

談「雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例」座談會

環境法律人協會(EJA)時事環境講座

與談人 台北大學法律系助理教授 高仁川 2015/07/28

一、立法基礎事實是否已能掌握？

1.在探討法制問題時，我們應先釐清規範所欲處理的實際情形為何？亦即：**有關管制生煤、石油焦使用的立法，無論是由中央或地方立法，均應以立法背景、管制對象等相關基礎事實的充分調查為前提。**例如：使用生煤、石油焦對我國空氣品質所造成的環境污染程度影響為何、對鄰近居民健康風險進行評估的結果為何、目前我國生煤、石油焦對總體發電供應所佔比例、禁用生煤及石油焦之後有無其他具替代性的燃料或能源、對用電戶的權益的實際衝擊、其他國家依賴生煤的比重、外國有無類似之管制性立法。（據了解，生煤目前占我國發電供應的比例為48.7%，其中雲林縣供應 11.6%，台中縣供應 18.3%。）此乃是地方立法的實質正當性，或中央否定地方自治立法管制的合理性前提。

二、中央與地方分權

（一）從憲法以觀：

1.由於我國憲法並非採「將中央的立法權條列出來而將剩餘權劃歸地方」，亦未採「將地方的立法權條列出來而將剩餘權劃歸中央」的分配方式，使得中央與地方究竟擁有立法專管事項與否的問題不易判明。（台大法律系蔡茂寅教授）

2.在憲法本文採取「事項相互交疊」的規範方式，雖輔以均權原則作為解決紛爭的指導原則，但在實際上並不能有效解決問題。加以地方制度法又大幅擴張自治事項的範圍，而各該專業法律卻又都採「本法主管機關，在中央為某部會，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」的立法方式，使得中央與地方權限完全混淆在一起。（前司法院大法官吳庚、台大政治系陳淳文教授）

3.依憲法第 111 條規定，事務若具有全國一致性質者，其管轄權限屬於中央；若

有因地制宜之需要（有一縣之性質）者，則其管轄權限屬於地方。生煤、石油焦的使用雖對全國能源供應的安全穩定，或有其重要性而有全國一致之必要；然而，從地方民眾承受污染的程度、身體健康所受危害或風險的觀點而言，雲林居民可能受到較大的危害，進而認為地方應有立法管制權限。

4. 因此，若欲從現行憲法得知某一事務究竟是否專屬於中央立法管轄事項，抑或是地方立法專屬管轄事項，無異於是緣木求魚。

（二）應從實質觀點認定地方事務的範圍：

1. 地方自治是「基於住民自治的理念（民主當然是重要的指導原則）及垂直權力分立所合法化、分享國家統治權行使並且減輕國家負擔，增進行政效率的一種制度。...地方自治團體對於地方事務享有規範權（涉及本身事項即為最熟悉的領域），使得規範者與受規範者的距離縮小，同時減輕立法者必須考量實質上地區差異所造成的立法負擔。」、「決定是否為地方事務的重要關鍵在於空間的因素，地方事務係指根源於地方或與地方有特殊關聯的利益與需要...」、「甚至有主張，地方事物無法列舉且無法依固定標準加以決定，而是可變的、向未來開放的概念，尤其是生活關係的等值與一致性之需求日增，環境意識之提升，發展快速的機動化社會，導致居住、工作及休閒區域的分隔及混同，地方自治團體之功能發生變化，事物之管轄可能產生變動。地方自治團體必須配合不斷變化的需要，承受新任務或放棄舊有的任務。」、「探討某項事物究竟是否為地方事務時，應基於實質觀點，將地方自治團體的面積大小、人口數，本身各項資源的結構、適當任務履行所必要的條件與要求，納入考量後判斷之。」（中正大學法律系蕭文生教授）

2. 若此，則為了因應各地方環境問題的特殊性，上述見解實有利於作成地方環境立法之合憲性的判斷。

3. 以溫室氣體的管制立法為例：根據新通過「溫室氣體減量及管理法」（6/15 立法院三讀），參照該法第 2 條，明定該法之主管機關在直轄市為直轄市政府；第 15 條更規定直轄市主管機關應依行政院核定推動方案及中央目的事業主管機關訂定之行動方案，訂修溫室氣體管制執行方案，報請中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。準此，高雄市環境維護管理自治條例第 10 條僅規定「研擬溫室氣體減量政策與自治法規」，更已藉此取得其合法性之可能立論根據。況且，高雄市系爭條例第 10 條僅規定「研擬溫室氣體減量政策與自治法規」，並且

在第六章罰則部分，並無違反第 10 條之處罰規定，現階段難認有侵害人民權利，違反嚴格的法律保留（國會保留）之可言。倘高雄市日後研擬之特定具體政策與法規與中央法規無抵觸，仍有認定為合法之空間。

（三）從地方制度法以觀：

1.地方環境自治立法的空間應受到中央的肯認，甚至在中央衡酌是否核定或備查地方法規之前，應讓地方政府有說明、參與的機會。

2.地方立法權涵蓋地方自治團體自主決定是否立法，立什麼法及如何立法之自我決定權。換句話說，是否立法之評估、立法位階之選擇與法規內容之形成自由，應是地方立法權重要內涵。地方自治團體對地方立法權之行使日趨活躍，因應各地方自治團體之社會、經濟生活發展情況所為因地制宜之特殊立法亦與日俱增。但另一方面，中央立法種類與數量之增加與規範密度之提高亦是趨勢，尤其在若干技術性與細節性之規定僅授權中央主管機關制定，地方卻必須配合執行之情況，更容易產生地方立法是否抵中央法令之疑慮。如何在國家法律制定之際，衡酌地方自治之權限，保留地方之立法形成空間，應是可思考之方向。（中正大學法律系江嘉琪副教授）

（四）從環境基本法以觀：

1.在環境保護領域，中央與地方的共同協力責任，亦明白規定在環境基本法。例如：第 7 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。第 7 條第二項「地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。」第 21 條「各級政府應積極採二氧化碳排放抑制措施，並訂定相關計畫，防止溫室效應。」以上條文均肯定地方有制定相關自治法規之權限。

2.環境基本法有無拘束效力？環境基本法得否作為「地方政府訂定管制生煤自治條例」的授權依據？環保署認為：「環境基本法為綱領、宣示性的法律，不能做為地方自治法規訂定的依據。」但法學界對於基本法的功能、價值、拘束力，則有不同評價。

三、從空氣污染防治法以觀：

1.本法第 20 條規定：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣(市)主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。」因此，燃燒生煤、石油焦而排放空氣污染物的固定污染源，須遵守中央主管機關所定排放標準。但本條同時賦予地方有權「因特殊需要，擬訂較嚴排放標準」，然仍須報經中央主管機關會商有關機關核定。

2.本法第 28 條規定：「販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣(市)主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之；其販賣或使用情形，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報(第一項)。前項易致空氣污染之物質，由中央主管機關會商有關機關公告之(第二項)。第一項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之(第三項)。」由此觀之，本條地方政府執掌的事務性質，偏向是執行層面，依據第三項規定「販賣或使用許可證之申請、審查程序...及其他應遵行事項之管理辦法」仍歸由中央主管機關會商有關機關決定。儘管依同法第 20 條地方有權「因特殊需要，擬訂較嚴排放標準」，然仍須報經中央主管機關會商有關機關核定。倘若中央主管機關不予核定，地方政府能否救濟、如何救濟，則屬另一層次的問題。

3.本法第 29 條規定：「依第二十四條第一項、第二項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍繼續使用者，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政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過五年。」係有關行政處分(許可證)的附款(申請展延)之期限規定。可否根據本條賦予地方政府「針對個案所擁有的附款裁量權」，進而推論地方政府擁有制定「一般性、抽象性的生煤、石油焦管制自治條例」，恐仍有疑義。

4.本法第 30 條規定：「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(第一項)。前項物質及產品，由中央主管機關會商有關機關公告；其製造、輸入、輸

出、販賣或使用之許可申請、審查程序、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之（第二項）。」本條於此可能相關的問題有三：

(1)依本條第一項，生煤、石油焦是否已為國際環保公約管制使用的對象？依據條文的文義解釋，由於我國國際參與的現實上處境，常未能參與許多國際環保公約。但為配合國際環保公約的趨勢，中央主管機關仍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，惟其前提是「生煤、石油焦是否已為國際環保公約管制使用的對象」。就此，似尚待確認。

(2)依本條第二項，「前項物質及產品，由中央主管機關會商有關機關公告；其製造、輸入、輸出、販賣或使用之許可申請、審查程序、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」換言之，第 28 條第二項的管理辦法，中央主管機關是否已經訂定，亦宜進一步詳查。

(3)可否以條文「未明定禁止或限制的權限專屬於中央」，即反面解釋認為「地方政府得基於地方環境特性的考量，透過制訂自治條例方式剝奪或限制業者於其境內製造或使用的權利」，此牽涉法律解釋方法的運用，或有仁智之見。但可以確定的是，我國許多專業領域的立法，向來缺乏將權限專門劃歸於中央或地方的設計，此乃導致類似本案爭議經常發生的原因之一。本文傾向認為：在中央法律未存在著明文規定時，地方有權基於地方法律保留原則的理念，先制定地方自治條例予以規範。惟一旦該自治條例的影響層面牽涉全國，則由中央行政機關協調地方機關再行調整，就中央與地方的立法與執行管轄權限進行適當分配，甚至於中央另訂新法規範。此種從地方由下而上的規範形成化過程，應有其正面功能與價值，類似作法在日本亦不乏先例經驗。如：資訊公開立法在日本即有所謂「地方前導」的立法發展歷程。

四、從能源管理法以觀：

1.本法第 3 條雖明定直轄市、縣市政府為地方主管機關，但與中央主管機關經濟部的管轄權限如何區分，卻並未明定。此一現象普遍發生在許多專業法律領域，致使產生有如前述中央與地方權限完全混淆在一起的問題，其原因可能也與立法技術相關。

2.本法第 1 條明確規定「為加強管理能源，促進能源合理及有效使用，特制定本法（第一項）。中央主管機關為確保全國能源供應穩定及安全，考量環境衝擊及

兼顧經濟發展，應擬訂能源發展綱領，報行政院核定施行（第二項）。」，並從該法其他條文的整體來看，基於立法目的、體系解釋，恐難認定能源管理事務係屬於地方自治事項。尤其，以發電業為例，涉及發電、輸電、配電，電網管理與傳輸，更可能橫跨許多地方政府的行政轄區，故應以中央部會為主管機關為妥。只不過，中央主管機關亦不應忽略環境衝擊的考量。

3.至於能源管理法第6條「能源供應事業經營能源業務，應遵行中央主管機關關於能源之調節、限制、禁止之規定（第一項）。經中央主管機關指定之能源產品，其輸入、輸出、生產、銷售業務，非經許可不得經營（第二項）。前項許可管理辦法，由中央主管機關訂定，並送立法院（第三項）。」已明白規定經營、管理權限應屬於中央主管機關。

五、代結論：雙向的環保實踐策略

本文原則上肯定地方政府與環保團體透過地方自治立法的努力、環保訴訟的提起，去凸顯我國現階段環境保護立法的不足。然而，環境立法、能源議題與氣候變遷的密切關聯性，使得立法的複雜與困難度更高，而現實上地方自治立法的內涵，仍難免有流於局部性思考的缺憾。甚至，即使在中央部會，我國也欠缺跨部會協同立法、共同行使管轄權限的前瞻思維。儘管近年來類如本案的自治立法層出不窮，但藉由訴訟手段與解釋論的操作，試圖改變環境或能源主管機關立法或決策心態的努力，可能某程度上也會被扭曲成中央與地方的政治角力，而模糊化從根本上積極促成環境與能源立法的重要性。因此，本文建議，或許我國的環保運動，不妨採行雙向的環保實踐策略，從地方的單一立法嘗試，邁向中央立法論的突破。特別是2016年總統與國會即將再度改選，假使未來國會議員重視生煤、石油焦的管制與環境保護、能源穩定供應的關聯性，乃至地方制度法修正的必要性，或許我們就不需要苦思如何在現有的法規中尋求可能解釋的出路。