

# 環保事項中央與地方權限劃分與 行政爭訟之議題

黃錦堂

德國杜賓根大學法學博士；臺大政治學系與公共事務研究所合聘教授

[hwngntn@ntu.edu.tw](mailto:hwngntn@ntu.edu.tw)

# 大綱

- 壹、前言
- 貳、環境保護之價值
- 參、環境保護事項之中央與地方關係
- 肆、地方自治團體之環境行政訴訟
- 伍、宏觀觀察（代結論）

# 壹、前言

- 隨著經濟、社會與科技的發展，環境保護已經成為世界性的價值，各先進國家及開發中國家都必須正視，並制定法律與執行。
- 本年度「理律盃模擬法庭辯論賽題」之主題為「空氣污染管制與中央地方權限爭議」。這題目涉及環保事項、中央與地方之權限劃分、行政爭訟。本文就這三個子題逐一略作現行憲法與行政法之說明，並簡單指出世界性之發展趨勢（第貳、參、肆節）。宏觀而言，環保的施政，正如同其他領域一般，取決於國家的治理結構與治理能力（第伍節）。

## 貳、環境保護之憲法與行政法規定

- 一、憲法增修條文兼籌並顧條款
- 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」。
- 1、修憲理由所顯示的動機與構想
- 2、性質上為基本國策，而非基本權。
- 3、就保護的範圍與水平而言

## 貳、環境保護之憲法與行政法規定

- 二、大法官解釋的案件少，解釋密度低：第426號、第788號
- 三、兼籌並顧條款之規範調控力低（儘管環保是當今人民之普遍所愛）如何補救？經由釋憲者適度闡述與連結到奧胡司公約或環境法之原則。
- 四、法律保留與比例原則
- 五、行政法層次得分為地方制度法與專業法律，後者例如空氣污染防制法、水污染防治法、土壤及地下水污染整治法，原則上由專業法律作出精密的規定。

## 參、環境保護事項之中央與地方關係

- 一、就環境保護，憲法對於政府體制及央地權限劃分沒有特別規定
- 二、憲法之中央與地方分權規定及大法官解釋：條文規定、制度保障說及住民主權說、具有主觀公權利意涵；保障的範圍與程度，包括地方立法權（最具重要性）、地方執行權、地方行政組織權、地方人事權、地方財政權，但都不是絕對；基本之法律規定、干預事項之法律規定；行政爭訟與憲法訴訟之保障；區分中央立法並執行事項、委辦事項（中央立法、地方執行，中央享有合法性與目的性之監督）、地方自治事項。以上，與人民之基本權保障不同。

## 參、環境保護事項之中央與地方關係

- 三、行政法層次得分為地方制度法與專業法律
- 四、世界性之中央與地方分權趨勢（devolution），但仍應區分不同業務領域，大的地方自治團體尤其有較大的自主需求。
- 五、分權化得有的參考因素與建議：地方自治團體之條件、國家整體之發展條件、結構限制與可能的困難；大的自治團體尤其應享有較大的自主權，不論就自治事項或委辦事項。

## 參、環境保護事項之中央與地方關係

- 六、環境保護事項之權限劃分方式：
  - （一）形式法律面之安排：一般之地方自治法、專業法律；專業法律應區分章節或規範事項，而妥為劃分權限。
  - （二）實質內容面之考量：應注意世界性的分權化趨勢（尤其就與地方發展密切相關之委辦事項）；大的自治團體有較高的自主需求。



# 參、環境保護事項之中央與地方關係

- (三) 環保事項之權限劃分說明
  - 1、應精確針對每一個細項，而不得籠統，例如就空污之固定污染源之區分諸多面向，而逐一劃分央地之權限。
  - 2、環保事項中具「危險防禦」性質者，從而應原則性界定為委辦事項
  - 3、中央建立框架，地方於框架下之自主計畫，但須經許可
  - 4、地方「橫出」（管制的項目為中央法律所沒有）、「上乘」（管制的標準比中央嚴格）之自治條例。
  - 5、「實驗性條款」之立法模式，及其他授權地方決定之立法模式。

## 肆、地方自治團體之環境行政訴訟

- 一、環境行政爭訟之一種發展趨勢：奧胡司公約之三位一體模式
- （一）就訴權：
  - 1、就人民（自然人）而言
  - 2、就公益環保團體
- （二）環保團體作為起訴主體具有威力，其爭訟客體得予必要限制
- （三）就行政程序瑕疵之法律效果
- （四）得以一個案例，作為觀察

## 肆、地方自治團體之環境行政訴訟

- 一、環境行政爭訟之一種發展趨勢：奧胡司公約
- （五）我國法之檢討：
- 例如空氣汙染防制法第93條：公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而各級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，以書面告知各級主管機關。各級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。

# 肆、地方自治團體之環境行政訴訟

- 二、地方自治團體起訴之憲法上依據
- 三、地方提起之環境行政爭訟約得有三種類型，本文關注因監督而生者
  - （一）就地方自治團體之訴權有無，得大致分為自治事項與委辦事項
  - （二）就地方自治團體辦理自治事項個案決定之監督
  - （三）就地方自治團體辦理委辦事項所作個案決定之監督：監督機關享有合法性與合目的性之監督；監督處置一般不定性為行政處分

## 肆、地方自治團體之環境行政訴訟

- 三、地方提起之環境行政爭訟約得有三種類型，本文關注因監督而生者
  - (四) 就系爭事項發生屬性爭議
  - (五) 就暫時的權利保護
  - (六) 訴願制度有諸多缺失，應予廢除或改為雙軌制
  - (七) 應引進直接上訴至最高行政法院之機制
  - (八) 補充：就地方經核定之計畫，監督措施侵害之，例如空氣污染防制計畫
  - (九) 補充：就行政法院的控制密度（審查標準）

## 伍、宏觀觀察（代結論）

- 一、治理典範略說，尤其「中央與地方間之協力治理」（collaborative governance）
- 二、台灣的治理結構
  - （一）就地方而言
  - （二）就中央而言
- 三、台灣的治理結構是否積重難返？

感謝聆聽！