

議題研析

一、題目：光害影響環境品質之法制問題研析

二、所涉法規

民法、建築法、市區道路條例、招牌廣告及樹立廣告管理辦法、違章建築處理辦法、建築技術規則、市區道路及附屬工程設計規範、車輛安全檢測基準

三、探討研析

近年來，隨著工業科技及都市化發展產生有異於傳統廢棄物、水或空氣污染等之新型態污染行為——光害或光污染(以下簡稱「光害」)。光害最顯而易見的影響，除城市夜空的星星被眾多大廈燈光所覆蓋而消失外，也威脅到人類日常生活領域或動植物等生態環境之保護，其涉及領域可說相當廣泛。然而，儘管國內關於光害問題日趨嚴重，也日漸受到關注，但有關光害問題之法制規範，卻未見健全。因此，有必要對此議題，予以適度釐清檢討。

(一)光害雖有民法關於相鄰關係規定適用之可能，但對於光害問題之防制仍有其侷促性

光害問題乃人類不當使用或濫用光源所致，以大樓外牆的釉面磚、玻璃帷幕、白色大理石反射太陽光線，而產生之光害為例，雖然《民法》第 774 條明定：「土地所有人經營事業或行使其所有權，應注意防免鄰地之損害。」但此規定意旨，亦僅在強調《民法》第 765 條

所定：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」之原則，並非毫無限制，亦即，土地所有權人對相鄰關係人於權利行使上應注意避免滋生擾鄰侵害。不過，上述規定僅係用以解決或調和不動產物權糾紛而已，其對於光害問題之防制仍有其侷促性。況且，光害問題之產生，並不限於建築物，諸如：招牌廣告、路燈、車輛燈光等裝置性、移動性指示光源所生之光害現象，亦相當普遍，其受害者亦非土地相鄰人，包含不特定之第三人。是以，民法顯然無法周全規範光害爭議問題。

(二)現行有關光害防制事宜係散見於相關主管機關之行政法規，其事項繁瑣而未具全面性規範

目前行政法規中有關光害問題之規範，是依照光害客體或事項之不同，分別是：1.「招牌廣告、樹立廣告」：依內政部訂定之《招牌廣告及樹立廣告管理辦法》第5條有關廣告設置，由地方建築主管機關負責；2.「市區道路」：依內政部訂定之《市區道路及附屬工程設計規範》第19章訂有道路照明之輝度、照度、燈具型式等規定、並依《市區道路條例》第32條第2項有關道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項，由地方市區道路主管機關負責；3.「車輛燈光」：依《車輛安全檢測基準》之車輛燈光與標誌檢驗規定，由交通部負責；4.「建築物玻璃反光」：依《建築技術規則》建築設計施工編第17章綠建築基準第4節建築物節約能源第308-1條規定：「建築物外牆、窗戶與屋頂所設之玻璃對戶外之可見光反射率不得大於0.25」、《建築法》第97條有關建築規劃、設計、施工、構造、設備

之建築技術規則、《建築法》第 97 條之 2 則授權內政部訂定違反本法或基於本法所發布命令規定之《違章建築處理辦法》，並由地方建築主管機關負責；5. 「LED 組合式燈型(如：檳榔攤孔雀燈)」：其設置地點屬違法建築物時，由主管建築機關依建築管理相關法規處理；設置地點屬合法建築，有影響道路通暢或閃爍光源有影響行車安全之虞時，則由道路交通管理機關負責；6. 「公共場所照明」：由公共場所管理單位進行改善。據此可知，現行光害防制事宜之法規範，僅係依特定客體為對象，且分散於各個行政法規，並未就光害為全面性規範依據。

四、建議事項

(一)現行法規係著重於各個規範客體分散由各相關主管機關辦理，忽略光害乃具有環境污染之基本特性

無論依光源類型或照明種類之不同，皆可能產生光害。長時間受光亮污染的人，其視網膜與虹膜皆受到不同程度損害而引起網膜炎或弱視等，而太陽光中的紅外線會引起白內障、濕熱性紅斑及熱射病（中暑）等、紫外線則會引發結膜炎、角膜炎及紫外線紅斑等；短暫突發的光害污染發生瞬間，亦可能造成人類行為判斷力的偏差或失能，導致生命、身體或財產的損害。不僅如此，光害亦對動植物產生不利影響，例如：不適當的室外照明會降低家畜的生產機能或引起家畜的異常活動；照明設施的設置場所，會影響趨光性(如：蛾)或背光性(如：螢火蟲)昆蟲的生態，也會影響狸等夜行性動物的生存環境。另哺乳類、兩棲類或爬蟲類，以受夜間燈火吸引

而聚集之昆蟲，作為其食物者，同樣地，夜間照明之情形，也會影響其等之生存環境。此外，關於光害之產生，最顯而易見者，莫過於城市夜空裡的星星被眾多大廈的燈光所覆蓋而消失之情形。凡此種種，皆彰顯出光害之影響或危害係相當廣泛的，其具有環境污染之基本特性，現行法規所著重之特定規範對象及管制方式，恐有不足之處，有待加強。

(二)現行有關光害防制之法規範位階多係法規命令或行政規則，恐有未妥，宜提升至法律位階並統一專法規範

依前所述，可知現行有關光害防制之行政法規，除建築法及市區道路條例外，多以法規命令或行政規則予以規範。然有關光害之防制，其既屬環境污染防治之一部分，在手段上必須適度採行限制或強制人民不得為或應為一定事項之措施，亦即，此措施屬關於人民之權利、義務事項，依中央法規標準法第5條規定，應由法律定之。就此，外國立法例上，特別是針對人工光害，已有採取一般環境保護立法(如:英國)、特別環境保護立法(如:南韓)或地方政府積極立法(美國)等不同立法體例。惟就我國情況而言，光害防制議題，雖然廣泛涉及環保、能源、交通、生態、農業、建築、文化甚至健康福利等事項，然誠如前述所言，其涉及層面雖廣，但核心議題仍在於環境保護事項，儘管在外國立法例上有透過地方自治團體制定地方法律，予以規範，而臺北市亦制定有《臺北市光害管制自治條例草案》送該市議會審議中之案例存在。但考量臺灣地域範圍並非廣大，雖城鄉發展情形不同，然基本上，各城市或鄉村所面臨的光害問題具有本質上之同一性，僅是存在著光害嚴重性差異而已，

加以，關於廢棄物、水、土壤、空氣或噪音等傳統環境污染行為，其相對應之環保法律，皆是由中央環境保護機關透過制定中央法律，予以規範，則有關光害防制工作，其法律規範之權限，似仍應由中央立法為之。當然，除環保法律外，從建築或道路管理等其他法律之觀點，明定光害防制之特別規定，作為光害防制法制之一環，亦屬妥適。

撰稿人：邱垂發