

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 114年度上字第437號

03 上 訴 人 財團法人綠色和平基金會

04 代 表 人 張維修

05 上 訴 人 唐安

06 林季蔚

07 薛紹芸

08 共 同

09 訴訟代理人 簡凱倫 律師

10 上 訴 人 社團法人環境法律人協會

11 代 表 人 簡凱倫

12 訴訟代理人 許嘉容 律師

13 被 上 訴 人 經濟部

14 代 表 人 龔明鑫

15 訴訟代理人 許兆慶 律師

16 邱若擘 律師

17 上列當事人間再生能源發展條例事件，上訴人對於中華民國114
18 年5月8日臺北高等行政法院113年度訴更一字第45號判決，提起
19 上訴，本院判決如下：

20 主 文

21 一、上訴駁回。

22 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

23 理 由

24 一、緣被上訴人係再生能源發展條例之中央主管機關，前依該條
25 例第12條第4項規定之授權，擬訂「一定契約容量以上之電
26 力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」（下稱系爭管理
27 辦法），並於訂定前依法踐行預告程序。預告期間，上訴人

01 財團法人綠色和平基金會曾具函被上訴人表示意見，指陳系
02 爭管理辦法草案恐難以達成再生能源發展條例第6條所定民
03 國114年之再生能源推廣目標，建請研議修正。被上訴人乃
04 於109年12月9日函復略以：再生能源發展條例第6條旨在定
05 期滾動檢討推廣目標及推動措施，所提用電大戶條款僅為各
06 項配套措施之一，將持續通盤檢討等語。嗣被上訴人於109
07 年12月31日發布系爭管理辦法全文15條，並自110年1月1日
08 施行。上訴人認系爭管理辦法有違再生能源發展條例第12條
09 之授權意旨，且未能達成該條例第6條之推廣目標，以及溫
10 室氣體減量及管理法（現修正為氣候變遷因應法）之減碳目
11 標與因應氣候變遷之立法目的，遂提起行政訴訟。前經臺北
12 高等行政法院（下稱原審）以110年度訴字第134號裁定認其
13 起訴不合法而駁回，上訴人不服提起抗告，經本院以112年
14 度抗字第385號裁定將原裁定廢棄，發回原審更為審理。上
15 訴人於更審中變更聲明為：（一）先位聲明：被上訴人應按氣候
16 變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條
17 第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1. 抑制
18 溫室氣體排放；2. 配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；3.
19 因應我國氣候環境；4. 達成再生能源發展條例第6條法定推
20 廣目標等立法授權意旨，修訂系爭管理辦法。（二）備位聲明：
21 確認被上訴人負有按上開立法授權意旨，修訂系爭管理辦法
22 之義務。案經原審以113年度訴更一字第45號判決（下稱原
23 判決）駁回，上訴人遂提起上訴。

24 二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決
25 理由，均引用原判決所載。

26 三、本院按：

27 （一）我國行政訴訟原則上係以保障主觀公權利為其功能取向，以
28 落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，得
29 依法定程序提起訴訟尋求公平審判的訴訟制度。行政訴訟法
30 第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上
31 利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。」

01 但以法律有特別規定者為限。」是公益訴訟，係就情況較為
02 特殊之公法爭議事件，賦予人民得以維護公益為理由，對無
03 關自己權利或法律上利益之事項，得就行政機關之違法行為
04 提起行政訴訟，類此訴訟係以公共利益為目的，性質上屬客
05 觀訴訟，惟其究屬例外，不宜過度擴張，故明文規定須以法
06 律有特別規定者為限，始得為之。查環境基本法第34條第1
07 項規定，僅係宣示各級政府疏於執行時，人民或公益團體得
08 依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟之旨，
09 並非直接賦予人民或公益團體得提起公益訴訟之法律依據，
10 人民或公益團體得否提起公益訴訟，須取決於其他法律之規
11 定；而氣候變遷因應法及再生能源發展條例，並未類如環境
12 影響評估法、空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理
13 法、土壤及地下水污染整治法等環境法律，對於主管機關疏
14 於執行該法律者，設有公益團體得對機關提起行政訴訟之特
15 別規定，則上訴人財團法人綠色和平基金會、社團法人環境
16 法律人協會主張依氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源
17 發展條例，提起本件訴訟，即欠缺訴訟權能，原判決駁回其
18 等之訴，揆諸上開說明，並無違誤。上訴人財團法人綠色和
19 平基金會、社團法人環境法律人協會以其主觀之見解，復執
20 陳詞為爭議，主張氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源
21 發展條例屬保護規範，指摘此部分原判決違法，委無可採。

22 (二)行政訴訟法第8條第1項前段規定：「人民與中央或地方機關
23 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
24 外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」人民依此規
25 定提起一般給付訴訟，是為保護人民因公法上原因與行政機
26 關間發生財產上給付，或請求行政機關作成行政處分以外之
27 其他非財產上給付的公法上權利。而人民是否具有公法上權
28 利之認定，參照司法院釋字第469號解釋係採保護規範說，
29 乃指法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而
30 可得特定之人，授予向行政機關為一定作為之請求權者；或
31 是如法律雖為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法

01 律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展
02 因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者為判斷標
03 準。是以，如法律規範目的是在維護公共利益或一般國民福
04 祉，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障特定人的意旨，
05 即難認有公法上請求權可資行使，自不得提起一般給付訴
06 訟。又依行政程序法第152條第1項規定：「法規命令之訂
07 定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為
08 之。」第153條第3款規定：「受理前條提議之行政機關，應
09 依下列情形分別處理：三、無須訂定法規命令之事項，附述
10 理由通知原提議者。」可知，人民或團體對法規命令之訂
11 定，僅有提議權，並無請求行政機關訂定法規命令之公法上
12 請求權。

13 (三)經查，氣候變遷因應法之立法目的，依其第1條規定，係為
14 因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫
15 室氣體排放，落實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共
16 同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展；再生能源發
17 展條例之立法目的，依其第1條規定，則係為推廣再生能源
18 利用，增進能源多元化，改善能源結構，降低溫室氣體排
19 放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展。兩
20 者雖均涉及溫室氣體減量與氣候因應之政策目標，惟其主管
21 機關、規範對象及核心手段均有所不同：氣候變遷因應法以
22 環境部為主管機關，統籌溫室氣體減量管理、調適策略及碳
23 費制度，並以碳費之經濟誘因引導減量，對違規行為處以罰
24 鍰或限期改善；再生能源發展條例以經濟部為主管機關，規
25 範再生能源發電設備設置者、售電業、輸配電業及大用電
26 戶，透過審定公告躉購費率、設置發展基金及課予政府機
27 構、用電大戶裝置再生能源發電設備等行政措施推動再生能
28 源利用。足見，上開兩部法律之整體結構與實質法律效果，
29 均僅涉及溫室氣體減量與氣候因應之總則性、政策性國家目
30 標，而溫室氣體減量之福祉乃由全體國民所共享，本質上屬
31 於維護整體國民福祉之宏觀公共利益，尚難單憑前揭法條之

01 一般性立法目的，即逕行反推立法者有藉此保障「可得特定
02 之人」之私益意旨。又氣候變遷因應法第5條第1項規定：
03 「政府應秉持減緩與調適並重之原則，確保國土資源永續利
04 用及能源供需穩定，妥適減緩及因應氣候變遷之影響，兼顧
05 環境保護、經濟發展、社會正義、原住民族權益、跨世代衡
06 平及脆弱群體扶助。」同條第3項第8款規定：「為推動自然
07 碳匯，政府應與原住民族共同推動及管理原住民族地區內之
08 自然碳匯，該區域內新增碳匯之相關權益應與原住民族共
09 享，涉及原住民族土地開發、利用或限制，應與當地原住
10 民族諮商，並取得其同意。」第17條第1項第8款規定：「強化
11 脆弱群體因應氣候變遷衝擊之能力。」及第46條第1項規
12 定：「各中央目的事業主管機關應就其權責事項，在尊重人
13 權及尊嚴勞動之原則下，諮詢因應淨零排放轉型受影響之社
14 群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行
15 適當公民參與機制廣詢意見，訂修該主管業務之公正轉型行
16 動方案，送第8條第2項所定公正轉型之主辦機關。」可知，
17 立法者已預見氣候變遷衝擊具有分配不均等之實質影響，並
18 有意將特定弱勢群體納入政策關懷之範疇，要求主管機關在
19 擬定相關公正轉型行動方案前，應採行公民參與機制廣詢意
20 見。然此等諮詢與參與機制，性質上僅屬促請主管機關注意
21 之程序性民意蒐集，並非賦予特定脆弱群體得請求行政機關
22 積極「訂定特定法規命令」之具體公法上請求權。此外，氣
23 候變遷因應法第3條第2款及第3款、第4條、第5條第3項第7
24 款、第17條第1項第2款等規定，乃明定「中華民國139年達
25 成溫室氣體淨零排放」之長期減量目標，並為達成上開目
26 標，要求各級政府應與國民、事業、團體共同推動溫室氣體
27 減量、發展負排放技術及促進國際合作；暨為因應氣候變
28 遷，明定政府制定相關法律、政策之規劃管理原則及應推動
29 氣候變遷調適能力建構之事項，旨在達成降低與管理溫室氣
30 體排放，保護環境品質之公共利益，並未寓有保護特定個人
31 或特定群體利益之規範意旨。故依上開說明，上訴人唐安、

01 林季蔚及薛紹芸（下稱上訴人唐安等人，並與財團法人綠色
02 和平基金會、社團法人環境法律人協會合稱為上訴人）以氣
03 候變遷因應法、再生能源發展條例應屬保護規範為據，提起
04 本件訴訟，原審以上開法律並未賦予人民得向行政機關為一
05 定行為之公法上請求權，判決駁回其等之訴，即無不合。

06 (四)承上述，審酌再生能源發展條例之立法目的及規範體系，旨
07 在提高國內能源供應之自主性、開發自產能源潛能、減少能
08 源進口量並發展潔淨能源，核其本質純係為推行公共事務或
09 增進一般國民福祉之公益目的而設。特定群體因國家整體氣
10 候政策所受之利益，僅具公益反射利益之性質，尚無從據以
11 演繹出特定個人得請求行政機關訂定法規命令之公法上請求
12 權。況特定地區居民是否屬所謂脆弱群體，除應考量極端氣
13 候事件之嚴重度或發生機率外，亦須衡酌居民因社經條件所
14 展現之調適能力，自難僅憑其住居地為易淹水區、氣候事件
15 發生機率較高，即謂該處居民當然為脆弱群體。上訴人唐安
16 等人上訴意旨主張：其等居住地具淹水潛勢，屬前開法律保
17 護之脆弱群體，自享有請求行政機關訂定法規命令之公法上
18 請求權云云，顯係對法律規範結構之誤解，洵非可採。另公
19 民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約（下稱
20 兩公約）所揭示保障生命、健康、適足生活水準及隱私住所
21 等權利，固確立了國家對抗氣候變遷及環境惡化之廣義保護
22 義務；且國際法院（ICJ）於西元2025年7月作成之氣候變遷
23 諮詢意見，亦重申各國依國際法負有最大可能減少溫室氣體
24 排放及保護氣候系統之共同義務。然此等國際公約規範與國
25 際司法體系之宣示，於內國法之適用上，主要仍屬於督促國
26 家發展國內法制、建立行政程序與執行機制之「國家整體目
27 標性規範」，在缺乏內國具體法規明文授予特定權利之授權
28 條款前，該等宏觀人權保障之客觀義務，仍難以直接跨越權
29 力分立原則，轉化為賦予特定人民或環保團體得訴請法院強
30 制行政機關修訂特定抽象性法規命令之公法上請求權。上訴

01 人援引兩公約施行法及上開國際法院諮詢意見為保護規範依
02 據，指摘原判決違法，亦無足取。

03 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，上訴
04 論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
05 由，應予駁回。

06 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
07 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
08 前段，判決如主文。

09 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日

10 最高行政法院第三庭

11 審判長法官 蕭 惠 芳

12 法官 梁 哲 瑋

13 法官 李 君 豪

14 法官 林 淑 婷

15 法官 廖 建 彥

16 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

17 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日

18 書記官 蕭 君 卉