

財團法人海峽交流基金會  
委託研究計畫

兩岸環保法規之研究  
—以污染管制之法規為中心

研究報告

計畫執行期間：民國 101 年 9 月 1 日至 101 年 11 月 30 日

受委託單位：中原大學

計畫主持人：中原大學財經法律系 傅玲靜副教授

協同主持人：真理大學法律學系 宮文祥助理教授

研究助理：中原大學財經法律系研究生 溫欽閔

中原大學財經法律系研究生 周思媚

中華民國 101 年 11 月 26 日



## 簡 目

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 壹、前言.....                 | 1   |
| 一、研究動機及計畫內容.....          | 1   |
| 二、研究方法.....               | 2   |
| 三、研究範圍限制.....             | 2   |
| 貳、環境基本法之法制比較.....         | 3   |
| 一、立法沿革.....               | 3   |
| 二、立法架構之比較.....            | 4   |
| 三、法制特性說明.....             | 5   |
| 四、立法內容說明.....             | 5   |
| 五、小結.....                 | 11  |
| 參、環境影響評估之法制比較.....        | 12  |
| 一、立法沿革.....               | 12  |
| 二、立法架構之比較.....            | 13  |
| 三、立法內容簡介.....             | 14  |
| 肆、環境資訊公開之法制比較.....        | 19  |
| 一、聯合國 1998 年奧胡斯公約.....    | 19  |
| 二、臺灣之環境資訊公開法制.....        | 21  |
| 三、中國大陸之環境信息公開法制.....      | 23  |
| 四、小結.....                 | 28  |
| 伍、污染管制法規之法制比較.....        | 29  |
| 一、空氣污染.....               | 29  |
| 二、水污染.....                | 42  |
| 三、噪音管制.....               | 59  |
| 四、廢棄物清理及資源再利用.....        | 63  |
| 五、土壤及地下水污染.....           | 85  |
| 六、毒性化學物質管理.....           | 88  |
| 陸、環境處罰、環境民事責任與環境行政爭訟..... | 108 |
| 一、環境刑罰與環境行政罰.....         | 108 |
| 二、環境民事損害賠償責任.....         | 119 |
| 三、環境行政爭訟與公民訴訟.....        | 134 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 柒、環保法制之新興議題－企業環境責任之發展.....     | 150 |
| 捌、結論.....                      | 155 |
| 一、法制比較及修正建議.....               | 155 |
| 二、對於中國大陸國家環境保護“十二五” 規劃之因應..... | 156 |

## 詳 目

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 壹、前言.....                     | 1  |
| 一、研究動機及計畫內容.....              | 1  |
| 二、研究方法.....                   | 2  |
| 三、研究範圍限制.....                 | 2  |
| 貳、環境基本法之法制比較.....             | 3  |
| 一、立法沿革.....                   | 3  |
| (一) 臺灣之環境基本法.....             | 3  |
| (二) 中國大陸之環境保護法.....           | 3  |
| 二、立法架構之比較.....                | 4  |
| 三、法制特性說明.....                 | 5  |
| 四、立法內容說明.....                 | 5  |
| 五、小結.....                     | 11 |
| 參、環境影響評估之法制比較.....            | 12 |
| 一、立法沿革.....                   | 12 |
| (一) 臺灣之環境影響評估法.....           | 12 |
| (二) 中國大陸之環境影響評價法.....         | 12 |
| 二、立法架構之比較.....                | 13 |
| 三、立法內容簡介.....                 | 14 |
| (一) 中國大陸之環境影響評價法內容簡介.....     | 14 |
| (二) 與臺灣法制規範內容之比較.....         | 17 |
| 肆、環境資訊公開之法制比較.....            | 19 |
| 一、聯合國 1998 年奧胡斯公約.....        | 19 |
| 二、臺灣之環境資訊公開法制.....            | 21 |
| 三、中國大陸之環境信息公開法制.....          | 23 |
| (一) 環境信息公開辦法(試行)之立法沿革.....    | 23 |
| (二) 環境信息公開辦法(試行)之立法架構及內容..... | 24 |
| 四、小結.....                     | 28 |
| 伍、污染管制法規之法制比較.....            | 29 |
| 一、空氣污染.....                   | 29 |
| (一) 立法沿革.....                 | 29 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| (二) 立法架構之比較.....                  | 30  |
| (三) 立法內容簡介.....                   | 31  |
| (四) 中國大陸之環境空氣品質監測標準與大氣污染監測制度..... | 36  |
| (五) 臺灣空氣品質監測制度簡介及與中國大陸合作之評估.....  | 39  |
| 二、水污染.....                        | 42  |
| (一) 立法沿革.....                     | 42  |
| (二) 立法架構之比較.....                  | 44  |
| (三) 立法內容說明.....                   | 45  |
| (四) 小結.....                       | 58  |
| 三、噪音管制.....                       | 59  |
| (一) 立法沿革.....                     | 59  |
| (二) 立法架構之比較.....                  | 60  |
| (三) 工廠(場)之噪音管制.....               | 61  |
| (四) 小結.....                       | 63  |
| 四、廢棄物清理及資源再利用.....                | 63  |
| (一) 立法沿革.....                     | 63  |
| (二) 立法架構之比較.....                  | 66  |
| (三) 立法內容簡介.....                   | 67  |
| (四) 小結－規範內容之比較.....               | 84  |
| 五、土壤及地下水污染.....                   | 85  |
| (一) 臺灣之土壤及地下水污染治法.....            | 85  |
| (二) 中國大陸之法制.....                  | 87  |
| 六、毒性化學物質管理.....                   | 88  |
| (一) 立法沿革.....                     | 88  |
| (二) 法制性質比較.....                   | 92  |
| (三) 爲因應歐盟 REACH 制度之修法.....        | 98  |
| (四) 小結.....                       | 107 |
| 陸、環境處罰、環境民事責任與環境行政爭訟.....         | 108 |
| 一、環境刑罰與環境行政罰.....                 | 108 |
| (一) 環境刑罰.....                     | 108 |
| (二) 環境行政罰.....                    | 117 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| (三) 小結.....                    | 118 |
| 二、環境民事損害賠償責任.....              | 119 |
| (一) 民事損害賠償責任.....              | 119 |
| (二) 公害糾紛處理制度.....              | 127 |
| 三、環境行政爭訟與公民訴訟.....             | 134 |
| (一) 行政爭訟.....                  | 134 |
| (二) 公民訴訟.....                  | 144 |
| 柒、環保法制之新興議題－企業環境責任之發展.....     | 150 |
| 捌、結論.....                      | 155 |
| 一、法制比較及修正建議.....               | 155 |
| 二、對於中國大陸國家環境保護“十二五” 規劃之因應..... | 156 |

## 表 目 錄

|       |                                 |     |
|-------|---------------------------------|-----|
| 表 1：  | 臺灣環境基本法與中國大陸環境保護法立法架構之比較.....   | 4   |
| 表 2：  | 臺灣環境基本法與中國大陸環境保護法之立法內容對照表.....  | 5   |
| 表 3：  | 臺灣與中國大陸環境影響評估法架構之比較.....        | 13  |
| 表 4：  | 臺灣現行個別法律中環境資訊公開之部分規定.....       | 22  |
| 表 5：  | 中國大陸環境信息公開辦法（試行）之立法架構及內容說明..... | 24  |
| 表 6：  | 臺灣與中國大陸空污法立法架構之比較.....          | 30  |
| 表 7：  | 空氣污染指標值（PSI 值）與健康影響.....        | 40  |
| 表 8：  | 臺灣與中國大陸水污法立法架構之比較.....          | 44  |
| 表 9：  | 臺灣與中國大陸水污法立法內容對照表.....          | 45  |
| 表 10： | 臺灣及中國大陸噪音管制法立法架構之比較.....        | 60  |
| 表 11： | 中國大陸工業企業廠界噪聲標準之整理.....          | 61  |
| 表 12： | 臺灣之工廠（場）噪音管制標準.....             | 62  |
| 表 13： | 臺灣與中國大陸資源回收再利用法立法架構之比較.....     | 66  |
| 表 14： | 臺灣與中國大陸廢棄物清理法立法架構之比較.....       | 66  |
| 表 15： | 臺灣土污法之立法架構及內容.....              | 85  |
| 表 16： | 臺灣毒管法之立法架構及內容說明.....            | 94  |
| 表 17： | 中國大陸新化學物質環境管理辦法之立法架構及內容說明.....  | 102 |
| 表 18： | 中國大陸刑法破壞環境資源保護罪.....            | 108 |
| 表 19： | 臺灣其他污染管制法律中環境刑法之規定.....         | 112 |
| 表 20： | 行政罰與刑罰之併罰.....                  | 118 |
| 表 21： | 臺灣公害糾紛處理法之立法架構及立法內容.....        | 128 |
| 表 22： | 臺灣行政訴訟之類型及其特別訴訟要件.....          | 135 |

# 壹、前言

## 一、研究動機及計畫內容

2010 年臺灣與中國大陸簽訂海峽兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement; ECFA）後，兩岸經濟貿易關係步入了新的紀元。然而隨著經貿關係的發展，兩岸更須進一步對於彼此之法制規範有所了解。尤其當臺灣企業進入中國大陸投資設廠時，受到中國大陸法制規範，臺灣企業益發須了解對岸法制之體系，除可保障自身權益、確保資金投入之效益外，更有助於兩岸關係持續穩定發展。而相關法制之了解，除經貿法規外，尤須重視環境法規。環境法規之管制與經貿活動之進行息息相關，環境保護亦為先進國家面對經濟發展時不容輕忽之課題。特別是投資設廠行為，利用科技及人力進行開發，皆對於環境造成一定之影響。因此在兩岸經濟貿易關係活絡之際，更須進一步了解兩岸環境法規之規範。

本計畫之主旨，即係針對兩岸環境法規的內容進行通盤及概略性之介紹。惟環境法範圍龐雜，大別為污染管制與資源保育二大體系，思維精神不盡相同。本計畫既由經貿活動與投資設廠的思考出發，即以污染管制之法規為主，逐一審視臺灣與中國大陸環境法規之異同。

本計畫之主要內容，分為環境基本法制、環境影響評估法制、環境資訊公開法制、污染管制法制、環境責任與爭訟等五大部分。本計畫首先以環境基本法出發，揭示環境保護個別法制及措施應遵循之基本方向與共通性質，可導引具體制度、政策環境保護法令之制定與訂定，達到落實環境保護之總體目標。此外，環境法之重要原則為預防原則，而環境影響評估（下稱為環評）及環境資訊公開，皆為體現預防原則之重要制度，應予以介紹。且環評為近年來臺灣備受重視之制度，而臺灣與中國大陸對於開發行為進行之環境影響評估，雖然審查的方式與審查單組織不完全相同，但依舊可得知臺灣與中國大陸同樣重視開發行為對環境造成的影響。此外，中國大陸則有獨特之環境資訊公開制度，此為臺灣目前法制欠缺之處，亦應予以了解，有助於臺灣環境法制之發展。至於污染管制法規的部分，本計畫則選定空氣污染、水污染、噪音、廢棄物與資源利用、毒性化學物質管理與土壤及地下水污染等重要領域，對於兩岸法制為進一步之了解。特別是對於排放標準、許可證發放、資訊系統的建立及資源循環再利用等情形，對於臺灣與中國大陸法制進行觀察，以使投資之企業可針對各種情形進行評估，並採取應變措

施。

最後，則介紹雙方在環境責任與環境訴訟中的法制機制，分析環境爭議的解決方式及違反義務者應負之法律責任，以了解污染行為在刑事、民事及行政上之責任，以及行政爭訟之制度。此外，則更進一步說明環境法上最新的法制思維，即所謂企業環境責任，點出企業對於環境保護亦應負起維護環境生態之重任，承認環境保護的落實為世界各國皆不可忽視的重要議題。

## 二、研究方法

本計畫主要係以文獻研究之方式，對於臺灣及中國大陸的環境法制進行宏觀的觀察。並運用比較分析的方式，了解兩岸環境污染法規及其他環境法規的架構及內容。必要時，亦參酌外國立法之研究，以輔助了解環境法制度之本質精神。希望透過相關研究，突顯環境議題對於經濟發展的重要性。

## 三、研究範圍限制

環境法令多如牛毛，且涉及高度科技專業。因本計畫係以宏觀的角度對於臺灣及中國大陸的環境污染法制進行研究觀察，涉及之法規範層面相當廣泛，礙於篇幅及時間的關係，本計畫研究者皆限於立法者制定通過之法律，無法針對行政機關發布之相關法規命令或行政規則為進一步的說明，此為本研究計畫在觀察角度上必然受到之限制。此外，在研究對象上，基於中央地方分權下地方法規往往因地制宜，無法統一介紹，因此本計畫亦以中央法規為觀察之對象，而不及於地方法規。

此外，須進一步說明者，因臺灣法律條文之規範層次為條、項、款，而中國大陸並非如此，為利用說明、避免法規範理解的誤會，本文於介紹兩岸法制時，一律以符號「§」代表法條條號，以羅馬數字「I、II、III」表示項次（臺灣）或款次（中國大陸），特此說明。

## 貳、環境基本法之法制比較

### 一、立法沿革

#### (一) 臺灣之環境基本法

臺灣環境基本法（下稱為環基法）於 2002 年立法院第五屆第一會期中，共有二個立法委員提出之草案版本<sup>1</sup>，以及一個行政院提出之草案版本<sup>2</sup>，交付衛生環境及社會福利委員會審查。然因屆期不連續原則，於第六屆會期中，重新審查，並逕付併案進行二讀程序，而於 2002 年 12 月 11 日制定公布，自公布日施行，全文共 41 條。環基法係繼科學技術基本法、教育基本法後，臺灣第三個以基本法為名稱之立法。

在環基法立法之前，臺灣已制定許多環境保護相關之法律<sup>3</sup>，環基法則係釐訂環境保護基本政策，作為各環境保護相關法律制定及修正之指導原則，以有效保護自然及人文環境，資源永續利用，造福後代子孫。因此，環基法乃關於環境政策或制度於現在及未來的重要指引法律<sup>4</sup>。

#### (二) 中國大陸之環境保護法

中國大陸現代環境法最早之規範，首見於 1973 年 8 月 5 日到 20 日於北京召開之全國環境保護會議中，所通過之「關於保護和改善環境的若干規定（試行草案）」<sup>5</sup>，其後於 1979 年 9 月 13 日第五屆全國人民代表大會常務委員會第十一

---

<sup>1</sup> 立法院公報，立法院第五屆第一會期第四次會議議案關係文書，<http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lgmeetimage?cfcacfcefcdfcfc5ccc6d2cacb>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）；立法院公報，立法院第五屆第一會期第六次會議議案關係文書，<http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lgmeetimage?cfcacfcefcdfcfc5cec7c9d2cdceca>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>2</sup> 立法院公報，立法院第五屆第一會期第十四次會議議案關係文書，<http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lgmeetimage?cfcacfcefcdfcfc5cbcaced2cbc9cb>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>3</sup> 例如：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。

<sup>4</sup> 陳春生，淺釋「環境基本法」，收錄於陳春生著，行政法之學理與體系（二），第 1 版，2007，185 頁。

<sup>5</sup> 該會議於 1973 年 8 月 5 日到 20 日舉行，會議之主要結論有三：一是做出了環境問題「現在

次會議通過「環境保護法（試行）」，共 7 章 33 條。在「關於『環境保護法』（試行草案）的說明」中，明白指出環境保護法是一個基本法，主要是規定國家在環保方面的基本方針和基本政策，而具體規定由其餘環保法規範為之<sup>6</sup>。1989 年 12 月 26 日第七屆全國人民代表大會常委會第十一次會議通過環境保護法，並同時廢止試行之環境保護法，全文共 6 章 47 條。

## 二、立法架構之比較

臺灣環境基本法共 41 條，分為五章：總則、規劃及保護、防制及救濟、輔導、監督及獎懲、及附則。中國大陸環境保護法共 47 條，分為六章：總則、環境監督管理、保護和改善環境、防治環境污染和其他公害、法律責任、及附則。以下茲將二者之立法架構，表列如下：

表1： 臺灣環境基本法與中國大陸環境保護法立法架構之比較

| 臺灣環境基本法      |         | 中國大陸環境保護法       |         |
|--------------|---------|-----------------|---------|
| 章名           | 條號      | 章名              | 條號      |
| 第一章 總則       | §1-§14  | 第一章 總則          | §1-§8   |
| 第二章 規劃及保護    | §15-§18 | 第二章 環境監督管理      | §9-§15  |
|              |         | 第三章 保護和改善環境     | §16-§23 |
| 第三章 防治及救濟    | §19-§34 | 第四章 防治環境污染和其他公害 | §24-§34 |
| 第四章 輔導、監督及獎懲 | §35-§39 | 第五章 法律責任        | §35-§45 |
| 第五章 附則       | §40-§41 | 第六章 附則          | §46-§47 |

就抓，為時不晚」的結論；二是將「全面規劃，合理佈局，綜合利用，化害為利，依靠群眾，大家動手，保護環境，造福人民」，確定為中國大陸第一個環境保護工作方針；三是審議通過中國大陸第一部環境保護的法規性文件「關於保護和改善環境的若干規定（試行草案）」。  
資料來源：中國政府網，中國概況，[http://www.gov.cn/test/2009-08/31/content\\_1405410.htm](http://www.gov.cn/test/2009-08/31/content_1405410.htm)（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>6</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第 1 版，2008 年 1 月，39 頁。

### 三、法制特性說明

在二十世紀 60 年代之前，各國對於環境污染或資源保育，皆有個別之立法，以期對於日益惡化之環境問題立法加以規範並解決。然大量之環境立法，如無統一之立法宗旨及原則，極易產生法規彼此之間的矛盾。在 70 年代左右，各國即嘗試以統一性質的綜合法律對於環境保護加以規範，例如 1969 年美國制定「國家環境政策法」（National Environmental Policy Act; NEPA）<sup>7</sup>。而於 1992 年 6 月聯合國在巴西里約熱內盧召開聯合國環境與發展大會（United Nations Conference on Environment and Development, UNCED），又稱為「地球高峰會議」（the Earth Summit），簽署了「里約熱內盧環境及發展宣言」（簡稱里約宣言）（the Rio Declaration on Environment and Development），確立永續發展（sustainable development）為環境保護的基本目標，各國開始制定或修改環境基本保護法，形成環境保護基本法制定的第二次高波<sup>8</sup>。

環境保護基本法在環境立法體系中，指導環境保護個別法的制定及實施，有「環境憲法」之稱，其立法態樣，有政策宣示型之立法，其內容較為宏觀，亦有全面型之立法，不僅宣示環境保護之基本政策及目標，內容亦全面規定污染防治與資源保育的基本原則及制度<sup>9</sup>。不論是臺灣之環基法或中國大陸之環境保護法，皆為環境保護基本法，性質上為環境法令中的高位階立法，且內容上亦揭示環境法的基本原則，規範基本制度，較屬於全面型之立法。

### 四、立法內容說明

以下茲將臺灣環基法與中國大陸環境保護法之立法內容對照，表列簡示如下：

表2： 臺灣環境基本法與中國大陸環境保護法之立法內容對照表

| 臺灣環境基本法                 | 中國大陸環境保護法                          |
|-------------------------|------------------------------------|
| 第一章 總則                  | 第一章 總則                             |
| 1、明示立法目的，且確立基本法之性質（§1）。 | 1、明示立法目的（§1），規範環境之定義（§2）及適用範圍（§3）。 |

<sup>7</sup> 42 U.S.C. 4321-4347.

<sup>8</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第 1 版，2008 年 1 月，37 頁。

<sup>9</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第 1 版，2008 年 1 月，36-39 頁。

| 臺灣環境基本法  | 中國大陸環境保護法   |
|--|---|
| <p>2、對於環境及永續發展予以定義 (§2)，確立環境發展與經濟、科技或社會之發展有衝突時，應以環境保護優先之原則 (§3)。</p> <p>3、確定污染者負責原則 (§4)，國民、企業及政府均負有環境保護之義務與責任 (§5-§13)。</p> <p>4、法院為審理環境保護糾紛案件，得設立專庭或指定專人辦理。 (§14)。</p> | <p>2、國家施政計畫應納入環境保護 (§4)；並應鼓勵環境保護科學教育事業、普及環保知識 (§5)。</p> <p>3、一切單位和個人有保護環境之義務 (§6)；而各級政府對於環境保護工作分層負責 (§7)。</p> <p>4、對保護環境有顯著績效者，國家應予獎勵 (§8)。</p>   |
|  | <p style="text-align: center;"><b>第二章 環境監督管理</b></p> <p>1、國家制定國家環境質量標準及國家污染物排放標準 (§9)；地方主管機關制定地方環境質量標準，並可就中央未定者自訂地方污染物排放標準 (§10)。</p> <p>2、國家應建立監測制度及網絡，各級政府應定期發布環境狀況公報 (§11)。</p> <p>3、地方政府應擬訂環境保護規劃 (§12)；對排污單位有檢查權，但負有一定之保密義務 (§14)。</p> <p>4、建設污染環境的項目，應遵守建設項目環境保護管理的規定，並提出環境影響報告書 (§13)。</p> <p>5、防治跨域環境污染和環境破壞，應協商解決 (§15)。</p> |
| <b>第二章 規劃及保護</b>   | <b>第三章 保護和改善環境</b>  |
| <p>1、環境資訊系統之建立及公開 (§15)。</p> <p>2、土地之開發利用應注重環境保護，且優先考慮環境保護相關設施 (§16)。</p> <p>3、為保護環境得採取必要之措施或限制人為活動及使用，並予以補償及回饋 (§17)。</p>   | <p>1、地方各級人民政府應貫徹轄區內之環境質量標準 (§16)。</p> <p>2、地方各級人民政府對於自然生態系統區域、野生動植物自然分布區域，重要的水源涵養區域、具有重大科學文化價值的地質構造、自然遺跡、人文遺跡、古樹名</p>   |

| 臺灣環境基本法  | 中國大陸環境保護法  |
|--|--|
| <p>4、保護生物多樣性 (§18)。</p>  | <p>木，應採取措施加以保護 (§17)。</p> <p>3、於劃定之風景名勝區、自然保護區及其他區內，不得建設污染之工業生產設施；已建成又超標者，應命限期治理；其他設施不得超出排放標準 (§18)。</p> <p>4、開發利用自然資源應採取適當措施 (§19)。</p> <p>5、各級人民政府應加強農業及土壤之保護 (§20)；國務院和沿海地方各級人民政府應加強海洋保護 (§21)。</p> <p>6、城市規劃亦應確立環境保護之目標 (§22)；城鄉建設應結合當地自然環境之特點 (§23)。</p>  |
| 第三章 防治及救濟  | 第四章 防治環境污染和其他公害  |
| <p>1、基於預防原則，各級政府應保護非再生性資源、稀有資源 (§19)；保護海洋環境及地下水資源 (§20)；採二氧化碳排放抑制措施，防止溫室效應 (§21)；建立環境與健康風險評估制度 (§22)；確立非核家園目標 (§23)；中央政府應建立環境影響評估制度 (§24)。</p> <p>2、基於危險防禦原則，中央政府應訂定階段性環境品質及管制標準 (§25)；對於環境污染行爲，建立事前許可、機動查核及事業自動申報制度 (§26)；建立環境監測網，定期公告監測結果 (§27)。</p> <p>3、基於污染者負責原則，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度 (§28)。</p> <p>4、行政院應設置國家永續發展委員會，由政府部門、學者專家及社會團體各三分</p> | <p>1、排污單位應建立環境保護責任制度，採取有效防止污染之措施 (§24)。</p> <p>2、業企業應爲技術改造，採行合理再利用及防污技術 (§25)。</p> <p>3、防污設施應符合<u>三同時原則</u>：與主體工程同時設計、同時施工、同時投產使用 (§26)。</p> <p>4、排污單位應依法爲申報登記 (§27)。</p> <p>5、排污單位超過排污標準者應繳交超標準排污費，用於污染防治 (§28)。</p> <p>6、造成環境嚴重污染之排污單位，命限期治理 (§29)。</p> <p>7、引進之技術與設備應符合環境保護之要求 (§30)。</p> <p>8、事故發生時之緊急應變措施及通報 (§31)。</p> |

| 臺灣環境基本法  | 中國大陸環境保護法   |
|--|---|
| <p>之一組成 (§29); 並設置環境資源專責部會 (§30); 另依法律設置各種環境基金 (§31)。</p> <p>4、基於使用者負責原則，各級政府應加強環境保護公共建設，並對受益者或使用者徵收適度費用 (§32)。</p> <p>5、中央政府應建立環境糾紛處理制度 (§33); 公民訴訟制度之確立 (§34)。</p>   | <p>9、污染發生時應向上級主管機關報告 (§32)。</p> <p>10、有毒化學物品和含有放射性物質的物品須依法運作 (§33)。</p> <p>11、不得將產生污染之設備移轉予無有防污能力之單位 (§34)。</p>   |
| 第四章 輔導、監督及獎懲   | 第五章 法律責任  |
| <p>1、中央政府應獎勵環境保護學術研究 (§35); 各級政府應採優惠獎勵措施，輔導環境保護事業及民間環境保護團體發展，及鼓勵民間投資環境保護事業 (§36); 各級政府對特定事項應採適當之優惠、獎勵、輔導或補償措施 (§37)。</p> <p>2、各級政府應採行必要措施，以促進再生資源之原(材)料、製品及勞務之利用 (§38)。</p> <p>3、各級政府應確實執法，對於違反者，應依法取締、處罰 (§39)。</p> | <p>1、違法者，依情節輕重給予警告或者處以罰款 (§35)。</p> <p>2、建設項目防污設施未達法定要求者，應命停止生產或使用，並得處罰款 (§36)。</p> <p>3、未經同意拆除或者閑置防治污染的設施，致排污超標者，應命重新安裝使用，並處罰款 (§37)。</p> <p>4、對於排污單位，依其造成的危害後果處以罰款；情節較重的，給予行政處分 (§38)。</p> <p>5、命限期治理逾期未完成者，除加收超標準排污費外，可根據危害後果處以罰款，或者責令停業、關閉 (§39)。</p> <p>6、權利救濟</p> <p>(1) 對行政處分不服之申請複議與訴訟 (§40)。</p> <p>(2) 排污者應排除危害，並對直接受損害之他人負賠償責任；對賠償責任或金額無共識者，得請求主管機關處理，對處理仍不服者得起訴；當事人亦得直接起訴</p> |

| 臺灣環境基本法                             | 中國大陸環境保護法   |
|-------------------------------------|---|
|                                     | (§41)。<br>7、環境污染賠償請求權時效，自知悉時起三年 (§42)。<br>8、違法造成重大環境污染事故，致財產重大損失或者人身傷亡者之刑事責任 (§43)；造成土地、森林、草原、水、礦產、漁業、野生動植物等資源之破壞者，依照有關法律規定承擔法律責任 (§44)。<br>9、公務人員之行政責任與刑事責任 (§45)。 |
| 第五章 附則                              | 第六章 附則  |
| 1、每年六月五日為環境日 (§40)。<br>2、施行日 (§41)。 | 1、國際條約優先適用，但附有中國大陸聲明保留條款者，不在此限 (§46)。<br>2、施行日 (§47)。   |

原則上，定位為環境基本法，臺灣與中國大陸法制之立法意旨及立法內容，原則上大同小異，多揭示環境法上許多重要原則，如預防原則、危險防禦原則、污染者負責原則、使用者付費原則、環境資訊公開原則等。舉其犖犖大不同者，首先在於中國大陸法制確立之「三同時」原則，為其法制中所獨有之制度。

所謂「三同時」原則，係中國大陸環境法對於建設項目環境管理的一項基本制度，是以預防原則為主的環保政策的重要體現<sup>10</sup>。亦即，在建設項目中，環境保護設施必須與主體工程同步設計、同時施工、同時投產使用。「三同時」的適用範圍包括：新、改、擴建項目；技術改造項目；及可能對環境造成污染和破壞的工程項目。「三同時」原則為中國大陸環境法中獨特之制度，體現了中國大陸

<sup>10</sup> 中國大陸環境保護部於 2009 年 12 月 17 日公布「環境保護部建設項目“三同時”監督檢查和竣工環保驗收管理規程（試行）」，以建立“三同時”監督檢查機制，進一步規範竣工環保工程之驗收管理；參見：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-12/23/content\\_1494871.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-12/23/content_1494871.htm)（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

法制中為保護環境而由行政主導的強烈色彩，然近年來隨著環境法治的加強，環境影響評價（即環境影響評估，下稱為環評）制度的功能逐漸受到重視，三同時原則與環評制度即有融合的趨勢<sup>11</sup>。

而臺灣環基法中，確立了環境法上之公民訴訟制度，此為繼受美國法制而來，則為中國大陸法制中所無者<sup>12</sup>。公民訴訟制度，源自於美國潔淨空氣法（Clean Air Act; CAA）<sup>13</sup>之公民訴訟條款，之後潔淨水法（Clean Water Act; CWA）<sup>14</sup>中亦有類似之公民訴訟條款<sup>15</sup>。此制度係透過民眾、公益團體與法院的介入，以監督行政權之運作。臺灣環境法律中繼受公民訴訟之規定，而於空氣污染防治法 §81、廢棄物清理法 §72、土壤及地下水污染整治法 §54、海洋污染防治法 §9、及水污染防治法 §72 條等污染法規中設有公民訴訟。環基法 §34 條則是呼應相關環境個別法律中公民訴訟的立法，確立環境法制中公民訴訟制度的基本精神，使人民或公益團體於各級政府疏於執行職務時，得以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。而環評法亦於 2003 年增列公民訴訟條款，並已於環境爭訟制度中有實務案例，2012 年最高行政法院 101 年度裁字第 1888 號裁定為臺灣環保爭訟案件中首件勝訴確定之公民訴訟。此亦使得公民訴訟制度，成為臺灣環境法上值得研究的議題<sup>16</sup>。

另外，臺灣環基法另揭示了一個原則：即參與原則。環境保護，應為政府、人民及企業共同致力之方向，此為合作原則廣義地體現。然而環基法 §11 規定：

---

<sup>11</sup> 關於三同時原則，參見曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年，50 頁。

<sup>12</sup> 關於公民訴訟，參見本文陸、三、（二）公民訴訟，144 頁以下。

<sup>13</sup> 42 U.S.C. 7401-7671g.

<sup>14</sup> 33 U.S.C. 1251 *et seq.*

<sup>15</sup> 33 U.S.C. 1365.

<sup>16</sup> 關於公民訴訟制度之研究，參見：李建良，環境公民訴訟新典範－簡析台北高等行政法院九八年度訴字第五〇四號判決，臺灣法學雜誌，第 152 期，2010 年 5 月，57-68 頁；傅玲靜，公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？－環境法上公民訴訟之性質，月旦法學教室，77 期，2009 年 3 月，28-29 頁；葉俊榮，環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與現實的落差，收錄於法學叢刊社編，跨世紀法學新思維－法學叢刊創刊五十週年，2006，187-214 頁；李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，51 卷 1 期，2000 年 1 月，14-27 頁；葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，收錄於葉俊榮著，環境政策與法律，2002，第 1 版，229-267 頁。

「各級政府得聘請環境保護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢。各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強推動環境保護工作。」本條規定則更具體地保障民眾參與環境保護政策的運作，影響政府的決定，更進一步地落實了參與原則，以強化環境政策的民主正當性。在法治之外，更強調環境保護之民主正當面向，則是臺灣環基法的另一個特色。

## 五、小結

不論是臺灣之環基法或中國大陸之環境保護法，立法上皆具有相同之性質，明示環境保護制度及政策之基本方針，揭示環境保護個別法制及措施應遵循之基本方向與共通性質，可導引具體制度、政策環境保護法令之制定與訂定，達到落實環境保護之總體目標。然而環境基本法的立法模式，因立法定位及拘束效力不明確，容易導致在解釋及適用環境法規時，增加體系上之混淆，因此目前學界對於環境基本法的立法模式，不乏質疑的意見提出<sup>17</sup>。因此，對於環境基本法之立法模式及法律效力，於臺灣及中國大陸皆有待進一步釐清與檢討。而具體的方法，則是在個別環境法律必須落實環境基本法所揭示之基本方針，以具體之法律制度及措施體現環境保護之政策及精神，始為積極且務實的解決之道。

---

<sup>17</sup> 參見陳春生，淺釋「環境基本法」，收錄於陳春生著，行政法之學理與體系（二），第1版，2007，189-194頁；常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，第1版，2008年10月，34-36頁。

## 參、環境影響評估之法制比較

### 一、立法沿革

#### (一) 臺灣之環境影響評估法

環境影響評估，係由美國學者柯德威爾教授於 1964 年在加拿大召開的國際環境質量評價學術會上首次提出。於 1969 年 10 月在美國眾議院所屬科學研究開發小組委員會進行發展報告中，首次正式採用「環境評估」(Environmental Assesment) 一語。1969 年美國制定之國家環境政策法(簡稱 NEPA)，首次以法律形式規定了環境影響評價制度(EIA)。此制度視為預見性環境政策的支柱，是實施預防為主的主要基石<sup>18</sup>。

臺灣環境影響評估法係於 1994 年 12 月 30 日制定公布，全文共 32 條。為配合臺灣省功能業務與組織的調整及地方制度法規定，於 1999 年 12 月 22 日修正公布 §2、§3 之條文，即刪除臺灣省政府環境保護處及將直轄市改為直轄市政府<sup>19</sup>。又為配合行政程序法於 2001 年 1 月 1 日之施行，於 2002 年 6 月 12 日修正公布 §14、§23；增訂 §13-1、§16-1 及 §23-1，即將原本法規命令位階之施行細則部分提升至法律位階<sup>20</sup>。最後為了避免與行政程序法之聽證制度混淆，將聽證會修改為公聽會。另為釐清環境影響說明書及環境影響評估書的審查和許可機制的不同，2003 年 1 月 8 日修正公布 §12 至 §14 及 §23 之規定。因此，環境影響評估法共歷 3 次修正<sup>21</sup>，而呈現現行之法律架構。

#### (二) 中國大陸之環境影響評價法

環境影響評價，亦稱為環境質量欲斷評價、環境質量評估。環境影響評價制度是有關於環境影響評價的範圍、內容、程序、法律後果等事項的法律規則系統。

---

<sup>18</sup> 曾憲義、王利明(總主編)，環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，46 頁。

<sup>19</sup> 立法院公報，第 88 卷第 52 期，立法院第 4 屆第 2 次會期衛生環境及社會福利、經濟、能源及司法委員會記錄，1999 年 11 月 22 日，176-177 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@885201;0175;0178> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

<sup>20</sup> 立法院公報，第 91 卷第 35 期，立法院衛生環境及社會福利、經濟、能源及司法委員會記錄，159-163 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@913501;0159;0163> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

<sup>21</sup> 立法院公報，第 91 卷第 77 期，立法院衛生環境及社會福利、經濟、能源及司法委員會記錄，2002 年 10 月 16 日，161-168 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@917701;0160;0168> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

中國大陸之環境影響評價法，由中國大陸第九屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議於 2002 年 10 月 28 日通過公布，自 2003 年 9 月 1 日起施行，全文共 38 條。

## 二、立法架構之比較

臺灣環境影響評估法共計 32 條，分為四章：總則 (§1-§5)；評價、審查及監督 (§6-§19)；罰則 (§20-§24)；附則 (§25-§32)。中國大陸環境影響評價法共計五章 38 條之規定，分為：總則 (§1-§6)、規劃的環境影響評價 (§7-§15)、建設項目的環境影響評價 (§16-§28)、法律責任 (§29-§35)、附則 (§36-§38)。

二者之立法架構，可以下列圖表對照簡示之：

表3： 臺灣與中國大陸環境影響評估法架構之比較

| 臺灣環境影響評估法    |         | 中國大陸環境影響評價法         |         |
|--------------|---------|---------------------|---------|
| 章名           | 條號      | 章名                  | 條號      |
| 第一章 總則       | §1-§5   | 第一章 總則              | §1-§6   |
| 第二章 評估、審查及監督 | §6-§19  | 第二章 規劃的環境影響<br>評價   | §7-§15  |
|              |         | 第三章 建設項目的環境<br>影響評價 | §16-§28 |
| 第四章 罰則       | §20-§24 | 第四章 法律責任            | §29-§35 |
| 第五章 附則       | §25-§32 | 第五章 附則              | §36-§38 |

由上述圖表可知，臺灣與中國大陸之環評制度，在立法架構上實有類似之規範模式，均於總則部分明白指出環評法制之立法目的，以之作爲法制運作之指引。此外，並針對各該重要名詞進行定義，以避免於解釋適用上有所疑義。再者，對於環境影響之評估，臺灣要求各級主管機關爲審查環境影響評估報告有關事項，應設置環境影響評估審查委員會。中國大陸部分僅針對環境影響評價部分要求國家應鼓勵有關單位、專家以及公眾以適當方式參與環境影響評價，相關規範著實呼應中國大陸強調科學發展觀下之環境保護應有之要求。其中尤以要求國家應加強環境影響評價的基礎數據庫和評價指標體系建設，並鼓勵進行相關研究，建立必要的環境影響評價信息共享制度，以提高環境評價之科學性。

至於環境評價之對象，中國大陸進一步將開發行爲區分為：規劃的環境影響

評價與建設項目的環境影響評價。此雖與臺灣有所不同（規劃環評或可等同視為臺灣環境影響評估法 §26 之政策環評），但仍可分成評估、審查及監督等流程作相對應之比較。另外，針對法律責任部分，臺灣與中國大陸亦均採取行政罰與刑罰之規範，使環境評價法制能有嚇阻違法、懲罰不法之效果。惟臺灣主要針對開發單位之違法行為予以處罰，中國大陸則針對編制機關、規劃審批機關以及建設單位之違法行為，分別訂定不同之處罰規範。附則部分，鑒於中國大陸幅員廣大，環境影響評價法特別予以規定，要求省、自治區、直轄市人民政府，得依據當地實際狀況，要求對本轄區之縣級人民政府編制的規劃進行環境影響評價。

### 三、立法內容簡介

#### （一）中國大陸之環境影響評價法內容簡介

##### 1、環境影響評價之目的

環境影響評價法於 §1 即開宗名義地指出：「爲了實施可持續發展戰略，預防因規劃和建設項目實施後對環境造成不良影響，促進經濟、社會和環境的協調發展，特定本法。」本條除明示了環評制度之目的，亦說明了可持續發展原則實爲此一法制之上位指導原則。再者，針對環境影響評價之重點在於環境資訊之蒐集與彙整，有關之關鍵性資訊往往是機關決策之重要憑藉，深深影響最終決定之適當性與合理性，甚至影響其合法性，因此，本法特於 §6 規範要求國家應當加強基礎數據庫與評價指標體系建設，並應鼓勵技術規範科學研究。

##### 2、地方政府之責任

針對建設項目之環境影響評價，本法 §16 僅規定了：「國家根據建設項目對環境的影響程度，對建設項目的環境影響評價實行分類管理。（I）」（分類管理區分爲：重大影響、輕度影響、對環境很小的影響）然，針對規劃環評，條文明文規定了國務院有關部門、設區的市級以上地方人民政府及其有關部門，對其組織編制的土地利用之有關規劃，區域、流域、海域的建設、開發利用規劃，應當在規劃編制的過程中組織進行環境影響評價，編寫該規劃有關環境影響的篇章或說明。再者，承前所述，本法並於附則 §37 規定：省、自治區、直轄市人民政府可根據本地實際情況，要求對本轄區的縣級人民政府編制的規劃進行環境影響評價。

##### 3、環境影響評價之評估、審查與監督追蹤

###### （1）評估部分

###### A、規劃的環境影響評價

承前所述，國務院有關部門、設區的市級以上地方人民政府及其有關部門，對其組織編制的土地利用有關規劃，區域、流域、海域的建設、開發利用規劃，應當在規劃編制過程中組織進行環境影響評價，編寫該規劃有關環境影響的篇章或者說明（§7）。此外，上述單位對其組織編制工業、農業、畜牧業、林業、能源、水利、交通、城市建設、旅遊、自然資源開發等有關款項規劃，應在該專項規劃草案上報審批前，組織進行環境影響評價，並向審批該款項規劃的機關提出環境影響報告書。本法並於 §10 規定規範其內容，包括實施該規劃對環境可能造成影響的分析、預測和評估；預防或者減輕不良環境影響的對策和措施；環境影響評價的結論（§8）。

再者，若款項規劃可能造成不良環境影響並直接涉及公眾環境權益的規劃時，編制機關應當於規劃草案報送審批前，舉行論證會、聽證會或其他形式，徵求有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案的意見（§11）。

#### B、建設項目的環境影響評價

首先，建設單位應分別針對可能造成重大影響的建設項目，編制環境影響報告書，進行全面評價；針對可能造成輕度環境影響的建設項目，編制環境影響報告表，進行分析或專項評價；針對對環境影響很小的建設項目，不須進行環境影響評價的，填報環境影響登記表（§16）。又，本法 §17 並規定了報告書應有之內容：建設項目概況、建設項目周圍環境現況、建設項目對環境可能造成影響的分析、預測和評估、建設項目環境影響保護措施及其技術、經濟論證、建設項目對環境影響的經濟損益分析、對建設項目實施環境監測的建議、環境影響評價的結論。詳言之，針對建設項目的環境影響評價，若系爭項目係屬可能對環境造成重大影響者，應編制「環境影響報告書」，以進行全面評價（§17）；倘僅係對環境產生輕度影響者，則需對系爭建設項目編制「環境影響報告表」，進行分析或是專項評價；若是系爭建設項目對於環境所產生之影響係屬輕微，則無須進行環境影響評價，僅需填報「環境影響登記表」（§16）。補充說明者，除了對於前述報告書與報告表之編制，明文要求應當由具有相關相應環境影響評價資質的機構進行編制外（§19、§20），對環境可能造成重大影響者（應編制報告書），建設單位應在報批建設項目報告書前，舉行論證會、聽證會或其他方式，徵求有關單位、專家與公眾的意見（§21）。

此外，本法並納入對為建設項目環境影響評價提供技術服務機構之規範（同臺灣委託第三人機構編制環評文件）。要求該機構不得與負責審批建設項目環境

影響評價文件的環境保護行政主管部門或者其他有關審批部門存在任何利益關係。並且，該機構應經考核審查合格後，予以頒發資質證書，依其證書規定得等級和評價範圍，從事環境影響評價服務（§19）。

對環境可能造成重大影響的，應當編制環境影響報告書的建設項目，建設單位應在報批建設項目環境影響報告書前，舉行論證會、聽證會，或者採取其他形式，徵求有關單位、專家和公眾的意見（§21）。

## （2）審查部分

### A、規劃的環境影響評價

依規定，**編制機關**應認真考慮有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案的意見，並應在報告書中附具對意見採納或不採納的說明（§11）。對於**審批機關**，條文要求專項規劃的編制機關在報批規劃草案時，應將環境影響報告書一併附送審批機關審查；**未附者，審批機關應不予以審批**（§12）。於審批前，條文並規定應當先由人民政府指定的環境保護行政主管部門或其他部門召集有關部門代表和專家組成審查小組，對環境影響報告書進行審查（§13）。再者，在審查專項規劃草案時，審批機關應將環境影響報告書結論及審查意見當作決策的重要依據，並對未採納的部分作出說明（§14）。

### B、建設項目的環境影響評價

建設項目的環境影響評價文件，由建設單位按照國務院的規定報有審批權的環境保護行政主管部門審批；有行業主管部門的（目的事業主管機關），應先經行業主管部門預審後，才將環境影響報告書或環境影響報告表報有審批權的環境保護行政主管部門審批（§22）。建設項目的環境影響評價文件未經法律規定的審批部門審查或審查後未批准者，該項目審批部門不得批准其建設，建設單位不得開工建設（§25）。又，經批准後，建設項目發生重大變動者，建設單位應重新報批建設項目的環境影響評價文件。若批准後超過五年才決定開工建設者，其環境影響評價文件應報原審部門重新審核（§24）。

## （3）監督與追蹤

### A、規劃的環境影響評價

對環境有重大影響的規劃實施後，編制機關應當即時組織環境影響的跟蹤評價，並將評價結果報告審批機關，若發現有明顯不良影響者，應即時提出改進措施（§15）。

### B、建設項目的環境影響評價

建設項目建設過程中，建設單位應同時實施環境影響報告書、環境影響報告表及環境影響評價文件審批部門審批意見中提出的環境保護對策措施（§26）。在項目建設、運行過程中產生不符合經審批的環境影響評價文件的情形的，建設單位應採取改進措施並備案。原環境影響評價文件審批部門也可責成建設單位進行環境影響後的評價，採取改進措施（§27）。環境保護行政主管部門應對建設項目投入生產或使用後所產生的環境影響進行跟蹤檢查，對造成嚴重環境污染或生態破壞的，應查清原因，查明責任（§28）。

## （二）與臺灣法制規範內容之比較

審視中國大陸環境影響評價法之規範，在比較法制之參考上，與臺灣均係以美國國家環境政策法之規範作為主要參酌之依據，二者制定時間之先後雖有進十年之差距，但整體法制規範有其根本之相同性。對於環評之進行，臺灣明文要求主管機關應設置環境影響評估審查委員會。中國大陸部分則交由審批機關為之，並同時規範要求應鼓勵有關單位、專家以及公眾參與。中國大陸雖區分了規劃環評與建設項目環評，臺灣亦區分政策環評與個案環評，僅針對前者需另依據環評法 §26 條所授權訂定之「政府政策環評影響評估作業辦法」進行之（另有「應實施環境影響評估之政策細項」）。再者，對於政策環評，臺灣部分係由目的事業主管機關自行為之，並呈報給上級機關，而無通過與否的問題。中國大陸部分則有交由上級審批之規定。

對於建設項目之環評，中國大陸亦以對環境影響重大與否，區分所應進行之環境文件之編制。針對重大影響者，即應進行全面評價，以進行環境影響報告書之製作，條文並明列應記載事項。針對輕度環境影響者，僅需進行分析或專項評價。倘若僅係對環境影響很小者，則無須進行環評，只要填報環境影響登記表即可。至於臺灣，則須區分第一階段環評與第二階段之進程。對於建設項目之環評，審批之主管機關亦係環保行政主管部門，但條文要求目的事業主管機關應當先行預審。臺灣部分，目的事業主管機關往往置身於環評程序之外。再者，倘建設環評未能通過，環境影響評價法亦規定建設單位不得開工建設。

當然，對於中國大陸既有環評法制運作情形，大陸法學者實亦多有提出改進之建言，較為值得注意的包括有<sup>22</sup>：評價的時機偏晚，因為建設項目的資金大多

---

<sup>22</sup> 常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，2008年10月，267-318頁。

在可行性研究報告候到位，但環評須在可行性報告完成前即應完成，導致建設單位在項目不確定時，難有誘因進行積極性環評，卻又在項目確定後，加快工程進度，導致環評工作必須面對極大的壓力與困難，甚至造成環評流於形式。再者，對於公眾參與的法律保障仍有欠缺，除未明確規定參與的具體權利與程序外，亦未規定環境信息公開制度等配套措施（其中尤以欠缺司法審查之介入—此乃為公眾監督行政行為之訴訟保障機制）。此外，對於評價之審批標準，並未有具體之標準以供審批之檢驗，如此形成審批機關極大之裁量空間，抑有進者，學者甚至指出，在現有環境管理體制下，審批部門實難抵抗外部干預之力量，更使得環評容易淪於形式。

## 肆、環境資訊公開之法制比較

### 一、聯合國 1998 年奧胡斯公約

關於環境資訊公開法制之建立，最重要者為聯合國 1998 年奧胡斯公約中所揭示民眾取得環境資訊之權利，以下即對於奧胡斯公約及相關規定為概略介紹。

聯合國區域委員會中的歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe; UN-Wirtschaftskommission für Europa）於 1998 年 6 月 25 日在丹麥奧胡斯市（Århus; Aarhus）召開第四屆環境部長級會議，通過「於環境事務中取得資訊、民眾參與決定過程及司法救濟公約」（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters; Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten），一般稱之為「奧胡斯公約」（Aarhus Convention; Übereinkommen von Aarhus）<sup>23</sup>，由近四十個歐洲國家簽署，並於 2001 年 10 月 30 日生效<sup>24</sup>。奧胡斯公約共 22 條，另含二個附件，依其內容，係為強化民眾參與和環境事務有關之決定程序，主要可分為三大主軸（drei Säulen）<sup>25</sup>：民眾取

---

<sup>23</sup> 奧胡斯公約之介紹及內容，參見聯合國歐洲經濟委員會官方網頁，<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。聯合國官方中文翻譯，則將本公約名稱譯為「在環境問題上獲得信息、公眾參與決策和訴諸法律的公約」，並附中文簡體字翻譯條文，參見 <http://www.unece.org/env/pp/documents/chinese.pdf> 造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>24</sup> 奧胡斯公約第 19 條第 1 項規定，本公約須經簽署之國家或區域經濟統合組織（regional economic integration organization）之批准、接受或核准（ratification, acceptance or approval）；第 20 條第 1 項規定，本公約於第 16 件批准書、接受書、核准書或加入書交存之日起 90 日後生效。

<sup>25</sup> Stürer, Bau- und Raumplanungsrecht, 4. Aufl., 2009, Rn.2909f.; Walter, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Århuas-Konvention, EuR 2005, S.305f.；關於奧胡斯公約三大主軸之介紹，參見黃錦堂，環境法上之當事人適格－高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決評論，中央研究院法律學研究所籌備處、最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院主辦，「2009 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之一，2009 年 5 月 23 日，26-28 頁；王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，第 35 期，2010 年 6 月，67-71 頁。

得環境資訊之權利（奧胡斯公約第 4、5 條）、人民參與主管機關之重大個案至計畫政策之決定（奧胡斯公約第 6、7、8 條）；人民行政爭訟之保障（奧胡斯公約第 9 條）。

與環境資訊有關者，為奧胡斯公約第 4 條及第 5 條。奧胡斯公約第 4 條為關於環境資訊「被動公開」的規定，賦予民眾享有向公共機構（public authority; Behörde）提出申請以取得環境資訊之權利，而無須聲明其與相關資訊間之利害關係。享有請求權之民眾（public; Öffentlichkeit），依奧胡斯公約第 2 條之定義規定，不限於自然人及法人，亦包括依各國法律或實務由自然人或法人組成之協會、組織或團體。而所謂的公共機構，不僅包括國家內各級行政機關，亦包括受委託履行環境保護任務之自然人或法人，以及區域經濟統合組織中之相關機構；然而並不及於行使立法權或司法權之機構或組織。而環境資訊（Environmental Information; Information über die Umwelt），奧胡斯公約第 2 條之定義則涵蓋廣泛之範圍，環境要素（空氣、水、土地）之狀態、生物多樣性、影響或可能影響環境要素之各種人為活動及措施、環境決策中之成本效益分析與其他經濟分析和假設、可能受影響或正受影響之人類健康、安全、生活條件、文化遺址及建築結構等相關之資訊，不論其以書面、影像、聲音、電子或以其他方式呈現，皆為應公開之環境資訊。對於民眾之請求，公共機構至遲須於提出申請後一個月內為資訊之提供，但視相關資訊之數量與複雜性，得延長一個月（奧胡斯公約第 4 條第 2 項）。民眾請求公開之環境資訊，如對於國防、國際關係、公共安全、司法審判、商業機密、智慧財產權、個人隱私等事項造成不利之影響（adversely affect; negative Auswirkungen），或為公共機構之內部處理流程等，得駁回民眾之申請（奧胡斯公約第 4 條第 3 項、第 4 項）。且駁回民眾申請之決定應說明理由，並為復審程序（review procedure; Überprüfungsverfahren）之救濟教示（奧胡斯公約第 4 條第 7 項）。

奧胡斯公約第 5 條則為公共機構「主動公開」環境資訊之規定，不僅要求締約國應建立強制之制度，以掌握可能對環境造成重大影響之活動的相關資訊，且於危急的情形下應立即向可能受影響民眾公開所掌握之一切環境資訊，以幫助其採取預防或可能減少損害之措施（奧胡斯公約第 5 條第 1 項），此外，更進一步要求締約國應於國內之立法框架下，確保公共機構以透明之方式（包括設置電子資料庫）向民眾公開環境資訊，並使其得以有效掌握環境資訊（奧胡斯公約第 5 條第 2 項、第 3 項）。此外，締約國應公布對於環境政策具有重要意義之事項及

相關分析報告，提供與環境有關之公務履行或公共服務的資訊（奧胡斯公約第 5 條第 7 項），並建立相關機制，提供產品之資訊，以使消費得以作成有利於環境之選擇（奧胡斯公約第 5 條第 8 項）。締約國應逐步建立一全國性污染登記系統，包括一定範圍內之特定物質及產品，如水、能源或資源使用，在一定範圍內之活動、在環境要素、就地或異地處理或在垃圾處理處，所為之投入、釋出及移轉（奧胡斯公約第 5 條第 9 項）。

為使奧胡斯公約中相關之約定有效成為歐盟中之法令，拘束歐盟之會員國，歐盟 2003 年公布全新的「公眾自由接近環境資訊指令」<sup>26</sup>，擴大環境資訊公開之保障範圍，並透過民眾間接之法律監督（indirekte Rechtskontrolle durch Bürger）<sup>27</sup>，促進歐盟法制之落實，進而確實保護環境<sup>28</sup>。此外，為使環境資訊無須經由額外之請求即由行政機關主動公布，原則上行政機關應借重電腦及電子化科技而主動公布環境資訊，以普遍提升民眾環境保護之意識<sup>29</sup>。

## 二、臺灣之環境資訊公開法制

基於「資訊共享」及「施政公開」之理念，使政府施政之公開與透明，滿足人民憲法上所保障之「知的權利」，以促進國家之民主化及現代化，為政府資訊公開法之立法精神。建立政府資訊公開制度，便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與，故建構政府資訊公開法制，為民主國家之必然趨勢。臺灣之政府資訊公開法，於 2005 年 12 月 28 日公布全文 24 條，自公布日施行。然而政府資訊公開法，性質上仍為資訊公開法制之總論規定，並不及於就個別領域特性之特別

---

<sup>26</sup> Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. L 41/26. °

<sup>27</sup> Schrader, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG – Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, S.131.

<sup>28</sup> 因會員國往往未完全落實歐盟法制，因此歐盟希望以資訊公開的方式，使民眾得以知悉相關環境法制執行的情形，以使民眾得以監督會員國忠實落實歐洲法制之要求；Schrader, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG – Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, S.131.

<sup>29</sup> Erwägungsgrund (20) der Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L 41/27.

資訊公開。

至於特別資訊公開之法制，尤其環境資訊之公開，雖然依環境基本法 §34 之規定，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，建立環境資訊系統，並供查詢，且環境資訊應定期公開，然目前臺灣並未將環境資訊公開制度予以法制化，除個別法律中的環境資訊公開規定外（見下表之例示），並未制定專法，對於環境資訊公開為詳細規範。

表4： 臺灣現行個別法律中環境資訊公開之部分規定

| 法律條號              | 條文內容   |
|-------------------|--|
| 水污染防治法 §69 III    | 各級主管機關必要時，得公開對事業、污水下水道系統、建築物污水處理設施、環境工程技師、廢水處理專責人員、環境檢驗測定機構查核、處分之個別及統計資訊。  |
| 毒性化學物質管理法 §10     | 第一類至第三類毒性化學物質之運作人，應檢送該毒性化學物質之危害預防及應變計畫，報請直轄市、縣（市）主管機關備查，並依危害預防及應變計畫內容實施。<br>主管機關應將前項第三類毒性化學物質之危害預防及應變計畫公開供民眾查閱。前二項毒性化學物質危害預防及應變計畫之製作、內容、提報、實施、公開查閱及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 |
| 環境影響評估法施行細則 §13 I | 主管機關依本法第七條第二項規定就環境影響說明書或依本法第十三條第二項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）會議紀錄公開於網際網路。  |
| 環境影響評估法施行細則 §15-1 | 開發單位向主管機關繳交審查費後，主管   |

| 法律條號 | 條文內容                                      |
|------|---|
|      | 機關應將該環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路，徵詢相關機關、團體或人民意見。 |

至於行政院環境保護署雖訂有「行政院環境保護署政府資訊公開要點」，然此為因應政府資訊公開法之要求所為之行政規則，與環境資訊公開法制無涉。

目前行政院環境保護署實際上之作法，已將空氣品質監測、環境水質監測、環境品質資料倉儲、環保專案查詢系統、環保地理查詢、居家生活資訊網、環保統計環境影響評估書件查詢系統等環境資料，以網際網路公開之方式，供民眾查閱<sup>30</sup>。然相關資訊之公開，係由其依職權視情形為之，並非履行法定要求之環境資訊公開義務，人民亦無環境資訊公開請求權。

雖然臺灣非聯合國會員，不受奧胡斯公約之拘束，然該公約所保障人民請求環境資訊之權利，已為世界各國在環境保護法制中落實民眾參與、保障人民知之權利的重要制度，而現行臺灣相關法制可謂付之闕如，實有待立法積極改進。

### 三、中國大陸之環境信息公開法制

#### (一) 環境信息公開辦法（試行）之立法沿革

2004年修正之中國大陸之憲法第2章 §41 規定：「……對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。對於公民的申訴、控告或者檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復。由於國家機關和國家工作人員侵犯公民權利而受到損失的人，有依照法律規定取得賠償的權利。」由此規定可見人民擁有申訴、控告或檢舉的權利，若欲行使此項權利之前提，人民應先對國家之訊息有知悉之可能，亦即須保障公民之信息知情權<sup>31</sup>。2007年1月

<sup>30</sup> 參見行政院環境保護署，環保資訊；<http://www.epa.gov.tw/ch/epacatalog.aspx?path=501>（造訪日期：2012年11月25日）。

<sup>31</sup> 關於中國大陸對於公民知情權之介紹，參見呂瞻、徐永康，信息公開與公民知情權的實現，2003卷6期，2003年，26-31頁。

17日國務院第165次常務會議通過、2008年5月1日施行之「政府信息公開條例」，共29條，以立法形式確定政府信息公開制度，賦予人民獲知政府信息之權利，落實公民知情權。而為了進一步保障人民獲取與環境有關信息之權益，促進環境保護行政主管部門（即環保部門）及企業公開相關環境信息，以推動民眾參與環境保護，依據「政府信息公開條例」、「清潔生產促進法」及「國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定」與其他法律相關規定，2007年2月8日國家環境保護總局第一次局務會議通過公布「環境信息公開辦法（試行）」，自2008年5月1日起施行，為一部門規章。

## （二）環境信息公開辦法（試行）之立法架構及內容

環境信息公開辦法（試行）為中國大陸在環境信息公開方面的第一項正式法規，不僅要求環保部門應公開環境信息，亦要求企業須公開環境信息，進一步維護公眾知情權，有助推動公眾參與環境保護和清潔生產。為對於此一重要辦法有概括之了解，以下茲將其立法架構及內容為表列之說明：

表5： 中國大陸環境信息公開辦法（試行）之立法架構及內容說明

| 章節           | 條號      | 內容說明  |
|--------------|---------|---|
| 第一章 總則       | §1-§10  | 1、授權之依據（§1）。<br>2、環境信息分為政府環境信息及企業環境信息（§2）。<br>3、環境信息公開工作之權限劃分（§3）；政府應建立環境信息公開機制（§6）；並依公正、公平、便民及客觀原則公開政府環境信息（§4 I）；依規定須批准者，未經批准不得發布（§9）；且公開政府環境信息不得危及國家安全、公共安全、經濟安全 and 社會穩定（§10）<br>4、公民、法人和其他組織之政府環境信息公開申請權（§5）；使用公開之環境信息，不得損害國家利益、公共利益或他人的合法權益（§7）。<br>5、企業應依自願公開與強制性公開相結合的原則公開企業環境資訊（§4 II）。 |
| 第二章 政府環境信息公開 | §11-§18 | 1、主動公開<br>（1）主動公開之政府環境信息（§11）；環保部門  |

| 章節                      | 條號             | 內容說明  |
|-------------------------|----------------|---|
|                         |                | <p>應建立政府環境信息發布保密審查機制（§12）。</p> <p>（2）政府應編製合乎規定之環境信息公開指南及環境信息公開目錄，並於 20 日內以便於民眾知曉之方式公開（§13-§15）。</p> <p>2、申請公開</p> <p>公民、法人和其他組織原則上以書面申請環境信息公開，環保部門應於 15 日內，分別依情形作出答覆（§16-§18）。</p>  |
| <p>第三章<br/>企業環境信息公開</p> | <p>§19-§23</p> | <p>1、自願公開之企業環境信息（§19）；得以媒體、電子或公布企業年度環境報告之方式公開（§22）；自願公開環境信息且遵守環保法規之企業，國家應予獎勵（§23）。</p> <p>2、排污超標之企業強制公開之企業環境信息（§20）；應於環保單位公布名單後 30 日內公開信息並向主管機關備案（§21）。</p>   |
| <p>第四章<br/>監督與責任</p>    | <p>§24-§28</p> | <p>1、應建立政府環境信息公開工作考核制度、社會評議制度及責任追究制度（§24）；並對於違法失職人員進行懲處（§27）。</p> <p>2、環保部門應於每年 3 月 31 日前公布政府環境信息公開工作年度報告（§25）。</p> <p>3、公民、法人或其他組織有舉報政府不合法作為之權，並得提起行政複議與行政爭訟（§26）。</p> <p>4、應強制公開企業環境信息之企業未依法公開者，處 10 萬元以下罰款，並由環保部門代為公開。</p> |
| <p>第五章 附則</p>           | <p>§29</p>     | <p>施行日期。</p>  |

觀察中國大陸之環境信息公開辦法（試行）的制度，主要將環境信息分為政府環境信息與企業環境訊息，而各有不同之公開方式。

#### 1、政府環境信息

所謂政府環境信息，係環保部門在履行環境保護職責中製作或者獲取的，以

一定形式記錄、保存的資訊（§2 II），即政府中與環境保護有關之資訊。依 §11 之規定，應主動公開之政府環境信息，包括：

- （1）環境保護法律、法規、規章、標準和其他規範性文件；
- （2）環境保護規劃；
- （3）環境質量狀況；
- （4）環境統計和環境調查信息；
- （5）突發環境事件的應急預案、預報、發生和處置等情況；
- （6）主要汙染物排放總量指標分配及落實情況，排汙許可證發放情況，城市環境綜合整治定量考核結果；
- （7）大、中城市固體廢物的種類、產生量、處置狀況等信息；
- （8）建設項目環境影響評價文件受理情況，受理的環境影響評價文件的審批結果和建設項目竣工環境保護驗收結果，其他環境保護行政許可的項目、依據、條件、程序和結果；
- （9）排汙費征收的項目、依據、標準和程序，排汙者應當繳納的排汙費數額、實際征收數額以及減免緩情況；
- （10）環保行政事業性收費的項目、依據、標準和程序；
- （11）經調查核實的公眾對環境問題或者對企業汙染環境的信訪、投訴案件及其處理結果；
- （12）環境行政處罰、行政複議、行政訴訟和實施行政強制措施的情況；
- （13）汙染物排放超過國家或者地方排放標準，或者汙染物排放總量超過地方人民政府核定的排放總量控制指標的汙染嚴重的企業名單；
- （14）發生重大、特大環境汙染事故或者事件的企業名單，拒不執行已生效的環境行政處罰決定的企業名單；
- （15）環境保護創建審批結果；
- （16）環保部門的機構設置、工作職責及其聯系方式等情況；
- （17）法律、法規、規章規定應當公開的其他環境信息。

其公開之方式，與一般政府資訊公開相同，分為主動公開及申請公開，亦即除由行政機關自行公開與環境保護有關之資訊外，亦賦予人民有申請公開相關資訊之權利。並基於公益之考量，定有排除不公開之項目，且人民對於不公開之決定得依法定程序表示不服，以供救濟。

## 2、企業環境信息

較特別者，為企業環境信息之公開。所謂企業環境信息，係企業以一定形式記錄、保存的，與企業經營活動產生的環境影響和企業環境行為有關的資訊（§2 III）。相關資訊涉及企業內部營運，因此有營業秘密之考量，故立法上並未強制公開，而係採取獎勵公開之原則，主動公開環境信息之企業可藉此提升企業形象，增加市場競爭力。企業公開的內容包括：環境保護方針，年度環境保護目標及成效，年度資源消耗總量，環保投資和環境技術開發情況，排放污染物種類、數量、濃度和去向，環保設施的建設和運行情況，在生產過程中產生的廢物的處理、處置情況，廢棄產品的回收、綜合利用情況，自願履行社會責任的情況。而公開的方式，可以將其環境信息通過媒體、互聯網等方式，或者通過公布企業年度環境報告的形式向社會公開（§22）。主動公開環境信息之企業，可獲得之獎勵包括：（1）在當地主要媒體公開表彰；（2）依照國家有關規定優先安排環保專項資金項目；（3）依照國家有關規定優先推薦清潔生產示範項目或者其他國家提供資金補助的示範項目；（4）國家規定的其他獎勵措施（§23）。

例外強制應公開之企業環境信息，則是對於重大違法排污之企業，除強制公開企業名稱及法定代表人外，更強制公開下列信息：主要污染物的名稱、排放方式、排放濃度和總量、超標、超總量情況；企業環保設施的建設和運行情況；環境污染事故應急預案。且企業不得以營業秘密為理由，拒絕公開。而依據 2010 年 5 月 17 日「環境保護部關於實行強制性環境信息公開的企業範圍有關問題的複函」，應當向社會強制公開四類信息的企業，是指由省、自治區、直轄市人民政府環境保護行政主管部門根據「中華人民共和國清潔生產促進法」的規定公布的污染物超標排放或者污染物排放總量超過規定限額的「污染嚴重企業」。

對正在經歷工業化的中國來說，企業環境信息公開有著特殊重要的意義。要求污染嚴重的企業公開信息的強制規定如果能得到有效實施，將有助於促進公眾瞭解身邊的污染源，並參與對企業治污的監督。相關制度，對於環境造成重大污染之企業有嚇阻及一定之制裁效果，值得借鏡。

至於企業之定義及規模，環境信息公開辦法（試行）中並無明文規定。遍查中國大陸相關法規，例如中小企業促進法、合夥企業法、外資企業法、個人獨資企業法、企業國有資產法等，未就企業之概念有進一步之規定。綜觀法規範之意旨，企業應係自然人以外，以持續營利為目的之組織體，其態樣為公司、合夥、獨資皆不論，資產來源為國有或外資亦不限。本於環境信息公開辦法（試行）的規範精神，獎勵營業之組織體（企業）主動公開環境信息，並對於污染嚴重企業，

則強制公開法律規定之環境信息。藉此，一方面鼓勵企業踐行環境社會責任，並提昇企業形象，另一方面則對於造成環境嚴重污染而惡性重大的企業，強制公開特定資訊，以揭露污染資訊，使民眾了解環境污染之情形，並藉此對於嚴重污染之企業造成一定之嚇阻及制裁效果。因此，解釋上應是參與社會經濟活動的組織體，即可主動公開環境信息，展現企業友善環境的形象，反之，對於環境造成嚴重影響的企業，在強制公開環境信息的制度下，勢必須投入更多心力改善污染情形，配合履行企業社會責任。

#### 四、小結

中國大陸關於環境資訊公開之法制，目前雖以試行之辦法作為規範之依據，然其規範內容充分詳盡，並且具體區分政府及企業之環境資訊公開機制，實已具備環境資訊公開法制之基本雛型。反觀臺灣，除政府資訊公開法外，欠缺針對環境保護而制定之資訊公開專法。換言之，臺灣在資訊公開之法制上，仍停留於制定總論規定之階段，尚未及於就個別領域之特性制定因事制宜之特別資訊公開法，導致在環境保護之相關法制中，欠缺保障人民應有之環境資訊公開權利，也因此致使政府或企業規劃並進行開發行為時，在資訊不透明的情形下，人民更無從適切表示意見，更無法對於開發行為之相關許可決定有影響的可能性。法制不備，導致對於人民權益保障之漏洞，莫此為甚！

在經濟學上，資訊不透明為導致市場失靈的重要因素，而政府及制度的失靈，其嚴重性更甚於市場失靈。面對臺灣環境法制因為缺乏資訊透明之設計，進而衍生法律界及社會各界一連串的討論、思辯及檢討，環境保護的許多制度，如環評制度，已然面臨「失靈」的挑戰，重新檢視並反思法制中民眾參與之設計，調整對於資訊公開法制之思考，重新設計作為環評民眾參與之充分要件的環境資訊公開制度，實為臺灣環境法制發展的當務之急！

## 伍、污染管制法規之法制比較

### 一、空氣污染

#### (一) 立法沿革

##### 1、臺灣之空氣污染防治法

我國空氣污染防治法於 1975 年 5 月 23 日制定並公布，當時全文僅 21 條，於 1982 年 5 月 7 日增為 27 條，至 1992 年 2 月 1 日第二次修正公布，已達 55 條，惟對於工廠和汽機車不斷增加，雖然排放標準變嚴格，但污染源集中地區之空氣品質仍有待改善，因此引進總量管制及清潔燃料，已無法避免。且針對空氣污染防治費受全事項、徵收對象、方式以法規命令訂定，認為位階過低等因素，進行第三次修正，於 1999 年 1 月 20 日公布<sup>32</sup>。空氣污染防治法真正定型係 2002 年 6 月 19 日，共 86 條。後來仍陸續修訂及增訂，最後於 2011 年 4 月 27 日對於機動車輛除行進中外仍將車輛保持在運轉的狀態，無異持續再排放廢氣、浪費能源，且美國、加拿大、日本等國已訂定相關措施及法令，故我國認為怠速停車情況亦需受到管制，惟非所有地點皆須受到管制，例如停在紅綠燈前，就無法執行，但若停在中正紀念堂、國父紀念館類似這些地方，則不相同。且搭配怠速停車的增訂，於第六章罰責部分亦訂定對應的法條，故增訂 §34-1 及 §63-1<sup>33</sup>。空氣污染防治法至今共歷經八次修法，總計 88 條。

##### 2、中國大陸之大氣污染防治法

關於中國大陸大氣污染防治法，最早由國務院於 1956 年 5 月 25 日頒布「關於防止廠、礦企業中矽塵危害的決定」，該決定是爲了保護廠礦企業的空氣，消除矽塵對職工的危害。1962 年，國家計委和再生部頒發「工業企業設計衛生標準」，到了 1973 年，國家計委發出了「關於加強防指矽塵和有毒物質危害工作的通知」，制定了「防止企業中矽塵和有毒物質的規劃」。國家計委、國家建委及衛生部還聯合頒發了「工業三廢排放試行標準」，並提出三同時等重要措施和

---

<sup>32</sup> 立法院公報，第 88 卷第 1 期，立法院第 3 屆第 4 次會期內政及邊政、司法委員會記錄，1997 年 12 月 24 日，276-277 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@880101;0276;0375>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>33</sup> 立法院公報，第 100 卷第 25 期，立法院第 7 屆第 7 次會期社會福利及衛生環境委員會記錄，2011 年 3 月 28 日，15-16 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?10002502;0014;0024>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

制度。來到 1969 年的「環境保護法（試行）」，首次對大氣污染防治作了原則的規定，同年 9 月 30 日，衛生部、國家建委、國家計委、國家經委及國家勞動局聯合頒布經過修訂的「工業企業設計衛生標準」，係最早頒布的工業區大氣環境質量標準和車間空氣質量標準。近來爲了加強大氣環境管理，防止大氣污染，1987 年 9 月 5 日通過了「大氣污染防治法」，自 1988 年 6 月 1 日起施行，先後在 1995 年和 2000 年進行一系列修改，最後「大氣污染防治法」係中國大陸防治大氣污染的基礎性法律<sup>34</sup>。

## （二）立法架構之比較

臺灣空氣污染防制法共 86 條，分爲五章：總則（§1-§4）、空氣品質維護（§5-§19）、防治（§20-§45）、罰則（§46-§75）、附則（§76-§86）。中國大陸大氣污染防治法共 66 條，分爲七章：總則（§1-§10）、大氣污染防治監督管理（§11-§23）、防治燃煤產生的大氣污染（§24-§31）、防治機動車船排放的污染（§32-§35）、防治廢棄、塵和惡臭污染（§36-§45）、法律責任（§46-§65）、附則（§66）。

二者之立法架構，可以下列圖表對照簡示之：

表6： 臺灣與中國大陸空污法立法架構之比較

| 臺灣空氣污染防制法  |         | 中國大陸大氣污染防治法     |         |
|------------|---------|-----------------|---------|
| 章名         | 條號      | 章名              | 條號      |
| 第一章 總則     | §1-§4   | 第一章 總則          | §1-§10  |
| 第二章 空氣品質維護 | §5-§19  | 第二章 大氣污染防治監督管理  | §11-§23 |
| 第三章 防制     | §20-§45 | 第三章 防治燃煤產生的大氣污染 | §24-§31 |
|            |         | 第四章 防治機動車船排放污染  | §32-§35 |
|            |         | 第五章 防治廢氣、塵和惡臭污染 | §36-§45 |

<sup>34</sup> 曹明德，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，122-123 頁。

| 臺灣空氣污染防治法 |         | 中國大陸大氣污染防治法 |         |
|-----------|---------|-------------|---------|
| 第四章 罰則    | §46-§75 | 第六章 法律責任    | §69-§90 |
| 第五章 附則    | §76-§86 | 第七章 附則      | §66     |

由上述表可知，臺灣與中國大陸之空氣污染防治法律，在立法架構上實有類似之思考，均於總則部分明白指出環評法制之立法目的，以之作爲法制運作之指引（臺灣部分並對各該重要名詞進行定義，以避免於解釋適用上有所疑義）。惟中國大陸於總則部分則開宗名義地要求國務院及各級人民政府皆具有保護大氣環境、防治大氣污染的責任，並要求各級人民政府將大氣污染防治規劃、科學研究及各項措施列爲必要計畫。抑有進者，應計畫控制或逐步削減各地方主要大氣污染物的排放總量。再者，要求各級人民政府在制定經濟、技術政策和措施時須考量有利於大氣污染防治以及相關綜合利用工作。此外，並鼓勵與支持大氣污染防治的科學研究工作和環保產業的發展，要求應強化植樹綠化，做好防沙治沙的工作。

針對防制部分，臺灣將污染源區分成兩大部分，分別爲**固定污染源**排放空氣污染物（§20-§33）及**移動污染源**排放空氣污染物（§34-§42）。然而不論固定污染源或移動污染源皆應符合**排放標準**（§20 及§34）；中國大陸則分別針對「防治燃煤產生的大氣污染」、「防治機動車船排放污染」以及「防治廢氣、塵和惡臭污染」予以規範（§24-§45）。此外，雙方均就法律責任予以規定，惟臺灣部分除仍以固定污染源與移動污染源各自區分成刑罰與行政罰之規定，相關規範似較中國大陸此部分之規定詳細。另外對於附則部分，臺灣也做較多之補充性規範，其中尤以採用公民訴訟之規定，實係將此一制度引進臺灣之先驅。

### （三）立法內容簡介

#### 1、中國大陸之內容簡介

##### （1）空氣污染防治原則

首先，大氣污染的危害程度主要取決於排入大氣中污染物的濃度，濃度越高大氣污染亦越嚴重，其中大氣中的污染物濃度主要受排放總量影響，亦與排放源的高度、氣象和地形等因素有密切關聯<sup>35</sup>。然而依照大氣污染物的來源，可將

<sup>35</sup> 曹明德主編，環境資源法，第1版，2004年9月，121頁。

大氣污染分成五種，分別為：（1）煤煙型污染：因煤燃燒所引起的大氣污染；（2）石油型污染：因石油燃燒、冶煉及石化工業引起的大氣污染；（3）混合型污染：介於煤煙型及石油型間的大氣污染；（4）氧氮型污染：主要為汽車排放的氮氧化合物。（5）沙塵型污染：由風沙造成的污染。故將大氣污染加以分類是為針對不同情況，採取不同的措施<sup>36</sup>。職此，規範之方式即應針對各該污染源之特徵進行相因應之規定。

## （2）地方政府之責任

大氣污染防治法 §2 條規定，國務院和地方各級人民政府，必須將大氣環境保護工作納入國民經濟和社會發展計畫，合理規劃工業佈局、加強防治大氣污染的科學研究，採取防治大氣污染的措施，保護和改善大氣環境。亦即，本法明白要求上至國務院、下至地方各級人民政府，都負有保護和改善大氣環境、防治大氣污染之責任。此外，本法並進一步要求各級人民政府應加強植樹造林以及城市綠化工作。再者，對於改進城市燃料結構、發展城市煤氣、推廣成型煤的生產和使用等，亦要求國務院有關部門和地方各級人民政府應當採取必要措施<sup>37</sup>。

## （3）空氣污染防治之監督管理體制與具體措施

承上所述，防治大氣污染的監督管理體制，係統一監督管理與各部門分工負責互相配合，其職權可區分成各級環境行政主管部門的職責及其他有關行政機關的職責。各級環境行政主管部門係對大氣污染防治工作實施統一監督管理，主要職責可分成：

- 1、排污申報制：制定大氣質量標準及國家和地方污染物排放標準（§12）。
- 2、排污總量徵收制度：大氣污染物的排污費制度不同於水污染物、噪音和固體廢物的制度，只要排放大氣污染物即須徵收排污費，而非超出排放標準才收費（§14）。
- 3、大氣污染物排放總量控制制度：根據大氣污染物總量控制和大氣污染物排放許可證制度，明確劃定大氣污染物排放總量控制區、核定大氣污染物排放總量和核發大氣污染物排放許可證的條件、原則和程序（§15）。
- 4、限期治理制度：此係針對企業事業單位於大氣污染防治法實施前已建成的污染物排放超過排放標準的設施，給予寬限期，於期限內達到排放標準即可正

---

<sup>36</sup> 曹明德，環境資源法，第1版，2004年9月，119-120頁。

<sup>37</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，150頁。

常生產，未達者則應受行政罰（§16）。

- 5、劃定大氣污染防治重點城市：基於某些城市於政治、經濟、文化、地理方面有特殊地位或作用，而須將此些城市劃為重點城市，採取更加嚴格的措施保護。此類重點城市具有法定義務，且該城市應當制定限期達排放標準的規劃，並可根據國務院得授權或規定，採更加嚴格的措施（即踐行§25 規定）（§17）。
- 6、劃定兩控區：即將過去單一對煙塵的治理方式轉向除煙塵外還包括二氧化硫、氮氧化物等因子，並由單一污染源轉向區域性污染控制，因此劃訂了兩控區（§18）。
- 7、強制性應急措施制度：及規訂單位在發生突發性大氣污染事故時必須採取應急措施，且當地人民政府必須即時向當地居民公告，責令有關排污單位停止排放污染物（§20）。
- 8、現場檢查制度：此制度用以即時發現違法及制止大氣污染事故發生（§21）。
- 9、建立大氣污染監測制度：係指國務院環境保護行政主管部門設置大氣污染監測機構，實踐大氣環境監測工作，提供大氣污染防治有效及可靠的監測數據，其中所謂組織監測網絡係將相關監測工作分工、彙整、整治（§22）。
- 10、實行大氣環境質量狀況公報制度：使人民了解大氣環境質量狀況，加速人民積極投入大氣污染防治工作（§23）。

#### （4）環境保護標準

- 1、大氣質量標準：依據本法 §6 之規定，中國大陸大氣環境質量標準統一由國家環境保護總局制定，但由於各地環境狀況不同，為使環境質量標準能適合地方特點，該條款同時規定省級人政府對國家大氣環境質量標準中未作規定的項目，可以制定地方標準，並報國務院環境保護部門備案。中國大陸並已於 1982 年制定頒佈了「大氣環境質量標準」，以做為評價大氣質量、制定大氣污染防治規劃和大氣污染物排放標準，以及對大氣環境進行監督管理提供重要的科學依據<sup>38</sup>。
- 2、大氣污染物排放標準：依據本法 §7 之規定，國務院環境保護部門根據國家大氣環境質量標準和國家經濟、技術條件，制定國家大氣污染物排放標準。並同樣的要求地方政府部門得依照地方特性，針對國家未作規範之項目，自

---

<sup>38</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001 年 9 月，151 頁。

行訂定地方的排放標準<sup>39</sup>。

#### (5) 空氣污染防治之主要措施

- 1、防治燃煤產生的大氣污染<sup>40</sup>：由於中國大陸的主要大氣污染為煤煙型污染，故特定此章節，與臺灣針對煤的規定僅一條（空氣污染防制法 §28）不同。
  - 一方面限制高硫份、高灰份煤炭開採，另一方面要求煤礦企業建立煤炭洗選的配套措施。
  - 改進城市能源結構，並推廣清潔能源的生產和使用：包括推行天然氣、液化石油氣、電或其他清潔能源以減少燃煤污染（§25）；並進而將散煤加工發展成固硫型煤（§29）。
  - 發展城市集中供熱規定：亦即，發展集中供熱，使用高效能、低排污的鍋爐，即可達減少排放污染物的目的（§28）。
  - 針對新建、擴建火電廠或其他排放二氧化硫的大中型企業，嚴格要強其污染物排放、煙塵排放不得超過排放標準排放污染物，且相關大氣污染防治設施未建，或未達排放標準，即應受到行政罰（§30）。
  - 並加強對揚塵污染物質的存放管理（§31）。
- 2、防治機動車船排放污染：機動車船排放污染物不得超過規定標準（§32 及 §33），並提高機動車船燃油的質量（§34），且每年皆須對機動車船進行年度檢測（§35）。
- 3、防治廢氣、塵和惡臭污染
  - 防治有毒廢氣和粉塵污染：向大氣排放粉塵的單位，必須採取除塵措施，且當地環境保護行政管理部門須嚴格管理，即根據排放單位所處區域的環境狀況、企業治理技術、污染物的危害程度……等作出具體的限制排放規定及淨化處理（§36）。然而為了防止運輸、裝卸、儲存過程中將會散發有毒有氣體或粉塵物質者，須採密閉措施或其他保護措施（§42）。
  - 防止可燃性氣體污染大氣：工業中產生排放許多可燃性氣體，可回收利用作為工業或民用燃料和熱源（§37）。

---

<sup>39</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，151頁。

<sup>40</sup> 學者概略區分成：燃煤污染之一般防制與對燃煤產生之二氧化硫污染之特殊防制。錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，152頁。惟，本文以條文之規定，試做較為詳細之介紹與說明。

- 設置脫硫裝置或採取相關脫硫措施（§38）。
  - 防止放射物質污染大氣：放射性物質會對周遭介質或有機體產生電離作用，當達一定劑量就會引起人體或生物病變，故僅限非超過規定的排放標準始准予排放（§39）。
  - 防止惡臭造成之污染：針對惡臭氣體和有毒有害之煙塵排放，本法針對向大氣排放惡臭氣體之單位，要求其必須採取防污措施，禁止在人口集中地區焚燒瀝青、油毯、橡膠、塑料、皮革及其它有毒有害煙塵和惡臭氣體之物質（§40及§41）。
  - 防治飲食服務業排放油煙污染（§44）。
  - 依據國際環境保護公約之規定，落實對保護臭氧層之保護（§45）。
- 4、關於防治沙塵污染之規定：此條乃係較新的修正，為因應沙塵之影響以及其對環境所造成之嚴重污染。§10 規定，各級人民政府應當加強植樹種草、城鄉綠化工作，因地制宜採取有效措施做好防沙工作，改善大氣環境質量。§34 並進一步規定，城市人民政府應當採取綠化責任制，加強建設施工管理，擴大地面鋪裝面積，控制渣土堆放和清潔運輸等措施，提高人均佔有綠地面積，減少市區裸露地面和地面尖土，防治城市揚塵污染。

## 2、小結—規範內容之比較

審視臺灣空氣污染防治法以及中國大陸之大氣污染防治法，其規範架構大致相當，但可看出中國大陸之規定，更積極應對其環境之特性，包括了燃煤污染實乃中國大陸主要之空氣污染來源，再者，針對沙塵之影響，更呈現近年來沙塵暴對環境影響之嚴重性，期冀藉由法律之規範，以能控制、減緩、甚至避免其一再的發生。此外，規範上並聯結到國際環境保護之規範，尤以臭氧保護之公約，作為內國法之重要依歸，以回應國際環保責任之要求。

當然，除了前述臺灣空污法之規定僅針對固定污染源與移動污染源進行規定，與中國大陸之規範方式容有不同之處。再者，對於公民訴訟之採用，亦係二者不同之處。除此之外，學者亦針對相關重要制度提出一定之評論，足供吾人參考，其包括有：排污申報登記的工作方法滯后，以致影響應用與實施之效果；程序性規定不夠具體；缺乏公眾參與之規定；法律責任不夠嚴格，難以抵制謊報等

違法現象<sup>41</sup>。

#### (四) 中國大陸之環境空氣品質監測標準與大氣污染監測制度

##### 1、環境空氣品質監測標準之簡介

依據中國大陸之大氣污染防治法 §3 之規定：「國家採取措施，有計劃地控制或者逐步削減各地方主要大氣污染物的排放總量。地方各級人民政府對本轄區的大氣環境質量負責，制定規劃，採取措施，使本轄區的大氣環境質量達到規定的標準。」本條賦予國務院應採取一定措施之義務，並同時要求地方各級人民政府應負起具體作為之職責。又依同法 §4 之規定：「縣級以上人民政府環境保護行政主管部門對大氣污染防治實施統一監督管理。縣級以上人民政府其他有關主管部門在各自職責範圍內對大氣污染防治實施監督管理。」確立縣級以上人民政府應當對於各自管轄權範圍內之大氣污染防治進行必要之監督與管理。復依同法 §6 條之規定，「國務院環境保護行政主管部門制定國家大氣環境質量標準。省、自治區、直轄市人民政府對國家大氣環境質量標準中未作規定的項目，可以制定地方標準，並報國務院環境保護行政主管部門備案。」據此，建構出大陸地區環境空氣品質管理之基本架構。

職此，中國大陸開始推動環境空氣品質監測標準，用以達成大氣環境品質的維護。2012 年 2 月 9 日中國大陸環境保護部發布「環境空氣質量標準」，於 2016 年 1 月 1 日施行，該標準中對於環境空氣質量監測的工作應依照「環境空氣質量監測規範（試行）」進行之。依據此一試行規範之規定，共分有六章規定：第一章總則、第二章環境空氣質量監測網、第三章環境空氣質量監測網點位的設置與調整、第四章環境空氣質量自動與手動監測、第五章數據管理與處理以及第六章附則。

總體而言，「環境空氣品質監測規範」係根據中國大陸環境保護法、中國大陸大氣污染防治法及國務院關於落實科學發展展現加強環境保護的決定的相關規定，制定環境空氣質量的監測工作（常規性例行環境空氣質量監測活動）（§1 及 §2 II），適用於國家及地方各級環境保護行政主管部門。其規範內容涉及環境空氣質量監測網的設計、監測點位設置、環境空氣質量手工監測和自動監測的方法和技術要求、環境空氣質量監測數據的管理和處理要求（§2）。再者，國務

---

<sup>41</sup> 常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，2008 年 10 月，337-339 頁。

院環境保護行政主管部門負責國家環境空氣質量監測網的組織和管理，各縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門可參照本規範對地方環境空氣質量監測網進行組織和管理（§3）。

此外，依規定，環境空氣質量監測網的設計（應先考慮所設監測點位的代表性），要能客觀反映環境空氣污染對人類生活環境的影響（因以地區多年環境空氣質量狀況及變化趨勢、產業和能源結構特點、人口分布情況、地形和氣象條件等因素為依據），並按照監測目的確定監測網的布點。常規環境空氣質量監測點可分為四類：污染監控點、空氣質量評價點、空氣質量對照點和空氣質量背景點。（§4 及 §7）針對監測網點位之設置與調整，依規定國家環境空氣質量監測網應設置環境空氣質量評價點（§9）、環境空氣質量背景點（§10）以及區域環境空氣質量對照點（§10）。地方環境空氣質量監測網應設置空氣質量評價點（§11 II），並根據需要設置污染監控點（§11 III）和空氣質量對照點（§11 III 及 IV）。針對地區環境空氣質量狀況調查的方式，應根據本地區的污染源資料、氣象資料和地理條件等因素，並根據調查數據篩選出適合的地方環境空氣質量評價點。（§12）

## 2、大氣污染監測制度之簡介

簡單言之，國務院環境保護行政主管部門制定國家大氣環境質量標準，省、自治區、直轄市人民政府對國家大氣環境質量標準中未規定的項目，可以制定地方標準，並報國務院環境保護行政主管部門備案。且地方各級人民政府須對轄區內的大氣環境質量負責，制定規劃，採取措施，使轄區內的大氣環境質量達到規定的標準。中國大陸大氣污染防治法 §23 更要求大、中城市人民政府保護行政主管部門應當定期發布大氣環境質量狀況公報，並開展大氣環境質量預報工作。

具體言之，中國大陸大氣污染防治法對於大氣污染防治的監督管理制度設有專章規定（第二章），制定相關污染防治制度，包括環境影響評價制度、「三同時」制度、排污申報登記制度……等。其中 §22 規定，國務院環境保護行政主管部門建立**大氣污染監測制度**，組織監測網絡，制訂統一的監測方法。大氣監測制度係大氣污染防治的重要手段，即設置**大氣監測機構**，以掌握和評價大氣環境質量的狀況，並提供可靠的監測數據和測試技術。且所謂「組織監測網絡」係指由國務院環境保護行政主管部門為首，將大氣監測的工作分工於各個有關部門，監測活動，匯總資料，綜合整治，目的在於制定統一的監測方法，提供全國大氣環境

保護規劃和各地大氣污染防治計畫的基礎數據<sup>42</sup>。

又，依據「污染源自動監控管理辦法」之規定，其適用於重點污染源自動監控系統的監督管理，係根據大氣污染防治法相關規定，基於預防污染事故，提高環境管理科學化，信息化水平等目地，實施污染物排放總量控制、排污許可證制度和排污收費制度<sup>43</sup>。其中污染源自動監控管理辦法 §5 規定：「國家環境保護總局負責指導全國重點污染源自動監控工作，制定有關工作制度和技術規範。地方環境保護部門根據國家環境保護總局的要求按照統籌規劃、保證重點、兼顧一般、量力而行的原則，確定需要自動監控的重點污染源，制定工作計劃」。故對於大氣污染監測制度的分工，**中央**負責指導污染源自動監控的工作，即針對自動控制設備<sup>44</sup>及監控中心<sup>45</sup>制定相關工作制度及技術規範。根據大氣污染防治法 §22 規定的授權，國家環境保護局先後訂定了「氮氧化物的測定」<sup>46</sup>、「二氧化硫的測定」等等許多基礎標準和方法標準<sup>47</sup>。**地方**則根據中央的要求確定需要監測的重點污染源，制定工作計劃具體執行之。例如針對氮氧化物的測定，環境保護部於 2009 年 9 月 27 日批准，2009 年 11 月 1 日實施的「環境空氣氮氧化物（一氧化氮和二氧化氮）的測定」廢止了原國家環境保護局於 1995 年 3 月 25 日批准、

---

<sup>42</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，127 頁；曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，145 頁。

<sup>43</sup> 污染源自動監控管理辦法 §1：「為加強污染源監督，實施污染物排放總量控制與排污許可制度和排污收費制度，預防污染事故，提高環境管理科學化、信息化水平，根據《水污染防治法》、《環境噪聲污染防治法》、《水污染防治法實施細則》、《建設項目環境保護管理條例》、《排污費徵收使用管理條例》等有關環境保護法律法規，制定本法」；污染源自動監控管理辦法 §2：「本辦法適用於重點污染源自動監控系統的監督管理。重點污染源水污染物、大氣污染物和噪聲排放自動監控系統的建設、管理和運行維護，必須遵守本辦法」

<sup>44</sup> 污染源自動監控管理辦法 §3II：「自動監控設備是指在污染源現場安裝的用於監控、監測污染物排放的儀器、流量（速）計、污染治理設施運行紀錄儀和數據采集傳輸儀等儀器、儀表，是污染防治設施的組成部分。」

<sup>45</sup> 污染源自動監控管理辦法 §3III：「監控中心是指環境保護部門通過傳信傳輸線路與自動監控設備連接用於對重點污染實施自動控制的計算機軟件和設備等。」

<sup>46</sup> 國家環境保護局於 1995 年 3 月 25 日批准、發布的國家環境保護標準《環境空氣氮氧化物的測定 Saltzman 法》（GB/T 15436-1995），參見 <http://www.sepa.gov.cn/info/bgw/bgg/200909/W020091010360105489741.pdf>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>47</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，145 頁。

發布的國家環境保護標準「環境空氣 氮氧化物的測定 Saltzman 法」(GB/T 15436-1995)。

以目前發展及設置之狀況言之，針對網絡發展，直至 2011 年，從 113 個地級城市，擴張到 340 個地級城市，共涵蓋了 4 億人口；並設置了 31 個鄉村區域站以及 14 個背景監測站，另外亦設置了臭氧與灰霾試驗監測以及溫室氣體源區監測<sup>48</sup>。此外，並將周邊空氣品質區分成四級：第一級屬清潔；第二級屬符合標準；第三級屬不健康；第四級係指超過第三級者，係屬非常不健康。2012 年並進一步開展新一代網絡建置，包括了頒布新空氣質量標準，增加了 PM<sub>2.5</sub>、O<sub>3</sub>、CO 作為監測對象、以及將原有 31 個鄉村區域站之設置擴大至 102 個。在整體架構下，環境保護部下設總站，總站下依序有省級中心以及城市監測站。再者，針對空氣質量，依序有城市站、區域鄉村站以及背景站；針對酸雨，則有城市站及郊區站；針對沙塵暴，則有城市站以及源區站。除了相關技術之支持與提供以及科研與合作外，對於監測所得資訊，亦強調應予以公開，包括定期彙整公告(質量報告書)以及適時提供民眾知悉<sup>49</sup>。

#### (五) 臺灣空氣品質監測制度簡介及與中國大陸合作之評估

臺灣空氣品質監測制度之法律依據，為空污法 §13：「中央主管機關應於石化工業區所在之鄉鎮市區、各級主管機關應選定適當地點，設置空氣品質監測站，定期公布空氣品質狀況。」而各級主管機關，即中央主管機關環保署、直轄市及縣(市)政府，設置之空氣品質監測站，依空污法施行細則 §11，分為：一般空氣品質監測站<sup>50</sup>、交通空氣品質監測站、工業空氣品質監測站、國家公園空氣品質監測站、背景空氣品質監測站及其他特殊監測目的之空氣品質監測站。目前以中央主管機關環保署為例，設有一般空氣品質監測站共 57 站、交通空氣品質監測站 6 站、工業空氣品質監測站 5 站、國家公園空氣品質監測站 2 站、背景

---

<sup>48</sup> 針對溫室氣體源區之監測，或可體現大陸對於溫室氣體管制已採取一定措施以為將來因應之用。然，相較於此，我環保署於日前更進一步地將溫室氣體認定為空氣污染物，進而將之納入既有之空氣污染防治法規範之對象。參見 2002 年 5 月 9 日環署空字第 1010038277 號。

<sup>49</sup> 關於中國大陸空氣質量監測網絡之簡介，參見 <http://www.ctci.org.tw/public/Attachment/2531133811754.pdf>(造訪日期:2012 年 11 月 25 日)。

<sup>50</sup> 空污法施行細則 §12 II 規定，每平方公里一萬五千人以上者，每三十萬人設一站；未滿一萬五千人者，每三十五萬人設一站；在直轄市，其站數得酌增之。

空氣品質監測站 4 站、超級測站 5 站、光化學測站 9 站及逆溫測站 2 站<sup>51</sup>。

空氣污染物種類主要包括硫氧化物、氮氧化物及碳氫化合物等氣狀污染物；懸浮微粒、金屬煙塵及油煙等粒狀污染物；光化學霧及臭氧等衍生性污染物；戴奧辛及氰化氫等毒性污染物；惡臭污染物、有機溶劑蒸氣及塑、橡膠蒸氣等。而依據監測站當日空氣中 PM10（不包括粒徑 10 微米以上粗粒之懸浮微粒）測值、二氧化硫（SO<sub>2</sub>）、二氧化氮（NO<sub>2</sub>）、一氧化碳（CO）及臭氧（O<sub>3</sub>）濃度等數值，以其對人體健康的影響程度，分別換算出不同污染物之副指標值，再以當日各副指標值之最大值為該測站當日之空氣污染指標值（PSI）。而空氣污染指標值在 100 以下者，即表示該測站當日空氣品質符合美國環境空氣品質標準中之短期（24 小時或更改）之平均值，若 PSI 大於 100 對健康有不良影響。

表 7： 空氣污染指標值（PSI 值）與健康影響

| 空氣污染指標 (PSI) | 0~50         | 51~100       | 101~199                             | 200~299                                       | ≥300                                  |
|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
| 對健康的影響       | 良好           | 普通           | 不良                                  | 非常不良  | 有害                                    |
|              | Good         | Moderate     | Unhealthful                         | Very Unhealthful                              | Hazardous                             |
| 人體健康影響       | 對一般民眾身體健康無影響 | 對敏感族群健康無立即影響 | 對敏感族群會有輕微症狀惡化的現象，如臭氧濃度在此範圍，眼鼻會略有刺激感 | 對敏感族群會有明顯惡化的現象，降低其運動能力；一般大眾則視身體狀況，可能產生各種不同的症狀 | 對敏感族群除了不適症狀顯著惡化並造成某些疾病提早開始；減低正常人的運動能力 |

資料來源：環保署空氣品質監測網<sup>52</sup>

以 2010 年 3 月 21 日沙塵暴事件為例，臺灣各空氣品質監測站之 PSI 值於

<sup>51</sup> 相關數據，參見環保署空氣品質監測網，<http://taqm.epa.gov.tw/taqm/zh-tw/b0101.aspx>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>52</sup> <http://taqm.epa.gov.tw/taqm/zh-tw/b0201.aspx>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

101~199 者，有 17 站；200~299 者，有 12 站；PSI>300 者，有 40 站<sup>53</sup>。由此可知，沙塵暴對於臺灣居民健康所生之重大影響。建立良好的空氣品質監測制度，收集完整的空氣品質監測資料，乃推動空氣品質保護及防制空氣污染工作的重要依據。因此，監測之目的，包括判知法規的符合性、監測空氣污染物的長期趨勢、評量管制策略的有效性、研判及評估對民眾健康的威脅及損害、了解及評估對自然環境的威脅及損害、及發展及驗證具預測能力的空品擴散模式。

行政院環保署自 2008 年 8 月起，成立「空氣品質監測網站」(<http://taqm.epa.gov.tw/taqm/zh-tw/default.aspx>)，將該署歷年監測資料整理成套裝方式，供使用者取得下載。在空氣品質監測網站中，除空氣品質監測外，尚包括沙塵、河川揚塵、紫外線、溫室氣體之監測資料，亦可查詢各地方政府之監測資訊。

對比臺灣及中國大陸之空氣監測制度，二者法制架構並無太大差異，惟為實現合作之可能，或應先予以確定空氣污染物所指涉對象之異同，再者，本於環境特性、產業與能源結構之特點，中國大陸地區較為關切者應係酸雨及沙塵暴之監測，因此，認識雙方著重之處應當係合作前提上彼此認識之必要條件。再者，針對中國大陸既有不足，自然臺灣有得以提供協助之處，其中包括了中國大陸針對城市監測布點設置仍有不足、缺乏複合型污染物指標監測能力、監測項目亦尚未健全等。於此同時，臺灣於實際監測之經驗已行之多年，對於資訊揭露之程度、訊息公布之方式以及公布之技術應可提供中國大陸做參考。當然，對於法制之落實與深化，臺灣應當發揮必要之影響力。此外，一如針對中國大陸網絡發展之概括認識，其強調科學研究與技術發展暨合作，因此，新技術之研發誠可作為雙方合作重要之課題，或可作為鼓勵投資的新經濟發展領域。甚者，除了相關監測，包括酸雨、沙塵暴實亦影響到臺灣空氣品質與可能之污染外，中國大陸提到之國際合作，臺灣或可藉此合作之機會參與之，除提供臺灣發聲之機會外，實亦可促進臺灣相關科學與技術之研發，進一步協助臺灣既有監測制度與相關設備技術之提升。

---

<sup>53</sup> 臺灣空氣品質監測網與品保制度，第 34 頁  
<http://www.ctci.org.tw/public/Attachment/253113383245.pdf> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

## 二、水污染

### (一) 立法沿革

#### 1、臺灣之水污染防治法

臺灣之水污染防治法(下稱為臺灣水污法)，於 1974 年 7 月 11 日制定公布，並自公布日施行，於同年 7 月 13 日生效。公布時全文共 28 條，對於水污染防治之基本措施，水污染之管制及罰則，予以規範。臺灣水污法之立法，係考量因都市人口激增、工業發展快速，所有工礦廢水及都市廢水未經處理即直接排入江河，然因臺灣枯水期時河川流量甚小，河川本身無法發揮稀釋及自淨之能力<sup>54</sup>，導致水體污染，損害水中生物之生存，妨害生活環境，影響水資源利用。而當時在法令規範上，缺乏整體之水污染管制法規，無法處理現有之水污染問題，更無法因應未來的情形。故基於防治並減輕日趨嚴重之水污染問題，確保水資源清潔之目的，制定水污法，以維護生活環境，增進國民健康<sup>55</sup>。

臺灣水污法於 1991 年 5 月 6 日第一次大幅修正，增訂為 63 條。修法之重點為：擴大污染源之管制對象、建立總量管制制度、徵收水污染防治費以確立污染者付費原則、建立水污染防治計畫審查制度、增訂排放許可制、增訂檢驗及測定機構之管理制度、建立水質管理之申報制度、增加建築物污水處理設施之管理制度、增加地下水體與土壤之保護、提高罰鍰度並增加刑罰規定等<sup>56</sup>。本次修法，確立現行水污法的基本架構及制度，具有重大意義。

臺灣水污法於 2000 年 4 月 26 日為部分條文修正後，於 2002 年 5 月 22 日再次為全文修正，增訂為 75 條。本次修法之重點，一方面配合行政程序法之施行，修正授權規範使其符合法律保留之授權明確性原則，以及修正相關用語，此外，則增訂水污染防治費之徵收對象、徵收方式、用途、特種基金之設置、廢(污)水排放收費辦法之授權範圍及其逾期未繳之罰則；增訂應先檢具水污染防治措施

---

<sup>54</sup> 所謂水的自淨能力，係指污染物在水中有自然降低濃度的現象。肇因於水的流動過程，對污染物有稀釋、擴散等物理淨化作用，也對污染物的氧化、還原、分解有化學淨化作用，還有水中微生物對有機物的氧化、分解有生物淨化之作用；參閱曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，133 頁。

<sup>55</sup> 立法院公報，第 63 卷第 40 期，1974 年 6 月 7 日，3-4 頁、16-17 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@6353400001;0003;0040> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

<sup>56</sup> 立法院公報，第 80 卷第 32 期，1991 年 4 月 19 日，86 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@8003200;0085;0132> (造訪日期：2012 年 11 月 25 日)。

計畫事業之種類、範圍及規模，由中央主管機關會商相關機關指定公告之；增訂委託辦理核發水污染防治措施計畫、廢（污）水排放許可證、及廢（污）水排放許可證之申請及審查；增訂事業或污水下水道系統排放廢（污）水嚴重危害人體健康、農漁生產或飲用水水源水質之虞而應採行緊急應變措施；增訂事業對其輸送或貯存設備之維護及防範疏漏之責任；明定污水下水道系統或建築物污水處理設施違反本法規定時之處分對象；加重刑罰之罰則；增訂違法行為經認定情節重大者，主管機關得逕命停止作為、停止貯存、停工、停業或勒令歇業之規定；增訂事業經停工、停業或部分停工、停業者，試車或復工、復業時，應遵行之事項；增訂污染資料公開使用原則；增訂發生地面水體緊急污染事件時之清除處理措施及責任歸屬；增訂公民訴訟規定等<sup>57</sup>。

臺灣水污法最近一次修正，為 2007 年 12 月 12 日公布之修法，主要在於考量微罪輕罰及衡平之精神，以減輕部分畜牧業及弱勢農民之責任，故修法降低部分行為之罰鍰數額<sup>58</sup>。

## 2、中國大陸之水污染防治法

中國大陸於 1955 年即開始水污防治等相關作業，但多著重於工業所排放之廢污水及飲用水相關規章，舉例如：西元 1955 年「自來水質暫行標準」、1956 年「工業安全衛生規程」、1957 年「關於注意處理工礦企業排出有毒廢水、廢氣問題的通知」、1959 年「生活飲用水衛生規程」、1973 年「工業“三廢”排放試行標準」、1979 年「環境保護法（試行）」，對於水污染防治之基本原則及制度有所規定，成為日後立法之基礎。1984 年 5 月 11 日第六屆全國人大常委會第五次全體會議通過了「水污染防治法」（下稱為中國大陸水污法），並於同日由第 12 號主席令公布，自 1984 年 11 月 1 日施行，全文共計 46 條，成為中國大陸內陸水污染防治方面之首部全面綜合性法律。

中國大陸水污法分別於 1996 年及 2008 年經過二次修正，自 2008 年 6 月 1 日施行之現行規定，共計 8 章 92 條，在架構上已與原通過之立法有異。現行法將原來分為地表水和地下水污染防治的分類予以修正，在水污染防治措施上，劃

---

<sup>57</sup> 立法院公報，第 91 卷第 28 期，2002 年 4 月 25 日，228-230 頁；資料來源：<http://http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@912801;0227;0301>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>58</sup> 立法院公報，第 96 卷第 82 期，2007 年 11 月 27 日，141-142 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@968200;0140;0149>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

分爲：一般規定、工業水污染防治、城鎮水污染防治、農業和農村水污染防治、船舶水污染防治。增加的主要內容，包括：明確保障飲用水安全、強化地方政府責任、全面推行排污許可制度、農村水污染防治、水污染事故處置、完善法律責任等，而在法律責任方面，更加強了污染受害者之保護<sup>59</sup>。

## （二）立法架構之比較

臺灣水污法共 75 條，分爲五章：總則、基本措施、防治措施、罰則及附則。

中國大陸水污法共 92 條，分爲八章：總則、水污染防治的標準和規劃、水污染防治的監督管理、水污染防治措施（包括一般規定、工業水污染防治、城鎮水污染防治、農業和農村水污染防治、船舶水污染防治等五節）、飲用水水源和其他特殊水體保護、水污染事故處置、法律責任及附則。

二者之立法架構，得以下表簡示之：

表8： 臺灣與中國大陸水污法立法架構之比較

| 臺灣水污染防治法 |           | 中國大陸水污染防治法         |         |
|----------|-----------|--------------------|---------|
| 章名       | 條號        | 章名                 | 條號      |
| 第一章 總則   | §1-§4     | 第一章 總則             | §1-§10  |
| 第二章 基本措施 | §5-§12    | 第二章 水污染防治的標準和規劃    | §11-§16 |
| 第三章 防治措施 | §13-§33   | 第三章 水污染防治的監督管理     | §17-§28 |
|          |           | 第四章 水污染防治措施        | §29-§55 |
|          |           | 第五章 飲用水水源和其他特殊水體保護 | §56-§65 |
|          |           | 第六章 水污染事故處置        | §66-§68 |
| 第四章 罰則   | §34-§66-1 | 第七章 法律責任           | §69-§90 |
| 第五章 附則   | §67-§75   | 第八章 附則             | §91-§92 |

<sup>59</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，158頁。

由上表可知，臺灣及中國大陸之水污法，在立法架構上有類似之思考，對於污染防治之基本措施、監督管制、污染事故之處置以及處罰之規定，皆予以規範。然而相異者在於：

- 1、中國大陸水污法條文數量較多，對於水污染之監督管理、防治措施、各級水體之保護與污染事故之處置，以法律明文規範。尤其在各級水體之保護上，特別區分工業、城鎮、農業和農村及船舶之水污染防治，考量不同的區域水污染情形之差異，此部分之規範較為細緻。
- 2、臺灣水污法雖然條文數量較少，對於水污染之監督管理、防治措施、各級水體之保護與污染事故之處置等規定，於水污法本身並未規定，而多另外授權行政機關訂定公布法規命令，並配合行政機關內部的行政規則，作為水污染管制之整體規範基礎。

### (三) 立法內容說明

首先，將臺灣與中國大陸水污法之立法內容，詳列對照如下，以作為後續說明之基礎。

表9： 臺灣與中國大陸水污法立法內容對照表

| 臺灣水污染防治法  | 中國大陸水污染防治法   |
|---|--|
| <b>第一章 總則</b>   | <b>第一章 總則</b>  |
| 一、規定本法之立法目的 (§1)，主管機關及指定或委託之規定 (§3、§4)。<br>二、名詞定義：對於水、地面水體、地下水體、污染物、水污染、生活環境、事業、廢水、污水、廢(污)水處理設施、水污染防治措施、污水下水道系統、放流口、放流水、涵容能力、水區、水質標準及放流水標準，所為之定義性規定。<br>二、管制之分類<br>(一) 水之種類：區分為地上水體及地下水體。<br>(二) 污染物之種類：由事業所產生者為廢水，廢水以外者稱之為污水。<br>(三) 排污標準：根據水之涵容能力訂定 | 一、規定本法之立法目的 (§1)，並將海洋之防污排除於適用範圍外 (§2)，政策方針條款中表明以預防及保護飲用水為主 (§3)。<br>二、規定各級政府有協助、促進、研發、推廣水資源保護的義務 (§4、§6、§7)，且評鑑各級政府績效之基準為其政策實施之情況 (§5)，並訂有各級政府對防止水污之權限分配範圍 (§8)。<br>三、水污排放標準不得超過「水污染物排放標準」與「重點水污染物排放標準」 (§9)。<br>四、人人均有檢舉權且國家得給予獎勵保護水資源有功績者。 (§10) |

| 臺灣水污染防治法   | 中國大陸水污染防治法  |
|--|---|
| 「水質標準」，依據水質標準設定「放流水標準」。  |   |
| <b>第二章 基本措施</b>  | <b>第二章 水污染防治的標準和規劃</b>  |
| <p>一、主管機關劃定水區，訂定水體分類及水質標準（§6），並須注重水之涵容能力（§5）。放流水標準應符合水質標準，授權主管機關及目的事業主管機關訂定（§7）。</p> <p>二、廢（污）水、污泥不得隨棄置（§8）。</p> <p>三、採取廢（污）水排放總量管制方式，流水總量管制（§9）。</p> <p>四、設水質監測站，並將定期採驗之結果公告（§10）。另須依水污染防治方案建設污水下水道及處理設施（§12）。</p> <p>五、徵收水污染防治費（§11 I），專款專用（§11 II、III），並應成立水污染防治費率審議委員會（§11 VII）。</p> | <p>一、中央機關之義務<br/>國務院應制定國家水環境品質標準（§11 I）、國家水污染物排放標準（§13 I）。重要的江河、湖泊流域，國家應會同其他部門為統一規劃，並送國務院核准（§15 I）。</p> <p>二、地方機關之義務<br/>就中央所定之國家水環境品質標準或國家水污染物排放標準中未規定之事項有制定權限（§11 II、§12），對於已規定事項得制定更嚴格之標準，均須送國務院備案（§11 II、§13 II）。地方就部分水域之規劃須經國務院核准（§15 II、III、IV）。</p> <p>三、國家使用水體之應注意環境及生態（§16）。</p> |
| <b>第三章 防制措施</b>  | <b>第三章 水污染防治的監督管理</b>   |
| <p>一、事業或污水下水道系統之廢（污）水排放<br/>（一）設置前之許可或核准<br/>1、事業於設立、變更前應提出有專業技師簽證之防污計畫及文件（§17 I）並取得主管機關核准（§13 I）。</p> <p>2、事業或污水下水道系統貯存或稀釋廢水，應得主管機關許可（§20 I）。</p> <p>3、事業排放廢（污）水於地面水體者，須申請排放許可證（§14 I）。許可證時效五年，期前六個月可申請展延，但展延不得超過五年，行政機關依法保留廢止權（§15</p>   | <p>一、區分為水污染物及重點水污染物。重點水污染物由國家實施總量管制（§18 I），地方政府執行之，若地方排放超標，則地方政府必須停止審閱新增排污設備的環評文件（§18 IV）。跨區之排污糾紛，由上級協調（§28）。</p> <p>二、管理措施之程序<br/>（一）設置前之許可或核准<br/>1、排污者責任<br/>（1）新增、改建、擴建直接或間接向水體排放污染之建設或設施須依法進行環境影響評價（§17 I），與水行政部門及流域管理</p>   |

| 臺灣水污染防治法   | 中國大陸水污染防治法  |
|--|---|
| <p>I) 污水下水道系統準用之 (§19)。</p> <p>4、排放廢(污)水於地下水體或土地者，取得之許可證時效為三年，並應報主管機關核備 (§32 I、V)。</p> <p>5、事業貯存經公告之指定物質時，應設置防污地下水體之設施及監測設備，並送備查後，始得申請與使用相關事宜 (§33 I)。</p> <p>(二) 營運時之監測及管制</p> <p>1、事業應採取水污染防治措施，其措施之內容由主管機關訂之 (§18)。污水下水道系統準用之 (§19)。</p> <p>2、事業或污水下水道系統應設置合格之處理專責人員 (§21)，並定期向主管機關申報處理設施之操作、用電紀錄、處理，及合格水質檢驗之文件 (§22)。</p> <p>3、事業或污水下水道系統，其廢(污)水處理及排放之改善，由各目的事業主管機關輔導之 (§24)。</p> <p>4、主管機關得進入事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之場所進行調查，受檢查者負有協力義務，且主管機關負有保密義務 (§26)。</p> <p>5、事業或污水下水道系統，排放(污)水於劃定為總量管制之水體，每日超過一千立方公尺或主管機關認定為重大水污染源者，應自行設置放流水水質水量自動監測系統，並作成紀錄申報之 (§31)。</p> <p>(三) 緊急應變措施</p> <p>事業或污水下水道系統排放廢(污)水有嚴重危害人體健康、漁農業生產或飲用水</p> | <p>機構管理範圍有關事項應取得該部門同意 (§17 II)。</p> <p>(2) 排污之企業及行政機關均須取得許可證 (§20 II) 並向環境保護主管部門登記排污設施、排放物之內容 (§21 I)，辦法由國務院訂之。</p> <p>(3) 向水體排放者應設置排污口且不得私設暗管 (§22)。</p> <p>2、主管機關之責任</p> <p>(1) 排污攸關交通、漁業時，審查環評文件時，應徵求該管部門意見 (§17 II)。</p> <p>(2) 監督水污防制設施的「三同時原則」是否貫徹 (§17 III)。</p> <p>(二) 營運時之監測及管制</p> <p>1、排污者責任</p> <p>(1) 應建立自動監測系統並保留紀錄，系統須與政府監控設備連線 (§23 I)。</p> <p>(2) 應繳納排污費，排污費應用於污染防治，不得挪為他用 (§24)。</p> <p>(3) 對政府之調查有協力義務 (§27)。</p> <p>2、主管機關之責任：</p> <p>(1) 應建立重點排污之企業名錄 (§23 II)</p> <p>(2) 對排污單位進行調查及保密義務 (§27)。</p> <p>(3) 國務院須建立水環境質量及排放總量監測制度 (§25、§26)。</p> <p>(三) 公布違法企業</p> <p>人民政府環境保護主管機關應公布違法之企業 (§19 II)。</p> |

| 臺灣水污染防治法   | 中國大陸水污染防治法  |
|--|---|
| <p>源之虞時 (§27)、或輸送或貯存設備，有疏漏致污染水體者 (§28)，應即採取緊急應變措施，並應於 3 小時內通知地方主管機關。</p> <p>二、建築物污水處理設施</p> <p>1、應設置合格之污水處理設施，自行處理污水 (§25)。</p> <p>2、主管機關得進入事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之場所進行調查，受檢查者負有協力義務，且主管機關負有保密義務 (§26)。</p> <p>三、水污染管制區</p> <p>地方主管機關，得視情形劃定水污染管制區 (§29)，於水污染管制區內不得為污染水體之或致生污染之虞之行為 (§30)。</p> | <p style="text-align: center;"><b>第四章 水污染防治措施</b></p> <p>一、一般規定 (第一節)</p> <p>1、對於禁排之項目及區域為規定，分為絕對禁止 (§29、§30 I、§33 I、II、§34、§35) 及相對禁止(即須採取一定防護措施)(§30 II、§31、§32、§33 III、§36)。</p> <p>2、規定地下水之分層開採與保護措施 (§37、§38、§39)。</p> <p>二、工業水污染防治 (第二節)</p> <p>1、就落後工藝與設備採淘汰制度，政府應列名單並執行，且淘汰物不可轉讓 (§41)。</p> <p>2、禁止新建不符合國家產業政策的小型造紙、制革、印染、染料、煉焦、煉硫、煉砷、煉汞、煉油、電鍍、農藥、石棉、水泥、玻璃、鋼鐵、火電以及其他嚴重污染水環境的生產項目 (§42)。</p> <p>3、向農地灌溉水源排放污水者，應保證下游水質符合灌溉之質量標準 (§51 I)。</p> <p>三、城鎮水污染防治 (第三節)</p> <p>國務院應組織編制全國城鎮污水處理設施建設規劃，城鎮污水應集中處理，並向排污者收取污水處理費 (§44)，已繳納污水處理費者，無須再繳納排污費。</p> <p>四、農業和農村水污染防治 (第四節)</p> <p>農業之處理、使用應符合相關管制標準 (§47、§48)，使用工業、城鎮污水灌溉應防止污染 (§51 II)。畜牧業、養殖業亦應合乎防污之標準，並與為適當之措施 (§49、§50)。</p> |

| 臺灣水污染防治法 | 中國大陸水污染防治法   |
|----------|--|
|          | <p>五、船舶水污染防治（第五節）</p> <p>1、船舶應有防污設備及有效防污之合格證書，並紀錄防污作業（§53），排污應符合排污標準及遵守禁排項目（§52）。</p> <p>2、當為特定作業活動時應經海事管理機構核准（§55）。</p> <p>3、港口於接受船舶污染物應確保有處理能力及設備（§54）。</p>  |
|          | <p><b>第五章 飲用水水源和其他特殊水體保護</b></p>   |
|          | <p>一、飲用水源保護區</p> <p>（一）分為一級、二級及準保護區（保護區周圍之一定範圍）（§56 I），區內均不得設置排污口（§57），或建設對水體污染嚴重之設施（§60）。</p> <p>（二）飲用水源一級區保護區內，禁止為特定行為（§58）。</p> <p>（二）飲用水源一級區保護區內，禁止為特定行為（§59）。</p> <p>（三）國家有維持之義務並有禁止污染行為之權限（§61、§62、§63）。</p> <p>二、特殊水源體保護區</p> <p>於風景名勝水區、重要漁業水區或其他具有特殊經濟文化價值之水體得劃定特別保護區，禁止新建排污口（§64、§65）。</p> |
|          | <p><b>第六章 水污染事故處置</b></p>  |
|          | <p>一、主管機關</p> <p>應依「突發事件應對法」為事前相關之準備措施，、事發時應向上級及有關部門報告（§66、§68 I）。</p>   |

| 臺灣水污染防治法  | 中國大陸水污染防治法  |
|---|---|
|   | <p>二、排污者</p> <p>應先擬好緊急應對方案並按期演練 (§67 I)，對危險化學品並為相關之預防措施 (§67 II)。事故發生時，應按該方案為應對，並報告主管機關 (§68 I)，事後須接受調查 (§68 II)。</p>   |
| 第四章 罰則  | 第七章 法律責任  |
| <p>對於違法行為，依其行為態樣及違法情節輕重，處以刑罰或行政罰 (§34-§66-1)。</p>   | <p>一、對於違法行為，依其行為態樣及違法情節輕重，處以刑罰或行政罰 (§69-§83)。</p> <p>二、救濟</p> <p>1、不服行政處分者得申請覆議，仍不服者限期起訴。未覆議或起訴者，應受強制執行 (§84)。</p> <p>2、受害人得向排污者請求損害賠償 (§85 I)，另規定事變責任之免除、過失相抵及代位權 (§85 II-IV)。</p> <p>3、當事人得申請調解 (§86)。</p> <p>4、損害賠償訴訟之由排污者負舉證責任 (§87)。</p> <p>5、多數受害人得於其中選定一人訴訟。社會團體及國家可依法支持受害者提起訴訟 (§88)。</p> <p>6、訴訟當事人得向環境監測機構請求相關數據 (§89)。</p> |
| 第五章 附則  | 第八章 附則  |
| <p>一、規費收取權 (§67)。</p> <p>二、檢測方法及品質管制事項之公告 (§68)。</p> <p>三、資訊保密原則 (§69)。</p> <p>四、受害人得申請鑑定，查明後得請求損</p> | <p>一、名詞定義：水污染、水污染物、有毒污染物、漁業水體之定義 (§91)。</p> <p>二、施行日期：自 2008 年 6 月 1 日起施行 (§92)。</p>  |

| 臺灣水污染防治法   | 中國大陸水污染防治法 |
|--|------------|
| 害賠償 (§70)。<br>五、代履行之授權 (§71)。<br>六、公民訴訟條款 (§72)。<br>七、情節重大之定義 (§73)。<br>八、施行細則及施行日期 (§74、§75)。 |            |

## 1、水污染防治之原則

### (1) 中國大陸水污法

中國大陸水污法，不適用於海洋之污染防治 (§2)，其立法目的，為防治水污染，保護改善環境，保障飲用水安全，以促進經濟社會全面協調可持續發展 (§1)。此外，並揭示水污染防治應以預防原則為主，並依據防治結合及綜合治理原則，優先保護飲用水水源，預防、控制並減少水環境污染及生態破壞 (§3)。而相關水污染之管制，則須遵照國家或地方規定之「水污染物排放標準」與「重點水污染物排放標準」 (§9)。

因此，中國大陸水污法的立法原則，除了注重環境污染防治法的基本原則外，更特別宣示了以下重要原則<sup>60</sup>：

- 水污染防治與水資源開發利用相結合原則：對於水資源進行不合理之開發、利用及調度，有可能加重水污染的程度，因此水污染防治與水資源管理必須有效結合 (§9)。
- 水污染防治與企業整頓和技術改造相結合原則：水污染的原因，大多由於企業布局不合理及採用之技術、設備落後，因此水污染防治必須與企業治理及技術改相結合，以減輕或避免水污染 (§11)。
- 嚴格保護生活飲用水原則：生活飲用水如受到污染，將直接危害人類之生命、身體及健康，因此在劃定飲用水源保護區制度後，即應禁止在保護區內從事可能污染水體的措施 (§3)。
- 按流域或區域統一規劃原則：水污染防治之規劃應按水體流域或者區域進行統一編制，進而成爲各地方政府進行轄區內水污染防治規劃之依據 (§17、§18)。

<sup>60</sup> 曹明德主編，環境資源法，第1版，2004年9月，139-141頁。

## (2) 臺灣水污法

依 §1 之規定，水污法之立法目的為「防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康」，且水污法為水污染管制之基準法，水污法未規定者，適用其他法令之規定。第一章之其他條文，則為定義性規範、管轄權之分配及執行之委託等規定。

相較於中國大陸水污法明白揭示環境法上之預防原則為重要應遵守之原則，強調水環境之綜合治理，以保護飲用水源為首要原則，臺灣水污法則未明白宣示此環境法之重要原則，而是以污染防治為主要的思考，立法的基本原則上則偏向對於污染行為可能造成危害進行管制。對於水資源及飲用水源之保護，在臺灣則散見於水利法及飲用水管理條例等法規中，並且水污法本身亦多以授權行政機關訂定法規命令的方式，予以規範，例如地面水體分類及水質標準（依水污法 §6 I 之授權訂定）、飲用水水源水質標準（依飲用水管理條例 §6 II 之授權訂定）。因此臺灣法制的特性，為**分散式**的立法規範，水污法本質即為環境污染法規，至於水資源之規劃管理，則另由其他法令規定，與中國大陸的**集中式**立法不同。

## 2、水污染防治之監督管理體制

### (1) 中國大陸水污法

既然中國大陸的立法思維在於水污染與水資源開發利用須結合管理，即涉及許多行政機關之職責，因此水污染防治工作必須是統一主管、分工負責及協同結合的監督管理體制（§4）。各級人民政府（省、自治區、直轄市）之環境主管機關為水污染防治工作之統一監督管理機關，主要職權為：審查環境影響報告書；驗收及檢查「三同時」制度的落實，即環境保護設施必須與建設工程之同時設計、同時施工與同時投產使用；污染排放之登記管理；徵收排污費及超標準排污費；緊急情形下採取強制性的應變措施；污染源的檢查及調查污染事故；對於違法行為之處罰；調解民事糾紛等。至於其他有關行政機關，例如航運、漁業、水利、衛生、地質、市政等主管機關，則視事件之性質，依其職權，與環境保護主管機關協同對於水污染防治實施監督管理。

### (2) 臺灣水污法

§3 規定，水污法之中央主管機關為行政院環境保護署（下稱環保署），地方主管機關為直轄市政府或縣（市）政府，而各級主管機關得指定或委託專責機構，辦理水污染研究、訓練及防治之有關事宜（§4）。至於中央主管機關與地方主管機關權限的劃分，依行政院環境保護署組織條例§2 之規定，中央主管機關

對於地方政府之環境保護機關執行環境保護事務有有指示、監督之責，另依同條例§7之規定，環保署下設水質保護處，掌理水質保護政策及法規之研訂；廢水、污水排放、管制之策劃、指導及監督；地面水、地下水、地盤下陷污染防治之策劃、指導及監督；海洋污染防治之策劃、指導、監督或執行；污水放流海洋之指導及監督；其他水質保護事項。因此可知水污法之執行，例如污染排放之管理、水污染防治費之徵收、緊急應變措施之採取、污染源的檢查、污染事故之調查、對於違法行為之處罰等，皆為地方主管機關之職掌，中央主管機關環保署則立於指導監督的地位。而地方主管機關在執行水污法之職掌時，尚須與目的事業主管機關合作，協同完成水污染防治之工作。

在監督管理體制上，原則上都是在兼顧中央與地方主管機關的權限下，主要執行工作由地方主管機關為之，並且與其他權限相關之主管機關合作。因此在**垂直（中央—地方）及水平（不同權限機關）**的分工上，基本上臺灣與中國大陸之法制設計，並無太大差異。

### 3、環境保護標準

#### （1）中國大陸水污法

在中國大陸，水環境標準為水污法的重要基礎技術規範，包括：水環境質量標準、水污染物排放標準、水環境基礎標準、水環境方法標準、水環境樣品標準等。而水污的管制實務中，最重要者則為前二者，即水環境質量標準、水污染物排放標準。

所謂水環境質量標準，係指為了保護人體健康及水正常使用，而對水體中的污染物質和其他物質所作的最高濃度規定。此乃水環境質量優劣的指標，亦為對於水體是否受到污染的判準。依 §11 之規定，由國務院環境保護主管部門制定國家水環境質量標準，而省、自治區、直轄市之人民政府對於國家水環境質量標準中未規定之項目，得依各地區之特性制定地方水環境質量標準，並報國務院環境保護主管部門備案。其他國家行政機關或其他各級人民政府並無權變更或制定水環境質量標準。

至於水污染物排放標準，則係為保護水環境而對人為污染源排放廢水的污染物濃度或總量所為之規定。依 §13 之規定，由國務院環境保護主管部門，依據國家水環境品質標準和國家經濟、技術條件，制定國家水污染物排放標準，而省、自治區、直轄市之人民政府對於國家水污染物排放標準中未規定之項目，得依各地區之特性制定地方水污染物補充標準。且如國家水污染物排放標準無法確保可

達到水環境質量標準之水體，省、自治區、直轄市的制度嚴於國家水污染物排放標準之地方水污染物排放標準，並報國務院環境保護主管部門備案。因此，地方水污染物排放標準係為國家水污染物排放標準之提升及補充。且依 §9 之規定，排放水污染物，不得超過國家或地方規定之水污染物排放標準和重點水污染物排放總量控制指標，因此水污染物排放標準為對於污染行為管制之重要依據。如排放水污染物超過水污染物排放標準者，依 §74 之規定，除應限期治理外，尚應繳納排污費數額 2 至 5 倍之罰鍰。

## (2) 臺灣水污法

主要的環境保護標準，為水質標準及放流水標準。所謂水質標準，係指由主管機關對水體之品質，依其最佳用途而規定之量度 (§2)。而中央主管機關應依水體特質及其所在地之情況，劃定水區，訂定水體分類及水質標準 (§6 I)。目前水質標準之規範，則為依 §6 II 授權訂定之地面水體分類及水質標準，將水體分為陸域水體 (共 5 級) 及海域水體 (共 3 級)，此分類係非為限制水體之用途，而是依水體特質，規範其適用性質及其相關環境基準，即保護生活環境相關基準及保護人體健康相關環境基準 (地面水體分類及水質標準 §3)。且一旦陸域、海域地面水體經自淨或整治後達到相關環境基準時，即須予以維持，不得降低其水體分類及相關環境基準值。因此，臺灣水質標準與中國大陸之水環境質量標準類似，為**維持自然水體品質**之基本標準。

所謂放流水標準，係指對放流水品質或其成分之規定限度 (§2)。依 §7 之規定，事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢 (污) 水於地面水體者，應符合放流水標準，至於放流水標準之適用範圍、管制方式、項目、濃度或總量限值及研訂基準等，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。而直轄市、縣 (市) 主管機關得依情形增訂或加嚴轄內之放流水標準。而依 §7 II 規定授權訂定之放流水標準，分為對於事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施共同適用之放流水標準，以及依不同業別 (如印染整理業、製革業、紙漿製造業等) 規範之放流水標準。因此，臺灣放流水標準與中國大陸之水污染物排放標準類似，係對於**人為排放廢污水行為**所為之管制門檻，一旦超越管制值，即為對於水體造成危害，而應予以裁罰。如排放廢 (污) 水超過放流水標準之標準者，依污染源為事業或污水下水道系統、畜牧業、建築物污水處理設施，除限期改善外，分別處罰新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰、六千元以上十二萬元以下罰鍰、新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰，

情節重大者，依法亦得命其停工或停業，必要時亦得節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業（§40、§41）。

#### 4、水污染防治之主要法律制度

##### （1）中國大陸水污法

水污染防治，首要者係對於重要之水污染物之排放量採取**總量控制**制度，所謂總量控制制度，係指於特定時間內，綜合經濟、技術、社會等因素，對於污染源分配水污染物之排放量，對於一定範圍內之污染源產生之水污染物進行控制，使其不超過水體之涵容力，以達到污染控制之方式<sup>61</sup>。總量控制之對象，依 §18 I 之規定，為重點污染物，即造成水體污染之主要污染物<sup>62</sup>。依 §16 之規定，透過總量管制，可減少污染源之排放量，使水環境質量得以實現，以改善水質。如一地區已超過重點水污染物排放總量控制指標者，相關主管機關應暫停審批新增重點水污染物排放總量之建設項目的環境影響評價文件（§18 IV），以停止建設對於水質造成之破壞。此外，如排放水染物超過重點水污染物排放總量控制指標者，依第 74 條之規定，除應限期治理外，尚應繳納排污費數額 2 至 5 倍之罰鍰。

此外，**排污許可制**則為對於污染物排放監督管制之重要制度（§20），禁止企業或事業單位無排污許可證或違反排許可證之規定，向水體排放廢（污）水，同時，亦禁止私設暗管或採取其他規避排放水污染物，以對於污染水體的行為進行控管。違反者，依 §75 之規定，違規設置排污口或私設暗管者，處（人民幣）二萬元至十萬元之罰款，逾期未拆除者，強制拆除，且須負擔拆除費用，並處十萬元至五十萬元之罰款。如在飲用水水源保護區未經許可設置排污口者，處十萬元至五十萬元之罰款，逾期未拆除者，強制拆除，且須負擔拆除費用，並處五十萬元至一百萬元之罰款。

水污法採取**排污收費**制度，凡直接排放污染物於水體者，不論是否超過水污染物排放標準，應依照水污染物之種類、數量及排污費徵收標準繳納**排污費**，以作為污染防治之用途，不得挪為他用（§24）。

至於在水污染防治之措施上，一般規定為禁止為污染水體之行為，包括：不得向水體排放、傾倒有毒有害物質；污染物之排放不得超過水污染物排放標準；並對於防止地下水滲漏污染及因開發回灌活動而造成污染，而定有管制之規範。

---

<sup>61</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，160 頁。

<sup>62</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，141 頁。

此外，依區域之性質，對於城鎮、農業及農村、及內河船舶等水污染防治，另設有特別規定。

## (2) 臺灣水污法

依 §9 之規定，亦採取總量管制制度，除經主管機關認定應特別給予保護者外，對於因事業、污水下水道系統密集，導致以放流水標準管制仍無法達到水體之水質標準者，地方主管機關應係水體之涵容能力，以廢（污）水排放之總量管制方式管制之。如事業或污水下水道系統違反總量管制規定者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業（§43）。和中國大陸法治不同之處，此處總量管制是指在事業、污水下水道系統密集地區，僅依放流水標準進行管制，仍無法達到保障水體品質之水質標準時，始採取的進一步管制措施，並非自始即對於污染物排放總量及污染源之排放量進行分配核定。

**核發排放許可證**，亦為重要之管制措施。事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢（污）水（§14），此許可證定有期限，期滿須申請展延（§15）。如例外將廢（污）水注入於地下水體或排放於土壤者，亦須取得排放許可證，並定期展延（§33）。如無排放許可證或簡易排放許可文件，且排放之廢水含有公告之有害健康物質超過放流水標準者，處以刑罰（§36），其他無排放許可證之排放行為，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期補正，屆期仍未補正者，按次處罰（§45）。

同樣地，臺灣水污法關於排污收費制度亦有特別規定。依§11 之規定，中央主管機關對於排放廢（污）水於地面水體之事業、污水下水道系統及家戶，應依其排放之水質水量或依中央主管機關規定之計算方式核定其排放之水質水量，徵收**水污染防治費**。水污染防治費應專款專用於全國水污染防治之用，§11 II 並明列其支用項用，且執行收費工作相關之必要支出及所需人員之聘僱部分，支用比例不得高於 10%，以避免濫用。特別的是，不僅是排污之事業、污水下水道系統，家戶因為產生生活廢水，亦須繳納相關費用。須特別說明者，水污染防治費係屬於司法院釋字第 426 號解釋所稱之特別公課，即於污染者付費之原則，對特定義

務人所課予之金錢負擔，其課徵所得之用途係特定，與稅捐不同。此外，污染防治費之徵收，為污染者負責原則的體現<sup>63</sup>，配合前述體現預防原則之總量管制制度，共同落實水體污染之保護及防治。

須說明者，為對於地下水污染之防治，並非臺灣水污法規範之重點。雖然 §32 規定廢（污）水不得注入存在於地下水層之地下水體，然對於地下水污染之防治及整治，另有土壤及地下水污染整治法為特別之規定，此亦說明了臺灣在污染法規上採取分散式立法的特性。此外，§13 所規定之水污染防治措施計畫，為中國大陸法制所無之規定，即事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送地方主管機關審查核准後，且相關計畫文件原則上須經依法登記執業之環境工程技師或其他相關專業技師簽證（§17）。透過污染防治計畫之擬定及審查，使污染源於設立階段、營運前階段及營運階段之行爲，有規畫地預先受到控管，不致濫行排放污染（參見水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法之規定）。而此對於污染源管制之事先計畫，與中國大陸法制之「三同時」原則，有相類似之精神。

## 5、飲用水水源之保護

### （1）中國大陸水污法

水污法第五章特別對於飲用水水源保護區之污染防治，為特別規定。飲用水水源保護區，係為防止飲用水水源地受到污染，保證水源地環境品質而劃設，可分為一級保護區及二級保護區，在飲用水水源保護區外圍則得劃定準保護區（§56）。於飲用水水源保護區內，禁止設置排污口，在一級保護區內不得新建、改建、擴建與供水設施及保護水源無關之建設項目，在二級保護區內則不得新建、改建、擴建排放污染之建設項目。此外，地方政府應根據保護飲用水水源之實際需要，在準保護區內採取生態保護措施，防止水污染物直接排入飲用水水體，確保飲用水安全。

### （2）臺灣法制

水污法中對於飲用水水源之保護，並無特別規定，此係屬於飲用水管理條例規範之範疇。依該條例§5 I 之規定，在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行爲。而飲用水水源水質保護區之範圍

---

<sup>63</sup> 陳慈陽，環境法總論，第2版，2003年1月，341頁。

及飲用水取水口之一定距離，由地方主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告 (§5 IV)。而得劃為飲用水水源者，須為符合飲用水水源水質標準之水體 (§6)，且飲用水水質，尚須符合飲用水水質標準 (§11)。然對於自來水之供水設備的管理，則另依自來水法之規定。

#### (四) 小結

比較中國大陸及臺灣之水污法，在管制方式上，大同小異。惟在法制設計的思維上，中國大陸之水污法，不獨以污染管制為主，而是整合水資源之保護及污染之防治，對於水體進行集中式的立法規範。而臺灣對於水資源之立法，採取分散式之立法，配合飲用水管理條例、自來水法、土壤及地下水污染整治法、甚至是水利法，依其不同之規範目的，對於水資源進行分散式之立法規範。因單獨立法，優點在於個別法規發揮不同功能，可為更細緻之規範，而且在法治國原則的要求下，相關法令遵守法律保留原則，多符合法令授權明確性的要求，此與中國大陸法制有異。然而，因臺灣的各法令間彼此關聯，難免會造成法令繁雜、適用時無所適所的困境，且法令規範之間如出現彼此配套的缺失，則增加解釋及適用法律的困擾，而無法充分發揮水資源保護的功能。

雖然臺灣水污法著重於以危險防禦及污染者負責的觀點，對於污染行為進行管制，與中國大陸將預防原則作為水污法的主導原則有異，然此非意味預防原則在臺灣水污法中不受重視。臺灣法制中要求對於污染源設立階段、營運前階段及營運階段之行為，須擬定水污染防治措施計畫，並經審查通過，即為預防原則的積極體現，此為中國大陸法制所為。然而，總量管制制度在臺灣法制上係處於補充的地位，僅於放流水標準進行管制，仍無法達到保障水體品質之水質標準時，始採取的進一步管制措施，導致無法事先對於水污染行為進行總體規劃，而與預防原則的精神有間。

在裁罰制度的設計上，中國大陸水污法採首次處罰、限期改善，逾期未改善者強制執行，並再次裁罰。而臺灣水污法除首次處罰、限期改善外，另外則採按日連續處罰制，另有停工、停業及廢止排放許可證等情形，在裁罰的手段上不僅多元，且按日或按次連罰，為特別之制度。在裁罰金額上，以違規設置排污口或私設暗管者，即所謂繞流排放的情形<sup>64</sup>，依中國大陸水污法 §75 II 須裁罰人民幣

---

<sup>64</sup> 水污染防治措施及檢測申報管理辦法第 2 條第 12 款：「本辦法專用名詞，定義如下：……繞流排放：廢（污）水未依許可之放流口排放，或未依下水道管理機關（構）核准之排放口排

二萬元至十萬元之罰款，而依臺灣水污法 §14 I 之規定，則處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰。亦即臺灣水污法之最低裁罰金額較中國大陸法制為低，最高裁罰金額亦未較中國大陸法制高出太多，與經濟發展的現況有落差，且實務上除連續裁罰外，少有命停工或廢止許可證的情形，此即為一般對於臺灣水污法之詬病：裁罰過輕，無法有效發揮制裁及嚇阻的功能。

### 三、噪音管制

#### (一) 立法沿革

##### 1、臺灣之噪音管制法

臺灣之噪音管制法，於 1983 年 5 月 13 日制定公布，並自公布日施行。制定之初，立法者委託民意測驗協會進行調查，當時民眾認為生活中無法忍受之公害，以噪音影響甚大，故為維護國民生活健康，確保環境生活品質之目的，即制定噪音管制法<sup>65</sup>。最初全文僅 14 條，其後歷經 1992 年 2 月 1 日、1999 年 12 月 22 日及 2003 年 1 月 8 日三次修正。而最後一次修正於 2008 年 12 月 3 日，主要修正內容包括<sup>66</sup>：符合授權明確性及法律保留原則；並為確實改善噪音源，管制生活噪音；交通營運或管理機關（構）應負改善交通噪音之責；第二次違法案件之限期改善規定修正為按次或按日連續處罰，或令其停工、停業或停止使用，至符合噪音管制標準時為止；另為加強使用中機動車輛噪音管制，增訂受理民眾檢舉及通知到檢等規定。現行噪音管制法共 37 條，分為四章：總則（§1-§6）、管制（§7-§22）、罰則（§23-§32）及附則（§33-§37）。

##### 2、中國大陸之環境噪聲污染防治法

中國大陸國務院於 1972 年發布「關於保護和改善環境的若干規定（試行草案）」中，有專門對於工業和交通噪音之管制進行規範<sup>67</sup>。1982 年「城市區域環境噪聲標準」，為中國大陸第一個綜合性的噪音管制標準，此外，1986 年國務

---

入污水下水道。」

<sup>65</sup> 立法院公報，第 72 卷第 3 期，1982 年 12 月 26 日，143-144 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@72712300;0143;0151>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>66</sup> 立法院公報，第 97 卷第 32 期，2008 年 5 月 19 日，197-232 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@973200;0197;0232>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>67</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，166 頁。

院又發布了「民用機場管理暫行規定」，對於民用飛機噪音的管制有所規範<sup>68</sup>。而全面性地對於噪音進行廣泛規範之管制法規，則為 1989 年 9 月 26 日之「環境噪聲污染防治條例」，其後於 1996 年 10 月 29 日則制定通過「環境噪聲污染防治法」，並於 1997 年 3 月 1 日起施行，並廢止之前的「環境噪聲污染防治條例」，成為中國大陸第一部對於噪音進行管制之綜合性法律。該法共八章，64 條，對於工業噪音、建築施工噪音、交通運輸噪音及社會生活噪音分別予以規範。

## (二) 立法架構之比較

由法規名稱觀之，臺灣之法制著重於噪音之管制，而中國大陸則著重於噪音污染之防治。而二者之立法架構，得以下表簡示之：

表10： 臺灣及中國大陸噪音管制法立法架構之比較

| 臺灣噪音管制法 |         | 中國大陸環境噪聲污染防治法     |         |
|---------|---------|-------------------|---------|
| 章名      | 條號      | 章名                | 條號      |
| 第一章 總則  | §1-§6   | 第一章 總則            | §1-§9   |
| 第二章 管制  | §7-§22  | 第二章 環境噪聲污染防治的監督管理 | §10-§21 |
|         |         | 第三章 工業噪聲污染防治      | §22-§26 |
|         |         | 第四章 建築施工噪聲污染防治    | §27-§30 |
|         |         | 第五章 交通運輸噪聲污染防治    | §31-§40 |
|         |         | 第六章 社會生活噪聲污染防治    | §41-§47 |
| 第三章 罰則  | §23-§32 | 第七章 法律責任          | §48-§62 |
| 第四章 附則  | §33-§37 | 第八章 附則            | §63-§64 |

臺灣之噪音管制法，在管制部分，主要係以公告之噪音管制區為準（共四類），工廠（場）、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施或其他經公告之

<sup>68</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，166 頁。

場所、工程及設施，所發出之聲音不得超出噪音管制標準（§9），且針對不同之場所、工程及設施，依日間、晚間及夜間，由主管機關訂定不同之噪音管制標準值（噪音管制標準 §4-§8）。至於機動車輛、民用航空器所發出之聲音，不得超出機動車輛、民用航空器噪音管制標準（§11）。至於在中國大陸，則直接於法律中明文將噪音源分為工業噪音、建築施工噪音、交通運輸噪音及社會生活噪音，並制定國家聲環境質量標準及國家環境噪聲排放標準，作為管制之依據。基本上，雙方的立法管制思維並無差異，皆是依不同的噪音源，且依其特性訂定不同時段之管制標準。

### （三）工廠（場）之噪音管制

#### 1、中國大陸之工業企業廠界噪聲標準

針對工廠企業之噪音管制，中國大陸訂有「工業企業廠界噪聲標準」，適用於工廠及有可能造成噪聲污染的企事業單位的邊界。以下茲將該標準之規定，以下表簡示之：

表11： 中國大陸工業企業廠界噪聲標準之整理

| 類別 | 晝間    | 夜間<br>(22 點至 6 點) | 適用範圍              |
|----|-------|-------------------|-------------------|
| 一類 | 55 分貝 | 45 分貝             | 居住、文教機關為主的區域      |
| 二類 | 60 分貝 | 50 分貝             | 居住、商業、工業混雜區及商業中心區 |
| 三類 | 65 分貝 | 55 分貝             | 工業區               |
| 四類 | 70 分貝 | 55 分貝             | 交通幹線道路兩側區域        |

此外，中國大陸環境噪聲污染防治法 §24 I 更特別規定：「在工業生產中因使用固定的設備造成環境噪聲污染的工業企業，必須按照國務院環境保護行政主管部門的規定，向所在地的縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門申報擁有的造成環境噪聲污染的設備的種類、數量以及在正常作業條件下所發出的噪聲值和防治環境噪聲污染的設施情況，並提供防治噪聲污染的技術資料。」§24 II 規定：「造成環境噪聲污染的設備的種類、數量、噪聲值和防治設施有重大改變

的，必須及時申報，並採取應有的防治措施。」因此，工廠企業產生噪音之生產設備，須向主管機關進行申報，並提供相關防治噪音之技術資料。

## 2、臺灣之噪音管制標準

相較於中國大陸以「集中式」的單一管制標準，規範工業企業廠界週邊的噪音，臺灣之管制規範未特別針對工業企業有單獨規定，而是依管制區及噪音源的不同，分別於噪音管制標準進行規範。以下茲將工廠（場）之噪音管制標準，整理如下表：

表12： 臺灣之工廠（場）噪音管制標準

|     | 20 Hz 至 200 Hz<br>自 2008 年 1 月 1 日實施 |                   |               | 20 Hz 至 20 kHz |                   |               | 適用範圍   |
|-----|--------------------------------------|-------------------|---------------|----------------|-------------------|---------------|--|
|     | 日間                                   | 晚間                | 夜間            | 日間             | 晚間                | 夜間            |  |
|     | 6 點至<br>18 點                         | 18 點<br>至 22<br>點 | 22 點<br>至 6 點 | 6 點至<br>18 點   | 18 點<br>至 22<br>點 | 22 點<br>至 6 點 |  |
| 第一類 | 42                                   | 42                | 39            | 50             | 45                | 40            | 環境亟需安寧<br>之地區（如風景區、保護）                                       |
| 第二類 | 42                                   | 42                | 39            | 60             | 55                | 50            | 供住宅使用為<br>主且需要安寧<br>之地區（如文教區、學校用<br>地、行政區、<br>農業區、水岸<br>發展區） |
|     | 日間                                   | 晚間                | 夜間            | 日間             | 晚間                | 夜間            |  |
|     | 7 點至<br>20 點                         | 20 點<br>至 23<br>點 | 23 點<br>至 7 點 | 7 點至<br>20 點   | 20 點<br>至 23<br>點 | 23 點<br>至 7 點 |  |
| 第三類 | 47                                   | 47                | 44            | 70             | 60                | 55            | 以住宅使用為<br>主，但混合商   |

|     |    |    |    |    |    |    |  |
|-----|----|----|----|----|----|----|--|
|     |    |    |    |    |    |    | 業或工業等使用，且需維護其住宅安寧之地區（如商業區、漁業區）         |
| 第四類 | 47 | 47 | 44 | 80 | 70 | 65 | 供工業或交通使用為主，且需防止噪音影響附近住宅安寧之地區（如工業區、倉庫區） |

由上表可知，臺灣之管制標準分類較細緻，且管制之標準更高。此外，相較於中國大陸對於噪音設備採取申報之制度，臺灣噪音管制法 §10I 規定，「指定管制區內之營建工程或其他公私場所使用經中央主管機關指定之易發生噪音設施，營建工程直接承包商或其他公私場所之設施所有人、操作人，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可證後，始得設置或操作，並應依許可證內容進行設置或操作。」即採取許可制，管制之密度亦更高。

#### （四）小結

比較臺灣及中國大陸之噪音管制法規，除對於交通工具、建築施工等噪音皆有規範外，對於工廠企業之噪音，亦皆設有管制之規定，惟臺灣的管制密度較高、標準亦較高，在地狹人稠的情形下，企業更須重視採用高標準的噪音防制設備，以達到法令之要求。

### 四、廢棄物清理及資源再利用

#### （一）立法沿革

##### 1、臺灣之廢棄物清理法與資源回收再利用法

##### （1）廢棄物清理法

廢棄物清理法（於 1974 年公布實施）立法之目的，乃係為有效清除廢棄物、改善環境衛生以及維護國民健康（廢清法 §1）。再者，本法並針對所謂之廢棄物進一步予以區分，包括了一般廢棄物以及事業廢棄物，且事業廢棄物又分成有

害事業廢棄物以及一般事業廢棄物（廢清法 §2）。簡言之，廢清法依廢棄物不同之特性，予以針對性之規範，使法律規範更臻細緻化，以期得以適當地因應廢棄物之問題以及環境保護可能產生之爭議，做最妥適之規定。針對事業廢棄物之一般事業廢棄物之規定，廢清法並於§2IV 針對條文所指之事業，做了進一步規範，其中包括：農工礦廠（場）、營造業、醫療機構、公民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構、學校或機關團體之實驗室，除此之外，並授權中央主管機關得加以指定之。

現行之廢清法共計 6 章 77 條，包括總則（§1-§10）、一般廢棄物之清理（§11-§27）、事業廢棄物之清理（§28-§40）（§30 委託事業與受託處理機構負連帶責任）、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（§41-§44）、獎懲與處罰（§45-§69）、以及附則（§70-§77）（§72 為公民訴訟條款之規定）。總的來說，對於廢棄物管理重要工作包括有：資源回收四合一計畫之落實（結合社區民眾、回收商、地方政府以及回收基金）、推動垃圾零廢棄方案（包括源頭減量及資源回收、再利用之推動、強化垃圾清運系統及提升處理技術等）、強化事業廢棄物之管制（包括強化取締稽查之工作）、以及加強廢棄物輸出入管理等。再者，廢清法亦明定廢棄物管理機關及其權責與分工、強化廢棄物清理設施用地之取得（解決廢棄物之去處）、以及建立廢棄物緊急清理時機及運作方式之機制。

對於免洗餐具以及塑膠袋使用之限制，近來已收到不錯之成效，相關政策甚至成為美國加州立法上之參考。相對的，本法其實多處參考了美國法的設計（*RCRA & CERCLA*），尤其採用了連帶責任之規範。然而，在內化成本國法時，仍有許多爭議產生，包括連帶責任規範不明、義務人界定不清等。再者，本法規定了代履行及求償之依據，但是往往於實務運作上，地方政府部門限於財力，根本無能為力來進行代履行，造成問題難以獲致解決。針對此，相關部門亦開始思考應仿效美國法制，成立一供制度運作之基金，以解決前述之問題，使廢棄物清除以及環境矯正回復之工作得以落實。

## （2）資源回收再利用法

對於資源回收再利用之規範，係規範於廢棄物清理法之外。亦即，雖於廢清法規定了有關回收公告部分物品及其包裝、容器以及相關清除處理管理體系以及事業廢棄物再利用等事項，但為避免資源回收再利用之工作局限於強制性要求及末端管制，如此將會難以落實永續利用之目標，職此，為增加政府採購及財稅抵

減等鼓勵性措施，並透過源頭減量之管制方式，為求發揮整體一致性之管理功效，因此訂定資源回收再利用法（於 2002 年 7 月 3 日公布實施）。本法共計六章二十七條，包括總則（§1-§10）、源頭管理（§11-§14）、運作管理（§ 15-§21）、輔導獎勵（§22-§24）、罰則（§ 25-§29）、以及附則（§ 30-§31）等。換言之，本法側重於最終處置以外之前端過程，包括源頭減量、回收再使用與再利用，因此對於廢棄物與再生資源自有其區分之必要，並且針對後者，必須從產源之設計、製造、銷售、消費者使用、棄置等，都需考慮減量以及回收再利用之可行性。

資源回收再利用法 §1 即明文指出立法之目的在於「節約自然資源使用、減少廢棄物產生、促進物質回收再利用、減輕環境負荷、建立資源永續利用之社會」。職此，揭示了臺灣資源永續利用之社會目標。其重要規定包括有：資源回收再利用之基礎規定、再生資源之源頭管理、再生資源之運作管理、輔導獎勵措施即違規處罰等。

## 2、中國大陸固體廢棄物污染環境防治法及循環經濟促進法

### （1）固體廢棄物污染環境防治法

隨著經濟發展，固體廢棄物日益增多。固體廢棄物，係指生產建設、日常生活與其它活動中產生的污染環境之固態、半固態廢棄物質。其所造成之污染，係指因對固體廢棄物之處置不當，而使其進入環境，從而導致人體健康或財產安全受到危害，並破壞自然生態系統，造成環境質量惡化。其具有污染物來源多、污染原因複雜、危害範圍廣、管理較為困難等。主要危害為：佔用土地造成土壤污染、淤塞水道污染水體、產生有害氣體污染大氣、妨礙景觀影響市容環境衛生、傳播疾病危害人體健康等。職此，中國大陸於 1973 年頒佈「關於保護和改善環境的若干規定試行草案」，於同年並又頒佈了「工業三廢排放試行標準」。1978 年，「環境保護工作會報要點」鼓勵企業發展固態廢物綜合利用，1979 年，「環境保護法試行」規定國務院以及地方各級人民政府應當將這方面工作納入國家經濟與社會發展計畫。直至 1995 年，全國人大常委會通過了「固體廢棄物污染環境防治法」（於 1996 年 4 月施行），對固體廢棄物污染環境之防治，做出全面性之規定<sup>69</sup>。本法共計 91 條，分為六章，包括有：總則（§1-§10）、固體廢棄物污染環境防治的監督管理（§1-§10）、固體廢棄物污染環境的防治（§ 1-§10）（並分

---

<sup>69</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001 年 9 月，189-191 頁。

有：工業固體廢物污染環境的防治；城市生活垃圾污染環境的防治）、危險廢物污染環境防治的特別規定（§1-§10）、法律責任（§1-§10）、以及附則（§1-§10）等。

## （2）循環經濟促進法

本法之立法目的開宗名義地陳述了在於促進循環經濟發展，提高資源利用效率，保護和改善環境，實現可持續發展（§1）。這部通過於 2008 年 8 月 29 日，自 2009 年 1 月 1 日起正式開始施行之法律，係屬較新通過的法律，呈現的亦較為新穎化，除了反映中國大陸一再強調之科學發展觀，希望藉由科學進步之技術，結合環境保護之需要，使資源使用得以符經濟發展之永續經營理念，亦可同時兼顧環境保護。此外，相對於廢棄物之規範，本法亦呈現在其所提供之獎勵措施規範上。本法基本規範架構包括了：總則部分（§1-§11）、基本管理制度（§12-§17）、減量化（§18-§28）、再利用和資源化（§29-§41）、獎勵措施（§42-§48）、法律責任（§49-§57）、附則（§58）。

## （二）立法架構之比較

表13： 臺灣與中國大陸資源回收再利用法立法架構之比較

| 臺灣資源回收再利用法 |         | 中國大陸循環經濟促進法 |         |
|------------|---------|-------------|---------|
| 章名         | 條號      | 章名          | 條號      |
| 第一章 總則     | §1-§10  | 第一章 總則      | §1-§11  |
| 第二章 源頭管裡   | §11-§14 | 第二章 基本管理制度  | §12-§17 |
| 第三章 運作管理   | §15-§21 | 第三章 減量化     | §18-§38 |
|            |         | 第四章 再利用和資源化 | §29-§41 |
| 第四章 輔導獎勵措施 | §22-§24 | 第五章 激勵措施    | §42-§48 |
| 第五章 罰則     | §25-§29 | 第六章 法律責任    | §49-57  |
| 第六章 附則     | §30-§31 | 第七章 附則      | §58     |

表14： 臺灣與中國大陸廢棄物清理法立法架構之比較

| 臺灣廢棄物清理法 |    | 中國大陸固體廢物污染防治法 |    |
|----------|----|---------------|----|
| 章名       | 條號 | 章名            | 條號 |

| 臺灣廢棄物清理法         |         | 中國大陸固體廢物污染防治法       |                  |         |
|------------------|---------|---------------------|------------------|---------|
| 第一章 總則           | §1-§10  | 第一章 總則              | §1-§10           |         |
|                  |         | 第二章 固體廢物污染環境防治的監督管理 | §11-§15          |         |
| 第二章 一般廢棄物清理      | §11-§27 | 第三章 固體廢物污染環境的防治     | 第一節 一般規定         | §16-§26 |
|                  |         |                     | 第二節 工業固體廢物污染環境防治 | §27-§37 |
| 第三章 事業廢棄物清理      | §28-§40 |                     | 第三節 生活垃圾污染環境防治   | §38-§49 |
| 第四章 公民營廢棄物清除處理機構 | §41-§44 | 第四章 危險廢物污染環境防治的特別規定 | §50-§66          |         |
| 第五章 獎勵及處罰        | §45-§69 | 第五章 法律責任            | §67-§87          |         |
| 第六章 附則           | §70-§77 | 第六章 附則              | §68-§91          |         |

針對臺灣廢棄物清理法以及資源回收再利用法，學者亦多強調二者實應整合性地予以規範。中國大陸固體廢物污染環境防治法即呈現廢物清理以及在利用統整性規範之趨勢。進一步比較之，中國大陸所採取之規範方式，亦如傳統之模式，往往習慣針對不同的分類，直接以各該之分類，做針對性之規定。臺灣固然亦區分了一般廢棄物與事業廢棄物，但卻未做截然區分之規範，使相關規範仍可相互為用，不致產生重複性，並可避免適用上可能的矛盾與衝突。

### (三) 立法內容簡介

#### 1、中國大陸之內容簡介

### (1) 固體廢棄物污染環境防治原則

本法針對固體廢棄物之特性訂定了相因應之管理原則<sup>70</sup>：

- 對固體廢棄物實行三化原則：亦即，對固體廢棄物實行減量化、資源化、以及無害管理化。減量化在於對資源或能源之利用，於過程中要能最大限度地利用資源或能源，以盡可能的減少固體廢棄物之產生量和排放量。資源化則是指對以產生的固體廢棄物在生產過程中回收、循環、再利用或轉化成另一種生產原料之過程。無害化是指對於不能再利用之固體廢棄物，通過各種處理、處置方式使之得以安全、無污染地進入環境（§3）。
- 對固體廢棄物實行全過程管理原則：此係指對於產生、排放、儲存、收集、運輸、利用、處置等所有環節都進行污染防治監督管理之要求（§15-§19）。
- 對固體廢棄物實行分類管理原則：對不同類別之固體廢棄物應實行不同的污染防治措施之管理要求。本法中主要列舉了防治工業固體廢棄物、城市生活垃圾及危險廢棄物，並針對工業固體廢棄物與城市生活垃圾之污染環境防治採取一般性的管理措施，而對危險廢棄物則規定了嚴格的管理措施。
- 其他：
  - A、集中處理原則：即為達最大化利用污染防治資源的客觀需求，及有效控制固體廢物污染危害的技術保障，且集中處置措施的推行，係根據廢物排放量、地理環境或城市建設的總體規劃決定。因為固體廢物分布範圍廣，存在形式複雜，就技術現實面而言，故目前尚不具備集中處置的條件。然而國家仍鼓勵、支持採取有利於保護環境的集中處置固體廢物的措施（§3 III）。
  - B、科技保障原則：國家鼓勵、支持固體廢物污染環境防治的科學研究、技術開發，推廣先進的防治技術和普及固體廢物污染環境防治的科學知識。各級人民政府應當加強防治固體廢物污染環境的宣傳教育，倡導有利於環境保護的生產方式和生活方式（§6）。
  - C、污染者負責原則：國家對固體廢物污染環境防治實行污染者依法負責原則。產品的生產者、銷售者、進口者、使用者對其產生的固體廢物依法承擔污染防治的責任（§5）。然而任何單位和個人都有保護環境的義務，並有權對造成固體廢物污染環境的單位和個人進行檢舉和控告（§9）。

---

<sup>70</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，191-92頁。

## (2) 地方政府之責任

中國大陸於環境保護管理上，實行統一管理與部門分工負責管理相結合之行政管理體制，因此，本法即規定，國務院環境保護行政主管部門是全國固體廢棄物污染環境防治工作之主管機，對全國固體廢棄物污染環境防治工作實施統一監督管理。縣級以上地方人民政府環境保護行政主管機關部門對本行政區域內固體廢棄物污染環境的防治工作實施統一監督管理。國務院和縣級以上地方人民政府有關部門在各自職責範圍內，負責固體廢棄物環境防治的監督管理工作。最後，國務院建設行政主管部門和縣級以上地方人民政府環境衛生行政主管部門負責城市生活垃圾之清掃、收集、儲存、運輸及處置等監督管理之工作<sup>71</sup> (§10)。

## (3) 固體廢棄物污染環境防治之監督管理體制

於固體廢棄物污染防治之監督管理上，有環境影響評價制度、三同時制度、排污申報登記制度、徵收超標排污收費制度、限期治理制度、現場檢查制度等之適用。再者，本法另規定了特殊之規範，包括有：廢棄物移轉管理制度、危險廢棄物識別標誌制度、危險廢棄物行政代處置制度、以及固體廢棄物綜合利用制度等<sup>72</sup>。

以下依序依條文規範做簡略說明：

- 1、固體廢物污染環境監測制度：承前所述，中國大陸於環境保護管理上，實行統一管理與部門分工負責管理相結合之行政管理體制，以期建立整個固體廢物污染的環境監測制度，在此之上，國務院環境保護行政主管部門建立固體廢物污染環境監測制度，制定統一的監測規範，並會同有關部門組織監測網絡。大、中城市人民政府環境保護行政主管部門應當定期發布固體廢物的種類、產生量、處置狀況等信息 (§12)。
- 2、環境影響評價制制度：建設產生固體廢物的項目及建設儲存、利用、處置固體廢物的項目，必須依法進行環境影響評價，並遵守有關建設環境保護管理的規定 (§13)。即不僅對產生固體廢物的建設項目強制要求進行環境影響評價，且首次將防治固體廢物污染的建設項目（儲存、處置）納入了必須開展環境影響評價的範圍。
- 3、三同時制度：建設項目的環境影響評價文件確定需要配套建設的固體廢物污

---

<sup>71</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，192-93頁。

<sup>72</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，193頁。

染環境防治設施，必須與主體工程同時設計、同時施工、同時投入生產。固體廢物污染環境防治設施必須經原審批環境影響評價文件的環境保護行政主管部門驗收合格後，該建設項目方可投入生產或者使用。對固體廢物污染環境防治設施的驗收應該與對主體工程的驗收同時進行（§14）。

4、現場檢查制度：爲了充分評估固體廢物污染防治的經濟效益、環境效益和社會效益，對於固體廢物污染防制設施、場所的建設情況與運行情況、污染防治單位的保障與保障能力爲現場檢查爲必要。故縣級以上人民政府環境保護行政主管部門與其他固體廢物污染環境防治工作的監督管理部門，有權對其管轄範圍內之固體廢物污染環境防治單位進行現場檢查。被檢查的單位應如實反映，提供必要資料。檢查機關則應保守技術秘密和職務秘密。其檢查方法可採取現場監測、採集樣品、查閱或複製與固體廢物污染環境防治相關的資料等措施。檢查人員應出示證件（§15）。

#### （4）固體廢棄物污染環境防治之主要措施

##### A、一般性規定

###### （A）簡介

針對一般性規定，本法就產生、收集、儲存、運輸、利用、處置固體廢棄物之單位與個人，應對防止或者減少固體廢棄物污染環境負責。其必須採取防揚散、防流失、防滲漏或者其他防止污染環境之措施。再者，產品應當採用易回收利用、易處置或環境易消納之物質。對產品之包裝亦應採取得以回收利用之方式，防止或減少對環境之危害。

此外，針對工業固體廢棄物污染環境之規定，本法要求產生工業固體廢棄物之單位應當建立健全企業污染環境防治責任制度，採取防治工業固體廢棄物污染環境之措施。國家實行工業固體廢棄物申報登記制度，產生工業固體廢棄物之單位必須按照規定提供工業固體廢棄物之產生量、流量、儲存、處置等有關資料。企業事業單位對其產生之不能利用或者暫時不利用的工業固體廢棄物，必須依規定建設儲存或者處置之設施、場所。露天儲存冶煤渣、化工渣、燃煤渣、廢礦石、尾礦、或其他工業固體廢棄物，應當設置專用之儲存設施及場所。以上所規範之設施與場所，均必須符合國務院環境部門相關規定與相關標準<sup>73</sup>。

---

<sup>73</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，194頁。

進一步言之，針對控制固體廢物產生量之規定，本法以固體廢物之來源區分（境內生成與境外轉入），做出各該規定，包括有：生產固體廢物的單位和個人，應當採取防止或減少固體廢物對環境污染的措施（§16）；收集、儲存、運輸、利用、處置固體廢物的單位和個人，必須採取防揚散、防流失、防滲漏或者其他防止污染環境的措施，並且不得擅自傾倒、堆放、丟棄、遺撒固體廢物（§17 I），此外，亦禁止向法律、法規規定禁止傾倒、堆放廢棄物的地點傾倒、堆放固體廢物（§17 II）；產品和包裝物的設計、製造，應當遵守國家有關清潔生產的規定，國務院標準化行政主管部門應組織制定相關標準，防止過度包裝造成環境污染（§18 I），此外，生產、銷售、進口依法被列入強制回收目錄的產品和包裝物的企業，須按規定對該產品和包裝物進行回收（§18 II）；使用農用薄膜的單位和個人，應當採取回收利用等措施，防止或減少農用薄膜對環境的污染（§19 後段）；從事畜禽規模養殖應當按照國家規定收集、儲存、利用或者處置養殖過程中產生的畜禽糞便（§20 I）；移轉固體廢物出省、自治區、直轄市行政區域儲存、處置，應向移出地的省、自治區、直轄市人民政府環境保護行政主管部門提出申請，移出地之環境保護行政部門應商經接受地之環境保護行政部門同意後，方可批准轉移（§23）。

再者，針對進出口之規定，本法禁止進口不能作原料或者不能以無害化方式利用的固體廢物，對可以用作原料的固體廢物限制進口和自動許可進口分類管理；禁止進口、限制進口和自動許可進口固體廢物有目錄可參考。若屬限制進口者，應經審查許可；若屬自動許可進口者，應當依法辦理自動許可手續。進口的固體廢物應符合國家環境保護標準，並經質量監督檢驗檢疫部門檢驗合格（§25）。針對前述之規定，倘進口者對海關將其所進口的貨物納入固體廢物管理範圍不服的，可依法申請行政復議，亦可向人民法院提起行政訴訟（§26）。

#### （B）禁止進口、限制進口與自動許可進口之分類管理

依據 §25 I 之規定，禁止進口不能用作原料或者不能以無害化方式利用的固體廢物；對可以用作原料的固體廢物實行限制進口和自動許可進口分類管理。中國大陸對於固體廢物可分成「禁止進口」、「限制進口」和「自動許可進口」三種情況。又依 §25 II 之規定，國務院環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門、國務院經濟綜合宏觀調控部門、海關總署、國務院質量監督檢驗檢

疫部門制定、調整並公布禁止進口<sup>74</sup>、限制進口<sup>75</sup>和自動許可進口的目錄<sup>76</sup>。

再者，復依 §25 III 之規定，對於進口列入限制進口目錄的固體廢物，應當經國務環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門審查許可；進口列入自動許可進口目錄的固體廢物，亦應當依法辦理自動許可手續。§25 IV 更進一步明確指出，進口的固體廢物必須符合國家環境保護標準，並應經質量監督檢驗檢疫部門檢驗合格方可予以進口。至於相關具體管理辦法，§25 V 授權國務院環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門、國務院經濟綜合宏觀調控部門、海關總署、國務院質量監督檢驗檢疫部門予以進一步訂定之。

簡言之，列入「禁止進口」目錄之固體廢物自不得予以進口；「限制進口」固體廢棄物則應經國務院環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門審查許可；「自動許可進口」固體廢棄物亦應依法辦理自動許可手續。再者，凡得以進口者，必須符合國家環境保護標準，並經質量監督檢驗檢疫部門檢驗合格。

職此，國務院環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門、國務院經濟綜合宏觀調控部門、海關總署、國務院質量監督檢驗檢疫部門特制定「固體廢物進口管理辦法」，其目的即在於規範固體廢物進口的環境管理，防止進口固體廢物污染環境。且本辦法的適用範圍涵蓋任何方式進口固體廢物的活動。（§1 及§3 參照）本辦法並明確指出，國務院環境保護行政主管部門、國務院商務主管部門、國務院經濟綜合宏觀調控部門、海關總署、國務院質量監督檢疫部門在

---

<sup>74</sup> 參見中國大陸環境保護部官方網頁，[http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/bzwb/gthw/gtfwwrkzbz/200412/t20041229\\_63465.htm](http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/bzwb/gthw/gtfwwrkzbz/200412/t20041229_63465.htm)（造訪日期：2012年11月25日）。

<sup>74</sup> 參見中國大陸環境保護部官方網頁，[http://www.zhb.gov.cn/info/gw/gg/200802/t20080214\\_118161.htm](http://www.zhb.gov.cn/info/gw/gg/200802/t20080214_118161.htm)（造訪日期：2012年11月25日）；禁止進口固體廢物目錄：<http://www.zhb.gov.cn/info/gw/gg/200802/W020080214539549407256.pdf>（造訪日期：2012年11月25日）。

<sup>75</sup> 限制進口固體廢物目錄：<http://www.zhb.gov.cn/info/gw/gg/200802/W020080214539549422366.pdf>（造訪日期：2012年11月25日）。

<sup>76</sup> 自動許可進口固體廢物目錄：<http://www.zhb.gov.cn/info/gw/gg/200802/W020080214539549435297.pdf>（造訪日期：2012年11月25日）。

本辦法實施前根據各自職責發布的進口固體廢物管理有關規定、通知與本辦法不一致的，以本辦法為準（2011年8月1日起施行）。

針對限制進口固體廢物之進口管理，必須取得固體廢物進口相關許可證，並採取防揚散、防流失、防滲漏或者其他防止污染環境的措施，且其裝運、申報也應符合海關規定（由海關總署另定之）（§11-§13）。對於許可管理，應經國務院環境保護行政主管部門會同國務院對外貿易主管部門審查許可（§20）。固體廢物進口許可證可分成三種管理方式，「一證一關」、「非一批一證」、「一批一證」（§21及§22）。對於進口固體廢物，由國務院質量監督檢驗檢疫部門指定的「裝運前檢驗機構」實施裝運前檢驗，檢驗合格者，使出具裝運前檢驗證書（§26）。

針對自動許可進口固體廢物之進口管理，必須取得固體廢物進口相關許可證，並採取防揚散、防流失、防滲漏或者其他防止污染環境的措施，且其裝運、申報也應符合海關規定（由海關總署另定之）（§11-§13）。亦須符合進口可用原料的固體廢物環境保護控制標準或相關技術規範（§14）。申請和審批進口固體廢物，應按照風險最小化原則，實行就近口岸報關。對於國外供貨商應實行註冊登記制度（應取的國務院質量監督檢驗檢疫部門頒發的註冊登記證書）；對國內收或人亦實行註冊登記制度（於簽訂對外貿易合同前，應取德國務院質量監督檢驗檢疫部門頒發的註冊登記證書）（§16及§17）。對於許可管理，應當依法辦理自動許可手續（§20）。固體廢物進口許可證可分成三種管理方式，「一證一關」、「非一批一證」、「一批一證」（§21及§22）。對於進口固體廢物，由國務院質量監督檢驗檢疫部門指定的「裝運前檢驗機構」實施裝運前檢驗，檢驗合格者，使出具裝運前檢驗證書（§26）。

總體來說，辦理固體廢物進口許可證需要以下程序<sup>77</sup>：

- 1、申請單位向行政審批服務中心環保窗口提交申請材料。
- 2、環保窗口將申請材料轉向環保主管機關污染控制負責單位。
- 3、污染控制權責單位進行審核（包括現場核查），對申請單位污染防治設施運行狀況和污染物達標排放情況進行檢查，並調查申請單位對有關規定的執行情況，如：是否按規定在每批進口廢物到貨5日內將進口廢物種類和數量向主

---

<sup>77</sup> 參見 <http://www.66law.cn/laws/24252.aspx>。（造訪日期：2012年11月25日）。

管機關登記、有無轉賣或以原料利用為名進口不能用做原料的廢物等行為。對經審查具備辦理條件者，出具初審意見，將申請材料上報上級主管機關。對經審查不具備辦理條件者，將申請材料轉行政審批中心服務窗口，並說明不予上報之理由。

- 4、上級環保主管機關審核同意後，將申請材料包國家環保總局批准。
- 5、審核時限：自收到申請之日起 3 個工作天內完成初審併上報。屬於集中辦理的，則於 15 個工作日內完成初審併上報。

## B、專門規定

### (A) 工業固體廢物產生減量化的規定

- 防治工業固體廢物污染的政策支持制度：國務院環境保護行政主管部門應當會同有關部門對工業固體廢物對環境的污染作出界定，制定防治工業固體廢物污染環境的技術政策，組織推廣先進的防治工業固體廢物污染環境生產工藝和設備（§27）。
- 清潔生產制度：國務院經濟綜合宏觀調控部門應會同有關部門組織研究、開發和推廣減少工業固體廢物產生量和危害性的生產工藝和設備，公布限期淘汰產生嚴重污染的工業固體廢物的落後生產工藝、落後設備的名錄（§28 I）。且生產者、銷售者、進口者、使用者必須在期限內分別停止生產、銷售、進口或者使用列入限期淘汰的名錄中的設備，生產工藝的採用者也必須於規定期限內停止採用列入限期淘汰的名錄中的工藝（§28 II）。且列入限期淘汰名錄被淘汰的設備，不得轉讓他人使用（§28 III）。
- 防治責任制度：產生工業固體廢物的單位應當建立、健全污染環境防治責任制度，採取防治工業固體廢物污染環境的措施（§30）。
- 資源效用窮盡制度：為克服資源有限性的方法之一，即最大化地實現資源的價值，故企業事業單位應當合理選擇和利用原材料、能源和其他資源，採用先進的生產工藝和設備，減少工業固體廢物產生量，降低工業固體廢物的危害性（§31）。
- 固體廢物申報登記制度：對工業固體廢物實施申報登記制度係低成本持續掌控和監督固體廢物生產與處理等有關資料。故產生工業固體廢物的單位必須按照國務院環境保護行政主管部門的規定，向所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門提供工業固體廢物的種類、產生量、流向、儲存、處置等有關資料，為工業固體廢物申報登記。若申報事項有重大改變的，應當即

時申報 (§32)。

#### B、工業固體廢物處置無害化的規定

- 一 針對不能利用，暫時不能利用的廢物應進行無害環境的安全處置，故對強制建設的範圍和建設標準應作出明確規定。即企業事業單位應當根據經濟、技術條件對其產生工業固體廢物加以利用；對暫時不利用或者不能利用的，必須按照國務院環境保護行政主管部門規定建設儲存設施、場所（必須符合國家環境保護標準 (§33 II)、安全分類存放，或者採取無害化處置措施 (§33 I)。
- 一 禁止擅自關閉、閒置或者拆除工業固體廢物污染環境防治設施、場所；確有必要者，必須經所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門核准，並採取措施，防止污染環境 (§34)。
- 一 產生工業固體廢物的單位需要終止者，應先對工業固體廢物的儲存、處置的設施、場所採取污染防治措施，並對未處置的工業固體廢物做出妥善處置，防止污染環境；若發生變更，變更後的單位應當按照國家有關環境保護的規定對未處置的工業固體廢物及儲存、處置的設施、場所進行安全處置或者採取措施保證該設施、場所安全運行。變更前當事人對工業固體及其儲存、處置的設施、場所的污染防制責任另有約定的，從其約定；但是，不得免除當事人的污染防治義務 (§35)。
- 一 拆解、利用、處置廢棄電器產品和廢棄機動車船，應當遵守有關法律、法規的規定，採取措施，防止污染環境 (§37)。

#### C、城市生活垃圾污染防治的專門規定

針對城市生活垃圾污染環境之防治規定，本法於§35 規定應於指定地點傾倒、堆放城市生活垃圾。§37 規定有關城市生活垃圾之及時清運、分類收集、以及無害化之處理。§38 對清潔能源以及淨菜進城有所規範。此外，對於城市環境衛生之標準要求、配套措施建設以及管理等，亦分別規定於§36、§39、§40 條規定。§41 更要求了施工單位應當及時清運、處置建築施工過程中產生的垃圾，並應採取措施防止施工所造成之環境污染。進一步可整理如下：

- 一 預防主體：工程施工單位應當即時清運工程施工過程中產生的固體廢物，並照環境再生行政主管部門的規定進行利用或處置 (§46)；從事公共交通運輸的經營單位，應當按照國家有關規定，清掃、收集運輸過程中產生的生活垃圾 (§47)；從事城市新區開發、舊區改建和住宅小區開發建設的單位，以及機場、碼頭、車站、公園、商店等公共設施、場所的經營管理單位，應當按照

國家環境再生的規定，配套建設生活垃圾收集設施（§48）。

- 治理主體：城市人民政府應當有計劃地改進燃料結構，發展城市煤氣、天然氣、液化氣和其他清潔能源。城市人民政府有關部門應當組織淨菜進城，減少城市生活垃圾。城市人民政府有關部門應當統籌規劃，合理安排收購網點，促進生活垃圾的回收利用工作（§43）。
- 防治行爲：縣級以上人民政府應當統籌安排建設城鄉生活垃圾收集、運輸、處置設施，提高生活垃圾的利用率和無害化處置率，促進生活垃圾收集、處置的產業化發展，逐步建立和完善生活垃圾污染環境防治的社會服務體系（§38）；縣級以上地方人民政府環境再生行政主管部門應當組織對城市生活垃圾進行清掃、收集、運輸和處置，可以通過招標等方式選擇具備條件的單位從事生活垃圾的清掃、收集、運輸和處置（§39）；對城市生活垃圾應當按照環境再生行政主管部門的規定，在指定地點放置，不得隨意傾倒、拋撒或堆放（§40）；清掃、收集、運輸、處置城市生活垃圾，應當遵守國家有管環境保護和環境再生管理的規定，防止污染環境（§41）。
- 防治條件：建設生活垃圾處置的設施、場所必須符合國務院環境保護行政主管部門和國務院建設行政主管部門規定的環境保護和環境再生標準；且禁止擅自關閉、閒置或者拆除生活垃圾處置的設施、場所。若確有必要，必須經所在地縣級以上地方人民政府環境再生行政主管部門和環境保護行政主管部門核准，並採取措施，防止污染環境（§44）。

#### D、危險廢物污染環境防治的特別規定

最後，針對防治危險廢物污染環境之特別規定，實行了危險廢物識別標示制度（§44）、對危險廢物實行強制處置，並爲使所有危險廢物都能得到妥善與安全之處置，並引進代爲處置之規定（§46）。實行危險廢物經營許可證制度（§45、§49）、對危險廢物進行分類控制與安全處置（§50、§52、§53）。最後，本法§55以及§56條規定了危險廢物發生污染事故時應有之強制應急措施與處理規定。轉移危險廢物之單位，必須依國家有關規定填寫危險廢物移轉單，並向移出地與接受地支縣級以上人民政府環境保護行政主管進行報告。簡單整理如下：

- 危險廢物確認與公示制度：國務院環境保護行政主管部門應當會同國務院有關部門制定國家危險廢物名錄，規定統一的危險廢物鑑別標準、鑑別方法和識別標誌（§51）；對危險廢物的容器和包裝物以及收集、儲存、運輸、處置危險廢物的設施、場所，必須設置危險廢物識別標誌（§52）。

—危險廢物處置制度：危險廢物處置係防治危險廢物污染環境的技術保障，故規定了強制處置、安全處置、集中處置等內容。

(a) 強制處置：產生危險廢物的單位，必須按照國家有關規定制定危險廢物管理計劃(包括減少危險廢物產生量和危害性的措施以及危險廢物儲存、利用、處置措施，並應項產生危險廢物的單位所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門備案 (§53 II)，若有重大改變應當及時申報 (§53 III)，並向所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門申報危險廢物的種類、產生量、流向、儲存、處置等有關資料 (§53 I)。

(b) 集中處置：國務院環境保護行政主管部門會同國務院經濟綜合宏觀調控部門組織編制危險廢物集中處置設施、場所的建設規劃，報國務院批准後實施。且縣級以上地方人民政府應當依據危險廢物集中處置設施、場所的建設規劃組織建設危險廢物集中處置設施、場所 (§54)。

(c) 安全處置：收集、儲存危險廢物，必須按照危險廢物特性分類進行。禁止混合收集、儲存、運輸、處置性質不相容而未經安全性處置的危險廢物 (§58I)。儲存危險廢物必須採取符合國家環境保護標準的防護措施，並不得超過一年；若確需延長期限，必須報經原批准經營許可的環境保護行政主管部門批准。(§58 II) 若以填埋方式處置危險廢物不符合國務院環境保護行政主管部門規定的，應當繳納危險廢物排污費 (§56 I)。

—危險廢物經營特許制度：從事收集、儲存、處置危險廢物經營活動的單位，必須向縣級以上人民政府環境保護行政主管部門申請領取經營許可證；從事利用危險廢物經營活動的單位，必須向國務院環境保護行政主管部門或者省、自治區、直轄市人民政府環境保護行政主管部門申請經營許可證 (§57 I)。禁止無經營許可證或者不按照經營許可證規定從事廢物收集、儲存、利用、處置的經營活動；也禁止將危險廢物提供或者委託給無經營許可證的單位從事相關經營活動 (§57 II 及 III)。

—危險廢物轉移制度：危險廢物轉移措施若不當或惡意轉移，極易造成污染或者嚴重污染事故，故基於保證危險廢物安全運輸和控制危險廢物流向的要求，必須嚴格實行危險廢物轉移控制制度。目前危險廢物轉移聯單制度係較成熟的監管制度。

(a) 轉移危險廢物的，必須按照國家有關規定填寫危險廢物轉移聯單，並向危險廢物移出地設區的市級以上地方人民政府環境保護行政主管部門提出申

請。移出地設區的市級以上地方人民政府環境保護行政主管部門應當商經接受地設區的市級以上地方人民政府環境保護行政主管部門同意後，方可批准轉移該危險廢物，未經批准的，不可移轉（§59 I）。

(b) 轉移危險廢物途經移出地、接收地以外行政區域的，危險廢物移出地設區的市級以上地方人民政府環境保護行政主管部門應當即時通知沿途經過的設區的市級以上地方人民政府環境保護行政主管部門（§59 II）。

(c) 運輸危險廢物，必須採取防止污染環境的措施，並遵守國家有關危險貨物運輸管理的規定。禁止將危險廢物與旅客在同一運輸工具上載運及經中國大陸過境轉移危險廢物（§60 I、§60 II 及 §66）。

#### 一危險廢物危機管理制度

(a) 加強危險廢物的危機管理，完備危機管理的各項預案，是減輕危機損失的制度與資源保障。故針對產生、收集、儲存、運輸、利用、處置危險廢物的單位，應當制定意外事故的防範措施和應急預案，並向所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門備案，環境保護行政主管部門應當進行檢查。（§62）

(b) 因發生事故或者其它突發性事件，造成危險廢物嚴重污染環境的單位，必須立即採取措施消除或者減輕對環境的污染危害，及時通報可能受到污染危害的單位和居民，並向所在地縣級以上地區人民政府環境保護行政主管部門和有關部門報告，接受調查處理。（§63）

在發生或者有證據證明可能發生危險廢物嚴重污染環境、威脅居民生命財產安全時，縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門或者其他固體廢物污染環境防治工作的監督管理部門必須立即向本級人民政府和上一級人民政府有關行政主管部門報告，由人民政府採取防止或者減輕危害的有效措施。有關人民政府可以根據需要責令停止導致或者可能導致環境污染事故的作業（§64）。

## 2、循環經濟促進法

### (1) 基本原則

本於立法目的之強調，為求促進循環經濟發展，提高資源利用效率，保護和改善環境，實現可持續發展，可進一步呈現在以下各方面，以做為本法基本原則之展現。

促進循環經濟有三大經濟活動的行為準則，分別為減量化原則、再利用原則及再循環原則。所謂**循環經濟**：是指在生產、流通和消費等過程中進行的減量化、

再利用、資源化活動的總稱（§2 I）。**減量化**：指在生產、流通和消費減少資源消耗和廢物產生（§2 II）。**再利用**：指將廢物直接作為產品或者經修復、翻新、在製造後繼續作為產品使用，或者將廢物的全部或者部分對廢物進行再生利用（§2 III）。**資源化**：指將廢物直接作為原料進行利用或者對廢物進行再生利用。抑有進者，針對前述要求，本法進一步言明，因發展循環經濟應當在**技術可行、經濟合理和有利於節約資源、保護環境的前提下**方才得以落實，職此，法律明文應按照減量化優先的原則予以實施（§4 I），且在廢物再利用和資源化過程中，應當保障生產安全，保障產品質量符合國家標準，防止產生再次污染（§4 II）。

## （2）地方政府責任

依規定，國務院循環經濟發展綜合管理部門負責組織協調、監督管理全國循環經濟發展工作；國務院環境保護等有關主管部門按照各自的職責負責有關循環經濟的監督管理工作（§5 I）。至於地方政府部分，縣級以上地方人民政府應當依據上級人民政府下達的本行政區域主要污染物排放、建設用地和用水總量控制指標，規劃和調整本行政區域的產業結構，促進循環經濟發展（§13 I）。若新建、改建或擴建建設項目必須符合該指標的要求（§13 II）。

## （3）基本之監督管理制度

除了前述國務院擔負協調各機關部門工作之職責外，國務院循環經濟發展綜合管理部門會同國務院統計、環境保護等有關主管部門建立和完善循環經濟評價指標體系（§14I）。而上級人民政府會根據該循環經濟主要評價指標，對下級人民政府發展循環經濟的狀況定期進行考核，並將主要評價指標完成情況作為對地方人民政府及其負責人考核評價的內容（§14II）。

此外，**針對生產列入強制回收名錄的產品或者包裝物的企業**，必須對廢棄產品或者包裝物負責回收（然而消費者也應當將廢棄產品或包裝物交給生產者或其委託回收的銷售者或者其他組織（§15 III））；**對其中可以利用的**，由各該生產企業負責利用；**對於不具備技術經濟條件而不適合利用的**，由各該生產企業負責無害化處置（§15 I）。國家對鋼鐵、有色金屬、煤炭、電力、石油加工、化工、建材、建築、造紙、印染等行業**綜合能源消費量、用水量超過國家規定總量的重點企業**，實行**能耗、水耗的重點監督管理制度**（§16 I）。國家建立健全**循環經濟統計制度**，加強資源消耗、綜合利用和廢物產生的統計管理，並將**主要指標定期向社會公布**（§17 I）。國家建立健全**循環經濟統計制度**，加強資源消耗、綜合利用和廢物產生的統計管理，並將**主要指標定期向社會公布**（§17 I）。最後，國務院

標準化主管部門會同國務院循環經濟發展綜合管理和環境保護等有關主管部門**建立健全循環經濟標準體系，制定和完善節能、節水、節材和廢物再利用、資源化等標準**（§17 II）。**國家建立健全能源效率標識等產品資源消耗標識制度**（§17 III）。

#### （4）具體措施與制度

關於具體管理措施，可進一步依據減量化要求、再利用與資源化作具體介紹。

A、針對減量化要求，可概略如下：

- 國務院循環經濟發展綜合管理部門會同國務院、環境保護等有關主管部門，定期發布鼓勵、限制和淘汰的技術、工藝、設備、材料和產品名錄（§18 I）。
- 禁止生產、進口、銷售列入淘汰名錄的設備、材料和產品，禁止使用列入淘汰名錄的技術、工藝、設備和材料（§18 II）。
- 從事工藝、設備、產品及包裝設計、應當按照減少資源消耗和廢物產生的要求，優先選擇採用易回收、易拆除、易降解、無毒無害或者低毒低害的材料和設計方案，並應符合有關國家標準的強制性要求（§19 I）。
- 對於在拆解和處置過程中可能會造成環境污染的電器電子產品，不得設計使用國家禁止使用的有毒有害物質。禁止在電氣電子產品中使用的有毒有害物質名錄，由國務院循環經濟發展綜合管理部門會同國務院環境保護等有關主管部門制定（§19 II）。
- 設計產品包裝物應當執行產品包裝標準，防止過度包裝造成資源浪費和環境污染（§19 III）。
- 工業企業應當採用先進或者適用的節水技術、工藝和設備，制定並實施節水技劃，加強節水管理（配備和使用合格的用水計量器具，建立水耗統計和用水狀況分析制度（§20 II），對生產用水進行全過程控制（§20 I））。
- 新建、改建、擴建建設項目，應當配套建設節水設施。節水設施應當與主體工程同時設計、同時施工及同時投產使用（§20 III）。
- 國家鼓勵和支持企業使用高效節油產品（§21 I）。電力、石化加工、化工、鋼鐵、有色金屬和建材等企業，必須在國家規定的範圍和期限內，以潔淨煤、石油焦、天然氣等清潔能源替代燃料油，停止使用不符合國家規定得燃油發電機組和燃油鍋爐（§21 II）。
- 內燃機和機動車製造企業應當按照國家規定的內燃機和機動車燃油經濟性標準，採用節油技術，減少石油產品消耗量（§21 III）。

- 建築設計、建設、施工等單位應當按照國家有關規定和標準，對其設計、建設、施工的建築物及構築物採用節能、節水、節地、節材的技術工藝和小型、輕型、再生產品（§23 I）。
- 縣級以上人民政府及其農業等主管部門應當推進土地集約利用，推動農業機械節能，優先發展生態農業（§24 I）。
- 在缺水地區，應當調整種植結構，優先發展節水型農業，推進雨水集蓄利用，建設和管護節水灌溉設施，提高用水效率，減少水的蒸發和漏失（§24 II）。
- 國務院和縣級以上地方人民政府管理機關事務工作的機構會同本級人民政府有關部門制定本級國家機關等機構的用能、用水定額指標，財政部根據該定額指標制定支出標準（§25 I）。
- 餐飲、娛樂、賓館等服務性企業（不論本法施行前或後），應當採用節能、節水、節材和有利於保護環境的產品，減少使用或者不使用浪費資源、污染環境的產品（§26 I 及 II）。
- 國家鼓勵和支持使用再生水。在設有條件使用再生水的地區，限制或禁止自來水作為城市道路清掃、城市綠化和景觀用水使用（§27）。國家在保障產品安全和衛生的前提下，限制一次性消費品的生產和銷售（§28 I）。

#### B、針對再利用與資源化：

- 縣級以上人民政府應當統籌規劃區域經濟布局，合理調整產業結構，促進企業在資源綜合利用等領域進行合作（各類產業園區應當組織區內企業進行資源綜合利用，促進循環經濟發展（§29 II），實現資源的高效利用和循環使用（§29 I））。
- 國家並鼓勵各類產業園區的企業進行廢物交換利用，能量梯級利用、土地集約利用、水的分類利用和循環使用，共同使用基礎設施和其他有關設施（§29 III）。若新建和改造各類產業園區應當依法進行環境影響評價，並採取生態保護和污染控制措施（§29 IV）。

#### C、針對不同客體的再利用和資源化：

- 工業廢物：企業應按照國家規定，對生產過程中產生的粉煤灰、煤矸石、尾礦、廢石、廢料、廢棄等工業廢物進行綜合利用（§30）。
- 廢水：企業應當發展串連用水系統和循環用水系統，提高水得重復利用率（§31 I），並以先進技術、工藝和設備，對生產過程中產生的廢水進行再利用（§31 II）。

- 餘能：企業應當採取先進或者適用的回收技術、工藝和設備，對生產過程中產生的餘熱、餘壓等進行綜合利用（§32 I）。
  - 建築廢物：建設單位應當對工程施工中產生的建築廢物進行綜合利用；不具備綜合利用條件者，應當委託具備條件的生產經營者進行綜合利用或無害化處置（§33）。
  - 農業廢物：國家鼓勵和支持農業生產者和相關企業採用先進或者適用技術，對農作物秸稈、畜禽糞便、農產品加工業副產品、廢農用薄膜等進行綜合利用，開發利用沼氣等生物質能源（§34）。
  - 林業廢棄物：縣級以上人民政府及其林業主管部門應當積極發展生態林業，鼓勵和支持林業生產者和相關企業採用木材節約和代用技術，開展林業廢棄物和次小薪材、沙生灌木等綜合利用，提高木材綜合利用率（§35）。
- D、國家支持生產經營者建立產業廢物交換信息系統，促進企業交流產業廢物信息（§36 I），亦鼓勵和推進廢物回收體系建設（§37 I）。
- E、回收的電器電子產品，經過修復後銷售的，必須符合再利用產品標準，並在顯著位置標識為再利用產品（§39I）。若需要拆解和再生利用者，應當交售給具備條件的拆解企業，對廢電器電子產品、報廢機動車船、廢輪胎、廢鉛酸電池等特定產品進行拆解或再利用，應符合相關法律、行政法規的規定（§39II及§38）。縣級以上人民政府應當統籌規劃建設城鄉生活垃圾分類收集和資源化利用設施，建立和完善分類收集和資源化利用體系，提高生活垃圾資源化率（§41I），並支持企業建設污泥資源化利用和處置設施，提高污泥綜合利用水平，防止產生再次污染（§41II）。

#### （5）獎勵措施

- A、國務院和省、自治區、直轄市人民政府設立發展循環經濟的有關專項資金，支持循環經濟的科技研究開發、循環經濟技術和產品的示範與推廣、重大循環經濟項目的實施、發展循環經濟信息服務等（§42）。
- B、國務院和省、自治區、直轄市人民政府及其有關部門應當將循環經濟重大科技攻關項目的自主創新研究、應用示範和產業化發展列入國家或省級科技發展規劃和高技術產業發展規劃，並安排財政性資金予以支持（§43 I）。
- C、利用財政性資金引進循環經濟重大技術、裝備的，應當制定消化、吸收、和創新方案，報有關主管部門審批並由其監督實施；且有關主管部門應當根據實際需要建立協調機制，對重大技術、裝備的引進和消化、吸收、創新實行

統籌協調，並給予資金支持（§43 II）。

- D、國家對促進循環經濟的產業活動給予稅收優惠、並運用稅收等措施鼓勵進口先進的節能、節水、節材等技術、設備和產品，限制在生產過程中耗能高、污染重的產品出口（§44I）。且企業若使用或生產列入國家清潔生產、資源綜合利用等鼓勵名錄的技術、工藝、設備或產品，按照國家有關機關規定享受稅收優惠（§44II）。
- E、縣級以上人民政府循環經濟發展綜合管理部門在制定和實施投資計劃時，應當將節能、節水、節地、節材、資源綜合利用等項目列為重點投資領域（§45 I）。對於符合前開項目者，金融機構應當給予優先貸款等信貸支持，並積極提供配套金融服務（§45 II）。若使用列入淘汰名錄的技術、工藝、設備、材料或產品的企業，金融機構不得提供任何形式的授信支持（§45 III）。
- F、國家引導單位和個人節約和合理使用水、電、氣等資源性產品，實行有利於資源節約和合理利用的價格政策（§46 I）；對資源高消耗行業中的限制類項目，實行限制性的價格政策（§46 II）。省、自治區、直轄市人民政府可以根據本行政區域經濟社會發展狀況，實行垃圾排放收費制度。該費用專項用於垃圾分類、收集、運輸、儲存、利用和處置，不得挪作他用（§46 IV）。

#### （6）罰則規定

依據第六章有關法律責任之規定，責任部分可分為：

##### A、行政罰

- （A）罰機關：縣級以上人民政府循環經濟發展綜合管理部門或者其他有關主管部門發現違反本法的行爲或者接收到違法行爲的舉報後不予查處，或者有其他不依法履行監督管理職責行爲的，由本級人民政府或者上一級人民政府有關主管部門責令改正，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分（§49）。
- （B）生產、銷售列入淘汰名錄的產品、設備的，依照「中華人民共和國產品質量法」的規定處罰（§50 I）；使用列入淘汰名錄的技術、工藝、設備、材料的，由縣級以上地方人民政府循環經濟發展綜合管理部門責令停止使用，沒收違法使用的設備、材料，並處罰款；情節嚴重的，由縣級以上人民政府循環經濟發展綜合管理部門提出意見，報請本級人民政府按照國務院規定的權限責令停業或關閉（§50 II）；進口列入淘汰名錄的設備、材料或者產品，由海關責令退運，處罰款；進口者不明的，由承運人承擔退運責任，或承擔有關處

置費用 (§50 III)。

(C) 違反本法規定，對在拆解或者處置過程中可能造成環境污染的電器電子等產品，設計使用列入國家禁止使用名錄的有毒有害物質的，由縣級以上地方人民政府產品質量監督部門責令限期改正；逾期不改正的，處罰款；情節嚴重的，由縣級以上地方人民政府產品質量監督部門向本級工商行政管理部門通報有關情況，由工商行政管理部門依法吊銷營業執照 (§51)。

(D) 違反本法規定，電力、石油加工、化工、鋼鐵、有色金屬和建材等企業未在規定的範圍或者期限內停止使用不符合國家規定的燃油發電機組或者燃油鍋爐的，由縣級以上地方人民政府循環經濟發展綜合管理部門責令限期改正；逾期不改正的，責令拆除該燃油發電機組或者燃油鍋爐，並處罰款 (§52)。

(E) 違反本法規定，電網企業拒不收購企業利用餘熱、餘壓、煤層氣以及煤矸石、煤泥、垃圾等低熱值燃料生產的電力的，由國家電力監管機構責令限期改正；造成企業損失的，依法承擔賠償責任 (§55)。

(F) 銷售沒有再利用產品標識的再利用電器電子產品，由地方人民政府工商行政管理部門責令限期改正，可以處罰款；逾期不改正的，依法吊銷營業執照；造成損失的，依法承擔賠償責任 (§56 I)。

(G) 銷售沒有再製造或翻新產品標識的再製造或者翻新產品，由地方人民政府工商行政管理部門責令限期改正，可以處罰款；逾期不改正的，依法吊銷營業執照；造成損失的，依法承擔賠償責任 (§56 II)。

B、刑罰：違反本法規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任 (§57)。

#### (四) 小結－規範內容之比較

初步比較臺灣與中國大陸關於廢棄物清理規定，從規範架構即可得知，臺灣主要以區分一般廢棄物與事業廢棄物作為規範之主軸，並進一步規範了廢棄物清除處理機構之相關管理規範。有關中國大陸之規定，承繼其規範架構設定之習慣，規範之設計直接區分不同規範客體，進而分別於各該章節中，針對性地就不同之客體做不同之規範。中國大陸規範方式，或許可以具體明確之到各該領域所應確遵之各該規範，然卻易造成規範之重疊，可能之混淆、甚至在各自規範領域中呈現規範密度之不足。誠然，針對後者或於一般性規定中可以獲得一定之補充適用。再者，面對規範之責任，臺灣就環保規範義務之賦予往往同時亦會規範相關鼓勵措施，以期提供誘因使受規範者能夠主動落實相關義務，甚至做到比法定義務更為積極地對環境友善之工作，因此於最後規範了相關獎勵規定。此部分

固然廢棄清理之規定尚未規範，但於循環經濟促進法中實已採之。

## 五、土壤及地下水污染

### (一) 臺灣之土壤及地下水污染治法

在臺灣，對於水體污染之管制法規，區分為水污染防治法（下稱為水污法）與土壤及地下水污染治法（下稱為土污法）。簡言之，水污法強調對於廢（污）水排放行為之管制，避免地面水體之污染，且預防地下水體經由水循環系統進一步受到污染。然而地下水體之污染管制，則由土污法進行規範，除強調對於污染之管控外，更進一步規範污染後之整治。此外，因地下水受到污染，亦將因水之沖刷、流布、沉積、引灌等情形，導致污染物進一步滲入土壤或底泥（因重力而沉積於地面水體底層之物質），因此土污法亦進一步規範土壤之污染及底泥之污染。

土污法於 2000 年 2 月 1 日公布全文 51 條，並自公布日施行，於 2003 年 1 月曾微幅修正。土污法之立法精神，不同於傳統空氣、水、廢棄物等污染防制（治）或管理法規，係參考國外先進國家相關制度，銜接國際之環境管理潮流。然於施行 10 年後，仍有修正檢討之必要，故於 2010 年 2 月 3 日全文修正公布，除第 11 條規定污染控制計畫、污染整治計畫、評估調查資料、污染調查及評估計畫等文件，應經專業技師簽證之規定，於公布後 1 年施行外，其餘條文自公布日施行。

現行土污法，共八章，計 57 條，除與一般污染管制法規相同，對於污染行為進行規範外，較特別者則為就整治復育措施及整治之財務及責任，進行規定。茲以下表，簡述土污法之規範架構：

表15： 臺灣土污法之立法架構及內容

|                      | 立法內容   |
|----------------------|--|
| 第一章<br>總則<br>(§1-§5) | 1、立法目的（§1）、中央及地方主管機關及其權限（§3-§5）。<br>2、名詞定義，包括：土壤、地下水、底泥、土壤污染、地下水污染、底泥污染、污染物、土壤污染監測標準、地下水污染監測標準、土壤污染管制標準、地下水污染管制標準、底泥品質指標、土壤污染整治目標、地下水污染整治目標、污染行為人、潛在污染責任人、污染控制場址、污染整治場址、污染土地關係人及污染管制區。 |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>第二章<br/>防治措施<br/>(§6-§11)</b></p>    | <p>1、土壤、底泥或地下水污染之檢測 (§6) 及調查 (§7); 土地轉讓時, 讓與人應將相關資料報請主管機關備查 (§8); 經公告之事業為特定行為前, 應報請主管機關審查 (§9)。</p> <p>2、檢測機構之委託 (§10) 與文件之專業簽證 (§11)。</p>   |
| <p><b>第三章<br/>調查評估措施<br/>(§12-§14)</b></p> | <p>土壤、地下水污染控制場址之公告; 土壤、地下水污染整治場址之公告; 土地登記簿之登記; 底泥及污染物之檢測; 擬定計畫時環境影響與健康風險、技術及經濟效益等事項之評估 (§12)。</p> <p>2、污染控制計畫之核定 (§13)。</p> <p>3、土壤、地下水污染調查及評估計畫之核定 (§14)。</p>   |
| <p><b>第四章<br/>管制措施<br/>(§15-§21)</b></p>   | <p>1、為減輕污染危害或避免污染擴大, 採取應變必要措施 (§15)。</p> <p>2、土壤、地下水污染管制區之劃定及公告 (§16)。</p> <p>3、土壤、地下水污染管制區內禁止之行為 (§17)。</p> <p>4、污染管制區農業行為之管制 (§18)。</p> <p>5、清理或污染防治計畫書之核定 (§19)。</p> <p>6、向污染行為人請求損害賠償 (§20)。</p> <p>7、整治場址土地之禁止處分登記 (§21)。</p>                       |
| <p><b>第五章<br/>整治復育措施<br/>(§22-§27)</b></p> | <p>1、土壤、地下水污染整治計畫之核定; 公開展覽 (§22、§23)。</p> <p>2、土壤、地下水污染整治目標之提出及核定; 公聽會之舉辦 (§24)。</p> <p>3、污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或土壤、地下水污染管制區內之土地使用人、管理人或所有人之協力義務 (§25)。</p> <p>4、因採取、控制計畫或整治計畫之實施致土壤或地下水污染物濃度低於管制標準時之處理 (§26)。</p> <p>5、劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項之公告 (§27)。</p> |
| <p><b>第六章 財務<br/>及責任<br/>(§28-§31)</b></p> | <p>徵收土壤及地下水污染整治費, 成立土壤及地下水污染整治基金 (§28)。</p> <p>土壤及地下水污染整治基金之來源 (§29)。</p> <p>3、土壤及地下水污染整治基金管理會之組織 (§30)。</p> <p>4、污染土地關係人與污染行為人、潛在污染責任人之連帶清償責任 (§31)。</p>  |
| <p><b>第七章 罰則</b></p>                       | <p>對於違反個別相關義務之行為, 裁處行政罰及刑罰。</p>  |

|                     |  |
|---------------------|--|
| (§32-§47)           |  |
| 第八章 附則<br>(§48-§57) | 重要規定包括：費用之優先受償權 (§49)；於破產宣告或公司重整裁定時，費用視為已到期之破產債權或重整債權 (§50)；整治場址之污染管制區範圍內土地利用之限制 (§51)；公民訴訟條款 (§54)。 |

## (二) 中國大陸之法制

關於地下水污染之管制，中國大陸係規定於水污染防治法中，§2 I 明文規定，水污法適用於中國大陸領域內的江河、湖泊、運河、渠道、水庫等地表水體以及「地下水體」的污染防治。然而針對土壤污染，中國大陸則無專門立法，僅於各相關法規範中可散見有關土壤或土地保護之規定，計有：

- 1、環境保護法 §20，要求各級人民政府應當加強農業環境保護，防治土壤污染。
- 2、土壤質量環境標準，然此標準僅針對農業及自然保護區之土壤進行規範。
- 3、固體廢物污染環境防治法 §35 規定，對工業固體廢物的儲存、處置的設施、場所採取污染防治措施。
- 4、土地管理法 §7 規定，應保護和開發土地資源、合理利用土地。
- 5、國家中長期科學和技術發展規劃綱要規定，發展以提高土壤肥力、減少土壤污染、水土流失和退化草場功能恢復為主的生態農業技術。
- 6、國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定 §14 規定，以防制土壤為重點，加強農村環境保護。
- 7、水污染防治法實施細則 §24 規定，利用工業廢水和城市污水進行灌溉的，縣級以上地方人民政府農業行政主管部門應當組織對用於灌溉的水質及灌溉後的土壤、農產品進行定期監測，併採取相應措施，防止污染土壤、地下水及農產品。
- 8、「廢棄物危險化學物品污染環境防治法」 §14 規定，對廠區的土壤和地下水進行檢測，編制環境風險評估報告。

此外，如工業污染源監測管理辦法、節水技術政策大綱、危險化學品安全管理條例、農產品質量安全法、以及大氣污染防治法等，共計約有 50 多部法律規範均涉及有關土壤污染防治之規定。

然而，相關規範顯得凌亂，實有必要予以統整，因此中國大陸學者亦批評，

既有規範與制度顯屬分散而不系統，缺乏可操作性<sup>78</sup>。學者因此亦多呼籲，應加強相關立法之思考，以期建立健全土壤防治法律規範體系，並應明確出大陸地區土壤防治應有之基本原則（預防原則、合理利用原則、可持續利用原則等），儘快建立整體防治土壤污染的制度與措施。於此同時，也期冀能建立健全科學、高效能的管控體系，以能強化必要之監督與管理。

## 六、毒性化學物質管理

### （一）立法沿革

#### 1、臺灣之毒性化學物質管理法

毒性化學物質管理法（下稱為臺灣毒管法），於 1986 年 11 月 26 日公布，之後歷經五次修法，最後一次修法為於 2007 年 1 月 3 日之全文修正。2011 年環保署提出毒管法部分條文修正草案，送行政院研議。觀察最初之立法及後續修法，可看出毒管法之管制方式有逐漸轉變之趨勢。

#### （1）1986 年之立法

1986 年經立法院三讀通過之毒管法，共 29 條，主要之管制方式包括<sup>79</sup>：公告毒性化學物質（下稱為毒化物）並限制或禁止其有關之運作，即對化學物質進行製造、輸入、輸出、販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為；核發毒化物製造、輸入或販賣之許可；標明毒化物運作場所、容器或包裝；查驗運作紀錄；通報污染或危害發生及採取緊急防治措施；運送毒化物之管理；查核毒化物運作場所及毒化物之封存；停止運作時毒化物之處理等。

由 1986 年之立法看來，立法者係有意區分一般之化學物質與具有毒性之化學物質，而特別以毒化物為規範對象，針對毒化物的運作來源進行管制，而非至人為運用毒化物質對於自然環境或人體可能產生危害之後端行為時始進行管

---

<sup>78</sup> 李建勛，論土壤污染防治法，環境法制與建設和諧社會，2007 年全國環境資源法學研討會論文集，頁 633。補充說明者，關於土壤污染防治之相關規定，多從農業保護的角度出發，進而建構出中國大陸對於土壤污染防治之基本規範，主要並係針對化肥、農藥及污灌等污染所作的規定。

<sup>79</sup> 立法院公報，立法院第 1 屆第 77 會期第 32 次會議議案關係文書，院總第 1378 號，1986 年 6 月 21 日，毒性化學物質管理法草案總說明，3-4 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lcgci/ttspage3?235@1342660581@33@01771200:241-253@@@A133E3C3A3A5951352F6>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

制。以期透過對於毒化物之掌控及運作毒化物之管理，以達到防止環境污染、確保民眾健康之立法目的。

## (2) 1997 年之修正

本次修法<sup>80</sup>，重點之一為增訂危害及預防評估之機制。第一、二、三類之毒化物，分別具有難分解性、慢毒性或急毒性等不同之性質，其運作行為原則上係受限制或禁止，即受到較強的管制，此外尚須申報其運作紀錄及釋放量紀錄。反之，第四類為疑似毒化物，原則上其運作並不受限制或禁止，僅須依法申報運作紀錄、釋放量紀錄、毒理相關資料、接受主管機關查核等。因第四類毒化物對人體或環境之危害較不確定，須先行蒐集運作資訊，以供主管機關作為後續管理之參考，故僅須申報毒理相關資料<sup>81</sup>。此外，另一重點為要求第三類具急毒性毒化物之運作人除檢送該毒化質之毒理相關資料、危害預防及應變計畫，送請當地主管機關備查外，並應公開供民眾查閱。此外，強化運作人於緊急事故發生時之應變責任，賦予主管機關得命運作人採取必要措施、命停止相關運作行為之權限，以確實落實毒化物之管理。

由 1997 年之修法看來，其主要重點在於進一步區分毒化物之性質，並依其性質建立不同等級毒化物之危害評估及預防制度，特別包括申報紀錄（第一、二、三、四類毒化物之運作紀錄及釋放量紀錄）、危害預防及應變計畫及主動公開（第三類毒化物）、管制運作（第一、二、三類毒化物之運作原則上受限制或禁止、第四類毒化物之運作原則上不受限制或禁止）、緊急事故之應變等，而相關制度亦成為現行毒管法之重要基本架構。

此外，本次修法更大幅提高違反毒管法之法律效果。以運作人於發生緊急事故未採取緊急防治措施、及時（事故發生後 6 小時）通報主管機關為例，依 1986 年之舊法，裁處負責人二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期令其改善；逾期不改善者，並得勒令歇業或撤銷其許可證。此外，並裁處實際運作人 3 萬元以下罰鍰（舊法§22）。依 1997 年修法後 §22 I，因洩漏、化學反應或其他突發事故而污染運作場所周界外之環境者，運作人應於 1 小時內通報主管機關，並採取緊急防

---

<sup>80</sup> 立法院公報，第 82 卷第 67 期，立法院委員會紀錄，1993 年 11 月 17 日，208 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@826700;0207;0224>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>81</sup> 立法院公報，第 86 卷第 45 期，立法院院會紀錄，1997 年 10 月 30 日，37-40 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@864501;0031;0092>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

治措施，違者一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改善；逾期不改善者，得令其停工或停業；必要時，並得勒令歇業、撤銷登記或撤銷其許可證（1997年修正§32）。不僅限縮應通報之時間限制，更大幅提高罰鍰額度至 50 倍，此罰鍰額度於後續 2007 年修法時續予維持。

### （3）2007 年之修正

毒管法全文修正 10 年後，再次進行全面修正。現行毒管法即為 2007 年 1 月 3 日全文修正公布之條文，共 44 條。本次修法<sup>82</sup>，與修正前之規定相較，第二章危害評估及預防之規定增加了些許運作人自我管制之調整機制，第一、二、三類毒化物原則上本應受到限制或禁止運作之高密度管制，修法後調整為如運作人擬將毒化物使用於新用途，因採行之對策及控制方法，證明可預防或避免污染環境或危害人體健康者，得申請解除限制或禁止之運作事項（§7 III）<sup>83</sup>。此外，強化毒化物之危害預防及應變計畫之運用，不僅第三類毒化物，故此三類毒化物之運作人，皆應檢送毒化物之危害預防及應變計畫，報請直轄市、縣（市）主管機關備查，並依危害預防及應變計畫內容實施。然於資訊公開部分，主管機關仍僅須主動公開第三類毒化物之危害預防及應變計畫以供民眾查閱（§10 條 I、II）。至於在第三章管理部分，一方面區分運作方式受管理之模式，分為：許可制（第一、二、三類毒化物之製造、輸入或販賣）、登記制（第一、二、三類毒化物之使用、貯存、廢棄或輸出）、核可制（未達大量運作基準之第一、二、三類毒化物之運作，以取代許可制或登記制）。另一方面，則強化對於第四類毒化物之管理，當運作第四類毒化物而發生緊急事故時，如同其他三類毒化物之情形，運作人亦應採取相關緊急應變措施，並至遲於一小時內，報知直轄市、縣（市）主管機關（§7 IV、§24）。

本次修法，主要涉及毒化物資訊之申報及公開的機制。其中，毒化物之運作

---

<sup>82</sup> 立法院公報，立法院第 6 屆第 2 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 1550 號，2005 年 11 月 18 日，毒性化學物質管理法草案總說明，157-158 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfdcececfc5cecac9d2cec8c6>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>83</sup> 立法院公報，立法院第 6 屆第 2 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 1550 號，2005 年 11 月 18 日，毒性化學物質管理法草案總說明，161-162 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfdcececfc5cecac9d2cec8c6>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

人皆負有申報毒化物運作紀錄及釋放量紀錄之義務（§7 IV、§8 I），可供主管機關掌握毒化物之運作情況以及毒化物之流布情形，以作為施政管理之參考<sup>84</sup>，此與 1997 年之制度並無二致。此外，應申報之資料，尚包括第一類至第三類毒化物之危害預防及應變計畫，與 1997 年之規範相較，擴及第一、二類毒化物<sup>85</sup>。此係鑑於第一類難分解性及第二類慢毒性之毒化物亦可能因發生意外事故而污染環境或危害人體健康，所以要求運作人應訂定危害預防及應變計畫並依計畫實施演練，以預防化學災害發生，或於化學災害發生時能按平時訓練演練程序妥為處理<sup>86</sup>。然於資訊公開部分，因立法者認為僅第三類毒化物於事故發生時會造成立即危害<sup>87</sup>，主管機關應主動公開供民眾查閱之資料仍僅限於第三類急毒性毒化物之危害預防及應變計畫，而不及於第一類與第二類毒化物之危害預防及應變計畫，亦不及於第四類毒化物之毒理相關資料。

## 2、中國大陸之有毒化學品污染防治立法

中國大陸關於有毒有害物質污染防治之立法，係為控制污染物及污染源，阻止有毒有害物質進入生態系統循環的規範法規，凡為對人體健康具有特別危害之有毒有害物質，如固體廢棄物、放射性物質、有毒化學品、農藥等，所為之專門立法皆屬之<sup>88</sup>。然而與臺灣毒管法較為類似而可進行比較者，則屬於有毒化學品之相關立法，不及於固體廢棄物、放射性物質及農藥等管制。

在概念上，中國大陸將化學品、化學危險物品及有毒化學品區分，而主要受

---

<sup>84</sup> 立法院公報，第 95 卷第 59 期，立法院院會紀錄，2006 年 12 月 12 日，148-149 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@955900;0134;0186>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>85</sup> 依修正前§8 之規定，僅第三類毒化物之運作人，應依中央主管機關規定，檢送該毒化物之毒理相關資料、危害預防及應變計畫，送請當地主管機關備查，並公開供民眾查閱。

<sup>86</sup> 立法院公報，立法院第 6 屆第 2 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 1550 號，2005 年 11 月 18 日，毒性化學物質管理法草案總說明，163 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfdcececfc5cecac9d2cec8c6>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>87</sup> 立法院公報，立法院第 6 屆第 2 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 1550 號，2005 年 11 月 18 日，毒性化學物質管理法草案總說明，163 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfdcececfc5cecac9d2cec8c6>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>88</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，189 頁；曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，203 頁。

管制者，屬於後二大類。化學危險物品，指的是危險化學物品安全管理條例<sup>89</sup>§3 I 中所稱具有毒害、腐蝕、爆炸、燃燒、助燃等性質，對人體、設施、環境具有危害的劇毒化學品和其他化學品，其管制的觀點是由公共安全的角度予以考量。而有毒化學品，指進入環境後，通過環境蓄積、生物累積、生物轉化或化學反應等方式，損害健康和環境，或者通過接觸對人體具有嚴重危害和具有潛在危險的化學品，包括化學元素、化合物及製品，管制的觀點則不僅由公共安全及人體健康的角度，更由生態環境受影響的角度進行考量<sup>90</sup>。

然而在立法上，中國大陸並未仔細區分生態與公安的角度，而是以各種立法，對於有毒化學品之管制為規範，並未制定專法。相關規定，首見於 1987 年制定公布之「化學危險物品安全管理條例」（後由中國大陸國務院於 2002 制定之「危險化學品安全管理條例」所取代），其後陸續於防止含多氯聯苯電力裝置及其廢物污染環境的規定<sup>91</sup>、化學品首次進口及有毒化學品進出口環境管理規定<sup>92</sup>、監控化學品管理條例<sup>93</sup>等，以及於水污染防治法<sup>94</sup>、大氣污染防治法<sup>95</sup>、海洋環境保護法<sup>96</sup>、固體廢棄物污染環境法防治法<sup>97</sup>等法律，對於化學物品之污染防治進行規範。

## （二）法制性質比較

### 1、臺灣毒管法為狹義化學物質管制法規中的一般法規

關於化學物質之管制法規，性質上屬於科技安全法制之領域，成為科技法的一環。然而工商經活動中，利用現代日新月異的科技研發、製造、使用化學物質，並排放於環境媒介（空氣、水、土壤等），對於自然資源造成一定之影響，亦有

---

<sup>89</sup> 2002 年 1 月 26 日中國大陸國務院令第 344 號公布，2011 年 2 月 16 日國務院第 144 次常務會議修訂通過，自 2011 年 12 月 1 日起施行。

<sup>90</sup> 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月，90 頁；曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，212 頁。

<sup>91</sup> 1991 年 1 月 22 日國家環保局、能源部〈91〉環管字第 050 號發布。

<sup>92</sup> 1994 年 3 月 16 日環管【1994】140 號。

<sup>93</sup> 1995 年 12 月 27 日中國大陸國務院令第 190 號發布，自發布之日起施行。

<sup>94</sup> 參見本文伍、二、水污染之說明，42 頁以下。

<sup>95</sup> 參見本文伍、一、空氣污染之說明，29 頁以下。

<sup>96</sup> 由中國大陸第九屆全國人民代表大會常務委員會第十三次會議于 1999 年 12 月 25 日修訂通過，自 2000 年 4 月 1 日起施行。

<sup>97</sup> 參見本文伍、四、廢棄物清理及資源再利用之說明，63 頁以下之說明。

可能對於人類之生命及健康產生危害，因此化學物質管制之法規，性質上亦屬於環境法的一環。而化學物質之運作，可能涉及食品管理、勞工安全、醫藥管理等各法規，亦與消費者之保護有關，因此化學物質之管制法規無法單純地視為環境法的一環，而是交錯地屬於各種法領域<sup>98</sup>。

化學物質管制之法規，依其規範之對象，可分為廣義及狹義二者。廣義之化學物質管制法規，係指法規所規範者，為於工業製程中釋放之化學物質，亦即所規範者為涉及因釋放而對於特定環境媒介造成危險之化學物質，以保障人類及環境免於受危險物質之侵害<sup>99</sup>。因此廣義之化學物質管制法規，往往係為保護特定環境媒介免受化學物質污染之危險而制定，例如為避免水、空氣、土壤受到化學物質、廢棄物或原子輻射之污染，而制定之水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、或原子能法等，即屬之。就此部分，即屬於典型的環境法領域。

而狹義的化學物質管制法規，並不涉及特定環境媒介之保護，主要係普遍地就化學物質之運作予以規範，以保障人類及環境免於受化學物質之侵害，例如藥事法、食品衛生管理法、化粧品衛生管理條例、農藥管理法、動物用藥品管理法等。此類法規之特性，為以事前許可（Zulassung）之方式對於化學物質之使用進行管制<sup>100</sup>，此又稱之為狹義之化學物質管制法規中的特別法規。至於狹義之化學物質管制法規中的一般法規，其規範較著重化學物質之特性及資訊的蒐集<sup>101</sup>，其中最重要的規範，以德國為例，即為化學物質法（Chemikaliengesetz – ChemG）<sup>102</sup>。

臺灣之毒管法，於 1986 年立法之初，係參酌美國毒性物質管制法（Toxic

---

<sup>98</sup> Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §19 Rn.30.

<sup>99</sup> Krause, Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S.496; Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §19 Rn.18; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, §11 Rn.471.

<sup>100</sup> Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §19 Rn.171.

<sup>101</sup> Krause, Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S.496; Klopfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §19 Rn.20; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, §11 Rn.473.

<sup>102</sup> Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG) vom 2.7.2008 (BGBl. I, S.1146) , zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 39 des Gesetzes vom 24.12.2012 (BGBl. I, S.212) .

Substance Control Act, TSCA)<sup>103</sup>之設計，將化學物質本身即視為產品，針對毒化物的運作源頭，以事先審查、檢驗及毒理研判與評估之方式進行管制，並不涉及特定環境媒介污染之防範。嗣後，1997年之修法，則引進美國緊急事故應變計畫與社區知權法（Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA）之設計<sup>104</sup>，建立一套供行政機關及企業遵循之化學物質災害應變機制，並且制定公開化學物質相關資訊之規範，以使民眾了解化學物質於企業中使用之狀況，以及釋放並流布於環境中的情形。2007年修法，更強化了相關資訊之申報及公開機制。由此可知，我國毒管法在本質上即為與特定媒介污染管制脫離之狹義化學物質管制法規，且在管制上已由傳統強調化學物質毒性的重心，轉而重視化學物質與危害之間具有間接性（mittelbar）及長期性（langfristig）的特性<sup>105</sup>，進而逐步以資訊管制之方式，朝向蒐集完善之化學物質資訊的方向發展，以期充分地掌控化學物質的性質，作為後續化學物質管制（特別是污染管制）的基礎。因此毒管法在規範性質上，應可視為狹義之化學物質管制法規中的一般法規。

以下茲將臺灣現行毒管法之立法架構及內容概要，表列說明如下：

表16：臺灣毒管法之立法架構及內容說明

| 章名     | 條號    | 內容說明   |
|--------|-------|--|
| 第一章 總則 | §1-§6 | 1、依毒性化學物質對環境及人體產生之作用，區分為四類（§3）：<br>（1）第一類：在環境中不易分解，會經由生物之蓄積、濃縮、轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。<br>（2）第二類：化學物質有致腫瘤、生育能力受損、畸胎、遺傳因子突變或其他慢性疾病等作用者。<br>（3）第三類：化學物質經暴露，將立即危害人 |

<sup>103</sup> 5 U.S.C. §2601 et seq. (1976) .

<sup>104</sup> Emergency Planning and Community Right-to-Know Act Overview, <http://www.epa.gov/emergencies/content/lawsregs/epcraover.htm> (last visited on 11.25.2012) .

<sup>105</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §19 Rn.3; Krause, Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S.497.

| 章名                     | 條號             | 內容說明  |
|------------------------|----------------|---|
|                        |                | <p>體健康或生物生命者。</p> <p>(4) 第四類：化學物質有污染環境或危害人體健康之虞者。</p> <p>2、立法目的 (§1)，及主管機關主管事項之範圍 (§4、§5)。</p> <p>3、名詞定義，特別對於運作為定義，即對化學物質進行製造、輸入、輸出、販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為。</p>  |
| <p>第二章<br/>危害評估及預防</p> | <p>§7-§10</p>  | <p>依毒性化學物質之種類區分管制事項：</p> <p>1、第一類至第三類毒化物</p> <p>(1) 共通事項：</p> <p>A、主管機關得禁止或限制運作之內容 (§7 II)，運作人證明可預防或避免污染者，得申請解除限制或禁止事項 (§7 III)。</p> <p>B、運作人應記錄運作及釋放量，該紀錄應保存並向主管機關申報 (§8 I)。</p> <p>C、擬訂毒化物危害預防及應變計畫，送主管機關備查，並依危害預防及應變計畫實施 (§10 I)。</p> <p>(2) 特別事項：</p> <p>A、第一、二類毒性化學物質得進行總量管制 (§9)。</p> <p>B、第三類毒化物之危害預防及應變計畫應供民眾查閱 (§10 II)。</p> <p>C、第四類毒化物之運作人應申報該物質之資料 (§7 IV)、應記錄運作及釋放量，該紀錄應保存並向主管機關申報 (§8 I)。</p> |
| <p>第三章 管理</p>          | <p>§11-§28</p> | <p><b>第一類至第三類毒化物之運作達到大量運作基準</b></p> <p>1、許可證：製造、輸入、販賣者，應申請許可</p>  |

| 章名 | 條號 | 內容說明   |
|----|----|--|
|    |    | <p>證 (§13 I)。使用、貯存者 (§13 II)，或廢棄、輸入者 (§13 III)，應申請登記 (有效期五年，期滿應展延，展延最長五年 (§14 I))。</p> <p>2、主管機關得依需要，公告管制濃度及大量運作基準 (§11 II)。經科學技術及實地調查研究後，對管制項目行政機關有變更、廢止權 (§12)。</p> <p>3、經主管機關依法撤銷、廢止其許可、核可、登記或勒令停業者，二年內不得再申請 (§15 I)。申請復工者，應備改善及說明文件，經主管機關審查通過始得復工 (§15 II)。</p> <p>4、運作人應採必要之防護措施並投保責任保險 (§16 I)，事故發生時應為必要之防護、清理、處理 (§16 III)。</p> <p>5、毒化物之容器、包裝、運作場所及設施，應標示毒性及污染防制有關事項，並備具該毒性化學物質之物質安全資料表 (§17 I)。</p> <p>6、專業技術管理人員：毒化物之製造、使用、貯存、運送，運作人應設置合格之管理人員 (§18 I)。</p> <p>7、毒化物運作過程中，須維持防護設備 (§19 I)。</p> <p>8、停止運作後：停止運作一個月內應列清冊報請主管機關核准並依規定處理 (§20)。</p> <p>9、毒化物僅能販賣、轉讓於有許可證之人 (§23)。</p> <p>10、運送通報制：起運時通知起、迄兩運地之機關，車輛須設即時追蹤系統 (§22)。</p> <p>11、因事故而發生污染或因運送過程中發生污染時，運作人應於 1 小時內通報主管機關並為緊急處理 (§24 I)，事後應送調查處理報告於主管機關備查 (§24 IV)。運送過程中發生之事</p> |

| 章名     | 條號      | 內容說明  |
|--------|---------|---|
|        |         | <p>故，運作人應於兩小時內派專業應變人員至事故現場 (§24 III)。</p> <p>12、主管機關之義務：行政機關有查核、抽樣並檢驗之義務 (§25 I)，應根據檢驗結果依法處理 (§26)。</p> <p>13、毒化物之污染改善由目的事業主管機關輔導 (§27)，政府或學術研究機構運作毒性化學物質，主管機關另定管理辦法 (§28)。</p> |
|        |         | <b>第一類至第三類毒化物之運作未達到大量運作基準</b>   |
|        |         | 經直轄市、縣（市）主管機關核可並取得核可文件，無須申請許可、無須登記、無須檢送毒化物危害預防及應變計畫備查、無須設專業技術管理人員、無須設置應變器材 (§13 IV)。  |
|        |         | <b>第四類毒化物之運作</b>  |
|        |         | 運作人應申報毒化物之資料 (§7 IV)、運記錄運作及釋放量，該紀錄應保存並向主管機關申報 (§8 I)。   |
| 第四章 罰則 | §29-§37 | 對於違法行為，依其行為態樣及違法情節輕重，處以刑罰或行政罰。  |
| 第五章 附則 | §38-§44 | <p>1、本法公布前未依法取得相關文件者、或取得文件但應展延者，溯及適用之 (§38、§39)。</p> <p>2、國家之保密義務 (§41)。</p> <p>3、對於特定行為完成之獎勵 (§42)。</p>  |

## 2、中國大陸有毒化學品以污染防治為主的法律制度

相較於臺灣毒管法與污染管制脫鉤、純然以預防原則作為立法思考的特色，中國大陸相關法制則仍著重於有毒化學品之運用對於人體、環境及生態造成之危

害，而由污染管制之角度進行立法。因此，綜合各個法律主要的法律制度設計，包括<sup>106</sup>：

(1) 生產經營許可制度

對於有毒化學物品實行生產、經營環境行政許可制，企業於生產化學危學物品前，須經主管機關審查同意。

(2) 採行安全防護及污染防治措施

生產、儲存、使用有毒化學品，應依其種類、性質，設置安全防護設施及用其，並採取適當之污染防治措施。

(3) 進出口管理制度

除首次進口化學品應事先申請登記外，對於有毒化學品採名錄制度，進口前須登記申請。而對於有毒化學品進出口，實施環境風險評價制度，於涉及有毒化學品之建設項目的環境影響評價管理中增加有毒化學品環境風險評價之內容。

(4) 化學品監控制度

將監控化學品分為四類，即：可作為化學武器之化學品、可作為生產化學武器前體之化學品、可作為生產化學武器主要原料之化學品、除炸藥和純碳氫化合物外的特定有機化學品。以公布名錄方式為形式監控，並分別實行嚴格的審批、生產及使用管制規定。

(5) 污染事故應急救援和善後處理制度

有毒化學物品突發性污染事故之應急救援，由地方主管機關組織、協調和實施。

(三) 為因應歐盟 REACH 制度之修法

1、歐盟 REACH 制度

一般所稱之 REACH (**R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and **R**estriction of **C**hemicals) 制度，即歐洲議會於 2006 年 12 月通過與化學物質之登記 (Registration)、評估 (Evaluation)、授權 (Authorization) 及限制 (Restriction) 有關之命令 (Regulation)，並於 2007 年 6 月 1 日生效<sup>107</sup>。因具有歐盟法中命令

---

<sup>106</sup> 曾憲義、王利明 (總主編)，環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，214-215 頁。

<sup>107</sup> Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and

之性質，REACH 命令乃直接適用於歐盟全體會員國，使所有化學品之出產者及經營者皆受到相同拘束。

在 REACH 命令制訂之前，歐盟對於化學工業制定了許多的規範對於化學物質進行管制，但缺乏提供資訊之規定，也缺乏有效保護人類健康或環境的有效管制規定，亦缺乏課予企業管理化學物質的責任。而 REACH 命令取代了歐盟中大約 40 項之原有規範，並逐漸調和對於既存化學物質及新化學物質的管制規定<sup>108</sup>。REACH 命令之規範目標，包括：保護環境及人類健康、維持及提升歐盟產業競爭力、強化內部市場運作效能、國際間之整合或調和、增加透明化、推廣非動物實驗<sup>109</sup>。因此，REACH 命令主要係以預防原則為導向，建立全新的化學物質管制制度，以保護人類健康及環境<sup>110</sup>。

REACH 命令的核心規範，主要為登記，評估，和授權等三階段之程序。相關規定，適用於既存化學物質及新化學物質<sup>111</sup>。其中，登記為歐盟新化學品政策之基礎，所有製造商、進口商必須提供化學物質相關資訊，向歐洲化學品管理局（ECHA, European Chemicals Agency）辦理登記，以便能有效管理化學物質。強制登記規定，適用於所有每年製造或進口超過一噸的化學品，包括既存化學物質

---

repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, OJ L 396, 30.12.2006, p. 1–849.

<sup>108</sup> Mikael Karlsson, The Precautionary Principle in EU and US Chemicals Policy: A Comparison of Industrial Chemicals Legislation, in: REGULATING CHEMICAL RISKS: EUROPEAN AND GLOBAL CHALLENGES 239, 244 (2010) .

<sup>109</sup> Mikael Karlsson, The Precautionary Principle in EU and US Chemicals Policy: A Comparison of Industrial Chemicals Legislation, in: REGULATING CHEMICAL RISKS: EUROPEAN AND GLOBAL CHALLENGES 239, 244 (2010)；李貴英，歐洲聯盟新化學品政策 REACH 法規之研究，法學叢刊，215 期，2009 年 7 月，24-25 頁。

<sup>110</sup> Calliess/Lais, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.299.

<sup>111</sup> 既存化學物質與新化學物質之時點區分，為 1981 年 9 月 18 日，於當日前即存在於市場上之化學物質，為既存化學物質，之後則為新化學物質；參見 Calliess/Lais, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.290。詳言之，凡依歐洲共同體 67/548/EWG 指令而於 1981 年 9 月 18 日登記於歐洲化學物質登錄表（European List of Notified Chemical Substances; ELINCS）中者，即為既存化學物質。

及新化學物質。EACH 對於登記之基本觀念為：「無資料、無市場」(no data, no market) (第 5 條)<sup>112</sup>，換言之，未登記之化學物質，即不得進入市場販流通。透過登記制度，課予企業揭露化學物質及其對於環境、人類、動植物可能造成之影響及風險等特性之義務，透過預先蒐集化學物質之資訊，作為後續風險評估及積極管制之基礎<sup>113</sup>。

評估，則為對企業（包括製造商、進口商、下游使用者）提出之登記相關文件資料進行審查，一方面可強化民眾對於企業遵守義務之信任，另一方面則為對於登記之化學物質評量其對於人體健康與環境之可能危害程度，以決定是否應進行後續之許可授權程序<sup>114</sup>。至於授權，係針對引起高度關切的化學物質，確定其風險得以受到適當控制，或使其得以被其他適當之化學物質或技術取代，以確保市場功能之運作。授權程序之步驟，首先為確認應納入授權系統且引起高度關切的化學物質，是否已獲得充分控制。如肯定，即得予以授權許可使用。此外，亦要求企業使用每一項化學物質皆須申請授權，證明該化學物質使用之風險已被適度控制，或社會經濟利益遠超過風險，並考慮有無替代物質<sup>115</sup>。透過此一嚴密之機制運作，事先發揮預防之功能，以確保製造商、進口商、下游使用者不致製造、輸入、使用對於人類健康及環境造成危害之化學物質。

歐盟之 REACH 制度，不可諱言地，為現今為預防化學物質造成危害之相關法制中最嚴謹、完備之制度。然而，此制度亦多受批評，例如化學物質之強制登記，設有數量門檻，影響資訊蒐集之有效性；而由經濟性之角度觀之，對於企業則會增加生產成本、改變生產流程、甚至影響企業結構；此外，因化學物質之輸入亦受到規範，則會影響非歐盟之製造商將產品輸入歐盟之意願，導致國際競爭

---

<sup>112</sup> Mikael Karlsson, The Precautionary Principle in EU and US Chemicals Policy: A Comparison of Industrial Chemicals Legislation, in: REGULATING CHEMICAL RISKS: EUROPEAN AND GLOBAL CHALLENGES 239, 244 (2010) .

<sup>113</sup> Calliess/Lais, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.291.

<sup>114</sup> Calliess/Lais, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.293；李貴英，歐洲聯盟新化學品政策 REACH 法規之研究，法學叢刊，215 期，2009 年 7 月，27 頁。

<sup>115</sup> 李貴英，歐洲聯盟新化學品政策 REACH 法規之研究，法學叢刊，215 期，2009 年 7 月，27 頁。

力受到影響<sup>116</sup>。對於整體制度之效應，仍應慎審評估。

## 2、臺灣毒管法 2011 年修正草案

2011 年 12 月 30 日由環保署送交行政院審議之毒管法部分條文修正草案，是在歷經 1 次之各部會、直轄市及縣市政府研商會議、2 次公聽會之舉行、以及 1 次環保署法規委員會等討論後，所確定之修正草案版本<sup>117</sup>。本次研擬修法之背景，除了針對 2011 年爆發食品添加物「起雲劑」中違法加入塑化劑之事件，顯示化學物質管制之法制有不足之處，進而強化管制之外，更在於參考歐盟以 REACH 命令建立之化學物質管理制度<sup>118</sup>，增設既有化學物質及新化學物質之登錄制度，以作為後續篩選評估、納入毒化物管制與後續各項運作管理之依據。修法草案之主要目的，希望藉此「完備毒性化學物質可能對環境衝擊之危害資訊與健康危害之毒理相關資料，減少環境流布毒性或可能產生危害之新化學物質，或既有化學物質等環境衝擊或危害國人健康之風險」<sup>119</sup>。因此，此次修正草案，乃明確地受到歐盟 REACH 制度之影響，建立既有化學物質及新化學物質登錄管制之制度，以作為篩選評估毒化物之依據。

此次研擬之修正重點之一，為草案 §25 I 之規定，如有違反時須依 §33 規定受裁罰，性質上屬於行政程序中當事人協力義務之制度設計<sup>120</sup>，應較無爭議。至

---

<sup>116</sup> Calliess/Lais, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.299; Fluck, REACH: Rechtsfragen des Imports in die Europäische Gemeinschaft, EuZW 2007, S.332.

<sup>117</sup> 行政院環保署 100 年 12 月 30 日環署毒字第 1000116367 號函，說明三；資料來源：<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/prelaw/pre-b-00140.doc>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>118</sup> 歐盟 REACH 制度，係指歐洲議會於 2006 年 12 月通過與化學物質之登記、評估、授權及限制有關之歐盟命令 (Regulation)，並於 2007 年 6 月 1 日生效；Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, OJ L 396, 30.12.2006, p. 1–849.

<sup>119</sup> 2011 年毒性化學物質管理法部分條文修正草案總說明，1 頁，資料來源：<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/prelaw/pre-b-00140.doc>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>120</sup> 關於行政程序中當事人協力制度之介紹，參見蔡秀卿，行政檢查，東吳法律學報，第 18 卷第 2 期，2006 年 12 月，43-74 頁；蕭文生，職權調查主義、當事人協力義務與舉證責任，

於強化第四類疑似毒化物之管制，將管制之方式包括申報紀錄及核可制，並限制販賣與轉讓四類毒化物之對象，藉此控管市場上第四類毒化物之分布及流向。此屬於管制密度與強度的問題，本質上則為立法者對於毒化物管制於形塑法規範時所享有之形成自由。

本次修正草案較大之變革，則在於草案 §7-1 引進化學物質之登錄制度，規定凡製造成輸入既有或新化學物質而達一定分級分量者，運作人即負有登錄之義務，中央主管機關則應訂定法規命令確保登錄資料之公開及機密之保護。登錄制度之適用範圍，已不限於原規範之四類毒化物，而及於既有化學物質及新化學物質；管制之方式亦非以往之申報、許可、登記或核可，而是以「健全化學物質資料庫管理，掌握國內既有化學物質及新化學物質之運作情形，作為篩選評估毒性化學物質之依據」<sup>121</sup>為目的之登錄制。此變革之方向，對應於以往毒管法之修法，有其修法思惟上之基本不同，實應予以注意。

### 3、中國大陸 2010 年之新化學物質環境管理辦法

新化學物質環境管理辦法，原於 2003 年 4 月 1 日國家環境保護總局第 4 次局務會議審議通過發布，自 2003 年 10 月 15 日起施行。於 2009 年 12 月 30 日環境保護部部務會議修正後，自 2010 年 10 月 15 日起施行。

為對於此一重要管理辦法有概括之了解，以下茲將其立法架構及內容為表列之說明：

表17： 中國大陸新化學物質環境管理辦法之立法架構及內容說明

| 章名     | 條號    | 內容說明                 |
|--------|-------|----------------------|
| 第一章 總則 | §1-§8 | 1、立法目的及適用範圍 (§1、§2)。 |

收錄於蕭文生著，國家·地方自治·行政秩序，第 1 版，2009 年 9 月，275-303 頁；蕭文生，論當事人協力義務—以行政執行制度為例，收錄於蕭文生著，國家·地方自治·行政秩序，第 1 版，2009 年 9 月，237-274 頁；洪家殷，行政罰調查程序中之當事人協力義務，收錄於臺灣行政法學會編，當事人協力義務／行政調查／國家賠償，第 1 版，2006 年 11 月，107-130 頁；陳愛娥，行政程序制度中之當事人協力義務，收錄於臺灣行政法學會編，當事人協力義務／行政調查／國家賠償，第 1 版，2006 年 11 月，3-28 頁。

<sup>121</sup> 2011 年毒性化學物質管理法部分條文修正草案條文對照表，第 7-1 條立法說明，5-6 頁，資料來源：<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/prelaw/pre-b-00140.doc>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

| 章名       | 條號     | 內容說明  |
|----------|--------|---|
|          |        | <p>2、新化學物質分為 (§3)：</p> <p>(1) 一般類新化學物質：指未列入「現有化學物質名錄」的化學物質</p> <p>(2) 危險類新化學物質：具有持久性、生物蓄積性、生態環境和人體健康危害特性的化學物質，列為重點環境管理危險類新化學物質。</p> <p>3、對於新化學物質採風險分類管理，實施申報登記和跟蹤控制制度 (§4)。</p> <p>4、新化學物質的生產者或者進口者，須領取登記證 (§5)。</p>  |
| 第二章 申報程序 | §9-§19 | <b>常規申報</b>   |
|          |        | <p>1、常規申報數量級別 (§11、§15)</p> <p>一級：年生產量或進口量 1 噸以上不滿 10 噸。</p> <p>二級：年生產量或進口量 10 噸以上不滿 100 噸。</p> <p>三級：年生產量或進口量 100 噸以上不滿 1000 噸。</p> <p>四級：年生產量或進口量 100 噸以上。</p> <p>系列申報、聯合申報、重複申報。</p> <p>2、申報文件包括：新化學物質常規申報表、風險評估報告、物理化學性質、毒理學和生態毒理學特性的測試報告或者資料 (§10)。</p> <p><b>簡易申報基本情形</b></p> <p>1、新化學物質年生產量或者進口量不滿 1 噸 (§12 I)。</p> <p>2、申報文件包括：新化學物質簡易申報表、在中國大陸境內用中國大陸的供試生物完成的生態毒理學特性測試報告 (§12 II)。</p> <p><b>簡易申報特殊情形</b></p> <p>1、適用情形 (§13 I)：</p> <p>(1) 用作中間體或者僅供出口，年生產量或者進口量不滿 1 噸；</p> |

| 章名       | 條號      | 內容說明  |
|----------|---------|---|
|          |         | <p>(2) 以科學研究為目的，年生產量或者進口量 0.1 噸以上不滿 1 噸；</p> <p>(3) 新化學物質單體含量低於 2% 的聚合物或者屬於低關注聚合物；</p> <p>(4) 以工藝和產品研究開發為目的，年生產量或者進口量不滿 10 噸，且不超過二年。</p> <p>2、申報文件包括新化學物質簡易申報表以及符合相應情形的證明材料 (§13 II)。</p> <p><b>備案申報要求</b></p> <p>1、適用情形 (§14)：</p> <p>(1) 以科學研究為目的，新化學物質年生產量或者進口量不滿 0.1 噸；</p> <p>(2) 為了在中國大陸境內用中國大陸大陸的供試生物進行新化學物質生態毒理學特性測試而進口新化學物質測試樣品。</p> <p>2、申報文件為新化學物質科學研究備案表。</p> |
| 第三章 登記管理 | §20-§28 | <p><b>常規申報登記程序 (§20)</b></p> <p>1、登記中心受理，提交環境保護部化學物質環境管理專家評審委員會。</p> <p>2、評審委員會進行識別和技術評審，提出新化學物質登記技術評審意見，報送環境保護部。</p> <p>3、環境保護部應當對新化學物質登記技術評審意見進行審查，確定新化學物質管理類別，並決定是否予以登記。</p> <p><b>簡易申報登記程序 (§21)</b></p> <p>1、登記中心受理簡易申報，提出書面意見，提交環境保護部。</p> <p>2、環境保護部作成是否予以登記之決定。</p> <p><b>備案申報登記程序 (§22)</b></p> <p>1、登記中心收到科學研究備案申報後，按月彙總</p>                                    |

| 章名       | 條號      | 內容說明  |
|----------|---------|---|
|          |         | <p>報送環境保護部。</p> <p>2、環境保護部定期在政府網站上公告。</p>   |
| 第四章 跟蹤控制 | §29-§42 | <p>1、一般風險控制措施：常規申報的登記證持有人和相應的加工使用者，應當按照登記證的規定，採取一定之風險控制措施（§31）。</p> <p>2、重點風險控制措施：重點環境管理危險類新化學物質的登記證持有人和加工使用者，另應採取一定之風險控制措施（§32）。</p> <p>3、活動報告：常規申報的登記證持有人，應於首次生產活動 30 日內，或者在首次進口並已向加工使用者轉移 30 日內，向登記中心報送新化學物質首次活動情況報告表。重點環境管理危險類新化學物質的登記證持有人，應於轉移之日起 30 日內，向登記中心報告新化學物質流向信息（§35）。</p> <p>4、年度報告（§36）</p> <p>（1）簡易申報的登記證持有人，應當於每年 2 月 1 日前向登記中心報告上一年度獲准登記新化學物質的實際生產或者進口情況。</p> <p>（2）危險類新化學物質（含重點環境管理危險類新化學物質）的登記證持有人，應當於每年 2 月 1 日前向登記中心報告上一年度獲准登記新化學物質一定情形。</p> <p>5、主管機關得對於新化學物質生產、加工使用活動進行監督檢查（§39）。</p> <p>6、列入現有化學物質名錄程序：一般類新化學物質自登記證持有人首次生產或者進口活動之日起滿五年，由環境保護部公告列入「現有化學物質名錄」（§41 I）；簡易申報登記和科學研究備案的新化學物質，不列入「現有化學物質名錄」（§41 III）。</p> <p>7、2003 年 10 月 15 日前已在境內合法生產或者進</p> |

| 章名       | 條號      | 內容說明   |
|----------|---------|--|
|          |         | 口的化學物質，環境保護部列入「現有化學物質名錄」；環境保護部每五年組織一次新化學物質排查 (§42)。  |
| 第五章 法律責任 | §43-§49 | 1、對於違法行爲，依其行爲態樣及違法情節輕重，處以刑罰或行政罰。<br>2、評審專家或測試機構違規者，取消入選評審專家庫之資格，或自測試機構名單中除名，並予以公告 (§47、§48)。 |
| 第六章 附則   | §50-§52 | 定義、文書格式及生效日期。  |

中國大陸新化學物質環境管理辦法其主要之規範特色，包括<sup>122</sup>：

(1) 法源依據明確化

其依據爲「國務院對確需保留的行政審批項目設定行政許可的決定」<sup>123</sup>，可知此辦法係依據國務院作成之行政法規授權而由各部門訂定之部門規章。

(2) 規範對象中立化

以新化學物質爲管理對象，不分對人體或環境之危害性，以符合歐盟 REACH 命令之管理思維。

(3) 適用範圍精確化

依新化學物質之持久性、生物蓄積性、對於生態環境和人體健康之危害性，區分爲一般類新化學物質及危險類新化學物質。至於新化學物質與現有既存化學物質之區分，則以是否列入「現有化學物質名錄」爲準，而不以申報時未於國內生產或進口爲準。

(4) 申報登記制度落實全面之分級管理

所有新化學物質皆須登記，惟依其年產量、進口總量及用途，分別規範不同的登記流程。而申報登記之目的，在於對新化學物質爲後續之風險控管與追蹤。並於首次生產或進口活動之日起滿五年者，得由環境保護部列入「現有化學物質

<sup>122</sup> 詹世榕，中國 REACH 成形，臺灣準備好了嗎？—從中國新化學物質環境管理辦法看我國新化學物質管理，科技法律透析，2012 年 2 月，48-53 頁。

<sup>123</sup> 國務院令第 412 號，2009 年 1 月 29 日發布，2009 年 1 月 29 日施行。

名錄」，不再適用新化學物質環境管理辦法。將新化學物質改列為現有化學物質之管理方式，可使「現有化學物質名錄」與時俱進，為中國大陸法制之特色。而申報及登記之資訊，涉及商業秘密與技術秘密者，設有保護及例外之規定。

#### （四）小結

由上述可知，中國大陸對於毒化物之管理仍散見於各法規中，並未明確區分在污染管制法規及風險預防法規中，化學物質所受之不同立法規範，因此法規較為複雜，屬於**分散式**之立法。反之，臺灣法制已明確認知到廣義、狹義之化學物質管制法規的區別，以及狹義之化學物質管制法規尚須區分特別與一般之法規，在立法內容上係以**專法**之方式，而將毒管法定位為狹義化學物質管制之一般法規，並不強調化學物質與污染間之關聯，而是著重以資訊管制之方式，朝向蒐集完善之化學物質資訊的方向發展，以充分地掌控化學物質的性質，作為後續化學物質管制（特別是污染管制）的基礎。

而目前關於化學物質管制法規之立法新趨勢，為歐盟之 REACH 制度。中國大陸已修正新化學物質環境管理辦法，自 2010 年 10 月 5 日施行，已建構出一套具有特色的新化學物質管理規範。然而臺灣，則於 2011 年始提出毒管法修正草案，目前尚未正式進入立法程序。雖然修正草案第 7-1 條增訂製造或輸入達一定分級分量之既有及新化學物質，運作人應向中央主管機關登錄化學物質之運作用途、物質安全特性及暴露、危害評估等資料，惟相關登錄程序、分級分量標準、申報方式、資訊公開及工商機密保密等原則，則授權中央主管機關訂定法規命令予以詳細規範。因此不僅在修法的密度和進程上已明顯落後，且受規範之化學物質種類及範圍不足、化學物質之資訊公開制度不足、化學物質之風險評估及授權許可上市之機制缺乏，無行呼應歐盟 REACH 法制之精神。因此臺灣毒管法的持續發展，仍有許多有待加強之處<sup>124</sup>。

---

<sup>124</sup> 關於臺灣毒管法修正草案之檢討，參見傅玲靜，*毒性化學物質管理法修正方向之檢視—以環境資訊與污染管制之觀點為中心*，發表於臺灣法學會主辦，21 世紀環境法之新挑戰環境法暨災害防救法國際學術研討會，2012 年 1 月 8 日；傅玲靜，*環境資源之風險治理規範—兼評高雄高等行政法院 99 年度訴字第 484 號判決*，發表於行政院法規會主辦，行政院 101 年度學術研討會，2012 年 8 月 31 日。

## 陸、環境處罰、環境民事責任與環境行政爭訟

### 一、環境刑罰與環境行政罰

#### (一) 環境刑罰

##### 1、中國大陸刑法中訂有破壞環境資源保護罪之專節規定

中國大陸刑法第二編分則部分，於第六章妨害社會管理秩序罪部分，設有專節，規定破壞環境資源保護罪（§338-§346），共 15 個罪名。

表18： 中國大陸刑法破壞環境資源保護罪

| 罪名                             | 條號      | 刑責   |
|--------------------------------|---------|--|
| 重大環境污染事故罪                      | §338    | 嚴重污染環境的，處三年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金；後果特別嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                                       |
| 非法處置進口固體廢物罪                    | §339 I  | 處五年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金；造成重大環境污染事故，致使公私財產遭受重大損失或者嚴重危害人體健康的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；後果特別嚴重的，處十年以上有期徒刑，並處罰金。 |
| 擅自進口固體廢物罪                      | §339 II | 造成重大環境污染事故，致使公私財產遭受重大損失或者嚴重危害人體健康的，處五年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金；後果特別嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金。                |
| 非法捕撈水產品罪                       | §340    | 處三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罰金。   |
| 非法捕獵、殺害珍貴、瀕危野生動物罪              | §341 I  | 處五年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金；情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；情節特別嚴重的，處十年以上有期徒刑，並處罰金或者沒收財產。                        |
| 非法收購、運輸、出售珍貴瀕危野生動物、珍貴瀕危野生動物製品罪 | §341 I  | 處五年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金；情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；情節特別嚴重的，處十年以   |

|                                 |          |  |
|---------------------------------|----------|--|
|                                 |          | 上有期徒刑，並處罰金或者沒收財產。  |
| 非法狩獵罪                           | §341 II  | 處三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罰金。   |
| 非法占用耕地罪                         | §342     | 處五年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金。  |
| 非法採礦罪                           | §343 I   | 處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處或者單處罰金；造成礦產資源嚴重破壞的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                        |
| 破壞性採礦罪                          | §343 II  | 處五年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金。  |
| 非法採伐、毀壞珍貴樹木或者國家重點保護的其他植物罪       | §344     | 處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金；情節嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                                  |
| 非法收購、運輸、加工、出售珍貴樹木或者國家重點保護的其他植物罪 | §344     | 處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金；情節嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                                  |
| 盜伐林木罪                           | §345 I   | 數量較大的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處或者單處罰金；數量巨大的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金；數量特別巨大的，處七年以上有期徒刑，並處罰金。 |
| 濫伐林木罪                           | §345 II  | 數量較大的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處或者單處罰金；數量巨大的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                        |
| 非法、運輸、收購盜伐濫伐林木罪                 | §345 III | 處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處或者單處罰金；情節特別嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。                            |

前述環境犯罪之態樣，與污染行為有關者，特別為 §338。2011 年 2 月 25 日中國大陸第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議公布刑法修正案（八），自 2011 年 5 月 1 日起施行。此次修正案，即對於中國大陸刑法 §338 進行修正。

本條修正前條文為：

違反國家規定，向土地、水體、大氣排放、傾倒或者處置有放射性的廢物、含傳染病病原體的廢物、有毒物質或者其他危險廢物，造成重大環境污染事故，致使公私財產遭受重大損失或者人身傷亡的嚴重後果的，處三年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金；後果特別嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。

### **2011 年修正後之條文爲：**

違反國家規定，排放、傾倒或者處置有放射性的廢物、含傳染病病原體的廢物、有毒物質或者其他有害物質，嚴重污染環境的，處三年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金；後果特別嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。

修正後之重大環境污染事故罪，在構成要件上放寬，無須「致使公私財產遭受重大損失或者人身傷亡的嚴重後果」，即構成犯罪，且亦不限於向「土地、水體、大氣」爲排污之行爲。因此，排放、傾倒或者處置有毒物質或者其他有害物質，嚴重污染環境者，即構成犯罪，除自由刑外，亦得併處罰金。另依中國大陸刑法§52 之規定，判處罰金者，應當根據犯罪情節決定罰金數額。至於中國大陸之污染管制法規中，並無特別刑罰之規定，即以集中式立法的方式，對於環境犯罪爲規定。

## **2、臺灣刑法§190-1 及污染管制法律中之特別刑法**

### **(1) 臺灣刑法 §190-1**

臺灣刑法中對於環境犯罪，僅 §190-1 有下列之規定：

投棄、放流、排出或放逸毒物或其他有害健康之物，而污染空氣、土壤、河川或其他水體，致生公共危險者，處五年以下有期徒刑。

廠商、事業場所負責人或監督策劃人員，因事業活動而犯前項之罪者，處七年以下有期徒刑。

因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。

因過失犯第一項之罪者，處六月以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金。

臺灣刑法 §190-1 所排放之有害物質，限污染於空氣、土壤、河川或其他水體，且須致生公共危險，若未發生公共危險，即不成罪，此爲具體危險犯之態樣。

另有加重結果之處罰，並處罰過失犯<sup>125</sup>。與中國大陸刑法 2011 年修正後之 §338 相較，臺灣刑法 §190-1 規定之要件較為嚴格，並有加重結果犯的規定。而受保護之法益，在中國大陸有學者認為犯罪對象為生態環境與自然環境，故應為保護環境法益<sup>126</sup>。然而關於環境犯罪之態樣，中國大陸係以刑法專章進行規範，而臺灣則仍散見於各環境管制法規中，即以特別刑法之方式予以規範。

## (2) 以空氣污染防治法為例之說明

每部污染管制法規之罰則部分，皆有環境刑罰之規定。其態樣依法規範之性質而異，較常見者，多屬於個人生命、身體法益因污染行為而受有損害，或有偽造文書之情形。以空氣污染防治法為例，其中關於環境刑法之規定，為 §46-§50 之規定。其中刑責最重者，係固定污染源因突發事故，大量排放空氣污染物時，負責人應未立即採取緊急應變措施，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金；致危害人體健康導致疾病者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二百萬元以下罰金。此為中國大陸刑法所無之環境犯罪態樣，乃因突發事故發生，造成空氣嚴重受污染時，行為人未依法採取應變措施，導致人員傷亡時，法律所保障，已非環境法益，而係因人民之生命、身體法益受有損害，基於個人法益受侵害之思考，所為之立法規範。

然空氣污染防治法 §48 規定，無污染防治設備而燃燒易生特殊有害健康之物質，或 §49 規定，公私場所不遵行主管機關之停工或停業之命令，皆屬於單純之行政違規行為，卻處以刑罰之規定。對於刑事不法與行政不法之區分，學說雖有質的區分與量的區分之說理，但多數上仍肯認二者各有其核心領域，然其他部分則涉及立法政策之考量<sup>127</sup>。因此對於單純之行政違規行為，原則上仍應論處行政罰，但空氣污染防治法 §48 及 §49 之刑事責任，則應是立法者對於特殊重大行政違規行為，基於保護環境之考量，處以刑罰，以期收嚇阻及制裁的效果。而觀諸中國大陸刑法§388，本質上違法排放之行為，亦為行政義務之違反，亦是基於立法政策之考量，而處以刑罰。

---

<sup>125</sup> 林山田，刑法各罪論（下冊），第 5 版，2006 年 11 月，343-346 頁。

<sup>126</sup> 呂忠梅，環境侵權訴訟，收錄於環境法案例辨析，高等教育出版社，2006 年 2 月，第 1 版，267-269 頁。

<sup>127</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 12 版，2012，460 頁。

綜觀臺灣環境刑罰的規範，雖未於刑法中以專章規定，仍是採取分散式的立法，但於個別法規中則基於不同立法政策之考量，即有不同的環境刑罰規定，致使臺灣環境刑罰之態樣及種類，較中國大陸刑罰為多元。

(3) 臺灣其他污染管制法律中環境刑法之規定

至於其他污染管制法律中環境刑法之規定，表列如下：

表19：臺灣其他污染管制法律中環境刑法之規定

| 法律規範   | 違反法條   | 違反行爲  | 法律效果   |
|--------|--------|---|--|
| 廢棄物清理法 | §45 I  | 違反下列規定因而致人於死者；致重傷者；致危害人體健康導致疾病者。<br>①一般廢棄物回收、清除、處理之規定 (§12)。<br>②物品或其包裝、容器及其應負回收、清除、處理責任之業者範圍的規定。(§18I)<br>③事業廢棄物之清除方式。(§28I)<br>④一般廢棄物或一般事業廢棄物之清除處理設施，不得合併清除、處理有害事業廢棄物。(§28VI)<br>⑤事業廢棄物之儲存、清除或處理方法及設施規定。(§36I)<br>⑥事業廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口規定。(§38I)<br>⑦事業廢棄物之再利用規定。(§39I)<br>⑧事業於儲存、清除或處理事業廢棄物，危害人體健康或農、漁業時，主管機關應立即命其改善，並採取緊急措施。必要時得並其停工或停業。(§40I) | 致人於死：處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科一千五百萬元罰金。<br>致重傷：處三年以上十年以下有期徒刑，得併科九百萬元以下罰金。<br>致危害人體健康導致疾病：處五年以下有期徒刑，得併科六百萬元以下罰金。 |
|        | §45II  | 偽造、變造收費證明標誌者  | 處兩年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。  |
|        | §45III | 販賣收費證明標誌  | 處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰  |

| 法律規範    | 違反法條 | 違反行爲   | 法律效果                            |
|---------|------|--|---------------------------------|
|         |      |  | 金。                              |
|         | §46  | 爲下列情形者：<br>①任意棄置有害事業廢棄物<br>②事業負責人或相關人員未依本法規定方法儲存、清除、處理或再利用廢棄物，致汙染環境。<br>③未經主管機關許可，提供土地回填，堆置廢棄物。<br>④未領有廢棄物清除、處理文件，從事廢棄物儲存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容儲存、清除、處理廢棄物。<br>⑤執行機關之人員委託未取得許可文件之業者，清除、處理一般廢棄物者；或明知受託人非法清除、處理而仍委託。<br>⑥公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明。 | 處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。   |
|         | §47  | 法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第四十五條及第四十六條之罪者。   | 除處罰其行爲人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。     |
|         | §48  | 依本法有申報義務，明知爲不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書爲虛偽記載者   | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。 |
| 環境影響評估法 | §20  | 開發單位所提出之環境影響說明書、環境影響評估報告書或環境影響調查報告書，明知爲不實之事項而記載者   | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。    |
|         | §21  | 開發單位不遵行目的事業主管機關依本法所爲停止開發行爲之命令者   | 處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 |
|         | §22  | 開發單位未經主管機關依第七條或  | 開發單位不遵行者，                       |

| 法律規範      | 違反法條  | 違反行爲  | 法律效果   |
|-----------|-------|---|--|
|           |       | 第十三條規定作成認可前即逕行開發行爲者，必要時，主管機關可轉請目的事業主管機關命其停止實施開發行爲，開發單位不遵行者  | 處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。  |
|           | §23II | 有第二十二條第一項之情形之一，情節重大者，必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行爲，其不遵行者   | 處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。  |
| 毒性化學物質管理法 | §29   | 有下列情形之一者，因而致人於死者；致重傷者；致危害人體健康導致疾病者。<br>①違反第七條第二項公告之限制或禁止規定<br>②未依第十三條第一項規定取得許可證而擅自運作或未依許可證所列事項運作<br>③未依第十三條第二項或第三項規定登記而擅自運作或未依登記所列事項運作<br>④不遵行主管機關依第二十四條第二項所爲之命令  | 致人於死者：處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。<br>致重傷者：處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。<br>致危害人體健康導致疾病者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣四百萬元以下罰金。 |
|           | §30   | 有下列情形之一者：<br>①違反依第七條第二項公告之限制或禁止規定致嚴重污染環境。<br>②未依第十三條第一項規定取得許可證而擅自運作或未依許可證所列事項運作，致嚴重污染環境。<br>③未依第十三條第二項或第三項規定登記而擅自運作或未依登記所列事項運作，致嚴重污染環境。<br>④不遵行主管機關依第二十四條第二項所爲之命令，致嚴重污染環境。<br>⑤依本法規定有申報義務，明知爲不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書爲虛偽記載。 | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五百萬元以下罰金   |
|           | §31   | 法人之負責人、法人或自然人之代理  | 除處罰其行爲人外，  |

| 法律規範   | 違反法條  | 違反行爲   | 法律效果   |
|--------|-------|--|--|
|        |       | 人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯第二十九條或第三十條之罪者。                                      | 對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。   |
| 水汙染防治法 | §34   | 違反第二十七條第一項未立即採取緊急應變措施或不遵行主管機關依第二十七條第四項所爲之命令，因而致人於死者；致重傷者；致危害人體健康導致疾病者。 | 致人於死者：處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。<br>致重傷者：處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。<br>致危害人體健康導致疾病者：處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二百萬元以下罰金。 |
|        | §35   | 依本法規定有申報義務，明知爲不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書爲虛偽記載者。                              | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。  |
|        | §36   | 事業無排放許可證或簡易排放許可文件，且其排放廢水所含之有害健康物質超過放流水標準者                              | 處負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。   |
|        | §37   | 違反第三十二條第一項未經直轄市、縣(市)主管機關許可，將含有害健康物質之廢(污)水注入於地下水體或排放於土壤者。               | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。  |
|        | §38I  | 事業不遵行主管機關依本法所爲停工或停業之命令者。   | 處負責人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。   |
|        | §38II | 不遵行主管機關依第五十二條所爲  | 處一年以下有期徒   |

| 法律規範        | 違反法條     | 違反行爲   | 法律效果   |
|-------------|----------|--|--|
|             |          | 停止作為之命令者。  | 刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。   |
|             | §39      | 法人之負責人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯第三十四條、第三十五條、第三十六條第一項、第三十七條或第三十八條第二項之罪者  | 除依各該條規定處罰其行爲人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。  |
| 土壤及地下水汙染整治法 | §32 及§35 | 各級主管機關發現土壤、底泥或地下水因受汙染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞，而未採取應變必要措施，或不遵行直轄市、縣（市）主管機關依第十五條第一項第一款、第二項命汙染行爲人停止作為、停業、部分或全部停工或其他應變必要措施，因而致人於死者或致重傷者。 | 致人於死：處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科罰金（若僅不遵行直轄市、縣（市）主管機關依第十五條第一項第一款所爲之命令者，處徒刑、拘役或科或併科罰金）。<br>致重傷：處三年以上十年以下有期徒刑，得併科罰金。                         |
|             | §33      | 1、意圖變更土地使用編定而故意汙染土壤者。故意汙染土壤或地下水，致成爲汙染控制場址或整治場址者。<br>2、犯§33I 及 II 之罪致人於死者；致重傷者。   | 1、處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。致成爲汙染控制場址或整治場址者，處一年以上五年以下有期徒刑。<br>2、<br>致人於死：處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。<br>致重傷：處三年以上十年以下有期徒刑， |

| 法律規範     | 違反法條 | 違反行爲   | 法律效果  |
|----------|------|--|---|
|          |      |  | 得併科新臺幣三百萬元以下罰金。   |
|          | §34  | 污染行爲人、潛在污染責任人、污染土地關係人、檢測機構從業人員及第八條、第九條所定評估調查之人員，對於依本法作成之文書爲虛偽記載者。<br>中央主管機關公告之事業代表人依第八條、第九條規定提供或檢具之土壤污染評估調查資料爲虛偽記載者。 | 污染行爲人、潛在污染責任人、污染土地關係人、檢測機構從業人員及第八條、第九條所定評估調查之人員：處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。<br>中央主管機關公告之事業代表人：科新台幣一百萬元以下罰金。 |
|          |      | 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第三十二條至第三十五條之罪者。   | 除依各該條規定處罰其行爲人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。   |
| 資源回收再利用法 | §25  | 依第十五條及第十八條規定有申報或記錄義務者，明知爲不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書爲虛偽記載者  | 處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。   |

## (二) 環境行政罰

### 1、臺灣之行政罰法

人民因違反行政法上之義務時，行政機關依法作成行政罰，課予其一定之行政責任，以對於該違規行爲人予以制裁。行政制裁之主要法規，爲行政罰法。而行政罰之種類，依 §1 及 §2 之規定，包括罰鍰、沒入、限制或禁止行爲之處分（如限制或停止營業、命令停工或停止使用）、剝奪或消滅資格、權利之處分（如命令歇業、撤銷或廢止許可或登記）、影響名譽之處分（如公布姓名或名稱）、警告性處分（如警告、告誡、輔導教育）。

在環境污染法規中，立法者往往併用不同之行政罰，如水污染防治法 §40 I

規定，事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反放流水標準者，「處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」罰鍰、命停工或停業、廢止排放許可證、勒令歇業等，皆屬於行政罰之手段，因此行政機關得使用之行政罰手段多元。惟須說明者，按日連續處罰為臺灣法制之特色，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法，本質非行政罰，而係執行之手段（最高行政法院 100 年判字第 2018 號判決參照），應予明察。

## 2、中國大陸之行政處罰法

中國大陸行政處罰法 § 8 規定，行政處罰的種類，分為：警告；罰款；沒收違法所得、沒收非法財物；責令停產停業；暫扣或者吊銷許可證、暫扣或者吊銷執照；行政拘留。其態樣與臺灣行政罰法之規定大同小異。

另外，中國大陸環境保護法 § 39 明白宣示：「命限期治理逾期未完成者，除加收超標準排污費外，可根據危害後果處以罰款，或者責令停業、關閉」。因限期治理之義務未履行，而得再加重之處罰，除加收超標準排污費外，可再處以罰款，或者責令停業、關閉，並無按日連續處罰之制度。

### （三）小結

環境刑罰與環境行政罰之區分，多屬於立法政策的問題，依國情及社會價值不同，即有不同之規範與處罰標準。且二者是否可對於同一行為併為處罰，在中國大陸及臺灣亦有不同之規定。

表20： 行政罰與刑罰之併罰

|                  | 臺灣   | 中國大陸   |
|------------------|--|--|
| 同一違法行為違反數<br>行政罰 | 應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。<br>除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。<br>(行政罰法 §24) | 基於「一事不再罰原則」，行為人之一違法行為同時違反數行政罰時，可以給予數次處罰。惟該處罰種類皆為罰款者，則只能適用一次。 |

|                |                          |   |
|----------------|--------------------------|---|
|                |                          | (行政處罰法 §24)                             |
| 數違法行為違反數行政罰    | 分別處罰<br>(行政罰法 §25)       |   |
| 同一違法行為違反刑罰及行政罰 | 原則上依刑事法律處罰<br>(行政罰法 §26) | 除對於行為人為行政罰外，還應追究其民事及刑事責任<br>(行政處罰法 §22) |

比較中國大陸與臺灣法制，臺灣法制不論在刑罰或行政罰上，處罰之態樣及種類皆較多元，惟囿於刑事制裁優先之原則，不若中國大陸法制得以併罰，而較能發揮制裁及嚇阻之效果。

## 二、環境民事損害賠償責任

### (一) 民事損害賠償責任

#### 1、環境民事損害賠償責任之特性

環境爭議最早解決之方法，即係傳統民事糾紛所涉及之損害賠償制度，此乃係因相關爭議多發生在私人之間，政府對於業者之環境污染行為基於私法自治，並未積極介入<sup>128</sup>。所謂「環境民事責任」，係指環境法律關係主體是依照民法規定的法律責任形式所坦承的法律後果。傳統之民事責任採取之規則係過失責任，亦即，行為人必須有所過失，才須對所造成之權益損害負擔賠償之責。然而，傳統侵權規範在環境責任認定以及損害賠償取得上往往受限於固有因果關係必要舉證之要求，無法完全回應環境問題獨有之特性，且基於環境公益性之強調以及對其保護之必要，政府藉由相關規範之明文訂定，介入業者之營業行為，使得行

<sup>128</sup> 在比較法之研究上，均呈現如此發展之過程。簡言之，私人權益的維護，這是傳統上對個人權益維護的主要方式。藉由法律上對個人權利的保護，透過法律的執行及司法機關的介入，以避免他人的行為侵害到自己的財產、健康或是安全。美國環境法在演變上，最早亦係基於普通法(common law)的模式，亦即透過傳統的侵擾行為(nuisance)、侵害行為(trespass)、過失行為(negligence)、乃至於無過失責任(strict liability)，來解決環境上的爭議。

政規制似乎逐漸取代過去藉由私法欲落實環境保護之方式<sup>129</sup>。不過，環境民事損害賠償責任仍係環境法體系中不可或缺之重要制度。

## 2、環境民事責任的歸責原任

民事責任仍是環境保護法制上對於個人權益受到侵害不可或缺、提供其必要權利救濟之重要一環。因此，針對環境爭議，民事責任成立與否，即必須討論侵權行為等屬於民法上債之發生原因之各該構成要件。其中尤以過錯與無過錯責任之演進與因果關係應如何認定、由誰舉證之關鍵問題為環境民事責任討論之重點。

### (1) 過錯責任（過失責任）

過錯原則的定義是加害人對其有過錯的行為坦承民事責任，無過錯即無責任。所為過錯，係指行為人具有的一種應受非難的心理狀態，包括故意和過失兩種態樣<sup>130</sup>。然而隨著社會變遷，經濟高度發展，包括環境公害在內的各種人為侵權造成的事故和實害成為嚴重的問題。簡言之，針對環境上所造成之權益侵害，白話的說即是：個人於具備故意或過失之前提下，因污染或破壞環境資源而導致國家或人民之人身安全、財產產生損害，而應承擔民事方面之法律責任。然而往往因為加害主體複雜、因果關係不明和過錯認定非常困難等因素，使得過失責任無法全然適用，「客觀過錯論」和「過錯推定論」即應運而生<sup>131</sup>。

「客觀過錯論」係指某行為標準而非依行為人的特殊心理活動來判定行為人有無過錯，這種行為標準被稱為善良管理人應盡的何裡注意義務，未達此種程度的注意義務，即具有過失。然而「過錯推定論」係指若原告能證明其所事之損害是由被告所造成，而被告不能證明自己沒有過錯時，法律即推定被告有過錯並應

---

<sup>129</sup> 在傳統規範模式下，損害賠償必須建立在明確的因果關係上，而政府的介入必須是在重大危害之存在得到清楚的證明，並且矯正的行為必須等到損害發生後才能進行。再者，環境保護的議題，特別是在 70 年代以後因著環保運動的蓬勃發展，逐漸採用以法律明文規定來加以規範，許多重要的環保規範多係在此一時期制定的，普通法逐漸成為成文法下補充的規範。此外，鑑於環境保護往往涉及科學上的高度不確定性，學者於是提出了防止原則(the principle of prevention) 以及預防原則(the principle of precaution) 做為環境保護上，針對個人權利保障應有不同考量的論理依據。

<sup>130</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，113-114 頁。

<sup>131</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，114 頁。

負民事責任，乃舉證責任導致的實行<sup>132</sup>。

## (2) 無過錯原則（無過失原則）

無過錯原則的定義係指不論行為人有無過錯，只要法律規定應當承擔民事責任，行為人即應對其行為造成的損害承擔責任。即受害人無須就加害人之過錯加以舉證，也不必推定加害人過錯，加害人也不得以其沒有過錯為由抗辯<sup>133</sup>。

呈前所述，基於對環境問題特性之回應，民事責任上，法制規範亦就傳統針對侵權責任要求之故意過失責任，進一步發展出無過失責任之要求，期冀藉由法規規範將社會風險做適當之分配，以完善對環境之保護以及人民權益之落實。職此，相關要件可簡述如下：客觀上存在污染環境資源之行為、行為人主觀方面以「無過錯責任為原則」、污染造成損害事實、以及污染行為損害事實之間存有因果關係<sup>134</sup>。

進一步言之，中國大陸環境資源立法上，在環境資源污染損害賠償中，只要污染環境資源造成損害的，不論行為人主觀上有無過錯，亦不論行為人的行為在客觀上是否違法，均需承擔損害賠償之責任。此一概念之演進，如前所述，實係因應科學技術之發展，對環境資源破壞與日俱增，但在舉證上卻極為困難，造成究責極為不易。因此，為彌補過失責任之不足，提出了過失客觀化，將違法即是為過失，以此適用於法律所規範之特殊侵權行為中<sup>135</sup>。簡言之，只要是單位或是個人，造成對環境資源之污染、危害，即使主觀上沒有故意或過失，只要對他人客觀上造成人身或財產損害，即必須承擔一定之損害賠償責任<sup>136</sup>。亦即，確立無過錯原則之重要原因如下：排污之現代企業所從事之生產活動具有高度危險性，其工藝流程複雜，即使再多安全措施，都有可能造成意外之風險危害；受害人要

---

<sup>132</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，114頁。

<sup>133</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，114頁。

<sup>134</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，271頁。

<sup>135</sup> 論者主張，無過錯原則為各國環境法採用的原因有三，現代工業生產的排污使生產過程具有高度危險性，即使已採取安全措施亦無法完全消除他人遭受污染損害的意外危險，故即使企業無過錯也可能造成環境污染和他人巨大財產和人身損害；其次，現代工業生產及關係科學技術的複雜問題，一般受害人難以了解污染原因，更難取得充分證據，故難以證明排污者的故意或過失。且無過錯原則亦具有民法公平原則的客觀要求，即環境侵權中加害人多屬營利者，若因加害人無過錯或難以證明其有過錯，而使受害人無法受到保護，無益放縱圖財害命的情形。曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，114頁。

<sup>136</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，272頁。

證明行為人主觀上有無故意過失極為困難（對於環境爭議，甚至在因果關係舉證上都有相當難處），因此採用此一原則，可使受害人脫離不利之境地，也利於維護受害人及國家集體之利益，並可進而限制污染環境之行為；環境污染和危害範圍既廣且嚴重，環境危害有具有不可回復性，因此有必要課予嚴格責任；最後，由於業者係屬營利行為，因此在風險分配上，斟酌利益之平衡，因此將之交由業者承擔，且業者也確實對風險控制站在優勢地位<sup>137</sup>。

### （3）損害事實

環境損害的事實<sup>138</sup>及環境侵權造成的後果，根據侵權行違法補償功能的基本要求，無損害及無救濟，故須有環境損害的事實。

- 1、財產損害：係指因環境侵權造成權利人財產損害（ex：污染使農作物受害減產、因污染使動產或不動產使用價值降低或增加修繕費用、因污染風景區使經營者因遊人減少而減少門票收入）。
- 2、人身損害：因環境侵權對公民的生命健康權的損害，主要發生於環境污染民事責任中（ex：因超標排放「三廢」污染環境，造成受害者致傷、致殘、致病、致死等）。許多國家對此適用懲罰性的民事賠償方法，體現了現代民法對公民生存權利的嚴格法律保護。
- 3、環境享受損害：公民享受良好環境質量權益的損害，與財產損害和人身所害有關，但不等同。相對於財產與人身損害較具不確定性，惟此損害是客觀存在的，亦是環境侵權中最常見的。環境享受損害通常表現在兩分面，其一是妨礙他人依法享受適宜環境的權利和正常生活（ex：旁放惡臭氣體，使周圍居民難受）；其二是對環境要素造成非財產性損害，降低環境要素的功能或價值（ex：污染或破壞自然風景區，使風景減色降低其觀賞、娛樂價值）。然而，此一部份之損害得否滿足當事人於訴訟進行上所需之要件，容有疑義，相關論述詳見以下公民訴訟對於當事人適格之討論。
- 4、因果關係

即受害人的損害是行為人排放污染物或破壞環境原因所造成。惟要證明損害事實與損害行為間有因果關係較困難，原因如下<sup>139</sup>：

---

<sup>137</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001年9月，273頁。

<sup>138</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，115-116頁。

<sup>139</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，116頁。

(1) 環境侵權須透過「環境」，再作用於人體和財產，其因果關係不容易直接和立即表現出來。且污染物在環境中具有潛伏性和積累性，污染行為與損害間常須長久時間始看出，故使得因果關係認定極為困難。

(2) 許多污染是多因素複合作用的結果。

(3) 對於各種污染物的性質、毒性及在環境中遷移、擴散和轉化，以現有科技水平仍不足以辨識清楚，或不足證明環境污染與損害後果間的因果關係。

職此，若環境侵權中僅以環境科學證明直接因果關係，很可能落入科學爭論而無法使受害人得到救濟，亦無法對環境侵權行為即時制止。故環境法採用「因果關係推定」的法律方法校正之<sup>140</sup>。

#### (5) 責任

至於承擔民事責任之方式，除依照特別法本身已有之規定外，必要時則應回歸民事法律（民法通則）之相關規定以資作為補充。主要的方式有：排除危害（包括對已經發生的與可能發生的侵害，均需予以排除）、賠償損害（應包括回復原狀）。

1、排除危害<sup>141</sup>，係指國家強令已造成或者可能造成環境危害者，排除可能發生的危害或者停止已發生的危害，並消除其影響的民事責任形式。中國大陸環境保護法規定的排除危害應與民法通則中規定的排除妨礙、消除危險及停止侵害有所不同，但內容應當一致，即其包含了民法通則規定的這三種承擔民事責任的方式。此外，排除危害具體內容應包含：消除、治理已造成的污染，使其不再繼續損害他人；設置或加強防治污染的措施；停止正在進行的污染行為。

2、賠償損害<sup>142</sup>，係指國家強令污染為害者以自己的財產彌補對他人所造成的財產損失的民事責任形式。乃民事責任中最常採用，亦是最純粹的民事責任形式。中國大陸環境損害賠償的範圍包括：

—直接損失：指環境危害所直接造成的受害人財產減少或喪失。（ex：環境危害人身而造成的醫藥費及就醫差旅費）。

—間接損失：因環境危害造成受害人財產或人身受到損害，而這種損害又使受害

---

<sup>140</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，116頁。

<sup>141</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，119頁。

<sup>142</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第2版，2010年1月，119-120頁。

人失去預期利益。對於間接損失原則上也應全部賠償。

一補充：人民法院審理民事案件，除依民法通則 §134 規定外，還可以以訓誡、責令具結悔過、收繳進行非法活動的財物和非法所得，並可依照法規處以罰款、拘留。前述民事制裁措施也可應用到環境侵權案件中，作為環境民事責任的補充。

3、受害人精神損害：環境危害可能會造成受害人精神損害（如：因嚴重污染造成受害者死亡而給其親屬造成精神上的巨大痛苦），已有地方法院對環境侵權案件判決精神賠償<sup>143</sup>。

#### (6) 環境民事責任的免責事由

法制上亦提供一定之免責事由規範。如，法律規定因不可抗力之事由導致環境資源受到污染，則當事人在符合一定要求下，如以進到必要注意義務（包括事前必要措施之採取、事後必要救助以避免損害擴大）即可主張免責。相關規範如：海洋環境保護法、大氣污染防治法、水污染防治法。再者，倘因第三人故意或過失導致環境資源污染，此第三人自必須承擔損害賠償之責（如：海洋環境保護法 §90 規定情形）。若係受害人之過錯亦同（如：水污染防治法 §85 III 所定情形）。論者甚謂，即使相關規範未有明文規定得允許業者可針對第三人故意過失來主張免責，仍可依照民法通則關於免責事由之一般規定免除或部分免除損害賠償責任<sup>144</sup>。

#### (7) 中國大陸司法實務上有關環境民事責任之賠償案例

關於中國大陸地區環境民事責任之討論，多會提及松花江環境污染事件（2005 年 11 月），此案不僅關係著大陸環境民事責任之發展，更進而影響了水污染防治法之修正。此案並涉及到底誰享有索賠權與民事訴訟權、損失僅限於直接損失是否科學、以及誰是賠償之責任主體等爭議（本案實另涉國際爭議問題解決）。本案原有當事人（北大教授）向黑龍江省高級人民法院提起環境民事公益訴訟，要求法院判決被告應賠償 100 億元，惟法院並未受理之。此乃涉及民事公益訴訟當事人適格判定之問題，本文中誠已述及。另須強調者，根據環境立法與司法解釋之規定，大陸環境損害採取的係屬直接損失原則，對於污染所導致的間

<sup>143</sup> 曾憲義、王利明（總主編），環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月，120 頁。

<sup>144</sup> 錢水苗，環境資源法新論，2001 年 9 月，274 頁。又，若是受害人本身之故意過失所導致損害之發生，此際業者若欲主張免責，則其自必須擔負起一定之舉證責任，並此說明。

接損害並不受法律保護。職此，對於依賴江中取水生活之人民，固然因為業者過失受到相當之損害，但在現有法制之下，僅屬反射利益，這樣的利益並沒有被現行法律提升為可訴之權利<sup>145</sup>。

類似的事件亦可參照 2010 年 7 月發生的紫金礦業污染汀江事件。一開始之污染估計約有 9100 立方公尺的含銅酸性污水大量溢入汀江，造成流域終魚群死亡約有 378 萬斤。事後，再次發生污水滲漏，估計約有 500 立方公尺污水排入汀江。依據報導，事件發生後，業者股票甚至呈現逆勢上漲。固然公眾紛紛指責並要其負責，然而，依據水污染防治法實施細則第 43 條之規定，對造承重大經濟損失的，按照直接經濟損失的 30%計算罰款，但最高不得超過 100 萬元<sup>146</sup>。對於此一罰鍰上限，論者亦都認為這正是導致企業環境風險意識嚴重欠缺主要原因之一，因為以 2010 年發生的紫金礦業污水滲漏事故，即便造成汀江水域環境嚴重污染，並導致上杭人面臨生活窘境，100 萬元之裁罰也僅是業者該年利潤 50 億的 1/5000，自然無法引起業者足夠之重視。

職此，論者強調，應落實最高人民法院的司法解釋，亦即，侵權責任法適用於同年 7 月 1 日起發生侵權行為所引發的民事糾紛，也就是其中所增設的環境污染責任章節，強化了環境污染無過錯責任以及因果關係舉證責任倒置等。因此，倘訴訟得以成立，賠償金額自然應以受害者的實際人身財產損害為計算基礎。根據報導，系爭業者今年恐將有近 4 億元的收益會受到此次污染事件影響。其中包括針對污染清理成本、環境回復成本、生態損害等<sup>147</sup>。

此外，論者更主張或應針對環境污染損失賠償案件應當引入懲罰性賠償，使業者能得到足夠之威懾。總此，除了強調前述規範係屬行政處罰，自應與民事責任做釐清，惟，民事責任之損害賠償仍須面對前述對於因果關係之認定以及是否

---

<sup>145</sup> 常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，中國社會科學出版社，2008 年 10 月，200 頁。

<sup>146</sup> 2007 年 1 月，原國家環保總局即向松花江水污染事故的「元凶」—中國石油天然氣股份有限公司吉林石化分公司下發了行政處罰決定書，對該公司處以 100 萬元的罰款。另可參照環境保護法第 38 條、水污染防治法第 53 條之規定。

<sup>147</sup> 論者進一步主張，環境污染責任保險制度之配套設計，可使使受害人得及時的、充分的救濟。簡言之，環境污染責任保險最直接優勢，受害人可以從具有雄厚財力的保險人迅速獲得理賠，避免了因加害人財力不足無法獲得賠償的情況發生；  
<http://www.chinanews.com/ny/2010/08-19/2476985.shtml>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

限於直接損失之討論<sup>148</sup>。

#### (8) 民事訴訟與行政調解間之關係

中國大陸在司法實務上有關環境民事責任訴訟，並非採行政調解先行的制度，以下說明之。

- A、環境糾紛解決之機制，則可非為訴訟及非訴訟之方式，前者係指傳統法律制度下之民事、刑事、行政訴訟，後者則係指調解、仲裁等之解決方式<sup>149</sup>。環境糾紛非訴訟解決機制，係指當事人就所生之糾紛選擇以訴訟外之方式解決兩造間之糾紛，主要之類型有談判、調解、仲裁。非訴訟之解決機制最主要植基於當事人私法自治（中國大陸之用語為意思自治<sup>150</sup>）之概念上，當事人對其所生的爭議（Dispute）應有可決定處分何標的、何時處分（不若訴訟限於事發後，事發前亦可為之達到預防功能）或以何方式處分之權利。
- B、其中所謂「調解」，係在第三方之協助下，當事人自主性的就其爭議為合意，類型可區分為**民間調解**、**司法調解**<sup>151</sup>與**行政調解**。又所謂**行政調解**<sup>152</sup>，不限於環境保護部門始得為之，於其職權範圍內之機關均得為之，且相較於民間調解或司法調解均處理私權糾紛，行政調解融合了公權力與私法，對於糾紛**依法**有行政管理權，且可基於當事人**書面申請**中同意之**責任**或**賠償**部分進行調解，優點在於行政機關具有專業性、行政調查權、公權力等特性<sup>153</sup>，就糾紛案件之處理更具效率，且作為調解人之行政機關不得作為被告且其所為之調解不屬於人民法院行政訴訟之受案範圍。

---

<sup>148</sup> 北大法學教授王勁指出，紫金礦業污染事件最低的損害賠償額不管是多少，其實司法是可以判的。他並進一步表示，實際上系爭污染問題應不難解決，相關證據、監測數據，包括企業的違法過失等，證據都是顯明的，爭點應當指示損還賠償範圍要如何決定；<http://news.sohu.com/20100826/n274479780.shtml>（造訪日期：2012年11月25日）。

<sup>149</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，213-215頁。

<sup>150</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，244頁。

<sup>151</sup> 參照2012年08月31日通過(於2013年01月01日施行)之大陸民事訴訟法 §93 以下、§133 I、§122 之規定，在兩造同意之情況或有法定事由兩造未反對下得由法院主持進行調解。

<sup>152</sup> 中國大陸環境保護法 §41 II 規定：「賠償責任和賠償金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護行政主管部門或者其他依照法律規定行使環境監督管理權的部門處理；當事人對處理決定不服的，可以向人民法院起訴。當事人也可以直接向人民法院起訴。」

<sup>153</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，254頁。

C、且根據中國大陸環境保護法 §41 II、中國大陸大氣防治法 §62<sup>154</sup>規定，對於環境民事賠償責任和賠償金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護行政主管部門或者其他依照法律規定行使環境監督管理權的為行政調處，惟當事人對該行政調處決定不服的，可以向人民法院起訴。當事人也可以直接向人民法院起訴。

故綜上所述，行政調解並非環境民事訴訟先行的程序，即使當事人未事先請求行政調處，仍可直接向人民法院起訴。

### (9) 小結

針對中國大陸環境民事責任之近來發展，以水污染防治法規定為例，論者亦提供幾個觀察之重點可供參考<sup>155</sup>。

- 民事糾紛之舉證責任更加明確：水污染防治法 §87 規定，因水污染引起的損害賠償訴訟，由排污方就法律規定的免責事由及其行為與損害結果之間不存在因果關係承擔舉證責任。
- 規定了共同訴訟、支持訴訟以及法律援助制度：水污染防治法 §88 規定了，因水污染受到損害的當事人眾多時，可依法由當事人推選代表進行共同訴訟。再者，國家應鼓勵法律服務機構和律師為水污染損害訴訟之受害人提供必要之法律援助。
- 規定了監測證據取得之方法與程序：水污染防治法 §89 規定，因水污染引起之損害賠償責任與賠償金額之糾紛，當事人可以委託環境監測機構提供監測數據，如此得以資作為紛爭解決之依據。
- 明確規範環境保護行政主管部門於環境民事糾紛中應扮演之角色：水污染防治法 §86 規定，因水污染引起之民事糾紛，可根據當事人之請求，由環境保護相關主管部門按照職責分工調解處理，調解不成，當事人可以向人民法院提起訴訟。

## (二) 公害糾紛處理制度

---

<sup>154</sup> 中國大陸大氣污染防治法§62：「造成大企污染危害的單位，有責任排除危害，並對直接遭受損失的單位或者個人賠償損失。賠償責任和金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護行政主管部門調解處理；調解不成的，當事人可以向人民法院起訴，當事人也可以直接向人民法院起訴。」

<sup>155</sup> 常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，2008年10月，206-07頁。

## 1、臺灣之公害糾紛處理法

由於工業污染所引發之問題日益嚴重，對於因公害引發之污染及人民所受之損害而產生的糾紛，大別可分為七種類型：反對設廠、要求改善、要求賠償、要求體檢、要求遷廠、要求政府處理或賠償<sup>156</sup>。而相關紛爭，往往涉及高度科技的知識判斷，且因果關係複雜。雖然相關公害污染引發之紛爭，可由鄉市鎮調解委員會進行調解，但因受限於經費及人力，亦常有技術問題無法解決，導致調解難以成立，無法達到解決紛爭的效果。且公害之發生與損害之間，囿於科技因素，人民往往有舉證之困難。為因應相關問題，參考日本公害糾紛制度及其他外國法制，即制定公害糾紛處理法<sup>157</sup>，於 1992 年 2 月 1 日公布，自公布日施行。其後歷經三次修正，最後一次修正則於 2009 年 6 月 17 日。

現行公害糾紛處理法，共 4 章，51 條，茲以下表簡示其立法架構及內容：

表21： 臺灣公害糾紛處理法之立法架構及立法內容

| 章節       | 條號      | 內容說明   |
|----------|---------|--|
| 第一章 總則   | §1-§3   | 立法目的（§1）及名詞定義（§2）。<br>2、公害糾紛處理程序為調處、再調處及裁決（§3）。  |
| 第二章 處理機構 | §4-§13  | 1、調處委員會：直轄市、縣（市）政府應設公害糾紛調處委員會；委員九人至十五人，任期三年，連聘得連任；依法獨立行使職權（§4-§8）。<br>2、裁決委員會：行政院環境保護署設公害糾紛裁決委員會，裁決經調處或再調處不成立之公害糾紛損害賠償事件；委員七至十一人；主任委員專任，應具有律師或司法官資格；任期三年，連聘得連任；依法獨立行使職權（§9-§13）。 |
| 第三章 處理程序 | §14-§40 | <b>調處、再調處（§14-§32）</b><br>1、一造當事人以書面向地方公害調處委員會申請調處（§14 I）；公害調處委員會之法定出席人數（§14   |

<sup>156</sup> 立法院公報，第 79 卷第 24 期，委員會記錄，1989 年 10 月 16 日，165 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@7902400;0165;0174>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

<sup>157</sup> 立法院公報，第 79 卷第 24 期，委員會記錄，1989 年 10 月 16 日，165 頁；資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@7902400;0165;0174>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

| 章節 | 條號 | 內容說明   |
|----|----|--|
|    |    | <p>II)；指定管轄 (§16)；公害調處委員會委員之迴避 (§17)；書面形式審查 (§18)。</p> <p>2、共同申請調處 (§19)；選定當事人 (§20-§22)。</p> <p>3、調處程序公開進行 (§23)；職務協助 (§24)；鑑定 (§25)。</p> <p>4、調處成立 (§26)；製作調處書之格式 (§29)，調處書送法院核定 (§28)；經法院核定之調處，與民事確定判決有同一效力 (§30)；調處無效或撤銷調處之訴 (§31)。</p> <p>5、調處協議有困難，得作成調處方案，勸導當事人同意，未於法定期間內為不同意之表示者，視為調處成立 (§25)。</p> <p>6、調處不成立者，當事人得申請再調處，再調處程序準用調處程序之規定 (§32)。</p> |
|    |    | <p><b>裁決 (§33-§41)</b></p>   |
|    |    | <p>1、調處不成立者，當事人因公害糾紛所生之損害賠償事件，得申請裁決 (§33)。</p> <p>2、裁決委員會之裁決，以合議制行之；關於金額，如委員之意見分三說以上，各不達過半數時，以最多額之意見順次算入次多額之意見，至達過半數為止 (§34)。</p> <p>3、裁決委員會應給予當事人陳述意見之機會，並進行調查 (§35)；裁決期間為三個月，必要時得延長一次 (§36)。</p> <p>4、裁決書之格式 (§37)。</p> <p>5、裁決程序中當事人達成協議，視為調處成立 (§38)。</p> <p>6、裁決書送達後 20 日內當事人未提起民事訴訟或撤回起訴者，視為依裁決書達成合意，裁決委員會應將裁決書送法院審核 (§39)；並準用§30、§31。</p>           |

| 章節     | 條號      | 內容說明  |
|--------|---------|---|
|        |         | 7、委員之迴避、共同申請裁決、選定當事人、職務協助、鑑定等，準用調處程序之規定（§40）。   |
| 第四章 附則 | §41-§51 | 1、假扣押、假處分之聲請（§41）。<br>2、公害糾紛事件經第一審法院辯論終結者，不得進行調處、再調處或裁決；繫屬於第一審法院，而申請調處、再調處或裁決者，裁定停止訴訟（§42）。<br>3、行政院緊急公害糾紛處理小組之設置（§44-§45）；行政院環境保護署設公害糾紛督導處理小組（§46-§47）；中央及地方環保主管機關設專責人員（§48）。<br>4、文書送達準用民事訴訟法（§49）。<br>5、施行細則、施行日（§50-§51）。 |

公害，依公害糾紛處理法§2 I 之定義，係指因人為因素，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者。其範圍包括水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷、輻射公害及其他經中央主管機關指定公告為公害。而公害糾紛，則為指因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛（§2 II）。因此，公害糾紛本質上為加害人與被害人間之民事糾紛，但依法定之組織及程序，藉由行政權之行使，所進行之「準司法」程序<sup>158</sup>，公害糾紛處理法則為處理民事訴訟救濟外紛爭解決之專門法制。

公害糾紛處理制度與民事訴訟及一般調解程序平行，由當事人自行選擇解決之救濟途徑，並不影響當事人權利救濟之機會。且在制度設計上，公害糾紛處理制度注重環境公害污染之特性，委員會之委員除機關代表外，更由環境保護、法律、醫學及社會公正人士共同組成，公害糾紛裁決委員會之主任委員更應具有律師或司法官資格，具備法律專業知識，配合鑑定制度，更能契合環境糾紛之本質。而在程序設計上，區分調處程序及裁決程序，裁決程序側重於損害賠償金額之裁決，亦可促使公害糾紛迅速、有效地解決。

<sup>158</sup> 陳慈陽，環境法總論，第2版，2003年1月，390頁。

然而公害糾紛處理制度自 1992 年施行至今，公害糾紛事件形態隨時代環境變遷而改變，傳統工業污染物排放引起的糾紛事件已遽減，大部分事件屬於對於開發行為而生之糾紛，如居民排拒可能影響生活環境之經濟開發行為、厭惡型之設施興建、或具潛在高危險性產業之設廠糾紛，及工廠工安事件所衍生之紛爭。截至 2010 年底止，累計受理調處案件僅有 196 件、裁決 75 件；但各級環保機關處理民眾公害陳情案件則與日俱增，以 2010 年為例，總計即有近 20 萬件，污染類別則以噪音、異味、環境衛生及空污不含異味等所比例最高<sup>159</sup>。足見原公害糾紛處理法所鎖定處理之大型工業污染事件在實務中已逐漸減少，多數公害事件多與人口密集之生活型態有關。此外，相關污染管制法制已逐步落實，企業重視環境保護因素，亦會導致公害糾紛處理事件之減少。隨著人民環境保護意識的強化，已體會環境破壞及生命身體損害之不可逆性，往往紛爭於開發設廠階段即已出現，無待至廠區運轉產生污染後，始運用公害糾紛處理制度，亦會致使公害糾紛處理事件的數量減少。換言之，目前臺灣之環境糾紛解決機制之重點，應為開發行為所生之紛爭解決，即行政爭訟之機制，而因公害污染產生之民事爭訟，則已逐漸失其重要性。

## 2、中國大陸之污染糾紛行政調解制度

中國大陸環境保護法 §41 II 規定：「賠償責任和賠償金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護行政主管部門或者其它依照法律規定行使環境監督管理權的部門處理；當事人對處理決定不服的，可以向人民法院起訴，當事人也可以直接向人民法院起訴。」配合環境保護法之相關規定，大氣污染防治法 §62 II 即規定：「賠償責任和賠償金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護行政主管部門調解處理；調解不成的，當事人可以向人民法院起訴。當事人也可以直接向人民法院起訴。」同樣地，水污染防治法 §86 亦規定：「因水污染引起的損害賠償責任和賠償金額的糾紛，可以根據當事人的請求，由環境保護主管部門或者海事管理機構、漁業主管部門按照職責分工調解處理；調解不成的，當事人可以向人民法院提起訴訟。當事人也可以直接向人民法院提起訴訟。」

在中國大陸環境法律中，環境糾紛之行政處理機制包括環境行政複議、環境

---

<sup>159</sup> 行政院環境保護署，一百年環境白皮書，416-419 頁；資料來源：<http://www.epa.gov.tw/FileDownload/FileHandler.ashx?FLID=18777>（造訪日期：2012 年 11 月 25 日）。

行政調解及環境行政仲裁三種<sup>160</sup>。環境行政複議，是指環境行政管理相對人認為環境行政機關的具體行政行為侵犯其合法權益，按照法定程式向作出該具體行政行為機關的上級機關提出申請，由該上級機關對有爭議的具體行政行為進行審查，並作出決定的環境行政活動。環境行政調解，是指應環境糾紛雙方或者一方當事人的請求，在環境行政機關主持下對環境糾紛進行的調解。環境行政裁決是指環境行政機關依照有關法律授權，對環境民事糾紛作出具有法律效力的行政決定。因此於上述污染管制法律中所稱之調解，屬於環境糾紛之行政處理機制中之行政調解機制，此為不具有法律拘束力之行政調解行為，而與中國大陸法制中對於「自然資源爭議」具有強制效力之行政裁決機制不同<sup>161</sup>。

詳言之，在中國大陸的環境糾紛行政處理方式中，包括環境污染糾紛的行政調解，以及自然資源權屬爭議的行政裁決二種。關於後者，例如中國大陸土地管理法 §16 規定：「土地擁有權和使用權爭議，由當事人協商解決；協商不成的，由人民政府處理。」森林法 §17 規定：「單位之間發生的林木、林地擁有權和使用權爭議，由縣級以上人民政府依法處理。個人之間、個人與單位之間發生的林木擁有權和林地使用權爭議，由當地縣級或者鄉級人民政府依法處理。」水法、漁業法、草原法、礦產資源法等法律對自然資源權屬爭議的行政處理也有類似規定。中國大陸在行政訴訟法於 1990 年 10 月 1 日實施之後，自然資源行政管理機關或人民政府對自然資源權屬糾紛的「行政處理」，屬於可訴的行政裁決。人民政府或其主管行政機關對有關土地、礦產、森林等自然資源擁有權和使用權的行政處理決定具有法律效力，如果當事人不服，可以作出具體行政行為的人民政府或主管行政機關作為被告，向人民法院提起行政訴訟。由此可知，行政裁決機制係適用對自然資源之所有權、使用權等所生之爭議，由行政機關進行公權力的裁決，並可對之提起行政訴訟，此與環境污染糾紛的行政調解之性質不同。

污染糾紛之行政調解，係環境保護行政機關居間對於民事主體間，因民事上之環境權益所生之爭議進行之調解行為，為公權力介入私權紛爭之行為，具有居間性、非行政性、非必要性及非終局性之特徵<sup>162</sup>。調解制度，為當事人就所生之糾紛選擇以訴訟外之方式解決的機制，而行政調解，不限於環境保護部門始得為

---

<sup>160</sup> 宋宗宇，環境糾紛行政處理機制研究，科技進步與對策，2006 卷 5 期，2006 年 5 月，24 頁。

<sup>161</sup> 宋宗宇，環境糾紛行政處理機制研究，科技進步與對策，2006 卷 5 期，2006 年 5 月，24 頁。

<sup>162</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第 1 版，2008 年 1 月，254-256 頁。

之，行政調解融合了公權力與私法，行政機關基於當事人之申請，對於責任或賠償部分進行調解。其優點在於行政機關具有專業性、行政調查權、公權力等特性<sup>163</sup>，就糾紛案件之處理更具效率。

然而中國大陸對於環境污染所生之糾紛，採行政調解制度，但並無法制對此制度之運作為明文規定，調解之結果亦不具有強制執行之效力，導致此制度之實效性備受批評。因此，有學者建議<sup>164</sup>，因行政機關所為之調解，具有高度之專業性，可將行政調解賦予直接之執行力，亦即建立統一的環境糾紛行政處理制度，以行政裁決之機制作為環境糾紛行政處理的制度<sup>165</sup>。然而因行政裁決制度仍須於個別法律中有規定，且人民對於行政裁決不服，可以對於行政機關向人民法院提起行政訴訟。此修正建議，如經採行，即與臺灣公害糾紛處理制度之內涵截然不同。

### 3、小結

比較臺灣及中國大陸對於因公害污染引發之糾紛解決機制，可看出法制之明顯差異。臺灣已較早步入工業化，面對公害污染之民事糾紛，係以專法制定糾紛解決機制，賦予公害糾紛處理程序之準司法性質，運用行政專業及迅速之特性，介入民事紛爭之中，成為與民事訴訟制度併行之機制。當事人如對於調處或裁決之決定不服，續行之訴訟仍為民事訴訟，由民事法院就當事人間責任之成立及賠償之金額進行判斷。而隨著環境保護意識的高漲與更迭，環境糾紛已由公害污染轉變為開發爭訟，公害糾紛處理已非環境糾紛中的重要處理機制。

反之於中國大陸，並無統一之環境糾紛處理機制，亦無法律明文規定，更不似臺灣有專法之法制設計。行政調解僅為不具有法律效力之行為，故對於環境污染糾紛之爭議解決，無法發揮重大效益。即使有學者建議改採行具有法律效果之行政裁決機制，人民對於行政裁決結果不服，所提起者為行政訴訟程序，此將產生由行政法院審查當事人間民事責任之成立及損害賠償之金額，亦將造成法制之混亂。因此臺灣之公害糾紛處理法制，可提供中國大陸在檢討相關制度時之參考。

---

<sup>163</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，254頁。

<sup>164</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，262頁。

<sup>165</sup> 宋宗宇，環境糾紛行政處理機制研究，科技進步與對策，2006卷5期，2006年5月，25頁。

### 三、環境行政爭訟與公民訴訟

#### (一) 行政爭訟

##### 1、臺灣之環境行政爭訟制度

##### (1) 臺灣行政爭訟制度介紹

首先，此處須將行政救濟與行政爭訟為概念之區分。所謂「行政救濟」，泛指人民因國家行政機關有瑕疵之行政行為，導致其權益或公益受損，而給予其於行政體系內或行政體系外之保護途徑，及於所有公法上爭議之解決途徑，且最終審不以行政法院為限。而「行政爭訟」，則指人民因行政機關違法或不當之行政行為，致其權益受損害，向國家請求救濟之制度，且其最終審歸行政法院管轄之公法爭議審理程序<sup>166</sup>。因此行政救濟是一個過於廣泛概括的概念，行政爭訟則為訴願與行政訴訟制度之合稱。

所謂訴願，係主張權利或利益遭受行政處分侵害之人民，或主張權利或利益因行政機關怠為行政處分而受侵害之人民，向原處分機關之上級機關請求救濟之方法。訴願是一種行政內部自省的機制，訴願審理機關係針對原處分機關行政處分的合法性及適當性進行審查，其適用之法律依據為訴願法。

所謂行政訴訟，係主張權利或利益遭受行政機關公權力行為侵害之人民，向行政法院請求救濟之方法。此為司法權基於權力分立原則對於行政權所為之監督審查，行政法院審查行政行為之合法性，不及於適當性，其適用之法律依據為行政訴訟法。其功能，在於當行政權違法或不當行使公權力而損害人民之權利或利益時，提供人民權利保護之機會，並藉此確保行政行為之適法性，使法規得以被正當適用或遵守，使法規之尊嚴得以維持。因此行政爭訟一方面應發揮權利保障之效果，另一方面亦具有維持行政權合法性之功能。

臺灣自 2012 年 9 月 6 日起，行政訴訟由二級二審制改採為三級二審制，於各地地方法院設置行政訴訟庭，辦理行政訴訟簡易程序（金額在新臺幣四十萬元以下者或輕微處分）、保全證據、保全程序及強制執行等事件，並將不服交通裁決之事件，改由地方法院行政訴訟庭依行政訴訟程序審理（行政訴訟法 §229）。高等行政法院（於臺北、臺中、高雄三地），審理通常程序事件之第一審、簡易程序與交通裁決之上訴及抗告等事件。最高行政法院（設於臺北），除審理通常

---

<sup>166</sup> 吳庚，行政爭訟法論，第 5 版，2011 年 1 月，2 頁。

程序之上訴及抗告事件外，於有統一法律見解必要時，亦受理由高等行政法院裁定移送之簡易程序及交通裁決之上訴或抗告事件。

訴願法及行政訴訟法於 2000 年 7 月 1 日起，有重大之變革，主要為爭訟類型擴大，凡公法上之爭議事件，原則上皆得提起行政爭訟（行政訴訟法 §2），因此爭訟之標的不限於行政處分，對於行政機關所為非行政處分之行為，人民亦有提起救濟之機會。依行政訴訟法 §4、§5、§6 及 §8 之規定行政訴訟類型分為撤銷訴訟，課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟，並依不同類型決定是否應先行提起訴願，及其訴訟之要件（一般及特別要件）。以下茲以簡表略示行政訴訟之類型、是否須訴願先行、及個別類型之特別訴訟要件<sup>167</sup>：

表22： 臺灣行政訴訟之類型及其特別訴訟要件

|          | 撤銷訴訟   | 課予義務訴訟   |  | 確認訴訟   | 一般給付訴訟  |
|----------|--|--|--|--|---|
|          |  | 怠為處分之訴   | 拒為處分之訴   |  |   |
| 法條<br>條號 | 行政訴訟法<br>§4 I  | 行政訴訟法<br>§5 I  | 行政訴訟法<br>§5 II   | 行政訴訟法<br>§6 I  | 行政訴訟法<br>§8 I   |
| 訴訟<br>事由 | 人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定 | 人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依 | 人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行 | 確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確 | 人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦 |

<sup>167</sup> 所謂訴訟之一般要件，即所有訴訟即須具備之合法要件，不因訴願類型而有異，例如：行政法院之審判權、當事人能力、訴訟能力、訴訟繫屬、訴訟法定程式、權利保護必要性等。關於訴訟合法性要件之整理，參見吳庚，行政爭訟法論，第 5 版，2011 年 1 月，第五章行政訴訟之實體判決要件，137 頁以下。

|        | 撤銷訴訟  | 課予義務訴訟   |   | 確認訴訟   | 一般給付訴訟   |
|--------|---|--|---|--|--|
|        |   | 怠為處分之訴   | 拒為處分之訴  |  |  |
|        | 期間逾二個月不為決定，者，得向行政法院提起撤銷訴訟。  | 訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。  | 政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。  | 認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。   | 同。   |
| 訴願先行   | √   | √  | √   | X  | X  |
| 特別訴訟要件 | 1、須有行政處分存在<br>2、原告主張行政處分違法並損害其權利或法律上之利益<br>3、經訴願程序而未獲救濟<br>4、遵守起訴法定期間 | 1、原告起訴請求者，為依法申請之行政處分或特定內容之行政處分<br>2、主管機關於法定期間內應作為而不作為<br>3、原則上須經訴願程序<br>4、主張行政機關之不作為損害其權利或法律上之利益 | 1、原告起訴請求者，為依法申請之行政處分或特定內容之行政處分<br>2、主管機關對原告依法申請之案件予以駁回<br>3、原則上須經訴願程序<br>4、主張行政機關之不作為損害其權利或法律上之利益 | 1、確認行政處分無效之訴<br>(1)訴訟對象須為無效之行政處分<br>(2)須已踐行先行程序而被拒絕或無效果<br>(3)須有即受確認判決之法律上利益<br>(4)須於適當期間內提起 | 1、因公法上原因發生之給付<br>2、須以請求財產上之給付或作成行政處分以外之其他非財產上之給付為訴訟對象<br>3、須原告主張之給付請求權已屆清償期，或雖未展清償期但有以給付判決保護之必要<br>4、須不屬於得將撤銷訴訟中併為請求之給 |

|  | 撤銷訴訟 | 課予義務訴訟     |            | 確認訴訟   | 一般給付訴訟 |
|--|------|------------|------------|--|--------|
|  |      | 怠為處分之訴     | 拒為處分之訴     |  |        |
|  |      | 5、遵守起訴法定期間 | 5、遵守起訴法定期間 | 2、確認已消滅之行政處分違法之訴<br>(1)訴訟對象為已消滅之行政處分<br>(2)須有即受確認判決之法律上利益<br>(3)須於適當期間內提起<br>(4)確認訴訟之補充性<br>3、確認公法上法律關係成立或不成立之訴<br>(1)訴訟對象為公法上法律關係之成立或不成立<br>(2)須有即受確認判決之法律上利益 | 付      |

|  | 撤銷訴訟 | 課予義務訴訟 |        | 確認訴訟                        | 一般給付訴訟 |
|--|------|--------|--------|-----------------------------|--------|
|  |      | 怠為處分之訴 | 拒為處分之訴 |                             |        |
|  |      |        |        | (3)須於適當期間內提起<br>(4)確認訴訟之補充性 |        |

環境行政爭訟，即指對於環境事件所進行之訴願與行政訴訟程序。對於相關行政爭訟程序，除個別環境法律中所規範之公民訴訟外，仍適用臺灣訴願法及行政訴訟法之規範，而與一般行政爭訟程序無異。常見的訴訟態樣，多為撤銷訴訟及課予義務訴訟。尤其是行政機關依據污染管制法規，對於違反相關規定之違法行為人依法作成裁罰處分時，受裁處之相對人得依法提起訴願及撤銷訴訟。對於相關許可之申請被駁回時，申請人得依法提起訴願及拒為處分之課予義務訴訟。對於污染源，附近居民基於利害關係人之地位，亦得視情形及其請求，於提起訴願後，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。

## (2) 環境爭訟中保護規範理論之運用

環境爭訟事件之特性，在於原告有時並非行政機關公權力行為之相對人，原因在於環境污染或環境之破壞所生之影響，具有擴散性及跨域性，公權力雖對於特定人所為之污染行為進行管制，但第三人仍會因其污染行為致權益受影響，而向行政機關檢舉污染行為或提出陳情，促請行政機關職權之發動。此時，第三人是否屬於上表中所列得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟之原告，而享有實體法上之請求權及訴訟法上之訴權，即其是否為法律上所稱之利害關係人，涉及保護規範理論之判斷。

保護規範理論源自於德國，並在臺灣經過長年來學界與實務界的發展，普遍認為如無法直接由法規文字直接得出賦予特定人民公法上主觀公權利，即應解釋法規之意義及目的（Sinn und Zweck）<sup>168</sup>，依照一般法律解釋方法，即文義、

<sup>168</sup> BVerwG, NVwZ 1987, S.409; Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., 2006, §42, Rn.388; Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl., 2010, §42, Rn.52.

體系、目的、歷史等解釋方法，進行法律解釋。須強調者，目的解釋並非獨立的解釋方法<sup>169</sup>，解釋時應綜合運用各種解釋方法，探求立法者的客觀意思( objektiver Wille des Gesetzgebers )<sup>170</sup>，依當代的觀點尋求文字意義與法條間之關係。同樣地，司法院釋字第 469 號解釋確立了客觀保護規範理論的基礎，應就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，探求法律規範保障目的<sup>171</sup>。

將保護規範理論運用到環境爭訟中時，須注意與預防原則之配合。預防原則，強調應即早預防對於環境可能造成危險的產生，而不是僅止於損害的防範。因此環境政策的思考，應由採取強制性措施以排除環境損害，變更為更提早採取事先預防性的措施，預防危險的發生，國家也因之負有一定的事先保護義務。環境法上最常見者，即為立法者針對可能對環境造成影響及危害的特定行為，制定命令或禁止之強制規定，對於人民之行為直接進行規制，而其形式多為基於科學的知識及科技的方法所訂之環境管制標準。相關環境管制標準，在發揮環境保護之功能外，是否具有保護居民權利之目的，參酌德國學說，一般認為如係落實預防原則者，以保障公共利益為重，並不因此可使鄰人可預期的生活環境更舒適，故不具有保障特定第三人權益的功能。反之，如管制標準係對於環境產生影響之污染行為進行整體評判而訂定者，其中所規範的數值即為防止環境危害發生而設定的危險門檻，一旦逾越該門檻，即代表對於附近居民之健康有發生損害的高度可能性，故相關噪音管制標準之規定為落實危險防禦原則而設置之管制標準，且具有保護規範之性質<sup>172</sup>。

目前臺灣環境爭訟實務上常見的問題，往往在於法院對於環境法規範目的之解釋過於狹隘保守，多認為法規係單純維護公益，導致人民無法獲認定享有公法上之權利，更進而無法以訴訟主張其權利，此對於人民之權利保障而言，影響不可謂不重大。當德國在歐盟法制之影響下須逐步對於保護規範理論之解釋及運用

---

<sup>169</sup> Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., 2006, §42, Rn.391.

<sup>170</sup> Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl., 2010, §42, Rn.52.

<sup>171</sup> 解釋法律是否有保障特定人之意旨時，須就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，而非僅以立法者主觀之意思為依歸；參見司法院釋字第 496 號解釋理由書第二段。

<sup>172</sup> 參見傅玲靜，檢舉是不是依法申請？－違反環境管制標準案件之訴權及司法審查密度，臺灣法學雜誌，192 期，2012 年 1 月，170-171 頁。

為寬鬆的認定時，臺灣往往仍過於保守地以傳統的思維面對新興的環境法規範，導致人民在環境爭訟案件中求訴無門。因此，充分體認保護規範理論對於相關人民權利保障及權利救濟之重要性，在具體個案中嚴謹論證說明保護規範理論之運用，實為我國行政法院在面對環境爭訟時責無旁貸之要務！

## 2、中國大陸之環境行政爭訟制度

### (1) 中國大陸行政爭訟制度簡介

中國大陸之行政爭訟，主要為行政複議與行政訴訟，另有信訪制度作為輔助，以多元之處理方式以求完善解決行政糾紛。

中國大陸行政訴訟法<sup>173</sup> §37 I 規定：「對屬於人民法院受案範圍的行政案件，公民、法人或者其他組織可以先向上一級行政機關或者法律、法規規定的行政機關申請複議，對複議不服的，再向人民法院提起訴訟；也可以直接向人民法院提起訴訟。」§37 I 規定：「法律、法規規定應當先向行政機關申請複議，對複議不服再向人民法院提起訴訟的，依照法律、法規的規定。」因此，行政訴訟除有明文規定須複議先行者外，當事人自行決定是否申請複議，或直接向人民法院起訴。惟須注意者為，行政訴訟法 §11 I 明文規定法院之受案範圍，因此除法有明文可行政訴訟者外，公民、法人或者其他組織原則上不能向人民法院起訴。因此，中國大陸行政爭訟為列舉式制度，僅得就列舉之事項提起爭訟。行政訴訟法 §11 I 所列舉之受案範圍為：

- 對拘留、罰款、吊銷許可證和執照、責令停產停業、沒收財物等行政處罰不服；
- 對限制人身自由或者對財產的查封、扣押、凍結等行政強制措施不服；
- 認為行政機關侵犯法律規定的經營自主權；
- 認為符合法定條件申請行政機關頒發許可證和執照，行政機關拒絕頒發或者不予答復；
- 申請行政機關履行保護人身權、財產權的法定職責，行政機關拒絕履行或者不予答復；
- 認為行政機關沒有依法發給撫恤金；
- 認為行政機關違法要求履行義務；
- 認為行政機關侵犯其他人身權、財產權。

---

<sup>173</sup> 中國大陸第七屆全國人民代表大會第二次會議於 1989 年 4 月 4 日通過，自 1990 年 10 月 1 日起施行。

此外，基於行政機關具體行為具有專業性或即時性之要求，如法律規定不得對於行政機關最終裁決提起訴訟者，亦屬於不得提起行政爭訟（行政訴訟法 §12 IV）<sup>174</sup>。換言之，當法律規定由行政機關為最終裁決時，人民法院應不受理訴訟，而由行政機關實際上擁有最終裁決的權力。

所謂行政複議，係指公民、法人或者其他組織認為具體行政行為侵犯其合法權益，向行政機關表示不服的管道（行政複議法 §2）。原則上，係由上級機關受理行政複議申請、作出行政複議決定。行政複議制度，基本上與臺灣訴願制度類似，惟行政複議亦有受案範圍的限制（行政複議法 §6）<sup>175</sup>，此與臺灣訴願制度則有不同。

中國大陸之行政訴訟法並未明定訴訟類型，最重要的制度則為前述之受案範圍。此外，依法院判決之結由，行政訴訟可分為：法院判令行政機關應重為行政行為（行政訴訟法 §54 II）<sup>176</sup>、法院判令變更行政行為之內容（行政訴訟法 §54

---

<sup>174</sup> 例如行政複議法 §30 II 規定：「根據國務院或者省、自治區、直轄市人民政府對行政區劃的勘定、調整或者徵用土地的決定，省、自治區、直轄市人民政府確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的行政複議決定為最終裁決」。

<sup>175</sup> 行政複議法 §6 規定：「有下列情形之一的，公民、法人或者其他組織可以依照本法申請行政複議：（一）對行政機關作出的警告、罰款、沒收違法所得、沒收非法財物、責令停產停業、暫扣或者吊銷許可證、暫扣或者吊銷執照、行政拘留等行政處罰決定不服的；（二）對行政機關作出的限制人身自由或者查封、扣押、凍結財產等行政強制措施決定不服的；（三）對行政機關作出的有關許可證、執照、資質證、資格證等證書變更、中止、撤銷的決定不服的；（四）對行政機關作出的關於確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的決定不服的；（五）認為行政機關侵犯合法的經營自主權的；（六）認為行政機關變更或者廢止農業承包合同，侵犯其合法權益的；（七）認為行政機關違法集資、徵收財物、攤派費用或者違法要求履行其他義務的；（八）認為符合法定條件，申請行政機關頒發許可證、執照、資質證、資格證等證書，或者申請行政機關審批、登記有關事項，行政機關沒有依法辦理的；（九）申請行政機關履行保護人身權利、財產權利、受教育權利的法定職責，行政機關沒有依法履行的；（十）申請行政機關依法發放撫恤金、社會保險金或者最低生活保障費，行政機關沒有依法發放的；（十一）認為行政機關的其他具體行政行為侵犯其合法權益的。」

<sup>176</sup> 行政訴訟法 §54 II：「人民法院經過審理，根據不同情況，分別作出以下判決：……（二）具體行政行為有下列情形之一的，判決撤銷或者部分撤銷，並可以判決被告重新作出具體行政行為：1、主要證據不足的；2、適用法律、法規錯誤的；3、違反法定程式的；4、超越職權的；5、濫用職權的。」

IV)<sup>177</sup>、行政賠償之訴(行政訴訟法 §67)<sup>178</sup>、給付撫恤金之訴(行政訴訟法 §11 VI)<sup>179</sup>、課予義務之訴(§11 IV、§11 V)<sup>180</sup>等。

惟須注意者，大陸法院係採司法一元制，體制上並未區分行政法院或民事法院，而由人民地方法院依據各該法規，由各法庭審理。故大陸行政訴訟之管轄，係以案件內容區分各級法院(基層、中級、高級、最高人民法院)所管轄之案件(行政訴訟法 §13-§16)。

至於信訪制度，依信訪條例 §2 I，係指：「是指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動」。信訪制度對於大陸社會之生活中，有其一定之重要性，因該條例明文督促行政機關須對人民提出之事項應予以回應(信訪條例 §21-§39)，並課予責任(§40-§46)，乃各級人民政府與其國民保持聯繫的重要手段。

## (2) 中國大陸之環境行政複議與環境行政訴訟

中國大陸對於環境事件之行政複議，另訂有環境行政複議辦法<sup>181</sup>，公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為侵犯其合法權益者，得以主管部門為被申請人，申請行政複議。得申請環境行政複議之事由，依環境行政複議辦法 §7 之規定，包括：

- 對環境保護行政主管部門作出的查封、扣押財產等行政強制措施不服；
- 對環境保護行政主管部門作出的警告、罰款、責令停止生產或者使用、暫扣、吊銷許可證、沒收違法所得等行政處罰決定不服；
- 認為符合法定條件，申請環境保護行政主管部門頒發許可證、資質證、資格證

<sup>177</sup> 行政訴訟法§54 IV：「行政處罰顯失公正的，可以判決變更。」

<sup>178</sup> 行政訴訟法§67：「公民、法人或者其他組織的合法權益受到行政機關或者行政機關工作人員作出的具體行政行為侵犯造成損害的，有權請求賠償。公民、法人或者其他組織單獨就損害賠償提出請求，應當先由行政機關解決。對行政機關的處理不服，可以向人民法院提起訴訟。賠償訴訟可以適用調解。」

<sup>179</sup> 大陸行政訴訟法§11 VI：「認為行政機關沒有依法發給撫恤金的」。

<sup>180</sup> 行政訴訟法§11 IV、§11 V：「人民法院受理公民、法人和其他組織對下列具體行政行為不服提起的訴訟：……(四)認為符合法定條件申請行政機關頒發許可證和執照，行政機關拒絕頒發或者不予答復的；(五)申請行政機關履行保護人身權、財產權的法定職責，行政機關拒絕履行或者不予答復的；……。」

<sup>181</sup> 2008年11月21日環境保護部2008年第二次部務會議通過，自公布之日起施行。

等證書，或者申請審批、登記等有關事項，環境保護行政主管部門沒有依法辦理；

- 對環境保護行政主管部門有關許可證、資質證、資格證等證書的變更、中止、撤銷、註銷決定不服；
- 認為環境保護行政主管部門違法徵收排污費或者違法要求履行其他義務
- 認為環境保護行政主管部門的其他具體行政行為侵犯其合法權益。

至於環境行政訴訟之類型，依事件性質，可分為<sup>182</sup>：

- 行政賠償之訴：環境行政賠償之訴，即公民、法人或者其他組織的合法權益受到環境行政機關具體行政行為侵犯而受到損害時，向人民法院提起要求賠償的訴訟，屬於行政訴訟法 §67 規定的情形。
- 履行之訴：環境行政履行之訴，係環境行政相對人為要求環境行政機關履行其法定職責而向法院提起之訴訟，例如拒絕核發排污許可證、環保設施驗收合格證等。
- 司法審查之訴：環境行政司法審查之訴，係指環境行政相對人認為環境行政體行政行為不合法、或顯失公平，要求法院進行審查之訴訟。可進一步分為變更之訴與撤銷之訴，前者為環境行政相對人認為環境行政體行政行為侵害其合法權益，請求法院通過司法裁判予以變更；後者則為境行政相對人認為環境行政體行政行為侵害其合法權益，請求法院確認該行為違法，並撤銷該行為之訴訟。

至於環境行政訴訟之提起、受理、管轄等，皆適用行政訴訟法，與一般行政訴訟並無區別。

須注意者，為環境行政訴訟之原告，包括環境行政相對人，接受環境行政機關管理之公民、法人或者其他組織，亦包括與具體環境行政行為為有法律上利害關係之人<sup>183</sup>。因此對於有法律上利害關係之判斷，亦屬於中國大陸環境行政訴訟須面臨的問題。

### 3、小結

中國大陸非常重視信訪制度，而在臺灣，類似之制度為陳情，屬於行政程序中之非正式行政行為，行政機關須接受民眾提出之任何陳情，並為回應，因此對

---

<sup>182</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，230-231頁。

<sup>183</sup> 呂忠梅主編，環境法導論，第1版，2008年1月，227頁。

於陳情制度，臺灣並未予以法制化，而將環境紛爭的解決，著重於訴願及行政訴訟制度。尤其當近年來開發行為引起之環境紛爭日益受到重視，而非至污染發生後始進行爭訟，導致司法機關面對的挑戰，乃對於具體個案中當事人適格之認定，亦即主張開發行為違法之民眾，是否享有提起訴願及行政訴訟之訴權，成為司法實務見解須與時俱進並加以調整的一大問題。特別是臺灣行政訴訟係概括式的訴訟事由，凡公法上爭議皆得提起行政訴訟，因此更突顯出個案中司法機關運用保護規範理論於環境爭訟中的微妙之處。近年來環境訴訟成為臺灣備受社會矚目的案件類型，亦帶動了學術研究及司法實務反思環境爭訟的特性，注重保護規範理論於環境爭訟中運用的情形，實有助於臺灣環境法之持續發展。

反之，中國大陸之環境爭訟限於受案範圍，導致可由法院審查之環境爭訟事件有類型上的限制，且甚至有可能對於行政最終裁決亦無提起訴訟的可能。因此在開發行為的爭議中，法院對於具體個案中當事人適格之認定，是否如同臺灣一樣受到挑戰，則仍有待觀察。

## （二）公民訴訟

公民訴訟<sup>184</sup>之制度於中國大陸，尚未納入其環保法制架構中，然作為整體環保法律制度之重要一環，提供人民以及公益團體得以擔負起監督以及督促政府執法、業者尊法之功能，此一公民執行，實已在中國大陸諸多環保學者中強烈要求應將之明文化之一項重要法制，甚至可以作為中國大陸如何結合公民社會以及司法審查、進而朝向成熟司法社會之關鍵性指標。此一制度，論者多參引美國環境法上相關規範均有設計之公民訴訟條款。以下之論述，將以美國法作為介紹之對象（中國大陸學者直接討論之對象），並將簡略的說明我國現有環保法上的公民訴訟規範。

### 1、公民訴訟之目的與功能

公民訴訟（citizen suit），有別於團體訴訟，其係以公益的促進為建制的目的。蓋公民訴訟條款係賦予私人向法院提起訴訟，以揭發企業違反法定環保義務或督促主管機關積極執法。如此也提供民眾一條體制內的參與管道，以避免訴求

---

<sup>184</sup> 臺灣公民訴訟之設置，可參考臺灣行政訴訟法 §9 規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限」。

無門而動則走上街頭的局面<sup>185</sup>。因此，公民訴訟之原告，雖未因行政機關之違法行為受有損害，但基於法律之規定，允許其得以就之提起此一訴訟。因此，公民訴訟乃係一種特殊的行政訴訟制度，係為公益之維護所設。由於其與傳統權利救濟之理論（需就自己權利或法律上之利益受有損害）不同，故就其例外之特性，似不宜過度擴張，是故須以法律有特別規定者為限。傳統上之訴訟，係以主觀訴訟為據，而公民訴訟並非以救濟訴訟當事人之權利為目的，性質上屬於客觀訴訟。也就是說，訴訟的目的並非在於個案的救濟，而是以公民訴訟為手段來督促政府積極採取某些得以促進公益之具體有效之行為<sup>186</sup>。

然而，公民訴訟雖有其積極之功能，但就其對國家行政權之衝擊（例如行政執行上、政策上的專業考量）以及法院負擔之增加（質上的負擔，如專業能力的問題；量上的負擔，如案件恐會大量的增加）著實有很大的影響，因此除了基於法律之特別規定才可提起公民訴訟外，當事人適格之要件便是判斷得否進入實質審理的訴訟要件。

## 2、當事人適格

當事人適格<sup>187</sup>乃裁判性之要件，其判斷基準在於訴訟請求之一造是否於應受

---

<sup>185</sup> 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行，環境政策與法律，233 頁。此外，其也指出，團體訴訟雖具有相當之公益意味，但卻非以公益之促進為條件或目的，而且判決之效力僅侷限於訴訟的實際實施人。然而，在德國法制下的團體訴訟似乎未做如此區分，且其行政訴訟中團體訴訟採用與否的討論亦係從環境保護上開展的。見彭鳳至，論行政訴訟中之團體訴訟，當代公法新論（下），128 頁。

<sup>186</sup> 劉宗德、彭鳳至，行政訴訟制度，行政法二 000（下），1144 頁。然而，鑑於美國法制上對當事人適格的要求，以及我國法制上限於受害人或公益團體，似乎對於公民訴訟的觀察仍從傳統上限於權利保護的觀念上出發。

<sup>187</sup> 有別於美國法上對當事人適格之定義與要求，我國植基於德國法之理論，就相關問題係以「訴訟權能」與「訴訟利益」來加以討論。依據通說之見解，所謂的「訴訟權能」，其功能係在於排除單純的利益訴訟，也就是要求原告必須說明其權利受違法損害的可能性。這可從權力分立的角度來看，其亦具有保護行政權之功能，在不構成個人權利之侵害下，其執行公權力得免於司法的審查。至於所謂的「訴訟利益」，主要是在於保護法院，免於受到不正及不必要之利用。其係指人民具有值得保護之利益而必須透過法院才得以獲得救濟時，方才允許其使用法院。此乃源自於濫用訴訟權利之禁制，也就是行使權利上之誠實信用原則。陳愛娥，訴訟權能與訴訟利益，律師雜誌 11 月號，第 254 期，69 頁。因此，整理行政法學者就行政訴訟上之訴訟要件之見解，其所指的「訴訟權能」該當於當事人適格之要件，且學者均以權力分立之概念去論證之；而就「訴訟利益」則相當於保護必要要件之保護利益的問題。二者

司法審查之爭議中（*justiciable controversy*）具有足夠之利益（*sufficient stake*）以尋求法院的裁判。此項理論之政策目的在於確保法院在判決前有完整之訴辯利益，保護法院不致浪費時間在輕率或干擾性之訴訟及對行政行為之干擾僅限於有實質影響之虞的情形<sup>188</sup>。有學者從權力分立中法院角色之考量，認為此可維護法院正當性之需求。因若任由當事人起訴而使法院介入廣泛的公共爭議，將影響民主代議機制以及法院本身的尊嚴與形象<sup>189</sup>。

然而，對於當事人適格之解釋，於美國法上，必須藉由審查法院對於憲法有關當事人適格之要求，以及透過法院所建立之標準，對於具體個案進行審酌判斷。簡言之，依美國憲法對於司法審查之要求，必須針對具體的、具爭議性的個案，司法才得以介入。據此，當事人若欲成功地於法院進行訴訟，必須符合以下要件：事實上的損害（必須係具體的、特定的、實際的以及立即的）、因果關係（存在於所宣稱的損害與可溯及於被告的行為之間）、以及可賠償性（系爭損害得因判決結果獲致滿足）。再者，藉由法院判決，建立了另外一項要求：系爭受到侵害之利益係屬法律所保護之利益。亦即，原告主張的利益必須是法律所要保護的對象、以及落於該利益範圍之內。

---

皆屬訴訟法上權利保護之要件，而法院針對其所下的判決似應以非本案判決為之。此外，參考最高行 90 年 6 月庭長法官聯席會議：行政訴訟法§107I 各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當人之訴訟程序權為周全之保障。

<sup>188</sup> 郭介恆，行政訴訟之當事人適格，當代公法新論（下），34 頁。

<sup>189</sup> 葉俊榮，邁向自制之路，環境理性與制度抉擇，419、420 頁。郭介恆教授於前揭註之文章中亦指出，美國法治上係以權力分立之觀點判斷司法權之界線，以作為當事人適格有無之判斷基準，30 頁。此外，針對司法審查的正當性，可參閱黃昭元，抗多數困境與司法審查正當性，臺灣憲法之縱剖橫切。學者亦有從共和理論來論述環境議題上的當事人適格的問題。其認為在共和理念的指引下，應強調環境的公共機能，以決定當事人適格的問題。而非如權力分立下，仍狹隘地以個人利益所受之損害為認定當事人適格之依據。因此，在共和理念下的當事人適格，另具有強化民主及照顧公益之功能。由於環境問題先天上有其自然意味的公共性，故而應從環境問題的此一特徵，廣泛承認當事人（環保團體）之適格，僅就當事人代表性之強弱來做當事人適格之選擇。亦即，法院透過對當事人適格之放寬，使當事人得以透過訴訟，參與環境政策的形成，如此得以補充整體環境因應機制的功能。葉俊榮，邁向自制之路，環境理性與制度抉擇，420-423 頁。

對於實質之判斷，法院曾肯認前述事實上損害包括經濟上的損害，甚至也包括了環境上娛樂以及美的事務上之損害，簡言之，事實上之損害不再局限於法律上的權利。然而，此一判斷後來遭到修正，法院明確指出，單純的論述環境上就美的及生態上的享受，已不能滿足法院對當事人適格認定之要求，而必須具體指陳權益受到侵害的情形才可該當<sup>190</sup>。

### 3、美國法制上公民訴訟內涵簡介

除了前述當事人適格之介紹外，公民訴訟條款之基本規定尚包括：訴訟種類與起訴事由、限制要件、判決內容、訴訟參加、律師費用與其他訴訟費用、調查權、以及管轄法院等必要性之規定。

簡言之，就訴訟種類與起訴事由而言，公民訴訟之被告包括有私人企業、政府機關以及環保署長。前者乃因其違反法定或主管機關核定之污染防治義務；後者則是因其疏於執行該等法定義務。就限制要件而言，為避免行政機關執法上資源調配之權限受到干預，對於行政行為提起訴訟，必須限於行政機關之非裁量行為。此外，必須是政府疏於執法才可提起，也就是說若是行政機關已採取必要之措施，便不得提起公民訴訟。而這也是為什麼提起公民訴訟必須先踐行一定期日之事先告知（學者稱此告知義務為公民訴訟之精髓）。就判決內容言之，有授權法院發布禁制令以及得處以罰鍰。就訴訟參加基本上仍係以訴訟經濟、紛爭解決為目的。就律師費用與其他訴訟費用而言，公民訴訟的目的並非損害賠償，而是督促執法，為了落實制度之目的，法院得斟酌判定律師費用與當事人之一方（學者進一步主張即便是未完全勝訴之一造，若是對公益的促進有其貢獻時，亦得判發相當之訴訟費用）。

### 4、臺灣公民訴訟制度簡介

因中國大陸並無環境法上公民訴訟制度，故以下僅就臺灣法制為進一步之介紹。

臺灣最早引進公民訴訟條款的，乃係空氣污染防制法，參考的法制則係美國潔淨水法對於公民訴訟之規範。空氣污染防制法 §81 規定：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得

---

<sup>190</sup> 法院得以透過對當事人適格之放寬，使當事人得以透過訴訟，參與環境政策的形成，如此得以補充整體環境因應機制的功能。然而，對於標準之寬嚴發展，其實也反映出社會環保運動之盛衰。

敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」（I）「行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他必要之訴訟費用予對維護空氣品質有具體貢獻之原告。」（II）「第一項之書面告知格式，由中央主管機關會商有關機關公告之。」（III）

就原告適格而言，本法規定「受害人民或公益團體」得提起此一訴訟。針對如此規定，學者認為其與公民訴訟係就非關自己權益事項而提起訴訟之特性自有差異。此外，僅限於公益團體而非任何團體，亦與典型之公民訴訟不同<sup>191</sup>。至於提起訴訟之對象則限於主管機關，尚不及於私人企業，這或許係由於臺灣採取司法二元制之故，亦即行政訴訟之對象僅限於行政機關之行爲。而就限制要件而論，須是行政機關怠於執行其職務。再者，訴訟之提起係請求主管機關為一定之行政處分或其他職務之行爲，就訴訟種類而言仍係回歸行政訴訟法上所規定之相關訴訟類型。此外，訴訟提起前亦須踐行告知義務，並有「等待期間」之規定。如此之規定亦係在讓主管機關得以知悉違法之情事，並給予機關得採取適當措施之機會，以避免不當干預主管機關執法之調配，並防止民眾之濫訴以減少法院之負擔。就判決內容而言，自以原告所提係屬課予義務訴訟或係一般給付訴訟而有所不同。針對訴訟參加以及管轄法院之認定，則如前述應係回歸行政訴訟法相關之規定以為依據。律師費用與其他訴訟費用亦係採取美國法制之精神，期使落實公民訴訟建制之目的與功能。至於調查證據，則依行政訴訟法 §133 之規定，係行政法院應依職權來加以調查<sup>192</sup>。

承上所述，我國空氣污染防治法本係仿自美國潔淨水法，相關制度自與其有所類似。僅空污法所規定者過於簡潔，因此，就不足之部分自應回歸其訴訟之本質，即有行政訴訟法之適用。惟針對當事人適格之部分，我國似乎仍囿於傳統訴訟理論，限於受害之人才可提起訴訟。如此實與行政訴訟法第九條維護公益訴訟之規定有間。然而，若以美國潔淨水法而言，其雖於 §1365 之規定：除依本條

---

<sup>191</sup> 李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，第 51 卷第 1 期，16 頁。然而，以德國法制而言，就公益團體得提起團體訴訟，其團體必須是經過認可的社團才可提出的。見彭鳳至，論行政訴訟中之團體訴訟，當代公法新論（下），129 頁。

<sup>192</sup> 李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，第 51 卷第 1 期，18-24 頁。

之限制外，任何公民均得自行起訴。但依前述美國最高法院之見解，似仍必須權益受有損害方可為之。在如此解釋之下，似乎與我國相關規定雷同，惟其利益範圍之認定較我為寬<sup>193</sup>。

## 5、小結

本於環境保護訴訟的特殊性，其目的在於確保行政之客觀合法性以及維護環境保護之公共利益，似乎不能完全以私人利益受損的模式來處理當事人適格的問題。本文認為可從個人提起公民訴訟之當事人適格以及團體提起公民訴訟之當事人適格之認定標準為不同之規定。本文以為，基於前述權力分立之要求，維護行政權與司法權得以正常運行，就個人對環境爭議所提起的訴訟，似仍以權益是否受害為出發，另參酌美國法院之見解，適度放寬權益保護之範圍，以收公民訴訟為維護公益之效。此外，就公益團體為維護公益而提起之訴訟，本文亦認為為真正落實建制之目的及其功能，雖其非係針對自身權益受侵害而提出，於此當事人適格之賦予，乃係立法者以法律之特別規定授予其權限。於此應無害於權力分立之要求。學者亦認為應以經認可之公益團體就相關之環境議題，由法律規定其得具有當事人之適格。此即回歸公民訴訟建制之應有的目的與功能，也符合我行政訴訟法 §9 之規定。

---

<sup>193</sup> 職是之故，在實務運作上，不論是在美國抑或是在我國，公民訴訟之當事人適格的認定，均仍以個人權益是否受侵害為判斷依據，似乎脫離了原先建制的目的。

## 柒、環保法制之新興議題－企業環境責任之發展

企業環境責任，固然希望藉由業者能將環境保護納入業務執行之一部，使環境執行成爲業者營運之重要部分，惟，此一要求實可呼應新的法律規範理念，以資作爲論述上之重要依據－「自我再製之規範方式」(reflexive regulation)<sup>194</sup>。尤其將此概念連結到資訊揭露之規範方式，即爲學者所稱之新的管理模式(New Governance)之一種。其概念是讓業者就其內部營運會涉及環境的相關決定，在一定之程序下，影響、並表現在其外部的行爲上。也就是說，在這樣制度化下所做出的決策，都能納入對環境的思考。而非由行政機關試圖去控制其外部行爲<sup>195</sup>。這樣的方式是更開放的、更強調參與的、由下而上的、更務實、更具彈性及整合性的<sup>196</sup>。其基本的假設是認爲業者自身即係一可自我規範的組織<sup>197</sup>，在如此自我規範的體系中，法律可以在規範訂定與執行中自行運作、自我再製<sup>198</sup>。而政府的角色僅在於確立這樣一個可行的資訊溝通的運作機制，並提供業者誘因，以確保所提出的、交換的資訊是適當且正確的<sup>199</sup>。

這正是資訊揭露制度設計的重心所在。總之，行政機關不需再巨細靡遺地去告訴業者什麼該做、什麼不能做，如此有別於傳統環境管制措施所採的規範方式。也就是說，業者必須自行評估其作爲所可能造成對環境的影響，因爲所有的

---

<sup>194</sup> 這個概念來自於所謂的 Autopoiesis，係來自德國學者 Niklas Luhmann 的演化體系的概念、並經由德國法律學者 Gunther Teubner 提倡並將之引入法律體系中做探討。Generally see, Gunther Teubner, *The King's Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law's Hierarchy*, 31 *Law & Soc'y Rev.* 763 (1997). Also see, Eric W. Orts, *Reflexive Environmental Law*, 89 *Nw. U. L. Rev.* 1227 (1995), and Michael C. Dorf, *The Domain of Reflexive Law*, 103 *Colum. L. Rev.* 384 (2003).

<sup>195</sup> Richard B. Stewart, *A New Generation*, at 127 and 134. Stewart 教授並指出，這樣的法律規範，是透過不同的手段，一改過去所採直接規範方式下產生的諸多缺陷；結合行爲者的誘因以及其他利害關係者的影響，以期提升整體的社會利益。Id, at 128.

<sup>196</sup> Bradley C. Karkkainen, *Reply: "New Governance" in Legal Thought and in the World: Some Splitting as Antidote to Overzealous Lumping*, 89 *MINN. L. REV.* 471, at 474 (2004) {hereafter *Reply*}. Karkkainen 教授指出，在美國，這樣的規範方式已迅速地擴及至許多不同的領域上。例如：環境保護、公立學校的改革、健康照顧的改革、乃至於工作場所上有關性別歧視、勞工權益等的法律制度的建構上。Id, at 475.

<sup>197</sup> Richard B. Stewart, *A New Generation*, at 128.

<sup>198</sup> Bradley C. Karkkainen, *Reply*, at 482.

<sup>199</sup> Richard B. Stewart, *A New Generation*, at 128-129.

結果、相關的資訊，都必須向主關機關報告，以供大眾知悉。這樣的規範模式，其實也是強調環境的維護，應從業者本身內部做起，進而與行政機關形成一合作的關係。其係認為，透過環保意識內化在業者的決策及執行上，才是環境保護可以落實、並深化的方法<sup>200</sup>。

論者甚至主張，股東或欲購買系爭公司股份者，對於公司業務執行涉及環境部分應享有知的權利，因此必須藉由相關之資訊揭露規範，要求業者應當提供必要之資訊，包括涉及環境執行之財務報表等，除了對於公司營運必要之認識與掌握外，更能以之做為股份交易之重要參考。於此之上，將公司社會責任之概念帶入，將更能顯現何以環境保護法制之討論，學者開始將焦點至於業者本身，希望藉由對於傳統規範概念之轉變，結合公司營運新價值之賦予，如此得以完善整個環境保護之法制架構，使落實環保之方式更加彈性、甚至更具效益，而不在單單依賴既有的命令與控制之規範手段。

因此，公司社會責任之討論，自必需以其最原始之目的做認識之出發點。亦即，公司之成立自然在於營利，不僅僅事主期事者，更包括廣大的股東，因此，若要賦予業者承擔一定之社會則任，自然必須與以充分之論述，以滿足其正當合理性之要求。所謂之公司社會責任，係指公司不能僅僅以最大限度為股東營利或賺錢作為自己的唯一存在目的，而應最大限度地增進股東利益以及其它所有利益。亦即，要求公司在謀取自身以及股東最大經濟利益之同時，亦應從促進國民經濟與社會發展目標出發，為其他利害關係人履行一定之社會義務（包括公司債權人、僱員、供應商、用戶、消費者、當地居民、以及公共利益與環境利益等）<sup>201</sup>。

即使以消極之法律觀點論之，商業公司從事商業營利行為，固然以提升公司

---

<sup>200</sup> 所謂的「合作關係」係鄙棄過去對業者採取敵對的態度；但亦非放棄必須要有的規範控制。因此，重點便在於如何透過規範的設計，來提供相關所需的誘因。依據臺灣環保署國家環境保護計畫，其也強調了企業自發性的環境管理運動必須興起，以主動推行減廢和污染預防。並且，其也認知到政府與企業的關係，應從過去政府為主體的「命令管制」，修改為政府結合業界為「合作夥伴」來共同執行污染預防工作的管理方式「環境管理系統」。參閱 環保署國家環境保護計畫。不過，也有所謂的民主實證主義者認為，實際上透過公眾的討論，亦可產生相同的效果，並強調這樣的論述才更為實際，而非自我再製之理論那樣繁複。Bradley C. Karkkainen, *Reply*, at 485.

<sup>201</sup> 參閱 周珂主編，環境法學研究，第十四專題，公司的環境責任，2008年7月，198頁。

利潤與股東獲利為目標，但倘有法律明文規範之要求，業者仍須與自然人在同樣範圍內受到法律拘束，並且，權利行使行為亦不得以侵害他人、侵害公益之方式為之，因此，基於財產權應負擔一定程度之社會義務，公司社會責任誠可藉由法律適當之規範予以落實。

然而，承繼一開始之論述，這樣的規範要求，實應更具積極性、主動性，將之內化於業者公司文化當中，尤其藉由市場經濟學等理論之引進（已不再是消極地將環境成本內部化而已），使業者有一定之誘因，甚至透過市場交易、抑或是透過商業營運之所需，使業者不得不實現其社會責任。

美國法之觀察在於，早期之論述以為，公司對於僱員、消費者以及公眾應負有一定之社會責任，縱然這些責任未必見諸於法律明文，但應當成為公司管理人遵守之職業道德。此外，另有以社會正義體現作為訴求。直至近期發展，對於公司社會責任之要求，集中體現在公司對所謂非股東之其他利害關係人亦應承擔一定之責任討論上。論者亦多強調，公司對社會責任之落實，實乃直接影響到社會穩定與發展，如此可改善公司營運環境、有助於商譽之提升、避免政府可能之介入（市場機制產生缺失，提供政府介入自由市場之正當理由），如此反倒有助於業者長期發展、永續經營。連結到環境保護，尤其其所具備之公益性，當然也反映人們對環境保護之重視。簡言之，公司承擔「綠色」社會責任，呈現的是人們社會意識的變革、業者營利性目標之修正、公司治理結構更趨完善（包括亦屬對股東利益之保護、賦予經營者一定之義務、以及提供環境公益主體之參與）<sup>202</sup>。

總此，實踐公司應有之環保社會責任，應建立和維持適當的環境管理系統，重視成本、商譽以及相關權益之保護，加強社會交流，在營運決策過程中，納入對環境影響之考量，甚至訂定應急計畫以因應經營行為可能對環境產生的破壞，提高公司對環境保護之業績、對僱員提供教育與培訓，綜此種種，皆要能使之內化於公司營運文化之中，藉由公司社會責任之履行，落實環境保護之工作<sup>203</sup>。

對於企業之環保社會責任之要求，論者期冀藉由公司法之規定，界定出企業於從事營利行為之同時，應當承擔一定之綠色社會責任，且並非僅係道德之要求，而應係法律之規定。以中國大陸公司法 §14 之規定為例，公司從事經營活動，必須遵守法律，遵守職業道德，加強社會主義精神文明建設，接受政府和社

---

<sup>202</sup> 周珂主編，環境法學研究，第十四專題，公司的環境責任，2008年7月，201-203頁。

<sup>203</sup> 周珂主編，環境法學研究，第十四專題，公司的環境責任，2008年7月，206頁。

會公眾的監督。職此，固然相關規範均強調公司營利性之特徵（公司法 §1、§5 參照），但論者以為，所謂之加強社會主義精神文明建設，已然蘊涵了保護環境、防治污染的綠色社會責任。除了公司法之規定外，論者並認為，憲法有關環境保護之基本性規定、民法通則之公序良俗條款、環境保護法以及諸多的環境單行法規等，都已經成為公司應當承擔一定之綠色社會責任之法律上的依據<sup>204</sup>。甚者，論者試圖更進一步藉由國際化之角度，透過 ISO14000 的認證、經由 WTO 的加入，期冀大陸地區業者應當依據國際統一規則參與市場制度之運作，將西方企業對於社會責任之認識與實現，將環境保護、自我環境管理等原則，納入企業決策之要素中，使公司社會責任得以在環境保護領域上獲致實現<sup>205</sup>。

然而，承繼前述對於民事責任之討論，系爭之紫金礦業污染一案，似乎仍凸顯出當前中國大陸業者對於環保社會責任的深化，尚有相當長遠的路要走。依據報導指出，系爭業者，一家上市公司，對於如此嚴重的污染事故瞞報 9 天，對於企業社會責任、環境執行最重要的監督機制，也就是相關資訊之揭露，形成莫大之缺漏。如此，投資者以及社會大眾自然無法取得企業環境信息，如此更進一步牴觸了中國大陸證監會所制定之「上市公司信息披露管理辦法」。

抑有進者，對於原國家環境保護總局於 2008 年所頒佈之「關於加強上市公司環境保護監督管理工作的指導意見」，亦已明確指出，發生可能對上市公司證券及衍生品種交易價格產生較大影響且與環境保護相關之重大事件，投資者尚未得知時，上市公司即應當立刻披露，說明事件之起因、目前之狀態以及可能產生的影響。

然而，審視前述事件發生之經過，以上規定不僅沒有得到有效執行，就在系爭業者因涉嫌信息揭露違反法律規定而受證監會立案調查之同時，更有人指出，相關業者過去實也曾受到環保處罰，但卻久未公告。公眾環境研究中心與思匯政策研究所於其所發佈之「克服披露缺限香港有責」報告中亦曾指出，有 175 家在香港上市的企業存在有 750 條環保違規紀錄，但卻在年報上、公告中，相關披露之信息幾近於零，這其中就包括的紫金礦業。報告人更明確指出，上海證券交易所上市公司的實際狀況可能更為糟糕。更甚者，紫金企業更是被公告為 2009 年中國大陸最誠信之企業之一。系爭事件發生後，系爭企業股價固然短時間下跌，

---

<sup>204</sup> 周珂主編，環境法學研究，第十四專題，公司的環境責任，205 頁。

<sup>205</sup> 周珂主編，環境法學研究，第十四專題，公司的環境責任，206-07 頁。

但卻在短期之內，不僅收復原有之全部跌幅，更進一步上漲超過污染事件發生前之股市價額<sup>206</sup>。

企業之社會責任，尤其在環保領域之落實上，在台灣與大陸雙方，其實都還有相當進步的空間。不僅是業者本身必須要有自覺之認識，相關配套措施之採用亦應更趨完善，因此，在整體趨勢上應係環繞著以下爭點予以發展，其中包括建構透明資訊社會，讓業者有關環境方面之執行行為能夠完整揭露，不僅提供股東知悉，亦應當提供社會大眾瞭解。再者，對於環境保險制度，將環境風險得以做適當之分配，亦應係屬業者應當採用之方式。此外，對於前述論者所提出，舉凡第三人之認證（如：ISO14000），以及體會到國際市場競爭之必須，公司經營者對於落實社會環保責任應當建立與維持適當的環境管理系統、重視商譽、加強與社會的交流、提高公司環境保護業績、強化員工訓練以及制定應急計畫等，亦應獲致實現。這些要求，固然徹底改變過去對於企業只著重營利的根本看法，但實際上卻著實符合企業永續發展之理念、創造利益追求與環境保護雙贏的結果，終究，對於環保之落實，亦符合股東之利益。此外，對於外部監督之完善，包括媒體與公益團體之監督、乃至於公益訴訟之設計，這些都屬於落實企業社會責任力量多元化之呈現。

---

<sup>206</sup> 參見 [http://www.cenews.com.cn/xwzx/cysc/qygm/201008/t20100805\\_662371.html](http://www.cenews.com.cn/xwzx/cysc/qygm/201008/t20100805_662371.html)（造訪日期：2012年11月25日）。

## 捌、結論

### 一、法制比較及修正建議

本文以相對宏觀的角度，對於臺灣與中國大陸之環境法規進行觀察與比較，主要目的在於突顯環境議題對於經濟發展的重要性，以及強調環境保護在不同的社會制度中皆受一定之重視。然而透過兩岸法制之觀察，不難發現中國大陸部分規範之法制化雖起步較晚，然其環境法規已具有一定廣度，值得臺灣法制參考。

最重要者，如中國大陸已建立環境資訊公開之法制。目前雖以試行之辦法作為規範之依據，然其規範內容充分詳盡，並且具體區分政府及企業之環境資訊公開機制，實已具備環境資訊公開法制之基本雛型。反觀臺灣，除政府資訊公開法外，欠缺針對環境保護而制定之資訊公開專法。然而在環境保護之相關法制中，欠缺保障人民應有之環境資訊公開權利，將致使政府或企業規劃並進行開發行為時，在資訊不透明的情形下，人民更無從適切表示意見，更無法對於開發行為之相關許可決定有影響的可能性。面對臺灣環境法制因為缺乏資訊透明之設計，進而衍生法律界及社會各界一連串的討論、思辯及檢討，環境保護的許多制度，如環評制度，已然面臨「失靈」的挑戰，重新檢視並反思法制中民眾參與之設計，調整對於**環境資訊公開法制**之思考，重新設計作為環評民眾參與之充分要件的环境資訊公開制度，實為臺灣環境法制發展之當務之急！

至於在污染管制之法規中，多數法規範之架構及內容大致相當。然中國大陸之環境法規，多以集中式的立法，配合國際環境保護之規範要求，依據環境特性及污染事件性質，為整體考量及規範。反觀臺灣，或因較早法制化，立法採取**點狀式的分散式立法**，雖然規範較細緻，亦符合法律保留的原則，但往往無法對於環境議題為整體性的思考，難免會造成法令繁雜、適用時無所適所的困境，且法令規範之間易出現彼此配套的缺失，增加解釋及適用法律的困擾。此點於水污染防治法中特別可以看出。

而在迎接**化學物質管制**的國際趨勢上，中國大陸已修正新化學物質環境管理辦法，已建構出一套具有特色的新化學物質管理規範，以求符合歐盟之 REACH 制度。然而臺灣目前毒性化學物質管制法之修正草案，不僅在修法的密度和進程上已明顯落後，且受規範之化學物質種類及範圍不足、化學物質之資訊公開制度不足、化學物質之風險評估及授權許可上市之機制缺乏，無行呼應歐盟 REACH 法制之精神。因此臺灣毒管法的持續發展，仍有許多有待加強之處。

在訴訟上，比較臺灣及中國大陸對於因公害污染引發之糾紛解決機制，可看出法制之明顯差異。臺灣已較早步入工業化，面對公害污染之民事糾紛，係以專法制定糾紛解決機制，運用行政專業及迅速之特性，介入民事紛爭之中。隨著環境保護意識的高漲與更迭，環境糾紛已由公害污染轉變為開發爭訟，**公害糾紛處理**已非環境糾紛中的重要處理機制。反之於中國大陸，並無統一之環境糾紛處理機制，亦無法律明文規定，更不似臺灣有專法之法制設計。因此臺灣之公害糾紛處理法制，可提供中國大陸在檢討相關制度時之參考。

至於**公民訴訟制度**，則為臺灣引進自美國之特殊環境爭訟制度，中國大陸則無。然在目前實務上，對此制度之設計仍有許多爭議或不明之處，例如當事人適格的問題。公民訴訟目的在於確保行政之客觀合法性以及維護環境保護之公共利益，似乎不能完全以私人利益受損的模式來處理當事人適格的問題。因此可從個人提起公民訴訟之當事人適格以及團體提起公民訴訟之當事人適格之認定標準為不同之規定。就個人對環境爭議所提起的訴訟，似仍以權益是否受害為出發，另參酌美國法院之見解，適度放寬權益保護之範圍，以收公民訴訟為維護公益之效。此外，就公益團體為維護公益而提起之訴訟，為真正落實建制之目的及其功能，雖其非係針對自身權益受侵害而提出，於此當事人適格之賦予，乃係立法者以法律之特別規定授予其權限，應以經認可之公益團體就相關之環境議題，由法律規定其得具有當事人之適格。此即回歸公民訴訟建制之應有的目的與功能。

回顧行政管制之於環境污染的關係，傳統企業皆處於污染者及受管制者的地位，受到公權力之限制。然而新興的思考乃是將企業作為與國家在履行環境保護任務的合作夥伴，由企業承擔部分應由國家擔負之社會保障功能，不僅藉此提升企業之社會及環保形象，更有可能因此而增加獲利以符合股東利益，並符合社會整體利益。而對於**企業環境社會責任**之要求，即必須將既有之社會與法律文化、經濟與法制架構、以及經濟發展歷程，均需納入考量。不論是臺灣與中國大陸之企業，皆須正視此國際化的新興議題，重新思考企業與國家共同合作致力於環境保護之目標努力。

## 二、對於中國大陸國家環境保護“十二五”規劃之因應

最後，須說明者，乃是臺灣企業赴中國大陸投資而面對中國大陸環境污染管制的法制時，必須清楚地認識到，中國大陸環境保護法制規範之密度及廣度，相較於臺灣而言，可謂有過之而無不及。在以環境保護法為基礎之下，中國大陸法

制自成一體系，對保護和改善生活環境與生態環境，防止污染和其他公害，皆已建立健全環境保護法律體系，例如水污染防治法、大氣污染防治法、環境噪聲污染防治法、固體廢物污染環境防治法等，此外，還有林林總總相當數量的行政法規、部門規章和地方性法規和規章。因此對於中國大陸環保法規之嚴謹規範，必須在規劃投資時即應明確認知，並查明投資設廠地關於與投資產業有關之污染法規，將法規的管制手段列為投資之成本及應納入評估之投資風險。

此外，臺灣企業赴中國大陸投資時，尚須注意中國大陸執政者對於推行環保政策的決心。例如 2011 年 11 月 25 日國務院在將環境保護列為國家基本國策的前提下，為推進“十二五”期間（2011-2015）環境保護事業的科學發展，加快資源節約型、環境友好型社會建設，發布「國家環境保護“十二五”規劃」。相較於“十一五”期間，中國大陸的環保執法重點為污染物排放總量顯著減少，以作為經濟社會發展的約束性指標，至 2015 年中國大陸的目標在致力於：主要污染物排放總量顯著減少；城鄉飲用水水源地環境安全得到有效保障，水質大幅提高；重金屬污染得到有效控制，持久性有機污染物、危險化學品、危險廢物等污染防治成效明顯；城鎮環境基礎設施建設和運行水準得到提升；生態環境惡化趨勢得到扭轉；核與輻射安全監管能力明顯增強，核與輻射安全水準進一步提高；環境監管體系得到健全。

在推進主要污染物減排方面，應加快淘汰落後產能，例如加速淘汰鋼鐵、有色、建材、化工、電力、煤炭、造紙、印染、制革等行業落後產能，並著力減少新增污染物排放量，以調整污染物之結構。且提高造紙、印染、化工、冶金、建材、有色、制革等行業污染物排放標準和清潔生產評價指標，**鼓勵各地制定更加嚴格的污染物排放標準，更全面推行排污許可證制度**。此外，將加快資源再生利用產業化，推進生產、流通、消費各環節迴圈經濟發展，構建覆蓋全社會的資源迴圈利用體系。

在解決突出環境問題方面，在水資源的部分，嚴格保護飲用水水源地，取締水源保護區內違法建設專案和排污口，**健全飲用水水源環境資訊公開制度，加強風險防範和應急預警**。此外，亦將深化重點流域水污染防治。而在地下水污染防控部分，開展地下水污染狀況調查和評估，劃定地下水污染治理區、防控區和一般保護區，控制危險廢物、城鎮污染、農業面源污染對地下水的影響，嚴格防控污染土壤和污水灌溉對地下水的污染。而在大氣污染物的綜合控管方面，加強揮發性有機污染物和有毒廢氣控制，開展揮發性有機污染物和有毒廢氣監測，完善

重點行業污染物排放標準，並嚴格污染源監管，減少含汞、鉛和二口惡英等有毒有害廢氣排放。實行城市空氣品質分級管理，並加強餐飲油煙污染控制和惡臭污染治理。

至於中國大陸缺乏的土壤環境保護上，加強土壤環境保護制度建設，完善土壤環境品質標準，強化土壤環境監管。加強城市和工礦企業污染場地環境監管，開展污染場地再利用的環境風險評估，**將場地環境風險評估納入建設專案環境影響評價**，禁止未經評估和無害化治理的污染場地進行土地流轉和開發利用。

在化學物質管理上，**完善危險化學品環境管理登記及新化學物質環境管理登記制度**，制定有毒有害化學品淘汰清單，依法淘汰高毒、難降解、高環境危害的化學品。制定重點環境管理化學品清單，限制生產和使用高環境風險化學品。完善相關行業准入標準、環境品質標準、排放標準和監測技術規範，推行排放、轉移報告制度，開展強制清潔生產審核。**健全化學品環境管理機構。建立化學品環境污染責任終身追究制和全過程行政問責制**。此外，嚴格新建化工園區的環境影響評價審批，新建涉及危險化學品的專案應進入化工園區或化工聚集區，現有化工園區外的企業應逐步搬遷入園。加強重點環境管理類危險化學品廢棄物和污染場地的管理與處置。

在風險評估及管理部分，以排放重金屬、危險廢物、持久性有機污染物和生產使用危險化學品的企業為重點，全面調查重點環境風險源和環境敏感點，建立環境風險源資料庫。**完善以預防為主的環境風險管理制度，落實企業主體責任**，制定環境風險評估規範，完善相關技術政策、標準、工程建設規範。建立企業突發環境事件報告與應急處理制度、特徵污染物監測報告制度。特徵污染物監測報告制度。對重點風險源、重要和敏感區域定期進行專項檢查，對高風險企業要予以掛牌督辦、限期整改或搬遷，對不具備整改條件的，應依法予以關停。**推進環境污染損害鑑定評估機構建設，建立鑑定評估工作機制，完善損害賠償制度**。建立損害評估、損害賠償以及損害修復技術體系。**健全環境污染責任保險制度，研究建立重金屬排放等高環境風險企業強制保險制度**。

凡此種種，都揭示中國大陸未來將採取更高標準環保防污措施的方向。並且將配合法規體系之修正與強化，以發揮成效。加強環境保護法、大氣污染防治法、清潔生產促進法、固體廢物污染環境防治法、環境雜訊污染防治法、環境影響評價法等法律修訂的基礎研究工作，研究擬訂污染物總量控制、飲用水水源保護、土壤環境保護、排汙許可證管理、畜禽養殖污染防治、機動車污染防治、有毒有

害化學品管理、核安全與放射性污染防治、環境污染損害賠償等法律法規。並統籌開展環境品質標準、污染物排放標準、環境監測規範、環境基礎標準制修訂規範、管理規範類環境保護標準等制（修）訂工作。完善大氣、水、海洋、土壤等環境品質標準，完善污染物排放標準中常規污染物和有毒有害污染物排放控制要求，加強水污染物間接排放控制和企業周圍環境品質監控要求。推進環境風險源識別、環境風險評估和突發環境事件應急環境保護標準建設。鼓勵地方制訂並實施地方污染物排放標準。

因此，在赴中國大陸投資設廠時，由「三同時」原則為始，規劃時就必須注意到環境保護設施必須與主體工程同步設計、同時施工、同時投產使用。營運時，須注意排污許可制度，遵守環境品質標準、排放標準和監測技術規範。一旦因污染行為而產生民事糾紛時，中國大陸法制在舉證責任之倒置的設計下，排污方就法律規定的免責事由及其行為與損害結果之間不存在因果關係承擔舉證責任。也正因為如此，臺灣企業惟有配合中國大陸多如牛毛的法規範、了解愈加嚴格的國家環保政策的趨勢、清楚地方執行環保法令的方式，也才能保障自身權益，並且善盡舉證之責，以避免不必要的環境污染糾紛，而能在合法設廠營運的情形下，追求更高的產值及營運收入。



## 參考文獻

### 一、中文

#### (一) 書籍

- 吳庚，行政爭訟法論，第 5 版，2011 年 1 月。
- 吳庚，行政法之理論與實用，第 12 版，2012 年 9 月。
- 呂忠梅主編，環境法導論，第 1 版，2008 年 1 月。(簡體)
- 林山田，刑法各罪論(下冊)，第 5 版，2006 年 11 月。
- 常紀文、楊朝霞，環境法的新發展，第 1 版，2008 年 10 月。(簡體)
- 曹明德主編，環境資源法，第 1 版，2004 年 9 月。(簡體)
- 陳慈陽，環境法總論，第 2 版，2003 年 1 月。
- 曾憲義、王利明(總主編)，環境與資源保護法，第 2 版，2010 年 1 月。(簡體)
- 錢水苗，環境資源法新論，2001 年 9 月。(簡體)

#### (二) 期刊論文

- 王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，第 35 期，2010 年 6 月，61-117 頁。
- 呂瞻、徐永康，信息公開與公民知情權的實現，2003 卷 6 期，2003 年，26-31 頁。(簡體)
- 宋宗宇，環境糾紛行政處理機制研究，科技進步與對策，2006 卷 5 期，2006 年 5 月，23-25 頁。(簡體)
- 李建良，論環境法上之公民訴訟，法令月刊，51 卷 1 期，2000 年 1 月，14-27 頁。
- 李建良，環境公民訴訟新典範－簡析台北高等行政法院九八年度訴字第五〇四號判決，臺灣法學雜誌，第 152 期，2010 年 5 月，57-68 頁。
- 李貴英，歐洲聯盟新化學品政策 REACH 法規之研究，法學叢刊，215 期，2009 年 7 月，19-40 頁。
- 陳愛娥，訴訟權能與訴訟利益，律師雜誌，第 254 期，2000 年 11 月，64-77 頁。
- 傅玲靜，公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？－環境法上公民訴訟之性質，月旦法學教室，77 期，2009 年 3 月，28-29 頁。
- 傅玲靜，檢舉是不是依法申請？－違反環境管制標準案件之訴權及司法審查密

度，臺灣法學雜誌，192 期，2012 年 1 月，168-172 頁。

詹世榕，中國 REACH 成形，臺灣準備好了嗎？—從中國新化學物質環境管理辦法看我國新化學物質管理，科技法律透析，2012 年 2 月，46-59 頁。

蔡秀卿，行政檢查，東吳法律學報，第 18 卷第 2 期，2006 年 12 月，43-74 頁。

呂忠梅，環境侵權訴訟，收錄於環境法案例辨析，高等教育出版社，2006 年 2 月，第 1 版，267-269 頁

### (三) 專書論文

呂忠梅，環境侵權訴訟，收錄於環境法案例辨析，高等教育出版社，2006 年 2 月，第 1 版。(簡體)

周珂主編，第十四專題：公司的環境責任，收錄於周珂著，環境法學研究，2008 年 7 月。(簡體)

洪家殷，行政罰調查程序中之當事人協力義務，收錄於臺灣行政法學會編，當事人協力義務／行政調查／國家賠償，第 1 版，2006 年 11 月，107-130 頁。

郭介恆，行政訴訟之當事人適格—兼論訴訟(願)無實益，收錄於當代公法新論(下)—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 7 月，29-52 頁。

陳春生，淺釋「環境基本法」，收錄於陳春生著，行政法之學理與體系(二)，2007，第 1 版，183-194 頁。

陳愛娥，行政程序制度中之當事人協力義務，收錄於臺灣行政法學會編，當事人協力義務／行政調查／國家賠償，第 1 版，2006 年 11 月，3-28 頁。

彭鳳至，論行政訴訟中之團體訴訟—兼論行政訴訟法第三十五條之再修正，收錄於當代公法新論(下)—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 07 月，99-134 頁。

葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，收錄於葉俊榮著，環境政策與法律，2002，第 1 版，229-267 頁。

葉俊榮，環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與現實的落差，收錄於法學叢刊社編，跨世紀法學新思維—法學叢刊創刊五十週年，2006，187-214 頁。

葉俊榮，邁向「自制」之路：美國最高法院對環保團體當事人適格的緊縮，收錄於葉俊榮著，環境理性與制度抉擇，1997 年 11 月，409-423 頁。

蕭文生，論當事人協力義務—以行政執行制度為例，收錄於蕭文生著，國家·地方自治·行政秩序，第 1 版，2009 年 9 月，237-274 頁。

蕭文生，職權調查主義、當事人協力義務與舉證責任，收錄於蕭文生著，國家·地方自治·行政秩序，第1版，2009年9月，275-303頁。

#### (四) 研討會論文

傅玲靜，毒性化學物質管理法修正方向之檢視－以環境資訊與污染管制之觀點為中心，發表於臺灣法學會主辦，21世紀環境法之新挑戰環境法暨災害防救法國際學術研討會，2012年1月8日。

傅玲靜，環境資源之風險治理規範-兼評高雄高等行政法院99年度訴字第484號判決，發表於行政院法規會主辦，行政院101年度學術研討會，2012年8月31日。

黃錦堂，環境法上之當事人適格－高雄高等行政法院95年度訴字第1061號判決評論，中央研究院法律學研究所籌備處、最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院主辦，「2009 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之一，2009年5月23日。

李建勛，論土壤污染防治法，環境法制與建設和諧社會，2007年全國環境資源法學研討會論文集。

## 二、外文

### (一) 英文

Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law and Process* (2006).

Bradley C. Karkkainen, *Bottlenecks and Baselines: Tackling Information Deficits in Environmental Regulation*, 86 *TEX. L. REV.* 1409 (2008).

Bradley C. Karkkainen, Reply: “New Governance” in Legal Thought and in the World: Some Splitting as Antidote to Overzealous Lumping, 89 *MINN. L. REV.* 471 (2004).

Eric. W. Orts, *Reflexive Environmental Law*, 89 *NW. U. L. REV.* 1227 (1995).

George B. Wyeth, “Standard” and “Alternative” Environmental Protection: The Changing Role of Environmental Agencies, 31 *WM. & MARY ENVTL. L. & POL’Y REV.* 5 (2006).

Gunther Teubner, *The King’s Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law’s Hierarchy*, 31 *LAW & SOC’Y REV.* 763 (1997).

Michael C. Dorf, *The Domain of Reflexive Law*, 103 *COLUM. L. REV.* 384 (2003).

Mikael Karlsson, *The Precautionary Principle in EU and US Chemicals Policy: A Comparison of*

Industrial Chemicals Legislation, in: REGULATING CHEMICAL RISKS: EUROPEAN AND GLOBAL CHALLENGES 239 (2010).

Richard B. Stewart, *A New Generation of Environmental Regulation?*, 29 CAP. U.L. REV. 21 (2001).

Rosemary O'Leary, *Environmental Policy in the Courts* in ENVIRONMENTAL POLICY NEW DIRECTIONS FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY (Norman J. and Michael E. Kraft ed., 2006).

Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).

Lujan v. National Wildlife Federation, 497 U.S. 871 (1990).

*Sierra Club v. Morton*, 405 U.S.727 (1972).

Unites States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedure, 412 U.S. 669 (1973).

## (二) 德文

Calliess, Christian / Lais, Martina: REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, S.290-299.  
Fluck, Jürgen: REACH: Rechtsfragen des Imports in die Europäische Gemeinschaft, EuZW 2007, S.326-332.

Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.

Krause, Lars: Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S.496-500.

Redeker, Konrad / von Oertzen, Hans-Joachim, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl., 2010.

Schrader, Christian: Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG – Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, S.130-135.

Sodan, Helge / Ziekow, Jan, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., 2006.

Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger / Voßkuhle, Andreas: Umweltrecht, 5. Aufl., 2003.

Stüer, Bernhard: Bau- und Raumplanungsrecht, 4. Aufl., 2009.

Walter, Christian: Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Århuus-Konvention, EuR 2005, S.302-338.