

# 總 目

第一章	緒論.....	1
第一節	研究動機.....	1
第二節	研究目的及方法.....	2
第二章	環境保護協定之意義沿革與目的功能.....	4
第一節	環境保護協定之意義沿革.....	4
第二節	環境保護協定之目的功能.....	15
第三章	環境保護協定之適用原則.....	19
第一節	輔助原則.....	19
第二節	任意原則與機動原則.....	20
第三節	協商原則.....	21
第四章	環境保護協定之基本內容.....	22
第一節	概說.....	22
第二節	日本典型公害防止協定之內容.....	22
第三節	我國公害管制協定範本之內容.....	40
第四節	我國環境保護協定參考範本之內容.....	45
第五節	分析與檢討.....	52
第六節	小結.....	69
第五章	環境保護協定之類型與法律性質.....	77
第一節	概說.....	77
第二節	地方自治團體主導型.....	78
第三節	居民主導型.....	109
第四節	三邊協定.....	120
第五節	小結.....	124
第六章	環境保護協定義務履行之確保.....	126
第一節	協定義務之種類與性質.....	126
第二節	協定義務不履行之效果.....	139
第三節	協定義務強制執行之效果.....	151
第四節	小結.....	164
第七章	環境保護協定回饋條款之法律性質.....	168

第一節	概說.....	168
第二節	回饋條款之意涵與內容 .....	170
第三節	回饋條款之法律性質.....	173
第四節	小結.....	186
第八章	環境保護協定之救濟 .....	189
第一節	概說.....	189
第二節	執行委員會之處理.....	189
第三節	依公害糾紛處理法申請調處、裁決.....	197
第四節	逕受強制執行.....	213
第五節	司法訴訟程序.....	217
第六節	小結.....	239
第九章	代結論.....	246
參考文獻	.....	251
一、	中文書籍（按照作者姓名筆畫排序）.....	251
二、	中文期刊（按照作者姓名筆畫排序）.....	252
三、	日文書籍（按照作者姓名筆畫排序）.....	254
附錄一：	公害管制協定範本 .....	256
附錄二：	環境保護協定參考範本.....	262
附錄三：	宜蘭環境保護協議書 .....	268
附錄四：	公環境保護協定書參考範本草案.....	279
附錄五：	私環境保護協定書參考範本草案.....	288

# 目 錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機	1
第二節	研究目的及方法	2
第二章	環境保護協定之意義沿革與目的功能	4
第一節	環境保護協定之意義沿革	4
第一項	環境保護協定之意義	4
第二項	環境保護協定之沿革	5
第一目	環境保護協定制度生成理念參考：日本公害防止協定	5
第一款	公害防止協定之意義	5
第二款	公害防止協定之沿革	6
第三款	公害防止協定制度產生之背景	7
第四款	公害防止協定之運作與發展	10
第二目	環境保護協定法制化	12
第二節	環境保護協定之目的功能	15
第一項	環境保護協定之目的	15
第二項	環境保護協定之功能	15
第三章	環境保護協定之適用原則	19
第一節	輔助原則	19
第二節	任意原則與機動原則	20
第三節	協商原則	21
第四章	環境保護協定之基本內容	22
第一節	概說	22
第二節	日本典型公害防止協定之內容	22
第一項	協定依據	23
第二項	協定主體	24
第一目	地方自治團體公害防止協定	25
第二目	民間公害防止協定	26
第三目	三邊協定	26
第三項	空氣污染防治對策	26
第一目	煙囪高度與型態	26
第二目	廢煙之排放速度、溫度	27
第三目	排放量及排放口之硫化物濃度	27
第四目	集塵器之設置	28

第五目	事故發生時之緊急措施.....	28
第六目	其他.....	28
第四項	水污染防治對策.....	29
第一目	廢水處理設施之設置.....	29
第二目	廢水之溫度及濃度.....	29
第三目	其他.....	30
第五項	其他環境品質相關專案.....	30
第一目	惡臭方面.....	31
第一款	惡臭防治設施之設置.....	31
第二款	惡臭標準.....	31
第二目	振動方面.....	31
第一款	防振措施之設置.....	31
第二款	振動防治標準.....	32
第三目	噪音方面.....	32
第六項	公害防止計畫書等提出.....	32
第七項	現場檢查（或稱入內調查）.....	33
第八項	從業人員等之相關約定.....	34
第一目	對從業人員進行公害防治相關教育.....	34
第二目	設置公害防治負責人.....	34
第三目	對承包業者進行公害防治之指導.....	34
第九項	事故發生時之緊急因應對策與違反協定之措施.....	34
第一目	事故發生時之緊急因應對策.....	35
第一款	改善措施或停工歇業等.....	35
第二款	損害賠償.....	35
第三款	糾紛處理方法.....	36
第二目	違反協定之措施.....	37
第十項	協定會之設置.....	37
第十一項	工場（廠）綠化.....	38
第十二項	權利義務之繼受.....	38
第十三項	其他.....	39
第三節	我國公害管制協定範本之內容.....	40
第一項	協定標的與主體.....	40
第二項	基本態度.....	41
第三項	執行委員會.....	41
第四項	約定環保標準.....	42
第五項	污染之監測與紀錄.....	42
第六項	公害預防措施.....	42
第七項	補償措施.....	43
第八項	緊急應變計畫.....	43

第九項	損害賠償.....	43
第十項	資訊公開.....	44
第十一項	變更之告知義務.....	44
第十二項	入內調查權.....	44
第十三項	紛爭之處理.....	45
第十四項	違約金之約定與寄存.....	45
第十五項	公害之處理.....	45
<b>第四節</b>	<b>我國環境保護協定參考範本之內容.....</b>	<b>45</b>
第一項	協定標的與主體.....	47
第二項	基本態度.....	47
第三項	執行委員會.....	48
第四項	約定環保標準.....	48
第五項	污染之監測與紀錄.....	49
第六項	緊急應變計畫.....	50
第七項	損害賠償.....	50
第八項	資訊公開.....	50
第九項	變更之告知義務.....	51
第十項	入內調查權.....	51
第十一項	紛爭之處理.....	51
第十二項	公害之處理.....	52
<b>第五節</b>	<b>分析與檢討.....</b>	<b>52</b>
第一項	名稱與目的.....	52
第二項	法源依據.....	54
第三項	協定主體.....	57
第四項	公害防治計畫書.....	59
第五項	入內調查權.....	60
第六項	變更之告知義務.....	62
第七項	補償（回饋）措施.....	63
第八項	違約保證金之約定與寄存.....	65
第九項	權利義務之繼受.....	66
第十項	從業人員之相關規定.....	67
第十一項	公證.....	67
<b>第六節</b>	<b>小結.....</b>	<b>69</b>
<b>第五章</b>	<b>環境保護協定之類型與法律性質.....</b>	<b>77</b>
第一節	概說.....	77
第二節	地方自治團體主導型.....	78
第一項	概說.....	78

第二項 內容與類型.....	78
第一目 意義.....	78
第二目 機能.....	80
第一款 補充法令規定之公害管制權限.....	80
第二款 補充法令規定之公害規制方法及基準.....	81
第三款 補充法令規制對象之不足（規制對象之組織化）.....	81
第四款 廣域公害複數地方公共團體規制權限之統一（規制主體之組織化）.....	82
第五款 糾紛處理及受害救濟之明確化.....	83
第三目 類型.....	83
第一款 鄉鎮市地方自治團體聯合縣與事業簽署環境保護協定.....	83
第二款 兩個地方自治團體與事業締結環境保護協定.....	84
第三款 縣市地方自治團體與轄區內之工業會為保護地區環境整潔而簽署環境保護協定.....	86
第四款 縣市地方自治團體與特定工業區內之事業締結環境保護協定.....	87
第五款 縣市地方自治團體與在該轄區內擁有多數工廠之企業締結一份環境保護協定.....	88
第六款 地方自治團體間締結環境保護協定.....	89
第三項 法律性質.....	90
第一目 日本地方自治團體主導型之公害防止協定之法律性質.....	90
第一款 行政指導說.....	90
第二款 民事契約說.....	92
第三款 行政契約說.....	93
第四款 小結.....	94
第二目 地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質.....	97
第四項 締結協定之主體變更相關問題探討.....	102
第一目 概括承受與繼受取得工廠之效力.....	102
第一款 概括承受.....	102
第二款 繼受取得.....	103
第二目 行政區重劃後原協定之效力.....	104
第五項 主管機關權限能否移轉交由非環境保護協定之當事人.....	105
第一目 主管機關固有之環保權限移轉.....	105
第二目 主管固有環保權限之移轉與環境保護協定之關連.....	107
第六項 小結.....	107
第三節 居民主導型.....	109
第一項 概說.....	109
第二項 內容.....	110
第一目 定義.....	110
第一款 個人.....	110

第二款 居民團體.....	111
第二目 立法缺失.....	113
第三目 實務上運作之困難.....	116
第三項 法律性質.....	117
第四項 後遷入居民於協定之效力.....	118
第五項 小結.....	119
第四節 三邊協定.....	120
第一項 概說.....	120
第二項 內容.....	121
第一目 定義.....	121
第二目 類型.....	121
第一款 地方自治團體參與見證.....	121
第二款 地方有力人士參與見證.....	122
第三項 法律性質.....	123
第四項 小結.....	124
第五節 小結.....	124
第六章 環境保護協定義務履行之確保.....	126
第一節 協定義務之種類與性質.....	126
第一項 概說.....	126
第二項 環境保護協定義務之種類.....	126
第一目 作為義務.....	127
第二目 不作為義務.....	130
第三目 容忍義務.....	133
第三項 環境保護協定義務之性質.....	134
第一目 作為義務.....	135
第二目 不作為義務.....	136
第三目 容忍義務.....	136
第四項 小結.....	137
第二節 協定義務不履行之效果.....	139
第一項 概說.....	139
第二項 協定義務不履行之效果.....	140
第一目 協定義務不履行要件.....	140
第二目 一般公害規制義務不履行之效果.....	143
第三目 損害賠償義務不履行之效果.....	147
第三項 協定義務不履行之特殊問題.....	147
第一目 居民或居民團體代位請求事業履行協定義務.....	147
第二目 居民或居民團體之干預請求權（請求地方自治團體	

採取命事業履行協定措施)	148
第四項 小結	150
第三節 協定義務強制執行之效果	151
第一項 概說	151
第二項 協定義務之強制執行	152
第一目 一般公害規制事項之強制執行	153
第二目 損害賠償事項之強制執行	156
第三項 公證書中逕受強制執行之記載	156
第四項 小結	162
第四節 小結	164
第七章 環境保護協定回饋條款之法律性質	168
第一節 概說	168
第二節 回饋條款之意涵與內容	170
第一項 回饋條款之意涵	170
第二項 回饋條款之內容	171
第一目 經費回饋	172
第二目 其他回饋	172
第三節 回饋條款之法律性質	173
第一項 公環境保護協定之回饋條款	173
第一目 回饋條款之法律性質	173
第二目 回饋條款之合法性	174
第一款 經費回饋	175
一、回饋經費徵收及管理自治條例之意涵與性質	175
二、回饋經費徵收及管理自治條例之合法性	177
三、回饋經費徵收及管理自治條例與回饋條款之關連	180
第二款 其他回饋	183
第二項 私環境保護協定之回饋條款	183
第一目 回饋條款之法律性質	183
第二目 回饋條款之合法性	184
第四節 小結	186
第八章 環境保護協定之救濟	189
第一節 概說	189
第二節 執行委員會之處理	189
第一項 執行委員會之組織與地位	190
第二項 執行委員會之權限	191
第一目 監督協定執行之權限	192
第一款 協定執行同意權	192



第二款	協定執行參與權 .....	193
第三款	協定執行受告知權 .....	194
第四款	其他 .....	194
第二目	協定紛爭解決之權限 .....	195
第三項	小結 .....	196
第三節	依公害糾紛處理法申請調處、裁決 .....	197
第一項	公害糾紛處理法之適用範圍 .....	198
第二項	環境保護協定與公害糾紛處理法之關連 .....	198
第一目	公環境保護協定 .....	199
第二目	私環境保護協定 .....	200
第一款	調處程序 .....	201
一、	申請人 .....	201
二、	調處委員會之組織與迴避 .....	203
三、	調處程序 .....	204
第二款	裁決程序 .....	207
一、	裁決之申請 .....	208
二、	申請裁決之程序 .....	209
三、	裁決之進行與決定 .....	209
四、	裁決之成立與效力 .....	210
第三款	民事訴訟程序與公害糾紛調處、裁決程序不可併行 .....	211
第三目	小結 .....	211
第三項	小結 .....	212
第四節	逕受強制執行 .....	213
第一項	公證強制執行 .....	214
第二項	行政契約自願執行承諾 .....	216
第五節	司法訴訟程序 .....	217
第一項	行政訴訟程序 .....	218
第一目	一般給付訴訟 .....	218
第二目	保全程序 .....	221
第一款	假扣押 .....	221
第二款	假處分 .....	222
第三款	實務運作之缺陷 .....	225
第三目	強制執行 .....	226
第四目	小結 .....	228
第二項	民事訴訟程序 .....	229
第一目	給付訴訟 .....	230
第二目	保全程序 .....	234
第一款	假扣押 .....	234
第二款	假處分 .....	235
第三目	強制執行 .....	236

第四目 小結.....	237
第三項 小結.....	238
第六節 小結.....	239
第九章 代結論.....	246
參考文獻 .....	251
一、中文書籍（按照作者姓名筆畫排序）.....	251
二、中文期刊（按照作者姓名筆畫排序）.....	252
三、日文書籍（按照作者姓名筆畫排序）.....	254
附錄一：公害管制協定範本 .....	256
附錄二：環境保護協定參考範本.....	262
附錄三：宜蘭環境保護協議書 .....	268
附錄四：公環境保護協定書參考範本草案.....	279
附錄五：私環境保護協定書參考範本草案.....	288

## 圖 表 目 次

圖表一：公害防止協定、公害管制協定與環境保護 協定之基本內容對照表.....	74
圖表二：環境保護協定內容性質及其救濟程序 ...	242



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

環境保護乃是二十世紀後半期各國行政以及立法政策的新課題，也是國際的新潮流，各先進國家莫不致力發展環境保護，在法令之內容與執行上亦日漸周延。反觀我國，西元一九八〇年代後，因解除戒嚴關係使得政治、經濟及社會各層面皆有迅速之轉型，然而過往國內工業之急速發展，雖帶來社會及經濟之繁榮，卻因資源開發利用欠缺適度規劃、工業過度發展忽視污染的防治等因素而致使環境品質日益惡化，隨著民眾因政治解嚴，其環保意識日漸覺醒，為了維護生存環境品質而對於所有工業發展採取反公害之立場，於環保公害糾紛中因國內環境保護法令之欠缺完整規範與政府未予以適當以公權力介入以和緩民眾對環保公害糾紛之反彈情緒及抗爭，使得每有環保公害糾紛即引發民眾反公害之自力抗爭救濟運動，此種以反公害為主之自力救濟運動往往因民眾動輒圍廠、破壞公共設施或要求鉅額之回饋賠償，不僅造成企業重大的損失，更嚴重影響社會安定及整個經濟發展。

政府為使環保公害糾紛事件之處理能有妥善解決且具有公信力之制度，雖已於民國八十一年公布施行公害糾紛處理法，並在各縣市成立公害糾紛調處、仲裁委員會，正式接受公害糾紛調處之申請，專責處理公害糾紛處理第二條規範之公害糾紛事項，但面對長期環境保護觀念之偏差，對整體環境資源之規劃與利用欠缺周全之設計與考量，於面臨環境保護問題時，依然未能有效建立整體性、長期性及前瞻性之環境規劃，

且對於層出不窮之公害糾紛，亦由於公害糾紛處理經驗不足以及民眾觀念之偏差，致使我國於八十一年制定公害糾紛處理法至今未能有效發揮公正、迅速有效公害糾紛，保障人民權益，增進區域和諧共榮。面對環保公害糾紛型態與訴求已經呈現多元化之情況下，公害糾紛處理之管道除事後公害糾紛處理外，亦應朝向事先預防等多元化解途徑方式，即以公害糾紛處理之多元化來因應公害糾紛之多樣化。中央政府除了固有公害糾紛處理體制外，近來亦積極倡導環保公害糾紛具事先預防機制作用之環境保護協定，藉由對區域之地理環境、民情風俗，適切地制定公害管制對策，並依地區狀況和案情對環境保護作適當之調整之契約，維護改善區整體環境品質，並增進地方政府、居民與營運事業之和諧共榮，以期能減少環保公害糾紛之發生並降低環保公害受害之程度。

環境保護協定係仿照日本公害防止協定之作而制定，其係針對區域之地理環境、民情風俗，適切地制定公害管制對策，並依地區狀況和案情對環境保護作適當之調整之契約，其制定雖有助於地方政府、居民及事業和諧共榮與對區域整體環境有相當之保護作用，但由於環境保護協定剛於我國立法通過尚處於摸索試煉階段，如何規劃妥善且符合國情之制度，並促進區域和諧共榮與環境保護之目的，於現階段而言，當為首要課題。

## 第二節 研究目的及方法

有鑑於環境保護協定在我國雖有法源依據( 公害糾紛處理法第三十條第二項 )，但未有妥善規劃以及適當發展，本文以行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本為藍本，嘗試以環境保護協定制度形成之參考，即日本公害防止協定，從比

較法之觀點，並參酌我國現有之獨有之國情、相關法令規範以及司法實務運作，探討我國現有環境保護協定制度應有之內容（法律地位、法律性質以及相關法律救濟途徑）缺失以及應行改進之處，初步架構環境保護協定制度內容之完備，期許環境保護協定之推行上，能夠落實環境保護之民眾參與原則，並且能夠使得我國環境保護工作更為有效的落實，避免因環保公害糾紛而造成龐大社會成本支出致影響國家整體經濟的發展或使得政府公權力受到強烈的挑戰。

## 第二章 環境保護協定之意義沿革與目的功能

為預防公害紛爭，並對污染性設施事業設置地之居民能夠提供進一步的保障，民國八十一年制定公布之公害糾紛處理法參照日本公害糾紛處理中主要規制手段之一「公害防止協定」，訂定環境保護協定之法規，此制度旨在透過當事人協商，就污染管制標準、監測方式、公害預防措施、緊急應變計畫、協定之監督組織、舉證責任之分配、損害賠償額度預為約定及其他與公害有關之約定事項，在事業與地方自治團體或居民同意下，作成協定由雙方共同遵守，以消弭公害紛爭之產生<sup>1</sup>。公害糾紛處理法第三十條第二項、第三項：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生。」「前項協定，經法院公證後未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」即本此精神而制定。

### 第一節 環境保護協定之意義沿革

#### 第一項 環境保護協定之意義

環境保護協定，依據公害糾紛處理法施行細則第二十八條第一款規定，係指「事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。」

---

1 參閱行政院環境保護署編印，民國八十一年版公害糾紛處理白皮書（以下簡稱前揭書一），西元一九九四年五月，頁四六；行政院環境保護署編印，民國八十八年版公害糾紛處理白皮書（以下簡稱前揭書二），西元二〇〇〇年六月，頁三五。



依據當事人或締結主體之不同，環境保護協定最主要可以區分為「公環境保護協定」與「私環境保護協定」兩種，其中公環境保護協定係指事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其復可稱「地方自治團體主導型之環境保護協定」；而私環境保護協定則係指事業與所在地之居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其亦可稱「民間環境保護協定」，而於此私環境保護協定，因事業所在地之地方政府參與見證與否，又可區分成「居民主導型之環境保護協定」與「三邊協定」兩種，前者係單純由事業與所在地之居民獨自簽訂之書面協議；而後者則係於事業與所在地之居民簽定書面協議時，事業所在地之地方政府或地方上有力人士參與見證者而言<sup>2</sup>。

## 第二項 環境保護協定之沿革

環境保護協定制度之形成，除了台灣特有的環境背景外，另外則是參考日本公害防止協定而制定。

### 第一目 環境保護協定制度生成理念參考：日本公害防止協定

#### 第一款 公害防止協定之意義

公害防止協定，係指地方自治團體、居民團體等，

---

2 環境保護協定係仿效日本公害防止協定而制訂，爰參照日本公害防止協定締約主體區分之類型，將我國環境保護協定予以類型化。參閱劉宗德，「日本公害防止協定之研究」，政大法學評論第三十八期，西元一九八八年，頁一九〇至一九二。

為防止公害發生，與公害源之事業者或公共設施（如垃圾焚化廠）之管理者間，基於雙方合意，商定事業者須採取一定措施所簽訂之協定<sup>3</sup>。此種協定合意表現之方式在實務上並不一致，有以「協定」、「備忘錄」、「契約」、「確認書」、「誓約書」（保證規約）、「字據」、「協議書」、「往返書信或土地買賣契約的條件等型態為之<sup>4</sup>。

## 第二款 公害防止協定之沿革

依據現有日本文獻一致認為日本最早公害防止協定，為西元一九五二年（昭和二十七年）島根縣政府分別與山陽紙漿公司江津廠、大和紡織公司益田廠所簽訂之「公害防治備忘錄」。該備忘錄規定上述工廠在建造之時，須依照縣政府之技術指導，設置完善的廢水處理設施，若無法維持該地區水質的潔淨，將不許正式運轉；或者因為廢水處理不當，而導致污染甚至危害漁業，則將課予損害賠償之責（賠償額度由縣委員會決定），成為日本公害防止協定之先驅<sup>5</sup>。

然而最先將公害防止協定做為公害規制上之手段

---

3 參閱林大侯主持，日本公害防止協定的內容及其作成之研究，台灣經濟研究院，西元一九九五年六月，頁十三。

4 參閱林大侯主持，前揭書，頁十三；行政院研究發展考核委員會編印，公害糾紛處理政策與法制之研究，西元一九九五年十一月，頁一三八。

5 西元一九五二年島根縣政府與山陽紙漿工廠、大和紡織公司簽訂之公害防治備忘錄，具備了對縣政府備忘錄之形式，載明了廢水處理設施之設置須接受縣政府的指導，並且規定損害賠償須有縣政府的參與，具有公害防止的形式與實質意涵，其與日本明治時期以來公害受害人與公害源間單純公害防治手段損害賠償契約迥不相同，而成為日本公害防止協定之先驅，但它僅約定了處理設施之完善與損害發生時之賠償方法，尚未能謂之為綜合性公害預防對策之協定。詳參閱林大侯主持，前揭書，頁十三至十六；原田尚彥著，環境法（以下簡稱前揭書一），弘文堂，西元一九九二年一月十五日（日本平成三年一月十五日），頁一六五、一六六。

者，為西元一九六四年橫濱市政府與欲於該市根岸臨海工業地帶設廠之電源開發公司及東京電力公司簽署之「磯子火力發電廠公害防止備忘錄」，此種直接具體約定採取必要之公害防治措施與對策之方式被通稱為「橫濱方式之公害防止協定」<sup>6</sup>，此一協定簽訂後紛紛為全國各都道府縣及市町村等地方自治團體所採納。

### 第三款 公害防止協定制度產生之背景

公害防止協定在日本之所以會發展，係與地方自治團體制定公害防止條例甚有關連。日本自西元一九五〇年代開始步入經濟高度成長期，為誘導企業至地方投資，以達開發或繁榮地方之目的，故對公害防治並未予以重視<sup>7</sup>。直至西元一九六〇年代開始，居民對於公害防治開始重視，地方自治團體承受來自於地方居民的壓力，必須對公害擔負起嚴格把關之責，禁止無限制或不注重公害防治之土地開發與工業發展。由於六〇年代日本中央政府所制定之公害管制法律其管制內容極不充分，且公害相關法令僅於「公害防治與經濟發展之調和」限度內方能實施，地方自治團體欲制定公害防止條例以

---

6 橫濱式公害防止協定直接具體約定採取必要之公害防治措施與對策之方式成為日後公害防止協定之先驅，其具有獨特之三項特色；一、配合民眾需求，空氣污染之現況與未來之預測值，須以科學之數據顯示；二、在出售工業用地時（即建廠之前），得要求事業機構提交建設計畫與公害防治計畫（即公害防治對策），針對上述計畫，橫濱市政府可提出質詢，且事業機構須予以答覆並接受；三、意見內容須明確、具體，不得給予事業機構有自由裁量空間。參閱林大侯主持，前揭書，頁十六、十七。

7 有關環境保護之地方自治規章，充其量僅有設工業區之東京都（一九四九年制訂）、大阪府（一九五〇年制訂）及神奈川縣（一九五一年制訂）等三處制訂。

達公害防治目的，往往受制於「法律先占理論」<sup>8</sup>以及有違反依法行政原則中法律保留原則違法之疑慮<sup>9</sup>，而難以順利展開地方土地開發與工業發展公害防治之工作。為免抵觸「法律先占領域」而被解為違法，並為能有效實施公害預防之對策，地方自治團體乃積極主動直接與設廠企業交涉，約定設廠企業應採取比中央政府所制定法律更加嚴格之公害預防措施與環保標準，雙方並合意簽訂公害防止協定。此種基於現實情形考量所為之公害管制作法，固然能夠滿足地方自治團體與企業雙方對於公害管制的實務運作而相當具有實效，惟其係規避「法律先占領域」而為之公害管制，未為法制上所正式承認，此種未依法行政之作法，顯係屬於「脫法之公害管制手段」<sup>10</sup>。

一九七〇年末之公害臨時國會以後，公害管制之相關法律大幅修正而日趨完備，中央政府將大部分之公害

---

8 日本國憲法第九十四條規定：「地方公共團體有管理其財產、處理事務及執行行政之權能，於法律範圍內得制定條例。」此係法律先占理論之依據，即「條例制定權界限」之依據，亦即公害防止條例規定之中，其與法律限制同一對象、事項之條款，為法律當然吸收，該公害防止條例僅具補充法律之性質，即以國家法律上未規定之公害為控制對象時，該公害防止條例才是有效的，否則該公害防止條例即是違法、違憲的。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一四九；原田尚彥著，行政法要論（以下簡稱前揭書二），學陽書房，西元一九八八年六月十日（日本昭和六十三年六月十日），頁一八〇。

9 公害防止協定之內容，如其有干預行政之性質時，因缺乏法律明文授權而違反依法行政原則中之法律保留而被指為違法。

10 於法律先占理論未被克服前，公害防止協定一直被視為「脫法之公害管制手段」，未被給予積極之評價，故縱其具有相當大之功能，亦因符合合法性及妥當性遭受懷疑而有所限制，例如：日本室井力教授即曾警告：「過份信賴地方自治團體與企業所訂公害防止協定，將造成企業合法製造公害、行政當局懈怠取締以及居民環保運動遭受壓制之後果，參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁一四〇、二一九之註十二，葉俊榮，「環境保護協議書」（以下簡稱前揭文一），收錄於氏著環境理性與制度抉擇，三民書局，西元一九九七年十一月，頁一七〇；原田尚彥著，前揭書二，頁一八〇。

規範管制權限授與予地方自治團體知事（道府縣知事）

<sup>11</sup>。各地方自治團體擁有大部分公害規範管制權限後，制定公害防止條例更突破「法律先占領域」之禁忌<sup>12</sup>，引進比中央法令更加嚴格之公害管制條款與環境保護標準，藉以消弭公害頻繁之現象，而達成公害規範管制之目的<sup>13</sup>。以往脫法之公害管制作法也因合法正式公害防止條例之制定而可望消弭，然而，公害防止協定非但未因公害防止條例之制定公布而減少，反倒因其特有之功能效用<sup>14</sup>而與公害防止條例相互配合，並適用公害防

---

11 如日本大氣污染防治法第四條（硫氧化物除外）、水質污濁防止法第三條第三項，分別允許都道府縣於其制訂之地方自治規章中，對企業要求較法律更為嚴格之環保標準。

12 參閱南博方、原田尚彥、田村悅一著，新版行政法（3）地方自治法，有斐閣，西元一九九二年一月三十日（日本平成三年一月三十日），頁一〇五至一〇七。

13 在過去（一九七〇年代前）公害防止條例規定中，其與中央法令限制同一事項之條款，一直作為被法律當然吸收處理，亦即公害防止條例僅是在補充中央法令之規定，以中央法令未規定之公害為控制對象時，該規範始為有效。於西元一九七五年九月二十日（昭和五十年九月二十日）日本最高裁判所判例明確表示，法律規定全國一律之控制標準而要求實施一致之限制（最大限制立法）下，條例加以重複規定即違背法律，惟法律僅係規定最低限度控制措施（最小限制立法）時，地方公共團體考量公害防止、環境保全為地方固有自治事務，即得以條例制訂更高限制、橫向限制之規定，而不受法律先占限制。另，西元一九七五年日本最高裁判所於德島市公安條例事件上告審判決，對法律與條例之關係亦作一般原則性宣示，認條例是否違反法律，必須從兩者規定條文之規範之趣旨、目的、內容及法律效果相互比較，如兩者間有矛盾抵觸者，則條例違反法律而評價為無效，準此，地方自治團體考量公害防止、環境保全而以條例制定更高限制與橫向限制之規定，如條例規範之趣旨、目的、內容（規制之事項、基準、態樣……）及法律效果，未與中央環保法令之規範有所抵觸者，則該地方自治團體得制定之。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一四九至一五一；原田尚彥著，前揭書二，頁三六、六五至六七；高田敏，「條例論」，收錄於雄川一郎、野宏、園部逸夫編，現代行政法大系（8）地方自治，有斐閣，西元一九八九年八月三十日（日本昭和六十四年八月三十日），頁二一〇、二一一；南博方、原田尚彥、田村悅一著，前揭書，頁一〇一、一〇二。

14 公害防止協定係地方自治團體或居民與事業為維護特定地區之環境保護而簽訂之協定，該協定除具有「因時制宜」、「因地制宜」、「因事制宜」與「因素

止條例予以補充、二者相互為用之結果，使公害防止協定之利用與發展顯得更為活躍、普遍。

#### 第四款 公害防止協定之運作與發展

公害防止協定，係地方公共自治團體與事業者，為防止公害，基於雙方之合意，約定由事業者採取適應區域狀況個別性之公害防治措施所簽署之協定，其具有補充中央與地方環保法令之不足，及彌補法律對地方自治團體授權之不充分之功能，為企業與居民雙方共存共榮之良方，故自一九七〇年以後在日本益趨普及<sup>15</sup>，其內容亦逐步增加，儼然與環保法律（中央制定）條例（由地方制定）行政指導<sup>16</sup>並列為四種公害防制之有力手段

---

制宜」等特性外，更可補充或替代公害防止條例之僵硬、不足。

15 依據日本神戶大學法學部阿部泰隆教授之見解，認為公害防止協定能在一九七〇末起逐漸成為公害防治之主要手段之一，其理由有五：一、當時法律規定之公害排放標準不甚完備，各個企業即使遵守法定排放標準，也無法避免高濃度污染，因此地方自治團體需要要求企業遵守比法律更為嚴格之排放標準，與企業簽訂比法律規定更嚴格環保標準之公害防止協定是必然趨勢；二、關於公害之規範管制，當時法律授予地方自治團體之權限並不充分，另受限於法律先占，地方自治規章之規範管制內容被法律允許之程度相當有限，地方自治團體為彌補中央法令不足及法律先占之缺失而達成環境保護之任務，只好採取脫法之管制措施；三、依據當時法律執行規範管制，則在依法行政原則下，不僅規範管制方法須嚴格遵照法律規定，規範管制內容亦僵硬劃一，無法因應富有地域環境特性之公害，如此使得公害防治目的難以達成，為免除中央法令僵硬劃一，地方自治團體衡量地域環境特性藉公害防止協定以徹底達至公害防治之規範與企業履行之可能性；四、公害防止協定對企業而言係與居民共存共榮之良方，事先與居民簽署公害防止協定，可避免糾紛之發生及日後改善生產設備之麻煩，不僅有利於企業業務之順利推廣，更可維護企業良好聲譽；五、公害防止協定係企業與地方自治團體或當地居民以雙方協商方式簽訂，較符合「以和為貴，凡事注重事前協議」之日本社會習性。參閱阿部泰隆，「公害防止協定 住民 救濟方法」，判例時報第九八八號，轉引自林大侯主持，前揭書，頁十八、十九及三十一。

16 為貫徹公害事前防治措施，順應公害行政之多樣性，彌補公害法令規制之不足徹底達到公害防治之目的，政府除中央法律與地方自治規章設定環境基準外，亦多透過行政指導之方式為之。公害防治之行政指導可以區分為代替之

此外，協定在形式上也有下列幾項轉變：第一、協定存在之獨立性：公害防止協定之簽訂不再如橫濱式之契約般，須將公害防治條款附屬於工廠用地之買賣契約中，已可以單獨簽訂；第二、協定形式之轉變：公害防止協定所採者，不再是往返書信之形式，而是一般契約之格式；第三、協定規範對象範圍之擴大：協定對象不再限於是事業（公害源）的新增、增設廠房或設施，而可溯及既存之廠房或設施；第四、協定內容之具體化：協定之條文內容，已非如早期條文之抽象籠統，而是以更為具體、個別、詳細之規定彰顯於協定中；第五、違反協定處置種類之增加：違反協定時，對企業之制裁方式不只是要求損害賠償或由地方自治團體（都道府縣鄉鎮等）代為執行，尚有停業、歇業等手段<sup>18</sup>。

公害防止協定之簽訂，自西元一九七〇年至一九八五年間每年約以百分之三的比例增加，自一九八五年至一九八九年間以每年約以百分之四點五的比例增加，自一九八九年以後每年更以百分之五的比例增加<sup>19</sup>，截至一九九四年止，日本公害防止協定已逾四萬件，也幾乎

---

事前指導與規制強化的行政指導，前者係政府發現工廠有違法狀態時，依法採取強制措施之前，皆會事先與工廠方面協商研議，或指導其變更設施計畫，或根據住民中之申訴勸告其改善工廠設備及作業方式，以謀求污染事態之解決；後者係為補充依據中央法律或地方自治規章設定之規制，徹底執行較有效之公害管制，行政機關多實施要求嚴格對策行政指導，以求獲得改善而言。詳參閱林寄青著，行政法學上公害對策之研究，五南圖書出版公司，西元一九八八年九月，頁一三四至一四四。

17 參閱黃啟禎，「我國公害管制協定法制及相關問題之探討」，台灣經濟研究月刊第十八卷第二期，西元一九九五年二月，頁二八。

18 參閱林大侯主持，前揭書，頁二一。

19 參閱林大侯主持，前揭書，頁六八至七二。

涵蓋所有事業種類之範圍<sup>20</sup>，自一九九四年之後迄今，每年以平均兩千件的速度增加<sup>21</sup>，上述種種數據足徵公害防止協定在日本有逐步遞增的現象，是以其運作與發展可謂相當順利。公害防止協定在日本的未來，基於：  
一、雖然公害防止協定採用的公害管制手段或管制技術，有可能成為未來修法之參考，甚至被納入法律中，而使法律更為周延，但畢竟法律規定有流於僵硬劃一之嫌，無法配合地區或產業特性彈性調整；二、居民與企業間之協商方式只能以契約為之；三、較符合日本「以和為貴，凡事注重事前協議」之社會習性<sup>22</sup>等三點理由，相信公害防止協定未來在日本應會持續普及。

## 第二目 環境保護協定法制化

台灣過去四十多年來，在政府與民眾共同努力打拼下，締造全世界矚目的經濟奇蹟，然而在經濟奇蹟背後，資源開發利用欠缺適度規劃、工業過度發展忽視污染的防治等因素，致使環境品質日益惡化，引發民眾反公害之自力救濟運動，其後復以民眾環保意識覺醒以及政治解嚴等因素，導致環保抗爭及公害糾紛層出不窮<sup>23</sup>，長期抗爭結果不僅造成龐大社會成本的付出、產業投資意願降低而紛紛出走，影響國家整體經濟的發展，更使得政

---

20 參閱黃啟禎，前揭文，頁二七。

21 參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁一八八。

22 參閱林大侯主持，前揭書，頁七〇。

23 民國（下同）七十五年鹿港杜邦投資事件、七十七年高雄縣林園事件、七十九年後勁反五輕設廠事件、八十年宜蘭反六輕設廠事件、八十四年彰化溪洲焚化爐設廠事件、八十七年德國拜爾設廠事件、八十八年高雄台塑仁武廠汞污泥事件，乃至於九十年爭議甚大之核四建廠風暴。



府公權力受到強烈的挑戰。

政府機關有鑑於公害糾紛日益嚴重，為防止公害發生，確保環境品質與居民健康，並促進地方和諧，遂致力於各項公害糾紛處理體制以及相關環境保護法規之建制，而於民國八十一年二月一日始有公害糾紛處理法之公布施行。於該法第三十條第二項就「公害管制協定」予以明文規定<sup>24</sup>，其用意在於引進日本行之有年成效良好之「公害防止協定」，提供國內訂定類似日本公害防止協定時之法源，將之作為事先預防公害糾紛發生之方法，藉以消弭公害糾紛日益嚴重之情形。

基於公害糾紛之癥結在於地區居民，制訂公害管制協定當時遂將公害管制之當事人僅定為「所在地居民」與公害源，而將地方政府排除在外。然而，既名為「管制」，則當事人應至少有一方必須是擁有「管制力」之公權力者，即行政機關<sup>25</sup>。此由行政院環境保護署「公害糾紛處理白皮書」中所稱：「協定當事人僅限定為當地居民與公害源之間，地方自治團體不能為協定之當事人，乃是立法上的缺陷」<sup>26</sup>即可為證。又，在實務運作上，民國八十一年三月二日出現地方自治團體與公害源簽訂環境保護協議書而無法援用公害糾紛處理法相關公害管制協定規定之案例<sup>27</sup>。行政院環境保護署有鑑於上述重大之立

---

24 民國八十一年年二月一日之公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」

25 參閱黃啟禎，前揭文，頁二九。

26 參閱行政院環境保護署編印，前揭書一，頁二二、二三。

27 民國八十一年三月二日宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司蘇澳廠雙方就台

法缺失，遂於民國八十二年二月公布公害糾紛處理法施行細則時，將第二十九條第二項規定直轄市、縣（市）自治團體得協助所在地居民與公害源簽訂公害管制協定，試圖以此解決地方自治團體不能成為公害管制協定當事人之窘境，惟施行細則僅係子法，不能逾越母法規定，故行政院環境保護署此項作法不僅無法解決地方自治團體未能成為協定當事人之立法缺陷，更為「協助」之規定帶來用意不明確之疑義。

為徹底有效解決民國八十一年二月一日公布施行之公害糾紛處理法中有關公害管制協定之重大立法缺失，民國八十七年六月三日修法時，即將公害管制協定不當之處予以修正，該次修法將「公害管制協定」易名為「環境保護協定」<sup>28</sup>，更修正公害糾紛處理法第三十條第二項與增定同條第三項：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定。」、「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」

經過修正之公害管制協定，即環境保護協定，規定事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，藉以防止公害發生，健全先前公害糾紛處理法立法時的缺失，並藉由事業與地方政府或所在地居民雙方合意共同

---

灣水泥股份有限公司蘇澳廠六號窯更新一事合意簽訂環境保護協議書。

- 28 事業與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協議書，其係基於「環境保護的共同目標」而簽訂，亦即締結協定旨在於共同確保地區環境保護品質與居民安全健康，協定簽訂之目的不僅消極防止公害，更積極的環境保護，有鑑於「公害管制協定」重在公害管制，其與協定締結之目的不盡相符，遂將「公害管制協定」修改為「環境保護協定」，俾使符合現狀與需求。

簽訂環境保護的協議書，建立事業與居民間互信的基礎，同時提供解決環保抗爭之適當途徑，處理現行程序難以著力之設廠糾紛，達成環境保護與經濟發展共存共榮永續發展的目標，俾使公害消弭於無形。

## 第二節 環境保護協定之目的功能

### 第一項 環境保護協定之目的

環境保護協定係指事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方須採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，亦即其係針對事前防止公害所須採取之一定措施與抗制公害之對策，或公害發生後處理公害所須採取之一定措施或對策之協定，此種協定具有以下目的<sup>29</sup>：

- (一) 有效落實環境保護工作。
- (二) 促進事業與居民和諧共榮。
- (三) 落實公害污染防治、提升企業形象。
- (四) 主動妥善抒解糾紛、避免抗爭，發揮保護傘功能。

### 第二項 環境保護協定之功能

有關環境保護協定之功能<sup>30</sup>大致如下：

---

29 引自陳慈陽著，環境法總論，元照出版公司，西元二〇〇〇年六月，頁三七三。

30 參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁一九三、一九四；陳慈陽著，前揭書，頁三七三；林大侯主持，前揭書，頁二三至二六；行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二一九；李建良，「環境議題的形成與國家任務的變遷—『環境國家』理念的初步研究」，收錄於憲法體制與法治行政（一）憲法篇，三民書局，西元一九九八年八月，頁三三一至三三三；大橋洋一著，行政法—現代行政過程論，有斐閣，西元二〇〇一年年三月二十日（日本平成十二年），頁三六二；室井力著，現代行政法入門（1），法律文化社，西

(一) 具溝通之效用

環境保護協定係事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方須採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，此協定可建立事業與所在地居民或地方政府之間互信，使雙方在當地生活為一互利共同體。

(二) 彈性運用法令規定之公害防治方法及標準，力求其因地制宜、因時制宜、因事制宜及因案制宜

環境保護協定係地域事業與所在地居民或地方自治團體針對該當地之地理環境、社會狀況，適切地制定公害管制對策，就此特點而言，其較富彈性，可依地區狀況和案情作適當之調整，使法律或地方自治條例規定之公害防治方法及標準得彈性運用，免除法律或地方自治條例劃一適用之窘境，並可依據協定引進符合當地所需之公害防治技術，使環境保護協定之內容得以落實。

(三) 雙方商定公害處理模式，並賦予所在地居民參與監督、共同執行環境保護監測及勘查等工作，更具公信力

環境保護協定係事業與所在地居民或地方自治團體為保護環境並防止公害發生，雙方商定公害處理措施及對策而簽訂之書面協議，該協定免除所在地居民於事業設廠運作時有生命、財產或環境隨時

---

元一九九八年三月二十日（日本平成九年三月二十日），頁一九二；芝池義一著，行政法總論講義，有斐閣，西元一九九九年十二月二十日（日本平成十年十二月二十日），頁二四五。

有遭受侵害之疑慮與恐慌，充分賦予所在地居民參與環境保護工作之監督及執行之機會，使當地民眾知悉事業設廠運作，信賴協定所為協議，使得公害處理措施及對策之執行更具有公信力。

(四) 主動積極妥善抒解糾紛，避免抗爭，發揮保護傘功能，裨益於事業形象的提升

往昔台灣發生公害事件，受害民眾（包括可能受有侵害之民眾）往往欲以抗爭以獲得金錢賠償、回饋金或其他補償，造成公害之事業在受害民眾強力抗爭下出面與據以力爭的受害民眾協商，往往被迫接受超出公害造成之損害更高的賠償或補償，此等公害處理模式不僅使得事業形象受創，更帶來難以估計的社會成本損失。環境保護協定係事業與所在地居民或地方自治團體就公害處理措施及對策所為之協議，當中協定條款已就事業對公害發生應主動積極妥善抒解糾紛有所約定，如此協議不僅可以避免事後所在地居民無謂的抗爭，更可以增進事業親民的形象。

(五) 協定本身可成立委員會，以執行有關環境保護糾紛等各項議題

環境保護協定係事業與所在地居民或地方自治團體就公害處理措施及對策所為之書面協議，依據該協議得成立環境保護執行委員會<sup>31</sup>以執行環境保護糾紛

---

31 有關環境保護執行委員會之規定，參閱行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本第三條：「為謀本協定之順利執行，並建立雙方共同之溝通管理，雙方同意各推派\_\_\_\_\_〔人數建議在三至五名之間〕名代表，組成執行委

之解決或實施環境保護協定所約定之各項議題（如：回饋金之管理與運用等等），如此運作機制可以節省雙方當事人就環境保護糾紛所為訴訟或其他解決紛爭龐大程序利益之花費，或關於協定相關協議執行上之不便，即得以最小之社會成本達成環境保護之目的。

---

員會。」「執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：1、督導協定之執行。2、定期開會討論相關事宜。3、召開臨時會處理特定議題。4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。5、各種大小爭議的處理。6、其他。」

## 第三章 環境保護協定之適用原則

### 第一節 輔助原則

傳統環境保護係屬國家之任務，向來由國家或地方自治團體制定中央法令或地方自治規章，單方行使管制公權力以達公害防制之結果<sup>32</sup>。由於公害日趨多樣，中央法令與地方自治規章雖可達事後防制公害之效果，惟由於中央法令與地方自治規章之僵硬劃一無法有效解決適應日趨產生之公害以及遏止公害之產生，使得公害日趨嚴重，中央政府與地方自治團體有鑑於此，為徹底消弭公害，除中央法律與地方自治規章設定環境基準外，遂以非公權力之行政指導方式為事前公害防治工作，以順應公害行政之多樣性，彌補公害法令規制之不足，徹底達到公害防治之目的。

隨著環境保護意涵之改變（單純屬於國家任務逐漸成為國家與環境使用者之責任）以及前述三大公害防治手段（中央法令、地方自治規章與行政指導）無法有效因應日趨發展之公害因素，日本遂採取以環境協商契約之輔助方式，透過地方公共自治團體與事業者協商簽署公害防止協定之方式，由事業者採取適應區域狀況個別性之公害防治措施，補充中央與地方環保法令之不足，及彌補法律對地方自治團體授權之不充分之功能，徹底有效因應日趨發展之公害，以達公害防治之目的，並使企業與居民雙方得以共存共榮。由於此等輔助環境協商契約方式效果卓越，於公害防治上儼然成為第四個有力之公害防治

---

<sup>32</sup> 參閱陳慈陽著，前揭書，頁二七。

手段<sup>33</sup>。

我國環境保護協定係繼受日本公害防止協定，屬於環境協商契約之一，透過地方自治團體或所在地居民與事業協商簽署協定之方式達至公害防治之目的，此等協定雖美其言貴為四大公害防治手段之一，惟於公害防治實務運作上，環境保護協定並不具有強制性，其僅係在於輔助其他三大公害防治手段順利達成公害防治之目的，並非獨立之公害防治手段，充其量僅能稱為四大公害防治手段之末。

## 第二節 任意原則與機動原則

環境保護協定係事業與所在地居民或地方政府為公害防止與環境保護基於雙方合意而簽訂之契約，本於契約自由原則，事業與所在地居民或地方政府於不違反法律規定、公共秩序與善良風俗下，當事人對於協定之簽訂與內容之決定享有絕對之自由，亦即事業與所在地居民或地方政府基於雙方任意之合意即得簽訂環境保護協定，並得任意決定該協定之內容。

雖所有公害規制法令規範之公害規制措施皆僵硬劃一且一致適用，然而環境保護協定係地域事業與所在地居民或地方自治團體針對該當地之社會地理、社會狀況，適切地制定公害管制對策，並依地區狀況和案情對環境保護作適當之調整，其簽訂因各地域事業之種類與各地之民情風俗、地理環境之不同而有各自不同案情之協定，具有「因地制宜」、「因時制宜」、「因事制宜」與「因案制宜」等之機動特性。

---

33 參閱黃啟禎，前揭文，頁二八。



### 第三節 協商原則

環境保護協定，係事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。其係由事業與地方自治團體或所在地居民雙方就當地之地理環境、社會狀況及事業營運狀況為協商，依據雙方當事人之協商而對地區狀況和案情作適當之調整，合意適切地制定公害防治對策，富有相當之機動彈性與任意性<sup>34</sup>。此等依據具體個案之不同，協商制定各自適切公害防治對策，顧及具體個案之特殊狀況，不受公害規制法令規範全國一致（或地域一致）之公害規制措施之作法，不僅化解法令僵硬劃一之窘境，更可因協商而制定出雙方信賴且願共同遵守之環境保護協定。

---

<sup>34</sup> 參閱李建良，前揭文，頁三三一至三三三。

## 第四章 環境保護協定之基本內容

### 第一節 概說

環境保護協定，係指「事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協定。」換言之，環境保護協定係事業與所在地居民或地方政府為公害防止基於雙方合意而簽訂之契約，以契約自由之觀點看來，環境保護協定之締結只要是約定不違反法律規定、公共秩序與善良風俗，當事人對於協定內容之決定享有絕對之自由，亦即只要是環境保護協定當事人雙方基於合意之內容皆可納入環境保護協定之中。

地域事業與所在地居民或地方自治團體針對該當地之社會地理、社會狀況，適切地制定公害管制對策，並依地區狀況和案情對環境保護作適當之調整，此為環境保護協定簽訂之理由。環境保護協定之簽訂，雖因各地域事業之種類與各地之民情風俗、地理環境之不同而有各自不同案情之協定，具有「因地制宜」、「因時制宜」、「因事制宜」與「因案制宜」等特性之環境保護協定，其具體內容仍可歸納出幾點較具特徵性之內容。然而環境保護協定內容之探討，對於環境保護協定制度之建立與發展具有相當的引導與參考作用，欲探討環境保護協定之內容則必須參照此一制度制定立法沿革 - 日本公害防止協定與環境保護協定之前身 - 公害管制協定來加以探討，始能對環境保護協定之內容詳盡瞭解。

### 第二節 日本典型公害防止協定之內容

日本公害防止協定，係指地方自治團體、居民團體等，為

防止公害發生，與公害源之事業者或公共設施之管理者間，基於雙方合意，商定事業者須採取一定措施所簽訂之協定。協定發展至今遍佈日本各地，總數逾五萬件，其內容幾乎已涵蓋所有事業種類，每一協定因參與約定事業種類之不同而有各具特色之具體內容。形形色色之公害防止協定之內容，可以歸納出幾項主要之基本內容。

公害防止協定之基本內容大致包括締約依據、締約主體、空氣污染防治對策、水污染防治對策、其他環境品質相關專案、公害防止計畫書等之提出、現場檢查、從業人員等之相關約定、事故發生時之緊急因應對策與損害賠償、設置協定會、工場（廠）綠化、權利義務之繼受及其它等，分析如下<sup>35</sup>：

## 第一項 協定依據

一九七〇年代以前，日本地方自治團體受限於「法律先占領域」以及違反依法行政原則中法律保留原則之疑慮，乃主動直接與設廠企業交涉，約定設廠企業應採取比中央政府制定法律更加嚴格之公害預防措施與環保標準，雙方並合意簽訂公害防止協定。此時簽訂之公害防止協定並無締約依據，蓋公害防止協定未為法制上所正式承認，此種未依法行政之作法，屬於「脫法之公害管制手段」。

一九七〇年代末，日本中央政府將大部分的公害規範管制許可權授與地方自治團體，各地方自治團體擁有大部分公害規範管制許可權後，並得依此制定公害防止條例。

自此之後，地方自治團體為免除公害防止協定係脫法公害

---

<sup>35</sup> 整理自林大侯主持，前揭書，頁三三至四八；葉俊榮，前揭文，頁一七八、一七九。

管制之疑慮，多以「公害防止條例」作為締結公害防止協定之依據，此種以公害防止條例為依據之行為成為公害防止協定締結行為特徵之一。然而並非所有地方自治團體（都道府縣或鄉鎮市）都有公害防止條例做為締約之依據<sup>36</sup>，惟依據公害防止條例而締結公害防止協定者，必於協定前言中列出「根據XX市公害防止條例第XX條規定，締結以下之協定」等字眼，如池田市與日鐵礦業股份有限公司締結之公害防止協定「.....依據『池田市環保條例』（西元一九七八年池田市條例第十四項）的宗旨.....。」、廣島縣、大竹市與大竹紙業股份有限公司締結之公害防止協定第一條：「本協定依據廣島縣公害防止條例（西元一九七一年廣島縣條例第四十六號）第一條規定的公害防治對策之基本觀念，以及該條例第七十六條之規定締結。.....」即是。

## 第二項 協定主體

公害防止協定係指二個以上當事人相互合意之意思表示成立之契約。依據當事人或締結主體之不同，在實際運用上，公害防止協定可區分為下列三種類型：一、地方自治團體公害防止協定（即地方自治團體與企業簽訂之公害防止協定）；二、民間之公害防止協定（即居民或居民團體

---

36 公害防止協定之簽署，未必有公害防止條例為其法源依據，係因憲法雖明示地方自治之依據，惟於根據地方自治之宗旨保障地方行政運作之現行法下，法律先占理論是否依然暢行無阻，不無疑問。就地方自治團體之設立目的而言，於其行政事務中，自應包含憲法內預留之「由地方自治團體自行處理較為恰當」之事務一姑且將之稱為「特有之自治行政事務」。縱使法律對特有之自治行政事務有管制規定，亦不意味著地方自治團體於該領域之權限被剝奪，畢竟法令所規定者，僅係全國劃一且最起碼之權限，地方自治團體可據此自行採取內容更多、標準更嚴、項目更多之措施。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁八九；林大侯主持，前揭書，頁十。

與企業簽訂之公害防止協定)；三、三邊協定(即地方自治團體、居民團體與企業簽訂之公害防止協定)。關於公害防止協定其締約主體之不同所產生不同之類型，其詳細情況與再細部分類如下分述：

### 第一目 地方自治團體公害防止協定

地方自治團體公害防止協定，其締約主體歸納後約有下列幾種可能：

- 1、鄉鎮市聯合與企業簽署公害防止協定。
- 2、兩個縣與企業締結公害防止協定。

此種情形之協定又可區分為二：一、兩個縣聯名與企業締結一個公害防止協定；二、兩個縣分別(個別)與企業簽訂公害防止協定。

- 3、鄉鎮市與轄區內之工業會為保護地區環境而簽署公害防止協定。
- 4、鄉鎮市與特定工業區內之企業締結公害防止協定。

此種情形之協定又可區分為兩種方式：

一、鄉鎮市分別(個別)與各個企業締結內容完全相同之公害防止協定。此種格式與內容多為定型化條款，未因行業之不同而有所區分，故通常另以「細節書」或「備忘錄」之方式與各個企業約定各種環保細節；二、鄉鎮市與工業區內所有企業締結一個公害防止協定，並針對空氣、水等等各種污染進行總量管制。

- 5、府縣、鄉鎮市與在該轄區內擁有多數工廠之企

業締結一個公害防止協定。

#### 6、地方自治團體間締結公害防止協定。

鄰近之府縣或鄉鎮市為防範公害、交換資訊之目的，設置協定會，而簽署公害防止協定。此種協定常見於垃圾焚化廠。

### 第二目 民間公害防止協定

民間公害防止協定，係由地方自治團體內之居民所組成之自治會、公害對策委員會或公害對策居民會議等團體與企業簽訂公害防止協定。

### 第三目 三邊協定

三邊協定，係由事業、居民或居民團體及地方自治團體三者共同簽訂之公害防止協定，惟事實上此種協定地方自治團體只是居於見證人之地位，藉由行政機關之監督（見證）加強所在地居民一方之力量，確保事業確實遵守協定、忠實履行約定義務。此等協定常見於河川保護會等居民團體與廢水排至特定河川之所有事業單位，在府縣或鄉鎮市之見證下而締結。

## 第三項 空氣污染防治對策

根據公害防止協定中有關空氣污染防治相關條款，分析其相關空氣污染防治之內容。

### 第一目 煙囪高度與型態

有約定煙囪高度與型態之公害防止協定，大致可區分為兩類：第一類係對煙囪之高度與型態皆有明確規

範；第二類則係對煙囪高度之約定不甚明確。前者，如：一九六八年九月十日東京都與東京電力之公害防止協定中約定：「根據航空法，特約定大井火力發電廠之煙囪高度為100公尺左右，另外為使煙能確實排入高空中，須採用集合式煙囪。」以及一九六九年十一月二十六日富山縣與北陸電力之公害防止協定中約定：「必須是110公尺以上之集合式煙囪。」即是；後者，如：一九六九年二月十日富山縣與住友化學工業之公害防止協定中約定：「煙囪高，擴散情況佳，可達到公害防治之目的。」以及一九六九年四月十一日愛知縣與朝日麥酒之公害防止協定中約定：「煙囪盡可能加高，但以不超過航空法中限定之高度為原則。」即是。

## 第二目 廢煙之排放速度、溫度

公害防止協定中有約定煙囪之高度與型態者，皆同時約定煙之排放速度與溫度。如：一九六八年九月十日東京都與東京電力之公害防止協定中約定：「溫度為130°C、速度為每秒30公尺，以保障煙之擴散與稀釋。」及一九六九年十一月二十六日富山縣與北陸電力之公害防止協定中約定：「溫度為138°C、速度至少30公尺。」等即為典型之具體案例。

## 第三目 排放量及排放口之硫化物濃度

如：一九六八年十二月十七日福岡縣、熊本縣、大牟田市、荒尾市與三井鉛業之公害防止協定中，約定：「煤煙排放濃度不得超過0.6 g / m<sup>3</sup>，且在排放口測出

之硫氧化物量不得超過 0 . 1 5 %。」即是典型之具體案例。

#### 第四目 集塵器之設置

如：一九八二年五月二十二日宮崎縣、廷岡市與旭化成工業、旭 D o w、旭化成新港基地之公害防止協定中，約定：「對於粉塵排放量之排放設施，應裝設足以因應最大排放量集塵裝置。」即是典型案例，惟此條款內容不甚明確。

#### 第五目 事故發生時之緊急措施

如：一九八二年五月二十二日宮崎縣、廷岡市與旭化成工業、旭 D o w、旭化成新港基地之公害防止協定中，約定：「依照宮崎縣大氣污染緊急對策實施要領，當空氣相關特報或警報發出時，須使用硫含量 1 % 以下之燃料。」以及一九七四年十一月七日愛知縣、東海市與新日本製鐵之公害防止協定中，約定：「因為氣象情況，使煉鋼廠週邊之空氣遭受污染，並有損壞生活環境之虞時，將發布空氣污染警報。根據其他約定，可要求煉鋼廠降低煤煙排放量，煉鋼廠必須加以配合。」即為適例。

#### 第六目 其他

公害防止協定中，關於空氣污染防治對策之約定除前五項之外，尚有包羅萬象之約定。如：一九七三年五月三十日福島縣與住友橡膠工業之公害防止協定第六條約定：「應自行測定由工廠鍋爐排出之煤煙與氣候狀況，並提出報告。」此協定對簽訂公害防止協定之企業課予



空氣防治監測、記錄與報告等義務，如企業未履行義務，該協定雖未定有罰則，惟地方自治團體仍得本於環境法規（大氣污染防治法第二十六條、第三十五條）所賦予之管制權處罰企業，可謂間接強制企業執行監測、紀錄或報告。

#### 第四項 水污染防治對策

根據公害防止協定中有關空氣污染防治相關條款，分析其相關空氣污染防治之內容。

##### 第一目 廢水處理設施之設置

公害防止協定中，有關廢水處理設施之設置，如：一九八七年一月十九日南關鎮與 田道路營建公司之公害防止協定第三條約定：「公司為致力於水污染防治，並維持公共水域良好水質，應設置處理設施，處理工廠內產生之廢水與油污。」與一九七九年十月六日筑後市與九州木材工業之公害防止協定第四條第一項約定：「公司應充分瞭解廢水之排放處係農業用河川，故須注意維修管理處理設施，以積極防止水污染。」等，即為一例。

##### 第二目 廢水之溫度及濃度

有關廢水之溫度方面，如：大阪府與關西電力南港發電廠之公害防止協定第十二條約定：「由南港發電廠排至公共水域之溫排水，須做如下處理：一、用於冷卻之水，在其取水與放水方面，除須由深層取水並防止再循環外，取水口與出水口溫差不得超過 7 °C；二、排放冷卻水時，應注意速度，以避底部泥土揚起；三、以海水

電解方式添加氯時，於出水口不得檢出氯含量。」即為典型之具體案例。

至於有關廢水之濃度方面，如：筑後市與九州木材工業之公害防止協定第四條第三項約定：「為維持公共水域水質標準，由工廠排出之廢水，除遵守法律規定之外，尚須符合以下標準：BOD不得超過30PPM；六價鉻不得超過0.3PPM；砒不得超過0.3PPM；氟不得超過10PPM；酚類不得超過3PPM。」即為適例。

### 第三目 其他

公害防止協定中有關水污染防治對策之約定，除了上述部分針對水污染防治為具體措施之約定外，多為訓示或抽象籠統之約定，如：一九八六年十二月一日池田市與日鐵礦業之公害防止協定第三條第一項約定：「公司應有萬全之處理設施，不使污水流入河川。」及福島縣與住友橡膠工業之公害防止協定第十條第一項約定：「公司須主動測定工廠廢水之水質與量。」即是。

## 第五項 其他環境品質相關專案

根據公害防止協定，有關環境品質之相關專案，除空氣污染防治與水污染防治專案外，其他環境保護品質之相關專案，包括惡臭、振動、噪音等。以下分述：

## 第一目 惡臭方面

### 第一款 惡臭防治設施之設置

公害防止協定中有關惡臭防治設施之設置迄今僅有抽象籠統之約定，尚未出現具體明確之例。如：一九七二年三月七日和歌山縣、有田市與東亞燃料工業之公害防止協定第二條第二項：「須採用防止惡臭物質外洩之結構，以及不影響附近居民之萬全措施。」即為一例。

### 第二款 惡臭標準

如：一九七二年三月七日和歌山縣、有田市與東亞燃料工業之公害防止協定第二條第一項：「為防止惡臭，公司除遵守下列標準外，更須努力減少惡臭之排放。硫化氫不超過 0.02 PPM；酸鹽類不超過 0.02 PPM；其他惡物質不超過相關法令管制標準。」為惡臭標準具體明確之約定，惟尚有部分公害防止協定並未對惡臭標準為具體明確之約定，僅為原則性之訓示。如：南關鎮與 田道路營建公司之公害防止協定約定：「公司須採取措施對策，不使營建區內產生惡臭予人不愉快之感。」即是。

## 第二目 振動方面

### 第一款 防振措施之設置

如：福島縣與住友橡膠工業之公害防止協定約定：「公司須裝設有效果之防振措施，或其他相關裝置，以積極降低振動。」為原則性之條款。

## 第二款 振動防治標準

如：一九八八年一月二十六日階上鎮與邱比食品公司之公害防止協定約定「振動需符合下列標準：上午八時至下午七時不得超過六十五分貝；下午七時至翌日上午八時不超過六十分貝。」為內容具體明確之約定。

## 第三目 噪音方面

有關噪音公害防止對策，於公害防止協定實務案例出現內容具體明確之約定與內容抽象籠統之約定。如：階上鎮與邱比食品公司之公害防止協定約定「公司為防止噪音需遵守下列標準：上午六時至上午八時不超過 55 Phon、上午八時至下午七時不超過 60 Phon、下午七時至下午九時不超過 55 Phon、下午九時至翌日上午六時不超過 50 Phon。」即為具體明確噪音公害對策之約定；而一九八八年十二月八日北茨城市與北村針織公司之公害防止協定約定「對於可能產生噪音之設施與設備，公司須採取消音、遮音等適當措施。」並無具體時間與數據之要求，為一抽象籠統之約定。

## 第六項 公害防止計畫書等提出

公害防止計畫書係備忘錄、公害防止協定細節書之統稱，其內容係對公害防止協定書中提及之公害防治對策做進一步具體之約定（相關細節或技術性之記載），其往往附屬於公害防止協定書。如：廣島縣、大竹市與大竹紙業之公害防止協定第十六條約定：「根據該協定，公司為實行公

害防治對策、進行排放情況之測定或其他協定事項，經由縣、市與公司協定，須提交備忘錄。」即是典型之具體案例。

此外，部分公害防止協定對於簽訂公害防止協定之企業者課予提交公害防止計畫書之義務，此部分，如：池田市與日鐵礦業公司之公害防止協定第二條約定：「公司每年在事業開始六十日前，要提出事業計畫；於事業結束六十日內，提出事業實績。」即為典型具體案例。

## 第七項 現場檢查（或稱入內調查）

地方自治團體，為督促企業確實履行公害防止協定，依據相關法規之授權，得於公害防止協定中約定擁有現場檢查與報告索取、命提交公害防止計畫書或事業計畫書等監督措施權。地方自治團體本於公害防止協定，得進入廠區內進行公害防治相關實行狀況之檢查。

公害防止協定之簽署，除協定雙方當事人外，往往有見證人之參與。於此種協定中，往往約定協定當事人與見證人同樣享有現場檢查權，惟見證人之現場檢查權必須協同協定當事人始得行使，不得單獨對協定當事人之另一方（企業）行使現場檢查權，蓋賦予見證人現場檢查權之用意僅在於公正監督協定公害防治措施之實行情況，其既非協定當事人，自不得主張協定當事人之權利。例如：和歌山縣，有田市與東亞燃料工業之公害防止協定約定：「為防治公害，協定當事人得進入廠內，進行檢查；相關鎮、市（即見證人）可與協定當事人同行，進入現場檢查。」

## 第八項 從業人員等之相關約定

公害防止協定中，有關從業人員之相關約定大致可以區分對從業人員進行公害防治相關教育、設置公害防治負責人與對承包業者進行公害防治之指導等三種，以下分別敘述：

### 第一目 對從業人員進行公害防治相關教育

如：廣島縣、大竹市與大竹紙業公司之公害防止協定第九條第四款約定：「對作業員實施公害防治教育或訓練，使之對公害防治之判斷能迅速且徹底，並提高其公害防治意識。」即為典型原則性之具體案例。

### 第二目 設置公害防治負責人

如：廣島縣、大竹市與大竹紙業公司之公害防止協定第九條第三款約定：「管理公害相關設施時，除了法令規定之人員外，每個設施都要指定負責人，以留意維修管理。」即為適例。

### 第三目 對承包業者進行公害防治之指導

如：廣島縣、大竹市與大竹紙業公司之公害防止協定第十一條約定：「公司平常必須積極監督其他承包之相關企業（包含營建工程業者），不使工廠內發生公害或事故。萬一因此相關企業之事業活動而造成公害時，公司須負責解決損害賠償、公害防治對策及其它問題。」即為典型之例證。

## 第九項 事故發生時之緊急因應對策與違反協定之措

## 施

公害防止協定中，有關事故發生時之緊急因應對策與違反協定之措施有眾多之約定，大致可以歸納如下：

### 第一目 事故發生時之緊急因應對策

#### 第一款 改善措施或停工歇業等

公害防止協定中偶有協定雙方就企業營運之設備有發生公害之虞或已發生時為改善措施或停工歇業等之約定。如：池田市與日鐵礦業之公害防止協定第十四條約定：「因設施故障、破損等事故，有發生公害之虞或已發生時，乙方（公司）須立刻與甲方（協定之另一方之當事人）聯絡，並同時努力回復原狀。」；和歌山縣，有田市與東亞燃料工業之公害防止協定第十一條：「所裝設之設備，因故障、破損或其他事故，而有發生公害之虞時，乙方（公司）須向甲方（協定之另一方當事人）報告。當甲方提出要求時，則乙方須縮短該設備之作業時間或暫停使用。」

#### 第二款 損害賠償

對於損害賠償，部分公害防止協定僅為原則性之約定，如：和歌山縣，有田市與東亞燃料工業之公害防止協定第十三條：「因公害、事故而造成損害時，公司須拿出誠意來補償損害。」即是。

惟於責任之認定上，仍有為數不少之公害防止協定，其就企業產生公害之損害賠償採取無過失責任，其

係以特別約定方式，加重不法行為之責任，藉以免除公害舉證上之困難，如：宮崎縣、廷岡市與旭化成工業、旭 Dow、旭化成新港基地之公害防止協定第十五條：「因公害或不測事故導致第三者被害時，不論丙方有無過失，都要拿出誠意來協議損害補償問題，並且迅速解決問題。」；南關鎮與 田營建公司之公害防止協定第八條約定：「因工廠操作或不測事故導致第三者被害時，不論公司有無過失，都要拿出誠意來協定損害補償問題。」

### 第三款 糾紛處理方法

部分之公害防止協定關於公害糾紛處理方法僅為訓示性約定，如：池田市與日鐵礦業之公害防止協定第十三條：「當地區居民陳情事業場產生的公害時，乙方要拿出誠意來解決。」及階上鎮與邱比食品公司之公害防止協定第十三條：「當地區居民陳情事業場（或工廠）產生之公害時，公司須拿出誠意來解決。」

惟一九八七年十二月十八日山形縣、酒田市與住輕鋁製造公司之公害防止協定第十一條約定：「乙方（公司）因作業而危害第三者或甲方（協定之另一方當事人）時，當甲方判定該公害之發生，其責任當歸屬乙方不論乙方有無故意過失，皆須秉於誠意，負起損害賠償。惟甲方在做成決定之前，必須詢問第三機關之意見，而該機關之構成人員，須從山形縣公害審查委員會選任。」此協定之約定不僅明確規範乙方之損害賠償責任，其公害糾紛之調處更有「第三機關」之介入，相較於其他公



害防止協定關於糾紛處理方法之原則性，前開約定更具實益。

## 第二目 違反協定之措施

公害防止協定中有關違反協定措施之約定繁複眾多，大致可以歸納幾項：1、提出命停工、歇業之請求（原日文之「差止請求」），如：筑後市與九州木材工業之公害防止協定第十一條約定：「甲方（筑後市）認為乙方（公司）違反協定時，得指示乙方採取必要之改善措施。又，甲方認為乙方雖然依照前項指示，但繼續違反事實時，經與縣等協定後，在違反事實消滅前，得命令乙方縮短該違反設施等之作業時間或暫停作業。」即為典型之例子；2、代為執行之權利，如：「得命企業拆除公害措施，如企業不遵從，則可代為拆除，其費用由企業負擔。」；3、違約金之交付；4、其他：對於違反協定之企業，經由協定之規範，除有上述之措施外，更有給予地方自治團體特定內容之作為方式。

## 第十項 協定會之設置

公害防止協定中協定會之設置主要目的在於調處公害糾紛，然而日本為斡旋、調停、仲裁及裁定公害糾紛，特於一九七〇年六月一日頒布實施「公害糾紛處理法」，藉以解決當下公害糾紛，自此之後公害糾紛概依公害糾紛處理法處理，故在此之前為達斡旋、調停、仲裁及裁定公害糾紛之目的，所簽署之公害防止協定往往有設置協定會相關約定之條款藉以調解公害糾紛。如：一九六九年六月十日

相川縣、 出市、宇多津鎮與吉田工業之公害防止協定第七條：「發生公害糾紛且解決困難時，丁（吉田工業公司）須籌組協定會，其成員須包括甲（相川縣）乙（ 出市）、丙（宇多津鎮）丁、當地相關人員以及學識經驗豐富者等。」即為典型協定會設置之例子。

### 第十一項 工場（廠）綠化

多數公害防止協定簽署人為維護該地區環境美觀，遂於公害防止協定中為工場（廠）綠化之約定。如：南關鎮與 田道路營建公司之公害防止協定第九條約定：「為注意營建區內外之環境保護，並積極配合甲方（南關鎮）之環保對策，乙方（公司）應在營建區邊界植樹與綠化。」；又如：一九七三年五月二十三日瀨戶市與熊谷祖營建公司之協議書約定：「企業之綠化工作，須符合下列條件：建廠面積占建地總面積百分之二十以上時，建蔽面積以外之百分之六以上須綠化；建蔽面積占總地總面積為百分之十以上而未滿百分之二十時，建蔽面積以外之百分之八以上須綠化；建蔽面積未超過百分之十時，則建蔽面積以外之百分之十以上須綠化。」

### 第十二項 權利義務之繼受

公害防止協定係地方自治團體、居民團體等，為防止公害發生，與公害源之事業者或公共設施（如垃圾焚化廠）之管理者間，基於雙方合意，商定事業者須採取一定措施所簽訂之協定。協定既係雙方當事人合意所簽訂，則協定僅具有相對性效力不及於第三人或受讓企業廠房之第三

人。是以，企業於協定存續期間將其受公害防止協定規範之廠房受讓第三人時，則本於協定相對性效力，該協定並不得拘束受讓廠房之第三人，亦即簽署公害防止協定之地方自治團體、居民或居民團體不得本於公害防止協定，據以要求受讓廠房之第三人為履行。

為避免企業以受公害防止協定規範之工廠轉讓予第三人方式而規避公害防止協定之拘束力，並使公害防止協定中規範之權利義務得以順利由第三人繼受，多數公害防止協定皆有約定權利義務繼受條款，以資規範繼受廠房之第三人。如：北茨城市與北村針織之公害防止協定第九條約定：「乙方擬將該工廠之權利義務轉讓予第三者時，繼承者必須事前向甲方提出書面報告，聲明要遵守本協議書各項內容。獲得甲方同意後，始得轉讓。」；又如：山形縣、酒田市與住輕鋁鑄造公司之公害防止協定第十四條：「當乙方變更組織、移交經營，或將其權利、事業轉由其他法人經營時，該法人要繼受本協定。」

### 第十三項 其他

在此項約定之內容形形色色、包羅萬象。如：「須優先僱用當地勞工、並參與當地種種活動」、「進行土地開發之際，不能破壞文化古蹟」、「設置停車場」、「一旦鋪設工業用水管，且進行供水，則須使用之」、「已簽署協定之工廠應標示『公害防止協定締結工廠』等字樣」等等，不一而足。

### 第三節 我國公害管制協定範本之內容

民國八十一年二月一日公布施行之公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」為「公害管制協定」之法源，行政院環境保護署為此於民國八十三年四月制定公布公害管制協定範本<sup>37</sup>，期能於各公害源（現為事業）與所在地居民或地方自治團體合意簽訂公害管制協定時，提供必要內容之參考。

公害管制協定內容大致包括協定標的與主體、基本態度、執行委員會、約定環保標準、污染之監測與紀錄、公害預防措施、補償措施、緊急應變計畫、損害賠償、資訊公開、變更之告知義務、入內調查權、紛爭之處理、違約金之約定與寄存、公害之處理等，分析如下：

#### 第一項 協定標的與主體

公害管制協定係地方自治團體或社區組織與污染性設施之設置者，雙方合意為共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進社區和有關污染防治等事項所為之協定。該協定之標的為污染性設施之設置者所擬建造或運轉於污染性設施，於建造或運轉過程中所發生有關之污染防治等之事項（公害管制協定範本第一條）。至該協定之主體則為公害管制協定範本前言提示之地方自治團體（或社區組織）與污染性設施之設置者。

須特別注意者，乃公害管制協定範本中並未明示協定

---

<sup>37</sup> 詳見附錄一「公害管制協定範本」。

締約之依據，此種未明確指出公害管制協定與公害糾紛處理法授權依據之情形，使得公害管制協定與公害糾紛處理法間之關係無從確定，而可能被認定單純成為地方自治團體（或社區組織）與污染性設施之設置者私下之協定契約，而無法展現出共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進社區和有關污染防治之目的。

## 第二項 基本態度

公害管制協定範本第二條：「雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念履行合約的內容。」，由上開條文可以明確得知，公害管制協定之締結協定，旨在共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進社區有關污染防治之目的，亦即該協定之目的在於事先防範公害之發生，而非事後處理公害之糾紛。

## 第三項 執行委員會

執行委員會係以維護協定雙方當事人與地區整體之共同利益為目標，並為謀公害管制協定之順利執行，及建立雙方共同之溝通管道而設置，亦即其設置目的在於監督協定之順利運作與執行，並建立雙方共同之溝通管道，維持中立立場，以維護協定雙方當事人與地區整體之共同利益。

公害管制協定之執行委員會，係由雙方同意各推派三至五名代表組成，該執行委員會之決議有拘束雙方當事人之效力。而該執行委員會之職權與功能如下：1、定期開會討論相關事宜；2、召開臨時會處理特定議題；3、隨

時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通；4、各種大小爭議的處理；5、其他（例如環保與地方建設基金的運用）。

#### **第四項 約定環保標準**

公害管制協定係雙方當事人基於維護地區環境品質之共識，除承認政府公布之環保標準為最起碼之要求外，並進一步議定空氣污染、水污染、噪音污染、振動、事業廢棄物之處理、所用原料與燃料等等之各種環保標準。換言之，公害管制協定所規範之標準、項目與範圍，可以依據地區環境特性之不同，而約定比法定標準更高、項目更多、範圍更廣之環保標準。

#### **第五項 污染之監測與紀錄**

公害管制協定規範污染性設施之設置者應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污染及噪音污染等相關監測站，定期連續監測污染情形，做成記錄，並定期公布該監測之情形。而地方自治團體（或社區團體）得不定期邀請中立之學者專家、公司作污染監測，並比對污染性設施之設置者之記錄，費用由污染性設施之設置者負擔。公害管制協定雙方當事人藉由污染之監測與紀錄之約定，監督污染性設施之設置者確實確保地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治。

#### **第六項 公害預防措施**

公害管制協定範本規範污染性設施之設置者於工廠（場）建造與運轉之過程中應提交公害防治計畫書，該公害防治計畫書之內容，至少應包含綠帶、隔音牆的設置、

貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃（公害管制協定範本第六條）。此外，尚可將約定防治污染之環保標準（如：空氣污染防治、水污染防治、噪音污染防治、振動防治、事業廢棄物之處理防治、所用原料與燃料防治等等），其具體實行措施、監測方法與次數，一併規範在公害防治計畫書，以確實保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作。

### **第七項 補償措施**

為謀求地區之和諧共榮，並補償居民因設廠（場）所可能遭致之損失，公害管制協定範本特別規定，污染性設施之設置者必須優先僱用一定數量之當地地方居民為員工、興建公共設施、捐助環保與公共建設基金以供地區特定公共用途，與其他補償措施，藉此回饋補償措施達到事業與地方居民雙方和諧共榮之目的。

### **第八項 緊急應變計畫**

公害管制協定規範污染性設施之設置者應事先提出緊急應變計畫書，擬定緊急避難措施（包含救火、人員疏散），並應定期作緊急事故處理之演習，以資因應緊急意外事故，藉以確保地區人身與財產安全，並將損害減到最低。

### **第九項 損害賠償**

公害管制協定範本第九條規範，污染性設施之設置者於建造或運轉期間發生公害，造成地方自治團體（或社區居民）或第三人生命、身體或財產之損害時，不論污染性設施之設置者或其僱用人員有無故意或過失，污染性設施

之設置者均應迅速給與適當之賠償。該規範確立污染性設施之設置者之無過失責任，避免冗長之求償管道以及公害因果關係舉證之困難，藉以保障地區人民之權益。

## 第十項 資訊公開

公害管制協定範本第十條規範，污染性設施之設置者於建造或運轉的過程中，應定期公布環境監測記錄，如發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失或自然原因險釀成災害時，應儘速通知地方自治團體（或社區居民），並作詳細說明，藉以防範任何事故之發生。

## 第十一項 變更之告知義務

公害管制協定第十一條規範，污染性設施之設置者於開發與運轉之過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知地方自治團體（或社區居民），並作詳細說明，課予污染性設施之設置者變更之告知義務。

## 第十二項 入內調查權

公害管制協定範本第十二條規範，協定之一方當事人（地方自治團體或社區居民）就簽訂之公害管制協定之履行狀況有現場瞭解之必要時，得推派代表進入污染性設施之設置者之廠（場）址作必要之調查，或要求污染性設施之設置者提出說明，污染性設施之設置者不得拒絕。

為使入內調查權得以發揮最大的效用，若於協定簽訂時，有其他社區居民（或民間團體）參與而成為公害管制



協定之見證人或監督人時，應允許該社區居民（或民間團體）享有入內調查權。

### **第十三項 紛爭之處理**

公害管制協定範本第十三條規範，污染性設施之設置者於建造與運轉期間因公害污染或其他原因遭附近居民抗議時，應迅速調查原委，並向抗議人及協定之另一方當事人（地方自治團體或社區居民）提出說明及處理措施。如公害污染進而產生糾紛時，執行委員會應儘速做出雙方同意之處理原則。

### **第十四項 違約金之約定與寄存**

公害管制協定範本第十四條規範違約金之約定與寄存，規範違反契約之處罰手段，以懲罰性違約金來確保協定之確實履行。

### **第十五項 公害之處理**

公害管制協定範本第十五條規範，污染性設施之設置者於開發與運轉期間發生公害事故，除約定負責賠償外，應主動負起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，停止運轉或採取必要改善措施。須注意者，足以行使停止運轉或採取必要改善之監督措施者，係事業之主管機關而非法院。

## **第四節 我國環境保護協定參考範本之內容**

民國八十七年六月三日修正公布之公害糾紛處理法第三十條第二項與第三項：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂

環境保護協定。」「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」將原有公害管制協定易名為環境保護協定，並將公害管制之相關約定一併修正<sup>38</sup>，行政院環境保護署依據新修正之公害糾紛處理法及其施行細則制定「環境保護協定參考範本」<sup>39</sup>，提供環境保護協定必要之基本內容，以資便利事業與所在地居民或地方自治團體簽訂環境保護協定。

環境保護協定內容大致包括協定標的與主體、基本態度、執行委員會、約定環保標準、污染之監測與紀錄、緊急應變計畫、損害賠償、資訊公開、變更之告知義務、入內調查權、紛

---

38 原公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」修正並增定為現公害糾紛處理法第三十條第二項、第三項：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定。」「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，並將原公害糾紛處理法施行細則第二十八條：「本法第三十條第二項所稱公害源，係指發生本法第二條第一項所定公害之作業場所、事業場所或個人。所稱所在地居民，係指公害管制協定簽訂時，實際居住於與公害源同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。」與第二十九條：「本法第三十條第二項所稱公害管制協定應載明左列事項，並由雙方簽名：一 簽訂協定之人。二 協定標的。三 協定之監督組織。四 公害預防措施。五 緊急應變計畫。六 其他有關公害管制約定事項。七 協定有效期間。八 簽訂年、月、日。直轄市、縣（市）自治團體得協助所在地居民與公害源簽訂前項協定。」「公害管制協定未予遵守時，受害人得請求協定之監督組織為書面之證明。」有關公害管制協定之相關規定修正為現行公害糾紛處理法施行細則第二十八條：「本法第三十條第二項專用名詞定義如下：一 環境保護協定：係指事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方須採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。二 所在地居民：係指環境保護協定簽訂時，實際居住於與事業同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。三 地方政府：係指事業所在地之直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所。」與第二十九條：「環境保護協定應載明下列事項，並由雙方簽名：一 簽訂協定之人。二 協定標的。三 環境保護措施。四 緊急應變計畫。五 其他有關環境保護約定事項。六 協定有效期間。七 簽訂年、月、日。」有關環境保護協定之相關規範。

39 詳見附錄二「環境保護協定參考範本」。

爭之處理、公害之處理等，分析如下：

## 第一項 協定標的與主體

環境保護協定係所在地居民或地方政府與事業單位，雙方合意共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進地方和諧共榮所為之協定。該協定之標的為事業單位所擬開發或營運事業設施，而於開發或營運過程中有關之環境保護等之事項（環境保護協定參考範本第一條）。至該協定之主體則為環境保護協定參考範本前言提示之所在地居民（或地方政府）與事業單位。

須特別注意者，乃環境保護協定參考範本中與公害管制協定範本同，皆未明示協定締約之依據，此種未明確指出環境保護協定係由公害糾紛處理法授權之情形，使得環境保護協定無法明確指出其與公害糾紛處理法間之關係，如此將產生由地方政府或所在地居民與事業單位者簽訂之協定，無法展現出共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進地區有關環境保護之目的，進而產生該協定法律性質之爭議。

## 第二項 基本態度

環境保護協定參考範本第二條：「雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念履行合約的內容。」，由上開條文可以明確得知，環境保護協定之締結協定，與公害管制協定相同，旨在共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進地區有關環境保護之目的。

### 第三項 執行委員會

執行委員會係以維護協定雙方當事人與地區整體之共同利益為目標，並共同為謀環境保護協定之順利執行，並建立雙方共同之溝通管道而設置，其設置目的在於監督協定之順利運作與執行，並建立雙方共同之溝通管道，維持中立立場，以維護協定雙方當事人與地區整體之共同利益與環境保護之目的。

環境保護協定之執行委員會，係由雙方同意各推派三至五名代表組成，該執行委員會之決議有拘束雙方當事人之效力。而該執行委員會之職權與功能如下：1、督導協定之執行；2、定期開會討論相關事宜；3、召開臨時會處理特定議題；4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通；5、各種大小爭議的處理；6、其他。（環境保護協定參考範本第三條）

### 第四項 約定環保標準

環境保護協定係雙方當事人基於維護地區環境品質的共識，除承認政府公布之環保標準為最起碼之要求外，並進一步議定空氣污染、水污染、噪音污染、振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料與燃料等等之各種環保標準。換言之，環境保護協定所規範之環保標準、項目與範圍，可以依據地區環境特性之不同，而約定比法定標準更高、項目更多、範圍更廣之環保標準<sup>40</sup>。

---

40 學者劉宗德認為不論是公害管制協定或環境保護協定皆得基於雙方當事人之合意訂定更嚴格之環保標準等事項，然因地方自治團體相對於企業握有公權力為後盾，故就其與企業訂定之各項使企業負擔更嚴格之環保標準或公害防

## 第五項 污染之監測與紀錄

環境保護協定參考範本第四條第二項規範，事業者應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污染及噪音污染等相關監測站，定期連續監測污染情形，做成記錄，並定期公布該監測之情形。而地方政府（或所在地居民）得不定期邀請中立之學者專家、公司作污染監測，並比對事業者之記錄，費用由污染性設施之設置者負擔。環境保護協定雙方當事人藉由污染之監測與紀錄之約定，監督事業者確保地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治，以達環境保護之目的。

此外，環境保護協定參考範本第四條第三項內容當中，併要求簽署環境保護協定之事業者應有綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等之公害預防措施，惟該公害預防措施應如何加以執行落實，此點在環境保護協定參考範本中並未明確予以規範，然公害管制協定範本中即明確規範公害預防措施必須於公害防治計畫書中加以載明，該公害防治措施即屬明確而得予實行，於此，環境保護協定參考範本顯然有所不足，應仿效公害管制協定範本之規範，要求簽署環境保護協定之事業

---

止義務等協定而言，基於法治主義之要求，理想上應有法律或自治法規之授權惟必要。惟現階段於無法律或自治法規授權之情況下，至少地方自治團體於簽訂協定時，須注意以下諸點：（一）不能只求強化規制手段或內容，須針對業種、業態及區域狀況，基於科學的、實證的論據以選定具體有效之公害防治措施；（二）為期企業能確實遵守協定內容，須考慮企業具有之技術的、經濟的能力，於其能負擔之範圍內，優先選定容易實行之公害防治措施；（三）企業積極開發新的公害防治技術，先經協定援用，然後納入自治法規或法律；（四）協定中儘量避免抽象的、精神的規定，具體明定企業必須採取之公害防治措施，並明定強制履行之法律手段。參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二二一、二二二。

者提交於工廠（場）開發與營運之過程中應公害防治計畫書，如此始能妥善保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，以達環境保護之目的。

## **第六項 緊急應變計畫**

環境保護協定參考範本第八條規範事業者應事先提出緊急應變計畫書，擬定緊急避難措施（包含救火、人員疏散），並應定期作緊急事故處理之演習，以資因應緊急意外事故，藉以確保地區人身與財產安全，並將損害減到最低。

## **第七項 損害賠償**

環境保護協定參考範本第九條規範，事業者於開發或營運期間發生公害事件，造成地方政府（或所在地居民）或第三人生命、身體或財產之損害時，不論事業者或其僱用人員有無故意或過失，事業者均應迅速給與適當之賠償。該規範確立事業者之無過失責任，避免冗長之求償管道以及公害因果關係舉證之困難，藉以保障地區人民之權益。

此外，為避免對公害事件之賠償問題而造成民眾不必要抗爭與冗長之賠償協商，環境保護協定參考範本特別規範遇有公害事件產生時，凡對損害賠償有所爭議時，一律交由執行委員會處理，以減少不必要之社會成本的浪費。

## **第八項 資訊公開**

環境保護協定參考範本第五條規範，事業者於開發或營運的過程中，應定期公布環境監測記錄，如發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失

或自然原因險釀成災害時，應盡速通知地方政府（或所在地居民）執行委員會及相關人員，並作詳細說明，藉以防範任何事故之發生。

## 第九項 變更之告知義務

環境保護協定參考範本第六條規範，簽署環境保護協定之事業於開發與營運過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知環境保護協定之另一當事人（地方政府或所在地居民）及執行委員會，並作詳細說明，明確課予簽署環境保護協定之事業變更之告知義務。

## 第十項 入內調查權

環境保護協定參考範本第七條規範，所在地居民就環境保護協定中環境保護措施之履行狀況，可要求環境保護協定之當事人（即事業者）人員提出資料說明，必要時得推派代表會同執行委員會成員進入事業者之廠（場）址進行勘查，事業者非有正當理由，不得拒絕。

## 第十一項 紛爭之處理

環境保護協定參考範本第十條規範，事業者於開發與營運期間因公害污染或其他原因遭附近居民陳情抗議時，應迅速調查原委，並向抗議人、執行委員會提出說明及處理措施。如公害污染進而產生糾紛時，執行委員會應儘速做出雙方同意之處理原則，如仍有爭議未解決，則循合法糾紛處理管道處理，以免因採取暴力圍廠等非理性抗爭手段，而徒增社會成本，影響地方和諧。

## 第十二項 公害之處理

環境保護協定參考範本第十一條規範，事業者於開發與營運期間發生公害事故，除依約定負責賠償外，應主動負起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，採取必要改善措施或停止運轉。

## 第五節 分析與檢討

由前面三節各別介紹日本典型公害防止協定、公害管制協定範本與環境保護協定參考範本之協定內容來看，三者之協定內容大致吻合，然而三者部分上仍有各自之立法背景、目的以及技術上規範之差距，為使環境保護協定能夠發揮環境保護之最大效用，以下以環境保護協定之立法沿革 - 日本公害防止協定與環境保護協定之前身 - 公害管制協定之協定內容以及環境保護協定本身之規範目的來檢視環境保護協定參考範本之規範是否妥適，並就不適之處提出檢討改進，俾使環境保護協定得以盡善盡美。

### 第一項 名稱與目的

日本將「地方自治團體、居民團體等，為防止公害發生，與公害源之事業者或公共設施之管理者間，基於雙方合意，商定事業者須採取一定措施所簽訂之協定」統稱為「公害防止協定」，該公害防止協定係為補充或替代中央或地方法令之僵硬或不足，引進比中央法令更加嚴格之公害管制條款與環境保護標準，藉以消弭公害頻繁之現象，而達成公害防治之目的，換言之，公害防止協定其目的在於防範公害之發生於未然。



而公害管制協定規範於公害糾紛處理法第三十條第二項條文之中，係我國規範處理公害糾紛手段之一，惟由上開公害管制協定範本規範之整體精神觀之，公害管制協定締結時機在於公害源事業廠房建造或運轉之前，其防範公害發生於未然之意義甚濃，將其規範於立法目的在於公害發生後之糾紛處理之「公害糾紛處理法」中，不僅與立法目的相互矛盾，更造成環境保護相關法規間體系之紊亂<sup>41</sup>。此外，公害管制協定之監督公害源事業所實施之公害防治工作者，為協定當事人之地方自治團體或社區組織，換言之，協定當事人可能為擁有公權力之行政機關，抑或不具公權力之社區組織，依此，如協定名稱冠以「管制」，則與簽訂協定當事人不一定具有公權力權限之現實有所不符，故「管制」一辭宜再三斟酌；再者，此二者所簽訂之協定基於雙方平等關係合意成立，並非單方基於上下關係而得逕以公權力強力管制而成立，則協定名稱冠以「管制」，容易滋生公害管制協定係公權力機關單方得施以公權力管制之誤解，或由產生違反協定簽訂目的之疑義。

為免除公害管制協定之「管制」，滋生不必要之疑義，及更明確定位協定之目的，於民國八十七年修正公布之公害糾紛處理法第三十條第二項乃將「公害管制協定」修正為「環境保護協定」，藉「環境保護」之名來確認協定之目的在於地域整體之環境保護，此不僅在以事先約定之公害

---

41 另，公害管制協定事涉當事人間權利義務關係，其實體法性質，特別是契約上意義上甚濃，且屬整體環境保護層面之課題，規定之於公害糾紛處理法，體例上似有未合。參閱郭子哲，「公害管制協定簽訂問題之探討」(以下簡稱前揭文一)，環保資訊，西元一九九六年三月，頁二二。

管制條款及比法定環保標準更加嚴格之環保標準來達到公害防治之目的，更是將未涉及事業營運或開發本身之關連性環境保護納入協定目的之中。此立法用意良善之名稱，改善過去容易滋生之不必要疑義，同時亦明確宣示協定目的在於維護地域整體環境保護，達到事業與居民和諧共榮與其永續經營之目標。

經修正之公害管制協定，即環境保護協定，其雖改善過去不當名稱造成不必要之疑義，惟其仍規範於立法目的在於公害發生後之糾紛處理之「公害糾紛處理法」中，不僅產生與以往公害管制協定與立法目的相互矛盾之問題，更同樣造成環境保護相關法規間體系之紊亂<sup>42</sup>。

## 第二項 法源依據

日本於一九七〇年代以前，地方自治團體受限於「法律先占領域」以及違反依法行政原則中法律保留原則違法之疑慮，乃以脫法之公害管制手段，與設廠企業簽訂公害防止協定，當時公害防止協定未為法制上所正式承認，其簽訂無法源上依據。於一九七〇年代後日本各地方自治團體擁有大部分公害規範管制許可權後，並得依此制定公害

---

42 環境保護協定係屬環境協議中之非正式協商，且係屬於事先防止公害及保護環境之性質目的，並非屬於事後之公害糾紛，於性質目的上不適宜由公害糾紛處理法加以規範，其宜由環境基本法作抽象基本之規範，並參酌日本立法例，賦予各地方自治團體依據各地之區域狀況制訂自治條例以資為環境保護協定運作之基礎規範。可參酌學者陳慈陽所提環境基本法草案第三十四條：「基於合作原則，政府得與人民就環保事項為具法律行為性質之約定或為非具法拘束性之協商。具法律行為性質之環保協議應經由公法或私法契約為之。非具法拘束性之環保協商，在不抵觸法律強制規定範圍，得由政府、污染者與人民共同為之。」參閱陳慈陽著，前揭書，附錄一，頁五五九。另實務亦肯認協定擺於公害糾紛處理法有所不當，應將之納入環境基本法中，參閱林大侯主持，前揭書，附錄五，頁 A 之一三五。

防止條例，地方自治團體為免除公害防止協定係脫法公害管制之疑慮，自此多以「公害防止條例」作為締結公害防止協定之依據，即以公害防止條例為公害防止協定之法源依據，惟此種以公害防止條例為法源依據之行為，並非所有地方自治團體（都道府縣或鄉鎮市）皆為之，仍有多數公害防止協定未以公害防止條例做為法源依據。

反觀我國，民國八十一年二月一日即將公害管制協定明文規定於當時公佈施行之公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」之中，明確以公害糾紛處理法第三十條第二項作為公害管制協定之法源依據。舉凡我國所有公害管制協定之簽訂皆以中央政府制訂之公害糾紛處理法第三十條第二項作為簽訂之法源依據，由中央政府明確訂定法律，賦予公害管制協定簽訂之法源依據而由公害源與所在地居民自行簽訂。然而日本公害防止協定係由掌有公害規範管制許可權限之各地方自治團體依據各地域之區域特性而制訂公害防止條例以明確作為該公害防止協定簽訂之基礎，該公害防止協定未如我國有明確之中央法令授權規範，亦無限定須由公害源事業與當地居民簽訂協定之規範。由制訂之法源基礎來看，日本由各地方自治團體基於各區域特性，制訂各別之公害防止條例作為簽訂公害防止協定之基礎，似比我國由中央法令統一劃分來得妥適。

經修正之公害管制協定，即環境保護協定，其雖鑑於公害管制協定規範之缺失，已規定得由地方自治團體參與

簽訂協定，惟仍與公害管制協定相同，公害糾紛處理法第三十條第二項作為該環境保護協定簽訂之基礎，亦即仍由中央政府明確制訂法律作為協定簽訂之法源依據，而未與日本相同，由各該地方自治團體自行訂定具區域特性之地方自治條例以作為環境保護協定簽訂之依據<sup>43</sup>。

43 於此有一疑問，我國地方自治團體得否自訂類似日本公害防止協定之自治法規，即制定環境保護條例以資為該地環境保護協定簽署之依據？因我國目前並無類似日本公害防止協定之自治法規，且日本公害防止條例不乏涉及人民權利義務之規定。依憲法第一百零七條、第一百零八條第二項之規定，中央享有「優先立法權」，省縣級地方自治團體於不抵觸中央法律之限度內，仍得制訂單行法規，因之，中央法律僅有先占權，並非承認其有專管立法權，而憲法第一百零九條及第一百一十條賦予省縣級地方自治團體自治立法權，故原則上於不違反中央優先立法之範圍內，省縣級地方自治團體得制定自治條例以限制人民之權利義務關係。依據地方制度法第二十二條規定，如地方自治團體自治事項涉及中央權限者，則由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定，惟該規定係地方自治團體未違反中央優先立法之情形下始適用之，故原則上地方自治團體得本於地方自治之範圍而制定比中央法令更為嚴格之自治條例，惟必須限於未違反中央優先立法之情形下始得為之，此所謂未違反中央優先立法之情形大約可分為以下三大類：一、中央法令就某事項並未制定規範者，亦即中央法令處於空白狀態；二、地方法令所規範之事項與中央法令規範之事項相同，但立法目的不同；三、地方法令與中央法令之立法目的相同，但規範對象不同。而地方自治團體制定環境保護條例以資為該地環境保護協定簽署之依據，制定比中央環保法令更為嚴格之標準似與上述三項例外有所不符，故地方自治團體似不得制定如日本公害防止條例般（如：環境保護條例）以資為該地環境保護協定簽署之依據，惟公害行政領域中，鑑於公害之發生通常具有地域性質之特質，為尊重地方自治權，因此地方自治團體所進行之公害規制立法，即令嚴格於國家法律，亦應將此時之國家法律視為全國最低基準之規範，而容許自治立法作更高程度之規範，且不將自治立法解為與之抵觸而無效，亦即於此情形，承認中央與地方均享「平行之立法權」，中央只就最低基準之要求作全國性統一規範，而地方則就其地域之特殊需求作較高基準之特別規範，故於公害行政領域中，此時應允許地方自治團體制定如日本公害防止條例般（如：環境保護條例）以資為該地環境保護協定簽署之依據。參閱陳清秀，「地方立法權」，收錄於台灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（下），五南圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年十二月，頁一四三七；原田尚彥著，前揭書二，頁六四至六七；南博方、原田尚彥、田村悅一著，前揭書，頁一〇一。另，學者認為立於協定之締結程序、監督等事項法制化、透明化以及落實地方自治之要求，仍應允許地方自治團體制定如日本公害防止條例般（如：環境保護條例）以資為該地環境保護協定簽署之依據。參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二二〇之註十七。

### 第三項 協定主體

日本公害防止協定，其協定主體最主要可區分為地方自治團體公害防止協定（即地方自治團體與企業簽訂之公害防止協定）、民間之公害防止協定（即居民或居民團體與企業簽訂之公害防止協定）與三邊協定（即地方自治團體、居民團體與企業簽訂之公害防止協定）三種典型類型，其依據各協定之區域性而衍生不同、複雜之協定主體。

而我國公害管制協定，雖仿效日本公害防止協定，惟至制訂之時為止，我國公害管制協定之協定主體僅限於簽訂協定所在地之居民與公害源事業，亦即僅限於日本公害防止協定中最主要三大協定主體類型中之民間公害防止協定，至多僅能達到三邊協定之類型。由於簽訂協定所在地之居民與公害源事業所簽訂之協定主體所簽訂之協定，僅能夠發揮私法契約之效能，其有損害亦僅能透過民事訴訟程序求償或禁止，完全無法透過公害管制協定之簽訂而直接達到公害管制之目的，對於此種僅有簡化侵權行為損害賠償程序效用意即僅具有私法契約效力之公害管制協定，不僅於公害防治目的之達成無助益，更無法契合實務發生運用，是為一大立法缺陷。行政院環境保護署有鑑於公害管制協定僅能由所在地居民與事業簽署，無法契合實務運作（即民國八十一年三月宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽署之環境保護協議書係地方自治團體與事業簽署之協定無法適用公害糾紛處理法第三十條第二項公害管制協定之規範），遂於民國八十三年四月頒布公害管制協定範本之前言中明文將協定主體定位為地方自治團體與事業，欲

以公害管制協定範本補充公害糾紛處理法第三十條第二項以及公害糾紛處理法第二十九條第二項規範之不足，然而事實上公害糾紛處理法第三十條第二項僅規範協定主體限於所在地居民與事業，同法施行細則第二十九條第二項亦僅規範協定主體仍為所在地居民與事業，依據上開規範地方自治團體至多不過為協定之協助地位，並無因此變為協定主體之地位，公害管制協定範本未慮法令規範即逕行增加法令所無之規定，其規定顯然違法，準此，公害管制協定範本不合於公害糾紛處理法第三十條第二項與公害糾紛處理法第二十九條第二項之規範，依據該範本所簽署之公害管制協定無法據為上開規範之公害管制協定，無法適用公害糾紛處理法第三十條第二項之規範，惟本於契約自由原則，只要依據範本簽署之公害管制協定不違反公序良俗或法律強制規定時，該公害管制協定仍為合法有效<sup>44</sup>。

環境保護協定有鑑於公害管制協定關於協定主體不合實務運作及不當之限制，已將協定主體之範圍由原先限於簽訂協定所在地之居民與公害源事業始得簽訂，擴大至各地方自治團體亦能簽署或參與協定之簽訂，由擁有公害管制規範許可權限之地方自治團體以公權力為後盾簽署之環境保護協定，此不僅賦予地方自治團體得逕行執行公害管

---

44 參閱民國八十五年十月三十日行政院環保署環署管字第五八六六五號函：「一、省縣自治法第十三條第四款係規定縣（市）衛生環保事業為縣（市）自治事項，引為公害管制協定實施辦法之法源，似有未妥。二、前項協定如係依據公害糾紛處理法第三十條第二項而為簽定，其當事人厥為公害源與所在地居民，倘欲訂定縣自治法規而為規範，宜居於協助之地位，並援引該法施行細則第二十九條第二項之規定辦理。三、公害管制（防止）協定如非依據公害糾紛處理法之規定而為簽定，基於契約自由之原則，除違反公序良俗或法律強制規定外，要如何簽訂本無限制，自可視實際需要考量訂定實施辦法。」

制之權限，使環境保護協定所在地之居民得以信賴公權力之行使，以達到公害防治、環境保護以及地域和諧共榮之目的，更可因應實務上發生各種公害之糾紛。

#### 第四項 公害防治計畫書

日本公害防治計畫書雖附屬於公害防止協定書中，惟究其內容，其對公害防止協定書中提及之公害防治對策做進一步具體之約定（各項環境保護具體措施及污染物質排放之監測方法、項目、次數、地點等相關細節或技術性之記載），如：氧硫化物、粉塵與有害氣體等之具體防範措施；事故發生時之緊急因應對策與違反公害防止協定之具體措施；公害防治執行之監測項目、地點、次數及相關執行計畫等。

而反觀我國公害管制協定範本中規範之公害防治計畫書，該公害防治計畫書之內容，至少包含綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃，此外尚可將約定防治污染之環保標準（如：空氣污染防治、水污染防治、噪音污染防治、振動防治、事業廢棄物之處理防治、所用原料與燃料防治等等）之具體實行措施、監測方法與次數，一併規範在公害防治計畫書之內，以確實保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，惟此有賴協定當事人具體約定始完備，單單依循公害管制協定範本之規範則流於粗略，無法徹底執行污染防治之工作。

而環境保護協定參考範本僅於該參考範本第四條第三項內容當中，併要求簽署環境保護協定之事業者應有綠

帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等之公害預防措施，惟該公害預防措施應如何加以執行落實，是否應提交公害防治計畫書，於環境保護協定參考範本中皆未明確予以規範。於此，環境保護協定參考範本顯然有所不足，為能妥善保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，以達環境保護之目的，環境保護協定應仿效日本公害防止協定與公害管制協定範本之規範，應使簽署環境保護協定之事業者提交於工廠（場）開發與營運之過程中應提交詳盡之公害防治計畫書。

## 第五項 入內調查權

日本各地方自治團體依據相關法規授權，並為督促企業確實履行公害防止協定，於公害防止協定中約定擁有入內調查（現場檢查）與報告索取等監督措施權，該地方自治團體得本於公害防止協定約定，進入廠區內進行公害防治相關實行狀況之檢查。而該公害防止協定之簽署，除協定雙方當事人外，往往有見證人之參與。於此種協定中，往往約定協定當事人與見證人同樣享有現場檢查權，惟見證人之現場檢查權必須協同協定當事人始得行使。此外，於公害防止協定中亦明確於入內調查權約定中聲明可將調查結果公開。

我國公害管制協定就入內調查權規範於公害管制協定第十二條：「協定之一方當事人（地方自治團體或社區居民）就簽訂之公害管制協定之履行狀況有現場瞭解之必要時，得推派代表進入污染性設施之設置者之廠（場）址作必要



之調查，或要求污染性設施之設置者人員說明，染性設施之設置者不得拒絕。」該公害管制協定僅僅規範協定當事人擁有入內調查的權限，並未允許監督人或見證人得一併入內檢查之約定規範，準此，監督人或見證人得否享有入內調查權限則容有探討空間。如公害管制協定之監督人為環保（或行政）機關，則依據中央相關法令之授權，則該監督人本即享有入內調查之權利，其無須贅述於條文之中。惟若社區組織或民間團體擔任監督人或見證人時，則該等監督人或見證人既無法依據中央相關法令之授權享有入內調查權，亦無法依據公害管制協定之約定規範而享有入內調查權限，準此，入內調查未有監督人或見證人之參與而所能發揮之效果將相當有限，且必將影響彼此間互信之建立及和諧關係，亦影響到當地居民對公害源事業之信賴產生質疑疑慮<sup>45</sup>。

相較於公害管制協定範本規範，環境保護協定參考範本就入內調查於其第七條規範：「所在地居民就本協定環境保護措施之履行狀況，可要求乙方人員提出資料說明，必要時得推派代表會同執行委員會成員進入乙方之廠（場）址進行勘查，乙方非有正當理由，不得拒絕。」有疑義者，乃係條文當中該所在地居民是否限於為簽署環境保護協定之當事人，於環境保護協定參考範本中並未明確規範，依據環境保護協定參考範本第七條規範觀之，如簽署環境保護協定之當事人為所在地居民，則所在地居民擁有入內調

---

45 針對入內調查之規定，在「我國推動公害管制協定現況及未來改善方針」座談會中，業者認為此項規定簡略未顧及營業秘密及避免不當干擾而不合理，建議刪除。參閱林大侯主持，前揭書，頁一〇七。

查之權限，當無疑義。惟如簽署環境保護協定之當事人為地方政府時，則所在地居民是否如當事人般當然享有入內調查之權限則容有討論之空間，然為使入內調查權得以發揮最大的效用，若於協定簽訂時，有所在地居民參與而成為環境保護協定之見證人或監督人時，此時應允許該所在地居民以利害關係人之身分享有入內調查權；惟如所在地居民自始未參與環境保護協定之簽署，則為保護事業之營業秘密與避免受不當干擾之考量，則不應允許所在地居民以利害關係人身分而享有入內調查權。

此外，環境保護協定中，並無如日本公害防止協定於入內調查權中明定須將調查結果公開，為使監督措施得以徹底達到公害防治之目的，可仿效日本，於入內調查權中聲明可將調查結果公開。

## 第六項 變更之告知義務

日本公害防止協定常規範，公害排放措施或生產措施，有增設、變更或更新時，須事先告知簽訂協定之另一方協定當事人。然於我國不論公害管制協定或環境保護協定皆僅規範：「污染性設施之設置者於開發與運轉之過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知地方自治團體（或社區居民），並作詳細說明，課予污染性設施之設置者變更之告知義務。」<sup>1</sup>「簽署環境保護協定之事業於開發與營運過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知環境保護協定之另一當事人（地

方政府或所在地居民)及執行委員會,並作詳細說明,明確課予簽署環境保護協定之事業變更之告知義務。」,皆僅規範於開發與營運過程中,在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要時,始有變更之告知義務,並未規範到廠房新增或特定設施之擴增之控管,可謂是一大疏漏<sup>46</sup>。環境保護協定應仿效日本公害防止協定之規範,將變更之通知義務除原有開發與營運過程中,在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要外,亦將廠房新增或特定設施之擴增之過程中,在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要規範在內,以資完備。

## 第七項 補償(回饋)措施

日本公害防止協定中,較常見之地方回饋措施僅計有優先僱用當地員工、使用當地特產、參與當地種種活動等,雖於日本電源三法(發電設施周邊地區整備法、電源開發促進稅法、電源開發促進對策特別會計法)中有回饋基金之提撥,惟未見有其他何等具體給付回饋措施於其公害防止協定當中<sup>47</sup>。

於我國公害管制協定範本中列舉地方回饋辦法,除優先僱用當地員工、興建公共設施外,尚有回饋基金做為公共建設或其他指定用途之用。諸多業者於「我國推動公害管制協定之現況及未來改善方針」之座談會<sup>48</sup>,明確表達不

---

46 參閱林大侯主持,前揭書,頁八七。

47 參閱林大侯主持,前揭書,頁一〇五。

48 其中與宜蘭縣政府簽署環境保護協議書之台灣水泥股份有限公司之代表指出簽署之協議書第九條回饋地方之約定:「為謀地方之和諧共榮並彌補居民或

贊同回饋基金之提撥，認該回饋基金不僅與公害管制協定之簽訂目的有違，更有使得企業宛如遭受合法恐嚇般，每年得額外花費鉅額的成本於事業之基本支出之外，以維持與地方居民和諧共榮之目的，藉以避免民眾因輕微環保事件卻採取擴大抗爭之手段，使得事業瀕臨停擺等狀態。

有鑑於公害管制協定範本規範遭受企業反對而無法達到公害管制協定簽訂之目的，行政院環境保護署新頒之環境保護協定參考範本中，並未將回饋措施之規定納入，此等改變一來顧慮企業之反彈，二來亦堅守環境保護協定簽訂之目的，惟仍有地方政府欲藉環境保護協定之簽訂而向簽訂協定之事業收取回饋經費（如：環境使用費）與實行其他回饋措施，藉以增進地方政府收入並促進事業與地方居民之和諧共榮，然此收取回饋經費（如：環境使用費）與其他回饋措施之實行是否合於環境保護協定規範之目

---

生態環境所可能遭致之損害，乙方同意採行下列措施回饋地方。一、自協議生效之日起，乙方每年應向甲方繳納環境使用費，以為地方環保與公共建設之運用。環境使用費依下列公式計算之：環境使用費（元／年）＝整廠水泥總產量（噸／年）× 6（費率；元／噸）。二、自協議之日起，乙方對於縣轄內之採礦行為所造成自然生態之破壞，除負責予以復育外，經甲方勘查認定如有不足之處，乙方應依甲方指定處所及方式實施綠化美化工程，以為彌補。三、乙方因新增設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用縣籍（在本縣落籍半年以上）民眾達九成以上之比例。四、乙方蘇澳廠同意自協議之日起，半年之內與台泥蘇澳廠產業公會重新簽訂團體協約，以增進廠內勞工福祉。五、其他善行義舉，如設立獎學金、災難救助、開放廠內公共設施等，乙方同意視地方民眾之需要，盡力辦理之。」「前項第一款環境使用費應於每年七月十五日前預為繳納，每屆滿壹年核算乙次，多退少補。其費率則隨躉售物價指數之變動，每年由甲方調整乙次。」「乙方每年應將環境使用費直接繳入甲方公庫，由甲方將其中五成補助蘇澳鎮地方建設，並由蘇澳鎮公所依附表所列之項目範圍，提報計畫，經甲方核准後支用。另四成則由甲方依實際需要，補助蘇澳鎮及鄰近之鄉鎮市從事公共建設。餘一成，由甲方用於推動本縣各項環境保護工作。」「乙方所繳納之環境使用費，不得以員工目前享有之福利項目經費轉列支應。」，其回饋經費相當龐大且回饋項目繁雜，更造成多方團體索求回饋，深表不堪負荷。參閱林大侯主持，前揭書，附錄五（頁 A 之一三〇至 A 之一四三）。

的，有待商榷，容後以專章探討。

## 第八項 違約保證金之約定與寄存

日本公害防止協定與公害管制協定範本皆有違約保證金之約定與寄存約定，藉由違約保證金之約定與寄存約定規範違反契約之處罰手段，以懲罰性違約保證金來確保協定之確實履行，並免除每遇事業違反協定即分次向事業請求違約金或損害賠償之麻煩，便利協定他方當事人索償，此等甚具創新意義之制度於實務運作上相當具有實用性與便利性，宜展現在各環境保護協定中。

然而環境保護協定參考範本中卻無違約保證金之約定與寄存之約定，如此使得依據環境保護協定參考範本制訂之環境保護協定於實務運作上無違約金可資運用與懲罰，導致整個協定執行並無立即有效制裁，縱然協定之他方當事人受有損害，亦僅能尋求冗長繁複之相關救濟程序向營運事業加以請求，無法立即由寄存之違約保證金中直接扣除求償，如此運作顯然有所缺失，是以於環境保護協定中應增設違約保證金之約定與寄存之約定條款，規範違反契約之處罰手段，以懲罰性違約保證金來確保協定之確實履行，並免除每遇事業違反協定即分次向事業請求違約金或損害賠償之麻煩，便利協定他方當事人索償。

於增定違約保證金之約定與寄存之約定條款時，不適宜增定如公害管制協定範本第十四條規範之違約金約定與寄存約定條款，該條內容僅規範概括約定每次遇有協定義務違反之違約金及違約保證金專款之寄存，並無依據協定義務違反類型而課予不同額度之違約金，且未詳盡規範違

約保證金之扣抵及補足程序以及違約保證金孳息返還之問題，有所缺失，故不適宜仿效公害管制協定範本第十四條之規範，宜仿效宜蘭環境保護協議書中違約保證金制度之完整規範<sup>49</sup>。

## 第九項 權利義務之繼受

日本公害防止協定係地方自治團體、居民團體等，為防止公害發生，與公害源之事業者或公共設施（如垃圾焚化廠）之管理者間，基於雙方合意，商定事業者須採取一定措施所簽訂之協定。協定係雙方當事人合意所簽訂，故協定僅具有相對性而不及於第三人或受讓企業廠房之第三人。是以，企業於協定存續期間將其受公害防止協定規範之廠房受讓第三人時，本於協定相對性效力，該協定並不得拘束受讓廠房之第三人，亦即簽署公害防止協定之地方自治團體、居民或居民團體不得本於公害防止協定，據以要求受讓廠房之第三人為履行。為避免企業以受公害防止協定規範之工廠轉讓予第三人之方式而規避公害防止協定之拘束力，並使公害防止協定中規範之權利義務得以順利由第三人繼受，多數日本公害防止協定皆有約定權利義務繼受條款，以資規範繼受廠房之第三人。

反觀我國，不論公害管制協定範本或環境保護協定參

---

49 宜蘭環境保護協議書第十條（違約保證金之設立及處置辦法）「乙方應於本協議公證生效前，繳交新台幣（以下同）壹仟萬元，由甲方收執做為違約保證金（以甲方名義存入行庫專戶），以為擔保乙方確實履行第十二條至第十四條之義務，如有不足時，甲方得就本保證金逕行扣抵。經扣抵後不足額乙方應於接到甲方通知後十日內補足。前項保證金所孳生利息，每年定期由甲方一次撥給乙方領回。」第十一條（違約金之動支）「乙方如有違反本協議時，應依本協議第十二條至第十四條之罰則向甲方繳交違約金充作地方環保與公共建設之用。」

考範本，皆無如日本公害防止協定般有權利義務繼受條款之約定，則在實務運作上，即會產生企業於協定存續期間將其受環境保護協定規範之廠房受讓第三人時，本於協定相對性效力，該協定並不得拘束該第三人，亦即簽署環境保護協定之地方自治團體、居民或居民團體不得本於環境保護協定，據以要求受讓廠房之第三人為履行<sup>50</sup>。是以，我國環境保護協定應仿效日本公害防止協定，增設權利義務繼受條款之規範，資以避免無法據環境保護協定要求受讓廠房之第三人履行協定之窘境。

## 第十項 從業人員之相關規定

日本公害防止協定中規範企業必須對從業人員進行公害防治相關教育、設置公害防治負責人與對承包業者進行公害防治之指導等，然而我國無論公害管制協定範本或環境保護協定參考範本中，皆無任何對從業人員相關之規定。事實上，從業人員係屬對公害防治基本工作知之甚詳之人，若能透過協定加以約束將更能確保協定之執行並有助於公害防治目的之達成，是以，我國環境保護協定應仿效日本公害防止協定中有關從業人員之相關規範，俾使環境保護協定更加盡善盡美<sup>51</sup>。

## 第十一項 公證

日本公害防止協定種類繁多且包羅萬象，但協定內容當中並無公證之相關規範，而我國為了簡化公害糾紛求償

---

50 參閱林大侯主持，前揭書，頁一〇七。

51 參閱林大侯主持，前揭書，頁一〇七、一〇八。

之繁瑣程序，免去不必要之程序利益之浪費，並確保受害居民在公害事件中能獲償，遂於公害糾紛處理法第三十條第二項規定協定經法院公證取得強制執行名義，得據以逕行強制執程序，藉以免去複雜之公害糾紛救濟程序而得以最迅速經濟之方式直接獲得公害之損害賠償。

前公害糾紛處理法第三十條第二項雖規範公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。然而於該規範制定一個月後，即民國八十一年三月二日宜蘭縣政府與台泥公司簽訂環境保護協議書時，雖該協議書依公害糾紛處理法第三十條第二項之規定雖有經法院公證，惟該協議書之內容與公證法第十三條第一項（當時公證法第十一條第一項）得為逕行強制執行之規範要件不同，造成該協議書之公證僅具有公開、公信之性質，而無法依公害糾紛處理法第三十條第二項取得逕行強制執行之名義<sup>5253</sup>。

有鑑於公害管制協定經公證仍無法取得逕行強制執行名義之立法缺失，現行公害糾紛處理法第三十條第二項、第三項於新修正時即將「協定，經法院公證後未予遵守

---

52 宜蘭地方法院於民國八十一年三月就宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽署之環境保護協議書予以公證後，民國八十二年宜蘭縣環保局請求再經公證時，遭到拒絕，原因係法院「公證與提存業務督導會報提案」—公證類第十一號之決定結果，認「環境保護協議書雖具有私法契約之形式，惟查其內容乃人民在公法上之義務，雖其標準更為嚴格，名稱有所改變，仍不改其為公法上的性質，據此當事人之請求應不與准許。」而駁回宜蘭縣環保局就環境保護協議書再予公證之請求。

53 欲取得逕行強制執行之名義，必須符合公證法第十三條得為逕行強制執行之規範相同所致，而前公害糾紛處理法之規定乃係違背公證法之規定，法律規定相互矛盾，實務不可行，遂有提倡經公證書載明，始得聲請強制執行之相類字句，俾與公證法契合呼應，並符合執行法制之規定，以免不顧實情之超級立法，徒有其名而難執行。參閱郭子哲，前揭文一，頁二二。



時，……，逕行取得強制執行名義。」改為「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，此等修正之意義在於往後協定之簽訂欲公證而取得逕行強制執行名義者，必須該協定之內容符合公證法第十三條第一項各款逕行強制執行之規範時，始得為之，如此不僅維持法體系平和，在實務上更可讓協定之執行更為迅速，避免不必要的程序利益之浪費。

## 第六節 小結

總結本章，環境保護協定之基本內容經由日本公害防止協定與其前身—公害管制協定之分析比較之後，可以發覺行政院環境保護署所頒布之環境保護協定參考範本，其所規範之基本內容雖立意良善，惟仍有上述若干之缺失與不足，此等或係我國特有國情所致，亦或由於環境保護協定仍屬於草創階段，立法者雖有意引進日本公害防止協定，惟囿於我國目前實務並無落實之先例，導致整個環境保護協定參考範本雖有雛形，但內容上仍屬於自我摸索，試驗階段，是故該協定範本是否足以契合我國環境現況，茲有疑義。

本文藉由日本公害防止協定與我國公害管制協定檢驗現行行政院環境保護署所頒布之環境保護協定參考範本，針對其中有所疑義部分，提出建議如下：

- 一、環境保護協定規範於公害糾紛處理法第三十條第二項條文之中，係我國規範處理公害糾紛手段之一，惟由環境保護協定參考範本規範之整體精神觀之，協定之目的在於地域整體之環境保護，其不僅涵括以事先約定之公害

管制條款及比法定環保標準更加嚴格之環保標準來達到公害防治之目的，更將未涉及事業營運或開發本身之關連性環境保護納入協定目的之中，防範公害發生於未然之意義甚濃，將其規範於立法目的在於公害發生後之糾紛處理之「公害糾紛處理法」中，非但與立法目的相互矛盾，更造成環境保護相關法規間體系之紊亂。

二、環境保護協定參考範本僅於該範本第四條第三項內容當中，併要求簽署環境保護協定之事業者應有綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等之公害預防措施，惟該公害預防措施應如何加以執行落實，是否應提交公害防治計畫書，於環境保護協定參考範本中皆未明確予以規範。於此，應仿效日本公害防止協定與公害管制協定範本之規範，應使簽署環境保護協定之事業者於工廠（場）開發與營運之過程中提交詳盡之公害防治計畫書，如此始能妥善保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，以達環境保護之目的。

三、環境保護協定參考範本第七條就入內調查規範何種「居民」享有入內調查權並未釐清，應就居民是否為環境保護協定當事人做如下之區分：如簽署環境保護協定之當事人為所在地居民，則所在地居民擁有入內調查之權限，當無疑義；如簽署環境保護協定之當事人為地方政府時，為使入內調查權得以發揮最大的效用，若於協定簽訂時，於所在地居民以環境保護協定見證人或監督人之地位參與協定之簽訂時，此時應允許該所在地居民以

利害關係人之身分享有入內調查權，惟如所在地居民自始未參與環境保護協定之簽署，則為保護事業之營業秘密與避免營運受不當干擾之考量，即不應允許所在地居民以利害關係人身分而享有入內調查權。此外，環境保護協定參考範本中，並無如日本公害防止協定於入內調查權中明確聲明將調查結果公開之規定，為使監督措施得以徹底達成公害防治之目的，建議可仿效日本，於入內調查權中增加可將調查結果公開之規定。

- 四、環境保護協定參考範本僅規範「簽署環境保護協定之事業於開發與營運過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知環境保護協定之另一當事人（地方政府或所在地居民）及執行委員會，」並作詳細說明，明確課予簽署環境保護協定之事業變更之告知義務。然其僅規範於開發與營運過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要時，始有變更之告知義務，並未規範到廠房新增或特定設施擴增之控管，實可謂一大疏漏。建議仿效日本公害防止協定之規範，將變更之通知義務除原有開發與營運過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要外，亦將廠房新增或特定設施之擴增之過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要規範在內，以資完備。
- 五、環境保護協定參考範本無如日本公害防止協定與公害管制協定範本般有違約保證金之約定與寄存之約定條

款，於實務運作上無違約金可資運用與懲罰，導致整個協定執行並無立即有效制裁，縱然協定之他方當事人受有損害，亦僅能尋求冗長繁複之相關救濟程序向營運事業加以請求，無法立即由寄存之違約保證金中直接扣除求償，如此運作顯然有所缺失，是以於環境保護協定宜仿效宜蘭環境保護協議書中第十條與第十一條規範之違約保證金約定及寄存之約定條款，規範違反契約之處罰手段，以懲罰性違約保證金來確保協定之確實履行，並免除每遇事業違反協定即分次向事業請求違約金或損害賠償之麻煩，便利協定他方當事人索償。

六、環境保護協定參考範本無如日本公害防止協定般有權利義務繼受條款之約定，在實務運作上，即會產生企業於協定存續期間將其受環境保護協定規範之廠房受讓第三人時，本於協定相對性效力，該協定並不得拘束受讓廠房之第三人，亦即簽署環境保護協定之地方自治團體、居民或居民團體不得本於環境保護協定，據以要求受讓廠房之第三人為履行。建議仿效日本公害防止協定，應增設權利義務繼受條款之規範，避免無法據環境保護協定要求受讓廠房之第三人履行協定之窘境。

七、環境保護協定參考範本中並無對從業人員有任何相關之規定，事實上，從業人員係立於公害防治基本工作第一線地位之人，若如欲透過協定之規範使協定之執行確能達成公害防治之目的，建議仿效日本公害防止協定中有關從業人員之相關規範，俾使環境保護協定更加盡善盡美。

至於因應我國獨有國情而設置之回饋措施與公證執行之規範，是否符合環境保護協定訂立之目的而及於環境保護協定中約定是否適當之問題，容後以專門章節探討回饋措施與公證執行之妥適性與合法性。

圖表一：公害防止協定、公害管制協定與環境保護

協定之基本內容對照表<sup>54</sup>

名稱	公害防止協定	公害管制協定	環境保護協定
目的	防範公害之發生	處理公害糾紛之手段	環境保護
內容與作法	協定依據	多以公害防止條例為協定依據	公害糾紛處理法第三十條第二項
	協定主體	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方自治團體</li> <li>● 事業</li> <li>● 所在地居民</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方自治團體</li> <li>● 事業</li> <li>● 所在地居民</li> </ul>
	執行委員會	有	雙方同意各推派三至五名代表組成，該執行委員會之決議有拘束雙方當事人之效力
	約定環保標準	各項（如空氣、水、噪音等）詳細公害防治對策	各項污染（如空氣、水、噪音等）初步防治標準
	公害防治計畫書	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 空氣污染、水污染、噪音、惡臭、振動等具體防範措施</li> <li>● 排放狀況之監測項目、地點、次數、方法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 綠帶、隔音牆之設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段之規劃</li> </ul>

54 參照林大侯主持，前揭書，頁一一二之中日公害防止協定之比較表製成。

內	回饋(補償)措施	協定中無規定,但電力事業有「電源開發基金」	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先僱用地方員工。</li> <li>● 興建公共設施。</li> <li>● 捐助成立環保與公共建設基金。</li> <li>● 其他。</li> </ul>	無
	緊急應變計畫	改善措施或停工歇業等緊急因應對策	提出緊急應變計畫書與演習防範	提出緊急應變計畫書與演習防範
	損害賠償	多為無過失責任	無過失責任	無過失責任
	資訊公開	有	定期公布環境監測記錄	定期公布環境監測記錄
與	建造方式或製程變更之告知義務	公害排放設施或生產設備增設、變更或更新時,須告知另一當事人	在建造與運轉之過程當中,建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要應告知另一當事人	在開發與營運之過程當中,建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要應告知另一當事人
	入內調查權	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協定當事人</li> <li>● 見證人</li> </ul>	● 協定當事人	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所在地居民</li> <li>● 執行委員會</li> </ul>
	違約金之約定與寄存	有	有	無
	權利義務之繼受	有	有	無
法	從業人員之相關規定	對從業人員進行公害防治相關教育、設置公害防治負責人、對承包業者進行公害防治之指導	無	
	公證	無	整個協定	限於公證法第十三條第一項各款規範之事項

容 與 作 法	干預請求權	規定於公害防止條例之中	無	無
	制訂地方自治規章	迄西元一九八八年止，全國四十七個都道縣有二十五個以及三百五十個市鄉鎮已制定	僅宜蘭縣制定「水泥新增設工廠之管制方案」	無
	許可要件	有	無	無
	懸掛「公害防止協定締結工廠」	有	無	無



## 第五章 環境保護協定之類型與法律性質

### 第一節 概說

環境保護協定係指二個以上當事人相互合意之相對意思表示成立之契約。依據當事人或締結主體之不同，環境保護協定最主要可以區分為「公環境保護協定」與「私環境保護協定」兩種，其中公環境保護協定係指事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其復可稱「地方自治團體主導型之環境保護協定」；而私環境保護協定係指事業與所在地之居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其亦復可稱「民間環境保護協定」，而於此私環境保護協定，因事業所在地之地方政府參與見證與否，又可區分成「居民主導型之環境保護協定」與「三邊協定」兩種，前者係單純由事業與所在地之居民獨自簽訂之書面協議；而後者則係於事業與所在地之居民簽定書面協議時，事業所在地之地方政府或地方上有力人士參與見證而言。

不同類型之環境保護協定具有不同之法律性質，不同之法律性質因屬於公法或私法領域規範而有不同之法律成立生效要件、法律效果及其後不同之法律救濟途徑，為此，實有必要先行探究不同類型之環境保護協定與

其法律性質。然而欲探討環境保護協定類型及其法律性質則必須參照此一制度制定立法沿革 - 日本公害防止協定，始能對環境保護協定之內容詳盡瞭解。

## 第二節 地方自治團體主導型

### 第一項 概說

地方自治團體主導型之環境保護協定係指事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。該環境保護協定之特色在於具有公權力之地方政府代表與事業簽訂關於環境保護事項之契約協定，而因簽訂環境保護協定之地方政府係具有公權力之組織，則該地方政府簽訂之環境保護協定是否因公權力之介入而具有公法上法律關係，容有疑義，於日本實務運作上，針對地方自治團體主導型之公害防止協定之法律性質，學者實務各方所持之見解相當分歧，其最直接的影響乃協定之法律效果與救濟途徑無所依循，而在環境保護協定尚未發展到已有統一之實務或學說見解之際，我國即繼受日本公害防止協定之概念，如此使將環境保護協定在我國實務運作上，產生適用之莫大困難，究竟地方政府代表簽訂之環境保護協定係具有公法上法律關係之行政契約性質抑或僅係單純之私法權利義務關係之私法契約，實有釐清之必要，以下就日本學說實務運作上之見解以及我國自身之法制來釐清地方自治團體型之環境保護協定之法律性質。

### 第二項 內容與類型

#### 第一目 意義

地方自治團體主導型之環境保護協定係指事業與所

在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。當中事業所在之「地方政府」，係指係指具有公法人資格之地方自治團體而言，依公害糾紛處理法施行細則第二十八條第三款規定，該事業所在地之地方政府係指事業所在地之直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所而言。

至於「事業」是否僅限於法人型態之事業？公害糾紛處理法及其施行細則並無規範其定義，以環境保護協定係事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議言，其性質為債權契約，由其內容觀之，乃在要求事業負擔法定及約定額外之義務。按當事人係契約之成立要件之一，而當事人須應具備權利能力，該契約始得成立，如當事人不具有權利能力，則契約之成立要件有所欠缺，契約不成立。是以，事業只要具有權利能力之團體，即得具環境保護協定事業之適格，準此，法人型態之事業本具有權利能力，具有享受權利、負擔義務之資格，其為環境保護協定之當事人—「事業」當無疑義，惟獨資與合夥型態之事業因實體法上並不具有享受權利、負擔義務之資格，即不具有權利能力，自不能成為環境保護協定之當事人。雖獨資或合夥之事業不具權利能力而不得為環境保護協定之當事人，惟此時仍得以獨資之出資人或合夥之全體合夥人為當事人，與獨資或合夥所在地之地方政府締結環境保護協定。

## 第二目 機能

地方自治團體主導型之環境保護協定，其機能大致如下<sup>55</sup>：

### 第一款 補充法令規定之公害管制權限

地方制度法第十八條第九款（二）及第十九條第九款（二）明確規範直轄市與縣市級地方自治團體享有環境保護之自治權限，得擁有公害管制權限，而鄉鎮市雖為地方制度法明訂地方自治團體之一，惟地方制度法第二十條僅就廢棄物之清除及處理等事項賦予鄉鎮市級地方自治團體自治權限，未予鄉鎮市級地方自治團體公害管制權限。準此，公害糾紛處理法第三十條第二項雖規範鄉鎮市級地方自治團體得以據為環境保護協定之當事人，惟其因無公害管制權限而無簽署環境保護協定之優勢、立場，在實務運作上，鄉鎮市級之地方自治團體如欲簽署環境保護協定，則須仿效日本實務作法<sup>56</sup>，

---

55 參閱淺野直人，人間環境問題研究會編，「規則、要綱、協定等 生成、展開過程 社會的役割」，公害、環境 係 協定等 法學的研究特集、環境法研究第十四號，有斐閣，西元一九八五年五月（日本昭和六十年五月），轉引自林大侯主持，前揭書，頁二三至二六；劉宗德，前揭文，頁一九〇至一九二。

56 日本之地方公共自治團體分為「都、道、府、縣」與「市、町、村」二級，個別具體之公害規制權限均委諸於都道府縣知事及政令指定都市市長行使之，無公害規制權限之市町村級地方自治團體欲與所在地企業交涉簽署有利之公害防止協定，實有困難（此之公害管制權限係指「廣域公害」之空氣污染與水污染而言，依據大氣污染防止法與水質污濁防止法之規定，均採「機關委任事務之方式」，亦即委諸都道府縣知事及政令指令都市市長行使公害規制權限；如僅係噪音、振動或惡臭之「感覺公害」，因其散播區域不大，對於整體環境影響較輕微，此等公害規制權限方委諸市町村長行使該等公害規制事務）。市町級地方自治團體為克服其無公害管制權限而無有力簽署公害防止協定之優勢、立場，遂在實務運作上，常與府縣聯合共同與所在地企

即與直轄市或縣市等級地方自治團體聯合共同與所在地企業簽署環境保護協定，或要求直轄市或縣市等級地方自治團體加入簽署環境保護協定之運作，作為環境保護協定之見證人，以促進環境保護協定之順利簽署並確保該協定得以忠實履行。由上述可知，環境保護協定最主要機能，即在於補充地方公共自治團體對公害管制權限之不足。

### 第二款 補充法令規定之公害規制方法及基準

公害規制相關法令規範之公害規制方法皆劃一、僵硬，其公害規制基準亦不能依個別公害規制對象而為彈性之調整，然而環境保護協定係針對公害規制對象之個案具體狀況、區域特性等而簽訂，其不受公害規制法令規範之公害規制方法劃一、僵硬之限制，不論係公害規制法令未有規範之事項（如：公害防除設備），抑或採行較現行公害規制法令更為嚴格之規制基準及更為廣泛之規制範圍（如：議定空氣污染、水污染、噪音污染、振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料與燃料之各種環保標準）等，只要是事業與地方自治團體雙方基於合意而簽訂者，均得為彈性之規制，以資為補充公害規制法令之公害規制方法及基準之僵硬不適宜。

### 第三款 補充法令規制對象之不足（規制對象之組織

---

業簽署公害防止協定，或要求都道府縣知事加入簽署公害防止協定之運作，以作為公害防止協定之見證人，以促進公害防止協定之順利簽署並確保該協定得以忠實履行。參閱劉宗德，前揭文，頁一九〇、一九一。

化)

現行公害法令規制對於各個公害之發生來源採取實際污染者各別負責原則，如有複數事業造成公害污染者，則依據相關公害規制法令主管機關僅能命各該公害污染源就各該污染部分負責，並無法責令要求該複數污染源者對其造成之公害污染共負連帶責任，如此使得在責任及求償分配上產生爭執困難。然環境保護協定係針對公害規制對象之個案具體狀況、區域特性等而簽訂，可就上述適用上之難題予以解決，如與工業區內之各種相關企業一起簽署協定，屆時於公害危害發生時得以協定之約定責令其共負連帶責任。

此外，環境保護協定之簽署亦可將非公害規制對象納入連帶責任之列，以確保公害發生時所受之損害得以確實得到賠償，在實務運作上，有如：與子公司簽訂環境保護協定時，要求母公司加入為連帶保證人，就協定所定事項共負連帶責任；與中小企業之同業公會締結環境保護協定，責令其對轄下之中小企業就協定所定公害防治對策負監督指導責任；責令仲介簽訂環境保護協定企業之貿易商須加入為協定之保證人，以負保證之責等。

#### 第四款 廣域公害複數地方公共團體規制權限之統一

( 規制主體之組織化 )

無公害規制權限之鄉鎮市聯合具有公害管制權限之直轄市或縣市等級地方自治團體共同與所在地企業

簽署環境保護協定，或鄉鎮市、直轄市或縣市等各級地方自治團體聯合與所在地企業簽署環境保護協定，藉以確保各級地方自治團體間公害規制之統一性，並可強化地方自治團體對企業之交涉力，惟此等聯合協定之內容具體劃一，有時協定內容有不適當時，則以見證人身分參與之部分地方自治團體（如：無公害規制權限之鄉鎮市）及其居民則會被迫接受不利之結果。

#### 第五款 糾紛處理及受害救濟之明確化

環境保護協定明確約定公害糾紛處理之方式原則及損害發生時，加害之企業須負之無過失補償或賠償責任。此外，為督促企業確實履行環境保護協定約定各項環境保護基準或其他約定事項，於環境保護協定中約定居民代表與地方自治團體擁有入內調查（現場檢查）與報告索取等監督措施權，並得要求將調查結果公示之權利，使監督措施得以徹底達到公害防治之目的。由上述可以得知，環境保護協定種種內容之約定，使糾紛處理及受害救濟之明確化。

### 第三目 類型

地方自治團體與事業所簽訂之環境保護協定，依據締結主體之不同，參照日本公害防止協定<sup>57</sup>，可能有以下幾種類型：

#### 第一款 鄉鎮市地方自治團體聯合縣與事業簽署環境

---

57 參閱林大侯主持，前揭書，頁三四、三五。

## 保護協定

由地方制度法第十八條第九款（二）及第十九條第九款（二）明確規範直轄市與縣市級地方自治團體享有環境保護之自治權限，得享有公害管制權限，而鄉鎮市級地方自治團體依地方制度法第二十條僅就廢棄物之清除及處理等事項賦有自治權限，未有公害管制權限。準此，公害糾紛處理法第三十條第二項雖規範鄉鎮市級地方自治團體得以據為環境保護協定之當事人，惟其因無公害管制權限而欲與事業交涉並締結對自治團體本身有利之協定，並非易事，為使環境保護協定之順利簽署並確保該協定得以忠實履行，鄉鎮市級地方自治團體在實務運作上，則須與直轄市或縣市等級地方自治團體聯合共同與所在地企業簽署環境保護協定，或要求直轄市或縣市等級地方自治團體加入簽署環境保護協定之運作，以作為環境保護協定之見證人。

### 第二款 兩個地方自治團體與事業締結環境保護協定

公害污染往往是牽連數個鄉鎮市或數個縣市，因事業之營運範圍或污染之潛在範圍可能及於該事業所在之地方自治團體或與事業所在地以外之地方自治團體，對於此等越區污染，於日本實務運作上可分為「聯名協定」（即兩縣聯名與事業締結一個協定）與「個別協定」（兩縣個別與事業締結協定）兩種，於個別協定中，各個地方自治團體分別與企業簽訂之協定內容大多相同。此等聯名協定或個別協定方式簽訂之環境保護協



定，不僅可確保地方自治團體公害規範管制範圍之統一性外，亦可加強地方自治團體對企業之交涉能力。

擁有公害規制權限之數地方自治團體（如：直轄市或縣市，日本則為都道府縣）聯名或個別與事業簽署協定。對事業而言，非事業所在地之地方自治團體之加入對其並無更不利之處，反而有助於降低事業在當地遭到抗爭之可能性，故事業無不同意之理由，而且以地方自治團體角度觀之，亦有利於多數地方自治團體規範管制權限之統一（有利於規範管制主體之組織化）。惟若不具公害規制權限之地方自治團體（如：鄉鎮市，日本則為市町村）不以協定當事人之身分直接參與協定之簽署，而僅以見證人之身分立名者，對簽署協定之事業，該地方自治團體雖仍得享有現場檢查與要求繳交報告之權利，惟此類型之協定，其內容若有不當時，恐將有強迫以見證人身分立名之地方自治團體及其居民接受不利結果之虞。

然而我國公害糾紛處理法施行細則第二十八條第三款卻將地方政府之定義為「事業所在地之直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所」。依該規定環境保護協定之締約主體則被限制為「事業所在地」之地方政府，因一事業所在地不可能同時在兩個地方政府管轄之行政區域內，則兩縣個別或聯名與事業簽署環境保護協定之情形似無發生之可能。面對此種不周全之規定確有檢討之必要，對於非事業所在地而又有受其污染之虞的區域，實有允許該區域之地方自治團體與事業簽訂

環境保護協定之實益，如無法藉由環境保護協定予以達到公害防治目的，而強求非事業所在地之地方自治團體及其居民受到公害危害後，始得循公害糾紛處理管道尋求救濟，實有違環境保護協定「防止公害發生」之立法目的；況於法律允許之情況下，雙方當事人合意簽訂環境保護協定，本於契約自由原則，實無對締結協定之主體加以限制之理由，且在我國現行公害規制法令下，地方自治團體對於非其行政區域內之事業並無任何公害規範管制之權限，事業並無必要與之約定負擔額外之義務，惟如事業願意，法律又何須禁止。準此，限於事業所在地之地方自治團體始得簽訂，不僅有違契約自由原則與環境保護協定之立法目的，亦與實務運作上之實況有所不符，為此，如囿於施行細則之文字，將使環境保護協定之效用難以發揮，故本法施行細則第二十八條第三款之規定實應刪除「事業所在地」之限制，使環境保護協定發揮良好效用。

### 第三款 縣市地方自治團體與轄區內之工業會為保護

#### 地區環境整潔而簽署環境保護協定

依據公害糾紛處理法第三十條第二項與環境保護協定參考範本，原則上環境保護協定其締結協定之主體係事業單位，惟如個別事業單位不願自為環境保護協定之當事人而紛紛授權廠商聯誼會代表簽訂，或地方政府認為與其行政區域區內之各個事業逐一簽訂環境保護協定時，將流於耗時繁雜時，為謀實際上之便利，地方

政府有可能傾向與行政區域內之廠商聯誼會或同業公會簽訂環境保護協定，則此時該環境保護協定之合法性如何？亦即廠商聯誼會或同業公會是否適宜作為環境保護協定之主體？就個別事業單位以授予委任事務處理權方式委託同業公會或其他類似之機構處理關於事業單位與地方政府間公害糾紛的問題，該同業公會或其他類似之機構進而與地方政府就環境保護達成合意而簽署環境保護協定，乍看之下，以同業公會或其他類似之機構作為環境保護協定之主體似無不可，惟就環境保護協定之約定內容觀之，該協定所約定者均係事業必須遵守一定之環保標準、設置一定之防治公害設施與相關資訊之公開，甚至容許簽署協定之他方當事人（地方自治團體或事業所在地之居民）進入工廠檢查等，此等協定約定之作為、不作為義務及容忍義務，並無法由廠商聯誼會、同業公會或其他類似之機構為履行義務之主體，準此，廠商聯誼會、同業公會或其他類似之機構原則上不能作為締結協定之主體，如實務運作上必須為之，則應有限度承認廠商聯誼會、同業公會或其他類似之機構之締約權（以適宜委任他人處理者為限），例如回饋措施、損害賠償等。

#### 第四款 縣市地方自治團體與特定工業區內之事業締

##### 結環境保護協定

由縣市地方自治團體與特定工業區內之事業締結環境保護協定，於日本實務運作上有兩種方式：其一為

分別與各個事業締結內容完全一樣之協定，然因協定之格式與內容未因行業的不同而變更，故另以「細節書」或「備忘錄」之方式與各個事業約定各種環保相關細節；其二為縣市地方自治團體與工業區內所有事業締結一個協定，並針對空氣、水等各種污染進行總量管制。

第一種方式，即分別與各個事業締結內容完全一樣之協定，另以細節書或備忘錄輔助，於實務運作上並無困難，惟如採取第二種總合協定方式，該簽訂環境保護協定之工業區內之所有事業應負何等之責任或如何分配責任，於實務運作上產生困難。

細究此種協定之簽訂係因工業區內之事業同質性較高，其所造成之污染種類相近，於防治工作上可做相同之處理；或個別事業污染程度雖輕微，但整個工業區累積所造成之污染卻達於應制止之程度；或導致公害危害產生之事業不明，必須以精密科技技術始得認定或無法藉由現有科技技術認定公害源時，為免曠日費時延誤公害處理之契機而採取此等協定簽訂方式。由前可知，此等協定係因各事業間之責任無法明確分配，乃於公害產生時僅能將工業區內之所有事業視為一體，由全部之事業共負連帶責任。

#### 第五款 縣市地方自治團體與在該轄區內擁有多數工

##### 廠之企業締結一份環境保護協定

就事業所屬之個別工廠而言，其僅為整體事業之一部，或一分支機構，其既無獨立法人格亦無獨立之財

產，實無獨立享受權利、負擔義務之資格，故縣市或鄉鎮市地方自治團體並不適宜與轄區內事業所屬之個別工廠簽訂環境保護協定，如欲與工廠簽訂環境保護協定，仍應以事業為環境保護協定之當事人而簽署。惟於實務運作上，因事業所屬之工廠，其營運之性質有所不同，甚至相抵觸時，此時是否允許以個別工廠為環境保護協定之當事人，容或有探討之空間。如事業所屬之工廠有獨立之資產可資運作，則不妨以工廠為協定之當事人，惟應以事業為該協定之保證人，以確保該協定之確實履行並提供公害發生時卻能獲償之擔保；如事業所屬工廠並無任何獨立資產可資運作，則仍應以事業為協定之當事人，不能允許該工廠為協定當事人。

#### 第六款 地方自治團體間締結環境保護協定

於日本實務運作上，鄰近的府縣或鄉鎮市為防範公害，並以設置協定會、交換資訊為目的，而簽署協定，此情況常見於垃圾焚化場，「大和郡山市與奈良市垃圾焚化設備環境保全與災害防治協議書」即是典型的例子。此等地方自治團體間締結協定應可適用在我國，惟礙於公害糾紛處理法第三十條第二項「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定。」之規定，環境保護協定簽訂之締約主體限於事業與所在地居民或地方政府，並不允許地方自治團體與地方自治團體相互簽訂環境保護協定，因我國實務運作上尚無此等需求，當前不得由地方自治團體相互簽訂環境保護協定之規定，於運作上尚屬無礙，如未來實務運作上有需求時，則似應

仿效日本作法為宜，同時應修法增列相關規定，賦予此類協定之法源基礎，否則僅能視為彼此間權利義務之約定，不帶有環境保護協定之性質與效果。

### 第三項 法律性質

地方自治團體主導所簽署之環境保護協定，因係地方自治團體與事業雙方就環境保護事項合意而簽署，地方自治團體因其具有公權力主體之身分而使得其所簽署之環境保護協定之法律性質是否具有公法上法律關係，滋生相當之疑義與高度爭議性，以下先就我國繼受之日本公害防止協定中地方自治團體型協定之法律性質，其學說實務爭議<sup>58</sup>（行政指導說、民事契約說及行政契約說）作扼要介紹，其後根據學理並輔以我國學者實務論點再加以評析地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質。

#### 第一目 日本地方自治團體主導型之公害防止協定之法律性質

##### 第一款 行政指導說

地方自治團體主導型之公害防止協定係地方自治團體與企業對環境保護（或公害防治）所簽署之協定，然而此類型之協定原則上應不具備法律效果，理由如

---

58 日本學說與實務相當分歧之原因大致有四：（一）從社會的、法律的觀點言之，協定係屬全新類型之公害規制手段；（二）從傳統之「公法與私法區別論」觀點言之，協定包含私法條款（如損害賠償、契約解除等）與公法條款（如行政指導、行政強制等）兩者；（三）協定雖已普及日本全國各地，然因違反而涉訟者尚不多見，故法院究係何種立場仍不明確；（四）協定之當事人及內容複雜多歧，其法律性質實未能一概而論。參閱劉宗德，前揭文，頁一九二。

下：

第一、公害防止協定僅係企業者對地方自治團體所提出之具體公害防治對策而為接受之意思表示，屬行政指導之一種<sup>59</sup>。且協定之產生係中央法律或地方自治條例所未預見，縱令企業違反協定上之義務，法律上對於此種違反協定之行為並未預先規定罰則或行政上強制執行等制裁方法<sup>60</sup>。是以協定之遵循與踐行有企業之道德與良心，故僅能視為企業對地方自治團體之公害行政指導之合意

<sup>61</sup>。

第二、明定得以法律手段強制企業須履行協定上義務之例罕見，故推定當事人之意思係將協定解為企業向行政機關提出之備忘錄或誓約書而非基於雙方合意之契約。

第三、協定係補充公害法令之不備，往往具有類似法令之內容，然而根據「依法行政」之原理，欲規制企業之行動者，原則上須依法律或條例為之，為免行政機關以契約方式規制企業活動而迴避「依法行政」原理，故須將協定解為「紳士協定」<sup>62</sup>。

第四、由前一章公害防止協定之基本內容觀之，公害防

---

59 參閱李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎 合著，行政法入門，元照出版公司，西元二〇〇〇年七月，頁二八六。

60 參閱林寄青著，前揭書，頁一五一。

61 參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一六八、一六九。

62 採此說之學者謂：「若承認協定之法律上效力者，將擴大規制行政逃往契約之傾向，其結果將導致依法行政原理之崩潰，並假借協定之名迫使行政對造加入事實上之特別權力關係。」參閱成田賴明「公害行政 法理」，公法研究三十二號，西元一九七〇年（日本昭和四十五年），頁二七四以下，轉引自劉宗德，前揭文，頁一九三之註二四。

止協定內容中屬於訓示或原則性之條款不計其數，故公害防止協定實屬於紳士協定<sup>63</sup>。

## 第二款 民事契約說

地方自治團體型之公害防止協定係地方自治團體與企業對環境保護（或公害防治）所簽署之協定，然而此類型之協定原則上雖具備法律效果，惟僅具有私法上權利關係，屬民事契約之法律性質，理由如下：

第一、地方自治團體本應基於中央法律或地方條例之授權以行使公害規制權限，方符合「依法行政」原理，惟地方自治團體亦有其私法上之人格，基於「私法自治」原則，縱無法律之授權，其以對等立場而與企業締結民事契約，若能達成防治公害之目的者，當承認其有此種締約之行為能力<sup>64</sup>。

第二、地方自治團體將公有地售予企業時，多於土地讓與契約中，將公害防止協定做為契約約款之一部，規定若企業懈怠履行協定所約定之義務者，將解除此一買賣契約，故於此限度內，協定具有私法上之效果<sup>65</sup>。

第三、協定本身中，多約定有違約金、損害賠償、停業、歇業與代執行等違反協定之制裁措施，此種民法

---

63 參閱林大侯主持，前揭書，頁四九。

64 參閱野村好宏，「公害防止協定 民事法的側面」，判例 二四八號，野村好宏，「裁判 公害防止協定」，環境法研究十四號，有斐閣，西元一九八一年（日本昭和五十六年），頁八三以下；小高剛，行政法各論，有斐閣，西元一九八四年（日本昭和五十九年），頁二〇〇，轉引自劉宗德，前揭文，頁一九三之註二；林寄青著，前揭書，頁一五一。

65 參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一六九。



上債務不履行之責任規定，亦顯示協定具有民事契約之效力<sup>66</sup>。

### 第三款 行政契約說<sup>67</sup>

地方自治團體型之公害防止協定係地方自治團體與企業對環境保護（或公害防治）所簽署之協定，然而此類型之協定係地方自治團體以公權力主體之身份與企業簽署，且以專屬區域環境保護之公益為內容，實屬公權力作用之一，具有公法上權利關係，屬行政契約之法律性質，理由如下：

縱無法律依據，惟法令亦未禁止地方自治團體以非公權力（非單方決定）之方式，從事公共行政活動，而行政契約係指兩個以上之當事人，就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止所簽訂之契約。準此，地方自治團體得於法律未規範或授權之情形下，就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止與人民或其他公權力機關簽訂行政契約。以公害防止協定規範企業公害防治之具體義務時，縱令該協定內容非有關私人之財產利益，而係專屬區域環境保護之公益，亦不妨礙其為契約之法律上效力，然協定係為達成防治公害並保護區域環境之行政目的所採取之行政手段，具有公共性，故與民事上

---

66 參閱竹內保雄著，人間環境問題研究彙編，「規則、要綱、協定等 法的性格效果」，公害、環境 係 協定等 法學的研究特集、環境法研究第十四號，有斐閣，頁四九、五〇，轉引自林大侯主持，前揭書，頁五〇與六〇之註三；劉宗德，前揭文，頁一九三。

67 與行政契約說相類似者，有主張不應嚴格區別協定之公法或私法性質，而認為其係為保護地區居民環境權，根據特殊法理所創設之「公害法上之特殊契約說」。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一六九；劉宗德，前揭文，頁一九四及同頁之註二八；林寄青著，前揭書，頁一五二之註九七。

之財產契約有別而為行政契約之一種<sup>68</sup>。

#### 第四款 小結

行政指導說之觀點，係依據傳統行政法理論，認公害防止協定類似公害規範管制權限之管制行政，而被允許以當事人雙方合意或契約之方式行使之管制措施，應僅限於法律有明文規定或法律賦予裁量權者，且公害防止協定係補充或代替公害規範管制之公權力，依據日本地方自治法第二條第二項及第十四條第二項之規定，行政事務之處理，除法令有特別規定其內容外，須以條例為之。而沒有條例根據之公害防止協定，並非係法律行為，而係事實行為<sup>69</sup>。

然而公權力之行使受到依法行政原則之限制時，於不引起對方反抗或造成對方困擾之原則下，基於雙方任意之合意或配合，於實務上並非不得採取非公權力之行政手段<sup>70</sup>，且公害防治係維護地區環境、保障居民身心健康與福祉之地方自治性事務，公害防止協定之簽署，為地方自治團體為推行地方上特有之事務而採取之措施，因不涉及命令之強制，完全屬於非公權力之作用，故不須有條例作為協定簽署之依據<sup>71</sup>，再者，公害防止

---

68 參閱原田尚彥著，前掲書一，頁一七〇；原田尚彥著，公害行政法（以下簡稱前掲書三），弘文堂，西元一九七二年（日本昭和四十七年），頁一六二，轉引自林大侯主持，前掲書，頁五〇與六〇之註五；劉宗德，前掲文，頁一九三、一九四；林寄青著，前掲書，頁一五二。

69 參閱林大侯主持，前掲書，頁五〇、五一。

70 參閱藤原淳一郎著，金子芳雄等編，「公害防止協定 法的性質」，法學演習講座 行政法上卷，法學書院，西元一九七四年（日本昭和四十九年），頁三三〇，轉引自林大侯主持，前掲書，頁五一。

71 原田尚彥教授認為不具有命令強制要素之公害防止協定係屬非公權力之行政

協定並非本於抽象之公益而限制人民精神或身體自由之警察作用，其係為保護人民環境上利益並保障其生存，基於事業者任意讓步而限制其營業上自由或影響其經濟上利益，其與限制一般人民之自由性質截然不同，不應適用形式的法治主義原理<sup>72</sup>。準此，公害防止協定並不抵觸依法行政原則中之法律優越與法律保留原則，行政指導說之論點似有未盡妥適之處。其次，公害防止協定之內容雖多訓示或原則性之條款，惟此等條款僅表明企業願為環境保護所盡之道義責任與意願，而且協定內容中所約定「公害發生時之緊急措施與損害賠償」等具體義務條款，發生契約之法律效果，協定當事人得據以起訴請求該等約定之權利（如：損害賠償責任），是以，公害防止協定實具有法律效果之契約性質<sup>73</sup>，行政指導說認公害防止協定僅係事實行為而無任何法律拘束力，實與協定內容有所抵觸，該論點並不足採信。

由上述可以得知，公害防止協定除籠統、抽象之條款或原則性之訓示條款外，對具體義務規範之部分

---

作用，其性質近似地方自治團體之「固有事務」，因非屬地方自治法第二條第二項之「行政事務」，故其締結並不須有地方議會制定之條例為依據。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一七三、一七四；原田尚彥著，前揭書三，頁一六九，轉引自林大侯主持，前揭書，頁五一、五二、六〇之註七。

72 參閱劉宗德，前揭文，頁一九四。

73 原田尚彥教授認為，地方自治團體與事業，基於保全區域環境與保護居民健康、福祉之目的，而符合（1）基於雙方任意之合意、（2）以達成適切之環境基準為目標、（3）於必要且合理之範圍內、（4）就事業者之企業活動，於公害防治對策上具體決定其作為或不做為義務、（5）義務內容並無積極違反明示之法律規定要件者，則實不應否定雙方所簽訂之公害防止協定為正式之契約而具有法律上之拘束力。參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一七〇、一七一；原田尚彥著，前揭書二，頁一八二。

(如：特定品質燃料之使用、特定公害防治設施之裝設、測定記錄與報告義務、接受現場檢查等)，具有契約之法律效果，惟協定究係民事契約或行政契約，尚待釐清。公害防止協定之約定內容除違約金或損害賠償之少部分條款外，其餘一般規制條款均係屬行政契約之性質，亦即該少部分民事性質之條款之存在，並無礙於整體協定之行政契約本質。又，因協定上約定之義務係為保護大眾生活環境利益之行政目的而設定，而非以保護特定個人或地方自治團體本身之財產上利益為目的，其內容顯然已經超越民事法規預定之範圍，具有濃厚行政契約之性質，縱令協定原係附隨於土地買賣契約而簽訂，亦不影響其公法上之性質<sup>74</sup>。故公害防止協定由地方自治團體與事業簽訂者，其協定之法律性質應屬行政契約之性質，此亦為日本學說實務之通說<sup>75</sup>。

須注意者，日本司法制度一元化之法制下，區分行政契約或民事契約並不具實質意義，依通說公害防止協

---

74 參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一七一、一七二。

75 名古屋地方法院一九七八年一月十八日（昭和第五十三年一月十八日）判決，明確宣示公害防止協定係公法上契約，載於判例時報八九三號第二十五頁，見日本行政事件裁判例集第二十九卷一號第一頁，轉引自原田尚彥著，前揭書一，頁一七二；經濟部委託，日本經貿政策制度與法令之調查研究，日本公害防止協定的內容及其作法之研究，西元一九九五年六月，頁五三，轉引自李惠宗著，行政法要義（以下簡稱前揭書一），五南圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年九月，頁四〇五及其註八、四〇八；松川謙二、小島和夫、松澤浩一著，行政法，法學書院，西元一九九〇年四月五日（日本平成一年四月五日），頁二四五、二四六；石井昇著，行政契約理論，弘文堂，西元一九八七年八月十日（日本昭和六十二年八月十日），頁六；紙野健二、市橋克哉編，資料現代行政法，法律文化社，西元一九九八年四月三十日，頁一二三。惟日本學者村上武則仍認為公害防止協定具有多樣之內容，應由協定個別內容為必要之判斷其法律性質，並不適宜逕行將之視為行政契約，參閱村上武則著，行政法，有信堂高文社，西元一九九五年六月二十二日（日本平成六年六月二十二日），頁一七〇。

定係行政契約之法律性質，如事業不履行此等具體義務時，地方自治團體雖不得對其採取行政上強制執行之手段或課予行政罰之制裁<sup>76</sup>，惟地方自治團體仍得以契約當事人之身分，對違反協定約定之事業提起行政訴訟法第四條公法上當事人訴訟之給付訴訟，取得給付判決而請求為民事執行法之強制執行，以確保協定上義務之履行。若無法以民事執行法之執行名義強制履行協定義務時，地方自治團體亦可請求為協定上義務之確認判決，據之而為事實上強制義務之履行<sup>77</sup>。

## 第二目 地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質

我國地方自治團體主導型之環境保護協定與日本地方自治團體主導型之公害防止協定同，皆係地方自治團體與事業，雙方就公害防治、環境保護等事項而合意簽署，於兩者協定之法律性質上應無差異，惟日本於其司法制度一元化之法制背景下，不論地方自治團體主導型公害防止協定之法律性質有無爭議，於其司法制度一元化管道下，其救濟最後結果仍屬相同<sup>78</sup>，然此等結果與我

---

76 傳統行政法理論中，並不允許地方自治團體以契約之方式作為公權力發動之依據，換言之，如協定內容載有現場檢查或代執行等相關條款，將被視之無效，而形成具文，惟考量公害防止協定係屬確保實現公害行政目的之新穎公害防治行政手段，加上其目的與機能特殊，自不宜以傳統之行政法理論解釋之。準此，對於協定中之即時強制或代執行之條款，不應自始視為無效，而應解釋為「在必要情況下，基於任意合意，得以實行之。」參閱原田尚彥著，前揭書三，頁一七一，轉引自林大侯主持，五五、五六、六〇之註十六；原田尚彥，「公害防止協定 法律上 問題」，臨時增刊特集「公害實態、對策、法的課題」，頁二七六、二七七，轉引自林寄青著，前揭書，頁一五六。

77 林寄青著，前揭書，頁一五九。

78 日本於現行法制下，區分行政契約或民事契約並不具意義，主張行政契約說者，認為於現行行政訴訟法僅適用於違法之行政處分，行政契約首先須以行

國司法制度二元化之法制，即因公法或私法之法律性質具有不同之法律救濟途徑結果，有所不同，甚至有所抵觸。故於以公害防止協定之法律性質探究我國環境保護協定之法律性質時，仍應就我國司法制度二元化之法制背景為特別考量，始能契合我國國情，適用無礙。

如前所述日本地方自治團體主導型之公害防止協定，通說以協定上約定之義務係為保護大眾生活環境利益之行政目的而設定，而非以保護特定個人或地方自治團體本身之財產上利益為目的，其內容顯然已經超越民事法規預定之範圍，具有濃厚行政契約之性質，而認公害防止協定具行政契約之法律性質。我國環境保護協定既係繼受日本公害防止協定，且地方自治團體主導型之環境保護協定，其締約主體與內容與日本公害防止協定大致相同，則地方自治團體主導型環境保護協定之法律性質應同為行政契約之性質。

其次，依我國行政程序法第一百三十五條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。」，而公法上法律關係之判斷基準係以「契約標的理論」為主<sup>79</sup>，即

---

政訴訟法第四條當事者訴訟之方式取得給付判決，始能擁有民事執行法中規定之執行名義，換言之，地方自治團體並非如行政處分般，依行政之自力執行履行契約；民事契約說者，則經由民事訴訟程序，強制履行契約；主張綜合契約說者，則強調依民事訴訟法之準用起訴。以上三說均以裁判手續加以強制為，且救濟結果皆係以民事執行法為依歸，故不論採取何說，最終結果仍屬相同。參閱原田尚彥著，前揭書二，頁一八二；原田尚彥著，前揭書三，頁一七〇，轉引自林大侯主持，前揭書，頁五三、六〇之註十二；李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎 合著，前揭書，頁二八七。

79 德國聯邦行政程序法五四條第一句有關公法契約之定義規定，與我國相同，而該條之立法理由謂：「公法契約取決於契約標的」，可資參照，參閱 Volker Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S.113，轉引自李建

係指契約內容所生之權利義務關係，亦即涉案個別契約之基礎事實內容<sup>80</sup>，如以契約標的仍無法解決涉案個別契約之法律性質時，則兼採契約目的加以衡量<sup>81</sup>。地方自治團體主導型之環境保護協定，依環境保護協定參考範本前言「共同確保地區環境品質與居民安全健康，並增進地方和諧共榮，對於事業之開發與營運有關之環境保護等事項。」所揭示之協定目的及該範本之內容可以得知，該類型之環境保護協定基礎事實內容大多為一般公害規制事項，且協定所追求係維護地區環境利益之行政目的，並非以單純私益為目的，從而判斷該類型之環境保護協定屬行政契約。

不論從日本地方自治團體主導型之公害防止協定或我國行政程序法第一百三十五條關於行政契約之規定，地方自治團體主導型環境保護協定之法律性質皆屬行政契約，惟由環境保護協定參考範本之前言及協定內容觀之，雖地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質被判斷為行政契約，惟由該參考範本中可以明確知悉仍

---

良，「公法契約與私法契約之區別問題」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁一八一；黃錦堂，「行政契約法主要適用問題之研究」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁五一至五三；吳庚著，行政法之理論與實用（增訂五版）（以下簡稱前揭書一），三民書局，西元一九九九年六月，頁三七七；林明鏘，「行政契約」（以下簡稱前揭文一），收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（下冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁六三六；李惠宗著，前揭書，頁三九九。

80 參閱林明鏘，前揭文一，頁六三五；錢建榮撰，行政契約之主體及範圍，私立輔仁大學法律研究所碩士論文，西元一九九五年六月，頁二九、三〇。

81 參閱吳庚著，前揭書，頁三八七；林明鏘，「行政契約與私法契約—以全民健保契約關係為例」（以下簡稱前揭文二），收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁二一〇、二一一。

有部分條款係私法上權利義務關係之條款（如：環境保護協定參考範本第九條：「乙方於開發或營運期間等發生公害事件，造成所在地居民或第三人生命、身體或財產之損害時，應迅速給與適當之賠償或採取補償措施，若有爭議時，由執行委員會處理。」）。依我國司法制度二元化之救濟途徑，係依據各該事件性質之不同而適用行政訴訟程序或民事訴訟程序，而環境保護協定係一事件包含同時公私法條款，其是否一分為二分別適用行政訴訟程序或民事訴訟程序，一併藉由行政訴訟程序解決契約中所有公私法之糾紛，實有疑義，參酌司法院大法官釋字第五四〇號解釋<sup>82</sup>及諸多學者贊同綜合型契約分別適用行政訴訟救濟程序或民事訴訟救濟程序之見解<sup>83</sup>，如環境保護協定中屬行政契約性質之一般公害規制事項遇有糾紛爭議時，依其公法上性質，歸屬行政法院管轄，依循行政訴訟救濟程序尋求救濟；如係屬於民事契約性質之損害賠償等事項遇有糾紛爭議時，依其私法上性質，歸屬普通法院管轄，依循民事訴訟救濟程序尋求救濟。

職是以故，地方自治團體主導型之環境保護協定，雖該協定之內容與目的產生公法上法律關係，惟複合於該協定內之私法權利義務關係條款，受限我國司法二元

---

82 司法院大法官釋字第五四〇號解釋：「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判機關自亦有遵循之義務。」

83 參閱林大侯主持，前揭書，頁九一；葉俊榮，前揭文，頁一八四、一八五。



制度，無法一併依行政訴訟程序獲得紛爭之解決，僅能循民事訴訟程序以解決私法權利義務之紛爭。準此，地方自治團體主導型之環境保護協定並非單純之行政契約，其尚含有民事契約條款，於其法律性質上應屬於綜合型（包容型）契約<sup>84</sup>，如遇紛爭訴訟時，視請求內容為公法事項或私法事項，分別依行政訴訟法或民事訴訟程序尋求救濟<sup>86</sup>。

---

84 參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁一九三；學者亦肯認環境保護協定（抑或公害防止協定）為綜合型契約，參閱林大侯主持，前揭書，頁九一及附錄五A之一三六；葉俊榮，前揭文一，頁一八四、一八五；陳毓秀撰，環境糾紛處理之研究—以裁判外糾紛處理途徑為中心—，國立台灣大學法律研究所碩士論文，西元一九九二年元月，頁一〇七；郭子哲，前揭文一，頁二一。

85 依契約標的係以契約所規範之「事實」而定，而契約中所形成之權利與義務構成該事實之規範，故法律效果不能單獨地觀察，而應作整體判斷，且將契約依其法律效果割裂為公法與私法之構成部分，則勢將帶來複雜之法律狀態，故德國多數見解與我國部分學者否認綜合型契約（混合契約）之存在。參閱陳愛娥，「行政上所運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁一〇〇、一〇一；林明鏘，前揭文二，頁二一〇、二一一。然而依契約標的而判斷契約之法律性質，係就契約之客體涉及多數法律效果時為整體觀察，如各項法律效果之重要性輕重分配並不明顯的話，則法律效果不能割裂處理時，固仍應為整體判斷，惟如各項法律效果可以分離，則可構成綜合型契約（混合契約）。參閱陳愛娥，前揭文，頁一〇一之註六三。觀之環境保護協定之內容，其內容之各項法律效果係明顯可分離，則應可構成（綜合型契約）混合契約。

86 實務上於民國八十一年三月二日宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽署之環境保護協議書，台灣高等法院與學者林明鏘認為環境保護協議書係行政機關與私人間締結行政契約之方式達成特定環境保護之目的，該協議書屬於行政契約之性質，而適用行政救濟程序，因協議書簽署當時，行政訴訟救濟程序僅限於行政處分始得提起，至屬行政契約部分之協議書，僅能遷就當時立法規範，將之視為私法契約，以私法契約之性質尋求民事訴訟救濟程序加以救濟解決紛爭。然宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽署之環境保護協議書係地方自治團體與事業簽署之協定，屬於地方自治團體主導型之環境保護協定類型，其法律性質應屬綜合型契約，其救濟途徑應視契約內容為公法事項或私法事項而分別適用行政訴訟程序或民事訴訟程序尋求救濟始為正確。參閱林大侯主持，前揭書，頁九一；葉俊榮，前揭文一，頁一八四、一八五；陳毓秀撰，前揭書，頁一〇七；林明鏘，前揭文一，頁六五六、六五七。

## 第四項 締結協定之主體變更相關問題探討

地方自治團體主導型之環境保護協定隨時皆有可能發生締結協定之主體變更問題，所謂締結協定之主體變更，係指環境保護協定存續期間，協定之當事人有發生替換、加入或退出之情形者而言。此時即發生，該協定之效力是否及於替換後、新加入或已退出之人之問題。

### 第一目 概括承受與繼受取得工廠之效力

#### 第一款 概括承受

地方自治團體主導型之環境保護協定，其法律性質同時包含行政契約與私法契約，簽署協定之事業產生合併或概括承受之情形時，就協定條款之法律性質而分別適用行政程序法與私法之規範，而行政契約條款產生締結契約主體合併或概括承受之情形時，依行政程序法第一百四十九條準用民法之規定，準此，地方自治團體主導型之環境保護協定產生簽署協定產生合併或概括承受之情形時，其法律規範依民法之規範定之。

依民法第三百零五條第一項「就他人之財產或營業，概括承受其資產及負債者，應對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。」與同法民法第三百零六條「營業與他營業合併，而互相承受其資產及負債者，與前條之概括承受同。其合併之新營業，對於各營業之債務，負其責任。」之規定即可知，不論是營利事業法人或其他不具法人格之事業，依據上開規範，合併或概括承受後之事業對前事業之資產與負債皆須承

受，故前事業所簽署之環境保護協定，當由後事業承受，即後事業受前事業簽署環境保護協定之拘束，該協定效力對於後手繼續存在。

## 第二款 繼受取得

企業於環境保護協定存續期間因其營運狀況不佳，難免會將其受環境保護協定規範之廠房讓與第三人，而我國環境保護協定參考範本皆無如日本公害防止協定般有權利義務繼受條款之約定<sup>87</sup>，則在實務運作上，即會產生企業於協定存續期間將其受環境保護協定規範之廠房讓與第三人時，因協定僅具相對性效力，該協定並不得拘束受讓廠房之第三人，亦即簽署環境保護協定之地方自治團體、居民或居民團體不得本於環境保護協定，據以要求受讓廠房之第三人為履行。準此，於無權利繼受條款之情形下，地方自治團體僅能與受讓取得廠房之事業重新簽署新的環境保護協定，而不能要求繼受取得廠房之事業遵守其與讓與廠房之事業簽署之環境保護協定，亦不能本於環境保護協定而向讓與廠房之事業請求債務不履行之損害賠償<sup>88</sup>。

---

87 如北茨城市與北村針織之公害防止協定第九條約定：「乙方擬將該工廠之權利轉讓予第三者時，繼承者必須事前向甲方提出書面報告，聲明要遵守本協定書各項內容。獲得甲方同意後，始得轉讓。」；山形縣、酒田市與住輕鉛鑄造公司之公害防止協定第十四條約定：「當乙方變更組織、移交經營，或將其權利、事業轉由其他法人經營時，該法人要繼承本協定。」即是。

88 於此需特別注意一點，地方自治團體主導型之環境保護協定屬於綜合型契約，其同時具有行政契約與私法契約之法律性質，而當中協定以行政契約之規範為主，而權利義務繼受條款屬於行政契約規範事項，本於行政程序法第一百四十九條之規定，準用民法第三百零五條、第三百零六條之規定，據該規定，後繼受廠房之事業應受轉讓廠房之事業所簽署協定之拘束，亦即應遵守協定之規範，無用再行定之。惟如協定雙方當事人並無簽訂權利義務繼受

## 第二目 行政區重劃後原協定之效力

行政機關之權限均係以法規為依據，不得任意變更行使，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權，故有所謂管轄恆定原則，惟於下列之情形，則可排除管轄恆定原則之適用：一、委任（或委辦）；二、委託；三、干預；四、移轉。其中所謂「移轉」，係指依法規之規定，某一行政機關之權限逕行移歸另一機關行使，而行政區重劃後，原地方政府之權限移歸由後來之地方政府行使即屬如此。故依行政程序法第十八條規定「行政機關因法規或事實之變動而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人。但經當事人即有管轄權之機關同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件。」是以，行政區重劃後之有管轄權地方政府，當然繼受環境保護協定成為協定之當事人。

---

條款時，則是否因環境保護協定具有公益性而摒除契約相對性原則之適用，關於此點，依據現行行政程序法第一百四十六條第一項「行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約」之規定，簽署協定之地方自治團體得本於公益而對協定之內容加以調整或終止，惟對協定之內容加以調整係針對雙方已經協商部分加以做公益修正，如協定本身並無訂定，則簽署協定之地方自治團體不得自行將權利義務繼受條款加入協定之中，否則即屬違法。是故，協定雙方當事人無簽訂權利義務繼受條款時，不因環境保護協定具有公益性而摒除契約相對性原則之適用，亦即簽署協定之地方自治團體不得以公益為由強行要求繼受簽署協定事業廠房之事業遵守環境保護協定之規範，如欲繼受簽署協定事業廠房之事業遵守環境保護協定之規範，則須重新與繼受廠房之事業簽署環境保護協定。

## 第五項 主管機關權限能否移轉交由非環境保護協定 之當事人

### 第一目 主管機關固有之環保權限移轉

公害糾紛處理法第三十條第二項規定由事業與地方自治團體或所在地居民簽訂環境保護協定，準此，除地方自治團體與其事業所在地居民得為環境保護協定之當事人外，其他任何行政機關或民間機構等均不得成為該協定之主體，並不得干涉其協定相關之權利義務。然而於實務運作上，其他行政機關雖不得為該環境保護協定之主體，惟基於行政事務管理的便利抑或其他實際之因素，其他行政機關往往有可能需要代替原地方自治團體對於該事業行使該地方自治團體對於環境保護相關之管理權限。關於此點，於法之層面上，該地方自治團體可否將其源自相關的環境法規之權限移轉給其他之行政機關加以行使，值得加以探討。

環境保護協定之協定當事人為地方自治團體，實務運作上，因業務上管理與便利之需要，須將自身擁有之固有環保權限委託由其他行政機關（如：各工業區內之管理中心或管理局）代為加以行使，該等行政機關通常為中央行政機關，其與簽署環境保護協定之地方自治團體並無環保事項權責，兩者彼此間並不相互隸屬。不相隸屬之下級行政機關將其固有一部之環保權限委託不相隸屬之上級行政機關代為行使，於權限移轉上係屬於權限委託之性質。

以往實務運作上，權限委託依我國行政慣例，所受限制較小，除法律規定或依事件之性質不能委由其他機關行使者不得為之外，當可不需要法規作為依據即得將其所擁有一部權限直接委託給他行政機關，使其有權代為行使<sup>89</sup>，故簽署環境保護協定之地方自治團體得將其固有之環保監督管理權限移轉予他行政機關（如：各工業區之管理中心或管理局），由他行政機關代為行使環境機關管理權。惟行政程序法依該法第一百七十五條規定已於民國九十年一月一日開始施行，依據該法第十五條第二項關於權限委託規定，行政機關須有法規<sup>90</sup>授權始得為權限委託<sup>91</sup>，準此，簽署環境保護協定之地方自治團體如無其他法規以之作為權限委託授權之依據，則該地方自治團體自不得將其固有之環保權限委託予他行政機關，如已權限委託，則該權限委託之行政行為係屬違法，應當無效。

---

89 參閱吳庚著，前揭書一，頁一八七。

90 行政程序法第十五條所稱之「法規」，依法務部之解釋，乃包括法律、法規命令（具體或概括授權者）、自治條例、自治規則及委辦規則，但是否包含職權命令，則尚不清楚。參閱行政院環境保護署（八九）環署法字第 四一二九號函，「行政程序法各條文中『法規』之涵義彙整表」，西元二〇〇〇年七月二十六日，頁四、五。

91 行政程序法關於權限之一部移轉需要有法規作為依據僅是一種概括、宣示性的規定，並無得作為法規授權之依據，行政機關如有實際需要要將其擁有權限移轉給他行政機關時，則必須另外有個別具體的法規作為授權的依據始得為權限移轉，否則該權限移轉之行政行為即屬違法，在法律效果應屬無效。惟法務部行政程序法諮詢小組第十四次會議結論卻認為：「於行政程序法施行前以委託或委任，於行政程序法施行後其委託或委任關係存續者，該行政機關無庸踐行行政程序法第十五條或第十六條規定之公告程序；惟倘若係於行政程序法施行後重新為委託或委任者，則應另行公告之。」，此一見解顯然違背「程序從新原則」以及誤認此種情形為「繼續性法律關係」故無溯及之問題。參見法務部八十九年律字第〇〇〇四七〇號函，西元二〇〇〇年十一月一日，頁三，轉引自林明鏘，「委託委辦與行政程序」，台灣本土法學雜誌第十九期，西元二〇〇一年二月，頁九三之註八。

## 第二目 主管固有環保權限之移轉與環境保護協定之關連

簽署環境保護協定之地方自治團體將其固有之環保權限委託授權予他行政機關外，得否再將其本於協定所取得之環保監督管理權授權予他行政機關，進而由該行政機關依據事業運作狀況施以地方自治團體之固有環保監督管理權與協定環保監督管理權，亦值探討。

於地方自治團體主導型之環境保護協定中，地方自治團體係協定之當事人，擁有該協定監督管理權以及其固有的環保監督管理權，因事實上業務管理及便利之需要而將上開權限委託授權予他行政機關，依行政程序法第十五條第二項規定，權限委託必須另有法律授權，惟地方自治團體目前尚無任何法規可資作為權限委託之依據，依據行政程序法第十五條第二項規定並不得將其固有之環保監督管理權委託由他行政機關代為行使，藉以確保簽署環境保護協定之事業確實履行協定義務，至地方政府因協定之簽署而擁有之環保監督管理權得否委託由他行政機關，則視其該協定之種類與內容如何約定，於地方自治團體主導型之環境保護協定中，如當事人並無切確要求由協定之當事人行使權利或履行義務之方式，無禁止由他人加以行使，則簽署環境保護協定之地方自治團體當可將其協定環保監督管理權委託予他行政機關，以便就近有效監督環保措施之執行。

## 第六項 小結

地方自治團體主導型之環境保護協定係指事業與所在

地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，只要「事業」只是具有權利能力之團體，即具簽訂環境保護協定事業之適格（如法人型態之事業），如不具權利能力之事業（如獨資或合夥），則以全體之出資人或全體合夥人為當事人。而我國公害糾紛處理法施行細則第二十八條第三款將締結協定之主體—地方政府，限於事業所在地之地方政府始得與事業簽訂環境保護協定，此等限制顯然未考量遭受事業污染之虞之地區並不一定在事業所在地，強求非事業所在地之地方自治團體及其居民受到公害危害後，始尋公害糾紛處理管道尋求救濟，此等限制實有違環境保護協定之立法目的；況於法律允許之情況下，雙方當事人既已合意簽訂環境保護協定，本於契約自由原則，實無對締結協定之主體加以限制之理由，準此，限於事業所在地之地方自治團體始得簽訂，不僅有違契約自由原則與環境保護協定之立法目的，亦與實務運作上之實況有所不符，實應刪除「事業所在地」之限制，使環境保護協定發揮良好效用。

日本地方自治團體主導型之公害防止協定或我國行政程序法第一百三十五條關於行政契約之規定，地方自治團體主導型環境保護協定之法律性質皆屬行政契約，惟由環境保護協定參考範本之前言及協定內容觀之，雖地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質被判斷為行政契約，惟由該參考範本中可知悉部分條款係私法上權利義務關係之條款，受限我國司法二元制度，無法概依行政訴訟程序獲得紛爭之解決，僅能依循民事訴訟程序以解決私法



權利義務之紛爭。準此，地方自治團體主導型之環境保護協定不僅具有行政契約之法律性質，亦含有民事契約之法律性質，於其法律性質上應屬於綜合型（包容型）契約，如遇紛爭訴訟時，視請求內容為公法事項或私法事項，分別依行政訴訟法或民事訴訟程序尋求救濟。

### 第三節 居民主導型

#### 第一項 概說

居民主導型之環境保護協定係指事業與所在地居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。該環境保護協定之特色在於居民與事業皆係私人而簽訂關於環境保護事項之契約協定，亦因簽訂環境保護協定之協定當事人（居民與事業）係私人，使得該環境保護協定雖就環境保護等公益為約定，惟僅發生私法上權利義務關係，於該環境保護協定之法律性質應屬民事契約，實務與學說上並無疑義。惟有關居民究竟其適格要件為何，於公害糾紛處理法第三十條第二項僅規範「所在地居民」，而該法之施行細則第二十八條補充規範「所在地居民：係指環境保護協定簽定時，實際居住於與事業同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。」針對公害糾紛處理法第二十八條對所在地居民之補充規範，是否契合實務運作，茲有疑義，以下就日本居民主導型之公害防止協定，對我國關於居民主導型之環境保護協定規範是否妥適做一檢視。

## 第二項 內容

### 第一目 定義

居民主導型之環境保護協定係指事業與所在地居民基於雙方合意，商定雙方採與一定作為或不作為所簽訂之書面協議。當中事業所在之「居民」，依公害糾紛處理法第二十八條之規定，係指環境保護協定簽定時，實際居住於與事業同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。然而上開「居民」之規範並無限定係個人抑或居民團體，依文義解釋，個人或居民團體皆應有所在地居民之適格，以下分別敘述：

#### 第一款 個人

公害糾紛處理法第三十條規定「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害發生。」而於該法之施行細則第二十八條規定「所在地居民：係指環境保護協定簽定時，實際居住於與事業同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。」，從上開規範之文義解釋而言，自不排除事業與「個別」所在地居民簽協定，惟事實上環境保護協定係為環境保護而謀求事業與當地居民全體之共存共榮，協定本身具有「團體契約」之性質，準此，個別所在地居民（即個人）應不具環境保護協定當事人之適格，況於契約自由原則下，事業本於成本之龐大耗費與程序之繁雜過程等之考量，亦不可能選擇與個別所在地居民簽署協定，而且個別所在地居民通常因為勢單力薄不足以對事業產生抗衡之力，亦不

可能單獨與事業簽署之。

其次，「所在地居民」是否包括自然人以外之法人或其他事業體（如合夥、獨資等），容有疑義。於此應探究考量者係法人或其他事業體是否受公害侵害之虞？雖法人或其他事業體因非自然人，並無如自然人般受有人格權之侵害，惟法人或其他事業體之營業權、財產權仍有可能因事業造成之公害而受到侵害，故法人或其他事業體仍有簽訂環境保護協定之利益，即法人與其他事業體具環境保護協定當事人之適格，得為環境保護協定之當事人，縱使法人或其他事業體與造成公害之虞之事業同為工業區內之事業，如該法人或其他事業體仍受有公害侵害之可能時，則該法人或其他事業體得與造成公害之虞之事業簽訂環境保護協定而為協定當事人。

## 第二款 居民團體<sup>92</sup>

居民團體，具體而言，係指農會、漁會等事業團體、鄉里內的自治會之既存居民團體或公害對策聯合委員會等公害受害者團體而言。因公害之發生，居民與所在地事業對抗過程中，個別居民勢單力孤，唯有聯合所有居民，以「居民團體」之力量始足與事業相抗衡。此外，公害糾紛牽涉係整體環境利益，雖亦同時涉及個別居民

---

92 學者對日本民間公害防止協定多由農會、漁會等事業團體，町內會（即鄰里街道會）等既存之居民團體、或公害對策委員會等被害人團體為當事人，而我國公害糾紛處理法施行細則第二十八條限於所在地居民，減少環境保護協定之適用，而提出質疑，惟公害糾紛處理法施行細則第二十八條僅對具有所在地居民之資格簡單扼要作一規範，其並未將所在地居民限定單一所在地居民，故受公害侵害之虞之地區居民或團體皆得為所在地居民而有締結環境保護協定之主體適格，學者之見解似乎多慮。參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二〇五。

之權益，惟因具有公益性，並不適合與個別居民磋商，是以，由「居民團體」與事業就公害問題達成協議才能真正有效防止公害糾紛之發生與防治。

居民團體與事業締結之環境保護協定，其締結方式係以居民團體之名義與事業簽定協定，並於協定中另將參與居民團體之居民名冊以附件之方式附於協定之中。就形式而言，協定當事人係居民團體，惟就實質而言，列於名冊中之居民始為契約之實質當事人。易言之，協定之一方當事人為事業，而他方當事人雖為居民團體，惟實際上協定當事人仍係多數居民。

於實務運作上，須注意者，對於明示拒絕或未加入居民團體之居民，是否為居民團體簽署之環境保護協定效力所及，亦即是否仍受居民團體簽署之環境保護協定之拘束？由居民團體與事業所締結之環境保護協定係私人間就環境保護事項為權利義務之約定，於法律上屬私法契約之性質，本於債之相對性，契約之效力並不及於當事人以外之第三人，故對於明示拒絕或未加入居民團體之居民，協定之效力並不及之，如該明示拒絕或未加入居民團體之居民受有公害之損害時，僅能另依民法上關於侵權行為之損害賠償責任，私下向事業主張之。

其次，如事業所在地區出現兩組（或以上）意見不同之團體，則該環境保護協定應如何訂定，事業可否分別與兩團體訂定不同內容之協定，實有疑義。本於私法自治原則，事業欲分別與兩居民團體訂定不同環境保護內容之協定為其自由，法律並不干涉，惟環境保護所牽

涉者，不只是特定人之利益，亦含有整體環境之利益，具有公益性，環境保護協定之簽署上並不適宜做分割，為避免不必要爭端或其他疑義，於現實實務運作上應取決於全體居民之共識較妥。

事實上，事業對於同一地區之同一環境利益，而與事業所在地兩組（或以上）之不同意見居民團體約定簽署不同之環境保護對策，不僅妨礙事業之營運運作，更徒增事業之成本，如此，將降低事業簽署環境保護協定之意願。故，如有意見不同之兩組（或以上）居民團體，應盡可能由該不同意見之居民團體經協調取得共識，以兩組（或以上）意見共同處為締約之基礎，再將各自關於環境保護對策不同之處盡可能納入協定之中。惟如二組（或以上）不同意見之居民團體經協調仍無法取得共識，則似應由地方自治團體代表利害關係不同之各居民團體與事業簽署環境保護協定，以避免事業本於營運成本與不同利害關係衝突之居民團體所造成事實上威脅之考量而不願簽署環境保護協定之窘境。

但如果同一地區有二組（或以上）不同意見之居民團體，其所面臨之污染情況不同（如漁會與農會對污染情況考量不同），因所受污染種類與程度不同，其所需之公害防治因應對策亦不同，若勉強以最後達成之共識而與事業統一簽署環境保護協定，則失去了環境保護協定應有之功用。

## 第二目 立法缺失

公害糾紛處理法第三十條規定「事業得與所在地居

民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害發生。」而於該法之施行細則第二十八條規定「所在地居民：係指環境保護協定簽定時，實際居住於與事業同一或相鄰行政區域，並完成戶籍登記之居民。」依該規定居民主導型環境保護協定之締約主體則被限制為「與事業同一或相鄰行政區域」，雖公害糾紛處理法施行細則對事業之可能污染範圍之居民皆列入所在地居民之列，惟事業之可能污染範圍有時遠大於預期受公害影響之居民，而可能超過施行細則第二十八條所定之限制範圍，則該超出部分之居民可否另行與事業簽訂關於公害防治之環境保護協定，抑或加入所在地之居民或居民團體與事業簽署之環境保護協定？（如事業之運輸路線遍及各地，對於運輸路線上之地區居民，皆有造成公害污染之虞，因運輸路線上之地區居民已非屬與事業同一或相鄰行政區域，則處於非與事業同一或相鄰行政區域之事業運輸路線之地區居民可否與事業簽署環境保護協定，抑或加入與事業同一或相鄰行政區域之居民團體簽署之環境保護協定即是。）

我國於民國八十一年制定公害糾紛處理法第三十條第二項，引進日本之公害防止協定，原條文第三十條規定：「公害源與所在地居民簽訂公害管制協定，。」此乃基於公害糾紛之解決旨在保障地區居民，乃將當事人定為「所在地居民」與公害源，而公害糾紛處理法施行細則第二十八條更進一步將「所在地居民」規範限縮為「同一或相鄰行政區域」，公害糾紛處理法施行細則如

此限縮規定是否與立法目的「防止公害之發生」相符，有待商榷。然實務運作上，公害糾紛之癥結係於「公害發生地之地區居民」，並非係與公害源「同一或相鄰行政區域」之地區居民，如欲藉由環境保護協定收防止公害發生之效，則應使凡受有公害侵害之虞之地區居民皆應具環境保護協定締約主體之適格。

況於法律允許之情況下，雙方當事人合意簽訂環境保護協定，本於私法自治、契約自由原則，實無對締結協定之主體加以限制之理由，且在我國現行公害規制法令下，受有公害糾紛之虞之居民團體對於事業並無任何公害規範管制之權限或事實上之干涉運作權力，事業實無必要與之約定負擔額外之義務，但既然事業願意，法律又何須禁止。準此，限於與事業同一或相鄰行政區域之居民團體始得與事業簽訂環境保護協定，不僅有違契約自由原則與環境保護協定之立法目的，亦與實務運作上之實況有所不符，為此，如囿於施行細則之文字，將使環境保護協定之效用難以發揮，故公害糾紛處理法施行細則第二十八條第三款之規定實應修正「與事業同一或相鄰行政區域」之限制，將所在地居民放寬「凡受有事業公害發生之虞之居民」即得與事業簽訂環境保護協定，如此才能將環境保護協定發揮良好效用。或許於實際運用時，會有居民團體濫用受有事業公害發生之虞之要件而欲與事業簽署環境保護協定，藉以索求事業給予相當優渥對價之困擾，然於此情形發生時，事業必會予以評估，倘事業本於自身評估之結果認為根本無與該居

民團體簽訂環境保護協定時，即會自行拒絕與該居民團體簽訂環境保護協定，並不會發生居民團體藉此為由而對事業有索求無度之情形發生。

### 第三目 實務上運作之困難

由於公害糾紛處理法第三十條第二項及其施行細則第二十八條第三款僅規範環境保護協定中所在地居民之資格，並未規範所在地居民簽署環境保護協定之協定當事人適格，此係因環境保護協定係為環境保護而謀求事業與當地居民全體之共存共榮，其雖涉及個別居民之權益之部分，但主要係涉及係區域整體環境利益，於協定簽署上因具有公益性，並不適合由個別居民磋商簽署，協定本身當具有團體契約之性質，故環境保護協定之協定當事人—所在地居民應為居民團體始得具協定當事人適格。

而簽署環境保護協定之居民團體應，如何推選，於實務運作上產生莫大困難，若不對居民團體資格加以適當限制，則對環境保護協定之簽署誓將產生眾多繁複不切實際之情況，為免除營運之事業與過多之居民團體簽署環境保護協定，於實務運作上當限制所在地居民團體之資格，理想作法以各地區已具有規模且行之多年之地方農工商會組織（如：漁會、農會等）環保團體（如台中火力發電廠案中監測協議之一方當事人即是台中市新環境促進協會、台中縣公害防治協會與南投縣生態保護協會等三個環保團體所組成之「中部縣市環境空氣屋品



質監測管理委員會」等)<sup>93</sup>或以各地行政區域組織(如:鄉鎮市或村里)為居民團體單位代表所在地居民簽署環境保護協定,如此不僅可以免除推選所在地居民代表之困擾,並可免去營運事業必須與眾多且重疊之所在地居民簽署協定之難題。

### 第三項 法律性質

日本居民主導型之公害防止協定係由事業團體、既存之居民團體或公害被害者團體與公害發生源之企業締結之協定,此種協定多以損害賠償或補償為其內容,因此等協定皆係就私人間權利義務關係為約定,該協定之法律性質純屬私法契約之性質,然而公害防治條款僅為協定之附帶條款,雖其帶有整體環境保護事項,涉及公法益之性質,惟其僅為私人間就公害防治事項(或環境保護事項)為權利義務之約定,並未因此產生公法上權利義務關係,是以,縱然協定之附帶條款為公害防治條款,仍無礙整個協定為私法契約之法律性質<sup>94</sup>。其次,繼受日本公害防止協定之居民主導型之環境保護協定,亦係事業與所在地居民基於雙方合意,商定雙方採與一定作為或不作為所簽訂之書面協議,其協定內容,除我國獨有背景之約定(如回饋條款)外,絕大部分與日本居民主導型之公害防止協定相同,多以損害賠償或補償為其內容,而公害防治條款僅為協定之附帶條款,於法律性質上,兩者應屬一致,皆為私人間權

---

93 參閱王必芳撰,民眾參與污染性設施設置程序之研究—制度面之檢討與建議一,國立台灣大學法律研究所碩士論文,西元一九九一年六月,頁一六三、一六四。

94 參閱劉宗德,前揭文,頁一九二。

利義務關係為約定，純屬私法契約之性質。

事業若不履行此種類型協定（居民主導型之環境保護協定），身為協定當事人之事業團體、居民團體或公害被害者團體，得依民事債務不履行之規範，循民事訴訟救濟途徑，向法院提起損害賠償給付之訴、或於起訴前先請求假處分請求強制履行，故居民主導之環境保護協定屬於私法上之規制手段，該協定之法律性質屬私法契約當屬無疑<sup>95</sup>。

#### 第四項 後遷入居民於協定之效力

如前所述，事業與居民簽署之環境保護協定協定，形式上雖有以居民團體為協定當事人，惟於協定中另將參與居民團體之居民名冊以附件之方式附於協定中，就實質而言，列於名冊中之居民乃為協定之實質當事人。故未加入居民團體之居民以及新遷入該地區之居民，因未列名於名冊中，並不當然成為協定當事人之一。而新遷入該地區之居民如欲成為協定當事人，仍須取得事業之同意始能列名於名冊。事實上，事業基於環境保護協定所負之義務（諸如：作為義務、不作為義務及檢查權行使之容忍義務），除損害賠償以外，均為同一而不可分，對事業而言，所在地居民之變動，除損害賠償外，其給付之內容並無不同，對事業無不利之處，反而更能增進事業之發展並能與居民之共存共榮，事業實無不允許未加入之所在地居民或新遷入該地區之居民加入環境保護協定之理。其次，本於事業有

---

95 日本居民主導型之公害防止協定中，法院實務承認居民得對企業提起假處分之訴，參見名古屋地判昭和四七年十月十九日，判例時報六八三號，頁二一，轉引自劉宗德，前揭文，頁一九二之註二十二。

防止公害發生之義務，應可解釋為事業對於所在地居民要求締結環境保護協定負有強制締約之義務，從而對於要求加入協定之居民，事業無拒絕之權利。

## 第五項 小結

居民主導型之環境保護協定係事業與所在地居民基於雙方合意，商定雙方採與一定作為或不作為所簽訂之書面協議。因居民與事業皆係私人而簽訂關於環境保護事項之契約協定，故僅發生私法上權利義務關係，於該環境保護協定之法律性質應屬民事契約，實務與學說上並無疑義。

而居民主導型之環境保護協定之締約主體「居民」可區分為個人與居民團體，前者，應限於法人或其他事業體，因環境保護協定係為環境保護而謀求事業與當地居民全體之共存共榮，協定本身具有團體契約之性質，故個別居民應不具締約主體之適格；後者，居民團體與事業締結之環境保護協定，其締結方式乃係以居民團體之名義與事業簽定協定，並於協定中另將參與居民團體之居民名冊以附件之方式附於協定之中。就形式而言，協定當事人係居民團體，惟就實質而言，列於名冊中之居民始為契約之實質當事人。須注意者，明示拒絕或未加入居民團體之居民，協定之效力並不及之，如該明示拒絕或未加入居民團體之居民受有公害之損害時，僅能另依民法上關於侵權行為之損害賠償責任，私下向事業主張之。

另，公害糾紛處理法第三十條第二項僅規範「所在地居民」，而該法之施行細則第二十八條補充規範，所在地居民係環境保護協定簽定時，實際居住於與事業同一或相鄰

行政區域，並完成戶籍登記之居民。然實務運作上，公害糾紛之癥結係於「公害發生地之地區居民」，並非係與公害源「同一或相鄰行政區域」之地區居民，如欲藉由環境保護協定收防止公害發生之效，則凡受有公害侵害之虞之地區居民皆應具環境保護協定締約主體之適格。況本於私法自治、契約自由原則，實無對締結協定之主體加以限制之理由，且在我國現行公害規制法令下，受有公害糾紛之虞之居民團體對於事業並無任何公害規範管制之權限或事實上之干涉運作權力，事業實無必要與之約定負擔額外之義務，既然事業願意，法律又何須禁止。是以，公害糾紛處理法施行細則第二十八條第三款之規定實應修正「與事業同一或相鄰行政區域」之限制，將所在地居民放寬「凡受有事業公害發生之虞之居民」即得與事業簽訂環境保護協定，如此才能將環境保護協定發揮良好效用。

## 第四節 三邊協定

### 第一項 概說

居民主導型之環境保護協定，係由事業與所在地居民就環境保護事項，雙方基於合意而簽署之協定，因私人間之約定雖有私法上之效力，惟有時甚無保障，於實務運作上，遂有所在地居民或事業央求地方自治團體或地方上有力之人士參與見證該環境保護協定之簽署，並藉由地方自治團體或地方有力人士之參與見證而加強有利簽署之優勢立場，並確保該環境保護協定得以確實履行。以下就日本三邊協定之公害防止協定，對我國關於三邊協定之環境保

護協定規範做一補充檢視。

## 第二項 內容

### 第一目 定義

三邊協定，係指事業與所在地之居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂書面協議時，事業所在地之地方自治團體或地方上有力人士參與見證而言，確保事業忠實履行約定義務之手段，藉由行政機關之監督（見證）加強所在地居民一方之力量，迫使事業確實遵守協定。

### 第二目 類型

三邊協定可分為地方自治團體與地方有力人士參與見證兩種，分述如下：

#### 第一款 地方自治團體參與見證

日本於實務運作上，於居民主導型之公害防止協定中，偶有相關鄉鎮市等地方自治團體以見證人身分參與事業與居民團體締結之公害防止協定。鄉鎮市等地方自治團體形式上雖以協定當事人以外之第三人參與協定之締結，惟卻以地方自治團體之地位行「行政指導」之實，如簽署環境保護協定之居民當事人對事業之履行有所不滿時，得請求見證人—地方自治團體施以行政指導之實力，藉以迫使事業確實遵守協定約定。其次，如事業對見證人之行政指導仍不加以遵從時，則協定之居民當事人得本於環境保護協定據以請求見證人—地方自

治團體對事業行使公害規制權，以制裁事業怠於履行協定<sup>96</sup>。

此外，於日本亦有締結協定之事業，對地方自治團體提出保證規約（日文的「誓約書」），聲明將遵守民間公害防止協定（即居民主導型之公害防止協定），亦言之，附屬於地方自治團體公害防止協定之下的民間協定也不乏其例，然於我國尚屬草創推廣階段，是否有此種類型，留待日後實務發展。

## 第二款 地方有力人士參與見證

地方有力人士之參與見證環境保護協定，其作用僅旨在藉由地方有力人士之參與而取得較大之談判籌碼、利益，並因地方有力人士之參與而使得事業懼怕地方有力人士之實力而加強該環境保護協定被確實之履行，惟此等之見證僅使見證人僅享有協定入內調查及公害糾紛斡旋之權利，並未改變協定為私法契約之法律性質，且未產生任何法律上之效果，協定履行與否聽任事業之自由，如事業確未遵守環境保協定之約定內容時，則地方有力人士亦不能對其有何之制裁，此時僅能依循民事訴訟管道尋求救濟，如事業未遵守環境保護協定之

---

96 此與單純居民與事業簽署環境保護協定而請求地方自治團體施以公害規制權有所不同，因三邊協定中地方自治團體係該環境保護協定之見證人，其對該協定之履行負有某程度之監督責任，準此，如協定之居民當事人請求該見證人施以公害規制權時，則地方自治團體本於見證人之身分，難以不予立即施行，惟如係單純居民與事業簽署環境保護協定，地方自治團體與該環境保護協定之簽署並無負有任何之義務，協定之居民當事人無任何權限要求地方自治團體施以公害規制權，其僅能促使地方自治團體主動實施公害規制權，惟地方自治團體施行公害規制權與否，端視其之裁量，除事業已嚴重造成公害而有立即處理之必要，即地方自治團體之裁量權已萎縮至零時，否則地方自治團體享有絕對行使公害規制權之裁量自由。

約定而產生公害時，則協定之居民當事人亦僅得依循公害糾紛處理法規範之救濟管道尋求救濟。

於日本實務運作上，亦有於居民主導型之公害防止協定中，鄉鎮市等地方自治團體之首長以見證人身分參與事業與居民團體締結之公害防止協定。鄉鎮市等地方自治團體首長形式上雖以個人名義代表地方上有力人士參與協定之締結，惟事實上其係以行政機關首長之地位行「行政指導」之實。此與一般地方有力人士參與見證有所不同，地方自治團體之首長具有行政機關首長之身分，享有公害管制權限，對居民與事業簽署之環境保護協定作見證，儼然有公權力監督執行，實有行政指導之實，其實際效果與地方自治團體參與見證相同。

### 第三項 法律性質

三邊協定係由居民主導型之環境保護協定衍生而出，如前述，因事業與所在地居民簽署之環境保護協定僅約定規範私法上權利義務關係，屬於私法之法律性質，遇有糾紛僅能依循民事訴訟程序或公害糾紛處理法規範之救濟管道尋求救濟，對於私人間有時甚無保障，遂有地方自治團體<sup>97</sup>參與該見證環境保護協定之簽署，並藉由地方自治團體之參與見證而加強有利簽署之優勢立場，並確保該環境保護協定得以確實履行。

由此觀之，三邊協定之締約主體似乎存在三方當事人

---

97 三邊協定如前所述，並非僅有地方自治團體參與見證，地方有力人士亦得參與見證，惟一般探討三邊協定僅以地方自治團體作代表，因其具有公害規制權，對事業有行政指導之實力，與一般地方有力人士參與見證差異甚大，為求便利探討，此處僅列地方自治團體作為探討對象。

(事業、所在地居民及地方自治團體)，惟事實上此種協定地方政府僅係居於見證人之地位，其作用在於加強有利簽署之優勢立場，並確保該環境保護協定以確實履行，其非環境保護協定之當事人，亦不具有基於該協定所生之權利、義務，充其量僅享有入內檢查權（惟必須協定中另有約定為限）與公害糾紛之斡旋而已。是以，三邊協定之環境保護協定，其協定當事人限於事業與所在地居民，其法律性質與居民主導型之環境保護協定相同，同屬私法契約之法律性質，惟不同者，因有地方自治團體參與見證，使得該協定事實上具有行政指導之實力效果。

#### 第四項 小結

三邊協定係由居民主導型之環境保護協定衍生而出，其協定之法律本質未因地方自治團體或地方有力人士參與見證而與居民主導型之環境保護協定有所不同，其法律性質仍為私法契約，惟因有地方自治團體或地方自治團體之首長參與見證，使得單純之私法契約，額外具有行政指導之實力，迫使事業確實遵守環境保護協定之約定。

#### 第五節 小結

本章探討環境保護協定之類型與法律性質，依據當事人或締結主體之不同，環境保護協定最主要可以區分為「公環境保護協定」與「私環境保護協定」兩種，進一步又可細分為「地方自治團體主導型之環境保護協定」、「居民主導型之環境保護協定」與「三邊協定」三種。當中地方自治團體主導型之環境保護協定係實務運作中最常發生亦最富爭議性的，原因在於地



方自治團體型之環境保護協定係地方自治團體與事業雙方基於合意簽署環境保護協定，而該地方自治團體帶有公權力地位之色彩，於協定中是否因地方自治團體之公權力作用介入而影響簽署環境保護協定之法律性質有所爭議，如前所述，日本地方自治團體主導型之公害防止協定，其國內之通說為行政契約說，按理說我國環境保護協定既繼受日本公害防止協定，締約主體與締約內容大致相同，則我國地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質應與日本地方自治團體主導型之公害防止協定相同，屬行政契約性質，惟礙於我國屬司法制度二元化之法制，與日本司法制度一元化之法制有所出入，日本得將地方自治團體主導型之公害防止協定內容大致歸屬於行政契約，然我國卻無法將地方自治團體主導型之環境保護協定中之私法權利義務關係之條款納入行政契約範疇中，而由行政訴訟程序加以解決，因司法制度二元化之結果，僅能將行政契約與私法契約分別歸屬，分別藉由其應有行政訴訟與民事訴訟救濟途徑解決其分別各屬不同法律性質之紛爭。

而居民主導型之環境保護協定與三邊協定同屬於民間之環境保護協定，皆係私人間之權利義務關係，屬於私法契約之法律性質，所不同者，三邊協定因地方自治團體或地方自治團體首長，因地方自治團體或地方自治團體首長享有公害規制權限，得以地方自治團體之地位行「行政指導」之實，使得單純之私法契約之性質，另具有行政指導之實力效果。

## 第六章 環境保護協定義務履行之確保

### 第一節 協定義務之種類與性質

#### 第一項 概說

環境保護協定之義務依其協定內容可區分為作為義務、不作為義務與容忍義務三種，而依其環境保護義務類型之不同而有各自不同之性質，茲先就環境保護協定義務之種類先為扼要介紹，再針對環境保護協定義務之種類評析該種類之環境保護協定義務之性質，以釐清往後環境保護協定義務不履行時之法律效果及執行確保之程序。

#### 第二項 環境保護協定義務之種類

環境保護協定義務係指事業與其所在地之地方自治團體或所在地居民簽署之環境保護協定，於該協定內容中約定事業應履行之環境保護基準而言。該環境保護協定義務依該事業所在地之區域特性、事業之性質種類、所在地居民之習性或地方自治團體之特殊要求而有不同之環境保護基準，而該環境保護協定義務或有與法律規定應遵守環境保護標準相同程度，惟大多數環境保護協定義務，其應遵守之環境保護基準遠大於法律規定應遵守之環境保護標準之要求。

環境保護義務依環境保護協定之內容，大致可區分為作為義務、不作為義務與容忍義務等之三大類型義務，分述如下：

## 第一目 作為義務

作為義務，係指事業依據環境保護協定之約定，為防治公害之發生或保護環境事項，而應積極為一定之行為（如：預防措施等）。而該作為義務之目的在於確保事業之運作與營運受到有效之監督與控制，以避免公害之發生，確實達到環境保護協定之目的。

行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本中，協定當事人約定關於作為義務之內容可歸納如下：

### 一、環境保護措施義務

空氣污染防治、水污染防治、噪音污染防治與其他（振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料及燃料）防治，應設置各項污染或有污染之虞之相關防治裝置（綠帶、隔音牆等）及監測站，並連續監測污染情形，做成記錄，定期公布。

### 二、資訊公開義務

事業在開發或營運過程中，發現污染監測之重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失或自然原因險釀成災害時，負有儘速通知協定他方當事人與執行委員會，並對公害發生作詳盡說明之義務。

如因環境污染或其他原因而遭附近居民陳情抗議時，則負有迅速查明原委，並向抗議人、執行委員會提出說明及處理措施之義務。

### 三、變更之告知義務

事業於開發與營運過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知協定之他方當事人及執行委員會，並作詳細說明。

#### 四、緊急應變計畫書提出義務

為保障社區人身與財產安全，事業應事先提出緊急應變計畫，作為在遇有緊急意外事故時，應採取之救火、救災、人員疏散等措施。

#### 五、損害賠償或補償措施義務

事業於開發或營運期間等發生公害事件，造成所在地居民或第三人生命、身體或財產之損害時，負有迅速給與居民或第三人適當之賠償或採取補償措施之義務。

#### 六、損害減緩與回復原狀義務

事業於開發與營運期間發生事故，負有主動減緩損害與回復原狀之義務，並依主管機關之指示，採取必要改善措施或停止運轉。

環境保護協定參考範本之約定作為義務約如上所述，惟該等作為義務仍不足以因應實務實際運作狀況，應爰引公害管制協定範本與日本公害防止協定中之約定作為義務，彌補我國環境保護協定約定之作為義務內容之不足，扼要敘述於下：

##### 一、空氣污染防治對策具體監測、記錄與報告義務

明確約定煙囪高度與型態、廢煙之排放速

度與溫度、排放量與排放口之硫化物濃度、集塵器之設置及事故發生時之改善措施（如：使用特定燃料以降低污染濃度或災情）等空氣污染防治監測、記錄與報告等義務。

## 二、水污染防治對策具體監測、記錄與報告義務

廢水處理措施之設置、廢水之溫度與濃度、測定廢水之水質與量等水污染防治監測、記錄與報告等義務。

## 三、公害防治計畫提出義務

公害防治計畫書係事業於協定中提及之公害防治對策做進一步具體之約定（各項環境保護具體措施及污染物質排放之監測方法、項目、次數、地點等相關細節或技術性之記載），如：氧硫化物、粉塵與有害氣體等之具體防範措施；事故發生時之緊急因應對策與違反公害防止協定之具體措施；公害防治執行之監測項目、地點、次數及相關執行計畫等。

## 四、對從業人員進行公害防治相關教育義務

對事業之作業員實施公害防治教育或訓練，使之對公害防治之判斷能迅速且徹底，並提高其公害防治意識。

## 五、回饋義務

為謀求社區之和諧共榮，並補償居民因事業開發或營運可能導致之損失，事業應提出優先僱用地方員工、興建公共設施、捐助成立環

保與公共建設基金及其他等回饋措施。

## 六、違約金寄存義務

事業為擔保違反協定之約定時應支付之違約金得以確實支付，於協定生效前應以協定當事人雙方之名義專戶寄存違約金專款，如有動支，事業應予以補足，不得少於約定寄存違約金專款款項。

## 第二目 不作為義務

不作為義務，係指事業依據環境保護協定之約定，為防治公害或保護環境事項，而負有不得製造公害，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞之義務。其範圍包括空氣污染、水污染、土壤污染、惡臭、噪音、振動、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷、輻射公害及其他具有公害污染之虞者。

環境保護協定參考範本中僅以原則性、概括性約定對事業之環境保護措施作一定作為規範，並未對事業約定規範防治公害或保護環境事項之不作為義務，爰參酌日本公害防止協定，所規定事業應負之不作為環境保護義務，做為實務運作基本參考之補充，至協定當事人如何就具體個案詳細約定事業應負之環境保護不作為義務，則留待實務運作之發展。茲就日本公害防止協定提及之環境保護不作為義務，分述如下：

### 一、原則性環境保護不作為義務：

此等原則性環境保護不作為義務，如：一九八六年十二月一日池田市與日鐵礦業之公害

防止協定第三條第一項約定：「公司應有萬全之處理設施，不使污水流入河川。」

## 二、具體環境保護不作為義務：

茲就日本公害防止協定之基本內容規範之具體不作為義務，分述如下：

### （一）空氣污染防治對策

如：一九六八年十二月十七日福岡縣、熊本縣、大牟田市、荒尾市與三井鋁業之公害防止協定中，約定：「煤煙排放濃度不得超過  $0.6 \text{ g} / \text{m}^3$ ，且在排放口測出之硫氧化物量不得超過  $0.15\%$ 。」

### （二）水污染防治對策

如：大阪府與關西電力南港發電廠之公害防止協定第十二條約定：「由南港發電廠排至公共水域之溫排水，須做如下處理：一、用於冷卻之水，在其取水與放水方面，除須由深層取水並防止再循環外，取水口與出水口溫差不得超過  $70^\circ\text{C}$ ；二、排放冷卻水時，應注意速度，以避底部泥土揚起；三、以海水電解方式添加氯時，於出水口不得檢出氯含量。」筑後市與九州木材工業之公害防止協定第四條第三項約定：「為維持公共水域水質標準，由工廠排出之廢水，

除遵守法律規定之外，尚須符合以下標準：BOD不得超過30PPM；六價鉻不得超過0.3PPM；砒不得超過0.3PPM；氟不得超過10PPM；酚類不得超過3PPM。」

### (三) 惡臭污染防治對策

如：一九七二年三月七日和歌山縣、有田市與東亞燃料工業之公害防止協定第二條第一項：「為防止惡臭，公司除遵守下列標準外，更須努力減少惡臭之排放。硫化氫不超過0.02PPM；酸鹽類不超過0.02PPM；其他惡物質不超過相關法令管制標準。」

### (四) 振動污染防治對策

如：一九八八年一月二十六日階上鎮與邱比食品公司之公害防止協定約定「振動需符合下列標準：上午八時至下午七時不得超過六十五分貝；下午七時至翌日上午八時不超過六十分貝。」

### (五) 噪音污染防治對策

如：階上鎮與邱比食品公司之公害防止協定約定「公司為防止噪音需遵守下列標準：上午六時至上午八時不超過55Phon、上午八時至下午七時不超過60Phon、下午七時至下午九



時不超過 5 5 P h o n、下午九時至翌  
日上午六時不超過 5 0 P h o n。」

### 第三目 容忍義務

容忍義務，係指事業依據環境保護協定之約定，於一定之條件下，應負有允許或容忍協定之他方當事人對事業之開發或營運為一定之作為之義務。而容忍義務之約定對事業之開發或營運造成某程度上之干涉，屬於事業營業秘密或營業自由之侵犯，為保障事業之開發或營運之正常運作，不受不當之干擾或侵犯，約定容忍義務時，協定雙方當事人應基於具體個案之比例性與必要性，於保障事業之營業秘密與自由及協定當事人或所在地居民之正當權益之平衡點上而約定最小限度之容忍義務。

環境保護協定參考範本就約定之環境保護容忍義務僅於其參考範本第七條規範：「所在地居民就環境保護協定中環境保護措施之履行狀況，可要求環境保護協定之當事人（即事業者）人員提出資料說明，必要時得推派代表會同執行委員會成員進入事業者之廠（場）址進行勘查，事業者非有正當理由，不得拒絕。」，惟環境保護協定參考範本並未明確規範所在地居民之身分適格，對於事業之營業秘密與自由有不當干涉之虞，為使入內調查權得以發揮最大的效用，於協定簽訂時所在地居民參與並成為環境保護協定之見證人或監督人時，事業負有使所在地居民以利害關係人之身分進入事業開發或營運廠房調查之容忍義務；如所在地居民自始未參與環境保

護協定之簽署，則基於保護事業之營業自由秘密與防止事業受不當干擾之考量，此時事業則不負所在地居民以利害關係人之身分進入事業開發或營運廠房調查之容忍義務。

無論環境保護協定參考範本、公害管制協定範本，其對於事業之環境保護容忍義務僅約定「入內調查權」乙項，其餘皆未有之，或係因事業之營業秘密與自由之保護，或係因雙方本於自由平等原則而簽署協定，始終未約定規範事業之容忍義務。而於日本行之有年之公害防止協定，其眾多協定實務案例中，亦僅有「入內調查權」乙項之容忍義務之規範，而未有對其他之容忍義務加以約定規範事業，足見容忍義務對事業之戕害威力甚大，本於自由平等之立場及事業營業秘密與自由之保護，除個別案例十分具有必要性與合乎比例性外，皆不約定事業之環境保護容忍義務。

### 第三項 環境保護協定義務之性質

環境保護協定依其類型之不同(地方自治團體主導型之環境保護協定、居民主導型之環境保護協定與三邊協定)而具有不同之法律性質(地方自治團體主導型之環境保護協定屬於綜合型契約、居民主導型之環境保護協定與三邊協定則屬於私法契約)，而環境保護協定義務如上述，區分為作為義務、不作為義務與容忍義務三種，該三種環境保護協定義務之性質依據該環境保護協定之類型與其法律性質之不同，而有其不同之性質，其中居民主導型之環境保護協定與三邊協定，該等法律性質屬於私法契約，於其環境保護協定義務之性質上當然屬於私

法契約之性質，當無疑義，惟地方自治團體主導型之環境保護協定，其法律性質屬於包含公法行政契約與民事私法契約之綜合型契約，於其環境保護協定義務之性質，依據各該義務之種類而明確知悉其不同之性質，藉以釐清往後環境保護協定義務不履行時之法律效果及執行確保之程序。

以下本文係就地方自治團體主導型之環境保護協定，分別探討其三種環境保護協定義務（作為義務、不作為義務與容忍義務）之性質。

### 第一目 作為義務

環境保護協定參考範本規範事業之環境保護協定義務約有：一、環境保護措施義務；二、資訊公開義務；三、變更之告知義務；四、緊急應變計畫書提出義務；五、損害賠償或補償措施義務；六、損害減緩及回復原狀義務等六項。其中環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等五項環境保護協定義務之基礎事實內容係一般公害規制事項，且該等義務係協定所追求之維護地區環境利益之行政目的所賦予者，具有公法上法律關係，屬於行政契約之性質。

至環境保護協定參考範本中所規範之損害賠償或補償措施環境保護協定義務係事業與所在地之地方自治團體或所在地居民關於私法上權利義務關係事項之約定，具有私法上法律關係，屬於私法契約之性質。

由上述分析可以得知，地方自治團體主導型之環境保護協定中關於作為之環境保護義務除損害賠償或補償

措施之約定為私法上權利義務關係屬私法契約之性質外，其餘之作為義務皆為一般公害規制事項，且該等義務具有維護地區環境利益之行政目的，應係公法上法律關係，屬於行政契約之性質。

## 第二目 不作為義務

環境保護協定參考範本中僅以原則性、概括性約定對事業之環境保護措施作一定作為義務之規範，並未對事業約定規範防治公害或保護環境事項之不作為義務，對該不作為義務無法依環境保護協定參考範本予以判斷其性質。

為因應我國往後實務運作之狀況，參酌日本公害防止協定對事業應負之不作為環境保護義務，以做為實務運作基本參考之補充，細究如前一項所述日本公害防止協定提及之環境保護不作為義務之內容（原則性環境保護不作為義務與具體環境保護不作為義務兩種），該不作為義務與大多之環境保護作為義務相同，義務之基礎事實內容係一般公害規制事項，且係協定具有維護地區環境利益之行政目的，總而觀之實有公法上法律關係，屬於行政契約之性質。

## 第三目 容忍義務

環境保護協定參考範本就環境保護容忍義務僅於其參考範本第七條規範：「所在地居民就環境保護協定中環境保護措施之履行狀況，可要求環境保護協定之當事人（即事業者）人員提出資料說明，必要時得推派代表會

同執行委員會成員進入事業者之廠（場）址進行勘查，事業者非有正當理由，不得拒絕。」，由該條容忍義務之規範內容觀之，環境保護協定容忍義務之基礎事實係環境保護協定中環境保護措施之履行狀況，而針對該環境保護措施使事業負有提出資料說明義務或容忍所在地居民進入事業者之廠（場）址進行勘查之義務，亦即該環境保護措施所負容忍義務之基礎事實內容係為維護地域整體環境利益之特定公害規制事項，而雙方依據此等公害規制事項之基礎事實而約定事業負有容忍義務，此等之約定已逾越私法自治範疇，亦即其並非各自就私有之權利義務為約定，雙方當事人既產生一定之公法上權利義務關係（公法上法律關係），實具有行政契約之法律性質。

#### 第四項 小結

環境保護協定義務，係協定雙方當事人依據區域環境特性及個案考量而為之約定，該等協定義務依據區域環境特性與個案考量而具有繁複之義務內容，依據行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本規範內容觀之，環境保護協定義務大致可區分為作為義務、不作為義務與容忍義務三大種，每種義務各具獨有之特色與應遵守之界限。

雖環境保護協定依據協定種類之不同而有不同之法律性質，然民間環境保護協定（居民主導型環境保護協定與三邊協定）係事業與所在地居民於私法自治範疇內，協定雙方當事人就整體環境保護措施而約定各自應享有之權利與應負擔之義務，該等約定屬於私法自治範疇內之權利義

務關係，具有私法上法律關係，屬私法契約之性質。

惟關於公之環境保護協定，即地方自治團體主導型之環境保護協定，其係由事業與地方自治團體雙方就環境保護措施合意簽署之協定契約，協定之基礎事實內容大多係一般公害規制事項，並有維護地區環境利益之行政目的而具有行政契約之性質，惟就環境保護協定參考範本之規範內容觀之，地方自治團體主導型之環境保護協定尚有損害賠償與補償措施之條款約定，其等係私法上權利義務關係，並無公法上法律關係之關連，於協定之法律性質不應摒除少數私法契約條款之約定，是以，地方自治團體主導型之環境保護協定之法律性質為兼有行政契約與私法契約特徵之綜合型契約。

由於地方自治團體主導型之環境保護協定其法律性質係綜合型契約，因此該類型協定之義務亦具有行政契約與私法契約之性質，依據作為義務、不作為義務與容忍義務之內容觀之，事業於不作為與容忍之環境保護協定義務下，因係就公害規制事項為約定，具有公法上法律關係，故屬行政契約之性質。而事業所負之環境保護作為義務，雖多針對一般公害規制事項為約定，亦具有公法上法律關係，有行政契約之性質，惟於損害賠償或補償措施上，其義務之內涵係私法自治範疇內之侵權行為或單純契約債務不履行，而屬於私法契約之性質，是以，環境保護作為義務實具有行政契約與私法契約之性質，於實務運作上，應特別明辨地方自治團體主導型環境保護協定之作為義務之性質，以免徒增不必要之實行困難與救濟糾紛。

## 第二節 協定義務不履行之效果

### 第一項 概說

由上節之扼要敘述可以得知，環境保護協定義務依據環境保護協定類型之不同而具有不同之法律性質，而各該類型之環境保護協定依據環境保護協定內容本身復可區分作為、不作為與容忍之三大協定義務，民間之環境保護協定係單純私法上法律關係，其環境保護協定義務於性質上亦屬私法契約之性質，於遇有環境保護協定義務不履行時，本於私法契約之性質，協定雙方當事人應依循私法規範與其救濟管道予以解決，當無疑義。

惟公環境保護協定，即地方自治團體主導型之環境保護協定因具有行政契約與民事契約之法律性質，於其協定義務亦同樣具有行政契約與民事契約之性質，依據協定義務之種類內容可以得知，作為協定義務因同時包含公法上公害規制事項與私法損害賠償或補償之措施約定，具有行政契約與民事契約之性質，而不作為協定義務與容忍義務因皆為公法上公害規制事項之約定，單純屬於行政契約之性質，也因協定義務具有不同法律性質，於地方自治團體主導型環境保護協定遇有協定義務不履行時，產生何種法律效果，應尋求何種救濟管道須依個案協定義務之內容而為判斷，以下以環境保護協定參考範本之規範內容為基準，就地方自治團體主導型環境保護協定之協定義務不履行分析其法律效果，以作為往後實務運作之基本參考。

## 第二項 協定義務不履行之效果

地方自治團體主導型環境保護協定，其協定義務同時具有行政契約與民事契約之法律性質，而事業依據該綜合公法與私法法律關係所成立之環境保護協定而負有履行作為給付義務、不作為給付義務與容忍給付義務，如事業不為約定之協定義務或不完全履行約定之協定義務時，則事業依協定應負債務不履行責任，該債務不履行責任依事業履行協定義務狀況而有給付不能、給付遲延與不完全給付之法律效果，依協定義務種類與性質之不同，該債務不履行可能具有公法、私法或公私法綜合之法律效果，茲分述如下：

### 第一目 協定義務不履行要件

民法上關於債務不履行之成立要件，包括：一、債之關係有效存在；二、未依債之本旨給付；三、債務人有責任能力；四、可歸責事由（具有故意、過失）。一旦具備上述四項要件即構成債務不履行，債務人即應負債務不履行責任，而債務不履行責任依據不履行態樣之不同區分給付不能、給付遲延與不完全給付三種，三種債務不履行各具有各有其法律效果。

地方自治團體主導型環境保護協定，如前述，係屬兼具公法與私法性質之綜合型契約，於約定協定義務不履行之時，無論係行政契約或民事契約之性質皆有民法上關於債務不履行之適用，惟因地方自治團體主導型環境保護協定係地方自治團體與事業為達成區域環境利益



保護之目的而就環境保護事項合意簽署，具有公益性，基於其獨特之特性，並無法當然適用民法債務不履行之規定，準此，協定義務不履行之成立要件應依地方自治團體主導型環境保護協定之特性而就民法債務不履行成立要件予以修正。

於適用上，民法債務不履行成立要件中，債之關係有效存在、未依債之本旨給付與債務人有責任能力皆有適用，當無疑義，惟可歸責事由則有因應環境保護協定特有之特性予以修正之必要。民法關於債務不履行之可歸責事由，依民法第二百二十二條規定，以具有過失責任為原則，惟不得預先免除故意或重大過失責任。

然而，地方自治團體主導型環境保護協定之協定義務內容多為一般公害規制事項（諸如：環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出、損害減緩回復原狀與入內調查權等），該等協定義務攸關區域環境利益之保護，具有相當之公益性，不應與私人間權利義務關係約定為相同對待。且環境保護協定簽訂之目的係為達成有效落實環境保護工作、促進事業與居民和諧共榮、落實公害污染防治、提升企業形象、主動妥善抒解糾紛、避免抗爭及發揮保護傘功能，本於有效落實公害污染防治及環境保護與促進事業與居民和諧共榮目的之考量，應課予負履行協定義務之事業較重之義務。再者，協定義務係由事業履行，而該等義務係一般公害規制事項，具有專業性、技術性且在事業本身實質控制之內，外人無從得知，如遇有義務不履行之狀況，

倘如民事債務不履行須先有過失責任及因果關係鑑定始得據以請求事業負債務不履行責任，則不免有強求協定他方當事人及所在地居民之嫌，且於冗長之可歸責事由認定與證明，其間可能早已使環境保護有所缺漏並可能造成因此環境破壞，如此將與環境保護協定之目的有違<sup>98</sup>。由上開幾點敘述，環境保護協定之協定義務不履行之可歸責事由，實不應與民法債務不履行之可歸則事由相同，採取相同之認定標準—過失責任主義—，本於環境保護協定區域環境利益保護之公益性質，其協定義務不履行之可歸責事由應採取無過失責任，如此始為妥適。是以，事業如遇有主觀自身因素或客觀環境因素致無法履行或遲延履行環境保護協定義務時，則事業對簽署環境保護協定之地方自治團體應負無過失債務不履行責任。

惟環境保護協定參考範本第九條「事業者於開發或營運期間發生公害事件，造成地方政府（或所在地居民）或第三人生命、身體或財產之損害時，不論事業者或其僱用人員有無故意或過失，事業者均應迅速給與適當之賠償。」僅確立事業者公害事件之無過失責任，對於協定約定之一般公害規制事項因事業主觀自身因素或客觀環境因素而致給付不能、給付遲延或不完全給付時是否採取無過失責任，則無規範。本於上述環境保護協定具有公益性、環境保護協定簽署之目的、冗長歸責事由之認定易造成環境破壞有違環境保護協定之目的與環境保

---

98 參閱行政院環境保護署編印，前揭書一，頁一五八。

護協定內容之一致性之理由，事業對於環境保護協定義務之不履行實亦應負無過失責任始為妥適。

事業對環境保護協定之義務應負無過失債務不履行責任為妥適之結論應無疑義，惟此等不問災害造成原因而一概令事業對無法控制之天然災害負責是否合於環境保護協定之目的，則不無疑義。如上述，環境保護協定簽訂之目的雖在於有效落實環境保護工作並促進事業與居民和諧共榮，亦應兼顧事業之利益，天災既非事業所能控制，自當摒除天災無過失責任，以顧及事業之利益。是以，無過失責任僅限於事業主觀自身因素致無法履行協定義務始採之，至天災係天然災害無法可歸責於事業，事業無庸負責<sup>99</sup>。

## 第二目 一般公害規制義務不履行之效果

地方自治團體主導型環境保護協定，其環境保護協定義務，諸如：環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等作為義務、不作為義務與入內調查之容忍義務，其內容皆為一般公害規制事項，屬於行政契約之性質，事業對此等一般公害規制事項義務不履行時，則簽署協定之地方自治團體自當依循行政程序法第一百三十五條至第一百四

---

99 如新竹市政府制訂「新竹市政府與 股份有限公司環境保護協定書草案」第八條損害賠償及紛爭之處理「乙方於建造貨運轉其間發生公害污染，造成甲方或第三人生命、身體或財產之損害時，不論乙方或其僱用人員有無故意或過失，乙方均應迅速給與合理之賠償。如公害污染遭致附近居民抗議時，乙方應迅速調查原委，並向抗議人及甲方提出說明及處理措施，甲方並將盡力協助乙方排解紛爭。前項公害污染如係肇因於天然災害或其他不可抗力之因素時，不在此限。」即本於此而制訂。

十九條有關行政契約之規定來解決事業就協定義務不履行之相關責任。

事業對於一般公害規制義務不為履行，簽署協定之他方當事人（即地方自治團體）應本於協定依據事業履行義務狀況請求事業對該等一般公害規制事項為履行、補正或繼續履行，如事業對一般公害規制事項並未履行或遲未履行（如：未設置集塵器、未履行監測報告義務、拒絕接受檢查等）而構成給付遲延責任，則地方自治團體得依據協定請求事業為履行或繼續履行，如協定當事人之地方自治團體或事業所在地之居民因事業遲未履行一般公害規制設施或義務致受有損害時，則受有損害之他方當事人得依據協定向事業請求損害賠償；如事業對一般公害規制事項雖已履行，惟該等義務履行並未達協定約定公害規制標準或該等義務履行有瑕疵致事業廠房受有損害或進而使區域環境受有污染（如：未依協定設置防止振動之設施，致振動造成環境破壞或所在地居民之財產、非財產損害）而構成不完全幾負責任，則地方自治團體得依據協定請求事業補正協定義務，如受有損害並得請求損害賠償。

不論係給付遲延或不完全給付之債務不履行責任，簽署協定之地方自治團體皆得本於行政契約性質之協定請求事業予以履行或補正一般公害規制義務，如事業仍拒為履行或補正一般公害規制義務時，則簽署協定之地方自治團體僅能依循公法上之救濟管道，即以行政訴訟法第八條第一項後段一般給付訴訟程序取得事業應補正

或履行一般公害規制義務之勝訴判決，進而使事業自動履行或強制其履行。

惟因事業未履行一般公害規制義務、遲延履行義務或履行義務有瑕疵而致區域環境受有污染或所在地受有損害時，則該等損害應依循環境保護協定抑或一般公害侵權行為加以求償，不無疑問。細究該等損害乃因事業履行行政上義務（一般公害規制義務）不當所致，其係附隨行政義務所生，並非獨立因個別公害事件產生，依損害之附隨一體性，該等損害之求償救濟應與主行政義務一致，是以，因履行一般公害規制義務所致之損害應附隨行政契約之一般公害規制義務而尋得求償救濟，即亦同樣依循行政訴訟法第八條第一項後段公法上一般給付訴訟予以求償。

於此必須特別探討者，係附隨一般公害規制義務之損害，該損害之概念究竟為何？民事上之「損害」，可分為財產上的損害與非財產上的損害，而損害賠償之範圍則以填補債權人之所受損害及所失利益，換言之，民事上之損害賠償在於填補「債權人」因損害事實發生所致之損害，然而，此等民事上「損害」之概念是否適合運用於環境保護協定之違反，誠有疑義。依環境保護協定之目的在於保護環境、防止公害發生，其雖係為環境之公法益而締結，但仍有避免因環境破壞導致居民受到財產與非財產損害之附隨目的，準此，環境破壞所致居民之財產與非財產之損害係附隨環境保護目的之下，故是否有損害之發生實不宜以「債權人有無損害」為準，而

應以「環境是否受破壞」為準<sup>100</sup>。

附帶言之，損害賠償的方法，依民法第二百十三條至第二百五條之規範，有回復原狀：「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。因回復原狀而應給付金錢者，自損害發生時起，加給利息。」(民法第二百十三條)與金錢賠償：「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」(第二百十四條)「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。」(第二百五條)須特別說明者有二：第一，事業對於環境破壞如回復不能時，仍應以金錢賠償，惟應以基金之方式供作維護該地區環境保護之用，不得以所在地居民或地方政府作為賠償權利人，以免破壞民法損害賠償以填補被害人之損害的理論基礎。第二，如係以地方政府為締結主體之協定，原則上地方政府並不會遭受財產、非財產損害，故事業對於環境破壞如回復不能，而應以金錢賠償時，亦應以基金之方式供作維護該地區環境保護之用。

---

100 以環境破壞為損害之基準理由如下：第一，如果事業已對環境造成破壞，惟所在地居民並無財產或非財產上損害，則事業根本無須對環境破壞負回復原狀之責；第二，即使造成所在地居民損害，其賠償義務亦僅限於填補財產與非財產之損害，對已破壞的環境仍無回復之義務；第三，基本上地方政府並不會遭受財產、非財產損害，如依民法的損害概念，則以地方政府為締結主體之環境保護協定其效用將大打折扣；第四，環境保護協定並非單純為私益而締結，而係為公益而締結，故損害與否應以公益是否遭破壞為準。至如果同時涉及到所在地居民之私益受到損害時，是否應回歸民法之損害概念加以處理，則有待商榷。

### 第三目 損害賠償義務不履行之效果

損害賠償義務參考環境保護協定參考範本第九條之規範，其係事業於公害事件發生後對地方自治團體應負之損害賠償責任之約定，而公害事件之損害賠償本屬於一般公害侵權行為，屬於私法上權利義務關係，環境保護協定僅就公害事件之損害賠償為約定。其次，公害糾紛處理法就公害糾紛之損害賠償設計一套屬於公法上之救濟管道，惟該等損害賠償實質內容實屬私法上權利義務關係，其未因公法上之特別救濟管道而抹滅其屬於私法上之性質，故，損害賠償義務係屬私法上之權利義務關係，當無疑義。

事業遇有公害事件發生而依據協定負有損害賠償義務，竟不為履行該義務，則簽署協定之地方自治團體得依據協定請求事業履行損害賠償義務，如該等負有損害賠償義務之事業仍未依地方自治團體之請求而履行，因該等損害賠償義務屬於私法上權利義務關係無法一併藉由公法上行政訴訟程序予以解決，地方自治團體僅能依私法契約條款，依循民事訴訟程序，提起給付之訴，訴請事業履行損害賠償義務。

## 第三項 協定義務不履行之特殊問題

### 第一目 居民或居民團體代位請求事業履行協定義務

於公環境保護協定中，居民或居民團體可否代位請求事業履行協定義務？日本神戶大學阿部泰隆教授對公害防止協定提出個人看法，認「事業若違反公害防止協

定，居民或居民團體頂多只能向法院提出『命改善、停工、歇業』等之請求。原則上，地方自治團體經由公害防止協定的簽署而取得之權利，專屬於該地方自治團體，居民團體或其他第三者將無權代為行使之，除非在締結公害防止協定時，居民團體不將權利完全委諸於地方自治團體，親自爭取『當事人』之身分、或協定中增列『企業若違反協定，居民團體亦應有起訴之權利』等條款<sup>101</sup>。」，阿部泰隆教授之見解亦為日本札幌地判昭和五十五年十月十四日判決所採<sup>102</sup>。

參酌日本公害防止協定之見解，環境保護協定如遇到地方自治團體怠於處理事業違反協定義務而代位請求事業履行協定義務時，原則上地方自治團體經由環境保護協定之簽署而取得之協定相關權利係專屬於該地方自治團體，居民團體或其他第三者並無權代為行使，惟若締結環境保護協定時，居民團體不將權利完全委諸於地方自治團體，而僅係信託予地方自治團體，由該地方自治團體為維護居民環境權而信託簽署者，則於受託之地方自治團體有未盡忠實義務之情形，信託之居民團體則可代位地方自治團體對事業請求其為協定義務之履行<sup>103</sup>。

## 第二目 居民或居民團體之干預請求權（請求地方自治團

---

101 參閱阿部泰隆，「公害防止協定 住民 救濟方法」，判例時報九八八號，頁一九至二一，轉引自林大侯主持，前揭書，頁五六、五七六一之註十八。

102 參見札幌地判昭和五十五年十月十四日判決，判例時報九八八號，頁三七，伊達火力發電廠興建等差止訴訟，參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁一七二及其註八；劉宗德，前揭文，頁一九五之註三三；村上武則，前揭書，頁一七一；原田尚彥著，前揭書二，頁一八二。。

103 參閱林寄青著，前揭書，頁一六〇及同頁註一〇八。



### 體採取命事業履行協定措施)

「公害不只是一個地區的社會問題，也是受害者個人之問題，因此對於居民告發公害源、請求行政機關調查或發動規範管制權限之干預請求權應加以保障。尤其行政機關過於偏袒企業，而疏於發動管制權限之際，儘管公害管制條例定得再嚴，也將難以發揮實際效果。有否保障居民干預請求權，將攸關公害行政之成敗。為加強對公害之監視，並將居民與公害行政結為一體，三重縣公害防止條例第四十條特別規定地區居民享有揭發公害工場並請求行政機關調查之權。而大阪府公害防止條例第六十四條及名古屋市公害防止條例第三十九條更承認居民的干預請求權<sup>104</sup>。」由上敘述可知，干預請求權於日本立法例可謂是人民之公權力，雖早期之公害防止條例中並未有任何相關條文規定，惟於最近幾年卻已漸漸相繼出現，可算是日本公害行政上之一項新創舉。

然於我國，公害糾紛處理法第三十條第二項既未賦予居民或居民團體干預請求權，亦未於任何相關法令賦予居民或居民團體干預請求權，於實務運作上，居民或居民團體非環境保護協定之協定當事人，亦無相關法令賦予權限，其實無任何干預請求權之權限，得資請求簽署協定之地方自治團體採取命事業履行協定措施之權限，除非於協定中明確約定簽署協定之地方自治團體境內為環境保護協定效力所及之居民或居民團體得擁有干預請求權，否則，一般而言，居民或居民團體並不得請

---

104 參閱原田尚彥著，前揭書一，頁一五九。

求簽署協定之地方自治團體採取命事業履行協定措施。

#### 第四項 小結

地方自治團體主導型環境保護協定，其協定義務依據協定內容條款之不同而可區分為一般公害規制義務等公法上義務與損害賠償義務等私法上義務，前者因屬公法上義務，如遇有債務不履行時，則簽署協定之地方自治團體得依循行政訴訟程序，提起行政訴訟法第八條一般給付訴訟，訴請事業履行或補正一般公害規制義務，如因事業未履行一般公害規制義務或履行義務而致有所損害，本於損害附隨一體性，該等損害應附隨一般公害規制義務而同樣尋求行政訴訟程序，提起行政訴訟法第八條一般給付訴訟，訴請事業賠償因未履行一般公害規制義務或履行義務所致之損害。後者損害賠償義務，本為一般公害侵權行為之損害賠償，係屬私法上義務，而環境保護協定僅為損害賠償約定而已，並未因此而抹去其屬於私法上法律關係之性質，如簽署地方自治團體遇有公害事件而負有損害賠償義務之事業未依地方自治團體之請求而履行，地方自治團體僅能依私法契約條款，依循民事訴訟程序，提起給付之訴，訴請事業履行損害賠償義務。

此外，環境保護協定如遇到地方自治團體怠於處理事業違反協定義務而代位請求事業履行協定義務時，原則上地方自治團體經由環境保護協定之簽署而取得之協定相關權利係專屬於該地方自治團體，居民團體或其他第三者並無權代為行使，惟若締結環境保護協定時，居民團體信託予地方自治團體，由該地方自治團體為維護居民環境權而

信託簽署者，則於受託之地方自治團體有未盡忠實義務之情形，信託之居民團體則可代位地方自治團體對事業請求其為協定義務之履行。另，我國未如日本公害防止條例之立法般賦予所在地居民或居民團體干預請求權，如遇事業有不履行協定義務時，所在地居民或居民團體並不得請求簽署協定之地方自治團體採取命事業履行協定措施。

### 第三節 協定義務強制執行之效果

#### 第一項 概說

環境保護協定依據上開說明可以明確知悉除地方自治團體主導型之協定類型具有行政契約與民事契約之雙重綜合契約性質外，其餘無論居民主導型之協定，抑或三邊協定皆屬民事契約之性質，該等居民主導型之協定或三邊協定因屬於民事契約之性質，遇有事業對環境保護協定義務不履行時，協定之他方當事人僅能依協定約定請求事業為履行，如事業仍拒不為履行，則協定之他方當事人僅能依循民事訴訟程序解決協定義務不履行之紛爭，並以民事訴訟程序取得之勝訴判決為執行名義，聲請對事業協定義務不履行部分為強制執行，應無疑義。

惟地方自治團體主導型環境保護協定因協定內容具有一般公害規制事項之公法上義務與損害賠償事項之私法上義務，使得該類型之協定遇有事業不履行協定義務時，依據不履行之義務性質而有不同之法律效果與救濟途徑，如一般公害規制事項義務遇事業有不履行之情況時，簽署協定之地方自治團體僅能依循行政訴訟程序提起一般給付訴

訟，訴請事業履行其未履行之一般公害規制事項，若有附隨之損害亦於一般給付訴訟中一併提出；如損害賠償事項之私法上義務遇有事業不為履行時，簽署協定之地方自治團體僅能透過民事訴訟程序提起給付訴訟，訴請事業履行其不為履行之損害賠償義務。然而不履行之協定義務經由行政訴訟程序或民事訴訟程序取得勝訴判決，進而應如何強制執行？是否所有協定義務皆適合強制執行？不無討論空間。再者，公害糾紛處理法第三十條第三項規定「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，該等逕受強制執行之承諾究竟係指為何，是否與前公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」相同，不無疑問。以下本文以地方自治團體主導型環境保護協定為主，探討協定義務不履行之強制執行，並探討公害糾紛處理法第三十條第三項公證書所載逕受強制執行承諾，以釐清法規範與實務運作之落差，並作為往後環境保護協定運作之基本參考。

## 第二項 協定義務之強制執行

地方自治團體主導型環境保護協定，其協定義務不履行之強制執行，區分為一般公害規制事項不為履行之強制執行與損害賠償事項不為履行之強制執行，其各有不同之強制執程序，前者屬於行政法上權利義務關係之執行，適用行政執行法；而後者屬於私法上權利義務關係之執行，適用強制執行法，茲分述如下：

## 第一目 一般公害規制事項之強制執行

地方自治團體主導型環境保護協定中，事業所負之一般公害規制事項等協定義務，如前所述，係公法上權利義務關係，屬於行政契約之範疇，於事業對該等協定義務不為履行時，簽署協定之地方自治團體應依循行政訴訟程序，向高等行政法院提起行政訴訟法第八條一般給付訴訟，訴請事業履行其應履行之一般公害規制義務，若有因協定義務之不履行而有附帶之損害亦於一般給付訴訟中一併提出。

依據行政訴訟法第三百零五條第一項「行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請高等行政法院強制執行。」與同法第三百零六條第二項「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」，簽署協定之地方自治團體於行政訴訟裁判確定命事業為一般公害規制之協定義務為履行，請求事業履行履行一般公害規制之協定義務而不獲事業履行者，簽署協定之地方自治團體得以確定之行政訴訟判決為執行名義，向高等行政法院聲請強制執行。

然而行政訴訟法自民國八十七年起施行迄今，高等行政法院並未依行政訴訟法第三百零六條第一項規定設置執行處，以為行政訴訟裁判之強制執行。於高等行政法院未設執行處之前，如高等行政法院遇有行政上之強制執行僅能依行政訴訟法第三百零六條第一項後段規

定，囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行，並無法由自身為公法上強制執行之程序。地方自治團體主導型之環境保護協定中事業所負之一般公害規制義務係行政契約中之義務，雖非依法令或本於法令之行政處分，不當然適用行政執行法，惟該等義務既屬公法上之義務宜由行政機關自身以公權力為行政執行，並不適宜由普通法院民事執行處解決公法上義務。是以，高等行政法院就簽署協定之地方自治團體就一般公害規制義務聲請強制執行時，於現時實務之運作下僅能囑託行政機關代為辦理事業一般公害規制義務之強制執行。

須注意者，環境保護協定之一般公害規制義務，如前所述可區分為作為義務、不作為義務與容忍義務三大類，於適用或準用行政執行法第三章第二十七條至第三十五條作為或不作為義務之行政執行程序規定時應考量一般公害規制義務之之專屬性質與特殊情況。如環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等之作為義務，其性質僅事業本身始得履行，非他人能代為履行，行政機關於實行行政執行程序上，應先定事業履行之期間，如事業不於履行期間履行者，行政機關得處以怠金，並得依行政執行法第十七條第一項第一款「顯有履行義務之可能，故不履行者。」之事由，拘提、管收事業之負責人，以之使事業履行其所應履行之一般公害規制義務，如事業仍拒不履行應履行之一般公害規制義務時，此時可確定行政機關所採間接強制之行政執行措施已不能達成執行目

的，依行政執行法第三十二條規定行政機關得以直接強制方法執行，視事業之個案狀況施以斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源，抑或其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法等直接強制方法，以迫使事業自動履行其應履行之一般公害規制義務。又如入內調查之容忍義務，其性質屬於事業本身始得履行，非他人能代為履行，行政機關於實行行政執行程序時，事業拒讓簽署協定之地方自治團體及所在地居民等相關利害關係人進入事業廠內進行必要之檢查者，行政機關採取之方式與前述作為義務違反之處理方法相同，即處以怠金、拘提管收事業負責人，或其他得實現與履行義務同一狀態之直接強制方法，以迫使事業容忍簽署地方自治團體及所在地居民等相關利害關係人進入廠房內為必要之檢查。

茲有疑義者，係事業未履行一般公害規制義務附隨之損害經高等行政法院判決確定事業應負金錢給付義務時應如何執行？地方自治團體主導型環境保護協定中，違反一般公害規制義務所致附隨之金錢損害賠償，雖係屬行政契約性質之協定義務，該等義務經高等行政法院判決確定事業應負金錢給付義務後，依行政訴訟法第三百零五條第一項規定得以為執行名義之向高等行政法院聲請強制執行，而高等行政法院迄今未設置執行處，無法自為強制執行，僅能依行政訴訟法第三百零六條第一項後段囑託普通法院民事執行處或行政機關代為強制執行，事業應負之金錢給付義務既屬公法上金錢給付義

務，宜交由行政執行署依行政執行法就公法上金錢給付義務之執行規範執行始屬妥當。

## 第二目 損害賠償事項之強制執行

地方自治團體主導型之環境保護協定中，事業所負之損害賠償事項等協定義務，如前所述，係私法上權利義務關係，屬於民事契約之範疇，如遇有事業不履行約定之損害賠償事項等協定義務時，則簽署協定之地方自治團體僅能依循民事訴訟程序，對事業提起給付訴訟，請求法院以判決確定事業應履行應履行之協定義務，進而以勝訴之給付確定判決為強制執行名義向管轄之地方法院聲請金錢債權之強制執行。

另，關於公害糾紛處理法第三十條第三項逕行取得強制執行名義之規範，因事業之損害賠償事項等義務於整個協定中所負者係私法上義務，屬於民事契約之範疇，具公證法之規範適格，得為公證事項，是以，事業之損害賠償事項等義務得於公證書中載明得為強制執行事項，逕行取得強制執行名義，如事業不履行損害賠償事項等義務，則簽署協定之地方自治團體得不經民事訴訟程序，以公證書所載之得為強制執行事項（即損害賠償等事項）為強制執行名義逕行向管轄之地方法院聲請強制執行，以強制事業履行損害賠償事項之協定義務。

## 第三項 公證書中逕受強制執行之記載

前公害糾紛處理法第三十條第二項規定：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守



時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，由該條項之規範可以明確得知，事業與所在地居民簽署之公害管制協定，經法院公證後，該公害管制協定之內容即具有逕受強制執行之效力，如事業對公害管制協定之約定有不履行時，則簽署公害管制協定之他方當事人即得據以為強制執行之名義向管轄之地方法院聲請強制執行，不須透過訴訟爭訟程序取得實體法上權利義務關係之確定判決之執行名義始得向管轄之地方法院聲請強制執行。然而民國八十一年三月公害糾紛處理法剛公布施行後一個月，宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司蘇澳廠即以前公害糾紛處理法第三十條第二項公害管制協定規定為依據，合意簽署環境保護協議書並向法院公證，惟當時實務界認為該協議書之內容係行政契約之規範與公證法第十三條（當時公證法第十一條）得為逕行強制執行之規範不同，無法依公證而取得逕行強制執行之名義，造成該協議書之公證僅具有公開、公信之性質，而無法依公害糾紛處理法第三十條第二項取得逕行強制執行之名義。

須注意者，於民國八十一年三月當時之公害糾紛處理法第三十條第二項關於公害管制協定僅規範公害源（即事業）與所在地居民得為協定當事人，惟宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司所簽訂之環境保護協議書係地方自治團體（即地方政府）與所在地居民簽署之協定，按法條規範，並無法視之為公害糾紛處理法第三十條第二項規範之公害管制協定，僅能將之視為私底下簽署關於環境保護之協定書性質，亦即並無公害糾紛處理法第三十條第二項之適

用，則該條項公害管制協定縱有逕受強制執行之承諾且依法經公證，仍無法適用於宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司所簽署之環境保護協定書中；而關於實務界認為地方自治團體與事業所簽署之環境保護協議書內容係屬行政契約而無法經由公證即具備逕受強制執行之效力而取得強制執行名義<sup>105</sup>，實與當時公害糾紛處理法第三十條第二項之規範並無衝突。如依據當時公害糾紛處理法第三十條第二項之規定，公害源（即事業）與所在地居民簽署之公害管制協定，由於係屬私人間就區域環境利益保護事項而基於合意簽署之協定，屬於私法契約之性質，若該等協定內容符合公證法第十一條第一項（現行法第十三條第一項）逕受強制執行之承諾規範並經過法院公證，則協定內容遇有不履行之情況時，協定當事人得依經公證之協定內容為強制執行法第四條第三項之執行名義，逕向管轄之地方法院聲請強制執行，無庸透過訴訟爭訟程序取得實體法上權利義務關係之確定判決為執行名義始得向管轄之地方法院聲請強制執行<sup>106</sup>。

---

105 參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二〇五之註四五。

106 亦有認為前公害糾紛處理法第三十條第二項協定經過公證得逕行取得強制執行名義之規定係公證法第十一條第一項（現行公證法第十三條第一項）逕受強制執行承諾之特別規定，只要協定經過法院公證，全部協定內容即逕行取得強制執行名義，遇有違反之情況時得據以為強制執行名義，向所屬管轄地方法院之民事執行處聲請強制執行。此種看法固非無見，惟經法院公證取得逕受強制執行承諾者，僅限於公證法第十一條第一項（現行公證法第十三條第一項），此等法定規範如無其他任何法律為特別規定者應視為唯一依據，然查公害糾紛處理法第三十條第二項協定經過公證得逕行取得強制執行名義之規定，其法條條文規定及立法理由皆未明確指出為公證法第十一條第一項（現行公證法第十三條第一項）之特別規定，準此，當時立法並無有意將之視為公證法第十一條第一項（現行公證法第十三條第一項）逕行取得強制執行名義之特別規定，是以，於事後解釋上應本於法條文義（前公害糾紛處理法第三十條第二項）及公證法逕受強制執行承諾之法定規範，而認定前

立法者為免除前公害糾紛處理法第三十條第二項規範，即公害管制協定經法院公證即取得強制執行名義之規定所帶來行政契約性質及經公證之協定取得強制執行名義之範圍之疑義，於民國八十七年六月三日即將前公害糾紛處理法第三十條第二項：「公害源，與所在地居民簽訂公害管制協定，經法院公證後未予遵守時，受害人得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」修正為現行公害糾紛處理法第三十條第三項：「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，將經法院公證即逕行取得強制執行名義範圍，由明確限縮為公證書載明得為強制執行之事項，配合公證法第十三條第一項逕受強制執行承諾之規範，以免除如往例般協定內容不能合於公證法規範逕行強制執行承諾之規範，無法逕行取得強制執行名義，使得該協定經公證之效果僅能具有具有公開、公示之效用之缺失

<sup>107</sup>  
。

依公證法第二條第一項規定「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有作成公證書或對於私文書予以認證之權限。」可知，公證法之公證事項（法律行為或其他有關於私權之事實）僅限於私法上權利義務關係，如公證事項涉有公法上權利義務關

---

公害糾紛處理法協定經過公證得逕行取得強制執行名義之規定僅係補充規範，仍須受到公證法第十一條第一項（現行公證法第十三條第一項）規範之限制，無由依據前公害糾紛處理法第三十條第二項之規定而逕行取得強制執行名義。

107 參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁三九、一九一；郭子哲，前揭文一，頁二二。

係或單純為公法上權利義務關係者，則公證法無法就該公法上權利義務關係之待公證事項予以公證，對其無法規範，是以，就公法上權利義務關係中之行政契約僅能依據行政程序法第一百四十八條自願強制執行承諾而取得逕行取得強制執行名義，而無法適用公證法第十三條第一項。

綜上所述，公害糾紛處理法第三十條第三項經公證而逕行取得強制執行名義之規範僅限於公證法第十三條第一項規範之事項，亦即環境保護協定之協定內容僅限於私法上權利義務關係，始得經公證而逕行取得強制執行之名義，如協定之內容為公法上權利義務關係，則不得經公證而逕行取得強制執行名義。而環境保護協定依據當事人或締結主體之不同，其類型可區分為地方自治團體主導型之環境保護協定、居民主導型之環境保護協定與三邊協定三種主要類型，如前章所述，地方自治團體主導型之環境保護協定其協定內容具有行政契約與民事契約之雙重法律性質，居民主導型環境保護協定與三邊協定其協定內容則係私法上權利義務關係，單純為民事契約之法律性質。是以，居民主導型之環境保護協定與三邊協定之協定內容係私法上權利義務關係，屬於民事契約之法律性質，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義。然地方自治團體主導型之環境保護協定因具有行政契約與民事契約雙重法律性質，協定內容如為私法上權利義務關係，屬於民事契約之範疇，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義，惟如協定內容惟公法上權利義務關

係，屬於行政契約之範疇，得不得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行名義。

此外，行政程序法第一百四十八條第一項「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」，依據該條項規範之意旨，於行政契約下雙方當事人僅須相互為逕行強制執行之承諾即得取得強制執行之名義，無庸經過法院公證而逕行取得強制執行之名義。雖地方自治團體主導型之環境保護協定，其協定內容為行政契約性質，屬公法上權利義務關係者，無法依公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義，惟協定雙方當事人仍得就屬於行政契約範疇之協定內容為自願強制執行之承諾而逕行取得強制執行名義<sup>108</sup>，遇協定他方當事人有不履行協定義務時，他方當事人得逕行據以聲請強制執行，無庸透過繁複之訴訟爭訟程序先行確定實體法上權利義務關係以取得強制執行名義。

惟須特別注意者，行政程序法第一百四十八條第一項規範自願接受執行之承諾，依同條第三項之規定，自願接受執行承諾之強制執行準用行政訴訟法有關強制執行之規定<sup>109</sup>。而依行政訴訟法第二百零六條第二項「執行程序，除

---

108 協定雙方當事人隨得依據行政程序法第一百四十八條第一項規範，相互就行政契約之內容為自願接受執行之承諾而逕行取得強制執行之名義，惟仍得依據同條第二項之規範，於該簽署協定之地方自治團體於締約時，經該地方自治團體行政首長之認可，該自願接受執行之承諾始生效力。

109 學者吳庚認為行政執行法之適用，除行政處分及法令所課之義務外，尚有一項例外存在，即公法契約自願接受立即執行者，適用行政執行程序，亦即依

本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」，執行機關為行政機關者，則執程序準用行政執行法之規定，自願接受執行承諾之強制執行由該受自願接受執行承諾之行政機關依行政執行法之相關規定予以強制執行。地方自治團體主導型環境保護協定中之一般公害規制義務協定義務係公法上法律關係，屬於行政契約之法律性質，依行政程序法第一百四十八條第一項規定事業為自願接受執行之承諾後，行政機關得依行政程序法第一百四十八條第三項準用行政訴訟法第二百零六條第二項規定以行政執行法規定之執程序對自願接受執行承諾之一般公害規制義務為行政強制執行<sup>110</sup>。

#### 第四項 小結

地方自治團體主導型之環境保護協定之協定內容具有一般公害規制事項之公法上義務與損害賠償事項之私法上義務，於事業不履行協定義務而經訴訟程序確定事業應履行協定義務時，如事業應履行之協定義務為一般公害規制義務，簽署協定之地方自治團體得依據行政訴訟法第二百零五條第一項向高等行政法院聲請強制執行，而高等行政

---

行政程序法第一百四十八條第一項自願接受立即執行之承諾者，即當然直接得逕依行政執行法為行政執行，無庸待法令有額外之規範依據，此之立法例於德國亦有類似之規定。參照吳庚著，前揭書一，頁四五〇。

110 行政程序法第一百四十八條第三項之規定，將行政契約義務履行之強制執程序，以經行政法院判決後之判決執行條文規定，似有未妥，蓋行政契約之給付或行為義務，若能經由事前之約定條款而賦予行政機關或行政執行署之執行力，而得與行政處分執行力並駕齊驅，則本條之立法目的與功能始能圓滿。從而，若第三項能改變準用行政執行法之有關規定，似較妥當。參閱林明鏘，前揭文一，頁六七一、六七二。

法院就簽署協定之地方自治團體聲請強制執行，於現時實務之運作僅能依行政訴訟法第二百零六條第二項規定囑託行政機關代為對事業執行一般公害規制義務之強制執行。須注意者，一般公害規制義務屬於不可替代之義務，僅能由事業本身履行，無法由其他人代為履行，執行機關為行政強制執行時，應定期或命事業先為履行，如事業不為履行，則執行機關得處以事業怠金，並得拘提、管收事業之負責人，以之命事業履行所應履行之一般公害規制義務，如事業仍故不履行應履行之一般公害規制義務時，執行機關所採間接強制之行政執行措施已不能達成執行目的，依行政執行法第三十二條規定執行機關得以直接強制方法執行，就事業之個案狀況施以進入事業廠房或斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源，抑或其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法等直接強制方法，以迫使事業自動履行其應履行之一般公害規制義務。

至事業未履行一般公害規制義務附隨之損害賠償而經高等行政法院判決確定事業應負金錢給付義務，其強制履行僅能如同一般公害規制義務般，由高等行政法院囑託行政執行署代為對事業為公法上金錢給付義務之行政強制執行。而事業所負損害賠償等事項之協定義務，因係私法上權利義務關係，屬民事契約之範疇，經由民事訴訟程序確定事業負有金錢給付義務後，如事業仍不履行，則簽署協定之地方自治團體得以確定判決為強制執行名義，向管轄之地方法院聲請為金錢債權之強制執行。

而較值得探究之公害糾紛處理法第三十條第三項經公

證而逕行取得強制執行名義之規範，該規範僅限於公證法第十三條第一項規範之事項，亦即環境保護協定之協定內容僅限於私法上權利義務關係，始得經公證而逕行取得強制執行之名義。居民主導型之環境保護協定與三邊協定之協定內容係私法上權利義務關係，屬於民事契約之法律性質，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義。然地方自治團體主導型之環境保護協定因具有行政契約與民事契約雙重法律性質，協定內容如為私法上權利義務關係，屬於民事契約之範疇，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義並無問題，惟如協定內容為公法上權利義務關係，屬於行政契約之範疇，即不得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行名義。

#### 第四節 小結

本章探討環境保護協定義務之種類與性質，進而探討協定義務不履行之效果與協定義務之強制執行，由各章節之扼要簡介說明可以得知，環境保護協定中關於私的環境保護協定，即居民主導型之環境保護協定與三邊協定係屬私法上權利義務關係，其協定義務種類與性質屬於民事契約之性質，如遇有事業不履行協定義務，協定之他方當事人得依循民事訴訟程序，提起給付訴訟，訴請法院裁判事業應履行協定義務，並以之為強制執行名義，向管轄之地方法院聲請強制執行，以確使事業履行其應履行之環境保護協定義務。

而地方自治團體主導型環境保護協定，其協定義務可區分



為一般公害規制義務與損害賠償事項等義務兩種，前者係維護地區環境利益之行政目的而具有行政契約之性質；後者則係單純私法上權利義務關係之約定僅具有民事契約之性質。遇有協定義務不履行時，如係一般公害規制義務之不履行，則簽署協定之地方自治團體得依循行政訴訟程序，提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付訴訟，訴請事業履行或補正一般公害規制義務，如因事業未履行一般公害規制義務或履行義務而致有所損害，本於損害附隨一體性，該等損害應附隨一般公害規制義務而同樣尋求行政訴訟程序，提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付訴訟，訴請事業賠償因未履行一般公害規制義務或履行義務所致之損害。於行政法院判決確定事業應履行一般公害規制義務與附隨之損害賠償後，簽署協定之地方自治團體得依據行政訴訟法第二百零五條第一項向高等行政法院聲請強制執行，於現時實務之運作下高等行政法院僅能依行政訴訟法第二百零六條第二項規定囑託行政機關代為對事業執行一般公害規制義務之強制執行。至強制執行之方法，因一般公害規制義務屬於不可替代之義務，僅能由事業本身履行，無法由其他人代為履行，執行機關為行政強制執行時，應定期或命事業先為履行，如事業不為履行，則執行機關得處以事業怠金，並得拘提、管收事業之負責人，命事業履行所應履行之一般公害規制義務，如事業仍故不履行應履行之一般公害規制義務時，足徵執行機關採取之間接強制之行政執行措施不能達成執行目的，依行政執行法第三十二條規定執行機關得以直接強制方法執行以達行政執行之目的，就事業之個案狀況施以進入事業廠房或斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源，抑或其

他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法等直接強制方法，以迫使事業自動履行其應履行之一般公害規制義務。

如係損害賠償事項等義務，本為一般公害侵權行為之損害賠償，係屬私法上義務，而環境保護協定僅為損害賠償約定而已，並未因此而失卻其私法上法律關係之性質，如簽署地方自治團體遇有公害事件而負有損害賠償義務之事業未依地方自治團體之請求而履行，地方自治團體僅能依私法契約條款，依循民事訴訟程序，提起給付之訴，訴請事業履行損害賠償義務。如經由民事訴訟程序確定事業負有金錢給付義務後，如事業仍不履行，則簽署協定之地方自治團體得以確定判決為強制執行名義，向管轄之地方法院聲請為金錢債權之強制執行。

本章較關心者，係公害糾紛處理法第三十條第三項經公證而逕行取得強制執行名義之規範，該規範僅限於公證法第十三條第一項規範之事項，亦即環境保護協定之協定內容僅限於私法上權利義務關係，始得經公證而逕行取得強制執行之名義。在居民主導型之環境保護協定與三邊協定，因其協定內容係私法上權利義務關係，屬於民事契約之法律性質，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義。然地方自治團體主導型之環境保護協定因具有行政契約與民事契約雙重法律性質，會因為其不同之性質而有不同之解決方法；協定內容如為私法上權利義務關係，屬於民事契約之範疇，得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義，惟如協定內容為公法上權利義務關係，屬於行政契約之範疇，即不得依據公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行

名義，而係依行政程序法第一百四十八條第一項之規範約定自願接受執行即得為強制執行之名義，並得依據同條第三項準用行政訴訟法第二百零六條第二項規定由行政機關逕依行政執行法為一般公害規制義務之行政執行，無庸透過繁複冗長之行政訴訟程序。

## 第七章 環境保護協定回饋條款之法律性質

### 第一節 概說

回饋於環保中，一直是個令人既敏感又富爭議性的問題，由於以往環保公害糾紛之解決中，多由中央與地方政府帶頭解決地方居民與造成環保公害糾紛之營運事業之環保公害糾紛或居中斡旋，讓造成環保公害糾紛之營運事業不願卻也對當地負擔相當龐大之回饋（金）<sup>111112</sup>，中央或地方政府如此解決環保公害糾紛之作法使得營運事業患有回饋恐懼症，不論於何時何地，只要一提及回饋，營運事業立即宛如遭受合法恐嚇般，產生額外花費鉅額成本藉以避免民眾因小環保公害糾紛事件而有巨大抗爭之想法。

事實上不論法令規範<sup>113</sup>或契約實務約定<sup>114</sup>，回饋係由特定

---

111 我國目前有關污染性設施之相關法令，核可權幾乎都集中在中央政府，縣（市）地方政府僅有核發建築執照與水權登記權。然而由中央政府核可之產業設施因僅注重經濟繁榮，不乏具有污染性或對地方之天然資源或生態環境造成重大影響者，從整體經濟角度而言，事業設廠投資雖能帶來不少之就業機會與經濟財政收入，但該事業對縣（市）地方政府之稅收或整體經濟財政收入卻未必有所助益，如此造成地方政府未享其利，反受其害之結果，較有自主性之地方政府面對此等污染性設施皆採取保留排拒態度或傾向要求給予龐大之回饋。參閱葉俊榮，前揭文一，頁一七三。

112 民國七十七年高雄縣林園工業區污水外溢爆發民眾強烈抗爭，經濟部長敦請高雄縣長及三名立法委員與當地抗爭居民從中斡旋協調，經斡旋協商結果最後決定由污染者「補償」十二億七千萬元予抗爭居民，該抗爭事件始告一段落，惟中央政府為此舉挽回經濟而首開巨大之「補償」卻為往後環保公害抗爭帶來一個相當嚴重之反示範。如高雄市中油五輕設廠糾紛案，後勁居民即仿效前例而獲得十五億之回饋。

113 諸如「申請補助興建垃圾焚化廠回饋設施經費作業規定」、「區域性垃圾焚化廠營運階段提供回饋金要點」、「八里污水處理廠敦親睦鄰回饋地方實施要點」、「台北市垃圾焚化廠回饋地方實施辦法」、「台北市政府環境保護局內湖垃圾焚化廠垃圾處理能源利用中心回饋地方實施要點」、「高雄市政府環境保護局資源回收廠回饋設施場所使用管理要點」、「高雄市南區垃圾資源回收廠回饋基金管理委員會設置要點」、「高雄市廢棄物處理場（廠）回饋辦法」、「台北市新關垃圾衛生掩埋場回饋地方實施辦法」、「高雄市辦理水污染處理回饋

人士就相關特定事物或義務而為給付之補償金或其他回饋措施，藉以確保事業廠房得以順利運作、改善環境品質或促進區域整體之和諧共榮與民眾之福祉。行政院環境保護署新頒之環境保護協定參考範本中，並未將回饋措施條款納入，此等作法一來顧慮企業之反彈，二來亦堅守環境保護協定簽訂之目的，惟環境保護協定之目的在於環境保護<sup>115</sup>，確保事業廠房得以順利運作、改善環境品質、促進區域整體和諧共榮與民眾福祉，而回饋條款係雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所為回饋措施之約定，其目的亦係在於環境保護，將之納為環境保護協定中實有其必要性。

如回饋條款納入環境保護協定之中，其隨環境保護協定類型而有不同之法律性質，於實務運作上因回饋條款法律性質之

---

地方實施辦法」等皆是。

- 114 如宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司於民國八十一年三月簽署之環境保護協議書第九條。
- 115 早期環境保護之概念，主要係指減少或甚至去避免造成環境之負擔及危險所有之措施整體，即僅環境具體危險之抵抗而無其他，此種消極抵制之環境保護之概念係環境行政法源自於自由法治國所主張的是民主原則、法治原則，講求天賦人權，對於基本權的保障絕對的尊重，嚴守權力分立的原則下之傳統行政秩序法危險抵抗理念而來，然而進展到社會法治國之今，國家除對於基本權的絕對尊重所造成的缺失加以修正，主要地是將基本權社會化，亦即將公益與基本權之間做一個法益的權衡比較，不再是以前所有權絕對原則的展現外，亦致力於社會福利，內含有創造可忍受的生活條件、引進社會安全體系、強調社會公平、確保社會自由、建立必要之公法補償體系。對於環境保護之概念已從消極滿足在環境危險具體產生之抵抗，發展至積極要求著持續保障人類生活與生存之基礎，環境保護除消極降低對環境之危害性與排除對環境之破壞，以回復環境與自然生態之原始作用外，同時積極採取對改善與促進環境品質必要之措施。參閱葛克昌著，國家學與國家法，月旦出版社股份有限公司，西元一九九六年四月，頁四八至五一；黃錦堂，「行政法的概念、性質、起遠與發展」，收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（上冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁四九；陳慈陽著，前揭書，頁五四八；黃俊杰，「特別公課之憲法基礎研究」，國立中正大學法學集刊第五期，西元二〇〇一年九月，頁八二。

不同而有不同之法律效果。為此，實有必要先行探究環境保護協定回饋條款之意涵與內容，進而分析不同類型環境保護協定之回饋條款之法律性質。

## 第二節 回饋條款之意涵與內容

### 第一項 回饋條款之意涵

環境保護協定之回饋條款係協定雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所為回饋措施之約定，此等謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭受之損失非屬環保公害糾紛之對價（環保公害糾紛之對價尚有其他損害賠償條文以資規範），其純粹僅為一種補償居民因事業營運所可能遭受之無形環境損失所為之一種補償，性質上屬於一種環境使用損失之公益使用補償性質。

其與傳統環保公害抗爭之回饋有所不同，於向來環保公害事件中，抗爭居民或團體所要求之回饋係屬於一種強迫利益，為抗爭居民或團體利用抗爭實力（圍廠、流血衝突等）讓營運事業屈服而取得之強迫利益（回饋金），此等利益既非事業對其造成之環保公害糾紛損害為損害賠償，亦非事業對於居民可能遭受無形之環境損失而為之損失補償，其僅僅係為平息民眾抗爭以換取事業得以立即順利繼續進行營運所為之金錢支付，於性質上係造成環保公害糾紛之事業對環保公害抗爭之居民所為之道義賠償<sup>116</sup>，此等道

---

116 公害糾紛中金錢索賠之支付名義除回饋外，尚有賠償、補償、健康檢查、建設基金與違約金等，大體上來說回饋與賠償係公害糾紛中金錢索賠較常出現，但回饋與賠償兩者之性質有所不同，賠償係單純就公害糾紛之損害為賠

義賠償與環境保護協定所約定之回饋係區域整體環境之公益補償顯然有所不同。關於營運業者明確表達不贊同政府與事業簽署關於環境保護協定有回饋基金之提撥，認協定中有回饋基金之提撥不僅與環境保護協定之簽訂目的（即積極環境保護及消極公害防止目的）有違，更有使得企業宛如遭受合法恐嚇般，每年得額外花費鉅額的成本於事業之外，以維持與地方居民和諧共榮之目的，並藉以避免民眾因小環保事件而有巨大的抗爭，使得事業瀕臨停擺等狀態之看法<sup>117</sup>，顯然誤認一般環保公害抗爭之回饋金（即道義賠償）即為環境保護協定上約定規範區域整體環境之公益補償回饋所致<sup>118</sup>。

## 第二項 回饋條款之內容

環境保護協定之回饋條款，其回饋措施之內容大致區分為經費回饋及其他回饋二大類：

---

償，而回饋則係屬於道義賠償。參閱葉俊榮，「出賣環境權」，收錄於氏著環境政策與法律，月旦出版社股份有限公司，西元一九九八年十月，頁六六、六七。

117 於此特別說明，有些與會業者雖明確表達反對道義賠償性質之回饋金給予，但只要屬於公共設施之贊助，則業者並不反對，亦即業者明確表達其給予回饋金係用於公益補償之用途，其屬於公益補償性質，而非屬於道義賠償。準此，尚有部分業者贊成回饋納入關於環境保護之協定中，將之用於公益補償方面。參閱林大侯主持，前揭書，附錄五，頁 A 之一三〇至 A 之一四三；參閱行政院環境保護署，前揭文，附錄 C，頁 C 之一至 C 之十五。

118 環境保護協定其規範之回饋係具有公益補償之回饋，事業應為之回饋係公益之補償，所有協定之回饋皆係運用於整體區域或環境，協定本身絕不容許藉由回饋之形式名義要求營運事業給付龐大毫無義務性之回饋金而將其逕行給付予簽署協定之所在地居民個人或地方自治團體本身，亦即因環保公害抗爭可能給付之龐大道義賠償（即回饋金）並非屬於營運事業於環保公害糾紛應付之義務或責任，亦非簽署協定之所在地居民或地方自治團體於環保公害糾紛中得請求之權利，故協定並不容許將環保公害抗爭可能給付之龐大道義賠償（即回饋金）納入協定之中。

## 第一目 經費回饋

回饋條款之經費回饋多為事業營運廠房種類（如：垃圾場或焚化廠等）特定比例之營運收入<sup>119</sup>或其他之收入。前者事業營運廠房之特定比例營運收入，係以事業廠房每年所有營運收入、部分營運項目收入之百分比<sup>120</sup>或另行約定以特定方式計算事業每年應給付之回饋經費作為回饋經費；而後者則係以事業廠房之特定面積<sup>121</sup>，或其他特定方式計算事業應給付之回饋經費<sup>122</sup>。

## 第二目 其他回饋

回饋條款，除由營運事業為回饋經費之給付外，尚

- 
- 119 工業區內之營運業者認為以營業額作為回饋金給付之標準並不合理，而應以利潤做為回饋金給付之標準較為適當。參閱行政院環境保護署編印，公害糾紛敏感地區之環境紛爭資料庫，西元一九九六年五月，頁三之十九。
- 120 如台北市垃圾焚化廠回饋地方實施辦法第三條：「各焚化廠每年由左列收入中提列百分之六十作為回饋地方經費，其餘百分之四十作為垃圾車進出主要道路之維護及環境保護經費。一、焚化廠發電之售電收入。二、焚化廠出售回收之廢金屬收入。」與機場回饋金分配及使用辦法第二條第一項：「交通部民用航空局所屬徵收場站降落費之航空站及輔助站，應每年提撥其場站降落費之百分之三做為機場回饋金。」等即為典型例子。
- 121 如高雄市廢棄物處理場（廠）回饋辦法第五條第一款：「各資源回收廠之回饋金及分配方式如下：一、興建階段：回饋經費總額依用地面積每公頃新台幣三百萬元計，由環保局分年度編列預算，依本市各區所提供面積比例發給。」與高雄市辦理污水處理場回饋地方實施辦法第三條：「興建階段回饋金以污水處理場用地面積計算，其總額按每公頃新台幣二百萬元核計，分年編列預算。本辦法實施前已設置之污水處理場擴建時依其擴增之用地面積計算之。」等為典型例子。
- 122 以特定方式計算事業每年應給付之回饋經費，如台灣水泥股份有限公司與宜蘭縣政府於民國八十三年三月簽署之環境保護協議書第九條第一項第一款：「自協議生效之日起，乙方每年應向甲方繳納環境使用費，以為地方環保與公共建設之運用。環境使用費依下列公式計算之：環境使用費（元／年）＝整廠水泥總產量（噸／年）× 6（費率；元／噸）。」與新竹市政府制訂「新竹市政府與 股份有限公司環境保護協定書草案」第九條第一項第一款「一、乙方每年應向甲方繳納環境使用費，依新竹市『新竹科學園區事業環境使用費徵收及管理辦法』之規定計算之。」即係以特定方式計算事業每年應給付之回饋經費。



有約定事業逕行為回饋措施之提供，如：提供事業所在地居民之就業機會、實施綠化美化工程、災難救助或開放廠內公共設施等，以該回饋措施直接資積極地維護或改善區域環境品質，促進區域整體之和諧共榮與民眾之福祉<sup>123</sup>。

### 第三節 回饋條款之法律性質

#### 第一項 公環境保護協定之回饋條款

##### 第一目 回饋條款之法律性質

公環境保護協定因協定上約定之一般公害規制事項係為保護大眾生活環境利益之行政目的而設定，具有濃厚行政契約之性質，同時協定上約定之損害賠償等事項屬於私法權利義務關係，亦具有民事契約之法律性質，為一兼有行政契約與私法契約性質之綜合型契約<sup>124</sup>。而協定中之回饋條款係協定雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所

---

123 如台灣水泥股份有限公司與宜蘭縣政府簽署之環境保護協議書第九條：「二、自協議之日起，乙方對於縣轄內之採礦行為所造成自然生態之破壞，除負責予以復育外，經甲方勘查認定如有不足之處，乙方應依甲方指定處所及方式實施綠化美化工程，以為彌補。三、乙方因新增設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用縣籍（在本縣落籍半年以上）民眾達九成以上之比例。四、乙方蘇澳廠同意自協議之日起，半年之內與台泥蘇澳廠產業公會重新簽訂團體協約，以增進廠內勞工福祉。五、其他善行義舉，如設立獎學金、災難救助、開放廠內公共設施等。」與新竹市政府制訂「新竹市政府與 股份有限公司環境保護協定書草案」第九條第一項第二款「二、乙方因設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用市籍（在新竹市落籍半年以上）民眾達六成以上之比例。」即是。

124 參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁一九三；林大侯主持，前揭書，頁九一及附錄五 A 之一三六；葉俊榮，前揭文一，頁一八四、一八五；陳毓秀撰，前揭書，頁一〇七；郭子哲，前揭文一，頁二一。

為回饋措施之約定，係為保護大眾生活環境利益之公益使用補償條款，為公法上權利義務關係之規範，屬於行政契約之法律性質。

## 第二目 回饋條款之合法性

公環境保護協定之回饋條款因係屬於行政契約條款之法律性質，為公法上權利義務關係之規範，協定當事人依據該回饋條款而負有公法上之權利義務關係，而公法上之權利義務關係往往涉及到人民自由權利之剝奪或限制，如欲依據回饋條款而課予人民之公法上義務，則該回饋條款須符合依法行政原則，即該回饋條款須符合法律優越原則或法律保留原則，否則該回饋條款即有違法無效之法律效果。

屬於行政契約之回饋條款須受依法行政原則之拘束，依行政程序法第一百三十七條第一項之規定，回饋條款中所約定之回饋措施必須載明該回饋措施之環境保護用途，且有助於簽署協定之地方自治團體執行環境保護工作，始得為之，否則即屬無效之行政契約條款，依據行政程序法第一百四十三條但書規定，該回饋條款之約定即屬無效<sup>125</sup>。然而回饋條款除行政契約條款受行政程序法相關行政契約規定之規範外，依據回饋條款約定之回饋措施內容不同，其所受依法行政原則之拘束程度亦不相同，茲分述如下：

---

125 回饋條款僅為環境保護協定中之一條款，縱然其無效，因其僅為環境保護協定約定履行條款，不影響環境保護協定之成立，亦即不影響環境保護協定整體協定之效力，依行政程序法第一百四十三條但書規定，欠缺回饋條款之環境保護協定仍為有效之協定。

## 第一款 經費回饋

環境保護協定中回饋條款規範之經費回饋措施，如前所述，係營運事業依據雙方約定之基準繳納回饋經費，該基準可能為營運事業廠房特定收入之比例或以其他基準計算回饋經費。當中回饋經費有以地方自治團體（如縣市地方政府）制訂回饋經費徵收及管理自治條例作為計算回饋經費之基準，而要求簽署協定之營運事業按照該地方自治條例履行繳納回饋經費<sup>126</sup>。協定雙方當事人為此等之約定除回饋條款本身受行政程序法相關行政契約條文之規範外，因條款中回饋經費徵收及管理自治條例另涉及租稅立法高權與人民權利義務，使該回饋條款之合法性滋生疑義。

### 一、回饋經費徵收及管理自治條例之意涵與性質

回饋經費徵收及管理自治條例（如：環境使用費徵收及管理自治條例）係地方自治團體為達成區域環境保護，防止公害發生，協助企業回饋地方，進而謀地方和諧繁榮之任務而對

---

126 如新竹市政府制定之環境保護協定書草案中第九條第一項第一款規定：「乙方（新竹科學工業園區之事業）每年應向甲方（新竹市政府）繳納環境使用費，依新竹市「新竹科學園區事業環境使用費徵收及管理辦法」之規定計算之。」另外，新竹市政府制定之新竹科學園區事業環境使用費徵收及管理辦法草案第一條「新竹市政府（以下簡稱本府）為保護新竹市之環境品質，防止公害之發生，且為謀地方之和諧共榮，協助企業回饋地方，並為妥善管理暨運用新竹科學工業園區事業環境使用費，特制訂本辦法。」第二條第一項「本府所屬各主管機關應依本辦法規定辦理新竹科學園區事業環境使用費徵收作業。」第三條「自本辦法發布生效之日起，新竹科學園區事業每季應向本府繳納環境使用費，用以回饋地方。……。」以及第五條「新竹科學園區事業每季應將環境使用費直接繳入本府公庫，由本府用於推動本市各項環境保護建設工作。」即為適例。

事業使用環境予以徵收一定之使用對價，而該等回饋經費之收入款項，行政主體以專款之項目專用於地域環境保護（消極地防止公害之產生與積極地維護或改善環境品質）之用途。

回饋經費之課徵（如環境使用費之徵收）係行政主體基於特定之環境保護與自然環境之使用補償<sup>127</sup>而回饋地方之任務而徵收，其係為了追求特定之經濟或行政特定任務之目的而課徵，並不僅限於財政上之效果，而其收入支應於地域環境保護（消極地防止公害之產生與積極地維護或改善環境品質）之用途，其無對待給付之專款專用性質，於租稅法上應合於特別公課之性質，而非屬於稅捐或其他公課之種類<sup>128</sup>。

然而雖然回饋經費之徵收於性質上合於特別公課，惟其是否具有環境公課之特殊合法性—「集體有利性」<sup>129</sup>，即該項公課收入之使

---

127 參閱張嫻安，「環境使用費之法律性質—從西德聯邦行政法院的一則判決說起—」，經社法制論叢第四期，西元一九八九年七月，頁五四。

128 按財政收支劃分法第一條明文揭示，依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定，為現行法律中實施憲法關於中央與地方權限劃分最具體而明確之規定，該法不僅將經常性之稅課，區分為國稅、省（市）稅、縣（市）稅，且許可以省縣立法之方式徵收臨時或他種性質之租稅（財政收支劃分法第七條、第十九條參照），由上可知，財政收支劃分法第七條及第九條所規範之臨時稅課係屬租稅法上之稅捐，而特別公課為非稅之公課自不在財政收支劃分法規範之列。參閱司法院大法官釋字第二一二號吳庚大法官不同意見書；葛克昌著，稅法基本問題，元照出版公司，西元一九九七年七月，頁一〇〇至一〇二。

129 參閱司法院大法官釋字第四百二十六號解釋蘇俊雄大法官不同意見書；張嫻安，前揭文，頁四八；黃俊杰，前揭文，頁五〇、五一。

用是否對負擔群體有利，茲有疑義。依回饋經費（如環境使用費）之收入使用於地區環境保護之效果有助於該地區公害產生之防止與積極維護或改善區域環境品質及促進與當地居民和諧共榮之目的來看，該回饋經費之收入使用確實有利於負擔回饋經費之事業，具備特別公課之特殊合法性要件—「集體有利性」。

由上述可知，回饋經費之課徵不僅合於特別公課之「專款專用」之特徵，另亦合於特別公課之特殊合法性要件—「集體有利性」，故於性質上當屬特別公課無疑，並屬於基於特別需要保護之環境財之使用而課徵之特別公課。

## 二、回饋經費徵收及管理自治條例之合法性

回饋經費（如環境使用費）徵收之性質屬於租稅法上之特別公課，而特別公課未為我國憲法所明定<sup>130</sup>，其法源基礎應係源自於憲法第二十三條之增進公共利益所必要，是故特別公課於課徵上有憲法第二十三條之法律保留原則為其正當化之基礎<sup>131</sup>，而由特別公課之課徵基礎為憲法第二十三條可知，其合憲性基礎較稅捐薄弱，惟仍屬租稅行政上之一環仍應適用依法行政及法律保留原則，並為防止財政憲法遭

---

130 特別公課屬於非稅公課，實質上非憲法第十九條「稅」，故非稅公課之立法權應以是否尚有其他憲法上之依據而定。參閱葛克昌著，前揭書，頁一〇一。

131 參閱黃俊杰，前揭文，頁七四至八一。

受破壞與架空，特別公課之徵收仍應有法律保留原則之適用，以確保人民之財產權，故特別公課之徵收，其目的、用途、對象、費率評定之原則與期限等項，應以法律予以規定，如其由法律授權命令訂定者，其授權應符合具體明確之標準始可<sup>132</sup>。

當中法律依憲法第一百七十條規定，係指經立法院通過，總統公布之法律，而地方政府制訂之回饋經費徵收及管理自治條例僅係地方自治條例並非法律，且地方政府之課稅立法權依憲法第一百零七條第一項第六款係由中央制定各該稅法通則，以資為地方政府課稅立法之依據，於法之適用上，該回饋經費徵收及管理自治條例既非法律，又無法律依據，其似乎抵觸依法行政原則而屬無效<sup>133</sup>，然而該回饋經費徵收及管理自治條例係地方政府所制訂，於效力上係屬於地方自治之立法權範圍，是否立即抵觸中央法律而無效，茲有疑慮。

依據憲法第一百一十條與第一百二十八條規定，縣（市）地方政府據以擁有租稅之立法高權，準此，只要確認租稅事項屬於縣（市）

---

132 參閱司法院大法官釋字第四二六號解釋文及解釋理由書。

133 有學者認為，立法權及課稅權均為國家主權之表現，國家為實行地方自治，特別將其課稅權及立法權屬於地方之一部分分給地方，而我國憲法又特別規定在憲法上予以憲法保障，是以憲法第一百七十條只僅是原則規定，參酌憲法第一百零九條第一項第七款及第一百一十條第一項第六款及第一百一十三條、第一百一十六條結合憲法第一百七十條規定，在地方稅立法權範圍內應予擴張解釋為中央立法與地方規章。參閱葛克昌著，前揭書，頁一六六。

之「自治事項」，縣（市）地方政府即可透過地方法規之規定予以規範，此乃基於地方民主制訂，不適用重要性理論（Wesentlichkeitstheorie）<sup>134</sup>，惟若地方法規涉及人民之自由與權利，則仍必須符合法律保留原則及另須有法律授權<sup>135</sup>，故地方制度法第二十八條規定，地方自治團體得自訂自治條例。

基本上回饋經費（如環境使用費）之徵收，其性質上屬於特別公課，屬於一種非稅之公課，於概念上應可含括於租稅之範圍內，歸屬於縣（市）地方政府之租稅立法高權內，惟因回饋經費之徵收涉及人民財產權之剝奪，仍必須符合法律保留原則及另須有法律授權，始得向營運事業課徵回饋經費。然而於現今實務運作上，回饋經費之徵收僅有地方制度法第六十七條第二項「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。」為規範，惟地方稅法通則迄今尚未立法通過，依據司法院大法官釋字第二

---

134 由憲法第一百零七條、第一百零八條第二項之規定，中央享有「優先立法權」，省縣級地方自治團體於不抵觸中央法律之限度內，仍得制訂單行法規，因之，中央法律僅有先占權，並非承認其有專管立法權，雖然憲法第一百零九條及第一百一十條賦予省縣級地方自治團體自治立法權，惟因中央仍得制訂通行全國之框架法以限制之，於此等情況下，強調地方有其自治立法權，並無多大意義，充其量僅能限制中央不得為特定之省縣級地方自治團體立法而已，如司法院大法官釋字第二六〇號解釋「依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據。」可資證明。參閱蔡茂寅，「地方自治立法權的界限」，收錄於台灣行政法學會主編，行政救濟、行政處罰、行政立法，元照出版公司，西元二〇〇〇年十二月，頁三三七。

135 參閱李惠宗著，憲法要義，元照出版公司，西元二〇〇一年八月，頁六二五。

百七十七號解釋意旨，於地方稅法通則或各該稅法制訂可是用地方之通則性規定完成立法前，仍應依中央有關稅法辦理，因之目前並無任何法律得資為縣（市）地方政府徵收回饋經費之依據，是故縣（市）地方政府於無法律依據或法律授權依據下，雖享有租稅立法高權，惟尚不得逕行制訂自治條例或自治規則向營運事業課徵回饋經費，否則即有違法律保留原則

136  
。

### 三、回饋經費徵收及管理自治條例與回饋條款之關連

地方政府制訂之回饋經費徵收及管理自治條例，如前所述，其係屬專款專用性質之特別公課之課徵，於法律適用上，依據司法院大法官釋字第四百二十六號解釋意旨須有法律依據或法律授權依據為課徵之合法性基礎，惟目前尚無任何法律得資為地方政府徵收回饋經費之依據，故地方政府不得本於地方自治或本於職權頒布回饋經費徵收及管理自治條例，如地方政府執意頒布回饋經費徵收及管理自治條例，因違反法律保留原則，該徵收及管理自治

---

136 目前立法院正在審議之「地方稅法通則草案」，明確賦予地方政府（直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市政府）得開徵臨時稅課、特別稅課等之租稅權限，地方政府未來得以立法通過之地方稅法通則為依據，制定自治條例向營運事業開徵回饋經費（如環境使用費）。參見西元二〇〇二年五月二十一日，中國時報第四版。



條例應屬無效。

而地方政府與營運事業簽署環境保護協定，於回饋條款中，約定以地方政府頒布具地方單行法規之回饋經費徵收及管理自治條例為回饋經費繳納之標準，如此以透過協定約款之方式將具地方單行法規性質之回饋經費徵收及管理自治條例約定為回饋經費繳納之履行標準而使事業自願性地繳納回饋經費，單純地將具強制徵收性質之回饋經費徵收及管理自治條例納為契約繳納回饋經費義務之履行標準，顯然讓地方政府制訂之回饋經費徵收及管理自治條例喪失強制徵收性質，而順利規避了地方政府制訂回饋經費管理自治條例之合法性疑義<sup>137</sup>。縱然地方政府以無效之回饋經費徵收及管理自治條例作為協定義務之履行標準，因該辦法僅

---

137 於實務運作上，宜蘭縣環保局代表指出宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽訂環境保護協議書後，以行政規章之方式訂定「宜蘭縣水泥業新增設廠環境使用費收費暫行辦法」送縣議會與省政府核備完成立法程序，以行政規章訂定之收費辦法來向簽署協議書之台灣水泥股份有限公司收取環境使用費，惟此等作法與當初以環境使用權及公害防治為主之初衷不同，立法機關、民意機關重在「收費」，使協議書由原本單純之私法關係轉變成收取環境使用費用之公法行為，而一旦涉及收費，則必須經過民意機關，必須立法始得為之，較令人憂心者，將來公害防止協定可能會被「收費辦法」吸收，成為其單行規章中之一條，已不再是地方自治團體與企業能單獨訂立之協定。然而事實上地方自治團體自行訂定之收費辦法不過為協定履行之標準而已，企業之所以負擔環境使用費，其源自於協定雙方當事人簽署環境保護協定約定之協定義務，而非依據地方自治團體自行訂定之收費辦法來徵收環境使用費，故原則上企業依據環境保護協定約定而繳納環境使用費，而地方自治團體自行訂定之收費辦法不過為履行協定義務之標準（環境使用費繳納之計算標準）而已，換言之，地方自治團體自行訂定之收費辦法係附著於環境保護協定之中。宜蘭縣環保局代表指出協定為收費辦法所吸收顯然與事實發生之實際狀況相反，不足以採納。參閱林大侯主持，前揭書，附錄五，頁A之一三二。

為協定義務之履行標準，於協定義務之履行上其本身已不具本有之強制性，回饋經費徵收及管理自治條例於公法上是否具備有效性與合法性，與協定義務之履行無涉，亦即協定本身並不受回饋經費徵收及管理自治條例之無效而有影響。準此，地方政府與營運事業於環境保護協定中約有回饋經費徵收條款而以該地方政府制訂之無效回饋經費徵收及管理自治條例作為回饋經費繳納之履行標準，該協定本身並不受回饋經費徵收及管理自治條例無效而有影響，亦即具回饋經費徵收條款之協定仍具合法性

138139

---

138 新竹市政府曾制訂「新竹市政府與 股份有限公司環境保護協定書草案」，其中協定書第九條以依新竹市『新竹科學園區事業環境使用費徵收及管理辦法』之規定計算事業應繳納環境使用費之回饋經費作法，引發檢調單位深入調查是否利用環境保護協定之簽署而有違法徵收之實。如前所述，地方政府與營運事業於環境保護協定中約有回饋經費徵收條款而以該地方政府制訂之無效回饋經費徵收及管理自治條例作為回饋經費繳納之履行標準，該協定本身並不受回饋經費徵收及管理自治條例無效而有影響，亦即具回饋經費徵收條款之協定仍具合法性。事實上營運事業係自願與地方政府簽署環境保護協定，並依約按照地方政府制定環境使用費徵收及管理自治條例而自願繳納環境使用費，其絲毫未受有強制或徵收之情狀，地方政府收取環境使用費既係依照雙方之約定而收取，則其未有絲毫違法徵收之情，是故，地方政府收取環境使用費不能論以違法徵收之罪名，與本案相仿之汐止鎮長廖學廣違法徵收鎮長稅乙案，其判決要旨亦係以廖學廣依據法令規章內行使其行政裁量權要求廠商捐款，係廠商自願捐款等由，判決廖學廣無罪，見台灣高等法院民國八十四年八月二十二日八十四年度上重訴字第一〇九號判決。

139 環境保護協定雖以無效之回饋經費徵收及管理自治條例（如環境使用費徵收及管理自治條例）作為回饋條款中繳納回饋經費之基準，惟該無效之自治條例僅為回饋條款履行回饋經費之基準，其於公法上之法律效果是否無效與回饋條款之合法性無涉，亦即回饋條款之合法與否不因回饋經費徵收及管理自治條例無效而有影響，故回饋條款是否具有行政契約條款無效之事由應依據條款本身是否有無效之事由判斷，不因有無效之自治條例為條款履行基準而有影響，而回饋條款本身既然無任何無效之事由，自無行政契約條款無效之

## 第二款 其他回饋

環境保護協定中回饋條款規範之其他回饋措施，係營運事業逕行為回饋措施之提供，以該回饋措施直接資積極地維護或改善區域環境品質，促進區域整體之和諧共榮與民眾之福祉，此等逕行使用或運用之回饋措施，因其具有普遍之公益性，不僅常見於回饋條款中，更常見於各類之回饋中<sup>140</sup>。

其他回饋措施之回饋條款亦為行政契約條款，如前所述，簽署協定之營運事業依據雙方約定之回饋條款而應負擔公法上回饋措施之給付義務，基本上營運事業負擔之公法上回饋措施給付義務，係協定雙方當事人本於合意而自願制訂，其合法性應無疑義，惟亦因其為公法上契約條款，其成立除依行政程序法第一百三十七條第一項之規定外，關於回饋措施之履行復得依行政程序法第一百四十六條、第一百四十七條之規定為公益性之必要調整而無違法之虞。

## 第二項 私環境保護協定之回饋條款

### 第一目 回饋條款之法律性質

私環境保護協定係指事業與所在地居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協

---

事由，當無行政程序法第一百四十三條規定之適用。

140 如高雄市廢棄物處理場（廠）回饋辦法第九條：「二、提供就業機會：廢棄物處理場（廠）招考職工時，該場（廠）所在地之行政區保障總錄取名額百分之四十，其中該場（廠）緊鄰之行政里保障總錄取名額百分之十五。三、提供場（廠）址所在里之居民免費使用場（廠）區回饋設施之優待。」即是。

議，而該環境保護協定皆係私人而簽訂關於環境保護事項之契定，亦因簽訂環境保護協定之協定當事人（居民與事業）係私人而使得該環境保護協定雖就環境保護等公益為約定，惟僅發生私法上權利義務關係，故其於法律性質上應屬於民事契約。而協定中之回饋條款雖亦係協定雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所為回饋措施之約定，係為保護大眾生活環境利益之公益使用補償條款，惟其僅私人間就環境保護等公益為約定，於法律效果上仍僅發生私法上權利義務關係，屬於民事契約之法律性質<sup>141</sup>。

## 第二目 回饋條款之合法性

營運事業與所在地居民本於私法自治及契約自由原則，於不違反法令強制禁止規定及公序良俗之規範下，雙方當事人自當得就任何具有公益補償性質之回饋措施為回饋條款之約定，並據以為協定義務履行之一部，此等回饋措施之約定不因其為經費回饋措施或其他回饋措施之不同而影響回饋條款之合法性。

然而於此茲有疑義者，係該回饋條款是否有民法第二百四十七條之一「依照當事人一方預定用於同類契約之條款而訂定之契約，為左列各款之約定，按其情形顯失公平者，該部分約定無效：一、免除或減輕預定契約條款之當事人之責任者。二、加重他方當事人之責任者。三、使他方當事人拋棄權利或限制其行使權利者。四、

---

141 參閱劉宗德，前揭文，頁一九二。

其他於他方當事人有重大不利益者。」顯失公平而為無效之情形。依據環境保護協定之輔助性、任意性、機動性與協商原則特點，任何私環境保護協定之簽署皆經由營運事業與所在地居民協商同意後簽署，絲毫未有任何強制或定型化條款之情形產生，既協定之簽署係經由協定雙方當事人協商同意後簽署，當中之回饋條款自無上開民法第二百四十七條之一所定之顯失公平而有無效之情形，故私環境保護協定之回饋條款未有任何顯失公平而有無效之法律效果。

值得探討者，如營運事業與所在地居民約定以前述地方政府制訂之回饋經費徵收及管理自治條例為回饋經費繳納之基準，則該回饋經費措施條款之效力是否因公法上具公權力強制履行之回饋經費徵收及管理自治條例介入而有不同之法律效果。

依私環境保護協定之法律性質係屬私法契約觀之，其協定條款之效力均依私法關係定之，如有違反環境保護協定之約定義務，即屬私法上之債務不履行，事業應視其情形分別依給付不能、給付遲延、不完全給付之規定負其責任。準此，環境保護協定所有之爭執皆須經由私法上之權利義務關係解決之，縱該回饋經費徵收及管理自治條例在公法上係具有公權力強制履行之法規，惟其於私法契約中，其至多為私法契約之履行契約義務標準，遇有違反回饋經費徵收及管理自治條例亦僅係單純之民事債務不履行問題，並無涉及公權力行使的問題，公權力於此私法自治之範圍內不能進入，否則即有侵害

人民財產權與其他基本權利<sup>142</sup>。

## 第四節 小結

行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本未設有回饋條款，其原因係顧慮企業之反彈與堅守環境保護協定簽訂之環境保護目的，惟環境保護協定之目的在於環境保護，除消極防止公害之產生外，並有積極確保事業廠房得以順利運作、改善環境品質、促進區域整體和諧共榮與民眾福祉，而回饋條款係雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所為回饋措施之約定，其目的亦係在於環境保護，將之納為環境保護協定中實有其必要性<sup>143</sup>。

環境保護協定之回饋條款係協定雙方當事人謀求地區之和諧共榮與補償居民或生態環境因事業營運所可能遭致之損害所為回饋措施之約定，其僅為一種補償居民因事業營運所可能遭受之無形環境損失所為之一種補償，性質上屬於一種環境使用損失之公益使用補償性質。回饋條款之回饋與傳統環保公

---

142 因回饋經費徵收及管理自治條例僅為私法契約之履行契約義務標準，與公權力之行使無涉，縱然於現行法規範評價上為無效，亦不影響以回饋經費徵收及管理自治條例為回饋經費繳納基準之回饋條款之合法性。

143 回饋於環境保護協定中具有環境保護、敦親睦鄰之效用，其實能發揮簽署環境保護協定而達至經濟與環保永續共存之目標。惟於實務運作上，回饋不宜過渡膨脹與濫用，過度重視、強調回饋之結果，容易使各地方自治團體以之作為向業者變相收費之藉口，且可能引發擴大社會抗爭之意識，惡化抗爭之性質，甚而形成「只要提供回饋即可任意污染」之錯誤印象，就產業發展及公權力貫徹而言，均有負面之影響，因此環境保護協定之回饋於實際之運用上，應審慎為之，以免因回饋而失去環境保護協定原有之功能。須強調者，依據環境保護協定之輔助性、任意性、機動性與協商原則特點，任何協定條款之簽署皆經由協定當事人協商同意後簽署，絲毫未有任何強制或不公平之情形產生，如欲簽署環境保護協定之營運事業認雙方對於回饋無法有一致之共識而不願將向來素有爭議性質之回饋納入協定中，則本於輔助性、任意性、機動性與協商原則，營運事業自得予以拒絕。參閱李建良前揭文，頁三三一至三三四。

害抗爭之回饋有所不同，於環保公害事件中，經抗爭取得之回饋係屬於一種強迫利益，性質上屬於對環保公害抗爭之居民所為之道義賠償，此等道義賠償與環境保護協定所約定之回饋係區域整體環境之公益補償顯然有所不同。

環境保護協定之回饋條款內容約有經費回饋與其他回饋措施二種，其因屬於公環境保護協定或私環境保護協定而有不同之法律性質與法律效果。回饋條款於公環境保護協定下者，屬於行政契約條款之一，雙方當事人因該回饋條款而有公法上之權利義務關係，而公法上之權利義務關係往往涉及到人民自由權利之剝奪或限制，如欲依據回饋條款而課予人民之公法上義務，則該回饋條款須符合依法行政原則，即該回饋條款除須受行政程序法第一百三十五條至第一百四十九條關於行政契約之規範外，尚因其回饋措施內容而受有不同層次之依法行政拘束程度，當中回饋條款中有以地方政府制訂之回饋經費徵收及管理自治條例（如環境使用費之徵收及管理自治條例）為繳納回饋經費之依據，而該自治條例因另涉及租稅立法高權及人民權利義務，是否影響回饋條款之合法性，滋生疑義。經分析可知可知，地方政府制訂之自治條例屬於特別公課，目前尚無任何法源可資為課徵基礎，該自治條例應屬無效，以無效之自治條例為回饋條款履行繳納回饋經費之基準，因該該自治條例僅為繳納回饋經費之計算標準，未涉及回饋條款之合法成立要件，故約定以無效之自治條例為繳納回饋經費基準之回饋條款仍具合法性。

而回饋條款於私環境保護協定下者，其係私人間就環境保護等公益為約定，於法律效果上仍僅發生私法上權利義務關

係，屬於民事契約之法律性質，如遇有違反回饋條款之約定義務，即屬私法上之債務不履行，事業應視其情形分別依給付不能、給付遲延、不完全給付之規定負其責任。其中有疑義者，如於私環境保護協定之回饋條款中約定以無效之回饋經費徵收及管理自治條例（如環境使用費徵收及管理自治條例）為繳納回饋經費之基準，則回饋條款之效力是否因無效之自治條例而有影響。依私環境保護協定屬於民事契約之性質，其所有之爭執皆須經由私法上之權利義務關係解決觀之，縱該回饋經費徵收及管理自治條例在公法上係具有公權力強制履行之法規，惟其於私法契約中，其至多為私法契約之履行契約義務標準，遇有違反回饋經費徵收及管理自治條例亦僅係單純之民事債務不履行問題，並無涉及公權力行使的問題，故回饋條款之效力不因無效之自治條例而有影響。



## 第八章 環境保護協定之救濟

### 第一節 概說

環境保護協定遇有協定糾紛時，其救濟途徑除交由環境保護協定本身規範之執行委員會外，並得依據公害糾紛處理法之規範申請調處、裁決以解決協定當事人之協定糾紛，另環境保護協定遇有違反協定之情形，本得依據協定之法律性質而求助司法訴訟程序，因我國採取司法制度二元化，故協定當事人得依據協定之法律性質而分別採取行政訴訟救濟程序或民事訴訟救濟程序來解決彼此間協定糾紛。此外，環境保護協定依據公害糾紛處理法第三十條第三項特有之「逕受強制執行」規定，得將協定內容事項於公證書上載明得為強制執行之要旨，如遇有協定內容事項不獲履行或有所違反時，協定當事人得據以向所屬之法院逕行聲請強制執行，無庸透過繁瑣冗長之訴訟程序。

環境保護協定之救濟如上述，計有執行委員會之處理、依公害糾紛處理法申請調處裁決程序、司法救濟程序以及逕受強制執行程序等四種，茲分述如下。

### 第二節 執行委員會之處理

環境保護協定之執行參照行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本第三條之規範，必須由雙方同意各推派代表組成執行委員會，以謀求環境保護協定之順利執行，而該等執行委員會係以協定雙方與地區整體之共同利益為目標，督導協定之執行與處理雙方因協定所產生之各項爭議，亦即有關環境保護協定所產生之所有疑義與爭議皆由執行委員會來仲裁解

決，如執行委員會之處理尚無結果始尋求司法程序以解決雙方之紛爭。

雖然環境保護協定設有執行委員會以資解決環境保護協定所滋生之任何紛爭，惟該執行委員會之組織及地位為何，環境保護協定參考範本並無規範，該執行委員會之權限是否足以處理環境保護協定之相關爭議，有待商榷。以下本文就環境保護協定之執行委員會作扼要簡介敘述，再就該執行委員會之組織地位反向檢驗環境保護協定參考範本規範該執行委員會之權限是否妥當，是否有需要檢討改進之處。

### 第一項 執行委員會之組織與地位

執行委員會乃係依據環境保護協定參考範本所產生之紛爭處理機制，其設立基礎乃基於當事人雙方合意而產生，目的在謀求當事人自主解決糾紛。依環境保護協定參考範本第三條「為謀本協定之順利執行，並建立雙方共同之溝通管理，雙方同意各推派三至五名代表，組成執行委員會。執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：1、督導協定之執行。2、定期開會討論相關事宜。3、召開臨時會處理特定議題。4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。5、各種大小爭議的處理。6、其他。」之規範，執行委員會之組織與公害管制協定範本規範相同，係由簽署協定之雙方當事人推派代表所組成，而該代表之身分僅須協定雙方當事人各自推派屬意人士即可，並未限於協定雙方當事人之內部人員，此由實務上宜蘭協議書規範邀聘公正之社會人士及專家學者等外部人員始得組成執行委員會即可獲得印

證，換言之，簽署協定之當事人對於執行委員會代表之推派擁有絕對自主權，該執行委員會之代表並不受利害關係衝突迴避之拘束，協定雙方當事人得推派各自內部人員以組成執行委員會，確保該執行委員會於監督協定之執行或解決紛爭時切確立於各自之立場予以最妥適糾紛癥結，藉以徹底解決因協定之執行而產生之紛爭。

執行委員會依據環境保護協定參考範本第三條第二項之規範，其職權與功能有督導協定之執行、定期開會討論相關事宜、召開臨時會處理特定議題、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通、各種大小爭議的處理與其他等，另依該參考範本第四條環境保護措施、第五條資訊的公開、第六條變更的告知義務、第七條現場勘查、第九條損害賠償、第十條紛爭處理與第十二條協定書之解釋等規範，明確規範環境保護協定之執行必須透過執行委員會或與執行委員會共同行使始得為之，由執行委員會為紛爭解決之處理原則與仲裁。由上述之諸規範可以得知，執行委員會之地位不僅僅在於監督協定執行，其並有處理協定各種大小爭議之仲裁地位。

## 第二項 執行委員會之權限

執行委員會依據環境保護協定參考範本第三條第二項之規範，其權限總括有督導協定之執行、定期開會討論相關事宜、召開臨時會處理特定議題、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通、各種大小爭議的處理與其他等，而細參環境保護協定參考範本之其他規範等（參考範本第四條環境保護措施、第五條資訊的公開、第六條變更的告

知義務、第七條現場勘查、第九條損害賠償、第十條紛爭處理與第十二條協定書之解釋)，可將執行委員會之職權大致區分為二：一為監督協定執行之權限；二為紛爭解決之權限，分別敘述如下：

### 第一目 監督協定執行之權限

執行委員會，顧名思義即是執行監督環境保護協定之委員會，由字面意義可以得知，執行委員會最主要目的在於監督並確保協定得以公正公平被執行，而執行委員會依據環境保協定參考範本之規範，有關監督協定執行之權限大致如下：

#### 第一款 協定執行同意權

為避免環境保護協定之執行受到協定雙方當事人不當之干涉與紛爭，而產生協定無法順利履行或事業不履行協定義務或其他不必要之爭議紛爭等情形，須賦予執行委員會於協定執行時擁有協定執行之同意權，藉由協定執行同意權之行使而使得簽署協定之地方自治團體或所在地居民不至於不當干涉事業廠房之運作，使事業得順利執行協定義務，另一方面言之，執行委員會公正審慎行使協定執行同意權之結果，將使簽署協定之地方自治團體或所在地居民及事業雙方對其監督成效產生相當之信賴，不僅有助於該委員會決策之執行，而且能減少協定當事人質疑執行不公所導致之不必要紛爭。

環境保護協定參考範本針對執行委員會之協定執行同意權，雖未於該參考範本第三條第二項總括規範執

行委員會之權限時有所規範，惟該參考範本於其後細部執行之規範時，針對執行委員會何時擁有協定執行之同意權有明確之規範。

例如：為確實監督簽署環境保護協定之事業履行協定所做之環境監測是否正確，環境保護協定之所在地居民得不定期邀請中立之學者專家、公司作環境污染監測，以比對事業所做之環境監測記錄是否無訛，證明事業確有忠實履行環境保護協定，惟為避免所在地居民過度要求而不當干涉事業之營運與聲譽，環境保護協定參考範本第四條第二項規範所在地居民欲作環境污染監測必須經過執行委員會之同意始得為之，以免所在地居民過度干擾事業執行協定義務。

## 第二款 協定執行參與權

為督促簽署環境保護協定之事業確實履行環境保護協定，於環境保護協定中約定所在地居民擁有入內調查權，亦即所在地居民得針對環境保護協定之環境保護措施履行狀況要求事業人員提出資料說明，必要時得推派代表進入事業之廠區進行勘查權利，惟事業提出資料說明或進入廠址勘查往往牽涉事業之營業秘密，為免事業受所在地居民不當干擾及保護事業營業自由秘密之考量，環境保護協定參考範本第七條規定於所在地居民行使入內調查權時必須會同執行委員會成員始得為之，以避免前述弊害之發生

### 第三款 協定執行受告知權

執行委員會設置之主要目的在於監督協定之順利執行，為達監督執行之目的，凡協定雙方當事人涉及協定所有權利義務之取得、喪失或變更者，皆應告知執行委員會，以便執行委員會掌握協定執行之實際狀況。而執行委員會於受告知後，得針對其所掌握之現況擬具各項解決方案，資以解決將發生或已發生之紛爭，意即透過資訊之充分掌握，執行委員會能採取最即時有效之措施因應協定之變化，發揮確保協定順利執行之功能。

環境保護協定參考範本第五條規範簽署環境保護協定之事業在開發或營運過程中，除定期公佈環境監測記錄外，發現污染監測之重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失或自然原因險釀成災害時，應儘速通知執行委員會，並向執行委員會作詳細說明。於該參考範本第六條亦規範簽署環境保護協定之事業在開發與營運過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知執行委員會，並作詳細說明。另，該參考範本第十條規範簽署環境保護協定之事業於開發或營運期間因環境污染或其他原因遭附近居民陳情抗議時，應迅速查明原委，並向執行委員會提出說明及處理措施。以上皆屬協定執行受告知權之明文。

### 第四款 其他

執行委員會除了協定執行同意權、協定執行參與權

與協定執行受告知權等權限外，尚擁有其他監督協定執行之權利，如協定雙方當事人對於協定規定之義務內容於履行上有所疑義時，執行委員會本身有權利將有疑義之協定內容送請中立並熟諳協定內容義務者解釋，俾利協定雙方當事人因協定執行產生爭議解決，觀諸環境保護協定參考範本第十二條規範「甲乙雙方對本協定書之內容有歧見時，得由執行委員會送請\_\_\_\_\_〔熟諳法律或具專業性之專家或機構（關）〕解釋。」即可得知。

## 第二目 協定紛爭解決之權限

執行委員會其主要設立目的在於監督協定之執行，惟若該執行委員會僅單純為協定執行情況之監督，卻無力自行解決協定執行產生之爭議，使該項爭議只能另尋司法訴訟管道或其他方式救濟，將使執行委員會之設置流於形式而難以發揮實質監督之效果。為免執行委員會流於形式例示監督，環境保護協定如規定設置執行委員會，通常除使其擁有監督協定執行之權限外，亦會賦予紛爭解決之權限，透過執行委員會內部自主解決紛爭之功能，使雙方當事人因協定產生之紛爭，能獲致最公平迅速之結果，無須透過繁瑣冗長之法定救濟程序。

環境保護協定參考範本基於執行委員會發揮最大監督協定執行之效果之理由，除上述監督協定執行之權限外，尚於參考範本第三條第二項第五款規範執行委員會擁有處理各種大小爭議之權限，並於參考範本第九條「乙方（即簽署環境保護協定之事業）於開發或營運期間等發生公害事件，造成所在地居民或第三人生命、身體或

財產之損害時，應迅速給與適當之賠償或採取補償措施，若有爭議時，由執行委員會處理。」與第十條第二項「執行委員會就前項紛爭，應儘速作出處理原則，徵求雙方認可，如仍有爭議未解決，則循合法糾紛處理管道處理，避免因採取暴力圍廠等非理性抗爭手段，而徒增社會成本，影響地方和諧。」明確規範執行委員會對於事業造成環境污染或公害事件及之虞時，處理損害賠償或補償措施與訂出環境污染紛爭處理原則之權限，由執行委員會擔任公害事件紛爭仲裁解決者之角色，確實以最公正迅速之方法解決協定雙方當事人因協定產生環境污染或公害事件之爭議，免除透過繁瑣之訴訟救濟程序。

惟依上開環境保護協定參考範本明列規範之紛爭解決權僅限於公害事件產生損害賠償或補償措施事項，其餘事項並不在紛爭解決權之列，雖環境保護協定參考範本第三條第二項第五款規範執行委員會擁有解決各種爭議之權限，然此等規範僅係總括式規範，未有實際上之拘束效力（如有關本協定產生之任何爭議皆由執行委員會處理解決等語），實際運作結果往往使執行委員會解決各項爭議之權限流於例示規範而無實際效果，造成執行委員會面對數以萬計之爭議卻無力因應之窘境，是以，環境保護協定宜有專條規範，明確賦予執行委員會解決協定執行紛爭之權限，以補當下規範流於例示之弊。

### 第三項 小結

由環境保護協定參考範本第三條規範執行委員會總括



之權限及其他細部之規範（環境保護協定參考範本第四條環境保護措施、第五條資訊的公開、第六條變更的告知義務、第七條現場勘查、第九條損害賠償、第十條紛爭處理與第十二條協定書之解釋等）可以得知，環境保護協定之執行委員會除了監督協定執行之權限外，尚有解決協定紛爭之權限。然環境保護協定參考範本明列規範之紛爭解決權僅限於公害事件產生損害賠償或補償措施事項，其餘事項並不在紛爭解決權之列，環境保護協定參考範本第三條第二項第五款雖規範執行委員會擁有解決各種爭議之權限，然此等規範僅係總括式規範，未有實際上之拘束效力，為使執行委員會解決各項爭議之權限不流於例示規範，環境保護協定宜有專條規範明確賦予執行委員會解決協定執行紛爭之權限，以補當下規範之不足。

### 第三節 依公害糾紛處理法申請調處、裁決

環境保護協定之違反，如執行委員會事實上無法處理或仍不能圓滿解決協定當事人間之紛爭時，依環境保護協定參考範本第十一條第二項<sup>144</sup>之規範，則應尋求協定參考範本所規範之合法糾紛處理管道，所謂合法糾紛處理管道係指依法律規定之處理方式，包括依公害糾紛處理法申請調處裁決、依公證法取得執行名義聲請強制執行及相關訴訟法提起給付訴訟。惟須特別注意者，環境保護協定因類型之不同而有不同之法律性質，而公害糾紛處理法處理者係公害事件之民事糾紛，屬於民事損

---

144 「執行委員會就前項紛爭，應儘速作出處理原則，徵求雙方認可。如仍有爭議未解決則循合法糾紛處理管道處理，以免因採取暴力圍廠等非理性抗爭手段，而徒增社會成本，影響地方和諧。」

害賠償事件之法律性質，是否合於環境保護協定之法律性質，茲有疑義，以下本文先行探究公害糾紛處理法之適用範圍，再以環境保護協定之法律性質是否適用公害糾紛處理法之相關規範做一檢討。

## 第一項 公害糾紛處理法之適用範圍

公害，依公害糾紛處理法第二條第一項，係指因人為因素，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者，其範圍包括水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷、輻射公害及其他經中央主管機關指定公告為公害者。而公害糾紛，依公害糾紛處理法第二條第二項規範，係指因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛，易言之，因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛始適用公害糾紛處理法相關調處、裁決之規範，如非因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛，抑或因公害或有發生公害之虞所造成之行政（公法）糾紛者，則不在公害糾紛處理法規範之列。

## 第二項 環境保護協定與公害糾紛處理法之關連

公害糾紛處理法依據公害糾紛處理法第二條之規範僅適用民事糾紛，如係行政（公法）糾紛則無適用公害糾紛處理法調處與裁決規範之餘地，此等糾紛僅能透過其他救濟途徑加以救濟。而環境保護協定，如前面章節所述，區分為公環境保護協定（地方自治團體主導型之環境保護協定）與私環境保護協定（居民主導型之環境保護協定與三邊協定）兩大類，前者因協定上約定之義務係為保護大眾

生活環境利益之行政目的而設定，具有濃厚行政契約之性質，同時協定上約定之損害賠償義務屬於私法權利義務關係，亦具有民事契約之法律性質，為一兼有行政契約與私法契約性質之綜合型契約，於執行委員會無法處理時，就私法契約部分，協定當事人得將該民事糾紛向相關主管機關聲請調處或裁決；至於後者因係單純由所在地居民與事業就環境保護事項雙方同意簽署環境保護協定，該協定內容屬私法上權利義務關係，單純屬於民事契約之法律性質，遇有糾紛時，協定當事人得依據公害糾紛處理法相關規範聲請調處或裁決程序，以資解決民事糾紛。以下本文就公環境保護協定與私環境保護協定於公害糾紛處理之運作，做一初步扼要敘述。

## 第一目 公環境保護協定

公環境保護協定係指事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其復可稱「地方自治團體主導型之環境保護協定」，該類型之協定於性質上同時具有行政契約與民事契約之雙重法律性質，於法律適用或紛爭解決上，分別適用相關行政訴訟救濟程序與民事訴訟救濟程序。

依上開公害糾紛處理法適用範圍之說明可以得知，公環境保護協定中關於行政契約法律性質之協定義務不履行或履行產生之糾紛，因屬行政（公法）之紛爭，並不得依據公害糾紛處理法之規範向公害糾紛調處委員會或公害糾紛裁決委員會申請調處或裁決以解決因協定履行不履行產生之糾紛。

而公環境保護協定中關於民事契約法律性質之損害賠償等事項，因屬民事之紛爭，協定當事人得依據公害糾紛處理法第十四條第一項之規定，對屬於因公害糾紛所生之民事損害賠償事件，得以申請書向公害糾紛之原因或損害發生地之直轄市或縣（市）調處委員會申請調處<sup>145</sup>。如申請調處不成立，則協定當事人得依據公害糾紛處理法第三十三條第一項之規定，對屬於因公害糾紛所生之損害賠償事件向行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會申請裁決，經裁決委員會裁決後之裁決書送請管轄法院核定後，該裁決書與民事確定判決有同一之效力（公害糾紛處理法第三十八條、第三十九條）。

## 第二目 私環境保護協定

私環境保護協定係指事業與所在地之居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其亦可稱「民間環境保護協定」。此類型之協定性質上屬於民事契約之性質，於法律適用或紛爭解決上，除適用相關民事訴訟救濟程序外，因其尚屬於民事糾紛之性質，故另得適用公害糾紛處理法相關調處、裁決公害糾紛救濟程序，分述如下。

---

145 須特別注意者，調處委員會係由直轄市調處委員會主任委員，由直轄市長或其指定之適當人員兼任之；縣（市）調處委員會主任委員，由縣（市）長兼任之。其他委員，由直轄市長、縣（市）長遴聘有關機關代表、環境保護、法律、醫學等相關學者專家及社會公正人士共同組成；學者專家及社會公正人士之人數，不得少於全體委員之三分之二（公害糾紛處理法第五條第二項）。而公環境保護協定之協定當事人之一一地方自治團體，由其行政首長代表簽署，即直轄市長或縣（市）長代表簽署。如此產生調處委員會之主任委員與公環境保護協定之代表簽署人屬於同一人之情形，為免除主任委員執行調處職務因利害關係而有所偏頗，主任委員於調處時應依公害糾紛處理法第十七條規定予以迴避。

## 第一款 調處程序

調處，係指基於糾紛當事人之一造或兩造之申請，由調處委員會委員三分之一以上出席，對當事人為適當之勸導，達成協議；或請求有關機關協助調查證據、鑑定等，調查事實獲得結論後，作成調處方案，並定四十五日以下期間勸導雙方當事人同意，當事人於所定期間內未為不同意之表示者，視為雙方當事人依調處方案調處成立，以解決紛爭之謂<sup>146</sup>。

### 一、申請人

#### （一）個別所在地居民

依照公害糾紛處理法第十四條第一項「公害糾紛之一造當事人，得以申請書向公害糾紛之原因或損害發生地之直轄市或縣（市）調處委員會申請調處。」之規定，原則上個別居民如受公害污染或受其他公害之糾紛時，當然可依公害糾紛處理法第十四條第一項規定申請調處，惟如事業違反環境保護協定之約定義務，而個別居民基於環境保護協定請求繼續履行原給付或補正原給付，因為原給付義務之履行係屬不可分之債，故個別居民申請調處時，依前述說明，僅得為參與協定之居

---

<sup>146</sup> 參閱陳慈陽著，前揭書，頁三六六；曾隆興著，公害糾紛與民事救濟，三民書局，西元一九九五年十月修訂再版，頁二一。

民全體請求給付，而事業亦僅得向居民全體給付。如調處程序進行中，其他同為協定當事人之居民亦欲就同一給付義務申請調處時，則應依公害糾紛處理法第十九條第二項規定，以加入之方式成為調處程序之當事人。

## （二）居民團體

由於公害糾紛事件具有地域性、集團性，故公害糾紛之處理通常涉及相當多數之當事人，且各當事人關於該公害糾紛之主要爭點或請求，通常係基於同一或有高度之關連性之原因事實或法律關係，因此糾紛之性質適於予以統合於同一程序中一次解決<sup>147</sup>。故公害糾紛處理法關於居民團體申請調處，其方式有二：一為共同申請，依公害糾紛處理法第十九條第一項規定：「多數有共同利益之公害糾紛當事人，得共同申請調處。」；二為選定當事人之方式申請，依公害糾紛處理法第二十条規定：「多數有共同利益之公害糾紛當事人，得由其中選定一人或數人為全體申請或進行調處。」。又如調處委員會認為多數有共同利益之人(如依公害糾紛處理法第十九條第一項規定共同申請)，而以

---

147 參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁二〇一。

選定當事人進行調處為當者，得建議或協助當事人為選定。（公害糾紛處理法第二十一條）

### （三）事業

事業為環境保護協定之協定當事人，其遇協定他方當事人（所在地居民或居民團體）有妨礙或干涉協定義務履行時，自得以因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛為由，以申請書向公害糾紛之原因或損害發生地之直轄市或縣（市）調處委員會申請調處。

## 二、調處委員會之組織與迴避

調處委員會應有委員三分之一以上出席，始得開會。但經兩造當事人之同意，得由委員一人或數人逕行調處（公害糾紛處理法第十四條第二項）。調處委員會開會時，由主任委員擔任主席；主任委員因故不能出席時，由出席委員互推一人為主席（公害糾紛處理法第十五條）。而直轄市調處委員會主任委員，由直轄市長或其指定之適當人員兼任之；縣（市）調處委員會主任委員，由縣（市）長兼任之。其他委員，由直轄市長、縣（市）長遴聘有關機關代表、環境保護、法律、醫學等相關學者專家及社會公正人士共同組成；學者專家及社會公正人士之人數，不得少於全體委員之三分之二。

( 公害糾紛處理法第五條第二項 )。

調處委員對於調處事項涉及本身或其家屬時，應自行迴避 ( 公害糾紛處理法第十七條 )<sup>148</sup>。如調處委員有公害糾紛法第十七條所定情形而不自行迴避，或有事實足認其執行職務有偏頗之虞者，主任委員應依職權或依當事人之申請，為迴避之決定 ( 公害糾紛處理法施行細則第十二條 )。

### 三、調處程序

#### ( 一 ) 退回與先命補正

調處委員會認為申請案件不合法，應敘明理由退回之。但其情形可以補正者，應定期限先命補正 ( 公害糾紛處理法第十八條第一項 )。如於調處進行中發現者，亦同 ( 公害糾紛處理法第十八條第二項 )。而所謂稱申請不合法者，指其申請有下列情形之一：「一、申請人或相對人無當事人能力者。二、申請人或相對人為無行為能力人或限制行為能力人。三、由代理人申請，而其代理權有欠缺者。四、當事人不適格者。五、申請書不合程式或有欠缺者。六、未依本法第四十三條之規

---

148 私環境保護協定如係屬於三邊協定之類型，且由直轄市長或縣 ( 市 ) 長係立於見證人之地位予以見證，則直轄市長或縣 ( 市 ) 長擔任調處主任委員執行調處時，其執行職務顯然有偏頗之虞，應依公害糾紛處理法第十七條予以自行迴避，否則有違調處之公正性。



定繳納費用者。七、同一事件已依本法規定受理或依本法第三十一條第一項、第三十九條第一項規定起訴者。八、同一事件經第一審法院辯論終結或其調處書、協議書或裁決書經法院核定者。九、同一事件依其他法律之規定，已取得強制執行名義者。」(公害糾紛處理法施行細則第十三條)

#### (二) 公開調處

調處程序應公開進行之，但調處委員會認為公開有妨礙調處之進行並經當事人同意者，不在此限。(公害糾紛處理法第二十三條)

#### (三) 請求協助調查證據

調處委員會得請求有關機關協助調查證據。而調查委員會調查證據之行為，非法院不得為之者，得請求法院為之。受請求之法院，關於調查證據，有受訴法院之權(公害糾紛處理法第二十四條)。

#### (四) 委託鑑定

調處委員會為判斷公害糾紛之原因及責任，得委託環境保護主管機關、其他有關機關、機構、團體或具有專業知識之專家、學者從事必要之鑑定。其鑑定費由政府先行支付，如經確定其中一造當事人

應負公害糾紛責任時，由該當事人負擔之，並負責返還政府（公害糾紛處理法第二十五條）。

#### （五）調處方法

調處委員會從事調處，須預先擬好各種當事人可能接受之方案，耐心調處，始能完成解決紛爭之任務。故公害糾紛處理法第二十六條第一項規定：「調處委員會委員應本和平懇切之態度，對雙方當事人為適當之勸導，力謀雙方協議之達成。」

#### （六）調處成立

調處事件經雙方當事人達成協議者，調處成立（公害糾紛處理法第二十六條）。

#### （七）調處方案

調處事件，達成協議有困難者，調處委員會得斟酌一切情形，求雙方當事人利益之平衡，經全體委員過半數之同意，作成調處方案，並定四十五日以下期間勸導雙方當事人同意；必要時，得再延長四十五日。當事人未於前述所定期間內為不同意之表示者，視為雙方當事人依調處方案調處成立。多數具有共同利益之一造當事人，其中一人或數人於前述所定期間內為不同意之表示者，該調處方案對之失其效

力，對其他當事人，視為調處成立。但為不同意表示當事人之人數超過該造全體當事人人數之半數時，視為調處不成立。調處委員會依前述規定為勸導者，視適當情形公開該調處方案( 公害糾紛處理法第二十七條 )。

#### (八) 調處書之作成與核定

調處成立者，應製作調處書，於調處成立之日起七日內，將調處書送請管轄法院審核。送請審核之調處書，法院認其與法令無牴觸者，應儘速核定，發還調處委員會送達當事人。法院因調處程序或內容與法令牴觸，未予核定之事件，應將其理由通知調處委員會。但其情形可以補正者，應定期間先命補正( 公害糾紛處理法第二十八條 )。

#### (九) 調處書經核定後之效力

調處經法院核定後，與民事確定判決有同一之效力；當事人就該事件，不得再行起訴；其調處書得為強制執行名義( 公害糾紛處理法第三十條第一項 )。

### 第二款 裁決程序

裁決者，乃就當事人間之糾紛，由主任委員指定委員三人或五人，經詢問雙方當事人及調查證據等程序後，為法律上之判斷，就其判斷賦予一定效果，以解決

糾紛之謂<sup>149</sup>。

### 一、裁決之申請

公害糾紛處理法第三十三條第一項規定：

「調處事件經直轄市、縣（市）調處委員會調處不成立，其屬於因公害糾紛所生之損害賠償事件者，當事人得就同一事件申請裁決。」依此規定，當事人申請調處須具備下列三個要件：

（一）須調處事件經直轄市、縣（市）調處委員會調處不成立，若未經直轄市、縣（市）調處委員會調處之事件，不得逕行申請裁決<sup>150</sup>。

（二）須屬於公害糾紛所生之損害賠償事件者<sup>151</sup>，若無關公害糾紛之案件，或非損害賠償之案件，自不得申請裁決。

（三）須與調處不成立之事件屬於同一事件，若與調處不成立之事件，不屬於同一事件者，自不得申請裁決。

須特別注意者，調處只須係公害糾紛之民事紛爭即得申請調處，惟裁決須公害糾紛所生之損害賠償事件始得申請，而私環境保護協定有關協定義務之違反而產生之民事糾紛雖得依

---

149 參閱曾隆興著，前揭書，頁二八。

150 依公害糾紛處理法申請調處、裁決程序以解決紛爭，調處為裁決之先行程序，若未經調處程序而逕行申請裁決者，該裁決之申請不合法。參閱行政院研究發展考核委員會編印，前揭書，頁一八二之註十。

151 我國之裁決制度與日本法制不同，只限於損害賠償責任之裁決，並不包括原因關係之裁決。參閱陳慈陽著，前揭書，頁三六八、三六九。

據公害糾紛處理法第十四條第一項規定，向直轄市、縣（市）調處委員會申請調處，惟該等協定義務之違反產生之民事糾紛並非因公害糾紛所生之損害賠償事件，依公害糾紛處理法第三十三條第一項規定，並不得向行政院環境保護署裁決委員會申請裁決。準此，私環境保護協定如經調處不成立，就該協定約定之私法權利義務關係之內容，僅得依循民事訴訟程序向普通法院起訴給付訴訟請求救濟，並不得向行政院環境保護署裁決委員會申請裁決。

## 二、申請裁決之程序

申請裁決，應於調處不成立之通知送達十四日內，檢具申請書，向原直轄市、縣（市）調處委員會提出（公害糾紛處理法第三十三條第二項）。直轄市、縣（市）調處委員會於收到前項申請書後，應速將申請書抄本送達他方當事人，並將該調處事件有關卷宗連同申請書及其他有關文件，送交裁決委員會（公害糾紛處理法第三十三條第三項）。

## 三、裁決之進行與決定

裁決委員會之裁決，由主任委員指定委員三人或五人，以合議行之（公害糾紛處理法第三十四條第一項）。裁決合議，以指定委員過半數之意見決定之（公害糾紛處理法第三十四條

第二項)。關於金額，如委員之意見分三說以上，各不達過半數時，以最多額之意見順次算入次多額之意見，至達過半數為止（公害糾紛處理法第三十四條第三項）。

#### 四、裁決之成立與效力

裁決程序進行中，雙方當事人達成協議者，裁決委員會應作成協議書。協議書作成後，裁決程序即告終結（公害糾紛處理法第三十八條）。當事人於裁決書正本送達後二十日內，未就同一事件向法院提起民事訴訟，或經撤回其訴者，視為雙方當事人依裁決書達成合意。裁決經依前述規定視為當事人達成合意者，裁決委員會應於前述期間屆滿後七日內，將裁決書送請管轄法院審核（公害糾紛處理法第三十九條）。裁決經法院核定後，與民事確定判決有同一之效力；當事人就該事件，不得再行起訴；其裁決書得為強制執行名義（公害糾紛處理法第三十九條第三項準用第三十條第一項）。須注意者，裁決雖屬裁決委員本其所確認之事實作成之決定，惟其裁決對於當事人雙方並不當然發生拘束之效力，必當事人於裁決書正本送達後二十日內，未就同一事件向法院提起民事訴訟或經撤回其訴者，始視雙方當事人依裁決書達成合意，換言之，如當事人起訴則可阻卻裁

決書發生之效力<sup>152</sup>。

### 第三款 民事訴訟程序與公害糾紛調處、裁決程序不可併行

公害糾紛事件經第一審法院辯論終結者，不得進行調處或裁決（公害糾紛處理法第四十條第一項）。公害糾紛事件已繫屬於第一審法院，並依本法申請調處或裁決者，受訴法院於調處或裁決有結果前，得以裁定停止訴訟程序。如調處、協議或裁決經法院核定者，視為撤回其訴訟（公害糾紛處理法第四十條第二項）。公害糾紛事件依鄉鎮市調解條例聲請調解並依本法申請調處或裁決者，準用民事起訴之規定（公害糾紛處理法第四十條第三項）。

### 第三目 小結

環境保護協定依據公害糾紛處理法申請調處、裁決，依據環境保護協定之類型不同而有不同之效果，如公環境保護協定，因具有行政契約與民事契約之雙重法律性質，於行政（公法）協定義務之違反上，因屬於公法糾紛，並不合於公害糾紛處理法之規範，無法依公害糾紛處理法之調處、裁決規定申請調處或裁決；於民事協定義務之違反，即損害賠償事項等協定義務之違反，因屬民事糾紛，合於公害糾紛處理法之規範，得依公害糾紛處理法之調處、裁決規範，協定當事人得依公害糾

---

152 參閱郭子哲撰，赴美考察公害防止協定及回饋基金制度之法制化與執行報告書，西元一九九六年七月十五日，頁五。

紛處理法之相關規範向公害糾紛調處委員會或公害糾紛裁決委員會申請調處或裁決以解決因協定履行不履行產生之民事損害賠償等糾紛。

如私環境保護協定，因此類型之協定於性質上屬於民事契約之性質，於法律適用或紛爭解決上，適用相關民事訴訟救濟程序，因其屬於民事糾紛之性質，亦合於公害糾紛處理法之規範，協定當事人得依公害糾紛處理法之相關規範向公害糾紛調處委員會或公害糾紛裁決委員會申請調處或裁決以解決因協定履行不履行產生之民事糾紛。惟私環境保護協定有關協定義務之違反而產生之民事糾紛雖得依據公害糾紛處理法第十四條第一項規定，向直轄市、縣（市）調處委員會申請調處，惟該等協定義務之違反產生之民事糾紛並非因公害糾紛所生之損害賠償事件，依公害糾紛處理法第三十三條第一項規定，並不得向行政院環境保護署裁決委員會申請裁決。準此，私環境保護協定如經調處不成立，該協定約定之私法權利義務關係僅得依循民事訴訟程序向普通法院提起給付訴訟請求救濟，並不得向行政院環境保護署裁決委員會申請裁決。

### 第三項 小結

環境保護協定如執行委員會事實上無法處理或仍不能圓滿解決協定當事人間之紛爭時，依環境保護協定參考範本第十一條第二項之規範，當事人得依公害糾紛處理法之相關規範申請調處、裁決，惟因環境保護協定類型之不同，法律性質亦不相同，故應針對其性質以決定是否適用公害



糾紛處理法相關之調處或裁決程序。

而公害糾紛處理法規範之調處與裁決程序並非訴訟程序之先程序，協定當事人依公害糾紛處理法之規範向公害糾紛調處委員會或公害糾紛裁決委員會申請調處或裁決時，亦得依循民事訴訟程序提起民事給付訴訟，惟依公害糾紛處理法第四十條之規定，民事訴訟程序與公害糾紛調處、裁決程序原則上不可併行，端視民事訴訟程序或公害糾紛調處或裁決程序進行之程度而有不同之處理方式，如民事訴訟程序已經第一審言詞辯論終結者，則公害糾紛調處或裁決程序不得進行；如尚繫屬民事訴訟第一審訴訟程序當中，則管轄之地方法院得以裁定停止訴訟程序；如公害糾紛調處或裁決已有結果且經法院核定者，則民事訴訟程序視為撤回。

於公害糾紛問題上，協定當事人得自由選擇公害糾紛處理法之調處、裁決程序，抑或民事訴訟程序，惟公害問題刻不容緩，以訴訟程序主張權利難免緩不濟急，且公害糾紛往往涉及標的金額甚大，當事人亦須支出一筆相當龐大之訴訟費用，故權衡利弊，申請調處裁決對糾紛之協定雙方皆較為有利。

#### 第四節 逕受強制執行

有關環境保護協定逕受強制執行之規範，由公害糾紛處理法第三十條第三項之規範可以清楚得知，凡協定內容載明逕受強制執行之意旨而為公證書，該協定內容得逕受強制執行。此外，於行政程序法第一百四十八條亦規範「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執

行之執行名義。」，由該規範可知，如為行政契約，只要於契約內容中約定自願接受執行，該行政契約之約定內容事項即得逕受強制執行，無庸透過訴訟程序為之，而公環境保護協定恰有行政契約之法律性質，於該契約範圍內，公環境保護協定得據以為自願執行之承諾。由上述說明可知，環境保護協定有兩種逕受強制執行之方式：一為公證強制執行；二為行政契約自願執行承諾，有關兩者之說明，分述如下。

### 第一項 公證強制執行

公害糾紛處理法第三十條第三項規定：「前項協定經法院公證未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」，依該條項規定可知，凡環境保護協定之內容事項於公證書上載明得為強制執行者，經法院公證即逕行取得強制執行名義，而由公證法第二條第一項「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有作成公證書或對於私文書予以認證之權限。」與公證法第十三條第一項「當事人請求公證人就下列各款法律行為作成之公證書，載明應逕受強制執行者，得依該證書執行之：一 以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者。二 以給付特定之動產為標的者。三 租用或借用建築物或其他工作物，定有期限並應於期限屆滿時交還者。四 租用或借用土地，約定非供耕作或建築為目的，而於期限屆滿時應交還土地者。」可知，公證法之公證事項（法律行為或其他有關於私權之事實）僅限於私法上權利義務關係，如公證事項涉有公法上權利義務關係或單純為公法上權利

義務關係者，則公證法無法就該公法上權利義務關係之待公證事項予以公證，對其無法規範。而且公證法上逕受強制執行之規範與環境保護協定較有關者僅限於公證法第十三條第一項第一款之規定，即有關損害賠償金額規定，換言之，環境保護協定依據公害糾紛處理法第三十條第三項規定，僅限於損害賠償金始得載明公證書而逕受強制執行，其餘皆不得為之<sup>153</sup>。綜上述，環境保護協定欲依公害糾紛處理法第三十條第三項規定逕受強制執行，該逕受強制執行之事項必須限於私法上權利義務關係，且必須限於損害賠償事項，其餘者皆不得為之。

於環境保護協定之種類中，僅公環境保護協定之損害賠償等事項<sup>154</sup>與私環境保護協定之損害賠償等事項為私法上權利義務關係，係適用公害糾紛處理法第三十條第三項逕受強制執行之規範，其餘私環境保護協定之協定內容事項（除損害賠償事項外）雖亦屬私法上權利義務關係，惟該協定內容係事業應作為之事項，並非公證法第十三條第一項逕受強制執行規範之事項，無法藉由公證書載明逕受強制執行而得強制執行。是以，除環境保護協定中之損害賠償等事項外，皆不得依公害糾紛處理法第三十條第三項規範而逕受強制執行。

---

153 參閱陳毓秀撰，前揭書，頁一〇八、一〇九；行政院環境保護署編印，前揭書二，頁三九。

154 事業未履行一般公害規制義務、遲延履行義務或履行義務有瑕疵而致區域環境受有污染或所在地受有損害時，該等損害係因事業履行行政契約義務（一般公害規制義務）不當所致，其係附隨行政契約義務所生，並非獨立因個別公害事件產生，依損害之附隨一體性，該等損害之求償救濟應與主行政契約義務一致，是以，因履行一般公害規制義務所致之損害應附隨行政契約之一般公害規制義務而謀求償救濟，故一般公害規制義務所附隨之損害賠償並非此處所指之損害賠償。

## 第二項 行政契約自願執行承諾

行政程序法第一百四十八條第一項「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」，依據該條項規範之意旨，於行政契約下雙方當事人僅須相互為逕行強制執行之承諾即取得強制執行之名義，無庸經過法院公證。雖公環境保護協定（地方自治團體主導型之環境保護協定），其部分協定內容（一般公害規制義務事項）為行政契約性質，屬公法上權利義務關係，無法依公害糾紛處理法第三十條第三項之規範載明公證書而逕行取得強制執行之名義，惟協定雙方當事人仍得就屬於行政契約範疇之協定內容為自願強制執行之承諾而逕行取得強制執行名義，遇協定他方當事人有不履行協定義務時，他方當事人得逕行據以聲請強制執行，無庸透過繁複之訴訟程序先行確定實體法上權利義務關係以取得強制執行名義。

須特別注意者，行政程序法第一百四十八條第一項規範自願接受執行之承諾，依同條第三項之規定，自願接受執行承諾之強制執行準用行政訴訟法有關強制執行之規定。而依行政訴訟法第二百零六條第二項「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」之規定，執行機關為行政機關者，則執行程序準用行政執行法之規定，自願接受執行承諾之強制執行由該受自願接受執行承諾之行政機關依行政執行法之相關規定予以強制執行。地方自治團體主導型環境保護協定中之一般公害規制事項係公法上

法律關係，屬於行政契約之法律性質，依行政程序法第一百四十八條第一項規定經事業自願接受執行之承諾後，行政機關得依行政程序法第一百四十八條第三項準用行政訴訟法第二百零六條第二項規定以行政執行法之執行程序對自願接受執行承諾之一般公害規制事項為行政強制執行<sup>155</sup>。

## 第五節 司法訴訟程序

環境保護協定之法律性質決定在訴訟階段應行何種訴訟救濟程序，本文曾於第四章環境保護協定之類型與法律性質定位環境保護協定類型之法律性質，而環境保護協定最主要可以區分為公環境保護協定與私環境保護協定二種，前者係指事業與所在地之地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其復可稱「地方自治團體主導型之環境保護協定」，該類型之協定於性質上同時具有行政契約與民事契約之雙重法律性質，於法律適用或紛爭解決上，分別適用相關行政訴訟救濟程序與民事訴訟救濟程序；而後者，係指事業與所在地之居民基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，其亦可稱「民間環境保護協定」。此類型之協定於性質上屬於民事契約之性質，於法律適用或紛爭解決上，適用相關民事訴訟救濟程序。

本文以下就環境保護協定類型之法律性質所應適用之行政訴訟程序及民事訴訟程序作一扼要介紹。

---

155 行政程序法第一百四十八條第三項之規定，將行政契約義務履行之強制執行程序，以經行政法院判決後之判決執行條文規定，似有未妥，蓋行政契約之給付或行為義務，若能經由事前之約定條款而賦予行政機關或行政執行署之執行力，而得與行政處分執行力並駕齊驅，則本條之立法目的與功能始能圓滿。從而，若第三項能改變準用行政執行法之有關規定，似較妥當。參照林明鏘，前揭文一，頁六七一、六七二。

## 第一項 行政訴訟程序

由第四章環境保護協定之類型與法律性質與第五章環境保護協定義務執行之確保可以得知，公環境保護協定（即地方自治團體主導型之環境保護協定）為一綜合型契約，包含行政契約與民事契約之雙重法律性質，而其中之一般公害規制之協定義務係為保護大眾生活環境利益之行政目的而設定，非在保護特定個人或地方自治團體本身之財產上利益，其內容顯然已經超越民事法規預定之範圍，具有濃厚行政契約之性質。是以，當公環境保護協定遇有一般公害規制協定義務之紛爭時，因其性質屬於公法上之爭議，應依循行政訴訟救濟程序，向管轄之高等行政法院提起行政訴訟以解決協定義務紛爭，而一般公害規制事項之違反及該事項違反附隨之損害賠償應提起給付訴訟，惟於訴訟程序當中如何行使保全程序以暫時保障權益以及行政訴訟救濟程序完結後應如何行使強制執行，不無探討之空間，以下本文茲就一般公害規制事項遇有糾紛應提起之訴訟，保全程序應如何提起，強制執执行程序應如何執行分述如下。

### 第一目 一般給付訴訟

按行政訴訟法第八條第一項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」依該條規定，舉凡公法上契約所發生之給付，不論該給付係特定之作

為、不作為或容忍義務，甚至為因公法上契約所生之損害賠償，皆可依據該條提起給付訴訟。

而公環境保護協定中一般公害規制之協定義務係為保護大眾生活環境利益之行政目的而設定，非以保護特定個人或地方自治團體本身之財產上利益為目的，其內容顯然已經超越民事法規預定之範圍，具有濃厚行政契約之性質，雖該一般公害規制義務僅為整體環境保護協定中之一部，惟該等義務約定之協定仍不失為行政契約之性質，簽署協定之地方自治團體得以該協定具備行政契約之適格提起公法上訴訟，而協定中一般公害規制義務，如環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等作為義務、不作為義務與入內調查之容忍義務，其內容皆為事業應給付履行之義務，屬於行政契約所發生應為給付之義務，是以簽署協定之地方自治團體自得依據上開行政訴訟法第八條第一項後段之規定，向管轄之高等行政法院提起一般給付訴訟，請求法院判決命簽署協定之事業履行其應履行之一般公害規制義務。

須注意者，簽署環境保護協定之事業不依據協定約定履行應履行之一般公害規制義務，而簽署協定之地方自治團體、所在地居民或整體區域因事業違反應履行之一般公害規制義務而致有損害發生，因該等損害係附隨一般公害規制義務所致之損害，有別於一般公害產生之損害，屬於公法上之損害賠償，既屬因行政契約所發生之損害賠償責任，依據上開行政訴訟法第八條第一項後

段，簽署協定之地方自治團體得據以向管轄之高等行政法院提起一般給付訴訟，請求法院判決命事業為因不履行公環境保護協定約定之一般公害規制義務所致之損害賠償之給付。惟如簽署環境保護協定之事業不依據協定約定履行應履行之一般公害規制義務，而簽署協定之地方自治團體、所在地居民或整體區域因事業違反應履行之一般公害規制義務並致有損害發生，則簽署協定之地方自治團體得據以向管轄之高等行政法院提起一般給付訴訟，請求法院判決命事業履行其應履行公環境保護協定約定之一般公害規制義務外，並依行政訴訟法第七條規定合併請求損害賠償，請求法院判決命事業為因不履行公環境保護協定約定之一般公害規制義務所致之損害賠償之給付<sup>156</sup>。

相對地，如簽署協定之地方自治團體因履行一般公害規制事項之相關權利而致事業無法順利履行一般公害規制義務或因而受有損害時，則事業得本於該事項屬公法上爭議之性質而依行政訴訟法第八條第一項後段向管轄之高等行政法院提起一般給付訴訟，請求法院命簽署協定之地方自治團體排除影響事業履行一般公害規制事項之障礙，如併有損害，則依行政訴訟法第七條規定合

---

156 如簽署協定之地方自治團體提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付訴訟請求法院判決命事業履行其應公環境保護協定約定之一般公害規制義務，同時以備位聲明請求法院判決命事業給付其因不履行公環境保護協定約定之一般公害規制義務所致之損害賠償，則此等以備位聲明請求損害賠償之請求係屬行政訴訟法第七條之所謂之合併請求給付，而非行政訴訟法第八條第一項後段一般給付訴訟範圍之內，至備位聲明請求之時機於起訴同時或其後以追加方式提出，均無不可。參閱吳庚著，行政爭訟法論（以下簡稱前揭書二），三民書局，西元一九九九年五月修訂版，頁一三二、一三三。



併請求損害賠償，請求給付因地方自治團體履行一般公害規制相關權利而致事業所受之損害賠償。

## 第二目 保全程序

簽署協定之地方自治團體或簽署協定之事業因他方協定當事人違反約定之一般公害規制義務或違反一般公害規制義務附隨而生之損害，而有立即予以保全之必要，使將來強制執执行程序得以順利進行，其得於起訴前或起訴後向管轄之高等行政法院聲請保全處分，該公法上保全處分可區分為假扣押與假處分兩種，茲分述如下。

### 第一款 假扣押

所謂假扣押，係指債權人就公法上之金錢給付請求<sup>157</sup>，欲保全將來之強制執行，法院依其聲請，裁定扣押債務人之財產而禁止其處分而言。所謂公法上金錢給付，固指因公法關係而生之金錢給付而言，以示有別因私法關係所生之金錢給付或金錢請求，惟非一切公法上金錢給付皆可依本法聲請假扣押，須限於尚待循行政訴訟程序確定之公法上金錢給付<sup>158</sup>。而假扣押之聲請依行政訴訟法第二百九十七條準用民事訴訟法第五百二十三條規定必須有日後不能強制執行或甚難執行之虞，亦

---

157 茲有疑義者，假扣押之標的是否包括「得易為金錢請求之請求」（民事訴訟法第五百二十二條第一項參照）？按行政訴訟法第八條第一項規定，得提起給付訴訟者，尚包括因公法上原因及公法上契約發生之「金錢給付以外之財產給付」，而假扣押制度既是配合給付訴訟制度，則於解釋上假扣押非不得及於「得易為金錢請求之請求」。參閱李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎 合著，前揭書，頁五九八；吳庚著，前揭書二，頁二六九。

158 參閱吳庚著，前揭書二，頁二六八、二六九。

即須有保全必要性始得為之，惟債權人就債務人所應受之損害已供法院所定之擔保者，得免除日後不能強制執行或甚難執行之虞之釋明（行政訴訟法第二百九十七條準用民事訴訟法第五百二十六條規定）。

於公環境保護協定中，因協定當事人<sup>159</sup>違反協定一般公害規制義務約定而致有損害賠償之發生，因該損害賠償係附隨公法上契約而發生且係金錢之請求，故屬於公法上金錢債權請求權，他方協定當事人於提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付之訴前或已提起一般給付之訴後者，均得向本案管轄高等行政法院（即一般給付之訴之管轄法院），惟應行假扣押之物或權利係在本案管轄法院境外者，如責其必向本案管轄法院為聲請，或恐坐失時機，難以貫徹保全執行之目的，此時自應得向假扣押標的所在地之高等行政法院聲請假扣押<sup>160</sup>，以資確保將來強制執行得以順利執行。

## 第二款 假處分

假處分依據行政訴訟法第二百九十八條第一項及第二項規定，可區分為公法上系爭標的物之假處分以及

---

159 假扣押以債務人日後不能強制執行或甚難強制執行之虞為前提，債務人若為國家或其他公法人（地方自治團體）時，因國庫或其他公庫乃永續存在，且有稅收、公債甚至發行貨幣可供支應，無所謂不能強制執行或甚難強制執行之虞，債務人若為私人時，始有可能發生假扣押之情形。於公環境保護協定中，協定當事人為地方自治團體，依上述說明，無所謂不能強制執行或甚難強制執行之虞，而事業僅為私人，因有不能強制執行或甚難強制執行之虞，準此，公環境保護協定中僅事業具備被聲請假扣押之適格，故協定當事人聲請假扣押者，僅限於簽署公環境保護協定之地方自治團體。參閱吳庚著，前揭書一，頁五六四。

160 陳清秀著，行政訴訟法，翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇一年二月第二版，頁五九六、五九七。

公法上定暫時狀態之假處分，亦即債權人就公法上金錢請求以外之請求，欲保全將來之強制執行，法院依聲請就系爭標的物為必要之處分或就爭執之法律關係定暫時狀態之處分。

公法上系爭標的物假處分（亦稱保全處分，相當德國法之保全處分），依行政訴訟法第二百九十八條第一項之規定，係指公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。該所謂「請求標的之現狀變更」，不僅指請求標的物從前存在之狀態將有變更者，亦包含已有聲請者在內，物之毀損、失其所在及就物為法律上處分均處之。

而定暫時狀態之假處分（相當德國法之規制處分），依行政訴訟法第二百九十八條第二項規定，係指於爭執之公法上法律關係，為防止重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。該定暫時狀態假處分係對於爭執之公法法律關係<sup>161</sup>，不待本案訴訟起訴或判決確定，即有必要就當事人間之具體權利義務關係先行暫定而言，亦即協定當事人請求本案管轄之高等行政法院命違反協定義務之他方當事人先為一定協定內容之給付而言。

於公環境保護協定中，因協定當事人有協定之一般公害規制義務不履行之情形，須循行政訴訟救濟程序向

---

161 爭執之公法法律關係係指聲請人及相對人間具有具體之權利義務關係存在為前提，若僅以國民或居民之一份子之身分，就抽象之公共事務有所主張，縱然其結果對提出聲請者亦有影響，惟仍應認為欠缺權利保護之必要。參閱吳庚著，前揭書二，頁二七四。

管轄之高等行政法院提起一般給付之訴，以命不履行協定之一般公害規制義務之協定當事人履行其義務，而該等一般公害規制義務皆涉及公害規制事項，具有公益性與急迫性，如不預先為保全，則將造成公害或有造成公害之虞，並且將來之強制執行已喪失其時效性與必要性，是故協定之他方當事人（通常係指簽署協定之地方自治團體）得依行政訴訟法第二百九十八條第二項之規定於一般公害規制義務之給付訴訟提起前或提起後向本案管轄之高等行政法院聲請定暫時狀態之假處分，使協定之他方當事人依所定之暫時狀態實現協定義務之履行，藉以避免重大之損失或防止急迫之強暴。

須注意者，行政訴訟法第三百零一條之所以規定：「關於假處分之請求及原因，非有特別情事，不得命提供擔保以代釋明。」，係因為假處分之相對人通常為國家或行政主體之機關，若假處分之請求及原因可任由金錢擔保取代，則公共事務之推行將隨時遭受阻擾，顯非合理<sup>162</sup>。於公環境保護協定中，一般公害規制義務皆涉及公害規制事項，具有公益性與急迫性，如不預先為保全，則將造成公害或有造成公害之虞，並且將來之強制執行已喪失其時效性與必要性，是故管轄之高等行政法院應不得命聲請人提供擔保以代釋明<sup>163</sup>。

---

162 參閱吳庚著，前揭書二，頁二七五。

163 參閱劉宗德、彭鳳至，「行政訴訟制度」，收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（下冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁一三一三。

### 第三款 實務運作之缺陷

行政訴訟法雖然已經明定假扣押及假處分為保全強制執行之措施，而假扣押與假處分之執行，重在迅速與隱私，依據行政訴訟法第二百零五條第一項與同法第二百零六條第一項及第二項之規定，原則上保全之強制執行囑託普通法院或行政機關代為執行，是否尚能發揮保全作用，不無疑義。蓋囑託普通法院代為執行不似民事保全執行直接向普通法院民事執行處聲請即可，於程序上尚由高等行政法院函文並移送經聲請保全程序之案件，再由普通法院民事執行處分案分股辦理，最後由承辦股別依據聲請為保全處分，經由三道繁瑣之程序，保全之時機或早已過時，是否尚能發揮保全作用，不無疑義；其次，囑託行政機關代為執行，如行政機關為被聲請保全之對象，代為執行對自己之保全處分，有如任意執行，雖聲請人得依據行政訴訟法第二百零六條第三項向管轄之高等行政法院對由行政機關代為執行之囑託為異議，惟異議間已然喪失時效利益，是否尚能發揮保全作用，不無疑義，況且異議是否成立還視管轄之高等行政法院之裁定結果而定，如管轄之高等行政法院堅持由行政機關代為執行之囑託，則聲請人全然喪失保全利益，如此實有失強制執行之意義。欲避免此等實務運作之缺陷，則應在高等行政法院自設執行處，辦理有關強制執行事務，始能確保強制執行之實效<sup>164</sup>。

---

164 參閱劉宗德、彭鳳至，前揭文，頁一三一九、一三二〇。

### 第三目 強制執行

依據行政訴訟法第二百零五條第一項「行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請高等行政法院強制執行。」與同法第二百零六條第二項「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」，簽署協定之地方自治團體或事業於行政訴訟裁判確定命事業或地方自治團體就一般公害規制事項為履行後，請求事業或地方自治團體履行一般公害規制事項而不獲履行者，簽署協定之地方自治團體或事業得依上開行政訴訟法第二百零五條第一項規定以確定之行政訴訟判決為執行名義，向管轄之高等行政法院聲請強制執行。

惟行政訴訟法自民國八十七年起施行迄今，高等行政法院並尚未依行政訴訟法第二百零六條第一項規定設置執行處，以之為行政訴訟裁判之強制執行。於高等行政法院未設執行處之前，如高等行政法院遇有行政上之強制執行僅能依行政訴訟法第二百零六條第一項後段規定，囑託普通法院民事執行處或行政機關代為執行，並無法由自身為公法上強制執行之程序。而協定中之一般公害規制事項係行政契約中之契約事項，其雖非依法令或本於法令之行政處分，不當然適用行政執行法，惟該等內容事項係屬公法上之事項，宜由行政機關自身以公權力為行政執行，並不適宜由普通法院民事執行處解決公法上爭議，是以，高等行政法院就簽署協定之地方自

治團體或事業就一般公害規制事項聲請強制執行時，於現時實務之運作下僅能囑託行政機關代為對簽署協定之事業或地方自治團體執行一般公害規制義務之強制執行

165  
。

其次，違反一般公害規制事項所致附隨之金錢損害賠償雖係屬行政契約之損害賠償義務，該等義務經高等行政法院判決確定事業或地方自治團體應負金錢給付義務後，依行政訴訟法第二百零五條第一項規定得以為執行名義向高等行政法院聲請強制執行，然高等行政法院迄今未設置執行處，無法自身為強制執行，僅得依行政訴訟法第二百零六條第一項後段囑託普通法院民事執行處或行政機關代為強制執行，依事業或地方自治團體應

---

165 茲有疑義者，於簽署協定之地方自治團體聲請強制執行，高等行政法院得否囑託由聲請強制執行之當事人（即簽署協定之地方自治團體）代為對簽署協定之事業為強制執行？學者對於行政訴訟法第二百零六條第一項及第二項囑託行政機關準用行政執行法規定，認為受囑託之行政機關係指行政執行法第四條之原處分機關，亦即係公環境保護協定中簽署協定之地方自治團體，準此，自得向管轄之高等行政法院聲請受囑託代為對簽署協定之事業為強制執行。而依行政訴訟法第二百零六條第一項之規定，該條文僅粗略對囑託代為執行為規範，並未對行政機關之適格有所限制，且同條第二項僅規定準用行政執行法，其僅規範執行程序準用行政執行法，並未規範行政機關之適格準用行政執行法，亦即管轄之高等行政法院得自由囑託適當之行政機關，並不限於行政執行法第四條原處分機關始得代為對事業為強制執行。準此，管轄之高等行政法院，本於依據行政訴訟法第二百零六條第一項與第二項條文之文義解釋，及聲請強制執行之當事人（即簽署協定之地方自治團體）本身即擁有環保規制之公權力，對於違反協定義務之事業於法規範範圍內本身即可動用環保規制權，現另將協定之強制執行權力委由聲請強制執行之地方自治團體，應無不適之考量，得囑託簽署協定之地方自治團體代為對事業為強制執行，如認簽署協定之地方自治團體有利害衝突關係，不適宜由之代為強制執行者，簽署協定之事業得於高等行政法院囑託簽署協定之地方自治團體代為執行後，依據行政訴訟法第二百零六條第三項之規定，向為囑託執行之高等行政法院就囑託執行之執行名義聲明異議，高等行政法院如認由協定之當事人確有利害衝突，不適宜代為執行，得以裁定撤銷該囑託執行。參閱劉宗德、彭鳳至，前揭文，頁一三一九。

負之金錢給付義務係屬公法上金錢給付義務，宜交由行政執行署，由其依行政執行法就公法上金錢給付義務之執行規範代為執行。

#### 第四目 小結

公環境保護協定遇有一般公害規制協定事項之紛爭時，因一般公害規制義務具有濃厚之行政契約性質，屬於公法上之爭議，其有紛爭應依循行政訴訟救濟程序，向管轄之高等行政法院提起行政訴訟以解決協定義務紛爭，而一般公害規制事項之違反及因事項違反所導致之附隨損害應提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付之訴，而於一般給付之訴進行前或進行中，協定當事人為保全將來強制執行之順利進行，得就一般公害規制事項與附隨之損害賠償事項分別向本案管轄之高等行政法院聲請定暫時狀態之假處分與假扣押，以確保協定事項得先予履行，避免因冗長之訴訟程序而造成重大之公害損害等，或得以確保公法上之損害賠償得全數獲得賠償。

一般公害規制事項經高等行政法院判決確定命簽署協定之事業或地方自治團體應履行之一般公害規制事項，而事業或地方自治團體不為履行者，簽署協定之地方自治團體或事業得依據行政訴訟法第二百零五條第一項向高等行政法院聲請強制執行，而高等行政法院就簽署協定之地方自治團體或事業聲請強制執行，於現時實務之運作僅能依行政訴訟法第二百零六條第二項規定囑託行政機關代為對事業執行一般公害規制事項之強制執行，而事業或地方自治團體未履行一般公害規制事項附



隨之損害賠償而經高等行政法院判決確定事業或地方自治團體應負金錢給付義務，其強制履行僅能如同一般公害規制事項般，由高等行政法院囑託行政執行署代為對事業為公法上金錢給付義務之行政強制執行<sup>166</sup>。

## 第二項 民事訴訟程序

公環境保護協定（即地方自治團體主導型之環境保護協定）中有關損害賠償等事項係屬私法上權利義務關係，屬於民事契約之性質，遇有紛爭時，應適用民事訴訟救濟程序。另，私環境保護協定（即民間環境保護協定）係私人間以損害賠償或補償為其內容為權利義務關係之約定，該協定之法律性質純屬私法契約之性質，而公害防治條款僅為協定之附帶條款，雖其帶有整體環境保護事項，涉及公益之性質，惟其僅為私人間就公害防治事項（或環境保護事項）為權利義務之約定，並未因此產生公法上權利義務關係，是以，縱然協定之附帶條款為公害防治條款，仍無礙整個協定為私法契約之法

---

166 一般給付訴訟或由簽署協定之地方自治團體，抑或由具私人身份之事業提起，獲得勝訴判決後，不論執行標的為何，依據行政訴訟法第三百零六條第一項前段之規定高等行政法院執行處本應為同一之執行，惟現實運作下，高等行政法院尚未設置執行處無法自為公法強制執行，僅能依據行政訴訟法第三百零六條後段第一項、第二項之規定，依據執行標的之不同而分別囑託行政機關或普通法院而準用行政執行法或強制執行法規範之執程序，惟一旦執行違法或不當造成損害，造成分別適用強制執程序損害救濟方法與行政執程序損害救濟方法，此等本為高等行政法院統一執行之程序，造成因準用不同法律而產生不同之損害救濟，如此滋生程序上不便利與爭議。欲解決此種窘境，唯一方法就是依據行政訴訟法第三百零六條第一項前段在高等行政法院自設執行處，辦理有關強制執理事務，始能確保強制執行之實效。參閱司法院行政訴訟制度研究修正委員會第二〇九次會議記錄，載修正資料彙編（五），頁五四六至五五五。轉引自劉宗德、彭鳳至，前揭文，頁一三一八至一三二〇。

律性質，私人間針對環境保護事項及損害賠償事項等為約定，於性質上既屬民事契約，遇有紛爭時，自應適用民事訴訟救濟程序，以資解決紛爭。

## 第一目 給付訴訟

環境保護協定不論公環境保護協定之損害賠償等事項抑或私環境保護協定之內容（如損害賠償等事項抑或環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等作為義務、不作為義務與容忍義務等）皆係就私法上權利義務關係加以約定，屬於民事契約所發生應為給付之義務，一旦遇有協定當事人違反協定之約定，則於公環境保護協定中簽署協定之地方自治團體或事業自得依據協定向管轄之地方法院提起給付訴訟，請求法院判決命簽署協定之地方自治團體或事業給付應給付之損害賠償等義務；於私環境保護協定中簽署協定之事業或所在地居民得依據協定向管轄之地方法院提起給付訴訟，請求法院命簽署協定之事業或所在地居民履行協定義務或給付因違反協定義務而生之損害賠償抑或產生公害之損害賠償。惟於此亦須特別注意一點，如簽署協定之地方自治團體或所在地居民因履行一般公害規制事項之相關權利而有致事業無法順利履行一般公害規制義務或因而受有損害，或逕行違反損害賠償等事項時，則事業得依據協定向地方法院提起損害賠償之訴或履行一般公害規制事項之訴。

須注意者，環境保護協定於民事訴訟救濟程序中，因公環境保護協定係以簽署協定之地方自治團體與事業

為原被告當事人，於訴訟當中訴訟當事人甚為確定，並無疑義。惟私環境保護協定係以簽署協定之所在地居民與事業為原被告當事人，因所在地居民代表訴訟者可能係單一居民、居民團體或全體所在地居民，於訴訟當中似有承認多種當事人資格之必要。茲分述如下：

#### 一、單一居民為訴訟當事人

環境保護協定係由多數居民與事業共同簽署，該協定義務之履行屬於全體居民之權利，易言之，協定義務之履行屬於不可分債權，是以，如個別居民欲單獨起訴，以自身為訴訟當事人請求事業履行協定義務或給付損害賠償金，則該個別居民之訴之聲明必須係為全體居民請求並對全體居民給付始具備當事人資格，否則法院即得以此為由逕以判決駁回個別居民之起訴。

又此種訴訟性質為類似必要共同訴訟，判決效力及於其他未起訴之居民，故其他居民除可共同訴訟參加成為共同原告外（民事訴訟法第五十六條），不得就同一事件更行起訴（民事訴訟法第二百五十三條）或於判決確定後就同一訴訟標的再行訴訟，如有違反者，則法院應依二百四十九條第一項第七款裁定駁回其訴訟。

此外，如簽署協定之事業為原告訴訟當事人，欲對違反協定義務之協定他方當事人提起給付訴訟，可否僅對單一居民起訴？此時應視簽署協定之事業之訴之聲明而定，如簽署協定者係多數居民，而因協定

義務屬於多數居民共同履行者，為不可分之債，是以事業不得單獨對單一之居民起訴請求履行，此時簽署協定之事業僅能以全體居民為被告訴請履行，如簽署協定之事業請求者係損害賠償，則該損害賠償債務雖為連帶債務，但非屬單一不可分，簽署協定之事業得僅對單一居民起訴，因屬類似必要共同訴訟，依民法第二百七十五條之規定，縱然其他居民未參與，如應訴之居民所受判決有利於其他未參與訴訟之居民，則該判決效力及於未參與訴訟之其他居民，惟如應訴之居民所受之判決不利於其他未參與訴訟之居民，則該判決之效力並不及於未參與訴訟之其他居民。

## 二、「所有居民」為訴訟當事人

民事訴訟程序當中如以所有居民為原告，主張被告事業應履行協定義務抑或給付損害賠償金，則依民事訴訟法第五十三條第一款，二人以上為訴訟標的之權利或義務為其所共同者，得為共同訴訟人，一同起訴或被訴。是以簽署協定之所有居民得為共同訴訟人一同起訴。然而此種訴訟之性質，一方面因給付不可分，訴訟標的之法律關係對原告當事人必須合一確定，他方面法律並不強制規定必須以協定當事人全體為原告或被告始具備當事人適格，故此種訴訟性質上為類似必要共同訴訟。有鑑於眾多當事人於訴訟程序中將使訴訟程序甚為複雜，例如只要居民中之一人生有訴訟當然停止或裁定停止之事由，依第五十六條第三款規定，停止效力及於全體。故於民事訴訟程序進

行當中，為訴訟當事人之所有居民，除一同起訴應訴外，亦得簡化訴訟採取以居民團體為訴訟當事人或以選定當事人為訴訟當事人之方式為之。

### 三、居民團體為訴訟當事人

居民團體或有可能為簽署環境保護協定之所在地居民，亦即為協定當事人，如簽署環境保護協定之居民團體具有法人資格，則其為訴訟當事人進行訴訟，當無疑義，惟簽署協定之居民團體亦有相當比例未具有法人資格，如此無當事人能力之非法人團體，僅能依民事訴訟法第四十條第三項承認非法人團體有當事人能力，然實際上符合民事訴訟法第四十條第三項規範之非法人團體並非所有，為擴大民事訴訟解決紛爭之功能，原則上應儘可能於解決紛爭之範圍內賦予當事人能力，使之符合民事訴訟法第四十條第三項所規範之非法人團體，藉以得為訴訟當事人，以該團體之代表人或管理人代表進行訴訟。惟如居民團體仍非屬民事訴訟法第四十條第三項之非法人團體，則該居民團體因不具訴訟當事人能力，不得為訴訟當事人，則於訴訟時必須以所有（全體）居民為訴訟當事人，此外居民團體亦可依同法第四十一條之規定，以選定當事人之方式進行訴訟。

### 四、選定當事人為訴訟當事人

依民事訴訟法第四十一條之規定「多數有共同利益之人，不合於前條第三項所定者，得由其中選定一人或數人為全體起訴或被訴。訴訟繫屬後，經選定前

項之訴訟當事人者，其他當事人脫離訴訟。前二項被選定之人得更換或增減之。但非通知他造，不生效力。」可知，如多數居民未合於民事訴訟法第四十條第三項規範之非法人團體，仍得由多數共同利益之人選定一人或數人為訴訟當事人代表參加訴訟，惟仍為全體居民為訴訟。此外，如事業合於民事訴訟法第四十條第三項非法人團體之規範而具有當事人能力，得為訴訟當事人，可否依民事訴訟法第四十一條之規定選定當事人代表訴訟？依條文之文義，應不得由非法人團體選定當事人代表進行訴訟，惟為擴大民事訴訟解決紛爭之功能，於適用上應儘可能使非法人團體得以選定當事人代表訴訟為宜。

## 第二目 保全程序

環境保護協定，遇有違反協定義務而受有損害或有協定義務事項不履行而有立即予以保全之必要，使將來強制執行程序得以順利執行並有成果，得於起訴前或起訴後向管轄法院聲請保全處分，該保全處分可區分為假扣押與假處分兩種，茲分述如下。

### 第一款 假扣押

所謂假扣押，係指債權人就金錢請求或得易為金錢請求之請求，欲保全將來之強制執行，法院依其聲請，裁定扣押債務人之財產而禁止其處分而言。而假扣押之聲請必須有日後不能強制執行或甚難執行之虞<sup>167</sup>，亦即

---

167 所謂「日後不能強制執行」係指，例如：債務人浪費財產、增加負擔或就其

須有保全必要性始得為之，惟債權人就債務人所應受之損害已供法院所定之擔保者，得免除日後不能強制執行或甚難執行之虞之釋明。

於環境保護協定中，不論公環境保護協定（地方自治團體主導型之環境保護協定）或私環境保護協定（居民主導型之環境保護協定與三邊協定）因協定當事人（地方自治團體、事業或所在地居民）違反協定約定而致有損害賠償之發生，因該損害賠償係金錢之請求，故他方協定當事人於提起損害賠償之訴前或已提起損害賠償之訴後者，均得向本案管轄法院（即損害賠償之訴之管轄法院）或假扣押標的所在地之地方法院聲請假扣押，以資確保將來強制執行得以順利執行。

## 第二款 假處分

假處分可區分為系爭標的物之假處分以及定暫時狀態之假處分，亦即債權人就金錢請求以外之請求，欲保全將來之強制執行，法院依聲請就系爭標的物為必要之處分或就爭執之法律關係定暫時狀態。

系爭標的物假處分之聲請須因請求標的之現狀變更，有日後不能強制執行或甚難執行之虞始得聲請。所謂「請求標的之現狀變更」，不僅指請求標的物從前存在之狀態將有變更者，亦包含已有聲請者在內，物之毀損、失其所在及就物為法律上處分均處之。而定暫時狀

---

財產為毀滅或廉賣等不利益處分，而將成為無資力之情形；「甚難執行之虞」係指，例如：債務人隱匿財產，將移往遠方、無端借貸或逃避，而將很有可能成為無資力之情形。

態之假處分係對於爭執之法律關係，不待本案訴訟起訴或判決確定，即有必要就當事人間之權利義務關係先行暫定而言。

私環境保護協定因協定當事人有協定義務不履行之情形，須循民事訴訟救濟程序向管轄之地方法院提起給付之訴，以命不履行協定義務之協定當事人履行其應履行之協定義務，而該等協定義務多係指一般公害規制義務，皆涉及公害規制事項，具有公益性與急迫性，如不預先為保全，則將造成公害或有造成公害之虞，並且將來之強制執行已喪失其時效性與必要性，是故協定之他方當事人（通常係指所在地居民）得依民事訴訟法第五百三十八條之規定於協定義務給付訴訟提起前或提起後向本案管轄之地方法院聲請定暫時狀態之假處分，使協定之他方當事人依所定之暫時狀態實現協定義務，藉以避免重大之損失。

### 第三目 強制執行

凡環境保護協定經由民事訴訟程序判決確定，該命履行協定義務或給付損害賠償金錢之確定判決，依強制執行法第四條第一項第一款之規定，勝訴之原告（簽署環境保護協定之事業與所在地居民，抑或地方自治團體）得以之為強制執行名義，向管轄之地方法院民事執行處聲請強制執行。

如係私環境保護協定之協定事項履行，於依據強制執行法第四章第一百二十七條至第一百三十一條作為或不作為事項之強制執执行程序上應考量協定約定一般公害



規制事項之專屬性與特殊性，如環境保護措施、資訊公開義務、變更之告知、緊急應變計畫之提出與損害減緩回復原狀等之作為事項，其性質屬於事業或所在地居民本身始得履行，非他人能代為履行，地方法院民事執行處於實行強制執程序上，應先定事業或所在地居民履行之期間，如事業或所在地居民不於履行期間履行者，地方法院民事執行處得處以事業或所在地居民怠金，並得拘提、管收事業之負責人或所在地居民（如為居民團體或非法人團體，則拘提管收代表人），以之命事業或所在地居民履行所應履行之一般公害規制義務。

如係損害賠償等事項之履行，因屬金錢債務之強制執行，則地方法院民事執行處依強制執行法第二章關於金錢請求權之執行來對債務人（簽署協定之事業、所在地居民或地方自治團體）之財產為查封、拍賣等強制執程序，直至滿足協定當事人欲請求之損害賠償金額為止。

#### 第四目 小結

公環境保護協定中之損害賠償條款等事項，其與私環境保護協定之全部協定內容相同，皆屬於民事契約之法律性質，遇有協定當事人（地方自治團體、事業或所在地居民）違反損害賠償條款義務或協定內容約定義務時，他方協定當事人得據以向管轄之地方法院依循民事訴訟救濟程序提起損害賠償之訴或協定義務履行之給付訴訟，而於民事給付訴訟向管轄之地方法院提起前或提起後，協定他方當事人得為保全將來強制執行之順利進

行，就一般公害規制義務與義務附隨之損害賠償事項分別向本案管轄之地方法院聲請定暫時狀態之假處分與假扣押，以確保協定義務得先予履行而避免因冗長之訴訟程序而造成重大之公害損害等，或得以確保私法上之損害賠償得全部獲得滿足。

經由民事訴訟程序判決確定，該命履行協定義務或給付損害賠償金錢之確定判決，依強制執行法第四條第一項第一款之規定，勝訴之原告（簽署環境保護協定之事業與所在地居民，抑或地方自治團體）得以之為強制執行名義，向管轄之地方法院民事執行處聲請強制執行。

### 第三項 小結

逕受強制執行對環境保護協定之救濟而言係相當重要之一環，因逕受強制執行非但可省去冗長繁瑣之司法訴訟程序，更可以最迅速的時效來掌握公害糾紛解決之契機，免除因時間拖延而造成難以彌補之公害後果。

於公環境保護協定中，基於其行政契約之法律性質，而得為自願接受執行之約定，只要協定當事人不為履行或違反一般公害規制事項，則簽署協定之他方當事人得本於行政契約自願接受執行之承諾而對協定約定之一般公害規制事項逕行強制執行，無庸透過繁瑣冗長的公害糾紛調處裁決程序或司法訴訟救濟程序，如此使得環境保護協定之目的得以確保與達到最佳成效。

此外，不論係公環境保護協定（地方自治團體主導型之環境保護協定）或私環境保護協定（居民主導型之環境保護協定與三邊協定），依公害糾紛處理法第三十條第三項

規定，其協定之損害賠償等之約定事項於公證書上載明得為強制執行之承諾且經法院公證許可者，一旦遇有簽署環境保護協定之地方自治團體、事業或所在地居民違反環境保護協定之約定而致有損害賠償發生，則協定之他方當事人得據公證書強制執行之承諾向該管法院之民事執行處逕行聲請強制執行，無庸透過複雜之公害糾紛調處裁決程序或司法救濟程序，確保受有損害之他方當事人得於最短時間內獲得求償。

## 第六節 小結

本章所討論者係環境保護協定遇有協定糾紛時之救濟途徑，首先環境保護協定本身即有執行委員會，代表機構先行以公正第三人地位私下解決事實上所遇到之協定糾紛，執行委員會之設置立意雖良善，惟因執行委員會之組成委員各為雙方當事人之代表，實際運作時難期委員公正不阿，執行委員立場偏頗之結果，往往導致執行成效不彰，使得執行委員會爭議之處理僅於雙方利益未見有明顯利害衝突時始有其顯著之作用。

協定糾紛除執行委員會之處理外，尚得依據公害糾紛處理法之規範申請調處、裁決以資解決協定當事人之協定糾紛，然公害糾紛處理法所規範者僅限於民事糾紛，如係公法上之爭議則無法依循此管道解決紛爭，此於公環境保護協定之一般公害規制事項有所違反及附隨之損害賠償即不適用。而調處雖得就所有民事糾紛為解決紛爭，惟裁決則僅限於經過調處不成立之民事損害賠償始得申請，如此使得公環境保護協定中損害賠償條款等事項與私環境保護協定之所有協定內容產生之糾紛雖皆得申請調處，惟僅限於損害賠償之紛爭始得續為裁決程序以

資解決協定當事人彼此間之協定糾紛。此等調處裁決本意即當事人自主解決紛爭，然公害糾紛處理法卻限制重重，雖然可以使民事損害賠償糾紛獲得較完整之救濟解決，或有不錯之效果，然此僅限於協定中之一小部，而協定其他絕大部分之糾紛皆不得透過此等自主解決紛爭方式獲得解決，使得實際運作上協定當事人顧慮調處裁決之作用甚小且繁複而實際運用之機會大減。

遇有協定糾紛最終且最具保障者係透過司法救濟程序，環境保護協定依據類型及協定義務之不同而有不同之法律性質，法律性質不同，適用之司法救濟程序也有所不同，公環境保護協定之一般公害規制事項係行政契約之法律性質，如遇有義務糾紛，則屬於公法上爭議，應依循行政訴訟救濟程序提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付之訴，終局解決該紛爭；而公環境保護協定之損害賠償條款等事項與私環境保護協定之協定內容，係屬私法上權利義務關係，為民事契約之法律性質，如遇有義務或協定內容糾紛，則屬於私法上之爭議，應依循民事訴訟救濟程序提起損害賠償之訴或協定履行之訴，以終局解決紛爭。

除透過效果不彰之執行委員會與公害糾紛處理法調處裁決程序，或繁複耗時之司法訴訟救濟程序外，協定當事人尚得透過「逕受強制執行」之方式來解決彼此發生之協定糾紛，該逕受強制執行依據公害糾紛處理法第三十條第三項及環境保護協定之性質，而有公證逕受強制執行與行政契約自願執行承諾兩種方式，前者依公害糾紛處理法第三十條第三項規定，協定之損害賠償等之約定事項於公證書上載明得為強制執行之

承諾且經法院公證許可者，即得逕行取得強制執行之執行名義，惟此等公證僅限於民事損害賠償事項，如係其他民事協定糾紛抑或其他公法爭議，則無法透過公證逕受強制執行之方式逕行取得強制執行名義，此等公證逕受強制執行之作法，一旦遇有簽署環境保護協定之地方自治團體、事業或所在地居民違反環境保護協定之約定而致有損害賠償發生，則協定之他方當事人得據公證書向該管法院之民事執行處逕行聲請強制執行，無庸經由冗長之公害糾紛調處裁決程序或司法救濟程序，可確保受有損害之他方當事人得於最短時間內獲得求償。而後者係依行政程序法第一百四十八條第一項規定，於公環境保護協定中基於其行政契約之法律性質而得約定自願接受執行之承諾，該等自願執行之承諾即具有強制執行名義之適格，只要協定當事人不為履行一般公害規制事項，則簽署協定之他方當事人得本於該自願接受執行之承諾而對協定約定之一般公害規制事項逕行強制執行，可避免公害糾紛調處裁決程序或司法訴訟救濟程序繁瑣拖延之缺點，如此使得環境保護協定之目的得以確保與達到最佳成效。

圖表二：環境保護協定內容性質及其救濟程序

協定類型	地方自治團體主導型環境保護協定	居民主導型環境保護協定	三邊協定
協定主體	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方自治團體</li> <li>● 事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所在地居民</li> <li>● 事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所在地居民</li> <li>● 事業</li> <li>● 地方自治團體（見證人）</li> </ul>
法律性質	具備行政契約與民事契約之雙重法律性質	民事契約法律性質	民事契約法律性質，帶有行政指導之實力
契約類型	綜合型契約	私法契約	私法契約
逕受強制執行	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協定中損害賠償等私法事項得為公證逕受強制執行（公害糾紛處理法第三十條第二項與公證法第十三條第一項各款）。</li> <li>● 協定中之一般公害規制事項得為行政契約自願執行承諾（行政程序法</li> </ul>	協定內容事項如符合公證法第十三條第一項各款之規定者（如協定內容中之損害賠償金額約定即符合公證法第十三條第一項第一款之規定），得依據公害糾紛處理法第三十條第三項為公證逕受強制執行。	協定內容事項如符合公證法第十三條第一項各款之規定者（如協定內容中之損害賠償金額約定即符合公證法第十三條第一項第一款之規定），得依據公害糾紛處理法第三十條第三項為公證逕受強制執行。

		第一百四十八條第一項 )。		
救濟程序	執行委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監督協定執行</li> <li>● 解決協定紛爭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監督協定執行</li> <li>● 解決協定紛爭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監督協定執行</li> <li>● 解決協定紛爭</li> </ul>
	依公 害糾 紛處 理法 申請 調 處、 裁決	<p>協定中關於民事契約法律性質之損害賠償等事項，屬於民事之紛爭，得申請調處，惟僅限於民事糾紛之損害賠償事項始得申請裁決。</p>	<p>協定之一切紛爭屬於民事糾紛得申請調處，惟僅限於損害賠償事項始得申請裁決。</p>	<p>協定之一切紛爭屬於民事糾紛得申請調處，惟僅限於損害賠償事項始得申請裁決。</p>
救濟	訴訟程序	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般公害規制事項及附隨損害賠償事項依循行政訴訟程序提起一般給付之訴。</li> <li>● 損害賠償等私法事項依循民事訴訟程序提起給付訴訟。</li> </ul>	依循民事訴訟程序提起給付訴訟。	依循民事訴訟程序提起給付訴訟。

程	保  全  程  序	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 假扣押 ( 事業不得向 地方自治團體 申請假扣押 )</li> <li>● 假處分 系爭標的物 之處分 定暫時狀態 之處分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 假扣押</li> <li>● 假處分 系爭標的物 之處分 定暫時狀態 之處分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 假扣押</li> <li>● 假處分 系爭標的物 之處分 定暫時狀態 之處分</li> </ul>
序	強  制  執  行  濟  程	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般公害規制 事項及附隨損 害賠償事項依 行政訴訟法第 三百零五條、 第三百零六條 第一項規定由 高等行政法院 囑託行政機關 與行政執行署 代為執行。</li> <li>● 損害賠償等私 法事項，勝訴 之協定當事人 依強制執行法</li> </ul>	勝訴之協定當事人 依強制執行法第四 條第一項第一款之 規定，得向管轄之地 方法院民事執行處 聲請強制執行。	勝訴之協定當事人 依強制執行法第四 條第一項第一款之 規定，得向管轄之 地方法院民事執行 處聲請強制執行。



序	程 序	第四條第一項 第一款之規定，得向管轄 之地方法院民事執行處聲請 強制執行。		
---	--------	--	--	--

## 第九章 代結論

總結前述各章，環境保護協定係指事業為保護環境，防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議，此等協定內容包括事前防止環保公害糾紛或發生環保公害糾紛後處理所須採取一定措施與對策，其不僅落實公害防治，有效落實環境保護工作，更有主動妥善紓解糾紛，避免抗爭，促進事業與區域居民和諧共榮。面對反公害為主之環保抗爭運動因民眾動輒圍廠、破壞公共設施或要求鉅額之回饋賠償，造成企業重大的損失、嚴重影響社會安定及整個經濟發展，藉由事業與所在地居民或地方自治團體（政府）合意共同簽訂環境保護協定，不僅有制度地解決事業與所在地居民（或地方自治團體）解決環保公害糾紛所帶來之一切紛爭，消弭環保公害糾紛於無形，更可促進事業與居民和諧共榮，達至環保與經濟共榮之永續發展目標。

環境保護協定係仿效日本公害防止協定而於公害糾紛處理法第三十條第二項制定，從民國八十二年二月一日公布制定迄今，礙於公害糾紛處理法立法不當、環境保護協定尚未有完整之協定規範（包含締結協定之身分適格、內容規範、執行管理措施及協定救濟各方面）中央與地方政府本於自身考量尚未有積極落實之行為與獨有環保公害糾紛之國情（環保公害糾紛要求之回饋...）等諸多因素，致使環境保護協定無法有效落實發展。

本文以行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本為基本架構來探討我國之環境保護協定，由經由前述各章可以得知，行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本所規範之基本內容雖立意良善，惟存有若干之缺失與不足，其所展現僅僅係單一規範，不

僅未就公害糾紛處理法第三十條第二項規範之締結協定主體係事業與所在地之地方自治團體或事業與所在地居民制定之情形分別加以區分，其協定內容更簡單未講究，雖參考範本僅提供欲制定環境保護協定者一種參考依據，但無妥善之參考範本所制定出來之環境保護協定總帶或多或少之瑕疵，而行政機關實不能期待欲簽署協定之事業、所在地居民或地方自治團體對於環境保護協定之基本內容有所研習或專精，是以，執掌全國環境保護工作執行之中央行政機關實宜對其所頒布之環境保護協定參考範本有精細之規範與研究，如此對於簽訂環境保護協定之事業、所在地居民（或地方自治團體）有著良好之示範。當前行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本有若干之缺失，實宜修改。本文依環境保護協定之類型不同，就現有行政院環境保護署頒布之環境保護協定參考範本不適宜與缺漏之處，並參酌日本公害防止協定與我國公害管制協定範本以及宜蘭縣政府與台灣水泥股份有限公司簽署之環境保護協議書之內容，草擬較具完備性與妥適性之「公環境保護協定參考範本草案」<sup>168</sup>與「私環境保護協定參考範本草案」<sup>169</sup>，以供往後實務運作參考之用。

此外，環境保護協定雖繼受日本立法例，惟因我國特有之國情與司法救濟制度之不同，容有諸多地方與日本立法例不同，此於前述章節皆有詳盡敘述，以下僅就部分較受爭議部分再為扼要說明。首先最受關注者，係回饋部分，如第六章所述，回饋係公益補償之措施，除消極地為確保具有公害污染之虞之廠房措施得以順利運作，並藉以防止公害之產生外，尚有積極地維護或改善區域環境品質，促進區域整體之和諧共榮與民眾之福祉，其與環境保護息息相關，將之納入環境保護協定中，實有其必要性與實用性。然而眾多

---

168 詳參附錄四「公環境保護協定參考範本草案」。

169 詳參附錄五「私環境保護協定參考範本草案」。

事業環境保護上之回饋與環保公害糾紛給予之回饋混而為一，將回饋視為合法恐嚇金，事實上環保公害糾紛所給予之回饋，其實際意涵應為道義賠償，而非如字眼般，為回饋金，其與環保法令與契約協定規範之回饋意涵（即公益補償）顯然不同，企業誤以為環境保護協定中之回饋為合法恐嚇金進而反對回饋納入協定中，實為誤會。

其次，有關地方政府制定回饋經費徵收及管理自治條例（如：環境使用費徵收及管理自治條例），再藉由環境保護協定向簽署環境保護協定之事業收取回饋經費（如：環境使用費），將原本具有特別公課性質之地方單行法規約定為環境保護協定書中之契約義務履行標準，原本係強制徵收性質之特別公課地方單行法規於經過協定雙方意思表示合意之情形下，其強制性頓時消失於協定中，使得原不具合法性徵收性質之地方單行法規轉換成有效之協定義務履行標準。將無效之環境使用費徵收及管理辦法約定為環境保護協定之協定義務履行標準，不僅有效規避地方政府自行制訂特別公課之地方單行法規合法性疑義，更使簽署環境保護協定之事業得以主動繳納回饋經費，此等作法不失為良策。

再者，環境保護協定之救濟管道主要可區分為環境保護協定執行委員會之解決、依公害糾紛處理法提起調處、裁決程序或依司法訴訟程序尋求協定糾紛之解決。當中執行委員會因協定雙方當事人之各自代表傾向各自雙方當事人之立場，使得運作上往往偏袒不公導致執行成效不彰。而依公害糾紛處理法提起調處或裁決程序者，依據公害糾紛處理法之相關規範調處必須限於因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛始得聲請，裁決更必須限於經過調處且為損害賠償事項始得聲請，環境保護協定於二種程序不僅適用範圍窄，且程序耗時冗長，將來於實務運作上被用來解決協定紛爭之機會必

會相當低。

最後，協定糾紛最終且最具保障者係透過司法救濟程序，環境保護協定依據類型及協定義務之不同而有不同之法律性質，該不同之法律性質導致適用之司法救濟程序也有所不同，公環境保護協定之一般公害規制義務係行政契約之法律性質，如遇有義務糾紛，則屬於公法上爭議，應依循行政訴訟救濟程序提起行政訴訟法第八條第一項後段一般給付之訴，終局解決該紛爭；而公環境保護協定之損害賠償條款等事項與私環境保護協定之協定內容，係屬私法上權利義務關係，為民事契約之法律性質，如遇有義務或協定內容糾紛，則屬於私法上之爭議，應依循民事訴訟救濟程序提起損害賠償之訴或協定履行之訴，以資終局解決紛爭。

於透過不彰之執行委員會與公害糾紛處理法調處裁決程序，或冗長繁複耗時之司法訴訟救濟程序外，協定當事人尚得透過「逕受強制執行」之方式來解決彼此發生之協定糾紛，該逕受強制執行依據公害糾紛處理法第三十條第三項及環境保護協定之性質，而有公證逕受強制執行與行政契約自願執行承諾兩種方式，前者依公害糾紛處理法第三十條第三項規定，協定之損害賠償等之約定事項於公證書上載明得為強制執行之承諾且經法院公證許可者，即得逕行取得強制執行之執行名義，惟此等公證僅限於民事損害賠償事項，如係其他民事協定糾紛抑或公法爭議，則無法透過公證逕受強制執行之方式逕行取得強制執行名義，此等公證逕受強制執行之作法，一旦遇有簽署環境保護協定之地方自治團體、事業或所在地居民違反環境保護協定之約定而致有損害賠償發生，則協定之他方當事人得據公證書強制執行之承諾向該管法院之民事執行處逕行聲請強制執行，無庸透過冗瑣之公害糾紛調處裁決程序或司法救濟程序，確保

受有損害之他方當事人得於最短時間內獲得求償。而後者係依行政程序法第一百四十八條第一項規定，於公環境保護協定中可透過其屬於行政契約之法律性質而約定自願接受執行之承諾，該等自願執行之承諾即具有強制執行名義之適格，只要協定當事人不為履行一般公害規制事項，則簽署協定之他方當事人得本於行政契約自願接受執行承諾而對協定約定之一般公害規制事項逕行據以聲請強制執行，無庸透過繁瑣冗長之公害糾紛調處裁決程序或司法訴訟救濟程序，如此使得環境保護協定之目的得以確保與達到最佳成效。

綜觀本文介紹環境保護協定之基本內容規範及救濟程序，環境保護協定於環保公害糾紛之預防及解決機制上實有其必要性、實益性、便利性與和諧性，往後於實務運作上宜多鼓勵簽署環境保護協定<sup>170</sup>，事先建立雙方所有環保事項之解決機制，確保事業營運正常，並免除每遇有環保公害糾紛動輒圍廠、破壞公共設施或要求鉅額之回饋賠償之情形，促進企業與居民和諧共榮，消弭環保公害糾紛於無形，以達環保與經濟共榮之永續發展目標。

---

170 環境保護協定之簽訂，於我國尚屬推廣初期，行政院環境保護署於民國八十八年版公害糾紛處理白皮書中指出，為免太多法律規定造成當事人雙方之疑慮，務實作法宜以簡便性質之君子協定為著眼，先期做為雙方溝通互動橋樑，建立互信協調機制，未來再視當事人需求與意願，漸次再進一步詳列權利義務關係。實務此等務實推廣作法雖立意良善，但環境保護協定因締約主體之身分而有不同之法律性質（有屬於綜合性契約性質，亦有屬於私法上權利義務關係性質），於推廣上如不明辨環境保護協定之法律性質，則於將來實務運作上會造成環境保護協定法律性質混淆不清之情形或爭議發生，是以，於推廣環境保護協定上，宜明辨環境保護協定之法律性質，以免誤導而產生爭議。實務上務實之作法雖便利惟後遺症甚重，以結果而言應不可行。參閱行政院環境保護署編印，前揭書二，頁一九三。

## 參考文獻

### 一、中文書籍（按照作者姓名筆畫排序）

王必芳撰，民眾參與污染性設施設置程序之研究—制度面之檢討與建議—，國立台灣大學法律研究所碩士論文，西元一九九一年六月。

行政院環境保護署編印，民國八十一年版公害糾紛處理白皮書，西元一九九四年五月。

行政院環境保護署編印，民國八十八年版公害糾紛處理白皮書，西元二〇〇〇年六月。

行政院環境保護署編印，公害糾紛敏感地區之環境紛爭資料庫，西元一九九六年五月。

行政院研究發展考核委員會編印，公害糾紛處理政策與法制之研究，西元一九九五年十一月。

李惠宗著，行政法要義，五南圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年九月。

李惠宗著，憲法要義，元照出版公司，西元二〇〇一年八月。

李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎 合著，行政法入門，元照出版公司，西元二〇〇〇年七月。

林寄青著，行政法學上公害對策之研究，五南圖書出版公司，西元一九八八年九月。

林大侯主持，日本公害防止協定的內容及其作成之研究，台灣經濟研究院，西元一九九五年六月。

吳庚著，行政法之理論與實用（增訂五版），三民書局，西元一九九九年六月。

吳庚著，行政爭訟法論，三民書局，西元一九九九年五月。

郭子哲撰，赴美考察公害防止協定及回饋基金制度之法制化與執行報告書，西元一九九六年七月十五日。

陳慈陽著，環境法總論，元照出版公司，西元二〇〇〇年六月。

陳毓秀撰，環境糾紛處理之研究—以裁判外糾紛處理途徑為中心—，國立台灣大學法律研究所碩士論文，西元一九九二年元月。

陳清秀著，行政訴訟法，翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇一年二月。

曾隆興著，公害糾紛與民事救濟，三民書局，西元一九九五年十月。

葛克昌著，國家學與國家法，月旦出版社股份有限公司，西元一九九六年四月。

葛克昌著，稅法基本問題，元照出版公司，西元一九九七年七月。

錢建榮撰，行政契約之主體及範圍，私立輔仁大學法律研究所碩士論文，西元一九九五年六月。

## 二、中文期刊（按照作者姓名筆畫排序）

行政院環境保護署（八九）環署法字第 四一 二九號函，「行政程序法各條文中『法規』之涵義彙整表」，西元二〇〇〇年七月二十六日，頁一至二五。

李建良，「環境議題的形成與國家任務的變遷—『環境國家』理念的初步研究」，收錄於憲法體制與法治行政（一）憲法篇，三民書局，西元一九九八年八月，頁二七五至三四二。

李建良，「公法契約與私法契約之區別問題」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，



西元二〇〇二年六月，頁一六五至二〇三。

林明鏘，「委託委辦與行政程序」，台灣本土法學雜誌第十九期，西元二〇〇一年二月，頁八九至九四。

林明鏘，「行政契約」，收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（下冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁六三一至六七五。

林明鏘，「行政契約與私法契約—以全民健保契約關係為例」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁二〇五至二二九。

郭子哲，「公害管制協定簽訂問題之探討」，環保資訊，西元一九九六年三月，頁二〇至二五。

陳清秀，「地方立法權」，收錄於台灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（下），五南圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年十二月，頁一四二九至一四六〇。

陳愛娥，「行政上所運用契約之法律歸屬—實務對理論的挑戰」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁七七至一三〇。

張嫻安，「環境使用費之法律性質—從西德聯邦行政法院的一則判決說起—」，經社法制論叢第四期，西元一九八九年七月，頁四五至五四。

黃啟禎，「我國公害管制協定法制及相關問題之探討」，台灣經濟研究月刊第十八卷第二期，西元一九九五年二月，頁二六至三〇。

黃錦堂，「行政法的概念、性質、起遠與發展」，收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（上冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁三三至九六。

黃錦堂，「行政契約法主要適用問題之研究」，收錄於台灣行政法學會主編，行政契約與新行政法，元照出版公司，西元二〇〇二年六月，頁三至七五。

黃俊杰，「特別公課之憲法基礎研究」，國立中正大學法學集刊第五期，西元二〇〇一年九月，頁三至九五。

葉俊榮，「環境保護協議書」，收錄於氏著環境理性與制度抉擇，三民書局，西元一九九七年十一月，頁一六五至一九八。

葉俊榮，「出賣環境權」，收錄於氏著環境政策與法律，月旦出版社股份有限公司，西元一九九八年十月，頁三五至七一。

劉宗德，「日本公害防止協定之研究」，政大法學評論第三十八期，西元一九八八年，頁一八七至一九七。

劉宗德、彭鳳至，「行政訴訟制度」，收錄於翁岳生編，行政法二〇〇〇（下冊），翰蘆圖書出版有限公司，西元二〇〇〇年三月，頁一一一九至一三二三。

蔡茂寅，「地方自治立法權的界限」，收錄於台灣行政法學會主編，行政救濟、行政處罰、行政立法，元照出版公司，西元二〇〇〇年十二月，頁三二七至三五六。

### 三、日文書籍（按照作者姓名筆畫排序）

大橋洋一著，行政法—現代行政過程論，有斐閣，西元二〇〇一年三月二十日（日本平成十二年三月二十日）。

石井昇著，行政契約理論手冊，弘文堂，西元一九八七年八月十日（日本昭和六十二年八月十日）。

村上武則著，用行政法，有信堂高文社，西元一九九五年六月二十二日（日本平成六年六月二十二日）。

松川謙二、小島和夫、松澤浩一著，行政法，法學書院，西元一九九〇年四月五日（日本平成一年四月五日）。

芝池義一著，行政法總論講義，有斐閣，西元一九九九年

十二月二十日（日本平成十年十二月二十日）。

南博 方、原田尚彥、田村悅一著，新版行政法（3）地方自治法，有斐閣，西元一九九二年一月三十日（日本平成三年一月三十日）。

紙野健二、市橋克哉編，資料現代行政法，法律文化社，西元一九九八年四月三十日（日本平成九年四月三十日）。

室井力著，現代行政法入門（1），法律文化社，西元一九九八年三月二十日（日本平成九年三月二十日）。

原田尚彥著，環境法，弘文堂，西元一九九二年一月十五日（日本平成三年一月十五日）。

原田尚彥著，行政法要論，學陽書房，西元一九八八年六月十日（日本昭和六十三年六月十日）。

高田敏，「条例論」，收錄於雄川一郎、野 宏、園部逸夫編，現代行政法大系（8）地方自治，有斐閣，西元一九八九年八月三十日（日本昭和六十四年八月三十日）。

## 附錄一：公害管制協定範本

行政院環境保護署

中華民國八十三年四月

立協定書人：

\_\_\_\_\_〔地方自治團體、社區組織等〕(以下簡稱甲方)

\_\_\_\_\_〔污染性設施之設置者〕(以下簡稱乙方)

為共同確保\_\_\_\_\_地區環境品質與居民安全健康，並增進社區和有關污染防治等事項，特約定條款如下：

### 第一條 協定標的

本協定之標的為乙方所擬建造(\_\_\_\_\_)〔括弧內作該廠(場)相關重要規格描述，若有敘述文件，列為附件〕，於建造與運轉過程中有關之污染防治等事項。

### 第二條 基本態度

雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念履行合約的內容。

### 第三條 執行委員會

為謀本協定之順利執行，並建立雙方共同之溝通管道，雙方同意各推派\_\_\_\_\_〔人數建議在三至五名之間〕名代表，組成執行委員會，其決議有拘束雙方當事人之效力。

執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：

- 1、定期開會討論相關事宜。
- 2、召開臨時會處理特定議題。
- 3、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。
- 4、各種大小爭議的處理。
- 5、其他（例如環保與地方建設基金的運用）。

#### 第四條 約定環保標準

雙方當事人基於維護\_\_\_\_\_地區環境品質的共識，承認政府公布之環保標準為最起碼之要求，並進一步議定各種環保標準如下：

##### 1、空氣污染方面

〔就相關空氣污染物分別議定標準，選擇採用總量或濃度標準。〕

##### 2、水污染方面

〔就相關水污染物分別議定標準，選擇採用總量或濃度標準。〕

##### 3、噪音污染方面

〔分別就各分區，按早晚、日間、夜間議定標準，以分貝為音量單位。〕

##### 4、其他

〔例如振動、事業廢棄物之處理、所用原料、燃料。〕

#### 第五條 污染之監測、紀錄

乙方應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污染及噪音污染等相關監測站，連續監測污染情形，做成記錄，並定期公布。對\_\_\_\_\_〔附近之溪、河、湖或海域〕生物之生存情形亦

應作定期之調查。

甲方得不定期邀請中立之學者專家、公司作污染監測，並比對乙方之記錄，費用由乙方負擔。

#### 第六條 公害預防措施

乙方應竭盡心力，於工廠（場）建造與運轉之過程中，依所提公害防治計畫書，採取公害之預防措施。

公害預防計畫書至少應包括下列各項：

〔例如：綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等。〕

#### 第七條 補償措施

為謀社區之和諧共榮，並補償居民因設廠（場）所可能遭致之損失，乙方同意提供以下措施：

- 1、優先僱用\_\_\_\_\_〔數目或百分比〕地方員工。
- 2、興建\_\_\_\_\_〔公共設施〕。
- 3、捐助\_\_\_\_\_成立環保與公共建設基金。〔為社區特定公共用途〕。
- 4、其他。

#### 第八條 緊急應變計畫

為保障社區人身與財產安全，遇有緊急意外事故時，雙方同意以同舟共濟之精神，依乙方所提緊急應變計畫書，作救火、人員疏散等措施。

乙方應定期作緊急事故處理之演習，並於演習前通知甲方配合。

#### 第九條 損害賠償

乙方於建造或運轉期間發生公害，造成甲方或第三人生命、身體或財產之損害時，不論乙方或其僱用人員有無故意或過失，乙方均應迅速給與適當之賠償。

#### 第十條 資訊的公開

乙方在建造或運轉的過程中，除定期公布環境監測記錄外，發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失或自然原因險釀成災害時，應儘速通知甲方，並作詳細說明。

#### 第十一條 變更的告知義務

乙方在開發與運轉的過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知甲方，並作詳細說明。

#### 第十二條 入內調查權

甲方就本協定之履行狀況有現場了解之必要時，得推派代表進入乙方之廠（場）址作必要之調查，或要求乙方人員說明，乙方不得拒絕。

#### 第十三條 紛爭之處理

乙方於建造與運轉期間因公害污染或其他原因遭附近居民抗議時，應迅速調查原委，並向抗議人及甲方提出說明及處理措施。

執行委員會就前項紛爭，並應儘速做出雙方同意之處理原則。

#### 第十四條 違約金之約定與寄存

乙方有違反本協定之約定時，每次違反願支付甲方新台幣元之違約金。

乙方應於本協定生效前，以甲乙雙方之名義，專戶寄存元於\_\_\_\_\_〔郵局或其他金融機構〕為違約金專款。遇有動支，乙方應予補足。

#### 第十五條 公害事故之處理

乙方於開發與運轉期間發生公害事故，除依\_\_\_\_\_〔九〕條之規定負責賠償外，應主動負責起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，停止運轉或採取必要改善措施。

#### 第十六條 協定書之解釋

甲乙雙方對本協定書之文義有歧見時，得合意送請熟諳法律之機構或個人解釋，雙方並願接受解釋結果。

#### 第十七條 協定之增訂

有關本協定之未盡事宜，雙方當事人認為有必要時，得隨時增訂之。

#### 第十八條 協定生效日期

本協定自中華民國 年 月 日生效。



章)

甲 方：\_\_\_\_\_〔蓋機  
關、公司或團體之關防或印  
章〕

代表人：\_\_\_\_\_〔簽名蓋

章)

乙 方：\_\_\_\_\_〔蓋機  
關、公司或團體之關防或印  
章〕

代表人：\_\_\_\_\_〔簽名蓋

監督人：\_\_\_\_\_〔例如地  
方環保機關〕

代表人：\_\_\_\_\_〔監督人  
若非個人，應由代表人簽名  
蓋章〕

中 華 民 國

年

月

日

## 附錄二：環境保護協定參考範本

### 環境保護協定參考範本

立協定書人：

\_\_\_\_\_〔所在地居民或地方政府〕(以下簡稱甲方)

\_\_\_\_\_〔事業單位〕(以下簡稱乙方)

為共同確保\_\_\_\_\_地區環境品質與居民安全健康，並增進地方和諧共榮，對於乙方\_\_\_\_\_〔開發行為名稱〕之開發與營運有關之環境保護等事項，特約定條款如下：

#### 第一條 協定標的

本協定之標的為乙方\_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ )〔刮號內作開發行為相關重要內容描述，若有敘述文件，列為附件〕，於開發與營運過程中有關環境保護等事項。

#### 第二條 基本態度

雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念履行合約的內容。

#### 第三條 執行委員會

為謀本協定之順利執行，並建立雙方共同之溝通管理，雙方同意各推派\_\_\_\_\_〔人數建議在三至五名之間〕名代表，組成執行委員會。

執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：

- 1、督導協定之執行。
- 2、定期開會討論相關事宜。
- 3、召開臨時會處理特定議題。
- 4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。
- 5、各種大小爭議的處理。
- 6、其他。

#### 第四條 環境保護措施

乙方應竭盡心力，於開發與營運之過程中，切實執行。

環境保護計畫包括下列各項：

##### (一) 環保標準

基於維護\_\_\_\_\_地區環境品質的共識，依據政府公布之環保標準為遵守原則，經約定各種環保標準如下：

##### 1、空氣污染方面

〔就相關空氣污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

##### 2、水污染方面

〔就相關水污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

##### 3、噪音污染方面

〔分別就各分區，以分貝為音量單位。〕

##### 4、其他

〔例如振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料、燃料。〕

##### (二) 環境監測與紀錄

乙方應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污

染及噪音污染等相關監測站，連續監測污染情形，做成記錄，並定期公布。

所在地居民經執行委員會同意得不定期邀請中立之學者專家、公司作污染監測，並比對乙方之記錄，費用由乙方負擔。

(三) 綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等。

#### 第五條 資訊的公開

乙方在開發或營運過程中，除定期公布環境監測記錄外，發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏失或自然原因險釀成災害時，應儘速通知甲方、執行委員會及相關人員，並作詳細說明。

#### 第六條 變更的告知義務

乙方在開發與營運過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知甲方及執行委員會，並作詳細說明。

#### 第七條 現場勘查

所在地居民就本協定環境保護措施之履行狀況，可要求乙方人員提出資料說明，必要時得推派代表會同執行委員會成員進入乙方之廠(場)址進行勘查，乙方非有正當理由，不得拒絕。

#### 第八條 緊急應變計畫

為保障社區人身與財產安全，遇有緊急意外事故時，雙方同意以同舟共濟之精神，依乙方所提緊急應變計畫書，作救火、救災、人員疏散等措施。

乙方應定期作緊急事故處理之演習，並於演習前通知所在地居民配合。

#### 第九條 損害賠償

乙方於開發或營運期間等發生公害事件，造成所在地居民或第三人生命、身體或財產之損害時，應迅速給與適當之賠償或採取補償措施，若有爭議時，由執行委員會處理。

#### 第十條 紛爭之處理

乙方於開發或營運期間因環境污染或其他原因遭附近居民陳情抗議時，應迅速查明原委，並向抗議人、執行委員會提出說明及處理措施。

執行委員會就前項紛爭，應儘速作出處理原則，徵求雙方認可，如仍有爭議未解決，則循合法糾紛處理管道處理，以免因採取暴力圍廠等非理性抗爭手段，而徒增社會成本，影響地方和諧。

#### 第十一條 公害事故之處理

乙方於開發與營運期間發生公害事故，除依第九條之規定負責賠償外，應主動負責起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，採取必要改善措施或停止運轉。

#### 第十二條 協定書之解釋

甲乙雙方對本協定書之內容有歧見時，得由執行委員會送請〔熟諳法律或具專業性之專家或機構（關）〕解釋。

### 第十三條 協定之增訂或修改

有關本協定之未盡事宜，雙方當事人認為有必要時，得隨時增訂修改之。

### 第十四條 協定有效期間

本協定有效期間為自中華民國 年 月 日起，至中華民國 年 月 日止。

甲 方：\_\_\_\_\_〔蓋機關、公司或團體之關防或印章〕

代表人：\_\_\_\_\_〔簽名蓋章〕

乙 方：\_\_\_\_\_〔蓋機關、公司或團體之關防或印章〕

代表人：\_\_\_\_\_〔簽名蓋章〕

見證人：\_\_\_\_\_〔簽名蓋  
章〕

協定簽訂時間：中 華 民 國            年            月            日

## 附錄三：宜蘭環境保護協議書

宜蘭縣政府（以下簡稱甲方）與台灣水泥股份有限公司（以下簡稱乙方）為共同確保宜蘭地區環境品質、地方民眾福祉及兼顧產業發展，對於乙方蘇澳廠六號窯更新案之建造與運轉有關之環境保護等事項，乙方除遵守相關法律規範外，願以真誠、理性、和諧之信念確實履行本協議之內容，雙方協議如下：

### 第一條 協議標的

本協議之標的為乙方蘇澳廠所擬建造之六號窯更新設備以及既有一切場礦等設施，於施工建造與完工運轉過程中有關環境保護及回饋地方等事項。

### 第二條 協議之有效執行

為謀求本協議之順利進行，並建立雙方共同之溝通管理，雙方同意各推派代表二名，負責溝通、連繫及協調等工作，以有效執行本協議之相關之事宜。雙方應於本協議書簽訂後十日內，將代表名冊函送約定之送達處所，代表有異動時亦同。

### 第三條 監督委員會

為監督雙方確實執行本協議之內容，由雙方共同邀聘公正之社會人士及專家、學者九人組成監督委員會，監督本協議之執行。

前項委員會之組織、職權及其他有關事項，雙方應於本協議書生效後三個月內訂定之。



#### 第四條 履行環境影響評估報告之約定

乙方對於蘇澳廠六號窯更新案所提之環境影響評估報告（如附件一），保證忠實履行之；但本協議書對影響環境之行為，如有較嚴格之標準或要求時，應依本協議書之約定。

#### 第五條 遵守特別約定之環保標準或要求

雙方基於維護並積極改善宜蘭地區環境品質品質之共識，除遵守政府公布之環保標準外，乙方並願意進一步遵守下列環保標準或要求。

##### 一、土地資源方面

（一）乙方增設廠後於縣轄內之石灰石，年總採礦量不得增加，即須低於一三〇萬噸／年。

（二）乙方應確實執行所提之「水土保持及景觀維護計畫」（如附件二），但經甲方勘查後，確有實際需要時，得要求增加或變更本項計畫。

##### 二、空氣品質方面

（一）乙方增設廠後整廠（包括所有舊廠）之總污染量（以生料磨、冷卻機之煙囪排放之粒狀污染物為計算基準）不得增加，即須低於五八四 一噸／年。

（二）為保障附近居民之環境品質，粒狀污染物排放標準周界濃度限值，初期訂為二五〇  $\mu\text{g} / \text{NM}^3$  二十四小時值，並隨法定標準之變動比例而調整之。

##### 三、交通運輸方面

（一）乙方增設廠後進出廠區之原料、成品貨卡車運量不得增加，即每年須低於一六八 七萬噸。

(二) 進出廠區運送原料、成品之貨卡車應避開蘇澳鎮中山路  
段郵局至加油站間之路段，且於日間十二時至十三時及  
夜間十時至次日八時不得行駛。

(三) 乙方連帶保證進出廠區運送原料、成品之貨卡車應嚴格  
遵守相關環保法規。

第一項第二款有關環境污染量之測定由甲方會同乙方依法定之  
測定方法為之，乙方不得異議。

第一項第一、三款有關土地資源及交通運輸情形，乙方應於事  
後提供完整相關資料供甲方查核後認定之。

#### 第六條 污染之監測、紀錄及主動申報

乙方應依環境影響評估報告中「環境監測管理計畫」之監測措  
施要點（包括空氣品質及噪音）確實進行監測並詳加記錄後每月定  
期陳報主管機關核備，其中設置之不透光率自動監測系統，應與本  
縣環保局連線，以利甲方有效管制。

甲方得不定期邀請學者專家或顧問公司作污染監測，並比對乙  
方之記錄，所需費用由乙方負擔。

前項作污染監測之次數，每年以四次為限，但如其中發現有超  
過法定標準時，則應增加同數之監測次數，費用由乙方負擔。惟如  
四次監測均未超過法定標準，如需再增加監測次數，則其費用由雙  
方共同負擔。

#### 第七條 進場調查權

甲方及監督委員會為了解乙方履行本協議之實際狀況，得指派  
代表進入乙方之廠（場）址作必要之調查，或要求乙方人員說明，

乙方不得無理拒絕。

#### 第八條 損害賠償及紛爭之處理

乙方於建造或運轉期間發生之公害污染，造成甲方或第三人生命、身體財產之損害時，不論乙方或其僱用人有無故意或過失，乙方均應迅速給與合理之賠償。如公害污染遭致附近居民抗議時，乙方應迅速調查原委，並向抗議人及甲方提出說明及處理原則。

前項公害污染如係肇因於天然災害或其他不可抗力之因素時，不在此限。

#### 第九條 回饋地方之約定

為謀地方之和諧共榮並彌補居民或生態環境所可能遭致之損害，乙方同意採行下列措施回饋地方。

- 一、自協議生效之日起，乙方每年應向甲方繳納環境使用費，以為地方環保與公共建設之運用。環境使用費依下列公式計算之：

$$\text{環境使用費（元／年）} = \text{整廠水泥總產量（噸／年）} \times 6 \text{（費率；元／噸）}$$

- 二、自協議之日起，乙方對於縣轄內之採礦行為所造成自然生態之破壞，除負責予以復育外，經甲方勘查認定如有不足之處，乙方應依甲方指定處所及方式實施綠化美化工程，以為彌補。
- 三、乙方因新增設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用縣籍（在本縣落籍半年以上）民眾達九成以上之比例。
- 四、乙方蘇澳廠同意自協議之日起，半年之內與台泥蘇澳廠產業

公會重新簽訂團體協約，以增進廠內勞工福祉。

五、其他善行義舉，如設立獎學金、災難救助、開放廠內公共設施等，乙方同意視地方民眾之需要，盡力辦理之。

前項第一款環境使用費應於每年七月十五日前預為繳納，每屆滿壹年核算乙次，多退少補。其費率則隨躉售物價指數之變動，每年由甲方調整乙次。

乙方每年應將環境使用費直接繳入甲方公庫，由甲方將其中五成補助蘇澳鎮地方建設，並由蘇澳鎮公所依附表所列之項目範圍，提報計畫，經甲方核准後支用。另四成則由甲方依實際需要，補助蘇澳鎮及鄰近之鄉鎮市從事公共建設。餘一成，由甲方用於推動本縣各項環境保護工作。

乙方所繳納之環境使用費，不得以員工目前享有之福利項目經費轉列支應。

#### 第十條 違約保證金之設立及處置辦法

乙方應於本協議公證生效前，繳交新台幣（以下同）壹仟萬元，由甲方收執做為違約保證金（以甲方名義存入行庫專戶），以為擔保乙方確實履行第十二條至第十四條之義務，如有不足時，甲方得就本保證金逕行扣抵。經扣抵後不足額乙方應於接到甲方通知後十日內補足。

前項保證金所孳生利息，每年定期由甲方一次撥給乙方領回。

#### 第十一條 違約金之動支

乙方如有違反本協議時，應依本協議第十二條至第十四條之罰

則向甲方繳交違約金充作地方環保與公共建設之用。

#### 第十二條 罰則（一）

乙方違反第四條約定時，由甲方視違反情形通知乙方繳交違約金，每次至少壹拾萬元。

#### 第十三條 罰則（二）

乙方違反第五條之約定時，由甲方依下列方式及標準，通知乙方繳交違約金：

- 一、違反第一項第一款第一目時，由甲方按超出部分之採礦量每公噸壹佰元計算之。
- 二、違反第一項第一款第二目時，由甲方核對計畫內容，按乙方未確實執行之工程預算同等之金額計算之。
- 三、違反第一項第二款第一目時，按總污染量超過部分，每公噸壹拾萬元計算之。
- 四、違反第一項第二款第二目時，每次以壹拾萬元計算之。
- 五、違反第一項第三款第一目時，對超出之運量，按每公噸壹仟萬元計算之。
- 六、違反第一項第三款第二目時，每車次以貳仟元計算。
- 七、違反第一項第三款第三目時，每次以伍仟元計算。

#### 第十四條 罰則（三）

乙方違反第六、七、八條之約定時，由甲方視其嚴重程度通知乙方繳交違約金，每次至少壹拾萬元。

#### 第十五條 協議書之解釋

甲乙雙方對本協議書之文義有歧見時，由本協議書第三條之監督委員會解釋之，雙方並願接受解釋結果。

#### 第十六條 協議之修訂

本協議書如有未盡事宜，雙方認有必要時，得隨時修訂之。

#### 第十七條 附則（一）

乙方同意於新增設備六號窯興建完成正式運轉前，即停止舊有設備四號窯之生產，以降低總污染量。

#### 第十八條 附則（二）

為執行本協議書有關事項之通知及送達，雙方約定得依左列方式為之：

##### 一、甲方：

（一）受送達人：宜蘭縣環境保護局

（二）受送達處所：宜蘭縣宜蘭市泰山路六十六之五號

##### 二、乙方：

（一）受送達人：台灣水泥股份有限公司蘇澳廠

（二）受送達處所：宜蘭縣蘇澳鎮永昌路四十六號

#### 第十九條 附則（三）

乙方如有第十二、十三、十四條情形時，甲方應提出違約金計算書送第三條之監督委員會認可後，乙方以無異議論得逕付強制執行。

第二十條 附則（四）

本協議書如發生爭議或涉訟時，雙方協議由宜蘭地方法院管轄。

第二十一條 協議生效日期

本協議書簽訂後，由雙方共同聲請宜蘭地方法院公證後生效。

附件一：環境影響評估

附件二：水土保持及景觀維護計畫

立協議書人：

甲方：宜蘭縣政府

法定代理人：

乙方：台灣水泥股份有限公司

法定代理人：

中華民國 八 十 一 年 三 月 三 日



## 地方建設項目

NO	服務項目	內容
1	道路	縣、市、鎮、鄉、村道路（包括道路之附屬物，如路燈）。
2	漁港	
3	公園	公園綠地及兒童樂園。
4	自來水、下水道	自來水、下水道。
5	通訊	電話、廣播、電視、傳播及其他通訊設施。
6	運動休閒	體育館、游泳池、運動場、公園、綠地、溜冰場、露營地、腳踏車道、劇場。
7	環境衛生	一般廢棄物處理、事業廢棄物處理、排水溝、環境監測、污染性設施之抽測、垃圾車、公共廁所、監測站。
8	教育文化	學校措施、圖書館、民俗歷史博物館、社區活動中心、幼稚園、文化中心、校車、其他社會教育設施。
9	醫療	醫院、診療所、衛生所、重要醫療設施與器具、救護車。
10	社會福利	托兒所、兒童樂園、老人之家、養老院、公墓、殘障養護。
11	自然保育	水土保持、防砂、防止崩坍、護岸、育林、森林保護、野生動植物生態系保育。
12	其他公共設施	由縣政府定之。



## 附錄四：公環境保護協定書參考範本草案

### 公環境保護協定書範本（草案）

\_\_\_\_\_〔簽署環境保護協定之地方自治團體〕（以下簡稱甲方）與\_\_\_\_\_〔簽署環境保護協定之事業〕（以下簡稱乙方）為共同保護\_\_\_\_\_地區之環境品質，防止公害之發生，對於乙方設於\_\_\_\_\_〔開發行為名稱〕之開發與運轉之環境保護等事項，特約定條款如下：

#### 第一條 協定標的

本協定之標的為乙方\_\_\_\_\_（\_\_\_\_\_）〔刮號內作開發行為相關重要內容描述，若有敘述文件，列為附件〕，於施工建造與完工運轉過程中有關環境保護及回饋地方等事項。

#### 第二條 基本態度

雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念確實履行協定之內容。

#### 第三條 協定之有效執行

為謀求本協議之順利進行，並建立雙方共同溝通管道，雙方同意各推派代表一人及指定代理人一位，負責溝通、聯繫及協調等工作，以有效執行本協議之相關事宜。雙方應於本協議書簽訂後十日內，將代表名冊函送約定之送達處所，代表有異動時亦同。

#### 第四條 執行委員會

為監督雙方確實執行本協議之內容，由雙方共同遴選公證之社會人士及專家學者五人以上組成執行委員會，監督本協定之執行。

執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：

- 1、督導協定之執行。
- 2、定期開會討論相關事宜。
- 3、召開臨時會處理特定議題。
- 4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。
- 5、各種大小爭議的處理。
- 6、其他。

#### 第五條 公害防治計畫書之提出

為妥善保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，乙方於工廠（場）開發與營運之過程中，應提交公害防治計畫書予甲方及執行委員會，並保證忠實履行之。

前項公害防治計畫書應詳載環境保護計畫之各項公害防治對策具體約定、事故發生時之緊急因應對策、違反環境保護協定之具體措施與公害防治執行之監測項目、地點、次數及相關執行計畫等。

第一項約定事業應提交公害防治計畫書以每兩年為一期，期限屆滿前一個月，事業應重新提交公害防治計畫書予甲方及執行委員會。如於期限屆滿前公害防治計畫書有所更新者，事業亦應立即提交變更之公害防治計畫書予甲方及執行委員會。

#### 第六條 遵守特別約定之環保標準或要求

乙方應竭盡心力，於開發與營運之過程中，依所提環境保護計

畫，切實執行。

環境保護計畫包括下列各項：

(一) 環保標準

雙方當事人基於維護\_\_\_\_\_地區環境品質的共識，承認政府公布之環保標準為最起碼之要求，並進一步議定各種環保標準如下：

1、空氣污染方面

〔就相關空氣污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

2、水污染方面

〔就相關水污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

3、噪音污染方面

〔分別就各分區，以分貝為音量單位。〕

4、其他

〔例如：振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料、燃料。〕

(二) 綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等。

第七條 污染之監測、紀錄及主動申報

乙方應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污染及噪音污染等相關監測站，確實進行監測並詳加記錄後，並定期公布。

甲方或所在地居民經執行委員會同意得不定期邀請中立之學者專家或顧問公司進行污染檢測，並比對乙方之記錄，費用由乙方負擔。

前項污染檢測之次數，每年以兩次為限，但如期中發現有超過

法定標準時，則應增加同數之檢測次數，費用概由乙方負擔。

#### 第八條 資訊的公開

乙方於開發或營運過程中，除定期公布環境監測記錄外，發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏忽或自然原因險釀成災害時，應儘速通知甲方、執行委員會及相關人員，並作詳細說明。

#### 第九條 變更的告知義務

乙方在開發與營運過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知甲方及執行委員會，並作詳細說明。

乙方於廠房新增或特定設施之擴增過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，亦應於事前告知甲方及執行委員會，並作詳細說明。

乙方為前二項變更告知時，應盡據實告知之義務，如有嚴重涉及乙方之營業秘密及運作者，乙方得對嚴重影響營業秘密及運作之部分予以保留不予告知。

#### 第十條 現場檢查權

甲方及執行委員會為瞭解乙方履行本協定之實際狀況，得指派代表進入乙方之廠區作必要之調查，或要求乙方人員說明，乙方不得無理拒絕。

所在地居民參與本協定之簽署而為協定見證人或監督人者，為瞭解乙方履行本協定之實際狀況，得以利害關係人之身分經執行委

員會同意，並協同執行委員會委員進入乙方之廠區作必要之調查，或要求乙方人員說明，乙方不得無理拒絕。

甲方及執行委員會或所在地居民進入乙方廠區調查後，得將調查結果公開。

#### 第十一條 公害防治訓練與公害防治負責人之設置

乙方應對其廠（場）區人員實施公害防治教育或訓練，使之對公害防治之判斷能迅速且徹底，並提高其公害防治意識。

乙方對於每一污染性設施應設置公害防治負責人，並對公害防治負責人施以污染性設施之公害防治訓練，使之對公害防治熟稔，並責令其留意維修管理負責之污染性設施。

#### 第十二條 緊急應變計畫

為保障社區人身與財產安全，遇有緊急意外事故時，雙方同意以同舟共濟之精神，依乙方所提公害防治計畫書，作救火、救災、人員疏散等措施。

乙方應定期作緊急事故處理之演習，並於演習前通知所在地居民配合。

#### 第十三條 損害賠償及紛爭之處理

乙方於開發或營運期間發生公害污染，造成甲方或第三人的生命、身體或財產之損害時，不論乙方或其僱用人員有無故意或過失，乙方均應迅速給與合理之賠償。如公害污染遭致附近居民抗議時，乙方應迅速調查原委，並向抗議人、甲方及執行委員會提出說明及處理措施，甲方並盡力協助乙方排解紛爭。

前項公害污染如係肇因於天然災害或其他不可抗力之因素時，不在此限。

乙方於開發與營運期間發生公害事故，除依第一項之規定負責賠償外，應主動負責起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，採取必要改善措施或停止運轉。

#### 第十四條 回饋地方之約定

為謀地方之和諧共榮並彌補居民或生態環境所可能遭致之損害，乙方同意採行下列措施回饋地方。

- 一、自協議生效之日起，乙方每年應向甲方繳納環境使用費，依甲方所定之「環境使用費之徵收及管理辦法」計算之，並以「環境使用費之徵收及管理辦法」之規定為地方環保與公共建設之運用。
- 二、乙方因新增設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用\_\_〔縣（市）〕籍（落籍半年以上）民眾達\_\_成以上之比例。
- 三、興建\_\_\_\_\_〔公共設施〕。
- 四、其他視地方民眾之需要而經執行委員會審議通過之善行義舉，如設立獎學金、災難救助、開放廠內公共設施等，乙方同意盡力辦理之。

前項第一款環境使用費乙方應於每年一、四、七、十月底前將前一季環境使用費直接納入甲方公庫，並依規定之格式填具環境使用費申報書，向甲方所屬之環保局申報。其結算不足者，補繳其差額；溢繳者，充作其後應繳費額之一部份。其費率則隨躉售物價指數之變動每年由甲方調整乙次。



#### 第十五條 違約保證金之設立及設置辦法

乙方應於本協議公證生效前，繳新台幣伍拾萬元，由甲方收執作為違約保證金（以\_\_\_\_\_政府名義存入行庫專戶），以為擔保乙方確實履行第十七條之義務，如有不足時，甲方得就本保證金逕行扣抵。經扣抵後不足額乙方應於接到甲方通知後十日內補足。

前項保證金所孳生利息，每年定期由甲方一次撥給乙方領回。

#### 第十六條 違約金之動支

乙方如有違反本協定時，願依本協定第十七條之罰則向甲方繳交違約金充作地方環保建設之用。

#### 第十七條 罰則

乙方違反第五至十二條之約定時，由甲方視違反情形通知乙方繳交違約金，每次處新台幣拾萬元至伍拾萬元之違約金。

#### 第十八條 權利義務之繼受

乙方擬將廠房之權利義務轉讓予第三者時，受讓之第三者必須事前向甲方提出書面報告，聲明要遵守本協定之各項內容。

前項之書面報告獲得甲方之同意後，乙方始得轉讓該廠房。

#### 第十九條 逕受強制執行

甲乙雙方就本協定之私法權利關係事項且合於公證法第十三條第一項規定之法定要件部分，於公證書中逕受強制執行之記載，並向管轄之\_\_\_\_地方法院聲請公證。

甲乙雙方除前項約定為公證外，另就本協定屬於行政契約性質

之一般公害規制事項約定遇有不履行時，自願接受行政執行，並經甲方之首長認可。

#### 第二十條 執行委員會之協定紛爭解決權及優先性

本協定之執行如有任何紛爭由執行委員會為最公正迅速之仲裁，如甲乙雙方當事人於執行委員會提出仲裁解決方案後七日內無異議者，則甲乙雙方當事人無條件同意接受執行委員會所定之仲裁解決方案。

甲乙雙方當事人未為前項之協定紛爭仲裁者，不得預先尋求其他法律救濟途徑解決協定執行紛爭。

#### 第二十一條 協定書之解釋

甲乙雙方對本協定之文義有歧見時，由本協定第四條之執行委員會解釋之，雙方並願接受解釋結果。

#### 第二十二條 協定之修訂

本協定書如有未盡事宜，雙方認有必要時，得隨時修訂之。

#### 第二十三條 附則一

為執行本協定書有關事項之通知及送達，雙方約定得依左列方式為之：

一、甲方：

（一）受送達人：

（二）送達處所：

二、乙方：

(一) 受送達人：

(二) 送達處所：

第二十四條 附則二

本協定書如發生爭議或涉訟時，雙方同意由\_\_\_\_\_地方法院管轄。

第二十五條 協定生效日期

本協定簽訂後，由雙方共同聲請\_\_\_\_地方法院公證及經甲方首長為自願接受執行約款之認可後生效。

立協定書人

甲方：

法定代理人：

地 址：

乙方：

法定代理人：

地 址：

中 華 民 國                      年                      月                      日

## 附錄五：私環境保護協定書參考範本草案

### 私環境保護協定書參考範本（草案）

\_\_\_\_\_〔簽署環境保護協定之所在地居民〕（以下簡稱甲方）與\_\_\_\_\_〔簽署環境保護協定之事業〕（以下簡稱乙方）為共同保護\_\_\_\_\_地區之環境品質，防止公害之發生，對於乙方設於\_\_\_\_\_〔開發行為名稱〕之開發與運轉之環境保護等事項，特約定條款如下：

#### 第一條 協定標的

本協定之標的為乙方\_\_\_\_\_（\_\_\_\_\_）〔刮號內作開發行為相關重要內容描述，若有敘述文件，列為附件〕，於施工建造與完工運轉過程中有關環境保護及回饋地方等事項。

#### 第二條 基本態度

雙方當事人基於環境保護的共同目標，除遵守相關法律規範以外，願以真誠、理性、和諧、公平的信念確實履行協定之內容。

#### 第三條 協定之有效執行

為謀求本協議之順利進行，並建立雙方共同溝通管道，雙方同意各推派代表一人及指定代理人一位，負責溝通、聯繫及協調等工作，以有效執行本協議之相關事宜。雙方應於本協議書簽訂後十日內，將代表名冊函送約定之送達處所，代表有異動時亦同。

#### 第四條 執行委員會

為監督雙方確實執行本協議之內容，由雙方共同遴選公證之社會人士及專家學者五人以上組成執行委員會，監督本協定之執行。

執行委員會應以維護甲乙雙方與地區整體的共同利益為目標，其職權與功能如下：

- 1、督導協定之執行。
- 2、定期開會討論相關事宜。
- 3、召開臨時會處理特定議題。
- 4、隨時傳達雙方當事人的意見，並作充分溝通。
- 5、各種大小爭議的處理。
- 6、其他。

#### 第五條 公害防治計畫書之提出

為妥善保護地區環境品質與居民安全健康，並徹底執行污染防治之工作，乙方於工廠（場）開發與營運之過程中，應提交公害防治計畫書予甲方及執行委員會，並保證忠實履行之。

前項公害防治計畫書應詳載環境保護計畫之各項公害防治對策具體約定、事故發生時之緊急因應對策、違反環境保護協定之具體措施與公害防治執行之監測項目、地點、次數及相關執行計畫等。

第一項約定事業應提交公害防治計畫書以每兩年為一期，期限屆滿前一個月，事業應重新提交公害防治計畫書予甲方及執行委員會。如於期限屆滿前公害防治計畫書有所更新者，事業亦應立即提交變更之公害防治計畫書予甲方及執行委員會。

#### 第六條 遵守特別約定之環保標準或要求

乙方應竭盡心力，於開發與營運之過程中，依所提環境保護計

畫，切實執行。

環境保護計畫包括下列各項：

(一) 環保標準

雙方當事人基於維護\_\_\_\_\_地區環境品質的共識，承認政府公布之環保標準為最起碼之要求，並進一步議定各種環保標準如下：

1、空氣污染方面

〔就相關空氣污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

2、水污染方面

〔就相關水污染物選擇採用總量或濃度標準。〕

3、噪音污染方面

〔分別就各分區，以分貝為音量單位。〕

4、其他

〔例如：振動、土壤污染、輻射、事業廢棄物之處理、所用原料、燃料。〕

(二) 綠帶、隔音牆的設置、貨車等交通工具出入廠區路線與時段的規劃等。

第七條 污染之監測、紀錄及主動申報

乙方應於適當地點設置空氣污染、水（包括海水）污染及噪音污染等相關監測站，確實進行監測並詳加記錄後，並定期公布。

甲方或所在地居民經執行委員會同意得不定期邀請中立之學者專家或顧問公司進行污染檢測，並比對乙方之記錄，費用由乙方負擔。

前項污染檢測之次數，每年以兩次為限，但如期中發現有超過

法定標準時，則應增加同數之檢測次數，費用概由乙方負擔。

#### 第八條 資訊的公開

乙方於開發或營運過程中，除定期公布環境監測記錄外，發現污染監測的重大變化或發生火災等意外事故，或因任何人為疏忽或自然原因險釀成災害時，應儘速通知甲方、執行委員會及相關人員，並作詳細說明。

#### 第九條 變更的告知義務

乙方在開發與營運過程中，在建造方法、製程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，仍應於事前告知甲方及執行委員會，並作詳細說明。

乙方於廠房新增或特定設施之擴增過程中，在建造方法、制程、使用原料、安全設計等方面有變更之必要，除依法應獲各有關機關核准外，亦應於事前告知甲方及執行委員會，並作詳細說明。

乙方為前二項變更告知時，應盡據實告知之義務，如有嚴重涉及乙方之營業秘密及運作者，乙方得對嚴重影響營業秘密及運作之部分予以保留不予告知。

#### 第十條 現場檢查權

甲方及執行委員會為瞭解乙方履行本協定之實際狀況，得指派代表進入乙方之廠區作必要之調查，或要求乙方人員說明，乙方不得無理拒絕。

地方自治團體參與本協定之簽署而為協定見證人或監督人者，為瞭解乙方履行本協定之實際狀況，得以利害關係人之身分經執行

委員會同意，並協同執行委員會委員進入乙方之廠區作必要之調查，或要求乙方人員說明，乙方不得無理拒絕。

甲方及執行委員會或地方自治團體進入乙方廠區調查後，得將調查結果公開。

#### 第十一條 公害防治訓練與公害防治負責人之設置

乙方應對其廠（場）區人員實施公害防治教育或訓練，使之對公害防治之判斷能迅速且徹底，並提高其公害防治意識。

乙方對於每一污染性設施應設置公害防治負責人，並對公害防治負責人施以污染性設施之公害防治訓練，使之對公害防治熟稔，並責令其留意維修管理負責之污染性設施。

#### 第十二條 緊急應變計畫

為保障社區人身與財產安全，遇有緊急意外事故時，雙方同意以同舟共濟之精神，依乙方所提公害防治計畫書，作救火、救災、人員疏散等措施。

乙方應定期作緊急事故處理之演習，並於演習前通知所在地居民配合。

#### 第十三條 損害賠償及紛爭之處理

乙方於開發或營運期間發生公害污染，造成甲方或第三人的生命、身體或財產之損害時，不論乙方或其僱用人員有無故意或過失，乙方均應迅速給與合理之賠償。如公害污染遭致附近居民抗議時，乙方應迅速調查原委，並向抗議人、甲方及執行委員會提出說明及處理措施，甲方並將盡力協助乙方排解紛爭。



前項公害污染如係肇因於天然災害或其他不可抗力之因素時，不在此限。

乙方於開發與營運期間發生公害事故，除依第一項之規定負責賠償外，應主動負責起損害減緩與回復原狀的善後責任，並依主管機關之指示，採取必要改善措施或停止運轉。

#### 第十四條 回饋地方之約定

為謀地方之和諧共榮並彌補居民或生態環境所可能遭致之損害，乙方同意採行下列措施回饋地方。

- 一、捐助\_\_\_\_\_成立環保與公共建設基金。〔為地區特定公共用途〕。
- 二、乙方因新增設廠所需增加僱用之員工，應優先錄用\_〔縣（市）〕籍（落籍半年以上）民眾達\_\_成以上之比例。
- 三、興建\_\_\_\_\_〔公共設施〕。
- 四、其他視地方民眾之需要而經執行委員會審議通過之善行義舉，如設立獎學金、災難救助、開放廠內公共設施等，乙方同意盡力辦理之。

#### 第十五條 違約保證金之設立及設置辦法

乙方應於本協議公證生效前，繳新台幣伍拾萬元，由甲方收執作為違約保證金（以\_\_\_\_\_〔所在地居民名稱〕名義存入行庫專戶），以為擔保乙方確實履行第十七條之義務，如有不足時，甲方得就本保證金逕行扣抵。經扣抵後不足額乙方應於接到甲方通知後十日內補足。

前項保證金所孳生利息，每年定期由甲方一次撥給乙方領回。

#### 第十六條 違約金之動支

乙方如有違反本協定時，願依本協定第十七條之罰則向甲方繳交違約金充作地方環保建設之用。

前項違約金之收入交由執行委員會處理。

#### 第十七條 罰則

乙方違反第五至十二條之約定時，由甲方視違反情形通知乙方繳交違約金，每次處新台幣拾萬元至伍拾萬元之違約金。

#### 第十八條 權利義務之繼受

乙方擬將廠房之權利義務轉讓予第三者時，受讓之第三者必須事前向甲方提出書面報告，聲明要遵守本協定之各項內容。

前項之書面報告獲得甲方之同意後，始得轉讓該廠房。

#### 第十九條 逕受強制執行

甲乙雙方就本協定之私法權利關係事項且合於公證法第十三條第一項規定之法定要件部分，於公證書中逕受強制執行之記載，並向管轄之\_\_\_\_地方法院聲請公證。

#### 第二十條 執行委員會之協定紛爭解決權及優先性

本協定之執行如有任何紛爭由執行委員會為最公正迅速之仲裁，如甲乙雙方當事人於執行委員會提出仲裁解決方案後七日內無異議者，則甲乙雙方當事人無條件同意接受執行委員會所定之仲裁解決方案。

甲乙雙方當事人未為前項之協定紛爭仲裁者，不得預先尋求其他法律救濟途徑解決協定執行紛爭。

#### 第二十一條 協定書之解釋

甲乙雙方對本協定之文義有歧見時，由本協定第四條之執行委員會解釋之，雙方並願接受解釋結果。

#### 第二十二條 協定之修訂

本協定書如有未盡事宜，雙方認有必要時，得隨時修訂之。

#### 第二十三條 附則一

為執行本協定書有關事項之通知及送達，雙方約定得依左列方式為之：

一、甲方：

（一）受送達人：

（二）送達處所：

二、乙方：

（一）受送達人：

（二）送達處所：

#### 第二十四條 附則二

本協定書如發生爭議或涉訟時，雙方同意由\_\_\_\_\_地方法院管轄。

#### 第二十五條 協定生效日期

本協定簽訂後，由雙方共同聲請\_\_\_\_地方法院公證後生效。

立協定書人

甲方：

法定代理人：

地 址：

乙方：

法定代理人：

地 址：

中 華 民 國                    年                    月                    日