

# 探討環境影響評估法在刑罰中的困境與突破

林正昇\*、劉育偉\*\*、劉瀚嶸\*\*\*

## 摘 要

1995 通過之「環境影響評估法」欲在經濟開發與環境保護中尋得平衡，並擬將違反環境之禁令規定加以入罪化，惟環境法益之保護介於刑事法與行政罰界線之搖擺，定位不甚明確。本文除探討規範開發行與環境保護之矛盾、環境影響評估制度施實之現況外，另藉以探討環境影響評估法之刑罰設計之問題，並以此為基礎做為未來法修正之參考方向，喚起法治國家對環境法益的重視及凝聚環境保護之意識。

**關鍵詞：**環境法益、環境保護、環境影響評估法、附屬刑法、刑罰。

---

\* 林正昇，國立中正大學教育學院犯罪防治研究所博士候選人。

\*\* 劉育偉，現為國立中正大學教育學院犯罪防治研究所博士生、國防部法律事務司法法規研審處派兼法規會法制官。

\*\*\* 劉瀚嶸，中國文化大學中山學術研究所法學博士，現任國防大學通識教育中心主任，本文通訊作者。

# **Discussion on Environmental Impact Assessment Act difficulties about penalty and breakthrough**

Lin Cheng-Sheng 、 Liu Yu-Wei 、 Liu, Hann-Rong

## **Abstract**

"Environmental Impact Assessment Law" on 1995 wanted economic development and environmental protection are to find a balance. And prepare the ban would violate environmental regulations to be convicted of. However, the protection of legal interests between environmental criminal law and administrative penalties boundaries of swing, positioning unclear. In addition to explore this line of specification development and environmental protection of the conflict, environmental impact assessment system applied to the current status of the real, the other in order to investigate the environmental impact assessment of the penalty design issues, and as a basis for future law amendment as a reference direction, expectations arouse interest environmental law on the rule of law and promoting the importance of environmental protection awareness.

**Keywords :** the benefits of environmental law 、 environmental protection 、 the Act of Environmental Impact Assessment, accessory criminal law 、 penalties.

## 壹、前言\*

於 90 年代以降，環境意識的逐漸高漲，於 1995 年施行之「環境影響評估法」，欲在經濟開發與環境保護的兩難之間找到平衡<sup>1</sup>，並設有罰責專章之規定，擬將違反環境之禁令規定加以入罪化，以竟環境保護之功。使用刑法作為環境保護的工具，原則上固然不成問題，然而要在什麼樣的程度，及要用什麼樣的手段去運作，全世界的答案仍然非常分歧。環境保護是否僅是行政法之附隨，還是附屬刑法的範圍；或環境犯罪可以與傳統犯罪並列在刑法典之中<sup>2</sup>，就如德國、瑞國、西班牙與葡萄牙，則在 1980 年便將環境刑法從附屬刑法移入刑法而大幅提昇它的重要性<sup>3</sup>。是以環境影響評估法經過 12 年運作之後，有必要再針對其實踐之法律、制度作省視，尤其在本法在台灣社會脈絡所遭遇之困難、刑罰之適用及爭議點，文本將聚焦於此，並在文末提出本文見解。是以，本文之研究目的除探討規範開發行與環境保護之矛盾、環境影響評估制度施實之現況外，另藉以探討環境影響評估法之刑罰設計之問題，並以此為基礎做為未來法修正之參考方向。

## 貳、環境保護與經濟發展之矛盾

在某些國家或國家內某地區而言，引進外部資源，增設工廠以提高人民就業，為常見改善人民生活之最重要或最直接的手段之一，人民或許亦對於工業化之渴望遠超對於環境的維護，又面臨有力的企業主經常促使立法通過有利於他們自己企業之環境保護法規，是以，中央或地方政府面對這樣的抉擇時欲求經濟與環境保護兩全無異是緣木求魚，於是選擇題變成是非題，僅能就要不要經濟發展而作考量，環境的保護自然地居於次位，再說早期的台灣經濟奇蹟最為著名的十大建設不就是在這樣的時空背景小產生的嗎？即使現在的政府或未來新政府的愛台十二大建設在改善人民生活、經濟掛帥的前題下，亦不難預期環境影響評估法依然在經濟發展為優先的角本下居於配角地位，配合演出。

終究環境影響評估與企業經營的關係應如何處理？環評審查是否過於嚴苛？觀察台灣近年來的環評制度，其癥結不在於環評審查時間，而在國內迷失於「拼經濟」的短線操作，希望短期經濟成長見效，過於追求國家生產毛額的數字成長，長期迷失於「經濟景氣循環燈號」，而忽視台灣經濟奇蹟下，是犧牲「環境成本」而讓環境品質持續惡化。在國內整體投資環境及生存持續惡化下，未來如果環評鬆綁，土地使用政策惡化，「環境正義」<sup>4</sup>蕩然無存，這將是未來台灣環境先於經

\* 本文在此特別感謝國立中正大學犯罪防治研究所教授鄭昆山老師於課堂上之啟發及對本文之指導，及感謝 2 位匿名審查老師之不吝指正及賜教。

<sup>1</sup> 憲法增修文第 10 條第 2 項：經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼並顧；環境影響評估法第 1 條：為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。

<sup>2</sup> Eser (德)、黃榮堅 譯。1992。環境保護—一個對刑法的挑戰。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 21-41。鄭昆山。1998。環境刑法之基礎理論（2 版）。五南圖書出版有限公司，頁 129-131。鄭昆山。1998。環境刑法之基礎理論：我國環境犯罪現況及其刑事立法析（2 版）。五南圖書出版公司，頁 36-44。

<sup>3</sup> Eser (德)、黃榮堅 譯。1992。環境保護—一個對刑法的挑戰。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 21-41。

<sup>4</sup> 1994 年 2 月由美國前總統柯林頓簽署「環境正義」行政命令(Executive Order 12898)，1997 年 12 月由環境品質委員會通過「環境正義」執行通則，對於環境影響評估案件特別針對少數族裔、貧窮落後地區擬定其社會經濟地位受到開發行為之影響，此一行政命令之公布，讓美國環境影響評估從科學技術之層面提升到人文社經之層面。美國環境保署也設立「環境正義處」，以提升少數族裔生活環境品質，營造生活舒適空間及傳播環境價值和正義的觀念。

台灣經濟崩潰的前兆<sup>5</sup>。

於是，經濟開發行為與環境保護之間存在的弔詭：國家或多或少存在著「環境保護對抗經濟」之隱藏性鬥爭<sup>6</sup>，此鬥爭使得欲發現永久且一致之方法以獲得環境保護之平衡變得相當困難。雖然已開發國家深知環境之破壞是源自於工業之建立及文明的高度發展，但對於接近已開發國家的台灣而言，如何去避免重蹈之前所犯錯誤是極為困難的，環境保護與經濟發展的優先順序，將隨著台灣不同階段的進程而隨時調整，但兩者之間的隱性鬥爭將永無止盡。如此一來，法益的保護只是一種反射效果，於是「環境法益」依舊是間接的保護客體，環評法中增加刑罰的制裁手段，並不會使得環評法之所欲管制的開發行為發生根本的變化，而如果任由社會沉溺於非難，忽略了對環境問題與經濟開發行為了解與因應，刑罰存在的價值和企圖達成的目的可能完全落空。

### 參、環境影響評估在環境保護政策之定位

#### 一、環境保護之法分類

為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護(環境基本法第1條)，所謂環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、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(環境基本法第2條第1項)。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。於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護(環境基本法第2條第2項)。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先(環境基本法第3條)。中央政府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響(環境基本法第24條)。

在上述之環境政策下，我國在環境保護方面的環境行政法可分為四種<sup>7</sup>：預防、管制、救濟與組織法。在預防方面即為環境影響評估法；在管制方面法規有空氣污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法、毒性化學物質管理法、噪音管制法、海洋污染防治法、土壤及地下水污染整治法等；在救濟方面則有公害糾紛處理法，在組織方面有行政院環境保護署組織條例、行政院環境保護署人員訓練所組織條例與行政院環境保護署環境檢驗所組織條例等。是以，為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，乃據以制訂環境影響評估法<sup>8</sup>而位於環境保護的守門員角色。欲藉由行政管制或干預以來達到環境政策目的，著重在環境預防，希望在產業活重或是政府行為前或進行中，就能避免環境損害<sup>9</sup>。

#### 二、環估意涵

從永續發展的觀點，環境影響評估的實施，尚具有三項重要的意涵<sup>10</sup>：

(一) 讓環境影響評估的程序，以及其所提供的資訊，在早期階段進入決策過程

<sup>5</sup> 陸國先、方偉達、沈立。2002。我國環境影響評估體制推進方向之芻議。網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-R-091-006.htm>。

<sup>6</sup> Mueller, G. O. W. 1992。An Essay on Ecological Criminality。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 43-93。

<sup>7</sup> 環保署。2009。國家環境保護計畫。網址：<http://w3.epa.gov.tw/epalaw/index.htm>，頁 145。

<sup>8</sup> 環境基本法第 24 條規定：中央政府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。

<sup>9</sup> 曹美慧。2001。遏止環境違犯機制之探討。國立東華大學環境政策研究所碩士論文，頁 58-98

<sup>10</sup> 張四立。1988。論環境影響評估制度-政策分析的新課題。公共政策學報 10：34-52

中，以期發揮功能，影響公共政策制訂。而政策環境影響評估更可在早期提供資訊，進入決策程序，並以理性、系統性、與整合性的觀點來評估決策對環境的影響，並出對策，以預防對環境的衝擊，達成環境的永續發展。

(二) 政策環境影響評估實施而構成完整的環境影響評估系統，是達成國家永續發展目的的一個具體施行策略。政策環境影響評估的各種策略層次，與最後進行的開發行為，可以建構一個完整的環境影響評估系統，亦即在政策、計劃、方案、開發行為等各階段，皆有其相對應的政策環境影響評估，而且具有上位、下位層級接續的相互關係存在。

(三) 政策環境影響評估實施而建構的環境影響評估層序系統，使環境影響評估制度之施行更具效率性。環境影響評估層序系統可以使評估各階段環境影響的範圍明確化，因而較為準確的評估每一層級所必須評估的環境影響，並藉由上位層級的評估結果，減少有關下位層級的環境影響評估的相關作業流程與文稿準備，永續發展的過程易顯示出其效率化。

#### 肆、刑事司法偵查審判情形

由行政院環境保護署之官方網站資料得知（如表 1），截至 2003 年為止尚有因違反環境影響評估法第 4 章之規定而受刑事司法偵查或審判者。另外，再利用法源網站檢索，至 2008 年亦未發現有運用本法刑事罰則，對第 20 條、第 21 條、第 22 條、第 23 條 23 條第 2 項之規定而起訴或審判。

在環境影響評估法施行 12 年以來，竟無開發單位違反準偽造文書、行政義務等罪，此與開發案件經環境影響評估審查後有近 9 成之通過開發案例為「有條件通過」的形式通過，或後續對於開發單位對於「有條件通過」之執行情形的監督，皆透露出行政權與司法權分立的憲法問題與本法罰則章中行政法的優位與環境刑法從屬性。然而行政機關能否依法行政，嚴格地依據行政程序法的規定與精神而為行政處分，即將直接導致行政從屬性的刑法條款，可能在實務運作中，不符合刑法精神或原則的刑事司法<sup>11</sup>（Manfred Möhrenschrager、翟喚霞 譯，1992），而永遠有不在場證明（Alibi Charakter），形同具文。

<sup>11</sup> Manfred Möhrenschrager（德）、翟喚霞 譯。1992。Standort und Struktur umweltstrafrechtlicher Normen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Umweltverwaltungsrecht。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 346-366。

| 年 別 及 罪 名 別                 |                                                | 結 案 件 數<br>Number of Cases Closed |                   |                          |                            |
|-----------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|
| Year and Prosecution Result |                                                | 總 計<br>Total                      | 起 訴<br>Indictment | 不 起 訴<br>Charges Dropped | 緩 起 訴<br>Charges Suspended |
| 民國八十一年                      | 1992                                           | 3                                 | 3                 | —                        | —                          |
| 民國八十二年                      | 1993                                           | 9                                 | 9                 | —                        | —                          |
| 民國八十三年                      | 1994                                           | 45                                | 38                | 6                        | —                          |
| 民國八十四年                      | 1995                                           | 67                                | 56                | 6                        | —                          |
| 民國八十五年                      | 1996                                           | 100                               | 76                | 19                       | —                          |
| 民國八十六年                      | 1997                                           | 83                                | 60                | 11                       | —                          |
| 民國八十七年                      | 1998                                           | 126                               | 104               | 11                       | —                          |
| 民國八十八年                      | 1999                                           | 83                                | 60                | 10                       | —                          |
| 民國八十九年                      | 2000                                           | 842                               | 633               | 127                      | —                          |
| 民國九十年                       | 2001                                           | 1,118                             | 817               | 207                      | —                          |
| 民國九十一年                      | 2002                                           | 1,103                             | 711               | 280                      | 22                         |
| 民國九十二年                      | 2003                                           | 792                               | 437               | 217                      | 59                         |
| 環境影響評估法                     | Environmental Impact Assessment Act            | —                                 | —                 | —                        | —                          |
| 空氣污染防制法                     | Air Pollution Control Act                      | 29                                | 19                | 8                        | —                          |
| 水污染防治法                      | Water Pollution Control Act                    | 78                                | 54                | 13                       | 7                          |
| 飲用水管理條例                     | Drinking Water Management Act                  | 1                                 | 1                 | —                        | —                          |
| 廢棄物清理法                      | Waste Disposal Act                             | 671                               | 356               | 192                      | 52                         |
| 土壤及地下水污染整治法                 | Soil and Groundwater Pollution Remediation Act | —                                 | —                 | —                        | —                          |
| 毒性化學物質管理法                   | Toxic Chemical Substances Control Act          | 1                                 | —                 | 1                        | —                          |
| 環境用藥管理法                     | Environmental Agents Control Act               | 12                                | 7                 | 3                        | —                          |
| 海洋污染防治法                     | Marine Pollution Control Act                   | —                                 | —                 | —                        | —                          |
| 資源回收利用法                     | Resource Recycling and Reuse Act               | —                                 | —                 | —                        | —                          |

資料來源：法務部統計處、臺灣高等法院檢察署。  
 說明：1. 終結案件中之人數( )內為其中之法人數。  
 2. 「起訴」含「聲請簡易判決處刑」。

表 1：環境影響評估法罰則章受刑事司法偵查審判情形<sup>12</sup>

## 伍、環境影響評估法刑罰設計之疑義

### 一、以環境法益保護為中心之爭論

憲法增修文第 10 條第 2 項：經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼並顧。是以，為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護(環境基本法第 1 條)，所謂環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、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(環境基本法第 2 條第 1 項)，既以揭櫫環境基本法所育保護之法益範圍。環境影響評估法第 1 條：為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，亦是承接此基本精神脈絡，以使我國國土永續發展。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。於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護(環境基本法第 2 條第 2 項)。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先(環境基本法第 3 條)。中央政府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響(環境基本法第 24 條)。

如上所述為真，則環境亦應是刑法所應加以保護之法益，易言之，刑法所保護之法益，並不只是生命、身體、財產，應再擴及於非人之法益的保護。與其說是新的犯罪課題，毋寧說涉及人本與非人本法益思想的爭論更為真切。人本法益論者認為刑法所保護的法益，無論如何，最終仍是人類的利益，保護人類以外的生物和環境媒介，目的仍在於保護人類的利益；非人本法益的思想，雖然也承認

<sup>12</sup>環保署。2009。國家環境保護計畫。網址：<http://w3.epa.gov.tw/epalaw/index.htm>。

人類的利益是最終被保護的利益，但認為人類的利益可以透過間接的保護客體而受到保護，但非人本法益思想也必定無法突破人類利益的角度。是以，非人本法益思想是將環境中的成員與人等視同觀，認為他們的存在和人的存在等價，就這點而言，非人本法原思想和人本法益思想，本質相同而角度不同。他們相同的本質是他們都尊重生命、尊重存在；不同的角度在於是否純粹從人的利益出發。不純粹從人的利益出發，但無論如何都只能以人的利益為依歸，因此人本與非人本法益思想的區別，只能存在於「如何規範」的層次，亦即作為調整制裁階段的依據。正因如此，所以即便目前非人本法益思想聲稱普遍被接受，所謂「自然」這個法益，卻無論如何只受法規範相對保護，這個相對性的限制即來自於「人」這個絕對的價值。從以上的分析，應該可以認為人本法益和非人本法益思想的衝突層次並不對等，甚至可以認為二者並不衝突<sup>13</sup>。然而規範上以本法為例，其第 20 條之準偽造文書罪；第 21 條、第 22 條及第 23 條第 2 項之行政義務違反等，皆仍明顯是停留在傳統人本法益思想上，將受限於我國現行的因果關係的窠臼。能否對於其他環境刑法之擬定有另種因果關係的突破，似於我國刑法典總則中需做另一個創新的增訂條文，如日本國之疫學因果關係的判斷。

## 二、過渡規範

環境影響評估法第 1 條開宗明義：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法」。是以本法對於環境法益的承認，並欲透過環境影響評估制度以管制任何開發行為。在環境立法的定位是屬於預防性，強調民眾意識與資源永續利用理念，及刑事責任則交由法院處理，但其因果關係之建立與舉證責任分配問題尚未得到令人滿意的答案。

在環評法第 20 條之規定：「依第 7 條、第 11 條、第 13 條或第 18 條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者」，其構成要件幾乎與刑法第 215 條之行使偽造變造文書罪相同，所不同即後者尚需發生「足以生損害於公眾或他人者」。易言之，主管機關對於開發單位所提出之文書進行審查時發覺有異時，僅就開發行為管制以保護環境法益，而降低對環境不良之影響之得逕為不通過之行政處分，另在有涉及行使偽造變造文書之行為，應回歸普通刑法之論處。是以，這樣的立法，或許是因為過去臺灣政治局勢特殊，在過去的 50 年中，主要規範台灣地區人民生活的規範，大多具有過渡規範的特質。過渡規範就它的形式意義而言，是因應一定時空的暫時性規範，就它的實質意義而言，所規範的內容往往和一般性的規範重疊，只是或者規範範圍擴張，或加重刑罰，這在上百種的重員勸動時期過渡立法中，是十分典型的<sup>14</sup>。然而，就環境影響評估法的立法及歷次的修正過程對於罰則的處理亦未能脫離過渡色彩，易使在環境影響評估法之刑罰設計形成刑法肥大之症候。

然而，有其他學者持不同看法<sup>15</sup>，認為上述之謊報行為雖非直接對生態環境的危害行為而是腐蝕整個環境管制體系的行為，但因現代國家的政府職既廣泛又繁複，為了達到特定的管制目的，必須介入企業活動的各個細節進行管制，尤以涉及民眾健康與公共安全的事務為然，不過，管制者無法事必躬親，而必須賦予被

<sup>13</sup>許玉秀。1992。我國環境刑法規範的過去、現在與未來。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 616-627、頁 613-634。

<sup>14</sup>許玉秀。1992。我國環境刑法規範的過去、現在與未來。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 616-627、頁 613-634。

<sup>15</sup>葉俊榮。1992。環境問題的制度因應-刑罰與其它因應措施的比較選擇。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 126-129。

管制者就特定事項為申報的義務。不然，一旦主管機關開始對受管制單位工作的申報資料失去信，整個管制制度的原始設計精神便發生動搖，非但造成管制工作的極大困擾，亦非受管制單位之福。唯此管制手段適用於各項的污染源的管制措施，對於環境影響評估法之審查過程而言，其所組成之環境評估委員會委員皆以其專業著稱，並掌有不通過之否決權。如在此之前，主管機關未善盡審查之責任，那麼，是否仍需要動用刑罰的牛刀以殺雞，不無疑問。

### 三、立行政規範的威信

在環評法第 21、22 條<sup>16</sup>之規定亦然，皆以違背行政機關行政義務為行為構成要件，使得制裁之客體變成破壞法規威信，而非對於環境法益的侵害，至少並非環境法益一經侵害，即受處罰，必須加上對行政機關的行政處分予以抵抗時，方足以符合處罰要件。這種制裁形態，降低環境法益的價值，反映出立法並未將環境破壞行為，當作侵害基本生活條件的侵害法益來看待，而只當作是破壞一般生活秩序，違背預備規範的行為<sup>17</sup>。

如欲立行政規範的威信，除主管機關之環境評估委員會依其專業作出審查及後續依環境影響評估法第 18 條之追蹤與監督的落實外，亦應破除審查之前、中、後的黑箱，將資訊公開，根據對於環評資訊不足與民調之研究顯示<sup>18</sup>，民眾對於開發案之了解情形，事先未獲取開發案相關資訊民眾不知情比例越高，願意贊成開發案之民眾比例越低。即民調結果正凸顯與民眾分享資訊以及事先溝通重要性，亦為加重開發單位於提出環境影響評估。這樣環境影響評估的法實踐或許方為符合該制度精神。唯此威信在目前台灣的社會、經濟脈絡下，仍有努力空間。

### 四、永遠慢半拍的刑事處罰

面對環境問題，人類社會以累積許多種因應措施。在所有措施中，是否選擇刑罰，必須考量刑罰的機能與成本。掌握刑罰的機能及成本，方能與其他因應措施作比較。刑罰本並非痛苦(übel)，而是一種正義的表現，為了修復因犯罪所造成法損害所必要之價值。Hegel 最著名之邏輯辯證法：以認為犯罪係對於法社會的一種價值否定，而法律所代表者，則是一個社會中正面價值，刑罰對於犯罪之處罰，無疑為對於否定社會正面價值的再否定，即此所謂「否定之否定」(Negation der Negation)<sup>19</sup>。是以，刑罰之機能問題最終也是刑法機能問題的核心<sup>20</sup>。

#### (一) 刑罰的機能

每一種因應環境問題的措施都有其獨特的機能。相對於其他的民事、行政上因應的作為，刑罰具有隔離、嚇阻及滿足社會正義感等。此等機能在環境問題因應的某些面向上或許格外重要，連帶延伸在該等面向運用刑罰機能的必要性<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> 環境影響評估法第 21 條：開發單位不遵目的事業主管機關依本法所為停止開發行為之命令者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。第 22 條：發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

<sup>17</sup> Eser (德)、黃榮堅 譯。1992。環境保護-一個對刑法的挑戰。環境刑法國際學術研討會論文集。國際刑法學會中華民國分會，頁 21-41。

<sup>18</sup> 邱玲裕。2006。專業、民意與環境影響評估：環保署中央開發案例內容分析(1996-2005)。政治大學公共政策研究所碩士論文，頁 90-128。

<sup>19</sup> 柯耀程。1999。變動中的刑法思想：重刑化犯罪抗治構想的隱憂與省思。瑞興圖書股份有限公司，頁 433-457。

<sup>20</sup> 黃榮堅。2006。基礎刑法學(上)。元照出版社，頁 15。

<sup>21</sup> 葉俊榮。1992。環境問題的制度因應-刑罰與其它因應措施的比較選擇。環境刑法國際學術研討



在環境問題的因應，此一功能作用卻不大。單純為了防止再犯，可用行政管制手段或英美法上的禁制令禁止環境污染行為的繼續，沒有必要將行為人或負責人以刑罰的方式與社會隔絕。從另一個角度而言，污染問題發生尚引發許多清除或賠償的善後責任，有待污染者承擔，將其隔離，反到使其逃避責任。

### 1、隔離

刑罰中徒刑具有隔離犯人，使其對於破壞環境行為而遭受非難而難以再犯的作用。實務運作亦仍將環境犯罪視為容許的危險，因此除在公共危險的違法性很難加以證明，且對於非法及容許的風險之界限亦是非常模糊的，使得有關於環境犯罪的追訴有證據取得的困難，為解決這些問題，要件特別立法的建議，就顯得相當強烈<sup>22</sup>。例如環境影響評估法第 20 條為準偽造文書之，犯罪類型，申報環境文書不實，或虛偽記載，雖未達足生損害之實害危險；與第 21 條、第 22 條、第 23 條第 2 項等犯罪類型為純行政義務違反犯，對於單純反環保行政機關之停工或停業，而對負責人科處刑事罰。

在環境問題的因應，此一功能作用卻不大。單純為了防止再犯，可用行政管制手段或英美法上的禁制令禁止環境污染行為的繼續，沒有必要將行為人或負責人以刑罰的方式與社會隔絕。從另一個角度而言，污染問題發生尚引發許多清除或賠償的善後責任，有待污染者承擔，將其隔離，反到使其逃避責任。

### 2、嚇阻

刑罰有嚇阻作用，其他政策工具或執行手段也具有嚇阻作用，而且，在實際的運作上，很難說明刑罰一定比經濟上不利利益的制裁來得有嚇阻作用。然而，針對刑罰中的徒刑而言，其所造成的損害與一般經濟上的損害卻有本質上的不同。由於自由與時間往往非金錢所能購得，徒刑所帶來的自由與時間的牽制，往往造成最大的嚇阻力量。

### 3、滿足社會正義感

由於刑罰建立在社會上非難性之價值，刑罰的引用也因而滿足社會正義感。此種機能很難由其他因應措施所取代。然而，若因而認定其他政策工具都無法提供社會非難性，進而滿足社會正義感的功能，亦不盡然。許多非刑罰的執行工具，具有濃厚的社會非難性。例如公布違法者的姓名，對許多人而言，就是一項非常令其羞愧的處分。也頗能滿足其社會正義感。

#### （二）刑罰的成本

相對其他因應措施，刑罰雖在其能提供較濃厚的嚇阻以及滿足人民社會正義感上占有優勢，但相對地，刑罰的引用，也有其必須付出的成本，足令制度設計者或執法者三思。

刑罰的程序成本較諸其他因應措施的成本來得高，因刑罰的發動受到憲法高度的保障。此種保障使得刑罰的執行在人力與時間上均相當昂貴。尤其是從行政管制機關的立場，更能看出刑罰在執行上所引發的高成本。此乃因刑罰的起訴由管制機關以外的檢察官負責，是否有罪，更是由行政體系以外的司法機關決定，使整個程序加上許多難以控制的變數，增加執行成本<sup>23</sup>。

再綜觀環境影響評估法中第 20 條明定提出之環評書件，明知為不實之事項

---

會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 126-129。

<sup>22</sup>鄭昆山。1998。環境刑法之基礎理論（2 版）。五南圖書出版有限公司，頁 129-131。鄭昆山。

1998。環境刑法之基礎理論：我國環境犯罪現況及其刑事立法析（2 版）。五南圖書出版公司，頁 36-44。

<sup>23</sup>葉俊榮。1994。環境政策與法律。環境政策與法律，頁 139-140。

而記載者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或並科新台幣 3 萬元以下罰金；第 21 條至第 23 條對於違反相關條文後，未改善並不遵行停止開發行為之命令者，處 3 年以下有期徒刑或拘役，得併科新台幣 30 萬元以下罰金。自立法以來，雖尚未發生實際案例<sup>24</sup>，及 2003 年 2 月 6 日公布修正「刑事訴訟法」第 159 條至 159 之 5，採行嚴謹的證據法則，明定傳聞證據排除法則及其例外規定，被告以外之人於審判外的陳述，原則上不得作為證據。現行環評書件、監測報告、環評監督追蹤紀錄等，是否符合「傳聞證據例外規定」法定要件？未來再適用本法刑罰亦更為困難。

是以，本文認為，如果真需要運用到環境影響評估法之附屬刑法，而考量是否應該對該行正不法行為科處刑罰時，應考量<sup>25</sup>：1. 該不法行為的違反義務程度必須以達到必須處罰之程度；2. 但如果以行政罰為制裁手段即可達到處罰之目的時，則應避免使用刑罰為處罰手段；3. 如所採取的制裁手段必須是刑罰者，首先亦應遵守刑法基本原則，特別是罪刑法定原則，及應儘量規定在刑法典中。另外，如非基於事項的獨特性有規定於相關環境行政法中之必要，應透過對於破壞環境不法行為之刑事制裁規定的類型化<sup>26</sup>，而朝向統一歸納於普通刑法典中，以避免規制上刑法肥大症。

### 陸、結論與建議

透過以上之討論可以發現，環境保護之法規範隨著台灣之經濟發展而提昇，雖然在環境基本法下的環境政策，應以環境優先，但再思索若無經濟發展的支柱下，我們會變成什麼樣的台灣？本文作者身為一名公務人員，非為工場上班之人，無法真正體會、了解他們的辛苦，而孩時至今的經歷卻見證了經濟發展，我生長的美麗的小農村真的不復以往。

日本動畫電影「風之谷的娜烏西卡」在 1984 年問世造成轟動<sup>27</sup>。影片中帶有強烈的環保訴求，加上幻想式的架空世界，是一部「奇幻文學」作品，具備了空間的遼闊感，在人類高度文明發展下，世界遭受到前所未有的污染。當人們經歷過「火之七日」的毀滅性戰役後，所有文明彷彿都消失了，取而代之的，是一個充滿大片「腐海<sup>28</sup>」的世界。在無意義的戰爭與自然一步步被破壞之際，而娜烏西卡不願以鄙視眼光，堅持著在這個環境當中勇敢地活下去的悲天憫人心腸，「用心去看」這個世界！她看出這一切禍源的元凶到底是誰？植物、昆蟲在這個世界不再隱瞞情緒，他們會思考，會行動，抗議人類的自私。世界也不再侷限於人類彼此殘殺的小格局。世界，無比廣闊，人是渺小的。但是，無可否認地，人的自由意志決定了世界的未來。

人們對於環境的想法、關懷隨著時間的演進、環境破壞更甚，對於未來的想

<sup>24</sup> 本文曾利用法源法律資訊網蒐詢結果，未有因違反環境影響評估法第 20、21、22、23 條之規定而判有罪之案例。黃先祐。2004。環境影響評估制的專業與法制問題。律師雜誌 292：19-28。

<sup>25</sup> 陳慈陽。1998。集會遊行法相關規定合憲問題之研究。政大法學評論 59：171。

<sup>26</sup> 鄭昆山。1998。環境刑法之基礎理論（2 版）。五南圖書出版有限公司，頁 129-131。鄭昆山。1998。環境刑法之基礎理論：我國環境犯罪現況及其刑事立法析（2 版）。五南圖書出版公司，頁 36-44。

<sup>27</sup> 風之谷的納烏西卡中，女主角娜烏西卡當然是全篇的關鍵人物。她雖然只是風之谷的皇室之女，卻在這場多魯美奇亞與土鬼軍的大戰中來回穿梭。有人說：宮崎駿根本是個環保主義者，為要藉著電影訴諸環保意識。但是，宮崎駿運用了不單是環保的支線劇情，更加入其他元素。在風之谷裡，他對人物的刻畫更上一層，或應該說是「人性」。參閱網址：<http://movie.fhl.net/Movies/cartoon/wind.htm>，2008 年 4 月 28 日。

<sup>28</sup> 腐海意指受污染而造成鉅大變異的昆蟲與森林的棲息之地。不但到處充斥著致人於死的瘴氣，更有一堆大到令人作嘔的昆蟲居間其中。

像，發現環境的破壞是具有潛在性、長期的、全面的危險性後而具有「世代遺傳」的特質，在空間上具有「國際擴散」的效果，一時一地的災難性事件，就再也不見得只是造成狹隘的「公共危險」<sup>29</sup>。然而，刑罰是目前人們對於未來破壞環境反制的手段之一，人掌有關鍵的鑰匙。即使面對一片黯淡的未來，環境需要很久時間才能恢復，但是緊握住手中殘存的那一絲光明、一絲希望，人，也要活下去。「活下去！」精神也許終究是理想的彼岸，但是我們可以讓現實走向理想！一個不算結局的結局，卻帶出永恆的希望。

## 一、結論

環境影響評估制度的設計，我們不得不肯定環保主管機關確實並無以環境保護為先的實質義務，環境影響評估法只不過是個程序規範。然而，環評主管機關卻掌握了否決權的大纛，並擁有許多的管制手段可資運用，當然在本法的設計上亦包括了刑罰的處罰。

然而，就我國目前環境影響評估案件中，自 1996 年至 2005 年環境影響評估資料庫中的書件查詢系統，共計 440 件，單純以通過審查與不通過或其他處分來看，通過與不通過分別為 397 件(92.89%)與 29 件(7.11%)，顯示通過環評的機會超過 9 成。本文認為，我國社會、政治之拼經濟氛圍及礙於完全符合環境影響評估之審查之兩難，而具體體現於對在於開發案妥協，以有效規避更嚴格的第二段審程序，並兼顧經濟發展，更有甚者，開發單位將環境影響評估制度視為洪水猛獸一般。

在行政不法方面面臨不確定法律概念與判斷餘地而易造成恣意判斷，並藉諸判斷餘地之保護傘避免司法審查之介入而欠缺司法的監督；監督之行政調查不落實，且易又陷入不確定法律概念及判斷餘地的泥淖裡；刑法在行政優位原則下本質上即為從屬關係，使得行政機關不會過早運作本法罰則章，而努力利用原有之行政法手段如監督、罰鍰、連續處罰、停止開發行為及限期改善等以除去違法的情況，另外即是開發單位為通過環境的響評估時可能產生的權利濫用問題。

在本法刑罰的計設上，要將可能破壞環境之行為以僅以人本思想為出發點之刑罰處罰，面對未來環境法益的保護愈來愈重要的趨勢，亦可能出現新的挑戰。透過環境影響評估制度以管制任何開發行為。在環境立法的定位是屬於預防性，規範台灣地區人民生活的規範，大多具有過渡規範的特質，它的實質所規範的內容往往和一般性的規範重疊，只是或者規範範圍擴張，或加重刑罰，就環境影響評估法的立法及歷次的修正過程對於罰則的處理亦未能脫離過渡色彩，易使在環境影響評估法之刑罰設計形成刑法肥大之症候，且就目前所蒐集到的資料而言，本法之準偽造文書罪及違反行政義務罪至今亦無實際運用之案例。或僅僅只是透過這樣的刑罰設計而立行政規範之威信罷了，因為刑事案件的追訴與處罰永遠後於行政的即使處理或對於環境的破壞亦無法因此而得到正義的回復。

## 二、建議

法治國家對於刑法之改革(Straferchtsareformen)，應尋求「於理可通、在勢可行、行之有效」之道<sup>30</sup>，以現行法律規定是否具有合理性、實用性、效率性及國際化、本土化等原則來檢視。由以上的討論發現：環境影響評估之審查機關似乎較傾向利用各種行政上之管制措施，以預防與防上開發行為可能為環境所帶來的侵害，就其目前適用本法刑罰尚無實際之案例，而不具有實用性，此亦顯示

<sup>29</sup> 許玉秀。1992。我國環境刑法規範的過去、現在與未來。環境刑法國際學術研討會論文輯。國際刑法學會中華民國分會，頁 616-627、頁 613-634。

<sup>30</sup> 許春金、鄭昆山等。2007。刑事司法與犯罪學研究方法。中華民國犯罪學會，頁 433-484。

法規範的威信維護優先於環境利益的保護而不具合理性與效率性，另就台灣社會發展之脈絡而言，應屬過渡性規範而有刑法肥大症之疑慮，而在台灣民主逐漸深化的過程，亦顯得不合時宜。針對這樣的困境，本文嘗試提出對於環境影響評估法的未來改革方向：

(一) 在環評法有關於刑罰處罰規範之處理

在本法中，或許有部分之環境犯罪的類型與其他的環境法規中是相近的，如準偽造文書罪、單純違反行政義務等皆與散佈於其他有關於水、空氣、土壤等重疊，若是一行為犯二種以上之規範時，亦增加論罪科刑的困擾，是以，應以將各環境法規有關刑罰規定整併於核心刑法專章，以免個別行政管制法各自為政，互相不調和，甚而矛盾，而難以達到刑罰目的。觀察未來環境法益將愈形重要，亦應於總則對於傳統以人本法益為論述外，創設以非人法益環境因果關係，增加得以解決環境犯罪之刑法功能，亦可使環境刑法寄居於行政法之隱形地位得以彰顯。

(二) 對於重大瑕疵之判斷餘地應有司法介入之空間

本文認為即使劃分判斷餘地之界線仍然有其難度，至少在判斷瑕疵的認定上，司法不能再如現行實務般採取放任之態度，應就重大而明顯之瑕疵部分司法審查應扮演更積極角色，俾使評估決定之正確性及可信度得以提升，也能加強人民對評估決定之信心。如此對於不確定之法律概念、通過環境影響評估之審查及之後的監督、罰鍰、停止開發行為、連續裁罰及限期改善等行政管制措施得到一定之監督。

(三) 對於無權為開發行為之規範的法律漏洞填補

對於無權從事開發行為之開發單位，環評主管機關反而無法要求其進一步糾正改善措施如，如責令行為人限期改正以回復原狀，使違法狀態澈底改善，以維護本法所欲保護之環境法益，顯然，此乃係法律上漏洞，未來修法應加以規範。

(四) 建構永續發展之環境政策

環境基本法第1條即揭櫫：為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護。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。於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。環境影響評估制度為環境政策居於預防之地位，是以環評主管機關應預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響為第一要務。

(五) 政府協助開發單位創新技術同時精進防污染設施

新技術創新的同時，亦應開發新科技以使污染之風險得以控制，另外來自政府的幫忙，創新新產業技術同時，政府能否幫助該開發新的防制污染的新器具，以同時增進經濟及環境保護的雙贏。

(六) 環境影響評估之資訊公開透明化以提昇公民參與與監督

將專家及委員會作成的評價、預測、高度專業技術性與政策性之意見，經由目的事業主管機關與環評主管機關對於開發單位的追蹤與監督，應將其所蒐集之資料分類、儲存、更新、整合、進而「利用」或「傳遞」，而由環評主管機關公告於其他機關或人民，使資料發揮最大功用，以提昇公務效率或滿足人民知的權利，並以此擴大公民參與監督環評主管機關。