

國立臺灣大學法律學院法律學研究所



碩士論文

Department of Law
College of Law
National Taiwan University
Master Thesis

誰為環境發聲？環境財損害賠償的模式選擇

Who Will Be Nature's Attorney?
Approaches Toward Full Recovery of Environmental Damage

李彥麟

In-Lon Lei

指導教授：葉俊榮 博士

Advisor: Jiunn-rong Yeh, J.S.D.

2015 年 8 月

August 2015



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

誰為環境發聲？環境財損害賠償的模式選擇

Who Will Be Nature's Attorney? Approaches Toward
Full Recovery of Environmental Damage

本論文係李彥麟君（學號 R00A21036）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於 2015 年 7 月 29 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

葉俊榮

口試委員：

祝文真

汪信忠

葉俊榮



謝辭



這是一本不尋常的民法論文，也是一本不尋常的環境法論文。我不敢說我為了寫這本論文，做了多少的「研究」。我也不敢奢望這本論文能夠有什麼「貢獻」。但正如一本論文對許多研究生的意義一樣，這本論文確實是我的心血結晶，我為它感到自豪。這不是因為我認為它是什麼曠世鉅著，而是因為它的內容貫串了我整個大學、碩士班生涯在法律系課內與課外的所學與所思。它的論點皆出自我深思熟慮以後最真誠的肺腑之言。我原本因為熱衷民事法律而報考法研所民法組，卻在考上之後不久，出於對環境議題的關懷而「半路出家」，投入葉俊榮老師的門下。對經歷這段過程的我而言，沒有什麼比這本論文更適合為我的碩士班生涯畫下句點了。這本論文的內容涉及民法上的損害賠償責任，論點最後歸結於實體意義的環境權。民法損害賠償是法律系學生自一年級時起就朝夕相處的問題，環境權則是我考上研究所以後閱讀的第一篇葉俊榮老師的環境法文章。在學習法律的路上繞了一大圈之後回到起點，彷彿是命運的安排，但也是我有意的選擇。希望透過這本論文，提醒自己莫忘學習法律、關懷環境的初衷。

這本論文能夠完成，當然最感謝葉俊榮老師。四年前，承蒙葉老師不嫌棄我這個匠氣的民法組學生，讓我加入「貓頭鷹」的大家庭；後來，葉老師更爽快答應收我為指導學生，打破法研所學科分組的樊籬，開了跨組指導的特例。在葉老師門下跟著優秀的學長姊、同儕和學弟妹們，從事環境法、憲法、行政法和法院相關的學習、研究及學術工作，這段過程是我研究所生涯最重要的知識養分泉源。葉老師對學生總是不吝給予肯定，以鼓勵代替鞭策，保留最大的空間讓學生自由發揮。能在葉老師的指導下完成論文，是件幸福的事。「要為關心環境而感到驕傲」、「要當自然人，不要當法人」，希望葉老師充滿環境關懷的樸實話語，今後能持續對我有所啟發。

感謝口試委員施文真老師、汪信君老師、吳英傑老師在暑假的百忙之中用心讀我的論文，並在口試時跟我討論很多關鍵的問題，提供鞭辟入裡的意見，讓我能夠持續思考、挑戰自己的見解，並讓論文變得更好。也感謝口試委員們對這本論文的肯定，讓我對它更有信心。

感謝張文貞老師。張老師開設的國際環境法課程，是我在研究所時期最喜歡的一門課，拓寬了我原本狹窄的學習視野與法律思維。張老師一向秉持嚴謹的

學術態度，總是在不疑處有疑，值得我終生效法。也感謝張老師讓我學到一件重要的事情：提出好問題，常常比回答問題更重要。

感謝吳從周老師。雖然我不是吳老師的助理或指導學生，但吳老師仍不吝在我的文章投稿事宜上鼎力相助。在我為了選擇指導教授而傷透腦筋的時候，是吳老師指點迷津、鼓勵我大膽嘗試直接申請由葉老師跨組指導。如果不是吳老師，我將無法順利完成我的碩士班學業。

感謝陳忠五老師應我突兀的請求，提供我撰寫論文所需要的文獻，並在我撰寫論文的日子里不時給我溫暖的問候和關心。

感謝陳自強老師和許士官老師，在我當初一度迷惘時，堅定我報考並就讀研究所的意志。兩位老師也是啟迪我對民事法興趣的重要老師。

感謝成功大學法律系的王毓正老師和李峙擘學長，應我的請求提供我所需要的文獻。也感謝他們對環境法學的付出與貢獻。

感謝貓頭鷹和北極熊的眾多學長姊、同儕和學弟妹們一路陪伴、通力合作、相互扶持，讓我碩士班生涯的學習、研究與工作過程能夠一帆風順。特別感謝林亞薇，將我帶進貓頭鷹的大家庭；感謝黃如璟，在美國求學期間仍熱心回答我的法律問題，並提供我重要的參考文獻；感謝柯亦儒、王德瀛、陳家慶、陳文葳，在論文最後衝刺的日子裡相互砥礪；感謝林彥廷，協助我處理論文口試的行政事宜；感謝學長曾燕倫，檢查我的英文摘要，並提供修改建議。

感謝同學陳文葳、余柏宏、鄭人豪、楊品妘、蕭百慶，在我論文發表時、發表後，對我的論文架構與論點提出重要的問題與建議，讓我能夠彌補原本思考不周之處，並呈現在這本論文之中。也感謝學弟陳冠中提供我民事訴訟法文獻的相關資訊，給我的論文定稿補上臨門一腳。

感謝建中儀隊的同袍們，一路上分享各自的學習、工作與人生經驗，並時常在夥伴面臨人生重要關卡時相互關心、加油打氣、獻上祝福。特別感謝盧永桂和徐禎，對本論文的內容和摘要提供意見。

感謝台灣青年氣候聯盟的朋友們，讓我有機會在碩士班生涯的尾聲參與聯合國氣候變化綱要公約第二十屆締約方大會，接受更多的刺激，開拓自己的視野，並堅定我日後繼續關心環境及氣候變遷法律議題的信念。在這條路上有一群這麼優秀而熱血的朋友相伴，我知道我從不孤單。

感謝台達環境與教育基金會的中達環境法學者計畫，對本論文提供獎學金

資助。我同意將本論文相關成果及資料，無償授權台達環境與教育基金會作為非營利目的之複製、展示及利用。也感謝簡資修老師在論文獎學金口試時給我的考驗和意見。

感謝家人，特別是母親，對我付出無盡的愛、支持和包容，讓我能夠無後顧之憂地以自己的步調完成碩士班的學業。對你們的感謝溢於言表。

最後，我要感謝地球母親。她無怨無悔地為人類子女供應無價的自然資源與生態服務，不收費、不求回報。人類子女時時處處受到她的哺育，才能建立今日的文明社會與經濟生活。時值蘇迪勒颱風過境，重創臺灣的山河土地、橋樑道路、良田沃野。停電、污濁的自來水，為這片土地上的人們帶來諸多不便，也使人們必須付出額外的成本，才能維持生活。可見穩定的氣候、良好的水土保持，即令沒有市場價格，卻具有巨大的經濟價值。希望臺灣人民和地球母親的人類子女們能夠對此有所體會。這本論文是我對此有所體會之後，對現行法律制度的深切反省。希望它的論點能夠成為環境法律人的武器，捍衛地球母親的權益，如此才能不負地球母親的養育之恩。

李彥麟

2015年8月11日

於臺大法律學院環境永續政策與法律中心

摘要

在環境破壞或污染事件中，撇開可能的行政罰、刑罰責任不談，污染者應如何為其行為負起「真正的責任」？如果污染者侵害了私人的人格權或財產權，污染者基於侵權行為法或公害法，必須負擔民事上的損害賠償責任，回復損害發生前的原狀，或在無法回復原狀時以金錢賠償。這些受害的人身及財產，在法律上權利歸屬明確，權利人自然會為他／她們受害的權利請求救濟，不愁無人發聲。然而，同樣因污染而受害的生態環境與自然資源等「環境財」(environmental goods)，由於並不屬於任何人，在法律上可能沒有人有資格替它發聲。結果是，污染者不必賠償環境財的損害。在這樣的情形下，污染者並未真正為其污染行為負起完全的責任。

本文主張污染者應對環境財的損害負起完全的賠償責任。因此，本文要回答幾個核心問題：首先，為何污染者應對環境財的損害負賠償責任，即令環境財在法律上並不屬於任何人？其次，有哪些對待環境財的模式，有助於落實環境財的損害賠償？第三，臺灣目前採取了哪個模式？下一步又可往哪個模式發展？第四，環境責任的下一步，應如何具體實踐與運作？

本文首先主張，外部成本的內部化及代際正義，是污染者應對環境財損害負賠償責任的主要理由。其次，本文整理爬梳歷來的法學論述及人類社會的具體實踐，歸納出四種對待環境財的模式，有助於解決環境財損害賠償的問題。這四種模式分別是：(1)環境人格化模式；(2)環境私有化模式；(3)環境權主張模式；(4)信託模式。本文認為，進入大量環境立法的時代以來，信託模式已是主流的模式，但在臺灣的實踐仍有許多缺陷，污染者不必對環境財損害負賠償責任的問題並未獲得解決。在比較各種模式的優勢與劣勢之後，對於環境責任的下一步，本文選擇以環境權主張模式來彌補信託模式的不足。

關於環境權主張模式的具體運作，本文認為：立法者所制定的環境法規劃定的「環境優勢」，正可作為「環境權」的內涵。當污染者違反環境法規，它也侵犯了人們享有美好、健康的生態環境以及「生態服務」(ecosystem services)的權利，應負損害賠償責任。生態環境、自然資源及其對人類所提供的生態服務，現實上為不特定多數人共同享有且難以排他，基於此一特性，不妨認為「環境權人」就是全體人民(甚至可以包含未來世代)。但出於訴訟經濟及代表性的考量，



應由環保團體代表全體環境權人向污染者請求損害賠償；亦即，環保團體有當事人適格。原告環保團體得請求污染者整治污染、復育生態，回復損害發生前的原狀，或請求回復原狀的費用，以代回復原狀；若不能回復原狀，得請求污染者以金錢賠償環境財的損失。環境財雖然往往因為不在市場上被交易而不具有明確的價格，但為環境財損害酌定適當的賠償金，是法院應該做、也可以做到的事。然而，基於環境財的利益為不特定多數人共同享有且難以排他的特性，環保團體請求所得的賠償金不應再分配給個人，而應專款專用於污染整治、復育生態、回復環境財損害及其他與環境保護、永續發展相關的事項。為此，我們可以用賠償金成立一筆「環境財基金」，為基金建立永續管理的機制，而未來所有的環境財損害賠償都注入此筆環境財基金，如此一來更可以照顧到未來世代的环境利益。這樣的環境權主張模式及具體運作，都能在現行法律上找到基礎，並非翻天覆地的創新，而只是在當今的法律典範上前進小小的一步。

關鍵字：環境責任；環境財；環境權；生態服務；當事人適格；代際正義

Abstract

Besides civil and/or criminal penalties prescribed by environmental statutes, what kind of environmental liability should be imposed on the polluter in cases of environmental destruction or pollution? Needless to say, under tort law and nuisance law, if the pollution constitutes a tort against a person or private property, the polluter as a tortfeasor must pay a sum of damages in order to compensate for the injuries suffered by the victims. Obviously, the polluter bears the tort liability because personal rights and property rights have been so clearly defined that the court faces no difficulty recognizing right-holders' standing to sue the polluter for compensation.

However, what about those "environmental goods" to which no one has a clear legal title, but are also damaged by pollution? Who has standing to sue the polluter for recovery of the damage to environmental goods? Shall the polluter be excused from civil liability, merely because environmental goods belong to no one (and, as a result, no one has standing to sue)? Should it be the case, it cannot be said that the polluter is fully responsible for all the loss and damage caused by pollution.

The core argument of this thesis is that the polluter shall bear full civil liability for the damage he causes to environmental goods. This thesis attempts to address four main questions: Firstly, why should the polluter compensate for the damage to environmental goods, even if no one has legal title to those environmental goods? Secondly, what approaches to the distribution and management of environmental goods can realize full recovery of environmental damage? Thirdly, which approach(es) does Taiwan adopt, and which approach(es) should be the next stage for Taiwan? Fourthly, what should be the specifics and details of the environmental liability scheme of the next stage? How should it be practiced and operated?

Part 2 of this thesis defines "environmental goods" as natural objects, natural resources and their functions – ecosystem services – to which no one has legal title. Part 2 also argues that internalization of external costs and intergenerational equity are two main reasons why it is desirable and necessary to have the polluter make full recovery of damage to environmental goods; both reasons have their legal basis in the Basic Environment Act of Taiwan.

Based on existing legal and economic theories and human practices, Part 3 proposes four approaches to the distribution and management of environmental goods that theoretically may help to achieve full recovery of environmental damage. These

approaches are: (1) Rights of Nature approach, (2) Privatization of Environmental Goods approach, (3) Right to Environment approach, and (4) Public Trust of Environmental Goods approach. Since the era of environmental legislation and regulation, Public Trust of Environmental Goods approach has become the mainstream and has been widely adopted by countries including Taiwan. However, in Taiwan, Public Trust of Environmental Goods approach has not been practiced perfectly and flawlessly; there still remain some loopholes in Taiwan's statutory environmental liability regime so that polluters do not always have to pay civil compensation for environmental damage to the trustee of environmental goods – the Government. In order to close these loopholes, after a comparison of four approaches and a brief analysis of their pros and cons, I suggest that Right to Environment approach can complement the mainstream Public Trust of Environmental Goods approach and should be Taiwan's next (but not final) step toward a full-recovery environmental liability regime.

Part 4 goes into the specifics and details of how Right to Environment approach can be practiced and operated. Some critical questions are addressed. Firstly, what should be the content of “right to environment,” if it is to be a meaningful and operable substantive legal right? I argue that the right to environment is a right defined by various environmental legislation and regulations, with an aim to protect people's interests in the enjoyment of a healthy environment and ecosystem services it provides. When the polluter fails to comply with certain environmental statutes or regulations, such as environmental standards and prohibition of some particular activities, he also commits a tort against people's right to environment and, as a result, should bear the compensatory liability.

Secondly, who is/are the holder(s) of the right to environment? My answer to this is: all the people, including future generations to come! It is because a healthy environment and ecosystem services it provides are what people as a group have, enjoy, and share in common. To be concise, most environmental goods have strong externality and are by nature non-excludable; most of the time, it is costly or even impossible to tell “who” individually enjoys “how much” of “what benefit” from a given environmental good.

Thirdly, who has/have standing to sue the polluter for compensation? In light of efficiency of the proceedings, adequate representation, and the logic of collective action, I suggest that only environmental NGOs may have standing and thus can be

the plaintiff(s) – on behalf of and for the benefit of all the people as victims whose right to environment was infringed by pollution.

Fourthly, with respect to plaintiff's remedies, the environmental NGO should be entitled to demand that the polluter carry out the removal and remedy of the pollution, rehabilitation of damaged natural environment, and/or restoration of ecosystem's functions; or to demand that the polluter pay the costs thereof. But in cases where those measures are impossible or infeasible, the polluter should pay monetary damages instead for the loss of environmental goods. Even though many environmental goods are usually not commodities traded in the market and thus may not have their "prices," the court should nevertheless assess the "value" of those damaged environmental goods when determining the appropriate amount of monetary damages.

Lastly, if the plaintiff environmental NGO wins the lawsuit and damages are awarded, how should the monetary awards be allocated and used? I suggest that, instead of distributing the money, an "Environmental Goods Fund" can be established with those monetary awards. The money from the Fund should be appropriated exclusively for the purposes of removal and remedy of pollutions, rehabilitation of damaged natural environment, restoration of ecosystem's functions, and other purposes related to environmental protection and sustainable development. My suggestion is based not only on the fact that most environmental goods have strong externality and are shared in common by the general public, but also on the need of achieving intergenerational equity. Using the monetary compensation in this way, the environmental interests of the general public and even of future generations can be served well and fairly.

It must be noted that the arguments of this thesis can be achieved without a fundamental paradigm shift of Taiwan's legal system, and can find their legal basis in existing laws. All they require are just some slight changes to judges' way of legal thinking and how judges interpret some ordinary legal concepts such as "injury" and "standing," plus, of course, some degree of environmental consciousness.

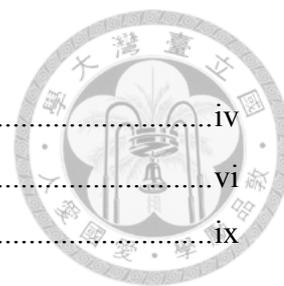
Keywords: environmental liability; environmental goods; right to environment; ecosystem services; standing; intergenerational equity

簡目



楔子：大樹啊，妳真的這麼不成材嗎？.....	1
1. 緒論.....	3
1.1. 問題意識.....	3
1.2. 本文概覽.....	3
1.3. 議題範圍.....	6
1.4. 基本立場.....	7
2. 環境財的定義與賠償的理由.....	10
2.1. 本文的環境財定義.....	10
2.2. 為什麼應為破壞環境財而負賠償責任？.....	16
2.3. 小結.....	29
3. 環境損害賠償的四種模式.....	31
3.1. 環境人格化模式.....	32
3.2. 環境私有化模式.....	52
3.3. 環境權主張模式.....	67
3.4. 信託模式.....	83
3.5. 四種模式的比較.....	113
3.6. 小結：環境責任模式選擇的下一步？.....	116
4. 模式選擇：以環境權主張模式彌補信託模式.....	119
4.1. 環境權的內容.....	120
4.2. 權利的行使：當事人適格的問題.....	123
4.3. 損害賠償的請求權基礎與方法.....	135
4.4. 賠償金的歸屬與運用：專款專用的「環境財基金」.....	142
4.5. 小結：環境財受益人的覺醒.....	145
5. 結論.....	147
參考文獻.....	153

目錄



摘要.....	iv
Abstract.....	vi
簡目.....	ix
圖目錄.....	xv
表目錄.....	xv
楔子：大樹啊，妳真的這麼不成材嗎？.....	1
1. 緒論.....	3
1.1. 問題意識.....	3
1.2. 本文概覽.....	3
1.3. 議題範圍.....	6
1.4. 基本立場.....	7
1.4.1. 解釋論或立法論？.....	7
1.4.2. 人類中心主義或生態中心主義？.....	8
2. 環境財的定義與賠償的理由.....	10
2.1. 本文的環境財定義.....	10
2.1.1. 「權利歸屬」的觀點：不屬於任何人的自然界事物.....	11
2.1.2. 「功能並重」的觀點：生態服務的啟示.....	12
2.1.3. 概念區辨.....	14
2.2. 為什麼應為破壞環境財而負賠償責任？.....	16
2.2.1. 外部成本的內部化：追求效率、嚇阻污染.....	17
2.2.2. 代際正義.....	20
2.2.2.1. 代際正義原則與環境責任的關係.....	22
2.2.2.2. 未來世代如何享有權利？.....	24
2.2.3. 探尋法律基礎：環境基本法.....	26
2.2.3.1. 污染者付費／負責原則.....	27
2.2.3.2. 「環境資源為全體國民世代所有」.....	27
2.3. 小結.....	29
3. 環境損害賠償的四種模式.....	31

3.1. 環境人格化模式	32
3.1.1. 環境人格化模式的理論基礎	33
3.1.1.1. 生態學對環境倫理的影響	33
3.1.1.2. 法學主張：「樹木應該有當事人適格？」	36
3.1.2. 環境人格化模式的實踐案例	38
3.1.2.1. <i>Morton</i> 案：原告是環保團體，還是山谷？	38
3.1.2.2. <i>Palila</i> 案：只是「鳥假人威」罷了？	41
3.1.2.3. 灰面鵟鷹控告阮剛猛：臺灣版的 <i>Palila</i> 案？	43
3.1.3. 所以，「環境人」的損害賠償是什麼？	45
3.1.3.1. 環境享有什麼權利？	45
(1)環境的財產權？	45
(2)環境的「人格權」	46
3.1.3.2. 阻卻違法事由？	48
3.1.3.3. 損害賠償的方法？	49
(1)財產上損害賠償：回復原狀的費用	49
(2)非財產上損害賠償：環境的「慰撫金」？	50
3.1.4. 環境人格化模式的啟示與反省	51
3.2. 環境私有化模式	52
3.2.1. 環境私有化模式的理論基礎	52
3.2.1.1. 公有地悲劇的啟示（一）：私有財產權制度	52
3.2.1.2. 寇斯定理：界定產權，追求效率	54
3.2.1.3. 自由市場環境主義：以市場取代政府管制	56
3.2.2. 環境私有化的問題	58
3.2.2.1. 成本效益問題：可能把所有環境財都私有化嗎？	58
3.2.2.2. 策略問題：私有化是最佳的環境財管理方式嗎？	60
3.2.2.3. 道德、正義與人權問題：環境財應該被私有化嗎？	61
3.2.3. 另闢蹊徑：利他的私有化——環境公益信託	64
3.2.4. 環境私有化模式的啟示與反省	66
3.3. 環境權主張模式	67

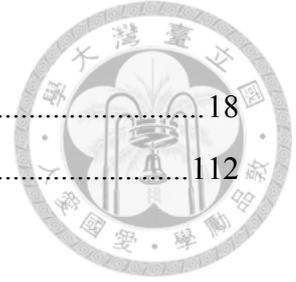
3.3.1. 環境權主張模式的理論基礎	68
3.3.1.1. 憲法位階的環境權：徒法不足以自行	68
3.3.1.2. 法律位階的環境權：兩種來源	72
(1)既有人格權與財產權創設的環境優勢	73
(2)環境法規創設的環境優勢	73
3.3.2. 在兩種法律位階環境權之間尋找「獨立的環境權」	74
3.3.2.1. 情境二：遵守環境法規作為侵權行為阻卻違法事由？	76
3.3.2.2. 情境三與情境四：有沒有「獨立的環境權」？	79
3.3.3. 但，誰是環境權人？	81
3.3.4. 環境權主張模式的啟示與反省	82
3.4. 信託模式	83
3.4.1. 信託模式的理論基礎	84
3.4.1.1. 公有地悲劇的啟示（二）：以公權力管理資源	84
3.4.1.2. 經濟學：提供公共財是政府的天職	85
3.4.1.3. 公共信託原則：政府作為環境財的受託人	86
3.4.2. 信託模式的法律實踐	90
3.4.2.1. 憲法位階的信託理念	90
3.4.2.2. 法律位階的信託模式實踐：以美國環境立法為例	91
(1)全面性環境應變補償及責任法（CERCLA）	91
(2)石油污染法（Oil Pollution Act）	92
(3)潔淨水法（Clean Water Act）	93
(4)綜合分析：與信託的相似性	93
3.4.2.3. 臺灣的環境財受託人是否稱職？	94
(1)污染者回復原狀的義務？	96
(2)污染者（金錢）損害賠償的義務？	97
(3)污染費、罰鍰、罰金及賠償金，是否專用於環保？	101
(4)法律的保護範圍與環境責任範圍是否涵蓋所有的環境財？	103
(5)受託人的綜合評價：有待加強	104

3.4.3.	信託模式的問題：受益人還能做什麼？	110
3.4.4.	信託模式的啟示與反省	112
3.5.	四種模式的比較	113
	(1)環境的主客地位	113
	(2)權利主體的界定	114
	(3)對於環境法律規範密度及政府公權力的需求	114
	(4)是否將生態服務功能納入環境責任考量？	114
	(5)賠償金額的酌定	115
3.6.	小結：環境責任模式選擇的下一步？	116
4.	模式選擇：以環境權主張模式彌補信託模式	119
4.1.	環境權的內容	120
4.1.1.	環境權的概念內涵與所保護的利益	120
4.1.2.	環境權的主體	122
4.2.	權利的行使：當事人適格的問題	123
4.2.1.	代表性、程序保障與訴訟經濟觀點下的當事人適格	124
4.2.2.	集體行動邏輯下的當事人適格	126
4.2.3.	權力分立觀點下的當事人適格	128
4.2.4.	應承認環保團體的當事人適格	131
4.2.5.	一些可能的疑慮？	132
	(1)多數環保團體之間的關係	132
	(2)環保團體與政府之間的關係	133
4.3.	損害賠償的請求權基礎與方法	135
4.3.1.	請求權基礎：民法第184條侵權行為	135
4.3.2.	損害賠償的方法	138
	4.3.2.1. 回復原狀	138
	4.3.2.2. 金錢賠償	138
4.4.	賠償金的歸屬與運用：專款專用的「環境財基金」	142
4.5.	小結：環境財受益人的覺醒	145
5.	結論	147
	(1)以人類中心主義的法律制度，認證生態環境的「價值」	

.....	147
(2)邁向具有環境關懷的新世代民法	148
(3)司法權今後應更勇於處理涉及眾人利益之事.....	149
(4)臺灣的環保團體，已經能夠作為適格的當事人.....	150
(5)環保團體不應與環保機關對立，而是應與政府協力對抗污 染者	151
參考文獻.....	153
1. 漢文部分	153
1.1. 專書譯著	153
1.2. 書之篇章	154
1.3. 期刊文章	155
1.4. 學位論文	157
1.5. 研討會論文	158
1.6. 司法裁判	158
1.7. 政府資料	159
1.8. 電影	160
2. English Materials	160
2.1. Books, Reports, and Other Nonperiodic Materials	160
2.2. Shorter Works in Collection.....	162
2.3. Journal Articles and Other Periodical Materials	162
2.4. Cases.....	167
2.5. United Nations Sources	168

圖目錄

圖1：外部成本的後果.....	18
圖2：信託模式的三角關係：受益人、受託人與污染者.....	112



表目錄

表1：侵犯兩種環境優勢的四種情境.....	75
表2：「符合環境標準是否阻卻違法？」判決整理.....	78
表3：臺灣環境責任立法一覽表.....	107
表4：環境損害賠償的模式比較.....	116



楔子：大樹啊，妳真的這麼不成材嗎？



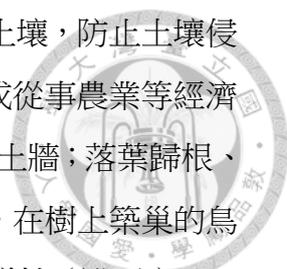
匠石之齊，至乎曲轅，見櫟社樹。其大蔽數千牛，絜之百圍，其高臨山十仞而後有枝，其可以為舟者旁十數。觀者如市，匠伯不顧，遂行不輟。弟子厭觀之，走及匠石，曰：「自吾執斧斤以隨夫子，未嘗見材如此其美也。先生不肯視，行不輟，何邪？」曰：「已矣，勿言之矣！散木也。以為舟則沉，以為棺槨則速腐，以為器則速毀，以為門戶則液槁，以為柱則蠹。是不材之木也，無所可用，故能若是之壽。」匠石歸，櫟社見夢曰：「女將惡乎比予哉？若將比予於文木邪？夫柎梨橘柚果蓏之屬，實熟則剝，剝則辱。大枝折，小枝泄。此以其能苦其生者也。故不終其天年而中道夭，自培擊於世俗者也。物莫不若是。且予求無所可用久矣，幾死，乃今得之，為予大用。使予也而有用，且得有此大也邪？且也若與予也皆物也，奈何哉其相物也！而幾死之散人，又惡知散木？」匠石覺而診其夢。弟子曰：「趣取無用，則為社何邪？」曰：「密！若無言！彼亦直寄焉，以為不知己者詬厲也。不為社者，且幾有翦乎？且也彼其所保與眾異，而以義譽之，不亦遠乎？」

——《莊子》，〈內篇·人間世〉

一對木匠師徒經過一棵高大的櫟樹。徒弟對她讚嘆不已，忍不住駐足觀看。老練的師父卻只消一眼就知道這棵櫟樹的木材品質不佳，不論拿來做舟船、棺木、器皿、門戶或柱子都不堪用，因此對她不屑一顧，認為她是無用的「不材之木」，所以才能如此長壽而高大。木匠師父回家休息，竟夢見櫟樹發出了不平之鳴：她之所以自求成為一棵不成材的樹木，是為了保住自己的小命，否則她早就像其他有用的樹木一樣夭折於木匠斧下了！此乃櫟樹所追求的「無用之大用」。

兩千多年前，莊子藉著櫟樹與木匠師徒的故事，闡釋了「無用之用」的道理。顯然，莊子與木匠師父所謂的「無用」，是著眼於一棵樹木作為「木材」的經濟用途而言。莊子與櫟樹所謂的「大用」，則是在亂世中能夠明哲保身、苟全性命。

然而，從當今的觀點來看，莊子的「無用之用」未免過於狹隘，而櫟樹也實在太過妄自菲薄了。因為生物學和生態學告訴我們，一棵樹木即使不被人類拿



來作為木材，仍然默默地發揮了許多功用。她的根系牢牢抓住土壤，防止土壤侵蝕，進而避免逕流、涵養水源（而這些水源或許正是人類維生或從事農業等經濟活動所需）；保持水土、維護人類生命安全，勝過任何人造的擋土牆；落葉歸根、化作春泥，維持土壤的肥力；為生物提供棲地或糧食（說不定，在樹上築巢的鳥兒平時就會到附近的農田裡抓害蟲呢！），維持基因與生物多樣性（說不定，一棵樹木或其中所居住的昆蟲是某種珍貴的藥材來源，也未可知）；透過光合作用吸收大氣中的二氧化碳、釋放新鮮的氧氣。

或許，一棵樹木還有更多的功用，不勝枚舉，甚至要隨著科學的進步才會一一被發現。無論如何，這些「無用之用」——直接或間接——都有利於人類的生存與生活；對於浪漫的人而言，造物者創造的自然界平衡與美感，更是不可或缺的情趣來源。然而，一旦她作為木材、為人所「用」，人們也將同時失去這些「無用之大用」了。

1. 緒論

When the last tree is cut down, the last fish eaten, and the last stream poisoned, you will realize that you cannot eat money.

——克里族 (Cree) 印地安人箴言



1.1. 問題意識

在環境破壞或污染事件中，撇開可能的行政罰、刑罰責任不談，污染者應如何為其行為負起「真正的責任」？如果污染者侵害了私人的人格權或財產權，污染者基於侵權行為法或公害法，必須負擔民事上的損害賠償責任，回復損害發生前的原狀，或在無法回復原狀時以金錢賠償。這些受害的人身及財產，在法律上權利歸屬明確，權利人自然會為他／她們受害的權利請求救濟，不愁無人發聲。然而，同樣因為污染而受害的生態環境與自然資源等「環境財」(environmental goods)，由於並不屬於任何人，在法律上可能沒人有資格替它發聲。結果是，污染者不必賠償環境財的損害。在這樣的情形下，污染者並未真正為其污染行為負起完全的責任。

本文主張污染者應對環境財的損害負起完全的賠償責任。因此，本文要回答幾個核心問題：首先，為何污染者應對環境財的損害負賠償責任，即令環境財在法律上並不屬於任何人？其次，有哪些對待環境財的模式，有助於落實環境財的損害賠償？第三，臺灣目前採取了哪個模式？下一步又可往哪個模式發展？第四，環境責任的下一步，應如何具體實踐與運作？

1.2. 本文概覽

本文第2部分，為本文所謂的「環境財」進行概念定義，並說明為何本文認為污染者應對環境財損害負賠償責任。本文從「權利歸屬」的觀點，將環境財定義為「不屬於任何人的自然界事物」；並從「功能並重」的觀點，強調生態服務 (ecosystem services) 等動態的功能也是本文所謂的環境財。接著，本文認為污染者應為環境財的損害負賠償責任的理由，在於污染外部成本的內部化及代際正義，而環境基本法亦為此二理由提供了相應的法律基礎。

本文第3部分根據歷來的法學論述及人類社會的具體實踐，歸納出四種對待

環境財的模式，有助於解決環境財損害賠償的問題。這四種模式分別是：(1)環境人格化模式；(2)環境私有化模式；(3)環境權主張模式；(4)信託模式。

環境人格化模式將生態環境或自然界之「物」視為法律上的權利主體，從而，若生態環境或自然界之「物」遭到破壞或污染，「她」基於權利主體的地位，可以對污染者請求損害賠償。環境人格化模式對於環境倫理的深化而言別具意義。然而，現行由人類主導的法律制度及「人類中心」(anthropocentric)的法律思維，還沒有辦法運作環境人格化模式的法律制度。環境人格化模式需要一場翻天覆地的法律典範轉移，並非一蹴可幾。

環境私有化模式將本非任何人所有的環境財劃歸私人的財產權，在人皆理性且自利的假設下，透過市場機制與自由交易的運作，達成對環境的保護；當然，若私有財產權受到污染者的侵害，財產權人可以請求損害賠償。環境私有化模式固然在自由市場環境主義(free market environmentalism)的論述中表現得頭頭是道，但現實上仍面臨許多問題：首先，由於成本效益的考量，環境財在現實上不可能徹底地私有化。其次，許多論者早已指出，私有財產權不必然是最有效率的环境保護方式。最後，道德、分配正義與人權的問題，對環境財的私有化形成嚴峻的考驗。然而，若無法徹底將環境財私有化，在理論上，環境財廣泛存在的外部性問題，將可能使得環境財所受到的保護不周。環境私有化模式因而陷入左右為難的窘境。

環境權主張模式，則認為人在法律上享有實體意義的「環境權」，並得向侵害環境權的污染者請求損害賠償。然而，環境權面臨實體權利內涵界定、歸屬主體認定與行使上的困難，因而也遭受一些學說意見的質疑。不過，實體環境權的論述直指「人如何享有環境？」、「環境權的內容為何？」的核心問題，成為本文後續的論述基礎。

信託模式，則認為環境財的利益由全體人民(甚至包含未來世代)所享有，並將人民比作「受益人」，將環境財託付給一「受託人」進行管理——這個受託人通常是政府。政府作為受託人，為了受益人的利益，以公權力制定、執行許多環境保護與污染管制法規來保護環境財(信託財產)，並在環境財受有損害時課予污染者回復原狀或金錢賠償的義務(以維持信託財產)。自從大量環境立法以來，信託模式已經是臺灣及許多國家所主要採取的模式。然而，本文分析臺灣的環境責任立法之後，認為現行法制對環境財保護不周——臺灣的環境財受託人顯

然不夠稱職。甚至，受託人有時更可能「背叛」受益人，成為環境破壞的幫兇或元兇。因此，應思考受益人對侵害環境財的污染者可否直接有所主張，來維護作為信託財產的環境財，而不必迂迴地訴諸對受託人的公民訴訟或民主監督。

在第3部分的最後，本文對四種模式進行比較，並且認為環境責任的下一步，可以採取環境權主張模式，補足信託模式的不足。

本文第4部分，分別從環境權的內涵及權利主體、訴訟上權利行使的當事人適格、損害賠償的請求權基礎與方法、賠償金的歸屬及運用，試圖為環境權主張模式的運作與實踐，提出具體的方案。本文認為：立法者所制定的環境法規劃定的「環境優勢」，正可作為「環境權」的內涵。當污染者違反環境法規，它也侵犯了人們享有美好、健康的生態環境以及生態服務的權利，應負損害賠償責任。生態環境、自然資源及其對人類所提供的生態服務，現實上為不特定多數人共同享有且難以排他，基於此一特性，不妨認為「環境權人」就是全體人民（甚至可以包含未來世代）。但出於訴訟經濟及代表性的考量，應由環保團體代表全體環境權人向污染者請求損害賠償，亦即，環保團體有當事人適格。原告環保團體得請求污染者整治污染、復育生態，以回復損害發生前的原狀，或請求回復原狀的費用，以代回復原狀；若不能回復原狀，得請求污染者以金錢賠償環境財的損失。環境財雖然往往因為不在市場上被交易而不具有明確的價格，但為環境財損害酌定適當的賠償金，是法院應該做、也可以做到的事。然而，基於環境財為不特定多數人共同享有且難以排他的特性，環保團體請求所得的賠償金不應再分配給個人，而應專款專用於污染整治、復育生態、回復環境財損害及其他與環境保護、永續發展相關的事項。為此，我們可以賠償金成立一筆「環境財基金」，為基金建立永續管理的機制，而未來所有的環境財損害賠償都注入此筆環境財基金，如此一來更可以照顧到未來世代的環境利益。本文並主張，這樣的環境權主張模式及具體運作，都能在侵權行為法、民事訴訟法及消保法、環境法上公民訴訟等訴訟法規定，以及環境基本法等現行法規範中，找到相同的精神及相應的基礎。

本文第5部分除了為全文做總結，也將說明我的環境責任模式選擇是出於我個人的何種法律與環境思維，以及我對臺灣近年環保運動發展脈絡的經驗及觀察。

1.3. 議題範圍

本文是一篇關於環境責任的論文，特別聚焦於環境污染的損害賠償議題。環境責任的法律議題，可以從責任主體¹、因果關係²、歸責要件³、責任與財務機制⁴、舉證責任⁵、公害糾紛處理程序⁶的角度切入探討。⁷本文則聚焦於污染者對於不屬於任何人的環境財所負的損害賠償責任的問題。詳言之，本文的議題範圍是環境損害賠償責任客體與範圍⁸，以及隨之而來的權利行使——特別是當事人適格——的問題。至於因果關係、歸責要件、責任與財務機制、舉證責任等問題，縱或偶有觸及，也非本文重點。

本文的議題範圍，面臨兩個主要的限制。

首先，本文將議題聚焦於環境污染發生後的損害賠償。但這不代表本文認為環境問題的因應之道應該全然訴諸環境責任的追究及損害賠償的請求。損害賠償往往只是整體環境管制架構的「末端」。環境管制的「前端」，則是環境財與自然資源的管理與分配。本文第3部分所歸納出的四種模式，其實也是環境財與

¹ 特別是關於是否要採取「擴大責任主體」或連帶責任的制度設計來取代「限縮責任主體」的問題。

² 特別是關於是否要採取「流行病學的因果關係」來取代傳統相當因果關係的問題。

³ 特別是關於過失責任、推定過失責任與無過失責任（危險責任）的抉擇問題，以及行為責任與狀態責任的抉擇問題。

⁴ 特別是關於環境責任基金或污染整治基金、環境責任保險、損害賠償的制度設計問題。

⁵ 特別是關於因果關係與歸責要件的舉證責任是否應該倒置的問題。

⁶ 特別是關於司法解決或行政解決，以及裁判或調解（調處）的制度抉擇與程序設計問題。

⁷ 關於環境責任的學術著作，參見例如：駱永家（1989），〈公害之民事救濟與糾紛解決方法〉，氏著，《民事法研究 III》，頁 367-382，臺北：自刊；邱聰智（1984），《公害法原理》，臺北：自刊；朱柏松（1974），《公害之民事責任論》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文；吳雪蘋（2008），《環境損害賠償責任及其解決對策之研究》，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文。政府對公害糾紛處理及環境責任法制也已經有許多研究，參見例如：鄭玉波（1988），《公害糾紛處理及民事救濟法制之研究》，臺北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組；葉俊榮、黃錦堂（1990），《公害糾紛處理之檢討與建議》，臺北：行政院環境保護署；行政院環境保護署（1992），《公害糾紛處理白書》，臺北：行政院環境保護署；行政院研究發展考核委員會（1995），《公害糾紛處理政策與法制之研究》，臺北：行政院研考會；葉俊榮等（2009），《公害糾紛處理與環境損害責任之運作機制探討及法制研修推廣（第二年）專案研究計畫》（行政院環境保護署委託臺大法學基金會，計畫編號：EPA-98-K105-02-209），臺北：行政院環境保護署。

⁸ 關於損害賠償責任「客體」與「範圍」的概念，參見：曾世雄、詹森林（1986），《損害賠償法原理》，頁 45-63、185-190，臺北：新學林。

自然資源的權利歸屬與管理模式，而不應被狹隘地理解為僅是環境財損害賠償的模式。然而，若要落實完全的環境責任，各種模式之下也都應該要有相應的環境財損害賠償制度。囿於有限的篇幅、時間、心力，本文略過「前端」的環境財與自然資源權利歸屬與管理問題，而聚焦於「末端」的損害賠償。此乃本文議題範圍的限制之一。

第二，本文以內國的環境污染責任為主要關懷，論點也以適用於內國案件為主。面對跨國性的污染，以及公海、魚群、極圈、人類共同遺產等資源的管理問題，本文的論述極可能在管轄權問題上遭遇障礙。當然，我們仍然可以思考本文第3部分所歸納出的四個模式是否有適用於國際層次的可能性，但更應兼顧國際協商、國際合作與多層次治理的重要性。然而，本文無力在相當的篇幅內處理國際性的環境問題。此乃本文議題範圍的限制之二。

1.4. 基本立場

為了使讀者容易理解我的思考，我在此有必要先交代一下寫作的基本立場。首先，本文的論點究竟是解釋論或立法論？其次，作為一篇環境法相關的文章，本文究竟是出於人類中心主義或生態中心主義的立場？

1.4.1. 解釋論或立法論？

可能會有讀者很在意：本文究竟是站在解釋論層次或立法論層次來做出主張？我無意特別強調本文究竟是解釋論或立法論的文章。當然，本文所提出的環境責任制度，若能透過立法加以確立，固然最為理想。其意義除了在於增加法律適用上的確定性以外，更代表我們的立法者及公民社會能夠透過環境立法來表現前所未有的國民意志。然而，即使不另行立法，在現行法底下，透過解釋論以及現有機制的靈活運用，也應該能達致本文所主張的環境責任制度。端視臺灣的法官是否願意在案牘勞形之餘，一方面看到臺灣甚至世界各地的生態環境正在遭受破壞，污染者在現行法律制度的運作下卻不必為污染負起「真正的責任」；另一方面對臺灣近年來「環境人法律化，法律人環境化」⁹的趨勢有所知覺；並重新

⁹ 「環境人法律化，法律人環境化」，是清華大學社會系王俊秀教授在 2012 年 10 月 3 日的「從美麗灣公民勝訴看環境公民訴訟座談會」中的發言。關於該次座談會，參見：國立臺灣大

思考「損害」、「當事人適格」等法律概念的本質，做出不落窠臼、具有環境關懷的法律解釋。



1.4.2. 人類中心主義或生態中心主義？

人類對於生態環境的關懷與保護，一種觀點可能是因為體認到環境的破壞最終將會影響人類的福祉。無論是出於對自身利益的關切，或擴及對於社群、國民、全人類甚至未來世代的「兼愛」，都是「人類中心主義」(anthropocentrism)的觀點。換言之，環境保護本身僅是手段、工具，維護人類的福祉才是目的。

另一種「生態中心主義」(ecocentrism)的觀點，則認為人類並不特別優越於天地萬物，生態環境具有其內在的價值，而非僅為人類工具性的存在。因此，環境保護本身即具有獨立的目的與價值。¹⁰

本文究竟是基於何種立場寫作？即令我敢大言不慚地自稱是關心環境議題的人士，但本文仍是一篇人類中心主義的論文——這一點從本文從「權利歸屬」的角度來定義環境「財」，以及嘗試在環境責任的建構中加入「生態服務」的觀念，即昭然若揭。然而，本文關於「環境人格化模式」的論述，仍引介了生態中心主義的觀點。我並不排斥生態中心主義的思維與法律制度，但如此一來，當今人類中心主義的法律制度勢必需要徹頭徹尾的檢討翻新。¹¹而且，假如法律制度需要由人類來運作，所謂的生態中心主義也終究是建立在人類的價值判斷之上。我暫時沒有能力對純粹的生態中心主義進行完整的法學論述和制度設計，只能藉

學法律學院環境永續政策與法律中心，10.3 從美麗灣公民勝訴看環境公民訴訟座談會會議資料，http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=95&page=5（最後瀏覽日：05/12/2015）。

¹⁰ 環境法學者陳慈陽亦介紹「人本主義之環境保護」與「自然生態為中心之環境保護」兩種不同的環境保護理念。參見：陳慈陽（2000），《環境法總論》，頁6-11，北縣：自刊。See also Katherine V. Kortenkamp & Colleen F. Moore, *Ecocentrism and Anthropocentrism: Moral Reasoning About Ecological Commons Dilemmas*, 21 J. ENVTL. PSYCHOL. 261 (2001); Suzanne C. Gagnon Thompson & Michelle A. Barton, *Ecocentric and Anthropocentric Attitudes Toward the Environment*, 14 J. ENVTL. PSYCHOL. 149 (1994).

¹¹ 參見本文第 3.1.3 及第 3.1.4 部分的論述。See also RULE OF LAW FOR NATURE: NEW DIMENSIONS AND IDEAS IN ENVIRONMENTAL LAW (Christina Voigt ed., 2013). 本書重點在於探討：如何將傳統上用以保障「人」的基本權利的「法治」(rule of law)概念，擴張及於對自然環境的保護。如同傳統的法治要求國家或政府非基於法律及正當程序不得侵害或限制「人」的基本權利一般，「自然的法治」(rule of law for nature)要求國家以法律及正當程序保障「自然」的權利。

由人類中心的論述，盡量發揮對環境的關懷。



2. 環境財的定義與賠償的理由

且夫天地之間，物各有主，苟非吾之所有，雖一毫而莫取。惟江上之清風，與山間之明月，耳得之而為聲，目遇之而成色。取之無禁，用之不竭。是造物者之無盡藏也，而吾與子之所共適。

——蘇軾，〈前赤壁賦〉

We do not inherit the Earth from our Ancestors; we borrow it from our Children.

——印地安人箴言

本文關注的問題是環境財的損害賠償問題。此處必須先予說明：所謂的「環境財」是什麼？為何本文主張污染者應該對於環境財的損害負責？

本文以下首先將從「權利歸屬」與「功能並重」的觀點，將環境財定義為：「不屬於任何人的自然界事物，包含靜態資源的動態功能」。接著，本文以外部成本的內部化以及代際正義作為支持環境財損害賠償的理由。環境基本法，則為本文的主張提供了法律上的規範基礎。

2.1. 本文的環境財定義

何謂「環境」？環境法律往往嘗試對「環境」進行定義。例如環境基本法第2條第1項將環境定義為「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」，相當廣泛地從人類的生存所需來界定環境這個概念，表現出環境基本法作為框架性、政策性的環境立法所應有的宏觀格局。¹²而為了特定的管制目的，空氣污染防治法與水污染防治法，都將「生活環境」定義為「與人之生活有密切關係之財產、

¹² 關於環境基本法作為一部「政策性立法」，參見：葉俊榮（2012年12月），〈環境基本法的脈絡與功能：歷史回顧與展望〉，發表於：《環境基本法十週年論壇》，環境法律人協會、臺灣大學環境永續政策與法律中心（主辦），臺北。

動、植物及其生育環境」，¹³是從「人的生活空間」的角度來界定環境一詞，也有意無意流露出人類中心主義的意識形態。美國著名的全面性環境應變補償及責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act，簡稱CERCLA），則將語意上本來應該相當廣泛的環境（environment）一詞限縮於特定的水體、土地與空氣，¹⁴以貼切這部法典所關切的有毒物質與廢棄物污染整治。各種環境立法對於環境的定義不一而足。可見，概念為目的而生，「環境」一詞為了不同的目的，便發展出不同的定義。¹⁵

本文則試圖從「權利歸屬」及「功能並重」的觀點，來界定本文所謂的環境財。

2.1.1. 「權利歸屬」的觀點：不屬於任何人的自然界事物

本文要探討的核心問題，是污染者對於人身與財產以外的損害賠償責任的問題。為了這個特別的目的，本文從「權利歸屬」的觀點，嘗試將環境一詞界定為：**不屬於任何人的自然界事物**的總稱。本文也借用經濟學的「環境財」（environmental goods）一詞，來指稱我所謂的「環境」中**不屬於任何人的自然界事物**。¹⁶

就此而言，環境基本法第2條第1項中所例示的陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、自然生態系統等影響人類生存與發展的天然資源，都是我所稱的環境財。但，基於以下第2.1.2部分「功能並重」的觀點，本文所謂

¹³ 空氣污染防治法第2條第4款；水污染防治法第2條第6款。

¹⁴ 42 U.S.C. § 9601(8) (2012) (“(A) the navigable waters, the waters of the contiguous zone, and the ocean waters of which the natural resources are under the exclusive management authority of the United States under the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, and (B) any other surface water, ground water, drinking water supply, land surface or subsurface strata, or ambient air within the United States or under the jurisdiction of the United States”).

¹⁵ 並參見：陳慈陽，前揭註10，頁6（「『環境』一詞向來極具有多義性，……環境概念的理解須從環境法規整體之規範目的何在之觀點出發來為論證」）。

¹⁶ 然而，我如何理解環境基本法第28條宣示的「環境資源為全體國民世代所有」？首先，如果一件事物為全體人所有，實際上反而是任何人都無法單獨所有；反面而言，一件無法為任何人單獨所有的事物，就成了全體人所有的事物。其次，環境基本法第28條的價值應在於宣示環境資源不容許被全面私有化（也就是「不能歸屬於任何人！」），並且為代際正義（intergenerational equity）原則設定法律的規範基礎。總而言之，環境基本法第28條，跟本文對於環境與環境財的定義並不衝突。

的環境財並不侷限於此。

2.1.2. 「功能並重」的觀點：生態服務的啟示

本文所謂的環境財，除了靜態的「資源」之外，也包含動態的「功能」，例如濕地的碳匯功能、昆蟲的授粉功能、植物淨化空氣的功能、樹木根系的水土保持功能、土壤的肥力、珊瑚礁提供海洋生物棲地的功能、微生物分解廢棄物的功能，也都屬於本文所稱的環境財。¹⁷換言之，一座森林是我所謂的環境財，森林吸收二氧化碳、釋放氧氣的功能也是環境財，它水土保持的功能也是環境財，它為生物提供食物及棲地的功能也是環境財。

此種重視靜態環境與自然資源所提供的動態功能的觀點，是受到生態學的啟發。生態學觀察到：一個生態系統的每個部分、每個成員，都對系統的其他部分、其他成員，有生產、有消費、有供給、有需求，最終達成一個動態均衡的和諧狀態，彷彿人類的經濟系統一般。生態學史學者Donald Worster，甚至將生態系統描述為「自然的經濟」。¹⁸

人類作為生態系統的成員，時時刻刻享受著生態系統的其他部分和成員為人類所帶來的「生態服務」（ecosystem services）。即令現代工業文明與經濟生活讓人類以為牠和自然的關係疏遠了，但仍不改變人類享受著生態服務的事實。例如，人類仰賴土地和水源來生產糧食，土壤受到遠方的防風林保護，避免土壤侵蝕和鹽化，也有賴土中的蚯蚓、昆蟲、微生物維持肥沃度；水源則由遠方山上的森林土地涵養，才能細水長流；作物則需要蜂蝶協助傳粉；鳥兒雖然可能不時偷啄作物，但也能防治害蟲。又例如，森林、濕地、海洋、不起眼的藻類、浮游生物，都對氣候的穩定有所貢獻，而氣候不只影響糧食生產，也影響了瘧疾、登革熱等疾病的分布和傳播。質言之，**即使靜態的自然資源及生態環境並未因為人**

¹⁷ 如果逐一問我某件事物是否屬於本文所謂的環境財，我可以一一回答「是」或「否」。正如前美國聯邦最高法院大法官 Potter Stewart 在 *Jacobellis v. Ohio* 一案判決的協同意見書中，對於「硬蕊猥褻出版品」（hard-core pornography）並未多加定義，因為「我一望即知」（“I know it when I see it”）。See *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964) (Stewart, J., concurring). 我也可以舉例說明哪些事物是本文所謂的環境財。但若要我對「環境財」這個「概念」做精確的「定義」，本文實在力有未逮。還請力求精確的讀者將就於此，高抬貴手。

¹⁸ See DONALD WORSTER, *NATURE'S ECONOMY: A HISTORY OF ECOLOGICAL IDEAS* (2d ed. 1994).

類的開採和利用而進入人類的經濟系統，不在人類的市場上被交易、被買賣，自然資源及生態環境仍然以各種方式默默地提供生態服務，支持著人類的工業文明與經濟生活。歷史告訴我們，生態環境的破壞最終將導致人類文明的崩潰。¹⁹說人類的經濟系統仰賴生態服務的維持，人類的文明是奠基在健康的生態環境上，完全不為過。

隨著污染問題與資源消耗日益惡化，人類從生態環境享受到的「服務」，也面臨威脅。2000年，時任聯合國秘書長Kofi Annan在聯合國大會發表報告，揭示了聯合國在二十一世紀的幾個目標。為了讓各國未來的經濟政策能夠確保永續發展的實現，秘書長號召各國對全球的生態系統進行評估，並籌備「千禧年生態系統評估」（Millennium Ecosystem Assessment）計畫。²⁰在前後超過千位專家的貢獻下，千禧年生態系統評估於2005年發表了評估報告。

千禧年生態系統評估報告將「生態服務」（ecosystem services）非常廣義地解釋為「人類從生態系統所受的利益」，²¹並將生態服務的功能分為四大類：(1) 供給功能（provisioning services）：指自然生態為人類提供糧食、纖維、燃料、基因資源、生物化學物與自然藥物、裝飾、乾淨的水等生存所需資源的功能；(2) 調節功能（regulating services）：指自然生態調節空氣品質、氣候、水文、土壤侵蝕、水質淨化、廢棄物、疫病、害蟲、授粉、自然災害的功能；(3) 文化功能（cultural services）：指自然生態對文化多樣性的影響、精神與宗教上價值、對知識體系的影響、對人類的啟發、美學上的價值、對人類社會關係的影響、文化遺產、休閒與觀光，為人類帶來精神財富、認知發展、自省、休閒、美學體驗的功能；(4) 支持功能（supporting services）：指支持前述各種生態服務功能的產出

¹⁹ 參見：Jared Diamond（著），廖月娟（譯）（2006），《大崩壞：人類社會的明天？》，臺北：時報文化；J. Donald Hughes（著），郭彥彤、吳緯疆（譯）（2013），《地球與人：生命群落的動態演繹》，新北：廣場。

²⁰ See Kofi A. Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, at 64–65 (2000), available at http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf.

²¹ See MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, ECOSYSTEMS AND HUMAN WELL-BEING: SYNTHESIS 40 (2005), available at <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> (“Ecosystem services are the benefits people obtain from ecosystems.”).

所需的生態服務，例如成土作用、光合作用、初級生產、營養循環、水循環。²²

評估報告指出：各種生態服務，影響著人類的安全、良好生活所需的基本物質、人類健康，以及良好的社會關係，而這些最終則決定了人類選擇與行動的自由。換言之，生態服務與人類的福祉有重要的關係。²³然而，人類過去半個世紀雖然在社會福祉與經濟發展上有所進步，卻是以許多生態服務的惡化為代價。如此將會使貧窮問題惡化、不利於未來世代享有生態服務，並提高生態服務非線性惡化的風險。評估報告預測，在二十一世紀前半，生態服務仍會持續惡化，甚至阻礙聯合國千禧年發展目標（Millennium Development Goals）的達成。若要一方面滿足與日俱增的生態服務需求，另一方面又扭轉生態服務惡化的趨勢，需要在政策、制度及實踐上做出重大改變。²⁴

我不知道千禧年生態系統評估的專家在談論「政策、制度與實踐的重大改變」時，是否也想到了人類當今的環境責任制度。然而，「生態服務」的啟示告訴我們：生態環境與自然資源，並不是靜態存在的，也不是只有被人類開採和利用、進入人類的經濟系統以後才對人類有價值。即使它們不為人所用，也不曾間斷地為人類提供了許多「服務」。我們應該注意到：當污染發生時，生態服務也會隨著有形的、靜態的環境財而一起被破壞。從今以後，人類的環境法律，都應該更重視「生態服務」這種動態的關係。因此，本文將生態的動態功能也納入所謂「環境財」的概念。

2.1.3. 概念區辨

本文雖稱環境財是「不屬於任何人」的自然界事物，但環境財跟民法中的「無主物」意義不同。²⁵一來，民法的無主物未必是自然界的事物，例如一本書、一輛汽車，被所有人拋棄以後即成為無主物，²⁶但因為它們不是自然界的事物，所以不是本文所稱的環境財；二來，本文所指稱的環境財，有許多根本不是民法

²² See *id.* at 40.

²³ See *id.* at vi.

²⁴ See *id.* at 1–24.

²⁵ 民法第 802 條：「以所有之意思，占有無主之動產者，除法令另有規定外，取得其所有權。」

²⁶ 民法第 764 條第 1 項：「物權除法律另有規定外，因拋棄而消滅。」

上的「物」，²⁷現實上及理念上也不容他人以所有的意思「先占」而取得所有權（新鮮的空氣、和煦的陽光如何「先占」？）。²⁸

本文雖借用經濟學上的「環境財」一詞，但本文所稱的環境財與經濟學上的環境財意義也不盡相同。經濟學上的環境財，是「公共財」（public goods）的一種類型。經濟學上的公共財，是「私有財」（private goods）的相對概念，兩者的區別標準是「共享性」與「排他性」的有無；²⁹有共享性而無排他性的是「純公共財」（pure public goods），有獨享性（無共享性）而有排他性的則是「純私有財」（pure private goods），此外還有帶獨享性但無法排他的「準私有財」（quasi-private goods），以及有共享性但可排他的「準公共財」（quasi-public goods）。³⁰經濟學上談到公共財時，重視的問題在於「市場失靈」（market failure）：由於（純）公共財有強烈的正外部性（positive externality）或外部效益（external benefits），「看不見的手」無法引導市場的參與者提供充分的公共財，因此公共財往往需要仰賴政府來提供。³¹而新鮮的空氣、清潔的溪水、美好的景觀、多樣的生物等環境財，若無政府的介入，恐怕早就被自利的人們給消耗殆盡。因此，

²⁷ 學者王澤鑑整合歷來民法學者的見解，將民法上之「物」定義為「除人之身體外，凡能為人力所支配，獨立滿足人類社會生活需要的有體物及自然力」。參見：王澤鑑（2008），《民法總則》，修訂版，頁 225，臺北：自刊。

²⁸ 學者王澤鑑認為先占是「狩獵遊牧社會取得所有權的主要手段，目前已喪失其重要性」。參見：王澤鑑（2010），《民法物權》，二版，頁 238，臺北：自刊。的確，當自然資源愈來愈稀少（scarce），許多無主的自然界事物就不再適合因「先占」而取得所有權。換言之，先占的規定在資源稀少的今天，跟環保的理念不合，而不僅僅是「喪失其重要性」而已。特別是在大量環境立法的今日，傳統上符合「先占」的行為往往也可能違反環境法律。設想，在有野生動物保育法的今日，盜獵者能否說他／她盜獵臺灣黑熊的行為是「先占」了一頭臺灣黑熊？在有水污染防治法的今日，工廠能否說它排放廢水的行為是「先占」一條無主的河川或清澈的河水？學者亦認為：「文化資產保存法第八十三條所禁止採摘之自然紀念物、野生動物保育法第十六條規定之保育類野生動物，因係法律所禁止獵捕之物，不得為先占之標的。」參見：謝在全（2009），《民法物權論（上）》，四版，頁 437，臺北：自刊。

²⁹ 經濟學所謂「共享性」（non-rivalry），指的是東西可以讓多人共用，而不損及任何人的效用；與之相對的即為「獨享性」（rivalry），指的是東西被一人消費之後，他人即無法再享用。「排他性」（excludability）則指可以排除他人坐享其成；與之相對的「無排他性」（non-excludability）則是指無法或很難排除他人的消費。參見：張清溪等（2010），《經濟學：理論與實際（上冊）》，六版，頁 290-291，臺北：自刊。

³⁰ 參見：張清溪等，前揭註 29，頁 290。

³¹ 參見：張清溪等，前揭註 29，頁 288-303（討論公共財的市場失靈問題，以及政府存在的目的）。

在經濟學的討論上，環境財也被視為公共財的一種。然而，本文是從權利歸屬的觀點來界定環境財，而非從「共享性」與「無排他性」來界定。甚至，在一些情形下（恐怕還愈來愈普遍），本文所謂的環境財根本就不具有共享性，例如清澈的河川、清潔的空氣受到工業的污染之後，美好的沙灘景觀被突兀的大飯店占據之後，其他人就無法或難以再享用。

既然本文所謂的環境財跟經濟學上的環境財意義不盡然相同，我又為什麼要冒著混淆概念的危險，借用經濟學的「環境財」一詞？因為我認為：要求污染者負起環境責任，就必須面臨「對誰負責？」的問題；而「對誰負責？」的問題其實就是權利歸屬的問題。我想不到任何詞彙，能夠比「環境『財』」一詞更簡潔有力地表現出權利歸屬的特性。同樣重要的是，對許多法律經濟分析論者而言，**環境問題就是不折不扣的財產權（property）問題**，可以從財產權的角度來加以分析。³²我對此相當認同，且本文也多少受到此種分析方法的影響。再三思量之後，本文仍決定使用「環境財」一詞。

2.2. 為什麼應為破壞環境財而負賠償責任？

在民法上，當侵權行為人侵害了他人的**人格權或財產權**而造成損害，侵權行為人必須負起損害賠償責任，將受害人的損害回復原狀。損害賠償被認為是基於正義的要求。從憲法保障人民基本權的觀點，侵權行為法體系也可以理解為國家保障人民的人格權與財產權等基本權利的一種制度。

然而，為什麼要求污染者對於不屬於任何人的環境財的破壞也負起賠償責任？最簡單的理由之一，就是：因為環境財對人類的生存與文明的維繫而言很重

³² 財產權往往是法律經濟學對環境問題的分析取徑與理論基礎。See, e.g., DANIEL H. COLE, POLLUTION AND PROPERTY: COMPARING OWNERSHIP INSTITUTIONS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION (2002) (本書認為「環境問題就是財產權問題」的說法過於簡略，讓人忽略**交易成本才是影響財產權能否被界定以及影響財產權制度結構的根本原因**；但本書仍認為各種環境保護措施就是各種不同的財產權制度安排)；RICHARD BARNES, PROPERTY RIGHTS AND NATURAL RESOURCES (2009) (從公與私面向分別探討財產權的功能，並以財產權分析國際環境議題)。但也有論者認為：比起眾所偏好的財產權分析取徑，科技發展的「路徑相依」(path dependence)理論更能解釋環境問題的成因。See Eban Goodstein, *The Economic Roots of Environmental Decline: Property Rights or Path Dependence?*, 29 J. ECON. ISSUES 1029 (1995)。

本文與法律經濟學對於「財產權法」的理解，並非我國傳統民法學界所謂的「財產法」；後者往往限於「債法」及「物權法」，乃是相對於親屬法、繼承法等「身分法」而言。

要；且即使環境財不屬於任何人，人類還是享受到環境財帶來的各種利益。我們不希望污染者可以恣意使用、破壞環境財，卻不必付出任何代價。如果污染者對於環境財的破壞都必須付出代價，比起污染者不必負責的情形，我們可以預期污染環境、破壞環境財的行為會減少。這種理由，可以經濟學關於「外部性」(externalities) 的理論作為基礎。

此外，即令環境財「當下」不屬於任何人，並不代表環境財「未來」不會成為某些人的私有財產；更重要的是，環境財即令不被私有，但許多環境財只要能夠存續，仍然能夠在當下或未來為人們帶來利益。污染事件不僅影響當前世代的人類，也影響未來世代。從而，代際正義也是本文認為污染者應為環境財損害負責的理由。

2.2.1. 外部成本的內部化：追求效率、嚇阻污染

從經濟學的觀點，個人從事的活動，有其效益與成本；具有經濟理性的個人所從事的活動量，會使得其私人邊際效益 (private marginal benefits) 等於私人邊際成本 (private marginal costs)，此際的活動量對於該個人而言是最具經濟效率的。宏觀而言，社會上的每一個人的活動所產生的效益的加總，即是「社會效益」；成本的加總，即是「社會成本」。當一個社會的經濟活動量處於某一點，使得社會邊際效益 (social marginal benefits) 等於社會邊際成本 (social marginal costs) 時，這個社會便處於最具有經濟效率的境界——經濟學上將此境界稱為「柏雷托最適」 (Pareto optimality)。³³

然而，個人的活動所伴隨的成本與效益，未必全都由該個人負擔或享受。經濟學上將此種非由行為人負擔的成本稱為「外部成本」 (external costs)，非由行為人享受的效益稱為「外部效益」 (external benefits)，合稱為「外部性」 (externalities)。當有外部性發生時，也就造成經濟學上的「市場失靈」。

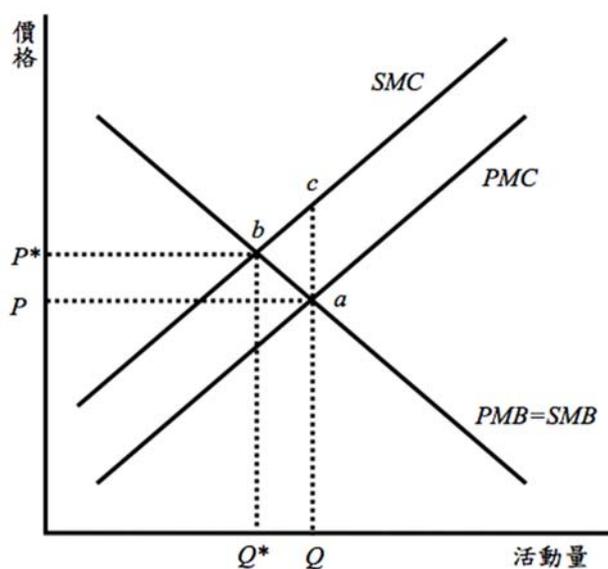
在外部性所造成的市場失靈下，即令社會上的每一個人都從事對他／她而言最有經濟效率的活動量，社會也無法因此而達致最大經濟效率 (柏雷托最適)。因為，對於一個 (想要追求最大經濟效率的) 社會而言，有外部成本的個人活動

³³ 參見：張清溪等，前揭註 29，頁 233。但應注意的是，柏雷托最適並未處理到分配正義的問題。

將會太多，有外部效益的活動則會太少。這個道理相當直觀淺顯：如果做一件事情的壞處不需要我來承擔（而我又可以因此享受好處），我為什麼不多做一點？如果做一件事情的好處我無法享受，我又何苦為人作嫁？

經濟學則以邊際成本曲線及邊際效益曲線來解釋外部性與市場失靈的問題。以外部成本的問題為例，下圖1之中， SMC 曲線代表社會邊際成本曲線， PMC 為私人邊際成本曲線，由於個人的活動有外部成本，所以社會邊際成本會高於私人邊際成本（ $SMC > PMC$ ，前者曲線在後者曲線上方）；此處因為只談外部成本而忽略外部效益，因此私人邊際效益（ PMB ）等於社會邊際效益（ SMB ），兩者曲線重疊。對整體社會而言，在社會邊際成本等於社會邊際效益時（ $SMC = SMB$ ，圖1中的**b**點）會達致最大經濟效率（柏雷托最適），此際整體社會的活動量為 Q^* 。對於個人而言，當私人邊際成本等於私人邊際效益時（ $PMC = PMB$ ，圖中的**a**點），會達致最大的經濟效率，此際所對應的活動量為 Q ，且 $Q > Q^*$ 。換言之，只要人的活動有外部成本，社會便無法達致最大的經濟效率，因為 Q 對於社會而言並非最有經濟效率的活動量——而且是太多了。

圖1：外部成本的後果



若從成本與效益的觀點來看待環境污染，**污染其實就是人類活動的成本**。自有人類以來，人類食息於天地之間，吸入氧氣、呼出二氧化碳，採取花果、獵

捕蟲魚鳥獸，分分秒秒都在對環境造成「污染」，³⁴遑論農業發展、工業文明對環境帶來的衝擊，更是不可同日而語。著名的經濟學者J. H. Dales即直言「生活即污染」(“To live is to pollute”)。³⁵人類為了生存與生活，從事於經濟活動，無法不污染環境。因此，經濟活動所能帶來的效益與福祉，跟經濟活動所造成的污染與其他成本之間的衡量取捨，便成為重要的課題；甚至，我們不應不計代價地減少污染，追求一個「零污染的世界」，而應該轉向追求一個「最適污染量」。³⁶然而，若行為人不必負擔環境污染的成本，污染就會成為一種外部成本，透過失靈的市場運作，污染行為將會太多，而妨礙整體社會達致最大效率。

對於外部性與市場失靈的問題，經濟學理論上的一種解決之道，便是讓外部性回歸到行為人身上——將外部性「內部化」(internalize)。英國的福利經濟學家Arthur C. Pigou即認為，政府應該發動公權力，對有外部成本的行為加以課稅。³⁷後世以「皮古稅」(Pigouvian tax)稱呼此種以課稅解決外部成本問題的管制工具。Pigou的理論雖然並非特別針對環境污染問題而發，但「皮古稅」也成為經濟誘因環境管制工具中的「污染費／稅」的理論基礎。³⁸

課稅固然是將污染的外部成本內部化，以減少污染發生的一種政策工具選項。在污染現實上已經發生之後，要求污染者負起環境責任，則是另一種做法。其實，在污染發生以後，無論是繳稅或賠償，對於污染者而言差別不大（畢竟都是付出一筆錢），只是我們在法律語意上一般會認為「繳稅」的對象是政府，而「賠償」的對象是受害人。

³⁴ 本文第 2.2.1 部分（也僅限於此部分）所談的「污染」不帶任何貶義，而是中性地描述人類從自然中取用、消耗環境財的事實。

³⁵ J. H. DALES, POLLUTION, PROPERTY & PRICES: AN ESSAY IN POLICY-MAKING AND ECONOMICS 1 (Edward Elgar 2002) (1968). 一般認為 Dales 是污染許可市場（污染權交易）的制度創始者。

³⁶ 關於「最適污染量」(optimal level of pollution)，參見：AHMED M. HUSSEN, PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL ECONOMICS 73–76 (2d ed. 2004).

³⁷ 事實上，Pigou 並未使用「外部效益」(external benefits)、「外部成本」(external costs)的語彙，而是在討論整體社會的邊際淨產值(marginal social net product)與私人的邊際淨產值(marginal private net product)的差異如何導致整體社會福祉的減損，並為此提供解決之道。See ARTHUR C. PIGOU, THE ECONOMICS OF WELFARE 172–203 (4th ed. 1932). 不過，社會邊際淨產值與私人邊際淨產值的差異，其實就是外部性所導致。

³⁸ 關於環境政策上的經濟誘因管制工具的理論依據，參見：葉俊榮（1990），〈論環境政策上的經濟誘因：理論依據〉，《臺大法學論叢》，20 卷 1 期，頁 87–111。

具有經濟理性的污染者，如果知道自己將為污染行為負擔損害賠償責任，其污染行為將會（比起不必負責時）來得更少。若從前述圖1來看，如果污染者必須負擔污染成本，則私人活動的外部成本將會減少，私人邊際成本（*PMC*）會向社會邊際成本（*SMC*）接近，而造成污染的活動量也將會減少（從 Q 向 Q^* 接近），進而邁向社會最大的經濟效率。

經濟學的理論，說明了為何透過課予環境責任，將污染的外部成本內部化，能夠嚇阻污染行為的發生。³⁹如果我們不希望污染行為太多，如果我們希望提高社會整體的經濟效率，則要求污染者對污染負起完全的責任，便是可行的方向之一。如果污染者只須為侵害他人的人身及財產權利負責，卻不必為破壞環境財負責，從外部成本內部化的觀點而言，這樣的環境責任是不足的。

2.2.2. 代際正義

若只是為了追求經濟效率、嚇阻污染行為，而訴求將污染的外部成本內部化，則污染者無論是繳稅給政府或賠償給受害者，都能達成相同的目標。換言之，經濟效率並不觸及分配與正義的問題。但若基於正義的考量，我們會要求污染者賠償給受害者，以填補其所受損害，而不是繳稅給不相干的政府或其他第三人。⁴⁰這也正是目前侵權行為法的作用；表現在環境污染事件，則是公害法的機能。

³⁹ 關於侵權行為損害賠償責任的嚇阻（*deterrence*）及預防（*prevention*）功能，參見：Richard A. Posner（著），蔣兆康（譯）（2010），《法律經濟學》，頁 201，臺北：五南（認為侵權行為損害賠償「訴訟是維持侵權制度作為一種對過失的有效嚇阻力所必需的」）；王澤鑑（2009），《侵權行為法》，頁 10，臺北：自刊（「侵權行為法規定何種不法侵害他人權益的行為，應予負責，藉著確定行為人應遵行的規範，及損害賠償的制裁而嚇阻侵害行為（*deterrence and prevention*），具有一定程度的預防功能」）。環境責任法學者 Michael Faure 亦認為嚇阻污染行為是環境責任的目的之一，並指出許多意見與研究都認為環境責任確實具有嚇阻污染的功能。See Michael Faure, *Environmental Liability, in TORT LAW AND ECONOMICS* 247, 249 (Michael Faure ed., 2009). 但學者曾世雄則謂「民事責任中之排除侵害具有預防之功能，民事責任中之損害賠償不具預防之功能。……民事責任所具之功能，主要為復原之功能，除此之外，尚有預防之功能及懲罰之功能，惟後二種之功能，並不彰顯……」。參見：曾世雄、詹森林，前揭註 8，頁 6-7。

⁴⁰ 參見：王澤鑑，前揭註 39，頁 8（「填補損害係基於公平正義的理念，其主要目的在使被害人的損害能獲得實質、完整、迅速的填補……」）。但若從「正義」的觀點出發，侵權行為損害賠償制度在邏輯上不必然會是「加害人對被害人賠償」，而是可以有其他的選擇。See Stephen R. Perry, *Tort Law, in A COMPANION TO PHILOSOPHY OF LAW AND LEGAL THEORY* 64, 79-88 (Dennis Patterson ed., 2d ed. 2010)（討論分配正義 [distributive justice]、矯正正義 [corrective justice] 等不同正義理論下的侵權行為損害賠償制度）。也有論者從「誘因」的觀點來談為何加害人應該對被



我在這裡並不想過度著墨於侵權行為法對於**現在活著的個人**的人格權及財產權的保護作用，以及其與侵權行為人之間的公平正義問題——畢竟這已經是法律人的必備知識。我想要強調的是，污染行為除了可能侵害人格權及財產權，還會破壞不屬於任何人的環境財。然而，環境財即使在當下不屬於任何人，未來仍可能因為合法的開發與先占、科技的成熟等因素而成為某些人的私有財產；更重要的是，環境財即使不成為私有財產，但許多環境財的存續，能夠在當下或未來造福人類。一旦污染者破壞了環境財，這些利益都將受損或落空；且許多環境財的損害，往往是重大而不可回復的。例如，自然界中多樣的生物，往往是人類珍貴的藥材與糧食來源。⁴¹正如同Alexander Fleming偶然從細菌培養皿中滋長的黴菌發現了改變人類命運的青黴素，說不定某種只存在於亞馬遜雨林中的珍稀植物，其獨有的植物鹼會是治療某種棘手疾病的良藥。如果這種植物滅絕，人類或許將難以發現甚至將永遠失去治癒此一疾病的良方。又例如，隨著全球暖化與氣候變遷的惡化，森林與濕地吸收二氧化碳的碳匯（carbon sink）功能，重要性也將逐漸提升，⁴²不下於昂貴的再生能源或碳捕捉與儲存（carbon capture and storage）技術；肥沃的土地、未知的植物、授粉的蜂蝶，可能都有助於解決氣候變遷下的糧食安全問題。但若我們現在就將它／她們破壞殆盡，人類因應氣候變遷的選項就更少了。這些或許都是假想的例子，但卻非常有可能發生——或者正在發生，只是我們並不知情或不一定時時放在心上。如果要實際的例子，想想臺灣歷來因為基力化工、中石化安順廠等土壤及地下水污染案件而喪失了多少寶貴

害人賠償，而非付錢給國家。參見 Richard A. Posner，前揭註 39，頁 201（「將損害賠償請求權給予受害人而非國家，是因為這樣才能給受害人訴訟的誘因」）。

⁴¹ 參見：徐源泰，〈生物多樣性、生物技術與生物產業〉，環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/issue/biotech/2001/issue-biotech01010301.htm>（最後瀏覽日：06/13/2015）；Steve Katona, *Marine Animals in Human Medicine: Will a Sponge Save Your Life?*, OCEAN HEALTH INDEX, http://www.oceanhealthindex.org/News/Marine_Animals_Human_Medicine (last visited June 13, 2015).

⁴² 這種自大氣中吸收並儲存二氧化碳的「碳匯」功能，已成為氣候變遷減緩（mitigation）的重要策略之一，而在近年來受到國際社會的重視。各國並為此在《聯合國氣候變化綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change）下開始發展 REDD+ 制度，保護開發中國家的森林。關於 REDD+，參見：*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries (REDD-plus)*, UNFCCC, http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/7377.php (last visited May 9, 2015).

的農地及養殖用地吧！想想美麗灣飯店，已經遭到侵蝕的杉原海灘又如何回歸往日的美景？

我這裡所謂環境財所造福的「人類」，包含了活著的人、未出生的胎兒，以及尚未出生或受胎的未來世代的「人」們。若污染者破壞環境財卻不必負責，不僅影響當前世代的人們，也將債留子孫、遺害千年。從而，**環境財損害賠償不僅是污染者與當前世代人們之間的正義問題，也是污染者與未來世代的人們之間的代際正義問題。**

2.2.2.1. 代際正義原則與環境責任的關係

在環境議題上，隨著許多內國、國際環境法的硬法、軟法規範承認未來世代（future generations）對於環境保護的利害關係，⁴³代際正義（intergenerational

⁴³ 例如，美國 1969 年的國家環境政策法（National Environmental Policy Act）即宣示：保護環境以滿足當前世代及未來世代的美國人的社會、經濟等各方面需求，應作為聯邦政府的政策方針。See 42 U.S.C. § 4331(a) (2012) (“The Congress . . . declares that it is the continuing policy of the Federal Government . . . to . . . fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans.”). 國際上的環境條約，1946 年的《國際捕鯨管制公約》前言即「承認各國為未來世代保護鯨魚族群的利益」。See International Convention for the Regulation of Whaling, preamble, Dec. 2, 1946, 161 U.N.T.S. 72 (“Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks”). 1972 年的《世界遺產公約》則承認國家有義務將文化及自然遺產傳承給未來世代。See Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage art. 4, Nov. 16, 1972, 1037 U.N.T.S. 151 (“[T]he duty of . . . transmission to future generations of the cultural and natural heritage . . . belongs primarily to that State.”). 1992 年的《聯合國氣候變化綱要公約》要求各國為當前世代及未來世代的利益保護氣候系統。See United Nations Framework Convention on Climate Change art. 3(1), May 9, 1992, 1771 U.N.T.S. 107 (“The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind . . .”). 在軟法規範方面，1972 年的《聯合國人類環境會議宣言》宣示人類有責任為當前世代及未來世代保護、改善環境，並保護地球資源。See Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Principles 1 & 2, 11 I.L.M. 1416 (1972) (“Man . . . bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.” “The natural resources of the earth . . . must be safeguarded for the benefit of present and future generations . . .”). 1992 年的《里約宣言》則宣示為了公平地滿足當前世代及未來世代在發展及環境上的需求，發展權（right to development）應被實現。See United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Braz., June 3–14, 1992, *Rio Declaration on Environment and Development*, Principle 3, U.N. Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), Annex I (Aug. 12, 1992) (“The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.”).

equity) 已被許多論者接受作為環境法的法律原則之一。⁴⁴人們琅琅上口的「永續發展」(sustainable development) 概念，也跟代際正義原則關係密切。⁴⁵即令如此，代際正義原則的內涵仍有相當的開放性，也容有多種實踐方式。⁴⁶致力於提倡代際正義的國際環境法學者Edith Brown Weiss，從John Rawls《正義論》的「無知之幕」(veil of ignorance) 理論出發，主張：由於沒有人知道自己會生於哪個世代，因此每一個世代有權享有相同品質的地球環境，如此才符合正義的要求。⁴⁷Weiss提出環境法上代際正義的三個基本原則：(1)選項的保留(conservation of options)：每一世代應保存自然及文化資源的多樣性，使未來世代在解決問題、滿足價值時的可行選項，不受到不當的限制；且每一世代有權享有與過去世代相當的資源多樣性。(2)品質的保護(conservation of quality)：每一世代應維護地球環境的品質，以確保傳承給未來世代的地球，其環境條件不遜於當前世代從過

⁴⁴ See, e.g., DAVID HUNTER ET AL., INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY 491–94 (3d ed. 2007); Svitlana Kravchenko et al., *Principles of International Environmental Law*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 43, 56–58 (Shawkat Alam et al. eds., 2013). 並參見：葉俊榮（2015），《氣候變遷治理與法律》，頁 436–438，臺北：臺大出版中心。

⁴⁵ 環境基本法第 2 條第 2 項規定：「永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」永續發展此一概念是於 1987 年時由聯合國世界環境與發展委員會的《我們共同的未來》報告所提出。See WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, OUR COMMON FUTURE (1987).

⁴⁶ 代際正義可以實踐在程序面，例如，有論者探討制定公共政策時的成本效益分析(cost-benefit analysis) 所使用的折現率(discount rate) 如何顧及代際正義。See Shorge Sato, *Sustainable Development and the Selfish Gene: A Rational Paradigm for Achieving Intergenerational Equity*, 11 N.Y.U. ENVTL. L.J. 503 (2003). 也有提議應在國際環境議題協商的場域為未來世代設置代言人(guardian)，例如馬爾他共和國的代表在 1992 年向里約地球高峰會的籌備委員會所做的提案，惜最後並未被採納。See Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, United Nations, *Principles on General Rights and Obligations (Chairman's consolidated draft)*, ¶¶ 8–15, U.N. Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.8/Rev.1/Add.2 (Feb. 21, 1992) [hereinafter *Malta Proposal*]. 也有論者不排除未來世代可以對當前世代擁有實體權利。See, e.g., Aaron-Andrew P. Bruhl, *Justice Unconceived: How Posterity Has Rights*, 14 YALE J.L. & HUMAN. 393 (2002). 甚至，未來世代的利益也可以透過保險、環境影響評估、責任機制等制度而被照顧到。See James C. Wood, *Intergenerational Equity and Climate Change*, 8 GEO. INT'L ENVTL. L. REV. 293, 302 (1996) (“Mechanisms for protecting future interests include insurance, environmental impact assessments, liability regimes, changes in economic assessments, and mandates for sustainable development.”).

⁴⁷ See Edith Brown Weiss, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, 84 AM. J. INT'L L. 198, 200 (1990).

去世代繼受地球時的條件；每一世代都有權與過去世代享有相同環境品質的地球。(3)取用機會的保留 (conservation of access)：每一世代的成員有平等的權利取用過去世代的遺產，並應為未來世代保留取用的機會。⁴⁸

當前世代的污染行為，如果破壞了環境財，則未來世代的選項、所享有的環境品質、對環境財的取用機會，都可能遭受危害。如果只要求污染者為侵害當前世代人類的人格權及財產權負責，對於環境財的損害卻置之不理，這樣的環境責任制度是不符合代際正義原則的。甚至，這無異於**免除了當前世代的污染者對未來世代的義務**——如果這未經過未來世代的同意，且未來世代的利害關係未被充分代表，**這就是不折不扣的「無權處分」！**

2.2.2.2. 未來世代如何享有權利？

一個符合代際正義原則的環境責任制度，是否因此就要直接承認未來世代的人類對當前世代的污染者享有實體意義的損害賠償請求權？這裡又涉及代際正義在法學及倫理學 (ethics) 上的核心辯論議題：**(尚未出生的) 未來世代的人，是否、如何對當前世代的人享有權利？**反面而言，**當前世代的人，是否、如何對未來世代的人負有義務？**

我們所熟悉的民法，以人的出生及死亡，來界定權利能力的時間範圍。⁴⁹但為了保護即將成為「人」的胎兒的利益，民法承認未出生的胎兒也能夠享有權利，僅在確定死產的情形下，胎兒所享的權利溯及地消滅。⁵⁰然而，胎兒究竟是「特定」的（非僅是「可得特定」而已！）。「未來世代」則是一個包含了不特定多

⁴⁸ EDITH BROWN WEISS, IN FAIRNESS TO FUTURE GENERATIONS: INTERNATIONAL LAW, COMMON PATRIMONY, AND INTERGENERATIONAL EQUITY 37-39 (1989).

⁴⁹ 民法第 6 條：「人之權利能力，始於出生，終於死亡。」

⁵⁰ 民法第 7 條：「胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」第 1166 條：「胎兒為繼承人時，非保留其應繼分，他繼承人不得分割遺產。胎兒關於遺產之分割，以其母為代理人。」關於胎兒的權利能力，通說採取「法定解除條件說」，認為未出生的胎兒也能夠享有權利，僅在確定死產的情形下，胎兒所享的權利溯及地消滅。相反地，「法定停止條件說」則認為胎兒在未出生前仍不享有權利，僅在確定非死產之時，溯及地享有權利。參見：王澤鑑，前揭註 27，頁 114-115。

數「人」的概念，如何能跟胎兒類比？質言之，未來世代的主體是不確定的。⁵¹因此，有論者即質疑這種不確定是否會出生、主體不確定的未來世代的「人」是否能夠對當前世代的人享有權利。⁵²但學者Weiss則主張未來世代享有美好地球環境的權利是一種**集體性的權利**（group right），權利主體及義務主體都是世代，而非特定的個人，因此未來世代的「人」是否會出生、是否可得特定，並不重要。⁵³也有論者認為，縱使不採「集體權」的理論，未來世代尚未出生、權利主體在當下無法確定的事實，根本無礙未來世代的個人對當前世代享有權利。⁵⁴

然而，尚未出生的未來世代，應如何行使權利？一些承認未來世代享有權利的論者，主張未來世代的權利可以**透過代表人對當前世代的義務人加以行使**。⁵⁵這有兩層面的意義：首先，如果未來世代的權利必須等到未來（例如當前世代的義務人作古以後）才能行使，則無異於使當前世代的人在事實上不負義務，未

⁵¹ 例如，有將未來世代（future generations）定義為「目前尚未存在、尚未出生或受胎的人類物種的成員」。See *Malta Proposal*, *supra* note 46, at ¶ 1 (“Future generations are those members of the human species who are not yet present today, not even born or conceived.”).

⁵² See, e.g., Anthony D’Amato, *Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?*, 84 AM. J. INT’L L. 190 (1990). D’Amato 從混沌理論（chaos theory）及蝴蝶效應（butterfly effect）的觀點探討未來世代的人作為權利主體的問題，認為：假設當前世代的人類不採取環保措施，將來會出生的未來世代的人為 A；假設當前世代人類採取環保措施、改善環境，將來會出生的人為 B。由於人類的行為（包含防治污染、改善環境）都可能透過蝴蝶效應而在經歷一段時空距離之後造成重大的影響及改變，可以預期 A 和 B 會是不同的人，亦即 A 將會因為人類採取環保措施而不出生、無法成為權利主體。如此一來，我們能否說當前世代的人類對未來世代的 A 負有保護環境的義務？

⁵³ Weiss, *supra* note 47, at 203–05 (“Intergenerational planetary rights may be regarded as group rights, as distinct from individual rights, in the sense that generations hold these rights as groups in relation to other generations—past, present and future. . . . [S]ince the rights of future generations exist only as generational rights, it does not matter who the individuals are or how many they may be.”).

⁵⁴ See Bruhl, *supra* note 46. Bruhl 以假設的例子來反駁未來世代的個人無法對當前世代的人類享有權利的意見：假如某 A 設置了一個百年後爆炸的定時炸彈，而在百年後（A 已作古）炸傷了二十歲的某 B，我們的法律並不會否認 B 享有身體不受傷害的權利，也不會否認 A 在設置炸彈時負有不得傷害他人的義務（即令當時 B 並未出生）；此際會發生問題的，是 B 如何對已經不存在的 A 行使權利？（此處所舉的例子與 Bruhl 的例子稍有不同，但不影響論述。）

⁵⁵ See Weiss, *supra* note 47, at 205 (“Enforcement of these intergenerational rights is appropriately done by a guardian or representative of future generations”); Bruhl, *supra* note 46, at 416 (“[Future people’s] rights can be enforced through representatives vested with the appropriate legal powers.”). See also Wood, *supra* note 46, at 302 (“A voice for future interests may take the form of surrogates representing future interests in negotiations or trustees gaining standing for future interests in judicial proceedings.”); *Malta Proposal*, *supra* note 46.

來世代的權利也將大打折扣。換言之，**權利的提前行使**是未來世代代表人的第一層意義。第二層意義則表現在：如果我們以集體權來理解未來世代的權利（例如Weiss的理論），則應由代表人出面為成員為不特定多數人的「未來世代團體」發聲。⁵⁶

即令未來世代的權利行使不成問題，一個顧及代際正義的環境責任制度，是否一定要允許未來世代作為原告，(透過代表人)直接向污染者請求損害賠償？這並不盡然。打個比方，假設某V有一隻寵物狗小T，如果法律要令虐待小T的第三人負起責任，以維持小T和施虐者之間的「正義」，法律制度可以允許小T（透過代表人，例如其主人某V）向施虐者請求醫療費用的損害賠償；法律也可能不承認小T有損害賠償請求權，但允許某V向施虐者請求損害賠償，甚至進一步規定某V只能將損害賠償金用於治療小T；或者，由政府對施虐者處以罰金或罰鍰——如果能將罰金或罰鍰的收入用於治療小T，那就更好了。簡而言之，小T與施虐者之間的公平正義，不一定需要由小T親自來請求損害賠償，賠償金也不一定需要直接歸屬於她，而是可以寄託於其他人，為小T的利益發聲、使用賠償金。

同理，為了維護代際正義，未來世代不一定需要親自發聲，損害賠償金額也不一定要歸屬於未來世代。如果環境法上代際正義的核心要求是（如同Weiss所主張）當前世代有義務維持地球環境的品質並傳承給未來世代，則為了達成此一目的的環境責任制度設計，可以有多種不同的制度選擇。無論是何種制度，只要能夠令污染者負起足夠的責任，以盡可能維持環境的品質，傳承給未來世代，就是符合代際正義的環境責任制度。

但無論如何，如果污染者不必為環境財的破壞負起責任，我認為這樣的環境責任制度是不可能符合代際正義原則的。

2.2.3. 探尋法律基礎：環境基本法

我舉出外部成本的內部化以及代際正義原則，作為主張污染者應為環境財

⁵⁶ See Weiss, *supra* note 47, at 205 (“Enforcement of these intergenerational rights is appropriately done by a guardian or representative of future generations as a group, not of future individuals, who are of necessity indeterminate.” (Emphasis added)).

損害負責的主要理由。臺灣的環境基本法，則為這兩個理由提供了相應的規範基礎。



2.2.3.1. 污染者付費／負責原則

環境基本法第4條第2項規定：「環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。」同法第28條規定：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用。」這兩個條文都揭櫫了「污染者負責原則」及「污染者付費原則」（polluter pays principle）。根據第28條立法理由的說明，「污染者付費制度，在使造成環境污染之社會（或外部）成本內部化，其效果一方面使污染防治及環境復育之費用公平負擔，再者可使污染減量，並提高社會整體福利」，與本文2.2.1關於外部成本內部化的論述相互輝映。無疑地，要求污染者為環境財的破壞負起責任的環境責任制度，符合環境基本法第4條及第28條的規定。

2.2.3.2. 「環境資源為全體國民世代所有」

比較複雜的，是代際正義的法律基礎。

環境基本法第28條謂「環境資源為全體國民世代所有」。這句話應該如何解讀呢？此處所謂的「所有」，是不是民法上的「所有權」？首先，我們可以想像：這不可能是「單獨所有」，因為若為單獨所有，則每個人基於所有權的權能，都能自由使用、收益、處分環境資源，並排除他人的干涉。⁵⁷這將導致各人從事於環境資源的競逐，而在時間起跑點上落後的未來世代將無從分一杯羹，結果將根本無從達成條文所說的「全體國民世代所有」。

其次，這是不是「共有」呢？如果我們暫時跳脫民法規定的限制，承認未來世代的權利能力，認為未來世代也可以成為「共有人」，則我們或許可說環境資源是由當前世代與未來世代的全體國民所共有。

若嘗試以民法關於共有的規定來解讀共有環境資源，則：由於環境資源的

⁵⁷ 民法第 765 條：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」第 767 條第 1 項：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」

每一共有人對於共有環境資源的所有權，都按其應有部分及於共有環境資源的全部，因此任何共有人只有在符合分管契約的約定，或得其他共有人同意（多數決或全體一致決）的情形下，才可以對共有環境資源為使用、收益及處分。⁵⁸否則，對於共有環境資源的特定部分所為的使用、收益或處分，都會侵害其他共有人的所有權；而其他共有人可以為此請求排除侵害、⁵⁹請求侵權行為的損害賠償，⁶⁰以及請求返還不當得利。⁶¹然而，在全體國民世代共有的環境資源，這裡的「分管契約」或「同意」（以下僅以「分管契約」泛稱各種共有物管理的機制）又是什麼？全體國民何時舉行過投票表決，又何時全體合意訂定分管契約了？

或許我們可以說：在民主制度之下，人民投票選出代議士及政府官員，授權他／她們代為制定法律及命令，以政府高權管理環境資源，這樣的民主機制與環境立法就是全體國民對於環境資源所訂定的「分管契約」——從而，任何共有

⁵⁸ 民法第 819 條第 2 項：「共有物之處分、變更、及設定負擔，應得共有人全體之同意。」第 820 條第 1 項：「共有物之管理，除契約另有約定外，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」土地法第 34 條之 1 第 1 項：「共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」

⁵⁹ 最高法院 74 年度第 2 次民事庭會議決定（三）：「未經共有人協議分管之共有物，共有人對共有物之特定部分占用收益，須徵得他共有人全體之同意。如未經他共有人同意而就共有物之全部或一部任意占用收益，他共有人得本於所有權請求除去其妨害或請求向全體共有人返還占用部分。……」

⁶⁰ 最高法院 62 年臺上字第 1803 號判例：「各共有人按其應有部分，對於共有物之全部雖有使用收益之權。惟共有人對共有物之特定部分使用收益，仍須徵得他共有人全體之同意，非謂共有人得對共有物之全部或任何一部有自由使用收益之權利。如共有人不顧他共有人之利益，而就共有物之全部或一部任意使用收益，即屬侵害他共有人之權利。」最高法院 51 年臺上字第 3495 號判例：「共有，乃數人共同享受一所有權，故各共有人本其所有權之作用，對於共有物之全部均有使用收益權。惟其使用收益權應按其應有部分而行使，不得損及他共有人之利益，若有侵害，則與侵害他人之所有權同。被侵害之他共有人，自得依侵權行為之規定，而行使其損害賠償請求權。」

⁶¹ 最高法院 55 年臺上字第 1949 號判例：「民法第八百十八條所定各共有人按其應有部分，對於共有物之全部有使用收益之權。係指各共有人得就共有物全部，於無害他共有人之權利限度內，可按其應有部分行使用益權而言。故共有人如逾越其應有部分之範圍使用收益時，即係超越其權利範圍而為使用收益，其所受超過利益，要難謂非不當得利。」但有學者認為：共有人未經他共有人的同意，而對共有物的特定部分為使用收益，無論是否逾越應有部分比例，均構成不當得利。參見：謝在全，前揭註 28，頁 508-509（認為此一不當得利「不以共有人係逾越其應有部分用益共有物為限，倘係擅自用益縱其佔用共有物之範圍，未逾其應有部分換算所得之面積，他共有人仍得按其應有部分請求損害賠償或返還不當得利」）。

人對於環境資源的取用及處分，只要符合法律規定，就不會被認為是侵害其他共有人的權利。

然而，沒有選舉權的未成年人、尚未出生或受胎的未來世代，是否有充分參與這個「分管契約」的訂定過程？⁶²是否能充分監督分管契約義務的履行？如果不是，則未來世代受到分管契約拘束的正當理由何在？或者，我們只能說：未來世代即使並未充分參與分管契約的訂定，但基於繼承的法理，仍必須概括繼受過去世代所訂立的分管契約的權利義務關係？⁶³我並不認同此種想法，因為此種解釋方式顯然跟條文所謂「全體國民世代所有」的意旨不符，畢竟向來在談「所有人」的時候，並不會把所有人死亡後的繼承人也算在內。

本文認為，唯有把未來世代「拉進」當前世代，使未來世代與當前世代的國民都成為環境資源的「共有人」，才符合「全體國民世代所有」的意旨。因此，如何在締結「分管契約」的過程，為未來世代選擇適當、具有充分代表性的「代理人」，便是環境基本法必須正視的課題。此外，當前世代的共有人，如果違反了分管契約，破壞了全體國民世代所有的環境資源，應對其他共有人——全體國民世代，包含未來世代——負損害賠償責任。

當然，以民法上的共有法律關係來解讀環境基本法第28條的規定，只是一種譬喻，但也提供了相當有用的法律思維。如果當前世代的污染者不必為破壞環境財而負責，則我絞盡腦汁也無從想像：到底什麼是環境基本法第28條所謂的「環境資源為全體國民世代『所有』」？

2.3. 小結

本文從「權利歸屬」的觀點，將「環境」定義為**不屬於任何人的**自然界事物的總稱。並借用經濟學的「環境財」一詞，來指稱我所謂的「環境」中**不屬於任何人的**自然界事物。本文並採取「功能並重」的觀點，認為靜態的自然資源所提供的**動態功能——生態服務**，亦屬於本文所謂的「環境財」。綜合言之，本文

⁶² 如果解釋成未成年人的投票意思是由其法定代理人代為行使的話，那麼其法定代理人應該要有兩票可以投才是。但現實上並非如此。

⁶³ 民法第 1148 條第 1 項：「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。但權利、義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」

的環境財定義是：「不屬於任何人的自然界事物，且包含靜態資源的動態功能」。

污染者依據侵權行為法或公害法，固然應為其污染行為所侵害的他人人格權及財產權負責。但除此之外，本文主張，基於外部成本內部化以及代際正義原則的考量，污染者亦應為污染行為所造成的環境財損害負責。臺灣的環境基本法，則為外部成本內部化以及代際正義原則提供了相應的規範基礎。

然而，環境財損害賠償制度應如何設計？這涉及了：法律制度如何看待環境財？法律如何對環境財作出權利歸屬的判斷？以下，本文的第3部分，將探討四種不同對待環境財的模式——環境人格化模式、環境私有化模式、環境權主張模式，以及信託模式。不同的模式，將衍生不同的環境責任策略，也將有不同的人來為環境發聲。

3. 環境損害賠償的四種模式

Sooner or later, we will have to recognize that the Earth has rights, too, to live without pollution. What mankind must know is that human beings cannot live without Mother Earth, but the planet can live without humans.

——Evo Morales (玻利維亞總統)

於2010年《氣候變化綱要公約》第十六屆締約方大會

The President in Washington sends word that he wishes to buy our land. But how can you buy or sell the sky? The land? The idea is strange to us. If we do not own the freshness of the air and the sparkle of the water, how can you buy them?

——西雅圖酋長 (Chief Seattle) , 1854

If the Bill of Rights contains no guarantees that a citizen shall be secure against lethal poisons distributed either by private individuals or by public officials, it is surely only because our forefathers, despite their considerable wisdom and foresight, could conceive of no such problem.

——Rachel Carson (1962). *Silent Spring*.

All public natural resources are held in trust by the State for the benefit of the people.

—— Hawaii Constitution article XI, section 1.

污染者若是侵害了被害人的人格權或財產權，被害人身為權利的歸屬主體，法律允許被害人為自己的權益發聲，向污染者請求損害賠償。然而，如本文第2部分所主張，污染者僅為人格權及財產權的侵害而負責，這樣的環境責任是不足的；環境財即令不屬於任何人，污染者亦應為環境財的破壞而負責。但，自己的權益自己主張；環境財既然不屬於任何人，若要求污染者為環境財的破壞而負責，我們必須問：**誰來為環境發聲？**

其實，若法律允許某A為環境發聲，向污染者請求損害賠償，表示法律此際

已經認為：環境財屬於某A；或者，環境財雖然屬於他人，但某A有資格為該他人請求環境財破壞的損害賠償。為此，**法律制度必須先為環境財作出某種權利歸屬的判斷。**

法律制度如何決定環境財的權利歸屬？這就涉及了：法律制度是如何對待環境財——或者更宏觀的「環境」？本文以下，從歷來的法學論述及人類實踐，嘗試歸納出四種法律制度對待環境(財)的可能模式，分別是：環境人格化模式、環境私有化模式、環境權主張模式，以及信託模式。誰為環境發聲(權利主體的問題)？發什麼聲(損害賠償請求內容的問題)？這些問題的答案，都將因為不同的模式而異。⁶⁴

3.1. 環境人格化模式

民法第16條規定：「權利能力……不得拋棄。」宣示了在法律上，自然人是權利的主體，而不得作為客體。若將他人當作客體一樣地對待，例如使他人為奴隸，或把他人像商品一樣買賣，將會遭受刑法的處罰。⁶⁵自然人作為權利主體，除了可以享有財產權(擁有權利「客體」)，更享有生命、身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操、姓名等人格權，同受法律的保護；一旦人格權受到不法侵害，權利人得向加害人請求損害賠償。⁶⁶而為了交易上的需要，法律也承認「法人」的權利能力，⁶⁷讓法人得以享有權利、負擔義務，以自己的名義、財產

⁶⁴ 如本文第 1.3 部分所述，這四個模式不只是損害賠償的模式，更是環境財的權利歸屬與管理模式。至於不同的環境財損害賠償模式，只是環境財的各種權利歸屬與管理模式的「末端」問題。

⁶⁵ 刑法第 296 條第 1 項：「使人為奴隸或使人居於類似奴隸之不自由地位者，處一年以上七年以下有期徒刑。」第 296 條之 1 第 1 項：「買賣、質押人口者，處五年以上有期徒刑，得併科五十萬元以下罰金。」

⁶⁶ 民法第 18 條：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金。」第 19 條：「姓名權受侵害者，得請求法院除去其侵害，並得請求損害賠償。」第 195 條第 1 項前段：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。」並參見：王澤鑑(2012)，《人格權法：法釋義學、比較法、案例研究》，臺北：自刊。

⁶⁷ 民法第 26 條：「法人於法令限制內，有享受權利負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。」

從事於經濟活動，也能自己成為訴訟上的當事人。⁶⁸

法律為權利主體架起綿密的權利保護網，我們可以很自然地聯想：如果法律希望保護一個人或一事物，其中一個方法，便是由法律賦予其作為權利主體的地位，使其如同「人」一樣得以享有權利、受到權利的保障，並可以在遭受不法侵害時，自己為自己的權益發聲。

在污染事件發生後，「人」作為權利主體，可以向污染者請求侵害人格權或財產權的損害賠償。但不屬於任何人的環境（財）呢？如果法律希望污染者也為環境（財）的破壞而負責，法律可以考慮：承認自然界之「物」或生態環境得作為權利主體，「她」便可以為自己發聲，作為污染的被害「人」之一，向污染者請求損害賠償了。我將這種模式稱作「環境人格化模式」⁶⁹。

3.1.1. 環境人格化模式的理論基礎

環境作為權利主體的主張，可以從生態學對長久以來的環境倫理的影響說起；較有系統的現代法學論述，則要到1970年代，隨著環境主義與環境運動的發展，才被提出。

3.1.1.1. 生態學對環境倫理的影響

非人的生物、自然界之物甚至生態環境是否享有權利？而人類是否對其負有義務？此種權利與義務的問題——也就是誰對誰、應該做什麼、不應該做什麼的問題——本來是倫理學的討論範疇。人跟人之間受到倫理的規範，但人與非人之間的關係又是如何？⁷⁰在西方主流的基督教文明下，《聖經》說人是按照神的

⁶⁸ 民事訴訟法第 40 條第 1 項：「有權利能力者，有當事人能力。」

⁶⁹ 「環境人格化」一詞，難免讓人覺得：人在法律上的地位比較高，生態環境及天地萬物的地位則比較低下；法律為生態環境或自然界之物賦予人格，是**提高**其地位。但其實在思考人與環境之間的關係時，若希望兩者處於對等的地位，一種思考模式是提高環境的地位，另一種思考模式則可能是貶抑人類的地位。事實上，我個人在理念上比較推崇後者，因為前者彷彿是驕傲的人類對於環境的一種「恩賜」，而後者則是出於人類謙遜的反省。

⁷⁰ 既然臺灣當今的主流法律典範是繼受自西方世界，則本文以下雖不談東方傳統的環境倫理觀與自然觀，亦應無大礙。探討中國傳統哲學中的生態環境思想的著述，參見例如：王智弘（2007），《生態中心論及道家之環境教育思想研究》，國立政治大學教育研究所碩士論文；趙鏡中（1991），《儒家「環境倫理」思想研究》，天主教輔仁大學哲學研究所博士論文；史慧玲（1996），《道家的環境哲學》，國立中央大學哲學研究所碩士論文；伍鴻宇（編）（2011），《儒家思想與生態文明：第五屆儒學國際學術研討會論文集》，臺北：臺灣學生書局。

形象被創造的，並且被神託付了治理天地萬物的任務，而人則從自然界獲得他／她所需要的食物。⁷¹基於這樣的思維，人是獨一無二的萬物之靈，優越於蟲魚鳥獸，代替天神支配自然，萬物是工具性地為了人而存在的。則人跟被管理、被支配的自然界天地萬物，一主一客之間，何有倫理可言？啟蒙時代的先驅者笛卡兒（René Descartes）開創心物二元論（mind-body dualism），說出「我思故我在」的名言。對笛卡兒這樣的論者而言，人類以外之物既沒有感覺、又不會思考、沒有理性，只是機械性的存在。此種將自然界「物化」的觀點，固然有助於人類以數學、物理學等理性的途徑來探求事物運作的道理，為人類的科學文明奠定重要的基礎，但也不利於人與自然之間的倫理發展。⁷²

即令在過去基督教文明的人類中心主義及啟蒙以來快速膨脹的科學理性時代，仍有一些論者挑戰這樣的觀點，並試圖主張動物也有權利、萬物非為人類而存在，提倡人與環境之間的倫理。⁷³但要等到十九、二十世紀以來，生態學才提供了較有自然科學理論依據及系統性的論述，被「借用」來反駁人類中心主義的思維。

生態學提出食物鏈、食物網、生態金字塔（ecological pyramid）的概念，說明了物質與能量如何在生物與生物之間、生物與非生物之間流動、循環。天地萬物環環相扣、共存共榮；每個物種都有其獨特的生態區位（ecological niche），表示每件事物都有其之所以存在的道理，而非僅是為了人類而存在。對人類而言愈是不起眼的物種，可能愈是食物鏈的重要環節、食物網的重要節點，甚至生態金字塔所不可或缺的地基；一旦缺少了，金字塔將土崩瓦解，而位居頂端的人類則無法倖免於難。相較之下，人類對於自然而言，反而顯得可有可無。此外，生

⁷¹ 參見《聖經》〈創世紀〉第 1 章第 26 節至第 29 節（「神說，我們要照著我們的形像、按著我們的樣式造人，使他們管理海裡的魚、空中的鳥、地上的牲畜，和全地、並地上所爬的一切昆蟲。神就照著自己的形像造人，乃是照著他的形像造男造女。神就賜福給他們，又對他們說，要生養眾多、遍滿地面、治理這地，也要管理海裡的魚、空中的鳥，和地上各樣行動的活物。神說，看哪，我將遍地上一切結種子的菜蔬，和一切樹上所結有核的果子，全賜給你們作食物。」）。

⁷² See RODERICK FRAZIER NASH, *THE RIGHTS OF NATURE: A HISTORY OF ENVIRONMENTAL ETHICS* 17–18 (1989).

⁷³ 在向來這類論述中，若要舉出最著名的論者，無法略過提倡「土地倫理」（land ethic）、被譽為生態保育之父的 Aldo Leopold。See ALDO LEOPOLD, *A SAND COUNTY ALMANAC: WITH OTHER ESSAYS ON CONSERVATION FROM ROUND RIVER* (Ballantine Books 1970) (1949).

態學強調天地萬物之間相互依存的關係，生物群系（biome）彷彿是一個社群（community）般運作。生態系（ecosystem）的概念，更在於說明生態系統不僅是個別生物、非生物的總和，而是作為一個整體而存在，人類僅是這個整體中的一個部分，無法獨立於生態系而生存。⁷⁴

最強烈要求反省人類與自然之間關係的，莫過於深層生態學（deep ecology）。深層生態學的名稱來自於1973年挪威學者Arne Næss的“The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement”一文。⁷⁵深層生態學認為：向來的環境主義以及生態保育過於膚淺，僅是依賴自然科學與技術，注重防制污染以及避免自然資源過度消耗等表象的問題，而未探求環境問題的根本原因在於人類對於自然從未擺脫宰制（dominance）的意識形態。⁷⁶深層生態學鼓勵人們培養對於自然事物的感知，發揚內心深處的生態意識（ecological consciousness），思考怎樣的社會才能讓人與自然和諧共存。⁷⁷此其所以為「深層」之故。在人與自然之間的關係方面，Næss提倡生物圈的眾生平等（biospherical egalitarianism），⁷⁸並在其所提出的深層生態學基本原則中，主張：地球上的人類與非人類生物的福祉與繁榮，有其內在價值（intrinsic values）；這些內在價值與其對人類的利用價值無

⁷⁴ 關於生態學對環境倫理的影響，參見 NASH, *supra* note 72, at 55–86. 甚至，更有生態學理論將整個地球視作一個自我調控的有機體。此類理論的代表為 James Lovelock 所提出的「蓋亞假說」（Gaia hypothesis）。See James E. Lovelock, *Gaia as Seen Through the Atmosphere*, 6 ATMOSPHERIC ENV'T 579 (1972).

⁷⁵ Næss 將向來的生態主義運動分成「淺」與「深」兩種，前者重視表象的污染防制及資源消耗的問題，後者則更進一步，而有以下特色：(1)在人與自然的關係上，反對人類中心式的圖像（man-in-environment image），支持凸顯人與自然之間關係的全景式圖像（relational, total-field image）；(2)生物圈的眾生平等（biospherical egalitarianism）；(3)多樣性與共生原則（principles of diversity and of symbiosis）；(4)反對階級與剝削；(5)對抗污染及資源消耗，但同時並重其他原則；(6)重視自然界與人類社會多元互動的複雜性（complexity），而非切割式的雜亂性（complication）；(7)地方自主與去中心化（local autonomy and decentralization）。See Arne Næss, *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. A Summary*, 16 INQUIRY: INTERDISC. J. PHIL. 95 (1973).

⁷⁶ 從宰制的觀點來探討人與生態環境之間的關係以及環境問題的成因，使得深層生態學與生態女性主義（ecofeminism）、社會生態學（social ecology）同被歸為基進生態學（radical ecology）的一支。See CAROLYN MERCHANT, *RADICAL ECOLOGY: THE SEARCH FOR A LIVABLE WORLD* (2d ed. 2005).

⁷⁷ See BILL DEVALL & GEORGE SESSIONS, *DEEP ECOLOGY: LIVING AS IF NATURE MATTERED* 63–77 (1985).

⁷⁸ See Næss, *supra* note 75, at 95–96.

涉。⁷⁹

生態學最重要的意義，在於提醒人類不應再自視甚高；人類作為生態系的一份子，地位與其他生物、非生物不分軒輊。當生態學的發現促使人類反省人與自然之間的關係，以人為主、以自然為客的環境倫理，便得到改變的契機。

就此，我們可以衍生出兩種思考途徑：一種是貶抑人類的地位，人與自然之間不再有誰是主體、誰是客體；另一種則是提高自然的地位，使自然也能享有主體的地位。然而，人與自然眾生平等的理念若要實踐在法律制度上，我們似乎無法選擇前者，畢竟法律必須仰賴權利與義務才能運作，是不可能放棄界定權利主體的。

3.1.1.2. 法學主張：「樹木應該有當事人適格？」

人類法律的發展史上，不乏論者主張動物也有權利，或者有法律規範人類應該如何對待動物。但這些主張基本上是出自人類的人道關懷，並非出於環保的理念，而且適用範圍較為侷限。⁸⁰但在二次戰後以來經濟快速發展所衍生的環境問題及其所帶動的環境主義之下，提出「自然界之『物』也應享有權利」的法學主張的知名法律學者，則非美國學者Christopher Stone莫屬。

1960、1970年代正是美國進行激進的環境立法的階段，⁸¹行政法及逐漸茁壯

⁷⁹ Næss 為深層生態學提出了八大基本原則：(1)地球上的人類與非人類生物的福祉與繁榮，有其內在價值；這些內在價值與其對人類的利用價值無涉。(2)生命形態的豐富多樣性，有助於實現這些內在價值，而其本身也具有內在價值。(3)除為滿足維生的需求以外，人類無權減損生命形態的豐富性與多樣性。(4)人口數量的顯著減少，跟人類生活與文化的繁榮並不衝突；但非人類生物的繁榮，則有賴人類減少人口數量。(5)人類目前對非人類世界已經過度干擾，且情況正快速惡化。(6)因此，政策必須有所轉變，改變基本的經濟、技術及意識形態的結構；隨此轉變而來的結果將與今日的情形大不相同。(7)意識型態的改變，主要是以體悟（藏於內在價值的）生活品質，取代追求更好的生活水準；如此一來我們將能深刻體會「大」與「偉大」之間的不同。(8)支持前述原則的人，有義務直接或間接為此作出必要的改變。See Arne Næss, *The Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects*, 8 PHIL. INQUIRY 10 (1986).

⁸⁰ 例如早在第三世紀時，羅馬法學者 Ulpian 即主張「動物法」(*jus animalium*) 作為「自然法」(*jus naturale*) 的一部。NASH, *supra* note 72, at 17. See also *id.* at 25–26 (介紹英國及北美殖民地從十六世紀以來許多禁止對動物殘酷的法律)。

⁸¹ 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〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 83，臺北：元照。關於美國於 1960、1970 年代的環境立法發展，參見：E. Donald Elliot et al., *Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law*, 1 J. L. ECON. & ORG. 313 (1985).

的環境法規為環保團體提供了在法律制度內從事環保運動的機會。Stone於1972年寫了一篇著名的文章“Should Trees Have Standing?”，⁸²主張今後法律制度應該承認自然環境或自然界之「物」作為權利主體的地位。⁸³Stone回顧法律的發展過程，隨著時間經過與社會觀念的轉變，權利主體不斷擴大——從男人到女人、從白人 to 黑人、從成年人到未成年人到胎兒；而為了現實的需要，法律更承認公司、法人得作為權利主體，也允許船舶、遺產作為訴訟當事人。⁸⁴Stone認為：在考慮是否要承認一個「人」作為權利主體的資格，以強化對「她／它」的保障的時候，法律並不會因為她／它現實上無法自己主張權利，就拒絕讓她／它成為權利主體，例如公司法人、嬰幼兒、胎兒、植物人等等；反而，法律會貼心地為她／它安排適當的代表人，代替她／它行使權利。眼看著環境正在遭受破壞，美國空有環保法規，而環保人士在提起環境訴訟時卻遭遇當事人適格要求的阻礙，Stone主張：是時候該承認環境的權利主體地位了！今後，法律不需要再迂迴地要求環保人士證明自己對於系爭環境的利害關係符合當事人適格的要件，而應該讓環境可以自己基於權利「人」的地位，對污染者、開發者或政府機關提起訴訟。

不過，自然環境（或一條河、一棵樹、一座峽谷）現實上無法為自己「發聲」（或者，至少是人類無法聽懂她們的語言），又沒有手足，她們應該如何進行訴訟行為、受領賠償金呢？Stone認為：法律可以為她們選任適當的保護人（guardian）或受託人（trustee），來代替她們發聲。⁸⁵而她們所受的賠償金，可以用來成立一筆信託基金，由保護人或受託人代為管理。⁸⁶

⁸² 英文的“standing”一詞大多被翻譯為「當事人適格」。但若要作精確的法律概念區辨，Stone使用“standing”一詞其實是「借代修辭」，泛指我國實體法上的「權利能力」及程序法上的「當事人能力」、「當事人適格」。在此先予敘明，以下不特別細分用語。

⁸³ See Christopher D. Stone, *Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights for Natural Objects*, 45 S. CAL. L. REV. 450 (1972).

⁸⁴ Roderick Nash 也從基本人權權利主體的擴大、自由主義的發展，來探討環境倫理、自然的權利理論及環境主義的發展史。Nash 認為：正如同基本人權權利主體的擴大就是一段人類從客體、奴隸的地位被解放的過程一般，承認自然享有權利，便是讓自然從被人類奴役的狀態中解放。See NASH, *supra* note 72, at 3–12.

⁸⁵ See Stone, *supra* note 83, at 464–73.

⁸⁶ Stone 並發想：若我們承認環境作為權利主體，環境也不妨作為責任主體，為天災等自然界的不可抗力（Acts of God）對人類所造成的損害負賠償責任，而信託基金正可以作為賠償金的來源。See *id.* at 480–81.

然而，為了保護環境而承認環境的權利主體地位，有什麼特別的意義？為什麼我們不應該將環境保護完全寄託於既有的侵權行為法及環保法規對於私人財產權及人格權的保障？Stone舉了奴隸與主人的例子來說明：同樣是為了保護奴隸，法律允許奴隸的**主人**對傷害奴隸的第三人請求侵害**財產權**的損害賠償，跟法律允許**奴隸自己**向加害者請求侵害**人身**的損害賠償，兩者是截然不同的。⁸⁷Stone認為，承認環境的權利主體地位，在**法律操作的層面**上有三個重要的意義：(1)讓環境（或一條河、一座森林、一座峽谷）得以自己的名義成為訴訟當事人；(2)讓環境的所受損害，能夠獨立於其他私人的利害關係，在法官裁判時（例如在考慮是否核發禁制令〔injunction〕時）一併被納入考量，如此亦可以避免環境的利益被其他私人（以事前的契約或事後的和解）「出賣」；(3)讓有利判決的利益可以歸屬於環境本身，而非其他第三人。⁸⁸不僅如此，比起法律操作層面更重要的是，Stone希望藉著承認環境享有權利，引發**心靈與社會心理層面**的轉變，使人類及今後的法律制度擺脫人類中心的意識形態——保護環境不只是因為對人類有什麼好處，而是出於對權利主體應有的尊重。⁸⁹

3.1.2. 環境人格化模式的實踐案例

從Stone提出以環境或自然界之物為權利主體的法學主張以後，法律實務上也有一些案例有意無意體現了這樣的主張。它們不見得是直接受到Stone主張的影響，而可能是環保團體環境運動策略的一環。

3.1.2.1. *Morton*案：原告是環保團體，還是山谷？

Stone在1972年之所以寫作“Should Trees Have Standing?”，是為了聲援當時一件繫屬於美國聯邦最高法院且即將判決的*Sierra Club v. Morton*⁹⁰環境訴訟案。

⁸⁷ See *id.* at 458–59.

⁸⁸ See *id.* at 458.

⁸⁹ See *id.* at 489–501. 類似的意見，參見：Laurence H. Tribe, *Ways Not to Think About Plastic Trees: New Foundations for Environmental Law*, 83 YALE L. J. 1315 (1974) (認為：若環保只出於人類自身功利性的利害考量，終究將不利於環境保護)。

⁹⁰ *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

⁹¹*Morton*案涉及美國加州紅杉國家公園（Sequoia National Park）境內的Mineral King Valley山谷開發案；而訴訟最後的爭議，則是原告環保團體Sierra Club到底有沒有當事人適格。

Mineral King Valley自1926年起被納入紅杉國家森林的一部分，並被指定為國家野生動物保護區。Mineral King Valley雖曾經為礦區，後因秀麗的山林風景而成為休閒場所之用，但因低度的人類開發而仍人跡罕至。1940年代起，美國聯邦林務局（United States Forest Service）開始考慮在Mineral King Valley發展觀光業，於1965年時進行招標，後由華特迪士尼（Walt Disney）公司得標。1969年時，美國聯邦林務局核准了迪士尼公司將Mineral King Valley開發為滑雪場的申請。為了滑雪場的開發，加州州政府申請興建一條穿越紅杉國家公園的高速公路及電纜，得到國家公園的主管機關內政部（Department of Interior）核准。⁹²

1969年，環保團體Sierra Club作為一個「對國家公園、野生動物保護區及森林的保育與維護具有特別利益」的環保團體，希望Mineral King Valley能夠維持原狀，因而依據美國行政程序法（Administrative Procedure Act）的司法審查條款⁹³，起訴請求法院判決宣告系爭開發案違反保護國家公園、動物保護區、森林的聯邦法律規範，並請求法院核發暫時及永久禁制令，禁止相關聯邦政府官員對系爭開發案作出後續的許可。⁹⁴加州北區聯邦地方法院一審准許了Sierra Club的主張；但在上訴審，第九巡迴上訴法院認為Sierra Club並未主張其成員的利益將會因為被告的行為而直接受到影響，因而認為Sierra Club不具當事人適格，並推翻了地方法院的判決。Sierra Club於是申請移審令（certiorari），案件上訴至聯邦最高法院。⁹⁵

最高法院的多數意見認為：系爭開發案，對美景、自然或歷史紀念物、野生動植物以及未來世代對國家公園的享有，造成破壞及負面影響，這樣的損害固

⁹¹ See CHRISTOPHER D. STONE, SHOULD TREES HAVE STANDING? LAW, MORALITY, AND THE ENVIRONMENT xi–xvi (3d ed. 2010) (介紹了該文的寫作動機以及後續影響)。

⁹² *Morton*, 405 U.S. at 728–29.

⁹³ 5 U.S.C. § 702 (1970) (“A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof.”).

⁹⁴ *Morton*, 405 U.S. at 729–30.

⁹⁵ *Id.* at 731.

然符合行政程序法司法審查條款的當事人適格要件的「事實上損害」(injury in fact)，但「事實上損害」的要件更要求原告證明自己也是受有損害的一份子。⁹⁶ 法院認為Sierra Club並未證明其成員因為系爭開發案而直接受有損害，因而認定Sierra Club不具當事人適格，維持了上訴法院的判決，駁回Sierra Club的請求。

有趣的是，在本案的不同意見中，Douglas大法官選擇了一個截然不同的觀點，來解讀當事人適格(standing)這個概念。Douglas引用了Stone的文章，認為：當今人們對於環保的關切，應該可以引領法律制度走向下一個階段，承認環境訴訟能夠以自然界之物的名義提起，如此一來，當事人適格這個概念就能夠更加簡化而聚焦：「從而，本案應該改名為*Mineral King v. Morton*。」⁹⁷而且，「那些來健行的、來釣魚的、來打獵的、來露營的、時常來造訪的，或只是來獨坐幽靜深山、體會造化神秀的人們，無論多或少，在法律上都應該有資格為作為她的代言人。」⁹⁸

法學者Stone和Douglas大法官不僅在其法學論述中流露出充分的環境關懷，我認為更重要的是，他們都指出了一個非常重要的法律觀點：在法律上，跟自己的權益相關的事項，自己基於深切的利害關係，固然最適合——最具有「當事人適格」——在訴訟上為自己發聲，捍衛自己的權益。⁹⁹然而，由於生態環境或自然界之物在向來的法律制度上並非權利主體，若要提起環保訴訟，就必須由其他人為原告（例如Sierra Club），並以該原告的利害關係的認定，來代替「環境的利害關係」（例如Mineral King的利害關係）的認定。對於Stone和Douglas而言，這樣的作法不但太過迂迴，更不利於環境保護，倒不如直接承認環境（例

⁹⁶ *Id.* at 734-35.

⁹⁷ *Id.* at 741-42 (Douglas, J., dissenting) (“This suit would therefore be more properly labeled as *Mineral King v. Morton*.”).

⁹⁸ *Id.* at 744-45 (Douglas, J., dissenting) (“Those who hike it, fish it, hunt it, camp in it, frequent it, or visit it merely to sit in solitude and wonderment are legitimate spokesmen for it, whether they may be few or many.”).

⁹⁹ 利害關係深切的人所進行的訴訟，可以被期待具有充分的對立性與訟爭性，也可期待當事人為自己的利害關係進行充分的攻擊防禦，進而充實訴訟的「案件或爭議」(cases or controversies)性。否則法院將淪為他人事務的公共論壇，浪費司法資源，更可能有害於權力分立。並參見本文第4.2部分。

如Mineral King)的權利主體地位及當事人適格來得較為簡潔有力。¹⁰⁰隨著環境主義與環境運動的發展，法律和法院應該要相信：環保團體或那些「環境的代言人」，會如同捍衛自己的權利義務一樣熱切地捍衛「環境的權益」。



3.1.2.2. *Palila*案：只是「鳥假人威」罷了？

在Stone的文章問世以後不久，美國的瀕危物種保護法（Endangered Species Act）於1973年通過。這部新的法律，使得自然界之物可否作為權利主體的法學論辯無法完全退燒。¹⁰¹一些環境訴訟案，也陸續以自然界之物的名義被提起。¹⁰²夏威夷1979年的*Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources*¹⁰³案，是值得注意的案子，因為在本案中，法院不僅未質疑動物原告的當事人適格，更判決原告勝訴。

Palila（黃胸擬管舌鳥，學名為*Loxioides bailleui*或*Psittirostra bailleui*）是夏威夷當地的原生特有種雀科鳥類，其生存需要仰賴當地的黃葉槐（*Sophora chrysophylla*）以及檀香苦檻蘭（*Myoporum sandwicense*）林，提供食物及棲地。*Palila*自從1967年以來就被美國內政部列為瀕危物種；專家認為*Palila*的族群數量已經接近「若要維持物種的存續，則個體數量不能再減少」的程度。1977年時，美國聯邦魚類及野生動物管理局（United States Fish and Wildlife Service）為*Palila*指定了重要棲地。但夏威夷土地及自然資源部（Department of Land and Natural Resources）的一項政策，卻跟聯邦機關保護*Palila*的努力產生衝突：自從1950年以來，夏威夷土地及自然資源部為了滿足狩獵愛好者的狩獵需求，而有計畫地維持野生家山羊及綿羊的數量。不巧的是，夏威夷土地及自然資源部為野生家山羊及綿羊規劃的活動範圍正好包含了*Palila*的重要棲地，而野生家山羊及綿羊也以黃葉槐及檀香苦檻蘭為食，妨礙了它們的生長，導致*Palila*的棲地持續縮減。¹⁰⁴

¹⁰⁰ 正如 Stone 所說的，承認環境的權利主體地位，意義在於讓環境的所受損害，能夠獨立於其他私人的利害關係，在法官裁判時一併被納入考量。See Stone, *supra* note 83, at 458.

¹⁰¹ See, e.g., David S. Favre, *Wildlife Rights: The Ever-widening Circle*, 9 ENVTL. L. 241 (1979); James L. Huffman, *Do Species and Nature Have Rights?*, 13 PUB. LAND L. REV. 51 (1992).

¹⁰² See STONE, *supra* note 91, at xv-xvi.

¹⁰³ *Palila v. Hawaii Dep't of Land and Natural Resources*, 471 F. Supp. 985 (D. Haw. 1979), *aff'd*, 639 F.2d 495 (9th Cir. 1981).

¹⁰⁴ *Id.* at 988-91.

Sierra Club、National Audubon Society、Hawaii Audubon Society等環保團體以自己及Palila為原告，依據瀕危物種保護法的規定¹⁰⁵提起公民訴訟，請求法院判決宣告被告夏威夷土地及自然資源部對野生羊群的管理，違反瀕危物種保護法禁止「取用」(take)瀕危物種的規定¹⁰⁶；並請求法院核發禁制令，命被告將Palila重要棲地內的羊隻移除，且未來不得再增加Palila重要棲地內的羊隻。

夏威夷聯邦地方法院一審判決原告勝訴。被告上訴後，聯邦第九巡迴上訴法院維持原判，¹⁰⁷本案即告確定。

*Palila*案在法院判決中所呈現的爭議，其實主要聚焦於三個問題：(1)依據美國憲法第十增補條款¹⁰⁸以及瀕危物種保護法，聯邦政府是否有權介入州的野生動物保育？(2)美國憲法第十一增補條款規定州的司法豁免權，¹⁰⁹是否適用於本案？(3)被告的行為是否構成瀕危物種保護法所禁止的「取用」？¹¹⁰在這三個主要爭點，法院都作出對原告有利的認定。

有趣的是，法院及被告並未質疑原告Palila——作為一種鳥類——是否具有當事人能力及當事人適格。瀕危物種保護法的公民訴訟條款允許「任何人」(any person)作為原告起訴，則法官是否認同Palila為「任何『人』」的法律文義範圍所涵蓋呢？法官是否也將Palila視為法律上的權利主體，如同Sierra Club等其他共同原告呢？

¹⁰⁵ 16 U.S.C. § 1540(g)(1) (1976) (“[A]ny person may commence a civil suit on his own behalf . . . to enjoin any person, including the United States and any other governmental instrumentality or agency . . . who is alleged to be in violation of any provision of this chapter or regulation issued under the authority thereof . . .”).

¹⁰⁶ *Id.* § 1538(a)(1)(B) (“[W]ith respect to any endangered species of fish or wildlife . . . it is unlawful for any person subject to the jurisdiction of the United States to . . . take any such species within the United States or the territorial sea of the United States . . .”). 美國瀕危物種保護法所謂的「取用」(take)，包含了騷擾、傷害、追逐、捕獵、射擊、採集等行為。See *id.* § 1532(19) (“The term ‘take’ means to harass, harm, pursue, hunt, shoot, wound, kill, trap, capture, or collect, or to attempt to engage in any such conduct.”).

¹⁰⁷ See *Palila v. Hawaii Dep’t of Land and Natural Resources*, 639 F.2d 495 (9th Cir. 1981).

¹⁰⁸ U.S. CONST. amend. X (“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”).

¹⁰⁹ U.S. CONST. amend. XI (“The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State.”).

¹¹⁰ See *Palila*, 471 F. Supp. at 992–99.

我認為*Palila*案法官的法律觀念其實還沒那麼前衛。首先，我認為法官在當時的法律之下，之所以允許訴訟的遂行，並不是賣面子給*Palila*，更不是承認鳥類的權利主體地位，而只是賣面子給另一群共同原告——為鳥類發聲的環保團體（如果環保團體不擔任共同原告，僅由*Palila*為原告的話，法院說不定會要求將原告名稱更正為環保團體，甚至駁回訴訟，也未可知）。其次，由於公民訴訟的主要目的在於監督政府執行法律，而非專注於權利救濟、保障私人權益，¹¹¹比起*Morton*案原告起訴所依據的行政程序法的司法審查條款，*Palila*案原告起訴所依據的瀕危物種保護法公民訴訟條款對於當事人適格的要求較為寬鬆。即令鳥類也被列為*Palila*案原告，但訴訟實際上是由一群**關心環境的人類**在進行，法官並不擔心這個公民訴訟的攻防過程不夠充分而無法達到監督政府執法的目的。換言之，*Palila*案法官的心態可能是「**反正本件訴訟實際上是環保團體在打，那麼原告名單是否多列一個鳥類，實質上並不影響訴訟的進行**」。簡言之，*Palila*案雖然是以鳥類為原告並且勝訴的環境訴訟，但我認為其實不過是「鳥假人威」罷了。

不過，*Palila*案其實也沒有那麼不堪。我合理地推測：Sierra Club等環保團體將鳥類列為原告，一定是有意藉此提高本案的話題性，並宣揚「環境也應享有權利」的環境理念，作為環境運動策略的一環。而法官並未僵化地堅守形式上的法律文義，而願意成全環保團體的用心。我想：*Palila*案的法官們應該也是頗有環境關懷的吧！

3.1.2.3. 灰面鵟鷹控告阮剛猛：臺灣版的*Palila*案？

就我所知，在臺灣，以動物為名義所開啟的環境司法程序，只絕無僅有的一件，而且是刑事程序。

1999年，彰化縣政府決定開發彰化市東側外環道。在環境影響評估程序中，開發單位彰化縣政府的第一階段環評報告認為預定開發的道路路線不在水質、生態保護區範圍內，也並未就開發案對八卦山脈的稀有或保育鳥類重要棲地的影響

¹¹¹ 事實上，我認為公民訴訟監督政府執法的目的最終也在於維護私人的利益，只是這樣的利益過於分散、稀釋、不確定，是由全體人民所享有的利益。參見本文註 352 及所對應正文的論述。

提出因應對策，竟獲得彰化縣環評委員會有條件通過。¹¹²台灣環境保護聯盟彰化分會、彰化縣綠色資源人文保育協會等環保團體認為外環道開發案會破壞灰面鵟鷹（即「灰面鵟鷹」）等鳥類的棲地，向縣政府多次陳情卻沒有得到正面回應，因此以偽造文書罪及違反環境影響評估法等罪名，告發當時的彰化縣長阮剛猛以及環評顧問公司負責人。環保團體的刑事告發狀上記載：「**告發人(群)即受害者：灰面鵟鷹**，棲地：八卦山脈」；「告發人兼(右)代表人：台灣環境保護聯盟彰化分會」；「被告：阮剛猛」。¹¹³

彰化地檢署檢察官雖然受理本件告發案，但在偵查後認為八卦山脈並非自然保護區或一般保護區，也未經農委會公告為保育類動物之重要棲息環境，偵結後作出不起訴處分。¹¹⁴

我認為：彰化地檢署受理這件以灰面鵟鷹為告發人的案子，比起*Palila*案，很難說是檢察官表現出了什麼環境關懷，更遑論承認灰面鵟鷹的權利主體地位了。畢竟，根據偵查法定原則，不問出於告訴、告發或其他任何原因，檢察官只要知有犯罪嫌疑，就應該開始偵查。¹¹⁵而刑事訴訟法對於告發狀的形式要求非常寬鬆，¹¹⁶記載鳥類為告發人，或許不影響告發的效力。更何況，即令不符合法律對於告發的形式要求，檢察官仍然因此知有犯罪嫌疑，而應開始偵查。換言之，檢察官開始偵查，不是賣灰面鵟鷹面子，也不是賣環保團體面子，而是單純的依法行事罷了。

然而，學者王俊秀仍相當看重這件「灰面鵟鷹控告阮剛猛案」，認為這是「自然權利運動」在臺灣的實踐，是臺灣環境運動的新頁；王俊秀並對自然權利

¹¹² 本案相關環評書件為：(0860011H)彰化市東側外環道路新闢工程路線規劃環境影響說明書；彰化縣政府公告 87 彰府環一字 42604 號。

¹¹³ 參見：廖新一（2008），〈終身環保志工：吳麗慧老師〉，《環盟會訊》，147 期，頁 4，<http://www.tepu.org.tw/wp-content/uploads/magazine/147.pdf>；張弘昌、江健男，〈灰面鵟鷹告阮剛猛環評不實〉，《聯合報》，1999 年 11 月 17 日。

¹¹⁴ 參見：劉明岩，〈東外環道環評案 縣長不起訴 環保聯盟將向檢方聲請再議〉，《聯合報》，2001 年 10 月 23 日，18 版。

¹¹⁵ 刑事訴訟法第 228 條第 1 項：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」關於偵查法定原則，可參見例如：林鈺雄（2007），《刑事訴訟法（下冊：各論編）》，五版，頁 10-11，臺北：自刊。

¹¹⁶ 刑事訴訟法第 242 條第 1 項前段：「告訴、告發，應以書狀或言詞向檢察官或司法警察官為之；其以言詞為之者，應制作筆錄。」

運動的未來抱持樂觀的態度。¹¹⁷



3.1.3. 所以，「環境人」的損害賠償是什麼？

無論是Stone的法學主張（參見本文3.1.1.2），或是本文所謂的「環境人格化模式」的環境責任，都是由法律賦予環境人格（權利主體地位），且令污染者應該對「環境人」負侵權行為損害賠償責任。本文第3.1.2部分雖然舉出Morton案（Douglas大法官的不同意見）、Palila案及灰面鵟鷹控告阮剛猛，作為環境人格化模式的實踐案例，不過，這些案例都還沒有觸及環境損害賠償的問題。

但我們可以進一步設想：「環境人」可以請求損害賠償的環境責任法律制度會是什麼樣子？本文嘗試從環境享有的權利、阻卻違法事由，以及損害賠償的方法來探討。

3.1.3.1. 環境享有什麼權利？

如果承認環境是法律上的「人」，得以作為權利主體，並且可以在權利被污染者侵害時請求侵權行為的損害賠償，我們就必須進一步問：環境享有什麼權利，而可能被污染者侵害？

(1)環境的財產權？

首先，法律若賦予環境人格，環境可以擁有財產權。如此一來，關心環境的人就可以捐錢、捐土地給她；她可以從污染者受領賠償金；她也可以把自己的財產投資在對環境保護有益的事情上，例如請科學家為自己作「健康檢查」，或是整治污染。

但在這些事項以外，法律有必要承認環境其他的「財產權」嗎？我們難道要說被美麗灣破壞的杉原海灘、被日月光污染的河川、被山老鼠砍伐的檜木，是

¹¹⁷ 參見：賴品瑀，〈詹順貴駁斥朱廣州：美麗灣重傷環評法〉，《環境資訊中心電子報》，2012年10月3日，<http://e-info.org.tw/node/80907>（「（王俊秀）分享早在1999年，環團便替灰面鵟鷹控告當時的彰化縣長阮剛猛。他樂觀看待環境運動的可能，不管是環境信託的推動、替白海豚提出訴訟等維護自然界權利的行動……」）；莫聞，〈芳苑海岸千傘齊開 誓言守護白海豚〉，《環境資訊中心電子報》，2009年10月26日，<http://e-info.org.tw/node/48702>（「王俊秀說，過去曾有環保團體曾代表灰面鵟鷹，具狀控告前彰化縣長阮剛猛的例子。如果中華白海豚的棲地持續受威脅，未來將以媽祖魚之名，控告那些持續破壞媽祖魚家園的開發案，哪個政府機構有份，就控告哪個單位。」）。並參見：王俊秀（2004），〈永續台灣向前行〉，《新世紀智庫論壇》，26期，頁33，載於：<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/26/26-05.pdf>。

環境所擁有的「財產」嗎？如果我們承認環境是一個「人」，那些不正是「她」的一部分嗎？說那些是環境的「財產」，就跟法律說人類的手腳是他／她自己的財產一樣荒謬（至少在道德情感上令人無法接受）。



(2)環境的「人格權」

我們接著可以想到的，就是環境享有非財產權了——或許我們也可以說，這是環境所特有的「人格權」。自然人享有姓名、生命、身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操等人格權。¹¹⁸公司法人的「姓名」和「名譽」則可能有商業上的價值，因此也受到法律的保障；¹¹⁹人民團體的「姓名權」，更有實現憲法上結社自由權的意義。¹²⁰但「環境人」的「人格權」，內容又是什麼呢？自然人的所享有人格權，是否也可以為環境所享有？

也許，環境並不會在乎她被呼作蓋亞（Gaia）、地球母親（Mother Earth）、帕查瑪瑪（Pachamama）或其他任何帶有崇敬或輕蔑意味的名稱；也不會在乎她在人類的上流社會中惡名昭彰，常常被產業界和投資人批評為阻礙經濟發展的元凶；她也不從事於交易和人際往來，沒有人會在乎她的信用如何。但是，我們是否可以認為：當一條河川被廢水污染，她的身體和健康受到侵害了？當一片處女地（virgin land）被人類開發染指，她的貞操受到玷污？當一座幽靜山林被熙來攘往的觀光客打擾，她的隱私被剝奪？¹²¹當沙灘成了飯店，濕地成了工廠，她們已經永久死去？

即令有人可能終究還是難以想像自然人的「人格權」為環境所享有，但為環境量身打造專屬於她的人格權，似乎並不是遙不可及的法律制度。2010年4月，在

¹¹⁸ 參見民法第 19 條、第 192 條至第 195 條。

¹¹⁹ 參見：黃銘傑（2008），〈公司名稱之人格權保護與商標法、公平交易法間之糾葛：評臺灣高等法院九十六年上更（一）字第一二六號「東森不動產仲介經紀有限公司」vs.「東森建業不動產仲介經紀股份有限公司」判決〉，《月旦法學雜誌》，160 期，頁 191-213。最高法院 62 年臺上字第 2806 號判例似乎也承認公司具有名譽權（「公司係依法組織之法人，其名譽遭受損害，……登報道歉已足回復其名譽……」）。

¹²⁰ 司法院釋字第 479 號解釋：「憲法第十四條規定人民有結社自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之自由。就中關於團體名稱之選定，攸關其存立之目的、性質、成員之認同及與其他團體之識別，自屬結社自由保障之範圍。」

¹²¹ 美國的 Samuel D. Warren 與 Louis D. Brandeis 所提出的現代隱私權概念，正是一種「不受打擾的權利」（right to be let alone）。See Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193 (1890).

南美洲的玻利維亞舉行的「氣候變遷與地球母親權利世界人民會議」(World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth)，各國與會代表通過了《世界地球母親權利宣言》(Universal Declaration of the Rights of Mother Earth)。¹²²同一年，玻利維亞獨步全球，通過了「地球母親權利法」(西班牙文為Ley de Derechos de la Madre Tierra)。¹²³根據這部法律，所謂的「地球母親」(西班牙文為Madre Tierra)是指「一個動態的生命系統，由一個不可分割的社群中，相互依存、彼此互補、命運共同的所有生命系統與生物體所組成」。¹²⁴地球母親擁有下列權利：(1)生命權：維持生命系統完整性及支持生命系統的自然過程的權利，以及再生的能力及條件；(2)生命的多樣性：保存多樣與殊異的生命，才造就了地球母親，她有權不受人工的基因改造以致其生存、運作或未來潛能受到威脅；(3)水：維持水循環運作的權利，支持生命系統所需的水質與水量的權利，為了地球母親與其成員的生生不息而防止污染的權利；(4)清潔的空氣：維護空氣品質與組成，以支持生命系統、防止污染，讓地球母親與其成員生生不息；(5)平衡(equilibrium)：維護或回復地球母親成員之間的依存性、互補性與平衡運作，使其循環與生命過程能夠永不止息；(6)自我復原：在受到人類活動直接或間接的影響後，有權迅速而有效地修復生命系統；(7)無污染的生活：保護地球母親成員，使其免受污染及人類活動所產生的有毒或放射性廢棄物的荼毒。¹²⁵為了實現地球母親的權利，地球母親權利法課予玻利維亞的各級政府機關與人民相應的義務，政府並依法設立「地球母親辦公室」(Office of Mother Earth)，以推展本法的事項。¹²⁶

¹²² See Universal Declaration of Rights of Mother Earth, GLOBAL ALLIANCE FOR THE RIGHTS OF NATURE, <http://therightsofnature.org/universal-declaration> (last visited June 28, 2015); Cormac Cullinan, *The Rule of Nature's Law*, in RULE OF LAW FOR NATURE, *supra* note 11, at 94, 107–08.

¹²³ See John Vidal, *Bolivia Enshrines Natural World's Rights with Equal Status for Mother Earth*, THE GUARDIAN, Apr. 10, 2011, <http://www.theguardian.com/environment/2011/apr/10/bolivia-enshrines-natural-worlds-rights>.

¹²⁴ Ley de Derechos de la Madre Tierra (Law of the Rights of Mother Earth), art. 3 (2010), <http://zh.scribd.com/doc/44900268/Ley-de-Derechos-de-la-Madre-Tierra-Estado-Plurinacional-de-Bolivia>.

¹²⁵ *Id.* art. 7.

¹²⁶ *Id.* arts. 8–10. 政府的義務包含：發展預防及預警性的公共政策及系統性的行動；發展永續性的生產與消費模式；發展公共政策以保護地球母親，使她免於多國或國際性的剝削、生命系

當然，我在此無意將玻利維亞先進的法律奉為圭臬。事實上，我也不知道地球母親權利法在玻利維亞的實踐情形如何，或是地球母親是否曾經援引這部法律向侵權行為人請求損害賠償。我要說的是，**若要採取環境人格化模式，法律制度就必須思考：環境應該享有哪些權利(人格權)？而這件事情是可以做到的**(只是並不簡單)，也已經有國家大膽嘗試了。¹²⁷立法者可以自然人的**人格權**為類比，也可以外國法為借鏡，或是勇敢獨創，但無論如何，這都考驗立法者的創意，更需要人類立法者能夠發揮「天人合一」的思考。

3.1.3.2. 阻卻違法事由？

承認環境享有權利(人格權)，並不代表她的權利因此絕對受到保障、不可限制或剝奪。就像自然人的**人格權**可以在符合法令規範、為了追求或維護更高的利益、得被害人同意等情況下受限制或剝奪，而不構成不法侵害(別忘了，目前連死刑在臺灣都尚未被宣告違憲！)。限制或剝奪環境的權利，也應該有一些阻卻違法事由，否則人類將動輒對環境構成侵權行為，而根本無法生活。此外，如果對於環境的權利所為的限制是來自於國家，更必須符合法律保留原則、比例原則及正當法律程序的要求，否則將違反憲法。

換言之，如果要採取環境人格化模式的環境責任，法律制度必須為侵害環境權利的行為提供一些阻卻違法事由。我可以想像：屆時，大多數的阻卻違法事由將會來自於「依法令之行為」，人類的行為只要符合環保法規，就能阻卻違法。¹²⁸而由於這些作為阻卻違法事由的環保法規是限制環境的基本權的國家行為，其

統商品化以及氣候變遷的威脅；發展公共政策以確保能源主權、提高能源效率及再生能源比例；要求國際透過財務及清潔科技移轉機制，承認「環境債」(environmental debt)的概念；促進和平，淘汰核武、化武、生化武器以及大規模殺傷性武器；在雙邊、區域、多邊的外交關係上提倡地球母親的權利。人民的義務包含：維護並尊重地球母親的權利；促進地球母親與人類社群之間的和諧共存；積極參與提出各種有助於尊重及捍衛地球母親權利的方案；從事於能夠跟地球母親和諧共存的生產與消費行為；確保地球母親所提供資源的永續利用；檢舉任何違反地球母親權利的行為；參與政府機關或民間團體所舉辦，以保護地球母親為宗旨的集會。

¹²⁷ 關於更多世界各國嘗試賦予自然生態權利主體地位的法律及政策，參見：*Rights of Nature Law and Policy*, HARMONY WITH NATURE, UNITED NATIONS, <http://www.harmonywithnatureun.org/rightsofnature.html> (last visited July 21, 2015).

¹²⁸ 不過，最高法院曾有判例認為：工廠排放空氣污染物，造成鄰地農作物的損害，即令排放符合法定的排放標準，仍不能阻卻違法。參見最高法院 83 年臺上字第 2197 號判例：「土地所有人經營工業及行使其他之權利，應注意防免鄰地之損害，民法第七百七十四條定有明文。而空

不僅必須符合法律保留原則、比例原則、正當法律程序，更須符合「正當立法程序」，在制定過程充分引進**環境的參與**，充分考量**環境的利害**；而既有的各種以人類中心的觀點制定的環保法規，亦須**加入生態中心的觀點**，全盤檢討修正。¹²⁹甚至，法律制度可能還必須允許環境就環保法規請求違憲審查！

這將是非常浩大的法律工程，卻是採取環境人格化模式的環境責任法律制度所必需的。

3.1.3.3. 損害賠償的方法？

損害賠償的方法，不外乎回復原狀與金錢賠償。¹³⁰此點無論是對財產權或人格權的侵權行為，皆然。因此，即令環境可能只有「人格權」會遭受污染者侵害（如本文3.1.3.1所述），也不妨她在人格權受侵害之後，向污染者請求回復原狀或金錢賠償。

(1)財產上損害賠償：回復原狀的費用

對人格權的侵害，可能會造成**財產上**的損害。例如，當人類的身體權或健康權受到侵害，被害人會支出醫藥費、看護費、會無法工作謀生，而法律允許被害人就此請求財產上的損害賠償。¹³¹這些賠償，都是為了在物理的層面回復損害發生前的原狀所必需（接受醫療以回復原來的的身體及健康狀況；聘請看護以維持未受害前的生活；維持未受害前的經濟上收入）。

氣污染防治法係行政法，其立法目的，僅在維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，此觀該法第一條之規定自明。故工廠排放空氣污染物雖未超過主管機關依空氣污染防治法公告之排放標準，如造成鄰地農作物發生損害，仍不阻卻其違法。」當然，此一判例是針對侵害**人類**權利的侵權行為而發，我認為不應該適用於侵害**環境**權利的侵權行為。

¹²⁹ 學者葉俊榮曾提出環境問題的特色及相應的立法原則，包含：污染者付費原則、污染者解決原則、環境預防原則、科技促進原則、合作協同原則、民眾參與原則、資訊公開原則。參見：葉俊榮，前揭註 81，頁 87-98。也許葉俊榮並未窮盡列舉，但所舉的這些立法原則，有多少包含了生態中心主義的觀點呢？「民眾參與原則」，是否包含了「環境」的參與呢？

¹³⁰ 民法第 213 條：「負損害賠償責任者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。……第一項情形，債權人得請求支付回復原狀所必要之費用，以代回復原狀。」第 214 條：「應回復原狀者，如經債權人定相當期限催告後，逾期不為回復時，債權人得請求以金錢賠償其損害。」第 215 條：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害。」並參見：曾世雄、詹森林，前揭註 8，頁 173-183。

¹³¹ 民法第 193 條第 1 項：「不法侵害他人之身體或健康者，對於被害人因此喪失或減少勞動能力或增加生活上之需要時，應負損害賠償責任。」

同樣地，環境的人格權遭受污染者侵害時，應該有權請求污染者為她回復污染未發生前的物理原狀，例如整治被重金屬污染的土壤及地下水、植回被砍伐的林木、拆除違法興建的飯店、復育被污染的河川生態、重建違法開發的山坡地。這些工作勢必都需要支出一定的費用，也正是環境因為人格權侵害所受的「財產上損害」，環境亦有權為此向污染者「請求支付回復原狀所必要之費用，以代回復原狀」。

然而，就像受傷的人類可能在治療之後留下後遺症而無法真正回復損害發生前的「原狀」，環境也可能無法完全從污染事件中康復痊癒。對於環境的「後遺症」，污染者是否應該負賠償責任？再者，對於自始就「不能回復原狀或回復顯有重大困難」的環境污染事件，污染者應否、能否以金錢賠償代替回復原狀呢？若是，賠償金額又應該如何酌定？人類法官能夠體會、計算環境的「價值」嗎？重點是，如果我們選擇環境人格化模式，那麼環境在這裡的價值就不應該是環境對人類工具性的利用價值或經濟價值，而應是環境的內在價值。¹³²

(2)非財產上損害賠償：環境的「慰撫金」？

對人格權的侵害，可能還會造成非財產上的損害。例如，自然人的姓名、身體、健康、自由、名譽、信用、隱私、貞操等權利受到侵害時，心理上伴隨而來的精神痛苦，正是非財產上的損害；法律並允許被害人為此請求慰撫金，以撫慰其受創的心理。¹³³

然而，環境的人格權受到污染者侵害時，她所遭受的非財產上損害是什麼？是否還有一些其他的損害，會伴隨著污染而發生（特別是在環境無法被回復至污染發生前的原狀時）？她會因為污染而精神痛苦嗎？（或者，她會因為無法回復污染發生前的原狀而精神痛苦嗎？）污染者應該為她的精神痛苦負賠償責任嗎？更重要的是，人類法官能夠體會她的精神痛苦嗎？

在此，我要問的是：如果法律承認環境的人格權，那麼污染者除了有義務

¹³² 關於環境的工具性價值與內在價值，參見例如：James Justus et al., *Buying into Conservation: Intrinsic Versus Instrumental Value*, 24 TRENDS IN ECOLOGY & EVOLUTION 187 (2009).

¹³³ 民法第 18 條、第 19 條、第 195 條第 1 項。我認為無論是把慰撫金理解為「回復原狀」（消除被害人的精神痛苦）或是「金錢賠償」（無法消除精神痛苦，只好以金錢賠償代替回復原狀）皆無不可。

回復污染發生前環境的物理原狀，是否還應負其他非財產上損害賠償責任（特別是在技術上、經濟上無法完全回復原狀時）？而其賠償金額又應如何酌定？

對於這樣的問題，也許我們的立法者和法官還沒準備好，甚至也可能很久都不會準備好。但這不是立法者或法官的錯，不是法學教育的錯；而是因為我們身為人類，可能終究無法體會污染事件為環境帶來的痛楚，可能無法想像環境可能也有需要請求慰撫金。我們的最高法院曾經說：「公司係依法組織之法人，其名譽遭受損害，無精神上痛苦之可言，登報道歉已足回復其名譽，自無依民法第一百九十五條第一項規定請求精神慰藉金之餘地。」¹³⁴有一天，法院會不會也說「環境非自然人，無精神痛苦可言，自無請求慰撫金之餘地」？即令有一位富有環境關懷的法官願意准許她請求慰撫金，法官又要以什麼標準來酌定金額呢？法院實務上多以被害人的受害程度、加害人的可歸責性、兩造社會地位（職業與教育程度等）、經濟狀況、加害人侵權行為後的態度等標準，來酌定自然人的慰撫金。¹³⁵這些標準能否作為借鏡，直接或間接運用在酌定環境的非財產上損害賠償金額？如果我們要選擇環境人格化模式的環境責任制度，這些就是必須面對的問題。

3.1.4. 環境人格化模式的啟示與反省

從生態學到法學，從Morton案到Palila案及灰面鵟鷹控告阮剛猛，可以看到一些富有環境關懷的法律人努力地宣揚、實踐環境作為權利主體的信仰。環境若能夠作為權利主體，則在污染發生後，環境得以自己（透過代表人）為自己發聲，向污染者請求損害賠償。但著眼於本文第3.1.3部分的討論，我認為：若我們真要邁向環境人格化模式的環境責任制度，我們還有很長的路要走。承認環境或自然界之物具有與人類平等的權利主體地位，對於環境倫理的深化而言，固然別具意義且富有理想性，也許終究才是從根本解決環境問題之道（如同深層生態學反對人類中心主義的宰制）。但目前人類中心主義的法律制度與思維，還不足以運作環境人格化模式的環境責任制度。**環境人格化模式的環境責任制度，需要一場翻天覆地的法律典範轉移，更有賴運作法律制度的人類能夠像自然一樣思考、體會**

¹³⁴ 最高法院 62 年臺上字第 2806 號判例。

¹³⁵ 參見：司法院民事廳（編）（2012），《慰撫金酌定研討會論文集》，臺北：司法院。

環境的「價值」。這不是一蹴可幾的。



3.2. 環境私有化模式

環境人格化模式將不屬於任何人的環境（財）視為法律上的「人」，讓環境可以自己向污染者請求損害賠償，這是一種極端的選擇。但在另一個極端，法律也可以選擇將環境財徹底地物化、客體化——將天地間所有的環境財都化為私有財產。在法律上，當私人的財產權受到侵害，財產權人可以向侵權行為人請求損害賠償。若法律將環境財私有化，則環境財便可被納入財產權的保護傘之下。當被私有化的環境財受到污染，其財產權人即可以向污染者請求損害賠償。如果天地間所有的環境財都被私有化，將不再發生環境財遭受破壞，卻無人在法律上有權請求損害賠償的狀況。

我將這種環境責任模式稱為「環境私有化模式」。在環境私有化模式之下，在污染事件中為環境發聲的，將是私有環境財的財產權人。

3.2.1. 環境私有化模式的理論基礎

將環境財私有化，並非兄弟吾人所獨創的構想。公有地悲劇的故事、法律經濟學上的寇斯定理，以及自由市場環境主義，都為環境財的私有化提供了理論基礎。

3.2.1.1. 公有地悲劇的啟示（一）：私有財產權制度

這裡首先要提出一個重要的觀念：**一件不屬於任何人的事物，其實無異於屬於任何人的事物**。因為，它既不屬於任何人，就沒有人人在法律上有權排除他人的染指。反面而言，若某A在法律上有權排除他人接近、使用、收益、處分一件事物，例如一片草地，則我們可以說那片草地在法律上某程度是屬於某A的。¹³⁶

同樣地，環境財若處於不屬於任何人的狀態下，則任何人都能夠取用、污染，而不必對其他人負責。如此一來，將會招致什麼結果？

生態學家Garrett Hardin於1968年在《科學》(Science)期刊發表了著名的“The Tragedy of the Commons”一文，以牧人在公有地 (commons) 放羊的例子，說明

¹³⁶ 這裡的「屬於」不一定要是以所有權的形式來歸屬，例如民法承認所有權以外的物權人也有權行使物上請求權（民法第767條第2項）。

了他對環境問題的看法。¹³⁷當一片公有牧草地不屬於任何人時，每一位牧人都可以在其上放羊吃草，但每一位牧人也都沒有權利阻止其他牧人在公有地放羊吃草的行為。一位牧人A讓他的羊在公有地吃草，羊兒長得頭好壯壯、生養眾多，這樣的利益全由牧人A獲得；但隨著愈多的羊在公有地上吃草，牧草的生長趕不上羊兒的胃口，公有地的地力不堪負荷，最後將成為一片不毛之地，這是最壞的結果，而這樣的不利益則由全體牧人共同承擔。每一位牧人都明白這樣的道理，也都不希望最壞的結果發生。這時候，**出於個人的單獨行動**，每一位**理性的**牧羊人會怎麼做？牧人A會想：「放羊吃草的好處由我一人獨享，壞處則由全體牧人有難同當；而且即使我不放羊吃草，其他牧人也會繼續這麼幹。若獨我洗手不幹，豈不吃虧？」而每一位牧人也都會作如是想。人人都將繼續在公有地放羊吃草，於是，「公有地的悲劇」（tragedy of the commons）就發生了——「在公有地上的自由，為全體帶來毀滅」。¹³⁸

Hardin以公有地悲劇的例子來說明環境污染與資源消耗的成因，就在於生態環境和自然資源往往像故事中的公有牧草地一樣，無限制地對所有人開放；而環境污染和資源消耗常常也是一人得利、眾人受害，讓行為人基於理性的考量仍不會選擇自我節制。¹³⁹換言之，**環境問題就是公有地悲劇**。

環境的公有地悲劇應該如何避免？Hardin認為科技與訴諸良心的道德呼籲皆非正途，唯有透過良好的社會制度安排才能避免公有地悲劇的發生：一種選擇是人們同意相互強制（mutual coercion, mutually agreed upon），另一種選擇則是私有財產權制度。¹⁴⁰

Hardin所謂的「相互強制」，最典型的的就是透過政府的公權力，管制人們對於「公有地」的行為（容我留待本文第3.4部分再述）。另一方面，若透過私有財產權制度將公有地劃為私有財產，則擅自在他人所分得的牧地上放羊的行為，將會被牧地所有人排除並請求損害賠償；而由於每一位牧人的放牧行為損益同歸於自己，每一位牧人也都會有動機對自己的牧地作永續的利用。從而，公有地的

¹³⁷ See Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCIENCE 1243 (1968).

¹³⁸ *Id.* at 1244 (“Freedom in a commons brings ruin to all.”).

¹³⁹ See *id.* at 1244–45.

¹⁴⁰ See *id.* at 1247–48.

悲劇將不再上演。

Hardin的公有地悲劇，帶給我們的一個啟示，就是：不屬於任何人的環境財，將會淪為公有地悲劇的主角；而將不屬於任何人的環境財私有化，可以作為因應環境問題的一種選擇。



3.2.1.2. 寇斯定理：界定產權，追求效率

本文第2.2.1部分曾提及：經濟學家Pigou主張，若要追求整體社會的最大經濟效率或福祉，則政府應該對於會造成外部成本的行為課稅，將外部成本予以內部化。但1960年，法律經濟學者Ronald Coase發表了著名的文章“The Problem of Social Cost”，提出他對於外部成本（社會成本）問題的看法，也反駁了Pigou的主張。¹⁴¹

Coase首先說明了損害具有「雙方性」（reciprocal nature），挑戰傳統上對於損害（社會成本）的觀點。對於「某A造成某B損害」一事，傳統理論會聚焦於討論「如何限制A造成他人損害的行為」。但Coase直指傳統理論是有問題的，因為：為了保護B不受損害而限制A，反而是對A造成了損害。這時候，法律要做的抉擇是：我們要讓A或B來承受這個損害（或受到限制）？¹⁴²這個道理非常直觀，例如，一座牧場的牲口和動物糞便臭氣熏天、招來蚊蠅，讓鄰近的退休別墅社區居民不堪其擾、居住品質低落，這時候，我們可以選擇讓牧場停止營業，或讓社區居民搬家。¹⁴³Coase提出損害的雙方性，旨在說明損害是可以從加害人與受害人雙方去避免的。更重要的是，採取防免損害的措施會招致成本，若要追求最大的經濟效率，則決策的重點應該是：要由哪一方來負擔這個成本，才更有經濟效率？¹⁴⁴

著眼於損害的雙方性，Coase進一步提出：在**交易成本為零**且當事人可以**自由交易**的情況下，只要法律為資源使用**明確界定財產權的歸屬**，則當事人透過交

¹⁴¹ See R. H. Coase, *The Problem of Social Cost*, 3 J. L. & ECON. 1 (1960).

¹⁴² *Id.* at 2.

¹⁴³ 相似案例，參見：*Spur Industries, Inc. v. Del E. Webb Development Co.*, 108 Ariz. 178 (Ariz. 1972) (法院判決：先來的被告畜牧公司構成妨害 [nuisance] 而必須搬遷牧場，但因後到的原告建商「迎向妨害」 [coming to the nuisance] 是出於知情下的自主選擇，因此原告必須補償被告)。

¹⁴⁴ 關於事前與事後的損害成本分配，以及相應的制度設計問題，參見：GUIDO CALABRESI, *THE COSTS OF ACCIDENTS: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS* (1970).

易，便能達致最有經濟效率的資源分配狀況，而根本不需要政府的介入；而且，此一結果不因法律如何界定初始的財產權歸屬而異。後人將此稱為「寇斯定理」（Coase theorem）。¹⁴⁵寇斯定理可以下述例子說明：某A養牛可獲利2萬元，某B種田亦可獲利2萬元；然而A的牧場與B的田緊鄰，A的牛時常跑到B的田裡偷吃作物，對B造成1萬元的損失；為了防止A的牛侵入B的田，在兩地之間築起圍籬，需費5千元。在交易成本（包含訴訟成本）為零的情況下，如果法律規定A應對B的損失負責（A無權讓牛吃B的作物），則雙方經過一番交涉，理性的A為了避免對B負1萬元的賠償責任，將會選擇主動掏5千元興建圍籬；若A不必對B的損失負責（A有權讓牛吃B的作物），則理性的B也會摸摸鼻子掏5千元興建圍籬，以避免1萬元的損失。我們可以發現：無論法律對於「A是否有權讓牛吃B的作物」（財產權的歸屬）作出怎樣的判斷，結果都是牛照養、田照種、圍籬會被建起來，而總社會成本都是蓋圍籬的5千元。¹⁴⁶

當然，零交易成本的世界是不存在的。但寇斯定理仍提供了相當重要的啟示：若要追求經濟效率，則政府該做的事情，並非千篇一律地對造成外部成本者課稅或課責，而是明確地界定財產權，並致力於降低交易成本、鼓勵自由交易。就此而言，Pigou的主張確實是操之過急了。¹⁴⁷

同樣地，如果從Coase的觀點來看待環境污染的外部成本所造成的無效率問題，則由政府明確界定環境財的權利歸屬，並且營造、維持一個低交易成本的自由市場，讓環境財的權利人得以自由從事於環境財的交易，便能夠提高整體社會的經濟效率。

¹⁴⁵ 關於寇斯定理的說明，亦可參見：王文宇（1996），〈財產法的經濟分析與寇斯定理：從一則古老的土地相鄰判決談起〉，《月旦法學雜誌》，15期，頁6-15；簡資修（2004），〈寇斯的《廠商、市場與法律》：一個法律人的觀點〉，氏著，《經濟推理與法律》，頁17-21，臺北：元照。

¹⁴⁶ See Coase, *supra* note 141, at 2-8. 本文所舉的例子，跟 Coase 的例子稍有不同，但不影響論述。值得注意的是，只要例子中的各項數字有所變化，就可能導致各種不同的結果，例如在圍籬的建造成本太高或經濟活動的獲利太低時，可能導致圍籬不會被建起來，而 A 會放棄養牛或 B 會放棄耕田；但無論法律如何規定 A 是否須對 B 負責，都不會影響結果，也不會影響總社會成本（或經濟效率）。

¹⁴⁷ Coase 對 Pigou 的評論，參見：*id.* at 28-42. 當然，這並不代表 Pigou 的主張毫無價值。因為，在交易成本過高或界定財產權的成本過高時，由公權力介入（課稅、課責）處理外部成本問題，可能還是比較理想的選擇。

3.2.1.3. 自由市場環境主義：以市場取代政府管制

Coase認為界定財產權與自由交易可以提高整體社會的經濟效率，但並未評斷這對於環境保護的成效優劣。然而，一些自由市場的熱烈擁護者可能更激進地主張透過環境財的私有化與自由交易，比政府管制更能有效率地保護環境——這就是「自由市場環境主義」（free market environmentalism）。

1991年，Terry Anderson和Donald Leal出版了*Free Market Environmentalism*一書，提倡自由市場環境主義。Anderson和Leal認為自由市場環境主義的理論有三個基礎：(1)人性（human nature）：人類是自利的，並且會對誘因（incentives）有所反應，而做出相應的行為。自由市場環境主義認為，良好的自然資源管理與環境保護制度應該是創造適當的誘因，使人類基於自利心而做出有利環保的行為，而非訴諸利他心與道德呼籲。(2)知識（knowledge）：管理自然資源及保護環境都仰賴資訊與知識，才能作出適當的決策。自由市場環境主義認為資訊是零碎且分散的，而非集中於少數菁英；即使是普通人所持有的資訊與知識，比起菁英也不會有太大的落差，因此人人都可以為他／她自己作出最有經濟效率的決策。(3)動態的過程或靜態的解決方案：對於環境問題的因應，我們可以更重視它的動態過程——提出多元方案、試誤學習，並淘汰不好的方案選擇；也可以認為它重點在於獲致一個正確的解決方案。自由市場環境主義則更重視動態的過程。¹⁴⁸

基於這三個理論基礎，Anderson和Leal要挑戰的是向來主張以政府公權力來管理資源、保護環境的管制思維。如同其他經濟學家與環境主義者，自由市場環境主義認同環境問題是市場失靈的結果（污染的外部成本沒有被內部化；環境財作為公共財，在市場上產量不足）。但，許多因素會導致環境議題上的「政府失靈」（government failure），使政府作出無效率甚至錯誤的環境決策，因此自由市場環境主義者認為此際不應該訴諸政府管制。政府失靈的因素可從多方面探討：首先，政府機關與公務員多數時候不會為了追求公益而行動，反而，預算、選票、個人績效與課責、利益團體施壓等誘因才是行動的理由。其次，透過民主

¹⁴⁸ See TERRY L. ANDERSON & DONALD R. LEAL, *FREE MARKET ENVIRONMENTALISM* 4-5 (1991).

選舉選出適當的決策者，以及監督政府官員決策的成本太高，又是具有外部效益的行為（一人監督，全民受益），無法期待關心環境的人民能夠有效地影響政府的環境決策。第三，政府機關與公務員所作的環境決策，得失成敗的成本常常不必由它們自己承擔，結果是，政府往往也成為外部性的來源。再者，少數政治與科學菁英在決策時所持有的資訊，不比普羅大眾來得豐富且正確，前者獲得資訊的成本也可能比較高。最後，在民主社會裡，環保的利益相當分散而稀釋地由多數人享有，這些人不容易像工商團體一樣集結起來對公部門施加強大的壓力，政府的決策便容易往工商團體的利益傾斜。¹⁴⁹

自由市場環境主義認為，在自由市場之中，相較於公部門的政治決策，私人決策的優勢在於：所作的交易決策往往是基於明確的價格資訊；決策成本比較容易由決策的私人自己承擔；且市場有眾多競爭者與替代方案可供選擇。¹⁵⁰因此，自由市場環境主義認為：若要解決環境問題，**應以眾多、分散的私人所做的市場決策，來取代少數、集中的菁英所做的政府決策。**

從而，Anderson和Leal主張：政府應明確**為環境財界定財產權**，且該財產權必須**可保護**（defendable）、**可轉讓**（transferable）。政府在環境管制中退居幕後，只需要做好界定財產權的工作，並透過法院與公權力來維護私人財產權及市場的運作；剩下的，就交給供給、需求、價格與自由交易來解決。¹⁵¹

在自由市場環境主義的美好世界裡，所有的環境財都被私有化（明確界定財產權），而可被自由交易。環境財在市場上有供給、有需求，更重要的是，**環境財也會因此有相應的價格**。此外，環境財的品質會忠實反映於環境財的價格上，環境財的擁有着便有誘因妥善照顧他／她的環境財。當市場上對於環保的需求增加，環境財的價格也會水漲船高，創造更多環保的誘因。若有人環境財受到侵害（污染），則他／她得以向加害者（污染者）請求損害賠償。至於環境財損害賠償金額的認定，環境財的市場價格可以為法官提供一定的指引。¹⁵²

¹⁴⁹ 雖然 Anderson 和 Leal 未明講，但 Daniel Cole 認為自由市場環境主義者關於政府失靈的論述是來自「公共選擇理論」（public choice theory）。See COLE, *supra* note 32, at 87–90.

¹⁵⁰ See ANDERSON & LEAL, *supra* note 148, at 9–20.

¹⁵¹ See *id.* at 20–22.

¹⁵² 民法第 196 條：「不法毀損他人之物者，被害人得請求賠償其物因毀損所減少之價額。」學者曾世雄與詹森林則謂：在物之毀損所生之損害，「客觀計算下，損害之大小即等於物之客觀

總而言之，自由市場環境主義希望**透過環境財的私有化與自由交易，將原先所有的外部效益與外部成本都予以內部化**；由環境財市場來產生原本不易獲得的環境財（的價格）資訊；由分散而眾多的市場參與者所做的決策來取代政府的決策，無效率的決策會在市場上被淘汰，最終達致整體社會的最大經濟效率。



3.2.2. 環境私有化的問題

公有地悲劇、寇斯定理和自由市場環境主義，都為環境私有化模式提供了理論基礎，而後者可以說是環境私有化模式最極致的型態。雖然環境責任並非這些理論最關注的問題，但在一個環境財都被明確界定財產權而可自由交易的世界裡，環境財將被納入財產權的保護傘下，不再無人為受污染的環境發聲。

但環境私有化仍面臨許多問題。首先，為所有環境財界定財產權的交易成本可能太高。其次，環境財私有化並非唯一、最佳的環保策略選項。最後，環境財的私有化將引發道德、正義與人權層面的問題。

3.2.2.1. 成本效益問題：可能把所有環境財都私有化嗎？

環境私有化模式希望透過將環境財私有化，讓環境財受到財產權的保護。最極端（或最理想）的自由市場環境主義者，更主張**世上所有的環境財**都應該被私有化，政府將環境管制都交給市場。¹⁵³但我們必須弄清楚一件事：當自由市場環境主義者說「將環境財全部私有化」的時候，**並不只是**說把土地、山川、花草樹木、蟲魚鳥獸都私有化，而是連清潔的空氣、和煦的陽光、花草的清香、樹木

價值。物之客觀價值應依市價估定之……」。參見：曾世雄、詹森林，前揭註 8，頁 197-198。並參見最高法院 102 年度臺上字第 242 號民事判決：「物因侵權行為而受損害，請求金錢賠償，其有市價者，應以請求時或起訴時之市價為準。蓋損害賠償之目的在於填補所生之損害，其應回復者，並非『原來狀態』，而係『應有狀態』，應將損害事故發生後之變動狀況考慮在內。故其價格應以加害人應為給付之時為準，被害人請求賠償時，加害人即有給付之義務，算定被害物價格時，應以起訴時之市價為準，被害人於起訴前已曾為請求者，以請求時之市價為準。」

¹⁵³ 事實上，我認為自由市場環境主義者 Anderson 和 Leal 的主張似乎並未如此極端。但看一些其他論者的眼中，他們就是如此極端。See COLE, *supra* note 32, at 85 (“[Free-market environmentalists] promote a nonregulatory, complete private property ‘solution.’”); *id.* at 108 (“The orthodox version [of free-market environmentalism] implicitly rejects the very concept of ‘public good,’ . . .”); Peter S. Menell, *Institutional Fantasylands: From Scientific Management to Free Market Environmentalism*, 15 HARV. J.L. & PUB. POL’Y 489, 489 (1992) (“Anderson and Leal advocate complete reliance on free market principles to address all environmental problems.”).

的綠蔭、壯觀秀麗的自然景緻都私有化；當一隻蜜蜂被私有化，連牠授粉的**功能**、釀蜜的**功能**也都應被私有化（而且還不一定歸屬於「蜜蜂」的所有人！）；當珊瑚礁被私有化，連它提供海洋生物棲地的**功能**也應被私有化。因為，如果這些事物不被私有化，它們的外部效益就會造成市場失靈——而這正是自由市場環境主義所要避免的。

我們必須問：人類真的有能力將所有的環境財都私有化嗎？人類有能力為土地劃界、為樹木和牲口做標記，但有心思細數每一隻蜜蜂、每一朵花，有能力為空氣、陽光、風景界定產權嗎？

一事物是否會被界定為財產權，往往取決於將外部性內部化的交易成本，也就是界定財產權的成本。學者Harold Demsetz即認為：財產權之所以形成，是為了將外部性內部化；而財產權之所以有不同形式，是為了讓將外部性內部化的成本最小化。¹⁵⁴當界定財產權所帶來的效益大於成本，財產權才會被界定出來。¹⁵⁵學者Daniel Cole則認為：未明確為環境財界定財產權，固然會造成環境問題，但許多環境財之所以未被界定財產權，正是因為交易成本太高；換言之，交易成本才是環境問題的根源。Cole批評自由市場環境主義是搞錯了重點。¹⁵⁶

我沒有明確的數據，但我相信：為花香、空氣、陽光、美景以及各種生態服務的功能明確界定財產權的交易成本是很高的（我們要如何分割空氣？如何防止別人享受陽光而不必付費？）。當然，將環境財私有化的交易成本與效益會隨著特定時空脈絡的經濟、科技、制度及生態條件而變動。¹⁵⁷也許有一天，科技會進步到人類能夠不費吹灰之力地將所有的環境財都私有化。又或許有一天，經過長久的污染，清潔的空氣已經非常稀少，以至於我們願意付出高昂的代價為它界

¹⁵⁴ See Harold Demsetz, *Toward A Theory of Property Rights*, 57 AM. ECON. REV. 347 (1967). Demsetz 以北美印地安人的財產權制度發展為例：早期印地安人並未對大平原上的動物以及土地建立財產權制度；但隨著毛皮貿易的興盛，對於毛皮動物的需求增加，而毛皮動物的數量日漸稀少，毛皮動物因此變得更有價值，動物及土地的財產權制度便逐漸成形，以管理日漸稀缺(scarce)的動物資源。See *id.* at 350–53.

¹⁵⁵ Anderson 和 Leal 也認為：財產權的演進是取決於財產權界定與執行的成本與效益。See ANDERSON & LEAL, *supra* note 148, at 21.

¹⁵⁶ See COLE, *supra* note 32, at 95–96.

¹⁵⁷ 無論是 Cole、Demsetz 或 Anderson 和 Leal 都認同這一點。See *id.* at 2–3; Demsetz, *supra* note 154, at 350; ANDERSON & LEAL, *supra* note 148, at 21–22, 24–34.

定財產權，並開始透過市場上的「價格」去體會清潔的空氣具有多少「價值」。

但，我們對環境的保護，真的要等到那一天才開始嗎？

3.2.2.2. 策略問題：私有化是最佳的環境財管理方式嗎？

不可否認的是，無論是Hardin的公有地悲劇故事、Coase的寇斯定理，或是Anderson和Leal的自由市場環境主義，都直接或間接點出了私有財產權制度對於（有效率的）環境保護的重要性。但一味訴諸環境財的私有化與自由交易，真的是最有效的環保方案嗎？

學者James Krier指出自由市場環境主義論述的內在問題：自由市場環境主義提倡以環境財的私有化與自由交易來保護環境，無非是想避免政府官僚與科學菁英決策時（因為資訊不足、誘因不當所造成的）的無效率；但讓政府來界定、維護、實行財產權及維持市場的運作，又何嘗不會遭遇一樣的問題？Anderson和Leal卻未說明為何他們在環境管制方面不信任政府，但在運作財產權與市場經濟上卻又信任政府。¹⁵⁸

Cole則批評自由市場環境主義並未證明將環境財完全私有化在所有情境下都是最佳的解決方案，甚至未證明私有化的效益永遠大於成本。¹⁵⁹此外，價格並不會如自由市場環境主義者所想地完美反映所有的資訊；私人處理資訊的能力也不必然優於政府或公部門；市場及法院的成本有效性也不像自由市場環境主義所認為的那麼令人樂觀。¹⁶⁰Cole並非徹底反對環境財的私有化，但Cole認為：私有化只是政策決定者在進行比較制度分析（comparative institutional analysis）時的多種制度選項之一，在某些個案情況下固然可能優於其他方案，但不應被奉為圭臬。¹⁶¹

長年研究共有財（commons）管理策略，並因此獲得諾貝爾經濟學獎的Elinor Ostrom亦認為：無論是全面的私有化（市場），或中央集權式的管制（政府），

¹⁵⁸ See James E. Krier, *The Tragedy of the Commons, Part Two*, 15 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 325 (1992).

¹⁵⁹ See COLE, *supra* note 32, 95–96.

¹⁶⁰ See *id.* at 99–104. See also Edward Brunet, *Debunking Wholesale Private Enforcement of Environmental Rights*, 15 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 311 (1992) (認為司法程序會導致法院無法如Anderson和Leal所設想那麼有效率地保護環境財).

¹⁶¹ See COLE, *supra* note 32, at 107–09.

都不是解決公有地悲劇的唯一（或唯二）方式。多元的人類社會，有能力因應不同的時空、文化、政經脈絡，發展出多元的合作模式來解決公有地的悲劇，歷史上也已經有許多成功的例子。¹⁶²人類對環境財的管理不應該僅訴諸私有化（或政府管制）的單一制度，將雞蛋放在同一個籃子裡；長遠、宏觀而言，制度的多樣性（institutional diversity）對人類的生存而言是重要的。¹⁶³

最後，我認為一個重要的因素，對環境私有化的環保成效造成侷限，那就是：**人類終有一死**。如此一來，環境財的財產權人就有誘因在他／她生前盡其所能地榨取環境財的利用價值，並將不利的後果留給後代子孫承受。自由市場環境主義者認為環境財的私有化與自由交易可以將外部性內部化，創造正確的環保誘因，動員人類的自利心，誘發更多環保的行為。但我卻認為：徹底的環境私有化反而會造成**世代之間的外部性問題**，長遠而言不利於環保。¹⁶⁴

總而言之，環境財的私有化固然是環境保護的一種策略選項，但並非唯一選項，也並非永遠都是最佳選項。我們不應天真地幻想，將環境財私有化就能一勞永逸解決環境問題。

3.2.2.3. 道德、正義與人權問題：環境財應該被私有化嗎？

假使環境財的私有化在成本效益上可行，也是絕佳的環保策略。請想像一個當一切環境財都被私有化的世界：土地、山川、花草、樹木、空氣、淨水、陽光、花香、美景，各種環境財都有市場價格，在市場上被自由交易；你必須付出10塊錢，才能享受1公升細懸浮微粒（PM2.5）濃度低於每立方公尺35微克的清潔空氣，但你可以選擇付出每公升5塊錢的代價，呼吸細懸浮微粒濃度每立方公尺36至58微克的空氣；當你進入阿里山神木區，「阿里山遊憩公司」的員工在你身上安了計數器，計算你總共享受了多少芬多精，準備在你賦歸時送上帳單一

¹⁶² See ELINOR OSTROM, *GOVERNING THE COMMONS: THE EVOLUTION OF INSTITUTIONS FOR COLLECTIVE ACTION* (1990).

¹⁶³ See Elinor Ostrom et al., *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, 284 *SCIENCE* 278 (1999).

¹⁶⁴ 看著近年來臺灣的農地競相建地化，良田種起房子，市場「價格」翻倍，土地所有人或許因此致富、可以舒服過他／她的下半輩子了。但也許百年後（或許不用那麼久），他／她的子孫會發現對臺灣人而言最有「價值」的不是房子，而是良田。如果我們認為農地變建地是環保的挫敗，那麼不受政府管制的私有財產權制度對於環保的成效便非常值得懷疑。

張；你行經山澗，口渴了，手舀一瓢清涼暢飲，卻被山澗的主人請求返還不當得利及侵權行為的損害賠償；當然，如果山澗主人有天未經你的同意而聞了你家的庭院花香，你也可以對他／她如法炮製。——當一切環境財都像商品一樣待價而沽，這是不是我們想要的世界？

如果我們認為這不是我們想要的世界，那麼我們便須承認市場有其不得逾越的界線。學者Michael Sandel即主張：世上一些重要的事物，一旦被商品化、市場化，便會導致**道德的墮落與腐化**；此外，當被商品化的事物愈多，貧富之間的不平等將會惡化。¹⁶⁵難道，污染者只要事先買下環境財，就可以自由處分（污染）環境財？¹⁶⁶難道，新鮮的空氣、清潔的飲水，不應該由人人平等享有，無論他／她的種族、財富與階級？¹⁶⁷Krier亦批評Anderson和Leal等自由市場環境主義者對於界定財產權的功效誇誇其談，卻忽略了財產權的分配問題。¹⁶⁸確實，整體社會最有經濟效率的資源配置狀態，並不保證是最符合分配正義的狀態，更不保證道德。¹⁶⁹

¹⁶⁵ 參見：Michael J. Sandel（著），吳四明、姬健梅（譯）（2012），《錢買不到的東西：金錢與正義的攻防》，臺北：先覺。

¹⁶⁶ 不過，污染權交易或排放交易（emissions trading）制度，在環境政策上已經是重要的經濟誘因管制工具；且在氣候變遷時代下，擁抱碳市場似乎已是國際的大勢所趨。參見：葉俊榮，前揭註 38；葉俊榮，前揭註 44，頁 87–132。然而，排放交易始終難以避免遭受來自環保人士的「付錢即可污染」（pay to pollute）的道德式批評。關於環保人士對於排放交易的批評，最為生動者，可參見影片《碳交易的故事》：The Story of Stuff Project, *The Story of Cap & Trade*, YOUTUBE (Dec. 1, 2009), <http://www.youtube.com/watch?v=pA6FSy6EKrM>. 討論碳交易的道德問題，參見：Simon Caney, *Markets, Morality and Climate Change: What, if Anything, Is Wrong with Emissions Trading?*, 15 NEW POL. ECON. 197 (2010).

¹⁶⁷ 遺憾的是，在**現實**上，一個人的種族、財富與階級有時還是與他／她所享有的環境品質相關。這是環境正義（environmental justice）的研究議題。See, e.g., Paul Stretesky & Michael J. Hogan, *Environmental Justice: An Analysis of Superfund Sites in Florida*, 45 SOC. PROBS. 268 (1998); Tracy Yandle & Dudley Burton, *Reexamining Environmental Justice: A Statistical Analysis of Historical Hazardous Waste Landfill Siting Patterns in Metropolitan Texas*, 77 SOC. SCI. Q. 477 (1996).

¹⁶⁸ See Krier, *supra* note 158, at 343–45.

¹⁶⁹ 學者 Calabresi 與 Melamed 曾提出法律對於資源分配（也就是財產權界定）的雙重判斷模式：在第一重判斷，法律先決定要將資源（財產權）分配給哪一方；在第二重判斷，法律再決定要使用財產原則（property rule）、責任原則（liability rule）或禁制原則（rule of inalienability）來保障第一重判斷所分配的資源。無論是第一重或第二重判斷，經濟效率（交易成本）、分配正義與道德可能都是應該考量的依據，而非一味追求其中某個價值。See Guido Calabresi & A. Douglas Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 HARV. L. REV. 1089 (1972).

環境財的私有化所衍生的分配正義的問題，甚至在現實上造成了私有化的阻礙。例如玻利維亞在全球化及新自由主義的浪潮下，為了接受世界銀行(World Bank)等國際性金融機構的開發貸款，而將內國的許多自然資源及公營事業私有化，由私人企業擁有及供應，其中也包含水資源與水利業。然而，水資源私有化的結果是水價飆漲，許多窮人用不起水。2000年時，玻利維亞的Cochabamba市因此爆發了一連串激烈的人民抗爭，造成國內政局動盪，最後促使玻利維亞政府終止了水資源私有化的合約。¹⁷⁰私有化引起人民反彈的例子在國際上並不少見，也讓資源私有化的策略面臨檢討。¹⁷¹

最後，但也同樣重要的是，若過度放任環境財的私有化及自由交易，使得窮人無法取用環境財，可能會違反人權法的規範。例如2002年時，經濟社會文化權利委員會(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)的第15號一般性意見，就從《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1款滿足基本生活需求的權利以及第12條的健康權，將「水權」納為公約所保障的基本人權。¹⁷²第15號一般性意見指出：水權的原則包含了不歧視，亦即「水、供水設施和供水設備必須在法律和實際上能夠為所有人包括人口中的最弱勢或最邊緣化團體所利用」，¹⁷³而

¹⁷⁰ 關於 Cochabamba 的「水戰爭」，參見：黃安琪(2012)，《2000年玻利維亞科恰班巴水資源戰爭之研究(1985-2011)》，淡江大學美洲研究所碩士論文。關於水資源的私有化及跨國企業的壟斷，參見：Maude Barlow、Tony Clarke(著)，張岳等(譯)(2011)，《水資源戰爭：揭露跨國企業壟斷世界水資源的真實內幕》，臺北：高寶。根據紀錄片《企業人格診斷書》(The Corporation)的描述，在玻利維亞的水資源私有化合約裡，人民甚至被禁止私自儲存雨水！參見：Mark Achbar(導演)，《企業人格診斷書》，臺北：同喜文化。

¹⁷¹ See, e.g., Tanya Kapoor, *Is Successful Water Privatization a Pipe Dream?: An Analysis of Three Global Case Studies*, 40 YALE J. INT'L L. 157 (2015); Saki Bailey & Ugo Mattei, *Social Movements as Constituent Power: The Italian Struggle for the Commons*, 20 IND. J. GLOBAL LEGAL STUD. 965 (2013); Adam D. Link, *The Perils of Privatization: International Developments and Reform in Water Distribution*, 22 PAC. MCGEORGE GLOBAL BUS. & DEV. L.J. 379 (2010).

¹⁷² See U.N. Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15*, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003), available at [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf). 並參見：法務部(編)(2012)，《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》，頁234-249，臺北：法務部；張文貞、呂尚雲(2011)，〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1卷1期，頁68-70。

¹⁷³ 經濟社會文化委員會第15號一般性意見第12點。法務部(編)，前揭註172，頁238。

「資源的不合理分配可產生隱性歧視」；¹⁷⁴締約國具有實現水權的義務，為此，供水設施無論是民營或公營，締約國「都應確保所有人包括社會的貧困群體能夠負擔得起水的費用……貧困家庭與富裕家庭相比不在水費上有過重負擔」。¹⁷⁵我不知道會不會有哪一天，清潔的空氣、肥沃的土壤、充足的日照也受到人權的保障。但無論如何，受到人權法拘束的國家政府，恐怕無法像自由市場環境主義者所呼籲的，自外於環境財的分配與管理。通過了兩公約施行法的臺灣，亦應謹慎思考環境財私有化與人權的衝突問題。

3.2.3. 另闢蹊徑：利他的私有化——環境公益信託

自由市場環境主義所設想的環境財私有化，是為了動員人類的自利心以達成環保的目的。但正如本文3.2.2所討論的，環境私有化無論在成本效益、策略選擇，以及最困難的道德、正義與人權方面，都面臨許多問題。其中，在策略選擇方面，我認為人類的壽命有限這個事實，會使得環境私有化造成世代之間的外部性問題；而道德、人權與正義的危機，則出於我們把環境財當作商品一樣交易。這些問題的根源，都跟人類的自利心有關。

但我們也應該注意到：社會上或許還有另一群人，他／她們關懷、保護環境，並不是因為他／她們在物質上、財產上可以因此致富，而是出於利他心與自我心靈的滿足；他／她們想要持有環境財，是為了保護環境財，並把環境財以最美好的狀態無償分享給他人（包含後代子孫），而不是為了向他人收費、藉此獲利；他／她們不在乎所持有的環境財的**價格**，但他／她們細心呵護環境財的**價值**。如果我們能夠把環境財託付給他／她們——讓環境財成為他／她們的私有財產——這樣另闢蹊徑的環境財私有化，會不會跟自由市場環境主義的環境財私有化有所不同？

我所說的另闢蹊徑的環境財私有化，正是「環境公益信託」——由環保團體或其他關心環境的受託人取得山川、森林、海岸、濕地等環境財，由它們為全

¹⁷⁴ 經濟社會文化委員會第 15 號一般性意見第 14 點。法務部（編），前揭註 172，頁 238。

¹⁷⁵ 經濟社會文化委員會第 15 號一般性意見第 27 點。法務部（編），前揭註 172，頁 242。

民、全人類甚至後代子孫的利益進行維護與永續管理。¹⁷⁶環境公益信託雖然也是環境的私有化，但與自由市場環境主義者所想的環境私有化有許多不同之處：首先，環境公益信託的受託人是出於**利他的、公益的目的**而持有、保護環境財。其次，環境公益信託受託人不從事（或極少從事）於環境財的自由交易，它在乎環境財的生態**價值**更甚於市場**價格**。第三，環境公益信託重視環境財的原貌保存與永續管理，而非物的使用收益與交易。我們可以期待，此種出於利他目的的環境私有化，比較不會有世代間的外部性問題，而環境財也不會被商品化、自由買賣而陷入道德與正義的危機。¹⁷⁷

環境公益信託最早起源於英國的「公益信託」（charitable trust）及「國民信託」（national trust），後來在許多國家甚至國際上都成為民間環保團體從事環保運動的重要策略。¹⁷⁸環境公益信託不僅是一種保護環境財的私有財產權制度，更有論者認為：環境信託結合人民集資的過程，宣示了「人民是最大的財團」、「一萬人每人的一元其力量大於一人的一萬元之一萬倍」，對環保社會運動具有重要意義。¹⁷⁹

2010年，彰化環境保護聯盟、荒野保護協會、台灣環境資訊協會、蠻野心足生態協會、台灣國民信託協會、台灣環境保護聯盟等多個環保團體，為了保護即將遭到國光石化開發案威脅的濁水溪口大城濕地，發起「全民認股、守護白海

¹⁷⁶ 國內有論者將「環境信託理念」定義為：「〔將〕環境應託付予值得信賴的人（主要係指第三部門）直接來進行維護、管理，並為每一位國民而永續保存，使美好環境之利益得以**共享**的一種環境保護理念」；而「環境公益信託」則是：「將上述的環境信託理念，以我國的公益信託制度加以實踐之相關公益信託類型……由民間集合社會力量，透過信託方式將私有或公有土地等不動產所有權移轉至具有環境生態保育或人文環境維護專業能力的受託人，以委託人永久保護環境的意思，永續經營管理信託財產，並由不特定多數人享有經永續管理的自然生態或文化景觀的共同利益之信託」。參見：李峙曄（2013），《我國環境公益信託制度及其運作障礙之探討》，頁6，國立成功大學法律學系碩士論文。

¹⁷⁷ 但 Anderson 和 Leal 則舉了環保團體交易環境財的實際案例：環保團體 Nature Conservancy 出於保育的策略，而以所持有的海岸土地進行交易，換得另一片處於分水嶺地帶且有許多瀕危野生植物分布的土地。See ANDERSON & LEAL, *supra* note 148, at 3. 對 Anderson 和 Leal 而言，這正是透過環境財的交易提高環境保護的經濟效率的例子，因為對 Nature Conservancy 而言，換得的分水嶺土地的效用大於原先持有的海岸土地。

¹⁷⁸ 關於環境公益信託在各國與國際上的發展與實踐，參見：王俊秀（2012），《人民財團與信託社會》，新北：巨流；董郢（2012），《公益信託之研究：兼論英美之保護地役權》，頁7-50，天主教輔仁大學法律學系碩士論文。並參見：李峙曄，前揭註176，頁1-2。

¹⁷⁹ 王俊秀，前揭註178，頁8、20。並參見：王俊秀，前揭註117，頁30-31。

豚」行動向人民募資，試圖買下生態價值豐富的大城濕地，並向內政部提出「濁水溪口海埔地公益信託」申請案。¹⁸⁰這次的「白海豚環境公益信託」，雖然受到法規與主管機關的重重阻礙，¹⁸¹而國光石化開發案最後也在2011年時因政府不支持而撤案，¹⁸²政治的介入使得環保與開發在本案的對立沈寂下來；但這是臺灣的公民社會以「公益的私有化」（環境公益信託）來對抗「私益的私有化」（國有財產局將濕地售予國光石化公司）的一次重要嘗試。

我們可以設想：如果環保團體能夠成功買下大城濕地，則大城濕地就能受到財產權相關法律制度的保障。當污染者污染了大城濕地，環保團體即可向污染者請求侵害財產權的損害賠償；若政府未來有意對大城濕地進行開發，政府必須依法進行徵收、予以補償。¹⁸³比起容易受到多方利害關係影響的政府，我們更有理由可以相信，由具有環境關懷與利他心、且受到環境公益信託法律關係拘束的環保團體來擁有大城濕地，更能夠維持大城濕地的生態原貌；也更有理由不必擔心大城濕地哪天又會被「出賣」。

除了基於經濟效率的考量而將環境私有化之外，在環境意識崛起且公民社會活絡的今天，或許我們更應考量環境公益信託此一另闢蹊徑的環境私有化模式。

3.2.4. 環境私有化模式的啟示與反省

從Hardin的公有地悲劇，我們看到為共有財（公有地）界定具有排他性的財產權對於避免公有地悲劇的重要性。從寇斯定理，我們看到在一個零交易成本的世界裡，只要明確界定財產權並透過自由交易，就能解決社會成本（外部成本）問題，達成最大的經濟效率。自由市場環境主義則進一步主張盡可能以環境財私有化及自由市場來取代政府的環境管制，而政府則退居幕後，只須做好界定財產權的工作，並（透過法院等機制）保障人民的財產權。我們獲得的第一個啟示是：

¹⁸⁰ 關於此一「白海豚環境公益信託」詳細的經過，參見：李峙擘，前揭註 176，頁 64-79。

¹⁸¹ 關於臺灣的法律制度對環境公益信託及在「白海豚環境公益信託」案造成的阻礙，參見：李峙擘，前揭註 176。

¹⁸² 陳雲上，〈歷經 24 次環評 國光石化撤案〉，《聯合晚報》，2011 年 4 月 27 日。

¹⁸³ 然而，從中科、大埔等臺灣近年來多起充滿爭議的土地徵收案看來，土地所受的正當程序保障似乎並不足夠。

當環境財被私有化，環境財的財產權人就能向污染者請求侵害財產權的損害賠償；**不再無人為環境發聲，因為環境財的財產權人會為他／她自己的「財產」發聲。**

當一切環境財如同其他財產一樣在市場上有供給、有需求、被自由交易，環境財也將會因此被標上價格。自由市場環境主義者相信，環境財的價格會提供資訊，促使個人做出最有經濟效率的決策。至於環境財的損害賠償金額，法官可以參考環境財的市場價格進行酌定。環境私有化模式給我們的第二個啟示是：**環境財私有化後所產生的價格資訊，對於環境保護及賠償金額的認定是有助益的。**

不過，正如本文3.2.2所討論的，環境財的私有化與自由交易也面臨了成本效益、策略選擇及道德、正義與人權方面的問題。我們獲得的第三個啟示是：**環境財的私有化有利有弊；環境財既無法、也不應全面私有化，並在市場上自由交易。**

然而，當我們選擇不把所有的環境財都私有化，或（如同環境公益信託一樣）將環境財私有化卻不自由交易，我們將難以透過市場獲得環境財的價格資訊。此外，（因為交易成本問題或道德問題而）未被私有化或無法自由交易的環境財，其外部性的問題仍待解決：由於提供環境財和保護環境財的外部效益並未（透過私有化及價格機能）被內部化，因此會降低保護環境財的誘因及行為量（自利的人會想：「為環境財發聲對我又沒有經濟上的好處，我為什麼要白費力氣呢？」）；而由於破壞環境財的外部成本未被內部化，因此會提高破壞環境財的誘因及行為量（造成公有地悲劇！）。因此，我們應尋求市場價格以外的方式**為環境財「鑑價」**；並應採取**其他環境責任制度，與「有限的」環境私有化模式互為配套**；最好，能夠更**充分地利用環保人士的利他心**。

3.3. 環境權主張模式

人在法律上享有財產權及人格權。對於不屬於任何人的環境財，本文第3.2部分的環境私有化模式，選擇將環境財化為私人的財產權，受到財產權的保障。但在此之外，我們可以選擇主張人在既有的人格權與財產權之外，還享有一種實體法上的「環境權」。從而，即使環境財不被劃為私有財產，一旦環境財受到污染，環境權受侵害的「環境權人」即可向污染者請求侵害環境權的損害賠償。

我將此種模式稱作「環境權主張模式」。在環境權主張模式下，為環境發

聲的，就是環境權受到侵害的「環境權人」。

3.3.1. 環境權主張模式的理論基礎

若要基於環境權而對他人請求損害賠償，則此一環境權勢必為實體意義的環境權。實體權利可以憲法為基礎，亦可能以法律為基礎。



3.3.1.1. 憲法位階的環境權：徒法不足以自行

1962年，生物學家Rachel Carson的《寂靜的春天》（*Silent Spring*）一書出版，引起人們對於農藥及環境污染問題的關注。¹⁸⁴書中除了敘述鳥類因為受到農藥的茶毒而無法再在春天時演唱悅耳的歌聲，藉此警惕人類最終也會成為工業文明與環境污染的受害者以外，Carson也提及了：或許先人並未有能力預知環境污染將成為後代子孫所面對的棘手問題，因此美國憲法增補條款的權利法案（*Bill of Rights*）遺漏了保障人民不受致命毒害的權利。¹⁸⁵

或許，在Carson的想法中，如果美國憲法當初有明文保障人民的環境權，則春天將仍然熱鬧如昔。但Carson所處的年代，畢竟和權利法案起草者有所不同，也各自面臨不同的問題。二戰以後，隨著經濟快速發展，面對日益嚴重的環境問題，「環境權」的法學理論主張從1960年代末期以來開始崛起，¹⁸⁶一些國家的憲

¹⁸⁴ See RACHEL CARSON, *SILENT SPRING* (Mariner Books 2002) (1962).

¹⁸⁵ See *id.* at 12–13 (“If the Bill of Rights contains no guarantees that a citizen shall be secure against lethal poisons distributed either by private individuals or by public officials, it is surely only because our forefathers, despite their considerable wisdom and foresight, could conceive of no such problem.”).

¹⁸⁶ 關於歐美環境權理論的崛起與沒落，參見：葉俊榮（2010），〈憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁11–16，臺北：元照。然而，與其說環境權理論「沒落」，不如說環境權理論有所轉化，仍持續以國際法、人權法與新興的國際環境議題作為載體，而不斷推陳出新。參見例如：呂尚雲（2011），《國際人權機制對環境議題之回應與啟示》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文；Dinah Shelton, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, 28 STAN. J. INT’L L. 103 (1991); John Lee, *The Underlying Legal Theory to Support a Well-Defined Human Right to a Healthy Environment as a Principle of Customary International Law*, 25 COLUM. J. ENVTL. L. 283 (2000); Luis E. Rodriguez-Rivera, *Is the Human Right to Environment Recognized Under International Law? It Depends on the Source*, 12 COLO. J. INT’L ENVTL. L. & POL’Y 1 (2001); Melissa Fung, *The Right to a Healthy Environment: Core Obligations Under the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*, 14 WILLAMETTE J. INT’L L. & DISP. RESOL. 97 (2006). 甚至，連基於憲法的環境權理論也仍持續被提出，只是變得較為務實。See, e.g., Janelle P. Eurick, *The Constitutional Right to a*

法及州憲法也創設了環境權或宣示環境政策。¹⁸⁷而臺灣自1980年代以來，受到林園事件等多起重大環境污染事件的刺激，以及面臨民主轉型帶來的澎湃社會動能與修憲契機，許多論者也大力提倡環境權入憲。¹⁸⁸

這些憲法位階的環境權基礎何在？有論者認為環境權是從福利國所衍生的社會基本權下的「生存權」為基礎，與財產權、健康權、教育權等基本權並列，並且作為公害法的憲法基礎；¹⁸⁹有論者則認為，環境權具有財產權及生存權的雙重性質；¹⁹⁰也有論者認為，國家保護環境，是為了保護人民的生命、身體及財產等其他基本權利；¹⁹¹而即使許多國家憲法並未明文規定環境權，論者也分別嘗試從憲法的人性尊嚴保障、人格自由發展、生存權、追求幸福的權利，甚至是基本權的概括條款，推導出環境權的憲法基礎。¹⁹²

關於環境權的內容，不少憲法選擇實體權利意味濃厚的抽象規定：人民有權享有安全、健康的環境；而國家有保護環境的義務。¹⁹³有論者分別從環境權作

Healthy Environment: Enforcing Environmental Protection Through State and Federal Constitutions, 11 INT'L LEGAL PERSP. 185 (2001); Michelle Bryan Mudd, *A "Constant and Difficult Task": Making Local Land Use Decisions in States with a Constitutional Right to a Healthy Environment*, 38 ECOLOGY L.Q. 1 (2011).

¹⁸⁷ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 7-9。關於世界各國環境條款入憲更詳細的時間表，參見：DAVID R. BOYD, *THE ENVIRONMENTAL RIGHTS REVOLUTION: A GLOBAL STUDY OF CONSTITUTIONS, HUMAN RIGHTS, AND THE ENVIRONMENT* 51 (2012)。Boyd 的研究發現，最早將環境條款入憲的是 1948 年的義大利憲法；若以每十年為一個區間，環境條款入憲的最高峰時期是 1990 年代，這可能是受到 1992 年的里約地球高峰會（Earth Summit）所影響（而我認為同樣重要的原因，是當時正值第三波民主化以來的制憲及修憲浪潮）。*See id.* at 50-51.

¹⁸⁸ 關於臺灣的各種環境權主張，參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 3-4。並參見：台灣環境保護聯盟等，支持「環境權入憲」連署書，<http://e-info.org.tw/node/4044>（最後瀏覽日：07/06/2015）（「我們對憲政改革的主張為：一、以台灣生態圈為範圍，制定新憲法。二、環境權為基本人權，應予保障。三、經濟及科技發展應以提昇社會福祉及維護資源永續利用為目的。四、環境及資源之利用，國民有權參與決定及監督，必要時，應以公民投票決定之。五、制定非核憲法條款，不發展或使用核子武器與核能。」）。

¹⁸⁹ 參見：邱聰智，前揭註 7，頁 67-78。

¹⁹⁰ 參見：駱永家（1989），〈環境權之理念與應用〉，氏著，《民事法研究 III》，頁 363-364，臺北：自刊。

¹⁹¹ 參見：李建良（2000），〈論環境保護與人權保障之關係〉，《東吳法律學報》，12 卷 2 期，頁 1-46。

¹⁹² 關於各種從憲法解釋出環境權的論據，參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 9-10。

¹⁹³ 例如美國伊利諾州憲法、伊拉克憲法、印尼憲法，不勝枚舉。關於世界各國憲法中環境條款的節錄，參見：BOYD, *supra* note 187, at 299（提供各國憲法環境條款節錄的超連結

為防禦權、給付請求權、保護請求權與程序權的各種面向切入討論環境權的功能。¹⁹⁴亦有論者認為環境權在私法上的應用在於向環境破壞者及公害製造者請求排除侵害及損害賠償，在公法上的應用則是擴大人民提起「抗告訴訟」、請求政府為環境行政的當事人適格。¹⁹⁵

即令各種環境權主張互有差異，學者葉俊榮歸納出其所謂「傳統環境權理論」的共通性質：(1)憲法位階：傳統環境權理論多主張環境權應是憲法上的基本人權；(2)實體權：傳統環境權理論多主張人民「享受」、「擁有」或「支配」健康的環境或自然資源，實體意味濃厚；(3)共有權：傳統環境權理論往往主張環境權為全體人民所共同享有；¹⁹⁶(4)不可轉讓：傳統環境權理論往往主張憲法位階的環境權是不可轉讓的基本人權。¹⁹⁷葉俊榮認為，傳統環境權理論之所以興起，無非是對環境問題感到不安的有心之士，對於環境問題的管制事務內涵無法掌握，以至於立刻訴諸權利的創設，¹⁹⁸期待法院彌補普通法、行政管制及政治運作在因應環境問題上的缺陷。¹⁹⁹

然而，葉俊榮認為環境問題的特性在於具有高度科技背景與決策風險，因此需要決策於未知之中；且往往涉及不同利益之間的衝突，而需要進行利益衡量與優先次序的排定。²⁰⁰而傳統的環境權理論提倡司法中心主義、自然法意味濃厚且絕對式、不容妥協的環境權，與環境問題的特質不符。²⁰¹

確實，當憲法規定「人人有權享有健康的環境」²⁰²或「人人有權利用並永

http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/36469/Boyd_Environmental_Protection_APPENDIX.pdf.

在 Davis Boyd 所研究的 193 個國家之中，總共有 92 個國家的憲法中有實體意義的環境條款，僅 30 個國家有程序意義的環境條款。See *id.* at 53–57.

¹⁹⁴ 參見：李建良，前揭註 191，頁 23–32。

¹⁹⁵ 參見：駱永家，前揭註 190，頁 364–365。

¹⁹⁶ 值得注意的是，臺灣的環境基本法第 28 條也規定「環境資源為全體國民世代所有」。

¹⁹⁷ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 4–7。

¹⁹⁸ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 11–14。

¹⁹⁹ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 16–17。

²⁰⁰ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 23–25。

²⁰¹ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 25–29。

²⁰² See, e.g., ILL. CONST. art. XI, § 2 (“Each person has the right to a healthful environment. Each person may enforce this right against any party, governmental or private, through appropriate legal proceedings subject to reasonable limitation and regulation as the General Assembly may provide by law.”).

續享有自然資源」²⁰³時，作為權利守護者的法院，就難免被迫成為環境問題的決策者。然而，若要將憲法中的環境權規定援用於具體的污染事件中進行裁判，至少會面臨兩個問題。首先，一般認為憲法所規定的是國家與人民之間的關係，則憲法中的環境權是否可以作為對私人污染者請求損害賠償的依據，即有疑問；當然，這個問題或許可以勉強透過「基本權的第三人效力」理論予以解決，²⁰⁴但法院未必會採納。其次，在環境權與其他基本權（污染者的工作權與財產權）衝突時，僅憑如此抽象卻絕對式的環境權規定，法院應如何裁判？若法院仍進行裁判，無異於由法院來決定環境權是否優於其他基本權，或者由法院來決定一個適當的污染標準以調和環境權與其他基本權。但基於權力分立與功能最適的考量，法院或許並不適合做這樣的判斷。²⁰⁵

傳統環境權理論所提倡的憲法位階實體環境權，無法為法院在污染個案中提供充分的裁判基準，並不代表憲法位階的環境權毫無意義；²⁰⁶學者葉俊榮即主張：比起實體意義的環境權，民眾參與環境決策的程序性權利，更適合作為憲法

²⁰³ See, e.g., Dominican Republic's Constitution of 2010, art. 67(1) ("Every person has the right, both individually and collectively, to the sustainable use and enjoyment of the natural resources . . .").

²⁰⁴ 關於基本權對第三人的效力，參見：陳新民（1985），〈憲法基本權利及「對第三者效力」之理論〉，《政大法學評論》，31期，頁67-112；許志雄（1995），〈人權規定之第三人效力〉，《月旦法學雜誌》，試刊號，頁59-60；黃叔鈴（2007），《論基本權之第三人效力與保護義務：以關愛之家判決為例》，東吳大學法律學系碩士論文。

²⁰⁵ 例如，在 *Boomer v. Atlantic Cement Co., Inc.* 一案，被告水泥公司工廠的污染對原告的財產造成侵害，原告請求法院核發禁制令；紐約州上訴法院在判決伊始即開宗明義指出：本案雖為私權紛爭，實際上卻涉及污染防治的公共政策問題，這應該是政府的工作，法院不應越俎代庖。See *Boomer v. Atlantic Cement Co., Inc.*, 26 N.Y.2d 219, 222-23 (N.Y. 1970). 而在氣候變遷時代，法院也曾自認沒有能力決定合理的溫室氣體排放量，而以政治問題為由，駁回原告的氣候變遷侵權行為訴訟。See *Connecticut v. American Electric Power Co., Inc.*, 406 F. Supp. 2d 265 (S.D.N.Y. 2005), *vacated*, 582 F. 3d 309 (2d Cir. 2009), *rev'd*, 131 S. Ct. 2527 (2011); *People of the State of California v. General Motors Corp.*, No. C06-05755 MJJ, 2007 WL 2726871 (N.D. Cal. Sept. 17, 2007); *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 663 F. Supp. 2d 863 (N.D. Cal. 2009), *aff'd*, 696 F. 3d 849 (9th Cir. 2012). 實在難以想像，僅憑憲法上的「環境權」，法院能夠做出多麼勇敢（而魯莽）的決定。

²⁰⁶ 例如，學者 Boyd 的實證研究認為憲法中的環境條款仍有助於邁向生態永續。See BOYD, *supra* note 187, at 3 ("[T]he evidence presented in this book indicates that constitutional protection of the environment can be a powerful and potentially transformative step toward that elusive goal [of ecological sustainability].").

位階的環境權。²⁰⁷然而，透過更有民主正當性、更適合廣納多方利益思辯的政治部門，在憲法之下制定法律及命令，基於經濟效率與分配正義等考量，對環境與資源的使用做更細緻的分配，使法院在裁判時也能有所依循，或許是更適當的作法。²⁰⁸



3.3.1.2. 法律位階的環境權：兩種來源

憲法位階的環境權，面臨基本權是否對私人有效力的問題；此外，抽象而空泛的實體權利，徒法不足以自行，有賴法律衡量環境與其他利益的輕重緩急，並考量經濟效率與分配正義等因素，為環境及資源使用做更細緻的分配。因此，若要創設環境權，則法律位階的環境權實有必要。

學者葉俊榮即主張：**法律位階的環境權，即是在資源使用衝突時，以法律界定資源使用的優勢。**²⁰⁹舉例而言，對於空氣（資源），地方居民想要呼吸清新的空氣（使用資源），石化工廠也想要排放工業廢氣（使用資源），若法律規定此地禁止排放任何廢氣或禁止工業活動，則是法律將空氣資源分配給了地方居民，居民享有「環境優勢」；若法律規定工廠有權排放廢氣，則是法律將空氣資源分配給工廠，工廠享有「污染優勢」；若法律規定了空氣污染物的排放標準，則工廠在排放標準內享有污染優勢，在超過標準的範圍則是居民享有環境優勢。換言之，環境並非絕對的權利或至高無上的價值；**有環境權，也有污染權**，端看法律如何分配。²¹⁰

我認為，此種「法律位階的環境權」（環境優勢）的來源主要有二：一是法院或公害糾紛處理機構，根據既有的人格權與財產權（包含土地的相鄰關係）進行個案判斷；二是立法機關與行政機關所制定的環境法規。

²⁰⁷ 參見：葉俊榮，前揭註 186。

²⁰⁸ 參見：葉俊榮，前揭註 186。

²⁰⁹ 參見：葉俊榮（2010），〈「出賣環境權」：從五輕設廠的十五億「回饋基金」談起〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 35-71，臺北：元照。

²¹⁰ 葉俊榮的理論是參考學者 Calabresi 與 Melamed 所提出的雙重判斷模式：環境優勢或污染優勢的判定，是法律的第一重判斷；至於環境優勢或污染優勢，要選擇以財產原則、責任原則或禁制原則來保護，則是第二重判斷。參見：葉俊榮，前揭註 209，頁 50-66。See also Calabresi & Melamed, *supra* note 169.



(1) 既有人格權與財產權創設的環境優勢

民法為了保障人格權與財產權，賦予權利人排除侵害並請求損害賠償的權利；²¹¹此外，土地所有人與鄰地所有人之間的法律關係，還受到相鄰關係的規範。²¹²若仔細思考這些權利與規範，可以發現它們都是民法對於環境優勢或污染優勢的判斷——可以說是最低限度的「環境優勢」。

在沒有其他法規對污染活動進行規範的情況下，當污染事件發生，法院或其他公害糾紛處理者只能依據民法上的這些人格權與財產權規範來判斷環境優勢或污染優勢。通常，這些權利的範圍、內容與侵害態樣較為明確，例如當一個人生病了，我們會說他／她健康權受到影響；當一個人無法隨心所欲地在法令限制（包含土地的相鄰關係規定）範圍內自由使用、收益、處分其所有物，或其所有物價值貶損，我們會說他／她的所有權受影響。此外，除非具有阻卻違法事由，這些權利是不容許侵犯的，權利人可以請求排除侵害，而侵害者須負侵權行為損害賠償責任。²¹³因此，在環境污染問題中，這些權利便是一個最低限度的「環境優勢」；但反面而言，在不侵害這些權利的範圍內，污染者是有「污染優勢」的。

不過，此處「法律位階的環境權」，其實是人格權（尤其是健康權）與財產權本身的運作以及其不可侵犯性所創造的「環境優勢」。質言之，**沒有環境權，只有人格權與財產權。**

(2) 環境法規創設的環境優勢

在民法的人格權與財產權（含土地相鄰關係）規定以外，立法機關或行政機關通過的環境立法與環境標準、土地利用區劃、法律授權行政機關於個案判斷

²¹¹ 民法第 18 條、第 184 條、第 193 條、第 195 條、第 767 條。

²¹² 民法第 774 條至第 800 條之 1。其中與環境污染較為相關者，如第 774 條：「土地所有人經營事業或行使其所有權，應注意防免鄰地之損害。」以及第 793 條：「土地所有人於他人之土地、建築物或其他工作物有瓦斯、蒸氣、臭氣、煙氣、熱氣、灰屑、喧囂、振動及其他與此相類者侵入時，得禁止之。但其侵入輕微，或按土地形狀、地方習慣，認為相當者，不在此限。」

²¹³ 當然，有時候這些權利還是沒那麼絕對，而有個案衡量的空間，特別是在土地所有權的相鄰關係上，例如民法第 793 條雖原則上禁止氣響侵入他人土地，「但其侵入輕微，或按土地形狀、地方習慣，認為相當者，不在此限」。此正是當代民法擺脫「所有權絕對」的意識形態，而採取「所有權社會化」理念的表現。此處的「社會化」可從兩方面來看：一是土地所有人對自己的土地利用不再有絕對的自由，至少原則上不得使氣響侵入他人的土地；二是不受來自他人土地的氣響侵入的自由也不再絕對，有時仍有義務忍受來自他人土地的氣響。至於兩者之間的權衡，立法者交給法官來判斷。

所為的管制（例如勒令停工等），也是環境優勢（或其反面，污染優勢）的來源。舉例而言，工廠在污染標準以內享有污染優勢，超過污染標準的範圍則是人民有環境優勢；就土地利用而言，在工業區土地，工廠有污染優勢，但在住宅區用地則是居民有環境優勢；當工廠因排放廢污水而有嚴重危害人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞，遭主管機關命令停業或停工，²¹⁴此時周遭居民享有環境優勢。²¹⁵

然而，此種「環境優勢」的性質為何？是否可以據此向污染者請求損害賠償？畢竟，本文所在意的問題是：污染者是否、如何為其破壞**不屬於任何人的**環境財而負責？因此，我們就必須要問：此種環境優勢，是否真的創設了一個**獨立於人格權與財產權**的「環境權」，而「環境權人」得據此向污染者請求損害賠償？

為此，我們必須先釐清兩種來源的環境優勢之間的關係，才能進一步討論。以下將對此進行分析。

3.3.2. 在兩種法律位階環境權之間尋找「獨立的環境權」

本文第3.3.1.2部分，主要根據學者葉俊榮的理論，進一步指出兩種法律位階的環境權的來源，分別是人格權與財產權所創設的環境優勢，以下姑且稱為「第一型環境優勢」；以及立法機關或行政機關透過環境立法所另行創設的環境優勢，以下暫稱為「第二型環境優勢」。此處要問的是：兩者的關係為何？更細緻地說，污染者的行為，可能侵犯第一型環境優勢，也可能不侵犯；可能侵犯第二型環境優勢，也可能不侵犯。總共可能有下表1的四種情境：

²¹⁴ 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，負責人應立即採取緊急應變措施，並於三小時內通知當地主管機關。……（第 3 項）第一項情形，主管機關應命其採取必要防治措施，情節嚴重者，並令其停業或部分或全部停工。」

²¹⁵ 參見：葉俊榮，前揭註 209，頁 55-56。



表1：侵犯兩種環境優勢的四種情境

		第一型環境優勢	
		未侵犯	侵犯
第二型環境優勢	未侵犯	情境一	情境二
	侵犯	情境三	情境四

在情境一，污染者兩種環境優勢都未侵犯，不負任何法律上責任，我認為對於本文而言沒有什麼值得討論的問題。²¹⁶

在情境二，污染者侵犯了第一型環境優勢（侵害財產權或人格權），但並未侵犯第二型環境優勢（未違反環境法規）。此際會有問題的是：兩者之間的關係如何？**污染者遵守環境標準，是否因此使侵害他人人格權或財產權的行為可以阻卻違法？**

在情境三，污染者侵犯了第二型環境優勢（違反環境法規），但並未侵犯第一型環境優勢（未侵害他人財產權或人格權）。此際，就會發生「環境財受不法破壞，但無人權利受侵害」的情形。

而在情境四，污染者兩種環境優勢都侵犯了，應對財產權或人格權受侵害者負損害賠償責任，固無問題。但，此一情境也可能包含情境三的「環境財受不法破壞，但無人權利受侵害」的情形，例如污染者超標排放廢水污染了附近的農田（侵害財產權），使附近居民因為飲用受污染的地下水而致病（侵害人格權），同時也破壞了不屬於任何人的河川生態（破壞環境財，無人權利受侵害）。

綜合言之，在情境二，人格權或財產權受侵害者得為自己的權益發聲，但必須釐清環保法規與侵權行為法之間的關係。**只有在情境三及情境四，才值得我們討論：是否有獨立於人格權與財產權的環境權存在，而環境權人得據此向污染**

²¹⁶ 此處可以探討的問題或許有二：第一，環境法規是否過度寬鬆，導致污染者享有的污染優勢太大？第二，即使污染者的行為符合環境法規，是否仍須為了污染而付出代價（特別是在環境法規過度寬鬆時）？但本文暫不處理這些問題。

者請求損害賠償？因為，本文所關心的問題是污染者對於不屬於任何人的環境財所負的損害賠償責任。

3.3.2.1. 情境二：遵守環境法規作為侵權行為阻卻違法事由？

如前所述，在情境二，污染者侵害了財產權或人格權，但並未違反環境法規。此際會發生問題的是：污染者侵害他人人格權或財產權的行為，是否因遵守環保法規而可以阻卻違法？對此，我國實務似乎未有明確統一的見解，而仍保留了許多個案衡量的空間。

在最高法院76年度臺上字第1949號民事判決中，最高法院引用主管機關依據1975年空氣污染防制法所公告的「台灣省固定污染源空氣污染物排放標準」第18條：「各污染源排放之污染物，雖能符合排放標準，但如損害他人利益時，仍應負賠償責任。」判決污染的受害農民勝訴。²¹⁷最高法院83年臺上字第2197號判例則謂：

土地所有人經營工業及行使其他之權利，應注意防免鄰地之損害，民法第七百七十四條定有明文。而空氣污染防制法係行政法，其立法目的，僅在維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，此觀該法第一條之規定自明。故工廠排放空氣污染物雖未超過主管機關依空氣污染防制法公告之排放標準，如造成鄰地農作物發生損害，仍不阻卻其違法。²¹⁸

在這兩起空氣污染的侵權行為損害賠償案件，最高法院似乎認為：符合環保標準，只是不會被政府裁罰，但若侵害他人權利，仍不得因此阻卻違法，因此仍須負賠償責任。換言之，至少在這兩起案件，環境法規並未影響既有的財產權所創設的環境優勢。

但有趣的是，在幾起有關噪音污染的侵害排除及侵權行為損害賠償案件中，關於噪音侵害的不法性以及噪音是否構成不合理的侵害而應予排除，是否全

²¹⁷ 參見：最高法院 76 年度臺上字第 1949 號民事判決。本案中，陶窯工廠排放的含氟廢氣雖然符合台灣省固定污染源空氣污染物排放標準，但仍造成鄰近耕地的農作物損害，而被受害農民請求損害賠償。最高法院判決農民上訴有理由。

²¹⁸ 參見：最高法院 83 年臺上字第 2197 號判例。本案則是被告紅磚窯廠所排放的含氟廢氣造成原告種植的番石榴損害，原告因而向被告請求損害賠償。被告認為其排放符合排放標準，因而上訴。最高法院駁回了被告的上訴。

依噪音管制標準為判準，各級法院則未有一致的見解。例如，最高法院99年度臺上字第223號民事判決謂：「氣響之侵入，按土地形狀，地方習慣可否認為相當，**應參酌主管機關依法所頒布之管制標準**予以考量，俾與事業之經營獲得衡平，以發揮規範相鄰關係積極調節不動產利用之功能。」本案法院認為，只有逾越管制標準的噪音，原告才可以依民法第793條請求排除；對於原告請求侵害健康權的損害賠償部分，法院則未認為應參酌噪音管制標準來認定侵害行為的不法性。²¹⁹然而，在臺灣高等法院102年度上易字第1110號民事判決，法院則認為：無論是排除噪音侵害的請求，或侵害健康權的損害賠償請求，都必須先判斷被告的噪音是否逾越管制標準。²²⁰臺灣高等法院臺中分院102年度上字第43號民事判決亦謂：「上訴人不能證明被上訴人所經營系爭工廠產生之音量，已逾噪音管制法規定之噪音管制標準，……縱有些微聲響侵入系爭土地及建物，亦屬民法第793條但書規定可認為相當之情形……」²²¹不過，若原告可以證明自己對於噪音較為敏感而忍受度較低，則即使被告的噪音符合管制標準，法院仍可能判決原告的損害賠償及侵害排除請求有理由，例如臺灣高等法院高雄分院93年度上易字第80號民

²¹⁹ 參見：最高法院 99 年度臺上字第 223 號民事判決。本案原告主張鄰近的被告披薩店的設備終日製造噪音，使原告產生煩躁、心悸、頭痛、呼吸困難、睡眠障礙，並被診斷為憂鬱症；原告向被告請求侵害健康權的損害賠償，並依民法第 774 條及第 793 條請求被告排除侵害、將設備噪音降至一定分貝以下。最高法院判決原告請求損害賠償的部分有理由，但請求排除侵害的部分，則應取決於被告的噪音是否逾越主管機關訂定的噪音管制標準。本案發回更審後，臺灣高等法院臺南分院 99 年度上更（一）字第 6 號民事判決認為被告的噪音符合標準，因而駁回了原告請求排除侵害的部分訴訟。

²²⁰ 參見：臺灣高等法院 102 年度上易字第 1110 號民事判決。本案原告居住於被告超商的樓上，受被告設備的噪音影響而長期睡眠品質不良、日間精神不濟，並出現憂鬱、焦慮等症狀，因而向被告請求侵害居住安寧權及健康權的損害賠償，並依民法第 793 條請求被告的設備噪音於特定時段不得侵入原告住家。但本案被告的噪音並未超過管制標準。關於損害賠償的部分，法院認為：「噪音管制法規範之音量管制標準，乃屬『一般人』客觀上社會生活所能容忍之標準，應以該標準為據，而非以某一『個人』主觀上所能容忍之標準為據，是以，於**逾越噪音管制法制訂管制標準之行為**，始能認係〔民法第 184 條、第 195 條〕所稱之『不法行為』，以兼顧人民工作權、財產權、居住權及健康權之保障。」關於依民法第 793 條請求排除侵害的部分，法院認為：「〔民法第 793〕條但書規定所謂之『輕微或認為相當』，詳如前述，應參酌主管機關依法所頒布之管制標準予以考量，依一般人客觀上社會生活能否忍受定之，而系爭聲響經臺北市環保局先後 3 次實際檢測結果，均未逾越噪音管制法管制標準之要求，核與〔民法第 793 條〕但書之規定相符，被上訴人自應負忍受之義務……」

²²¹ 參見：臺灣高等法院臺中分院 102 年度上字第 43 號民事判決。本案原告主張附近的被告撚紗廠設備噪音嚴重侵害其生活安寧，使其日夜煩躁難以成眠，因而請求法院判決禁止被告再讓噪音侵入原告的建物及土地。

以上判決可以整理如表2所示：

表2：「符合環境標準是否阻卻違法？」判決整理

法院與判決字號	污染類型	法院是否認為符合管制標準得阻卻違法？	
		侵害排除	侵權行為損害賠償
最高法院 76年度臺上字第1949號判決	空氣	原告未請求	否
最高法院 83年臺上字第2197號判例	空氣	原告未請求	否
最高法院 99年度臺上字第223號判決	噪音	是	(似乎) 否
臺灣高等法院 102年度上易字第1110號民事判決	噪音	是	是
臺灣高等法院臺中分院 102年度上字第43號判決	噪音	是	法院未論及
臺灣高等法院高雄分院 93年度上易字第80號判決	噪音	否	否

我們可以發現：立法或行政機關透過環境法規所創設的污染優勢，是否對人格權與財產權所創設的環境優勢有所影響，臺灣的法院對此問題存在多種見解。由於所舉的案例可能樣本數不足，我在此不能斷言法院是否已經有一定的傾向。我想說的是：污染者遵守環境法規，能否作為侵害他人人格權或財產權的阻卻違法事由，這個問題的答案沒有那麼簡單。²²³但我們仍可以確定兩件事：第一，

²²² 參見：臺灣高等法院高雄分院 93 年度上易字第 80 號民事判決。本案原告主張被告經營的麵包店設備所產生的噪音及振動使原告長期失眠、罹患精神官能焦慮症，且房屋地板、牆壁嚴重龜裂，因而向被告請求侵害健康權、財產權的損害賠償，並請求法院判令被告不得製造噪音。關於房屋損害的部分，法院認為原告並未證明係振動所造成，因此駁回原告請求。關於侵害健康權的損害賠償及排除噪音侵害的部分，法院調：「噪音管制法……其管制標準……〔係〕為達行政上有效管理、取締之結果，自係取統計學上之平均值（或更寬鬆）為標準，然不等同於一般人或聽覺較靈敏之人社會生活上所可容忍之標準。」法院認為原告已經證明其對噪音較敏感，失眠及精神官能焦慮症是被告噪音所造成，因而准許原告的請求。

²²³ 關於此一問題，並參見：陳聰富（2008），〈環境污染責任之違法性判斷〉，氏著，《侵權違法性與損害賠償》，頁 73-119，臺北：元照（整理英國、美國、日本、中國與臺灣的相關判決與學說，認為法院主要是從調和糾正正義與功利主義的觀點，來認定污染行為的違法性）。而我認為：也許應該探求環境法規的立法者是否有意以此作為阻卻違法事由，以及從環境法規的民主正當性（例如權利可能因此受影響的人民在立法過程中的參與程度）、對於各項資訊（例如不同年齡、性別、體質的人民對於污染的耐受度）是否已經被充分考量等因素而定。

人格權與財產權所創設的「環境優勢」並非真的環境權，而是人格權與財產權，權利人本來就可為自己的人格權或財產權而發聲，而無所謂「為環境發聲」；第二，人格權與財產權所創設的環境優勢，有些情況下可能反而會被環境法規所剝奪。



3.3.2.2. 情境三與情境四：有沒有「獨立的环境權」？

如前所述，在情境三，污染者侵犯第二型環境優勢（違反環境法規），但並未侵犯第一型環境優勢（未侵害他人財產權或人格權）；而在情境四，污染者侵犯了兩種環境優勢。在這兩種情境，都會產生「環境財受不法侵害，但無人權利受侵害」的情形。我們要問的是：法律是否另外承認一個**獨立於既有的人格權與財產權的環境權**，使「環境權人」可以據此向污染者請求損害賠償？

我們應可優先想到：當污染者違反環境法規，侵犯第二型環境優勢，政府依據環境法規往往可以對污染者祭出裁罰及其他強制遵行的處分。同時，現行一些環境法規也賦予人民一種**程序性**的環境權——提起**公民訴訟**以督促政府執法的權利。但，在此之外，人民（哪些人民？）是否還享有其他**實體性**的環境權？

呼吸著新鮮空氣、看見鳶飛魚躍、徜徉於盎然綠蔭，看著環境受到保護、繼續維持它（她？）美好的狀態，任何關心環境的人都會為此感到愉悅，我想應該沒有人會反對這對於任何人而言都是一種合法的「利益」。只是，法律是否應該將享有美好環境的利益予以「權利化」呢？或者，是否也至少應該將此種利益提升至「法律所保護之利益」的層次呢？當然，我所謂的「權利化」以及「法律所保護之利益」，是指成為足以受到民法侵權行為法所保護的權利或利益。

侵權行為法所保護的「權利」或「利益」，向來就不是固定的兩個概念，不僅可能隨著時空脈絡的不同、政經社文與科技條件的演進而擴大，納入向來不被保護的利益；兩者之間也處於流動的關係，甚至二者也不見得有嚴格區別的必要。²²⁴換言之，侵權行為法所保護的「權利」與「利益」，本身是具有開放性、創造性的概念。

我們的法院，向來已承認過一些法律並未明文的權利或利益也受到侵權行

²²⁴ 關於此，國內最詳盡的論述，參見：陳忠五（2007），〈論契約責任與侵權責任的保護客體：「權利」與「利益」區別正當性的再反省〉，《臺大法學論叢》，36卷3期，頁51-254。

為法的保障。²²⁵享有美好環境的「權利」或「利益」，將來是否也可能因此而受到侵權行為法的保障？

若從人格權或人格法益的角度來看，民法第195條修正後，擴大保護及於姓名、生命、身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操等人格權以外的「其他人格法益」。最高法院92年臺上字第164號判例曾謂：「於他人居住區域發出超越一般人社會生活所能容忍之噪音，應屬不法侵害他人**居住安寧之人格利益**，如其情節重大，被害人非不得依民法第一百九十五條第一項規定請求賠償相當之金額。」²²⁶在此一判例，我們看到法官願意將居住安寧解釋為侵權行為法所保障的人格法益。法官或許可以理解居住安寧對人類的重要性，認為其值得作為人格法益而受到保護——在最安全的城堡中，隔絕俗世的塵囂，享受最深沈的休息與深層的自我對話，促進人格與心靈的健全發展；而居住安寧的剝奪，將為人們帶來痛苦。那麼，法官可否理解：對於一些人而言，環境污染為他／她們帶來心靈上的痛苦，並不下於居住安寧被剝奪的痛苦呢？我們在人造的房屋內享有居住安寧，那麼，對於居住於天地之間的我們，環境不受污染者的不法侵害，是否也是重要的「環境安寧的人格利益」呢？生活在美好的環境，感受人與自然之間的連結，發揚被工業文明塵封已久的生態意識，反省人與自然的和諧共存之道，培養天人合一的人格，是否也是重要的人格利益，而值得侵權行為法的保障？

另一方面，若從財產權或財產法益的角度來看，美好的環境及自然資源，即使不像環境私有化模式的主張一樣被劃歸特定人的私有財產，難道沒有任何財產上的價值、無法為人帶來財產上的利益嗎？秀麗的山林可以作為遊憩休閒的場所；平衡的昆蟲與鳥類生態，可以為農人提供授粉與防治害蟲的服務；健康的近海生態，可以讓漁夫不必奔波遠洋；濕地與森林可以吸收二氧化碳，勝過昂貴的碳捕捉與封存技術。這些財產上的價值，難道無法為侵權行為法所保障嗎？例

²²⁵ 參見：陳忠五，前揭註 224，頁 125-139。

²²⁶ 參見：最高法院 92 年臺上字第 164 號判例。本案一部分請求，涉及被告未經原告同意，在共居的公寓大廈頂樓平臺增建並設置冷氣壓縮機，日夜發出噪音，原告主張居住自由受到侵害，而向被告請求慰撫金。最高法院肯認居住安寧的人格利益也受到侵權行為法的保護，若噪音不法侵害他人居住安寧且情節重大，被害人得依民法第 195 條第 1 項規定請求賠償。由於原審法院並未審究原告的人格法益是否確受不法侵害而情節重大，最高法院廢棄原判決並發回更審。但本案在更一審 92 年度重上更（一）字第 34 號由兩造達成和解，因此無從得知法院後續的見解。

如，有沒有可能認為這些利益都是受到環保法規所保護的法律上利益，而受民法第184條第2項的保護呢？²²⁷

我在此並未強調獨立於既有的人格權與財產權的「環境權」或「環境利益」一定要從前述人格法益或財產法益的角度來觀察、解釋得出。我要說的是：侵權行為法所保護的「權利」與「利益」是開放性的概念。或許有一天，透過持續不斷有創意、有說服力的法律論述，會有法官願意敞開心胸，接納此種獨立於既有的人格權與財產權的「環境權」或「環境利益」。然而，為了賦予此種實體意義的環境權或環境利益相當的內涵，論述者及法官都必須思考一個最重要的問題：**人究竟是如何享有環境？享有環境的什麼？**是如同享有人格權那樣？或者如同享有財產權那樣？或者有其他方式？

若法院及法律真有承認此種「獨立的環境權」的一天，則當污染者違反環境法規，不法破壞不屬於任何人的環境財，「環境權人」便得向污染者請求侵害「環境權」的損害賠償，而不再無人為環境發聲。

3.3.3. 但，誰是環境權人？

即令我們能夠在法律上為本文第3.3.2部分所述的「獨立的環境權」找到法律基礎，並確立權利的內涵，但誰是「環境權人」呢？當業者規避環評義務，在海灘違法蓋起飯店，是誰的環境權被侵害了？——是附近的居民，是海灘的旅遊常客，是海岸地理或海洋生態的學者與研究生，是所有關心環境的人，還是全國人民，甚至全人類？

本文第3.3.1.1部分所述的傳統環境權理論，傾向認為憲法上的實體環境權具有「共有權」的性質。那麼，法律位階的「獨立的環境權」，是否仍然要維持共有權的性質？²²⁸假使是共有，但共有人的範圍有多大？環境基本法第28條說「環

²²⁷ 關於此，詳見本文第 4.1.1 及第 4.3.1 部分的論述。

²²⁸ 值得注意的是，若從人權法的角度來看待環境權，環境權也被歸類為所謂的「第三代人權」(third-generation human rights)，與發展權(right to development)、享有和平的權利(right to peace)、擁有人類共同遺產的權利(right to ownership of the common heritage of mankind)並列。第三代人權的特徵是作為一種集體權利(rights of solidarity)，是一種特定群體生活的概念，只有透過所有個人、國家、公私部門的共同努力才能實現。最早提出第三代人權概念者，參見：Karel Vasak, *A 30-year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, THE UNESCO COURIER, Nov. 1977, at 29, available at

境資源為全體國民世代所有」，則環境權的共有人是否也是不確定的「全體國民世代」？而共有人之間的法律關係又是如何呢？²²⁹例如，共有人能夠放棄他／她的環境權，或處分共有的環境權嗎？

此外，如果環境權人有多數人（無論是共有或單獨所有），誰有資格發聲呢？他／她們都能分別向污染者請求損害賠償嗎？部分環境權人能否代表全體環境權人發聲？部分環境權人所受的判決效力（既判力或爭點效），是否及於其他環境權人？

這裡涉及的不只是理念的問題，還有很務實的法律操作面的問題。權利主體與當事人適格必須界定清楚；而關於當事人適格，更牽涉到訴訟經濟與程序保障之間的利益衡量與取捨。

在此階段，我無意對這些問題進行深論並給出答案。只是，我必須指出：如果我們要採取環境權主張模式，我們除了要確定環境權的內涵（「人享有環境的什麼？」）、尋找法律依據（侵權行為法？），還必須界定權利主體及權利的行使者（當事人適格）。這些工作可能都不簡單。

3.3.4. 環境權主張模式的啟示與反省

不同於環境人格化模式，環境權主張模式並未將環境視為權利主體；但環境權主張模式亦未試圖將環境徹底地私有化為個人的財產，並以市場作為環保的管制工具。環境權主張模式訴求：人在法律上有享有美好環境的權利；當不屬於任何人的環境財被污染者破壞，環境權人得主張自己的環境權被侵害，而向污染者請求損害賠償。

此種**實體性**的環境權若要有其存在的意義，則其必須獨立於既有的人格權與財產權而受保障。在不考慮既有的人格權與財產權的情況下，何謂美好的環境，仍必須由立法機關或行政機關制定環境法規，對「環境優勢」（或「污染優勢」）做出分配。此種「獨立的環境權」只能存在於環境法規所創設的環境優勢；

<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf#48063>. See also Jason Morgan-Foster, *Third Generation Rights: What Islamic Law Can Teach the International Human Rights Movement*, 8 YALE HUM. RTS. & DEV. L.J. 67 (2005).

²²⁹ 並參見本文第 2.2.3.2 部分，以民法上的共有法律關係，對環境基本法第 28 條進行類比與詮釋。

當污染者違反環境法規、不法破壞了環境財，它也同時不法侵害了他人的環境權。

然而，若要在侵權行為法上為此種「獨立的環境權」找到法律依據，則我們必須確定其權利的內涵，以及其權利主體與當事人適格。這有待更多的法律論述去闡釋、宣揚，也有賴法官願意敞開心胸接納此種新興的「權利」。我認為這不是一件易事。

即令如此，關於環境責任，環境權主張模式仍然啟發我們進一步思考一些重要的問題：**環境財即使在法律上不屬於任何人，但是否仍以某種形式為人類所享有？享有環境財的什麼？**

3.4. 信託模式

環境私有化模式主張將不屬於任何人的環境財化為個人的私有財產，從而，無論是出於自利考量（如自由市場環境主義所主張）或利他考量（如環境公益信託），環境財的財產權人都會對他／她所有的環境財進行（對他／她而言）最有效率的管理；而當環境財受到污染者的破壞，環境財的擁有者基於財產權人的地位，得向污染者請求損害賠償。但正如本文第3.2.2部分及第3.2.4部分所述，環境的私有化本身就有許多問題，使環境私有化無法作為我們對待環境財的唯一策略模式。但另一方面，我們也不希望環境財因此處於無人擁有且無人管理的狀態，否則將無人可以為被污染的環境發聲。

從而，我們可能會想：何不將不屬於任何人的環境財託付給某位值得信賴的受託人，讓受託人為了公眾的利益來管理環境財？而且，這位受託人最好能夠對他人施加強制力或懲罰，來嚇阻污染者破壞環境財的行為，而不是只有在環境財遭受破壞之後，才開始追究環境責任。我們進一步又會想到：可以廣泛地合法對人施以強制力的，往往就只有政府。因此，何不讓政府作為環境財的受託人，要求政府為人民的利益管理環境財呢？

我將此種模式稱作「信託模式」。在信託模式之下，環境財未被私有化，不是人民的私有財產；而是如同信託關係之中，被託付給受託人（政府）的信託財產，而受託人（政府）必須為了全體受益人（人民）的利益來管理信託財產（環

境財)。²³⁰同時，政府身為環境財的受託人，有權向污染者請求破壞環境財的損害賠償；甚至，為了受益人的利益，受託人也有義務積極向污染者求償，而不得棄環境財損害於不顧，否則將違反信託受託人維持信託財產的義務。

簡言之，在信託模式之下，在污染事件為環境發聲的，將是作為環境財受託人的政府。

3.4.1. 信託模式的理論基礎

環境財的信託模式，至少可以從三個理論基礎談起：一是Hardin的公有地悲劇；二是經濟學關於公共財的理論；三是英美普通法的公共信託原則。

3.4.1.1. 公有地悲劇的啟示（二）：以公權力管理資源

正如生態學家Garrett Hardin的公有地悲劇的啟示，對於環境與自然資源等公共事物，若無人有權排除他人的自由取用，將導致資源的耗竭與毀滅。Hardin認

²³⁰ 參見信託法第1條：「稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」

在此，有四點必須說明。

第一，我所謂的「信託模式」並非財產法、商事法上的信託，而是受到本文第3.4.1.3部分的「公共信託原則」的影響而採取的名稱。但我認為，無論是「信託模式」或「公共信託原則」，其精神及原理，跟財產法、商事法上的信託，雖不中亦不遠矣。對我而言，沒有任何一詞能比「信託」更傳神地描繪出「將環境財託付給受託人（政府），而受託人有義務為全體受益人的利益管理環境財」這樣的模式。

第二，將環境財託付給政府的「信託模式」，與環境私有化模式下的「環境公益信託」，兩者在「信託的結構」方面可說完全相同，都是具有公益性的信託，也沒有明確的受益人（或者說，受益人是不特定多數人）。兩者的差別僅在於：信託模式的受託人是政府，能夠使用公權力、強制力來保護環境財（包含那些難以被界定私有財產權的環境財）；而環境公益信託的受託人則是無法使用強制力的（且具有利他心的）私人。

第三，在信託模式之下，誰是「委託人」？對於這個問題，我還沒有明確的答案。我們或許可以採取類似社會契約論的論調，認為當人民締結社會契約、成立政府的同時，也將環境財託付給了政府，從而委託人即是締結社會契約的人民。或者，我們也可能認為，在民主國家，每一次的民主選舉及公民的政治參與，也都是將環境財託付給政府的行為，因此公民就是委託人。又或者，能否認為政府透過自己宣言，而自為委託人及受託人呢？（參見信託法第71條第1項：「法人為增進公共利益，得經決議對外宣言自為委託人及受託人，並邀公眾加入為委託人。」）又或者，在信託模式下並沒有所謂的委託人？此外，值得思考的是：未來世代的人們是否也是委託人？如何作為委託人？

最後，「信託模式」的「信託」只是一個譬喻、一個類比。本文擷取信託的精神與理念，而非制度設計及運作上的細節。本文並不強求「信託模式」能夠完美對應至信託法上的信託。畢竟，信託法的信託，也只是信託理念的一種實踐方式而已。憲法層次的信託、環境法層次的信託、民商事法層次的信託，本不必全然相同。

為，若要解決環境與資源的公有地悲劇，一是選擇為環境與資源界定財產權，二是人們同意相互強制（mutual coercion, mutually agreed upon）。²³¹

為環境與資源界定財產權，即是前述環境私有化模式的理論基礎。至於Hardin所謂的人們同意相互強制，最典型的方式之一，就是建立政府、制定法律，透過政府公權力來管理環境與資源，對違反法律的人祭出制裁，或透過課稅等經濟誘因的管制工具來改變人們對環境與資源的取用行為。當自利的個人將被課稅、被處罰的不利益列入個人行為的決策考量，比起沒有強制力的情形，就比較不會對環境與資源需索無度。從而，公有地的悲劇將不再上演。

3.4.1.2. 經濟學：提供公共財是政府的天職

正如本文第3.2.1部分所述，環境私有化模式的理論基礎，關心如何將環境財的外部成本與外部效益內部化，並透過市場與自由交易來創造最大的經濟效率，因此（特別是自由市場環境主義）主張應為環境財界定財產權。然而，正如本文第3.2.2部分所討論的，將環境財私有化的交易成本可能太高或技術上不可行，可能並非最佳的環境保護策略，甚至會引發道德、正義與人權的危機。因此我們不應執著於將一切環境財都私有化。

然而，那些未被私有化的環境財，即令有私人進行管理，也往往處於可以被他人享用的狀態，而造成外部效益。例如，一座森林是環境財，我們固然容易將它私有化（為森林土地甚至每一棵樹木界定財產權）；然而，這座森林吸收二氧化碳、釋放氧氣的功能也是環境財，它的樹木根系的水土保持功能也是環境財，它為生物提供食物及棲地的功能也是環境財，它散發的芬多精也是環境財，這些附隨著森林的環境財卻不容易（可能也不應該）被私有化。當森林的所有人出於自利的動機保護這座森林，他／她的行為也同時保護了其他附隨著森林的環境財，而為其他人帶來效益（鄰人或過客有新鮮的空氣可以呼吸，有充沛的水源可以灌溉、飲用，有鳥鳴可以聆賞，或者可以來趟森林浴）。如果森林所有人無法對享受這些效益的人收費（因為這些附隨的環境財未被私有化）或以任何方式將這些效益歸於森林所有人，則這些效益都會成為外部效益，且森林所有人無法防止他人享受保護森林所帶來的利益。

²³¹ See Hardin, *supra* note 137. 並參見本文第 3.2.1.1 部分的論述。

前述森林保護的例子，就是整體環境保護的縮影。質言之，在環境財未被全部私有化的情況下，保護環境（財）的行為，往往會帶來外部效益；而且，沒有人可以輕易防止他人享受保護環境帶來的好處。從而，美好的環境常具有共享性且無排他性，因此是一種公共財。²³²

由於公共財的共享性與無排他性強烈，²³³會造成市場失靈，我們無法期待「看不見的手」引導自由市場產生足夠²³⁴的公共財；然而，政府卻可以擔任提供公共財的角色。²³⁵美好的環境既作為公共財，環境保護又需要仰賴強制力，則將環境保護（提供公共財）的工作託付給政府，便是理所當然的選擇。²³⁶

3.4.1.3. 公共信託原則：政府作為環境財的受託人

本文為信託模式所尋找的第三個理論基礎，是英美普通法（common law）上的「公共信託原則」（public trust doctrine）。

公共信託原則是普通法自羅馬法的查士丁尼法典（Institutes of Justinian）以來一脈相承的財產權法律原則。它最重要的精神在於宣示：**有一些公益性質強烈的資源，不應被劃為私有財產，而應由國家（或君主、州政府）作為受託人，為全體人民的利益而持有、管理，並保留該資源的開放性、公共性，使不特定人都能接近、使用。**此種「公共信託財產」，最典型的，例如可航行水域與水岸（特別是潮間帶）土地，是人民交通往來、商業貿易、捕魚維生、休閒遊憩所必需的場所；若這些公益性質強烈的公共信託財產被劃為私有，則公眾將無法自由接近、使用，而前述公眾的活動也都將遭受阻礙。美國著名的環境法學者Joseph Sax整理歷來關於公共信託原則的案例與法學論述，歸納出公共信託原則最主要的三大內涵：(1)公共信託財產應對公眾開放；(2)公共信託財產不得讓與私人；(3)公

²³² 應注意的是，在此，我並非指具體的環境財（例如新鮮的空氣）是有共享性、無排他性的公共財，而是指「受到保護的環境」此一抽象的事物本身是公共財。正如（抽象的）國防、知識是公共財，但（具體的）戰機、飛彈、書本並非公共財。

²³³ 不過，學者張清溪等強調：公共財的特殊性不在於無排他性（外部性），而在於共享性。參見：張清溪等，前揭註 29，頁 287-292。

²³⁴ 此處所謂「足夠」，是指為達整體社會最大經濟效率的狀態所需的公共財生產量而言。

²³⁵ 參見：張清溪等，前揭註 29，頁 287-296（認為提供公共財是人類必須有政府的理由）。

²³⁶ 提供公共財的不限於政府，還包含其他非營利的組織。參見：張清溪等，前揭註 29，頁 289。然而，環境保護往往需要動用強制力，則我們似乎只能將環境保護的工作託付給唯一能夠合法使用強制力的組織，也就是政府。

共信託財產必須作與其性質相符的傳統用途，例如受託人可以在公共水域建造碼頭、港口，但不得將其淤塞、填平。²³⁷

公共信託原則作為普通法的法律原則，早期的相關案例大多集中在限制政府將公共信託財產私有化的行為。²³⁸經典案例為 *Illinois Central Railroad Company v. Illinois*，美國聯邦最高法院判決認為伊利諾州議會將密西根湖面下土地移轉給私人的決定，基於公共信託原則，是無效或至少可撤銷的。²³⁹

後來，隨著環境法時代的來臨，公共信託原則也被運用於一些私有財產權受到公權力限制的司法訴訟案件。特別是，當立法或行政機關的環境管制法規或管制行為對私有財產權造成限制時，法院可能會基於公共信託原則，認為此一管制是出於政府對公共信託財產的管理，不構成徵收（taking），因此不必進行合理補償。²⁴⁰更值得注意的是，也有環保團體以公共信託原則提起環境訴訟，而法

²³⁷ See Joseph L. Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 MICH. L. REV. 471, 477 (1970).

²³⁸ See *id.* at 485–89.

²³⁹ See *Illinois Cent. R.R. Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387, 453 (1892) (“A grant of all the lands under the navigable waters of a state . . . would be held, if not absolutely void on its face, as subject to revocation.”). 本案中，伊利諾州州議會於 1869 年決定將密西根湖（Lake Michigan）一千公畝的土地移轉於伊利諾中央鐵路公司，讓公司進行開發。但在 1873 年時，州議會反悔，而決定收回土地，並由伊利諾州起訴請求法院確認土地所有權。案件上訴至聯邦最高法院，法院認為密西根湖的土地為航行、通商及捕魚所必需，公益性強烈，應屬於伊利諾州為人民所持有的公共信託財產；伊利諾州如此大面積地移轉土地產權、放棄對密西根湖土地的管控，違反了公共信託。

²⁴⁰ 在 *McQueen v. South Carolina Coastal Council* 一案，原告為系爭海岸潮間帶土地所有人，向海洋及海岸資源管理局（Office of Ocean and Coastal Resource Management）申請對系爭土地進行回填，遭到駁回；原告主張系爭土地若不回填，將毫無經濟價值，因此管理局的行為構成徵收（taking），應予補償。但南卡羅來納州最高法院基於公共信託原則，認為海岸潮間帶土地屬於公共信託財產，即令為原告所有，政府亦得為全體人民的利益進行管制，因此管理局駁回回填申請的行為不構成徵收。See 354 S.C. 142 (S.C. 2003). 在 *Esplanade Properties, LLC v. City of Seattle* 一案，原告為系爭艾略特灣（Elliott Bay）岸土地所有人，向西雅圖市政府申請開發系爭土地，遭到駁回，原告亦主張構成徵收。但聯邦第九巡迴上訴法院同樣基於公共信託原則，而認為不構成徵收。See 307 F.3d 978 (9th Cir. 2002). 其他類似案件，參見例如：*R.W. Docks & Slips v. State*, 628 N.W.2d 781 (Wis. 2001); *Wilson v. Commonwealth*, 583 N.E.2d 894 (Mass. App. Ct. 1992). 若以我國法的角度來看待這些案件，公共信託原則正當化了政府基於公益的理由限制私有財產權而不必予以徵收補償，此點類似我國司法院大法官所謂的**財產權的社會義務**；財產權因社會義務而受限制，並未達**特別犧牲的程度**，因而不必予以徵收補償。關於財產權的社會義務，參見：司法院釋字第 564 號解釋（認為道路交通管理處罰條例禁止騎樓設攤，雖是限制人民的私有土地財產權，但是為了維持人車通行順暢的公益目的，且限制輕微，僅是財產權的社會義務，道交條例規定並

院基於公共信託原則，認為政府的環境決策應將人民對於公共信託財產的利益列入決策考量，例如加州著名的莫諾湖（Mono Lake）引水案。²⁴¹

公共信託原則作為普通法上的法律原則，常為法院在判決中使用，成為判例法（case law）的一部分，其適用範圍也反映了司法權的權力範圍。在美國，公共信託原則的適用情境有擴大的趨勢，特別是在1970年代以來經過Joseph Sax等論者的提倡，²⁴²一個具有悠久歷史傳統的財產法原則開始跟環境議題產生密切的牽連；而公共信託原則所謂的公共信託財產範圍，在法院的實踐中也有逐漸擴大的趨勢，許多自然資源都有可能被認為公共信託財產。²⁴³

逐漸擴大的公共信託原則，難免使法院藉著發展相關的判例法而隨之擴權。保守主義及私有財產權的擁護者發出批評，認為公共信託原則既抗多數決（anti-majoritarianism）、規避憲法中的徵收補償條款、無限擴張卻又令人無法預見，且明明是普通法傳統卻又幾乎有憲法位階的效力。²⁴⁴

面對保守主義的批評，有論者指出，公共信託原則的四個核心價值在於：(1) 禁止過度私有化；(2) 求取公有財產（common property）與私有財產之間的平衡

不違憲）。關於財產權的特別犧牲，參見：司法院釋字第400號解釋（認為私有土地的既成道路成立公用地役關係時，已構成財產權的特別犧牲，政府應辦理徵收及補償）。

²⁴¹ See *National Audubon Society v. Superior Court*, 33 Cal. 3d 419 (1983). 本案的公共信託財產是加州內華達山脈（Sierra Nevada）的莫諾湖（Mono Lake）。莫諾湖為內陸鹹水湖，水源主要來自內華達山脈的融雪所形成的水流。1940年時，加州水資源局（Division of Water Resources）許可洛杉磯市水資源與能源部（Department of Water and Power）對注入莫諾湖的水流取水。至1970年時，水資源與能源部已經幾乎將莫諾湖水流的所有流量引至洛杉磯市，導致莫諾湖水位下降、湖中小島成為半島，原本棲息於湖中小島的鳥類及巢穴暴露於狼群等天敵的攻擊。環保團體 National Audubon Society 主張莫諾湖屬於公共信託財產，洛杉磯取水的行為對莫諾湖構成侵害，請求法院核發禁制令。加州最高法院體認到本案涉及對洛杉磯人民而言相當重要的取水權與公共信託的衝突，但兩者都構成加州水法的重要部分，應互相調和。法院認為基於公共信託原則，任何人皆不得行使取水權而傷害公共利益，因此州政府在分配水資源時，亦應將人民對於莫諾湖（公共信託財產）的利益列入考量。

²⁴² See Sax, *supra* note 237; Joseph L. Sax, *Liberating the Public Trust Doctrine from Its Historical Shackles*, 14 U.C. DAVIS L. REV. 185 (1980); Note, *The Public Trust in Tidal Areas: A Sometime Submerged Traditional Doctrine*, 79 YALE L.J. 762 (1970).

²⁴³ See Barton H. Thompson, Jr., *The Public Trust Doctrine: A Conservative Reconstruction & Defense*, 15 SOUTHEASTERN ENVTL. L.J. 47, 50–54 (2006) (介紹公共信託原則的發展，自1970年代以來的復興；亦從法院判決觀察到公共信託原則的保護客體從傳統的土地擴大到水、地下水、沙灘等自然資源)。

²⁴⁴ See *id.* at 54–58 (歸納保守主義者對公共信託原則的批評)。

點，使私有財產與私人經濟活動得以發揮最大效用；(3)為公益性強烈的資源保留民主決策的機會；(4)保護傳統上對社會特別重要的資源。只要堅守這四個核心價值，而不過度擴張，公共信託原則其實也能夠為保守主義者所接受。²⁴⁵事實上，學者Sax雖然提倡公共信託原則作為人民透過司法來影響資源與環境決策的依據，但也肯認公共信託原則對於民主決策的重要性。²⁴⁶

此外，面對日益惡化的環境問題，甚至是海洋污染、過度捕魚、氣候變遷等國際環境議題，學者Mary Wood認為這是現行的龐大環境法規體系及管制典範的失能，使環保官員及立法者淪為純粹的裁量機器，卻忘記自己身為受託人而有義務為人民、全人類甚至未來世代守護環境財；Wood主張擴大公共信託原則，以「自然信託」(Nature's trust)作為未來環境法的典範。²⁴⁷甚至，在氣候變遷時代，更有不少論者主張將公共信託原則應用於氣候變遷的減緩與調適。²⁴⁸

總而言之，公共信託原則雖因飽受保守主義者的批評，因而有論者主張限縮其適用；但另一方面，主張擴大適用公共信託原則的論者也大有人在。

無論褒貶為何，公共信託原則都說明了：自古以來，許多公益性強烈的自然資源，應該作為「公共信託財產」，由公權力為了眾人的利益進行管理，且不得任意將其私有化、使之喪失公共性。以今度之，其實許多被認為應作為公共信

²⁴⁵ See *id.*

²⁴⁶ See Sax, *supra* note 237, at 491–546.

²⁴⁷ See MARY CHRISTINA WOOD, *NATURE'S TRUST: ENVIRONMENTAL LAW FOR A NEW ECOLOGICAL AGE* (2014).

²⁴⁸ See, e.g., Jordan M. Ellis, *The Sky's the Limit: Applying the Public Trust Doctrine to the Atmosphere*, 86 TEMP. L. REV. 807 (2014); Kylie Wha Kyung Wager, *In Common Law We Trust: How Hawaii's Public Trust Doctrine Can Support Atmospheric Trust Litigation to Address Climate Change*, 20 HASTINGS W.-N.W. J. ENVTL. L. & POL'Y 55 (2014); Elise O'Dea, *Reviving California's Public Trust Doctrine and Taking a Proactive Approach to Water Management, Just in Time for Climate Change*, 41 ECOLOGY L.Q. 435 (2014); Gregory S. Munro, *The Public Trust Doctrine and the Montana Constitution as Legal Bases for Climate Change Litigation in Montana*, 73 MONT. L. REV. 123 (2012); Julia B. Wyman, *In States We Trust: The Importance of the Preservation of the Public Trust Doctrine in the Wake of Climate Change*, 35 VT. L. REV. 507 (2010); Robin Kundis Craig, *Adapting to Climate Change: The Potential Role of State Common-Law Public Trust Doctrines*, 34 VT. L. REV. 781 (2010); Tim Eichenberg et al., *Climate Change and the Public Trust Doctrine: Using an Ancient Doctrine to Adapt to Rising Sea Levels in San Francisco Bay*, 3 GOLDEN GATE U. ENVTL. L.J. 243 (2010); John Meyer, *Using the Public Trust Doctrine to Ensure the National Forests Protect the Public from Climate Change*, 16 HASTINGS W.-N.W. J. ENVTL. L. & POL'Y 195 (2010).

託財產的資源，都是外部性強或難以排他的資源。若再次從公有地悲劇或經濟學的角度，²⁴⁹或是從環境財私有化的種種問題來看，²⁵⁰公共信託原則確實有其道理所在。



3.4.2. 信託模式的法律實踐

基本上，我認為只要政府透過環境立法，行使公權力進行環境管制、保護環境財，就是信託模式的實踐。²⁵¹自從各國紛紛進行大量環境立法以來，信託模式已經是相當普遍為各國採取的模式，此點應無疑義。雖然，將「信託」的理念明文規定於環境法規範的作法，似乎並非多數；但無論信託的理念是否規定於環境法律中，不妨其作為我所謂的信託模式。

信託受託人有維持信託財產的義務，除應以善良管理人的注意，採取措施以避免信託財產的損失之外，更應在信託財產遭到第三人不法侵害時，向第三人請求損害賠償並歸入信託財產。²⁵²從而，政府若要成為一位稱職的環境財受託人，除了應制定環境法規以嚇阻、減少污染或破壞環境財的行為之外；更應在不法污染或破壞環境財的行為發生後，回復環境財，或在無法回復環境財時，向污染者請求損害賠償。如果以此標準觀察臺灣的環境立法，可以發現，臺灣的受託人似乎說不上稱職。

3.4.2.1. 憲法位階的信託理念

有些國家或州會將信託的理念明文寫入環境相關的法律規範中。最典型的例如美國夏威夷州憲法規定：「公共自然資源，俱由夏威夷州基於信託為人民的利益而持有。」²⁵³而不丹憲法則規定：「為了當前世代及未來世代的利益，每位不丹人民皆是不丹王國自然資源及環境的受託人」，而不丹政府有保護環境的義

²⁴⁹ 參見本文第 3.2.1.1、3.4.1.1、3.4.1.2 部分。

²⁵⁰ 參見本文第 3.2.2 部分。

²⁵¹ 政府的各種環境管制法律及環境行政，就是受託人營運、維護信託財產的行為。

²⁵² 參見：王志誠（2009），《信託法》，四版，頁 217，臺北：五南（「如信託財產有毀損或滅失之虞時，受託人應立即採取適當的保存行為；如第三人侵害信託財產時，受託人應採取訴訟或其他適當的保全行為」）。

²⁵³ HAW. CONST. art. XI, § 1 (“All public natural resources are held in trust by the State for the benefit of the people.”).

務。²⁵⁴當然，僅是在憲法上抽象地規定政府或人民作為受託人，這樣的規範發揮了什麼特別的實效，或許仍有待研究，更有待具體環境管制法規的落實。

3.4.2.2. 法律位階的信託模式實踐：以美國環境立法為例

將信託的理念實踐於具體的環境管制法規，美國的全面性環境應變補償及責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA）、石油污染法（Oil Pollution Act）以及潔淨水法（Clean Water Act）可作為代表。之所以這麼說，是因為這三部法律都有自然資源損害（natural resource damage）的賠償規定。這些法律所規定的自然資源，往往是本文所謂**不屬於任何人的環境財**，若依照傳統的侵權行為法或公害法，在污染發生時將無人為它們發聲；但因為法律的規定或前述公共信託原則的理念，國家、州政府、印地安部落（Indian tribe）成為自然資源的受託人，而得（應！）代表公眾向污染者請求整治污染（或由受託人整治污染再另行向污染者請求回補整治費用）及損害賠償。

(1) 全面性環境應變補償及責任法（CERCLA）

CERCLA的規範核心內容，是有害物質所造成的環境污染及其整治責任機制與財務機制的問題。²⁵⁵依據CERCLA的規定，土地或設施的所有人、管領者、污染行為人等一干責任主體除了負有污染整治的責任以外，還負有自然資源損害（natural resource damage）的賠償責任。²⁵⁶而CERCLA的財務機制，則是為人熟知的「超級基金」（Superfund）。

CERCLA將「自然資源」（natural resources）界定為由美國政府、州政府、地方政府或印地安部落所有、管理、基於信託而持有或受其控制的土地、魚類、

²⁵⁴ Constitution of the Kingdom of Bhutan, art. 5.

²⁵⁵ 關於 CERCLA 責任主體與責任機制的簡介，參見：葉俊榮（2015），〈「水土不服」的土壤及地下水污染整治法：中石化安順廠相關行政訴訟的檢討〉，《法令月刊》，66 卷 3 期，頁 36-40。關於 CERCLA 更詳細的制度介紹，參見：JOHN APPLGATE & JAN LAITOS, ENVIRONMENTAL LAW: RCRA, CERCLA, AND THE MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE 128-285 (2006).

²⁵⁶ See 42 U.S.C. § 9607(a) (2012).

野生動植物、生物群、空氣、水、地下水、飲用水源等資源。²⁵⁷當有害物質污染環境的事件發生，導致自然資源損害時，污染者應對美國政府、州政府、印地安部落等受託人負自然資源損害的賠償責任；美國總統或各州所指定的代表，亦應**作為公眾的受託人，向污染者請求自然資源損害賠償**。政府基於受託人的身分所受的賠償金，應繼續由受託人保管，專用於回復自然資源或取得受損害自然資源的替代物（補償，replacement）。²⁵⁸此外，CERCLA並規定美國總統及各州州長應指定自然資源的受託人，負責評估自然資源損害。²⁵⁹

關於超級基金，CERCLA規定其用途主要為污染事件發生後的緊急應變、整治、與責任主體涉訟的支出等環境保護相關事項。²⁶⁰而責任主體償還超級基金所支出的費用，併同主管機關依CERCLA裁罰所得的罰款、所請求的懲罰性賠償金，都歸入超級基金。²⁶¹

(2) 石油污染法 (Oil Pollution Act)

石油污染法也有自然資源損害賠償的規定。根據本法，責任主體應就其船舶及岸上或離岸設施的漏油對可航行水域、毗連的水岸或專屬經濟海域所造成的

²⁵⁷ See *id.* § 9601(16) (“The term “natural resources” means land, fish, wildlife, biota, air, water, ground water, drinking water supplies, and other such resources belonging to, managed by, held in trust by, appertaining to, or otherwise controlled by the United States . . . , any State or local government, any foreign government, any Indian tribe . . .”).

²⁵⁸ See *id.* § 9607(f)(1) (“In the case of an injury to, destruction of, or loss of natural resources . . . liability shall be to the United States Government and to any State for natural resources within the State or belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to such State and to any Indian tribe for natural resources belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to such tribe, or held in trust for the benefit of such tribe . . . The President, or the authorized representative of any State, *shall act on behalf of the public as trustee* of such natural resources to recover for such damages. Sums recovered by the United States Government . . . [or] by a State *as trustee* . . . shall be available for use only to restore, replace, or acquire the equivalent of such natural resources . . .” (Emphasis added)).

²⁵⁹ See *id.* § 9607(f)(2)(A) (“The President shall designate . . . the Federal officials who shall act on behalf of the public as trustees for natural resources Such officials shall assess damages for injury to, destruction of, or loss of natural resources . . . and may . . . assess damages for those natural resources”); *id.* § 9607(f)(2)(B) (“The Governor of each State shall designate State officials who may act on behalf of the public as trustees for natural resources Such State officials shall assess damages to natural resources”).

²⁶⁰ See *id.* § 9611.

²⁶¹ See *id.* § 9607(c)(3); 26 U.S.C. § 9507(b) (2012).

污染負整治及損害賠償責任。²⁶²其中，損害賠償的部分亦包含自然資源的損害賠償，由自然資源的受託人代為請求。²⁶³自然資源的受託人，包含美國政府、州政府、印地安部落以及相關的外國政府；總統、州長、印地安部落皆應指定代表人作為受託人，而外國政府亦得指定代表人為受託人；受託人的任務包括評估自然資源的損害，以及自然資源復育及補償計畫的提出與執行。²⁶⁴所獲得的賠償金專用於支付或補償這些受託人回復自然資源的任務所需的費用；如有剩餘，應存於「石油污染責任信託基金」（Oil Spill Liability Trust Fund）。²⁶⁵

(3) 潔淨水法（Clean Water Act）

潔淨水法亦規定：總統或州所指定的代表人，應作為自然資源的受託人，代表公眾向造成污染的船舶或設施的所有人或營運人，請求賠償回復受損自然資源所需之費用；所獲的賠償僅得使用於自然資源的復育。²⁶⁶

(4) 綜合分析：與信託的相似性

綜觀這些環境立法，可以發現其運作模式大致上是：自然資源被託付給政府，政府依法有義務整治污染，並回復、復育受損的自然資源；並有權向污染者請求污染整治及自然資源復育的費用，以及自然資源的損害賠償。從以下五點看來，這樣的運作模式確實與信託關係非常類似：

(1) 自然資源與環境就像是信託財產。

(2) 政府是信託財產（自然資源與環境）的受託人，依據信託關係（環境法

²⁶² See 33 U.S.C. § 2702(a) (2012).

²⁶³ See *id.* § 2702(b)(2)(A) (“Damages for injury to, destruction of, loss of, or loss of use of, natural resources, including the reasonable costs of assessing the damage, which shall be recoverable by a United States trustee, a State trustee, an Indian tribe trustee, or a foreign trustee”).

²⁶⁴ See *id.* § 2706(a)–(c).

²⁶⁵ See *id.* § 2706(f) (“Sums recovered under this Act by a Federal, State, Indian, or foreign trustee for natural resource damages . . . shall be retained by the trustee . . . for use only to reimburse or pay costs incurred by the trustee . . . with respect to the damaged natural resources. Any amounts in excess of those required for these reimbursements and costs shall be deposited in the [Oil Spill Liability Trust] Fund.”).

²⁶⁶ See 33 U.S.C. § 1321(f)(5) (2012) (“The President, or the authorized representative of any State, shall act on behalf of the public as trustee of the natural resources to recover for the costs of replacing or restoring such resources. Sums recovered shall be used to restore, rehabilitate, or acquire the equivalent of such natural resources by the appropriate agencies of the Federal Government, or the State government.”).

律)對於受益人(人民)有維持信託財產的義務，因此一方面須整治污染、復育自然資源，另一方面，對外須請求侵害信託財產的污染者負責。

(3)信託財產(自然資源與環境)的利益雖由受益人(人民)所享有，但受託人(政府)作為信託財產形式上的權利人，對外有權向污染者請求損害賠償。

(4)對於信託財產(自然資源與環境)的損害賠償方法，包含了回復原狀(整治污染、資源復育)及金錢賠償(自然資源損害賠償)。

(5)受託人(政府)所受的損害賠償金，只能歸入信託財產，並在現在及未來專用於信託財產的保護與回復(自然資源與環境的復育或補償)。政府甚至設置了環境基金，吸納污染事件相關的求償所得與罰款，並專款專用於環境保護事項。此點正如同在信託關係中，第三人因侵害信託財產而向信託受託人所付的賠償金，仍應屬於信託財產。²⁶⁷

3.4.2.3. 臺灣的環境財受託人是否稱職？

政府作為環境財的受託人，這樣的模式在臺灣的環境相關法律中其實起源甚早。1946年，土地法即已經規定一些土地不得為私有：海岸、公共需用的天然湖澤及沿岸、可通運水道及沿岸、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸、公共交通道路、礦泉地、瀑布地、公共需用的水源地、名勝古蹟。²⁶⁸而水利法自1963年修正以來，亦規定：「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」²⁶⁹這樣的規定，與前述公共信託原則的精神若合符節。這些資源因為具有強烈的公益性，不適合由私人所有，而應該由國家所有，並為人民的利益而管理、分配，或保留開放給公眾使用。²⁷⁰不過，當時臺灣仍未進入環境立法的階段，此時信託

²⁶⁷ 信託法第9條第2項：「受託人因信託財產之管理、處分、滅失、毀損或其他事由取得之財產權，仍屬信託財產。」這是**信託財產的物上代位性**。參見：王志誠，前揭註252，頁143-146。

²⁶⁸ 參見土地法第14條第1項。其實，1930年土地法通過之初，土地法第8條就已經規定可通運之水道、天然形成之湖澤而為公共需用者、公共交通道路、礦泉地、瀑布地、公共需用之天然水源地、名勝古蹟等土地不得為私有，而市鎮區域之水道湖澤及其沿岸相當限度內之**公有**土地，不得**變為**私有。

²⁶⁹ 水利法第2條。

²⁷⁰ 當然，這樣的規定必然也包含了經濟發展策略的考量。並參見憲法第十三章基本國策第三節「國民經濟」的規定，憲法第143條第2項：「附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」

模式的色彩仍然淡薄。

1970年代，臺灣通過了飲用水管理條例、國家公園法、水污染防治法、廢棄物清理法及空氣污染防治法，並自1980年代開始進入大量環境立法的階段。²⁷¹若僅從環境立法層面來看（忽略執行面），愈趨綿密的環境立法，代表臺灣逐漸以信託模式來對待環境財。臺灣透過環境立法，授權政府採取許多命令控制式（command-and-control）的環境管制，例如訂定污染標準、禁止特定行為、管制分區、污染許可制、課予業者申報義務、對業者進行監測與調查、行政罰與刑罰等等；也建立污染費／稅、污染泡、總量管制²⁷²、排放交易等經濟誘因的管制工具，邁向多元制度因應的階段。²⁷³這些環境管制，基本上都屬於保護作為信託財產的環境財不受他人不法侵害的手段。

我在此無意對這些環境管制進行優劣評析。但在本文關於環境責任的脈絡下，我們應該注意：這些環境法規除了在**事前**保護環境財不受不法侵害之外，在不法侵害發生的**事後**，這些環境法規是否有授權政府（作為受託人，代表公眾）向污染者請求回復受損的環境財，並請求損害賠償呢？這點可以從本文表3進行觀察。

表3是我國目前21部環境相關立法中的環境責任條款統整表。應說明的是：只要是涉及環境財保護，並對破壞環境財的行為課予環境責任的法律，都被列入表3之中。由於表3所有的環境相關立法都有採取行政罰或刑罰來制裁環境財的污染者或破壞者，因此表中便不予列出行政罰或刑罰的環境責任規定。然而，有些法律例如漁業法、水土保持法、飲用水管理條例，除了處罰規定以外別無其他環境責任或環境基金的規定，因此表格該列可能內容完全空白。

若從信託模式來觀察臺灣的環境責任法制，應注意幾點：(1)法律是否要求污染者將環境財回復至污染或損害發生前的原狀？(2)若不能回復原狀，或回復

²⁷¹ 關於臺灣的大量環境立法整體性的時間表、脈絡與制度結構分析，參見：葉俊榮，前揭註 81。

²⁷² 1999 年修正空氣污染防治法時，才在第 8 條增訂空氣污染物總量管制區的規定，而且直到 2015 年 6 月 30 日，環保署才會同經濟部公告實施「高屏地區空氣污染物總量管制計畫」，是臺灣第一個總量管制計畫。參見：朱淑娟，〈還給高雄一口乾淨空氣，空污總量管制終於上路〉，《風傳媒》，2015 年 6 月 30 日，<http://www.storm.mg/article/55152>。

²⁷³ 關於環境管制的多元制度因應，參見：葉俊榮（2010），〈環境問題的制度因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 135-172，臺北：元照。

原狀有困難，污染者是否有義務以金錢賠償環境財的損害？(3)污染者因合法取用環境財所支出的污染費，或因不法侵害環境財所繳的罰鍰、罰金及賠償金，是否歸入信託財產，而專用於維持環境財的工作？(4)法律的保護範圍與環境責任範圍是否涵蓋所有的環境財，包含生態服務？

從這幾點，我們可以看出臺灣的環境財受託人是否足夠稱職。

(1) 污染者回復原狀的義務？

在表3的一些環境法律之中，污染者負有「整治」污染或「清除」污染／廢棄物的義務，例如土壤及地下水污染整治法、海洋污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法。有的法律要求污染者進行「補救」，例如野生動物保育法。有些法律甚至更直接明文要求污染者「回復原狀」，例如國家公園法、文化資產保存法、區域計畫法及發展觀光條例。然而其他法律則沒有此類關於回復原狀的規定。²⁷⁴

而且，即使是此類回復原狀的規定，也未必真的要求污染者完全將環境財回復損害發生前的原狀，例如土壤及地下水污染整治法並未要求責任主體整治到「零污染」的程度，而只要求達到「低於管制標準」的程度；²⁷⁵水污染防治法也只要求污染者清除「地面水體」的污染，²⁷⁶至於若污染物已經流入海洋、進入土壤或地下水（而未達土壤及地下水污染整治法的管制標準）或被生物吸收，水污染防治法也莫可奈何。即使是未明文「寬貸」污染者的其他法律，也不代表環境責任規範就比較完善，因為許多污染是在事實上、技術上、經濟上難以回復原狀的，例如，已經對野生動物造成的危害（棲地的喪失、族群數量的減少甚至滅絕）要如何「補救」？違反使用分區，在農業區、風景區、保護區灌漿建屋，即使拆除地上物，又何能回復往日的盎然綠意？廣大海洋上的漏油、毒性化學物質，又如何清得一滴不剩？海洋污染防治法又何曾要求污染者復育被破壞的海洋生

²⁷⁴ 參見表3「環境責任」下的「回復原狀」欄。

²⁷⁵ 土壤及地下水污染整治法第26條第1項：「控制場址或整治場址因適當措施之採取、控制計畫或整治計畫之實施，致土壤或地下水污染物濃度低於管制標準時，適當措施採取者或計畫實施者應報請直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關核准。」

²⁷⁶ 水污染防治法第71條第1項：「地面水體發生污染事件，主管機關應令污染行為人限期清除處理，屆期不為清除處理時，主管機關得代為清除處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」

態？

總而言之，在表3所列的21部環境相關法律中，只有9部法律有要求污染者回復原狀或類似的規定；且這9部法律，也並非要求污染者真的回復損害發生前的原狀。



(2) 污染者（金錢）損害賠償的義務？

在表3所列的21部法律中，共有10部法律有關於損害賠償的規定。²⁷⁷我們可以將其大致再分為兩類：第一類在文義上接近民法侵權行為規定的重申，以保護他人的人格權與財產權為主，例如土壤及地下水污染整治法、空氣污染防制法、水污染防治法、森林法、山坡地保育利用條例、水利法的規定；第二類則在文義上較明顯是針對環境財的規定，例如海洋污染防治法、國家公園法、文化資產保存法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法的規定。

如果是第一類規定，便令人質疑其實益何在。因為透過民法上侵權行為的規定，污染行為的被害人原本就可以請求損害賠償，特別是更可以將各環境法律解釋為「保護他人之法律」，透過民法第184條第2項推定污染者的過失。²⁷⁸除非如同土壤及地下水污染整治法的規定對責任主體及歸責要件做出不同於民法的規定，²⁷⁹或者如同空氣污染防制法或水污染防治法對程序做出特別的規定，²⁸⁰否則這些第一類規定似乎沒有存在的意義。

至於第二類規定，雖然文義看似針對環境財的損害賠償，但臺灣似乎未曾有司法裁判對國家公園法、文化資產保存法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層

²⁷⁷ 參見表3「環境責任」下的「（金錢）損害賠償」欄。

²⁷⁸ 民法第184條第2項：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。」

²⁷⁹ 土壤及地下水污染整治法第52條：「（第1項）土壤及地下水污染致他人受損害時，污染行為人或潛在污染責任人有數人者，應連帶負損害賠償責任。有重大過失之污染土地關係人，亦同。（第2項）污染土地關係人依前項規定賠償損害時，對污染行為人或潛在污染責任人，有求償權。」

²⁸⁰ 空氣污染防制法第80條：「（第1項）空氣污染物受害人，得向中央或地方主管機關申請鑑定其受害原因；中央或地方主管機關得會同有關機關查明原因後，命排放空氣污染物者立即改善，受害人並得請求適當賠償。（第2項）前項賠償經協議成立者，如拒絕履行時，受害人得逕行聲請法院強制執行。」水污染防治法第70條：「水污染受害人，得向主管機關申請鑑定其受害原因；主管機關得會同有關機關查明後，命排放水污染物者立即改善，受害人並得請求適當賠償。」然而，公害糾紛處理法也已經另有特殊的程序規定。

法的賠償規定表示過相關見解。²⁸¹本文無從得知其適用情形如何。

不過，有幾起司法案件涉及海洋污染防治法第33條的規定。²⁸²在最高法院99年度臺上字第1808號民事判決一案，被告外國公司所有的貨船於高雄港下錨，因受颱風影響，船上貨櫃落海漂流，其中數十個貨櫃及殘餘物散布於原告休閒育樂公司所經營的西子灣海灘，原告為清除海灘的貨櫃及垃圾而支出費用，依海洋污染防治法第33條向被告求償，法院判決原告請求有理由。²⁸³在臺灣高雄地方法院94年度訴字第1907號民事判決一案，原告造船公司主張被告環保公司拖帶船舶時未盡注意義務，導致船舶翻覆，油污污染原告所有的船舶及碼頭，依民法侵權行為的規定及海洋污染防治法第33條向被告請求賠償船舶及碼頭設備的油污清理費用，法院亦判決原告勝訴。²⁸⁴而在臺灣高雄地方法院93年度訴字第2840號一案，一間挪威公司起訴主張其所有的船舶停泊於高雄港時遭碼頭設備刺穿，導致漏油，向高雄港務局請求賠償；高雄港務局則提起反訴，依海洋污染防治法第32條、第33條規定向挪威公司請求應變及清除污染所生之費用，但法院以反訴與本訴不相牽連為由而駁回了高雄港務局的反訴。²⁸⁵

值得注意的是在國內喧騰一時的**阿瑪斯號貨輪油污案**。2001年1月14日，希臘籍的阿瑪斯號(AMORGOS)貨輪航經鵝鑾鼻東方海面，因機械故障失去動力，擱淺於墾丁國家公園龍坑生態保護區外海，船身破裂，船上一千多噸重油及一百多噸柴油陸續溢出，流入自白砂鼻以南到龍坑生態保護區最南點的珊瑚礁坑，污染範圍長達3公里、寬約10至30公尺。²⁸⁶污染發生後，中央及地方各相關機關除

²⁸¹ 在司法院法學資料檢索系統，以「國家公園法」、「文化資產保存法」、「礁層法」為關鍵字，在判解函釋搜尋民事法院裁判，並無環境責任的相關裁判。

²⁸² 海洋污染防治法第33條第1項：「船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。」

²⁸³ 參見：最高法院99年度臺上字第1808號判決。**本案原告雖非信託模式下環境財的受託人，反而更像是環境私有化模式下的環境財私有財產權人**，但本案也有助於我們理解海洋污染防治法的適用情形。

²⁸⁴ 參見：臺灣高雄地方法院94年度訴字第1907號民事判決。本案法院判決原告一部勝訴、一部敗訴，敗訴的部分理由是支出與漏油事件無關。**本案原告雖然亦非信託模式下環境財的受託人**，但在此介紹本案的理由如同前揭註283。

²⁸⁵ 參見：臺灣高雄地方法院93年度訴字第2840號民事裁定。

²⁸⁶ 參見：墾丁國家公園管理處，阿瑪斯貨輪漏油事件，http://www.ktnp.gov.tw/cht/document01.aspx?Official_docID=17（最後瀏覽日：07/15/2015）。

了進行油污清除工作以外，環保署也向阿瑪斯號的船舶所有人、船長、輪機長及責任保險人請求損害賠償。就清除油污及減少油污擴散的費用，雙方在起訴前即已於2002年4月達成和解，金額為新臺幣61,336,129元。然而，就生態及觀光資源所受損害的部分，因雙方對復育費用無法獲得共識，環保署於2003年1月分別於屏東地方法院及挪威起訴，依據海洋污染防治法第33條及第34條²⁸⁷規定，針對珊瑚復育、漁業復育、公部門營收損失、稅收損失、環境監測及法律專家服務費等項目合計請求新臺幣3億4,423萬元。可惜的是，國內的訴訟審理重點竟落在屏東地方法院是否有管轄權，並未進入環境責任問題的實質審理。²⁸⁸而挪威法院僅判決船東及保險公司應賠償環境監測及專家服務費新臺幣953萬餘元（但我國卻應與船方分攤1,670萬元的訴訟費用！）。最後，於2006年3月，雙方就剩餘請求達成和解，金額為105萬美元。環保署並撤回屏東地院的訴訟。令人扼腕的是，原本環保署於2006年8月與各相關機關會議決定將105萬美元全數撥給墾丁國家公園管理處專款專用於珊瑚復育，但行政院主計處於同年11月函請環保署依預算法第59條將賠償金解繳國庫，不得作為珊瑚生態的復育經費，而環保署亦依函辦理。²⁸⁹

在阿瑪斯號貨輪案之後，還有其他珊瑚礁受船舶油污污染的損害賠償案件亦值得注目，例如屏東地方法院99年度公字第1號民事判決。本案被告外國公司Prime Tankers L.L.C.所有的船舶，於2009年6月20日因船長及輪機長的過失而擱淺於墾丁國家公園內的佳樂水海域岸際礁岩與潮間帶之間，碰撞導致珊瑚礁體嚴

²⁸⁷ 海洋污染防治法第34條：「污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之。」

²⁸⁸ 屏東地方法院考慮到環保署已經於挪威起訴，且法院對於案件可能涉及的《國際油污損害民事責任公約》（International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage）不熟悉，再加上我國法院判決也無法在挪威執行，因此以不便利法庭原則，認為屏東地院無管轄權，駁回了環保署的訴訟。參見：臺灣屏東地方法院92年度重訴字第4號民事裁定。環保署抗告後，臺灣高等法院高雄分院93年度抗字第487號民事裁定認為，依民事訴訟法第15條，屏東地院有管轄權，因此抗告有理由。最高法院95年度臺抗字第2號民事裁定維持原審裁定。

²⁸⁹ 關於阿瑪斯案的求償經過及大事紀，參見：行政院環境保護署（2009），《「希臘籍阿瑪斯號貨輪油污墾丁海域事件」行政院環境保護署處理情形結案報告》，頁29-42，載於：<http://www.epa.gov.tw/cpDownloadCtl.asp?id=25449>。並參見：馮春碧（2004），《由阿瑪斯號貨輪油污事件論船舶燃油污染損害賠償制度》，頁7-19，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文。

重崩裂，直接受損面積750平方公尺。又因為船舶漏油及受損礁體裸露而滋生的大量藻類，使共生藻類無法進行光合作用等因素，造成珊瑚白化，間接受損面積為4,200平方公尺。墾丁國家公園管理處主張珊瑚礁為海洋天然資源，且是國有財產，因而基於國有財產管理人的地位，依海洋污染防治法第33條及民法第184條第1項前段的規定，向被告請求損害賠償新臺幣19,512,900元。不過，法院認為原告依海洋污染防治法第33條所為的請求「核屬訴之選擇合併，即毋須再加審究」，因此我們無法得知法院對於該條文的見解。有趣的是，法院依民法第184條第1項前段，判決原告全部勝訴：

系爭事故造成4,950平方公尺之珊瑚（礁）直接或間接受損……經查：……所形成之珊瑚礁具備觀光、漁獲、生態保育等價值，……本院乃參考埃及國對毀損其境內紅海珊瑚礁所處之罰款為每平方公尺每年120美元，至受損珊瑚礁恢復為止……，及珊瑚礁形成不易，受損後復育所需時間遠多於15年等情況，認原告主張每平方公尺珊瑚（礁）所受損害以每年120美元計算，並以15年計算其復原期間，尚屬相當。²⁹⁰

換言之，本案原告（墾丁國家公園管理處）在起訴時，有意主張依海洋污染防治法第33條及民法第184條第1項前段所得請求的賠償範圍包含了「觀光、漁獲、生態保育」等價值。法院亦贊同「觀光、漁獲、生態保育」等價值受到民法第184條第1項前段的保護。只是，法院選擇的衡量標準是「埃及國對毀損紅海珊瑚礁所處之罰款」，而非其他標準。

綜合這些案件，總結幾點觀察：(1)無論是政府機關（信託模式下環境財的受託人）或私人作為原告，都會請求賠償清除污染的花費（財產上損害），而法院似乎也認為此一花費是依據海洋污染防治法所得請求的範圍。(2)即令海洋污染防治法第33條的損害賠償規定在文義上可以包含生態環境等環境財的損害，但我國法院在這些案件中，未曾對此問題表達具體的意見。(3)除了阿瑪斯貨輪案及屏東地方法院99年度公字第1號民事判決以外，其他案件的原告都未就生態部分的環境損害請求賠償，僅就財產損害請求賠償；而阿瑪斯案原告作為環境財受

²⁹⁰ 屏東地方法院 99 年度公字第 1 號民事判決。本案被告後來因逾越上訴期間，導致上訴被駁回。參見：臺灣高等法院高雄分院 102 年度重上字第 79 號民事裁定。

託人，雖然請求生態復育的費用，但最終並未進入實質審理。(4)在阿瑪斯案，環境財的受託人環保署最後雖然透過和解獲得賠償金，但卻繳入國庫，而並未專款專用於生態復育；換言之，賠償金並未歸入信託財產。(5)在屏東地方法院99年度公字第1號民事判決，法院似乎認為民法的侵權行為規定也保障珊瑚礁的生態服務功能，如此一來，海洋污染防治法第33條規定反而顯得多餘了；此外，法院及墾丁國家公園管理處對於如何衡量生態的損害並不熟悉，選擇以外國對於破壞珊瑚礁的「罰款」為賠償金的酌定標準，雖然是大膽的嘗試，但是否已經足以充分反映珊瑚礁生態價值的損害，仍有討論的空間。

綜而言之，臺灣的環境責任立法，文義上明顯涉及環境財損害賠償的屈指可數。即使環境財損害賠償責任條款有可以派上用場的機會，環保署或其他環境財受託人不見得會善加利用。所獲得的賠償金，也沒有歸入信託財產。這些都不甚符合信託模式的精神。

(3) 污染費、罰鍰、罰金及賠償金，是否專用於環保？

美國CERCLA、石油污染法及潔淨水法的規範模式，正如同信託一般，由環境財受託人（政府）向污染者裁罰、請求污染整治費用及損害賠償，甚至為此成立環境基金，專款專用於環境財的保護及復育。如此一來，信託財產即獲得某種程度的維持（環境財→環境基金→環境財）。

換言之，專款專用的環境基金，意義不僅在於為環境財的保護及復育提供財務基礎，在信託模式下，其本身就可以視為信託財產（環境財）受損後的替代，而有助於信託財產的維持，並期待能夠以這些基金來回復信託財產。即令不成立基金，但環境相關的污染費、罰鍰、罰金及賠償金，也應專用於環保事項，才符合信託模式的精神。

若以這樣的標準來檢視表3中臺灣的環境立法，可以發現：21部法律之中，土壤及地下水污染整治法、海洋污染防治法、空氣污染防制法、溫室氣體減量及管理法、水污染防治法、廢棄物清理法、濕地保育法、海岸管理法、森林法、山坡地保育利用條例、水利法、自來水法，共有12部法律有環境基金，且都有規定

環境相關用途。²⁹¹

不過，這些基金的來源是否有包含污染費及破壞環境財的罰鍰、罰金及賠償金？

首先，大部分的環境基金來源都包含了污染費。此處所謂的「污染費」是從廣義界定，包含因為使用、消耗環境財而付出的金錢，²⁹²以及因為創造污染風險而付出的金錢；²⁹³其中大多數都是政府依據該法所課徵的特別公課或所收取的對價，但森林法的造林基金、山坡地保育利用條例的山坡地開發基金來源則是母法以外的環境相關收入。²⁹⁴至於海岸管理法的海岸管理基金來源則以政府預算撥款、基金孳息及受贈為主，並無污染費。²⁹⁵

其次，基金來源包含罰鍰或罰金的，僅有土壤及地下水污染整治基金、溫室氣體管理基金、水污染防治基金、²⁹⁶造林基金。不過，土污基金的罰金與罰鍰

²⁹¹ 不過，山坡地保育利用條例的山坡地開發基金、水利法的水資源作業基金、自來水法的中央主管機關水資源相關基金，還包含了其他跟環境保護沒那麼密切關聯的用途。

²⁹² 例如海洋污染防治法的海洋棄置費，空氣污染防制法的空氣污染防制費，溫室氣體減量及管理法的排放權配售所得，水污染防治法的水污染防治費，廢棄物清理法的回收清除處理費及一般廢棄物清除處理成本，濕地保育法的濕地影響費，森林法的水權費、山坡地開發回饋金及水資源開發計畫費，山坡地保育利用條例的伐林收入及林地、原野地之租金或地價。

²⁹³ 例如土壤及地下水污染整治法的土壤及地下水污染整治費。

²⁹⁴ 參見森林法第 48 條之 1 第 1 項：「為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：一、由水權費提撥。二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。三、違反本法之罰鍰。四、水資源開發計畫工程費之提撥。五、政府循預算程序之撥款。六、捐贈。七、其他收入。」山坡地保育利用條例第 28 條第 1 項：「中央或直轄市主管機關，為推動山坡地開發及保育、利用，得設立山坡地開發基金；其資金來源如左：一、政府循預算程序之撥款。二、國、直轄市有森林用地解除後之林木砍伐收入。三、國、直轄市有森林用地、原野地委託地方政府代為管理部分之租金、放領之地價，扣除支付管理費及放租應繳田賦後之餘款。四、其他收入。」

²⁹⁵ 參見海岸管理法第 29 條：「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、政府機關循預算程序之撥款。二、基金孳息收入。三、受贈收入。四、其他收入。」

²⁹⁶ 參見水污染防治法第 66 條之 3：「（第 1 項）各級主管機關依第十一條第六項設置之特種基金，其來源除該條第一項水污染防治費徵收之費用外，應包括各級主管機關依前條追繳之所得利益及依本法裁處之部分罰鍰。（第 2 項）前項基金來源屬追繳之所得利益及依本法裁處之罰鍰者，應優先支用於該違反本法義務者所污染水體之整治。」本條還是因為齊柏林的《看見台灣》紀錄片帶動的環境意識，以及臺灣近來如 2013 年日月光廢水排放案等重大污染事件的刺激，才使得立法院於 2015 年 2 月時通過修法。在此之前，水污染防治法的罰鍰依法並未直接進入水污染防治基金。

來源，也僅是「環境污染之罰金及行政罰鍰之『部分』提撥」而已。²⁹⁷

最後，以賠償金為基金來源的，或許只有土壤及地下水污染整治基金勉強強稱得上，因為責任主體依土污法第43條償還土污基金先行支出的污染整治、控制及應變費用，性質類似賠償金。只不過我國實務上環保主管機關大多直接作成行政處分來請求。²⁹⁸

一旦罰鍰、罰金或賠償金缺少專款專用的法律基礎，結果就是必須繳入公庫。²⁹⁹如同前文所提及的阿瑪斯號貨輪案的結局，千辛萬苦向污染者討到的賠償金，最後竟無法作為珊瑚生態復育之用。³⁰⁰

總之，從污染費、罰鍰、罰金及賠償金是否專用於環保這一點來看，臺灣的環境財受託人，在維持信託財產的努力似乎做得還不夠。

(4)法律的保護範圍與環境責任範圍是否涵蓋所有的環境財？

表3根據21部法律各自的立法目的條款或其他條文明顯的表態，列出每部法律所保護的環境財。但這些法律全部加起來，是否保護了**所有的**環境財？而環境責任的範圍是否也涵蓋**所有的**環境財損害？

我在此便不一一舉例說明這21部法律所交織出的環境財保護網有什麼漏洞。但基於本文對環境財的觀點，除了靜態的自然資源，動態的生態服務功能也應同受保護。本文在此特別關心：這些法律是否將生態服務功能也列入保護範圍及環境責任範圍了？

首先，即使法律並未明文寫出動態的生態服務功能，但生態服務功能往往也附隨於靜態的資源而同受保護。例如，保護一棵樹，就同時保護了它光合作用、碳匯、防止土壤侵蝕、涵養水源的功能。因此我們不必吹毛求疵地要求法律明文規定保護這些生態服務功能。至少，我們可以將這些法律**解釋為**有保護生態服務

²⁹⁷ 土壤及地下水污染整治法第 29 條第 7 款。

²⁹⁸ 關於土污法的管制流程，中石化安順廠污染案展現得淋漓盡致。參見：葉俊榮，前揭註 255；李建良（2007），〈釋義《土壤及地下水污染整治法》之污染行為人：闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及行政法院相關判決〉，湯德宗、李建良（編），《2006 行政管制與行政爭訟》，頁 101-158，臺北：中央研究院法律學研究所。

²⁹⁹ 參見財政收支劃分法第 23 條：「依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。」

³⁰⁰ 參見本文前揭註 289 所對應的正文。

功能的意思。

然而，如前文所討論，並非所有的法律都要求污染者將環境財回復污染前的原狀，也並非所有的法律都要求污染者對環境財為損害賠償。即令法律有回復原狀及損害賠償的規定，法律是否也將生態服務的損害一併考慮了？例如，土壤及地下水污染整治法第24條要求責任主體將土壤污染整治至管制標準以下，但是否有任何法律明文要求污染者復育被破壞的土壤生態，或為此進行損害賠償？顯然沒有。森林法第55條規定：「於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，對於他人所受之損害，負賠償責任。」法律有要求山老鼠植回林木嗎？有要求山老鼠對碳匯功能、涵養水源功能、生物棲地功能、防止土壤侵蝕功能的喪失進行賠償嗎？顯然沒有。生態功能豐富的濕地、海岸呢？為何徒有基金，卻沒有環境責任的規定？

不過，就連環境財回復原狀和損害賠償的規定都不完全了，環境財的受託人沒有在環境責任立法中考慮到生態服務的損害，雖然令人感嘆，但似乎也不足為奇。當然，即使不特別進行環境責任立法，我們也可以期待環境財的受託人如同前述屏東地方法院99年度公字第1號民事判決一樣，³⁰¹以侵權行為法的規定請求污染者賠償生態的損害，但這也需要受託人有心、有創意才行，而這顯然不是常態。³⁰²

(5) 受託人的綜合評價：有待加強

綜合前述對於表3所列21部環境責任相關法律的討論，我們觀察到：(1)臺灣

³⁰¹ 參見本文前揭註 290 所對應的正文。

³⁰² 例如，關於在他人森林擅自墾殖或占用的賠償，實務上，被害人（包含林務機關）多只請求返還土地、占用土地的不當得利（相當於租金），以及遭砍伐林木的價金。參見例如：最高法院 90 年臺上字第 2304 號民事判決、桃園地方法院 90 年度訴字第 1939 號民事判決、高等法院臺南分院 94 年度上易字第 15 號民事判決、高等法院臺南分院 94 年度上易字第 130 號民事判決、高等法院臺南分院 95 年度上字第 162 號民事判決、高等法院臺南分院 95 年度上易字第 116 號民事判決、高等法院臺南分院 95 年度上易字第 117 號民事判決、臺灣高等法院 98 年度上易字第 293 號民事判決、臺灣高等法院 102 年度上易字第 1194 號民事判決、高等法院臺南分院 101 年度上易字第 176 號民事判決。但原告幾乎未依森林法第 55 條為請求，而是直接主張民法的規定。我們或許可以推論：森林法第 55 條因為是重申民法侵權行為的規定，且跟不當得利返還請求權競合，導致幾乎沒有派上用場的空間。但我們也可以推論：**這些原告（很多都還是林務機關）不夠有創意或不夠有環境關懷，不懂得善用森林法第 55 條或侵權行為法的規定請求環境財（包含生態服務）的損害賠償。**

只有9部環境法律有要求污染者回復原狀或類似的規定；且這9部法律，也並非要求污染者真的回復損害發生前的原狀。(2)臺灣21部環境責任立法，明文規定環境財損害賠償的屈指可數。(3)這些法律的環境責任範圍，並未將所有的環境財（包含生態服務）含括在內。

面對如此薄弱、不全的環境責任規定，有人或許會問：污染者的環境責任，不是還有罰金和罰鍰嗎？難道罰金和罰鍰不能用於回復環境財，或者算是對環境財（包含生態服務）的損害賠償嗎？但對此一問題，應指出兩點回應：

第一，在我國的法律體系下，罰金和罰鍰的目的在於制裁違反法律上義務的行為，而回復原狀和金錢賠償的目的在於填補損害，兩者目的不同，因此並無所謂罰金和罰鍰可以取代損害賠償，或者兩者只能擇一的問題。例如，刑法上的一些財產犯罪可以科或併科罰金，³⁰³但也不妨礙犯罪受害人向犯罪者請求民事損害賠償。基於同樣的道理，有了罰金和罰鍰，不代表污染者就不應負回復原狀或金錢賠償的責任。³⁰⁴

第二，退步言之，縱使認為罰鍰和罰金可以取代損害賠償，但正如表3所示，我國的環境罰鍰及罰金並未專用於環境保護及環境財的復育。而且，從阿瑪斯號貨輪案天價的賠償金請求來看，我國環境法律既有的罰鍰及罰金顯然過輕，無法反映環境財的損害，而可能還有修法的需要。³⁰⁵而罰鍰和罰金的法定金額和酌定

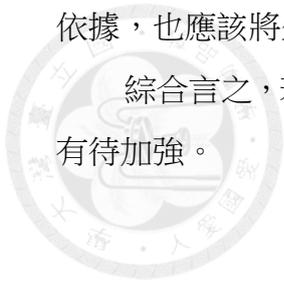
³⁰³ 參見例如：刑法第 320 條、第 321 條、第 335 條至第 346 條、第 349 條、第 352 條、第 354 至第 356 條。

³⁰⁴ 當然，這是從我國現行法所進行的立論。不過，法律經濟學與倫理學確實是有在討論：既有損害賠償，為何還需要罰金和罰鍰？*See, e.g., Calabresi & Melamed, supra note 169, at 1124–27.* 此外，在 Calabresi 和 Melamed 所提出的法律的雙重判斷模式下，損害賠償是出於責任原則的制度設計；而罰金及罰鍰則是禁制原則的產物，是為了對某些侵犯他人權利的行為作出道德式的非難，而非僅有經濟效率的考量。*See id.*

³⁰⁵ 例如，水污染防治法在 2015 年 2 月修正前，第 40 條第 1 項對於違反放流水標準排放廢污水的事業，僅得處以新臺幣 6 萬元以上 60 萬元以下的罰鍰。如此低額的罰鍰，在 2013 年的日月光廢水污染案中，對比公司高達兩千億的年營收，顯得相當荒謬，令人難以接受。參見：陳俊廷，〈日月光重罪輕罰 地球公民基金會等環團無法接受〉，《民報》，2014 年 10 月 20 日，<http://www.peoplenews.tw/news/b8a04386-a56f-4cb6-9c36-ea10e3cd21f2>；彭瑞祥，〈日月光廠偷排廢水至後勁溪 環保局罰 60 萬勒令停工〉，《環境資訊中心電子報》，2013 年 12 月 9 日，<http://e-info.org.tw/node/95607>。後來，高雄地方法院依廢棄物清理法第 46 條之 1，也只能判決科處日月光最高額新臺幣 300 萬元罰金。參見：臺灣高雄地方法院 103 年度囑訴字第 1 號刑事判決。

依據，也應該將生態服務的損害列入考量。

綜合言之，若要從環境責任立法對臺灣的環境財受託人做出評價，我會說：
有待加強。



水污染防治法第 40 條修正後，罰鍰上限已提高至 2,000 萬。但若要復育後勁溪的河川生態，以及被廢水污染的農田、地下水，這 2,000 萬元是否足夠，令人存疑。



表3：臺灣環境責任立法一覽表

法律名稱	保護環境財（立法目的）	環境責任（不列出刑罰、行政罰）		環境基金	基金的環境用途	基金來源包含破壞環境財的罰金、罰鍰、污染費、損害賠償金？
		回復原狀	（金錢）損害賠償			
★土壤及地下水污染整治法	土壤、地下水	(13) 污染控制 (14, 22-27) 污染整治 (15) 應變必要措施 (43) 償還整治費用	(52) 土壤及地下水污染致他人受損害	(28 I) 土壤及地下水污染整治基金	(28 III) 包含污染整治、控制、應變	(29) 整治費；整治費用償還及滯納金；罰金及罰鍰部分提撥
★海洋污染防治法	海洋資源、環境、生態	(14 II, 32 II) 清除海洋環境污染 (14 II, 16 II, 19 II, 24 II, 32 II) 償還污染處理費用或應變措施費用	(33 I) 船舶對海域污染產生之損害	(12 I) 「納入中央主管機關特種基金」	(12 I) 海洋污染防治、監測、處理，海洋生態復育，其他海洋環境保護及其研究訓練	(12 I) 海洋棄置費
★空氣污染防治法	空氣	無	(80) 空氣污染受害人	(18 II) 空氣污染防治基金	(18 I) 空氣污染防治	(18) 空氣污染防治費
溫室氣體減量及管理法	大氣	無	無	(19) 溫室氣體管理基金	(19 II) 減緩、調適	(19I) 排放權配售或拍賣所得；超額排放之罰鍰
★水污染防治法	水資源、生態體系	(71) 清除地面水體污染 (71) 償還清理費用	(70) 水污染受害人	(11 VI) 水污染防治基金	(11 II) 水污染防治、水質改善	(11 I) 水污染防治費 (66-3) 追繳利益及罰鍰
★廢棄物清理法	環境衛生	(11) 清除一般廢棄物 (71) 償還廢棄物清除、處理費用	無	(16 I) 資源回收管理基金 (26 III) 一般廢棄物清除處理基金	(17) 資源回收管理基金：獎勵、補貼、執行資源回收事項 (26 V) 一般廢棄物清除處理設施之重置及一般廢棄物處理場（廠）之復育	(16 I) 資源回收管理基金：回收清除處理費 (26 III) 一般廢棄物清除處理基金：一般廢棄物清除處理成本

※括號中之數字為條號。★標記表示有公民訴訟條款。

（續下頁）



法律名稱	保護環境財（立法目的）	環境責任（不列出刑罰、行政罰）		環境基金	基金的環境用途	基金來源包含破壞環境財的罰金、罰鍰、污染費？
		回復原狀	其他賠償			
國家公園法	自然風景、野生動物、史蹟	(27 I) 違反本法規定，經依第24條至第26條規定處罰者，其損害部分應回復原狀 (27 II) 償還回復原狀之費用	(27 I) 不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應賠償其損害	無	無	無
濕地保育法	濕地功能、生物多樣性、濕地生態	無	無	(33) 濕地基金	(34) 有關濕地保育及復育	(33) 濕地影響費
海岸管理法	自然系統、自然海岸、海岸資源	無	無	(29) 海岸管理基金	(30) 海岸保育、復育、防護、管理等相關用途	無
森林法	森林、樹木	無	(55) 墾殖或占用他人森林或林地，對於他人所受之損害，負賠償責任	(48-1 I) 造林基金	(48-1) 獎勵造林	(48-1 I) 水權費提撥；山坡地開發回饋金；違反本法之罰鍰；水資源開發計畫工程費之提撥
野生動物保育法	野生動物、物種多樣性、生態平衡	(9) 野生動物生育環境補救方案 (13 I) 野生動物棲息環境補救方案 (13 II) 野生動物棲息環境緊急處理費用	無	無	無	無
漁業法	水產資源	無	無	無	無	無

※括號中之數字為條號。

(續下頁)

法律名稱	保護環境財（立法目的）	環境責任（不列出刑罰、行政罰）		環境基金	基金的環境用途	基金來源包含破壞環境財的罰金、罰鍰、污染費？
		回復原狀	其他賠償			
文化資產保存法	具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物	(95 I) 破壞文化資產者，其損害部分應回復原狀 (95 II) 主管機關代為回復原狀，並向義務人徵收費用	(95 I) 不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應賠償其損害	無	無	無
水土保持法	水土資源、涵養水源	無	無	無	無	無
山坡地保育利用條例	山坡地	無	(15 II) 山坡地之開發、利用，所造成之災害或危害，經營人、使用人或所有人應負損害賠償責任	(28) 山坡地開發基金	(28) 山坡地開發及保育、利用	(28 I) 國（市）有林地解除後伐木收入；林地、原野地解除後之租金、放領之地價
水利法	水資源	無	(68) 工廠、礦場廢水或市區污水，如對水質有不良影響，足以危害人體，妨害公共或他人利益者，被害人得請求損害賠償	(89-1 I) 水資源作業基金	(89-1 I) 水庫、海堤、河川或排水設施之管理、疏濬及災害搶修搶險	(89-1 II) 水利事業、水庫蓄水範圍、海堤區域、河川區域或排水設施範圍之使用費收入
自來水法	水、自來水源	無	無	(12-2 III) 中央主管機關水資源相關基金	(12-2 III) 水質水量保護區內水資源保育與環境生態保育	無
飲用水管理條例	飲用水水源水質	無	無	無	無	無

※括號中之數字為條號。

（表格完）

3.4.3. 信託模式的問題：受益人還能做什麼？

在信託模式下，環境財被託付給政府（受託人），為了人民（受益人）的利益而管理。然而，正如自由市場環境主義所批評的，政府在環境保護上常有「政府失靈」的問題。³⁰⁶前文第3.4.2.3部分，也從環境立法及一些司法案例說明了臺灣的環境財受託人說不上稱職，表現有待加強。

受託人在環境保護上沒那麼盡心盡力，我們或許可以說它違反了善良管理人的注意義務（duty of care）。³⁰⁷但在此之外，我們也應該注意到：或許由於政府本身就是一個多方利害的折衝場域，環境保護又往往與其他利害衝突，使得職司環保的政府機關可能跟身負其他任務的機關沆瀣一氣，成為破壞或出賣環境財的幫兇或元兇。換言之，環境財的受託人，有時不會以受益人的利益為優先，也會追求自己的利益或迎合他人的利益，違反忠實義務（duty of loyalty）。³⁰⁸別忘了，臺灣的環保署曾經登報批評捍衛環境影響評估制度尊嚴的行政法院中科裁判為「無效用」、「無意義」、「破壞現行環評體制」。³⁰⁹別忘了，在美麗灣案等許多促進民間參與公共建設案件之中，本應職司環保的地方政府往往也身涉開發案的利益糾葛。³¹⁰也別忘了，在旗山農地遭回填中鋼廢爐渣時，環保署和高雄市政府卻說廢爐渣是「產品」而不是「廢棄物」，因此不須依廢棄物清理法裁罰、

³⁰⁶ 參見本文第 3.2.1.3 部分，前揭註 149 所對應的正文。

³⁰⁷ 關於善良管理人注意義務，參見：王志誠，前揭註 252，頁 214–218。並參見信託法第 22 條。

³⁰⁸ 忠實義務指的是受託人管理信託事務時應以受益人的利益為優先考量，避免自己與受益人利益衝突，禁止受託人從信託財產獲取利益，並禁止使第三人獲得不當利益。關於忠實義務，參見：王志誠，前揭註 252，頁 230–240。並參見信託法第 34 條、第 35 條。

³⁰⁹ 行政院環保署，環保署回應「中科三期環評遭撤銷案」，環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/node/51843>（最後瀏覽日：07/17/2015）。並參見：胡慕情，〈被挾持的環評〉，《天下雜誌》，2014 年 1 月 28 日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/37/article/962>；詹順貴，〈環保署別再踐踏環評法〉，《蘋果日報》，2010 年 2 月 12 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20100212/32298532>。關於行政法院撤銷中科環評的裁判評析，參見：葉俊榮（2010），〈捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判〉，《月旦法學雜誌》，185 期，頁 68–79；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之判決——最高行九九判三〇〉，《台灣法學雜誌》，149 期，頁 145–158；李建良（2010），〈中科環評的法律課題：台灣法治國的淪喪與危機〉，《台灣法學雜誌》，149 期，頁 17–28。

³¹⁰ 參見：詹順貴（2013），〈促參案件環評程序的迴避問題探討：從美麗灣案談起〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，5 期，頁 83–98。

處理。³¹¹環境財被受託人出賣的事例，罄竹難書。

我們要問：採取了信託模式之後，難道環境財就完全任憑受託人處置？當環境財面臨第三人的威脅或侵害，受託人卻視而不見、裝聾作啞，難道受益人完全無可奈何？並非全然如此。受益人至少有兩種途徑可以監督受託人。

首先，在臺灣的一些環境法律之下，受益人可以提起公民訴訟，請求法院判令受託人執法。³¹²不過，這並非普遍的情形。從表3看來，訂有公民訴訟條款的環境法律屈指可數，僅有土壤及地下水污染整治法、海洋污染防治法、空氣污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法等五部法律；即令加上表3所未列出的環境影響評估法，也只有六部法律有公民訴訟條款。在此六部法律之外，因為欠缺法律的明文規定，人民無權提起公民訴訟。³¹³

其次，在民主國家，受益人可以透過民主選舉及政治課責，來監督環境財受託人的環境執法。但民主制度不保證效率，特別是，環境選民要讓關懷環境的候選人當選，是件吃力不討好（外部效益高，成本效益低）的事。³¹⁴現行的民主制度對於環境問題因應不力，也早已為人所詬病。³¹⁵我們或許可以不歸咎於民主制度本身，而是一方面認為民主制度並未如理想般地運作，才導致民主失靈的外觀；另一方面並致力於環境的民主改革。我當然認同這樣的選擇，但也擔憂這選擇是曠日廢時的。

³¹¹ 參見：詹順貴，〈大家來送「產品」給環保署〉，《風傳媒》，2014年6月27日，<http://www.storm.mg/article/23192>；王中義，中鋼百噸廢爐渣回填農地 高雄市政府站那邊？，公視新聞議題中心，2015年4月8日，<http://pnn.pts.org.tw/main/2015/04/08/中鋼百噸廢爐渣回填農地-高雄市政府站那邊？/>（最後瀏覽日：07/17/2015）。

³¹² 公民訴訟的制度原意，就是監督政府的環境執法。參見：葉俊榮（2010），〈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〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁233-271，臺北：元照。

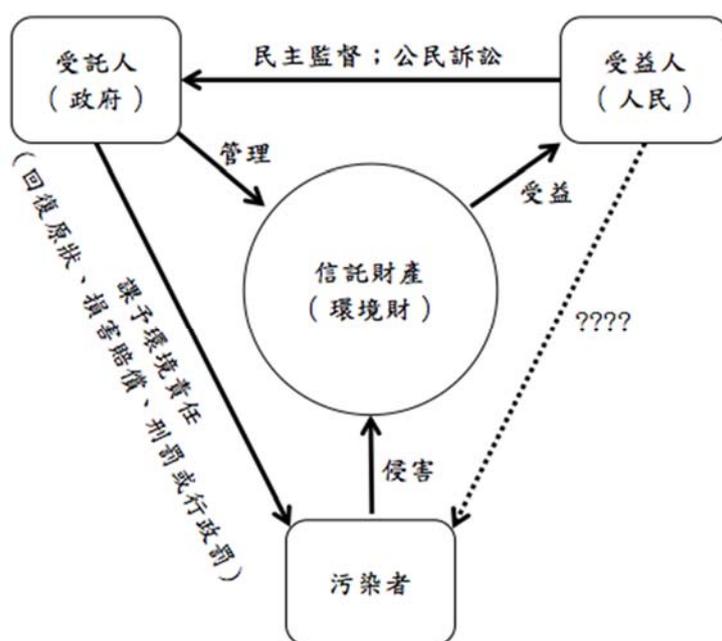
³¹³ 行政訴訟法第9條：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

³¹⁴ See ANDERSON & LEAL, *supra* note 148, at 19 (談選民政治參與過程的外部性). 不妨也看看綠黨在臺灣的國會、地方議會占了幾席、得票率多少吧。

³¹⁵ See, e.g., DAVID SHEARMAN & JOSEPH WAYNE SMITH, THE CLIMATE CHANGE CHALLENGE AND THE FAILURE OF DEMOCRACY (2007). 並參見：Thomas L. Friedman(著)，丘羽先等(譯)(2009)，《世界又熱、又平、又擠：全球暖化、能源耗竭、人口爆炸危機下的新經濟革命》，臺北：天下遠見。人類歷史上也有一些獨裁政權成功因應環境問題的例子，近代的例如多明尼加。參見：Jared Diamond, 前揭註19，頁384-413。

我們應該思考：難道在信託模式的三角關係之下（參見圖2），對於失職的受託人，受益人除了卑微地訴諸零星的公民訴訟條款和四年一次的民主選舉之外，就束手無策了嗎？在受託人失職時，**受益人對於破壞環境財的污染者，難道沒有任何權利可以主張嗎？**³¹⁶

圖2：信託模式的三角關係：受益人、受託人與污染者



3.4.4. 信託模式的啟示與反省

信託模式將環境財託付給受託人（政府），由受託人為了受益人（人民）的利益管理環境財；當污染事件發生，為了維持信託財產（環境財），由政府基於受託人的地位，為了人民的利益，向污染者請求污染或破壞環境財的損害賠償。換言之，在信託模式下，**由政府為環境發聲**。

然而，如前所述，受託人可能會違反善良管理人的注意，未必會盡心盡力地維護環境財，這點表現在臺灣環境責任法律及實踐上的諸多漏洞，例如環境責任條款的不完備、受託人追究環境責任不夠積極、課責所得的金錢未使用於復育

³¹⁶ 即令是在真正的信託關係中，受益人對第三人並非毫無權利可以主張。例如，若受託人違反了信託本旨而處分信託財產，對於因此而獲利的第三人，受益人可以主張追及權。參見：吳英傑（2015），〈論受託人違反信託本旨而為信託財產之處分：救濟方法暨其法理基礎〉，《臺大法學論叢》，44卷2期，頁423-451。並參見信託法第18條第1項規定：「受託人違反信託本旨處分信託財產時，受益人得聲請法院撤銷其處分。受益人有數人者，得由其中一人為之。」

環境財等。從臺灣一些的事例，我們也知道受託人有時更會背叛受益人，出賣環境財而追求其他的利益。公民訴訟與民主機制，雖然可以作為受益人監督受託人的途徑，但卻為德不卒、緩不濟急。

其實，環境財被託付給政府，是否就代表作為受益人的人民只能退居幕後，由政府代表人民面對污染者？人民是否就應該從此喪失為環境發聲的機會？

如果答案為否，則我們必須思考：**人民對於污染者，能夠主張什麼？**

3.5. 四種模式的比較

本文從法律對待環境的不同方式，提出四種環境損害賠償的模式。我們可以分別從以下基準切入，比較四個模式的差別，然後再思考怎樣的模式是較佳的選擇。

(1)環境的主客地位

在四個模式之中，環境人格化模式可以說最為特殊，因為此一模式將環境視為權利主體，而在法律上可以為自己發聲。至於其他三個模式，則都將環境(財)視為客體，人類以私有財產權人、環境權人、信託受益人的地位享有環境(財)的利益，而分別由私有財產權人、環境權人、信託受託人發聲。這樣的區別，又會再進一步衍生一些出制度設計上的不同。

首先，由於環境現實上無法「發聲」（或者，至少人類聽不懂她的語言），因此在由人類運作的法律制度中，仍然必須由適當的代表人來為環境發聲。如果我們要選擇環境人格化模式，則我們就必須建立一套「環境代理人」的機制。結果是，我們終究需要由人類來為環境發聲。但跟其他三個模式不同的是，環境人格化模式下的環境代理人，必須是為了「環境的最佳利益」而行動的人，為了環境的利益而發聲。至於其他三個模式，私有財產權人、環境權人、環境財受託人，分別是為了私有財產權人、環境權人、環境財受益人的環境利益而發聲。

其次，在損害賠償的內容方面，若依照損害賠償的原理，固然以回復原狀最為理想；要求污染者整治污染、復育生態，回復污染前的原狀，在四種模式皆無說理上的困難，都可以作為共通的責任內容。但在無法回復原狀的金錢賠償，由於環境人格化模式「把環境當人看」，故法官無從再以環境對人類的價值（或價格）來衡量賠償金，而應該以環境的**內在價值**來計算，就像計算人類的慰撫金那樣。至於在其他三種模式，法官都只需計算環境**對人類**的價值（或價格）即可，

它可能是環境財的市價，可能是它對人的利用價值，或是其他**工具性的價值**。

(2)權利主體的界定

正如本文第3.3.3及第3.3.4部分的討論，環境權主張模式的問題之一，就是權利主體不明確，有待界定。相較之下，其他三個模式的權利主體都容易界定。在環境人格化模式，法律可以視環境整體為一個人，也可以視不同的地理區域、自然界之「物」為不同的人，端視法律如何界定。在環境私有化模式，環境財的財產權人就是權利主體。在信託模式，權利主體就是受託人。不過，在環境私有化模式，若環境財的財產權區分得太細，則一次污染事件可能會導致多數權利人受到侵害；當利益過於分散而微小，將不利於程序經濟。

(3)對於環境法律規範密度及政府公權力的需求

環境私有化模式訴求的正是將政府管制極小化，政府只需要界定財產權，並以契約法及侵權行為法來規範環境財財產權人的市場活動。因此環境私有化模式對於環境法律規範密度的要求最低。

環境權主張模式需要有環境法律來界定環境優勢（或污染優勢），但是以侵權行為法作為請求損害賠償的依據，因此不一定需要依賴環境立法中的環境責任條款。在信託模式，受託人正是透過環境法律來管理、維護環境財，因此也需要環境立法；更何況，受託人是政府，若要限制污染者的自由、對污染者課予責任，也必須符合法律保留原則。環境人格化模式需要環境法律作為人類取用環境財的阻卻違法事由；此外，環境既然作為一個「人」，應該享有各種程序及實體的基本權保障，這些都需要透過更多的環境法律來實現。總而言之，環境權主張模式、信託模式都需要較高密度的環境立法與環境管制；而環境人格化模式所需的立法密度可能是最高的。

(4)是否將生態服務功能納入環境責任考量？

本文的「環境財」概念，是不屬於任何人的自然界事物，其中當然包含靜態的自然資源，但本文也將動態的生態服務功能納入環境財的概念之下。理想的環境責任模式，也應該考量到生態服務功能的損害。

不過，由於「生態服務」是帶有人類中心主義色彩的概念，強調環境對人類的效用，與環境人格化模式的精神不符。換言之，若採取環境人格化模式，在回復原狀、復育生態之外，在金錢賠償方面就不應該考量污染**對人類**所造成的生

態服務的損害。然而，這並不代表環境人格化模式的環境責任將因此而有漏洞，因為生態服務的損害，就是整體生態環境運作機能的損害，法官可以據以判斷環境的「人格權」受侵害的程度；就像人體的組織、器官、系統之間，也彼此提供著「服務」，而這些「服務」的受損，就是人體健康機能的受損，進而反映在人類健康權受侵害時的慰撫金酌定考量之中。簡言之，環境人格化模式的環境責任是可以充分考量生態服務功能的損害的。

至於環境私有化模式，正如本文第3.2.2部分所述，環境財既無法、也不應完全私有化，特別是許多具有共享性、無排他性的生態服務功能。因此，若單獨採取環境私有化模式，將會有許多生態服務功能無法被納入環境責任的範圍。不過，對於無法、不應或尚未私有化的環境財，我們可以採取信託模式，將它們託付給受託人（政府）為了公共利益來管理。換言之，若採取環境私有化模式與信託模式互相搭配，這樣的環境責任是可以涵蓋生態服務功能的損害的。不過，信託模式的成敗，還取決於受託人是否有盡到善良管理人的注意和是否對受益人忠實。但從本文第3.4.2.3部分及第3.4.3部分看來，我們很難說是。

最後，環境權主張模式的環境責任是否可以包含生態服務的損害？這端視實體意義的環境權內涵為何。正如本文第3.3.4部分所述，環境權主張模式啟發我們思考：人類如何享有環境財？享有環境財的什麼？如果我們認為生態服務是人類在法律上所應享有的利益，且應受到法律的保護，則我們可以主張這就是實體環境權的內涵；而環境權主張模式的環境責任，便能夠納入生態服務的損害賠償。

(5)賠償金額的酌定

在四種環境責任模式，權利人固然都可以請求污染者將環境回復原狀，或請求回復原狀所需的費用。但在不能回復原狀或回復原狀有重大困難時的金錢賠償，金額應如何酌定？

在環境私有化模式，當所有的環境財都被私有化而可以在市場上被自由交易，則所有的環境財也都會有其市場價格，明確的價格資訊可以作為酌定環境財損害賠償金的依據。

相較之下，其他三個模式酌定賠償金的標準，似乎就沒那麼明確了。環境權主張模式及信託模式雖然也將環境視為客體，但因為環境財未被私有化，或未被自由交易，而無法產生價格資訊作為賠償金的酌定標準。當然，不在市場上被

交易、沒有價格資訊的環境財，不代表人類法官就不能為它酌定賠償金，只是可能必須尋求其他標準。

至於環境人格化模式，更需要法官去體會環境的內在價值，一如法官體會人性尊嚴與人格權的內在價值一樣。如本文第3.1.3.3及第3.1.4部分所述，這可能不是件容易的事。

最後，將各種模式的比較整理如下表4。

表4：環境損害賠償的模式比較

	環境人格化模式	環境私有化模式	環境權主張模式	信託模式
環境的地位	主體	客體	客體	客體
誰為環境發聲	環境 (透過代表人)	財產權人	環境權人 (須先界定)	受託人 (政府)
為誰利益發聲	環境	財產權人	環境權人 (須先界定)	受益人 (人民)
權利主體界定的難易	普通	容易	困難	容易
對環境立法需求度	最高	最低	中	高
賠償範圍能否包含生態服務	可	困難 (私有化難度高)	可 (視權利內涵)	可
賠償金額的酌定標準	環境內在價值	環境財價格	若無價格， 則需另行探尋	若無價格， 則需另行探尋

3.6. 小結：環境責任模式選擇的下一步？

本文最核心的關懷，是污染者應為環境的損害全面負起賠償責任。關鍵在於，法律應該如何為本來不屬於任何人的環境財界定權利歸屬。為此，本文提出了四種環境損害賠償的模式——環境人格化模式、環境私有化模式、環境權主張模式及信託模式。本文並對四種模式加以比較，希望為環境責任的模式選擇提供一些指引。

在進行選擇時，我們必須先了解制度現狀，距離達成其他的環境責任制度還有多遠，還有，哪些模式的缺陷是我們要避免的。此外，我們也必須理解，環境損害賠償的模式選擇既不必定於一尊，也不必好高騖遠。環境責任的模式選擇是動態的，具有環境關懷的環保人士、律師、法官、立法者，都可能透過環境運動、訴訟、裁判、立法等行動，逐步推動環境責任模式的演變。不同的模式之間可能具有此消彼長的關係。例如，若有一天環境真的取得權利主體的地位，那麼

我們採擇環境私有化模式、環境權主張模式、信託模式的空間就縮小了。但不同的模式之間也可能相輔相成，而不互斥。例如，被私有化的環境財，就比較不需要再由受託人負責管理、請求損害賠償；反之，對於尚未被私有化、無法被私有化或不應被私有化的環境財，或許就可以考慮採取信託模式。政府所制定的環境法律，不僅是在信託模式之下受託人保護環境財的手段，也可以作為環境權主張模式中的環境權（環境優勢）的依據。總之，不同的模式之間，可以是時間上、策略上先後次序的關係，而且是可能、也應該相互作為配套的。

那麼，我們的環境責任制度現狀為何？下一步又是什麼？

如本文第3.4.2部分所述，自從進入環境法時代以來，信託模式已經是主流的環境損害賠償模式。而除了極少數環境公益信託的成功案例以外，³¹⁷臺灣似乎還沒有**為了保護環境**而特別將環境財予以私有化。至於將環境人格化，賦予權利主體地位嘛……臺灣的法律制度和思想什麼時候有這麼先進了？

然而，如本文第3.4.2.3及第3.4.3部分所述，我們的信託模式實踐得並不成功，受託人不夠稱職，對污染者過於寬待，甚至可能背叛受益人，將環境財處分給污染者。具有環境關懷的人們，當然可以選擇堅持信託模式的路線，督促受託人更努力、更忠實地制定及執行環境法規，讓信託模式更趨完美。不過，正如本文第3.4.4部分的反省：採取了信託模式之後，難道受益人對於污染者就毫無權利可以主張了嗎？何不同時尋求其他的模式作為人民對污染者行使權利的依據，補足信託模式的不足呢？

在其他模式之中，環境人格化模式需要法律制度和人類思維的典範轉移，並非一蹴可幾，關懷環境的我們或許可以將它作為一個長期目標，但在短期內要實現，似乎過於天真浪漫、不切實際。環境私有化模式，正如本文第3.2.2部分所述，可能面臨成本效益、策略選擇、道德、正義與人權的挑戰，並非理想的模式選擇；至於「利他的私有化」，亦即環境公益信託，是我們可以努力的方向，但仍無法解決許多無體的環境財（特別是生態服務功能）難以私有化、界定產權的問題。至此，似乎只剩下環境權主張模式，提供了一線生機。

³¹⁷ 2011 年的「環境保護公益信託自然谷環境教育基地」，是臺灣第一個也是目前唯一一個成功的環境公益信託。參見：李峙曄，前揭註 176，頁 79-89；自然谷環境信託基地，台灣環境資訊協會，<http://www.e-info.org.tw/zh-hant/natural-valley>（最後瀏覽日：07/18/2015）。

本文主張：環境責任的下一步，就是**以環境權主張模式，補足信託模式的不足**。質言之，在信託模式的三角關係中（參見本文圖2），人民對於污染者，應可以主張環境權受到侵害，而請求損害賠償。

然而，如此一來，我們就必須解決本文第3.3.3及第3.3.4部分所提出的問題：誰是環境權的權利主體？而環境權的內涵又是什麼？環境權人如何享有環境？享有環境的什麼？此外，在法律技術性、操作性的問題方面，環境權應由誰行使？侵害環境權的損害賠償，請求權基礎及賠償方法為何？又應如何計算賠償金？賠償金如何歸屬及運用？

4. 模式選擇：以環境權主張模式彌補信託模式

At the end of the day, no amount of investing, no amount of clean electrons, no amount of energy efficiency will save the natural world if we are not paying attention to it – if we are not paying attention to all the things that nature give us for free: clean air, clean water, breathtaking vistas, mountains for skiing, rivers for fishing, oceans for sailing, sunsets for poets, and landscapes for painters. What good is it to have wind-powered lights to brighten the night if you can't see anything green during the day? Just because we can't sell shares in nature doesn't mean it has no value.

——Thomas L. Friedman (2008). *Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution – And How It Can Renew America.*

最多人利害共同的事項，總是只得到最少人的關心。

——亞里斯多德，《政治學》

關於破壞環境財的環境責任，主流的信託模式在實踐上並不令人滿意。我們除了選擇透過環境運動及政治參與，讓信託模式日臻完善之外，更可以選擇以其他模式來補足信託模式的不足。

相較於環境人格化模式及環境私有化模式，我認為環境權主張模式是立即可行的選擇。因為環境權主張模式一方面不會流於環境私有化模式之弊；³¹⁸另一方面也只需要在當今的法律制度上跨出小小的一步，而不像環境人格化模式需要法律制度的大翻新。³¹⁹

但若要基於環境權而向污染者請求損害賠償，我們就必須解決幾個問題：(1) 環境權的內涵為何？權利主體是誰？(2) 環境權應由誰行使？換言之，誰有當事人適格？(3) 侵害環境權的損害賠償請求權基礎為何？損害賠償方法為何？如何計算？(4) 賠償金應如何歸屬、如何使用？

³¹⁸ 參見本文第 3.2.2 部分。

³¹⁹ 參見本文第 3.1.3 部分；並參見本文表 4 的比較。

4.1. 環境權的內容

回顧本文第3.3.1部分的討論，傳統環境權理論（憲法位階的環境權）提倡實體意義的環境權，但最大的問題在於權利內涵及主體不明確；且自然法意味濃厚、絕對式、不容妥協的環境權，不符合環境議題需要決策於未知之中及協調利害衝突的特性，導致司法權無法運作此種憲法位階的實體環境權。學者因而主張法律位階的環境權，就是法律對於資源使用的優勢判定。本文第3.3.2部分則試圖更進一步，尋找獨立於既有人格權及財產權的法律位階的實體環境權可能存在的空間，並且認為此種環境權只可能存在於污染者侵犯了環境法規所創設的環境優勢的場合。然而，本文第3.3.2.2及第3.3.3部分所殘留的問題是，此種環境權的權利內涵及權利主體仍須界定。本文於此即嘗試解決這個問題。

4.1.1. 環境權的概念內涵與所保護的利益

傳統環境權理論所招致的擔憂，莫過於其空泛地指稱人們享有美好、健康的環境；人們無法預見：什麼程度的美好才是美好？什麼程度的健康才是健康？環境跟經濟活動與資源開採之間的衝突應如何協調？

然而，特別是在民主國家，當立法者以環境法規劃定「環境優勢」時，我們應該可以假設：比起純粹的憲法宣稱，環境立法的過程已經將上述問題列入考量，而環境法規所創設的環境優勢，就是立法者對於美好、健康的環境所為的界定，也是經濟活動、資源開採的界線。³²⁰

人們在立法者所劃定的環境優勢範圍內，即享有「環境權」。若污染者違反環境法規，侵犯污染優勢，即是侵害了「環境權」。換言之，**環境優勢就是環境權**。如果我們從「環境權怎樣會被侵犯」這一點逆向思考來界定環境權，則環境權的概念內涵是再清楚不過了。³²¹

然而，「權利」之所生，必然有所要保護的「利益」。例如，所有權要保護的，是所有人對其所有物自由使用、收益、處分的利益。那麼，伴隨著環境

³²⁰ 當然，這個假設是否成立，還得取決於民主的運作是成功或失靈，環境的利益在立法過程是被充分代表或是被忽略。

³²¹ 從侵害態樣來反向界定一個權利，而非直接定義權利的概念內涵，例如：Daniel J. Solove, *A Taxonomy of Privacy*, 154 U. PA. L. REV. 477 (2006) (以隱私權的侵害態樣來界定隱私權)。

法規所創設的環境優勢而來的「環境權」，要保護的利益是什麼？

我認為，環境權所要保護的，就是人們享有健康的生態環境與充沛的自然資源的利益，以及人們享有生態服務的利益。這並非空泛的宣稱，但**我們必須透過個別的環境法規，並連結生態學、地理學、地質學、大氣學等關於環境的自然科學，細繹得出個別的環境法規所要保護的，究竟是什麼環境利益。**例如，空氣污染防制法，所保護的就不只是國民健康、生活環境與生活品質，³²²更包含人們享有清潔空氣的利益；清潔的空氣本身就是空氣污染防制法所要保護的利益，而非僅有人類的健康權、財產權受到保護。因此，當污染者違法排放空氣污染物，即使污染物很快就逸散於大氣中，也無人因此致病、沒有作物因此枯萎，污染者仍然侵犯了人們的環境權（所保護的享有清潔空氣的利益）。

同樣的道理，森林法所保護的利益，就不應該只是表象的「樹木」而已。若我們擴張解釋森林法所謂「森林資源」、「森林公益及經濟效用」、「具有保存價值之樹木及其生長環境」的文義，³²³則應該可以包括森林涵養水源、穩固土壤、碳匯、提供生物棲地、提供遊憩場所等等生態服務功能。海洋污染防治法所保護的，也不是抽象的「海洋環境」，而應該包括珊瑚礁提供海洋生物棲地及食物的功能、浮游生物的碳匯與提供食物的功能。濕地法所保護的不只是濕地，還有濕地作為生物棲地的功能、碳匯功能、天然滯洪、淨化水質的功能。水污染防治法所保護的，不只是水資源的清潔，還有水中微生物淨化水質的功能、河川作為保育類動物棲地及洄游路徑的功能、提供人類糧食及灌溉用水的功能。

基於生態學及千禧年生態系統評估（Millennium Ecosystem Assessment）的啟示，³²⁴人類作為生態系統的一份子，時時刻刻、直接或間接享受著生態環境與自然資源所提供的生態服務的利益，無論人類是否有所知覺。生態環境與自然資源不是只有在被人類開採、進入人類的經濟系統及交易市場之後才有價值；即使它們維持著最原始的狀態（**不屬於任何人的狀態**）人類也直接或間接持續享有著

³²² 空氣污染防制法第 1 條前段：「為防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，特制定本法。」

³²³ 森林法第 1 條：「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及其生長環境，制定本法。」

³²⁴ 參見本文第 2.1.2 及第 3.1.1.1 部分的論述。

它們為人類帶來的利益。環境法規（環境權）所要保護的，就是這些利益。³²⁵

4.1.2. 環境權的主體

傳統環境權理論，傾向於認為環境權是共有性質的權利。³²⁶而根據「第三代人權」的理論，環境權也被視作集體權利（rights of solidarity）的一種。³²⁷

我非常贊同環境權的共有性、集體性，但理由並非基於抽象式、理念式的宣稱，而是出於**事物的本質**。生態環境、許多自然資源及生態服務，本質上具有**強烈的外部性**，不易排他。例如氣體是具有擴散性且均勻混合的物質，我們很難說清潔的空氣究竟為誰所享有（如果可以的話，則距離環境私有化模式亦不遠矣！）。森林、濕地、海洋的碳匯功能，到頭來造福的是全球人類，甚至未來世代。秀麗的山林、無瑕的沙灘、多采多姿的近海生態，你我都可能隨時造訪。而生態系統中萬物環環相扣的道理，表現在：遙遠的生態服務利益（肥沃的土壤、清潔的水源、健康的鳥類及昆蟲生態、穩定的氣候）最後可能為不特定的多數人所享有（你我的盤中餐）。

當環境優勢被侵犯時，我們可以確定的是環境權受到侵害了、有環境財被破壞了，但每個人所受到的損害，卻可能是**分散、稀釋而不確定的**。例如，當森林被砍伐，我們可以確定的是：**整體而言**，這座森林的碳匯功能、棲地功能、水土保持功能喪失了，人們享有這些生態服務功能的利益受到損害了。但**分散而言**，我們卻無法明確計算**每一個人**到底受有多少損害（或者是個別計算的成本太

³²⁵ 若對環境法規採取歷史解釋，我們或許無法斷言立法者於制定環境法規之時已經設想到環境法規要保護的利益如此廣泛而龐大。但隨著科學研究的進展，生態環境與自然資源對人類的生態服務價值將會一一被揭露。例如森林法制定之時，立法者或許沒想到保護森林對於因應氣候變遷竟是如此重要，立法者或許也沒想到砍伐森林竟然會是人類歷史上一些文明崩壞的因素。參見：Jared Diamond，前揭註 19。我們要問：**假如**立法者知道這些資訊，它們是否會認為其所制定的環境法規具有保護這些利益的意思？此外，法律解釋的目的，也不應是探究立法者的主觀意思，而是法律的客觀意志。關於法律解釋的目的，參見：王澤鑑，前揭註 27，頁 53-55；黃茂榮（2006），《法學方法與現代民法》，五版，頁 478-489，臺北：自刊；Karl Larenz（著），陳愛娥（譯）（1996），《法學方法論》，頁 221-225，臺北：五南。難道保護這些生態利益，不是環境法規的客觀意志嗎？關於環境法規的管制範圍究竟可否超出立法者立法之時的主觀想像，經典的案例，參見：Massachusetts v. Environmental Protection Agency, 549 U.S. 497 (2007) (討論美國的清淨空氣法 [Clean Air Act] 所謂的空氣污染物 [air pollutant] 究竟是否包含溫室氣體)。

³²⁶ 參見：葉俊榮，前揭註 186，頁 6。

³²⁷ See Vasak, *supra* note 228.

高了)。我們當然可能說：距離空氣污染源較近的居民比一般人受害較深；位於順向坡腳的居民因為山老鼠、建商或砂石業者砍伐森林、破壞水土保持，而遭受了比一般人更嚴重的生命財產威脅。但若我們要將「環境權」的受害者追溯至特定的「個人」，仍然並非一件容易的事。³²⁸

因此，我主張：除了一些少數特別的個案之外（事實上，我目前還想不到），沒有必要再詳究環境權的主體到底是誰。**環境權的主體，就是不特定多數人，甚至全體人民。**甚至，基於環境基本法第28條「環境資源為全體國民世代所有」的規定，以及環境法上代際正義原則的理念，³²⁹我們不妨承認：**未來世代也是環境權的主體。**

只要權利的內涵與所保護的利益能夠確定下來，即令每個權利人所受到的損害可能是分散、稀釋而不確定的，承認此種以不特定多數人為權利主體的權利，在法律理論上及技術上並非難事。³³⁰此際會發生的問題，僅是權利應由誰來行使，以及權利行使所獲得的利益應該如何歸屬。

4.2. 權利的行使：當事人適格的問題

本文主張的環境權，是由不特定多數人所享有的權利。此種環境權應該由誰行使？換言之，誰有當事人適格？我認為，當事人適格的問題，應該要從代表性（及程序保障）與訴訟經濟的考量、集體行動的邏輯，以及權力分立的觀點來分析。從這些角度分析之後，本文主張，應該承認環保團體具有當事人適格，可以代表不特定多數的環境權人請求損害賠償。

³²⁸ 此外，我們也必須釐清：距離污染源較近的居民受害較深，是「健康權」受害較深，還是「環境權」（享有清潔空氣的權利）受害較深？位於順向坡腳下的居民，是「所有權」受到威脅，還是「環境權」（享有山坡地、森林的水土保持功能的權利）受到威脅？如果是健康權或所有權受侵害或受威脅，權利人本來就可以基於人格權、所有權的權能，請求排除侵害或損害賠償，而不必動用「環境權」的概念。

³²⁹ 參見本文第 2.2.2 部分及第 2.2.3.2 部分。

³³⁰ 例如，在消保團體的不作為請求訴訟（消費者保護法第 49 條、第 53 條），學者邱聯恭認為：消保團體起訴所保護的，是一種「集團利益」，歸屬於包含一切消保團體及廣大消費者在內的「消費者集團」，而非歸屬於某一特定消費者或消保團體。參見：邱聯恭（1996），〈民事訴訟之目的：以消費者保護訴訟為例〉，氏著，《程序制度機能論》，頁 169，臺北：自刊。

4.2.1. 代表性、程序保障與訴訟經濟觀點下的當事人適格

在臺灣，除了法律特別明文規定之外，³³¹訴訟法上並未規定當事人適格的一般性認定標準。一般而言，在民事法上，實體權利的歸屬主體就具有當事人適格；他人原則上不得以自己名義代替權利的歸屬主體行使權利。

法律對於當事人適格的原則性規定（或不為規定），除了是出於對權利主體主觀意志、權利行使與不行使自由的尊重以外，更重要的現實考量，便是**代表性**的問題，或者說，是**程序保障**的問題。

法律的基本邏輯，是權利主體對於權利的行使結果利害最為深切，因此法律期待權利主體在訴訟上會盡其所能地進行攻防，以捍衛自己的權利。法律並不期待他人會如同權利主體一樣熱切地捍衛該權利主體的權利、在訴訟上進行妥善的攻防。這一點，我們也可用經濟學關於外部效益的理論來解釋：當一個行為的好處是由他人享受（有外部效益）時，此種行為的量就會太少。³³²具體而言，當別人為原告，在訴訟上捍衛我的權利的時候，他／她的訴訟行為和攻擊防禦就可能會比我自己當原告時更馬虎，畢竟他／她不是權利主體，訴訟勝敗與他／她的利害關係並不深切。簡言之，法律的邏輯是：**利害關係愈深切，就愈有代表性**，愈能夠代表權利主體在訴訟上進行攻防。原則上，沒有人的利害關係比權利主體自己更為深切。從而，權利主體自己當然最有資格在訴訟上進行攻防。

如果法律准許他人為原告，代替權利主體行使權利、進行訴訟，且還讓判決效力拘束權利主體，若原告的代表性並不充分（利害關係不夠強烈、未熱切地進行攻防），無疑是在對權利主體未賦予充分程序保障的情形下，剝奪他／她行使權利的機會，甚至使他／她遭受敗訴判決的不利益。此種制度可能違反正當法律程序，並招致違反憲法保障訴訟權的疑慮，並非理想的制度設計。

因此，基於代表性及程序保障的考量，法律原則上只允許權利主體自己為原告。

然而，在許多特殊的情況下，權利主體或利害關係人眾多，而受影響的利益可能是分散、稀釋而不確定的。如果要認為每個人都具有當事人適格，從而每

³³¹ 例如民事訴訟法第 44 條之 3、民法第 821 條、公司法第 214 條、破產法第 75 條、證券投資人及期貨交易人保護法第 28 條、消費者保護法第 49 條及第 53 條等規定。

³³² 參見：張清溪等，前揭註 29，頁 271。

個利害關係人都可以起訴，將會導致訴訟的不經濟以及裁判矛盾的可能。法律既不可能也不應該讓每個人都分別起訴，分別承受自己訴訟的勝敗。

從而，在權利主體或利害關係人眾多，而受影響的利益分散、稀釋而不確定的一些情況下，法律就必須設計「訴訟擔當」的制度，讓少數利害關係人得以成為訴訟擔當人，擔任原告代表全體利害關係人發聲，並使判決效力及於全體利害關係人。同時，為了兼顧受判決效力所及的利害關係人的程序保障，法律必須**確保訴訟擔當人的代表性是足夠的**，亦即，法律必須**確保訴訟擔當人會如同捍衛自己利益一樣熱切地捍衛全體利害關係人的利益**。

這就是為什麼法律承認「各共有人對於第三人，得就共有物之全部為本於所有權之請求」；³³³這就是為什麼法律承認持股比例與時間達到一定要求的股東，可以代表全體公司股東起訴；³³⁴這就是為什麼財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心可以代表證券投資人起訴；³³⁵這就是為什麼消費者保護團體可以代表廣大消費者起訴；³³⁶這就是為什麼「以公益為目的之社團法人或財團法人，經其目的事業主管機關許可，於章程所定目的範圍內，得對侵害多數人利益之行為人，提起不作為之訴」；³³⁷這就是為什麼公益信託應設置信託監察人，而信託監察人得以自己名義進行有關信託的訴訟行為。³³⁸全體共有人之間、全體股東之間、眾多投資人之間、廣大消費者之間、公益信託的不特定多數受益人之間，利益可能是分散、稀釋而不確定的（但程度因案例類型而異），³³⁹但這些利益若集合起來，卻可能很巨大，法律不能置之不理，因此法律為他／她們挑選了（法律認為）具有代表性的利害關係人，為多數利害關係人的利益起訴，而被代表的利害關係人也應受判決效力所及。當然，隨著案件類型的不同，代表性的強弱有別，

³³³ 民法第 821 條。

³³⁴ 公司法第 214 條。

³³⁵ 證券投資人及期貨交易人保護法第 28 條。

³³⁶ 消費者保護法第 49 條。

³³⁷ 民事訴訟法第 44 條之 3。

³³⁸ 信託法第 75 條、第 52 條。

³³⁹ 並參見民事訴訟法第 44 條之 3 的立法理由：「因公害、商品瑕疵或其他事故所生之危害，有時具**繼續性、隱微性或擴散性**，其受害人常不知或無力獨自訴請排除侵害，致使社會大眾權益持續受損而無從制止，實有必要擴大公益法人之功能，使其得以自己名義對侵害多數人利益之行為人提起不作為之訴。」我認為我所謂的利益「分散、稀釋而不確定」，與立法理由所謂的「繼續性、隱微性或擴散性」有相當的重疊。

訴訟經濟的考量也有別，因此法律也透過代表人的資格與選任、訴訟的通知與公告、訴訟參加的准否、第三人撤銷訴訟的准否等多元的制度設計，賦予將受判決效力所及的利害關係人寬嚴不同的程序保障。³⁴⁰

我在此並不一一探究個別法律的制度設計細節。我要說的是，處理這種涉及多數人分散、稀釋而不確定利害關係的紛爭案件，對於臺灣的民事法律而言並非新鮮事。法官應該認清：當事人適格的核心問題（之一），在於代表性（程序保障）及訴訟經濟；多數人利害關係即令具有分散、稀釋、不確定的特性，也不應該作為司法拒絕處理此類事件的單純藉口。重點在於：法律及司法如何**在程序保障及訴訟經濟之間求取平衡點，為多數利害關係人尋找一位具有充分代表性的原告**，代表全體利害關係人進行訴訟。

本文主張：環境權的主體，就是不特定多數人，甚至可以是包含未來世代在內的全體人民。³⁴¹在污染者侵害環境權的事件中，我們可以預期：多數環境權人享有健康環境與生態服務的利益都會受到損害。換言之，污染者侵害環境權的案件，正如同前述許多民事案件一樣，具有多數人利害關係分散、稀釋、不確定的特性。基於此種特性，在侵害環境權的損害賠償案件，法律與法院應該考慮：如何建立一套機制，選擇一位代表性充分的代表人，為多數環境權人的利益向污染者請求損害賠償，以兼顧程序保障及訴訟經濟的要求。

4.2.2. 集體行動邏輯下的當事人適格

在多數人利害共通，但利益卻相當分散而稀釋的情形下，若法律要求全體利害關係人共同起訴才具有當事人適格，可能會發生一種弔詭：即令利益的總和可能相當巨大，但因為利益分散，而個別行動的成本太高，導致人人都不願意採取行動，只想等待他人挺身而出，自己則坐享其成，當個搭便車的人（free-rider），

³⁴⁰ 使利害關係人受判決效力拘束的正當性基礎在於程序保障。但程序保障本不限於直接參與訴訟一途，還包含：代表訴訟，亦即使具有足夠代表性之人為利害關係人進行訴訟；擴大法院的職權介入，限縮當事人的處分權；事後的程序保障，例如使利害關係人得以對訴訟結果提出異議或撤銷訴訟等等。參見例如：黃國昌（2005），〈訴訟參與及代表訴訟〉，氏著，《民事訴訟理論之新開展》，頁 290–297，臺北：元照。關於程序保障的機能及其與各種事件類型的關係，參見：邱聯恭（1996），〈程序保障之機能：基於民事事件類型審理必要論及程序法理交錯適用肯定論之觀點〉，氏著，《程序制度機能論》，頁 61–145，臺北：自刊。

³⁴¹ 參見本文第 4.1.2 部分。

結果將導致眾人難以集結起來為了共同的利害採取行動。分散卻巨大的利益終將因為各人理性而自利的行動而被埋葬。這就是**集體行動的邏輯**，也是集體行動的困境。³⁴²

設想一個情境：飲料廠商在所生產的飲料上標示不實，明明內容物只有580毫升，但卻標示為600毫升。每一位消費者都只被「偷」了相當於20毫升的飲料所對應的金錢，哪一位消費者不是摸摸鼻子自認倒霉就算了呢？頂多下次不再買這家廠商的飲料罷了，誰還吃力不討好地去告廠商呢？然而，如果今天真的有位吃飽沒事幹、利他心滿溢的消費者某C願意為了廣大消費者的利益去起訴請求法院禁止廠商的行為，這時候，法律或法院難道要對某C說「抱歉，因為這件案子茲事體大、牽連眾多，必須全體消費者一同起訴才具有當事人適格」嗎？

質言之，受困於集體行動的邏輯，巨大卻分散的利益可能無法被實現、被保護。如果法律認為此種利益甚值得保護，則法律應該思考如何設計一套制度，承認少數具有利他心的利害關係人具有當事人適格，可以代表全體利害關係人起訴，使其利他行為得以發揮最大的功效，而非執著於「自己的權益自己救」的僵化法律思維。

法律若要賦予具有利他心的少數利害關係人當事人適格，難免又會遇到代表性（程序保障）的問題。然而，我認為：**面臨集體行動的邏輯，法律對於具有利他心的少數利害關係人的代表性要求，以及對其他利害關係人的程序保障嚴謹度，可以稍微放寬**。因為，若非具有利他心的少數人出面為眾人的利益起訴，則多數自利的利害關係人自始至終根本不會想要起訴捍衛自己的利益。從而，即使具有利他心的少數利害關係人敗訴，多數自利的利害關係人並不會因此而陷於更不利的地位。

在現行法之中，我認為，消保團體的不作為請求訴訟，以及公益團體的不作為請求訴訟，都是基於上述考量而來的訴訟。在這類訴訟中，訴訟告知（通知）、訴訟參加、第三人撤銷訴訟等利害關係人的程序保障規定，並不像一般的訴訟中需要嚴格被落實；毋寧是將程序保障寄託於法律對於消保團體及公益團體的資格

³⁴² 關於集體行動的邏輯的經典著作，參見：MANCUR OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS (1971).

要求、起訴許可，以及對原告訴訟處分權的限制。³⁴³

在污染者侵害環境權的損害賠償事件中，由於涉及多數環境權人分散的利益，極可能受困於集體行動的邏輯，導致無人為環境發聲。法律及法院應該善加利用難得的利他心，承認利他心強烈的少數環境權人——例如環保團體——的當事人適格，讓它們可以為全體環境權人起訴請求損害賠償。



4.2.3. 權力分立觀點下的當事人適格

在公法上，一般而言，行政處分的相對人、行政契約的當事人、對法律關係有確認利益的當事人有當事人適格。³⁴⁴此外，法院亦可能透過**保護規範理論**，去解釋行政法的規定是否創設了個別人民對政府機關的主觀公權利或有意保護特定人民的特定利益，從而認定個別人民是否得因為主觀公權利或法律所保護之利益受侵害而請求救濟。³⁴⁵

在環境法上，向來法院也都要求提起環境訴訟的原告，必須具有一定的利害關係，否則不具當事人適格。在美國，法院的環境訴訟原告當事人適格理論對於原告的利害關係的要求，曾經從法律所保護的經濟上利益，擴大至非經濟上的利益，但後來又漸趨緊縮。³⁴⁶在本文第3.1.2.1部分所提到的Morton案，由於原告環保團體並未證明其成員因為系爭開發案而直接受有損害，法院最後認為原告不具有當事人適格。³⁴⁷在另一知名的Lujan v. Defenders of Wildlife案，美國聯邦最高

³⁴³ 參見消費者保護法第 49 條：「（第 1 項）消費者保護團體許可**設立二年以上**，置有消費者保護專門人員，且申請**行政院評定優良**者，得以自己之名義，提起第五十條消費者損害賠償訴訟或第五十三條不作為訴訟。（第 2 項）消費者保護團體依前項規定提起訴訟者，**應委任律師代理**訴訟。……（第 3 項）消費者保護團體關於其提起之第一項訴訟，有不法行為者，許可設立之主管機關應廢止其許可。（第 4 項）優良消費者保護團體之評定辦法，由行政院定之。」民事訴訟法第 44 條之 3：「（第 1 項）以公益為目的之社團法人或財團法人，經其目的事業**主管機關許可**，於章程所定目的範圍內，得對侵害多數人利益之行為人，提起不作為之訴。（第 2 項）前項**許可及監督辦法**，由司法院會同行政院定之。」公益社團法人財團法人提起不作為訴訟許可及監督辦法第 6 條第 1 項：「公益社團法人或財團法人提起不作為訴訟後，未經目的事業主管機關之同意，不得為捨棄、撤回、和解、提起上訴或再審之訴。」

³⁴⁴ 行政訴訟法第 4 條至第 6 條。

³⁴⁵ 關於保護規範理論，參見司法院釋字第 469 號解釋。

³⁴⁶ 參見：葉俊榮（1997），〈邁向「自制」之路：美國最高法院對環保團體當事人適格的緊縮〉，氏著，《環境理性與制度抉擇》，頁 409-424，臺北：自刊。

³⁴⁷ See Morton, 405 U.S. at 729-30.

法院確立了當事人適格的三個要件，分別是：(1)事實上損害（injury in fact）；(2)損害與被告行為之間具有因果關係（causation），或可追溯至被告的行為（fairly traceable）；(3)原告所受的損害得以藉由判決加以救濟（redressability）。³⁴⁸其中，「事實上損害」的要件，即是要求原告必須對本案有一定的利害關係。

臺灣的法院對於環境訴訟，似乎也仍抱持著向來保護規範理論的觀點，認為主張法律所保護的權利或利益受侵害者，才具有提起環境訴訟的當事人適格。例如在中科三期的環評撤銷訴訟中，法院謂：「行政機關……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。」³⁴⁹又例如美麗灣環評案，法院認為：「當地及毗鄰……居民之生命、身體及財產權益，均屬環境影響評估法保護之範圍。查被上訴人……現實之生命、身體及財產權益將因上訴人臺東縣政府上開毋庸進行第2階段實質環評程序之審查結論而有受到損害之可能……。是被上訴人具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，洵堪認定。」³⁵⁰

目前，臺灣環境法上原告得為了他人利益或公共利益而起訴的情形，只有環境法上的公民訴訟。公民訴訟的目的在於督促政府的環境執法。³⁵¹但，公民訴訟真的是不涉及原告私益的訴訟嗎？事實上，政府在環保事務上依法行政、嚴格執法的利益，是為全民（當然也包含原告在內）所享有的利益；當政府疏未執法

³⁴⁸ 在 *Lujan* 案，美國 1973 年的瀕危物種保護法（Endangered Species Act）要求聯邦機關必須在准許、資助、實施開發案時諮詢美國內政部長（Secretary of Interior）或商業部長（Secretary of Commerce），以確保開發案不會危及瀕危物種的生存或棲地。本來，此一規定適用範圍及於聯邦機關資助的海外開發案。但內政部於 1986 年頒布的新解釋，將適用範圍限縮於美國國內及公海的開發案。Defenders of Wildlife 等環保團體便以內政部長為被告，起訴請求法院宣告前述 1986 年新解釋關於限縮地理範圍的部分為違法；並請求法院核發禁制令，命被告恢復原本對瀕危物種保護法的解釋。即令有兩位原告團體成員表示：他們分別去過埃及和斯里蘭卡，並表示「有意」將來重遊舊地，觀賞當地野生動物；而美國在當地進行中的開發計畫會剝奪他們將來觀賞野生動物的機會與利益。但最高法院認為：僅僅「有意」觀賞野生動物是不夠的；從兩位團體成員主張的事實，無法看出兩位成員將受有迫切的損害。最高法院最後判決原告不符合「事實上損害」（injury in fact）的要件，不具有當事人適格。See *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

³⁴⁹ 參見最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決。並參見：葉俊榮，前揭註 309，頁 70-71。

³⁵⁰ 參見最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決。

³⁵¹ 參見：葉俊榮，前揭註 312。

或縱放污染者，全體人民分散、稀釋而不確定的利益也都將受損。³⁵²環境法上的公民訴訟條款，是承認受害人民或公益團體可以**集合這些分散的私益**，對政府機關提起訴訟，捍衛全民的利益。

然而，除了公民訴訟之外，涉及多數人利益之事，往往被認為是政治問題，是立法及行政部門的任務；而人民只能透過民主程序去影響政治部門的政治決策，個別人民不得主張其「權利」受到侵害而請求法院介入。這是因為：行政命令、法律條文適當與否，政府執法妥當與否，往往涉及眾人利益，更**需要經過多方利益的協調與多元意見的思辯**，才能經過民主的程序擔保獲致一個被推定為**實質正確的結論**。若認為人民對於這些事項有當事人適格，允許人民提起司法救濟，則法院不是將違抗民主多數決，就是將淪為政治問題的公共論壇，有違權力分立。

換言之，**公法上的當事人適格，還帶有權力分立的考量**。³⁵³

這就是為什麼對行政處分可以請求司法救濟，對於行政命令甚至法律條文卻不可；這就是為什麼在法律未明文規定公民訴訟條款時，非行政處分相對人的人民不得泛泛以政府的執法不當為理由而請求司法救濟。這也是為什麼美國的當事人適格理論往往牽涉到憲法對於司法權的權限分際規定。³⁵⁴

回到本文所關心的環境財損害賠償議題。我主張環境權的主體為不特定多數人，甚至可以包含未來世代，而環境利益也由眾人享有。則，污染者侵犯環境優勢，侵害由不特定多數人為權利主體的環境權，是否因為牽連眾多，而具有政治性格、不適合由少數環境權人代表全體起訴請求賠償？我認為其實不然。因為，**當環境權受到侵害時，所有利益受影響的不特定多數人利害是共通的，比較沒有多方利益協調與多元意見思辯的需求，政治性格不強**。³⁵⁵法院不必擔憂寬鬆

³⁵² 此處我所謂的利益，不只是人民的環境利益。政府的「依法行政」本身對於人民就是一個重要的利益。

³⁵³ 關於權力分立理論下的當事人適格，參見：葉俊榮，前揭註 346，頁 419-420。

³⁵⁴ 美國憲法第 3 條第 2 項第 1 款，規定司法權的範圍在案件(cases)與爭議(controversies)。U.S. CONST. art. III, § 2, cl. 1. 許多司法案件的當事人適格(standing)討論，都圍繞在此一條款。See, e.g., Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968); Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).

³⁵⁵ 最需要多方利益協調與多元意見思辯的階段，正是立法者制定環境法律、分配環境優勢／污染優勢的階段。在此之後，當環境優勢被污染者侵犯，法官可以很輕易地得出答案，認為環境權遭受侵害，而不會招致法官越權進行政策判斷的疑慮。

承認環保團體等少數環境權人的當事人適格，會違反權力分立。



4.2.4. 應承認環保團體的當事人適格

本文主張環境權是由不特定多數人所享有的權利。當環境權遭到侵害，多數環境權人的環境利益即遭受損害。個別環境權人所遭受的損害往往分散、稀釋而不確定，但總和而言，損害卻可能巨大。無論是從前述代表性、程序保障與訴訟經濟的觀點，從集體行動邏輯的觀點，或是從權力分立的觀點，法律制度上都需要、也應該由少數的環境權人代表全體環境權人起訴，向污染者請求損害賠償。參考現有的團體訴訟及公民訴訟制度，本文認為：法律及法院應承認環保團體在侵害不特定多數人環境權的損害賠償案件之中具有當事人適格。

即令現行法並未如此規定，我們必須銘記：侵害環境權的損害賠償事件是民事訴訟。除非法律有明文規定，否則**民事訴訟上的當事人適格，從來就不是一個確定的法律概念**。民事訴訟上的當事人適格，重點在於「誰是對於紛爭解決最適當的當事人？」。從前述代表性、程序保障與訴訟經濟的觀點，集體行動邏輯的觀點，權力分立的觀點，我都認為環保團體是最適當的當事人。

此外，在環境權主張模式之下承認環保團體的當事人適格，與信託模式的精神並行不悖、相輔相成。因為，政府作為環境財的受託人，為不特定多數人民的利益管理環境財，這種受益人不特定的特性，類似於公益信託。在信託法上，公益信託本應設置信託監察人，以代表不特定多數受益人行使權利。³⁵⁶承認環保團體的當事人適格，就能使其如同信託監察人一樣，以自己名義代表多數人民(可以包含未來世代)進行訴訟。

如果法官要為環保團體的當事人適格尋找法律依據，從團體訴訟、公民訴訟、信託法的信託監察人制度以及其他訴訟擔當的現行規定背後所隱含的精神(也就是本文第4.2.1、第4.2.2及第4.2.3部分的論述)，進行**法律的總體類推適用**，³⁵⁷便可獲致此一結論。

³⁵⁶ 參見信託法第 75 條、第 52 條。

³⁵⁷ 法律的總體類推適用，指「就多數同類法律規定抽出的一般法律原則，而為類推適用」。參見：王澤鑑，前揭註 27，頁 69-70。並參見：Karl Larenz，前揭註 325，頁 292-298。

4.2.5. 一些可能的疑慮？

承認環保團體在侵害環境權的損害賠償案件中的當事人適格，可能會引起一些疑慮。第一，多數環保團體之間的關係為何？法官應如何決定誰有當事人適格？第二，環保團體與環境財受託人（政府）之間的關係是什麼？

(1)多數環保團體之間的關係

承認環保團體的當事人適格，不代表任何環保團體都能擔任原告。在環保團體林立的情況下，不同團體可能素質參差不齊，對於環境問題的關心程度可能也有強弱之別。我們也不能排除污染性企業成立環保團體（甚至「假環保團體」）的可能性，以及環保團體受到政治力量或商業利益不當介入或操控的可能性。質言之，並非任一環保團體都具有足夠的代表性而得代表全體環境權人起訴。

因此，法官應確保作為原告的環保團體對於環境問題有強烈的關心，且具有進行本案訴訟所需的能力、知識及經驗。但，法官應如何判斷一個環保團體是否符合這些標準？在現行的一些公益團體法定訴訟擔當團體訴訟制度下，法律明文設有一些原告公益團體的把關機制。³⁵⁸至於在侵害環境權的損害賠償案件，環保團體的把關機制既缺乏法律明文規定，則法官必須多花點心思。例如，法官或許可以類推適用前述既有的其他把關機制的標準，來檢驗本案原告環保團體的資格；也可以根據起訴的環保團體過往是否有從事環境訴訟的經驗來判斷；也可以請原告環保團體提出報章雜誌、網路資源等證據資料，以釋明或證明其向來在環境保護上不遺餘力。可行的方式有很多，端看法官是否願意發揮用心及創意。

然而，有意且夠格擔任原告的環保團體可能不只一個。若允許多數符合資格的環保團體分別起訴，將會違反重複起訴禁止原則，³⁵⁹不利於訴訟經濟，也可能導致裁判矛盾。但其他環保團體可能會質疑先行起訴的原告環保團體的資格；也可能對原告環保團體的訴訟策略有不同的意見，或者有意輔助原告環保團體；

³⁵⁸ 例如民事訴訟法第 44 條之 3 及「公益社團法人財團法人提起不作為訴訟許可及監督辦法」，以及消費者保護法第 49 條及「消費者保護團體評定辦法」。

³⁵⁹ 民事訴訟法第 253 條：「當事人不得就已起訴之事件，於訴訟繫屬中，更行起訴。」既然環保團體是代表全體環境權人起訴，判決效力（既判力）也應及於全體環境權人。從而，不同環保團體對同一次侵害環境權的污染事件分別起訴，仍違反重複起訴禁止原則。此處其實涉及「已起訴之事件」（「同一事件」）應如何解釋的問題。參見例如：許士宦（2003），〈重複起訴禁止原則與既判力客觀範圍〉，氏著，《程序保障與闡明義務》，頁 227-253，臺北：新學林。

此外，它們也會受判決效力所及，從而也是重要的利害關係人。因此，我們可以考慮：當一個環保團體提起侵害環境權的損害賠償訴訟時，法官將本件訴訟公告曉示，³⁶⁰使其他環保團體能夠得知訴訟已被提起，並有機會聲請訴訟參加，受到一定的程序保障。訴訟標的在參加訴訟的環保團體與原告環保團體之間應合一確定，因此兩者之間的關係應與類似必要共同訴訟人相近，此一參加應為獨立參加。³⁶¹如此一來，可以防杜重複起訴禁止原則及一事不再理被「假環保團體」濫用，也可充實對於原告以外其他環保團體的程序保障。³⁶²

(2) 環保團體與政府之間的關係

本文主張以環境權主張模式彌補信託模式的不足。在信託模式下，環境財受託人具有當事人適格，可為環境發聲；在環境權主張模式下，則是環保團體有當事人適格。然則，環保團體與政府之間的關係是什麼？詳言之，對於污染者破壞環境財的行為，政府基於環境財受託人的地位，本可基於各種環境責任立法的規定，³⁶³對污染者祭出裁罰，命污染者整治污染、繳納整治費用，並向污染者請求損害賠償；環保團體則得代表全體環境權人向污染者請求侵害環境權的損害賠償。政府在信託模式下，環保團體在環境權主張模式下，分別對污染者有請求權。則政府與環保團體，誰才有當事人適格？法院應如何判斷？

此一問題對於法院而言，確實相當棘手。我無法斷言應如何解決，但嘗試指出一些思考的方向。

首先，在已經有環境責任特別立法的情形下，是否可以認為此際政府已經「先占」(preempt)了請求權，³⁶⁴原則上只能由政府對污染者行使權力(利)？

³⁶⁰ 可以參考民事訴訟法第 44 條之 2、消費者保護法第 54 條的規定。

³⁶¹ 參見民事訴訟法第 62 條、第 56 條。

³⁶² 當然，動輒公告曉示、開放訴訟參加，可能導致程序的不經濟、對法院帶來過重負擔。但本文之所以認為法官應將訴訟予以公告曉示，並讓其他環保團體獨立參加訴訟，僅是為了防杜重複起訴禁止原則及一事不再理被「假環保團體」濫用。在此一目的之外，我不認為訴訟參加會成為常態並為法院帶來過重的負擔。因為，根據我的觀察，對於值得提起訴訟的環境案件，臺灣的環保團體傾向於事前溝通、合縱連橫，而較少各自為政。

³⁶³ 參見本文表 3。

³⁶⁴ 政府管制可能有先占 (preemption) 的效力，而排除人民對污染者的請求權。這個問題近年來表現在美國的氣候變遷侵權行為訴訟上，參見：American Elec. Power Co., Inc. v. Connecticut, 131 S.Ct. 2527 (2011) (原告主張被告發電廠排放溫室氣體的行為造成全球暖化，構成

例如，依據土壤及地下水污染整治法，主管機關可以作成行政處分向責任主體請求整治費用，此際是否可以認為環保團體只能對主管機關提起公民訴訟？³⁶⁵畢竟，以行政處分命污染者負起環境責任，比起司法訴訟更有效率。然而，是否向污染者請求賠償、請求多少賠償，這類事項未必如同其他的環境行政事項一樣特別需要仰賴行政機關行使裁量權（認定賠償金向來就是法院常做的工作）。若強求環保團體以主管機關為被告提起公民訴訟，請求法院判令主管機關作成行政處分命污染者賠償整治費用，使得環保主管機關必須先應付環保團體的訴訟，也不見得就比較有效率。因此，承認環保團體得直接以污染者為被告起訴，也有其優勢所在。

其次，不論有無特別的環境責任立法，政府基於環境財受託人的地位，本可向污染者請求侵權行為的損害賠償。³⁶⁶則政府對污染者的請求權，跟環保團體對污染者的請求權之間孰先孰後？環保團體能否搶先於政府起訴請求損害賠償？或者，必須有充分的事證顯示政府怠於向污染者求償，環保團體才能起訴？

一種可能的答案是：仍然應由政府優先，但若有事證顯示政府怠於行使權利，環保團體得以自己名義起訴。畢竟，政府作為環境財受託人而請求破壞環境財的損害賠償，為的是全體受益人的利益，也是履行其作為受託人的義務；在政

聯邦普通法 [federal common law] 上的公害 [public nuisance]，請求法院判決被告減少溫室氣體排放；法院認為聯邦政府基於清淨空氣法 [Clean Air Act] 對於溫室氣體的管制權限有先占的效力，排除原告的請求權)；Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp., 696 F.3d 849 (9th Cir. 2012) (原告主張被告石油公司的碳排放造成氣候變遷，構成聯邦普通法上的公害，並使原告必須遷村；原告請求被告賠償遷村費用；法院認為聯邦政府基於清淨空氣法對於溫室氣體的管制權限，排除原告對被告石油公司的請求權)。但在美國，聯邦法律的管制的先占效力，還涉及聯邦與州的權限分際問題，而非單純司法權與行政權、立法權的權力分立問題。關於聯邦政府環境管制的先占問題，參見例如：John Robertson, “For Our Own Good:” *Federal Preemption of State Tort Law – Risk, Regulation, and the Goals of Environmental Protection*, 20 WM. & MARY ENVTL. L. & POL’Y REV. 143 (1995).

³⁶⁵ 土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項規定：「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。」然而，主管機關怠於請求整治費用，是否構成「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」，解釋上可能稍有疑慮。

³⁶⁶ 要強調的是，政府作為受託人，基於民法上侵權行為的規定即可請求破壞環境財的損害賠償，而根本不需要以其他環境責任立法的特別規定作為基礎。屏東地方法院 99 年度公字第 1 號民事判決就是最佳的例子。參見本文前揭註 290 及所對應之正文。

府怠於行使權利時，應使環保團體得以出面對污染者起訴，以捍衛受益人的利益。³⁶⁷法院應如何認定政府怠於行使權利？或許可以類推適用環境法上公民訴訟的規定，認為環保團體應先以書面告知政府機關，若政府機關於相當期限內（例如六十日內）不為請求，則環保團體的起訴才具有當事人適格。

另一種可能的答案是：政府或環保團體的請求權不分先後，端視誰先起訴；後起訴的一方，則會違反重複起訴禁止原則（民事訴訟法第253條）。然而，由於政府及環保團體都是具有當事人適格的利害關係人，也都會受既判力的拘束，法院或許可以將一方提起的訴訟予以公告曉示或通知另一方，並使另一方得以參加訴訟。

綜合言之，以環境權主張模式彌補信託模式的不足，並承認環保團體在侵害環境權的損害賠償案件中的當事人適格，可能會引發一些有待釐清的問題，包含多數環保團體之間的關係，以及環保團體與環境財受託人（政府）之間的關係。但本文認為，現有的法律制度提供了許多有用的法律思維，堪為法官的借鏡。這些問題是可以克服的。

4.3. 損害賠償的請求權基礎與方法

環保團體代表環境權人向污染者請求損害賠償，在法律上的請求權基礎為何？而損害賠償的方法又為何？

4.3.1. 請求權基礎：民法第184條侵權行為

環保團體起訴請求侵害環境權的損害賠償，有何請求權基礎？正如本文表3所示，臺灣的環境法律中，環境財損害賠償的規定並不完備。然而，本文主張：**民法第184條侵權行為的規定，即可作為環保團體的請求權基礎**，而無待其他環境責任條款的規定。

民法學界向來的主流見解，基本上認為民法第184條第1項前段所保護的是具有排他性、典型社會公開性的「權利」；至於同條第1項後段及第2項，則涵括

³⁶⁷ 類似的道理，如民法第242條的代位權：「債務人怠於行使其權利時，債權人因保全債權，得以自己之名義，行使其權利。」

保護「利益」。³⁶⁸然而，「環境權」或「環境利益」是否也應該受到民法第184條的保護？清潔的空氣、潔淨的水源、健康的生態，看似不具有排他性，而人們如何享有它，似乎也不像人們享有物的所有權那樣明確、公開。抽象地主張人們對它享有權利，結果難以避免傳統環境權理論的缺失，也難以符合侵權行為法對於「權利」的要求。

然而，正如本文第4.1.1部分所主張，在立法者透過環境立法劃定環境優勢之後，**環境優勢就是環境權；污染者違反環境法規、侵犯環境優勢，就是侵害環境權**。這是再也明確不過的事情了，甚至比氣響的侵入是否侵害不動產所有權更容易認定。³⁶⁹從今以後，不妨認為環境權就是民法第184條第1項前段所保護的「權利」。

此外，正如本文第4.1.1部分所述，環境權所要保護的，就是人們享有健康的生態環境與充沛的自然資源的利益，以及人們享有生態服務的利益。污染者違反環境法規，導致環境權人受有哪些利益的損害，應從個別環境法規的意旨來判斷。隨著環境相關自然科學的發展，個別環境法規應該逐漸被解釋為保護人們享有各種環境財（包含生態服務）的利益。這些環境法規所保護的利益，一旦受到污染者的不法侵害，也應該構成民法第184條第2項「違反保護他人之法律，致生損害於他人」的侵權行為。³⁷⁰民法第184條第2項，本具有「將其他領域的規範遷入侵權行為法，使侵權行為得與整個法律規範體系相連接」的功能。³⁷¹換言之，民法第184條第2項，串起了環境法規（環境優勢）、環境權與環境利益之間的關係。

因此，當污染者違反環境法規，侵害環境權，環境權人應得基於民法第184條第1項前段或同條第2項向污染者請求損害賠償。**賠償的具體項目，就是各種環境財的損失**。從而，污染者違反空氣污染防制法，超量排放空氣污染物，應就「清潔的空氣」的損失負賠償責任，因為清潔的空氣本身就是空氣污染防制法所要保

³⁶⁸ 參見：陳忠五，前揭註 224，頁 71。並參見：王澤鑑，前揭註 39。

³⁶⁹ 參見本文第 3.3.2.1 部分的論述。

³⁷⁰ 學者王澤鑑亦舉出實務的例子，認為水污染防治法可以作為「保護他人之法律」。參見：王澤鑑，前揭註 39，頁 370。關於「保護他人之法律」的保護範圍，參見：王澤鑑，前揭註 39，頁 371-374。

³⁷¹ 王澤鑑，前揭註 39，頁 363。

護的利益；違法砍伐森林者，除了應就「樹木」本身為賠償，還應該就森林涵養水源、穩固土壤、碳匯、提供生物棲地、提供遊憩場所等等生態服務功能的損失為賠償；違法盜獵保育類野生動物者，也應該為保育類野生動物所表彰的生態利益（基因多樣性、觀賞價值、食物鏈穩定等等）為損害賠償；濕地遭受不法開發，開發者應就生物棲地的功能、碳匯功能、天然滯洪、淨化水質的功能為賠償；工廠違法排放廢污水，應就水資源本身、水中微生物淨化水質的功能、河川作為保育類動物棲地及洄游路徑的功能、提供人類糧食及灌溉用水的功能為損害賠償。

有人可能會懷疑：如此的損害賠償責任，是否範圍過廣？是否本質上是「純粹經濟上損失」的賠償？³⁷²是否會造成污染者「對不確定的人，於不確定的期間，負不確定數額的責任」³⁷³？

本文針對這些疑問的回答是：「否」。因為，生態學告訴我們，這些利益都是人類**確定**享有的利益！而它們也將因為污染者的不法侵害而**確定**地喪失！其範圍相當明確，並沒有無限制擴張責任的問題。只是，**我們的民事責任法律制度向來對於此種生態利益、環境利益並不重視**。或許是因為它們並未以所有權、財產權的形式歸屬於任何人，也或許是因為它們是沒有**價格**的「無價之寶」，導致它們不被侵權行為法重視。但，**不屬於財產權、沒有價格，並不妨礙它們作為一種利益，也不妨礙它們確定為人類享有的事實。**

立法者所制定的環境法規，創設了環境權，也界定了法律保護的環境利益，這些環境權與環境利益，從今以後都應該受到民法侵權行為法的保障。

別忘了，本文前述屏東地方法院99年度公字第1號民事判決，環境財的受託人（墾丁國家公園管理處）正是基於民法第184條的規定，向污染者請求破壞珊瑚礁生態價值的損害賠償，而法院也予以准許。³⁷⁴環境權人又有何不可？

³⁷² 關於純粹經濟上損失，參見：王澤鑑，前揭註 39，頁 375-425；陳忠五，前揭註 224；陳忠五（2011），〈抽沙污染海域影響附近蚵苗成長：權利侵害或純粹經濟上損失？——最高法院 100 年度臺上字第 250 號判決評釋〉，《臺灣法學雜誌》，187 期，頁 31-36。

³⁷³ *Ultramares Corp. v. Touche*, 255 N.Y. 170, 179 (1931) (“a liability in an indeterminate amount for an indeterminate time to an indeterminate class”).

³⁷⁴ 參見本文前揭註 290 及所對應之正文。

4.3.2. 損害賠償的方法

損害賠償的方法，不外乎回復原狀及金錢賠償兩種。然而，為了回復不特定多數環境權人的環境利益，並保障未來世代享有環境利益的機會，在侵害環境權的污染事件之中，作為原告的環保團體應原則上請求污染者回復污染發生前的原狀，在不能回復原狀或回復原狀有重大困難時，請求金錢賠償。

4.3.2.1. 回復原狀

環境權人得請求污染者回復原狀，廣義言之，亦可包含請求污染者支付回復原狀所需之費用，以代回復原狀，但所得之費用應使用於回復原狀。³⁷⁵例如，非法伐木者，應植回林木（或賠償植木所需之費用）；污染河川、海洋、土壤、地下水者，應整治污染（或賠償整治費用）；破壞保育類野生動物棲地或盜獵者，應復育野生動物的棲地及族群（或賠償所需費用）；破壞珊瑚礁生態者，應復育受損的珊瑚礁生態（或賠償所需費用）。

4.3.2.2. 金錢賠償

對於不能回復原狀，或回復原狀有重大困難者，環境權人得請求污染者以金錢賠償。然而，環境財受損的賠償金額，又應如何計算？

向來，對於金錢賠償，學說及實務習慣以市價作為衡量標準。³⁷⁶然而，許多自然資源及生態服務等環境財，並不在市場上被交易，而不具有市場價格。但，不被交易、沒有**價格**，並不代表污染者不需要負賠償責任，更不代表它們沒有**價值**。反而，它們本來就應該是人類的「無價之寶」。對於沒有市場價格的「無價」事物，法官從來就不吝於為它們酌定賠償金，例如，酌定侵害人格權的非財產上損害賠償（慰撫金），不正是法官習以為常的工作？

若要衡量環境財損害賠償的金額，法官不愁沒有標準。隨著生態經濟學的發展，有愈來愈多的研究指出自然資源與生態服務所具有的金錢價值及其計算方式。³⁷⁷例如，生態系統涵養水源的服務可以有金錢上的價值；³⁷⁸森林生態系可以

³⁷⁵ 參見本文以下第 4.4 部分的論述。

³⁷⁶ 參見本文前揭註 152 及所對應正文的討論。

³⁷⁷ See, e.g., NICK HANLEY & EDWARD B. BARBIER, PRICING NATURE: COST-BENEFIT ANALYSIS & ENVIRONMENTAL POLICY 205–237 (2009); JUTTA KILL, ECONOMIC VALUATION OF NATURE: THE

有其經濟價值；³⁷⁹濕地和海岸的生態服務也有其價值。³⁸⁰

為環境財計價，並非生態經濟學的閉門造車，而是已經具體地實踐在一些國家的環境責任立法中。例如前述美國CERCLA的自然資源損害賠償制度，³⁸¹即不免需要為自然資源計價。在CERCLA之下，總統或州長所指派的自然資源受託人被賦予評估自然資源損害金額的任務。³⁸²受託人依法所為的評估，在政府對責任主體請求自然資源損害賠償的訴訟上，具有推定事實的效力（*rebuttable presumption*）。³⁸³受託人所為的評估，必須依照總統依法發布的行政命令（*regulations*）所規定的方法進行。³⁸⁴評估時所應考慮的因素，至少應包含自然資源的替代價值（*replacement value*）、使用價值（*use value*）以及生態系與資源

PRICE TO PAY FOR CONSERVATION? (2014), available at

http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Economic-Valuation-of-Nature.pdf. 繼「千禧年生態系統評估」（Millennium Ecosystem Assessment）之後，聯合國環境規劃署（UNEP）的「生態系暨生物多樣性倡議計畫」（The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB），是國際上另一個大規模的計畫，評估生態系、生態服務及生物多樣性的經濟價值，並提倡「自然資本會計」（*natural capital accounting*）的觀念。TEEB的目的在於令人類看見不具有「價格」的環境財的經濟「價值」，使人類能夠將之納入經濟發展與環境保護的決策考量。See THE ECONOMICS OF ECOSYSTEMS & BIODIVERSITY, <http://www.teebweb.org> (last visited Aug. 10, 2015). 並參見：王茹涵（編譯），〈專家呼籲 重視生態系的經濟價值〉，《環境資訊中心電子報》，2009年11月16日，<http://e-info.org.tw/node/49383>；陳虹穎，〈反思生態保育發展路徑：「自然的經濟價格化」的效益與效應〉，*低碳生活部落格*，2015年7月28日，http://lowestc.blogspot.tw/2015/07/blog-post_46.html（最後瀏覽日：08/10/2015）。

³⁷⁸ 參見：周佐辰（2011），《台北市生態系統水源涵養服務功能之研究》，國立臺灣大學森林環境暨資源學研究所碩士論文。

³⁷⁹ 參見：張偉祐（2000），《保育森林生態系之經濟價值評估：以八仙山森林生態系經營試驗區為例》，國立中興大學農業經濟學系碩士論文。

³⁸⁰ 參見：陳有豪（2012），《濕地生態系統服務功能及保育價值探討：以台江國家公園為例》，國立東華大學自然資源與環境學系碩士論文；陳貞如（2012），《海岸濕地生態系統服務價值評估：以七股海岸濕地為例》，國立成功大學海洋科技與事務研究所碩士論文；黃淑媚（2012），《以能值理論分析濕地生態經濟系統之研究：以臺灣七股海岸濕地為例》，國立成功大學地球科學系碩博士班碩士論文。

³⁸¹ 參見本文第 3.4.2.2 部分的介紹。

³⁸² See 42 U.S.C. § 9607(f)(2) (2012).

³⁸³ See *id.* § 9607(f)(2)(C).

³⁸⁴ See *id.* § 9651(c)(1). 根據評估方式的繁簡，又分為標準化的「型態 A」（Type A）及較為繁複的「型態 B」（Type B）兩種程序。關於型態 A，參見：43 C.F.R. § 11.40 (2014). 關於型態 B，參見：*id.* § 11.60.

的自我回復能力。³⁸⁵總而言之，CERCLA自然資源損害的賠償金酌定是一個標準化的程序，使法院得以有所準據。³⁸⁶

學者指出，美國法院向來在自然資源損害的評估，傾向於選擇以回復自然資源所需的花費（restoration costs），或者是以假設性市場評估法（contingent valuation method, CVM）為主。³⁸⁷回復自然資源所需的花費，與本文第4.3.2.1部分所謂回復原狀所需之費用相當。然而，當回復原狀需費過鉅、嚴重不成比例（grossly disproportionate）的時候，便需要考慮其他的估價方式，³⁸⁸而假設性市場評估法即是一種常用的方式。假設性市場評估法，是透過問卷訪談一般人，請人們回答特定自然資源值多少錢，再透過統計方法，最後得到自然資源的價值。然而，假設性市場評估法也備受爭議，因為其問卷問的是假設性的問題，只能得到假設性的答案（價值），且受測者往往是處在對於自然資源的資訊了解不夠充分的情況下作答；³⁸⁹此外，也有論者觀察歷來的研究，指出假設性市場評估法容易被有心操弄，難以避免施測者或受測者的策略行為，而使用不同的問題（「你願意為它付出多少錢？」跟「你願意以多少錢賣了它？」）也會得到顯著不同的價值。³⁹⁰

此外，對於自然資源的價值，學者間也有不同的意見。有論者將自然資源的價值區分為**使用價值**（use value）、**存在價值**（existence value）及**內在價值**（intrinsic value）三種，並認為妥善的自然資源損害賠償制度至少應該要能夠在賠償中反映使用價值及存在價值——兩者都是人類中心主義觀點的自然資源價值。³⁹¹有論者亦強調自然資源損害的評估應特別考量**非使用價值**（nonuse

³⁸⁵ See 42 U.S.C. § 9651(c)(2)(B) (2012).

³⁸⁶ 關於美國法院向來對自然資源損害評估的處理，參見：Dale B. Thompson, *Valuing the Environment: Courts' Struggles with Natural Resource Damages*, 32 ENVTL. L. 57 (2002).

³⁸⁷ See *id.*

³⁸⁸ See Faith A. Bulger, *The Evolution of the "Grossly Disproportionate" Standard in Natural Resource Damage Assessments*, 45 BAYLOR L. REV. 459 (1993).

³⁸⁹ See Brian R. Binger et al., *The Use of Contingent Valuation Methodology in Natural Resource Damage Assessments: Legal Fact and Economic Fiction*, 89 NW. U. L. REV. 1029 (1995).

³⁹⁰ See Frank B. Cross, *Natural Resource Damage Valuation*, 42 VAND. L. REV. 269, 315–320 (1989).

³⁹¹ See *id.*

value)，但向來自然資源損害賠償制度的實踐上卻都低估了非使用價值。³⁹²

綜合言之，為環境財及生態服務計價，可能永遠不會有一個完美的方案。本文的目的也不在於為計價方式提供具體的指引。本文所要指出的是：**即令環境財往往沒有市價，但不構成不必賠償的理由，法院也不應以此為由而拒絕計算賠償金額。**

我們可以設想更多合理、有創意的方式來為環境財計價。例如，我們當然可以使用假設性市場評估法來計算污染源超標排放污染物所侵害的清潔空氣、潔淨溪水每一公噸值多少錢，要求污染者為金錢賠償；廠商超量排放溫室氣體，我們或許也可以要求廠商按照碳市場的碳價格來賠償；森林的碳匯功能被破壞，我們可以用喪失的碳匯功能所相當的碳捕捉及封存技術的成本來計算賠償金；水體生態、森林、濕地淨化水質、涵養水源的功能被破壞，我們可以用人們用水因此而增加的成本來計算；近海生態被破壞，導致漁船必須至遠洋才能收穫，所增加的燃料費用，或許也可以視為近海生態價值的一部分。各種方法可能都有不盡完美之處，但法院必須認清：**即令是傳統上財產權的損害賠償計價，也有許多不完美之處；估價的不完美，是損害賠償制度的宿命，而非拒絕損害賠償的理由。**³⁹³ 重點是，法院及當事人應盡量尋找合理、可預見的計算標準；法院並應使當事人有辯論的機會，避免突襲性裁判；而非以計價標準不明確為由而拒絕原告的損害賠償請求。

臺灣的法院，也曾經勇敢嘗試為環境財及生態服務進行定價，例如本文前述的屏東地方法院99年度公字第1號民事判決，法院即是以埃及對於破壞珊瑚礁所為的罰款乘以珊瑚礁復育所需的年數，來衡量原告所受的珊瑚礁生態損害。³⁹⁴ 即令我們永遠可以挑剔法院的計價方式有何失誤，但我們應為法院勇敢為生態服務計價的努力鼓掌。

³⁹² See Judith Robinson, *The Role of Nonuse Values in Natural Resource Damages: Past, Present, and Future*, 75 TEX. L. REV. 189 (1996); Jason J. Czarnecki & Adrienne K. Zahner, *The Utility of Non-Use Values in Natural Resource Damage Assessments*, 32 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 509 (2005). 討論自然的非使用價值，參見：JAN G. LAITOS, *THE RIGHT OF NONUSE* (2012).

³⁹³ 例如，讓受損之物回復原狀，往往無法保證剛好使其回復原來的效用及價值。而實務上在計算損害賠償時常使用的折舊率，也往往只是一個通案性的標準，未必符合個案正義。

³⁹⁴ 參見本文前揭註 290 及所對應之正文。

至於法院在為環境財定價時所應遵循的程序法規範，民事訴訟法第222條第2項規定：「當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。」本規定是降低證明度要求的明文規範，有助於減輕原告的舉證責任負擔。³⁹⁵法院在為環境財損害酌定賠償金額時，應善用此一規定，不必強求原告精確地證明損害額有多少，而是只需要尋求一個合理的方式來計價即可。畢竟，根據現有的生態學等環境科學的知識，當侵犯環境優勢（環境權）的污染行為發生，我們可以**非常確定**地說有哪些環境財及生態服務受到侵害（「受有損害」），只是可能「不能證明其數額或證明顯有重大困難」而已。此際，法院應善用民事訴訟法第222條第2項的規定。

4.4. 賠償金的歸屬與運用：專款專用的「環境財基金」

環保團體作為適格原告，代表全體環境權人請求損害賠償所獲得的賠償金，應該如何歸屬？

本來，每個受害人的損害有多少、法院判決賠償多少，他／她就應該受有多少賠償金。例如，在財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心代表投資人所進行的損害賠償訴訟³⁹⁶以及消費者保護團體代表消費者所進行的損害賠償訴訟³⁹⁷，原告勝訴後，都必須再按照其所代表的投資人或消費者所受的損害及所應得的金額，將賠償金發還給個別投資人或消費者。³⁹⁸

然而，基於環境財具有強烈外部性、不易排他的事物本質，³⁹⁹我們往往無法逐一認定個別環境權人所受到的損害、所應獲得的金額有多少，或者個別認

³⁹⁵ 民事訴訟法第 222 條修正理由二：「損害賠償之訴，原告已證明受有損害，有客觀上不能證明其數額或證明顯有重大困難之情事時，如仍強令原告舉證證明損害數額，非惟過苛，亦不符訴訟經濟之原則，爰增訂第二項，規定此種情形，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額，以求公平。」

³⁹⁶ 參見證券投資人及期貨交易人保護法第 28 條。

³⁹⁷ 參見消費者保護法第 50 條。

³⁹⁸ 參見消費者保護法第 50 條第 5 項：「消費者保護團體受讓第三項所定請求權後，應將訴訟結果所得之賠償，扣除訴訟及依前條第二項規定支付予律師之必要費用後，交付該讓與請求權之消費者。」證券投資人及期貨交易人保護法第 33 條：「保護機構應將第二十八條訴訟或仲裁結果所得之賠償，扣除訴訟或仲裁必要費用後，分別交付授與訴訟或仲裁實施權之證券投資人或期貨交易人，並不得請求報酬。」

³⁹⁹ 參見本文第 4.1.2 的論述。

定、逐一分配賠償金的成本將會太高。因此，基於效率的考量，環保團體向污染者請求所得的賠償金，不適合再一一分配給全體環境權人。此外，無論是出於環境基本法第28條「環境資源為全體國民世代所有」的規定，或是出於環境財應該維持公有、共享的理念，⁴⁰⁰賠償金也不應該再分配給個別的環境權人。更重要的是，如果我們認同代際正義原則的要求，以及環境基本法第28條作為代際正義原則的法律基礎，⁴⁰¹賠償金也不應該僅分配給當前世代的環境權人，而應該保留給未來世代。

因此，本文主張，環保團體代全體環境權人請求所得的賠償金，應該作為總額給付，原則上不得分配給個別環境權人。如此，才符合環境權為不特定多數人（可以包含未來世代）所共享的特性。

然而，賠償金若不分配，則應留作何用？本文主張：取之於環境，則用之於環境；可以參考美國法、臺灣現行法等各種環境基金的精神，⁴⁰²以賠償金成立一筆「環境財基金」，並為基金建立一套永續管理運作的制度。⁴⁰³這筆環境財基金，可以吸納日後任何環保團體代表環境權人請求損害賠償所得的賠償金。基金的款項，僅能使用於環境保護及永續發展相關的用途，例如：原則上使用於污染整治、復育被污染者所破壞的生態環境；在無法整治或復育時，進行生態的異地補償；環境財基金亦可讓環保團體購買重要的山川、森林、土地，設立環境公益信託，實踐「利他的環境私有化模式」；⁴⁰⁴也可以使用於環境及生態的評估、研究，為環境進行「健康檢查」；甚至，我也不排除這筆環境財基金可以用於環境教育、投資再生能源發展等用途，端看我們如何設計這個制度。

成立環境財基金並且專款專用於環境保護，原因不只是出於賠償金難以分配的不得不然，更是為了保障未來世代的環境利益。正如學者Weiss的主張，代際正義的三個基本原則在於選項的保留（conservation of options）、品質的保護（conservation of quality）及取用機會的保留（conservation of access）。⁴⁰⁵若未

⁴⁰⁰ 參見本文第 3.2.2.3 及第 3.4.1.3 部分的論述。

⁴⁰¹ 參見本文第 2.2.2 及第 2.2.3.2 部分的論述。

⁴⁰² 參見本文第 3.4.2.2 及第 3.4.2.3 部分，以及表 3 的整理。

⁴⁰³ 不過我當然希望：有一天，污染者都不再侵害環境權，從而這筆基金再也沒有收入。

⁴⁰⁴ 參見本文第 3.2.3 部分的論述。

⁴⁰⁵ WEISS, *supra* note 48, at 37–39.

來世代空有一筆錢，環境財卻被破壞殆盡，又有什麼意義呢？還談什麼保留呢？

我主張賠償金應作為總額給付，在現行法上也可以找到類似的法律基礎。民事訴訟法第44條之1第2項，即規定：公益社團法人被社員選定為當事人，為社員起訴請求損害賠償時，若全體選定人以書狀表明願由法院判定被告應給付的總額，並就給付總額的分配方法達成協議，法院得「不分別認定被告應給付各選定人之數額，而僅就被告應給付選定人全體之總額為裁判」。民事訴訟法之所以有此總額給付協議的規定，是為了讓當事人追求訴訟經濟、保護程序利益。⁴⁰⁶此一規定不應該僅適用於民事訴訟法第44條之1的情形。在涉及多數人利益受害的損害賠償事件，若賠償金額難以個別認定，甚至不應該個別認定、個別分配，則法院應懂得視個案情形類推適用該條項的規定，判決以總額給付。⁴⁰⁷

至於成立基金一事，法律並未有此規定。民事訴訟的法官受限於處分權主義，對於當事人所未聲明的事項，原則上不得逕為判決。⁴⁰⁸但在當事人聲明之外，法官的裁量權是否真的這麼小，法律未規定的事項（例如賠償金的用途），法官都不得自行裁量？環境訴訟具有強烈的公益性，法律應限縮處分權主義的適用，並強化非訟化審理的運用，承認法官在環境訴訟具有較大的裁量權，才能作成創設性、展望性的裁判，以維護公共利益及未來世代的利益。我認為法官應該要懂得環境權損害賠償的事件特性，妥善運用裁量權，為賠償金設定適當的用途，包含成立專款專用的環境財基金。此外，環保團體作為關心環境的原告，也應該要懂得聲明法院判決賠償金專款專用、以賠償金成立基金，或歸入環境財基金。

如果這些事項在法律上都找不到基礎，法院及原告所能運用的最後手段，或許是在當事人之間達成和解，在和解方案中約定以賠償金成立專款專用的環境

⁴⁰⁶ 民事訴訟法第 44 條之 1 立法理由第三點：「法人依前項規定起訴，雖以法人之名義，然係本於社員之請求為之，故法院判決時仍須逐一審核各社員請求權存在與否及其範圍。然於受害社員人數眾多或各社員受害數額難以一一證明之情形，如此之審理方式，即難符合訴訟經濟之原則。……」

⁴⁰⁷ 有學者亦認為：總額給付協議的運用，不應限於民事訴訟法第 44 條之 1 公益社團法人的社員選定該法人為當事人的情形；在其他選定當事人的情形，也應該適用或類推適用總額給付協議。參見例如：沈冠伶（2003），〈多數紛爭當事人之權利救濟程序：從選定當事人制度到團體訴訟〉，《台灣法學雜誌》，51 期，頁 174。應注意的是：本文主張由環保團體代全體人民請求侵害環境權的損害賠償，並非選定當事人（意定訴訟擔當）的情形，但我仍主張賠償金應作為總額給付，不需要有全體人民跟環保團體之間的「協議」。

⁴⁰⁸ 民事訴訟法第 388 條：「除別有規定外，法院不得就當事人未聲明之事項為判決。」

財基金。近來，在中科三期七星基地環評訴訟案中，原告（居民，由環境律師代理）與被告（環保署、科技部）達成和解，約定被告科技部應編列預算成立以環境保護及環境權保障為宗旨的公益財團法人。⁴⁰⁹此一和解案對於本文的主張，應可作為重要的啟發和參考。

無論如何，具有環境關懷的法官及環保團體，都應該努力為適當的賠償方案尋找法律基礎，勇敢地做出裁判及主張。

4.5. 小結：環境財受益人的覺醒

在現行以信託模式為主流的環境責任制度之下，污染者並未全面為破壞環境財負起損害賠償責任。本文提出以環境權主張模式來彌補信託模式的不足。第4部分嘗試回答環境權主張模式所可能遭遇的問題，並認為環境權主張模式在現行法上是完全可行的，也都已經具有相應的法律基礎。

關於環境權的內容，本文認為：環境權的概念內涵就是立法者透過環境立法所劃定的「環境優勢」，當污染者違反環境法規，侵犯環境優勢，它也侵害了環境權。環境權所要保護的利益，就是人們享有健康的生態環境、自然資源以及生態服務的利益。環境權的主體，就是不特定的多數人，甚至可以包含未來世代的人們。

關於行使環境權的當事人適格問題，本文主張：應承認環保團體具有當事人適格，足以代表全體環境權人為訴訟上的原告。

關於損害賠償的請求權基礎，本文主張：直接訴諸民法第184條侵權行為的規定即可，特別是，環境法規可以作為民法第184條第2項所謂的「保護他人之法律」，串起環境法規（環境優勢）、環境權與環境利益之間的關係。關於損害賠償的方法及賠償金的計算，本文認為原告環保團體得請求污染者整治污染、復育生態，回復損害發生前的原狀，或請求回復原狀的費用，以代回復原狀；若不能回復原狀，得請求污染者以金錢賠償環境財的損失。環境財雖然往往因為不在市場上被交易而不具有明確的價格，但為環境財損害酌定適當的賠償金，是法院應該做、也可以做到的事。

⁴⁰⁹ 參見臺北高等行政法院和解筆錄 102 年度訴更（一）字第 40 號。

關於賠償金的歸屬及運用，本文主張賠償金皆歸入一筆專款專用的「環境財基金」，僅能使用於跟環境保護及永續發展相關的事項。

最後，我認為：環境權主張模式，是在信託模式之下，環境財的受益人對於污染者所能直接行使權利的方法。自有人類以來，環境財原本就為人類所享有。只是，進入現代社會之後，環境財被託付給政府管理，環境權也需要由政府立法加以界定；人民則退居幕後，居於環境財受益人的地位，享有受託人管理環境財的利益。然而，受益人不應就此沈睡，忘記了環境權本是天賦的權利（只是它需要政府公權力的界定，才能跟其他利益調和）。當環境財遭受污染者侵害，而受託人卻未忠實、盡心地維護環境財，受益人應該覺醒，本於環境權人的地位，向污染者請求損害賠償，而不必等待受託人的施恩。

環境權主張模式並非翻天覆地的法律典範轉移，而只是在當今的法律制度上，所前進的小小一步。萬事俱備，只欠東風。就看受益人是否覺醒，而法官又是否願意邁出這小小的一步了。

5. 結論

Because the Earth needs a good lawyer.

——美國環境法律團體Earthjustice



在污染事件中，誰來為不屬於任何人的環境財發聲？本文從歷來的法學論述與人類實踐歸納出四種模式——環境人格化模式、環境私有化模式、環境權主張模式、信託模式，作為法律解決此一問題的選項。本文並建議以環境權主張模式來彌補當前信託模式的不足。從而，人民得基於實體意義的環境權，向污染者請求賠償對環境財所造成的損害。不過，基於代表性及訴訟經濟的考量，應以環保團體為適格的當事人，在訴訟上代表人民。環保團體請求所得的賠償金，最好能成立一筆環境財基金，專款專用於環境保護、生態復育及永續發展相關事項，並為基金建立永續管理的機制。因為，環境財遭破壞時，受害人是全體人民或不特定多數人，不應僅由少數人或特定人享有賠償金的利益。此外，這種方式也有助於照顧到未來世代的環境利益，實現代際正義原則，並具體落實環境基本法「環境資源為全體國民世代所有」的規定。

我所主張的環境責任模式，隱含了一些個人的價值判斷和策略選擇。在全文結束之前，我應該要對此有所交代或重申。

(1) 以人類中心主義的法律制度，認證生態環境的「價值」

當今的法律制度，是基於人類中心主義及市場經濟的思維所打造的。從而，自然界的無主物可以先占。果實自落於鄰地，視為屬於鄰地，而非屬於大地。美麗灣公司、日月光公司、台積電都是「人」，而可以享有權利；但杉原海灘、後勁溪、大肚山森林都不是「人」，而不被承認享有權利。我們會以市場價格來衡量一顆鑽石、一輛汽車、一幢房屋、一張股票的價值，但我們卻不熟悉如何衡量空氣、森林、海洋、河川、珊瑚礁、灰面鵟鷹、浮游藻類的價值——除非它們也在市場上被買賣。侵害人格權或財產權者應負賠償責任，但不法破壞環境財者則不必賠償，只因為環境財不屬於任何「人」。我們之所以制定環境法律、保護環境，可能最後還是為了人類的利益和福祉，而非為了環境本身。

但若對於環保理念採取務實的態度，那麼，不論是人類中心主義或生態中心主義，只要有助於環境保護，都是好主義（意）。基於環境運動策略、環境意

識提倡、環境立法推動的優先順序考量，短期之內，環保人士或許應考慮如何運用人類中心主義的環保理念，使環保法律制度更加完善，並使人（本於源源不絕的自利心）認同環保的重要性。至於生態中心主義（以及環境人格化模式），雖然無法一步到位，但仍值得作為長期的目標，不妨在人類中心主義的氛圍下持續推動。

我將「生態服務」也納入我所謂的環境財概念，並主張污染者應全面對環境財的損害負賠償責任。「生態服務」的概念確實帶有濃厚的人類中心主義色彩。但我希望透過這樣的環境責任制度，讓人們去思考、去認識：沒有**價格**的環境財**對人類**有什麼**價值**？當看似不屬於任何人的環境財被破壞、被污染，人們仍然受到了什麼損害？並把這樣的問題帶進法律領域，接受法律的論辯與認證。

如果我所主張的環境損害賠償模式能夠實現，接下來，人類的心態可能會往兩種情境發展。第一種情境是：人們認識到生態環境為人類無償提供了哪些服務，人們領悟到環境財的價值多少，進而對於健康的生態環境更加珍視、心懷感激。但第二種情境則是：由於環境財或許將在環境責任案件被標上一定的「公道價」，結果生態環境不再被視為「無價之寶」；最糟的情況，是這樣的環境責任制度被扭曲為「付錢即可污染」。

我當然希望人類的心態能夠往第一種情境發展，但也不敢保證第二種情境不會發生。但即使是第二種情境，也比「污染而不必付出代價」更好。

(2)邁向具有環境關懷的新世代民法

為了保護環境，我們可能需要立法者制定各種環境法律，並仰賴行政機關執行環保法令。但，在將環境保護訴諸其他法律的同時，我們是否有想過：在今天，具有古老傳統的民法，也應該、也可以變得更有環境關懷？也能夠擔負起環境保護的任務？

我所說的具有環境關懷的民法，不只是以財產權或人格權的侵權行為以及土地相鄰關係的規定來處理環境污染問題，也不只是在物權法中新增具有促進土地資源永續利用及生態保育功能的農育權而已。⁴¹⁰

⁴¹⁰ 民法第 850 條之 1 第 1 項：「稱農育權者，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。」學者王澤鑑認為民法將保育列入農育權的內容，「突顯保護土地生態環

我所想像的具有環境關懷的民法，是一部能夠受到環境思想和環境法律人有創意的法律解釋所滋養，而不斷演化、生生不息的「活的法典」。今後，民法是否能夠連結環境基本法以及其他各種環境法律，而正式承認「環境權」或「環境利益」？民法是否能夠體認到：環境財即使不被私有化、不被交易、沒有市場價格，仍然對人類具有重要的——經濟性的——價值，而應受到民法的保護？民法能否理解：**環境財不屬於任何人，其實也就是屬於全體國民世代**？如果民法過去未曾思考這些問題，現在是時候開始思考了；如果已經思考過，現在該是時候作出表態了。

我並非主張將環境保護的重擔都交給民法，我也承認民法在環境保護上面臨許多侷限；我們仍需要仰賴各種環境法律和管制工具。但目前的民法典範，顯然還沒將環境保護的潛能發揮到淋漓盡致。在環境保護上，民法能做到的還有很多，不應劃地自限、妄自菲薄。⁴¹¹邁向一部具有環境關懷的新世代民法，我主張，就從重新思考民法上的環境責任開始——就從思考「誰為環境發聲？」及「環境財的損害賠償」開始。

(3) 司法權今後應更勇於處理涉及眾人利益之事

向來的法律制度，不太情願承認分散、稀釋而不確定的利益是可以請求司法救濟的「權利」，而傾向認為涉及眾人利益之事為政治問題，是立法及行政部門的任務；而人民只能透過民主程序去影響政治部門的政治決策，個別人民不得主張其「權利」受到侵害而請求法院介入。這就是為什麼對行政處分可以請求司法救濟，對於行政命令甚至法律條文卻不可；這就是為什麼在法律未明文規定公民訴訟條款時，非行政處分相對人的人民不得泛泛以政府的執法不當為理由而請求司法救濟。更重要的是，行政命令、法律條文適當與否，政府執法妥當與否，往往需要經過多方利益的協調與多元意見的思辯，才能經過民主的程序擔保獲致一個被推定為實質正確的結論。若允許人民對這些事項提起司法救濟，則法院不

境理念，深具前瞻性」。參見：王澤鑑，前揭註 28，頁 402。關於農育權，並參見：朱柏松（2011），〈民法物權編農育權規範評議〉，《世新法學》，5 卷 1 期，頁 1-33；鄭冠宇（2010），〈民法物權新修正（一）／農育權之制定與適用〉，《月旦法學雜誌》，179 期，頁 54-65。

⁴¹¹ 比起各種環境法律，侵權行為法在環境管制上仍具有其優點。See, e.g., Keith N. Hylton, *When Should We Prefer Tort Law to Environmental Regulation?*, 41 WASHBURN L.J. 515 (2002).

是將違抗民主多數決，就是將淪為政治問題的公共論壇，有違權力分立。

環境財損害賠償的例子，因為牽連眾多，看似具有政治性格，而不適合由法院審理。但我認為其實不然。**在法律上不屬於任何人的環境財，其實就是眾人的環境財。**環境財直接或間接、在現在及未來為不特定多數人帶來利益。（應該沒有人、沒有法律會去質疑眾人享有這樣的利益。）當環境財受到不法侵害，即令每個人所受的損害可能微小，即令我們難以一一認定具體的受害人有哪些、每個人受害的程度輕重，但**損害的總和卻可能相當巨大**。此外，環境財受到不法侵害時，所有利益受影響的不特定多數人**利害是共通的**，比較沒有多方利益協調與多元意見思辯的需求，政治性格不強；法院即使予以審理，也**不違反權力分立**。

然而，當各人所涉利益微小但利害共通時，會發生的問題是：(1)每個個人可能會覺得為自己的利益請求司法救濟不符合成本效益，每個個人都想坐享其成（想當free-rider），等著別人連同自己的利益一併請求救濟，結果反而沒有人提起救濟；(2)假如真的有人發揮利他精神，出面為大家發聲，它的代表性是否足夠？若有「利他者」願意出面為眾人的利益而請求救濟，則第一個問題將不成問題，法院只需要**確定它的「利他心」夠強烈，會如同捍衛自己的利益一樣熱切地捍衛眾人的利益**即可。

未來，環境財損害賠償及其他涉及眾人共通利害之事（不限於損害賠償）也許會愈來愈多，⁴¹²對法院形成挑戰。但若有代表性夠強的利他者出面為眾人的利益提起司法救濟，法院仍應珍惜這難得的利他行為，靈活解釋現有的法律規範，從善如流、勇於受理；⁴¹³而不必顧慮違反權力分立的要求。

當然，這樣的主張背後，隱含的是我個人對政治部門的不信任，以及對司法部門所寄予的厚望。⁴¹⁴在此便不多提了。

(4)臺灣的環保團體，已經能夠作為適格的當事人

近年來，我們看到環境法律人協會、蠻野心足生態協會等具備法律專業的環保團體的成立；我們看到在美麗灣開發案、中科案、北投纜車開發案、亞洲水

⁴¹² 近來的塑化劑、頂新黑心油等食品安全事件，不就是最好的例子？

⁴¹³ 主張應進一步思考如何擴大代表訴訟法理的多元化運用，以解決具有「集團性」、「擴散性」、「利益細微性」等特色的現代型紛爭，參見例如：黃國昌，前揭註 340。

⁴¹⁴ 至少，我覺得身邊一些已經成為或即將成為法官的朋友們是值得期待的。

泥返還原住民土地案、松菸巨蛋案、RCA（美國無線電公司）職災賠償案等許多環境案件之中，環保團體與公益律師合縱連橫、並肩作戰的身影。環保人士逐漸熟悉以法律作為環保的武器，具有公益關懷的律師也紛紛投身環保運動。「環境人法律化，法律人環境化」⁴¹⁵，已經是臺灣環境主義與環保運動的發展趨勢。

這股趨勢讓我相當有信心，臺灣的環保團體與環境法律人已經有資格在更多的環境案件中作為適格的當事人，代表廣大的臺灣人民起訴。法官應該試著相信這些環保團體和環境法律人的環境關懷和利他心足夠強烈，會**如同捍衛自己的利益一樣熱切地捍衛眾人的環境利益**。我也非常有信心，這些環保團體和環境法律人，對於能夠提起環境訴訟的機會，絕對不會嫌多。⁴¹⁶違法規避環評而蓋起的飯店不只應該拆除；偷排廢水、偷排廢氣的工廠，為了趕工巨蛋而胡亂移植樹木的建商，不只應該被罰款；圖利污染者的官員也不應只是入獄服刑，它們都是破壞不屬於任何人——屬於全體國民世代——的環境財的侵權行為人。我相信環保團體除了上街抗議、大聲疾呼政府嚴格執法之外，也會很樂意跟污染者們在法庭上見。

不需要有法律的特別規定，一切就看法官們願不願意對既有的法律做出有創意、不落窠臼的解釋，給環保團體這樣的機會。

(5) 環保團體不應與環保機關對立，而是應與政府協力對抗污染者

在臺灣，由於公民訴訟條款皆規定以環保主管機關為被告，且由於環境影響評估又採取環保主管機關集中審查及否決權制，導致許多環境訴訟不得不成為「環保團體（或人民） v. 環保主管機關」的形式。姑且不論環保主管機關人員及首長的行事與作風實際上是否與環境為敵，這種制度或許都激化了環保團體與環保主管機關的對立。污染者作為環保團體真正想要對抗的對象，卻能自外於此、藏身幕後，以環保主管機關為擋箭牌；環保主管機關則承受了來自環保團體

⁴¹⁵ 參見前揭註 9。

⁴¹⁶ 還記得 2014 年 1 月 11 日，我在臺北市衡陽路的「呷米共食廚房」遇到蠻野心足生態協會的文魯彬（Robin J. Winkler）律師。他興致勃勃地問我是否願意以亞洲水泥案為題目，寫一篇有創意的環境法論文，幫忙土地被侵占的原住民朋友和蠻野心足的義務律師團向亞洲水泥公司請求返還不當得利。

及污染者兩方的壓力。⁴¹⁷這點相當諷刺。⁴¹⁸

環境法上的公民訴訟目的主要是督促政府的環境執法。⁴¹⁹法院與環保團體並不會比環保主管機關更適合行使裁量權，因此公民訴訟以主管機關為被告，請求法院命環保主管機關執法，固然無可厚非。但在不涉及環境執法裁量權行使，反而是法院向來專業的環境損害賠償事件，法院及法律應該允許環保團體直接以污染者為被告起訴，而不必迂迴地要求環保團體請求環保主管機關對污染者追究環境責任。如此一來，一方面使環保主管機關能投注更多資源在環境執法，而非窮於應付環保團體的訴訟；⁴²⁰另一方面，使環保團體能夠與環保主管機關站在同一陣線對抗污染者，緩和雙方歷來的對立，化解環保主管機關與環保人士為敵的弔詭。

我希望我的環境責任模式選擇，能夠讓環保團體與環保主管機關更頻繁地站在同一陣線，為環境奮鬥，而非創造更多的對立。

⁴¹⁷ 關於環境影響評估制度聚焦於個別開發案，並採取集中審查及否決權制，所造成的制度弔詭及對環保署帶來的壓力，參見：葉俊榮，前揭註 309，頁 75-77。並參見：葉俊榮、張文貞（2010），《環境影響評估制度問題之探討》，頁 99-107，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，編號 RDEC-RES-098-007。

⁴¹⁸ 還記得在 2012 年 12 月 7 日的「環境主流化：環境基本法十週年論壇」，與會的前環保署長沈世宏由於歷來的一些「環保前科」，遭到與會環保團體成員猛烈抨擊。對照台電、友達電、海威等廠商代表缺席而留下的空位，顯得格外諷刺。關於該次論壇，參見：國立臺灣大學法律學院環境永續政策與法律中心，2012.12.7 環境主流化：環境基本法十週年論壇 上午專題報告簡要會議紀錄，http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=98（最後瀏覽日：07/20/2015）；環境法律人協會（2013），〈環境主流化：環境基本法十週年論壇〉，《環境法律人協會電子期刊》，2 期，頁 4-32，載於：[https://dl.dropboxusercontent.com/u/36099640/EJA_網站/第二期期刊/EJAv.2\(3-1\).pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/36099640/EJA_網站/第二期期刊/EJAv.2(3-1).pdf)。

⁴¹⁹ 參見：葉俊榮，前揭註 312。

⁴²⁰ 還記得在 2015 年 4 月 24 日的「美國環保實務與挑戰：環保署西南區經驗談」講座，美國聯邦環保署（Environmental Protection Agency）第九區分署長 Jared Blumenfeld 幽默卻中肯的發言：「我們都希望環保團體不要太常告我們環保署，這樣我們才有錢告那些污染者。」關於該次講座資訊，參見：國立臺灣大學法律學院環境永續政策與法律中心，2015.4.24 環境法講座：美國環保實務與挑戰：環保署西南區經驗談，http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=159（最後瀏覽日：07/20/2015）。

參考文獻



1. 漢文部分

1.1. 專書譯著

- 王志誠 (2009)。《信託法》，四版。臺北：五南。
- 王俊秀 (2012)。《人民財團與信託社會》。新北：巨流。
- 王澤鑑 (2008)。《民法總則》，修訂版。臺北：自刊。
- 王澤鑑 (2009)。《侵權行為法》。臺北：自刊。
- 王澤鑑 (2010)。《民法物權》，二版。臺北：自刊。
- 王澤鑑 (2012)。《人格權法：法釋義學、比較法、案例研究》。臺北：自刊。
- 伍鴻宇 (編) (2011)。《儒家思想與生態文明：第五屆儒學國際學術研討會論文集》。臺北：臺灣學生書局。
- 林鈺雄 (2007)。《刑事訴訟法 (下冊：各論編)》，五版。臺北：自刊。
- 法務部 (編) (2012)。《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》。臺北：法務部。
- 邱聰智 (1984)。《公害法原理》。臺北：自刊。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 (2010)。《經濟學：理論與實際 (上冊)》，六版。臺北：自刊。
- 陳慈陽 (2000)。《環境法總論》。北縣：自刊。
- 黃茂榮 (2006)。《法學方法與現代民法》，五版。臺北：自刊。
- 葉俊榮 (2015)。《氣候變遷治理與法律》。臺北：臺大出版中心。
- 謝在全 (2009)。《民法物權論 (上)》，四版。臺北：自刊。
- J. Donald Hughes (著)，郭彥彤、吳緯疆 (譯) (2013)。《地球與人：生命群落的動態演繹》。新北：廣場。
- Jared Diamond (著)，廖月娟 (譯) (2006)。《大崩壞：人類社會的明天？》。臺北：時報文化。
- Karl Larenz (著)，陳愛娥 (譯) (1996)。《法學方法論》。臺北：五南。
- Maude Barlow、Tony Clarke (著)，張岳、盧瑩、謝伯讓 (譯) (2011)。《水資源戰爭：揭露跨國企業壟斷世界水資源的真實內幕》。臺北：高寶。

- Thomas L. Friedman (著)，丘羽先、李欣容、許貴運、童一寧、黃孝如、楊舒瑀、蔡菁芳、顧淑馨 (譯) (2009)。《世界又熱、又平、又擠：全球暖化、能源耗竭、人口爆炸危機下的新經濟革命》。臺北：天下遠見。
- Richard A. Posner (著)，蔣兆康 (譯) (2010)。《法律經濟學》。臺北：五南。
- Michael J. Sandel (著)，吳四明、姬健梅 (譯) (2012)。《錢買不到的東西：金錢與正義的攻防》。臺北：先覺。

1.2. 書之篇章

- 邱聯恭 (1996)。〈民事訴訟之目的：以消費者保護訴訟為例〉，氏著，《程序制度機能論》，頁 147-196。臺北：自刊。
- 邱聯恭 (1996)。〈程序保障之機能：基於民事事件類型審理必要論及程序法理交錯適用肯定論之觀點〉，氏著，《程序制度機能論》，頁 61-145。臺北：自刊。
- 許士宦 (2003)。〈重複起訴禁止原則與既判力客觀範圍〉，氏著，《程序保障與闡明義務》，頁 225-296。臺北：新學林。
- 陳聰富 (2008)。〈環境污染責任之違法性判斷〉，氏著，《侵權違法性與損害賠償》，頁 73-119。臺北：元照。
- 黃國昌 (2005)。〈訴訟參與及代表訴訟〉，氏著，《民事訴訟理論之新開展》，頁 287-320。臺北：元照。
- 葉俊榮 (1997)。〈邁向「自制」之路：美國最高法院對環保團體當事人適格的緊縮〉，氏著，《環境理性與制度抉擇》，頁 409-424。臺北：自刊。
- 葉俊榮 (2010)。〈「出賣環境權」：從五輕設廠的十五億「回饋基金」談起〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 35-71。臺北：元照。
- 葉俊榮 (2010)。〈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〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 233-271。臺北：元照。
- 葉俊榮 (2010)。〈憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 1-33。臺北：元照。
- 葉俊榮 (2010)。〈環境問題的制度因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇〉，氏著，《環境政策與法律》，二版，頁 135-172。臺北：元照。

駱永家（1989）。〈公害之民事救濟與糾紛解決方法〉，氏著，《民事法研究 III》，頁 367-382。臺北：自刊。

駱永家（1989）。〈環境權之理念與應用〉，氏著，《民事法研究 III》，頁 361-366。臺北：自刊。

簡資修（2004）。〈寇斯的《廠商、市場與法律》：一個法律人的觀點〉，氏著，《經濟推理與法律》，頁 15-33，臺北：元照。

1.3. 期刊文章

王文宇（1996）。〈財產法的經濟分析與寇斯定理：從一則古老的土地相鄰判決談起〉，《月旦法學雜誌》，15 期，頁 6-15。

王俊秀（2004）。〈永續台灣向前行〉，《新世紀智庫論壇》，26 期。載於：
<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/26/26-05.pdf>

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——最高行九九判三〇〉，《台灣法學雜誌》，149 期，頁 145-158。

朱柏松（2011）。〈民法物權編農育權規範評議〉，《世新法學》，5 卷 1 期，頁 1-33。

吳英傑（2015）。〈論受託人違反信託本旨而為信託財產之處分：救濟方法暨其法理基礎〉，《臺大法學論叢》，44 卷 2 期，頁 407-456。

李建良（2000）。〈論環境保護與人權保障之關係〉，《東吳法律學報》，12 卷 2 期，頁 1-46。

李建良（2007）。〈釋義《土壤及地下水污染整治法》之污染行為人：闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及行政法院相關判決〉，湯德宗、李建良（編），《2006 行政管制與行政爭訟》，頁 101-158。臺北：中央研究院法律學研究所。

沈冠伶（2003）。〈多數紛爭當事人之權利救濟程序：從選定當事人制度到團體訴訟〉，《台灣法學雜誌》，51 期，頁 169-184。

李建良（2010）。〈中科環評的法律課題：台灣法治國的淪喪與危機〉，《台灣法學雜誌》，149 期，頁 17-28。

張文貞、呂尚雲（2011）。〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1 卷 1 期，頁 57-83。

- 許志雄（1995）。〈人權規定之第三人效力〉，《月旦法學雜誌》，試刊號，頁 59–60。
- 陳忠五（2007）。〈論契約責任與侵權責任的保護客體：「權利」與「利益」區別正當性的再反省〉，《臺大法學論叢》，36 卷 3 期，頁 51–254。
- 陳忠五（2011）。〈抽沙污染海域影響附近蚵苗成長：權利侵害或純粹經濟上損失？——最高法院 100 年度臺上字第 250 號判決評釋〉，《臺灣法學雜誌》，187 期，頁 31–36。
- 陳新民（1985）。〈憲法基本權利及「對第三者效力」之理論〉，《政大法學評論》，31 期，頁 67–112。
- 黃銘傑（2008）。〈公司名稱之人格權保護與商標法、公平交易法間之糾葛：評臺灣高等法院九十六年上更（一）字第一二六號「東森不動產仲介經紀有限公司」vs.「東森建業不動產仲介經紀股份有限公司」判決〉，《月旦法學雜誌》，160 期，頁 191–213。
- 葉俊榮（1990）。〈論環境政策上的經濟誘因：理論依據〉，《臺大法學論叢》，20 卷 1 期，頁 87–111。
- 葉俊榮（2010）。〈捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判〉，《月旦法學雜誌》，185 期，頁 68–79。
- 葉俊榮（2015）。〈「水土不服」的土壤及地下水污染整治法：中石化安順廠相關行政訴訟的檢討〉，《法令月刊》，66 卷 3 期，頁 23–53。
- 詹順貴（2013）。〈促參案件環評程序的迴避問題探討：從美麗灣案談起〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，5 期，頁 83–98。
- 廖新一（2008）。〈終身環保志工：吳麗慧老師〉，《環盟會訊》，147 期。載於：<http://www.tepu.org.tw/wp-content/uploads/magazine/147.pdf>
- 鄭冠宇（2010）。〈民法物權新修正（一）／農育權之制定與適用〉，《月旦法學雜誌》，179 期，頁 54–65。
- 環境法律人協會（2013）。〈環境主流化：環境基本法十週年論壇〉，《環境法律人協會電子期刊》，2 期。載於：<https://dl.dropboxusercontent.com/u/36099640/EJA網站/第二期期刊/EJAv.2（3-1）.pdf>

1.4. 學位論文

- 王智弘（2007）。《生態中心論及道家之環境教育思想研究》，國立政治大學教育研究所碩士論文（未出版），臺北。
- 史慧玲（1996）。《道家的環境哲學》，國立中央大學哲學研究所碩士論文（未出版），桃園。
- 朱柏松（1974）。《公害之民事責任論》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），臺北。
- 吳雪蘋（2008）。《環境損害賠償責任及其解決對策之研究》，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文（未出版），臺北。
- 呂尚雲（2011）。《國際人權機制對環境議題之回應與啟示》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），臺北。
- 李峙曄（2013）。《我國環境公益信託制度及其運作障礙之探討》，國立成功大學法律學系碩士論文（未出版），臺南。
- 周佐辰（2011）。《台北市生態系統水源涵養服務功能之研究》，國立臺灣大學森林環境暨資源學研究所碩士論文（未出版），臺北。
- 張偉祐（2000）。《保育森林生態系之經濟價值評估：以八仙山森林生態系經營試驗區為例》，國立中興大學農業經濟學系碩士論文（未出版），臺中。
- 陳宥豪（2012）。《濕地生態系統服務功能及保育價值探討：以台江國家公園為例》，國立東華大學自然資源與環境學系碩士論文（未出版），花蓮。
- 陳貞如（2012）。《海岸濕地生態系統服務價值評估：以七股海岸濕地為例》，國立成功大學海洋科技與事務研究所碩士論文（未出版），臺南。
- 馮春碧（2004）。《由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度》，頁。國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文（未出版），基隆。
- 黃安琪（2012）。《2000年玻利維亞科恰班巴水資源戰爭之研究（1985-2011）》，淡江大學美洲研究所碩士論文（未出版），新北。
- 黃叔鈴（2007）。《論基本權之第三人效力與保護義務：以關愛之家判決為例》，東吳大學法律學系碩士論文（未出版），臺北。
- 黃淑媚（2012）。《以能值理論分析濕地生態經濟系統之研究：以臺灣七股海岸濕地為例》，國立成功大學地球科學系碩博士班碩士論文（未出版），臺南。

董鄧 (2012)。《公益信託之研究：兼論英美之保護地役權》，天主教輔仁大學法律學系碩士論文 (未出版)，新北。

趙鏡中 (1991)。《儒家「環境倫理」思想研究》，天主教輔仁大學哲學研究所博士論文 (未出版)，北縣。



1.5. 研討會論文

葉俊榮 (2012 年 12 月)。〈環境基本法的脈絡與功能：歷史回顧與展望〉，發表於：《環境基本法十週年論壇》。環境法律人協會、臺灣大學環境永續政策與法律中心 (主辦)，臺北。

1.6. 司法裁判

屏東地方法院 92 年度重訴字第 4 號民事裁定。

屏東地方法院 99 年度公字第 1 號民事判決。

桃園地方法院 90 年度訴字第 1939 號民事判決。

高等法院 102 年度上易字第 1110 號民事判決。

高等法院 102 年度上易字第 1194 號民事判決。

高等法院 98 年度上易字第 293 號民事判決。

高等法院高雄分院 93 年度上易字第 80 號民事判決。

高等法院高雄分院 93 年度抗字第 487 號民事裁定。

高等法院高雄分院 102 年度重上字第 79 號民事裁定。

高等法院臺中分院 102 年度上字第 43 號民事判決。

高等法院臺南分院 101 年度上易字第 176 號民事判決。

高等法院臺南分院 94 年度上易字第 130 號民事判決。

高等法院臺南分院 94 年度上易字第 15 號民事判決。

高等法院臺南分院 95 年度上字第 162 號民事判決。

高等法院臺南分院 95 年度上易字第 116 號民事判決。

高等法院臺南分院 95 年度上易字第 117 號民事判決。

高等法院臺南分院 99 年度上更 (一) 字第 6 號民事判決。

高雄地方法院 103 年度矚訴字第 1 號刑事判決。

高雄地方法院 93 年度訴字第 2840 號民事裁定。



高雄地方法院 94 年度訴字第 1907 號民事判決。
最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決。
最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決。
最高法院 51 年臺上字第 3495 號判例。
最高法院 55 年臺上字第 1949 號判例。
最高法院 62 年臺上字第 1803 號判例。
最高法院 62 年臺上字第 2806 號判例。
最高法院 76 年度臺上字第 1949 號民事判決。
最高法院 83 年臺上字第 2197 號判例。
最高法院 83 年臺上字第 2197 號判例。
最高法院 90 年臺上字第 2304 號民事判決。
最高法院 92 年臺上字第 164 號判例。
最高法院 95 年度臺抗字第 2 號民事裁定。
最高法院 99 年度臺上字第 1808 號民事判決。
最高法院 99 年度臺上字第 223 號民事判決。

1.7. 政府資料

行政院研究發展考核委員會（編）（1995）。《公害糾紛處理政策與法制之研究》，臺北：行政院研考會。

行政院環境保護署（1992）。《公害糾紛處理白書》，臺北：行政院環境保護署。

行政院環境保護署（2009）。《「希臘籍阿瑪斯號貨輪油污墾丁海域事件」行政院環境保護署處理情形結案報告》。載於：
<http://www.epa.gov.tw/cpDownloadCtl.asp?id=25449>

葉俊榮、汪信君、張文貞（2009）。《公害糾紛處理與環境損害責任之運作機制探討及法制研修推廣（第二年）專案研究計畫》（行政院環境保護署委託臺大法學基金會，計畫編號：EPA-98-K105-02-209）。臺北：行政院環境保護署。

葉俊榮、張文貞（2010）。《環境影響評估制度問題之探討》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，編號 RDEC-RES-098-007。

葉俊榮、黃錦堂（1990）。《公害糾紛處理之檢討與建議》。臺北：行政院環境保護署。

彰化市東側外環道路新闢工程路線規劃環境影響說明書（0860011H）。

鄭玉波（1988）。《公害糾紛處理及民事救濟法制之研究》。臺北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。



1.8. 電影

Mark Achbar（導演）（2009）。《企業人格診斷書》。臺北：同喜文化。

2. English Materials

2.1. Books, Reports, and Other Nonperiodic Materials

Anderson, T. L., & Leal, D. R. (1991). *Free market environmentalism*. Boulder, CO: Westview Press.

Annan, K. A. (2000). We the peoples: The role of the United Nations in the 21st century. Retrieved from http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf

Applegate, J., & Laitos, J. (2006). *Environmental law: RCRA, CERCLA, and the management of hazardous waste*. New York, NY: Foundation Press.

Barnes, R. (2009). *Property rights and natural resources*. Oxford, UK: Hart Publishing.

Boyd, D. R. (2012). *The environmental rights revolution: A global study of constitutions, human rights, and the environment*. Vancouver, British Columbia: UBC Press.

Calabresi, G. (1970). *The costs of accidents: A legal and economic analysis*. New Haven, CT: Yale University Press.

Carson, R. (2002). *Silent Spring*. New York, NY: Mariner Books. (Original work published 1962)

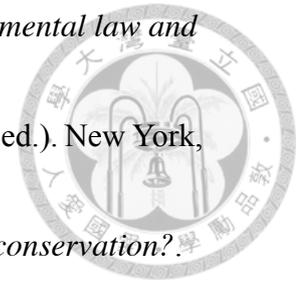
Cole, D. H. (2002). *Pollution and property: Comparing ownership institutions for environmental protection*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Dales, J. H. (2002). *Pollution, property & prices: An essay in policy-making and economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. (Original work published 1968)

Devall, B., & Sessions, G. (1985). *Deep ecology: Living as if nature mattered*. Salt Lake City, UT: G.M. Smith.

Hanley, N., & Barbier, E. B. (2009). *Pricing nature: Cost-benefit analysis and environmental policy*. Northampton, MA: Edward Elgar.

- Hunter, D., Salzman, J., & Zaelke, D. (2007). *International environmental law and policy* (3rd ed.). New York, NY: Foundation Press.
- Hussen, A. M. (2004). *Principles of environmental economics* (2nd ed.). New York, NY: Routledge.
- Kill, J. (2014). *Economic valuation of nature: The price to pay for conservation?*. Retrieved from http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Economic-Valuation-of-Nature.pdf
- Laitos, J. G. (2012). *The right of nonuse*. New York, NY: Oxford University Press.
- Leopold, A. (1970). *A sand county almanac: With other essays on conservation from round river*. New York, NY: Ballantine Books. (Original work published 1949)
- Merchant, C. (2005). *Radical ecology: The search for a livable world* (2nd ed.). New York, NY: Routledge.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Retrieved from <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>
- Nash, R. F. (1989). *The rights of nature: A history of environmental ethics*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare* (4th ed.). London, UK: Macmillan and Co.
- Shearman, D., & Smith, J. W. (2007). *The climate change challenge and the failure of democracy*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Stone, C. D. (2010). *Should trees have standing? Law, morality, and the environment* (3rd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Voigt, C. (Ed.). (2013). *Rule of law for nature: New dimensions and ideas in environmental law*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Weiss, E. B. (1989). *In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity*. Tokyo, Japan: United Nations University.



- Wood, M. C. (2014). *Nature's trust: Environmental law for a new ecological age*. New York, NY: Cambridge University Press.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Worster, D. (1994). *Nature's economy: A history of ecological ideas* (2nd ed.). New York, NY: Cambridge University Press.

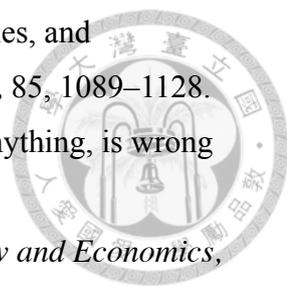


2.2. Shorter Works in Collection

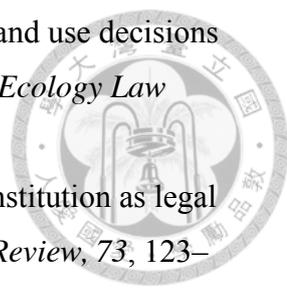
- Cullinan, C. (2013). The rule of nature's law. In C. Voigt (Ed.), *Rule of law for nature: New dimensions and ideas in environmental law* (pp. 94–108). New York, NY: Cambridge University Press.
- Faure, M. (2009). Environmental liability. In M. Faure (Ed.), *Tort law and economics* (pp. 247–286). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Kravchenko, S., Chowdhury, T. M.R., & Bhuiyan, M. J. H. (2013). Principles of international environmental law. In S. Alam, M. J. H. Bhuiyan, T. M.R. Chowdhury, & E. J. Techera (Eds.), *Routledge handbook of international environmental law* (pp. 43–60). New York, NY: Routledge.
- Perry, S. R. (2010). Tort law. In D. Patterson (Ed.), *A companion to philosophy of law and legal theory* (2nd ed.) (pp. 64–89). Malden, MA: Wiley-Blackwell.

2.3. Journal Articles and Other Periodical Materials

- Bailey, S., & Mattei, U. (2013). Social movements as constituent power: The Italian struggle for the commons. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20, 965–1013.
- Binger, B. R., Copple, R. F., & Hoffman, E. (1995). The use of contingent valuation methodology in natural resource damage assessments: Legal fact and economic fiction. *Northwestern University Law Review*, 89, 1029–1116.
- Bruhl, A.-A. P. (2002). Justice unconceived: How posterity has rights. *Yale Journal of Law and the Humanities*, 14, 393–439.
- Brunet, E. (1992). Debunking wholesale private enforcement of environmental rights. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 15, 311–324.
- Bulger, F. A. (1993). The evolution of the “grossly disproportionate” standard in natural resource damage assessments. *Baylor Law Review*, 45, 459–471.

- 
- Calabresi, G., & Melamed, A. D. (1972). Property rules, liability rules, and inalienability: One view of the cathedral. *Harvard Law Review*, 85, 1089–1128.
- Caney, S. (2010). Markets, morality and climate change: What, if anything, is wrong with emissions trading?. *New Political Economy*, 15, 197–224.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Craig, R. K. (2010). Adapting to climate change: The potential role of state common-law public trust doctrines. *Vermont Law Review*, 34, 781–853.
- Cross, F. B. (1989). Natural resource damage valuation. *Vanderbilt Law Review*, 42, 269–341.
- Czarnecki, J. J., & Zahner, A. K. (2005). The utility of non-use values in natural resource damage assessments. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 32, 509–526.
- D’Amato, A. (1990). Do we owe a duty to future generations to preserve the global environment?. *American Journal of International Law*, 84, 190–198.
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. *The American Economic Review*, 57, 347–359.
- Eichenberg, T., Bothwell, S., & Vaughn, D. (2010). Climate change and the public trust doctrine: Using an ancient doctrine to adapt to rising sea levels in San Francisco Bay. *Golden Gate University Environmental Law Journal*, 3, 243–281.
- Elliot, E. D., Ackerman, B. A., & Millian, J. C. (1985). Toward a theory of statutory evolution: The federalization of environmental law. *Journal of Law, Economics & Organization*, 1, 313–340.
- Ellis, J. M. (2014). The sky’s the limit: Applying the public trust doctrine to the atmosphere. *Temple Law Review*, 86, 807–847.
- Eurick, J. P. (2001). The constitutional right to a healthy environment: Enforcing environmental protection through state and federal constitutions. *International Legal Perspectives*, 11, 185–222.
- Favre, D. S. (1979). Wildlife rights: The ever-widening circle. *Environmental Law*, 9, 241–282.
- Fung, M. (2006). The right to a healthy environment: Core obligations under the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 14, 97–131.

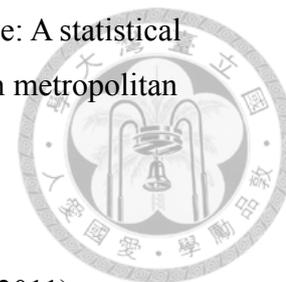
- Goodstein, E. (1995). The economic roots of environmental decline: Property rights or path dependence?. *Journal of Economic Issues*, 29, 1029–1043.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243–1248.
- Huffman, J. L. (1992). Do species and nature have rights?. *Public Land and Resources Law Review*, 13, 51–76.
- Hylton, K. N. (2002). When should we prefer tort law to environmental regulation?. *Washburn Law Journal*, 41, 515–534.
- Justus, J., Colyvan, M., Regan, H., & Maguire, L. (2009). Buying into conservation: Intrinsic versus instrumental value. *Trends in Ecology and Evolution*, 24, 187–191.
- Kapoor, T. (2015). Is successful water privatization a pipe dream?: An analysis of three global case studies. *Yale Journal of International Law*, 40, 157–192.
- Kortenkamp, K. V., & Moore, C. F. (2001). Ecocentrism and anthropocentrism: Moral reasoning about ecological commons dilemmas. *Journal of Environmental Psychology*, 21, 261–272.
- Krier, J. E. (1992). The tragedy of the commons, part two. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 15, 325–347.
- Lee, J. (2000). The underlying legal theory to support a well-defined human right to a healthy environment as a principle of customary international law. *Columbia Journal of Environmental Law*, 25, 283–340.
- Link, A. D. (2010). The perils of privatization: International developments and reform in water distribution. *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 22, 379–399.
- Lovelock, J. E. (1972). Gaia as seen through the atmosphere. *Atmospheric Environment*, 6, 579–580.
- Menell, P. S. (1992). Institutional fantasylands: From scientific management to free market environmentalism. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 15, 489–510.
- Meyer, J. (2010). Using the public trust doctrine to ensure the national forests protect the public from climate change. *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law, Policy*, 16, 195–219.
- Morgan-Foster, J. (2005). Third generation rights: What Islamic law can teach the international human rights movement. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 8, 67–116.

- 
- Mudd, M. B. (2011). A “constant and difficult task”: Making local land use decisions in states with a constitutional right to a healthful environment. *Ecology Law Quarterly*, 38, 1–62.
- Munro, G. S. (2012). The public trust doctrine and the Montana Constitution as legal bases for climate change litigation in Montana. *Montana Law Review*, 73, 123–160.
- Næss, A. (1973). The shallow and the deep, long-range ecology movement. A summary. *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy*, 16, 95–100.
- Næss, A. (1986). The deep ecological movement: Some philosophical aspects. *Philosophical Inquiry*, 8, 10–31.
- Note. (1970). The public trust in tidal areas: a sometime submerged traditional doctrine. *Yale Law Journal*, 79, 762–789.
- O’Dea, E. (2014). Reviving California’s public trust doctrine and taking a proactive approach to water management, just in time for climate change. *Ecology Law Quarterly*, 41, 435–460.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C. B., Norgaard, R. B., & Policansky, D. (1999). Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. *Science*, 284, 278–282.
- Robertson, J. (1995). “For our own good”: Federal preemption of state tort law – risk, regulation, and the goals of environmental protection. *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, 20, 143–169.
- Robinson, J. (1996). The role of nonuse values in natural resource damages: past, present, and future. *Texas Law Review*, 75, 189–214.
- Rodriguez-Rivera, L. E. (2001). Is the human right to environment recognized under international law? It depends on the source. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 12, 1–45.
- Sato, S. (2003). Sustainable development and the selfish gene: A rational paradigm for achieving intergenerational equity. *New York University Environmental Law Journal*, 11, 503–530.
- Sax, J. L. (1970). The public trust doctrine in natural resource law: Effective judicial intervention. *Michigan Law Review*, 68, 471–566.
- Sax, J. L. (1980). Liberating the public trust doctrine from its historical shackles. *U.C. Davis Law Review*, 14, 185–194.

- Shelton, D. (1991). Human rights, environmental rights, and the right to environment. *Stanford Journal of International Law*, 28, 103–138.
- Solove, D. J. (2006). A taxonomy of privacy. *University of Pennsylvania Law Review*, 154, 477–564.
- Stone, C. D. (1972). Should trees have standing? – Toward legal rights for natural objects. *Southern California Law Review*, 45, 450–501.
- Stretesky, P., & Hogan, M. J. (1998). Environmental justice: An analysis of Superfund sites in Florida. *Social Problems*, 45, 268–287.
- Thompson, B. H. Jr. (2006). The public trust doctrine: A conservative reconstruction & defense. *Southeastern Environmental Law Journal*, 15, 47–70.
- Thompson, D. B. (2002). Valuing the environment: Courts’ struggles with natural resource damages. *Environmental Law*, 32, 57–89.
- Thompson, S. C. G., & Barton, M. A. (1994). Ecocentric and anthropocentric attitudes toward the environment. *Journal of Environmental Psychology*, 14, 149–157.
- Tribe, L. H. (1974). Ways not to think about plastic trees: New foundations for environmental law. *Yale Law Journal*, 83, 1315–1348.
- Vasak, K. (1977, November). A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *The UNESCO Courier*, November 1977, 29–32. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf#48063>
- Wager, K. W. K. (2014). In common law we trust: How Hawaii’s public trust doctrine can support atmospheric trust litigation to address climate change. *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law, Policy*, 20, 55–106.
- Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard Law Review*, 4, 193–220.
- Weiss, E. B. (1990). Our rights and obligations to future generations for the environment. *American Journal of International Law*, 84, 198–207.
- Wood, J. C. (1996). Intergenerational equity and climate change. *Georgetown International Environmental Law Review*, 8, 293–332.
- Wyman, J. B. (2010). In States we trust: The importance of the preservation of the public trust doctrine in the wake of climate change. *Vermont Law Review*, 35, 507–514.



Yandle, T., & Burton, D. (1996). Reexamining environmental justice: A statistical analysis of historical hazardous waste landfill siting patterns in metropolitan Texas. *Social Science Quarterly*, 77, 477–492.



2.4. Cases

- American Electric Power Co., Inc. v. Connecticut, 131 S.Ct. 2527 (2011).
- Boomer v. Atlantic Cement Co., Inc., 26 N.Y.2d 219 (N.Y. 1970).
- Connecticut v. American Electric Power Co., Inc., 406 F. Supp. 2d 265 (S.D.N.Y. 2005).
- Esplanade Properties, LLC v. City of Seattle, 307 F.3d 978 (9th Cir. 2002).
- Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968).
- Illinois Central Railroad Co. v. Illinois, 146 U.S. 387 (1892).
- Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).
- Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).
- Massachusetts v. Environmental Protection Agency, 549 U.S. 497 (2007).
- McQueen v. South Carolina Coastal Council, 354 S.C. 142 (S.C. 2003).
- National Audubon Society v. Superior Court, 33 Cal. 3d 419 (1983).
- Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp., 663 F. Supp. 2d 863 (N.D. Cal. 2009).
- Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp., 696 F.3d 849 (9th Cir. 2012).
- Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources, 471 F. Supp. 985 (D. Haw. 1979).
- Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources, 639 F.2d 495 (9th Cir. 1981).
- People of the State of California v. General Motors Corp., No. C06–05755 MJJ, 2007 WL 2726871 (N.D. Cal. Sept. 17, 2007).
- R.W. Docks & Slips v. State, 628 N.W.2d 781 (Wis. 2001).
- Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972).
- Spur Industries, Inc. v. Del E. Webb Development Co., 108 Ariz. 178 (Ariz. 1972).
- Ultramares Corp. v. Touche, 255 N.Y. 170 (1931).
- Wilson v. Commonwealth, 583 N.E.2d 894 (Mass. App. Ct. 1992).

2.5. United Nations Sources

Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, United Nations, *Principles on General Rights and Obligations (Chairman's consolidated draft)*, U.N. Doc.

A/CONF.151/PC/WG.III/L.8/Rev.1/Add.2 (Feb. 21, 1992).

U.N. Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15*, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003).

United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Braz., June 3–14, 1992, *Rio Declaration on Environment and Development*, U.N. Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), Annex I (Aug. 12, 1992).

