



# 台湾地区行政公益诉讼的立法与实践<sup>①</sup>

## ——以“美丽湾案”为切入点

林莉红

**摘要:**我国台湾地区现有涉及行政公益诉讼的法律有行政诉讼法和环境保护法。第一个依据台湾地区行政诉讼法第九条提起公益诉讼的案件是美丽湾案,该案也是少有的原告获得胜诉的案件。该案明确了环保公益团体具有行政诉讼的原告资格;诉讼类型为给付诉讼中的课予义务诉讼;作为课予义务诉讼的例外,环保公民诉讼不需提起诉愿程序。台湾地区行政公益诉讼在立法与实施中也存在一些问题,如在严格的诉讼类型观念下将公益诉讼类型限定为课予义务诉讼,可能并不利于完整而全面地实现对公共利益的保护。  
**关键词:**公益诉讼;行政诉讼;公民诉讼;环境保护;美丽湾案;台湾地区立法

行政诉讼法中是否要规定以及如何规定公益诉讼制度,曾是我国行政诉讼法修改中讨论的热点问题之一。2014年10月中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出要“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。习近平总书记在“决定”的说明中用了相当大的篇幅谈到建立行政公益诉讼的重要性。行政公益诉讼制度的建立势在必行。对此,我国台湾地区的立法与实践或可提供一定的借鉴。

公益诉讼一词,近年来在学界、律师及媒体中被广泛使用,大致有比较法意义、民权运动意义的和诉讼法意义的公益诉讼三种理解。而从起诉资格角度,有自益型和他益型公益诉讼之分。笔者以诉讼法意义之公益诉讼为研究对象,探讨台湾地区之立法与实践。

### 一、台湾地区行政公益诉讼的实践

我国台湾地区公益诉讼实践主要集中在环境保护领域,其法律依据是行政诉讼法第九条。原告起诉要求撤销环评并且胜诉的案件已发生多起,如中科三期和中科四期环评争议案件,仍是受害人诉讼,诉讼类型为撤销诉讼。依据行政诉讼法第九条提起的公民诉讼,实践中仅发生十起左右,原告方胜诉的有三个,其中影响最大的是美丽湾案<sup>②</sup>。该案是台湾地区第一个依据行政诉讼法第九条提起公益诉讼的案件,也是第一个原告胜诉的公民诉讼案件。该案的审理及裁判在台湾地区影响甚大,笔者以该案为切入点介绍台湾地区公益诉讼的实践。

为发展当地旅游经济,台东县政府于2004年12月14日与美丽湾度假村股份有限公

<sup>①</sup> 本项研究得到台湾地区中央研究院法学研究所“邀请大陆港澳学人短期访问研究”计划支持。台北大学法学院院长张文郁教授为笔者的写作提供了宝贵意见,台湾地区元贞联合律师事务所主持律师詹顺贵先生为笔者的写作提供了诸多信息和资料,在此一并感谢!

<sup>②</sup> 另两案一为2013年4月2日台北高等行政法院判决的“100年诉字第1214号”环境影响评价案;二为最高行政法院2013年12月19日终审判决的新竹湖口垃圾转运站案。

司(下称美丽湾公司)签订契”,以 BOT 方式将台东县一处海滩等山坡地土地交由美丽湾公司进行开发(下称美丽湾案),开发面积合计 59,956 平方公尺。2005 年 2 月 21 日该公司以因应开发需要为由,函请当时台东县政府所属旅游局(后更名为城乡发展处)同意,合并两处土地后,再进行分割,将美丽湾旅馆主体建筑物的实际建筑基地的 0.9997 公顷土地分割出来,藉以规避山坡地应实施环境影响评估的 1 公顷开发面积门槛,使该建筑基地得以不必进行环评直接开发。在同年 10 月 7 日取得在该土地兴建旅馆的建造执照后,美丽湾公司随即于同年 12 月 12 日以扩建规划为由,申请全区开发,并于 2006 年 9 月 26 日检具环境影响说明书送审,台东县政府于 2008 年 6 月 15 日通过环评、7 月 22 日公告。

在 2005 年 10 月 7 日取得 346-4 地号土地兴建旅馆的建造执照后,美丽湾公司即开始建造施工。眼看着美丽湾度假村别墅主体建筑兴建,2007 年 5 月 11 日台湾环保联盟依据《环境影响评估法》第 23 条向台东县政府发出告知书,台东县政府在 7 月 5 日回函,拒绝承认违法。于是台湾地区环境保护联盟依据行政诉讼法和环境影响评估法,于 7 月 26 日向高雄高等行政法院提起诉讼。

其后,该案经过了高雄高等行政法院的三次审理和“最高行政法院”两次发回重审,高雄高等行政法院的三次审理都判决被告败诉<sup>①</sup>。第三次审理,高雄高等行政法院于 2012 年 2 月 23 日作出“100 年诉更二字第 36 号判决”,明确本案为公民诉讼类型,属于行政诉讼中的“课予义务诉讼”。被告台东县政府和第三人美丽湾公司不服高雄高等行政法院此一判决,继续上诉。台湾地区“最高行政法院”于 2012 年 9 月 21 日以“101 年裁字第 1888 号裁定”驳回上诉。至此,美丽湾案行政公益诉讼审理终结<sup>②</sup>。就在这一系列的诉讼进行之中,美丽湾度假村旅馆主体建筑早已建成。目前,美丽湾度假村别墅项目停滞,损失巨大。

## 二、美丽湾案件适用法律的讨论

### (一) 美丽湾案件明确的法律要点

美丽湾案件,经历了高雄高等行政法院的三次审判,台湾地区“最高行政法院”两次发回重审,一次驳回上诉终审定案,历时四年多。对“最高行政法院”多次发回,学者和环保团体都颇有微词,如李建良教授就认为某些方面是“无聊的文字游戏”、“已然重创环境利益”<sup>③</sup>。但该案件至少明确了以下几点:

第一,依据行政诉讼法第九条和有关环境保护领域特别法的规定,环保公益团体具有行政诉讼的原告资格,可以提起环保公民诉讼。虽然环境保护领域特别法规定的是“受害人民或团体”,但显然行政法院认为在行政诉讼法公益诉讼条文之下,至少公益团体不需要有直接的利害关系。

第二,从立法来看,环保公民诉讼的诉讼类型为给付诉讼。通过本案审理,明确本案诉讼类型为给付诉讼中的课予义务诉讼。“最高行政法院”两次发回重审都是关于诉讼类型。“最高行 100 判 1451 号”判决称:“若受害人民或公益团体所申请主管机关疏于执行之具体内容,系请求为环评法第 22 条规定之行政行为者,应系请求主管机关为行政处分,并非事实行为。”并因此而发回更审。由于要求主管机关作出事实行为的诉讼类型为一般给付诉讼,因此,从“最高行政法院”在此案中所表达的意思看,环境公民诉讼似乎不包括一般给付诉讼。

<sup>①</sup> 详细案情请见该案代理律师詹顺贵:《丑陋的美丽湾:台湾地区第一件公民诉讼胜诉案例实战解析》,载《中国环境法治》2014 年第 1 期,第 79~91 页。

<sup>②</sup> 关于美丽湾度假村的建设,另有一要求撤销环评的私益诉讼。针对台东县政府 2008 年 7 月 22 日公告的环境影响说明书,原土地所有人以及附近居民于 2008 年 7 月 25 日向行政院环保署提起诉愿,后遭驳回。当地居民于 2009 年 1 月 17 日向高雄高等行政法院提起行政诉讼,获高雄高等行政法院 2009 年第 47 号判决及最高行政法院 2012 年判字第 55 号判决支持,该环评结论被撤销。后美丽湾公司再于 2012 年 4 月 20 日将“黄金海开发计划”纳入环说书及开发行为对海洋生物暨对生态可能影响相关文件资料,申请台东县政府进行环境影响评估,台东县政府环评会于 2012 年 12 月 22 日作出“有条件通过环境影响评估审查”之审查结论,并于 2013 年 2 月 1 日公告。当地居民十四人不服,提起诉愿,遭决定驳回,遂提起请求撤销环评结论的行政诉讼。对二次环评的诉讼,高雄高等行政法院经多次开庭(笔者旁听了 2014 年 9 月 30 日在高雄高等行政法院举行的最后一次开庭),于 2014 年 10 月 28 日宣判“诉愿决定及原处分均撤销”。后该案被告提起上诉,该案目前尚在最高行政法院审理之中。

<sup>③</sup> 李建良教授对此有诸多批评:“判决实质内容未变,仅主文增易数字,终获最高行 101 裁 1888 裁定的肯认,寥寥数字,草草了事,然已是数载时光的流逝。撇开这些无聊的文字游戏不论(尽管这些文字游戏已然重创环境利益),真正需要探讨的问题,其实是环评公民诉讼的诉讼类型是否仅有“课予义务诉讼”一种?从最高行政法院二度废弃原审判决来看,似乎让人有此表面印象,实则不然。”参见李建良:《环境公民诉讼的诉讼类型与程序要件——美丽湾度假村环评公民诉讼裁判综合评析》,载《台湾法学》2012 年第 10 期,第 25~43 页。

第三,作为课予义务诉讼的例外,环保公民诉讼不需提起诉愿程序。行政诉讼法规定课予义务诉讼需要以提起诉愿为前提。关于诉愿的功能,学者观点基本一致,认为诉愿有给予人民权利之广泛与迅速救济、行政之自我专业监督、确保行政之合法与妥当行使、疏减诉源以减轻行政法院之负担<sup>①</sup>之功能。而诉愿与诉讼也有“互为消长之关系”(吴庚,2012:373)。由于撤销诉讼和课予义务诉讼的诉讼标的为行政处分,1998年大修后的行政诉讼法规定诉愿为必经的诉前程序。吴庚教授就认为,行政处分是一个目的性的概念。在“无行政处分即无诉愿”而“无诉愿即无行政诉讼”的背景下,需要在这个概念之下,将大量的行政行为纳入行政救济的范围(吴庚,2012:378)。当不再有这个背景时,意即当行政诉讼的诉讼标的不再限于行政处分时,诉愿也应根据其本身的功能加以设置。起诉行政机关怠为行使职权,本身并非严格的行政处分,德国行政诉讼法就规定怠为处分之诉不必经过先行程序。故在立法设置了“告知”程序的情况下,各方的认识是一致的。

## (二) 美丽湾案件提出的法律问题

美丽湾案件提出的法律问题主要是公民诉讼究竟应采何种诉讼类型。依最高行政法院见解,环保公民诉讼的诉讼类型只限于课予义务诉讼。对此,不少学者表示反对,认为应该根据原告之请求确定课予义务诉讼或一般给付诉讼。如李建良教授认为,“环境公民诉讼的诉讼类型并非仅有‘课予义务诉讼’一种,从而所谓‘请求判令其执行’者,依主管机关所应为措施之法律性质究属行政处分或事实行为,可分别提起‘课予义务诉讼’或‘一般给付诉讼’。”最高行政法院的这一见解,“属不明规范及错解制度之见,洵非确论”(李建良,2012:34)。张文郁教授也认为,“一般而言,其诉讼类型应是给付诉讼,但应提何种给付诉讼,则取决于是否请求行政机关作出行政处分与否。”(张文郁,2014:362)而最高行政法院在不到两个月后的2012年11月15日,针对另外一起行政公益诉讼案件作出的101年度判字第980号判决书中,对此的态度也似有所转变,“……既称‘判令其执行’,自系请求主管机关为一定内容之行为,则据此所得提起之诉讼类型,应限于一般给付诉讼或课予义务诉讼”。

依个人见解,此案如能适用撤销诉讼应更为合适。此案中建设单位有行政机关核发的建造执照,这个建造执照如不被撤销,则仍具有法律效力。法院判决命建设单位停止施工,并没有解决建造执照问题。从维护公共利益角度,除了在原告资格的要求上具有重大区别外,公益诉讼与一般行政诉讼在诉讼类型上,似并无加以限制的必要,撤销诉讼甚至具有更重要的应用空间。

## 三、台湾地区行政公益诉讼法律现状及立法进路

我国台湾地区作为成文法地区,美丽湾案能够成立,须有立法规定。台湾地区现有涉及公益诉讼的法律有行政诉讼法、环境基本法、环境影响评估法及环境保护领域的几个特别法。这些法律均明确规定人民或公益团体对于行政机关的违法行为可以提起行政诉讼。专利法、商标法、个人信息保护法、消费者保护法等法律也有涉及,但是否属于行政公益诉讼,尚待讨论。

### (一) 行政诉讼法

台湾地区在1998年大修行政诉讼法,有两个条文涉及公益诉讼:行政诉讼法(2014年6月18日公布版本)第九条:“人民为维护公益,就无关自己权利及法律上利益之事项,对于行政机关之违法行为,得提起行政诉讼。但以法律有特别规定者为限。”第三十五条规定:“以公益为目的之社团法人,于其章程所定目的范围内,由多数有共同利益之社员,就一定之法律关系,授与诉讼实施权者,得为公共利益提起诉讼。前项规定于以公益为目的之非法人之团体准用之。前二项诉讼实施权之授与,应以文书证之。”

行政诉讼法第九条是一个典型的他益诉讼的规定,意义重大。但第三十五条究竟意义有多大,尚有异议。由于这个条文是在台湾地区“立法院”三读时,才将草案文字“各该社员之利益”更改为“公共利益”的,对此学者们有自己的理解。吴庚教授认为“此项规定要求社员须就一定法律关系授予社团法人诉讼

<sup>①</sup>综合多位学者观点,如吴庚:《行政争讼论》,元照出版公司2012年版,第375~376页;蔡志方:《行政救济法新论》,元照出版公司2007年版,第27页;陈清秀:《行政诉讼法》,元照出版公司2012年版,第47页。

实施权,因此必须授权之社员享有诉讼实施权,始能将其权利授予社团法人,若社员本身欠缺诉讼实施权,即无法将其所未享有之诉讼实施权授予社团法人,职是之故,社团法人依第三十五条第一项提起诉讼时,必须先表明为授权之社员之权益遭受行政机关违法之行政处分或拒为或怠为行政处分之侵害,始能合法进行诉讼。而且社团法人既系由社员进行诉讼,是以本项规定所谓‘得为公共利益’应系立法时‘立法院’误改司法院提出之修正草案所致。”(吴庚,2012:70)。张文郁教授分析认为,就他益或者说公共利益而言,由于社团成员本身对于公益并无权限,不可将自己所没有之权授予他人;如果社团成员因自身受害而授权社团行使诉权,则非公益诉讼。其立法本意是为了保护所属社团成员个人的利益。“引进此种团体诉讼之目的应是在于,经由授权社团法人或非法人团体,个别社员得将其权益集合成一体,并委由团体为其成员之权益行使诉权进行诉讼。”(张文郁,2014:354)

笔者认为,由于社团法人如果提起“无关自己权利或法律上利益之事项”案,完全可依行政诉讼法第九条之规定,而无需另外立法明确,因此“立法院”的这个改动,对他益形式公益诉讼而言确实无甚意义。但是否可认为,立法者是希望借此表明其对公共利益采宽泛理解,认为以公益为目的之社团法人,其多数成员的利益亦为公共利益?现代社会,某些社会团体成员人数众多,如消费者团体,其利益有可能涉及社会上的每一个人,故而其利益亦即公共利益。不过,由于公共利益的广泛性和利益关系难以确定,“立法院”在后来修改的民事诉讼法中,虽然也增加规定了团体诉讼,却没有再使用公共利益一词<sup>①</sup>。

行政诉讼法第九条在原告资格问题上是一个突破性的规定,但案件类型要求“以法律有特别规定者为限”。目前,“法律有特别规定者”主要在环境保护领域。

## (二) 环境保护法

环境基本法(2002年12月11日公布版本)第三十四条:“各级政府疏于执行时,人民或公益团体得依法律规定以主管机关为被告,向行政法院提起诉讼。行政法院为判决时,得依职权判令被告机关支付适当律师费用、监测鉴定费用或其他诉讼费用予对维护环境质量有具体贡献之原告。”环境影响评估法(2003年1月8日公布版本)第二十三条:“开发单位违反本法或依本法授权订定之相关命令而主管机关疏于执行时,受害人民或公益团体得叙明疏于执行之具体内容,以书面告知主管机关。主管机关于书面告知送达之日起六十日内仍未依法执行者,人民或公益团体得以该主管机关为被告,对其怠于执行职务之行为,直接向行政法院提起诉讼,请求判令其执行。行政法院为前项判决时,得依职权判令被告机关支付适当律师费用、侦测鉴定费用或其他诉讼费用予对预防及减轻开发行为对环境造成不良影响有具体贡献之原告。第八项之书面告知格式,由中央主管机关定之。”

环境保护领域的单行法律全部都规定了公益诉讼,如空气污染防制法(2012年12月19日公布版本)第八十一条、废弃物清理法(2013年5月29日公布版本)第七十二条、土壤及地下水污染整治法(2010年2月3日公布版本)第五十四条、水污染防治法(2007年12月12日公布版本)第七十二条、海洋污染防治法(2014年6月4日公布版本)第五十九条。

关于环境保护领域公益诉讼的规定,有两个问题需要讨论。其一,环境基本法、环境影响评估法与其他环境特别法的关系。1998年行政诉讼法修改之后,“1999年1月20日,“立法院”在进行空气污染防制法的修正中,除了强化空气污染防制费、总量管制等管制性措施外,主动加入公民诉讼条款,台湾地区也因而正式自环境领域立法中,正式建立了公民诉讼制度。”(叶俊荣,2006:187-216)当时是空气污染防制法第74条,是台湾地区第一个“法律有特别规定者”。经仔细查找相关规定,依修法时间顺序来看,在空气污染防制法之后,依次是,1999年6月22日废弃物清理法修改,增加公民诉讼条款(第34条之一)。2000年1月13日土壤及地下水污染整治法修改,增加公民诉讼条款(第49条),立法理由是“仿照空气污染防制法第七十四条及废弃物清理法第三十四条之一,增订公民诉讼条款,民众得提起公民诉讼。”海洋污染防治法于2000年10月13日制定通过,即规定了公民诉讼(第59条)。2002年4月25日

<sup>①</sup>2013年5月8日修订公布之民事诉讼法增设第44-3条:“以公益为目的之社团法人或财团法人,经其目的事业主管机关许可,于章程所定目的范围内,得对侵害多数人利益之行为人,提起不作为之诉。前项许可及监督办法,由司法院会同行政院定之。”

水污染防治法修改,在第72条增加公民诉讼条款。

环境基本法中规定了公民诉讼。但环境基本法是在2002年11月9日在台湾地区“立法院”三读通过的,也就是说在环境保护领域的几个特别法全部都规定了公民诉讼之后才通过。其后,环境影响评估法2002年12月17日修正中增加公民诉讼(第23条)。鉴于规定公民诉讼的环境特别法在先,环境基本法在后,在环境基本法对公益诉讼进行规定后,是不是可以理解环境保护的任何领域都可以提起公民诉讼而不再需要环境特别法的规定?

其二,如何看待原告资格表述的差异。关于原告资格,台湾地区行政诉讼法表述的是“人民为维护公益”“就无关自己权利及法律上利益之事项”,环境基本法和环境影响评估法规定的是“人民或公益团体”,对此,应该理解为原告资格可以是“任何人”,只要这个人属于“人民”的范畴,而不需要权利或利益受到损害。而环境保护领域的特别法律多规定的是“受害人民或公益团体”,如何理解这里的“受害”?这需要司法实践在个案的具体运用中作出解释。从公民诉讼的实践来看,“行政法院”对此还是从立法者的原意出发,宽泛理解利益关系。

### (三) 其他法律相关规定的分析

除环境保护领域外,其他一些法律中的规定,是否属于行政诉讼或公益诉讼,尚可讨论。

#### 1. 关于消费者保护法

消费者保护法(2005年2月5日公布版本)第四十九条规定:“消费者保护团体许可设立三年以上,申请消费者保护委员会评定优良,置有消费者保护专门人员,且合于下列要件之一,并经消费者保护官同意者,得以自己之名义,提起第五十条消费者损害赔偿诉讼或第五十三条不作为诉讼。”第五十条规定的损害赔偿诉讼指:“消费者保护团体对于同一之原因事件,致使众多消费者受害时,得受让二十人以上消费者损害赔偿请求权后,以自己名义,提起诉讼。”这一规定显然不是行政诉讼,而是受害者民事诉讼。第五十三条的不作为诉讼是指“消费者保护官或消费者保护团体,就企业经营者重大违反本法有关保护消费者规定之行为,得向法院诉请停止或禁止之。”这里所说的不作为诉讼应该是指消费者保护官和消费者保护团体向侵犯消费者权益的企业经营者提起的停止侵犯消费者权益行为的诉讼。

不过,依台湾地区消费者保护法,“消费者保护委员会、直辖市、县(市)政府各应置消费者保护官若干名。消费者保护官之任用及职掌,由行政院定之。”故消费者保护官属于行政官员。一个可能的问题是,若消费者保护官不为同意,或消费者保护官拒绝受让消费者损害赔偿请求权而提起损害赔偿诉讼,是否可诉消费者保护官?考虑到消费者保护官部分就设置于消费者保护团体内,同时立法也赋予消费者保护团体直接起诉违法的企业经营者的诉权,理论上该种诉讼有可能发生,但实践中尚未听闻。

#### 2. 关于个人资料保护法

个人资料保护法(2010年5月26日公布版本)规定有损害赔偿团体诉讼。该法第三十四条第一款规定:“对于同一原因事实造成多数当事人权利受侵害之事件,财团法人或公益社团经受有损害之当事人二十人以上以书面授予诉讼实施权者,得以自己的名义,提起损害赔偿诉讼。”第三十三条:“依本法规定对于公务机关提起损害赔偿诉讼者,专属该机关所在地之地方法院管辖。对于非公务机关提起者,专属其主事务所、主营业所或住所地之地方法院管辖。”对公务机关提起的损害赔偿诉讼,应属于国家赔偿。台湾地区“国家赔偿法”虽属于行政法性质,但除行政诉讼中附带提出国家赔偿请求因而合并审理外,国家赔偿诉讼原则上依民事诉讼程序审判。故此并非行政公益诉讼之规定。

#### 3. 关于专利法、商标法

专利法、商标法未找到公益诉讼或团体诉讼之直接规定。但商标法有关于“异议”的规定,专利法有关于“举发”的规定。在此以专利法为例进行分析。专利法在第71条、第119条、第141条规定,任何人得附具理由,向专利专责机关举发请求撤销第三人之专利,并规定专利专责机关接到举发后应该对举发进行审查和审定。在相关条文中规定了专利专责机关的处理程序,如送达及答辩、径予审查等。专利权经举发审查成立者,应撤销其专利权等。对专利专责机关的审定结论,举发人可以寻求行政救济。对此,张文郁教授认为,“依实务、通说见解,若举发人不服专利专责机关关于举发之审定,应许举发人对之

提起诉愿、行政诉讼以贯彻立法旨意。”(张文郁,2014:350)台湾地区“最高行政法院”林文舟法官也持相同见解(林文舟,2012:81)。

根据台湾地区智慧财产法院网站判决书的资料,有大量案件是举发人提出举发,主管机关经审查后做出审定结论,认定举发成立撤销原专利,或认定举发不成立,举发人或专利权人对审定结论不服提出诉愿,经诉愿机关处理后,举发人或专利权人不服诉愿决定,向智慧财产法院提起行政诉讼。主管机关审定认为举发成立撤销原专利,原专利权人与该行政行为具有利害关系,可提起诉愿和行政诉讼当无疑义。对于认定举发不成立,举发人提起诉愿和诉讼,因《专利法》规定“任何人”都可提出举发,因此,原告资格没有疑义,法院在受理案件时也不审查原告与案件的利害关系。应该说,这类案件具有公益因素。

但是,在台湾地区智慧财产法院官网上所看到的所有案件(不完全统计)都是对专利主管机关的审定结论提起诉愿后,对诉愿决定不服而提起诉讼的。问题是,如果专利专责机关不予审查、审定,如何救济?如林文舟法官所言,对于主管机关怠为处分得提起行政诉讼,但何为“怠为处分”,多长时间不为处分构成“怠为处分”?还是需要立法加以明确,作出类似于环境保护领域的规定。对此,台湾地区《行政诉讼法》和《专利法》都无明确规定,但《诉愿法》规定似乎可以适用。《诉愿法》第2条规定:“人民因中央或地方机关对其依法申请之案件,于法定期间内应作为而不作为,认为损害其权利或利益者,亦得提起诉愿。前项期间,法令未规定者,自机关受理申请之日起为二个月。”

#### (四) 台湾地区行政公益诉讼立法过程

台湾地区行政诉讼法在1998年大修增加公益诉讼的条文时,依“立法院”所列立法理由,是依照日本行政事件诉讼法第5条及第42条有关民众诉讼的规定,增设本条以维护公共利益<sup>①</sup>。但“法律有特别规定者”之第一次出现是1999年1月20日修正公布的《空气污染防制法》,引进的却是美国的公民诉讼制度。

美国清洁水法(Clean Water Act)第5部分第5条(美国法典第33部分、第1365条)规定公民诉讼条款。该条规定,除依本条的限制规定外,任何公民均得自行起诉,以任何人,包括美国政府以及其他在宪法第11修正案所允许范围内的任何政府部门或机构为被告,主张其违反本条所规定的放流水标准或限制或联邦环保署署长或各州依签署标准或限制所下的命令;或者,以联邦环保署署长为被告,主张其怠于执行本法所赋予其之非裁量性职责。对于环保署署长的诉讼,要求于起诉前60日告知环保署长该拟起诉事由,在后者拒绝或仍然不予履行的情况下方能提起诉讼。第1365条公民诉讼条款同时也明确,“公民”是指其个人权益受到或可能受到不利影响的人。

关于空气污染防制法的立法经过,李建良教授有详细说明。起初环保署所提出的空气污染防制法修正草案,并无公民诉讼条款,在立法院内政及边政、司法两委员会审查时,方由立法委员以修正动议方式提出,其条文内容是:“公私场所疏于遵行或主管机关疏于执行依本法所规定之义务、命令或排放标准时,任何个人或团体为维护空气质量,得以该公私场所或该主管机关为被告,对其违法或怠于执行职务之行为,直接向法院提起告诉,请求法院判令其遵行或执行。”但进行二读时改为“公私场所违反本法或依本法授权订定之相关命令而主管机关疏于执行时,受害人民或公益团体得叙明疏于执行之具体内容,以书面告知主管机关。主管机关于书面告知送达之日起六十日内仍未依法执行者,人民得以该主管机关为被告,对其怠于执行职务之行为,直接向行政法院提起诉讼,请求判令其执行。”其主要差异为:第一,提起公民诉讼的主体(原告),由“任何个人或团体”改为“受害人民或公益团体”;第二,提起公民诉讼的对象(被告),由“该公私场所或该主管机关”改为“主管机关”;第三,受理公民诉讼的机关,由“法院”改为“行政法院”。此为配合台湾地区司法民事、行政二元体制进行的修改(李建良,2012:33-34)。

实际上,除前述三处修改外,另有一处重要修改,是将被诉行为之适法状态由“违法或怠于执行职务”改为仅针对主管机关的“怠为执行职务”,这一修改,无疑是在厘清公私法二元格局下借鉴美国清洁水法仅针对行政主管机关的表述,但却带来后续台湾地区行政诉讼在诉讼类型上的争议。而将有起诉资

<sup>①</sup>日本行政事件诉讼法第5条:“本法所称民众诉讼,指人民以选举人资格或其他无关自己法律上利益之资格,请求变更或撤销国家或地方自治团体机关之违法行为而提起之诉讼。”第42条:“民众诉讼与机关诉讼,以法律有特别规定,且以法律规定之人为限,始得提起之。”

格的主体局限于受害者,则是由于立法过程中的博弈,显然立法上希望对原告资格进行一定的限缩。

从诉讼类型的规定看,也可看出源自美国法的痕迹。与美国清洁水法类似,台湾地区环境保护领域的系列规定,都针对行政机关“怠于”行使职权。因而在台湾地区行政诉讼法中,以诉讼类型观之,只能提起给付诉讼。但行政机关之违法行为,并非限于怠于行使职权,而以“作为”的形式似更为多见。对此需要撤销诉讼之类型,如违法发给环境影响评估书、违法颁发许可证等。由于只是提起给付诉讼,原告只可请求法院命被告作出撤销违法行为之行政处分,而需要在胜诉判决后依赖行政机关履行判决以实现公共利益之维护。张文郁教授认为,依行政诉讼法之规定,最直接有效的诉讼类型应系撤销诉讼。但是由于前述环保法律主要参考美国法,而美国法制并无严格区分诉讼类型。因此,“于请求撤销违法处分之情形,实不应拘泥于文义,硬要原告提起课予义务诉讼,由法院判决命被告机关应作出撤销原违法处分之行政处分,而应许原告采最直接有效之诉讼类型,例外允许原告提起撤销诉讼。”(张文郁,2014:354)。

## 四、台湾地区公益诉讼立法与实践背景

### (一) 社会转型

社会转型话题包含丰富的内容。转型之前,我国台湾地区已有一定的社会基础,如对私有财产的保护、一定的言论空间、经济上相当程度的市场化、舆论上对民主民生的尊重等。转型过程中虽然也经历了对抗,但总体而言基本顺利、平稳。台湾地区社会一方面,社会公众的权利意识、自主意识得到加强,另一方面,政治体制的运转在小幅度多频率的震荡与磨合中取得协调,从而使得整个社会富有活力。

环保运动从街头到法庭,本身既是民主转型的一部分,也从一个侧面反映了我国台湾地区民主转型的成功。在一个民主法治社会,街头运动的作用与实质是表达,而不是解决纠纷的方式。我国台湾地区1970年代经济腾飞,在获得亚洲“四小龙”称号的同时,也带来资源破坏与环境污染。对此,公众起初的方式是街头抗争,包括静坐、示威、抗议、堵厂、召开记者会等,“环保自力救济行动俨然已成为台湾环保政治的主流”(叶俊荣,2010:317)。这些行动有的取得一定的效果,如鹿港事件和林园事件,大多数情况下效果甚微。而早期的环保运动中,法院和法律基本上是缺位的<sup>①</sup>。公益诉讼制度的建立为体制内解决提供了可能,而民众、律师与法官对制度的成功运用让其成为了现实。

### (二) 司法保障

司法保障在于法院依法独立审判案件。司法独立有基本的国际标准<sup>②</sup>。应该说,司法独立在我国台湾地区基本能够实现。但是,作为走向法治的必经过程,司法与立法、行政权之间的博弈也似乎正在进行之中。中科三期环评案件,“最高行政法院”不顾行政机关的意见,判决撤销环评结论。台湾地区“行政院”环境保护署在判决后在全台湾地区所有五个重要的报纸上刊登半版文章,指责法院判决“无意义”、“无效用”、“破坏现行环评体制”。对此台湾地区各界议论纷纷。有“立法院”立法委员就表示,环保署带头对抗法院判决,将开恶例,未来环评机制恐成虚设<sup>③</sup>。李建良教授也撰文认为:“法治精神的落实,依赖的不是法律规定或文字,而是执法者的法治素养与实践决心。在中科三期开发一案中,执政当局暴露出来的正是法治素养与实践决心的欠缺,而不是法律如何规定或解读。”并放言要“为总统开一门行政法课”<sup>④</sup>。而美丽湾案件,虽然环保团体赢得了公民诉讼的胜诉,学者发出了学术界联署声明<sup>⑤</sup>,但环评诉讼还在进行中,丑陋的别墅建设依然矗立在美丽的美丽湾畔。其实这正好表明台湾地区有司法

① 叶俊荣总结:“鹿港事件和林园事件中有三点值得注意的相似之处。首先,在两个时间中,抗争者都不曾向法院寻求救济,所以法院根本没有机会对系争问题表示意见。其次,在程序上,权责机关都未曾举办过一场与争点有关的公听会,或主动地要求利害关系人表示意见。最后,当双方在对峙或协商时,从未引用任何一个法律条款或判例。”参见叶俊荣:《环保自力救济的制度困境——“解决纠纷”或“强化参与”?》,载叶俊荣主编:《环境政策与法律》,元照出版有限公司2010年版,第323页。

② 联合国《关于司法独立的基本原则》、司法独立第一次世界大会《司法独立世界宣言》和国际法曹协会《司法独立最低标准》。

③ 台湾地区醒报记者钟祯祥:《中科环评遭撤,环保署竟不停工》,载哲枫论坛 <http://forum.zhe-feng.com.tw/viewthread.php?tid=1535&extra=page%3D1>,2014年8月4日最后访问。

④ 为总统开一门行政法课,“提供正确的行政法基本知识;为领导人提供法治建言,原本是公法学者责无旁贷的职责之一”,参见李建良:《为总统开一门行政法课》,《台湾法学》2010年第12期,第1页。

⑤ 台湾地区环保署随即发布“以最高行政法院的判决澄清记者会主张的谬误”回应稿。该回应稿再次受到学者批评,由此似乎引起了环保署与学界的一场论战。

独立。司法独立就是意味着被动、中立和客观,意味着风雨中能够坚守,司法过程不受外界干扰。不过,这些表现,似乎表明司法权与行政权之间尚有博弈,司法权威仍待加强。可以说,我国台湾地区仍处于法治完善的过程中。

### (三) 公众参与

公益诉讼制度建立并实际发挥作用,当然离不开公众对环境保护等公共议题的参与和直接投入。离开公众参与,公益诉讼就是无源之水、无本之木。与其他亚洲国家的民主转型类似,在台湾地区民主化过程中,律师发挥了重要作用,形成了参与社会运动的传统。而解严之后,台湾地区民间团体发展也很快。此外还有一些草根的环保团体。中国传统社会就有乡绅家族和寺庙相结合的慈善济贫模式。台湾地区民间社会历来有中国传统文化中重视联谊和慈善的传统,以宗亲、同乡、校友等名义的组织一直存在。20世纪50年代以来,在慈善和美国社会工作理论与实务的影响下,社会工作与志愿者服务一直有发展,而在90年代之后,各种民间团体更是迅速发展壮大。民间团体在台湾地区民主转型、促进社会变革与发展中发挥了较大的作用。

## 五、台湾地区经验对大陆行政公益诉讼制度的启示

### (一) 民行分立的二元体制

我国台湾地区法律制度承继大陆法系传统,实行民行分立的二元体制。行政立法在对相对人权利和义务和行政机关职权职责做出明确规定的同时,规定了具体的处罚措施,应做出行政处罚等行政行为而不作构成行政不作为,因而才会出现“得对疏于执行之主管机关提起诉讼”的规定,通过行政诉讼制度设置了对行政机关违法行使或怠为行使职责时的追究机制。而民事诉讼是典型的私益诉讼,尽管也涉及公共利益保护的问题,但通过团体诉讼,以及判决效力扩张、举证责任倒置等方式加以解决,不必规定类似的公益诉讼条款。如是,各种社会生活主体之间的关系明确,制度方能发挥作用。我国大陆地区,亦属民行分立的二元体制,建立行政公益诉讼比民事公益诉讼更有必要。

### (二) 行政诉讼法与单行法律规定相结合的制度建构

关于制度建构,笔者之前的研究即认为,“我国在将来行政诉讼法修改中,可以仿照日本及台湾地区的立法技术,在行政诉讼法中确立行政公益诉讼的类型和准用程序,而将起诉资格和具体的适用程序赋予单行立法来规定。”并研究了行政公益诉讼的启动模式、类型构造以及需要解决的具体问题<sup>①</sup>。我国行政诉讼法刚刚完成修订,其中并未涉及公益诉讼。全国人大常委会《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》规定自2015年7月起试点检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼,“试点期满后,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律”。由于检察机关提起行政公益诉讼试点的案件领域为国有资产保护、国有土地使用权出让、生态环境和资源保护等,因此,涉及的法律除了行政诉讼法,还应当包括这些领域的相关法律。

### (三) 行政诉讼法明确规定起诉资格

由于公益实在是一个很难界定的概念,而公益诉讼中最重要的问题就是原告资格问题,即当事人进入司法审查之门的问题。台湾行政诉讼法第九条除了明确规定人民为了“维护公益”外,还明示“就无关自己权利及法律上利益之事项”,非常明确地表示出了他益性质与利他性目的,从而杜绝了法院以及任何人否定当事人原告资格的可能性。这实在是一个非常值得借鉴的规定。

### (四) 提请行政机关履行职责的诉前程序

台湾地区相关法律大多规定,主管机关疏于执行时,当事人应当以书面告知主管机关,在主管机关于书面告知送达之日起六十日内仍未依法执行时方得提起行政诉讼。这一提起诉讼之前的过滤机制,一方面尊重行政机关行使职权,给予行政主体充分的自我纠错的机会;另一方面也使得进入诉讼的是少数真正具有法律争议的案件,从而发挥法院合法性审查的优势,避免司法资源和社会资源浪费。我国在

<sup>①</sup>参见林莉红、马立群:《作为客观诉讼的行政公益诉讼》,载《行政法学研究》2011年第4期,第9页。

前述全国人大授权检察机关开展公益诉讼试点工作的决定中采纳了此做法。

除了前述可资借鉴之处,台湾地区行政公益诉讼在立法与实施中也存在一些问题。主要是在严格的诉讼类型观念下将公益诉讼类型限定为课予义务诉讼,可能并不利于完整而全面地实现对公共利益的保护。依笔者观点,作为以维护公共利益和客观法律秩序为目的的行政公益诉讼,其诉讼类型应当仅限于为非财产给付诉讼。同时,立法应当对行政公益诉讼的主体与起诉资格、诉讼请求与处分权问题、司法审查的力度、诉讼费用负担等问题加以规定。

分析我国台湾地区行政公益诉讼,固然需要提炼其经验,同时也要分析制度实施所具备的条件。在我国现代化过程中,社会结构正发生着前所未有的转变,利益关系日趋复杂,思想观念愈加开放和多元。从法律制度上说,传统旨在维护个人利益的诉讼体系,已无法回应法治变迁中出现的新问题,需在现有的体系中植入新的诉讼机制。而徒法不足以自行,字面上的法条要变成实践中的法律,需要相应的社会历史条件。制度与实践的互相推动,本身也是社会变迁的一部分,并终将使法治与社会走向进步。

### 参考文献:

- [1] 陈清秀(2009). 行政诉讼法. 台北:元照出版公司.
- [2] 李建良(2012). 环境公民诉讼的诉讼类型与程序要件——美丽湾度假村环评公民诉讼裁判综合评析. 台湾法学, 211.
- [3] 林文舟(2012). 两岸行政诉讼法制概论——以诉讼类型为中心. 台北:五南图书出版股份有限公司.
- [4] 苏永钦(2009). 检举人就公平会未为处分的复函得否提起诉愿. 公平交易季刊, 4.
- [5] 张文郁(2014). 浅评行政诉讼之公益诉讼——兼评最高法院判决 101 年度判字第 980 号. 载张文郁主编. 权利与救济(三)——实体与程序之交错. 台北:元照出版有限公司.
- [6] 吴 庚(2012). 行政争讼法论. 台北:元照出版公司.
- [7] 叶俊荣(2006). 环境法上的公民诉讼:论制度引进的原意与现实的落差. 载施茂林主编. 跨世纪法学新思维:法学丛刊创刊五十周年. 台北:法学丛刊杂志社.
- [8] 叶俊荣(2010). 环保自力救济的制度困境——“解决纠纷”或“强化参与”. 载叶俊荣主编. 环境政策与法律. 台北:元照出版有限公司.

## The Legislation and Practice of Administrative Public Interest Litigation in Taiwan

——Based on “Meili Bay Case”

Lin lihong (Wuhan University)

**Abstract:** The present legislation in Taiwan containing provisions on public interest litigation are the Administrative Litigation Law and the Environmental Protection Law. The first public interest case brought pursuant to the article 9 of the administrative litigation law is the Meili Bay case. It is also one of the few cases that plaintiff win the case. The case explicitly recognized the standing of environmental protection public interest groups in administrative litigation. The litigation type was obligation imposing lawsuit. As an exception to the obligation imposing lawsuit, the environmental citizen suit does not require to bring the administrative process. Taiwan's administrative public interest litigation also demonstrates some problems in legislation and practice, such as limiting public interest litigation to obligation imposing lawsuit. This may not be helpful to the full and complete realization of the protection of public interest.

**Key words:** public interest litigation; administrative litigation; citizen suit; environmental protection; Meili Bay Case; legislation in Taiwan

■作者地址:林莉红,武汉大学法学院;湖北 武汉 430072。Email:fxyllh@whu.edu.cn。

■基金项目:国家 2011 计划司法文明协同创新中心研究成果(教技函 2013[26])

■责任编辑:李 媛