

環境

法律

陳櫻琴 王忠一 著



123456789101112

環境法律

陳櫻琴・王忠一 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

環境法律／陳櫻琴，王忠一著．—初版．—臺

北市：五南，2004 [民93]

面；公分．

參考書目：面

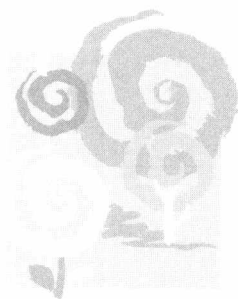
ISBN-13 978-957-11-3467-3 (平裝)

ISBN-10 957-11-3467-8 (平裝)

1. 環境保護-法規論述 2. 環境保護-個案研究

445.99

92020037



1UA6

環境法律

作 者 — 陳櫻琴 王忠一(262.3)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 詹岡璋

責任編輯 — 周美蓉

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2004年7月初版一刷

2006年8月初版二刷

定 價 新臺幣660元

自序

環境權在福利國家屬於基本人權之一，列入二十世紀後的「人權清單」。生態環境的保護與經濟發展如何兼籌並顧，人類如何更有效防制污染，避免大地反撲，企業生產如何遵行環保標準，消費者符合綠色消費，實在是當代社會每個人應有的自覺與體認。

法律是次於道德的社會規範，環境與法律的關係密切，自然生態的議題，可以說是個人生活哲學及生存態度的一環，力行「環保生活」，除了是個人道德層面的期許外；環境與法律的領域充滿專業性、技術性的管制及執行標準，尤有賴於精密周全的法律制度，以達到自律與他律的雙重目的。

近年台灣環保意識抬頭，各種管制污染法規不斷更新，但究竟美麗寶島這片好山好水，我們能為後代子孫留下些什麼？社會產生的若干重大建設環評爭議，有時不免有所悖離專業取向，形成泛政治化議題。例如：

——「核四」電廠的爭議，可謂夾雜著能源政策、預算執行，甚至公民自決等議題，大法官會議亦作成解釋，但後續的相關效應仍在社會各角落激盪中。

——減少使用塑膠袋及保麗龍政策，只是法令上的禁令，還是可落實到生活各環節的實踐？

——垃圾分類及回收問題，是民生問題也是產業問題，當垃圾掩埋廠「與人爭地」時，我們應真正深思應如何落實資源回收

及垃圾分類制度；當補助「焚化爐」的預算一再被消化、使用時，有無想到這些焚化爐將來可能是最大的垃圾物！

本書環境法律，嘗試架構環境法基本體系，以四大重要「環境法律導覽」為骨幹，介紹空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理法及環境影響評估法，以分析說明法律規定內容及執行時之爭議為主，並輔之以在法院或行政救濟過程中之實際發生的案例，簡要說明其事實、要旨並解析爭議點之所在。在實用 Q & A 部分，本書參考重要環境相關解釋函示，以問答錄方式，提供讀者簡易可搜尋相關資訊，有關專有名詞之淺釋，本書亦參酌官方網站資料，提出環境法律基本解釋名詞，相信本書對專業人士或初學人士均能各取所需，有助於參考。

本書二位作者研究經貿行政法規多年，關心台灣環保運動之發展，陳櫻琴為國立中興大學法學博士，任教於中原大學財經法律學系期間，教授行政法、經濟法等課程，研究台灣經濟管制有關法規，在提供促進產業發展之餘，如何兼顧經濟與環保生態，才是台灣經濟建設的終極目標；在 2001 至 2003 年擔任行政院公平交易委員會委員公職期間，就競爭與產業有關議題，全球化發展的隱憂及地球高峰會議之後續演進等，有了理論及實務印證的機會。作者王忠一為輔大法律系畢業，中正大學法律研究所碩士，元智大學 GMBA 碩士學分班，長期任職於政府法制行政單位，精研行政法，負責行政訴願業務，專攻環保生態領域，並曾任職於產業界與事務所，對於環境議題之思考，可以說兼具學理背景及實務技術能力。

本書的出版，如對研究此一領域有些許貢獻，應係將艱深複

雜難懂之重要環境法律條文，轉化成有體系的說明及分析，有助於學生、公務機關或企業人士對環境法律基本體系通盤了解，本書所引用案例，亦是社會所關切，如徵收空污費之釋憲爭議、工廠廢水排放之連續處罰、台塑汞污染物輸出柬埔寨及重大建設之環境影響評估爭議等。本書理論與實務兼備，可提供大專校院「環境與法律」教材之使用，並附有國家重要考古題，亦可當公職或考試自學之用。

本書撰寫期間，兩位作者從收集資料、共同研討及文章定稿，密切合作並互相切磋，收獲甚大。尤其感謝五南圖書公司楊董事長榮川及李副總純聆鼎力支持出版。

陳櫻琴・王忠一 謹識

2004年5月

目 次

自 序

第一篇 環境法律基本體系	1
一、組織及基本法規	1
二、公害防制法規	7
三、有害環境物質管理法規	8
四、地方環保自治法規	8
五、大法官解釋與環境法律	11
六、環保刑罰執行情形	17
第二篇 空氣污染防制法	21
第一章 立法說明	23
第二章 主要內容	31
第一節 總 則	31
第二節 空氣品質維護	37
第三節 固定污染源防制	47
第四節 移動污染源防制	57
第五節 罰 則	68
第三章 案例解析	79
第四章 實用 Q & A	125
第三篇 水污染防治法	163
第一章 立法說明	165
第二章 主要內容	175
第一節 總 則	175

第二節	基本措施	175
第三節	點污染源管制	186
第四節	非點污染源管制	219
第五節	罰 則	221
第六節	其他配合措施	223
第三章	案例解析	227
第四章	實用 Q & A	257
第四篇	廢棄物清理法	297
第一章	立法說明	299
第二章	主要內容	311
第一節	總 則	311
第二節	一般廢棄物之清理	317
第三節	事業廢棄物之清理	356
第四節	公民營廢棄物清除處理機構及廢棄物檢驗測定 機構之管理	371
第五節	獎勵及處罰	373
第六節	附 則	376
第三章	案例解析	379
第四章	實用 Q & A	409
第五篇	環境影響評估法	449
第一章	立法說明	451
第二章	主要內容	457
第一節	實施環評之開發行為	457
第二節	環評細目及範圍	460
第三節	評估、審查及監督	464
第四節	罰 則	480
第五節	附 則	482

第三章 案例解析	487
第四章 實用 Q & A	523
附錄	
一、國際環保名詞淺釋	559
二、環境法律考古題	567

圖表次

圖 1-1	環境法律基本體系	2
圖 1-2	環境基本法條文架構	5
圖 1-3	核四釋憲解釋	14
圖 2-1-1	空氣污染防制法 5W	23
圖 2-1-2	空氣污染防制法條文架構	24
圖 2-3-1	裁罰通知之憲法解釋	85
圖 2-3-2	空污費之憲法解釋	92
圖 3-1-1	水污染防治法 5W	166
圖 3-1-2	水污染防治法條文架構	167
圖 3-2-1	水污染管制流程	176
圖 4-1-1	廢棄物清理法 5W	300
圖 4-1-2	廢棄物清理法條文架構	301
圖 5-1-1	環境影響評估法 5W	452
圖 5-1-2	環境影響評估法條文架構	452
表 5-2-1	實施環評之開發行為	461

第一篇

環境法律基本體系

在台灣發展經濟的過程中，相關配套的環境法令及措施相對顯得不足，在發展工商經濟的過程中，有時形成犧牲「環境權」而換來經濟成長的代價，或因未重視水土保持，形成大地反撲的情況。有關環境的基本法，一直到 91 年才制定，之前係利用環保政策和綱領方案等方式，在政策通盤規劃及建置與取締法源上均有不足之處。

環境法律基本體系應有憲法位階，例如「環境權」是否為基本權的一環，在憲法增修條文有明確的規定，第 10 條基本國策規定，第 2 項明文載「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」。其次為環境基本法、環境影響評估法等總體性的法律，再其次才為空氣污染防治法、水污染防治法及廢棄物清理法等公害防制的法律。

最基本的環境法律體系，可以分為下列四部分：

- 一、組織及基本法規。
- 二、公害防制法規。
- 三、有害環境物質管理法規。
- 四、地方環保自治條例。

以下分別說明簡要環保法規命令。

一、組織及基本法規

在環境基本法未制定前，有「環境保護綱領」等亦屬政策位階的法律。其次環保署的組織條例，確立中央主管機關的位階，亦屬上位階的法律。「環境基本法」於 91 年 12 月 11 日公布施行，依該法總說

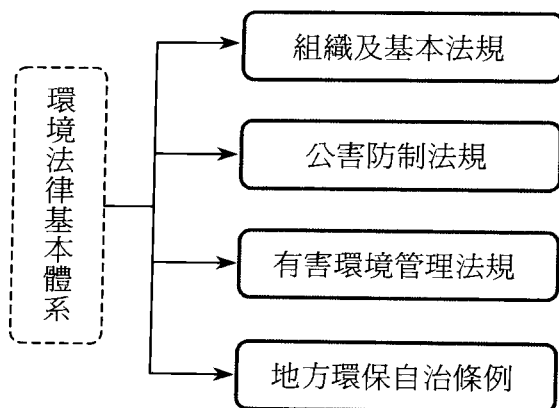


圖 1-1 環境法律基本體系

明，本法之制定係為提昇環境品質，增進國民福祉，維護環境資源，追求永續發展，特就環境保護理念與我國基本環境保護政策，制定環境基本法，以為全國各級政府、事業及國民共同推動環境保護之依據。並藉由環境基本法明示環境保護制度、政策之相關基本方針，揭示環境保護個別法制、措施之基本方向與共通性質，導引具體制度、政策與環境保護相關法令之制（訂）定，以落實實施達成環境保護之總目標。

近年來由於產業與科技快速發展，人口大量增加，產生各種污染及環境破壞，諸如：空氣污染、水污染、土壤污染、毒性化學物質污染、噪音、惡臭及地盤下陷、振動、濫墾濫伐、野生動植物滅絕等。不但嚴重破壞生態平衡與自然景觀，危害人體健康，亦影響國家與社會之永續發展。為期有效保護自然及人文環境，資源永續利用，以造福後代子孫，各先進國均釐訂環境保護基本政策，制定法律，以期達到環境保護之目的。

我國現有與環境保護相關之法律，計有環境影響評估法、空氣污染防治法、噪音管制法、水污染防治法、廢棄物清理法、飲用水管理

條例、環境用藥管理法、毒性化學物質管理法、公害糾紛處理法、水利法、自來水法、森林法、水土保持法、野生動物保育法、礦業法、漁業法、文化資產保存法、國家公園法、區域計畫法、都市計畫法、山坡地保育利用條例、農業發展條例及發展觀光條例等，分屬不同之主管機關。環境基本法可成為各環境保護相關法律制（訂）定及修正之指導原則，為建立完備之環境保護法規體系，俾使各級政府、全體國民及各事業協同一致，有效推動各項環境保護工作。

❖環境基本法

環境基本法共五章，計 41 條條文，重點如下：

一、環境法立法原則：第一章「總則」（§1～§14），明定環境基本法之立法宗旨——環境保護與經濟發展應兼籌並顧；國民、事業及各級政府應共負環境保護之責任；國民消費應以綠色消費為原則，日常生活應進行廢棄物減量、分類及回收；事業應自規劃階段即以生命週期為基礎，促進清潔生產；中央政府應制定國家環境保護相關法規及計畫，以為地方政府訂定自治法規及環境保護計畫之依循；各級政府施政應納入環境保護理念，普及環境教育；各級政府應由專責機關辦理或輔導有關環境保護事務；中央政府應推動國際環保合作、工程技術及試驗研究；中央政府應建立環境保護專業人員資格制度，事業應依法設置環境保護專責人員；法院得設置專庭或指定專人辦理環境保護糾紛案件。

二、加強環境保護工作：第二章「規劃及保護」（§15～§18），明定各級政府對於轄區內之自然、社會及人文環境狀況，應予蒐集、調查及評估，應建立環境資訊系統，合理規劃土地利用，規劃時應優先考慮環境保護相關設施；視自然條件、實際需要及兼顧原住民權益劃定區域，限制人為活動及使用；確保生物多樣性及維護多樣化自然環境，並加強水資源保育、水土保持及植被綠化工作。

三、保護稀有資源：第三章「防制及救濟」（§ 19～§ 34），明定各級政府應保護稀有資源，防制地下水超限利用、地層下陷、海岸侵蝕及溫室效應，建立採預防及醫療保健措施及逐步達成非核家園目標；中央政府應建立環境影響評估制度，視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及污染管制標準；地方政府為達成環境品質標準，得依其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之標準，經中央政府備查後，適用於該轄區；政府對污染行為及稀有資源、自然文化資產之利用，應建立事前許可、管制及稽查制度；政府應建立環境監測、預警、污染者付費及受益者付費制度；行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策；中央政府應設置環境資源部，並應設置各類環境基金，負責環境清理、復育、追查污染源、推動有益於環境發展之事項及建立環境糾紛處理、緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。

四、違反環保法規之取締：第四章「輔導、監督及獎懲」（§ 35～§ 39），明定中央政府應重視環境保護科技之研究發展；各級政府疏於執行時，人民或公益團體得以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟；各級政府應輔導、獎勵環境保護事業之發展及鼓勵民間投資環境保護事業；為資源之合理有效利用或應環境保護之需要，應採獎勵、輔導或補償措施；各級政府應採行必要措施，以促進再生資源之利用，並應以採購再生資源製品及環境保護標章產品為原則；各級政府對於違反環境保護法規者，應依法取締、處罰。

五、明定環境日：第五章「附則」（§ 40～§ 41），明定 6 月 5 日為「環境日」及規定本法施行日期。

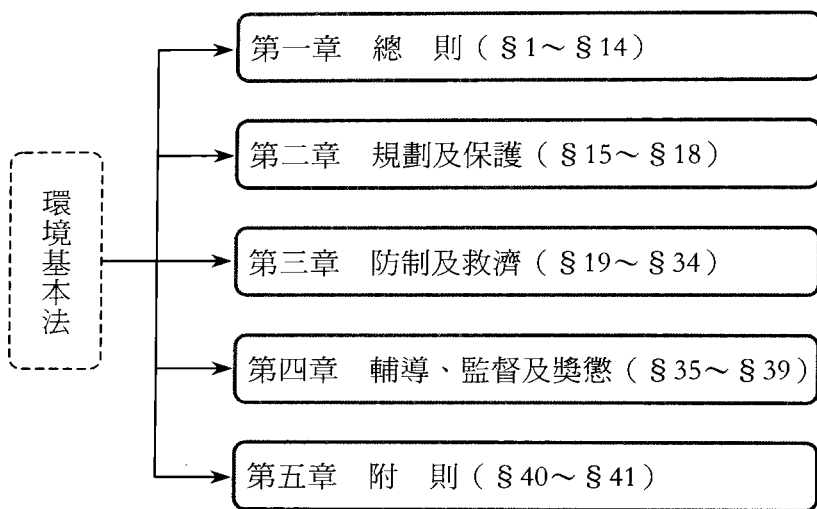


圖 1-2 環境基本法條文架構

❖環境影響評估法

環境影響評估法是總體性針對重大開發案的「環境影響評估程序」（環評程序）。過去在若干重大建設個案發生環保爭議時，相關的環評程序及功能有時未適時發揮專業作用。依環評法規定之程序，有公害糾紛產生時，可依法處理，成立調處委員會、裁決委員會，在相關環評程序整備後，即不會有類似「出賣環境權」的問題產生。

其他環境組織及重要政策法規，如「現階段環境保護政策綱領」、「行政院環境保護署組織條例」及「公害糾紛處理法」等，均值得研究。

❖環境保護政策綱領

在環境基本法未制定前，有關環境基本政策，係以政策綱領方式揭櫫，76 年行政院函核定「環境保護政策綱領」，為最有環保規劃藍圖之政策方案，共分三章，「目標」、「策略」及「措施」等。

該政策綱領開宗明義指出，環境係國家資源。在目標中強調「世代永續利用」的觀念，並維護國民生存及生活環境免於受公害之侵害。有關學理上所建議的「使用者付費原則」，在政策綱領的策略第五點強調，「污染防治、公害救濟及環境復建之費用，應建立污染者付費制度。」

有關環境基本法律，在政策綱領的措施包括：

- 一、健全法律規範體系；
- 二、健全行政體系；
- 三、保護自然、社會及人文資源；
- 四、資源之合理與有效利用；
- 五、擴大環境保護公共設施投資；
- 六、加強產業污染防治工作；
- 七、輔導環境保護事業；
- 八、加強環境影響評估工作；
- 九、加強環境教育及研究發展。

在該措施第一點宣示應「健全法律規範體系」，規劃中應建立法律規範體系包括：

1.檢討修訂增訂法律規章，加強空氣污染、水污染、廢棄物、有毒物質、土壤污染、噪音、惡臭、振動、地層下陷等公害之防治。

2.因應社會需要，依照科學水準，明定各階段之環境品質標準；訂定污染物管制標準；污染源許可制度；企業單位污染防治及應變制度；污染監測、調查與管制制度；加強土地利用管制制度及獎勵民間維護環境投資辦法，以達成環境品質標準。

3.立法授權北高二市及各縣（市）主管機關，為確保國民健康或生活環境，得依地方之自然與社會條件，劃定區域，訂定較嚴格之環境品質及污染管制標準，適用於該區域。

4.建立行政上之調解、仲裁與公害救濟等制度，以迅速、合理解決公害糾紛。

5.依各類公害之特性，改進有關民事救濟、行政管制及刑事制裁之法律依據。

二、公害防制法規

危害環境最嚴重的公害包括：空氣污染、水污染及廢棄物污染等，對危及健康及生活環境的公害，防制法律包括：飲用水管理條例、土壤及地下水污染整治法、海洋污染防治法及噪音管制法等。

其中空污法牽涉污染源包括固定及移動的污染源，空污法授權收取空污費，但其相關費用收取辦法及基金使用等規定，曾引起爭議，故大法官會議曾有 273 號及 426 號解釋加以處理。

❖空氣污染防制法規

與空氣污染防制法相關法規命令包括：

- 1.空氣污染防制法／施行細則
- 2.空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法
- 3.空氣污染防制費收費辦法
- 4.空氣污染防制基金收支保管及運用辦法

❖水污染防治法規

有關水污染防治，包括最基本的水污染防治法及特殊用水的管理，相關法規命令包括：

- 1.水污染防治法／施行細則
- 2.飲用水管理條例／施行細則
- 3.土壤及地下水污染整治法／公布施行後過渡時期執行要點
- 4.海洋污染防治法