



轉型正義之遺珠、公正轉型之再建

——評最高行政法院112年度上字第487號行政判決

■宮文祥 東吳大學法學院法律系副教授
兼副系主任暨環境與能源法研究中心主任

楔子：轉型正義、公正轉型與環境正義

對於原住民族權益之應有回復，在吵吵嚷嚷正義轉型的爭議下，似乎有意識地被忽略；到面對氣候變遷，即便法律與政策（淨零排放）已然明文將公正轉型納入的情況下，且不論是否有意忽略，呈現的仍然是當特定族群在政治與經濟地位上的不對等，民主程序無法提供

其充分參與的機制、也不可避免的產生了民主赤字¹。也因此，教科書上所討論的司法審查的反多數困境，在此面向上反倒得到了其應當積極應對的正當性，也凸顯了以下討論的重要性。因此，或應在行文的一開始，肯認本號判決。惟，仍有值得再為思考、辨析之處；但，瑕不掩瑜，並也期冀藉此討論，回復應有的環境正義，並建構應有的公正轉型²。

DOI：10.53106/20779836202604166002

關鍵詞：原住民族土地、原住民族部落、諮商同意、環境影響評估、環境正義

¹ 作者（Pa'u Kanpangana, 卡那卡那富族）於想定本文題目而欲繕打時，輸入法呈現的是「再見」，而非「再建」，或許是電腦開了一個玩笑，揶揄著現有法制對於少數族群保障之不足、乃至於無從期待。以公正轉型為例，相關政策似乎僅聚焦於「為勞工創造更優質的就業環境與機會」。詳閱國發會綜合規劃處，淨零公正轉型的概念、推動架構及國際做法，網址：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlldHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xNTA0OS81OGYyZGI0My1hMzYwLTQ2NDEtYTc5ZS1hMTZlYTYyOTA1NjEucGRm&n=MjAyMue2k%2Ba%2Fn%2BirluihoV%2FlhqlraPomZ9fNOeJueWlpeS8geWKgzJf5reo6Zu25YWs5q2j6L2J5Z6L55qE5qaC5b%2B144CB5o6o5YuV5p625qeL5Y%2BK5ZyL6Zqb5L2c5rOVLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>。（最後瀏覽日：2026/01/19）。亦即，所謂的有意或無意地忽略，即在於針對弱勢的原住民族群，鑑於其更是直接承擔著氣候風險之不正義分配，以至於整個法政策、法體系的建構，在一開始就欠缺了應有的正義。

² 環境影響評估法本身固然呈現的是對於預防原則(precautionary principle)的體現（參照本法第1條規定所強調的「預防及減輕」）；同時在施行細則的規定上，申明了：「……經委員會審查環境影響說明書，認定下列對環境有重大影響之虞者：(五)對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。」（第19條參照）似可指出，我環評法的規定，並未自限於環境保護，而是儼然具備了對於環境正義的要求。或應強調的是，環境保護與環境正義，其實是兩項不同的概念。甚者，倘若只是強調環境保護，恐會惡化既有的環境

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

在臺灣，轉型正義不應只限於威權時期政治迫害，回應歷史應有的反省，原住民族權利的回復與維護，更應當是臺灣轉型正義的核心構成要素³。今，面對觀察面向的擴大，氣候變遷，一個已然攸關種族生存的議題，要如何處理氣候治理以為對應，倘若忽視長期處於弱勢地位者（不應僅限於勞工），公正轉型勢必會淪為口號，要難應對真正轉型的需要。或應強調，原住民族權利不是「轉型的對象」，而是轉型所應檢視、必要具備的憲政前提。原住民族權利的回復與保障，不只是文化保存，而是同時關係到土地、生活方式，乃至於集體決策與自我決定的權利落實⁴。也正因為如此，倘若一味地強調減碳、淨零與能源轉型，卻忽略歷史正義，此處的氣候正義，似乎也非實質正義。因此，不論是經濟發展與環境保護的兼籌並顧，也涉及氣候治理下既有土地與資源結構性的不對等，原住民族基本法（以下稱「原基法」）的規定，似乎承載著相當的責任，以避免當進入到公益維護與氣候政策的強調，國家權力就很容易被正當化。所以，對於原住民族應有的參

與、諮商，以及同意，乃至於必要的利益分享，似乎呼應著應有的制度建構⁵。只是，臺灣目前的制度究竟何在？可否充分應對？本文嘗試藉由初步檢視我國司法實務判決：最高行政法院112年度上字第487號，一窺現有的發展，並嘗試提出可供參考的建議。

判決簡述

壹、本案事實、爭點及裁判結果

參加人（臺灣水○股份有限公司）為「○○水泥廠計畫案」開發單位；該計畫環說書曾由被上訴人（舊行政院「環境保護署」，現為「環境部」）作成有條件通過環評審查結論並公告；嗣後又有第1次、第2次環差報告通過；第3次環差報告則由花蓮縣政府於107年6月25日審查通過。嗣後參加人依促參法與花蓮縣政府環境保護局簽定BOO契約，為辦理興建台泥DAKA再生資源利用中心與既有的水泥旋窯協同處理一般垃圾及一般事業廢棄物與開放工廠計畫等內容⁶，於108年10月7日提送第4次環差報告至花蓮縣政府觀光處（目的事業

不正義。參閱：宮文祥，科學與環保結合對環境正義的影響——法律面之觀察與應改善之初步建議，環境正義：理論與行動，空中大學&中研院歐美所合編，碩亞，2014年。

³ 即使在法律本身所呈現的，少數民族中的少數群族，如卡那卡那富族（464人，2024。原民會統計），已然不在立法者的明文中（參照原基法對於原住民族的定義），這長期在漢人的思維下所制定的法律，或許本身就是一項很特別的存在。

⁴ 參閱：宮文祥，初探原住民族之保障——以美國法暨相關案件為例，台灣原住民族法學，第六期，頁1-14，2019年。

⁵ See National Academies Press, *Strengthening Indigenous America: Building Resilience Through Disaster Preparedness, Response, and Recovery: Proceedings of a Workshop in Brief* (2024). available at <http://nap.nationalacademies.org/28284>. 此外，不論是在兩公約、聯合國永續發展目標，甚至在巴黎協定上，均強調著對於原住民族的應有保障，併此說明。

⁶ 面對氣候變遷，政府在提倡減碳、調適，乃至於淨零排放，在「臺灣2050淨零轉型十二項關

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。