

國立雲林科技大學科技法律研究所

碩士論文

Graduate School of Science and Technology Law

National Yunlin University of Science & Technology

Master Thesis

空氣污染防治法與公法關係問題之研究

A Study on Relationship between the Air Pollution
Control Act of Taiwan and the Field of Public Law

孫明鴻

Ming-Hung Sun

指導教授：張國華 博士

Advisor: Kuo-Hua Chang, Ph.D.

中華民國 109 年 6 月

June 2020

國立雲林科技大學
碩士班學位論文考試委員會審定書

本論文係孫明鴻君在本校 科技法律研究所所提論文「空氣污染防制法與公法關係問題之研究」合於碩士資格水準，業經本委員會評審認可，特此證明。

口試委員：

張國華

王服清

張麗娟

指導教授：

張國華

張國華
王服清
張麗娟
張國華

所 長：



中 華 民 國 109 年 7 月 2 日

摘要

隨著臺灣於十大建設，發展重工業以來，石化工業排放造成空氣污染的問題，一直為國民健康最大的殺手，而 2012 年 5 月行政院環境保護署修訂「空氣品質標準」，將 PM2.5 納入空氣污染指標，代表國家對於「細懸浮微粒」，所產生空氣污染和國民健康影響的重視。不僅如此，針對臺中火力發電廠等固定污染源排放之空氣污染物以及境外空氣污染物漂流至臺灣，造成臺灣空氣品質惡化，不僅影響交通視野，更危害國民健康，誘發兒童支氣管過敏症狀。對此 2018 年 6 月回應環保團體以及在野黨的訴求，立法院朝野黨團合力三讀通過新修訂的「空氣污染防制法」，此一修法加強對於空氣品質維護、固定污染源以及移動污染源之管制以及加強行政罰之裁罰。

本論文針對 2018 年公布施行之空氣污染防制法，透過文獻分析法、案例研究法以及比較研究法，以公法原理對於空氣污染防制法之防制手段，進行整體體系性之介紹，並分別與美國及日本兩國，相關空氣污染防制之立法進行比較研究，發現我國部分防制手段上欠缺法理上之支持，仍有得以改進之空間。基於研究成果，對於空氣污染防制法之條文給予修正上之建議，並作成結論，希冀給予立法者、環境政策規劃者以及環境保護領域之研究者，於環境政策擬定以及研究上之參考。

關鍵字：環境基本法、空氣污染防制法、空氣污染物、行政處分、行政計畫

ABSTRACT

When the the Taiwanese government executed “The Ten Major Construction Projects” during the 1970s to upgrade their country’s infrastructure and industry’s ability. But the industrial pollution, in particularly the petrochemical industry, which discharges the air pollution to the atmosphere and is made the badly effects to the public.

In May 2012, Taiwan’s Environmental Protection Administration, the competent authority in central government level, revised “the Standard Rule of Air Quality” and involved the PM2.5 pollution to this rule. This action is obvious that the Taiwanese government will improve the air quality and draw the attention to the public health.

In fact, not only the PM2.5 has been exhausted from the coal-fired power plant in Taichung, ect., but also discharges from other countries or regions, in particular the Mainland China. So, the Taiwanese government went to improve the problem successfully, the legislature reformed and enacted “the Air Pollution Control Act in 2018” quickly to replace the old “the Air Pollution Control Act in 2012”.

While lots of the reviewing journals discuss about the environmental law in Taiwan has been extensively investigated, the legislation and plans for prevention and control of air pollution are relatively unexplored. This paper studies administrative control methods of the Air Pollution Control Act in 2018. The findings suggest that the system in Taiwan environmental law is obviously confused, and some of the administrative methods in the Air Pollution Control Act act lack legitimacy. These findings have implications for legislator and bureaucrat.

Keywords: Basic Environment Act, Air Pollution Control Act, Air Pollution, Administration Order, Administrative Plan

目錄

摘要	i
ABSTRACT	ii
目錄	iii
表目錄.....	vi
圖目錄.....	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的	4
第三節 研究範圍、限制與方法	6
第四節 論文架構.....	8
第二章 環境及環境權之定義與基本原理.....	9
第一節 環境之定義與基本原理	9
第一項 環境之定義	9
第二項 公害與環境保護	14
第二節 環境權之定義	18
第一項 基本權的發展與功能類型化	18
第二項 我國環境基本法之法律地位	34
第三節 小結.....	45
第三章 環境法及環境行政之原理原則.....	47
第一節 環境法之基本原則.....	47
第一項 預防原則	47
第二項 污染者負責原則	50
第三項 永續發展原則	54
第二節 環境行政之原理	57
第一項 依法行政原則	57

第二項	行政裁量以及不確定法律概念	66
第三節	空氣污染物之定義與分類	96
第一項	空氣污染物之定義	96
第二項	我國法定之空氣污染物	97
第三項	污染源之排放標準	101
第四章	空氣污染防治法與空氣污染物之預防	115
第一節	我國空氣污染預防制度演變	115
第二節	我國空氣污染之預防制度	116
第一項	空氣污染防治區	116
第二項	總量管制計畫	119
第三節	外國立法例	125
第一項	美國	125
第二項	日本	131
第四節	小結	135
第一項	比較並評析	135
第二項	相關條文修正之建議	140
第五章	空氣污染防治法與空氣污染物之管制	143
第一節	固定污染源之管制	145
第一項	許可制以及許可證制度	145
第二項	污染泡制度	157
第三項	空氣污染防治費	159
第二節	移動污染源之管制	167
第一項	空氣品質維護區	167
第二項	排氣許可、空氣污染防治費及定期檢驗	168
第三節	外國立法例	170
第一項	美國	170
第二項	日本	174

第四節 小結.....	180
第一項 比較並評析.....	180
第二項 相關條文之修正建議.....	183
第六章 結論.....	189
第一節 總結.....	189
第二節 建議.....	191
參考文獻.....	193



表目錄

表 1 我國目前已公布之基本法以及立法指導內容.....	38
表 2 我國法定之空氣污染物	98
表 3 我國目前以法規命令訂定之排放標準	102
表 4 對空污法第三條之立法解釋之修正建議	113
表 5 我國空氣污染防制區劃分	116
表 6 空污法之預防手段之修正建議.....	140
表 7 事前管制型之行政處分差異.....	147
表 8 空污法之管制手段之修正建議.....	184



圖目錄

圖 1 基本權之主觀權利以及客觀規範.....	22
圖 2 基本權之功能面向.....	24
圖 3 法律優位原則之法規範金字塔.....	58
圖 4 法律保留原則之規範密度.....	66
圖 5 日本對於行政裁量之司法審查基準.....	85
圖 6 法條結構上對於行政裁量與不確定法律概念之區分.....	90
圖 7 我國空氣污染之預防方式.....	136



第一章 緒論

第一節 研究動機

環境科學（Environmental Science）的目的，就是以科學方法，了解人類現存環境以及人類在環境中所扮演的角色¹。自英國工業革命以來，工業的發展與革新，使得人類生活產生變化，以機械力取代原本的獸力以及人力，使得工業產能提升，帶動科學的突破與創新，但是相對的就是人類健康以及生活環境污染作為代價來交換。

工業化所造成的污染，其種類可以區分為空氣污染、水污染、廢棄物污染等，其中最受人重視的是空氣污染，盤點全球重大工業公害事件，大多是空氣污染所造成。以英國為例，英國為 19 世紀工業革命發源國，倫敦作為英國的首都，因此為工業化程度重點城市之一，因此大量燃燒煤炭，以換取機械力，而倫敦在冬季常會起大霧，再加上煤炭燃燒後排放的廢氣，所產生的朦朧黑霧，使得倫敦獲得「霧都」的稱號²。

在 1952 年 12 月 5 日到 10 日的冬季期間，傳統倫敦市民在冬季取暖，燃燒煤炭獲得暖氣，而在戶外大眾交通上，取消路面電車，改以內燃引擎所燃燒的公車取代，再加上原本倫敦附近工廠所排放的廢氣，三者由於當時倫敦上空高壓冷氣團，使得這些空氣污染物無法藉由大氣流動稀釋，持續凝聚在倫敦市區，形成嚴重公害，其結果在短短四天內，死亡人數有四千多人，二個月後，死亡人數總計達到八千多人，史稱『倫敦煙霧事件』³。

其結果使得英國制定「1956 年大氣污染防治法」〈Clean Air Act 1956〉，為國際間第一個針對空氣污染的管制法律⁴，而此一倫敦煙害使得世人重視空氣污染對

¹ Willian P. Cunningham、Mary Ann Cunningham 著，白子易 譯，環境科學概論：結合全球與在地永續發展 第八版，臺灣東華書局，臺北，2018 年 1 月四版，頁 3。

² 行政院環境保護署，環境正義：給我們的 10 堂課，元照，臺北，2013 年 9 月初版，頁 261。

³ 行政院環境保護署，同註 2。

⁴ 環境品質文教基金會，法律可以讓空氣更乾淨，“環報電子報”，第 41 期，環境品質文教基金會，

於人類造成的危害。

而空氣污染問題不僅會造成區域危害外，由於空氣污染物透過大氣層間流動會造成跨行政區乃至跨國界的危害，聯合國統計全球每天釋出 20 億公噸的空氣污染物，其中還不包含二氧化碳與風揚土壤，在特定時間美國西岸被記錄到的煙霾與粒狀污染物，有百分之七十五來自亞洲地區⁵。根據《歐洲心臟期刊》〈European Heart Journal〉於 2019 年所發表的研究指出，在歐洲受到室外空氣污染影響每年約有八十萬人提前死亡，平均壽命減少約兩年左右⁶。

在臺灣，冬季受到東北季風的影響，會從中國大陸、日本、韓國等鄰近國家帶來空氣污染物質，其中 PM2.5 (Particulate Matter 2.5 μ m)，就是直徑等於或小於 2.5 微米的細懸浮微粒⁷，平均濃度影響比率約占百分之三十到三十四⁸。

在臺灣，對於空氣污染問題的重視，要追溯至 2010 年「反國光石化運動」開始，在該次運動中，學者國立中興大學環工系莊秉潔教授提出空氣懸浮微粒，也就是我們所稱的 PM2.5 (Particulate Matter 2.5 μ m)，對於人類身體健康產生危害，其表示排除硫化物以及戴奧辛的等有毒物質排放外，國光石化營運後，所排放之 PM2.5 足以使臺灣人民減少 23 天壽命⁹。

經過這次社會運動之後，使醫學界重視空氣污染對於國民健康的影響，因此彰化縣醫師組成彰化縣醫療界同盟，促進對於空氣污染知識的傳遞，最終促使空氣污染防制法（以下簡稱「空污法」）的修訂¹⁰。

<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=202&cld=1>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

⁵ Willian P. Cunningham、Mary Ann Cunningham 著，白子易 譯，同註 1，頁 5。

⁶ “Air pollution deaths are double previous estimates, finds research”，The Guardian，<https://www.theguardian.com/environment/2019/mar/12/air-pollution-deaths-are-double-previous-estimates-finds-research>（last visited: March 14, 2019）。

⁷ “什麼是 PM2.5？它和健康有關係嗎？”，臺灣癌症防治網

<http://web.tccf.org.tw/lib/addon.php?act=post&id=3724>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

⁸ “中國霾害對台灣影響 環保署澄清說明”，行政院環境保護署，

https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1071118182606（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

⁹ 周桂田等編，臺灣空氣品質治理展望，國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心，2018 年 1 月，頁 3。

¹⁰ 同註 8。

2017 年 2 月 19 日臺灣南部的環保團體針對臺灣中南部地區嚴重空氣污染問題，在臺中、高雄兩直轄市發起「反空汙 找藍天 抗暖化 大遊行」¹¹，該次遊行促使行政院環保署提出「14+N 空氣污染防制策略」，在同年 12 月 14 日行政院院會通過「空氣污染防制法」修正草案¹²，過幾日由於臺中火力發電廠使得臺灣空氣污染加重，環保團體在 12 月 17 日發起「終結一個天空，兩個台灣」中南部串連大遊行¹³。

2018 年九合一地方大選，中國國民黨提出兩案針對火力發電廠興建以及逐年降低對於煤炭燃燒量的公投案¹⁴，立法院於同年 6 月 25 日三讀通過空污法修正案¹⁵，總統於同年 8 月 1 日公布施行¹⁶。在大選前，環保團體又於臺北、臺中和高雄三個都市對於該都市所面臨空氣污染議題，發起反空汙大遊行¹⁷，使得空氣污染問題成為政府以及民間成為一個重要公共議題。

由於近年來新聞媒體對於環保團體對於空氣污染的改善訴求，還有報導臺灣某地區因為空氣污染物的排放使得 PM2.5 的數值超過足以危害人體的狀況，對於空氣污染物的管制問題引發興趣。在研讀文獻與審視現行之空污法後，發現條文制定上有些常被學者批評立法問題仍然存在，希望透過自己在雲科科技法律研究所所學公法根基，在發揮自己在大學四年的化學工程基礎，能達成科技法律整合的研究工作，透過文獻整理以及外國法研究，能對於臺灣的環境法典有所貢獻。

¹¹ “2017 反空汙 找藍天 抗暖化 大遊行”，<https://www.beclass.com/rid=203c5e0589abc43b864e>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

¹² 行政院環境保護署，同註 3，頁 6。

¹³ 行政院環境保護署，同上註。

¹⁴ “全國公投案概況”，中央選舉委員會，

http://referendum.2018.nat.gov.tw/pc/zh_TW/00/00000000000000000000.html（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

¹⁵ “空污法三讀修正通過 加嚴 10 年老車排放標準”，中央通訊社，2018 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806255005.aspx>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

¹⁶ 王瑞庚、周桂田，“空污治理尚未成功，《空汙法》還能更好嗎？”，關鍵評論網，2018 年 11 月 5 日，<https://www.thenewslens.com/article/107472>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

¹⁷ “護藻礁、反空汙 5000 人凱道遊行”，環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/214782>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

第二節 研究目的

一、法律學的研究，就是在法律條文以及法學專有名詞的分析和事實套用上，以建立法律體系，這套法律解釋的操作方式，源於神學上對於聖經教義的解釋¹⁸。環境法學的性質與傳統民、刑法學有所不同是，環境法是一部跨領域的法律，涉及法律學以及其他專業領域¹⁹，例如化學、環境安全衛生……等。但環境法的目的，並非是要限制自然科學方法對於空氣污染防治的影響，而是協助在形式合法性，並且尋求實質正義上²⁰，輔助科技與法律整合建構一套獨立法領域²¹，尤其在臺灣現今解嚴後，應講究法治國原則以及民主原則之行政體系。本研究之研究目標為我國現行環境法體系中，從上位之環境基本法開始，分析其法律位階。次則至個別環境法中之空污法，分析空污法中之預防以及管制篇章，其預防以及管制之手段，是否有充分法理上之支持。

二、環境法在法律建構上，橫跨公法、民法以及刑法。在民法上，可以主張侵權行為（民法第一百八十四條）、排除人格權侵害（民法第十八條）、氣響侵入侵害禁止（民法第七百九十三條）、排除所有權侵害（民法第七百六十七條），但以民法來排除侵害會有舉證困難、訴訟時間漫長問題，而且不排除當事人間和解或者隱忍不作為²²，對於環境污染具有高度公益性質以及集體性質的防制與清除上，較為不利；在刑法上，雖有公共危險罪下的環境法益保護的法條（刑法第一百九十條與刑法第一百九十條之一），但是刑法的目的，是動用國家刑罰權來保障法益。其手段劇烈，且高度侵害人民基本權，所以在操作上，基於刑法之最後手段性與罪刑法定原則，在現今環境污染形式多樣化以及污染所造成的影響，無法即時顯示對於環境法益侵害之情況下，應盡可能避免使用刑法手段來解決環境污染問題²³。

¹⁸ 王澤鑑，法律思維與民法實例，作者自版，臺北，2005年1月初版，頁253。

¹⁹ 陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011年11月3版，頁73。

²⁰ 王澤鑑，同註18，頁252。

²¹ 陳慈陽，同註19，頁75。

²² 陳慈陽，同註19，頁71。

²³ 陳慈陽，同註19，頁68。

因此，透過公法上之操作，以國家機關之行政手段，迅速清理污染源以及嚇阻污染源之擴大，具有高度經濟效益性。因此，本研究除前述所提，研究我國空污法之預防以及管制手段外，並以比較法的方式，理解美國與日本對於空氣污染之預防以及管制手段，希望能改善我國空污法，使其更為完善。

三、我國目前的中央政府以及地方自治團體之權限，根據中華民國憲法第一百十一條採用均權制度²⁴。惟空氣污染物透由大氣層的流動而跨越行政區散播，中央以及地方在環境保護事務上，兩者間關係狀況為何，地方自治團體是否有充分自治權限，希冀透過對於空氣污染物防制之案例研究，理解我國中央以及地方間對於環境保護事務上之關係以及權限。



²⁴ 李惠宗，憲法要義，元照，臺北，2015年9月7版，頁685。

第三節 研究範圍、限制與方法

第一項 研究範圍與限制

本論文是對於我國環境法中之環境行政法進行研究，在研究客體上，於法律階層之研究僅涉及到環境基本法與空污法，在法規命令階層之研究，除了空污法施行細則外，包含基於空污法授權行政院環境保護署所訂定的法規命令。並且為了理解空污法於實務上所發生之問題，透過法學資料庫所搜索出來之相關行政法院判決，進行案例分析研究。

研究限制上，對於文獻資料的選取，除了基本法理教科書、學者著作以及實務判決書，期刊、論文等參考資料盡量選取近三至五年之中文文獻。對於英文資料以及日文資料，因為研究者無法親赴當地取得第一手資料，對於資料的選取則會以電子資料庫則選取近十年外文資料，並配合比較之外國法新修正之法條。

第二項 研究方法

一、文獻分析法

本論文研究主要的理論及建構方面採文獻分析法，在國內文獻上透過臺灣博碩士論文加值系統，搜索法律學門研究者對於空污法之研究，惟有相關論文僅有一筆 2018 年國立中正大學碩士在職專班吳稟豪所著《固定污染源設置及操作許可證展延爭議之研究》，其為探討空污法中對於固定污染操作許可證法律問題之研究。因此改以搜索「環境法」、「環境保護」、「環境權」則有較多收穫。

中文文獻資料，則使用華藝電子期刊資料庫以及月旦法學資料庫，以「環境法」為關鍵字搜索相關期刊資料。

日文文獻上，透過 CiNii 以及 JAIRO 資料庫，以「環境權」、「環境法」為關鍵字搜索相關文獻資料。

英文資料透過 WestLaw 以及 Google 學術搜索，以「Environmental law」相關關鍵字，搜索公開分享之論文期刊資料。

實體圖書資料，則仰賴國立雲林科技大學圖書館所典藏之圖書。

二、案例研究法

為瞭解空污法在實務操作上所遇到的問題，因此透過法源資料庫以及 Lawsnote 法律資料庫，搜索「環境影響評估」、「空污法」相關行政法院判決書以及最高行政法院庭長法官聯席會議決議。

三、比較研究法

以環境保護先進諸國相關類似制度作為比較觀察，將國外的制度或現象，加以有計畫、有目的的敘述、比較、分析、探求……等，找出其異同、優劣，所成之趨勢或原則，作為解決有關問題以及改進制度之參考。



第四節 論文架構

本文主要分為六章，架構如下：

第一章為本論文的緒論，介紹本研究之研究動機、研究目的以及研究方法。

第二章為討論環境及環境權之定義以及基本原理，首先針對環境、公害以及環境保護，三個用語進行法律上之解釋。其次，透過對於基本權以及基本國策條款之演變以及相關學說進行研究，理解我國環境權在我國憲法上是否存在，還是僅為立法指導之方針條款。最後，對於我國環境基本法之法律地位進行研究。

第三章為整理環境法及環境行政之原理原則，首先介紹國際環境法之預防原則、污染者負責原則以及永續發展原則。其次，介紹我國環境行政之依法行政原則以及行政裁量與不確定法律概念，為後續章節進行法理上之分析進行鋪陳。最後介紹我國法定之空氣污染物以及排放標準。

第四章為整理我國對於空氣污染物之預防手段，並且介紹美國以及日本對於空氣污染物之預防手段。最後對於我國與美、日兩國之預防手段進行比較研究，並對於我國空污法之預防手段，給予修法上之建議。

第五章為整理我國對於固定污染源以及移動污染源之管制手段，並且介紹美國以及日本法制上對於固定污染源以及移動污染源之管制手段。最後對於我國與美、日兩國之管制手段進行比較研究，並對於我國空污法之管制手段，給予修法上之建議。

第六章為結論與建議，於結論對於緒論中，所提及之研究目的以及研究過程之發現進行回應，並於建議當中對於環境政策制定者以及有意從事環境保護領域之研究者，給予後續深入研究之建議。

第二章 環境及環境權之定義與基本原理

第一節 環境之定義與基本原理

第一項 環境之定義

第一款 我國對於「環境」之定義

環境法，就是將「環境」作為法規範整體的保護對象²⁵。但「環境」的概念，在中文詞義下是一個廣泛運用的詞彙，教育部國語辭典對於「環境」二字解釋為²⁶：「泛指地表上影響人類及其他生物賴以生活、生存的空間、資源以及其他有關事物的綜合。」，但此一中文文義解釋，其實對於法律要保護、規範範圍，仍為十分模糊。

在自然科學方面，「環境」，從其英文「Environment」詞意來看，是指一切外在能源、物質或相關情況等對於生物有所影響者，就是環境²⁷。而人類發展以來，環境可以分為由動物、植物、土壤、空氣所組成的「自然世界」和人類透過科學、發明與文明發展出來的「社會組織」²⁸，自然科學在分類上，將其細分為三者，分別為「地球環境」、「生物環境」和「人為環境」²⁹。

地球環境，就是由陽光、空氣、水、風與地殼，構成非生物性的氣候變化與水文循環³⁰；生物環境，就是地球上產生生物後，透過生物的呼吸作用以及植物的光合作用形成二氧化碳的循環，並藉由生物的新陳代謝以及死亡，回歸地球環境，形成生物循環；人為環境，原本是屬於生物環境的一環，但人類藉由科技進步，由原本環境下的生存者，變成環境的開發者，透過人類科學文明，改變了環境，

²⁵ 陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011年11月3版，頁5。

²⁶ “環境”，教育部重編國語辭典修訂本，教育部，<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/cbdic/gsweb.cgi?o=dcbdic&searchid=Z00000085666>（最後瀏覽日：2019年3月11日）。

²⁷ 田博元 主編，環境與生活（第二版），新文京開發，新北，2011年9月二版，頁2。

²⁸ William P. Cunningham、Mary Ann Cunningham 著，白子易 譯，環境科學概論：結合全球與在地永續發展 第八版，臺灣東華書局，臺北，2018年1月四版，頁3。

²⁹ 田博元 主編，同註27。

³⁰ 田博元 主編，同註27。

使得人類整體的生活更為舒適便利，但也對於環境產生了負擔，例如超抽地下水造成地層下陷，或者燃燒化石燃料造成空氣污染...等³¹。

針對上述，學者對於環境的定義，就區分出了「廣義環境」以及「狹義環境」之兩種環境概念。廣義的環境，包含地球環境、生物環境以及人為環境；相反的狹義環境，就是排除人為環境，地球與生物間原本存在原始循環體系，其為人類生存之基礎³²。

在我國法律上，對於「環境」一詞，主要規定在環境基本法第二條第一項³³，所謂環境「係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等³⁴。」此為環境基本法對於環境的解釋性法條，賦予環境名詞之定義³⁵。我國立法者對於環境的定義上，是採以廣義的環境概念，也就是說立法者對於環境，並非只是地球原始存在，人類與其他生物共有賴以生存之環境，還包含經由人為開發轉變的環境也包含在內。而對於環境的保護，脫離傳統保護環境免受於破壞之傳統環境環境保護概念外，亦將人文環境納入，產生具有環境保育中心之概念³⁶。

但是本研究認為，環境基本法對於環境的定義過於空泛，環境基本法第二條第一項前段揭櫫「影響人類生存與發展之各種天然資源」及「經過人為影響之自然因素」兩大概念之後，又以「包括」一詞，涵蓋了其他要素，其實反而混淆了環境的概念，無助於環境二字明確的定義。

那以環境基本法的立法總說明來看，環境基本法的立法目的，是為了推動環

³¹ 田博元 主編，同註 27。

³² 陳慈陽，同註 25，頁 11。

³³ 黃錦堂，“我國環境憲法的議題”，司法改革雜誌，第 52 期，民間司法改革基金會，2004 年 8 月，頁 32。

³⁴ 環境基本法，2002 年，<https://law.moi.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00100001>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 21 日）。

³⁵ 羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書，臺北，2014 年 10 月六版，頁 159。

³⁶ 李建良，“環境基本法的理念與規範取向”，臺灣法學雜誌，第 14 期，臺灣本土法學雜誌社，2000 年 9 月，頁 13。

境保護政策，並且作為中央行政機關以及地方自治團體，推動環境保護政策以及立法的上位法規³⁷。

而環境基本法第二條之立法理由表示，『一、闡明環境及永續發展之內涵；二、人為影響之自然因素，包括景觀及遊憩、社會經濟、文化及人文史蹟等；三、水係指以任何形式存在之地面水及地下水，海洋亦包括在內；濕地係動植物棲息環境之一，屬於自然生態系統之一環。』

雖然從立法理由來看，可以看出該條是為了定義環境以及永續發展的說明性法條，但事實上是立法技術有所瑕疵之立法，立法者對於「環境」定義，從立法理由來看，應該可以認為：

所謂環境，是下列兩類：

- 一、陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、自然生態系統等，足以影響人類生存與發展之各種天然資源。
- 二、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺跡等，經過人為影響之自然因素。

雖然有研究認為環境基本法第二條所稱的環境，是將自然環境、人為環境、人的環境三類涵蓋在內³⁸，但該研究未將此三類將以詳細說明，讓環境的範圍可以具體明確，所以本研究不予採納。

本研究認為，環境二字的定義廣闊，此一抽象概念難以明確認定，上述的整理只是研究者經由立法理由加以推斷整理而出，不僅此一問題外，就有學者批評認為，環境基本法充斥許多名詞，但是環境基本法中，立法者並未給予名詞解釋，只是讓此一環境基本法，淪落為環境「政策」法³⁹。本研究認為環境基本法，立法

³⁷ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，行政院環境保護署，

<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=26543>（最後瀏覽日：2019年3月23日）。

³⁸ 環境品質文教基金會，“法律可以讓環境更好：『環境』與『環境法』（一）”，[環報電子報](http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=258&cld=1)，環境品質文教基金會，第64期，<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=258&cld=1>（最後瀏覽日：2019年3月23日）。

³⁹ 李建良，同註36。

者對於「經過人為影響之自然因素」，除了景觀以及遊憩符合外，其他「社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺跡」不應該涵蓋在內，「社會經濟」，是人類發展所建立人為的文明組織，不僅難以保護，而且根本不知道如何作為法規範保護起。對於「文化、人文史蹟以及自然遺跡」，目前我國文化業務中央主管機關文化部，已經公布並施行「文化基本法」，此應當是屬於文化部主管項目，且為文化基本法的內容⁴⁰，而非環境保護的目的，在此部分本研究對於環境定義，傾向在環境基本法上應該以狹義環境定義，作為「環境」在法律上定義。

第二款 日本對於「環境」之定義

同樣具有「環境基本法」，且為我國環境基本法立法參考例之日本⁴¹，對於「環境」以及日本「環境基本法」中對於環境相關定義為何？

日文中對於「環境」一樣是使用「環境」(かんきょう)這兩個漢字，根據著名日本語字典《廣辭苑》解釋⁴²，所謂環境是指，「圍繞著人類或生物，其彼此間相互影響下相互作用所呈現之境界。」對於環境之解釋，跟中文文義解釋上所遇到的困難一樣，環境的涵義，其涵蓋廣泛且難以定義，因此在法律上就是掌握環境污染且防止其惡化。要掌握對治環境污染之方法，其中心概念就是「公害」與「生活環境」⁴³。

因此，日本環境基本法，從環境保護以及環境保護之障礙上加以著手，其在該法第二條針對「環境之負荷」、「地球環境保護」以及「公害」三者加以定義⁴⁴。

對於環境二字上，雖然環境基本法沒有明確定義，雖然沒有明定給予定義，從中央主管機關用語解釋⁴⁵以及地方自治條例的體現上是採以廣義說，也就是構成

⁴⁰ 文化基本法草案，文化部，https://www.moc.gov.tw/information_301_33803.html（最後瀏覽日：2019年3月23日）。

⁴¹ 同註 37。

⁴² 久保田富也，“私法と環境：憲法改正と環境權の明文化の動向”，名古屋經營短期大學紀要，第 45 號，名古屋經營短期大學，2004 年 3 月，頁 11。

⁴³ 阿部泰隆、淡路剛久 編，環境法，有斐閣，東京，2004 年 2 月三版，頁 29。

⁴⁴ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同上註，頁 30。

⁴⁵ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 43，頁 30；“環境”，環境法令ガイド，國立研究開發法人 國立環境研究所，http://tenbou.nies.go.jp/policy/description/glossary/0001_glossary.html（最後瀏覽

環境之基本要素，大氣層、水、土壤、安寧、森林、農地、水源畔、野生動植物和生態系包含在內外，而對於都市構成要素，景觀、日照和歷史文化古蹟等，也包括在內。

以東京府的「東京都環境基本條例」⁴⁶為例，該自治條例第四條為「都之義務」，其中該條第二款為：「大氣、水、土壤、動植物等自然環境保護相關事項」與第四款「為確保人與自然豐富的接觸，良好的景觀保護及歷史文化遺產的保護相關事項。」

另外以京都府的「京都府環境養護保育條例」⁴⁷為例，在該自治條例之第四條第二項，事業經營者在實施工廠選址以及作業，應致力避免文化財以及其他歷史遺產破壞或損傷；同條例第六條，觀光旅遊者等當地滯留者，共同努力維持當地美觀風情，京都府以及下級市、町、村為實施對於自然環境以及歷史遺跡之政策時，具協力義務。在該自治條例第四章「豐富自然環境保護」中，在第八十一條以及第八十二條，有對於京都府歷史自然環境保護區域之相關規定。

雖然日本在主管機關解釋以及地方自治條例的範疇內，對於環境採以廣義解釋，但在日本環境法立法體系上，就出現了變化。

日本的環境基本法，雖然屬於日本環境法體系的頂端，但是部分與廣義環境解釋相關的個別法，並非屬於環境法體系之下。例如：日本環境基本法第十三條，將原子能以及放射性環境污染的個別法，歸類於原子能基本法之下；舒適的都市空間相關個別法，則歸屬於都市再開發法以及建築基準法之下；歷史與文化遺產的保護相關個別法，則歸屬於文化財保護法以及古都保存法⁴⁸。

從上述整理我國以及日本對於環境二字定義以及在立法上表現來看，不管是

日：2019年3月27日）。

⁴⁶ 東京都環境基本条例，平成六年（西元1994年）七月二〇日条例第九二号，http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/basic/guide/basic_environment.html（最後瀏覽日：2019年3月27日）。

⁴⁷ 京都府環境を守り育てる条例，平成七年（西元1995年）十二月二十五日条例第三三号，http://www.pref.kyoto.jp/reiki/reiki_honbun/aa30004841.html（最後瀏覽日：2019年3月27日）。

⁴⁸ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註43，頁31。

在我國或者日本，由於「環境」二字定義廣泛難以確實掌握其定義。因此研究者認為，在環境立法上，應該採以狹義環境進行解釋，或者根據我國環境保護中央主管機關，對於環境保護之職權範圍下對於環境加以定義，免於範圍過大，對於法規範的對象難以掌握。

第二項 公害與環境保護

「公害」，此用詞承襲自日本，為日本將英美法下「公共妨害」⁴⁹（或者譯為「公益妨害」，Public Nuisance）此一法律名詞，加以翻譯而來。

在英國十九世紀，工業革命使得近代工廠出現之後，環境污染問題伴隨發生，當時英國法律，產生非法妨害行為的規定⁵⁰。所謂妨害（Nuisance），行為人侵害他人權利或者對他人合法權利產生侵害，一般而言，妨害多為未經他人允許干涉他人，藉以使用他人之財產⁵¹。而依據被損害對象又可以細分為：（一）公共妨害（Public Nuisance）；（二）私人妨害（Private Nuisance）。⁵²

公共妨害，在英美普通法下，為普通公民在無正當理由下，其作為或不作為對於公共場所中公民行使其權利產生妨礙、引起困擾或產生危害⁵³，由政府將其作為被告起訴⁵⁴。在英美法下，私人無法提起公共妨害訴訟，除非其所遭受所損害與其他公民有所不同，但在妨害事件數量上，大多數環境訴訟都屬於私人妨害類型⁵⁵。

日本將英美法的「公共妨害」此一英美法概念翻譯為「公害」後，並非作為嚴格法律用語使用，而是被日常化，凡是企業或者個人對於公共健康或者生活品

⁴⁹ 陳慈陽，同註 25，頁 35。

⁵⁰ 蔡墩銘 編著，公害與法律：二十世紀台灣公害見聞，蔡墩銘 自版，臺北，2008 年 3 月初版，頁 1。

⁵¹ James V. Calvi、Susan Coleman 著，美國法律與法律體系，高等教育出版社，北京，2002 年 11 月 4 版，頁 229。

⁵² 蔡墩銘 編著，公害與法律：二十世紀台灣公害見聞，蔡墩銘 自版，臺北，2008 年 3 月初版，頁 1。

⁵³ James V. Calvi、Susan Coleman 著，同註 51。

⁵⁴ Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, 2005, Thomson West, MN, Third Edition, pp.58.

⁵⁵ 汪勁、嚴厚福、孫曉璞 編譯，環境正義：喪鐘為誰而鳴-美國聯邦法院環境訴訟經典判例選，北京大學出版社，北京，2007 年 11 月初版，頁 12。

質造成傷害，均稱之為「公害」⁵⁶。在法律上，現今日本環境基本法中對於公害的定義，是延續前身日本公害對策基本法而來⁵⁷。

日本環境基本法第二條第三項規定，『本法所稱「公害」，係指環境保護之障礙內，由於產業活動及人類活動伴隨產生，持續相當範圍之空氣污染、水質污濁（包括水質以外之水狀態及水底底質之惡化。於第二十一條第一項第一款下同）土壤污染、噪音、振動、地層下陷（為採集礦物而挖掘土地除外，以下同）以及惡臭，使人類健康或者生活環境（包括與人類生活有密切關係之財產及與人類生活有密切關係之動植物和其生育環境，以下同）面臨侵害。⁵⁸』

「公害」一詞，其字面意思為公共災害，在我國同為普遍使用的社會用語⁵⁹，且我國環境基本法的前身，1971年臺灣省政府衛生處著手草擬的「公害防治基本法」，就採用「公害」二字。有學者批評，「公害」二字曖昧不清，以「環境污染」或者積極「環境」定義加以取代作為法律用語較為恰當⁶⁰。

目前我國法律上對於公害的定義，為公害糾紛處理法第二條第一項前段規定：「本法所稱公害，係指因人為因素，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者⁶¹。」

「公害類型」依據公害糾紛處理法第二條第一項後段，可分為「法定公害」和「指定公害」，指定公害目前中央主管機關沒有另外公告，而法定公害，法條列

⁵⁶ 原田尚彥 著、于敏 譯，環境法，法律出版社，北京，1999年4月1版，頁3。

⁵⁷ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註43，頁29。

⁵⁸ 環境基本法，平成五年（西元1993年）法律第九十一號，https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=405AC0000000091#B（最後瀏覽日：2019年4月7日）；中譯參考：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，日本環境法之解說，中國文化大學出版社，1997年3月初版，頁135；發現翻譯條文與日文原文略有出入，研究者參考中譯校對重新翻譯。

⁵⁹ 蔡墩銘 編著，同註50，頁46。

⁶⁰ 邱聰智，公害法原理，輔仁大學法學叢書編輯委員會，臺北，1987年5月增訂再版，頁3；陳慈陽，台灣環境法的理論與實務—從中石化安順廠污染談起，2005公民行動研討會，http://club.tncomu.tn.edu.tw/~nature/modules/tad_book3/pda.php?tbdsn=100（最後瀏覽日：2019年4月7日）。

⁶¹ 公害糾紛處理法，2009年6月17日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00080001>（最後瀏覽日：2019年4月7日）。

舉十種，分為如下⁶²：

1. 水污染；
2. 空氣污染；
3. 土壤污染；
4. 噪音；
5. 振動；
6. 惡臭；
7. 廢棄物；
8. 毒性物質污染；
9. 地盤下陷；
10. 輻射公害。

從上述可以得知，所謂的公害，是由於人為活動，所造成自然生存環境破壞，並對於廣大公眾權益侵害或者有損害之虞⁶³。

因為環境損害，影響人類生存環境，因此才會產生「環境保護」以及「永續發展」概念。永續發展的概念，起源於1992年6月於巴西里約熱內盧所召開的聯合國環境與發展會議。會後通過提出21世紀議程（Agenda 21），作為各會員國發展綱領，該議程圍繞就是「永續發展」的該念，此概念是提倡世代公平理念⁶⁴，當代發展不僅確保當代人的需求，但又不損害後代的資源與環境系統⁶⁵。我國對於永續發展定義，在環境基本法第二條第二項⁶⁶：「永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」

為了滿足永續發展的概念，國家就有環境保護的義務，不僅要消極掌握環境

⁶² 蔡墩銘 編著，同註 50，頁 45。

⁶³ 邱聰智，同註 60，頁 6。

⁶⁴ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 43，頁 33。

⁶⁵ Willian P. Cunningham、Mary Ann Cunningham 著，白子易 譯，環境科學概論：結合全球與在地永續發展 第八版，臺灣東華書局，2018 年 1 月四版，頁 14。

⁶⁶ 環境基本法，2002 年，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00100001>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 7 日）。

現況以及預防可能產生環境污染外，更要積極從永續發展的理念出發，推動環境保護措施⁶⁷。在我國環境基本法第三條⁶⁸，就規定：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」，立法者透過此一法條，聲明環境優先原則。因此依據環境基本法第七條第一項規定⁶⁹，於 1998 年訂定「國家環境保護計畫」，分為短期（至 2001 年）、中期（至 2006 年）和長期（至 2011 年）三階段計畫⁷⁰。但目前該計畫於 2011 年到期後，行政院環保署乃至行政院院本部，尚未擬定新的國家保護計畫，目前遭到監察院調查後，要求改進⁷¹。



⁶⁷ 陳慈陽，同註 25，頁 43。

⁶⁸ 蔡墩銘 編著，同註 62。

⁶⁹ 環境基本法第七條第一項：「中央政府應制（訂）定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。」

⁷⁰ 行政院環境保護署，“摘要”，國家保護計畫，<https://www.epa.gov.tw/File/A65494AC1DB8C279>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 7 日）。

⁷¹ 趙永清委員、田秋堇委員，“107 財調 0025”，監察院調查報告，2018 年 7 月 10 日，<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=/di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6097>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 7 日）。

第二節 環境權之定義

第一項 基本權的發展與功能類型化

第一款 基本權在歐美發展概況

歐美十八世紀末近代市民革命，才使得近代人權宣言誕生，1776年6月22日在北美的「維吉尼亞權利法案」(The Virginia Declaration of Rights)第一條前段表示：「人生而平等自由且獨立，擁有一定天賦權利...」，揭示了源於約翰·洛克(John Locke)和盧梭(Jean-Jacques Rousseau)以來所提倡的自然法思想⁷²。後續1776年7月4日的「獨立宣言」(United States Declaration of Independence)為表示渴望從大英帝國獨立出來的主張，在宣言首段接續倡導出自然法的思想⁷³，表示：「人人生而平等，造物者賦予他們若干不可剝奪的權利，其中包括生命權、自由權和追求幸福的權利⁷⁴。」

1789年法國大革命，受到北美獨立革命影響，所制定的「人權宣言」，其中前言以及總共十七條條文，同樣揭示「天賦人權」自然法思想，並且高舉「權力分立原則」以及對人民的「權利保障」，已經具有現代憲政思想的雛形⁷⁵。

雖然受到十八世紀末的北美獨立革命以及法國大革命影響，歐洲各國制定包含人權宣言的近代憲法，但在十九世紀至二十世紀初，自然法思想衰退，講究實定法的辯證邏輯的法實證主義展開⁷⁶，法實證主義的法學認為，自然法對於只要是人，則具有普遍性、不可讓渡性以及獨立性的權利，感到荒謬⁷⁷。尤以德國公法學否定自然法理論，強調國民對國家的責任義務為核心的學說，將國民解為被國家

⁷² 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，憲法（第三版），北京大學出版社，北京，2006年1月初版，頁66。

⁷³ 戶松秀典、池田政章、初宿正典、阿部照哉 著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，憲法（下）－基本人權篇，元照，臺北，2001年3月初版，頁4。

⁷⁴ 此採用「美國在台協會」譯本，參「獨立宣言」，美國在台協會，<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh/declaration-of-independence.html>（最後瀏覽日：2019年4月10日）。

⁷⁵ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註73，頁5。

⁷⁶ 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註72，頁67。

⁷⁷ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註73，頁31。

支配客體⁷⁸，「依據法律」保護國民的權利⁷⁹。

後續，德國公法學者耶林內克（德文：Georg Jellinek）提出「地位理論」（又譯「身分理論」，德文：Statnstheorie），將德國公法學從義務角度看待國民與國家的關係上，轉為個人在國家法人下之法律地位之上。對此，耶林內克將國民對國家權利義務關係分成四種⁸⁰：

- 一、國民與國家間消極關係（消極地位）：請求國家不作為之防禦請求權→產生「自由權」。
- 二、國民與國家間積極關係（積極地位）：請求國家積極保護之給付請求權→產生「受益權」。
- 三、國民與國家間主動關係（主動地位）：請求作為國家機關，參與國家意思作成之參政請求權→產生「選舉權」。
- 四、國民與國家間被動關係（被動地位）：產生國民對國家義務，國民處於被國家服從支配地位。

由於第二次世界大戰時，由於法西斯主義襲擊全世界，當時透過法律壓迫人權⁸¹，所造成的種族滅絕以及大規模人權侵害，特別是納粹黨統治下的德國，受到侵害最深，也是戰後深刻反省，體會到『人性尊嚴』的重要性。在第二次世界大戰後，西德於1949年5月23日公布之德國基本法第一條第一項，就高舉「人性尊嚴」的旗幟，表示：「人之尊嚴不可侵犯。尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務⁸²。」，可以說是戰後憲法中，「自然法」思想的復活⁸³。

⁷⁸ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同上註，頁 32。

⁷⁹ 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註 76。

⁸⁰ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註 73，頁 33；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，作者自版，臺北，2013 年 9 月初版，頁 89；陳顯武、謝建新，「論 Robert Alexy 對主觀基本權利之規範邏輯上之建構」，國家發展研究，第 11 卷，第 2 期，國立臺灣大學國家發展研究所，2012 年 6 月，頁 88-90；呂炳寬、項程華、楊智傑，中華民國憲法精義 2017 年最新版，五南圖書，2016 年 12 月五版，頁 72。

⁸¹ 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註 76。

⁸² 吳信華、李建良 譯，德意志聯邦共和國基本法，司法院，<https://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 10 日）。

⁸³ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註 73，頁 13。

第二款 基本權的類型化

我國憲法將基本權規定於中華民國憲法（以下簡稱「憲法」）第二章，基本權如何類型化，根據學者認定不同，則會有不同歸類，一般英法美學界，根據人權發展歸類為第一代人權、第二代人權及第三代人權⁸⁴，或者根據耶林內克的地位理論，將我國基本權類型歸類為：防禦權、受益權、參政權、義務以及平等權⁸⁵。

耶林內克的地位理論，在日本繼受德國法後，受到日本公法學者美濃部達吉闡揚，將國民與國家法律上地位，分成：自由權、受益權、參政權、對於司法作用之自由保障以及人格之平等，長年作為日本憲法學通說，但是備受挑戰的是，耶林內克以及美濃部達吉的分類體系，是建構在全能國家理念之上。因此對於新興人權，例如生存權、受教育權以及勞動基本權，這些新型態具有社會國價值之基本權，該理論難以解釋，使得此一分類體系備受挑戰⁸⁶。因此在日本又有發展出，由日本民法學者我妻榮主張的「自由權之基本權以及社會權之基本權」之分類法⁸⁷。但是日本憲法學者蘆部信喜認為對於基本權分類體系，隨著新興人權發展，不應認定為是絕對化之架構，而是應該思考基本權的性質⁸⁸。

對於基本權的類型分類上，我國受到德國第二次世界大戰後之現代憲法學影響⁸⁹，可以從「性質」上以及「功能」上加以分類。

從性質上來說，在德國法上，「權利」的德文「Recht」有兩種意思，分別為「權利」以及「法」意思，因此會加上主觀（德文：Subjektives）以及客觀（德文：Objektives）加以辨別，主觀代表「權利」，客觀代表「法」。所以我國學者會以「主觀權利」和「客觀規範」上，這兩種性質上來類型化基本權⁹⁰。

⁸⁴ 楊智傑，圖解憲法，五南圖書，2017年8月增訂2版，頁156。

⁸⁵ 呂炳寬、項程華、楊智傑，中華民國憲法精義 2017年最新版，五南圖書，2016年12月五版，頁73。

⁸⁶ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註73，頁34。

⁸⁷ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同上註，頁37。

⁸⁸ 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註72，頁73。

⁸⁹ 李建良，「德國基本權理論攬要—兼談對臺灣的影響」，月旦法學教室，第一百期，2011年2月，元照，頁45。

⁹⁰ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，作者自版，臺北，2013年9月初版，頁93。

在主觀權利上，其意義為基本權可以透過國家制度加以實現，權利受到侵害時，可以即時請求司法救濟⁹¹，針對我國憲法第二章分類上可以區別出⁹²：

- 一、平等權：憲法第七條，保障人民於法律上一律平等；
- 二、自由權：憲法第八到十五條，涵蓋所有古典自由權，分別為人身自由、不受軍事審判、居住遷徙自由、秘密通訊自由、宗教自由、集會結社自由以及財產權；
- 三、政治參與權：憲法第十七條之選舉、罷免、創制及複決以及第十八條之應考試服公職權；
- 四、社會權：憲法第十五條之生存權以及工作權和第二十一條國民教育權；
- 五、程序基本權：第十六條之請願、訴願與訴訟權，此為基本權受侵害時，請求國家救濟之權利。

在客觀規範上，基本權不僅是保障個人權利，其亦為客觀價值秩序，對於國內法領域具有輻射性的拘束效力，對於國家機關，不管是三權分立之行政、立法與司法，或者我國的五權制度，對公權力行使具有消極規定，國家機關如果侵害此一領域，則會受到違憲的非難⁹³。由於基本權的客觀面向，可以延伸成國家積極作為，促使基本權的實現，對此產生兩種功能⁹⁴：

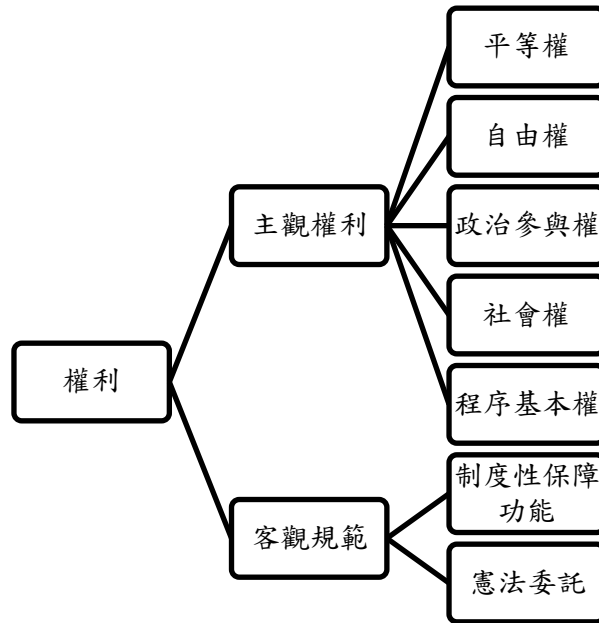
- 一、制度性保障功能：要求國家立法積極作為，透由立法程序保障基本權的實現，例如：人身自由保障（釋字第 384 號解釋）、家庭制度保障（釋字第 712 號解釋）、大學自治（釋字第 380 號解釋）...等；
- 二、憲法委託：指憲法明定，要求國家對於相關基本權事項，需透過法律加以明定，例如：憲法第八條的提審制度和第二十四條的國家賠償制度。

⁹¹ 李惠宗，憲法要義，元照，臺北，2015 年 9 月 7 版，頁 89。

⁹² 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 96-99。

⁹³ 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 99-100；李惠宗，同註 91，頁 97。

⁹⁴ 李惠宗，同註 91，頁 97。



資料來源：研究者自製。

圖 1 基本權之主觀權利以及客觀規範

對於基本權的功能面上，我國學者對此論述並不一致，但大多是透過基本權的主觀權利以及客觀規範上推導而出，依據多數學者共識，通說可以分為⁹⁵：

- 一、防禦權功能：此功能性質為主觀權利上之自由權，其源於耶林內克的消極地位關係⁹⁶，國民對於國家侵害其基本權之法益時，可以請求國家停止其侵害，藉以防禦個人基本權，受到國家恣意侵害⁹⁷；
- 二、分享權功能：又稱為受益權功能、給付請求權功能，其源於十九世紀歐洲社會主義思潮興起，認為國家不應只提供國民免於公權力的侵害，更要給予經濟上和物質上之給付⁹⁸，導源於耶林內克的積極地位關係，兼具有自由權以及社會權的性質；
- 三、參與權功能：導源於耶林內克的主動關係，國民藉由公開考試制度成為公務人員或者經由選舉成為公職人員，參與國家的意思作成；

⁹⁵ 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 107-109。

⁹⁶ 李惠宗，同註 91，頁 96。

⁹⁷ 許宗力，“基本權的功能與司法審查”，國家科學委員會研究彙刊：人文科學，第六卷，第一期，行政院國家科學委員會，1996 年 1 月，頁 25。

⁹⁸ 許宗力，“基本權利：第二講—基本權的功能”，月旦法學教室，第二期，元照，2002 年 12 月，頁 73。

四、程序保障功能：要求國家提供適當組織以及程序，積極營造基本權實現之環境⁹⁹，但並非任何基本權都具備此一功能，僅限於具有組織以及程序依賴傾向之基本權，例如釋字第 364 號解釋，為保障言論自由之廣播電視自由權，需擁有合理分配廣播頻率之組織以及程序¹⁰⁰；

五、制度性保障功能：制度性保障其保障範圍不拘泥於國家建立後，所設立之種種制度，先國家存在之事實，例如婚姻、家庭、財產...等，國家應積極予以承認，並透過立法者加以制度化，藉此保障基本權的實現，而制度是會隨著時代價值不同，而有所變化¹⁰¹；

六、合法性功能：此為端賴國家以及政治實體對於基本權具體實現化與否，國家一方面消極保護國民免受公權力侵害，積極上提供生存、教育、經濟上之給付，提供越多，國家以及政治實體合法性更強，也避免現代國家多數決優勢下，少數人可以藉由憲法訴訟使得個人權益獲得救濟¹⁰²，部分學者主張基本權之國家保護義務功能，也就是國家應採取一定措施，保護人民免受到第三人侵害其基本權，應與此一合法性功能意義相似。

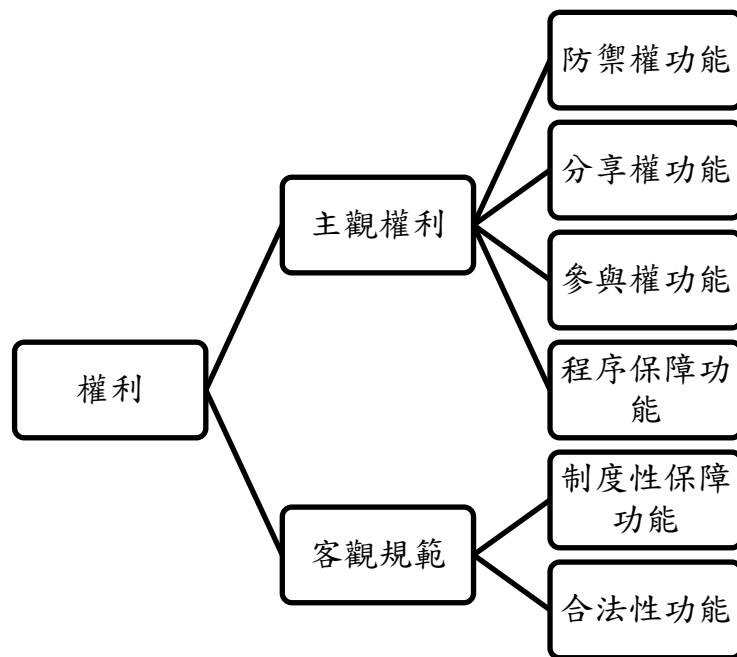
若將上述基本權功能面向以及基本權之性質加以結合，可以整理如下圖：

⁹⁹ 許宗力，同註 98，頁 79。

¹⁰⁰ 許宗力，同註 97，頁 29。

¹⁰¹ 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 112。

¹⁰² 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 113。



資料來源：研究者自製。

圖 2 基本權之功能面向

第三款 環境權或者環境保護條款

透過上述對於基本權之性質以及功能加以介紹，對於此部分理解環境權之性質以及功能有所幫助，環境權是否作為人民享有之基本權加以存在，或者僅是作為基本國策，僅是拘束國家立法以及作為之環境保護條款，此部分將分別敘明。

第一目 環境權

所謂環境權，根據學者定義為『對於自然生態以及周遭環境享有利益之狀態¹⁰³。』從內容上包含¹⁰⁴：一、優良環境享有權：國民享有優良環境之權利；二、惡化環境拒絕權：國民可以拒絕惡化環境之權利；三、環境知情權：國民享有了解現在生存環境狀況之權利；四、環境參與權：國民有參與環境保護之權利。

但從上述定義以及性質上來看，很明顯環境權是「集體權」，非「個人權」¹⁰⁵。因為是集體權，從基本權的性質以及功能上來說，難以找到環境權作為基本權之理由，僅能從客觀規範上認為，國家應該透過合法性功能，亦為所謂國家保護功

¹⁰³ 李惠宗，同註 91，頁 412。

¹⁰⁴ 徐昌錦，“環境權入憲初探”，日新法律半月刊，第五期，警政署政風室，2005 年 9 月，頁 25。

¹⁰⁵ 李惠宗，同註 103。

能，使得個人以及第三人間權利侵害關係加以保障。

主張環境權者對於環境權，以我國憲法第二十二條之概括基本權為媒介，以憲法本文第十五條財產權以及生存權，結合憲法增修條文第十條第二項後段環境保護條款加以結合，作為立論基礎，此一環境權帶有複合權性質¹⁰⁶。

但主張環境權之論述，僅從法律中心主義上去解決環境保護問題，也就是透過個人向法院請求權利救濟加以解決環境污染，並未設想到與環境法相對的，可能還可以主張「污染權」¹⁰⁷，或者營利事業體負責人，反而認為主張環境權者，對於其「財產權」之侵害。也過於強調環境權存在，而未能以經濟手段或者要求政府更積極作為，中央以及地方自治團體垂直權力分工，因地制宜達成環境保護問題，這是主張個人權利優先，環境價值絕對分析的環境權論者未設想到的部分¹⁰⁸。

第二目 環境保護條款

所謂的基本國策，其條文僅為行政、立法上之方針規定，國家一時未能達成並不構成違憲¹⁰⁹，但對於基本國策所羅列事項，不得作為人民之主觀權利依據，只具有客觀法規範之意義¹¹⁰，也就是說基本國策條文，不能作為人民請求法院救濟其主觀權利，但是作為客觀規範上，具有拘束國家機關之功能，如對於立法機關上有拘束立法以及定期檢討完善國家法律功能，對於行政機關有指引國家政策和作為行政裁量功能，對於司法機關作為解釋憲法以及法律之審查規範功能¹¹¹。

惟有些論述者認為，基本國策條款無法作為「基本權」，使得人民藉由司法機關，保障主觀權利的話，相對就對國家機關失去客觀規範功能，但此種見解太過

¹⁰⁶ 李震山，多元、寬容與人權保障—以憲法為列舉之保障為中心，元照，臺北 2007 年 9 月增訂二版，頁 31。

¹⁰⁷ 葉俊榮，環境政策與法律，元照，臺北，2002 年 4 月初版，頁 42。

¹⁰⁸ 葉俊榮，同上註，頁 26-27。

¹⁰⁹ 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 60。

¹¹⁰ 李惠宗，同註 91，頁 726。

¹¹¹ 顧以信，「論基本國策在我國憲法中之定位」，臺北大學法學論叢，第 106 期，國立臺北大學法學院，2018 年 6 月，頁 293-297。

於司法中心主義，司法審查只是監督手段之一，還有其他監督方式，例如：行政機關基於行政一體上下監督，立法機關透過質詢以及立法方式拘束行政機關、社會福利團體以及公共媒體對於國家機關監督¹¹²，但可以想到會一直強調主觀權利者，其出發點也是對於我國政府行政效率的不信任，但是一律擴大司法權去侵害到其他國家機關權限，從權力分立角度上來看，未必是好事。

基本國策之性質上，學者對於此有所爭議，依據出發點所看角度不同，其歸類結果不同，難以統一見解¹¹³。但從基本國策以及基本權互動來看，有三種作用¹¹⁴：

- 一、基本國策對基本權有「制約」作用：對於憲法第二十三條限制基本權的理由上，可以藉由同等法位階之基本國策，對於基本權產生限制；
- 二、基本國策對於基本權有「填充」作用：此為對於基本權，可以透過基本國策一方面約束立法者立法範疇，在立法上保有最低程度的保護義務，另一方面可以使得司法者藉由基本國策條款，使得基本權保護範圍以及功能予以合理解釋；
- 三、基本權對於基本國策有「回饋」作用：此為基本國策藉由填充基本權作用上，使得基本國策成為主觀權利，但是此一部分在國內學者討論上，仍抱持疑問。

我國現行憲法增修條文第十條第二項規定¹¹⁵：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」，此條在學者上認為是憲法增修條文補充之基本國策篇章。因此，此一條文為修憲者揭示環保為國家目的，在作成立法裁量以及行政裁

¹¹² 林明昕，「基本國策之規範效力及其對社會正義之影響」，臺大法學論叢，第 45 卷特刊，國立臺灣大學法學院，2016 年 11 月，頁 1316。

¹¹³ 顧以信，同註 111，頁 286。

¹¹⁴ 林明昕，同註 112，頁 1330-1334。

¹¹⁵ 憲法增修條文，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 19 日）。

量時，應作為考慮之基礎¹¹⁶。透過此條文之宣示，國家在考量經濟發展以及環境保護兩個國家目的下，須兩者加以衡平，若無法兼顧時，應以環境保護為優先¹¹⁷，此條文可以突顯出基本國策之客觀規範性。

在司法實務上，大法官在釋字第 426 號解釋表示¹¹⁸：『憲法增修條文第九條第二項（註：現行憲法增修條文第十條第二項）規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。』。透過此一解釋，揭示國家立法者依據此條基本國策條款之憲法委託，制定各種環境保護法規，落實國家保護義務，以合乎修憲者意思¹¹⁹。

第三目 司法實務上的環境污染救濟狀況

我國現行司法體系下，雖然無法透過憲法推導出環境權，排除對於環境污染之侵害，甚至原告在訴訟上主張環境權者，均不受到最高行政法院承認。以最高行政法院 104 年度裁字第 1038 號¹²⁰為例，該裁定之抗告人為一保護文化資產之財團法人，主張基於憲法增修條文第十條第二項、文化資產保存法、環境基本法環境影響評估法，可以導引出人民享有環境權、文化權、環境歷史權，因此任何人以及公益團體有相關者，欲貫徹上述權利，得參與訴訟。其抗告遭到最高行政法院駁回，並表示「另憲法增修條文第十條第二項、環境基本法、環境影響評估法等規定，亦均難依此得認抗告人就文資法具有受規範保護而屬受保護範圍內之對象。」

不管是基本權以及基本國策，都具有客觀規範效力，其規範效力如何，是否

¹¹⁶ 吳庚、陳淳文，同註 90，頁 292。

¹¹⁷ 陳慈陽，同註 25，頁 148。

¹¹⁸ 釋字第 426 號解釋，司法院大法官，

<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=426%20>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 19 日）。

¹¹⁹ 胡博硯，「環境權之司法發展--寫在環境基本法施行十年之後」，司法新聲，第 105 期，法務部司法官訓練所，2013 年 1 月，頁 21。

¹²⁰ 最高行政法院 104 年度裁字第 1038 號，2015 年 6 月 18 日。

除了拘束規範國家機關外，對於國營事業是否有同等規範效力，最高行政法院 106 年度判字第 395 號判決¹²¹表示：「上訴人雖為國營事業，然其性質仍屬依公司法設立之私法人，除法律有特別規定外，應與同類民營公司有相同之權利義務，故有關污染源之設置、操作、更易及展延等，自無得以國營事業為由，自外於空污法規定之遵守。」

既然無法推導出環境權主張個人權利，而國家機關疏於執行時，行政訴訟法第九條¹²²規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」，此為「公益訴訟」，在現行法制下多規定於環保法規中¹²³。最高行政法院 106 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議¹²⁴表示：「廢棄物清理法第七十二條第一項規定，受害人民或公益團體先以書面敘明主管機關疏於執行法令之「具體內容」告知主管機關，且主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體職務行為時，得直接訴請行政法院判令其執行該具體之職務行為，乃行政訴訟法第九條所稱法律特別規定之公益訴訟。而其訴訟類型之選擇，應與受害人民或公益團體所申請主管機關疏於執行之具體內容相互對應，亦即視其所申請主管機關應為具體措施之法律性質究屬行政處分（例如限期清除處理、命令停工、停業或歇業、撤銷操作許可證等）或事實行為（例如實施檢查或鑑定、代為清除處理之措施或進入公私場所採樣或檢測等），而分別提起「課予義務訴訟」或「一般給付訴訟」，始符合系爭規定要求受害人民或公益團體須先以書面告知主管機關疏於執行法令之「具體內容」的立法本意。至於若原告所提課予義務之訴為有理由時，而主管機關就該具體職務行為涉及其行政裁量決定者，則屬是否適用行政訴訟法第二百條第四款所定判

¹²¹ 最高行政法院 106 年度判字第 395 號判決，2017 年 7 月 27 日。

¹²² 行政訴訟法，2018 年 11 月 28 日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030154>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 21 日）

¹²³ 李惠宗，行政法要義，元照，臺北，2013 年 8 月六版，頁 625。

¹²⁴ 最高行政法院 106 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議，司法院，2017 年 11 月 14 日，<http://tpa.judicial.gov.tw/?struID=2&contentID=567>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 21 日）。

決方式之另一問題。從而，受害人民或公益團體如已以書面敘明主管機關疏於執行廢棄物清理法第七十一條第一項所定命違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之具體內容，並告知主管機關，且主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體之職務行為，自得直接訴請行政法院判令主管機關依該規定作成令違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之行政處分。」

第四款 美、日兩國環境權發展概況

第一目 美國

美國聯邦憲法制定於 1787 年，是世上第一部成文憲法，對於環境權此一新興概念而言¹²⁵，當時美國聯邦憲法制憲者，當然難以預期到當代嚴重環境污染問題，所以並未賦予聯邦政府擁有警察權（Police Power）制定法律以及訂定行政法規去保護人類健康以及環境¹²⁶。在 1968 年美國威斯康辛州（State of Wisconsin）的參議員奈威遜（Garlord Nelson）曾提出一美國聯邦憲法修正案，主張「公民對於美好環境擁有不可分割的權利」，但此一修正案最後以失敗告終¹²⁷。

雖然美國聯邦憲法並沒有具體環境權作為人民基本權的條文存在，但是在 1970 年代美國面臨環境意識高漲情況下，環境權論者從制憲目的轉到司法目的，希望藉由訴訟權，使法官推導出環境權存在之判決先例。在 1972 年的 *Tanner v. Armco Steel Corp.* 案中，原告認為以美國聯邦憲法第五、第九以及第十四修正案指出，確定公民享有對於健康之環境實體法之權利，藉以控告被告煉油廠所排放之空氣污染物損害其健康，但聯邦德克薩斯州南區地方法院（S.D. Tex.）駁回原告之主張，並指出法院認為「不論基於聯邦憲法第十四修正案或者其他條款，都不可以保障對於健康環境權利，於法律上主張強制執行或者作為損害賠償訴訟的訴之

¹²⁵ ROBINSON MEYER, "How the U.S. Protects the Environment, From Nixon to Trump", *The Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/03/how-the-epa-and-us-environmental-law-works-a-civics-guide-pruitt-trump/521001/> (last visited: April 19, 2019) .

¹²⁶ Jeffrey M. Gaba, *Id.* 54, pp47.

¹²⁷ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，*美國環境法*（第四版），北京大學出版社，北京，2016 年 8 月初版，頁 24。

原因¹²⁸。」，此一判決否定美國聯邦憲法可以藉由司法解釋推導出環境權，且認為環境問題涉及各方利益權衡，並具有高度專業性，應尋求立法以及行政程序加以解決，司法不應該作出任何判斷¹²⁹。

根據美國聯邦與州間垂直權力分立體系，各州基於其州主權，在不違背聯邦憲法授權範圍內，得以制定州憲法，規定州內政府分支結構以及州民所享有之權利義務¹³⁰。學者考諸美國五十州之州憲法規定¹³¹，僅有夏威夷州(State of Hawaii)、賓夕法尼亞州(Commonwealth of Pennsylvania)、麻薩諸薩州(Commonwealth of Massachusetts)、蒙大拿州(State of Montana)和伊利諾州(State of Illinois)有制定州民享有具體環境權條款，而此一州憲法條款都制定於1970年代，美國環保權益運動高漲時期，於1979年以後就沒有任何一州有再增訂環境權之州憲法條文，美國學者分析，此為帶有立法試驗性質，而且相較於制定環境權條文，還不如制定實體法加以保障環境，更具有實際重要意義¹³²。

學者總結上述美國環境權論述，在美國制憲以及司法解釋上所遭遇的挫敗，認為有以下數點原因：

一、從國民請求救濟角度：所謂的「環境」以及「享有健康之環境」，其內涵因人、因時、因地，其內容寬廣，難以證明。既然範圍寬廣，難以衡量，當然法律上難以明確判斷，其具體所造成之損害。既然難以判斷具體損害，就難以確定個人「權利」，受到侵害，環境權就成為法律上難以執行、救濟之權利¹³³。

二、從立法者角度：雖然美國聯邦憲法上並沒有具體環境權條款，在1970

¹²⁸ 王曦，美國環境保護法，漢興書局，臺北，1995年9月初版，頁138。

¹²⁹ 葉俊榮，同註107，頁14。

¹³⁰ 吳強，“アメリカの州憲法における地方自治権理論”，一橋研究，第25卷第1期，2000年4月，頁82。

¹³¹ 王曦、謝海波，“論環境權法定化在美國的冷遇及其原因”，上海交通大學學報（哲學社會科學版），第22卷第4期，上海交通大學學報編輯部，2014年7月，頁23。

¹³² 王曦、謝海波，同上註，頁25。

¹³³ 葉俊榮，同註107，頁20；王曦，同註128，頁140。

年代環境保護運動高漲時期，當時立法者迅速作出回應，制定「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act，簡稱 N.E.P.A.) 以及其他個別環境保護領域法律，立法者迅速回應民間團體需求，使得憲法保障環境權變得十分不必要¹³⁴。

三、從司法者角度：若法院透過司法解釋確定環境權之憲法位階存在，必然就要與經濟成長加以控制，此會導致司法者須作出環境品質以及其他社會目標之社會資源分配最終責任，此一責任對於司法者來說負擔過重，難以承擔¹³⁵。

四、從環境政策角度：環境權的存在，會使得國家環境政策走向極端，在法律上要求對於人類健康絕對的保護，不僅未考量到成本以及經濟代價，例如在美國空氣清潔法 (42 U.S.C) 中，在第 7409 條第 b 項第 1 款¹³⁶，要求空氣品質標準達到保護公共健康所必需的程度，其明顯就未考量到付出成本問題，在假設根據每個人體敏感程度不同，少量接觸可能也會造成過敏體質的人們產生侵害，最終只能要求空氣污染物零排放，這也使得美國環保署 (U.S. Environmental Protection Administration，簡稱 EPA) 只能訂定保護多數人之空氣品質標準。更別說美國清潔水法 (The Clean Water Act) 最初要求在 1985 年達到污染零排放¹³⁷，至今都未達標¹³⁸。

¹³⁴ 王曦，同註 128，頁 141。

¹³⁵ 王曦，同上註。

¹³⁶ 42 U.S. Code § 7409 (b) (1) : “National primary ambient air quality standards, prescribed under subsection (a) shall be ambient air quality standards the attainment and maintenance of which in the judgment of the Administrator, based on such criteria and allowing an adequate margin of safety, **are requisite to protect the public health**. Such primary standards may be revised in the same manner as promulgated.” , Cornell's Legal Information Institute , <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7409> (last visited : 20, Apr., 2019)

¹³⁷ 33 U.S. Code § 1251 (a) (1) : “it is the national goal that the discharge of pollutants into the navigable waters **be eliminated by 1985**” , Cornell's Legal Information Institute, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/33/1251> (last visited: April 20, 2019)

¹³⁸ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 24-25。

雖然美國聯邦憲法並無具體環境保護條款，但美國國會依據美國聯邦憲法第一條第八項第三款¹³⁹商務條款（Commerce Clause）之規定，制定相關環境法規，儘管聯邦最高法院於 1995 年 United v. Lopez 案中，認為美國國會無權根據商務條款去限制槍枝接近學校，但目前聯邦最高法院並未認為，美國國會根據商務條款制定環境保護法規違憲¹⁴⁰。

根據美國聯邦憲法第十修正案¹⁴¹，聯邦政府所採取或者執行之管制措施，會受到來自州權自主的限制，在 1992 年 New York v. United State 案中，聯邦最高法院認為國會依據商務條款所制定的低輻射燃料處理法（Low-Level Radioactive Waste Policy Amendments Act）修正案中，要求各州符合聯邦標準或者自行處理，已經逾越聯邦與州權間關係，聯邦與州間並無指揮監督上下關係存在¹⁴²。因此眾多聯邦環境法規，不要求各州採取聯邦標準，除非各州要求當各州無能去執行時，聯邦得介入管制，例如在美國空氣清潔法（Clean Air Act）下，各州可訂定「州實施計畫」（State Implementation Plans），但如果未執行的話，則會受到制裁，包含裁減部分聯邦基金或者採用聯邦政府的執行計畫¹⁴³。

第二目 日本

日本在 1960 年代所謂高度經濟成長期以來，所產生空氣污染以及水污染，直接造成人類生命以及健康之侵害，因此促成日本民間公害防治以及推動環境保護運動興起，其對於環境權主張為「享有並支配優良環境之權利下，基於健康請求

¹³⁹ 美國聯邦憲法第一條第八項第三款：「規定美國與外國、各州間及與印第安種族間之通商。」，司法院網站，

<https://www.judicial.gov.tw/db/db04/%E7%BE%8E%E5%88%A9%E5%A0%85%E5%90%88%E7%9C%BE%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 19 日）。

¹⁴⁰ Jeffrey M. Gaba, Id. 120.

¹⁴¹ 美國聯邦憲法第十修正案：「舉凡憲法未授予合眾國政府行使，而又不禁止各州行使的各種權力，均保留給各州政府或人民行使之。」，美國在台協會，

<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh/the-bill-of-rights.html>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 19 日）。

¹⁴² 張文貞，「邁向整合的崎嶇路—美國最高法院對聯邦權限的緊縮」，歐美研究，第 34 卷第 2 期，中央研究院歐美研究所，2004 年 6 月，頁 273。

¹⁴³ Jeffrey M. Gaba, Id. 54, pp. 47-48.

恢復以及保護舒適環境之權利¹⁴⁴。」

環境權在作為日本憲法之基本人權上，學說主張根據日本憲法第二十五條生存權¹⁴⁵搭配日本憲法第十三條幸福追求權之概括條款¹⁴⁶，加以主張。從法條解釋上來看，從日本憲法第十三條前段「個人尊重」的大前提來看，日本憲法第二十五條之健康的享有最低限度的生活為人類生存根本前提，而環境污染使得國民難以建立最低程度之生活，因此國家應有積極環境保護措施之義務¹⁴⁷。從基本權性質來看，日本憲法第十三條幸福追求權是屬於人格權之保障，所以環境權為一種人格權，但幸福追求權另一面相是自由權，因此使得環境權作為對抗環境破壞之防禦權，而日本憲法第二十五條，具有社會權性質，亦即欲維持以及改善良好自然環境，透過日本憲法第二十五條，請求國家積極採取措施，以保障基於健康享有最低限度文化之生活¹⁴⁸。

儘管日本學界倡議熱烈，但在司法實務上，掌握司法權負責憲法解釋之日本最高法院，並無任何一個最高法院判例，解釋出人民可以基於憲法第十三條以及憲法第二十五條推導出環境權之解釋，其原因在於良好公共環境是屬於公共財，環境受到污染當下，難以肯定特定人之權利受到侵害，難以賦予個人享有良好環境請求權¹⁴⁹。

但如果環境破壞造成人民生命權以及財產權侵害時，仍能基於人格權以及財

¹⁴⁴ 浦部法穂，憲法教室（第3版），日本評論社，東京，2016年3月3版，頁261。

¹⁴⁵ 日本國憲法第二十五條：「Ⅰ、全體國民都享有健康和文化的最低限度的生活的權利。Ⅱ、國家必須在生活的一切方面為提高和增進社會福利、社會保障以及公共衛生而努力。」，日本國駐中華人民共和國大使館，<https://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/kenpo.htm>（最後瀏覽日：2019年4月20日）。

¹⁴⁶ 日本國憲法第十三條：「全體國民都作為個人而受到尊重。對於謀求生存、自由以及幸福的國民權利，只要不違反公共福利，在立法及其他國政上都必須受到最大的尊重。」，日本國駐中華人民共和國大使館，<https://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/kenpo.htm>（最後瀏覽日：2019年4月20日）；浦部法穂，同註144，頁56；蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註72，頁104。

¹⁴⁷ 浦部法穂，同註144，頁262。

¹⁴⁸ 戶松秀典 四人等著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，同註73，頁210。

¹⁴⁹ 衆議院憲法審査会，「新しい人権等」に関する資料，衆議院憲法審査会事務局，東京，2017年5月，頁7。

產權，除去以及預防不法之侵害¹⁵⁰。其著名訴訟為『大阪機場公害訴訟』，此訴訟為大阪機場（大阪伊丹機場）周邊居民，不滿長期飽受飛機起降噪音侵害，基於環境權以及人格權，以國家作為機場管理者，請求損害賠償以及晚上九點以後，禁止飛機起降¹⁵¹。1975 年二審大阪高等法院（大阪高裁昭和 50 年 11 月 27 日，判例時報 797 號 36 頁），僅承認居民基於人格權，可以請求預防以及排除噪音侵害之請求，而 1981 年日本最高法院（最大判昭和 56 年 12 月 16 日，民集 35 卷 10 號 1369 頁），駁回居民防止請求，但承認居民從過去所受到侵害，具有損害賠償之請求權¹⁵²。

雖然如此，日本眾議院方面，仍有討論將環境權入憲之構想，就算沒有也有討論仿造德國基本法第 20a 條之「環境保護條款」，賦予國家環境保護義務與責任，作為環境立國之基本方針¹⁵³。

第二項 我國環境基本法之法律地位

第一款 何謂基本法

「基本法」此一用語，在法律學上，經過學者整理可以區分為三種¹⁵⁴：

一、近似憲法意義的「基本法」，例如：德意志聯邦共和國基本法（德文：

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland，簡稱 GG）。但需要注意的是，在中國大陸地區統治實體之「中華人民共和國」所管轄下的香港與澳門兩個特別行政區，為了實施一國兩制，基於「中華人民共和國憲法」第三十一條授權¹⁵⁵，作為特別行政區領域內，最高法律規範具有該領域內準憲法性質之法律，亦稱為「基本法」，並冠以「中華人民共和國

¹⁵⁰ 那須俊貴，環境權の論点，国立国会図書館調査及び立法考査局，2007 年 3 月，頁 5。

¹⁵¹ 衆議院憲法審査会，同註 149。

¹⁵² 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，同註 72，頁 237。

¹⁵³ 衆議院憲法審査会，同註 149，頁 11。

¹⁵⁴ 林素鳳，「關於日本之基本法」，中央警察大學法學論集，第 24 期，中央警察大學法律學系，2013 年 4 月，頁 78-79。

¹⁵⁵ 蔣朝陽，「論基本法在國家法律體系中的法律地位」，一國兩制研究，第 1 期，澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年 7 月，頁 12。

○○特別行政區基本法」名稱。

二、實質意義的基本法：對於社會之基本準則或者特定法領域之制度加以規定之法律。例如：有學者就認為¹⁵⁶，基於行政程序法第三條第一項¹⁵⁷之規定，行政程序法為我國一切行政程序之「基本法」。

三、形式意義的基本法：對於國家政策以及制度，給予指標性之立法，通常直接冠以「○○基本法」之法律。

第二款 日本對於「形式意義的基本法」的法律位階

「形式意義的基本法」的基本法類型立法，其創始母國為日本，由於日本憲法不像我國憲法有「基本國策」篇章，為確立國家立法政策方向，因此藉由制定「基本法」為立法指導，其後再制定其他相關子法具體落實¹⁵⁸。

基本法在日本法律上，並無給予明確的定義，日本眾議院法制局職員於國會質詢上解釋，所謂的基本法是「關於國家政策的重要領域所應該推動，將施政的基本理念與決定明確之方針一同納入，所制定實施政策之推動體系之法律¹⁵⁹。」基本法有五種特色¹⁶⁰：（一）啟蒙性：基本法會追認當前現狀，並且設立欲建立之新秩序目標，負有指導國民且賦予新興社會價值之立法目的；（二）方針性：基本法會揭示所應實現之理念、價值以及為了實現方針，在財政上以及法制上所應作之措施，作為其他法律前行準備；（三）計劃法性：基本法作為政府施政計劃來源之母法；（四）跨機關性：由於行政機關內部職權複雜，基本法所規定會橫跨數機關職權；（五）法規範性質稀薄性：基本法的內容上，缺乏對於權利義務之規定，

¹⁵⁶ 湯德宗，行政程序法論，元照，臺北，2003年10月增訂二版，頁158。

¹⁵⁷ 行政程序法第三條第一項：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，參行政程序法，2015年12月30日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030055>（最後瀏覽日：2019年4月10日）；另有採以普通法說，認為行政程序法是我國一切行政程序之一般性、通則性之普通法，參張錕盛，「想寫一本給公務員看的行政法教科書（六）—公務人員該如何面面俱到地依法行政？」，游於藝電子報，第113期，公務人力發展中心，2010年12月，<http://epaper.hrd.gov.tw/113/EDM113-0601.htm>（最後瀏覽日：2019年4月10日）。

¹⁵⁸ 羅傳賢，同註35，頁333。

¹⁵⁹ 塩野宏，「基本法について」，日本学士院紀要，第63卷，第1號，日本学士院，2008年，頁2。

¹⁶⁰ 塩野宏，同上註，頁5-7。

亦即欠缺對於具體權利發生之構成要件以及法律效果之規定。

目前日本截至 2015 年已公布之基本法，有六成基本法之法案為國會議員所提案制定¹⁶¹，而基本法制定上，一般制定內容都會有（一）立法目的；（二）基本施政方針；（三）基本施政理念；（四）國家與地方自治團體之義務；（五）基本施政；（六）法制上以及財政上必要措施等¹⁶²。由於基本法大多由國會議員所提出，且內容又是針對整體國家政策，其實也突顯了國會對於當前國家問題的認識以及想法，敦促行政機關進行法規的調整，而行政機關也要對於國會負責，提出基本法落實結果報告¹⁶³。

基本法在日本法律地位上，在形式法律效力上，因為是屬於法律，與其他法律關係上，不具備上位法律規範性質，但是基本法所揭示之事項以及對於具體問題之解釋，對於同樣法領域有誘導性質¹⁶⁴。

而日本環境基本法，雖其在日本法律體系內，其性質仍為法律，但因其為在環境保護領域，劃分中央、地方自治團體、營利事業體以及國民之責任義務，以及對環境計畫、公害防治、審議會等相關訓示以及程序規定，具有聯繫憲法以及個別法之功能，所以在環境保護領域中，具有優越以及誘導環境保護領域之個別法功能¹⁶⁵。

第三款 我國對於「形式意義的基本法」的法律位階以及立法狀況

我國對於「形式意義的基本法」（以下簡稱「基本法」）並沒有在法律上給予明確定義，學者引用我國第一部基本法法案「科學技術基本法」，提案主管機關國科會主委劉兆玄先生於立法院備詢時表示：「本人對本法案在此做幾點說明：第一、

¹⁶¹ 宮崎一德，「「基本法類」の構造分析」，公共政策志林，第 5 期，法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会，2017 年 3 月，頁 45。

¹⁶² 西川明子，「基本法の意義と課題」，レファレンス，第 769 期，国立国会図書館調査及び立法考査局，2015 年 2 月，頁 46。

¹⁶³ 西川明子，同註 162，頁 51。

¹⁶⁴ 西川明子，同註 162，頁 46。

¹⁶⁵ 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，日本環境法之解說，中國文化大學出版社，臺北，1997 年 3 月初版，頁 132。

本法性質是法律，是『基本法』，但不同於憲法位階之德國基本法，亦不同於直接涉及人民權利義務之作用法及規定政府機關組織之組織法，而是在科技領域中作相關原則規定之母法。故本法通過後，仍需推動一系列子法。」，因此我國基本法類型之法律，可以說與日本之基本法相同，僅具有政策上以及對國家機關課予義務上之功能¹⁶⁶。

對於基本法，我國行政院法規委員會（以下簡稱「法規會」）解釋認為除非透過修憲或者修改中央法規標準法，否則基本法本質仍為法律，更不用討論基本法是否以優越某種法律領域之個別法，具有拘束以及指導功能。而法規會在審查基本法同時，對基本法制定，法規會之職員盡量表達否定意見，若無法避免，基本法應避免涉及以下內容¹⁶⁷：

- （一）憲法與其他法律已經完備之事項，毋庸重複規定；
- （二）不應有設組織之規定；
- （三）不應有中央與地方權責劃分之規定；
- （四）避免有使人民產生實體上請求權之規定；
- （五）對於事屬當然之事項，毋庸再予明文規定。

從上述可以理解，法規會對於基本法的存在根本持否定態度，如果將法規會對於基本法上述五個要點都不納入基本法的話，很難想像基本法還能具體存在。

但從日本對於基本法的立法經驗來看，基本法目的可以作為推動國家政策，並且有指導立法的功能，並且作為行政計畫的母法來源，研究者對於現行我國已經公布之基本法其立法目的以及立法指導部分，其實基本法都在落實我國基本國策條款，科學技術基本法以及通訊傳播基本法落實我國憲法增修條例第十條第一項：「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。」；環境基本法落實我國憲法增修條文第

¹⁶⁶ 林素鳳，同註 154，頁 75。

¹⁶⁷ 行政院法規委員會，行政機關法制作業實務，行政院秘書處，臺北，2011 年 12 月，頁 452。

十條第二項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」；教育基本法落實我國憲法本文第一百五十九條：「國民受教育之機會，一律平等。」；客家基本法以及原住民族基本法落實我國憲法增修條文第十條第十一項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」

表 1 我國目前已公布之基本法以及立法指導內容

名稱	公布日期 (最新修法公布日期)	立法目的 (第一條)	立法指導
科學技術基本法	1989 年 1 月 20 日 (2017 年 6 月 14 日)	為確立政府推動科學技術發展之基本方針與原則，以提升科學技術水準，持續經濟發展，加強生態保護，增進生活福祉，增強國家競爭力，促進人類社會之永續發展，特制定本法。	為健全科學技術人員之進用管道，得訂定公開、公平之資格審查方式，由政府機關或政府研究機構，依其需要進用，並應制定法律適度放寬公務人員任用之限制。(第十七條第一項)
教育基本法	1989 年 6 月 23 日 (2013 年 12 月 11 日)	為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。	本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制(訂)定相關教育法令。(第十六條)
環境基本法	2002 年 12 月 11 日	為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法	中央政府應制(訂)定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。(第七條第一項)

(續下頁)

表 1 我國目前已公布之基本法以及立法指導內容（續）

名稱	公布日期 (最新修法公布日期)	立法目的 (第一條)	立法指導
通訊傳播基本法	2004 年 1 月 7 日 (2016 年 12 月 9 日)	為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法。	政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。(第十六條第一項)
原住民族基本法	2005 年 2 月 5 日 (2018 年 6 月 20 日)	為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。	主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。(第三十四條)
客家基本法	2010 年 1 月 27 日 (2018 年 1 月 31 日)	為落實憲法平等及保障多元文化精神，傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客家及客庄文化產業，推動客家事務，保障客家族群集體權益，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。	政府應捐助設立財團法人客家語言研究發展中心，辦理客語研究發展、認證與推廣，並建立完善客語資料庫等，積極鼓勵客語復育傳承及人才培育；其設置及相關事項，另以法律定之。(第十一條)

(續下頁)

表 1 我國目前已公布之基本法以及立法指導內容（續）

名稱	公布日期 (最新修法公布日期)	立法目的 (第一條)	立法指導
文化基本法	2019 年 6 月 5 日	為保障人民文化權利，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針，特制定本法。	本法施行後，各級政府應依本法之規定，制（訂）定、修正或廢止文化相關法規。(第二十九條)
海洋基本法	2019 年 11 月 20 日	為打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家，維護國家海洋權益，提升國民海洋科學知識，深化多元海洋文化，創造健康海洋環境與促進資源永續，健全海洋產業發展，推動區域及國際海洋事務合作，特制定本法。	各級政府應於本法施行後二年內依本法規定檢討所主管之法規，有不符本法規定者，應制（訂）定、修正或廢止之。(第十六條第一項)

資料來源：於 2019 年 4 月 10 日，以「全國法規資料庫」搜索「基本法」之結果所製表，取自：

<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e5%9f%ba%e6%9c%ac%e6%b3%95>。

綜合上述比較，目前我國所制定公布之基本法，其實都在具體落實憲法基本

國策條款，從基本國策的性質來看，透過基本法落實基本國策之憲法委託以及對國家機關以及人民產生客觀性規範。對於現階段我國憲法門檻修改過高，為了落實國家對於社會福利實施以及整體延續性¹⁶⁸，避免立法委員四年一度改選，使得重大政策難以延續，且可以作為基本國策之行政計畫法源依據，透過基本法加以落實，要求行政機關積極提出施政計畫以及監督其落實。

對此研究者認為，基本法應該揭示以下幾點：(一)以憲法基本國策條文為依據；(二)基本法所涉及領域以及立法目的；(三)中央與地方自治團體之責任；(四)要求主管院部會向立法院提出施政計畫、施政報告；(五)該領域原理原則以及行政機關檢討現行法律制度並向立法院提出法律案；(六)若涉及人民權利義務以及行政罰，依據依法行政原則以及行政罰法定主義，仍應透過制定個別法作為法源依據；(七)地方自治團體，在基本法之責任範圍，於地方立法權範圍內，得依基本法授權，由地方立法機關制定自治條例。

第四款 我國「環境基本法」的法律地位上之問題

我國環境基本法，其性質上是否為「形式意義上的基本法」，亦即僅具有對於國家機關、對於整體國家的立法以及政策方針具有指導意義，還是為「實質上的基本法」，亦即為我國環境法規的上位基本法，具有環境法典總則的意義，以實踐環境法的三大原則：(一)預防原則；(二)污染者負責原則；(三)共同負擔原則¹⁶⁹。倘若能釐清環境基本法之性質，確立環境基本法之法律地位，能使得我國個別環境法規加以整合，藉此釐清環境原理原則、組織、保護手段、程序以及救濟，使得環境法加以統一化¹⁷⁰。

我國目前環境基本法為何種型態之「基本法」，就環境基本法第一條表示：『為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。』本條前段就揭示

¹⁶⁸ 蔡秀卿，「基本法之意義與課題」，當代公法新論(中)，元照，臺北，2002年7月初版，頁248。

¹⁶⁹ 陳慈陽，同註25，頁80。

¹⁷⁰ 李建良，同註36，頁5。

了環境基本法立法目的，在於提升環境品質，進而增進國民健康權以及社會福利，維護環境現有資源，以追求永續發展的目標，推動環境保護。並且作為全國各級政府、事業法人以及全體國民推動環境保護的依據¹⁷¹。

環境基本法第一條後段表示：『本法未規定者，適用其他法律之規定。』此一立法方式，就改變了環境基本法的性質，由「形式意義的基本法」變成「環境法領域之特別法」。此一立法技術，為揭示環境基本法具有「特別法」性質¹⁷²，根據法學概論以及中央法規標準法第十六條¹⁷³之規定，對於同一事項有二種法律以上不同規定者，特別法優先於普通法適用¹⁷⁴。從立法理由來看，立法者表示¹⁷⁵：『有關環境保護事項，應優先適用本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定，爰於本條末句訂明。』透過此立法理由，無論環境權作為人民享有之基本權或者只是具有行政立法上拘束價值之基本國策，環境基本法所規定之原則以及對於各級政府機關行駛環境保護職權上，除非個別環境法規有所規定，仍須受到環境基本法之拘束。

但我國主管環境保護事項之行政院環境保護署，於 2015 年對於環境基本法做出令民間環保團體持有異議之解釋¹⁷⁶，全文如下¹⁷⁷：

¹⁷¹ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，行政院環境保護署，<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=26543>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。

¹⁷² 羅傳賢，同註 35，頁 234。

¹⁷³ 中央法規標準法第十六條：「I、法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。II、其他法規修正後，仍應優先適用。」，2004 年 5 月 19 日，

<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A050040000000100-0930519>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。

¹⁷⁴ 陳怡如，法學入門（三）：法律的種類，台灣法律網，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,164,8&job_id=127473&article_category_id=1174&article_id=62607（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。

¹⁷⁵ 同註 171。

¹⁷⁶ “環境基本法和台灣人民一同被判死刑了”，自由開講，<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1359960>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）；“法律可以讓環境更好：注定失敗的環資部”，環報，第 74 期，<http://www.egpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=278&cld=1>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。

¹⁷⁷ “環境基本法為綱領性、原則性或政策性之規定”，行政院環境保護署法規委員會，2015 年 7 月 14 日，https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1040714182330（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。

按環境基本法制定目的，係為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，藉由基本法的明文規範，來引導國家政策方向及相關法令的制訂。

法理上，環境基本法仍為憲法第一百七十條意義下之法律，且中央法規標準法並無明文規定基本法優先適用於一般法律，故其在法位階上並無優先性。況且，依目前司法實務見解，基本法之性質僅有政策宣示之作用，並未賦予相關具體權利或法律上利益，不能單純以之作為實體法的依據。故總體而言，其性質上應屬環境政策之宣示，或類似憲法方針條款。

據此，環境基本法自不能作為地方政府訂定自治法規之法源，除前述外，尚因基本法性質僅為綱領性、原則性或政策性之規定；詳言之，基本法僅針對特定領域事項規定基本原則、準繩與方針，而要真正落實該特定領域事項，仍必須要由該特定領域事項之中央主管機關制定相關法律，將其內容具體化，以為施行之依據。

中央環境保護主管機關對於環境基本法，是傾向形式意義基本法之解釋，亦即環境基本法是環境保護領域之「綱領性、原則性以及政策性之規定」。但從立法學解釋上，環境基本法第一條後段表示『本法未規定者，適用其他法律之規定。』，當初立法者對於環境基本法之制定上，恐有意授予環境基本法具有特別法之性質。

倘若環境基本法作為特別法，具規範全國各級政府之效力，且環境保護事項，非專屬於憲法第一百零七條之中央立法權範圍，而是屬於中央與地方之競合立法權，亦即地方自治團體享有部分立法權¹⁷⁸。因此，根據地方制度法第十八條以及第十九條，環境保護事項是屬於直轄市以及縣市自治範圍。前述中央主管機關之解釋，恐限縮地方自治團體，享有行使立法權之範疇。

¹⁷⁸ 羅傳賢，同註 35，頁 296。

對於環境基本法僅有形式效力，司法實務也採用同樣見解，以最高行政法院 94 年度判字第 729 號判決，最高行政法院法官表示¹⁷⁹：『又立法院依照賴勁麟委員等提案通過之環境基本法，其要旨概述謂：「台灣為提升環境生活品質，維護生態資源，確保人民擁有健康有文化的生活，並促進人類社會及全球永續發展，特就環境保育和全球永續發展的理念，制定本基本法，並藉由基本法的明文規範，來引導國家政策方向以及相關法令的制訂（註：應為「訂定」之誤），來達成環境保育、永續發展的總目標。」足見該基本法目的在於引導國家政策方向及相關法令之制定，尚難導出人民實體上之請求權。』

又以環境基本法第三十四條第一項規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」，但是人民可以依據本條作為提起公益訴訟之依據嗎？

最高行政法院 106 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議¹⁸⁰表示：『91 年 12 月 11 日制定公布之環境基本法第三十四條第一項固規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」宣示我國環保公益訴訟之主要目的，在於督促各級政府執行環保法令，如各級政府疏（怠）於執行法令時，人民或公益團體雖無權益直接受損，仍得向行政法院提起訴訟。惟因該條項規定「依法律規定」方得提起行政訴訟，而非「依本法規定」即得提起行政訴訟，致前揭規定僅具有象徵性之宣示意義。故於我國提起環境法上之「公益訴訟」之要件，仍須視各該環保法律特別規定之內容而定。』，亦即司法機關對於認為環境基本法雖然在法律地位上，立法者確定其為特別法，但司法實務上認為，仍需要依據個別環境法規之規定，方能提起公益訴訟，間接也證實基本法雖然性質為法律，在司法實務上僅具有宣示效力。

¹⁷⁹ 最高行政法院 94 年度判字第 729 號判決，2005 年 5 月 27 日。

¹⁸⁰ 同註 124。

第三節 小結

從上述來看，雖然近年來環境污染問題加重，使得人民更加自身健康以及生活環境的安全性，但透過自然科學文獻整理以及美國和日本兩國對於環境權發展狀況，發現到由於環境二字之涵蓋意義廣泛難以定義，所以使得環境權難以作為人民主觀權利，但若欲我國面前憲法增修條文第十條第二項的「環境保護條款」之基本國策，透過司法機關要求國家積極作為，仍須仰賴環境個別法有所制定相關條文，才能主張公益訴訟。

對於此部分，研究者認為立法者應該先從整理我國法律體系開始，透過修訂中央法規標準法，確定我國基本法的法律地位。接著修訂環境基本法，作為我國中央與地方自治團體作為落實環境保護基本國策之法源依據，要求行政院積極落實整體環境法修法原則，並且適時提出環保成果報告以及根據外界環境變化，固定年限提出個別環境保護法規修正草案，而環境基本法亦可作為監察院糾正環保署之依據，以達到基本國策的客觀規範性功能。



第三章 環境法及環境行政之原理原則

第一節 環境法之基本原則

所謂管制是指政府企圖控制人民、營利法人以及次級政府行為所做出的種種努力措施¹⁸¹，換句話說，就是行政機關基於其高權行政，對基於職權範圍內，依據法律所作出禁止或者解除之行政行為。在我國歷經解嚴以來，強調國會中心主義、民主原則以及依法行政原則，行政機關所做出之行政行為，不僅要有法源依據外，且在行政手段與行為目的上，必須符合比例原則。但我國在環境管制上，習慣性以及反射性朝向「積極管制」，亦即對於各種污染源由國家制定法律或者由立法機關於個別環境法規中授權行政機關以法規命令訂定排放標準，並依據該排放標準要求污染源排放者限期改善，否則施以行政罰，此又稱為『命令控制途徑』（Command-and-Control Approach）¹⁸²。

相較於傳統行政管制方式，歐美先進國家基於其環境管制經驗，結合市場經濟分析，採以解除管制，以「經濟誘因」（Economic incentives）方式，亦即所謂污染排放費（Emission Fee）或者污染排放許可證交易方式（Transferable discharge permit），以持續性經濟誘因，使污染排放者追求更高效的污染排放處理方式¹⁸³。

不管採用何種環境管制方式，環境管制法規上，仍有上位環境原理原則，作為環境管制立法以及擬定環境管制政策之依據，依據國際環境法以及歐美先進國家立法例，環境法基本原則為以下三種：

第一項 預防原則

所謂預防原則（Precautionary principle）是指在可能發生重大或者不可回復之損害發生前，即使缺乏科學依據，仍應採取積極預防環境損害之發生¹⁸⁴，亦即事

¹⁸¹ 丘昌泰，台灣環境管制政策，淑馨出版社，臺北，1995年9月初版，頁23。

¹⁸² 丘昌泰，同上註，頁33。

¹⁸³ 湯德宗，美國環境法論集，作者自版，臺北，1990年3月初版，頁6。

¹⁸⁴ 交告尚史 著，田林、丁倩雯 譯，日本環境法概論，中國法制出版社，北京，2014年8月，

前性、預防性對於一定環境污染產生時，事先給予制止¹⁸⁵。

預防原則起源於德國行政法，於 1974 年所制定聯邦污染排放防制法（德文：Bundes-Immissionsschutzgesetz）中，首次所採用「事先預防」（德文：Vorsorge）作為法律用語使用，在 1976 年德國聯邦政府所發表的環境報告書中¹⁸⁶，使用「事先預防原則」（德文：Vorsorgeprinzip）之用語，正式確立預防原則的存在，該用語帶有「預先警戒」以及「未來預警」意思¹⁸⁷，雖然此一原理內容雖不精準，但仍廣泛於環境政策上所採用，不僅限於德國國內法，歐盟法規以及國際法上，亦採用此一原則¹⁸⁸。

在國際環境法中，明確承認預防原則為 1992 年聯合國環境與發展里約會議後，所發表的里約宣言第十五原則表示：「為了保護環境，預防方法應該更廣地被各個國家依據其自我能力，加以應用。舉凡存有嚴重或無法復原的威脅、欠缺完全科學確定性者，不應被使用來作為藉口，去避免環境損壞，延遲採取其成本——效益衡量之措施理由¹⁸⁹。」

上述里約宣言第十五原則揭示，在面臨嚴重以及無法恢復原狀之狀況下，評斷環境威脅原因以及損害結果發生間之因果關係，無須有科學證明存在必要，且不得以科學不確定作為實施積極防止或者實施環境保護之理由¹⁹⁰。而預防原則給予環境政策制定者，儘管在缺乏科學根據下，傾向緊縮環境管制政策，其背後目的是處於保護地球重要資源以及永續發展的大原則上，雖然科學難以證實，但是「預防勝於治療」¹⁹¹。

頁 136。

¹⁸⁵ 陳慈陽，同註 25，頁 309。

¹⁸⁶ 藤岡典夫，「預防原則の意義」，農林水產政策研究，第 8 號，農林水產政策研究所，2005 年 3 月，頁 35。

¹⁸⁷ 大塚直，環境法 BASIC，有斐閣，東京，2019 年 3 月第二版，頁 35。

¹⁸⁸ Karen E. Makush, Ricardo Pereira, Environmental and Energy Law, WILEY-BLACKWELL, Oxford, pp9

¹⁸⁹ 王服清，「論「預防原則」之意涵與應用」，國立中正大學法學集刊，第 37 期，國立中正大學法律學系，2012 年 11 月，頁 127。

¹⁹⁰ 大塚直，同註 187，頁 34。

¹⁹¹ Karen E. Makush, Ricardo Pereira, Id.187, pp8.

強調環境保護優先，不強調科學證明的「預防原則」，不可避免受到質疑，例如近年來環保團體認為，化石燃料使用導致二氧化碳排放增加，是地球暖化主要原因，雖然聯合國跨政府氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change）招集二千多位科學家進行研究，所做出上述大略結論，沒人判定此一結論為正確判斷。所以異議者當然會質疑，欠缺科學根據所做出來的環境政策，是否為最適當之政策。但對於上述質疑，正確的以及合理的科學證明，是需要付出時間代價的，如果當原因完全證實後，再開始擬定環境政策，到時環境污染因為長時間的舉證拖延，而可能造成不可逆的侵害，使得環境恢復更加麻煩¹⁹²。

由於預防原則賦予政策制定者，在危險發生之前得做出有效以及合乎成本管理之法律依據，因此也在國際間食品安全輸出入貿易制度中採用，以確保輸入國國民之健康¹⁹³。特別是歐盟，將預防原則用於農產品以及食品安全領域之中，尤其對於施打賀爾蒙之牛肉以及基因改造之食品的貿易輸入管制¹⁹⁴。

在最嚴格的預防原則下，雖可能對環境產生威脅，但實際上未產生損害，對於此一可能產生污染行為，若無須對行為者施以禁止的處分，須由行為者自行舉證，此源於1996年聯合國防止傾倒廢棄物污染海洋議定書（1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972）¹⁹⁵，該議定書對於欲投入海洋棄置之廢棄物，採以原則上禁止，例外允許經過風險評估和科學證實對海洋影響有限之廢棄物得拋棄至海洋之規範方式，為預防原則中舉證責任轉換之適用¹⁹⁶，透過舉證責任轉換，縮短發現環境威脅後，再實施法律行為之時間差距¹⁹⁷。

我國對於預防原則，首揭於環境基本法第二十四條之規定，其表示「中央政

¹⁹² 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 14。

¹⁹³ 王服清，同註 189，頁 129-130。

¹⁹⁴ 藤岡典夫，同註 186，頁 41。

¹⁹⁵ 大塚直，同註 187，頁 35-36。

¹⁹⁶ 牛惠之，「預防原則之研究：國際環境法處理欠缺科學證據之環境風險議題之努力與爭議」，臺大法學論叢，第 34 卷，第 3 期，國立臺灣大學法律學系，2005 年 5 月，頁 25

¹⁹⁷ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 192

府應建立環境影響評估制度，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。」，亦即中央政府須建立環境影響評估制度，事先防止不適當之環境開發利用，事前防止環境污染以及破壞¹⁹⁸。

我國環境影響評估法，立法目的上亦揭示該原則，該法第一條表示¹⁹⁹：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」此為我國環境法中，對於預防原則的具體落實，針對特定開發行為作成許可之行政處分前，設計一套前置程序，藉以減輕開發行為所造成的負面影響²⁰⁰。但環境影響評估僅涉及預防事先之行為，不涉及事後之管制，但並非表示完成環境影響評估後就不實施事後監督，但可能會與其他環境管制法規相互競合²⁰¹。

第二項 污染者負責原則

所謂污染者負責原則（Polluter-Pays Principle，簡稱 PPP），為了維持環境的可能容忍狀態之污染防治費用，應該由污染者加以負擔之制度²⁰²，換言之，對於增加環境負擔之行為者，應當負責從事污染行為，導致環境惡化以及整治額外費用之責任²⁰³。

此原則源於 1972 年經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD），所提出的「委員會對於涉及國際經濟之環境政策指導原則之建議」²⁰⁴（Recommendation of the Council on Guiding

¹⁹⁸ 李桃生，「在環境法體系下探討森林法律原則」，台灣林業，第 43 卷，第 2 號，行政院農業委員會林務局，2017 年 4 月，頁 83

¹⁹⁹ 環境影響評估法，2003 年 1 月 8 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00090001>（最後瀏覽日：2019 年 5 月 19 日）

²⁰⁰ 林惠瑜，「環境影響評估法之行政訴訟實務現況與發展」，司法新聲，第 105 期，法務部司法官訓練所，2013 年 1 月，頁 43。

²⁰¹ 陳慈陽，同註 25，頁 382。

²⁰² 大塚直，同註 187，頁 52。

²⁰³ 交告尚史 著，田林、丁倩雯 譯，同註 184，頁 142。

²⁰⁴ OECD Council，「Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies」，OECD/LEGAL/0102，<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/4>（last visited: May 22, 2019）。

Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies)，其中對於污染者負責原則表示：「本原則是被用於污染防治之合理成本以及控制方法，以鼓勵合理使用稀有環境資源和避免造成不正當之國際貿易以及投資，因此被稱為『污染者付費原則』（Polluter-Pays-Principle）。該原則之意思為：污染者應忍受各國當局對於實行上述方法之成本，以擔保環境處於可容忍污染之範圍。換句話說，對於生產和消費所產生的污染，所實施污染整治方法之成本應反映於商品價格以及服務上。為避免產生不公正的國際貿易以及投資，實施該方法不得以政府補助金支付²⁰⁵。」

上述建議確保兩個目的²⁰⁶：第一、對於環境污染所伴隨的外部成本內部化，使得有效分配稀有環境資源；第二、為了不產生不良的國際貿易以及投資，禁止以政府補助金支付環境污染費用。

根據上述目的，OECD 主張污染者對於生產商品所造成對於空氣以及水等環境破壞，該環境破壞防治須由污染者加以負擔，而企業負擔所產生之成本，則反映在商品之售價上，最後則反映購買此一商品之消費者身上。透過市場經濟，引導企業營運導向環境保護方向，促進稀有資源以及能源能夠合理使用²⁰⁷。

在 1992 年里約宣言第十六原則上，也提倡了污染者負責原則，其表示²⁰⁸：「各國政府應盡力促進環境成本的內部化以及採用經濟手段，但須考量該手段對於污染者的負擔程度，且應注意公共利益，和不得打亂國際貿易與投資。」

對於里約原則第十六原則中的污染者負責原則，有學者認為其強度強於 OECD 的污染者負責原則，因為其要求各國政府使用經濟手段達成環境成本內部

²⁰⁵ Mizan R. Khan, "Polluter-Pays-Principle: The Cardinal Instrument for Addressing Climate Change", *Laws*, Volume 4, Issue 3, MDPI, September 2015, pp.640.

²⁰⁶ 大塚直，同註 202。

²⁰⁷ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 43，頁 62。

²⁰⁸ The United Nations, "The Rio Declaration on Environment and Development (1992)", A/CONF.151/26 (Vol. I), <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (last visited: May 22, 2019) ; Mizan R. Khan, Id204, pp.642.

化，而非像 OECD 的污染者付費原則，透過節制購物量以及要求製造商安裝環境污染控制設備手段²⁰⁹。雖然里約原則第十六條被學者批評過於強硬，不同於 OECD 可以將污染整治成本反映在消費者身上，但另有學者認為里約宣言第十六原則後段表示「應注意公共利益，和不得打亂國際貿易與投資」，其實就是該宣言立法者對於污染者負責原則的例外條款，或許跟 OECD 相比討論，可以達到相同的環境整治目的²¹⁰。

污染者負責原則，就是以經濟學的概念，在污染防治費用以及環境損害間取得「最適當污染水平」，此一原理在日本，則發展適用於環境回復費用以及環境污染受害補償費用上，和適用環境保護政策上，追求公平以及正義間的衡量²¹¹。

我國對於污染者負責原則規定在環境基本法第二十八條上，表示：「環境資源為全體國民世代所有，中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境復育費用，以維護環境之永續利用。」，本條立法理由表示²¹²：「一、污染者付費制度，在使造成環境污染之社會（或外部）成本內部化，其效果一方面使污染防治及環境復育之費用公平負擔，再者可使污染減量，並提高社會整體利益，此制度已廣為先進國家採用；二、目前社會各界已有污染者付費的觀念，但對於濫墾、濫伐，濫葬、盜採砂石等環境破壞者都無法有效抑制，浪費資源層出不窮，因此應徵收環境復育費。」

固然我國污染者負責制度，只有將該制度所收取的費用，用於環境保護整治之上，其是出於一般正義衡量，亦即對於產生污染者，則污染者就要負擔污染責任，我國空氣污染防制費以及廢棄物清理處理費之課徵，其課徵原理也是源於此²¹³。

²⁰⁹ Margaret Rosso Grossman, "Agriculture and the Polluter Pays Principle", Electronic Journal of Comparative Law, Vol.11.3, Netherlands Comparative Law Association, December 2007, pp.22.

²¹⁰ Margaret Rosso Grossman, Id208, pp.23.

²¹¹ 大塚直，同註 187，頁 53。

²¹² "環境基本法制定總說明及逐條說明"，同註 171。

²¹³ 陳慈陽，同註 25，頁 319。

在環境基本法第三十三條第二項規定：「中央政府應建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。」，其立法理由第二點表示²¹⁴：「於環境糾紛中之受害者應有合理管道申訴；各級政府亦應以合理之調處、調解及裁決方式仲裁，使受害者得以迅速獲得賠償、補償及救濟。」但我國目前曾有「環境責任法」欲建立污染者負責以及對於受害者補償制度，至今仍無相關立法結果出爐²¹⁵。

而在環境基本法第三十六條表示：「I、各級政府應採優惠獎勵措施，輔導環境保護事業及民間環境保護團體發展，及鼓勵民間投資環境保護事業。II、中央政府應輔導、管理環境保護事業，以提升環境保護工程、服務品質。」，其立法理由表示²¹⁶：「環境保護工作範圍廣泛，所需人員、技術、資金及設備，均非政府所能獨力負擔，爰明定由各級政府訂定獎勵或輔導措施，並鼓勵民間參與投資環境保護事業，以協助推動環境保護工作。」，惟國家以及各級政府機關對於特定事業或者法人給予租稅優惠，應當合乎「租稅法定主義」，應於法律有明文，在特定條件下，方給予租稅優惠，否則會有違法之虞²¹⁷。

從上述整理我國環境基本法對於 OECD 和里歐宣言對於污染者負責之定義，發現我國對於污染者負責原理認識上以及適用上有所不足，該原理是透過市場經濟「無形的手」的方式，誘導企業體將增添環境保護設施以及將額外環境成本由全體消費者一同負擔。相反的，政府可以透過租稅優惠以及罰鍰的方式，去設置環境污染受害補償金以及環境整治回復金，但我國目前狀態在依據環境基本法所作出的立法指導以及環境政策改造上略有不足外，長期也因為僅重視經濟成長，未落實憲法增修條文第十條第二項「環保優先」原則，此應為環境保護主管機關行政院環保署以及監察院，要好好檢討以及重視之處。

²¹⁴ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，同註 171。

²¹⁵ 林子靖，環保署規劃實施強制性「環境責任保險」，<https://e-info.org.tw/node/78632>（最後瀏覽日：2019 年 5 月 23 日）。

²¹⁶ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，同註 171。

²¹⁷ 陳慈陽，同註 25，頁 473。

第三項 永續發展原則

永續發展原則為一切環境法最重要核心概念，其目的就是維持環境有限承受能力，使環境負荷最小化，同時謀求經濟持續發展，建構永續發展的社會²¹⁸。

永續發展原則最初提倡是 1972 年聯合國人類發展宣言（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment，亦稱「斯德哥爾摩宣言」）後，所設立的「世界環境以及發展委員會」（World Commission on Environment and Development, 簡稱 WCED），該委員會於 1987 年發表，名為《我們共同的未來》（Our Common Future）之報告²¹⁹，由於該委員會委員長為時任挪威首相布蘭特蘭（G. Brundtland），故又稱「布蘭特蘭特報告」（Brundtland Report）²²⁰，該報告對於永續發展定義為：「永續發展為滿足當前需求上，且不危害未來世代人類滿足其需求。」，此一定義有兩個重要的概念：第一、對於「需求（needs）」定義上，強調世界上貧困地區，應該優先滿足所需；第二、永續發展的概念限制了科技應用以及社會組織利用環境能力去滿足現代以及外來的需求²²¹。

在 1992 年里約宣言亦接受永續發展原則之精神²²²，該宣言中之第三原則表示：「發展權利必須實現，以便能公平地滿足今後世代的發展與環境方面的需要。」，第四原則表示：「為了實現可持續地發展，環境保護工作應是發展進程的一個整體構成部分，不得脫離這一進程予以孤立考慮。」

透過永續發展原則，否定了「經濟成長永遠是優良」的思維，永續發展的經濟模式既然要在未來還能持續提供商品與服務，當然要在環境能忍受的範圍內，在為人類提升更好的生活品質同時，將對自然資源的消耗以及污染控制在範圍內

²¹⁸ 交告尚史 著，田林、丁倩雯 譯，同註 184，頁 131。

²¹⁹ Luis Anibal Aviles, "Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in the European Union: A Model for Mexican Constitutional Courts to Follow?", *Mexican Law Review*, Vol. VI, No.2, National Autonomous University of Mexico, February 2012, pp.255.

²²⁰ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 43，頁 381。

²²¹ Luis Anibal Aviles, *Id*218, pp.256.

²²² 聯合國，聯合國環境與發展會議的報告，

[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1 \(Vol.I\) &referer=/english/&Lang=C](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I) &referer=/english/&Lang=C)（最後瀏覽日：2019 年 5 月 25 日）。

2012 年聯合國召開「里約+20」會議，該會議最後以名為「我們希望的未來」(The Future We Want)之報告作為永續發展原則新綱領²²⁴，該綱領所涉及永續發展目標於 2015 年 9 月被聯合國正式採納，作成「永續發展 2030 年議程」(The 2030 Agenda for Sustainable Development)，該議程分成十七個永續發展目標 (The Sustainable Development Goals，簡稱 SDGs)，前述十七個大目標中又包含 169 個子目標²²⁵，其中整體目標涉及經濟發展、包容社會、環境永續以及強化公私部門的良好治理²²⁶，而其中第十三到十五大目標跟環境保護有關。

第十三目標為：「以積極行動去對抗氣候變遷及其影響。」；第十四目標為：「維護以及永續使用海洋資源。」；第十五目標為：「保護、恢復以及提升陸地上生態系的永續使用；永續維護森林，抵抗沙漠化；阻止以及扭轉土壤退化以及生物多樣性的喪失。」²²⁷

我國環境基本法第二條第二項，就定義「永續發展係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」，在環境基本法第八條規定，「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。」，根據立法理由表示²²⁸：「提升環境保護之科學及技術，可使環境保護相關問題，以科學技術之方法解決。」

雖然立法者將永續發展目標課予各級政府機關應當要積極落實，並且提升科

²²³ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 27。

²²⁴ 後 Rio+20 永續發展治理機制的方向與挑戰，環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/80162> (最後瀏覽日：2019 年 5 月 25 日)。

²²⁵ 大塚直，同註 187，頁 33。

²²⁶ Risa E. Kaufman, "Localizing Human Rights in the United States Through the 2030 Sustainable Development Agenda", *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 49.1, Columbia University Law School, Fall 2017, pp.101.

²²⁷ THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT goals WHAT LOCAL GOVERNMENTS NEED TO KNOW, UCLG, https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf (last visited : 25, May, 2019)。

²²⁸ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，同註 171。

學技術，使環境發展可以透過科技發展加以解決。惟永續發展原則其實並非僅單純以科技來解決環境問題，而是應要求各級政府從環境保護政策上，加以落實永續發展概念，藉由行政手段以及租稅優惠的方式，誘使營利事業落實國家的永續發展政策，惟相關行政手段都需要有法源依據，則應仰賴個別法規中立法加以落實。



第二節 環境行政之原理

第一項 依法行政原則

依法行政原則，原於法治國家原理，亦即國家權力作用，要合乎國民的利益，且國家權力取得，不僅要合法，且所依的「法」要合乎憲政秩序²²⁹。另根據權力分立原則，行政權之行使要受到立法權所制定之法律拘束，因此依法行政原則，則產生兩大要素，分別為「法律優位原則」以及「法律保留原則」²³⁰。

第一款 法律優位原則（又稱「消極依法行政原則」）

所謂的法律優越原則，為行政機關所訂定法規命令不得違反法律，而行政機關作成行政行為不得違反法律以及法規命令，但在法律未明文規定的情況下，於法規範金字塔上位階的憲法，可能會禁止行政機關在欠缺法律明文規定下，自由作出行政行為²³¹。由於是消極禁止行政機關所作行政行為違反法律，所以稱為「消極依法行政原則」。

在日本，根據日本憲法第四十一條規定，國會作為國家最高權力機關，亦是國家唯一立法機關，如果國會制定之法律與行政機關訂定法規命令或者行政行為相抵觸，後者可能面臨無效或者撤銷之法律效果²³²。

在德國，依據德國基本法第二十條第三項規定，行政權受法律以及法的拘束，因此在德國，法律優位原則的「法律」不僅包含制定法，也包含不成文法源²³³。

我國依據憲法第一百七十一條之規定：「法律與憲法牴觸者無效。」；另根據憲法第一百七十二條之規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」，因此我國法規範金字塔，最高規範為憲法，其次為法律與條約，接次為法規命令，最下層為地方自治規章²³⁴。且根據中央法規標準法第十一條規定：「法律不得牴觸憲法，命令

²²⁹ 李惠宗，同註 123，頁 27。

²³⁰ 陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009 年 9 月六版，頁 156。

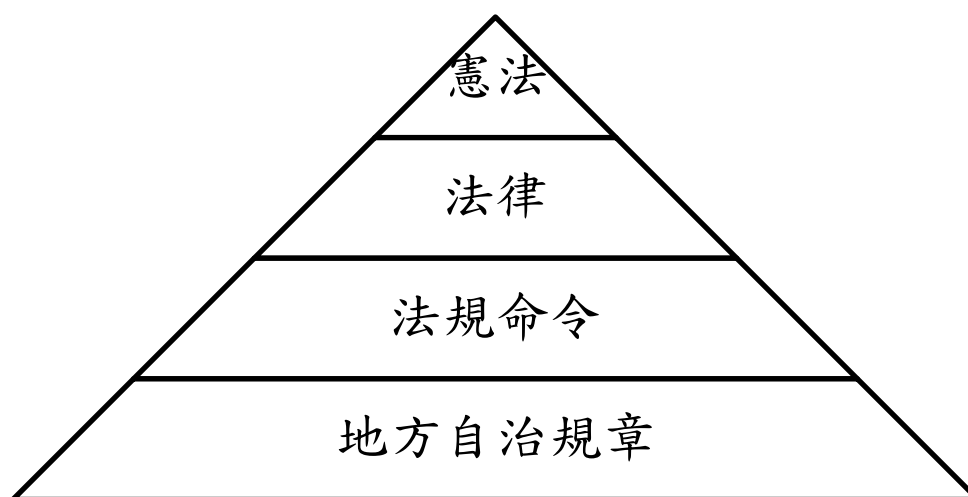
²³¹ 中原茂樹，基本行政法，日本評論社，東京，2019 年 2 月三版，頁 36。

²³² 宇賀克也，行政法，有斐閣，東京，2018 年 3 月二版，頁 12。

²³³ 陳敏，同註 230，頁 157。

²³⁴ 李惠宗，註 123，頁 29-30。

不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」，行政機關在實務上適用法律，若上、下位階法規範無牴觸或不相容，則以先適用下位規範為原則，若憲法與法律規定不同時，應以憲法為準；法律與命令規定不同時，應以法律為準；若三者間並無牴觸，則皆有拘束作用，無強、弱或高、低之分²³⁵。



資料來源：研究者自製。

圖 3 法律優位原則之法規範金字塔

第二款 法律保留原則（又稱「積極依法行政原則」）

第一目 法律保留原則於外國以及我國之學說演變

所謂的法律保留原則，是指國家侵害人民財產以及自由情況下，須有法律依據，在日本，目前通說採以「侵害保留說」，此說為第二次世界大戰前，由日本公法學者美濃部達吉所提倡²³⁶，此為國家對於人民的行動自由、營利事業、課予租稅以及所擁有財產徵收...等干預行政，必須要有法律依據，方能作成「干涉行政」（又稱「規制行政」）；相反的，給予人民社會福利、給予補助金以及設立公共設施，法律雖未規定前述「給付行政」（又稱「授益行政」）之行使，但行政機關得自由裁量並作成行政行為²³⁷。但在第二次世界大戰後，日本由第二次世界大戰前君主立憲制度轉向第二次世界大戰後國民主權制度情況下，對於侵害保留說也伴

²³⁵ 李震山，行政法導論，三民書局，臺北，2011年10月九版，頁46-47。

²³⁶ 宇賀克也，同註232，頁14。

²³⁷ 中原茂樹，同註231，頁37。

隨著受到批評，例如對於租稅優惠手段，根據租稅法定主義需要法律根據；相反的，和前述租稅優惠手段，有相等經濟效果的授予補助金方式，在侵害保留說下，則不用法律根據²³⁸。

因此日本學界針對上述狀況質疑，分別提出全部保留說、社會保留說、權力保留說以及重要事項保留說（日本又譯「本質性理論」，即為下述我國從德國繼受之「重要性理論」），其中以源於 1970 年代德國發展出的「重要事項保留說」受到日本學界注意，此基於自由主義的觀點，「擴張」侵害保留說，行政機關對於國民足以達到限制權利以及課予義務之行政行為需有法律根據外，而對於行政機關的基本組織、基本計畫、基本政策以及重要的補助金等，同樣有法律保留的適用。但受質疑是「哪些事項」，為國會需要事先承認之重要事項，此一部份則欠缺明確性²³⁹。

我國對於法律保留原則定義上，要求行政機關須由法律授權，方能作成行政行為，因要求行政機關作成行政行為要有法律依據，因此被稱為「積極的依法行政」²⁴⁰。

十九世紀德國發展法律保留原則，僅限於行政機關欲干涉人民自由與財產要有法律依據，因此法律保留為「干涉保留」，隨著時代的演進，社會福利國原則的實踐，「給付行政」的重要性日增，因此對於給付行政也有法律規範之必要，但法律保留是否包含全部行政行為，都需要有法律依據，達到所謂「全面保留」有所爭議²⁴¹。而德國學說針對上述問題，發展出所謂的「重要性理論」，所謂「重要性理論」，亦即對於國民全體以及個人基本且重要之決定，應由立法者為之，並由立法者負責任，也就是所謂的「國會保留」。而如何判定「基本以及重要」之決定，此就涉及「規範密度」之問題。對於基本權之干涉或者影響越長久，對全體影響

²³⁸ 宇賀克也，同註 232，頁 16。

²³⁹ 宇賀克也，同註 232，頁 17。

²⁴⁰ 陳敏，同註 230。

²⁴¹ 陳敏，同註 230，頁 159。

越大者，則更需要立法者更為詳細之規定²⁴²。

上述德國公法學發展於我國，透過大法官解釋予以繼受並發展，根據司法院大法官第 443 號解釋，該解釋表示：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」根據此一解釋，大法官依據事務層級的重要性，分別提出憲法保留、絕對法律保留、相對法律保留以及非屬法律保留之層級化法律保留體系²⁴³。

第二目 憲法保留

如對於該解釋文進行分析，最高位階為「憲法保留」為制憲者於憲法第八條，誠命基於人身自由為人性尊嚴的外部基礎，若讓國家機關將人民視為統治客體，未經正當法定程序，任意拘捕，則憲法上對於其他基本權的保障，則不具實質保

²⁴² 陳敏，同註 230，頁 160。

²⁴³ 李震山，同註 235，頁 61。

障意義²⁴⁴。於國家機關依據刑事訴訟法，發動國家刑事司法審判權時，對於犯罪嫌疑人或者被告，實施拘提、逮捕以及羈押等拘束人身自由處分時，應符合憲法保留下的法官保留原則，司法警察機關未經法院申請並核准，不得任意拘束人民之人身自由²⁴⁵。

前述憲法保留規定，不僅適用於刑事被告以及犯罪嫌疑人，對於行政機關依據行政執行法執行拘提、管收之義務人，同樣適用。司法院大法官釋字 588 號解釋表示：「人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，雖亦屬憲法第八條第一項所規定之「拘禁」，然與刑事程序之羈押，目的上尚屬有間。羈押重在程序之保全，即保全被告俾其於整個刑事程序均能始終到場，以利偵查、審判之有效進行，以及判決確定後之能有效執行；管收則有如前述，目的在使其為金錢給付義務之履行，為間接執行方法之一種，並非在保全其身體，故其所踐行之司法程序自無須與羈押完全相同。然雖如此，其於決定管收之前，仍應踐行必要之司法程序則無二致，此即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。」因此根據釋字 588 號解釋之後，行政執行法修法強化「法官介入」之精神

²⁴⁴ 李惠宗，同註 91，頁 157。

²⁴⁵ 林鈺雄，刑事訴訟法（上），元照，臺北，2017 年 9 月八版，頁 325。

以及確保「非刑事被告之自由」²⁴⁶。

第三目 絕對法律保留

憲法保留下之次階為「絕對法律保留」(又稱為「國會保留」或「狹義法律保留」),亦即針對特定事項只能由形式意義法律加以制定,立法者不得拋棄其責任,委由行政機關以法規命令定之²⁴⁷。

根據中央法規標準法第五條規定:「左列事項應以法律定之:一、憲法或法律有明文規定,應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」以及同法第六條:「應以法律規定之事項,不得以命令定之。」此一條文再次明確指出憲法上規定「絕對法律保留」事項,但中央法規標準法第五條第一項第四款之「重要事項」,則具備「重要性理論」的基礎²⁴⁸。憲法未明文規定之重要事項,視其性質的不同,除有強制須採以絕對法律保留外,亦許可立法機關以法律授權行政機關以法規命令加以訂定²⁴⁹,此一部分則再區分出「相對法律保留」階層。

絕對法律保留部分,如前述憲法保留下,憲法第八條對於人身自由之保障,針對刑事被告限制其人身自由,除應合乎憲法第二十三條比例原則,且對於限制人身自由之「法律程序」,是屬於絕對法律保留之事項,立法機關不得怠惰,授權行政機關以法規命令定之²⁵⁰。

在刑事法上,我國刑法第一條:「行為之處罰,以行為時之法律有明文規定者為限。拘束人身自由之保安處分,亦同。」,此條即所謂「罪刑法定主義」,亦即國家刑罰權的範圍必須由立法者以法律加以明定,習慣法不得作為處罰依據,禁止不定刑期,禁止類推適用,禁止溯及既往²⁵¹。其目的在防止國家濫用刑罰權並

²⁴⁶ 李震山,註 235,頁 473。

²⁴⁷ 李惠宗,同註 123,頁 31。

²⁴⁸ 陳敏,同註 230,頁 161。

²⁴⁹ 陳敏,同註 230,頁 162。

²⁵⁰ 李惠宗,同註 91,頁 158。

²⁵¹ 李惠宗,同註 91,頁 476。

且保障個人權利，從該條文反面解釋來說，行為者在行為時法律無規定者，不成立犯罪²⁵²。

在行政秩序罰上，對於人民違反法律上之義務時，行政機關對於人民的制裁，其行政處罰相關之構成要件、處罰方式以及程度，應以法律明定為之²⁵³，此為我國行政罰法第四條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」，因此此一規定被稱為「行政罰法定主義」，具有限制國家公權力之意義²⁵⁴。

在稅法上，我國憲法第十九條規定：「人民有依法律納稅之義務。」雖然說納稅是國民之義務，但國家向國民進行課稅行為，在我國確保私有財產權下，是屬於侵害國民財產權之行為，因此是屬於絕對法律保留的範疇，此被稱為「租稅法定主義」²⁵⁵。「租稅法定主義」之下有三個子原則，分為「課稅要件法定主義」、「課稅要件明確性原則」以及「程序法的合法性原則」所構成，其中最為重要為「課稅要件法定主義」，立法者針對課稅重要事項，包含稅捐主體、稅捐客體、課稅標準以及稅率，應以法律加以明定²⁵⁶。

但有所疑問，國家對於人民的租稅優惠，在日本通說採以「侵害保留說」來看，從性質上來看，會認為租稅優惠，是屬於國家對人民受益行為，行政機關對於人民租稅優惠，無須法律依據。但是根據日本憲法第八十四條租稅法定主義下，行政機關對於是否要課稅以及徵收人民財產，行政機關是受到羈束，而無裁量權，應透過國會制定租稅優惠的特別法或者修改稅法子法，行政機關才有法律依據，作出租稅優惠之行政行為²⁵⁷。於我國法下，司法院大法官釋字第 607 號解釋表示：「憲法第十九條規定，人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之

²⁵² 林鈺雄，新刑法總則，元照，臺北，，2016 年 9 月五版，頁 38。

²⁵³ 陳敏，同註 230，頁 703。

²⁵⁴ 李惠宗，同註 123，頁 467。

²⁵⁵ 李惠宗，同註 91，頁 463。

²⁵⁶ 陳清秀，稅法總論，元照，臺北，2008 年 11 月五版，頁 38。

²⁵⁷ 中原茂樹，同註 231，頁 50。

義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，以法律明定之。各該法律規定之內容且應符合租稅公平原則。」，我國已經透過司法實務確定「租稅優惠」是屬於絕對法律保留的範疇，原因在於租稅優惠違反稅法上之量能課稅原則²⁵⁸。所謂量能課稅原則，為立法者基於個人所得、財產以及其他相關與稅捐相關連結之資訊，以衡量個人之稅捐負擔²⁵⁹。因此租稅優惠應有助於公共利益、符合比例原則以及合乎平等原則²⁶⁰。

第四目 相對法律保留

於絕對法律保留之下階，為「相對法律保留」(又稱為「廣義法律保留」或「一般法律保留」)，此部分如前述所提到，部分事項雖應由立法者透過法律加以規定，但得於法律中，由立法者加以授權，授權行政機關以法規命令加以定之²⁶¹。而授權方式需要符合「授權明確性」，甚麼是「授權明確性」，此源於德國基本法第八十條之規定，司法院大法官釋字第 522 號解釋表示：「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」，亦即立法者授權行政機關得以法規命令加以規範，其授權目的、範圍以及內容必須明確，否則違反相對法律保留原則²⁶²。

在相對法律保留下，我國司法實務上，對於行政秩序罰，法律得授權行政機關以命令作補充規定，但其授權目的、範圍以及內容必須具體明確²⁶³。因此我國行政罰法第四條之條文中的「法律」，包含「法規命令」，但若法律沒有授權，行政機關不得於個別行政法領域，以法規命令訂定行政罰²⁶⁴。

在稅法上，雖然依據租稅法定主義，關於國家對國民課稅，雖然需要由法律

²⁵⁸ 陳清秀，同註 256，頁 354。

²⁵⁹ 陳清秀，同註 256，頁 31。

²⁶⁰ 陳清秀，同註 256，頁 355。

²⁶¹ 李惠宗，同註 123，頁 31。

²⁶² 李惠宗，同註 123，頁 37。

²⁶³ 陳敏，同註 230，頁 168。

²⁶⁴ 李惠宗，同註 123，頁 469。

對於課稅要件加以明定，但立法機關得於法律中授權行政機關，以法規命令定之，但須符合授權明確性，司法院釋字第 346 號解釋表示：「憲法第十九條規定人民有依法律納稅之義務，係指有關納稅之義務應以法律定之，並未限制其應規定於何種法律。法律基於特定目的，而以內容具體、範圍明確之方式，就徵收稅捐所為之授權規定，並非憲法所不許。」，因使立法者僅能限於具體、特定，且就委任目的、內容以及程度加以明確規定，禁止空白委任²⁶⁵。

惟有所爭議是「給付行政」，所謂給付行政是國家針對人民生存條件以及改善上，以保障以及照顧為中心，直接促進或分配之行政²⁶⁶。因此國家為達成社會、經濟或者文化政策之目的，長期對於眾多相對人之日常行政事務，應適用法律保留，此為司法院大法官釋字第 443 號解釋所表示：「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」，但國家對於相對人給付，足以對第三人產生負擔之狀況，亦應以法律規定之²⁶⁷。

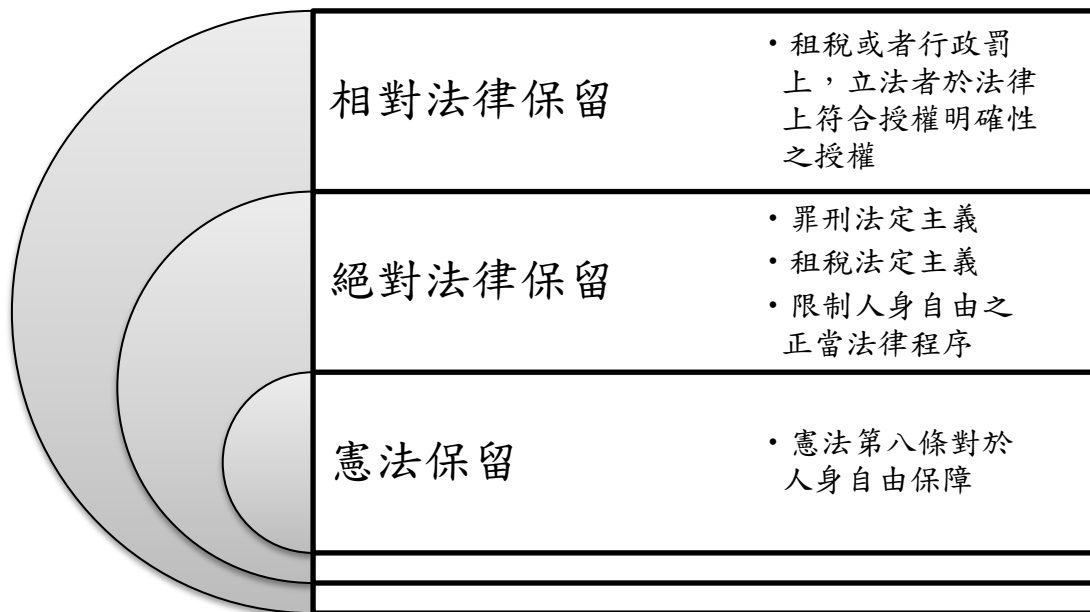
以上三階層為我國司法實務依據對於基本權干預強度以及憲法上對於國家機關之誡命，所發展出的三階層法律保留規範，但是針對特定事務的重要性程度以及落入相應的法律保留範疇，應由司法實務上加以判斷以及肯定²⁶⁸。

²⁶⁵ 陳清秀，同註 256，頁 39。

²⁶⁶ 李震山，註 235，頁 6。

²⁶⁷ 陳敏，同註 230，頁 174。

²⁶⁸ 陳敏，同註 230，頁 160。



資料來源：研究者自製。

圖 4 法律保留原則之規範密度

第二項 行政裁量以及不確定法律概念

第一款 行政裁量

第一目 行政裁量之學說及其演變

所謂的「裁量」，即是國家機關作成決定之自由，因此可以區分為立法裁量、行政裁量以及司法裁量，而行政裁量，為行政機關經過法律授權，於法律構成要件實現時，「得」決定是否使有關「法律效果」發生，或者「選擇」何種法律效果，此為「狹義的行政裁量」；相反的，於不適用法律保留原則範圍內，行政機關有判斷、評價以及依循自身意志行動，毋庸法律構成要件涵攝以及法律效果之決定，此為「廣義的行政裁量」，大多數行政法學者所稱的「行政裁量」，是指「狹義的行政裁量」²⁶⁹（以下簡稱「行政裁量」）。

對於行政裁量，部分傳統教科書上仍沿用德國舊時行政法理論，採以所謂「自由裁量」以及「羈束裁量」的二分法，此是基於行政行為受到法律拘束程度以及司法機關得以審查與否進行分類，前者為行政機關得自由判斷如何作成行政處分

²⁶⁹ 陳敏，同註 230，頁 180。

合於公共利益，如有錯誤，是屬於不當行為，不生違法問題，因此不得對該處分提出行政訴訟予以救濟；而後者是於法律規定內，行政機關所作裁量應受到法律之拘束，其所作成處分是否符合立法目的，行政機關無判斷之自由，如有錯誤，屬於違法問題，得對該處分提出行政訴訟，予以救濟²⁷⁰。

但上述傳統見解有所瑕疵，事實上行政機關在法律授權範圍內，皆有裁量斟酌之空間，此為行政裁量之特徵，而法律賦予行政機關得為決定或選擇之範圍，則稱為「裁量餘地」²⁷¹。據此所作出的行政行為，在法律上都需受到同等評價，也就是說所有裁量都有自由判斷空間，因此都是「自由裁量」，僅是依據法律授權，對於斟酌廣、狹範圍，依據法律授權不同有所差異。

所以「自由裁量」以及「羈束裁量」的二分法，只能說明兩者間對於判斷空間（量）的差異，而非裁量性質（質）的差異，所以學者主張將「自由裁量」改稱為「裁量行政」，「羈束裁量」改稱為「羈束行政」²⁷²。在「裁量行政」下，一切的行政裁量都要受到法律授權範圍內之拘束以及不得違反法律授權之目的，行政法院對於行政機關是否合於法律授權範圍內所作成行政裁量，得以審查²⁷³，我國行政程序法第十條表示：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」依據此一規定，誠命行政機關行使裁量權，不能逾越以及濫用，此稱為「合義務之裁量」²⁷⁴；相反的，「羈束行政」下，當構成要件實現時，行政機關僅授予唯一法律效果，無法律效果之選擇裁量權²⁷⁵。

而行政裁量權的授權源於法律授權，但是要判斷行政機關是否有裁量權，可以從立法理由以及法條內容加以判斷，學者整理約有四種判斷方式，整理如下：

²⁷⁰ 李震山，註 235，頁 301。

²⁷¹ 陳敏，同註 230，頁 181。

²⁷² 李震山，註 235，頁 301；陳敏，同註 230，頁 180-181。

²⁷³ 陳敏，同註 230，頁 188。

²⁷⁴ 李震山，註 270。

²⁷⁵ 李惠宗，同註 123，頁 142。

一、法條中有「得...」²⁷⁶或者「得不...」²⁷⁷的典型行政裁量權之授予規定，以空污法為例，該法第三十一條第一項表示：「中央主管機關得禁止或限制國際環保公約管制之易致空氣污染物質及利用該物質製造或填充產品之製造、輸入、輸出、販賣或使用。」，本條則為立法者授權中央主管機關，亦即該法第二條規定之行政院環境保護署（以下簡稱「行政院環保署」），得以「裁量」限制或者禁止國際環保公約所管制之空氣污染物質以及產品。但應注意的是，並非法條中有「得」就是授予裁量權，有部分情況是授予機關特定「權限」，另外法條中無「得」字以及其他授權裁量字樣時，通常是屬於羈束性質之法條，應從整體法條涵義以及立法目的去探求意旨²⁷⁸。

二、法條中有「應」或者「不得」之用語時，則行政機關受到法條誡命有作為之義務²⁷⁹，以空污法為例，該法第 50 條規定：「各種污染源之改善，由各目的事業主管機關輔導之，相關輔導成果，應每年公開於中央主管機關指定之網站，並定期檢討之。」

三、法條中對於違反特定行政法上義務者，賦予行政機關罰鍰之上、下限數額或者給予處罰手段之選擇之法條²⁸⁰，以空污法為例，該法第五十九條前段規定：「公私場所下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業...」，根據該法條，行政機關授予「新臺幣十萬元以上至二千萬元以下」處罰範圍，並容許有「停工」、「停業」、「廢止操作許可」以及「勒令停業」之手段可供選擇。

四、針對不具干預行政之行政行為以及不具干預行之給付行為，雖在法

²⁷⁶ 李惠宗，同註 123，頁 140。

²⁷⁷ 陳敏，同註 230，頁 182。

²⁷⁸ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與應用，三民書局，臺北，2017 年 9 月增訂十五版，頁 102。

²⁷⁹ 陳敏，同註 230，頁 183。

²⁸⁰ 李惠宗，同註 276。

律優位原則下，仍有行政裁量空間²⁸¹，但須注意合於一般法律原則，尤其是比例原則以及平等原則，而在法律執行面上對於嚴重侵害人民「生命、身體、財產」之重大法益下，可能會導致裁量權限縮，或者無裁量權之情況。²⁸²前述情況，是在行政法上所謂「裁量減縮」以及「裁量萎縮至零」，在德國基於基本權所導出的國家保護義務，在人性尊嚴、生命、身體等高度法益下，為保護前述法益，國家無裁量是否介入之決定裁量，而僅有選擇如何介入之選擇裁量²⁸³，而法院根據個案特殊情形，剝奪行政機關裁量權之審查，在使用上要謹慎，且須有充分理由²⁸⁴。

在法條結構上，可以區分為「構成要件」以及「法律效果」²⁸⁵，針對「構成要件」裁量上，在法治國原則下，原則上不允許行政機關對於「構成要件」有所裁量，例外僅有在構成要件中涉及「不確定法律概念」時，行政機關有所「判斷餘地」²⁸⁶。

在案例事實符合法條構成要件時，行政機關則進入對於「法律效果」之判斷上，此稱為「行為裁量」²⁸⁷。而行為裁量根據立法者於法條中授權範圍，又可區分為「決定裁量」以及「選擇裁量」，前者為法律構成要件該當時，行政機關得決定是否產生法律規定之法律效果²⁸⁸，亦即行政機關可以決定是否採取處分²⁸⁹；後者為法律構成要件該當時，行政機關可以就法律所規定兩種以上之處理方式，選擇一種以上之處理方式²⁹⁰，亦即根據法條中對於法律效果賦予時間、程序、手段

²⁸¹ 李震山，註 235，頁 303。

²⁸² 李惠宗，同註 275。

²⁸³ 蕭文生，“裁量萎縮至零與怠於執行職務—最高法院 103 年度台上字第 711 號民事判決”，法令月刊，第 66 卷，第 3 期，信孚文化事業有限公司，2015 年 3 月，頁 8。

²⁸⁴ 蕭文森，同上註，頁 20。

²⁸⁵ 劉鑫楨，論裁量處分以及不確定法律概念，五南文化，臺北，2005 年 3 月一版，頁 33。

²⁸⁶ 陳敏，同註 230，頁 182。

²⁸⁷ 陳敏，同註 230，頁 182。

²⁸⁸ 劉鑫楨，同註 285，頁 39。

²⁸⁹ 李震山，註 235，頁 303。

²⁹⁰ 劉鑫楨，同註 285，頁 40。

或方法上選擇最適當以及合乎目的之效果²⁹¹。

第二目 違法之行政裁量與司法機關審查

行政機關作成行政處分超過法律授權範圍，則為違法之行政裁量，就會產生「裁量瑕疵」²⁹²，而行政法院可對該行政裁量進行審查，依據行政訴訟法第四條第二項表示：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」以及行政訴訟法第二百零一條之規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」²⁹³，從行政訴訟法第四條以及第二百零一條來看，我國法律上將裁量瑕疵分成「裁量逾越」以及「裁量濫用」兩種類型²⁹⁴，但在學術上，多數將裁量瑕疵可以分成三種類型：

- 一、裁量逾越：亦即行政機關在法律效果的選擇上，超過法律授權範圍之狀況，例如行政機關裁罰金額超過法定授權上、下限範圍²⁹⁵；
- 二、裁量濫用：指行政機關作成行政處分抵觸法律授權之目的，或者違反一般法律原則²⁹⁶以及未充分衡量²⁹⁷；
- 三、裁量怠惰：是指行政機關因故意或者過失，怠於行使法律所賦予之裁量權²⁹⁸。

因學說以及實體法律規定上有所差異，故有學者認為應將「裁量怠惰」歸類入「裁量濫用」之中²⁹⁹。

我國行政法院對於行政機關所作成的裁量，除非因具有裁量瑕疵，導致行政處分已經明顯違法狀況下，否則一律尊重行政機關有選擇以及判斷之自由³⁰⁰，亦

²⁹¹ 李震山，註 235，頁 303。

²⁹² 陳敏，同註 230，頁 188。

²⁹³ 李震山，註 235，頁 306。

²⁹⁴ 劉鑫楨，同註 285，頁 69。

²⁹⁵ 李惠宗，同註 123，頁 145。

²⁹⁶ 李震山，註 235，頁 305。

²⁹⁷ 李惠宗，同註 123，頁 147。

²⁹⁸ 吳庚、盛子龍，同註 278，頁 108。

²⁹⁹ 劉鑫楨，同註 285，頁 70。

³⁰⁰ 吳庚、盛子龍，同註 298。

即司法機關尊重行政機關之裁量權，僅對行政處分作形式合法性之審查，最高行政法院 92 年判字第 73 號行政判決³⁰¹表示：「查總統副總統選舉罷免法第八十六條第二項有關罰鍰之規定，係立法者授權行政機關於政黨及任何人或法人代表違反同法第四十七條第二項之規定時，得於五十萬元以上二百五十萬元以下之範圍內，行使裁量權，科處罰鍰，而此等行政裁量，係法律許可行政機關行使職權時，得為之自由判斷，但裁量並非完全放任，行政機關行使裁量權限仍須遵守法律優越原則，所作之個別判斷，亦應避免違背誠信原則、平等原則、比例原則等一般法的規範，如裁量係基於法律條款之授權時，更不得違反授權之目的或超越授權之範圍，凡此均屬裁量時應遵守之義務。裁量與上述義務有悖者，構成裁量瑕疵（如裁量逾越、裁量濫用或裁量怠惰）。而行政裁量受法院審查之範圍，除因裁量瑕疵之情形，已影響裁量處分之合法性外，行政法院不予審查。本件上訴人於前述時地上臺公佈民意調查資料時，經他人勸阻，仍執意為之，並聲稱甘願受罰，具有主觀之故意，其違法情節非輕，被上訴人依前開規定，裁處最高額度二百五十萬元罰鍰，並未逾越法定裁量範圍，衡諸上訴人違法情狀，亦屬相當，並無裁量濫用之情形。上訴人主張其裁量違反比例原則，不足採取。」

第二款 不確定法律概念

第一目 不確定法律概念之類別

立法者在法律構成要件制定之時，法條中會涉及到「文字概念」上難以「確定」之狀況，亦即除了一般能夠確定之用語（如數量、空間、地點外），其他具多重意義以及空泛不明確之法律概念，則稱為「不確定法律概念」³⁰²。

不確定法律概念在細分上，又可以分為「經驗概念」（又稱「描述概念」³⁰³）以及「價值概念」（又稱「需填補價值之概念」³⁰⁴、或者「規範性不確定法律概念」

³⁰¹ 最高行政法院 92 年判字第 73 號行政判決，2003 年 1 月 23 日。

³⁰² 陳敏，同註 230，頁 197。

³⁰³ 陳敏，同上註。

³⁰⁴ 陳敏，同註 230，頁 198。

³⁰⁵)，此兩者細分如下：

- 一、經驗概念：亦即個人可以依其個人經驗、對外界知覺以及專業知識，所「感知」之概念。例如：專利法第二十一條中之「創作」、社會秩序維護法第七十二條之「公眾得出入之場所」³⁰⁶。
- 二、價值概念：亦即該法律概念欠缺與外界真實事務之關聯，需要法律操作者給予價值補充以及對於法律規範目的之認知。例如：社會秩序維護法第八十三條之「放蕩之姿勢」以及「猥褻之言語」³⁰⁷、空污法第三條之「空氣污染物」。

而在部分法條中，會有經驗概念以及規範概念混用之情形，在此種情況下，法條條文會以「足以...」、「有...之虞」或者「致生...危險」加以規定³⁰⁸。

第二目 不確定法律概念之司法審查

不確定法律概念源於文字上的多重意義以及個人解讀上有所不同³⁰⁹，雖然在依法行政原則下，行政機關應該要嚴守立法者對於法律構成要件上之定義，針對該定義，作成合義務之行政裁量。對此，立法者使用不確定法律概念，使得行政機關在針對個案適用上保有彈性空間³¹⁰，在憲法上對於立法者採用不確定法律概念上，於司法院大法官釋字第 432 號解釋表示：「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生活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

³⁰⁵ 李惠宗，同註 123，頁 150。

³⁰⁶ 陳敏，同註 230，頁 197-198；李惠宗，同註 123，頁 150。

³⁰⁷ 陳敏，同註 230，頁 198；李惠宗，同註 123，頁 150。

³⁰⁸ 李惠宗，同註 123，頁 151。

³⁰⁹ 劉鑫楨，同註 285，頁 90。

³¹⁰ 陳敏，同註 230，頁 198。

得謂與前揭原則相違。」³¹¹，亦即大法官認為立法者在立法技術上可以採用「不確定法律概念」，但需要符合「明確性原則」的要求，也就是該文字概念不會讓人難以理解，且一般受規範者，也就是受到法律規範之特定以及不特定多數人能夠預見受規範狀況，最重要是司法機關可以審查並且確定其意思³¹²。

行政法院對於不確定法律概念的審查，屬於法律解釋以及對個案適用上之問題，原則上採以全面審查，例外狀況下由於對於高度專業性、屬人性以及政策性問題，認為行政法院應鑒於行政機關針對個案要件判斷，司法機關難以作出同樣判斷，因此司法機關自我減縮其司法審查權，此種司法機關對於行政機關的判斷之尊重，則稱為「判斷餘地」³¹³。

司法院大法官釋字第553號解釋中，對於不確定法律概念所涉足的判斷餘地，嘗試針對行政事件的司法審查密度指引，該釋字之理由書表示：「本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」，透過此一釋字指導，給予行政法院針對事件性質的不同，而賦予不同密度的審查標準，此有

³¹¹ 吳庚、盛子龍，同註 278，頁 109。

³¹² 李震山，註 235，頁 290。

³¹³ 劉鑫楨，同註 285，頁 94。

賴行政法院在實務經驗中逐次建立³¹⁴。

但針對上述對於事件審查密度問題，司法院大法官釋字第 553 號解釋之孫森炎大法官之協同意見書中，可以看出仍有部分疑問存在，孫森炎大法官表示³¹⁵：『本件解釋理由書依學理提出事件審查密度之參酌原則有六，其中（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫療、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。惟關於前者，原判斷若涉及人民基本權之限制，即應採較高之審查密度，為保障憲法規定人民之基本權所應然。至能力或學識之測驗，專由職司測驗之人依其專門學識獨立判斷，不受任何人左右者，例如典試委員對試卷答案之採分，法院無從以裁判認定其當否（參看本院釋字第三一九號解釋）；學術研究之作品，有何價值，法院不得本於學術批判之立場評定其優劣（參照民法第一百六十五條之二規定）。又環保及醫療本即屬於科技之一環，其有爭執之見解，尚在相關領域之學術及實務上尚無定論，則法院將該見解採為裁判之依據，即不得以低審查密度衡量。關於後者，原判斷當否之認定，苟係經由體制內合法程序所作決策，則不應因是否由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成而有不同之審查密度。如專依本解釋理由書此項意旨，機關首長為規避行政或民、刑事責任，遇有棘手爭議問題，即非不得將其推諉，由所謂專業及獨立行使職權之成員合議機構作成決議而後行之，造成無擔當、諉過他人之首長。最高法院就鑑定意見之採用，著有七十九年台上字第五四〇號判例：「法院固得就鑑定人依其特別知識觀察事實加以

³¹⁴ 黃源銘，「對「專家學者組成委員會所為決定之司法審查」——以委員會之運作與資訊審查為中心」，政大法學評論，第 129 期，國立政治大學法學院，2012 年 10 月，頁 200-201

³¹⁵ 司法院釋字第 553 號解釋抄本（含解釋文、理由書與陳大法官計男、孫大法官森炎、戴大法官東雄、蘇大法官俊雄分別提出之協同意見書，曾大法官華松提出之部分不同意見書及劉大法官鐵錚、謝大法官在全分別提出之不同意見書、聲請書及附件），

<https://www.judicial.gov.tw/FYDownload/uploadfile/C100/553.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 24 日）。

判斷而陳述之鑑定意見，依自由心證判斷事實之真偽。然就鑑定人之鑑定意見可採與否，則應踐行調查證據之程序而後定其取捨。倘法院不問鑑定意見所由生之理由如何，遽採為裁判之依據，不啻將法院採證認事之職權委諸鑑定人，與鑑定僅為一種調查證據之方法之趣旨，殊有違背。」本判例於所謂「專業及獨立行使職權之成員合議機構」作成之鑑定意見亦有適用，法院對合議機構鑑定意見之審查密度與對鑑定人個人鑑定意見之審查密度應無分軒輊，此於行政法院認定原判斷之決策是否適法有當，可供參考。」³¹⁶

從孫森炎大法官的協同意見書來看，對於第一點，孫大法官表示沒有疑義，甚至補充表示在能力測驗、學術研究、醫療與環保科技領域，具有高度專業性，司法機關無法作出判斷者，承認其有判斷餘地，沒有疑問。但在第二點上，獨任制首長以及專家所組成的委員會，兩者間所作出的判斷，有何差異？應該都作同樣規範密度之審查，不應該有所區別。但從目前最高行政法院實務上發展來看，只要專家委員會組成含括不同屬性以及專業領域不同之代表，共同決定作成之結論，就享有判斷餘地，其組織合法性與否司法機關並不重視，學者認為與德國法上對於獨立專家委員會要求須有獨立性、高度專業性、由法律所設立以及具有專業上之特別理由來看，我國目前實務上對於判斷餘地認定上過於寬鬆³¹⁶，若再回到孫森炎大法官對於獨立專家委員會以及獨任制長官作成決議上，給予不同規範密度的審查來看，實務運作上應該嚴格區別，該獨立專家委員會性質，或者是否為立法者在法律上授權之獨立專家委員會，以及該委員會於法條上要求的組織合法性以及程序要求，方承認該委員會作成決定享有判斷餘地，否則一味由專家委員會作成決定，行政法院就認為該委員會享有判斷餘地，乃至司法怠惰對該決定不作審查，從法院在於追求實質正義目的來審視，恐有所相違背。

有學者在逐條分析釋字第 553 號解釋理由書中六點審查規範密度，最終結論

³¹⁶ 蕭文森，「專業（家）委員會與判斷餘地—最高行政法院 105 年度判字第 40 號判決評」，法令月刊，第 68 卷，第 5 期，信孚文化事業有限公司，2017 年 5 月，頁 45。

認為，大法官對於此一審查密度指引，最終只會產生高度的全面性審查³¹⁷，亦即在釋字第 553 號解釋中，大法官等於就先確定行政機關享有「判斷餘地」之範圍，然後針對該判斷餘地審查其程序合法性、依據決議行為人專業程度加以判斷、與事實間是否有涵攝錯誤、是否違背論理法則以及漏未考量。

以目前環境法領域中，貫徹預防原則的「環境影響評估委員會」來看，最高行政法院 103 年度判字第 704 號判決³¹⁸表示：「又行政法院對於行政機關基於裁量權所為之行政處分，除法律或司法院解釋別有規定外，司法審查範圍應僅限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，惟對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與科技、環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地而予尊重，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他顯然違法情事時，得予撤銷或變更。環評主管機關所屬環評委員會，以合議制方式審查開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，依環評法第三條第二項規定，委員會其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二，故其審查結論具有專業判斷性質，法院對此專業判斷之審查，原則上當予以尊重，而承認其判斷餘地，惟行政機關之判斷於有判斷濫用、判斷逾越或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更，其情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法

³¹⁷ 黃源銘，同註 314，頁 204。

³¹⁸ 最高行政法院 103 年度判字第 704 號判決，2014 年 12 月 25 日。

且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則。故法院於審查環評委員會之判斷有無恣意違法情事時，應就形成審查結論之環評整體審查過程而為觀察。」，從此一實務見解來看，目前實務上運作方式，其實就是對於享有「判斷餘地」之專業劃定一個核心領域，然後行政法院針對該判斷餘地於程序合法性、組織合法性以及是否違背一般法律原則加以審查。最後還是要思考的是，判斷餘地到底是要先劃定一個領域，再讓司法機關對於該領域中，判斷餘地作審查；或者獨任制長官以及合議制專家委員會，是否享有判斷餘地，須於司法機關作完合法性審查後，方承認獨任制長官以及專家委員會享有判斷餘地，目前看來實務上是傾向前者。

如果再回到「判斷餘地」之存續理由，判斷餘地之存在源於權力分立原則，行政機關之判斷餘地，源於立法者在法條中的授權，承認判斷餘地之當下，就會限縮到司法機關對於行政機關所作行政行為的審查權，此一狀況為「例外狀況」³¹⁹。而在部分情況下，行政機關行使行政裁量同時，一併完成對於不確定法律概念的判斷；或者倒過來，不確定法律概念定義過於廣泛，在進行不確定法律概念判斷同時，一併作成行政裁量³²⁰。

從上述論理看來，不確定法律概念與行政裁量間，雖然從單純理論思考上，可以藉由法條結構的「構成要件」以及「法律效果」兩部分割裂出來，但從立法者授權給與行政機關權限，就是要行政機關針對個案事實操作法條，合於立法目的³²¹，因此裁量餘地以及判斷餘地都要受到法律的拘束，既然受到法律的拘束³²²，則司法機關就可以對其加以審查，也因為不確定法律概念與行政裁量間難以區分的狀況，在外加歐陸法系中，該分類為德國通說以外，在德語系國家之奧地利以及瑞士均不被接受，連歐盟法院也未採用此一分類法，對於行政機關只採以低密

³¹⁹ 蕭文森，同註 316，頁 30。

³²⁰ 李惠宗，同註 123，頁 155。

³²¹ 吳庚、盛子龍，同註 278，頁 117。

³²² 吳庚、盛子龍，同註 278，頁 118。

度的合法性審查，未涉及具體內容。因此吳庚大法官認為「無須區別」不確定法律概念與行政裁量，而應該著重於對於個案上的合法性以及妥適性考量³²³。

第三款 日本法對於「行政裁量以及不確定法律概念」之概況

在日本，行政機關作成行政處分與我國一樣，必須要有法律依據，日本行政機關對於裁量過程可以細分為下³²⁴：

- 一、事實判定：亦即做成行政處分前提，需判定事實之存在；
- 二、事實之構成要件該當：亦即判定前開事實與法律規定之構成要件相符合，此為「要件裁量」³²⁵。行政機關是否享有要件裁量，不僅法條中含有不確定法律概念（日文：不確定概念），且根據作成行政處分之事件，帶有「政治性」以及「專業技術性」之判斷要求時，則行政機關享有要件裁量³²⁶，在 1978 年「馬克林事件」（マクレーリ事件，最判昭和 53 年 10 月 4 日，民集 32 卷 7 號 1233 頁），在日本「出入國管理以及難民認定法」（日文：出入国管理及び難民認定法）第二十一條第三項中，該法條中，以法務大臣根據外國人提出更新居留時間之書面申請，「得判斷適當居留時間之更新，在具備充分理由之時」³²⁷，得以作成許可處分，上述條文中「得判斷適當居留時間之更新，在具備充分理由之時」，此構成要件，立法者以概括條款加以呈現，且未在法條中特別訂定相關判斷基準，所以日本最高法院認為立法者授予要件裁量給予法務大臣³²⁸。但對於決定課稅要件之規定以及決定刑罰構成要件之規定，行政機關則被認定無裁量權

³²³ 吳庚、盛子龍，同註 278，頁 119。

³²⁴ 塩野宏，行政法 I：行政法總論，有斐閣，東京，2013 年 5 月五版增訂版，頁 125；中原茂樹，同註 231，頁 128-129；芝池義一，行政法讀本，有斐閣，東京，2013 年 3 月三版，頁 67-68。

³²⁵ 芝池義一，行政法讀本，有斐閣，東京，2013 年 3 月三版，頁 68。

³²⁶ 中原茂樹，同註 231，頁 132。

³²⁷ 關銘富，行政訴訟權保障之現代意義（二）：日本與台灣行政法之比較研究，台灣論證出版股份有限公司，臺北，2015 年 8 月初版，頁 7。

³²⁸ 大橋洋一，行政法：現代行政過程論，有斐閣，東京，2004 年 9 月二版，頁 325。

三、行為之選擇：確定上開事實之構成要件該當時，決定是否作成行政處分，此為「決定裁量」（法條中會有「できる」之文字存在）以及選擇何種行政處分，此為「選擇裁量」（法條中會有「A 又は B」之選擇關係文字存在）³³⁰，合稱為「效果裁量」或者「行為裁量」³³¹；

四、程序之選擇：在進行上述 1~3 裁量之時，判斷是否需要依據行政程序法進行特定程序，此須注意日本行政程序法（日文：行政手続法）第三條之不適用行政程序法之例外情形。司法機關對於行政機關之實體裁量，不能完全作審查，但司法機關對於行政機關作出行政處分之行政程序，審查確保符合公正無瑕疵，此為對於行政程序之控制³³²；

五、時段之選擇：作成特定行政處分之時間點選擇。

對於上述作成行政處分產生裁量瑕疵時，司法機關可以根據日本行政訴訟法（日文：行政事件訴訟法）第三十條，撤銷該處分³³³。

從上述看來，日本雖然與我國法相同，同樣有區分「不確定法律概念」下享有「要件裁量」，以及立法者授權下的「效果裁量」，但並未使用「判斷餘地」以及「裁量餘地」此二個名詞，一律以「裁量權」稱之，以近年來日本最高法院判例來看，要件裁量以及效果裁量的區分，並不重要³³⁴。

司法機關對於行政機關依據日本行政訴訟法第三十條，進行司法審查的方法

³²⁹ 中原茂樹，同註 231，頁 132。

³³⁰ 大橋洋一，同註 328，頁 324。

³³¹ 芝池義一，同註 325，頁 68。

³³² 塩野宏，行政法Ⅰ：行政法総論，有斐閣，東京，2013 年 5 月五版增訂版，頁 134。

³³³ 芝池義一，同註 325，頁 74；行政事件訴訟法第三十条：「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」（對於行政機關之行政處分，以逾越裁量權之範圍或者濫用裁量權為限，法院得撤銷該行政處分。）。

³³⁴ 森稔樹，「第 8 回 行政裁量論」，行政法講義ノート〔第 6 版〕，

<http://kraft.cside3.jp/verwaltungsrecht08-6.html>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 28 日）。

上，可以區分成兩種，分別整理如下：

一、社會觀念之審查

在此方法下，司法機關採取「節制審查」方法，或者稱為「最低限度審查」(日文：最小限審查)，法院審查行政機關依據其裁量結果，所作成的行政處分之內容，是否違背比例原則、違反法律授權之目的、違反平等原則、違反誠信原則以及誤認重大事實，法院會以『行政機關的判斷欠缺整體事實之基礎，或唯獨在社會觀念上明顯不合適狀況』，認定作成違法之行政處分，司法審查密度在各個判例間，並未一致³³⁵。

二、判斷過程之審查

此為法院介入審查行政機關行使裁量權之過程，如果裁量過程中有不合理的觀點，則為違法行使裁量權³³⁶。

在日本環境法中，有兩個重要的判例，為日本司法機關採以此審查方法，分別為「日光太郎杉事件」以及「伊方核能反應爐事件」，分別介紹如下：

一、日光太郎杉事件（東京高判昭和 48 年 7 月 13 日，行集 24 卷 6、7 號 533 頁）

該事件為檜木縣知事，為迎接奧林匹克運動會可能帶來廣大的交通量，而欲拓寬「日光國立公園」內之國道，決定砍伐 15 株具有歷史意義，且樹齡 400 年以上之太郎杉，但此一計畫引發土地所有人「宗教法人東照宮」反對，拒絕檜木縣政府的土地徵收之要求。因此檜木縣政府為進行該拓寬計畫，而欲進行土地徵收為前提，依據日本土地徵收法（日文：土地収用法），向國家申請合乎公益事業之認定，而國家對於此申請予以批准，因此原告宗教法人東照宮對於以檜木縣政府以及國家為被告，提出取消公益事業之認定請求

³³⁵ 芝池義一，同註 325，頁 77；中原茂樹，同註 231，頁 133。

³³⁶ 芝池義一，同註 325，頁 77。

1973 年二審東京高等法院（以下簡稱「高判」）針對公益事業認定之構成要件，日本土地徵收法第二十條第三款之構成要件，「事業計畫對土地適當且合理之使用有所貢獻之情形。」，高判以根據「土地被供應事業所用所應得之公共利益」以及根據「土地被土地被供應事業所用所失之公共利益」加以比較衡量，認為公益事業認定之建設大臣(2001 年日本中央省廳改編後，現行法為「國土交通大臣」)，在判斷過程中有以下四點，認定判斷過程有所過失³³⁸：

- (一) 本件土地附近擁有無可代替各種文化價值乃至須被受到環境保護，原來最應該被重視，然而前述事實遭不當、輕易的輕視；
- (二) 根據上述結果，關於環境保護以及道路整頓之必要性，兩者間於方法上應被調和，理所當然應考量而未被行政機關加以考量；
- (三) 伴隨奧林匹克運動會，預測可能會使得交通量增加，此一考量是不應被考量之事項，反而被行政機關所考量；
- (四) 認為在風速達 11 級之暴風後，會有樹木倒地，引發交通障礙的可能性，此為過度評價原本不應考慮之事實。

根據上述四點，高判認為此為裁量判斷方法乃至裁量判斷過程有所過失，如果無上述過失，可能會得到不同之結論，因此撤銷公

³³⁷ 政策法務班，“重要裁判例：処分等の判断をする際の考慮のあり方～「日光太郎杉事件」から学ぶ～”，千葉県政策法務ニュースレター2017，Vol. 14-3，千葉県総務部政策法務課，2018 年 2 月，頁 3。

³³⁸ 中原茂樹，同註 231，頁 134。

益事業判定，原告勝訴³³⁹。

對於此一判決，有學者認為司法機關審查密度，相較於最小限之一般社會觀念之審查來看，已經介入行政機關判斷領域，司法機關享有「判斷替代」狀況³⁴⁰，所謂「判斷替代」，為司法機關與行政機關處以同一立場下，對於個案事實加以裁量，若得出裁量結論與行政機關不一致，則行政機關作成裁量違法³⁴¹。亦有學者認為，此一判決雖然司法機關減縮行政機關對於不確定法律概念之要件裁量，但仍然還有司法機關所不及的裁量權範圍³⁴²。

但此一判決應注意之點為，行政機關對於本應重視之事項、本應考慮而未考慮之事項以及不應過度評價之事項三者存在為前提，肯定行政機關對於三者間有適當衡量之義務³⁴³，亦即行政機關在作成判斷之時，應帶有調和種種價值對立之思考³⁴⁴。司法機關透過本案以及其他相關案例，顯示行政機關在對於個案裁量中，行政機關要考量其他替代方案或者更有利費用之合理選擇條件³⁴⁵。

二、伊方核能反應爐事件(最判平成4年10月29日，民集46卷7號1174頁)

此為四國電力株式會社欲在愛媛縣西宇和郡伊方町設置核能發電廠，依據日本「關於核原料物質、核燃料物質以及核子反應爐之管制法」(日文：核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律，以下簡稱「管制法」)第二十三條之規定，應向內閣總理

³³⁹ 芝池義一，同註 325，頁 79。

³⁴⁰ 中原茂樹，同註 231，頁 134。

³⁴¹ 中原茂樹，同註 231，頁 129。

³⁴² 中原茂樹，同註 231，頁 73。

³⁴³ 室井力、芝池義一、浜川清 編，コンメンタール行政法Ⅱ：行政事件訴訟法・国家賠償法，日本評論社，東京，2004年5月初版，頁 267。

³⁴⁴ 政策法務班，同註 337。

³⁴⁵ 大塚直，同註 187，頁 444。

大臣申請設立核能發電廠，內閣總理大臣於 1978 年 11 月 28 日作成設立許可之行政處分。當地居民三十三人組成原告團，向松山地方法院提出撤回該設置許可之請求，從一審到三審以來，原告團主張分歧不定，但主要爭點有四項³⁴⁶：

(一) 管制法未制定周遭居民的參與程序和相關資料公開之規定，是否違背日本國憲法第三十一條正當法律程序；

(二) 安全審查標準未以法律加以詳細規定，是否違背日本國憲法第三十一條正當法律程序以及第四十一條國會為國家唯一之立法機關；

(三) 設置處分之裁量性以及對其司法審查之範圍以及方法；

(四) 對於設置許可程序之階段，安全審查之範圍。

日本最高法院針對管制法第二十四條第一項第四款要件規定「根據核能反應爐在防止災害方面不會有故障狀況下」，關於此一構成要件之合理性，為立法者委託內閣總理大臣在尊重原子能委員會意見下，進行合理之判斷³⁴⁷。

此為包含對將來之預測，以專門技術知識為基礎，必須進行綜合判斷且尊重各領域專業人士所作成之意見，所進行之判斷³⁴⁸，而司法機關承認專門技術享有裁量權³⁴⁹。

但司法機關對於上述，依據專門技術委員會之意見，所作成之

³⁴⁶ 山口洋，伊方原発訴訟上告審判決，http://www.yuhikaku.co.jp/static_files/shinsai/jurist/J1024045.pdf（最後瀏覽日：2019 年 6 月 29 日）。

³⁴⁷ 中原茂樹，同註 231，頁 137。

³⁴⁸ 中原茂樹，同註 231，頁 137。

³⁴⁹ 室井力、芝池義一、浜川清 編，同註 343，頁 260。

行政處分，審查方法有三階段³⁵⁰：

(一)對照現今科學技術發展之現況，所制定之審查基準是否不合理；

(二)專門技術委員會組成之調查會議，是否有難以忽視之過失以及缺失；

(三)根據前階段委員會建議，行政機關所作成之行政處分，是否有不合理狀況。

上述三階段，是針對行政機關所作成判斷是否有不合理狀況為中心進行判斷程序審查³⁵¹，若有不合理的狀況，行政機關所作成之行政處分為違法處分³⁵²。

而在本判決中，日本最高法院指出，原本對於行政機關所作成裁量有逾越或濫用裁量權情形，應該要由原告負舉證義務，但因設置核能反應爐相關安全審查資料，皆掌握在被告行政機關一方，因此將舉證責任轉換，若被告行政機關未盡舉證責任，則應推定行政機關對於裁量判斷上，有不合理狀況³⁵³。

根據日本司法機關針對個案所進行的審查基準，有學者將其依據司法審查密度嚴謹，區分為三類審查密度：

- 一、高度審查標準(判斷代置)：目前日本司法實務上，未見個案判決³⁵⁴；
- 二、中度審查標準(判斷過程之審查)：針對生命、身體、健康等保障範圍較明確之法益造成侵害，採以較為嚴格適法性審查³⁵⁵；
- 三、最低限度審查標準(社會觀念之審查)：承認行政機關之裁量權為前

³⁵⁰ 芝池義一，同註 325，頁 81。

³⁵¹ 室井力、芝池義一、浜川清 編，同註 343，頁 266。

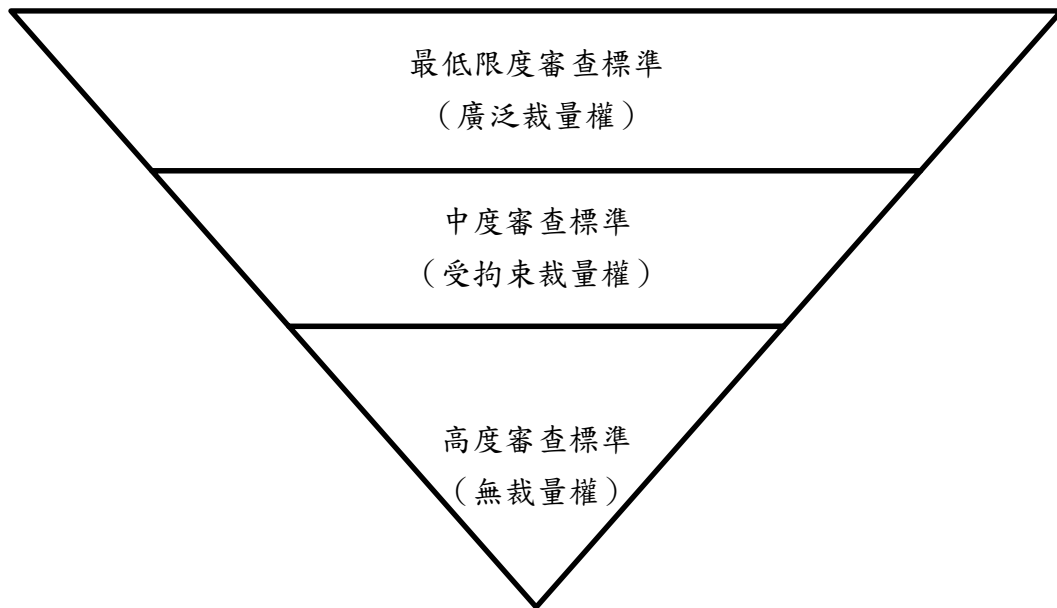
³⁵² 芝池義一，同註 350。

³⁵³ 大塚直，同註 187，頁 418-419。

³⁵⁴ 後藤浩士，“環境訴訟における行政裁量統制：類型化と今後の議論の方向性”，日本經大論集，日本經濟大学アジアパシフィック經濟研究所，第 44 卷，第 2 號，2015 年 3 月，頁 254。

³⁵⁵ 後藤浩士，同上註，頁 255。

提，審查所作成行政處分合適與否³⁵⁶。



資料來源：「後藤浩士，“環境訴訟における行政裁量統制：類型化と今後の議論の方向性”，日本經大論集，日本經濟大学アジアパシフィック經濟研究所，第44卷，第2號，2015年3月，頁254」。

圖5 日本對於行政裁量之司法審查基準

第四款 美國法於環境法領域中「文義解釋」上之案例

美國行政程序法 (Administrative Procedure Act, 簡稱 APA)，雖然於美國國會於1946年加以制定，用以規範聯邦行政機關處務規程以及行政程序之法律³⁵⁷。與歐陸法系之行政法講求行政效率以及事後救濟不同，美國行政程序法強調正當法律程序，以保護個人權利和防止政府濫權³⁵⁸。

在美國行政程序法第706條 (5 U.S. Code §706) 前段中規定，「對已提出而須判決之範圍，審查法院應決定一切有關法律問題、解釋憲法規定與法律規定，並確定機關行為中術語之意義及適用性...」，通過此條揭示，法院可以用判決方式，來代替行政機關作出正確解釋問題之判斷，針對行政機關錯誤之判斷，法院可以

³⁵⁶ 後藤浩士，同註354，頁255-256。

³⁵⁷ 羅傳賢，美國行政程序法論，五南圖書，臺北，1985年6月初版，頁1。

³⁵⁸ 羅傳賢，同上註，頁3。

宣告違法並撤銷之³⁵⁹。

雖然解釋法律權限掌握在司法機關手上，但是在 1980 年代以前，美國司法機關對於法律解釋並無統一的解釋方法³⁶⁰，在 1980 年代以後，美國受到公共選擇學派以及實證政治理論影響，司法機關對於法律解釋可以分成三種，分別為：（一）意旨論；（二）目的論；（三）文本論³⁶¹。此三種解釋方法，以第三種文本論，為聯邦最高法院大法官 Antonin Scalia 以及聯邦第七巡迴上訴法院法官 Frank Easterbrook，一改原本舊文本論，著重於對立法史討論。二位法官主張新文本論，認為所有法律解釋都不應脫離法律文字本義，否則人民不能預料法律解釋之結果，而法院對於法律解釋享有自由判斷餘地，此為目前司法審查對於法律解釋上最有力說³⁶²。

而在 1984 年 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council*（467 U.S. 837）案中，美國聯邦最高法院建立「司法退讓」（judicial deference）或者稱為「Chevron 尊重」（Chevron deference）原則³⁶³。

該案源於 1977 年所通過的美國空氣清潔法（Clean Air Act）中，對於「新污染源審查」進行修正，如果在空氣品質「非達標區」之工廠，要設立新的空氣污染源或者變更現行空氣污染源，須取得州之許可證，且採取特定空氣污染控制技術³⁶⁴。

但這就面臨法律解釋問題，所謂空氣污染源，美國政府在 1981 年雷根當選美國總統後，美國聯邦環保署採以較寬鬆的污染泡理論（Bubbling），亦即一個工廠的總排放量，視為一個空氣污染源，但是美國非營利組織「自然資源委員會」

³⁵⁹ 羅傳賢，同註 357，頁 265。

³⁶⁰ 黃丞儀，「潔淨空氣，如何解釋？」，臺大法學論叢，第 44 卷，第 3 期，國立臺灣大學法學院，2015 年 9 月，頁 672。

³⁶¹ 黃丞儀，同上註，頁 673。

³⁶² 黃丞儀，同註 360，頁 675。

³⁶³ 郭玉林，「美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法—以 Justice Antonin Scalia 見解為例示」，高大法學論叢，第 13 卷，第 2 期，國立高雄大學法學院，2018 年 3 月，頁 151。

³⁶⁴ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 51。

(Natural Resources Defense Council)，反對此一說法，認為一個單位之工廠煙囪，為一個獨立污染源，認為美國聯邦環保署解釋為法法律規定，請求法院撤銷³⁶⁵。

美國聯邦最高法院就法院審查行政機關之法律解釋，建立兩階段標準³⁶⁶：

一、針對此一法律解釋問題，立法者是否有所明訂。若有，則審查行政機關之解釋，司法機關以及行政機關都須受到立法者拘束，法院只須裁量行政機關是否合乎立法者於法條中授權；若無，立法者未討論此一法律解釋問題、有意沉默、或者空白授權給予行政機關，在此狀況下進入第二階段之解釋；

二、法院先審查行政機關之解釋，是否為法律所「允許」之解釋，如果解適合理、無恣意或者濫用裁量權，法院應尊重行政機關之解釋。

因此，在本案中，聯邦最高法院認為空氣清潔法對於「空氣污染源」定義較為模糊，聯邦環保署以污染泡理論解釋空氣污染源是「合理的」，法院應退讓，尊重聯邦環保署之解釋³⁶⁷。

而此一「司法退讓」的解釋方式，聯邦最高法院並無限制僅限於審查行政法規，而是通用於一切法律之解釋³⁶⁸。

在2007年Massachusetts v. Environmental Protection Agency (549 U.S. 497)案中，本案主要是涉及美國聯邦環保署，是否要依據美國空氣清潔法第7521條(42 U.S. Code §7521)³⁶⁹訂定行政規則，針對全球暖化問題，將二氧化碳納入移動式

³⁶⁵ 王名揚，美國行政法（下），中國法制出版社，北京，2005年5月二版，頁704。

³⁶⁶ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註127，頁50；王名揚，美國行政法（下），中國法制出版社，北京，2005年5月二版，頁704；郭玉林，“美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法—以 Justice Antonin Scalia 見解為例示”，高大法學論叢，第13卷，第2期，國立高雄大學法學院，2018年3月，頁153。

³⁶⁷ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註127，頁51。

³⁶⁸ 王名揚，同註365。

³⁶⁹ 部分文獻上，介紹本篇案例所使用的美國清潔空氣法（Clean Air Act）法條編號，並非使用美國法典（U.S. Code）編號模式，而是使用美國眾議院所公布之美國空氣清潔法的法條編碼模式。為了文獻內容一致性，確保能回溯原始法條以及判決，比對「美國眾議院公布之清潔空氣法」：<https://legcounsel.house.gov/Comps/Clean%20Air%20Act.pdf>（最後瀏覽日：2019年7月1日）、美國聯邦最高法院 Massachusetts v. E.P.A. (549 U.S. 497) 判決：<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/549/497/>（最後瀏覽日：2019年7月1日）以及美國

污染源管制以及根據美國空氣清潔法第 7602 條第 g 項(42 U.S. Code §7602(g))，將「二氧化碳」納入空氣污染物³⁷⁰。

此案由麻薩諸塞州(Massachusetts)為首之公、私團體，針對美國聯邦環保署否決將二氧化碳納入管制之建議後，向在哥倫比亞特區巡迴上訴法院(D.C. Circuit)提起訴訟，被巡迴上訴法院因未具訴訟當事人適格以及針對二氧化碳是否為全球暖化主因，美國聯邦環保署經過科學不確定性判斷，享有裁量權，判決麻薩諸塞州敗訴³⁷¹。

在敗訴後，麻薩諸塞州向美國聯邦最高法院提出移審令，而聯邦最高法院於 2006 年 6 月 26 日同意移審³⁷²。針對本案最終結果是聯邦最高法院以 5 比 4 些微票數，承認原告麻薩諸塞州有訴訟權能³⁷³，多數大法官認為州政府作為代表公民之公共利益之「政府監護人」和大法官並未質疑溫室氣體排放，是否為造成地球暖化關鍵，司法機關有權判決美國聯邦環保署，要求減少溫室氣體排放之責任³⁷⁴。

針對美國空氣清潔法第 7521 條(42 U.S. Code §7521)，要求美國聯邦環保署署長，應訂定對於移動性污染源之行政規則，本案判決主筆聯邦最高法院 Steven 大法官認為，該條為立法者明示授權給予行政機關針對空氣污染物進行管制³⁷⁵。雖然美國聯邦環保署否認此一授權含括溫室氣體，但大法官認為美國空氣清潔法第 7602 條第 g 項(42 U.S. Code §7602(g))法條用語中，對於空氣污染物解釋，立法者使用「任何」(Any)的概括條款，雖立法者在制定空氣清潔法之時，未預料地球暖化的發生，但 Steven 大法官認為在法條文字無裁量空間，行政機關應受

法典第 42 卷 (42 U.S. Code) 第 85 章 空氣污染限制與管制 (Chapter 85 - AIR POLLUTION PREVENTION AND CONTROL): <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-85> (last visited: July 1, 2019)，統一採以美國法典的法條編碼模式，以下均相同。

³⁷⁰ 黃丞儀，同註 360，頁 698。

³⁷¹ 黃丞儀，同註 360，頁 701-703。

³⁷² 黃丞儀，同註 360，頁 703。

³⁷³ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 78。

³⁷⁴ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 127，頁 79。

³⁷⁵ 黃丞儀，同註 360，頁 707。

到拘束³⁷⁶。

對於本案有所疑問的是，美國最高法院在 Chevron 案中，所建立的「司法退讓」原則，既然此一概括性文字，行政機關應該取得優先裁量權，司法機關應該尊重行政機關之裁量。但 Steven 大法官認為，該法條上意旨明確，就是「保持管制彈性，維護國民健康」，行政機關雖有裁量權，但不可參雜法條無關之裁量³⁷⁷。亦即訂定管制空氣污染物之行政規則之裁量與執行法律上權限之裁量相比，前者較後者裁量權範圍上更為狹隘³⁷⁸。

從上述判決來看，本案 Massachusetts v. Environmental Protection Agency，大法官是以「司法退讓」第一原則，也就是如果立法者在法條中有明文規定的話，行政機關則只能依據法條作出裁量，乃至無裁量權。雖然在本案不同意見書以 Scalia 大法官為首解釋，認為多數說的見解，實際上已經剝奪行政機關之裁量權³⁷⁹。大法官間多數說與少數說間的差異，主要是對於「司法退讓」兩原則上解釋有所不同，但從民主原則來看，行政機關在不行使權限狀況下，有被課予嚴格的回應義務³⁸⁰。

第五款 比較並評析

我國目前對於「不確定法律概念」以及「行政裁量」受到德國通說影響，對於行政裁量下的「裁量餘地」，並無太大爭議，因為只要行政機關作出立法者授權「合義務裁量」即可。相反的，對於不確定法律概念下之「判斷餘地」，學者以及實務者間，就意見紛紜。

如就我國法條制定上，以「構成要件」以及「法律效果」，加以區別「行政裁

³⁷⁶ 黃丞儀，同註 360，頁 707-708。

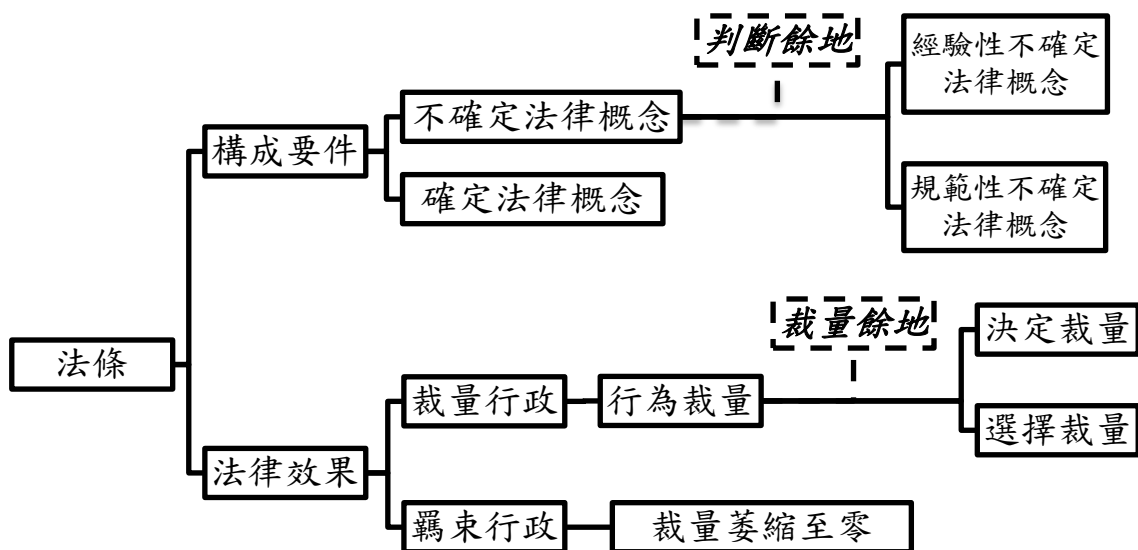
³⁷⁷ 黃丞儀，同註 360，頁 710。

³⁷⁸ 前田定孝，“【判例研究】温室効果ガス対策につき，原告である州が，環境保護庁長官が大気清浄法に基づく規則制定をしなかったことを違法であると主張して提起した訴えが，認容された事例[Massachusetts v. EPA, 127. S. Ct 1438 (2007)]”，三重大学法経論叢，第 26 卷，第 1 期，三重大学法律経済学会，2008 年 10 月，頁 89。

³⁷⁹ 黃丞儀，同註 360，頁 710。

³⁸⁰ 前田定孝，同註 378，頁 90。

量」以及「不確定法律概念」，結果如下圖：



資料來源：參考「大橋洋一，行政法：現代行政過程論，有斐閣，東京，2004 年 9 月二版，圖 15-2」，研究者依照我國學者所採用法學用語，加以重繪。

圖 6 法條結構上對於行政裁量與不確定法律概念之區分

從行政機關享有對於個案事實判斷，以及與司法機關和立法機關相比，行政機關更具「高度專業性」來看，會認為行政機關享有「判斷餘地」，司法機關應予以尊重；相反的，從對於人民訴訟權保障和法治國原則來看，就算行政機關享有判斷餘地，司法機關予以尊重，但司法機關仍可以審查該判斷餘地，此為司法院大法官釋字第 553 號解釋之理由書，給予六點針對作成判斷餘地之「事件性質、專業性、符合程序合法性、是否有涵攝錯誤以及漏未考量之事實」。

我國從解嚴後走向憲政民主國家，司法機關作為人民主觀權利的守護者，是無可避免的。為了保護人民程序救濟權，司法機關則嘗試踏入行政機關「判斷餘地」領域，然司法機關又自認欠缺「專業性」，在履行司法自制以及保障人權，兩者間游移。

從司法院釋字第 553 號解釋理由書來看，大法官提出的六點對於判斷餘地之

審查基準，其實有日本中度審查基準之「判斷過程之審查」的雛形，但日本的判斷過程之審查，是認定不確定法律概念下，行政機關對於「政治性以及高度專業性」性質事件享有「要件裁量」，司法機關得以針對行政機關進行要件裁量時，「應考量未考量」、「未考量事項，過度考量」和「專門技術委員會作成建議是否符合審查基準以及程序合法性」加以審查。

我國對於不確定法律概念，原則上是全面審查，例外對於高度專業性、屬人性事項享有判斷餘地，此為司法機關應該尊重不可碰觸的禁地。但又結合釋字第553號理由書六點評價基準來看，大法官認為，判斷餘地司法機關是可以進行違憲性審查的。因為如此，研究者同樣有所疑問，判斷餘地是否存在？如果認為判斷餘地存在，是行政機關先享有判斷餘地，司法機關可以進行審查，或者行政機關享有判斷餘地，是要在司法機關進行合法性審查後，方確定行政機關作成判斷，享有判斷餘地。

上面質疑，在面對「行政裁量吸收不確定法律概念」狀況下，尤其在環保領域，以通案判斷或以行政規則作為判斷基準下，更為明顯³⁸¹。

同樣的問題，亦發生於德國，因此德國學界有提出「訂定標準餘地」（德文：Standardisierungsspielraum）之行政規則，此為面對環保護基準具有專業性以及政策性考量³⁸²，只要該行政規則是由（一）具專業性且不代表任何私人利益之專家委員會，經由公開透明程序所討論，（二）且由反映民意之行政機關所作成。該環境標準規則之行政規則，就具有「標準餘地」，司法機關應尊重不對之審查³⁸³。而德國聯邦行政法院於1985年的Whyll核能發電廠判決中，另提出「規範具體化之行政規則」概念，其與一般性解釋行政規則有所不同，對於司法機關具有拘束

³⁸¹ 李建良，「監察院對行政裁量的審查與界限」，監察調查理論與實務策進之研究，監察院，2009年6月初版，頁163。

³⁸² 李建良，同上註，頁166。

³⁸³ 李建良，同註381，頁166-167。

力，法院僅能審查該行政規則是否過時以及行政機關是否恣意訂定³⁸⁴，與解釋行政規則有所不同的是，此一規範具體化行政規則，不僅具有解釋性，而且具有法律執行性，如果欠缺此一行政規則，行政機關就無法發動行政行為³⁸⁵。

我國亦有學者在傳統通說不確定法律概念以及行政裁量批評上，建議透過立法者的授權，讓行政機關以法規命令的方式，訂定類型化之行政基準³⁸⁶，司法機關可以對於行政機關是否作成最優判斷之判斷過程加以審查³⁸⁷。

其實此一見解亦是受到日本判斷過程之審查中，伊方核能發電廠事件所啟發，而提出之見解。亦即行政機關所訂定標準是否合乎當前科學現狀，專業審查委員會之建議是否符合程序合法性以及行政機關所作成決定是否合乎前兩項階段之基準。

但是上述提出另訂行政規則之見解，可能未考量到，我國目前法律保留原則採以重要事項保留說，除非是相對法律保留事項以及非法律保留之細節性以及技術性事項，行政機關方能自行訂定法規命令。但是事實上，環境保護事件，不僅涉及對於人民生命、身體以及財產上之侵害³⁸⁸，而在環保優先作為我國基本國策，具有客觀規範效力上，應該被優先考量的。環境污染問題，也都是人民對於行政機關以及公務員的不信任，而行政機關怠於行使職權或者在經濟優先考量下，濫用職權，而我國客觀公民訴訟又受到需要於環境法個別子法加以授權，行政機關有時無欲透過立法納入子法當中³⁸⁹，就算環境個別子法中含有公民訴訟條款，目前提出公民訴訟也屈指可數³⁹⁰。

³⁸⁴ 李建良，同註 381，頁 167。

³⁸⁵ 李建良，同註 381，頁 168。

³⁸⁶ 賴恆盈，「行政裁量通說理論之檢討與行政裁量義務論」，月旦法學雜誌，第 219 期，元照，2013 年 8 月，頁 113。

³⁸⁷ 賴恆盈，同上註，頁 117。

³⁸⁸ 案號：102 年度訴字第 228 號 環境影響評估法事件，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/80570>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日）。

³⁸⁹ 工輔法修法 經濟部：納公民訴訟恐疊床架屋，經濟日報，2019 年 6 月 26 日，<https://money.udn.com/money/story/5613/3893627>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日）。

³⁹⁰ 林惠瑜，環境公民訴訟與訴訟類型之適用，中華法學，第 15 期，中華法學會，2013 年 11 月，頁 145。

因為上述情況，何以相信行政機關享有不受司法機關審查的判斷餘地。在不確定法律概念以及行政裁量兩者間差異的爭執，無怪乎有學者³⁹¹主張無須針對此一法哲學與立法技術的差異上爭執。

但是不確定法律概念以及行政裁量區分，在我國行使多年，一時間也難以放棄，有學者建議相比於法院受到判斷餘地影響，針對專業性以及高度政治性案件，難以介入審查，但是監察院依據憲法以及監察法行使調查權以及糾正、糾舉權，相比於法院可以審查範圍更為廣泛，並且可以介入高度政治性事件，以監察權行使補缺司法權的不足³⁹²。

監察院雖然在行使糾正權方面，只能建議行政機關「促其改善」效果，不具有強制力³⁹³，但自我國行憲以來，藉由行使職權有憲法上之爭議，至 2017 年為止，針對人權以及行政機關濫權違法方面，以釋憲申請人名義，貢獻四十四件釋字案³⁹⁴。故有一種選擇，是不變更我國現行不確定法律概念以及行政裁量下，賦予監察院可以因行使職權有所爭議，也就是彈劾、糾正與糾舉三權，針對具有公益性、政治性案件，而且無當事人可以提出行政救濟之公法事件，提起機關訴訟之權利能力。

另一種方式，是參考日本判斷過程審查模式，認為不確定法律概念以及行政裁量，都是法院所授予的裁量權範圍，司法機關都可以介入行政機關之判斷過程，進行合法性審查。

我國有下級審行政裁判上，可能受到日本行政法學說與實務見解（以下簡稱「日派見解」）影響，有類似的判決產生，臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1466

³⁹¹ 吳庚大法官主張「無區別說」，吳庚、盛子龍，吳庚、盛子龍，行政法之理論與應用，三民書局，臺北，2017 年 9 月增訂十五版，頁 119；李建良老師認為不確定法律概念以及行政裁量區分只是立法技術上的考量，並以瑞、英、美、法四國學說與實務來看，判斷餘地只是一種裁量授權型態，法院審查範圍與行政裁量相同，區分略顯多餘，李建良，「監察院對行政裁量的審查與界限」，監察調查理論與實務策進之研究，監察院，2009 年 6 月初版，頁 170-171。

³⁹² 李建良，同註 381，頁 173。

³⁹³ 李建良，同註 381，頁 153。

³⁹⁴ 李念祖，監察院聲請釋憲叫做越權？，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/240948>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日）。

號判決³⁹⁵表示：「司法權對行政裁量之審查，可以概分為〔審查方法〕及〔審查基準〕兩項。前者：判斷要素的選擇，及判斷過程之合理性。後者：是否欠缺重要之事實基礎，及對照社會通念是否明顯欠缺妥當性。二者比較具體的理解，其一〔未考慮應考慮的事項〕或〔考慮了不應考慮的事項〕而作成行政裁量；其二行政裁量逾越〔作為具有合理性判斷所該容許之〕界線。這兩種情形都屬於行政裁量之濫用，而構成違法。但如果設（註：應為「涉」字之誤）及專業審查之裁量，尤其是透過合議制及公開審議程序，獨立行使職權，共同作成決定，就更應該享有判斷餘地；而在判斷餘地範圍內，除非專業機關於判斷時，有未遵守法定程序、基於錯誤之事實、未遵守一般有效之價值判斷原則、夾雜與事件無關之考慮因素等顯然違法之情形外，其專業審查之認定結果，更應受司法尊重。所以，法院要審查的範圍就在這些特殊或例外之情形。」

但此一見解受到最高行政法院駁斥，認為下級審法官混淆不確定法律概念以及行政裁量區別，最高行政法院 106 年度判字第 661 號判決³⁹⁶表示：「再者本案之前述爭點，主要涉及「客觀事實對構成要件」之「法律涵攝」，而與「法律效果之決定」無關。故其規範屬性應屬「判斷餘地」議題，而非「合義務裁量」議題（原判決似有混用情事）。而法院對「適用判斷餘地理論之法律涵攝」事項，所得行使之有限度法律審查，其審查內容不外是「判斷基礎之資訊完（註：應為「充」字之誤）足性與正確性是否具備」，以及「判斷過程中相關之程序規範（正當法律程序規範）是否曾被忠實踐履」以及「判斷有無附上可供專業論辯之必要判斷理由說明」。此等事項雖然爭訟雙方在書狀中皆有論駁，但經本院審閱原審法院之準備程序筆錄及言詞辯論筆錄所載，有關「輔導期內對被上訴人不適任之判斷，是否建立在「充足且正確」之資訊上，以及「專業判斷有無附上事後可供專業論辯之判斷理由說明」等事項，實質上均未經過雙方之言詞辯論攻防。」，因此被最高行

³⁹⁵ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1466 號判決，2017 年 7 月 13 日。

³⁹⁶ 最高行政法院 106 年度判字第 661 號判決，2017 年 11 月 30 日。

政法院廢棄原判決，發回臺北高等行政法院更審。

雖然有我國目前通說來看，臺北高等行政法院採用日派見解，無可避免會受到駁回，但是臺北高等行政法院本身對於日派見解認識上有所錯誤，日派見解還是有不確定法律概念以及行政裁量區別，只是前者屬於要件裁量範疇，後者屬於效果裁量範疇，司法機關都可以進行審查。從審查方法上區分兩種，一為判斷代置；二為裁量逾越以及濫用的審查³⁹⁷。在審查基準上，判斷代置可以產生判斷代置的高度審查基準，而裁量逾越以及濫用的審查，會產生社會觀念審查以及判斷過程審查兩種不同審查密度之審查基準³⁹⁸。但在日派見解中，無判斷餘地以及裁量餘地之法學用語，一律稱為裁量權，臺北高等行政法院未確實掌握日派見解以及我國目前通說狀況，因此難以撼動我國當前司法審查方法。

但從最高行政法院對於下級審的糾正來看，判斷餘地領域並非司法機關完全無法進行司法審查的障礙，如大法官釋字第 553 號理由書所示，仍可以對客觀資訊是否充足、是否踐行正當法律程序以及是否附上專業判斷理由之說明為由，進行審查，似乎可以將日派見解的判斷過程之審查，導入我國實務上對於判斷餘地審查當中，亦即行政機關以及專家委員會的判斷餘地，只要在判斷過程中客觀、無瑕疵，該判斷餘地就被司法機關承認存在。

針對不確定法律概念以及行政裁量問題，我國學說以及實務上仍然爭論不明，尤其在國家面臨高科技以及高度技術性社會，立法者只會授權更多權限可以行政機關在個案上加以判斷與裁量，如何在維護行政效率以及保障人民權利上兩者皆拿捏，仍是我國學界以及實務界，需從更多現實個案發展中，加以研究以及思考。

³⁹⁷ 中原茂樹，同註 231，頁 129。

³⁹⁸ 中原茂樹，同註 231，頁 133。

第三節 空氣污染物之定義與分類

第一項 空氣污染物之定義

所謂空氣污染物，是空氣中足以直接或間接影響不特定多數人之健康以及令人產生厭惡之惡臭物質³⁹⁹，雖然空氣污染物質在空氣含量中，與氮、氧等空氣主要成分相比，含量顯得微不足道，恐怕僅有百萬之一或者千萬分之一含量，但此些微量氣體就足以造成人體危害⁴⁰⁰。

而空氣污染物之自然型態，不一定是氣體形式構成，可能是以懸浮在空氣中之固體或者液體微粒，環境科學中賦予其「氣膠」(Aerosol)或者更具學術性用詞「懸浮微粒」(Suspended Particulate Matter)加以稱呼⁴⁰¹。在環境管制規劃上，此些空氣污染物質會被歸類為「環境因子」⁴⁰²。

在環境法領域，我國環境基本法第二十五條第一項規定：「中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。」，在立法理由上表示⁴⁰³，「環境保護工作艱鉅，非一蹴可及，須分階段性實施，故於第一項明定中央政府有關機關應視客觀條件，訂定階段性環境品質及管制標準，以保障國民健康。」，亦即在認為行政機關應該綜合當前科技水平以及社會公眾之需求，訂定客觀之環境標準。

但環境基本法第二十五條第二項表示，「地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。」，從此一條文來看，似乎環境基本法第二十五條第一項，立法者認為有環境品質標準以及管制標準兩種類型的標準，而此兩種背景差異為何，有學者

³⁹⁹ 邱聰智，公害法原理，輔仁大學法學叢書編輯委員會，臺北，1987年5月增訂再版，頁308。

⁴⁰⁰ 鄭福田，中華民國環境工程協會 編著，空氣污染控制與管理，高立圖書，新北，2014年1月初版，頁5。

⁴⁰¹ 鄭福田，中華民國環境工程協會 編著，同上註，頁7。

⁴⁰² 林健三，環境規劃與管理，文笙書局，臺北，2014年10月八版，頁1-16（此「1」為章節，「16」為第一章之第16頁）。

⁴⁰³ “環境基本法制定總說明及逐條說明”，行政院環境保護署，<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=26543>（最後瀏覽日：2019年7月9日）

將環境品質標準以及管制標準都是屬於「環境標準」的下位概念⁴⁰⁴。

如以日本環境基本法來看，日本環境基本法第十六條有所謂的「環境標準」（日文：環境基準），是行政機關對於保護人類健康以及保護生活環境，所能達到理想的狀態之環境標準⁴⁰⁵，而另有所謂的「排放標準」（日文：排出基準），法人有遵守之義務，如果違反的話，會被課予行政刑罰以及行政罰。

我國環境基本法在立法上有參考日本環境基本法來看，「環境品質標準」是屬於不具對外法律效力，僅是行政機關自我設定之政策目標，而所謂的「管制標準」，是屬於環境行政法上課予義務人容許排放現值，為明顯可預見危險之最低限度標準⁴⁰⁶，兩者被合稱為「環境標準」。

環境標準在法律上是屬於規範性不確定法律概念，由於立法者在環境領域上欠缺專業性，無法在法律上規定具體的環境標準，因此會在立法上加以授權行政機關加以訂定，行政機關訂定方式，可以以法規命令或者行政規則為之⁴⁰⁷，但仍需注意不得逾越母法授權範圍以及違背一般法律原則。

因此空氣污染物之定義，空污法第三條第一款表示：「空氣污染物：是指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質。」，而立法者在空污法第九十九條授權行政機關以法規命令加以確定範圍。

第二項 我國法定之空氣污染物

第一款 空氣污染防制法施行細則之規定

因應我國空污法於2018年8月1日修正全文並公布施行，行政院環保署依據空污法之授權，重新訂定「空氣污染防制法施行細則」（以下簡稱「空污法施行細則」），對於空氣污染物與先前空污法施行細則相比，增加了對於細懸浮微粒（PM_{2.5}）

⁴⁰⁴ 陳慈陽，同註25，頁425。

⁴⁰⁵ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註43，頁173。

⁴⁰⁶ 陳慈陽，同註25，頁426。

⁴⁰⁷ 陳慈陽，同註25，頁425。

以及修訂部分空氣污染物之定義⁴⁰⁸，整理如下：

表 2 我國法定之空氣污染物

類型	細項	備註
氣狀污染物	<ol style="list-style-type: none"> 1. 硫氧化物 (SO_2 及 SO_3，合稱為 SO_x)； 2. 一氧化碳 (CO)； 3. 氮氧化物 (NO 及 NO_2 合稱為 NO_x)； 4. 碳氫化合物 (C_xH_y)； 5. 氯化氫 (HCl)； 6. 二硫化碳 (CS_2)； 7. 鹵化烴類 ($\text{C}_m\text{H}_n\text{X}_x$)； 8. 全鹵化烷類 ($\text{CFCs}$)； 9. 揮發性有機物 ($\text{VOCs}$)。 	
粒狀污染物	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總懸浮微粒：懸浮於空氣中之微粒； 2. 懸浮微粒：粒徑在 10 微米 (μm) 以下之粒子； 3. 細懸浮微粒：粒徑在 2.5 微米 (μm) 以下之粒子； 4. 落塵：粒徑超過 10 微米 (μm)，能因重力逐漸落下而引起公眾厭惡之物質； 5. 金屬燻煙及其化合物：含金屬或其化合物之微粒； 6. 黑煙：以碳粒為主要成分之暗灰色至黑色之煙； 7. 酸霧：含硫酸、硝酸、磷酸、鹽酸等微滴之煙霧； 8. 油煙：含碳氫化合物之煙霧。 	

(續下頁)

⁴⁰⁸ “環保署預告修正「空氣污染防治法施行細則」草案”，行政院環保署，2019 年 1 月 31 日，https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080131090757 (最後瀏覽日：2019 年 7 月 10 日)。

表 2 我國法定之空氣污染物（續）

類型	細項	備註
衍生性污染物	<ol style="list-style-type: none"> 1. 光化學霧：經光化學反應所產生之微粒狀物質而懸浮於空氣中能造成視程障礙者； 2. 光化學性高氧化物：經光化學反應所產生之強氧化性物質，如臭氧、過氧硝酸乙醯酯（PAN）等（能將中性碘化鉀溶液游離出碘者為限，但不包括二氧化氮）。 	
有害空氣污染物	<ol style="list-style-type: none"> 1. 氟化物； 2. 氯氣（Cl₂）； 3. 氨氣（NH₃）； 4. 硫化氫（H₂S）； 5. 甲醛（HCHO）； 6. 含重金屬之氣體； 7. 硫酸、硝酸、磷酸、鹽酸氣； 8. 氯乙烯單體（VCM）； 9. 多氯聯苯（PCBs）； 10. 氰化氫（HCN）； 11. 戴奧辛及呋喃類（Dioxins 及 Furans）； 12. 致癌性多環芳香烴。（PAHS）； 13. 致癌揮發性有機物； 14. 石棉及含石棉之物質。 	
異味污染物	<ol style="list-style-type: none"> 1. 硫化甲基[（CH₃）₂S]； 2. 硫醇類（RSH）； 3. 甲基胺類[（（CH₃）XNH_{3-X}，X=1，2，3]。 	足以引起厭惡或其他不良情緒反應之氣味。
其他	經中央主管機關，也就是行政院環保署公告之物質。	

資料來源：空污法施行細則修正草案總說明，行政院環保署，取自

https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080131090757。

第二款 法律效果

空污法施行細則所訂定管制之五大類的空氣污染物，此五大類之空氣污染物中，又包含各種子項目之空氣污染物。部分空氣污染物，根據產生空氣污染行為之差異，立法者特別規定於空污法之法條構成要件當中，進行管制，如空污法第三十二條第一項第一款之對於燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作所產生之粒狀污染物之管制、空污法第二十條第三項之對於固定污染源排放標準之有害空氣污染物之管制、空污法第三十二條第一項第三款之對於置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質、管理不當產生自燃或從事其他操作所產生之異味污染物之管制等。除前述針對之個別污染物外，在空污法中，立法者以「空氣污染物」以及「污染物」此二種不確定法律概念，交互混用於整體空污法中，詳細空氣污染物類型、細項以及排放標準，則需參考行政機關所訂定之相關法規命令以及行政規則。

對於空氣污染物加以分類，在空氣品質管理架構下，是有利於確定空氣品質目標、建立排放清冊、進行空氣品質監測、擬定管制計畫、進行健康以及環境影響評估⁴⁰⁹。

但在法律學門上，欲針對空氣污染物進行管制，則根據空氣污染源之差異，區分為：一、固定污染源之空氣污染物（空污法第二十條）；二、移動污染源之空氣污染物（空污法第三十六條），並分別訂定排放標準。

其影響層面是對於不特定之多數人，我國空污法，於第五十一條至五十七條是屬於行政刑罰範圍，第五十八條至第八十六條是屬於行政秩序罰以及行政行為罰的範圍，在我國現行重要事項保留說下，雖然行政行為法以及行政秩序罰允許採以相對法律保留，但是行政刑罰可能會違反絕對法律保留之罪刑法定主義，尤以最新增定之空污法第五十三條最具爭議性。

由於對於空氣污染物之管制以及訂定排放標準，恐會侵害人民自由權利，所

⁴⁰⁹ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 400，頁 386-387。

以根據行政程序法第一百五十條第一項規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」，且根據司法院大法官釋字第 313 號解釋表示：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」，亦即依據法律授權，以法規命令補充行政罰之構成要件時，其授權內容以及範圍必須具體明確⁴¹⁰。

另根據行政程序法第一百五十七條第三項以及中央法規標準法第七條之規定，法規命令發布後應刊登於政府公報以及新聞紙，使國民周知並遵行，且須送立法院審查⁴¹¹。

第三項 污染源之排放標準

第一款 我國污染源之排放標準

第一目 「固定污染源」及「移動污染源」之區別

我國空污法針對被管制空氣污染源之不同，區分為「固定污染源」以及「移動污染源」⁴¹²，根據空污法第三條第二款之規定，所謂「移動污染源」為「指因本身動力而改變位置之排放空氣污染物之物理或化學操作單元」，對於固定污染源採以反面解釋，只要不屬於「移動污染源」，就落入固定污染源的範疇。

但此一範疇仍過於廣泛，我國於 2011 年 11 月 23 日公布施行「室內空氣品質管理法」後，專門立法對於室內空氣品質加以管制，以維護公眾健康。因此對於室外管制，就屬於空污法管制之範疇，對於「移動污染源」應當解釋為「排放空氣污染物於室外以本身動力改變位置之物理或化學操作單元」；對於「固定污染源」則應解釋為「排放空氣污染物於室外且本身不具移動性之物理或化學操作單元」，

⁴¹⁰ 陳敏，同註 230，頁 533。

⁴¹¹ 陳敏，同註 230，頁 538。

⁴¹² 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 400，頁 520。

方為恰當。

針對移動污染源的排放標準管制，立法者規定於空污法第三十六條；而對於固定污染源的管制，則規定於空污法第二十條。兩種空氣污染源標準訂定，長期以來飽受批評是法條上規定需要環境主管機關「會商」其他有關機關共同訂定，使環境保護機關在環境保護工作上，欠缺自主性⁴¹³。有學者認為，2018 年修訂之空污法，雖然仍維持「會商」二字，但可以制定對於「會商」法制程序，以及確保作成決策上的透明性，透過法制對於行政機關加以課責，避免行政機關在陷於經濟導向的情況下，又犧牲了自然環境⁴¹⁴。

第二目 「排放標準」之定義

所謂排放標準，根據空污法第三條第五款之解釋，是指「排放廢氣所容許混存各種空氣污染物之最高濃度、總量或單位原（物）料、燃料、產品之排放量。」，而訂定排放標準之用意，在於以受規範行為義務人，無須完全不產生空氣污染物，只須在行政機關所訂定最高上限容許範圍內，皆可以排放，不會受到行政罰乃至於行政刑罰之懲處⁴¹⁵。

而我國目前依據空污法授權，由主管機關所訂定之排放標準，整理如下：

表 3 我國目前以法規命令訂定之排放標準

類型	名稱	公布日期	備註
固定污染源	固定污染源空氣污染物排放標準	2013 年 4 月 25 日	
	固定污染源戴奧辛排放標準	2006 年 1 月 2 日	有害空氣污染物

（續下頁）

⁴¹³ 邱聰智，同註 399，頁 338。

⁴¹⁴ 宮文祥，「空氣污染防制法最新修法評析」，月旦法學雜誌，第 281 期，元照，2018 年 10 月，頁 169。

⁴¹⁵ 郭彥廉，空氣污染防制法的修訂歷程與政策變遷，頁 10，
<http://myweb.ncku.edu.tw/~yenlien/paper/policy.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 11 日）。

表 3 我國目前以法規命令訂定之排放標準（續）

類型	名稱	公布日期	備註
固 定 污 染 源	中小型廢棄物焚化爐戴奧辛 管制及排放標準	2005 年 3 月 16 日	有害空氣污染物
	水泥業空氣污染物排放標準	2003 年 10 月 29 日	
	半導體製造業空氣污染管制 及排放標準	2002 年 10 月 16 日	
	光電材料及元件製造業空氣 污染管制及排放標準	2006 年 1 月 5 日	
	汽車製造業表面塗裝作業空 氣污染物排放標準	2005 年 12 月 16 日	
	玻璃業空氣污染物排放標準	2014 年 11 月 14 日	
	陶瓷業空氣污染物排放標準	2016 年 12 月 8 日	
	揮發性有機物空氣污染管制 及排放標準	2013 年 1 月 3 日	
	氯乙烯及聚氯乙烯製造業空 氣污染物管制及排放標準	2019 年 1 月 12 日	有害空氣污染物
	煉鋼及鑄造電爐粒狀污染物 管制及排放標準	2013 年 11 月 19 日	
	煉鋼業電弧爐戴奧辛管制及 排放標準	2002 年 10 月 16 日	有害空氣污染物

（續下頁）

表 3 我國目前以法規命令訂定之排放標準（續）

類型	名稱	公布日期	備註
固 定 污 染 源	鉛二次冶煉廠空氣污染物排放標準	1999 年 3 月 17 日	
	電力設施空氣污染物排放標準	2014 年 12 月 1 日	
	聚氨基甲酸酯合成皮業揮發性有機物空氣污染管制及排放標準	2015 年 3 月 23 日	
	廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準	2006 年 12 月 25 日	
	廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準	2003 年 8 月 20 日	有害空氣污染物
	熱風乾燥機粒狀污染物排放標準	1999 年 3 月 17 日	
	膠帶製造業揮發性有機物空氣污染管制及排放標準	2010 年 1 月 22 日	
	磚瓦窯業開放式隧道窯粒狀污染物排放標準	1999 年 4 月 7 日	
	鋼鐵業集塵灰高溫冶煉設施戴奧辛管制及排放標準	2005 年 10 月 12 日	有害空氣污染物
	鋼鐵業燒結工場空氣污染物排放標準	2012 年 6 月 14 日	
	鋼鐵業燒結工場戴奧辛管制及排放標準	2004 年 6 月 16 日	

（續下頁）

表 3 我國目前以法規命令訂定之排放標準（續）

類型	名稱	公布日期	備註
固定污染源	鍋爐空氣污染物排放標準	2018 年 9 月 19 日	
	瀝青拌合業粒狀污染物排放標準	1999 年 4 月 7 日	
移動污染源	移動污染源空氣污染物排放標準	2019 年 6 月 12 日	

資料來源：於 2019 年 7 月 11 日，以「全國法規資料庫」搜索「排放標準」之結果所製表，取自：

<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e6%8e%92%e6%94%be%e6%a8%99%e6%ba%96>。

從上述整理結果來看，我國除了有固定污染源以及移動污染源之排放標準外，根據特定行業，亦有訂定個別固定污染源排放標準。

對於逾越固定污染源以及特定行業固定污染源排放標準，依據空污法第六十二條規定處以行政罰；對於移動污染源，則根據空污法第六十六條規定處以行政罰；對於移動污染源的裁罰基準，則規定於「交通工具違反空氣污染防制法裁罰準則」，此一法規命令當中。

而對於空氣污染物訂定排放標準之行為，司法機關肯認是屬於預防原則以及危險防禦原則之實踐，根據臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1982 號判決⁴¹⁶表示：『危險防禦原則及預防原則均為環境法之基本原則。危險防禦原則係指對於具體危害之抵抗或排除，於空氣污染防制上，通常採取污染源排放標準加以管制，係

⁴¹⁶ 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1982 號判決，2013 年 12 月 26 日。

以超過排放標準即認有具體明確之危害，例如空污法第二十條第一項規定：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。」第五十六條第一項規定公私場所違反上開規定者應處罰鍰，第2項規定除罰鍰外並應通知限期補正或改善，屆期未補正或完成改善者，按日連續處罰，情節重大者，得命停工或停業，必要時，並得廢止操作許可證或令其歇業；預防原則則是在具體危害產生之前，即預先加以防止，避免危險之產生，可參見環境基本法第六條第一項規定：「事業進行活動時，應自規劃階段納入環境保護理念，以生命週期為基礎，促進清潔生產，預防及減少污染，節約資源，回收利用再生資源及其他有益於減低環境負荷之原（材）料及勞務，以達永續發展之目的。」或該法第二十二條以下之規定，於環境法制上，例如環境影響評估、總量管制等，均屬預防原則之體現。」

第二款 「排放有害空氣污染物」之行政刑罰

第一目 適格犯之行政刑罰

空污法第五十三條規定，「公私場所固定污染源排放管道排放空氣污染物違反第二十條第二項所定標準之有害空氣污染物排放限值，足以生損害於他人之生命、身體健康者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。」

依此一法條之立法理由表示⁴¹⁷，『本條所指「足以生損害於他人之生命、身體健康」之要件乃學理上所稱之「適性犯」或「適格犯」(Eignungsdelikt)，係指該犯罪之構成，除行為人須完成特定之行為，並滿足其他必要之構成要件要素外，並要求該構成要件行為必須具備特定性質，即須「適足以造成」或「足生」(geeignet)特定之現象、狀態或法益侵害之危險。適性犯之性質，非具體危險犯，係近似抽象危險犯，其非要求客觀上須有發生一定法益侵害危險，而係要求有發生特定危險之可能性，俾對犯罪構成要件之該當性為一定限制。』

⁴¹⁷ “空氣污染防制法修正總說明”，<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=81387>（最後瀏覽日：2019年7月9日）。

此依法條在立法院院會審查之時，採以立法院民主進步黨黨團的修正版本，根據立法院周春米委員表示⁴¹⁸：『...第四個標準則是民進黨現在所提出的再修正動議，考量前面所指出的三種標準，把「致生公共危險」的要件修正為「足以生損害他人之生命或身體健康」，也就是學理上所稱的「適性犯」或「適格犯」，性質上接近「抽象危險犯」，亦即不須舉證證明已經產生損害生命、身體健康的危險，而是只要發生損害生命、身體健康的可能性就能成立。』

在空污法第五十三條之構成要件上，原先行政院對空污法第五十三條提案的版本，以行政刑罰處罰「...違反第二十條所定標準之有害空氣污染物排放限值逾1,000 倍者...⁴¹⁹」，此一用意是超過有害污染物排放限值 1000 倍以上，則以行政刑罰處罰，未超過 1000 倍則以行政罰處罰，以此作為行政法以及行政刑罰的界線⁴²⁰，立法委員間對於此一「1000 倍」的排放限值有所爭議，最終以空白構成要件的形式授權行政院環保署基於行政專業性加以訂定⁴²¹。

針對空污法第五十三條，法務部解釋，與刑法第一百九十條之一相比，空污法第五十三條構成要件是處罰行為人以固定污染源排放有害污染物，並且搭配空污法第五十七條規定，懲罰對象由犯罪行為人，擴張連帶懲罰法人，此為所謂「兩罰」之規定⁴²²。

⁴¹⁸ 立法院，“院會紀錄”，立法院公報，第 107 卷，第 75 期，2018 年 7 月 19 日，立法院公報處，頁 74，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/75/LCIDC01_1077501_00004.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 9 日）。

⁴¹⁹ 立法院，“委員會紀錄”，立法院公報，第 107 卷，第 40 期，2018 年 5 月 9 日，立法院公報處，頁 237，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/40/LCIDC01_1074001_00005.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

⁴²⁰ 立法院，“黨團協商紀錄”，立法院公報，第 107 卷，第 73 期，立法院公報處，2018 年 7 月 11 日，頁 406，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/73/LCIDC01_1077301.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

⁴²¹ 立法院，“黨團協商紀錄”，立法院公報，第 107 卷，第 76 期，立法院公報處，2018 年 7 月 20 日，頁 11，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/76/LCIDC01_1077601.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

⁴²² 立法院，“黨團協商紀錄”，立法院公報，第 107 卷，第 76 期，立法院公報處，2018 年 7 月 20 日，頁 10，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/76/LCIDC01_1077601.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

而於同法第五十七條規定，「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員因執行業務，犯第五十一條至第五十四條、第五十五條第一項或第五十六條之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條十倍以下之罰金。」

此一加重罰金刑之條文，是參考水污染防治法第三十九條而來，在立法院院會審議之時，立法院的中國國民黨黨團、民主進步黨黨團以及時代力量黨團都同意提高數倍罰金刑，尤其是立法院時代力量黨團的黃國昌委員更是主張營利事業體前一年營收 5% 作為罰金上限⁴²³。

透過空污法第五十七條加乘，使得原本空污法第五十三條的罰金刑的刑度，最高可達到新台幣一千萬元以上一億五千萬元以下的刑金罰範圍。

第二目 評析

所謂行政刑罰，是以動用刑罰方式，來處罰違反行政義務之手段，通常都附屬於行政法領域當中，作為「特別刑法」之存在，是否於立法上增添行政刑罰此一處罰手段，是屬於立法裁量上的問題⁴²⁴。

但在行政刑罰的發動上，由於刑罰是具有高度侵害人民生命、身體以及財產之處罰手段，因此會有「刑法之最後手段性原則」，除非較輕微的制裁手段無法達到抑制社會損害行為，方得以發動國家刑罰權。而基於前述理由，則有「刑罰的附屬性原則」，亦即在無其他可用的制裁手段下，才發動國家刑罰權⁴²⁵。

因此是否在行政法領域中，制定行政刑罰，是屬於立法者的職權範圍，但針對行政管制上，仍應當以行政秩序罰作為優先對於行政犯之處罰手段，除非具有難以復原且高度侵害法益的情況下，方得以發動國家刑罰權。亦即，行政不法以及刑事不法僅為程度上的差異，也就是我國目前通說上之「量的區別說」。兩者都

⁴²³ 立法院，「院會紀錄」，立法院公報，第 107 卷，第 75 期，立法院公報處，2018 年 7 月 19 日，頁 77，https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/75/LCIDC01_1077501_00004.pdf（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

⁴²⁴ 李惠宗，同註 123，頁 477。

⁴²⁵ 林鈺雄，同註 252，頁 11。

僅是確保行政實效性的手段，且會使得「被懲罰者」受到法律制裁以及痛苦之性質⁴²⁶。

在學說上，學者將其區分為三類，分別為：一、獨立型；二、絕對從屬型；三、相對從屬型⁴²⁷。所謂獨立型，係指法條構成要件獨立於行政命令或法規命令之外，具備完整不法構成要件之內涵，得以單獨依此法條之構成要件進行所保護法益之關聯性以及目的性之解釋，而下又可細分為「具體危險犯型」以及「抽象危險犯型」，刑法第一百九十條之一則為「獨立型」之「抽象危險犯型」之法條。

其次，為「絕對從屬型」，係指在法條構成要件上，設計為「違反某法律或法規命令」或者「違反某行政法上之義務」，通常在法條解釋上，必須表示違反該法律或法規命令以及行政法上之義務，且造成所保護法益之損害，具備關聯性，但通常法條設計上以行政實效性為優先考量，未必與法益損害有絕對關聯性⁴²⁸。

最後，為「相對從屬型」，係指在法條構成要件上，除了違反「某法律、法規命令或行政法上之義務」外，且存有對於「外界狀態之變更」或者存有一定對「特定行為」之描述⁴²⁹；或者，立法者設定一定管制基準，對於環境污染物之排放量逾越該管制基準者，認定具有法益侵害之危險性⁴³⁰。我國空污法第五十三條，即為學說上「相對從屬性」之法條⁴³¹。

此次空污法第五十三條，針對犯罪行為人使用公私場所「固定污染源」排放「有害空氣污染物」達到「排放限值」，「足以生」損害於他人之生命、身體健康，固然在立法理由上表示此條是屬於「適格犯」（又稱「適性犯」）之立法模式，但是立法者並未明確說明，在何種情況下足以發動空污法第五十三條刑罰權，而且

⁴²⁶ 謝煜偉，「論排放毒物污染環境媒介罪：與各環境行政刑罰法規之關連性」，臺大法學論叢，第48卷特刊，國立臺灣大學法學院，2019年11月1日，頁1384。

⁴²⁷ 謝煜偉，同上註，頁1389。

⁴²⁸ 謝煜偉，同註426，頁1390。

⁴²⁹ 謝煜偉，同上註。

⁴³⁰ 謝煜偉，同註426，頁1391。

⁴³¹ 謝煜偉，同註426，頁1396。

此條保護法益是什麼？是基於人本思想保護人身安全為目的⁴³²，或是處罰環境媒介受到破壞⁴³³，又或者屬於違背行政義務且對於公共安全造成威脅⁴³⁴。

對於此一法條處罰「適格犯」的犯罪類型，適格犯在危險犯領域是屬於具體危險犯以及抽象危險犯之中間類型，但是否存在？學說上略有爭議，在我國法律用語上，學者有採用「適性犯」、「抽象・具體危險犯」以及「虞犯」⁴³⁵之法律用語加以描述「適格犯」。適格犯常見於德國環境刑法立法當中，與具體危險犯不同，只要犯罪行為人符合法條上特定危險性質，就構成要件該當，而危險性質的判斷，是基於行為人相同理性之第三人加以判斷⁴³⁶。

但在適格犯的構成要件上，必須具體明確對於危險性質的程度，排除輕微或者不具備危險性質之行為⁴³⁷。

如果假設依據我國空污法第一條立法目的之規定，空污法是基於人本思想保護公眾身體與健康法益，我國空污法第五十三條規定，原先行政院版本就以「排放有害空氣污染物超過排放限值 1000 倍」，具體明確出「足以」影響公眾身體、健康作為危險性質之判斷，符合對於適格犯之概念。

有害空氣污染物，依據空污法之規定，是以氟、氯、戴奧辛……等，一般理性第三人皆能判斷可能會致癌，具有高度危險性之空氣污染物。但三讀通過之條文，不僅刪除對於超過排放限額 1000 倍之危險性基準，授權給予行政機關加以訂定，可能違反罪刑法定原則。

另外在空污法中，立法者未解釋所謂「排放限值」以及「排放標準」有何差

⁴³² 許玉秀，“我國環境刑法規範的過去、現在與未來”，主觀與客觀之間，作者自版，1997 年 9 月初版，頁 449。

⁴³³ 許玉秀，同上註，頁 449。

⁴³⁴ 許玉秀，同註 432，頁 450。

⁴³⁵ 許玉秀，釋字第 623 號解釋許玉秀大法官部分不同意見書，頁 8，

<https://www.judicial.gov.tw/FYDownload/uploadfile/C100/623%E5%A4%A7%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%A8%B1%E7%8E%89%E7%A7%80.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 10 日）。

⁴³⁶ 蔡聖偉，“從刑總法理檢視分則的立法”，月旦法學雜誌，第 157 期，元照出版，2008 年 6 月，頁 279-280。

⁴³⁷ 蔡聖偉，同上註，頁 282。

異，只能根據空污法施行細則第十九條解釋⁴³⁸，「排放限值」是達到排放有害空氣污染物達到行政刑罰之濃度；而「排放標準」是排放有害空氣污染物達到行政罰之濃度。

如果犯罪行為人於公私場所使用固定污染源排放有害空氣污染物「達到」排放限值，除了違法空污法第五十三條規定外，且與我國刑法第一百九十條之一採以抽象危險犯的流放毒物罪想像競合從一重罪處斷，會以空污法第五十三條加以處罰；相反如果犯罪行為人於公私場所使用固定污染源排放有害空氣污染物「未達到」排放限值，雖處以行政罰，但仍有我國刑法第一百九十條之一採以抽象危險犯的流放毒物罪適用，根據行政罰法第二十六條規定採以「刑罰優先原則」，以刑法處罰之，但仍得另作懲處性之不利處分⁴³⁹。

對於空污法第五十七條中，對於法人科以罰金刑之規定，有學者質疑，我國刑法不承認法人具有犯罪能力，雖然根據我國刑法第十一條規定，針對法人另外處以刑法並不違法，但欠缺法理依據，學者建議可以另外建立制裁制度或者將行政罰適用於法人之上，並無困難，除實體法外，也可以另行設計針對法人程序法上之追訴制度⁴⁴⁰。

而針對空污法第五十七條在條文後段連帶處罰法人以及自然人，根據立法院討論紀錄，是屬於所謂「兩罰規定」，兩罰規定是指除了處罰行為人外，基於選任監督關係，一併處罰行為人所屬之事業負責人⁴⁴¹，此為將第三人責任，推定為自己責任，亦即對於自己選任監督上，負過失責任⁴⁴²。

空污法第五十七條雖未明文規定，事業負責人可否反證自己於選任監督上無

⁴³⁸ “環保署預告修正「空氣污染防制法施行細則」草案”，行政院環保署，2019年1月31日，https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080131090757（最後瀏覽日：2019年7月10日）。

⁴³⁹ 李惠宗，同註123，頁522。

⁴⁴⁰ 許玉秀，同註432，頁465。

⁴⁴¹ 王乃彥，“兩罰規定的適用與法人的處罰根據”，玄英法律學報，第23期，玄英大學法律學系，2015年6月，頁70。

⁴⁴² 許玉秀，同註432，頁466。

過失而免責，但基於責任原則，就算法條並未明定，事業負責人亦得反證自己於選任監督上無過失而免責，讓犯罪行為人單獨對自己犯罪行為負責任⁴⁴³。

以上為針對空污法第五十三條以及第五十七條之評論，針對空污法第五十三條有害空氣污染物排放限值，行政院環保署於 2019 年 5 月 22 日，以法規命令方式，預告「第一批固定污染源有害空氣污染物種類及排放限值」之草案⁴⁴⁴，先訂定對戴奧辛、氯乙烯、鎘、鉛及三氯乙烯等五項有害空氣污染物之排放限值，空污法第五十三條行政刑罰適用上法律問題，以及對於空氣污染管制成效，仍待後續具體個案產生後，方能逐一細微檢視。

第三款 相關條文之修正建議

根據上述研究成果，研究者針對空污法之相關條文，給予修正建議如下：



⁴⁴³ 王乃彥，同註 441，頁 73。

⁴⁴⁴ 行政院環境保護署空保處，環保署預告「第一批固定污染源有害空氣污染物種類及排放限值」草案，2019 年 5 月 22 日，https://enews.epa.gov.tw/ENEWS/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080522160510（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。

表 4 對空污法第三條之立法解釋之修正建議

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第三條</p> <p>二、污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：</p> <p>（一）移動污染源：<u>排放空氣污染物於室外且因本身動力而改變位置之污染源。</u></p> <p>（二）固定污染源：<u>排放空氣污染物於室外且本身不具移動性之物理或化學操作單元。</u></p> <p>（新增）</p> <p><u>十五、排放限額：為固定污染源之有害空氣污染物排放量，達到處以刑罰之程度。</u></p>	<p>第三條</p> <p>二、污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：</p> <p>（一）移動污染源：指因本身動力而改變位置之污染源。</p> <p>（二）固定污染源：指移動污染源以外之污染源。</p>	<p>（一）因應「室內空氣品質管理法」後，因此對於室外管制，就屬於空氣污染防制法管制之範疇，重新且具體定義「移動污染源」以及「固定污染源」；</p> <p>（二）空氣污染防制法第五十三條構成要件當中，有「排放限值」一詞，但其與「排放標準」差異如何，未予解釋，實為立法疏漏，根據研究成果加以定義。</p>

資料來源：研究者自製。



第四章 空氣污染防制法與空氣污染物之預防

第一節 我國空氣污染預防制度演變

我國空污法中，落實所謂預防原則以及危險防禦原則，就是透過設置三級空氣污染防制區以及總量管制加以實踐⁴⁴⁵，為此兩種制度並非一開始就制定於我國空污法中。

在我國 1950 到 1960 年代，尚未制定全國性之空污法前，則由地方政府自行立法管制對於生煤燃燒排放污染，而 1975 年所制定的空污法，以「防制區內最高容許量」類似於現在之排放標準，1985 年第一次修訂空污法，將「防制區內最高容許量」更名為「排放標準」⁴⁴⁶。

而排放標準是以「濃度管制」作為管制手段，亦即要求每一污染源之排放濃度不得超過排放標準，但如果在污染源眾多之空氣污染嚴重區域，其每一污染源排放總額可能會嚴重影響被管制區域之空氣品質，因此我國從美國法導入「總量管制」手段⁴⁴⁷。此「總量管制」手段，於 1999 年空污法第四次修訂時加入⁴⁴⁸。

而三級空氣污染防制區之劃設，則為 1992 年第二次空污法修訂時所加入⁴⁴⁹，由中央主管機關行政院環保署依據我國臺灣地區行政區域以及該行政區之空氣品質而劃分，分成一級、二級以及三級之空氣污染防制區⁴⁵⁰。

⁴⁴⁵ 陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011 年 11 月三版，頁 473。

⁴⁴⁶ 蕭代基、張瓊婷，“台灣四十年來空氣汙染問題與對策”，中央研究院社會學研究所，https://www.ios.sinica.edu.tw/ios/seminar/sp/socialq/xiao_dai_ji.htm（最後瀏覽日：2019 年 8 月 2 日）。

⁴⁴⁷ 陳慈陽，同註 445，頁 474。

⁴⁴⁸ 郭彥廉，空氣污染防制法的修訂歷程與政策變遷，頁 6，<http://myweb.ncku.edu.tw/~yenlien/paper/policy.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 2 日）。

⁴⁴⁹ 郭彥廉，同上註，頁 5。

⁴⁵⁰ 陳淑敏，“空汙法修法後 可望重現藍天？”，公視新聞議題中心，2018 年 7 月 5 日，<https://pnn.pts.org.tw/type/detail/890>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 2 日）。

第二節 我國空氣污染之預防制度

第一項 空氣污染防制區

所謂空氣污染防制區，為中央主管機關之行政院環保署，根據土地用途以及空氣品質需求，根據管制區域不同，分別給予不同等級的管制措施，以合乎各級管制區的特性以及需求⁴⁵¹。

根據我國空污法第三條之解釋，空氣污染防制區是指根據地區土地利用對於空氣品質之需求，或依空氣品質現況，劃定之各級防制區。

我國空氣污染防制區於空污法第五條以及第六條規定，分為一級空氣污染防制區、二級空氣污染防制區以及三級空氣污染防制區，其定義以及法律效果整理如下：

表 5 我國空氣污染防制區劃分

空氣污染防制區	定義	法律效果
一級空氣污染防制區	<u>國家公園及自然保護(育)區</u> 等依法劃定之區域。	1. 原則：不得新設或變更固定污染源； 2. 例外：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，得新設或變更固定污染源。
二級空氣污染防制區	一級防制區外， <u>符合</u> 空氣品質標準之區域。	新設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。

(續下頁)

⁴⁵¹ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，空氣污染控制與管理，高立圖書，新北，2014 年 1 月初版，頁 389。

表 5 我國空氣污染防制區劃分（續）

空氣污染防制區	定義	法律效果
三級空氣污染防制區	一級防制區外， <u>未符合</u> 空氣品質標準之區域。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 既存之固定污染源應削減污染物排放量； 2. 新設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，其屬特定大型污染源者，應採用最低可達成排放率控制技術，且新設或變更之固定污染源污染物排放量應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。

資料來源：空污法第五條以及第六條。

行政院環保署在空污法施行細則第六條⁴⁵²，分別對於懸浮微粒（PM_{2.5}）、臭氧、一氧化氮、二氧化硫以及二氧化氮訂定不同的環境標準，前述有所提到，環境標準是屬於行政機關為維護空氣品質，所設立之環境政策目標，對於人民沒有拘束力。

但是根據空污法第六條第一項到第三項，分別規定各級空氣污染防制區新增以及變更固定空氣污染源之容許上限以及要求固定污染源應採用最佳可行技術，透由空污法第六條第四項授權給與主管機關訂定之。此為受到美國「防止空氣品質顯著惡化計畫」（Prevention of Significant Deterioration，簡稱 PSD）影響，該計畫原先目的是要求新增固定污染源，須符合各級聯邦空氣品質標準⁴⁵³。

⁴⁵² “空氣污染防制法施行細則”，行政院環保署，https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080131090757（最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日）。

⁴⁵³ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 451，頁 392。

空氣污染防制區的設置，有學者認為屬於針對單一目標進行規劃之專業型計畫⁴⁵⁴。根據我國行政程序法第一百六十三條規定，「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。」，但此一法條規定，僅是對於行政計畫給予解釋，實際上行政計畫並非一個獨立的國家行政行為方式⁴⁵⁵，針對行政計畫之性質以及所產生的對外拘束力，應該從行政計畫之內容以及拘束力加以判斷，可能會有法律、法規命令、行政規則、地方自治團體之自治規章以及行政處分⁴⁵⁶之形式。

從性質上來看，空氣污染防制區的設置，會牽扯到對於人民根據所處的空氣污染防制區之不同，對於取得固定污染源之許可，會受到限制，亦即會對於其財產權以及工作權上有所限制，根據司法院大法官釋字第 390 號理由書表示：「對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民工作權及財產權之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，其處分之構成要件，應以法律定之；若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，迭經本院釋字第三一三號、第三六〇號及第三六七號等解釋釋示有案。」

因此根據空污法第五條，行政院環保署依法公布空氣污染防制區，其性質上應該是屬於行政程序法第一百五十條，「行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」之法規命令。

空污法第七條第一項規定，立法者要求中央主管機關應訂定「空氣污染防制方案」，並且每四年檢討修正，而地方政府根據空污法第七條第二項規定，根據空污法第六條空氣污染防制區劃分以及中央主管機關所頒佈之「空氣污染防制方案」，自行擬定「空氣污染防制計畫」，並送交至中央主管機關審查後決定實施，根據該

⁴⁵⁴ 陳慈陽，同註 445，頁 373。

⁴⁵⁵ 陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009 年 9 月六版，頁 642。

⁴⁵⁶ 陳敏，同上註，頁 643-644。

條立法理由，空氣污染防制計畫應包含「須包含應削減污染物種類、排放量及削減期程，並且每四年檢討一次⁴⁵⁷。另外新修訂之空污法第七條第三項，增訂所謂「好鄰居條款」，允許地方政府主管機關考量空氣污染物流動性質，與鄰近地方政府主管機關，共同訂定空氣污染防制計畫⁴⁵⁸。

針對地方政府所訂定之空氣污染防制計畫之性質，最高行政法院 107 年度判字第 275 號判決⁴⁵⁹表示：「被上訴人依同法第七條規定，本於環保署上開行動計畫意旨，於 104 年 6 月訂定雲林縣空污防制計畫書（嗣經環保署核備修正後，於 104 年 7 月 13 日公告），以達到減量縣內懸浮微粒質量，改善縣內空氣品質至二級防制區之目標，其規定之內容核亦未逾越上開行動計畫及母法規範圍。雲林縣空污防制計畫書之性質，乃係被上訴人為簡化其執行個案之行政裁量，所訂頒之裁量性準則或指示的行政規則，以供其屬官行使裁量權限時有所遵循。」

但有所爭議的是，空污法要求地方政府根據所屬空氣污染防制區以及經中央主管機關核備之空氣污染防制計畫，作為核發固定污染源許可證之依據，雖然地方政府仍享有審查以及核發許可證之權限，但是由於受到中央主管機關公布空氣污染防制區以及空氣污染防制方案牽制，再加上地方政府所訂定之空氣污染防制計畫，須送交中央主管機關核定，因此究竟是屬於地方自治事項，還是中央主管機關委辦事項，仍有所爭議⁴⁶⁰。

第二項 總量管制計畫

第一款 空氣品質區

所謂空氣品質區（Air Basin），為依據地形、氣象與空氣流通之性質，得以跨越固有行政區域劃分，將相關聯區域劃定為空氣品質區，檢測該區域空氣品質狀

⁴⁵⁷ “空氣污染防制法立法總說明”，行政院環保署，

<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=81387>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日）。

⁴⁵⁸ 郭鴻儀，“空污修法知多少（一）：空污防制方案、計畫及指定削減”，聯合報鳴人堂，

<https://opinion.udn.com/opinion/story/11870/3254968>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日）。

⁴⁵⁹ 最高行政法院 107 年度判字第 275 號判決，2018 年 5 月 10 日。

⁴⁶⁰ 宮文祥，“空氣污染防制法最新修法評析”，月旦法學雜誌，第 281 期，元照，臺北，2018 年 10 月，頁 166-167。

況，作為設立「總量管制區」之事前行為⁴⁶¹。

設立空氣品質區以及採用總量管制手段，是由於傳統對於單一污染源排放標準，雖然有所降低，但是對於空氣污染源集中區域，其空氣污染品質仍難以降低，因此透過設立空氣品質區，監控空氣品質區內空氣污染狀況，並且設立總量管制區，使該空氣品質符合空氣品質標準⁴⁶²。

我國臺灣本島劃分為七個空氣品質區，分別為：北部空品區、竹苗空品區、中部空品區、雲嘉南空品區、高屏空品區、宜蘭空品區以及花東空品區⁴⁶³。根據我國空污法第十三條第一項規定：「中央主管機關應於石化工業區所在之鄉鎮市區、各級主管機關應選定適當地點，設置空氣品質監測站，定期公布空氣品質狀況及其原始資料。」此為環境保護之預防原則中，為了取得學術上以及科學上之環境保護數據，以擬定環境保護計畫和制定法律，來加以落實環境保護政策，在民主國原則下，注重公民參與以及政府資訊公開，國家應該根據行政程序法第四十四條以及政府資訊公開法之規定，公開賦予人民環境資訊⁴⁶⁴。

而根據我國空污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；各級主管機關應發布空氣品質惡化警告，並得禁止或限制交通工具之使用、公私場所空氣污染物之排放及機關、學校之活動。」，此為立法者授權給予行政機關，在面對天氣異變或其他原因，而導致空氣品質有嚴重惡化之虞，基於國家保護原則，保障國民健康權之公益下，得採取緊急應變措施，並且限制人民遷徙自由。

司法院大法官釋字第 542 號解釋文表示⁴⁶⁵：「人民有居住及遷徙之自由，憲法第十條設有明文。對此自由之限制，不得逾憲法第二十三條所定必要之程度，且須有法律之明文依據，業經本院作成釋字第四四三號、第四五四號等解釋在案。

⁴⁶¹ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 451，頁 391。

⁴⁶² 林駿，環境規劃與管理（下）：實務篇及國際篇，鼎茂，臺北，102 年 11 月 5 版，頁 52。

⁴⁶³ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 461。

⁴⁶⁴ 陳慈陽，同註 445，頁 446。

⁴⁶⁵ 釋字第 542 號解釋，司法院大法官，2002 年 4 月 4 日。

自來水法第十一條授權行政機關得為「劃定公布水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為」，主管機關依此授權訂定公告「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，雖對人民居住遷徙自由有所限制，惟計畫遷村之手段與水資源之保護目的間尚符合比例原則，要難謂其有違憲法第十條之規定。」

我國空污法第十四條第一項中，立法者運用了「氣象變異」、「空氣品質有嚴重惡化」等經驗性不確定法律概念，授權給予行政機關得根據專業性判斷，適時採取緊急應變措施，惟在不確定法律概念上，並未具體且明確，授權範圍過於廣泛，有學者建議在時效上，也就是在通報之時，根據環境污染物的性質以及損害範圍，推估進行即時強制或者發布行政命令加以管制⁴⁶⁶。

根據空污法第十四條第四項，授權主管機關訂定「空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法」，其中根據該辦法第九條規定⁴⁶⁷：「空氣品質惡化警告發布後，直轄市、縣（市）主管機關應依空氣品質惡化警告之等級，執行防制措施；警告區域內公私場所應執行其防制計畫。」，並且根據該辦法第十條以及第十一條之規定，每六小時檢測一次，並逐次調降警告等級，並於空氣污染低於二級預警的時候，解除緊急防制措施。

但此一辦法在 2000 年施行以來，2015 年受到學者檢討之時，認為該辦法達到「嚴重」標準之數值太高，不合乎人體健康以及科學檢驗中，空氣污染對於人體影響之合理數值，應當重新檢討⁴⁶⁸。

第二款 總量管制計畫

所謂「總量管制」，根據空污法第三條第九款之定義，是指在一定區域內，為有效改善空氣品質，對於該區域空氣污染物總容許排放數量所作之限制措施。而

⁴⁶⁶ 陳慈陽，同註 445，頁 580。

⁴⁶⁷ 空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法，2017 年 6 月 9 日公布，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00020015>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日）。

⁴⁶⁸ 陳文姿，「空污應變修法加嚴？十年僅四天達緊急標準」，環境資訊中心，2015 年 11 月 17 日，<https://e-info.org.tw/node/111523>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日）。

實行總量管制區域，稱之為「總量管制區」，根據空污法第三條第十款之定義，是指依地形及氣象條件，按總量管制需求劃定之區域。

而總量管制區之劃分，為中央主管機關之權限，根據空污法第八條第一項之定義，中央主管機關得依地形、氣象條件，將空氣污染物互相流通之一個或多個直轄市、縣市指定為總量管制區，訂定總量管制計畫，公告實施總量管制⁴⁶⁹。

亦即中央主管機關，得以擬定總量管制之行政計畫，在不受行政區劃以及空氣品質區劃之影響下，符合空氣品質標準之總量管制區，新設或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，須經模式模擬證明不超過該區之污染物容許增量限值；相反的，未符合空氣品質標準之總量管制區，既存之固定污染源應向直轄市、縣市主管機關申請認可其污染物排放量，並依中央主管機關按空氣品質需求指定之目標與期限削減；新設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，其屬特定大型污染源者，應採用最低可達成排放率控制技術，且新設或變更之固定污染源應取得足供抵換污染物增量之排放量⁴⁷⁰。

針對法條中，總量管制區之空氣品質標準，規定於空污法施行細則第六條⁴⁷¹，其符合空氣品質標準之總量管制區之環境標準，與我國二級空氣污染防制區相同，而未符合空氣品質標準之總量管制區之環境標準，與我國三級空氣污染防制區相同。

總量管制計畫之內容，根據空污法第十條之規定，符合空氣品質標準之總量管制區，其總量管制計畫應包括污染物容許增量限值、避免空氣品質惡化措施、新設或變更固定污染源審核原則、運作方式及其他事項；相反的，未符合空氣品質標準之總量管制區，其總量管制計畫應包括污染物種類、減量目標、減量期程、區內各直轄市、縣市主管機關須執行污染物削減量與期程、污染物抵換之比例、

⁴⁶⁹ 陳慈陽，同註 445，頁 486。

⁴⁷⁰ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 461。

⁴⁷¹ “空氣污染防制法施行細則”，行政院環保署，

https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080131090757（最後瀏覽日：2019 年 8 月 5 日）。

新設或變更固定污染源審核原則、運作方式及其他事項。

目前我國空污法施行至今，僅有根據高屏空氣品質區，建立「高屏地區空氣污染物總量管制計畫」，該計畫性質是屬於法規命令之行政計畫，該行政計畫針對固定污染源採以行政管制、經濟誘因以及固定污染源指定削減及增量抵換之總量管制⁴⁷²，只要固定污染源屬於高屏總量管制區內，即受到該總量管制計畫之拘束，最高行政法院 108 年度判字第 10 號判決⁴⁷³表示：「依上開規定可知，固定污染源空氣污染物削減量認可、保留抵換及交易等相關事宜，除應依保留抵換交易辦法外，應受空污總量管制計畫所規範。高雄煉油廠之系爭製程既位於高屏地區，即應受空污總量管制計畫之規範，故需其削減量差額乃採行具體防制措施所致者，始得申請認可。」

空污法第九條之抵換規則，學者有所爭議的是，在空污法第九條第三款，容許固定污染源以及移動污染源進行抵換，學者表示在美國法下，僅能固定污染源間進行抵換，此一辦法可能是立法者誤將總量管制政策，認定為另類「污染泡政策」，雖然看似彈性，但對於改善空氣品質目標上，可能沒有幫助⁴⁷⁴。

此條在立法理由上，立法者表示⁴⁷⁵「直轄市、縣（市）主管機關依中央政策補助淘汰之老舊車輛，其減少之排放量，除為平衡市場需求外，不得以拍賣或交易方式，提供固定污染源抵換使用。個人汰換老舊車輛之污染減量，亦不得進行抵換。」，亦即立法者考量到淘汰老舊移動污染源，有助於改善空氣品質，但不得用於對於固定污染源抵換上，但是從經濟誘因考量上，淘汰老舊車輛，無法用於污染源相互抵換上，可能會使得老車淘汰意願降低。追根究柢，當初立法上，誠

⁴⁷² 高屏地區空氣污染物總量管制計畫，中華民國 104 年 6 月 30 日行政院環境保護署環署空字第 1040050818G 號、經濟部經工字第 10404602980 號公告訂定發布，並自即日生效，2015 年 6 月 30 日，<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040300031014900-1040630>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 5 日）。

⁴⁷³ 最高行政法院 108 年度判字第 10 號判決，2019 年 1 月 10 日。

⁴⁷⁴ 宮文祥，同註 460，頁 170。

⁴⁷⁵ “空氣污染防制法立法總說明”，[行政院環保署](https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=81387)，<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=81387>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 5 日）。

如學者所說，不應該將移動污染源納入抵換機制當中。

而根據空污法第十二條規定，中央主管機關應建立污染源排放量查核系統及排放交易制度，目前行政院環保署已經建立行政院環保署空管處「固定污染源管制」之網站（<https://ernet.epa.gov.tw/>），但從民主原則以及人民的資訊公開請求權上，應該要公開污染源排放交易結果以及移轉之污染量，除了有政府資訊公開法第十八條第七款中，公開可能會侵害個人、法人以及團體之權利、競爭地位以及其他正當利益者⁴⁷⁶，否則應該公開總量管制上限額、污染源交易過程以及污染源抵換濃度，以監督整體總量管制計畫之實施。



⁴⁷⁶ 李惠宗，行政法要義，元照，臺北，2013年8月六版，頁300。

第三節 外國立法例

第一項 美國

美國清潔空氣法（The Clean Air Act）制定於 1963 年，經歷過 1970 年、1977 年以及最近 1990 年三次修正案，此一立法為美國聯邦政府鼓勵各州進行對於空氣污染之管制⁴⁷⁷，而美國清潔空氣法為落實「合作聯邦主義」精神，由聯邦訂定空氣污染標準，再交由各州擬定空氣污染防制計畫加以實踐⁴⁷⁸。

第一款 國家環境空氣品質標準

美國清潔空氣法要求聯邦政府訂定「國家環境空氣品質標準」（National Ambient Air Quality Standards，簡稱「NAAQS 標準」），僅針對臭氧、一氧化碳、二氧化硫、二氧化氮以及懸浮微粒，針對此五種空氣污染物訂定聯邦標準，於 1977 年美國清潔空氣法修正案中，增加對於「鉛」的管制標準⁴⁷⁹。

而國家環境空氣品質標準對於特定污染物定義上有所爭議的是，是要以保護哪一方面人士為目的，訂定符合美國空氣清潔法第 7409 條第 b 項第 1 款（42 U.S. Code § 7409（b）（1））保護大眾健康（Protect the public health）以及合乎充分安全邊際（An adequate margin of safety）之標準⁴⁸⁰，在 1980 年美國哥倫比亞特區巡迴上訴法院 Lead Industries Association v. EPA 案（647 F.2d 1130）中，美國聯邦環保署在對於鉛的空氣污染排放標準訂定上，選擇以「兒童」作為標準訂定目標，被原告「鉛業協會」提出撤銷訴訟，經過美國哥倫比亞特區巡迴上訴法院的審查結果，法官一致認為美國聯邦環保署，遵守美國清潔空氣法的程序性以及實質性要求，其裁量並未逾越法律授權，因此美國聯邦環保署訂定全國一致空氣品質標

⁴⁷⁷ James V. Calvi、Susan Coleman，美國法律與法律體系（American Law and Legal Systems），高等教育出版社，北京，2002 年 11 月四版，頁 234。

⁴⁷⁸ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，美國環境法（第四版），北京大學出版社，北京，2016 年 8 月初版，頁 84。

⁴⁷⁹ 王曦，美國環境保護法，漢興書局，臺北，1995 年 9 月初版，頁 329。

⁴⁸⁰ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，同註 478，頁 84。

準，毋庸考量成本以及效益，有權限作出合適的決定⁴⁸¹。

國家環境空氣品質標準，在美國清潔空氣法第 7409 條第 b 項(42 U.S.C 7409)被區分為「一類」(National primary ambient air quality standards)以及「二類」(National secondary ambient air quality standard)標準，所謂一類國家空氣品質標準，是根據美國聯邦環保署長對於一級國家空氣品質的判斷以及維護，基於若干標準以及充分安全餘地，足以達到維護公眾健康；而對於二級標準則是，根據美國聯邦環保署長對於二級國家空氣品質的判斷以及維護，為保護公益，免受到空氣中已知或預期負面影響關聯之空氣污染物的危害⁴⁸²。由於二類國家空氣品質標準是為了公益，所以在標準訂定上，須大於或者等於一類國家空氣品質標準⁴⁸³。

美國境內各州對於 NAAQS 標準，必須提交「州實施計畫」(State Implementation Plans，簡稱「SIP 計畫」)，其內容須包含如何落實聯邦最低空氣品質標準，若州拒絕提出 SIP 計畫，而美國聯邦環保署(EPA)可以根據美國清潔空氣法授權，訂定該州實施計畫，稱為「聯邦實施計畫」(Federal Implementation Plans，簡稱「FIP 計畫」)⁴⁸⁴。

而美國聯邦環保署在批准 SIP 計畫上，只能從整體計畫上考量州政府所訂定的計畫是否符合聯邦環境品質標準，在美國聯邦最高法院 1976 年 Union Electric Co. v. EPA 案(427 U.S. 246)當中，只要州政府所實施的 SIP 計畫可以達到聯邦空氣品質標準，則美國聯邦環保署不得干涉州政府所訂定的環保政策以及對於固定污染源許可證之核發⁴⁸⁵，亦即美國清潔空氣法將原本屬於州主權收歸聯邦所有，但是在州政府自行擬定的空氣污染防制計畫上，仍帶有一定自主性，聯邦政府不得干涉。

第二款 空氣品質管制區

⁴⁸¹ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，同註 478，頁 86。

⁴⁸² 王曦，同註 479，頁 329。

⁴⁸³ 張輝，美國環境法研究，中國民主法制出版社，北京，2015 年 9 月初版，頁 153-154。

⁴⁸⁴ James V. Calvi、Susan Coleman，同註 477。

⁴⁸⁵ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 87。

美國清潔空氣法第 7407 條第 c 項 (42 U.S.C. 7407 (c)) 中，立法者誠命美國聯邦環保署長須劃定「空氣品質管制區」(Air control region)，劃定空氣品質管制區之目的，在於落實「州實施計畫」(SIP 計畫)，其空氣品質管制區的界線，不一定與行政邊界相似⁴⁸⁶。針對跨州空氣污染問題，同法條也授權美國聯邦環保署長得設置跨州空氣品質管制區，而跨州空氣污染問題，則由相關州政府組建跨州污染管理機關加以管理⁴⁸⁷。

根據美國清潔空氣法第 7407 條第 d 項第 1 款第 a 目 (42 U.S.C. §7407(d)(1)(a))，美國空氣品質管制區分成三種類型，分別為⁴⁸⁸：

- 一、非達標區 (Nonattainment)：指某一受管制之空氣污染物之環境標準未達到一、二類國家空氣品質標準；
- 二、達標區 (Attainment)：指某一受管制之空氣污染物之環境標準達到一、二類國家空氣品質標準
- 三、不確定區 (Unclassifiable)：指某一受管制之空氣污染物，根據檢測結果，無法明確判定是否達到或者未達到空氣品質標準。

根據上述，美國聯邦環保署最為重視是針對「未達標區」之空氣品質管制，對於未達標區，根據美國清潔空氣法第 7502 條第 c 項 (42 U.S. Code §7502(c))，針對新建立之固定污染源以及重大改建之固定污染源，需要採用「可實現最低排放量」之污染控制技術，而針對未達標地區的現存污染源，須採用「現有之合理控制技術」⁴⁸⁹。

由於美國長期以來難以解決對於未達標區之臭氧、一氧化碳以及懸浮微粒的污染排放問題，因此在 1990 年美國清潔空氣法修正案中，立法者對於上述未達標區之空氣污染物，分別制定細項環境標準，如以臭氧為例，立法者就制定了五種：

⁴⁸⁶ 王曦，同註 479，頁 331。

⁴⁸⁷ 王曦，同上註。

⁴⁸⁸ 張輝，同註 483，頁 164。

⁴⁸⁹ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 88。

輕度未達標 (Marginal)、中度未達標 (Moderate)、嚴重未達標 (Serious)、非常嚴重未達標 (Severe) 以及極端不達標 (Extreme)⁴⁹⁰，並且對於五種標準分別設立自修正案公布時起 1993 年、1996 年、1999 年、2005 年以及 2010 年達標限期⁴⁹¹。如未達標，該空氣品質管制區內之重大固定空氣污染源，須向州政府支付罰鍰⁴⁹²。

對於國家風景區以及空氣品質標準達標地區，美國清潔空氣法第 7470 條至 7492 條之「防止空氣品質嚴重惡化」(Prevention of Significant Deterioration of Air Quality，簡稱「PSD 章節」)專章保護，該專章立法目的在於保障國家風景區以及空氣品質達標區之空氣品質不得惡化或僅能輕度惡化，以確保合乎美國清潔空氣法之「保護並改善空氣品質」之立法目的⁴⁹³。

PSD 專章將達標區的美國領土分成兩類，第一類地區 (Class 1) 為美國國家公園、自然風景區，第二類地區 (Class 2) 為前述第一類地區以外之達標區⁴⁹⁴，而各州可以在對於第二類地區再做出細分，分成第三類地區⁴⁹⁵。

此分區分類之用意，在於控制污染源之增加，亦即在 PSD 專章下，限制對於各類達標區的具體空氣污染物之容許增長量 (Increments)，第一類地區相較於其他第二類以及細分出第三類地區更為嚴格，而由於是維護達標區之空氣品質，對於最高容許增長量，不得高於一類以及二類之國家環境空氣品質標準⁴⁹⁶。而此一目的，也是避免高污染之固定污染源，將其固定污染源由非達標區遷移至達標區，規避美國清潔空氣法對於非達標區之管制措施⁴⁹⁷。

第三款 跨州污染源控制

美國國土幅員廣大，而且其領域內有五十個州以及一個華盛頓·哥倫比亞特

⁴⁹⁰ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 89。

⁴⁹¹ Roy S. Belden, Clean Air Act, American Bar Association, Chicago, 1st edition 2001, pp.30-31.

⁴⁹² 王曦，同註 479，頁 349。

⁴⁹³ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 99。

⁴⁹⁴ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同上註。

⁴⁹⁵ 王曦，同註 479，頁 361。

⁴⁹⁶ 王曦，同註 479，頁 363。

⁴⁹⁷ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 100。

區，長期以來位於下風處的州，常常受到上風處的州之跨境污染，1970 年制定之美國清潔空氣法，對於州際空氣污染問題解決，僅要求州與州之間交換跨州污染訊息⁴⁹⁸。

但根據 1977 年的美國清潔空氣法修正案中，根據該修正案後之第 7426 條(42 U.S.C. §7426) 規定，如果若某一州能夠證明位於上風處的固定污染源，足以破壞或者維持該州的空氣品質標準，則可以向美國聯邦環保署申請，依據美國清潔空氣法授權，禁止對於該固定污染源的新增以及重建⁴⁹⁹，此為所謂的「友鄰條款」(Good Neighbor Provision)⁵⁰⁰。而 1990 年的美國清潔空氣法修正案，新增了酸雨防治專章，並且降低第 7426 條之下風處之州的舉證責任⁵⁰¹。

而 2005 年美國提出所謂「乾淨空氣跨州規範」(The Clean Air Interstate Rule, CAIR)，綜合酸雨防治計畫以及清潔空氣法修正案，要求對於二氧化硫的排放量，於 2010 年要降低至 2003 年標準的 45%，另對於氮氧化物於 2009 年要降低至 2003 年之標準的 53%⁵⁰²。但此一規範，從跨州污染角度來看，無疑加強對於高污染排放之未達標區域的負擔⁵⁰³，另外排放權交易以及跨州污染問題來看，在市場機制下，雖然排放總量是由政府所訂定，但可能會導致污染集中在某一地區，尤其是有色人種區域以及貧困區，但過於嚴苛的排放交易模式，可能會導致排放權交易量下降⁵⁰⁴。

此一問題，反而在 2008 年美國哥倫比亞特區巡迴上訴法院的 North Carolina v. EPA 案 (531 F.3d 896) 中，此案中北卡羅納州 (North Carolina) 州政府質疑「乾

⁴⁹⁸ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 98。

⁴⁹⁹ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 98。

⁵⁰⁰ 王瑞庚、洪俊智，“空氣污染跨域問題與改善方案研議：美國經驗介紹”，國立臺灣大學風險社會與政策研究中心，2017 年 6 月，
<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/air-pollution/699-10606-20-air-pollu-cross-bound.html>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 12 日）。

⁵⁰¹ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 99。

⁵⁰² 王瑞庚、洪俊智，同註 500。

⁵⁰³ 王瑞庚、洪俊智，同註 500。

⁵⁰⁴ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 478，頁 97。

淨空氣跨州規範」，立法目的在解決氮氧化物以及二氧化硫的污染問題，州政府可以藉由訂定 SIP 計畫，或者參與區域性的「總量管制下的排放權交易」，但後者行為可能違背美國清潔空氣法中，禁止各州內的污染源，大量向他州非達標區進行大量排放⁵⁰⁵。

而法院認為，如果一個地區大量購買空氣污染排放指標，可能會導致下風處的州受到顯著損害，因此撤銷「乾淨空氣跨州規範」⁵⁰⁶。

根據此一判決，2011 年 8 月美國聯邦環保署修訂原本「乾淨空氣跨州規範」，產生「跨州空氣污染規範（Cross State Air Pollution Rule，簡稱 CSAPR），針對火力發電廠的跨州污染進行規範，同樣受到訴訟挑戰，最終美國聯邦最高法院在 2014 年的 EPA v. EME Homer City Generation, L.P.（134 S. Ct. 1584）中站在支持美國聯邦環保署的角度，提出兩大理由：一、美國聯邦環保署可利用污染源排放之成本，以適當水準減少，上風處之州造成下風處之州的空氣污染危害；二、美國聯邦環保署基於聯邦管制法規，優先於各州個別制定之州管制法規，可要求各州以適當水準，減輕空氣污染物之排放⁵⁰⁷。

而 2014 年 10 月，為使得公眾可以獲得健康以及環境完整資訊，美國聯邦環保署推動「資訊獲得公告」（Notice of Data Availability，簡稱 NODA），並以此框架下，2015 年美國聯邦環保署開始修訂跨州空氣污染規範，主要重心在於火力發電廠所造成的污染，2016 年 9 月通過新的跨州空氣污染規範⁵⁰⁸。

此新的跨州空氣污染規範，稱為「跨州空氣污染更新規範」（Final Cross-State Air Pollution Rule Update），此主要是為了解決美國東岸在夏季的臭氧以及氮氧化物，所導致的空氣污染狀況，其奠基還是在於美國清潔空氣法上，由各州自行訂

⁵⁰⁵ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，同上註。

⁵⁰⁶ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，同註 504。

⁵⁰⁷ “EPA V. EME HOMER CITY GENERATION, L.P., 134 S. CT. 1584（2014）”，U.S. Department of Justice, <https://www.justice.gov/enrd/epa-v-eme-homer-city-generation-lp-134-s-ct-1584-2014>（last visited: August 12, 2019）。

⁵⁰⁸ 王瑞庚、洪俊智，同註 500。

定 SIP 計畫，如果該州所訂定的 SIP 計畫難以施行時，則美國聯邦環保署則會介入，訂定 FIP 計畫⁵⁰⁹。

第二項 日本

日本空氣污染的來源，與各國相同，主要來自兩種，分別為工廠以及發電廠之固定污染源以及汽車為首的移動污染源，而日本在第二次世界大戰前，並沒有制定全國性的空污法，而在第二次世界大戰後，空氣污染之防制，仍以地方自治團體以自治條例之立法方式進行區域性管制措施⁵¹⁰。

在地方立法上，對於空氣污染物進行排放管制，為 1955 年所制定的「東京都煤煙防制條例」（日文：東京都ばい煙防止条例），以劃定第一類以及第二類管制區域，針對管制區域內要求空氣污染物排放者遵守一定排放義務，針對違背特定排放標準，則課予行政命令，要求予以改善，此為對於日本空氣污染區域管制之原型⁵¹¹。

而 1968 年日本制定空氣污染防制法（日文：大氣汚染防止法，以下簡稱「日本空污法」），1970 年 12 月日本國會對於空污法進行大修正，此一修正公布後之日本空污法，為日本現今空污法之基礎⁵¹²。

第一款 針對「空氣污染物」分類之預防

與我國以及美國不同，日本於 1970 年修正日本空污法，廢除舊法指定區域之排放標準管制制度，將空氣污染管制範圍擴張至全國，且允許都、道、府、縣等地方自治團體制定地方自治條例加以擴張管制⁵¹³。

而日本空污法對於固定污染源之主要空氣污染物分別制定不同管制規定，其中分別對於煤煙、揮發性有機化合物、粉塵、有害空氣污染物質以及水銀，分別進行不同管制規定。

⁵⁰⁹ 王瑞庚、洪俊智，同上註。

⁵¹⁰ 阿部泰隆、淡路剛久 編，環境法，有斐閣，東京，2004 年 2 月第三版，頁 167。

⁵¹¹ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同上註，頁 168。

⁵¹² 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 510，頁 170。

⁵¹³ 大塚直，環境法 BASIC，有斐閣，東京，2019 年 3 月第二版，頁 155。

日本空污法中，落實預防原則，是對於揮發性有機化合物以及有害空氣污染物質之管制，以日本空污法第十七條之三以下，對於揮發性有機化合物之管制，所謂揮發性有機化合物（Volatile Organic Compounds，簡稱 VOC），常見就是富含於有機溶劑當中的甲苯、二甲苯等 200 多種程度原料，其主要成因為固定污染源所排放的懸浮微粒以及伴隨光化學氧化物而生的氮氧化物⁵¹⁴。

而從對於揮發性有機化合物的管制，是從其對於人體為害之性質來看，而非從對於人體產生實際影響的數量之科學確實性來加以定位，因此對於揮發性有機化合物之排放標準，是從技術基準加以規範，要求空氣污染排放標準，在利用最佳可能技術下，可以達到合理的排放基準，此一標準根據日本空污法第十七條之四，立法者授權給予環境省訂定之；其次，導入事業經營者相當程度自主配合制度，以日本空污法第十七條之十四表示，事業經營者對於事業進行伴隨產生或者飄散至大氣中之揮發性有機化合物，應實施必要措施⁵¹⁵。

對於有害空氣污染物質，根據日本空污法第二條第十五款之定義，為造成空氣污染之主因，在持續性吸入情況下，恐會造成人體損傷之物質。換句話說，就是在低濃度長期暴露下，可能會產生對於身體健康隱憂之物質⁵¹⁶。根據日本空污法第十八條之三十六，立法者要求在充分科學知識情況下，預防未來人類健康受到損害，因實施相關有害空氣污染物質防制措施，因此在「有害空氣污染物質」專章下（第十八條之二十二到第十八條之二十四），立法者分別課予對於事業經營者之有害空氣污染物排放管制之協力義務、國家對於有害空氣污染物有害狀況以及成因之情報收集以及分析義務、地方自治團體對於空氣污染狀況之掌握、事業經營者之情報提供以及對於行政區域內之人民之有害空氣污染物之知識普及義務⁵¹⁷。

⁵¹⁴ 大塚直，同上註，頁 159。

⁵¹⁵ 大塚直，同註 513，頁 160。

⁵¹⁶ 大塚直，同上註。

⁵¹⁷ 大塚直，同註 513，頁 161。

第二款 總量管制制度

1974 年，為了補強排放標準管制不充分之處，日本空污法導入對於煤煙的總量管制制度⁵¹⁸，規定於日本空污法第五條之二以及第五條之三，1974 年對於煤煙管制內容物主要是針對硫氧化物，而 1981 年增加對於氮化物進行總量管制制度⁵¹⁹。

總量管制制度之實施區域，根據日本空氣污染防制法施行細則（日文：大氣污染防止法施行規則，以下簡稱「日本空污法施行細則」）第七條之二以及第七條之三規定，在諮詢實施空氣環境標準有所困難之地方自治團體之知事之意見後，對於硫氧化物設定千葉縣以及東京都二十三區等，總共 24 個總量管制區域；對於氮氧化物，分別設定東京都二十三區以及大阪府大阪市等，總共 3 個總量管制區域⁵²⁰。

總量管制與排放標準差異為，排放標準是將每一個煤煙污染產生源，以排放單位量進行管制，而相反的總量管制制度，是將一個工廠作為一個污染產生源，而事業經營者自行考量成本以及排放削減量上，進行彈性衡量，已用低成本、高效率的方式，削減污染量，對於多餘的配額，允許事業經營者間進行交易⁵²¹。

而對於總量管制區域，根據日本空污法第五條之二第五項規定，由都、道、府、縣之知事對於環境省提出，由環境大臣以行政命令立案。而根據日本空污法第五條之三，策畫指定煤煙總量削減計畫，其對於一定規模以上工廠以及事業體，所設置煤煙產生設備，規定減少排放目標量、計畫達成日期以及實施方法，以前述基準，管制工廠污染排放事業體之總量管制標準⁵²²。而對於總量管制區內，不

⁵¹⁸ 大塚直，同註 513，頁 155。

⁵¹⁹ 大塚直，同註 513，頁 157。

⁵²⁰ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 510，頁 176。

⁵²¹ 交告尚史 著，田林、丁倩雯 譯，日本環境法概論，中國法制出版社，北京，2014 年 8 月，頁 191。

⁵²² 大塚直，同註 519。

適用總量管制標準之小型工廠，則另訂燃料使用標準⁵²³。

傳統環境法理論認為，環境法是行政機關以及事業經營者，兩者處於管制以及被管制者間關係，亦即行政機關負責落實法律，而事業經營者則遵守國家於環境法上種種管制，人民只不是受到國家進行環境管制之反射利益第三人。但現代環境法下，以保護環境法益為出發點，擴大人民參與權，人民對於環境行政不僅是處於信託關係，亦有積極參與權利，在「戴奧辛類對制特別措施法」⁵²⁴（日文：ダイオキシン類対策特別措置法）第十條第六項，針對都、道、府、縣知事，向環境大臣提出戴奧辛總量管制區域劃分，人民有向地方自治團體請求實施戴奧辛總量管制計畫之請求權⁵²⁵。

第三款 緊急事故之處置

根據日本空污法第十七條第一項規定，針對氨等二十八種物質，因為突發事故而造成工廠以及營利事業體之設備有大量外洩情況，應採取緊急預防以及有復原義務⁵²⁶。

針對上述狀況，事業經營者需要及時通報地方自治團體，但根據日本空污法第十七條第二項後段，針對「石化工業區等災害防制法」⁵²⁷（日文：石油コンビナート等災害防止法），則排除在外，應根據該法第二十三條規定，須向地方消防署長以及市、町、村長通報。

根據日本空污法第十七條第三項，地方自治團體可以針對作出使用限制之行政命令，如果污染源是來自於汽、機車等移動污染源，根據日本空污法第二十三條之規定，得以請求都、道、府、縣公安委員會依據道路交通法（日文：道路交通法）第一百十條之二規定，進行適當道路交通管制措施⁵²⁸。

⁵²³ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 510，頁 177。

⁵²⁴ ダイオキシン類対策特別措置法，平成十一年（1999 年）法律第百五号。

⁵²⁵ 北村喜宣，現代環境規制法論，上智大學出版，東京，2018 年 7 月初版，頁 169。

⁵²⁶ 大塚直，同註 513，頁 158。

⁵²⁷ 石油コンビナート等災害防止法，平成二十七年（2015 年）法律第五十号。

⁵²⁸ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 510，頁 179。

第四節 小結

第一項 比較並評析

從介紹美國清潔空氣法下之空氣污染之預防來看，很明顯我國空污法上，帶有濃厚從美國法繼受過來的痕跡，惟以美國國土領域以及聯邦制度下所施行的空氣污染預防措施，是否適宜我國狀況，則是有待於分析。

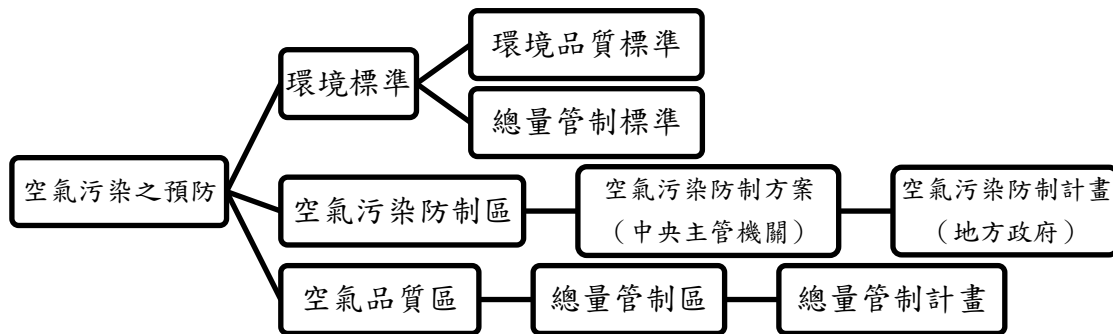
我國空污法對於預防原則組成上，大體上先以立法者制定空氣污染防制法，授權環境行政主管機關以法規命令方式，針對空氣污染物訂定排放標準以及環境標準，並且建立空氣品質區以及空氣品質監測站，收集空氣污染數據，以及參考國外立法例，訂定科學標準。

而根據我國空污法規定，將美國清潔空氣法的「空氣品質管制區」(Air control region)以及「防止空氣品質嚴重惡化」(Prevention of Significant Deterioration of Air Quality，簡稱「PSD 章節」)兩者立法目的合併，劃定出三級空氣污染防制區，但此一空氣污染防制區標準，會因為個別空氣污染物檢測數值不同，而是分類處於不同的二級或者三級空氣防制區，以行政院環保署所發布的「直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區」之法規命令⁵²⁹，以細懸浮微粒（PM_{2.5}）、懸浮微粒（PM₁₀）、臭氧（O₃）、二氧化硫（SO₂）、二氧化氮（NO₂）、一氧化碳（CO）等六種空氣污染物檢測數值之結果，對臺灣各縣市劃定不同類型之空氣污染防制區，以擬定不同之空氣污染管制計畫。

而針對高度污染區域，則由行政院環保署以及地方政府合作，以分區檢測之空氣品質區為基礎，設立「總量管制區」，擬定總量管制計畫，以階段性、計畫性對於區域內之固定污染源以及移動污染源進行管制，我國目前實施上僅有「高屏總量管制區」。

⁵²⁹ 直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區，環署空字第 1050061014 號，2016 年 8 月 3 日。

上述我國空污法以及空污法施行細則，對於空氣污染物之預防方式，得整理如下圖：



資料來源：研究者自製。

圖 7 我國空氣污染之預防方式

但從美、日兩國對於空氣污染物之預防方式來看，研究者認為我國空污法仍有以下內容，有待改善。

一、環境標準之公式化以及透明化

我國目前對於空氣污染物之環境標準，由立法者加以授權行政機關，以法規命令加以訂定，而行政機關根據授權於空污法施行細則，將達標之空氣品質標準，規定於空污法施行細則第六條，惟目前新修訂之空污法第二十條第三項立法者要求固定污染源排放標準應包含「有害空氣污染物」，且於同法第二十條第四項授權行政機關針對「有害空氣污染物之種類及健康風險評估作業方式」以法規命令定之，但欠缺對於環境標準之檢測方法之公式，以日本空污法施行細則為例，對於煤煙之空氣污染物，於第三條與第四條，分別規定硫氧化物以及煤塵之排放標準以及換算公式，第五條則為有害物質之排放標準以及測定方法，第六條則為排放標準之機器物理檢測之方法。

目前我國有三級空氣污染防制區，雖然行政院環保署對於個別空氣污染物將

各縣市劃分為不同層級之空氣污染防制區，惟我國目前空氣污染防制區內，欠缺對於一級空氣污染防制區之保護的相關法規命令，根據立法者規定，所謂一級空氣污染防制區包含國家公園以及自然風景區，前者由內政部營建署管轄，後者由交通部觀光局管轄，需要建立起跨機關之法規命令，但我國目前在此一部分有所欠缺。一級空氣品質防制區，是源自於美國清潔空氣法之「防止空氣品質嚴重惡化」之立法，該立法用意是避免國家公園以及已經達到空氣品質之空氣品質防制區，其受到空氣品質非達標區之空氣污染，以及避免污染排放權交易上，將污染源交易給予空氣品質達標之區域。我國立法上對於一級空氣品質防制區欠缺保護，後續新修法已經同意進行排放權交易，可能會使得一級空氣污染防制區受到空氣污染物侵害。

而有學者指出，我國目前對於空氣污染物環境標準上，站在預防原則上，欠缺將溫室氣體納入一同進行管制，而且對於環境標準的訂定，不應該僵化受到四年一次修正拘束，而是應當採以最新科學研究趨勢，也就是空氣污染物對於人體所受到危害，由行政院環保署適時更新環境標準⁵³⁰。

另外在我國空污法第十四條第一項規定，各級主管機關在面對氣候變異或其他原因，導致空氣品質有嚴重惡化之虞，應發布空氣品質惡化警告，並限制人民移動遷徙自由以及財產權，此一條文採以不確定法律概念，解釋上未具體且明確，應當限制各級主管機關根據空氣污染物之性質以及損害範圍加以評估，發布行政命令或者進行即時強制，並通報中央主管機關，必要時請求警察機關職務協助。

二、彈性利用「總量管制計畫」

我國目前施行總量管制計畫，僅有高屏空氣品質區，主要原因是高雄地區為我國石化工業、鋼鐵業之重鎮，而且擁有三座火力發電廠⁵³¹，並且在施行總量管

⁵³⁰ 王瑞庚、周桂田，淺析空污法修法：治理效果的觀點，國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心，<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/air-pollution/1060-1071024-governance-view.html>（最後瀏覽日：2019年8月23日）。

⁵³¹ 陳金德、陳琳樺，「高雄市空氣污染減量管制策略」，環境工程會刊，第24卷第4期，臺北，

制之前，已經於高雄林園、大社以及仁武工業區三個工業區，分別分區試行總量管制計畫⁵³²。

由上述看來，我國不僅有小區域之工業區總量管制之經驗，目前針對高屏地區，跨越兩縣市的總量管制區已有相關經驗，其實對於空氣污染最為困擾就是跨縣市的空氣污染問題，在美國清潔空氣法，為美國聯邦環保署基於公益原則，享有裁量權進行跨州性的空氣污染防制計畫，有學者基於美國法經驗，認為臺灣不應該受到現行行政區劃所拘束，如果縣市間進行協調，一同對於上風處以及下風處的長期之空氣污染流動進行跨縣市協商以及共同管制⁵³³。

以日本為例，日本總量管制制度，雖然是由環境大臣依據日本空污法第五條之二第一項，訂定總量管制區，但於日本空污法第五條之二第二項授權地方自治團體之行政首長，享有裁量權，認為有必要的情形下，將總量管制區細分為兩個以上區域，適用前項總量管制標準，並在同條第三項對於新設置之特定工廠以及煤煙污染源之工廠，得以要求適用比起同條第一項不同之總量管制基準。

三、空氣品質防制計畫

我國空污法，要求地方政府必須依據所屬空氣污染防制區以及行政院環保署所訂定的空氣污染防制方案，訂定空氣污染防制計畫，並且作為核發固定污染源許可證之依據。長期以來，此一問題就飽受爭議，以 2015 年雲林縣欲以制定禁止石油焦以及生煤使用為主，管制為輔之地方自治條例，被經濟部以及環保署等相關部會審查後無效，這就產生中央主管機關在空污法享有主導權以及決定權之優勢，以及地方政府享有地方自治權和環境基本法第二十五條，地方政府可能允許

中華民國環境工程學會，2013 年 11 月，頁 3。

⁵³² 陳金德、陳琳樺，同上註，頁 8。

⁵³³ 王瑞庚、洪俊智，“空氣污染跨域問題與改善方案研議：美國經驗介紹”，國立臺灣大學科學院風險社會與政策研究中心，
<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/air-pollution/699-10606-20-air-pollu-cross-bound.html>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 23 日）。

制定更為嚴格之自治法規之立法指導衝突⁵³⁴。

以美國為例，美國則由美國聯邦環保署訂定國家環境品質標準以及空氣品質管制區，由州政府以及跨州政府組成跨州污染管理委員會，擬定空氣污染防制計畫，除非州政府拒絕提交空氣污染防制計畫或者提交計畫內容無法達到聯邦空氣品質標準，不然聯邦政府不會介入州的空氣污染管制政策。

若以美國為聯邦制度的話，與我國相同採用單一國制的日本，中央主管機關環境省只有訂定環境基準以及排放標準，地方自治團體之知事有權限自主提出總量管制計畫，交予環境大臣核備許可，以行政命令方式，產生法律效力。

相反的，我國目前對於涉及中央與地方協力合作之立法上，仍帶有傳統的自治行政的概念，亦即地方立法權僅是中央行政權之附屬，不僅在地方自治上對於地方立法權享有若干監督權，連同地方行政機關依據法律行使職權上，也受到中央主管機關之監督⁵³⁵。

以我國空污法第七條第二項之規定，「直轄市、縣（市）主管機關應依前條規定及前項方案擬訂空氣污染防制計畫，報中央主管機關核定後公告之，並應每四年檢討修正。」，所謂「核定」，根據地方制度法第二條第一項第四款之規定，為「指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」，因此核定是具有強烈法律效力之監督權⁵³⁶，且行政機關在實務上，進一步擴充「核定權」，其內容包含「准予核定」、「不予核定」、「退回再斟酌」以及「逕行增刪修正後再核定」，如果地方自治條例遭到中央主管機關作成「不予核定」之行政處分，更無救濟途徑⁵³⁷，此是對於我國地

⁵³⁴ 高銘志，「強化環境保護事務地方自治之淺見—以近來雲林縣禁止使用生煤及石油焦為例」，月旦法學雜誌，第 250 期，臺北，元照出版，2016 年 3 月，頁 225-226。

⁵³⁵ 徐良維，「環境保護之地方立法權與其實踐難題」，法令月刊，第 65 卷第 6 期，信孚文化事業有限公司，2014 年 6 月，頁 37。

⁵³⁶ 徐良維，同上註。

⁵³⁷ 徐良維，同註 535，頁 38。

方自治以及中央與地方間進行協力合作之損害，但此一難題仍必須從憲法精神上，徹底檢討我國地方制度法，方能連帶解決。

第二項 相關條文修正之建議

根據上述研究成果，針對空污法之預防手段相關條文，修正建議如下表：

表 6 空污法之預防手段之修正建議

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第六條</p> <p>IV.一級防制區污染物容許最高增量限值以及二、三級防制區之污染物排放量規模、污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範、三級防制區特定大型污染源之種類及規模、最佳可行控制技術、最低可達成排放率控制技術及既存固定污染源應削減污染物排放量之準則，由中央主管機關定之。</p>	<p>第六條</p> <p>IV.二、三級防制區之污染物排放量規模、污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範、三級防制區特定大型污染源之種類及規模、最佳可行控制技術、最低可達成排放率控制技術及既存固定污染源應削減污染物排放量之準則，由中央主管機關定之。</p>	<p>根據美國「防止空氣品質嚴重惡化」專章，對於國家公園以及自然風景區，原則上應不容許污染排放量增加，我國空氣污染防制法對於一級防制區未嚴格保護以及限制其容許污染增加量，實為立法疏失，根據研究結果加以修訂。</p>

(續下頁)

表 6 空污法之預防手段之修正建議（續）

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第十四條</p> <p>I. 因氣象變異或其他原因，致空氣品質有嚴重惡化之虞時，<u>經通報後</u>，各級主管機關及公私場所應即採取緊急防制措施，<u>並通知中央主管機關</u>；各級主管機關應發布空氣品質惡化警告，並得禁止或限制交通工具之使用、公私場所空氣污染物之排放及機關、學校之活動，<u>必要時得請求警察機關協助之</u>。</p> <p>IV. <u>第一項空氣品質惡化即時管制標準</u>、空氣品質嚴重惡化之警告發布、緊急防制措施、<u>解除緊急防制措施</u>及第二項核可程序之辦法，由中央主管機關會商有關機關報請行政院核定公告實施之。</p>	<p>第十四條</p> <p>I. 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；各級主管機關應發布空氣品質惡化警告，並得禁止或限制交通工具之使用、公私場所空氣污染物之排放及機關、學校之活動。</p> <p>IV. 第一項空氣品質嚴重惡化之警告發布、緊急防制措施及第二項核可程序之辦法，由中央主管機關會商有關機關報請行政院核定公告實施之。</p>	<p>（一）由於第十四條第一項採以「氣象變異」、「空氣品質有嚴重惡化」等經驗性不確定法律概念，其授權範圍過於廣泛，應限於經「通報後」，各級主管機關以及公私場所所以專業判斷應採取之措施，並且通知中央主管機關；</p> <p>（二）根據日本空氣污染防治法第二十三條之規定，面對嚴重空氣污染狀況下，得請求警察機關協助進行交通管制，因此增訂在必要情況下，地方自治團體得請求警察機關進行協助；</p> <p>（三）由於空氣品質惡化判定具有高度專業性，因此授權給予行政機關以法規命令訂立及時管制標準以及解除緊急防制措施。</p>

資料來源：研究者自製。



第五章 空氣污染防制法與空氣污染物之管制

環境管制，根據學術領域不同，會有不同的定義，我國環境工程以及公共政策領域，在環境衛生管制計畫以及管理政策方面，會區分為「命令與控制」和「經濟誘因」兩種類的區分⁵³⁸，此種區別方式很明顯受到美國行政法或者美國環境法的影響⁵³⁹。

前者「命令與控制」方式，又可以稱為「行政管制」，亦即國家機關為維護環境品質，以法律方式要求污染者必須遵循一定行為準則以及符合國家污染排放標準，若無法達到法律所規定之要求則會給予必要行政罰以及刑罰規定⁵⁴⁰，此一方法是建立在「環境污染」是屬於公共厭惡財，直接導入法律中加以管制，缺點上是具有高度干涉性，且需要建立龐大行政體系加以維護，而且欠缺讓污染者改善之誘因⁵⁴¹，在方法上有：

- 一、訂定環境品質標準以及排放標準；
- 二、核發排放許可證；
- 三、以科學儀器檢測污染源排放狀況；
- 四、以行政指導、行政處分、行政罰以及刑罰方式，對於污染者進行行政指導、觀念通知或者行政和司法上之懲罰⁵⁴²。

後者「經濟誘因」方式，是以金錢上補助以及獎勵之方式，或者對於污染者以租稅優惠或者課予額外環境之特別公課之方式，誘使污染者進行污染防制或者

⁵³⁸ 一般環境工程教科書上，對於環境工具管理上的選擇，都是區分為「誘導型」以及「管制型」兩種方式，林健三，環境規劃與管理，文笙書局，臺北，2014年10月八版，頁6-5（此「6」為章節，「5」為第六章之第5頁）。

⁵³⁹ 宮文祥，美國行政法發展概觀，http://kungwenhsiang.blogspot.com/2008/03/blog-post_08.html（最後瀏覽日：2019年9月8日）。

⁵⁴⁰ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，空氣污染控制與管理，高立圖書，新北，2014年1月初版，頁514。

⁵⁴¹ 林健三，環境規劃與管理，文笙書局，臺北，2014年10月八版，頁6-18。

⁵⁴² 林健三，同上註，頁6-15。

以其他方法減少空氣污染之排放⁵⁴³，此種方式是處於污染者付費理論上，讓污染者自行選擇較有利之方式達到環境管制目標⁵⁴⁴，方法有：

- 一、許可證之排放權交易；
- 二、租稅優惠；
- 三、特別公課；
- 四、污染物排放抵換⁵⁴⁵。

我國空污法，受到美國法制影響，大抵上將污染源區分為「固定污染源」以及「移動污染源」後，再分別以「命令與控制」和「經濟誘因」方式進行空氣污染管理，在空污法上，則區分為第二章之「空氣品質維護」以及第三章「防制」，針對「空氣品質維護」，已經於本研究第三章「空氣污染物之預防」部分進行整理並研究，本章部分則針對「固定污染源」以及「移動污染源」之防制進行研究。



⁵⁴³ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 540，頁 515。

⁵⁴⁴ 林健三，同註 542。

⁵⁴⁵ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 543。

第一節 固定污染源之管制

所謂固定污染源，是指非因本身動力而改變位置之污染源，例如工廠之煙囪、營建施工所產生之粉塵或露天燃燒等⁵⁴⁶。而固定污染源之管制目標，乃藉由各項管制使得減少固定污染源之排放量，進而解決對於人民之生活環境干擾。我國空污法，對於固定污染源管制整理如下：

第一項 許可制以及許可證制度

第一款 許可制

許可 (Permit)，是指各種污染源進行設置、運作以及排放，依據法律規定，需要取得行政機關許可，廣義的許可制包含許可證、認可以及報准，其差異源於立法者對於主管機關之授權以及對於污染排放者所要求之附款⁵⁴⁷。

在行政法學上，許可制是屬於事前管制型的行政處分，是行政機關為了貫徹環境法上的「預防原則」，由行政機關基於法律授權之權力，對具體事件進行審查，並賦予對外發生法律效力之行政處分⁵⁴⁸。

所謂行政處分，依據我國行政程序法第九十二條規定：「I.本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。II.前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」

我國行政處分根據行政程序法第九十二條第一項規定，其構成要件須為「行政機關」基於行使「公權力」，對「具體事件」作成之「單方規制之意思決定」，而「對外」、「直接」產生法律效果⁵⁴⁹。

對於行政處分來說，最重要就是有「規制力」。所謂「規制力」，就是指具有

⁵⁴⁶ 林健三，同註 541，頁 9-18。

⁵⁴⁷ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 540，頁 397。

⁵⁴⁸ 陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011 年 11 月三版，頁 459。

⁵⁴⁹ 陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009 年 9 月六版，頁 304-305。

法律拘束性之決定或者措施，並以發生規制性法律效果為方向者，亦即對公法上權利義務產生得、喪、變更或確認之效果，而處分之性質不僅限於干涉性決定，授益性之行政處分也包含在內⁵⁵⁰。

就行政處分行使相對人來看，行政程序法第九十二條第一項之「具體處分」對象為「特定之相對人」；行政程序法第九十二條第二項前段「一般處分」為「可得確定多數之相對人」；行政程序法第九十二條第二項前段「對物之一般處分」為針對「公物之設定、變更與消滅」⁵⁵¹或「公物之供公眾一般使用」⁵⁵²。

許可制所管制客體，是屬於一般性質之活動以及計畫，只要行政機關審查申請者符合法律上之構成要件，則須作成「許可」之處分，亦即行政機關在行政裁量權上受到法律限制而萎縮，且該許可事件性質，在法律上並非受到負面評價⁵⁵³。

另一與許可制同樣為事前管制型的行政處分，則為「特許制」。特許制是為法律上所管制之客體，法律上認為對於國家社會有所重大負面影響，原則上應該不作為，但在例外符合立法者制定之法律構成要件狀況下，例外的允許相對人以及計畫、事件得以作為⁵⁵⁴。在此種事件上，法律都會授予行政機關有所行政裁量權，而行政機關在面對授予特許狀況下，可能會帶來不利之狀況，通常會以行政處分之附款，加以避免發生⁵⁵⁵。

⁵⁵⁰ 李震山，行政法導論，三民書局，臺北，2011年10月九版，頁341。

⁵⁵¹ 李震山，同上註，頁348。

⁵⁵² 所謂「公物之一般使用」，是指「物之供公眾使用」之意思，常見舉例為公立圖書館之使用規則，吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民書局，臺北，2017年9月十五版，頁300。

⁵⁵³ 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版社，臺北，1994年4月初版，頁87；陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009年9月六版，頁347。

⁵⁵⁴ 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版社，臺北，1994年4月初版，頁86-87；陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009年9月六版，頁349。

⁵⁵⁵ 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版社，臺北，1994年4月初版，頁87；陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011年11月三版，頁459。

表 7 事前管制型之行政處分差異

	許可制	特許制
管制標的之性質	對社會非具有重大危害性	對社會具有重大危害性
行政管制之方式	若符合法律構成要件，經行政機關許可後，得以作為。	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則上不作為； ● 例外符合法律構成要件，經行政機關特許，得以作為。
行政機關之效果裁量權	效果裁量受到限縮	享有效果裁量權

資料來源：研究者自製。

在環境法領域，我國環境基本法第二十六條第一項表示：「中央政府對於環境污染行為，應建立事前許可、機動查核及事業自動申報制度，以有效管制污染源。」，在個別環境子法領域，許可制通常以核發許可證方式建立，在我國空污法中，可以根據許可管制程序上之不同，區分為針對設置指定固定污染源之「設置許可」以及在「設置」與「變更」前述固定污染源後，需再取得「操作許可」，而行政機關針對事業主動申報取得許可證之事前審查，可以採以實地行政調查或者書面審查方式為之⁵⁵⁶。

第二款 許可證制度

第一目 我國許可證之性質與類型

我國空污法，在落實許可制上是採用美國法上多年使用之許可制度（Permit System）為藍本，要求公私場所所設置之固定污染源，須向主管機關申報，經過審核通過後，方能進行固定污染源之設置以及操作⁵⁵⁷，此亦為我國環境基本法第二十六條所要求，應採以「事前許可」，以管制污染源。

許可證制度，又可稱為污染排放許可，其在受到環境經濟學之概念影響下，則可將許可證作為移轉、拍賣以及交易之客體。與傳統之許可處分不同，許可處

⁵⁵⁶ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 547。

⁵⁵⁷ 林駿，環境規劃與管理（下）：實務篇及國際篇，鼎茂，臺北，102 年 11 月 5 版，頁 48。

分具有一身專屬性，不得轉讓給予他人，但許可證得以移轉他人，移轉之條件有兩種：一為透過將許可證移轉給他人過程中，對於原本廢棄物之排放量，國家可以透過租稅優惠以及補助加以平衡；二為美式許可證模式，即許可證得以作為市場交易之標的，使得污染排放量具有經濟價值⁵⁵⁸。

我國目前空污法中所規定之許可證有三種類型，分別為：一、空污法第二十四條之固定污染源設置與操作許可證；二、空污法第二十八條之燃料與輔助燃料使用許可證；三、空污法第二十九條之易致產生空氣污染物質之使用許可證。

關於上述三種許可證之申請、審查程序、許可條件、核發、撤銷、廢止、記錄、申報及其他應遵行事項之辦法，由立法者於法條中授權由主管機關與有關部會共同訂定法規命令管理之。而行政院環保署於 2019 年 9 月 26 日，訂定「固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法」⁵⁵⁹，對於空污法第二十四條之固定污染源設置與操作許可證以及空污法第二十八條之燃料與輔助燃料使用許可證，給予細節性以及技術性之規定；而對於空污法第二十九條之易致產生空氣污染物質之使用許可證，行政院環保署則於 2020 年 3 月 23 日，修正原本「生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法」，更名為「易致空氣污染之物質使用許可證管理辦法」⁵⁶⁰，以法規命令形式，針對細節性以及技術性之事項，予以規範。

根據空污法第三十條第一項規定，上述三種許可證之有效期限為五年，若於五年期滿仍欲繼續使用者，則須於許可證期限屆滿前三至六個月向地方政府或中央主管機關提出展延之申請。依據空污法規定，原則上展延期限為三年以上五年以下，但例外許可證所有人有以下三種情形，地方政府以及主管機關得行使裁量權，限縮許可證期限至三年以下：

⁵⁵⁸ 陳慈陽，同註 548，頁 476。

⁵⁵⁹ 固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法，環署空字第 1080070285 號令，2018 年 9 月 26 日。

⁵⁶⁰ 易致空氣污染之物質使用許可證管理辦法，環署空字第 1090020214 號，2020 年 3 月 23 日。

- 一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經處分確定；
- 二、固定污染源設置操作未達五年；
- 三、固定污染源位於總量管制區。

空污法所規定之許可證，從其性質上是屬於行政處分，依據行政程序法第一百一十條第三項之規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」

行政機關在作成行政處分，就會涉及不確定法律概念以及行政裁量問題，在要件裁量上，有所爭執是空污法第三十條第一項第一款後段之「情節重大」，此一屬於「規範性構成要件」⁵⁶¹。

由於不確定法律概念之解釋，是屬於立法者之權限，且需符合法律明確性原則，使受規範者可以明顯得知，因此根據空污法第九十六條第一項，立法者將「情節重大」受限於以下七款給予行政機關判斷以及司法機關對於行政處分進行審查，分別為：

- 一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定；
- 二、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實；
- 三、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定；
- 四、大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質；
- 五、排放之空氣污染物中含有害空氣污染物質，有危害公眾健康之虞；
- 六、以未經固定污染源操作許可證核定之排放管道排放空氣污染物，或調整廢氣排放流向，致空氣污染物未經許可證核定之收集或處理設施排放；
- 七、其他嚴重影響附近地區空氣品質之行為。

行政機關對於「情節重大」之不確定法律概念之解釋，已經未享有判斷餘地，僅能依據立法者對於「情節重大」之不確定法律概念之解釋，加以判斷，違者就

⁵⁶¹ 蕭文生，行政法：基礎理論與實務，五南圖書，2017年9月初版，頁79。

屬於判斷瑕疵。

另一方面，空污法對許可證之效果裁量方面，根據立法者於法條中規定，是具有五年之解除條件之行政處分，因此許可證所有人未依空污法第三十條第一項規定進行展延的話，則一旦解除條件達成，許可證之法律效力自動滅失⁵⁶²，以上於空污法第十條第二項中有詳細之規定。

空污法明定地方政府以及中央主管機關對於許可證之展延期限，主要源於雲林縣政府以及台塑石化對於許可證展延期限以及行政機關裁量權行使上有所爭執，最高行政法院 107 年度判字第 274 號行政判決⁵⁶³表示：『關於空氣污染防治法第二十九條第一項規定許可證展延期限「每次展延不得超過 5 年」，第二十九條第三項規定許可證有效期間「依實際需要核定之」，可知，為促使主管機關善盡職責，法律規定每次展延以 5 年為最長期限，並非一律給予 5 年，主管機關須「依實際需要」，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因素，實質審查展延許可證之內容及有效期限，以兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康。故主管機關於審查核發展延許可證時，就申請個案之實際情況，針對許可證內容及有效期限之審核，有相當之裁量餘地。此乃立法者斟酌環境保護問題之特殊性，環境品質及狀況變化快速，且事涉高度科技之新生事務，授權主管機關視實際情況之具體因素，依其行政專業而為合義務性之裁量。倘地方主管機關僅得形式確認檢測報告與製程、設施或操作條件相符，不論實際污染現況、空氣品質現況、環境負荷等因素如何，一律准予許可證以舊有內容均展延 5 年，將使許可證之有效期限形同虛設，有違空污法對許可證規定有效期限之管制目的，亦限制主管機關為達防制空氣污染，維護國民健康、生活環境之立法宗旨而得依事實狀況審核污染源排放量之權限。』

亦即在許可證制下，行政機關只有享有受到限制之裁量權，只要申請者符合

⁵⁶² 陳敏，同註 549，頁 402。

⁵⁶³ 最高行政法院 107 年度判字第 274 號行政判決，2018 年 5 月 10 日。

法律構成要件之規定，則須作成許可處分。但在上述案件中，最高行政法院認為，行政機關在落實憲法增修條文第十條第二項經濟與環境兼顧的基本國策以及空污法維護生活環境以及保護國民健康之立法目的下，行政機關享有實質的裁量權，得以針對許可證之內容以及解除條件上進行效果裁量。

從許可證所有人來看，此一空污法第三十條可能會造成許可證所有人，於財產權使用上之限制，而且該法條欠缺行政程序法第一百零二條針對附負擔之行政處分，應給予相對人陳述意見之機會，但從行政程序法第一百零三條第一項第六款：「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。」⁵⁶⁴，在國民健康以及財產權兩者權衡下，前者法益保全高於後者，而且空污法第三十條針對許可證之延展，除非不合於格式以及申請程序，原則上一律給予三年以上至五年以下之許可證展延期限，所受限制較為輕微。

第二目 地方自治團體可否制定更嚴格之許可證核發基準

針對前述空污法第二十四條、第二十八條以及第二十九條之三類許可證，地方自治團體可否以自治條例形式，制定比空污法以及中央主管機關之法規命令，更為嚴格之許可證核發基準。此為 2020 年 3 月 16 日，行政院宣布「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」部分條文無效之爭執點所在。

事件背景為，我國公法人臺中市政府，依據地方制度法第二十五條規定，於 2016 年 1 月 26 日公布施行「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」，並依地方制度法第二十六條第 4 項之規定，函請行政院備查，同年 5 月 4 日經過經濟部以及行政院環保署審議，部分條文有牴觸 2012 年 12 月 19 日公布施行之空污法可能性，要求臺中市政府進一步研議⁵⁶⁵。而新的空污法於 2018 年 8 月 1 日公布施行之後，行政院環保署於 2019 年 7 月 29 日函請各地方自治團體檢討是否自

⁵⁶⁴ 陳敏，同註 549，頁 805。

⁵⁶⁵ 楊士範，中火爭議行政院出手，三大理由宣判台中市政府「自治條例」部分無效，關鍵評論網，2020 年 3 月 13 日，<https://www.thenewslens.com/article/132476>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

治規章有違反新公布施行之空污法，而臺中市政府未有所回應⁵⁶⁶，因此行政院於 2020 年 3 月 13 日，以「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」（以下簡稱「自治條例」）第三條、第四條及第六條分別牴觸「空氣污染防制法」、「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法」相關規定，依「地方制度法」第三十條第一項及第四項規定，因此該自治條例部分條文應屬無效⁵⁶⁷。

行政院針對自治條例之部分條文無效，理由如下⁵⁶⁸：

- 一、自治條例第三條第一項及第四條規定，不再核發新設固定污染源生煤、石油焦使用許可證，此為禁止並剝奪人民申請新設固定污染源生煤與石油焦使用許可證的權利，並牴觸修正前及修正後空污法第二十八條第一項規定，應自該自治條例 105 年 1 月 26 日公布施行時即屬無效；
- 二、自治條例第三條第二項至第四項規定，臺中市政府自行訂定的生煤使用比例審查及變更原許可證內容，屬於自行創設空污法並未有的審查標準及展延許可條件；此規定牴觸修正後空污法第三十條第四項規定，應自空污法 107 年 8 月 1 日修正施行時無效；
- 三、依空污法授權訂定的「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法」第四條第一項規定，公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散設施，除「堆置於封閉式建築物內」外，尚有 4 種方式可選擇。但是自治條例第六條規定，臺中市轄內的生煤堆置場所，自 107 年 12 月 31 日起應以封閉式建築物為限；此規定牴觸管理辦法第四條第一項規定，應自該自

⁵⁶⁶ 楊士範，同上註。

⁵⁶⁷ 行政院新聞傳播處，「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」牴觸空污法等規定 該自治條例部分條文無效，行政院網站，2020 年 3 月 16 日，
<https://eycc.ey.gov.tw/Page/9FAC64F67005E355/dc5011cd-dd9c-40cd-bd2e-d2438fcc5f04>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

⁵⁶⁸ 行政院新聞傳播處，同上註。

治條例 105 年 1 月 26 日公布施行時即屬無效。

而對於行政院針對地方自治團體訂定比中央主管機關更為嚴格之環境保護基準以及許可證核發標準之自治條例，因而牴觸中央法規無效之情形，不僅引發環保團體以及部分立法院黨團不滿外⁵⁶⁹，臺中市政府法制局局長也投書媒體⁵⁷⁰，指出「石油焦為劣質易致空氣污染之原料，行政院環保署已經於 2018 年 7 月禁止使用」、「行政院環保署認為自治條例授權訂定比空污法更為嚴格審查基準而無效，然受到自治條例處分之臺灣電力公司之臺中火力發電廠為有所異議，接受許可證所載之規制效力，可能會影響法安定性」、「自治條例中，要求受規制之業者建立「室內煤倉」之規定，為行政院環保署容許之空氣污染預防手段之一，固然自治條例較為嚴格，要求受規制之業者僅能在眾多手段中，限定採用「室內煤倉」之方式，然在司法實務上根據司法院大法官釋字第 738 號解釋及最高行政法院 94 年 11 月份庭長法官聯席會議決議意旨，地方自治團體以自治條例制定較為嚴格之管制手段，並無牴觸中央法規」。

而有環保團體以憲法增修條文以及環境基本法之立法精神為出發點，認為中央主管機關以及地方自治團體，應當共同合作解決環境污染問題，而非在職權管轄上有所爭執⁵⁷¹。立法院法制局，針對此一問題，表示「建議行政院對 2016 年臺中市公布之首揭自治條例是否准予備查之爭議，應予釐清。」以及「空氣污染防治為地方自治事項，地方自治團體就地方制度法概括授權之自治事項可訂定較中央嚴格之規定，以因應地方需求。基於空污範圍不易界定，建議中央與地方應研商劃分明確之權責範圍。」⁵⁷²。

⁵⁶⁹ 梁家瑋，台中限煤自治條例遭廢 環團批政院 時力提修法，2020 年 3 月 19 日，<https://www.eventsinfocus.org/news/7145576>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

⁵⁷⁰ 李善植，人民不該用肺發電 政府應作環境守護者，ETtoday 新聞雲，2020 年 3 月 19 日，<https://www.ettoday.net/news/20200319/1670811.htm>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

⁵⁷¹ 環境品質文教基金會，「臺中市管制生煤自治條例」相關爭議的法律分析，環報第 96 期，<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=322&cld=4>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

⁵⁷² 李麗莉，R00952 空污防制因地制宜權責範圍之探討，立法院法制局議題研析，立法院網站，2020 年 4 月，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=193216>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

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。」

如果根據上述討論，予以梳理的話，針對生煤以及石油焦之燃料種類混燒比例與成分標準以及排放標準，中央主管機關可以根據職權訂定一致性的燃料種類混燒比例與成分標準之許可證核發之判斷標準。但是地方自治團體，可以因地制宜，制定更為嚴格之固定污染源排放標準，並報請中央主管機關核定。貌似立法者將成分管制（立法者稱為「源頭管理」），授權中央主管機關，以法規命令訂定一致性之規定，而地方自治團體可以根據空污法第二十條第二項，對於管末固定污染源之排放標準（立法者稱為「管末管制」），以自治條例形式，制定更為嚴格的排放標準。

如果從空污法第三十條第四項第三款規定，「直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查展延許可證，非有下列情形之一者，不得變更原許可證內容：…三、公私場所使用燃料之種類、成分標準或混燒比例變更。」，從該條立法理由來看⁵⁷⁵，表示「中央主管機關既已依第六條第四項訂定三級防制區既存固定污染源應削減污染物排放量準則（下稱削減準則），並頒訂推動三級防制區既存固定污染源減量改善至二級防制區行動計畫（下稱行動計畫），推動空氣污染物減量工作，故直轄市、縣（市）主管機關配合前述削減準則及行動計畫，依第七條規定，擬訂並經中央主管機關核定之所轄地區空氣污染防制計畫及削減準則，作為公私場所固定污染源展延許可證之削減依據，自屬於法有據，爰新增第四項規定，俾利直轄市、縣（市）主管機關於削減既存固定污染源空氣污染物排放量及審查時有所遵循。」

從立法理由來看，未對於空污法第三十條第四項第三款有所解釋，僅能推測立法者認為中央主管機關針對公私場所使用燃料之種類、成分標準或混燒比例變

⁵⁷⁵ 一百零七年六月二十五日空氣污染防制法異動條文及理由，同上註。

更，亦即針對源頭管理進行變更時，地方自治團體方得根據空污法第三十條第四項第三款規定，變更展延之許可證之內容。

從上述整體分析看來，行政院備查認為自治條例第三條針對不再續發「生煤燃料使用許可證」以及針對生煤源頭比例管理之管制，由前述之立法理由來看，該條文為違法且無效，為正確之審查結果。畢竟立法者授權源頭管理，給予中央主管機關予以細節性以及技術性之規定，而非地方自治團體。但是自治條例第四條不再續發「石油焦燃料使用許可證」，根據空污法，立法者在立法理由表示「又自一零七年七月份起，公私場所已不再使用石油焦，爰刪除原第一項「石油焦」之文字」⁵⁷⁶，行政院宣布自治條例第四條違法且無效，從立法理由來看，貌似有所爭議，也違背國際環保潮流管制趨勢。

另外行政院宣告自治條例第六條第一項，生煤堆積場所，以室內封閉式建築之預防手段為限，此一條文因牴觸中央法規而無效之問題。此一問題，根據臺中高等行政法院 108 年訴字第 191 號行政判決⁵⁷⁷，表示『依空氣污染防制法第二十三條第二項規定授權訂定之 100 年 2 月 11 日修正公布之固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法第四條規定：「公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散設施之一：『一、堆置於封閉式建築物內。』二、除出入口外，堆置區四周應以防塵網或阻隔牆圍封，其總高度應達設計或實際堆置高度一．二五倍以上。三、覆蓋防塵布或防塵網，覆蓋面積應達堆置區面積百分之八十以上。四、噴灑化學穩定劑，噴灑面積應達堆置區面積百分之八十以上。五、設置自動灑水設備，灑水範圍應涵蓋堆置區域，並於堆置期間噴灑，使堆置物保持濕潤。採前項第二款至第五款之設施者，並應設置阻隔設備及防溢座，防止堆置物掉落或溢流至堆置區外。』，可知公私場所將逸散性粒狀污染物質堆置於封閉式建築物內，係有效抑制粒狀污染物逸散所設置或採行之設施

⁵⁷⁶ 同註 574。

⁵⁷⁷ 臺中高等行政法院 108 年訴字第 191 號行政判決，2019 年 12 月 26 日。

之一。2.又依首揭相關規定，及行政院環保署 105 年 4 月 18 日以環署綜字第 1050025774 號函說明稱：「三、許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定（註：應為「制定」之誤）自治條例據以規範；……綜上，核認旨揭自治條例第三條第二項至第四項、第六條及第七條無抵觸空氣污染防制法。」之情（見訴願卷第 35、36 頁），是以被告於 105 年 1 月 26 日公布施行臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例，及該條例第六條規定：「本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國 107 年 12 月 31 日起應以封閉式建築物為限。」自為有據；原告主張系爭自治條例第六條規定抵觸空氣污染防制法第二十四條第四項之規定，應為無效，及原告信賴環保署 100 年制定的行政規則，作出可用防塵網及灑水設備之防制措施，系爭自治條例規定變動原先的信賴基礎，違背信賴保護原則等詞，並非可採。』，由此可知實務見解認為，地方自治團體特別立法，針對生煤堆放方式，僅能採以封閉式風煤堆放場所為限，為合法之預防手段，且行政院環保署環署綜字第 1050025774 號函表示，許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量制定自治條例據以規範。

但整體來看，立法者針對固定污染源之燃料以及輔助燃料之操作許可證採以源頭管理以及管末管制之二分法，分別授權給予中央主管機關以及地方自治團體，若是要將源頭管理也授權給予地方自治團體的話，則應尋求修正空污法第二十八條第二項。

第二項 污染泡制度

所謂污染泡制度（Bubble Cap，又稱泡泡制度）為適用於小規模區域之管制方式，例如工業區、煉油廠、煉鋼廠之密集排放地區，對區域內總排放量進行限制。亦即限制區域內的總排放量不得高於所設定泡泡之排放總量，但污染泡制度所劃定之個別固定污染源，其排放量得以高於固定污染源之排放標準⁵⁷⁸。

污染泡理論是源於美國為了管制大型工業體之排放量，且該大型工業體是位

⁵⁷⁸ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 540，頁 389。

應注意的是在，空污法之總量管制是屬於跨縣市之排放總量管制，而污染泡制度則根據空污法第二十七條之構成要件之規定，是屬於『（一）同一公私場所、（二）有數排放相同空氣污染物之固定污染源者』，兩者於法條之構成要件中，規範對象以及範圍並不相同。

但我國污染泡制度，學者檢討此一制度由於臺灣缺乏大型工業體，且未如同美國法之法條，於構成要件中，限制三級空氣污染防制區之工業體新增或者變更固定污染源，難以發揮實質管理以及減少固定污染源之政策效益⁵⁸⁵。

第三項 空氣污染防制費

環境稅，其目的在於使污染環境之外部成本內部化，且可以增加政府稅收，我國目前開徵的環境稅為「空氣污染防制費」⁵⁸⁶，規定於空污法第十六條至第十九條，根據司法院大法官釋字第 426 號解釋，空氣污染防制費其法律性質上是屬於特別公課。

所謂特別公課（德文：Sonderabgaben），是國家基於特定政策之需要，針對特定群體所課徵之金錢上給付，該給付收取會流入國家特別基金當中，不與一般國家財政需要所課徵之稅捐相混和，常作為國家對於特定群體進行經濟統制以及社會形成之經濟上規制工具⁵⁸⁷。

特別公課的法律概念，源於德國聯邦憲法法院於 1980 年 12 月 10 日針對「職業訓練公課金」所作出判決中，將特別公課之定義加以明確化，並且僅限制於少數例外情況下，方能課徵特別公課⁵⁸⁸。

由於特別公課並不流入國庫，因此德國聯邦憲法法院認為特別公課的合法性，必須特別公課的義務人與課徵特別公課目的間之事物關係，需要具備關聯性，而該事物性質上絕大部分為該群體所應當負擔之事物責任，而非屬於國家全體責任，

⁵⁸⁵ 黃錦堂，同註 579，頁 181。

⁵⁸⁶ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 540，頁 411。

⁵⁸⁷ 陳清秀，稅法總論，元照，臺北，2008 年 11 月五版，頁 77。

⁵⁸⁸ 柯格鐘，“特別公課之概念及爭議--以釋字第四二六號解釋所討論之空氣污染防制費為例”，且法學雜誌，第 163 期，元照，2008 年 12 月，頁 200。

若是事務性質屬於一般公共事務，僅需要課徵稅捐即可負擔，無須例外課徵特別公課⁵⁸⁹。

特別公課在合法性上，德國聯邦憲法法院要求實務上課徵特別公課需要符合以下條件，方為合法課徵特別公課⁵⁹⁰：

- 一、特別公課義務人群體需具備「同質性」：亦即負擔特別公課之義務人，該群體必須具備與其他群體，或者一般公眾足以區別之「同質性」，且該同質性不得以天生性質為基礎；
- 二、特別公課義務人群體需具備「有責性」：亦即被立法課徵特別公課之義務人群體，必須對於特別公課目的之執行上，相比其他群體或者一般公眾，明顯具備關聯性；
- 三、此特別公課對於特別公課義務人具有「用益性」：亦即對於特別公課義務人所課徵之特別公課，必須對於該特別公課群體之共同利益所使用；
- 四、定期檢查「特別公課」是否需存續：由於特別公課屬於例外針對特定群體之金錢上負擔，國會應該定期檢視該特別公課之課徵是否有存續之需要，且該特別公課課徵是否合乎當時立法課徵之理由以及決定，若無特別課徵之需要或者該特別公課義務人已經不具備「有責性」，則應該取消課徵該特別公課。

針對空污法中，立法者所課徵之空氣污染防制費，司法院大法官於釋字第 426 號解釋中表示⁵⁹¹：「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以

⁵⁸⁹ 陳清秀，同註 587，頁 78。

⁵⁹⁰ 柯格鐘，同註 588，頁 203-204。

⁵⁹¹ 司法院釋字第 426 號解釋，1997 年 5 月 9 日，

<http://cons.judicial.gov.tw/icc/zh-tw/jep03/show?expno=426>（最後瀏覽日：2019 年 9 月 21 日）。

法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。」

針對此號解釋，有學者肯定將空氣污染防治費視為特別公課，則該費用收益必須專用於空氣污染之事務上，由於此一特別公課會侵害人民財產權，所以具有法律保留原則適用⁵⁹²。而且特別公課具有經濟上之誘因，將污染者付費原則加以具體化，誘使污染者根據經濟學原理，自行調整空氣污染排放量以及所課徵之特別公課間之邊際成本，進而在經濟上誘使改善空氣污染，降低空氣污染物排放量，促使減輕環境污染問題⁵⁹³。

另有學者肯定此號解釋，認為釋字第 426 號解釋中之空氣污染防治費作為特別公課，此一特別公課是對於環境破壞之污染者以及對於環境取得利益之使用者，所課與之金錢給付義務⁵⁹⁴，環境公課應適用法律保留原則，但由於特別公課是屬於例外針對特定群體，所課徵之金錢給付，原則上應該以租稅優先，例外狀況下才課徵特別公課，避免特別公課肥大化⁵⁹⁵，且在立法上需要符合憲法第二十三條比例原則之檢驗⁵⁹⁶。

但當時司法院大法官釋字第 426 號解釋之「蘇俊雄大法官不同意見書」認為⁵⁹⁷，時任蘇俊雄大法官提出三點，據以反駁司法院大法官釋字第 426 號解釋多數說之見解：

- 一、釋字第 426 號解釋多數說以「污染者付費原則」作為特別公課義務人以及特別公課徵收目的之連結，但是實際上釋字第 426 號解釋中對於移動污染源採以「隨油徵收」之方式，事實上由於現代人民對於石油燃料之

⁵⁹² 陳慈陽，同註 548，頁 494。

⁵⁹³ 陳慈陽，同上註，頁 499。

⁵⁹⁴ 王韻茹，「環境公課的憲法基礎與限制」，月旦法學雜誌，第 283 期，元照，2018 年 12 月，頁 122。

⁵⁹⁵ 王韻茹，同上註，頁 123。

⁵⁹⁶ 王韻茹，同註 594，頁 124。

⁵⁹⁷ 蘇俊雄，「釋字第 426 號解釋之不同意見書」，司法院大法官釋字第 426 號解釋，1997 年 5 月 9 日，<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=426>（最後瀏覽日：2019 年 9 月 21 日）。

負擔，難以藉由「隨油徵收」降低人民對於能源使用之依賴，與其說空氣污染防制費是屬於「特別公課」，實際上更趨近於「目的稅」（德文：Zwecksteuer），而非具有「平衡」以及「誘導」功能之「環境使用公課」（德文：Umweltnutzungsabgaben）；

二、就算退其次，肯認釋字第 426 號解釋之「隨油徵收」之空氣污染防制費是屬於「特別公課」，在德國聯邦憲法法院對於特別公課不僅應符合法律保留原則以及法律明確性原則外，最為重要是環境公課之課徵是否符合「集體有利性」，也就是該特別公課之收入是否對特別公課義務人有利，釋字第 426 號解釋對於此一原則並未審查，殊為遺憾；

三、就算對於前述「集體有利性」原則審查予以放棄，釋字第 426 號解釋肯認特別公課之徵收，必須符合法律保留原則以及法律明確性原則，但是在該號解釋文中，居然肯定藉由預算案中已開徵之費率類別，作為空氣污染防制費之開徵依據，蘇俊雄大法官認為，根本不能藉由預算案來代替法律，作為課徵空氣污染防制費之依據。另外，肯認當時空污法對於空氣污染防制費之徵收事項合乎法律明確性之要求，但當時「空氣污染防制費收費辦法」第四條，對於徵收「移動污染源」之「空氣污染防制費」之規範，可能有違反法律優位原則問題，且採以「隨油徵收」之方式，是否符合當時空污法第十條之「空氣污染物之種類」及「排放量」的徵收基準，釋字第 426 號解釋對於此一爭點，未予以釐清。

此外，有學者根據德國聯邦憲法法院針對特別公課所作出「合法性」要件，檢討我國空污法中，對於「空氣污染防制費」作為特別公課，在「特別公課義務人群體之用益」上，我國空污法第十八條第一項中，將空氣污染防制費用於主管機關對於污染者執行、稽核以及檢驗上⁵⁹⁸，另外還有包含針對「涉及空氣污染之國際環保工作事項」以及「潔淨能源使用推廣及研發之獎勵事項」，此兩者屬於一

⁵⁹⁸ 柯格鐘，同註 588，頁 205。

般公共事務，本應行政機關編列預算支付，而非對於特別公課義務人群體具有受益性使用⁵⁹⁹。

另外根據空污法第十九條之規定，公私場所之固定污染源，因採行空氣污染防治減量措施，能有效減少空氣污染排放量達一定程度者，得向地方政府主管機關申請獎勵或減免空氣污染防治費，此一條文是於 1988 年 12 月 29 日全文修正之空污法中，制定於第十九條，該條立法理由第二款表示⁶⁰¹：「二、明定污染源採行減量措施致其污染排放減量達一定程度者，得申請空氣污染防治費之減免或獎勵。」，此一條文具有一般稅捐上之稅捐優惠性質。所謂稅捐優惠，是行政機關基於財政收入以外之政策目的而為稅捐減免優惠，誘使達到社會、經濟、環保等之公共政策目的⁶⁰²，如果立法者認定空氣污染防治費是基於特定群體受益之目的，而針對特別群體作為課徵義務人，所課徵短暫性之特定金錢給付，就不應有一般稅捐才會有的優惠條款存在。

⁵⁹⁹ 柯格鐘，同註 588，頁 206。

體所課徵之「特別公課」⁶⁰³。

但我國目前實務見解上，受到司法院大法官釋字第 426 號解釋影響，只要國家基於一定公益政策目的，以法律規定所課徵租稅以外金錢給付義務，就是稱為「特別公課」，未如德國聯邦憲法法院判決一般，採以嚴格合法性要件審查，以最高行政法院 107 年判字第 263 號行政判決⁶⁰⁴為例，該判決表示：『按「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第十五條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。」為司法院釋字第 593 號解釋文所明示（另司法院釋字第 426 號解釋文亦明示：「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。」）。本件土壤及地下水污染整治費之徵收對象、要件及費率等既由法律具體明確授權訂定之土壤及地下水污染整治費收費辦法所明定，則凡合乎徵收要件之對象，即應一律予以徵收，如果基於政策目的有必要設定免於徵收的條件及程序（包括須由當事人提出申請，經主管機關核准後始生效力），亦應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範，俾免行政恣意，並符合依法行政原則。主管機關（行政院環境保護署）於執行徵收整治費時，不能自行增設免於徵收的條件，及須由當事人提出申請，經其核准始免除繳納義務的程序。至於當事人是否符合徵收要件，固由主管機關依職權加以認定，但其認定的作用係在確認當事人是否為徵收對象，而具有繳納整治費的義務，故主管機關依此認定作成的單方行政行為，其性質為確認處分，並非形成處分。』

⁶⁰³ 柯格鐘，同註 588，頁 210。

⁶⁰⁴ 最高行政法院 107 年判字第 263 號行政判決，2018 年 5 月 10 日。

需要注意的是，司法院大法官釋字第 788 號解釋，針對廢棄物清理法中之「回收清除處理費」之法律性質問題，在該號解釋文中第 1 段表示⁶⁰⁵：「廢棄物清理法第十六條第一項中段所定之回收清除處理費，係國家對人民所課徵之金錢負擔，人民受憲法第十五條保障之財產權因此受有限制。其課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之。考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許。」

釋字第 788 號解釋，大法官於該號解釋理由書第 7 段表示⁶⁰⁶：「其目的係經由針對上述特定性質之一般廢棄物，課徵金錢上負擔，建立特別之回收清除處理體系，並促進資源回收再利用，以保護環境及生態。此項回收清除處理費依其性質，係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途，而與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（本院釋字第 593 號解釋參照）。」

此一解釋理由，在該號解釋之大法官中引發爭議⁶⁰⁷，而且在原本釋字第 426 號解釋之空氣污染防制費為「特別公課」，釋字第 593 號解釋之「汽車燃料使用費」以及釋字第 788 號解釋之「回收清除處理費」，不明確解釋其為「特別公課」，反而以我國以及德國法制有別為由，在「環境保護」之大前提下，另創「無名公課」。不僅無法解決我國當前針對「稅捐」以及「特別公課」之差異以及兩者間法律保

⁶⁰⁵ 司法院大法官釋字第 788 號解釋，院台大二字第 1090002245 號，2020 年 1 月 31 日，<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=788>（最後瀏覽日：2020 年 2 月 1 日）。

⁶⁰⁶ 同上註。

⁶⁰⁷ 釋字第 788 號解釋、釋字第 426 號解釋和釋字第 593 號解釋是否為「特別公課」，與德國法的「特別公課」是否有所區別，釋字第 788 號解釋大法官的不同意見書以及協同意見書（但應注意的是，釋字第 426 號解釋雖名為「特別公課」，但未如與德國法一般採以「嚴格審查基準」，不應為「法學名詞」所惑。），得整理為：（一）區分說：與德國法之特別公課有別，採以寬鬆的審查基準。（蔡明誠大法官、黃昭元大法官、許志雄大法官）；（二）無區別說：回收清除處理費是特別公課，就算不欲以「公課」為名，仍應採嚴格的審查基準。（黃虹霞大法官、謝銘洋大法官、楊惠欽大法官）；（三）無意見，有待學術界以及實務界研討（黃瑞明大法官）。

留層級差異問題，反而另外製造新的問題。



第二節 移動污染源之管制

所謂移動污染源，是指本身因動力而改變位置之污染源，其主要包含機車、汽車、飛機、火車...等，以熱機（Heat engine）作為動力源之交通工具，而根據交通工具熱機不同，其排放所產生之污染物以及機制都不同，對人體的危害也會有所不同⁶⁰⁸，空污法對於移動污染源管制主要有以下幾種：

第一項 空氣品質維護區

所謂空氣品質維護區，根據空污法第三條第一項第十三款之規定，指為維護空氣品質，得限制或禁止移動污染源使用之特定區域。根據立法院法制局《空氣污染防制法修正草案評估報告》表示⁶⁰⁹，此一條文於2018年公布施行之空污法中所增訂，其目的為解決長年以來地方政府為了管制大客車進入一級空氣污染防制區，如阿里山、日月潭...等國家公園以及國家風景區欠缺法源依據，另外可以在交通巔峰階段，指定特定時間以及時段，限制車輛出入空氣品質維護區。

根據空污法第四十條第一項規定：「各級主管機關得視空氣品質需求及污染特性，因地制宜劃設空氣品質維護區，實施移動污染源管制措施。」，在管制手段上，根據空污法第四十條第二項限於：「一、禁止或限制特定汽車進入；二、禁止或限制移動污染源所使用之燃料、動力型式、操作條件、運行狀況及進入；三、其他可改善空氣品質之管制措施。」

劃設空氣品質維護區之權限，根據空污法第四十條第三項：「第一項移動污染源管制措施由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報中央主管機關核定後公告之。」，根據此一法條規定，空氣品質維護區是屬於地方制度法第二十七條，直轄市以及縣市政府就其自治事項，基於法律授權所訂定之自治規則。

但根據空污法規定，地方自治團體訂定自治規則僅限於對於移動污染源進入

⁶⁰⁸ 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，同註 540，頁 206。

⁶⁰⁹ 立法院法制局，空氣污染防制法修正草案評估報告，立法院法制局法案評估報告編號：1307，2018年2月，頁40，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=274&pid=172423>（最後瀏覽日：2019年9月22日）。

空氣品質維護區之條件以及管制措施，不得訂定相關行政罰。對於違反空氣品質維護區之自治規則之移動污染源駕駛人，必須依據空污法第七十六條第二項：「違反第四十條第三項直轄市、縣（市）主管機關公告之移動污染源管制措施者，處汽車使用人或所有人新臺幣五百元以上六萬元以下罰鍰；處汽車以外其他移動污染源使用人、所有人新臺幣五千元以上一百萬元以下罰鍰，並得令其改善，未改善者，得按次處罰至改善為止。」

根據該條立法理由表示⁶¹⁰：「第二項增訂違反移動污染源管制措施公告之處罰規定；另考量空氣品質維護區內之火車、船舶、航空器及汽車等交通工具或其他移動污染源之污染特性及污染程度不同，爰對汽車及汽車以外移動污染源之使用人或所有人，處以不同之罰鍰額度，以符比例原則。」

在行政法學上，根據空污法授權地方行政機關以自治規則劃定空氣品質維護區，並且針對特定移動污染源，禁止或者限制進出空氣品質維護區，但在方法上現行可見有臺中市政府以空污法第四十條作為法源依據，以車牌辨識方式，用自動化門哨管制進入之大客車⁶¹¹，或者有嘉義縣政府以核發許可證方式，管制進入「阿里山空氣品質維護區」之車輛⁶¹²。

以上兩者地方自治團體管制方案，均未見其公告劃分空氣品質維護區之自治規則，就其所實施管制措施，在法學上應為行政程序法第九十二條第二項後段，管制特定地區之路段使用之對物之一般處分⁶¹³。

第二項 排氣許可、空氣污染防治費及定期檢驗

根據空污法第四十二條第一項規定：「汽車應取得中央主管機關核發之車型排氣審驗合格證明，並經中央主管機關驗證核章，始得申請牌照。」，同法第四十四

⁶¹⁰ 空氣污染防治法修正總說明，<https://oaout.epa.gov.tw/law/Download.ashx?FileID=81387>（最後瀏覽日：2019年9月22日）。

⁶¹¹ 臺中市政府環境保護局柴油車管制政策宣導平台，<https://web2.envimac.com.tw/BD/Home/WebPage/8>（最後瀏覽日：2019年9月22日）。

⁶¹² 阿里山空氣品質淨區，<https://cyepb.cyhg.gov.tw/cp.aspx?n=F18005171FDB18CE>（最後瀏覽日：2019年9月22日）。

⁶¹³ 陳敏，同註 549，頁 336。

條又規定：「汽車應實施排放空氣污染物定期檢驗，檢驗不符合第三十六條第二項所定排放標準之車輛，應於檢驗日起一個月內修復，並申請複驗。」

上述國家機關對於排氣檢驗，並經檢驗合格方能申請移動污染源之牌照，此一行為雖為具有對外效力之單方公權力規制，但不能具體加以分類，行政法學上將其稱之為「特種高權行為」，在法律適用上可能將其歸類為行政處分或者法規命令，學者認為此一行政院環保署對於交通工具排氣檢驗在性質上是屬於行政處分⁶¹⁴。

而根據空污法第十六條第一項第二款規定，針對移動污染源之空氣污染防制費，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。

針對空氣污染防制費的相關法律性質爭議，目前實務上根據司法院大法官釋字第426號解釋是屬於特別公課，學說上有特別公課以及目的稅兩種性質之爭論，若肯定現行實務上所說，是所謂特別公課的話，則須檢討該特別公課是否用於徵收義務人群體之受益性公共事務上。

但我國空污法第十八條第一項中，與課徵移動污染源群體相關，只有第四款「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。」，但對於補助以及委託辦理移動污染物檢驗事項，本來是屬於一般公共政策，而非受益於課徵空氣污染防制費之群體，因此我國空氣污染防制費在徵收用途上，有所爭議。

⁶¹⁴ 陳敏，同上註，頁 322。

第三節 外國立法例

第一項 美國

第一款 許可證制度

美國排放許可證制度，於 1990 年美國清潔空氣法中增訂，該制度增訂於該法中第五章，此為美國國會透過許可證制度加以管制大型工業體以及商業性原料排放空氣污染物於外部空氣中，此一操作許可證內容包含固定污染源排放者，得以排放何種污染源、排放空氣污染量之多寡以及必須減少之總排量，許可證由州政府加以發放，若不合乎美國聯邦環保署之規定，美國聯邦環保署有權撤銷該許可證⁶¹⁵。

但美國清潔空氣法第五章只是對於許可證的一般規定，包含許可證的申請、審查以及批准等相關程序性規定，而美國聯邦環保署針對許可證的申請，在《美國行政法規彙編》(C.F.R.) 中第 40 篇第 1 章第 c 節第 70 部分訂定細部的許可證之行政規則，應注意的是，美國清潔空氣法中的許可證制度規定是拘束作為核發許可證之州政府，而非拘束許可證之申請人⁶¹⁶。

由於許可證之核發權限在於州政府，因此於 1990 年修正之美國清潔空氣法，特別規定美國各州在該修正案頒布後三年內應向美國聯邦環保署提交許可證核發計畫，美國聯邦環保署應與各州提交計畫後一年內完成審批，若各州不依照美國清潔空氣法之規定完成申報或者修正許可證核發計畫，美國聯邦環保署可以停止該州公路建設援助計畫或者擴大排放抵銷比例⁶¹⁷。

對於許可證之內容，根據美國行政法規彙編第 40 篇第 70.6 條(40 CFR § 70.6)之規定，許可證之內容應包含以下內容⁶¹⁸：

⁶¹⁵ EPA of U.S.A, The Plain English Guide to the Clean Air Act, pp.19, <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/peg.pdf> (last visited: September 28, 2018)。

⁶¹⁶ 張輝，美國環境法研究，中國民主法制出版社，北京，2015 年 9 月初版，頁 225。

⁶¹⁷ 王曦，美國環境保護法，漢興書局，臺北，1995 年 9 月初版，頁 367。

⁶¹⁸ 張輝，同註 616，頁 228-230；40 CFR § 70.6 - Permit content.,

- 一、排放標準以及限制：排放標準以及限制，其中必須包含許可證申請當時，表示服從之操作方法以及限制；
- 二、許可證期限：主觀機關授予許可期限，針對具影響性之空氣污染源原則上為五年，而其他空氣污染源之許可期限不得超過五年，對於地方上燃燒廢棄物之焚化爐許可證之期限不得超過十二年，而且每五年審查一次；
- 三、監測、檢測紀錄以及檢測報告：許可證上必須規定檢測方法，以及相關檢測紀錄以及採樣方法，並且必須每六個月向主管機關提交檢測報告，給予主管機關審查；
- 四、許可之條件：此一許可條件之意思，為禁止該固定污染源之排放，超過所持有之排放容許量（Emission Allowances）；
- 五、可分性條款（Severability Clause）：此為英美契約法之概念⁶¹⁹，亦即當有突發狀況影響許可證之任一條件時，仍應確保其他條件仍即持續落實；
- 六、應遵守之規定：亦即申請人應該遵守美國行政法規彙編第 40 篇第 70 部分之規定，主管機關在符合條件下，得以廢止、修正、再發行許可證；
- 七、許可規費；
- 八、排放交易：記載任何經批准之相關許可證交易、排放交易等，毋庸再修改許可證之內容；
- 九、替代性操作方案之規定：有關替代性操作方法（Alternative operating scenario，簡稱 AOS）之相關規定；
- 十、有關申請排放量增加及減少交易之條款。

<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/40/70.6> （last visited: September 28, 2018）。

⁶¹⁹ “separability clause 可分性條款”，元照英美法線上辭典，

<http://lawyer.get.com.tw/Dic/DictionaryDetail.aspx?iDT=76576> （最後瀏覽日：2019 年 9 月 28 日）。

針對許可證之法律效力，在美國清潔空氣法第 7661c.條第 f 項（40 U.S.C. §7661c. (f)）中稱其為「許可之防禦力」（Permit shield），亦即取得許可證之被許可人，在法律上有遵守美國清潔空氣法之法律義務，否則主管機關則有權廢止許可證⁶²⁰。

第二款 污染泡制度與排放權交易

所謂污染泡政策，如前面所述，就是將一座工廠或者一家企業數個污染源，其整體排放口上方畫設一個虛構污染泡，而在污染泡下的排放總合不得超過所劃設污染泡排放總和，而工廠以及企業可以彈性調整個排放口的排放量⁶²¹，而如果污染泡管制區要新設污染源，則須設法調整現有污染排放量，以期得到主管機關之許可⁶²²。

惟污染泡管制區域需要由美國聯邦環保署或者由美國聯邦環保署授權州政府進行劃分⁶²³，而且申請污染泡制度，必須先將污染源總排放量降低至一定水準作為先行條件⁶²⁴。

而污染泡制度更一步進行，就能產生所謂排放權交易制度，其中有所謂抵銷政策（Offsets），主要是用於非達標之空氣品質管制區，由於在該區域內新設固定污染源以及經過中大改造之老舊工廠，不得再新增排放污染源，因此只能從現存污染泡區域內，透過污染者付費方式，請求他方固定污染源降低污染排放量，以讓污染者透過付費獲取額外排放量，使得排放量變成一個買賣標的⁶²⁵。

另外更進一步，就是允許各個獨立固定污染源可以進行排放權交易，亦即主管機關先確定排放總量，接著對於各個固定污染源給予「排放容許量」（Pollution Allowance），而由主管機關建立排放權交易系統，容許各個固定污染源之污染者

⁶²⁰ 張輝，同註 616，頁 231。

⁶²¹ 王曦，同註 617，頁 353。

⁶²² 王曦，同上註，頁 354。

⁶²³ 王曦，同註 617，頁 355。

⁶²⁴ 王曦，同註 617，頁 356。

⁶²⁵ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，美國環境法（第四版），北京大學出版社，北京，2016 年 8 月初版，頁 93。

間自由交易，最終總排放量不變，以彈性市場交易方式，讓污染者間在供需法則上，以市場機制調整排放量，此又稱為「總量控制下之排放權交易」(Cap-and-Trade)⁶²⁶。

第三款 有害空氣污染物之特別防制

有害空氣污染物 (Hazardous air pollutants)，雖然排放量、排放源數量以及污染面雖比不上普通污染物，但其產生危害可能超過一般空氣污染物，所以美國清潔空氣法 1970 年修正案中立法加以管制⁶²⁷。

美國清潔空氣法第 7412 條第 f 項 (42 U.S.C. § 7412 (f)) 規定，主管機關必須公布有害空氣污染物之名單以及足以保障公共健康於安全邊際的空氣品質標準，惟有所爭議的是，甚麼是符合安全邊際之環境品質標準？1987 年 NRDC v. EPA (824 F.2d 1146) 中，美國哥倫比亞特區巡迴上訴法院表示美國聯邦環保署，在無需考慮技術性以及付出經濟成本上，訂定完全符合科學標準的空氣品質標準，另外美國聯邦環保署可以依據技術可行性，訂定比前述科學標準更為嚴格的空氣品質標準⁶²⁸。

另外根據美國清潔空氣法第 7412 條第 r 項第 7 款 (42 U.S.C. § 7412(r)(7)) 中規定，為預防一旦事故發生，所釋放大量有害空氣污染物質，會危害公眾健康，根據該條規定，美國聯邦環保署公布 100 種已知或者合理認定具危險性有害空氣污染物，且美國聯邦環保署有權對於固定污染源操作，進行控制、檢測以及要求提出報告，或者變更裝置設計以及規則⁶²⁹。

第四款 移動污染源之管制

移動污染源問題，對於美國這個國土面積廣大的國家來說，光是移動污染源所排放主要污染物，在空氣污染總排放量裡面，就佔據了 70% 的一氧化碳排放量、

⁶²⁶ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同上註。

⁶²⁷ 張輝，同註 616，頁 344。

⁶²⁸ 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 625，頁 100。

⁶²⁹ Kevin A. Reilly, Understanding Environmental Law, Lexis Nexis, Massachusetts, 2013 3th, pp.85.

50%的光化學煙霧排放量、25%的二氧化碳排放量以及45%一氧化氮化合物排放量，因此促成美國國會在1990年之清潔空氣法第二章，增訂「移動污染源」(Mobile Sources)專章⁶³⁰。

根據美國清潔空氣法第7520條第a項第1款(42 U.S.C. §7521(a)(1))，美國國會授權給予美國聯邦環保署訂定「移動污染源管制標準」，此為專屬於聯邦政府機關之權限，州政府禁止訂定有關移動污染源之管制標準，但如果州政府立法訂定比聯邦移動污染源更為嚴格的管制標準的話，美國聯邦環保署得以允許該州採以該州訂定的管制標準，不受聯邦移動污染源管制標準拘束，目前只有加利福尼亞州採以該州自訂之管制標準⁶³¹。

除了以訂定排放標準作為法律手段管制外，美國清潔空氣法上只能立法要求以「技術強制」(Technology-Forcing)，要求汽車商或者石化燃料供應商，透過立法在技術上，降低移動污染源的排放，但可能會造成的風險是，國家機關可能透過立法採納錯誤的技術干涉，但在美國法的實施經驗上，此一手段曾經在1990年代促使加利福尼亞州的車商，投入在電動車之研究⁶³²。

第二項 日本

第一款 申報制以及煤煙工廠設置管制

所謂申報制(日文：届出制)，與採用申請之許可制、認可制和特許制，有所不同，其目的是為了強化國民在進行特定活動時，對於行政機關有申報之義務，以促進行政機關對於特定情資收集功能。與採用申請之許可制、認可制以及特許制有所不同，申報制不具有行政之審查過程，且根據日本行政程序法第三十七條之規定⁶³³，當申報者隨附申報書所需之書狀且達成法條上之構成要件，送達行政

⁶³⁰ Steven Ferrey, Environmental Law, Wolters Kluwer, New York, 2016 7th, pp.225.

⁶³¹ 王曦，同註 617，頁 370。

⁶³² 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，同註 625，頁 102

⁶³³ 日本行政程序法第三十七條：「申報具備申報書之記載事項，隨附申報書必要書類資料，以及其他法律上所規定合乎申報所需形式上要件之情況下，該申報送達法律上被認為收件機關之事務所時，則視為已經履行申報義務。」(行政手続法 第三十七条：届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた届出の形式

機關完成申報之時，就產生法律效力⁶³⁴，對此行政機關不具有拒絕受理或者撤銷之權限⁶³⁵。

在日本行政程序法制定以前，申報制以及申請制兩者間的法律觀念極為模糊，但在日本行政程序法制定後，根據該法第二條第七款之解釋，所謂「申報」，是申報者基於法律上對於行政機關特定通知之義務，而在主觀上對於該申報有實現特定法律效果之期待，行政機關對於該申報不具備實質審查權⁶³⁶。

而對於申報制，學說上區分為「單純事實通知之申報」、「具有法律效果之申報」以及「具有代替許可之申報」，第一種是「單純事實通知之申報」，此為單純特定狀況發生時，根據法律規定具有向行政機關申報之義務，如日本傳染病預防法（日文：感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）第十二條第一項之規定，醫師在診斷時發現病人有感染厚生勞動省所發布法定傳染病之患者時，應立刻透過最近之保健所所長向都、道、府、縣知事申報⁶³⁷；第二種是「具有法律效果之申報」，此為除了須向行政機關申報外，還須符合法律上適法之構成要件，以風俗業管制法（日文：風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律）第二十七條第一項規定，設置帶有個人房之澡堂業，除了依據風俗業管制法第二十七條第一項規定，必須向地方公安委員會申報外，還須符合風俗業管理法第二十八條對於遠離政府機關、學校、圖書館以及青少年福利設施周遭之兩百公里的距離限制⁶³⁸；第三種是「具有代替許可之申報」，風俗業管理法第三條規定，設置小鋼珠店，須向地方公安委員會申報並取得許可證⁶³⁹。

上の要件に適合している場合は、当該届出が法令により当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする。），

<https://web-roppo.net/law/?hash=4b980953c4b0c3156d57c1458f6962854aa01269e376e4e9cd3a12afc63c8478#chapter-5>（最後瀏覽日：2019年9月29日）。

⁶³⁴ 大橋洋一，行政法：現代行政過程論，有斐閣，東京，2004年9月二版，頁397。

⁶³⁵ 芝池義一，行政法讀本，有斐閣，東京，2013年3月三版，頁208。

⁶³⁶ 森 稔樹，“第16回 行政手続法—事前手続に対する統制—”，行政法講義ノート〔第6版〕，<http://kraft.cside3.jp/verwaltungsrecht16-6.htm>（最後瀏覽日：2019年10月5日）。

⁶³⁷ 芝池義一，同註635，頁205。

⁶³⁸ 芝池義一，同註635，頁205。

⁶³⁹ 芝池義一，同註635，頁206。

日本空污法第六條規定，對於向空氣對外排放煤煙之污染排放者，應將煤煙裝置設置地點、設備種類、構造以及操作方法等向都、道、府、縣知事申報⁶⁴⁰。

而根據日本空污法第九條之規定，都、道、府、縣知事在申報後，在六十天以內，對於所申報煤煙排放設施、排放煙量、排放濃度，不符合煤煙排放基準，得以對於申報者有關煤煙設施構造、操作方法以及煤煙處理方法進行變更，乃至於命令廢止該煤煙設施的設置計畫⁶⁴¹，此種申報在日本行政法學說上稱為具有代替許可之申報，因此需於提出申報完成六十天的實體審查後，方才完成設置煤煙排放裝置之行政程序⁶⁴²。

另外根據日本空污法之規定，根據該法第十八條設置一般粉塵排放裝置、第十八條之六設置特定粉塵排放設施、第十七條之五排放揮發性有機化合物以及第十八條之二十三設置水銀排放設施，須向都、道、府、縣知事申報之義務，而特定粉塵排放設施以及排放揮發性有機化合物，在提出後，與前述設置煤煙排放設施一樣，有六十天的實體審查期間⁶⁴³。

第二款 對「煤煙、粉塵以及水銀」之排放管制以及管制措施

日本空污法在立法體系上，主要針對煤煙、粉塵以及水銀之設定排放標準管制或法律上強制要求物理性排放管制措施。

煤煙的排放管制，所謂煤煙，根據日本空污法第二條第一項規定，是物質燃燒所產生之硫氧化物、粉塵以及其他有害物質，而根據日本空污法第三條第一項規定，立法者授權環境省以法規命令訂定一般排放標準，而環境大臣可以依據日本空污法第三條第三項之規定，劃定特定地區，以法規命令訂定特別排放標準，該區域之排放標準不受日本空污法第三條第一項所制定之一般排放標準影響，而在地方政府得以基於對於人體健康以及維護自然環境，根據日本空污法第四條第

⁶⁴⁰ 芝池義一，同上註。

⁶⁴¹ 芝池義一，同註 635，頁 208。

⁶⁴² 芝池義一，同註 635，頁 209。

⁶⁴³ 大塚直，環境法 BASIC，有斐閣，東京，2019 年 3 月第二版，頁 163。

一項之規定，得以自治條例制定更為嚴格之排放標準，但應向環境大臣通知⁶⁴⁴。

惟法律上有所爭議的是，日本空污法第四條第一項規定，授權地方自治團體制定比國家法律更為嚴格的管制標準，日本行政法學上稱為「追加條例」(日文：上乘せ条例)，是否違背日本國憲法第九十四條以及日本地方自治法第十四條第一項對於地方立法不得逾越國家法律界限⁶⁴⁵。

在 1960 年代以前，日本傳統實務採以所謂「國家法律先占說」(日文：国法先占論)，亦即對於國家以法律明示或者默示先規定之事項，若無法律明示之委任，則地方自治團體不得制定自治條例⁶⁴⁶，但根據 1975 年日本最高法院大法庭「德安市公安條例事件」(最大判昭和 50 年 9 月 10 日，刑集第 29 卷 8 號 489 頁)，日本最高法院認為前述「追加條例」應理解為「根據國家法律對該條例所容忍實施之特別管制措施」，如果考量到地方上居民利益，應該容許「追加條例」具存在餘地。在判斷上，須存有國家法律與地方自治條例集體合作之觀點⁶⁴⁷。

根據日本空污法第十六條之規定，煤煙之污染排放者，對於煤煙量以及排放濃度有測量以及保存測量報告之義務，違反者根據日本空污法第三十五條規定，虛偽紀錄、未紀錄或者未保存測量報告者，課予刑罰⁶⁴⁸。

針對「粉塵」，日本空污法不對其設定排放管制標準，由於粉塵的物理特性是破碎顆粒的懸浮粒子，根據日本空污法第十八條第三項規定，授權日本空污法施行細則第十六條，強制規定須設置一定規模之防塵機、防塵套以及灑水設備⁶⁴⁹。

根據 2013 年 10 月 10 日，由日本所主導且全球九十二國所簽訂之「汞水俣條約」(日文：水銀に関する水俣条約)，使得日本空污法於 2015 年增訂第十八條之二十八，要求向空氣排放水銀者，應遵守排放基準，針對違反排放基準者，根據

⁶⁴⁴ 大塚直，同上註，頁 156。

⁶⁴⁵ 芝池義一，同註 635，頁 92。

⁶⁴⁶ 阿部照哉、池田政章、初宿正典、戶松秀典 著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，憲法(上)——總論篇、統治機構篇，元照，臺北，2004 年 12 月初版，頁 436。

⁶⁴⁷ 芝池義一，同註 635，頁 93。

⁶⁴⁸ 大塚直，同註 643，頁 164。

⁶⁴⁹ 阿部泰隆、淡路剛久 編，環境法，有斐閣，東京，2004 年 2 月三版，頁 177。

日本空污法第十八條之二十九，得以發出勸告等之改善命令⁶⁵⁰。

第三款 移動污染源的管制措施

由於移動污染源特性，是屬於不特定多數之污染源，難以像固定污染源一般設定排放標準、發予改善命令以及課予刑罰，因此透由規範移動污染源之構造以及制定特別法管制特定區域之氮化物排放量。

根據日本空污法第十九之規定，立法者授權行政機關訂定汽車排放氣體之容許標準，而環境省前身環境廳所屬之法定代表人-國土交通大臣於1974年發布「汽車氣體排放量之容許限度」(日文：自動車排出ガスの量の許容限度，昭和49年1月21日環境庁告示1号)，管制一氧化碳、碳氫化合物、氮氧化物以及粒狀物之容許排放量⁶⁵¹，由於環境廳每年強化容許排放量之限制，使得其成為全球最為嚴格之汽車排放量管制基準，也使得1975年環境廳與汽車製造商間，開展劇烈的交涉行動⁶⁵²。

由於2000年的神戶地方法院的尼崎公害訴訟以及名古屋地方法院的名古屋南部公害訴訟，肯定引發呼吸道疾病之原因物，是由於一氧化氮物質(NO_x)所造成，因此立法者修正並制定「汽車排放一氧化氮物以及懸浮微粒之特定區域總量削減特別措施法」(日文：自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法，以下簡稱「汽車NO_x、PM排放特別措施法」)，由地方自治團體訂定總量削減計畫，以拘束管制區域內之大貨車以及公車等之大型車輛的氮化物以及懸浮微粒之排放⁶⁵³。

根據「汽車NO_x、PM排放特別措施法」第三十一條之規定，具有一定規模之營業事業體，應根據中央政府對於該事業所規定之排放應遵守之特別事項，向

⁶⁵⁰ 大塚直，同註643，頁167。

⁶⁵¹ 大塚直，同註643，頁163。

⁶⁵² 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註649，頁178。

⁶⁵³ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註649，頁181。

排放管制區域之地方自治團體，提出排放削減計畫⁶⁵⁴。

根據「汽車 NO_x、PM 排放特別措施法」第三十五條之規定，若一定規模之營業事業體，根據所提出之排放削減計畫實施不善時，則先予以勸告，若勸告後仍不遵從，則予以公示，若公示後再不遵從，則地方自治團體則作成行政命令，要求執行⁶⁵⁵。

而在地方自治條例上，東京都、神奈川縣、千葉縣以及埼玉縣，以地方自治條例方式，自行訂定汽車粒狀物質排放標準，禁止不符合該標準之柴油車於該地方自治團體管制區域內行駛⁶⁵⁶。



⁶⁵⁴ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同上註。

⁶⁵⁵ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同註 649，頁 182。

⁶⁵⁶ 阿部泰隆、淡路剛久 編，同上註。

第四節 小結

第一項 比較並評析

我國在空污法上，主要是受到美國立法例之影響，但具體比較下來，所影響的層面主要突顯在對於固定污染源之管制上。

在固定污染源管制方面，我國與美國法相同，主要是採用許可證制度，與日本所採用之申報制，從對於固定污染源之管制上，就有所不同。

日本的申報制，是日本行政程序法特有之制度，我國行政程序法上並無明文規定此一制度存在，日本空污法對於煤煙、粉塵以及水銀採以申報制，而非採用許可制之原因，主要是由於，若未經行政機關許可的話，則就無法設立固定污染源排放設施，亦即若採以許可制作為固定污染源之設置方法，如果在送達後之六十天審查期間，行政機關未於該期間內作成許可處分，最終則無法設置固定污染源排放設施⁶⁵⁷；相反的採以申報制，先設定固定污染源排放設施，向行政機關申報後，再由行政機關於六十天內實質審查，違反環境法規者再命其修正或者廢除。

我國固定污染源之許可證，相較於美國法之許可證上，功能上只有對於授予固定污染源排放者不超過五年之排放期間以及要求固定污染源排放者依據許可證內容進行操作或者變更，但無法將許可證得以作為抵換或者排污權之交易標的，此一欠缺，使得無法發揮許可證在經濟彈性工具上之優勢。

現行法有所爭議的是，我國較為嚴重的是固定污染源燃料以及輔助燃料之操作許可證問題，在我國現今邁向非核家園，但是替代性環保能源尚未完全發展，足以穩定我國民生以及經濟所需之電力儲備前，以生煤為燃料源之火力發電廠，可能是穩定電力供應上，較為可行之選項。但現在有所爭議的是，我國空污法第二十八條採以源頭成分管理，將源頭成分管理於該法第二十八條第二項，立法者授權給予中央主管機關以法規命令訂定，但是根據我國各空氣污染防制區之空氣

⁶⁵⁷ 芝池義一，同註 635，頁 206。

污染程度不同，應當更為寬廣將源頭管理，授權給予地方自治團體以自治條例加以制定較為嚴格的源頭管理標準，此不僅有美國「合作聯邦主義」之精神先例，日本亦允許地方自治團體，在考量地方居民之利益下，以「追加條例」之方式，制定更為嚴格的管制標準。

在許可證管理方面，美、日兩國特別著重在核准固定污染源操作之後，必須依據許可證上檢測方法，定時進行空氣污染檢測，並且向主管機關回報，如果有偽、變造數據以及未履行特定檢測方法情況下，在美國法得以作為廢止或者修訂許可證之理由，日本法情況下則科予刑罰，但是在我國法上無論是「空污法」或者「固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法」，均未對此有所重視，研究者認為應該加強對於固定污染源之科學檢測，並且作為空污法第九十六條第一項「情節重大」之不確定法律概念解釋各款之一，以作為行政機關以及地方自治團體，核准授予許可證或者限縮許可證有效期限之理由。

而在污染泡制度上，美國法是將其一個大型事業體中之固定污染源，經過行政機關審查許可後，劃設一污染泡，作為抵換交易對象，而我國空污法對於污染泡制度規定簡陋，僅限於排放同一空氣污染物之污染源，也未要求實質上排放空氣污染物之固定污染源申請條件，僅限於合於固定污染源排放標準者。

在有害空氣污染物方面，空污法第二十條第三項規定，「第一項排放標準應含有害空氣污染物，其排放標準值應依健康風險評估結果及防制技術可行性訂定之。」，但在美國司法見解，容許美國聯邦環保署在預防原則下訂定符合科學研究之排放標準，並且得以在技術考量性上，訂定比科學研究更為嚴格的排放標準，我國此一法條僅是將美國法繼受過來，而未將更進一步美國司法見解納入。

固定污染源以及移動污染源之空氣污染防制費，在司法院大法官定位為「特別公課」，但在學說上有所爭議，持肯定說之學者認為是落實污染者付費原則之「特別公課」，持否定說學者認為，空污法上之空氣污染制費本質上就是一種「目的稅」，與德國司法實務上對於「特別公課」之嚴格審查標準有所不同，在此研究者從德

國「特別公課」之法理以及空氣污染防治費之立法理由來看，起初立法者確實是將空氣污染防治費定位成「稅賦」，但司法院大法官在釋字第 426 號解釋將其定位成「特別公課」，除非司法院大法官廢除該項解釋文，否則應該修改空污法第十六條至第十九條，使其合乎特別公課之法理，免得對於特別公課之課徵義務人造成不必要之財產權侵害。

空污法授權地方自治團體，得對於特定區域之移動污染源，劃設空氣品質維護區進行管制，此為落實環境基本法第七條第二項之精神。但空氣品質維護區在性質上，根據空污法第四十條第二項所規定種種作為，會限制人民工作權以及移動遷徙自由，根據地方制度法第二十八條第一項第二款：「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」，因此對於空氣品質防制區規定，應以「自治條例」定之，其所規定之「自治條例」性質為法律，方符合法律保留原則⁶⁵⁸。因此現行空污法第四十條第三項，對於空氣品質維護區由直轄市以及縣市政府，以「自治規則」訂定，送請行政院環保署「核定」，此一規定可能違背法律保留原則。

美國以及日本地方上對於移動污染源管制之法制，美國是因為聯邦主義，只要州政府訂定比聯邦更為嚴格的管制標準，則容許採以州政府之移動污染源管制標準，而日本是透過司法解釋，基於中央以及地方合作主義和尊重地方居民意願考量上，容許「追加條例」存在。因此，在採行空氣品質維護區進行移動污染源管制，無可避免會遇到地方議會要求地方政府，實施更為強硬行政罰手段，因此應當容許地方自治團體基於地方制度法第二十六條，基於地方自治精神，制定一定範疇之罰鍰以及暫時性之處罰⁶⁵⁹。

但有所問題的是，地方制度法第二十六條第三項，對於地方自治條例罰鍰上限為新臺幣十萬元，而空污法第七十六條第二項對於汽車使用人或所有人違反空氣品質區之管制得處新臺幣五百元以上六萬元以下罰鍰，另外得處汽車以外其他

⁶⁵⁸ 黃錦堂 等 編著，地方立法權，五南，2005 年 6 月初版，頁 6。

⁶⁵⁹ 黃錦堂 等 編著，同上註，頁 27。

移動污染源使用人、所有人新臺幣五千元以上一百萬元以下罰鍰，並得令其改善，未改善者，得按次處罰至改善為止。在面臨國家法律規定罰鍰金額，高於地方制度法第二十六條第三項對於罰鍰新臺幣十萬元之限制，自治條例中僅能援引該法律之相關構成要件以及法律效果，進行處罰，而非受到地方制度法第二十六條第三項範疇之限制⁶⁶⁰。

而根據空污法第四十一條，行政院環保署汽車製造商以及進口商進行排氣檢驗，並根據空污法第四十二條經檢驗合格方能申請移動污染源之牌照，行政法學上認為此種是屬於「特種高權行為」，在性質上是屬於行政處分。在美國透過以技術強制方式，要求汽車製造商以技術強制降低移動污染源之排放，而在日本則是將移動污染排放限制，瞄準在排放一氧化氮以及懸浮微粒大量排放之營利事業體上，要求該排放大量移動污染物之營業事業體向地方自治團體提出改善計畫，若未如期實施，先以行政指導，後續再以行政命令，命其實行。而我國在對於老舊大貨車之排放問題，長期以來仰賴以補助方式，已經被學者點出此種方式，不僅違背「污染者付費原則」，且造成國庫不當支出⁶⁶¹，因此可以參酌日本法，鎖定貨運公司等大量排放移動污染源之營業事業體，進行定期，命其提出改善計畫，以逐步汰舊大貨車。

第二項 相關條文之修正建議

根據上述研究成果，針對空污法中對於管制手段相關條文之修正建議，製作表格如下：

⁶⁶⁰ 黃錦堂 等 編著，同註 658，頁 28。

⁶⁶¹ 孫文臨，“大型柴油車舊換新再加碼 學者提醒：長期補貼有後遺症”，環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/217144>（最後瀏覽日：2019 年 10 月 13 日）。

表 8 空污法之管制手段之修正建議

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第十八條</p> <p>I.空氣污染防制費專供空氣污染防制之用，其支用項目如下：</p> <p>一、關於補助及獎勵各類污染源辦理空氣污染改善工作事項。</p> <p>二、關於空氣污染防制技術之研發及策略之研訂事項。</p> <p>三、關於徵收空氣污染防制費之相關費用事項。</p> <p>四、關於空氣污染之健康風險評估及管理相關事項。</p> <p>五、關於潔淨能源使用推廣及研發之獎勵事項。</p> <p>六、其他有關空氣污染防制工作事項。</p>	<p>第十八條</p> <p>I.空氣污染防制費專供空氣污染防制之用，其支用項目如下：</p> <p>一、關於各級主管機關執行空氣污染防制工作事項。</p> <p>二、關於空氣污染源查緝及執行成效之稽核事項。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>六、關於空氣污染防制技術之研發及策略之研訂事項。</p> <p>七、關於涉及空氣污染之國際環保工作事項。</p> <p>八、關於空氣品質監測及執行成效之稽核事項。</p> <p>九、關於徵收空氣污染防制費之相關費用事項。</p> <p>十、執行空氣污染防制相關工作所需人力之聘僱事項。</p> <p>十一、關於空氣污染之健康風險評估及管理相關事項。</p> <p>十二、關於潔淨能源使用推廣及研發之獎勵事項。</p> <p>十三、關於空氣污染檢舉獎金事項。</p> <p>十四、其他有關空氣污染防制工作事項。</p>	<p>根據司法院大法官釋字第 426 解釋，定義空氣污染防制費之法律性質為「特別公課」，但我國空氣污染防制費在支出上，被學者批評根本不合乎「集體有利性」，對於不合乎前述標準之款項，予以刪除。</p>

(續下頁)

表 8 空污法之管制手段之修正建議（續）

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
第十九條 <u>(刪除)</u>	第十九條 I.公私場所固定污染源，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，得向直轄市、縣（市）主管機關申請獎勵；其已依第十六條第一項規定繳納空氣污染防制費者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請減免空氣污染防制費。 II.前項空氣污染防制費之減免與獎勵之對象、申請資格、審查程序、撤銷、廢止與追償及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。	根據司法院大法官釋字第 426 解釋，定義空氣污染防制費之法律性質為「特別公課」，非一般稅捐，因此是對於特定義務人之義務負擔，豈能如一般稅捐相同，享有「租稅優惠」，因此予以刪除。
第二十條 III. 第一項排放標準應含有害空氣污染物，其排放標準值應依健康風險評估結果及防制技術可行性訂定之， <u>必要時得根據技術考量性上，訂定比科學研究更為嚴格之排放標準值。</u>	第二十條 III. 第一項排放標準應含有害空氣污染物，其排放標準值應依健康風險評估結果及防制技術可行性訂定之。	根據美國 1987 年 NRDC v. EPA 案，容許美國聯邦環保署在預防原則下訂立符合科學研究之排放標準，並且得以在技術考量性上，訂立比科學研究更為嚴格的排放標準，參以增訂此條文。

（續下頁）

表 8 空污法之管制手段之修正建議（續）

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第二十七條</p> <p><u>I.在三級空氣防制區，同一公私場所，有數排放空氣污染物之固定污染源，且其個別污染源排放符合排放標準者，欲新增或者變更固定污染源時，得向直轄市、縣(市)主管機關申請改善其排放空氣污染物總量及濃度，經審查核准後，其個別污染源之排放，得不受依第二十條第一項及第二項所定排放標準之限制。</u></p>	<p>第二十七條</p> <p>I.同一公私場所，有數排放相同空氣污染物之固定污染源者，得向直轄市、縣(市)主管機關申請改善其排放空氣污染物總量及濃度，經審查核准後，其個別污染源之排放，得不受依第二十條第一項及第二項所定排放標準之限制。</p>	<p>美國污染泡制度，嚴格要求於非達標區，且同一營業事業體之固定污染源，皆合乎排放標準下，欲新增以及變更空氣污染源時，給予污染泡制度，因此修訂此一條文，使符合污染泡制度。</p>
<p>第二十八條</p> <p>I.公私場所固定污染源所使用之燃料及輔助燃料，含生煤或其他中央主管機關指定公告者，應<u>符合各級主管機關所定燃料種類混燒比例及成份之標準</u>，並申請及取得直轄市、縣(市)主管機關核發之使用許可證，始得為之；其使用情形，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣(市)主管機關申報。</p> <p>(新增)</p> <p><u>III.直轄市、縣(市)主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之燃料種類混燒比例與成份之標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。</u></p>	<p>第二十八條</p> <p>I.公私場所固定污染源所使用之燃料及輔助燃料，含生煤或其他中央主管機關指定公告者，應符合中央主管機關所定燃料種類混燒比例及成份之標準，並申請及取得直轄市、縣(市)主管機關核發之使用許可證，始得為之；其使用情形，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣(市)主管機關申報。</p>	<p>現行空氣污染防治法，立法者將燃料以及輔助燃料種類混燒比例及成份之標準，授權給予中央主管機關訂立。惟考量各縣市空氣污染防治區之空氣污染情況之不同，應當因地制宜，放寬授權地方自治團體，得以訂立更為嚴格之燃料成份管理標準，符合國際環保趨勢，以及美、日尊重地方利益自主性之精神。</p>


(續下頁)

表 8 空污法之管制手段之修正建議（續）

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第三十條</p> <p>I.依第二十四條第一項、第二項、第二十八條第一項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍須繼續使用者，應於屆滿前三至六個月內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關提出許可證之展延申請，經核准展延之許可證，其有效期間為三年以上五年以下。但有下列情形之一者，每次展延有效期間得縮減至未滿三年：</p> <p>一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經處分確定。</p> <p>二、固定污染源設置操作未達五年。</p> <p>三、固定污染源位於總量管制區。</p> <p><u>四、原許可證有效期間內，未依檢測方式定期檢測，或者有偽、變造檢測數據之結果，經處分確定。</u></p>	<p>第三十條</p> <p>I.依第二十四條第一項、第二項、第二十八條第一項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍須繼續使用者，應於屆滿前三至六個月內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關提出許可證之展延申請，經核准展延之許可證，其有效期間為三年以上五年以下。但有下列情形之一者，每次展延有效期間得縮減至未滿三年：</p> <p>一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經處分確定。</p> <p>二、固定污染源設置操作未達五年。</p> <p>三、固定污染源位於總量管制區。</p>	<p>在美、日兩國重視固定污染源檢測方式以及檢測結果，美國對於未定期檢測或者為變造檢測結果，得以廢止許可證，日本課予刑罰，因此增訂本條，未依檢測方式定期檢測或者為變造檢測結果，得以作為地方主管機關，授予許可證有效期限之裁量事由。</p>

（續下頁）

表 8 空污法之管制手段之修正建議（續）

建議修正條文	原始條文 (2018 年 8 月 1 日)	修正理由
<p>第四十條</p> <p>III.第一項移動污染源管制措施由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，<u>經地方立法機關通過</u>，報中央主管機關核定後公告之。</p>	<p>第四十條</p> <p>III.第一項移動污染源管制措施由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報中央主管機關核定後公告之。</p>	<p>空氣品質維護區，限制人民工作權以及移動遷徙自由，應當以積極法律保留，因此必須經地方行政機關擬定，經過地方立法機關決議通過後，方符合法律保留原則。</p>
<p>第五十條 （新增）</p> <p><u>I.持有一定規模移動污染源之自然人或法人，應根據直轄市或者縣（市）之空氣污染防制計畫，向直轄市或者縣（市）主管機關提出移動污染源減量計畫</u></p> <p><u>II.前項移動污染源規模認定、減量計畫內容、申報方式以及方法，由中央主管機關定之。</u></p>	<p>第五十條 （無）</p> 	<p>參考日本「汽車 NO_x、PM 排放特別措施法」第三十五條之規定，針對持有一定規模移動污染源之法人以及自然人，要求根據地方空氣污染防制計畫，向地方主管機關提出移動污染源減量計畫，進行移動污染源排放量削減。</p>

資料來源：研究者自製。

第六章 結論

第一節 總結

現代行政法的特徵在於，法的計畫化、法的持續性、法律主體以及行政手段之多樣化，而環境法更為突顯現代行政法上述特徵，尤其在個別環境行政法中，為實現該個別環境法第一條之立法目的或者實現所規劃之基本方針以及計畫，制定種種政策手段，以建構彼此相關聯之系統⁶⁶²。在此為本論文作以下結論：

- 一、我國現存環境法體系，由憲法增修條文之環境基本國策條款以及環境基本法，建構出環境保護之國策、中央與地方主管機關合作以及預防和管制手段，並導入現代國際環保理念。學界與環保團體認為環境基本法具有「準憲法」地位，但我國行政院環保署以及最高行政法院庭長法官聯席會議，認為環境基本法性質上，屬於特定領域「綱領性」之立法指導。研究者認為，應藉由修正中央法規標準法，將「基本法」之法律位階，定位於「憲法」以及「法律」之間，作為立法者落實憲法基本國策條款之延伸，並參照日本對於基本法之學理，藉由基本法確立中央以及地方於該領域之責任，而地方自治團體於基本法之責任範圍，得依基本法授權，制定自治條例。而我國部分空氣污染之預防以及管制手段，欠缺法理上之支持。如以空污法第五十三條為例，立法者在構成要件上，未說明排放限值以及排放標準有何差異，且將適格犯在構成要件上「具體明確對於危險性質」之排放限值之危險程度，授權給予行政機關加以訂定，可能違反罪刑法定主義。或以空氣污染防制費部分，雖我國大法官認定其性質為特別公課，但是學者分析認為，相關法條不符合學理上對於環境公課之嚴格審查標準，本質上為目的稅，應該對於相關條文進行修正，以符合環境公課之法理。

⁶⁶² 北村喜宣，現代環境規制法論，上智大學出版，東京，2018年7月初版，頁152。

二、將我國與美國以及日本對於空氣污染之防制手段相比，我國空污法明顯繼受美國清潔空氣法大多數防制手段，但有少部分防制手段，於繼受上有所誤解。如以空氣污染物之預防上，我國空污法整合美國清潔空氣法之「空氣品質管制區」以及「防止空氣品質嚴重惡化」，而劃出三級空氣污染防制區，但是美國法，不允許空氣污染排放者以及排放權交易，將非達標區之污染源向達標區排放，我國未將此一立法加以繼受，此部分不僅行政院環保署應該跨機關訂定相關法規命令外，且需要與我國對於移動污染源之空氣品質區一同整合管制；在許可證之管制手段上，依我國空污法之規定，無法將許可證之排放權進行交易，且有期限之限制，非像美國可以作為市場交易之標的；同樣於污染泡管制手段上，未如美國法對於污染泡申請者訂定嚴格標準，且要求申請之固定污染源，必須符合申請時固定污染源排放標準。

三、中央以及地方於環境保護事務上，因環境保護事務之性質，需要因地制宜，且環境保護，在地方制度法屬於地方自治事項，應該仰賴中央以及地方間合作主義解決。但我國空污法、地方制度法以及中央政府透過「核定權」，嚴重限制地方自治團體在環境保護事務上之自主性。如根據空污法，地方政府享有審查以及核發許可證之權限，但是須受到中央主管機關公布之空氣污染防制區以及空氣污染防制方案牽制，且地方政府所訂定之空氣污染防制計畫，須送交中央主管機關核定。研究者認為，應當參考美國合作聯邦主義以及日本尊重地方居民利益，而得以制定「追加條例」之精神，授權地方自治團體制定相較空污法，更為嚴格之空氣污染管制措施或者得制定一定範疇之罰緩以及暫時性之處罰。

第二節 建議

針對環境保護以及空氣污染防制法之研究，研究者對於未來有志於本研究之環境保護領域之研究者、法律領域之研究者以及環境政策之擬定者，給予些許管見，詳述如下：

- 一、對環境保護領域之研究者：此一研究在環境保護領域，多半僅明列法條之構成要件以及罰則。研究者認為，環境保護背景之研究者，可以針對不同空氣污染物所造成危害之輕重，以科學檢測之結果，輔以完整檢測分析之公式，進行分析並研究，使得空氣污染管制，更具科學性。
- 二、對法律領域之研究者：此一研究在法律領域，大多探討按次連續處罰以及一行為不二罰之關係。本研究雖探討空氣污染防制法之預防及管制手段，但對於空氣污染防制法之罰則篇章，也就是行政刑罰以及行政罰部分，並未作法理上之分析，此端賴後續對此議題感興趣之研究者，深入進行探討。
- 三、對環境政策之擬定者：透過本研究發現，我國空氣污染之預防以及管制手段，多半直接繼受美國法之預防及管制手段。但我國法律體系採以歐陸法系，因此在繼受上應注意兩者法律體系之不同，並且注意該防制手段之法律性質，是否符合我國公法之法理，該手段究竟為行政處分，還是為法規命令。而在中央以及地方權限上，應當注重合作模式，讓地方自治團體享有充分環境保護事務政策之自主權限。



參考文獻

一、中文文獻

(一) 書籍

1. James V. Calvi、Susan Coleman 著，美國法律與法律體系，高等教育出版社，北京，2002 年 11 月 四 版。
2. Willian P. Cunningham、Mary Ann Cunningham 著，白子易 譯，環境科學概論：結合全球與在地永續發展 第八版，臺灣東華書局，臺北，2018 年 1 月四版。
3. 戶松秀典、池田政章、初宿正典、阿部照哉 著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，憲法（下）—基本人權篇，元照，臺北，2001 年 3 月初版。
4. 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，日本環境法之解說，中國文化大學出版社，1997 年 3 月初版。
5. 王名揚，美國行政法（下），中國法制出版社，北京，2005 年 5 月二版。
6. 王澤鑑，法律思維與民法實例，作者自版，臺北，2005 年 1 月初版
7. 王曦，美國環境保護法，漢興書局，臺北，1995 年 9 月初版。
8. 丘昌泰，台灣環境管制政策，淑馨出版社，臺北，1995 年 9 月初版。
9. 田博元 主編，環境與生活（第二版），新文京開發，新北，2011 年 9 月二版。
10. 交告尚史 著，田林、丁倩雯 譯，日本環境法概論，中國法制出版社，北京，2014 年 8 月。
11. 行政院法規委員會，行政機關法制作業實務，行政院秘書處，臺北，2011 年 12 月。
12. 行政院環境保護署，環境正義：給我們的 10 堂課，元照，臺北，2013 年

9 月初版。

13. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與應用，三民書局，臺北，2017 年 9 月增訂十五版。
14. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，作者自版，臺北，2013 年 9 月初版。
15. 呂炳寬、項程華、楊智傑，中華民國憲法精義 2017 年最新版，五南圖書，2016 年 12 月五版。
16. 李惠宗，行政法要義，元照，臺北，2013 年 8 月六版。
17. 李惠宗，憲法要義，元照，臺北，2015 年 9 月七版。
18. 李震山，多元、寬容與人權保障—以憲法為列舉之保障為中心，元照，臺北，2007 年 9 月增訂二版。
19. 李震山，行政法導論，三民書局，臺北，2011 年 10 月九版。
20. 汪勁、嚴厚福、孫曉璞 編譯，環境正義：喪鐘為誰而鳴-美國聯邦法院環境訴訟經典判例選，北京大學出版社，北京，2007 年 11 月初版。
21. 周桂田等編，臺灣空氣品質治理展望，國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心，臺北，2018 年 1 月。
22. 林健三，環境規劃與管理，文笙書局，臺北，2014 年 10 月八版。
23. 林鈺雄，刑事訴訟法（上），元照，臺北，2017 年 9 月八版。
24. 林鈺雄，新刑法總則，元照，臺北，2016 年 9 月五版。
25. 林駿，環境規劃與管理（下）：實務篇及國際篇，鼎茂，臺北，2013 年 11 月五版。
26. 邱聰智，公害法原理，輔仁大學法學叢書編輯委員會，臺北，1987 年 5 月增訂再版。
27. 阿部照哉、池田政章、初宿正典、戶松秀典 著、許志雄教授 審定、周宗憲 譯，憲法（上）—總論篇、統治機構篇，元照，臺北，2004 年 12 月

初版。

28. 柯澤東，環境法論，三民書局，臺北，1993 年 1 月。
29. 原田尚彥 著、于敏 譯，環境法，法律出版社，北京，1999 年 4 月一版。
30. 張輝，美國環境法研究，中國民主法制出版社，北京，2015 年 9 月初版。
31. 陳敏，行政法總論，作者自版，臺北，2009 年 9 月六版。
32. 陳清秀，稅法總論，元照，臺北，2008 年 11 月五版。
33. 陳慈陽，環境法總論，元照，臺北，2011 年 11 月三版。
34. 湯德宗，行政程序法論，元照，臺北，2003 年 10 月增訂二版。
35. 湯德宗，美國環境法論集，作者自版，臺北，1990 年 3 月初版。
36. 黃錦堂 等 編著，地方立法權，五南，2005 年 6 月初版。
37. 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，月旦出版社，臺北，1994 年 1 月。
38. 楊智傑，圖解憲法，五南圖書，2017 年 8 月增訂二版。
39. 葉俊榮，環境政策與法律，元照，臺北，2002 年 4 月初版。
40. 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森 著，徐卓然、胡慕雲 譯，美國環境法（第四版），北京大學出版社，北京，2016 年 8 月初版。
41. 劉鑫楨，論裁量處分以及不確定法律概念，五南文化，臺北，2005 年 3 月一版。
42. 蔡墩銘 編著，公害與法律：二十世紀台灣公害見聞，蔡墩銘 自版，臺北，2008 年 3 月初版。
43. 鄭福田、中華民國環境工程協會 編著，空氣污染控制與管理，高立圖書，新北，2014 年 1 月初版。
44. 蕭文生，行政法：基礎理論與實務，五南圖書，2017 年 9 月初版。
45. 闕銘富，行政訴訟權保障之現代意義（二）：日本與台灣行政法之比較研究，台灣論證出版股份有限公司，臺北，2015 年 8 月初版。
46. 羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書，臺北，2014 年 10 月六版。

47. 羅傳賢，美國行政程序法論，五南圖書，臺北，1985 年 6 月初版。
48. 蘆部信喜 原著、高橋和之 增訂、林來梵等三人 譯，憲法（第三版），北京大學出版社，北京，2006 年 1 月初版。

（二）期刊

1. 牛惠之，預防原則之研究：國際環境法處理欠缺科學證據之環境風險議題之努力與爭議，臺大法學論叢，第 34 卷，第 3 期，頁 1-71，國立臺灣大學法律學系，2005 年 5 月。
2. 王乃彥，兩罰規定的適用與法人的處罰根據，玄奘法律學報，第 23 期，頁 61-84，玄奘大學法律學系，2015 年 6 月。
3. 王服清，論「預防原則」之意涵與應用，國立中正大學法學集刊，第 37 期，頁 117-187，國立中正大學法律學系，2012 年 11 月。
4. 王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌，第 283 期，頁 112-125，元照，2018 年 12 月。
5. 王曦、謝海波，論環境權法定化在美國的冷遇及其原因，上海交通大學學報（哲學社會科學版），第 22 卷，第 4 期，頁 22-33，上海交通大學學報編輯部，2014 年 7 月。
6. 李建良，德國基本權理論攬要—兼談對臺灣的影響，月旦法學教室，第一百期，頁 38-50，元照，2011 年 2 月。
7. 李建良，環境基本法的理念與規範取向，臺灣法學雜誌，第 14 期，頁 1-21，臺灣本土法學雜誌社，2000 年 9 月。
8. 李桃生，在環境法體系下探討森林法律原則，台灣林業，第 43 卷，第 2 號，頁 80-87，行政院農業委員會林務局，2017 年 4 月。
9. 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，臺大法學論叢，第 45 卷特刊，頁 1305-1358，國立臺灣大學法學院，2016 年 11 月。

10. 林素鳳，關於日本之基本法，中央警察大學法學論集，第 24 期，頁 73-102，中央警察大學法律學系，2013 年 4 月。
11. 林惠瑜，環境公民訴訟與訴訟類型之適用，中華法學，第 15 期，頁 121-158，中華法學會，2013 年 11 月。
12. 林惠瑜，環境影響評估法之行政訴訟實務現況與發展，司法新聲，第 105 期，頁 41-53，法務部司法官訓練所，2013 年 1 月。
13. 柯格鐘，特別公課之概念及爭議--以釋字第四二六號解釋所討論之空氣污染防治費為例，月旦法學雜誌，第 163 期，頁 194-215，元照，2008 年 12 月。
14. 胡博硯，環境權之司法發展--寫在環境基本法施行十年之後，司法新聲，第 105 期，頁 16-25，法務部司法官訓練所，2013 年 1 月。
15. 宮文祥，空氣污染防治法最新修法評析，月旦法學雜誌，第 281 期，頁 163-178，元照，2018 年 10 月。
16. 徐良維，環境保護之地方立法權與其實踐難題，法令月刊，第 65 卷第 6 期，頁 30-60，信孚文化事業有限公司，2014 年 6 月。
17. 徐昌錦，環境權入憲初探，日新法律半月刊，第五期，頁 24-33，警政署政風室，2005 年 9 月。
18. 高銘志，強化環境保護事務地方自治之淺見——以近來雲林縣禁止使用生煤及石油焦為例，月旦法學雜誌，第 250 期，頁 222-226，臺北，元照出版，2016 年 3 月。
19. 張文貞，邁向整合的崎嶇路—美國最高法院對聯邦權限的緊縮，歐美研究，第 34 卷，第 2 期，頁 1-40，中央研究院歐美研究所，2004 年 6 月。
20. 許宗力，基本權利：第二講—基本權的功能，月旦法學教室，第二期，頁 72-80，元照，2002 年 12 月。
21. 許宗力，基本權的功能與司法審查，國家科學委員會研究彙刊：人文科

- 學，第六卷，第一期，頁 24-34，行政院國家科學委員會，1996 年 1 月。
22. 郭玉林，美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法——以 Justice Antonin Scalia 見解為例示，高大法學論叢，第 13 卷，第 2 期，頁 135-206，國立高雄大學法學院，2018 年 3 月。
23. 陳金德、陳琳樺，高雄市空氣污染減量管制策略，環境工程會刊（電子版），第 24 卷，第 4 期，頁 1-16，中華民國環境工程學會，2013 年 11 月。
24. 陳顯武、謝建新，論 Robert Alexy 對主觀基本權利之規範邏輯上之建構，國家發展研究，第 11 卷，第 2 期，頁 85-124，國立臺灣大學國家發展研究所，2012 年 6 月。
25. 黃丞儀，潔淨空氣，如何解釋？，臺大法學論叢，第 44 卷，第 3 期，頁 665-774，國立臺灣大學法學院，2015 年 9 月。
26. 黃源銘，對「專家學者組成委員會所為決定之司法審查」——以委員會之運作與資訊審查為中心，政大法學評論，第 129 期，頁 167-243，國立政治大學法學院，2012 年 10 月。
27. 黃錦堂，我國環境憲法的議題，司法改革雜誌，第 52 期，頁 32-35，民間司法改革基金會，2004 年 8 月。
28. 蔡聖偉，從刑總法理檢視分則的立法，月旦法學雜誌，第 157 期，元照出版，2008 年 6 月，頁 267-293。
29. 蔣朝陽，論基本法在國家法律體系中的法律地位，一國兩制研究，第 1 期，頁 7-15，澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年 7 月。
30. 蕭文生，裁量萎縮至零與怠於執行職務——最高法院 103 年度台上字第 711 號民事判決，法令月刊，第 66 卷，第 3 期，頁 1-22，信孚文化事業有限公司，2015 年 3 月。
31. 蕭文森，專業（家）委員會與判斷餘地——最高行政法院 105 年度判字

- 第 40 號判決評，法令月刊，第 68 卷，第 5 期，頁 23-63，信孚文化事業有限公司，2017 年 5 月。
32. 賴恆盈，行政裁量通說理論之檢討與行政裁量義務論，月旦法學雜誌，第 219 期，頁 102-119，元照，2013 年 8 月。
33. 謝煜偉，論排放毒物污染環境媒介罪：與各環境行政刑罰法規之關連性，臺大法學論叢，第 48 卷特刊，頁 1375-1434，國立臺灣大學法學院，2019 年 11 月 1 日。
34. 顧以信，論基本國策在我國憲法中之定位，臺北大學法學論叢，第 106 期，頁 267-303，國立臺北大學法學院，2018 年 6 月。

(三) 論文集

1. 李建良，監察院對行政裁量的審查與界限，監察調查理論與實務策進之研究，頁 141-177，監察院，2009 年 6 月初版。
2. 許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，主觀與客觀之間，頁 443-472，作者自版，1997 年 9 月初版。
3. 蔡秀卿，基本法之意義與課題，當代公法新論（中），頁 235-258，元照，2002 年 7 月。

(四) 網路與新聞資料

1. “法律可以讓環境更好：注定失敗的環資部”，環報，第 74 期，
<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=278&cId=1>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。
2. 2017 反空汙 找藍天 抗暖化 大遊行，
<https://www.beclass.com/rid=203c5e0589abc43b864e>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

3. 工輔法修法 經濟部：納公民訴訟恐疊床架屋，經濟日報，2019 年 6 月 26 日，<https://money.udn.com/money/story/5613/3893627>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日）。
4. 中國霾害對台灣影響 環保署澄清說明，行政院環境保護署，
https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1071118182606（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。
5. 王瑞庚、周桂田，空污治理尚未成功，《空汙法》還能更好嗎？，關鍵評論網，2018 年 11 月 5 日，<https://www.thenewslens.com/article/107472>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。
6. 王瑞庚、周桂田，淺析空汙法修法：治理效果的觀點，國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心，
<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/air-pollution/1060-1071024-governance-view.html>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 23 日）。
7. 行政院環境保護署空保處，環保署預告「第一批固定污染源有害空氣污染物種類及排放限值」草案，2019 年 5 月 22 日，
https://enews.epa.gov.tw/ENEWS/fact_Newsdetail.asp?InputTime=1080522160510（最後瀏覽日：2019 年 7 月 12 日）。
8. 李念祖，監察院聲請釋憲叫做越權？，風傳媒，
<https://www.storm.mg/article/240948>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日）。
9. 林子靖，環保署規劃實施強制性「環境責任保險」，
<https://e-info.org.tw/node/78632>（最後瀏覽日：2019 年 5 月 23 日）。
10. 後 Rio+20 永續發展治理機制的方向與挑戰，環境資訊中心，
<https://e-info.org.tw/node/80162>（最後瀏覽日：2019 年 5 月 25 日）。
11. 孫文臨，大型柴油車舊換新再加碼 學者提醒：長期補貼有後遺症，環境資訊中心，
<https://e-info.org.tw/node/217144>（最後瀏覽日：2019 年

10 月 13 日) 。

12. 案號：102 年度訴字第 228 號 環境影響評估法事件，苦勞網，
<https://www.coolcloud.org.tw/node/80570> (最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日) 。
13. 張錕盛，想寫一本給公務員看的行政法教科書(六)－公務人員該如何面面俱到地依法行政？，游於藝電子報，第 113 期，公務人力發展中心，2010 年 12 月，<http://epaper.hrd.gov.tw/113/EDM113-0601.htm> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 10 日) 。
14. 郭彥廉，空氣污染防制法的修訂歷程與政策變遷，
<http://myweb.ncku.edu.tw/~yenlien/paper/policy.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 7 月 11 日)。
15. 郭鴻儀，空污修法知多少(一)：空污防制方案、計畫及指定削減，聯合報鳴人堂，<https://opinion.udn.com/opinion/story/11870/3254968> (最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日) 。
16. 陳文姿，空污應變修法加嚴？十年僅四天達緊急標準，環境資訊中心，2015 年 11 月 17 日，<https://e-info.org.tw/node/111523> (最後瀏覽日：2019 年 8 月 3 日)。
17. 陳怡如，法學入門(三)：法律的種類，台灣法律網，
http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,1648,&job_id=127473&article_category_id=1174&article_id=62607 (最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日) 。
18. 陳淑敏，空汙法修法後 可望重現藍天？，公視新聞議題中心，2018 年 7 月 5 日，<https://pnn.pts.org.tw/type/detail/890> (最後瀏覽日：2019 年 8 月 2 日) 。
19. 陳慈陽，台灣環境法的理論與實務—從中石化安順廠污染談起，2005 公

民行動研討會，

http://club.tncomu.tn.edu.tw/~nature/modules/tad_book3/pda.php?tbdsn=10

[0](#)（最後瀏覽日：2019 年 4 月 7 日）。

20. 臺中市政府環境保護局柴油車管制政策宣導平台，

<https://web2.envimac.com.tw/BD/Home/WebPage/8>（最後瀏覽日：2019

年 9 月 22 日）。

21. 獨立宣言，美國在台協會，

<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/declaration-of-independence.html>

（最後瀏覽日：2019 年 4 月 10 日）。

22. 蕭代基、張瓊婷，台灣四十年來空氣汙染問題與對策，中央研究院社會學研究所，

https://www.ios.sinica.edu.tw/ios/seminar/sp/socialq/xiao_dai_ji.htm（最後

瀏覽日：2019 年 8 月 2 日）。

23. 環境品質文教基金會，「臺中市管制生煤自治條例」相關爭議的法律分析，環報第 96 期，

<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=322&cId=4>（最後瀏

覽日：2020 年 4 月 5 日）。

24. 環境品質文教基金會，法律可以讓空氣更乾淨，環報電子報，第 41 期，環境品質文教基金會，

<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=202&cId=1>（最後瀏覽

日：2019 年 3 月 11 日）。

25. 環境品質文教基金會，法律可以讓環境更好：『環境』與『環境法』（一），環報電子報，環境品質文教基金會，第 64 期，

<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=258&cId=1>（最後瀏覽

日：2019 年 3 月 23 日）。

26. 環境基本法和台灣人民一同被判死刑了，自由開講，
<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1359960>（最後瀏覽日：2019 年 4 月 18 日）。
27. 聯合國，聯合國環境與發展會議的報告，
[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)&referer=/english/&Lang=C](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)&referer=/english/&Lang=C)（最後瀏覽日：2019 年 5 月 25 日）。
28. 護藻礁、反空污 5000 人凱道遊行，環境資訊中心，
<https://e-info.org.tw/node/214782>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。
29. 宮文祥，美國行政法發展概觀，
http://kungwenhsiang.blogspot.com/2008/03/blog-post_08.htm（最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日）。
30. 王瑞庚、洪俊智，空氣污染跨域問題與改善方案研議：美國經驗介紹，國立臺灣大學風險社會與政策研究中心，2017 年 6 月，
<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/air-pollution/699-10606-20-air-pollu-cr-oss-bound.html>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 12 日）。
31. 空污法三讀修正通過 加嚴 10 年老車排放標準，中央通訊社，2018 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806255005.aspx>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。
32. 李善植，人民不該用肺發電 政府應作環境守護者，ETtoday 新聞雲，2020 年 3 月 19 日，<https://www.ettoday.net/news/20200319/1670811.htm>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。
33. 梁家瑋，台中限煤自治條例遭廢 環團批政院 時力提修法，2020 年 3 月 19 日，<https://www.eventsinfocus.org/news/7145576>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。

34. 李麗莉，R00952 空污防制因地制宜權責範圍之探討，立法院法制局議題研析，立法院網站，2020 年 4 月，
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=193216>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 5 日）。
35. 什麼是 PM2.5？它和健康有關係嗎？，臺灣癌症防治網，
<http://web.tccf.org.tw/lib/addon.php?act=post&id=3724>（最後瀏覽日：2019 年 3 月 11 日）。

二、日文文獻

（一）書籍

1. 大塚直，環境法 BASIC，有斐閣，東京，2019 年 3 月二版。
2. 大橋洋一，行政法：現代行政過程論，有斐閣，東京，2004 年 9 月二版。
3. 中原茂樹，基本行政法，日本評論社，東京，2019 年 2 月三版。
4. 北村喜宣，現代環境規制法論，上智大學出版，東京，2018 年 7 月初版。
5. 宇賀克也，行政法，有斐閣，東京，2018 年 3 月二版。
6. 那須俊貴，シリーズ憲法の論点 14「環境権の論点」，東京，国立国会図書館調査及び立法考査局，2007 年 3 月。
7. 芝池義一，行政法読本，有斐閣，東京，2013 年 3 月三版。
8. 阿部泰隆、淡路剛久 編，環境法，有斐閣，東京，2004 年 2 月三版。
9. 室井力、芝池義一、浜川清 編，コンメンタール行政法 II：行政事件訴訟法・国家賠償法，日本評論社，東京，2004 年 5 月初版。
10. 浦部法穂，憲法学教室（第 3 版），日本評論社，東京，2016 年 3 月三版。
11. 塩野宏，行政法 I：行政法総論，有斐閣，東京，2013 年 5 月五版増訂

版。

(二) 期刊

1. 久保田富也，私法と環境：憲法改正と環境権の明文化の動向，名古屋経営短期大学紀要，第 45 号，頁 11-17，名古屋経営短期大学，2004 年 3 月。
2. 西川明子，基本法の意義と課題，レファレンス，第 769 期，頁 43-54，国立国会図書館調査及び立法考査局，2015 年 2 月。
3. 呉強，アメリカの州憲法における地方自治権理論，一橋研究，第 25 巻第 1 期，頁 81-110，2000 年 4 月。
4. 前田定孝，【判例研究】温室効果ガス対策につき，原告である州が，環境保護庁長官が大気清浄法に基づく規則制定をしなかったことを違法であると主張して提起した訴えが，認容された事例[Massachusetts v. EPA, 127. S. Ct 1438 (2007)]，三重大学法経論叢，第 26 巻，第 1 期，頁 79-96，三重大学法律経済学会，2008 年 10 月。
5. 後藤浩士，環境訴訟における行政裁量統制：類型化と今後の議論の方向性，日本経大論集，日本経済大学アジアパシフィック経済研究所，第 44 巻，第 2 号，頁 247-262，2015 年 3 月。
6. 政策法務班，重要裁判例：処分等の判断をする際の考慮のあり方～「日光太郎杉事件」から学ぶ～，千葉県政策法務ニューズレター2017，Vol. 14-3，頁 3，千葉県総務部政策法務課，2018 年 2 月。
7. 宮崎一徳，「基本法類」の構造分析，公共政策志林，第 5 期，頁 43-57，法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会，2017 年 3 月。
8. 塩野宏，基本法について，日本学士院紀要，第 63 巻，第 1 号，頁 1-33，日本学士院，2008 年。

9. 藤岡典夫，予防原則の意義，農林水産政策研究，第 8 號，頁 33-52，
農林水産政策研究所，2005 年 3 月。

(三) 網路資料

1. 環境，環境法令ガイド，國立研究開發法人 國立環境研究所，
http://tenbou.nies.go.jp/policy/description/glossary/0001_glossary.html（最
後瀏覽日：2019 年 3 月 27 日）。
2. 山口洋，伊方原発訴訟上告審判決，
http://www.yuhikaku.co.jp/static_files/shinsai/jurist/J1024045.pdf（最後瀏
覽日：2019 年 6 月 29 日）。
3. 森稔樹，第 16 回 行政手続法—事前手続に対する統制—，行政法講義
ノート〔第 6 版〕，<http://kraft.cside3.jp/verwaltungsrecht16-6.htm>（最後
瀏覽日：2019 年 10 月 5 日）。
4. 森稔樹，第 8 回 行政裁量論，行政法講義ノート〔第 6 版〕，
<http://kraft.cside3.jp/verwaltungsrecht08-6.html>（最後瀏覽日：2019 年 6
月 28 日）。

三、英文文獻

(一) 書籍

1. Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, 2005, Thomson West, Minnesota, Third Edition.
2. Karen E. Makush, Ricardo Pereira, *Environmental and Energy Law*, WILEY-BLACKWELL, Oxford.
3. Kevin A. Reilly, *Understanding Environmental Law*, Lexis Nexis,

Massachusetts, 2013, 3th.

4. Roy S. Belden, *Clean Air Act*, American Bar Association, Chicago, 2001, 1st edition.
5. Steven Ferrey, *Environmental Law*, Wolters Kluwer, New York, 2016, 7th.

(二) 期刊

1. Luis Anibal Aviles, *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in the European Union: A Model for Mexican Constitutional Courts to Follow?*, Mexican Law Review, Vol. VI, No.2, pp.251-272, National Autonomous University of Mexico, February 2012.
2. Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, Electronic Journal of Comparative Law, Vol.11.3, pp.1-66, Netherlands Comparative Law Association, December 2007.
3. Mizan R. Khan, *Polluter-Pays-Principle: The Cardinal Instrument for Addressing Climate Change*, Laws, Volume 4, Issue 3, pp.468-653, MDPI, September 2015.
4. Risa E. Kaufman, *Localizing Human Rights in the United States Through the 2030 Sustainable Development Agenda*, Columbia Human Rights Law Review, Vol. 49.1, pp.99-128, Columbia University Law School, Fall 2017.

(三) 網路資料

1. *Air pollution deaths are double previous estimates, finds research*, The Guardian ,
<https://www.theguardian.com/environment/2019/mar/12/air-pollution-deaths-are-double-previous-estimates-finds-research> (last visited: March 14, 2019).
2. ROBINSON MEYER, *How the U.S. Protects the Environment*, From Nixon

to Trump, The Atlantic,

<https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/03/how-the-epa-and-us-environmental-law-works-a-civics-guide-pruitt-trump/521001/> (last visited: April 19, 2019) .

3. OECD Council , *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies* , OECD/LEGAL/0102 , <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/4> (last visited: May 22, 2019) .
4. The United Nations , *The Rio Declaration on Environment and Development* (1992) , A/CONF.151/26 (Vol. I) , <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (last visited: May 22, 2019) .
5. *EPA V. EME HOMER CITY GENERATION, L.P.*, 134 S. CT. 1584 (2014) , U.S. Department of Justice, <https://www.justice.gov/enrd/epa-v-eme-homer-city-generation-lp-134-s-ct-1584-2014> (last visited: August 12, 2019) .
6. EPA of U.S.A, *The Plain English Guide to the Clean Air Act*, pp.19, <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/peg.pdf> (last visited: September 28, 2018) .