

中文摘要

環境保護議題牽涉層面頗廣，不僅造成各種全球性問題，亦直接關係該國政治、經濟、社會、法律等複雜問題。基於法治國家要求，政府所採行之各項環境保護制度或措施，除須儘量達成永續發展目標外，並須符合現行有效之法規範。又環境保護法規種類及規定內容相當複雜，於不同領域（如水污染、空氣污染或廢棄物清理等）之環保法規，可能規定有相同之管制(command and control)或經濟性誘因手段，其各自規定之用語、內容、使用之各種環境保護手段等事項，可能因立法疏失或立法技術不成熟或政策改變等因素，而發生就同一事項各有不同規定用語、內容等情事，而使實際環保行政作業上發生困擾，因此有對我國現行環境保護法規規定用語、內容及採行各項政策手段，予以整合使其趨於一致之必要。基於上述考量，行政院環境保護署曾於八十六年七月委託國立政治大學劉宗德教授執行「評估、整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫。此一研究計畫分成二期，第一期研究著重於建立主要判斷標準及審查流程，以供具體檢視環境法規各項規定內容之合憲性、合法性及統一性時之用。第二期研究（即本研究計畫）則以上開標準及審查流程，具體審視我國現行主要環境保護法規之合憲性、適法性及統一性，以提供主管機關執行法規或於將來擬制、修法規時之參考。整體而言，本研究計畫主要內容包括如下各項：

- 1.提出檢視環境法規合憲性之判斷標準及主要檢索流程。
- 2.提出檢視環境法規合法性之判斷標準及主要檢索流程。
- 3.提出檢視環境法規之統一性判斷標準及主要檢索流程。
- 4.基於研究成果，除提出「疑似違憲、違法或不統一之環保法令目錄」外，並對環保主管機關提出建議，包括：
(1)訂定「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」，以使有關機關能持續檢

中文摘要

討環保法規之合憲性、適法性及統一性問題。(2)建立「環保法規合憲性、適法性及統一性監視制度」，使全民參與監督環保法規之合憲性、適法性及統一性。

研究成果報告摘要

環境破壞與環境污染，為高度產業化社會必然發生之現象，以往我國為維持高經濟產業發展政策，長期忽略自然環境與生活環境之保護，無節制地開發與建設，導致台灣地區環境遭受前所未有之污染與破壞，各種環境問題層出不窮，環境保護乃成為當前國家法制建設最重要之課題。因此，一九八七年八月二十二日行政院環境保護署成立後，即致力於環境法規之建制工作，預期達成以環境基本法為頂點之環境保護法律體系。然截至目前為止，由於充斥各種不利因素之情況下，我國環境保護工作進展，一直相當遲緩，加以偏重經濟與科學技術發展，以及人民長期欠缺環境保護意識之結果，各項法制建設，仍多屬於消極之公害防制，欠缺整體性環境保護規劃，且各種環境保護手法仍以規制性手法為主。因此政府各項相關環境保護措施，其涉及人民權益事項者，不勝枚舉。此於人民權利意識高漲之今日，此類環境保護法規、措施是否符合法治主義之要求，乃為亟待檢討之課題。因此，行政院環境保護署曾於八十六年七月委託國立政治大學劉宗德教授執行「評估、整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫，目前已就整體環境法規合憲性、合法性及統一性之主要判斷標準及檢索流程，獲有初步成果。然此畢竟仍係就整體環保法規所為概略性整理研究，對於實際執行各項個別環境法規時，其合憲性、適法性及統一性，並未進一步觸及，爰以前次研究成果為基礎，進一步檢討個別環保法規，乃有本第二期計畫之提出。

茲將本次報告研究成果，依據主要審查項目，摘要如下：

第一節 環保法規之合憲性、適法性及統一性審查

一、權力分立與權限劃分部分

此一部分，除應注意憲法或組織法之有關規定外，另如最近公布施行之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、地方制度法等，關於中央與地方職掌，均有變動，於現行其他相關環境專業法規（如噪音管制法第三條、第四條、第五條、第二十一條等）修正前

研究成果報告摘要

，有關其涉及組織權限規定部分，應如合與地方制度法等法律做一妥適調整，必須進一步檢討。此一中央與地方權限劃分問題，同樣亦出現於各專業環境法律之施行細則中。

其次關於憲法第八十六條第二款規定之專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之問題。八十七年五月八日司法院大法官曾作成釋字第四五三號解釋，就商業會計法第五條第四項授權中央主管機關認可商業會計記帳人之資格部分，認為商業會計記帳人屬憲法第八十六條第二款之專門執業及技術人員，而宣告違反憲法規定。則本號解釋對於現行若干環境保護專業人員之管理，發生何種影響，亦有檢討餘地。

茲整理說明此一部份結論如下：

(一) 組織調整與地方自治

例如依八十七年十二月二十八日公布之「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第五項授權訂定之「行政院環境保護主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整表」（以下稱「功能業務與組織調整表」）（以八十八年六月三十日台環(88)第二五四四〇號令公布，並自同年七月一日生效），固就台灣省或省政府主管或執行事項，得以命令予以調整。惟此係指相關法律未修正前之過渡措施，若相關法律業已修正，解釋上自不能再依該命令劃分中央與地方權限。茲說明如下：

1. 據此，地方制度法已於八十八年一月二十五日公布實施，且空氣污染防治法亦已於同年月二十日修正通過，則有關空氣污染防治事項之權限劃分，自應依上開二法律解決，自無再依上開命令之劃分調整之理¹。因此，上

¹ 亦即，除於各專業環保法律中有特別規定者外，其有關中央與地方權限之調整，至少應儘量考慮地方制度法第二十一條（跨二以上地方自治團體之事項，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

開功能業務與組織調整表中，就空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法第二條第一項、第三條、第四條、第五條第一項、第三項、第七條第二項、第十條及第十一條中原規定台灣省或台灣省政府之權限部分，予以調整劃分者，顯然不當。同理，廢棄物清理法已於八十八年七月十四日修正公布，惟其原舊法第三十五條授權省主管機關擬定施行細則之規定，並未隨同修正而仍保留，則解釋上應認為立法者仍授權省訂定施行細則，就此點而言，前開功能業務與組織調整表將前開第三十五條之權限劃歸中央主管機關訂定之規定，應認已與廢棄物清理法牴觸。

2. 於地方制度法公布施行後，依同法第三十條、第四十三條規定，無論係自治事項抑或委辦事項，自治條例若無其他法律之授權或依據，均不得牴觸憲法、法律或法律授權訂定之命令。準此，原水污染防治法第七條第二項以及放流水標準第六條關於省主管機關得擬定個別較嚴之放流水標準之規定，其後於功能業務與組織調整表中，改由縣市訂定者，其單純以法規命令（即調整表）之規定，而使縣市訂定之命令（各縣市放流水標準）得以牴觸中央法規（中央放流水標準）者，是否符合上開地方制度法之規定，存有疑問。

(二) 施行細則與權限劃分

關於各專業法律有關中央與地方權限劃分問題，我國行政慣例上，向來係於施行細則中予以具體明定，此一做法，嚴格而言，未盡符合地方自治之要求，且於該施行細則有關權限劃分之規定，與地方制度法及其相關法規發生衝突時，如何處理，亦容易產生問題。

）及第二十二條（涉及中央或其他自治團體之權限之事項，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定）規定，為其程序上基本要求。

研究成果報告摘要

(三) 各種環境專業技術人員之管理與憲法第八十六條第二款之專門職業人員資格之選擇銓定

水污染防治法第二十一條、空氣污染防制法第三十二條第三項及毒性化學物質管理法第十六條第二項，關於環境保護專責人員之管理；環境用藥管理法第十七條第二項關於環境用藥專業技術人員之管理等規定，依釋字第四五三號解釋之精神，是否已侵害考試院依前開憲法規定之權限，非無疑義。

(四) 其他自應自治事項之問題

例如：

1. 空氣污染防制法第五條、第六條關於空氣污染防制區之劃定，一律改由中央劃定並公告，是否符合地方自治之精神，有進一步檢討必要。
2. 同理，空氣污染防制法第五條第三項關於空氣品質標準規定由中央主管機關訂定，而排除各級地方主管機關訂定權限之部分，亦與地方自治精神有違。

二、環保法規合憲性部分

按有關個別環境法規之合憲性問題，整體而言，主要有如下問題：

(一) 違憲疑義之一般性說明

1. 授權明確性原則之違反

此一情形，主要導因我國立法者習慣以概括授權方式，授權行政機關訂定相關行政命令而衍生。此外，我國授權法律之規定，普遍過於粗糙，就授權之目的、內容及範圍等事項，往往無法自授權法律本身得知，縱觀察整體法律之規定，亦未必能獲致清晰觀點。此一問題，於將來修正相關法律時，應儘量予以修正配合。

其次，於司法院大法官已對某一事項之授權明確性要求，已有具體說明者，有關法律之規定，自應符合其要求。例如，有關基於污染者付費原則，而對各種污染源徵收特別公課之部分，釋字第四二六號解釋要求關於其徵收目的、對象、用途，應以法律定之，如授權以命令規定者，其授權應符合具體明確之標準，又關於徵收

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

費率類別、支出項目等，因涉及地方政府之權限，考量如何因地制宜，逕以法律為必要之規定。基於本號解釋，空氣污染防治法就該空氣污染防治費之徵收問題，並已改於法律中予以明定（第十六條至第十九條），則其他相關法律，例如水污染防治法關於水污染防治費之規定、廢棄物清理法關於廢棄物回收清除處理費之規定等，將來修正時，自宜為適當修正使其符合上開解釋之要求。

又最近釋字第四八八號解釋，將授權明確性原則之要求，擴張及於相關程序及司法救濟途徑之明確性問題，其爾後發展亦值得留意。

2. 處罰（罪刑）法定原則之違反

就環境行政手法之類型言，規制性手法無論係就我國抑或其他國家，均為最被廣泛運用者。因此，此類法律既涉及人民權益事項，其規定基於法律明確性原則，自應儘量舉體明確，以免發生適用上之疑義。尤其於對人民違反行政法上義務，而欲施以一定之制裁時，不僅各該規制法規之構成要件內容，就該應負處罰責任之人為何而言，更應具體明確明定，以符合處罰法定原則。就此而言，我相關環境法律之規定是否符合此一要求，普遍存有疑義。亦即，各環境法律普遍以例如開發單位、公私場所、工商廠（場）等概念為規制對象，而上開概念雖個別法律中有進一步規定其內容，然因該單位或場所並非有權利能力之人，不具有法律上人格，無法成為處罰之對象，則各環保法律中以類似上開單位或場所為處罰對象者，究竟應以何人為處罰對象，即有不明確情形。就此點而言，我現行環境法律之規定，實宜配合修正。亦即，或於各該概念之定義中，明定其應負責任之人，或於各該處罰條文中，明確規定，始符合處罰法定原則之要求。

3. 禁止溯及既往原則之違反

此一情形，主要係因人民環境污染行為，通常具有持續性質，因此，凡相關環境法規有修正或變更時，對於修正或變更生效後之規定，通常亦適用於其嗣後之排放污染行為（不真正溯及既往）。然問題在人民為符合相關排放污染標準或其他規制義務，往往須投注相當人力、物力與財力，以改善其生產設施或設置或增修相關防污設備或措施，就此情形，如相關環境

研究成果報告摘要

法規發生變動者，如適用其各該新法規者，有違反人民信賴或過渡侵害人民財產權之虞。就此一問題，我國少數環境法律，固然已有若干過渡措施規定，然整體而言，此一情形，仍普遍存在。此種溯及適用情形，是否妥適，固應就具體個案檢討，而非一律視為違反法律不溯及既往原則；然基於釋字第四六五號解釋之精神，其合憲性仍非無疑義。就此點而言，解決之道，除儘量於各專業法律中予以具體明定外，技術上，似可考慮與各項經濟性誘因配合，以達實際上溯及適用之效果。換言之，對於新舊污染源，視其所排放污染物對環境影響之大小，於經濟上予以差別處理，使其邊際污染防制成本低於邊際污染排放成本，當能達成類似功能。

(二) 違憲疑義之個別具體法令規定之說明

1. 應以法律規定之事項

例如：

- (1) 環境影響評估法關於完成環境影響評估後開發前，發生有情事變更情形，應如何處理，漏未規定，例如得否撤銷對原評估書之認可、抑或要求重為環境影響評估或得修改原審查結論等，涉及開發單位之權益，應於法律中予以明定。
- (2) 「土壤處理標準」因直接涉及人民權益，宜於法律中予以明定或有授權規定。

2. 宜以法律規定之事項

例如：

- (1) 關於環境保護工程業之管理、環境團體之設立許可及監督，目前均以命令加以規範，例如環境保護工程業管理規則、環境保護財團法人設立許可及監督準則等。就該等命令言，涉及是否無法律之授權或依據而侵害人民權益之問題（即命令之適法性問題），然就上開營業或團體之管理，相對於環境保護之重要性言，則涉及是否宜有單獨法律或法律授權訂定管理法規之問題（即合憲性問題）

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

- 。
- (2)關於環境影響評估之對象事業、評估項目、實施主體、評估程序等事項，除環境影響評估法之部分規定外，目前均分別規定於開發行為環境影響評估作業準則、政府政策環境影響評估作業準則等行政命令，鑒於此類事項之重要性，以及其所牽涉各機關權限調整與各方利益衝突範圍之廣泛與複雜性而言，似有於法律中進一步詳細規定之必要。此一問題，若同時考量現行上開命令之內容，多屬程序性規定，其是否構成行政程序法之例外規定（同法第三條第一項參照），以及是否符合釋字第四八八號解釋之精神時，上開事項，有於相關法律進一步明確規定或為更詳細之授權之必要。
 - (3)現行水污染防治法施行細則中有關污泥之管理部分，涉及人民權益，宜於法律中明定或授權。同理，關於廢棄土方處理問題，似亦宜廢棄物清理法中進一步明定。

3.違反法明確性原則疑義部分

- (1)環境影響評估法第七條第三項所規定之「許可」，究指「目的事業主管機關之許可」抑或指「環評主管機關之許可」，並不明確。
- (2)環境影響評估法第十四條第一項關於環境影響評估說明書未經「完成審查」不得為開發行為許可之規定，是否指經依同法第七條第二項作成審查結論即為完成審查，若聯結同法第七條第三項所稱許可係指「目的事業主管機關之許可」而言時，則何謂「完成審查」，其意義亦不明確。
- (3)水污染防治法第八條規定污泥應「妥善處理，不得任意放置或棄置」，以及同條及第二十八條第二款規定之「污泥」之意義如何，因均涉及適用同法第三十八條、第四十九條處罰規定，而具有強制性，故上開條文之規定

研究成果報告摘要

應避免過於籠統（如第八條）或有於必要立法明定其意義（如污泥之定義）。

- (4) 水污染防治法第十八條關於授權中央主管機關訂定事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法之規定，其授權目的、內容及範圍均欠缺明確。

4. 違反制度目的部分

例如，關於污染防制（治）費等特別公課，應符合污染者付費原則及專款專用原則，業經釋字第四二六號解釋在案，則空氣污染防制法第十八條第一項第三款、第十款關於污染防制費支用項目之規定，是否符合污染者付費原則，值得商榷。

5. 違反平等原則部分

例如空氣污染防制法第十九條第一項關於對固定污染源空氣污染防治費之減免及獎勵之規定，不及於對移動污染源之減免或獎勵，似有違反平等原則之疑義。

三、環保法規之適法性部分

關於環保法規之適法性，主要集中於授權與否、如何授權、授權目的、內容等事項，應如何判斷問題。就有關命令而言，主要即指是否已經授權、其訂定是否符合授權方式、其內容是否符合授權之目的、範圍等問題。亦即：

如個別法律中之授權規定，係如「xx施行細則」、「xx組織規程」、「xx辦事細則」、「xx排放標準」、「xx收費辦法」等方式者，一般容易判斷是否已有授權。此時，其主要問題並非在於有無授權，通常係在該基於授權訂定之法令，其訂定方式是否符合授權母法規定之方式（如組織、程序、名稱等），以及該命令之內容是否符合授權目的與範圍（適法性審查）。其中，尤其關於法令訂定之方式（如應否會商、會同其他機關而訂定或應否送上級機關備查等）是否符合授權母法之規定，最容易發生問題。

再者，個別授權法律中並無明確之授權，僅規定xx事項應符合相關主管機關之「規定」者。關於此一部分，是否應認為已有法律

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

之授權，頗有疑問，實務做法亦不一致。就法律本身用語言，雖僅規定某一事項應符合主管機關之「規定」，解釋上固得認為立法者對於該等事項，因屬涉及人民權益之事項，而有授權行政機關訂定法規命令之意思（是否符合授權明確性要求則為另一問題），從而宜以符合中央法規標準法之命令形式為之，以免行政部門藉以規避立法機關監督，惟實踐上未盡然符合此一要求。又其若非以法規命令形式出之，縱其性質認為仍屬職權命令或行政規則之一種，姑不論其是否符合立法者之意思，就對之所為合憲性、適法性審查而言，即須受更嚴格之審查。

茲整理說明此一部分結論如下：

(一)程序適法性部分

1.法規生效日期之程序瑕疵

例如，依「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第五項訂定之「行政院環境保護主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整表」，其發文日期暨字號為八十八年六月三十日以台(88)環字第二五四四〇號令，規定生效日期為八十八年七月一日，而該命令刊登公報日期為八十八年七月二十一日，其關於法令之生效，顯然未考慮到達主義之要求。

2.命令訂定程序問題

例如：

(1)如關於土壤處理標準之訂定，依事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條，原規定由省主管機關會商目的事業主管機關擬定，其後於功能業務與組織調整表改由中央主管機關辦理，而無須會商相關目的事業主管機關，就其訂定程序刪除目的事業主管機關之參與部分，是否妥適，非無疑問。

(2)又如關於空氣品質標準之訂定，係由中央主管機關會商有

研究成果報告摘要

關機關後訂定（空污法第五條第二項），然關於符合空氣品質標準之研判準則、空氣品質監測之標準方法，解釋上亦宜由中央主管機關會商有關機關訂定，然上開標準第四條及第五條卻一律規定由中央主管機關訂定，此不無程序上瑕疵。

(二)法規訂定權限問題

例如：

1.無權限

- (1)關於土壤處理標準應由何機關訂定，水污染防治法並無明確規定，準此，事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條規定由省主管機關會商目的事業主管機關擬定者（其後於功能業務與組織調整表改由中央主管機關辦理），其命令訂定權限係依何種標準決定，即有疑問。換言之，就現行「土壤處理標準」言，其訂定係屬無權限。
- (2)環境檢驗測定機構管理辦法之授權依據，嚴格而言，僅有空氣污染防制法及水污染防治法二法律，故其規範內容應不能包括空污法及水污法以外之其他各項環境檢驗業務。準此，本辦法之規範內容如涉及空污法及水污法以外之事項者，例如同辦法第九條第一項，即有逾越授權日法規範圍之虞。
- (3)又如關於毒性化學物質之運作，嚴重涉及人民之生命、身體、健康，基於對因毒性化學物質運作致上開權益受損之無辜第三人，自設計一套完善而周全之保障制度，例如強制投保第三人責任保險屬之。惟因強制投保第三人責任保險，係直接侵害或限制人民權利或課予義務，應有法律之依據或授權始得為之。準此，「運作毒性化學物質強制投保第三人責任保險實施要點（八十八年三月三十一日）」，並無法律之依據或授權，顯然違法。

2. 違反再授權禁止原則

例如，「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗測定機構管理辦法」係依「交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法」第三條第三項及「機動車輛噪音管制辦法」第三條第二項授權訂定，屬於再授權訂定之命令。於此一再授權之情形，除原（第一次）被授權訂定命令之機關與再（第二次）被授權訂定命令之機關均相同者外，原則不得為再授權。按空氣污染防治法第三十八條授權訂定之「交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法」以及噪音管制法第九條第三項授權訂定之「機動車輛噪音管制辦法」，均明定由「中央主管機關會同交通部訂定」，然其後經再授權訂定之「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法」卻僅由中央主管機關訂定，因此，有關空氣污染檢驗及處理辦法第三條第三項及機動車輛噪音管制辦法第三條第二項之再授權規定，顯與再委任禁止原則有違，而據上開再授權規定訂定之機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法，則有權限上之瑕疵。

3. 非授權依據

例如：

- (1) 環境檢驗測定機構管理辦法第一條明定其授權依據除空氣污染防治法第二十二條第二項及水污染防治法第二十二條第二項外，尚包括「行政院環境環境檢驗所組織條例」第二條。其中關於以環保署環檢所組織條例為授權依據部分，顯然不當。
- (2) 固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點以空氣污染防治法第二十一條第三項作為訂定依據之一，顯然不當。
- (3) 水污染防治法施行細則第四十七條第二項關於預鑄式水污染防治措施審查作業規範之規定，其授權依據應為建築技

術規則，而非水污染防治法。

4. 變更授權權限

如水污染防治法施行細則第四十七條第一項規定，除侵犯中央建築主管機關及其他目的事業主管機關之法定職權外，亦有變更原來母法所授權之機關之嫌。

(三)法規命令逾越授權母法或增列母法所無限制，或職權命令或行政規則規範事項或不合應有法律之依據或授權

例如：

1. 環境檢驗測定機構管理辦法第十六條第一項、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第十五條第一項、環境保護工程業管理規則第二十條、環境影響評估法施行細則第四十一條關於行政檢查之規定，應有法律之依據或授權始得為之。
2. 應否或如何規範，授權母法無明確規定，致生是否逾越授權母法規定之嫌疑者：
 - (1) 關於環境影響評估法施行細則第十四條規定提出替代方案重新送審時，要求不得與原審查認定不應開發之理由牴觸部分；
 - (2) 同施行細則四十二條規定「開發期限之限制」部分；
 - (3) 空氣污染防治法施行細則第三十八條至第四十條有關復工時之試車義務、水污染防治法施行細則第二十三條、第六十七條之試車計畫或試車評鑑義務等規定；
 - (4) 同法施行細則第四十七條第四款關於得剝奪同法第六十五條限期改善期限利益之事由；
 - (5) 空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法附件三、附件四關於得禁止各級學校、幼稚園及托兒所戶外活動或停課之規定；

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

- (6)水泥業空氣污染物排放標準第六條關於煙囪最低高度之限制；
- (7)關於公私場所固定污染源申請空氣污染防制費減免辦法第九條第二項關於申請減免而有虛偽記載者五年內不得再申請硫氧化物除去效率核定之規定；
- (8)公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點第三點關於申請排放總量及濃度許可之資格限制規定；
- (9)水污染防治法施行細則第十七條、第十八條第一項關於事業設立或變更時，於應先檢具水污染防治措施計畫經地方主管機關審查核准之事業種類、規模及範圍等事項、同施行細則第二十八條關於應依同法第十四條申請污水排放許可證之污水下水道種類等規定；
- (10)水污染防治法施行細則第四十八條第一項規定之申報勘驗義務；
- (11)事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二條第二款關於「視為稀釋」之規定、第八條第四款關於設置獨立專用電表義務、第二十條關於可採行土壤處理之事業、第二十三條關於土壤處理系統之許可要件、第二十四條第二項關於土壤處理標準之授權、第二十七條關於採樣義務、第五十四條關於廢污水繞流排放禁止義務之規定；
- (12)廢污水排放收費辦法第十一條第三項關於得委託自來水機構或其他機構協助代收水污染防治費部分；

等，授權母法均無明確規定，有逾越授權母法之嫌。

3.無法律依據而有制裁規定

- (1)環境保護專責單位或人員設置及管理辦法（本辦法基於空

研究成果報告摘要

污法、水污法及毒物法之授權訂定) 第二十二條關於對廢水處理專責人員違法法定義務得撤銷合格證書之規定部分，逾越水污染防治法第二十一條之授權。

- (2) 環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條第一項第四款、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第十八條第向第四款後段，將「其他違反有關環境保護法規規定，情節嚴重者」，列為撤銷專責人員合格證書情形之一，亦欠缺法律之明確授權，而與釋字第四三二號解釋意旨有違。
4. 無法律之依據而限制或增加人民義務：例如，水污染防治法第四十五條規定，關於增列未管制項目之申報義務或增加已管制項目之檢測、記錄及申報頻率之規定，顯無法律之依據而限制人民權益。
5. 環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條第二項、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第十八條第二項、環境檢驗測定機構管理辦法第二十一條第二項、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第二十一條第二項規定，無法律之授權而限制人民之工作權。
6. 環境檢驗測定機構管理辦法第二十條至第二十二條、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第二十一條第一項、環境保護工程業管理規則第二十四條第一項，無法律之依據或授權，而訂定制裁性條款。
7. 關於營業或機構之設立條件，或各種專業人員資格之限制，如無法律之依據或授權，其限制應符合規範目的。準此，機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第三條關於檢驗機構設立條件之限制、環境工程業管理規則第六條第一項、第七條第一項關於環境保護工程業設立條件之限制、環境保護財團法人設立許可及監督準則第六條關於環境保護財團法人之設立條件等規定，

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

是否符合規範目的，均有進一部檢討必要。

- 8.關於經處以限期改善命令後，其是否完成改善，除法律已有明文規定者外，以其是否提出完成改善報告或其他證明文件並經檢查合格為判斷標準部分，例如，環境影響評估法施行細則第四十五條第一項、水污染施行細則第六十四條、第六十五條、噪音管制法施行細則第二十一條、飲用水管理條例施行細則第十七條等規定，有增列法律所無限制之虞。此外，其上開完成改善報告或其他證明文件之提出義務，縱有法律之明文規定，於適用上亦容易發生一事二罰之疑慮，例如空氣污染防制法第六十四條第一項及同法施行細則第四十二條、第四十三條規定等。

(四)違反平等原則部分

例如：

- 1.環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第十二條第四項關於二以上事業共同設置專責單位或人員之規定部分，其設置之員額與一般單獨設置之情形無異，似未盡符合公平。
- 2.中央主管機關依各業別、設施或污染物項目或區域，而訂定之不同排放標準，縱有法律之依據或授權，如空氣污染防制法第二十條，亦非當然認各該不同排放標準所致差別待遇為法律當然允許，仍須個別檢討其是否符合平等原則及規範目的等之要求。
- 3.交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第十條第三項關於使用中車輛未依規定定檢或定檢不合格之交通工具，分別該車輛是否為機器腳踏車而異其適用法規，顯與平等原則有違。
- 4.空氣污染防制費收費辦法第十一條關於固定污染源空氣污染防制費低於一百元免徵之規定，宜有法律之依據

研究成果報告摘要

，且其排除適用於移動污染源之情形，亦與平等原則有違。

(五) 違反法明確性原則

例如：

1. 空氣污染防治法施行細則第四十七條第八款所謂「其他經交通主管機關規定之事項」，除發生是否違背法明確性原則之疑慮外，亦有權限不當聯結之問題。
2. 公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法第六條第三項關於經累計儲存之減量額度，得「抵減其空氣污染物排放量」之規定，究何所指，未臻於明確，其適用結果，可能亦與逐步削減排放總量之規範目的不符。

(六) 違反法規不溯及既往原則

例如：

1. 環境保護工程業管理規則第二十七條規定，欠缺法律之依據或授權而有溯及適用之效果，有違法之虞。
2. 空氣污染防治法施行細則第十七條、第十八條關於自動監測設施之設置或連線義務具有溯及適用效果，恐有逾越同法第二十一條規定之適用範圍之嫌。
3. 各種排放標準之溯及適用問題，例如固定污染源空氣污染物排放標準溯及適用於既存污染源部分、廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第八條附表一、附表二、第十一條、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第五條、第十條、以及各種逐年逐批公告加嚴之排放標準等，均發生得否以及應如何溯及既往等問題。

(七) 逾越規範目的

例如：

1. 環境保護財團法人設立許可及監督準則第十七條第三

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

款規定，容易對環境保護財團法人造成過渡干預，而逾越原規範目的。

2. 水污染防治法施行細則第十六條關於水污染防治費優先用於下水道建設部分，是否符合同法第十一條第一項規定之專款專用之要求，存有疑義，且亦有牴觸污染者付費原則之虞。
3. 廢污水排放收費辦法第九條關於家戶之水污染防治費規定採依自來水量乘以公告單價計算，與污染者付費原則未盡相符。

四、環保法規之統一性部分

關於環保法規之統一性審查標準，如前所述，仍以各個環境法制手法為基本單位，包括法規本身之形式上統一性判斷，手法目的、結構之統一性判斷，以及類似手法彼此間之整合與分離。亦即：

(一) 法規本身之形式上統一性判斷

關於此一部分之統一性問題，最為單純，一般而言，若將各環境領域之具體環境手法予以臚列整理，即可獲知各相同手法間其形式上是否統一。

例如：

1. 空氣污染防制法第六條第五項關於污染物排放量規模以及二、三級防制區污染物容許增量限制，規定由「中央主管機關訂定」，而同法第八條第五項關於第二項之污染物容許增量限值及第二、三項污染物排放量規模，則規定由「中央主管機關會商有關機關定之」，鑒於二者於制度功能上具有關聯性，故前開二條文之規定，存有不統一之處。
2. 空氣污染防制法第三十二條第三項、水污染防治法第二十一

研究成果報告摘要

條以及毒性化學物質管理法第十六條第二項關於環保專責單位或人員設置及管理辦法之授權規定，並不統一。且於毒性化學物質管理法僅有專業技術管理人員，而無專責單位之規定，亦與空氣污染防制法及水污染防治法之規定不一致。

- 3.環境影響評估法第七條及第二十二條規定之用語，未盡一致。
- 4.環境影響評估法施行細則第三十六條關於變更替代方案是否為本法第十六條第一項所稱變更原申請內容之問題，規定若係發生於環境影響說明書者，則為變更原申請內容，反之，若係發生於環境影響評估書者，則否。此二者間顯然存有不一致情形。

(二)手法目的、結構之統一性判斷

關於手法之目的、結構之統一性判斷，包含環保手法之目的、運用之行政措施種類與行為形式、程序、各措施彼此間之關係。換言之，其判斷標準主要在於同一類型之各該手法間，得藉對其目的、可能行為形式、以及組合運用情形，以判斷其統一性問題。

例如：

- 1.依功能業務與組織調整表之規定，將水污染防治法第九條有關總量管制之實施及總量管制方式之擬定，改由縣市主管機關管制或擬定。惟同為總量管制手法，依空氣污染防制法第八條至第十條之規定，卻主要為中央主管事項，縣市原則應依中央擬定之總量管制計畫訂定空氣污染防制計畫執行之。二者顯然存有不統一之處。
- 2.環境影響評估法第七條第二項規定之「環境影響評估說明書審查結論之公告制度」、第三項規定之「公開說明會制度」、同條項規定與同法施行細則第十七條規定之

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

「第七條第三項之許可」之意義、同法施行細則第四十三條關於「審查結論之內容」之規定等，是否均指向於同一制度性功能，是否彼此矛盾致使各自規定之功能或實效有所減損等問題，均有檢討必要。

(三) 類似手法彼此間之整合與分離

關於環保手法彼此間之整合與分離問題，一般而言，若基於同一目的，就同一事項之某一環保手法，被普遍運用各環保領域者，即可考慮是否予以整合為一。亦即，類似手法應如何整合，應考量其手法種類與結構之同一性、手法目的之同一性、適用範圍之普遍性、以及整合規定之理論上可能性等因素，加以觀察。

1. 環境保護專業人員與環境用藥專業技術人員二者，性質上類似，可考慮予以整合於同一管理辦法中。
2. 關於環境檢驗測定工作，目前訂有環境檢驗測定機構管理辦法一種，以資適用，然解釋上，僅能適用於有關空氣污染防治與水污染防治之環境檢驗測定工作。對此，可考慮同時納入毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第二項之檢驗測定業務，制定統一之環境檢驗測定機構規範辦法。

第二節 建議

基於本次有關環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合研究成果，除列舉若干有違憲、違法或不統一之個別具體規定外，鑒於環保法規之合憲性、適法性及統一性問題，無論於現行整體環保法令抑或於將來擬制（訂、修）定相關環保法令時，均具有理論上與實踐上重要性。因此，為使此一環保法規之合憲性、適法性暨統一性問題，得以被經常顧及，以使整體環保行政趨於流暢無阻礙或無所瞻前顧後，故於前述研究基礎上，擬提出下列建議，亦即建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」以及「環保法令合憲性、適法性及統一性監視制度」二者。前者主要為關於環保法規於規劃、草案乃至執行階段，各相關主管機關及執行機關，應如何隨時配合其組織權限或業務實施，進行環保法規之合憲性、適法性及統一性評估整合作業問題；後者主要為除由行政機關就現行或將來擬制（訂、修）定之環保法令，隨時進行檢討評估外，為使相關環保法規之規定，其合憲性、適法性及統一性問題獲致更完善且具說服力之解決，而建立由各污染源（主要為受規範對象之產業）、環境保護團體、以及一般民眾參與提供意見之監視制度。茲說明如下：

一、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」

有關環保行政組織權責與業務範圍之劃分，可分為垂直劃分與水平劃分二種。前者，例如中央與地方之組織與權責劃分；後者尚可分為機關內部之水平組織與業務範圍劃分（如環保署內之各業務單位），與不同機關間之水平組織與權責劃分（如環保署與農委會、經濟部、交通部、營建署等機關中涉及（實質）環保行政業務部分）。因此，以中央主管機關之環保署而言，欲建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」，宜分別上開組織權責與業務範圍之不同結構，而設計，亦即：

(一)中央與地方業務分派暨權責劃分（環保署或內政部統籌）

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

- 1.首先，於此一部分因於各專業環保法令多有關於中中央與地方主管機關之權限劃分規定，以及地方制度法第二十二條有關中央地方權限劃分事項解決方式之規定，故宜分別情形由環保署或內政部為統籌調整。
- 2.就業務分派問題言，中央於實施政策規劃、法律及中央法令之制（訂、修）定等業務，以及地方於制（訂、修）定相關地方法令或執行環保業務時，如發生與中央與地方權限劃分之爭議問題者，宜將各相關爭議及牽涉條文規定予以提報或函告環保署或內政部予以統一彙整，並分別依據相關規定邀集相關各級機關會商，或依地方制度法之規定解決，並將相關結論彙整納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。

(二)中央相關部會之業務分派暨權責劃分（行政院統籌）

中央各相關部會涉及環保業務者，其業務分派暨權責劃分，宜由行政院統籌。亦即，例如關於環境影響評估制度與都市計畫、開發計畫、產業政策、農業政策等問題，發生衝突或不一致問題時，由行政院召集各相關部會會商解決，並將結論納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。其中，尤其關於各部會主管法令與環保法令之整合調整問題，應為其重點所在。

(三)環保署內部業務分派暨權責劃分（環保署統籌）

- 1.有關環保署內部業務分派暨權責劃分問題，由環保署統籌，就環保署內部各業務單位主管法令發生有合憲性、適法性及統一性問題時，先函知部內法規會或訴願會表示意見，並由法規會彙整，其有重大違憲、違法疑義或應由署長調整統一性問題者，由署長召集各業務單位開會決定，並將結論納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。
- 2.又關於各項基本法律，例如行政程序法、行政執行法、訴願法、行政訴訟法等規定，與各專業環保法令發生有

研究成果報告摘要

互相牴觸或規定不統一情事者，宜各業務單位分別或由法規會統一致函其他機關或部會（例如關於行政執行法與行政程序法部分向內政部、訴願法部分向行政院、行政訴訟法部分向司法院）徵詢法律意見後，除關於應受其他部會法律意見之拘束者（如行政院關於訴願法規定之法律意見）外，各該其他機關意見經彙整後，仍宜由署長召集相關業務單位決定署內意見後，提報行政院整合。

- 3.再者，關於各業務單位主管法令彼此間之不整合問題，例如關於污染防制費、規制方式、制裁方式、強制執行方式等環境行政手法之整合問題。首先，應先由各業務單位就其主管法令，提出法令架構及主要環保手法內容（如廢棄物清辦法令基本架構及主要廢棄物清理手法）於法規會，由法規會就各業務單位中所使用之各種環境手法中性質上具有類似性者、法令用語、授權或程序規定、執法方式等事項中有不統一者，並同因各相關文獻資料認為有不統一之環保法令部分，予以整理，提出初步意見，報請署長召集相關業務單位協調整合。
- 4.最後，法規會應儘量蒐集現行有關環保法令已經司法院大法官、各級法院或各部會訴願委員會訴願決定，作成之最終或確定意見，就其中認為有違憲、違法疑義者，予以彙整，納入「環保法令合憲性、適法性及統一性結論」中。

二、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性監視制度」

此一環保法規之合憲性、適法性及統一性監視制度，主要包括各污染源、環保團體、學者專家及一般人民對於環保法規之合憲性、適法性及統一性監視制度。此一監視制度，主要藉由下列途徑予以建立：

- 1.各污染源、環保團體、學者專家及一般人民之參與環保行政決策或決定程序。尤其應儘量擴大上開私人參與環保法規之制（訂、修）定作業，以能使廣泛各方意見，

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

使環保法規規定之內容，儘量符合憲法、相關法律之規定，且使各法規規定內容與執法模式（風格）能趨於統一。

- 2.其次，尚須建立透明而公開之環境資訊公開制度。此為有關建立污染源、環保團體、學者專家及一般人民監視制度之重要前提要件。
- 3.再者，為使污染源、環保團體、學者專家及一般人民習於參與環保行政政策與決定之形成，相關環境保護教育與啓發制度之建立，亦屬重要；另尤其於環保團體部分，鑒於其於環保行政上之重要地位，更應儘量扶植其設立或建立其完善成長環境。

研究成果報告摘要

ABSTRACT

The environmental protection issues involve multifaceted and varied aspects, which not only cause various global problems, but also concern the complex political, economic, social, and legal ones within individual State directly. The environmental protection measures and strategies adopt by the Government have to achieve the goals of sustainable development and the Rule of Law Principle in the same time. Nevertheless, the patterns and content of environmental protection laws are so complex that there may be the same command-and-control or economic incentive instrumentalities in the different spheres, such as water pollution, airpollution, or the waste disposal. Because of the negligence in the legislative processes or the change of policies, there are different legal terms and content within the same matter. Since there are such confusions in environmental protection administration, it is necessary to integrate the legal terms, contents, and various policy instrumentalities of current environmental protection laws.

Base upon the considerations mentioned above, the Environmental Protection Agency has been contracted with National Chengchi University Professor Zong-De Liu, sponsored him to process a research project as “Evaluating and Integrating the Constitutionality, Conformity to the Statutes, and Consistency of Environmental Laws”. This project is of two stages. The goal of the first stage is to establish the primary criteria and the evaluating process. The second stage (This Project) employs the criteria and evaluating process established in the first stage to review the specific environmental provisions’ constitutionality, conformity to statutes, and consistency. The outcome of this research project shall provide the environmental protection agencies significant reference when they are going to execute, draft or amend relevant environmental laws.

This Project's primary content includes the following points:

1. To propose the criteria and primary investigating processes to review the constitutionality of environmental laws.
2. To propose the criteria and primary investigating processes to review whether the environmental laws conform to statutes.
3. To propose the criteria and primary investigating processes to review the consistency of environmental laws
4. To propose an "Index of environmental laws which is arguably with the defects of unconstitutionality, unconformity to statutes, or inconsistency", and make several suggestions to the environmental protection agencies, which include: issuing a "Standards to allocate the authorities and duties among agencies to evaluate the constitutionality, conformity to statutes, and consistency of environmental laws" upon which the agencies can review the environmental laws constantly; establishing the "Surveillance System to the constitutionality, conformity to statutes, and consistency of environmental laws" which can make all citizens participate to monitor the environmental laws.

目 次

中文摘要

研究成果報告摘要

英文摘要

第一章	前言	1
第一節	研究緣起與目的	1
第二節	預計研究成果	1
第三節	研究方法與步驟	2
第四節	研究計畫架構	4
第五節	研究範圍劃定與期末報告內容	5
第六節	前期計畫成果整理	9
第二章	環境議題與法治主義	15
第一節	環境保護之基本理念	15
第二節	環境保護之主要法律原則	35
第三節	實踐成效與環境手法之關聯	37
第四節	行政法制之影響	38
第五節	環保法規（合憲性、適法性）特別審查基準與流程 之整合	53
第六節	小結	58
第三章	個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)	59
第一節	概說	59
第二節	權力分立與權限劃分	60
一、	行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府 功能業務與組織調整整理表	60
二、	各施行細則有關中央與地方權限之劃分規定	66
三、	各種環境專業技術人員之管理	67
第四章	個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(二)	69

目 次

第一節	形式審查標準概說	69
第二節	個別環保法規之合憲性審查	71
一、	一般合憲性概說	71
二、	環境保護工程業之管理	73
三、	環境保護財團法人設立許可及監督	73
四、	環境影響評估法第七條	74
五、	環境影響評估與情事變更	76
六、	開發行為環應影響評估作業	77
七、	空氣污染防治法第五條至第七條	79
八、	空氣污染防治法第十八條	83
九、	空氣污染防治法第十九條	86
十、	水污染防治法第八條	86
十一、	水污染防治法第十一條	89
十二、	水污染防治法第十八條	90
十三、	水污染防治法第二十四條第二項	91
十四、	土壤處理標準	91
第五章	個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(≡)	93
第一節	概說	93
第二節	個別環保法規之適法性審查	95
一、	環境保護專責單位或人員設置及管理辦法（八十八年七月二十一日）	95
二、	環境用藥專業技術人員設置管理辦法（八十七年八月二十六日）	101
三、	病媒防治業管理辦法（八十八年六月二十九日）	103
四、	環境檢驗測定機構管理辦法（八十八年三月二十四日）	105
五、	機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法（八十七年六月十日）	110
六、	環境保護工程業管理規則（八十五年八月十四日）	115
七、	環境保護財團法人設立許可及監督準則（八十七年九	

月三十日) 119

八、環境影響評估法施行細則(八十八年九月八日) 112

九、空氣污染防治法施行細則(八十八年八月十一日)

127

十、空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法(八十二年八月二日)
) 140

十一、空氣品質標準(八十一年四月十日) 142

十二、固定污染源空氣污染物排放標準(八十三年四月二十日)
) 144

十三、水泥業空氣污染物排放標準(八十八年四月七日)
) 147

十四、交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法(八十八年八月十一日) 148

十五、空氣污染防治費收費辦法(八十八年五月二十六日)
) 150

十六、公私場所固定污染源申請空氣污染防治費減免辦法
(八十八年四月十四日) 153

十七、公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法(八十八年四月十四日) 155

十八、固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點
(八十八年三月十六日) 158

十九、公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點
(八十八年三月十二日) 159

二十、水污染防治法施行細則(八十七年八月十二日)
) 160

二十一、事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法
(八十六年三月五日) 175

二十二、土壤處理標準(八十八年六月二十九日)
) 177

二十三、廢(污)水排放收費辦法(八十七年六月三十日)
) 179

第六章 個別環境保護法規之統一性審查 187

目 次

第一節 概說	187
第二節 個別環保法規之統一性審查	187
一、空氣污染防治法第五條至第八條	188
二、空氣污染防治法第三十二條、水污染防治法第二十一條、毒性化學物質管理法第十六條	191
三、環境用藥專業技術人員設置管理辦法	193
四、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第七條	194
五、環境檢驗測定機構管理辦法	195
六、環境影響評估法施行細則第六條、第十九條	197
七、環境影響評估法施行細則第十七條、第十八條、第四十三條	199
八、環境影響評估法施行細則第三十六條	202
九、空氣污染防治基金收支保管及運用辦法	203
十、固定污染源設置變更及操作許可辦法第十八條	204
十一、空氣污染防治法第二十條、廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第一條、第十二條	205
十二、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第一條	207
十三、固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點第一點	209
十四、固定污染源自行或委託檢測頻率及申報管理要點	210
十五、公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點	210
第七章 結論與建議	213
第一節 結論	213
一、權力分立與權限劃分	213
二、環保法規合憲性部分	215
三、環保法規之適法性部分	219
四、環保法規之統一性部分	228
第二節 建議	231
一、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」	231

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

二、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性監視制度」

233

附錄.....235

目 次

第一章 前言

第一節 緣起與目的

環境破壞與環境污染，為高度產業化社會必然發生之現象，以往我國為維持高經濟產業發展政策，長期忽略自然環境與生活環境之保護，無節制地開發與建設，導致台灣地區環境遭受前所未有之污染與破壞，各種環境問題層出不窮，環境保護乃成為當前國家法制建設最重要之課題。因此，一九八七年八月二十二日行政院環境保護署成立後，即致力於環境法規之建制工作，預期達成以環境基本法為頂點之環境保護法律體系。然截至目前為止，由於充斥各種不利因素之情況下，我國環境保護工作進展，一直相當遲緩，加以偏重經濟與科學技術發展，以及人民長期欠缺環境保護意識之結果，各項法制建設，仍多屬於消極之公害防制，欠缺整體性環境保護規劃，且各種環境保護手法仍以規制性手法為主。因此政府各項相關環境保護措施，其涉及人民權益事項者，不勝枚舉。此於人民權利意識高漲之今日，此類環境保護法規、措施是否符合法治主義之要求，乃為亟待檢討之課題。

對此，行政院環境保護署曾於八十六年七月委託國立政治大學劉宗德教授執行「評估、整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫，目前已就整體環境法規合憲性、合法性及統一性之主要判斷標準及檢索流程，獲有初步成果。然此畢竟仍係就整體環保法規所為概略性整理研究，對於實際執行各項個別環境法規時，其合憲性、適法性及統一性，並未進一步觸及，爰以前次研究成果為基礎，進一步檢討個別環保法規，乃有本第二期計畫之提出。

第二節 預計研究成果

基於上述觀點，本研究計畫即在於檢討現行個別環境保護法

第一章 前言

規之合憲性、適法性及統一性，以作為將來擬定、整合及執行法規時之參考，並預計達成如下之成效：

- 1.提出檢視環境法規合憲性之判斷標準及主要檢索流程。
- 2.提出檢視環境法規合法性之判斷標準及主要檢索流程。
- 3.提出檢視環境法規之統一性判斷標準及主要檢索流程。
- 4.將上述判斷標準及主要檢索流程，併同下述業務分派暨權責劃分標準，由環保署製成「環保法令檢索工作手冊」，供內部各業務單位具體作為執行依據。
- 5.就環保署各業務單位於新制定或執行環保法令，發生有違憲、違法或與本機關其他單位或他機關之見解有衝突時，如何依據上述判斷標準與檢索流程，擬定處理方案或進行見解整合，提出「環境法規合憲性、合法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」。
- 6.就現行環境法規，分門別類，依據上述判斷標準，逐項逐條檢視其合憲性、合法性及統一性，作成「違憲、違法、不統一環保法令目錄」，供各本署各單位參考。
- 7.對於上述有違憲、違法或不統一環保法令，按其解決方式之差異，予以分類，並提出解決建議，交由各相關單位據以執行。
- 8.提出「環保法令合憲性、合法性及統一性」監視制度架構。

第三節 研究方法與步驟

一、研究方法

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

由於環保法令多如牛毛，且其合憲性、適法性及整合性研究計畫，所涉及問題層面廣泛，故本研究計畫雖以前次執行計劃所得通盤性、概略性之成果為基礎，然因係就現行「行政院環保署有關業務法規」（其他相關業務機關主管法規，尚難以列入檢討），儘可能逐條檢討其合憲性、適法性，並做整合。因此，研究方法除採一般文獻分析外，對於現行環保法令之整理、檢索、統計分析，更為主要研究方式。茲進一步論述如下：

(一) 文獻分析部分

蒐集、整理、分析國內相關法規、政府出版品、博碩士論文、學術著作及期刊論文等文獻。

蒐集、整理、分析國外有關法規、政府出版品、學術著作及期刊論文等文獻。

(二) ~~檢索~~統計部分

1. 蒐集、整理現行環境保護法規及其各項函釋、司法解釋與裁判。
2. 就各執行項目分類、整理有關法規，並就疑似違憲、不適法或不統一之部分，予以分析整理。

二、研究步驟

由於本研究計畫係在承接前次執行成果之基礎上，就個別環境法規，逐條檢討其合憲性、適法性及統一性。故涉及問題層面進一步擴大，且有關研究項目更為複雜而瑣碎，故第二期計畫全部時程預計以壹年達成。其主要執行步驟如下：

1. 整理現行個別環保法令所規定之各種環境行政手法（如規

第一章 前言

制性、誘導性、事業性等手法)及其所可能採用之行爲形式(如行政計畫、行政命令、行政處分、事實行爲或行政契約等)。

- 2.縱向分析不同位階環境法規間，是否發生有抵觸憲法或法律上一般原理原則之疑慮，例如，法律保留原則、比例原則、授權明確性原則等。
- 3.橫向分析同一位階環境法規彼此間，是否發生有規範重複、互相抵觸、或規範方式或強度不一致之情形。
- 4.分析檢討上開各種行政手法、行爲形式與個別環境保護法規間之關聯性，例如是否符合法規目的，其實效性如何，各種手法或行爲形式之命令、強制程度與人民權益限制強度關係，各種行政手法相互間之優先劣後順序關係(如罰鍰與罰金之選擇)等。
- 5.對於發生違憲、違法或不統一疑慮之個別環保法規，作成目錄，並統計分析其主要侵害之人民權益種類、侵害態樣。
- 6.對於一般通則性法規，例如已制定通過之行政程序法、行政執行法、政府採購法等，以及即將制定之政府資訊公開法等，此類法規與現行個別環保法令間之整合問題，如有可能，亦盡量予以一併檢討分析。

第四節 研究計畫架構

本執行計畫參酌現行環境保護工作之實際需要以及實際工作之進度，本研究計畫架構暫訂如下：

第二期執行計畫架構

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

一、計畫緣起、範圍、方法與步驟

二、個別環境保護法規之合憲性、適法性及統一性概說

三、個別環境保護法規之合憲性、適法性及統一性審查

1. 環境保護組織法規之合憲性、適法性及統一性

2. 環境影響評估法規之合憲性、適法性及統一性

3. 空氣污染防治法規之合憲性、適法性及統一性

4. 水污染防治法規之合憲性、適法性及統一性

5. 噪音污染管制法規之合憲性、適法性及統一性

6. 廢棄物清理法規之合憲性、適法性及統一性

7. 毒化物管理法規之合憲性、適法性及統一性

8. 飲用水管理法規之合憲性、適法性及統一性

9. 公共環境衛生法規之合憲性、適法性及統一性

10. 公害糾紛處理法規之合憲性、適法性及統一性

11. 環保法規與其他關係法規之整合

四、結論與建議

附錄

第五節 研究範圍劃定與期末報告內容

第一章 前言

一 研究範圍之劃定

由於環境保護法令其合憲性、合法性與統一性之檢討，涉及範圍領域極為廣泛，就法律學層次而言，不僅關係憲法、行政法與民事、刑事等法律學門，且因環保議題具有國際化性質，故其相關法制發展，亦帶有濃厚國際法色彩。因此，自何種角度切入檢討本研究議題，即直接影響環保法令其合憲性、合法性與統一性研究。有鑒於此，如何劃定本項研究範圍與其研究切入角度，有預作說明之必要。

因本研究主題在於檢討環境法規之合憲性、合法性與統一性，故研究核心應集中於如何自憲法、行政法之學理與實踐為基礎，檢討我國環境法規。基於此一觀點，以我國現行環境法體系下，所涉及之法規、各該法規內容所涉及之各種行政行為形式（如命令、處分、行政指導等）與得利用之各種環境行政手法，當為主要檢討對象。至於，比較法上各國環境法之理論、實務發展，乃至國際環境有關係（公）約等文件中，涉及環境法理論，則非主要對象，惟基於下列理由，仍於各相關聯之處，予以儘量檢討並納入說明。亦即：環境法學有國際化發展之傾向；我國環境法仍傾向於公害管制立法，未制定如環境保護基本法此種具有環境憲法性質之法律，故行政或司法實務少有考量環境法所具有之特殊學理者而為判斷者，亦即有關是否侵害人民基本權益等合憲性、合法性判斷，少有納入環境因素或學理之考量者。因此，有關國際環境法或比較環境法之發展、學理（例如環境權之概念與內涵、永續發展理念、環境議題之民眾參與等），雖非本研究之對象，然對如何檢視我國環境法規之合憲性、合法性，提供符合環境法學之判斷標準，具有修正我國立法、行政、司法實務之作用。

二 期末報告內容

如前所述，本計畫係立於前計畫之研究基礎上，延續進行環

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

保法規合憲性、適法性及統一性之評估整合作業。其整體研究架構如前所述，現階段第二期期末報告之內容，除於預期研究成果中已有論述者（第二節參照）外，爰說明如下：

- (一)於第一期研究計畫基礎上，第二期研究計畫之內容，如前開研究計畫架構所設計，係集中於各主要環保法規具體規定或措施之合憲性、適法性及統一性問題。惟為論述方便，關於第一期研究計畫之主要成果，擬先予以論述（以上本章第六節）。
- (二)次就該前期研究成果如何過渡適用於具體環保法規之合憲性、適法性與統一性評估整合作業，酌予說明。此外，由於涉及組織、環評、水、空氣、噪音等不同環保領域之個別具體問題，事實上於篇幅上或時間上均無法就各該具體環保法規所應適用之特別法律原則或理論，予以一一整理論述，惟整體上所應注意之「法律原則」或「立法趨勢」，卻為判斷各該具體環保法規之合憲性、適法性或統一性時，構成重要觀點或指標，故亦就傳統法治主義所建構之各種法理論，是否以及應如何因應環境保護議題之發展，而為必要修正（以上第二章）。
- (三)再就現行各種環保法規種類繁多，事實上無法一一逐條檢討其合憲性，僅能就較為主要法律、法規及行政規則（含職權命令）之主要內容，檢選具有代表性或經常適用之規定，加以檢討，且無法逐條逐句檢討。換言之，主要包含下列法規，(1)環境保護組織有關法規、(2)環境影響評估有關法規、(3)空氣污染防治有關法規、(4)水污染防治有關法規、(5)噪音污染管制有關法規、(6)廢棄物清理有關法規、(7)毒性化學物質管理有關法規、(8)飲用水管理有關法規、(9)公共環境衛生有關法規、(10)公害糾紛處理有關法規計十大類。其中，除法律外，主要以各法律施行細則、主要授

第一章 前言

權命令及重要行政規則（含職權命令）為檢討對象，又因各法規修正頻繁，本研究計畫所引用之法規，除本文部分檢索至八十八年九月三十日以前外，其餘如附件部分則僅以八十八年七月十五日前制（訂、修）定之最新法規為限，尚請留意。

(四) 其次，為使本研究計畫之討論，不致流於國內外學說理論之整理，並儘量檢討現行實務見解，期使本研究計畫能儘量符合實務操作。惟除司法實務見解外，各級訴願機關訴願決定、各機關函釋種類繁多，無法一一整理，且因本研究報告之目的並非在整理相關實務見解，故並未將所有經檢討之實務見解予以表列整理，僅於各相關章節，適度引用，尚請見諒。又本研究計畫目前已整理之實務見解中，與本研究計畫有關者（指主要涉及環保領域爭議或其所揭示原理原則具有共通性者），主要如下：(1) 司法院大法官解釋部分：至釋字第四八七號解釋（八十八年七月九日公布）為止，(2) 行政裁判、民事裁判及刑事裁判（以上均含判例）部分：除若干八十年度以前之判例外，原則自八十年度至八十五年度為止，並有若干八十六年度裁判，(3) 行政法院、民事法院決議、座談會結論：主要為八十年度自八十五年度為止，(4) 環保行政相關函釋：主要為八十年度自八十五年度為止。其他例如訴願、再訴願決定，由於資料來源未能充分掌握，故本次研究暫未能予以納入。

第六節 前期計畫成果整理

關於環保法規之合憲性、適法性及統一性問題，第一期研究計畫之主要內容，主要集中於(一)確定評估、整合基礎單位、(二)初步審查標準以及(三)審查流程三者。茲概略整理如下：

一、評估整合基礎單位：環保法制手法

第一期研究計畫鑒於無法單純就單一具體法規判斷其合憲性、適法性及統一性，因此，乃將環保法規之內容，依其目的與功能結構，區分為各個不同行政手法，作為評估整合環保法規合憲性、適法性及統一性之基礎單位。亦即，將具有相同規範目的、同一或類似行為形式結構、且其主要功能相類似之一連串集合性法規或行為形式，予以整合為某一類型之行政手法，並以該手法為進行環保法規評估整合作業時之主要基礎單位。依據第一期研究說明，現行環保法制所使用之手法，主要可分為以下六大類，即：(一)規制性手法：又可區分為排放標準、行為義務、許可制度以及監督制度四種；(二)誘導性手法：又可區分為經濟性手法、啓發性手法以及合意性手法三種；(三)事業性手法；(四)綜合性手法：此又可區分為環境保護計畫與環境影響評估制度；(五)補充性手法：又可區分為環境資訊等之建立與提供、強制執行手法、制裁性手法、行政指導手法以及修正或補充民事手法；(六)業務委託手法¹。

二、合憲性、適法性審查標準與流程

於上開環境行政手法論之檢討基礎上，對於各個具體行政手

¹ 關於各個手法之具體結構內容與特殊性，請參照第一期研究計畫期末報告，此不擬贅述。

第一章 前言

法進行環保法規之合憲性、適法性判斷作業時，原則即可區別為權力分立或權限劃分、形式審查標準與實質審查標準三者予以說明。至於其他例如民主原則、誠信原則、信賴保護原則等，因於我司法實踐上較少以之作爲法規合憲性與適法性之判斷基準；且此類判斷基準，例如民主原則中之參加、資訊公開等，通常於具體檢討各主要環境領域之環保法規合憲性、適法性問題時，始能真正顯現其重要性，因其未於第一期研究計畫中，做一般性檢討說明，並非謂上開原理原則於環境法領域並無運用餘地，合先敘明²。以下，分別說明其審查標準及審查流程。

(一) 審查標準

關於環保法規合憲性、適法性審查標準，可區分爲「權力分立或權限劃分」、「形式標準」與「實質標準」三項。茲說明如下：

1. 權力分立與權限劃分

此項要求係基於權力分立原則而來，亦即各種手法採行，其前提必須該手法爲該機關之組織權限事項範圍，且不得逾越水平（五權分立）與垂直（地方自治）之分權要求。此一部分，除中央與地方之權限劃分問題，未有一致之見解，於判斷上容易發生問題外，其他較無爭議。因此，於環保法規之合憲性、適法性之判斷流程而言，除有特別疑慮，得置於最後判斷。對此，目前較有問題者爲各項環保專責人員之資格審查與管理，是否侵犯考試院之職權問題。

² 又宜注意者，各環保手法其所使用之行爲形式（如法規命令或授權命令）本身，應符合各該行爲形式之合法要件（如訂定主體有權限、遵守一定擬定程序等）者，此爲審查各該環保法規之合憲性、適法性之前提，固不待言。

2.形式審查標準

於進行形式審查前，其前提要件為法律與命令之區別。關於此一問題，本報告採形式標準，即經立法院通過總統公布者，為形式法律，其制定有形式法律之授權者，為授權命令，其基於職權訂定者，為職權命令。

其次，就審查標準而言，主要為法律保留標準與法律優位標準二者。就法律保留標準言，須考慮：

法律保留事項之範圍，尤其目前已被納入國會保留事項之範圍（即授權之容許性問題）；

法律保留事項之授權與授權之明確性，其包括「特定授權」與「概括授權」之審查標準；

職權命令之合法性審查（原則與概括性授權之審查標準同，惟審查態度更為嚴格），且無論命令之形式如何，其命令之訂定均需符合比例原則。

3.實質審查標準

關於環保法規其合憲性、適法性之實質審查標準，涉及各個環保法規之特殊原理原則。因此，於進行判斷前，宜先對如永續發展、環境享受權利、事前預防原則、肇事者負擔原則等環保領域之理念與基本法律原則，進行了解，蓋於解釋運用後述審查標準時，上開理念或原則要求，對其內涵或寬嚴將產生一定影響之故³。

³ 此一部分，詳見後述。

第一章 前言

其次，實務上經常使用之審查標準言，目前約有：比例原則，包含適當性、必要性、狹義比例性三者；平等原則，其適用應注意肇事者負擔原則與各種特別公課之公平負擔；雙重處罰禁止原則，其除一般理解基於一事不再理之重複處罰禁止外，尚應注意於環保領域中，其實效性擔保手法之組合運用問題；以及徵收補償問題。

(二) 審查流程

依據上開審查標準，環保法規合憲性、適法性之審查流程而言，約可分為下述四項階段：

環保手法之分析與檢討：審查基礎單位或對象之確立

各個環保手法之具體結構與行為形式（行為形式部分應先符合其本身之合法性要件）：審查基礎單位或對象其具體結構內容之確立。

行為形式中，法律、授權命令、職權命令之形式審查：法律保留原則、法律優越原則、授權明確性原則之檢討。

各個手法其具體措施之實質審查：此一部分尚包含二面向，其一為屬於一般性審查（主要包含比例原則、平等原則、雙重處罰禁止原則以及徵收補償問題）者，此為第一期研究計畫之主要內容，其次為尚須進一步考量個別具體環保領域之特殊法理或原則者（例如預防原則、肇事者負責原則、使用者付費原則等），此為本期研究計畫之主要內容之一。

三、統一性審查標準與流程

關於環保法規之統一性審查標準，如前所述，仍以各個環境

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

法制手法為基本單位，包括法規本身之形式上統一性判斷，手法目的、結構之統一性判斷，以及類似手法彼此間之整合與分離。亦即：

(一) 法規本身之形式上統一性判斷

關於此一部分之統一性問題，最為單純，一般而言，若將各環境領域之具體環境手法予以臚列整理，即可獲知各相同手法間其形式上是否統一。

(二) 手法目的、結構之統一性判斷

關於手法之目的、結構之統一性判斷，包含環保手法之目的、運用之行政措施種類與行為形式、程序、各措施彼此間之關係。換言之，其判斷標準主要在於同一類型之各該手法間，得藉對其目的、可能行為形式、以及組合運用情形，以判斷其統一性問題。

(三) 類似手法彼此間之整合與分離

關於環保手法彼此間之整合與分離問題，一般而言，若基於同一目的，就同一事項之某一環保手法，被普遍運用各環保領域者，即可考慮是否予以整合為一。亦即，類似手法應如何整合，應考量其手法種類與結構之同一性、手法目的之同一性、適用範圍之普遍性、以及整合規定之理論上可能性等因素，加以觀察。

第一章 前言

第二章 環境議題與法治主義

於本研究計畫第一期研究報告中，主要係就法規規定形式本身以為判斷，較少涉及其內容如何或僅就內容問題為一般性判斷，而未更進一步深化環保領域所特有之問題或特殊原理原則，故第一期報告關於合憲性、適法性及統一性判斷，離具體個案之解決，事實上仍有相當差距¹。因此，有關環境保護相關議題之內涵及其發展，對於傳統法治主義之內容造成何種衝擊，有進一步研究之必要，此為審查個別具體環保法規合憲性、適法性時，所必須考慮者。以下，僅就環境保護之基本理念、環境保護之主要法律原則二者加以說明。

第一節 環境保護之基本理念

一、環境保護理念之發展

關於環境保護之基本理念，可自政治、哲學、經濟學各方面

¹ 例如，關於比例原則，以學者舉違規停車例說明，其認為「違規停車妨礙交通，而以就地加鎖方式取締，使駕駛人無法自行將車駛離，反而妨礙交通，與排除交通障礙之目的違背」（陳敏『行政法總論』（自刊、八十七年五月）第一五五頁參照）。類似之例，如日本道路交通法第五十一條明定對違規停車者，原則先以改變停車方法或於五十公尺內移置於放置場所，僅於五十公尺內無放置場所時，始得予以拖吊。然因未有針對大型車輛之拖吊車，故實際上僅能就小車為拖吊。其後，雖引進就地加鎖措施（道路交通法第五十一條第九項、五十一條之二參照），仍然發生何種情形應予以拖吊，何種情形應就地加鎖等問題（阿部泰隆「駐車違反對策 道交法、車庫法 改正」 第九六二號，同「放置二輪車對策 法 政策」自治研究第六十卷第一號・第二號參照）。

第二章 環境議題與法治主義

加以觀察²，例如一九七二年聯合國人類環境會議宣言，即揭示二十六個項目作為環境保護之共同信念，依據學者之整理³，約包括以下內容，即：

- 1.第一原則：確認人類之環境享受基本權，並揭示基於公共信託論之環境保護、改善責任。
- 2.第二原則：基於世代間倫理，揭示對包括地球上代表性生態系統之天然資源，應依計畫性管理而進行保護。
- 3.第三原則至第六原則：揭示人類對自然之責任論以及土地倫理觀點。
- 4.第十原則至第十二原則：於與開發中國家之保護關係上，揭示正義論之思考觀點。
- 5.第十三原則至第十五原則：統合環境與開發，並認為應基於合理的決定論為之。
- 6.第二十一原則至第二十二原則：揭示防止國際間之污染侵害暨對被害人之補償之國際法上發展。

² 例如，基於政治行政之理念包括：民主主義、法治主義、法所保護法益、公共信託論等；基於哲學之理念包括正義論、權利論、合理的意思決定論、協商之合理性論；基於環境倫理之理念包括地球整體（生態圈）主義、世代倫理主義、土地倫理等；基於環境經濟學之理念包括物質代謝論、社會費用論、內發性發展論等（上開理念之主要內容論述，山村恆年「現代環境法 法理學」、同「環境保全型社會 社會 法」均收於氏著『環境保護 法 政策』第三頁以下、第二十五頁以下參照）。

³ 山村恆年『環境法入門』（昭和堂、一九九七年五月）第二五二頁以下參照。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

此外，所謂「污染者付費原則(Polluter-Pays-Principle, PPP)亦於此時決定採用。爾後，前開基本理念所強調之環境保護議題，更為各種國際性公約、協定或文件所不斷強調⁴，其中尤其所謂「永續發展(sustainable Development, SD)」，更於一九八七年之世界環境與發展委員會(WCED)之報告⁵中，首次被援用為關鍵字，並據此提出關於環境保護與永續發展之法律原則⁶，即：

- 1.基本人權：全人類對能滿足其健康與福祉之環境擁有基本的權利。
- 2.世代間之平等權利：各國為當代和後代之利益，應保護並利用環境及自然資源。
- 3.保護並持續利用：各國應維護生物圈發揮功能，必須保護生態系統與生態過程，保護生物之多樣性，於利用生物資源與生態系統時，並應遵循最佳永續產出原則。
- 4.環境標準與監測：各國應建立充分之環境保護標準，監測環境品質與資源利用之變化，並公布有關數據。
- 5.事前環境評估：各國對於已進行可能對環境有重大影響之活動，或自然資源之利用，應進行或要求環境影響評估。
- 6.事先通知、參與及正當程序：各國應將已列入計畫之活動

⁴ 國際性文件中與環境保護議題有關者，請參照丘宏達編輯『現代國際法參考文件』（三民書局、八十五年十一月）第七四五頁以下。

⁵ 關於此一報告之中譯本，世界環境與發展委員會原著、王之佳、柯金良等翻譯『我們共同的未來』（台灣地球日出版社、一九九二年四月）參照。

⁶ 前揭註5第四五〇頁以下參照。

第二章 環境議題與法治主義

，及時通知可能受重大影響之所有關係人，給予其平等參與行政與司法過程暨正當程序之權利。

- 7.永續發展與援助：各國應保證將環境保護作為開發活動之規劃與執行過程中，不可分割之一部分，並對其他國家，特別係開發中國家提供援助，支持環境保護與永續發展。
- 8.合作義務：各國應於履行上述權利與義務之過程中，與其他國家真誠合作。
- 9.合理平等之利用：各國應以合理平等之方式，利用跨國界自然資源。
- 10.預防暨消除環境影響：各國應預防暨消除可能引起或引起嚴重危害之任何跨國界之環境影響（以下第 11.、22.除外）。
- 11.嚴格責任：當進行或批准某危險而有益之活動時，各國應採取合理之預防性措施，限制其危險性，並保證一旦發生重大之跨國界危害時，提供賠償，即使在採取行動之初，並不明瞭其危害性。
- 12.關於預防危害費用遠超過危害所造成損失時之預先協議：當計畫進行或批准某些跨國界危害重大但遠比預防費用少之活動時，各國應與受影響之國家於公平合理之條件下進行談判，並根據協定條件展開活動。
- 13.相同標準：各國於環境管理與處理跨國界自然資源及環境影響時，至少應使用與國內相同之標準。
- 14.跨國界環境問題合作義務：各國應與其他國家真誠合作

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

，最有效利用跨國界資源，並有效預防或消除跨國界環境危害。

- 15.資料交換：各國應及時向其他有關國家提供關於跨國界自然資源或環境影響之資料。
- 16.環境評估與通知：各國應將列入計畫之活動及可能發生之國際環境影響，通知其他有關國家，提供有關資料，並進行或要求環境影響評估。
- 17.事先協商：各國對其利用自然資源與環境方面現有或潛在之跨國界影響，應儘早真誠與其他國家進行協商。
- 18.環境評價與保護之合作安排：各國應與有關國家就跨國界自然資源與環境影響之監測、科學研究及標準之建立等方面，進行合作。
- 19.緊急事件：各國對可能造成跨國界環境影響之緊急狀況，應制定出緊急應變計畫，當緊急事件發生時，並應向有關國家迅速警告，提供有關資料並與之合作。
- 20.平等參與與對待：各國於使用國際資源與環境之過程中，對可能或已受干擾影響之人，應提供平等參與行政與司法過程，暨正當程序之權利，並給予相同之待遇。
- 21.國家責任：各國應停止違背國際環境義務方面之活動，並對因此造成之損害提供賠償。
- 22.和平解決爭端：各國應使用和平方式解決環境爭端，如解決爭端之共同協議或其他解決爭端之方案，未於十八個月內達成，應將爭端提交調解，如仍無法解決，於任一有關國家之要求下，應即進行仲裁或司法解決。

第二章 環境議題與法治主義

二、環境保護理念與法治主義之關係

上開 WCED 所揭示之法律原則⁷中，主要以：(一)作為基本人權之環境享有權、(二)環境與自然資源之世代間公平享受、以及(三)適正環境影響評估與監測三者，構成其環境保護與永續發展之三大支柱⁸。此三大支柱並成其後一九九二年聯合國里約宣言、非政府組織地球環境憲章、二十一世紀議程以及氣候變化綱要公約、生物多樣性公約等相關條約或公約之基礎⁹，且其中不乏得作為我國環境立法或解釋上之基礎理念者。茲進一步說明如下：

(一) 國家環境保護義務

⁷ 嚴格而言，由於此類法律原則其適用範圍、要件、法律效果等內容往往未臻明確，故稱之為「法律原則」並不妥當。

⁸ 山村前揭註3書第二五四頁。

⁹ 有關國際環境法之形成與發展，請參照「全球永續發展的源起與發展」，位於 http://www.epa.gov.tw/cooperation/globe/change/csd/chinese/glbTRend/sd_globe/cont.htm（國家永續發展資訊網、國內外永續發展的趨勢）；柯澤東「『永續發展』—從國際環境法之形成與回應論析」收於氏著『環境法論(二)』（自刊、一九九五年六月）第三〇九頁以下參照。又我國八十七年七月二日行政院核定通過之「國家環境保護計畫」，亦以：1.永續發展、2.互利共生、3.經濟效率、4.寧適和諧、5.全民參與、以及 6.國際參與，為我國環境保護基本理念。此外，國外關於永續發展資訊，網際網路虛擬圖書館(The World Wide Web Virtual Library) 提供整理約五百個重要網站聯結，可供參考（網址：<http://www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html>）；至於國內網站中關於聯合國、其他各國暨我國永續發展進展，可至下列網站取得相關介紹資訊，<http://www.gcc.ntu.edu.tw/www/enduring/taiwan2011/newpage22.htm>（聯合國部分）、<http://www.gcc.ntu.edu.tw/www/enduring/taiwan2011/newpage2.htm>（世界各國部分）、<http://www.gcc.ntu.edu.tw/www/enduring/taiwan2011/newpage41.htm>（我國部分）。

關於「環境享有權」是否屬於主觀公權利之一種，即是否承認「環境權」為基本人權之一種，雖仍有種種之意見¹⁰，然就前開國際法上基於公平、正義等理念，而於「政治上」強調尊重人類對於環境享受之權利之發展言，無論如何，環境保護議題已為多數國家之主要任務，應無疑義。例如，我國八十一年第二階段修憲時，於增修條文第十八條第二項（現行增修條文改列第十條第二項）增列：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，即屬此一表現。因此，所謂「環境保護議題」，我國前開憲法增修條文之「兼籌並顧條款」，雖未如德國基本法將之明文規定為「國家義務」¹¹一種，從而無從自其中直接導出國家是否負有環境保護之義務；惟就憲法保障生存權所建立之「客觀價值秩序」以及憲法保護「人性尊嚴」意旨言，亦即就憲法保障基本人權所建立之客觀價值秩序言，至少至少包含確保「合於人類生存之自然環境」。換言之，環境保護構成基本人權所內涵之憲法客觀價值秩序之一種，為一切國家行為所應遵循，故其已非單純國家任務，而係構成國家之憲法義務¹²。於此一觀點下，國

¹⁰ 有關環境保護議題或理念於憲法中之地位，請參照邱基峻『環境保護作為憲法基本權之研究』（國立中興大學法律學研究所碩士論文、八十七年七月）；有關環境權實定法層次之發展及其與救濟法之關係，請參照大阪辯護士會環境權研究會編著『環境權』（日本評論社、一九七三年十一月）。

¹¹ 德國一九九四年修改基本法時，亦增訂第二十條 a，規定：「國家於合憲秩序範圍內，在包括對後代子孫負責之下，透過立法，並由行政權及司法權基於法律與法，保護自然生存環境」。有關德國環境議題入憲之介紹，張嘉尹「環境保護入憲的問題——德國經驗的初步探討」月旦法學雜誌第三十八期（一九九八年七月）第八十六頁以下參照。

¹² 同旨，李建良「環境議題的形成與國家任務的變遷」收於城仲模教授六秩華誕祝壽論文集『憲政體制與法治行政（一）憲法篇』（三民書局、八十七年八月）第三一一頁～第三一三頁參照。惟氏稱為「合於人性的環境(menschenwürdige

第二章 環境議題與法治主義

家環境保護義務之內涵及其對於法治主義之影響如何，即有進一步說明必要¹³：

1. 國家環境保護義務之範圍與對象

決定國家環境保護義務之範圍與對象如何，主要在於說明國家履行其保護義務時，所應考量觀點與保護方式。蓋無論國家以何種方式履行其環境保護義務，均代表資源之重新分配與對人民自由權利之干預。自法的觀點言，(1)國家應保護何種環境？(2)對誰提供保護？以及(3)如何提供保護？為此處必須解決之問題。

(1)關於國家應保護何種環境部分言，一般認為國家環境保護義務之客體，係指構成整體自然生態系統諸要素或條件之自然環境，至於所謂社會環境、政治環境等，則不在討論之列。

(2)關於國家應對誰提供保護問題，原則上於現行法上得為權利主體者，均包括在內。問題在於未能承認其作為權利主體者，例如未來世代之人類、人以外之自然物種本身。自前揭國際環境保護趨勢暨永續發展觀點言，國家不僅應考慮「同世代間衡平」問題，「隔代衡平」問題亦為現階段國家環境保護義務所及，已為當前之共識。此時，由於下一世代理論上有無以及如何行使憲法層次之主觀保護請求權，均須藉由現世代之手始有實踐可能，故無論於理論

Umwelt)」。又關於環境保護議題，於憲法層次之定位如何，如究竟單純國家任務？基本國策（方針規定、強行規定或憲法委託）？抑或屬環境基本權？有種種不同見解，此不擬論述，詳見邱基峻前揭註10書第十三頁～第三十三頁、第一三五頁～第一四八頁。

¹³ 以下主要參考邱基峻前揭註10書、李建良前揭註12文。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

上如何圓滿說明國家保護義務及於下一代，容有不同見解¹⁴，問題核心仍在如何落實實踐環境保護議題之政策決定與實踐措施之上，而與(3)之如何提供保護問題有部分重疊。

- (3)關於國家應如何提供保護問題，包括如何決定保護政策目的、方向或優先順序，實踐保護政策之組織配備、保護程序、具體保護措施之選擇等議題，此類問題，容待後述（參照後述 3.~5.之說明），於此，應說明者，為國家保護之廣度與深度問題。固然，自國家形態發展言，今日國家之義務，已自單純危險防禦至積極秩序形成或提供給付，且其得以公權力介入之領域與方式，亦日益廣泛且趨於複雜多樣，然此並非認為國家為實踐其憲法上所負之環境保護義務，而可無限制介入社會各領域或干預人民之自由權利。換言之，「如何提供環境保護」，係有關決定發動保護措施之要件及時點，此一部分，則與後述 2.有關。簡言之，由於環境保護議題具有整體（計畫）性、未來性、不確定性等人類實踐理性認知上之界限，而呈現動態發展。而十九世紀夜警國家所要求之安全保護暨危險防禦，或二十世紀給付國家所要求之最低生活照料或福利提供，因係基於人類認知經驗所架構，且恪守民主原則、分權原理、法治行政等原理等，故由之所建立之相關法制，於環境保護成為國家主要任務之今日，已難以圓滿說明或解決有關問題¹⁵。茲改項論述。

¹⁴ 有關之檢討，請參照山村恆年「環境行政法の理論と現代的課題 2、3」法律時報第六十五卷第五號第十三頁以下、法律時報第六十五卷第六號第三十一頁以下參照。

¹⁵ 同旨，李建良前揭註12文第二八九頁以下參照。

第二章 環境議題與法治主義

2.環境保護義務與基本權內在限制

如前所述，國家環境保護義務至少應包括確保「合於人類生存之自然環境」，惟國家為履行其保護義務，勢必採取各種不同措施，從而加深對基本人權造成限制或侵害之可能性。因此，自基本權防禦功能言，國家欲干預人民之自由權利，即須符合法治國家之要求；換言之，憲法關於基本人權之保障，構成國家採取環境保護措施之界限。此一問題，至少包含二個面向，即：

(1)若國家之環境保護措施，侵害人民憲法上所保障之基本權利者，依我國憲法第二十三條之規定，至少應基於公益，以符合法律保留形式以及比例原則要求下，始得為之。因此，國家所得採取之環境保護措施，將因之大幅受限制，且多集中於消極之侵害防禦，而少有積極之環境保護或形成功能。

(2)若認為環境之不可任意侵害性，同時構成人民權利行使之內在限制者^{16 17}，由於人民基本權利之內涵範圍，自始即

¹⁶ 關於基本權之內在限制理論，係源於憲法關於基本權利保護之規定形式，例如德國基本法第二條第一項規定：「任何人皆有發展其人格之權利，但不得妨害他人之權利、違反憲法上之秩序或違背道德律(Sittengesetz)」；日本憲法第十二條規定：「本憲法所保障之國民自由權利，國民應不斷努力予以維持；且負有不得濫用，並應經常基於公共福祉而行使之責任」，第十三條規定：「一切國民，均應當作個人予以尊重。國民生命、自由及追求福祉之權利，除非違反公共福祉，於立法暨其他一切國政上，均應予以最大尊重」，均適用於憲法所保障之一切權利，從而構成基本人權之內在限制。有關德國理論之發展，陳慈陽『基本權核心理論之實證化及其難題』（翰蘆、一九九七年）第九十八頁以下。

¹⁷ 至於基本權內在界限之內容為何，學者有分類為：①法邏輯的內在限制，指涉

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

可能因環境保護要求而受有一般性縮減可能¹⁸，解釋上可能因而大幅削弱基本權利之防禦性功能，使國家絕大部分之環境保護措施，除平等權外，原則無須受合憲性控制（如我國憲法第二十三條之審查）¹⁹。

(3) 因此，如何就國家環境保護義務與人民基本權利之內在限制間，求得一平衡點，即成重要課題。依本文見解，於我

與他人權利相關之情形，通常屬於私法規範的對象；②不違反憲法秩序之社會的內在限制：具體而言，即基本權應受刑罰上禁止規範的限制，換言之，不能藉口基本權而為實質上的犯罪不正行為；③倫理的內在限制：即基本權的行使應受道德律的制約（Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 1983, Art. 2 Abs. 1, Rdn. 70ff., 轉引自吳庚「基本權的三重性質」收於『司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集』（司法院、八十七年九月）第七頁註八）。日本之整理，請參照浦部法穂『[新版]憲法學教室I』（日本評論社、一九九四年九月）第九十三頁以下。

¹⁸ 例如，行政法院八十三年判自第二〇三七號判決認為：「飲用水管理條例第四條既有在自來水水質、水量保護區內，不得有妨害水量之涵養、流通或污染水質之行為之規定，倘高爾夫球場之設置，有違此項規定，即非不在禁止之列」（行政法院裁判要旨彙編第十四輯第八六〇頁～第八六一頁），故關於高爾夫球場之設立，雖飲用水管理條例無禁止設置高爾夫球場之規定，然尚非不得予以引用作為駁回高爾夫球場設置申請之依據；同判決又謂：「公益原則為行政法上之重要原則，當私益與公益所牴觸時，應以保護公益為優先，原告在私有土地為私益之利用，固非法所不許，但其利用結果苟造成大多數人之不便或妨害，其私益即應有所節制。本件高爾夫球場之設置，既足以影響自來水水量之涵養及水質之變化，被告為大多數人之利益，予以否准，原告及不得藉詞財產權之保障，指摘原處分違失」（同上彙編第十四輯第一二三八頁～第一二四〇頁）。又八十四年判字第二一二七號（行政法院裁判要旨彙編第十五輯第一三八四頁～第一三八六頁）亦同一旨趣。

¹⁹ 李建良前揭註12文第三一九頁、第三二〇頁參照。

第二章 環境議題與法治主義

國憲法之解釋上，似無須與德、日為相同解釋之必要，以免形成上開緊張關係。具體而言，我國憲法權利之保障，似可區分為基本權利與非屬基本權利清單之其他權利二種，前者指憲法具體明文列舉者（第七條至第十八條、第二十一條），後者則指憲法第二十二條規定之「其他權利」以及第二十四條規定之國家賠償請求權²⁰。作此種分類之理由，主要在於凡屬基本權利者，其限制除依據憲法第二十三條規定限制外，並非當然得以內在界限為限制之理由；反之，憲法第二十二條之權利，則因明定於「凡人民之其他自由權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」，故生有內在限制問題。換言之，若國家之環境保護措施涉及我國憲法明文規定之基本權利（如生存權）或其存續基礎（如合於人類生存之自然環境）者，應受有較嚴格之限制或人民對之享有主觀之公權利；若僅為憲法第二十二條規定之其他自由權利者（例如環境資源之利用），國家則有較廣泛之形成自由。

- (4) 例如，關於空氣污染防制費之開徵，或有認為其意義在於「空氣不再為全民所共有，而屬國家所公有」²¹，而批評者則認為依其邏輯推演，既然人民不再享有環境利用權，則國家對之開徵空污費，自亦無須再有法律之依據或授權，而得自由為之者²²。亦即，人民是否擁有享受或利用環境之權利，因簡化為單純有無問題，而不易解決。若依前開(3)說明，因此一享受或利用環境之權利，屬於憲法第二十二條之其他自由權利，故其本質上即受有一定之內在限

²⁰ 吳庚前揭註17文第五頁～第九頁參照。

²¹ 簡資修「寇斯的《廠商、市場與法律》：一個法律人的觀點」台大法學論叢第二十六卷第二期（一九九六年）第二三八頁。

²² 李建良前揭註12文第三二〇頁。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

制，從而得予以限制，惟其若以徵收空污費方式限制者，則要求符合憲法第二十三條之要求。

- (5) 進一步言，若屬於無害或依當前科技現況無法合理證明有害（即所謂「剩餘風險」）之環境利用行為²³，則可認為屬憲法第二十二條所保護之其他自由權利，故如欲加以限制，則仍有憲法第二十三條之適用。惟如何對之加以保護或限制，因環境議題之特殊性，則可能因時空環境因素之變遷（尤其時間因素）而有改變。然須注意者，此類行為係因其主要涉及高度科學技術性問題，人類於實踐理性上有其認知上界限，而無法掌握其是否構成憲法第二十二條之妨害社會秩序公共利益，故將來若因科技發展結果，經合理證明確屬有妨害社會秩序公共利益之虞者，理論上該行為將可因內在界限而受有限制。

3.環境法律之政策工具化與脫民主化

- (1) 環境議題並非國家最優先之任務，仍須與其他如經濟議題合併考量，換言之，國家如何履行其環境保護義務同時涉及政策判斷問題。此一政策決定，理論上宜由具有直接或間接民意基礎之國家機關為之，然因環境保護議題同時具有高度科學技術性，往往非立法機關所能負荷，故實踐上，通常即由掌握大量資訊與較多專業人才、知識之行政官僚體系為之，而降低其決策之民主正當性，並使法律成為政策工具。

- (2) 由於環保領域，涉及高度科學技術性，其決策容易簡化為

²³ 有關因人類實踐理性認知上界限所無法充分掌握之行為與國家環境保護義務之關係，及其對當前法制（尤其行政法制之影響），詳後述。

第二章 環境議題與法治主義

「有關科技之事實認定」問題，形成「（生態菁英）專家專制」。

鑒於以上環保議題之專業性與政策性雙重性質，故如何既符合專業亦能兼顧民主要求之理性決策，成爲主要問題。就此一部分，美國自一九六〇年代以提供合理制定政策（policy-choice or policy-making）之一連串系統性方法爲目的，所興起之「政策科學(policy sciences)」研究，或德國對於「風險決策」之研究，值得參考，惟此已涉及另一研究面向，不擬進一步深論。無論如何，就與本報告有關議題上，其核心問題均在強調於組織、程序上，如何增強專業性之基礎並提供民主參與之管道。

4.環境保護義務與環境保護手法之關係

如第一期研究計畫所述，國家爲履行其環境保護義務，得運用各種不同之環境保護手法，而依法治國家之要求，各該手法之容許性與界限，即本報告主題之環境法規之合憲性、適法性（以環境手法爲主要評估基礎單位）問題，同時影響國家履行其環境保護義務之態樣。除上開基於法律優越原則、法律保留原則、比例原則等法治國家要求所爲限制外，由於環境保護之高度科學技術性，對於各種影響或污染環境之行爲，以各種手法進行規制或管理，往往須考量如經濟成本等「可行性或本益分析」問題以及「實效性」要求。例如：

- ①空氣污染防治法所要求之「最佳可行控制技術」，依該法第二條第十一款規定，所謂最佳可行控制技術，係指「考量能源、環境、經濟之衝突後，污染源應採取之已商業化並可行污染排放量最大減量技術」，即在考量所謂污染防治技術之經濟成本，避免造成不符比例之限制。
- ②又關於實效性要求，除如空污費之隨油徵收與污染之改善關係，曾迭受各界批評外，有關「時間因素」之考量，亦

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

影響該手法繼續使用之容許性。換言之，同前述「最佳可行控制技術」之例，隨科技之進步，所謂已商業化並可行污染排放量最大減量技術，即可能之而進行調整。同理，若曾被認為屬於污染環境之行爲，嗣後經證明對環境並未造成污染或其污染在可容許範圍者，針對該行爲之環境手法，亦將面臨調整。

5.環境保護義務之實踐順序與公益調整

(1)保護義務之幾個層次（實踐順序）（前揭 2.部分說明參照）：

有關國家如何落實其環境保護義務，與國家實施其環境保護措施之優先順序息息相關，自人民基本權力之保障觀點，有關國家環境保護義務之實踐順序，約可整理如下：

- ① 涉及人民生命、身體、健康等人格權之基本人權（核心領域）者：爲須國家給與高度保護之領域，此時國家負有高度環境保護義務（原則無形成自由或裁量自由），即國家有義務確保「合於人類生存之自然環境」，人民不僅得主張基本人權之防禦功能，甚至享有主觀之公權利。
- ② 涉及人民之生命、身體、健康等人格權以外之其他基本人權：國家所負保護義務次之，即人民原則得主張基本人權之防禦功能，惟是否因而享有主觀之公權利，尚須視具體個案而定。亦即，人民對於侵害人格權以外基本人權之環境污染行爲，或國家之環境保護措施，有時必須加以忍受（應否補償則係另一問題）。
- ③ 涉及人民之其他自由權利者：國家所負之環境保護義務

第二章 環境議題與法治主義

再次之，於此必須再次強調者，此時除防禦功能外，原則上無法導出主觀之公權利。

- ④ 涉及權利之內在界限者：國家之環境保護義務最弱（國家有高度形成自由或裁量空間），人民原則不能主張權利之防禦功能。

(2) 國家保護義務與公益調整

- I 屬於前開①之情形，除非涉及同類人格權之衝突（如藥品之治病功能與副作用），該屬於人格權之基本人權原則應較諸其他基本權利予以優先保護。
- II 屬於前開②或③情形，原則必須考量權利侵害之程度與環境污染行為所生之利益（如經濟發展、快適生活等）間之利益衡量。此時，國家經常須就何者為應予以預防或排除之危險，何者為社會所容許之風險或剩餘風險，為利益衡量。
- III 屬於前開④之情形，因該環境污染行為原則屬於設會所容許之風險或剩餘風險，因此，原則不生利益衡量問題。惟應注意者，如前揭 2.所述，並非國家因此即不負環境保護義務，僅其於現有科學技術現狀下，負事前提供警告性預防、事中持續謹慎監督、暨事後排除危害之義務。亦即，其環境保護措施之實施，通常多以非權力行為或非正式行為實施，而無庸以命令、強制方式為之。

(二) 永續發展理念

基於上述環境保護亦為國家義務之觀點下，配合「永續發展」理念，將能更進一步導出國家義務之重要內涵，以及其與憲法保障基本人權之關係。

1. 永續發展之意義

「永續發展」一詞最早係由「國際自然和自然資源保護聯盟」(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN)、聯合國環境規劃署(United Nations Environment Programme, UNEP)、及世界野生動物基金會(World Wild Fund for Nature, WWF)三大國際保育組織於一九八〇年出版之「世界自然保育方案」報告中所提出。至一九八七年,聯合國世界環境與發展委員會(WCED)發表「我們共同的未來」報告後,始於世界各國掀起永續發展的浪潮²⁴。惟何謂永續發展,則因其觀點或政治、經濟、社會、文化背景之不同,仍有不同定義²⁵:

(1) 自自然生態觀點定義

永續發展觀念最早係由生態學家所提出,即所謂「生態永續性(Ecological Sustainability)」,用以說明自然生態及其開發程度間之平衡問題。依一九九一年國際生態學聯合會(INTECOL)及國際生物科學聯合會(IUBS)共同主辦之永續發展問題專題研討會對永續發展之定義,為「保護和加強環境系統的生產及再生能力」。又一九九〇年福曼(R.T.T. Forman)從生物圈之概念,則認為永續發展為「尋求一種最佳生態系統,以支持生態之完

²⁴ 其後,瑞典皇家科學院率先建立永續發展研究所(IISD),而世界資源研究所(WRI)、國際環境發展研究所(IIED)、聯合國環境規劃署(UNEP)等三個著名國際機構,亦聯合宣稱以「永續發展」為其指導原則,並遵照此原則去研究世界問題。此外,世界銀行、亞洲開發銀行之資助項目,均強調以永續發展為基本目標。凡此種種,均顯現永續發展之研究與實踐,已為全球優先議題,也為各國於制定發展計畫時所應優先考慮之基本原則。

²⁵ 以下引自前揭註9「全球永續發展的源起與發展」乙文。

第二章 環境議題與法治主義

整性與人力願望之實現，以使人類生存環境得以持續」。

(2) 自社會觀點定義

國際自然及自然資源保護聯盟（IUCN）、聯合國環境規劃署（UNEP）及世界野生動物基金會（WWF）於一九九一年共同發表「保護地球——永續的生存策略」，則定義永續發展為「於不超出維持生態系統涵容能力前提下，改善人類生活品質」，並強調人類生產與生活方式應與地球承載能力保持平衡，以保護地球生命力與生物多樣性。

(3) 自經濟觀點定義

一九八五年巴比爾（Edward B. Barbier）於其著作「經濟、自然資源、不足與發展」中，將永續發展定義為「於確保自然資源品質及其所提供服務之前提下，使經濟發展之淨利益增加至最大限度」。另馬肯華及皮爾斯（Anil Markandya and David W. Pearce）二位學者於一九八八年所出版之「自然環境與社會折現率」著作中，則定義永續發展為「當前之資源利用，不應減少未來之實際收入」²⁶。

(4) 自科技觀點定義

一九八九年史佩斯（James Gustava Spath）自科技選擇角度擴展永續發展定義為「永續發展即為轉向更清潔、更有效之技術，儘可能使用達到“零排放”或“密閉式”製程方法，儘可能減少能源和其他資源之消耗」。此外一九九二年世界資源研究所（WRI）亦從技術角度定義永續發展為：「永續發展為建立極少產

²⁶ 此外世界資源研究所（WRI）於一九九二年亦從經濟角度定義永續發展為「不降低環境品質與不破壞世界自然資源基礎之經濟發展」。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

生廢料與污染物製程或技術系統」。換言之，其認為污染並非工業活動無可避免之結果，而係技術差、效率低之表現。

(5) 自廣泛性觀點定義

由前挪威首相布倫特蘭夫人（Gro Harlem Brundland）領導之聯合國世界環境與發展委員會（WCED）於一九八七年發表之「我們共同的未來」（Our Common Future），提出永續發展定義為：「人類有能力使開發持續，亦能保證使之滿足當前需要，而不致危及下一代滿足其需要之能力」。進一步分析其內涵，其認為永續發展應包含：公平性（Fairness）、永續性（Sustainability）以及共同性（Commonality）三大原則。亦即，就社會層面言，主張公平分配，以滿足當代及後代全體人民之基本需求（當代與隔代衡平）；就經濟層面言，主張於保護地球自然系統基礎上建立持續性經濟成長；就自然生態層面言，則主張人類與自然之和諧相處²⁷。

²⁷ 如前揭註9我國八十七年國家環境保護計畫所揭示六大環境保護理念而言，可認為我國永續發展下列意涵，即：以保護自然環境為基礎，要求資源利用與環境保護相協調，追求發展同時必須以環保為前提，包括控制污染、改善環境品質、保護生態系統完整、保護生物多樣性、保證以永續發展的方式使用資源，在地球承載能力之內追求人類的永續發展。永續發展鼓勵經濟成長。因為經濟成長係國家實力、社會繁榮及人民財富之表現。惟於發展過程中，不僅重視量之成長，更追求質的改善，以提高效益、節約資源、減少廢棄物、改變傳統消費模式、研發潔淨生產技術並提倡理性消費。永續發展以全面改善並提高生活品質為目的。因此，追求社會全面進步，必須環境與發展並重，物質與精神協調，兼顧社會各層面之均衡，尤其須協助弱勢群體，並講求創造一個保障平等、自由、人權之社會。換言之，生態、經濟和社會三方面之永續發展與協調均衡，為我國永續發展之三大要件，互為關聯不可分割（前

第二章 環境議題與法治主義

2. 永續發展之基本論點

基於上所說明，永續發展之意義仍相當分歧，此對於環境法制言，固不利於建立周延之理論體系，惟若進一步與前開國家保護義務配合觀察，亦非不得引申若干基本論點，亦即：

環境保護與經濟發展之關係：

基於「保障將來世代需求並滿足當前世代欲求而為發展」之「永續發展理念」，其重點在於永續「發展」而發「開發」；因此，若考量人類與環境之密切依存關係時，則所謂發展，應指於儘量減少環境負荷，並於現行科學知識下，於環境負荷能力之界限與範圍內，健全經濟發展，以建構持續發展可能之社會。換言之，縱然主張經濟發展與環境保護應兼籌並顧²⁸，其前提亦在於環境負荷之降低（消極預防）或環境資源之再生利用（積極管理）考量下，健全經濟發展。此時，縱於政策上決定放棄高污染、高耗能產業或調整不符合我國環境保護之產業結構，亦非不許²⁹。

永續發展與環境資源之利用

雖然前開關於國家保護義務或環境權之享有對象（人或自然）、範圍及其規範效力，仍有相當爭論，然鑒於環境資源之有限性與共享性，至少強化民主之參與與資源之有效運用與公平分配

揭註9「全球永續發展的源起與發展」文參照）。

²⁸ 憲法增修條文第十條第二項參照。又關於環境保護規定入憲之意義與功能（如憲法原則、國家目標規定、立法委託、方針規定），請參照張嘉尹前揭註11文第八十六頁以下。

²⁹ 誠然，「貧窮」為影響環境保護之最主要因素，然此並非得因貧窮因素而放棄環境保護，而應基於國際合作或支援協助，儘量降低貧窮因素對環境之影響。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

，應可優先考量³⁰。例如環境影響評估與環境監測之重視、事前協議與正當參與程序等合理協商途徑之建立、資訊之公開與提供、被害救濟制度之完備等，均為我國考量環境立法或解釋時，所應予以重視者³¹。

第二節 環境保護之主要法律原則

基於上開國際環境法關於「環境保護基本理念」之發展與確立，各國環境法亦分別予以引進並基於此等理念而設計其環境保護法之基本架構與原則³²。

例如，日本一九九三年制定公布之環境基本法，揭示「環境惠澤之享受與繼承」、「低環境負荷之持續發展可能社會之建構」以及「藉國際協調以積極推進地球環境保全」等三大理念，並據以規定主要環境保全基本對策³³。如政策之擬定等有關指針（環境基本法第十四條）、環境基本計畫（第十五條）、國家政策

³⁰ 葉俊榮「憲法位階的環境權」收於氏著『環境政策與法律』（月旦出版社、一九九三年）第三十頁以下參照。

³¹ 例如，行政院環境保護署『國家環境保護計畫（八十七年版）』（八十七年元月）即明確揭示其環境保護計畫之規劃理念為：永續發展、互利共生、經濟效率、寧適和諧、全民參與、以及國際參與等六大理念（同書第十九頁以下參照）。又前開理念，與日本環境基本計畫所揭示之「循環」、「共生」、「參加」與「國際協商」四大理念，有類似之處。

³² 有關各國（美、德、英、法、瑞典、歐盟、泰國、馬來西亞、印度、印尼等）環境保護法之發展、特徵及基本構想與原則，阿部泰隆·淡路剛久編『環境法[補訂版]』（有斐閣、一九九六年）第六十五頁以下參照。

³³（有關日本環境基本法之說明，日本環境廳企劃調整局企劃調整課編、中國文化大學日本語文學系譯『日本環境基本法之解說』（中國文化大學出版部、八十六年三月）參照）。

第二章 環境議題與法治主義

擬定與環境考慮（第十九條）、環境影響評估之推動（第二十條）、環境保全規制（第二十一條）、經濟性措施（第二十二條）、事業產製品評估支援措施（第二十四條）、環境教育（第二十五條）、民間團體自發性活動之促進（第二十六條）、資訊之提供（第二十七條）、地球環境保全等有關之國際協力（第三十二條～第三十五條）、地方公共團體之對策（第三十六條）、以及費用負擔及財產措施（第三十七條～第四十條）等。

又德國環境立法過程中所經常依據之基本原則，依學者之整理³⁴，亦包含有：危害排除原則³⁵（基本原則）、事前預防原則³⁶（持續原則、保護始終一貫原則、保護現狀或禁止惡化原則）、肇事者負責（污染者付費）原則、共同負擔原則（補充性原則）、以及合作原則³⁷等環境法律原則。

³⁴ 楊芳玲「論環境保護立法之基本原則」法律評論第五十八卷第八期第五頁以下。又關於德國環境責任法之任務與功能，包括：漏洞補充及法續造功能、損害衡平功能、預防功能、實踐引起損害者負責原則、以及補充秩序法上環境保護之措施（蕭文生「德國環境責任法」法學叢刊第一五八期（一九九五年四月）第七十五頁以下參照）。

³⁵ 係針對「危險」領域之原則，源自法治國家原則，指國家之干預，原則限於已受損害或有發生之虞之情形。

³⁶ 係針對「風險」領域之原則，故法治國家之原則受有若干修正。依此一原則，國家之干預，可提前至風險（不包括可容許之風險或剩餘風險）發生時點。為免國家過度或過早進行干預，故於適用此一原則時，應考量下列各點：①風險分級或風險限值、②管理風險之組織配備（如各種諮詢委員會）、程序要求（民主參與方式）、③風險資訊與相關科技資訊之蒐集、研究、公開或交流、以及④適當風險管理手段之選擇。

³⁷ 此為前揭註34楊芳玲氏之分類，另有將之區分為：事前預防原則、肇事者責任原則、惡化禁止之現狀保護原則、以及協力原則等四大原則者（阿部泰隆·淡

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

然須注意者，上述各環境領域之法律原則，其概念範圍雖較諸前述環境保護理念更為具體，然嚴格而言，仍多屬立法者制定法律時或為政策決定時，應考慮之原則。因此，除已為法律所明定或為司法實務所承認者外，是否得逕據以檢視環境法令之合憲性或合法性，非無疑問。惟既為立法者或決策部門，於制定環境相關法令或作成決策時，應予考量之原則，如有關法令規定與之有所牴觸，雖未能逕認其違憲或違法，惟至少可認有進一步檢討該規定之適法性或妥當性之必要³⁸。

第三節 實踐成效與環境手法之關聯

一、我國公害糾紛解決模式分析

1. 第一種模式（低衝突之公權或第三者解決模式）

如反映、陳情、請願、檢舉

2. 第二種模式（高衝突之公權或第三者解決模式）

如協調會、訴訟

3. 第三種模式（低衝突之自力救濟）

如公民投票、文宣

路剛久前揭註32書第六十八頁參照。

³⁸ 例如釋字第四二六號解釋，關於行政院環境保護署八十四年三月二十三日發布之「空氣污染防制費收費辦法」之合憲性，其主要考慮因素或爭議之一，即在該法規定是否符合污染者付費原則（同解釋理由書及戴東雄、蘇俊雄不同意見書之說明參照）。

第二章 環境議題與法治主義

4. 第四種模式（高衝突之自力救濟）

如抗議、圍堵、暴力、罷課

二、糾紛解決模式與環境手法之關聯

第四節 新行政法制之影響

最近一年，我國相繼完成重大基礎法制之制修，例如訴願法與行政訴訟法、行政程序法、行政執行法、地方制度法、政府採購法等，對我實務造成一定程度之深遠衝擊。我國此次法制建設，有一主要特色，亦即其所制修者，多為具有普遍一般適用性之基礎法制，特別注重程序有關之規範，因此，其對各級政府機關之影響，可謂普遍而深遠。面對此一法制變革，各級政府機關究竟應如何因應，將成當前主要課題。就環境行政領域言，於這一波變革之各種法制中，有最直接影響者，厥為行政程序法、行政執行法暨行政爭訟二法。前二者為有關行政事前或強制執行程序以關規定，直接衝擊中央或地方機關之環境政策、法令之擬定、制（訂）定、修（廢）或其他各種行政活動應如何發動，乃至如何有效貫徹其行政意思等；反之，後者有關事後權益救濟之規定，除少數情形（例如空污法第七十四條規定之民眾訴訟）外，對於行政政策擬定、命令之制（修、訂）定或廢止、實際執行，多屬間接影響。因此，以下，僅就行政程序法與行政執行法二者，對我環境行政法制與實踐所造成之影響³⁹，略作說明：

³⁹ 按八十八年二月三日公布之行政程序法自九十年一月一日起開始施行（同法第一七五條），而八十七年十一月十一日公布之行政執行法，其修正條文之施行日期，則由行政院以命令定之（同法第四十四條第二項），故於行政院公布修正條文之施行日期前，仍適用修正前之行政執行法。因此，以下所稱對現行行政法制所造成之影響，嚴格而言，係指各該法律生效施行所生之影響。

一、新行政程序法之影響及可能因應措施

有關行政程序法對環境行政之影響，可分別就 1.對現行相關行政組織、人事、財政需求之調整與影響，以及 2.對行政活動過程之影響二大面向說明。

(一)對相關行政組織、人事、財政等之影響與調整

整體而言，為配合行政程序法之實施，中央或地方各機關除須瞭解其內容外，其現有組織、人員、財政等事項之分配，勢須作一定程度之調整；其配備如有不足者，長期而言，對機關內各部門人力、物力或財政需求，更須重新進行分配調整或擴增、縮減現有組織、人員等機關編制。且為使本法得以順利施行，亦須藉各種講習、訓練，對有關人員進行再教育，提升其行政程序法素養，始足以因應行政程序法之要求⁴⁰。茲舉例概略說明如下：

- 1.由於行政程序法係規範行政機關之各種行政行為，規定其應符合一定程序上要求，凡此，均大量增加行政機關書面紀錄、卷宗整理、受理申請、完成法定程序要求等作業工作。例如，行政機關向無隸屬關係之其他機關請求協助之書面（第十九條第三項）、委任代理人之書面（第二十四條第四項）、選定、更換、增減、或指定當事人之書面及公告（第三十條）、程序外接觸之書面或紀錄（第四十七條）、申請迴避、申請開始程序等各種申請之書面或紀錄、調查事實或證據之文書、紀錄、資料、物品或書面等、

⁴⁰ 同旨，黃錦堂「行政程序法對行政機關之衝擊」全國律師一九九四年四月號第二十二頁以下，葉俊榮「行政程序法通過後各機關之因應與調整」收於『行政程序法草案研討會論文集』（國立台灣大學主辦、法務部、中華民國行政法學會協辦、八十八年二月印製）第一五〇頁以下參照。

第二章 環境議題與法治主義

各種送達程序、聽證程序、陳述意見程序、作成行政處分、行政命令等行政行為之要件（如書面、公告等）等，均增加各行政機關日常作業量。

2. 又由於行政程序法之公布實施，除法律別有規定（第三條第一項）或排除適用本法之行政行為（第三條第二項）者外，均應依本法之規定作成。則何種行政行為應適用本法？本法之規定有如何之內容（例如如何判斷管轄有無、期日期間如何計算、當事人如何判定、如何迴避、如何調查事實及證據、如何進行本法所定程序、如何送達或公告等）？相關行政機關人員，均應有一定程度瞭解，始能運用。由於行政程序法之規定相當龐雜且內容未必明確，對僅熟稔內部行政作業流程之一般公務人員而言，如何始能適切運用此類以外行政程序為主要內容規定之行政程序法，有必要實施相當期間之再教育或訓練，以提升其能力或素質。此外，例如聽證主持專才、機關協商人才、機關法政策分析人才之培育與設置，資訊處理能量之提升、行政程序電子化之運用、官僚作業程序強化等事項，亦為將來因應行政程序法之實施所必須考量之問題⁴¹。

附帶一提，就本法之實施言，各機關除須就其所屬人員進行再教育或訓練外，充分檢討各機關之現有職掌，就其與行政程序法規範內容相關者，依行政程序法之規定，擬定適當之內部作業手冊，長期而言，亦為必要之工作。

(二) 對實際行政活動過程之影響

基於依法行政原則要求，將來行政程序法生效施行後，其內

⁴¹ 葉俊榮前揭註40文第一五一頁以下參照。

容規定將對實際行政活動過程產生實質影響。由於行政程序法規範內容，係仿德國法模式，除程序性規定外，亦同時就行政實體法之主要內容，加以規定，因此，本法對於實際行政活動之影響，即同時包括實體法與程序法二層面。其中，有關實體法部分，包括行政處分、行政契約、法規命令與行政規則、行政計畫、行政指導等行政行為之定義、依法行政原則、明確性原則、平等原則、比例原則、誠信原則、信賴保護原則等行政法之一般原理原則、行政處分之撤銷、廢止、瑕疵行政處分之轉換等規定，雖對行政機關之行政行為容許性與界限，具有明確作用，惟大致上係將現行既有學理、實務作法予以明文化，尚未對行政機關造成額外負擔或影響；反之其有關程序性規定，則直接影響行政機關之將來活動方式，則行政機關如何面對此等程序要求，作出配合因應措施，乃成重要課題。以下，就行政程序法中有關程序規定部分，說明各行政機關於適用本法時，所應注意之主要事項⁴²。

1.現行其他法律之檢討、整理

依行政程序法第二條第二項、第三項規定，本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織；受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。因此，本法規範之對象甚廣，舉凡中央或地方行政機關或其他行政主體之機關，或受委託行使公權力之個人或團體，均包括在內。又依第三條規定，行政機關為行政行為時，除法律別有規定外，應依本法規定為之（第一項）。各級民意機關、司法機關、監察機關之行政行為（第

⁴² 按本法共計八章一百七十五條，涉及內容相當龐雜，且除本法外，例如政府採購法、立法院職權行使法第十章等其他法令，亦有諸多相關規定，限於篇幅無法一一論述，僅能選擇本法有關程序性規定中較為重要者加以說明，合先敘明。

第二章 環境議題與法治主義

二項)、本法第三條第三項所定八款事項(第三項),不適用本法之程序規定。依此,本法相對於其他法律言,為一般法,且為普通法。換言之,除「法律⁴³」別有規定外,凡屬於本法第二條第一項所定之行政行為⁴⁴,均適用本法所規定之程序,故本法具有補充性。因此,適用本法首須判定者,即現行法律中,何種法律為此所謂之「其他法律」而應優先本法之適用。就此一問題而言,至少包括 1.實踐上如何判斷排除本法適用之特別法,以及 2.檢討整理現行個別法律中有關之程序規定,予以調整其內容使其符合行政程序法之規定或或予以刪除,或對實際上不應適用行政程序法之事項,制定特別程序以排除本法之適用。茲說明如下:

(1)排除本法適用之其他法律之判斷

就行政程序法與其他法律之關係言,約可區別為下列三種情形⁴⁵。亦即:

- ①其他個別法律中有完整程序規定,且該程序性規定依適用各該法律之專業領域性質,相較於行政程序法所適用之一般行政程序領域,具有特殊性者:此時,該特別法律原則上可認為係行政程序法之特別法。例如,訴願法之訴願程序、政府採購法之政府採購程序、公務人員保障法之保障程序、行政執行法之強制執行程序等屬之。此外,環境影響評估法,解釋上亦屬此類法律。

⁴³ 須注意者,僅「法律」可排除本法規定之適用,命令並不包括在內。

⁴⁴ 即包括作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為。

⁴⁵ 許宗力「行政程序法與現行法制之整合」收於前揭註40研討會論文集第一〇八頁以下參照。

- ②各該個別法律中，全無程序性規定者：此時，一般而言該個別法律並非行政程序法之特別法，除依各該法律之立法目的法律體系、或個別規定性質觀之，明顯不應適用行政程序法之規定者外，原則上應有行政程序法程序規定之補充適用。
- ③各該個別法律僅有部分程序性規定者：多數情形屬於此類，此時如何判斷該法律是否為行政程序法之特別法，適用上頗為困難。換言之，依立法者之意思，該個別法律之部分程序規定，究係有意排除行政程序法完整程序規定之適用，抑或係在於其如有未規定事項，應由行政程序法加以補充，解釋上往往發生困難。一般而言，除非依該個別法律之立法目的、體系解釋或適用領域性質不宜適用行政程序法之規定外，解釋上應認行政程序法之規定有補充各該法律規定不足之功能。

(2)現行各別法律規定內容之檢討與調整

於上述③之情形，解釋上或可儘量擴大行政程序法之適用，以保障人民權益，惟上開解決方式，對此類法律是否構成行政程序法除外規定之判斷，並未提供明確標準，適用上仍有相當困難。解決之道，恐怕必須對現行法律作一清倉整理，如同其他國家例如日本、德國於制定行政程序法時，即曾對現行法律有關規定進行全面性檢討與整理般，各機關宜對於其所職掌法令中與行政程序法有關之規定⁴⁶，進行徹底之檢討與整理，以使得排除適用

⁴⁶ 鑒於我國行政程序法之內容除程序性規定外，尚包括實體性規定，故有關此一現行法令之檢討、整理，即不限於程序性規定，例如撤銷、撤回、廢止之區別、條件、期間、負擔等附款之區別等實體性規定之檢討、整理，亦包括在內。

第二章 環境議題與法治主義

行政程序法之其他法律，臻於明確⁴⁷，此已涉及修法之層次，不再深論。惟無論如何，於此代表各機關於行政程序法制定公布後，有必要就現行法令之規定內容，作一通盤性檢討。

2.適用本法時之應注意事項

就本法規定之內容言，可分別為總則性規定以及各別行政行為之程序規定。其中，限於篇幅，無法就個別行政行為應如何適用本法規定之程序⁴⁸，一一說明，以下僅就本法規定內容中，較為重要或與環保行政領域特別相關者⁴⁹，稍作介紹如下：

1.適用本法之行政機關

依第二條之規定，適用本法之行政機關，包括中央或地方各

⁴⁷ 亦即，如經深入檢討各該行政領域之特質或其相關規範之制度功能後，認為有排除行政程序法之適用者（可能為更嚴格或更緩和或有特殊內容之程序規定），宜於各該法律中明示排除行政程序法之適用。反之，如有關法律之程序規定如僅係與行政程序法之規定完全相同，或有加以調整使與行政程序法規定或用語一致者，則宜予以刪除或修正（類似見解，許宗力前揭註45文第一一二頁以下參照）。

⁴⁸ 例如，行政機關所為行政行為之性質，應如何判斷究屬行政處分、行政命令、行政契約、行政指導等行為，而分別適用不同程序規定？又如，行政機關依其職權所發布之函釋中，如非就法令疑義所為解釋，而係就個別具體個案如何適用相關法律者（對具體個案之指示），是否有本法規定之適用，如有，究竟應適用行政處分程序或命令程序？

⁴⁹ 其中，有關行政計畫之程序，雖與環保行政關係密切，然依第一六四條第二項之規定，其有關行政計畫之擬定、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。則於行政院訂定相關規定前，事實上無法進行評估，故不得已予以省略說明。

級機關，或其他行政主體之機關，或受委託行使公權力之各人或團體。

2.行政機關之管轄

依第十一條之規定，行政機關之管轄，原則依其組織法或或其他行政法規規定之，且非依法規不得設定或變更管轄權。又行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關，或委託不相隸屬之行政機關，或委託民間團體或個人執行之（第十五條、第十六條參照）。為均須將其委任或委託事項及發規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。就上開規定言，僅法規得設立或變更管轄權，於有權限之委任或委託之情形，亦須有法規之依據始得為之，且須踐行公告及刊登公報或新聞紙之程序。最後，依第十七條第二項規定，人民於法定期限內誤向無管轄權之機關提出申請者，該無管轄權之行政機關應依職權移送有管轄權之機關，其效果，視同已在法定期限內向有管轄權機關提出申請。

3.職務協助

即行政機關於有行政程序法第十九條第二項所列各款原因時，除緊急情形外，得以書面向無隸屬關係之其他機關請求協助，該被請求機關除有同條第四項所列各款情形或第五項之正當理由外，解釋上原則不得拒絕，惟被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所須費用。

4.行政程序之當事人

依行政程序法第一章第三節規定，有關當事人之種類（第二十條）、當事人能力（第二十一條）、當事人之行為能力（第二十二條）、參加人（第二十三條）、當事人之代理人（第二十四條）、輔佐人（第三十一條）等，均有明文規定。此類規定，雖係有關行政程序當事人之規定，惟事實上多亦同時適用於一般行

第二章 環境議題與法治主義

政法領域，環境行政領域自亦不例外。於此，有必要提出一項向來為現行環境法律以及環境主管機關所忽視之問題，亦即對於違反環保法令者，不乏以「公私場所」或「工商廠場」為處罰對象者⁵⁰，惟所謂「公私場所」或「工商廠場」，嚴格而言，並非權利義務主體，從而並不能為行政行為之相對人（當事人），且此類制裁或處罰規定，並非無須有特定相對人一般處分或無相對人之對物處分，故有關法令以其為處罰或制裁之主體，並不符合理論上之要求；更嚴重者，將來發生須強制執行或進行爭訟時，該公私場所或工商廠場之負責人或所有權人，是否受該行政處分等行政行為之拘束，均成問題⁵¹。其次，由於本法規定當事人得委任代理人進行行政程序，則將來行政機關與律師等代理人接觸之機會，勢必增加，惟本法關於此類代理人之資格等事項，並未進一步規定，將來各級行政機關應如何因應處理，尚有待釐清⁵²。

5. 資訊公開

依本法第一章第七節（第四十四條～第四十七條）之規定，明定行政機關之資訊公開義務。亦即，凡屬行政機關所持有及保管之資訊，均以公開為原則，以限制為例外。其有關資訊之公開及限制，固然仍有待進一步制定相關法律（例如資訊公開法、國

⁵⁰ 按此類規定頗多，遍佈於各環境管制法令中，例如空氣污染防制法第四十七條、第四十條、第五十一條等。

⁵¹ 按此一說法並非危言聳聽，依私下與曾從事行政審判工作數十年之現任某大法官請教，其即明確表示，行政法院向來之立場，於遇有此類案件時，均於其原告人民欄，註記該公私場所或工商廠場之負責人或代表人，以免將來判決之既判力範圍與強制執行時，發生問題。惟截至目前為止，此一問題，似乎未受有關機關之重視，誠屬可惜。

⁵² 有關檢討，葉俊榮「行政程序法的代理人觀點」全國律師一九九九年四月號第三十三頁以下參照。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

家機密保護法等），惟於本法生效實施後至相關法律制定公布實施前，仍應適用本法之規定。準此，第四十五條所定應主動公開之資訊，第四十六條當事人或利害關係人之閱覽卷宗請求權或更正請求權等，均直接衝擊各級行政機關之行政作業程序。例如，舉凡法規命令、行政指導有關文書、許（認）可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算、決算書、公共工程及採購契約、對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議記錄等，原則上均應以刊載政府公報或其他適當之方式，主動適時予以公布（公開）；於有當事人與其權益有利害關係之人，就其權益有關之資訊申請閱覽卷宗等資料時，原則上不得拒絕。就此類規定言，至少對現行各級政府機關之公報制度須重新予以檢討，且須考慮應否設置專責單位或窗口，負責有關資訊公開或閱覽卷宗請求有關業務。

6.程序外接觸之禁止

依第四十七條規定，公務員在行政程序中，除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸，是為「程序外（片面）接觸之禁止」。且於進行程序外接觸時，應將所有往來書面文件附卷，其非以文書為之者，並應作成書面紀錄，載明接觸對象、時間、地點及內容。對此，爾後所有類似私下關說、請求等程序外接觸，該公務員均有將有關往來文書附卷或作成紀錄之義務。

7.期日及期間

依本法第四十八條規定，爾後有關期日或期間之計算方式，均適用本法之規定，而不再準用民法有關規定。依同條第五項規定，「期間涉及人民之處罰或其他不利益行政處分者，其始日不計時刻以一日論；其末日為星期日、國定假日或其他休息日者，照計。但依第二項、第四項規定計算，對人民有利者，不在此限」。因此，期間如涉及人民之處罰或不利益處分者，其始日及末

第二章 環境議題與法治主義

日，原則均以一日計。此一規定之適用，於若干情形，宜特別注意是否有但書規定之適用。例如，於限期改善處分，其始日應否計算在內，以及其期間之末日如為星期日、國定假日或其他休息日者應否計算在內，即成問題。按其雖屬所謂涉及人民處罰或其他不利行政處分，但依同條第二項、第四項計算結果對人民有利，故解釋上其始日應不計算在內，其末日並應遞延下一工作日。同理，有關送達之規定，向來實務均準用民事訴訟法有關規定，惟本法第一章第十一節（第六十七條～第九十一條）已有詳細規定，應無再準用民事訴訟法規定之必要。

8.行政處理期間

依第五十一條規定，關於人民依法規申請之案件，除法規別有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之，如未能訂定處理期間者，其處理期間為二個月。且行政機關未能於處理期間內處理終結人民之申請案者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。因此，將來各級行政機關即有就其職掌業務，依其事項類別，訂定處理期間公告之，且於未訂定處理期間者，其處理期間為二個月。

9.行政處分之方式

依本法第九十五條之規定，行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。但以書面以外之方式所為之行政處分，於相對人或利害關係人有正當理由要求作成書面時，處分機關不得拒絕。其次，行政處分以書面為之者，應記載本法第九十六條所定各款之事項。其中，除有第九十七條各款所定情形者外，原則上「應附記理由」，且有「明示其為行政處分之意旨」與「教示義務」（同法第九十六條第一項第二款、第六款）。準此，則行政機關所為行政處分，原則上應以書面為之，且該書面須明示其為行政處分，並附記理由與表明不服該行政處分時之救濟方法、期間及受理機關。

10.依本法第一〇二條規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除事前已通知相對人陳述意見（即同法第三十九條之情形）或決定舉行聽證者或有同法第一〇三條所定各款情形者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。換言之，凡屬限制人民權益之處分，原則均須給予人民陳述意見之機會，至於其陳述意見係以言詞或書面方式為之，則屬另一問題。

11.行政契約

依同法第一百三十五條前段規定，公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。因此，行政機關與人民訂定契約，如其內容涉及公法上法律關係者，僅能訂定「行政契約」而無法訂定「私法契約」，此縱然於契約內容上約定契約所生爭議由○○○地方法院為第一審管轄法院或應付仲裁者，亦無法改變該契約為行政契約之性質。換言之，將來行政機關與相對人所訂定之契約，如涉及公法上法律關係之得喪變更者，均應依本法規定之程序訂定，而屬行政契約，於此若該契約內容載有管轄民事法院或付仲裁等適用私法有關規定者，解釋上該規定應屬無效。其次，行政契約當事人之一方為人民，依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人時，行政機關應事先公告應具之資格及決定之程序；決定前，並應予參與競爭者表示意見之機會。因此，縱無適用政府採購法之情形，於有多數競爭者之情形，通常亦要求行政機關事前公告當事人應具之資格及決定之程序，並予參與者表示意見之機會。

12.行政命令

依本法第二條規定，適用行政程序之命令制定行為，指訂定法規命令或行政規則之行為，其是否包括中央法規標準法第七條規定之職權命令，解釋上發生疑義。惟就本法有關命令之分類，係採德國通說二分說（即分成法規命令與行政規則二者，而不承認職權命令），解釋上所謂職權命令，至少應認屬本法所定行政

第二章 環境議題與法治主義

規則範疇，而適用相關程序規定。其次，依第一五二條第一項規定，法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。換言之，人民依本法之規定，有法規命令提議權，行政機關無論准否，均應予以處理（第一五三條參照）。且依通說，除法規命令之訂定外，其修正、廢止、停止或恢復適用，人民亦有提議權（適用或類推適用第一五一條第二項）。依此，不僅將來制定之法規命令，就現行有關法規命令言，其修正、廢止、停止或恢復適用，人民亦有提議權。則將來由人民提議制、修、廢、停止或恢復適用法規之情形，勢必增加，由於法規命令涉及諸多利害之衝突與調整，有關機關宜提早因應為宜。

13.行政指導

關於行政指導部分，於相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置（第一六六條第二項），其對相對人為行政指導者，並應明示行政指導之目的、內容、及負責指導者等事項，且如相對人請求交付書面時，原則上應以書面為之（第一六七條）。

14.行政陳情

人民對漁行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情（第一六八條）。其處理陳情之程序，適用本法第七章之規定（第一六八條～第一七三條參照），準此，則現行相關處理人民陳情案件之規定，例如「行政機關處理人民陳情案件作業要點」、「重大公害陳情案件追蹤清查及管制復查作業要點」，其規定與本法規定不符者，應不再適用。且行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定（第一七〇條第一項），則前開現行處理人民陳情之相關法令，應依本法規定予以修正。

二、新行政執行法之影響及可能因應措施

民國八十七年十一月十一日修正公布之行政執行法，就其對各級行政機關所生影響，如何為相應措施，與前述行政程序法規規定類似，亦可區分為(一)對相關行政組織、人事、財政等之影響與調整、以及(二)對實際行政活動過程之影響二方面加以說明。其中，不乏與前述行政程序法之情形相同，可逕自參照前述說明，且就現行行政執行法之規定言，其尚須相關法令（例如本法施行細則）補充規定始能據以實施者，此於各該法令公布實施前，事實上難以進行本法有關影響之評估。因此，以下僅就較為重要者，略作初步說明，尚請留意。

(一)對相關行政組織、人事、財政等之影響與調整

- 1.首先，依本法第一條規定，行政執行，依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律。則本法相對於其他法律有關行政執行之規定，應優先適用，此與行政程序法居於補充適用之地位者，有所不同。則現行個別法律中有規定移送法院強制執行者，將來於本法生效施行後，均應依本法為之。因此，將來有關法律中關於行政執行之規定，均應為相應修正。
- 2.行政執行法之修正，對於相關行政組織、人事、財政等之影響，其最主要者，為依本法第四條規定，行政執行除公法上金錢給付義務逾期不履行者，應移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行外，由原處分機關或該管行政機關為之。則將來除有關公法上金錢給付義務之強制執行，由法務部行政執行署所屬行政執行處依本法第二章規定程序執行之外，應由原處分機關或該管行政機關為之。因此，有關行為或不行為義務之執行或即時強制，均應由原處分機關或該管行政機關執行，以前曾有委託警察機關為之者，應不再適用。就此一部分言，將來中央或地方各級行政機關，是否應設置專責行政執行單位或人員，或可聯合

第二章 環境議題與法治主義

二以上行政機關設置聯合執行單位，應早日籌畫。

(二) 對實際行政活動過程之影響

依行政執行法之規範內容，本法之規定對於實際行政活動過程之影響，約可概略整理如下：

- 1.依本法第二條規定，所謂行政執行，指公法上金錢給付義務、行爲或不行爲義務之強制執行及即時強制。且其具體執行方法，並分別定有明文。依此，除法律別有規定者外，如非屬本法所定強制執行方法（例如違規事實之公布），解釋上均不得爲之（執行方法法定主義）。且其執行程序，應符合本法之規定，自不待言。
- 2.依第七條規定，行政執行，應自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行。因此，行政執行時效原則爲五年。
- 3.依第九條規定，義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。是以將來執行機關，並應同時受理執行異議。至於當事人另有不服者，得否提起訴願、行政訴訟（或無須經訴願得逕提行政訴訟），解釋上應爲肯定，惟其有關受理異議之組織、程序，宜進一步規定。
- 4.依本法第二十七條規定，對於依法令或本於法令之行政處分，負有行爲或不行爲義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制（代履行或怠金）或直接強制方法（同法第二十八條第二項參照）執行之。其中，有關怠金之執行，除法律別有規

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

定者外，於連續處罰怠金前，仍應依前述第二十七條之規定，以書面限期履行。

- 5.其次，執行強制方法，僅於經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，始得為之（第三十二條）。因此，直接強制方法相對於間接強制方法具有補充性。又本法第二十八條第二項對於各種直接強制方法有明文規定，其中例如斷水斷電（同條項第四款）方法，規定為「斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源」，因此，並非可任意為之，且於該水電同時供營業以外之其他用途者，應如何實施，仍須進一步檢討。

第五節 環保法規（合憲性、適法性）特別審查基準與流程之整合

基於上述說明，有關環保法規之合憲性、適法性及統一性審查基準，除關於統一性部分如第一章第六節三、部分說明外，有關合憲性及適法性部分，可進一步整理如下：

一、第一階段流程：審查基礎單位（環境手法）之決定

構成評估、整合基礎之環境手法之決定，並確定該手法所涉及及行為形式以及有關法令之規定。此一環境手法之決定，至少於審查環境法規之合憲性、適法性與統一性時，具有下述作用。即：(1)決定組成該手法之具體法律、命令，以作為後述第二階段審查流程（一般審查流程）時之對象。(2)就各個手法之具體內容，是否符合現行各相關法規之目的，環境法上有關之理念或其特有法律原則。此一部分，涉及後述第三階段審查標準與流程，乃環境保護法制所特有者。再者，(3)同一手法（例如經濟性手法一種之環境特別公課）分別用於各別具體環保領域（例如水污染防治、空氣污染防制、廢棄物清理）時，是否有互相矛盾衝突情形（

第二章 環境議題與法治主義

例如基於不同政策目的而有不同內容或效果)產生,而影響環保行政之統一性(一致性)。換言之,對於檢視環保法規之統一性問題,亦有助益。有關環境手法手法之概念與類型,已於第一期研究計畫中說明,茲不再贅論。

二、第二階段流程：一般審查基準與流程

(一) 權力分立與權限劃分

此一部分除應注意憲法或組織法之有關規定外,另如最近公布施行之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、地方制度法等,關於中央與地方職掌,均有變動,於現行其他相關環境專業法規(如噪音管制法第三條、第四條、第五條、第二十一條等)修正前,有關其涉及組織權限規定部分,應如合與地方制度法等法律做一妥適調整,必須進一步檢討⁵³。

(二) 形式審查標準

除就相關環境專業法律,檢視是否符合法律優越原則、法律

⁵³ 目前,關於現行環保法令如何與台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例配合調整部分,環保署已訂有「行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表」(八十八年六月三十日台(88)環字第二五四四〇號),使於法律或中央法規未修正前,依該表調整以資因應,並自八十八年七月一日施行。至於,與地方制度法如何銜接調整部分,則未見有相關因應措施。惟最近行政院經建會亞太營運協調服務中心委託台灣大學政治學系研究(黃錦堂主持)之「中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究」(八十八年六月十四日期末報告初稿),對此一問題,有相當詳盡之整理,第二一〇頁~第二一八頁,並針對環保署主管法律之權限劃分,做有單獨研究(第二五五頁~第三〇六頁),可供參考。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

保留原則、授權明確性原則等一般原理原則外，是否符合最近新制（修）定之行政程序法、行政執行法、地方制度法等一般性法律，亦為檢討重點。

(二) 實質審查標準

係指例如就各種環境法規規定，其「內容」是否符合比例原則、平等原則、雙重處罰禁止原則及徵收補償原則等而言。由於此一審查，與各別法律領域之特殊性有關，故通常難以與後述特別審查基準與流程作明確區隔。以下，除明顯牴觸上開一般法律原則者外，不擬另闢獨立項目探討，尚請留意。

三、第三階段流程：特別審查基準與流程

此一階段之審查，主要係就現行環保法規之規定，是否符合國家於實踐其環境保護義務時，所應考量之項目，尤其是否遵循環境保護上所特有之原理原則而言。如前所述，就法律上觀點言，包括(1)國家應保護何種環境、(2)對誰提供保護、以及(3)如何提供保護等問題。換言之，對於各個具體環境手法，檢視其是否符合環境保護目的，是否已經提供足夠之保護（此一問題通常發生於環境基準之決定或欲緩和現有基準時）或其保護顯屬過度干預（尤其環境保護與經濟發展議題衝突時，益形明顯）等問題。其中，關於國家保護義務或干涉程度、國家保護措施或干預順序二者，其合憲性或適法性審查，通常與基本權利之保護有密切關係。

其次，由於環境保護涉及各種專業之科學技術知識，且與各種政治、經濟、社會領域之實證分析或基礎研究，息息相關。亦即，就決定採取某種環境手法時，除法律面外，通常尚需『事前』檢討其政治上、經濟上、社會上等各層面之可行性與實效性（此即所謂「政策選擇與分析」）。此類事前作業之良窳，雖未必當然決定該環境手法之合憲性或適法性，惟基於比例原則或恣意

第二章 環境議題與法治主義

禁止原則之要求，卻構成審查此類手法合憲性或適法性時，重要考量因素。

基於上述觀點，可知單純進行前述第二階段審查（主要為單純之法律上邏輯推演），尚無法充分檢討現行環境法規之合憲性與適法性，乃有進行此第三階段之審查。此類審查基準與流程主要包括：

(一) 國家保護義務或干預程度審查

(二) 國家保護措施或干預順序審查

(三) 環境保護上一般法律原則之審查

指例如危險排除原則、事前預防原則、污染者付費原則等環境保護上一般法律原則之適合性審查。此類審查，係專就與環境保護法領域有關之原理原則而論，有別於前開第二階段之一般性審查。其特徵在於除此類特殊之原理原則已為法律所明白承認者外，若某一環保法規規定縱與之有所牴觸，一般尚無法逕自認為構成違憲或違法，而仍需進一步為整體性審查。

(四) 國家保護措施之本益分析等可行性暨實效性審查

有關此一國家保護措施之本益分析或實效性分析，係指『事前』自政治、經濟、社會等觀點所進行者而言，以有別於後述第四階段之審查。由於此類審查通常涉及法律專業以外之其他政治、行政、經濟、社會等專業領域，以經各該專業領域認可或可認為合理之操作模型進行分析。因此，有關問題至少包含操作模型之合理性、有效性，以及對於經由操作模型所得分析結果，所做成分析結論及其說理過程之合理性二者。亦即，包括操作模型本身之審查與所得結論之合理性（或可信度）審查。惟此一審查，已超越本論文所能掌握之範圍，不得不於本研究報告予以省略。

四、第四階段流程：時間、空間因素考量之定期檢討

此一審查，係要求各環境手法於適用一定期間後，就實際上該手法是否果真能有效達成其根據法規之目的，以及因時空環境或情事變遷等因素，進行其可行性與實效性之審查。此一審查方式屬事後審查，故與前述四、(四)屬事前審查者不同。亦即，此時因各該環境手法已實施一段期間，故能收集、整理各項實際數據，以為檢討分析之用，而非單純比較外國之實務或學說理論，故而具有本土化性格。換言之，此一審查，對於將來設計符合我國本土環境之環境手法時，為具有決定性之重要資料。其審查方式如同前述四、(四)之說明，涉及法律以外之其他專業領域，事實上無法於此一併論述。

惟至少應注意者，為所謂環境資訊或資料庫之建立與追蹤之重要性。此不僅指整體國土環境資料，尚包含如空氣污染防制費具體環境手法所涉及之實證資料。因此，例如有關水污染排放標準公告實施後，其實際對各污染源改善程度如何？各種水體中個別污染物質之改善程度？排放標準之經濟上或技術上可行性如何？有無發現應納入管制而未納入新污染物質？各種污染物質對環境或人體健康之有害程度？等數據資料，均包括在內。又如，有關廢棄物管理上，對於各種產品進行生命週期分析時，所獲致之資料，亦屬之。基於此一事後資料庫之建立與分析，為環境保護所不可欠缺，因此，隨學說研究報告或各國實務資料之陸續公布，如可合理說明現行環境手法對某一污染物質有管制不足或過度管制情形時，除非相關主管機關基於其經常收集之本土性環境資訊，能合理證明該環境手法之合理性，否則其適法性將遭致嚴重質疑。

有關此一階段之審查，主要包括：

(一)事後本益分析等經濟性分析或可行性分析

第二章 環境議題與法治主義

(二) 事後實施成效分析

第六節 小結

由上述各階段審查流程可知，除第一階段及第二階段審查流程，因具有形式上之明確法令規定，且均傾向於就上下位階法令之關係為比較觀察，而較容易進行外，其餘第三階段及第四階段審查流程，或涉及高度科學技術性事項、或須同時考量法律學以外之其他政治、經濟、社會等科學研究成果，始能獲致較為客觀之判斷，其中有關法律學之考察，本研究計畫於第一期研究報告中關於環境手法（第四章參照）已有詳細論述，請逕自參照有關說明，以下，僅就第一階段及第二階段部分，分別就具體環境法規之規定，加以論述，尚請留意。茲整理如下：

本研究計畫將個別具體環境保護法規之合憲性、適法性及統一性之檢索流程，分成四階段，其中第一階段主要在於區別各種環境手法之類型，其所涉及相關法令及行為形式，以為第二階段進行一般性審查之對象。故於檢討個別環境法規中之具體環境手法前，擬先就此第二階段審查流程，加以說明。此一階段，主要包含：(一)權力分立與權限劃分、(二)形式審查標準（如法律優越、法律保留、授權明確性原則等）、以及(三)實質審查標準（如比例原則、平等原則等）三部分。其中，關於(三)之實質審查標準，與第三階段審查流程通常並未明確區別，關於此一部分，已於第一期研究計畫中，作大部分處理，故以下，原則僅就(一)、(二)部分說明。又本研究計畫同時包括合憲性、適法性及統一性三大類審查，於具體個案審查檢索時，固應區分為三大類型審查檢索，較為明確，惟限於篇幅且為避免流於重複，以下有關具體環保法令其合憲性、適法性及統一性之舉體檢索，均予以合併進行，尚請留意。

第三章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

—— 權力分立與權限劃分

第一節 概說

如前所述，本研究計畫將個別具體環境保護法規之合憲性、適法性及統一性之檢索流程，分成四階段，其中第一階段主要在於區別各種環境手法之類型，其所涉及相關法令及行為形式，以為第二階段進行一般性審查之對象。一般而言，除涉及法規之新制定或大幅修訂、或須就整體環境法規作一結構性檢討者外，對於個別環境保護法規之合憲性、適法性及統一性審查，原則僅須擇定其中一項行政手法（例如選擇某一規制性手法或經濟性手法），就其所涉及之相關法令及行政行為予以檢視即可，本無須就該法規之全體進行審查。然於本報告因係第一次就有關環保法規之合憲性、適法性及統一性檢討其合憲性、適法性及統一性問題，除若干實務上或相關文獻資料上就某一具體環境法規條文，已有論述者外，事實上幾已形同檢查整體環境法令所有規定之合憲性、適法性與統一性問題。有鑑於此，關於本章及以下各章之結構安排，與其依個別環境行政手法而逐一檢視，毋寧就個別法令整體加以檢討，更為方便且符合經濟。因此，以下章節安排原則以個別具體環境法規本身為區別，而未執著於環境手法之分類，尚請留意¹。換言之，前述第一階段流程，於本章以下並未具體顯現，而暫不依照各環境行政手法之類別而予以整合、類型化。

有關第二階段審查流程，主要包含：(一)權力分立與權限劃分、(二)形式審查標準（如法律優越、法律保留、授權明確性原則等）、以及(三)實質審查標準（如比例原則、平等原則等）三部分。其中，關於(三)之實質審查標準，與第三階段審查流程通常並未明確區別，故於討論第

¹ 此種安排係因第一次於檢討全部環境行政法規之合憲性、適法性或統一性時，所為便宜作法，並非否定前述以環境手法之區別作為第一階段流程（亦即此時省略第一階段流程，純係基於技術性考量）。

三階段審查流程時，一併處理。以下，首先就(一)部分說明。

第二節 權力分立與權限劃分

此一部分，除應注意憲法或組織法之有關規定外，另如最近公布施行之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、地方制度法等，關於中央與地方職掌，均有變動，於現行其他相關環境專業法規（如噪音管制法第三條、第四條、第五條、第二十一條等）修正前，有關其涉及組織權限規定部分，應如合與地方制度法等法律做一妥適調整，必須進一步檢討²。此一中央與地方權限劃分問題，同樣亦出現於各專業環境法律之施行細則中。

其次關於憲法第八十六條第二款規定之專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之問題。八十七年五月八日司法院大法官曾作成釋字第四五三號解釋，就商業會計法第五條第四項授權中央主管機關認可商業會計記帳人之資格部分，認為商業會計記帳人屬憲法第八十六條第二款之專門執業及技術人員，而宣告違反憲法規定。則本號解釋對於現行若干環境保護專業人員之管理，發生何種影響，亦有檢討餘地。茲分別說明如下：

一、行政院環境保護屬主管法律及中央規配合台灣省政府功能業務與

² 目前，關於現行環保法令如何與台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例配合調整部分，環保署已訂有「行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表」（八十八年六月三十日台(88)環字第二五四四〇號），使於法律或中央法規未修正前，依該表調整以資因應，並自八十八年七月一日施行。至於，與地方制度法如何銜接調整部分，則未見有相關因應措施。惟最近行政院經建會亞太營運協調服務中心委託台灣大學政治學系研究（黃錦堂主持）之「中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究」（八十八年六月十四日期末報告初稿），對此一問題，有相當詳盡之整理，第二一〇頁～第二一八頁，並針對環保署主管法律之權限劃分，做有單獨研究（第二五五頁～第三〇六頁），可供參考。

組織調整整理表³

依台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第四條第五項規定，為配合台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例關於台灣省政府功能業務與組織之調整，行政院依第四條⁴第五項之授權，就行政院暨其所屬各機關主管業務與組織、精省前原屬台灣省政府之業務組織，暨省以外各級地方自治團體之業務與組織，於相關法律或中央法規未修正前，以命令予以調整。其中有關環境保護業務部分，行政院於八十八年六月三十日以台(88)環字第二五四四〇號令發布「行政院環境保護屬主管法律及中央規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表（以下稱「整理表」）」，並規定自八十八年七月一日起施行⁵。此一整理表之規定，約有如下問題：

(一)姑不論此一「整理表」之內容如何，就台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例授權行政院以命令擬定調整台灣省或省政府主管或執行事項，分別予以調整移轉歸屬中央或各級縣市而言

³ 八十八年六月三十日以台(88)環字第二五四四〇號令。

⁴ 本條規定：「省政府與其所屬機關（構）或學校原執行之職權業務，依其事務性質、地域範圍及興辦能力，除由行政院核定，交由省政府辦理者外，其餘分別調整移轉中央相關機關或本省各縣（市）政府辦理」。「省政府與其所屬機關（構）或學校，依其職權業務調整情形，予以精簡、整併、改隸、改制、裁撤或移轉民營」。「本省市營事業及投資事業，改由中央目的事業主管機關管理，各該事業移轉民營前，其員工仍適用原省營事業之人事法令」。「原省政府所屬機關主管之水資源業務，基於整體考量不宜分隸者，在行政院組織法及相關法律完成修正前，應由行政院指定部會統籌承辦其水資源之相關業務，不受其他相關法令之限制」。「法律及中央法規有關本省及省政府主管或執行之事項，於相關法規未修正前，由行政院依第一項職權業務調整移轉歸屬，以命令調整之。」

⁵ 按此一行政命令文號日期為「八十八年六月三十日」，生效日期為同年七月一日（中央法規標準法第十四條參照），而刊登公告日期則為八十八年七月二十一日（行政院公報第五卷第二十九期第十二頁），因此，就程序之正當性言（按法令之生效，通常須考慮到達主義之要求），容存有相當瑕疵。

，固然有法律（台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第四條第五項）之授權，惟因其涉及中央與地方權限之劃分，如某一事項屬自治事項（無論係憲法保留之自治事項抑或法定自治事項⁶）者，此應解為係因時間急迫或原因特殊等特殊情況，而於法制未完備下所為不得已過渡之作法。換言之，將來仍宜以修正相關法律方式，以為解決⁷。依此一觀點，則若法律已為修正者，則其有關命令，應依該法律之規定予以檢討修正，而非以上開「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第五項之授權為組織業務調整之依據。因此，空氣污染防治法已於八十八年一月二十日修正通過、地方制度法亦於同年二月二十五日公布實施，則有關空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法第二條第一項、第三條、第四條、第五條第一項、第五條第三項、第七條第二項、第十條及第十一條中原規定台灣省或台灣省政府之權限規定部分，自應依修正後之空氣污染防治法及地方制度法有關規定，調整原涉及省部分之組織業務，而非依前開「行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表」予以整理。

(二)其次，鑒於地方制度法已制定公布實施，對有關委辦事項及自治事項，定有若干規定（如同法第二條、第十八條至第二十條），因此，縱然依前開台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第四條第五項所為台灣省業務組織調整，亦不得違反地方制度法有關規定。準此，地方制度法第二十一條規定：「直轄

⁶ 參照地方制度法第二條第二款，其規定：「二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項」。

⁷ 類似見解，例如於全民健康保險法施行後，有關農民健康保險條例中醫療保險部分納入全民健康保險體系之問題，農民健康保險條例及全民健康保險法並未有相關規定，行政院乃以訂頒命令方式，認為農民健康保險條例之醫療給付部分，不再適用，而應依全民健康保險法規定辦理，釋字四七二號解釋即認為：「農民健康保險條例於農民健康保險法施行後，關於其醫療保險部分，係以行政院函釋為權宜措施之依據，有欠允當，有關機關尤應注意及之，併此說明」。

市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」；第二十二條規定：「第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定」。鑒於上開規定重視地方自治團體之地位，且具有程序上重要意義，則前開「整理表」關於省業務組織之調整，自應考量上開地方制度法之要求。換言之，除事務本質上基於組織精簡而應予以裁撤或刪除者外，理論上其調整應視其性質是否為地方自治事項（含法定自治事項）或中央宜否介入而定，因此，下列調整表規定之事項，似與前開地方制度法規定有所牴觸，而有進一步檢討必要，即：

1. 噪音管制法第五條第二項原規定省主管機關劃定涉及二以上縣（市）或有特殊需要之噪音管制區，改由中央主管機關劃定。
2. 噪音管制法施行細則第四條關於原屬省主管機關之主管事項，一律改由中央主管機關辦理⁸；第六條第一項關於原屬省主管機關劃定各類噪音管制區，改由中央主管機關辦理；第十七條第二項原屬省主管機關核定延長改善期限之規定，改由中央主管機關辦理。

⁸ 關於現行諸多法律之中央與地方權限劃分方式，若干情形有於其施行細則中予以明確列舉劃分者，此一規定當否姑且不論。此類施行細則中有關原屬省主管之事務，究應全部移歸中央、劃至地方、抑或將該規定予以刪除，應視不同情形而定。就上開「整理表」之規定言，其劃分方式，約可分為下列二種：(1)如噪音管制法施行細則中關於省主管業務部分，一律劃歸中央；(2)如毒性化學物質管理法施行細則、飲用水管理條例施行細則、環境用藥管理法施行細則、水污染防治法施行細則、環境影響評估法施行細則中關於省主管業務部分一律予以刪除者二種。可知，上開「整理表」之劃分關於施行細則中原屬省主管業務應如何劃分調整，顯然並無一定標準，而顯現彼此不一致情形。

3. (修正前)廢棄物清理法(八十六年三月二十八日)第三十五條授權省主管機關擬定施行細則,改由中央主管機關訂定之規定。宜注意者,廢棄物清理法已於八十八年七月十四日修正公布,原第三十五條之規定,並未隨同修正,因此,解釋上應認為立法者仍授權由「省」訂定施行細則,就此一觀點言,「整理表」此一規定,顯然與現行法律牴觸。
4. 毒性化學物質管理法施行細則第四條第一項第一款至第八款,飲用水管理條例施行細則第三條第一項第一款至第八款,環境用藥管理法施行細則第三條第一項第一款至第七款,環境影響評估法施行細則第四條第一項第一款至第十款,水污染防治法施行細則第三條第一項第一款至第九款等關於原省主管機關主管事項之規定,一律予以刪除⁹。
5. 飲用水管理條例第五條第四項關於涉及二縣(市)以上飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離,原規定由省規定之部分,改由中央主管機關辦理。
6. 水污染防治法第七條第二項、放流水標準第六條關於省主管機關得擬定各別較嚴格之放流水標準之規定,改由縣(市)主管機關擬定。按放流水標準之擬定係典型規制措施,於省縣自治二法(本法已於八十八年四月十四日經總統令廢止)公布施行屆滿四年之前,除有形式法律之特別依據或授權外,無論就自治事項抑或委辦事項,各級自治團體所訂定之規章,縱然有中央法規命令之依據或授權,解釋上亦無法牴觸中央法律及法規。因此,前開水污染防治法第七條第二項,除授權省得訂定放流水標準外,就其同時明定允許得不受中央法規限制而訂定更為嚴格之放流水標準而言,具有重要意義。於地方制度法公布施行後,依同法第三十條、第四十三條,無論係自治事項或委辦事項,自治條例均不得牴觸憲法、法律或法律授權訂定之法規。基於此一觀點,鑒於地方制

⁹ 同上註8參照。

度法制定公布於台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之後，故單純以「調整表」之規定，使縣（市）訂定之命令（無論自治條例或自治規則）均得以牴觸中央法規，是否符合地方制度法之規定，頗有疑義。

- 7.水污染防治法第九條關於總量管制之實施及總量管制方式之擬定，改由縣市主管機關管制或擬定¹⁰。
- 8.水污染防治法第二十七條第二項關於涉及二縣（市）以上水污染防治區之劃定，改由中央主管機關辦理。
- 9.事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條原規定省主管機關得會商省目的事業主管機關擬定土壤處理標準，報請中央主管機關核定後發布之規定，改由中央主管機關辦理。按土壤處理標準應由何機關擬定，水污染防治法並無明確規定，依同法第三十條第一項關於廢污水排放於土壤者，由省（市）審查核准，並發給排放許可證，第二十二條關於事業或污水下水道系統採用廢（污）水處理設施、土壤處理或設置管線排放於海洋者，應依規定向直轄市或縣（市）主管機關申報廢（污）水處理設施之操作放流水水質水量之檢驗測定及用電紀錄等規定觀之，原於事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條規定由省主管機關會商省目的事業主管機關擬定土壤處理標準之做法，符合前述水污染防治法之規定。而若依水污染防治法第二條第十一款關於水污染防治措施之定義，以及第十八條關於事業水

¹⁰ 此一有關水污染總量管制之調整，劃歸縣（市）主管機關者，顯與空氣污染防制法之設計不同，二法規定有不統一之處，是否恰當，有檢討必要。亦即依空氣污染防制法第八條關於總量管制區之指定，總量管制計畫之訂定、公告實施，總量管制之污染物容許增量現值，污染物排放規模，固定污染源污染物排放量認可準則，削減量差額認可、保留抵換及交易辦法，乃至第十條有關總量管制計畫之內容等事項，均由中央主管機關自行，或會商有關機關擬定；至於直轄市、縣（市）則應依總量管制計畫訂（修）定空氣污染防制計畫。

污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法授權中央主管機關會商目的事業主管機關訂定之規定，又似非不能中央主管機關自行訂定（惟是否應會商相關目的事業主管機關，仍有疑義）。因此，前開依「整理表」規定改由中央辦理且無須應會商相關目的事業主管機關，此一劃分，是否妥適，有進一步檢討必要。

二、各施行細則有關中央與地方權限之劃分規定

我國各種專業法規中，有關主管機關之規定，通例率皆以「本法主管機關，在中央為xx院（部、會），在省（市）為xx省政府（廳、處、局），在縣（市）為縣（市）政府（xx局、處）」¹¹，且行政實務上，有關此類主管機關職掌之規定，均進一步於各該施行細則中予以詳細規定¹²。此種做法，早已成為行政慣例，且於我國相關地方制度法規未盡健全，各專業法規通常均未具體明定中央與地方權限之劃分等情形觀之，固不失為一容易而可行之模式。然因此一模式使各專業法規中關於中央與地方權限之劃分，除各該專業法律本身已就有關權限劃分自行規定者¹³外，關於其他事項中央可藉由訂定施行細則之方式，而有完全之主導權，嚴格而言，未盡符合地方自治之要求；且於發生各專業法律施行細則與地方制度法相關規定¹⁴衝突時，應如何處理，亦容易發生問題

¹¹ 例如，環境影響評估法第二條、空氣污染防制法第三條、水污染防治法第三條、噪音管制法第三條、廢棄物清理法第四條、毒性化學物質管理法第三條、飲用水管理條例第二條、環境用藥管理法第二條等。

¹² 例如，環境影響評估法施行細則第三條至第五條、空氣污染防制法施行細則第四條、第五條、水污染防治法施行細則、噪音管制法施行細則第三條、第五條、毒性化學物質管理法施行細則第三條至第五條、飲用水管理條例施行細則第二條至第四條、環境用藥管理法施行細則第二條至第四條等。

¹³ 例如，空氣污染防制法第七條、第十七條第一項前段、第二十條第二項、水污染防治法第七條第二項、第九條第二項等。

¹⁴ 例如，同法第十八條第九款第二目、第十九條第九款第二目、第二十條第五款、第二十二條等規定參照。

。因此，解決方式，仍宜於各該專業法規中，儘量予以明文規定，其若授權以訂定命令方式為之者，至少應予各該相關地方自治團體有參與訂定命令之權。

三、各種環境專業技術人員之管理

又依釋字第四五三號解釋，關於商業會計記帳人，屬於憲法第八十六條第二款規定之專門執業一種，其執業資格應依法考選銓定。依本號解釋之精神，則除「環境工程技師」部分，係依技師法第十二條第三項訂定「環境工程技師簽證規則」，其資格取得應依考試法規定經技師考試及格並依技師法領有技師證書（技師法第一條第一項參照），符合上開解釋意旨外，其他例如依據水污染防治法第二十一條、（舊）空氣污染防制法第二十二條（新法第三十二條第三項）以及毒性化學物質管理法第十六條第二項規定之授權，就「環境保護專責人員」訂定辦法（環境保護專責單位或人員設置辦法），以及依據環境用藥管理法第十七條第二項規定之授權，就「環境用藥製造業、環境用藥販賣業及病媒防制業之置專業技術人員」訂定辦法（環境用藥專業技術人員設置管理辦法），以為管理者，依上開解釋是否符合憲法第八十六條第二款規定，亦非無疑義¹⁵。

¹⁵ 按本號解釋計有蘇俊雄與孫森焱二位大法官分別提出不同意見書，認為其侵害立法者之政策形成自由，且不符合現實需要，將對現行相關法制（例如專科醫師資格、職業訓練法之技術士資格），造成相當嚴重之衝擊與影響。

第三章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(二)

—— 合憲性審查

第一節 形式審查標準概說

此所謂形式審查標準，一般包括下列三種層次：

- (一)就法律層次言，主要係指該形式法律之規定，是否符合法律保留原則、授權明確性原則等；
- (二)就經法律授權訂定之法規命令言，則指是否違反法律優越原則、逾越或牴觸授權法律之目的、內容、範圍等事項、或有再授權（再委任）之情事者而言；
- (三)而關於主管機關依職權訂定之命令或行政規則，則在該以命令規範事項，有無法律保留原則之適用，以及是否牴觸憲法、法律、法規命令之情形者而言。

因此，關於現行相關環境法令之合憲性、適法性審查，一般主要集中於：(一)有關法律之授權規定本身、(二)基於法律授權訂定之命令、以及(三)非基於法律授權訂定之命令或行政規則三大部分¹，而其主要審查基準，則集中於是否符合法律優越原則、法律保留原則、授權明確性原則等一般法律原理、原則之上。此外，上開法令規定，是否符合最近新制（修）定之行政程序法、行政執行法、地方制度法等一般性法律，亦為檢討重點。

又因理論上關於合憲性與適法性，尚無一明確區別標準，以致有關個別具體環保法令之審查，究應歸類於合憲性抑或適法性審查範疇，往往容易混淆。對此，我國司法實踐基於「法律之合憲性推定原則」，關於授權法律之合憲性（如是否牴觸憲法之明文規定、或授權明確

¹ 按限於篇幅，無法就各個環境領域以及全部相關法令均予以討論，尚請留意。

性原則)，通常先就基於該授權法律所訂定之命令，審查其適法性，如就命令進行適法性審查而仍無法解消違憲、違法狀態者，始上溯至授權法律規定本身，審查其合憲性²。因此，以下檢討相關環保法令之規定時，即本此方法，儘先就命令層次予以審查，若相關命令本身之適法性已有疑義，原則上並無上溯檢討授權法律合憲性之必要。

附帶一提，釋字第四八八號解釋，雖擴張授權明確性原則及於有關程序及司法救濟途徑之規定³，然關於欠缺此類程序規定之授權法律是

² 例如，關於法律之授權明確性原則審查，即先就基於該授權法律所訂定之命令，其內容是否逾越授權母法之目的及範圍加以審查，僅於所涉及之違憲、違法問題無法經由命令之審查予以解消時，始就授權法律本身內容之合憲性問題加以檢討。

³ 本號解釋謂：「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案。信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設，金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款雖亦有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法

否違憲及其效力如何？以及此類欠缺得否因事後於授權命令中已有規定，而獲致補正？本號解釋均未有明確指示，得因此而逕行認為有關欠缺上述程序或司法救濟途徑規定之授權法律，即當然違反憲法之規定，尚有商榷餘地。以下，說明個別環保法規之合憲性審查。

第二節 個別環保法規之合憲性審查

一、一般合憲性概說

按有關個別環境法規之合憲性問題，除具體個別條文之規定外，整體而言，主要有如下問題：

(一) 授權明確性原則之違反

此一情形，主要導因我國立法者習慣以概括授權方式，授權行政機關訂定相關行政命令而衍生。此外，我國授權法律之規定，普遍過於粗糙，就授權之目的、內容及範圍等事項，往往無法自授權法律本身得知，縱觀察整體法律之規定，亦未必能獲致清晰觀點。此一問題，於將來修正相關法律時，應儘量予以修正配合。

(二) 處罰（罪刑）法定原則之違反

就環境行政手法之類型言，規制性手法無論係就我國抑或其他國家，均為最被廣泛運用者。因此，此類法律既涉及人民權益事項，其規定基於法律明確性原則，自應儘量舉體明確，以免發生適用上之疑義。尤其於對人民違反行政法上義務，而欲施以一定之制裁時，不僅各該規制法規之構成要件內容，就該應負處罰責任之人為何而言，更應具體明確明定，以符合處罰法定原則。就此而言，我相關環境法律之規定是否符合此一要求，普遍存有疑義。亦即，各環境法律普遍以例如開發單位、公私場所、工商廠（場）等概念為規制對象，而上開概念雖個別法律中有進一步規定其內容，然因該單位或場所並非有權利能力之人，不具有法律上人格，無法成為處罰之對象，則各環保法律中以類似上開單位或場所為處罰對象者，究竟應以何人為處罰對象

保障人民財產權之意旨未盡相符。前述法規主管機關均應依本解釋儘速檢討修正。」

，即有不明確情形。就此點而言，我現行環境法律之規定，實宜配合修正。亦即，或於各該概念之定義中，明定其應負責任之人，或於各該處罰條文中，明確規定，始符合處罰法定原則之要求。

(三) 禁止溯及既往原則之違反

此一情形，主要係因人民環境污染行為，通常具有持續性質，因此，凡相關環境法規有修正或變更時，對於修正或變生效後之規定，通常亦適用於其嗣後之排放污染行為（不真正溯及既往）。然問題在人民為符合相關排放污染標準或其他規制義務，往往須投注相當人力、物力與財力，以改善其生產設施或設置或增修相關防污設備或措施，就此情形，如相關環境法規發生變動者，如適用其各該新法規者，有違反人民信賴或過渡侵害人民財產權之虞。就此一問題，我國少數環境法律，固然已有若干過渡措施規定，然整體而言，此一情形，仍普遍存在。此種溯及適用情形，是否妥適，固應就具體個案檢討，而非一律視為違反法律不溯及既往原則；然基於釋字第四六五號解釋⁴之精神，其合憲性仍非無疑義。就此點而言，解決之道，除儘量於各專業法律中予以具體明定外，技術上，似可考慮與各項經濟性誘因配合，以達實際上溯及適用之效果。換言之，對於新舊污染源，視其所排放污染物對環境影響之大小，於經濟上予以差別處理，使其邊際污染防治成本低於邊際污染排放成本，當能達成類似功能。

⁴ 本號解釋謂：「行政院農業委員會中華民國七十八年八月四日公告之保育類野生動物名錄，指定象科為瀕臨絕種保育類野生動物並予公告，列其為管制項目…又同法第三十三條對於非法買賣前開公告之管制動物及製品者予以處罰，乃為保育瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物之必要，以達維護環境及生態之目標，亦非增訂處罰規定而溯及的侵害人民身體之自由及財產權，且未逾增進公共利益所必要之範圍，與憲法並無牴觸。至公告列為瀕臨絕種保育類野生動物前，經已合法進口野生動物或其屍體、角、骨、牙、皮、毛、卵、器官及其製品，於公告後因而不得買賣、交換、或意圖販賣而陳列，致人民財產權之行使受有限制，有關機關自應分別視實際受限制程度等具體情狀，檢討修正相關規定為合理之補救，以符憲法保障人民財產權之意旨」。

二、環境保護工程業之管理

與前述機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構等環境檢驗測定機構同屬對營業之管理者，尚有環境保護工程業⁵之管理。目前我國關於環境保護工程業之管理，並未有單獨法律或法律授權訂定之法規加以規範，屬環境保護法制中，亟待加強之一環⁶。鑒於環境保護工程業對於環境保護業務推動之重要性，於當前法制未臻完備之情形，固仍有必要加以一定之規範管理，故主管機關針對其訂定職權命令有其正當性；惟因涉及人民營業自由或經濟自由之保障，於未有法律之依據或授權之下，原則上僅能就無關人民權利義務之細節性、技術性事項加以規定，乃屬當然。準此，有關環境保護工程業之管理，宜有單獨法律或法律授權訂定之法規加以規範。

三、環境保護財團法人設立許可及監督

關於以環境保護為目的之非政府組織（Non-governmental organization, NGO）之地位、發展、活動，無論國內外，其對於環境保護之影響，有絕對正面而重要之影響。因此，有關其設立資格、條件、地位、活動等事項，均有儘速法制化之必要，以強化我國環境保護業務之推展⁷。基於上述相同理由，有關環境保護團體之設立、許可及

⁵ 所謂「環境保護工程」，依據「環境保護工程業管理規則」第二條、第三條規定，係指運用物理、化學或生物等方法，對環境污染予以監測、減量、處理或處置之工程；分為水污染防治、空氣污染防制、噪音及振動防制、廢棄物清理、土壤污染防治、環境監測等工程項目。而環境保護工程業，則指從事於環境保護工程之營業而言。

⁶ 另一尚未法制化之重要領域，則為後述有關環境保護團體法制之建立。

⁷ 最近新修正通過之行政訴訟法第九條承認所謂維護公益訴訟，且空氣污染防制法第七十四條及廢棄物清理法第三十四條之一，均明文承認得請求環保機關執行職務（按此二條文一般均認為係所謂民眾訴訟條款，惟依上開條文規定，公益團體得否為維護公益，而以環境保護主管機關為被告，提起課予義務訴訟，實令人存疑，此容待後述），因此，此後如何使環境保護團體法制化，於我國將具有實踐上之積極意義。

監督等事項之規範，宜於法律中加以具體明定或授權訂定命令以資適用。行政院環境保護署於法制未完備前，雖依職權訂定有「環境保護財團法人設立許可及監督準則」，以資規範。然以從事環境業務為目的之法人，原不限於財團法人，社團法人亦所在多有，本準則僅以財團法人為規範對象，或因民法或人民團體法等法律已有相關規範之故，惟均須得主管機關之許可⁸，故單純以民法或人民團體法等既有法律之規定，未必已足以因應以環境保護為目的之社團法人例如反核團體等以地域性住民為主之環保團體之發展或保障其地位，併請留意。

四、環境影響評估法第七條

(一) 說明

依環境影響評估法第七條之規定，開發行為不須進行第二階段環境影響評估，並經許可開發者，開發單位應舉行公開之說明會。同法施行細則第十七條則規定，本法第七條⁹第三項所稱許可，係指目的事業主管機關對開發行為之許可。對此，本法第七條所稱許可為何，是否符合法明確性要求，非無疑義。亦即：

- (1) 關於經第一階段環境影響評估，經審查認為無須進行第二階段環境影響評估之開發行為，其許可開發與否，解釋上目的事業主管機關似有最終決定權。惟若同時考量同法施行細則第四十三條規定於環境影響說明書作成之審查結論，內容應含括綜合評述，其分類包括應否接受開發等事項言，本法第七條第三項所謂不須進行第二階段環境影響評估並「經許可」者，若依同法施行細則第十七條規定解為係指目的事業主管機關對開發行為之許可者，將使前述施行細則第四十三條之規定不具任何實益。

⁸ 民法第四十六條、人民團體法第八條。

⁹ 本條規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響評估說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查」，「主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限」，「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會」。

- (2) 且既已依本條項規定許可該開發行為，則同法第七條第二項關於對環境影響說明書所作成審查結論之公告、第三項關於應舉行公開之說明會等規定是否因而流於空洞，其結果並使第一階段環境影響評估之效果不彰，亦有檢討必要¹⁰。
- (3) 依同法第十四條第一項規定，「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」，其中關於環境影響說明書部分，經作成審查結論，是否即已符合本條所謂「完成審查」，解釋上亦有疑義¹¹。因此，本法第七條第三項所稱許可究係何指，容易造成解釋上之困難¹²。

¹⁰ 按本法第七條第二項關於審查結論之公告、第三項關於舉行公開之說明會等規定，除同法施行細則第三十條規定應將該公告於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示且其公告期間至少為十五日，以及第十八條與第二十二條規定舉行說明會之程序外，並未對其詳細內容與效果有進一步規定，僅於第二十三條規定其違反之處罰。因此，第七條第二項及第三項之規定，其實際內容頗為貧乏。

¹¹ 按依本條規定，目的事業主管機關所為開發行為之許可，仍須受審查結論之拘束（學者有稱此為「環境影響評估否決權制」者，葉俊榮「政府再造與制度興革：以環境影響評估為例」收於經社法制論叢第二十三期，八十八年一月，第二十二頁、二十三頁參照），則本法施行細則第十七條將本法第七條所稱許可解為目的事業主管機關對開發行為之許可，如前所述因許可與否目的事業主管機關應受審查結論之拘束，則目的事業主管機關是否許可就其考量因素而言，因關於環境影響評估部分已於作成審查結論，構成給予許可之前提要件而無裁量餘地，故其他得考量之因素與本法第七條第三項應舉行公開之說明會二者間，並無制度上關聯性，則本法施行細則第十七條之解釋其實益究竟為何，頗難理解。

¹² 依環保署八十六年十一月五日環署綜字第六六五四一號函認為環境影響評估法所稱目的事業主管機關之開發行為許可包括開發同意、開發許可、雜項執照許可及建造執照許可等行為，換言之，主要指經環境影響評估審查後，目的事業主管機關所發給有關該開發行為所涉及之許可，初不限於對開發行為本身之許

(二) 小結

- (1) 於立法政策上言，本法第七條第三項之規定宜作適度修正，使其意義臻於明確，以免造成適用上之困擾。
- (2) 於未能修改現行法律之當前情形下，關於前開施行細則第十七條對本法第七條第三項所稱許可之規定，與同條第二項審查結論之公告、第三項之舉行說明會、第十四條第一項、以及同法施行細則第四十三條等規定內容，能否互相整合而不發生矛盾情形，亦有檢討之必要。

五、環境影響評估與情事變更

(一) 說明

環境影響評估法第十八條規定有關環境影響評估之追蹤監督制度¹³，如何進行追蹤監督開發行為，進一步於本法施行細則第四十一條規定有行政檢查，以及於第四十二條規定取得開發許可後，逾三年始實施開發行為者，應進行環境現況差異分析及對策檢討報告審查。其中關於施行細則第四十二條第一項規定開發單位取得開發許可後，逾三年始實施開發行為者，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查，其目的在於避免原來環境影響評估結論，因原作為評估基礎之環境地理、水文、人文背景有所變動，已不適用於開發而仍開發情形（同

可，除開發行為之許可外，其他各種許可有無要求亦應受環境影響評估審查結論之拘束必要，亦即有無必要將所謂開發行為之許可作如上函釋般予以擴張解釋，亦值得檢討（類似情形亦發生於備受詬病之「營利事業統一發證辦法」之規定，其將營利事業登記、建築法與消防法等有關公共安全審查、都計法令審查予以整合為一之情形）。

¹³ 本條規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書」。「開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響評估說明書之預測結果相互比對檢討」。「主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行」。

條第二項參照)；並能避免無謂重複之環境影響評估。其第三項並規定應將前述內容納入環境影響說明書或評估書結論。此一部分，涉及開發期限以及環境影響評估審查結論效力問題，本法施行細則第四十三條雖就審查結論之內容規定得為「有條件接受開發」，惟是否包括「開發期限之限制」在內，尚有疑問。亦即，關於何種開發行為應實施環境影響評估、開發行為進行中及完成後使用時，應如何追蹤監督開發單位對環境影響評估說明書、評估書及審查結論之執行，本法已分別於第五條、第六條及第十八條有所規定；惟獨對完成環境影響評估後開發前發生有情事變更情形，應如何處理，本法漏未規定，此一疏漏，得否以行政命令方式或於審查結論中予以補充，頗有疑義。蓋施行細則第四十二條第二項僅規定「主管機關未完成審查前，不得實施開發行為」，對於因情事變更已不適用於開發之情形，並無禁止開發之規定。換言之，本條規定僅能使開發單位提出對策或替代措施，尚無法完全禁止開發，而此一部分之制度功能，本法第十八條規定開發行為進行中及完成後使用時，如有必要得命開發單位定期提出環境影響評估調查報告書，或能達成相同目的。因此，對於因情事變更發生是否適用於開發問題之情形，應如何處理，例如是否撤銷對原評估書之認可（本法第十三條第三項）、抑或應重新為環境影響評估、抑或得修改原審查結論，涉及開發單位之權益，似宜於法律中予以明定¹⁴。

(二) 小結

本法施行細則第四十二條規定，涉及開發單位之權益，宜於法律中予以明定。

六、開發行為環境影響評估作業

(一) 相關條文

1. 開發行為環境影響評估作業準則第一條

本準則依環境影響評估法（以下簡稱本法）第五條第二項規定訂定之。

¹⁴ 類似情形，於公害糾紛處理法制定通過後，主管機關得否於環境影響評估審查時，納入審查結論要求開發單位應先簽訂公害管制協定（八十七年修正為環境保護協定），實務上曾發生疑問（環保署八十六年九月十五日環署綜字第五三四九六號函參照）。

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

2.開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第一條

本標準依環境影響評估法（以下簡稱本法）第五條第二項規定訂定之。

3.環境影響評估法第五條

下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估；

- 一、工廠之設立及工業區之開發。
- 二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- 三、土石採取及探礦、採礦。
- 四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- 五、農、林、漁、牧地之開發利用。
- 六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- 七、文教、醫療建設之開發。
- 八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- 九、環境保護工程之興建。
- 十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- 十一、其他經中央主管機關公告者。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

(二) 說明

環境影響評估制度，為世界多數國家所採用，為事前環境保護制度之基礎。

我國原依七十六年十月二日行政院公布之現階段環境保護政策綱領，由環保署分別就個別事業或開發行為訂定作業準則以為辦理依據，惟仍未法制化。八十三年十二月三十日制定公布環境影響評估法後，始正式逐漸法制化。而就現行相關法令，例如開發行為環境影響評估作業準則、政府政策環境影響評估作業要點等規定言，我國有關環境影響評估之對象事業、評估項目、實施主體、評估程序（住民參與與資訊公開部分除外）等規定，均已頗為完備。惟就相關法制之規定形式言，除環境影響評估法此一基本法律外，餘均為命令，就此類制度之重要性，以及其所牽涉各機關權限調整與各方利益衝突範圍而言，似有提昇其法制層次必要，尤其前述開發行為環境影響評估作業準則、政府政策環境影響評估作業要點二項規定，有以法律規定之必要。

(三) 小結

就法政策觀點言，若干重要領域有關規範，例如開發行為環境影響評估作業準則、政府政策環境影響評估作業要點，有以形式法律規定之必要。

七、空氣污染防治法第五條至第七條

(一) 條文內容

1. 第五條

中央主管機關應視土地用途對於空氣品質之需求或空氣品質狀況劃定直轄市、縣（市）各級防制區並公告之。

前項防制區分為下列三級：

一、一級防制區，指國家公園及自然保護（育）區等依法劃定之區域。

二、二級防制區，指一級防制區外，符合空氣品質標準區域。

三、三級防制區，指一級防制區外，未符合空氣品質標準區域。

前項空氣品質標準由中央主管機關會商有關機關定之。

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

2.第六條

一級防制區內，除維繫區內住戶民生需要之設施、國家公園經營管理必要設施或國防設施外，不得新增或變更固定污染源。

二級防制區內，新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，其污染物排放量須經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量；新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，且其污染物排放量經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

前二項污染物排放量規模、二、三級防制區污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，由中央主管機關定之。

3.第七條

直轄市、縣（市）主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防制計畫，並應每二年檢討修正改善，報中央主管機關核備之。

(二) 說明

- (1) 舊空污法第五條、第六條規定，關於空氣污染防制區之劃定，由省（市）、縣（市）主管機關會商有關機關劃定之，並由各級地方主管機關按各級防制區訂定維護或改善空氣品質之計畫；對此，新法則一律改由中央劃定並公告，其目的或在解決自八十一年空氣污染防制法修正公布以來，各級主管機關少有自行劃定空氣污染防制區，導致上開規定形同虛設¹⁵問題。惟自

¹⁵ 環保署八十一年二月二十六日環署空字第0七二二八號函謂：「未依新法劃定

強化地方自治之觀點，暨有關空氣污染防制區之劃定，容易涉及各級地方政府之土地利用並攸關其地方發展規劃（都市計畫法第十條以下參照），以及考量同法同時准許直轄市、縣市主管機關得因特殊需要擬定各別較嚴之排放標準而言，有關空氣污染防制區之劃定，有無專屬於中央權限之必要，值得進一步檢討¹⁶。

(2) 舊法關於二、三級防制區內容許增量污染濃度最大限值，母法中並無授權規定，而於施行細則中授權中央主管機關訂定，致發生是否逾越母法規定之疑義。新法除前述容許增量限值外，包括污染物排放量規模、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，均一律明定由中央主管機關訂定，此一部分，以立法方式解決上開疑義，固符合形式授權依據之要求，惟仍有進一步檢視必要，即：

- ① 有關空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術部分，主要涉及各項專業科學技術，有予以全國一致之必要，且就中央與地方之人力、經費、相關配備而言，中央亦較地方有能力

各級防制區之前，請依現行公告之空氣污染防制區執行」；又關於縣市政府依修正空氣污染防制法公告修正空氣污染防制區，應否准予備查之疑義乙案，八十一年五月五日環署空字第一二三三九號函第一點謂：「一、按新修正空氣污染防制法第五條第一項規定，省（市）、縣（市）主管機關應視轄境空氣品質狀況，會同有關機關，依空氣污染品質標準劃定各級防制區，並公告之。惟防制區之分級原則將於空氣污染防制法施行細則中規定（筆者：實際上至今仍未有規定），在該細則修正發布施行前，可暫依不分級原則公告防制區，俟分級劃定原則訂定後，再修正公告之」。就上開函釋觀之，似已有變通方式以公告各級防制區，惟實際上，各級地方主管機關似未曾公告防制區。

¹⁶ 同旨國立中興大學法律學系執行、陳慈陽主持『空氣污染防制法中相關問題之政策與法制之檢討』（行政院環境保護署八十八年度專案計畫、八十八年六月）第五十頁以下。因此，解決之道，除回復由各級地方政府自行劃定，中央保留核備或核可之權限外，或可如同報告建議關於空氣污染防制區之劃定，宜使地方有適當之參加權；或賦予地方政府有「建議權」。

訂定，故新法將之授權由中央主管機關訂定，有其可取之處。惟須注意者，所謂最佳可行控制技術，不僅要求於符合當時最佳科技技術，更要求具有可行性。亦即，鑒於污染防治設施之投資邊際費用，具有隨產業規模而遞減之特性，不利於中小型廠商或企業，而容易造成壟斷或獨占之情形，故採用此一環境手法，尤應注意其於政治、經濟乃至社會上之可行性，惟此涉及後述第三階段流程之審查問題，此暫不論。

- ②有關授權中央訂定污染物排放量規模、防制區容許增量限值部分，此一污染物排放量規模及限值標準，除適用於二、三級防制區外，依同法第八條第二項、第三項規定，尚牽涉總量管制區如何實施總量管制問題。而依同條第五項規定，此一排放規模及限值得訂定，係由中央主管機關會同有關機關定之。據此，解釋上各級地方機關或許得依本條規定而有參與訂定此一排放規模及限值得餘地，而得同時兼顧地方自治之要求。惟前開第八條第五項之規定，若與前述第六條第四款將污染物排放規模及容許增量限值係委由中央主管機關訂定之規定，比較觀之，二者存有相當之不一致，有必要於將來修法或於相關命令中，解決此一不統一問題。
- ③又舊法關於空氣品質標準之訂定，除中央主管機關外，第五條但書同時授權地方主管機關得擬定較嚴格之空氣品質標準，惟此一規定，於本法修正時，遭致刪除。換言之，依新法第五條第三項僅中央主管機關有權訂定空氣品質標準，其理由在於「台灣地區行政區非依地形條件劃分，按現行條文，同一地形條件區域可能因涵蓋不同行政區而有不同之空氣品質標準。此現象甚不合理，因此刪除第二項後段文字『但地方主管機關得擬定較嚴格之空氣品質標準』」云云。惟空氣品質標準具有揭示環境保護目標之意義，而帶有計畫性質，因此，①地方性質之環境標準（如某某縣或市空氣品質標準），具有揭示各級地方團體之環境保護政策及發展方向；此與國家環境品質標準（如中央空氣品質標準），對國家環境保護、產業發展等政治、經濟、社會政策具有指標性意義者，具有相同重要性。且②就本法承認地方主管機關得訂定較

中央嚴格之排放標準，以及公害糾紛處理法承認地方政府得與事業簽定環境保護協定（同法第三十條第二項、第三項）等觀點或其立法意旨而言，實無排除各級地方主管機關訂定空氣品質標準之必要。同理，前述防制區污染物容許增量限值，理論上亦無排除由各級地方政府訂定之必要。惟若考量此類空氣品質標準或容許增量限值連結同法第六條關於二、三級防制區之管制，以及第八條關於總量管制之實施，其結果上開空氣品質標準或污染防治限值發生規制性效果，就此而言，基於法律保留原則，各級地方政府若無法律之依據或授權，解釋上無法自行擬定空氣品質標準或污染容許增量限值。因此，除修正空氣污染防制法外，解決之道，唯有擴大解釋第五條第三項及第八條第五項之「會商有關機關」，使包括各級地方機關，以使各級地方自治團體之意見能被充分尊重。

（三）小結

- (1) 有關空氣污染防制區之劃定，有無專屬於中央權限之必要，值得進一步檢討。
- (2) 新法第五條第三項規定僅中央主管機關有權訂定空氣品質標準，惟實無排除各級地方主管機關訂定空氣品質標準之必要。同理，前述防制區污染物容許增量限值，理論上亦無排除由各級地方政府訂定之必要。

八、空氣污染防制法第十八條

（一）條文內容

空氣污染防制費專供空氣污染防制之用，其支用項目如下：

- 一、關於主管機關執行空氣污染防制工作事項。
- 二、關於空氣污染源查緝及執行成效之稽核事項。
- 三、關於補助及獎勵各類污染源辦理空氣污染改善工作事項。

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

- 四、關於委託或補助檢驗測定機構辦理汽車排放空氣污染物檢驗事項。
- 五、關於委託或補助專業機構辦理固定污染源之檢測、輔導及評鑑事項。
- 六、關於空氣污染防制技術之研發及策略之研訂事項。
- 七、關於涉及空氣污染之國際環保工作事項。
- 八、關於空氣品質監測及執行成效之稽核事項。
- 九、關於徵收空氣污染防制費之相關費用事項。
- 十、關於營建工程棄土場之設置事項。
- 十一、執行空氣污染防制相關工作所需人力之聘僱事項。
- 十二、其他有關空氣污染防制工作事項。

前項空氣污染防制費，主管機關得成立基金管理運用，並成立基金管理委員會監督運作，其中學者、專家與環保團體代表等，應佔委員會名額三分之二以上，且環保團體代表不得低於委員會名額九分之一。

前項基金之收支、保管及運用辦法，由行政院及直轄市、縣（市）政府分別定之。

(二) 說明

原空氣污染防制法關於空氣污染防治費之徵收、主要係以八十一年二月一日修正公布之舊空氣污染防制法第十條為其法源依據，然當時僅規定「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用」（第一項），而有關詳細徵收細節則授權中央主管機關會商有關機關訂定行政命令（第二項）。主管機關基於此一授權，除分別定有「空氣污染防制費收費辦法」以及基於前開收費

辦法所公告或訂定之其他相關法令（如收費費率之公告、公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法等）外，並於舊空污法施行細則第十四條明定「空氣污染防治費專款專用」以及「成立基金管理運用」（基於此一授權並訂定有「空氣污染防制基金收支保管及運用辦法」）二項原則。關於上述規定，由於涉及人民財產權之侵害，以及主管機關所訂定相關行政命令是否逾越母法授權範圍爭議。對此一爭議，嗣經司法院作成釋字第四二六號解釋認為空氣污染防制費性質上屬於特別公課，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如法律授權以命令訂定者，其授權應符合具體明確之標準；又關於費率類別¹⁷、支出項目等，涉及地方政府之權限，應如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範，且其管理運用不得悖離徵收特別公課之目的。因此，八十八年一月二十日修正空氣污染防制法時，為杜絕上開爭論，乃將如徵收對象、徵收機關、收費費率、支用項目、管理運用、減免獎勵等事項，予以明定（第十六條至第十九條參照），並將舊空污法施行細則第十四條規定刪除，大幅減少有關空氣污染防制費制度相關法令之合憲性或適法性爭議。

惟關於空氣污染防制法第十八條第一項關於空氣污染防治費支用項目中，包括有：①關於補助及獎勵各類污染源辦理空氣污染改善工作事項、②關於營建工程棄土場之設置事項，以及第十九條第一項關於固定污染源得申請減免空氣污染防制費或獎勵，並不包括對移動污染源之減免或獎勵（移動污染源得否依第十八條第一項第三款申請補助或獎勵另當別論），是否符合污染者付費原則，而隱藏有產業政策或兼具增加政府稅收之考量，頗有疑義。

（三）小結

空氣污染防制法第十八條第一項關於空氣污染防制費專款專用之規定，是否符合污染者付費原則，仍有檢討餘地。

¹⁷ 對於已開徵部分之費率類別，本解釋認為既已由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，故與憲法尚無違背。

九、空氣污染防治法第十九條

(一) 條文內容

第十六條第一項第一款之固定污染源，因採行污染防治減量措施，能有效減少污染排放量達一定程度者，得向主管機關申請減免空氣污染防治費或獎勵。

前項空氣污染防治費之減免及獎勵辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

(二) 說明

依空氣污染防治法第十九條第二項規定之授權，主管機關訂有「公私場所固定污染源申請空氣污染防治費減免辦法」及「公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法」二種，以資適用。其中空氣污染防治法第十九條僅規定同法第十六條第一項之固定污染源減少污染排放量達一定程度者，得予以減免空氣污染防治費或獎勵，對於第十六條第二項之移動污染源並無相同減免或獎勵規定，是否符合公平負擔原則，頗有疑問。

(三) 小結

空氣污染防治法第十九條僅規定同法第十六條第一項之固定污染源減少污染排放量達一定程度者，得予以減免空氣污染防治費或獎勵，對於第十六條第二項之移動污染源並無相同減免或獎勵規定，是否符合公平負擔原則，頗有疑問。

十、水污染防治法第八條

(一) 規定內容

事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之廢（污）水處理，其產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置。

(二) 說明

依水污染防治法第八條之規定，事業、污水下水道系統及建築物污

水處理設施之廢（污）水處理，所產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置。由於可導致水污染之污染物種類繁多¹⁸，其廢污水¹⁹處理過程中，往往產生各種衍生性污染物質，其中「污泥」即為其最大宗²⁰，其處理除本法第八條及施行細則之若干規定外，主要分布於其他各環保法令中各中污染物投棄或污染處理設施相關規定²¹、若干下水道、自來水等相關法令²²、各種設廠或工業管理相關規範²³等。

¹⁸ 水污染防治法第二條第四款、第五款參照。

¹⁹ 依水污染防治法第二條第八款及第九款規定，廢水係指事業所產生含有污染物之水，污水係指事業以外所產生含有污染物之水。

²⁰ 目前相關環境法令所規範各項污染物質中，除污泥外，另外尚有所謂廢（棄）土石方問題，此二類物質應如何管理，似尚未有一完整配套法令。實務上主要係作為廢棄物（主要為一般或有害事業廢棄物），例如汞污泥或重金屬污泥等，就其中間處理及最終處置部分，依廢棄物清理法相關規定處理。

²¹ 例如水污染防治法第二十八條第二款、水污染防治法施行細則第七條、第十四條、第二十條、第二十三條、第二十五條、第二十七條、第三十一條、第三十二條、第三十四條、第四十二條、第五十二條、第五十九條、第六十條、第六十一條、第六十七條、飲用水管理條例第五條第二項第四款、水污染防治各項許可申請收費標準第五條、事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二條、第四十九條、第五十三條、第六十二條、廢（污）水排放收費辦法第十二條、畜牧業違反水污染防治法情節重大命令停業注意事項第四條、水污染防治法情節重大認定原則第二條、飲用水水源水質改善計畫書審核作業要點第七條附件二、附件五、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第二十三條、第四十七條、一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第十三條、廢棄物清理法台北市施行細則第四十九條、開發行為環境影響評估作業準則第三十三條、第四十一條等。

²² 例如台灣省下水道工程設施標準第三條、第四條、第二十九條、第四十二條、第四十四條至第四十六條、第五十二條至第六十條、台灣省自來水工程設施標準第四條十三(→)5.、台灣省建築物施工管制要點第十七條、台北市下水道工程設施標準第三條、第六條、第三十二條、第三十三條、第三十四條、第三十六條、第三十九條至第四十四條、台北市建築物施工中妨礙交通及公共安全改善方案第十六條、高雄市下水道工程設施標準第三條、第六條、第三十三條至第三

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(二)

鑒於污泥於性質上通常並非污染物，而係污染處理過程中之產物，欲對之有效管理，理論上宜有法律之明文依據或授權，以免不當侵害人民之權利²⁴。準此，目前除前述下列水污染防治法規，有必要加以修正或提昇其位階或應於授權法律中予以明定納入管理。亦即：

- (1) 為有關「污泥」之定義如何，本法有必要予以立法明定，以免產生適用上之疑義²⁵。
- (2) 水污法第八條規定過於籠統應修正使之明確。
- (3) 現行水污染防治法施行細則中，有關污泥中間處理、最終處置或監測紀錄等規定，因涉及人民之權益，其管理宜有法律之依據或授權。

(三) 小結

- (1) 有關「污泥」之定義如何，本法有必要予以立法明定，以免產生適用上之疑義。

十五條、第三十八條、第四十一條至第四十七條。

²³ 例如工業區內土地變更規劃為事業廢棄物處理設施用地審查作業要點第二條、第四條、水泥工業新（增）設廠審查要點第三條、經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法之低污染工業認定原則第四條、工業區土地變更規劃事業廢棄物處理設施用地審查作業要點第二條、重要科技事業屬於製造業及技術服務業部分適用範圍標準第三條、民營營造業購置自動化設備或技術防治污染設備或技術適用投資抵減申請須知等。

²⁴ 目前關於污泥處理與廢棄土石方處理問題，關於前者於八十八年一月二十八日水污染防治法修正草案中，已增列第八條之一、第十四條（草案理由六）、第十九條之一（草案理由三）、第二十二條、五十二條之一、第六十一條之二等規定，關於後者則於八十八年五月十八日廢棄物清理法修正草案中，增列第九條、第四十五條、第六十條、第六十九條等規定，以為管理。

²⁵ 例如關於水污法第八條或第二十八條第二款規定之違反，同法第三十八條、第四十九條設有處罰規定，為免產生適用上疑義，有關污泥之定義宜予以明定。

- (2) 水污法第八條規定過於籠統應修正使之明確。
- (3) 現行水污染防治法施行細則中，有關污泥中間處理、最終處置或監測紀錄等規定，因涉及人民之權益，其管理宜有法律之依據或授權。例如本法施行細則第十四條所稱污泥「妥善處理」、第二十條第二項關於檢附污泥處理計畫義務、第二十三條第一項第四款之污泥處理相關文件提出義務、第二十五條第三款之污泥處理設施完成義務、第二十七條第二項第三款之污泥處理設施狀況申報義務、第三十一條第一項污泥操作管理單位及負責人資料、污泥產生情形、污泥收集處理情形、污泥檢測情形等事項之登記義務、第三十二條關於污泥產生量超過登記量百分之十應申請變更登記義務、試車時之污泥處理功能測試報告書提報義務、第三十四條關於污泥處理系統為技師簽證查核事項、第四十二條關於污泥產生量為廢污水處理設施操作紀錄內容之一、第五十二條之污泥處理設施操作檢查義務、第五十九條之污泥處理改善計畫與合約之提出義務、第六十條之污泥處理設施功能證明文件提出義務、第六十一條之污泥處理設施功能評鑑、第六十七條關於試車時之提報污泥處理改善計畫義務等，均宜改由法律明定或於授權法律中為明確授權。

十一、水污染防治法第十一條

(一) 規定內容

地方主管機關對於排放廢(污)水於地面水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。

前項廢(污)水排放收費辦法，由中央主管機關定之。

(二) 說明

依水污染防治法第十一條規定，地方主管機關對於排放廢(污)水於地面水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。前項廢(污)水排放收費辦法，由中央主管機關

第四章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(一)

定之。據此，中央主管機關定有廢（污）水排放收費辦法。其中，就本法授權規定言，有關徵收機關、徵收對象、徵收費率、支用項目等事項，均無明確規定，此點與釋字第四二六號解釋關於徵收空污費部分，原則要求應於授權法律中予以明定者，有所出入，宜於其後修正水污染防治法時，仿空氣污染防治法之規定，予以訂明於法律或進一步為具體明確之授權。

(三) 小結

水污染防治法第十一條第二項授權規定，有關徵收機關、徵收對象、徵收費率、支用項目等事項，均無明確規定，與授權明確性原則不盡相符，宜於其後修正水污染防治法時，仿空氣污染防治法之例，予以訂明於法律或進一步為具體明確之授權。

十二、水污染防治法第十八條

(一) 條文內容

事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。

(二) 說明

水污染防治法第十八條規定，事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。依此，中央主管機關訂有「事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法一種，就事業及污水下水道系統之水污染防治措施及廢（污）水管理，例如廢污水處理設施之構造、功能、不同處理方法及其要件、操作方式、監測紀錄、排放廢污水方式、排放紀錄、放流口設置標準、採樣方式等事項，予以規範。就上述事業水污染防治設施及排放廢（污）水管理辦法規定之內容而言，水污染防治法第十八條授權之目的、內容及範圍，均未臻明確。故於整體上言，除本法第十八條授權規定有必要進一步具體明定之授權之目的、內容及範圍外，前開管理辦法之若干規定，似有必要於法律中予以明定或基於具體明確之授權法律為之。

(三) 小結

整體上言，除本法第十八條授權規定有必要進一步具體明定之授權之目的、內容及範圍外，前開管理辦法之若干規定，似有必要於法律中予以明定或基於具體明確之授權法律為之。

十三、水污染防治法第二十四條第二項

水污染防治法第二十四條第二項規定，建築物污水處理設施之建造、管理及清理，「應符合中央主管機關及目的事業主管機關之規定」，條文所稱應符合之「規定」，究由中央主管機關與目的事業主管機關²⁶分別依其各自職權訂定，抑或共同會銜訂定，本法並未強制規定，此雖屬各機關間職務聯繫問題，惟仍與授權明確性原則有違。

十四、土壤處理標準

(一) 相關規定

1. 土壤處理標準（八十八年六月二十九日）

第一條

本標準依事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條第二項規定訂定之。

2. 事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法第二十四條

廢(污)水採行土壤處理者，其原廢(污)水水質超過土壤處理標準時，應設置廢(污)水前處理設施先行處理。

前項土壤處理標準由省(市)主管機關會商省(市)目的事業主管機

²⁶ 關於因「目的事業主管機關」之意義未臻明確，所生授權明確性原則問題，請參照次章有關「空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法」第一條部分之說明，茲不再贅論。

關擬訂，報經中央主管機關核定後發布之。

(二) 說明

依水污染防治法第三十條第一項第二款規定，廢（污）水不得排放於土壤，但廢（污）水經處理至合於土壤處理標準及依第十八條所定之辦法者，得排放於土壤。然而，本款規定之土壤處理標準應由何機關訂定、其訂定之內容、範圍如何，本法均未有明確授權規定。主管機關為執行水污染防治法，乃於事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條第二項規定由「中央主管機關辦理」²⁷，主管機關並據此訂定有土壤處理標準。然無論如何，土壤處理標準既涉及人民權益之限制，應有法律之依據或授權始符合法律保留原則。

(三) 小結

有關土壤處理之規範，應有法律之依據或授權始得為之，有關法律應儘速修正。

²⁷ 原規定由「省(市)主管機關會商省(市)目的事業主管機關擬訂，報經中央主管機關核定後發布之」，嗣後依行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表規定，改由「中央主管機關辦理」。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

—— 適法性審查

第一節 概說

一般而言，有關環保法令之適法性審查，首須檢討者，厥為該命令之訂定是否符合其授權母法規定之方式，包括授權訂定之機關組織、授權之方式（應否會商其他機關、或應會同其他機關訂定、抑或應經核備等）、授權訂定法令之具體名稱等問題。

其次，關於何種情形可認有法律之授權，有時並不容易判斷，就現行規定而言，法律之授權方式，約可分為以下二種形式，即：

一、個別授權法律中明定被授權法令之名稱或方式者

此類規定，如「xx施行細則」、「xx組織規程」、「xx辦事細則」、「xx排放標準」、「xx收費辦法」等¹，均容易判斷是否已有授權。此時，其主要問題並非在於有無授權，通常係在：(1)其授權是否符合授權明確性原則（合憲性審查）；以及(2)該基於授權訂定之法令，其訂定方式是否符合授權母法規定之方式（如組織、程序、名稱等），以及該命令之內容是否符合授權目的與範圍（適法性審查）。其中，尤其關於法令訂定之方式（如應否會商、會同其他機關而訂定或應否送上級機關備查等）是否符合授權母法之規定，最容易發生問題。

二、個別授權法律中僅明定應符合主管機關之「規定」者

¹ 例如，水污染防治法第七條第二項：「前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之」，其他如（舊）空氣污染防制法第十一條第二項、第二十三條第二項關於空氣污染物排放標準、噪音管制法第七條第二項關於噪音管制標準、飲用水管理條例第六條第二項、第十一條第二項關於水質標準等，均屬之。

關於此一部分，是否應認為已有法律之授權，頗有疑問，實務做法亦不一致。例如（舊）空氣污染防治法第二十四條（新法第三十四條）第二項規定：「前項交通工具空氣污染防治設備種類、規格及其標識，應符合中央主管機關之規定」，行政院環保署即據此訂定「交通工具空氣污染防治設備管理規則」。同樣情形，於同法第十三條（新法第二十三條）第二項規定：「固定污染源空氣污染防治設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養及記錄，應符合中央主管機關之規定」，行政院環保署卻據此訂定「固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點」²，就其名稱言，並非命令³。就法律本身用語言，雖僅規定某一事項應符合主管機關之「規定」，解釋上固得認為立法者對於該等事項，因屬涉及人民權益之事項，而有授權行政機關訂定法規命令之意思（是否符合授權明確性要求則為另一問題），從而宜以符合中央法規標準法之命令形式為之，以免行政部門藉以規避立法機關監督⁴。然而，其若非以法規命令形式出之，縱其性質認為仍屬職權命令或行政規則之一種，姑不論其是否符合立法者之意思，就對之所為合憲性、適法性審查而言，即須受更嚴格之審查⁵。

² 於現行空污法修正通過前，前開要點第一點明定其訂定其訂定依據有二，即（舊）空氣污染防治法第十三條第二項，以及同法第十二條第三項（規定「第二項檢驗測定機構管理辦法，由中央主管機關定之」）。因此，若欲依第十二條第三項訂定，則其應訂定法規命令而非職權命令。此一情形，前述「管理要點」於依新空污法修訂後，其授權依據，已改為第二十一條第二十三條，而不包括第二十二條第二項（即前述舊法第十二條第三項），顯已注意此一問題。

³ 依中央法規標準法第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」。

⁴ 中央法規標準法第七條參照。另關於命令之監督，參照許宗力「國會對行政命令之監督」收於氏著『法與國家權力[二版]』（月旦出版社、一九九四年）第二六九頁以下。

⁵ 例如，釋字第四五四號解釋，關於內政部未依戶籍法第八條規定會同外交部及僑務委員會訂定戶籍登記辦法，卻頒布「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」以為替代情形，予以宣告違憲；另釋字第四五五號關於行政院未依

此一情形，由於法律通常僅規定應符合主管機關之規定，故其首要問題當然係該等規定是否符合授權明確性原則（合憲性審查），惟若一律以授權明確性原則加以檢驗，恐怕多數環境法律之規定，均難以通過此一標準。對此，毋寧應先就基於該授權法律訂定之命令，其內容是否逾越授權母法規定內容以為判斷。亦即，由於授權法律規定過於簡略，從而據該授權法律訂定之命令，原則僅能就技術性、細節性事項而為規定，而不得增加法律所無之限制，否則其適法性即有疑義。以下，說明個別環保法規之適法性。

第二節 個別環保法規之適法性審查

一、環境保護專責單位或人員設置及管理辦法（八十八年七月二十一日）

（一）第一條

1.條文內容

本辦法依空氣污染防制法第三十二條第三項、水污染防治法第二十一條及毒性化學物質管理法第十六條第二項規定訂定之。

2.相關規定

（1）空氣污染防制法第三十二條

經中央主管機關指定公告之公私場所，應設置空氣污染防制專責單位或人員。

軍人及其家屬優待條例第三十二條規定，由行政院會同考試院訂定有關後備軍人轉任公職時，軍中年資合併計算辦法，而由行政院人事行政局另以行政釋示方式通函各機關遵守之情形，亦予以宣告違憲。吳庚『行政法之理論與實用[增訂四版]』（自刊、八十七年）第一〇四頁、第一〇五頁參照。

前項專責人員應符合中央主管機關規定之資格並經訓練取得合格證書。

專責單位或人員之設置及人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷與其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會同有關機關定之。

(2)水污染防治法第二十一條

事業或污水下水道系統應設置廢水處理專責單位或人員；其辦法由中央主管機關定之。

(3)毒性化學物質管理法第十六條

毒性化學物質之製造、使用及貯存，應依規定設置專業技術管理人員，從事毒性化學物質之污染防制、危害預防及緊急防治。

前項專業技術人員之資格、證照取得及撤銷、訓練、人數、執行業務及其設置管理辦法，由中央主管機關定之。

3.說明

就授權明確性而言，水污染防治法第二十一條之規定，應於將來修法時，使其授權之目的、內容及範圍臻於明確。蓋於此類專業人員涉及違反行政法上義務時，依大法官之一貫見解⁶，若無法律之依據或授權，不得科處裁罰性行政處分。亦即，法律授權訂定命令者，如涉及人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件，其涉及裁罰性行政處分者，關於處罰之構成要件及效果，亦應為具體明確之授權；若法律僅惟概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令僅能於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，其內容不能牴觸母法或對人民之自由

⁶ 釋字第三一三號、第三六〇號、第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四四三號等解釋參照。

權利增加法律所無之限制，且不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款。據此，關於環境保護專責人員之處罰，依空氣污染防治法第五十七條第二項、水污染防治法第四十五條、以及毒性化學物質管理法第三十五條第一項第六款之規定⁷，對於環境保護專責人員違反法定義務而得撤銷證照者，嚴格而言僅空氣污染防治專責人員及毒性化學物質專業技術人員二者，而不及於廢水處理專責人員。故環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條關於撤銷合格證書之規定，至少就廢水處理專責人員言，顯欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌。

4.小結

水污染防治法第二十一條之規定，屬概括授權方式，僅能於不涉人民之自由權利之情形下，就細節性、技術性事項予以規範。因此環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條關於撤銷合格證書之規定，至少就廢水處理專責人員言，顯欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌。

(二) 第二十二條

1.條文內容

具有下列情形之一者，中央主管機關應撤銷其專責人員合格證書；

⁷ 空氣污染防治法第五十七條第二項規定：「空氣污染防治專責人員違反第三十二條第三項所定管理辦法者，處新台幣五千元以上十萬元以下罰鍰，必要時，中央主管機關並得撤銷其專責人員合格證書」，水污染防治法第四十五條規定，違反「依第二十一條所定辦法者，處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正者或完成改善者，按日連續處罰」，毒性化學物質管理法第三十五條規定，違反依第十六條第二項所定之辦法者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，逾期不改善者，得命其停工或停業，必要時，並得勒令歇業、撤銷登記或撤銷其許可證」。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

- 一、因執行業務違法或不當，致污染環境或危害人體健康，情節嚴重者。
- 二、同一時間受聘於非共同設置之不同處所為專責人員者。
- 三、使他人利用其名義虛偽設置為專責人員者。
- 四、其他違反本辦法或有關環境保護法規規定，情節嚴重者。

前項經撤銷合格證書者，五年內不得再請領該類合格證書。

依規定再請領證書者，需經訓練及格後辦理。

2.說明

- (1) 依空氣污染防治法第三十二條第三項及毒性化學物質管理法第十六條第二項之規定內容，環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條第四款後段，除「其他違反本辦法規定情節嚴重者」之情形外，另將「其他違法有關環境保護法規規定，情節嚴重者」，列為應撤銷專責人員合格證書情形之一，欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌⁸

⁸ 按依釋字四三二號解釋，關於會計師法第三十九條第六款規定以「其他違法本法規定者」，為構成會計師之懲戒事由，發生有違憲疑義乙案，謂：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反集所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違」，而認為前開會計師法第三十九條第六款之規定，與授權明

。

- (2) 另同辦法同條第二項規定：「前項經撤銷合格證書者，五年內不得再請領該類合格證書」，此一部分無法律之授權而直接限制人民憲法上所保障之工作權，顯逾越母法增列法律所無限制，與法律保留原則有違⁹。

3. 小結

- (1) 本辦法第二十二條第四款後段之規定，欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌。
- (2) 同條第二項無法律之授權而直接限制人民憲法上所保障之工作權，逾越母法增列法律所無限制，與法律保留原則有違。

(三) 第十二條

1. 條文內容

公私場所、事業或污水下水道系統經主管機關核准者得由其委任之環境保護工程業派任具資格之人員設置為專責人員代為操作，該人員應全職於設置之公私場所、事業或污水下水道系統工作。

依下水道法設置之新開發社區專用下水道，其服務戶數在五百戶以下者，得不受第十一條設置乙級專責人員之規定。

確性原則無違。惟應注意者，前開規定所以尚未牴觸授權明確性原則者，主要理由在於該款規定係指會計師法所定法定義務，其範圍應屬可得確定，且其內容可經由司法程序依照社會上客觀價值、職業倫理等，按具體情況加以認定及判斷之故。

⁹ 目前於若干法律有此種明文規定，例如環境用藥管理法第四十七條規定：「經撤銷環境用藥許可證或許可執照者，一年內不得再提出申請該項許可證或許可執照，其原許可證之品名二年內亦不得再申請使用」。

二以上之事業共同設置廢（污）水處理設施共同處理廢（污）水，經直轄市、縣（市）主管機關核准者，得共同設置專責單位或人員，不受第六條、第十條及第十一條分別設置規定之限制。

前項共同設置之員額，依第六條、第十條及第十一條之規定辦理。

2.說明

依本辦法第十二條第三項、第四項規定，「二以上之事業共同設置廢（污）水處理設施共同處理廢（污）水，經直轄市、縣（市）主管機關核准者，得共同設置專責單位或人員，不受第六條、第十條及第十一條分別設置規定之限制」；「前項共同設置之員額，依第六條、第十條及第十一條之規定辦理」。按環境保護專責單位或人員之設置義務，係因政府環境資訊、執法能力、配備之不足，而藉由民間業者自行設置專責單位或人員，利用民間資源，以達環境保護目的之手法，具有間接促使業者自律之機能。其設置應一視同仁，以免過度扭曲市場機能。本條關於二以上事業共同設置廢污水處理設施處理廢污水者，規定得於經直轄市、縣市主管機關核准後，共同設置專責單位或人員，固符合經濟效率之目的，為此種情形多係如工業區等規模較大之公私場所，其設置員額應視整體業務量如何而定，不宜與一般情形為相同處理。然本條第四項卻規定其共同設置之員額，依第六條、第十條及第十一條規定辦理，與一般情形並未有所不同，容易發生實質上「同一時間受聘於非共同設置之不同處所為專責人員者」之情形，是否符合公平，非無疑問¹⁰。

¹⁰ 尤其本辦法第二十條規定：「公私場所、事業、污水下水道系統、毒性化學物質製造、使用及貯存場所設置之專責人員，應為全職工作」，第二十一條規定：「公私場所、事業、污水下水道系統或毒性化學物質製造、使用及貯存場所不得聘僱非在其處所執行其專責業務，或合格證書已撤銷之專責人員」，以及第二十二條第一項第二款將「同一時間受聘於非共同設置之不同處所為專責人員者」，列為得撤銷其合格證書之事由。其結果，將使中小企業或規模較小之

3.小結

本辦法第十二條第三項、第四項規定，有違反平等原則疑義。

二、環境用藥專業技術人員設置管理辦法（八十七年八月二十六日）

（一）第一條

1.條文內容

本辦法依環境用藥管理法（以下簡稱本法）第十七條規定訂定之。

2.相關規定

環境用藥管理法第十七條

環境用藥製造業、環境用藥販賣業及病媒防制業者，應設置專業技術人員。

前項專業技術人員之訓練、資格證照取得與撤銷、設置及執行業務管理辦法，由中央主管機關定之。

3.說明

本辦法係環保署依據環境用藥管理法第十七條所訂定，用以分別規範環境用藥製造業專業技術人員、環境用藥販賣業專業技術人員及病媒防治業專業技術人員等三類人員。此類人員之設置管理，與前述環境保護專責單位或人員同，均係重視由私人自我內部管理之一種「企業環境監督制度(Umweltschutzbeauftragte)」¹¹

公私場所，均須依法設置專責單位或人員，而具有一定規模之大企業或公私場所，卻得聯合設置。

¹¹ 由於此類人員係在執行法律規定之環境保護義務，容易與企業利益相衝突，故

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

。故有關其形式上適法性問題，可參照前開環境保護專責單位或人員設置及管理辦法之說明。

4.小結

參照前開環境保護專責單位或人員設置及管理辦法之說明。

(二)第十八條

1.條文內容

具有下列情形之一者，中央主管機關應撤銷其環境用藥專業技術人員合格證書；

- 一、因執行業務違法或不當，致污染環境或危害人體健康，情節嚴重者。
- 二、同一時間受聘於不同處所為專業技術人員者。
- 三、使他人利用其名義虛偽設置為專業技術人員者。
- 四、其他違反本辦法或有關環境保護法規規定，情節嚴重者。

前項經撤銷合格證書者，五年內不得再請領合格證書。

依規定再請領證書者，需經訓練及格後辦理。

2.說明

於此等人員由企業自行設置之設計下，為避免其因執行法定環境保護業務致受有來自企業之不當壓力或不利益處置，相關法律宜有相應之補救措施規定（大橋洋一「コミュニケーション過程としての行政システム」收於東京大學社會科學研究所編『20世紀システム5 國家の多様性と市場』（東京大學出版會、一九九八年七月）第一六四頁參照），此當為我將來修法時，所應考慮者。

- (1) 本辦法第十八條第一項第四款規定，將「其他違反有關環境保護法規規定情節嚴重者」，定為應撤銷環境用藥專業技術人員合格證書情形之一¹²，顯欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌。
- (2) 同條第二項關於經撤銷合格證書者，五年內不得再請領合格證書之規定，無法律之依據或授權而限制人民憲法上所保障之工作權，應屬違法。

3. 小結

- (1) 第十八條第一項第四款規定，欠缺法律明確授權之依據，有牴觸母法或增加法律所無限制之嫌。
- (2) 第二項規定無法律之依據或授權而限制人民憲法上所保障之工作權，應屬違法。

三、病媒防治業管理辦法（八十八年六月二十九日）

第一條

1. 條文內容

本辦法依環境用藥管理法（以下簡稱本法）第二十條規定訂定之。

2. 相關規定

環境用藥管理法第二十條

¹² 按環境用藥管理法第四十五條第一項第二款規定，違反依第十七條第二項所定之辦法者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善，逾期不改善或情節重大者，撤銷其許可證或許可執照，必要時，並得勒令停工、停業或歇業。解釋上此一規定之構成要件，尚難包括所謂違反其他有關環境保護法規規定之情形在內。

病媒防治業管理辦法，由中央主管機關定之。

3.說明

爲防止環境用藥之危害，維護人體健康，保護環境，環境用藥管理法對於各種環境用藥之製造、加工、輸出入、批發零售、使用，設有各種規範。尤其關於環境用藥製造業、環境用藥販賣業以及病媒防治業等直接關係環境用藥安全之營業，特別對其營業之登記、營業方式等事項予以規範。此種對營業本身所爲之規範，與後述環境保護工程業或環境檢驗測定機構之管理同，均涉及營業自由或經濟自由或職業自由之保護，解釋上宜有法律之授權或依據。其中，關於環境用藥製造業與環境用藥販賣業之登記、管理，本法有較明確之規範外，關於病媒防治業之管理，除若干規定外，僅於第二十條授權中央主管機關訂定「病媒防治業管理辦法」以資規範。據此，環保署乃訂定有「病媒防治業管理辦法」以爲管理依據。

其中，依本法第二十條之規定形式，僅單純規定：「病媒防治業管理辦法，由中央主管機關定之」，屬概括授權，故僅能於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，且不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，已如前述。又對於法律已另有明文規定之事項，亦不得再依授權爲限制或相反之表明或規定¹³。因此，關於病媒防治業管理辦法，自不得與逾越本法例如第九條、第十條、第十七條、第二十二條、第三十條、第三十一條、第三十七條、第四十六條等既有規定，另外增加限制或爲相反之規定。而就現行「病媒防治業管理辦法」有關規定觀之，整體而言，可謂符合上述要求。

4.小結

本辦法整體而言，尙符合適法性要求。

¹³ 釋字第四〇六號解釋參照。

四、環境檢驗測定機構管理辦法（八十八年三月二十四日）

（一）第一條

1.條文內容

本辦法依「空氣污染防治法」第二十二條第二項、「水污染防治法」第二十二條第二項及「行政院環境保護署環境檢驗所組織條例」第二條規定訂定之。

2.相關規定

(1)空氣污染防治法第二十二條

檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦理本法規定之檢驗測定。

前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、許可證之申請、審查程序、核(換)發、撤銷及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

(2)水污染防治法第二十二條

事業或污水下水道系統採用廢（污）水處理設施、土壤處理或設置管線排放於海洋者，應依規定向直轄市或縣（市）主管機關申報廢（污）水處理設施之操作放流水水質水量之檢驗測定及用電等紀錄。

放流水水質水量之檢驗測定，應委託主管機關審查合格之廢（污）水檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。

3.說明

(1)由於環境保護業務經常涉及各種科學技術上之專業事務，為辦理各項環境檢驗測定工作，除由主管機關為之者外，現行法律

亦多容許由專業之檢驗測定機構辦理各項污染檢驗測定工作。例如空氣污染防治法第二十二條第二項、水污染防治法第二十二條第二項、毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第二項等均屬之。其中，環保署依前述空氣污染防治法第二十二條第二項¹⁴、水污染防治法第二十二條第二項¹⁵及行政院環境保護署環境檢驗所組織條例第二條¹⁶之規定，訂有「環境檢驗測定機構管理辦法」，以為各種環境檢驗測定機構管理依據。

- (2) 行政院環境保護署環境檢驗所組織條例係有關行政院環境保護署環境檢驗所之組織法規，而所謂法律保留原則之授權依據，係指作用法上之授權而言，不包括組織法之規定。因此，除該條例內有特別規定外，原則上並不得作為法律保留原則之授權依據。換言之，前開環保署環檢所組織條例條例第二條無法據以訂定環境檢驗測定機構管理辦法，故同辦法第一條有關訂定依據之規定，應配合修正。基於以上說明，如欲將整體環境檢驗測定機構統一納入管理，除另以專門之形式法律加以規範外，必須於個別作用法中有明確之授權依據，且於制定管理法規時，亦應分別明示其訂定依據，始為適法；否則僅能基於執行法律必要，就與人民權益無關之細節性、技術性事項，依職權訂定相關規定。

- (3) 本辦法既係依據空氣污染防治法第二十二條第二項及水污染防治法第二十二條第二項所訂定，則其內容應為有關空氣污染

¹⁴ 本條項規定：「前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、許可證之申請、審查程序、核（換）發、撤銷及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之」。

¹⁵ 本條項規定、「放流水水質水量之檢驗測定，應委託主管機關審查合格之廢（污）水檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之」。

¹⁶ 本條第六款規定「關於環境檢驗測定服務機構之認可、管理及輔導事項」，為行政院環境保護署環境檢驗所職掌事項之一。

排放狀況及放流水水質水量之檢驗測定¹⁷，並不及於其他。換言之，依據授權法律訂定命令時，關於授權規定所未規定之事項或權限，命令亦無予以納入規範之權限。準此，除本辦法第十九條限於空氣污染防治及水污染防治有關檢驗測定機構者，其餘規定，均同時包括其他各種環境檢驗測定業務。其中，本辦法之各條規定若無法藉由限縮解釋，將其適用範圍限定於空氣污染防治及水污染防治者，均難免因逾越授權依據之內容及範圍而構成違法。例如，第九條第一項規定，檢驗機構申請許可證之檢驗類別包括：①空氣檢測類、②水質水量檢測類、③飲用水檢測類、④廢棄物檢測類、⑤土壤檢測類、⑥環境用藥品檢測類、⑦毒性化學物質檢測類、⑧噪音或振動等物理性公害檢測類、以及⑨其他經中央主管機關公告之檢測類，包括現行所有環境法規有關之檢驗測定業務，明顯逾越同辦法第一條所明示授權依據之內容及範圍，構成違法。

4.小結

- (1) 行政院環境保護署環境檢驗所組織條例第二條無法據以訂定環境檢驗測定機構管理辦法，故同辦法第一條有關訂定依據之規定，應配合修正。
- (2) 本辦法除第十九條外，其餘規定，均同時包括其他各種環境檢驗測定業務。除非將各條規定予以限定解釋，將其適用範圍限定於空氣污染防治及水污染防治，否則均難免因逾越授權法律之內容及範圍而構成違法。

(二) 第十條至第二十二條

1.條文內容

(1)第十九條

¹⁷ 前揭註14、註15參照。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

檢測機構檢測空氣固定污染源違反本辦法規定者，依「空氣污染防治法」第五十二條規定處罰之；檢測放流水水質水量違反本辦法規定者，依「水污染防治法」第四十六條規定處罰之。

(2)第二十條

檢測機構執行環境檢驗測定業務，違反第三條第二項、第八條第一項、第十三條、第十四條、第十五條第一項、或第十六條第三項規定者，中央主管機關除書面警告外，並得限期改正。檢測機構應於限期內提出改正報告。

(3)第二十一條

檢測機構執行環境檢驗測定業務，違反第十六條第一項、第十七條第一項規定或未依前條規定提出改正報告者，中央主管機關除書面警告外，並得命其停止相關檢測類別或項目之業務，至其申報改正完成並經查證屬實為止；違反第十七條第二項規定者，中央主管機關得命其停止相關檢測類別或項目之業務，至其申報改正完成並經查證屬實為止。

(4)第二十二條

檢測機構執行環境檢驗測定業務，有下列情事之一者，中央主管機關得撤銷其許可證或註銷檢驗室許可：

- (一)申請許可文件、檢驗室人員之設置、檢測或數據處理過程、檢測報告或其他申報文件虛偽不實者。
- (二)許可證有效期限內各別檢驗室受書面警告達五次者。
- (三)喪失執行業務能力或於核發許可證後一年內無執行環境檢驗測定業務之業績者。
- (四)違反第十五條第二項規定者。
- (五)違反第十八條規定者。

(六)不遵守中央主管機關依第二十一條規定停止相關檢測類別或項目業務之命令者。

(七)其他違反本辦法規定者，經中央主管機關認定情節重大者。

檢測機構經撤銷許可證者，於三年內不得以相同或類似機構名稱申請該業務許可；其負責人及檢驗室主管於三年內不得重行申請為許可之檢測機構負責人或檢驗室主管。

檢測機構經撤銷許可證、或予以停業處分者，自處分書送達之日起，不得再執行環境檢驗測定業務。

2.說明

依本辦法第十九條規定，「檢測機構檢測空氣固定污染源違反本辦法規定者，依空氣污染防治法第五十二條規定處罰之；檢測放流水水質水量違反本辦法規定者，依水污染防治法第四十六條規定處罰之」。因此，本條規定以外之情形，檢驗測定機構如有違反本辦法所定義務者，其制裁則依第二十條至二十二條規定辦理。惟此一部分規定係屬制裁性行政處分，應有法律之依據或授權已如上述，且基於前述相同理由，因就空氣污染防治及水污染防治以外之檢驗測定部分，規定制裁性行政處分，解釋上屬無法律授權或依據而構成違法。

3.小結

除第十九條規定外，第二十條至二十二條規定無法律之依據或授權而訂定制裁性條款，且此等規定內容同時涉及空氣污染防治及水污染防治以外之檢驗測定部分之處罰，應構成違法。

(三)第十六條

1.條文內容

中央主管機關得派員攜帶證明文件，進入檢測機構進行查證工作

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

，並命其提供有關資料，檢測機構不得規避、妨礙或拒絕。

中央主管機關依前項規定所為查證或命其提供資料時，涉及受檢者之工商、軍事秘密應予保密。

進行第一項查證工作，如發現不符合規定時，除以書面警告外，中央主管機關得通知限期改正，受查證之檢測機構應於期限內提出改正報告。

2.說明

本辦法第十六條第一項規定「中央主管機關得派員攜帶證明文件，進入檢測機構進行查證工作，並命其提供有關資料，檢測機構不得規避、妨礙或拒絕」，如有違反，並依同辦法第二十一條、第二十二條規定制裁。第二十二條第二項規定：「檢測機構經撤銷許可證者，於三年內不得以相同或類似機構名稱申請該業務許可；其負責人及檢驗室主管於三年內不得重行申請為許可之檢測機構負責人或檢驗室主管」。以上有關行政檢查權以及人民工作權之限制，均直接涉及人民憲法上所保障之自由權利，應有法律之明確授權或依據始得為之。而本辦法之授權法律，如空氣污染防治法及水污染防治法，並未就此設有規定，故上開辦法第十六條、第二十一條、第二十二條之規定無法律之授權或依據應屬違法。

3.小結

第十六條第一項關於行政檢查權之規定、第二十二條第二項規定涉及人民工作權之限制，均無法律之授權或依據，應屬違法。

五、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法（八十七年六月十日）

(一)第一條

1.條文內容

本辦法依交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第三條第三項

、機動車輛噪音管制辦法第三條第二項規定訂定之。

2.相關規定

交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第三條

交通工具排放空氣污染物之檢驗分類如左：

一、汽車（包括機器腳踏車）：

（一）新車型審驗。

（二）新車抽驗。

（三）新車申請牌照檢驗。

（四）使用中車輛檢驗；包括定期檢驗、不定期檢驗、抽驗及申請牌照檢驗。

二、火車、船舶、航空器及其他水上動力機具之不定期檢驗。

前項第一款第一目至第三目之新車型審驗、新車抽驗及新車申請牌照檢驗，得委由經中央主管機關認可之專業檢驗機構（以下稱專業檢驗機構）辦理。

前項專業檢驗機構之設置及管理，應符合中央主管機關之規定。

3.說明

(1) 屬於前述環境檢驗測定機構之一種，然現行法律對其設置管理未有明文授權依據者，為所謂機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構，現行此類機構其設置管理，係依據交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第三條第三項及機動車輛噪音管制辦法第三條第二項之授權，訂定「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法」以為規範。

(2) 交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法係依空氣污染防治

法第三十八條（舊法第二十六條）¹⁸訂定，而機動車輛噪音管制辦法則係依據噪音管制法第九條第三項¹⁹訂定。上開二法律均明文規定由中央主管機關「會同」交通部訂定，而所謂「會同」，一般應指共同訂定而言²⁰。因此，此處前開「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法」如係依交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法及機動車輛噪音管制辦法之授權而訂定，由於「授權事項之再授權（即再委任）除授權法規有明文規定允許者外，不得為之」，故機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法亦應由中央主管機關會同交通部訂定之，否則即屬違反授權法律之規定，構成逾越權限之違法。準此，機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法之訂定程序，是否符合上開要求，非無疑義²¹。

4.小結

本辦法之訂定，似未符合授權法規規定之程序要求。

(二) 第三條

1.條文內容

¹⁸ 本條規定：「汽車車型排氣審驗合格證明之核發、撤銷及交通工具排放空氣污染物之檢驗、處理辦法，由中央主管機關會同交通部定之」。

¹⁹ 本條項規定：「機動車輛、民用航空器噪音管制辦法及標準，由中央主管機關會同交通部定之」。

²⁰ 此外，行政程序法第一百五十七條第二項規定，「數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布」，則要求至少應會銜發布。

²¹ 按此類授權母法要求應會同訂定，然於依該授權母法訂定隻法規中，卻不再遵守上開程序要求者，實務上不乏其例，例如除前述交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第三條第三項外，同辦法第六條第二項、第八條等均屬之，此一現象亟待改善，以下對此類相同問題，不再論述。

申請許可之檢驗機構應具左列條件之一：

- 一、公司實收資本額或財團法人登記財產總額在新臺幣五百萬元以上者。
- 二、非環境保護主管機關之政府機關（構）。
- 三、公立大專以上院校。

2.說明

由於機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法非基於法律之授權，而係基於法規命令之授權而訂定，此一管理辦法既無法律之依據或授權，解釋上尚非法規命令，應屬職權命令之一種。且既無法律之依據或授權，其規定內容自不得涉及人民之權益，而僅得就執行法律所必要之細節性、技術性事項加以規範。因此，有關此類機構之設立條件（第三條）、專業人員資格（第四條）除為執行檢驗業務所應具備之能力、設備等必要事項外，得否如本辦法第三條規定，限制一定條件下²²，始得申請設立許可，恐有疑義。

3.小結

本辦法第三條規定逾越授權範圍。

(三) 第十五條、第二十一條

1.條文內容

(1)第十五條

²² 即限於：(1)公司實收資本額或財團法人登記財產總額在新臺幣五百萬元以上者；(2)非環境保護主管機關之政府機關（構）；以及(3)公立大專以上院校等三種情形。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

中央主管機關為管理檢驗機構，得派員攜帶證明文件進入檢驗機構進行查證工作，並命提供有關資料，檢驗機構不得規避、妨礙或拒絕。

中央主管機關依前項規定所為查證或命提供資料時，對於受檢之工商、軍事秘密應予保密。

第一項查證如有不符合規定者，中央主管機關得通知限期改正，檢驗機構應於期限內提出完成改正之報告。

(2)第二十一條

檢驗機構有左列情事之一者，中央主管機關得撤銷其許可證或註銷檢驗室許可：

一、申請許可文件、檢驗室人員之設置、檢驗或數據處理過程、檢測報告或其他申報文件有虛偽不實情事者。

二、許可證有效期限內各別檢驗室受書面警告達五次者。

三、違反第十八條規定者。

四、不遵守中央主管機關依第十九條、第二十條規定停止相關檢測類別或項目業務之命令者。

五、喪失執行業務能力或於核發許可證後一年內無執行相關檢驗業務之業績者。

六、其他違反本辦法規定，經中央主管機關認定情節重大者。

機構經撤銷許可證者，於三年內不得以相同或類似機構名稱申請許可證，其負責人及檢驗室主管於三年內不得新申請為許可之檢驗機構之負責人或檢驗室主管。

檢驗機構經撤銷許可證、或予以停業處分者，自處分書送達之日起，不得再執行許可之檢驗業務。

2.說明

- (1)基於前述同一理由，有關本辦法第十五條第一項進入檢查或提供報告之規定，第二十一條第一項有關違反本辦法規定之裁罰規定，應屬無法律之依據或授權而限制人民憲法上所保障之權利，而發生有違法疑義²³。
- (2)第二十一條第二項規定：「機構經撤銷許可證者，於三年內不得以相同或類似機構名稱申請許可證，其負責人及檢驗室主管於三年內不得新申請為許可之檢驗機構之負責人或檢驗室主管」，涉及對人民工作權之限制，既無法律之授權或限制，應屬違法。

3.小結

- (1)本辦法第十五條第一項關於行政檢查之規定、第二十一條第一項關於違反本辦法規定之裁罰規定，係無法律之依據或授權，有違法疑義。
- (2)第二十一條第二項，無法律之授權或限制，涉及對人民工作權之限制，應屬違法。

六、環境保護工程業管理規則（八十五年八月十四日）

²³ 宜注意者，本辦法第十九條規定：「檢驗機構違反第四條、第十二條第二項、第十三條、第十四條、第十五條第三項、或第十七條第一項、第二項規定者，中央主管機關以書面警告，並得限期改正；違反第十六條第二項者，中央主管機關得命其停止相關檢驗類別或項目之業務，至其申報改正完成並查證屬實為止」。第二十條規定：「檢驗機構違反第十五條第一項、第十六條第一項或第十九條規定者，中央主管機關除以書面警告外，並得命其停止相關檢驗類別或項目之業務，至其申報改正完成並經查證屬實為止」。上開二條文，雖表面上具有裁罰之性質，惟其制裁效果，則應連結同辦法第二十一條規定後，始具體化，因此，似得認係基於執行法規所必要，尚難以一概否認其適法性。

(一)第六條、第七條

1.條文內容

(1)第六條

甲級環保工程業依工程項目應具備之條件如左：

一、其為公司組織者，實收資本額新臺幣二千萬元以上；其為非公司組織者，資產淨額新臺幣六千萬元以上或資本額新臺幣二千萬元以上；其為財團法人者，財產總額新臺幣六千萬元以上。

二、具有一次完成或承攬新臺幣一千五百萬元以上該工程項目之完工實績。

三、按各工程項目分別僱用具有左列學經歷之專任技術員三人以上；

(一)大專院校理工科系畢業及三年以上環保工程服務年資。

(二)高級職業學校工業類科畢業及五年以上環保工程服務年資。

前項第二款所稱該工程項目之實績，其屬廢棄物清理工程者，得以汽電共生工程之完工實績認定之。

(2)第七條

乙級環保工程業依工程項目應具備之條件如左：

一、其為公司組織者，實收資本額新臺幣五百萬元以上；其為非公司組織者，資產淨額新臺幣一千五百萬元以上或資本額新臺幣五百萬元以上；其為財團法人者，財產總額新臺幣一千五百萬元以上。

二、按各工程項目分別僱用具有左列學經歷之專任技術員二人以上；

(一)大專院校理工科系畢業及二年以上環保工程服務年資。

(二)高級職業學校工業類科畢業及四年以上環保工程服務年資。

2.說明

與前述機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構等環境檢驗測定機構同屬對營業之管理者，尚有環境保護工程業²⁴之管理。目前我國關於環境保護工程業之管理，並未有單獨法律或法律授權訂定之法規加以規範，屬環境保護法制中，亟待加強之一環²⁵。鑒於環境保護工程業對於環境保護業務推動之重要性，於當前法制未臻完備之情形，固仍有必要加以一定之規範管理，故主管機關針對其訂定職權命令有其正當性；惟因涉及人民營業自由或經濟自由之保障，於未有法律之依據或授權之下，原則上僅能就無關人民權利義務之細節性、技術性事項加以規定，乃屬當然。準此，行政院環境保護署無相關法律之依據或授權，而會同經濟部訂定之「環境保護工程業管理規則」，亦應符合上開要求。基於此一觀點，關於環境保護工程業之設立條件，依同辦法第六條第一項、第七條第一項之規定，均要求具有相當資本或財產者，始得設立，是否有其必要且符合規範環境保護工程業之目的，值得進一步檢討。

3.小結

²⁴ 所謂「環境保護工程」，依據「環境保護工程業管理規則」第二條、第三條規定，係指運用物理、化學或生物等方法，對環境污染予以監測、減量、處理或處置之工程；分為水污染防治、空氣污染防制、噪音及振動防制、廢棄物清理、土壤污染防治、環境監測等工程項目。而環境保護工程業，則指從事於環境保護工程之營業而言。

²⁵ 另一尚未法制化之重要領域，則為後述有關環境保護團體法制之建立。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

本規則第六條第一項、第七條第一項之規定有無必要以及是否符合規範環境保護工程業之目的，值得進一步檢討。

(二) 第二十七條

1. 條文內容

本規則發布前，原領公司執照、營利事業登記證或財團法人登記證書內有環保工程之業務項目者，應於本規則發布施行之日起二年內，依本規則規定申領環保工程業登記證。

原依水處理工程業管理規則規定領有水處理工程業登記者，應依前項規定申領環保工程業登記證，同時繳銷水處理工程業登記證；逾期未申領者，省(市)主管機關應公告註銷水處理工程業登記證。

2. 說明

本管理規則第二十七條規定，使原登記業務項目有環境工程或原領有水處理工程業登記者，亦應申領環境工程業登記證，其逾期未申領者，後者甚至予以公告註銷原水處理工程業登記證，此等規定，欠缺法律之依據或授權而有溯及適用之效果，實有違法之虞。

3. 小結

本規則第二十七條規定，欠缺法律之依據或授權而有溯及適用之效果，有違法之虞。

(三) 第二十條、第二十四條

1. 條文內容

(1) 第二十條

主管機關得會同有關機關派員檢查環保工程業者所承攬之環保工程，環保工程業者不得拒絕。

(2)第二十四條

環保工程業有左列情事之一者，省(市)主管機關應予撤銷登記，並按月彙報中央主管機關備查：

- 一、違反第四條業務範圍之規定者。
- 二、未依第六條或第七條規定聘用技術員，經省(市)主管機關限期聘用而未如期辦理者。
- 三、違反第十二條規定者。
- 四、申請登記事項經查查明為虛偽不實者。
- 五、登記證轉借他人使用者。
- 六、一年內曾受警告三次以上者。
- 七、經總校正於最近三年內未有承攬環保工程實績者。

省(市)主管機關為前項之撤銷登記時，應通知環保工程業者限期繳銷登記證；逾期未繳銷者，公告註銷之。

2.說明

本規則第二十條關於主管機關得會同有關機關派員檢查環保工程業者所承攬之環保工程之規定，第二十四條第一項關於環保工程業者違反本法規定時所為撤銷登記之制裁性行政處分等，如前所述，應有法律之依據或授權始得為之，上開規定均有違反之嫌。

3.小結

本規則第二十條關於行政檢查之規定、第二十四條第一項制裁之規定，無法律之依據或授權始得為之，均有違法之嫌。

七、環境保護財團法人設立許可及監督準則（八十七年九月三十

日)

(一) 第六條

1. 條文內容

設立財團法人所捐助之財產中，現金部分不得少於新台幣五百萬元。但中華民國八十年十二月三十日前核准設立者，現金部分不得少於新台幣一百萬元。

2. 說明

依本準則第六條前段規定，「設立財團法人所捐助之財產中，現金部分不得少於新台幣五百萬元」，由於環保團體之成立初期，與企業利益多成互相衝突之緊張狀態，能否獲致個人資本家、企業或財團等個人或團體之金錢支持，頗有疑問，故此一設立門檻是否過高，而不利於環境保護財團法人之發展，似有必要就我國實際情況及需要，進一步斟酌。

3. 小結

本準則第六條關於以一定數額以上現金為設立條件部分，有不當限制人民設置環境保護團體之嫌。

(二) 第十七條

1. 條文內容

財團法人有左列情事之一者，本署得予糾正並通知限期改善；逾期不改善而情節重大者，本署得撤銷其許可，並通知該管法院：

一、違反法令或設立許可條件者。

二、經營方針、管理或運作方式不符設立目的、違反捐助章程或遺囑者。

- 三、活動未事先報經本署核定或所收取之工作費率過高者。
- 四、董事或職員之報酬過高、向法人借貸資金、承攬業務或其他行為等有影響公益之虞者。
- 五、董事會之決議顯屬不當者。
- 六、財務收支不具合法憑證或未有完備之會計紀錄者。
- 七、隱匿財產或違反第十六條之規定者。
- 八、對於業務、財務為不實之陳報者。
- 九、經費開支浮濫者。
- 十、停止業務活動繼續二年以上者。
- 十一、其他違反本準則之情事者。

2.說明

第十七條關於得撤銷財團法人設立許可之情形，共列有十一款情事，其中第三款前段規定法人之活動未事先報經核定，亦列為撤銷事由一種，使主管機關得事前審查財團法人各項活動，與一般僅於事後監督其活動是否違反設立目的或捐助章程者有所不同，對此類財團法人之行動容易造成過渡干預。且依同準則第五條第一項第八款規定有關「財產之處分、設定負擔或變更用途應報經目的事業主管機關之核定」，第十三條規定有關重要討論事項之決議程序及主管機關核定，第二十條關於財產運用之專案許可等，已就財團法人重要活動設有一定規範，則前開第十七條第三款前段規定，有無必要，實有檢討改進餘地。

3.小結

本準則第十七條關第三款要求法人之活動應事先報經核定，否則構成撤銷事由之規定，過渡干預其活動自由。

八、環境影響評估法施行細則（八十八年九月八日）

(一) 第三十一條

1. 條文內容

開發單位依本法第十四條第二項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。

2. 說明

依環境影響評估法第十四條第二項規定，「經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查」，本條規定對於開發單位提出替代方案重新送主管機關審查之要件，並無「不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸」之限制，故單就規定形式言，本法施行細則第三十一條之規定，有增加法律所無限制之嫌疑，故須有更實質理由，可認本法有意賦予環境影響評估審查結論具有此種效力，始被允許。

然鑒於環境影響評估技術與審查標準，具有高度科學技術性，且各種相關環境科學、地理、社會、人文資訊、影響環境因素等事項，不斷發展或經常有所變動，於其後提出替代方案重新送請主管機關審查時，若原審查結論已因情事變更而不恰當，例如針對原開發行為所提出之替代方案，可能因科技進步而可有效降低其對環境之影響，或後來證明原審查結論認為不應開發之理由錯誤者，解釋上並無限制其重新送請審查之必要。

加以依本法施行細則第三十二條規定，開發單位依本法第十四條第二項但書重新送主管機關審查者，仍應依本法第六條及第七條所定程序辦理，與一般開發行為環境影響評估程序無異，並不因其提出替代方案而使審查程序有所減省，若開發單位仍欲負擔費用²⁶重新送請審查，似亦無予以禁止之必要。

3. 小結

²⁶ 依本法第二十七條規定，主管機關所為環境影響評估審查，得收取審查費。

本條規定似有增列法律所無限制之虞。

(二) 第四十一條至第四十三條

1. 條文內容

(1) 第四十一條

主管機關或目的事業主管機關為執行本法第十八條所定職權，得派員赴開發單位或開發地點調查或檢驗其相關運作情形。

(2) 第四十二條

開發單位取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。

主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。

主管機關應將前項規定列入本法第七條第二項及第十三條第二項之審查結論。

(3) 第四十三條

主管機關審查環境影響評估說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：

- 一、接受開發。
- 二、有條件接受開發。
- 三、應繼續進行第二階段環境影響評估。
- 四、認定不應開發。
- 五、其他經中央主管機關認定者。

2.說明

本法第十八條規定有關環境影響評估之追蹤監督制度²⁷，如何進行追蹤監督開發行為，進一步於本法施行細則第四十一條規定行政檢查，以及於第四十二條規定取得開發許可後，逾三年始實施開發行為者，應進行環境現況差異分析及對策檢討報告審查。其中：

- (1) 關於施行細則第四十一條行政檢查規定部分，本法並無具體規定，僅於第十七條第一項之環境影響調查報告書提出命令，以及第十九條規定：「目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之」。惟所謂行使「警察職權」並無任何意義²⁸，目的事業主管機關或主管機關尚不得據此進行具有強制性質之行政檢查。因此施行細則第四十一條有關進入檢查之規定，除解釋為任意性規定外，恐有逾越授權母法之嫌疑。
- (2) 關於施行細則第四十二條第一項規定開發單位取得開發許可後，逾三年始實施開發行為者，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機

²⁷ 本條規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書」。「開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響評估說明書之預測結果相互比對檢討」。「主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行」。

²⁸ 附帶一提，近來甫成立之「環保警察」係環保署向警政署借調警察人員以任務編組方式組成，並無任何組織法上授權或依據（上述環境影響評估法第十九條亦不能成為其依據），其所行使者仍為傳統司法警察權（主要依據為刑事訴訟法之逮捕、搜索或扣押）以調查環保犯罪行為，以及社會秩序維護法上之職權，尚不能行使環境行政職權（例如此處之行政檢查）。惟成立環保警察結果，其基於犯罪偵查目的之搜索扣押所得物品或文書資料，容易為環保行政部門利用作為環境行政之用，發生假犯罪偵查之名，行行政監督或檢查之實（即權限不當聯結），其組織仍宜有法律之授權或依據。

關審查，其目的在於避免原來環境影響評估結論，因原作為評估基礎之環境地理、水文、人文背景有所變動，已不適用於開發而仍開發情形（同條第二項參照）；並能避免無謂重複之環境影響評估。其第三項並規定應將前述內容納入環境影響說明書或評估書結論。此一部份，涉及開發期限以及環境影響評估審查結論效力問題，本法施行細則第四十三條雖就審查結論之內容規定得為「有條件接受開發」，惟是否包括「開發期限之限制」在內，尚有疑問。亦即，關於何種開發行為應實施環境影響評估、開發行為進行中及完成後使用時，應如何追蹤監督開發單位對環境影響評估說明書、評估書及審查結論之執行，本法已分別於第五條、第六條及第十八條有所規定；惟獨對完成環境影響評估後開發前發生有情事變更情形，應如何處理，本法漏未規定，此一疏漏，得否以行政命令方式或於審查結論中予以補充，頗有疑義。蓋施行細則第四十二條第二項僅規定「主管機關未完成審查前，不得實施開發行為」，對於因情事變更已不適用於開發之情形，並無禁止開發之規定。換言之，本條規定僅能使開發單位提出對策或替代措施，尚無法完全禁止開發，而此一部份之制度功能，本法第十八條規定開發行為進行中及完成後使用時，如有必要得命開發單位定期提出環境影響評估調查報告書，或能達成相同目的。因此，對於因情事變更發生是否適用於開發問題之情形，應如何處理，例如是否撤銷對原評估書之認可（本法第十三條第三項）、抑或應重新為環境影響評估、抑或得修改原審查結論，涉及開發單位之權益，似宜於法律中予以明定²⁹。

3.小結

- (1) 本法施行細則第四十一條行政檢查規定部分，除解釋為任意性規定外，恐有逾越授權母法之嫌疑。
- (2) 本法施行細則第四十二條規定，涉及開發單位之權益，宜於法律中予以明定。

²⁹ 類似情形，於公害糾紛處理法制定通過後，主管機關得否於環境影響評估審查時，納入審查結論要求開發單位應先簽訂公害管制協定（八十七年修正為環境保護協定），實務上曾發生疑問（環保署八十六年九月十五日環署綜字第五三四九六號函參照）。

(三) 第四十五條

1. 條文內容

開發單位經依本法處罰並通知限期改善，應於期限屆滿前提出改善完成之報告或證明文件，向主管機關報請查驗。

開發單位未依前項辦理者，視為未完成改善。

2. 說明

依環境影響評估法所為處罰而有限期改善規定者為第二十三條第一項，其屆期仍未改善者，得按日連續處罰。因此，是否已完成改善，構成按日連續處罰之前提要件。對此，本法對是否完成改善，應如何判斷並無進一步規定，行政實務上率皆於各法律施行細則中明定，且大多非以實際上是否已經改善為判斷標準，而係先要求行為人提出已完成改善報告或證明文件，並經檢查合格者，始為完成改善³⁰，而司法實務亦多認為前開應提出改善報告或證明文件並報請查驗之規定為合法³¹。惟要求行為人應提出改善報告或證明文件，直接影響是否完成改善之認定，係對人民增加法律所無之限制，解釋上似應屬逾越母法之規定³²。

³⁰ 除前述環境影響評估法施行細則第四十五條外，其他例如水污染防治法施行細則第六十五條、（舊）空氣污染防制法施行細則第四十一條、噪音管制法施行細則第二十一條、飲用水管理條例施行細則第十七條等參照。

³¹ 例如，行政院八十一年判字第一六一六號、八十三年判字第一九四九號、八十四年判字第三八〇號、八十四年判字第六五〇號、八十四年判字第八四〇號。

³² 類似情形，於舊水污法二十條應如何執行按日連續處罰之部分，八十年判字第一一四二號判決認為：水污法防法有關按日連續處罰之規定，乃行政執行罰之性質，其立法目的，在課以受處分人應依通之於限期內改善，對不遵行限期改善者，即按日連續處罰至其遵行改善為止，故按日連續處罰期間，如經查明確已遵行改善完畢，所排放廢水確符合放流水標準者，即應停止處罰……本件原告檢具中華工程股份有限公司出具之已符當時放流水標準之事件報告單，請求免罰，固於民國七十九年九月二十日始送由被告機關收文，惟核閱該試驗報告

3.小結

本條規定係對人民增加法律所無之限制，有逾越母法規定之嫌。

九、空氣污染防治法施行細則（八十八年八月十一日）

（一）第十七條、第十八條

1.條文內容

（1）第十七條

公私場所具有依本法第二十一條第一項指定公告應設置連續自動監測設施之固定污染源者，應自中央主管機關公告之日起二年內完成設置，並檢具監測設施確認報告書，向當地主管機關申請認可；固定污染源係公告後設立者，應於其操作前完成連線自動監測設施之設置及認可。

（2）第十八條

公私場所具有依本法第二十一條第一項指定公告應設置連續自動監測設施與主管機關連線之固定污染源者，應自中央主管機關公告之日起三個月內檢具連線計畫書，向主管機關申請連線並於公告日起一年內完成連續自動監測設施與主管機關之連線；連續自動監測設施之設置與連線係同時指定公告者，其連線完成期限，應與監測設施完成設置及認可期限一致。

單上載明中華工程股份有限公司收受送驗廢水之日期為西元一九九零年（民國七十九年）九月十三日，出具報告日期為同年月十九日，若上開試驗報告單之檢驗結果可信，則似足以證明原告自民國七十九年九月十三日起，即已遵行改善完畢，所排廢水已符當時放流水標準，且經被告機關複驗結果，亦屬合格。其間如無其他不合放流水標準情事，則被告機關對於七十九年九月十三日至同年月十九日期間之連續處罰，引據上揭修正後「水污染防治法第二十條執行要點」第二項第七款規定，拘泥於必自被告機關收受檢驗書日起，始停止處罰，是否盡符水污染防治法第二十條規定之精神，即非無疑。

前項連線之作業規範，由中央主管機關定之。

2.說明

空氣污染防治法第二十一條第一項規定，公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況；其經指定公告應連線者，其監測設施應與主管機關連線。本條規定，就其規範意旨而言，在於方便主管機關監督執行空氣污染工作，惟其課予人民義務，乃以法律予以明定，解釋上無論該公私場所固定污染源究係設置於本法修正公布前或後，均應一體適用，始克達成。惟此一規定如適用於公私場所於本法修正公布前已設置之固定污染源，具有溯及效果，非有法律之依據或授權，不得為之。就此點而言，本法規定是否臻於明確，乃為檢視前揭空污法施行細則第十七條、第十八條是否逾越母法規定之問題。

對於本法規定得否溯及適用問題，本法第六十九條有類似過渡措施之規定，亦即關於對於依據第二十四條指定公告之固定污染源，且該固定污染源係於公告前設立者，明定應於二年內依本法第二十四條第二項申請操作許可證。依此，則本法第二十一條有關自動監測設施之設置及連線義務，是否亦得溯及適用³³，就空氣污染防治法之整體規定意旨觀之，尚難得出肯否結論，有進一步檢討必要。

- (1) 首先，就第二十一條第一項規定言，僅規定「公私場所具有中央主管機關指定公告之固定污染源者，應設置自動監測設施」，並未區分該公私場所固定污染源係設立於本法修正前或後，解釋上，縱溯及適用於公布修正前之公私場所固定污染源，似未逾越上開規定之文義範圍。

³³ 此所謂溯及適用，至少包括以下二種情形，即(1)適用於本法修正公布施行前已設置固定污染源之公私場所、(2)適用於本法修正公布施行後指定公告前已設置固定污染源之公私場所。惟上述二種情形，是否均不適用本法，仍有進一步檢討必要。

(2) 然於類似問題，關於七十八年公布之野生動物保育法第四條第二項授權行政院農委會公告應受該法管制之保育類野生動物（經公告即原則禁止買賣），其若有買賣經公告之管制動物及製品者，該法第三十三條（八十三年修正為第四十條）並有刑事制裁之規定。對此，大法官釋字第四六五號解釋認為，對於公告列為瀕臨絕種保育類野生動物前，經已合法進口之野生動物或其屍體、角、骨、牙、皮、毛、卵、器官及其製品，於公告後因而不得買賣、交換或意圖販賣而陳列，致人民財產權之行使受有限制，有關機關應分別視受限制程度等具體情狀，檢討修正相關規定為合理補救，以符憲法保障人民財產權之意旨。換言之，縱於野生動物保育法公布後，於公告前合法進口之野生動物，其適用野生動物保育法，亦應有相關過渡措施，始符合憲法意旨。準此，前開施行細則關於自動監測設施之設置或連線義務，嚴格而言，對於本法公布施行前或公布施行後公告前已設置固定污染源之公私場所，應如何適用，解釋上仍非無疑義。

3. 小結

空污法施行細則第十七條、第十八條關於自動監測設施之設置或連線義務，嚴格而言，對於本法公布施行前或公布施行後公告前已設置固定污染源之公私場所，如亦溯及適用，恐有逾越母法規定範圍之虞。

(二) 第三十八條至第四十條

(1) 第三十八條

公私場所經主管機關依本法第四十七條第二項、第五十一條第二項、第五十二條、第五十三條第二項、第五十四條第二項或第五十五條命停止污染源之操作、停工（業）或經主管機關命改善而自報停工（業）者，應於恢復污染源操作或復工（業）前，檢具試車計畫，向當地主管機關申請試車。

主管機關對於前項申請，應於十五日內核定。試車期間以三十日為限，但必要時得申請延長之，展延期限不得超過六十日。

(2)第三十九條

依前條核定試車之污染源，應於試車期限屆滿前，檢具排放檢測計畫書及經主管機關指定之文件資料，向當地主管機關申請恢復操作或復工（業）。

主管機關對於前項申請，應於十五日內核定。公私場所應依核定內容於三十日內，自行委託經中央主管機關認可之檢驗測定機構完成檢測，並依第二十三條規定，提報符合排放標準之證明文件。

主管機關於收受前項證明文件後，應進行評鑑，經評鑑合格者，始得恢復操作或復工（業）。

(3)第四十條

公私場所於依前二條申請試車、恢復操作或復工（業）期間，在符合排放標準之狀況下，得繼續操作其污染源。主管機關應不定期實施檢查；公私場所有違反本法規定者，應按其情節，分別依本法相關規定處罰。

公私場所經主管機關依前條第三項評鑑為不合格者，應即停止污染源之操作，並進行改善。一個月內不得再申請試車。

1.說明

本法施行細則第三十八條至第四十條規定依法處罰停止污染源之操作、停工（業）或經主管機關命改善而自報停工（業）者，其如欲恢復操作或復工（業），應依上述規定申請試車，並經評鑑合格（第三十九條第三項參照）。茲說明如下：

- (1) 本法關於公私場所經命停止操作、停工（業）後，於如何要件及程序下得恢復操作、復工（業），本法並無明文規定，是以本法施行細則第三十八條至第四十條乃明定應如何辦理，就此點而言，上述規定為執行法律所必要，尚無問題。
- (2) 上開施行細則規定條文，然仍須就其規定內容，是否逾越母法

規定目的、範圍而定。就上述施行細則有關試車規定言，係對遭受停止操作、停工（業）行政制裁之公私場所，恢復其操作或准予復工（業），換言之，是否准許恢復操作或復工（業）主要係以處罰目的是否已經達成而定，就上開施行細則所定試車義務其適用對象之違反本法第四十七條第二項³⁴、第五十一條第二項³⁵、第五十二條³⁶、第五十三條第二項³⁷、第五十四條第二項³⁸、第五十五條³⁹等規定內容觀之，其所以停止操作、停工（業），係因其違反本法「情節重大」，亦即其必須具備下列情形之一，始得予以停止操作或停工（業）⁴⁰：①未經合法登記或許可之污染源，違反本法規定者；②經處分按日連續處罰逾九十日者；③經處分後，自報停工改善，經查證非屬實者；④一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定者；⑤大量

³⁴ 本項規定：依前項處罰罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時並得撤銷其操作許可證或令其歇業。

³⁵ 本項規定：依前項處罰罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得撤銷其操作許可證或令其歇業。

³⁶ 本條規定：違反第二十二條第一項或依第二項所定管理辦法者，處新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停業，必要時並得撤銷其許可或勒令歇業。

³⁷ 本項規定：依前項處罰罰鍰者，並通知限期補正或申報，屆期仍未遵行者，按日連續處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得撤銷其販賣或使用許可證或勒令歇業。

³⁸ 本項規定：依前項規定處罰罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停止作為或污染源之操作，或命停工或停業，必要時，並得撤銷其操作許可證或勒令歇業。

³⁹ 本條規定：違反第三十條規定者，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得撤銷其操作許可證或勒令歇業。

⁴⁰ 本法第七十五條、施行細則第四十五條參照。

排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者；⑥排放之空氣污染物中含有毒性物質，有危害公眾健康之虞者；⑦其他嚴重影響附近地區空氣品質之行爲。其中，①之情形，通常不生所謂恢復操作或復工（業）問題，因此適用上開停止操作或停工（業）者主要爲②～⑦之情形⁴¹。因此，決定是否恢復操作或准予復工（業）主要應視該違反行爲是否已改善（指②～④情形）或其行爲是否仍屬於嚴重影響空氣品質行爲（指⑤～⑦情形）而定。換言之，即以其違反行爲經命停止操作或停工（業）後其違反情節是否持續重大而定。就上述本法相關規定觀之，上開施行細則第三十八條至第四十條之規定，基於下列理由，前開施行細則有關試車義務之規定，恐有逾越母法規定內容之嫌：

①整體而言，公私場所經主管機關依本法第四十七條第二項、第五十一條第二項、第五十二條、第五十三條第二項、第五十四條第二項或第五十五條命停止污染源之操作、停工（業）者，決定是否准許恢復操作或復工（業），解釋上應以該違反行爲是否已改善或其行爲是否仍屬於嚴重影響空氣品質行爲而定。前者是否已改善其違規行爲而斷（前述②、④情形），其判斷類似「對於經限期改善者是否已完成改善」（本法第六十四條、第六十五條、本法施行細則第四十一條至第四十四條參照）之判斷。後者則屬事實認定問題，與應否申請試車並無必然關聯。

②本法第七十五條第三款規定情節重大情形，係以「經處分後，自報停工改善，經查證非屬實者」爲要件，然本法施行第三十八條卻對於凡「經主管機關命改善而自報停工（業）者」均要求其復工（業）須經試車測試，顯然逾越母法之規定。

⁴¹ 其中，⑤～⑦情形，通常發生於依第四十八條處罰（即違反第十四條第一項規定或依第二項訂定之空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法）時，而與此之討論無關。

- ③又縱認為試車測試為各種可行技術中，判斷違反行為是否持續之方法或標準之一，然測試不合格之效果，應在於駁回其有關恢復操作或復工（業）之申請，而另外增加其他制裁性效果或行為、不行為義務。本法施行細則第四十條既已規定試車期間如有違法本法規定者，仍應分別依相關規定處罰（第一項），且其試車經評鑑不合格者，應即停止污染源之操作並進行改善（第二項前段），惟其同時並限制「一個月內不得再申請試車」（同項後段），就此部分言，亦發生是否增加法所無之限制之疑問。

2.小結

- (1) 整體而言，本法施行細則第三十八條至第四十條有關試車義務之規定，恐有逾越母法規定內容之嫌。
- (2) 本法施行第三十八條關於「經主管機關命改善而自報停工（業）者」，要求其復工（業）須經試車測試之規定，有逾越母法規定內容之嫌。

(三) 第四十二條、第四十三條

(1) 第四十二條

本法第四十七條第二項、第五十一條第二項、第五十二條、第五十四條第二項或第五十七條第一項所定屆期仍未完成改善者，按日連續處罰，其處罰之起算日，依下列規定：

- 一、未依本法及其相關規定於期限屆滿前檢具證明文件申報完成改善且未自報停工者，自其改善期限屆滿之翌日起算。
- 二、依本法及其相關規定於期限屆滿前檢具證明文件申報完成改善，經主管機關於改善期限屆滿前進行查驗，認其未完成改善者，自改善期限屆滿之翌日起算；主管機關於改善期限屆滿後進行查驗，認其未完成改善者，自查驗日起算。

算。

(2)第四十三條

公私場所於本法第四十七條第二項、第五十一條第二項、第五十二條、第五十四條第二項或第五十七條第一項按日連續處罰中，經完成改善，並檢具依本法及本細則所定之證明文件送達主管機關之翌日起，暫停開具處分書。

經主管機關查驗結果仍未符合規定者，自前項暫停開具處分書之日起，再行開具處分書，以繼續按日連續處罰；經主管機關查驗符合規定者，自前項暫停開具處分書之日起，停止按日連續處罰。

1.說明

舊空氣污染防治法關於經命限期改善後，何種情形始為已依命令完成改善，本無規定，而多規定於施行細則中；此一情形，於其他如環境影響評估法、水污染防治法等環境法律，亦同。因此，司法實務上，對於何種情形始為完成改善，往往引發爭議⁴²。對此，新法第六十四條第一項立法解決。亦即明定應檢具相關證明文件並報請查驗⁴³，其符合規定者始為完成改善。且有關按日連續處罰之起算日，以未於規定期限屆滿前完成補正、申報或改善者，自期限屆滿之翌日起算（同條第二項參照）。就此一部分言，因已有法律之明文規定，原則尚不生適法性問題；惟因本法關於是否已經完成改善，其按日連續處罰之起算日，因是否已檢具相關證明文件有不同。亦即例如：①實際上已完成改善僅未檢具證明文件或文件不齊備者，自改善期限屆滿之翌日，計算起算日；②已檢具證明文件但經查驗不合格者，前者關於後者，如查驗係於改善期限屆滿前實施，則於改善期限屆滿之

⁴² 前開環境影響評估法施行細則第四十五條部分說明、前揭註31、註32所引判決參照。

⁴³ 本項規定：未於依本法通知改善之期限屆滿前，檢具已規劃、設置緩衝地帶及空氣品質監測設施，符合排放標準，燃料成分標準、性能標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗者，視為未完成改善。

翌日起算，如查驗係於改善期限屆滿後為之者，則自查驗日起算。其是否按日連續處罰以及是如何計算按日連續處罰之起算日，完全係於義務人是否已檢具相關證明文件以及主管機關何時查驗，容易發生一事二罰之疑慮⁴⁴（尤其前述①之情形）。就此一部分言，似仍有檢討必要。

2.小結

上開空污法施行細則之規定，因已有法律之明文規定，原則尚不生適法性問題，惟於若干情形，例如實際上已完成改善僅未檢具證明文件或文件不齊備者，仍發生是否一事二罰之疑慮。

(四) 第四十七條

1.條文內容

本法第六十五條第二項所稱未切實依改善計畫執行，指有下列情形之一者：

- 一、未依前條第三項，按月提報改善進度者。
- 二、非因不可抗力因素，未按主管機關核定之改善計畫進度執行，且落後進度達三十日以上者。
- 三、未依主管機關核定之改善計畫內容執行者。
- 四、延長改善期間，大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者。

2.相關規定

⁴⁴ 亦即，由於是否已完成改善原則上以是否檢具相關證明文件為前提，對於實際上已完成改善僅未檢具證明文件或文件不齊備者，容易發生重複處罰問題，就此一部分，似仍有檢討必要。

空氣污染防治法第六十五條第二項

公私場所固定污染源及負責汽車召回改正之製造者或進口商未能於前項期限內完成改善者，得於接獲通知之日起三十日內提出具體改善計畫向主管機關申請延長，主管機關應依實際狀況核定改善期限，最長不得超過一年；未切實依改善計畫執行，經查屬實者，主管機關得立即終止其改善期限，並從重處罰。

3.說明

依空氣污染防治法第六十五條第一項規定，限期改善期間原則以九十日為限，此係因實務上曾有改善期限過短，而認限期改善處分違法者，而以立法方式予以解決。其中，如認為前項改善期限過短，亦得依同條第二項申請延長，於申請延長期間如未切實依改善計畫執行經查證屬實者，得終止其改善期限，並從重處罰。因此，此一限期改善期限就義務人而言，係在延長改善行為之履行期限，目的在使義務人得於合理期限內，切實履行其改善義務。此一期限利益之剝奪，本法既明定以其「未切實依改善計畫執行，經查證屬實者」為限，而何謂「未切實依改善計畫執行」，本法施行細則第四十七條明定四種情形。其中，同條第一款至第三款情形，與是否切實依改善計畫執行，有實質的關聯性，符合本法規定意旨，惟第四款情形則有進一步檢討必要。

本法施行細則第四十七條第四款規定，「延長改善期間，大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」為本法第六十五條第二項所謂「未切實依改善計畫執行」之情形一種。關於改善期間，如發生有大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者，應如何處理，本法並無明確規定，亦即，空污法第七十五條關於本法第四十七條、第四十八條、第五十一條至第五十五條所稱「情節重大」，於第五款明定包括「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」之情形，此一規定之適用，究係僅適用於各該處罰條文中有關應處停止操作、停工（業）之情形（即不包括應命限期改善之情形），抑或尚包括限期改善期間發生有大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者之情形，本法規定並不明確。因此，本法第六十五條第

二項關於「得終止改善期限」之情形，是否包括本法施行細則第四十七條第四款「延長改善期間，大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」之情形，宜從相關法規規範目的如何判斷。亦即：

- (1) 本法第六十五條第二項規定，理論上係因法定九十日改善期間，因經濟上、技術上等客觀因素，無法完成改善，故有延長改善期間制度之設。因此，是否終止改善期間，應視其是否切實履行改善計畫而定。就此而言，改善期間發生有大量排放空氣污染物而嚴重影響附近地區空氣品質，與是否切實履行改善計畫並無必然關聯。因此，本法施行細則第四十七條第四款規定，似有逾越母法規定之嫌疑。
- (2) 依本法第六十五條第三項規定，固定污染源於改善期間，排放空氣污染物超過原據以處罰之排放濃度或排放量者，應按次處罰。此一規定，配合同法第七十五條關於「情節重大」之定義，可知本法關於「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」，已有解決之道。亦即，除可依同法第六十五條予以按次處罰⁴⁵外，解釋上，如其情節重大，非不得認屬第七十五條之情形，而分別依各該處罰規定，予以停止操作或停工（業）⁴⁶。

基於上開觀點，本法施行細則第四十七條第四款規定，似有逾越母法規定之嫌。

4. 小結

⁴⁵ 按本項規定，原規定於舊空氣污染防治法第四十九條，惟為避免適用上發生疑義，本次修正空氣污染防治法乃於第六十五條第三項予以立法明定。

⁴⁶ 就此一觀點言，前述空污法第七十五條第五款明定「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」，屬於「情節重大」情形之一，解釋上似應包括限期改善期間發生有大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者之情形。

本法施行細則第四十七條第四款規定，似有逾越母法規定之嫌。

(五) 第四十七條

1. 條文內容

本法第六十七條第二項所稱辦理車輛異動，指有下列情形之一者：

- 一、過戶。
- 二、變更。
- 三、停駛。
- 四、復駛。
- 五、報廢。
- 六、繳銷牌照。
- 七、註銷牌照。
- 八、其他經交通主管機關規定之事項。

2. 相關規定

空氣污染防治法第六十七條

依本法所處之罰鍰，經通知限期繳納，屆期仍不繳納者，移送法院強制執行。

汽車所有人或使用人拒不繳納罰鍰時，得由主管機關移請公路監理機關配合停止辦理其車輛異動。

3.說明

空氣污染防治法第六十七條第二項規定，係仿公路法第七十五條⁴⁷規定而來，而本法施行細則第四十九條所規定八種車輛異動情形中，亦與道路交通安全規則第十五條第二項規定⁴⁸同，就此而言，姑不論停止辦理車動與罰鍰之強制繳納間之關係如何，本法所謂車輛異動，與道路交通安全規則做相同規定，符合立法意旨。惟本法施行細則除其開七種車輛異動情形外，尚規定「其他經交通主管機關規定之事項」此一概括規定，惟查相關交通法規，交通主管機關⁴⁹得否規定其他車輛異動情形，並不明確。就本法停止辦理車輛異動之立法目的，在於間接強制義務人繳納罰鍰，性質上屬於行政上強制執行方法之一種⁵⁰，其內容如何，本宜有明確之規定，上開由交通主管機關規定何為車輛異動情形之方式，與法律明確性原則有所牴觸。另因空污法之主管機關（第三條參照）與交通主管機關不同，其違反環境保護義務經處以罰鍰仍拒不繳納者，如有關停止辦理車輛異動之範圍，委由空污法主管機關以外之交通主管機關規定，恐亦容易造成權限之不當聯結。

⁴⁷ 本條規定：「汽車所有人不依規定繳納汽車燃料使用費者，公路主管機關應限期通知其繳納，逾期不繳者，處一百元以上一千元以下罰鍰，並停止其辦理車輛異動或檢驗」。另汽車燃料使用費徵收及分配辦法（民國八十七年十二月十六日修正公布）第十一條第一項規定：「汽車所有人應依規定按期繳納汽車燃料使用費，如未依繳納通知書所定期限繳納汽車燃料使用費者，依公路法第七十五條之規定，處一百元以上一千元以下罰鍰，並停止其辦理車輛異動或檢驗」。

⁴⁸ 本項規定：「汽車有左列情事之一者，應申請異動登記。一、過戶。二、變更。三、停駛。四、復駛。五、報廢。六、繳銷牌照。七、註銷牌照」。又道路交通安全規則係基於道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，由交通部及內政部會銜發布。

⁴⁹ 按何謂交通主管機關，究竟係指公路法第三條之「公路主管機關」，抑或如道路交通管理處罰條例第八條或第九十二條般包括警察機關（或內政部），並不明確。

⁵⁰ 行政執行法第二十八條參照。又此一停止辦理車輛異動之法律性質，較類似直接強制方法之一種。

4.小結

本條第八款規定，與法律明確性原則不符，且亦容易造成不同機關間權限之不當聯結。

十、空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法（八十二年八月二日）

附件三、附件四

1.條文內容

(1)附件三、中級空氣品質惡化警告區域污染源管制要領：一、一般空氣污源之管制

(一)不得露天燃燒草木、垃圾或任何種類之廢棄物。

(二)不得於十二時至十六時以外時間使用燃燒固體或液體廢棄物之非連續操作焚化爐。

(三)不得於十二時至十六時以外時間進行清除鍋爐或使用吹灰裝置。

(四)左列各行業應停止運作。但經主管機關許可者，不在此限。

1.各項建築工程。

2.運作過程中會產生揮發性有機溶劑蒸氣者。

(五)勸導民眾避免不必要之駕駛，在惡化區域內共乘車或使用大眾運輸工具。

(六)中小學、幼稚園及托兒所應即停止戶外活動。

(2)附件四、緊急空氣品質惡化警告區域污染源管制要領：一、一般空氣污源之管制

(一)不得露天燃燒草木、垃圾或任何種類之廢棄物。

- (二)不得使用非連續操作之燃燒固體或液體廢棄物之焚化爐。
- (三)執勤以外之人員應留處屋內、緊閉門窗。
- (四)左列各行業應停止運作。但經主管機關許可者，不在此限。
 - 1.金屬及非金屬礦物之探勘及採礦。
 - 2.各項建築工程。
 - 3.運作過程中會產生揮發性有機溶劑蒸氣者。
 - 4.其他各項服務業。
- (五)前項規定以外之各商業及製造業，在於人員及設備安全無虞情況下，應停止、延緩、減產與其有關之操作，減少空氣污染物之排放。
- (六)停止各級學校、幼稚園及托兒所之戶外活動，必要時停課。
- (七)不得使用交通工具。但因緊急救難或警察機關維持秩序，或其他主管機關許可者不在此限。

2.說明

- (1)依空氣污染防治法第十四條第一項規定：「因氣象變異或其他原因，致空氣品質有嚴重惡化之虞時，各級主管機關及公私場所應即採取緊急防制措施。必要時，各級主管機關得發布空氣品質惡化警告，並禁止、限制交通工具之使用或公私場所空氣污染物之排放」，其目的在於避免因各類污染源之持續排放污染物，而使空氣品質繼續惡化，故其禁止或限制者，在於造成空氣品質惡化污染源之污染物排放行為，並未禁止或限制公私場所之其他使用行為或公私場所以外其他場所之使用行為。準此，空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法附件三、一、(六)中小學、幼稚園及托兒所應即停止戶外活動及附件四、一、(六)停止各級學校、幼稚園及托兒所之戶外活動，必要時停課，使義務人以

外之第三人權利亦受有限制，顯然逾越母法授權範圍⁵¹。

- (2)另外，由於本法第十四條關於空氣品質嚴重惡化之緊急防制，雖就管制對象有明確規定（即限於交通工具及公私場所），惟對於管制範圍（如管制區域，即空氣品質嚴重惡化區域之確定）及管制時間，卻未規定，此一情形，容易造成不當或過度限制污染源之行爲或其他人民權益之情形⁵²。

十一、空氣品質標準（八十一年四月十日）

第一條、第四條、第五條

1.條文內容

(1)第一條

本標準依空氣污染防治法第五條第二項規定訂定之。

(2)第四條

符合空氣品質標準之研判準則，由中央主管機關另訂之。

(3)第五條

空氣品質監測之標準方法，由中央主管機關另訂之。

2.相關規定

空氣污染防治法第五條第二項

⁵¹ 同旨，陳慈陽主持，國立中興大學法律學系執行，『空氣污染防治法中相關問題之政策與法制之檢討』（行政院環保署八十八年度專案計畫、八十八年六月）第一四二頁至第一四五頁參照。

⁵² 同旨，上註51書第一四六頁、第一四七頁參照。

前項空氣品質標準由中央主管機關會商有關機關定之。

3.說明

空氣品質標準，依空氣污染防制法第五條第二項規定，係由中央主管機關會商有關機關定之。如前所述⁵³，舊空氣污染防制法第五條第二項原規定，地方主管機關得擬定較嚴格之空氣品質標準，報請中央主管機關核備後公告之。惟本法修正後，已予以刪除，故有關空氣品質標準之訂定，已完全由中央主管機關會商有關機關訂定，亦即僅中央主管機關為有權訂定空氣品質標準之機關，僅程序上應先會商有關機關。準此，本標準第四條關於空氣品質標準之研判準則、第五條關於空氣品質監測之標準方法，另外授權中央主管機關訂定者，與前開授權法律尚無違背。問題在空氣污染防制法第五條第二項既授權中央主管機關會商有關機關後訂定空氣品質標準，則前述有關空氣品質標準之研判準則及空氣品質監測之標準方法，似仍宜先會商有關機關，始符前開訂定程序之要求。就此而言，前開空氣品質標準第四條、第五條規定，其適法性仍非無疑⁵⁴。

4.小結

- (1) 空氣品質標準第四條、第五條有關空氣品質標準之研判準則及空氣品質監測之標準方法之規定，其訂定程序之適法性尚有疑義。
- (2) 又此類程序上違法疑義，普遍出現於其他相關環保法規中，尚

⁵³ 前述舊空氣污染防制法施行細則第七條說明部分參照。

⁵⁴ 按此類於母法授權應會商有關機關後訂定，而於依該授權訂定之法規中另就其他事項授權中央主管機關訂定而無須會商有關機關者，普遍存於各種環保法規中（例如固定污染源空氣污染物排放標準第十二條、廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第九條、第十條、水泥業空氣污染物排放標準第七條等），其適法性疑義大致相同，以下，除特別情形外，不再論述。

請留意。

十二、固定污染源空氣污染物排放標準（八十三年四月二十日）

第一條、第二條

1.條文內容

(1)第一條

本標準依空氣污染防治法第十一條第二項規定訂定之。

(2)第二條

本標準適用於新設立或變更、或既存之固定污染源（分別簡稱為新污染源、既存污染源）。其標準如附表。但特定業別、區域或設施另訂有排放標準者，應優先適用該標準。

2.相關規定

(1)空氣污染防治法第二十條

公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。

前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。

(2)（舊）空氣污染防治法第十一條

公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。

前項排放標準由中央主管機關會商有關機關定之。但省（市）、縣（市）主管機關得因特殊需要，對於特定業別或區域，擬定個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關後核定之。

3.說明

固定污染源空氣污染物排放標準，係基於空氣污染防制法第二十條第二項（舊法第十一條第二項）訂定，其第二條規定，此一排放標準除另有排放標準之規定⁵⁵外，適用於新污染源及既存污染源⁵⁶，並分別

⁵⁵ 亦即依新修正之空氣污染防制法第二十條第二項規定，中央主管機關得依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關訂定空氣污染物排放標準，故除一般性之公私場所固定污染源排放標準外，如依特定業別、設施、污染物項目或區域而特別規定其排放標準者，自應優先適用。惟依舊空氣污染防制法之規定，中央原無得依特定業別、設施、污染物項目或區域訂定特別排放標準之規定（僅各級主管機關得因特殊需要，對於特定業別或區域訂定個別較嚴之排放標準），惟因實踐上地方各級主管機關少有訂定個別較嚴之排放標準者，中央主管機關為有效管理污染源排放空氣污染物，事實上有依各產業特性、設施結構、污染物項目或區域等因素之不同，訂定不同排放標準之必要，且實踐上中央主管機關除固定污染源空氣污染物排放標準外，亦分別因上開因素訂定有不同排放標準，例如廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準、鉛二次冶煉廠空氣污染物排放標準、鋼鐵業燒結工場空氣污染物排放標準、煉鋼業電爐粒狀污染物排放標準、陶瓷業噴霧乾燥機粒狀污染物排放標準、玻璃業氮氧化物排放標準、磚瓦窯業開放式隧道窯粒狀污染物排放標準、瀝青拌合業粒狀污染物排放標準、電力設施空氣污染物排放標準、熱風乾燥機粒狀框器污染物排放標準、汽車製造業表面塗裝作業空氣污染物排放標準、水泥業空氣污染物排放標準等，均屬之。惟因舊法對於中央主管機關得否訂定不同排放標準，並無明確規定，發生中央主管機關是否有權訂定之疑義，且為避免上開因特定業別、設施、污染物項目或區域而特別訂定之排放標準，容易造成是否因差別待遇而違反公平處理原則之問題（釋字四二六號解釋參照），本次修正，乃予以立法解決，規定如現行條文。然縱然如此，並非當然認為只要係依特定業別、設施、污染物項目或區域而訂定特別之排放標準，即不發生是否違反授權法律之疑義，由於訂定不同排放標準，容易引起是否扭曲產業競爭環境、形成變相（或隱藏）的產業政策或補助、或造成區域發展之不平衡等問題，故仍須視該受規範業別、設施、污染物項目或區域，是否有訂定特別排放標準之必要而定，惟此涉及高度專業技術問題，恐非本報告能力所及，此不贅論。又上開固定污染源空氣污染物排放標準係依舊法授權所訂定，其第

異其適用標準⁵⁷。其中關於溯及適用既存污染源部分，就空氣污染防治之管制目的言，固以溯及適用為當，惟如前所述⁵⁸，此一排放標準之適用，涉及人民權益之限制，母法既無溯及適用之明文，則其溯及適用於既存污染源，恐與法規不溯及既往原則有違⁵⁹。

4.小結

(1) 此一排放標準第二條規定，本標準溯及適用於「既存污染源」，恐與法規不溯及既往原則有違。

(2) 又此類法規溯及適用疑義，普遍出現於其他相關環保法規中，尚請留意。

二條但書並無得依污染物項目而特別訂定排放標準之規定，此與新空氣污染防治法第二十條第二項前段之規定不統一，此係新法公布後，相關規定尚未能配合整理修正之暫時現象，尚請注意。

⁵⁶ 二者之判斷標準，依同標準第四條規定，係以本標準之第一次生效日（即八十一年四月十日發布，同年月十二日生效，中央法規標準法第十三條參照）為準。亦即①凡於八十一年四月十一日以前設立之污染源為既存污染源，②於同年月十二日以後設立或於該日以後因有關設備更新或其他任合理化性或操作方法改變而增加空氣污染物之排放潛量或排放新增空氣污染物之污染源，為新污染源。另依同條第二項規定，所謂設立，係指固定污染源已完成建造、建造中或已完成工程發包者而言。就上述規定形式言，至少就八十一年四月十一日以前建造中，以及同年月十二日以後建造中者，應如何適用上開規定，發生疑問。

⁵⁷ 例如同標準第八條、第九條。

⁵⁸ 前述空氣污染防治法施行細則第十七條、第十八條說明部分參照。

⁵⁹ 此類溯及適用問題，於其他相關環保法規中經常出現（例如廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第八條附表一、附表二、第十一條、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第五條、第十條等規定，或其他各種逐年逐批公告加嚴之排放標準等亦發生有是否溯及適用之問題），雖於環境保護目的觀之，以溯及適用為宜，然基於法規不溯及既往為重要之法律原則，並參酌釋字第四六五號之精神（前揭空氣污染防治法施行細則第十七條、第十八條說明部分），嚴格而言，實有以法律予以明定或授權之必要。類似問題，以下不再論述。

(3)此外，本次修正空氣污染防治法第二十條時，為避免中央主管機關向來實務上常因特定業別、設施、污染物項目或區域而特別訂定之排放標準，致發生中央是否有權訂定以及上開特別排放標準是否因差別待遇而違反公平處理原則之疑義（釋字四二六號解釋參照），故本次修正，乃予以立法明定。惟應注意者，縱為如此規定，亦非當然認為只要係依特定業別、設施、污染物項目或區域而訂定特別之排放標準，即不發生是否違反授權法律疑義。由於訂定不同排放標準，容易引起是否扭曲產業競爭環境、形成變相（或隱藏）的產業政策或補助、或造成區域發展之不均衡等問題，故仍須視該受規範業別、設施、污染物項目或區域，是否有訂定特別排放標準之必要而定，惟此涉及高度專業技術問題，恐非本報告能力所及，此不贅論。

十三、水泥業空氣污染物排放標準（八十八年四月七日）

第六條

1.條文內容

本標準施行後之新設各式旋窯，其煙囪高度應達七十五公尺以上。

2.說明

高煙囪政策係傳統各國所採用之空氣污染管制方法之一種，此一政策之有效性如何姑且不論⁶⁰，就空氣污染防治法第二十條第二項授權規

⁶⁰ 有關高煙囪政策之得失，請參照ヘルムー・ヴァイトナー「日本における煤煙發生設施からの二酸化イオウと二酸化窒素の排出削減」、ルッツ・メッツ「ドイツ連邦共和國における大規模燃燒設施の排出ガス削減」，收於マルティン・イエニッケ、ヘルムート・ヴァイトナー編、長尾伸一・長岡延孝監譯「成功した環境政策 エコロジー的成長の條件」（有斐閣、一九九八年四月）第一二三頁

定觀之，此一排放標準之授權內容是否包含此類煙囪最低高度之限制，恐有疑問。為避免發生是否侵害人民權益之疑義，此一部分有必要於授權法律中加以明定，或於本排放標準第一條之授權依據中，增列第二十三條第二項，始符合母法規定之內容。

3.小結

空氣污染防治法第二十條第二項授權規定觀之，此一排放標準之授權內容是否包含煙囪最低高度之限制，恐有疑問。為避免發生是否侵害人民權益之疑義，此一部分有必要於授權法律中加以明定或於本排放標準第一條之授權依據中，增列第二十三條第二項為其訂定依據。

十四、交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法（八十八年八月十一日）

第十條第三項

1.條文內容

使用中車輛之所有人應依規定期限參加定期檢驗；未依規定期限參加定期檢驗或定期檢驗不合格者，除機器腳踏車依本法處罰外，依道路交通管理處罰條例規定處理。

2.相關規定

(1)空氣污染防治法第三十九條

使用中之汽車應實施排放空氣污染物定期檢驗，檢驗不符合第三十三條排放標準之車輛，應於一個月內修復並申請複驗。

未實施定期檢驗或複驗仍不合格者，吊扣其牌照。

以下、第一六一頁以下參照。

(2)第六十二條

未依第三十九條規定實施排放空氣污染物定期檢驗者，處汽車所有人新台幣一千五百元以上一萬五千元以下罰鍰。

經定期檢驗不符合排放標準之車輛，未於一個月內修復並複驗，或於限期屆滿之後複驗不合格者，處新台幣一千五百元以上三萬元以下罰鍰。

(3)道路交通管理處罰條例第十七條

汽車不依限期參加定期檢驗或臨時檢驗者，處汽車所有人新台幣九百元以上一千八百元以下罰鍰；逾期一個月以上者並吊扣其牌照，至檢驗合格後發還，逾期六個月以上者，註銷其牌照。

經檢驗不合格之汽車，於一個月內仍未修復並申請覆驗，或覆驗仍不合格者，吊扣其牌照。

3.說明

關於使用中之汽車如未依規定實施定期檢驗或定期檢驗不合格者，應如何處理，空氣污染防治法第三十九條、第六十二條定有明文。此外，關於道路交通管理處罰條例第十七條亦有汽車⁶¹違反定期檢驗規定之處罰，於此空氣污染防治法第三十九條、第六十二條與道路交通管理處罰條例第十七條發生法條競合情形，應如何選擇適用，應依中央法規標準法第十六條之特別法優於普通法原則、後法優於前法原則以及各法規規範目的如何而定。

⁶¹ 道路交通管理處罰條例所稱「汽車」概念，依道路交通管理處罰條例第二條第八款規定，「車輛：指在道路上以原動機行駛之汽車（包括機器腳踏車）或以人力、獸力行駛之車輛」，道路交通安全規則第二條第一款規定，「汽車 指在公路及市區道路上不依軌道或電力架線而以原動機行駛之車輛」，因此，其所稱「汽車」似與空氣污染防治法第二條第三款所稱汽車概念相同。

對上述法規競合問題，交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第十條第三項乃明定其處理辦法，亦即：使用中車輛之所有人，應依規定期限參加定期檢驗；未依規定期限參加定期檢驗或定期檢驗不合格者，除機器腳踏車依本法第六十二條規定處罰者外，依道路交通管理處罰條例規定辦理。此一規定是否符合上述原則，宜視空氣污染防制法與道路交通管理處罰條例二者之關係如何而定。一般而言，空氣污染防制法關於交通工具排放空氣污染物之定期檢驗部分，應係道路交通管理處罰條例之特別規定，依特別法優於普通法原則，似應適用空氣污染防制法之規定，而非道路交通管理處罰條例。反之，縱然認為道路交通管理處罰條例之規定應優先適用，亦應全部適用道路交通管理處罰條例之規定，而非如前開檢驗及處理辦法第十條第三項規定般，因其違規車輛是否為機器腳踏車而有所不同。換言之，姑不論前開競合問題應如何處理，純粹就交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第十條第三項分別使用中之車輛是否為機器腳踏車而異其適用法規而言，顯然違反公平處理原則，應屬違法。

4.小結

純粹就交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第十條第三項分別使用中之車輛是否為機器腳踏車而異其適用法規而言，違反公平處理原則，應屬違法。

十五、空氣污染防制費收費辦法（八十八年五月二十六日）

第一條、第十一條

1.條文內容

(1)第一條

本辦法依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第十六條第二項規定訂定之。

(2)第十一條

依本法第十六條第一項第一款徵收空氣污染防制費之固定污染源，其每季應繳費額或每件營建工程核算應繳費額在新臺幣一百元以下者，得免徵收。

2. 相關規定

空氣污染防制法第十六條

各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，其徵收對象如下：

- 一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收。但其販賣或使用易致空氣污染之物質者，得依該物質之銷售數量向銷售者或進口者徵收。
- 二、移動污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向銷售者或使用者徵收，或依油燃料之種類成分與數量，向銷售者或進口者徵收。

空氣污染防制費徵收方式、計算方式、繳費流程及繳納期限與其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

3. 說明

基於污染者付費原則，空氣污染防制法第十六條規定，各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，有關空氣污染防制費之徵收方式、計算方式、繳費流程及繳納期限與其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之⁶²

⁶² 按本法關於空氣污染防治費之徵收，舊空氣污染防制法規定於第十條，惟因該條規定過於簡陋，引發是否違反授權明確性原則以及是否逾越授權母法規定等問題（釋字第四二六號解釋參照），八十八年修正空氣污染防制法時，為杜絕

。其中，關於現行空氣污染防治法第十六條至第十九條關於空氣污染防治費相關規定之合憲性問題，此姑不論⁶³，就現行空氣污染防治費收費辦法之規定言，其第十一條規定，依本法第十六條第一項徵收空氣污染防治費之固定污染源，其每季應繳費額或每件營建工程核算應繳費額在新台幣一百元以下者，得免徵收。此一規定是否妥適，有進一步檢討必要。

(1)如前所述，就空氣污染防治費之徵收有關問題，大法官曾做成釋字第四二六號解釋，認為空氣污染防治費性質上屬於特別公課，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如法律授權以命令訂定者，其授權應符合具體明確之標準；又關於費率類別、支出項目等，涉及地方政府之權限，應如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範，且其管理運用不得悖離徵收特別公課之目的。因此，至少關於徵收目的、對象、用途、費率類別、支出項目等事項，宜以法律逕為規定或為具體明據之授權。此外，關於空氣污染防治費之減免，由於涉及人民行政法上義務之免除，解釋上亦應有法律之授權或依據⁶⁴。對此，新法第十九條第一項對於因採行污染防制減量措施，而能有效減少污染排放量達一定程度者，得向主管機關申請減免空氣污染防治費或獎勵，除上開原因以外之其他減免，本法則未有明文規定。因此，前開收費辦法第十一條關於固定污染源空氣污染防治費低於一百元者，得減免徵收之規定，恐有逾越母法授權規定之虞。

(2)誠然，就徵收技術及徵收成本效益觀點言，其徵收效益低於徵收成本者，為免行政資源不當浪費，確實無徵收必要，就此而

上開爭議，乃分別就於空氣污染防治費之徵收對象、徵收機關、費率、支用項目、成立基金及其管理運用、減免獎勵等事項，分別於同法第十六條至第十九條予以明文規定。

⁶³ 前開舊空氣污染防治法施行細則第十四條說明部分參照。

⁶⁴ 關於租稅義務之減免，釋字第四一三號、第四六〇號解釋認為應有法律之依據或授權始得為之。

言，前開收費辦法第十一條規定有其正當性。然而，縱認該收費辦法免徵規定為適當，因其僅適用於第十六條第一項之定污染源，而排除移動污染源，就此而言，亦不符公平負擔原則，因此，上開收費辦法第十一條之規定，仍有檢討修正必要。

4.小結

- (1)空氣污染防治費收費辦法第十一條關於固定污染源其空氣污染防治費低於一百元者，得減免徵收之規定，恐有逾越母法授權規定之虞。
- (2)其次，就徵收技術及徵收成本效益觀點言，其徵收效益低於徵收成本者，為免行政資源不當浪費，確實無徵收必要，就此而言，前開收費辦法第十一條規定似有其正當性。然而，縱認該收費辦法免徵規定為適當，因其僅適用於第十六條第一項之定污染源，而排除移動污染源，就此而言，如無充分合理理由說明其作差別處理之原因，恐亦不符公平負擔原則，上開規定，似仍有檢討修正必要。

十六、公私場所固定污染源申請空氣污染防治費減免辦法（八十八年四月十四日）

第一條、第九條

1.條文內容

(1)第一條

本辦法依空氣污染防治法（以下簡稱本法）第十九條第二項規定訂定之。

(2)第九條

固定污染源依本辦法規定申請減免者，若明知為不實之事項而提出申請或於業務上作成之文書為虛偽記載者，主管機關應追繳其應納之空氣污染防治費。

固定污染源為前項虛偽記載者，五年內不得依第七條規定申請硫氧化物去除效率核定，且易致空氣污染之物質之銷售或進口者不得依第七條第三項規定申報該固定污染源之空氣污染防制費。

營建工程開工後，經主管機關逐年查核違反營建工程空氣污染防制措施計畫書記載內容時，該年該項污染防制措施之空氣污染防制費減免金額扣除百分之五十；違反次數達二次以上者，該年該項則不予減免。

2. 相關規定

空氣污染防制法第十九條

第十六條第一項第一款之固定污染源，因採行污染防制減量措施，能有效減少污染排放量達一定程度者，得向主管機關申請減免空氣污染防制費或獎勵。

前項空氣污染防制費之減免及獎勵辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

3. 說明

依空氣污染防制法第十九條規定：「第十六條第一項第一款之固定污染源，因採行污染防制減量措施，能有效減少污染排放量達一定程度者，得向主管機關申請減免空氣污染防制費或獎勵」。「前項空氣污染防制費之減免及獎勵辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」。基於此一授權，主管機關訂有「公私場所固定污染源申請空氣污染防治費減免辦法」及「公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法」二種，以資適用。就空氣污染防制法第十九條僅規定同法第十六條第一項之固定污染源減少污染排放量達一定程度者，得予以減免空氣污染防制費或獎勵，對於第十六條第二項之移動污染源並無相同減免或獎勵規定，是否符合公平負擔原則，此姑不論。

就公私場所固定污染源申請空氣污染防制費減免辦法規定內容而言，其中第九條規定，(1)固定污染源申請減免者：①如有申報不實或

為虛偽記載者，即應追繳其應納之空氣污染防制費；②其中，為虛偽記載者，於五年內並不得再申請硫氧化物除去效率核定；③且易致空氣污染物質之銷售或進口者，亦不得依同辦法第七條第三項規定申報空氣污染防制費；若為(2)營建工程經主管機關查核違反營建工程空氣污染防制措施計畫書（同辦法第三條第二項參照）記載內容者：則扣除該年度減免金額百分之五十，違法次數達二次以上者，該年即不予減免。其中，關於追繳應納空污費（①部分）、或不得依本辦法第七條申報空污費（③部分）或削減原減免金額或不予以減免（②部分）等規定，均與減免空污費之目的，亦即與是否採行污染減量措施而能有效減少污染排放量達一定程度此一目的有實質上關聯性，其適法性尚無太大問題。惟關於②之如有虛偽記載者，於五年內不得再申請硫氧化物除去效率核定之規定，顯係對申報減免空污費之固定污染源之制裁，應有法律之依據或授權始得為之，就此而言，上開減免辦法第九條第二項前段之規定，顯有逾越母法授權範圍之嫌。

4.小結

本減免辦法第九條第二項前段，關於申報減免空污費之固定污染源如有虛偽記載者，於五年內不得再申請硫氧化物除去效率核定之規定，顯係對該固定污染源之制裁，應有法律之依據或授權始得為之，否則即有逾越母法授權範圍之嫌。

十七、公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法（八十八年四月十四日）

第一條、第三條、第六條

1.條文內容

(1)第一條

本辦法依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第十九條第二項規定訂定之。

(2)第三條

固定污染源空氣污染減量獎勵方式分為獎勵金及減量額度二種。

固定污染源得檢具前一季相關文件，向當地主管機關申請獎勵金。

固定污染源裝置控制設備且經核准核發獎勵金者，得於每年一月、四月、七月及十月底前，向當地主管機關申請前一季之減量額度。

3.第六條

固定污染源申請減量額度認可，應每季檢具第四條規定文件向當地主管機關提出申請，經中央主管機關審查認可者，由當地主管機關核轉減量額度。

前項減量額度應依下列規定計算：

一、訂有排放標準規定者：

揮發性有機物減量額度（公斤）=揮發性有機物排放標準值所計算之季排放總量（公斤）-揮發性有機物季排放總量（公斤）

二、未訂有排放標準規定者：

揮發性有機物減量額度（公斤）=（揮發性有機物去除百分比-百分之七十）×未經防制措施處理之揮發性有機物季排放總量（公斤）

第一項減量額度得累計儲存，並於固定污染源所在地該種類污染物空氣污染防制費徵收後一年內，向中央主管機關抵減其之空氣污染物排放量。

第一項固定污染源之減量額度申請期間，自本辦法發布日起至中央主管機關公告之該種類污染物空氣污染防制費施行日止。

2.說明

如前所述，本獎勵辦法與公私場所固定污染源申請空氣污染防制費減免辦法同，均係基於空氣污染防制法第十九條第二項而訂定。依該條項之規範目的，在於鼓勵固定污染源採取污染防制減量措施，以有效減少污染排放量達一定程度，故其有關減免或獎勵辦法之規定內容，均應符合上開規範目的。

公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法第三條規定，空氣污染減量獎勵方式分為獎勵金及減量額度二種。其中，減量額度依第六條第二項規定計算，且依同條第三項規定得累計儲存，並於固定污染源所在地該種類污染物空氣污染防制費徵收後一年內，向中央主管機關抵減其之空氣污染物排放量。其所謂「抵減其之空氣污染物排放量」，究何所指，並不明確，如係指得用以抵減嗣後原固定污染源所排放之空氣污染物排放量者，將與空氣污染防制法第八條第四項關於實施總量管制區之既存污染源污染減量差額之保留、抵換或交易制度，或與第二十六條第一項關於同一公私場所固定污染源有數排放相同空氣污染物之總量管制制度⁶⁵，具有類似效果，亦即就「個別污染源自取得減量額度時至申請抵減時止此一期間內之污染物排放總量」予以管制，且其抵減效果，可能使該個別污染源於其申請抵減當期之污染物容許排放量變相不受第二十條第一項所定排放標準之限制，且可能不具備逐步削減排放總量之效果⁶⁶。

上開說明如屬無誤，則本辦法有關減量額度之獎勵方式，其目的顯然與污染減量目的並不相符，其有關規定恐有逾越授權母法之虞。

3.小結

⁶⁵ 另「公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點」（八十八年三月十二日）第二、第六、第九點參照。

⁶⁶ 空氣污染防制法第八條、第十條、第十一條，公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點第六、第八點參照。

本辦法中有關減量額度之獎勵方式，其目的可能與污染減量目的並不相符，其有關規定（如第三條、第六條）恐有逾越授權母法之虞。

十八、固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點（八十八年三月十六日）

第一點

1.條文內容

一、為規範固定污染源空氣污染物連續自動監測設施（以下簡稱監測設施）之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，特依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第二十一條第三項及第二十三條第二項規定訂定本要點。

2.相關規定

(1)空氣污染防制法第二十一條第三項

前二項監測或檢驗測定結果，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。

(2)第二十三條第二項

固定污染源空氣污染防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，應符合中央主管機關之規定。

3.說明

依本管理要點第一點規定，其係基於空氣污染防制法第二十一條第三項及第二十三條第二項規定訂定。就此一授權規定言，約有如下問題：

- (1)嚴格而言，空氣污染防制法第二十一條第三項並非授權規定，縱認為係授權規定或主管機關為執行本項規定內容，而得訂定相關執行命令，其訂定權限似應為當地主管機關。換言之，中央主管機關依本項規定，有無權限訂定相關命令，尚有疑問。

- (2) 其次就所訂定之固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點此一名稱言，其中第二十三條第二項既有明確授權規定，則其所訂定命令之名稱，依中央法規標準法第三條規定，應為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則，而非「要點」。

4.小結

- (1) 嚴格而言，空氣污染防治法第二十一條第三項並非授權規定，且縱認為得依本條項訂定命令，則其訂定權限似應為當地主管機關，亦即，中央主管機關依本項規定，有無訂定相關命令之權限，尚有疑問。
- (2) 就固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點此一名稱言，其中第二十三條第二項既有明確授權規定，則其訂定之命令名稱應依中央法規標準法第三條規定辦理，而非以「要點」稱之。

十九、公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點（八十八年三月十二日）

第三點

1.條文內容

三、公私場所之既存污染源有下列情形之一者，得申請排放總量及濃度許可；

- (一) 不符合現階段之排放標準。
- (二) 因變更而致不符合現階段之排放標準。
- (三) 預期不符合下階段排放標準。

2.說明

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

依本要點規定，得申請排放總量及濃度許可者，限於(一)不符合現階段之排放標準、(二)因變更而致不符合現階段之排放標準、以及(三)預期不符合下階段排放標準此三類情形。然依空氣污染防治法第二十六條第一項規定，原則上凡屬同一公私場所，有數排放相同空氣污染物之固定污染源者，均得向直轄市、縣（市）主管機關申請排放總量及濃度許可，並未限定其他申請資格。就此而言，姑不論本要點第三點關於申請資格之限制是否合理，授權母法既無限制，故其顯然增列母法所無之限制，而有違法疑義。

3.小結

本要點第三點關於申請資格之限制，顯係增列授權母法所無之限制，而有違法疑義。

二十、水污染防治法施行細則（八十七年八月十二日）

(一)第十四條

1.條文內容

本法第八條所稱妥善處理，不得任意放置或棄置係指左列情形之一：

- 一、依規定貯存者。
- 二、依本法應申請排放許可之事業或污水下水道系統，經提出污泥處理計畫並依審定之計畫執行處理者。
- 三、建築物污水處理設施依本法第二十四條及其相關規定處理其污泥者。
- 四、污泥之產生量、自行記錄之清運量及處置處所記錄之處置量相符者。
- 五、運送至廢棄物清理計畫書所載之處所。
- 六、其他依主管機關公告之方式處理者。

2. 相關規定

水污染防治法第八條

事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之廢（污）水處理，其產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置。

3. 說明

依水污染防治法第八條之規定，事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之廢（污）水處理，所產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置。由於可導致水污染之污染物種類繁多⁶⁷，其廢污水⁶⁸處理過程中，往往產生各種衍生性污染物質，其中「污泥」即為其最大宗⁶⁹，其處理除本法第八條及施行細則之若干規定外，主要分布於其他各環保法令中各中污染物投棄或污染處理設施相關規定⁷⁰、若干下水道

⁶⁷ 水污染防治法第二條第四款、第五款參照。

⁶⁸ 依水污染防治法第二條第八款及第九款規定，廢水係指事業所產生含有污染物之水，污水係指事業以外所產生含有污染物之水。

⁶⁹ 目前相關環境法令所規範各項污染物質中，除污泥外，另外尚有所謂廢（棄）土石方問題，此二類物質應如何管理，似尚未有一完整配套法令。實務上主要係作為廢棄物（主要為一般或有害事業廢棄物），例如汞污泥或重金屬污泥等，就其中間處理及最終處置部分，依廢棄物清理法相關規定處理。

⁷⁰ 例如水污染防治法第二十八條第二款、水污染防治法施行細則第七條、第十四條、第二十條、第二十三條、第二十五條、第二十七條、第三十一條、第三十二條、第三十四條、第四十二條、第五十二條、第五十九條、第六十條、第六十一條、第六十七條、飲用水管理條例第五條第二項第四款、水污染防治各項許可申請收費標準第五條、事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二條、第四十九條、第五十三條、第六十二條、廢（污）水排放收費辦法第十二條、畜牧業違反水污染防治法情節重大命令停業注意事項第四條、水污染防治法情節重大認定原則第二條、飲用水水源水質改善計畫書審核作業要點第七條附件二、附件五、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施準第二十三條、第四十七條、一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第十三條、廢棄物清理法台

、自來水等相關法令⁷¹、各種設廠或工業管理相關規範⁷²等。

鑒於污泥於性質上通常並非污染物，而係污染處理過程中之產物，欲對之有效管理，理論上宜有法律之明文依據或授權，以免不當侵害人民之權利⁷³。

基於上述說明，目前除下列水污染防治法規，有必要加以修正或提昇其位階或應於授權法律中予以明定納入管理：

現行水污染防治法施行細則中，有關污泥中間處理、最終處置或監測紀錄等規定，因涉及人民之權益，其管理宜有法律之依據或授權。換言之，宜逕予納入水污法中明定，其有授權主管機

北市施行細則第四十九條、開發行為環境影響評估作業準則第三十三條、第四十一條等。

⁷¹ 例如台灣省下水道工程設施標準第三條、第四條、第二十九條、第四十二條、第四十四條至第四十六條、第五十二條至第六十條、台灣省自來水工程設施標準第四條十三(三)5.、台灣省建築物施工管制要點第十七條、台北市下水道工程設施標準第三條、第六條、第三十二條、第三十三條、第三十四條、第三十六條、第三十九條至第四十四條、台北市建築物施工中妨礙交通及公共安全改善方案第十六條、高雄市下水道工程設施標準第三條、第六條、第三十三條至第三十五條、第三十八條、第四十一條至第四十七條。

⁷² 例如工業區內土地變更規劃為事業廢棄物處理設施用地審查作業要點第二條、第四條、水泥工業新(增)設廠審查要點第三條、經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法之低污染工業認定原則第四條、工業區土地變更規劃事業廢棄物處理設施用地審查作業要點第二條、重要科技事業屬於製造業及技術服務業部分適用範圍標準第三條、民營營造業購置自動化設備或技術防治污染設備或技術適用投資抵減申請須知等。

⁷³ 目前關於污泥處理與廢棄土石方處理問題，關於前者於八十八年一月二十八日水污染防治法修正草案中，已增列第八條之一、第十四條(草案理由六)、第十九條之一(草案理由三)、第二十二條、五十二條之一、第六十一條之二等規定，關於後者則於八十八年五月十八日廢棄物管理法修正草案中，增列第九條、第四十五條、第六十條、第六十九條等規定，以為管理。

關訂定命令以為管制者，亦宜於授權法律中為明確授權。例如本法施行細則第十四條所稱污泥「妥善處理」、第二十條第二項關於檢附污泥處理計畫義務、第二十三條第一項第四款之污泥處理相關文件提出義務、第二十五條第三款之污泥處理設施完成義務、第二十七條第二項第三款之污泥處理設施狀況申報義務、第三十一條第一項污泥操作管理單位及負責人資料、污泥產生情形、污泥收集處理情形、污泥檢測情形等事項之登記義務、第三十二條關於污泥產生量超過登記量百分之十應申請變更登記義務、試車時之污泥處理功能測試報告書提報義務、第三十四條關於污泥處理系統為技師簽證查核事項、第四十二條關於污泥產生量為廢污水處理設施操作紀錄內容之一、第五十二條之污泥處理設施操作檢查義務、第五十九條之污泥處理改善計畫與合約之提出義務、第六十條之污泥處理設施功能證明文件提出義務、第六十一條之污泥處理設施功能評鑑、第六十七條關於試車時之提報污泥處理改善計畫義務等。

4.小結

現行水污染防治法施行細則中，有關污泥中間處理、最終處置或監測紀錄等規定，因涉及人民之權益，其管理宜有法律之依據或授權。例如本法施行細則第十四條所稱污泥「妥善處理」、第二十條第二項關於檢附污泥處理計畫義務、第二十三條第一項第四款之污泥處理相關文件提出義務、第二十五條第三款之污泥處理設施完成義務、第二十七條第二項第三款之污泥處理設施狀況申報義務、第三十一條第一項污泥操作管理單位及負責人資料、污泥產生情形、污泥收集處理情形、污泥檢測情形等事項之登記義務、第三十二條關於污泥產生量超過登記量百分之十應申請變更登記義務、試車時之污泥處理功能測試報告書提報義務、第三十四條關於污泥處理系統為技師簽證查核事項、第四十二條關於污泥產生量為廢污水處理設施操作紀錄內容之一、第五十二條之污泥處理設施操作檢查義務、第五十九條之污泥處理改善計畫與合約之提出義務、第六十條之污泥處理設施功能證明文件提出義務、第六十一條之污泥處理設施功能評鑑、第六十七條關於試車時之提報污泥處理改善計畫義務等，均宜改由法律明定或於授權法律中為明確授權。

(二) 第十六條

1. 條文內容

地方主管機關依本法第十一條徵收之水污染防治費，應優先提撥予下水道建設主管機關，運用於水污染嚴重地區公共下水道之廢（污）水截流設施與污水處理廠之建設、管理及營運。

2. 相關規定

水污染防治法第十一條

地方主管機關對於排放廢（污）水於地面水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。

前項廢（污）水排放收費辦法，由中央主管機關定之。

3. 說明

就現行水污染防治法所規定之專款專用原則言，本法施行細則第十六條規定，徵收之水污染防治費，應優先提撥予下水道建設主管機關，運用於水污染嚴重地區公共下水道之廢（污）水截流設施與污水處理廠之建設、管理及營運。其中，關於水污染防治費優先用於下水道截流及污水處理廠之建設、管理及營運部分，由於下水道相關設施係屬公共設施之一種，其有關經費通常均由政府稅收支應，並基於使用者（受益者）付費原則，收取使用規費，此一財政結構與水污染防治費係基於污染者付費原則者，並不相同。因此，前開施行細則明定水污染防治費應優先運用於下水道相關設施之建設、管理及營運者，恐與專款專用原則有違背。因此，雖我國下水道相關設施之設置、接管普及率遠較諸其他國家落後，亟待強化建設，然其經費來源得否由水污染防治經費支應，恐仍有相當疑義。惟無論如何，至少關於此一部份，應有法律之明文依據始得為之。

4. 小結

- (1) 依據釋字第四二六號解釋之精神，本法有關水污染防治費之徵收對象、徵收機關、費率種類、支用項目、基金管理的事項，均宜以法律為明文規定，關於此一部份，將來水污染防治法修正時，自應予以宜並考量。
- (2) 本法施行細則第十六條規定徵收之水污染防治費應優先運用於下水道相關設施之建設、管理及營運者，與污染者付費原則及專款專用原則未盡相符。

(三) 第十七條、第十八條第一項、第二十八條

1. 條文內容

(1) 第十七條

依本法第十三條第一項規定，事業應先檢具水污染防治措施計畫，經地方主管機關審查核准，始得向目的事業主管機關申請設立或變更者，其種類、範圍及規模，由中央主管機關會同目的事業主管機關指定公告之。

前項事業依法令規定應經目的事業主管機關許可始得籌設者，應於目的事業主管機關許可籌設後，依本法第十三條第一項規定，檢具水污染防治措施計畫，向地方主管機關申請審查；經審查核准後，始得開始設立或變更。

第一項事業之種類、範圍及規模，必要時得修正公告之。

(2) 第十八條第一項

中央主管機關必要時，得指定前條以外之事業於開始設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫，向地方主管機關申請審查。

(3) 第二十八條

左列污水下水道系統，應依本法第十四條第一項規定申請排放許可證：（略）

2.說明

- (1)水污染防治法第十三條第一項規定，事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫，經縣（市）主管機關⁷⁴審查核准，始得向目的事業主管機關申請設立或變更。至於應檢具水污染防治措施計畫之事業種類、規模及範圍，本法並無規定，故本法施行細則第十七條乃規定由中央主管機關會商目的事業主管機關指定公告之，必要時並得修正公告（第三項），或由中央主管機關指定其他事業（第十八條第一項）。上開規定，涉及中央與地方權限劃分問題，本宜以法律予以明文規定，其以施行細則方式規定，恐有發生是否逾越母法規定之問題。
- (2)同理，依據本法第十九條規定，應依同法第十四條申請污水排放許可證之污水下水道（含公共下水道及專用下水道），本法並未規定，乃於施行細則第二十八條規定者，亦發生有相同問題。

3.小結

- (1)水污法施行細則第十七條第一項、第三項、第十八條第一項規定，涉及中央與地方權限劃分問題，本宜以法律予以明文規定，其以施行細則方式規定，恐有發生是否逾越母法規定之問題。
- (2)同理，依據本法第十九條規定，應依同法第十四條申請污水排放許可證之污水下水道（含公共下水道及專用下水道），本法並未規定，乃於施行細則第二十八條規定者，亦發生有相同問題。

(四)第二十三條第三款、第六十七條

⁷⁴ 依行政院環境保護屬主管法律及中央規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表規定，原規定已改為縣（市）主管機關。

1.條文內容

(1)第二十三條第三款

第十七條及第十八條所定之事業，應檢具左列文件，依本法第十四條第一項申請審查登記，發放排放許可證：

三、水污染防治措施功能測試合格報告書。但地方主管機關公告受理許可申請日後新設之事業，應檢具相關之試車計畫。

前項第三款試車計畫之試車期間不得超過九十日；第五款之間測、檢驗及品管紀錄之實施方式，由中央主管機關公告之。

(2)第六十七條

事業經停業、部分或全部停工者，應於復工（業）前，檢具水污染防治措施及污泥處理改善計畫申請試車，經審查通過，始得依計畫試車。其經主管機關命限期改善而自報停工（業）者，亦同。

前項試車期限不得超過三個月，且應於試車期限屆滿前，申請復工（業）。主管機關於審查試車、復工（業）申請案期間，事業在其申報可處理至符合管制標準之廢（污）水產生量下得繼續操作。

前項復工（業）之申請，主管機關應於一個月期間內，經十五日以上之查驗及評鑑，始得按其查驗及評鑑結果均符合管制標準時之廢（污）水產生量，作為核准其復工（業）之製程操作條件。事業並應據以辦理排放許可登記事項之變更登記。

經查驗及評鑑不合格，未經核准復工（業）者，應停止操作，並進行改善，且一個月內不得再申請試車。

事業於申請試車或復工期間，如有違反本法規定者，主管機關應

依本法規定按次處罰或命停止操作。

2.說明

(1) 依水污染防治法第十四條第一項規定，事業排放廢（污）水於地面水體者，應向「縣市主管機關」⁷⁵申請，經審查登記，發給排放許可證後，始得排放費（污）水。其申請排放許可證應檢具之文件，則規定於本法施行細則第二十三條，其中同條第一項第三款後段但書規定，「地方主管機關公告受理許可申請日後新設之事業，應檢具相關之試車計畫」，且以其文件之齊備作為准駁之要件⁷⁶。惟事業申請排放許可證，其審查內容原則應與水污染防治措施或設施有實質的關聯性之事項為主，固試車測試為應否發給排放許可證之重要而可靠參考因素，惟仍有是否對人民附加法律所未規定之行為義務之疑義，宜有法律之依據或授權⁷⁷。

(2) 同理，本法施行細則第六十七條規定，關於事業經停業、部分或全部停工者，應於復工（業）前，檢具水污染防治措施及污

⁷⁵原條文已改為縣市主管機關（同前揭註74）。

⁷⁶同法施行細則第二十七條第二項第一款參照。

⁷⁷類似情形，於依空氣污染防制法第三十三條第二項訂定之交通工具空氣污染物排放標準第三條附表中備註欄中，對新車型審驗加入「須耐久測試八萬公里仍符合本標準」之檢驗項目，是否逾越母法或同排放標準第二條第四款定義範圍之問題。學者有以備註僅為補充命令而存在，既然同排放標準第二條第四款並未規定耐久試驗，則備註加入此項限制，顯然已違反備註僅在說明原排放標準之功能，而有逾越母法（此處似係指逾越原排放標準此一行政命令）情形（陳慈陽前揭註51書第一五一頁至第一五三頁參照）。惟嚴格而言，既然備註納為同排放標準之一部分，似並無再區分與原排放標準之條文內容是否有處於上下位階關係之必要，而可一併視為原排放標準規定內容之一部，其問題應在於所謂「耐久性測試」是否已逾越母法規定問題（主要為空氣污染防制法第一條、第二條、第三十三條），就此點而言，如同前述試車測試之說明，確有發生是否逾越母法授權範圍之疑義。

泥處理改善計畫申請試車，經審查通過，始得依計畫試車（第一項）。其經主管機關命限期改善而自報停工（業）者，亦同（第二項）。其復工（業）之申請，須經十五日以上之查驗及評鑑且其查驗及評鑑結果均符合管制標準時之廢（污）水產生量者，始得核准其復工（業）。其經查驗及評鑑不合格，未經核准復工（業）者，應停止操作，並進行改善，且一個月內不得再申請試車（第四項）。因此，事業因命停工（業）或自行停工（業）而申請復工（業）時，應經試車評鑑，此項試車評鑑義務不僅作為准駁復工（業）之要件，且其評鑑合格與否，同時影響後續復工（業）之申請，基於上述理由，自宜有法律之依據或授權，否則有逾越母法規定之嫌。

3.小結

- (1) 本法施行細則第二十三條，其中同條第一項第三款後段但書規定，「地方主管機關公告受理許可申請日後新設之事業，應檢具相關之試車計畫」，發生是否對人民附加法律所未規定之行為義務之疑義，宜有法律之依據或授權。
- (2) 本法施行細則第六十七條規定事業因命停工（業）或自行停工（業）而申請復工（業）時，應經試車評鑑，而此項試車評鑑義務不僅作為准駁復工（業）之要件，且其評鑑合格與否，同時影響後續復工（業）之申請，基於相同理由，自宜有法律之依據或授權，否則有逾越母法規定之嫌。

(五) 第四十五條

1.條文內容

主管機關認有必要時，得指定依本法有申報義務者，就未管制之污染項目為檢測、紀錄並申報，或增加已管制項目檢測、紀錄、申報之頻率。

2.說明

按檢測、記錄或申報等行爲義務係對人民權益之限制，其申報義務之內容、範圍等事項，應有法律之依據或授權始得爲之，本法施行細則第四十五條前段規定，主管機關認有必要時，得指定依本法有申報義務者，就未管制之污染項目爲檢測、紀錄並申報者，顯無法律之授權或依據而限制人民之權益，與法律保留原則有違。

3.小結

本法施行細則第四十五條前段規定，無法律之依據或未經授權而課予人民檢測、紀錄及申報等行爲義務，顯與法律保留原則有違。

(六) 第四十七條

1.條文內容

本法第二十四條第二項建築物污水處理設施建造之有關規定，應由中央建築主管機關會同中央主管機關定之。

前項設施，屬預鑄式者，應依左列規定辦理：（略）

2.說明

- (1) 水污染防治法第二十四條第二項規定，建築物污水處理設施之建造、管理及清理，「應符合中央主管機關及目的事業主管機關之規定」，條文所稱應符合之「規定」，究由中央主管機關與目的事業主管機關⁷⁸分別依其各自職權訂定，抑或共同會銜訂定，本法並未強制規定，此屬各機關間職務聯繫問題。然本法施行細則第四十七條第一項卻規定「應由中央建築主管機關會同中央主管機關定之」，顯已逾越其組織權限，侵犯中央建築主管機關及其他目的事業主管機關之法定職權。又母法係規

⁷⁸ 關於因「目的事業主管機關」之意義未臻明確，所生授權明確性原則問題，請參照前揭「空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法」第一條部分之說明，茲不再贅論。

定「目的事業主管機關」，而施行細則第四十七條卻改為「中央建築主管機關」，顯亦有變更母法規定之嫌。

- (2) 惟另依建築技術規則建築設備編第四十條之一規定：「污水處理設施為現場構築者，其技術規範由中央主管建築機關另定之；為預鑄式者，應經中央環境保護主管機關會同中央主管建築機關審核認可」。據此，主管機關並訂定有「預鑄式建築物污水處理設施審核作業要點」（八十七年十二月三十日），以推動水污染防治法施行細則第四十七條及建築技術規則建築設備編第四十條之一所定預鑄式建築物污水處理設施之審核作業（同要點第一條），因其授權依據係建築技術規則建築設備編第四十條之一，並非水污染防治法第二十四條第二項或同法施行細則第四十七條第一項，故與上述 1. 部分問題尚無直接關聯，尚請留意。惟是否得如水污染防治法第四十七條第二項對預鑄式污水處理設施審查作業規範亦設有規定，亦有問題。亦即：
- ① 有關預鑄式水污染防治設施之審查作業規範，依前述建築技術規則之規定，應由中央環境主管機關會同中央主管機關審核認可，中央環境主管機關並無單獨制定相關規範之權限；
 - ② 縱認其得單獨訂定此類規範，因授權母法為建築技術規則而非水污染防治法，亦不應規定於水污染防治法施行細則中。準此，上開水污法施行細則第四十七條第二項規定，宜予以刪除

3. 小結

- (1) 本法施行細則第四十七條第一項，顯已逾越其組織權限，侵犯中央建築主管機關及本法第二十四條第二項所定目的事業主管機關之法定職權，且顯然增減母法所無之規定。
- (2) 同施行細則第四十七條第二項規定，宜予以刪除。

(七) 第四十八條

1. 條文內容

本細則修正施行後，領有建築執照之建築物，其現場構築之建築物污水處理

設施，應於配筋完畢，未搗製混凝土前，由承造人會同監造人依建築法第五十六條規定，向建築主管機關申報勘驗。

建築物污水處理設施完工後使用前，並應依建築技術規則規定，進行滲漏試驗。

建築主管機關於收受第一項申報後知會當地主管機關。

2.說明

依水污染防治法第二十四條第案項規定，建築物污水處理設之之建造，應符合中央主管機關及目的事業主管機關之規定，故同法施行細則第四十八條遂規定：領有建築執照之建築物，其現場構築之建築物污水處理設施，應於配筋完畢，未搗製混凝土前，由承造人會同監造人依建築法第五十六條規定，向建築主管機關申報勘驗。建築物污水處理設施完工後使用前，並應依建築技術規則規定，進行滲漏試驗。此為承造人有關污水處理設施之申報勘驗及滲漏試驗義務。其中，有關申報勘驗義務是否增加法律所無之限制，尚須視相關建築法令是否定有此項義務而定。亦即：

建築法第五十六條規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管機關得隨時勘驗之」；「前項建築工程必須勘驗部分及勘驗紀錄保存年限，於建築管理規則中定之」。因此，建築物之水污染防治設施是否屬本條規定之「必須勘驗部分」，應視相關建築管理規則而定。依據台灣省建築管理規則第二十八條⁷⁹、台北市建築管理規則第十四條⁸⁰、高雄市建築管理規則第

⁷⁹ 依本條規定，其必須勘驗部分包括放樣勘驗、基礎勘驗、配筋勘驗、鋼筋勘驗及屋架勘驗五種，且其勘驗應包括建築物位置相關事項、防空避難設備、配筋、騎樓及其標高、公共交通、衛生及安全措施。

⁸⁰ 依本條規定，其必須勘驗部分包括放樣勘驗、基礎勘驗、鋼骨鋼筋配筋勘驗以及屋架勘驗四種。

二十八條⁸¹等規定觀之，建築物水污染防治設施似非建築法第五十六條之必須勘驗部分，僅為同法第七十條之主要設備⁸²，則水污法施行細則第四十八條第一項申報勘驗義務，恐有是否增加法律所無限制之疑慮。

3.小結

水污法施行細則第四十八條第一項申報勘驗義務，恐有是否增加法律所無限制之疑慮。

(A) 第六十二條、第六十四條、第六十五條

1.條文內容

(1)第六十二條

事業或污水下水道系統有左列情形之一，致實際已達之經常最大水污染產生量，超過其申請排放許可證、完成改善或復工時所申報之最大水污染產生量達百分之十以上者，應依前條第二款規定實施功能評鑑：

一、未辦理變更登記而提高產能或改變產品或服務規模者。

⁸¹ 依本條規定，其必須勘驗之項目包括基礎勘驗、鋼骨、鋼筋勘驗以及屋架勘驗三種。

⁸² 本條規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）(局)主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評審委員會評審後而拒不會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。第一項主要設備之認定，於建築管理規則中定之」。另台灣省建築管理規則第三十三條、高雄市建築管理規則第三十二條參照。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

二、有未納入原廢（污）水處理設施之廢（污）水。

三、申報不實者。

(2)第六十四條

本法第三十八條、第四十條、第四十三條或第五十條所稱按日連續處罰，其起算日依左列規定：

一、未於改善期限屆滿前檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗者，自改善期限屆滿之翌日起算。

二、於改善期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗，經主管機關於改善期限屆滿前進行查驗，認其未完成改善者，自改善期限屆滿之翌日起算；主管機關於改善期限屆滿後進行查驗，認其未完成改善者，自查驗日起算。

(3)第六十五條

事業或污水下水道系統於本法第三十八條、第四十條、第四十三條或第五十條按日連續處罰中，經完成改善，並檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件送達主管機關之翌日起，暫停開具處分書。

經主管機關查驗結果未符合規定者，自前開暫停開具處分書日起，再行開具處分書，繼續按日連續處罰；其經主管機關查驗符合規定者，自前項暫停開具處分書日起，停止按日連續處罰。

2.說明

關於依水污染防治法第三十八條、第四十條、第四十三條或第五十條規定處罰並通知限期改善者，依同法第五十四條規定，應於期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請

查驗，否則視為未完成改善。因此，是否檢具相關證明文件報請查驗，直接關係後續按日連續處罰之起迄標準問題。對此，檢具相關證明文件義務已明定於水污染防治法中，故同法施行細則第六十四條、第六十五條有關按日連續處罰之起迄計算規定，因是否提出相關證明文件而有所不同者，尚難認有牴觸母法之規定，惟如前所述⁸³，因涉及一事二罰問題，其適法性仍有疑義。按若以是否提出相關證明文件為判斷已否完成改善之前提，則限期改善命令已非單純督促行為人改善其過去違反行政法上義務之行為，而同時兼具附加應提出相關證明文件義務（以及為取得該證明文件所須進行之各項行為），換言之，此類限期改善行為將兼具督促履行舊義務以及課加新義務此雙重性質。就此而言，是否具（實質上）一事二罰之效果，實有進一步檢討餘地。

3.小結

本法施行細則第六十四條、第六十五條規定，因可能涉及一事二罰問題，其適法性非無疑義。

二十一、事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法（八十六年三月五日）

（一）第一條

1.條文內容

本辦法依水污染防治法(以下簡稱本法)第十八條規定訂定之。

2.相關規定

水污染防治法第十八條

事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。

⁸³ 前揭空氣污染防制法施行細則第四十二條、第四十三條說明部分參照。

3.說明

水污染防治法第十八條規定，事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。依此，中央主管機關訂有「事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法」一種，就事業及污水下水道系統之水污染防治措施及廢（污）水管理，例如廢污水處理設施之構造、功能、不同處理方法及其要件、操作方式、監測紀錄、排放廢污水方式、排放紀錄、放流口設置標準、採樣方式等事項，予以規範。就上述事業水污染防治設施及排放廢（污）水管理辦法規定之內容而言，水污染防治法第十八條授權之目的、內容及範圍，均未臻明確。故於整體上言，除本法第十八條授權規定有必要進一步具體明定之授權之目的、內容及範圍外，前開管理辦法之若干規定，似有必要於法律中予以明定或基於具體明確之授權法律為之；例如，該管理辦法第二條第二款關於「視為稀釋」之規定、第八條第四款設置獨立專用電表義務⁸⁴、第二十條可採行土壤處理之事業、第二十三條土壤處理系統之許可要件、第二十四條第二項土壤處理標準之授權、第二十七條之採樣義務、第五十四條廢污水繞流排放禁止義務等均屬之。

4.小結

整體上言，除本法第十八條授權規定有必要進一步具體明定之授權之目的、內容及範圍外，前開管理辦法之若干規定，似有必要於法律中予以明定或基於具體明確之授權法律為之。例如，該管理辦法第二條第二款、第八條第四款、第二十條、第二十三條、第二十七條等義務規定等均屬之。

(二) 第二十七條

⁸⁴ 除本管理辦法第八條規定外，水污染防治法施行細則第四十二條第三項亦規定應設置獨立專用電表（本項規定：「本法第二十二條第一項所稱用電紀錄，指各廢（污）水處理設施獨立專用電表之用電紀錄」），此等規定，就水污染防治法第二十二條第一項規定之「用電紀錄」言，似均有逾越母法規定之嫌。

1.條文內容

未經許可之廢(污)水排放、貯留、稀釋、注入地下水體、土壤處理或未符規定之繞流排放，除依本法有關規定處罰外，其排放口及相關設施並應依主管機關之命令限期封閉、拆移。

2.說明

依水污染防治法第十四條、第二十條、第三十條規定，廢(污)水排放、貯留、稀釋、注入地下水體、土壤處理應取得許可或其繞流排放應符合事業水污染防治措施及排放費(污)水管理辦法第十二條、第五十四條之規定，其有違反者，本法第三十五條、第四十二條、第四十五條、第五十條等，均設有處罰規定。此外，為避免污染行為之繼續發生，事業水污染防治措施及排放費(污)水管理辦法第五十七條並規定，「其排放口及相關設施並應依主管機關之命令限期封閉、拆移」。此一「限期封閉或拆除命令」，目的在使行政義務人履行其行政法上義務，性質上除確定義務人應履行之行為義務(行政強制執行程序之告戒處分)外，並兼具指定其應履行義務方式或嗣後強制執行方法⁸⁵之效果，理論上應有法律明文依據始得為之。因此，本條規定無法律之依據，應屬違法。

3.小結

本管理辦法第五十七條關於「限期封閉或拆除命令」之規定，應有法律明文依據始得為之。因此，本條規定無法律之依據，應屬違法。

二十二、土壤處理標準(八十八年六月二十九日)

第一條

1.條文內容

⁸⁵ 行政執行法第二十八條第二項第二款參照。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

本標準依事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法第二十四條第二項規定訂定之。

2.相關規定

事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法第二十四條

廢(污)水採行土壤處理者，其原廢(污)水水質超過土壤處理標準時，應設置廢(污)水前處理設施先行處理。

前項土壤處理標準由省(市)主管機關會商省(市)目的事業主管機關擬訂，報經中央主管機關核定後發布之。

3.說明

依水污染防治法第三十條第一項第二款規定，廢(污)水不得排放於土壤，但廢(污)水經處理至合於土壤處理標準及依第十八條所定之辦法者，得排放於土壤。然而，本款規定之土壤處理標準應由何機關訂定、其訂定之內容、範圍如何，本法均未有明確授權規定。主管機關為執行水污染防治法，乃於事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法第二十四條第二項規定由「中央主管機關辦理」⁸⁶，據此主管機關並訂定有土壤處理標準。由於土壤處理標準係典型規制手法之一種，本應有法律之依據或授權，此一土壤處理標準依其第一條規定雖係依事業水污染防治措施及排放廢(污)水管理辦法第二十四條第二項規定訂定，然無法律之依據或授權，應屬違法。換言之，解決之道，應於水污染防治法中明定其授權法規。

4.小結

⁸⁶ 原規定由「省(市)主管機關會商省(市)目的事業主管機關擬訂，報經中央主管機關核定後發布之」，嗣後依行政院環境保護署主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整整理表規定，改由「中央主管機關辦理」。

土壤處理標準依其第一條規定雖係依事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條第二項規定訂定，然無法律之依據或授權，有違法疑義。

二十三、廢（污）水排放收費辦法（八十七年六月三十日、11-2）

（一）第一條

1.條文內容

本辦法依水污染防治法(以下簡稱本法)第十一條第二項規定訂定之。

2.相關規定

水污染防治法第十一條

地方主管機關對於排放廢(污)水於地面水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。

前項廢(污)水排放收費辦法，由中央主管機關定之。

3.說明

依水污染防治法第十一條規定，地方主管機關對於排放廢(污)水於地面水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。前項廢(污)水排放收費辦法，由中央主管機關定之。據此，中央主管機關定有廢（污）水排放收費辦法。

其中，就本法授權規定言，有關徵收機關、徵收對象、徵收費率、支用項目等事項，均無明確規定，此點與釋字第四二六號解釋關於徵收空污費部分，原則要求應於授權法律中予以明定者，有所出入，宜於其後修正水污染防治法時，仿空氣污染防制法之規定，予以訂明於法律或進一步為具體明確之授權。

4.小結

水污染防治法第十一條第二項授權規定，有關徵收機關、徵收對象、徵收費率、支用項目等事項，均無明確規定，與授權明確性原則不盡相符，宜於其後修正水污染防治法時，仿空氣污染防治法之例，予以訂明於法律或進一步為具體明確之授權。

(二)第五條、第九條、第十一條第三項

1.條文內容

(1)第五條

事業及污水下水道系統應繳納水污染防治費之費額，依下列公式計算之：

費額=總污染當量×費率

總污染當量= \sum (污染當量)_i

i=徵收水污染防治費之污染物項目

污染當量=排放水質×排放量×污染當量換算值

(2)第九條

家戶應繳水污染防治費之費額，依下列方式計算之：

一、使用自來水者，依中央主管機關公告之單價按實際用水量計算之。

二、使用自來水且使用合併式建築物污水處理設施者，依中央主管機關公告之單價按實際用水量計算之。如經各級主管機關查核未使用合併式建築物污水處理設施者，單價則依前款之規定計算之。

三、未使用自來水者，依中央主管機關公告之單價按家戶人口數計算之。

事業之生活污水未納入事業之廢（污）水處理設施者，其水污染防治費費額，依中央主管機關公告之單價按事業水污染防治許可申請資料之員工人數或由中央主管機關核定之人數計算之。

(3)第十一條第三項

水污染防治費之徵收，地方主管機關得委託自來水機構或其他機構協助代收。其代收方法、頻率、程序及代收費用，由地方主管機關與代收機構協商訂定後，報請中央主管機關備查，不受第一項規定之限制。

2.說明

(1)依水污染防治法第十一條第一項規定，水污染防治費之徵收應依其排放之水質水量徵收，換言之，原則應符合污染者付費之精神。惟依廢（污）水排放收費辦法第五條、第九條之規定，水污染防治費之費額，分別①事業或污水下水道系統、②家戶二大類計算之。其中，前者原則以總污染當量乘以費率計算，與污染者付費原則相符。關於家戶部分，依同辦法第九條規定，原則依使用自來水量乘以公告單價計算（未使用自來水者則按家戶人口數計算），此一計算方式是否符合水污染防治法第十一條規定之污染者付費原則，頗有疑義，縱與同辦法第六條第二項⁸⁷規定之經濟性誘因，恐亦不盡相符。其原因如下，亦即：

①自來水使用量與廢污水排放量並無必然關係，本辦法僅規定使用合併式建築物污水處理設施者，其計算單價另

⁸⁷ 本項規定：每污染當量之費率，由中央主管機關會商有關機關，依水污染防治成本或污染損害成本或經濟誘因訂定並公告之。

定外，原則均以相同單價計算其污染防治費。至於有其他污水處理設施其污水處理費之計算，似無不同，就此而言，恐與污染者付費原則不盡相符。又已納入污水下水道系統者，本辦法予以排除在家戶定義（第二條第四款參照）之外，其水污染防治費應如何計算，本收費辦法之規定未臻明確⁸⁸。

②家戶廢污水屬於生活污水，由於自來水之需求幾乎無彈性，且其廢污水排放量之（供給）彈性亦相對較小，使家戶水污染防治費依附於自來水使用水量，能否有效發揮其經濟誘因，令人懷疑，亦即其污染減量（非自來水量之減量）效果恐屬有限。亦即，由於自來水屬於民生必需品，其支出之所得效果，因家戶之所得如何而有差異。換言之，水污染防治費依附於自來水量之結果，對較高所得之家戶言，因費用占所得比率偏低，通常不具污染減量之經濟性誘因，而對所得較低之家戶言，卻往往形成不得不支出之沉重負荷。

(2)按水污染防治費之徵收屬於典型公權力行為之一種，其委託其他機關或民間團體辦理，原則上應有法律之依據或授權。關於水污染防治費之徵收，雖同辦法第十一條第三項前段規定，地方主管機關得委託自來水機構或其他機構協助代收，然母法之水污染防治法並無授權徵收之規定，則僅以此一收費辦法為授權依據，是否符合法律保留之要求，恐有疑義。

3.小結

(1)關於水污染防治費之徵收，依本收費辦法第九條之規定，有關家戶部分原則依使用自來水量乘以公告單價計算（未

⁸⁸ 關於已納入污水下水道系統之家戶，依本辦法規定，似與污水下水道系統同其計算方式，亦即依同辦法第五條規定計算，且其免繳納截流廢（污）水之水污染防治費。

使用自來水者則按家戶人口數計算），此一計算方式是否符合水污染防治法第十一條規定之污染者付費原則，仍有進一步檢討必要。

- (2) 又同辦法第十一條第三項前段規定，地方主管機關得委託自來水機構或其他機構協助代收，然母法之水污染防治法並無授權徵收之規定，則僅以此一收費辦法為授權依據，是否符合法律保留原則之要求，亦有疑問。

(三) 第十二條

1. 條文內容

水污染防治費專供水污染防治之用，其支用項目如下：

- 一、飲用水水源水質保護區及水污染總量管制區之水質改善。
- 二、公共污水下水道系統主、次幹管、污水處理廠及廢(污)水截流設施之建設。
- 三、水肥投入站及水肥處理廠之建設。
- 四、廢(污)水處理設施產生之污泥，集中處理設施之建設。
- 五、水污染防治技術之研究發展、引進及策略之研發。
- 六、執行收費工作相關之必要支出及所需人員之聘僱。
- 七、其他有關水污染防治工作。

直轄市及縣(市)主管機關轄境內公共污水下水道服務人口普及率未達百分之四十以上者，前項第二款之支用比例不得低於百分之七十。

第一項第六款之支用比例不得高於百分之十。

第五章 個別環境保護法規之合憲性、適法性審查(三)

2.說明

有關水污染防治費之支用項目部分，詳前述水污染防治法施行細則第十六條說明部分，茲不贅論。

3.小結

詳前述水污染防治法施行細則第十六條說明部分，茲不贅論。

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

第一節 概說

關於環保法規之統一性審查標準，如前所述，仍以各個環境法制手法為基本單位，包括法規本身之形式上統一性判斷，手法目的、結構之統一性判斷，以及類似手法彼此間之整合與分離。亦即：

一、法規本身之形式上統一性判斷

關於此一部分之統一性問題，最為單純，一般而言，若將各環境領域之具體環境手法予以臚列整理，即可獲知各相同手法間其形式上是否統一。

二、手法目的、結構之統一性判斷

關於手法之目的、結構之統一性判斷，包含環保手法之目的、運用之行政措施種類與行為形式、程序、各措施彼此間之關係。換言之，其判斷標準主要在於同一類型之各該手法間，得藉對其目的、可能行為形式、以及組合運用情形，以判斷其統一性問題。

三、類似手法彼此間之整合與分離

關於環保手法彼此間之整合與分離問題，一般而言，若基於同一目的，就同一事項之某一環保手法，被普遍運用各環保領域者，即可考慮是否予以整合為一。亦即，類似手法應如何整合，應考量其手法種類與結構之同一性、手法目的之同一性、適用範圍之普遍性、以及整合規定之理論上可能性等因素，加以觀察。

以下，進一步檢視個別環保法規之統一性。

第二節 個別環保法規之統一性審查

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

一、空氣污染防治法第五條至第八條

(一) 條文內容

1. 第五條

中央主管機關應視土地用途對於空氣品質之需求或空氣品質狀況劃定直轄市、縣（市）各級防制區並公告之。

前項防制區分為下列三級：

- 一、一級防制區，指國家公園及自然保護（育）區等依法劃定之區域。
- 二、二級防制區，指一級防制區外，符合空氣品質標準區域。
- 三、三級防制區，指一級防制區外，未符合空氣品質標準區域。

前項空氣品質標準由中央主管機關會商有關機關定之。

2. 第六條

一級防制區內，除維繫區內住戶民生需要之設施、國家公園經營管理必要設施或國防設施外，不得新增或變更固定污染源。

二級防制區內，新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，其污染物排放量須經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量；新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，且其污染物排放量經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

前二項污染物排放量規模、二、三級防制區污染物容許增量限值

、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，由中央主管機關定之。

3.第七條

直轄市、縣（市）主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防治計畫，並應每二年檢討修正改善，報中央主管機關核備之。

4.舊空污法施行細則第七條（已刪除）

本法第五條之防制區，分為左列三級：

一、一級防制區；指國家公園、自然保護區、保育區等依法劃定之區域。

二、二級防制區；指一級防制區外，符合空氣品質標準之區域。

三、三級防制區；指一級防制區外，未符合空氣品質標準之區域。

為防止一、二級防制區內空氣品質發生明顯惡化，該區內所容許增加之污染物濃度最大限值，由中央主管機關定之。

(二) 說明

舊法關於二、三級防制區內容許增量污染濃度最大限值，母法中並無授權規定，而於施行細則中授權中央主管機關訂定，致發生是否逾越母法規定之疑義。新法除前述容許增量限值外，包括污染物排放量規模、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，均一律明定由中央主管機關訂定，此一部分，以立法方式解決上開疑義，固符合形式授權依據之要求，惟仍有進一步檢視必要，即：

- (1)有關空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術部分，主要涉及各項專業科學技術，有予以全國一致之必要，且就中央

與地方之人力、經費、相關配備而言，中央亦較地方有能力訂定，故新法將之授權由中央主管機關訂定，有其可取之處。惟須注意者，所謂最佳可行控制技術，不僅要求於符合當時最佳科技技術，更要求具有可行性。亦即，鑒於污染防治設施之投資邊際費用，具有隨產業規模而遞減之特性，不利於中小型廠商或企業，而容易造成壟斷或獨占之情形，故採用此一環境手法，尤應注意其於政治、經濟乃至社會上之可行性，惟此涉及後述第三階段流程之審查問題，此暫不論。

- (2)有關授權中央訂定污染物排放量規模、防制區容許增量限值部分，此一污染物排放量規模及限值標準，除適用於二、三級防制區外，依同法第八條第二項、第三項規定，尚牽涉總量管制區如何實施總量管制問題。而依同條第五項規定，此一排放規模及限值得訂定，係由中央主管機關會同有關機關定之。據此，解釋上各級地方機關或許得依本條規定而有參與訂定此一排放規模及限值得餘地，而得同時兼顧地方自治之要求。惟前開第八條第五項之規定，若與前述第六條第四款將污染物排放規模及容許增量限值係委由中央主管機關訂定之規定，比較觀之，二者存有相當之不一致，有必要於將來修法或於相關命令中，解決此一不統一問題。
- (3)又舊法關於空氣品質標準之訂定，除中央主管機關外，第五條但書同時授權地方主管機關得擬定較嚴格之空氣品質標準，惟此一規定，於本法修正時，遭致刪除。換言之，依新法第五條第三項僅中央主管機關有權訂定空氣品質標準，其理由在於「台灣地區行政區非依地形條件劃分，按現行條文，同一地形條件區域可能因涵蓋不同行政區而有不同之空氣品質標準。此現象甚不合理，因此刪除第二項後段文字『但地方主管機關得擬定較嚴格之空氣品質標準』」云云。惟空氣品質標準具有揭示環境保護目標之意義，而帶有計畫性質，因此，①地方性質之環境標準（如某某縣或市空氣品質標準），具有揭示各級地方團體之環境保護政策及發展方向；此與國家環境品質標準（如中央空氣品質標準），對國家環境保護、產業發展等政治、經濟、社會政策具有指標性意義者

，具有相同重要性。且②就本法承認地方主管機關得訂定較中央嚴格之排放標準，以及公害糾紛處理法承認地方政府得與事業簽定環境保護協定（同法第三十條第二項、第三項）等觀點或其立法意旨而言，實無排除各級地方主管機關訂定空氣品質標準之必要。同理，前述防制區污染物容許增量限值，理論上亦無排除由各級地方政府訂定之必要。惟若考量此類空氣品質標準或容許增量限值連結同法第六條關於二、三級防制區之管制，以及第八條關於總量管制之實施，其結果上開空氣品質標準或污染防治限值發生規制性效果，就此而言，基於法律保留原則，各級地方政府若無法律之依據或授權，解釋上無法自行擬定空氣品質標準或污染容許增量限值。因此，除修正空氣污染防制法外，解決之道，唯有擴大解釋第五條第三項及第八條第五項之「會商有關機關」，使包括各級地方機關，以使各級地方自治團體之意見能被充分尊重。

(三) 小結

- (1) 空氣污染防制法第八條第五項與第六條第四款之規定，比較觀之，二者存有相當之不一致，有必要於將來修法或於相關命令中，解決此一不統一問題。
- (2) 新法第五條第三項規定僅中央主管機關有權訂定空氣品質標準，惟實無排除各級地方主管機關訂定空氣品質標準之必要。同理，前述防制區污染物容許增量限值，理論上亦無排除由各級地方政府訂定之必要。

二、空氣污染防制法第三十二條、水污染防治法第二十一條、毒性化學物質管理法第十六條

(一) 條文修正

1. 空氣污染防制法第三十二條

經中央主管機關指定公告之公私場所，應設置空氣污染防制專責單位或人員。

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

前項專責人員應符合中央主管機關規定之資格並經訓練取得合格證書。

專責單位或人員之設置及人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷與其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

2.水污染防治法第二十一條

事業或污水下水道系統應設置廢水處理專責單位或人員；其辦法由中央主管機關定之。

3.毒性化學物質管理法第十六條

毒性化學物質之製造、使用及貯存，應依規定設置專業技術管理人員，從事毒性化學物質之污染防制、危害預防及緊急防治。

前項專業技術人員之資格、證照取得及撤銷、訓練、人數、執行業務及其設置管理辦法，由中央主管機關定之。

(二) 說明

1.上開空氣污染防制法第三十二條第三項、水污染防治法第二十一條以及毒性化學物質管理法第十六條第二項關於環保專責單位或人員設置及管理辦法之授權規定，並不統一。另外，上開三法之授權，毒性化學物質管理法僅有專業技術管理人員，而無專責單位之規定，亦與空氣污染防制法及水污染防治法之規定不一致。

(2)其次，以個別授權規定之內容言，其中，水污染防治法第二十一條後段僅規定「其辦法由中央主管機關定之」，顯與空氣污染防制法第三十二條第三項及毒性化學物質管理法第十六條第二項之規定方式，有相當差異。

(三) 小結

1. 空氣污染防制法第三十二條第三項、水污染防治法第二十一條以及毒性化學物質管理法第十六條第二項關於環保專責單位或人員設置及管理辦法之授權規定，並不統一。
2. 毒性化學物質管理法僅有專業技術管理人員，而無專責單位之規定，亦與空氣污染防制法及水污染防治法之規定不一致。

三、環境用藥專業技術人員設置管理辦法

(一) 相關條文

1. 第一條

本辦法依環境用藥管理法（以下簡稱本法）第十七條規定訂定之。

2. 環境用藥管理法第十七條

環境用藥製造業、環境用藥販賣業及病媒防制業者，應設置專業技術人員。

前項專業技術人員之訓練、資格證照取得與撤銷、設置及執行業務管理辦法，由中央主管機關定之。

(二) 說明

1. 本辦法係環保署依據環境用藥管理法第十七條所訂定，用以分別規範環境用藥製造業專業技術人員、環境用藥販賣業專業技術人員及病媒防治業專業技術人員等三類人員。此類人員之設置管理，與前述環境保護專責單位或人員同，均係重視由私人自我內部管理之一種「企業環境監督制度 (Umweltschutzbeauftragte)」¹。故有關其形式上合憲性、適法性

¹ 由於此類人員係在執行法律規定之環境保護義務，容易與企業利益相衝突，故於此等人員由企業自行設置之設計下，為避免其因執行法定環境保護業務致受

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

及統一性問題，可參照前開環境保護專責單位或人員設置及管理辦法之說明。

2. 「環境用藥專業技術人員」與「環境保護專業人員」之設置、管理，性質上類似，可考慮予以整合規定於同一管理辦法之中²。

(三) 小結

「環境用藥專業技術人員設置管理辦法」與「環境保護專責單位或人員設置及管理辦法」，可考慮予以整合為一管理辦法。

四、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第七條

(一) 條文內容

環境用藥製造業應設置專任環境用藥製造業專業技術人員至少一人；環境用藥販賣業應設置專任環境用藥販賣業專業技術人員至少一人；病媒防治業應設置專任病媒防治業專業技術人員至少一人。

環境用藥製造業於同一場所兼營環境用藥販賣業，其設置之環境用藥製造業專業技術人員得兼任環境用藥販賣業專業技術人員。

環境用藥販賣業得設置領有環境用藥製造業專業技術人員合格證書者擔任環境用藥販賣業專業技術人員。

有來自企業之不當壓力或不利益處置，相關法律宜有相應之補救措施規定（大橋洋一「コミュニケーション過程としての行政システム」收於東京大學社會科學研究所編『20世紀システム5 國家の多様性と市場』（東京大學出版會、一九九八年七月）第一六四頁參照），此當為我將來修法時，所應考慮者。

² 關於除病媒防制業專業技術人員部分，因環境用藥管理法第二十條另外授權訂定之「病媒防制業管理辦法」，固亦可考量是否就此二者予以整合，惟就規範對象之性質言，仍以與環境保護專業人員整合為一較為妥適。

(二) 說明

本法既課與環境用藥製造業、環境用藥販賣業以及病媒防制業設置環境用藥專業人員之義務，則解釋上其應設置之人數當然至少應唯一人，故環境用藥專業技術人員設置管理辦法第七條之規定，應屬多餘。

(三) 小結

本條不妨刪除。

五、環境檢驗測定機構管理辦法

(一) 相關條文

1. 第一條

本辦法依「空氣污染防制法」第二十二條第二項、「水污染防治法」第二十二條第二項及「行政院環境保護署環境檢驗所組織條例」第二條規定訂定之。

2. 空氣污染防制法第二十二條

檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦理本法規定之檢驗測定。

前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、許可證之申請、審查程序、核(換)發、撤銷及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

3. 水污染防治法第二十二條

事業或污水下水道系統採用廢（污）水處理設施、土壤處理或設置管線排放於海洋者，應依規定向直轄市或縣（市）主管機關申報廢（污）水處理設施之操作放流水水質水量之檢驗測定及用電等紀錄。

放流水水質水量之檢驗測定，應委託主管機關審查合格之廢（污）水檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。

(二) 說明

由於環境保護業務經常涉及各種科學技術上之專業事務，為辦理各項環境檢驗測定工作，除由主管機關為之者外，現行法律亦多容許由專業之檢驗測定機構辦理各項污染檢驗測定工作。例如空氣污染防治法第二十二條第二項、水污染防治法第二十二條第二項、毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第二項等均屬之。其中，環保署依前述空氣污染防治法第二十二條第二項³、水污染防治法第二十二條第二項⁴及行政院環境保護署環境檢驗所組織條例第二條⁵之規定，訂有「環境檢驗測定機構管理辦法」，以為各種環境檢驗測定機構管理依據。此種有關各類環境檢驗測定機構之管理，性質上具有共通性，不妨予以統一管理。換言之，其管理辦法之授權依據，除水污染防治法及空氣污染防治法之規定外，至少應可增列毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第二項之規定。

(三) 小結

宜就現行各項環境法律中有關環境檢驗測定機構之規定，例如空氣污染防治法第二十二條第二項、水污染防治法第二十二條第二項、毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第

³ 本條項規定：「前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、許可證之申請、審查程序、核（換）發、撤銷及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之」。

⁴ 本條項規定、「放流水水質水量之檢驗測定，應委託主管機關審查合格之廢（污）水檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之」。

⁵ 本條第六款規定「關於環境檢驗測定服務機構之認可、管理及輔導事項」，為行政院環境保護署環境檢驗所職掌事項之一。

二項等，予以整合制定統一之環境檢驗測定機構管理辦法。

六、環境影響評估法施行細則第六條、第十九條

(一)條文內容

1.第六條

本法第五條所稱不良影響，指開發行為有左列情形之一者；

- 一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。
- 二、危害自然資源之合理利用者。
- 三、破壞自然景觀或生態環境者。
- 四、破壞社會、文化或經濟環境者。
- 五、其他經中央主管機關公告者。

2.第十九條

本法第八條所稱對環境有重大影響，係指左列情形之一者；

- 一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。
- 二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。
- 三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。
- 四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。
- 五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。
- 六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。

七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。

八、其他經主管機關認定者。

(二) 說明

環境影響評估法第五條規定，凡屬同條第一項第一款至第十一款規定之開發行為而對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估。而依同條第二項規定，「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會同有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查」，故開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及作業準則，均授權主管機關訂定命令以為依據。而而行政院環保署亦據此訂有「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」及「開發行為環境影響評估作業準則」二種。前者明定二十九類應實施環境影響評估之開發行為（同條第三條至第三十一條），後者則具體規定依據「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認定應實施環境影響評估之開發行為，其環境影響評估說明書或環境影響評估報告書之製作程序，包括其預防對策、評估事項及各種評估調查之技術規範等。因此，環境影響評估法第五條所規定應實施環境影響評估之「對環境有不良影響之虞」之開發行為，係指因該開發行為之性質、方式、規模、區位、過程等因素，可能對環境造成不良影響，而其可能危害程度有以環境影響評估制度予以事前評估、預防、管理之必要者而言，並非所有對環境有不良影響之虞之開發行為均應實施環境影響評估。基於此一觀點，環境影響評估法施行細則第六條對「不良影響」之說明，實踐上並無任何具體效果；且本法既已授權主管機關訂定開發行為應實施環境影響評估之認定標準、細目，而各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，亦設有環境影響評估審查委員會，某一開發行為應否實施環境影響評估，其認定已有一定機制可資遵循，有無再於施行細則規定何謂對環境有「不良影響」之必要，似有檢討餘地，再者本條規定亦容易與其他相關規定發生不一致情形⁶。又基於相同理由，關於本法施行細則第十九條對本法第八條所稱「對環

⁶ 按本條所稱不良影響共列舉五款情形，而此五款比較環境影響評估法第四條第二款關於環境影響評估之定義，亦即該款規定「環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提

境有重大影響」之解釋，亦有相同疑義。

(三) 小 結

本法施行細則第六條、第十九條之規定係屬多餘。

七、環境影響評估法施行細則第十七條、第十八條、第四十三條

(一) 條 文 比 對

1. 第十七條

本法第七條第三項所稱許可，指目的事業主管機關對開發行為之許可。

2. 第十八條

開發單位依本法第七條第三項舉行公開之說明會，應於開發行為經目的事業主管機關許可後動工前辦理。

3. 第四十三條

主管機關審查環境影響評估說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：

- 一、接受開發。
- 二、有條件接受開發。
- 三、應繼續進行第二階段環境影響評估。
- 四、認定不應開發。

出環境管理計畫，並公開說明及審查」，較之同法施行細則第六款規定更為廣泛。

五、其他經中央主管機關認定者。

(二) 說明

本法施行細則第十七條規定，本法第七條⁷第三項所稱許可，係指目的事業主管機關對開發行為之許可。依此，開發行為不須進行第二階段環境影響評估，並經許可開發者，開發單位應舉行公開之說明會（本法第七條第三項、同法施行細則第十八條參照）。就此一規定言，有若干值得商榷之處，即：

- (1) 關於經第一階段環境影響評估，經審查認為無須進行第二階段環境影響評估之開發行為，其許可開發與否，解釋上目的事業主管機關似有最終決定權。惟若同時考量同法施行細則第四十三條規定於環境影響說明書作成之審查結論，內容應含括綜合評述，其分類包括應否接受開發等事項言，本法第七條第三項所謂不須進行第二階段環境影響評估並「經許可」者，若依同法施行細則第十七條規定解為係指目的事業主管機關對開發行為之許可者，將使前述施行細則第四十三條之規定不具任何實益。
- (2) 且既已依本條項規定許可該開發行為，則同法第七條第二項關於對環境影響說明書所作成審查結論之公告、第三項關於應舉行公開之說明會等規定是否因而流於空洞，其結果並使第一階段環境影響評估之效果不彰，亦有檢討必要⁸。

⁷ 本條規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響評估說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查」，「主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限」，「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會」。

⁸ 按本法第七條第二項關於審查結論之公告、第三項關於舉行公開之說明會等規定，除同法施行細則第三十條規定應將該公告於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示且其公告期間至少為十五日，以及第十八條與第二十二條規定舉行說明會之程序外，並未對其詳細內容與效果有進一步規定，僅於第二十三條規定其違反之處罰。因此，第七條第二項及第三項之規定，其實際內容頗為貧乏。

- (3) 依本法第十四條第一項規定，「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」，其中關於環境影響說明書部分，經作成審查結論，是否即已符合本條所謂「完成審查」，解釋上亦有疑義⁹。因此，本法第七條第三項所稱許可究係何指，容易造成解釋上之困難¹⁰。
- (4) 此外，依本法第七條規定並未有「認可」之文字，然第二十二條卻規定：「開發單位未經主管機關依第七條或依第十三規定作成『認可』前……」，二者間存有不一致情形。其中，如第七條第三項之許可與第二十二條之認可係屬同一事項，則第七條所稱許可應指依主管機關對開發單位依審查結論修正作成之環境影響評估說明書所為認可，此一解釋，亦與本法施行細則第十八條規定不同。

⁹ 按依本條規定，目的事業主管機關所為開發行為之許可，仍須受審查結論之拘束（學者有稱此為「環境影響評估否決權制」者，葉俊榮「政府再造與制度興革：以環境影響評估為例」收於經社法制論叢第二十三期，八十八年一月，第二十二頁、二十三頁參照），則本法施行細則第十七條將本法第七條所稱許可解為目的事業主管機關對開發行為之許可，如前所述因許可與否目的事業主管機關應受審查結論之拘束，則目的事業主管機關是否許可就其考量因素而言，因關於環境影響評估部分已於作成審查結論，構成給予許可之前提要件而無裁量餘地，故其他得考量之因素與本法第七條第三項應舉行公開之說明會二者間，並無制度上關聯性，則本法施行細則第十七條之解釋其實益究竟為何，頗難理解。

¹⁰ 依環保署八十六年十一月五日環署綜字第六六五四一號函認為環境影響評估法所稱目的事業主管機關之開發行為許可包括開發同意、開發許可、雜項執照許可及建造執照許可等行為，換言之，主要指經環境影響評估審查後，目的事業主管機關所發給有關該開發行為所涉及之許可，初不限於對開發行為本身之許可，除開發行為之許可外，其他各種許可有無要求亦應受環境影響評估審查結論之拘束必要，亦即有無必要將所謂開發行為之許可作如上函釋般予以擴張解釋，亦值得檢討（類似情形亦發生於備受詬病之「營利事業統一發證辦法」之規定，其將營利事業登記、建築法與消防法等有關公共安全審查、都計法令審查予以整合為一之情形）。

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

換言之，(1)正本清源之道，本法第七條第三項之規定宜作適度修正，使其意義臻於明確，以免造成適用上之困擾。(2)於未能修改現行法律之當前情形下，關於前開施行細則第十七條對本法第七條第三項所稱許可之規定，與同條第二項審查結論之公告、第三項之舉行說明會、以及同法施行細則第四十三條等規定內容，能否互相整合而不發生矛盾情形，亦有檢討之必要。

(三) 小 結

- (1) 於立法政策上言，本法第七條第三項之規定宜作適度修正，使其意義臻於明確，以免造成適用上之困擾。
- (2) 於未能修改現行法律之當前情形下，關於前開施行細則第十七條對本法第七條第三項所稱許可之規定，與同條第二項審查結論之公告、第三項之舉行說明會、第十四條第一項、以及同法施行細則第四十三條等規定內容，能否互相整合而不發生矛盾情形，亦有檢討之必要。
- (3) 本法第七條規定與第二十二條規定不一致，宜予以統一。

八、環境影響評估法施行細則第三十六條

(一) 條 文 修 改

本法第十六條第一項所稱之變更原申請內容，係指本法第六條第二項第一款、第二款、第四款、第五款及第八款或本法第十一條第二項第一款、第二款、第四款、第五款、第八款及第十款至第十二款之內容有變更者。

(二) 說 明

本法第十六條規定，已通過之環境影響說明書或評估書之內容，非經主管機關及目的事業主管機關之核准，不得變更原申請內容。依本法施行細則第三十六條之規定¹¹，關於替代方案之變更，於環境影響評估書部分，為變更原申請內容；

¹¹ 按環境影響評估法除環境影響評估書初稿外，關於環境影響評估書（即第十三條規定依審查結論修正評估書初稿後所作成之評估書）之應記載事項，並未有

反之，關於環境影響評估書部分，則不認為係變更原申請內容，就此一部分言，二者並不一致，其原因何在，難以理解。

(三) 小結

(1) 本條關於替代方案之變更，於環境影響評估書部分，規定為變更原申請內容；反之，於環境影響評估書部分，則不認為係變更原申請內容，就此一部分言，二者並不一致。

九、空氣污染防制基金收支保管及運用辦法

(一) 說明

原空氣污染防制法關於空氣污染防治費之徵收、主要係以八十一年二月一日修正公布之舊空氣污染防制法第十條為其法源依據，然當時僅規定「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用」（第一項），而有關詳細徵收細節則授權中央主管機關會商有關機關訂定行政命令（第二項）。主管機關基於此一授權，除分別定有「空氣污染防制費收費辦法」以及基於前開收費辦法所公告或訂定之其他相關法令（如收費費率之公告、公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法等）外，並於舊空污法施行細則第十四條明定「空氣污染防治費專款專用」以及「成立基金管理運用」（基於此一授權並訂定有「空氣污染防制基金收支保管及運用辦法」）二項原則。關於上述規定，由於涉及人民財產權之侵害，以及主管機關所訂定相關行政命令是否逾越母法授權範圍爭議。對此一爭議，嗣經司法院作成釋字第四二六號解釋認為空氣污染防制費性質上屬於特別公課，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如法律授權以命令訂定者，其授權應符合具體明確之標準；又關於費率類別¹²、支出項

進一步規定，解釋上固可準用第十一條規定，惟二者仍應予以明確區分。依此，第十六條第一項所稱「評估書」應係指第十三條之經修正後作成之評估書而言，本法施行細則第三十六條並未予以明確劃分，容易造成疑義。

¹² 對於已開徵部分之費率類別，本解釋認為既已由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立

目等，涉及地方政府之權限，應如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範，且其管理運用不得悖離徵收特別公課之目的。因此，八十八年一月二十日修正空氣污染防治法時，為杜絕上開爭論，乃將如徵收對象、徵收機關、收費費率、之用項目、管理運用、減免獎勵等事項，予以明定（第十六條至第十九條參照），並將舊空污法施行細則第十四條規定刪除，大幅減少有關空氣污染防治費制度相關法令之合憲性或適法性爭議。惟現行空污法施行細則既已將原施行細則有關空氣污染防治費部分（第十四條）予以刪除，而空氣污染防治費收費辦法、空氣污染防治費收費費率、營建工程空氣污染防治費收費費率、公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法、公私場所固定污染源申請空氣污染防治費減免辦法等相關規定，亦已配合修正；然其他如空氣污染防治基金收支保管及運用辦法，則未配合修正，其雖未必因而當然失效，惟其規定是否符合現行空氣污染防治法之規定，仍應配合檢討修正，以免存留有不統一之情形¹³。

(二) 小結

空氣污染防治基金收支保管及運用辦法雖係依（舊）預算法第十九條（現行法第二十一條）規定訂定，惟空氣污染防治法第十八條第三項既已有特別之授權規定，上開辦法自應配合修正，以免存留有不統一之情形，其未配合修正雖未必因而當然失效，惟其規定是否符合現行空氣污染防治法之規定，仍有檢討餘地。

十、固定污染源設置變更及操作許可辦法第十八條

(一) 條文內容

法院審議通過後實施，故與憲法尚無違背。

¹³ 例如有關空氣污染防治基金收支保管及運用辦法，其第一條明定係依（舊）預算法第十九條（新法第二十一條）規定訂定，亦即由「行政院定之並送立法院」，惟空氣污染防治法第十八條第三項已規定「由行政院及直轄市、縣（市）政府分別定之」，故上開辦法亦應隨同修正。

本辦法修正施行前，主管機關已受理之各項許可申請者，其審查、檢測及其他通知期限，仍依本辦法修正前之規定為之。

(二) 說明

此一固定污染源設置變更及操作許可辦法係依空氣污染防制法第二十四條第三項規定訂定，除空氣污染防制法第六十九條明定於依第二十四條第一項指定公告前設立之固定污染源，應自公告日起二年內，依本法第二十四條第二項申請操作許可證，而具溯及效果外，對於固定污染源設置變更及操作許可辦法修正前，已受理之各項許可申請，應如何適用上開辦法，同辦法第十八條規定，有關審查、檢測及其他通知期限，仍適用修正前之規定¹⁴，亦即適用從舊原則。此一規定，就法規有變更時應如何適用，固有明確其過渡規定之必要，惟如相關法律已規定者，除性質上無適用餘地外，似無排除之必要。準此，中央法規標準法第十八條關於各機關受理人民聲請許可案件應如何適用法規，以規定從新從優原則¹⁵。準此，本辦法第十八條之規定與中央法規標準法第十八條規定未盡一致。

(三) 小結

本辦法第十八條之規定與中央法規標準法第十八條規定未盡一致。

十一、空氣污染防制法第二十條、廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第一條、第十二條

¹⁴ 本條規定之「審查、檢測及其他通知期限」，究何所指，並不明確，能否解決法規適用問題，恐有疑問。

¹⁵ 本條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規」。其中，所謂「處理程序」，一般係指主管機關處理人民聲請許可案件之程序，不包括行政救濟程序（行政法院六十二年度判字第五〇七號判例、七十二年度判字第一六五一號判例參照）。

(一) 條文內容

1. 空氣污染防制法第二十條

公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。

前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。

2. 廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第一條

本標準依「空氣污染防制法」第二十條第二項規定訂定之。

3. 第十二條

地方主管機關得依局部地區特殊需要，另訂較嚴格之排放標準報請中央主管機關核定後發布之。

(二) 說明

廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準，係依空氣污染防制法第二十條第二項訂定，依該項規定，無論係由中央主管機關訂定之排放標準，抑或由直轄市、縣（市）所訂定個別較嚴之排放標準，程序上均須會商有關機關。因此，前開排放標準第十二條關於地方各級主管機關訂定較嚴之排放標準規定報請中央主管機關核定者，中央主管機關雖未必因而無須依空氣污染防制法第二十條第二項規定會商有關機關後核定，然畢竟與授權母法規定不同，容易引起誤會，造成不統一之情形。

(三) 小結

廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第十二條關於地方各級主管機關訂定較嚴之排放標準部分，規定應報請中央主管機關核定者，中央主管機關雖未必因而無須依空氣污染防制法第二十條第二項規定會商

有關機關後，然畢竟與授權母法規定不同，容易引起誤會，造成不統一之情形。

十二、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第一條

(一) 條文內含之相關條文

1. 第一條

本標準依「空氣污染防制法」第二十條第二項、第二十一條第二項、第三項及第二十三條第二項規定訂定之。

2. 相關條文

(1) 空氣污染防制法第二十條

公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。

前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。

(2) 第二十一條

公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況；其經指定公告應連線者，其監測設施應與主管機關連線。

前項以外之污染源，主管機關認為必要時，得命其自行或委託檢驗測定機構檢驗測定。

前二項監測或檢驗測定結果，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。

第二項檢驗測定方法，由中央主管機關定之。

(3) 第二十三條

公私場所應維持其空氣污染防治設施或監測設施之正常運作；其固定污染源之最大操作量，不得超過空氣污染防治設施之最大處理容量。

固定污染源空氣污染防治設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，應符合中央主管機關之規定。

(二) 說明

此一廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準係於八十六年八月六日開始納入管制，依八十六年訂定之廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第一條規定，係基於舊空氣污染防治法第十一條第二項、第十二條第三項以及第十三條第二項規定訂定，空氣污染防治法修正後，上開排放標準乃於八十八年四月十四日隨同修正，並於第一條明定其訂定依據為空氣污染防治法第二十條第二項、第二十一條第二項、第三項、第二十三條第二項。其中，第二十條第二項相當於舊法第十一條第二項，第二十一條第三項相當於舊法第十二條第三項，第二十三條第二項相當於舊法第十三條第二項，其中授權依據，增列第二十一條第二項，則為舊排放標準所無。比較空氣污染防治法第二十一條與舊法第十二條規定觀之，舊法第十二條第四項關於「檢驗測定機構管理辦法由中央主管機關定之」之規定，新法改列第二十二條詳細規定，此外，新法關於指定公告以外之污染源，其檢驗測定方法，則於第二十一條第四項明定由中央主管機關定之，此為舊法所無。準此，上開廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準中，關於戴奧辛之檢驗測定規定部分（如第八條），其授權依據因新法第二十一條第四項已有授權規定，實不宜援用舊空氣污染防治法時代作法，以（新法）第二十一條第二項、第三項規定為授權依據。

(三) 小結

廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第一條有關授權依據之規定，因新法第二十一條第四項已有授權規定，實不宜援用舊空氣污染防治法時代作法，以（新法）第二十一條第二項、第三項規定為授權依據。

十三、固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要第一點

(一) 條文與舊法相關規定

1.第一點

一、為規範固定污染源空氣污染物連續自動監測設施（以下簡稱監測設施）之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，特依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第二十一條第三項及第二十三條第二項規定訂定本要點。

2.相關規定

(1) 空氣污染防制法第二十一條第三項

前二項監測或檢驗測定結果，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。

(2) 第二十三條第二項

固定污染源空氣污染防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，應符合中央主管機關之規定。

(二) 說明

依本管理要點第一點規定，其係基於空氣污染防制法第二十一條第三項及第二十三條第二項規定訂定。因此，就所訂定之固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點此一名稱言，其中第二十三條第二項既有明確授權規定，則其訂定之命令依中央法規標準法第三條規定，其名稱應為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則，而非「要點」。

(三) 小結

就固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點此一名稱言，其中第二十三條第二項既有明確授權規定，則其訂定之命令名稱應依中央法規標準法第三條規定辦理，而非以「要點」稱之。

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

十四、固定污染源自行或委託檢測頻率及申報管理要點

(一) 相關條文

1. 第一點

一、為促使公私場所了解其固定污染源空氣污染物排放狀況，並利於主管機關管制污染源，達到排放減量之目的，特依空氣污染防治法第二十一條第二項及第三項訂定本要點。

2. 空氣污染防治法第二十一條第二項、第三項

前項以外之污染源，主管機關認為必要時，得命其自行或委託檢驗測定機構檢驗測定。

前二項監測或檢驗測定結果，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。

(二) 說明

同上述固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點之說明。

(三) 小結

同上。

十五、公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點

(一) 相關條文

1. 第一點

一、本要點依「空氣污染防治法」（以下簡稱本法）第二十六條第二項規定訂定之。

2.空氣污染防治法第二十六條第二項

前項許可程序及許可排放空氣污染物之總量及濃度，應符合中央主管機關之規定。

(二) 說明

同上述固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點之說明。

(三) 小結

同上。

第六章 個別環境保護法規之統一性審查

第七章 結論與建議

第一節 結論

一、權力分立與權限劃分

此一部分，除應注意憲法或組織法之有關規定外，另如最近公布施行之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、地方制度法等，關於中央與地方職掌，均有變動，於現行其他相關環境專業法規（如噪音管制法第三條、第四條、第五條、第二十一條等）修正前，有關其涉及組織權限規定部分，應如合與地方制度法等法律做一妥適調整，必須進一步檢討。此一中央與地方權限劃分問題，同樣亦出現於各專業環境法律之施行細則中。

其次關於憲法第八十六條第二款規定之專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之問題。八十七年五月八日司法院大法官曾作成釋字第四五三號解釋，就商業會計法第五條第四項授權中央主管機關認可商業會計記帳人之資格部分，認為商業會計記帳人屬憲法第八十六條第二款之專門執業及技術人員，而宣告違反憲法規定。則本號解釋對於現行若干環境保護專業人員之管理，發生何種影響，亦有檢討餘地。

茲整理說明此一部分結論如下：

(一)組織調整與地方自治

例如依八十七年十二月二十八日公布之「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第五項授權訂定之「行政院環境保護主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整表」（以下稱「功能業務與組織調整表」）（以八十八年六月三十日台環(88)第二五四四〇號令公布，並自同年七月一日生效），固就台灣省或省政府主管或執行事項，得以命令予以調整。惟此係指相關法律未修正前之過渡措施，若相關法律業已修正，解釋上自不能再依該命令劃分中央與地方權限。茲說明如下：

第六章 結論與建議

1. 據此，地方制度法已於八十八年一月二十五日公布實施，且空氣污染防治法亦已於同年月二十日修正通過，則有關空氣污染防治事項之權限劃分，自應依上開二法律解決，自無再依上開命令之劃分調整之理¹。因此，上開功能業務與組織調整表中，就空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法第二條第一項、第三條、第四條、第五條第一項、第三項、第七條第二項、第十條及第十一條中原規定台灣省或台灣省政府之權限部分，予以調整劃分者，顯然不當。同理，廢棄物清理法已於八十八年七月十四日修正公布，惟其原舊法第三十五條授權省主管機關擬定施行細則之規定，並未隨同修正而仍保留，則解釋上應認為立法者仍授權省訂定施行細則，就此點而言，前開功能業務與組織調整表將前開第三十五條之權限劃歸中央主管機關訂定之規定，應認已與廢棄物清理法牴觸。
2. 於地方制度法公布施行後，依同法第三十條、第四十三條規定，無論係自治事項抑或委辦事項，自治條例若無其他法律之授權或依據，均不得牴觸憲法、法律或法律授權訂定之命令。準此，原水污染防治法第七條第二項以及放流水標準第六條關於省主管機關得擬定個別較嚴之放流水標準之規定，其後於功能業務與組織調整表中，改由縣市訂定者，其單純以法規命令（即調整表）之規定，而使縣市訂定之命令（各縣市放流水標準）得以牴觸中央法規（中央放流水標準）者，是否符合上開地方制度法之規定，存有疑問。

¹ 亦即，除於各專業環保法律中有特別規定者外，其有關中央與地方權限之調整，至少應儘量考慮地方制度法第二十一條（跨二以上地方自治團體之事項，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理）及第二十二條（涉及中央或其他自治團體之權限之事項，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定）規定，為其程序上基本要求。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

(二) 施行細則與權限劃分

關於各專業法律有關中央與地方權限劃分問題，我國行政慣例上，向來係於施行細則中予以具體明定，此一做法，嚴格而言，未盡符合地方自治之要求，且於該施行細則有關權限劃分之規定，與地方制度法及其相關法規發生衝突時，如何處理，亦容易產生問題。

(三) 各種環境專業技術人員之管理與憲法第八十六條第二款之專門職業人員資格之考選銓定

水污染防治法第二十一條、空氣污染防制法第三十二條第三項及毒性化學物質管理法第十六條第二項，關於環境保護專責人員之管理；環境用藥管理法第十七條第二項關於環境用藥專業技術人員之管理等規定，依釋字第四五三號解釋之精神，是否已侵害考試院依前開憲法規定之權限，非無疑義。

(四) 其他自屬自治事項之問題

例如：

1. 空氣污染防制法第五條、第六條關於空氣污染防制區之劃定，一律改由中央劃定並公告，是否符合地方自治之精神，有進一步檢討必要。
2. 同理，空氣污染防制法第五條第三項關於空氣品質標準規定由中央主管機關訂定，而排除各級地方主管機關訂定權限之部分，亦與地方自治精神有違。

二、環保法規合憲性部分

按有關個別環境法規之合憲性問題，整體而言，主要有如下問題：

(一) 違憲疑義之一般性說明

1. 授權明確性原則之違反

此一情形，主要導因我國立法者習慣以概括授權方式，授權行政機關訂定相關行政命令而衍生。此外，我國授權法律之規定，普遍過於粗糙，就授權之目的、內容及範圍等事項，往往無法自授

第六章 結論與建議

權法律本身得知，縱觀察整體法律之規定，亦未必能獲致清晰觀點。此一問題，於將來修正相關法律時，應儘量予以修正配合。

其次，於司法院大法官已對某一事項之授權明確性要求，已有具體說明者，有關法律之規定，自應符合其要求。例如，有關基於污染者付費原則，而對各種污染源徵收特別公課之部分，釋字第四二六號解釋要求關於其徵收目的、對象、用途，應以法律定隻，如授權以命令規定者，其授權應符合具體明確之標準，又關於徵收費率類別、支出項目等，因涉及地方政府之權限，考量如何因地制宜，逕以法律為必要之規定。基於本號解釋，空氣污染防治法就該空氣污染防治費之徵收問題，並已改於法律中予以明定（第十六條至第十九條），則其他相關法律，例如水污染防治法關於水污染防治費之規定、廢棄物清理法關於廢棄物回收清除處理費之規定等，將來修正時，自宜為適當修正使其符合上開解釋之要求。

又最近釋字第四八八號解釋，將授權明確性原則之要求，擴張及於相關程序及司法救濟途徑之明確性問題，其爾後發展亦值得留意。

2. 處罰（罪刑）法定原則之違反

就環境行政手法之類型言，規制性手法無論係就我國抑或其他國家，均為最被廣泛運用者。因此，此類法律既涉及人民權益事項，其規定基於法律明確性原則，自應儘量舉體明確，以免發生適用上之疑義。尤其於對人民違反行政法上義務，而欲施以一定之制裁時，不僅各該規制法規之構成要件內容，就該應負處罰責任之人為何而言，更應具體明確明定，以符合處罰法定原則。就此而言，我相關環境法律之規定是否符合此一要求，普遍存有疑義。亦即，各環境法律普遍以例如開發單位、公私場所、工商廠（場）等概念為規制對象，而上開概念雖個別法律中有進一步規定其內容，然因該單位或場所並非有權利能力之人，不具有法律上人格，無法成為處罰之對象，則各環保法律中以類似上開單位或場所為處罰對象者，究竟應以何人為處罰對象，即有不明確情形。就此點而言，我現行環境法律之規定，實宜配合修正。亦即，或於各該概念之定義中，明定其應負責任之人，或於各該處罰條文中，明確規定，始符合處罰法定原則之要求。

3. 禁止溯及既往原則之違反

此一情形，主要係因人民環境污染行為，通常具有持續性質，因此，凡相關環境法規有修正或變更時，對於修正或變更生效後之規定，通常亦適用於其嗣後之排放污染行為（不真正溯及既往）。然問題在人民為符合相關排放污染標準或其他規制義務，往往須投注相當人力、物力與財力，以改善其生產設施或設置或增修相關防污設備或措施，就此情形，如相關環境法規發生變動者，如適用其各該新法規者，有違反人民信賴或過渡侵害人民財產權之虞。就此一問題，我國少數環境法律，固然已有若干過渡措施規定，然整體而言，此一情形，仍普遍存在。此種溯及適用情形，是否妥適，固應就具體個案檢討，而非一律視為違反法律不溯及既往原則；然基於釋字第四六五號解釋之精神，其合憲性仍非無疑義。就此點而言，解決之道，除儘量於各專業法律中予以具體明定外，技術上，似可考慮與各項經濟性誘因配合，以達實際上溯及適用之效果。換言之，對於新舊污染源，視其所排放污染物對環境影響之大小，於經濟上予以差別處理，使其邊際污染防制成本低於邊際污染排放成本，當能達成類似功能。

(二) 違憲疑義之個別具體法令規定之說明

1. 應以法律規定之事項

例如：

- (1) 環境影響評估法關於完成環境影響評估後開發前，發生有情事變更情形，應如何處理，漏未規定，例如得否撤銷對原評估書之認可、抑或要求重為環境影響評估或得修改原審查結論等，涉及開發單位之權益，應於法律中予以明定。
- (2) 「土壤處理標準」因直接涉及人民權益，宜於法律中予以明定或有授權規定。

2. 宜以法律規定之事項

例如：

第六章 結論與建議

- (1)關於環境保護工程業之管理、環境團體之設立許可及監督，目前均以命令加以規範，例如環境保護工程業管理規則、環境保護財團法人設立許可及監督準則等。就該等命令言，涉及是否無法律之授權或依據而侵害人民權益之問題（即命令之適法性問題），然就上開營業或團體之管理，相對於環境保護之重要性言，則涉及是否宜有單獨法律或法律授權訂定管理法規之問題（即合憲性問題）。
- (2)關於環境影響評估之對象事業、評估項目、實施主體、評估程序等事項，除環境影響評估法之部分規定外，目前均分別規定於開發行為環境影響評估作業準則、政府政策環境影響評估作業準則等行政命令，鑒於此類事項之重要性，以及其所牽涉各機關權限調整與各方利益衝突範圍之廣泛與複雜性而言，似有於法律中進一步詳細規定之必要。此一問題，若同時考量現行上開命令之內容，多屬程序性規定，其是否構成行政程序法之例外規定（同法第三條第一項參照），以及是否符合釋字第488號解釋之精神時，上開事項，有於相關法律進一步明確規定或為更詳細之授權之必要。
- (3)現行水污染防治法施行細則中有關污泥之管理部分，涉及人民權益，宜於法律中明定或授權。同理，關於廢棄土石方處理問題，似亦宜廢棄物清理法中進一步明定。

3.違反法明確性原則疑義部分

- (1)環境影響評估法第七條第三項所規定之「許可」，究指「目的事業主管機關之許可」抑或指「環評主管機關之許可」，並不明確。
- (2)環境影響評估法第十四條第一項關於環境影響評估說明書未經「完成審查」不得為開發行為許可之規定，是否指經依同法第七條第二項作成審查結論即為完成審查，若聯結同法第七條第三項所稱許可係指「目的事業

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

主管機關之許可」而言時，則何謂「完成審查」，其意義亦不明確。

(3)水污染防治法第八條規定污泥應「妥善處理，不得任意放置或棄置」，以及同條及第二十八條第二款規定之「污泥」之意義如何，因均涉及適用同法第三十八條、第四十九條處罰規定，而具有強制性，故上開條文之規定應避免過於籠統（如第八條）或有於必要立法明定其意義（如污泥之定義）。

(4)水污染防治法第十八條關於授權中央主管機關訂定事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法之規定，其授權目的、內容及範圍均欠缺明確。

4.違反制度目的部分

例如，關於污染防制（治）費等特別公課，應符合污染者付費原則及專款專用原則，業經釋字第四二六號解釋在案，則空氣污染防制法第十八條第一項第三款、第十款關於污染防制費支用項目之規定，是否符合污染者付費原則，值得商榷。

5.違反平等原則部分

例如空氣污染防制法第十九條第一項關於對固定污染源空氣污染防治費之減免及獎勵之規定，不及於對移動污染源之減免或獎勵，似有違反平等原則之疑義。

三、環保法規之適法性部分

關於環保法規之適法性，主要集中於授權與否、如何授權、授權目的、內容等事項，應如何判斷問題。就有關命令而言，主要即指是否已經授權、其訂定是否符合授權方式、其內容是否符合授權之目的、範圍等問題。亦即：

如個別法律中之授權規定，係如「xx施行細則」、「xx組織規程」、「xx辦事細則」、「xx排放標準」、「xx收費辦法」等方式者，一般容易判斷是否已有授權。此時，其主要問題並非在於有無授權，通常係在該基於授權訂定之法令，其訂定方式是否符合授權

第六章 結論與建議

母法規定之方式（如組織、程序、名稱等），以及該命令之內容是否符合授權目的與範圍（適法性審查）。其中，尤其關於法令訂定之方式（如應否會商、會同其他機關而訂定或應否送上級機關備查等）是否符合授權母法之規定，最容易發生問題。

再者，個別授權法律中並無明確之授權，僅規定xx事項應符合相關主管機關之「規定」者。關於此一部分，是否應認為已有法律之授權，頗有疑問，實務做法亦不一致。就法律本身用語言，雖僅規定某一事項應符合主管機關之「規定」，解釋上固得認為立法者對於該等事項，因屬涉及人民權益之事項，而有授權行政機關訂定法規命令之意思（是否符合授權明確性要求則為另一問題），從而宜以符合中央法規標準法之命令形式為之，以免行政部門藉以規避立法機關監督，惟實踐上未盡然符合此一要求。又其若非以法規命令形式出之，縱其性質認為仍屬職權命令或行政規則之一種，姑不論其是否符合立法者之意思，就對之所為合憲性、適法性審查而言，即須受更嚴格之審查。

茲整理說明此一部分結論如下：

(一)程序適法性部分

1.法規生效日期之程序瑕疵

例如，依「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條第五項訂定之「行政院環境保護主管法律及中央法規配合台灣省政府功能業務與組織調整表」，其發文日期暨字號為八十八年六月三十日以台(88)環字第二五四四〇號令，規定生效日期為八十八年七月一日，而該命令刊登公報日期為八十八年七月二十一日，其關於法令之生效，顯然未考慮到達主義之要求。

2.命令訂定程序問題

例如：

(1)如關於土壤處理標準之訂定，依事業水污染防治措施及排

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

放廢（污）水管理辦法第二十四條，原規定由省主管機關會商目的事業主管機關擬定，其後於功能業務與組織調整表改由中央主管機關辦理，而無須會商相關目的事業主管機關，就其訂定程序刪除目的事業主管機關之參與部分，是否妥適，非無疑問。

- (2)又如關於空氣品質標準之訂定，係由中央主管機關會商有關機關後訂定（空污法第五條第二項），然關於符合空氣品質標準之研判準則、空氣品質監測之標準方法，解釋上亦宜由中央主管機關會商有關機關訂定，然上開標準第四條及第五條卻一律規定由中央主管機關訂定，此不無程序上瑕疵。

(二)法規訂定權限問題

例如：

1.無權限

- (1)關於土壤處理標準應由何機關訂定，水污染防治法並無明確規定，準此，事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二十四條規定由省主管機關會商目的事業主管機關擬定者（其後於功能業務與組織調整表改由中央主管機關辦理），其命令訂定權限係依何種標準決定，即有疑問。換言之，就現行「土壤處理標準」言，其訂定係屬無權限。
- (2)環境檢驗測定機構管理辦法之授權依據，嚴格而言，僅有空氣污染防治法及水污染防治法二法律，故其規範內容應不能包括空污法及水污法以外之其他各項環境檢驗業務。準此，本辦法之規範內容如涉及空污法及水污法以外之事項者，例如同辦法第九條第一項，即有逾越授權目法規範圍之虞。
- (3)又如關於毒性化學物質之運作，嚴重涉及人民之生命、身體、健康，基於對因毒性化學物質運作致上開權益受損之

第六章 結論與建議

無辜第三人，自設計一套完善而周全之保障制度，例如強制投保第三人責任保險屬之。惟因強制投保第三人責任保險，係直接侵害或限制人民權利或課予義務，應有法律之依據或授權始得為之。準此，「運作毒性化學物質強制投保第三人責任保險實施要點（八十八年三月三十一日）」，並無法律之依據或授權，顯然違法。

2. 違反再授權禁止原則

例如，「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗測定機構管理辦法」係依「交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法」第三條第三項及「機動車輛噪音管制辦法」第三條第二項授權訂定，屬於再授權訂定之命令。於此一再授權之情形，除原（第一次）被授權訂定命令之機關與再（第二次）被授權訂定命令之機關均相同者外，原則不得為再授權。按空氣污染防治法第三十八條授權訂定之「交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法」以及噪音管制法第九條第三項授權訂定之「機動車輛噪音管制辦法」，均明定由「中央主管機關會同交通部訂定」，然其後經再授權訂定之「機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法」卻僅由中央主管機關訂定，因此，有關空氣污染檢驗及處理辦法第三條第三項及機動車輛噪音管制辦法第三條第二項之再授權規定，顯與再委任禁止原則有違，而據上開再授權規定訂定之機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法，則有權限上之瑕疵。

3. 非授權依據

例如：

- (1) 環境檢驗測定機構管理辦法第一條明定其授權依據除空氣污染防治法第二十二條第二項及水污染防治法第二十二條第二項外，尚包括「行政院環境環境檢驗所組織條例」第二條。其中關於以環保署環檢所組織條例為授權依據部分，顯然不當。

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

- (2) 固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點以空氣污染防治法第二十一條第三項作為訂定依據之一，顯然不當。
- (3) 水污染防治法施行細則第四十七條第二項關於預鑄式水污染防治措施審查作業規範之規定，其授權依據應為建築技術規則，而非水污染防治法。

4. 變更授權權限

如水污染防治法施行細則第四十七條第一項規定，除侵犯中央建築主管機關及其他目的事業主管機關之法定職權外，亦有變更原來母法所授權之機關之嫌。

(三) 法規命令逾越授權母法或增列母法所無限制，或職權命令或行政規則規範事項或不應有法律之依據或授權

例如：

1. 環境檢驗測定機構管理辦法第十六條第一項、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第十五條第一項、環境保護工程業管理規則第二十條、環境影響評估法施行細則第四十一條關於行政檢查之規定，應有法律之依據或授權始得為之。
2. 應否或如何規範，授權母法無明確規定，致生是否逾越授權母法規定之嫌疑者：
 - (1) 關於環境影響評估法施行細則第十四條規定提出替代方案重新送審時，要求不得與原審查認定不應開發之理由牴觸部分；
 - (2) 同施行細則四十二條規定「開發期限之限制」部分；
 - (3) 空氣污染防治法施行細則第三十八條至第四十條有關復工時之試車義務、水污染防治法施行細則第二十三條、第六十七條之試車計畫或試車評鑑義務等規定；

第六章 結論與建議

- (4)同法施行細則第四十七條第四款關於得剝奪同法第六十五條限期改善期限利益之事由；
- (5)空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法附件三、附件四關於得禁止各級學校、幼稚園及托兒所戶外活動或停課之規定；
- (6)水泥業空氣污染物排放標準第六條關於煙囪最低高度之限制；
- (7)關於公私場所固定污染源申請空氣污染防制費減免辦法第九條第二項關於申請減免而有虛偽記載者五年內不得再申請硫氧化物除去效率核定之規定；
- (8)公私場所固定污染源排放空氣污染物總量及濃度許可管理要點第三點關於申請排放總量及濃度許可之資格限制規定；
- (9)水污染防治法施行細則第十七條、第十八條第一項關於事業設立或變更時，於應先檢具水污染防治措施計畫經地方主管機關審查核准之事業種類、規模及範圍等事項、同施行細則第二十八條關於應依同法第十四條申請污水排放許可證之污水下水道種類等規定；
- (10)水污染防治法施行細則第四十八條第一項規定之申報勘驗義務；
- (11)事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法第二條第二款關於「視為稀釋」之規定、第八條第四款關於設置獨立專用電表義務、第二十條關於可採行土壤處理之事業、第二十三條關於土壤處理系統之許可要件、第二十四條第二項關於土壤處理標準之授權、第二十七條關於採樣義務、第五十四條關於廢污水繞流排放禁止義務之規定；
- (12)廢污水排放收費辦法第十一條第三項關於得委託自來水機構或其他機構協助代收水污染防治費部分；

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

等，授權母法均無明確規定，有逾越授權母法之嫌。

3.無法律依據而有制裁規定

(1)環境保護專責單位或人員設置及管理辦法（本辦法基於空污法、水污法及毒物法之授權訂定）第二十二條關於對廢水處理專責人員違法法定義務得撤銷合格證書之規定部分，逾越水污染防治法第二十一條之授權。

(2)環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條第一項第四款、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第十八條第向第四款後段，將「其他違反有關環境保護法規規定，情節嚴重者」，列為撤銷專責人員合格證書情形之一，亦欠缺法律之明確授權，而與釋字第四三二號解釋意旨有違。

4.無法律之依據而限制或增加人民義務：例如，水污染防治法第四十五條規定，關於增列未管制項目之申報義務或增加已管制項目之檢測、記錄及申報頻率之規定，顯無法律之依據而限制人民權益。

5.環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第二十二條第二項、環境用藥專業技術人員設置管理辦法第十八條第二項、環境檢驗測定機構管理辦法第二十一條第二項、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第二十一條第二項規定，無法律之授權而限制人民之工作權。

6.環境檢驗測定機構管理辦法第二十條至第二十二條、機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第二十一條第一項、環境保護工程業管理規則第二十四條第一項，無法律之依據或授權，而訂定制裁性條款。

7.關於營業或機構之設立條件，或各種專業人員資格之限制，如無法律之依據或授權，其限制應符合規範目的。

第六章 結論與建議

準此，機動車輛排放空氣污染物及噪音檢驗機構管理辦法第三條關於檢驗機構設立條件之限制、環境工程業管理規則第六條第一項、第七條第一項關於環境保護工程業設立條件之限制、環境保護財團法人設立許可及監督準則第六條關於環境保護財團法人之設立條件等規定，是否符合規範目的，均有進一步檢討必要。

- 8.關於經處以限期改善命令後，其是否完成改善，除法律已有明文規定者外，以其是否提出完成改善報告或其他證明文件並經檢查合格為判斷標準部分，例如，環境影響評估法施行細則第四十五條第一項、水污染施行細則第六十四條、第六十五條、噪音管制法施行細則第二十一條、飲用水管理條例施行細則第十七條等規定，有增列法律所無限制之虞。此外，其上開完成改善報告或其他證明文件之提出義務，縱有法律之明文規定，於適用上亦容易發生一事二罰之疑慮，例如空氣污染防治法第六十四條第一項及同法施行細則第四十二條、第四十三條規定等。

(四) 違反平等原則部分

例如：

- 1.環境保護專責單位或人員設置及管理辦法第十二條第四項關於二以上事業共同設置專責單位或人員之規定部分，其設置之員額與一般單獨設置之情形無異，似未盡符合公平。
- 2.中央主管機關依各業別、設施或污染物項目或區域，而訂定之不同排放標準，縱有法律之依據或授權，如空氣污染防治法第二十條，亦非當然認各該不同排放標準所致差別待遇為法律當然允許，仍須個別檢討其是否符合平等原則及規範目的等之要求。
- 3.交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第十條第三項關於使用中車輛未依規定定檢或定檢不合格之交通

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

工具，分別該車輛是否為機器腳踏車而異其適用法規，顯與平等原則有違。

4. 空氣污染防制費收費辦法第十一條關於固定污染源空氣污染防制費低於一百元免徵之規定，宜有法律之依據，且其排除適用於移動污染源之情形，亦與平等原則有違。

(五) 違反法明確性原則

例如：

1. 空氣污染防制法施行細則第四十七條第八款所謂「其他經交通主管機關規定之事項」，除發生是否違背法明確性原則之疑慮外，亦有權限不當聯結之問題。
2. 公私場所固定污染源空氣污染減量獎勵辦法第六條第三項關於經累計儲存之減量額度，得「抵減其空氣污染物排放量」之規定，究何所指，未臻於明確，其適用結果，可能亦與逐步削減排放總量之規範目的不符。

(六) 違反法規不溯及既往原則

例如：

1. 環境保護工程業管理規則第二十七條規定，欠缺法律之依據或授權而有溯及適用之效果，有違法之虞。
2. 空氣污染防制法施行細則第十七條、第十八條關於自動監測設施之設置或連線義務具有溯及適用效果，恐有逾越同法第二十一條規定之適用範圍之嫌。
3. 各種排放標準之溯及適用問題，例如固定污染源空氣污染物排放標準溯及適用於既存污染源部分、廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準第八條附表一、附表二、第十一條、廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準第五條、第十條、以及各種逐年逐批公告加嚴之排放標準等，均發生得否以及應如何溯及既往等問題。

第六章 結論與建議

(七) 逾越規範目的

例如：

1. 環境保護財團法人設立許可及監督準則第十七條第三款規定，容易對環境保護財團法人造成過渡干預，而逾越原規範目的。
2. 水污染防治法施行細則第十六條關於水污染防治費優先用於下水道建設部分，是否符合同法第十一條第一項規定之專款專用之要求，存有疑義，且亦有牴觸污染者付費原則之虞。
3. 廢污水排放收費辦法第九條關於家戶之水污染防治費規定採依自來水量乘以公告單價計算，與污染者付費原則未盡相符。

四、環保法規之統一性部分

關於環保法規之統一性審查標準，如前所述，仍以各個環境法制手法為基本單位，包括法規本身之形式上統一性判斷，手法目的、結構之統一性判斷，以及類似手法彼此間之整合與分離。亦即：

(一) 法規本身之形式上統一性判斷

關於此一部分之統一性問題，最為單純，一般而言，若將各環境領域之具體環境手法予以臚列整理，即可獲知各相同手法間其形式上是否統一。

例如：

1. 空氣污染防治法第六條第五項關於污染物排放量規模以及二、三級防制區污染物容許增量限制，規定由「中央主管機關訂定」，而同法第八條第五項關於第二項之污染物容許增量限值及第二、三項污染物排放量規模，則規定由「中央主管機關會商有關機關定之」，鑒於二

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

者於制度功能上具有關聯性，故前開二條文之規定，存有不統一之處。

2. 空氣污染防治法第三十二條第三項、水污染防治法第二十一條以及毒性化學物質管理法第十六條第二項關於環保專責單位或人員設置及管理辦法之授權規定，並不統一。且於毒性化學物質管理法僅有專業技術管理人員，而無專責單位之規定，亦與空氣污染防治法及水污染防治法之規定不一致。
3. 環境影響評估法第七條及第二十二條規定之用語，未盡一致。
4. 環境影響評估法施行細則第三十六條關於變更替代方案是否為本法第十六條第一項所稱變更原申請內容之問題，規定若係發生於環境影響說明書者，則為變更原申請內容，反之，若係發生於環境影響評估書者，則否。此二者間顯然存有不一致情形。

(二) 手法目的、結構之統一性判斷

關於手法之目的、結構之統一性判斷，包含環保手法之目的、運用之行政措施種類與行為形式、程序、各措施彼此間之關係。換言之，其判斷標準主要在於同一類型之各該手法間，得藉對其目的、可能行為形式、以及組合運用情形，以判斷其統一性問題。

例如：

1. 依功能業務與組織調整表之規定，將水污染防治法第九條有關總量管制之實施及總量管制方式之擬定，改由縣市主管機關管制或擬定。惟同為總量管制手法，依空氣污染防治法第八條至第十條之規定，卻主要為中央主管事項，縣市原則應依中央擬定之總量管制計畫訂定空氣污染防治計畫執行之。二者顯然存有不統一之處。

第六章 結論與建議

2. 環境影響評估法第七條第二項規定之「環境影響評估說明書審查結論之公告制度」、第三項規定之「公開說明會制度」、同條項規定與同法施行細則第十七條規定之「第七條第三項之許可」之意義、同法施行細則第四十三條關於「審查結論之內容」之規定等，是否均指向於同一制度性功能，是否彼此矛盾致使各自規定之功能或實效有所減損等問題，均有檢討必要。

(三) 類似手法彼此間之整合與分離

關於環保手法彼此間之整合與分離問題，一般而言，若基於同一目的，就同一事項之某一環保手法，被普遍運用各環保領域者，即可考慮是否予以整合為一。亦即，類似手法應如何整合，應考量其手法種類與結構之同一性、手法目的之同一性、適用範圍之普遍性、以及整合規定之理論上可能性等因素，加以觀察。

1. 環境保護專業人員與環境用藥專業技術人員二者，性質上類似，可考慮予以整合於同一管理辦法中。
2. 關於環境檢驗測定工作，目前訂有環境檢驗測定機構管理辦法一種，以資適用，然解釋上，僅能適用於有關公氣污染防治與水污染防治之環境檢驗測定工作。對此，可考慮同時納入毒性化學物質管理法第二十三條第二項、飲用水管理條例第十二條第二項之檢驗測定業務，制定統一之環境檢驗測定機構規範辦法。

第二節 建議

基於本次有關環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合研究成果，除列舉若干有違憲、違法或不統一之個別具體規定外，鑒於環保法規之合憲性、適法性及統一性問題，無論於現行整體環保法令抑或於將來擬制（訂、修）定相關環保法令時，均具有理論上與實踐上重要性。因此，為使此一環保法規之合憲性、適法性暨統一性問題，得以被經常顧及，以使整體環保行政趨於流暢無阻礙或無所瞻前顧後，故於前述研究基礎上，擬提出下列建議，亦即建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」以及「環保法令合憲性、適法性及統一性監視制度」二者。前者主要為關於環保法規於規劃、草案乃至執行階段，各相關主管機關及執行機關，應如何隨時配合其組織權限或業務實施，進行環保法規之合憲性、適法性及統一性評估整合作業問題；後者主要為除由行政機關就現行或將來擬制（訂、修）定之環保法令，隨時進行檢討評估外，為使相關環保法規之規定，其合憲性、適法性及統一性問題獲致更完善且具說服力之解決，而建立由各污染源（主要為受規範對象之產業）、環境保護團體、以及一般民眾參與提供意見之監視制度。茲說明如下：

一、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」

有關環保行政組織權責與業務範圍之劃分，可分為垂直劃分與水平劃分二種。前者，例如中央與地方之組織與權責劃分；後者尚可分為機關內部之水平組織與業務範圍劃分（如環保署內之各業務單位），與不同機關間之水平組織與權責劃分（如環保署與農委會、經濟部、交通部、營建署等機關中涉及（實質）環保行政業務部分）。因此，以中央主管機關之環保署而言，欲建立「環保法規合憲性、適法性及統一性評估整合作業業務分派暨權責劃分標準」，宜分別上開組織權責與業務範圍之不同結構，而設計，亦即：

（一）中央與地方業務分派暨權責劃分（環保署或內政部統籌）

第六章 結論與建議

1. 首先，於此一部分因於各專業環保法令多有關於中中央與地方主管機關之權限劃分規定，以及地方制度法第二十二條有關中央地方權限劃分事項解決方式之規定，故宜分別情形由環保署或內政部為統籌調整。
2. 就業務分派問題言，中央於實施政策規劃、法律及中央法令之制（訂、修）定等業務，以及地方於制（訂、修）定相關地方法令或執行環保業務時，如發生與中央與地方權限劃分之爭議問題者，宜將各相關爭議及牽涉條文規定予以提報或函告環保署或內政部予以統一彙整，並分別依據相關規定邀集相關各級機關會商，或依地方制度法之規定解決，並將相關結論彙整納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。

(二) 中央相關部會之業務分派暨權責劃分（行政院統籌）

中央各相關部會涉及環保業務者，其業務分派暨權責劃分，宜由行政院統籌。亦即，例如關於環境影響評估制度與都市計畫、開發計畫、產業政策、農業政策等問題，發生衝突或不一致問題時，由行政院召集各相關部會會商解決，並將結論納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。其中，尤其關於各部會主管法令與環保法令之整合調整問題，應為其重點所在。

(三) 環保署內部業務分派暨權責劃分（環保署統籌）

1. 有關環保署內部業務分派暨權責劃分問題，由環保署統籌，就環保署內部各業務單位主管法令發生有合憲性、適法性及統一性問題時，先函知部內法規會或訴願會表示意見，並由法規會彙整，其有重大違憲、違法疑義或應由署長調整統一性問題者，由署長召集各業務單位開會決定，並將結論納入「環保法規合憲性、適法性及統一性初步結論」中。
2. 又關於各項基本法律，例如行政程序法、行政執行法、訴願法、行政訴訟法等規定，與各專業環保法令發生有

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

互相牴觸或規定不統一情事者，宜各業務單位分別或由法規會統一致函其他機關或部會（例如關於行政執行法與行政程序法部分向內政部、訴願法部分向行政院、行政訴訟法部分向司法院）徵詢法律意見後，除關於應受其他部會法律意見之拘束者（如行政院關於訴願法規定之法律意見）外，各該其他機關意見經彙整後，仍宜由署長召集相關業務單位決定署內意見後，提報行政院整合。

- 3.再者，關於各業務單位主管法令彼此間之不整合問題，例如關於污染防制費、規制方式、制裁方式、強制執行方式等環境行政手法之整合問題。首先，應先由各業務單位就其主管法令，提出法令架構及主要環保手法內容（如廢棄物清辦法令基本架構及主要廢棄物清理手法）於法規會，由法規會就各業務單位中所使用之各種環境手法中性質上具有類似性者、法令用語、授權或程序規定、執法方式等事項中有不統一者，並同因各相關文獻資料認為有不統一之環保法令部分，予以整理，提出初步意見，報請署長召集相關業務單位協調整合。
- 4.最後，法規會應儘量蒐集現行有關環保法令已經司法院大法官、各級法院或各部會訴願委員會訴願決定，作成之最終或確定意見，就其中認為有違憲、違法疑義者，予以彙整，納入「環保法令合憲性、適法性及統一性結論」中。

二、建立「環保法規合憲性、適法性及統一性監視制度」

此一環保法規之合憲性、適法性及統一性監視制度，主要包括各污染源、環保團體、學者專家及一般人民對於環保法規之合憲性、適法性及統一性監視制度。此一監視制度，主要藉由下列途徑予以建立：

- 1.各污染源、環保團體、學者專家及一般人民之參與環保行政決策或決定程序。尤其應儘量擴大上開私人參與環保法規之制（訂、修）定作業，以能使廣泛各方意見，

第六章 結論與建議

使環保法規規定之內容，儘量符合憲法、相關法律之規定，且使各法規規定內容與執法模式（風格）能趨於統一。

- 2.其次，尚須建立透明而公開之環境資訊公開制度。此為有關建立污染源、環保團體、學者專家及一般人民監視制度之重要前提要件。
- 3.再者，為使污染源、環保團體、學者專家及一般人民習於參與環保行政政策與決定之形成，相關環境保護教育與啓發制度之建立，亦屬重要；另尤其於環保團體部分，鑒於其於環保行政上之重要地位，更應儘量扶植其設立或建立其完善成長環境。

附錄 審查意見與回應

會議名稱：執行「評估、整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫期末報告審查會

壹、時間：中華民國八十八年十月十二日

貳、地點：本署十二樓第二會議室

參、主席：陳參事昭德

肆、出（列）席單位及人員：

郭介恆教授、黃錦堂教授、李博士建良、劉教授宗德、賴恆盈先生、法規會、綜計處、空保處、水保處、廢管處、毒管處、管考處。

伍、審查委員會意見：（如後）

陸、會議結論（略）

柒、審查意見與回應整理表

審查意見 與回應 審查委員	審查意見	回應
郭教授 介恆	1.本研究係賡續前一年度之計畫分別就各環保法規之合憲性、適法性及統一性予以檢討，對環保法制之健全，有重要參考價值，研究主持人之研究成果應屬值得肯定 2.本研究分別由權力分立與權限劃分及環保法規	1.有關作成法規簡表部分，已整理如附件。 2.按非以法規命令形式為之之規定，其法位階本較諸法規命令為低，其應受較嚴格之審查標準，此為理論上之一般性說明。且就大法官提出「階層（層級）化保留體系」後，可

	<p>一般性之合憲性、適法性問題予以檢討，提出興革建議，建請依環保署主管法規序別（空、水、廢、毒、公糾）作成簡表，以資參照運用及法制作業之列管。</p> <p>3. 本研究頁 5 末三行，對於非以法規命令形式為之規定，認無論是否符合立法意旨，認須受更嚴格之審查，惟釋字第二四八號解釋亦有肯定財政部部定要點之案例可循，所敘更嚴格之審查於與語意為何？似有再斟酌之處。</p> <p>4. 本研究頁 67 對於司法院釋字第四五三號解釋之是否適用於環境工程技師以外，環保專責人員之資格取得，涉及各該人員之資格取得僅係技術能力之證明抑獨立執業之專技人員，建請酌明。</p> <p>5. 關於授權明確性問題（本研究頁 96 以次）所敘各項管理規則，似可斟酌是否一併檢討廢棄清法相關管理規則之訂定有無</p>	<p>謂已為目前實務一貫見解，故雖早期有釋字第二四八號解釋肯定財政部部定要點之案例，恐仍屬個案。</p> <p>3. 釋字第四五三號關於專門職業人員之考選問題，理論上確可以各該人員之資格取得究僅係技術能力之證明抑獨立執業之專技人員而有不同。惟釋字四四五三號似未就此作明確表示，故本報告亦僅持懷疑態度，認為環保專責人員是否亦應經考試定其資格，仍有檢討餘地。</p> <p>4. 有關授權明確性原則是否一併檢討廢清法有關規定問題，限於時間及篇幅無法就全部環保法令均加以檢討，尚請見諒。惟有關其是否違反授權明確性原則之檢討方式，可參考本報告所提各種標準檢驗，當不致有太大問題。</p> <p>5. 有關環境保護組織是否宜擴大至社團法人問題，目前僅就財團法人部分設有管理辦法，而社團法人部分則依人團法或民法有</p>
--	---	--

	<p>違反授權明確性之虞。</p> <p>6. 本研究頁 121 以次環境保護組織之認可設立條件及應否承認社團法人組織等，以財團法人之運作多具公益性，以一定金額以上現金為設立條件部分，對人民參與環保權或集會結社權是否造成不當限制抑係公益之必要，似可再酌？至於開放社團法人部分，是否須另訂準則抑可循人民團體法予以監督即可，建請併酌。</p>	<p>關規定辦法，就人民結社權而言，固無問題，然若欲促進此類社團性質之環境保護組織發展，似仍宜與財團法人性質之環保組織一併規範為宜。蓋因於涉及對此類社團性質環保組織有所補助、是否具備空污法或廢清法所定提起課予義務訴訟或行政訴訟法所定維護公益訴訟之原告適格等問題時，於法制上是否與財團性質環保組織具有同一法制基礎，可能成為主要判斷標準之故。</p>
<p>李博士 建良</p>	<p>1. 報告第三十六頁論及「環境保護之法律原則」，此等原則的內容及規範作用，似可再加篇幅論述，而環境保護之基本理念部分，可稍微精簡。又第三十七頁謂：「有關法令規定與之（環保法律原則）有所牴觸，雖未能逕認其違憲或違法，惟至少可認有進一步核對該規定之適法性或妥當性之必要」，此段論述似有前後矛盾之虞，可再斟酌。</p>	<p>1. 環境保護之法律原則及有關環保理念問題，本報告係有意儘量精簡，蓋此等原則之適用範圍及構成要件至今仍未有一致意見之故。此亦何以本報告於相關法令規定如與環境保護法律原則有所牴觸，得否逕認其違憲或違法，持保留態度之故。例如，污染者付費原則，是否亦當然禁止對污染源之補助（一般仍有條件承認，惟其條件為何似未有一致見解</p>

	<p>2. 第三十八頁所列標題：「二、糾紛解決模式與環境手法之關聯」之下，並無「內文」。</p> <p>3. 第四十頁至第五十三頁有關行政程序法及行政執行法的論述，似流於通論，關於其對環境行政的影響部分，有再稍加著墨的必要。</p> <p>4. 第二階段流程之一般審查基準的「比例原則」審查與第三階段流程之特別審查基準的「干預程度審查」及「干預順序審查」似有重複重疊之處，如何運作，宜再說明。</p> <p>5. 第六十七頁第六行倒數第三字「亦」應為「第」之誤植。</p> <p>6. 第三章子標題為「權力分立與權限劃分」，第四章子標題則是「合憲性審查」，容易讓人誤以為「權力分立與權限劃分」部分非合憲性審查，建議將第三章及第四章的子標題分別改為「合憲性審查(一)權力分立與權限劃分」、</p>	<p>)、其適用範圍是否亦應擴及事後之損害賠償責任(德國法否定、日本法則肯定)等，均屬之。</p> <p>2. 第二章有關「紛爭解決模式與環境手法之關聯」部分，因須作實證研究，故未能詳細敘述其內容，有關環保紛爭之解決，約可大別為爭訟及其以外解決方式，實踐上因各國實踐上人民或行政喜好而有差異。所以將之置入研究報告章節，主要係因此類環境紛爭解決模式之差異，將影響各國環境行政風格或其環境保護運動發展(例如日本喜好公害防止協定而少以爭訟方式解決紛爭)，整體而言，於考量實際上行政機關所採行政保護手法時，評估審查是否妥當甚至其適法性，均為重要前提性背景因素，換言之，此為所謂建構「本土化環境保護理論」之基礎。</p> <p>3. 行政程序法及行政執行法對環保法令之影響，並本次第二期報告之主題，</p>
--	---	--

	<p>「合憲性審查(二)：法規審查」。</p> <p>7.第七十頁謂：「釋字第四八八號解釋，雖擴張授權明確性原則及於有關程序及司法救濟途徑之規定……」，究何所指，宜作進一步說明。</p> <p>8.第七十一頁所論「(一)授權明確性原則之違反」與「□處罰(刑罰)法定原則之違反」，似可對調。</p> <p>9.第七十三、一二一頁提及「Non-governmental organization, NGO」，其中文譯名應是「非政府組織」，而非「環境保護組織」。</p> <p>10.第七十五頁建議環評法第七條第三項宜作適度修正，似可說明建議修正條文的內容。</p> <p>11.建議在報告末尾將有違憲或違法之虞的法規條文，列出清單，並簡單說明違憲、違法的原因，以便於查考。</p> <p>12「環境用藥專業技術人</p>	<p>故僅略作介紹。</p> <p>4.有關第二階段流程中比例原則之審查與第三階段流程中干預程度及干預順序審查，確有不易明確劃分之虞，此亦為本報告所承認(p.55)。一般而言，比例原則審查，係自對行政禁止恣意觀點，審查行政所採手段與目的之關聯及其是否合比例問題，反之，有關第三階段之干預程度及干預順序審查，則更進一步要求作社會學、經濟學、政策學、以及政治學等觀點之模式分析，屬於透過跨學際整合之審查標準。例如，以屬規制性手段之排放標準而言，是否應溯及適用於既存污染源、如何溯及適用、乃至溯及適用是否有助於產業結構之改變及環境問題之解決等問題，實證上已有文獻指出於某一國家或某一領域有時溯及適用對產業結構之改變或環境問題有助益，但亦有如不溯及適用始對該等問題有所助益者(如美、日二國之例</p>
--	--	--

	<p>員設置管理辦法」與「環境保護專責單位或人員設置及管理辦法」之分別訂定，乃因不同的法律授權所致，故本報告有關整合此二管理辦法的建議（第一九四頁），可能必須修改法律始能達成。又此等人員是否應以「法律」統一的規範，似亦可考慮。</p>	<p>即正屬此類可互相對照之例）。於經上述研究或實證分析後，再反饋審查我國已採或將採之環境保護手段是否有充足理由，是為所謂干預程度與干預順序審查，就此點而言，仍與法律學者所謂比例原則審查有所不同。</p> <p>5.關於第三章子標題「權力分立與權限劃分」部分，於本章章名為「個別環境保護法規之合憲性、適法性」審查，應不致令人產生誤會。</p> <p>6.關於釋字第四八八號解釋意旨究竟何指，其涉及內容、範圍如何，單純自該號解釋尚無法明確得知，惟該號解釋透露一項訊息，即「正當法律程序之保障」，將為大法官司法審查時，重要審查標準。</p> <p>7.NGO 譯名部分，已於內文修正。</p> <p>7.有關環評法第七條第三項應如何修正部分，因非本報告研究範圍，且如提出修正條文或對案，其他</p>
--	---	---

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

		<p>所有報告所涉及條文，是否應一併比照辦理亦有困難。</p> <p>8.清單目錄部分，如附件。</p> <p>9.有關環保專責單位或人員及環境用藥專業技術人員如予以合併規範，是否應修改法律部分，就目前實務作法似無需要，蓋有關環保專責單位及人員部分，其授權依據即分別為水污法、空污法及毒物法三種法律，其合併於一管理辦法中規定，未發生問題。當然如全部以法律予以規範，亦可考慮。</p>
<p>黃教授 錦堂</p>	<p>一、這是個題目龐大從而困難性較高的研究題目，劉教授作了相當努力，值得肯定。</p> <p>二、以下提出若干意見供參考或補充：</p> <p>1.就地方自治而言，似可參考日本地方分權促進改革中所列之各種細項，噪音管制法中之生活噪音、空污法中之個人排放、家用廢棄物之處理等，應可改為地方（尤其鄉鎮市）</p>	<p>1.有關環保法令中有關中央與地方權限劃分部分，確為重要問題，惟已非本報告所能研究處理範圍，尚請見諒。</p> <p>2.有關環保法律之立法原則問題，已如前述回應李教授(1.及 4.)部分說明，茲不贅論。</p> <p>2.有關法規命令之實質內容之合法性，或法規命令裁量權之界限與司法之審查控制密度部分，本報告</p>

	<p>之自治事項。</p> <p>2. 就環保法律之合憲與否之實質內容之判斷，劉教授並未指明立法上有哪些有法律拘束力之原理原則，以及大法官會議究竟應以何種審查密度來審查。舉例言之，污染者付費原則是否為不可偏離之立法上原理原則？何時？何要件之下始可要求預防原則，例如原子能法？德國歐盟漸承認政策手段多元，靈活運用之原則或趨勢，p37 所寫似仍不足。</p> <p>3. 就法規命令之實質內容之合法性，或法規命令裁量權之界限與司法之審查控制密度，似應出。於此也涉及我國行政程序法中之聽證。</p> <p>4. 劉教授對於法律保留似乎採十分嚴格之立場。釋字第 426 號提到關聯性之判斷、釋字第 443 號理由書提及階層化之保留。早先大法官釋字中所提保險業之管理規則中之吊照違反法律保留，似屬</p>	<p>雖無整體性說明，但已分別於「個別環境保護法規之合憲性、適法性審查」（第三章至第五章）中各別具體條文部分說明（如試車義務問題）。</p> <p>3. 有關法律保留問題中，有關無法律依據得否為撤銷營業許可或吊銷執照部分，本報告於第一期研究計畫中，亦認為似無須採嚴格之法律保留要求，並提出如該撤銷營業許可或吊銷執照並非基於制裁目的，而係基於當初許可或發照資格或條件要求（即營業人或相對人之可信賴性問題）而來者，似無要求仍須有法律依據或授權之必要。</p>
--	---	---

	早期見解？	
水保處	<p>1. 水污染防治法第八條所定之「污泥」，係指廢污水處理設施所產生之污泥，與廢棄土石方不同，其性質上亦並非報告所稱之「並非污染物」，其管理對象明確，似無違反法明確性原則。</p> <p>2. 有關土壤處理標準，原規定係由（省）市主管機關會商（省）市目的事業主管機關定之，但在精省包裹立法之情形下及發布內容不變之情形下，命令之訂定程序於法似無不妥。</p> <p>3. 依水污染防治法第二十二條第一項之規定，「…依『規定』向…主管機關申報廢污水處理設施之操作、放流水水質水量之檢驗測定及用電等記錄」，中央主管機關於施行細則第四十五條加以補充說明，似無「無法律之依據而限制或增加人民義務」之情形。</p>	<p>1. 按污泥如廢污水般，係因其內含有污染物，而須予以管理，故是否為水污染防治法之「污染物」，依水污染防治法之定義（水污法第二條第四款參照），並無法明確得知，如欲納入水污法中加以規範，似仍宜如水污法對廢水、污水加以定義般，予以明確規定較為妥當。</p> <p>2. 關於土壤處理標準之問題，本報告主要質疑者為其授權依據並非法律，而係「事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法」，並不合法。</p> <p>3. 關於用電記錄部分，縱認為水污染防治法第二十二條第一項已有授權依據，然亦非毫無限制，仍應受授權之目的、內容及範圍之限制，此觀水污法施行細則第四十五條之規定（主管機關認有必要即可課予申報義務），即屬逾越授權範圍，當然係無法律</p>

附錄 審查意見與回應

	<p>務」之情形。</p> <p>4. 有關水污染防治費部分，建議依修正草案加以審視。</p> <p>5. 依水污染防治法第五十四條之規定，課予違反者申報之義務，因此，對報告 P.67 上半段所稱一事兩罰，及牴觸母法之規定，似無上述之情形。</p>	<p>依據而限制或增加人民義務。</p> <p>4. 水污費部分是否就修正草案說明，已非本研究報告之範圍。</p> <p>5. 按是否一事二罰正係於法律明定處罰時，所須檢討者。</p>
<p>廢管處</p>	<p>本報告第 71 頁，有關「『處罰（罪刑）』法定原則之違反」中論及各環保法律普遍以開發單位、公私場所、工商場（廠）等概念為規制對象，……究竟以何人為處罰對象，尚不明確，應明定其應負責之人」乙節，然若規制對象嚴格要求具有法人格之人為對象者，有實務上困難，因環保法規規制對象除一般具有法人格者外，另多有不具法人格之工場（廠）、軍事單位等，亦有規制同一法人格但設置多數工廠之公司，此等大企業或跨國公司如要求規制對象為法人者，似與現代經營理念有違</p>	<p>按理論上相對人如無權利能力，當然無法對之課加制裁，此一問題，理論上並無妥協餘地，無何克服實際執法上之困難，已非本報告研究範圍，惟可參考道路交通管理處罰條例第八十五條之規定方式，茲不贅論。</p>

執行「評估整合環保法規之合憲性、適法性及統一性」計畫

	◦ 故如何統一明確建議， 本報告試擬具體條文。	
--	----------------------------	--

附錄 審查意見與回應