

# 從奧爾胡斯公約檢視我國 環境影響評估法制中民衆參與之規範

王毓正<sup>\*</sup>

## 《摘要》

由於公部門環境行政之執法之侷限性以及隨著民眾環境意識之提升，如何結合社會與政府公部門之協力合作共同確保環境任務履行之完善，已是國際環境政策上之普遍趨勢，因此「合作原則」在今日已被視為國際環境法或環境政策之重要原則之一。例如美國於 1969 年公布之「國家環境政策法」(The National Environmental Policy Act, NEPA) 第 4331 條第 1 段「…聯邦政府將與各州及地方政府以及有關之公共與私人團體合作，採取所有切實可行之手段與措施，包括財政及技術上援助…」，我國環境基本法第 4 條第 1 項「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任」亦有類似的宣示。

作為環境影響評估制度適用對象之開發案，往往亦是大規模或是對於環境較具影響性的重大開發案，故而不僅易對於周邊居民造成影響，同時往往亦引起環保團體的高度參與興趣，因此自然產生民眾參與的需求，並藉此以廣納資訊、保護利害關係人權益以及提高決策接受度。然而另一方面，當重大開發案受到國家產業政策支持時，公部門與相關業者即希望簡化審核程序並加速推動，自難以避免地經常與民眾或環保團體要求縝密調查評估的立場相衝突，甚至進而與民眾參與程度的構想恰成背道而馳。此

---

投稿日期：98 年 12 月 31 日；接受刊登日期：99 年 5 月 31 日。

<sup>\*</sup> 作者為國立成功大學法律學系暨科技法律研究所助理教授，e-mail: yuchengw@mail.ncku.edu.tw。

外，在環境影響評估制度當中，開發對於環境衝擊的調查、評估與解決方案之提出，必須以專業知識的投入作為判斷的重要基礎，因此高度地須依賴專業判斷與預測評估。在此情形下，民眾參與極可能因此遭到摒除，或由於資訊不足以及無法跨越專業門檻，導致民眾參與淪為徒具形式，而無法發揮其應有之功能。

儘管環境治理與決策方面的民眾參與在國際規範以及我國現實面接受到高度的重視，但如何透過法制化的方式以確保民眾的實質性參與，且調和環境保護與經濟開發的對立性，以及消弭一般民眾與專家學者間在專業上落差，使民眾參與制度能發揮其應有功能，又能減少因立場對立可能產生的衝突，此對於環境保護與經濟開發皆有其重要的意義。民眾參與在我國相關論述上本即受到相當程度的重視，然而在相關法制建構上卻似乎未有等量的進展，例如我國環境影響評估法當中不乏民眾參與之機制，但卻因不盡完善而使得民眾參與應有的功能難以發揮，導致民間、產業與公部門間仍舊存在著不信任。本研究即擬奧爾胡斯國際公約中有關民眾參與的理念介紹出發，最後回到我國環境影響評估法制中民眾參與之規範進行整理與檢討，並進一步提出民眾參與制度改善的可能性與建議方向。

[關鍵詞]：環境影響評估、民眾參與、資訊公開、奧爾胡斯公約、司法請求權

## 壹、前言

由於公部門環境行政之執法之侷限性以及隨著民眾環境意識之提升，如何結合社會與政府公部門之協力合作共同確保環境任務履行之完善，已在國際間之環境政策上受到普遍的重視，進而「合作原則」在今日已被視為國際環境法或環境政策之重要原則之一。公私部門協力於環境保護事務的模式甚廣，其可從較為單純的共同節能減廢，到共同結盟打擊環境犯罪，<sup>1</sup> 乃至於以民眾參與的方式對於公部門的環

---

<sup>1</sup> 例如全國環保主管機關與各地方民間團體成立之河川巡守隊。特別值得一提的是，2007

境決策產生影響。就民眾參與而言，由於對於政策形成與執法上具有主動性質，且具有較強的影響力，故而隨著環保意識與對於公部門信賴度彼此間之消長，而有逐漸受到重視的趨勢。甚至當實體性質的「環境權」，無論在憲法或法律層次皆囿於內涵的不易確定而開展有限的同時，<sup>2</sup> 朝「環境程序權」轉向即逐漸受到重視，<sup>3</sup> 甚至在歐洲國家的憲法逐漸成爲趨勢。<sup>4</sup>

作爲環境影響評估制度適用對象之開發行爲，往往亦是大規模或是對於環境較具影響性的重大開發案，故而不僅易對於周邊居民造成影響，同時亦因爲開發規模較大或開發地點經常處於環境生態較爲敏感的地帶，或是事業本身即屬「鄰避設施」（Not In My Back Yard, NIMBY），因此往往亦容易引起環保團體的高度參與興趣，因此自然產生民眾參與的需求，並藉此以廣納資訊、保護利害關係人權益以及提高決策接受度。此情形下，民眾欲透過參與環境影響評估程序的方式，以表現關切或甚至影響決策作成的企圖，亦已逐漸成爲勢不可擋的集體力量，此亦是何以環評程序之民眾參與制度經常成爲討論的議題之背景因素。<sup>5</sup>

因此如何透過建構完善的民眾參與制度，以善用民間理性力量，廣納資訊，協助環境行政的正確性，以及提高決策之接受度，並確保利害關係人權益與一般民眾在環境決策中的主體性地位，對於台灣環境與經濟永續發展，以及公民社會與生態民主等目標之實現而言，皆有其長遠的意義。完善的民眾參與制度建立，才能作爲調和環境保護與經濟開發的對立性，以及消弭一般民眾與專家學者間在專業上落差的利器，否則將適得其反，而成爲紛爭的開端。

國際間對於環境決策當中的民眾參與議題，最早或可追溯至 1987 年的「布倫

---

年 2 月間台南地檢署與台南縣市環保局以及台南地區十多個環保團體共同組成環保結盟，以共同協力於稽查與取締違法之任務，關於大台南地區的環保結盟之介紹（汪文豪，2007：158-160）。

<sup>2</sup> 主要乃是因爲「環境基本權」或「環境權」所欲保護之法益內涵極爲不確定，加上環境問題往往涉及高度科技背景與風險決策等之複雜性，以及因個案而殊的利益衝突，因此並不適合在憲法或法律當中以抽象簡略的文字賦予主觀權利的方式謀求解決（王毓正，2008a：118）。

<sup>3</sup> 葉俊榮（1996a：1）。

<sup>4</sup> 例如 1999 年芬蘭憲法第 20 條第 2 項規定：「國家權力應致力於確保每個人在健康環境中生活的權利，以及有機會對於與其生活環境相關之決策作成產生影響力」，此條文被解釋爲具有程序權性質之環境權，Thym（2000：560）。目前除了芬蘭之外，另有法國以及歐盟新成員國之波蘭、斯洛伐克、拉脫維亞憲法有類似規定。

<sup>5</sup> 較早的討論例如，葉俊榮（1996b：195）。相關之學位論文則不勝枚舉，例如徐之道（2005）、鄭詩君（2009）。

特蘭報告：我們共同的未來宣言」，時至今日則已有一部專為環境決策程序之民眾參與所制訂之國際公約，亦即「奧爾胡斯公約」（Aarhus Convention）。該公約於1998年通過，2001年正式生效，當中許多具有指標性意義的規定，至今仍屬前衛理念，並足堪作為各個國家相關法制建構上仿效之對象。本文以下即嘗試從該公約中有關環境決策程序之民眾參與精神與規定出發，並進一步對於該公約目前在歐洲共同體法與德國法的實踐情形進行介紹，最後再回到我國環境影響評估法制中民眾參與相關規範進行檢視。倘若民眾參與制度已受到環境決策之程序法律保障，則進一步值得關切的問題是，當環境決策違反民眾參與之程序規定時，則法律效果為何？司法救濟途徑是否能嗣後地提供足夠的保障，自然攸關行政機關是否能盡可能遵守民眾參與程序要求，此對於民眾參與機制被行政實務淘空的防止有實際上之意義，但在目前文獻當中卻較少獲得討論，故而擬透過本文之探討予以補充。

## 貳、民眾參與的性質在國際法律文件中之發展

### 一、從「布倫特蘭報告」到「奧爾胡斯公約」

透過「公私部門協力」（Public-Private Partnerships, PPPs）的方式以提升國家環境保護任務執行之成效，向來在國際或各國的環境政策或法制當中，即佔有一席之地。就以國際環境政策為例，最早或可追溯到「聯合國世界環境與發展委員會」（World Commission on Environment and Development, WCED）」於1987年發表「布倫特蘭報告：我們共同的未來宣言」（The Brundtland Report, Our Common Future），其即是將「政策決定程序中之民眾參與」視為永續發展的重要前提。<sup>6</sup>至於明確以「民眾參與」（public participation）為規範標題並賦予內涵者，則為聯合國1992年在巴西里約熱內盧舉行之「地球高峰會議」（Earth Summit）中所發表的「里約宣言」（Rio Declaration）第十項原則，<sup>7</sup>其指出「環境議題最好在相關

<sup>6</sup> The Brundtland Report: Our Common Future (pp. 58, 72)，2009年8月20日取自 <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#II>。

<sup>7</sup> 同為「地球高峰會」（Earth Summit）所發表的「21世紀議程」（Agenda 21），在「加強NGO團體在永續發展之地位」（strengthening the role of non-governmental organizations: partners for sustainable development）一節中的27.6，27.9（a）將「政策決定程序中之民眾參與」視為永續發展的重要前提。

的層次上能夠使所有關心的人民參與討論。在內國的層次上，每一個人應享有（shall have）公權力所提供的**適當管道**（appropriate access）以接近由官方所掌有的環境資訊，當中包括在其社區存在的有害物質與相關行為，並且有**機會**（opportunity）參與決策過程。國家亦應透過提供廣泛的資訊的方式，以促進與提升民眾之意識與參與。亦應該提供有效參與司法或行政程序的管道，並包括救濟與補償的機會」，<sup>8</sup> 當中亦已將**資訊公開－民眾參與－權利救濟**三面關係之關連性進行闡述。儘管里約宣言並未對於該條款進一步深入闡述意旨，且由於其係屬「軟法」（soft law）的性質，同時其並未具體提出可供執行的配套制度，故而導致其意涵本身存在著某程度的模糊。然而，從其字面上的意義觀之，環境決定程序中之民眾參與的性質，在此階段似乎已從純粹的輔助環境行政決策之正確與周延的「客觀功能」，進一步兼具有「權利化」的地位。然而，此一已有「權利化」趨勢的民眾參與，也因為宣言只具有軟法性質，僅停留在宣示性意義的階段。

前開所述之「民眾參與權利化」的發展，在聯合國「奧爾胡斯公約」（Aarhus Convention）<sup>9</sup> 的制訂通過後發展到一個成熟的階段。首先，從公約的完整名稱－「有關環境事務行政決定程序中之資訊請求權與民眾參與以及司法請求權公約」（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters）－及其規範內容，可以清楚得知，明確地將環境事務決定程序中之「資訊請求權」與「民眾參與」以及「司法請求權」視為不可分割，且相互有影響作用之三個議題，並以此三個議題的相關規範夠成該公約之三大支柱。就民眾參與的部分而言，其主要係規定於公約第 6 條至第 8 條當中，相較前開之「我們共同的未來宣言」與「里約宣言」，其除了在規範內容上已有「制度化」的形式之外，例如參與主體、參與時機與參與的事項範圍等。再者，在公約前言的立法理由說明當中，亦明確表示有意將民眾參與「權利化」。例如其明白表示「民眾為維護在健康與舒適之環境中生存之權利，以及善盡其保護環境之義務，應享有環境資訊請求權，參與環境決策程序之權利，以及針對環境事務有司法請求權」。<sup>10</sup> 該公約進一步透過第 9 條規定，要求締約國必須確保人民在對於公

<sup>8</sup> 原文請參閱「聯合國環境規劃署」（The United Nations Environment Programme, UNEP）網頁，2009 年 8 月 20 日，引自 <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>。

<sup>9</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.

<sup>10</sup> 原文為 “to be able to assert this right (to live in an environment adequate to his or her health

部門在環境事務領域內之決定、作為或不作為，產生實體法或程序法之合法性上的疑慮時，得以向司法權要求進行審查的機會，當中所謂的「程序法之合法性」亦包括公部門違反民眾參與之程序權之情形。

該公約在由「聯合國歐洲經濟合作理事會」(United Nations Economic Commission for Europe, UN/ECE) 主導下已於 1998 年 6 月 25 日通過並開放給世界各國簽署，於 2001 年 10 月 30 日該公約已正式生效。奧爾胡斯公約生效之後的意義是，該公約成爲第一個以**廣泛的**「環境決策程序之民眾參與」<sup>11</sup> 爲**主要**規範議題的國際環境硬性規範，<sup>12</sup> 換言之，該公約之簽署國家在經過國會之批准 (ratification) 後，即有義務將公約規範之內容轉換爲內國法律。截至今日已有 48 個國家簽署該公約，當中 43 個國家已完成國會批准程序。前開締約國當中與我國相關法制之發展具有重要意義的歐洲共同體與德國，<sup>13</sup> 亦已分別於 2005 年 2 月 17 日以及 2007 年 1 月 15 日完成國會批准程序。由於我國公法體系與理論深受德國公法學之影響，特別是與本文相關的行政程序之民眾參與的定性以及程序違法之效果與救濟途徑等議題，更是拳拳服膺地幾乎完全繼受於德國法。因此當德國於轉換奧爾胡斯公約的規範內容至其內國法時，在前開議題當中所必須面臨的調適問題與難題，即對我國環境影響評估法中民眾參與制度之建構有相當程度的參考價值。此部分進一步之介紹將留待於後文進行。

透過以上概括性的介紹，可初步看出環境決策程序中之民眾參與的性質與意涵，在國際法律文件上有以下的變遷。亦即：

---

and well-being) and observe this duty, citizens **must have access** to information, **be entitled** to participate in decision-making and **have access** to justice in environmental matters...”。

<sup>11</sup> 早於 1991 年通過，1997 年生效的「伊斯波公約」(Espoo Convention, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)，即已保障本國或外國民眾得參與相關之環評程序，然而其保障之民眾參與程序範圍是侷限的，亦即僅限於針對特定可能造成嚴重跨國環境影響之開發行爲的環境影響評估程序。再者，由於該公約主要目的在於希望透過國際合作的管道，並藉助本國與外國民眾參與環評程序與資訊公開等方式，以減輕締約國境內特定之開發行爲，所可能造成的跨境環境影響。故對於民眾參與與資訊公開之間的細節規定與配套性規定，以及民眾參與權本身之權利救濟等事項，前者著墨不深，後者未予納入。詳細介紹請參閱(施文貞，2004：42)。

<sup>12</sup> 其同時也是第一個規範個人環境法上資訊權利的國際公約。關於條約簡介之中文文獻，請參閱李建良(2002：42)。

<sup>13</sup> 蓋我國權利與法律上之利益以及權利救濟制度，不論在立法或是司法實務上，深德國法之影響，然而德國近年來爲了達成歐洲統合的目標，在法制上已有明顯「歐洲化」(Europeanization) 的趨勢，而我國未來法制變遷亦可能因此間接受到影響。

- (一) 民眾參與從偏重協助公部門獲得完整與周延的資訊，以做出正確或適當之決策（例如符合永續社會要求的決策）的客觀功能面向，逐漸轉變為兼具權利性質的主觀功能，最後更進一步地使民眾的程序參與權在遭受公部門侵害時，亦能獲得司法權保障的可能。
- (二) 民眾參與從早期的簡略的口號式術語，進一步透過精細的法律條款規範內容獲得制度化的機會，例如何謂相關之民眾、有效的民眾參與應有的時機、資訊性的前提要件、民眾參與之範圍以及民眾參與權之司法保障等。
- (三) 由於奧爾胡斯公約係屬硬性規範，因此締約國必須得去面對將公約轉換為內國法的壓力，而在轉換為內國法的同時，不僅成為更為精細且具體可行的制度，且讓各國亦藉此機會檢視內國既有相關制度之完善性，或甚至讓部分向來對於資訊公開與程序參與權較為輕忽之法制先進國家，亦能獲得重新檢討的機會。

甚至吾人可說，奧爾胡斯公約之通過對於各國於討論與建構環境決策程序之民眾參與的議題上，提供了完整的構想－亦即資訊公開、民眾參與與權利保護密不可分的交互關係－，以及原則性與基本方向性的指引，因此本文以下將先對於奧爾胡斯公約中與民眾參與相關之規定進行簡介。

## 二、奧爾胡斯公約中環境決策程序之民眾參與之簡介<sup>14</sup>

### （一）公約的基本理念

就整體而言，奧爾胡斯公約是以強化民眾在環境任務履行方面的地位作為其規範的主軸，而其採取的機制即是「環境資訊公開」與「參與式民主」（Participatory Democracy）之推動，且再更進一步賦予前兩者具有可訟性，以避免公部門將其架空。至於公約更深層的基本理念為何，則有必要先探究該公約的制訂背景。

該公約的規範目的係蘊含著**強化民主**的目標，「聯合國歐洲經濟合作理事會」（UN/ECE）主導下通過該公約，其表面上雖為環境保護公約，但事實上亦兼具有

---

<sup>14</sup> 國內對於奧爾胡斯公約的介紹主要另有，施文貞（2004：42）；黃錦堂（2009年3月：33）。

強化東歐國家之政治民主化的作用。<sup>15</sup> 蓋多數東歐國家雖然民主政治起步較晚，但對於環境保護政策之重視卻有其一定程度的傳統，甚至各國的憲法當中亦幾乎全數分別以「環境實體權」、「環境資訊請求權」、「環境程序參與權」或「國家目標方針」等方式，使環境保護在憲法位階上取得一定的規範地位。<sup>16</sup> 故該公約即擬從此一在歐洲國家之間已具有高度共識的公共議題出發，並透過「環保民主」(environmental democracy)的途徑，以期盼能順水推舟地達到全面政治民主強化之目標，因此當時的聯合國秘書長 Kofi Annan 讚譽此一公約對於「環保民主」的推動而言，乃是聯合國所倡議的計畫當中最具雄心壯志的公約。<sup>17</sup>

## (二) 民眾參與的目的與功能

就本文所關切的民眾參與部分，其除了也是實現前開環保民主目標的重要一環之外，論者認為民眾參與應該尚包含其他目的，<sup>18</sup> 例如「協助主管機關獲取充分資訊與決策正確性」以及「提高決策之接受度」等類似的**客觀功能**。此意義下的民眾，並不限於具有實際利益關連性的利害關係人，相反地，只要能有助於決策機關獲取更充分的相關資訊，或是能充當開發單位、決策機關與社會大眾之間的溝通對象，利於風險溝通的達成者，皆可適於作為參與之主體。

此外，該公約的立法理由說明當中亦明確指出環境保護與個人權利保護之間的關連性，亦即「適當的環境保護對於人類福利與基本人權之實現，包括生命權，係屬不可或缺」，<sup>19</sup> 因此「每個人享有在一個有助於健康與福利的環境中生活的權利」，<sup>20</sup> 為確保前開之權利，民眾「應享有環境資訊請求權，參與環境決策程序之權利，以及針對環境事務有司法請求權」。<sup>21</sup> 就此而言，論者認為傳統奠基於自由主義的基本人權透過該公約獲得了生態主義的內涵。<sup>22</sup> 因此，在此意義下，

---

<sup>15</sup> (Stec, Casey-Lefkowitz & Jendroska, 2000: foreword)。

<sup>16</sup> 王毓正(2008a: 105-131)，亦請參閱(Stec, Casey-Lefkowitz & Jendroska, 2000: 16, 115)。

<sup>17</sup> 同前揭註 8。

<sup>18</sup> v. Danwitz (2004: 273)。

<sup>19</sup> 原文為“adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself”。

<sup>20</sup> 原文為“every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being”。

<sup>21</sup> 請參閱前揭註 10。

<sup>22</sup> Fisahn (2004: 137)。



權利保護亦屬於該公約的核心關切點。民眾若是基於權利保護的目的而主張程序參與的話，則基本上必須是以相關之環境決策可能造成其權利或利益上之損害為前提，且其參與的目的主要係集中於避免或是減少受害，或甚至尋求利益受損害之補償或替代。故此一類型之民眾參與，不僅在參與主體範圍較受到侷限，同時參與的目的亦是較屬於**主觀功能**的。換言之，其未必具有「協助主管機關獲取充分資訊與決策正確性」的目的。

依據奧爾胡斯公約第 6 條第 2 項以及第 2 條第 5 款之規定，其民眾參與之主體範圍包括利害關係人之外，尚包括環保團體，<sup>23</sup> 故可推知該公約係兼具客觀的強化民主與決策正確之功能與主觀的權利保護功能。對於締約國而言，其有義務在轉換為內國法時建構兼具兩者功能的民眾參與制度，而且必須思考如何讓兼具雙重功能的民眾參與與既有的法律制度與體系並行不悖。就後者而言，向來即是與傳統德國法體系有相互調適之不易，也因此學說上之爭議聚訟盈庭。<sup>24</sup> 至於就非締約國之我國而言，該公約帶來的啓示是，在環境決策程序之民眾參與制度的建構時，在目標設定上毋寧應先確定，究係為實現例如強化民主功能、協助主管機關獲取充分資訊與決策正確性，以及提高決策之接受度等客觀功能，抑或實現權利保護之主觀功能。目標的選擇不同，除了將進一步影響具體制度上之型塑之外，更進一步的主要差異點將出現在訴訟救濟的途徑，例如民眾參與的「民眾範圍」之界定，以及民眾參與機會應提供而未被提供時，誰得以提起法律救濟，以及如何提起救濟等方面之規定。

### （三）資訊公開－民眾參與－權利救濟

奧爾胡斯公約進一步的基本構想是，有效的民眾參與必須以充分資訊提供作為前提，並且在程序參與的機會遭受侵害時，民眾尚得向法院請求救濟。蓋唯有被充分提供資訊的人民（to be informed），在一個民主政治的程序中方能以成熟的公民之姿，參與公共事務相關決定之作成，以及有助於公民意識之形成。換言之，環境資訊的廣泛提供有助於改善民眾所常處的「資訊不對等」的地位。透過此一資訊請求管道，使民眾在環保事務方面的程序參與上更有提出質疑以及實際參與討論的

<sup>23</sup> 進一步論述請詳見以下「三之（二）」之處。

<sup>24</sup> 例如 Ziekow (2007: 259-261) 主要爭議點在於民眾參與的程序權若受到侵害時，如何提供司法救濟途徑的問題，蓋德國法在傳統上只有極少數例外的情形，承認「絕對的程序權」（das absolute Verfahrensrecht）在受到侵害時可尋求法律救濟（Sparwasser, Engel & Voßkuhle, 2003: 238）中文相關介紹請參閱張英磊（2009：192）。

能力。亦即透過法制建構提供民眾享有參與環保決策程序的機會固然重要，但如果沒有配套地亦賦予其享有資訊請求權，則所謂參與機制亦將往往淪為空洞不具實益。<sup>25</sup>

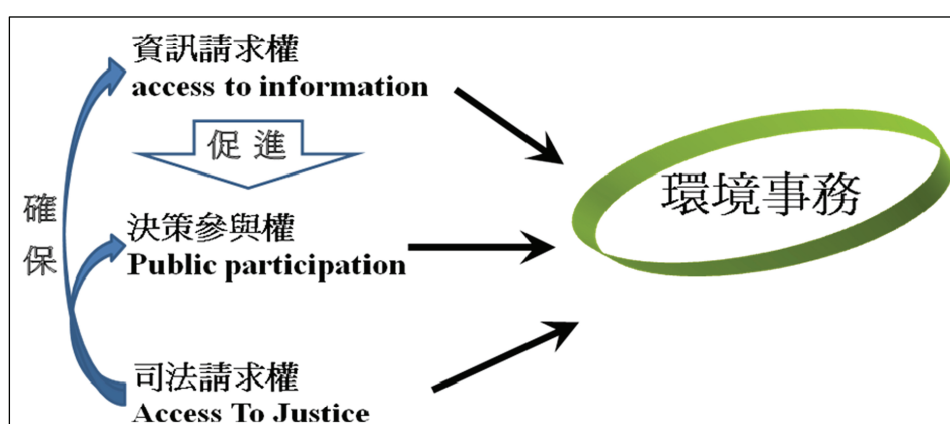
此外亦不可忽略的是嗣後救濟途徑的重要性，其與前開之資訊請求及程序參與之間分別具有主觀權利保護與客觀制度確定之意義。就前者而言，利害關係人透過參與決策程序的方式，可以在充分知情的情況下，完整地將自己權益可能受影響之情形予以陳述，以供決策時盡可能兼顧所有利益間之權衡或補償方案。相較於利害關係人嗣後對於因訊息掌握不完整而被作成之瑕疵決策尋求司法救濟，透過決策過程中充分地提供利害關係人知情與參與，毋寧具有事前預防決策瑕疵發生之積極意義，故亦可被視為具有「（基本）權利之提前保護功能」（*vorgelagerten (Grund) -Rechtsschutzes*）。惟由於資訊請求權或是程序參與之實現，皆必須仰賴相關公部門應請求提供資訊或參與的管道。因此當對於提出之請求是否有理，以及請求之要件是否具備，乃至公部門是否已盡可能地提供資訊或參與管道等問題上，請求者與被請求者之間發生認知上之差異時，則須有一特定的解決途徑。為了解決認知上之歧異，以及避免資訊請求權或是程序參與之制度因為公部門的「狹義」認定而被淘空，進而導致前述所謂「（基本）權利之提前保護功能」之喪失，相對應的司法請求權係屬必要之配套制度。

再者，該公約亦重視民眾參與的客觀功能，亦即如前文所述，「協助主管機關獲取充分資訊與決策正確性」以及「提高決策之接受度」。由於大規模或是對於環境較具影響性的重大開發案，受其影響之空間範圍廣大，因此所涉及之環境問題具有極高度的複雜性，故更有需要藉助各界人士協助決策機關獲取更充分的相關資訊，提高決策正確性。再者，本文以為此一客觀功能並非可與前述之主觀權利保護功能截然劃分，蓋環境可能產生之影響在時間與空間上往往具有延展性，故潛在受影響之人並不限於現階段權益受影響之利害關係人。此外，在實際的個案當中，不乏有開發場址週邊居民在取得期待的補償後，放棄對於環境品質的要求之情形，進而可能導致合理的環境品質要求亦同時被棄守。然而，倘若環境品質應屬吾人不可自由處分或販售之共同自然生存基礎，則不具利害關係人地位之民眾的程序參與，即有助於環境利益能被以較長遠性的公益視角予以考量。而倘若這些功能亦屬民眾參與制度所不可或缺者，則其前端的資訊請求權與後端的司法請求權亦應一併獲得

---

<sup>25</sup> 亦請參閱施文貞（2004：54）；李建良（2004：56）。

保障，以免此一客觀功能淪空（請參閱以下圖一之圖示）。縱上所述，該公約認為「資訊公開－民眾參與－權利救濟」三者乃為實現公約的基本理念與目標不可分割的必要措施。<sup>26</sup> 換言之，若欲對於奧爾胡斯公約中的民眾參與進行掌握，或甚至以其作為法制建構上之仿效對象時，則亦有必要對於此一所謂「三大支柱」（three pillars）理論一併瞭解。<sup>27</sup> 然而，本文限於篇幅，有意識放棄對於該公約中之一般環境資訊公開規定進行論述，而是將僅就民眾參與制度本身，以及與民眾參與制度相關之資訊公開與權利救濟制度進行介紹。



圖一 資訊公開－民眾參與－權利救濟之三面關係

資料來源：本研究

#### （四）環境決策程序中民眾參與規定之簡介

奧爾胡斯公約在第 6 條、第 7 條與第 8 條分別針對三種公部門決策行為，規定了三種類型的民眾參與，亦即「與特定行為有關之決定的民眾參與」、「環境有關之計畫、方案與政策決定的民眾參與」以及「規範性措施決定的民眾參與」。<sup>28</sup> 就第二種類型而言，其主要係針對政府機關內部的計畫性措施，<sup>29</sup> 倘若與聯合國

<sup>26</sup> v. Danwitz (2004: 275)。

<sup>27</sup> (Stec, Casey-Lefkowitz & Jendroska, 2000: 5)。

<sup>28</sup> 亦即 “public participation in decisions on specific activities”, “public participation concerning plans, programmes and policies relating to the environment”, “public participation during the preparation of executive regulations and/or generally applicable legally binding normative instruments”。

<sup>29</sup> v. Danwitz (2004: 275)。

於 2003 年通過之「策略環評議定書」(Protocol on Strategic Environmental Assessment, SEA protocol)<sup>30</sup> 的第 2 條第 5 款中所稱之“Plans and programmes”比較,則可發現其二者之內涵相當,換言之,奧爾胡斯公約第 7 條所規定者實際上乃為「政策環評程序之民眾參與」。再者,第三類之民眾參與,實則為環境保護相關之「行政命令」(executive regulations)立法程序之民眾參與。由於此二者已不在本文擬探討的環境影響評估程序之範圍,故以下仍將僅針對奧爾胡斯公約在第 6 條中「與特定行為有關之決定的民眾參與」進行介紹。

### 1. 民眾參與的範圍

公約其所稱「特定行為」(specific activities)進一步區分為強制性以及任意性民眾參與兩種。至於所謂之強制性應進行民眾參與之特定行為係指,(1)各國本即應實施環境影響評估的開發行為,以及(2)公約附錄一(Annex I)所列之各類行為,例如核能電廠、金屬冶煉工業、廢棄物清除處理設施、廢污水處理設施或鐵路、機場、高速公路、快速道路等重大交通建設(相關項目請參閱本文附件)。至於其他可能造成環境重大影響,但未被表列於公約「附錄一」之之行為,則留任各締約國自行決定是否透過各自內國法提供民眾參與的管道(公約第 6 條第 1 項)。至於所謂與特定行為相關之決策程序(decision-making procedure),一般即係指環境影響評估程序、開發許可程序或是計畫確定程序。

換言之,公約將開發行為區分為三類,亦即當涉及(1)各國本即應實施環境影響評估的開發行為,以及(2)公約附錄一所列之各類行為時,凡是締約國皆必須在各該環境影響評估程序、開發許可程序或是計畫確定程序等決策程序當中提供民眾參與的管道;(3)至於非屬(1)(2)之其他開發行為,則由各國自行決定是否提供民眾參與管道。

透過以上的介紹,可以發現該公約並未如我國環評制度一般區分第一階段環評與第二階段環評,而係與歐盟國家之環評制度較類似,亦即哪些開發行為必須進行環境影響評估,係以表列的方式確定,此於學說上又稱為「表列原則」(Listenprinzip)<sup>31</sup>。由於公約係要求締約國應採取「聯集」的方式作為民眾參與適用範圍之界定,亦即無論依照各國法令應時實施環境影響評估之開發行為,抑或公約表列之開發行為,一律皆應屬民眾參與機制之適用範圍。

---

<sup>30</sup> 該公約之介紹,請參閱施文貞(2004:47)。

<sup>31</sup> Schink(2004:1183)。

值得注意的是，若遇有所謂「條件式 / 選擇性」(konditional/fakultativ) 環境影響評估時，則可能存有爭議。僅以德國為例，若屬德國環境影響評估法 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) 附錄二之開發行為則只有在經過預審程序或篩選 (screening) 後，認為仍必須進行環境影響評估時，方須送環評審查。<sup>32</sup> 此類之篩選程序是否應視為環境影響評估程序之一部分而有民眾參與機制之適用，奧爾胡斯公約並無直接表示立場，而就筆者所掌握之文獻資料，亦尚未見到相關之探討。儘管從奧爾胡斯公約的基本精神來看，當一開發行為已涉及應進行篩選機制時，應非僅是小型開發行為，同時其本質亦是涉及環境決策，則不論從利害關係人權利保護或環境民主的角度，以及該公約強調民眾參與應在環境決策的所有選項仍舊存在的時舉行等觀點來看，似乎仍應導入民眾參與機制，以提升篩選決定之正確性。惟無論如何，即如本文所述，公約並無直接論及此一問題，因此似應解釋為公約並無明確要求各締約國在篩選程序亦應提供民眾參與的管道。然而，必須注意的是，由於多數大型開發行為或典型上較容易造成環境影響的開發行為或設施，以透過表列方式強制應實施環境影響評估，因此不太值得去擔心性質上應實施環境影響評估之開發行為藉寬鬆的篩選機制躲避掉環境影響評估，並進而亦免除掉民眾參與。

就比較法的角度觀之，有認為我國第一階段環境影響評估制度，<sup>33</sup> 「多僅是『書面審查』程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段」，亦即**環評程序第一階段僅係過濾篩選之程序體系**，目前亦獲得數個行政法院判決所肯認。<sup>34</sup> 然而，目前實務運作下，卻往往以第一階段取代第二階段環境影響評估，導至真正進入第二階段環境影響評估之開發案件，實際上少之又少。因此就實際之狀況而言，倘若認為我國第一階段環境影響評估並非真正的環境影響評估程序，故不須引進民眾參與制度，本文係採取保留立場。進一步說明，將在本文「肆」的部分再補充說明。

## 2. 參與之主體

相對於本公約保障**任何人** (包括自然人與法人) 享有環境資訊請求權，<sup>35</sup> 公

<sup>32</sup> Schink (2004: 1183)。

<sup>33</sup> 李建良 (2004: 56)；詹順貴 (2006: 16)；張英磊 (2009: 207)。

<sup>34</sup> 例如最高行政法院 98 年度判字第 772 號判決、98 年度判字第 475 號判決。

<sup>35</sup> 公約第 3 條第 9 項 “the public shall have access to information”，合併第 2 條第 4 款 “The public means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups”。

約第 6 條第 2 項將民眾參與中所謂之「民眾」僅限於「**相關民眾**」(the public concerned)，並同時在第 2 條第 5 項將相關民眾定義為「**受到環境相關之決策影響或影響之虞**，或對其有興趣之民眾。在此概念規定之下，倡議環保並符合各國內國法之所有要件之非政府組織應被視為有興趣者」，<sup>36</sup> 換言之，在此所規定之參與主體乃係「利害關係人」與「環保團體」。因此德國學者認為，第一種類型之民眾參與之性質較傾向於「利害關係人參與」(Betroffenenbeteiligung)，<sup>37</sup> 只不過公約是在另一方面又承認環保團體能代表公益成為參與主體。

在環境影響評估程序、開發許可程序或是計畫確定等程序中所作成之決定，係屬**具體之個案**，亦即具有確定的位置與範圍，以及影響範疇，因此往往存在有一定範圍的實際上受影響或有受影響之虞的民眾，而保障其享有程序參與之管道，即具有減輕其受影響之程度的意義，亦即權利提前保護的功能。從本公約特別保障「**受到環境決策影響或影響之虞**」的利害關係人在具體個案性質的決定程序中享有參與權觀之，即是隱含著本文前述的民眾參與之主觀功能。但值得注意的是，公約若僅止於此一類型之民眾參與的話，則原則上可能是了無新意的。蓋目前將行政程序法制化的國家，通常亦已承認人民得請求參加與自己權益相關之行政程序，僅以我國行政程序法為例，第 23 條即規定「因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人」，並從而得享有「資訊請求」、「參與聽證」、「被告知決定」與「陳述意見」等程序權利。<sup>38</sup> 因此如何適度地也讓非利害關係人在一定條件享有程序參與權，毋寧方屬於民眾參與的擴大，並且亦較能符合環境利益維護的本質需求。

因為若從長時間的角度觀察環境影響，則受影響之民眾並非僅侷限於開發行為附近特定範圍的民眾，而是亦可能對於不特定多數人產生影響，差別僅是在於直接或間接，時間點之遠近而已，因此參與決策程序之民眾範圍即不能僅侷限於決策作成之當時受影響或有受影響之虞的民眾。但若從實務運作的層面來看，倘若「任何」理論上於未來潛在受影響之個別民眾，皆因此而獲得決策參與之管道，或甚至

---

<sup>36</sup> 原文為 “the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest”。

<sup>37</sup> Guckelberger (2008: 84)。

<sup>38</sup> 相關條文分別為行政程序法第 46 條第 1 項、第 55 條第 1 項、第 100 條第 1 項及第 106 條第 1 項。亦請參閱湯德宗 (2005a: 138)。

更進一步對於公部門的參與程序違法行為提請司法救濟，則不僅造成司法權之事務超過負荷，亦可能造成實際上受影響或有受影響之虞的民眾的意見表達或權利救濟機會遭受壓縮，同時亦可能造成開發行為之個案長期的延宕。綜上所述，本文以為透過環保團體的程序參與應該是一個適當的折衷方案。

然而，環保團體在此處的程序參與是否僅純粹具有協助行政決策正確的客觀功能？或是亦有主觀權利保護之功能？對於此，公約並沒有為明確的表示。但從實際之個案觀之，可以發現環保團體在決策程序中所為之意見陳述，可能為環境利益之維護而與當地擁護開發行為之居民立場對立，但亦不乏為維護利害關係人之權益挺身而出之情形，甚至前述兩種情形可能發生在同一個案當中。<sup>39</sup> 可見得環保團體之程序參與權，可能具有利害關係人權利提前保護的功能，但卻未必以此為要件，故其仍具有一定程度的客觀功能。

### 3. 參與程序上之要求－適時與公平的參與

決策程序之民眾參與不能被理解為，民眾在決策最終定案前「聊備一格的」享有陳述意見的機會；相反地，公約所要確保的是民眾參與的時間點上，**決策的任何選項皆仍舊存在**，藉此讓民眾意見之表達仍保有影響決策的可能，亦即有效的民眾參與。<sup>40</sup> 因此公約第 6 條第 2 項即對此規定了非常詳盡的要求。公約要求相關民眾應在環境決策程序進行之初期，以**適當的、適時的、有效的**方式（in an adequate, timely and effective manner），被告知以下五大項資訊：

- (1) 預計進行的開發行為及請求作成決定之申請；
- (2) 可能作成決定的方式或決定的構想；
- (3) 作成決定之主管機關；
- (4) 預計採取之決策程序；
- (5) 該開發行為係屬實施一國或跨國環評程序者。

在前開「既定之決策程序」項目，在內容上尚進一步包括

- a. 程序的開始；

---

<sup>39</sup> 例如座落於彰化二林的中科四期開發案中，地方擁護科學園區進駐的人士即呼籲「非二林人勿管二林事」，認為環團無權來對於園區設置與否加以置喙。但另一方面，環團與可能受廢水影響的福興、王功一帶的農漁民卻是站在同一陣線。請參閱立報報導「中科四期動土爭議系列上：徵收在即農民淚灑相思寮」，2009 年 12 月 20 日，引自 <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091229/131/1xt8u.html>。

<sup>40</sup> Fisahn (2004: 138)，此一倡議較早即已見於葉俊榮 (1996b: 227)。

- b. 民眾參與的機會；
- c. 公聽會的時間與地點；
- d. 屬於重要訊息的官方陳述意見，以及重要的訊息與資訊可於何處閱覽或取得；
- e. 民眾應向哪一個主管機關或其他單位提送意見或問題與提送的期限；
- f. 對於計畫中之開發行為相關的重要環境資訊，可以如何獲取。

倘若開發許可的申請資訊完全齊全時，始將開發計畫公告周知，則往往使民眾陷入在無法短期吸收堆積如山的資訊的困境。其結果是，民眾在尚未掌握重點時經常無法正確論述或是甚至打擊錯誤，或可能在民眾進入沉狀時，程序卻早已進行到一個階段了。實際而言，此類狀況皆不能稱為「適時的」資訊公開。<sup>41</sup> 因此公約第 6 條第 3 項即要求締約國必須確保程序中各階段的民眾參與，亦即其規定「在民眾參與程序方面，應該針對不同階段規定個別適當的期間，以供民眾有充分的時間吸收資訊，以便民眾在決策程序中有充分的時間進行有效的準備與參與」。<sup>42</sup> 論者指出，<sup>43</sup> 公約在此規定上蘊含著「武器平等原則」（Waffengleichheit）的精神，簡單而言，即是在程序相關之權利與義務上盡量被相同對待，無論是資訊之取得、陳述意見的機會乃至對於決策結論的影響管道。換言之，得以參與程序之民眾亦取得相當於**程序當事人**的身份，而非僅是程序上之配角而已。

#### 4. 參與程序進行的時機

同樣也具有核心地位的規定是公約第 6 條第 4 項，其規定應確保「盡早舉行的民眾參與」，亦即「決策的所有選項仍舊存在，民眾參與能夠有效地進行的時間點」（when all options are open and effective public participation can take place）。在此意義下，僅僅告知民眾決策的結果與結論，或是僅在程序終結之前形式性地補正民眾陳述，皆不能屬於此處所稱之民眾參與。蓋具有實質意義的民眾參與，必須是使參與程序的民眾有真正的機會對於決策或問題的解決方案的選擇上有影響的機會，或是使自己的意見與其他人之意見獲得同等被考量審酌的機會。<sup>44</sup> 論者上從

---

<sup>41</sup> 同前揭註 40。

<sup>42</sup> 原文為 “The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making”。

<sup>43</sup> Fisahn (2004: 138)。

<sup>44</sup> Blümel (1982)。



心理層面的因素指出，<sup>45</sup> 倘若公部門在決策上心證已然形成，自然傾向於竭力正當化自己所作成的決定，此種情形在決策背景與考量因素極為複雜的大型開發計畫則是特別明顯。

### 5. 開發許可申請者與民眾之直接對話機制

一個提供民眾參與管道的環境決策程序當中，基本上存在著三面關係，亦即：開發許可申請者—作成許可之主管機關—得參與程序之民眾。在向來的開發許可申請案件中，多數的對話關係往往集中在申請者與作成許可之主管機關之間，進而導致前述三面關係可能往申請者與主管機關過度傾斜，相對地，民眾在資訊取得與對話機會上處於相對弱勢的地位。此不僅容易使三面關係變相成為兩面關係，且亦容易使民眾產生一種申請者與主管機關之間既已形成定見的印象，從而不認為制度內之程序參與是一個有效的影響決策之管道，此情形下，即可能使得民眾參與制度的功能受到侷限。<sup>46</sup>

公約對於此一可能存在的問題，在第 6 條第 5 項提出解決的構想，其規定「各締約國在適當的範圍內，應促進可能的開發許可申請人探尋相關民眾，並於開發許可申請提出之前，與之進行對話，告知其開發許可申請之目的」。<sup>47</sup> 此一要求是延續著公約第 6 條第 4 項中的「決策的所有選項仍舊存在」(all options are open) 之基本構想而提出的，也因此公約建議開發許可申請人與相關民眾之間的直接對話，應該在開發許可申請提出之前進行。

儘管歐體法乃是最致力於實現奧爾胡斯公約的區域法，但作為實現奧爾胡斯公約的相關規定，例如「2003/35/EC 指令」(Directive 2003/35/EC)、「1367/2006 規則」(Regulation (EC) No 1367/2006)、「環境影響評估指令」(EIA Directive 85/337/EC) 以及「整合污染及防制指令」(IPPC Directive 96/61/EC) 等，皆未將該機制納入。<sup>48</sup> 其乃是由於一方面此一要求僅屬公約對於締約國之建議，而非強制轉換至內國法之規定；而另一方面並非所有國家皆能接受此一構想，例如德國法認為申請者只要是依據法定要件提出申請，即已盡其法律上之義務，不須再與相關

<sup>45</sup> Fisahn (2004: 139)、學者葉俊榮 (1996b: 227) 即正確指出，「一旦評估工作已經作成，民眾及各界很難對繁雜的數據作評論，開發單位接受意見的可能性也大為降低」。

<sup>46</sup> Zschesche (2002: 177)。

<sup>47</sup> 原文為 “Each Party should, where appropriate, encourage prospective applicants to identify the public concerned, to enter into discussions, and to provide information regarding the objectives of their application before applying for a permit”。

<sup>48</sup> Fisahn (2004: 139)。

民眾進行對話。<sup>49</sup> 此外亦有論者對於環境決策過於仰賴開發者與環保團體表示憂心，並認為此毋寧是將環境決策之作成建立在前開二者間的角力關係之上，甚至可能造成決策之作成過度以民間團體的要求以及媒體效應為導向，導致環境法令的執行逐漸地「政治化」，其結果是依法行政的相對化。<sup>50</sup> 縱姑且不論開發許可申請者與民眾之直接對話機制真否值得如此深受疑慮，但由於歐盟成員國之立法係直接受到共同體法的拘束與指導，所以德國法在環境決策程序之民眾參與的相關立法上，<sup>51</sup> 亦如同前開「2003/35/EC 指令」一般，未將奧爾胡斯公約第 6 條第 5 項之規定導入。

### 6. 資訊提供作為前提性之配套規定

有實質意義的民眾參與，係指民眾在實際上能對於公部門之環境決策產生影響力，因此除了應盡可能地在決策程序進行之初即提供參與的管道之外，亦須提供必要之相關資訊，如此方能讓民眾真正充分利用參與的管道，進行深度的對話與意見及問題之提出（詳見圖一所示）。換言之，充分的相關資訊乃是理性意見與共識形成的重要前提要件。<sup>52</sup> 另有學者特別強調「獲得資訊的民眾」（informed public）的概念，<sup>53</sup> 並指出其乃是改善環境法令執行成效不彰與預防行政權濫用上不可或缺的條件。此外從實證的經驗可以發現，行政決策之透明化可以避免不信任而引發之衝突，長期來看，具有提升程序經濟與成效的作用。<sup>54</sup> 鑑於此，公約除了於第 4 條當中針對「一般性」的環境資訊公開，訂定了相當詳細的規定之外，<sup>55</sup> 更於第 6 條第 6 項當中針對「環境決策程序中之民眾參與」訂定了資訊公開之特別規定。

亦即各國主管機關須主動或應民眾依據各內國法之規定所提出之申請，<sup>56</sup> 對

---

<sup>49</sup> 同前揭註。我國對於奧爾胡斯公約介紹的文獻恰巧亦對於公約第 6 條第 5 項之規定略過予以介紹，請參閱施文貞（2004：51）。

<sup>50</sup> v. Danwitz（2004：274）。

<sup>51</sup> 亦即於 2006 年 12 月 6 日通過的「民眾參與法」（Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz）。

<sup>52</sup> Kloepfer（2002：404）；Worm（2001：10）；從一般公共議題切入者例如湯德宗（2006a：7-9）；從環評制度角度論述者，葉俊榮（1996b：207，213）。

<sup>53</sup> Schmidt-Aßmann（2000：316-317）。

<sup>54</sup> National Environmental Policy Act（1997）。

<sup>55</sup> 相關介紹請參閱施文貞（2004：51）。

<sup>56</sup> 此處原條文為“upon request where so required under national law”，本文以為應解釋為，除非各國內國法規定必須以提出申請作為提供資訊之前提，否則主管機關必須主動提供。

於相關民眾提供以下之保障，「在民眾參與程序之初，即免費（free of charge）<sup>57</sup>將主管機關所掌有之所有與本條文所規定之決策程序重要相關的資訊提供予相關之民眾，以供其審閱。惟本公約第 4 條第 3、4 項中對於特定資訊得不予公開之規定仍有適用」。<sup>58</sup> 至於前開所謂「重要相關的資訊」在不牴觸本公約第 4 條之範圍內，至少應包括以下資訊：

- (1) 開發場址以及預計開發行為之物理與技術特徵的描述，同時亦應包括可能產生之殘留物質與污染排放的描述；
- (2) 預計開發行為對於環境可能產生之重大影響的描述；
- (3) 對於環境影響以及污染排放預計採取之避免或減輕之措施的描述；
- (4) 對於前述之各項資訊的以非專業人員為對象所彙整的摘要資料；
- (5) 開發許可申請者主要考慮的替代方案之摘要；
- (6) 符合各締約國內國法規定之範圍內，依據本條第 2 項規定應告知相關民眾資訊的時間點，主管機關所獲得的主要相關報告與建議意見。

以上的細節性規定當中，值得特別提出說的是（1）與（2）。前者乃是涉及商業機密與環境保護何者優先受保護的立場，而前開（1）的規定係與本公約第 4 條第 4 項中「得拒絕公開之例外規定」具有一致性。依據本公約第 4 條第 4 項 4）之規定，營業秘密在合法的範圍內原則上應受到保護，故得不公開予民眾，「**但若涉及污染排放之資訊且對於環境保護係屬重要者，則必須公開**」。<sup>59</sup> 此一基本立場在進一步透過歐洲共同體於 2003 年 1 月 28 日制訂的「公眾接近環境資訊指令」<sup>60</sup> 的接受後，<sup>61</sup> 其基本上已成為歐盟國家法制上的基本立場了。

---

<sup>57</sup> 此處相較於公約第 4 條第 8 項針對「一般性」資訊公開，僅規定「各締約國應允許其主管機關對於提供環境資訊得收取費用，但不得逾合理的程度」，似乎為立法者有意識的差別性對待。

<sup>58</sup> 原條文為 “free of charge and as soon as it becomes available, to all information relevant to the decision-making referred to in this article that is available at the time of the public participation procedure, without prejudice to the right of Parties to refuse to disclose certain information in accordance with article 4, paragraphs 3 and 4.”。

<sup>59</sup> 原條文為 “The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed.”。

<sup>60</sup> 該指令之原文為 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information, OJ L 41, 14.2.2003, pp. 26-32。

<sup>61</sup> 第 4 條第 2 項第 4 句明確規定，倘若營業秘密相關之資訊涉及環境污染物之排放者，各

再者，環境影響評估實際上即是涉及環境風險預防的問題。而環評決策程序中之民眾參與在本質上即屬「風險溝通」之一種。所謂風險溝通，係以風險作為客體並進行以下三種行為：提供與此風險相關之充分資訊予「利害關係人」（stakeholder），並與其對話，以及將利害關係人之意見納入決策前之準備工作以及形成。<sup>62</sup> 而且就目的而言，前兩種行為具有互為因果之關係，亦即為了能與利害關係人充分對話則必須先提供充分之資訊，更進一步地，既然為了對話之可能性而提供資訊，除了資訊完整之外必須考慮到溝通之尊重，例如設法降低專門或語言上之門檻與障礙。<sup>63</sup> 就此而言，前開（4）所要求之「以非專業人員為對象所彙整的摘要資料」係屬必要。

## 7. 其他周邊性規定

意見或問題之提出當然係屬民眾參與的核心事項，但是應以何種方式提供民眾參與的環境決策程序，公約在此方面係採取開放性的立場，亦即無論以何種方式提供民眾參與之管道，皆必須確保相關民眾能就預計開發之行為提出評論、相關資訊、分析或意見（公約第 6 條第 7 項）。另外公約規定相關民眾對於意見之表達應以書面方式提出，然而沒有規定若未以書面方式提出意見時應作何解，惟若從透過促進民眾參與以提升環境決策正確性，以及友善對待民眾參與的角度觀之，主管機關應在成本的合理範圍內主動作成記錄，以作為決策上之參考。

另外，同樣不明確的是，公約第 6 條第 8 項規定，作成決策時應該對於民眾參與之結果適當地（due）予以考量，至於如何判斷作成決策之公部門真否已「適當地」對於民眾參與之結果予以考量，或僅僅形式地「跑完流程」，公約並未提供直接進一步的說明。公約第 6 條第 9 項規定，主管機關於作成決定時，應立即並透過適當的程序告知民眾。此外，公約進一步規定應被告知的訊息包括：決定的內容，以及作為決定基礎的理由與考量（considerations）。本文以為此處既然提到「考量」，則應可解釋為包括正反意見之考量與取捨，故此一部份之訊息提供似應盡可能充分，並包括明確告知相關民眾其所提出之意見與問題，已經如何地已被「適當

---

歐體會員國不得透過內國法限制此類資訊之公開。英文版條文內容為“Member States may not, by virtue of paragraph 2(a), (d), (f), (g) and (h), provide for a request to be refused where the request relates to information on emissions into the environment.” 條文當中之(d)即為「營業秘密」（the confidentiality of commercial or industrial information）。Schrader（2005: 570）。

<sup>62</sup> Böhm（2005: 53）。

<sup>63</sup> 王毓正（2008b：23）。

地」予以考量。誠如學者葉俊榮（1996b：213）正確指出，「公共參與的回應與參與的機會本身同等重要，一個不必任何回應的參與，僅是滿足形式上的參與要件，對參與者或開發者而言都無實質的意義」。亦即翔實的回應不僅具有相互溝通與提高透明度與被接受度的意義之外，若嗣後進入司法審查階段時，亦能對於法院在環境決定之合法性審查方面有所助益。

最後，<sup>64</sup> 公約亦要求主管機關在對於第一項所規定之開發行為（應提供民眾參與）的營運或操作條件進行審查或更新時，應符合規範精神地將本條第 2 項至第 9 項之規定適當地予以適用。

## 8. 司法請求權

公約第 9 條第 2 項對於環境決策程序之民眾參與與資訊請求權提供司法審查的途徑，並作為兩二者權利之保障機制（詳見圖一所示）。亦即其規定，為了使成員國之決定、作為或不作為在實體法或程序法上之合法性，有獲得司法審查之可能，成員國必須透過內國法確保相關民眾得在符合以下之要件下，提請法院或是其他獨立與公正之依法設立之單位請求審查：享有充分之利益；或是依據締約國之行政訴訟程序法制規定須以主張權利受侵害為前提要件者。<sup>65</sup> 換言之，公約對於本公約所欲保障的資訊請求權抑或民眾參與所提供的司法請求權是一種附帶條件的救濟途徑，亦即主張救濟的相關民眾負有義務，說明自己在合法性受質疑的決策個案中為享有充分利益者，或是當請求救濟之民眾所屬之國家，在行政訴訟法規定必須以權利受侵害為提請救濟之前提時，則必須說明自己有何種權利受到侵害。此一規定一方面為了盡可能使資訊請求權與民眾參與可獲得司法救濟之保障，但另一方面卻又希望盡可能地尊重各締約國之司法制度，其結果就是制訂出此一既拗口又不易理解的規範內容。

即如本文前所述，在具體個案中的相關民眾係指「受到環境相關之決策影響或影響之虞」的利害關係人，因此是否能主張此處之司法請求權，則端視各締約國之行政訴訟程序法制中對於「權利受侵害」之認定是屬寬鬆還是狹隘。基本上此一認定問題也往往僅有在德國法上方具有爭議性，甚至該公約第 9 條第 2 項中所謂「依

---

<sup>64</sup> 本公約第 6 條第 11 項係屬針對故意性釋出「基因改良有機體」（genetically modified organisms, GMO）於環境之特別規定，由於不在本文所欲探討之議題範圍之內，故在此本文有意略過。

<sup>65</sup> 相類似之翻譯，亦請參閱張英磊（2009：190）。

據締約國之行政訴訟程序法制規定須以主張權利受侵害為前提要件」，<sup>66</sup> 即是在德國的倡議下被加入該公約條文的。<sup>67</sup> 一般公認德國法對於何謂「權利受侵害」（亦即「訴權」）之認定向來即嚴格遵守「保護規範理論」（Schutznormtheorie），<sup>68</sup> 而使得德國法對於訴權的認定屬於歐盟國家當中最為保守者。然而，近年來特別是在環境法領域中，對於此一德國法之特有產物是否仍值得嚴格堅持，已逐漸引起質疑並產生鬆動之趨勢。<sup>69</sup>

另外值得討論的是，倘若是 NGO 團體欲主張此處之司法請求權，究係應主張其乃為享有充分利益者，抑或權利受侵害者？事實上若依本公約第 2 條第 5 項後段的定義來看，儘管 NGO 團體享有民眾參與的管道未必等同享有「民眾參與權」，而毋寧可視為協助行政決策正確之客觀功能。但另一方面，公約第 9 條第 2 項的第 2 段卻又為 NGO 團體另闢司法請求權之蹊徑，其規定「前項所稱之享有充分之利益或是權利受侵害的認定，端視各成員國之內國法的規定，並且亦應符合本公約欲提供相關民眾廣泛司法請求權之意旨。自此意義下，任何一個符合本公約第 2 條第 5 款規定之 NGO 團體的利益，即可視為前項 a 所稱之充分利益。此外前述之 NGO 團體亦被視為前項 b 所稱之權利的主體」，<sup>70</sup> 準此只要 NGO 團體符合各內國法對於環保團體之認定，即可應被視為具有充分利益者或是權利的主體，<sup>71</sup> 進而順理成章地主張司法請求權，縱使該團體未有權利受到侵害。正由於公約的規定保留了相當程度的開放性，所以亦可將環保團體的環境決策程序之參與朝向「權利化」的

---

<sup>66</sup> “Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition.”

<sup>67</sup> (Ekardt & Pöhlmann, 2005: 533)。

<sup>68</sup> Ekardt (2004: § 3 A)。中文相關介紹，亦請參閱張英磊 (2009: 192)。

<sup>69</sup> 相關介紹，Ekardt (2006: S. 221 ff)。

<sup>70</sup> 原條文為 “What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph (b) above.”。

<sup>71</sup> 事實上所謂 “be deemed to have rights” 語意甚為不詳，學說當中提出三種解釋可能性：1. NGO 作為本身既有權利的主體；2. NGO 作為依據各國法律規定係屬具訴訟性的權利之主體；3. NGO 係作為公益（法秩序）的主體。除了第一種鮮少獲得支持外，令第二種與第三種皆各有學說贊同，而後二者的相同處在於保障了 NGO 團體享有比個別利害關係人更寬廣的司法請求權。相關介紹 Alleweldt (2006: 625)。

方向解釋，準此，環保團體在此即獲得一個程序參與權的保障，因此當此一程序參與權受到侵害時，團體亦可主張其權利受到侵害而提起權利救濟之請求。<sup>72</sup>

公約雖然明確規定，民眾參與的程序規定若被違反時，利害關係人與 NGO 團體得以提請權利救濟，但公約卻沒有進一步對於程序違法的法律效果為規定，因此在各締約國未來的法制建構上即埋下了變數。此對於向來「重實體法而輕程序法」的國家而言，終究仍將造成行政機關之環境決定縱使違反民眾參與程序規定，亦未必導致該決定被嗣後撤銷的結果。此一情形尤其會發生在德國，以及承襲德國法制傳統的我國。

## 參、奧爾胡斯公約透過歐體法以及於德國法中的實踐

### 一、奧爾胡斯公約於歐體法之實踐與意義

如本文前所述，奧爾胡斯公約係屬硬性規範，因此得藉由締約國將公約轉換為內國法的同時，轉換成為更為精細且具體可行的制度，並可獲得實踐的機會。相較於其他的奧爾胡斯公約締約國，歐盟成員國的確是以較為嚴肅的態度來處理轉換為內國法的問題，然而其立法期限與必須翔實地轉換為內國法的義務，毋寧是來自於 2003 年的「公眾接近環境資訊指令」與「2003/35/EC 指令」（Directive 2003/35/EC）。<sup>73</sup> 就後者而言，即為實踐奧爾胡斯公約當中的民眾參與以及相關之司法請求權規定所制訂，依據該指令規定，成員國必須於 2005 年 6 月 25 日完成轉換至內國法的立法工作。<sup>74</sup>

如前所述，2003/35/EC 指令乃為實踐奧爾胡斯公約當中的民眾參與以及相關之司法請求權規定所制訂，然而其並非為一獨立的指令，而係屬於「修正性指令」，亦即其條文內容僅是針對共同體法中既有的「環境影響評估指令」（EIA Directive 85/337/EC）與「整合污染及防制指令」（IPPC Directive 96/61/EC）予以修正，亦即將奧爾胡斯公約的第 6 條、第 7 條與第 9 條第 2 項的條文導入前開兩項

---

<sup>72</sup> 亦持此一見解者，施文貞（2004：52）。

<sup>73</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.

<sup>74</sup> Art. 6 Directive 2003/35/EC.

指令當中，並且幾近於逐字未予變動地轉換至 2003/35/EC 指令當中。惟二的區別僅僅在於，共同體法的立法者未將奧爾胡斯公約第 8 條的「規範性措施決定的民眾參與」以及第 6 條第 5 項的「開發許可申請者與民眾之直接對話機制」納入 2003/35/EC 指令當中。除此之外，舉凡民眾參與的範圍與主體、方式、時機、主管機關資訊公開之義務以及司法請求權等之規定，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國的廣泛立法空間，同等地保留給各歐盟成員國。<sup>75</sup> 雖然就規範內容而言，歐盟前述之相關指令僅不過是奧爾胡斯公約的平行規定而導致了無新意，但其卻有規範實踐上之意義。亦即，奧爾胡斯公約當中的民眾參與制度不再僅是陳義過高而未必可具體實施性的理念，相反地，其已透過歐盟法作為媒介引導至歐洲各國之法制序當中，甚至是幾乎未加修正地獲得實踐的機會。至於奧爾胡斯公約中的民眾參與制度究係切合實際需求、保障不足抑或有窒礙難行之處，皆能透過未來持續實踐的經驗，獲得驗證的機會。

## 二、德國之實踐及其遭遇的難題

鑑於德國公法法制與我國相近，再加上德國法在轉換 2003/35/EC 指令至內國法時，的確遭遇到來自於「保護規範理論」與「程序權弱化」傳統的衝突，而德國法之此兩大傳統又幾近全盤為我國法所繼受，因此似有必要對於德國法此部分之經驗與討論進行介紹。

為了完成將奧爾胡斯公約與歐體 2003/35/EC 指令轉換至內國法的立法工作，德國係透過兩部法律的制訂，亦即 2006 年的「民眾參與法」（Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz）以及環境救濟法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz）。透過民眾參與法之制訂，使得民眾參與制度在德國既有的環境影響評估法（UVPG）以及聯邦公害防治法（Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG）中之環境決策方面獲得擴大適用，同時亦獲得更完整的規範保障，至於實施成效如何則尚有待觀察。

擴大環境決策以及環評程序的民眾參與固然有其意義，但依法行政之要求不能僅藉由期待行政機關的自律而獲得確保，毋寧亦需要有司法權的他律控制以作為擔保。再者，民眾參與倘若係屬於利害關係人或 NGO 團體的程序權利，則基於「有權利即有救濟」<sup>76</sup> 的法理，亦必須有相應的司法救濟管道，否則難以擔保行政機

<sup>75</sup> Werres (2005: 615-614)。中文相關介紹，亦請參閱張英磊 (2009: 190)。

<sup>76</sup> 羅馬法諺「有權利，即有救濟；有救濟，斯為權利」（Ubi jus, ibi remedium; Ubi remedium, ibi jus）。



關不會選擇性地實施民眾參與。或是當民眾參與實施方式有認知不同時，在欠缺定分止爭的機制之下，可能導致加深彼此之不信任。

### （一）權利保護理論與環保團體之訴權承認

德國「行政訴訟法」（Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO）第 42 條第 2 項建立起德國訴權認定的傳統，亦即所謂「保護規範理論」。一個行政訴訟合法提起之前提是，當事人必須說明自己有何法定之權利或受法律保護之利益受到侵害。換言之，不論是個人或法人團體皆無法就無關於自己權益保護之事項，而僅主張行政機關違反法律侵害公益（例如破壞環境）而提起訴訟。此一基本立場適用在具有利害關係人地位之個人或團體較無問題，因為依據奧爾胡斯公約以及前開歐體相關規定，個別之民眾必須是「受到環境相關之決策影響或影響之虞」的民眾（亦即相關民眾或是利害關係人）方享有程序參與權，因此利害關係人往往可即可依據前開行政訴訟法第 42 條第 2 項合法提起訴訟，然而有爭議的是環保團體是否能合法提起行政訴訟。倘若將環保團體的民眾參與功能認定為主要在於「協助主管機關獲取充分資訊」與「提高決策之接受度」等的話，則此一功能出發的民眾參與，不僅在公部門決策程序中並非是必然應存在之制度，甚至縱使當民眾參與成為法定應履踐之程序時，主管機關在決策個案中漏未履行民眾參與程序，亦未必導致環保團體有遭受權利侵害，進而可獲得提起行政救濟的權利（包括訴願與行政訴訟）。

然而一方面德國法在實務上對於司法權之發動仍恪守著「權利保護主義」的前提，<sup>77</sup> 因此不輕易承認「利他訴訟」或「公益訴訟」的存在，尤其是在奧爾胡斯公約制訂之初，德國即堅決反對將「利他團體訴訟」（altruistische Verbandsklage）導入該公約，<sup>78</sup> 並認為讓 NGO 團體僅僅因為維護公益的理由而獲得訴權，在德國法上則必然會遭遇極大的反抗。<sup>79</sup> 而另一方面為了避免因為將環保團體的程序參與擬制為權利，而導致利他團體訴訟被挾帶進德國法制當中，德國即致力於透過環境救濟法設下關卡，亦即受法律所認可之環保團體雖可以不須說明本身有何種權利受到侵害，<sup>80</sup> 但另一方面也必須以行政機關所違反之行政法規，係屬於保護個別

<sup>77</sup> 相對之思想為「法規維持主義」，相關介紹請參閱蔡志方（1993：36）。

<sup>78</sup> （Seelig & Gündling, 2002: 1040）。

<sup>79</sup> 關於德國學界所引發的論戰，請參閱 Genth（2008: 28-30）。

<sup>80</sup> § 3 Abs. 1 Sat 2 Nr. 1 URG，亦即依據其章程之理念，其並非僅是暫時為促進環境保護而設立之團體。

人民所制訂之法規範，環保團體才得基於公益的立場提起訴訟。<sup>81</sup> 由其條文之設計可知，立法者極力避免環保團體可以純粹爲了抽象的公益維護而提起訴訟，因此德國學者將其稱之爲「依附於保護規範之訴訟」（Schutznorm- akzessorische Klagen）。<sup>82</sup>

然而，如此迂迴的制度設計，自然在德國學界引起激烈的正反意見之爭論，<sup>83</sup> 特別是行政機關違反之法律是否係爲保護個人利益所制訂與環保團體爲公益提起訴訟，兩者之間並無邏輯的關連性。德國法對於民間團體代表公益提起訴訟頑強抵抗的立場，有其法制史之傳統因素。我國於 1999 年即已在廢棄物清理法第 72 條中引進「公益訴訟」的制度，<sup>84</sup> 後續並陸續引進其他六部環境法律。<sup>85</sup> 因此德國在環保團體的訴權承認上所遭遇的難題，並非我國法在未來面對的問題，然而我國前開的公益訴訟卻有若干本土性的問題有待解決，此一部份將另詳述於下一章節。

## （二）程序瑕疵的法律效果

進一步的問題存在於程序瑕疵的法律效果，環評主管機關在個案中若是違法民眾參與規定而所作成決定時，亦未必僅因爲此一「程序違法」而淪爲失去法律效力之決定。蓋依據德國行政程序法第 46 條規定，<sup>86</sup> 行政機關之決定作成縱使違反程序規定，但只要該程序瑕疵並不會影響到決定結果之正確性時，則將不會造成嗣後被撤銷的結果，或甚至可以透過嗣後補正的方式，以治癒此一程序瑕疵。其主要原因在於，國家公部門透過行政決策以實現公共利益，本即應透過職權蒐集相關資料與調查事實，並對於個案所涉及之各方利益予以審酌，民眾參與固然有助於公部門獲得更爲完整的資訊，但並不能反面推論，欠缺民眾參與公務門職權掌握與調查之

---

<sup>81</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 1 URG。

<sup>82</sup> Ziekow (2007: 260)。

<sup>83</sup> 前揭註 75。

<sup>84</sup> 環境公民訴訟最初引進至空氣污染防治法時，草案中係以「任何個人或團體」爲程序主體，但立法院朝野協商卻限縮範圍爲「受害人民或公益團體」。請參閱立法院公報，第 88 卷，第 1 期，第 3001 號上冊，325 頁；亦請參閱李建良（2000：15）。之後其他五項環境法之公民訴訟亦蕭規曹隨地，皆將程序主體侷限於「受害人民或公益團體」，因此若仍稱之爲「公民訴訟」未免名實不符，易生誤會。故似宜改稱爲「公益訴訟」。

<sup>85</sup> 空氣污染防治法第 81 條、海洋污染防治法第 59 條、土壤及地下水污染整治法第 49 條、水污染防治法第 72 條以及環境影響評估法第 23 條。

<sup>86</sup> 其條文內容爲「行政處分…無效者，如對於該事件不可能有其他決定時，不得只因行政處分之成立違反有關程序方式或土地管轄之規定，而被請求撤銷」。

資訊與事實不完備。或縱使真果如此，亦並不必然意味著公部門之決定係屬錯誤或不當。<sup>87</sup> 在此處即可看出，縱使奧爾胡斯公約與歐體法相關指令確保建構了一種「可訴訟性的程序權利」，但也因為並未進一步對於程序瑕疵的法律效果予以明確規定，導致為德不卒的結果。

### （三）德國法程序瑕疵的法律效果對我國法之影響

儘管我國行政程序法係大致仿效德國行政程序法所制訂，但我國學者認為，<sup>88</sup> 我國行政程序法並非對於德國行政程序法予以照單全收，相反地而是有部分修正。其特別指出我國行政程序法第 115 條即是對於前開德國行政程序法第 46 條的修正，蓋我國該條文規定「行政處分違反土地管轄之規定者，…有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷」，因此主張應透過「反面解釋」得出以下的結論，土地管轄以外之「其他程序瑕疵」應一概得出「得撤銷」的法律效果。至於行政機關可否透過補行民眾參與以治癒該程序瑕疵，我國法是否亦必然與德國得出相同的結論？就此而言，本文原則上贊同學者湯德宗之立場，亦即倘若將民眾參與程序類比為「陳述意見」，則「僅於補行程序（補行陳述）後，對原按『違反程序』所作成之『實體決定』（行政處分之結果）不生影響時，始得『補正』」，否則應屬「得撤銷」之結果。而若將其視同「聽證」程序，則「應經聽證而未聽證」者，其效果應屬「對於重要因素漏未考慮」，而得出得撤銷之效果。<sup>89</sup> 甚至必須思考的是，民眾參與制度並非僅是單方陳述意見，相反地，民眾、開發單位以及主管機關之間的溝通與意見交換更是其重要的要素，因此在性質上已類似於法定之聽證程序了，再加上如此著重相互間的溝通與意見交換的程序，以及對於決策作成產生影響力，豈有補正的實益與可能！？

然而，必須承認的是，漏未提供民眾參與之程序瑕疵的法律效果為何，法律確實未明確規定，因此其法律效果是否真的可導出得撤銷原行政機關之決定，最終仍必須取決於司法實務上之立場。然而司法實務能否改變「重實體法而輕程序法」之向來傳統，仍屬未知數。

此外，前述皆涉及未提供參與程序時之法律效果，但爭議亦有可能不是出現在民眾參與程序之有無實施，而是在於實施方式不完全或偏差，此種類型之程序瑕疵

---

<sup>87</sup> 相關理論介紹參閱 Fisahn (2004: 137)。

<sup>88</sup> 湯德宗 (2005b: 98)。

<sup>89</sup> 湯德宗 (2005b: 113-114)。

的法律效果為何，我國法與德國法皆無沒有提供直接的答案。但不容忽視的是，民眾參與的實施方式不完全或偏差，仍有可能造成民眾參與制度被空洞化的可能，因此仍有必要對此另闢具救濟實益的途徑，以使民眾參與之制度能獲得確保。

## 肆、德國行政程序法計畫確定裁決程序之比較與啟示

在德國既有法制當中並非全然不重視民眾參與行政程序，事實上在德國於1976年所制訂之「行政程序法」(Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)第72條至第78條中所規定之「計畫確定裁決程序」(Planfeststellungsverfahren)即可找到與民眾參與相關的法制典範。<sup>90</sup>又由於德國此一制度曾經對我國行政程序法制建構上產生影響力，因此有必要在此處略微進行分析比較。

### 一、計畫確定裁決程序之簡介

計畫確定裁決程序主要係適用在可能造成人民權利或利益直接受到影響的特定土地利用或公共事業、設施之設置等開發行為，<sup>91</sup>尤其後者例如廢棄物掩埋場、航空站、核能電廠、快速道路、水利設施等之興建，其往往涉及應實施環境影響評估之行為，也因此使得應實施環境影響評估之行為亦有計畫確定裁決程序之適用，換言之，環境影響評估程序則因此被整合到計畫確定裁決程序當中，<sup>92</sup>從而計畫確定程序當中有關民眾參與以及聽證等特別規定亦適用於環境影響評估程序。

由於德國計畫確定裁決程序乃係一套嚴格細緻的「特別行政程序」，<sup>93</sup>涉及條文內容相當繁複，因此本文此處將僅就與民眾參與相關之部分予以比較分析。計畫確定程序本身為申請許可做成之程序，須由業者提出申請。再者，鑑於此類行為涉及土地利用價值之轉變與因公共事業、設施之設置可能造成當地人文、自然與社

---

<sup>90</sup> 對於德國此一制度之介紹，國內文獻為數眾多，例如董保城（2006：602-610）；廖義男（2003：175-220）；廖義男（1994：1-65）；黃錦堂（1993：448-460）。

<sup>91</sup> 有關德國適用計畫確定裁決程序之個案與相關判決之介紹，請參閱黃錦堂（2009年3月：23）。

<sup>92</sup> 環境影響評估程序在此情形下，在學說則被稱之為「特別且附屬性的計畫確定程序之部分程序」(besonderer, unselbständiger Verfahrensbestandteil des Planfeststellungsverfahrens)，請參閱 Ziekow（2006：514, 517）。

<sup>93</sup> Ziekow（2006：514）。

會環境等條件之變動，以及人民權益受到波及，因此計畫確定裁決程序應該特別重視不同意見之溝通與協調，基於此因素，透過公開言詞說明之「聽證程序」（Anhörungsverfahren）即為該程序的主要特色之一。德國行政程序法第 73 條即針對計畫確定裁決程序規定有嚴密的聽證程序，此一聽證程序當中即包含了許多與民眾參與重要相關的規定與配套措施，例如資訊公開、意見溝通、討論、回應等。其目的在於「藉程序之參與及進行，使計畫能集思廣益，考慮更為周詳，而使最終確定之計畫內容合理妥善，俾於具體實施計畫內容時順利可行，而達到預定之目標」。<sup>94</sup>

首先，聽證機關、擬訂計畫機關與確定計畫機關分別由不同機關為之，聽證機關通常為擬定機關之直接上級機關並係由專責單位或人員處理，此乃是為了確保其於主持聽證進行時，<sup>95</sup> 以及彙整、溝通及協調各種不同意見時，在態度與立場上較能保持超然與客觀地位，此對於後續的確定計畫機關在斟酌聽證報告以決定是否確定計畫時，亦能較為客觀。再者，為確保受計畫影響之人與有關機關能充分知情並進而有能力針對計畫提出意見或異議，行政程序法第 73 條第 1 項與第 2 項即規定了相應的資訊公開程序。亦即聽證機關於收到申請書以及相關資料後，應於一定期間內將資料送到未來廠址所在地及影響所及的鄉鎮市地方自治團體。同時亦應在相關鄉鎮市中公告張貼，或於政府公報上加以公告、展覽，期間原則上為一個月，所謂應公告之相關資料包括開發計畫書與相關政府機關之意見，開發計畫書之內容必須明確說明開發之原因、受影響之土地範圍與設施等。至於民眾得否進一步主動請求提供與計畫相關之資訊，則沒有明確規定。在公告展覽期間內以及展覽期滿後兩週內，其利益受影響之民眾（deren Belange durch das Vorhaben berührt werden）得提出異議。至於所謂「利益受影響之民眾」係有別於一般法律上所稱之「利害關係人」（Betroffenen），後者係以第三人之權利或法律上之利益受到影響為前提，而前者係指計畫對其利益有所影響即屬之，其可為經濟上之影響或是理念上之影響。<sup>96</sup> 基於理念上利益之影響已幾近毫無條件限制，因此事實上得提出異議者，範圍包括相關機關、利害關係人以及其他對計畫有質疑之人。

依據德國行政程序法第 73 條第 6 項，異議期間為自公告展覽期間開始至終結後兩星期內，超過異議期間後所提出者官署無義務加以討論。官署應整理在期間內

---

<sup>94</sup> 廖義男（1994：2）。

<sup>95</sup> 董保城（2006：603）。

<sup>96</sup> 張英磊（2009：206）；Kollmer（1994：1057-1059）。

所提出之異議，並擇一定期日使利害關係人、異議提起人、相關官署及業者聚集就計畫加以「討論」(Erörterung)。與前述之異議階段一樣，得參與聽證程序陳述意見與討論者，其範圍包括計畫擬定機關、相關機關、利害關係人以及其他對計畫表示意見與提出異議之人，就此而言，本文認為就參與主體範圍而言，即已涵蓋最大可能的參與主體範圍，似乎並不亞於奧爾胡斯公約之開放程度。

前開「討論」的目的在於給予提起異議之民眾有機會詮釋其意見，讓相關政府機關以及開發業者了解並提出因應，<sup>97</sup> 因此在此一聽證程序的實際運作當中，係針對所擬之計畫彙整出不同的爭點，再針對每一爭點進行雙方的攻防(當中包含證人與鑑定人之發言與詰問)，其目的希望得出最適解決方案，從而程序係採「討論」方式進行，學者認為此處所謂之「討論」甚至超過聽證之攻防交鋒意義。<sup>98</sup> 再者，為了確保計畫確定所應斟酌的事實能被客觀與真實地呈現，主導聽證進行者之立場超然性亦必須獲得確保。首先，如同前開所述，擬訂計畫、聽證機關與確定計畫機關應分屬不同機關，且聽證機關之職權不在於對計畫加以判斷或作成評價，而是在於彙整、溝通及協調各種有關擬定機關之不同意見，並於最終將審議過程之各方意見彙整成審議報告書，以供確定計畫機關參酌，並作為計畫確定時判斷重要基礎。<sup>99</sup> 就此部分而言，德國計畫確定裁決程序之聽證程序規定實有超越奧爾胡斯公約之處，蓋公約當中並無有關民眾參與中之主導動審議程序機關的規定，更無庸論及是否有要求主導審議程序之機關地位與執掌應如何確保中立超然。

最後，由於確定計畫之裁決在法律性質上係屬行政處分，因此若對計畫裁決不服者，則可提請行政救濟，惟鑑於計畫確定裁決之前，各方已針對計畫進行充分陳述意見與討論，因此無再進行訴願之必要，而得直接向行政法院提起行政訴訟(德國行政程序法第 74 條第 6 項第 2 句)，此對於可能因計畫之實施而權益受損害的一方而言，可獲得較迅速的權利保護；而另一方面亦可讓計畫是否得以合法實施，儘速地獲得確定。然另一方面，就訴訟原告適格之條件而言，無論是該法或是德國行政訴訟法並無特別予以放寬之規定，因此仍是以保護規範理論基礎之來判斷原告是否存有公權力受到侵害之情形。換言之，在不服確定計畫裁決之救濟方面，具有原告適格者僅有擬訂計畫機關、權利或法律上之利益受計畫影響之人，但卻不及於

---

<sup>97</sup> 黃錦堂(1993:453)。

<sup>98</sup> 黃錦堂(2009年3月:18)。

<sup>99</sup> 廖義男(1994:2)。

不具利害關係人地位之第三人或團體。<sup>100</sup> 再者，得參與聽證之人若對於聽證機關於聽證程序進行中所為之處置違法或不當時，是否得單獨就此提起行政救濟，似不無疑問。然依照多數看法，倘若此一程序上之權利在法律性質上並非屬於「絕對的程序權」（das absolute Verfahrensrecht），則仍舊無法提起行政救濟。<sup>101</sup> 就此部分而言，則程序參與權及其相關資訊權之資訊權的權利救濟管道則又較奧爾胡斯公約以及歐體法「2003/35/EC 指令」（Directive 2003/35/EC）狹隘，此即是德國於2006年擬透過制訂環境救濟法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz）以擴大司法救濟層面的主要背景因素。

## 二、與奧爾胡斯公約之比較

透過以上之簡介後可以發現，其與奧爾胡斯公約所規定之「資訊公開—民眾參與—權利救濟」三大支柱要求存有部分交集之處，茲透過以下表列彙整說明。

表二 奧爾胡斯公約與德國計畫確定裁決程序中之民眾參與之比較

民眾參與之相關規定與配套措施	奧爾胡斯公約	德國計畫確定裁決程序
參與民眾之範圍	利害關係人與環保團體（Art 6.2, 2.5）	利害關係人、其他對計畫表示意見與提出異議之人（§ 73.6.1）
提供民眾參與相關資訊	明確規定五大項資訊應告知相關民眾以達成適當的、適時的、有效的民眾參與（Art 6.2）	開發計畫書與相關政府機關之意見 開發計畫書之內容必須明確說明開發之原因、受影響之土地範圍與設施（§ 73.1, 2）
資訊提供之配套規定	國家應主動或應民眾申請，在民眾參與程序之初，即免費地將決策程序重要相關的資訊提供予相關之民眾，以供其審閱，並應盡可能降低資料之專業門檻；環評程序中之資訊公開特別規定（Art 6.5）	無應請求公開之規定，亦無降低專業門檻之要求
民眾參與程序機關與決定機關不同一	X	聽證機關與計畫確定機關不同一（ex. § 73.1, 2, 3a）

<sup>100</sup> 廖義男（1994：19-20）。

<sup>101</sup> Ziekow（2006: 197）。

表二 (續)

民眾參與之相關規定 與配套措施	奧爾胡斯公約	德國計畫確定裁決程序
確保相關民眾能就預計開發之行爲提出評論、相關資訊或意見	應准許民眾於公聽會或審查會時，以書面或其他任何形式提交評論或意見 (Art 6. 7)	於相關資料公開展覽期間內以及展覽期滿後兩週內得提出異議，超過異議期間後所提出者官署無義務加以討論 (§ 73.4)
民眾提出意見之影響力 的確保	國家作成最終決策時應該對於民眾參與之結果適當地予以考量 (Art 6. 8) 國家於作成決定時，應立即並透過適當的程序將決定的內容以及作為決定基礎的理由與考量告知民眾 (Art 6. 9)	討論 (Erörterung) 程序之要求法未明確規定，必須對於計畫確定相關之重要事實以及觀點與參與者透過言詞的方式，進行實質性 (substanziell) 的討論。
民眾參與權利受影響時 之司法救濟請求權	參與環境決策之權利受影響時，民眾得請求法院或其他獨立公正機構，進行實體或程序合法性之審查 (Art 9. 2)	僅有利害關係人得於計畫確定後，向行政法院提起訴訟 聽證程序進行中所爲之處置違法或不當，無法單獨尋求司法救濟

資料來源：本研究

就民眾參與之參與主體範圍而言，基本上公約與德國法皆不僅限於權利或法律上之利益可能受到損害之利害關係人，而係亦包括不具利害關係人地位之民眾，然而公約對於後者卻將其限制於環保團體，似有意排除個別的不具利害關係人地位之民眾；相對於此，德國法係規定因計畫對而利益有所影響之人皆屬之，而學說上認爲其包含經濟上之影響或是理念上之影響，因此其實際上已包括利害關係人以外之任何對計畫表示意見與提出異議之人，因此本文認爲就參與主體範圍而言，即已涵蓋最大可能的參與主體範圍，似乎並不亞於奧爾胡斯公約之開放程度。

在應提供之資訊方面，德國法並不如公約一般地明確要求應包含之項目與內容上專業門檻降低之要求，但無論如何德國法仍明確要求提供之資訊應包括開發計畫書與相關政府機關之意見，且開發計畫書之內容必須明確說明開發之原因、受影響之土地範圍與設施。此外，或許受德國法上向來的「機關保密」(Amtsgeheimnis)之傳統影響，<sup>102</sup> 在計畫確定程序當中並無資訊請求權之規定。然而，此一方面的法制缺憾，亦先後隨著透過德國環境資訊公開法 (Umweltinformationsgesetz,

<sup>102</sup> Redelfs (2005: 201)。



UIG)，<sup>103</sup> 以及一般性的資訊自由法（Informationsfreiheitsgesetz, IFG）<sup>104</sup> 施行而獲得緩和。

德國計畫確定裁決程序當中最值得注意的要求，莫過於是聽證機關與決定機關不同一之要求，而此亦是公約沒有提及之處。民眾之程序參與若欲不流於形式或樣版，如何中立與公正的進行實屬關鍵性之因素。又聽證程序之目的既然係在於廣泛地彙整、溝通及協調各種不同意見，且完整、客觀、翔實地提供作為後續的確定計畫機關作為確定計畫之基礎，則聽證機關、擬訂計畫機關與確定計畫機關分別由不同機關擔任，的確是較能確保在主持聽證的機關在態度與立場上保持超然與客觀。

另外就民眾提出意見之影響力的確保而言，公約與德國法基本上皆不分軒輊地保障民眾得提出意見與問題，且應該對於被提出意見與問題予以實質性的回覆。最後，在民眾參與權利受影響時之司法救濟請求權方面，公約一方面係著眼於不使民眾參與落空，因此要求應該給予司法救濟請求權；然而不能忽略的是，國際公約的內容本即不須面對可行性與執行面的壓力，而較屬理念層次的表達，因此在規範內容上亦較能大開大闔。惟相對於此，由於德國法之司法權發動長期以來受限於權利保護基本目的，因此向來亦僅承認權利或法律上之利益受有侵害者方享有司法請求權，而在進一步擴大訴權方面一直踟躕不前。然而在面對奧爾胡斯公約與歐體 2003/35/EC 指令的內國法化壓力，德國已於 2006 年完成「環境救濟法」（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz）之制訂，亦藉此使得環境事務方面的訴權範圍獲得例外性的擴張。

### 三、對於我國法之啟示

我國於研擬現行之行政程序法時，若干草案版本一度已經將德國此一法制引進條文之草案當中，<sup>105</sup> 然後基於當時既有之相關法制條件與背景，尚未有成熟引進德國計畫確定裁決程序之條件，故最終予以放棄，僅留下目前行政程序法第 163 與 164 條規定。同時並於現行行政程序法第 164 條第 2 項當中設置所謂的「**按鈕條**

---

<sup>103</sup> 最新版本請參閱德國聯邦法律公報 BGBl. I Nr. 73 vom 28.12.2004 S. 3704。舊版本之中文簡介請參閱，李建良（2004：42-51）。

<sup>104</sup> 請參閱德國聯邦法律公報 BGBl I vom 05.09.2005, S. 2722。

<sup>105</sup> 例如 1990 年行政院經建會委託台大法律學研究所所研擬之草案，以及 1994 年法務部所研擬之草案，皆仿效德國行政程序法針對計畫確定裁決程序訂有專章。相關歷程之介紹，請參閱廖義男（2003：176-178）；董保城（2006：603）。

款」，亦即授權行政院於**適當時機**，另以法規命令之方式，對於有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，且涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之行政計畫的擬訂、確定、修訂及廢棄之程序予以規定。然而自從行政程序法於1990年施行以來已逾10年，前該之「**按鈕條款**」始終未必啟動過。當初多數所認為的既有之相關法制條件與背景尚未有成熟，在歷經10年之後是否仍舊如昔，是值得深入檢驗的。

然而，另一方面可以發現的是，民間團體對於參與大型發開行為許可審查程序的要求日益高漲，而同時就環評程序而言，在環評法目前尚未針對第一階段環境影響評估提供民眾參與之規定或法源依據時，亦已逐漸出現透過增訂若干相關行政規則或職權命令的方式，以回應民眾參與之需求（將於以下「伍」之處進一步論述）。然而民眾參與制度畢竟係涉及人民權利義務事項，倘非以法律或基於法律授權以法規命令訂之，就規範之形式合法要件而言，毋寧係存有疑義。再者，民眾參與制度的引進，必須配套措施完善並藉此使其應有之功能得以盡量發揮，過於簡陋或流於形式，只可能適得其反，導致既無法消弭立場對立與提高決策接受度，亦無助於藉民眾參與以提供決策正確性的目的達成。就本文以下即將檢驗的「我國環境影響評估法制中民眾參與」，毋寧即存在著此一雙重疑慮。本文以為，既然環保署已經透過增訂若干相關行政規則或職權命令的方式來回應民眾參與之需求，不啻意味著其肯認包含有民眾參與的許可程序係屬必要。若是如此，在環評法尚未針對第一階段環境影響評估提供民眾參與之規定或法源依據時，似乎亦得以行政院之高度考慮啟動行政程序法第164條第2項的「**按鈕條款**」，藉此機會除了可以思考將奧爾胡斯公約之民眾參與機制引進之外，亦可以進一步嘗試將行政程序法第164條第2項背後所隱含之計畫確定裁決程序引進，重要的是此一法制工程是在現有「法律」架構下完成的。

## 伍、對於我國環境影響評估法制中民眾參與的檢討與建議

我國環評程序的設計，分為第一階段與第二階段環評程序。在第一階段環評程序中，開發單位應提出環境說明書簡要說明開發案之性質、內容及可能的環境影響；經由環境影響評估審查委員會（以下簡稱「環評委員會」）審查之後，表決決定是否具有「對環境有重大影響之虞」而應進行第二階段的環評程序（環境影響評估法第8條，環境影響評估法以下簡稱「環評法」）。然而依據統計，我國環評制

度的實際運作現狀，自 1998 年到 2007 年間環保署審查通過 339 件環評案，十年來審查之結果有八成左右環評案，都被認定沒有影響。每年僅 2 至 3 件開發案進入第二階段環境影響評估。<sup>106</sup> 因此倘若在未來此一趨勢不會有太大的改變，則如何強化第一階段環評的民眾參與，即有其重要意義。

儘管目前在學說上與司法實務上，已逐漸肯認第一階段環評程序在制度設計上僅是**過濾篩選之程序體系**，蓋其多僅是『書面審查』程序，**真正的環境影響評估程序始於第二階段**。但一方面由於我國在制度上並沒有強制規定何種類型屬於強制性應實施環境影響評估之開發行為，相反地所有應實施第一階段環評之開發行為，皆取決於環評委員會依據環境法施行細則第 19 條之規定，判斷是否「對環境有重大影響」來決定是否進入第二階段環評；另一方面，透過上一段的介紹亦可明顯發現，我國在實務運作上向來進入第二階段環評之開發行為係屬極少數例外，甚至有條件通過與應實施第二階段環評，在環評制度實際運作下已發生界線模糊之現象，甚至有第二階段環評已被有條件通過逐漸掏空之虞。<sup>107</sup> 因此實不能認為第一階段環評程序**在理論上**僅屬過濾篩選之程序體系，非屬真正的環境影響評估程序，即忽略掉民眾參與的必要性。否則極可能使得性質上應實施環境影響評估之開發行為藉寬鬆的篩選機制躲避掉環境影響評估，亦同時免除掉民眾參與的兩頭空局面。

然而在此第一個根本性的問題是，我國第一階段環評程序當中究竟有無民眾參與制度？部分認為現行環評法中民眾參與規定係規定於第 9 條以下，<sup>108</sup> 在第一階段的環評程序並無關於民眾參與的明文規定，因此推論第一階段環評根本無民眾參與制度。第二種看法認為第一階段中有民眾參與，<sup>109</sup> 例如依據「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項規定，「開發單位提出環境影響說明書前，**應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書**」。以及依據環評法第 7 條第 3 項規定，不須進行第二階段環評時所舉辦的「**公開說明會**」。並認為第一階段環評期間民眾參與機會相當侷限，除非進入第二階段，民眾才能就評估內容與方式表達較多意見。因此第一階段的環評不是沒有民眾參與制度，而只是不足的問題。

然而倘若民眾參與制度首重對於決策作成產生影響力，則僅於決策作成後將結

---

<sup>106</sup> 請參閱張英磊（2009：289）。

<sup>107</sup> 王毓正（2010：151）。

<sup>108</sup> 黃三榮（2001：34）；張英磊（2009：301），在結論上一樣，但未說明理由。

<sup>109</sup> 曾家宏、張長義（2007：51）。

果單方面告知民眾，民眾實已無任何制度內之影響可能，此情形下能否將其視為民眾參與似不無疑問。因此部分論者將單純的公告或不須進行第二階段環評時所舉辦的「**公開說明會**」視為「最廣意義下之參與形式」，<sup>110</sup> 然而似乎沒有太大的意義。再者，倘若被單方告知亦視為民眾參與的話，則例如「法令之公告」之類的公部門行為豈不是皆能被視為民眾參與？至於開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項，則有進一步討論的空間。

儘管近年來民眾參與的需求日益強烈，但就法律層面而言，目前環評法的確未就審查程序開啓至審查結論作成之階段規定有民眾參與制度。在未透過修正環評法以回應民眾在程序參與上之強烈需求前，目前環保署已分別在一個組織性之行政規則以及一個職權命令當中將民眾參與安插進去。前者乃為 97 年 9 月 17 日修正通過的「**行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點**」，後者為 98 年 2 月 17 日制訂的「**行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點**」。前述之相關法令將於下文進一步分析探討。

## 一、開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1

### (一) 開發許可申請者與民眾之直接對話機制？

從「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 規定觀之，若認為第一階段之環評程序沒有民眾參與制度，恐亦不盡符合實際。甚至其恰與奧爾胡斯公約第 6 條第 5 項之「開發許可申請者與民眾之直接對話機制」類似，至少就條文表面而言，係符合奧爾胡斯公約中民眾參與的一種方式。然而問題係在於，其僅有單一條文「開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書」，而沒有進一步細節性的規定，例如何謂有關團體、**何謂居民意見處理回應**等皆付之闕如。再加上環說書此部分的內容亦未必受到環評委員會實質上之重視，其結果導致反而成為開發單位發獎品或紀念品公關的場合，並收集居民簽名佯稱開發計畫已獲得居民同意的樣版。奧爾胡斯公約第 6 條第 5 項之「開發許可申請者與民眾之直接對話機制」的美意，在我國實務運作上是否真的受到重視與實踐，似不無疑問。

然而相對於此，當開發行為應進入第二階段環評時，依據環評法第 11 條第 1 項亦有類似的規定，亦即開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機

---

<sup>110</sup> 許辰舟（2000：41）。

關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環評書初稿，向目的事業主管機關提出。而依據同條第 2 項第 12 款規定，評估書初稿應記載「**對當地居民意見之處理情形**」，至於所謂之「處理情形」之內容為何，則於本法施行細則第 23 條有進一步的補充規定，亦即「**一、就意見之來源與內容作彙整條列，並逐項作說明。二、意見採納之情形及未採納之原因。三、意見修正之說明**」。前開之相關規定，倘若能被確切之實施的話，可有利於民眾提出之意見被開發單位「適當地」予以考量，同時亦有建立「開發許可申請者與民眾之直接對話機制」的可能，而且於進入環評審查之後亦能有助審查委員發現爭點，對於嗣後法院在環評結論之合法性審查方面有所助益。縱使制度之存在不必然等同規範目的能被實現，但沒有制度之存在，則更遑論達到目的。很可惜的，環評法施行細則第 23 條所列舉之「處理情形內容」，明文規定係指環評法「第 11 條第 2 項第 11 款及第 12 款所稱之處理情形」，亦即**僅限於第二階段環評，而未明文規定得適用於「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項**之情形，而導致縱使實務上在環說書當中載有「居民意見處理回應」之內容，但僅流於空洞與形式。然而倘若欲進一步思考是否可能將環評法施行細則第 23 條之要求類推適用於「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項，則似乎更應該先探究的是，「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項本身有無增加法律有無之限制？

首先，有關環說書或環評書應記載之事項的規定，在法律性質上應具有實體法之性質，蓋申請之提出時若應記載之事項而未記載，則可能遭致主管機關之駁回，故應記載之事項是否完備，除了作為環評審查通過與否之判斷基礎之外，同時應記載事實之範圍本身等同開發行為人之說明義務範圍。<sup>111</sup> 基於法律保留原則，涉及課予人民義務者，應以法律或法律授權所制訂法規命令定之，然而依據環評法第 6 條第 2 項規定，環說書之應記載事項本即不包含「**對當地居民意見之處理情形**」，因此「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項規定，「開發單位提出環境影響說明書前，**應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書**」，是否有增加法律有無之限制而牴觸「法律保留原則」（Grundsatz des Gesetzesvorbehalt），似不值得斟酌之餘地。相反地，

---

<sup>111</sup> 學說上稱為「當事人協力義務」，或有認為稱為「協力負擔」較妥當，蓋當事人若未履行此等負擔固然可能獲得不利益之後果，例如申請給付被駁回。但非因此即屬違反法律義務，故既無後續既無行政罰，亦無強制執行之問題。較深入之論述，請參閱吳志光（2001：24）。

正因為依據環評法本身之規定而言，環說書之應記載事項本即不包含「對當地居民意見之處理情形」，所以本法施行細則第 23 條有關應如何辦理「對當地居民意見之處理情形」，自然即無適用於環說書之編製。換言之，相對於「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項有增加環評法所無之限制的疑慮，環評法施行細則第 23 條毋寧是謹守於環評法的規範範圍之內的。

然而，即如前文所述，我國應實施環評之開發行為極大多數在第一階段環評即完成環評審查，因此在謹守現行環評法的規定之情況下，則縱不去質疑「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項有增加環評法所無之限制的疑慮，也將因為無環評法施行細則第 23 條之適用，而導致「開發許可申請者與民眾之直接對話機制」在第一階段環評之建立，無法獲得法規範上之支援。因此本文認為，倘若第一階段環評審查通過在未來仍是「主流」的話，倘若開發行為之實施之初的意見反應、溝通與共識建立是有意義的話，<sup>112</sup> 則較斧底抽薪的解決方案，似乎是應於現行環評法第 6 條第 2 項中之環說書應記載事項，增訂「**對有關機關、學者、專家、團體及當地居民意見之處理情形**」，並進一步修正環評法施行細則第 23 條，使其適用範圍亦即於環評法第 6 條第 2 項。

## （二）「審議式民主」實現的空間？

近年來在公共政策實務與學界普受重視與討論的審議式民主，經常將環境議題或甚至環境影響評估制度認為是實踐審議式民主的適合場域。<sup>113</sup> 環境問題除了涉及高度科技性之外，亦涉及高度複雜性，因此問題之處理與解決，經常是需要有一定專業知識背景，但另一方面在科技時代底下，已經一再地證實公部門事實上並不一定掌有較專業的能力。此外，大型開發行為亦往往涉及到當地民情風土等之複雜問題，此亦未必是一個外來的專家學者短時間之內可以完全掌握。然而若是讓民眾藉由實質的參與，並提供專家所未能掌握或忽略的重要訊息，則有助於正確與妥適之決定的形成，<sup>114</sup> 因此如何透過審議式民主來提升民眾參與決策之品質有其實

---

<sup>112</sup> 若非如此，則 2004 年 12 月 23 日增訂「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項所為何來！？

<sup>113</sup> 例如陳俊宏（1998：85-122）。

<sup>114</sup> 即以台南縣東山鄉嶺南村一般事業廢棄物掩埋場為例，該開發案係於 2001 年通過環評，然而 2002 年時，當地居民與台南環保聯盟質疑開發單位在環說書當中隱匿斷層通過掩埋場場址之事實，此一質疑終在 2008 年獲台大地質學系陳文山教授證實後，促使環保署於 2009 年重啟調查程序，然而掩埋場卻已進入申請試運轉許可之程序了。

益。此外在多元文化以及風險社會底下，值得再次思考的是，除了由國家壟斷資訊與決策權限不一定絕對具有正當性之外，亦必須進一步思考於資訊傳遞時如何降低專業門檻，讓民眾可以更容易來瞭解與他切身相關的資訊。此外，環境影響評估係包含風險評估與評價兩個階段，而當大型開發行為涉及越多具不確定性的風險時，當地居民或利害關係人對於相關風險的評價即越顯重要，亦即專家可能無法代替回答利害關係人是否願意接受風險的問題，<sup>115</sup> 而透過民眾參與以及審議係有利於相關問題的浮現與聚焦，並進而找到適當的解決方案。

研究審議式民主之政治學學者，<sup>116</sup> 即如前開部分法學論述的看法一樣，認為第一階段環評程序過程中，民眾除了從公告與公開說明會獲知結果之外，並無影響決策的機會，從而亦無實踐審議式民主的可能。惟在 2004 年環保署增訂「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 2 項之後，似有重新檢視之必要。亦即依據同條第 1 項規定，開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。第 2 項進一步規定，「開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行**公聽會、協調會、討論會**、公開展覽計畫內容**或其他適當方式供民眾參與表達意見**」。條文中除例示公聽會、協調會、討論會之外，尚可透過其他適當方式進行，故**理論上的確存有進行審議式民主的空間**。當然，不容否認的是，至少仍有三個制度上不完善之處，導致**實際上**尚未有審議式民主循此模式在環評的場域中實現。首先，舉辦與否在於的發動權在開發單位，而就目前開發行為率以盡快動工為目標，殊難想像有何誘因促使開發單位主動舉辦。再者，所謂公聽會、協調會、討論會等各該進行方式為何？倘若沒有一個明確的辦理原則與方式，難保在舉辦上不流於形式或是目的導向。最後，縱使該條以強制性的方式規定，在何種條件下即屬需要舉行公聽會、協調會或討論會之情形，亦恐難免受到規範正當性之質疑，即如前所述，「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 第 1 項係存有增加環評法所無之限制的疑慮，倘若第 2 項之規定從目前之建議性規定，修改為強制性規定時，則亦將如同條第 1 項之規定一般，面臨到規範正當性的質疑。

---

<sup>115</sup> 陳東升、林國明（2003：12）。

<sup>116</sup> 陳俊宏（1998：113）。

## 二、行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點

該「要點」係依據「環保署環境影響評估審查委員會組織規程」第6條第1項所訂定，從其規範之訂定依據以及該要點之名稱觀之，其法律性質應屬行政程序法第159條第2項第1款之組織性行政規則無異。然而其規範內容卻非僅限於有關內部單位作業上規範，吾人從以下的規定內容來看，即可發現已實質上提供民眾參與表達意見的管道：

- 第3點 「…專案小組召集人得視個案需要，經主任委員同意，就特定環境議題召開專家會議。該會議得由本署邀請下列三方各推薦專家學者代表一至二人參加…：（一）相關人民團體…」；
- 第4點 「本署得邀請相關團體、當地居民及毗鄰之鄉（鎮、市、區）居民或代表就環境影響評估有關事項，列席初審會議陳述意見；
- 第5點 「相關團體、當地居民或代表欲列席參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加。各團體或各村（里）居民列席會議人數，以二人為限。依第一項規定參加列席之總人數以二十人為限，由本署依申請者意見代表性及第一項申請到達時間順序定之。但經本署邀請列席者不在此限」；
- 第6點 「列席人員得備妥書面意見送交初審會議」

在法律未完備之前，中央主管機關以目前權宜性的民眾參與制度立意甚好，然而仍可嘗試透過制訂一個較為完整的職權命令，以較完善的規範納入前開之民眾參與制度，而不是如目前以暗渡陳倉的方式，使其委身於組織性的行政規則。再者，若能更進一步將相關規範提升至法律或法規命令層級，則亦能對於地方主管機關產生規範作用，進而有利於全國法規一致性。尤其民眾參與機制若能亦落實到地方主管機關，則能促進地方居民對於地方性環評的關心。

第3點規定「相關人民團體」共推薦專家學者代表一至二人參加的設計，此涉及根本性的問題是，透過推薦專家學者代表參與初審會議是否可視為民眾參與，似不無疑問。特別是當受推薦之專家學者代表的意見後來已與推薦之「相關人民團體」已不一致時，原推薦之相關人民團體是否能請求撤換？若不行的話，受推薦者所為之的意見陳述還能稱為代表民眾參與嗎？



再者第 4 點所規定的民眾參與，仍屬環保署得「職權」決定是否啓動以及由誰來作為民眾參與的主體，此不僅對於人民主體性之重視較為不足夠，而且如此之民眾參與究屬主管機關之「職權」抑或人民的「權利」，亦不無疑問。

最後，就整體而言，此一「作業要點」當中雖然提供了相關人民團體推薦專家學者代表，以及在環保署「邀請」之下列席陳述意見，但恐怕仍與奧爾胡斯公約的民眾參與理念相去甚遠。首先，民眾於初審會議中的參與是否可以視為程序參與的權利，恐怕都有疑問，畢竟權利之行使豈有以公部門之邀請作為前提者？縱使勉強視其為民眾參與，但「資訊公開－民眾參與－權利救濟」密切的條件關係在本「作業要點」當中並無法看到。

公約第 6 條第 3 項所規定「確保分階段式的民眾參與」，亦即應該針對不同階段個別規定適當的期間，以供民眾有充分的時間吸收資訊，以便民眾在決策程序中有充分的時間進行有效的準備與參與。然而，在該「作業要點」不僅看不到此一要求，甚至在具體個案中還出現逆向操作之惡例。例如日前中科四期初審會議當中主管機關以創造「延續會議」的方式，並認為會議之初已開放民眾陳述意見，故延續會議不再提供民眾參與機會。事實上，重點應該放置是否有新資料與新爭點，以決定是否提供民眾參與的機會，使其能有機會對於決策產生影響力，而不是整個程序只要曾經有實施過民眾參與即已足夠，更何況本案尚歷經五次「初審延續會議」，<sup>117</sup> 是否在民眾參與後即不再出現新資料與新爭點，容有疑義。

最後，就整體而言，此一「作業要點」當中雖然提供了相關人民團體推薦專家學者代表，以及在環保署「邀請」之下列席陳述意見，但恐怕仍與奧爾胡斯公約的民眾參與理念相去甚遠。尤其「資訊公開－民眾參與－權利救濟」密切的條件關係在本「作業要點」當中並無法看到。民眾若對於民眾參與實施方式有疑義，是否可以提起權利救濟，亦有疑問。倘若此處的民眾參與並未被視為一種程序權利的話，恐怕仍將是尋求救濟無門。

### 三、行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點

此一「旁聽要點」亦是另一個名不符實的行政命令，蓋其無論是「立法目的」<sup>118</sup> 及其細部規定皆已超出「旁聽」的範圍了，該「旁聽要點」中涉及民眾參與之

---

<sup>117</sup> 新聞資料，2009 年 10 月 15 日，引自 <http://www.cna.com.tw/postwrite/cvpread.aspx?ID=00040202>。

<sup>118</sup> 第 1 點規定「行政院環境保護署（以下簡稱本署）**為落實民眾參與**環境影響評估案件審

規定內容如下：

六、旁聽人員同時登記發言者，應依下列規定辦理：

- (一) 於本會議舉行前一日申請，以便安排座次及發言順序，逾期提出者，本署得不受理。
- (二) 初審會議、專家會議或委員會議無法於第一次會議完成之開發案件，其後舉行該開發案件之同項會議不再受理旁聽人員登記發言。但旁聽人員仍得旁聽，如有意見應以書面表達意見。
- (三) 表達意見應簡明扼要，每人以三分鐘為原則；每開發案件表達意見之總時間，以三十分鐘為原則。但於初審會議或專家會議，主席得視會議情形調整發言時間。
- (四) 於專家會議之意見表達，應僅就特定範圍之議題為之；與討論議題無關意見，本署得記明於會議紀錄另予處理，會議時不予處理或回應。

七、同時登記發言之旁聽人員，未及於會場表達意見者，得另提書面意見送達本署，本署將彙整相關意見、開發單位說明資料及對其意見之其他處理方式，公開於本署網站。

此同樣亦是一個以暗渡陳倉的方式，使民眾參與制度委身於一個名稱與民眾參與無關的行政命令（職權命令）當中的權宜處理方式。縱使退一步只是旁聽而已，但在地方縣市舉行的環評程序，民眾卻往往不得其門而入因此，此一類似旁聽要點亦應將規範提升至法律或法規命令層級，以有利於全國各級環評主管機關能訂定一致性之法規範。

然而旁聽與民眾參與在性質上實不能等量齊觀，前者僅是單方面的訊息接受，因此旁聽者並不應有資格或身份之限制，至於旁聽開放人數的多寡因純粹僅取決場地大小，或甚至主辦單位應盡可能透過現場轉播的方式，讓公眾有週知的機會。反之，民眾參與卻可能有身份或資格的限制，例如奧爾胡斯公約將參與之主體範圍限於利害關係人與合法登記之環保團體。而欲參與程序之人，其目的是希望能藉此對於決策發揮影響力，因此倘若硬性使旁聽者與程序參與者共同分配有限名額，實屬錯誤之處置方式。亦即，旁聽與發言管道之提供應該更符合本質上之要求，而分別

---

查作業，並維護會場之秩序，特訂定本要點」，倘若旁聽亦屬「民眾參與」之一種，則法庭內之旁聽豈不等同民眾參與審判！？

處理為是。

在本「旁聽要點」當中，同樣地亦是無法看到「資訊公開－民眾參與－權利救濟」密切的三面關係獲得重視，不僅欠缺資訊公開相關的配套規定，同時也是不夠明確的是，該「旁聽要點」中所規定的民眾參與，就僅具協助行政機關正確決策之客觀功能，抑或可訴訟性的程序參與權。在此模糊地帶無法被釐清之前，或甚至可訴訟性的民眾參與權未被確立之前，具有實益的民眾參與仍否被確保，恐怕都有疑問的。

#### 四、小結

經由以上對於現行第一階段環評所涉及之民眾參與法規之介紹後，以下將進一步以奧爾胡斯公約為基準，主要以其第 6 條與第 9 條第 2 項之規定，與我國前開相關法規內容以表列與說明方式進行比較分析。<sup>119</sup>

表三 奧爾胡斯公約中之民眾參與與我國第一階段環評相關規定之比較

民眾參與之相關規定與配套措施	奧爾胡斯公約	我國第一階段環評程序		
		開發行為環境影響評估作業準則第 10 條 1	行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點	行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點
參與主體之範圍	利害關係人與環保團體 (Art 6.2, 2.5)	當地居民或有關團體	相關團體、當地居民及毗鄰之鄉(鎮、市、區)居民或代表(第 4 點)	當地居民、居民代表、相關團體(第 2 點)
環評程序初期提供民眾參與相關之重要資訊	明確規定五大項資訊應告知相關民眾以達成適當的、適時的、有效的民眾參與 (Art 6.2)	不明確	X	X
確保程序中各階段之民眾參與	在民眾參與程序方面，國家應該針對不同階段規定個別適當的期間，以供民眾有充分的時間吸收資訊，以便民眾在決策程序中有充分的時間進行有效的準備與參與 (Art 6.2)	編製環說書之前	X	相關之初審會議、專家會議及委員會(第 2 點)

<sup>119</sup> 此一表格之製作亦參酌自施文貞(2004:55)。

表三（續一）

民眾參與之相關規定與配套措施	奧爾胡斯公約	我國第一階段環評程序		
		開發行為環境影響評估作業準之則第10條1	行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點	行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點
參與程序進行的時機	國家應確保盡早舉行的民眾參與，亦即參與的時間點應該在決策的所有選項仍舊存在時（Art 6. 4）	尚未進入環評程序	第一階段環境影響評估審查委員會議前之初審會議，但僅於第一次會議提供當場陳述意見機會，後續會議之舉行僅得旁聽與提供書面意見（第2點、第4點、行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第6點之（二））	僅允許於相關會議之第一次會議當場陳述意見機會，後續會議之舉行僅得旁聽與提供書面意見（第6點之（二））
開發許可申請者與民眾之直接對話機制	國家應促進開發行為人人探尋相關民眾，並於開發許可申請提出之前，與之進行對話，告知其開發許可申請之目的（Art 6. 5）	開發單位應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議（但會議進程序與細節未規定）	X	X
資訊提供之配套規定	國家應主動或應民眾申請，在民眾參與程序之初，即免費地將決策程序重要相關的資訊提供予相關之民眾，以供其審閱，並應盡可能降低資料之專業門檻；環評程序中之資訊公開特別規定（Art 6. 5）		X	X
確保相關民眾能就預計開發之行為提出評論、相關資訊或意見	應准許民眾於公聽會或審查會時，以書面或其他任何形式提交評論或意見（Art 6. 7）	X	列席人員得備妥書面意見送交初審會議（第6點）	得提書面意見（第6點（二）、第7點）
民眾提出意見之影響力的確保	國家作成最終決策時應該對於民眾參與之結果適當地予以考量（Art 6. 8） 國家於作成決定時，應立即並透過適當的程序將決定的	X	X	同時登記發言之旁聽人員，未及於會場表達意見者，得另提書面意見，環保署應彙整相關意

表三（續二）

民眾參與之相關規定與配套措施	奧爾胡斯公約	我國第一階段環評程序		
		開發行為環境影響評估作業準則第10條1	行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點	行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點
	內容以及作為決定基礎的理由與考量告知民眾（Art 6.9）			見、開發單位說明資料及對其意見之其他處理方式，公開於本署網站（第7點）。但未規定對於當場所陳述之意見，是否應與回覆
民眾參與權利受影響時之司法救濟請求權	參與環境決策之權利受影響時，民眾得請求法院或其他獨立公正機構，進行實體或程序合法性之審查（Art 9.2）	X	X	X

資料來源：本研究

首先就民眾參與之參與主體範圍而言，奧爾胡斯公約係採取「利害關係人參與」之原則，同時又承認環保團體能代表公益成為參與主體，藉此可以同時兼顧權利保護與協助環境決策正確之目的。我國前開三項規定基本上亦採取類似模式，亦即包括「當地居民或有關團體」。儘管何謂「當地居民」，其範圍與適格要件為何並無任何進一步規定，因此無法清楚得知是否僅限於我國傳統保護規範理論意義下之利害關係人，或是如同奧爾胡斯公約一般，亦及於較廣泛之「受到環境相關之決策影響或影響之虞」的民眾，惟就目前實際運作觀之，主管機關似乎較為強調參與方面的人數限制，而非範圍大小或是居民有無法律上受到保護之權益受到影響。甚至「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第四點，更將參與主體範圍擴及至「毗鄰之鄉（鎮、市、區）居民或代表」，至於是否有法律上之權益受到影響或影響之虞，則並非所問。此外，前開三項規定亦容許「相關團體」得成為參與主體，至於所謂「相關團體」所指為何，既無定義，亦未如同奧爾胡斯公約一般僅侷限於環保團體。因此倘若個別人民關心某一環評程序，但卻不具備「當地居民」或「毗鄰之鄉（鎮、市、區）居民或代表」之條件，仍得透過依附在「相關團體」而獲得參與程序的管道，而目前實務運作上往往僅因為空

間上之有限，而對於參與之人數予以限制。<sup>120</sup>

若就前開之比較，可以發現我國環評程序當中的民眾參與主體的範圍相對地較為廣泛，如此固然可以擴大民眾參與的範圍，然而僅以是否屬一定範圍內之居民來特定，而未考量個別居民是否因開發行為而權益受到影響，難保不會因此反而排擠了利害關係人本受行政程序法保障之程序權利。<sup>121</sup> 又所謂「相關團體」過於廣泛，亦不免造成真正對於環境議題較為熟稔的環保團體的參與機會亦受到排擠。<sup>122</sup> 進而導致民眾參與制度所欲達到的權利保護與協助環境決策正確之目的，反而不易真正實現。當然因場地侷限而使得參與人數受到限制，尚屬非不易解決的硬體問題，而更值得進一步注意毋寧還是「資訊公開－民眾參與－權利救濟」權利主體範圍一致性的問題。尤其我國目前的權利救濟制度，原則上仍以實體權受到侵害作為救濟之前提；相對於此，不具有法律上利害關係地位之相關團體及民眾，是否能夠僅以享有旁聽或表示意見之機會，即解釋為因此享有具訴訟性的絕對程序權，似不無疑問。畢竟奧爾胡斯公約或例如德國，皆是透過另外的特別規定才使得利害關係人以外之團體能獲得程序權利救濟管道，<sup>123</sup> 但很顯然地，我國目前似無類似的特別規定。

就民眾參與的時機而言，我國前開相關規定彷彿有意確保環評各階段之民眾參

---

<sup>120</sup> 僅以台北高等行政法院 98 年度訴字第 120 號判決之事實為例，該案原告乃係居住於台北市且於當地獨立執業之律師，因長年關切於蘇花高速公路之興建是否符合環境生態保護之議題，故擬申請列席 2008 年 4 月 25 日於環保署所舉行之「蘇花高」環評審查委員會，並藉此機會旁聽及表達意見。原告係透過**中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會**向環保署提出申請，惟環保署於會議當日拒絕原告進場，理由為申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見，原告以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，而該團體已有其他貴律師代表進入會場旁聽與表達意見，故不再允許原告入場。

<sup>121</sup> 相關條文，請參照前揭註 34。

<sup>122</sup> 例如在註 99 的案件當中，環保署將申請旁聽之民眾區分為「支持蘇花高興建」及「反對蘇花高興建」兩類團體，雙方各推派 10 名代表進入會場，「中華民國律師公會全國聯合會」即被歸類為「反對蘇花高興建」之團體。環保署如此主觀地分類依據為何，並未見說明。又倘若某團體主張「確保環境不受重大影響前提下支持蘇花高興建」抑或「環境有重大影響之虞則反對蘇花高興建」，又該如何歸類？當然亦不能排除可能有團體自稱「反對蘇花高興建」，但陳述意見時卻與開發單位站在同一陣線。

<sup>123</sup> 德國學說將其稱為「明顯的權利救濟擴大」（eine deutliche Ausweitung des Rechtsschutzes），請參閱 Lecheler（2005: 310）。

與，亦即不僅在已進入環評審查程序後之初審會議、專家會議以及最終之審查委員會會議等皆允許相關民眾參與並陳述意見，甚至亦要求開發單位在編製環說書之前，即應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議。若以上各階段的民眾參與可以真正落實，則不啻能發揮民眾參與制度的最佳化功能。但可惜在目前實務運作上，似乎仍存有落差。首先，縱使不去質疑開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1 之規定是否有增加法律所無之限制，但在目前缺乏細節性的程序規定之情形下，此一階段之民眾參與往往被開發單位技巧性的「程序帶過」，幾乎溝通與問題回應的作用。至於進入環評審查程序後之初審會議、專家會議以及最終之審查委員會會議，不僅有前述所謂「空間有限」的問題，甚至還有「時間有限」的問題，例如每開發案件表達意見之總時間，以三十分鐘為原則，僅允許於相關會議之第一次會議當場陳述意見機會，後續會議之舉行僅得旁聽與提供書面意見。如此去頭去尾的民眾參與，使得原本確保環評各階段之民眾參與的美意似乎也失去了大半。

充分的資訊係作為有實效之民眾參與的重要基礎，然而透過前開的介紹與表列比較即可發現，關於資訊充分提供之要求，在相關的民眾參與規定當中皆未被特別提及，此即或多或少顯示出「資訊公開－民眾參與－權利救濟」不可切割的密切關係在相關法制建構尚未被完整地予以考慮。所幸環保署在實務運作上，皆一律會將審查中之環說書提供線上下載，<sup>124</sup> 然而環評資訊往往不僅繁雜且亦經常涉及專業術語之表述，因此如何降低專業門檻以利民眾知情，並促進具有實效之民眾參與，係屬重要前提。就此點而言，毋寧仍有努力的空間。

在關於民眾所提出之意見的影響力如何確保方面，亦是相關規定中較為欠缺的，儘管相關規定要求，環保署應彙整相關意見、開發單位說明資料及對其意見之其他處理方式，公開於本署網站，但是否應比照環評法施行細則第 23 條之規定處理，亦即包含「一、就意見之來源與內容作彙整條列，並逐項作說明。二、意見採納之情形及未採納之原因。三、意見修正之說明」，目前在法規範上是不明確的，而僅能視環保署是否願意自我遵守。

最後，倘若欲使民眾參與能發揮其應有的功能，自然即必須使民眾參與進行以及資訊請求之處置的合法性有獲得司法審查的可能，以免民眾參與被恣意處置或操弄。然而就我國目前相關的權利救濟制度而言，前開二者的合法性審查的空間相當受到相當地侷限。首先，就利害關係地位之民眾而言，儘管依據行政程序法之相

---

<sup>124</sup> 相關網頁，2010 年 3 月 18 日，引自 <http://ivy5.epa.gov.tw/EiaWeb/0x.aspx>。

關規定，<sup>125</sup> 倘若第三人之權利或法律上利益因程序之進行而將影響時，本即因此取得程序當事人之地位，而得依行政程序法享有「資訊請求」、「參與聽證」、「被告知決定」與「陳述意見」等程序權利，然而另一方面當其資訊請求權或陳述意見等之程序權利遭受侵害時，原則上依據行政程序法第 174 條規定僅能「於對實體決定聲明不服時一併聲明之」，換言之，程序當事人並無法就程序上不服之部分單獨提請行政救濟。然而當程序參與以及資訊請求受有侵害，縱使在相關程序之實體決定作成後得提請救濟，但是否仍有救濟實益可言，似不無深究之餘地。

前開程序權利救濟的弱化在 2005 年 12 月 28 日「政府資訊公開法」公布實施後，獲得某程度之改善。蓋在政府資訊公開法之規定下，任何國民皆得依該法向政府機關申請提供政府資訊（第 9 條第 1 項），且不須以請求權人為該相關資訊之利害關係人為前提。再者，此一資訊請求權被認定具有「獨立實體權利」<sup>126</sup> 之地位，從而倘若此處之資訊請求權受到公權力之侵害時，自得單獨尋求行政救濟。<sup>127</sup> 此處之行政救濟，應包含與行政程序無關之資訊請求權，以及民眾參與程序（利害關係人與非利害關係人）當中的資訊請求權受到侵害之場合。<sup>128</sup> 至於民眾參與的參與主體涉及不具有法律上利害關係地位之相關團體及民眾時，倘若其程序參與之請求遭否准時，依據目前的行政救濟制度與理論，則無法提請行政救濟。此即為何奧爾胡斯公約或例如德國，係透過另外的特別規定使利害關係人以外之團體能獲得程序權利救濟機會之背景因素。

## 陸、建議未來立法方向—代結語

我國環評制度的第一階段環評，雖然已有初步法制化的民眾參與制度，但不僅制度設計上欠完善，而且似乎顯現出主管機關係主要為緩和民間抗爭力量所設之制度，進而導致在法制建構上未能積極表現出有意充分利用民眾參與之正面功能，無

---

<sup>125</sup> 相關條文，請參照前揭註 34。

<sup>126</sup> 關於實務見解，請參閱法務部 92 年 4 月 28 日法律字第 0920013827 號函，說明之第四點內容；湯德宗（2006b：148）。

<sup>127</sup> 該法第 20 條重申此一旨，「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」。

<sup>128</sup> 然而如此是否將導致行政程序法第 46 條合併第 174 條之適用情形將所剩不多，似有探討的空間。



論從資訊性條件之提供、民眾參與管道與時機的妥善性，乃至於是否引進可訴訟性的民眾參與等問題來看，皆可明顯看出我國目前環評制度中之民眾參與制度僅處於一種不完整的雛形階段。未來是否有將其完善法制化的條件，除了須視中央主管機關對於民眾參與制度的態度之外，民眾參與的意義與重要性能否普遍獲得多數選民的正確認識與支持，亦是立法上的重要條件。

然而單就法制面的構想而言，本文認為無論從象徵意義上為凸顯民眾參與的重要性，或從「資訊公開－民眾參與－權利救濟」密不可分之三面關係一次到位的實質規範面考量，皆傾向於在環境法領域制訂一部規範民眾參與制度的專法，而不是僅僅在環境影響評估法當中增加民眾參與制度的規定，蓋需要民眾參與的環境決策程序，並非僅獨環境影響評估程序而已，尚有其他環境法令之許可程序亦可能有此一需求，就僅以土壤及地下水污染整治法中的土壤整治計畫之核定程序為例，被公告為土壤污染整治場址者，其環境破壞規模往往不容小覷，因此相對應地其土壤整治計畫之實施對於環境可能造成的影響，亦可能不亞於應進行環評之開發行為。因此實無理由獨獨僅針對環評程序增訂完善的民眾參與制度，而致其他環境決策程序於不顧，更何況從奧爾胡斯公約、歐體 2003/35/EC 指令乃至其成員國之立法例觀之，亦可清楚發現其民眾參與制度涵蓋之層面除了環評之外，亦擴及其他環境法令之許可程序。

此外，在專法的規範內容上，除了必須強化資訊性條件的提供之外，可訴訟性的民眾參與亦是重點，特別是參與主體涉及環保團體時。由於參與主體若為環保團體且被視為為了公益而參與程序時，則依據現行之行政訴訟法與環評法中之「公益訴訟」，似乎皆無法承認其得主張訴權，蓋我國行政訴訟法第 9 條本即承認公益訴訟，只不過仍有特別法之依據方能提起公益訴訟。與本文相關的公益訴訟係規定於環境影響評估法第 23 條第 8 至 9 項，然而問題在於其對於公益訴訟的提起前提設定得過於狹隘，其規定「**開發單位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」。換言之，必須以**開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令為前提**，因此若純粹是主管機關本身違反民眾參與之程序規定，則恐難被認定為合法提起訴訟，此對於環保團體的程序參與機會被剝奪時，實甚為不利。

最後，民眾參與在性質上係屬程序參與權，而我國法向來即有「重實體法而輕

程序法」之傳統，然而鑑於民眾參與制度的基本精神係著重所有程序參與者相互間的溝通與意見交換，以及對於決策作成產生影響力，自然有必要嚴格化程序瑕疵的法律效果，以避免民眾參與制度空洞化，因此亦有為特別規定之必要。基於前述諸理由，本文認為似乎更加凸顯制訂專法之必要性。然而，更核心的問題是，立法機關與環境主管機關是否能真切地認識到民眾參與制度的必要性，並真正願意將其完整納入我國法制當中，此不僅將直接決定該制度能被完善的建構，更直接關係到未來是否能被確實執行的關鍵要素。

退萬步言，縱使在未有專法之制訂或是現行環評法未有授權之依據時，相關之行政機關亦非毫無作為的空間。即如本文前開所述，我國一度擬引進德國計畫確定裁決程序至我國行政程序法當中，而此一程序正是著重相關機關與民眾之間的意見溝通，並透過聽證程序的實質討論，以及立於中立地位的聽證機關引導聽證之進行，藉此程序使計畫於確定時可以盡可能地兼顧各種不同觀點與獲得完整的基礎資料。然而行政程序法立法當時鑑於法制環境條件尚未成熟，故僅於現行行政程序法第 164 條第 2 項當中設置所謂的「**按鈕條款**」，亦即授權行政院於**適當時機**，另以法規命令之方式，對於有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，且涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之行政計畫的擬訂、確定、修訂及廢棄之程序予以規定。隨著目前大型開發行為之爭議事件越來越多的趨勢，或許應該慎重斟酌是否為啟動此一「**按鈕條款**」之時機了。

最後，若以法制變動最小幅度而言，事實上環評主管機關並非不能在前開既有的與民眾參與相關的行政規則當中，職權引進類如德國式計畫確定裁決程序，或進行類似我國行政程序法之聽證程序，盡可能給予民眾意見陳述機會，此皆可使得相關的程序保障與實質人權的照顧可稍獲維持。<sup>129</sup>

## 參考書目

- 王毓正（2008a）。環境保護入憲之模式與規範效力之理論與實際—以歐盟成員國憲法上相關立法例之比較為中心。載於城仲模教授古稀祝壽論文集編輯委員會編（編），**城仲模教授祝壽論文集**（105-131 頁）。台北：新學林。
- 王毓正（2008b）。環境資訊公開與風險溝通間之意涵與法制建構上之建議。**看守**

---

<sup>129</sup> 參考自黃錦堂（2009 年 3 月：20）中之建議。

台灣季刊，10（4），16-38。

- 王毓正（2010）。我國環評史上首例撤銷判決：環評審查結論經撤銷無效抑或無效用之判決？**台灣法學雜誌**，149，145-158。
- 汪文豪（2007）。環保結盟向污染者宣戰。**天下雜誌**，370，158-160。
- 吳志光（2001）。論不服行政機關程序行為之救濟。**律師雜誌**，263，17-31。
- 李建良（2000）。論環境法上之公民訴訟。**法令月刊**，51（1），14-27。
- 李建良（2002）。德國環境行政法上的資訊公開制度。**月旦法學**，87，36-52。
- 李建良（2004）。環境行政程序的法制與實務。**月旦法學**，104，45-67。
- 施文貞（2004）。由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度。**律師雜誌**，292，42-58。
- 徐之道（2005）。環境影響評估法中之民眾參與。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 張英磊（2009）。多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展——一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析。台大法學院博士論文，未發表，台北。
- 許辰舟（2000）。行政決策的人民參與——參與模式的建構。國立台灣大學法律學院研究所碩士論文，未出版，台北。
- 陳東升、林國明（2003）。審議民主、科技與公民討論：台灣的實作經驗，2010年4月10日，取自：<http://stsweb.ym.edu.tw/tsts/92W-paper/1201.doc>。
- 陳俊宏（1998）。永續發展與民主：審議式民主理論初探。**東吳政治學報**，9，85-122。
- 曾家宏、張長義（2007）。誰是民眾、如何參與——論目前民眾參與環境影響評估之困境。**工程會刊**，80（1），47-59。
- 湯德宗（2005a）。論行政程序法的適用。載於湯德宗（編），**行政程序法論**（127-166頁）。台北：元照。
- 湯德宗（2005b）。論違反行政程序的法律效果。載於湯德宗（編），**行政程序法論**（85-126頁）。台北：元照。
- 湯德宗（2006a）。政府資訊公開法比較評析。**台大法學論叢**，35（6），37-115。
- 湯德宗（2006b）。論資訊公開與卷宗閱覽。載於湯德宗、劉淑範（編），**2005 行政管制與行政訴訟**（123-164頁）。台北：新學林。
- 黃三榮（2001）。論環境影響評估法之民眾參與。**律師雜誌**，260，29-39。

- 黃錦堂 (1993)。德國計畫裁決程序引進我國之研究。載於翁岳生教授祝壽論文編輯委員 (編)，**當代公法理論—翁岳生教授祝壽論文集** (448-460 頁)。台北：元照。
- 黃錦堂 (2009 年 3 月)。高度科技專業性行政決定之司法控制密度—兼評臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決。東吳公法裁判研究會第六回，台北。
- 董保城 (2006)。行政計畫。載於翁岳生 (編)，**行政法 (上)** (599-616 頁)。台北：元照。
- 葉俊榮 (1996a)。憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策。載於葉俊榮 (著)，**環境政策與法律** (1-34 頁)。台北：月旦。
- 葉俊榮 (1996b)。環境影響評估的公共參與。載於葉俊榮 (著)，**環境政策與法律** (195-228 頁)。台北：月旦。
- 詹順貴 (2006)。環境影響評估的行政爭訟—從林內焚化爐案及新店安康一般業廢棄物掩埋場案談起。**律師雜誌**，323，13-23。
- 廖義男 (2003)。計畫確定程序規範之探討—台灣行政程序法立法中爭論之議題。載於廖義男 (著)，**行政法之基本建制** (175-220 頁)。台北：三民。
- 廖義男 (1994)。論行政計畫之確定程序。載於廖義男 (著)，**公共建設與行政法理** (1-65 頁)。台北：三民。
- 蔡志方 (1993)。歐陸各國行政訴訟制度發展之沿革與現狀。載於蔡志方 (編)，**行政救濟與行政法學 (一)** (1-85 頁)。台北：三民。
- 鄭詩君 (2009)。論我國環境影響評估法中之民眾參與及其法效性。國立台北大學法律學系碩士論文，未出版，台北。
- National Environmental Policy Act (1997). *A study of its effectiveness after twenty-five years, council on environmental quality*. USA: Executive Office of the President.
- Alleweldt, R. (2006). Verbandsklage und Gerichtliche *Kontrolle von Verfahrensfehlern*. *Die Öffentliche Verwaltung*, 59(15), 621-631.
- Blümel, W. (Hrsg.) (1982). *Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böhm, M. (2005). *Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem*. In: *Dokumentation zur 28. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* Berlin: Erich Schmidt.

- Ekardt, F. (2004). *Information, Partizipation, Rechtsschutz: Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union*. Berlin: Lit.
- Ekardt, F., & K. Pöhlmann(2005). Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsricht- linie und ihre Folge. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24(5), 532-534.
- Ekardt, F. (2006). Verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte unter europäischem und inter- nationalem Einfluss. *Natur und Recht*, 28(4), 221-228.
- Fisahn, A. (2004). Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öff- fentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. *Die Zeitschrift für Um- weltrecht*, 15(3), 136-140.
- Genth, M. (2008). Ist das neue umwelt-behelfsgesetz europarechts konform? *Natur und Recht*, 30(1), 28-32.
- Guckelberger, A. (2008). Die EG-Verordnung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention auf der Gemeinschaftsebene. *Natur und Recht*, 30(2), 78-87.
- Kloepfer, M. (2002). *Informationsrecht*. Berlin: Beck.
- Kollmer, N. (1994). Die verfahrensrechtliche Stellung der Beteiligten nach dem UVP- Gesetz. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 13(9), 1057-1061.
- Lecheler, H. (2005). Europarechtliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht. *Gewerbearchiv*, 51(8), 305-352.
- Redelfs, M. (2005). *Informationsfreiheit: Deutschland als Verspätete Nation*. In *Ahr- weiler ,& Thomaß(Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommuni ka- tionspolitik Strukturen und Visionen(FS zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber)*. Berlin: Lit.
- Schink, A. (2004). Die Vorprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3c UVPG. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23(10), 1182-1188.
- Schmidt-Aßmann, E. (2000). *Rechtsdurchsetzung im internationalen und im nation- alen Umweltrecht: Beobachtung zur Annäherung ihrer Instrumente, in: Festschrift für K. Ipsen*. München: Beck.
- Schrader, C. (2005). UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und informationsfrei- heitsgesetz im Vergleich. *Die Zeitschrift für Umweltrecht*, 16(12), 568-575.
- Seelig, R., & B. Gündling (2002). Die Verbandsklage im Umweltrecht – Aktuelle Entwicklungen und Zukunfts- perspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und rechtliche Vorgaben. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 21(9), 1033-1041.
- Sparwasser, R., R. Engel, & A. Voßkuhle (2003). *Umweltrecht*, Heidelberg: Müller.

- Stec, S., S. Casey-Lefkowitz, & J. Jendroska (2000). *The aarhus convention – An implementation guide*. New York: United Nations.
- Thym, D. (2000). Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten. *Natur und Recht*, 22(10), 557-564.
- v. Danwitz, T. (2004). Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23(3), 272-282.
- Worm, H. (2001). *Die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie vom 13. 6. 1990 in Großbritannien und Deutschland sowie Umweltinformationsansprüche in der Schweiz*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Law, University of Bonn, Bonn.
- Ziekow, J. (2007). Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 26(3), 259-267.
- Ziekow, J. (2006). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Zschesche, M. (2002). Die Aarhus-Konvention - mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards. *Die Zeitschrift für Umweltrecht*, 13(3), 177-182.
- Werres, B. (2005). Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120(10), 611-619.

## 附錄一：奧爾胡斯公約 Art. 6 l a 相關之附錄 I（強制性應進行民眾參與）

1. 核能電廠與設備相關與其他之能源設施
2. 金屬冶煉工業
3. 礦業
4. 化學工業
5. 廢棄清除處理設施
6. 廢污水處理設施
7. 紙漿、造紙業與紡織業
8. 重大交通建設，例如鐵路、機場、高速公路、快速道路與四線路以上道路
9. 水道與商港工程
10. 地下水取水系統與地下水補注系統
11. 水資源改道工程
12. 石油鑽探工程
13. 堰壩工程
14. 石油、瓦斯與化學物質輸送管道工程
15. 禽類與豬隻密集畜養設施
16. 採砂場與露天採礦設施
17. 高壓電輸送設施
18. 石油貯存設施
19. 其他各國法定應實施環境影響評估之開發行為

# Survey the Law of Public Participation in the Environmental Impact Assessment Act from Aarhus Convention

Yu-Cheng Wang<sup>\*</sup>

## Abstract

Due to the government entity enforce the Environment Law have the limits, as well as the citizen raise the conscious of protecting the environment, therefore it's become more and more important that making public and government cooperate together. As a result, "Cooperation Principle" has been considered one of the most important rules in the environmental policy. For example, The United States declare "The National Environmental Policy Act" (NEPA) in 1969. There is said "...to use all practicable means and measures, including financial and technical assistance, in a manner calculated to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of presented future generations." § 4331(a); Furthermore, our country had the similar declaration too, in "Basic Environment Act" Article 4 said "Citizens, enterprises and government entities at all levels shall jointly share the duties and responsibilities of protecting the environment."

"The Environmental Impact Assessment Act" mostly applies to the development documents, which are large-scale, and concerned about effecting the environment more. Therefore, it not only the resident on the edge of the devel-

---

\* Assistant Professor, Dept. of Law, and Inst. of Law in Science and Technology, National Cheng Kung University.



opments but also the environmental groups are interested in the environmental impact assessment. For this reason, the need of “Public Participation” is taken shape. However, as the great development documents are supported by government strategy of economy, the government entity and the developers both hope to speed up and simplify the procedure of the examination. Unavoidably, it will conflict with the conception of “Public Participation”. Furthermore, in environmental impact assessment, the proposals of development documents mostly rely on the technical judgment and precognitive evaluation. The public participation is more likely been ward off, or becoming just a formal system, because of the insufficient information disclosure.

Despite the abundance of discussion, the connected legislation of public participation is still a lack in our country. For instance, there is incomplete in the Environmental Impact Assessment Act about the public participation, result in it can't have its efficiency to bring into full play. Furthermore, the imperfect Public Participation made people distrust the government as usual. This study begins to the introduction of Aarhus Convention, and return to survey the law of public participation in the Environmental Impact Assessment Act in our country finally, moreover, providing the suggestion and the aspect of improvement.

**Keywords:** environmental impact assessment, public participation, information disclosure, Aarhus Convention, access to justice

