

第二章 環境刑事案件之形成

第一節 環境基本權之保障

工業發展之進步，雖然帶來人類生活相當的福祉與舒適，但亦伴隨著諸多重大之工業污染，造成地球環境日益惡化，使得「環境保護」成為二十世紀後半葉以來人類面臨之最嚴峻問題。環境保護成為世界性運動，各國莫不制定各種防止公害與維護環境之法規，並設置專責之行政機關以推行環境保護，而民間以倡導或監督環保為宗旨之團體，也紛紛成立，並對憲法及基本權之概念產生影響¹⁰。國際上，除有聯合國等國際組織發起之各項環境保護宣言外，各國亦不得不正視環境保護之重要性，並以憲法明文訂定國家保護環境之任務，而人民之環境基本權亦多為現今學理所探討與肯認。

環境問題之處理具有多面向，為了實現環境保護之目的，立法者在法制上，將環境保護案件分別以民事法、行政法與刑事法規範，以遏止環保違犯。環境民事案件著重侵權行為之回復原狀或損害賠償；環境行政案件著重污染之防制與公害輕微案件之處罰；環境刑事案件則對於公害污染重大、有重大污染之虞或拒不遵從行政處分而持續污染等案件之刑罰。各種環境案件之處置，均為憲法保障人民環境基本權之落實。

此外，學理上尚有所謂「環境憲法」之概念，其係指在憲法位階之規範上具有環境保護與永續發展目的相關之整體規範，並將憲法之前言、基本權利條款、基本國策、憲法增修條文，以及其他作為憲法基本價值具體化之重要原則，如法治國原則、社會國原則等均含括在內¹¹。由於我國憲法增修條文雖已將環境保護入憲，其具體規定為憲法增修條文第十條第二項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，然仍非以環境生態之優先保護加以規範，故多數學者主張應將「環境權」列為我國憲法之基本權¹²。

¹⁰ 參照吳庚，憲法的解釋與適用，自版，第3版，2004年6月，第307頁。

¹¹ 參 Vgl. Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, s. 4, Rn. 3. 轉引自高樹人，環境權與環境立法之反思，法令月刊第56卷第12期，2005年12月，第27頁註一。

¹² 表示贊成環境權入憲者為：吳庚，前揭註10，憲法的解釋與適用，第307頁；徐瑞霞，環境

其中，有學者認為環境權性質上屬於「複合權」，並為基本國策中涉及憲法未列舉之基本權利之一，其包含憲法第十五條生存權與財產權之保障，並與公共福祉有關，故得以憲法第二十二條為媒介，將列舉之生存權、財產權及具基本國策性質之憲法增修條文第十條第二項結合，成為我國憲法保障環境權基本權之依據¹³。

本節中首先說明環境權之概念，其次了解各國保障環境權之架構，再進一步闡述環境權在我國之發展，最後論述本文對於我國現行憲法保障環境權所遇困境之觀察，以及環境權應予入憲之主張。

第一項 環境權之概念

第一款 環境與環境問題

壹、環境之定義、功能與性質

依我國環境基本法第二條第一項規定：「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」，故環境之涵義，可區分為自然生態環境與社會生活環境，而環境本身之定位，又可區分為以「環境」為中心或以「人類」為中心。

採狹義環境概念者認為，就制定環境政策及環境法而言，所謂環境應限於自然生態環境。惟若自地球環境之永續發展而言，舉凡攸關人類生存或生活基礎條件之外在條件，均應包括之。換言之，環境具有：供給自然資源、生態還原、提供優質生活、維持生命等

權之立法保障，*厚生*第6期，1999年3月，第44-46頁；徐昌錦，環境權入憲初探，*日新*第5卷，2005年9月，第30-33頁；薛菊秀，環境權能否入憲？環境部何時成立？且聽各環保團體怎麼說，*環耕*第8期，1997年7月，第19-27頁；蔡茂男，環境權之理念與法制，*厚生*第6期，1999年3月，第38-43頁；蔡順雄，憲法上環境基本權之研究，輔仁大學法律學研究所碩士論文，1998年；邱基峻，環境保護作為憲法基本權之研究，中興大學法律學研究所碩士論文，1998年6月。

¹³ 有關我國環境權之依據，詳參李震山，論憲政改革與基本權利保障，*國立中正大學法學集刊*，第18期，2005年4月，第202頁；李震山，憲法中基本權利保障規範間之關係，*臺灣本土法學雜誌*，第49期，2003年8月，第131頁。

功能，且兼具：共同性（非排他性）、不可逆轉性及地域固有財性及公平性等性質¹⁴。

貳、環境問題之成因與特徵

一、環境問題之成因

環境雖有前述之功能，惟若人類活動超過其功能界限，即超過「環境負荷」，使環境無法自行復原者，則造成環境破壞或環境污染，進而產生環境問題。

環境問題之產生，主要來自人類之生活活動及消費活動之日益擴大與工業型社會之結構制度。前者，如：任意棄置有害物質或大量廢棄物污染土壤與地下水體、生活污水污染河川湖泊與海洋、現代車輛排出之二氧化碳與空氣微粒污染物質造成地球暖化等¹⁵。而後者則肇因於：1. 傳統資本主義市場經濟體制下發展出環境破壞型經濟及多國及企業對環境造成影響之「市場失靈」；2. 政府組織結構多由產業、政客與官僚三位一體造成之缺陷，導致環境政策之制定與執行不利於環境保護之「政府失靈」；3. 經濟發展與國際化改變人類生活方式及價值觀（大量生產、大量消費與大量廢棄）對環境造成不利影響之「社會失靈」等制度性與結構性問題¹⁶。

二、環境問題之特徵

首先，由於工業進步與科技日新月異，使得環境問題隨著科技之發展而隨時變化，故具有動態發展性。因此，在解決環境問題之對策上，必須在事前妥為規劃、事中嚴密監督、事後審視修正。其次，環境問題多具跨學科領域性，除須考量法律、行政、政治、經濟、社會等因素外，尚涵蓋：理工科技、醫學、生化

¹⁴ 環境之多種功能與性質，整理自賴恆盈，環境、環境問題與環境權之概念—國防軍事環境管理理念，國防管理學報，第23卷第1期，2002年5月，第13-14頁。

¹⁵ 人類活動造成之環境問題參大塚直，環境法，有斐閣，2版1刷，2006年4月，第28-29頁；小林辰男、青木慎一，環境問題入門，日本經濟新聞社，1版1刷，2006年7月，第18頁。

¹⁶ 社會結構造成之環境問題成因詳參賴恆盈，環境、環境問題與環境權之概念—國防軍事環境管理理念，第14-15頁。

學、生物學、地球科學、地理學、考古學等領域，並運用系統分析、模式模擬、成本分析等方法，故具有科技整合之跨領域性。

再者，由於目前科技知識有限，無法預知所有環境污染所造成之影響，因此環境問題之解決具有不確定性、突發性之風險，使得國家之干預必須提前至風險發生之前。最後，環境問題具有跨地域性及全球性等特徵，如：臭氧層破壞、溫室效應、地球暖化酸雨、沙漠化、熱帶雨林消失、廢棄物跨國處理等¹⁷。

第二款 環境倫理與環境正義

壹、環境倫理

所謂倫理(ethics)係指與人類之行為、態度及理想有關的道德、信仰與守則。環境倫理在探討自然世界之價值，以及人類對於自然界之義務與道德關係。換言之，人類在自然界中應如何對待自然並規範人類之行為與態度，是環境倫理探討的核心。

從地球的地圈、水圈、生物圈及大氣圈來思考，人類屬於生物圈的成員之一，人與自然有三個層級的互動：1. 人觀察大自然元素之間的互動，做科學之研究，發展出生態學及演化學等；2. 人使用大自然資源，或純以人為主體之觀點去使用，或兼顧其他生命及環境，因此發展出人類中心主義(anthropocentrism)、生命中心主義(biocentric ethics)與生態中心主義(ecocentric ethics)，而三種觀點並重才是全面向之環境倫理；3. 人與人之間之互動，由於每個人對自然體驗認知差距很大，使用自然之方式不同，環境倫理觀亦有不同。此外，環境倫理之建構，首先必須了解大自然，接著去體會人類在自然中之角色，發展出不危害自然之正當行為，並且落實建構有利於自己與其他生物存續之環境¹⁸。

貳、環境正義

¹⁷ 環境問題之特徵參見宮本憲一，環境經濟學，岩波書店，1989年6月，第106頁以下，轉引自賴恆盈，環境、環境問題與環境權之概念—國防軍事環境管理理念，國防管理學報，第23卷第1期，2002年5月，第14-15頁。

¹⁸ 參陳章波、謝蕙蓮、林淑婷，以海洋保護區為例談環境正義之落實方案，應用倫理研究通訊，第36卷，2005年11月，第37-39頁。

八〇年代以來，隨著「環境正義運動」(enviornmental justice movement)之推展，認為若人類無法擁有一個持續發展的好(well-being)環境，則人們追求的人權伸張與社會福祉，勢必淪為空談。「環境正義」代表有關文化規範、價值、規則、管制、行為，以及支持社群永續發展得政策與決策，而人們在社群中可以彼此信任地互動—其環境是安全的、有教養的與有生產力的¹⁹。

環境正義之「正義」是否與刑事制裁所欲實現之公平正義是否相同，若以環境兼具共同性、不可逆轉性、地域固有財性及公平性之觀點，加諸對於環境污染者應以刑罰規範之前提，不能不說刑罰亦為保護與實現環境正義之途徑之一。

第三款 環境權之形成

壹、環境權之形成背景

過去數世紀來，人類文明演進帶來之經濟發展成就非凡，但也衍生許多社會衝突與矛盾，其中最重要的莫過於資本主義與社會主義之思想衝突，以及環境保護與經濟發展之價值矛盾。前者隨著多數共產主義國家瓦解或向資本主義靠攏，緩和思想衝突之現象，而後者之價值矛盾卻日益加深。

工業革命之進步使人類在科技上創造空前未有的福祉與財富，但亦伴隨著重大工業污染之問題，使得人類賴以生存之美好環境，有了各種「環境污染」(environmental pollution)及公害問題。甚至於危害到一般公眾的生命、健康、財產，以及所謂的「優適環境之權利」(a right to the decent environmental)²⁰。而所謂公害，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

¹⁹ 環境權之概念參見 Bunyan Bryant, Enviornmental Justic, 1995 年，轉引自蕭振邦，環境正義論述的哲學反省，應用倫理研究通訊，第 36 卷，2005 年 11 月，第 6 頁。

²⁰ 參蔡順雄，憲法上環境基本權之研究，輔仁大學法律學研究所碩士論文，1998 年。

經中央主管機關指定公告為公害者²¹。因此，環境權(environmental right)之理念認為：「自然資源與環境，乃有限且有價的公共財，並非少數人及產業所能破壞或掠奪，因為任何人皆有維持良好環境，確保健康舒適生活的權利」²²。

貳、環境權理念之國際宣言²³

首先，一九四八年聯合國「世界人權宣言」：揭示「人人享有生命、自由和人身安全之權利」及「經濟安全、社會福利和文化自由之權利，奠定「環境人權」之基本雛型。接著，一九七〇年國際社會科學評議會之「東京宣言」：「享受環境、維護自然資源之權利，乃基本人權」，揭開環境權論之序幕。而一九七二年聯合國於瑞典斯德哥爾摩召開第一屆聯合國人類環境會議(Conference on the Human Environment)，通過「人類環境宣言」(Declaration on the Human Environment)：揭示「人類有權在可保持尊嚴和福祉之生活環境中，享有自由、安全及充足之」生活條件之基本權利；並負有保護及改善這一代與將來是代代環境之嚴肅責任」，至此「環境權」之觀念形成，並為此後環境權在許多先進國家逐漸發展成憲法保障基本人權之議題，亦為各國落實憲法環境人權之基本藍圖。

到了一九八二年聯合國「世界自然憲章」指出：人人都應有機會依本國法律個別地或集體地參加擬定與其環境直接有關之決定，及遇此環境損害或退化時應有訴請補救之方法。另在一九八七年聯合國特別環境委員會之「共有的未來」報告書，發表「世界環境權宣言」主張：享受受良好地球環境之權利—環境權，與任何人權之地位無異。而一九九二年聯合國於里約熱內盧召開環境與發展會議，發表「里約環境與發展宣言」，指出人類處於普遍受到關注之可持續發展之問題中心，應該享有以與自然和諧之方式過健康而

²¹ 公害之意義參我國公害糾紛處理法第2條之定義規定。

²² 參徐昌錦，環境權入憲初探，日新第5卷，2005年9月，第25頁。

²³ 環境權相關國際宣言整理自：徐昌錦，環境權入憲初探，日新第5卷，2005年9月，第21-25頁；徐瑞霞，環境權之立法保障，厚生第6期，1999年3月，第44頁；鄭先佑，環境正義、環境人權和治理的歷史淵源與關係，應用倫理研究通訊第36卷，2005年11月，第21-22頁。

富有生氣成果之生活權利，此為實現永續發展之開端。最近之二〇〇二年聯合國於南非約翰尼斯堡召開「永續發展世界高峰會」，針對水資源、能源、健康、消滅貧窮、農業資源、生物多樣性、如何於全球化趨勢下推動永續發展等議題，並發表「世界高峰會永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，期以行動落實全球環境權永續發展²⁴。

參、環境權之意義

一、環境權之概念

環境權之概念因其適用學科領域不同，而有各種不同（如，生態學之環境權、倫理學之環境權、經濟學之環境權等），就法律學之觀點，係指與環境有關之「權利」而言。法律上之環境權，因環境之概念（如前所述）、規範之內容（環境概念之深度及廣度均涉及保護之範圍）、規範之效力（如國際法層次之權利、憲法層次之基本權利或法律層次之權利）之差異而有不同，故環境權之概念始終在人類中心主義與生態中心主義二端點間遊移²⁵。

二、環境權之定義

美國學者以公共環境保護權、健康環境權、居住環境權、舒適環境權等闡述環境權之具體內涵。而德國文獻上所討論之「無害、舒適、合乎人性尊嚴之環境」，更有以享有健全環境之權利、享受環境之權利、生活權、生命權、健康權等詮釋環境權。此外，環境權亦指人民可要求擁有一個舒適健康而合於居住與成長之環境，主要包括：優良環境之享有權、惡化環境之拒絕權、環境資訊之知悉權與環境決策之參與權²⁶。

三、環境權之特性

²⁴ 整理自行政院國家永續發展委員會網站 (<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/>)，「永續發展行動計畫」之政策說明，2008年3月。

²⁵ 參賴恆盈，環境、環境問題與環境權之概念—國防軍事環境管理理念，國防管理學報，第23卷第1期，2002年5月，第16頁。

²⁶ 環境權之闡述整理自：邱基峻，環境保護作為憲法基本權之研究，中興大學法律學研究所碩士論文，1998年6月，第65頁；李建良，論環境保護與人權保障之關係，東吳法律學報，2000年12月，第23頁；蔡茂男，蔡茂男，環境權之理念與法制，厚生第6期，1999年3月；徐昌錦，環境權入憲初探，日新第5卷，2005年9月，第25頁。

首先，由於地球資源有限，環境權不僅為現在生存之人民所享有，同時也包括未來之人民，故具有永續性。其次，環境權並非個人獨有，係屬於全體國民，故具有共有性。再者，任何環境之破壞或資源之耗竭，都是永不可回復之遺憾，因此環境權之預防重於救濟。此外，由於空氣、水及其他環境介質之傳播，使得環境污染問題超越國境限制，故環境權可說是屬於全體人類²⁷。

四、環境權之內涵

從憲法基本權之功能觀之，可導出環境權之防禦權、給付請求權、保護請求權與程序參與權等可能面向。

首先，環境權作為防禦權，人民可據此權利以對抗國家之環境破壞行為，並請求國家賠償與損失補償；惟若環境之破壞非直接來自國家之高權行為，而係因國家疏於監督第三人所致，是否得以環境基本權對抗之，學說與實務上多有爭議。其次，環境權作為給付請求權，在「原始給付請求權」方面由於涉及國家財政能力與資源運用等因素，故除非涉及人民最低生存限度之保障外，人民無享有請求國家創設一定環境條件之權利，須待立法形成國家給付之範圍。惟在「派生請求權」方面仍可在法律規範下主張環境之分享權與平等權²⁸。

再者，環境權是否得作為憲法上之保護請求權，有認為國家若未盡保護義務，無異是侵害人民之權利，故人民享有向國家機關(含立法機關)請求保護之權利；惟亦有認為此涉及立法機關與司法機關間權力分立之問題，且若認係屬立法怠惰，則可能產生國家賠償造成國家負擔過重等問題。最後，不論環境權實質內涵之廣狹，程序參與之保障更為落實環境權之重要一環。尤其環境品質優劣牽涉價值判斷，且多與文化及生活水準相關，故應透過程序保障機制之運作，如：參與環境決策權、參與環境影響評估程序權、公民訴訟制度之建立等，保障環境之程序參與權²⁹。

²⁷ 參徐瑞霞，環境權之立法保障，*厚生*第6期，1999年3月，第44-46頁。

²⁸ 環境權之防禦權予給付請求權功能詳參李建良，論環境保護與人權保障之關係，*東吳法律學報*，2000年12月，第23-27頁。

²⁹ 環境權之保護請求權與程序參與權功能詳參李建良，論環境保護與人權保障之關係，第27-32頁。

第二項 各國環境權之發展

世界各國雖注重環保問題，但在憲法中明文規定環境權之國家並不多見，除一九八〇年韓國憲法第三十三條規定：「國民有生活於清潔環境之權利，國家及國民，均負有環境保全之義務」³⁰外，多數國家將環境保護列為憲法上之國家目的或基本國策³¹，然而隨著公害問題與日俱增，環境基本權已受到廣泛之重視。

第一款 德國基本法

壹、人性尊嚴與人格權及自由權之保障

德國基本法於一九四九年公布，一九五五年施行，當時係由德國基本法第一條關於人性尊嚴與第二條對於人民人格權與自由權之保障導出對於環境權之保護。

貳、德國基本法第二十 a 條之規定

德國基本法於一九九四年進行修憲並於修訂第二十 a 條「自然之生命基礎」(Natuerliche Lebensgrundlagen)³²規定：「國家為將來之世世代代，負有責任以立法，及根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境」。二〇〇二年再進一步修憲，將對於動物之保護納入：「國家為將來之世世代代，負有責任以立法，及根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境及動物」³³。

在體系上，德國基本法第二十 a 條係訂於第二十條之「立國精神」之後，而且從修憲之提案過程觀之，以及現今德國之通說，該條係被界定為立國精神，為對國家行為之拘束性指引，亦為立法行為之委託，而未賦予人民主觀公權利（亦即公法上請求權），但作其作為基本價值，對基本權條款之解釋有指引性之功能³⁴。

³⁰ 韓國憲法之規定參照參邱聰智，韓國環境保全法評介，輔仁法學，第 4 期，1985 年，第 141 頁，轉引自葉俊榮，環境政策與法律，元照出版公司，2002 年，第 7 頁。

³¹ 參吳庚，憲法的解釋與適用，自版，3 版，2004 年 6 月，第 307 頁。

³² 參黃錦堂，環境憲法，部門憲法，元照出版有限公司，2006 年 1 月，第 716 頁。

³³ 德國基本法之中譯詳參司法院，中譯德國基本法，朱建民原譯、陳沖、張桐銳、林子平、李震山增譯，2002 年 7 月。

³⁴ 參照 Kloepfer, a. aO., S. 123.，轉引自黃錦堂，環境憲法，第 715 頁。

此外，德國基本法第二十 a 條之保護之客體為「自然之生命基礎」，經由憲法解釋包括自然之各種成分（Der Naturhaushalt）、氣候（Das Klima）、景觀（Die Landschaft），以及其他各種值得保護之物質（schutzwuerdige Sachgueter），包括土地、水、其他值得保護之有機體、以及文化有關之景觀等，均包含在內，人類之社會環境（Soziale Umwelt）則不屬之³⁵。

第二款 美國聯邦憲法與州憲法

美國聯邦憲法制定於一七八七年，當時環境問題非為社會上或政治上之重大問題，因此聯邦憲法中並未提及環境保護，而其後多次之憲法修正案，亦未對於環境保護問題作出規定。然而，美國工業之發所帶來之公害問題，致使環境保護成為客觀需要，且事實上終究要在憲法領域裡得到反映。因此，美國憲法雖未明文環境基本權，但各州州憲法，如：賓州、伊利諾州、紐約州、維吉尼亞州等，已逐步明文保障環境權³⁶。

壹、傳統法院見解

由於聯邦憲法未將環境權訂為基本權，故七〇年代許多環境訴訟案件試圖以司法解釋方式從憲法中引申出環境權，但未成功。如一九七一年環境保護基金會訴美國陸軍工程兵團案（Environmental Defence Fund v. Corps of Engineers of the U. S. Army, 325 F. Supp. 726）、一九七二年譚勒訴阿姆科鋼鐵公司案（Tanner v. Armco Steel Corp. 340 F. Supp. 532）、一九七六年海基登訴聯合碳化物公司案（Hagedorn v. Union Carbide, 363F. Supp. 1061）等³⁷。

³⁵ 參照 Kloepfer, a. a0., S. 124f.，轉引自黃錦堂，環境憲法，部門憲法，元照出版有限公司，2006年1月，環境憲法，第716頁。

³⁶ 美國州憲法之規範整理自王曦，美國環境法概論，漢興書局，1999年，第210頁及葉俊榮，前揭註，環境政策與法律，第8頁。例如，美國賓夕法尼亞州憲法第1條第27款規定：「人民擁有對於清潔空氣、淨水、以及保存環境之自然、風景、歷史、與舒適價值之權利。賓夕法尼亞州之公共自然資源是全體人民包括其後代之共同財產。作為這些財產之受託管理人，州政府必須為全體人民之利益而保護及保持之。」伊利諾州憲法第11第1項規定：「…州之公共政策和每個人之義務是為當代人及其後代之利益而提供並保持有利健康之環境…」，同條第2項規定：「任何人均有健康環境之權。任何人均得循適當之法律程序…實行此權以對抗任何政府或私人。」

³⁷ 美國實務案例詳參王曦，美國環境法概論，第137頁以下，引述美國諸多憲法文獻。其中1971

貳、晚近實務見解

晚近美國實務之見解產生如下之變化³⁸。

一、州憲法對作為公權之環境權確認

州最高法院認為州憲法規定環境權是州政府擁有之公共權力，惟須立法以確立行政行為之標準與程序，避免人民財產權受到政府行政干涉之威脅。

二、州憲法對作為私權之環境權政策宣告

這些宣告之效力大致上等同聯邦「國家環境政策法」中政策宣告（「美國國會認為，每個人都應當享受健康之環境，同時每個人也有責任對維護和改善環境作出貢獻」）之效力。

三、聯邦憲法有關條款在環境訴訟中之適用與發展

主要聯邦憲法之「商務條款」、「治安條款」與「財產剝奪條款」在環境保護領域之廣泛運用。

四、美國國會中，日益增加有關環境權憲法修正案之提案

其中，以參議員 Gaylord Nelson 之提案最為有名，其修正草案簡潔有力地宣示：「任何人均有不可轉讓之美好環境權，美國以及各州均應保障此權利」。

年案中聯邦阿肯色州地方法院判決認為，儘管原告主張之環境權可能在將來得到憲法之承認，但依據當時法律原告並未能舉出其憲法權利遭受侵犯之事實。1972 年案中聯邦德克薩斯州地方法院認為，不論是美國憲法修正案或其他條款，都不保障對於健康環境之權利，並使之成為法律上得強制執行或損害賠償之訴因。1976 年案中雖然原告指出憲法第五修正案及第九修正案賦予並保護之基本人權—生存權、生命權、健康權及財產權，應包含呼吸清潔空氣與在舒適環境中生活之權利，但聯邦維吉尼亞州地方法院判決認為，雖然上述權利之要求廣泛提倡，但通常被聯邦法院所拒絕，且該法院所屬之第四巡迴區上訴法院曾明確拒絕將所謂「不受不必要與不合理的環境退化及破壞之侵害權利」提高到憲法層次。

³⁸ 以下第一點至第三點係整理自王曦，美國環境法概論，漢興書局，1999 年，第 209-225 頁；第四點則參照 S. J. Res. 169, 91st Cong., 2d. Sess.，轉引自葉俊榮，環境政策與法律，元照出版公司，2002 年，第 8 頁。

第三款 日本憲法與環境基本法

壹、日本憲法

日本未將「環境權」列為憲法基本權，故學者以日本憲法第十三條規定：「全體國民，均被當作個人受尊重。對於生命、自由以及幸福追求之國民權利，在不違反公共福祉之限度內，於立法和其他國政上，必須予以最大之尊重」及第二十五條第一項規定：「全體國民，有營生健康且具文化最低限度生活之權利」之「生存權」精神，為環境權之憲法依據，認為政府應使國民能過健康又有文化之最低限度生活，並負有實施環境保護各種施政之責任義務。

日本學說上，有所謂「雙重包裝」說，認為從憲法第十三條及第二十五條同時引申作為環境權之依據，將憲法第十三條認為是具有「自由權」之法性格，用於干預之排除，而憲法第二十五條則有「生存權」之社會權性格，具有積極要求改善之特質，故以此兩項人權條款用賦予環境權理論之憲法基礎極具意義³⁹。

貳、環境基本法

由於環境權可否作為法律上權利之爭議日本在學理及實務尚無定論，故亦未明文列入法律之中。惟日本環境基本法第三條規定「以健全而恩澤廣被之環境予以定位，乃是人類健康且具文化之生活不可或缺之條件」、「現在以及未來世代之人類，得以享受健全而恩澤豐沛之環境」，實已將環境權之旨趣列入日本環境基本法⁴⁰。

³⁹ 參見小林直樹，憲法之環境權，法律時報第 492 號，1971 年，第 224 頁，轉引自邱基峻，環境保護作為憲法基本權之研究，中興大學法律學研究所碩士論文，1998 年 6 月，第 76-77 頁。日本國憲法原文--第 13 條：すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。第 25 條：すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

⁴⁰ 此條引述日本國會之討論與法制局官員就「環境權」之詢答，參日本環境廳，日本環境基本法解說，中國文化大學日本語文學系譯，中國文化大學出版，1997 年，第 109 頁。另關於日本環境基本法之制定，詳參富山武道、大塚直、北村喜宣，環境法入門，日本經濟新聞出版社，3 版 1 刷，2007 年 5 月，第 30-33 頁。

第三項 我國環境權之發展

環境權在我國之發展遠比西方國家緩慢，遲至一九九七年第四次修憲時，始有修憲提案「人民之環境權應予保障。國家應保護自然資源及生態環境，經濟及科學技術發展應以國家之永續發展為前提」，惟仍未獲通過⁴¹。茲就我國環境權之發展說明如下。

第一款 環境權發展之階段

壹、環境權之歷程

台灣環境權從萌芽到落實階段，歷經了相當奮鬥之歷程。早在民國六〇年代，我國就出現嚴重之公害問題，如：高雄縣仁武、大社、林源等工業區鋼鐵廠、水泥廠之空氣污染事件，政府雖注意到環境保護，但侷於來自經濟部門及工商企業之阻力，行政及立法機關對於環境保護之政策及法制，尚難以開展。

從民國七十一年(行政院衛生署環境保護局成立之後)到七十六年(行政院環境保護署成立前)是我國環境權開始覺醒之時期。民眾環保意識高漲，自力救濟運動日增，如：台中縣大里居民反三晃案、新竹縣水源里居民反李長榮案、高雄市楠梓後進反中油設五輕廠案、高雄縣阿米諾酸案、宜蘭反後輕設廠案，亦促成各地反公害環保團體之成立。然而，此時反公害運動之形成，多涵攝於對於政治體制之反抗，政治理念與環保理念結合，是此階段重要特色。

從民國七十六年八月二十二日行政院環境保護署成立之後至八十六年精省階段，可說是環境權之實踐階段，我國有了類似西方先進國家的中央環保主管機關及相當之環保預算、國會中亦出現極力主張環保議題的立法委員，顯示台灣社會已體認環境價值之重要性。而重要的公害糾紛事件可分兩類：其一，以核能設施為抗爭對象；其二，以大型石化工業區為抗爭對象。此時環保抗爭事件頻生，污染議題成為全國熱烈討論之焦點，而反公害組織漸趨健全發揮相當功能，在此階段，環境保護不再寄生於政治反對運動，而成為獨立的社會運動價值內涵。

⁴¹ 第三屆國民大會第二次會議修憲曾為提案，1997年5月，第75頁，轉引自李建良，論環境保護與人權保障之關係，東吳法律學報，2000年12月，第23頁。

民國八十六年迄今，我國環境權開始出現轉變，由於經濟出現負成長，失業人口屢創新高，人民與政府均開始思索經濟發展與環境保護輕重問題。此外，政黨輪替後「全民拼經濟」之政策，相當程度排擠了環保之空間。此階段環保抗爭之對象多為民營電廠，而各縣市鄉鎮垃圾掩埋場與焚化爐之設置等抗爭事件亦層出不窮。所幸，環境保護之法制建制、中央與地方環保機關權責之劃分等，均為落實環境權之成果⁴²。

貳、環境基本法之制定

民國九十一年十二月十一日公布施行之環境基本法⁴³，環境基本法共五章，計四十一條，明訂基於國家長期利益，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，應以環境保護為優先。

我國之環境基本法雖名為「基本法」，惟僅係由立法院通過之法律，故就法位階理論與體系而言，僅具法律之效力，而與德國等同於憲法位階之「基本法」(Grundgesetz)非能相提並論。我國環境基本法制定前，各項環境保護法律均已制定施行多時⁴⁴，因此，環境基本法係屬環境保護法規中之基本原理原則，亦可將之視為環境法總則編之規定，惟非具環境憲法之效力⁴⁵。

第二款 環境權之憲法依據與實踐

壹、基本權利

環境保護在基本權體系中之意義與地位，學界有兩大極端不同見解之爭議，有主張環境保護係作為一新興基本權，應經由修憲方

⁴² 有關我國環境權發展之各階段，詳參邱昌泰，環境權在台灣環境憲法中的變遷與實踐，部門憲法，元照出版有限公司，2006年1月，第658頁以下。

⁴³ 環境基本法自2002年制定迄今未有修正。

⁴⁴ 各項環境法之制訂時間如下：環境影響評估法(1994年12月30日)、空氣污染防治法(1975年5月23日)、噪音管制法(1983年5月13日)、水污染防治法(1974年7月11日)、海洋污染防治法(2000年11月1日)、土壤及地下水污染整治法(2000年2月2日)、廢棄物清理法(1974年7月26日)、資源回收再利用法(2002年7月3日)、毒性化學物質管理法(1986年11月26日)、飲用水管理條例(1972年11月10日)、環境用藥管理法(1997年11月10日)、公害糾紛處理法(1992年2月1日)。

⁴⁵ 參見陳慈陽，環境法總論，元照出版公司，2003年，第107頁。

式將「環境權」列於基本權規定中；惟亦有認為環境基本權與基本權不相符合，而放棄環境權入憲，其能以憲法體系中之客觀規範內容及價值決定方式，就環境問題以憲法在現存基本權保護體系內涵中加以擴充或重新界定使其非成為基本權之一部，而是課予國家權力行使義務，然而學界對於環境權應否入憲多有爭論⁴⁶。

貳、基本國策與增修條文

基本國策規定之規範效力，通說認為性質上為「方針規定」，係指示行政立法之政策目標，不具有強行性，未能達成亦不能視為違憲。基本國策之效力不能一概而論，應分別情形定其性質。而基本國策之全部條款，均不得作為訴訟上請求之依據，作為請求救濟依據者，應以「憲法上所保障之權利」為限，故不包含基本國策條款，此為基本國策規定與基本權利最顯著之區別⁴⁷。

一九九二年五月二十八日修憲明定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，此為「環境保護」規範首次入憲，明定於憲法中，其後歷經多次修憲，僅有條次之更動⁴⁸，而規定均維持不變。有學者認為現行憲法增修條文第十條第二項是對於憲法本文第十三章基本國策之補充規定，相當於國家目的條款⁴⁹；亦有學者認為就我國之基本國策屬「綱領式條款」之性質而言，國家雖未必有立即實現之義務，惟從憲法規範之整體性觀之，卻不可有明顯違反基本國策規定之國家權力行使⁵⁰。

⁴⁶ 表示贊成將環境權作為基本權者為：吳庚，憲法的解釋與適用，自版，3版，2004年6月，第307頁；徐瑞霞，環境權之立法保障，厚生第6期，1999年3月，第44-46頁；徐昌錦環境權之立法保障，厚生第6期，1999年3月，第30-33頁；薛菊秀，環境權能否入憲？環境部何時成立？且聽各環保團體怎麼說，環耕第8期，1997年7月，第19-27頁；蔡茂男，環境權之理念與法制，厚生第6期，1999年3月，第38-43頁。蔡順雄憲法上環境基本權之研究，輔仁大學法律學研究所碩士論文，1998年；邱基峻，環境保護作為憲法基本權之研究，中興大學法律學研究所碩士論文，1998年6月；宮文祥，環境保護規範手段之研究—以溫室效應公約內國法化為例，國立台北大學法學系研究所碩士論文，2005年6月。表示悲觀者為環境政策與法律，元照出版公司，2002年；高樹人，環境權與環境立法之反思，法令月刊，第56卷第12期，2005年12月，第27-33頁。

⁴⁷ 二者之區別詳參吳庚，憲法的解釋與適用，自版，3版，2004年6月，第65-70頁。

⁴⁸ 歷次修憲條次如下：1992年修憲為第18條第2項；1994年修憲為第9條第2項；1997年、1999年、2000年、2005年修憲均為第10條第2項。

⁴⁹ 參見吳庚，憲法的解釋與適用，第310頁。

⁵⁰ 參見陳慈陽，環境法總論，元照出版公司，2003年1月第135頁。

此外，更有學者認為環境權性質上屬於「複合權」，並為基本國策中涉及憲法未列舉之基本權利之一，其包含憲法第十五條生存權與財產權之保障，並與公共福祉有關，故得以憲法第二十二條為媒介，將列舉之生存權、財產權及具基本國策性質之憲法增修條文第十條第二項結合，成為我國憲法保障環境權基本權之依據⁵¹。

參、環境權之實踐

一、大法官解釋

大法官解釋中與環境保護相關者計有五則：(一)釋字第四二三號關於交通工具污染罰鍰標準之裁罰標準及逾期倍罰規定是否違憲、(二)釋字第四二六號關於空污防制收費辦法之法源及徵收項目是否違憲、(三)釋字第四四四號關於臺省非都市土地使用要點，限制保護區之使用是否違憲、(四)釋字第五二〇號係闡述行政院停建核四廠是否應向立法院報告、(五)釋字第五三二號關於台省坡地變更要點就變更編定要件之規定是否違憲。

其中，釋字第四二六號中肯認空氣污染防制費為「特別公課」，而其解釋理由書中提及憲法增修條文第十條第二項「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之規定，係「課國家以維護生活及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一」。

而釋字第四四四號解釋中則揭示，「土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家『經濟發展』及『環境保護』之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫…」此論述係基於環境保護之國家目的而採寬鬆審查標準，與德國實務見解謂不謀而合⁵²。

二、最高法院與最高行政法院裁判

⁵¹ 整理自：李震山，論憲政改革與基本權利保障，國立中正大學法學集刊，第18期，2005年4月，第202頁；李震山，憲法中基本權利保障規範間之關係，臺灣本土法學雜誌，第49期，2003年8月，第131頁。

⁵² 參照吳庚，憲法的解釋與適用，自版，3版，2004年6月，第311頁。

最高法院歷年來不論是民事或刑事裁判，均未有關於環境權之論述，而最高行政法院與環境權相關之案件亦少⁵³。其中，原告主張行政機關損害其憲法上之環境權、生存權或財產權，惟最高行政法院或認行政機關之作為未違比例原則，或認環境權屬反射利益，甚或以行政機關之行政處置非屬行政處分而不得爭訟，甚至有認環境基本法關於政府負擔該項義務之要件、補償標準等事項，須待立法始有請求權之發生。由最高行政法院見解觀之，環境權之落實仍有待努力。

第三款 環境權應予憲法保障

壹、反對環境權入憲之論點

「環境」之定義與範圍在實務及學理上，因專業領域不同，而有所歧見，因此如被視為基本權，則其保護內涵不明確，且依傳統基本權作用理論，基本權最主要之作用乃在防禦國家之不法侵害，並不能對抗第三人。環境問題之造成並非僅限於國家行為，此時環境權並無法適用基本權傳統上之防禦作用。此外，基本權之作用係為保障憲法上個人自由權利，而保護生態與環境本質上均非專屬於個人，使其與基本權之本質不符⁵⁴。

資本論者以沒有經濟發達就沒有國民福祉、經濟發展重於一切、確保產業活動自由、契約自由原則、財產權神聖不可侵犯等理由反對環境權入憲，現今環保意識高漲，幾已無人勇於以上述理由主張反對環境權，惟若真要將環境權入憲，基於自身之經濟利益，反對者恐怕不在少數。

貳、現行憲法規定之困境

我國憲法並未規定環境權為國家應予保障之基本人權，亦未如德國基本法第二十 a 條賦予立法者環境立法之義務，且現行憲

⁵³ 如：最高行政 88 年度判字第 2159 號判決（1999.06.03）、90 年度判字第 2264 號判決（2001.11.30）、92 年度裁字第 993 號裁定（2001.07.17）、93 年度裁字第 1022 號裁定（2004.08.19）、94 年度裁字第 349 號裁定（2005.03.03）、94 年度裁字第 939 號裁定（2005.05.26）、94 年度判字第 729 號判決（2005.05.27）。

⁵⁴ 參陳慈陽，環境法總論，元照出版公司，2003 年 1 月，第 109 頁以下。

法增修條文關於環境保護之規定，僅為如同其他基本國策條文係屬綱領宣示性質，人民無法依該條文進行權利救濟。而現行憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，惟如憲法所欲保護之「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」兩大法益衝突時，應如何「兼籌並顧」，又以何者優先，可能滋生各執一詞之爭議。

再者，傳統以國民所得帳(GNP/GDP)為國家經濟發展之指標，忽略自然資源之稀少性及因環境污染導致的生活品質降低或惡質化，故無法正確測度經濟之永續生產力及對人類健康及社會福利之影響，進而影響國家整體政策之制定。因此，我國行政院主計處參考國際上 SEEA 2003 系統，編列「綠色國民所得帳」，以整合環境與經濟之會計帳，並以數字帳之方式表現出環境與經濟間之關係，藉以提醒大眾在耗損或破壞環境資源及自然生態時社會所需付出之代價，進而有效管理及使用有限的環境資源，以追求社會經濟之永續發展。依行政院主計處之製編結果，我國二〇〇六年之自然資源折耗加上環境品質質損，即高達新台幣八百六十三億元以上，占國內生產淨額近百分之一，如此驚人數字實為環境保護與經濟發展無法兼籌並顧之力證⁵⁵。

此外，由於憲法未有環境權之明文，致前述與環境權相關之大法官解釋與實務判決，或根本未提及環境權、或對環境權之詮釋不清，抑或根本不認為我國憲法及環境基本法之規定能作為環境保護之實體請求權。實務對環境權之見解貧乏，使人民對於環境權之主張更加裹足不前，嚴重影響國家環境保護任務。

參、本文見解

一、主張環境權應積極入憲，並列為憲法保護之基本權

環境之定義與範圍，雖因各專業領域不同恐有歧見，但非不得依據國家現況、國際趨勢、憲法保障基本權之理論及我國環境

⁵⁵ 參行政院主計處關於綠色國民所得帳資料之公開資料，最後瀏覽：2008年7月，<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs7/greengnp/1-3.pdf>。

基本法之規定，賦予環境權較明確之定義。再者，環境權如以基本權方式為之，人民即得要求國家不可為任何環境破壞或負擔之行為，以避免人民環境權之損害，抑或於造成損失時可基於憲法上所保障之環境權，直接請求國家不作為或排除國家侵害環境權之行為，並請求國家賠償。而憲法上環境基本權之依據，可使司法機關於受理環境權之訴訟請求時，得本於憲法精神、環境基本權及相關法律規定，對危害生態環境案件，為司法上之審查。

此外，鑒於地球資源之永續性與環境破壞之難以回覆性，且工業生產與各種人為活動對於空氣、水、土壤等環境破壞，已非自然生態得以自我調節恢復，嚴重影響人類生活品質，甚至危及後世子孫之生存，故環境權列入憲法保障實有其必要。

由於環境權之理念在於環境之破壞是未對人民健康及生命造成明顯侵害前，國家即積極介入保障，故成為憲法保障之權利後，會有如下之法效果：救濟層面之認定擴大、預防效果之確立、公害對策行政之轉變、綱領性格之確立、住民積極參與決定之憲法依據、環境訴訟範圍之擴大等⁵⁶，故應將「環境權應予保障」等文字明文規定於憲法條文中⁵⁷。

二、縱無法將環境權增列為基本權，亦應積極修改憲法增修條文

若因修改憲法本文之實際困難及反對者之意見無法整合，或難如德國基本法訂有國家環境保護任務之強制規定，最低限度亦應積極將環境基本法關於環境優先之規定列入憲法增修條文：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧，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，應以環境保護優先」，以解決環境保護與經濟發展二者法益衝突時之適用問題，並引導實務界正視人民環境權之存在。

三、我國憲法修正前之因應

⁵⁶ 參許慶雄，憲法入門，第151-152頁，轉引自徐昌錦，環境權入憲初探，日新，第5卷，2005年9月，第29頁。

⁵⁷ 參徐瑞霞，環境權之立法保障，厚生第6期，1999年3月，第46頁。

憲法第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」依以往大法官解釋，屬人民之「其他自由及權利」者，如：釋字第二四二號之家庭權、釋字第二九三號、第四三三號隱私權、人格權、第三九九號之姓名權、第三六二號婚姻權等⁵⁸。

如前所述，環境權與憲法保障人民之平等權、居住自由、生存權、工作權、財產權、人格權、人性尊嚴等息息相關，密不可分。因此，環境權雖非憲法明文列舉，惟基於維護人民人性尊嚴與生命延續之權利與自由，本文認為環境權乃為不可或缺之基本權利，故在憲法修正前應以憲法第二十二條保障人民之環境權。

⁵⁸ 參李震山，憲法中基本權利保障規範間之關係，臺灣本土法學雜誌，第49期，2003年8月，第129頁。

第二節 環境刑法之立法

環境權之實現，亦即環境保護案件之處理具有許多面向，而何種環境污染案件須以刑法規範並成為刑事制裁對象，得由行政不法與刑事不法之界限談起，並著重刑法保護法益觀點之探討。

第一項 行政不法與刑事不法

本文重點之一在論述環境行政調查及結果與環境刑事案件之關係，以及其在刑事訴訟程序中之運作，故問題之開端，即在於行政不法與刑事不法之界限。

第一款 不法之型態

「不法」係指對於法律或法益之破壞，然而並不是所有的不法行為均屬犯罪，只有具有較高之不法內涵，而達到刑事不法程度者，始屬為刑法制裁之對象，亦即「犯罪」⁵⁹。

壹、民事不法

民事不法包含：破壞或干擾所有權或其他財產上權益之侵權行為，以及破壞契約義務或法定義務之不法行為。其中對於民事不法之侵權行為係以損害賠償與回復原狀為其法律效果，以達對於不法行為之補救性、賠償性與復原性之效果。

在環境案件中，如因公害行為或污染環境致他人之權益受有損害，得依公害糾紛處理法進行調處、裁決，亦得提起民事訴訟或申請調解，以達民事損害求償之目的。

貳、行政不法

行政不法係指不法內涵尚未達到刑事不法之秩序破壞或紀律違反，而最常見之行政不法行為，即為秩序違反行為。對於尚未達犯罪程度而屬行政不法之秩序違反行為，多以罰鍰為主要之行政罰，而以其他不利益行政處分為輔助行政罰，作為其法律效果。在污染環境而違反環境法之行政案件中，依法可被裁處行政罰鍰或處分限期改善，甚至廢止許可證或課予清理、整治之責任等。

⁵⁹ 以下不法之形態參林山田，刑法通論(上冊)，自版，2008年1月，增訂10版，第171-147頁。

參、刑事不法

刑事不法係指不法之內涵已超過行政不法，並已達犯罪程度之不法。刑法論理學上認為不法係經刑法規範所否定具有負面之價值判斷之行為，包括：行為所造成法益破壞或義務違法之結果不法，以及法益破壞或義務違反行為之行為方式之行為不法。行為必須兼具結果不法與行為不法，始夠成刑事不法。

第二款 質與量之理論

由於環境不法態樣之種類繁多，究應將之定位為行政不法或刑事不法，實為立法上非常值得深思之問題。我國環境刑法之立法，除繼受外國法外，多在發生重大環境污染案件後，發現「無法可管」或「罰得太輕」始為入罪化之立法檢討。此外，目前實務上或有認為未造成污染或污染不嚴重之環境案件，處以行政罰即可，不須動用刑罰，惟二者之界限究應如何，在學理上有討論之必要⁶⁰。

壹、質的區別理論

質的區別說認為行政不法與刑事不法間之區別在於本質上的不同。所謂行政犯為「法定犯」，刑事犯為「自然犯」，前者係屬違反法規義務或行政秩序之行為，不具有倫理非難性；而後者則屬反道德及反倫理之行為，故兩者具有質的價值差異。

質的區別理論雖可追溯到古代法律，但由於近代歐陸各國實行立憲政體初期，出於維護行政權之背景而再度受到重視。二十世紀初期並為部分德國學者大力提倡，而戰前德日兩國威權體制亦助長此理論之發展。惟英美法國家並無此種俾便行政機關具有廣泛處罰權限之理論，而同屬大陸法係之法國，亦無行政犯與刑事犯之區別。

貳、量的區別理論

量的區別理論認為行政不法與刑事不法間之區別僅在於量的差異，故兩者只是行為輕重程度上之差異而已。

⁶⁰ 以下理論整理自：林山田，刑法通論(上冊)，自版，2008年1月，增訂10版，第172-174頁；吳庚，行政法之理論與實用，自版，增訂10版2刷，2008年2月，第480-485頁；鐘豪峯，刑事不法與民事不法之分界，政治大學法律學研究所碩士論文，2002年7月，第17-21頁。

德國由於二次大戰後產生多項因素，使得質的區別理論受到挑戰，並進而產生量的區別理論，包括：1. 延續戰時之經濟刑法，常將相同之違法行為處以刑罰或課予罰鍰，即難以解釋有本質上之不同；2. 秩序罰法一九六八年修訂後，大量引進刑法總則規定，使二者之差別失其重要性；3. 戰後基本法強調法治國與社會國原則，行政與司法同受法律拘束，無法再以違背社會倫理或行政目的作為二者之區別標準；4. 聯邦憲法法院有判決明確主張二者僅有量之差別，而多數判決中程認為行政罰與刑事罰各有核心領域，其區分並非基於事物的本質，而是依立法考量而劃分。

參、質量差異理論

所謂質量差異理論即兼顧質與量之差別認為刑事不法在質的方面，顯然具有較高程度之社會倫理非難性，而且在量的方面，亦具有較高程度之損害性與社會危險性。反之，行政不法在質上並不具有社會倫理之非難性，且在量上亦不具重大之損害性與危險性。因此，立法者不可隨性創造刑法條款，但可基於合目的性之考量，創造之秩序罰規定。

肆、本文見解

我國學界受德日學說影響甚深，故以往通說多採質的區別理論，而實務傳統上亦多認行政罰不適用刑法之規定，以利達成行政目的。惟如此獨大行政權之作法，不但使得違警罰法、檢肅流氓條例多次被宣告違憲⁶¹，釋字第二七五號解釋亦推翻行政機關對於行政罰無庸舉證故意過失之傳統見解，而釋字第五〇三號解釋則改變一個行為二罰之不合理先例，乃至二〇〇五年行政罰法訂定與刑法相同或類似之原則。在行政不法與刑事不法之區別上，本文認為，除少數發生立即危險之重大案件外，多數環境案件係具有污染累積性，可能因「量大而質變」，故應更著重污染影響之研究，以提供立法者判斷採取行政制裁或刑事制裁之參考。

⁶¹ 參大法官解釋第 166 號、第 251 號、第 384 號、第 523 號。

第三款 環境不法之處罰

壹、行政罰與刑罰併存

理論上，行為屬於行政不法者，僅宜以行政罰制裁之，惟事實上，立法政策難以捨棄以刑罰手段制裁行政不法，亦即有所謂以刑罰「擔保」行政法上義務之遵守。不論認行政法中之刑罰規定屬「行政刑罰」，或認行政法中之刑罰制裁手段仍屬刑事刑罰而應統稱為「附屬刑法」，我國諸多行政法中尤其在環境法中，確實存有行政罰與刑罰併存之現象，而未有如德國之秩序違反法(Ordnungswidrigkeitsgesetz)，得以減少行政罰與刑罰間之問題⁶²。

貳、環境秩序罰與環境刑罰之區別

環境制裁因秩序罰與刑罰有如下表之差異。

圖表 2-1 環境秩序罰與環境刑罰之執行差異分析表⁶³
(2008年3月製表)

項目	環境秩序罰	環境刑罰
法律依據	各種環境法中之行政罰	環境刑法(刑法及環境法中之附屬刑法)
管轄機關	環境行政機關	司法機關(含檢察官及司法警察之偵查)
制裁種類	罰鍰、撤銷許可證、勒令歇業、停工、限期改善及其他裁罰性不利處分	死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金、沒收、其他如：緩起訴命遵守或履行事項
制裁程序	行政裁罰程序：通知意見陳述、行政裁罰、執行(迅速簡要)	刑事訴訟程序：偵查、起訴、審判、執行(耗時較久)
制裁效力	環境秩序違反，無嚴厲效果與倫理非難性	國家最嚴厲之制裁手段、前科紀錄、社會倫理非難性高
成本效益	行政裁罰成本較低	刑事訴訟程序曠日費時，監所執行社會成本高

⁶² 詳參李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，2007年10月，第390-391頁。

⁶³ 本分析表係參考鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2版1刷，1998年4月，第140頁。

參、環境不法處罰之考量

一、區別之立法考量

行為或不行為義務之違反應以行政罰或刑罰為制裁方式，行政上考量因素包括行政管理之目的性與有效性，刑事上考量因素則為刑罰之最後手段性與刑法之謙抑思想。

將「環境不法」視為犯罪行為或違反秩序行為，在刑事政策上尚須考量「除罪化」與「入罪化」，以及社會倫理非難性。而欲以刑法達到環境保護之目的，除強調環境保護之重要性外，並期提升民眾環境保護之意識⁶⁴。此外，在環境不法區別之特殊考量上，本文認為尚須斟酌行為造成環境污染之嚴重性，以及刑罰對於環境污染預防之有效性。

二、立法考量之實例

- (一) 刑法第一百九十條之一：係於一九九九年刑法修正時增訂，其立法考量在於社會工業日趨發達，公害有增無減，危及公共安全及國民健康，而原刑法並無適當規範，加諸當時環境法律刑罰規定之不足，故增設之⁶⁵(詳後述)。
- (二) 廢棄物清理法第四十六條：依環境刑事案件之類別統計，目前佔最多數者為違反廢棄物清理法之案件，故以之為例。廢棄物清理法立法時，並未訂定刑罰規定，嗣因一九九八年我國發生汞污泥事件，朝野譁然，且當時廢棄物清理法僅有行政罰規定，對於任意棄置有害廢棄物等案件，並無嚇阻效果，故參照空氣污染防制法、毒性化學物質管理法於一九九九年六月二十二日修正通過廢棄物清理法第二十二條(同年七月十四日公布)，明訂刑罰⁶⁶，故其立法契機在於重大環境污染個案之發生。

⁶⁴ 參李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，2007年10月，第391頁；鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2版1刷，1998年4月，第136頁。

⁶⁵ 立法緣由參蔡碧玉，刑法部分修正條文重點簡介，月旦法學雜誌第51期，1999年8月，第53頁。

⁶⁶ 參立法院公報，第88卷，第36期，第136頁、第175頁，及第37期，第136頁。該次修法係由立法委員提案，非行政院。

第二項 環境法益之保護

第一款 刑法上環境之定義

我國刑法學界在討論到「環境保護」與「環境犯罪」時，較少對於「環境」概念定義。德國學者 Trifferer 曾經對此加以定義，認為所謂「環境」係指人類之重要之自然生活基礎(die elementaren natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen)，其包含環境媒介(Umweltmedien，即：空氣、水與土壤)、環境影響因數(Umweltfaktoren，如：溫度、溼度等非生物因數以及動物、植物與其他生物等生物因數)、以及其整體與各種不同的物質循環、能源所構成之生態系統⁶⁷。此以廣義的自然環境為之定義，應較能涵蓋刑法所應保護之「環境」概念，故為本文所採。

第二款 刑法保護之法益

壹、法益之意義及其分類

刑法上之法益為刑法所要保護的利益。人類社會生活互動中，有許多事實上的利益與法律上的利益，而刑法的功能，即在於其中多數人認為特別重要者加以規範並以刑罰之手段保護該等利益。

法益之分類，可二分為私法益與公法益(或個人法益與群體法益、個人法益與社會法益、個人法益與超個人法益)、亦可三分為個人法益、社會法益與國家法益(或個人的人身法益、個人的財產法益與公共法益)，亦有將之四分為人身法益、財務法益，社會法益與國家法益⁶⁸。

如前所述，由於環境具有：供給自然資源、生態還原、提供優質生活、維持生命等功能，且兼具：共同性(非排他性)、不可逆轉性及地域固有財性及公平性等性質⁶⁹，故環境法屬公法益、群體法益、社會法益、超個人法益。

⁶⁷ 刑法上環境之定義參吳耀宗，刑法新增第 190 條之一之研究，中央警察大學法學論集，2000 年 3 月，第 85 頁；此一定義亦為德國學界普遍支援，並進而影響該國環境刑法之制定。

⁶⁸ 法益之分類詳參林山田，刑法各罪論(上冊)，自版，修訂 5 版，2005 年 9 月，第 41-43 頁。

⁶⁹ 環境之功能與性質參賴恆盈，環境、環境問題與環境權之概念—國防軍事環境管理理念，國防管理學報，第 23 卷第 1 期，2002 年 5 月，第 13-14 頁。

貳、法益之變遷性與刑法修法

時間與空間因素之改變，會影響社會價值觀與社會倫理道德標準，刑法所要保護的法益，在社會規範體系中並非一成不變，而應隨著社會價值觀與社會倫理道德標準之變遷，做相對應之調整。

因此，刑法必須配合時空因素變遷，透過刑法修正手段，適時刪除或修改現行之不法構成要件，或增訂新的不法構成要件⁷⁰。

第三款 刑法保護之環境法益

壹、法益兼具私法益與公法益

「環境」兼具私法益與公法益之性質，如：防制公害、空氣污染而保護環境之刑法條款，故然是用以保護個人健康之私法益；惟空氣污染並非針對特定之被害人，而是對於特定地區之人以及整體生態環境形成之危害，故亦屬公法益⁷¹。

此外，生活環境本身即為刑法所應加以保護之法益，污染或破壞環境之行為，在刑法評價上即應認定為「刑事不法」，而非「行政不法」。環境刑法所保護之法益不僅是生命、健康或財產法益，且亦包括「環境法益」，由於生態環境之破壞，將足以導致個人法益之危險或實害，故以刑法保護環境法益，亦間接地保護個人之生命、健康或財產法益⁷²。

貳、傳統刑法之人本主義法益觀

我國過去的環境刑法規範，環境只受到規範間接之保護，因為環境之保護是規範手段，不是規範之目的，環境不是利益之歸屬主體，不能反映利益，對於「環境」之利益，只有透過「人」才能表現出來，只有反映在人本身之利益才以刑法上之意義，而對環境之保護，目的在於保護人本身之利益，如果人本身利益沒有受到損害或威脅，就沒有刑事制裁可言。因此，在人本主義之法益思想下，

⁷⁰ 刑法法益之變遷性參林山田，刑法各罪論(上冊)，自版，修訂5版，2005年9月，第40頁。

⁷¹ 參見林山田，刑法各罪論(上冊)，第42頁。

⁷² 參林山田，科技發展與刑事立法，社會科學與科技發展研討會論文集，行政院國科會，1983年，第241-242頁，轉引自鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2版1刷，1998年4月，第148頁。

沒有處罰破壞環境媒介，如空氣、水、土壤等行為，只有在透過環境媒介之破壞，而侵害到人本身之生命、身體、健康、財產等利益時，才有刑事制裁之規定⁷³。

傳統保護公共危險法益之立法不足以保護環境法益，換言之，環境犯不僅僅是危險犯。危險犯犯罪類型之基本立法意旨，係因此種特定行為在社會生活中被認為是典型之危險行為，也是當然可能製造實害之行為，所以為了預防實害，必須明文普遍的予以禁止。然而在事實上，人類行為背景因素極其複雜，如何的行為模式必然會造成實害，可能連立法者也難以保證⁷⁴。

傳統法益概念中「公共危險」是從危險源出發，直接以「人」為終點之思考方式，公共危險在對多數人造成多種法益威脅時即告停止，而無法繼續發展與累積其危險概念，因此，發生在「人」法益上之危險，僅能說是多種危險中最具體之一。

由於環境破壞行為對於人類生活造成全面性、潛在性、長期性之威脅，透過環保知識之發現，公共危險對法益單純量化思考模式即面臨挑戰，且「環境危險」在時間上有世代流傳之特質，而空間上亦具有國際擴散之效果⁷⁵，單純地從公共危險最之本質考量，已無法表現此種危險類型，因此，有將環境犯罪類型獨立化之必要⁷⁶。

參、以環境為保護客體之法益觀

以生態環境維護為觀點者認為，人類之利益雖是最終被保護之利益，但人類之利益可以透過間接的保護客體而受到保護，例如財產、公共禮義，皆可表護對象，因此空氣、水、土壤、甚至安寧都可以是和人類並存之獨立法益，亦即應承認所謂獨立之「環境法益」。就環境保護而言，非人本法益思想已被普遍接受，有關污染

⁷³ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來(原文載於環境刑法國際學術研討會論文集，1992年)，主觀與客觀之間，春風煦日論壇，1997年9月，第448頁。

⁷⁴ 關於危險犯之論述詳參黃榮堅，論危險故意，評最高法院93年度臺上字第1155號及91年度臺上字第6368號判決，月旦法學雜誌，第118期，2005年3月，第227-228頁。

⁷⁵ 有關國際抗制環境犯罪之趨勢，詳參鄭昆山，從國際刑法會議抗制環境犯罪決議文論我國環境刑法之檢討與展望，律師雜誌第215期，1997年8月。

⁷⁶ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，第470-471頁。

環境媒介之處罰，所保護之客體即包括人本身和環境媒介。例如，德國刑法第三二四條污染水源之處罰規定，依德國通說，即認為所保護的是雙重法益，同時包括個人法益與生態法益⁷⁷。

肆、本文見解

本文贊同，我國刑法公共危險罪章與大部分環境法中附屬刑法，嚴格而言，並非從環境保護之角度出發，而仍為傳統保護公共安全觀點下之犯罪類型，即使是刑法第一百九十條之一，對環境媒介之污染雖已受到注意，但在該條規定中，環境媒介亦僅被視為間接之危險源⁷⁸，故環境法益迄今仍未為我國核心刑法及附屬刑法所積極保護。

正由於傳統刑事制裁體系中，環境不曾被當作一個獨立之保護對象，環境刑法立法之貧乏，加諸未經過學理之反省，儼然完全出於對刑罰威嚇和報復功能之迷信。因此，雖然也有屬於被當作犯罪行為加以制裁之環境破壞行為，但不僅是一般人，即便是立法機關、行政機關，未真正認真地看待環境破壞行為，亦未沒有將環境破壞行為視為侵害法益，而僅將環境破壞行為當作破壞生活規則、違反生活禮儀或不道德之行為。如此現實上認知與法典形式上意識間有明顯之差距，致使重要之環境法雖施行已久，卻完全沒有發揮應有之功效，在環境破壞日益嚴重今日，益顯將環境法益之保護作為刑法積極任務之重要性⁷⁹。

⁷⁷ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，主觀與客觀之間，春風煦日論壇，1997年9月，第454頁。

⁷⁸ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，第470頁。

⁷⁹ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，第450頁。

第三項 環境刑法之制定

刑法就立法體例之不同，而分為主要刑法與輔助刑法，其中，輔助刑法又可分為刑法單行法與附屬刑法。

主要刑法係指規定犯罪與刑罰之主要法律，即刑法法典，又稱核心刑法。而輔助刑法則指刑法典以外之刑事單行法(如：懲治走私條例、貪污治罪條例等)以及分散訂定於各種民商法、行政法、經濟法、環境法等各種法律中之附屬刑法。附屬刑法僅係出於立法技術上之理由，而依附規定於其處罰規定相關之法律，其與核心刑法屬於相同法律位階，而在現今工商資訊發達之社會中，附屬刑法之重要性不下於傳統之核心刑法⁸⁰。

在環境刑法之立法例上，德國將環境犯罪置於刑法典中，有其專章規範，日本刑法中與環境相關者僅有關於飲用水之罪章，多數環境犯罪型態之處罰係以各項環境法中以附屬刑法規範。而我國除刑法公共危險罪章中有少數法條與環境保護相關外，大部分環境刑法還是訂定於各項環境法中以附屬刑法規範。

第一款 外國立法例

壹、德國法

德國一九八〇年即於刑法中訂定環境犯罪專章，現行德國刑法第二十九章「侵害環境之犯罪」，共有十三個條文(第三二四條至第三三〇條 d)⁸¹，詳圖表 2-2。

⁸⁰ 附屬刑法之重要性參林山田，刑法通論(上冊)，自版，2008年1月，增訂10版，第44-46頁。
⁸¹ 整理自：鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2版1刷，1998年4月，第380-398頁。另吳耀宗，刑法新增第190條之一之研究，中央警察大學法學論集，2000年3月，第83頁，部分條文翻譯如下--

第三二四條水污染罪(Gewässerverunreinigung)：未經許可污染水體或使其水質惡化者，處五年以下自由刑或併科罰金。未遂犯罰之。行為人過失犯之者，處三年以下自由刑或罰金。

第三二四條 a 土壤污染罪(Bodenverunreinigung)：違反行政法上之義務將物質混入、使其注入或放流至土壤，而污染土壤或使其惡化，有下列情形者，處五年以下有期徒刑或併科罰金：一、其方式足以損害他人之健康、有重要價值之動植物或其他之物、或水體者。二、範圍重大者。未遂犯罰之。過失犯之者，處三年以下有期徒刑或併科罰金。

第三二五條空氣污染罪(Luftverunreinigung)：設施之運作，尤其是工廠或機器之運作，違反行政法上之義務造成空氣組成之改變，足以損害該設施所屬之場所以外之他人健康、有重要價值之動植物或其他之物者，處五年以下有期徒刑或併科罰金。設施之運作，尤其是工廠或機器之運作，違反行政法上之義務而將有害物質排放至營運場所以外之空氣，範圍重大者，處五年以下有期徒刑或併科罰金。過失犯之者，處三年以下有期徒刑或併科罰金。第二項所

圖表 2-2 德國環境刑法摘要表⁸² (2008 年 3 月製表)

德國刑法條次	罪 名
第三二四條	水體污染罪
第三二四條 a	土壤污染罪
第三二五條	空氣污染罪
第三二五條 a	引發噪音、震動與非游離性放射線引發罪
第三二六條	危害環境之廢棄物清理罪
第三二七條	不法營運設施罪
第三二八條	不法交易具輻射活性物質與其他危險物質及物品罪
第三二九條	危害環境保護區罪
第三三〇條	特別重大危害環境罪
第三三〇條 a	逸漏毒物致重大危險罪
第三三〇條 b	有效悔悟之減輕或免除其刑
第三三〇條 c	沒收
第三三〇條 d	本章概念之定義： 1. 水體、2. 核能技術設施、3. 危險物品、4. 行政法義務、5. 未經許可行為 ⁸³

謂有害健康物質係指足以產生下列情形之物質：一、破壞他人之健康、動植物或其他之物之重要價值。二、污染水體、空氣或土壤，或者使其惡化。第一至三項之規定，不適用於動力交通工具、有軌交通工具、空中交通工具或水上交通工具。

第三二五條 a 噪音、震動與非游離性放射線引發罪：在設施之運作時，尤其是工廠或機器之運作時，引起噪音，足以損害該設施所屬之場所以外之他人者，處三年以下有期徒刑或併科罰金。在設施之運作時，尤其是工廠或機器之運作時，違反保護免於噪音、震動或非游離性放射線之行政法上之義務，危害他人之健康、他人具重要價值之動物或物，處五年以下有期徒刑或併科罰金。過失犯之者，處刑如下：一、犯第一項之罪者，處二年以下有期徒刑或科罰金。二、犯第二項之罪，處三年以下有期徒刑或科罰金。第一至三項規定，不適用於動力交通工具、有軌交通工具、空中交通工具或水上交通工具。

⁸² 整理自：鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2 版 1 刷，1998 年 4 月，第 380-398 頁；吳耀宗，刑法新增第 190 條之一之研究，中央警察大學法學論集，2000 年 3 月，第 83 頁。

⁸³ 參鄭昆山，環境刑法之基礎理論，第 388 頁。所謂行政法義務係指出自下列規定而為防護環境，特別是人類、動物、植物、水體、空氣或土壤之危害或侵害性作用者而言：a. 法令規定、b. 法院判決、c. 可執行之行政處分、d. 可執行之負擔、e. 公法契約而得以行政處分賦予義務者。而未經許可行為係指未經核准、計畫確認或其他許可之行為，亦係指基於威脅、賄賂或勾結之作用，或因不正確或不完整交付資訊，其所騙取核准、計畫確認或其他許可之行為。

貳、日本法

一、有關人體健康之公害犯罪處罰法

日本於一九七〇年（昭和四十五年）十二月二十五日第一百四十二號法律案訂定「有關人體健康之公害犯罪處罰法」（人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律，迄今未曾修正），首創環境刑法之單獨立法並受到國際之矚目。然而，自公害罪法訂定至二〇〇〇年止，僅有十二件環境刑事案件依該法起訴，而近年來實務上幾乎未使用該法。最重要之理由在於最高裁判所嚴格解釋公害罪法之適用要件，導致檢察機關未再依公害罪法起訴⁸⁴。

二、刑法第十五章「關於飲用水之罪」

現行日本刑法中唯一與環境相關者為「關於飲用水之罪」，其中訂有：污染供人飲用之淨水致不能使用罪、污染供給公眾飲用淨水或其水源之水道致不能使用罪、混入毒物或有害他人健康之物於供人飲用之淨水罪、前三罪之加重結果犯、混入毒物或有害他人健康之物於供給公眾飲用淨水或其水源之水道罪、損壞或閉塞供給公眾飲用淨水之水道罪等⁸⁵，相當於綜合了我國刑法第一百九十條與水污染防治法、飲用水管理條例、自來水法、水利法等刑罰之規定。惟此章規定仍以人之健康與公共危險為保護法益，故不能說是典型之環境刑法。

⁸⁴ 參見大塚直，環境法，有斐閣，2版1刷，2006年4月，第289頁。

⁸⁵ 參日本刑法（明治40年4月24日法律第45號，最終改正：平成18年5月8日法律第36號）（<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>，2008年3月查詢）

第十五章 飲料水に関する罪

（淨水汚染） 第四百二十二條：人の飲料に供する淨水を汚染し、よって使用することができないようにした者は、六月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。

（水道汚染） 第四百二十三條：水道により公衆に供給する飲料の淨水又はその水源を汚染し、よって使用することができないようにした者は、六月以上七年以下の懲役に処する。

（淨水毒物等混入） 第四百二十四條：人の飲料に供する淨水に毒物その他の人の健康を害すべき物を混入した者は、三年以下の懲役に処する。

（淨水汚染等致死傷） 第四百二十五條：前三條の罪を犯し、よって人を死傷させた者は、傷害の罪と比較して、重い刑により処断する。

（水道毒物等混入及び同致死） 第四百二十六條：水道により公衆に供給する飲料の淨水又はその水源に毒物その他の人の健康を害すべき物を混入した者は、二年以上の有期懲役に処する。よって人を死亡させた者は、死刑又は無期若しくは五年以上の懲役に処する。

（水道損壞及び閉塞） 第四百二十七條：公衆の飲料に供する淨水の水道を損壞し、又は閉塞した者は、一年以上十年以下の懲役に処する。

三、環境法中之附屬刑法

目前日本主要環境刑法均訂定於環境法中，如圖表 2-3。

圖表 2-3 日本主要環境法之刑罰摘要表⁸⁶ (2008 年 3 月製表)

法律名稱	制定日期	最新修正	刑罰罰則
環境基本法 (環境基本法)	平成 5 年 11 月 19 日法律第 91 号	平成 19 年 6 月 13 日法律第 83 号	無
環境影響評価法 (環境影響評估法)	平成 9 年 6 月 13 日法律第 81 号	平成 19 年 3 月 31 日法律第 19 号	無
大氣汚染防止法 (空氣汚染防制法)	昭和 43 年 6 月 10 日法律第 97 号	平成 18 年 2 月 10 日法律第 5 号	第 33-37 條
悪臭防止法 (惡臭防制法)	昭和 46 年 6 月 1 日法律第 91 号	平成 18 年 6 月 2 日法律第 50 号	第 25-31 條
騒音規制法 (噪音管制法)	昭和 43 年 6 月 10 日法律第 98 号	平成 17 年 4 月 27 日法律第 33 号	第 29-33 條
振動規制法 (振動管制法)	昭和 51 年 6 月 10 日法律第 64 号	平成 16 年 6 月 9 日法律第 94 号	第 25-29 條
水質汚濁防止法 (水污染防治法)	昭和 45 年 12 月 25 日法律第 138 号	平成 18 年 6 月 14 日法律第 68 号	第 30-35 條
海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(海洋汚染及海上災害防治法)	昭和 45 年 12 月 25 日法律第 136 号	平成 19 年 5 月 30 日法律第 62 号	第 54 條之 2-第 59 條
廃棄物の処理及び清掃に関する法律(廢棄物清裡法)	昭和 45 年 12 月 25 日法律第 137 号	平成 18 年 6 月 2 日法律第 50 号	第 25-32 條
土壤汚染対策法 (土壤汚染對策法)	平成 14 年 5 月 29 日法律第 53 号	平成 18 年 6 月 2 日法律第 50 号	第 38-41 條
公害紛争処理法 (公害糾紛處理法)	昭和 45 年 6 月 1 日法律第 108 号	平成 15 年 8 月 1 日法律第 138 号	第 51-52 條

⁸⁶ 整理自日本法律資料庫(法令データ提供システム), <http://law.e-gov.go.jp>, 最後瀏覽: 2008 年 3 月。

第二款 刑法之公共危險罪

我國環境刑法規定於刑法公共危險罪章與各種環境法之附屬刑法。其中，刑法第一百九十條之一放流毒物等致污染環境罪被國內通說理解為目前刑法中典型的(或唯一的)環境刑法⁸⁷

壹、公共危險罪之意義與類型

- 一、公共危險罪之意義：乃指足以造成特定或不特定多數人死亡、或身體健康受到損害、財務受損等嚴重後果之具有公共危險性之犯罪行為。
- 二、公共危險罪之類型：依據犯罪行為對於法益之影響程度，公共危險罪章規定處罰之罪有可分：抽象公共危險罪、具體公共危險罪與實害罪⁸⁸。

貳、公共危險罪章中與環境保護相關者

- 一、公共危險罪章中與環境保護相關者，可分為三類—
 - (一)濫用核能放射線罪：刑法第一百八十七條之一不法使用核子原料等物罪、第一百八十七條之二放逸核能、放射線致生公共危險罪、第一百八十七條之三無正當理由使用放射線罪。
 - (二)妨害公眾飲水罪：刑法第一百九十條妨害公眾飲水罪。
 - (三)放流毒物等污染環境罪：刑法第一百九十條之一放流毒物或其他有害健康物質污染環境致生公共危險罪。

二、立法沿革與環境刑法之界定

刑法第一百九十條為一九三五年刑法施行時即訂定，而刑法第一百八十七條之一、之二、之三及第一百九十條之一為一九九九年刑法修正時所增訂。其中，刑法第一百八十七條之一、第一百八十七條之二、第一百八十七條之三，係因近代科學技術發達，使用核能、放射線之機會日漸增加，如被不法使用等，危害

⁸⁷ 採相同見解者為：林山田，刑法通論(下冊)，自版，2008年1月，增訂10版，第343頁；蔡碧玉，刑法部分修正條文重點簡介，月旦法學雜誌第51期，1999年8月，第53頁；張麗卿，論刑法公共危險罪章的新增訂，月旦法學雜誌第51期，1999年8月，第64頁。

⁸⁸ 公共危險罪之意義與類型詳參林山田，刑法通論(下冊)，第269-272頁。

公共危險甚鉅，故增設該犯罪類型。而刑法第一百九十條之一係由於社會工業日趨發達，公害有增無減，危及公共安全及國民健康，而原刑法並無適當規範，故增設之⁸⁹。刑法第一百九十條之一被通說理解為目前刑法中典型的(或唯一的)環境刑法⁹⁰。

參、刑法第一百九十條之一

本罪之行為乃是投棄、放流、排出或放逸毒物或其他有害健康之物，而污染空氣、土壤、河川或其他水體，致生公共危險之破壞環境之公害行為，故本罪屬具體危險犯，係保護環境，防止公害之環境刑法條款⁹¹。

一、立法理由

- (一) 公共危險之新類型：由於工商業發達，工廠活動及其他人為事實，往往投棄、放流、排出或放逸許多有害健康物質，致污染空氣、土壤、河川或水體，眾影響國民之生活、生命及健康，若不積極防治，長久聚積勢必造成嚴重之危害，甚至產生集體多眾之死傷，可謂為新型之公共危險。
- (二) 當時環境法律之不足：當時我國雖已有空氣污染防制法、水污染防治法之公佈，惟其罰責均屬行政罰，尚不足以收防治公害之實效，且當時工業發達工廠林立，公害問題日趨嚴重，故認刑法中自有增訂供犯罪處罰明文之必要⁹²。
- (三) 立法例：本條增訂時，係參考當時日本刑法修法草擬增訂關於放流毒物污染環境致生公共危險罪、前罪之加重結果犯、過失犯之處罰等規定⁹³。(惟後來現行日本刑法

⁸⁹ 立法緣由參蔡碧玉，刑法部分修正條文重點簡介，月旦法學雜誌第 51 期，1999 年 8 月，第 53 頁；陳淑櫻，環境刑法與刑法第一百九十條之一，東吳大學法律學研究所碩士論文，2004 年。

⁹⁰ 參林山田，刑法通論(下冊)，自版，2008 年 1 月，增訂 10 版，第 343 頁；蔡碧玉，刑法部分修正條文重點簡介，第 53 頁；張麗卿，論刑法公共危險罪章的新增訂，月旦法學雜誌，第 51 期，1999 年 8 月，第 64 頁。

⁹¹ 參照林山田，刑法通論(下冊)，自版，2008 年 1 月，增訂 10 版，第 343 頁。

⁹² 立法理由詳參張麗卿，論刑法公共危險罪章的新增訂，第 64 頁。

⁹³ 立法院公報第 88 卷，第 13 期院會紀錄，第 108 頁，詳載係參考日本立法例如下：
日本改正法草案第 208 條(放流毒物等)：放出、投棄、散佈或流出毒物或其他有害健康之物，污染大氣、土壤或河川或其他公共水域，使公眾之生命或身體生危險者，處五年以下之懲役。
日本改正法草案第 209 條(結果的加重)：犯第二百零五條或前條之罪，其結果，傷害人者，處二年以上十年以下之懲役。使人死亡時，處三年以上之有期懲役。犯第二百零六條之罪，其

並未將此一規定付諸立法)

二、條文之規定

投棄、放流、排出或放逸毒物或其他有害健康之物，而污染空氣、土壤、河川或其他水體，致生公共危險者，處五年以下有期徒刑。廠商、事業場所負責人或監督策劃人員，因事業活動而犯前項之罪者，處七年以下有期徒刑。因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。因過失犯第一項之罪者，處六月以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金。

三、構成要件分析

(一) 客觀不法構成要件

1. 須有投棄、放流、排出或放逸毒物或有害健康物質之行為。
2. 毒物：可參酌「毒性化學物質管理法」，該法第二條規定，所謂毒性化學物質，係指人為產製，或於產製過程衍生之化學物質，經中央環保主管機關公告者，即：A. 第一類毒性化學物質：化學物質在環境中不易分解，或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。B. 第二類毒性化學物質：化學物質化學物質有致腫瘤、生育能力受損、畸胎、遺傳因數突變或其他慢性疾病等作用者。C. 第三類毒性化學物質：化學物質經暴露，將立即危害人體健康或生物生命者。D. 第四類毒性化學物質：化學物質有污染環境或危害人體健康之虞者。
3. 有害健康物質：指上述毒物之外一切足以危害人體健康或污染環境之物質。
4. 水體：依水污染防治法規定，水體包括地面水體及地下水

結果，使人死亡者，處無期或二年以上之懲役。

日本改正法草案第 211 條(因過失混入飲食物等、流放毒物等)：因過失以毒物或其他有害健康之物，混入供多數人飲食之物或其原料或依水道供給公眾之飲料水或其水源，使人之生命或身體生危險者，處一年以下之禁固或二十萬圓以下之罰金。因過失放出、投棄、散佈或流出毒物或其他有害健康之物，污染大氣、土壤或河川或其他公共之水域，使公眾之生命或身體生危險者，亦與前項同。怠為業務必要之注意，犯前二項之罪者，處三年以下之禁固或三十萬圓以下之罰金。因重大過失，犯前二項之罪者，亦同。

體，依水污染防治法第二條第二款規定，「地面水體」係指存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路、或其他體系內全部或部分之水而言；同法第二條第三款「地下水體」指存在於地下水層之水而言。

5. 污染致生公共危險：行為人將毒物或有害健康之物，投放棄至於土地、水體或將其排出或放逸於空氣中，造成空氣、土污染、水污染等公害，致產生公共危險，始能成立本罪；否則縱有環境污染行為，但未致生公共危險，則不成立本罪。
- (二) 主觀不法構成要件：行為人主觀上必須具備投棄、放流、排出或放逸故意，而為本罪之行為，使足構成本罪。行為人對其投棄、放流或排放之物係屬毒物或屬有害健康之物，且其行為足以污染空氣、土壤、河川或其他水體有所認識，並且進而決意為投棄、放流、排出或放逸等環境污染行為之主觀心態，即具本罪之構成要件故意，且包括直接故意與間接故意⁹⁴。
 - (三) 事業負責人之處罰：工業大量生產所形成環境污染行為，其危害性遠重於個人之污染行為，故本法特設對於事業負責人加重處罰之規定。
 - (四) 結果加重犯：對於本罪之公害行為造成之加重結果，設有結果加重犯之規定，即致人於死、致重傷者，應依本條第三項之規定，論以結果加重犯。
 - (五) 過失犯：行為人欠缺構成要件故意之公害行為，若經認定為公害行為者，即應依本條第四項過失犯處斷。

四、實務之見解

(一) 毒物及有害健康之物

1. 毒物，係指毒性化學物質管理法所規定之毒性化學物質，…而所謂其他有害健康之物係屬概括條款，原則上係指上述毒

⁹⁴ 主觀不法要件詳參林山田，刑法各罪論(下冊)，自版，修訂5版，2005年9月，第343-346頁。

物外之一切足以危害人體健康或環境污染之物質。…惟既屬懲罰層級最高之刑法概括條款，自應嚴格解釋所謂其他有害健康之物其危害程度需等同於前揭所謂毒物之程度始可⁹⁵。

2. 其他：(1)氫氧化鈉屬毒物，載運氫氧化鈉之化學車掉落河川，已發生侵害社會公安法益之危險⁹⁶。(2)過失放流油料污染河川，已致公共危險⁹⁷。(3)裝潢拆卸之木材非係有害人體健康之物，且尚未投棄，故無生公共危險之可能⁹⁸。

(二) 公共危險

1. 僅需有客觀上危險為已足，不以危險果然發生為必要：氰化物為劇毒物體，投擲於供不特定人垂釣之魚池，有造成毒害之可能甚為明顯，應已致生公共危險⁹⁹。
2. 若違反環境護法律，加諸相當之事實，縱投棄、放流者非屬「毒物」(如：低硫燃料油、含有氯甲烷、氯乙烯之清洗回收容器產生廢棄液體等)，亦可能成立「有害健康物質」，致生公共危險，而成立刑法第一百九十條之一¹⁰⁰。

(三) 不得以違反環境保護法而逕認定亦違反本罪：不得以違反環境保護法之行政罰，而逕認定亦違反本罪¹⁰¹。

(四) 財產上之危害，並不在本罪之保護法益射程範圍內：公共危險，應係指公眾生命或身體之危險，公眾之財產上之危害，並不在刑法第一百九十條之一保護法益射程範圍內¹⁰²。

⁹⁵ 參臺灣南投地方法院 95 年度易字第 165 號判決(2002.07.25)。

⁹⁶ 參臺灣基隆地方法院 91 年度瑞交簡字第 29 號判決(2002.08.13)。

⁹⁷ 參臺灣高雄地方法院 88 年度訴字第 2307 號判決(2000.05.08)。

⁹⁸ 參臺灣高雄地方法院 89 年度訴字第 2533 號判決(2001.04.25)。

⁹⁹ 參臺灣高等法院 91 年度上訴字第 360 號判決(2002.06.11)、臺灣桃園地方法院 90 年度訴字第 1141 號判決(2001.12.05)、最高法院 92 年度臺上字第 3200 號(2003.06.12)、臺灣高等法院臺中分院 92 年度上訴字第 227 號判決(2003.03.26)、臺灣臺中地方法院 91 年度訴字第 1873 號判決(2002.12.20)。

¹⁰⁰ 參臺灣高雄地方法院 90 年度訴字第 2877 號(2001.12.25)、臺灣高等法院高雄分院 91 年度上訴字第 309 號判決(2002.04.17)、另參最高法院 89 年度臺上字第 2968 號判決(2000.05.25)、臺灣高等法院 89 年度上訴字第 470 號判決(2000.02.29)。

¹⁰¹ 參臺灣高等法院臺南分院 90 年度上易字第 815 號判決(2002.08.20)、最高法院 95 年度臺上字第 2561 號(2006.05.11)、最高法院 95 年度臺上字第 4812 號判決(2006.08.31)、臺灣高雄地方法院 91 年度訴字第 479 號判決(2003.01.02)、臺灣高雄地方法院 91 年度訴字第 292 號判決(2003.02.11)、臺灣高雄地方法院 91 年度訴字第 480 號(2002.07.11)。

¹⁰² 參臺灣南投地方法院 95 年度易字第 165 號判決(2006.07.25)。

第三款 環境法中之附屬刑法

我國一九七二年訂定之飲用水管理條例、一九七四年訂定之水污染防治法，以及一九七五年訂定之空氣污染防制法中，早已有刑罰之規定，而其他環境法中多陸續訂有刑罰之規定。

壹、環境刑法之種類（詳圖表 2-4）

- 一、環保機關主管法律：環境影響評估法、空氣污染防制法、水污染防治、海洋污染防治法、廢棄物清理法、資源回收再利用法、土壤及地下水污染整治法、毒性化學物質管理法、飲用水管理條例、環境用藥管理法等環境法律中均有刑罰規定，僅噪音管制法無刑罰規定。
- 二、其他機關主管法律：自來水法、山坡地保育利用條例、水土保持法、森林法、國家公園法、漁業法、野生動物保育法等法律中均有刑罰規定，而原子能法、農業發展條例、發展觀光條例則無與環境相關刑罰。

貳、附屬刑法與刑法第一百九十條之一之競合

- 一、刑法第一百九十條之一與廢棄物清理法競合：有判決認一行為而觸犯上開二罪名，為想像競合犯，應依刑法第五十五條之規定應從一重依廢棄物清理法處斷¹⁰³；亦有判決認係有方法結果之牽連關係，應從一重依廢棄物清理法論處¹⁰⁴。
- 二、刑法第一百九十條之一與水污染防治法、山坡地保育條例競合：有判決認係一行為觸犯三罪名，為想像競合犯，應依刑法第五十五條規定，從較重之刑法第一百九十條之一處斷¹⁰⁵。
- 三、刑法第一百九十條之一與山坡地保育條例競合：有判決認方法結果之牽連關係，應依刑法第五十五條規定，應從一重之山坡地保育利用條例第三十五條第一項處斷¹⁰⁶。

¹⁰³ 參臺灣臺南地方法院 89 年度訴字第 73 號判決(2000.03.20)、參臺灣臺南地方法院 91 年度訴字第 464 號(2002.08.21)。

¹⁰⁴ 參臺灣高等法院高雄分院 92 年度上訴字第 1566 號判決(2004.02.16)、臺灣雲林地方法院 91 年度訴字第 262 號判決(2003.08.15)。

¹⁰⁵ 參臺灣高等法院臺南分院 95 年度上更(一)字第 274 號判決(2006.12.21)。

¹⁰⁶ 參臺灣臺南地方法院 89 年度訴字第 592 號判決(2001.02.27)。

圖表 2-4 我國環境相關法律之刑罰摘要表¹⁰⁷ (2008 年 3 月製表)

法律名稱	制定日期	最新修正	刑罰罰則
環境影響評估法	1994 年 12 月 30 日	2003 年 1 月 8 日	第 20-23 條
空氣污染防制法	1975 年 5 月 23 日	2006 年 5 月 30 日	第 46-50 條
水污染防治法	1974 年 7 月 11 日	2007 年 12 月 12 日	第 34-39 條
海洋污染防治法	2000 年 11 月 1 日	未曾修正	第 36-40 條
廢棄物清理法	1974 年 7 月 26 日	2006 年 5 月 30 日	第 45-48 條
資源回收再利用法	2002 年 7 月 3 日	2002 年 7 月 3 日	第 25 條
土壤及地下水污染 整治法	2000 年 2 月 2 日	2003 年 1 月 8 日	第 26-31 條
毒性化學物質管理法	1986 年 11 月 26 日	2007 年 1 月 3 日	第 28-31 條
飲用水管理條例	1972 年 11 月 10 日	2006 年 1 月 27 日	第 16-19 條
環境用藥管理法	1997 年 11 月 10 日	2006 年 1 月 27 日	第 42-45 條
森林法	1932 年 9 月 15 日	2004 年 1 月 20 日	第 50-54 條
漁業法	1929 年 11 月 11 日	2008 年 1 月 9 日	第 60-63 條
礦業法	1930 年 5 月 26 日	2003 年 12 月 31 日	第 69 條
水利法	1942 年 7 月日	2007 年 7 月 11 日	第 91-92 條
自來水法	1966 年 11 月 17 日	2007 年 1 月 24 日	第 96-98 條
水土保持法	1994 年 5 月 27 日	2003 年 12 月 17 日	第 32-34 條
山坡地保育利用條例	1976 年 4 月 29 日	2006 年 6 月 14 日	第 34-35 條之 1
國家公園法	1972 年 6 月 13 日	未曾修正	第 24-25 條
野生動物保育法	1989 年 6 月 23 日	2007 年 7 月 11 日	第 40-42 條
文化資產保存法	1982 年 5 月 26 日	2005 年 10 月 31 日	第 94, 96 條
區域計畫法	1974 年 1 月 31 日	2000 年 1 月 26 日	第 22 條
都市計畫法	1939 年 6 月 8 日	2004 年 2 月 27 日	第 80 條

¹⁰⁷ 整理自法務部全國法規資料庫 <http://www.moj.gov.tw>, 2008 年 3 月。另其他環境法中無刑罰者如下：環境基本法、噪音管制法、公害糾紛處理法、原子能法、農業發展條例、發展觀光條例。

第三節 環境刑事案件之特性

第一項 環境刑法行政從屬性之影響

第一款 行政從屬性之概念

為規範工商社會之工業製造行為與商業經濟行為，現代法制中有關工商管理或環境保護等行政法，為建立其行政規範之威信，加諸「治亂世用重典」之立法思維，行政法中之附屬刑法與日俱增。而附屬刑法中若以空白刑法規範，則須藉由行政法規或行政處分補充，使得刑法與行政法之關係更密不可分¹⁰⁸。

刑法之行政從屬性產生原因有三：首先，刑法係以制裁或鎮壓犯罪為主，而行政法著重事前預防性，故行政法較刑法具主動性。其次，由於行政機關可隨社會進步迅速修正其法令，故行政從屬性使得刑法彈性增大(但亦使行政權擴大)。此外，行政機關可快速適應社會變遷訂定合宜之規範，且對於其職掌領域具較高之專門性與技術性，故行政從屬性可簡化刑事訴訟之繁瑣證明程序¹⁰⁹。

第二款 環境刑法之行政從屬性

環境刑法之行政從屬性(Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts)，係指依環境刑法條文之規定，其可罰性之依賴性，取決於環境行政法或基於環境行政法所為之行政處分¹¹⁰。

環境刑法犯罪構成要件之行政從屬性問題，主要源自環境犯罪之行政法規指示(Verweisung auf das Verwaltungsrecht)與空白構成要件類型。由於環保機關核發之許可與環保法規之安全標準，均為排除環境污染行為之措施，故環境犯罪多以之為內涵，使構成要件之合致與否亦多取決於是否符合行政法上之要求。而從法秩序一致性之觀點而言，刑法具有第二順位(補充)之特性，亦即民法、行政法認為合法，刑法也必須認為合法，於此，環境刑法之行政從

¹⁰⁸ 參鄭昆山，環境刑法之基礎理論，五南圖書出版有限公司，2版1刷，1998年4月，第182頁。

¹⁰⁹ 刑法之行政從屬性產生原因詳參鄭昆山，環境刑法之基礎理論，第190頁。

¹¹⁰ 環境刑法行政從屬性之意義參鄭昆山，環境刑法之基礎理論，第179-180頁。

屬性不可不謂為必要且必然¹¹¹。

德國學者將環境刑法構成要件之行政從屬性區分為三類：其一為概念上之從屬性，如：我國刑法第一百九十條之一「毒物」、「水體」、「有害健康物質」等，須以環境行政法之規定或解釋為依據；其二為法規指示，如：未經主管機關許可而為之污染行為或違法使用經行政許可之設備，應依環境行政法之規定決定；其三則為空白構成要件，基於立法經濟之考量，直接引用環境行政法之規定¹¹²。

第三款 環境刑法行政從屬性對環境刑事案件之影響

壹、對偵查機關之影響

由於環境刑法具有如前述之行政從屬性，故偵查機關在蒐集證據或為起訴與否之判斷時，應考量行政機關訂定之法令（包含法律、法規命令、行政規則等），並了解法令解釋之現狀。再者，由於環境刑事案件具有高度科學性與技術性，尤其對於污染情形之認定以科學證據主，且環境採樣程序複雜、檢測報告判讀具專業性，故實務上偵查機關常須與環保行政機關合作，以避免誤判案情。

貳、對審判機關之影響

環境刑法行政從屬性對於審判機關之影響可表現在兩方面：其一，實務上越來越多環境刑事案件中，法院認為環保行政機關之意見應予調查¹¹³；其二，法院多尊重環保稽查人員對於犯罪構成要件之認定，亦多傳喚稽查人員或行政機關相關業務人員針對現場稽查情形、污染物之界定、是否須具備清除處理污染物之許可證、主管機關之行政處分是否合法等出庭作證，甚至有時會要求環保機關人員與法院共同至案發污染地勘驗，以釐清案情。

¹¹¹ 環境刑法行政從屬之必要性，詳參許玉秀，水污染防治法的制裁構造—環境犯罪構成要件的評析，主觀與客觀之間，春風煦日論壇，1997年9月，第483-485頁。

¹¹² 參 Winkelbauer, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 12ff, 轉引自許玉秀，水污染防治法的制裁構造—環境犯罪構成要件的評析，第483-484頁。

¹¹³ 如：最高法院95年度台上字第5418號判決（2006.09.29）：「…查王○○迭辯稱：伊並非以燃燒塑膠袋及海綿為業…，並聲請…向行政院環境保護署函查上訴人等之行為是否須取得清除處理許可文件等情。此部分攸關上訴人等被訴罪名能否成立，對上訴人等之利益，係有重大關係之事項，又非不易調查或不能調查，原判決卻認均無調查必要，遽行判決，自難昭折服，並有刑事訴訟法第三百七十九條第十款所稱之當然違背法令」。

第二項 環境刑事案件之類型

環保機關主管之環境法中，主要之環境刑事案件類型有：未依法令規定致人於死、致重傷、致危害人體健康導致疾病者；產生有害健康物質無污染防治設備或許可而產生有害健康物質者；污染環境、致嚴重污染環境、海域；偽造文書者；未經主管機關許可而為特定行為者；不遵行主管機關依法所為之命令者；法人之處罰或負責人之處罰及其他。詳圖表 2-5。

圖表 2-5 環境刑事案件類型彙整表（2008 年 3 月製表）

類型	具體內容	法律名稱及條次
致人於死、致重傷、致危害人體健康導致疾病者	未採取緊急應變措施、不遵行主管機關所為命令；違反相關法律規定；違反法律限制或禁止規定、未依法取得許可證而擅自運作、依法登記備查而擅自運作；不遵行主管機關之命令；意圖變更土地使用編定而故意污染土壤；製造、加工或輸入偽造、禁用環境用藥；明知為偽造、禁用環境用藥，而販賣、轉讓或意圖販賣而陳列、貯存或為之調配、分裝—致人於死、致重傷、致危害人體健康導致疾病者	空污法第 46 條、水污法第 34 條、廢清法第 45 條第 1 項、毒管法第 28 條、土污法第 26 條、土污法第 27 條、飲用水第 16 條第 2 項、環藥法第 42 條、環藥法第 43 條
無污染防治設備或許可而產生有害健康物質	無污染防治設備而燃燒易生特殊有害健康之物質	空污法第 48 條
	事業無排放許可證或簡易排放許可文件，且其排放廢水所含之有害健康物質超過放流水標準	水污法第 36 條
	未經直轄市、縣（市）主管機關許可，將含有害健康物質之廢（污）水注入於地下水體或排放於土壤	水污法第 37 條
污染環境、致嚴重污染環境、海域	事業負責人或相關人員未依本法規定之方式貯存、清除、處理或再利用廢棄物；違反特定法律限制或禁止規定、未依法取得許可證而擅自運作、依法登記備查而擅自運作，致嚴重污染環境；棄置依法公告之物質於海洋，致嚴重污染海域	廢清法第 46 條第 2 款、毒管法第 29 條第 1-3 款、海污法第 34 條
偽造文書	依法規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者；依規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之	環評法第 20 條、空污法第 47 條、水污法第 35 條、廢清 46

	文書為虛偽記載；公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明；污染行為人、污染土地關係人及檢測機構從業人員對於依法作成之文書為虛偽記載	條第 6 款、廢清法第 48 條、毒管法第 29 條第 5 款、海污法第 38 條、土污法第 28 條、資再法第 25 條
未經主管機關許可而為特定行為	任意棄置有害事業廢棄物；未經主管機關許可，提供土地回填堆置廢棄物；未依規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物；未經中央主管機關許可，而排放廢污水於海域或與海域相鄰接之區域	廢清法第 46 條第 1 款、廢清法第 46 條第 3 款、海污法第 37 條
不遵行主管機關依法所為之命令	開發單位不遵行目的事業主管機關依法所為停止開發行為之命令者；主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者；不遵行主管機關依法所為停工或停業之命令、不遵行主管機關依法所為停止操作或停止作為之命令、不遵行主管機關依法所為之命令、不遵行主管機關依法為停工、停業或歇業之命令	環評法第 21-23 條、空污法第 49 條、水污法第 38 條、毒管法第 29 條第 4 款、毒管法第 30 條、海污法第 40 條、土污法第 29 條、飲用水第 16 條第 1 項
法人之處罰或負責人之處罰	法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務特定之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金；違反規定致嚴重污染海域者，負責人處徒刑、拘役或罰金；	空污法第 50 條、水污法第 39 條、廢清法第 47 條、毒管法第 31 條、海污法第 39 條、土污法第 30 條、飲用水第 19 條、環藥法第 44 條
其他	偽造、變造收費證明標誌；販賣偽造、變造收費證明標誌	廢清法第 45 條第 2 項、第 3 項
	執行機關之人員委託未取得許可文件之業者，清除、處理一般廢棄物；或明知受託人非法清除、處理而仍委託	廢清法第 46 條第 5 款
	意圖變更土地使用編定而故意污染土壤	土污法第 27 條第 1 項
	使用未經公告或許可之飲用水水質處理藥劑	飲用水第 18 條
	依本法查獲之偽造、禁用環境用藥及供製造、加工偽造、禁用環境用藥之器材，不問屬於犯人與否，沒收之	環藥法第 45 條

第三項 環境刑事案件之重心

為了解我國環境刑事案件之重心，本文嘗試以具體統計數據分析，囿於人力物力之限制，故以違反刑法第一百九十條之一與環保機關主管環境法中之附屬刑法為分析對象。

第一款 案件數量之分析

壹、違反刑法第一百九十條之一之案件

由於國內法務統計多以「罪名」為統計對象，而違反刑法第一百九十條之一之案件包含於「公共危險罪」案件而難以單獨區別，故圖表 2-6 係以二〇〇一年至二〇〇七年實務判決件數統計之，並得知多年來實務上以刑法第一百九十條之一為罪名裁判之案件數量非常少。

圖表 2-6 刑法第 190 條之一相關判決¹¹⁴ (2008 年 3 月製表)

法 院	件數	裁 判 案 號
最高法院	5	96 臺上 6284、95 臺上 4812、95 臺上 2561、93 臺上 4544、92 臺上 3200
台灣高等法院	1	91 上訴 360
台灣高等法院台中分院	1	92 上訴 277
台灣高等法院台南分院	4	96 重上更(一) 328、95 上更一 274、92 上訴 1105、90 上易 815
台灣高等法院高雄分院	6	92 上訴 1566、92 上訴 1521、92 上訴 1105、92 上訴 476、91 上訴 1354、91 上訴 309
臺灣基隆地方法院	1	91 瑞交簡 29
臺灣桃園地方法院	2	93 訴 1196、93 簡 499、90 訴 1441
臺灣臺中地方法院	1	91 訴 1873
臺灣南投地方法院	1	95 易 165
臺灣雲林地方法院	1	91 訴 262
臺灣臺南地方法院	3	91 訴 464、89 訴 649、89 訴 592
臺灣高雄地方法院	9	91 訴 479、91 訴 480、91 訴 292、90 訴 2877、90 訴 348、89 訴 3050、89 訴 2827、89 訴 2533、89 訴 1905
總 計	35	

¹¹⁴ 整理自司法院法學資料查詢系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，判決日期：2001 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日。

貳、違反環境法中附屬刑法之案件

由於法務部與行政院環境保護署對於違反環保機關主管之環境法附屬刑法之環境刑事案件有較詳細之統計（詳附錄），故圖表 2-7 將之與法務部法務統計中「檢察統計指標」（地方法院檢察署偵字案件終結情形）相對照，可得知環境刑事案件之數量占總案件量之比例很少，此可能為實務上檢察機關幾無專責環境刑事案件之單位、投注之人力、物力很少，且偵查經驗不足之原因之一。

圖表 2-7 各地方法院檢察署總終結案件與環境刑事案件比較表¹¹⁵

單位：人

年度	項目	終結案件中之人數				
		總計	起訴	緩起訴	不起訴	其他
91 年 (2002 年)	總件數	382363	153003	4915	147188	77257
	環境案	2266	1288	61	715	202
	比例	0.59%	0.84%	1.2%	0.49%	0.26%
92 年 (2003 年)	總件數	367158	136258	15942	138626	76332
	環境案	1587	771	104	579	133
	比例	0.43%	0.57%	0.65%	0.42%	0.17%
93 年 (2004 年)	總件數	377734	139454	25142	128691	84447
	環境案	1224	519	173	408	124
	比例	0.32%	0.37%	0.69%	0.32%	0.15%
94 年 (2005 年)	總件數	426546	158817	28462	134965	104302
	環境案	1000	429	153	322	96
	比例	0.23	0.27	0.53	0.24	0.09
95 年 (2006 年)	總件數	474688	189943	32729	154805	97211
	環境案	1384	728	159	420	77
	比例	0.29	0.38	0.49	0.27	0.08

¹¹⁵ 各年度之總案件數整理自法務部網站資料 (<http://www.moj.gov.tw>)，法務統計：檢察統計指標之「地方法院檢察署偵字案件終結情形」；而環境刑事案件則整理自行政院環境保護署網站資料 (<http://www.epa.gov.tw>)，中華民國環境保護統計年報 96 年版，表 7-11「臺灣各地方法院檢察署環保刑事偵查案件終結統計」，第 2 之 226-227 頁。

第二款 案件裁判刑度之分析

環境刑法之法定刑度不低，如：廢棄物清理法對於棄置有害事業廢棄物，可處有期徒刑一年以上五年以下有期徒刑，惟由圖表 2-8 中可知法院判決結果多為一至二年有期徒刑，除檢察機關應更努力舉證環境法益之重要性與環境污染對於人類生活之影響外，環保行政機關對其刑事告發之案件，亦應增加污染嚴重性、相對應行政罰之罰鍰額度或其他行政處分之說明，以利法院量刑參考。

圖表 2-8 各地方法院檢察署執行環境刑事案件裁判確定統計表¹¹⁶

單位：件、人

年度	項目	2-12月	1-2年	2-3年	3-7年	拘役	罰金	科刑總計	無罪	其他
91年 (2002年)	總件數	61	552	13	2	13	8	649	211	25
	廢棄物	21	552	13	2	0	4	592	210	23
	水污染	30	0	0	0	8	3	41	0	1
92年 (2003年)	總件數	81	641	23	2	17	4	768	271	42
	廢棄物	29	641	23	2	1	2	698	268	40
	水污染	40	0	0	0	10	1	51	3	2
93年 (2004年)	總件數	93	392	17	4	10	3	519	171	26
	廢棄物	57	391	17	4	0	0	469	169	23
	水污染	28	1	0	0	4	2	35	1	3
94年 (2005年)	總件數	54	257	20	2	11	20	364	75	13
	廢棄物	29	256	20	2	0	14	321	67	13
	水污染	21	1	0	0	4	5	31	5	0
95年 (2006年)	總件數	44	288	17	4	17	35	405	104	19
	廢棄物	23	288	17	4	1	23	356	104	14
	水污染	16	0	0	0	9	12	37	0	2
總計	總件數	380	2591	111	15	75	77	3249	994	137
	廢棄物	175	2588	111	15	2	46	2937	974	125
	水污染	156	3	0	0	39	27	225	14	8

¹¹⁶ 整理自行政院環境保護署網站資料 (<http://www.epa.gov.tw>)，中華民國環境保護統計年報 96 年版，表 7-12，第 2 之 228-229 頁 (該項資料來源為法務部)。

第三款 重點案件之類型分析

依由圖表 2-7 及圖表 2-8 可知，環境刑事案件中，刑法第一百九十條之一之案件非常少，而違反環保機關主管環境法中附屬刑法之案件，以違反廢棄物清理法者為最多，其次為違反水污染防治法案件，故違反廢棄物清理法案件與水污染防治法案件為環境刑事案件之重心。其中，實務上又以違反廢棄物清理法第四十六條與水污染防治法第三十六條之案件最多，茲分述如下。

壹、廢棄物清理法案件

一、概說

如前所述，廢棄物清理法立法時，並未訂定刑罰規定，一九九八年我國發生汞污泥事件，當時廢棄物清理法僅有行政罰規定，對於任意棄置有害廢棄物等案件，並無嚇阻效果，故於一九九九年六月二十二日修正通過廢棄物清理法第二十二條(同年七月十四日公佈)，明訂刑罰¹¹⁷。嗣經二〇〇一年廢棄物清理法大幅修正，刑罰部份條次與內容稍有修改，二〇〇六年配合二〇〇五年刑法總則翻修，刪除該法第四十六條第二項常業犯之規定。現行廢棄物清理法第四十五條至第四十八條訂有刑罰之規定，而其中以違反第四十六條之案件最多。

二、廢棄物清理法第四十六條之規定

(一) 法條規定

有下列情形之一者，處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金：

- 一、任意棄置有害事業廢棄物。
- 二、事業負責人或相關人員未依本法規定之方式貯存、清除、處理或再利用廢棄物，致污染環境。
- 三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。
- 四、未依第四十一條第一項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄

¹¹⁷ 參立法院公報，第 88 卷，第 37 期，第 136 頁，該次修法係由立法委員提案，非行政院。

物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。

五、執行機關之人員委託未取得許可文件之業者，清除、處理一般廢棄物；或明知受託人非法清除、處理而仍委託。

六、公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明。

(二) 實務運作

1. 現行廢棄物清理法中並無「廢棄物」之定義，僅能依行政機關個案解釋或司法判決之個案判斷¹¹⁸。
2. 廢棄物清理法第四十六條第二款「致污染環境」要件之認定，環保主管機關、司法實務均無一致之標準與見解，此時，證據之蒐集與污染程度之鑑定即為成罪與否之關鍵。
3. 廢棄物清理法第四十六條第三款「未經許可提供土地堆置、回填廢棄物」，未有致污染環境之要件，且依同條第四款污染行為人可能因符合廢棄物再利用等規定不須取得廢棄物清理許可致僅受行政罰，惟提供土地者卻須依此規定受刑罰之矛盾情形。
4. 廢棄物清理法第四十六條第四款「未經許可清理廢棄物」、「未依許可內容清理廢棄物」，亦未有致污染環境之要件，且未限於「有害廢棄物」之未依法清理，故對於輕微案件亦構成此罪。

(三) 刑法總則修正之影響

二〇〇五年刑法修正時刪除連續犯之規定，廢棄物清理法隨之於二〇〇六年刪除該法第四十六條第二項原有常業犯之規

¹¹⁸ 如：台北高等行政法院 92 年度訴字第 1896 號判決採「客觀說」：「廢棄物清理法所以欲對『廢棄物』加以規範，無非是考慮到此等廢棄物對環境之潛在性危害，而一項物質有無對環境造成潛在性之威脅，當然應該從整個環境維護之觀點來決定，而不應考慮個人主觀上之認知。事實上，如果客觀上被認定為「廢棄物」者，即使對某些特定個人或團體仍有利用價值者，其利用流程一樣要在廢棄物清理法之規範架構後進行控管，這才符合廢棄物清理法之立法本旨。」

定。連續犯廢除後，是否能達「罪責相當」之目的尚待觀察，惟實務上在連續犯尚未廢除前，多次違反廢棄物清理法之行為已常認屬一罪，加諸修法後判決已傾向擴大「接續犯」概念之適用(如下例)，實對於相關案件之偵查、起訴與審判影響甚鉅。

1. 最高法院九十四年度臺上字第六八八〇號判決：「…同法第46條第1項第4款前段規定之『未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理』罪，本質上具有反覆性與延時性，其複次為(從事)廢棄物清除、處理，乃其業務本質所當然，為包括的一罪，無連續犯可言。…上訴人…等在承作該水溝整建工程所接續施行之運輸、傾倒廢棄物行為，雖有複次情形，乃其業務本質所當然，且在行為人主觀上，無非係其水溝整建工程行為之一部分，在刑法評價上亦以合而包括為一從事廢棄物清除、處理行為予以評價，較為合理，應屬接續犯，而非連續犯…。」(判決日期：二〇〇五年十二月八日)
2. 最高法院九十五年度臺上字第六〇七二號判決：「…如數行為於同時同地或密切接近之時地實施，侵害同一之法益，各行為之獨立性極為薄弱，依一般社會健全觀念，在時間差距上，難以強行分開，在刑法評價上，以視為數個舉動之接續施行，合為包括之一行為予以評價，較為合理，則屬接續犯，而為包括之一罪。又廢棄物清理法第四十一條第一項…之規定，係對從事廢棄物清除、處理業務者為廢棄物清除、處理業務之規範。是同法第四十六條第一項第四款前段規定之「未依第四十一條第一項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理」罪，本質上具有反覆性與延時性，其複次為(從事)廢棄物清除、處理，乃其業務本質所當然，為包括的一罪…。」(判決日期：二〇〇六年十一月九日)
3. 另台灣高等法院九十三年度上訴字第一七二六號判決(判決

日期：二〇〇五年一月六日)、九十三年度上訴字第一八八八號判決(判決日期：二〇〇五年十二月十四日)、九十四年度上訴字第九六七號判決(判決日期：二〇〇五年七月二十二日)亦均認違反廢棄物清理法第四十六條之行為應成立單純一罪。

貳、水污染防治法案件

一、概說

環境刑事案件中以違反水污染防治法第三十六條之案件最多，而此種案件必須採樣檢測才能確定，故多係由環保機關依行政調查結果為刑事告發，偵察機關才展開偵查。

二、水污染防治法第三十六條

(一) 法條規定

事業無排放許可證或簡易排放許可文件，且其排放廢水所含之有害健康物質超過放流水標準者，處負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。

前項有害健康物質之種類，由中央主管機關公告之。

(二) 實務運作

1. 事業之定義

水污染防治法將水污染產生者，依其排放污染物之種類與數量對於環境影響影響重大者，由環保主管機關公告為「事業」，現行「水污染防治法事業分類及定義」係由行政院環境保護署於二〇〇五年十二月六日所公告¹¹⁹。符合事業之定義者，始有該法條之適用。

2. 許可證或許可文件

水污染防治法第十四條規定，事業排放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放許可證或簡

¹¹⁹ 參 2005 年 12 月 6 日行政院環境保護署環署水字第 0940096885D 號公告。

易排放許可文件後，始得排放廢（污）水。因此，未取得排放許可證或許可文件者，始有該條之適用。

3. 有害健康物質

有害健康物質之種類，亦由行政院環境保護署於二〇〇二年八月三十日所公告。有害健康物質之種類如下：氟化物、硝酸鹽氮、氰化物、鎘、鉛、總鉻、六價鉻、總汞、有機汞、銅、銀、鎳、硒、砷、多氯聯苯、總有機磷劑、總氨基甲酸鹽、除草劑、安殺番、安特靈、靈丹、飛佈達及其衍生物、滴滴涕及其衍生物、阿特靈及地特靈、五氯酚及其鹽類、毒殺芬、五氯硝苯、福爾培、四氯丹、蓋普丹¹²⁰。

4. 放流水標準

排放有害健康物質，尚須超過放流水標準，始有該條之適用。現行「放流水標準」係由行政院環境保護署於二〇〇七年九月三日修正發布¹²¹。

第四節 小結

壹、關於環境基本權之保障

本文認為，我國憲法未將環境權列入憲法保障之基本人權，亦未如德國基本法第二十 a 條賦予立法者環境立法之強制義務，而現行憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，惟如憲法所欲保護之「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」兩大法益衝突時，應如何「兼籌並顧」，實有疑義。因此，本文主張，環境權應積極入憲，並列為人民基本權利之一。環境之定義與範圍，雖因各專業領域不同恐有歧見，但非不得依據國家現況、國際趨勢、憲法保障基本權之理論及我國環境基本法之規定，賦予環境權較明確之定義。鑒於地球資源

¹²⁰ 參 2002 年 8 月 30 日環署水字第 0910059901 號公告。

¹²¹ 參 2007 年 9 月 3 日行政院環境保護署環署水字第 0960065740 號令。

之永續性與環境破壞之難以回覆性，且工業生產與各種人為活動對於空氣、水、土壤等環境破壞，已非自然生態得以自我調節恢復，嚴重影響人類生活品質，甚至危及後世子孫之生存，故環境權列入憲法保障實有其必要。

本文認為，在憲法修正前之因應，由於環境權與憲法保障人民之平等權、居住自由、生存權、工作權、財產權、人格權、人性尊嚴等息息相關，密不可分。因此，環境權雖非憲法明文列舉，惟基於維護人民人性尊嚴與生命延續之權利與自由，故在憲法修正前應以憲法第二十二條保障人民之環境權。

貳、關於環境刑法之立法

本文認為，將「環境不法」視為犯罪行為或違反秩序行為，在刑事政策上應須考量「除罪化」與「入罪化」，以及社會倫理非難性。而欲以刑法達到環境保護之目的，除強調環境保護之重要性外，並應提升民眾環境保護之意識。此外，在環境不法區別之特殊考量上，尚應斟酌行為造成環境污染之嚴重性，以及刑罰對於環境污染預防之有效性。

由於環境破壞行為對於人類生活造成全面性、潛在性、長期性之威脅，透過環保知識之發現，公共危險對法益單純量化思考模式即面臨挑戰，且「環境危險」在時間上有世代流傳之特質，而空間上亦具有國際擴散之效果¹²²，單純地從公共危險最之本質考量，已無法表現此種危險類型，有將環境犯罪類型獨立化並在一般刑法點中增列「侵害環境法益專章」之必要¹²³。

目前，我國刑法公共危險罪章與大部分環境法中附屬刑法，嚴格而言，並非從環境保護之角度出發，而仍為傳統保護公共安全觀點下之犯罪類型，故環境法益迄今仍未為我國核心刑法及附屬刑法

¹²² 有關國際抗制環境犯罪之趨勢，詳參鄭昆山，從國際刑法會議抗制環境犯罪決議文論我國環境刑法之檢討與展望，律師雜誌第 215 期，1997 年 8 月。

¹²³ 參鄭昆山，從環境消費者保護觀點論農田違法開挖之法治國思想；社教資料雜誌，第 247 期，1999 年 2 月；許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，主觀與客觀之間，春風煦日論壇，第 470-471 頁。

所積極保護。本文認為，吾人必須真正認真地看待環境破壞行為，並將環境法益之保護作為刑法之積極任務¹²⁴。

參、關於環境刑事案件之特性

依本文之整理，環保機關主管之環境法中，主要之環境刑事案件類型有：未依法令規定致人於死、致重傷、致危害人體健康導致疾病者；產生有害健康物質無污染防治設備或許可而產生有害健康物質者；污染環境、致嚴重污染環境、海域；偽造文書者；未經主管機關許可而為特定行為者；不遵行主管機關依法所為之命令者；法人之處罰或負責人之處罰等。

而依相關統計資料可知，環境刑事案件之數量占總刑事案件量之比例很少，此可能為實務上檢察機關投注之人力物力很少，且偵查經驗不足之原因之一。此外，環境刑法之法定刑度不低，惟法院判決結果多為一至二年有期徒刑，除檢察機關應更努力舉證環境法益之重要性與環境污染對於人類生活之影響外，環保行政機關對其刑事告發之案件，亦應增加污染嚴重性、相對應行政罰之罰鍰額度或其他行政處分之說明，以利法院量刑參考。

此外，依統計資料可知，環境刑事案件中，以違反廢棄物清理法及水污染防治法之案件最多，應深入了解其犯罪型態。而實務上在連續犯尚未廢除前，已將多次違反廢棄物清理法之行為認屬一罪，而連續犯廢除後，亦傾向擴大「接續犯」概念之適用，實對於環境刑事案件之偵查、起訴與審判影響甚鉅。

¹²⁴ 參許玉秀，我國環境刑法規範的過去、現在與未來，主觀與客觀之間，春風煦日論壇，1997年9月，第450頁。