公眾參與應及早為之 (第 4 項)，及將公眾參與結果適當納入決策審酌中 (第 8 項)。至於第 6 條其他規定，並無準用之餘地<sup>197</sup>。又為留予締約方設計計畫與方案之公共參與有更彈性之空間，不必受制於書面提交意見、公開聽取意見或詢問申請人等形式，因此並未準用第 6 條第 7 項規定<sup>198</sup>。

締約方應提供透明且適當的框架性指引或法規，以使公眾得在明確且一致的規則下，有效地參與程序，有機會在作成決定之前，挑戰計畫或方案的內容。

## 2、與環境有關之政策的公眾參與

政策與計畫、方案有別，公約同樣亦未為定義，但一般可將政策理解為「行政機關或個人提出或採用的行動方針或原則」<sup>199</sup>，相較於計畫與方案，其內容較抽象而不明確，且政策涉及民主及政治的問題，亦與文化、歷史等情形有關，超越了法

---

<sup>195</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 176.

<sup>196</sup> *Id.*, at 179.

<sup>197</sup> *Id.*, at 179.

<sup>198</sup> *Id.*.

<sup>199</sup> *Id.*, at 180.

律規範的框架。因此公約對於政策之公眾參與沒有明確的規定，而僅要求締約方應於適當範圍內，致力於在研擬與環境有關之政策時使公眾有參與之機會。

#### （四）可能對環境產生重大影響之行政法規及（或）其他具一般規範拘束力措施

奧爾胡斯公約第 8 條規定，締約方應於適當的階段，在結論仍開放時，在行政機關研擬可能對環境產生重大影響之行政法規或其他具一般規範拘束力措施時，即致力於有效之公眾參與。本條規定，相較於前二條規定，為較軟性的義務，並非要求締約方應採取強制性措施，而是要求其應為一定的努力以實現公約的目標，且並非強調結果，而是致力的過程。藉此，使公眾有權利介入影響其生活之基礎決定，亦應保障公眾於制定可能對環境有重大影響的法律或者拘束性措施的程序中扮演一定之角色<sup>200</sup>。

第 8 條涉及行政立法的情形，要求締約方應致力於行政權推動立法草案階段之公眾參與。其適用的範圍涵蓋行政立法的各種情形，例如行政機關訂定法規、規則、指引等，只要具有一般拘束性的規範效力，即應使公眾有參與討論的機會。

關於行政立法的公眾參與，第 8 條明文規定應採取之行為：

- （一）應確立足以為有效參與之期間；
- （二）應以公告或其他方式公開行政法規之草案；
- （三）應給予公眾直接或透過諮詢機構代表表示意見之機會；
- （四）公眾參與之結果應盡可能納入審酌。

因此，在研擬抽象性行政規章或具有一般規範拘束力之措施時，必須於適當的階段（appropriate stage），並在所有選擇尚開放（while options are still open）時，進行公眾參與，並將公眾意見納入審酌。

## 四、環境事務之司法近用

### （一）規範目的

奧爾胡斯公約第 9 條為關於第三支柱之規定，亦即有關環境事務之司法近用。本條規定，基本上適用於所有與環境有關之事項<sup>201</sup>。而所謂司法近用，司法近用，在於使公眾可透過程序，針對違反公約或違反與環境保護有關的內國法規之行為，

---

<sup>200</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 181.

<sup>201</sup> *Id.*, at 187.



得請求進行法律審查<sup>202</sup>。本條除了規定公約第 4 條（近用環境資訊）及第 6 條（公眾參與環境事務）之司法近用外，也包含國家或私人違反內國相關環境法律規定的作為或不作為義務，因此司法近用之保障，基本上適用於所有與環境法有關的事務<sup>203</sup>。如此，公約的內容及內國環境法規的執行，不僅止於由行政機關為之，也可由作為公眾成員的個人及公益團體為之。

實際上，1953 年生效的歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）<sup>204</sup>第 6 條即規定受公正審判權（Right to a Fair Trial）為國際人權，奧爾胡斯公約將此國際人權納入以保障人類健康及環境，且更進一步保障環境公益團體享有近用司法權。基於公約第 3 條第 9 項規定之無歧視原則，公眾於提起司法救濟，不得因其身分、國籍或居所而受任何歧視，法人不得因註冊地或有效活動中心所在地而受到任何歧視。亦即締約方不得歧視在其境內之外國人，且須確保領土外的公眾亦可以在不低於其境內公眾的條件下，對其管轄範圍內的決定、作為和不作為提出質疑<sup>205</sup>。進而公約第 9 條第 5 項關於司法救助之機制，亦包括跨國界的司法救助<sup>206</sup>。然而許多國家在司法近用方面存在障礙，例如剝奪公眾對侵犯權利之行為得提起救濟之資格、雖有審查程序但花費成本過高、或司法機構無法有效提供救濟，這些障礙實際上削弱了公眾尋求救濟之能力，本條規定即旨在解決這些問題<sup>207</sup>。

## （二）司法近用之三大類型事由

公約第 9 條關於司法近用之規定，依條文架構，關於司法近用事由可分為三大類<sup>208</sup>：

1. 行政機關駁回或未充分處理（inadequate handling）對於環境資訊之申請；
2. 對於特定行為之許可（permit）、許可程序（permit procedures）及作成決定（decision-making），行政機關所為之決定、作為或不作為；

---

<sup>202</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 187.

<sup>203</sup> *Id.*.

<sup>204</sup> Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

<sup>205</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 189.

<sup>206</sup> *Id.*, at 190.

<sup>207</sup> *Id.*, at 188.

<sup>208</sup> *Id.*.

3. 主張私人或行政機關違反內國環境法規之其他所有作為或不作為。

在前二者情形，締約方必須設置法院或依法設立類似法院的機構，以進行之審查程序。至於第三類情形，締約方則可透過行政程序或司法程序，確保公眾能夠請求司法救濟。換言之，奧爾胡斯公約針對不同的情形，規定了不同的標準，並允許締約方在提供司法近用時有不同程度的靈活性。儘管有差異，但不代表締約方可以偏離公約要求，而是要求締約方依照內國法律體系採取不同方式，以實現公約之目標<sup>209</sup>。

依條文內容及規範之事由，得以下表簡示第 9 條所列司法近用之事由及其保障內涵。

表 2：奧爾胡斯公約第 9 條司法近用之規範內涵

條項	事由	保障之內涵
第 9 條第 1 項	與第 4 條資訊近用有關之近用審查程序的要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 已提出資訊請求之任何人</li> <li>● 由法院或其他獨立公正機構為審查</li> <li>● 額外迅速且便宜的復審或審查程序</li> <li>● 最後決定具拘束力</li> <li>● 書面決定及其說理</li> </ul>
第 9 條第 2 項	基於公約第 6 條及其他相關規定而對於決定、作為或不作為之近用審查程序的要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 由法院或其他獨立公正機構審查實體或程序之合法性</li> <li>● 依內國法及廣泛司法近用之目標確定當事人資格</li> </ul>

<sup>209</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 188.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政審查程序先行之可能</li> </ul>
第 9 條第 3 項	對於私人及行政機關就內國環境法規之作為或不作為進行公開審查之近用審查程序的要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政審查程序</li> <li>●司法審查程序</li> <li>●內國法應規定司法近用之標準</li> </ul>
第 9 條第 4 項	適用於所有相關審查程序、決定及救濟措施之一般最低標準	<ul style="list-style-type: none"> <li>●適當有效的救濟措施，包括適當的禁制令救濟</li> <li>●公平</li> <li>●公正</li> <li>●及時</li> <li>●不過度昂貴</li> <li>●以書面作成決定</li> <li>●得公開取得之決定</li> </ul>

資料來源：The Aarhus Convention: An Implementation Guide<sup>210</sup>

為求明確，以下即分別對於不同的司法近用事由為進一步說明。

## 1、司法近用事由一行政機關駁回或未充分處理對於環境資訊的申請

### (1) 爭訟事項

公約第 9 條第 1 項係關於依第 4 條提出資訊近用申請的司法近用規定，任何人主張其依第 4 條規定提出資訊近用之請求被忽視、部分或全部被不當駁回、未得到充分答復、或未依該條規定進行處理，皆得由法院或其他依法設立之獨立公正機構進行審查，且締約方應確保審查程序之價格應免費或不昂貴。

雖然本條第 1 項未明確規定具體許可或程序決定等事項，惟既然第 4 條資訊近用包括具體的程序要求與實質標準，如請求回復訊息的時間（第 4 條第 2 項）、

<sup>210</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 190.

回復的形式（第 4 條第 1 項第 2 款）、駁回請求的依據（第 4 條第 3、4 項）等，則相關事項即屬得請求司法近用之範圍<sup>211</sup>。

## （2）由法院或其他依法設立之獨立公正機構審理

審查司法近用之請求者，除法院外，亦包括依法設立之獨立公正機構。所謂獨立公正機構雖不一定為法院，但應至少是類似司法機構、確保其有正當程序保障、獨立於任何行政機關、且與任何私人主體沒有利害關係之機構<sup>212</sup>。許多歐洲國家都有一般性的行政復審程序、或關於政府決定的異議程序，該行政程序常常比向法院提起訴訟要迅速，且通常免費，因此只要是向依法設立的獨立公正的機構申請復審，亦滿足奧爾胡斯公約之要求<sup>213</sup>。

審查機構必須有能力作成裁決，該裁決對於被請求提供資訊之行機關有拘束力。因此如復審機構僅作成建議性裁定或不具有拘束力的建議，即不符合本條之精神<sup>214</sup>。

## （3）審查結果之拘束力

依第 9 條第 1 項，由法院或其他依法設立之獨立公正機構作成之最終裁決，對持有資訊之政府機關具有拘束力。如經審查，法院或其他依法設立之獨立公正機構仍維持拒絕提供資訊的決定，至少應以書面說明理由。

此外，奧爾胡斯公約並不要求所有決定都具有拘束力，只要求最終裁決應具有拘束力，因此，特別是有可能繼續上訴的情形，在上訴期間經過前所為之決定，仍有上訴的可能，故仍不是最終裁決<sup>215</sup>。

## 2、司法近用事由—行政機關就特定行為所為之決定、作為或不作為

### （1）請求權之主體（當事人適格）

#### A、當事人適格之二種類型

針對行政機關就特定行為所為之決定的司法近用，第 9 條第 2 項只對於請求主體有最低要求的規定，即具有充分利益（sufficient interest）之受影響公眾成員

---

<sup>211</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 191.

<sup>212</sup> *Id.*

<sup>213</sup> *Id.*

<sup>214</sup> *Id.*

<sup>215</sup> *Id.*, at 192-193.

(members of the public concerned)，或依內國行政救濟法規定得主張權利受侵害 (impairment of a right) 為前提要件之受影響公眾成員，得對第 6 條規定範圍內的任何決定、作為或不作為，就其實質或程序面向的合法性，請求司法近用<sup>216</sup>。至於公約第 2 條第 5 款所稱之非政府組織，即倡議環境保護且符合內國法規定的公益團體，應視為具有充分利益之受影響公眾，而得請求司法近用。

由上述可知，奧爾胡斯公約第 9 條第 2 項規定的當事人適格 (standing)，包括二種類型<sup>217</sup>：

(一) 充分利益或權利受侵害時，須符合奧爾胡斯公約廣泛保障受影響公眾享有司法近用權的精神。

(二) 符合第 2 條第 5 款規定之非政府組織，亦具備當事人適格。

B、第一類型之適格當事人—具有充分利益或依內國法規定權利受侵害之受影響公眾成員

(A) 內國法規定之解釋應合乎公約的意旨

對於行政機關就特定行為所為之決定，奧爾胡斯公約要求至少應保障受影響公眾有提起司法救濟之權利，惟其須為**具備充分利益或依內國法規定權利受侵害的受影響公眾**。此類型係針對自然人、法人或非法人團體的司法近用權利所為之保障規定，除了內國法規定權利受侵害的人民得享有近用司法的權利外，只要是具有充分利益的人民亦享有同樣的權利，因此對於環境事務的司法近用權並不限於權利的侵害，亦及於正當利益受影響的情形。

此外，公約第 9 條第 2 項僅為最低要求，故奧爾胡斯公約並未禁止締約方廣泛而不區別地、賦予任何公眾皆具有請求申請救濟的資格<sup>218</sup>。然而通常情形，係締約方內國法對於公眾的當事人適格，會依情形而有不同的規定，而以受法律保護的個人權利 (即主觀公權利)，作為認定當事人適格的標準。對於內國法當事人適格的認定及解釋，應符合奧爾胡斯公約廣泛保障受影響公眾享有司法近用權利之意旨，亦即締約方不得限縮適格當事人的範圍，而是應依公約第 1 條、第 3 條及第 9

---

<sup>216</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 194.

<sup>217</sup> *Id.*

<sup>218</sup> 例如依立陶宛的法律規定，任何私人、協會、組織或人合團體，皆有當事人適格；*see id.*, at 195.

條之意旨，解釋其內國法之相關規定，以保障受影響公眾有廣泛近用司法的機會<sup>219</sup>。

#### (B) 配合公眾參與程序認定當事人適格

公約第 6 關於公眾參與特定決定作成之程序，將公眾區分為一般公眾及受影響公眾，且於該條第 7 項普遍保障公眾以書面、公開聽取意見或詢問申請人的方式參與程序。如已參與程序的公眾成員，當然即為本條所稱具有充分利益的受影響公眾成員，而享有司法近用權<sup>220</sup>。

然而這樣的解釋，如導致僅有曾參與參與程序的公眾成員始享有近用司法請求爭訟的權利，則過度限制了公約的精神，違背保障自然人及法人廣泛近用司法而享有當事人適格的意旨。如締約方內國法對於當事人適格的認定採用的標準，是直接、充分、或法律上權利或利益受侵害，而其結果導致僅限於享有財產權的公眾成員始具備當事人資格時，即不符合奧爾胡斯公約的要求。如何符合公約要求的認定標準，取決於司法審查機關的解釋，因此如果司法審查機關對於享有充分利益或權利受侵害的解釋過於狹隘，亦不符合公約的要求<sup>221</sup>。

#### C、第二類型之適格當事人—非政府組織（環保公益團體）

公約第 2 條第 5 款所稱之非政府組織，即倡議環境保護且符合內國法規定的公益團體，不僅在公眾參與程序中應視為受影響的公眾，在司法近用的保障上，公約亦明文規定係享有充分利益或權利可能受侵害的公眾，而有近用司法的權利。

歐盟法院針對環評程序中的公眾參與，在 2011 年 5 月 12 日 *Trianel* 案中<sup>222</sup>，明確指出不論內國法對於環境訴訟的法制設計，皆不得剝奪環保公益團體受奧爾胡斯公約及 1985 年環評指令（*Council Directive 85/337/EEC*）所保障得提起司法訴訟的權利。因此，權利受侵害的概念不限於自然人或法人的權利，例如鄰人因設施的設置或操作受到影響的情形，環保公益團體監督實施歐盟環境法規的內國法及

---

<sup>219</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 195.

<sup>220</sup> *Id.*

<sup>221</sup> *Id.*

<sup>222</sup> Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (European Union)*, Judgement of the Court (Fourth Chamber) of 12 May 2011.

有直接效力的歐盟環境法規的合法執行，因此亦享有近用司法的充分利益。因此，如果內國法不允許環保公益團體針對特定許可決定，以其違反保護環境法規為由向法院提出司法訴訟，理由是相關法規僅保護一般公益，而非保護特定人利益，歐盟法院即認為該內國法規定已違反奧爾胡斯公約精神及 1985 年環評指令的規定<sup>223</sup>。

## (2) 爭訟事項

至於可提起司法救濟之事項，主要為第 6 條規定關於公眾參與特定行為的任何決定、作為與不作為，不論程序或實質面之合法性質疑皆可。換言之，應確保受影響公眾之成員對於任何決定、作為或不作為，皆有請求法院進行審查之機會。例如行政機關限制參與公開聽取意見之決定，或於程序中過晚公開聽取意見、未通知某些受影響公眾成員、或未適當考慮其參與的結果、環評之篩選決定、不符合可行性技術標準（*applicable technical standards*）之許可決定、或於許可程序中未考量自然保育或環境品質標準，皆為得受審查之事項<sup>224</sup>。

此外，第 9 條第 2 項明確規定，在內國法有相應規定之情形下，公約中與此相關之其他規定，亦為得爭訟之事項。換言之，內國法得將爭訟事項擴張到公約中其他與第 6 條行為有關規定的事項，例如第 3 條一般規定、第 5 條資訊之蒐集及傳播（主動近用）、第 7 條計畫、方案或政策之公眾參與、第 8 條行政法規研議之公眾參與<sup>225</sup>。然而第 3 條、第 5 條、第 7 條和第 8 條沒有使用受影響公眾一詞，因此締約方適用第 9 條第 2 項而允許對於與特定行為決定有關之其他行為進行司法救濟時，必須界定公眾的範圍<sup>226</sup>。

## (3) 程序之進行

第 9 條第 2 項亦要求須由法院或其他依法設立之獨立公正機構進行審查，因此，須確保須由有正當程序保障、獨立於任何行政機關、且與任何私人主體沒有利害關係之法院或其他機構，進行審查。

此外，並不排除行政機關之審查程序，或締約方可要求請求權人在提出司法救濟前，須用盡行政機關內審級救濟。然而行政機關內救濟管道並不得取代司法近用

---

<sup>223</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 195.

<sup>224</sup> *Id.*, at 196.

<sup>225</sup> *Id.*, at 193.

<sup>226</sup> *Id.*

的機會，且如內國法有用盡行政審級救濟之規範，則須符合第 9 條第 4 項程序及時性的要求<sup>227</sup>。

### 3、司法近用事由—主張私人或行政機關違反內國環境法之其他作為或不作為

#### (1) 規範意旨

第 9 條第 3 項規定在不影響前二項規定的情形下，對於主張私人或政府機關之作為或不作為而違反內國環境法規者，公眾成員得向行政機關或司法機關提起救濟。本項適用的情形較前二項規定廣泛，使締約方享有更大的立法靈活空間<sup>228</sup>。

相關機制主要在使公眾成員對於內國執行環境法規之行為，享有當事人適格之資格。公眾成員可以直接通過司法近用之主張，或者間接地透過啟動並參與行政程序，促使環境法規之執行，而不再僅止於個人權益受侵害時之爭訟。透過公眾協助環境法規的執行，不僅可使公眾得到想要的結果，亦可協助解決內國環境執法機構人手不足的問題<sup>229</sup>。

此種保障人民請求環境法規執行之類似規定，亦可見於歐盟 2004 年環境損害之預防及補救責任指令（Directive 2004/35/CE）<sup>230</sup>第 12 條第 1 項之規定。因環境損害而受影響或可能受影響之自然人或法人、對於環境損害有關之環境決定有充分利益之自然人或法人、或基於成員會行政程序法規定而權利受侵害之自然人或法人，皆有權要求行政機關依該指令規定採取行動，至於充分利益及權利受侵害的認定，則由內國法規定之。而非政府組織屬於對於環境損害有關之環境決定有充分利益、或權益受侵害之自然人或法人。上述有權請求行政機關採取行動之人，即有權進入法院或其他獨立公正機構，請求審查行政機關決定、作為或不作為之實質合法性<sup>231</sup>。

---

<sup>227</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 196.

<sup>228</sup> *Id.*, at 197.

<sup>229</sup> *Id.*

<sup>230</sup> Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L* 143, 30.4.2004, p.56-75.

<sup>231</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 197.



## (2) 請求權之主體（當事人適格）

依本項規定，締約方應確保符合內國法規定的公眾，對於環境法規的執行有請求之權利。換言之，奧爾胡斯公約允許締約方於內國法中，為環境法規執行之司法近用，自行設立當事人適格的標準，只是該標準應符合公約關於確保近用司法的意旨<sup>232</sup>。

雖然締約方並沒有義務在內國法中建立民眾訴訟（*actio popularis*; *popular action*）制度，而使任何人對於環境相關之決定、作為或不作為皆得提起救濟，但是另一方面，締約方不得在內國法中設置嚴格的標準，但實際上卻產生禁止所有或幾乎所有的公眾或環保團體，對於違反內國環境法規的作為或不作為請求司法近用的結果，並以此為藉口主張已符合公約要求<sup>233</sup>。

對於本項規定之當事人適格，內國法在立法上有較大的自由空間。反之，第9條第2項（對於特定行為決定之司法救濟）之當事人適格，內國法必須起碼保障具備充分利益或權利受侵害的受影響公眾有請求司法近用之權利。因此，對於特定行為決定及對於環境法規執行，公約在司法近用的當事人適格上，設定的標準並不相同。

## (3) 爭訟事項

依本項規定，公眾成員就違反內國環境法規的個人或行政機關之作為或不作為，享有司法近用的權利。所謂違反內國環境法規，無須在審查前即須有初步證明以確定有違法行為存在，但公眾必須說明該作為或不作為違反內國環境法規的情形。其次，內國環境法規不限於公約保障之環境資訊近用或公眾參與，亦不限於以環境為名之法規，只要規定內容與環境有關，即屬之。因此，關於城市規劃、環境稅、化學物質、廢棄物管理、或自然資源開發等有關之規定，皆屬之，而不論其係規定於空間計畫法、稅法或海洋法中<sup>234</sup>。

雖然本項規定並未明確提及究為實質或程序面之合法性，但締約方不得將本項規定之司法審查限定於程序上或實質上合法性<sup>235</sup>。例如符合依內國法規定而具

---

<sup>232</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 198.

<sup>233</sup> *Id.*.

<sup>234</sup> *Id.*, at 197.

<sup>235</sup> *Id.*, at 199.

備當事人適格之公眾或環保公益團體，主張某工廠違法排放廢水，一種方式是向法院提起訴訟，主張工廠經營者違法，並獲得補救措施，例如由法院命其停止非法排放廢水，另一種方式則是當公眾或環保公益團體具備行政程序之當事人資格時，得請求行政機關對於工廠經營者進行相關行政程序<sup>236</sup>。

此外，公眾成員亦得對於行政機關違反內國環境法之作為或不作為，提起救濟。所謂之不作為，包括行政機關未實施或執行環境法規<sup>237</sup>。

#### (4) 程序之進行

公眾成員得依內國法規定，請求環境法規之執行，此即涵蓋「公民執法」(citizen enforcement) 的廣泛程序<sup>238</sup>，而此程序可為行政程序或司法程序，締約方對於組織(法院或行政機關)及程序(民法、行政法或刑法)各方面，有相當大的形成空間。且只要在符合公約第 3 條第 1 項所要求之明確、透明和一致性的框架下，締約方可以針對不同性質的作為或不作為，設計不同的司法近用程序<sup>239</sup>。

#### (三) 司法近用之一般程序要求

##### 1、司法近用之實效性及補救措施

第 9 條第 4 項規定上述三種救濟程序，應充分、有效，且應公正、公平、及時，費用亦不應過於昂貴。第 4 項規定為司法近用程序之最低標準，並規定必須提供的補救措施<sup>240</sup>。

##### (1) 公正、公平、及時之程序

締約方應確保第 1 項、第 2 項與第 3 項規定的三種程序，必須公正、公平、及時。公正的程序要求，包括作成決定的程序須為公正、無偏見或受到自身利害的影響。且公正程序的要求平等適用於所有人，不論其經濟地位、社會地位、種族、國籍或其他標準。此外，公眾應有適當機會知悉救濟程序之進行，並知悉審查之結果<sup>241</sup>。

---

<sup>236</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 199.

<sup>237</sup> *Id.*

<sup>238</sup> *Id.*, at 198.

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> *Id.*, at 199.

<sup>241</sup> *Id.*, at 201.

至於公平的程序，則要求在適用法律時，應避免不必要的嚴苛及技術性的方式<sup>242</sup>。而及時的司法近用程序，要求締約方應確保迅速的審查程序，不論是法院或其他審查機構，均應保障審查程序的及時性<sup>243</sup>。

## (2) 充分有效的補救措施

依第 9 條第 4 項之規定，締約方必須確保法院或審查機構可提供充分有效的補救措施，該措施必須能夠有效地執行，以收彌補過去錯誤、恢復原狀、或預防將來侵害之效。當侵害持續發生或仍在繼續發生，院或審查機構應命令停止該侵害行為，或採取特定措施（此為指令性救濟辦法），以預防個人健康或環境受到不可逆轉之侵害<sup>244</sup>。

在某些案件中，金錢賠償可能是最充分的補救措施，雖然金錢賠償往往不足以彌補對環境之破壞，但仍可以讓受侵害之個人得到較能接受之補償<sup>245</sup>。

## (3) 費用

提出司法救濟或請求執行內國環境法律規的成本，不得過於昂貴。目前在實務上，除了過於嚴苛的當事人適格外，在許多國家過高的費用是近用司法的主要障礙<sup>246</sup>。

## (4) 書面形式與公告

依第 9 條規定所為之裁決，應以書面為之或作成紀錄，並公告之。

## 2、司法近用資訊之公開及輔助機制

第 9 條第 5 項則要求締約方應將行政審查與司法審查之程序等資訊公告周知，並應考慮建立適當輔助機制，以消除或減少於提起司法救濟之經濟障礙與其他障礙。

---

<sup>242</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 201.

<sup>243</sup> *Id.*

<sup>244</sup> *Id.*, at 200.

<sup>245</sup> *Id.*

<sup>246</sup> *Id.*, at 203.

### (1) 司法近用資訊之公開

締約方應向公眾公告近用司法的程序，藉此推廣環境教育和提高公眾環境意識，特別是幫助公眾瞭解如何近用司法。至於公開的方式，締約方可通過不同的方式提供此類資訊<sup>247</sup>。

### (2) 消除或減少司法近用之障礙

可能存在之障礙，包含經濟障礙、起訴資格限制、缺乏資訊、委任律師障礙、不明確之司法救濟程序、缺乏獨立公正之決策者、審查機構不瞭解公約及環境法賦予公眾之權利、執行審查裁決的成效不彰等情形。此外，缺乏明確的排放標準、許可證中缺乏明確的排放要求、缺乏定期監控及排放數據之申報機制，通常即為證明違反環境法規的障礙<sup>248</sup>。

因此，對於當事人適格的內國法規規定為寬鬆認定，明確規範相關環境法規及標準，皆可減少近用司法的障礙<sup>249</sup>。

### (3) 適當的輔助機制

第 9 條第 5 項所稱締約方應考慮建立適當輔助機制，係行政機關應協助和指導公眾如何近用司法，並與第 9 條第 4 項關於司法救濟程序必須充分、有效，且應提供補救措施，及不致過於昂貴的規定相互有關<sup>250</sup>。

## 五、權利行使不受國家或私人迫害原則

奧爾胡斯公約中各項權利之行使可能與國家或特定私人具有經濟利益行為相衝突，為防止對為行使權利之公眾有任何形式的報復，奧爾胡斯公約第 3 條第 8 項即規定締約方應保障行使公約規定權利之人，不得因此受處罰、控訴或騷擾（*penalized, persecuted or harassed*）。關於騷擾行為，解釋上十分寬泛，例如遵守委員會認為透過當地新聞及大眾傳播媒體公開羞辱舉報者，亦構成本項規定之騷擾<sup>251</sup>。因此，可認為本項係關於「保障公眾權利行使不受國家或私人迫害原則」之規定。

---

<sup>247</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 205.

<sup>248</sup> *Id.*

<sup>249</sup> *Id.*, at 206-207.

<sup>250</sup> *Id.*, at 205.

<sup>251</sup> *Id.*, at 71.

為實踐保障公眾行使奧爾胡斯公約下權利，締約方可命違反規定之雇主進行舉發之受僱人（吹哨者）進行賠償並回復其原有之待遇、保密檢舉人之個人資料，及對採取報復行為之人裁處刑罰、強制社會服務或金錢性質之處罰。

### 第三項 2018 年埃斯卡蘇協定 (Escazú Agreement)

#### 一、緣起與簡介

起源於 2012 年聯合國永續發展高峰會議（里約+20），歷時兩年籌備、九次協商會議，拉丁美洲和加勒比地區等 24 個國家<sup>252</sup>於 2018 年通過「拉丁美洲和加勒比地區有關環境事務之資訊近用、公民參與和司法近用區域性協定」（Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean）。因該協定於哥斯大黎加埃斯卡蘇區通過，又稱「埃斯卡蘇協定」（Escazú Agreement）<sup>253</sup>，已於 2021 年 4 月 22 日生效。截至 2022 年，共有 13 個締約國、24 個簽署國。最新一個締約國為智利，於 2022 年 6 月加入。現有締約國為安地卡及巴布達、阿根廷、玻利維亞、智利、厄瓜多、圭亞那、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、聖文森及格瑞那丁、聖克里斯多福及尼維斯、聖露西亞、烏拉圭。

埃斯卡蘇協定的精神植根於 1992 年里約宣言第 10 原則：「處理環境議題最佳的方式，是透過所有相關公民的參與，且國家應確保有效近用司法和行政程序，包括糾正（redress）和補救（remedy）」。<sup>253</sup> 埃斯卡蘇協定的宗旨在於確保所有人都有權利及時且以適當的方式近用資訊、有意義參與影響其生活及環境的決策過程，並在

---

<sup>252</sup> United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), Latin America and the Caribbean Adopts Its First Binding Regional Agreement to Protect Rights of Access in Environmental Matters; at <https://negociacionp10.cepal.org/9/en/news/latin-america-and-caribbean-adopts-its-first-binding-regional-agreement-protect-rights-access> (last visited 6 December 2022).

<sup>253</sup> Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement); at [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf) (last visited 6 December 2022).

這些權利受到侵犯時，透過司法或非司法管道近用救濟，並建構區域合作，保護現在此刻及未來每個人生活於健康環境中、並得以永續發展的權利。

埃斯卡蘇協定不僅是拉丁美洲和加勒比地區第一個有關環境事務的區域性協定，更是全球第一個納入保護環境人權捍衛者（defenders）的協定。除此之外，埃斯卡蘇協定亦強調健康環境和永續發展是「每個人」的權利，也因此特別關注處於脆弱處境的個人和群體，將「平等不歧視」置於永續發展的核心。

## 二、環境資訊近用

### （一）環境資訊之定義

在本協定中，「環境資訊」指的是任何有關環境及其要素，如水、土、空氣等，以及自然資源，如森林、礦物等，之書面、視覺、音訊（audio）、電子（electronic）、或以其他格式紀錄的資訊，包括與環境風險相關、任何已經或可能對環境和健康造成負面影響的資訊、以及有關保護和管理環境之資訊<sup>254</sup>。

### （二）環境資訊之被動近用

#### 1、環境資訊近用權之保障

本協定所規範的資訊近用分為被動公開及主動公開兩種類型。被動公開指的是政府機關就公民所提出之環境資訊請求進行回應；主動公開規範的則是政府機關應主動蒐集、公布、散播之環境資訊。

就被動公開的部分，協定第 5 條開宗明義要求締約國確保公民有權近用其所擁有、控制或保管之環境資訊，且應符合最大限度揭露原則<sup>255</sup>。環境資訊近用權包含三個層面：

- （一）請求主管機關提供資訊，並接收這些資訊；且在請求資訊時，不需提出任何特殊利益（special interest）或理由；
- （二）及時被告知請求對象是否擁有所請求之資訊；
- （三）當無法近用所請求之資訊時，被告知其挑戰和上訴之權利，以及行使該權利的條件<sup>256</sup>。

---

<sup>254</sup> Escazú Agreement, Article 2(c).

<sup>255</sup> Escazú Agreement, Article 5(2).

<sup>256</sup> Escazú Agreement, Article 5(1).

當收到資訊請求時，主管機關應盡快回復。從收到請求日開始算，回復時間最長不得超過 30 個工作天；若國內法有更嚴格的要求，則應優先適用國內法<sup>257</sup>。若因特殊狀況需要更長的回復時間，主管機關應以書面方式在上述 30 工作天內告知資訊請求人、解釋需要更長時間的原因，且延長的時間不可超過 10 個工作天<sup>258</sup>。若主管機關違反上述時間規範，則請求人有權提出挑戰或上訴<sup>259</sup>。

針對資訊提供的格式，應以請求人要求的格式為主；倘若沒有符合請求人要求的格式，則用有的格式提供<sup>260</sup>。

至於資訊提供的費用，若該資訊不需重製（reproduction）或送件（delivery），則應免費提供<sup>261</sup>。若有需要進行重製與送件，該費用由主管機關制定，但必須合理、且事前告知，且若請求人處於脆弱處境或有特殊狀況，則該費用應予以免除。

為保障資訊近用權，本協定要求締約國建立或指派一個或多個擁有自治權（autonomy）和獨立性的公正實體或機構，提倡環境資訊近用之透明度、監督各機關遵守規定，並就資訊近用權進行監測與報告。在合適的情況下，締約國可考慮賦予或強化該單位的制裁權<sup>262</sup>。

## 2、拒絕提供資訊之條件

本協定允許締約國在某些例外狀況下，拒絕提供全部或部分資訊<sup>263</sup>。原則上來說，締約國得根據國內法訂定的例外制度（exception regimes）拒絕資訊請求。若締約國國內法沒有相關規範，則可依循本協定第 5 條列出的四項例外狀況<sup>264</sup>：

- （一）當該資訊之揭露會將個人生命、安全、或健康置於風險中
- （二）當該資訊之揭露會負面影響國家安全、公共安全或國防
- （三）當該資訊之揭露會負面影響對環境之保護，包含對瀕臨絕種或受威脅的物種

---

<sup>257</sup> Escazú Agreement, Article 5(12).

<sup>258</sup> Escazú Agreement, Article 5(13)

<sup>259</sup> Escazú Agreement, Article 5(14)

<sup>260</sup> Escazú Agreement, Article 5(11).

<sup>261</sup> Escazú Agreement, Article 5(17).

<sup>262</sup> Escazú Agreement, Article 5(18).

<sup>263</sup> Escazú Agreement, Article 5(5).

<sup>264</sup> Escazú Agreement, Article 5(6).

(四) 當資訊之揭露會對法律之執行及犯罪之避免、調查和追究 (prosecution) 造成實質傷害的明確、高可能性且具體風險。

在設計例外制度時，締約國應考量其人權義務，並鼓勵主管機關採用有利於資訊揭露的方案<sup>265</sup>。再者，拒絕提供資訊的理由應事先由法律訂定、提供明確定義和規範、將公共利益納入考量，且應作限制性解釋。舉證責任將由主管機關承擔<sup>266</sup>。而在確認是否符合公共利益時，主管機關應以「不揭露該資訊的利益」跟「揭露資訊的公共利益」來比較，並根據合適性 (suitability)、需求 (need)、比例性 (proportionality) 進行評估<sup>267</sup>。

當主管機關作成拒絕提供資訊之決定時，必須以書面告知拒絕的理由、適用的法規，並告知資訊請求人其挑戰或上訴該決定的權利。

### 3、對脆弱群體的特別保護

締約國應促進處於脆弱處境的個人或群體 (persons or groups in vulnerable situations) 近用環境資訊的權利，包含原住民族、少數民族，並建立提供協助的程序 (從請求的擬定、資訊的送達、到取得被請求單位的回復)，同時考量脆弱群體的狀況和特點，以在平等條件下促進近用和參與<sup>268</sup>。

#### (三) 環境資訊之主動近用

##### 1、環境資訊近用權之保障

本協定要求締約國應盡可能確保各主管機關系統性、主動、及時並定期產生、蒐集、公開和傳播與其職權相關之環境資訊，該資訊應完整、具可近性、且被定期更新。此外，締約國應鼓勵地方層級的環境資訊進行分解 (disaggregation) 與去中心化 (discentralization) <sup>269</sup>。

根據本協定之規定，締約國應建立一個或多個環境資訊系統，提供最新的環境資訊，其中可包含以下內容：

(一) 條約或國際協定的內容，以及環境法律、規範及行政作為；

---

<sup>265</sup> Escazú Agreement, Article 5(7).

<sup>266</sup> Escazú Agreement, Article 5(8).

<sup>267</sup> Escazú Agreement, Article 5(9).

<sup>268</sup> Escazú Agreement, Article 5(3), 5(4).

<sup>269</sup> Escazú Agreement, Article 6.



- (二) 有關環境狀態的報告；
- (三) 主管環境事務的公共實體的清單，並在可能的情況下，列出其個別業務領域；
- (四) 按污染物類型及位置列出污染地區的清單；
- (五) 自然資源和生態系統之使用和保護的資訊；
- (六) 由學術單位和研究機構，無論公共或私人、國內或國外，做成之有關環境事務的科學、技術（technical）或科技（technological）報告、研究和資訊；
- (七) 有關氣候變遷的資訊來源，以建構國家能力；
- (八) 有關環評過程的資訊、其他環境管理工具（如適用）的資訊、以及有關由公家機關核准的環境證照（licences）或許可（permits）的資訊；
- (九) 按類型、並在可能的狀況下按數量、位置和年份，列出廢棄物估計清單；
- (十) 有關對環境事務實施行政制裁（administrative sanctions）的資訊。

就定期報告的部分，締約國應盡最大努力，定期出版和傳播有關環境狀態的國家報告，每一報告區間以不超過五年為限，此類報告應以易於理解的方式起草，以不同的格式提供給民眾，並通過適當的方式傳播，同時考量不同的文化差異。各締約國可邀請公民對這些報告提供意見。其內容可包含：

- (一) 有關環境和自然資源的狀態的資訊，包括定量數據(若有)；
- (二) 履行環境法律義務的國家行動；
- (三) 在落實近用權上取得的進展；
- (四) 公共、社會和私營部門之間的合作協定。

除此之外，本協定要求締約國採取步驟建立一個污染物排放和轉移的登記冊（pollutant release and transfer register），涵蓋其管轄範圍內的空氣、水、土壤和底土污染物、以及材料和廢棄物。該登記冊應逐步建立並定期更新。同時，締約國應確保當公共衛生或環境面臨緊迫威脅時，相關主管機關應立即以最有效的方式揭露和傳播其掌握的所有相關資訊，以幫助民眾採取措施防止或減少潛在傷害。各締約國應利用現有機制發展出一套早期預警系統。

## 2、對脆弱群體的特別保護

為促進處於脆弱處境的個人或群體得以近用對其特別有影響的資訊，《協定》要求各締約國應在適用的情況下努力確保主管機關以該國使用的各種語言傳播環境資訊，並準備替代格式，透過適當的溝通管道，讓這些群體可以理解環境資訊。

### 三、環境事務之公眾參與

#### (一) 公眾之定義

根據本協定第 2 條，「公眾」(public) 指的是一個或多個自然人或法人、以及由這些人建立的協會 (associations)、組織 (organizations) 或團體 (groups)；上述這些人必須是締約國國民 (nationals) 或受締約國管轄者。

#### (二) 公眾參與事項

本協定第 7 條明定，締約國應確保公眾的參與權，並承諾根據國內及國際規範，於環境決策過程中落實開放且包容之參與。

為此，締約國必須有機制確保公眾參與於與開發行為 (project) 或活動 (activities) 相關之決策過程、其修正 (revisions)、重新檢視 (re-examinations) 或更新 (updates)，及其他核准環境許可的過程，包含對環境和健康造成或可能造成重大負面影響者。

除上述事項外，若涉及公共利益且對環境造成或可能造成重大影響者，如土地使用規劃、政策、策略、計畫、方案 (programmes)、法規等，締約國應提倡 (promote) 公眾參與於該決策過程、修正、重新檢視或更新事項。

#### (三) 公眾參與條件

本協定要求締約國採取措施，確保公眾能夠從早期階段就參與決策過程，以確保其意見獲得妥善考量，從而對決策過程有所助益。締約國應及時、清楚且完整提供公眾必要資訊，以落實公眾參與決策過程的權利<sup>270</sup>。此外，公眾參與程序應有合理的時間框架，以便有足夠的時間通知公眾，並使其能夠有效參與<sup>271</sup>。

要做到有效參與，締約國應以適當的方式，如書面、電子、口頭和慣用方法，並以有效、可理解和及時的作法，至少告知公眾以下事項<sup>272</sup>：

- (一) 評估中之環境決策的類型或性質，並在適當的情況下，以非技術語言告知；
- (二) 負責作出決定的主管機關，和其他相關機關和單位；
- (三) 可預測的參與程序，包含參與程序開始與結束的日期、參與機制、以及（若有）任何公開諮詢或公聽會的日期和地點；

---

<sup>270</sup> Escazú Agreement, Article 7(4).

<sup>271</sup> Escazú Agreement, Article 7(5).

<sup>272</sup> Escazú Agreement, Article 7(6).

(四) 可以要求提供正在被考慮的環境決定的額外資訊的相關公家機關，以及要求提供資訊的程序。

本協定第 7 條所提及的環境決策過程，最少應提供公眾以下資訊<sup>273</sup>：

- (一) 對擬議項目或活動的影響範圍以及物理和技術特徵的描述；
- (二) 對項目或活動的主要環境影響的描述，並酌情描述累積的環境影響；
- (三) 對這些影響的預見措施的描述；
- (四) 以通俗易懂的非技術性語言對上述三項內容進行總結；
- (五) 相關實體就所考慮的項目或活動向主管機關提交的公開報告和意見；
- (六) 描述可以使用的技術以及該項目或活動待評估的替代地點（若有）；
- (七) 為監測環評結果的執行情況所採取的行動。

當作成決定後，如環評和其他環境決策，應通過適當的方式進行揭露與傳播，包括透過書面、電子或口頭和習慣方法，以有效和迅速的方式傳播，並提供公眾可以採取相關行政和司法行動的程序。

#### **(四) 對脆弱群體的特別保護**

同環境資訊近用，本協定在公眾參與中，亦特別關注對脆弱群體的特別保護。本協定第 7(14)條至第 7(16)條明定，主管機關應努力辨識和支持處於脆弱處境的個人或群體，以助其能夠積極、及時和有效參與決策過程。同時，締約國應確保其國內法和國際義務符合原住民族和地方社區的權利。主管機關亦應努力辨識直接受開發項目或活動影響的公眾，並應提倡具體行動以促進他們的參與<sup>274</sup>。

### **四、環境事務之司法近用**

#### **(一) 內涵**

協定第 8 條明定，在各國國內法架構下，締約國應確保公眾可以就以下三種事項之實體權利或程序權利提出挑戰或上訴，包含透過司法和行政管道：

- (一) 任何有關近用環境資訊的決定、行為或不作為（omission）；
- (二) 任何有關環境決策之公眾參與的決定、行為或不作為；

---

<sup>273</sup> Escazú Agreement, Article 7(17).

<sup>274</sup> Escazú Agreement, Article 7(14)-7(16).

(三) 任何負面影響或可能負面影響環境的決定、行為或不作為，或違反和環境相關的法律。

再者，為確保有關環境事務的司法近用權獲得保障，締約國應提供以下措施<sup>275</sup>：

- (一) 擁有或能夠取得環境事務專業知識的主管國家機關 (competent State entities)；
- (二) 有效、即時、公開、透明且公正的程序，且不應過度昂貴；
- (三) 廣泛 (broad) 積極 (active) 的法律當事人適格 (legal standing) 以保護環境；
- (四) 下令採取預防性和臨時措施的可能性，以防止、停止、減輕或恢復對環境的破壞；
- (五) 促進產出環境破壞證據產出的機制，例如舉證責任反轉、動態舉證責任分配 (dynamic burden of proof)；
- (六) 及時執行司法和行政決定的機制；
- (七) 提供救濟機制，例如恢復 (restitution) 至破壞前的狀態、恢復 (restoration)、賠償 (compensation) 或支付罰款 (payment of a financial penalty)、滿足 (satisfaction)、保證不再發生 (non-repetition)、協助受影響者和協助救濟的金融工具。

為促進公眾有關環境事務的司法近用權，締約國應建立以下措施<sup>276</sup>：

- (一) 最小化或消除行使司法近用權的障礙的措施；
- (二) 提倡司法近用權的手段和確保其有效的程序；
- (三) 酌情系統化和傳播司法和行政決定的機制；
- (四) 為行使該權利而在必要時使用非官方語言的口筆譯服務。

針對環境事務及決策相關之挑戰或上訴結果，締約國則應確保此類司法或行政決定以書面呈現，且於書面文件中說明該決定之法律依據。

---

<sup>275</sup> Escazú Agreement, Article 8(3).

<sup>276</sup> Escazú Agreement, Article 8(4).

## (二) 對脆弱群體的特別保護

為落實司法近用權，要求締約國建立支持機制（support mechanisms），包括酌情提供免費的技術和法律援助，以符合處於脆弱處境的個人或群體的需求<sup>277</sup>。

## 五、對於環境人權捍衛者之保障

拉丁美洲蟬聯多年人權捍衛者處境最糟糕的地區。2021 年，全球共至少 358 名人權捍衛者遭殺害，其中近 60% 為環境人權捍衛者。而人權捍衛者遭殺害數量最多的前三國皆位在中南美洲，以哥倫比亞為首、其次為墨西哥、再其次為巴西。

根據本協定第 9 條，締約國應為促進和捍衛有關環境人權的個人、團體和組織提供一個安全和有利的環境，使他們在不受威脅、限制和不安全的情況下行事。且締約國應採取充分和有效的措施，肯認、保護和促進環境人權捍衛者的所有權利，包括其生命權、個人尊嚴、言論自由、和平集會結社、行動自由等，及行使近用權的能力。同時，締約國應採取適當、有效和及時的措施，防止、調查和懲罰攻擊、威脅或恐嚇行使協定所保障權利的環境人權捍衛者。

## 第四項 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議

聯合國大會第 76/300 號決議，除了明確承認清潔、健康及永續環境權為應受保障的實體人權外，更進一步強調人權之行使，需要環境程序權的保障作為支持，包括尋求、接收和傳播資訊（seek, receive and impart information）的權利、有效參與（participate effectively）政府及公共事務的權利、及獲得有效救濟（effective remedy）的權利，且此三者對於保障清潔、健康及永續環境至為重要。

值得注意的是，該決議明確揭示了環境程序權保障的要求，除了應保障資訊近用（尋求與接收）外，資訊的傳遞亦為受保障的權利。而參與決策權，應以有效參與為前提。且權利救濟的保障，亦應重視實效性。

---

<sup>277</sup> Escazú Agreement, Article 8(5).

## 第四節 小結

由本節說明可知，在國際法的發展上，一開始僅重視污染防治的防護措施，之後自兩公約開始，始隱約地將環境保護與人權保障進行連結，但並未明文承認環境權為獨立的人權態樣。在環境實體權保障上，最新且重要的發展，即為 2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議，已明確將清潔、健康及永續環境權列為應受保障之人權。雖然本號決議並不具有強制拘束力，但是代表聯合國已正式承認「清潔、健康及永續環境權」作為環境實體權的態度，並強調絕大多數國家皆已透過不同形式承認享有清潔、健康及永續環境權，亦即透過各國法制的規範，使環境權獲得實際保障。

至於環境程序權之保障，兩公約同樣地僅有零散與個別人權保障有關的內容，國際法上第一份具有拘束力的環境保護文件，即為奧爾胡斯公約，明確揭示環境事務資訊之近用、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用的權利，應受保障，並為詳盡規範，而成為目前國際上最重要應遵循的環境程序權保障的基本要求。除了發源於歐洲的奧爾胡斯公約外，中南美洲部分國家簽訂的埃斯卡蘇協定，亦回應了環境程序權保障的精神，亦有對於環境人權捍衛者的特別保障。

2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議，亦將環境程序權與環境實體權進行連結，強調環境程序權對於環境實體權保障的重要性。

總結本章說明，可知環境實體權需要與其他的個別權利結合，始有更具體的內涵，此有待進一步發展。不過環境程序權的內涵已獲得共識。然而面對奧爾胡斯公約的原則性要求，其執行及落實仍需要締約方內國法制的配合，亦即必須將公約精神內化至內國法，始能夠發揮實際上的強制拘束力。以下第四章即進一步瞭解環境程序權以及奧爾胡斯公約揭示的原則，在具體內國法中的法制落實狀況。

## 第四章 環境程序權保障之法制落實

奧爾胡斯公約所揭示環境程序權之保障原則，仍需要透過各國內國法化，融入至國內法體系中，才能夠具體實現。鑑於奧爾胡斯公約係由聯合國歐洲經濟委員會通過，因此該公約在歐洲聯盟（下稱歐盟）及其成員國中的法制實踐，即有參考價值。尤其是德國法制，向來為我國法制創建及修正的指標，對於我國法制建構深具影響力。因此本章即以歐盟法制及德國法制中關於環境程序權的保障，為進一步介紹。此外，亦以環境程序權已為國際承認價值的角度，觀察美國法的內涵，以作為呼應與比較。

### 第一節 歐洲聯盟相關法制

#### 第一項 公眾近用環境資訊

早於 1998 年奧爾胡斯公約簽訂前，歐洲共同體即於 1990 年通過「環境資訊近用自由指令」(Council Directive 90/313/EEC)<sup>278</sup>，首次針對環境資訊近用權之保障進行立法。於 1998 年奧爾胡斯公約公布後，為使奧爾胡斯公約中相關之規定有效成為歐盟中之法令，拘束歐盟之成員國，歐盟於 2003 年公布全新的「公眾近用環境資訊指令」(Directive 2003/4/EC)<sup>279</sup>，並廢止了 1990 年指令。以下即對於此二指令的內容，為概略介紹<sup>280</sup>。

---

<sup>278</sup> Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, *OJ L* 158, 23.6.1990, p.56-58.

<sup>279</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *OJ L* 41, 14.2.2003, p.26-32.

<sup>280</sup> 關於歐盟環境資訊公開之法制，參見吳柏慶，化學災害與環境資訊公開之法制研究—以歐洲聯盟法制為觀察對象，國立政治大學法律系碩士論文，2020 年 7 月，頁 57-69。

## 一、1990 年環境資訊近用自由指令（Council Directive 90/313/EEC）

### （一）背景與立法目的

早於 1998 年奧爾胡斯公約簽訂前，歐洲共同體理事會（Council）於 1987 年 3 月 18 日通過關於持續執行與環境有關之政策與行動草案，於附件中提出第 4 次環境行動計畫（1987-1992）（EEC fourth environmental action programme）<sup>281</sup>中，即建議應設計改善公眾取得環境資訊之途徑，同時合法保障被視為機密之資訊。嗣後，歐洲共同體即於 1990 年通過環境資訊近用自由指令，此指令是歐洲共同體首次透過立法方式，將近用環境資訊作為獨立權利並受保障，為歐洲共同體成員國關於環境資訊公開之立法，設下最低門檻要求。

本指令之立法目的，在於確保人民對於行政機關（public authority）持有之環境資訊有近有及傳播之權利，並規定取得相關環境資訊之基本規定與要件（第 1 條）<sup>282</sup>，進而達到改善環境之目的。所謂行政機關，係指國家、地區或地方層級中，負有責任並持有環境資訊之行政部門，且須排除司法機關及立法機關<sup>283</sup>。

### （二）環境資訊之意義與範圍

所謂環境資訊，即與環境有關之資訊（information relating to the environment），係指有關水、空氣、土壤、動物、植物、土地及自然地景的狀態，對於上列要素產生不利影響或可能產生影響的活動（如噪音引起的喧擾）或措施，及旨在保護上列要素的活動或措施（包含行政措施及環境管理方案（environmental management programme））之任何可得資訊，不論其呈現方式為文字、視覺、聽覺或資料庫等形式<sup>284</sup>。

當時環境資訊之範圍，同樣包括了環境現況、對環境影響及可能影響之人類活動，但相反地不並及於「環境對人類的影響及可能之影響」，即環境對人類產生的交互關係，與奧爾胡斯公約所稱之環境資訊相較<sup>285</sup>，範圍較狹窄。

---

<sup>281</sup> EEC Fourth Environmental Action Programme (1987-1992), *OJ C 70*, 18.3.1987, p.6-41; *OJ C 41*, p. 41-45.

<sup>282</sup> Directive 90/313/EEC, Article 1.

<sup>283</sup> Directive 90/313/EEC, Article 2(b).

<sup>284</sup> Directive 90/313/EEC, Article 2(a).

<sup>285</sup> 關於奧爾胡斯公約所稱之環境資訊，參見頁 46。



### (三) 環境資訊之被動近用

#### 1、環境資訊近用之方式

指令於第 3 條規定環境資訊之被動近用，即一般所稱之被動公開。成員國應確保行政機關根據任何自然人或法人（any natural or legal person）之請求，向其提供環境資訊，且自然人或法人作為申請人，毋庸證明其具有利益（interest）。至於各成員國如何有效提供相關資訊，則由其自行立法安排<sup>286</sup>。

#### 2、例外排除環境資訊近用之事由

由於部分環境資訊的公開，可能侵害其他公私益，指令即設有例外規定，賦予行政機關對於請求環境資訊公開的拒絕權限。如申請之環境資訊涉及下列情形，成員國得制定規定，駁回申請：行政機關之機密、國際關係、國防；公共安全；現為或曾為法院審理之事件或調查程序（含懲戒調查）之標的，或現為先行程序之標的；工商業機密（含智慧財產權）；個人資料及（或）檔案之機密；第三人無法律上義務而自願提供之資訊；公開將極可能（more likely）導致環境受到破壞之資訊<sup>287</sup>。

此外，如請求提供尚未完成之文件或資訊、內部溝通資訊，抑或是申請人之請求明顯不合理或過於籠統（in too general a manner）者，亦得駁回申請<sup>288</sup>。

#### 3、處理之期間

指令規定在申請人提出申請後，行政機關應及時回復申請人，最遲應於在二個月內給予回復。且如駁回申請人之請求，行政機關應告知申請人其駁回之理由<sup>289</sup>。

#### 4、申請之費用

對於資訊提供，成員國得收取費用，但不得超過合理之成本<sup>290</sup>。

### (四) 環境資訊之主動提供

此即一般所稱之主動公開，成員國應採取必要方式，如定期發布描述性報告（descriptive reports），以提供公眾提供有關環境現狀之資訊<sup>291</sup>。因此對於環境影響

---

<sup>286</sup> Directive 90/313/EEC, Article 3(1).

<sup>287</sup> Directive 90/313/EEC, Article 3(2).

<sup>288</sup> Directive 90/313/EEC, Article 3(3).

<sup>289</sup> Directive 90/313/EEC, Article 3(4).

<sup>290</sup> Directive 90/313/EEC, Article 5.

<sup>291</sup> Directive 90/313/EEC, Article 7.

及可能影響之人類活動，卻非應主動供之資訊，故其範圍較該指令所稱之環境資訊更為狹窄。

### （五）救濟機制

如申請人認為其請求提供環境資訊之行為，受到行政機關不合理地駁回或忽略、或是行政機關並未適當地給予回復，申請人得依據成員國相關法律制度，針對該決定尋求司法救濟或行政救濟（judicial or administrative review）<sup>292</sup>。

## 二、取代 1990 年指令之 2003 年公眾近用環境資訊指令（Directive 2003/4/EC）

1990 年指令不僅環境資訊的範圍較狹隘，主動提供之環境資訊更為有限，規範過於簡略，且被動近用之例外範圍過廣，復加上給予各成員國相當大的自由決定空間，導致其於各成員國執行之成效有限<sup>293</sup>。再加上 1998 年奧爾胡斯公約之公布，為使奧爾胡斯公約能有效地在歐盟中落實，歐盟之歐洲議會及理事會即於 2003 年 1 月 28 日通過了公眾近用環境資訊指令，取代 1990 年環境資訊近用自由指令，以與奧爾胡斯公約接軌，且進一步具體化奧爾胡斯公約的內容。

### （一）立法目的

2003 年指令除以確保環境資訊的取得與傳播為目的，並規定基本條件與實際措施外，更進一步以盡可能使環境資訊得廣泛且系統性地由公眾取得及傳播為目的，特別是應促進電腦通訊（computer telecommunication）及（或）電子技術（electronic technology）之使用<sup>294</sup>。

換言之，本指令在 1990 年指令的基礎上，更進一步以環境資訊廣泛傳播為目的，且「已清楚意識到資訊時代下科技對於環境資訊公開之重要性，因而其強調環境資訊公開必須並同資訊科技一併思考。」<sup>295</sup>透過本指令之公布，不僅可以統一歐盟中的法制，並與奧爾胡斯公約銜接，在實質上可增加公眾獲取環境資訊及傳播環

---

<sup>292</sup> *Id.*, Article 4.

<sup>293</sup> Pallemarts, *Environmental Human Rights: Is the EU a Leader, a Follower, or a Laggard?*, 15 *OR. REV. INT'L L.* 7, 20 (2013).

<sup>294</sup> Directive 2003/4/EC, Article 1.

<sup>295</sup> 吳柏慶，同註 280，頁 65。

境資訊之機會，而有助於提高對環境問題的認識，更可因此使公眾可自由交換意見，能更有效地參與環境決策，並最終改善環境<sup>296</sup>。

此外，本指令關於資訊近用之保障為最低要求，如成員國已有較本指令規定更廣泛之資訊近用制度，並不受影響，以充分保障公眾獲取環境資訊之權利<sup>297</sup>。

## (二) 環境資訊之意義與範圍

相較於 1990 年指令中環境資訊的範圍有限，2003 年指令則詳列環境資訊的範圍<sup>298</sup>，係指以書面、影像、聲音、電子或任何其他物質形式所作之下列任何資訊：

- (一) 各種環境要素的狀況，如空氣、大氣層、水、土壤、土地、地形地貌及自然地景（包含溼地、海岸、海洋）、生物多樣性及其組成部分（包含基因改造有機體），以及上述要素間的相互作用；
- (二) 正在影響或可能影響上述（一）環境要素之各種因素，如物質、能源、噪音、輻射或廢棄物（包含放射性廢棄物、排放物及其他釋放於環境之方式）；
- (三) 正影響或可能影響上述（一）、（二）要素或因素之措施（包含行政措施），如政策、立法、計畫、方案、環境協議（*environmental agreement*）與活動，及旨在保護這些要素的措施及活動；
- (四) 執行環境立法之報告；
- (五) 於上述（三）所指之措施或活動框架內，所使用的成本效益分析及其他經濟分析與假設；
- (六) 人類健康與安全狀況<sup>299</sup>、生活條件、文化遺產及建築結構，正在或可能受到上述（一）環境要素狀況之影響，或上述（二）、（三）中所述因素的影響或可能影響的情形。

與奧爾胡斯公約規定的環境資訊相較，同樣包括了「環境現況」、「人類活動對環境之影響及可能影響」、「環境對人類的影響及可能影響」，同時更具體指出執行環境立法之報告亦屬於環境資訊，其內容更為廣泛、明確。

---

<sup>296</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (1), (5), (6).

<sup>297</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (24).

<sup>298</sup> Directive 2003/4/EC, Article 2(1).

<sup>299</sup> 例如食物鏈的污染；Directive 2003/4/EC, preamble (10)。

### (三) 環境資訊之被動近用

#### 1、享有近用環境資訊權之主體—公眾

相較於 1990 年指令僅概略規定任何自然人與法人皆享有申請近用環境資訊之權利，2003 年指令則如同奧爾胡斯公約，對於公眾為詳盡之規定，即一個或多個自然人或是法人，及依據內國法之立法或實務，由自然人或法人組成之協會、組織或團體<sup>300</sup>。雖然本指令並未如同奧爾胡斯公約明確揭示無歧視原則，但解釋上，自然人及法人亦應不限於歐盟成員國內的公民或居民，始能夠達到確實保障環境資訊公開的精神。且主張資訊近用權時，申請人無須表明所涉及之利益<sup>301</sup>。

#### 2、行使近用環境資訊權之對象

如同奧爾胡斯公約對於行政機關之定義，其範圍廣泛，包括國家、地區或其他層級之行政機關；在國家法規範下執行公行政任務（包含與環境相關之特定職責、活動或服務）之自然人或法人；於前二者之機構或個人監督下，在環境事務方面具有公共責任或任務、或提供公共服務之任何其他自然人或法人；但仍排除立法機關與司法機關。因此只要屬上述廣義之行政機關，皆為公眾得請求之對象<sup>302</sup>。

因此不論國家、地區或地方層面的行政機關是否對環境負有具體責任，皆為本指令所稱之行政機關<sup>303</sup>。另外，行政機關的範圍亦擴大到依據國家法律履行與環境有關任務的其他個人或機構，及在控制下行使並承擔與環境有關公共責任或職能的其他個人或機構。

#### 3、環境資訊近用之方式

本指令第 3 條規定公眾近用環境資訊之方式，並分別規定行政機關與成員國應負的責任。

成員國依本指令之要求，應確保行政機關基於任何申請人的請求，在無須說明利益狀況下，向申請人提供由其本身持有或為其準備的環境資訊<sup>304</sup>。如申請過於籠

---

<sup>300</sup> Directive 2003/4/EC, Article 2(6).

<sup>301</sup> Directive 2003/4/EC, Article 3(1).

<sup>302</sup> Directive 2003/4/EC, Article 2(2).

<sup>303</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (11).

<sup>304</sup> Directive 2003/4/EC, Article 3(1).

統，行政機關應盡快要求申請人具體說明請求內容，最遲應於法定一個月的處理期限內，要求請補充說明，且應提供申請人必要之協助<sup>305</sup>。

為落實環境資訊權之近用，成員國應確保採取切實可行的措施，例如指定資訊專職公務員，建立及維護檢視所需資訊的設施、建立環境資訊登記簿或清單，並清楚地標明可獲得相關資訊的方式。此外，成員國應確保行政機關已充分告知公眾因本指令而享有的權利，並在適當範圍內為此提供資訊、指導和建議。

#### 4、例外排除環境資訊近用之事由

關於被動近用的例外事由，本指令承襲奧爾胡斯公約的規定，對於人民之請求，行政機關原則上應提供資訊，只有在有明文規定事由存在的情形，始得拒絕之例外的理由。

首先，例外得拒絕的理由，有提供資訊事實上困難的情形，包括<sup>306</sup>：

- (一) 申請之資訊非受請求之行政機關持有或為其所準備。此時如行政機關知悉該資訊係由其他行政機關持有或係為其他機關準備者，應盡快將申請轉交該其他機關，並通知申請人，或通知申請人其認為得提出申請的其他機關之資訊；
- (二) 申請明顯不合理（**manifestly unreasonable**）；
- (三) 申請過於籠統；惟須依第 3 條（3）規定，於法定處理期間內盡快要求申請人補充說明理由，並提供必要之協助；
- (四) 申請涉及過程中之事項或尚未完成的文件或數據；
- (五) 申請涉及內部溝通資訊，考慮揭露之公共利益而不應提供者。

然如行政機關係以資訊係涉及過程中之事項而拒絕供，應說明準備相關事項之行政機關名稱及預計完成所需之時間。

此外，行政機關亦得以具有其他法律上應優先保護之利益為由，拒絕申請<sup>307</sup>：

- (一) 法律規定行政機關之機密；
- (二) 國際關係、公共安全或國防；

---

<sup>305</sup> Directive 2003/4/EC, Article 3(3).

<sup>306</sup> Directive 2003/4/EC, Article 4(1).

<sup>307</sup> Directive 2003/4/EC, Article 4(2).

- (三) 對於訴訟維繫中之事件，揭露資訊可能影響個人公正審判或行政機關進行刑事調查或懲戒調查之可能性；
- (四) 商業與工業資訊機密，且係依成員國法律或歐盟法律規定受合法保護之經濟利益，包括維護統計或稅收機密之公益；
- (五) 智慧財產權；
- (六) 與自然人有關之個人數據及（或）文件之機密，如該自然人未同意向公眾揭露該資訊，且成員國法律或歐盟法律規定該資訊之機密性；
- (七) 對於已自願提供資訊之第三人，且其無應提供之法定義務或無能力承擔該義務者，其利益或保護，但已同意揭露相關資訊者，不在此限；
- (八) 為保護與申請資訊相關之環境，如稀有物種繁殖地。

上述所有事實上困難或法律上優先利益之拒絕事由，皆應從嚴採限制性解釋<sup>308</sup>，且應考慮特定情形下揭露資訊所涉及之公共利益。此外，在所有特定情形下，揭露資訊所涉及之公共利益應與拒絕申請所涉及之利益相互權衡。因此，應在每個具體個案中衡量相關資訊揭露所生公益，只有在拒絕公開之利益高於揭露所帶來之公益下，行政機關始能拒絕申請人之請求。

內國法有規定例外事由時，成員國得製作可公開近用之標準資訊清單，以使行政機關得以據此處理請求。

在與環境有關之資訊中，本指令特別要求成員國制定之法律不得以上述（一）、（四）、（六）、（七）及（八）之事由，拒絕關於排放污染至環境之資訊申請。此外，基於分離原則，申請行政機關持有或為其準備之環境資訊，如其可與涉及上述事實上困難事由所列（四）、（五）或上述有法律上優先利益排除事由之資訊分離，仍可提供資訊。

---

<sup>308</sup> Toth, Public Participation and Democracy in Practice-Aarhus Convention Principles As Democratic Institution Building in the Developing World, 30 J. LAND RESOURCES & ENVTL. L. 295, 302 (2010).

## 5、處理之期間與方式

如同奧爾胡斯公約，已將處理期間縮短至一個月，除非因資訊量龐大或資訊過於複雜，始得延長至二個月。如須延長處理期間，行政機關應盡快通知申請人，且無論如何皆應在一個月法定期間結束之前，通知申請人延期的情事及其理由<sup>309</sup>。

申請人得請求行政機關以特定形式或格式（包括副本）提供環境資訊，且除非以其他方式提供較為合理，或相關資訊已藉由其他方式公開，否則原則上行政機關應依申請人要求之形式提供環境資訊<sup>310</sup>。行政機關提供由其持有或為其準備之環境資訊時，應盡一切合理地努力，以易於由電腦通訊或其他電子方式複製及閱讀的形式或格式為之<sup>311</sup>。

基於分離原則，行政機關可將屬於例外範圍的資訊與請求的資訊予以區分，而提供部分環境資訊<sup>312</sup>。在全部或部分拒絕提供資訊的情形，行政機關應於法定處理期間內，以書面或電子之方式通知申請人，並說明其拒絕之理由及救濟程序<sup>313</sup>。

## 6、申請之費用

申請行政機關提供經指定之資訊專職公務員、所建立之環境資訊登記簿或清單等資訊，為免費。對於其他申請，行政機關可因提供環境資訊收取合理數額之費用，且應公告收費標準及應徵收及免徵收費用之情形。

所謂合理費用，表示不得超過產生相關資訊之實際成本，且應限制須預付的情況。然而在特定情況下，如行政機關係以商業方式提供環境資訊，且為了保證繼續蒐集和發布相關資訊之必要性，基於市場標準收費則是合理，並可要求預付費用<sup>314</sup>。

### （三）環境資訊之傳播—環境資訊之主動近用

本指令延續 1990 年指令之精神，並承襲奧爾胡斯公約的規定，要求行政機關應積極且系統性地公開環境資訊，並且在適當情形下使用電腦或電子科技為之，但

---

<sup>309</sup> Directive 2003/4/EC, Article 4(5).

<sup>310</sup> Directive 2003/4/EC, Article 3(4).

<sup>311</sup> Directive 2003/4/EC, Article 3(4).

<sup>312</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (17).

<sup>313</sup> Directive 2003/4/EC, Article 4(5).

<sup>314</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (18).

無須包括以往即存在之非電子資訊。此外，成員國應逐步確保公眾得以透過公共電信網路獲取電子資料庫中之環境資訊<sup>315</sup>。

至於應主動公開之環境資訊，至少應包含下列事項，並應視情形更新<sup>316</sup>：

- (一) 涉及環境之國際條約、公約、協定，及歐盟、國家、地區、地方之法律；
- (二) 涉及環境之政策、計畫及方案；
- (三) 行政機關針對上述(一)、(二)所編製或持有之電子化執行報告；
- (四) 涉及第 7 條第 3 項規定之環境現狀報告；
- (五) 正在影響或可能影響環境之監測數據或數據摘要；
- (六) 對於環境有重大影響之開發許可決定或環境協議( *environmental agreement* )，或指示可請求或獲知相關資訊之處所；
- (七) 與環境現狀有關之環境衝擊報告及風險評估內容，或指示可請求或獲知相關資訊之處所。

第 7 條第 3 項規定了環境資訊報告之公開，要求成員國應採取必要措施，定期公布關於環境現狀之國家報告，並視情形公布區域或地方報告，時間間隔不得超過四年。相關報告應包括有關環境品質和對於環境產生壓力之資訊。

最後，較特別者為第 7 條第 4 項，如有對於人類健康或環境即將產生威脅之情形發生，不論其係因人類行為或自然而產生，成員國應採取必要措施，以確保可立即且無遲延地傳播行政機關持有或為其準備之所有資訊<sup>317</sup>。

最後，在主動公開機制中最特別的地方在於，針對現實上可能發生的緊急情事，指令第 7 條第 4 項規定假如即將對於人類健康或環境發生威脅( *threat* )，不論其成因係源於人類行為或自然產生，成員國應採取必要措施以確保立即地傳遞由行政機關所持有或為行政機關所持有之所有資訊<sup>318</sup>，俾使可能遭受影響的公眾能夠採行措施以避免或減輕威脅所帶來的損害。易言之，當涉及可能發生災害時，成員國有義務提供公眾災害相關資訊，使災害對於公眾的影響有機會降到最低。

---

<sup>315</sup> Directive 2003/4/EC, Article 7(1).

<sup>316</sup> Directive 2003/4/EC, Article 7(2).

<sup>317</sup> Directive 2003/4/EC, Article 7(4).

<sup>318</sup> Directive 2003/4/EC, Article 7(4).



#### (四) 環境資訊之品質

較特別者，為本指令要求行政機關提供之環境資訊，須為可理解、準確且可比較 (comprehensible, accurate and comparable)，此為評估環境資訊品質的重要因素，亦為提供環境資訊之方法<sup>319</sup>。

第 8 條規定，成員國應於其權限範圍內，確保由其提供或為其編製之環境資訊係及時 (up to date)、準確和可比較。在提供人類活動對環境影響之相關資訊時，行政機關提供之資訊中，如有關於測量程序、分析方法、採樣方法、樣品的預先處理等資訊，應告知可取得相關資訊之處所，或指示其所使用之標準程序。透過相關告知或指示，以達到可比較性的要求。

#### (五) 救濟機制

本指令第 6 條規定，如申請人認為其申請遭忽視、經一部或全部錯誤地被拒絕、未適當地回復、未依法定規定適當地處理，成員國應確保申請人針對行政機關之作為或不作為，得由原行政機關或其他行政機關重新審查，或由依法設置之獨立且公正之機構進行行政監督之審查。相關程序應迅速進行，且應幾乎無須負擔費用。除此之外，成員國尚應確保申請人享有向法院、或是其他獨立依法設置之機構，尋求司法審查的機會，由其為最終之決定，且該決定對於持有資訊之行政機關具有拘束力。不論行政審查或司法審查，如認為仍應拒絕提供資訊時，應以書面說明其理由。

較 1990 年指令更進步者，本條更明確保障因資訊之提供而受影響之第三人，亦應享有尋求救濟之機會。

### 第二項 環境決策之公眾參與

奧爾胡斯公約保障之公眾參與，包括公眾參與特定行為之決定，公眾參與與環境有關之計畫、方案與政策，及公眾參與行政法規及 (或) 法規範之擬議等三大部分。其中第三類型 (行政立法) 的公眾參與，奧爾胡斯公約要求締約方應致力為之，但不強調結果，此又涉及各國行政立法行為的特性，歐盟即未為特別規範。

---

<sup>319</sup> Directive 2003/4/EC, preamble (20).

至於前二類型的公眾參與，歐盟在早於與 1998 年奧爾胡斯公約前，即公布有環評或污染管制的指令，並於相關指令中有公眾參與的程序，但在奧爾胡斯公約公布後，相關指令即須加強或增補，其主要係透過 2003 年公眾參與擬訂與環境有關之特定計畫與方案指令（Directive 2003/35/EC）<sup>320</sup>（下稱公眾參與指令）。

### 一、歐盟與環評有關指令中之公眾參與

如同前述<sup>321</sup>，奧爾胡斯公約精神下的公眾參與，與依環評制度中的公眾參與，二者性質並不相同。後者著重於風險管理制度中的風險溝通功能，但奧爾胡斯公約著重的公眾參與，範圍及功能更為廣泛，二者並不同。只是在奧爾胡斯公約公布前或後，歐盟即有與環評有關的指令，分別針對特定開發行為及特定計畫或方案，訂有不同的指令。而透過上述 2003 年公眾參與指令，歐盟環評程序中的公眾參與程序亦予以修正。

#### （一）與特定開發行為之環評有關

歐盟 1985 年環評指令（Council Directive 85/337/EEC）係針對特定開發行為之環評程序所為之規定，後經過多次修正，配合歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU）<sup>322</sup>第 191 條關於歐盟環境保護相關原則及精神的規定，2011 年歐洲議會及理事會重新通過新的特定公私開發行為環境影

---

<sup>320</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, *OJ L* 156, 25.6.2003, p.17-25.

<sup>321</sup> 參見本報告頁 57 以下之說明。

<sup>322</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version), *OJ C* 326, 26.10.2012, p.47-390.

響評估指令（Directive 2011/92/EU）<sup>323</sup>（下稱環評指令），並廢止 1985 年指令，後經 2014 年修正（Directive 2014/52/EU）<sup>324</sup>，並重新公布環評指令全文<sup>325</sup>。

在 1985 年環評指令中，第 6 條第 2 項為關於公眾參與的規定，要求成員會應確保公眾得以知悉下列資訊：（1）對於所有開發行為之申請；（2）及與開發行為內容、避免、降低或減少可能造成環境重大不利影響的措施、辨識及評估開發行為可能對環境造成重要影響的資訊、相關資訊的非技術性摘要等。此外，受影響公眾應於開發行為實施前有表示意見的機會。至於公告及聽取意見的細節，由成員國自行規範，惟應因依開發行為或場址之特徵決定之，並包括確定受影響之公眾、確定公開資訊之場所、指定公告的方式（如在某個半徑範圍內張貼資訊、公告於當地報紙、公開展覽相關計畫、圖表、模型等）、決定公眾表示意見的方式（如書面或公眾諮詢）、確定不同階段的合理期間，以確保能在一定期間內作出決定。

## （二）與特定計畫或方案之環評有關

此外，2001 年歐洲議會及理事會發布之特定計畫及方案環境影響評估指令（Directive 2001/42/EC）<sup>326</sup>（一般稱為策略性環評指令），本指令的目的在於使環評能夠盡早實施，以便於計畫或方案在制訂或通過時，環境利益即列入考量，且可

---

<sup>323</sup> Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJ L* 26, 28.1.2012, p.1-21.

<sup>324</sup> Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJ L* 124, 25.4.2014, p.1-18.

<sup>325</sup> Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (consolidated text); at <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/2014-05-15> (last visited 6 December 2022).

<sup>326</sup> Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L* 197, 21.7.2001, p.30-37.

兼顧許多開發行為可能產生的累積、加總的環境影響，並據以推動總量管制，藉此確保高品質的環境保護水平，並促進永續發展<sup>327</sup>。

策略性環評指令第 5 條規定，如計畫或方案依指令規定應實施策略性環評時，行政機關應編制環境報告（Environmental Report），對於實施計畫或方案對於環境可能產生的重大影響、及審酌計畫或方案之目標及地理範圍的合理替代方案，進行調查、說明及評估（identify, describe and evaluate）。而依第 6 條規定，計畫或方案之草案及環境報告，應通知因計畫或方案施行產生之環境影響致其與環境相關之權限受影響之行政機關，並公開予公眾知悉。而此處所稱之公眾<sup>328</sup>，則由內國法自行規定其範圍，惟應包括因決策過程而受影響、可能受影響或有利益之公眾，且應包括非政府組織，如倡議環境保護及其他相關的公益團體。

## 二、歐盟配合奧爾胡斯公約所為之立法—2003 年公眾參與擬訂與環境有關之特定計畫與方案指令（Directive 2003/35/EC）

上述歐盟 1985 年環評環境指令及 2001 年策略性環評指令與公眾參與有關的規定，相較於奧爾胡斯公約的相關要求，較為簡略。由歐洲議會及理事會制定並於 2003 年 6 月通過公布的 2003 年公眾參與擬訂與環境有關之特定計畫與方案指令（Directive 2003/35/EC）（下稱公眾參與指令），即為歐盟為實踐奧爾胡斯公約中與公眾參與及相關司法近用相關要求所制定之規範，該指令修正了 1985 年環評指令及 1996 年整合性污染預防及管制指令（Council Directive 96/61/EC）<sup>329</sup>，並增訂了公益團體訴訟的規定。

### （一）規範目的

2003 年公眾參與指令指令的公布，結合了不同的立法目的。首先，使公眾在國家作成決定時能有效參與，可使其能夠表達對於決策有重要性的意見和疑慮。而行政機關作成決定時可以考量公眾的意見和疑慮，以使行政機關的決策過程更具

---

<sup>327</sup> 陳惠美，由歐盟策略性環境評估指導準則檢視我國政策環評法制，臺北大學法學論叢，第 88 期，2013 年 12 月，頁 88-89。

<sup>328</sup> 策略性環評指令第 2 條第 4 款規定，公眾係指自然人、法人、及符合內國法或實務而由自然人或法人組成之協會，組織或團體。

<sup>329</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *OJ L* 257, 10.10.1996, p.26-40.

有可理解性及透明性，並強化公眾對於環境重要性的意識和對於決定的支持度（參見公眾參與指令前言第 3 點）。藉此，進而改善歐盟的環境保護（參見公眾參與指令前言第 1 點）。此外，本指令可協調各種公眾參與的程序，以便在所有成員國中公眾係受到平等對待。再者，透過本指令的規定，應可減少歐盟環境法執行不足的情形，特別是公益團體身為公眾成員的一份子，能夠發現執法不足之處，並藉由法院的司法審查以減少執法不足的現象（參見公眾參與指令前言第 4 點）<sup>330</sup>。

## （二）關於公眾參與之規定

### 1、明確規定計畫或方案之公眾參與

#### （1）公眾參與程序的核心要素

公眾參與指令第 2 條為關於公眾參與計畫或方案的規定<sup>331</sup>，第 2 項要求成員會應確保公眾能及早、有效地參與附件一所列條文中規定之計畫或方案的準備、變更或修正，此即為及早公眾參與之規定。為達此目的，成員會應確保公眾得透過公告或其他適當方式（如電子媒體），知悉對於計畫或方案提出之建議、或變更或修正之建議，並公告受影響公眾建議的重要資訊，特別是包括可以參與決策程序的權利。此外，在所有可能性仍開放且尚未對於計畫或方案作出決定前，公眾應有表達意見及提出評論的機會。再者，亦應確保最後決定中適度審酌公眾意見。而主管機關在審酌公眾提出的意見及評論後，應致力通知公眾決定的內容及其依據的理由與考量，包括公眾參與中的資訊。

至於享有權利得參與計畫或方案擬訂或變更之公眾範圍，由成員國自行規定，惟以使公眾得以有效地準備並參與程序，且應包括致力於環境保護並符合內國法規定之非政府組織。而期間的規定，應依公眾參與的階段使公眾得有足夠的時間進行準備。

---

<sup>330</sup> Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 98. EL April 2022, Band I, Umweltrecht Allgemeiner Teil (UVPG, UIG, USchadG u. a.), 13. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG), Vorbemerkung, Rn.72.

<sup>331</sup> 公眾參與指令第 2 條所稱之公眾，依該條第 1 項規定，為自然人、法人、及符合內國法或實務而由自然人或法人組成之協會，組織或團體。

## (2) 計畫及方案公眾參與之雙軌制

依公眾參與指令第 2 條第 5 項規定，本條規定之公眾參與程序不適於 2001 年策略性環評指令。換言之，關於計畫及方案之公眾參與，歐盟分別規定於 2001 年策略性環評指令及 2003 年公眾參與指令，視計畫及方案是否應實施策略性環評，而適用不同的公眾參與程序，形成計畫及方案公眾參與程序的雙軌制。

### 2、修正 1985 年環評指令及 1996 年整合性污染預防及管制指令中公眾參與之規定

1985 年環評指令及 1996 年整合性污染預防及管制指令關於公眾參與之規定，相較於奧爾胡斯公約之要求，較為簡略，2003 年公眾參與指令即分別修正二指令中的相關規定。

嗣後，1985 年環評指令於 2011 年經廢止，由 2011 年環評指令取代，並於 2014 年重新全文修正公布，因此目前環評指令已符合奧爾胡斯公約公眾參與的要求。1996 年整合性污染預防及管制指令亦經 2008 年整合性污染預防及管制指令 (Directive 2008/1/EC)<sup>332</sup> 取代，相關程序規定亦符合奧爾胡斯公約公眾參與的要求。

## (三) 增訂公益團體訴訟

公眾參與指令第 3 條及第 4 條規定，在 1985 年環評指令中增訂第 10a 條，及在 1996 年整合性污染預防及管制指令中增訂第 15a 條。此二條文中關於公益團體訴訟的規定，文字內容與奧爾胡斯公約第 9 條第 2 項大幅相同。其內容如下：

成員國必須在內國法中確保受影響公眾之成員 (members of the public concerned)，其

- a) 其有充分之利益者，或
- b) 主張權利受侵害者，如成員國之行政程序法或行政訴訟法以之作為必要前提，得訴諸法院或其他依法創設置獨立公正機構進行審查程序，以針對適用本指令之公眾參與規定之行政決定、作為或不作為，爭執其實體與程序之合法性。成員國應確定，對於行政決定、作為或不作為，得於何種程序階段提起爭訟。

---

<sup>332</sup> Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), *OJ L* 24, 29.1.2008, p.8-29.

何謂充分之利益及權利受侵害，於符合授予受影響公眾廣泛司法救濟之目標下，由成員國決定。為達此目的，每一符合第 2 條第 14 項規定要件之非政府組織之利益，視為本條第 1 項 a) 所稱之充分利益。此類組織亦視為本條第 1 項 b) 意義下之權利可能受侵害之主體。

本條規定不排除於行政機關為先行審查程序之可能性，並且如依照內國法要求，於提起法院審查程序前須窮盡行政機關之審查程序者，該要求亦不受影響。

相關程序之進行應公平、公正、迅速及不過度昂貴。

為促進本條規定之有效性，成員國應確保，公眾對於訴諸行政機關及法院之審查程序，得取得實用之資訊。

除上述規定外，舉凡奧爾胡斯公約關於公眾參與的範圍、主體、方式、時機、主管機關資訊公開之義務、及司法請求權等之規定，公眾參與指令皆原封不動地予以納入，甚至也根本未進一步提供具體規定，而是將公約原本留給締約方的廣泛立法空間，同等地保留給各歐盟成員國。

### 第三項 環境事務之司法近用

為落實奧爾胡斯公約第 9 條第 2 項規定，公眾參與指令第 3 條及第 4 條規定，在 1985 年環評指令（Council Directive 85/337/EEC）中增訂第 10a 條，及於 1996 整合性污染預防及管制指令（Council Directive 96/61/EC）<sup>333</sup>中加入第 15a 條。此二條文中關於公益團體訴訟的規定，文字內容與奧爾胡斯公約第 9 條第 2 項大幅相同。其內容如下：

成員國必須在內國法中確保受影響公眾之成員（members of the public concerned），其

- c) 其有充分之利益者，或
- d) 主張權利受侵害者，如成員國之行政程序法或行政訴訟法以之作為必要前提，得訴諸法院或其他依法創設置獨立公正機構進行審查程序，以針對適用本指令之公眾參與規定之行政決定、作為或不作為，爭執其實體與程序之合法性。

---

<sup>333</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *OJ L* 257, 10.10.1996, p.26-40.

成員國應確定，對於行政決定、作為或不作為，得於何種程序階段提起爭訟。

何謂充分之利益及權利受侵害，於符合授予受影響公眾廣泛司法救濟之目標下，由成員國決定。為達此目的，每一符合第 2 條第 14 項規定要件之非政府組織之利益，視為本條第 1 項 a) 所稱之充分利益。此類組織亦視為本條第 1 項 b) 意義下之權利可能受侵害之主體。

本條規定不排除於行政機關為先行審查程序之可能性，並且如依照內國法要求，於提起法院審查程序前須窮盡行政機關之審查程序者，該要求亦不受影響。

相關程序之進行應公平、公正、迅速及不過度昂貴。

為促進本條規定之有效性，成員國應確保，公眾對於訴諸行政機關及法院之審查程序，得取得實用之資訊。

儘管歐盟法是最致力於實現奧爾胡斯公約的區域法，歐洲共同體法的立法者未於公眾參與指令中，納入奧爾胡斯公約第 8 條計畫、方案與政策之公眾參與及第 6 條第 5 項開發許可申請人與公眾之直接對話機制等規定。前述開發申請人與公眾間之對話、交流機制<sup>334</sup>，僅屬奧爾胡斯公約對於締約方之建議性條款<sup>335</sup>，而非強制轉換至內國法之規定。除上述規定外，舉凡奧爾胡斯公約關於公眾參與的範圍、主體、方式、時機、主管機關資訊公開之義務、及司法請求權等之規定，公眾參與指令皆原封不動地予以納入，甚至也根本未進一步提供具體規定，而是將公約原本留給締約方的廣泛立法空間，同等地保留給各歐盟成員國。

## **第四項 歐盟層級—2006 年奧爾胡斯規章 (Regulation (EC) No 1367/2006)**

### **一、立法背景及目的**

在奧爾胡斯公約確立了環境資訊近用、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用等三大支柱後，已成為環境程序權保障的一般原則，其保障不應因公眾之國籍或住所而有所區別。對於受拘束者，依奧爾胡斯公約之規範意旨，限於成員國之（廣義）行政機關，並不及於立法機關及司法機關。然而在歐盟的層級而言，其行

---

<sup>334</sup> 王毓正，同註 171，頁 77。

<sup>335</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 121, at 146.



政機關或機構卻不受奧爾胡斯公約之拘束。因此，為使歐盟本身的行政機關與機構亦受到奧爾胡斯公約確立原則之拘束，即須另行制定相關規範。

為使歐盟公民及於成員國中有居所或營業所之自然人或法人，對於歐洲議會、理事會及執行委員會（下稱執委會）之文件享有近用權，歐盟於 2001 年 5 月 30 日另行以規章（Regulation）<sup>336</sup>的層級，公布了「公眾近用歐洲議會、理事會及執行委員會文件規章」（Regulation (EC) No 1049/2001）<sup>337</sup>。規章中所稱之文件，解釋上應包括環境資訊，如此使得成員國及歐盟間關於環境資訊近用的保障，取得了一致性。而且因歐洲議會及理事會行使之職權為立法權，更進一步地使環境資訊近用的保障，在歐盟層級擴及了立法機關<sup>338</sup>。

之後，對於歐盟層級的環境程序權保障，歐盟於 2006 年 9 月 6 日公布了「針對歐洲共同體機關及機構適用奧爾胡斯公約規章」（Regulation (EC) No 1367/2006）（下稱奧爾胡斯規章）<sup>339</sup>，以使奧爾胡斯公約規定的三大支柱及原則，得以統一適用於歐洲共同體中的相關機關與機構。藉此，保障公眾對於歐洲共同體行政機關或機構接收或製作而由其持有之環境資訊，享有近用之權利，並確保逐步向公眾提供並傳播環境資訊，以使資訊盡可能地可廣泛、系統地傳播，且促進電子科技使用於

---

<sup>336</sup> 歐盟法中規章與指令不同，二者雖同樣對於成員國發生普遍的拘束力，但依歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU）第 288 條第 2 項規定，具有完全拘束力，應普遍適用，且在所有成員國中應直接適用。因此，規章無須成員國依其國內立法程序轉換為內國法，即可直接適用於各成員國，於生效後拘束所有成員國及其人民，且其適用優先於成員國內國法規。至於指令，其所欲達成之目的對於成員國有拘束力，但達成目的之形式與方式，則由成員國自行決定（歐盟運作條約第 288 條第 3 項）。因此，指令生效尚未直接對於成員國發生拘束力，仍有待成員國轉換為內國法後，始對於成員國及其人民發生拘束力。

<sup>337</sup> Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *OJ L* 145, 31.5.2001, p.43-48.

<sup>338</sup> Regulation (EC) No 1367/2006, preamble (7).

<sup>339</sup> Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *OJ L* 264, 25.9.2006, p.13-19.

環境資訊之傳播。對於與環境有關之計畫與方案，保障公眾參與之機會，並在歐洲共同體層級提供公眾救濟之機會<sup>340</sup>。

以下即以環境資訊近用、公眾參與環境決策及歐盟內部審查與司法救濟此三大部分，簡介 2006 年奧爾胡斯規章相關規定。

## 二、環境資訊之近用

### (一) 環境資訊之意義與範圍

本規章規定之環境資訊<sup>341</sup>，與奧爾胡斯公約及 2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/EC) 的範圍相同，同樣包括了「環境現況」、「人類活動對環境之影響及可能影響」、「環境對人類的影響及可能影響」，同時更具體指出執行環境立法之報告亦屬於環境資訊。

### (二) 環境資訊之被動近用

#### 1、享有近用環境資訊權之主體—公眾

與 2003 年公眾近用環境資訊指令類似，關於公眾之定義，係指一個或多個自然人或是法人，及由自然人及法人組成之協會、組織或團體。

相關自然人與法人的範圍，為與奧爾胡斯公約規定相一致，基於無歧視原則，公眾不得因其公民身分、國籍或居所而受任何歧視，故解釋上即不限於歐盟公民及於成員國中有居所或營業所之自然人或法人。

#### 2、行使近用環境資訊權之對象

本規章適用於歐洲共同體之機關或機構<sup>342</sup>，其係指依歐盟條約 (Treaty on European Union)<sup>343</sup> 或依歐盟條約設立的任何行政機關、團體、辦事處或機構，但不包括以司法或立法身份行事職權者。但是關於環境資訊近用之規定，本規章明文規定亦適用於以立法身分行使職權之行政機關或機構，例如歐洲議會及理事會，以與前述 1049/2001 規章相呼應。

---

<sup>340</sup> Regulation (EC) No 1367/2006, Article 1.

<sup>341</sup> Regulation (EC) No 1367/2006, Article 2(d).

<sup>342</sup> Regulation (EC) No 1367/2006, Article 2(c).

<sup>343</sup> Treaty on European Union (consolidated version), *OJ C* 326, 26.10.2012, p.13-390.

因此，公眾行使環境資訊近用權之對象，不僅限於歐洲共同體之行政機關或機構，更及於立法機關，此與公眾參與及司法近用的情形不同。

### 3、環境資訊近用之方式

關於資訊近用之方式，本規章明定適用 1049/2001 規章之規定，且再次揭示禁止歧視原則，不得因公民之身分、國籍或居所，或法人之營業註冊地或活動地，而有所區別。

因為歐盟成員國中使用的語言非常多元，依 1049/2001 規章第 6 條之規定，申請資訊近用者得使用歐洲共同體條約（Treaty establishing the European Community）<sup>344</sup>第 314 條中提及的任一語言（英語、德語、法語、義大利語、西班牙語、葡萄牙語、希臘語、愛爾蘭語、荷蘭語、丹麥語、芬蘭語、瑞典語），以書面（包括電子方式）及明確之方式提出申請，且無須說明其申請理由。如申請內容不明確，機關或機構應要求其補充說明，並提供必要之協助。機關或機構應公告行使資訊近用權之方式及處所等資訊。

如申請的文件過長或數量過多，基於行政效率的考量，有關機關得與申請人進行非正式協商，以尋求公平之解決方案。

### 4、例外排除環境資訊近用之事由

依 1049/2001 規章第 4 條之規定，機關或機構應拒絕提供與下列公益或私益有關之資訊：

- （一）公共利益，包括公共安全、國防與軍事事務、國際關係、共同體或成員國的金融、貨幣或經濟政策；
- （二）隱私和個人的完整性，特別是依據歐洲共同體關於個人資料保護之立法。

再者，機關或機構應拒絕提供因揭露而會破壞保護之下列資訊，除非揭露相關資訊具有壓倒性之公益：

- （一）自然人或法人之商業利益，包括智慧財產權；
- （二）法院訴訟程序及立法諮詢；
- （三）稽查、調查或審計之目的。

---

<sup>344</sup> Treaty establishing the European Community, *OJ C 325*, 24.12.2002, p.33-184.

關於分離原則及公開之衡量原則，於此皆有適用。關於例外限制之事由，同樣應嚴格限縮解釋<sup>345</sup>。如文件涉及第三方，除非該文件明確地可知應揭露或不揭露外，機關應諮詢其意見，以評估是否有例外不提供之事由。再者成員國亦可要求機關在未取得其事先同意前，不得揭露源自於該成員國之文件。

此外，為保護與申請資訊相關之環境，如稀有物種繁殖地，機關亦得拒絕提供資訊。

至於請求之資訊如非受請求之機關或機構所持有，本規章亦規定其他機關或機構之協力義務。

## 5、處理之期間、方式與費用

對於相關事項，本規章並無特別規定，而是於第 3 條中規定應適用 1049/2001 規章。此涉及歐洲共同體層級之行政程序，與一般成員國應遵守之程序與精神雷同，本報告於此即不再詳述。

### (三) 環境資訊之蒐集及傳播

關於資訊之蒐集及傳播，即主動公開，整體而言與 2003 年公眾近用環境資訊指令的規定相同，於此即不再贅述。

## 三、與環境有關之計畫與方案之公眾參與

規章第三章為與環境相關計畫與方案之公眾參與，第 9 條規定內容如下：

1. 歐盟之機關與機構應在環境相關之計畫與方案之準備、變更與審查時，提供公眾儘早及實際參與之可能性。執委會尤其應在其他機關或機構提出此類計畫或方針交付決定時，使公眾能於準備階段參與。
2. 歐盟機關與機構應考量此規則之目的，調查計畫或方案所涉及、可能涉及或利益相關之公眾範圍。
3. 前項範圍內之公眾，歐盟機關及機構應確保其經公告或其他適當管道，例如電子媒體，知悉下列資訊：
  - (a) 計畫草案；
  - (b) 計畫或方案準備階段重要之環境資訊或環境評估；

---

<sup>345</sup> Regulation (EC) No 1367/2006, Article 6(1).

(c) 對於參與實用之資訊，包含可獲得資訊之行政單位、可提出意見或問題之行政單位、公眾得獲得資訊、為參與作準備之適當時間。

4. 公眾應至少有 8 週得表達意見之時間。若舉辦集會或公聽會，則應至少提前四週公告。若情況緊急或公眾已有機會得對計畫或方案提出意見，期間得酌予縮短。
5. 歐盟之機關或機構為環境相關計畫或方案之決定時，應適當斟酌公眾參與之結果。歐盟機關及機構對於各該計畫或方案含決定文字內容及做成決定之理由與考量，應通知公眾。

#### 四、內部審查及司法近用

第四章規定內部審查（internal review）與司法近用。其中第 10 條規定行政處分內部審查之申請，第 11 條規定歐盟層次之申請人資格。

##### （一）內部審查之標的

第 10 條第 1 項規定，符合第 11 條資格規定之非政府組織，得向作成環境法行政處分，或應作為而不作為之歐盟機關或機構，申請內部審查。

所謂行政處分，依規章第 2 條第 1 項 g 款之規定，係指歐盟機關或機構針對個案所為具有環境法上拘束力之措施，且對外具有法效性者。因此，若為一般性之行政行為，非針對個案之措施，並不在得請求內部審查之範圍。又若非直接依據環境法所為之措施，亦不在得請求審查之列。

##### （二）申請人

依第 11 條之規定，符合下列情形之非政府組織，得依第 10 條提出內部審查之申請：

- a) 依內國法為非營利性質之獨立法人；
- b) 以追求環境法領域之環境保護為優先目標；
- c) 至少存在兩年，並從事上述之活動。；
- d) 申請內部審查之標的屬於其目標及活動領域。

此外，執委會為確保上述標準之透明運用，得發布相關規定。

因法條明文限定環保團體須具備法人資格始具有申請權，因此不具備法人資格之非法人團體，即未享有內部審查之申請權限。就此部分而言，與奧爾斯公約或歐盟相關指令相較，其資格規定較為嚴格。

### （三）申請期間與處理期限

關於內部審查之申請，依第 10 條第 1 項規定，應於處分作成、公告或刊登之時起六週內，以書面為之。在不作為之情形，以應作成處分時起算六週期間。申請審查，應附理由。

申請非顯無理由者，歐盟機關或機構應審查之。機關或機構於申請達到後，應儘速以書面附理由回復，且至遲應於十二週內回復。

機關或機構如已盡相當努力，仍無法與前述期間內完成者，應儘速通知提出申請之非政府組織，至遲於前項所定時間內，說明理由並告知意欲之處理期間，且至遲應於法定處理期間十二週內說明之。無論如何，機關或機構應於申請達到後十八週內處理。

### （四）司法程序

第 12 條為司法程序之規定，依第 10 條規定申請內部審查之非政府組織，得依歐盟條約相關規定，向歐洲法院（European Court of Justice）提起訴訟。歐盟機關或機構如未依第 10 條第 2 項（於法定期間內回復）或第 3 項（延長處間）為行為者，非政府組織亦得依歐盟條約相關規定，向歐洲法院提起訴訟。

## 五、2021 年奧爾胡斯規章之修正（Regulation (EU) 2021/1767）

為使公眾能更積極參與且更容易請求審查歐盟影響環境之行為，歐盟執委會於 2020 年 10 月 14 日提出本規章之修正草案，2021 年 10 月 8 日公布 2021/1767 規章（Regulation (EU) 2021/1767）<sup>346</sup>以修正 2006 年奧爾胡斯規章。其最重要的修正，即在於改善公眾及環境之非政府組織在歐盟層面獲得行政和司法審查的機會。

---

<sup>346</sup> Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *OJ L* 356, 8.10.2021, p.1-7.

### （一）內部審查範圍之擴大

2021 年之修正，擴大得請求內部審查之標的。原第 2 條第 1 項第 g 款關於行政處分之定義，調整為歐盟機關或機構所為具有對外法效性，但不具法規範性質之法律行為，且包括可能違反第 2 條第 1 項 f 款所稱環境法之規定者。如此一來，得申請內部審查之標的不再限於對個案之措施，對於不特定對象所為之行為，若具有法效性，也在審查範圍之內。此外，原審查範圍限於依據環境法所作成之措施，此次修法將此限制排除，而改為以其效力是否可能違反環境法之規定作為判斷標準。因此歐盟機關或機構之任何違反歐盟環境法之作為或不作為，不論該措施作成之法律依據為何，均屬內部審查程序之適用範圍。

惟須注意者，即便放寬內部審查程序之適用範圍，仍未擴及法規範性質之行為，因此歐盟機關或機構之行政立法行為，仍不在審查之列。

### （二）申請期間與處理期間之調整

申請人提出內部審查申請之期間，原規定為 6 週。為使申請人有較為充裕之時間進行必要之事實與法律論據之準備，此次修法將申請期間由 6 週延長為 8 週。至於機關之回復期間，由原來之 12 週延長為 16 週；盡相當努力仍無法答復之 18 週處理期間則延長為 22 週，俾使機關能有較長的時間針對申請人之請求進行調查。申請人提出內部審查申請之期間，原規定為六週，為使申請人有較為充裕之時間進行必要之事實與法律論據之準備，此次修法將申請期間由六週延長為八週。至於機關之回復期間，由原來之十二週延長為十六週；盡相當努力仍無法答復之十八週處理期間則延長為二十二週，俾使機關能有較長的時間針對申請人之請求進行調查。

### （三）申請人範圍之擴大

依原規定得申請內部審查者限於內國之非政府組織，此次修法於第 11 條增列其他會員國之公眾得申請之可能性，其要件為：

- （一）該公眾能證明，其權利因其主張機關違反環境法之行為而受影響，且相較於其他公眾為直接受影響；
- （二）其能證明充分之公共利益存在，其申請須有至少 4000 名民眾支持，此 4000 人應於至少 5 個會員國有住居所，每個會員國不少於 250 人。滿足申請要

件之公眾應由非政府組織或律師代表提出申請，該非政府組織或律師應與關係機關或機構合作，確認公眾是否滿足提出申請之人數要件。

#### (四) 申請之公開與線上系統之建置

此次修法並增列第 11 條之 1 規定，要求歐盟機關或機構於內部審查之申請提出後以及決定做成後，儘早公開相關內容。

此外，歐盟機關或機構得建置線上系統受理內部審查之申請，亦得規定所有內部審查申請以線上系統方式為之。

## 第二節 德國相關法制

### 第一項 概述

透過以上關於歐盟相關法制之觀察，可以看到歐盟在歐洲共同體層級，公布 2006 年奧爾胡斯規章呼應奧爾胡斯公約三大支柱的精神，在成員國的部分，則是分別公布 2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/EC) 及 2003 年公眾參與與環境有關之計畫與方針指令 (Directive 2003/35/EC)，要求成員國將內化為奧指令內容的奧爾胡斯公約精神，轉換為內國法。

在德國，則分別制定相關法律轉換上述二指令為內國法。為便於說明，即以下表簡列之：

表 3：奧胡斯公約、歐盟指令及德國法之法制對照

	環境資訊之近用	環境決策之公眾參與	環境事務之司法近用
奧爾胡斯公約	第 4、5 條	第 6、7、8 條	第 9 條
歐盟指令	2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/EC)	2003 年公眾參與與環境有關之計畫與方針指令 (Directive 2003/35/EC)	2003 年公眾參與與環境有關之計畫與方針指令 (Directive 2003/35/EC)
德國法	環境資訊法 (Umweltinforma-	公眾參與法 (Öffentlichkeitsbetei-	環境法律救濟法 (Umwelt-



	tionsgesetz)	ligungsgesetz)	Rechtsbehelfsgesetz)
--	--------------	----------------	----------------------

資料來源：本報告自製

由上表可知，對應於奧爾胡斯公約及歐盟指令建立的三大支柱環境程序權，德國在內國法部分，分別對應制定不同的法律予以規範：環境資訊法（Umweltinformationsgesetz; UIG）<sup>347</sup>、公眾參與法（Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz）<sup>348</sup>、及環境法律救濟法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; UmwRG）<sup>349</sup>。其中環境資訊法與環境法律救濟法為專門立法，至於公眾參與法則為條款式的包裹立法，分別修正當時之環境影響評估法（Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung）、聯邦污染防治法（Bundes-Immissionsschutzgesetz）（下稱環評法）、開發許可程序辦法（Verordnung über der Genehmigungsverfahren）、核能法程序辦法（Atomrechtliche Verfahrensordnung）、肥料法（Düngemittelgesetz）、循環經濟及廢棄物法（現已更名為循環經濟法；Kreislaufwirtschaftsgesetz）、礦業開發行為環境影響評估辦法（Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben）之相關規定，並制定了一個新的法：電池方案公開展覽之公眾參與法（Gesetz über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Batterieprogrammen）。

上述環境資訊法、公眾參與法及環境法律救濟法，係德國為轉換歐盟相關規定為內國法所為之特別立法。在資訊公開、行政程序及行政爭訟的制度上，仍有資訊自由法（Informationsfreiheitsgesetz; IFG）<sup>350</sup>、行政程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVfG）<sup>351</sup>及行政法院法

<sup>347</sup> Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S.1643), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S.306).

<sup>348</sup> Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9.12.2006 (BGBl. I S.2819).

<sup>349</sup> Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.8.2017 (BGBl. I S.3290), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S.306).

<sup>350</sup> Informationsfreiheitsgesetz vom 5.9.2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 44 der Verordnung vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).

<sup>351</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154).

(Verwaltungsgerichtsordnung; VwGO)<sup>352</sup>中的相關規定為普通規範，應予補充適用。本研究計畫對於資訊自由法、行政程序法及行政法院法之一般性規定，即不再進行介紹。

## 第二項 環境資訊法 (Umweltinformationsgesetz)

### 一、簡介

#### (一) 立法源起

早於 1990 年，歐洲共同體理事會即仿效美國資訊自由(freedom of information)的立法，公布「環境資訊近用自由指令」(Directive 90/313/EEC)<sup>353</sup>，課予成員國制定保障環境資訊近用法律之義務，目的在於保障人民享用近用環境資訊之權利，並課予成員國推動環境資訊政策之義務，德國即於 1994 年制定公布環境資訊法<sup>354</sup>。該法雖首次賦予人民得向行政機關申請取得與環境有關資訊之請求權，但面對來自德國內部與保護國家機密衝突的質疑和爭論，德國之立法規範過於保守，歐洲法院曾宣告德國 1994 年之立法與歐洲指令意旨牴觸<sup>355</sup>。為配合奧爾胡斯公約及 2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/EC)，德國即於 2004 年重新修正環境資訊法全文<sup>356</sup>，並於 2005 年 2 月 14 日生效。該法後經多次修正，2014 年 10 月 17 日重新公布全文，而為現行之規定。

#### (二) 法律架構

現行環境資訊法共計 14 條，依次如下：

### 第一章 一般規定

---

<sup>352</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20.6.2022 (BGBl. I S. 1325).

<sup>353</sup> Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, OJ L 158, 23.06.1990, p.56-58.

<sup>354</sup> 關於德國 1994 年環境資訊法，參見李建良，德國環境行政法上的資訊公開制度，月旦法學雜誌，第 87 期，2002 年 8 月，頁 42-51；Turiaux, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S.2319 ff.。

<sup>355</sup> EuGH, Urteil vom 17.6.1998 – RS.C-321/96, Mecklenburg; Urteil vom 9.9.1999 – RS.C-217/97, Kommission/Deutschland.

<sup>356</sup> Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004 (BGBl. I, S.3704)；該法於 2005 年 2 月 14 日生效。

第 1 條 立法目的；適用範圍

第 2 條 定義

## 第二章 依申請之資訊近用

第 3 條 環境資訊近用請求權

第 4 條 申請及程序

第 5 條 申請之否准

第 6 條 權利救濟

第 7 條 環境資訊近用之支援措施

第 7 條之 1 聯邦資訊自由局

## 第三章 否准之事由

第 8 條 公益之保護

第 9 條 其他法益之保護

## 第四章 環境資訊之傳播

第 10 條 對於公眾之公告

第 11 條 環境報告

## 第五章 附則

第 12 條 費用及成本

第 13 條 監督

第 14 條 行政秩序違反

### (三) 立法目的一與政府資訊公開法制之比較

本法第 1 條第 1 項明文規定，立法之目的在於規範向負有提供資訊義務之單位（*informationspflichtige Stelle*）<sup>357</sup> 請求提供環境資訊，及環境資訊之傳播（*Verbreitung*），制定法律上之框架。因此環境資訊法中，視啟動環境資訊近用之

---

<sup>357</sup> 德國環境資訊法幾乎未更動歐盟公眾近用環境資訊指令（*Directive 2003/4/EC*）之規定，全盤予以接受，導致出現一些德國法制中較陌生之概念，而有進一步解釋之必要，其中負有提供資訊義務之機構（*informationspflichtige Stelle*）即為一適例；Schrader, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S.569。

主體之，可分為二大支柱（zwei Säulen）<sup>358</sup>：賦予人民環境資訊近用請求權，及課予公部門公布環境資訊之義務。然而本項規定，僅指出德國制定本法在法律上所欲完成之任務，確立無須透過其他規範，即可得出人民享有環境資訊近用請求權<sup>359</sup>，但並未明確揭示透過環境資訊近用制度而真正欲達成的立法目的。實際上，本法的制定係遵循歐盟指令之精神，首先主要在於透過公部門主動公布及傳播環境資訊及賦予人民主觀請求權，使人民有充分管道獲悉環境資訊。經由強化行政行為的透明度，使負有較嚴格環境保護要求的公權力行為較易被接受，而使保障人民及環境的行政行為較易於執行，進而有助於歐盟法令之執行及落實。此外，並藉此普遍提升民眾環境保護之意識，間接有助於環境保護<sup>360</sup>。

然而德國除了制定環境資訊法之外，2005年9月5日公布、2006年1月1日生效之資訊自由法（Informationsfreiheitsgesetz）<sup>361</sup>，亦為德國與資訊公開有關之法制，且係後於環境資訊法始制定的法律。關於環境相關資訊之近用與傳播，環境資訊法為資訊自由法之特別法，應優先適用<sup>362</sup>。其與環境資訊法之差異，除了涉及之資訊有別外，最重要的是在於立法目的及法制應發揮的功能。

資訊公開，主要在於透過資訊公開得以發揮民主功能，即人民在獲得充分資訊的基礎上，得以積極主動參與國家公權力行使的過程，達到形塑公共意見的目的，並影響公權力的決策。相關以資訊公開達到促進民主的功能，依德國立法上的思維，是資訊自由法所應達成之立法目的<sup>363</sup>。亦即資訊之提供及公開，在本質上為民

---

<sup>358</sup> Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 98. EL Dezember 2022, Band I, Umweltrecht Allgemeiner Teil, 3. Umweltinformationsgesetz (UIG), §1 Rn. 3.

<sup>359</sup> BT-DruckS.15/3406, S.14.

<sup>360</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.569; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, a.a.O.(Fn.358), UIG, §1 Rn.7 und 8.

<sup>361</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5.9.2005 (BGBl. I S.2722), zuletzt geändert durch Artikel 44 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S.1328).

<sup>362</sup> 依資訊自由法第 1 條第 3 項之規定，其他法令中關於政府資訊公開之規定，除聯邦行政程序法第 29 條（行政程序中當事人之閱卷請求權）及社會法第十法典第 25 條之規定外，應優先適用。

<sup>363</sup> 資訊自由之立法目的，除有助於歐洲之融合外，主要為落實民主原則及監督國家權力；BT-DruckS.15/4493, S.6。關於德國資訊自由法之介紹，參見陳耀祥，論資訊自由與政府資訊公開

眾參與決策過程的基礎，基於對於資訊的了解，民眾可以對於公權力行為形成意見並進行意見交換，並發揮監督公權力的功能<sup>364</sup>。

反之，環境資訊法之立法，主要目的在於保障關於環境相關資訊之近用與傳播，民主功能並非該法本身所欲達成之主要目的<sup>365</sup>。雖然相較於資訊公開法，環境資訊法側重於環境資訊之近用及傳播，但在實際的功能上，環境資訊法配合 2006 年民眾參與法及環境法律救濟法相關規定之適用<sup>366</sup>，仍可看出環境資訊之近用為民眾參與環境事務決策及提起環境行政爭訟的重要先決條件。

雖然德國學者在論及環境資訊法本身之立法目的時，多未論及民主的落實<sup>367</sup>，但是該法的制定，依其脈絡，既為在德國法制中落實奧胡斯公約第一大支柱之精神，使獲知資訊的民眾（*informierte Öffentlichkeit*）得以形成並表達意見，進而參與程序、提起爭訟，本質上仍可認為具有促進在環境事務中落實民主原則的功能<sup>368</sup>。

## 二、依申請之環境資訊近用

### （一）申請權人

依環境資訊法第 3 條第 1 項之規定，任何人（*jede Person*），不論為自然人或法人，無須說明是否具有法律上之利益（*rechtliches Interesse*），亦無須為特定行政程序中之當事人，皆得向負有提供資訊義務之單位請求公開其所持有之環境資訊。

---

— 德國立法例的觀察與省思，收錄於：現代憲法的理論與現實—李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，2007 年 9 月，頁 929-942。

<sup>364</sup> 關於資訊公開與民主原則的關係，國內已有相當多的文獻深入討論，例如：李惠宗，政府資訊公開法上的請求權—臺中高等行政法院九十六年度訴字第四九五號判決評析，月旦裁判時報，第 1 期，2010 年 2 月，頁 13-14；林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學雜誌，第 136 期，2006 年 9 月，頁 33；湯德宗，行政程序法專題講座之二：論行政程序法的立法目的，月旦法學雜誌，第 56 期，2000 年 1 月，頁 147-148；葉俊榮，大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向，國立臺灣大學法學論叢，第 22 卷第 1 期，1992 年 12 月，頁 121。

<sup>365</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.569.

<sup>366</sup> 參見本節後續第三項及第四項之說明，頁 134 以下。

<sup>367</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.569.

<sup>368</sup> Werres, Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DÖV, 2005, S.611 ff.

享有環境資訊公開請求權之人，可為自然人或私法人，且不論為德國本國人或外國人<sup>369</sup>。至於是否限於歐盟會員國內之自然人或法人，本項規定並無明文限制。雖有少數見解認為歐盟之指令係保障歐盟會員國之國民，故僅會員國之自然人或法人享有此請求權<sup>370</sup>，然歐盟 2003 年公眾近用環境資訊指令(Directive 2003/4/EC)第 3 條第 1 項要求成員國應賦予任何人皆享有請求權，成員國之立法者在實踐歐盟指令的精神時，亦得擴大請求權人之範圍，故理論上應不限於歐盟成員國內之自然人或法人<sup>371</sup>。

至於非法人團體，不具有權利能力，本不應享有請求權，然非法人團體具有行政程序之當事人能力(德國行政程序法第 11 條第 2 款；我國行政程序法第 21 條第 3 款參照)，德國實務亦承認非法人團體有近用環境資訊的申請權<sup>372</sup>。特別是環保團體，當然具有申請權<sup>373</sup>。此外，配合奧爾胡斯公約及上述歐盟 2003 年二個指令的規定，擴大非法人之環保團體參與環境行政程序及提起爭訟可能之意旨，環境資訊公開請求權之主體自應及於非法人團體，始得呼應後續實踐公眾參與及環境爭訟之需求，而使環境資訊法與公眾參與法及環境法律救濟法彼此配合，成為德國落實奧爾胡斯公約及歐盟 2003 年指令之重要法制。

至於公法人，則不得主張環境資訊近用請求權。主要係因環境資訊之近用是透過行政資訊透明度的提升，達到人民監督行政機關落實環境法令之要求，並間接強化民眾環境保護意識，達到環境保護之目的，則相關資訊之提供勢必發生於人民與行政機關間，行政機關彼此資訊的流通即非本法規範之範圍<sup>374</sup>。然而，在行政主體有蒐集相關環境資訊之必要，而與人民相同具有獲得資訊之利益時，已與本法立法

---

<sup>369</sup> BT-DruckS.15/3406, S.15.

<sup>370</sup> Erichsen, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt - Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, S.410.

<sup>371</sup> Schmidt/Wörn, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, S.771.

<sup>372</sup> BVerwGE, 108, 369(373); BVerwG, NVwZ 2008, S.793.

<sup>373</sup> Scherzberg, Der freie Zugang zur Information über die Umwelt, UPR 1992, S.50.

<sup>374</sup> BVerwG, NVwZ 1996, S.400；李建良，同註 354，頁 44-45。

所欲規範之情形不同，該等行政主體應亦享有資訊近用請求權。特別是地方自治團體，如為行使其自治權而有取得環境資訊之必要時，亦得為申請權人<sup>375</sup>。

環境資訊法賦予申請權人享有請求近用環境資訊之權利，但亦不排除申請權人依其他法律規定而享有公開資訊之權益（第 3 條第 1 項第 2 句），如行政程序法第 29 條行政程序中之閱卷權、計畫確定程序或設施開發許可程序（Anlagenehmigungsverfahren）中行政機關進行聽證時公告計畫或許可資訊相關法制規定中關於公告相關資訊之規定。因此，環境資訊近用請求權與其他資訊公開之請求形成競合之關係，並且得同時主張<sup>376</sup>。亦即除了於已繫屬於特定行政機關之行政程序中主張個別法規中所賦予之資訊請求權外，申請人亦得行使獨立於行政程序之外之環境資訊公開請求權，以達到獲取最多、最有效資訊之目的。

## （二）行使環境資訊近用權之對象

### 1、聯邦政府及公行政之其他單位

環境資訊法第 3 條第 1 項規定，應向持有環境資訊之負有提供資訊義務之單位（*informationspflichtige Stelle*）提出公開環境資訊之申請，而非向行政機關（*Behörde*）提出，此為直接引用歐盟 2003 年指令第 2 條第 2 款用詞，成於德國法制中少見的概念。

所謂負有提供資訊義務之單位，依本法第 2 條第 1 項之規定，包含二者：一為政府及公行政之其他單位（*Regierung und andere Stellen der Verwaltung*），另一為私人。

負有提供資訊義務之單位，最核心者為「政府及公行政之其他單位」，而向各單位提供諮詢意見之委員會（*Gremien*）則視為各該單位之部分。與 1994 年之舊法相較，舊法限於履行環境保護之行政機關，雖不限於環境保護之專責機關，然仍須為與環境保護相關之機關<sup>377</sup>，但現行法則及於所有聯邦之機關及單位，而不論其業

---

<sup>375</sup> BVerwG, NVwZ 2008, S.793f.

<sup>376</sup> BT-DruckS.15/3406, S.15.

<sup>377</sup> 李建良，同註 374，頁 45。

務職掌範圍，因此任何人皆得向任一聯邦機關及單位請求公開相關環境資訊<sup>378</sup>。至於聯邦立法機關及聯邦各法院，即非負有義務之單位。

此外，因本法為聯邦法律，向邦之各單位提出資訊公開之申請，非環境資訊法所規範之範圍，而應視用個別之邦法<sup>379</sup>。

## 2、履行環境公共任務或提供環境公共服務之私人

負有提供資訊義務者，依本法第 2 條第 1 項第 2 款之規定，尚包括「履行與環境有關之公共任務或提供相關公共服務的私人」(自然人及法人)，例如與環境有關之生存保障的公共任務或公共服務，且該私人之行為應受聯邦或由聯邦監督之公法人的控制 (**Kontrolle**)，例如受託清除處理廢棄物之私人公司。

所謂控制，係指有下列情形之一者：

- (一) 私人履行公共任務或向第三人提供公共服務時，負有特別義務或享有特別權利，例如締約強制、接線及利用強制等權利；
- (二) 單一或多數公法人獨自或共同、直接或間接持有企業多數資本、持有企業內表決權之多數、或得任命企業內行政、領導或監察成員之半數。

因此，本款所稱之控制，並非行政法上所稱監督權之行使，而是經濟上或事實上的管控，如為私法人型態者，受管控之私法人應為一混合的經濟企業 (**gemischt-wirtschaftliche Unternehmen**)<sup>380</sup>，亦即為一私人型態之公營事業機構。例如電力、交通運輸、電信等企業，如公部門對其營運具有影響力，且其行為與環境有重大關聯時，即負有公開環境資訊之義務。

至於受委託行使公權力之私人 (**Beliehene**)，例如受委託對於車輛污染排放進行檢驗之私人汽車檢驗修理廠，由管控之觀點出發，並不屬於前述負有提供資訊義

---

<sup>378</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.567.

<sup>379</sup> Pützenbacher/Sailer, Der Zugang zu Informationen bei Kommunen und Landesbehörden nach der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, NVwZ 2006, S.1257ff.; Näckel/Wasielewski, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, S.1351ff.

<sup>380</sup> Werres, a.a.O.(Fn.368), S.611ff.



務之私人。解釋上，因其於受委託之範圍內即視為行政機關，應認為係屬前者「**行政之其他單位**」，而同樣負有公開環境資訊之義務<sup>381</sup>。

### 3、持有的概念

環境資訊近用之請求，必須向持有環境資訊之單位提出。所謂持有，係指環境資訊現存於該單位或係為其準備。當另有自然人或法人為提供資訊義務之單位儲存環境資訊，即屬於為其準備環境資訊的情形，包括二種情形：(1) 該單位使用儲存於第三人之環境資訊的情形；(2) 企業依個別法規或行政處分之要求，負有自我監測之義務，並應於一段期間內保存監測報告或其他環境資訊，並依規定繳交相關資訊<sup>382</sup>。

因此，一般私人事業持有與環境有關之資訊，例如依法應申報其儲存之原料量或排放之污染量，人民依本法規定雖無法直接向事業請求公開，但仍可透過向行政單位或相關私人提出環境資訊近用之申請，促使其調查事業內部之環境資訊，並依法提供。

#### (三) 得申請公開之環境資訊

雖然人民得向任一聯邦行政單位或相關私人提出公開資訊之請求，但所公開者並非所有資訊，僅限於環境資訊。環境資訊，依本法第 2 條第 3 項第 1 款至第 6 款之規定，其內涵與 2003 年公眾近用環境資訊指令 (Directive 2003/4/E) 的規定相同，不論環境資訊儲存之方式，包括：

- (一) 與環境因素現狀有關的資訊；
- (二) 有關影響環境或可能對環境造成影響之因素的資訊；
- (三) 有關影響環境或因素之措施或行為，或有助於保護環境之措施或行為的資訊；
- (四) 關於執行環境法令之報告；

---

<sup>381</sup> Schrader, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG – Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, S.132; Fluck, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, S.1414。但有不同意見，認為本法第 2 條第 1 項第 1 款所稱之單位，應為直接隸屬於聯邦政府或其他行政內部之單位，受委託行使公權力之私人並不屬之；Werres, a.a.O.(Fn.368), S.611 ff.。

<sup>382</sup> Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, a.a.O.(Fn.358), UIG, §2 Rn. 54.

(五) 有關成本效益分析或其他經濟分析及預測的資訊；

(六) 關於人類健康與安全、生存條件、文化資產及建築物的資訊。

亦即得請求公開之環境資訊，在解釋上應從寬<sup>383</sup>，不僅及於自然環境，亦及於人類所形成或建設之人為環境的資訊，更及於經濟、政治、法律、行政等各領域的資訊，因此理論上已及於與環境有關之所有資訊<sup>384</sup>。

依德國司法實務之見解，農業補助支出金額<sup>385</sup>、對於環境具有重要性措施的經濟實現可能性、投資者之財務狀況及計畫之財務情形<sup>386</sup>，皆會影響環境，屬於環境資訊。此外，如計畫或措施對於環境已造成影響或有可能造成影響者，亦屬於應公開之環境資訊<sup>387</sup>。

行政單位或相關私人平時即應採取相關措施，例如逐步以電子化之方式儲存資料，以利於人民獲悉其持有之資訊。此外，公告承辦人員之姓名、公布持有資訊之目錄、建置公眾得使用之資訊網路或資訊庫、公布相關行政機關之職掌權限等，亦有助於人民了解各行政單位或相關私人持有之資訊，而更有助於適切地行使其申請權。

#### (四) 行使環境資訊近用權之程序及方式

相較於 1994 年舊法賦予行政機關基於不同的事由，享有一定之裁量權以決定是否限制或排除公開<sup>388</sup>，現行法僅規範單一之法律效果，即原則上應公開，只有當例外不得公開之事由存在時，持有資訊之單位始可否准人民環境資訊近用之申請。如人民之環境資訊公開申請權並無應否准之事由，受申請之單位應視申請人請求公開之時點，至遲應自收受申請之日起一個月內作成公開相關環境資訊之決定；如環境資訊過於眾多及複雜，以致於無法於一個月內公開者，得延長為二個月內。依行政行為不要式原則，其決定並無特定之形式要求，而得以口頭或電子之方式為

---

<sup>383</sup> BVerwG, NVwZ 2008, S.81.

<sup>384</sup> Werres, a.a.O.(Fn.368), S.611 ff.

<sup>385</sup> VG Köln, Urteil vom 25.11.2008, 13 K 4705/06.

<sup>386</sup> BVerwG, NVwZ 2008, S.791.

<sup>387</sup> Schmidt/Wörn, a.a.O.(Fn.371), S.771.

<sup>388</sup> 李建良，同註 374，頁 46-50。

之（聯邦行政程序法第 10 條、第 37 條）。如延長期限時，受申請之單位並應於一個月到期時附理由通知申請人。

在公開之方式上，受申請之單位決定准予公開後，得依其裁量權，選擇以提供資料、給予閱覽卷宗或其他方式公開環境資訊（第 2 項第 1 句），但在考量本法及歐盟 2003 指令之立法目的下，應選擇足以有效保障環境資訊公開之方式<sup>389</sup>。因此，單純給予閱卷之機會，在資訊公開之效能看來，並不如給予申請人完整資訊說明。如申請人申請以特定方式公開環境資訊，受申請之單位僅得基於重要理由，如明顯較高之行政成本，而以其他方式公開（第 3 條第 2 項第 2、3 句）。此外，同樣基於行政成本之考量，如申請公開之資訊，由其他單位持有，且得以更便利之方式近用（例如主動公告），受申請之單位得告知申請人此資訊近用之方式（第 3 條第 2 項第 4 句）。受申請之單位決定以異於申請人申請之方式公開環境資訊時，同樣亦應於一個月之期限內附理由通知申請人（第 4 條第 4 項）。

申請人須提出申請，行政單位或相關私人始負有公開環境資訊之義務。方式上，申請並無特定之形式，亦可以口頭方式提出<sup>390</sup>。但如申請人之申請不夠明確，致無法確認所請求之環境資訊時，受申請之單位依聯邦行政法第 25 條第 1 項行政機關照護義務之規定，首先應提供相關諮詢及建議，協助申請人將其申請明確化<sup>391</sup>，通知申請人於一個月內補正，而受理公開申請之處理期間，應自補正後重新起算（第 4 條第 2 項）。

管轄上，申請人向非持有環境資訊之行政單位或相關私人提出公開資訊之申請時，受申請之單位如知悉持有申請公開資訊之其他單位時，應將其申請移轉至持有該資訊之其他單位，並將其事由通知申請人。受申請之單位亦得告知申請人持有資訊之其他單位，以利於申請人向正確之單位提出申請（第 4 條第 3 項）。

相較於 1994 年舊法，欲取得執行公共任務之私人所持有之環境資訊，須迂迴向其監督機關提出申請，依現行法之設計，人民得直接向該執行公共任務之私人提出申請，由該私人依本法相關之規定提供環境資訊。而對於該私人有控管權之行政

---

<sup>389</sup> BVerwGE 102, 202(287f.); 108, 369(378f.)

<sup>390</sup> Scheidler, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen - zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, UPR 2006, S.15.

<sup>391</sup> BT-Drucks 15/3406, S.16.

機關，就執行公共任務之私人是否遵循本法之相關規定，有監督之權限，得命其繳交為行使監督權所需之所有環境資訊，並對於執行公共任務之私人採取必要之措施或作成必要之處分（第 13 條第 1 項至第 3 項）。但人民並不得以對於該私人有控管權之行政機關為被告，提起訴訟<sup>392</sup>。私人因故意或過失違反監督之行政機關所為之措施或命令時，應處以 1 萬歐元以下之罰鍰（第 14 條）。

## （五）例外排除環境資訊近用之事由

### 1、利益衡量為例外不公開事由之構成要件

本法第 8 條及第 9 條臚列得駁回環境資訊近用申請之原因，受申請之單位基於公益或基於其他利益之考量而認為不應提供時，即應作成否准提供環境資訊的決定。基於例外從嚴的原則，歐盟 2003 年指令要求不僅例外排除之事由應從嚴解釋，且僅於公開環境資訊之公益不及於排除公開所欲保障之利益時，始得否准人民之申請<sup>393</sup>。在嚴格解釋以列舉方式規定之排除事由，及進行利益衡量而確認公開資訊之公益不及於其他利益而無公開必要後，行政機關應作成否准申請之處分，而無任何裁量之餘地。因此，利益衡量為決定是否提供環境資訊之構成要件，而非賦予受申請之單位裁量權限，且應受司法機關全面之合法性審查<sup>394</sup>。

因環境資訊近用本身已具有公益之考量，本法第 8 條及第 9 條所列排除公開之各種事由中，皆明文規定如公開資訊之公共利益如高於其他考量，即應提供，不得公開。申請人請求提供環境資訊時，並無須說明自身之權利保護必要。然如申請人係基於自身之權益而申請提供環境資訊，例如請求提供住家旁工廠排放污染源之資訊，受申請之單位於嚴格解釋例外不公開之事由時，仍應將申請人私人之利益列入利益衡量中<sup>395</sup>。

---

<sup>392</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.570.

<sup>393</sup> Erwägungsgrund (16) der Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L 41/27; BT-DruckS.15/3406, S.18.

<sup>394</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.570.

<sup>395</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.357), S.570.

## 2、排除提供之事由

### (1) 基於公益之考量

依本法第 8 條第 1 項之規定，如提供資訊可能對於國家或公共安全(第 1 款)、負有公開義務之單位相關建議指導之機密性(第 2 款)、對於司法審判程序、請求正當程序或其他調查程序(第 3 款)<sup>396</sup>、或對於第 2 條第 3 項第 1 款所稱之環境要素或同項第 6 款所稱之保護法益有不利之影響時(第 4 款)，其申請應予否准，但提供資訊之公共利益較高時，不在此限。

因此，受申請之單位於決定是否提供申請之環境資訊時，須預測提供資訊對於相關公共利益之影響。如提供資訊可能會造成破壞行動或恐怖攻擊，或提高其可能發生的危險時，基於公共安全之考量，即得不公開資訊<sup>397</sup>。如果對於一個已經存在且造成危險的設施認定不具備否准申請之理由時，公開相關資訊必須是在已斟酌具體及重要的危害可能性將要發生時，始得為之<sup>398</sup>。基於受申請單位內部提供建議之機密性，如內閣所提出與環境有關之法律草案，於該建議已獲致具體結論而得公開時，例如已為正式之法律草案時，相關資訊即不具有不得提供之理由<sup>399</sup>。提供資訊，如有可能對於特定行政行為造成不利之影響時，例如許可程序或計畫確定程序，則非得據以否准申請之事由<sup>400</sup>。

依本法第 8 條第 2 項之規定，如明顯濫行提出申請(第 1 款)、請求負有提供資訊義務之單位間內部之通知(第 2 款)、向非持有資訊之單位提出(第 3 款)、申請提供之內容為尚未完結之文書或尚未處理完畢之資料(第 4 款)、或申請內容過於不明確者(第 5 款)，其申請應予否准，但公開資訊之公共利益較高時，不在此限。與前項規定所列之事由不同者，受申請之單位依本項所列事由作成否准之決定時，無須就公開資訊對於公共利益之影響進行預測。申請人如已持有申請公開之資訊，或明顯係為拖延行政程序而提出申請者，即為申請權之濫用<sup>401</sup>。屬於第 2 款所

---

<sup>396</sup> 所謂其他調查程序，係指刑事偵查、違反秩序或公務員懲戒之調查。

<sup>397</sup> BT-DruckS.15/3406, S.18.

<sup>398</sup> Schmidt/Wörn, a.a.O.(Fn. 371)), S.772.

<sup>399</sup> Schmidt/Wörn, a.a.O.(Fn. 371)), S.772.

<sup>400</sup> 李建良，同註 374，頁 47-48。

<sup>401</sup> BT-DruckS.15/3406, S.19.

稱排除公開之環境資訊，依德國實務界之見解，限於負有公開義務之受申請單位內部組織彼此間的通知，不及於單位與其他外部單位之行政資訊往來<sup>402</sup>。依本項第 3 款規定排除公開時，須受申請之單位無法依第 4 條第 3 項之規定將申請移轉至持有該資訊之其他單位受理之情形，始得為之。而依本項第 5 款規定排除公開時，須申請人未依第 4 條第 2 項之規定於適當期限內補正其申請內容使其明確時，始得為之。

## (2) 基於其他利益之考量

本法第 9 條所列為排除公開之事由，主要係為保護其他私法上權益，包括他人之個人資訊、智慧財產權或營業秘密，但如當事人同意或公開資訊之公益要求較高時，仍應予以公開。個人資訊是否公開，屬於個人資訊自決權保護（*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*）之範疇，因此除當事人同意之外，如受申請之單位公開與個人有關之資訊，而可能明顯侵害當事人之權益時，即應否准公開環境資訊之申請（第 9 條第 1 項第 1 句第 1 款）。

此外，為保護他人之智慧財產權，如著作權、專利權、版權，或私人之專業鑑定意見，亦須使其不因公開環境資訊而受到侵害（第 9 條第 1 項第 1 句第 2 款）。至於企業或營業之秘密（*Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse*），特別是稅捐秘密或統計秘密，未經授權，亦不得公開之（第 9 條第 1 項第 1 句第 3 款）。所謂企業或營業之秘密，包括與企業經營有關而非公開之事實、狀況及過程，僅為有限人員所知悉，及依企業主之意思及為保障其正當利益，而應為機密者<sup>403</sup>。企業秘密主要涉及科技機密；營業秘密主要涉及商業機密，例如收支、計算、投資計畫、營運計畫、顧客名單等<sup>404</sup>。然如依其他法令之規定，或基於其他更高之公益、或企業同意公開時，此時相關資訊即已不屬於前述應受保護之企業或營業之秘密，而得予以公開。且為保護相關當事人之權益，受申請之單位於作成公開第 1 款至第 3 款受保護資訊之決定前，應給予當事人陳述意見之機會（第 9 條第 1 項第 3 句）。而送交之資訊如被列為企業或營業之秘密者，受申請之單位原則上即應認為具有第 1 句第 3

---

<sup>402</sup> VGH Köln, ZuR 2008, S.216.

<sup>403</sup> BVerwG, NVwZ, 2009, S.1113.

<sup>404</sup> BVerwG, NVwZ, 2009, S.1113.

款所稱權益受影響之情形。基於受申請之單位的要求，可能受影響之當事人即應詳細說明企業或營業秘密存在之情形（第 9 條第 1 項第 4 句、第 5 句）。此外，第 9 條第 1 項第 2 句並明文規定，第 1 款及第 3 款之例外事由並不適用於就公開污染排放資訊之申請。

如環境資訊係由無法律上義務之私人自願提供者，而公開相關可能對其利益有不利之影響時，受申請之單位未取得其同意前，不得公開，但公開資訊之公益要求較高者，不在此限（第 9 條第 2 項第 1 句）。至於其是否同意，受申請之單位應依聯邦行政程序法第 24 條之規定，依職權調查之。

### （3）污染排放為原則上應公開之環境資訊

第 8 條第 1 項後段、第 9 條第 1 項第 2 句皆規定，污染排放資訊不屬於例外排除公開之資訊。此乃因 1994 年舊法並未明確規範污染排放是否屬於受保護之機密資訊，而產生法律爭議，而依奧爾胡斯公約及歐盟 2003 年指令之精神，污染排放資訊為強制應公開之資訊，會員國之立法者並無任何立法上之形成自由得為不同之規範<sup>405</sup>。

排放於環境之污染，不僅止於在污染產生處所之廢氣或廢水等污染，只要相關污染源離開封閉系統（如廠區）透過排放管道而進入環境時，即涉及公共利益，即為應公開之環境資訊。而於生產內部之製程管道至清理設備內留存之物質，因尚未離開企業內部之封閉系統，如與企業或營業秘密之要件相關，即不屬於應公開之環境資訊<sup>406</sup>。而無法律義務之私人主動提供之環境資訊，如涉及污染排放者，亦不得因其拒絕而不公開（第 9 條第 2 項第 2 句），此即充分顯示污染排放資訊之公開，具有高度之公益，而無例外不公開之情形。

## （六）權利救濟

### 1、對於聯邦行政單位之決定

申請人對於相關決定如有爭議，因申請環境資訊近用具有公法性質，第 6 條第 1 項更明文規定，申請人得提起行政爭訟。受申請之聯邦行政單位對於環境資訊公開之申請，不論為准予公開或作成否准申請之決定，性質上皆為一行政處分

---

<sup>405</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.381), S.132.

<sup>406</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.381), S.132.

407，此由本法第 6 條第 2 項規定得依行政法院法第 68 條至第 73 條提起訴願之規定自明。即使作成處分者為聯邦最高行政機關，仍應進行訴願之程序。

如提供環境資訊之申請因具有第 8 條或第 9 條所規定之事由，而全部或部分被否准時，受申請之單位應附理由通知申請人。聯邦行政程序法第 39 條第 2 項關於得不附理由之規定，不予適用(第 5 條第 1 項第 3 句)。申請人對於否准之決定，於依法提起訴願而仍未獲救濟時，即得提起課予義務之訴，訴請行政法院審酌不予提供環境資訊之行政決定的合法性<sup>408</sup>。反之，具有利害關係之第三人因提供環境資訊之決定，而認為該行政處分違法而損害其權益，即得於依法提起訴願而仍未獲救濟時，提起撤銷之訴，訴請行政法院撤銷提供資訊之行政處分<sup>409</sup>。

## 2、對於私人之決定

如申請人係向本法第 2 條第 1 項第 2 款所稱之私人提出環境資訊近用之申請，受申請之私人於其履行環境公共任務或提供環境公共服務之範圍內，具有決定是否公開資訊之公權力，其所為之決定亦為一行政處分，申請人如有不服亦得提起行政爭訟。本法第 6 條第 4 項給予申請人提出申復之權利，於行政處分送達後一個月內，以書面向處分之私人申請再次審查，說明其資料公開之申請並未完全被滿足。而相關私人亦應於一個月內再次審查其處分，並通知申請人。惟此再次審查程序並非申請人提起行政爭訟之先行程序(第 6 條第 3 項 2 句)，申請人未申請再次審查，仍得提起訴願及課予義務之訴。

雖然相關私人依第 13 條之規定受到行政機關之監督控管，然而因公開環境資訊之行政處分仍係由相關私人作成，基於以形式認定原處分機關之精神，申請人並不得直接向監督之公行政單位提起行政爭訟(第 6 條第 3 項第 3 句)。然而本句雖排除申請人向監督之行政機關提起訴訟的可能性，被排除的情形應指直接以監督

---

<sup>407</sup> VGH Kassel, NVwZ, 2007, S.349.

<sup>408</sup> Scheidler, a.a.O.(Fn.390), S.16；因僅提起撤銷訴訟，申請人並無法達成請求公開環境資訊之目的。

<sup>409</sup> 在訴權的思考上，第三人提起撤銷訴訟，仍須主張權益受侵害；此與申請人提起課予義務之訴不同。因任何人皆享有環境資訊公開之申請權，任何人皆享有訴權，但第三人因公開資訊之處分而權益受影響時，基於保護規範理論，則須進一步主張有不得公開之事由或其權益因此而受影響；參見李建良，同註 374，頁 51。



之行政機關為被告，請求行政法院判令其提供申請公開之環境資訊。至於監督之行政機關怠於行使監督權限，未命相關私人提供必要之環境資訊，並採取必要之措施或作成其他必要處分，並非第 6 條第 3 項第 3 句規範之範圍。基於環境資訊之近用本質上具有公共利益之性質，本法賦予任何人皆享有環境資訊公開之申請權，因此一旦監督之行政機關行使監督權限而持有可公開之環境資訊後，任何人即得向該行政機關提出公開資訊之申請。換言之，第 13 條除規範行政機關之監督權限外，亦具有保障任何人行使環境資訊近用請求權之意旨，故申請人對於怠於行使監督權之行政機關，應得提起一般給付之訴，請求行政法院判令其應為一定之作為，以踐行其監督之權限，落實環境資訊公開制度之精神。

### （七）向聯邦資訊自由政務委員提出申復及其效力

德國設有聯邦資料保護及資訊自由局（Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit; BfDI），其首長為一聯邦獨立政務委員，該機關除履行聯邦機關層級之資料保護的職務外，依資訊自由法第 12 條之規定，任何人主張其權益因該法之適用而受侵害時，得向該局提出申復（Anrufung）。該條並未規定申復之方式與行使之期間，解釋上任何方式皆為可行，且時間上，隨時皆可提出，即使於法定訴願及訴訟期間經過後，亦得為之，即使經行政爭訟敗訴後，亦可為之<sup>410</sup>。

申復的功能，性質上為法定之行政爭訟程序外的一種訴訟外紛爭解決的機制，並非提起行政爭訟之先行程序<sup>411</sup>。雖然人民即使受敗訴判決，亦得提出申復，但實際上成功的機率微乎其微。

相關制度，本為資訊自由法的規定，2021 年環境資訊法修法時，增訂第 7 條之 1，明文規定資訊自由法第 12 條關於向聯邦資訊自由政務委員提出申復之規定，亦適用申請環境資訊近用的情形。亦即在環境資訊近用的法制中，增加了訴訟外紛爭解決的制度設計。

---

<sup>410</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition Stand: 01.05.2021, IFG § 12 Rn.17 und 19.

<sup>411</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal, a.a.O.(Fn.410), IFG § 12 Rn.20.

## (八) 費用

依環境資訊法第 12 條第 1 項第 1 句之規定，提供環境資訊應依本法之規定收取規費及費用，聯邦政府亦依同條第 3 項之授權規定，發布「環境資訊費用辦法」（Umweltinformationskostenverordnung；UIGKostV）<sup>412</sup>，其中規費之上限為 500 歐元<sup>413</sup>，而費用則於規費外或於無須收取規費時另行計算，且未超過 5 歐元之費用即不予收取。

為使任何人皆得有效行使其環境資訊近用請求權，受申請之單位作成提供資訊之決定時，應審酌行政成本向申請人收取規費。基於比例原則，受申請之單位應一方面斟酌其人事及事務之負擔，另一方面考量提供環境資訊之立法目的，以合比例增加經濟負擔的方式，對於申請人權利之行使形成實質上之限制，且不得因此對於環境資訊的提供造成障礙，以支應行政之成本<sup>414</sup>。如申請人明顯係為達廣告宣傳之目的而申請公開環境資訊，審酌應收取費用額度之高低時，即較無須考量是否符合行政成本<sup>415</sup>。

此外，如受申請之單位以口頭、簡易書面形式提供諮詢、當場閱覽環境資訊、主動公布環境資訊及環境報告、或提供其他支援措施，則不得收取任何規費及費用。申請人撤回環境資訊公開之申請、受申請單位作成否准公開之決定，或提供資訊之決定被廢棄時，亦不得收取規費<sup>416</sup>。

---

<sup>412</sup> Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes vom 23.8.2001 (BGBl. I, S.2247); zuletzt geändert durch rtikel 2 Absatz 40 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S.3154).

<sup>413</sup> 例如依環境資訊費用辦法附表所列，申請交付資訊之副本最高收取規費 125 歐元，依個別情形須綜合整理許多保護公益或私益之文件時，最高收取規費 500 歐元。

<sup>414</sup> OVG Münster, NVwZ-RR 2007, S.648.

<sup>415</sup> BVerwG, NVwZ 2000, S.913f.

<sup>416</sup> 1994 年舊法關於行政機關拒絕申請與收取費用之相關討論，參見李建良，同註 374，頁 50-51。

#### 四、環境資訊之主動公布

在歐盟 2003 年指令所訂定的原則下，各成員國應使用電腦通訊設備及電子化科技，並建置電子資訊庫，以公開環境資訊。每四年公開之環境狀態報告僅為附屬之公告資訊，而非主動公布資訊之主要方式<sup>417</sup>。

本法除賦予任何人享有環境資訊公開申請權外，亦課予負有公布義務之行政單位與私人主動公開資訊之義務。相較於 1994 年舊法僅規定聯邦政府每四年應公開包括聯邦環境品質及現有環境負擔等相關資訊之環境狀態報告（Umweltzustandsbericht）<sup>418</sup>，現行法除保留相同之要求外，更於第 10 條進一步規範負有公開義務之行政單位與私人負有主動公布環境資訊之義務。負有公開義務之單位應於適當之範圍內，主動且有系統地向公眾公開其持有之環境資訊。應主動公布之環境資訊，包括與環境有關之法令部分（國際公約、由歐洲共同體之組織通過之共同體法令、聯邦、邦或地方之法規）；與環境有關之政策、計畫與方案；得以電子化方式公開之法令、政策或計畫的執行報告；對於環境有重大影響之開發許可決定或環境協議；環評法第 11 條及第 12 條所稱之綜合性陳述及評估（zusammenfassende Darstellung und Bewertung）<sup>419</sup>及就環境要素所為之風險評估。主動公布之環境資訊，敘述應易於瞭解，並且應儘量使用電子化或網頁連結之方式，使公眾易於取得相關資訊。

如人類健康或環境面臨直接威脅，不論因人為行為或自然成因，負有公開義務之單位應立即並直接公布其持有之所有資訊，及有助於可能受影響之人民避免或減少損害之資訊。如有多數單位皆持有相關資訊時，彼此應互相協調（第 10 條第 5 項）。本項係直接轉換歐盟 2003 年指令第 7 條第 4 項之規定，然而何謂直接威

---

<sup>417</sup> Schrader, a.a.O.(Fn.390), S.134.

<sup>418</sup> 李建良，同註 374，頁 43。

<sup>419</sup> 依環評法第 11 條之規定，主管機關參酌開發行為人提供之文件、其他機關及跨國境之其他國家機關提出之意見及民眾之異議，就開發行為對於環境造成之影響作成一綜合性陳述；另依該法第 12 條之規定，主管機關基於此綜合性陳述，進一步評估開發行為對於環境之影響，並應於作成計畫之許可決定時考量該環境評估。

脅，及人民於行政機關未主動公開時是否有爭訟之可能，仍為有待後續進一步討論之問題<sup>420</sup>。

### **第三項 公眾參與法 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)**

#### **一、概述**

德國於 2006 年 12 月公布公眾參與法 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)，其全名為「依歐盟指令 2003/35/EG 所為有關環境事務之公眾參與法」(Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG)。全文共十條，條次如下：

- 第 1 條 環境影響評估法之修正
- 第 2 條 聯邦污染防治法之修正
- 第 3 條 許可程序辦法之修正
- 第 4 條 核能法程序辦法之修正
- 第 5 條 電池方案公開展覽之公眾參與法
- 第 6 條 肥料法之修正
- 第 7 條 循環經濟及廢棄物清法之修正
- 第 8 條 礦業開發行為環境影響評估辦法之修正
- 第 9 條 公布
- 第 10 條 生效

#### **二、立法目的**

公眾參與是計畫法中與程序有關的重要組成部分，目的是讓感興趣的公眾有機會通過審視計畫文件、提出意見，表示異議等，參與環境相關項目之審查程序。透過公共參與法，諸多環境相關法規中之規定都受到修正。

#### **三、主要規範內容**

公眾參與法依環境相關領域事務性質之差異，而有程度與方式不同的參與規定，然主要規範內容，可大致歸納如下所述。

---

<sup>420</sup> Schrader, a.a.O.(Fn. 390), S.571.

### **(一) 對於公眾之通知**

公眾參與法涉及之法規修正或建制，均要求機關應使公眾得參與環境相關程序。例如本法第 2 條關於聯邦污染防治法之修正，要求於開發行為申請資料完備後，機關應於網路或當地報紙公告相關申請案；第 7 條關於循環經濟及廢棄物清法之修正亦要求應於政府公報或其他適當方式，使公眾知悉。

### **(二) 文件資料之提供閱覽**

文件資料應公開陳列，並使公眾有閱覽之機會，例如本法第 2 條關於聯邦污染防治法之修正規定，申請資料完備後，機關應於網路或當地報紙公告一個月，提供公眾閱覽。第 7 條關於循環經濟及廢棄物清法之修正亦有類似規定。

### **(三) 參與之方式與程序**

公眾參與之方式依環境事務性質之不同，有不同的規定。例如本法第 1 條關於環評法之公眾參與，要求機關須使受影響之公眾有陳述意見之機會。此時參與之程序須符合行政程序法第 73 條第 3 項第 1 句及第 4 項至第 7 項之規定，亦即計畫確定程序之聽證。程序進行中若必要之文件有變更，若無新增或對環境有其他重要影響之疑慮時，得不重新進行參與程序。

參與方式亦可能是公眾於公開閱覽期間屆滿後一定期間內提出意見，例如於二週內，以書面提出意見（本法第 2 條關於聯邦污染防治法之修正規定）。又例如第 5 條關於電池方案公開展覽之公眾參與法，要求方案公開後，須讓自然人、法人、環保團體於六週內有提出意見之機會。第 6 條關於肥料法之修正，則除自然人、法人、環保團體外，於六週期限內亦提供農業團體表示意見之機會。第 7 條關於循環經濟及廢棄物清法之修正亦有類似規定。

### **(四) 參與之效果**

於法定期限內提出之意見，主管機關應適當加以審酌。且決定之理由及利益衡量，應予公開。於第 5 條關於電池方案建制之公眾參與法中，亦有類似規定。

### **(五) 與其他法規規定之關聯**

本法各條規定亦處理其與其他法規之適用問題，例如本法第 2 條關於聯邦污染防治法之修正規定，本法及基於本法制定之行政程序規則，不容許邦法為不同規定；第 7 條關於循環經濟及廢棄物清法之修正亦有類似規定。

## 第四項 環境法律救濟法 (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)

### 一、概述

德國於 2006 年制定環境法律救濟法，其全名為「依歐盟指令 2003/35/EG 所為有關環境事務法律救濟之增補規定法」(Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG)，其立法目的在於轉換歐盟指令及實現奧爾胡斯公約的權利保護要求。本法最初僅有 6 條規定，規範內容為適用範圍 (第 1 條)、公益團體之法律救濟 (第 2 條)、公益團體之認可 (第 3 條)、程序瑕疵 (第 4 條)、過渡條款 (第 5 條) 及生效期間 (第 6 條)。本法制定當時已逾歐盟指令轉換為內國法之期限，立法時間相當短促，且採最小程度的轉化立法，在立法通過之初就已經遭受未完全轉化歐盟指令，而有違反歐洲法的質疑<sup>421</sup>。

2006 年環境法律救濟法公布後，因受歐洲法院相關判決指摘而在 2013 及 2015 年分別修正。而最大幅度之修正則在 2017 年，2017 年修正後的環境法律救濟法共有 8 條，包含適用範圍 (第 1 條)、公益團體之法律救濟 (第 2 條)、公益團體之認可 (第 3 條)、程序瑕疵 (第 4 條)、法律救濟程序終止濫用或不誠信行為 (第 5 條)、敘明理由期間 (第 6 條)、不服特定行政決定之法律救濟之特別規定 (第 7 條)、過渡條款 (第 8 條)。整體而言，環境訴訟係朝擴大近用司法權利保障之方向發展。

### 二、主要規範內容

#### (一) 適用範圍

2006 年環境法律救濟法之適用範圍規定於第 1 條，其與奧爾胡斯公約第 9 條第 2 項相關，以負有環評義務之開發行為或設施之許可決定為主要範疇。透過本條適用範圍之列舉規定，使訴訟標的受到限縮，須對於涉及環評法之開發許可、聯邦污染防治法之設施許可決定、水資源法之許可決定及循環經濟法關於場址之計畫確定裁決。2017 年修法後，將適用範圍擴張至奧爾胡斯公約第 9 條第 3 項及各款相關之監督及監控之行政處分。

---

<sup>421</sup> 王韻茹，接近司法之權利內涵的擴張—以歐洲環境法與德國環境救濟法作為觀察，中正法學集刊，第 62 期，2019 年 1 月，頁 180-181。

## （二）公益團體訴訟

### 1、訴訟要件

行政訴訟中所謂利他的團體訴訟，是指該團體提起訴訟旨在維護公益，而非個人權益之救濟。這類型的團體訴訟之所以存在，通常是因為有必要藉由法院維護客觀法秩序，而且必須確保，縱使沒有人民權益受害，或者受害人因為事實上的困難不行使其訴訟權時，仍然能夠訴諸法院審查。這類型的訴訟在環境法中格外重要，因為即便環境法規日益繁多、環保標準日趨嚴格，世界各國的環境破壞事件仍然層出不窮、自然環境也依舊日漸惡化。由此顯見在環境法領域，政府監督不周、執行力有未逮，乃是各國普遍的現象，因此迫切需要法院介入，協助維護客觀法秩序的遵守。此時，利他的團體訴訟扮演一個重要的角色<sup>422</sup>。

基於上述思考，本法第 2 條即規定公益團體訴訟，賦予公益團體法律救濟之權能。依本法第 3 條之規定，經認可之國內外公益團體提起訴訟時，並無須主張自己之權利受損。然而依 2006 年舊法第 2 條之規定，公益團體必須主張機關之決定或不作為係違反「可能有利於環境保護、賦予個人權利且對於該決定具有重要性」之法令。舊法規定係基於德國法上關於訴訟權能之解釋。德國法上認為行政訴訟之功能在於保障個人權利，因此行政機關縱有違法，但人民若無權利受損，則僅有事實上利害關係，仍不得訴請法院救濟。而是否有權利受損，端視該遭受違反之法令是否賦予個人權利。倘若該規範旨在維護公共利益，並非保護個人利益，則人民並未因為該規範之違反而有權利受損之情事，即不得提起行政訴訟。反之，倘若該規範也有保護個人利益之意旨，則該規範授與人民權利得據以提起行政訴訟。此學說在行政法上，稱為「保護規範理論」。有鑑於上述差異，德國學者一般稱呼法國的訴訟制度為「利害關係人訴訟」(Interessentenklage)，稱德國為「被害人訴訟」(Verletztenklage)<sup>423</sup>。歐洲法院於 2011 年 Trianel 判決指出，2006 年舊法第 2 條第 1 項第 1 款限制公益團體訴訟之提起必須立基於保護規範之法令，此要件之限

---

<sup>422</sup> 劉如慧，從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化衝擊，歐美研究，第 41 卷第 2 期，2011 年 6 月，頁 623。

<sup>423</sup> 劉如慧，同前註，頁 627。

制牴觸廣泛接近法院之要求<sup>424</sup>。2011 年之 *Braunbär* 判決，亦涉及保護規範之解釋與使用爭議，對此，歐洲法院認為在此情形，法院應透過司法續造方式，做出符合公約之解釋，開放環境領域訴訟之可能性<sup>425</sup>。

受此影響，德國環境法律救濟法於 2013 年修正時，放寬公益團體訴訟要件，刪除公益團體訴訟之訴訟權能連結保護規範之規定。現行法第 2 條規定之訴訟要件如下：

依第 3 條經認可之國內外公益團體，於下列情形，得依行政法院法規定，不服第 1 條第 1 項第 1 句<sup>426</sup>之行政決定或其不作為而提起法律救濟，毋須主張自身權利受損：

1. 主張第 1 條第 1 項第 1 句之行政決定或其不作為，違反對該決定可能具重要性之法令，
2. 主張第 1 條第 1 項第 1 句之行政決定或其不作為，涉及其依章程所定促進環境保護目標之任務範圍，以及
3. a)於依第 1 條第 1 項第 1 句第 1 款至第 2b 款之程序情形，其有權參與；  
b)於依第 1 條第 1 項第 1 句第 4 款之程序情形，其有權參與，且已依現行法令就該事件表示意見，或是違反現行法令而未給予其表示意見機會。

不服第 1 條第 1 項第 1 句第 2a 款至第 6 款之行政決定或其不作為提起之法律救濟，該公益團體尚須主張其違反環境相關法令。

## 2、公益團體之認可

依本法第 3 條規定，國內外公益團體依其申請，給予依本法提起法律救濟之認可。而認可之要件，包含章程以促進環境保護目的為主、認可時至少存在三年、履行任務之保證、符合公益目的、支持該公益團體者均得加入會員等。

---

<sup>424</sup> EuGH, NJW, 2011, S.2780 f..

<sup>425</sup> EuGH, NVwZ, 2011, S.674 ff..

<sup>426</sup> 第 1 條第 1 項第 1 句規定之行政決定，包括經環境影響評估而作成之開發許可決定、依特定之法律規定對於設施或開發行為所為之許可決定、依環境損害法所為之決定、經環境影響評估而通過之計畫或方案。法條之中譯文，參見劉如慧譯，環境法律救濟法第 5 條，收錄於：德國行政法院法逐條釋義（下），司法院印行，2020 年 11 月，頁 2327-2329。



未經認可之公益團體，依本法第 2 條第 2 項之規定，如其於提起法律救濟時，符合認可之要件、已提出認可申請，但因非可歸責於該團體之事由認可尚未決定，仍得例外提起法律救濟。

### （三）程序瑕疵

根據 2006 年環境法律救濟法第 4 條第 1 項規定，倘若某一開發行為未依法進行環評，或未依法進行個案預審是否有環評義務，也未補正者，得要求撤銷開發許可。此項規定的首要含意是，免除因果關係的證明；也就是說，對於違法未進行環評或是個案預審這兩種類型，日後在因果關係上毋須討論該程序瑕疵是否對於最後的開發許可具有重要性，一律視為重要，若未補正或治癒，均得撤銷該開發許可。該規定構成行政程序法第 46 條的特別規定，這對於環評制度，乃至於對於程序規定在德國法的地位而言，可說是一項重大突破。惟依上開規定，即使完全未進行環評或未個案預審亦可補正程序<sup>427</sup>。歐洲法院於 2013 年 *Altrip* 判決中指出環境法律救濟法第 4 條第 1 項規定將法院得審查之程序瑕疵範圍限縮於未進行環評程序或個案預審之情形，不符歐盟法之精神。

2015 年環境法律救濟法第 4 條修正，於第 1 項列出絕對程序瑕疵之情形，得獨立於行政程序法第 46 條之外，作為撤銷實體決定之理由。絕對程序瑕疵包含未履行環評義務之審查或個案預審、未踐行法定之公眾參與程序，以及新增概括條款，包含未補正之程序瑕疵、或瑕疵種類與程度與前述兩款項類似或未給予相關公眾有參與可能性者。

至於不屬於前述情形之相對性程序瑕疵，則使用行政程序法第 46 條之規定，並將舉證責任倒置，於瑕疵是否影響實質決定，未能經由法院釐清時，推定未有影響。

### （四）權利濫用

本法第 5 條規定，個人或環保團體於法律救濟程序中首次提出之異議，如於法律救濟程序之首次主張為濫用或不誠信者，不予考量。本法將濫用或不誠信連結至法律救濟程序中之「首次主張」，亦即提起法律救濟者，必須於公眾參與或行政

---

<sup>427</sup> 劉如慧，同註 422，頁 619-620。

程序中相當之參與時點，對重要異議必要之詳細程度已有所認識，並且有意不及時主張，始導致失權<sup>428</sup>。

#### （五）敘明理由期間

本法第 6 條規定，個人或公益團體應於提起訴訟時起 10 星期之期間內，敘明支持其主張之事實及證據資料。逾此期間提出之表示及證據資料，僅在符合行政法院法第 87 條之 2 第 3 項第 1 句第 2 款規定要件時，始得許可。

#### （六）不服特定行政決定之法律救濟之特別規定

本法第 7 條為程序與訴訟法之特別規定，是以權利排除規定為出發所作的程序安排，避免在不適用權利排除之情況下，救濟程序過於冗長。

例如本條第 3 項規定：「如第 4 條第 3 項第 1 句第 2 款規定之公益團體，於第 1 條第 1 項第 1 句第 4 款規定之程序中有陳述意見之機會，於第 2 項規定之法律救濟程序中，其於依第 1 條第 1 項第 1 句第 4 款規定之程序中得主張而未主張或未依現行法令即時主張之異議，均不得提出。第 1 句規定於聯邦建設法第 10 條規定之建設計畫之擬定、變更、補充或廢棄程序，不適用之。」<sup>429</sup>當環保公益團體對負有政策環評義務之決定提起訴訟時，如在對相關計畫提出異議之程序中，因可歸責於己之事由未及時提出者，則無法於訴訟程序中再行提出<sup>430</sup>。

#### （七）過渡條款

第 8 條為過渡條款，規定環境法律救濟法之時間適用範圍。

### 第五項 因應新冠肺炎疫情之公眾參與

2020 年初 Covid-19 疫情爆發，為防堵疾病擴散，德國於 2020 三月起實施社交及部分的外出限制。因疫情而採取之限制措施，例如避免人群聚集、機關上班時間縮短、出入人數控管等等，亦嚴重影響計畫確定程序中必要之公眾參與；為避免重要計畫因此無法實施，自有尋求替代措施之必要性。儘管德國若干法院裁判及學說見解肯認於當時既有法制規範下應有僅進行數位或電子化公眾參與之可能性，

---

<sup>428</sup> 劉如慧譯，同註 426，頁 2364。

<sup>429</sup> 法條之譯文，參見劉如慧，同註 426，頁 2368。

<sup>430</sup> 此點與是否與奧爾胡斯公約之精神是否相符，不無疑問；參見王韻茹，同註 421，頁 216。

惟此是否屬於重要事項，須修法或立法始得為之，學說與實務見解分歧。聯邦立法者迅速於 2020 年 5 月 20 日制定 COVID-19 疫情期間合乎計畫與許可程序確保法（Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie, Planungssicherungsgesetz - PlanSiG，下稱「計畫確保法」）。本法為限時法，立法原定施行至 2021 年 3 月 21 日，但 2021 年初，施行日期已決定延長至 2022 年 12 月 31 日。計畫確保法之適用範圍為該法所列舉之 23 部個號部門法律，其目的不在排除或限縮專業法律中規定的公眾參與，而是確保疫情期間內，得以電子方式取代傳統的、與實體現身相結合的參與形式<sup>431</sup>。

依計畫確保法第 2 條之規定，對於公眾之通知，得以網際網路方式為之，但仍須刊登於政府公報或新聞紙，以便無法使用網路者，亦得知悉。依同法第 3 條之規定，提供閱覽之文件資料得以網際網路之方式提供，但須確保其資料與實體閱覽有相同之完整性。而雖有社交距離、外出限制、辦公時間縮短等因素，仍須保留民眾有透過預約或依機關指定之時間、方式實體閱覽之可能性。民眾之意見陳述得以電子方式，例如電子郵件或網路填答為之。依第 5 條之規定，於異議討論期日（Erörterungstermine）、言詞辯論（mündliche Verhandlungen）或申請人會議（Antragskonferenzen）等程序之實施，得以線上諮詢、語音或視訊會議之方式行之，無須參與者實體出席。實體或數位方式之採行，由行政機關考量財務負擔、人力與設備資源等因素而為裁量，亦並不要求須將線上方式列為最後手段。

德國線上公眾參與之實施經驗成效如何，目前尚難評價。有因線上會議之流量限制、影音傳送品質、缺乏民眾彼此之互動以及考量數位落差等因素而持保留態度者<sup>432</sup>，亦有認為因此可能開啟數位參與之創新可能性者<sup>433</sup>。計畫確保法是否於疫情紓緩、施行日期屆滿後轉型為數位參與之一般型規範，進而使公民參與進入數位時

---

<sup>431</sup> Jäger, Sicherstellung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten der COVID-19-Pandemie, NZBau, 2020, S. 623ff..

<sup>432</sup> Jäger, a.a.O (Fn.431), S. 627f.

<sup>433</sup> Ackermann, PlanSiG: Auf dem Weg zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung?, abrufbar unter <https://www.neulandquartier.de/blog/plansig-digitale-oeffentlichkeitsbeteiligung> (Letzter Abruf: 6.12.2022)

代，尚不可知，惟德國立法者迅速立法提供重要計畫程序中線上公眾參與之法制基礎問題，避免後續之爭議一點，值得讚許。

### 第三節 美國相關法制

美國並未簽署奧爾胡斯公約，但是在美國法中，基於正當程序原則，向來重視資訊公開、公眾參與及司法救濟的保障。關於公眾參與的制度，特別是法規訂定與行政裁決的正式與非式聽證的設計，係為國內已熟知之制度。而關於司法救濟，特別是公民訴訟制度，亦已為我國法制所繼受。本報告以下首先介紹美國與環境資訊公開有關的特別法律，即 1986 年緊急計畫與社區知權法（The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act）<sup>434</sup>（下稱 EPCRA），另外則對於美國與公眾參與及司法救濟有關的制度，從法理及制度精神上進行較精準的概念說明。

#### 第一項 1966 年資訊自由法、1974 年隱私法及 1976 年政府陽光法

美國 1966 年即制定公布資訊自由法（Freedom of Information Act; US FOIA）<sup>435</sup>，並編入美國聯邦法典第五編（5 U.S.C.）5 U.S.C. §552 中，成為美國行政程序法中的部分，亦為二次世界大戰後首見之資訊公開立法。一如前述，該法啟發了歐盟於 1990 年公布之環境資訊近用自由指令（Directive 90/313/EEC），帶動歐盟後續在環境資訊近用領域的相關立法。

之後，1974 年隱私法（Privacy Act）則編入 5 U.S.C. §552(a)中，1976 年政府陽光法（Government in the Sunshine Act）編入 5 U.S.C. §552(b)中，與資訊自由法共同形成了美國行政程序法中與政府資訊公開有關的法制<sup>436</sup>。

---

<sup>434</sup> 42 U.S.C. 13101 *et seq.*

<sup>435</sup> 5 U.S.C. §552 *et seq.*

<sup>436</sup> 關於美國資訊自由法之簡介，參見法務部法律事務司，考察美國「聽證」及「政府資訊公開」之實施情形報告，2012 年 3 月 12 日，頁 23-26；<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10100322/001>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

然而，美國法制中資訊自由與資訊公開為行政程序法中的一環，並非特別針對環境資訊所為之立法，其目的在於保障公眾可以順利取得行政機關所持有之資訊，同時亦不致妨礙政府的合法活動，或侵害個人隱私<sup>437</sup>。因此，其性質與我國政府資訊公開法近似，而非特別關於環境資訊近用或公開的規定。

## 第二項 1986 年緊急計畫與社區知權法（EPCRA）

### （一）立法目的及規範架構

美國法上與環境資訊公開最有關且特別者，即為 1986 年緊急計畫與社區知權法（EPCRA），以下即對於該法為概括介紹<sup>438</sup>。

1984 年，美國 Union Carbide 公司位於印度 Bhopal 的殺蟲劑製造工廠發生嚴重的異氰酸甲酯（methyl isocyanate gas）外洩事件，共導致數千人死亡以及數十萬人受傷，不到一年，該公司在美國西維吉尼亞的殺蟲劑製造工廠也同樣發生化學物質外洩事故，導致數百人受傷。有鑑於此，美國國會即於 1986 年制定緊急計畫與社區知權法（Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA），希望藉此在州及地方層級建立有效的緊急應變計畫，並透過法律之規定以確保民眾知的權利。此外立法目的亦在於透過法律規定創設毒性化學物質釋放清單，以公開及評估受規範業者就其行為對環境所造成之影響，進而促使業者改善營業行為。

EPCRA 之法規範架構，主要分為三節，共計 18 條規定：

#### 第一節 緊急計畫與通報

第 11001 條 州緊急應變委員會、緊急計畫區、地方緊急計畫委員會之建立

第 11002 條 涵蓋之化學物質與工廠及其通報規定

第 11003 條 全面性緊急應變計畫

---

<sup>437</sup> 焦興鎧，行政機構資訊之公開及限制—美國現行資訊自由法之研究，政大法學評論，第 29 期，1984 年 6 月，頁 100。

<sup>438</sup> 相關說明，參見行政院環境保護署毒物及化學物質局委託，傅玲靜（計畫主持人）、宮文祥（協同主持人）、陳汶津（協同主持人），「歐美化學物質管理法制配套研析專案工作計畫」期末報告，執行期間：2018 年 12 月 27 日至 2019 年 11 月 30 日，頁 345-346；[https://epq.epa.gov.tw/ProjectDoc/FileDownload?proj\\_id=1071092586&group\\_id=1123](https://epq.epa.gov.tw/ProjectDoc/FileDownload?proj_id=1071092586&group_id=1123)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

第 11004 條 緊急情事通報

第 11005 條 緊急應變訓練與緊急應變系統檢視

## 第二節 報告之要求

第 11021 條 物質安全資料表

第 11022 條 緊急情事與危害性化學物質清單

第 11023 條 毒性化學物質釋放清單

## 第三節 通則

第 11041 條 與其他法律之關聯

第 11042 條 營業秘密

第 11043 條 提供資訊予健康專業人士、醫生及護理師

第 11044 條 公眾取得計畫、安全資料表、清單及後續通報

第 11045 條 執法規定

第 11046 條 公民行動

第 11047 條 免除適用之規定

第 11048 條 子法之制定

第 11049 條 定義

第 11050 條 撥款之許可

EPCRA 主要分為資訊通報制度、資訊公開制度與公民訴訟制度三大部分，強調化學品資訊通報以及將相關化學品資訊公開，而公民訴訟之設置目的在於維持資訊通報制度與資訊公開制度之順利運作<sup>439</sup>。

### (二) 資訊通報制度

EPCRA 所設計之資訊通報制度，依其事由，分為緊急計畫之資訊通報、洩漏緊急通報、危害性化學物質安全資料表之通報、緊急情事與危害性化學物質清單之通報、毒性化學物質釋放清單之通報。通報主體為工廠所有人或經營者，通報對象視情形，為州緊急應變委員會（State Emergency Response Commission; SERC）、地

---

<sup>439</sup> 邱紹傑，毒性化學物質資訊申報及民眾資訊取得之法制研究，中原大學財經法律學系碩士論文，2011 年 7 月，頁 12。

方緊急計畫委員會 (Local Emergency Planning Committees; LEPC)、當地消防機關、環境保護部 (Environmental Protection Agency; EPA)、州政府。

資訊通報的目的，在於使該各機關或單位可以掌握化學物質的資訊，及知悉發生化學災害時工廠所有人或經營者所為之緊急應變計畫，以利救災與應變<sup>440</sup>。

### (三) 資訊公開<sup>441</sup>

#### 1、負公開義務之主體

在工廠所有人或經營者依 EPCRA 相關規定通報化學品資訊後，此時接受通報的 SERC、LEPC、當地消防機關、EPA 及州政府，將握有大量關於工廠內之化學品資料，為落實 EPCRA 訂立目的之一係在於保障公眾知的權利，EPCRA 對此規定，除非有相關限制之規定存在，否則原則上 SERC、LEPC、當地消防機關、EPA 及州政府都有向一般大眾公開相關資訊之義務。

#### 2、公開之內容與限制

原則上行政機關應公開其所掌握到的工廠內化學品相關資訊，包含緊急計畫資訊、洩漏情事、物質安全資料表 (material safety data sheet, MSDS)、緊急情事與危害性化學物質清單、毒性化學物質釋放清單等資料在內，惟例外涉及營業秘密保護時，工廠所有人或經營者得向行政機關申請不公開涉及其營業秘密部分的資訊，其申請須出具相關聲明與理由，並以書面方式提出相關欲保留之資訊。

就上述工廠所有人或經營者提出之營業秘密保護申請，EPA 得本於職權或由人民以申請之方式，複查前開營業秘密保護申請是否確實，原則上，若 EPA 最終認定營業秘密保護之申請為真，則應通知人民其認定結果，人民得對此再進行司法救濟；反之，若 EPA 最終認定營業秘密之申請為假，則應通知工廠所有人或經營者得對 EPA 之決定提出司法救濟。

---

<sup>440</sup> 詳細內容，參見「歐美化學物質管理法制配套研析專案工作計畫」期末報告，同註 438，頁 348-356。

<sup>441</sup> 詳細內容，參見「歐美化學物質管理法制配套研析專案工作計畫」期末報告，同註 438，頁 356-357。

#### (四) 公民訴訟制度

除了資訊公開制度能讓民眾取得化學品資訊外，EPCRA 尚設計公民訴訟制度，使人民可藉由訴訟之提起，透過法院之判決以取得化學品資訊<sup>442</sup>。

當工廠所有人或經營者、相關行政機關有下列之情事時，任何人 (any person) 可以自己之名義，並以工廠所有人或經營者、相關行政機關為被告，向地區法院提起公民訴訟，以督促工廠所有人或經營者、相關行政機關履行其義務：

- (一) 工廠所有人未通報下列資訊：物質洩漏的後續報告、MSDS、緊急情事與危害性化學物質清單的層級一資訊、毒性化學物質釋放清單。
- (二) EPA 未執行下列事項：公開緊急情事與危害性化學物質清單的層級一資訊、針對毒性化學物質釋放清單內適用物質增減之請願於 180 日內予以回應、公開 TRI 相關資訊、建立公開 TRI 的資料庫、公布營業秘密認定之標準、針對不服營業秘密認定提出之異議於 9 個月內予以回應。
- (三) EPA、州長或 SERC 未提供資訊公開之機制。
- (四) 州長或 SERC 針對請求公開緊急情事與危害性化學物質清單的層級二資訊，未於收到請求後的 120 日內予以回應。

然而，公民訴訟之發動有若干條件上的限制，首先須進行公告程序，亦即人民提起公民訴訟之六十日前，應告知工廠所有人或經營者、行政機關其已有相關違反 EPCRA 規範之情事，若未行之，則不得提起公民訴訟。再者，若 EPA 已積極開始作出相關行政命令 (administrative order)，或對於違反 EPCRA 規範之工廠所有人或經營者已加以處罰或提起訴訟，則不得提起公民訴訟。

上開條件限制之目的，主要係考量到公民訴訟有衝擊權力分立制度之疑義，如果未加以限制，則可能會不當影響行政機關執法與調配，也可能使得法院負擔過於沉重<sup>443</sup>。故為避免此情形之發生，透過上述條件的限制，能適當地減緩設計公民訴訟制度對於權力分立劃設的衝擊。

### 第三項 簡介美國行政程序法規定之行政程序

---

<sup>442</sup> 詳細內容，參見「歐美國化學物質管理法配套研析專案工作計畫」期末報告，同註 438，頁 357-358。

<sup>443</sup> 邱紹傑，同註 439，頁 29 至 30。



美國聯邦行政程序法（Administrative Procedure Act）<sup>444</sup>（下稱 APA）中，依行政行為的形式，規範不同的行政程序類型。針對實體行政行為之態樣，APA 分別規定「裁決」（adjudication）<sup>445</sup>及「法規訂定」（rule making）<sup>446</sup>二種。前者性質上為行政司法行為，乃國會將對於個案初步進行裁決的功能，有意地指定由行政機關行使，以避免司法權因負擔過重而影響效率<sup>447</sup>。後者性質上則為行政立法行為，基於授權理論（delegation doctrine），如國會欲使行政機關享有訂定法規的權力，則國會必須為行政機關設定「可理解之原則」（intelligible principle），以作為行政機關訂定法規之依據<sup>448</sup>。

論及 APA 中所規範之行政程序的類型，配合實體行政行為態樣，最重要者即為法規訂定程序及行政裁決程序。

### 一、行政行政與行政程序之關係

APA 在程序面向則分別於第 556 條及第 557 條中規定了作成相關行為的正式程序（formal procedure），而第 553 條主要是規定法規訂定之非正式程序（informal procedure），但是 APA 對於行政裁決之非正式程序，並無特別規定<sup>449</sup>。而正式與非正式程序的差別，在於行政機關是否進行以聽證紀錄所載作為決定基準的審判式聽證程序（trial-type hearing）。關於 APA 的相關規定，得以下表簡示之：

表 4：美國行政程序法規定之行政行為與行政程序

	行政裁決	法規訂定
非正式程序	5 U.S.C. § 555 附屬事項	5 U.S.C. § 553

<sup>444</sup> 5 U.S. Code § 551 *et seq.*

<sup>445</sup> 5 U.S. Code § 551 (7).

<sup>446</sup> 5 U.S. Code § 551 (5).

<sup>447</sup> 羅傳賢，美國行政程序法論，1985 年 6 月，頁 65。

<sup>448</sup> J.W. Hampton, Jr. & Co. v. United States, 276 U.S. 394 (1928); Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935); A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495 (1935).

<sup>449</sup> 詳細說明，參見郭介恆，行政聽證制度之實證分析及法制變革建議，法學叢刊，第 57 卷第 1 期，2012 年 1 月，頁 51-56；基於的類型區分，參見傅玲靜，禁止程序外接觸之理論與實務—由美國及德國法制之觀察出發，中原財經法學，第 30 期，2013 年 6 月，頁 179。

	(無特別程序要求)	公告；評論；說明理由及目的
正式程序	5 U.S.C.§554 通知當事人；職能分工 <sup>450</sup>	
	5 U.S.C.§556 審判式聽證；唯一紀錄	5 U.S.C.§556 審判式聽證；唯一紀錄
	5 U.S.C.§557 正式決定；禁止片面接觸	5 U.S.C.§557 正式決定；禁止片面接觸

資料來源：傅玲靜，禁止行政程序外接觸之理論與實務－由美國及德國法制之觀察出發<sup>451</sup>

## 二、正式程序—聽證紀錄排他性的要求

所謂正式程序，係指在國會通過的個別法律中明文規定，程序之進行須遵守 APA 所規定的法定要求，特別是須由行政機關舉行聽證程序後，依據聽證紀錄之資料（on the record）作成決定<sup>452</sup>。而正式程序的重要核心，在於依第 556 條及第 557 條為相關聽證程序後，行政機關應基於聽證紀錄內容訂定法規或作成裁決。

<sup>450</sup> Separation of functions，又譯為「職能分離」或「審查職務分立」，基於任何人不得自斷其案的法理，5 U.S.C.§554(d)(2)規定，行政機關內負有調查或檢舉職權之成員，不得參與該事件或與該事件有事實上關聯的裁決決定，對於相關事件亦不得提供作成裁決決定者任何諮詢意見，或提出建議性決定，因此多由專職、獨立之行政法官（administrative law judge）進行聽證，並作成裁決決定，以確保裁決之公正客觀；參見 ERNEST GELLHORN & RONALD M. LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS IN A NUTSHELL 280-286 (West Academic Publishing, 5th ed. 2006); WILLIAM. F. FUNK & RICHARD H. SEAMON, ADMINISTRATIVE LAW 96-103 (Aspen Publishers, 3<sup>rd</sup> ed. 2009); 湯德宗，行政程序法，收錄於：翁岳生主編，行政法（下），第 4 版，2020，頁 30。由此可知，職能分工為 APA 中為保障行政機關作成裁決時聽證程序公正性所為之制度設計。

<sup>451</sup> 傅玲靜，同註 449，頁 179。

<sup>452</sup> 5 U.S. Code § 553 (c): “When rules are required by statute to be made on the record after opportunity for an agency hearing.....”; § 554 (c): “This section applies, according to the provisions thereof, in every case of adjudication required by statute to be determined on the record after opportunity for an agency hearing.....”.

詳言之，行政機關在作成決定或訂定法規時，如同法院審理案件，僅得考量通過當事人間交互詰問而獲得的事實及證據，不得將未列於紀錄之事證列入考量。且行政機關最後負有義務說明基於相關事實及證據，適用法律後作成決定的理由<sup>453</sup>。因此行政機關須完全依照聽證紀錄記載之事實及證據而作成決定，聽證紀錄為行政機關作成決定時參考之唯一紀錄（the exclusive record）<sup>454</sup>，亦即聽證紀錄具有排他性（the exclusiveness of the record）<sup>455</sup>。

### 三、非正式程序

#### （一）法規訂定程序的基本要求—公告、評論、說明理由與目的

至於法規訂定程序，依 5 U.S.C. §553(b)(c) 之規定，訂定規則之機關須將規則之草案為一般性公告（general notice），刊載於聯邦公報，並給予權益可能受影響之相關民眾提供評論（comment）之機會。於踐行此公告及評論之程序後，行政機關綜合民眾之意見，發布規則，並應就規則所依據之基礎、目的為簡要之說明，此即為非正式規則訂定程序之三階段<sup>456</sup>。因此，非正式之規則訂定程序又稱為「公告及評論的規則訂定」（notice-and-comment rulemaking）<sup>457</sup>。

APA 第 553 條規定法規訂定的非正式程序，依 5 U.S.C. §553(b)(c) 之規定，主要包括三個部分。首先，行政機關原則上應將法規草案公告（notice）於聯邦公報（Federal Register），公告事項包括訂定法規之時間、地點及作成程序；訂定法規之主管機關；法規草案條文及實質內容所涉之主題及爭點。再者，於公告法規草案後，行政機關應給予就法規訂定有興趣之人（interested persons）有參與之機會（opportunity to participate），即相關人民得提出書面資料，然行政機關亦得使其以口頭方式為就事證進行討論，當然也不排除行政機關在個別情形下進行聽證。亦即對於人民提出評論意見的方式，行政機關在程序上有裁量權限。最重要者，為行政

---

<sup>453</sup> 5 U.S. Code § 557 (c); Gordon G. Young, *Judicial Review of Informal Agency Action on the Fiftieth Anniversary of the APA: The Alleged Demise and Actual Status of Overton Park's Requirement of Judicial Review* "On the Record", 10 ADMIN. L.J. AM. U. 179, 194-195 (1996).

<sup>454</sup> 5 U.S. Code § 556 (e).

<sup>455</sup> Gellhorn & Levin, *supra* note 450, at 276.

<sup>456</sup> Gellhorn & Levin, *supra* note 450, at 323.

<sup>457</sup> Funk & Seamon, *supra* note 450, at 183.

機關應審酌人民提出的意見，並於發布所訂定之法規中就所採之理由及目的為簡要說明<sup>458</sup>。通常行政機關係於法規的前言（*preamble*）中為相關說明，不僅應說明立法目的，且須更一步對於在評論期間所收到人民所為的重要意見，說明其考量及回應措施<sup>459</sup>。相關說明必須完整，以使法院得瞭解於非正式程序中何事務受到重視並進行討論，以及行政機關就此所為之回應<sup>460</sup>。實體法規之發布，原則上距其生效日應有三十日以上<sup>461</sup>。此外，尚須適用第 552 條第 1 項關於在聯邦公報上為資訊公開之規定。

## （二）行政裁決程序—仍受憲法正當程序原則之拘束

如無其他個別法律規定行政機關須經聽證程序後依聽證紀錄作成裁決，APA 對於行政裁決程序即無特別的規定，至多僅適用第 555 條的細節性補充規定，行政機關對於程序的架構與進行，享有相當大的程序裁量權<sup>462</sup>。

然而所謂的非正式（*informal*），並不代表行政機關的程序裁量完全不受到法規規範及司法審查。除了行政機關可自行發布程序準則以指導或限制個案的程序裁量權之行使外，憲法增補條文第 5 條及第 14 條（*U.S. Constitution Amendment V and XIV*）的正當程序條款，保障任何人之生命、自由或財產非經正當法定程序不得被剝奪，因此即使是非正式程序，仍應遵守憲法正當程序的要求<sup>463</sup>。只是憲法正當程序的要求，特別是程序上正當程序的部分，在正式程序中係透過 APA 相關規定予以落實並具體化。至於非正式程序部分，一旦確定受憲法保障之自由權或財產權將受影響，行政機關行使程序裁量權亦應符合憲法上正當程序的要求。

---

<sup>458</sup> 5 U.S. Code § 553 (c).

<sup>459</sup> *Perez v. Mortgage Bankers Ass'n*, 135 S. Ct. 1199 (2015).

<sup>460</sup> *Automotive Parts & Accessories Ass'n v. Boyd*, 407 F.2d 330, 338 (D.C. Cir. 1968).

<sup>461</sup> 5 U.S. Code § 553 (d).

<sup>462</sup> 依較早的研究文獻，美國行政機關之決定，90%至 95%係經由非正式程序作成；參見湯德宗，論行政程序法的立法目的，收錄於湯德宗著，*行政程序法論*，2003 年 10 月，第 2 版，註 54、頁 71；另參見郭介恆，同註 449，頁 59。

<sup>463</sup> 關於美國憲法正當程序的內涵，參見湯德宗，論憲法上正當程序的保障，收錄於湯德宗著，同註 462，頁 169-174。

## 第四項 美國環境法中之公民訴訟制度—以污染防治法為中心

美國法中所稱的公民訴訟 (citizen suit)，包括二種態樣，一為與資訊公開有關的公民訴訟，一為污染防治法律中的公民訴訟。EPCRA 中規定的公民訴訟，屬於前者，任何人都享有資訊公開的請求權。至於污染防治法律中規定的公民訴訟，則有其特性，以下說明之。

### 一、以潔淨空氣法 (CAA) 及潔淨水法 (CWA) 為例

自 1970 年美國於潔淨空氣法 (Clean Air Act; CAA)<sup>464</sup> 訂定公民訴訟條款後，嗣後訂定的各項環境法規多設有類似之公民訴訟條款，例如瀕危物種法、噪音管制法、安全飲水法等。目前美國環境法規中的公民訴訟條款，主要皆與潔淨空氣法與潔淨水法 (Clean Water Act; CWA)<sup>465</sup> 中的公民訴訟條款類似，因此一般皆以此二法典中的規定，作為觀察公民訴訟制度的原型<sup>466</sup>。

現行 CAA 主要由 1970 年與 1977 年之兩個修正案所構成，並在 1990 年時經歷一次修正，立法目的為求改善日益惡化的空氣品質。至於 CWA 前身為聯邦水污染防治法 (Federal Water Pollution Control Act)，於 1972 年修正更名為 CWA。該法之立法目的係回復並維持美國各水體之化學、物理及生物本來之狀態，管制手段為控管工業污水排放標準及建立地面水水質標準。關於各種排放標準與水質標準，係經由 EPA 訂定「全國污染物排放消除系統」(National Pollutant Discharge Elimination System) 許可制度，轉化為污染排放之具體限制<sup>467</sup>。在執法層面，各州政府為執行之第一線機關，若遇州機關有執法不力的情形，EPA 可介入取締違法業者、發布行政命令命其改正、或逕向法院起訴。若係州

---

<sup>464</sup> 42 U.S.C. §7401 *et seq.*

<sup>465</sup> 33 U.S.C. §1251 *et seq.*

<sup>466</sup> 傅玲靜，環境法中公民訴訟制度的再認識—由最高行政法院一〇一一年度裁字第一八八八號裁定及相關裁判談起，裁判時報，第 19 期，2013 年 2 月，頁 76-77。

<sup>467</sup> 王凌亞，國環境影響評估法之公民訴訟法制檢討—由環境影響評估制度之功能出發，國立政治大學法律學系碩士論文，2017 年 8 月，頁 70-71。

政府本身違法，例如拒不訂定州執行計畫或者所定計畫不恰當，EPA 則可代為訂定，或者拒絕批准州計畫<sup>468</sup>。

CAA 公民訴訟條款規定於第 304 條 (Section 304)<sup>469</sup>，CWA 公民訴訟條款規定於第 505 條 (Section 505)<sup>470</sup>，二者之執行與制裁方式大致相同，惟在公民訴訟之原告當事人適格上略有不同<sup>471</sup>。

## 二、當事人適格

### (一) 原告之當事人適格

#### 1、美國憲法關於原告適格之要求

首先，公民訴訟雖具備公益訴訟的性質，但在美國並不表示任何與案情無關之個人或團體均得以捍衛公益為名義而任意提起訴訟。法院於具體案件中對於當事人適格之認定，涉及美國憲法第 3 條關於原告適格性原則的要求<sup>472</sup>，因此真正得以提起公民訴訟之人，並非任何人或任何公民。在訴訟實務面向上，基於美國憲法對於原告當事人適格之限制，實已有一定之門檻<sup>473</sup>。受有事實上損害、(injury in fact)、因果關係 (causation) 與可補救性 (redressability)，為法院認為原告適格 (standing) 應具備三項要素。

#### 2、CAA 與 CWA 之差異

依 CAA 第 304 條(a)與 CWA 第 505 條(a)之規定，原則上任何人均得以自己名義提起訴訟。雖然 CAA 之用語為任何人 (any person)，且該法中對於任何人並未為更進一步之規範，但法院實際上對於原告當事人適格的認定，仍須遵守上述憲法規定及法院關於原告適格性認定標準的見解，而非毫無限制。

---

<sup>468</sup> 王凌亞，同前註，頁 68-69。

<sup>469</sup> 42 U.S.C. §7604.

<sup>470</sup> 33 U.S.C. §1365.

<sup>471</sup> 關於 CAA 第 304 條及 CWA 第 505 條規定內容，詳見王凌亞，同註 467，頁 67-68、頁 69-70。

<sup>472</sup> 關於美國憲法第 3 條原告適格性之說明，參見林子儀節譯，Allen v. Wright, 468 U.S. 737 (1984)，收錄於：美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯，四、原告適格性：非納稅人/公民所提起的傳統私人訴訟，2001 年，頁 93-94；簡慈慧，經濟管制中競爭者訴訟之訴訟權能—我國法與美國法之比較研究，國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，2011 年 7 月，頁 97-99。

<sup>473</sup> 傅玲靜，同註 466，頁 78。

至於 CWA 之用語為任何公民 (any citizen)，且依 CWA 第 505 條(g)之規定，所謂「公民」係指其利益被嚴重影響或有被嚴重影響之虞之個人或多數人 (a person or persons having an interest which is or may be adversely affected)。CWA 將公民定義為其利益遭受不利影響或有遭受不利影響之虞之人，此一規範係受當時甫出爐之聯邦最高法院 1972 年 *Sierra Club v. Morton* 案判決<sup>474</sup>之影響。於該條立法之初，參議院原先提案允許任何人起訴，眾議院則主張僅有因違法而受到直接影響之人得提起訴訟，經過兩院協商委員會 (Conference Committee) 之程序，最終立法則採取 *Sierra Club v. Morton* 案判決之立場，亦即僅遭受「實際損害」(injury in fact) 之人始具備當事人適格<sup>475</sup>。惟前述損害不侷限於經濟上損害，環境舒適上等非經濟上的損害亦包含在內。此外，環保團體不得單純以其經常關心環境事務主張具備原告適格，必須具體指出「其會員」受有損害，始具備當事人適格<sup>476</sup>。

## (二) 被告之當事人適格

除原告須具備當事人適格外，公民訴訟之被告分為二種<sup>477</sup>，於 CAA 或 CWA 之公民訴訟條款規定中被告皆大致相同，一為任何人為被告 (含私人企業、美國政府、任何政府部門或機關)，其被起訴之原因在於違反排放標準、限制或相關命令等。因此，只要依法負有污染防治義務，卻違法成為污染之肇因者時，即得對之提起公民訴訟。

另一種情形，則係以聯邦環境保護部 (EPA) 部長為被告之情形，原告須主張其怠於執行法令所賦予「非屬裁量性質」之職責，例如未於立法者規定之期限內採取防治污染具體行為、或公布某物質之排放標準，亦即爭訟之事由，係行政機關之不作為，而公民訴訟目的在於促使行政權之發動<sup>478</sup>。因此如執行法律的權限本質上

---

<sup>474</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

<sup>475</sup> 陳仲嶙，美國與臺灣環境公民訴訟下的當事人適格—立法與司法協力形塑的面貌，中正大學法學集刊，第 60 期，2018 年 7 月，頁 10-11。

<sup>476</sup> 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，經社法制論叢，第 4 期，1989 年 7 月，頁 72。

<sup>477</sup> 傅玲靜，環境法上權利之保障與訴訟類型之適用—以公民訴訟為中心，收錄於：東吳公法論叢第 7 卷，2014 年 7 月，頁 640。

<sup>478</sup> 傅玲靜，同註 477，頁 640-641。

有裁量之性質時，基於對行政權專業之尊重，法院不得認定行政機關負有調查或取締之義務，以免造成司法權對於行政權之不當干預，違反權力分立之精神，此外，一旦行政權已開始積極對於污染者要求遵守法律規範時，即不得提起公民訴訟<sup>479</sup>。

### 三、訴訟要件

公民訴訟之提起在於滿足公益目的，但若過於寬鬆亦可能不當地影響主管機關執法上之資源調配，亦可能大幅增加法院負擔，有鑑於此，立法者於公民訴訟條款中加入以下限制要件<sup>480</sup>。

#### (一) 原告在起訴前六十日須履行書面告知義務

CAA 及 CWA 皆要求任何人提起公民訴訟前 60 日，必須告知違法之污染者與行政機關（含 EPA 部長、違反事由發生地的州政府）。觀察法制史可知，事前告知設計要旨在於讓政府有機會自己執行法律，同時讓受管制者有修正自己行為以符合法規之機會，如此可以避免訴訟<sup>481</sup>。

在美國實務上，行政機關在收受通知後，會召集當事人充分利用期限溝通與交換意見。依據實證訪查之結果顯示，有許多案件皆於書面告知期間中即順利獲得解決，而無須進行後續訴訟程序<sup>482</sup>。在美國公民訴訟之成本極高，包含高額律師費用、鑑定費用及其他費用，人民深知唯有大型環保團體始有足夠之經費及資源進行公民訴訟，且環保團體往往亦須與國際組織合作，始得順利進行公民訴訟。因此當公民訴訟對於人民成為昂貴且專業的選項時，能夠不進行訴訟即達到環保團體主張之目的，更突顯告知程序於公民訴訟中之重要性<sup>483</sup>。

---

<sup>479</sup> 傅玲靜，同註 477，頁 641。

<sup>480</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 74-75。

<sup>481</sup> 王凌亞，同註 467，頁 76-77。

<sup>482</sup> 邱紹傑，同註 439，頁 30；王承姬、楊宗翰，2010 年「中美環境保護技術合作協定—美國環境公民訴訟運作情形與司法審查範圍」，行政院環境保護署「考察美國環境公民訴訟運作情形與司法審查範圍」計畫報告書，2011 年 6 月，頁 19；<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09903681/002>（最後瀏覽日期：2022 年 11 月 7 日）。

<sup>483</sup> 傅玲靜，同註 466，頁 79-80。



此外，關於 60 日之書面告知期間，學者指出美國不論在法律規定或法院解釋上均有鬆動之現象。許多包含公民訴訟條款之法律，在涉及毒性污染物或緊急事件的情形則另訂有例外規定，免除書面告知程序要件以爭取時效。另一方面，法院亦在許多判決中網開一面，認為立法者規定 60 日之通知要件，係在於給予主管機關相當時間以對違法情事採取行動，並非執意以 60 日為程序上之嚴格規定，以阻止訴訟的提起<sup>484</sup>。晚近聯邦最高法院對書面通知後未滿 60 日即提起訴訟的案件，並不以該訴訟要件不符而予以駁回，僅係將案件延至 60 日屆至而要件該當後，方正式進行訴訟程序，而不嚴格認為 60 日為提起訴訟的要件。惟此種彈性作法，遭持反對意見者指責為罔顧公民訴訟的立法史與建置目的<sup>485</sup>。

## （二）如行政機關已積極執行者即不得起訴

依 CAA 及 CWA 之相關規定，若 EPA 部長或州政府已開始且積極於美國法院或州政府採取民事或刑事訴訟，要求違反者遵守該標準、限制或命令，此時不得提起訴訟，但任何公民得主張其權利而參加訴訟。

上開規定旨在澄清公民訴訟可能破壞權力分立制度之疑慮，強調公民訴訟的設計僅在彌補政府執法之不足，並非取代行政機關而建立另一新的執法管道<sup>486</sup>。是以在 CAA 與 CWA 中，當行政機關接到人民書面通知後，已經開始積極執行其應盡之法定職責，司法機關自應尊重行政機關的職權，而不得進行公民訴訟。此時已符合「勤勉訴追」(diligent prosecution) 狀態，即公民訴訟要求政府執法之目的已圓滿<sup>487</sup>。

至於不同環境法規中對於勤勉訴追的要求程度不同，有嚴格要求必須實施訴訟手段，亦有要求行政管制手段即可。例如 EPCRA 之公民訴訟則規定，行政機關已經開始積極地作出命令，或對違反申報規定之企業作出處罰或起訴者，則不得提起公民訴訟<sup>488</sup>。

---

<sup>484</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 76-77。

<sup>485</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 77。

<sup>486</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 76。

<sup>487</sup> 邱紹傑，同註 439，頁 30；王凌亞，同註 467，頁 77。

<sup>488</sup> 邱紹傑，同註 439，頁 30；王凌亞，同註 467，頁 77。

### （三）對於行政機關提起公民訴訟限於其非裁量性之行為

若公民訴訟之被告為行政機關，CAA 及 CWA 皆規定僅能針對行政機關之非裁量性行為或義務（nondiscretionary act or duty）為之。之所以會限定行政機關之非裁量行為，係因此種類型基本上係請求司法機關針對行政機關之不作為進行審查<sup>489</sup>，而與一般行政法上因不服行政機關的行政行為所提起的訴訟不同<sup>490</sup>。尤其是對於行政機關享有高度裁量的行為，司法機關基於權力分立的考量，本即不得過度介入審查，僅限於行政機關已無裁量權之行為而仍然不作為，司法機關始得因公民訴訟之提起而審查其不作為之合法性。

### （四）訴訟費用

依美國聯邦最高法院建立之「美式規則」（American Rule）見解，原則上勝訴的一方不得向敗訴的一方請求律師費。然在欠缺法律明文規定下，法院在特定情形下仍可例外判命敗訴當事人應給付勝訴當事人所支付之律師費<sup>491</sup>。

然而考量公民訴訟的目的在於督促執法，而非賠償個人所受之損害，公民訴訟制度本身具有公益目的，CAA 即規定法院得判命適當之任何一方當事人給付訴訟費用（包括合理的律師費和專家證人費）予法院認為適當之勝訴方，而與上述「美式規則」的原則有別。主要原因在於公民訴訟之成本極高，法院經適當審酌後判命當事人一方給付勝訴方訴訟費用之支付，並非填補損害，而係填補勝訴之當事人為進行訴訟所支付之部分成本。

## 四、爭訟標的一現時之違法行為

法院於公民訴訟審查者，為污染者或行政機關之違法行為。然而在美國司法實務上曾產生爭議者，為得否可對於已完全終結的違法行為提起公民訴訟。面對不同巡迴上訴法院正反對立的見解，美國聯邦最高法院於 1987 年 *Gwaltney of Smithfield v. Chesapeake Bay Foundation* 案<sup>492</sup>中，認為對於已終結而未持續至今之違法行為，

---

<sup>489</sup> 邱紹傑，同前 439，頁 30。

<sup>490</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 74；邱紹傑，同註 439，頁 30。

<sup>491</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 79。

<sup>492</sup> *Gwaltney v. Chesapeake Bay Found.*, 484 U.S. 49 (1987).

或對於不可能重覆之違法行為，原則上不得提起公民訴訟<sup>493</sup>。與多數意見持相同見解的 Marshall 法官認為，依 CWA 規定「to be in violation」之文義，應指持續中或具有週期性的違法行為。如行為人過去曾違法，則須有合理的可能性認定其未來仍會繼續為違法行為，始得對之提起公民訴訟。至於原告主張被告仍可能為違法行為者，聯邦最高法院認為被告須就此負有抗辯說理之舉證責任<sup>494</sup>。

聯邦最高法院在本判決中提出的判斷標準，稱為「格沃特尼標準」(Gwaltney Standard)，全然已終結之違法行為(wholly past violation)，不能作為公民訴訟的訴訟客體，法院對此沒有審判權，且原告至少基於誠信原則，應說明該過去違法行為有可能重複發生，但只需於訴狀中主張，無須提出證據<sup>495</sup>。惟此標準過於模糊，且與公民訴訟的建構背景不盡相符，縱然美國法院努力釐清該標準之範圍與適用性，在地方法院亦引起許多相關討論，且這些爭議並未停歇<sup>496</sup>。至於在 CWA 以外的環境法規是否也適用格沃特尼標準，法院判決有採肯定見解之適例，但美國學者 Abate 認為，格沃特尼標準既是從 CWA 案件中發展出來，就不應適用到其他性質相異之環境法規中，每種環境污染管制法規都有不同的管制框架與特殊性質，如此擴張適用恐影響該法規有效運作<sup>497</sup>。

## 五、司法判決的種類

至於公民訴訟的判決內容，原告利用公民訴訟得請求者有兩種，其一為以污染者為被告，請求法院作成禁制令(injunction)，命違法者停止污染行為，並應遵守排放標準與相關限制，或以 EPA 部長為被告，請求法院命 EPA 部長採取具體措施，以履行其法定義務<sup>498</sup>。

---

<sup>493</sup> 傅玲靜，同註 477，頁 641。

<sup>494</sup> 傅玲靜，同註 477，頁 641-642。

<sup>495</sup> 王凌亞，同註 467，頁 75。

<sup>496</sup> 王凌亞，同註 467，頁 75。

<sup>497</sup> Randall S. Abate, *Rethinking Citizen Suits for Past Violations of Federal Environmental Laws: Recommendations for the Next Decade of Applying the Gwaltney Standard*, 16 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J., at 25-28 (1997).

<sup>498</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 77-78。

另一種請求型態則為判處民事制裁金（civil penalty），依 CAA 相關規定，法院得判命一方當事人向財政部特別基金繳納一定之民事制裁金，或判命將制裁金用於依法之提高公眾健康、對環境有益之方案。至於 CWA 則授權法院課處民事制裁金。民事制裁金本質上具有補償或嚇阻功能，因公民訴訟之目的並非救濟原告之權利，故課處之民事制裁金亦非判歸原告所有。是以禁制令或民事制裁金設計之目的，係作為遏阻未來的污染行為、督促行政機關積極執法之用<sup>499</sup>。

## 第四節 小結

透過本章的整理，可以得知歐盟為呼應並銜接奧爾胡斯公約之三大支柱及規範精神，在法制上公布之 2003 年公眾近用環境資訊指令及 2003 年公眾參與指令，內容幾乎大幅承襲奧爾胡斯公約的內容，透過內國法的轉化機制，藉此要求成員會將奧爾胡斯公約的精神落實至各國中。至於在歐洲共同體的行政層級，則以公布 2006 年奧爾胡斯規章的方式，直接實踐奧爾胡斯公約的精神。而德國在第一柱環境資訊近用領域，公布了環境資訊法，以作為資訊自由法的特別法，涵蓋企業依法應為行政機關準備之環境資訊的近用可能。而在第三柱與環境事務有關之司法近用領域，則公布了環境法律救濟法，不僅補強環境爭訟之制度，更賦予公益團體作為訴訟主體的資格，突破傳統受害者主觀訴訟的型態，建立利他型的客觀公益團體訴訟，強化公益團體監督環境行政的功能與角色。至於在第二柱環境決策之公眾參與領域，有鑑於傳統個別開發許可及計畫規劃的程序規定皆已達一定完備程度，德國則是以條款立法的方式，為個別規範的修正或增訂。

與美國法相較，儘管歐盟及德國法制下的公益團體訴訟，使非政府組織可發揮更積極的功能，而與美國公民訴訟不同，但是美國法上基於化學物質災害之預防及應變的公共安全角度，所制定 EPCRA，強調化學物質資訊的通報與公開，亦有其特色<sup>500</sup>。

---

<sup>499</sup> 葉俊榮，同註 476，頁 77-78。

<sup>500</sup> 關於歐盟與化學物質災害相關之塞維索指令 III（Seveso Directive III）及德國相關法制，參見「歐美化學物質管理法制配套研析專案工作計畫」期末報告，同註 438，第五章第一節及第六章第一節第六項，頁 266-282、頁 319-321。

透過相關立法的觀察，可以看出歐盟貫徹奧爾胡斯公約的決心及努力，成員國的法制亦可透過歐盟指令逐漸落實奧爾胡斯公約所保障的價值。相較於環境實體權的規定，環境程序權的保障已然逐步建立一個有體系且完備的法規範制度。



## 第五章 案例觀察與分析

### 第一節 奧爾胡斯公約遵守委員會簡介

奧爾胡斯公約第 15 條規定，締約方會議（Meetings of the Parties）應以共識為基礎，建立非對抗性（non-confrontational），非司法性質（non-judicial）及以協商為本質的選項安排，以對於遵守本公約規定的情形進行審查。奧爾胡斯公約第一屆締約方會議 2022 年 10 月作成第 I/7 號決議，即成立奧爾胡斯公約遵守委員會（Aarhus Convention Compliance Committee）（下稱遵守委員會）<sup>501</sup>，為國際環境法中少數讓公眾將其對締約方合規性的質疑，可直接向專家委員提出的機制。

遵守委員會主要係針對各締約方落實與遵守奧爾胡斯公約的狀況進行調查，並將調查結果提交給締約方會議。締約方會議根據調查結果，進而決定對該締約方採取行動，包含提供建議與協助、要求締約方提交一份包含時程的落實策略以供遵守委員會後續追蹤、發布不合規（non-compliance）公告、或暫停奧爾胡斯公約賦予有關締約方的特權等作法。

有下列情形，遵守委員會可啟動調查：

- （一）一締約方就另一締約方的合規問題提出意見（A Party may make a submission about compliance by another Party）；
- （二）一締約方就自身的合規狀況提出意見；
- （三）由奧爾胡斯公約秘書處向遵守委員會轉介；
- （四）公眾向一締約方合規的情形提出意見；
- （五）締約方會議要求遵守委員會檢視特定締約方的合規狀況。

根據聯合國歐洲經濟委員會（UNECE）2021 年報告，自遵守委員會正式運作至 2021 年 10 月止，遵守委員會共接到 193 個合規調查申請，其中 97% 來自公眾，共 188 件。成功受理的個案中，又以奧爾胡斯公約第二支柱公眾參與環境決策為大宗，占總案件 43%。另有 37% 與司法近用相關，而 14% 與資訊近用相關。

---

<sup>501</sup> UNECE, Environmental Policy, Aarhus Convention, Convention bodies and mechanisms, Compliance Committee, at <https://unece.org/env/pp/cc/background> (last visited 6 December 2022).

就調查結果而言，遵守委員會最常判定締約方不合規的條文為奧爾胡斯公約第 9 條司法近用之規定，共計 34 案。次者為第 6 條，有關特定活動之公眾決策參與，共 32 案。再次者則為是第 4 條環境資訊近用權之行使（被動資訊近用），共 18 案。

## 第二節 重點意見

### 第一項 環境資訊之近用

環境近用資訊的權利確保公眾能夠知道、並真正了解其周圍環境中正在發生的事情，如此也才能確保公眾能夠以「知情的方式」參與討論與決策過程。

奧爾胡斯公約第 4 條第 8 項條明定，「各締約方可允許其行政機關對提供資訊收取費用，但此類費用不得超過合理金額。」至於合理之判斷，遵守委員會在 2021 年摩爾多瓦共和國案中提出以下解釋：

首先，奧爾胡斯公約不允許僅僅為「近用資訊」而收取任何費用。任何為「提供資訊」而收取的費用，必須經過計算，且在計算的同時，必須記得此類資訊是為了公共利益而持有。而在衡量費用合理性時，必須考慮近用環境資訊的目的、保護環境的公共利益、行政機關持有環境資訊之公共利益、一般公眾及該特定資訊請求人的經濟狀況、及收費金額的理由。因此，任何收費都應得到適當解釋，必須合理及正當，且不得讓公眾認為不合理。

此外，遵守委員會強調，提供環境資訊之費用的計算必須透明。該費用可能包含提供資訊的材料成本，但該費用不得包含初始生產、蒐集或獲得資訊本身的成本、或任何其他間接成本。因此，行政機關持有的資訊應免費提供，或至多不超過提供所請求資訊的合理材料成本（例如郵資或複印成本）。最後，任何費用不得對希望近用資訊的人產生威懾作用，造成他們近用資訊的權利受到限制<sup>502</sup>。

---

<sup>502</sup> ECE/MP.PP/C.1/2021/30, para. 86-89, at [https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2021\\_30\\_eng.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece_mp_pp_c.1_2021_30_eng.pdf) (last visited 6 December 2022).



## 第二項 公眾參與環境事務

奧爾胡斯公約第 6 條第 2 項明定，公眾應在環境決策程序的早期階段，「以充分、及時和有效的方式」被告知該決策的相關資訊；第 6 條第 3 項規定，公眾參與程序應包括不同階段的合理時間框架，確保有足夠時間通知公眾，並讓公眾在環境決策過程中做好準備和有效參與。而「充分」(adequate)、「及時」(timely)的定義為何呢？

針對「充分」，2002 年，立陶宛 Kazokiskes 市政府預計要在當地社區建造大型垃圾掩埋場，然而在告知市民其參與該計畫的討論的通知中，市政府只模糊地提及該計畫是有關當地「廢棄物管理的發展可能性」。對此，遵守委員會在其建議中稱該通知書之內容「不準確」，不能被視為符合奧爾胡斯公約的「充分」要求，亦不符合要求第 6 條第 2 項第 c 款要求公家機關告知「可能採取之決定的本質」(the nature of possible decisions)<sup>503</sup>。

針對「及時」，遵守委員會在 2011 年亞美尼亞的案子中說明，亞美尼亞只提供 7 天讓公眾檢視有關一礦場的環評資料，不符合第 6 條第 2 項規範的「提前通知」，因為未給予受影響公眾足夠的時間來熟悉大量技術性文件、以有效參與討論<sup>504</sup>。同樣地，在上述立陶宛的案子中，遵守委員會認定該國環評法中只提供公眾 10 天熟悉垃圾掩埋場相關資料，包含環評報告，並不符合奧爾胡斯公約第 6 條對於「合理時間」的要求<sup>505</sup>。

除時間長短外，遵守委員會認為，提供公眾檢閱環境決策資料的時間點，也會影響其合規性。例如，西班牙莫夕亞 (Murcia) 市政府於 2005 年 12 月 22 日公告一個都市計畫案，自公告日起 20 天內，公眾可以檢閱約 1,000 頁的文件，其中包含與建造 23 座建築物有關的計畫，並可表示意見<sup>506</sup>。然而，遵守委員會認為，20 天的公告期仍然不符合奧爾胡斯公約第 6 條規範，因為在當地每年 12 月 22 日至隔年 1 月 6 日普遍被視為聖誕假期，因此即使這 20 天仍未達到「合理」的要求。

---

<sup>503</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, para. 66.

<sup>504</sup> ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, para. 67

<sup>505</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, para. 70.

<sup>506</sup> ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, para. 92.

### 第三項 與環境事務有關之司法近用

奧爾胡斯公約第 9 條第 3 項規定，在不影響同條第 1 項及第 2 項所述有關審查程序的情況下，各締約方應確保在符合其國家法律規定的標準的情況下，公眾成員（members of the public）可以採行行政或司法程序，挑戰私人 and 公家機關違反國內環境相關法的作為和不作為。

2006 年，歐盟公布之奧爾胡斯規章，將奧爾胡斯公約第 9 項第 3 項規定入法。在此之前前，一般個人和非政府組織並不能直接向歐盟普通法院（Court of Justice of the EU）提起訴訟以保護環境。奧爾胡斯規章創建內部審查機制，允許某些環境非政府組織要求歐盟機構對其作成之決定進行自我審查，並有權向歐盟法院提起上訴。然而，歐盟民間社會認為該內部審查機制仍不符合奧爾胡斯規定，因為其僅適用於特定議題，如某些化學品和基因改造生物（Genetically Modified Organisms，GMO）相關決定。

經過近 10 年的努力，遵守委員會於 2017 年作成建議，認為儘管奧爾胡斯公約第 9 條第 3 項允許締約方有一定程度的裁量權，決定公眾成員在訴諸行政或司法程序之前必須滿足的條件，但不允許締約方對可能被排除在外的作為或不作為有任何裁量權<sup>507</sup>。此外，遵守委員會更進一步強調，第 9 條第 3 款雖給締約方一定裁量權，但不得用來有效地禁止幾乎所有公眾挑戰違反環境相關法律之作為和不作為，且奧爾胡斯中的「公眾成員」一詞，包括但不限於非政府組織。由此可見，奧爾胡斯規章第 11 條禁止除非政府組織以外的所有公眾近用司法與行政程序，實屬奧爾胡斯第 9 條第 3 款的錯誤執行。

### 第三節 小結

對於奧爾胡斯公約合規申請以公眾參與為大宗，其次為司法近用的問題，但遵守委員會完成的調查報告認定締約方不合規的情形，則以司法近用為多數，其次始為公眾參與的情形。因此，締約方的法制中應如何確保公眾及公益團體對於環境事務的司法近用權，為首要應重視的法制問題。特別是保障公益團體在環境事務上的

---

<sup>507</sup> ECE/MP.PP/C.1/2017/7, para. 52

司法近用權，更是奧爾胡斯公約第 9 條的重要精神，不容締約方架空。至於公眾參與環境事務的正當程序保障，例如使公眾受到充分且及時的通知，亦為締約方應確保的公約要求。透過對於遵守委員會調查報告的觀察，更可進一步瞭解締約方法制不符公約精神的情形，而值得作為觀察我國法制的借鏡。



## 第六章 我國環境法規相關法制之整理與觀察

### 第一節 環境基本法相關規定簡介

我國於 2002 年 12 月 11 日制定公布環境基本法（下稱環基法），內容包括總則、規劃及保護、防制及救濟、輔導、監督及獎懲、附則等五章，共 41 條條文。環基法作為政策性法律，具有引導環境法規立法及司法裁判之功能，茲就其與環境權保障，尤其是與奧爾胡斯公約內涵相關之重要規定簡介如下。

#### 第一項 環境保護與永續發展之基本原則

環基法第 1 條揭示該法之立法目的為「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」，第 2 條第 1 項對「環境」概念加以界定，同條第 2 項並就永續發展做出定義，也就是「做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展」。環基法第 3 條提及經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保育，第 4 條規定國民、事業、各級政府應該共負環境保護之義務與責任，第 5 條呼籲國民應秉持環境保護理念，第 6 條對於事業進行活動要求納入環保理念及生命週期考量以達永續發展目的，第 7 條至第 13 條則分別對中央政府、地方政府或各級政府應推動辦理之環境保護相關事務加以規範。此等規定固然均屬原則性規範，對於違反義務者並無相對應之罰則規定，但各級政府應本於環境保護與永續之原則，逐步實踐。

#### 第二項 環境資訊公開

前述政府機關應辦理之事項中，第 7 條第 3 項規定「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 12 條規定「中央政府應推動地球永續發展相關之國際合作與技術協助、工程技術及試驗研究，並公開相關資訊，以利國民、事業運用；地方政府亦得視需要辦理之。」此為與環境資訊公開制度相關之規定。又第 15 條規定各級政府對於轄區內之自然、社會及人文環境狀況，應予蒐集、調查及評估，建立環境資訊系統，並供查詢。第 27 條規定各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度，及採必要措施。由此可知，環基法要求環境資訊系統及環境監測網兩機制之資訊公開。

### **第三項 公眾參與環境保護工作**

環基法第 11 條規定「各級政府得聘請環境保護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢。各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強推動環境保護工作。」本條不僅規定專家參與制度，亦規定民眾及團體參與環境保護工作的推動，惟公眾參與之具體化落實及制度設計，仍有待個別法規明確規定。

此外，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。」本條雖係為關於環評制度建置的規定，與奧爾胡斯公約要求保障公眾參與環境決策的意旨雖不等同，惟環評作為風險行政的重要制度，而公眾參與風險溝通的過程為風險行政的重要環節，因此立法上當然可將保障公眾參與的精神落實於環評風險溝通的程序中，以使環境決策透過環評程序的進行，而具備充分的民主正當性。

### **第四項 司法近用與權利救濟**

環基法第 14 條規定，法院為審理環境保護糾紛案件，得設立專庭或指定專人辦理，第 33 條要求中央政府建立環境糾紛處理制度，及建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。又依據環基法第 34 條所規範，當各級政府疏於執行其所負義務時，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。由此規定可知，環基法對於環境糾紛案件之處理、裁判、補償、救濟以及政府疏於執行環境保護義務時之補救，均持肯定態度，惟具體之救濟機制，則有待立法者具體規範，並由行政機關與司法機關進一步予以落實。

## **第二節 環境資訊近用之法制與實務**

### **第一項 政府資訊公開法之適用**

#### **一、政府資訊公開法之定性**

1999 年我國行政程序法制定時，就資訊公開係先以第 44 條為架構性規範，並於該條第 3 項以兩年為限要求另為細節之立法，行政院與考試院依該條項規定會

同訂定「行政資訊公開辦法」作為過渡性法規命令<sup>508</sup>。2005年，政府資訊公開法（下稱資公法）以民主參與為核心目的完成制定，透過提升人民公平利用政府依職權所作成或取得資訊之便利性，進而增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督。

資公法主要內容可分為四部分：（一）政府資訊範疇；（二）政府資訊公開型態：主動公開及申請公開；（三）限制公開或不予提供之事由；（四）救濟程序。依資公法第3條規定，所謂政府資訊為政府機關於職權範圍內作成或取得之訊息，並該政府訊息可為附著於各式媒介物而為人接收、理解之任何紀錄。在劃定政府資訊範疇時，政府機關依第4條之規定除中央、地方之各級政府機關及由其設立之機構外，也包含受委託行使公權力之個人、法人或團體。雖依第5條意旨，政府資訊應依本法第二章主動公開（第7條具體化第6條應主動公開之政府資訊內容，第8條則是政府資訊公開之方式）或者經由人民提出申請後公開之，惟第18條亦規定9款限制或不予公開之事由，致使實務上大幅限制了人民取得資訊之機會。

資公法第2條規定，「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」依其立法理由，將該法定位為普通法。對於該條所衍生如何與其他法律規定相互適用問題，實務及學理上多有疑義。有論者認如依但書規定將資公法解為普通法，則可能在現行已有許多資訊公開相關規定下，資公法將失其適用可能<sup>509</sup>。因此又有論者提出透過文義解釋第2條，僅將部分資公法內容即「公開政府資訊」作為普通法定位範圍。從政府資訊公開立法目的係在促成施政公開與透明，提升國家之民主，則政府資訊本應以公開為原則，並且盡可能限縮不公開之情事，如是資公法之性質應解為最低限度之法規範<sup>510</sup>。

---

<sup>508</sup> 參見資公法第1條立法理由。

<sup>509</sup> 林素鳳，我國與日本政府資訊公開法制之比較，中央警察大學法學論集，第12期，2007年4月，頁49-86。

<sup>510</sup> 參見行政院研究發展考核委員會委託，范姜真嫻（研究主持人），林素鳳、陳美伶、詹靜芬（協同主持人），政府資訊公開制度實施成效評估，2010年7月，頁8；[https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5644/3197/0058888\\_1.pdf](https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5644/3197/0058888_1.pdf)（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

## 二、環境基本法中關於環境資訊公開之規定

由於環境有其高度專業、科學無法預測及環境風險分配之特性，如要達成環境基本法（下稱環基法）第 1 條提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展等宗旨，實有賴人民對於政府政策及行政之監督，並參與與自身權益相關之議題討論，以正立民主正當性。而掌握環境資訊為人民參與之前提，因此環基法第 7 條第 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 12 條「中央政府應推動地球永續發展相關之國際合作與技術協助、工程技術及試驗研究，並公開相關資訊，以利國民、事業運用；地方政府亦得視需要辦理之。」、第 15 條第 1 項「各級政府對於轄區內之自然、社會及人文環境狀況，應予蒐集、調查及評估，建立環境資訊系統，並供查詢」，同條第 2 項「前項環境資訊，應定期公開。」及第 27 條「各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度，及採必要措施。」

因此上開環境法的規定，要求在環境議題上，各級政府機關無論在環境推動之研究、環境現狀及其維護、環境監測，皆應確保環境資訊之蒐集及傳播，其內涵包括建置資訊系統、調查蒐集並定期公開。

## 三、政府資訊公開法與環境資訊公開

政資法第 7 條第 1 項規定政府應主動公開之資訊，共計 10 款，惟本項規定究係列舉規定或例示規定，學說上無定論<sup>511</sup>，行政法院則認為該項規定為列舉規定（參見最高行政法院 107 年度判字第 468 號判決）。上述依環基法相關規定應由行政機關主動蒐集及傳播之環境現狀、環境維護、環境監測或環境推動研究等環境資訊，皆非屬政資法第 7 條第 1 項規定應由行政機關主動公開之資訊。就此部分，在目前司法實務所採列舉說的見解下，環境資訊公開即無法適用資公法關於主動公開的規定。然如採例示說的見解，即不排除行政機關自行公開取得的環境資訊。

---

<sup>511</sup> 主張列舉說者，如施惠芬，政府資訊公開法之法制實務，研考雙月刊，第 31 卷第 3 期，2007 年 6 月，頁 17；湯德宗，政府資訊公開法比較評析，臺大法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 55。主張例示說者，如范姜真嫻，同前註，頁 9；劉定基，政府資訊公開法的實務新發展與未來展望，法學叢刊，第 104 期，2016 年 10 月，頁 63。



再者，環境資訊制度除了人民環境資訊取得（被動近用；申請公開）權的保障外，重點在於環境報告與環境資訊之闡明<sup>512</sup>。行政機關為了製作環境報告，必須蒐集、調查相關資訊，且往往涉及業者之營業或技術資訊，因此應有法令依據課予業者申報義務，並經由資訊之處理，行政機關始得將其公開。再者，環境資訊亦有可能涉及專業性及科技性，行政機關亦應對於民眾進一步闡示說明，達到誘導民眾重視環境、提昇環境保護意識的功能。上述環境資訊制度的精神，已超越資公法的立法，而非該法規定能夠涵蓋的範圍。

由此可知，環境資訊之公開制度如全然以資公法為其法律依據，實際上有其侷限。現行法制上，在個別法規中對於環境資訊公開之制度則另有其他的規定。

## **第二項 個別環境法規中之環境資訊近用規定**

### **一、環境資訊之被動近用**

現行個別環境法中對於環境資訊之被動近用（申請公開），少有特別的規範，亦即人民多依資公法之相關規定向行政機關申請環境資訊。而且資公法對於申請公開的制度已有相對完整的規定，此為目前實務之常態。

然而資公法第 18 條關於限制或不予公開之事由的適用，則有可能因為涉及業者之個人隱私、營業秘密或與經營事業有關之資訊，致使人民無法順利取得環境資訊<sup>513</sup>。因此謹守資公法第 18 條第 2 項之分離原則，為申請環境資訊公開應注意的問題。

至於個別法規中保障利害關係人之申請公開請求權，例如礦業登記規則第 44 條規定利害關係人得申請抄發登記冊與附屬文件、礦區圖及重複礦區關係資料，則為行政程序法第 46 條利害關係人閱卷權之特別規定，而與此處所稱之環境資訊被動近用（申請公開）之制度有別。

---

<sup>512</sup> 李建良，同註 354，頁 38。

<sup>513</sup> 關於侵害個人隱私的豁免公開的分析，參見劉定基，同註 511，頁 73-76。

## 二、環境資訊之蒐集及傳播－環境資訊之主動近用

### (一) 環境資訊之蒐集

行政機關主動公開之環境資訊，其來源仰賴行政機關自行蒐集彙整的資訊，亦即由私人業者處蒐集所得之資訊，亦須業者負有向行政機關申報或通知特定資訊之義務，行政機關始得進一步彙整後公開之。因此環境資訊蒐集及傳播，得以下圖簡示其路徑。

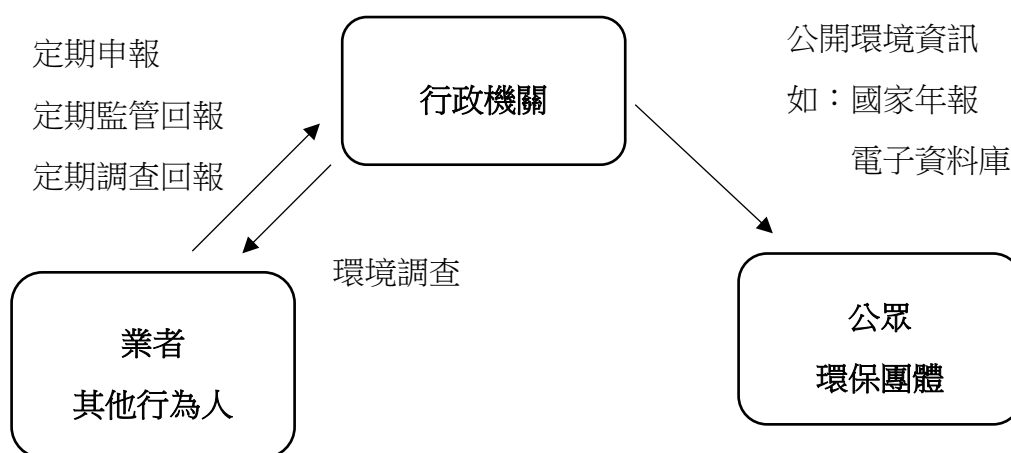


圖 1：環境資訊蒐集及傳播路徑

資料來源：本研究計畫自製

關於業者之法定義務，規定於不同的法規中，規範內容不一而足，惟因涉及的法令規定繁複，下表所列者難免有掛一漏萬的情形，先予敘明。

表 5：環境資訊蒐集之法規整理

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
國土計畫法規				
國土計畫法	第 19 條	國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料	主管機關	各有關機關配合提供

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
		國土利用現況調查及 土地利用監測	中央主管機 關	自行蒐集
土地利用監 測辦法	第 3 條	國土利用現況調查及 土地利用監測	中央主管機 關	每年至少辦理二 次監測，必要時， 得採分期分區方 式辦理
	第 4 條第 3 款	變異點通報系統	中央主管機 關	建立、維護及管 理通報系統
	第 6 條	發現變異點之通報及 處理	中央主管機 關 直轄市、縣 (市)主管 機關及鄉 (鎮、市、 區)公所	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央主管機 關發現變異 點後，應透 過通報系統 通報當地直 轄市、縣 (市)主管 機 關 及 鄉 (鎮、市、 區)公所</li> <li>● 鄉(鎮、市、 區)至現地 檢查，初步 判斷</li> <li>● 直轄市、縣 (市)主管 機關查核並 將處理結果 上傳通報系 統</li> </ul>

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
區域計畫法規				
區域計畫法	第 10 條	擬定區域計畫之必要資料。	計畫擬定機關	要求有關政府機關或民間團體配合提供
海岸管理法規				
海岸管理法	第 6 條第 1 項	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 海岸地區基本資料庫</li> <li>● 海岸管理白皮書</li> </ul>	中央主管機關會同有關機關	自行蒐集取得資訊
濕地保育法規				
濕地保育法	第 6 條	濕地生態、污染與周邊社會、經濟、土地利用等基礎調查	主管機關會同有關機關	定期進行調查
文化資產保存法規				
文化資產保存法	第 17 條	古蹟之指定	各級主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體提報</li> <li>● 主管機關自行指定</li> <li>● 建物所有人申請指定</li> </ul>
	第 18 條	歷史建築、紀念建築	直轄市、縣(市)主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體提報</li> <li>● 主管機關自行指定</li> <li>● 建物所有人申請指定</li> </ul>

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
	第 19 條	聚落建築群	直轄市、縣 (市) 主管 機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體 提報</li> <li>● 主管機關自 行指定</li> <li>● 建物所有人 申請指定</li> </ul>
	第 46 條	考古遺址	各級主管機 關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體 提報</li> <li>● 主管機關自 行指定</li> </ul>
	第 61 條	史蹟、文化景觀	直轄市、縣 (市) 主管 機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體 提報</li> <li>● 主管機關自 行指定</li> </ul>
	第 81 條	自然地景、自然紀念 物	各級主管機 關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人、團體 提報</li> <li>● 主管機關自 行指定</li> <li>● 所有人申請 指定</li> </ul>
氣候變遷法規				
溫室氣體減 量及管理法	第 13 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 排放量之調查、 統計</li> <li>● 氣候變遷調適策 略之研議</li> </ul>	中央目的事 業主管機關	將調查、統計及 調適成果定期提 送中央主管機關
		國家溫室氣體排放清 冊	中央主管機 關	彙整中央目的事 業主管機關於每 年 11 月 30 日前

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
				提送之國家清冊內容
	第 16 條第 1 項	溫室氣體排放量登錄（包括溫室氣體排放量清冊、報告書、查證聲明書及總結報告書）	中央主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 經公告之排放源每年進行排放源排放量盤查</li> <li>● 登錄於中央主管機關指定資訊平臺所開立之排放源帳戶（溫室氣體排放量盤查登錄管理辦法第 4 條第 1 項）</li> </ul>
空氣污染防治法規				
空氣污染防治法	第 7 條	空氣污染防治計畫	直轄市、縣（市）主管機關	報中央主管機關
	第 13 條第 1 項	空氣品質狀況及其原始資料	中央主管機關	於石化工業區所在之鄉鎮市區、各級主管機關選定適當地點，設置空氣品質監測站
	第 15 條第 3 項	特殊性工業區申報狀況及其原始資料	中央主管機關	特殊性工業區開發者，應於區界

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
				內之四周規劃設置緩衝地帶及適當地區設置空氣品質監測設施
	第 21 條第 1 項	前一季空氣污染物排放量	直轄市、縣（市）主管機關	固定污染源業者申報
	第 22 條第 1 項	監測固定污染源操作或空氣污染物排放狀況	直轄市、縣（市）主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公私場所應設置自動監測設施</li> <li>● 連續監測其操作或空氣污染物排放狀況</li> <li>● 自動監測設施與主管機關連線</li> </ul>
水污染防治法規				
水污染防治法	第 10 條	水質監測	各級主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自行監測</li> <li>● 採樣頻率，應視污染物項目特性每月或每季一次為原則</li> </ul>
	第 22 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 廢(污)水處理設施之操作</li> <li>● 放流水水質水量之檢驗測定</li> </ul>	直轄市、縣（市）主管機關	事業申報

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 用電紀錄</li> <li>● 其他有關廢(污)水處理之文件</li> </ul>		
	第 29 條	水污染管制區	直轄市、縣(市)主管機關	自行劃定
	第 31 條	監測紀錄	直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業或污水下水道系統，排放廢(污)水於劃定為總量管制之水體，應自行設置放流水水質水量自動監測系統</li> <li>● 作成紀錄，並依規定申報</li> </ul>
土壤及地下水污染整治法規				
土壤及地下水污染整治法	第 6 條第 1 項	污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者	直轄市、縣(市)主管機關	追查污染責任，陳報中央主管機關
		污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應		定期監測



法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
	第 6 條第 3 項	特定區域之土壤及地下水品質狀況	目的事業主管機關	定期檢測
	第 6 條第 5 項	特定水體之底泥品質狀況	目的事業主管機關	定期檢測
	第 12 條第 1 項	調查環境污染	各級主管機關	查證
化學物質管理法規				
毒性及關注化學物質管理法	第 9 條第 1 項	毒性化學物質之運作及其釋放量	直轄市、縣（市）主管機關	運作人應製作紀錄定期申報
	第 26 條	關注化學物質之指定運作	直轄市、縣（市）主管機關	運作人應製作紀錄定期申報
	第 30 條	既有化學物質者之申請登錄化學物質資料	中央主管機關	製造或輸入每年達一定數量之運作人申請登錄
		製造或輸入新化學物質者申請登錄化學物質資料應	中央主管機關	製造或輸入新化學物質者之運作人於製造或輸入九十日前申請登錄
		應登錄化學物質之定期申報	中央主管機關	運作人定期申報
原子能法規				
放射性物料管理法	第 20 條	放射性廢棄物處置設施運轉、輻射防護、環境輻射監測、異常或	主管機關	放射性廢棄物處理、貯存或最終

法規	依據條文	資訊內容	蒐集主體	蒐集方式
		緊急事件及其他經主管機關指定之報告		處置設施經營者提出
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	第 6 條第 2 項	處置設施場址調查進度相關資料	主辦機關 (經濟部)	選址作業提供
游離輻射防護法	第 19 條	環境輻射監測結果	主管機關	選定適當場所設置輻射監測設施及採樣
	第 22 條第 1 項	違反標準或有危害公眾健康之商品品名及其相關資料	主管機關	主管機關會同有關機關實施輻射檢查或偵測
放射性污染建築物事件防範及處理辦法	第 8 條第 1 項	遭受放射性污染達年劑量一毫西弗以上之建築物	主管機關	主管機關偵檢
飲用水管理法規				
飲用水管理條例	第 14 條第 1 項	檢驗結果	各級主管機關	選定地點定期採樣檢驗

資料來源：本研究計畫整理

## (二) 環境資訊之傳播

由上表 5 的整理可知，環境資訊之主動近用包括行政機關自行蒐集相關資訊或經由業者申報或登記取得資訊，而為踐行環境資訊近用的精神，行政機關應將相關資訊進一步對外向公眾傳播資訊，最常見者即為對外以網路或公告的方式公開資訊。以下即對於現行法規中環境資訊傳播相關規定進行整理，惟因涉及的法令規定繁複，下表所列者難免有掛一漏萬的情形，先予敘明。

表 6：環境資訊傳播之法規整理

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
國土計畫法規				
國土計畫法	第 5 條	國土白皮書	中央主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期公布</li> <li>● 透過網際網路或其他適當方式公開</li> </ul>
	第 19 條	國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料	主管機關	依政府資訊公開法規定公開
		國土利用現況調查及土地利用監測	中央主管機關	
區域計畫法規				
區域計畫法	第 10 條	區域計畫、計畫圖說	計畫擬定機關	核定公文之日起 40 天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於 30 日
都市計畫法規				
各級都市計畫委員會組織規程	第 12 條之 1	都市計畫委員會之委員名單、會議議程及會議紀錄等相關資訊	內政部、各級地方政府及鄉（鎮、市）公所	公開於網際網路
海岸管理法規				

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
海岸管理法	第 5 條	海岸地區範圍	中央主管機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於 30 日，並應登載於政府公報、新聞紙</li> <li>得以網際網路或其他適當方法廣泛周知</li> </ul>
	第 6 條第 1 項	<ul style="list-style-type: none"> <li>海岸地區基本資料庫</li> <li>海岸管理白皮書</li> </ul>	中央主管機關會同有關機關	網路或其他適當方式
濕地保育法規				
濕地保育法	第 6 條	濕地生態、污染與周邊社會、經濟、土地利用等基礎調查	中央主管機關	建置資料庫與專屬網頁，並定期更新資料
		濕地現況公報	中央主管機關	發布
文化資產保存法規				
文化資產保存法	第 17 條	古蹟之指定	各級主管機關	公告

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
	第 18 條	歷史建築、紀念建築	直轄市、縣 (市) 主管 機關	公告
	第 19 條	聚落建築群	直轄市、縣 (市) 主管 機關	公告
	第 46 條	考古遺址	各級主管機 關	公告
	第 61 條	史蹟、文化景觀	直轄市、縣 (市) 主管 機關	公告
	第 81 條	自然地景、自然紀念 物	各級主管機 關	公告
氣候變遷法規				
溫室氣體減 量及管理法	第 13 條	國家溫室氣體排放清 冊 (彙整中央目的事 業主管機關於每年 11 月 30 日前提送之國 家清冊內容)	中央主管機 關	中央主管機關網 站 (溫室氣體減 量及管理法施行 細則第 12 條)
		溫室氣體國家報告	中央主管機 關	每三年對外公開
	第 16 條第 1 項	溫室氣體排放量登錄 (包括溫室氣體排放 量清冊、報告書、查證 聲明書及總結報告 書)	中央主管機 關	指定資訊平臺
空氣污染防制法規				

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
空氣污染防 制法	第 7 條	空氣污染防制計畫	直轄市、縣 (市) 主管 機關	報中央主管機關 核定後公告
	第 8 條	總量管制計畫	中央主管機 關	公告實施總量管 制
	第 13 條第 1 項	空氣品質狀況及其原 始資料	中央主管機 關	定期公布
	第 15 條第 3 項	特殊性工業區申報狀 況及其原始資料	中央主管機 關	定期公布
	第 18 條第 4 項	空氣污染防制費支用 項目實際支用情形	中央主管機 關	公開於指定之網 站
	第 22 條第 1 項	監測固定污染源操作 或空氣污染物排放狀 況	直轄市、縣 (市) 主管 機關	公開於直轄市、 縣(市) 主管機 關網站
	第 35 條第 1 項	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 固定污染源設置 與操作許可證 (含空氣污染防 制計畫、空氣污 染防制設施說明 書)</li> <li>● 燃料使用許可證</li> <li>● 依本法申報之資 料</li> <li>● 環境工程技師、 空氣污染防制專 責人員及環境檢 驗測定機構之證 號資料</li> </ul>	中央主管機 關	公開於指定之網 站

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
		● 突發事故緊急應變措施計畫		
	第 35 條第 2 項	公私場所、環境工程技師、空氣污染防制專責人員、環境檢驗測定機構查核、處分之個別及統計資訊	各級主管機關	中央主管機關指定之網站
	第 50 條	各污染源之改善	中央主管機關	每年公開於指定之網站
水污染防治法規				
水污染防治法	第 10 條	水質監測及檢驗結果	各級主管機關	公告
	第 29 條	水污染管制區	直轄市、縣(市)主管機關	劃定公告，並報中央主管機關
廢棄物清理工規				
一般廢棄物回收清除處理辦法	第 32 條之 3 第 2 項	環境監測執行結果	直轄市、縣(市)主管機關	取得監測結果之次月月底前，登錄於網站予以公開。
土壤及地下水污染整治法規				
土壤及地下水污染整治法	第 12 條第 2 項	土壤、地下水污染控制場址	直轄市、縣(市)主管機關	公告
	第 12 條第 3 項	土壤、地下水污染整治場址	中央主管機關	公告

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
			直轄市、縣 (市)主管 機關	整治場址列冊， 送各該鄉(鎮、 市、區)公所及土 地所在地登記機 關提供閱覽
	第 22 條第 1 項、第 2 項	土壤、地下水污染整 治計畫	直轄市、縣 (市)主管 機關	公告計畫及審查 結論摘要
化學物質管理法規				
毒性及關注 化學物質管 理法	第 9 條第 3 項	毒性化學物質之釋放 量紀錄	主管機關	分期上網公開
新化學物質 及既有化學 物質資料登 錄辦法	第 19 條	核准登錄之化學物質 資料	中央主管機 關	網際網路方式公 開
環境用藥管理法規				
環境用藥管 理法	第 9 條第 2 項	一般環境用藥之製造 或輸入廠商、產品名 稱、許可證字號、成 分、性能及產品標示 等資料	主管機關	上網公告
原子能法規				
放射性物料 管理法	第 20 條	放射性廢棄物處置設 施運轉、輻射防護、環 境輻射監測、異常或	主管機關	公告相關報告



法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
		緊急事件及其他經主管機關指定之報告		
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	第 6 條第 2 項	處置設施場址調查進度相關資料	主辦機關 (經濟部)	按季公開
游離輻射防護法	第 19 條	環境輻射監測結果	主管機關	公開監測結果
	第 22 條第 1 項	違反標準或有危害公眾健康之商品品名及其相關資料	主管機關	公告各該商品品名及其相關資料
放射性污染建築物事件防範及處理辦法	第 8 條第 1 項	遭受放射性污染達年劑量一毫西弗以上之建築物	主管機關	造冊建檔，開放供民眾查詢
災害防救法規				
礦災災害潛勢資料公開辦法	第 5 條	礦災災害潛勢資料	中央災害防救業務主管機關	礦災災害潛勢資料庫
毒性化學物質災害潛勢資料公開辦法	第 3 條第 1 項	列管毒性化學物質災害防救手冊	中央主管機關	登載於主管機關網站
	第 3 條第 2 項	新增公告列管毒性化學物質之防救資料	中央主管機關	於公告後半年內，登載於主管機關網站
	第 4 條第 1 項	第三類毒性化學物質之危害預防及應變計畫摘要	直轄市、縣(市)主管機關	公告於主管機關網站或公布欄

法規	依據條文	資訊內容	公開主體	公開方式
懸浮微粒物質災害潛勢資料公開辦法	第4條第1項	災害潛勢資料庫	各級主管機關	公開
輻射災害潛勢資料公開辦法	第4條	輻射災害潛勢資料種類及區域	原子能主管機關	上網公告
公害糾紛處理法規				
公害糾紛處理法	第23條	調處程序	調處委員會	調處程序公開

資料來源：本研究計畫整理

### 三、緊急情形之主動資訊近用

奧爾胡斯公約將主動資訊近用分為通常時期及在緊急情形下之非常時期。緊急情形的資訊提供，係指對於人類健康或環境有急迫威脅的情況。目前我國法制中可見之緊急情形下的主動資訊近用，多為污染防治法中事故應變資訊之主動公開。

表 7：緊急情形主動資訊近用之法規

法規	條文	事故情形	業者通報義務	行政機關處理
空氣污染防制法規				
空氣污染防制法	第33條第1項	公私場所之固定污染源因突發事故，大量排放空氣污染物時	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責人應立即採取緊急應變措施</li> <li>● 至遲於一小時內通報直轄市、縣(市)主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 令公私場所採取必要措施或得令其停止該固定污染源之操作</li> <li>● 發布空氣品質惡化警告</li> </ul>

				及採取因應措施
空氣污染突發事故緊急應變措施計畫及警告通知作業辦法	第7條第1項			接獲公私場所通報或民眾陳情後二小時內使用防救災訊息服務平臺，以有線電視及廣播發布空氣品質惡化警
水污染防治法規				
水污染防治法	第 27 條第 1 項	事業或污水下水道系統排放廢（污）水，有嚴重危害人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞時	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責人應立即採取緊急應變措施</li> <li>● 於三小時內通知當地主管機關</li> </ul>	
	第 28 條第 1 項	事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 採取維護及防範措施</li> </ul>	
		有疏漏致污染水體者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 立即採取緊急應變措施</li> <li>● 於事故發生後三小</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 命其採取必要之防治措施</li> <li>● 情節嚴重者，並令其</li> </ul>

			時內，通知 當地主管 機關	停業或部分 或全部停工
化學物質管理法規				
毒性及關注化學物質管理法	第 41 條 第 1 項、 第 3 項	毒性化學物質 及指定公告具有危害性之關注化學物質 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 因洩漏、化學反應或其他突發事故而有污染運作場所周界外之環境之虞</li> <li>● 於運送過程中，發生突發事故而有污染環境或危害人體健康之虞</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 運作人應立即採取緊急防治措施</li> <li>● 至遲於三十分鐘內，報知事故發生所在地之直轄市、縣(市)主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 命其採取必要措施</li> <li>● 得命其停止與該事故有關之部分或全部運作</li> <li>● 必要時，主管機關並得逕行採取處理措施</li> </ul>
	第 41 條 第 4 項	運送過程發生突發事故	運作人或所有人應於二小時內派專業應變人員或委託專業應變機關(構)至事故現	

			場，負責事故應變及善後處理等事宜	
	第 41 條 第 5 項	書面調查處理 報告	運作人於事故發生後製作	主管機關備查

資料來源：本研究計畫整理

#### 四、行政機關發布與環境資訊公開有關之行政規則

##### (一) 行政院環境保護署政府資訊公開要點

目前環保署為推動資訊公開制度，訂有「行政院環境保護署政府資訊公開要點」，性質為行政規則，主要係於政府資訊公開法的架構下，規範環保署各處、室、所（隊）之資訊公開作業。關於主動公開及申請公開之資訊、限制及要件，基本上與政府資訊公開法相關規定相同，僅於該要點中對於環保署內部關於資訊公開的作業機制有較完整之規定。

較特別者，為該作業要點第 3 點第 3 項規定：「由本署裁罰之處分資料，本署得公開其要旨於本署網站。」環保署於網路上設有專區公告該署自 2015 年 1 月 1 日起作成之裁罰處分概要，除公開經裁罰之事業名稱、裁處時間、違反法令及事由、裁處金額外，是否訴願及訴願結果，是否限期改善及改善情形，以列表方式公開，以供外界瞭解違法行為及受裁處之事件概要<sup>514</sup>。

##### (二) 行政院原子能委員會資訊公開作業要點

行政院原子能委員會則訂有「資訊公開作業要點」，性質為行政規則。關於主動公開部分，該作業要點基本上與政府資訊公開法規定相同，且其第 4 點更進一步明文規定「依核子反應器設施管制法第五條、放射性物料管理法第十七條及第二十條等規定，相關核子設施之申請案或經主管機關指定之報告，本會均應公告」。

至於申請公開部分，行政院原子能委員會另訂有「本會處理民眾申請提供核能資訊作業程序」，性質亦為行政規則。較特別者，為行政院原子能委員會內設有核能資訊公開審查會議，對於人民之資訊公開申請，由該會議審查申請資訊內容是否

<sup>514</sup> 行政院環境保護署，本署裁罰處分；<https://www.epa.gov.tw/Page/A333742DB5A89DCD>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

含有應限制公開的資訊，尤其是涉及公共利益的申請案，向審查委員釐清限制公開之理由，並考量是否需要替代方案（第 5 點第 2 項）。至於該會議之組成，依處理民眾申請提供核能資訊作業程序第 5 點第 3 項之規定，係由行政院原子能委員會涉及之相關業務單位負責召開，參與成員由該業務單位之科（組）長、法規會與綜計處代表組成；必要時，得邀請學者、專家參與，相關邀請作業得請核能資訊公開作業小組協辦。

### **第三項 相關爭議及實務見解**

與環境資訊近用有關之爭議，實務上雖不常見，相關案例皆為公眾被動近用（申請公開）環境資訊之情形，並皆以資公法為請求的法律依據。

#### **一、依政府資訊公開法請求公開輸入野生保育類動物（大貓熊）之相關資訊—最高行政法院 101 年度判字第 171 號判決**

社團法人臺灣動物社會研究會為瞭解 2008 年行政院農業委員會（下稱農委會）核准臺北市立動物園大貓熊輸入申請案之裁量基準及所依據之事實，依資公法第 10 條規定，向農委會請求提供臺北市立動物園、財團法人莊福文化教育基金會附設動物園（該申請案受農委會否准）申請輸入大貓熊相關文件、「大貓熊案專案審查小組」成員之遴選方式、審查標準、審查作業與時間表及審查會議紀錄。農委會函復專案審查會議紀錄係該會作成意思決定前，內部單位之準備作業文件依資公法第 18 條不予提供，而有關臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園申請文件，因涉及當事人之智慧財產權等權益，農委會已通知臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園表示意見。社團法人臺灣動物社會研究會不服，提起行政爭訟。

本件係依資公法規定提出之申請，涉及系爭會議紀錄是否屬資公法第 18 條第 1 項第 3 款限制公開之資訊，及系爭申請文件有無涉及申請人事業經營及智慧財產權等事項，而可適用資公法第 18 條第 1 項第 3 款之規定。臺北高等行政法院於 98 年度訴字第 938 號判決中認為原告申請被告提供系爭審查會議前履勘及答詢紀錄之內容，係記載審查委員前往臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園進行實地履勘後，就該 2 動物園之飼養處所、醫療照護、教育及學術研究計畫是否適合輸入大貓熊之相關事項所為之詢答，暨審查委員於詢答過程中所表示之意見，審查委員作成建議被告發給供臺北市動物園向輸出國申請出口許可證文件之決議，

故上開履勘及答詢紀錄係屬被告作成意思決定前之內部單位準備文件，被告依資公法第 18 條第 1 項第 3 款規定拒絕提供，即非無據。至於本件申請公開之二份文件涉飼養方法、技術或經營資訊，難謂非屬該園之營業秘密或智慧財產權。又因是否准予進口貓熊，僅影響動物園方之權益，與公益較無關聯，從而該等文件之提供對於公益而言非屬必要。因此法院判決原告之訴為無理由，作成駁回判決。最高行政法院 101 年度判字第 171 號判決維持原判決，本案確定。

## **二、依政府資訊公開法請求生煤及石油焦操作許可證展相關資訊—最高行政法院 109 年度上字第 698 號判決**

為維持供電穩定，雲林縣政府於 2017 年就台塑石化股份有限公司（下稱台塑石化公司）六輕生煤及石油焦操作許可證之展延作成核准決定。該決定一改先前雲林縣政府「禁燃生煤」之政策承諾，臺灣健康空氣行動聯盟協會認為其中可能存在經濟部能源局以缺電危機施壓於雲林縣政府，而有中央主管機關不當干涉地方自治權限之疑慮，因此向經濟部能源局申請公開經濟部與行政院環境保護署及雲林縣政府有關核發本（106）年度台塑六輕生煤和石油焦操作許可證之往來公文與討論之會議紀錄。能源局依資公法第 12 條第 2 項函請台塑石化公司、麥寮汽電股份有限公司表示意見後，審認系爭文件涉及該等公司商業機密及權益，依資公法第 18 條第 1 項第 7 款規定作成所請資訊不予公開之處分。臺灣健康空氣行動聯盟協會不服，提起行政爭訟。

臺北高等行政法院作成 107 年度訴字第 129 號判決，撤銷訴願決定及原處分，並判命被告（經濟部能源局）應就原告之申請案，作成准予提供被告 2017 年 3 月 3 日能電字第 10600047340 號函除說明四、說明五及附表所示台塑石化麥寮公用廠汽電共生系統 103-105 年發電資料之相關數據外之資訊，供原告複製之行政處分，原告其餘之訴駁回。臺北高等行政法院除說明資公法第 18 條中的利益權衡關係及分離原則外，並指出同法第 18 條第 1 項第 7 款所稱之營業秘密，應限於具有「秘密性」、「商業價值」及「已保密之事實」等 3 項特色者。行政法院認為電業法第 66 條之規定「第 1 項，為落實資訊公開，電業應按月將其業務狀況、電能供需及財務狀況，編具簡明月報，並應於每屆營業年度終了後 3 個月內編具年報，分送電業管制機關及中央主管機關備查，並公開相關資訊。第 3 項，第 1 項應公開之資訊、簡

明月報、年報內容與格式，由電業管制機關公告之。」係立法者權衡整體電力供應穩定與安全、人民用電權益與私人利益後，於電業法明文揭示上述之電業資訊應予公開，乃政府資訊公開法第 2 條但書所指之「其他法律規定」。電業資訊公開之公益係大於電業之私益，已係立法者於電業法為利益權衡之結論。而被告（經濟部能源局）未能舉證麥寮汽電公司自 105 年度起之電業資訊既均已公開，則該公司距今已逾 4 年之 103 年、104 年之發電資料，究仍具有何「秘密性」及「經濟價值」，會導致如予公開將影響該公司之競爭地位。且被告於提供此部分資訊時，將有關該 2 家公司之發電資料部分遮蔽，即可避免侵害該 2 家公司之營業上秘密。且系爭資訊係因被告接獲雲林縣政府 2017 年 2 月 9 日函請被告提供台塑石化公司及麥寮汽電公司 103 年至 105 年度發電相關資料，被告所為之回函，係被告意思決定作成所為之函文，非意思決定前內部單位之函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件。基於上述理由，作成原告一部勝訴之判決。

經濟部能源局不服提起上訴，最高行政法院作成 109 年度上字第 698 號判決，認為上訴無理由，判決駁回上訴人之上訴，本案確定。

### 第三節 公眾參與環境決策之法制與實務

#### 第一項 由行政程序法相關規定談起

目前在我國論及公眾參與時，往往涉及是否應舉行聽證的爭議，現行行政程序法第 54 條規定「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定」，要求行政機關依法舉行聽證時，一律適用行政程序法第 55 條至第 66 條之規定。相較於行政程序法之聽證規定，個別法中雖然對於公眾參與環境決策的程序有零星的規定，但因法令規定應進行聽證而應適用行政程序法相關規定的情形並不多見，如個別法對於程序另有規定者，其規範密度通常較低。此即為目前社會上對於行政聽證效果不彰有所批評的原因，各界亦紛紛提出進行行政程序聽證的呼籲及要求<sup>515</sup>。

---

<sup>515</sup> 例如風傳媒，2021 年 11 月 2 日，朱淑娟專欄：民進黨今不如昔，連給藻礁一場聽證會都不敢；<https://www.storm.mg/article/4023610?mode=whole>；自由時報，2021 年 5 月 4 日，肯定三接外



2021 年行政院提出送交立法院審議之行政程序法部分條文修正草案，第 54 條進一步規定「依本法、其他法規，或行政機關認有必要而舉行聽證時，適用本節規定。」草案第 54 條與現行規定不同之處，為增列行政機關認有必要而舉行聽證時，亦適用相同程序規定，以擴大聽證程序適用的範圍。此外，草案更因應目前行政機關於作成行政行為前，以舉行公聽會方式廣泛蒐集各界意見之實務現況，增訂第一章第十節之一規範公聽會程序（第 66 之 1 至第 66 條之 5），規定依本法或其他法規舉行公聽會時，即應適用草案第一章第十節之一規定之公聽會程序<sup>516</sup>。因此 2021 年行政程序法部分條文修正草案將公眾參與的程序類型區分為聽證及公聽會二種，並個別對於程序的進行為統一規範。

然而依前述關於奧爾胡斯公約第 6 條至第 8 條公眾參與環境決策相關規範的理解，可知環境決策中的公眾參與程序，並非形式上舉行聽證的問題，真正的重點在於行政機關是否進行及時、適當與有效之公眾參與程序，並符合通知、適時、提供資訊、評論、納入審酌及溝通等基本要求。同時，亦儘量踐行及早公眾參與的程序，以使開發行為人及公眾能夠在規劃之初即能有效溝通，避免後續紛爭。為進一步觀察我國現行法制中關於公眾參與環境決策之相關規定，是否符合奧爾胡斯公約的精神，以下即先整理現行法中的規定，作為後續觀察檢討的基礎。

## 第二項 現行法規中公眾參與環境決策之相關規定

參照奧爾胡斯公約將公眾參與環境決策分為公眾參與相關特定行為之決定、公眾參與與環境相關之計畫、方案與政策、及公眾參與行政法規之研擬三種情形，並對於前者的程序進行有高密度的要求，對於計畫與方案的公眾參與訂有基本的規定。惟對於政策的公眾參與，公約並未特別規定。至於法規草案的公眾參與，公約的規定僅為締約方應追求的目標，而非強制性規範。

---

推替代方案 地球基金會 5 點聲明、籲開聽證會；民報，2021 年 4 月 6 日，【專欄】有聽證制度，卻不太舉行聽證的國家—臺灣（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>516</sup> 2021 年行政程序法部分條文修正草案全文，立法院第 10 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書；[https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100401:LCEWA01\\_100401\\_00061](https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100401:LCEWA01_100401_00061)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

因此以下關於我國公眾參與環境決策的法制觀察，即聚焦於公眾參與相關特定行為之決定及公眾參與計畫、方案等二大類型，以檢視現行法制是否符合奧爾胡斯公約之精神。

## 一、公眾參與特定行為之決定

### (一) 分散於個別法令之規定

現行法制中關於公眾參與與環境有關之特定行為決定，主要涉及由主管機關對於特定行為作成行政處分（參見行政程序法第 92 條第 1 項）的情形。但個案中視其情節，應適用的法規不同，情形不一，且涉及法令規範相當繁複龐雜，以下僅整理實務上較常見的相關法令規範，而整理的內容，不限於法規規定應舉行聽證的情形，而及於其他公眾參與特定行政處分作成的情形。惟因涉及的法令規定繁複，下表所列者難免有掛一漏萬的情形，先予敘明。

表 8：公眾參與環境特定行為決定之程序規定

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
普通法規定			
行政程序法	第 54 條至 第 66 條	依本法或其他法規舉行 之聽證	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 聽證通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告</li> <li>● 聽證主持人之指定</li> <li>● 預備聽證</li> <li>● 以公開言詞方式進行</li> <li>● 當事人於聽證程序中之權利</li> <li>● 聽證主持人之職權</li> <li>● 聽證紀錄</li> <li>● 聽證之終結與再為聽證</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
	第 108 條	行政機關經聽證後作成行政處分	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 斟酌全部聽證之結果，依論理法則及經驗法則作成決定，應將其決定及理由告知當事人</li> <li>● 法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定</li> </ul>
環境影響評估法規			
環境影響評估程序開始前			
環境影響評估作業準則	第 9 條	開發單位於開始進行環境影響評估時	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公開資訊 20 日，蒐集民眾及其他機關之意見</li> </ul>
	第 15 條	開發單位作成環境影響說明書前	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 刊登環境影響說明書主要內容，公眾及相關機關得於 20 日內表示意見</li> <li>● 舉行公開會議，作成會議紀錄並公開 30 日</li> <li>● 於環境影響說明書中回應各方意見</li> </ul>
第一階段環境影響評估程序			
環境影響評估法	第 7 條	環境影響說明書經審查，結論為通過或有條件通過	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開發單位應於目的事業主管機關許可後動工前，舉行公開說明會，並於 10 前預告（環評法施</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>行細則第 18 條、第 22 條第 1 項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 開發單位應於 45 日內作成紀錄，並公布於指定網站至少 30 日(環評法施行細則第 22 條第 3 項)</li> </ul>
第二階段環境影響評估程序			
環境影響評估法	第 8 條	環境影響說明書經審查，結論為應進行第二階段環境影響評估	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開發單位應於適當地點公開展覽環境影響說明書 30 日，及公告 30 日</li> <li>● 開發單位應舉行公開說明會，並於 10 前預告(環評法施行細則第 22 條第 1 項)</li> <li>● 開發單位應於 45 日內作成紀錄，並公布於指定網站至少 30 日(環評法施行細則第 22 條第 3 項)</li> </ul>
	第 9 條	有關機關或當地居民對於開發單位公開說明有意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 於公開說明會後 15 日內以書面向開發單位提出意見</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
	第 10 條	範疇界定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇</li> </ul>
	第 12 條	第二階段環境影響評估之公聽會 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 性質： 目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議（環評法施行細則第 24 條之 1）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 目的事業主管機關收到環境影響評估報告書初稿後 30 日內，應進行現場勘察，並舉行公聽會</li> <li>● 舉行公聽會 10 日前預告（環評法施行細則第 26 條）</li> <li>● 原則上應於 30 日內作成紀錄，公布於指定網站（環評法施行細則第 26 條）</li> </ul>
國土利用使用許可法規			
國土計畫法	第 25 條	申請使用許可之審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關受理使用許可之申請後，符合要件者，應於審議前公開展覽 30 日及舉行公聽會</li> <li>● 公聽會之預告及通知土地所有權人</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公開展覽期間內，人民或團體得以書面向主管機關提出意見</li> <li>● 主管機關應於公開展覽期滿之日起 30 日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議</li> </ul>
	第 27 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 申請使用許可案件經審議通過後，主管機關核發使用許可，公開展覽經許可之使用計畫書圖、文件；展覽期間，不得少於 30 日，並得視實際需要公告</li> </ul>
濕地保育法規			
濕地保育法	第 10 條	重要濕地之評定、變更及廢止 <sup>517</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重要濕地之評定、變更及廢止作業審議前，應公開展覽</li> </ul>

<sup>517</sup> 重要濕地之評定，性質究係為對物之一般處分或法規，容有討論的空間，惟此非本處之重點。參酌古蹟指定之法律性質，一般通說認為係屬於行政處分，因此將重要濕地之評定列為與特定行為決定有關之類型中。

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>30 日及在當地舉行說明會，並公告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出具體意見，送中央主管機關參考審議；並將意見參採或回應情形併同審議結果，報行政院核定</li> <li>● 前項審議進度、結果、意見回應或參採情形及其他有關資訊，應公告</li> </ul>
	第 11 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重要濕地評定、變更及廢止經核定後，中央主管機關應自收受核定公文之日起算 30 日內公告</li> </ul>
原子能法規			
核子反應器設施管制法	第 5 條	申請興建核子反應器設施	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關收到申請案後 30 日內，將申請案公告 60 日，個人、機關（構）、學校或團體得向主管機關提供意見</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關於公告期滿後 60 日內完成意見彙整（核子反應器設施建廠執照申請審核辦法第 9 條）</li> </ul>
放射性物料管理法	第 8 條第 3 項	核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關於收到前項申請後 30 日內，應公告展示 60 日</li> <li>● 個人、機關或團體，得向主管機關提出意見</li> <li>● 主管機關應舉行聽證，並於 30 日內作成紀錄（核子原料核子燃料生產貯存設施建造執照申請審核辦法第 8 條）</li> </ul>
	第 17 條第 2 項	放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 申請者應於申請前，於場址所在地區擇適當地點舉辦公開說明會（放射性廢棄物處理貯存最終處置設施建造執照申請審核辦法第 2 條之 1），並於 30 日前為預告</li> </ul>



法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 申請者應公開說明會後 60 日內作成紀錄，並彙整意見及參採情形，函送主管機關（放射性廢棄物處理貯存最終處置設施建造執照申請審核辦法第 2 條之 1）</li> <li>● 主管機關於收到申請後 30 日內，應公告展示（處理及貯存設施為 60 日，最終處置設施為 120 日）</li> <li>● 個人、機關或團體，得向主管機關提出意見</li> <li>● 主管機關應於 60 日內彙整意見（放射性廢棄物處理貯存最終處置設施建造執照申請審核辦法第 8 條）</li> <li>● 主管機關應舉行聽證，並於 30 日內作成紀錄（放射性廢棄物處理貯存最終</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			處置設施建造執照 申請審核辦法第 8 條)
空氣污染防治法規			
空氣污染防治法	第 24 條第 3 項	固定污染源設置許可證與操作許可證之核發	主管機關於核發許可前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考
土壤及地下水污染整治法規			
土壤及地下水污染整治法	第 24 條第 5 項	土壤、地下水污染控制計畫及整治計畫之核定	主管機關核定前，應邀集舉行公聽會
都市更新法規			
都市更新條例 518	第 22 條	都市更新事業概要之擬訂及審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所有權人得更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請主管機關審議</li> <li>● 任何人民或團體得於審議前，以書面向主管機關提出意見，供其參考審議</li> </ul>

<sup>518</sup> 司法院釋字第 709 號解釋理由書認為「……而於土地及合法建築物所有權人自行組織更新團體或委託都市更新事業機構實施之情形，主管機關對私人所擬具之都市更新事業概要（含劃定更新單元，以下同）所為之核准（本條例第十條第一項規定參照），以及對都市更新事業計畫所為之核定（本條例第十九條第一項規定參照），乃主管機關依法定程序就都市更新事業概要或都市更新事業計畫，賦予法律上拘束力之公權力行為，其法律性質均屬就具體事件對特定人所為之行政處分（行政程序法第九十二條第一項規定參照）。」

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 核准之事業概要，主管機關應公告 30 日，並通知相關權利人</li> </ul>
	第 32 條、 第 33 條	都市更新事業計畫之擬訂及審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 實施者擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見</li> <li>● 都市更新事業計畫送主管機關審議前，應公開展覽 30 日（原則），並舉辦公聽會</li> <li>● 公聽會之預告及個別通知權利人</li> <li>● 任何人民或團體於公開展覽期間內，得以書面向主管機關提出意見，供參考審議</li> <li>● 主管機關核定發布實施都市更新事業計畫前，原則上應舉行聽證，主管機關作成核定應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 審議通過後核定發布實施，並即公告 30 日及通知相關權利人</li> </ul>
自辦市地重劃法規			
獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法 <sup>519</sup>	第 20 條	重劃範圍之核定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關受理重劃範圍核定之申請後，應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見</li> <li>● 通知應於受理陳述意見截止日 15 日前為之，並公告，公告期間自通知之日起，不得少於 15 日</li> <li>● 主管機關審議符合規定者，應核定重劃範圍，核定處分</li> </ul>

<sup>519</sup> 司法院釋字第 739 號解釋理由書認為「……主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，性質核屬行政處分，不僅限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益（獎勵重劃辦法第三十七條、第三十八條規定參照）。」

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>書應送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；不予核定重劃範圍者，應敘明理由駁回</p>
	第 27 條	重劃計畫書之核定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證</li> <li>● 通知應於聽證期日 15 日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公告期間自通知之日起，不得少於 15 日</li> <li>● 主管機關審議應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定。</li> <li>● 經審議符合規定</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>者，應核准實施市地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議制審議紀錄，送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；不予核准實施市地重劃者，應敘明理由駁回</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 重劃會應於重劃計畫書核定後公告30日，並通知土地所有權人及已知之利害關係人</li> </ul>

資料來源：本研究計畫整理

## (二) 集中式的法令規定

### 1、性質為法規命令者

除上述於個別法令中，依事件性質規定的不同公眾參與程序外，亦有對於公眾參與程序所為之集中式、統一式的立法。其中屬於基於法律授權而訂定的法規命令性質者，有下列數例可參採。

「國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法」為內政部基於國土計畫法第15條第4項之授權所發布之法規命令，規範主管機關審議使用許可申請時進行公開展覽及公聽會之程序。

「濕地影響說明書認定基準及民眾參與準則」為內政部基於濕地保育法第 27 條第 3 項授權所發布之法規命令，規範主管機關審查為進行許可開發或利用行為而擬具濕地影響說明書之民眾參與程序，其性質為對於環境管理事項所為之公眾參與。

「辦理土壤及地下水污染場址整治目標公聽會作業準則」為環保署基於土壤及地下水污染管理法第 24 條第 6 項之授權，發布之法規命令，以規範主管機關核定土壤及地下水污染控制計畫及整治計畫前，依法應進行之公聽會程序。

「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」為原住民族委員會基於原住民族基本法第 21 條第 4 項規定之授權所訂定者。對於政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，而應諮商並取得原住民族或部落同意或參與的程序，在該辦法第 12 條至第 22 條（同意事項之召集及決議）及第 23 條至第 29 條（共同事項之召集及決議）有詳細的程序規定。因須取得原住民族部落同意的事項，依該辦法 3 條第 1 項，為附件所列土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，包括應由行政機關對於該行為作成行政處分的情形，因此諮商取得原住民族部落同意參與辦法中所列的諮商同意程序，亦屬於公眾參與特定決定的情形，且該辦法所涉及的公眾須具備特定之身分，即須為部落成員（年滿二十歲且設籍於部落區域範圍之原住民；參見該辦法第 2 條第 2 款）。

## 2、性質為行政規則者

至於其他對於公眾參與特定決定的程序以集中式立法為規範者，皆為行政機關基於職權自行發布的行政規則，例如「內政部舉行聽證作業要點」、「環境影響評估公聽會作業要點」<sup>520</sup>、「放射性物料設施興建申請聽證程序要點」。至於部分地方政府為辦理都市更新之聽證，亦自行發布行政規則，例如：「臺北市府辦理都市更新公聽會程序作業要點」、「臺南市政府辦理都市更新聽證程序作業要點」、「新北市政府辦理都市更新聽證程序作業要點」、「高雄市政府舉行自辦市地重劃聽證程

---

<sup>520</sup> 依環境影響評估公聽會作業要點第 1 點之規定，該作業要點係為環保署為利目的事業主管機關舉行環評法第 12 條規定之公聽會而訂定之行政規則。惟環評之目的事業主管機關並非環保署之下級機關，該行政規則與行政程序法第 159 條第 1 項及第 2 項第 1 款所稱之行政規則不同，其合法性及法律效力容有疑義，但此非本研究計畫之重點，就此即不再深論。

序作業要點」。此外，「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」中對於古蹟指定及歷史建築登錄，規定有舉辦公聽會之程序，亦為公眾參與特定決定的程序規定。

其中較特別者，為「內政部舉行聽證作業要點」，係內政部對於其職權所掌之都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等事件，所訂定之統一聽證程序，規範內容涵蓋對於特定行為及對於計畫或方案之聽證。惟在行政程序法第 54 條以下所定聽證程序的脈絡下，得參與程序者仍限於當事人及利害關係人，至於利害關係人之範圍，則須視個案事件的情節而個別認定。

## 二、公眾參與與環境相關之計畫或方案

### (一) 分散於各別法令之規定

奧爾胡斯公約對於公眾參與計畫或方案，僅有基本的要求，即依應不同階段進行參與、及早公眾參與及將公眾參與結果適當納入決策審酌中。現行法制中關於公眾參與與環境有關之計畫或方案，情形非常多元，代表立法者對於計畫或方案在擬訂或核定前應進行公眾參與程序，已有一定的認知及接受度。惟是否符合公約要求的精神，亦有值得觀察之處。以下即對於現行法規關於公眾參與與環境有關之計畫或方案之程序，進行整理。然因現行法令規範相當繁複龐雜，以下整理難免有疏漏情形，先予敘明。

表 9：公眾參與與環境相關之計畫、方案之程序規定

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
國土計畫法規			
國土計畫法	第 12 條	國土計畫之擬訂及審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關應舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考</li> <li>● 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公</li> </ul>



法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>聽會。人民或團體得於公開展覽期間內，提出書面意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，報請核定</p>
	第 13 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國土計畫經核定後，擬訂機關應於 30 日內公告實施，並將計畫公開展覽；其展覽期間，不得少於 90 日；計畫內容重點應公告</li> </ul>
國土復育促進地區劃定及復育計畫擬訂辦法	第 5 條	國土復育促進地區劃定計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 劃定機關應將劃定計畫於公開展覽 30 日，並公告</li> <li>● 任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出意見</li> <li>● 公開展覽期滿後，劃定機關應公告劃定國土復育促進地區，公告期間不得少於 30 日，並將公告內容、意見回應或參採情形公告</li> </ul>
	第 7 條	復育計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 劃定機關應將復育</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>計畫公開展覽 30 日及舉行公聽會，並公告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出意見，由劃定機關將復育計畫、人民或團體意見及參採情形，報請中央目的事業主管機關核定</li> </ul>
	第 8 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 復育計畫經核定後，劃定機關應自接到核定公文之日起 30 日內公告實施，並將計畫公開展覽，期間不得少於 90 日</li> <li>● 計畫內容重點、意見回應或參採情形應公告</li> </ul>
區域計畫法規			
區域計畫法	第 8 條	區域計畫之擬定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 區域計畫擬定機關得要求有關政府機關或民間團體提供必要之資料</li> </ul>
	第 10 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 區域計畫核定後，擬定計畫之機關應</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>於接到核定公文之日起 40 天內公告實施，並將計畫圖說公開展示；其展示期間，不得少於 30 日</p>
都市計畫法規			
都市計畫法	第 19 條	主要計畫之擬訂	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要計畫擬定後、送審議前，應公開展覽 30 天及舉行說明會，並應公告</li> <li>● 任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之</li> </ul>
	第 21 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起 30 日內，將主要計畫書圖公告</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
	第 23 條	細部計畫之擬訂	細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，準用主要計畫之規定
	第 28 條	主要計畫及細部計畫之變更	準用主要計畫擬定之規定
國家公園法規			
國家公園計畫 通盤檢討作業 要點	第 9 點	國家公園計畫之通盤檢討	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通盤檢討前，辦理機關應公告 30 日，公開徵求意見</li> <li>● 人民、機關、團體得於公告期間內，以書面提出意見</li> </ul>
	第 10 點		辦理機關應彙集意見，依檢討變更原則逐案檢討，不予變更者，應敘明理由
	第 11 點		國家公園計畫通盤檢討經核定後，內政部應於 30 日內登報週知，並公告 30 日
海岸管理法規			
海岸管理法	第 9 條	整體海岸管理計畫之擬訂及變更	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 應舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關及民間團體代表以合議方</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>式審議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 整體海岸管理計畫擬訂後於送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會，並將公告</li> <li>● 任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面向中央主管機關提出意見，併同審議</li> <li>● 審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應公告</li> <li>● 整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起 40 天內公告實施，並公開展覽；其展覽期間，不得少於 30 日</li> </ul>
	第 16 條	海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽 30 日及舉行公聽會，並公告</li> <li>● 任何人民或團體得</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>於公開展覽期間內，以書面提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應公告，並應針對民眾所提意見，以書面答復採納情形，並記載其理由。</li> <li>● 涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，應與當地原住民族諮商，並取得其同意。</li> <li>● 海岸保護計畫、海岸防護計畫核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起 40 天內公告實施，並公開展覽；其展覽期間，不得少於 30 日</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
濕地保育法法規			
濕地保育法	第 10 條	重要濕地之評定、變更及廢止 <sup>521</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重要濕地之評定、變更及廢止作業審議前，應公開展覽 30 日及在當地舉行說明會，並公告</li> <li>● 任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面提出具體意見，送中央主管機關參考審議；並將意見參採或回應情形併同審議結果，報行政院核定</li> <li>● 前項審議進度、結果、意見回應或參採情形及其他有關資訊，應公告</li> </ul>
	第 11 條		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重要濕地評定、變更及廢止經核定後，中央主管機關應自收受核定公文之日起算 30 日內公告</li> </ul>

<sup>521</sup> 重要濕地之評定，法律性質究為何，容有討論的空間，惟此非本處之重點。為與下述重要濕地保育利用計畫進行整體觀察，故將重要濕地之評定列為與環境有關之計畫、方案中。定行為決定有關之類型中。

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
	第 17 條	重要濕地保育利用計畫之擬訂與核定	● 重要濕地保育利用計畫公開展覽及審議程序，準用第 10 條規定（重要濕地之評定）
	第 18 條		● 重要濕地保育利用計畫經核定後，主管機關應自收受核定公文之日起算 30 日公告
野生動物保育法規			
野生動物保育法	第 10 條	野生動物保護區之劃定、變更或廢止	● 地方主管機關劃定、變更或廢止野生動物保護區，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見
森林法規			
自然保護區設置管理辦法	第 5 條	自然保護區經營管理計畫之核定	● 自然保護區之設置地點及範圍，經核定公告後，森林所有人或經公告指定之管理經營機關應於 6 個月內，擬訂自然保護區經營管理計畫，並舉行說明會，聽取當地居民意見後，報請中



法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			中央主管機關核定實施；變更時亦同
環境教育法規			
環境教育法施行細則	第 4 條	國家環境教育綱領之擬訂或變更	環保署擬訂或變更國家環境教育綱領前，應於網站公告 30 天，公開徵求意見
氣候變遷法規			
溫室氣體減量及管理法	第 11 條	溫室氣體階段管制目標之核定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 各階段管制目標由中央主管機關會商中央目的事業主管機關訂定，並經召開公聽會程序後，送行政院核定</li> </ul>
溫室氣體階段管制目標及管制方式作業準則	第 11 條	階段管制目標及部門溫室氣體排放管制目標之訂定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央主管機關及各部門之中央目的事業主管機關應進行專家諮詢及舉辦公聽會，並作成書面紀錄</li> <li>● 公聽會之預告</li> <li>● 人民或團體得於各階段管制目標報行政院核定前，以書面或網際網路方式提出意見</li> <li>● 前項意見參採情形及其他有關資訊，</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			應公告
空氣污染防治法規			
空氣污染防治法	第 98 條第 2 項	恢復污染源操作或復工（業）前試車計畫之核准	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關為前條第一項核准前，應給予利害關係人及公益團體表示意見，作為直轄市、縣（市）主管機關核准之參考</li> <li>● 以會議方式審查者，於會議後應作成會議紀錄，並公開登載於中央主管機關指定之網站</li> </ul>
水污染防治法規			
水污染防治法	第 63 條之 1	水污染防治措施及污泥處理改善計畫之審查	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業應將水污染防治措施及污泥處理改善計畫，登載於網頁</li> <li>● 送專家學者進行書面審查</li> <li>● 利害關係人或公益團體得於計畫公開日起 7 日內以書面提出意見，作為直轄市、縣（市）主管機關審查時之參考</li> </ul>
水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法	第 34 條		

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利害關係人或公益團體之書面意見、相關機關及專家學者書面審查意見，提供申請者</li> <li>● 召開審查會議，並將會議之時間公開於資訊網路</li> <li>● 審酌專家學者、相關機關及利害關係人或公益團體之意見及申請者說明之內容，作成試車之准駁</li> <li>● 審查會議之紀錄及經核定之水污染防治措施及污泥處理改善計畫，公開登載於中央主管機關指定之網頁</li> </ul>
噪音管制法規			
機場周圍地區航空噪音防制辦法	第 8 條	各級航空噪音防制區之劃定或重新劃定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關應劃定公告各級航空噪音防制區，並報請中央主管機關備查。重新劃定各級航空噪音防制區時，亦同。</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 劃定或重新劃定航空噪音防制區公告前，應公開展覽一個月徵求修正意見</li> </ul>
低放射性廢棄物最終處置法規			
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	第 7 條	選址計畫 <sup>522</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主辦機關於收到選址計畫之日起 15 日內，公告 30 日</li> <li>● 機關、個人、法人或團體，得提出書面意見</li> <li>● 主辦機關核定選址計畫時應參酌相關意見</li> </ul>
	第 9 條、第 11 條	建議候選場址	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主辦機關於收到建議候選場址遴選報告之日起 15 日內，公告 30 日</li> <li>● 機關、個人、法人或團體，得提出書面意見</li> <li>● 主辦機關應彙整意見來源及內容，逐</li> </ul>

<sup>522</sup> 低放射性廢棄物最終處置設施場址之設置，性質上究為行政機關對於特定行為之決定，抑或是行政機關規劃之計畫或方案，值得進一步觀察。因係由主辦機關（經濟部）主導程序，涉及選址程序，且於處置設施場址確定後可能須依法變更都市計畫或非都市土地使用變更，性質上並非對於特定人就具體事作所為具個別規制效力之行政處分，而應理解為與處置設施場址有關的空間部門規劃，故將其歸類於與環境相關之計畫、方案中。

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
			<p>項答復意見採納情形</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 於核定建議候選場址公告期間屆滿後 30 日辦理地方性公民投票</li> </ul>
	第 10 條、第 11 條	縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 經地方議會議決通過，公告設置計畫及舉行聽證，於潛在場址公告之日起 4 個月內，以書面提出申請</li> <li>● 於核定建議候選場址公告期間屆滿後 30 日辦理地方性公民投票</li> </ul>
太空法展法規			
發射場域土地之選址設置營運管理補償及回饋辦法	第 4 條	國家發射場域之選址	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主管機關公告候選場址並舉辦公聽會，其公告期不得少於 30 日</li> <li>● 公聽會於召開日前 20 日預告，書面通知相關政府機關（構）、團體及利害關係人到場，或於公聽會結束後 5 日內以書面陳述意見</li> </ul>

法規	依據條文	適用範圍	程序之進行及效力
文化資產保存法規			
古蹟保存計畫 作業辦法	第 8 條	古蹟保存計畫	<p>主管機關會同有關機關訂定古蹟保存計畫，應辦理說明會：就古蹟及其定著土地與周邊等相關範圍及計畫目標，徵求意見</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 計畫擬定後，舉行公聽會，聽取機關、團體或人民意見</li> <li>● 計畫提送審議前，公開展覽 30 日</li> <li>● 計畫經報主管機關核定後公告之，並得另訂實施日期。</li> <li>● 機關、團體或人民得於說明會、公聽會後 30 日內或公開展覽期間，以書面向主管機關提出意見，供作計畫訂定之參考</li> </ul>

資料來源：本研究計畫整理

## (二) 集中式的法令規定

### 1、性質為法規命令者

除上述於個別法令中，依事件性質規定的不同公眾參與程序外，亦有對於公眾參與程序所為之集中式、統一式的立法。其中屬於基於法律授權而訂定的法規命令性質者，情形較少見。

目前可查詢者，為「重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法」，係內政部基於濕地保育法第 10 條第 4 項授權所發布之法規命令，規範主管機關評定或變更重要濕地之民眾參與程序。

## **2、性質為行政規則者**

因對於計畫或方案之公眾參與程序較彈性，目前行政機關多以自行發布行政規則的方式規範相關程序之進行，例如：內政部舉行聽證作業要點、都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項、交通部辦理大眾捷運系統規劃案公聽會作業要點、河川治理計畫訂定程序、區域排水治理計畫訂定程序等。

此外，部分地方政府亦自行發布行政規則，規範公眾參與程序之進行，例如：新北市政府辦理大眾捷運系統路線規劃公聽會作業原則、臺北市辦理臺北都會區大眾捷運系統規劃召開公聽會作業準則、新北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項、新北市政府城鄉發展局暨所屬機關辦理公聽會或說明會作業規範。

## **第三項 相關爭議及實務見解**

### **一、為作成特定行為決定之公眾參與**

司法院分別於 2013 年及 2016 年作成釋字第 709 號解釋及釋字第 739 號解釋，對於都市更新及自辦市地重劃之正當行政程序的進行，要求立法者「應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量」，制定相應之法定程序，都市更新條例及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法相關規定即有所修正，強化聽證與公聽會程序之規範。於此之後，行政機關在環境事務中進行聽證或公聽會的實務，更受到重視，亦成為人民在提起行政爭訟中的重要主張之一。目前司法實務關於公眾參與之爭議，往往在於公眾或居民主張行政機關未舉行聽證或進行公眾參與、或雖有舉行聽證或公眾參與程序但仍違法，以下即以數例說明之。

#### **(一) 開發行為未進行第二階段環評致未依環評法規定舉行公聽會**

對於須實施環評之開發行為，目前實務上最常見與公眾參與程序有關的爭議，為開發行為經第一階段環評審查結論通過或附條件通過，居民主張環評主管機關作成開發行為通過第一階段環評審查程序之結論，剝奪其依環評法第 8 條以下之程序參與權，而提起行政爭訟訴請撤銷環評審查結論。

目前行政法院對於上述爭議，最高行政法院在首件撤銷環評審查處分之確定判決中（99 年度判字第 30 號判決），認為環評審查結論為行政處分，行政機關依環評法第 7 條規定通過環評審查，而未依環評法第 8 條規定進入第二階段環境影響評估，即剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地居民權益即因而受侵害，其雖非系爭處分相對人，仍得以利害關係人身分提起行政訴訟，而此見解在先前部分最高行政法院判決中亦被援用（例如最高行政法院 99 年度判字第 708 號判決、100 年度判字第 1332 號判決）。後續在許多案件中，原告亦多持此觀點主張其為適格之當事人，惟目前行政法院已不再以剝奪程序參與權的角度論述之，而轉由針對環評法的規範目的論證原告當事人適格，此部分涉及司法近用的問題，後詳述之。

### （二）行政機關作成展延固定污染源操作許可證處分前未舉行聽證

於臺中高等行政法院 106 年度訴字第 434 號判決中，原告（附近居民及非政府組織臺灣健康空氣行動聯盟協會），主張被告雲林縣政府對於台塑石化股份有限公司（下稱台塑公司）作成展延固定污染源操作許可證之處分前，未保障彰化及雲林之住民程序參與權而未舉行聽證，造成住民健康權及財產權之損害，違反正當程序，提起行政爭訟，請求撤銷系爭操作許可證之展延處分。

臺中高等行政法院認為臺灣健康空氣行動聯盟協會不具備撤銷訴訟之當事人適格，欠缺權利保護要件，以判決駁回其訴。對於居民之主張，臺中高等行政法院則認為空氣污染防治法及相關法規並未規定被告雲林縣政府於作成准予展延台塑公司固定污染源操作許可證及核發生煤許可證處分前，應賦予當地居民程序參與權，且依行政程序法第 23 條及第 107 條規定，被告至多僅於認為有必要時，得行使裁量權使法律上利害關係人為陳述意見或舉辦聽證。因此，被告作成原處分時，並無使原告參加程序或舉行聽證使其有表達意見之法定程序義務，判決原告敗訴。本件原告未提起上訴，判決確定。

### （三）指定古蹟或登錄歷史建築之公眾參與

臺北市政府關於古蹟之指定或歷史建築之登錄，自行發布「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」，訂有舉辦公聽會之程序。如行政機關於個案中依上開作業要點舉辦公聽會，而未舉行聽證，行政法院認為公聽會的功能係行政機關向相對人、利害關係人或專家學者、社會公正人士甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐



集意見，以資為參考之制度，此與聽證通常限定在較狹隘之相對人或利害關係人即有所不同。其次在聽取各種意見，包括有關個人主觀利益與事項之反映，以及基於專業或公益之意見，公聽會就此亦與聽證有異。因此行政機關就古蹟之指定或歷史建築之登錄所召開之公聽會與行政程序法之聽證程序並不相同（參見臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2312 號判決）。因此行政機關依上開作業要點進行公聽會程序，即無程序違法之瑕疵。

#### （四）行政機關同意核二廠大修計畫前舉行聽證—最高行政法院 109 年度判字第 91 號判決

##### 1、前審判決

此為較複雜的案例，涉及核子反應器設施管制法相關規定。臺灣電力股份有限公司（下稱台電公司）為執行第二核能發電廠（下稱核二廠）1 號機組定期大修，事前大修計畫、稽查計畫，報請行政院原子能委員會（下稱原能會）核備，原能會決議將反應爐支撐裙板錨定螺栓超音波檢查納入起動管制條件，並通知台電公司。台電公司執行大修工作項目時，發現反應爐支撐裙板內圈錨定螺栓數支分別有斷裂、近乎斷裂、或有裂紋的情形，經原能會評估後，審查同意核二廠 1 號機組進入臨界並併聯。居民 25 人對於原能會審查通過之處分不服，提起行政爭訟，在其主張原處分違法的情節中，其中包括被告原能會就反應爐錨定螺栓斷裂問題召開之聽證會的預告期間過短（僅於聽證會 7 至 9 日前公告、寄發通知），不符行政院原子能委員會民眾旁聽會議及參與活動作業要點（下稱民眾參與作業要點）第 2 條應於會議舉行「兩周前」公告之規定。原能會亦未逐一通知核二廠半徑 8 公里範圍緊急應變計畫區內所有區民，違反違反行政程序法第 55 條第 1 項「應以書面通知已知之利害關係人」之規定。且被告作成之處分，未說明聽證中居民意見可採或不可採之理由，顯未斟酌全部聽證之結果，違反行政程序法第 108 條之規定。再者，原能會未舉行預備聽證，構成裁量濫用之違法，違反行政程序法第 58 條、第 10 條規定。且原能會未就爐心側板出現裂紋、燃料匣彎曲、控制棒插入困難等三問題舉行聽證，亦屬違法。

臺北高等行政法院於 102 年度訴字第 201 號判決中認定原告 25 人中，僅 10 人因居住於核二廠緊急應變計畫區 8 公里範圍，具備當事人適格，其餘 15 人因非居住於上述範圍內，非適格之原告，欠缺權利保護要件，判決駁回此部分之訴。高

等行政法院「認為『公聽會』與『聽證』均係行政主管機關於作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫等行政行為前，為聽取當事人、利害關係人或有關之學者專家、社會公正人士等意見，俾收集思廣益、博採周諮之效，並使行政行為符合公正、公開、民主、透明暨利於行政決定之實踐所進行之程序。其中『公聽會』之程序及其法律效果如何，行政程序法或相關行政法律固無明文，惟行政機關基於法規舉行公聽會時，除主管機關於法律授權訂定之法規命令，已就公聽會應辦之細節性、技術性事項予以明定外，應斟酌舉辦該公聽會事件之具體性質，決定受通知陳述意見之當事人或利害關係人及學者專家、相關社會公正人士，並將舉行公聽會之事由、日期與地點在相關處所公告或刊登政府公報、新聞紙，使一般人民亦能知悉、參與表示意見，達成舉辦公聽會之實質效果，據此而言，『公聽會』乃行政主管機關作成行政決定前，廣泛收集民意，以資參考之制度，屬諮詢之性質；參以立法院職權行使法第九章『委員會公聽會之舉行』第 54 條至第 59 條分……立法理由載稱：『明定公聽會之法律效果。』等情，益見上開所稱之『公聽會』為諮詢之性質甚明。至於行政機關依行政程序法或其他法規舉行聽證時，如前述應適用行政程序法第 1 章第 10 節之『聽證程序』……因此行政程序法上之聽證，性質上屬『言詞辯論』之正式程序，與同法『陳述意見機會』屬『書面答辯』之非正式程序亦不同，均應先予敘明。」本件並無任何法規規定應經先經聽證程序，而係基於立法院教育及文化委員會決議要求被告應就參加人台電公司核二廠一號機錨定螺栓斷裂事件舉行聽證會，主要目的是「民眾參與及資訊公開透明化」。被告為原處分前並無法規要求踐行聽證程序，且業於尊重立法院制衡而聽證，亦已踐行公告通知等各項程序，至當日聽證程序之結束亦有逐字會議記錄可參，且原處分作成前已充分考量聽證欲達之目的，因此原處分未違法。至原告主張原處分未遵循法定聽證程序，亦因本件「教育及文化委員會」之立法委員決議，並非法規規定之聽證，且又未規範該聽證應踐行何種程序（包括公告期間、何範圍內人員、聽證程序如何進行等），而一切均委諸被告裁量，因此被告依據法定公告程序進行聽證，自無本件原告主張之程序違法，且進一步主張原處分違法之可言。且本件立法院教育及文化委員決議，僅就參加人台電公司核二廠一號機錨定螺栓斷裂事件要求被告行聽證會，本件聽證程序之進行並非原告主張應依行政程序法規定之嚴謹程序，且如本院所主張之聽證程序，且又因被告為原處分前，亦已實質考量聽證程序之日

的及回應所有疑義，因此本件聽證程序並不影響原處分之效力。臺北高等行政法院最後認定原處分並無程序及實體上之違法，判決駁回原告之訴。

原告不服提起上訴後，最高行政法院作成 105 年度判字第 178 號判決，認定非居住於核二廠緊急應變計畫區 8 公里範圍內之 15 名原告亦具備當事人適格。核子反應器設施管制法第 8 條授權訂定之核子反應器設施停止運轉後再起動管制辦法第 9 條及第 11 條，立法目的在於防止發生核子事故，如被上訴人（原能會）及參加人（台電公司）未確實管制核子反應器設施，致發生輻射線外洩之核子事故，而有侵害核二廠周邊居民生命、身體及財產安全之虞，該等居民自可以上開法規作為保護規範，提起訴訟。至於核二廠若發生核子事故，距發生核子事故之核子反應器多少距離之居民，始具有提起撤銷訴訟或續行確認訴訟之原告適格，除須考慮核二廠核子反應器之種類、構造、規模等該當核子反應器相關之具體條件外，以該當住民之居住地域與核二廠核子反應器位置之距離為核心，對照社會通念，作合理的判斷，承認居住於距核二廠核子反應器多少公里範圍以內之住民等具有原告適格，始符有效保障人民行政訴訟權之意旨。「尤其在有關環保訴訟之爭訟類型未經法律明定屬於『公益訴訟』或『民眾訴訟』之前，行政處分是否可能導致第三人權利利益受損之判斷，應按個案具體情形為之……徵諸 2011 年 3 月 11 日發生之東日本大地震引起福島核子電廠輻射外洩事故，使方圓幾十公里之住民迄今仍無法返回故里之殷鑑，其核子事故所造成之損害，要非依『核子事故緊急應變法』所規定之 8 公里『緊急應變計畫區』作為認定本件訴訟之原告適格劃定準據至明。而核二廠因上開機具之瑕疵，是否只會引致一般事故，或可能導致核子事故，以及若可能導致核子事故，其輻射塵外洩會影響距核二廠反應器多少公里範圍以內住民之生命、健康及財產的安全，應由被上訴人本其監督機關之職責，參酌世界各國之相關資料，提供具體資料，供行政法院審理時調查、審認，始符撤銷訴訟與續行確認訴訟屬於『主觀訴訟』所欲達成之功能。」最高行政法院指出，當事人是否適格，係行政法院應依職權調查之事項，且係進入實體審理之前提要件，原判決有以緊急應變計畫區作為認定本件上訴人是否具有原告適格之唯一標準之瑕疵，上訴有理由，廢棄原判決發回更審。

## 2、更審判決

臺北高等行政法院於更審判決中(105年度訴更一字第44號判決),除肯認25名原告兼為適格之當事人外,對於原告主張之聽證程序瑕疵,更審法院認為「行政機關於作成行政決定之前舉行聽證,在積極方面可以集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能;在消極方面可以防止偏私、杜絕專斷,確保依法行政。而人民藉由聽證程序,得就不利決定進行答辯或防禦之權利,以符合自然正義法則。……行政程序之繁簡應與事件性質成比例,亦即一般、輕微事件,應力求行政程序之簡易與合目的性。反之攸關人民權益者,應愈嚴謹其程序,以為重大行政行為之適用依據。而聽證源於訴訟程序,後來亦適用於行政程序,於行政決定作成前,給予當事人就重要事實表示意見之機會,藉以避免行政機關之恣意專斷,保障當事人之權益。但若規定任何行政處分作成前均應舉行聽證,恐對人力、財力造成不必要之浪費,而影響行政效率,因此行政行為之作成是否應經聽證,尤宜委由立法者於個別法令中或行政機關個案加以考量。……至於其他法規未使用『聽證』而使用『公聽會』、『說明會』、『座談會』等名稱,除非該法規明文準用行政程序法有關聽證之規定,否則應不適用本法有關聽證之規定,蓋在『陳述意見』與『聽證』兩種寬嚴兩極之行政程序中,立法者或行政機關仍有選擇其他類型之空間。本件被告舉行之聽證並非行政程序法第107條第1款所稱「法規明文規定應舉行聽證者」之情形,但為依同條第2款規定依職權舉行之聽證,仍應依循該法第10章有關聽證程序之規範。原能會民眾參與注意要點係適用於經申請旁聽會議或參與活動之民眾,與行政程序法之聽證程序有別,本件被告舉行聽證,未符上開要點有關2週之規定,難謂違法。被告基於人力、時間、成本等考量下,事實上無法就個別民眾一一通知,而於2012年5月9日至11日辦理公告,並於網頁公告周知,嗣於同年月18日舉行聽證,其通知方法、期間尚稱合理、適當。而在聽證會中,被告承辦單位已報告系爭事件案情及相關問題,當事人及利害關係人業已提出書面意見資料,並順利完成意見陳述,雖然該會議嗣進行「相互詢問」之聽證議程時,在場人員因發言內容發生口角、爭相發言,造成會議進行延宕、場面失控,主持人因宣告散會,致無法續行原公告議程而結束,然被告於原處分前,已經充分尊重民意及考量各方質疑及提出之專業意見,並使決策內容及資訊公開、透明,已經踐行聽證之目的,並無原告所指聽證程序違法問題。最後行政法院認定原處分並無程序及實體之違法,判決

駁回原告之訴。原告不服提起上訴，最高行政法院 109 年度判字第 91 號判決認定原判決並無違法之處，判決駁回上訴，本案確定。

**（五）行政機關核發核二廠用過核子燃料乾式貯存設施建築執照前舉行聽證—最高行政法院於 107 年度判字第 11 號判決**

本件為與放射性物料管理法有關之事件，涉及「核二廠用過核子燃料乾式貯存設施」建造執照之核發。台電公司提出該設施建造執照申請，經原能會辦理公告展示及舉行聽證程後，審認台電公之之申請案符合放射性物料管理法第 17 條規定，於 2015 年 8 月作成同意執照申請之行政處分，並公告之。原告 9 人皆為原能會公告之核二廠緊急應變計畫區內當地居民，於行政爭訟中主張之程序瑕疵，主要在於本件核二廠乾貯設施於 2012 年 7 月間聽證會後，相關安全分析報告曾經修正，情事已有變更，被告（原能會）未就修正後之安全分析報告再為聽證，程序顯有重大瑕疵。且 2012 年 7 月 17 日聽證會中，多位與會者一再表示意見未經充分陳述、事件未達可為決定之程度，草率終結聽證程序，已違反行政程序法第 65 條規定。參與聽證之民眾提出 15 類 130 項聽證意見，被告機關認定與本件審查要件有關者計 60 項，僅參採 24 項，卻未就其餘 36 項有關意見說明不採納之理由，顯與行政程序法第 43 條、同法第 108 條及憲法要求之正當程序有違。依放射性物料管理法第 17 條第 2 項立法理由，係為「保障民眾知之權利」，並「廣納各界意見」，此種程序參與權之保障，不能以「專家意見」取代。

臺北高等行政法院於判決中（104 年度訴字第 1461 號判決），肯認原告除一人因非居住於核二廠緊急應變計畫區內，不具備當事人適格外，其餘皆為適格之當事人。對於本件是否需再為聽證之爭議，認為被告就系爭申請案已依規定公告展示並舉辦聽證，聽證程序中當事人意見業經充分陳述，且被告於辦理系爭申請案之聽證完成後，即針對聽證意見 16 類共 130 項，逐一檢視核與放射性物料管理法第 17 條第 1 項規定有關者計 60 項，再斟酌參加人就上開聽證意見所提之答復說明後，被告參採意見件數計 24 項，歸納整併後計 6 點，除送請參加人辦理，並做為被告作成系爭申請案審查之參考，可認定被告斟酌全部聽證之結果，釐清各項意見，已參採聽證意見，被告認系爭申請案無再為聽證之必要，並無違誤。又聽證終結後，決定作成前，有無再為聽證之必要，依行政程序法第 65 條、第 66 條規定，行政機關有其裁量權，倘行政機關認無必要時，其未再行聽證，尚難據以指為違法。原告以

系爭申請案之安全分析報告，於聽證後曾經修正，未再為聽證為由，逕以指摘原處分違法，顯係對法令之誤解。再者，2015年2月定稿之安全分析報告係依審查委員要求納入審查意見及參加人答復資料，使內容更為詳盡完備，惟設計基準、開發範圍、廠界之輻射劑量設計限值與護箱型式等內容，均無任何變更

。被告認系爭申請案之安全分析報告，雖於聽證後曾經修正，然並無再為聽證之必要，核與行政程序法第66條之規定無違。

對於本件之上訴，最高行政法院於107年度判字第11號判決中認為，本件為乾式貯存設施之建造執照申請，與核電廠（反應爐）事故之情形不同，對於原告當事人適格不得為相同的認定。放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施興建之建造執照之發給，除其申請須符合放射性物料管理法第17條第1項所列4款規定外，於審查及作成同意發給建造執照前，依法應先踐行將申請案公告展示一定期間、舉行聽證之法律程序，俾使利害關係人得於公告展示期間或公開方式舉辦聽證時，為意見之陳述，並由主管機關斟酌聽證紀錄作成決定之參考，以集思廣益、加強溝通，促進參與及提高行政效能。被上訴人（原能會）為執行放射性物料管理法第8條第3項及第17條第2項有關聽證之規定，參照行政程序法之規定，訂有放射性物料設施興建申請聽證程序要點，此行政規則之內容與行政程序法第1章第10節規定及其意旨無違，本件自得適用之。且依上開規定可知，聽證終結後，是否再為聽證，乃主管機關之裁量權限。原判決對上訴人在原審關於聽證程序及審查內容適法性疑義及被上訴人未再舉行聽證有無違法等項主張如何不足採之論證取捨等事項，詳為說明，其所適用之法規與應適用之法規，並無違背，與解釋、判例亦無抵觸，原判決無判決不適用法規或適用不當之違背法令情形，因此判決上訴駁回，本案確定。

## **二、與環境有關之計畫或方案之公眾參與—與都市計畫有關之爭議**

### **（一）行政法院之固定見解**

以往依司法院釋字第156號見解，認為都市計畫之個案變更為行政處分，人民得對之提起撤銷訴訟，至司法院釋字第742號及第774號解釋則變更見解，認為都市計畫之性質為法規，且都市計畫範圍外人民亦應享有訴權。行政訴訟法第

237 條之 18 以下即增訂都市計畫審查程序，使行政法院得對於都市計畫之擬定或變更獨立進行審查，並宣告違法之都市計畫無效。因都市計畫以往之計畫或方案，依過往至現行之法制，皆無法提起爭訟，因此目前對於計畫或方案之爭議，多與都市計畫之合法性審查關。

然而對於都市計畫之公眾參與程序，因都市計畫法第 19、第 21 條、第 23 條及第 28 條已訂有相關公開展覽、公開說明會及公告等程序，行政法院於個案中所持之的見解，向來皆認為都市計畫所定應踐行之各該程序，「乃都市計畫法針對都市計畫擬定及變更程序所為之特別規定，其目的即在廣泛徵求意見，並給予因相關計畫之擬定或變更而受影響人民陳述意見之機會，以期經由正當法律程序之踐行，使行政機關作成合目的性之行政行為，並兼顧人民之權益」，「無再適用性質上為普通法之行政程序法第 164 條第 1 項規定為聽證程序之必要」(參見臺北高等行政法院 101 年度訴字第 391 號判決、最高行政法院 102 年度判字第 469 號判決)。「都市計畫法關於細部計畫的擬定、公開展覽、舉行說明會、蒐集公民意見交由都市計畫委員會審議後，核定發布實施等規定，已綜合考量基本權的種類、限制的強度及範圍、所欲追求的公共利益、決定機關的功能合適性、有無替代程序或各項可能程序的成本等因素後，由立法者所制定的相應法定程序，而有相當的可行性及合理性，並沒有違反憲法上正當行政程序原則的內涵。」(參見最高行政法院 109 年度上字第 543 號判決)

即使於行政法院開始引入空間計畫之利益衡量理論<sup>523</sup>，對於都市計畫進行司法審查，亦依循以往見解，關於都市計畫細部計畫之個別變更，「依都市計畫法第 28 條之規定，其有關審議、公開展覽、核定及發布實施等事項，應分別依照第 19 條、第 21 條及第 23 條之規定辦理」，故個案中行政機關已亦都市計畫法相關規定進程序，行政法院即認定未違反強制之程序規定(參見最高行政法院 108 年度上字第 626 號判決)。

---

<sup>523</sup> 關於利益衡量理論，參見傅玲靜，都市計畫之計畫形成自由及其司法審查密度—以德國法制為觀察比較之對象，興大法學，第 27 期，2020 年 5 月，頁 1-60；傅玲靜，由行政訴訟法都市計畫審查程序談非都市土地開發利用之司法審查，收錄於：國立政治大學法學院，新世紀臺灣法學：國立政治大學法學院六十週年院慶論文集，元照出版公司，2021 年 12 月，頁 369-423。

## （二）都市計畫之變更未舉行聽證—最高行政法院 109 年度上字第 684 號判決

本件涉及交通部鐵路改建工程局辦理臺南市區地下化計畫工程，臺南市政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定將其列為其興建之重大設施，辦理都市計畫迅行變更，並據以辦理土地徵收（此即一般所稱之南鐵東移案）。計畫範圍內之土地所有權人及設籍於計畫範圍內之人民提起撤銷訴訟，請求撤銷內政部核定系爭都市計畫變更之行政處分。

本件程序之爭議，即在於都市計畫變更程序中未舉行聽證。就此，高雄高等行政法院認為都市計畫法既未規定變更都市計畫須舉行聽證，則聽證程序即非屬法定必經之程序，被告（內政部）未辦理聽證程序，並不違法。且司法院釋字第 709 號及第 739 號解釋係與都市更新計畫及自辦市地重劃審核之程序有關，與本件所涉及之都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款法條、變更都市計畫案件類型無關。至於內政部以 2016 年 10 月 31 日內政部台內法字第 1052101137 號令訂定發布之「內政部舉行聽證作業要點」，係於本件被告 2016 年 9 月 10 日作成核定系爭變更計畫案之原處分後始發布，本件自不能以其不及適用嗣後訂定發布生效之內政部舉行聽證作業要點有關聽證之規定而指摘其程序為違法（參見高雄高等行政法院 106 年度訴字第 400 號判決）。高雄高等行政法院針對系爭都市計畫之變更，援用利益衡量進行實體審查，認定原處分核定系爭變更計畫案，尚難認為有何利益衡量之程序瑕疵或衡量不合比例之利益衡量結果瑕疵之違法，因而判決駁回原告之訴。

原告不服提起上訴，最高行政法院於 109 年度上字第 684 號判決中除維持原判決外，更進一步指明「憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序（司法院釋字第 689 號解釋理由書參照）。準此，公眾參與計畫或行政程序，目的在於提升最終決定之正確及適當性，但並非限制立法者應建立相同之程序形式，而係應先行確立參與程序所欲謀求之目標，參酌上述各項因素，而為適切之規範，以作為行政機關應遵循之正當程序之最低標準，而由行政機關據以為實質適當及有效的運作。按都市計畫法就都市計畫變更有關之審議、公開展覽、層報核定及發布實施等程序，規定於同法第 19 條至第 21 條及第 23 條，另於第 74 條規定內政部、各級地方政府及



鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之，並授權行政院訂定各級都市計畫委員會之組織。上開規定並未要求進行正式之聽證程序。上訴意旨徒以原判決於本案未類推適用司法院釋字第 709、739 號有關都市更新及獎勵土地所有權人辦理市地重劃應辦理聽證之解釋，指摘原判決有不適用上開司法院解釋或適用不當之違法，依前述說明，自非可採。」最高行政法院判決駁回上訴，本案確定。

### **三、因應新冠肺炎疫情及防疫需求以網路及線上視訊會議方式進行聽證程序**

面對新冠肺炎（COVID-19）疫情及防疫需求，以網路及線上視訊會議方式進行聽證程序，是否符合行政程序法第 59 條聽證應公開言詞進行之原則，不無疑問。

#### **（一）法務部 2021 年 7 月 29 日法律字第 11003507140 號函**

法務部認為「聽證之舉行，除其他法律另有規定外，原則上須當事人等須親自到場，以言詞方式為之」，至於得否以網路及線上視訊會議方式辦理聽證，「因聽證程序之進行，涉及當事人對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問之權利（行政程序法第 61 條規定參照），以及行政機關調查事實及證據，如以網路及線上視訊會議方式進行，當事人、證人或鑑定人所在與舉行聽證機關之視訊設備能否通聯？技術上能否查驗確認當事人、證人、鑑定人之人別身分？能否確保該等人意思表示自由及真實陳述？有無其他足以影響真實發現或聽證公平之情形等？在無相關規範及配套措施下，行政機關得否公正、公開進行聽證程序及確保當事人之聽證權利，尚有疑義。」

換言之，法務部認為行政程序法第 59 條第 1 項規定之公開及言詞進行原則，解釋上限於親自到場，不及於網路、視訊等其他電子方式。且以電子方式進行聽證，如何確保技術可行性、聽證公平性及真實性，尚有疑義，因此在本法未修正採行電子化程序之前，對於以電子方式進行聽證程序，採保留態度。

#### **（二）內政部 2021 年 08 月 18 日內授營更字第 1100813249 號函**

依內政部見解，除審議會建議採行實體會議搭配視訊會議同步召開方式辦理外，關於公聽會及聽證會之舉行，其認為：

##### **1、有關公聽會舉辦**

建議採行實體會議搭配視訊會議同步召開方式，或實體會議採「分場次」辦理，以達公聽會舉辦之目的。上開視訊會議之舉辦，並應注意於公告上載明相關視訊會議舉辦之資訊，確保未能出席之民眾（團體）均可參與，廣泛公開聽取意見，並妥於當場即時回應釋疑，同時將過程拍照、錄影、錄音……等方式予以紀錄之，以利後續查考。

## 2、有關聽證會舉行

按行政程序法第 55 條及第 59 條規定意旨，聽證之舉行，除其他法律另有規定外，原則上須當事人親自到場，以言詞方式為之。得否以網路及線上視訊方式辦理 1 節，尚有疑義，請參閱法務部釋示。

因此依照內政部的見解，則區分公聽會及聽證會，認為聽證會受限於其行政程序法之相關規定，須以言詞方式為之，至於以網路及線上視訊方式舉行，則應依法務部釋示之見解，採保留態度。反之公聽會的進行，則可實體會議搭配視訊會議同步召開，確保未能出席之民眾（團體）均可參與，廣泛公開聽取意見。惟依其見解，仍無法全部以網路及線上視訊方式舉行公聽會。

## 第四節 環境事務司法近用之法制與實務

### 第一項 原告訴權之判斷

#### 一、一般案件中所採之保護規範理論

提起撤銷訴訟或課予義務訴訟之原告，須依其主張足以顯現出行政處分有損害其權利或法律上利益的可能性，始具備訴訟權能的要件，起訴始為合法（可能性說）。提起訴訟的原告如為行政處分的直接相對人，原則上已具備訴訟權能（相對人理論）；如非行政處分的直接相對人，第三人得否就以他人為相對人之行政處分提起撤銷訴訟，則須為利害關係人。所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟、感情上等反射利益受損害，則不許提起訴願或行政訴訟。依照司法院釋字第 469 號解釋所示之見解，利害關係人的範圍，以「新保護規範理論」，做為判斷的標準。但解釋理由書中所謂之「如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖

係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟」等語，甚為抽象，究竟如何能該當於上開綜合判斷後之法規範意旨，均待法院累積每一個特定的個案，漸次具體形成。

非處分相對人或非訴願人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；藉由保護規範理論，應依法律規範保障之目的而為探求，即確認原告主張行政處分所違反的法令，是否有保護特定範圍或可得特定範圍之個人的利益，且原告在該保護範圍內。司法實務之判斷標準大致如下<sup>524</sup>：

- 一、法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，該受法律保障之個人認為（主張）行政機關之行政處分損害其「權利或法律上利益」者，自得提起撤銷訴訟。
- 二、法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，該特定人（第三人）認為（主張）以他人為相對人之行政處分損害其「權利或法律上利益」者，該特定人即有法律上之利害關係，而得提起撤銷訴訟。申言之，判斷法規範除了維護公共利益外，是否亦有保護特定第三人之意旨，應斟酌以下事項：1.法規是否具有保護特定第三人之規範目的，不能只著眼該法規本身，與該法規相關聯的規範結構及制度性之週邊條件亦應一併納入斟酌，從客觀上理解規範之目的。2. 不能僅因法律只言及「公共利益」、「公共安全」及「公共秩序」，即逕行否定其有保護第三人利益之意旨。倘依該法規範之整體架構，已要求行政機關必須特別斟酌特定第三人之利益，並調和行為人與第三人之利益以求其均衡；或就該法規範適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等整體觀察，足以確定仍有部分範圍可得特定之受益者，因其規範執行而享有之利益與所謂大眾利益具有清楚之區隔，不宜全盤委

---

<sup>524</sup> 例如最高行政法院 104 年度判字第 360 號判決；臺北高等行政法院 109 年度訴字 1509 號判決等。

由行政機關代為維護時，即可認定該法規具有保護第三人規範之性質。應就個案中行政處分對第三人事實上影響結果之具體情況而為觀察。

## 二、環評案件中司法見解的突破—當地居民訴權之認定

### (一) 環評法相關規定對開發行為當地居民屬保護規範

經過長期的訴訟累積，在環評審查結論違法之撤銷訴訟，以環境影響評估法第 5 條、第 6 條、第 8 條至 12 條或環評法施行細則相關條文做為原告之保護規範，保障原告在環評程序之程序參與權，已為多數行政法院判決所採。

至於在第三人部分，行政法院目前所持的普遍見解，認為「環評程序可分為兩階段之程序，第一階段環評主管機關係就開發單位所提環說書之預測分析而為審查，檢視開發行為對環境是否有重大影響之虞，是否須再進行第二階段之環評；而自第二階段環評即進入縝密且踐行公共參與之程序。無論係主管機關實施第一階段環評，就開發單位所提環說書，作成許可之審查結論；或經實施第二階段環評，就開發單位所提評估書，作成認可之審查結論，除開發單位須依其內容及審查結論，切實執行外，對於開發行為之進行及完成後之使用，目的事業主管機關應為追蹤，並由主管機關監督執行情形。準此以觀，環評法實兼有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意。是以，環評制度並非僅係一種程序機制，尚具有規範實體權利義務之作用。由新保護規範理論觀之，環評法第 5 條第 1 項及第 8 條以下之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，故應認上開環評法之規定，應屬保護規範，環評委員會對應實施環評之開發行為，所作之無須進行第二階段環評之審查結論，該開發行為之『當地居民』具有法律上利害關係，得對該環評審查結論，提起撤銷訴訟，亦即具有原告適格（本院意旨參照）。」（參見最高行政法院 100 年度判字第 1601 號判決、103 年度判字第 704 號判決）

### (二) 司法實務中之認定基準

#### 1、依「開發行為環境影響評估作業準則」之規定認定當地居民之範圍

於環評相關案件中，法院對於當地居民範圍的界定，多以環評法第 5 條第 2 項授權訂定、現行開發行為環境影響評估作業準則第 10 條第 1 項規定，其「附件三

說明書應記載事項及審查要件」中「應記載事項」欄、「附表六開發行為可能影響範圍之各種相關計畫」之「範圍」欄，依此範圍係開發行為半徑 10 公里範圍內或線型式開發行為沿線兩側各 500 公尺範圍內。行政法院認為上述範圍係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地居民，具提起撤銷訴訟之原告適格<sup>525</sup>。「至關於開發行為影響範圍之『當地居民』之認定，如自相關法令規定可得知者，應依該法令規定。而中央主管機關環保署依環評法第 5 條第 2 項授權規定訂定之開發行為環境影響評估作業準則第 6 條第 1 項……顯示該等法令認為至少開發行為之 5 公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地居民，具提起撤銷訴訟之原告適格。另環保署依職權訂定發布之「健康風險評估技術規範」，於第 2 點規定……第 4 點規定……顯示該等法令認為至少開發行為周圍 10 公里之區域面積範圍內，屬空氣品質受影響之地區，在此範圍內之居民應具提起撤銷訴訟之原告適格。」<sup>526</sup>

「至『當地居民』之範圍如何，如自相關法令規定可得知者，應依該法令規定；若法令無規定或如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，亦應認屬受開發行為影響之人，惟此具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之」<sup>527</sup>。

「故當地居民認為（主張）環評主管機關就開發單位提出之環說書、評估書初稿或評估書所為審查結論，對其生存、工作、財產等權利或利益造成不良影響或重大影響之虞，應屬前述行政訴訟法第 4 條規定之利害關係人，而有實施訴訟之權能（當事人適格），行政法院應就其主張有無理由，予以調查審究。至上開所指「當地居民」之意涵為何，應就『個案』開發行為可能影響的環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）範圍之『具體情況』一亦即審酌具體開發行為個案，所為依據本法事前以科學、客觀的調查、預測、分析及評定結果，憑以判斷該提起撤銷訴訟之原告，是否係『居住』在該具體個案開發行為『可能引起之』環境（陽光、空氣、水、土

---

<sup>525</sup> 參見最高行政法院 100 年判字第 1601 號判決；臺北高等行政法院 102 年度訴字第 216 號判決。

<sup>526</sup> 參見高雄高等行政法院 104 年度訴字第 138 號判決。

<sup>527</sup> 參見最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決。

壤等)影響範圍』內」(包含開發行為所在地及依上開方法預測可能影響環境範圍內之居民)者,而為決定。」「另『當地居民』於開發行為進行中及完成後使用時,因開發單位之開發行為違反相關環保法規(空氣污染防制法、水污染防治法、土壤及地下水污染整治法、廢棄物清理法等),認為其權利或法律上之利益受有損害者,得依相關規定提起行政或民事訴訟,自不待言。」<sup>528</sup>

## 2、個別案例

桃園觀塘工業區海岸利用管理說明書第一階段開發計畫案中,臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1452 號判決認為:「又按海岸管理法第 25 條第 3 項規定授權訂定之一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 9 條規定……依據海岸利用管理說明書書圖格式……且觀塘工業區海岸利用管理說明書載明……依此,足證觀塘工業區之災害風險包含漏油、漏氣,並可能引發大火波及鄰近工廠及住家等情,實為系爭申請案依海岸管理法第 25 條規定申請若獲許可後所生之環境風險。……原告葉斯桂、彭玉麟、戴兆華 3 人居所均係距離開發基地可能為洩漏源處半徑 5~8 公里範圍內,即屬為防範受災害影響之當地居民生命權、身體權、財產權而須進行疏散及外圍交通管制之範圍內。」至於不在本案開發行為半徑 10 公里範圍內之原告原告,法院則認為「縱如原告所述系爭申請案作為天然氣接收站使用,為易燃物,其洩漏之雲氣具爆炸性,一旦發生爆炸,事故風險範圍將因前述工業區、電廠及毒性化學物質運作場受波及結果而致擴大;加上本案開發基地又緊臨毒性化學物質儲存場所,若任何 1 座天然氣儲槽爆炸,會對原告潘忠政、程美玲生命、身體、財產權益造成影響,然此部分陳述情節,至多僅足以說明原處分之作成係對其等事實上之利害關係,但因就原告所主張之原處分違法所引據之前揭海岸管理法或環評法相關法令規定,在解釋上,除保護公共利益外,固兼及保護前述可得特定範圍之個人的利益,然就此可得特定範圍以外之其他人,尚無從由前揭保護規範中解釋推行得出亦屬該保護規範所及之範圍。則揆諸前揭規定及說明,原告潘忠政、程美玲既非屬前揭岸管理法或環評法相關保護規定所及,即非原處分之法律上利害關係,自不具有當事人適格。」

---

<sup>528</sup> 最高行政法院 104 年判字 360 號判決

於亞泥礦權展限申請案中，最高行政法院 108 年度上字第 894 號判決認為「核與礦業法第 28 條第 1 項、第 38 條第 2 款及第 57 條第 1 項等規定所欲保護礦區所在地及附近居民之生命權、健康權及財產權之規範意旨相符。及至申請礦業權展限階段，申請人並應依礦業法第 30 條準用同法第 15 條至第 18 條……第 38 條第 2 款、第 57 條第 1 項……；足見礦業法第 31 條之展限規定，並非僅在單純授予礦業權者利益之規定，亦非只在保護公共利益，而有兼及保護礦區及其附近居民等可得特定範圍之個人利益之保護規範。……又具有提起撤銷訴訟之訴訟權能者即屬適格當事人，至於實際是否受有侵害及訴訟結果有無理由，並非所問。」

於知本光電開發案中，臺北高等行政法院 109 年訴字第 1509 號判決認為「原處分核准參加人盛力公司在原告卡大地布部落的傳統領域土地範圍內籌設太陽光電發電設備，自有侵害原告依其傳統文化生活之文化及自決權利的可能，依上述可能性說的看法，原告應具備提起本件撤銷訴訟的訴訟權能。」

## **第二項 爭訟之標的**

目前司法實務上常見之環境訴訟爭訟標的，幾乎全為行政機關特定行為決定之爭議。以環評公民訴訟為例，不論為原告對環評審查結論提起撤銷訴訟或請求行政法院判令主管機關依同法第 22 條命開發單位不得實施開發行為，屬行政訴訟法第 5 條之課與義務訴訟，為給付訴訟之類型。均是此類爭議。

至於以環境事務之計畫為爭訟標的者，因我國目前僅有都市計畫審查程序（行政訴訟法第 237 條之 18 以下），且自 2020 年 7 月 1 日施行至今實施未久，目前尚未見行政法院已對於直接以都市計畫為爭訟標作成裁判之案件。

## **第三項 現行法中公益團體之訴權—公民訴訟制度**

### **一、制度概述**

我國環境法上公民訴訟係繼受美國污染防治法中公民訴訟制的部分，建立目的在於賦予受害民眾或環保團體向行政法院提起訴訟之權利，藉由民眾與法院的介入，以督促主管機關積極執行，同時提供民眾一個體制內的參與管道，減少環保自力救濟事件。若就維護公益之面向加以觀察，公民訴訟制度之設計，即在貫徹前述之給予國家機關及人民應為有利於環境保護行為之義務。人民或公益團體在提

起公民訴訟之前，須踐行告知程序，使行政機關有機會發現自己怠於執行職務之行為，而有改正或行使職權之機會，某程度上亦可認為是人民或公益團體與行政機關在涉及保護環境或維護公益事項所進行之合作。

我國行政訴訟功能，為基於訴權架構建構之主觀訴訟，原告須基於保護規範理論，享有主觀公權利，並於起訴時主張其權利或法律上利益因行政機關違法行為受有侵害，始具備訴訟權能（參見行政訴訟法第 4 條第 1 項）。如此之限制，目的在排除民眾訴訟。但行政訴訟法第 9 條人民為維護公益，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之規定，人民因此取得提起訴訟之訴訟權能，但以法律有特別規定者為限。以環境影響評估法第 23 條第 8、9 項為例，其即為行政訴訟法第 9 條所稱之特別規定，使受害人民及公益團體依法享有提起環境法上公民訴訟之權限，為法律特別規定之公益訴訟，賦予民眾對於行政機關違法行為有提起訴訟之權能<sup>529</sup>，其主要目的在於糾正行政機關之違法行為，進行行政合法控制，兼有「客觀訴訟」之性質<sup>530</sup>。

## 二、現行法規中公民訴訟之相關規定

### （一）環境基本法第 34 條第 1 項

環境基本法第 34 條第 1 項明文規定：「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。」該法作為環境保護的基本原則規定，其所規定者多為國家機關為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護的立法方針，作為將來建構該法領域相關法制度的基礎，僅規定目的、基本理念及責任義務關係，至於基本法上之目的理念的具體化，則有賴其他個別法之規定及政策決定。而該法第 34 條內容之得依法律規定的描述，只在宣示立法者得透過立法承認客觀訴訟的合法性，其功能與行政訴訟法第 9 條規定：「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，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」相呼

---

<sup>529</sup> 傅玲靜，公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？—環境法上公民訴訟之性質，月旦法學教室，第 77 期，2009 年 3 月，頁 28-29。

<sup>530</sup> 李建良，環評公民訴訟與行政裁量，臺灣法學雜誌，第 226 期，2013 年 6 月，頁 67。



應，因此，人民或公益團體得否就無關自身權利之行政違法行為提起客觀訴訟，仍取決於個別環保法規。

## （二）個別環境法中的公民訴訟規定

現行法規中制定有公民訴訟條款者，整理如下表。

表 10：現行環境法中關於公民訴訟規定綜整

法律	依據條文	告知程序	起訴規定
空氣污染防治法	第 81 條	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，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。
水污染防治法	第 72 條	事業、污水下水道系統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，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠忽執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。
廢棄物清理法	第 72 條	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，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接

法律	依據條文	告知程序	起訴規定
			向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。
毒性及關注化學物質管理法	第 73 條	運作人、應登錄申報人或其他義務人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，受害人民或公益團體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。
土壤及地下水污染整治法	第 49 條	公私場所違反本法或依本法授權訂定之法規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，受害人民或公益團體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。
海洋污染防治法	第 59 條	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，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。
環境影響評估法	第 23 條第 8、9 項	開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命	主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未

法律	依據條文	告知程序	起訴規定
		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。	依法執行者，人民或公益團體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。
國土計畫法	第 34 條	申請人申請使用許可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，人民或公益團體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。

資料來源：本研究計畫整理

環境基本法第 34 條第 1 項雖規定，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。行政訴訟法第 9 條亦規定「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，得提起行政訴訟。但前述環境法規中均規定「受害人民」<sup>531</sup>，其中原告如為受害人民，依目前學說與實務之見解，提起公民訴訟之人民卻仍限於主張其權益因主管機關怠於行使職權而受害之法律上利害關係人。因此由受害人民提起之公民訴訟，既非為維護公益，亦非民眾訴訟，性質上可理解為傳統的主觀訴訟。至於由公益團體提起之公民訴訟，非為維護自身權益而係維護公益，因此與行政訴訟法第 9 條所稱之公益訴訟相符<sup>532</sup>。

<sup>531</sup> 關於「受害人民」概念之界定，參見李建良，環境公民訴訟新典範—簡析臺北高等行政法院九八年度訴字第五〇四號判決，臺灣法學雜誌，第 52 期，2010 年 5 月，頁 62-63。

<sup>532</sup> 傅玲靜，同註 529。

公民訴訟之訴訟主張，只能請求行政法院判令主管機關執行，無法除去主管機關已然作成的違法行為。若將公民訴訟之訴訟類型限於給付訴訟，原告僅得藉由法院敦促行政機關履行其應作為而未作為之職務義務。反之，若行政機關有不應作為而作為之情事，例如行政機關依法不應作成行政處分卻仍然作成者，公民訴訟原告依環評法無從針對違法行政處分提起撤銷訴訟，解消系爭行政處分效力。甚而，若該違法行政處分係屬具備重大明顯瑕疵者，公民訴訟原告亦不得提起確認訴訟，確認該違法行政處分為無效。

### 三、司法實務裁判

美麗灣渡假村環評公民訴訟案中，高雄高等行政法院判決認為臺灣環境保護聯盟，「經內政部准予立案。且依其章程第 2 條第 1 項規定：「本組織為依法設立，非以營利為目的之社會團體，以結合關心環境保護人士，推展環保運動，維護臺灣生態環境為宗旨。」章程第 5 條規定：「本組織之基本主旨如下：環境權為基本人權，不得交易或放棄；人民為維護自身之生存環境，得以反對危害環境之法令或政策，並有權決定及監督社區內之建設發展。人類乃依附自然環境而生存；自然資源的永續利用、人與自然的和諧相依乃是社會、經濟、科技發展應遵循的原則，也是人類生存的保證。環境保護乃全體人類之責任，並無國界、種族、宗教及黨派之分，凡關心環境之個人或團體，均應積極主動為共同的目標團結奮鬥。」肯認其為公益團體，在該案中有原告適格<sup>533</sup>。關於本件公民訴訟之原告適格，於上訴及更審程序中最高行政法院皆未有不同意見。

於廢棄物清理法公民訴訟案件中，某營造公司（參加人）將多達近百萬公噸轉爐石級配料棄置於原告鄭妙珍等之住宅周遭農地，當地居民及旗山尊懷活水人文協會請求高雄市政府命參加人限期移除棄置於系爭土地之爐渣，高雄高等行政法院 104 年度訴字第 175 號判決認為，該棄置行為「……極有可能造成該區域空氣污染或水污染，對原告鄭妙珍等之身體健康確有受損害之虞，縱未證明受有實害，仍屬廢棄物清理法第 72 條所稱之受害人民，為適格之當事人。另原告高雄市旗山尊懷活水人文協會係於 91 年 7 月 21 日成立，經被告所屬社會局核准立案，有被告所屬社會局 101 年 3 月 2 日高市社人團字第 10132096700 號高雄市人民團體立

---

<sup>533</sup> 高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決。

案證書影本附卷可稽（本院卷一第 56 頁）。依原告高雄市旗山尊懷活水人文協會章程第 3 條規定：「本會以尊重生命的成長與價值為主，推動人本教育、提升生態環保、人文的關懷，倡導社區共同體理念，共建良善公民社會暨再造優質文化為宗旨。」第 6 條規定：「本會之任務如左：……四、以在地精神作出發，推動社區文化、生態環保之經營與推廣活動。」則原告高雄市旗山尊懷活水人文協會係推展環保運動，維護生態環境之公益團體，亦得依上開規定提起本訴，亦具當事人適格。」

於金昌石礦股份有限公司申請核定礦業用地之環評公民訴訟案中，最高行政法院 109 年度判字第 362 號判決認為：「臺灣蠻野心足生態協會之成立目的……地球公民基金會之成立目的…則被上訴人公益團體得依環評法第 23 條第 8 項規定，敘明主管機關疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。又被上訴人公益團體以上訴人金昌石礦公司取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾 3 年後始實施開發行為，違反應依環評法第 16 條之 1 提出現況差異分析及報告之規定，而依上開規定以書面告知主管機關環保署。……則被上訴人公益團體告知環保署命上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析及報告，達成上開意旨之目的無法達成，即原先有利於被上訴人公益團體之權利狀態被除去，尚難謂系爭訴願決定未直接損害被上訴人公益團體之權利。依前述說明，被上訴人公益團體為系爭函之利害關係人，具有本件訴訟於原審之原告適格。」

台南東山廢棄物掩埋場案中，原告「台南東山鄉環境保護協會」請求撤銷廢棄物處理場環境影響差異分析報告同意核備函，高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決認為當地居民為利害關係人，但由當地住民組成之「東山鄉環境保護自救會」卻不具備「利害關係人」身份，因原告係非法人之團體，其會員雖以東山鄉居民為主，惟原告之會員與原告在訴訟法上為不同之主體，其會員所得享有之訴訟法上權益，不等於原告可享有之權益；且本件訴外人南盛隆興業公司於台南縣東山鄉等 77 筆土地申請興建廢棄掩埋場，雖可能對周遭居民生活之公共安寧及衛生產生影響，然對原告推動優質生活環境，保護賴以生存之土地及水質之活動，難謂其有何「權利」或「法律上利益」受到系爭行政處分之侵害，故原告既非系爭行政處分之相對人，亦非屬該處分之利害關係人，則其逕行以自己名義提起本件撤銷訴訟，自屬當事人不適格而欠缺權利保護之必要，於法自有不合。法院雖肯認本案原告之非法人團體地位，有當事人能力，但因原告起訴之主張係請求撤銷違法行政處

分，而非屬環境影響評估法機關疏於執行，經踐行告知程序後提起之公益訴訟，原告並非處分相對人，亦非利害關係人，因此認為其訴訟權能即有欠缺。此即將公民訴訟限於給付訴訟類型，法制上值得檢討之處。

桃園觀塘工業區海岸利用管理說明書第一階段開發計畫案中，臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1452 號判決認為「原告桃園海岸生態保育協會及社團法人臺灣蠻野心足生態協會係分別設址於桃園市與臺北市之人民團體與社團法人，已不符合當地居民之要件，且其等並非自然人，原處分亦無使此等人民團體、社團法人之生存環境或生命、身體、財產等權益受開發行為影響之虞，難認其等具有法律上之利害關係。況海岸管理法並無如同環評法第 23 條第 8 項，由公益團體告知主管機關行為人疏於執行環評法及該法授權訂定之相關命令的規定至明。……至原告團體尚主張渠等曾依文化資產保存法，申請指定包含本件開發基地所在地之藻礁地形，為自然地景，及請願要求劃定一級海岸保護區，本案開發可能影響海客文化、氣候變遷，故就本件海岸利用許可，為利害關係人云云。……，個人、團體之提報僅在促使縣（市）主管機關審查程序之發動，……原告團體自不因為該法所稱之提報人而當然取得公法上之權利，亦無權利或法律上利益受有損害可言，並非本件利害關係人。」

桃園縣觀塘工業區開發案，臺北高等行政法院 107 年度訴字第 688 號判認為「原告保育協會及生態協會係分別設址於桃園市與臺北市之人民團體與社團法人，已不符合當地居民之要件，且系爭環評處分亦無使此等人民團體、社團法人之生存環境或生命、身體、財產等權益受損情形，難認其等具有法律上之利害關係，自無從依行政程序法第 128 條之規定提出申請。蓋依環評法第 10 條、第 11 條、第 12 條所定，開發行為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第 2 階段環評者，主管機關於界定評估範疇、開發單位於編製評估書，及目的事業主管機關進行現場勘察並舉行公聽會等程序，應邀集或參酌相關機關、學者、專家、團體及當地居民之意見等規範，乃係透過公共參與之法定程序，給予上開所述「學者、專家、團體」陳述意見之行政程序參與機會，以求集思廣益，俾訂定適當之環境保護方案，使環評切實發揮整體性綜合評估之功效。上開法令規範目的，僅在謀求發揮環評制度之效能，預防或減輕開發行為對環境造成不良之影響，達成環境保護之公共利益，並未寓有保障上開「學者、專家、團體」參與第 2 階段環評程序權益之意旨（最高行政法院

105 年度判字第 392 號判決參照)。原告以環評法第 10 條、第 11 條、第 12 條亦保障「團體」之環評程序參與權，進而主張保育協會及生態協會對於系爭環評處分，具有法律上利害關係，揆諸司法院釋字第 469 號解釋理由意旨及保護規範理論，自無可採。」

## 第五節 關於保護檢舉人及揭弊者之法制

奧爾胡斯公約第 3 條第 8 項規定「權利行使不受國家或私人迫害原則」，保障公眾基於公益目的所為之舉發行為，而本項規定的精神，在我國則與檢舉人及揭弊者之保護有關。

人民基於公益為目的所為之舉發行為，視其是否為違法行為主體內部之人，可分為外部檢舉人及內部揭弊者。關於檢舉人之保護，目前依證人保護法第 15 條之規定，檢舉人、告發人或告訴人有保護必要時，準用保護證人之規定，且政府機關依法受理人民檢舉案件而認應保密檢舉人之姓名及身分資料者，於案件移送司法機關或司法警察機關時，得請求法院、檢察官或司法警察官依本法身分保密之規定施以保護措施。然而對於內部揭弊者之保護，目前則欠缺完整的法律制度，而是散見於各類法規範中。

在與環境保護有關之規定中，僅於有空氣污染防治法第 95 條、水污染防治法第 39 條之 1) 及毒性及關注化學物質管理法第 54 條有相關規定，即：(一) 保障污染防制專責人員或受僱人員不得因揭弊、擔任訴訟程序證人或拒絕參與違法行為，而受不利之勞動處分；(二) 揭弊者因揭弊行為而犯刑法、特別刑法之妨害秘密罪或背信罪，減輕或免除其刑；(三) 鼓勵參與違法行為之正犯、共犯揭露、自白或自首，因而因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。然而除此之外即無其他法律有相關規定，不僅規範不足，更難以透過知悉違法行為之揭弊者而達到有效打擊政府機關及私人企業內部不法行為之目的。

法務部自 2012 年即進行揭弊者保護專法草案之研擬，並於 2019 年經由行政院院會決議通過揭弊者保護法草案草案送交立法院審議，惟因 2020 年立法委員選舉，基於屆期不連續原則而未完成立法程序。法務部嗣後多次修正該草案內容，最

後於 2022 年 1 月 25 日陳報「揭弊者保護法草案」(公私合併版, 109 年第 4 版)送行政院審查<sup>534</sup>。

目前法務部草擬之揭弊者保護法案,採公部門與私部門合併立法之方式,在第 3 條第 1 項中列舉弊案類型,與環境保護有關者規定於第 7 款至第 9 款,包含:犯水土保持法、山坡地保育利用條例之罪、空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理法、毒性及關注化學物質管理法、土壤及地下水污染整治法、環境用藥管理法之罪及海洋污染防治法之罪。草案對於受理揭弊機關、揭弊者、揭弊程序、訴訟程序中舉證責任分配、揭弊者法律責任減免、人身安全、身分保密及及報復性行為人之責任,皆有明確、統一之規範。

## 第六節 小結—綜合觀察

### 一、關於環境資訊近用部分

#### (一) 政府資訊公開法無法因應環境資訊公開的需求

我國現行環境法制上,在環境資訊被動近用部分,可做為人民據以向行政機關請求近用環境資訊之個別條文非常少,從而實務上仍援引具基本法性質的資公法作為請求之依據。然而目前實務上因行政機關寬泛解釋及適用資公法第 18 條例外不予公開之事由,且不重視分離原則的落實,導致公眾請求行政資訊常常遭遇困境。

此外,在環境資訊主動近用部分,本研究計畫嘗試依奧爾胡斯公約將環境資訊主動近用內涵劃分為資訊之蒐集與資訊傳播,綜整我國現有的重要法規範。最後可知行政機關蒐集環境資訊,可透過自行對環境狀況為監測,亦有在業者為許可證變更、核發申請時,附帶要求公開相關資料、文件、預防或應變計畫,藉此掌握環境

---

<sup>534</sup> 法務部廉政署,揭弊者保護專區,法務部廉政署推動揭弊者保護法立法進度;  
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/280102/1110125-%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E5%BB%89%E6%94%BF%E7%BD%B2%E6%8E%A8%E5%8B%95%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E7%AB%8B%E6%B3%95%E9%80%B2%E5%BA%A6.pdf?mediaDL=true>(最後瀏覽日期:2022 年 12 月 6 日)。



資訊。惟此須個別法令有規範，課予企業申報或通知之義務始得為之，資公法對此並無統一規定，而目前關於環境資訊蒐集的法規範相當鬆散且零散。

然而在後者關於環境資訊傳播之情形，個別法規則較缺乏資訊公開之明文規範，從而又須回歸適用資公法第 6 條以下之規定。縱使在個別環境行政法中有相關資訊公開之規定，亦可能鑑於資訊涉及國防或工商機密，而另為訂定不予公開之事由（如固定污染源管理資訊公開及工商機密審查辦法、毒性及關注化學物質管理法第 69 條第 1 項、毒性及關注化學物質危害預防及應變計畫作業辦法第 2 項及第 3 項等）。

然而在個別環境資訊近用的法規零散鬆散，而仍適用資公法的情形，則會遇到因資公法定位不明，在個案中往往須處理資公法與其他行政法各論間之規範競合的關係，而此問題亦會造成環境資訊近用在法制解釋及實務運作上的困難。

## （二）政府資訊公開法資訊公開制度與環境資訊近用的範圍有間

再者，由環境資訊的範圍言之，奧爾胡斯公約第 2 條第 3 項所稱的環境資訊近用，包括三種類型：各種環境要素現況、影響環境要素現況的各種人為活動因素（包括行政措施、環境協議、政策、立法、計畫和方案在內的各種活動或措施，及環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設）、及環境對人類的影響及可能影響，如由此角度觀察我國目前環境資訊公開的法制，資訊範圍多集中於第一類型環境要素現況，部分及於環境破壞及污染之資訊，但對於後二者其他環境資訊近用的情形規範少見，例如環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設，在目前法制及實務上較少見，更非資公法中規定應主動公開的政府資訊。由此可知，資公法規定的資訊公開制度不符環境資訊近用的範圍。

## （三）實務上環境資訊系統資訊過於龐雜

最後，在蒐集並組織環境資訊上，行政機關目前行政實務雖有建置數項連結或資料庫，並在部分的環境資訊中業者可逕透過平臺公開其資訊，減少行政機關再行介入縮短資訊公開之成本。惟環境資訊系統資訊龐雜，在整合資訊以提升近用性而言，仍有待改進。

因此整體而言，我國環境資訊近用的法制雖有零星規定，在仍須適用資公法而有其困境，而在實務上則有整合資訊公開系統的必要，因此實有針對環境資訊近用

部分，特別是針對主動近用（資訊蒐集及資訊傳播）部分，針對環境資訊的範圍及特性建置專門立法的必要。

## 二、關於公眾參與環境決策部分

### （一）公眾參與特定行為決定之程序規定較缺乏，仍須適用行政程序法聽證規定

依本章第三節之分析可知，目前法制中對於公眾參與環境決策的規定，無論是對於特定行為之決定或與環境有關之計畫或方案，皆著重於公聽會與聽證的形式區分，而有不同的程序進行規範。再者，立法上對於公眾參與與環境有關之計畫或方案規範較多，針對公眾參與特定行為決定的規範較少，而往往須適用行政程序法第 107 條規定，由行政機關於作成行政處分時依法令或依職權舉行聽證，進而適用同法第 54 條以下關於聽證的程序。然而由實務爭訟案例可知，囿於現行個別法規中對於公眾參與特定行為決定的特別規定有限，即使人民請求行政機關應踐行聽證程序，行政法院亦多以無法令依據為由，駁回人民的請求。而在公眾參與計畫或方案的爭議案件中，即使法規對於公眾參與程序有進一步的規定，但程序較寬鬆，如人民請求行政機關應踐行聽證程序，行政法院亦多行政機關已踐行個別法規之程序及無法令依據為由，駁回人民的請求。

### （二）法制及實務流於公聽會及聽證之形式區分，未重視公眾參與的實質精神

奧爾胡斯公約要求的公眾參與程序，應符合通知、適時、提供資訊、評論、納入審酌及溝通等要求，並致力於及早公眾參與，而我國長期以來卻陷入聽證與公聽會形式上截然劃分的迷思，忽略公眾參與的實質精神。過度強調聽證程序或公聽會程序的進行方式，反而使程序進行僵化、制式，無法符合個案而有彈性。輔以法制不完備與行政機關未依個案情形行使程序裁量權，致使公眾參與的精神在我國長期以來無法真正落實。再者，行政機關亦未體認及早公眾參與的重要性，往往將爭議及意見的對立延後到行政程序或行政訴訟中，更加深社會上對於環境爭議的對立及成本。

依據奧爾胡斯公約公眾參與程序的要求，真正的精神在於具不同利益、持不同意見的各方公眾、開發業者與行政機關間，能夠及早、充分溝通及對話，且行政機關最後對於公眾意見之參採應具體說理回應。目前雖有部分法規規定行政機關作成行政處分或擬訂計畫時，應審酌公眾意見，然而審酌意見後理由的充分說明及回應，始為公眾參與的重點，就此法規少見有明確要求及規範。實務上，行政機關對

於爭議案件作成決定的理由說明，往往是在訴願或行政訴訟中始進行理由的追補，公眾至此始得知行政機關作成決定的「心證」，此亦違背公約要求的精神。因此全面檢討公眾參與環境決策的法制，為必須努力的方向。而行政機關在個案中應情節加強公眾參與程序裁量的行使，並且強化說理回應，且透過司法機關配合進行監督審查，實為刻不容緩的當務之急。

### 三、關於環境事務之司法近用部分

#### (一) 申請環境資訊之司法近用保障，應符合奧爾胡斯公約精神

奧爾胡斯公約第 9 條關於司法近用之事由包括三大類型：環境資訊申請、行政機關對於特定行為作成之決定，主張私人或行政機關違反內國環境法規之其他所有作為或不作為。就環境資訊之司法近用而言，目前多以資公法為請求的法律依據，而依資公法第 20 條之規定，申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟，亦即行政機關就申請資訊公開所為之決定，性質為行政處分，申請人如有不服，得提起訴願及行政訴訟。因此目前法制關於環境資訊之司法近用，應符合奧爾胡斯公約的精神。惟得請求的環境資訊範圍過於狹隘，此為環境資訊近用(第一柱)制度應通盤檢討的問題，已如前述。

#### (二) 原告適格認定過於狹隘，且未普遍承認公益團體的原告適格，與奧爾胡斯公約之精神有違

至於針對行政機關就特定行為作成之決定應保障公眾近用司法權利的制度，我國目前最大的爭議在於原告訴權認定所採用之保護規範理論。該理論源自於德國，我國司法院釋字第 469 號繼受之，在環境爭訟個案中判斷第三人是否其備原告之當事人適格，涉及相關法規規範目的的解釋，向來我國行政法院解釋及認定標準都過於嚴格，直至在環評爭訟案件中，行政法院始透過「開發行為環境影響評估作業準則」之規定，普遍擴大第三人提起環評撤銷訴訟的原告適格認定<sup>535</sup>。另外在個案中，行政法院亦認定核二廠緊急應變計畫區內當地居民為適格之當事人，而更新的見解則認為應由發生核子事故時實際疏散範圍進行考量，除考量事故機組狀

---

<sup>535</sup> 在建造執照的爭訟案件中，最高行政法院亦透過對於建築技術規則建築設計施工編 23 條第 2 項規定的解釋，肯認鄰人享有受保護之日照權，具備提起撤銷建造執照訴訟之原告適格；參見最高行政法院 99 年度判字第 504 號判決。

況外，須視放射性物質外釋情形及當時氣象條件評估等情形（參見最高行政法院 109 年度判字第 91 號判決），更加擴大原告適格的認定範圍。

然而奧爾胡斯公約要求對於原告適格的認定，配合公眾參與之程序，使具備充分利益或依內國法規定權利受侵害的受影響公眾成員得提起訴訟，且在解釋內國法規定時，不得為狹隘而違背公約精神的認定。同時，亦應承認環保公益團體不僅得參與程序，亦在訴訟上當然享有訴權，得提起爭訟。我國不僅在公眾參與部分的程序規範不足，連帶地亦使行政爭訟中原告訴權認定未符合公約要求，且未全面保障公益團體作為受影響公眾的訴權，皆與公約的精神有違。

### （三）公民訴訟制度部分落實奧爾胡斯公約規定公民執法的精神

至於透過行政程序或行政爭訟的制度以監督私人或行政機關之違法行為，達到公眾協助環境法規執行的效果，奧爾胡斯公約對於此類「公民執法」的司法近用程序無強制要求，公眾成員請求環境法規之執行可為行政程序或司法程序。現行環境法制中賦予公益團體得提起之公民訴訟制度，承擔了部分功能，但我國公民訴訟之被告限於行政機關，未擴及對於私人違法的監督，因此現行環境法律中的公民訴訟制度僅部分承擔了奧爾胡斯公約規定公民執法的精神，亦與美國法制中公民訴訟得請求法院對於違法私人作成禁制令的情形不同

因我國司法採二元制，公眾對於私人違法行為監督及司法近用部分，無法如同美國法制有相同的司法制度設計，對於私人違法行為，實務上係由公眾及公益團體向行政機關提出檢舉，為現行的作法。

在對於我國法制有較通盤性的全面觀察後，以下即針對環境爭議案件進行較細緻的觀察分析，以更進一步瞭解現行法制在個案中遇到的問題。

## 第七章 我國重大環境爭議案件之檢視

### 第一節 前言

我國自 1990 年以來，環境爭議事件日益增加，社會上的抗爭亦層出不窮，爭議案件已不再侷限於公害污染及公害糾紛的爭議，隨著環評制度受到社會各界及環保團體的重視，與環評審查有關的爭訟案件日漸增多，環境爭議亦逐步提前至開發規劃階段，居民及環保團體並以訴訟作為對抗開發行為的手段，尋求司法救濟。日至今日，環境爭訟案件逐漸受到重視，帶動環境法制的變革，亦提昇民眾重視環境保護及自然保育的意識。

在眾多環境爭議案件中，本研究以下首先對於以往重大環境爭議案件進行回顧介紹，包括首件環評審查結論經判決確定撤銷的案件（中科三期開發案），首件環評公民訴訟經判決勝訴的案件（美麗灣公民訴訟案），首件以公民投票方式決定開發案件與自然生態保育衝突的案（中油三接開發案），及脆弱族群（原住民族）利益受重視的開發案件（亞泥礦業權展延案）。透過上述經典重大案件的回顧，瞭解目前行政法院對於環境爭議案件的重要見解，及認識法制變革及實務運作的方向。

至於目前社會上出現的重要環境爭議，除了私人開發行為外，較新的態樣是面對氣候變遷，政府推動再生能源政策及設置再生能源發電設備，導致對於生態及環境破壞所生的爭議，主要的類型為設置光電及離岸風力發電設備所生的環境爭議。此外，因行政訴訟法增訂都市計畫審查程序（第 237 條之 18 以下），其目的在於使人民財產權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市計畫而受有侵害時，即得及時提起訴訟請求救濟（參見司法院釋字第 742 號解釋理由書），而非須至後續進行徵收或開發行為時始提起爭訟，因此對於都市計畫的司法審查亦開始受到重視。因此本研究計畫即擇定光電開發（知本光電開發案）、離岸風電開發（彰化風場航道爭議）、及都市計畫規劃（臺北市社子島整體規劃開發）等類型之案例，進行介紹。

## 第二節 以往重大環境爭議案件之回顧

### 第一項 首件環境影響評估審查結論經判決確定撤銷的開發案—中科三期開發案

#### 一、背景事實

中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫（下稱中科三期開發計畫），於 2006 年經環保署作成有條件通過之環境影響評估審查結論（下稱環評審查結論），開發基地附近居民不服提起訴願遭決定駁回，遂提起撤銷環評審查結論之撤銷訴訟，經臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決及最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決確定撤銷，本案為我國環評審查結論首件經判決確定撤銷之先例。

環評審查結論經撤銷確定後，當地居民向臺北高等行政法院聲請定暫時狀態假處分，請求停止環評審查結論之執行，於臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號及 99 年度停字第 54 號裁定中，臺北高等行政法院命環保署應逕命行政院國家科學委員會中部科學園區管理局自即日起，至中科三期七星農場環境影響說明書重新通過環境影響評估審查時止，停止實施開發行為，及停止 2006 年環評審查結論之執行。後環保署及國家科學委員會不服提起抗告，遭最高行政法院 99 年度裁字第 2029 號裁定及 99 年度裁字第 2032 號裁定抗告駁回。

嗣後，環保署於 2010 年 9 月作成有條件通過中科三期開發計畫環評審查結論，國科會以臺會協字第 0990064454 號函（下稱 2010 年開發許可），同意依審查結論及環保相關法規辦理後續相關事宜，當地居民不服 2010 年環評審查結論與 2010 年開發許可之行政處分，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟。經臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決駁回原告之訴，最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決廢棄原判決，發回臺北高等行政法院更審，臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號裁定停止訴訟，最後並達成訴訟上和解，成為我國首件環評案件而由行政機關與當地居民達成訴訟上和解之案例。

## 二、行政法院判決見解

### (一) 關於 2006 年環評審查結論之司法審查

臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決指出，中科三期開發計畫污水排放量對農民灌溉、當地居民用水、國民健康及安全等，均有相當影響，且環評審查委員 21 人中僅有 1 人具有健康危險評估專業知識，環保署在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽為有條件通過環評審查結論，行政機關之判斷係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法，因而 2006 年環評審查結論有違法瑕疵應予撤銷。

最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決重申原審判決意旨，並從審查結論所列條件第 5 項以觀，本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，環保署稱本案無對國民健康及安全造成不利影響之虞，無庸依環評法第 8 條進行二階環評不足採，進而維持原審判決撤銷訴願決定及 2006 年環評審查結論之決定。

### (二) 關於 2010 年環評審查結論及開發許可之司法審查

對於環保署於原環評審查結論經確定判決撤銷後，重行作成之 2010 年環評審查結論之合法性，臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決指出，2006 年審查結論遭撤銷後，開發單位是否停止開發行為，係環保署有無遵守判決效力之問題，而非 2010 年審查結論合法與否之前提，且環評法施行細則第 19 條中所謂顯著不利之影響，係屬不確定法律概念，僅在行政機關逾越權限或濫用權力，恣意為裁量時，行政法院始得予以審查，否則仍應尊重行政機關之判斷，高等行政法院據此駁回原告認對環境有重大影響之虞之主張，認 2010 年環評審查結論合法有據。

最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決以下述理由廢棄原判決，發回原審法院更審：2010 年環評審查結論似不否認本件開發行為可能產生之污染物會對環境有重大影響，惟又認定無須進行二階環評，倒果為因，不符環評法第 5 條第 1 項、第 8 條第 1 項及第 18 條規範意旨；系爭開發行為坐落地區有既存較高健康風險的環境現況下，是否構成對環境有重大影響之虞，原審漏未審酌，自嫌速斷；環保署作成 2010 年環評審查結論係以 2005 年之資料審查，自與環評法第 6 條第 2 項第 6 款、環評法第 7 條第 2 項之規範意旨有違；環評法施行細則第 43 條規定意旨，係指審查結論內容應涵括綜合評述，而非綜合評述即係審查結論，環評審查結論僅有「綜合」，而無「評述」不符合要件；環保署本應俟開發單位補充及修正完畢，

再提會討論決議，惟事後究竟開發單位有無依委員意見補充、說明，以及委員閱覽後是否同意，均屬不明；最後，大安海水浴場距離大安溪僅約 3 公里，一旦廢水排放大安溪，當流向大安海水浴場，卻未被納入環境影響評估範圍，容有未洽。

案經發回臺北高等行政法院後，由於國科會「停工不停產」、環保署倉促審查，第 2 次環評訴訟經臺北高等行政法院主動提出和解方案，勸諭雙方和解，經過多次協商，於 2014 年臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號裁定，原告與環保署、國家科學委員會、行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局達成訴訟上和解。和解成立內容主要為：(一)環保署應將最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決摘要及和解協議內容登報；(二)科技部應編列預算成立並捐助公益財團法人；(三)科技部中部科學工業園區管理局應修改「科技部中部科學工業園區管理局后里園區(后里農場及七星農場)環境保護監督小組設置要點」第二點，就小組成員中之專家學者 7 人部分，該為由中科局以公開方式徵詢當地居民、農民、環保團體等之意見後決定之。並將環境保護監督小組就中科三期后里園區環境監測資料及會議紀錄，除涉及個人資料與廠商營業秘密者外，於該局網站定期公開揭露；(四)中科局應於和解成立後，將「中部科學工業園區第三期發展區(后里農場—七星農場)開發計畫」停止開發並回復原狀之可能情形，包含對於回復原狀可能費用及成本產生的影響等事項，納入第二階段環評審查之替代方案<sup>536</sup>。

### 三、後續發展

依上述和解內容，科技部委由中科管理局於 2015 年 10 月 7 日召開「后里園區—七星農場部份成立財團法人捐助章程事宜研商會議」，與五團體代表討論捐助章程，建議上開因和解成立之公益財團法人，應依法院和解意旨命名為「財團法人環境權保障基金會」。該基金會依其捐助章程，持續關注環境議題，並提供環境案

---

<sup>536</sup> 參見中科三期環境影響評估(102年度訴更一字第40號)和解筆錄，[https://www.eja.org.tw/uploads/1/3/5/9/13595379/20140813\\_%E4%B8%AD%E7%A7%91%E4%B8%89%E6%9C%9F%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0%EF%BC%88102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%A8%B4%E6%9B%B4%E4%B8%80%E5%AD%97%E7%AC%AC40%E8%99%9F%EF%BC%89%E5%92%8C%E8%A7%A3%E7%AD%86%E9%8C%84\\_\(public\).pdf](https://www.eja.org.tw/uploads/1/3/5/9/13595379/20140813_%E4%B8%AD%E7%A7%91%E4%B8%89%E6%9C%9F%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0%EF%BC%88102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%A8%B4%E6%9B%B4%E4%B8%80%E5%AD%97%E7%AC%AC40%E8%99%9F%EF%BC%89%E5%92%8C%E8%A7%A3%E7%AD%86%E9%8C%84_(public).pdf) (最後瀏覽日期：2022年12月6日)。



件之法律扶助<sup>537</sup>。

此外，如上所述，本案和解內容尚包括中科局應將系爭開發計畫停止開發並回復原狀之可能情形，包含對於回復原狀可能費用及成本效益分析、回復原狀所需時間，及對環境與居民可能產生的影響等事項，納入系爭開發計畫第二階段環評審查之替代方案。本案進入環保署二階環評審查後，經三次專案小組審查會議及 2018 年環保署環評委員會第 328 次會議進行審查，最終於環保署環評委員會決議本案通過環境影響評估審查，並於 2018 年 11 月 6 日以環署綜字第 1070078610 號對外公告。但由於農業水權、健康風險評估，以及未確實評估零方案等爭議，后里五位農民代表依法提起訴願，案經行政院訴願會駁回，農民代表不服，於 2019 年 12 月提起行政訴訟，請求行政法院判決撤銷中科三期二階環評審查結論。2022 年 7 月臺北高等行政法院 108 年度第 1997 號判決撤銷原處分及訴願決定，理由在於評估書就空氣污染物的排放量推估及危害性鑑定，未將意外洩漏時可能產生的排放量，納入運作過程中經過設備可能產生的排放量後，一併予以評估結果，已與相關規定不合。同時也因后里區居民增量終身致癌風險評估結果有瑕疵，認為環保署就此判斷風險評估未做完整了解。此判決固然撤銷二階環評審查結論，為我國第一件二階環評審查結論經判決撤銷的勝訴判決，不過行政機關已提出上訴，目前案件仍在訴訟中，未來發展仍有變數。

## **第二項 首件環境影響評估公民訴訟經判決勝訴的開發案— 美麗灣公民訴訟案**

### **一、背景事實**

臺東縣政府與美麗灣渡假村股份有限公司(下稱美麗灣公司)於 2004 年 12 月 14 日簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約契約」，以 BOT 方式進行開發，由美麗灣公司負責投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予臺東縣政府。依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 33 條規定，原預計開發之土地(加路蘭段 346 及 346-4 地號土地)應實施環境影

---

<sup>537</sup> 詳參環境權保障基金會網頁，關於我們，緣起：<https://erf.org.tw/about/> (最後瀏覽日期：2022 年 12 月日)。

響評估。惟臺東縣政府辦理加路蘭 346-4 地號土地之合併及分割，致建築面積減少而無須進行環評，即可進行開發，並於 2005 年核發建造執照。臺灣環境保護聯盟於 2007 年依環評法第 23 條第 8 項規定，函請臺東縣政府依環評法第 22 條規定，對美麗灣公司裁罰及命其立即停工。然而臺東縣政府未為之，因此臺灣環境保護聯盟向高雄高等行政法院提起公民訴訟，聲明請求判決臺東縣政府應命美麗灣公司停止其於系爭土地一切開發施作工程行為。

## 二、行政法院判決

本件紛爭歷經更二審，最終於高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決確定臺東縣政府應作成命美麗灣於系爭土地停止開發行為之行政處分。關於本件公民訴訟之合法性，關於公民訴訟之公益團體適格要件判斷，行政法院首先認為臺灣環境保護聯盟係經內政部准予立案之人民團體，又參其章程第 2 條第 1 項「本組織為依法設立，非以營利為目的之社會團體，以結合關心環境保護人士，推展環保運動，維護臺灣生態環境為宗旨。」第 5 條「本組織之基本主張如下：環境權為基本人權，不得交易或放棄；人民為維護自身之生存環境，得以反對危害環境之法令或政策，並有權決定及監督社區內之建設發展。人類乃依附自然環境而生存；自然資源的永續利用、人與自然的和諧相依乃是社會、經濟、科技發展應遵循的原則，也是人類生存的保證。環境保護乃全體人類之責任，並無國界、種族、宗教及黨派之分，凡關心環境之個人或團體，均應積極主動為共同的目標團結奮鬥。」足認臺灣環境保護聯盟係推展環保運動，維護台灣生態環境之公益團體，符合環評法第 23 條第 8 項及第 9 項規定，得提起本件訴訟。環評法第 23 條第 9 項規定之公民訴訟，為訴願法第 1 條第 1 項但書所稱之特別規定，因此無須經訴願程序，即得向高等行政法院提起行政訴訟。且環評法第 22 條乃主管機關對外作成具有法律規制力之行政處分依據，因此臺灣環境保護聯盟以該條為據所應提起者，為課予義務訴訟而非一般給付之訴。

至於實體合法性的部分，行政法院判決認為必須視美麗灣公司「申請開發之整體面積」判斷是否達開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 31 條第 13 款第 5 目規定之 1 公頃，縱使美麗灣公司以土地分割方式，分割成每筆小於 1 公頃，各別開發，或以分期施工之方式，以每次施工面積小於 1 公頃之方式開發，因其申請開發之整體面積不變，皆不影響系爭開發案應實施環評。否則開發單位若

得以土地分割或以分期施工之方式，規避實施環評，則環評法等相關規定，將形同具文。依環評法第 14 條規定，本件開發案應實施環境影響評估卻未實施，不應核發興建旅館所需之建造執照。又臺東縣政府與美麗灣公司為儘速著手開發行為興建旅館，乃以上開土地分割之方式，使分割後之加路蘭段 346-4 地號土地面積小於 1 公頃，意圖規避實施環評，至為明顯。因此即便美麗灣公司對其申請興建旅館，已取得相關執照及許可，而有信賴保護之問題，然亦屬行政程序法第 119 條第 3 款信賴不值得保護之情事。綜言之，系爭開發案件未通過環評審查結論，臺東縣政府應依環評法第 22 條規定，命參加人停止實開發行為。

### 三、後續發展

嗣後臺東縣政府依環評法規定，對於杉原海水浴場開發行為實施環評，並於於 2012 年 12 月 22 日第 7 次環評審查會議作成「有條件通過環境影響評估審查」之審查結論，並於 2013 年 2 月 1 日公告。附近居民對此環評審查結論不服，提起撤銷環評訴訟，經高雄高等行政法院 102 年度訴字第 228 號判決、最高行政法院 105 年度判字第 123 號判決確定撤銷環評審查結論，理由為本件為促參案件，主辦機關之縣（市）政府兼為環評法之目的事業主管機關時，環評審查會議中有委員應迴避而不迴避表決，致生環評程序違法情事，且本件環評會審查結論免除繼續進行第二階段環評有違法之處，確定撤銷本件開發行為之環評審查結論。

由於營運遙遙無期，2018 年 7 月美麗灣公司將本案提交仲裁，2020 年 10 月 23 日經由仲裁庭作成判斷，仲裁庭認為本案因不可抗力而終止契約，美麗灣公司請求 12.1 億元損害賠償部分，因開發案為美麗灣公司自行規劃，該公司應盈虧自負，仲裁庭全部駁回，臺東縣政府無須負擔損害賠償，至於建築物部分，則依契約有償移轉給臺東縣政府，仲裁庭採臺東縣政府主張之估價方式，計算金額為 6.29 億元<sup>538</sup>。對此，監察院認為臺東縣政府明知民間機構依約負辦理環評及取得開發證

---

<sup>538</sup> 臺東縣政府新聞稿，2020 年 10 月 24 日，美麗灣仲裁結果出爐 還山還海還人民 重回杉原灣 朝向公有海水浴場規劃； <https://www.cet-taiwan.org/sites/cet-taiwan.org/files/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E4%BB%B2%E8%A3%81%E7%B5%90%E6%9E%9C%E5%87%BA%E7%88%90-%E8%87%BA%E6%9D%B1%E7%B8%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF1023.docx>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

照之義務，卻濫用促參協調機制，將可歸責於民間機構之事由，決議為「不可抗力及除外情事」，使業者得免除其違約責任；仲裁程序中復漠視仲裁庭之組成有重大瑕疵，且該建物難以依原訂之投資計畫供旅館營運使用，其高度及房間數又遠逾越契約限制，仍耗費 6.29 億公帑買回，形同以公帑為業者過度開發之違法建物解套，嚴重排擠地方發展及建設，於 111 年 8 月提出對臺東縣政府辦理杉原海水浴場（美麗灣）BOT 案之糾正案<sup>539</sup>。

### 第三項 首件以公民投票方式決定開發案件與自然生態保育的衝突—中油三接開發案

#### 一、背景事實

##### （一）觀塘工業區開發行為第一階段及第二階段之環境影響評估審查

東鼎液化瓦斯興業股份有限公司（下稱東鼎公司）為於桃園縣觀音鄉（於 2014 年改制為桃園市觀音區）進行觀塘工業區（含工業專用港）之開發行為（下稱系爭開發行為），依環境影響評估法（下稱環評法）相關規定實施環境影響評估（下稱環評），向主管機關行政院環境保護署（下稱環保署）提出環境影響評估說明書（下稱環說書），並在書件中「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」<sup>3</sup>、是否位於河口、海岸潟湖、紅樹林沼澤、草澤、沙丘、沙洲、珊瑚礁或其他濕地？<sup>11</sup>、是否有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物？<sup>11</sup>等二欄，勾選「否」，證明文件為「現場調查」。環說書關於環境現況海域生態之說明，強調桃園沿海海域為岩礁（硦砧石）及沙泥混合區，但出現「水深 10 公尺處之底質為沙泥、珊瑚礁」之敘述，同時亦出現「海底大部分均為姥姑石（珊瑚礁）」之文句。本件開發行為之環說書經環保署審查後，於 1997 年 11 月 8 日作成本件開發行為應繼續進行第二階段環評之審查結論，其中理由第 14 點為：「應調查本計畫基地是否位於珊瑚礁上，並評估對生態之影響。」

---

<sup>539</sup> 監察院 111 內正 0016 號糾正案，2022 年 8 月 16 日；  
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=18009>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

在第二階段環評程序中，東鼎公司編製觀塘工業區開發計畫環評報告書，就開發行為是否位於珊瑚礁的問題，在「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中同樣勾選「否」，然對於海域生態有更詳盡的說明，並指出「潮間帶測站則以礁盤底質比沙質底質較為豐富」、「截至目前為止所調查的底棲生物中，並未發現有特稀有種類或保育類動物種類存在」，惟對於礁盤的性質究為珊瑚礁或岩礁，則無具體說明。環保署於 1999 年 7 月 14 日公告開發行為有條件通過第二階段環評之審查結論，要求開發單位辦理之事項中，並無與生態保育有關的內容。

以上述工業區開發計畫為上位計畫而興建工業港的開發行為，開發單位為經濟部工業局，於其提出之環說書中就海域生態所為之現況說明，與上述系爭開發行為之環評報告書內容近似，環保署於 2000 年 4 月 27 日公告開發行為有條件通過（一階）環評之審查結論，要求開發單位辦理之事項中，並無與生態保育有關的內容。其後，東鼎公司分別依環評法相關規定提具工業區開發計畫環境影響差異分析（下稱環差分析）報告（參見環評法第 16 條第 1 項、環評法施行細則第 37 條前段）、第 2 次及第 3 次環差分析報告，環保署分別於 2000 年 8 月、2002 年 4 月及 7 月審查通過。東鼎公司於 2004 年 2 月提具工業區環評評估書變更內容對照表（下稱環評變更內容對照表）（參見環評法施行細則第 37 條但書），經環保署於 2004 年 2 月同意備查。相關環評書件之審查及備查，皆未涉及藻礁與生態保育的事項。

此外，東鼎公司於 2017 年 3 月 31 日與臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）合併，後者為存續公司。系爭開發行為之開發單位嗣後變更為中油公司，環保署於 2017 年 4 月 7 日核准（參見環評法第 16 條），而工業港興建之開發單位嗣後亦變更為中油公司，環保署則於 2019 年 6 月 19 日備查（參見環評法施行細則第 36 條第 2 項）。

## （二）環境影響評估審查結論確定後始受重視且有爭議之藻礁及生態保育

關於藻礁保育與系爭開發行為的爭議，一開始是發生於觀音新屋藻礁（簡稱為觀新藻礁），而非本件開發行為所在之大潭藻礁區。研究學者最早是在 2006 年間注意到桃園沿岸觀新藻礁地形的特殊性，2007 年 5 月時中油公司施作臺中到桃園大潭的海底天然氣輸送管工程，破壞了觀新藻礁，引發社會各界開始重視藻礁的重要性及其保育，更產生了不同立場的爭論，甚至改制前的桃園縣政府乃於 2014 年

7 月，依野生動物保育法相關規定公告觀新藻礁為「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」，主要保護對象為河口藻礁海岸生態系及其棲息之鳥類、野生動植物。

然而，上述野生動物保護區之公告範圍僅及於桃園沿海藻礁 27 公里中的 4.5 公里，大潭藻礁並非位於公告範圍內。雖然保育團體另依文化資產保存法相關規定提報大潭藻礁為自然地景，也申請依相關法規將大潭藻礁劃設為野生動物保護區、自然保留區和一級海岸保護區，但各主管機關並未有所作為。

至於大潭藻礁區內保育類野生動物的生態，主要為農委會在 2017 年 5 月 1 日列為一級保育類動物（瀕臨絕種）的柴山多杯孔珊瑚。研究學者於同年 6 月確認系爭開發行為場址內大潭藻礁內有一級保育類動物柴山多杯孔珊瑚的生態，並於同年 7 月 4 日提出鑑定報告，其後學者更發表論文指出大潭藻礁的柴山多杯孔珊瑚是目前生長情況最佳的族群。

由上述可知，針對政府於觀塘工業區中所為之開發行為，環保署於 1999 年及 2000 年作成環評審查結論，乃至後續審查環差分析報告或同意備查環評變更內容對照表時，因缺乏對於藻礁及柴山多杯孔珊瑚等生態專業知識，就開發行為對大潭藻礁及柴山多杯孔珊瑚可能產生的影響，環保署並未進行評估及檢視。且與觀新藻礁相較，大潭藻礁本身亦因缺乏法定地位而未受到法律上之任何保障。面對藻礁及生態保育與開發行為間的爭議，演變至最後甚至出現 2021 年 12 月 18 日全國性公民投票中，首次由民間提出的生態保育公民投票案。

### （三）2018 年藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告

因工業港之開發興建自目的事業主管機關核發開發許可後已逾三年，當時之開發單位經濟部工業局依環評法第 16 條之 1 規定，於 2017 年間提出環境現況差異分析（下稱環現差分析）及對策檢討報告，送環保署審查。環保署於 2017 年 6 月 5 日召開專案小組初審會議作成結論，建議依環評法第 18 條第 3 項規定，認定開發計畫對藻礁生態系統環境造成不良影響，命工業區之開發單位中油公司提出因應對策，並請經濟部工業局於 2017 年 9 月 30 日前就藻礁生態現地調查、藻礁保護區影響評估、藻礁保育因應對策及藻礁保護區補償規劃補充修正後，併同前揭觀塘工業區因應對策，送環保署審查。

經濟部工業局與中油公司後續分別將相關書件送環保署審查，環保署於 2018 年 10 月 23 日分別作成四個行政處分，審查通過經濟部工業局所提之「工業港環

差分析及對策檢討報告、」與「工業港環說書環差分析報告」、中油公司所提之「工業區環評報告書藻礁生態系因應對策」與「工業區環評報告書環差分析報告」。其中最特別的即為環保署依環評法第 18 條第 3 項，發現系爭開發行為之實施已對於藻礁保育造成不良影響，而命開發單位中油公司提出因應對策送審查。此為系爭開發行為的環評審查中，首次將藻礁及相關生態保育列為環評審查核心事項的程序。

社團法人臺灣蠻野心足生態協會、桃園海岸生態保育協會及葉斯桂、彭玉麟、戴兆華、潘忠政、程美玲等人以大潭藻礁附近有臺灣白海豚棲息、出沒，本案若繼續開發，將導致臺灣白海豚遭騷擾、虐待、宰殺死亡，該址顯不適合開發為由，請求依行政程序法第 128 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定廢止、撤銷系爭環評處分，回復本案未經完成環評審查前之狀態。並另就內政部作成對中油「桃園觀塘工業區（下稱觀塘工業區）海岸利用管理說明書（第一階段開發計畫—第三座液化天然氣接收站）」申請案許可之處分，經訴願後向臺北高等行政法院提起撤銷訴訟。

## 二、行政法院判決

### （一）關於環境影響評估程序重新進行之司法審查

本件原告社團法人臺灣蠻野心足生態協會、桃園海岸生態保育協會及葉斯桂、彭玉麟、戴兆華、潘忠政、程美玲提起請求行政院環保署依行政程序法第 128 條第 1 項規定為程序再開，撤銷先前所為環評相關處分。

法院於判決中闡釋提起行政程序法第 128 條第 1 項之人必須係法定救濟期間已經過之該行政處分的「相對人」或「利害關係人」，利害關係人又僅指法律上利害關係之人，不含經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者。環評法第 5 條第 1 項、第 7 條、第 8 條、第 16 條之 1 及第 18 條等關於主管機關對於應實施環評之開發行為所為審查之規定，實具有保障開發行為所在地居民生存環境及生命、身體、財產等權益不因開發行為而遭受顯著不利益之規範意旨，是以依保護規範理論受開發行為影響之當地居民應就主管機關所為應實施環評、開發單位申請變更原環境影響說明書內容、環境現況差異分析及檢討報告所作之審查結論在內的相關環評處分，為行政程序法第 128 條所稱之利害關係人。而受開發行為影響之當地居民界定，該判決認為原則應依環境影響評估作業準則第 10 條第 1 項及附件三說明書應記載事項及審查要件中附表五「開發行為半徑 10 公里範圍內或線型開發行

為沿線兩側各 500 公尺範圍內」之標準，例外於開發行為及所在地具有特殊性質時，亦應認非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，屬受開發行為影響之人。考量係爭案件之開發係為建設天然氣接收站，一旦發生外洩事故引發爆炸，其可能影響之範圍將會擴及包含居住於 20.12 公里之原告潘忠政及程美玲。是以包含開發行為 10 公里範圍內之葉斯桂、彭玉麟、戴兆華及居住距離 20.12 公里之潘忠政及程美玲皆具有當事人適格。

惟社團法人臺灣蠻野心足生態協會及桃園海岸生態保育協會不具有訴權，因其設址並非位於受開發行為影響之範圍，又系爭環評處分亦無使此等人民團體、社團法人之生存環境或生命、身體、財產等權益受損情形，難認其等具有法律上之利害關係。再者環評法第 10 條、第 11 條及第 12 條規定係透過公共參與之法定程序，給予學者、專家、團體陳述意見之行政程序參與機會，以求集思廣益，俾訂定適當之環境保護方案，使環評切實發揮整體性綜合評估之功效。上開法令規範目的，僅為謀求發揮環評制度之效能，預防或減輕開發行為對環境造成不良之影響，達成環境保護之公共利益，並未寓有保障上開「學者、專家、團體」參與第 2 階段環評程序權益之意旨。從而，依保護規範理論尚難認社團法人臺灣蠻野心足生態協會及桃園海岸生態保育協會為環評處分之利害關係人。

實體面部分，臺北高等行政法院認定依行政程序法第 128 條第 1 項請求程序再開已逾同條第 2 項但書五年之時效；而提出之「工業區、工業港開發基地附近發現有保育類野生動物臺灣白海豚棲息、出沒為據，並以此事實及相關新聞報導與影像資料」為證據，因並非處分作成時已存在之證據，不符行政程序法第 128 條第 1 項之要件，亦無足以發生有利於原告之變更，或使原告可受較有利益處分之新事實。從而，本判決認環保署否准原告程序再開之申請無違法之處，最高行政法院 109 年度上字第 848 號判決亦維持北高行之見解。

## （二）關於海岸管理法之司法審查（判決尚未確定）

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1452 號判決認為，海岸管理法第 1 條、第 8 條、第 25 條第 1 項及第 2 項及一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 9 條規定，兼具有保障開發行為能影響範圍之當地居民生命權、身體權、財產權，不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為限，應屬保護規範。「當地居民」之劃定原則參照觀塘工業區海岸利用



管理說明書所載交通管制範圍即漏源處半徑 5~8 公里，因此本件原告葉斯桂、彭玉麟、戴兆華 3 人居所均係距離開發基地可能為洩漏源處半徑 5~8 公里範圍內，為防範受災害影響之當地居民生命權、身體權、財產權而須進行疏散及外圍交通管制之範圍內，核屬保護規範所及之保護對象。原告潘忠政、程美玲 2 人距離開發行為最近位置已超過 10 公里，亦無從藉由其所援引海岸管理法之規定推衍得出其亦屬該保護規範所及之範圍，因此不具訴權。另外，海岸管理法無如同環評法第 23 條第 8 項告知主管機關行為人疏於執行環評法及該法授權訂定之相關命令，社團法人臺灣蠻野心足生態協會及桃園海岸生態保育協會既該二團體設址不符合當地居民之要件，且其等並非自然人，原處分亦無使此等人民團體、社團法人之生存環境或生命、身體、財產等權益受開發行為影響之虞，難認其等具有法律上之利害關係。

實體面，本件判決則是依從判斷餘地，認為海岸管理審議會組成、會議程序及決議內容，符合內政部海岸管理審議會設置要點之規定，並業已就海岸保護等相關議題經海審會專業審查委員充分考量與判斷。於審查過程中，亦顧及開發案對藻礁生態環境衝擊議題，因此並無恣意判斷之違法情事，認定處分合法，駁回原告之訴。本件仍在上訴階段，尚未確定。

### 三、公民投票的過程及結果

行政訴訟程序進行之同時，2021 年藻礁保育人士潘忠政先生為領銜人，提出「珍愛藻礁」全國性公民投票案，主文為：「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？（即北起觀音溪出海口，南至新屋溪出海口之海岸，及由上述海岸最低潮線往外平行延伸五公里之海域）」，成為臺灣史上第一個生態保育公民投票。2021 年 2 月 18 日珍愛藻礁公投案在四成多的公民投票下，有 390 萬 1171 票同意與 416 萬 3464 票不同意，因較多數的公民選擇不同意，公民投票結果不通過。

公民投票結果雖未獲通過，但在公民投票於 2020 年成案後，經濟部即決定「再外推方案」，將三接由離岸 700 公尺外推到 1200 公尺，主張對藻礁的影響降到最低，能讓經濟與環保雙贏，因此藻礁公投可謂在 2021 年公民投票過程中唯一實質

影響政府決策之公民投票案<sup>540</sup>。

## 第四項 開發案件中脆弱族群利益漸受重視—亞泥礦業權展延案

### 一、背景事實

亞洲水泥股份有限公司（下稱亞泥）原領有礦區位在花蓮縣新城鄉、秀林鄉新城山東方地方之臺濟採字第 5335 號大理石礦採礦執照，有效期限至 2017 年 11 月 22 日屆滿。嗣亞泥於 2016 年 10 月 6 日以亞（105）總花字第 1178 號函檢附減區分割申請書，申請將礦業權所在礦區西側與太魯閣國家公園範圍重疊部分辦理減區，復於 2016 年 11 月 25 日檢送申請書、相關圖件及規費申請礦業權展限（下稱系爭申請案）。經濟部礦務局於 2016 年 12 月 1 日以礦授東一字第 10500283670 號函請行政院農業委員會所屬水土保持局等 14 個機關（構）查復、到場會勘及進行必要調查。至申請減區部分，經濟部以 2016 年 12 月 20 日經授務字第 10520111650 號函准予減區併換發臺濟採字第 5665 號採礦執照（下稱系爭礦權，所在之礦區則稱系爭礦區）。上經濟部礦務局認系爭申請案符合規定，遂以 2017 年 3 月 14 日經務字第 10602603420 號函（下稱原處分）核准系爭礦權展限之申請，有效期限至 2037 年 11 月 22 日止（有效期限 20 年）。當地居民不服，以利害關係人之身分，提起訴願，經決定駁回後，遂提起行政訴訟。

### 二、行政法院判決

臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1505 號判決就原告當事人適格部分，認為原告為系爭礦區所在直線距離 500 公尺範圍內之當地居民，原處分就系爭礦權之展限，實已影響其所有權、耕作權，並可能因此影響生命、身體、財產及居住安全權利與法律上利益之損害，故具當事人適格。就系爭礦權展限之申請，行政法院認為礦區內雖有 3 條土石流潛勢溪流，且有部分區域屬山崩地滑地質敏感區，惟劃設土石流潛勢溪流資料之主要目的僅係供防災政策使用，並非限制開發或土地利用管制事項，山崩地滑地質敏感區亦無限制或禁止開發之相關規定，並無礦業法第

---

<sup>540</sup> 環境資訊中心，環境還待驗證 珍愛藻礁公投之後 三接減空污、生態保育之路仍長，2021 年 12 月 23 日；<https://e-info.org.tw/node/233062>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

31 條第 1 項第 4 款之情形；關於富世遺址部分，其坐落於系爭礦區北側，並未在礦業權展限之開採計畫範圍內，故無所謂之開發行為進行中發現遺址之情形，自無文化資產保存法第 57 條第 2 項之適用問題；關於地質法部分，本件僅係就原有之礦業權申請展限，並非就新的礦區申請核定礦業用地，故並無新的土地開發行為，自無須就系爭礦區或系爭礦場進行基地地質調查及地質安全評估，是以，系爭申請案並無違地質法第 8 條第 1 項規定，自亦無違礦業法第 27 條第 6 款。有關森林法部分，第 88 林班地亞泥未進行採礦之行為，即無庸依森林法第 9 條第 1 項之規定為之。

最後行政法院認為亞泥並未踐行原住民族基本法（下稱原基法）第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與程序係有程序上瑕疵，因對於發布前業已取得礦業權並實際進行採礦之區域，原住民族或部落尚無從在原本礦業用地核定階段表示意見，自應於礦業權展限申請時給予其等表示意見之機會，故判決訴願決定與原處分均撤銷。

最高行政法院 108 年度上字第 894 號判決重申被上訴人（當地居民）具當事人適格，至於未踐行諮商同意參與程序，最高行政法院認為原基法第 21 條第 1 項既是立法者對憲法第 143 條及憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段之委託作出之價值決定，不能因為立法院目前有礦業法修法提案，反稱現行法原基法第 21 條第 1 項規定無規範礦業法採礦權展限之效力。又系爭礦業權於 2017 年 11 月 22 日期限屆滿，接下來新的一期展限申請及准駁，並非原基法第 21 條第 1 項及第 4 項施行前已終結之事實，應適用展限時之法令包括礦業法，及對礦業法之採礦行為具有規範效力之原基法第 21 條第 1 項及諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱諮商同意辦法）等規定，不生法律溯及既往及信賴保護問題。未於核准礦業權展限前踐行原基法第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與程序，無異使原住民族事前諮商同意參與程序未經實現，遭到否定，原住民族只剩下接受該決定及繼續開發之事實，此種事後參與已無濟於事，失其保障功能，不符憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段及原基法第 21 條第 1 項課予義務之規定。綜上所述，最高行政法院認為原判決以原處分未踐行原基法第 21 條第 1 項規定為違法因而撤銷訴願決定及原處分，並無違誤。

### 三、後續發展

最高行政法院駁回亞泥之上訴後，全案確定，撤銷亞泥礦業權之展延許可，惟經濟部礦務局表示，撤銷礦業權之展延許可等於本案回到申請展延狀態，依礦業法相關規定，只要業者提出礦權展限之申請，就視為礦業權存續，亞泥仍可持續開採，且展限審查並未時間限制，將通知亞泥補足諮商同意程序<sup>541</sup>。

2022 年 1 月 2 日，玻士岸部落針對「亞洲水泥公司於新城山礦場目前已核定礦業用地之 373 筆公有原住民保留地繼續從事土地開發暨資源利用行為」一案，召開諮商同意投票會議，有投票權者計 555 戶，經出席家戶 374 戶投票，部落以 294 票比 45 票的壓倒性差距，8 成 3 居民支持亞泥繼續於當地採礦<sup>542</sup>。

此外，行政院於 2022 年 5 月 19 日通過礦業法修正草案，送立法院審議，修法主要重點包括刪除俗稱「霸王條款」規定（現行第 31 條及第 47 條）；要求業者一次性補辦環評；尊重原住民族權益，要求礦業權者依原住民族基本法相關規定，辦理諮商同意；落實資訊公開並保障公民參與；加強礦業管理及開採量管制；新增回饋機制<sup>543</sup>。

## 第三節 對於目前重要環境爭議案件的觀察

### 第一項 知本光電開發案

#### 一、背景事實

臺東縣政府於民國（下同）107 年 4 月 2 日辦理「知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區（下稱系爭開發案）標租計畫」開標作業，由「盛力能源股份

---

<sup>541</sup> 環境資訊中心，部落勝訴 亞泥礦權展延遭撤銷 經濟部：仍可繼續開採，2021 年 9 月 17 日；<https://e-info.org.tw/node/232309>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>542</sup> 中時新聞網，亞泥採礦案 部落投票同意繼續開發，2022 年 2 月 13 日；<https://www.chinatimes.com/newspapers/20220213000376-260106?chdtv>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>543</sup> 經濟部新聞，行政院完成礦業法修正案審查，一次性補辦環評與原住民族諮商同意，2022 年 5 月 19 日；[https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=100064](https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=100064)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

有限公司籌備處」(下稱盛力公司)得標。臺東縣政府與盛力公司於 107 年 4 月 23 日簽訂系爭開發案租賃契約。盛力公司於 107 年 12 月 21 日依諮商同意辦法第 13 條規定，向臺東縣臺東市公所(下稱臺東市公所)申請召集部落會議。因卡大地布部落未如期召開部落會議，盛力公司依諮商同意辦法第 15 條規定，申請由臺東市公所於 108 年 6 月 1 日代行召集部落會議(下稱系爭部落會議)。該日會議投票結果，贊成 187 票、反對 173 票，無效票 1 票，依諮商同意辦法第 19 條規定，議決同意系爭開發案。盛力公司茲檢附系爭部落會議決議及其他法定文件，申請經濟部核發電業籌設許可。經濟部審查後，以 109 年 2 月 11 日經授能字第 10900112660 號函准予籌設(下稱原處分)。

惟卡大地布部落、三大家族拉罕(Rahan)林文祥、林茂盛、陳政宗及部落族人高明智(下合稱部落)認為系爭部落會議決議，非由卡大地布部落所自主作成，而是原住民族委員會(下稱原民會)透過侵害部落文化權的諮商同意辦法所創設出來的「外造總意」<sup>544</sup>，故向行政院提起訴願。行政院駁回訴願；部落不服，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，臺北高等行政法院於 111 年 9 月 8 日作成 109 年度訴字第 1509 號判決，撤銷訴願決定及原處分。

## 二、行政法院判決見解

臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1509 號判決認為，關於原基法第 21 條第 1 項，「諮商程序的開啟應盡可能越早越好。就同意權而言，原基法第 21 條第 1 項規定沒有明確規範取得部落同意的時間點，如遲至實際動工，變更地貌、生態現狀，肇致難以回復的變動，時間點顯然太晚，但亦非越早越好。於可行性評估的先期作業階段，因僅屬開發計畫的發想與規劃，內容尚不明確，有較高的變動性，在此階段行使同意權，可能導致部落同意的內容與日後實際執行的內容有落差，而須重新進行同意程序，亦不經濟。因此，開發單位取得部落同意的時點有依個案情形，本諸立法意旨而為決定的必要。」臺北高等行政法院認為系爭開發案中盛力公司取得原處分後，即可辦理土地使用分區及使用地類別的變更，變更卡大地布部落傳統領域土地的法律上屬性、管制、使用密度等，自屬原基法第 21 條第 1 項所稱土地開

---

<sup>544</sup> 黃居正、邱盈翠，臺灣原住民族集體同意權之規範與實踐，臺灣民主季刊，第 12 卷第 3 期，2015 年 9 月，頁 74。

發行為，不能以盛力公司尚未實際動工，土地狀態事實上沒有變動，即認為沒有取得部落同意的必要。

針對系爭部落會議之程序，臺北高等行政法院參酌諮商同意辦法第 11 條第 2 項規定，認為該會議決議無效，原處分失其前提即有違法，應予撤銷，違法之理由如下：1、諮商同意辦法第 15 條關於代行召集制度，違反原基法授權意旨。詳言之，部落未於期限內召集部落會議的原因眾多，可能是因為諮商程序未盡周全，資訊不足、或部落有共識地對土地開發表達不同意的具體表現，由行政機關依開發單位的請求，代替部落召集部落會議，已實質減損部落自治團體對族人的領導與政治參與功能，部落的權利主體地位及自主性有遭架空之虞，亦不符公政公約第 1 條民族自決權保障的意旨，應認諮商同意辦法第 15 條規定不符合原基法第 21 條第 1 項、公政公約第 1 條、經社文公約第 1 條、第 15 條第 1 項第 1 款、憲法第 22 條及憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項（下稱上開公政公約等條文）保障原住民族及部落自主的規範意旨，逾越母法授權範圍，因此法院於本案拒絕適用。2、諮商同意辦法第 2 條第 2 款、第 5 款及第 6 款關於設籍的要件，法院提及前開條文「將原告卡大地布部落以外的外族或其他部落的個別原住民納入，已侵蝕原告卡大地布部落自治、自主的地位」，故違反原基法規範意旨及上開公政公約等條文。3、原民會有關委託出席、委託投票的函文，法院認為「部落會議的召集與決議方式，涉及部落團體的自治、自決。」依此，於未徵得部落同意，亦無法律或法規命令的規範下，臺東市公所援用原民會的函文，採行委託出席及委託投票的制度，已侵害原告卡大地布部落受原基法保障的自治、自決地位，違反法律保留原則，亦違反原基法規範意旨及上開公政公約等條文。4、諮商同意辦法第 19 條關於原住民家戶代表制度，法院提及「諮商同意辦法就部落同意事項與公共事項的召集及決議為不同規範，已有差別待遇。」，且「為開發單位之利益，限制部落依其章程或依其傳統習慣的決定模式行使原基法第 21 條第 1 項規定的同意權，已減損部落的權利主體地位及自主性」（臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1509 號判決參照），因而違反原基法規範意旨及上開公政公約等條文。5、臺東市公所於 108 年 6 月 1 日代行召集部落會議，其就出席部落會議的原住民家戶代表資格、身分及設籍情形的認定，並非以諮商同意辦法第 17 條第 3 項第 2 款規定盛力公司申請召集部落會議

當日（107 年 12 月 21 日）為基準日進行造冊，投票權人的範圍即處於不明確的狀態，違反前開規定。綜上，原處分違法應予撤銷。

### 三、對於爭議之觀察

#### （一）原住民族諮商同意權之精神

我國就涉及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發行為，除有環評法相關規定舉行公開說明會及公聽會（二階環評）而有公眾參與表示意見的機會外，亦於原基法第 21 條規定諮商同意權，藉以涵納原住民族及部落意見，達國際法上以及我國憲法宣示對原住民族之保護。

惟依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 5 條第 1 項，本件開發案雖係以知本濕地作為光電建設之用地，然因非屬濕地保育法第 8 條及第 10 條評定之重要濕地，而無須進行環評（環評法第 5 條第 2 項）。因此本件最為關鍵，並受法院採納認定程序違法瑕疵而決議無效之規範為依原住民族基本法第 21 條訂定之諮商取得原住民部落同意參與辦法中代行召集部落會議、家戶代表制及委託代表制等。

有別於一般性環境事務公眾參與之內涵，原基法第 21 條諮商同意權有其特殊之處。源自原住民族之自決、土地、文化及免於種族歧視等權利，諮商同意權之概念係政府制定或實施影響原住民族法律或政策時，應取得相關原住民的同意，又經過各項國際人權法之發展<sup>545</sup>，漸漸型塑原住民族諮商同意之要件包含自由、事先、知情最後同意<sup>546</sup>。從而在土地開發案件中原住民族諮商同意權，可謂係受開發行為影響之人（即原住民族），以享有較一般公眾參與更有決定力參與該決策作成。

#### （二）本案委託代表制、家戶代表制爭議衍生參與決定之資格認定

首先，奧爾胡斯公約要求於環境決策初期便應向受影響公眾告知環境資訊，給予其較周全之保障，除此之外奧爾胡斯公約就環境公眾參與主體，便僅有公眾及受

---

<sup>545</sup> 如：消除一切形式種族歧視公約、公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、國際勞動組織第 169 號公約、聯合國原住民族權利宣言第 32 條。

<sup>546</sup> 原住民族諮商同意之由來及內涵，參見關於鄭川如，原住民諮商同意權的由來與內涵—從亞泥礦權延展案談起，月旦法學雜誌，第 309 期，2021 年 2 月，頁 96-109。

影響公眾一般性定義。因此我國能否在界定公眾、受影響公眾範圍後，再透過法令（即諮商同意辦法）訂定其他參與環境事務決策之資格代表機制，或者行政機關於環境影響評估中因應如會議場地空間、參與人數及維持會議秩序等情事，要求參與人自行協調選派進入會議之人員，即有疑義。

### （三）約制開發案進行是否為奧爾湖斯公約公眾參與所允許

我國原住民族基本法第 21 條以是否有限制原住民族利用前項土地及自然資源情形，界分「應諮商並取得原住民族或部落同意或參與」（第 1 項）或「應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意」（第 2 項）。觀察奧爾湖斯公約規定，其僅要求行政機關在公眾參與過程中保持環境決策之可變動性，並就公眾提出之意見予以適當審酌作為決策之參考，並未進一步要求公眾參與必須對決策有一定實質影響，其顧及層面或僅是程序正當。雖原住民族諮商同意權大體理念已為各國家及國際組織肯認，惟當國家公權力或開發私人介入原住民族或部落傳統土地之使用，係為環境事務甚或能源轉型中無可避免之相關設備建置時，可能受影響之人便不再限於該關係部落。而我國原住民族基本法第 21 條第 2 項賦予關係部落較高決定力之不同意權，於保障原住民族參與面向雖可解為係高於奧爾湖斯公約之要求而容許，然關係部落以外之人於該參與程序中，是否便因此失去實質參與之保障，或可再議論。

### （四）相關法規架空實質的公眾參與精神

奧爾湖斯公約在環境事務之公眾參與上並未強制應以何種形式實踐公眾參與，毋寧是強調有效通知、充分資訊提供、適當程序及適當審酌公眾參與結果。因此在考量個案預期結果、受影響之人及地域範圍等要素，係涉及原住民族土地之自治使用及文化傳承時，並非不能透過特別途徑予以貫徹公眾參與。惟我國諮商同意辦法第 15 條代行召集制度，要求部落在收受部落事項同意通知後限期召集會議，倘逾二個月仍不為召集則辦理開發行為之人得透過該部落所在地鄉公所代行召集。該條規範之效果恐致使公眾參與之會議於部落成員不便之時間或地點舉行，有違奧爾湖斯公約第 6 條第 2 項及第 3 項以充足、有效、及時之方式使原住民族知悉會議，並有合理之時間理解環境資訊。

## 第二項 彰化風場航道爭議



## 一、背景事實

交通部以 2021 年 4 月 26 日交航(一)字第 1109800074 號公告(下稱原處分)「彰化風場航道」範圍包含臺中、彰化、雲林及澎湖外海，限制入出彰化離岸航行海域之船舶，應依「彰化風場航道航行指南」航行及報告，自公告後 6 個月，即 2021 年 10 月 26 日起實施。依據原處分及其附件，漁船不得於彰化風場航道之北向巷道、南向巷道及分隔區進行漁業行為；中華民國籍漁船，原則上應由彰化外海近岸航行區通行；船舶應依指定之通信頻道及語言向彰化 VTS 報到。201 名漁民不服原處分，於 2021 年底至 2022 年初陸續委託環境權保障基金會專職律師，向行政院提起訴願，目前尚在審理中，上百位漁民更聚集於行政院門口怒吼航道減漁，希望行政單位能有所回應<sup>547</sup>。

## 二、相關爭議

關於離岸風電的開發策略，我國分為示範獎勵、潛力場址、區塊開發三個階段。第一座示範場址於 2019 年底完工商轉；潛力場址規劃在 2025 年以前完成 5.5GW 的離岸風場佈建。第三階段區塊開發則預計 2025 年至 2035 年，打造共 10GW 的離岸風電，並將延續潛力場址產業關聯成果，進一步建立國內離岸風電產業<sup>548</sup>。關於第二階段潛力場址，經濟部能源局發布「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」，並公告潛力場址位置，業者原則上僅能從潛力場址內選擇規劃，待取得主管機關備查後，再依「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」申請容量分配，進而與經濟部能源局簽訂行政契約，進行風力發電離岸系統之設置。至於第三階段區塊開發，則依經濟部能源局於 2021 年 7 月 23 日公告「離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點」，得由業者於海域敏感區域以外之地區規劃，於取得備查後再依「離岸風力發電區塊開發場址容量分配作業要點」進行容量分配及行政契約簽署。然不論「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」或「離岸風力發電區塊開發場址規

---

<sup>547</sup> 吳容璟，彰化風場航道禁漁、禁航 上百漁民怒批：減絕西岸漁業？公民行動影音紀錄資料庫，2022 年 3 月 5 日；<https://vocus.cc/article/6221c2f1fd89780001bbe31d>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>548</sup> WindTAIWAN，區塊開發／風場環評進度總整理（10/05 更新），2022 年 10 月 5 日；<https://www.windtaiwan.com/ArticleView.aspx?ID=ART00571>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

劃申請作業要點」與漁民權益密切相關之離案風電場址規劃，均欠缺利害關係之人民或公眾得參與之相關規定。

本件由交通部作成之原處分，主要係為兼顧離岸風電產業發展及彰化風場海域航行安全，而為海上空間之管理。從而，大體可從二面向切入探討彰化風場航道爭議：第一，對於航道使用之規制，間接使行經該航道之特定漁船及漁民產生法律上拘束力，行政機關於作成決定前是否進行公眾參與程序？又本件航道劃設因此間接使漁民權益受損之爭議，是否屬於環境事務與人類交互關係？

第二，從我國能源發展層面切入，交通部航港局實係配合經濟部能源局在彰化外海規劃的離岸風電潛力場址，而自 2015 年開始與能源局、廠商進行研商，並參考國際間船舶交通密集水域之管理，最後陳報交通部核定公告「彰化風場航道」及其航行指南。因此在交通部航港局為作成此一航行指南前，經濟部能源局似已作成彰化外海離岸風電潛力場址之規畫，就此而言係屬奧爾胡斯公約第 7 條與環境相關之計畫、方案與政策。

然而無論從哪一層面切入探討，我國現行法制似乎都無法有效處理如本案全國性漁民權益受限或者規劃能源潛力場址先前之參與程序，進而引發航港局僅擇定蘇澳、基隆、臺中、彰化及澎湖五區漁會辦理說明會，且每場僅有 15 至 35 人不等參與，有代表性不足之疑義。

### 三、對於爭議之觀察

#### (一) 未於風場選址階段即踐行公眾參與程序，且公眾代表性不足

潛力場址規劃時，申請人提出申請時依「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」第 7 點，必須檢附飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區、漁業權及礦業權等相關主管機關意見書，始符合形式審查。至於區塊開發時，係由申請人提出申請案後，依「離岸風力發電區塊開發場址容量分配作業要點」第 7 點第 2 項規定：「本部為審查申請案，得邀集飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區、漁業權及礦業權等相關目的事業主管機關就申請案組成審查會為之。」其意見溝通協調之對象為各相關機關，規範設計似乎是期待主管機關與所轄事務有關之公眾（例如漁民、航運業者）溝通，表達相關意見以作為選址考量。然以彰化風場航道之公告爭議為例，風場選址之初步階段，即應及

早使公眾有參與之可能。若風場開發場址已定，航道規劃僅是配合風場開發就船舶航行或捕魚時之交通安全考量進行航行空間規劃，則無法保障人民即時、適當有效之參與。又航港局作為航道管理之機關，其徵詢意見之對象僅為漁會，除有代表性不足之問題外，公眾之參與，亦不應以其與其他機關間之溝通協調取代。

## （二）區塊開發未將環評列為審查事項

申請潛力場址後，必須取得通過或有條件通過之環評審查結論後，主管機關始會給予備查同意函。又區塊開發要點中，並未將通過環評列為審查要件，而是依第 7 點第 4 項規定在審查通過後將申請人環境影響說明書轉送予行政院環境保護署審查。關於離岸風電之環評實務審查程序中，包含風機除役後，水下基礎及葉片具體處理規劃；與鄰近風場施工期程之影響評估；海纜上岸點、陸域動植物生態影響調查等。其中建置及營運過程中之噪音及低頻噪音減輕對策、鳥類撞擊評估及減輕對策，皆是環評委員重複提及之需加強補充之內容，也要求開發單位說明與其他風場聯合設立鳥類監測系統、鳥類通行廊道之具體執行方式。此外，國防部亦要求開發商提供陸上變電站座標，已確認是否涉及軍事管制區，並提出風機限高，避免影響空軍低空航線飛行安全；漁業署要求開發商提供海纜路線座標，已確認海纜是否避開人工魚礁及保護礁區之環境敏感區域；海委會則提出，開發商應加強海域施工安全及緊急應變能力等<sup>549</sup>。

離岸風電涉及能源轉型之重要政策，牽涉範圍廣大，投資資金龐大，而海洋也一向是風險資訊較少之處。離岸風電由於其關乎海洋保育、航空交通、水下文資、漁民權益等各項事務，並涉及海洋環境的水文調查以及水陸交通等跨部門的大規模政策協調，風險最為複雜，也不易有明顯的利害相關人因此其風險不確定性相對較高。「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」或「離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點」應規劃盡早的民眾參與，將可能劃設之目標場址、規劃可能產生之影響等事項公告周知，讓利害關係人、相關環保團體能即時提出意見。

## 第三項 臺北市社子島整體規劃開發

---

<sup>549</sup> WindTAIWAN，區塊開發／風場環評進度總整理（10/05 更新），同前註。

## 一、背景事實

臺北地區因地處低窪盆地、溪流橫貫東西，導致洪水宣洩不易，而屬臺北市士林區管轄的社子島地區因位處基隆河與淡水河交界，本身即為兩河沖積而成的沙洲，地理位置特殊，更易受洪災侵擾，行政院便於 1961 年開始推動臺北地區防洪工作，陸續實施「臺北地區防洪治標計劃」、「淡水河防洪治本計劃」，1970 年經濟部水資源統一規劃委員會公告「臺北地區防洪計畫檢討報告」，將社子島劃設為限制發展區，規範須該地區配合防洪建設始得建築。

於 2021 年 6 月 8 日在符合行政院核定之「臺北地區(社子島地區及五股地區)防洪計畫修正報告」下，公告實施「變更臺北市士林社子島地區主要計畫案」。惟該案 2014 年 3 月 28 日提送北市環評委員會審議，因開發填土量過高、時程長，於環境影響評估審議過程中爭議多，致使計畫難以繼續執行，委員要求北市府檢討後再提出<sup>550</sup>。

臺北市府早於 2015 年 6 月 27 日舉辦「社子島戶外開講」聽取民眾意見，設置在地工作站及專案辦公室，以蒐取民意跟統籌計畫案進程，期間召開 16 場地區說明會及 3 次都市計畫座談會，進行地區民眾及專家學者之溝通，並以五項基準一致（區段徵收原地主負擔比率一致、原地改建地主應負擔回饋原則一致、200 年防洪標準一致、分期分區開發一致及特別安置計畫一致）<sup>551</sup>提出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱ㄟ社子島」三個社子島開發方向，並於 2016 年 2 月 27、28 日進行 i-Voting 網路投票，臺北市府爰以投票選出的「生態社子島」作為開發方向基礎，據以作為本都市計畫之參考依據。

另該計畫案於 2018 年 6 月 26 日內政部都委會第 925 次會議核定通過主要計畫，北市府並於 2020 年通過細部計畫，經居民陳情後缺失，監察院於 2020 年對

---

<sup>550</sup> 臺北市都市計畫委員會，臺北市都市計畫委員會第 694 次委員會議紀錄，頁 3-4；<https://www.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvcHVibGljL0F0dGFjaG1lbnQvNjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&n=NjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&icon=..pdf>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>551</sup> 臺北市政府秘書處，市府再進社子島 說明開發方案與安置，2015 年 10 月 26 日；[https://sec.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=49B4C3242CB7658C&sms=72544237BBE4C5F6&s=8838062C446C0597](https://sec.gov.taipei/News_Content.aspx?n=49B4C3242CB7658C&sms=72544237BBE4C5F6&s=8838062C446C0597)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

臺北市政府提出糾正，指摘市政府提出方案前未與居民充分討論、市政府於 2016 年辦理 i-Voting 有誘導特定方案之嫌，以及網路投票之身分認證過度鬆散等，而有違失<sup>552</sup>。

面對監察院的糾正，市政府 2020 年 9 月 14 日至 2021 年 2 月 28 日間再次進行補充調查作業，雖然整體訪查完成率從 48% 提升至 66%，但未盤點並排除過去有瑕疵的問卷，且此時期地方與市政府間的對抗張力已逐漸升溫，有 1/4 至 1/2 的受訪家戶表示拒答<sup>553</sup>，顯示受訪者對計畫強烈的不信任。

## 二、相關爭議

本件涉及社子島的整體開發規劃，臺北市政府以擬訂都市計畫（主要計畫及細部計畫）的方式進行開法，並且以區段徵收方式取得土地，不僅影響環境，亦對於人民權益影響甚鉅。

監察院 2020 年 109 內正 0023 糾正案，在與規劃階段有關的缺失部分，特別針對提出開發方案前之公眾參與程序，指出市府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」時，對社子島開發方向之規劃，於提出方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見，即先以「要開發」為前提，規劃三種方案，後來因居民有不同意見，才增加「不開發」方案，對於社子島開發方向如此有爭議性的公共政策，未由不同利益關係團體之民眾進行辯論，由民意決定方向，其作業程序顯有不周。

於 i-Voting 網路投票之公眾參與部分，監察院 109 內正 0023 糾正案理由中提及，市府社子島專案辦公室曾發行「社子島快報」，在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，核與一般選舉票圈選示範圖例不合，涉有明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌，顯有瑕疵；且未提供其他因而可能受到影響之居民或利害關係人亦有投票表達期望的機

---

<sup>552</sup> 監察院，調查成果報告，調查報告，類別：糾正案文，109 內正 0023，2020 年 6 月 17 日；  
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17170>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

<sup>553</sup> 臺北市政府環境保護局，臺北市士林區社子島地區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）；  
[https://www.dep.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=7FB02220FB428E1D&sms=224E5B45B5FD6FF2&s=D88F8566AD833384](https://www.dep.gov.taipei/News_Content.aspx?n=7FB02220FB428E1D&sms=224E5B45B5FD6FF2&s=D88F8566AD833384)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

會；又 i-Voting 之網路投票，輸入身分證字號及出生年月日即可投票，未採用較為嚴謹之方法，顯有不周。

### 三、對於爭議之觀察

#### (一) 缺乏及早公眾參與之法令依據

本案涉及都市計畫的整體規劃，屬於奧爾胡斯公約中所稱公眾參與與環境有關之計畫、方案類型，雖然公眾參與的密度較低，但公約仍要求應及早公眾參與，並視階段進行公眾參與，且應將公眾參與結果適當納入決策審酌中。然而因我國都市計畫法及行政程序法皆無及早公眾參與的規定，臺北市政府即依其於 2010 年自行訂定之「臺北市政府網路投票作業要點」，運用網路資通訊技術廣為收集民意以推動市政，作為 2016 年進行 i-Voting 之法令依據。

上述網路投票作業要點僅在規範網路投票的流程，強調的是投票的過程。然而及早公眾參與的目的，在於調查蒐集公眾對於環境計畫的意見，並將其作為擬訂計畫草案內容的基礎，因此重點係在於將公眾意見納入都市計畫草案的結果。因此，本案中臺北市政府雖然形式上以 i-Voting 方式決定社子島開發規劃的方向，但此程序的進行並無法使公眾意見有效並實質地成為主管機關擬訂都市計畫草案的內容。

換言之，目前我國法制對於保障公眾及早參與環境計畫擬訂的程序並無明確的法令依據，任由行政機關自行為之，此與奧爾胡斯公約要求及早公眾參與的精神並不相符。

#### (二) 未將公眾意見納入計畫內容的情形進行說理及回應

雖然本案依都市計畫法相關規定進行公告、公開展覽書圖及公開說明會等程序，且公眾亦得對於都市計畫草案內容提出意見，惟在都市計畫審議程序中，對於眾多不同的各方意見，都市計畫審議委員會經討論並審酌後，最後臺北市政府應就計畫內容進行說理，並回應公眾的意見，如此始為完備的公眾參與程序，且符合奧爾胡斯公約的精神。

然而在目前都市計畫規劃實務中，行政機關皆未善盡說理及回應的義務，公眾無法理解並接受都市計畫的內容，致使對於土地利用規劃的爭議即仍遞延至後續開發許可或徵收階段。加強說理及回應的義務，實為都市計畫主管機關不可迴避的義務，此亦為正當程序的核心要素。未來行政院於審查都市計畫之合法性時，應

將審查的重點置於行政機關說理義務的踐行，以藉此達到監督行政機關切實踐行公眾參與、保障都市計畫具備民主正當性的功能。

## 第四節 小結

藉由對於我國歷年來重大經典環境爭議案件的觀察，可知向來環境爭議案件的核心議題，多為環評案件，且公眾及環保團體的訴求多為應實施二階環評。究其精神，無非在於二階環評在程序進行上較嚴謹，且有舉行公聽會的規定，以踐行公眾參與程序。然而即便進行二階環評的開發行為，如中油三接開發案，最後仍未杜絕爭議，甚至訴求公民投票，花費更大的社會成本。在涉及脆弱族群的開發案件中例如涉及原住民權益，雖然我國已有法令依據踐行相關族群的參與程序，惟仍未能真正反應族群的權益保障及自決權利。

究其核心問題，仍在於我國並未明確認知到環評制度與公眾參與制度二者在功能上的差異，過度期待環評程序承擔公眾參與的精神，而忽視環境程序權一般的法制建構，如環境資訊近用、公眾參與環境決策實質精神的法制化，而非形式上公聽會及聽證的區分。長此以往，環境程序保障法制不備的情形延續至今日，更無法解決再生能源發展及環境保護的衝突。因此全面檢視我國環境程序法制，並以奧爾胡斯公約揭櫫的精神為理念，進行法規的盤點及修正，實為我國健全環境法制的當務之急。





## 第八章 結論與建議

### 第一節 研究結論

本研究計畫在各章節中，對於環境實體權、環境程序權、奧爾胡斯公約、歐盟法制、德國法制、乃至於我國法制及實務，進行廣泛的觀察及檢視。透過相關研究內容，得出以下結論：

- 一、在環境保護與基本權保障的關聯上，德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法案的裁判，提供環境保護與基本權保障間更清楚、且更先進的見解，可資參考。而在國際人權的光譜上以往已承認環境權屬於重要類型的新興人權，但是其實體內容並不明確。就此部分，2022 年 7 月 28 日聯合國大會第 76/300 號決議，已明確將清潔、健康及永續環境權列為應受保障之人權。雖然本號決議並不具有強制拘束力，但是代表聯合國已正式承認「清潔、健康及永續環境權」作為環境實體權的態度，並強調絕大多數國家皆已透過不同形式承認享有清潔、健康及永續環境權，亦即透過各國法制的規範，使環境權獲得實質保障。
- 二、至於環境程序權之保障，國際法上第一份具有拘束力的環境保護文件，即為奧爾胡斯公約，明確揭示環境事務資訊之近用、環境決策之公眾參與、及環境事務之司法近用的權利，應受保障，並為詳盡規範，而成為目前國際上最重要應遵循的環境程序權保障的基本要求。除了發源於歐洲的奧爾胡斯公約外，中北美洲部分國家簽訂的埃斯卡蘇協定，亦回應了環境程序權保障的精神。
- 三、奧爾胡斯公約僅為原則性規範，其執行及落實仍需要締約方內國法制的配合，亦即必須將公約精神內化至內國法，始能夠發揮實際上的強制拘束力。歐盟為呼應並銜接奧爾胡斯公約之三大支柱及規範精神，在法制上公布之 2003 年公眾近用環境資訊指令及 2003 年公眾參與指令，內容幾乎大幅承襲奧爾胡斯公約的內容，透過內國法的轉化機制，藉此要求成員會將奧爾胡斯公約的精神落實至各國中。
- 四、德國在第一柱環境資訊近用領域，公布環境資訊法，以作為資訊自由法的特別法，涵蓋企業依法應為行政機關準備之環境資訊的近用可能。而在第三柱與環

境事務有關之司法近用領域，則公布了環境法律救濟法，不僅補強環境爭訟之制度，更賦予公益團體作為訴訟主體的資格，突破傳統受害者主觀訴訟的型態，建立利他型的客觀公益團體訴訟，強化公益團體監督環境行政的功能與角色。至於在第二柱環境決策之公眾參與領域，有鑑於傳統個別開發許可及計畫規劃的程序規定皆已達一定完備程度，德國則是以條款立法的方式，為個別規範的修正或增訂。

五、與美國法相較，歐盟及德國法制下的公益團體訴訟，使非政府組織(公益團體)普遍享有參與程序及提起爭訟的權利，可發揮更積極的功能，而與美國公民訴訟制度不同。

## 六、對於我國法制之觀察與檢討

### (一) 關於環境資訊近用

- 1、在環境資訊被動近用(申請公開)部分，少見特別規定，仍以資公法作為請求之法律依據。然資公法究為普通法或基本法(最低限度規範)定性不明，且行政機關實務上過度適用資公法第 18 條例外不予公開之事由，且不重視分離原則，導致公眾請求行政資訊遭遇困境。
- 2、在環境資訊主動近用部分<sup>554</sup>，行政機關往往依個別法令規定或自行依職權蒐集環境資訊後，公開環境資訊。然在蒐集資訊階段，課予業者申報或通知之義務，須有法令依據，資公法並無相關規定，其他法令零星鬆散。在公開資訊階段，如無特別規定，仍須適用資公法的規定。且自業者蒐集的資訊可能涉及工商機密，又被行政機關視為有不得公開之事由，造成環境資訊公開的障礙。且在適用資公法時，將因資公法定位不明而有法規競合的適用疑義。
- 3、最大的問題在於奧爾胡斯公約所稱的環境資訊，範圍廣泛，我國目前環境資訊公開的法制多限於環境要素現況資訊，部分及於環境破壞及污染之資訊。然而對於其他環境資訊，特別是環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設、環境對人類的影響及可能影響等資訊近用的規定，非常不足。由此點角度而言，因此整體而言，考量環境資訊的範圍及特性，我國環境資訊近用的法制實有建置專法的必要。

---

<sup>554</sup> 相關說明，以本研究計畫圖 1 所示為基礎，參見頁 172。

4、行政機關現行依不同法規建置各種環境資訊平臺，過於龐雜，宜整合資訊系改善環境資訊主動公開的可近用性。

## （二）關於公眾參與環境決策部分

- 1、目前社會上對於公眾參與環境決策的觀察，多聚焦於環評程序之進行、及公聽會與聽證間的形式上差異。然而環評制度本質為風險行政中對於科技專業評估與作成最後決定的風險管理，民眾參與環評程序的風險溝通程序，與奧爾胡斯公約中公眾參與環境決策的程序，二者並不相同，不容混淆。再者，公約關於公眾參與環境決策的保障，強調參與過程中實質溝通及說理的功能，而非公聽會與聽證形式上的概念區別，不宜將重點錯置。
- 2、現行法規中對於公眾參與與環境有關之計畫或方案規範較多，針對公眾參與特定行為決定的規範較少。然而奧爾胡斯公約對於公眾參與特定行為決定的程序有高密度的規範要求，對於公眾參與與環境有關之計畫或方案的程序則僅為原則性的規範，允許較大的彈性。在現行法制缺乏明文規範或規範密度不足的情形下，個案中如人民請求進行聽證程序，行政法院亦多以無法令依據、或已踐行寬鬆的法定程序為由，駁回人民之請求。此為目前各界未明確意識到公眾參與核心精神、過度執著於形式聽證（行政程序法第 54 條以下規定）的後果。
- 3、奧爾胡斯公約保障的公眾參與程序的要求，真正的精神在於具不同利益、持不同意見的各方公眾、開發業者與行政機關間，能夠及早、充分溝通及對話，且行政機關最後對於公眾意見之參採應具體說理回應。目前雖有部分法規規定行政機關作成行政處分或擬訂計畫時，應審酌公眾意見，然而審酌意見後理由的充分說明及回應，始為公眾參與的重點，就此法規少見有明確要求及規範。
- 4、整體而言，應全面檢討公眾參與環境決策的法制，我國在法制面上對於公眾參與的規範，應將重點由聽證及公聽會的區別，轉而對於程序應發揮的實質功能為進一步的規範。
- 5、針對公眾參與行為決定之程序，法規應賦予公眾參與環境決策程序的權利，並特別保障受影響公眾及公益團體參與程序的權利。行政機關在個案中應視不同情節促使公眾及早有參與的機會，並行使程序裁量權，依個案情節設計

正當的公眾參與程序，踐行公眾表達意見及各方相互溝通知、適時、提供資訊、評論、納入審酌及溝通等的程序，並且應強化說理義務。而司法機關亦應對於行政機關程序裁量權的行使及說理義務的履行部分，進行合法性的監督審查。

### （三）關於環境事務之司法近用部分

- 1、奧爾胡斯公約第 9 條關於司法近用之事由包括三大類型：環境資訊申請、行政機關對於特定行為作成之決定，主張私人或行政機關違反內國環境法規之其他所有作為或不作為。就環境資訊之司法近用而言，目前資公法第 20 條保障申請人得提起行政爭訟之權利，符合奧爾胡斯公約的精神，未來如擴大建立環境資訊公開法制，亦應保障申請人近用司法的權利。
- 2、至於針對行政機關對於特定行為作成之決定應保障公眾近用司法權利的制度，目前最大的爭議在於行政法院援用傳統處理對於行政處分提起行政爭訟的保護規範理論，以認定公眾是否具備原告之當事人適格。惟向來我國行政法院對於保護規範理論之解釋及認定標準，相較於德國司法實務而言，已過於嚴格，過度限縮原告的範圍，已與奧爾胡斯公約的精神不符。
- 3、現行司法實務在環評爭訟案件中，透過「開發行為環境影響評估作業準則」之規定，普遍擴大第三人提起環評撤銷訴訟的原告適格認定，此為值得注意的方向。
- 4、奧爾胡斯公約要求對於原告適格的認定，配合公眾參與之程序，使具備充分利益或依內國法規定權利受侵害的受影響公眾成員得提起訴訟，且在解釋內國法規定時，不得為狹隘而違背公約精神的認定。同時亦應承認環保公益團體不僅得參與程序，亦在訴訟上當然享有訴權，得提起爭訟。我國不僅在公眾參與部分的程序規範不足，連帶地亦使行政爭訟中原告訴權認定未符合公約要求，且未全面保障公益團體作為受影響公眾的訴權，皆與公約的精神有違。
- 5、我國未如德國法制，明文賦予經認可的公益團體享有訴權，得主張行政機關違法而提起行政爭訟（公益團體訴訟），而僅有公民訴訟，此為不足之處，法政策上容有強化之空間，有待立法或修法補強。

6、至於透過行政程序或行政爭訟的制度以監督私人或行政機關之違法行為，達到公眾協助環境法規執行的效果，現行環境法制中賦予公益團體得提起之公民訴訟制度，承擔了部分功能。

## **第二節 對於法制及實務的修正建議**

目前國際上對於環境權的保障，不僅強調環境實體權的保障，透過奧爾胡斯公約的施行，更認為正當的環境程序不僅有助於保障環境實體權，環境程序權的保障本身亦具有獨立的價值。綜觀我國目前法制與實務，與奧爾胡斯公約保障三個面向的環境程序權要求都有相當的落差，實有立即改善檢討的必要性，甚至應進行法制的檢討與修正。綜整上述研究觀察與結論，對於未來法制及實務的調整及修正，可分為短期、中期及長期的作法。

### **一、短期作法**

在不修法及新立法的情形下，行政機關及行政法院可以修正目前的作法及調整相關見解，以促進環境程序權的保障。

#### **1、環境資訊近用部分**

##### **(1) 行政機關**

行政機關公開資訊時，應嚴格遵守資訊公開的分離原則，並嚴格限制解釋不得公開之事由，將無不得公開或限制公開事由的資訊，提供予申請人。

在無法令規範的情形下，如無涉及業者的協力義務，行政機關得依職權盡可能蒐集環境資訊，並以整合便民的系統進行主動公開。

主動公開之環境資訊，應擴及奧爾胡斯公約所稱的相關環境資訊，而非限於環境現狀及污染資訊，特別是環境決策中所使用的成本效益分析及其他經濟分析及假設、環境對人類的影響及可能影響等資訊近用的規定，亦應主動公開。

##### **(2) 行政法院**

對於行政機關就申請公開所為決定之司法審查，應嚴格進行利益權衡，審酌公開之利益及不公開對於他人或其他公益的影響，檢視行政機關決定之合法性。

#### **2、公眾參與環境決策部分**

##### **(1) 行政機關**

目前現行法規中的程序規定，應僅為法定程序的最低要求，行政機關應依個案情節，行使程序裁量權，在不違法定程序規定的情形下，強化程序的密度及嚴謹度，擴大公眾參與的範圍，使公眾及公益團體皆參與程序，並促使及早公眾參與的進行。此外，亦應強化對於公眾意見的回應及說理。

## (2) 行政法院

對於行政機關是否依個案情形行使程序裁量權及個案程序是否正當，進行司法審查，如有程序裁量怠惰之瑕疵，致使重要公益或公眾意見漏未審酌，應認定行政機關之決定違法。同時亦應強化對於行政機關說理義務的審查，檢視其是否回應公眾提出之重要意見，以免有理由不備之違法。

## 3、環境事務之司法近用部分

行政法院對於受影響公眾的當事人適格，參酌環評案件擴大原告適格的見解，得進一步審酌個案中所涉及的法條是否有保障受影響公眾權益的意旨，以進一步保障受影響公眾司法近用的權利。

至於公益團體的當事人適格，與現行行政訴訟法相關規範有扞格之處，尚無法在無法令依據的情形下，透過行政法院的見解承認公益團體的原告適格。

## 二、中期作法

由於我國國際地位特殊，許多國際條約或協定，並非我國無意願參與，而是不得其門而入。對於我國尚未簽署或批准之國際條約，因應國際間重視人權之潮流，我國法透過了「公約施行法」之特殊立法模式，某程度上解決了前述問題。以兩公約施行法為例，該法第 2 條規定，公約規定，具有內國法之效力；第 3 條規定解釋原則；第 4 條至第 7 條要求各級政府機關行使職權應符合公約之規定及實現公約內容各項工作之推動；第 8 條則是要求機關檢討主管法令與行政措施，限期完成法令之改善。儘管學說與實務對施行法之立法模式評價不一，但自 2009 年以來，此模式在我國行之有年，透過施行法，使公約具有內國法之效力，同時結合國際專家之審查，對於國內行政與司法實務有關人權保障意識提升與實際之實踐均有正面影響。

奧爾胡斯公約揭示之三大柱，確立了環境事務中資訊近用、公眾參與及司法近用之權利，對於環境權的保障與落實，以及環境永續發展，均有高度之參考價值，

值得我國借鏡。公約內容若要在我國法制面實現，其涉及領域極廣，須制定或調整的法規甚多，恐非一蹴可幾。但若採行前述之公約施行法立法模式，將公約內國法化，各級政府機關職權之行使不得違背公約之規定，並應逐步落實；司法機關為裁判時也應遵守公約之規範內容。此外，亦可使主管機關有若干年時間得以逐步盤點並檢視應修正或調整之法規或考慮制定特定之環境專法，不失為中程之解決方案。惟須注意者在於，立法者制定公約施行法時，或曾有未就公約內容進行審議之情事<sup>555</sup>，公約與施行法之審議應是一體，不應分離。

然而公約施行法的規定相當簡略，立法程序中立法者不宜僅審查公約施行法草案，而是應審視公約全部規定，以確定公約內容是否符合我國法制及立法政策，而得以在施行法的規定中有所調整。

### 三、長期作法

考量環境資訊的範圍及特性，及為保障人民環境資訊用的權利，建議應針對環境資訊公開制定專法，以求完備。

在公眾參與部分，應全面盤點所有環境法規，保障公眾參與環境事務，特別是別參與特定行政決定的權利，更應給予受影響公眾及公益團體特別的保障。如考量法規繁雜，難以全面修正，建議得於行政程序法中增訂公眾參與事務的特別程序規定，並規定如個別法規應適用此特別程序者，即有其適用，另於個別法增訂適用行政程序法特別程序的規定，以達到全面的法制修正。

關於公益團體的訴權，建議修正行政訴訟法或制定特定法，增訂歐盟法制下的公益團體訴訟，補強我國對於公益團體近用司法制度之不足。

對於本研究計畫對於我國法制的整體觀察及提出的修正建議，茲以下表簡示，以供外界參考。

---

<sup>555</sup> 立法院通過「兒童權利公約施行法」及「身心障礙者權利公約施行法」時，行政院尚未將兩個條約案本身移請立法院審議，因而形成通過施行法卻未審議條約本身之特殊情況。參見廖福特，國際條約國內法化方式之研究，<https://braintrust.tw/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E6%A2%9D%E7%B4%84%E5%9C%8B%E5%85%A7%E6%B3%95%E5%8C%96%E6%96%B9%E5%BC%8F%E4%B9%8B%E5%9B%9E%E9%A1%A7/>（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

表 11：我國法制整體檢討及修正建議—環境資訊近用

		環境資訊近用	
		被動近用	主動近用
法制檢討		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以資公法為依據，但資公法定性不明</li> <li>● 未踐行分離原則</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資訊蒐集階段，須有法令依據，目前個別法令零星鬆散，資公法無相關規定</li> <li>● 資訊公開階段，個別法令零星鬆散，仍多適用資公法</li> <li>● 環境資訊範圍及內容廣泛，與資公法規定不符</li> </ul>
	修正建議	短期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政機關遵守資訊公開分離原則；行政法院審查</li> <li>● 行政機關主動公開環境資訊</li> </ul>
		中期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 奧爾胡斯公約內國法化（制定公約施行法）</li> <li>● 立法時應附公約全文</li> </ul>
	長期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制定環境資訊公開專法</li> </ul>	

資料來源：本研究計畫自製

表 12：我國法制整體檢討及修正建議—環境決策之公眾參與

		環境決策之公眾參與	
		公眾參與特定行為決定	公眾參與與環境有關之計畫及方案
法制檢討		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 環評程序與公眾參與程序，二功能不同</li> <li>● 應重視公眾參與的實質精神，而非公聽會與聽證的形式區分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 應重視及早公眾參與</li> <li>● 保障受影響公眾及公益團體參與程序</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 應重視及早公眾參與</li> <li>● 保障受影響公眾及公益團體參與程序</li> <li>● 應重視行政機關審酌公眾意見後理由充分說明及回應</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 應重視行政機關審酌公眾意見後理由充分說明及回應</li> </ul>
修正建議	短期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政機關應行使程序裁量權</li> <li>● 行政法院應審查程序裁量及利益衡量之瑕疵</li> </ul>	
	中期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 奧爾胡斯公約內國法化（制定公約施行法）</li> <li>● 立法時應附公約全文</li> </ul>	
	長期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第一種可能：全面修正個別法令，強化公眾參與程序</li> <li>● 第二種可能：於行政程序法中增訂公眾參與程序，個別法明文規定時有其適用</li> </ul>	

資料來源：本研究計畫自製

表 13：我國法制整體檢討及修正建議—環境事務之司法近用

	環境事務之司法近用		
法制檢討	環境資訊之司法近用	行政機關對於特定行為作成之決定	主張私人或行政機關違反內國環境法規之其他所有作為或不作為
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 符合奧爾胡斯公約精神</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過度狹隘適用保護規範理論，未擴及受影響公眾</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公民訴訟僅承擔部分公民執法的功能</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未全面保障公益團體的訴權，無公益團體訴訟</li> </ul>	
修正建議	短期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政法院應參酌環評案件擴大原告適格的認定</li> </ul>	
	中期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 奧爾胡斯公約內國法化（制定公約施行法）</li> <li>● 立法時應附公約全文</li> </ul>	
	長期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增訂公益團體訴訟制度</li> </ul>	

資料來源：本研究計畫自製

# 參考文獻

## 一、書籍

### (一) 中文

法務部，公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見，修訂 2 版，2018 年 12 月，法務部編印。

許育典，憲法，第 6 版，2013 年 2 月，元照出版社。

湯德宗著，行政程序法論，2003 年 10 月，第 2 版。

羅傳賢，美國行政程序法論，1985 年 6 月。

### (二) 英文

FUNK, WILLIAM. F. & SEAMON, RICHARD H., ADMINISTRATIVE LAW (Aspen Publishers, 3rd ed. 2009).

GELLHORN, ERNEST & LEVIN, RONALD M., ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS IN A NUTSHELL (West Academic Publishing, 5th ed. 2006).

### (三) 德文

Gersdorf, Hubertus /Paal Boris P., BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition  
Stand: 01.05.2021.

Landmann. Robert von /Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Werkstand: 98. EL April 2022.

## 二、期刊論文

### (一) 中文

Klaus Stern 著，蔡宗珍譯，基本權保護義務之功能—法學上的一大發現，月旦法學雜誌，第 175 期，2009 年 11 月，頁 46-59。

王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，第 35 期，2010 年 6 月，頁 61-117。

王韻茹，接近司法之權利內涵的擴張—以歐洲環境法與德國環境救濟法作為觀察，中正法學集刊，第 62 期，2019 年 1 月，頁 171-249。

- 李河清，邁向世界環境公約，臺灣人權學刊，第 4 卷第 2 期，2017 年 12 月，頁 199-202。
- 李建良，氣候變遷、基本人權與憲法訴訟—2021 年德國氣候訴訟裁判釋論，臺灣法律人，第 2 期，2021 年 8 月，頁 1-20。
- 李建良，德國基本權理論攬要—兼談對臺灣的影響，月旦法學教室，第 100 期，2011 年 1 月，頁 38-50。
- 李建良，德國環境行政法上的資訊公開制度，月旦法學雜誌，第 87 期，2002 年 8 月，頁 36-52。
- 李建良，論基本權利之程序功能與程序基本權—德國理論的借鑑與反思，憲政時代，第 29 卷 4 期，2004 年 4 月，頁 481-539。
- 李建良，論環境保護與人權保障之關係，東吳法律學報，第 12 卷第 2 期，2000 年 12 月，頁 1-46。
- 李建良，環評公民訴訟與行政裁量，臺灣法學雜誌，第 226 期，2013 年 6 月，頁 62-71。
- 李建良，環境公民訴訟新典範—簡析臺北高等行政法院九八年度訴字第五〇四號判決，臺灣法學雜誌，第 52 期，2010 年 5 月，頁 57-67。
- 李惠宗，政府資訊公開法上的請求權—臺中高等行政法院九十六年度訴字第四九五號判決評析，月旦裁判時報，第 1 期，2010 年 2 月，頁 11-17。
- 李鴻禧，現代國際人權的形成與發展概說—兼談「第三代國際人權」問題，月旦法學雜誌，第 12 期，1996 年 4 月，頁 8-15。
- 林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學雜誌，第 136 期，2006 年 9 月，頁 33-47。
- 林素鳳，我國與日本政府資訊公開法制之比較，中央警察大學法學論集，第 12 期，2007 年 4 月，頁 49-86。
- 姜皇池，國際公法：第三講—國際法源（下），月旦法學教室，第 23 期，2004 年 9 月，頁 116-131。
- 施惠芬，政府資訊公開法之法制實務，研考雙月刊，第 31 卷第 3 期，2007 年 6 月，頁 15-30。

- 張文貞，演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋，臺灣人權學刊，第 1 卷第 2 期，2012 年 6 月，頁 25-43。
- 張文貞、呂尚雲，兩公約與環境人權的主張，臺灣人權學刊，第 1 卷第 1 期，2011 年 12 月，頁 69-102。
- 張嘉尹，違憲審查中之基本權客觀功能，月旦法學雜誌第 185 期，2010 年 9 月，頁 17-38。
- 郭介恆，行政聽證制度之實證分析及法制變革建議，法學叢刊，第 57 卷第 1 期，2012 年 1 月，頁 35-68。
- 陳仲嶙，美國與臺灣環境公民訴訟下的當事人適格—立法與司法協力形塑的面貌，中正大學法學集刊，第 60 期，2018 年 7 月，頁 1-40。
- 陳信安，計畫行政程序中之公眾參與—以德國法制為中心，輔仁法學，第 50 期，2015 年 12 月，頁 257-362。
- 陳惠美，由歐盟策略性環境評估指導準則檢視我國政策環評法制，臺北大學法學論叢，第 88 期，2013 年 12 月，頁 83-133。
- 傅玲靜，公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？—環境法上公民訴訟之性質，月旦法學教室第 77 期，2009 年 3 月，頁 28-29。
- 傅玲靜，我國化學物質法制規範體系之檢討—由德國法規範體系之觀察出發，科技法學評論，第 10 卷第 2 期，2013 年 12 月，頁 153-202。
- 傅玲靜，都市計畫之計畫形成自由及其司法審查密度—以德國法制為觀察比較之對象，興大法學，第 27 期，2020 年 5 月，頁 1-60。
- 傅玲靜，禁止行政程序外接觸之理論與實務—由美國及德國法制之觀察出發，中原財經法學，第 30 期，2013 年 6 月，頁 163-233。
- 傅玲靜，環境法中公民訴訟制度的再認識—由最高行政法院一〇一年度裁字第一八八八號裁定及相關裁判談起，裁判時報，第 19 期，2013 年 2 月，頁 72-88。
- 傅玲靜，環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障—簡介德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法裁判中相關論述，月旦法學教室，第 235 期，2022 年 5 月，頁 50-56。
- 彭立忠、莊景升，由社會中的人權實踐省思我國的人權教育，明道學術論壇，第 2 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 15-28。

- 湯德宗，行政程序法專題講座之二：論行政程序法的立法目的，月旦法學雜誌，第 56 期，2000 年 1 月，頁 146-161。
- 湯德宗，政府資訊公開法比較評析，臺大法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 37-155。
- 焦興鎧，行政機構資訊之公開及限制—美國現行資訊自由法之研究，政大法學評論，第 29 期，1984 年 6 月，頁 97-134。
- 黃居正、邱盈翠，臺灣原住民族集體同意權之規範與實踐，臺灣民主季刊，第 12 卷第 3 期，2015 年 9 月，頁 43-82。
- 黃啟楨譯，關於「呂特事件」之判決—聯邦憲法法院判決第七輯第一九八頁以下，西德聯邦憲法法院裁判選輯（一），1990，頁 94-119。
- 葉俊榮，大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向，國立臺灣大學法學論叢，第 22 卷第 1 期，1992 年 12 月，頁 105-147。
- 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，經社法制論叢，第 4 期，1989 年 7 月，頁 67-93。
- 葉俊榮，憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策，台大法學論叢，第 19 卷第 1 期，1989，頁 129-153。
- 劉如慧，從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化衝擊，歐美研究，第 41 卷第 2 期，2011 年 6 月，頁 605-642。
- 劉定基，政府資訊公開法的實務新發展與未來展望，法學叢刊，第 104 期，2016 年 10 月，頁 57-81。
- 鄧衍森，從國際人權法論健康權之法理基礎與實踐方式，東吳法律學報，第 11 卷第 1 期，1998 年 1 月，頁 55-72。
- 鄭川如，原住民諮商同意權的由來與內涵—從亞泥礦權延展案談起，月旦法學雜誌，第 309 期，2021 年 2 月，頁 96-109。
- 蕭文生，自程序與組織觀點論基本權利之保障，憲政時代，第 25 卷第 3 期，2000 年 1 月，頁 27-54。

## （二）英文

- Abate, Randall S., *Rethinking Citizen Suits for Past Violations of Federal Environmental Laws: Recommendations for the Next Decade of Applying the Gwaltney Standard*, 16 TEMP. ENVTL. L. & TECH. J. 1 (1997).
- Pallemaerts, Marc, Environmental Human Rights: Is the EU a Leader, a Follower, or a Laggard?, 15 OR. REV. INT'L L. 7 (2013).
- Solodyankina, Svetlana & Köppel, Johann, The environmental impact assessment process for oil and gas extraction projects in the Russian Federation: Possibilities for improvement, IMPACT ASSESSMENT AND PROJECT APPRAISAL, 27(1), 77 (March 2009).
- Toth, Bende, Public Participation and Democracy in Practice - Aarhus Convention Principles As Democratic Institution Building in the Developing World, 30 J. LAND RESOURCES & ENVTL. L. 295 (2010).
- Young, Gordon G., Judicial Review of Informal Agency Action on the Fiftieth Anniversary of the APA: The Alleged Demise and Actual Status of Overton Park's Requirement of Judicial Review "On the Record", 10 ADMIN. L.J. AM. U. 179 (1996).

### (三) 德文

- Calliess, Christian, Klimapolitik und Grundrechtsschutz – Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz? –, ZUR 2021, S. 323-332.
- Erichsen, Hans-Uwe, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt - Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, S. 409-419.
- Fluck, Jürgen, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, S.1406-1415.
- Jäger, Neuland, Sicherstellung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten der COVID-19-Pandemie, NZBau, 2020, S. 623-628.
- Näckel, Antje / Wasielewski, Andreas, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, S.1351-1359.

- Pützenbacher, Stefan / Sailer, Anke, Der Zugang zu Informationen bei Kommunen und Landesbehörden nach der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, NVwZ 2006, S.1257-1259.
- Scherzberg, Andreas, Der freie Zugang zur Information über die Umwelt, UPR 1992, S. 48-56.
- Schmidt, Henning / Wörn, Thilo, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, S. 770-773.
- Schrader, Christian, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG – Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, S. 131-136.
- Schrader, Christian, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 568-575.
- Turiaux, Andre, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S.2319-2324.
- Werres, Bettina, Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DÖV, 2005, S. 611-619.

### 三、專書篇章

#### (一) 中文

- 林子儀節譯，Allen v. Wright，468 U.S. 737 (1984)，收錄於：美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯，四、原告適格性：非納稅人/公民所提起的傳統私人訴訟，2001年，頁92-96。
- 陳耀祥，論資訊自由與政府資訊公開－德國立法例的觀察與省思，收錄於：現代憲法的理論與現實－李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版社，2007年9月，頁929-942。
- 傅玲靜，由行政訴訟法都市計畫審查程序談非都市土地開發利用之司法審查，收錄於：國立政治大學法學院，新世紀臺灣法學：國立政治大學法學院六十週年院慶論文集，元照出版公司，2021年12月，頁369-423。



傅玲靜，環境法上權利之保障與訴訟類型之適用—以公民訴訟為中心，收錄於：東吳公法論叢第7卷，2014年7月，頁631-667。

湯德宗，行政程序法，收錄於：翁岳生主編，行政法（下），第4版，2020，頁。  
劉如慧譯，環境法律救濟法，收錄於：德國行政法院法逐條釋義（下），司法院印行，2020年11月，頁2323-2374。

## （二）英文

Hannan, M. Abdul, Interface between the Third Generation Human Rights and Good Governance in a Globalized World, in: GLOBALIZATION, INTERNATIONAL LAW, AND HUMAN RIGHTS 178 (Jeffery F. Addicott (ed.) et al., 2011).

## 四、學位論文

王凌亞，我國環境影響評估法之公民訴訟法制檢討—由環境影響評估制度之功能出發，國立政治大學法律學系碩士論文，2017年8月。

吳柏慶，化學災害與環境資訊公開之法制研究—以歐洲聯盟法制為觀察對象，國立政治大學法律系碩士論文，2020年7月。

林余宣，我國環境資訊公開法制之研究—以環境影響評估制度為中心，國立臺北大學法律專業研究所碩士論文，2007年5月。

邱紹傑，毒性化學物質資訊申報及民眾資訊取得之法制研究，中原大學財經法律學系碩士論文，2011年7月。

簡慈慧，經濟管制中競爭者訴訟之訴訟權能—我國法與美國法之比較研究，國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，2011年7月。

## 五、歐洲聯盟法規

Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJL* 175, 5.7.1985, p.40-48.

Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, *OJL* 158, 23.6.1990, p.56-58.

Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, *OJ L 158*, 23.06.1990, p.56-58.

Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *OJ L 257*, 10.10.1996, p. 26-40.

Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *OJ L 257*, 10.10.1996, p.26-40.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L 197*, 21.7.2001, p.30-37.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L 197*, 21.7.2001, p. 30-37.

Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, *OJ L 156*, 25.6.2003, p.17-25.

Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *OJ L 41*, 14.2.2003, p.26-32.

Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L 143*, 30.4.2004, p.56-75.

Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), *OJ L 24*, 29.1.2008, p. 8-29.

Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), *OJ L 334*, 17.12.2010, p. 17-119.

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJ L* 26, 28.1.2012, p.1-21.

Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJ L* 124, 25.4.2014, p.1-18

EEC Fourth Environmental Action Programme (1987-1992), *OJ C* 70, 18.3.1987, pp. 6-41; *OJ C* 41, 18.3.1987, pp. 41-45.

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *OJ L* 145, 31.5.2001, p.43-48.

Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *OJ L* 264, 25.9.2006, p.13-19.

Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *OJ L* 356, 8.10.2021, p.1-7.

Treaty establishing the European Community, *OJ C* 325, 24.12.2002, p.33-184.

Treaty on European Union (consolidated version), *OJ C* 326, 26.10.2012, p.13-390.

Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version), *OJ C* 326, 26.10.2012, p.47-390.

## 六、網路資料

### (一) 中文

2021 年行政程序法部分條文修正草案全文，立法院第 10 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書：[https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?PD100401:LCEWA01\\_100401\\_00061](https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?PD100401:LCEWA01_100401_00061)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

WindTAIWAN，區塊開發／風場環評進度總整理(10/05 更新)，2022 年 10 月 5 日；<https://www.windtaiwan.com/ArticleView.aspx?ID=ART00571>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

中科三期環境影響評估（102 年度訴更一字第 40 號）和解筆錄，[https://www.eja.org.tw/uploads/1/3/5/9/13595379/20140813\\_%E4%B8%AD%E7%A7%91%E4%B8%89%E6%9C%9F%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0%EF%BC%88102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%A8%B4%E6%9B%B4%E4%B8%80%E5%AD%97%E7%AC%AC40%E8%99%9F%EF%BC%89%E5%92%8C%E8%A7%A3%E7%AD%86%E9%8C%84\\_\(public\).pdf](https://www.eja.org.tw/uploads/1/3/5/9/13595379/20140813_%E4%B8%AD%E7%A7%91%E4%B8%89%E6%9C%9F%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0%EF%BC%88102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%A8%B4%E6%9B%B4%E4%B8%80%E5%AD%97%E7%AC%AC40%E8%99%9F%EF%BC%89%E5%92%8C%E8%A7%A3%E7%AD%86%E9%8C%84_(public).pdf)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

中時新聞網，亞泥採礦案 部落投票同意繼續開發，2022 年 2 月 13 日；<https://www.chinatimes.com/newspapers/20220213000376-260106?chdtv>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

王承姬、楊宗翰，2010 年「中美環境保護技術合作協定—美國環境公民訴訟運作情形與司法審查範圍」，行政院環境保護署「考察美國環境公民訴訟運作情形與司法審查範圍」計畫報告書，2011 年 6 月；<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09903681/002>（最後瀏覽日期：2022 年 11 月 7 日）。

行政院研究發展考核委員會委託，范姜真嫻（研究主持人），林素鳳、陳美伶、詹靜芬（協同主持人），政府資訊公開制度實施成效評估，2010 年 7 月；[https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5644/3197/0058888\\_1.pdf](https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5644/3197/0058888_1.pdf)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

行政院環境保護署，本署裁罰處分；<https://www.epa.gov.tw/Page/A333742DB5A89DCD>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

行政院環境保護署毒物及化學物質局委託，傅玲靜（計畫主持人）、宮文祥（協同主持人）、陳汶津（協同主持人），「歐美化學物質管理法制配套研析專案工作計畫」期末報告，執行期間：2018 年 12 月 27 日至 2019 年 11 月 30 日；  
[https://epq.epa.gov.tw/ProjectDoc/FileDownload?proj\\_id=1071092586&group\\_id=1123](https://epq.epa.gov.tw/ProjectDoc/FileDownload?proj_id=1071092586&group_id=1123)（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

吳容璟，彰化風場航道禁漁、禁航 上百漁民怒批：滅絕西岸漁業？，公民行動影音紀錄資料庫，2022 年 3 月 5 日；  
<https://vocus.cc/article/6221c2f1fd89780001bbe31d>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

法務部，人權大步走網頁，公民與政治權利國際公約第 36 號一般性意見(中文版)；  
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20210137/%E5%85%AC%E6%94%BF%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC36%E8%99%9F%E4%B8%80%E8%88%AC%E6%80%A7%E6%84%8F%E8%A6%8B-%E4%B8%AD%E6%96%87%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

法務部，人權大步走網頁，國家人權公約概要；  
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12747/6492004141450b4b94.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

法務部法律事務司，考察美國「聽證」及「政府資訊公開」之實施情形報告，2012 年 3 月 12 日；  
<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10100322/001>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

法務部廉政署，揭弊者保護專區，法務部廉政署推動揭弊者保護法立法進度；  
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/280102/1110125-%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E5%BB%89%E6%94%BF%E7%BD%B2%E6%8E%A8%E5%8B%95%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E7%AB%8B%E6%B3%95%E9%80%B2%E5%BA%A6.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日）。

郭鴻儀，社子島安置聽證，自我感覺良好的臺北市府，聯合報，2019年4月15日；

[https://opinion.udn.com/opinion/story/11870/3757245?from=udnamp\\_storysns\\_fb&fbclid=IwAR31wY5l8xwsPjNfYDMFZ4dboZcq0VH62fV3W9R6Fx6zOFtzx-tzffsvjvU](https://opinion.udn.com/opinion/story/11870/3757245?from=udnamp_storysns_fb&fbclid=IwAR31wY5l8xwsPjNfYDMFZ4dboZcq0VH62fV3W9R6Fx6zOFtzx-tzffsvjvU)（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

黃啟楨譯，關於「呂特事件」之判決—聯邦憲法法院判決第七輯第一九八頁以下；

司法院電子出版品檢索系統，  
<https://jirs.judicial.gov.tw/JudLib/EBookDownload.asp?pfid=0000279880&showType=1&lk=W%2C20201000%2C0001>（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

經濟部新聞，行政院完成礦業法修正案審查，一次性補辦環評與原住民族諮商同意，2022年5月19日；

[https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=100064](https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=100064)（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

廖福特，國際條約國內法化方式之研究，

<https://braintrust.tw/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E6%A2%9D%E7%B4%84%E5%9C%8B%E5%85%A7%E6%B3%95%E5%8C%96%E6%96%B9%E5%BC%8F%E4%B9%8B%E5%9B%9E%E9%A1%A7/>（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

監察院，調查成果報告，調查報告，類別：糾正案文，109內正0023，2020年6月

17日；<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17170>（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

監察院111內正0016號糾正案，2022年8月16日；

<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=18009>（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

臺北市府秘書處，市府再進社子島說明開發方案與安置，2015年10月26日；

[https://sec.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=49B4C3242CB7658C&sms=72544237BBE4C5F6&s=8838062C446C0597](https://sec.gov.taipei/News_Content.aspx?n=49B4C3242CB7658C&sms=72544237BBE4C5F6&s=8838062C446C0597)（最後瀏覽日期：2022年12月6日）。

臺北市府環境保護局，臺北市士林區社子島地區開發計畫環境影響評估報告書

（定稿本）；

[https://www.dep.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=7FB02220FB428E1D&sms=22](https://www.dep.gov.taipei/News_Content.aspx?n=7FB02220FB428E1D&sms=22)

4E5B45B5FD6FF2&s=D88F8566AD833384 (最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日)。

臺北市都市計畫委員會，臺北市都市計畫委員會第 694 次委員會議紀錄，頁 3-4；  
[https://www-  
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvcHVibGljL0F0dGFjaG1  
lbnQvNjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&n=NjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&i  
con=..pdf](https://www-<br/>ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvcHVibGljL0F0dGFjaG1<br/>lbnQvNjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&n=NjkyMTc1MjM3LnBkZg%3d%3d&i<br/>con=..pdf) (最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日)。

臺東縣政府新聞稿，2020 年 10 月 24 日，美麗灣仲裁結果出爐 還山還海還人民  
重回杉原灣 朝向公有海水浴場規劃；[https://www.cet-taiwan.org/sites/cet-  
taiwan.org/files/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E4%BB%B2%E8%  
A3%81%E7%B5%90%E6%9E%9C%E5%87%BA%E7%88%90-  
%E8%87%BA%E6%9D%B1%E7%B8%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%9  
6%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF1023.docx](https://www.cet-taiwan.org/sites/cet-<br/>taiwan.org/files/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E4%BB%B2%E8%<br/>A3%81%E7%B5%90%E6%9E%9C%E5%87%BA%E7%88%90-<br/>%E8%87%BA%E6%9D%B1%E7%B8%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%9<br/>6%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF1023.docx) (最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日)。

臺東縣野鳥學會臉書，臺東縣野鳥學會反對臺東知本濕地設立太陽光電廠聲明稿，  
2018 年 8 月 27 日；  
<https://www.facebook.com/groups/132398043495834/posts/1758794627522826/>  
(最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6 日)。

劉孔中，2013 中國人權觀察報告司法人權觀察，頁 85-87；臺灣民主基金會，  
<http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/download/2013-Judical.pdf> (最後瀏覽  
日期：2022 年 12 月 6 日)。

環境資訊中心，部落勝訴 亞泥礦權展延遭撤銷 經濟部：仍可繼續開採，2021 年  
9 月 17 日；<https://e-info.org.tw/node/232309> (最後瀏覽日期：2022 年 12 月 6  
日)。

環境資訊中心，環境還待驗證 珍愛藻礁公投之後 三接減空污、生態保育之路仍  
長，2021 年 12 月 23 日；<https://e-info.org.tw/node/233062> (最後瀏覽日期：  
2022 年 12 月 6 日)。

環境權保障基金會網頁，關於我們，緣起：<https://erf.org.tw/about/> (最後瀏覽日期：  
2022 年 12 月 6 日)。

## (二) 英文

Declaration of Principles on Air Pollution Control in 1968; at <https://rm.coe.int/16804faaea> (last visited 6 December 2022).

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (consolidated text); at <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/2014-05-15> (last visited 6 December 2022).

ECE/MP.PP/C.1/2021/30, para. 86-89, at [https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2021\\_30\\_eng.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece_mp_pp_c.1_2021_30_eng.pdf) (last visited 6 December 2022).

EPA, EPA and a Brief History of Environmental Law in the United States; at [https://cfpub.epa.gov/si/si\\_public\\_record\\_report.cfm?Lab=NERL&dirEntryId=319430](https://cfpub.epa.gov/si/si_public_record_report.cfm?Lab=NERL&dirEntryId=319430) (last visited 6 December 2022).

European Water Charter on 6 May 1968; at <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/3903> (last visited 6 December 2022).

Global Pact for the Environment, Text of the Draft Global Pact for the Environment by the IGEP; at <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf> (last visited 6 December 2022).

Global Pact for the Environment, The UN General Assembly Recognizes the Right to live in a Healthy Environment, <https://globalpactenvironment.org/en/the-un-general-assembly-recognizes-the-right-to-live-in-a-healthy-environment/> (last visited 6 December 2022).

Global Pact for the Environment; at <https://globalpactenvironment.org/en/the-pact> (last visited 6 December 2022).

Handl, Günther, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992; at [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf) (last visited 6 December 2022).



Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement); at [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf) (last visited 6 December 2022).

Rinde, Meir, Richard Nixon and the Rise of American Environmentalism, June 2, 2017; at <https://www.sciencehistory.org/distillations/richard-nixon-and-the-rise-of-american-environmentalism> (last visited 6 December 2022).

UNECE, Dobris Conference, First Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/dobris-conference> (last visited 6 December 2022).

UNECE, Environmental Policy, Aarhus Convention, Convention bodies and mechanisms, Compliance Committee, at <https://unece.org/env/pp/cc/background> (last visited 6 December 2022).

UNECE, Environmental policy: Aarhus Convention introduction; at <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction> (last visited 6 December 2022).

UNECE, Lucerne Conference, Second Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/lucerne-conference> (last visited 6 December 2022).

UNECE, Sofia Conference, Third Ministerial Conference “Environment for Europe”, at <https://unece.org/lucerne-conference> (last visited 6 December 2022).

UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, at [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) (last visited 6 December 2022).

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), Latin America and the Caribbean Adopts Its First Binding Regional Agreement to Protect Rights of Access in Environmental Matters; at <https://negociacionp10.cepal.org/9/en/news/latin-america-and-caribbean-adopts-its-first-binding-regional-agreement-protect-rights-access> (last visited 6 December 2022).

United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations Environment Programme; at <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39995/UNEP.EA.SS.1.4%20-%20POLITICAL%20DECLARATION-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last visited 6 December 2022).

United Nations General Assembly, A/HRC/RES/48/13, at <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/regular-sessions/session48/res-dec-stat> (last visited 6 December 2022).

United Nations General Assembly, A/RES/76/3000, at [https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A\\_RES\\_76\\_300-EN.pdf?ln=](https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf?ln=) (last visited 6 December 2022).

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights; at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf> (last visited 6 December 2022).

United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf> (last visited 6 December 2022).

United Nations, Rio Declaration; at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N92/153/91/pdf/N9215391.pdf?OpenElement> (last visited 6 December 2022).

United Nations, Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment; at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement> (last visited 6 December 2022).

United States Environmental Protection Agency (EPA), Risk Communication; at <https://www.epa.gov/risk-communication/learn-about-risk-communication> (last visited 11 October 2022).

United States Environmental Protection Agency (EPA), Risk Management; at <https://www.epa.gov/risk/risk-management>; (last visited 11 October 2022).

### (三) 德文

Ackermann, Julia, PlanSiG: Auf dem Weg zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung?, abrufbar unter <https://www.neulandquartier.de/blog/plansig-digitale-oeffentlichkeitsbeteiligung> (Letzter Abruf: 6.12.2022).

Schulz, Thorsten, Das ‚Europäische Naturschutzjahr 1970‘ - Versuch einer europaweiten Umweltkampagne, 2006; abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2006/p06-007.pdf> (Letzter Abruf: 6.12.2022).