

二、環境法之概念與基本原則

2.1 環境法之概念與特性

◎環境之定義：

環境基本法§2I：

本法所稱環境，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。

◎環境法之內涵

處理環境問題的法律→在不同國家有不同之需求與重點

◎什麼是環境法學？

「環境法學是法學和環境科學相結合的一門邊緣學科，具有明顯的自然科學和社會科學交叉滲透的特點。……

環境法學以環境法這一新興部門法為其主要研究對象，包括環境法的產生和發展、環境法的目的和任務、環境法的體系、環境法的性質和特點、環境法的原則和基本法律制度、環境法基本理論等。環境法學應注意研究相關學科之間的滲透與融合。它應以法學為源本為基礎，運用法學的原理，吸收相關學科如生態學、環境經濟學、環境管理學的科學成果和環境科學的某些原理，深入研究環境法學的特點和基本理論，以加強國家的環境法制建設，充分發揮法律機制在國家環境管理中的作用。」¹

◎環境法與一般傳統法學之區別

「指導環境法研究的思想並非傳統法律思想（建立在人本主義倫理基礎上的法哲學）本身，而是日益為人們所接受的、倡導世代間倫理、自然和環境權利的生態思想和環境倫理觀，它們與新興的環境科學領域的其他學科一道對環境問題和環境法律制度作了更為廣泛的分析。例如，擺在人們面前的事實是：事後的環境損害賠償制度再完美，其結果仍然是得不償失；環境行政控制措施再嚴厲，在實施過程中也會因為科學的不確定性以及資金、技術、機構等問題而大打折扣；刑法對危害環境行為的制裁會因為缺乏環境法益的保護而名不副實。所有這些都需要環境法學研究能夠為環境立法提供綜合性的、足夠的理論分析，即關於環境立法既不背離法學原理，同時又符合生態、經濟、社會以及政治背景的理論成果。」²

⇒環境法學＝環境科學＋法學

¹ 引自金瑞林主編，《環境法學》，北京大學出版社，1996年，第25-26頁。

² 引自汪勁，《環境法學》，北京大學出版社，2006年，第31頁。

◎環境法之目的：

減少或防止公害³ → 保護環境（降低環境破壞） → 自然界與人類的永續發展

◎環境法之特性⁴：

綜合性、技術性、公益性、共同性。

◎永續發展（sustainable development）的涵義⁵：

1987 年聯合國發表「我們的共同未來」（our common future）中所定義：

「能滿足當代的需要，同時不損及未來世代滿足其需要之發展。」

"Sustainable development has been defined as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

環境基本法§ 2 II：「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。」

◎環境法之內容→自然保育法規+污染防治法規

一般而言，環境法的範疇可分為「自然保育」與「污染防治」兩大部分。依我國的環境法來看，由行政院環境保護署⁶所主管的環保法令⁷大致上內容均屬於「污染防治」之範圍；而屬於「自然保育」範圍之法令，大部分由行政院農業委員會所主管⁸，也有由內政部、經濟部所主管者⁹。

◎列舉我國部份環境法之立法目的如下：

1. 水污染防治法：（第一條）為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。《63.07.11 制定公布；80.05.06 修正加入維護生態體系等文字；107.06.13 最新修正》
2. 空氣污染防制法：（第一條）為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質，特制定本法。《64.05.23 制定公布；81.02.01 修正加入生活環境及提高生活品質等文字；107.08.01 最新修正》

³ 公害糾紛處理法（98.06.17）§2I：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。其範圍包括水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷、輻射公害及其他經中央主管機關指定公告為公害者。

⁴ 詳見金瑞林、林峰、趙宇紅合著，《中國環境法》，三聯書店（香港）有限公司，1998 年，第 12-13 頁。

⁵ 更多資料可參考：The International Institute for Sustainable Development 網站（<http://www.iisd.org/>）

⁶ 進行之政府組織改造係依據行政院組織法（99.02.03 修正）§3：行政院設下列各部：…十二、環境資源部。…

⁷ 如：環境影響評估法、空氣污染防制法、噪音管制法、水污染防治法、飲用水管理條例、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法、毒性及關注化學物質管理法等。另，海洋污染防治法原主管機關為環保署，107.4.28 起變更為海洋委員會。

⁸ 如：水土保持法、山坡地保育利用條例、動物保護法、野生動物保育法、森林法、漁業法等；文化資產保存法則由文化部及農委會依資產性質分管。

⁹ 如：內政部—國家公園法、國土計畫法等；經濟部—土石採取法、水利法、礦業法等。

- 3.噪音管制法：(第一條)為維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質，特制定本法。《72.05.13 制定公布；110.01.20 最新修正》
- 4.野生動物保育法：(第一條)為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法。《78.06.09 制定公布；102.01.23 最新修正》
- 5.動物保護法：(第一條第一項)為尊重動物生命及保護動物、增進動物福利，特制定本法。《87.11.04 制定公布；110.05.19 最新修正》
- 6.土壤及地下水污染整治法：(第一條)為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。《89.02.02 制定公布；99.02.03 最新修正》
- 7.海洋污染防治法：(第一條)為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。《89.11.01 制定公布；103.06.04 最新修正》
- 8.環境基本法：(第一條)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。《91.12.11 制定公布》

◎順天應人 vs. 人定勝天的思考：¹⁰

※污染防治法之立法目的=

「維護國民健康」→「提高生活品質」→「維護生態體系」+「確保永續利用」

※自然保育法之立法目的=

擺脫單純以人為中心的思考方式→尊重生命+自然生態平衡

2.2 重要的行政法與環境法基本原則

※從法源的種類與位階觀點出發，環境法可分為環境憲法、環境法律、行政程序法第四章之法規命令與行政規則、中央法規標準法第 3 條與第 7 條所稱之命令整體以及地方制度法第 25 條以下之自治法規，這些都是公法領域中規範環境保護的公法規定¹¹。

※以性質而言，環境法為行政法，屬於目的性法律¹²。

◎比例原則¹³：又稱為「禁止過當原則」、「最小損害原則」，以法治原則、基本人權之本質、平等原則為法理基礎。指“為達成某一特定目的（結果）而採取某一種方法或措施，必須合乎合理、比例之原則”，也就是方法與目的之間必須要符合適宜

¹⁰ 西方哲學斯多噶學派（the Stoic School）的理念是堅信人類研究科學無非是為了生活，而生活的最終目標就是智慧，也就是德性；人類對於一切事物，應遵守一個主要的法則：「順應自然」，此一法則是內心的法則，也是統治宇宙的法則。應用在環境法的觀點上，順服自然的法則不應該是以「有所獲得」為目的，而是應該以一種尊重及義務的觀點，來與環境的相處。有關法理學之探討，可參考楊奕華，《法律人本主義—法理學研究詮論》，漢興書局，1997 年，第 56-57 頁。

¹¹ 陳慈陽，《環境法總論》修訂三版，元照出版公司，2012 年，第 72 頁。

¹² 相對應的是建構法律關係之法律，如民法。

¹³ 法治斌、董保城著，《中華民國憲法》，修訂三版，國立空中大學，2001 年，第 41-43 頁。

性、必要性、狹義比例性。

適宜性→所採取之措施必須是可能達成所欲達成之目的者。

必要性→所可能採取之適宜措施中必須選擇對當事人侵害最小者。

狹義比例性→對當事人造成侵害所欲達成之目的，不可不成比例，亦即不能為達很小的目的，造成人民很大的損害。

※法源一

憲法§23：

以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

行政程序法§7：

行政行為，應依下列原則為之：

- 一、採取之方法應有助於目的之達成。
- 二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。
- 三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成之利益顯失均衡。

例一大法官會議釋字第 603 號解釋

解釋日期：民國 94 年 09 月 28 日

解釋文：

維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。…

指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。而國民身分證發給與否，則直接影響人民基本權利之行使。戶籍法第八條第二項規定：依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。第三項規定：請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。對於未依規定捺指紋者，拒絕發給國民身分證，形同強制捺指紋並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件，其目的為何，戶籍法未設明文規定，於憲法保障人民資訊隱私權之意旨已有未合。縱用以達到國民身分證之防偽、防止冒領、冒用、辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的而言，亦屬損益失衡、手段過當，不符比例原則之要求。戶籍法第八條第二項、第三項強制人民捺指紋並予錄存否則不予發給國民身分證之規定，與憲法第二十二條、第二十三條規定之意旨不符，應自本解釋公布之日起不再適用。…

◎行政法基本原則：參見行政程序法

§4：行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。

§5：行政行為之內容應明確。

§6：行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。

§8：行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。

§9：行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。

§10：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。

◎就環境保護的基本目的來看，環境法的內容不外乎是規劃統整抵禦環境破壞的措施，也因此導出環境法的主要原則：

- ①如何預防環境的破壞？ ⇒預防原則
- ②如何除去環境的破壞？ ⇒保護原則
- ③由誰來做？ ⇒肇事者原則（或稱污染者負責原則）
 ／使用者付費原則
 ⇒共同負擔原則
 ⇒合作原則

◎環境保護與發展之重要基本原則

以 1992 年里約宣言揭示之 27 個原則為基礎，摘錄部分重要原則說明如下¹⁴：

- 一、預防原則（precautionary principle）：對於可能有害於環境之活動，不僅需排除其對環境具體已產生之損害，更進一步在一定的危險性產生之前就預先防止，廣泛採用預防措施，遇有嚴重或不可逆之損害之威脅時，不得以缺乏科學上之充分可靠性為由，延遲採取合乎成本效益之措施來防止環境惡化（里約宣言原則 15）。例：各種環境品質標準之訂定、環境影響評估制度（里約宣言原則 17）、環境基本法§6、§22、§24、§25、§27 等。
- 二、保護原則（危險防禦原則）：各國應致力阻卻或防止任何造成環境嚴重惡化或證實對人體健康有害之活動與物質遷移（里約宣言原則 14），亦即透過環境管制措施來積極對抗具體危害（如造成環境、生命、身體、健康危險）之發生。例：各種管制規範、行政處分、排放標準、緊急應變計畫、環境基本法§25、§26 等。

¹⁴ 里約宣言中譯版本可參見葉俊榮主編，《國際環境法一條約選輯與解說》，新學林出版股份有限公司，2010 年，第 13-17 頁；基本原則說明另可參見陳慈陽，《環境法總論》修訂三版，元照出版公司，2012 年，第 307-341 頁；常紀文、楊朝霞，《環境法的新發展》，北京中國社會科學出版社，2008 年，第 146-158 頁；庄司克宏，《EU 環境法》，慶應義塾大學出版會株式會社，2009 年，第 71-90 頁。

三、肇事者原則（或稱污染者負責原則）／使用者付費原則：源於法學上之回復原狀責任及經濟學上之使用者付費原則，以促使環境成本內部化（里約宣言原則 16）。例：空氣污染防制費、廢棄物清除處理費、環境基本法 §4II、§28、§32 等。

四、共同負擔原則：相對於污染者負責原則，若污染者不明，則由社會共同負擔¹⁵。所謂社會共同可能是（潛在之）污染者共同¹⁶或全體國民共同，其階段可能自預防至整治，並應制定國內法及國際法，以進行責任與賠償之法制化（里約宣言原則 13）。例：環境基本法 §4III、§33II 等。

五、合作原則：指政府、人民、產業界等所有之環境使用者均應負有保護環境之責任，在環境保護領域中應共同合作；另由於超國界污染事件之發生，亦須注意國際通知、磋商與合作解決之必要（里約宣言原則 18、19）並培養全球夥伴精神（里約宣言原則 21）。例：環境協商、環境保護協定、公眾參與制度、環境基本法 §4I、§12 等；里約宣言中關於合作原則著墨甚多，包括原則 5、7、12、14、18、19、20、21、24、27 等。

2.3 環境人權

◎國際環境人權條約¹⁷

1972 年聯合國人類環境宣言（Declaration on the Human Environment）

—原則 1：環境為基本人權

人類有權在可維持生活尊嚴與福祉的環境中生活，享有自由、平等及充足的生活條件，並負有為當代及未來世代保護改善環境之莊嚴責任。¹⁸

1992 年關於環境與發展之里約熱內盧宣言（Rio Declaration on Environment and Development）

1992 年二十一世紀議程（Agenda 21）

2012 年 Rio+20：「我們想要的未來」（The Future We Want）

¹⁵ 詳見陳慈陽，前揭註，第 333-334 頁。

¹⁶ 此亦可與污染者負責原則折衷為「集體負擔原則」，詳見陳慈陽，前揭註，第 334 頁。

¹⁷ 下列文件中譯可參見葉俊榮主編，《國際環境法一條約選輯與解說》，新學林出版股份有限公司，2010 年，第 2-49 頁。

¹⁸ Principle 1 underlined that “Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.” 來源：UNEP 網站 <http://www.unep.org/environmentalgovernance/>。



RIO+20
United Nations Conference
on Sustainable Development

social equity
economic growth
environmental protection

圖片來源：<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20.html>

◎永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)¹⁹

At the United Nations Sustainable Development Summit on 25 September 2015 in New York, world leaders adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development, which includes a set of 17 Sustainable Development Goals (SDGs) to end poverty, fight inequality and injustice, and tackle climate change by 2030.



¹⁹ 可參見聯合國網站，如 <https://www.unep.org/explore-topics/sustainable-development-goals>

◎我國相關規定：

憲法§15：

人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

憲法增修條文§10 I & II：

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。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

環境基本法§3：

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。

環境基本法§4：

國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。

環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。

前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。

環境基本法§28：

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。

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（98.04.22 公布；98.12.10 施行）

§1：為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。

§2：兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

◎環境人權內涵：

實質面 → 生命權

健康權

滿足基本生活需求之權利—乾淨的飲水、清新的空氣、衛生的居住環境與工作環境、消除公害(噪音、輻射、各種污染……)、居住地的選擇、……

程序面 → 資訊取得

決策參與

司法救濟