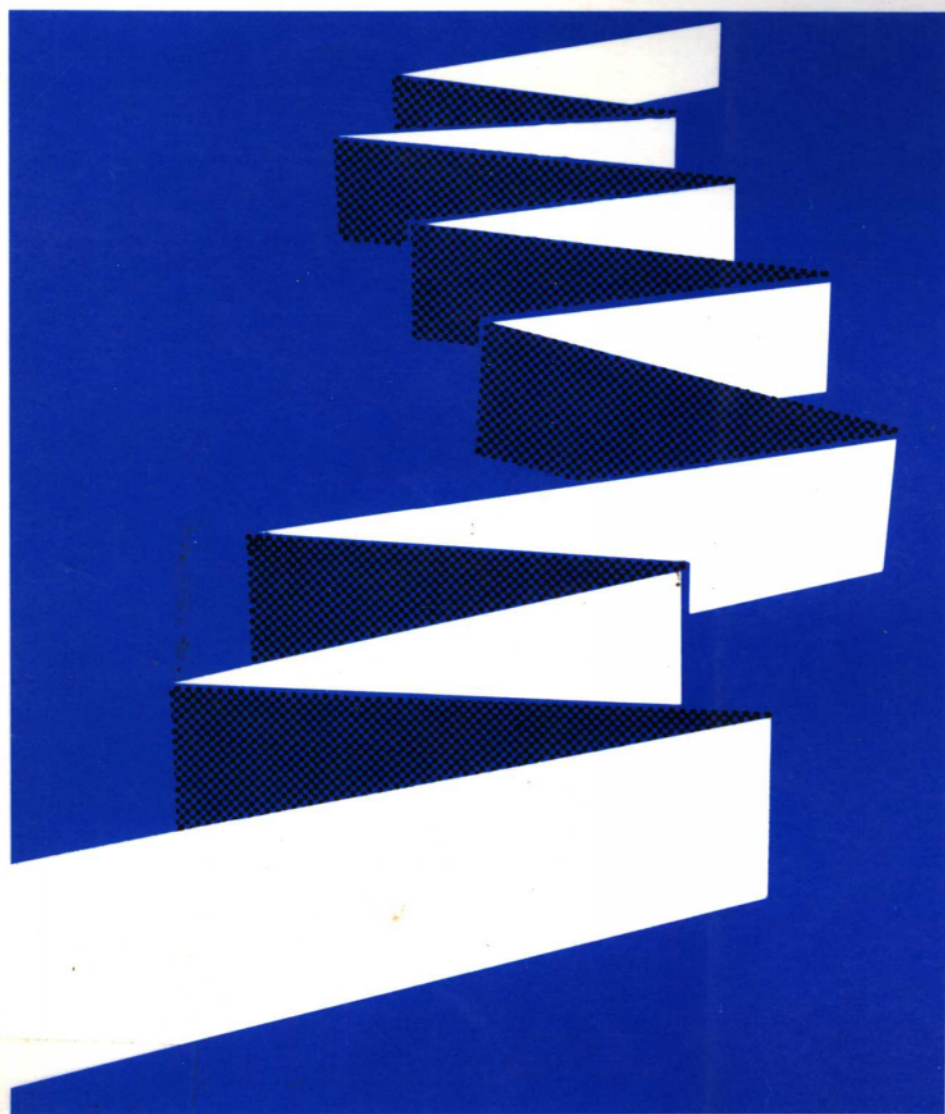


公害糾紛處理政策 與法制之研究



行政院研究發展考核委員會 編印

中華民國八十四年十一月

公害糾紛處理政策 與法制之研究

行政院研究發展考核委員會 編印

中華民國八十四年十一月

國立中央圖書館出版品預行編目資料

公害糾紛處理政策與法制之研究／行政院研究發展考核委員會
編 -- 臺北市：行政院研考會發行：政府出版品展售中心展
售，民84

面：公分

參考書目：面

ISBN 957-00-6452-8 (精裝)：NT\$270. -- ISBN 957-00-
6453-6 (平裝)：NT\$230

1.公害糾紛

445

84012016

公害糾紛處理政策與法制之研究

編 者：行政院研究發展考核委員會

發行人：王仁宏

發行所：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市忠孝西路一段四號12樓(02)3561795

展售處：中華民國政府出版品展售中心門市部

臺中市雙十路二段62號正中書局二樓(04)2381945

臺北市重慶南路一段61號三民書局三樓(02)3617511

臺北市重復興北路386號三民書局三樓(02)5006600

高雄市復興二路91號青年書局三樓(07)3324910

印刷者：致琦企業有限公司

地址：永和市中和路三四五號六樓之二

電話：(〇二)二三二四一六八

中華民國八十四年十一月初版

定 價：新台幣230元 (平裝)

新台幣270元 (精裝)

ISBN 957-00-6452-8 (精裝)：NT\$270

ISBN 957-00-6453-6 (平裝)：NT\$230

序 言

隨著經濟建設帶來各種產業的發展，公害糾紛也隨之產生，政府對環境保護工作一直十分重視，先後制定各類公害防治法規，並於八十一年二月一日公布施行「公害糾紛處理法」，然各主管機關的執行成效，不僅直接影響公害糾紛案件的處理，甚至波及整個環境問題，確有必要不斷檢討改進。先進國家如德日等國對環境問題相當重視，其公害糾紛處理的法令與制度，或可供參考借鏡。本會有鑑於此，乃委請政治大學法律研究所劉宗德教授主持「公害糾紛處理政策與法制之研究」專案，研究重點除檢討我國公害糾紛處理現況，並參酌德日兩國公害糾紛處理的相關法制，提出改進建議。本報告主要研究發現與建議如下：

一、研究發現：

- (一)德國對公害問題處理有完整法制，對於事前預防與事後救濟均甚重視。遇有公害糾紛，民衆習於依法訴請救濟。
- (二)日本公害糾紛主要採民事訴訟及行政訴訟以爲救濟，由於程序繁瑣費時，民衆較傾向循公害苦情處理程序解決，其處理機關的效率亦頗受公衆肯定。
- (三)日本公害防止協定已與法律、條例及行政指導，併列爲公害防治行政上有力的規制手段，由地方公共團體與企業等訂定公害防止協定，效果良好。
- (四)我國現行公害糾紛處理法，規定糾紛處理採調處、再調處及裁決三級制，當事人不得直接請求責任裁決，造成解決糾紛的阻礙。
- (五)我國公害糾紛處理機關人力編配不足，地方糾紛處理人員因人力不足，無法達到預期的成效，且因環境資訊不足，民衆對陳情處理程序不瞭解且不信任，使公害糾紛案件處理更形困難。

二、建議事項：

- (一)陳情處理機關對被害人應提供充分資訊，告知處理方法及相關機關的回應態度，使被害人諒解。
- (二)鼓勵地方公共團體直接與加害源事業體簽訂公害管制協定，針對企業特性訂定適合的自主規制標準，事先使彼此間權利義務明確化，以減少糾紛。
- (三)環境影響評估法制定通過後，應依法嚴格要求具污染性的公共設施及民間事業，在設置前，先進行環境影響評估，並於評估或許可程序中

，落實民衆參與政策的擬定及執行。

(四)檢討目前公害糾紛處理主管機關的組織與功能，最高公害糾紛處理機關除職掌裁決與調處外，亦應負責公害糾紛處理政策的研擬、考核、監督與執行。

(五)儘速制定各項環保相關法令，如環境基本法、環境資訊公開法、行政程序法等，以使各項環保行政法制化，並提供人民有效的制度內參與管道。另如公害無過失賠償責任、公害責任保險等制度，應從速推動，以建立完整的公害救濟體系。

本研究報告初稿完成後，於八十三年十二月五日邀請有關機關代表及學者專家座談研討，並提報本會八十四年一月二十五日第二九六次委員會議審議，座談會及委員會議審議意見，均送請研究主持人參酌修訂原報告。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究人員的意見。

本報告業經整理竣事，爰印製成冊，以供各界參考。本項研究係委請劉宗德教授主持，蕭文生副教授協同主持，黃旭田先生及葉美莉小姐參與研究工作，本會專員張淑彩負責聯繫及行政支援工作，併此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 王仁宏

中華民國八十四年十一月

提 要

一、研究方法：

本研究報告採文獻研究及訪談二種方法：

1. 文獻研究部分：

由各研究人員分別蒐集、整理、分析、研讀國內及日、德之政府出版品、期刊、書籍等文獻資料，隨時相互討論，其間並分別於民國八十二年十一月二十日召開期初座談會、民國八十三年七月二十日召開期末座談會，就研究成果，進行討論並修正報告內容。

2. 訪談部分：

由主持人劉宗德與研究員黃旭田自八十三年一月三十日至二月十二日赴日，分別拜會總理府公害等調整委員事務局、東京都環境保全局、名古屋市環境保全局、愛知縣環境部、京都府保健環境部、大阪府環境保健部等中央、地方單位，以求深入瞭解日本公害糾紛處理制度運作之特性及問題。

二、研究發現：

1. 德國法部分：

德國未如同日本或我國般，有獨立之公害糾紛處理法制，此與彼重視公害問題於事前之預防與事後救濟，以及其人民關於公害糾紛習於依訴訟請求救濟有關。就事前預防而言，主要係依賴完善之行政計畫確定程序，至於事後救濟，無論在民事訴訟、行政訴訟上都扮演極為重要角色。此外德國法制上另一特色係有許多重要立法，如修正傳統民事責任之「環境責任法」、提供人民參與環境資訊之「環境資訊法」乃至研擬中之「環境法典」在事前預防、事中參與、事後訴訟救濟都對公害糾紛之防範與解決有相當助益。

2. 日本法部分：

①日本關於公害糾紛之處理，除傳統之司法救濟制度外，設有單獨之公害糾紛處理法，其內容包括斡旋、調停、仲裁及裁定程序，並設有公害苦情處理制度。此外，關於公害防止協定，亦為有效之公害糾紛處理手法。

②就公害糾紛處理制度最值得注意者係其相當重視處理機關如中央之「公害等調整委員會」，及各地方「公害審查會」之獨立性、公共性，尤其「公害等調整委員會」乃總理府之外局有相當高之地位，且在其下設「事務局」及「專門委員」以強化其任務遂行，值得注意。

③就公害防止協定，此種非公權力手段，已與法律、條例、行政指導並列為第四種公害防治行政上之有力規制手段。其主要包括地方公共團體與企業、居民或居民團體與企業此二種形式之公害防止協定，而前者更成為地方公共團體主要之公害規制手段。且被廣泛用於事前就有關將來之侵權行為責任轉化為契約責任，以避免依侵權行為求償或請求禁止污染行為所生之困難，具有事前預防公害糾紛或簡化公害糾紛之功能。

④日本公害苦情處理制度，為目前關於公害糾紛處理最具實效性之制度，日本絕大多數之公害糾紛，均於公害苦情處理階段獲致解決。此係因其採用各種具有親近性、廣泛性、說服性、妥當性、協調性、以及積極性之作法及觀念，來盡力消除當事人之不平、不滿，遂能成為公害糾紛處理上最重要之制度。

⑤此外日本的公害訴訟在民事賠償請求（包含國家賠償）訴訟因緩和侵權行為要件及訴訟要件已廣泛承認賠償責任，但行政及民事禁止請求因種種原因仍相當消極，惟其達成之政策形成功能致生「訴訟外勝訴」則值得加以注意。

3. 我國法部分：

我國公害糾紛處理法自八十一年二月一日制定公布，其雖對於公害糾紛之處理，提供包括調處、再調處與裁決等手法，惟施行至今並未如預期有導引公害糾紛處理於正軌之功效，其原因主要有以下數端

①糾紛處理機構（調處委員會、裁決委員會）久缺獨立性、公正性，且人力編配也不足，自難達成預期效果。

②裁決程序與調處程序間設計為調處前置主義，致影響不欲進行調處者利用裁決制度之可能性。

③公害管制協定在簽定主體、執行可能性等問題上仍有爭議，致迄今未見被靈活運用。

④未予公害陳情制度應有之重視，致影響其積極功能之發揮。

三、研究建議：

（一）立即可行建議

1. 建立調處係提供雙方當事人公平、公正之協議溝通場所之觀念，因此應特別重視環境資訊與法律知識之充分提供、雙方當事人實質平等地位之回復。並可運用行政指導，對於污染者予以適時適切之建議。（主辦機關：省（市）、縣（市）調處委員會）

2. 於各調處或裁決委員會之構成，儘量減少其政治性、酬庸性、兼職性，加強其專業性、獨立性、公正性。並強化各委員會以及專責處理陳情人員之聯絡協調功能。（主辦機關：環保署、省（市）、縣（市）政府）

3. 由於實務上公害鑑定之嚴格性，易造成零和結果，故應使公害鑑定於糾紛處理程序中，扮演加害源與受害者彼此判斷如何協議讓步之一參考標準，而非構成糾紛處理之障礙。（主辦機關：環保署、省（市）、縣（市）調處委員會）

4. 確立陳情之目的在於除去被害人之不平、不滿，以達消弭糾紛於無形，並進而確保良好生活環境之目的。故除對於違反行政規制基準之污染源，應予取締處罰外，對於未違反基準之污染源，亦應儘量予以協調溝通，使其主動減少污染排放或設置污染處理設施。此外，陳情處理機關對被害人民亦應提充分資訊，告知處理方法及相關機關之回應態度，務使藉由被害人之諒解以解消其不平、不滿。（主辦機關：各級環保單位）

5. 鼓勵各地方公共團體直接與加害源簽訂公害管制協定，針對企業之特性訂定適合之自主規制標準，以彌補規制法規之不足。並輔導地方居民或相關團體與企業訂定協定，事先使其彼此間之權利義務明確化，以達成減少糾紛或簡化糾紛處理之目的。（主辦機關：各縣（市）政府）

6. 於環境影響評估法制定通過後，應依法嚴格要求具污染性之公共設施及民間事業之設置，應事先進行環境影響評估，並於評估或許可程序中，落實民眾參與決策之擬定或執行。（主辦機關：環保署）

7. 為減少公害糾紛事故之發生，應建立公害糾紛預警制度，確實掌握各項潛在之糾紛形成因素，以主動消弭可能形成之糾紛。對於突發之公害事件，應採行有效之緊急處理措施，以避免公害糾紛之形成、擴大。（主辦機關：環保署、省（市）各縣（市）政府）

8. 確實落實基本環境品質調查工作，以建立全國環境品質資料庫，始能於糾紛處理過程中，提供各項詳實環境資訊，以期將來公害糾紛之鑑定有所依據。（主辦機關：環保署、各省（市）縣（市）政府）

（二）長期性建議

1. 將行政院緊急公害糾紛處理小組、行政院環境保護署公害糾紛督導處理小組及裁決委員會三者予以合併，於行政院下設具獨立委員會性質之「公害糾紛處理委員會」，賦與其最高公害糾紛處理機關之地位，其職掌除公害糾紛之裁決及重大公害糾紛之調處外，並負責公害糾紛處理政策之研擬、考核、監督與執行。（主辦機關：行政院）

2. 按調處程序係當事人雙方自主讓步合意解決公害糾紛之程序，無訴訟法上「一事不再理」原則之適用，當事人申請調處不成，仍得再為申請，故現有省調處委員會，只需保留縣際事件之調處權限即可。（主辦機關：行政院、立法院）

3. 調處與裁決係二種不同之制度，各有其功能，故現行法上有關「調處前置主義」之規定，應予廢除，令當事人得逕為裁決之申請。（主辦機關：行政院、立法院）

4. 現行法之公害糾紛處理費用，僅規定向申請人收取，並未考量雙方當事人之合理分擔，故應增訂此項費用如經確定對造當事人應負公害糾紛處理責任時，由其負責返還之。（主辦機關：環保署）

5. 於公害糾紛處理法中明定，於一定條件下，承認相關環境保護團體具有公害糾紛處理之當事人適格，以活用民間活力。（主辦機關：行政院、立法院）

6. 於民事訴訟法及行政訴訟法上，對於公害糾紛等涉及多數當事人且具有公共性之大規模被害事件，引進集團訴訟、團體訴訟及公民訴訟等制度，以強化司法體系於公害問題所扮演之角色。（主辦機關：司法院、立法院）

7. 為使大部分之公害糾紛於地方層級即可獲致疏通解決，應充實強化各地方公共團體環保相關軟硬體建設、增加其人員編制預算，以避免現行公害糾紛處理程序過度集中於中央層級之現象。（主辦機關：各省（市）、縣（市）政府）

8. 儘速制定各項環保相關法令，例如環境基本法、環境資訊公開法、行政程序法（尤其為計畫確定程序）等，以使各項環保行政法制化，並提供人民制度內之有效參與管道。另如公害無過失賠償責任、公害補償、公害責任保險等制度之立法建制工作，應從速推動，以建立一完整之公害救濟體系。（主辦機關：行政院、立法院）

公害糾紛處理政策與法制之研究

目次

表次·····	V
提要·····	VI
第一篇 序論	
第一章 研究背景與目的·····	1
第一節 研究背景·····	1
第二節 研究目的·····	4
第二章 研究架構與方法·····	7
第一節 研究架構·····	7
第二節 研究方法·····	8
第三章 研究過程與分工·····	9
第一節 研究過程·····	9
第二節 研究分工·····	9
第二篇 德國法部分	
第一章 行政計畫確定程序·····	11
第一節 前言·····	11
第二節 計畫確定程序·····	12
第三節 相關環境法中之規定·····	17
第二章 環境法上個人保護之方式·····	19
第一節 前言·····	19
第二節 私法上個人保護之規定·····	20
第三節 公法上保護個人之規定·····	28
第三章 環境法上之團體參與及團體訴訟·····	45

公害糾紛處理政策與法制之研究

第一節	前言	45
第二節	團體參與 (Verbandsbeteiligung)	45
第三節	團體訴訟	47
第四章	環境責任法 (Umwelthaftungsgesetz) 之評估與檢討	51
第一節	前言	51
第二節	立法背景及過程	52
第三節	環境責任法之任務及功能	54
第四節	環境責任法	58
第五節	責任保險	71
第六節	其他規定	75
第七節	小結	75
第五章	環境立法之新趨勢	77
第一節	前言	77
第二節	環境法典草案	77
第三節	環境資訊法 (Umweltinformationsgesetz)	88

第三篇 日本法部分

第一章	公害糾紛處理	93
第一節	公害糾紛處理制度	93
第二節	公害糾紛處理機關	109
第三節	公害糾紛處理程序	123
第二章	公害防止協定	137
第一節	前言	137
第二節	公害防止協定之意義與沿革	138
第三節	公害防止協定之類型與機能	141
第四節	公害防止協定之法律性質	144
第五節	公害防止協定運用上之問題	148
第六節	公害防止協定之評價與展望	150
第三章	公害苦情處理	153
第一節	公害苦情商量之性質與功能	153

目次

第二節	公害苦情商量之內容與手段	157
第三節	公害苦情與其他糾紛處理制度	160
第四節	公害苦情之動向	161
第四章	公害司法救濟	165
第一節	司法救濟程序概說	165
第二節	司法救濟之動向	169
第三節	公害糾紛處理法與司法救濟	173
第四篇 本國法部分		
第一章	公害糾紛處理法之現況	179
第一節	公害糾紛處理法之沿革	179
第二節	公害糾紛處理法之要點	181
第二章	公害糾紛處理法之檢討	187
第一節	公糾法適用對象範圍	187
第二節	公糾法糾紛處理機構	191
第三節	糾紛處理手法及程序	196
第四節	糾紛處理結果及保全	203
第五節	公害鑑定與糾紛處理	225
第六節	公害陳情與公害糾紛	209
第三章	其他公害糾紛處理制度	215
第一節	修正傳統救濟法制	216
第二節	活用公害管制協定	218
第三節	環境影響評估程序	222
第四節	公害被害救濟法制	226
第五篇 結論		
第一章	研究發現	229
第一節	外國比較法制之研究發現	229
第二節	我國法制之研究發現	233
第二章	建議事項	237

公害糾紛處理政策與法制之研究

第一節 立即可行建議	237
第二節 長期性建議	238

附錄

附錄一 公害糾紛裁決、調處委員會組織構成統計分析表	241
附錄二 公害管制協定範例暨實例	267
附錄三 加強推動環境影響評估後續方案（修定本）	283
附錄四 環境影響評估法	317
附錄五 赴日本出國報告	325
附錄六 行政院研考會研商「公害糾紛處理政策與法制之研究」 學者專家座談會會議紀錄	327
附錄七 研究主持人對行政院研考會研商「公害糾紛處理政策 與法制之研究」學者專家座談會有關意見之書面說明	335
附錄八 行政院研考會第二九六次委員會議對「公害糾紛處理 政策與法制之研究」乙案審議意見	347
附錄九 研究主持人對行政院研考會第二九六次委員會議 「公害糾紛處理政策與法制之研究」乙案審議意 見書面說明	349
附錄十 公害糾紛處理法暨公害糾紛處理法施行細則	351
參考書目	367

表 次

表1-1	公害糾紛裁決策員會委員構成表·····	242
表1-2	公害糾紛調處委員會委員構成統計總表·····	243
表1-3	台灣省公害糾紛調處委員會委員構成表·····	245
表1-4	台北市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	246
表1-5	高雄市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	247
表1-6	基隆市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	248
表1-7	新竹市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	249
表1-8	台中市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	250
表1-9	嘉義市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	251
表1-10	台南市公害糾紛調處委員會委員構成表·····	252
表1-11	台北縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	253
表1-12	新竹縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	254
表1-13	苗栗縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	255
表1-14	台中縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	256
表1-15	彰化縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	257
表1-16	南投縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	258
表1-17	嘉義縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	259
表1-18	台南縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	260
表1-19	高雄縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	261
表1-20	屏東縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	262
表1-21	宜蘭縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	263
表1-22	花蓮縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	264
表1-23	台東縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	265
表1-24	澎湖縣公害糾紛調處委員會委員構成表·····	266
表2-1	地方建設項目·····	281

公害糾紛處理政策與法制之研究

表3-1	環境影響評估報告作業流程示意圖	307
表3-2	評估專業人員教育訓練參加單位及人數	308
表3-3	環境影響評估專業人員訓練課程	310
表3-4	國外訓練參加單位及人員	311
表3-5	環境影響評估後續方案執行經費表	312
表3-5	環境影響評估後續方案執行經費表（續）	313
表3-5	環境影響評估後續方案執行經費表（續）	314
表3-5	環境影響評估後續方案執行經費表（續）	315
表3-6	加強環境影響評估後續方案表	316