

社區環境權

與

社區發展

李永展

第一章 前言

近幾十年來，台灣已經由以農業爲主的傳統社會，轉向以服務業及資訊業爲主的工商社會。由於經濟的快速成長及都市的集中發展，再加上缺乏妥善的環境保護及成長管理，以致於環境品質日益低落。尤其是在都市地區，由於土地使用密集，不容容土地使用相互干擾，使得都市環境品質更形惡化。究其原因，工業革命前，人類社會是建築在以互相信賴、互相合作爲基礎的社區組織上；而工業革命後，高度機動化及大量生產、消費逐漸消蝕了社區的功能，人與人之間以共同歸屬感爲基礎、追求共同目標的「社區」(Gemeinschaft)遂轉變爲缺乏歸屬感、追求個人目標的「社會」(Gesellschaft) (Swaney, 1981; Poplin, 1977)。

由於人與人的關係由「社區」轉變爲「社會」，因此一般人在使用環境資源時，往往以追求個人最大利益爲依歸，而不關心其他人的權益，因而產生各種負面的環境影響（亦即「外部性」，externality），其中又以「不寧適外部性」最顯著，如噪音、污水、及垃

圾等（註一）。而隨著科技的進步及人口的增加，外部性問題將更加嚴重，導致環境的惡化與資源的枯竭。在這種情形之下，爲了維護環境及生態體系之平衡，一方面要透過立法賦與人民享有並維持良好生活環境之權利與義務，以保護環境品質；另一方面必須重建以社區爲主體的人際關係，使人們在使用環境時能夠互相尊重。

環境權之賦與，就傳統以私有財產權爲中心的法律結構來看，應該隨著土地及房屋所有權而賦與。然而環境及環境品質本身是一種公共財，不應該附屬於私人財產權，而應該由大眾共有、共享，任何人欲支配、使用環境皆須取得大眾之同意或諒解，此即「環境共有」之觀念（註二）。本文即擬從「環境共有」之觀點出發，探討社區之內涵及環境權之意義，並結合此兩種觀點提出「社區環境權」之主張，使得「良好的環境品質」之抽象概念能夠落實，進而促使人們在使用社區環境時能更尊重他人的權益，以減少對環境及環境品質之破壞。

本文共分七章，第二章提出社區概說，第三章探討社區環境問題，第四章說明環境權之概念，第五章爲社區環境權之概念，第六章描述

社區環境權之內涵，第七章為本文之結論與建議。

第二章 社區概說

「社區」最簡單的定義為：一定地理區域內的人及其社會性活動及現象之總稱（蔡宏進，民八十）。依此定義，小至鄉村聚落可稱為社區，大至國際性組織亦可稱為社區，似乎太過籠統。有鑑於此，本文將社區界定為包括下列四個要素：

- (一) 一群特定之居民。
- (二) 一特定之地理範圍。
- (三) 居民普遍有共同歸屬感。
- (四) 居民通常具有共同之關係，如共同的目標、共同的需要、及共同的利益等。

也就是說，社區是「某一特定地域之居民，而居民之間普遍有共同歸屬感，且具有社會、心理、及文化等關係的共同體」。在此共同體中，一群人佔有一定的地域，他們於此地域中從事各種活動，彼此間存在著相互的依存關係。根據生態學派的說法，社區是一個社會學的單位，而非法定的行政單位，因此特別強調人的因素，認為人與人的調適，以及人與環境的調適，是社區所以形成的要件（譚貞禧，民六一）。

因此，社區是起源於人類本性的特徵及自身的基本需求，是人類選擇生存環境，控制和改變生存環境所形成的實際狀態（McKenzie，

1925）。在社區裏，居民適應當地的自然環境，依此而衍生出不同的社會與文化形態，影響居民日後的組織方式和行為活動。

人們適應不同的自然環境，形塑出的社區形態也不同，這不只是人與自然環境互動的結果，人與人的溝通運作也具有很大的影響力，我們必須了解的是社區並非是封閉的體系，而是經常受到經濟、政治、教育的壓力（Martindale and Hanson, 1969）及環境生態所影響之體系。因此，社區中的人與環境的關係，雖可能會達到平衡狀態，但也會經常發生「集中、集中化、隔離、侵入、及承繼」等空間型態的變動（Park, 1969）。我們可以說，社區的發展過程不只是由其自身的各種力量所決定，還受到城市生活的總體過程之制約，因此，脫離城市環境孤立地看待社區，就等於否認了社區本身重要的現實環境（李永展、何紀芳，民八四）。

第三章 社區環境問題

台灣自民國四〇年代至五〇年代積極推動各項經濟建設計畫，而於六〇年代經濟起飛後，七〇年代更迅速地躍上國際經貿舞台。民國八十二年每人國民生產毛額高達一〇八五二美元，排名世界第二十五位（行政院主計處，民八三），台灣經濟儼然已成為發展中國家的楷模。然而在我們自詡台灣經濟奇蹟的同時，四十多年來著重經濟發展的都市建設所帶來的城市環境卻是「反城市」及「病態城市」（李永展、張乃瑩，民八三）。

台灣反城市發展的現象到處可見，城市成為孤立、區隔、及單純機能的組合，而在只有「可定量的才是最重要的」法則之下，已使社會產生極大的危機。另一方面，隨著經濟成長及人口不斷增加，台灣的環境負荷逐年加重，民國八十二年台灣地區空氣污染指標（ PSI ）在一〇〇以上的日數，占八・二％；環境噪音超過六五分貝所占比率為十四・五％；二十一條主要河川末（稍）受污染長度占六一・八％，而中度污染比率近年維持在二五％左右（行政院環境保護署，民八三）。事實上，至今這幾十年來的發展，在經濟建設與環境維護的天平上，總是一面倒向經濟建設，很難見到環境的這端有平衡，甚至落實的時候。以下即從社區的角度檢視四個較嚴重的社區（實質與非實質）環境問題。

一、社區空間關係的競爭

空間關係是構成社區的重要因素之一，近年來台灣許多社區的空間關係改變相當明顯，而其改變則具體表現在土地使用的變化上。重要的改變包括非耕地過密使用，這些土地包括城鄉的建築用地、公共設施用地，乃至鄉村地區的山坡地、河川地、及旱地等；相反地，許多耕地的使用率卻反而更趨粗放。過密使用的非耕地，往往有誤用及濫用的情形，尤其以都市邊緣地區最為嚴重，這些都市邊緣的社區往往成為新的「都市貧民窟」；此外也常見河川地栽種高莖植物，造成排水問題；而濱海的濕地或溜地開發為養殖魚貝及蝦類，再加上大量

抽取地下水，往往造成地盤下陷等後果。這些土地濫用的情形雖非全部發生在人口密集的社區，但使用者常是當地社區的居民。

二、垃圾清運及處理

根據行政院環境保護署之統計，八十二年度平均每日垃圾清運量二二五・三公噸，較八十一年度的二一九・五公噸，增加二・七三％，平均每人每日垃圾量八十二年度為一・一〇公斤，較八十一年度增加一％；垃圾處理方法則以掩埋方式占九一・七七％最多，其他方式占四・九三％，焚化方式占二・三〇％（行政院環境保護署，民八三）。然而各鄉鎮市垃圾清運機具普遍性陳舊、人力不足及清運工作績效不彰（行政院環境保護署，民八二b），無法解決與日俱增的都市垃圾。

三、水污染

目前台灣地區市鎮污水量每日高達四百萬公噸以上，且大多集中於人口密集的市鎮（行政院環境保護署，民八二a），就污水來源而言，家庭污水為水污染主要污染源之一，根據民國八十一年度的統計，台灣地區家庭污水佔所有廢污水總量的八・二三％（行政院環境保護署，民八三），而所排放的廢污水當中又以來自化糞池、清潔用水為多，水質除受到優養化影響外，還衍生其他水質問題。

四、鄰里功能的削減

社區應是許多個人、家庭、團體、以及習俗、制度組合在一特定地區之內，但台灣社區建築往往只重視效率和機能，連帶使社區的意義也逐漸變成水泥堆砌出來的建築集合體——人工環境代替了自然環境。社區最早依附自然環境，與自然互利共生而衍生出的人與環境、人與人互動的社會關係，因為受到工業文明的衝擊，這些互動的社會關係已逐漸瓦解，使得社區鄰里的功能大為縮減；大量人口、高密度、高度異質性已使社區的整體感、認同感與約束力逐漸失落；企業化的人際關係及擁擠匆促的生活型態，把人與人之間的距離逐漸拉長，群己關係的淡漠，使個人成為生產與消費過程上的顧客、服務對象，或只是電腦處理上的一個代碼，而非完整的個人（李永展、何紀芳，民八四）。

第四章 環境權之概念

「環境權」之主張，是一九七〇年代以來由於環境問題日益惡化，而逐漸受到各界重視才衍生而來。美國伊利諾州於一九七〇年修定的州憲法條款中所揭示的「保障自然環境為本州的一貫政策，同時為本州所賦予個人的權利義務。」（丘昌泰，民八二）可說是環境權法律條文化之濫觴。而一九七〇年的「東京宣言」及一九七二年斯德哥爾摩的「人類環境宣言」都主張，享有環境之權利及維護自然資源之權利係基本人權之一，任何人皆得擁有之。任何人皆有享受健康、安全及舒適生活之權利，而且任何人對他人享受健康、安全及舒適生活之權利，皆有尊重之義務，也就是說，不得破壞自然及生活環境，也不

得製造環境污染而侵害他人權利。及至一九八七年，聯合國「環境特別委員會」在東京完成的「未來報告書」中，更提倡以聯合國之世界人權宣言為典範，發展「世界環境宣言」，確立享受良好地球環境之權利——環境權，而且應與任何人權之地位相同。

自十九世紀以來由於社會形態日益複雜，單從基本法律概念所制定的法律條文已不太能完全適用，因此，重視法律條文背後所隱含的社會事實之「社會法律學派」遂逐漸成為主流（邱聰智，民六五）。因此從人類法律演變的觀點來看，環境權的法律化亦是此一時代潮流下的產物。從當前世界各國的憲法或其他環境保護法案來看，對於環境權僅有綱領性或宣示性之規定，而沒有具體的內容及範圍。此乃因為環境及環境資源（如空氣、水等）很難加以分割，尤其是「維生系統」，更是無法加以分割（Swaney, 1990）。儘管如此，從相關文獻我們可得知環境權之概念大致如下所示（李永展、馬立文，民八三；汪銘生，民八一）：

- 一、環境權不僅屬於個人，也屬於全體人類，所以當個人的生命或財產受到環境污染的損害時，當然有依法請求補償救濟之權利；
- 二、環境權之享有者，不僅是這一世代的人類，也包括未來世代的人類；
- 三、環境權之維護，事先預防重於事後補救；
- 四、環境權是一種必須靠公權力介入才能維護與保障之權利；

五、在享有環境權時，必須相對地承擔保護環境之義務。

然而以上五點多屬概念上的宣示，要將環境權落實在法律條文中，宣示性的概念顯然不夠。因此，我們要先確定環境權的權利主體及權利客體，才能確定環境權所保障之範圍及其應有之內容。

第五章 社區環境權之概念

社區，從歷史的角度來看即是依附自然環境而生的產物，因而有不同地方的獨特性格與實質的社區界限（李永展、何紀芳，民八三）。地區氣候、植物、和景觀都有每個地方不同的空間特性，自然環境不僅提供社區居民必需的資源，也給了人們豐富的生活環境與精彩的體驗，但在人們追求文明與經濟成長的同時，過度工業化與都市化所帶來的人口膨脹、有毒廢棄物、以及種種的環境污染正加速破壞社區環境，使自然離我們越來越遠，因此提倡社區發展應與環境生態結合的Galthorpe(1993)認為，了解每個地方自然環境的特性，表現在實質環境的設計並尊重生態體系的平衡，可使社區擺脫環境惡化的陰影，成為健康與永續性生存的人性空間。因此，如何將「社區」與「環境權」加以結合，是從事社區研究者一個重大的挑戰。

環境權之賦予，就傳統以私有財產權為中心的法律結構來看，應該隨著土地及房屋所有權而賦與。就此一觀點來看，環境及環境資源係被視為任何人都可不必支付任何代價使用，而沒有任何限制之「自由財」(Free Goods)。環境權之賦與則是嘗試透過排他性的建立，引

用Coase(一九六〇)所提出之財產權理論，讓破壞環境者或受害者透過協商的方式，調整其財產權之範圍與內容，而將人們享有環境及環境品質之權利(環境權)納入財產權之保障範圍內。如此一來，則不論環境財產權屬於誰，都將達到「柏拉圖最適境界」(註三)，而使得環境及環境資源之配置達到最有效率的狀態。

Coase的財產權理論係建構在「交易成本為零」以及「需求面沒有財富效果」兩個假設條件之下，實際上這兩個假設條件都很難存在。由於參與協商人數眾多、資訊取得不易(Carterbery and Marvasti, 1992)、不易排除「白吃者」及「堅持者」等原因(Wittman, 1984)，交易成本很難為零，而Carterbery與Marvasti認為，交易成本本身就是一種社會成本，因此引用Coase理論來做為減輕或消除環境外部性(社會成本)的工具，反而無法達到預期目標。此外，Coase學派的私有財產權學說也沒有考慮社區的層面(Quiggin, 1988)。

經濟成長及人口壓力會使得任何再豐富的資源耗竭，因此把環境及環境資源視為是人人都可以無限制使用的「自由財」是不適當的。Swaney認為應把環境及環境資源視為「公共財」(Common Property)，公共財的範圍與內容可藉由對何人、何時、及如何使用資源來加以界定，而透過「社會控制」機制的運作，使用環境及環境資源之權利與義務即可明確界定(Swaney, 1990)。由此論之，不應將其定位為大眾所共有、共享；換句話說，環境權應屬於全體國民、甚至全世界人類。然而「一旦將某一基本人權定性為全民共有，在某些意義上

已將該權架空」(葉俊榮, 民七九, 第一三二頁), 爲了不使環境權之賦與失去實質的意義, Shaw (1988) 與黃燕如(民七七)認為環境權應與社區結合, 而以社區環境權之形式較為適當。

第六章 社區環境權之內涵

目前國內外學者對環境權之定義主要有下列三個方向：一是憲法位階的生存權、人格權之保障(八代紀彥, 民六四a, 民六四b；邱聰智, 民六五；駱永家, 民七六；柴松林, 民七七)；二是社區共有財產權之保障(Shaw, 1988)：一是民衆參與環境決策的參與權(葉俊榮, 民七九), 因此就其性質而言, 環境權兼具生存權及財產權兩種性質(駱永家, 民七五；黃燕如, 民七七)。如果引用CaTabrest與MeTamed (1972) 所提的二個權利雙重評判法則——財產法則 (Property Rule) 、義務法則 (Liability Rule) 與不可剝奪法則 (Inalienability Rule) 來加以說明, 則社區環境權將可劃分為生存權(不可剝奪法則, 不可交換的部分)及共有財產權(財產法則與義務法則, 可交換的部分)兩大部分。

至於生存權及共有財產權之界限應如何劃分, 黃燕如(民七七)認為應以污染排放標準作為劃分生存權與共有財產權之標準, 然而污染排放標準應如何制定? 不同社區之環境污染情形不一樣, 不同社區居民忍受環境污染的程度也不一样, 因此生存權與共有財產權之劃分應視各社區之情形而定。因此應從社區居民忍受環境污染之程度著手, 在「完全沒有污染的環境狀況」與「污染嚴重到足以危害生命安全的

環境狀況」之間, 以社區居民普遍認為完全不能忍受的環境污染情況之最低界限, 作為制定污染排放標準之參考, 作為劃分生存權與共有財產權之標準。

生存權與共有財產權之劃分, 僅是糾紛發生時處理之依據, 而社區環境權更積極之涵意應是社區居民參與環境規畫與管理之權利。就規畫層面而言, 社區的規畫應是由下而上、居民參與式的規畫, 而不是由上而下、「削足適履」式的規畫。換句話說, 無論社區環境的規畫與管理都應符合社區居民的需求, 都應有社區居民參與。因此就積極面而言, 如何賦與社區居民社區環境的規畫權與管理權將是十分重要的課題。

第七章 結論與建議

在經濟急劇成長而社區逐漸消蝕的廿世紀末葉, 世人逐漸體認到環境問題是跨國界、跨世代的問題, 而社區發展之健全與否與社區環境良窳緊密地結合在一起。經過長期對環境政策之公開辯論及環境案件之爭訟, 環保人士與社會大眾逐漸達成一個共識：「健康、純淨的環境為每一個公民的權利」——環境權是一種法律必須賦與人民的基本權利(李永展、馬立文, 民八三), 而環境權之賦與應以社區環境之形式較為適當。

社區環境權至少包含生存權與人格權、社區共有財產權、及民衆參與社區環境決策權三個重要的內涵。引用CaTabrest與MeTamed (1

972) 所提的二個權利法則，可以將社區環境權劃分為生存權及共有財產權兩大部分。基於民衆參與的觀點，本文認為應將社區居民忍受環境污染之程度作為劃分生存權與共有財產權之標準。

建構環境權制定之目的，在於使得使用環境所產生的各種外部性效果，能夠合理且公平地由大眾分擔。以上的分析並不能完全達到此目的，為了解決日益惡化的環境問題，除了在法律上要確立環境權之範圍與內容，更應從重新建構人類的經濟及社會制度著手，其中至少應包含認知、態度、及動機的徹底改變。因此本文建議應從以下幾方面著手：

一、環境及環境資源最主要的功能是維持生命的存在，人類與環境間有互利共生之關係存在，因此喚起人們重視「人與環境」的相依性，將使得人們更能在使用環境及環境資源時能更尊重環境及他人的權益。

二、從過去的公共財（社區）制度來看，公共財能順利運作要靠公共財體系內各成員對共同體的信賴與共同規則的遵守（Swaney, 1981）。而在現代社會中以道德為主的社會制約力量已漸消失，變得更須借重法律之力量。如何提高社區居民之社區意識，將是社區環境權制度是否能運作之重要因素。

三、社區環境權基本上可說是社區居民對社區環境之控制權，而社區環境權勢必透過社區組織來行使，因此社區組織的

組織形態、社區組織如何形成以及如何運作等，將是除了上述的社區意識之外，社區環境權制度是否能落實的另一個重要因素。

四、社區發展對環境產生的衝擊影響，無論從規畫面或管理面來看，事前防範所花費的社會成本遠比事後處理來得低；而完整的社區發展及環境規畫又要比針對單一開發所做的環境影響評估較能切中問題的核心。因此，必須要有跨越不同學術領域的整合性社區環境規畫及有遠見的社區發展政策，方可調和社區發展與環境問題的衝突。

良好的社區環境與健全的社區發展是密不可分、一體兩面的事，如何在功利主義掛帥、經濟發展優先的現今社會，將社區環境權予以確立並落實，實為從事社區發展工作者不可輕忽的責任，或許這也是跨世紀台灣社區發展的一個重要方向！

（本文作者現任國立政治大學地政學系副教授）

註釋

註一：造成外部性之實質原因，Tibor Scitovsky 將其歸納為金錢性及技術性二大類（Scitovsky, 1971）。金錢性外部性之產生是由於資訊不足、獨佔或獨買、或市場不完全性所產生的利益或傷害，而透過價格機能所表現出來者（Swaney, 1981）。技術性外部性則可分為四類：不寧適外部性、供給外部性、容量外

部性、及環境外部性 (Scitovsky, 1971)。

註二：此即「環境共有」之法理。首見於日本律師公會在一九七〇年九月於新潟市所舉行的「公害研討會」上。

註三：「柏拉圖最適境界」(Pareto Optimality)指社會的生產與分配在不減少他人的效用，亦無法增加其他人的效用時，稱之。

參考文獻

- 八代紀彥（邱聰智譯注） 環境權概說（上） 法律評論，第四一卷第一期 民六四 a 第十五頁至第二二頁
- 八代紀彥（邱聰智譯注） 環境權概說（下） 法律評論 第四一卷第二期 民六四 b 第十九頁至第二三頁。
- 丘昌泰 美國環境保護政策：環境年代發展經驗之評估 台北 財團法人台灣產業服務基金會出版部 民八二
- 行政院主計處 中華民國台灣地區國民所得 台北 行政院主計處 民八三
- 行政院環境保護署 藍天綠地·青山淨水 台北 行政院環境保護署 民八二 a
- 行政院環境保護署 八二年版中華民國台灣地區環境資訊 台北 行政院環境保護署 民八二 b
- 行政院環境保護署 中華民國台灣地區環境保護統計年報 台北 行政院環境保護署 民八三
- 李永展 何紀芳 社區環境規畫之新範型 建築學報 民八四（已被接受）
- 李永展 馬立文 由環境衝擊觀點論土地開發應有之環境政策 規劃學報 第二期 民八三 第七七頁至第八八頁
- 李永展 張乃瑩 從環境行為的觀點探討城市之發展 中華民國區域科學學會第五屆年會論文研討會 台北 中華民國區域科學學會 民八三
- 邱聰智 公害與環境權 法律評論 第四二卷第一期 民六五 第五頁至第十二頁
- 柴松林 憲法應予保障之新權利：環境與環境權 憲政思潮 八一期 民七七 第一二八頁至第一三五頁
- 黃燕如 污染性設施設置政策之研究——以環境經濟學與環境法律學之觀點 中興大學都市計畫研究所碩士論文 民七七
- 葉俊榮 憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策 國立台灣大學法學論 第十九卷第一期 民七九 第一二九頁至第一五三頁
- 蔡宏進 社區原理 第二版 台北 三民書局 民八十

駱永家 環境權之理論與應用 中國論壇 第二八四期 民七六
第十六至十八頁

譚貞禧 社區發展的研究 台北 中華民國社區發展研究訓練中心
民六1

Calabresi, G. and Melamed, D. "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral,"
Harvard Law Review, 85 (6), 1989.

Canterbery, E. R. & A. Marvasti, "The Coase Theorem as a Negative Externality", Journal of Economic Issues, Vol. 26,
1992.

Cathorpe, P. The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream. New York: Princeton Architectural Press. 1993.

Coase, R. H. "The Problem of Social Cost," Journal of Law and Economics. (October), 1960.

McKenzie, R. D. The Ecological Approach to the Study of the Human Community, In R. E. Park, E. W. Burgess, and R. D. McKenzie (Eds.) The City. Chicago: University of Chicago Press. 1925. pp. 63-79.

Martindale, D and R. G. Hanson Small Town and the Nation:

The Conflict of Local and Translocal Forces, Westport, Conn: GreenwoodPublishCo. 1969.

Park, R. E. Human Ecology, in Warren M (Ed.) Perspectives on the American Community, Chicago: Rand McNally & Company, 1969, pp.31-43.

Poplin, D. E. Communities: A Survey of Theories and Methods of Research. Murray State University. 1977.

Quiggin, J. Private and Common Property Rights in the Economics of the Environment, Journal of Economic Issues, 22 (December), pp. 1071-87, 1988.

Runge, C. Common Property Externalities: Isolation, Assurance and Depletion in a Traditional Grazing Context. American Journal of Agricultural Economics. 63 (November). 1981, pp.595-606.

Scitovsky, T. Welfare and Competition (2nd edition), Homewood: Richard D. Irwin, 1971, pp.286-84.

Swaney, J. A. (1981) Externality and Community. Journal of Economic Issues. 105(3): 615-27.

Swaney, J. A. Common Property, Reciprocity, and Community, Journal of Economic Issues. 24(June). 1990, pp. 451-62.