

環境基本法十週年論壇

環境基本法的歷史脈絡與 未來展望

葉俊榮

臺大法律學院環境永續政策與法律中心主任



這十年

結構性的環境課題

- 跨越二次政黨輪替
- 「大量環境立法」動能消散下環境教育法的立法
- 從環保署到環境資源部的組織改造
- 600 條人命的颱風與異常氣候的關連
- 經濟疲態與社會正義的制度性暴露
- 中國崛起， 產業流動與結構性的環境課題



環境時刻

(environmental moment)

- 台灣「環境基本法」十週年
- 中國崛起的環境議題發酵, 「環境保護法」修法引起爭議
- 日本福島災變引起核能的再反省
- 氣候變遷議題的崛起與發酵
-
- 如何看待施行十年的「環境基本法」



環境基本法：台灣第三部基本法

- 科學技術基本法 (1998.12.29)
- 教育基本法 (1999.6.4)
- **環境基本法 (2002.12.11)**
- 通訊傳播基本法 (2003.12.26)
- 原住民族基本法 (2005.1.21)
- 客家基本法 (2010.1.5)



基本法：作為一種立法模式

- 政治敏感性
- 實務操作性
- 理論想像性
- 議題擴展性
- 時空穿越性



環境基本法的發展歷程

- 2002 年12月21 日制定公布，從最初的討論至立法，歷經**30** 餘年。
- 四個重要版本：
 1. **1970 年公害防治基本法**：台灣省政府
 2. **1988 年環境保護基本法**：立法委員版本(趙)，行政院版本
 3. **1999 年環境保護基本法**：行政院版本，立法委員版本(趙，賴，曹)
 4. **2002 年環境基本法**：通過版本



環境基本法立法過程顯現的四大特色

1. 從總則性法律到政策性法律
2. 從狹義的公害到環境永續
3. 納入國際影響
4. 承受社會轉型



環境基本法的立法結構： 41條文，7原則，10制度，3組織

- 無特定主管機關，以 **各級政府** 為對象：41個條文中
有23個條文是以各級政府為規範對象，只有公民訴訟條
款有主管機關，其他則無。
- 確立環境理念、方針與基本原則：7項
 - 環境保護優先(á3)
 - 污染者負責(á4)
 - 顧及原住民在內的社會人文環境(á17)
 - 著重生物多樣性(á18)
 - 政府面對二氧化碳排放(á21)
 - 非核家園的目標(á23)
 - 對各級政府課責的要求(á17)



臺灣環境基本法的立法結構與特色

● 建立基礎制度與程序： 10個制度單元

1. 永續發展指標 (á7)
2. 環境影響評估制度(á24)
3. 建立公民訴訟制度(á34)
4. 建立環境資訊系統及公開環境資訊(á15)
5. 使用總量管制的方法與理念(á16)
6. 環境與健康風險評估(á22)
7. 許可制之採行 (á26)
8. 建立環境監測網及預警制度(á27)
9. 基金制度(á31、32)
10. 建立環境糾紛處理制度(á33)



臺灣環境基本法的立法結構與特色

● 組織建制

法院設立環境專庭(á14)

設立永續發展委員會(á29)

設置整合環境資源的專責部會(á30)。



兩種環境立法的分立：環境基本法 是政策性立法與管制性立法有別

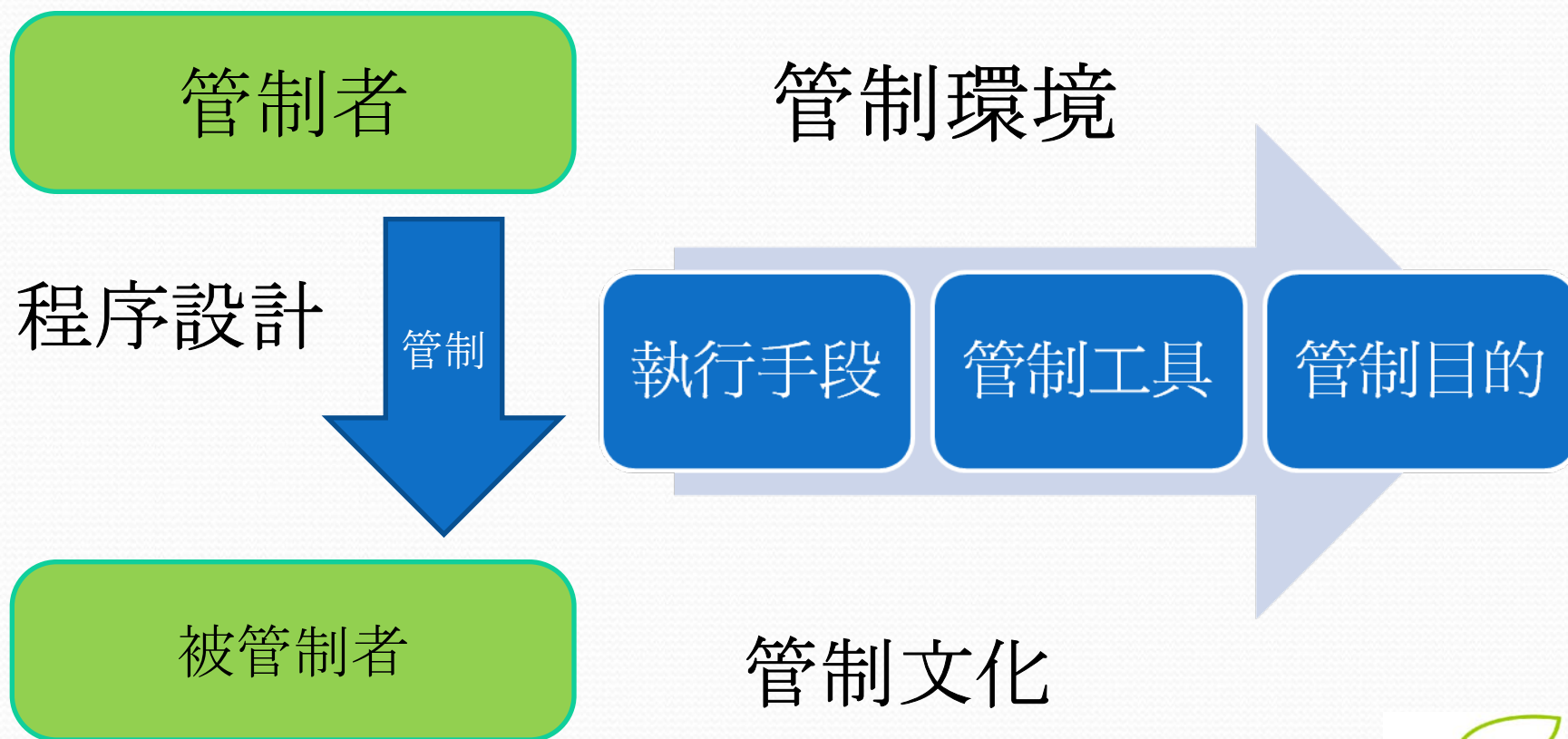
	管制性法律	政策性法律
規範內容	管制目標、管制工具、管制程序與執行措施的選擇與搭配	整體的環境政策方向、原則，以及基礎環境制度與組織
功能	對鎖定事項進行有效管制，以維護或改善環境品質	引導環境施政、強化法院在環境議題中的角色、活絡市民社會的環境對話、增強國際連結
挑戰	林立的管制性法律如何整合？	如何尋找合宜的立法導向？

管制性立法

- 最典型、傳統的環境立法
- 各國環境立法中最为龐大的部分，形成多元大量的環境立法，集中在污染與保育兩個面向。
- 從環境介質或保護對象進行管制，例如水污染防治法、空氣污染防制法、毒性化學物質管理法、土壤及地下水污染防治法、自然保育法
- 管制立法的各自分立，影響組織，權限與預算，造成跨媒體污染或環境問題負責機關或單位間的協調與整合需求。



管制立法背後的管制結構



管制性立法的特色

管制結構	反映在管制性立法中的特	例子:空氣污染防治法
管制者	清楚的主管機關	行政院環保署
被管制者	界定規範對象	固定污染源與移動污染源
管制目的	確定管制的目標	使空氣污染物維持在對人體與環境無害的濃度/數量
管制工具	運用多元管制工具, 以達到最佳的管制	標準訂定、分區、禁止、許可、申報、緊急應變措施、污染費、排放交易制度
執行手段	運用多重的執行手段, 以落實管制工具	刑罰(自由刑與罰金) 行政罰(罰鍰、限期改善後按日連續處罰、停工、停業、勒令停業、撤銷許可證)

作為環境政策性立法的环境基本法

- 非針對具體的環境管制事項，而是確立整體國家的環境政策導向、原則與制度
- 應規範國家的環境法制中所需的基礎制度，例如環評、公民訴訟、永續發展指標的建立等
- 無特定的主管機關
- 規範的對象為各級政府
- 性質上為「環境時刻」的結果對未來的導向性要求



管制性立法與政策性立法的比較

	管制性立法	政策性立法
特定主管機關	有	無
具體管制目標、管制工具與執行方式	有	無
規範對象	主要為人民（污染源）	各級政府，包括行政、立法、司法部門
確定國家整體環境政策	無	有
建立重要的環境基礎制度	無	有

政策性立法的功能： 從體系總則 到政策導引

- 非僅是體系或邏輯的總則性規定
- 引導環境政策方向
- 強化法院在環境議題中的角色
- 成為市民社會環境對話的重要引據
- 強化環境議題的國際連結



環境基本法的重要實踐

- 法院態度與論述的轉變，公民訴訟的引進與第一個公民勝訴，法院對環境影響評估的著力
- 永續發展指標的發佈與影響
- 環境資源部的整合
- 環境資訊公開與主動公開
- 非核家園的入法與論辯



結論

- 政策性立法與管制性立法的相輔相成
- 政策性立法並非邏輯上的總則性法律
- 政策性立法在於在於建立框架，以強化並維持環境議題的立法對話與行動
- 把握環境時刻、促成公民社會的活絡

