中華民國八十三年四月二十日　第六九六期　司法周刊　（第四版）

花院調解人講習會
李院長文成主持

【本刊花蓮訊】花蓮地院為提高調解人法律素養，並增進其對法院調解業務之瞭解，以加強調解功能，特依司法院訂定之「法院加強辦理民事調解事件實施要點」之規定，於日前假該院會議室舉辦「臺灣花蓮地方法院八十三年度調解人講習會」。會議由李院長文成主持，民事庭庭長、法官暨調解人備選人等四十餘人參加。

李院長致詞首先表示，諸位都是經各鄉鎮公所陳報並經本院調解人遴選小組遴選出來之具有專門知識德孚衆望且有服務熱誠之公正人士，能在百忙中抽空協助法院進行調解程序實屬可貴。李院長並說明調解之最大功能即在於追求雙方當事人利益平衡並且不要違背當事人之主要意思，亦即當雙方差距很大時，介入當事人間之爭議，務必以超然第三者的立場為民衆解決問題。

講習會在李院長為調解人頒發聘書後，接著由邱法官同印講授「訴訟標的的與調解請求事項」、吳法官燁山講授「調解範圍與限制」、潘法官進順講授「調解的效力」等課程，各調解人均悉心聽講並踴躍發問。講習會歷時約四小時圓滿結束，與會者咸認獲益匪淺。（芬）

金檢新舊任檢察長
舉行交接典禮

【本刊金門訊】福建金門地檢署陳檢察長辛酉監交，金門防部政戰部主任唐將軍、金門縣縣長陳水在、金門地院洪院長政雄、金門地檢署成立事宜，遺缺由法務部保護司江副司長明蒼接任，日前舉行交接典禮，由福建高等法院金門分檢署陳檢察長聰明奉調臺灣高檢署主任檢察官籌備臺灣南投地檢署成立事宜，遺缺由法務部保護司江副司長明蒼接任駐金機關首長、各鄉鎮長及司法機關同仁六十餘人在場觀禮，典禮簡單而隆重。

典禮中，監交人讚揚卸任陳檢察長過去一年多在金門地檢署任內，無論檢察或行政業務，都有長足的發展，尤其適逢金馬戰地政務終止之轉型期，防制走私、嫖娼、藥品氾濫以及查察選舉、端正政風更具成效，並推崇新任江檢察長學驗俱優，接掌金門地檢署必能再創佳績，同時江檢察長原任法務部保護司副司長，將來對福建更生保護會會務推動，必有助益。

卸任陳檢察長以感性的口吻致詞，感謝各界支持與愛護，金門地檢署成同仁努力與憲警及調查機關的協助，成果應與大家共享。新任江檢察長致詞，長示，將在既有基礎上繼續努力，今後更致力於肅貪、反毒、摘奸發伏、防制犯罪、打擊犯罪，使轉型期之金馬地區治安惡化減至最低，人人安居樂業。

最後與會人員合照紀念，陳檢察長依依不捨的與同仁握別，當天搭機返臺。（粹）

（上接第一版）

遺眷參加本保險，其保險費比照前項規定予以補助。

十三、已參加退休公務人員暨其配偶疾病保險、私立學校退休教職員暨其配偶疾病保險被保險人，符合自付保險費固定及固定保險費（薪）給者，改參加本保險後，其自付保險費仍屬疾病保險被保險人自付保險費及政府（學校）補助保險費，一併按月轉繳承保機關。

十五、保險費應按月繳納，但被保險人自願提前繳納三個月或六個月要保機關（學校）不得拒收，並應開給收據，連同其他被保險人自付保險費及政府（學校）補助保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）應於郵局設立退休公教人員及其眷屬疾病保險郵政劃撥專戶，其所需手續費，由要保機關（學校）負擔。

十六、中央非事業機關被保險人移轉要保機關（學校），以移轉同為中央非事業機關為限，其政府補助之保險費仍由銓敘部統一撥付承保機關。

事業機關總機構與分支機構之間被保險人亦得相互移轉要保機關續保。其餘要保機關（學校）之被保險人得洽商其居、住所附近之要保機關（學校）代發醫療證明單，以便被保險人就醫，其自付保險費仍應繳送原要保機關（學校）由原要保機關（學校）連同政府補助部分按月轉繳承保機關。被保險人發生退保情事時，原要保機關（學校）應通知代發醫療證明單之要保機關（學校）。

十七、本保險政府補助部分之保險費，除中央非事業機關及私立專科以上學校由銓敘部統一撥付承保機關外，其餘均應由要保機關（學校）連同被保險人自付部分之保險費，一併轉繳承保機關。

十八、本保險政府補助部分之保險費，除中央非事業機關及私立專科以上學校由銓敘部統一撥付承保機關外，其餘均應由要保機關（學校）連同被保險人自付部分之保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）不得拒收，並應開給收據，連同其他被保險人自付保險費及政府（學校）補助保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）應於郵局設立退休公教人員及其眷屬疾病保險郵政劃撥專戶，其所需手續費，由要保機關（學校）負擔。

十九、本保險政府補助部分之保險費，除中央非事業機關及私立專科以上學校由銓敘部統一撥付承保機關外，其餘均應由要保機關（學校）連同被保險人自付部分之保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）不得拒收，並應開給收據，連同其他被保險人自付保險費及政府（學校）補助保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）應於郵局設立退休公教人員及其眷屬疾病保險郵政劃撥專戶，其所需手續費，由要保機關（學校）負擔。

二十、本保險政府補助部分之保險費，除中央非事業機關及私立專科以上學校由銓敘部統一撥付承保機關外，其餘均應由要保機關（學校）連同被保險人自付部分之保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）不得拒收，並應開給收據，連同其他被保險人自付保險費及政府（學校）補助保險費，一併按月轉繳承保機關。

要保機關（學校）應於郵局設立退休公教人員及其眷屬疾病保險郵政劃撥專戶，其所需手續費，由要保機關（學校）負擔。

經濟建設與種源保護
—介紹美國一個劃時代的案例—

耕士

最近國內因為犀牛角和老虎的皮骨問題，炒熱了「野生動物保育法修正案」；許多學者專家乃至愛國人士與人道主義者，從不同的角度，發表高見，對於我國國際法治地位的推動，具有積極的意義。

本文之目的，在介紹美國最高法院柏格院長(Chief Justice Berger)一九七八年於 Tennessee Valley Authority V. Hill(437 U.S. 153)一案中，就種源保護與經濟建設的衝突問題，所提出的法律見解，並附不同意見。復因兩造當事人爭執激烈，而法院超然於行政機關之外，卓然獨立，從而進窺美國立法、行政與司法的關係。可謂一舉數得。

一、立法的背景

美國田納西州山谷管理局（Tennessee Valley Authority-TVA）一九六六年建議在小田納西河興建一座太利閣水壩(Tellico Dam)，使當地三十公里谷地，變成一座廣及一萬六千畝的大水庫。建成之後，不僅可以減少水災、增加發電，開發經濟資源，最重要的是能夠發展觀光事業，解決失業問題。但是計畫進行中，遭到地主和保守人士的抗拒。正當朝野之間劍拔弩張爭論不休的時候，田納西大學一位David Elnier博士，於一九七三年在小田納西河裏發現一種長不過三吋的小魚，英文名Snail Darter。據說這種小魚族群，離開該河谷，便不能生存。消息傳出，保守派立刻抓到藉口，大作文章。

適於此時，國會通過了史無前例的「瀕臨危害物種法案」(Endangered Species Act, 1973—以下權稱「種源保護法」)。法案第一節開宗明義宣示立法目的為：

對於瀕臨危害及遭受威脅的物種，提供保護措施與方法。為達此項目的，內政部長應檢討所屬其他措施，以為推動。所有其他部會應運用其職權，協調、支援內政部，達到同一推動之任務，並採取必要之行動，保證其經授權、撥款或執行之事務，不得妨害瀕臨危害及遭受威脅物種之繼續生存，或導致其生存區域之破壞或變更……。」

前此期間，田州山谷管理局不理當地人士的抗爭，依計畫運用國會撥款積極興工。現在「種源保護法」公布實施，反對派立刻於一九七五年一月間，要求內政部長，依據法案中人民陳情的規定，宣布Snail Darter小魚為瀕臨危害物種；翌年四月，並將小田納西河重要河床十七哩劃定為種源保護區。然此時工程正在緊鑼密鼓欲罷不能，國會審度時勢，准許山谷管理局的請求，依據一九七六年水電能源公共工程撥款法案，不顧「種源保護法」的規定，繼續核撥工程款。

事態至此，一群環保人士忍無可忍，乃以田納西山谷管理局為被告，在該州聯邦地方法院正式提起訴訟。

二、一、二審的見解

原告請求法院判命被告即時停工。理由是違反「種源保護法」，疏未依法就水壩完工與保護魚類生存區之毀壞問題，與內政部進行協調。被告辯稱：工程從一九六七年即經國會撥款興建，目前完工已近百分之八十，唯一須繼續完成者為引水進谷使成水庫。現在國會，一如上述，仍依公共工程撥款法案，要求繼續施工。被告除按預定計畫進行外，別無選擇。至於被告應與內政部協調乙節，辯稱：際此工程行將完成之時，其義務僅在如何採取「合理」的措施，保護此瀕臨危害之物種，所謂「合理」，應非停止國會撥款支持十年的工程。

地方法院同意被告田納西山谷管理局的主張。雖其預見如此裁判無異宣告Snail Darter小魚的死亡，但權衡各種因素，特別是經濟上的重大浪費，不得不駁回原告之訴。環保人士不服原判，立刻提起上訴，認為地方法院容許被告無視法律，換言之，法官審酌權行使不當。上訴法院認為原告上訴有理由，本於分權原則，撤銷地方法院的判決。理由是：內政部長依法負責「瀕臨危害物種」之認定，而其一旦認定為「瀕臨危害物種」之後，遇有違反「種源保護法」的行為，即應予以禁止。地方法院就別無選擇之事，允許被告選擇其自以為是的行動，即係擅越權力。因此撤銷原判，命被上訴人即被告田納西山谷管理局停止水壩工程。

於是，該管理局向聯邦最高法院提起上訴。這就是上述著名的 Tennessee Valley Authority V. Hill案例，也是本世紀最富爭論性的一個大課題。

三、最高法院的裁判

最高法院於一九七八年六月十五日宣判，院長柏格先生在其親自執筆的判決書中，首先揭示該案的前提：即太利閣水壩的興建，將滅絕 Snail Darter 小魚，並破壞其生存保護區。此項事實，為上訴人所不爭執。而依據種源保護法第四節(a)(1)之規定，內政部長有權決定 Snail Darter 小魚是否係瀕臨危害或遭受威脅之物種以及是否具有危害其生存之因素；依同節(d)之規定，國會復授權該部長於其認為必要時得頒布指令予以保護。

事實上，一如世人所共知，內政部長已經頒布指令，宣佈 Snail Darter 小魚為瀕臨危害物種，並認定其生存區將因興建水庫而破壞。其行動既係依據法律，並無跡象顯示其逾越權限或考慮不當。因此，最高法院對於內政部長的決定，無從依司法審酌權予以置喙。

本此前提，最高法院認為須加研究之問題有二：一為上訴人若依計畫完成該水壩，是否違反「種源保護法」禁止其繼續興工是否為適當的救濟方式？

柏格院長續指出：為一種不過三吋的小魚，使國會已經撥款一億餘美元即將完工的水庫永久停工，是令人不能想像的事。而更增困擾的事實，係國會仍在繼續撥款，甚至撥款委員會接受通知，瞭解水壩工程將為小魚的生存帶來重大的衝擊之後，依然撥款如故。如此情形，試問將置「種源保護法」於何地？

如上所述，「種源保護法」第七節規定：所有聯邦機構均應確保其經授權、撥款或執行之事務，不得妨害瀕臨危害物種之繼續生存或導致其生存區域之破壞或變更。此項規定，並無例外。雖然，上訴人一如不同意見者主張：此項法案對於一九七三年國會頒布「種源保護法」時已經進行之聯邦工程不應適用等語為辯，但若持此立場，法院勢必被迫無視原法條明顯之文義。故認同內政部長上述決定，為執法所必需。此項觀點，無可諱言地勢將犧牲該水壩工程的預期利益，並致億萬公帑付諸流水；然從法條文義、結構及立法之歷史背景觀之，國會之本意無疑地即欲賦予瀕臨危害物種以最高之優先。

關於「種源保護法」的立法背景，判決中有明確的交代，並依此背景對於上訴人主張：本法案在工程行將完成之時，始發現瀕臨危害之物種，無適用餘地云云，加以指駁。認為在立法的歷史中，雖無就此問題討論的資料，但從國會整個立法過程觀之，本判決別無選擇。國會議立本法之明顯意旨，即不惜任何代價遏阻物種毀滅之趨勢。此不僅有立法政策可查，亦可由法條文義見之。因此，若有本案情形發生時，國會是否會改變其構想，非法院所能預期；而現有資料亦無從探悉國會在立法當時將迫使法院為與今日相反的裁判。

總之，所謂國家在金錢方面億萬無從回復的損失，遠超過Snail Darter小魚乙節，縱屬非虛，然「種源保護法」與憲法第三條，均未授權聯邦法院對此實害予以評估；相反的，法條之中明確的顯示國會認為：危害物種之價值「無算」。本案上訴人與建水庫之損失，即使一億屬實，其與國會立法所稱之「無算」差額若干？法院縱然有權，亦非其所能計算。又國會在立法當時，固然已經預見應有某些例外的情況，因而有少數必需的例外規定；然此例外規定顯與太利閣計畫無關。最後，國會撥款措施，亦無完成水庫不顧「種源保護法」之明文；事實上這些撥款行為只是本案工程總預算分次支付的一部份，本此情形排斥「種源保護法」的適用，明顯違反「不得依默示廢止法案」的基本原則(The cardinal rule that repeal by implication are not favored)。

綜上理由，上訴法院之判決應予維持。

四、不同的意見

最高法院在宣示上述判決的同時，另有兩位大法官提出不同的意見。他們在扼要提述上引判決及太利閣水壩工程撥款興建的經過與經濟實益之後，認為：

一、「種源保護法」第七節，對於行將完成而危害到物種生存的工程應無適用。同時也不認為國會有意使該法案產生本件判決的效果。假如法條明確而國會立法意旨在發生此種效果，法院即必須依法判決；但若立法機關的政策或政治判斷，無論如何危害公益，均非法院過問的範圍。本案之情形，法律條文與立法意旨並不能解為足以發生本判決之結果。法院應本諸常識與公衆福祉解釋法律。

二、今日之判決，依「種源保護法」第七節之規定使生溯及之效力，無視十二年來國會興建太利閣工程之明示意圖，係極端任意解釋之異例。既非法案所要求，亦違其明示之目的，顯然漠視法律解釋之成規。

三、我們深信：國會將修正「種源保護法」，避免今日判決可能造成的嚴重後果。國會議員不可能為維護該法案，而浪費五千三百萬元，並拒絕田納西谷地人民享有水庫的利益……。

五、結語

經濟建設與種源保護孰重？這是一個極端兩難的問題。本案之價值，不僅在正反見解之針鋒相對及其從不同的角度反覆析述，更足發人深省的是提出兩個問題：一個是行政機關依據法律認定某一物種為「瀕臨危害之物種」(endangered species)，並頒發指令予以保護；同時另一法條規定所有機關乃至國人均應遵守。此種規定是否達到「明文」之程度？另一個問題是工程進行中頒佈法律禁止某種行為或不行為，執法機關適用該法律命停止該行為或不行為，是否違背「法律不溯及既往原則」？

本案判決後，田納西州參議員 Howard Baker 提案修正「種源保護法」，排除其對太利閣水壩之適用；一九七八年九月廿五日卡特總統復「遺憾地」(with regret)簽署了「同意完成水壩」法案。縱然如此，我們對於美國朝野守法的精神以及司法獨立的立場與氣魄，內心有一種無法形容的敬佩。

註：本文資料參 Green Justice, Thomas More Hohan and Richard Oliver Brooks, pp.26-37。又完稿之晨，適為美國總統克林頓以我保護野生動物行動遲緩為由簽署依「培利修正案」實施貿易制裁之時，併誌供參。（作者為士林分院院長）

DB013
司法周刊合訂本(82年)
第六〇四期至第六五四期
內有法學論著五十餘篇(含連載者)
現已出版・請早訂購
△每冊定價新臺幣六百元（無折扣優待）
△如蒙惠顧，款撥臺北郵政〇一八五五五五—一號司法周刊雜誌社帳戶。或駕臨臺北市重慶南路一段一二四號（四樓）洽購。

法源資訊系統
法學資料查詢系統
■法學資料查詢系統
(一)資料庫範圍：1.法規 2.各類解釋 3.判例要旨 4.裁判要旨 5.決議 6.法律問題研究 7.法學論文索引。