

# 環保法規之建制與展望

符樹強

行政院環境保護署法規委員會參事兼副主任委員

顧繼慧

行政院環境保護署法規委員會薦任科員

環保政策的推動，有賴健全的主政機關與法制為依據，回顧「行政院環境保護署組織條例」制定過程，始於 76 年 6 月 11 日行政院函送「行政院環境保護署組織法」草案請立法院審議，後經立法院三讀，旋於 76 年 7 月 29 日由總統公布「行政院環境保護署組織條例」，至 76 年 8 月 22 日行政院環境保護署正式成立，行政院衛生署環境保護局即走入歷史。

環保署成立之初，職掌之法律，僅有下列 6 項：

- (一) 飲用水管理條例
- (二) 水污染防治法
- (三) 廢棄物清理法
- (四) 空氣污染防制法
- (五) 噪音管制法
- (六) 毒性化學物質管理法。

環保署本於其法定職權或基於法律授權訂定之命令亦不完備，僅有以下 16 項：

- (一) 環境清潔獎勵辦法
- (二) 水污染防治法施行細則
- (三) 空氣污染防制法施行細則
- (四) 交通工具空氣污染物排放標準
- (五) 汽車排放空氣污染物檢驗及處理辦法
- (六) 民營廢棄物清除處理機構專業技術人員資格準則
- (七) 交通工具排放空氣污染物罰鍰標準
- (八) 軍事機關所屬單位空氣污染管制實施辦法
- (九) 環境衛生用藥管理辦法
- (十) 噪音管制法施行細則



- (十一) 水體分類及水質標準
- (十二) 交通工具及公私場所排煙目測判煙人員訓練辦法
- (十三) 事業廢水管理辦法
- (十四) 放流水標準
- (十五) 公共場所禁菸辦法
- (十六) 民用航空器噪音管制辦法

可知法規數量明顯不足，且因執行環保人力及環境背景資料欠缺等考量，中央主管機關常明文授權地方主管機關自行訂定相關法規，如：空氣污染防治法，對於各級防制區內空氣污染物之排放標準，均明定由省（市）主管機關視其實際情況擬定，報請中央主管機關公告之，北、高兩直轄市及臺灣省報核定後公告其固定污染源空氣污染物排放標準即是一例。

由於環保署成立當時，部分重要環境法律尚未完成立法，行政院乃暫以綱領或方案作為施政之指導，此屬於法律、法規命令、職權命令、行政規則之外的權宜措施，例如：行政院於 74 年 10 月 17 日核備「加強推動環境影響評估方案」，明確揭示：「選定重大經建工程及開發計畫，示範辦理環境影響評估，使各主管機關於計畫審核過程中，兼顧保育與開發，預防公害及環境破壞，確實維護國民生活環境」之施政目標。

自環保署成立以後，即積極推動環境保護法規之建制，將環境保護法律之重要立法原則，如：污染者付費原則、許可申報制度、總量管制制度、環境影響評估原則、協商原則、環境公益原則及民眾參與原則等，經由立法程序予以落實，成為具拘束力條文之法律，作為環保署依法行政之準據。

在歷任署長之指導、朝野共識暨環保署各業務單位及法規委員會全體同仁之共同努力，使得環境保護法規建制之推動，得以突破瓶頸、燦然大備。環保署職掌之環境保護法律暨法規之規劃建制，可分為基本、組織、預防、管制及救濟等五大類，已完成立法之法律，共計 16 項，已完成之法規命令共 214 項。茲臚列各類環境保護法律簡要說明如下：

#### (一) 基本類

為提昇環境品質，增進國民福祉，維護環境資源，追求永續發展，特就環境保護理念與我國基本環境保護政策，爰制定「環境基本法」，以為全國各級政府、事業及國民共同推動環境保護之依據。

## (二) 組織類

有關環保署行政組織類之法律，計有：「行政院環境保護署組織條例」、「行政院環境保護署環境檢驗所組織條例」及「行政院環境保護署環境保護人員訓練所組織條例」等 3 項。

## (三) 預防類

環境保護之理念，應由消極之事後補救、管制，轉為積極之事前預防，遂有「環境影響評估法」之制定，明定於擬定開發計畫時，先就該開發行為可能對環境造成影響之程度及範圍，事前加以調查、預測、分析及評定，藉由公開說明及民眾參與之方式，提出綜合環境管理計畫，以落實預防開發行為對環境造成不良影響，俾維護國民生活環境之品質。該法與其授權訂定之 8 項法規命令，建構完整的環境影響評估體系。

## (四) 管制類

在環境保護法規之體系中，管制類環境保護法規占極大之比例，舉凡各種環境政策的落實，各項污染標準的訂定、執行，均有賴完整健全之管制類環保法規，進而建構健全的行政管制法令體系，茲分述如下：

### 1. 水污染防治法

明定污染源管制對象、建立事先審查水污染防治措施之制度、建立排放許可制度、申報制度、防止事業規避管制措施、明定建築物污水處理設施及檢驗測定機構之管理等，以達水污染防治之立法目的。至於依水污法授權訂定之各項法規命令共計 18 項。

### 2. 空氣污染防制法

分別針對空氣品質維護、空氣污染管制、交通工具排放管制等方向，以劃定防制區、確立污染者付費原則、並對重大污染源強制應先取得許可證、設置與主管機關連線自動監測設施、嚴格落實清潔燃料政策之燃料管制規定，以達防制空氣污染之立法目的。至於依空污法授權訂定之各項法規命令更多達 72 項。

### 3. 廢棄物清理法

除明定一般廢棄物及事業廢棄物之清理外，成立資源回收管理基金，專責辦理應回收廢棄物之回收、清除、處理；並增訂違反廢棄物清理法規定因而致人於死者、致危害人體健康導致疾病者、或任意棄置事業廢棄物等行政刑罰規定，以達有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生之立法目的。至於依廢清法授權訂定之各項法規命令共計 35 項。



#### 4. 噪音管制法

根據刻正於立法院審議中「噪音管制法」修正草案，修正重要規定如下：對於稽查發現超過噪音管制標準者，須經限期改善，屆期仍未符合標準者，方可處罰之缺失，採直接處罰規定，以產生嚇阻作用確實改善噪音源，並因應民眾環保意識提昇，對居家環境安寧需求日增之實際需要，全盤檢討修正。至於依噪音管制法授權訂定之各項法規命令共計 12 項。

#### 5. 飲用水管理條例

界定飲用水之種類及其來源、劃定飲用水水源水質保護區、訂定水源水質標準、確保飲用水安全，以達確保飲用水水源水質，提昇公眾飲用水品質，維護國民健康之立法目的。至於依飲用水管理條例授權訂定之各項法規命令共計 8 項。

#### 6. 毒性化學物質管理法

由於化學物質種類繁多，暴露風險差距極大，現行毒管法規對象為有較高暴露風險之工、商業用途毒性化學物質，依毒性化學物質之健康風險及使用所造成環境、生態衝擊特性予以分類管理。至於依毒管法授權訂定之各項法規命令共計 10 項。

#### 7. 環境用藥管理法

明定環境用藥管理制度，將環境用藥依性質及用途分級管理，並對環境用藥製造業、販賣業、病媒防治業為製造、加工、輸出入、販賣、使用等行為分別管制，建構公平合理的環境用藥管制制度。至於依環藥法授權訂定之各項法規命令共計 19 項。

#### 8. 資源回收再利用法

先進國家之廢棄物清理政策已紛紛調整擴大管理領域，由單純之廢棄物清理走向兼顧分類回收、減量及資源再利用之綜合性廢棄物管理，爰參酌制定「資源回收再利用法」。至於依資再法授權訂定之各項法規命令共計 8 項。

#### 9. 土壤及地下水污染整治法

因污染物經由各種途徑進入土壤而導致土壤與地下水污染事件層出不窮，促使國人警覺到土壤污染之累積性、延時性及隱晦性。爰制定「土壤及地下水污染整治法」，該法曾修正一次。至於依土水法授權訂

定之各項法規命令共計 11 項。

#### 10. 海洋污染防治法

我國沿海濕地迭遭海岸開發之破壞，而廢（污）水放流或海拋等，均使我國海洋生態與環境每下愈況，為妥善、監督或執行海洋污染防治事項，爰制定「海洋污染防治法」，用達防治海洋污染之立法目的。至於依海污法授權訂定之各項法規命令共計 11 項。

#### （五）救濟類

民國 70 年間國內公害問題引起之糾紛，時有所聞，尤其以工業公害所引發之糾紛事件，爭議更為劇烈，甚至造成脫序現象，亟待謀求紓解，爰制定「公害糾紛處理法」該法明定立法宗旨為公正、迅速、有效處理公害糾紛，為環境保護法規體系中，唯一救濟類程序法。至於依公糾法授權訂定之各項法規命令共計 5 項。

環境保護工作與國人日常生活息息相關；環保業務的推展，不但要顧及在地區域性需求，更要具國際性的視野及長遠宏觀的格局，展望未來環保法規之建制，環保署尚有以下 4 項法律案，亟待研擬推動：

1. 溫室氣體減量法：我國身為地球村成員，亟願依據聯合國氣候變化綱要公約與京都議定書之精神，承擔共同但差異的責任，以成本有效及最低成本防制氣候變遷，追求永續發展。多年以來雖亦針對全球共同議題推動各項因應措施，積極規劃溫室氣體減量推動方案，召開各項因應會議，但終究無法源依據，難以施展推動所需之公權力，爰乃積極研擬「溫室氣體減量法」草案，作為推動溫室氣體減量之法源依據，以落實依法行政。
2. 廢棄資源管理法：「資源回收再利用法」於 91 年公布後，鑑於廢棄物與再生資源間定義區分不明確，且「廢棄物預防與減量、回收再利用及最終廢棄處理」屬於連續不可完全割裂之過程；為避免就同一事項重複立法或為矛盾立法之情況，環保署規劃檢討採兩法合併立法之方向研修，制定「廢棄資源管理法」，屆時將同時廢止「廢棄物清理法」及「資源回收再利用法」。
3. 環境教育法：長期深入推動環境教育，有助於引導我們及下一代體認安身立命自然環境的可貴，培養知性成熟的环境倫理，環境教育將是解決我國環境問題不可或缺的重要策略及工具，亟需制定「環境教育法」。



4. 環境損害賠償與補償法：為落實「環境基本法」第 33 條第 2 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。」環保署研擬採無過失責任（危險責任）之特別立法方式，仿德國立法例制定「環境損害與補償法」，明定因一定設施造成環境影響所致他人生命、身體或健康或物之損害者，其設施經營者須就因此所生損害負損害賠償責任，設施經營者須提出損害預防保證金或投保責任保險，確保其損害賠償之履行。

我國憲法增修條文第十條第三項明文揭櫫「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」值此國人對於環境保護政策取向及污染防治工作普遍關切之際，為使國人由環境意識覺醒層次，提昇至正確之環境保護認知層次，進而達成環境保護人人有責之全民共識，環境保護法規之周延訂定以利執行，允為現代法治國家不可或缺之施政重要工具，而為落實環保政策與施政目標，尤需賴環保法規之切實執行，國人必先有此體認，並均能奉行無違，才能對我國環境維護與發展產生深遠的影響，並朝環保先進國家之林邁進。

※法規係指具有法律授權且其名稱符合中央法規標準法規定者，本文中法規數量統計至 96 年 3 月 29 日。