

# 論公害防治之立法

立法委員 吳基福 博士

為維護生活環境，保障國民健康，「公害法」之制定，不可忽略刑事訴訟與民事賠償。政府施政是為多數人謀福利。故公害法之制定，不可因過分強調工業發展利益，而壓倒社會整體安全之需求。

科學的進步，工業的發達，給予社會大眾享受豐裕的生活。但是，也帶來了副作用：如交通的紊亂、都市人口的集中、人類的生活環境逐漸遭受污染及破壞。而且，這種污染及破壞日趨嚴重，使社會大眾身體健康和生命面臨威脅。於是對抗這種侵害，成為今日世界各國所面臨的重要課題，也就是所謂「公害」的防治。

公害的日益加深威脅人類是事實而非誇張，人們都已體會到，空氣的污染可以使地球上的生物窒息，水的污染可以使水中的生物死亡，生產機械以及交通工具的噪音可以導致人們精神的錯亂或患重聽。而且，無庸否認的，這些公害已經由城市到鄉村，隨着人口的增加，工業的發達而擴散激增。

## 社會大眾深受其害

這種可怕的現象正以可怕的速度，侵襲着我們的社會，台北、高雄、基隆、三重等許多的城鎮都市已陷於公害的災禍之中，廢氣、煤煙、污水、噪音籠罩着這些市鎮，不斷的損害大眾健康，破壞我們的生活環境。鑑於公害之日益加深，全球各國多次集會，並向全世界作了極重要的宣告——「人類環境宣言」。

他們在宣言的前言中說：「人類是環境的創造者，同時亦受環境所培養。因此，自然環境的保護及改善，是世界性的禍福問題，直接影響到人類本身及其下一代生存與健康，人類只需憑藉智慧改善環境，即可與自然協調，邁向美好的未來。」

於是，在這數年來，世界各國尤其是開發國家，皆認為「公害」防治為國家重要政策之一。國民對公害的畏懼心也日益加重，若干政治家均把公害防治列為競選政見，以爭取選民的支持。

## 缺乏系統性的法規

過去許多開發國家，由於過分重視經濟發展，過度傾向保護工業政策，因而忽略了社會大眾的健康和生命，以及生活環境，至今尚未能制訂法律，以嚴刑重罰手段防止公害的發生與製造。同時也因為公害的製造者多為資力雄厚企業界，而公害的被害人則為社會一般小市民，乃使公害的防治遭遇阻撓未能積極推動。

何謂公害？公害的定義是：「凡對公眾的健康以及公眾的生活環境加以侵害，使公眾遭受生活上的苦痛、損失、不便等，構成妨害公眾生活的行為，即為公害。」

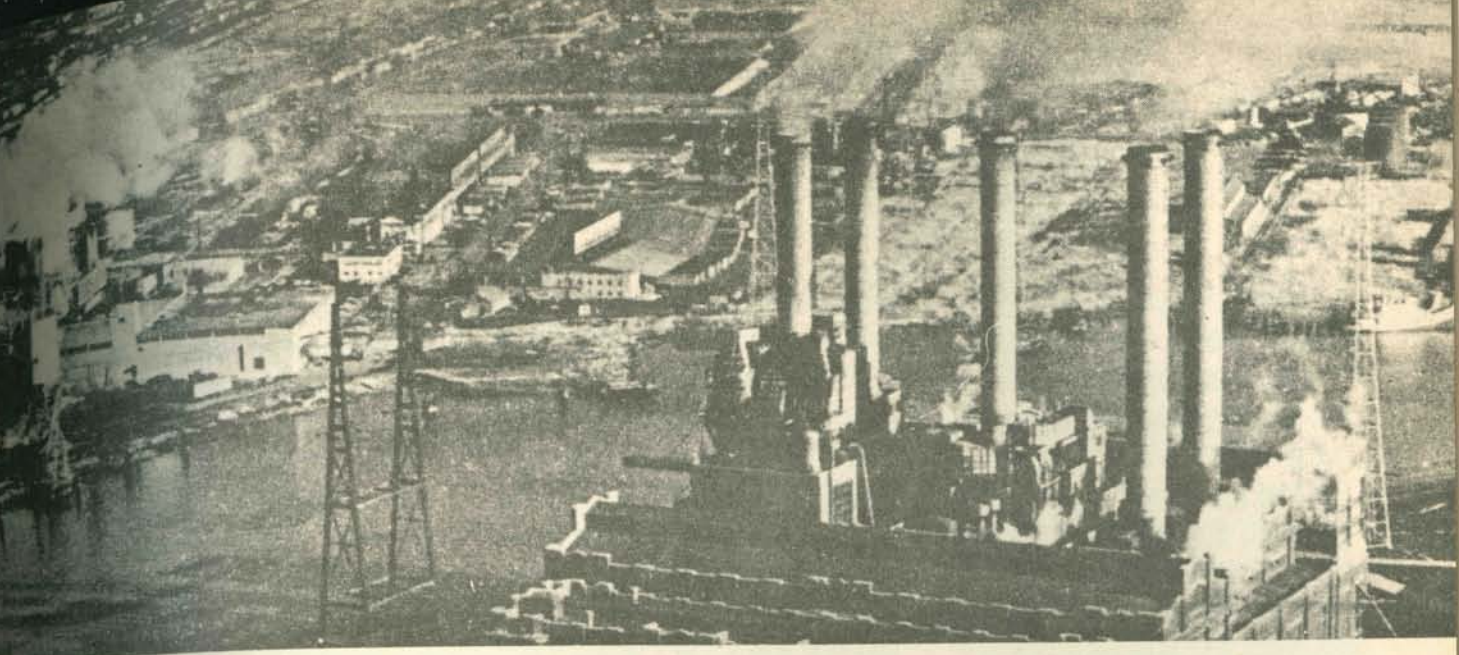
我國在民國十八年制訂的民法物權篇中，已經對「私害」已有明文規定（例如第七百七十七條）；但對於「公害」的立法尚付闕如，即使有，也是散見於諸種法律之中。

## 政府年前草擬法案

例如：刑法第十一章「公共危險罪」，違警罰法第四章「妨害衛生之違警」，工廠法第八章「工廠安全與衛生設備」，自來水法中有關水源污染的規定，漁業法中污染漁場水質的規定，皆是對公害防治作了零星的規定。

顯然地，零星的、缺乏系統的法律條文，已不足以應付工業社會所指的公害防治，因此，政府有關部門最近已著手草擬有關公害的法律。近年來我國工業起飛，已自農業社會進入工業社會，自開發中國家邁向開發國家，因而，高雄市、台北市、三重市、基隆市的公害問題愈來愈嚴重，其污染程度已居世界之冠。於是，政府開始重視公害問題，並將公害防治列為國家重要政策之一，並儘速制訂公害防治法。例如：

民國六十一年十一月十日公佈「飲用水管理條例」，六十三年七月二十六日公佈「廢棄物清理法」，同



年七月十一日公佈「水污染防治法」。並已提出「空氣污染防治法」草案，現正在立法院審議中。

政府雖陸續制訂公害防治法，以法律來維護國民健康以及生活環境，但尚未訂定「公害基本法」，在立法程序上是倒因為果的做法。在對公害防治之意義、宗旨、目的、方法、執行，尚未透過正確的觀念與原則制訂根本母法之前，而率先制訂枝節之子法，最易引起條文紊亂與漏洞百出，將來是否能順利執行，不無疑問。

## 倒因為果不合程序

公害的定義係指因事業單位之作業活動，或他人之活動所產生對人類健康或生活環境有害之結果，應該都屬公害。公害的種類目前大都劃分成「空氣污染、水污染、土壤污染、噪音、地盤下沉、震動、惡臭」等，但是食品及藥品似也應列入較妥。

我國公害對策應如何？至今尚不得而知，但以政府過去所採取的態度來推測，公害的定義及範圍不會是廣義的。水污染防治法沒有提起土壤污染，地盤下沉等問題，空氣污染草案不涉及汽車排氣，雖然惡臭有列入管制之例，但並無設訂專條文，似乎不夠積極。

公害法之立法宗旨是：「為維護生活環境和保護國民健康」，所謂「生活環境係指與公眾的生活有密切關係的財產、動物、植物以及生育環境。」

## 各國公害立法主旨

公害是侵害公眾的生活權利，這種行為乃屬於「公的妨害生活行為」(Public Nuisance)是妨害國家社會的安寧秩序以及經濟組織，或是公共利益；可以提起刑事上的追訴，予以刑事制裁，以及法律的禁止，同時應負民事賠償之責任。這是英國黑石大法官(Black Stone)對公害對策所持的基本觀念，也是他所創的範圍。歐、美諸國家皆對於這種反人類、反社會的行為一致抱持應予禁止處罰的原則，但却由於法系的不同，國情的互異，而立法也有不同。

日本公害法立法之宗旨在於除了「保護國民健康」以及「保全生活環境」以外，規定公害損害糾紛之調解制度，並且增加調和「保全生活環境」與「健全發展產業」的相反關係之條文。就是重視「產業的發展」，以及「法庭外的損害賠償」問題，不認定公害是妨害國家社會的安寧秩序以及經濟組織，或是公共利益，予以刑事

制裁。

我國公害法立法之宗旨，在水污染防治法明白提起「維護生活環境，增進國民健康」，但不提起「損害賠償」問題，也不認定公害是妨害國家社會的安寧秩序以及經濟組織，應予以重罰。惟增添第一條第二款：「本法未規定者適用其他法律之規定。」但是，公共危險罪、妨害衛生之違警罪或者侵害物權等其他法律的條文，究竟對公害的妨害生活行為有無發生防治作用，根據過去的公害訴訟案件的判例，可以證明是難以發生作用的。

## 不屬於行政範圍

有關空氣污染防治法(草案)更是簡陋，漏洞百出，只有提起「保護國民健康」，而忽視「維護生活環境」問題。

由此可見，我國公害法是行政法，與歐美國家之公害法，在觀念上完全不同。於是，兩法在立法院審議時，若干位立法委員曾公開批評該法是「產業保護法」。

防治公害的政府主管機關應視立法宗旨以及其專門性而定。如果防治公害是為了「保護國民健康」或「保全生活環境」，其主管應是衛生主管機關。如果是為了「經濟的健全發展」

或「產業的互相協和」，其主管應是經濟主管機關。

但是，這些原則因應各國政府政策之不同而有所改變。歐美諸國家是屬衛生機構主管，日本是專管機構「環境廳」主管。我國水污染防治法是經濟部，空氣污染防治法是衛生署主管。為何要經濟部來主管水污染防治法，其用意何在，是不得而知，但以經濟部本身之組織以及職掌而言，「保護國民健康以及保全生活環境」，應非經濟部範圍，這項額外的任務，該部也感覺迷惑的。

## 管制對象明確規定

管制工廠或事業場之排氣、排水或噪音是防治公害的重要措施。惟管制對象是「指定管制區」或者在設施排出口以及發生源，對防治公害之效果有嚴重的影響。於是，立法要採取那一種管制方式，則視各國政府之公害政策而定。最近，世界各國多採取管制設施為對象，包括管制區外的散在工廠及事業場；或者移動性的汽車以及火車在內。當然，這些方式是比管制「指定地區」更完整，效果也大。我國水污染防治法以及空氣污染防治法，政府提出原委是採取指定區域管制方式，但立法院則主張設施個別

管制方式，兩者之意見不同，希望有明智的裁決。

防治公害的原則重在「事先預防」，並不在「事後管理」。因此，新設工廠、事業場應事先調查有無防治公害措施，有無發生公害之可能性，然後，始准其開工，這種措施是事先的預防。不然，工廠或事業場開工後發生公害，侵害公眾的生活環境以及健康，然後才禁止、停工或廢棄，對工廠也是嚴重的損失。不過，在開發國家，經濟生產單位為了減低成本負擔，都不願意為了防治公害而增加設備。但政府基於公眾利益，卻應該強制企業界有合乎標準的公害防治設備。因此，公害法應該明文規定設有防止公害設備之工廠才准其開工，開工後要實施檢查，經常監視，以期達成事先預防之目的。

公害污染到了一定濃度，對人體、器物、動物以及植物就發生危害。對於各種不同的污染物質濃度，世界各國皆有設置標準，亦即所謂公害污染「容許量」，並予以公告，作為取締的標準。但這種公告容許量有「嚴」與「寬」之分，也是經濟與衛生主管單位論爭之焦點。

六年前，日本政府依據大氣污染防治法所規定之容許量，檢查東京內九千八百家工廠之煤煙發生設施，發現超過容許量而不合格者僅十一家，合格者達百分之九九·九，其容許量規定太寬，顯然是為了維護工業第一政策，使經濟主管單位的意見受到重視。

我國水污染防治法規定主管機關是經濟部，水質標準是委任省（市）主管機關為之。空氣污染防治法草案規定主管機關是衛生署，但空氣污染之最高容許量，由省（市）主管機關

視其實際情況擬定，報請中央主管機關核定後公告之。但必要時得由中央主管機關會商有關機關後，報請行政院逕行訂定公告。可見其彈性甚強，至於究竟從嚴或從寬防治，則要看行政院的態度了。

## 容許量過於富彈性

欲期公害防治有效，必須採取重罰主義。可惜，若干國家由於過份強調經濟開發，而抑低了公害防治的效果。這可從公害法罰則採取行政罰鍰，並以特別法或者以「和解」的辦法來沖淡刑事責任及措施，得到明證。日本公害法罰則最嚴者，是違反改善污染命令時「處一年以下懲役或十萬日幣以下之罰金。」我國公害污染如嚴重危害人體健康時，也僅是以行政手段令其改善，必要時得通知其部份或全部停工，但須報請中央主管機關予以歇業處分。這種寬大的處分對擁有巨財的資本家完全發生不了拘束力量。

公害在公法上的救濟，可以分成刑法上的救濟，以及行政法上的救濟。

## 受害者無法律常識

刑法上的救濟：公害事件在刑法

上的救濟，毋寧說是對公害行為人的處罰，透過刑法的功能收到嚇阻犯罪作用。但除了歐美國家以外，刑法上的救濟是難以成立。

行政上的救濟：行政法上對公害所作的救濟，是違警罰法以及其他公害法的救濟，有保衛社會，保護大眾的目的。其對個人的救濟，仍需透過民法的程序以彌補受害人所遭受的損失。

日本為了解決公害的救濟不願意訴諸公法，也許是為了工業第一政策。但，對個人的救濟却非常重視「損害賠償」。在各種公害法中皆設章明文規定「和解之仲介制度」，避免要求損害賠償之訴訟透過民法的程序，在庭外以仲介人出面和解，以期迅速解決公害糾紛，彌補受害人之損失。這種仲介制度雖然是沖淡公法的制裁，而有利於加害者，不過，如果仲介制度運用得公平，在輿論的監視之下，可節省訴訟的麻煩，而達到補償財產上的損害及精神上的慰撫。

我國公害法沒有提到公害的救濟問題。雖然我國民法債篇的規定，侵權行為一經成立，被害人即得請求賠償，但也許是我們的科學不夠進步，對公害的本質與觀念不盡理解；也可能是法治精神尚未普遍建立，人民缺乏法律常識，不僅法律程序，而缺乏

維護本身利益的能力；因此，在台灣發生公害案件的大部分受害人，均在欲訴無門的情形下，得不到公平合理的救濟。

## 訴之以法少之又少

另一方面輿論界對公害問題也不會表示重視與支持，對公害的啓蒙的工作也做得不夠。例如：高雄大祥冷凍廠爆炸案造成四百餘人集體中毒，法院裁定不起訴處分，僅支付二萬五千元慰撫金。高雄硫酸銨工廠所排放的廢氣，毒害了周圍近十餘甲土地的農作物，終於大事化小事，不了了之。

楠梓草潭埤河道被附近高雄煉油廠，東源紙廠以及高楠紙廠所排出的廢水所污染，使漁民所養殖的魚類中毒死亡，農作物及沿岸魚苗海產受損，每年損失達二千萬元。也沒有得到合理的解決。

令人奇怪的，是這些漁民及農民根本不知道循法律途徑請求刑法上救濟。而社會以及政府對農漁民的保護也沒有善盡責任。

我國司法史上，第一次對公害提出「公訴」的刑事案件，是台北市景美區義芳化學工廠的水污染案。該工廠排出的污水含有超過容許量的「汞」，流入新店溪，污染台北自來水廠水源，足以危害公眾的生命健康。經台北地方法院引用刑法公共危險罪的第一九〇條，判處被告處有期徒刑六個月，如易服勞役，以銀圓九元折算一日。這件案子判刑後，由於被告未曾提出上訴，而告定讞。

公害案件在我國屢有發生，從本文引用了幾個代表性的例子，可以看出，進入司法程序的少之又少。

回顧近數年來，我國因工業發達

所帶來的公害日益加深，而國內一般人對公害的嚴重性，尚缺乏認識，政府對公害的防治尚未訂定正確的政策，長此以往，則這美麗寶島將為廢氣、煤煙、污水、噪音所覆蓋。

## 有效立法切實執行

瞻望未來，為了防治公害，使我們有一個清淨的生活環境，個人的意見是：

①迅速訂定「公害防治基本法」：公害防治基本法是諸種公害法的母法，空氣、水污染以及噪音防治法皆是子法。公害基本法是根據政府的政策，訂定防治公害的宗旨、目的、對象、基本術語、基準，以及政府的主管權限、組織、經費、措施、罰則等，然後再制定子法，則事分本末前後一貫，可收事半功倍之效。

②有效的立法，切實的實行：公害對策並不是宣傳口號，應本諸保護國民健康以及保全生活環境的立法宗旨，貫徹基本原則，使立法充分發生防治作用。至於保全生活環境與發展經濟之關係應如何來調和，可藉智慧予以解決，原則上，不可為了發展經濟而壓低公害防治的效果。