

環境權入憲初探

徐 昌 錦

目 次

- 一、前言
- 二、環境權之形成背景
- 三、環境權之意義及性質
- 四、各國憲法對環境權之規範架構
- 五、我國憲法就環境權之規定
- 六、環境權應否列入基本權中之爭議
- 七、本文建議
- 八、結 語

壹、前言

公元二〇〇〇年五月二十日陳總統水扁先生就職演說中強調「人權立國」，宣示我國將遵守「世界人權宣言」、「公民與政治權利公約」及「維也納人權宣言暨行動綱領」，並促使國際人權法典國內法化。二〇〇一年二月十四日行政院即指示法務部、外交部速草擬國際人權法典國內法化，擬定專法草案，同年四月二十四日法務部即將「人權保障基本法草案」陳報行

政院^(註 1)。陳總統在二〇〇四年五月二十日就職演說中另強調推動憲政改革工程，重建憲政秩序，不僅是人民的期望，也已經獲得朝野政黨的共識。修憲勢在必行，國內各界對於修憲亦多所期待。

我國憲法對於基本人權中就自由權、平等權、參政權、受益權均有規定，雖仍被批評不足^(註 2)。惟此一部分因已入憲，尚非本文所探討新興基本人權之範疇。

學者就基本人權的新譜系，主張將來我國憲法要有(一)基本人權總則(二)自由權之基本人權(三)社會權之基本權(四)參政權之基本權等大項^(註 3)。另有認為除自由權、平等權、參政權、受益權之外，就人性尊嚴、社會經濟基本權應加以規定，並應設立人權委員會者^(註 4)，爭議頗多，議題甚廣。而我國是否應破釜沈舟面對管制溫室效應氣體的東京議定書，邇來更是爭論不已，本文乃嘗試以新興基本人權—環境權為中心研究其內涵，就現

註 1 法務部嗣於九十年四月二十四日以法九十規字第〇〇〇〇一〇三號函將重新修正之「人權保障基本法草案」陳報行政院。行政院人權保障推動小組於九十二年九月下旬於其下成立「人權保障基本法研擬諮詢小組」，該小組自九十二年九月下旬起即密集召開會議，依照「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」之條文順序及主要內容並整併總統府版及法務部版之「人權保障基本法草案」內容完成「人權法草案」初稿。

註 2 李鴻禧教授於民國九十二年十二月二十九日在考試院演講〈新世紀、新國家、新憲法〉(未出版)中，指出我國憲法就人身自由只有憲法第八條條文，日本憲法關於人身自由之保障有十條之多。

註 3 參閱李鴻禧，〈立憲制度之人權保障機能的動態分析〉收於李鴻禧等合著，《臺灣憲法之縱剖與橫切》，元照出版有限公司，2002年12月，頁67—69。

註 4 陳隆志(臺灣新世紀文教基金會董事長)2003年10月19日於臺灣新世紀文教基金會〈如何催生臺灣新憲法〉之發言座談會討論紀要 <http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/24/24-07.htm>。

行法制、憲法相關規定、學說，參酌外國憲法加以比較，並提出相關之修憲建議。

貳、環境權之形成背景

環境權理念的形成，主要是因為公害的發生。所謂公害，是指工業生產及其他各種人為活動所產生的廢棄物，例如塑膠、纖維、放射性物質、有毒廢水等物質，不但對空氣、水、土壤等造成破壞與污染，同時其破壞、污染程度，已非自然生態藉自我調節所能自然同化或恢復原狀的負荷限度，致使生態環境失衡，不但影響人類生活環境品質，甚至危及人類生存。因此，環境權的理念認為，「自然資源與環境，乃有限且有價的公共財，並非少數人及產業所能自由破壞或掠奪，因為任何人皆享有維持良好環境，確保健康舒適生活的權利」(註5)。

既然環境是人類賴以生存、生活及活動的空間及資源，所以保護環境也就成為全人類共同的目標。而環境問題也成為上一世紀末與本世紀的一項全球性議題。一九七二年在瑞典斯德哥爾摩召開「第一屆聯合國人類環境會議」，通過「人類環境宣言」，並宣示人類具有在足以生存、保持尊嚴及福祉的環境中，享受自由、平安及充足之生活水準的基本權利；並負有為現在及將來之世代，保護環境之嚴肅責任。就「人類環境宣言」意涵，其中已包含了環境問題是全人類的普遍認識及「環境權」(Environmental Right)的觀念。故而，環境權之觀念也就在許多先進國家中，逐漸地發展成一項憲法中基本人權的議題。

一九八二年，聯合國《世界自然憲章》又再次指出：「人人都應當有機會按照本國法律個別地或集體地參加擬訂與其環境直接有關的決定；遇到此種環境受損或退化時應有辦法訴請補救。」一九九二年，聯合國在里約熱內盧召開環境與發展會，通過《里約環境與發展宣言》。宣言指出，人類處於普遍受到關注的可持續發展問題的中心，應該享有以與自然和諧的方式過健康而富有生氣成果的生活權利(註6)。如此，經過三十多年之努力，環境權作為第三代人權理論，終為國際社會所普遍接受。

參、環境權之意義及性質

環境權係二十世紀始行產生，具有社會主義色彩及追求社會正義之新興人權。環境權係人民可要求擁有一個舒適健康而合於居住與成長之環境，隨著社會環境保護意識之提高，環境權儼然成為新興人權之代表。(註7) 環境權主要包括四方面的內容：一是優良環境享有權，即公民有要求享受優良(即健康、安全和舒適)環境的權利；二是惡化環境拒絕權，即公民有拒絕惡化環境(即水及空氣污染、噪音、自然景觀受損等)的權利；三是環境知情權，即公民有知曉環境資源生態狀況的權利；四是環境參與權，即公民有參與環境保護的權利(註8)。

「環境」一詞，依我國環境基本法第二條規定，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野

註5 許慶雄，《憲法入門》，臺北：月旦出版，1996年10月二版一刷，頁148。

註6 〈環境權：人類與社會和自然的契約〉，《學習時報》，網址：
<http://big5.com.cn/chinese/zhuanli/xxsb/613642.htm>。

註7 參見鄭昆山，〈從環境消費者保護觀點論農田違法開挖之法治國省思〉，《社教資料雜誌》，期247，頁9。

註8 〈環境權：人類與社會和自然的契約〉，《學習時報》，網址：
<http://big5.com.cn/chinese/zhuanli/xxsb/613642.htm>。





生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。故環境權常將其範圍延伸至整個人類的生存空間，主張對工業污染的強力禁止、不許對大自然生態的人為破壞（註9）。

另外，主張環境權者雖不以憲法層次為限，但不論具體的立論為何，皆主張所謂環境權應具有憲法位階。許多學者並從人權的角度立論，將環境權與其他基本人權並列（註10）。在人權譜系之中，環境權與其他權利相較係晚近始受到重視的權利。因之對之多感陌生，且多將其置於財產權之下，未能賦予應有的地位。探究環境權的特性有如下數端（註11）：

（一）為國民共有之權利：環境權之擁有者，不僅為個人，同時為國民全體。當個人的生命、身體、財產等受到環境破壞的損害時，有依法求償獲得救濟之權利。美國密西根、麻塞諸塞諸州，皆規定將空氣、水等天然資源，視為人民委託政府管理的公共信託財產。因之，即使不是行政機關，也不是直接受害人，任何人皆可以公民之身分，對受到破壞的天然資源事項，向法院提出禁止訴訟，稱為「環境保全訴訟」。

（二）為與子孫共享之權利：環境權之享有者非僅為當代之人民，還包括未來的人民。地球只有一個且資源有限，卻要供養現在和未來的人類。所以現代的人民並沒有權利將資源耗盡，更不可以破壞。日本《環境保全法》就特別指出「所謂良好的環境，係指現在及將來之國民，可以保持健全之身心，享受安全而舒適

的生活環境」。美國於公元一九六九年通過的《國家環境政策法》也指出：「為了下一代，每人都要履行環境受託人的責任」。

（三）為事先預防重於事後救濟的權利：任何資源的耗竭，環境的破壞，都是無法彌補的，故應事先防範損害的發生。美國《環境政策法》就特別從公害管理，移轉到公害防範。在從事資源開發活動時，應對其在環境方面的不良影響，於事先加以調查、預測、評鑑。

（四）為公權力介入始得實現之權利：由於環境的破壞者與被害者，並非處於平等的地位，且由公害所造成的損害，難以發現與證實。因此，環境權之保障，除採行無過失主義，轉換舉證責任。允許代理訴訟與集體訴訟等措施外，尤有賴於公權力的介入。《人類環境宣言》有言：「保護及改善人類環境，乃是影響人類福祉和經濟發展的重要課題，也是全世界人類的迫切希望和各政府部門的責任與義務」。德國《巴伐利亞邦憲法》規定：「保護環境，是國家、地方政府和公法人團體的最高職責」。

（五）為跨越國家界限之權利：大氣層中的空氣、河川、湖泊、海洋中的水，都是超越國境限制，循環流動的自然現象。美國和德國的法律都明白規定，保護環境是聯邦政府的責任。聯合國《人權宣言》清楚的揭示：「生存於健康的環境，是人類的共同權利。」

肆、各國憲法對環境權的規範架構

世界各先進立憲主義國家，原本大多藉生存保障的憲法解釋，衍生環境權的依據（註12），

註9 參見陳新民，《憲法學導論》，三民書局，92年2月修訂四版，頁175。

註10 參李鴻禧，〈立憲制度之人權保障機能的動態分析〉，頁68；莊柏毅、黃英哲合著，《憲法概論》，世新大學出版中心，88年，頁46。

註11 柴松林，〈人權、人權基礎與人權譜系的擴增〉，引自中華民國總統府網站，網址：http://www.president.gov.tw/1_structure/famous/column/7_tsl.html。

註12 參見大須賀明著，林浩譯，《生存權論》，元照出版公司，頁252。

但以人民受憲法保障的生存權觀點出發的環境保護，並非指個人主觀上認為其賴以生存之環境品質受到侵害時，即可主張此一生存權。而係賦與人民有防禦國家不法侵害之作用及請求國家不作為或排除國家侵害生存權之行爲。但如從生態環境爲中心之環境保護理念的觀點出發，縱然擴充生存權之作用與內涵，亦無法在憲法上完整得出環境生態永續發展之憲法法益保護依據，此乃非所有值得保護之環境利益，均可以存在於以個人爲主體之生存權保障領域中，此時以基本權觀點出發之環境保護，僅是一種環境保護之部分保障^(註13)。因此，仍有許多國家陸續將環境權明確列入憲法保障。

例如，一九六八年德意志民主共和國憲法、一九七一年瑞士憲法修改、一九七二年德意志聯邦共和國憲法修改，以及一九八七年大韓民國的新憲法等^(註14)。茲略述各國規範環境權之架構如下：

一、憲法明文規定者：

憲法中若有環境權的明文規定，一般透過二種形式表彰出來。一爲憲法中具體明白地創設出環境「權」；一爲僅宣示保護環境的政策。後者是否可認定其已於憲法中明定環境權，容有疑問。在憲法中明文規定環境權的國家不乏其例如一九八〇年韓國憲法第三十三規定：「國民有生活於清潔環境之權利，國家及國民，均負有環境保全之義務」^(註15)。另外，歐洲聯盟 (European Union) 人權憲章第三十七條第一款明定環保權：高標準的環保以及對於環境

品質的改進，必須整合進入歐盟諸政策當中，而且必須確保與永續發展原則相一致^(註16)。上開國家或聯盟將環境權入憲之情形，雖非通例，不過，許多國家都有要求透過憲法的修正以創設憲法位階環境權的呼聲。

例如在美國有許多有關環境權憲法修正案的提案，其中以參議員 Gaylord Nelson 的提案最爲有名。Nelson 的修正草案簡潔有力地宣示：「任何人均有不可轉讓的美好環境權。美國以及各州均應保障此權」^(註17)。

另外，部分聯邦國家有雙階式的憲法，例如美國各州有州憲法即是。美國聯邦憲法雖未明文規定環境權，但有許多州明文環境權的保障。例如美國伊利諾州憲法第十一條第二項規定：「任何人均有健康環境之權。任何人均得循適當的法律程序……實行此權以對抗任何政府或私人」，賓州憲法第一條第二十七項規定：「人民擁有清潔空氣、淨水、以及保有環境的自然、風景、歷史、與舒適的價值之權」^(註18)。其次，憲法中有關環境保護的規定未必均以環境權的形式出現，部分規定是以環境義務或政策宣示的方式表示。如德國聯邦於一九九四年十月十七日經由修憲，而於基本法新定第 20a 條引入新的立國精神：「自然的生命基礎」 (Natuerliche Lebensgrundlagen)：

「國家也以對未來諸世代負責的態度，於合於憲法秩序的架構內，經由立法，經由行政部門依照法律與法的標準所爲之要求，而且也經由司法，而保護自然的生命基礎。」；此外，

註13 參照 Kloepfer, M., Umweltrecht, in: Achterberg/Putter (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr.630.轉引自陳慈陽,《環境法總論》,頁126~127。

註14 參見許慶雄,《憲法入門》,頁149

註15 參見邱聰智,〈韓國環境保全法評介〉,《輔仁法學》,期四,頁141。

註16 參見黃錦堂,〈我國環境憲法的議題〉,《司改雜誌》,期52。

註17 S.J. Res. 169, 91st Cong., 2d. Sess. (1970) 轉引自葉俊榮,《環境政策與法律》,元照出版公司,1998年10月版,頁7~8。

註18 葉俊榮,《環境政策與法律》,頁8。





紐約州憲法第十四條第四項亦宣示：「保育及保護自然資源與景觀的秀麗乃本州之政策」。密西根州憲法第四條第五十二項則宣示「州立法機關應立法保障水、空氣與其它自然資源，免受污染。破壞」(註19)。

二、訴諸憲法解釋的結果：

由於憲法明文規定的欠缺，論者乃訴諸憲法解釋，冀圖從憲法其它條文中導引出環境權的保障。例如，在西德，環境權的提倡者所主張的憲法寄居條款為基本法第一條人類尊嚴的保障，以及基本法第二條第二項自由發展人格之權。日本學界則將希望寄託在憲法第二十五條的生存權以及第十三條的幸福追求權(註20)。若依相等的推論，我國學者可援引憲法第十五條之生存權與第二十二條之權利概括條款，以作為環境權的寄居條款。然而，直到目前為止，這些憲法演繹工作仍然未受到法院普遍接納。(註21)

三、憲法以外的其他規定

a. 國際決議或宣言

除了各國憲法的規定或演繹外，論者亦援引國際會議或宣言作為憲法位階環境權的依據。最值得一提的是一九七〇年國際社會科學研究會(International Social Science Council)所屬常設環境破壞委員會(Standing Committee on Environmental Disruption)所發表的「東京決議」，以及一九七二年斯得哥爾摩聯合國人類環境會議所發布的「人類環境宣言」。此等宣示雖引起相當回響，但學術重於規範意味，得否作為主張憲法位階環境權的依

據，頗有疑問(註22)。

b. 法律的規定

法律層次上亦有環境權規定的先例，例如日本東京都的「公害防止條例」規定：「不得從事自然及生活環境之破壞行為」、「應保全良好之生活環境，藉以確保市民健康、安全舒適之生活」(註23)。然而，如果強調環境具有憲法位階，上開規定僅係法律層次之規定，與憲法位階之環境權，自不可同日而語。

伍、我國憲法就環境權之規定

所謂環境憲法應是指於憲法位階上具有環境保護、經營與永續發展之目的之規範整體，尤其是詳細且特別對環境保護、經營與永續發展有特殊或明顯功能的規範。換言之，憲法規範中可被特定作為上述任務之依據者，均屬之(註24)。此包括憲法規範明白或特別指出具有環境保護之功能者，或對環境保護具重要性者，其可能被包含在憲法關於基本權或基本國策等之憲法規範當中。至於我國九十一年十二月十一日公布施行之「環境基本法」，儘管名稱為「基本法」，但事實上僅是立法院通過之法律，因此從法位階理論與體系而言，不過僅是具有法律之效力而已，與德國法上具有等同於憲法位階之「基本法」無法同日而語。換言之，環境保護基本法毋寧是環境保護相關規定中基本的原理原則規定，而非憲法位階之環境憲法。

在我國環境憲法應是指在憲法中(包括增修條文)存在與環境保護相關條文而言。目前我國憲法並未規定「環境權為國家應予保障之基本人權」，亦未明白課予國家有行使保護人類

註19 同前註，頁9

註20 許志雄譯，〈環境權〉，《憲政思潮》，期68，頁60以下。

註21 葉俊榮，《環境政策與法律》，頁10

註22 同前註。

註23 許志雄譯，〈環境權〉，頁56。

註24 陳慈陽，《環境法總論》，元照出版公司，2003年版，頁107。

生存基礎之環境生態的義務。只是在憲法增修條文第十條第二項宣示：「經濟與科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」。這是一個較消極的憲法規範，不僅文字抽象年代短暫，而且僅為基本國策性質，並未置於基本權之規定中，大法官迄今亦僅於釋字第四二六號解釋為首次之適用。(註 25)

基本國策規定之效力對於國家而言，究屬強制或訓示規定，在學理上有不同之看法。有學者認為，其雖係政府施政方針及目標，但並不具有絕對強制性(註 26)。亦有認為其屬非單純呼籲性綱領條款，亦即係對立法、司法及行政均有廣泛法拘束力之國家目標規定，其為拘束國家活動之方針與指示(註 27)。此外，亦有認為，就我國基本國策而言，原則上應屬綱領式條款之性質，惟國家雖未必有立即實現之義務，然從憲法規範之整體性而言，卻不可有為明顯極端違反基本國策規定之國家權力行使(註 28)。職是，不論如何，基本國策僅是以國家為規範對象，對一般人民而言，並不存在任何可能要求國家作為或不作為之請求權，亦即無法依該條文作為救濟請求之可能。

就我國憲法增修條文第十條第二項之規定觀之，並未如德國基本法賦予立法者環境立法之強制義務，而僅是如同其他基本國策條文為綱領宣示性質的規定，人民復無法依該條文進行行政救濟或為憲法救濟途徑之請求，對憲法重要法益保護之強制性上仍嫌消極不足，且該

規定係要求憲法所欲保護之「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」兩大法益應「兼籌並顧」，亦即要求國家在為任何行為時，均須顧及此憲法所保障之兩大法益的衡平性，而不得偏廢一方。然現實上如無法兼籌並顧時，應如何評估處理，則可能因各執一詞而滋生爭議。

陸、環境權應否列於基本權中之爭議

關於環境保護應否在基本權體系中規範，素有不同見解之爭執，其一主張環境保護係作為一新興基本權，應經由修憲之方式將「環境權」列於基本權規定之中，其二認為環境基本權與基本權本質不相符合，而放棄環境權入憲，期能以憲法體系中之客觀規範內容及價值決定之方式，就環境問題以憲法在現存基本權保護之體系內涵加以擴充或重新界定，使其非成為基本權之一部，而是國家權力行使之義務的課予(註 29)。

第一種見解認為環境權為國家應予保護的基本人權，所以應將環境權明白入憲，並列為基本人權。其優點乃在於可以強調國家對於環境保護的重視之宣示意義，亦較能獲得人民的共識與認同。另外，環境權的理念，乃在於環境的破壞尚未對人的健康及生命明顯侵害前，國家即須積極介入保障，以確保國民享有良好、健康及舒適生活的權利，因此其成為憲法保障的權利時，即有如下的法效果(註 30)：

註 25 該號解釋係就空氣污染防制費收費辦法之訂立有無違憲而為解釋，解釋文中並稱：「至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然」。

註 26 參見莊柏毅、黃英哲合著，《憲法概論》，世新大學出版中心，88年，頁226。

註 27 Vgl. Badura, P., Der Sozialstaat, DOV 1989, S. 493. 轉引自陳慈陽著，《環境法總論》，頁135。

註 28 陳慈陽，《環境法總論》，頁135。

註 29 同前註，頁115。

註 30 許慶雄，《憲法入門》，頁151~152





1. 事後救濟層面的認定擴大：過去公害發生後的救濟，多為根據受害者狀況支付醫療費用，及賠償其無法工作的收入損失。但是，環境權確立之後，將同時保障享有舒適生活環境的權利，所以除了以上的救濟外，尚須補償諸如睡眠不足、精神壓抑，甚至結婚機會喪失等因環境破壞所產生的損失，使救濟層面更加完整。例如，日本政府為了興建國際機場，即須為附近居民免費加裝冷氣與隔音設備、並補助居民因無法開窗的冷氣電費等費用。

2. 預防性效果的確立：消解公害威脅的陰影，並在人的生命與健康尚未明顯受到侵害前，即可要求救濟，防止實際侵害的發生。

3. 公害對策行政的轉變：以往公害對策行政的重點，著重於事後對被害者的補償，但環境權確立之後，政府負有積極保障的憲法義務，須提供迅速有效的環境評估行政，整備環保的事前預防措施。

4. 綱領性格的確立：使公害問題的解決，有明確的法理依據基礎，並提供環境政策與環境立法的指導理念與解釋原理。

5. 住民積極參與決定的憲法依據：亦即提供住民成為有關重大環境政策之決定主體的政治理論基礎。此外，住民方可要求行政機關對相關的環境問題，事前做環境評估與審查。

6. 環境訴訟的範圍擴大：可在訴訟過程中，先行提出制止侵害繼續擴大的行政假處分。

第二種見解則認為，我國憲法上雖沒有如此之基本權規定。但環境生態永續經營與發展既成為現今國家之任務，國家對此亦不能不有所因應，但如以基本權方式為規範之方式，則有現實上之難題。首先是所謂「環境」之定義

與範圍在實務與學理上，因各專業領域之不同，而有所歧見，因此導致其概念內容及範圍的不明確，亦即如被視為基本權，則其保護內涵不明確。又由於環境保護於本質上涉及相當之專業性，因此以環境基本權作為訴訟上的請求權，來請求司法給予環境保護於現實上欠缺具體明確之權利範圍，所以可能不切實際。其次，若依傳統基本權作用理論，環境基本權只能對抗國家不法侵害，並不能對抗第三人（私人），若要對抗第三人，只能做「第三人作用」，即基於憲法上的價值決定，立法者制定法律，透過此法律使得基本權不僅不受國家不法侵害，也不受私人侵害。由於環境問題之造成並非僅限於國家之行為，而是來自於每一個人，則此時之環境權並無法適用基本權傳統上之防禦作用，因此縱然稱為基本權，其作用與意義並不顯著。最後，由於基本權之作用乃為保障憲法上個人自由權利，具個人性，但自然生態與環境及至作為環境媒介之空氣與水等本質上非專屬於個人，使得其與基本權以個人主義為基礎之本質仍有不符。基於上述種種難題，部分國家在憲政發展上，縱使受到民間輿論之環境權入憲之要求壓力，仍對於將「環境權」納入憲法基本權體系中，仍持相當保留之態度（註31）。

柒、本文建議

如前所言，目前我國憲法並未規定「環境權為國家應予保障之基本人權」，亦未如德國基本法賦予立法者環境立法之強制義務，且未明白課予國家有行使保護人類生存基礎之環境生態的義務，只是在憲法增修條文第十條第二項宣示：「經濟與科學技術發展，應與環境及生態

註 31 參見陳慈陽，《環境法總論》，頁 116、117。葉俊榮，《環境政策與法律》，頁 19-27。

保護兼籌並顧」，既如同其他基本國策條文為綱領宣示性質的規定，人民復無法依該條文進行行政救濟或為憲法救濟途徑之請求，致被認為是一個較消極的憲法規範，對憲法重要法益保護之強制性上顯有不足。且其僅宣示保護環境的政策，是否可認定其已於憲法中明定環境權，亦容有疑問。而該規定係要求憲法所欲保護之「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」兩大法益應「兼籌並顧」，不得偏廢一方。然現實上如無法兼籌並顧時，應如何評估處理，則可能因各執一詞而滋生爭議。況且，儘管環境保護涉及人民之生命、健康和生活尊嚴，但是在實踐中，在面對生態保護與經濟發展間之衝突時，往往並非透過憲法價值體系之詳析而為決定，利弊權衡的結果經常是環境及生態保護讓位於經濟發展，致使自然環境品質急遽惡化。表面上看，找出一種平衡衝突性權利之標準似乎是極為困難，其實標準只有一個，即是人類、社會與自然三者共同之長遠利益。危害環境的侵權行為造成的是人類賴以繁衍生息的自然環境品質的下降，尤其是非再生資源的被破壞，從人類長遠的利益上看，將使子孫後代在很大程度上依賴於環境品質的經濟利益受到難以彌補的損傷，在惡化的環境中，人類、社會和自然三者之可持續性發展都將被窒息（註 32）。是有關環境權在憲法上之規定，日後研修時自有檢討修正之必要。

再者，傳統憲法理論認為，基本權最主要之作用乃在防衛國家不法之侵害及積極要求國家為服務或給付之行為。是環境權如以基本權方式為之，人民即得要求國家不可為任何環境破壞或負擔之行為，而導致人民環境權受到侵害。如國家為此行為而造成人民之損失時，人

民可基於憲法上所保障之環境權，直接請求國家不作為或排除國家侵害環境權之行為，並得依據憲法第二十四條與國家賠償法之規定，請求國家賠償。另外，環境基本權不僅是賦予每一個人民都可以要求國家提供一個最低生活條件之空間，更得要求國家應以積極作為之方式來滿足環境權，亦即可要求國家具體提供以及維護一個普遍適合人民身心健康生活之生態環境。而國家在研擬攸關人民生態環境之政策時，更應以人民參與為本位，讓人民有程序參與之權利。是就環境權列為基本權，對人民權益之保障，自較周延，且我們是一個強調國民主權與尊重人性尊嚴之現代法治民主國家，如將能環境權入憲並列為基本人權，自符合基本人權之理念，並具有世界性之視野及新時代之意義。

至於反對將環境權列為基本權者，固認為「環境」之定義與範圍在實務與學理上，因各專業領域之不同，恐有歧見，並認為環境保護於本質上涉及相當之專業性，以環境基本權作為訴訟上的請求權，來請求司法給予環境保護於現實上欠缺具體明確之權利範圍云云。惟所謂之「環境權」，相關憲法、環保專家及學者，非不得本於國際現勢、憲法保障基本權之理念及現實狀況綜合考量，而給予較具體之定義，且我國環境基本法第二條就何謂「環境」已有明定，亦非不得於環境權列入基本權後，再行修法為更明確之定義，環境權之法律概念自屬具有明確性或可得確定。況遵守法之明確性原則，固可達成法之安定性，但法之主要目的乃在追求正義，司法機關於受理有關環境權之訴訟請求時，自得本於憲法精神、環境基本權及法律之規定，對是否危害生態環境及與此相關

註 32 〈環境權：人類與社會和自然的契約〉，《學習時報》，網址：
<http://big5.com.cn/chinese/zhuanti/xsb/613642.htm>。





之憲法保障環境權為司法審查及詮釋，並於訴訟時引入環保專家參與諮詢審理，以求周延。其次，所謂環境基本權只能對抗國家不法侵害，並不能對抗第三人（私人），環境問題之造成非僅限於國家，而是來自於每一個人，環境權並無法適用基本權傳統上之防禦作用，故縱稱為基本權，其作用與意義並不顯著云云。然憲法若明定環境權為基本權，立法機關有立法保障環境權，行政及司法機關有依法執行或審判之義務，則透過立法使環境權具體化，自得掃除個人或環保團體為環境價值而訴諸法院之重重障礙。況依人權理論之演進，憲法之人權規定於私法上有無適用，傳統之「無效力說」（不適用說）已被否定，由「間接適用說」（註33）取代。亦即當私人間發生侵害人權之情形時，人權規定應有適用之可能（註34），此乃人權演進而難以違抗之趨勢。至於所謂環境權本質上非專屬於個人，與基本權以個人主義為基礎之本質不符云云。惟所謂非專屬於個人之環境權，即不得列為基本權入憲之說法，尚乏依據。雖然環境權應為全民所共有，此一定性相對於其他憲法上的基本權而言，乃一異數，但環境價值長久以來受到國人忽視，工業生產及其他各種人為活動所產生的廢棄物，不但對空氣、水、土壤等造成破壞與污染，同時其破壞、污染程度，已非自然生態藉自我調節所能自然同化或恢復原狀的負荷限度，致使生態環境失衡，嚴重影響人類生活環境品質，甚至危及人

類生存。

故而將環境權入憲列為基本權保障，一則避免予人「環境權」並非憲法保障之基本權之錯誤印象，再則，可在現實上「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」兩大法益無法「兼籌並顧」時，優先考慮環境保護，使得現存及未來世代之人民均受到保障，絕非僅流於宣示之意義而已。

捌、結語

憲法是國家之根本大法，也是人權之保障書。人權的實現和保障離不開憲法和憲政制度。但另一方面，人權保障又是憲法的核心，離開了人權保障，憲法也就失去了其存在的價值。另外，憲法固要保持其穩定性及權威性，但同時也要與時俱進，根據社會現實的發展變化，及時作相應的修正與調整。尤其人權概念不斷被補充新的內涵而逐漸成為各國普遍接受的基本價值時，我國憲法在確認人權範圍時不能不考慮人權發展的時代要求，遵循國際人權的一般準則。

另外，從憲政改造的策略角度著眼，相對於各方政治勢力針對政府體制相關議題的各有盤算、相爭不下，訴諸「人的價值」的尊重、相對抽象化的人民基本權利保障議題，應該是各方大體均能接受的最大公約數。易言之，人民基本權利保障內涵，應該是最不具有政治爭議性的憲政改革工程（註35）。

我國現行憲法（增修條文）雖修改達四次

註 33 所謂「間接適用說」，即除憲法明文定外，人權規定不得直接適用於私法關係，而須以法律之概括條款當作媒介，透過解釋將人權規定之精神溶入，達到間接適用之效果。如抵觸憲法平等權之規定，得衡酌人權性質、私人行為之形態，及對人權侵害程度，認為係違背公序良俗而無效。參見許志雄，〈人權規定之第三人效力〉，《月旦法學教室公法學篇》，元照出版公司，2002年，頁81。

註 34 即人權保障方式，除於憲法明定、法律規定外，得以憲法解釋方式謀求解決。參許志雄，〈人權規定之第三人效力〉，頁80-81。

註 35 參見劉靜怡，〈憲政改造工程與基本權利保障〉，發表於臺灣大學國家發展研究所主辦之《憲政改造與兩岸關係研討會》，2005年6月18日。

之多，但在對人權的內容及其保障上並未多做著墨，這對自稱「人權立國」的我們，實屬一大諷刺。

尤其前述之環境權，屬於社會權之基本人權，我國憲法既未規定「環境權為國家應予保障之基本人權」，亦未明白課予國家有行使保護人類生存基礎之環境生態的義務。只是在憲法增修條文第十條第二項抽象的宣示：「經濟與科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，對人民權利之保障顯有不足。而在憲法明定「環境權為國家應予保障之基本人權」，以憲法位階

明文直接規範，則對一般人民在憲法上之權利保障有其正面積極意義，不僅有利於提高人民對人權的認識，有利於在立法、執法及司法監督中加強對人權的保護，同時也有利於鮮明地表明我國對人權的態度，更有助於我國參與人權組織的國際交流，提高我國的國際地位和聲譽。希望未來修憲時，不要忘記將環境權視為基本人權而予入憲。♣

(本文作者現職為臺灣高等法院法官兼書記官長)



『我曾測天高，今欲量地深。我的靈魂來自上天，凡俗肉體歸於此地。』——克卜勒
I measured the skies, now I measure the shadows Skybound was the mind, the body rests in the earth. — Kepler's epitaph

法、法學論著