

環境永續與代際正義的法律課題
一個法律人的觀點

李建良

中央研究院法律學研究所研究員

引言

題設：環境永續與代際正義的法律課題

- 環境永續與代際正義不只是法律課題
- 法律學只是一個切入視角與制度因素

法律人的設問與關切重點

- 法律作為一種「規範工具」，對於環境永續與代際正義是否及如何有所貢獻？
- 永續發展是否為一種法律概念，是否為法律所設定的目標？

法律作為「規範工具」的問題面向

- 如何設定規範要求？
- 如何建構規範體系？
- 是否發揮規範效力？
- 如何檢驗規範效果？

一個法律人的觀點

民主法治，相互說服的制度框架

民主下的法學，無放諸四海的「規範模型」

法律人的看法，不會是法律社群的集體見解

法律工作可以團隊合作，但未必有團隊見解

環境永續與代際正義的法律思維

觀念→政策→法制

法制→政策→觀念

規範客體：資源、土地

規範對象：人民、政府

規範要求：供給、需求

觀念

永續發展與環境永續

「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。」
環境基本法第2條第2項（2002年12月11日）

今日之發展與未來之發展？

當代與後代的時間向度？

環境、經濟、社會，三位一體？彼此競逐？

永續發展的法律課題：「明天未必更好」

觀念

資源的永續經營

可再生資源與不可再生資源的思維與框限

「可再生」

汲取資源的速度與程度，
不能超過資源再生所需時間與空間

「不可再生」

資源的利用遲早會耗盡
現時利用與後續利用之折衝
「限制」不可再生資源之利用

觀念

資源的另一理解：
「地球」的承載能力

地球是資源的承載體

人類主要的棲息地

人類文明的根基所在

土地正義

觀念

代間正義與代際正義

後世保護暨代際正義

倫理價值

建構「未來世代權利」？

未來導向，永續發展觀念的內在要素
「滿足當代需求」與「不損及未來需求」
兩種不同目的，如何畢其功於同一時間？

觀念

正義課題的面向

◆分配正義

公平 / 平等原則

共同但差別原則

預防 / 預警原則

◆交換正義

補償原則

契約原則

「外部性」契約？

政策

自然法則與人為規範

「政治人」的假定：「人是政治的動物」

「經濟人」的假定：理性—經濟人

「絕對的權力，絕對的腐敗」

需求決定供給？

供給決定需求？

國際規範與政策框架

「最大永續產量」

「維持被捕撈物種數量原則」

「生物多樣性要素永續利用之需求」

「生物資源之保護與永續利用」

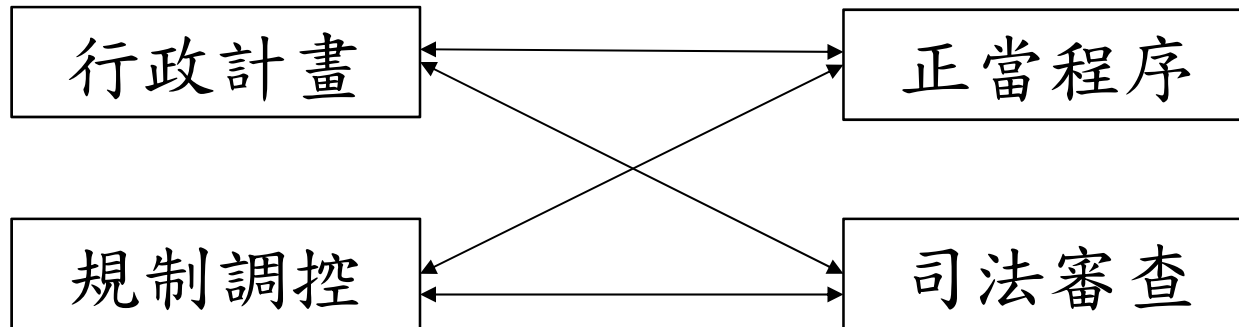
永續發展之基本原則

- 確保自然資源永續利用之國家義務；
- 公平原則及消除貧窮原則；
- 共同但差別責任原則；
- 對於人類健康、自然資源及生態系統之預防原則；
- 公共參與及接近資訊暨司法之原則；
- 良善治理原則；
- 整合及交互關聯原則，特別是涉及人權及社會、經濟及環境目標

— 國際法協會(the International Law Association)2002年決議

法律

環境永續與代際正義的法治框架



永續發展

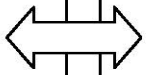
危險防禦 / 資源管理 / 風險預防

許可制度
環評程序
行政計畫

環境訴訟

資訊公開
公民參與
決策透明

第三人訴訟
環境公民訴訟



行政計畫與土地開發之法律程序

政策規劃／評估

- 開發／建設計畫／方案
Ex. 十大建設、十四項建設
- 公力開發
- 私力開發
- 聯合開發
Ex. 臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案

空間規劃 國土計畫

- 區域計畫 ——
 - 細部計畫之準則
土地分區使用計畫及土地分區管制之準則
Ex. 臺灣中部區域計畫（第一次通盤檢討）
- 都市計畫 ——
 - 主要計畫（都市計畫法 § 15）
土地使用之配置、主要道路及其他公眾運輸系統全區性之公共設施用地
Ex. 變更新店都市計畫部分用地為捷運系統用地主要計畫
 - 細部計畫（都市計畫法 § 22）
土地使用分區管制、道路系統地區性之公共設施用地
Ex. 新店都市計畫捷運系統新店機廠聯合開發用地細部計畫案

用地取得 用地開發

- 公有土地 ——
 - 撥用、讓售、出租
- 私有土地 ——
 - 協調價購（買賣契約）
 - 土地徵收（行政處分）
 - 個別土地徵收
 - 區段徵收
Ex. 苗栗大埔農地區段徵收
 - 聯合開發（投資、換地契約）
Ex. 新店機廠土地聯合開發契約書

開發建設

- 實施環境影響評估 ——
 - 對環境有不良影響之虞：一階環評
 - 對環境有重大影響之虞：二階環評
- 核發開發許可 ——

行政實然與法治應然：美河市案的啟示

釋字第732號解釋

- 大眾捷運法第7條第4項規定：「大眾捷運系統……其毗鄰地區辦理開發所需之土地……，得由主管機關依法報請徵收。」
- 大眾捷運法第7條第3項規定：「聯合開發用地……，得徵收之。」
- 大眾捷運系統土地聯合開發辦法第9條第1項規定：「聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。」

此等規定，許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地，於此範圍內，不符憲法第23條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。

「美河市」開發案事件紀要

1975 交通部奉行政院指示初步規劃臺北都會區大眾捷運系統

1986 行政院核定臺北都會區大眾捷運系統計畫部分路網

1987 台北市政府成立捷運工程局

1990 改制前臺北縣政府公告實施「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」（主要計畫）：捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫

1991 內政部核准台北市政府申請土地徵收案

1999.03.20. 改制前臺北縣政府公告「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷17、捷18、捷19】細部計畫案」，自1999年3月25日起發布實施

1999.04.08. 台北市政府公告臺北都會區大眾捷運系統新店機廠用地（捷17、捷18、捷19）聯合開發計畫（依據：開發辦法第6條）

1999.07.09. 臺北市捷運局依土地聯合開發辦法規定函詢地主優先投資意願

1999.09.10. 原土地所有權人4人表達優先投資意願

- 1999.10.06. 內政部核准台北市捷運局申請撤銷徵收案：計13筆，撤銷徵收之私有持分面積約為0.060321公頃（= 603.21平方公尺，占建築基地總面積0.65%）。理由：因原所有權人與臺北市政府簽訂聯合開發契約，致已無徵收之必要
- 1999.11.21. 日勝建設公司受讓土地，繼受原土地所有權人之優先投資人地位
- 2000.10.31. 日勝建設公司變更為日勝生活科技公司
- 2001.12.28. 臺北市政府與日勝生活科技公司簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」：由日勝生活科技公司出資並依照該府核定之開發建議書、合作條件及分收比例，辦理興建大眾捷運系統新店線新店機廠【捷17、捷18、捷19】基地之建築改良物，另由臺北市捷運局負責辦理本案履約管理作業。
- 2005.10.11. 台北縣政府核備都市設計審議
- 2005.11.14. 台北縣政府公告環境影響審查結論：有條件通過。
- 2006.01.06. 日勝生活科技公司取得台北縣政府核發之建造執照
- 2006 建築基地之私有土地轉讓予日勝遠東公司
- 2007 小碧潭捷運站完工啟用，美河市建案開工
- 2009 日勝公司信託登記於兆豐國際商業銀行股份有限公司名下
- 2012.12. 美河市建案，取得使用執照

「美河市」開發案之關鍵法律程序

1986

行政院核定路網

1990

「變更新店都市計畫」（主要計畫）

1991

內政部核准土地徵收

1999.03.20.

公告「聯合開發用地細部計畫」

1999.07.09.

臺北市捷運局依土地聯合開發辦法規定函詢地主優先投資意願

1999.09.10.

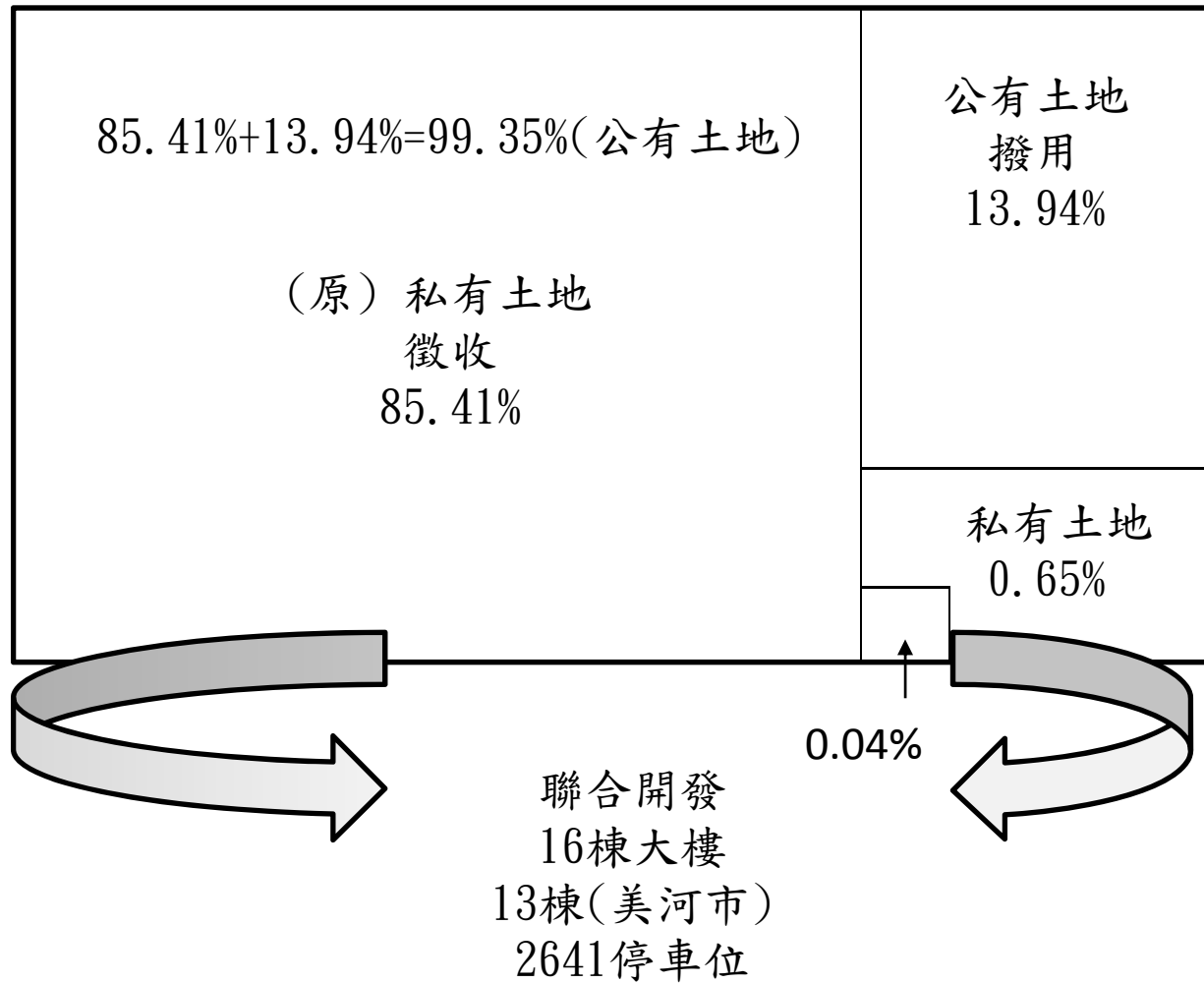
原土地所有權人4人表達優先投資意願

1999.10.06.

內政部核准撤銷徵收案

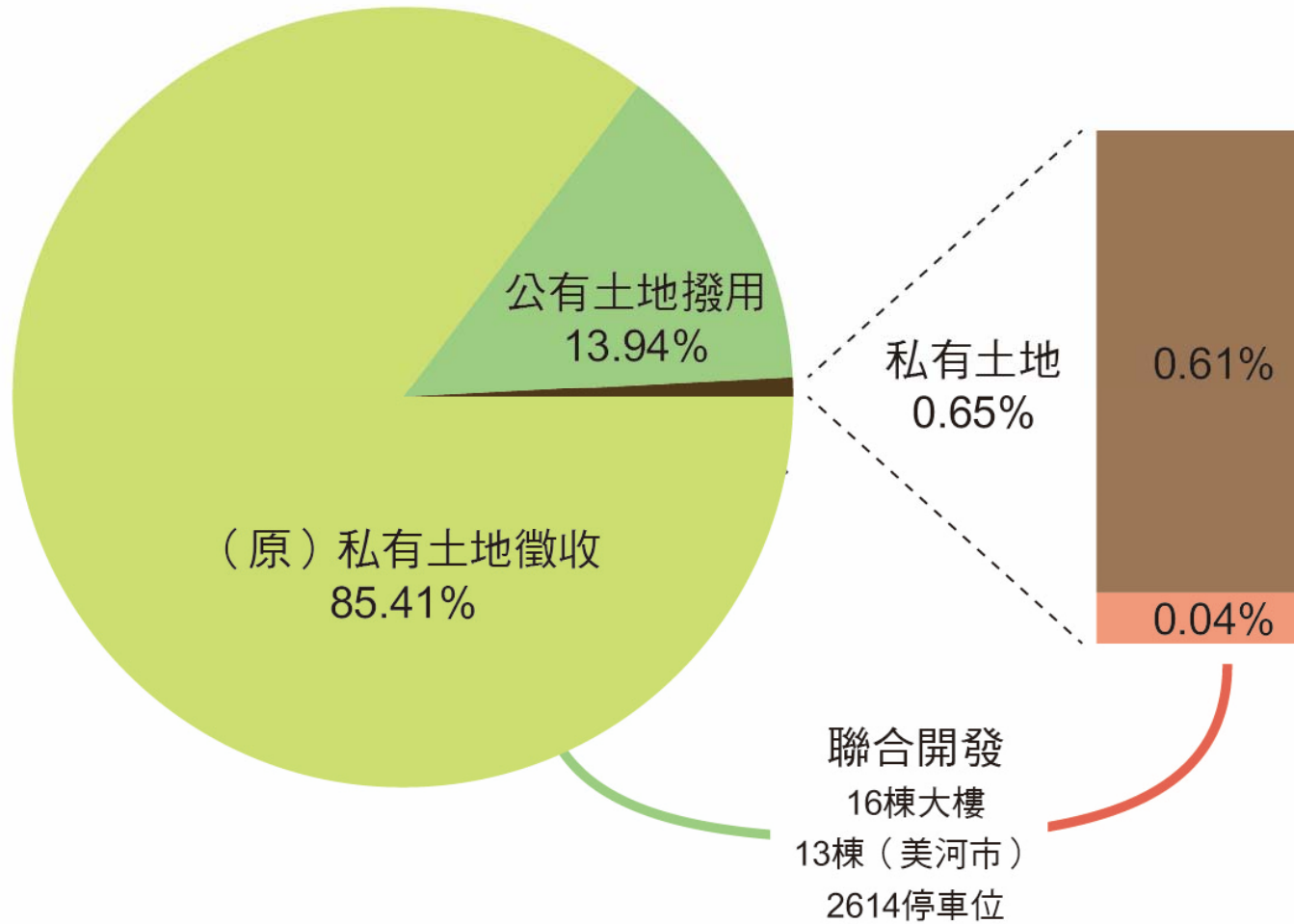
2001

臺北市政府與日勝生活科技公司簽訂「聯合開發投資契約書」



新店機廠聯合開發案建築基地比例關係示意圖

新店機廠聯合開發案建築基地比例關係示意圖



「美河市模式」反思

資源、土地、需求、供給的抉擇與規範

法律違憲？

政策失誤？

執行錯置？

程序不正？

救濟失靈？