

## 環境管理

# 我國環境協議制度之發展與探討

龔偉玲\*

## 摘要

歐盟諸國自 1990 年初期即開始嘗試運用自願性方案解決環境問題，截至目前，自願性方案中以推動環境協議的方式最具成效。而日本早於 1956 年簽訂第一個公害防止協定以來，迄今已累積高達 5 萬餘件，成果斐然。台灣自 11 年前引進日本經驗，惟推展數年卻毫無成效。環境協議制度在他國蓬勃發展且成效顯著，為何在本地無法運行，箇中原因值得探究，此即本文研究目的之所在。

本研究發現環境協議在台灣無法運行的主因，在於環境協議在一開始即被局限在處理公害糾紛程序的框架下，當初企圖藉由行政公權力的介入，解決企業與居民的民事紛爭，將公法關係與私法的關係糾結在一起的結果，複雜化了環境協議，並阻礙制度之發展。

有鑑於以上之困頓不明，本研究結論認為應將環境協議的法律角色及地位，提昇至環境保護基本法，使其成為實現國家或地方環境保護計畫，政府機關除得以立法方式進行管制外，並得以環境協議的方式，補充法規或替代法規。

【關鍵字】1.自願性方案 2.環境協議 3.柔性協商 4.經濟誘因

\*行政院環境保護署法規會專員

## 一、前　　言

昔日對污染之管制，傳統之環境政策大都建構於法令規範，採用排放標準及排放許可之方式管理。但面臨全球性之環境問題(如溫室效應、臭氧層破壞)，使大多數之政治決策者及企業界體認到，有必要尋求新之環境政策或更明確之法規系統。基此理念，促進企業界與政府當局共同合作，結合經濟誘因(如租稅、規費、補助金)及清潔生產技術，不失為可行之道。因此，政府與企業協力謀求新之環境管理方式，自願性方案(*voluntary approaches*)如環境協議(*environmental negotiated agreements*)，因運誕生。

1992年召開第五屆環境計畫行動會議(the 5th Environmental Plan of Action)時，歐洲共同體委員會(以下簡稱歐委會)即明確表示應積極推動環境協議工作，該工作目標在敦促歐洲政策決策者建立一個經濟與社會發展之永續架構。其後，歐委會於1996年12月又對歐盟提出建議，積極推薦環境協議，認為環境協議「在執行環境事務能提供一個兼顧成本與效應之解決方法，在可預見之未來，有其效率且可補充立法之不足」。爾後，為執行歐盟氣候變化策略宣言行動計畫，歐委會於2000年4月26日提出新之歐盟能源效率行動計畫指出，多數產業應與歐盟或國家，就能有效改善自願性計畫議題進行協商，如產業界不合作，將實施強制性之能源效率標準。會員國中，特別是荷蘭，極力主張以環境協議代替法規管制，以有效達成改善能源效率之目的。委員會最後建議，關於能源與污染方面之問題，可藉由環境協議之方式擴展至全歐盟。

### 1.1 名詞定義

自願性方案，世界各國普遍運用在環保領域，惟其面貌多樣，例如歐盟多由工業同業公會與政府進行協商；美國是由個別業者向聯邦政府或州政府宣示，表達遵守一定之承諾；日本則多由地方政府與一個或數個事業簽訂公害防止協定。因此，自願性方案之目前用語就程度共分為：自我管制(self-regulation)、單方自願(voluntary initiatives)、自願法典(voluntary codes)、環境特許證照(environmental charters)、自願條約(voluntary accords)、自願協議(voluntary agreements)、合作規約(co-regulation)、誓約(covenants)、公害防止協定(pollution control agreements)、環境協議(negotiated

environmental agreements)等之用語，依其規範之不同，而有不同之基準。參考歐洲研網站 CAVA 之類方式，將自願性方案先區分為三大類：單邊承諾(unilateral commitments)、公共自願體系(public voluntary schemes)及環境協議(negotiated environmental agreements)。茲先將上開分類略述如下，俾便在進入本議題前，對釐清環境協議在自願性方案中所居之地位與所具之特色，有所助益。

單邊承諾，係指企業與其利害關係人(如受雇者，股東、客戶等)溝通，擬具環境推動計畫，該計畫決定其推動環境計畫之目標並規定遵守履行之條款。單邊承諾可由多數業者共同為之或單一業者個別為之。大部分之單方宣言均由業者自行發起，其中最具代表性是化學工業之責任照顧計畫(Responsible Care programme)，其中包含 44 個單邊承諾，為數眾多之化學工業業者參加該計畫，單邊承諾因缺乏法令約束且無政府公權力之介入，主要為業者自我要求。

公共自願體系(Public Voluntary Schemes)，係指政府環保單位及相關部門或民間機構建立一套執行、技術、管理之環境標準，企業可自由選擇加入。為導向企業加入此等體系，政府可以提供研究發展補助津貼、資訊、技術協助或榮譽標誌(environmental logo)作為誘因。公共自願體系最為人知之機制：如歐盟於 1993 年創設之環境管理與稽核制度(Eco- Management and Auditing Scheme，以下稱 EMAS)。登錄成為 EMAS 之企業，必須建構一套企業之環境管理策略，確立執行環境計畫和環境管理機制，以符合 EMAS 之要求。此外，ISO 14001 環境管理系統，申請認證之企業對其組織架構、計畫行動、責任、實際操作、制程、發展、執行達成、檢視、維持等環保策略，均須符合一定法律或法規命令之規定。此類體系主要由公眾機關團體單方面所建構，參與業者就其內容較無置喙之處。

環境協議(negotiated environmental agreements)，係指政府機關(國家、聯邦或地方政府)與單一業者或業者團體(如同業公會、協會)基於合意，共同協商以設定環境目標(如污染排放減量)及達成目標期程。政府機關通常承諾對遵守環境協議之業者，積極給與優惠待遇，或消極不採行相關立法手段(如訂定新之管制法規或環境稅)。如德國寶特瓶回收法令訂定前，由環境部部長與寶特瓶主要製造者業所為之回收率協議。而環境協議在不同之國家有不同之用語，如：荷蘭名之為誓約(covenants)、日本則稱之為公害防止協定(pollution control agreements)。依 UNFCCC

之 Expert Group 定義，環境協議乃是政府機關與業者達成共識，以社會期望之目標及企業自身之利益為基礎，由政府鼓勵企業自願採行環境對策。

依 CAVA 之分類，單邊承諾、公共自願體系兩者，因欠缺政府與企業對話之機制，而環境協議著重於政府機關與企業之協商，就雙向溝通而言，與我國公害糾紛處理法中之環境保護協定較為相近，本文即以自願性方案中之環境協議為中心進行研討。

## 1.2 研究目的

我國於民國 81 年制定公害糾紛處理法時，即援引日本公害防止協定之精神，將環境保護協定法制化，企圖引導政府與企業以對話之方式，改善污染排放，消弭公害糾紛之發生。惟環境保護協定制度推行迄今已逾十二年，只成功地簽訂一紙環境協議書，成績遠不如預期理想。環保署於數年前即著手輔導簽訂環境保護協定，惟連續推動四年之結果仍停滯不前。雖環境保護協定之目的與內容，與歐盟之環境協議有所出入，但不可否認，採用柔性協商之行政手段，不僅可因地制宜彌補法規之不足，且有趨勢成為一種未來環境行政管理之方法。近兩年為落實水污染防治法之執行，環保署及經濟部與相關同業公會進行協商所作之備忘錄或承諾書，突顯行政機關與業者利用對話機制達成執法協議，惟此類環境協議對國內而言，尚處初期摸索階段，於未制度化、類型化之前，容有許多學習探討之空間，是為研究之目的。

## 1.3 研究範圍

環境協議是否具有法之拘束力，端視各國法制度之設計，根據 Öko-Institut 於 1998 年對歐盟七個會員國(德國、比利時、荷蘭、丹麥、義大利、法國與英國)之調查，除荷蘭外，絕大多數認為無法之拘束力；但丹麥之環境保護法、德國之環境法典草案，則規定有法之拘束力；而公害糾紛處理法第三十條第三項則規定，環境保護協定經公證後未遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義之規定，即賦與強制執行之效力，因此環境協定在台灣具有法之拘束力，應無爭議。至於環境協定之性質，因篇幅有限，且已有學者為文論述，於此不再探討。惟關於確保協議之內容，所涉及之範圍，應採行之「配套措施」等，均是歐盟諸國及日本推動環境協議關心之議題，而國內則似乎未見專文，且公害糾紛處理法亦未規範，只有宜蘭縣政府與台灣水泥簽訂之環境保護協議書載有相關內

容，而環保署於民國 83 年頒行之環境協定參考樣本，亦略有述及。因此，如何推進環保協議之履行，在法制面上應如何設計規畫，可從四方面切入觀察。

1. 協議之「目的」，是補充法規之不足或替代法規之管制。
2. 協議簽訂前「程序」上，「透明化」是民主法治社會首先關心之議題。
3. 協議履行中「管理」上，具「公正性」之監督者，係判斷協議成功與否之關鍵。
4. 對於違反協議事後之「懲處」，是行政機關實力之展現，亦是督促業者履約之動力。

筆者分別試就歐盟、日本及台灣所採行之方式，進行比較，希望藉由國外之經驗與制度，作為推動國內環境協議制度之參考。

## 二、環境協議於歐盟、日本及臺灣之發展

以下就環境協議於各國間之發展進行說明如下：

### 2.1 德國

#### 2.1.1 概況

德國至 1996 年為止共簽訂 88 個環境協議，其所涉及之事項如表 1 所示。

表 1 德國至 1996 年簽訂環境協議事項

事項	廢棄物處理	水質污染	能源或氣候	保護人體健康	空氣污染	土壤污染	臭氧層破壞	綜合
協議數	16	10	25	17	6	2	9	3

德國產業界採取自願性方案達到保護環境之目的，自 1970 年以後超過 80 個自願性方案，相關案例如下：

- a. 以廢棄物處理為例舊廢棄物法及新循環型經濟廢棄物法關於機動車輛、資訊產品、電池等製造者責任，授權訂定法規命令將其責任具體化，物品製造者為迴避或延緩法規命令之訂定，業界採取自願性方案以抑制廢棄物產生、進

- 行回收或其他適當之處理方法等。進行方式即是業者同業公會與環境部部長進行協商，同時業者同業公會亦與其會員達成協議，配合採取必要之處置。
- b.以德國工業協會、德國汽車工業同業公會就削減溫室氣體之排放量所簽署之環境協議，最受注目。首先是 1995 年簽訂，1996 年修正之減少溫室氣體排放協議，此協議分兩部分，先由五大產業聯合公會與聯邦政府簽約，另一部分則由產業聯合公會與十九個分支協會簽訂，設定 2005 五年溫室氣體之排放總體削減目標為 20%(以 1990 年為基準)；但每一分支業別削減目標不一，如製鉀工業削減目標為 25%、水泥工業為 20%、化學工業則為 30% 等，聯邦政府則承諾不推動兩項法令(廢熱和能源稅)之訂定。
  - c.德國聯邦政府代表(包括首相、環境・自然保護・原子能安全部長、經濟・技術部長)與業聯盟代表(包括德國產業聯盟會長、德國瓦斯自來水產業同業公會副會長、德國電力事業同業公會會長、德國自家用發電同業公會會長)防止氣候變化，又於 2000 年所共同簽署之環境協議，設定 2012 年之目標，6 種溫室效應氣體排放量較 1990 年削減 35%，特別是二氧化碳之排放量削減 28%，並以 2005 年為檢視點，如無法達成預定目標，則將導入法令管制或以課稅方式進行管制。
  - d.環境部與飲料包裝工業達成協議，逐年減少保特瓶包裝之生產，以回收瓶或可分解之瓶器生產取代。
  - e.環境部與水泥業者協議暫不發布禁止命令，而由業者承諾於一定期間內減少水泥中有害健康之成分至少 50% 以上。
- 由此可見環境協議可具有補充法規與替代法規之機能。

### 2.1.2 制度

德國環境法典草案第七條規二項規定關於協調原則，就環境管制措施方面，當環境協議與法規管制達到相同之效果時，環境協議即有檢討之必要。此規定為當簽訂環境協議與法規管制可達相同效果時，簽訂環境協議之方式優先法規之管制方式優先於法規管制之方式。該草案就環境政策參加型自願性方案分為「目標達成型」與「法規替代型」。

所謂目標達成型，指聯邦政府有設定環境目標之權限，為達成目標，可誘導工

業團體或個別業者採取無法律拘束力之自願性方案，形式上可以單方宣言之方式或與聯邦政府締結環境協議之方式為之。在目標達成期間內，原則上不採取法規之方式管理，但當此方式無法達成目標時，政府則有義務檢討採取法規管制之方式。

所謂法規替代型，指以簽訂具有法律拘束力之環境協議替代法規管制。簽約當事人，一方為聯邦政府，另一方為業者同業公會、協會或個別企業。其所採行之環境保護措施並非基於法律規定之義務，而是源自於公法上契約之規定，即以協議之方式達成法規要求之目的。且協議之內容須符合環境法典之規定，並不得有妨礙第3人或公共之利益，協議期間最長5年，在有效期間內，除非依德國行政程序法第六十條規定解除契約者外，不得以法規之法式進行管制。

#### 2.1.3. 監督機制

德國行政程序法第五十四條以下關於公法上之契約制度，欠缺公開化、透明化之處，屢受批評。有鑑於此，環境法典草案就目標達成型自願性方案，有關內容之公開、履行狀況之報告及證明等予以制度化(第三十五條第三項)。而就法規替代型自願性方案則規定，環境協議之內容須得經聯邦參議院之同意，締結程序亦須經連邦參議院之同意，並將協議登載於政府公報(第三十六條第一項)。茲將履行監督相關規定略述如下：

##### a.目標達成型

應提出一定時期之履行狀況及其證據資料(第三十五條第三項)。由第3者機關之監測設施(第一三四條)及自行設置之監測設施進行監督(第一三七條)。忍受進入檢查及採取樣本之義務(第一三九條、第一四〇條)。資訊提供之義務(第一四一條)。

##### b.法規替代型

協議之履行除應遵守環境法典草案第一三三條及第一五〇條行政監督之規定(第三十六條第二項)外，並由第三者機關之監測設施(第一三四條)及自行設置之監測設施進行監督(第一三七條)，忍受進入檢查及採取樣本之義務(第一三九條、第一四〇條)。資訊提供之義務(第一四一條、一四七條)。

## 2.2 英國

### 2.2.1 概況

英國至 1996 年止共簽訂 10 個環境協議，其所涉及之事項如表 2 所示。

表 2 英國至 1996 年簽訂環境協議事項

事項	廢棄物處理	水質污染	能源或氣候	保護人體健康	空氣污染	土壤污染	臭氧層破壞	綜合
協定數	5	0	5	0	0	0	0	0

針對溫室效應之間題，英國於 2000 年 11 月發布「氣候變化計畫」，載明達成京都議定書各類業別之排放削減目標，預定於 2001 年 4 月起開始徵收氣候變化稅。截至 2001 年 3 月底，英國政府(包括環境、交通及地方政府)與 40 個業界團體簽訂氣候變化稅協議(Climate Change Agreement)，業者可選擇以總量管制之方式或個別單位生產量之排放方式設定協議之目標，政府再依據設定之目標減輕業者 20~80% 之氣候變化稅。該等自願協議又規定，2 年後若無法達成預定之目標，則無法繼續享有減稅之優惠待遇，但不溯及追討過去 2 年未達成協定目標所減少之稅賦。

### 2.2.2 制度

英國政府與產業界最初於 1972 年採用環境協議方式，於廢棄物處理對策中提出警告，若自願性方案無法完滿達成既定目標，將採取法令規定管制。近年來，並於財政法中規定，將自 2001 年 4 月開徵氣候變化稅，政府並與能源消耗量大之產業簽訂環境協議，對於提高能效率及減少排放之業者最多給予減輕 80% 之優惠稅率。

從英國環境政策看環境協議，可自兩方面理解：一為促進競爭之同時，迴避法令之管制。另一為政府與產業界共同協力達成環境政策，政府對於配合政策之業者給予稅法上之優惠待遇。業者有義務將使用能源之資料、生產數量向環境部提出報告。環境部則指定獨立之監查人(民間機構)進行查核，以判定是否達成協議之內容。若達成目標則核發認定證，稅務當局憑該認定證自動進行減稅措施。雖然業者與政府簽訂環境協議，且協議之內容與稅賦相關聯，為一法定協定，但

政府與業界從來均認為其為自願性協議之制度，性質上為「君子(紳士)協定」，不具法律之拘束力。

## 2.3 法國

### 2.3.1 概況

法國至 1996 年止，共簽訂 31 個環境協議，其所涉及之事項詳表 3 所示。

表 3 法國至 1996 年簽訂環境協議事項

事項	廢棄物處理	水質污染	能源或氣候	保護人體健康	空氣污染	土壤污染	臭氧層破壞	綜合
協議數	12	2	6	1	1	2	5	2

PECHINEY 公司是法國最大之鋁業公司，生產佔全法國境內 70%之初級及次級之鋁製品。1996 年 PECHINEY 公司與環境部部長簽訂環境協議，PECHINEY 公司承諾減少特定單位能源之消耗，並將於 2000 年時(以 1990 年為基準)減少個別單位二氧化碳 19 % 之排放，個別單位氟氯碳化物 73 % 之排放(氟氯碳化物對溫室氣體效應頗具影響，1 噸之氟氯碳化物相當於 5,100 噸二氧化碳之排放量)。依該公司生產計畫 2000 年之產量將增加 30%，而二氧化碳排放總量會增加 2%，氟氯碳化物之排放總量則可減少 63%，換算之結果，二氧化碳排放總量將會減少 34%。協議所設定之目標，符合法國政府二氧化碳排放減量政策。其後玻璃工業、塑膠工業、水泥工業及鋼鐵工業相繼簽訂類似之環境協議。

### 2.3.2 制度

法國自 1970 年代設立環境部開始，面對空氣污染、水質污染等公害問題，即積極採用環境協議。1980 年代之環境協議主要系針對氟氯碳化物對策與土壤淨化問題。但 1985 年公害陳情調查官員指謫，通常應以法律規定處理之事務卻經由協議之方式取代，其適法性有待商榷，法院判決依該論述判決認為：行政機關面對環境問題時，應依法規管制之方式來達成政策之目標，不可棄法規不顧逕行採用環境協議之方式為之，一時之間，環境協議之存在遭受質疑，然自 1990

年代起，環境問題益形複雜，牽涉之層面亦隨之擴大，環境協議再度受到重視，被廣為積極採用。

法國環境協議目前主要之功能，在於法規制定前過渡期所採行之制度，亦是迴避新法規、新稅制及補充法規範之一種措施。法國政府原計畫自 2001 年 1 月開始除對污染活動之企業課征一般稅外，另擴大對消耗能源之業者開徵環境稅，業者倘與政府簽署環境協議則享有減免稅額之待遇。惟此計畫尚在檢討中，與稅賦有關環境協議之簽訂因此遲滯不前。但與補助金交付有關之環境協議則持續推動進行。

## 2.4 荷蘭

### 2.4.1 概況

荷蘭至 1996 年止共簽訂 83 個環境協議，其所涉及之事項如表 4 所示。

表 4 荷蘭至 1996 年簽訂環境協議事項

事項	廢棄物處理	水質污染	能源或氣候	保護人體健康	空氣污染	土壤污染	臭氧層破壞	綜合
協定數	17	7	31	7	6	3	1	9

1993 年由中央政府(住宅－國土計劃－環境部部長・經濟部部長及運輸－公共事業－水管理部部長)、行政團體(州聯合會、鄉鎮市聯合會、水管理局協會)、荷蘭化學工業同業公會及個別企業(103 家)共同簽署盟約(covenants)。盟約中就有關氣候變化、酸雨、各種物質之擴散(包括空氣污染物質、水質污濁物質等之排出量目標、放射性物質之風險)優養化、廢棄物及關於危害生活環境等問題設定政策目標，導入環境管理機制。該盟約具有指標作用，荷蘭化學工業界與政府成功地建立盟約之具體架構，並引導 91% 之化學工業者(全國 125 家化工業者有 114 家簽署加入)簽訂盟約，並擬具詳細之企業環境計畫(Company Environmental Plan, CEP)，詳載污染減量之方法及期程。該盟約以 1994 年、1995 年、2000 年、2010 年作為分別達成政策之年度目標。盟約中要求實施環境保護措施、計畫之

企業，須維持超過目標值狀態，且各類化學工業之政策目標與國家目標相結合，納入國家環境政策。

#### 2.4.2 制度

荷蘭之環境法政策屬計劃型、管理型，重視合意與彈性，透過國家環境政策計劃(the National Environmental Policy Plan, NEPP)，設定短期與長期國家環境目標，作為管理環境之方法。國家環境政策計劃每四年檢討更新一次，其地位與法規同等重要。為達成計劃目標，地方自治團體亦須配合分別訂定州環境政策計劃、鄉鎮市環境政策計劃、區域環境政策計劃。

國家環境政策計劃設定 200 餘種污染物減量排放目標，為達成國家環境政策計劃目標，相關企業在發展與執行之過程中必須配合分擔大部分責任。因此藉由盟約之方法來達成目標。事實上，荷蘭之盟約由兩份契約所構成。即一由企業同業公會與政府所簽訂，因為企業同業公會本身並無實際之污染源可以控管，且同業公會係站在服務會員之立場，因此該等盟約僅具有宣示之作用，並無法律上之拘束力；另一則由個別企業與政府簽訂，以上述同業公會之盟約架構為基準，且其內容較為具體明確，故具有法律效力，可訴諸民事法院請求履行。

詳言之，政府與企業同業公會簽訂環境盟約(Environmental Covenants)，設定整合環境目標計劃(Integrated Environmental Target Plan, IETP)，並將其納入國家環境政策計劃。而地方政府為達成州環境政策計劃、鄉鎮市環境政策計劃、區域環境政策計劃之目標，再與其轄境內之個別業者簽訂環境盟約，由業者分別擬定其企業環境計劃，載明污染物排放減量目標、期程與採取之污染防治措施。因地方政府機關擁有排放許可設置、操作、變更之許可權，當業者無法依其所提之企業環境計劃執行，或其所提之企業環境計劃屢次被駁回，地方政府機關則有權對該業者要求更嚴格之排放許可。因此，國家環境政策可透過環境盟約之方式完成，排放許可制度亦可經由盟約之簽訂，來達成地方之環境管理目標。

再者，依荷蘭環境盟約之形態，可分為法規準備型與法規補充型兩種。前者係預定將來採取法規之方式管制，於法規發布前，基於雙方之合意所採行之環境保護措施；後者則就法規命令漏未規範之地方，以盟約方式補充法規令命之不足。

### 2.4.3 監督機制

環境盟約之內容與當事人以外之第3人有直接利害關係時，應將其內容或重要部分，刊載於政府公報或其他方式公開。同時為確保盟約之履行，亦應述明監督之方法、機制與期間。換言之，國家環境政策計畫雖無規範，但實際上，一般盟約均對履行之監督、評估體系多所規定，且設有監督委員會，由業者、中央政府、地方自治團體各方選出，負責監督協議之進行並提出建言。必要時，盟約須得議會之同意。另外，政府對於環境負荷較高之污染性產業(約330家)，則於盟約中要求每年須作成環境報告書，並應向市民及政府提出報告書。

## 2.5 丹麥

### 2.5.1 概況

丹麥至1996年止共簽訂24個環境協議，其所涉及事項如表5所示。

表5 丹麥至1996年簽訂環境協議事項

事項	廢棄物處理	水質污染	能源或氣候	保護人體健康	空氣污染	土壤污染	臭氧層破壞	綜合
協定數	9	4	1	2	3	1	3	1

為因應室氣體之問題，丹麥於1993年起對工業界開徵碳稅(CO<sub>2</sub>-tax)，預期在2000年時可減少二氧化碳(CO<sub>2</sub>)及二氧化硫(SO<sub>2</sub>)5%之排放。重工業為減少碳稅之繳納，得與政府簽訂協議，承諾在未來之4至6年內將投資購買新技術、雇用專業人員、訓練員工並定期申報改善污染防治設備之進度，則可取得政府之貸款補助。惟當業者違反協議，除須繳交全額之碳稅外，並須追繳所減免之碳稅。

### 2.5.2 制度

丹麥自1980年代即靈活運用環境協議代替其他政策手段。1992年制定之環境保護法第十條規定，達物循部門所設定之削減目標，得採用環境協議之方式。該條文第一項規定：為限制廢棄物之排出所產生之污染，授權環境部部長得就一定之製品、物質、原料之使用、排放或處置設定削減目標。同條第二項又規定，為達成前項削減目標所採取之政策措施，除得訂定有關之法規命令外，並得以簽

訂環境協議之方式為之。至於環境協議與法規命令之關係，同條第五項則規定，基於環境保護法或本法所授權訂定之法規命令所生之義務，環境部部長得以環境協議之方式宣告變更之。此之規定可以解釋為環境協議得變更法令，特別是賦與環境部部長有延緩訂定法規或變更認可條件之權限。

### 2.5.3 監督機制

為確實履行協議之義務，締約者應向環境部部長提報相關資訊(環境保護法第七十二條)，因此行政機關得命產生污染之企業，就排放物質之採樣、分析、檢驗測定、提出報告。如遲延履行或違反協議者，則有違約金之制裁處分。另外，關於環境稅(碳稅)減免之協議，由能源部與個別產業或產業公會團體簽訂為期 3 年之環境協議。由經政府認證之專家所組成獨立認證機構負責監督、查核。

## 2.6 日本

### 2.6.1 概況

日本自 1956(昭和 31 年)至 1999 年(平成 11 年)之 43 年期間共簽訂了 54,379 個公害防止協定，茲將 1999 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日止，締結環境協議之事業所數統計如表 6。由表 6 可知，公害防止協定所涉事業範圍之廣，數量之多，成績斐然，不容忽視。

表 6 日本自 1994 至 2000 年簽訂環境協議事項

類別	農業	礦業	建築業	食品業	衣服、纖維	木材、木製品	紙、紙漿	化學工業	石油、石炭製品	橡膠、皮革	窯業、土石	鋼鐵業	非鐵金屬	金屬製品	機械工業	氣力等供應	產業廢棄物處理	其他
事業所數	44	26	32	49	14	12	14	41	14	7	47	10	28	47	63	12	109	186

日本第一個公害防止協定，始於 1952 年島根縣與山陽紙漿公司及大和紡織公司間所簽定之公害防止備忘錄，其主要內容在規範事業廢水處理設施之設置及損害發生時應採取之損害補償方法，該備忘錄被視為公害防止協定之先驅。

1964 年日本石油公司位於橫濱海埔新生地之工廠開始生產操作，產生污染，公害問題方為市民所重視。其後，東京電力公司之火力發電廠(電源開發公司)欲取得該海埔新生地，在程序上須取得橫濱市政府同意。橫濱市政府與電源開發公司簽訂土地買賣契約時，規定買受人之公害防止義務，必須設置污染防治設施及採取防治對策。該契約模式內容包括排煙、排水、噪音等管制方式及緊急應變措施，是綜合性之公害預防對策協定，廣受各界注目，被稱之為「橫濱模式」。其後，全國各地方自治團體群起效尤，「橫濱模式」遂在全國各地蔓延開來，一旦事業向地方政府申請設立，地方自治團體均得要求簽訂公害防止協定。此外，針對即存之現有事業，倘有產生污染之虞者，地方自治團體亦比照新設工廠模式，簽訂公害管制協定。時至今日，公害防止協定已與法律、條例並列，成為公害防治行政上之有力管規手段。

近年來為達成京都議定書溫室氣體 6% 之削減目標，經濟團體連合會(以下簡稱經團連)呼籲推動自願性方案，截至 1997 年 6 月，計有 36 種業別、137 個團體參加。此外，經團連推動之自願性方案，亦適用於建構循環型經濟社會、環境管理與環境監查及擴展海外事業等方面。以製紙業為例，製紙連合會之自願性方案，即以廢紙回收再利用率為目標，預定將 1994 年再利用率 53%，提升至 2000 年再利用率為 56%，同時設定 2010 年目標削減 10% 能源消耗(以 1990 年為基準)，除擴大 550 萬公頃林地外，還積極導入省能源之生產設備、系統，提高能源利用效率、促進利用替代石化燃料能源、有效利用可燃性廢棄物等對策。此外，日本礦業協會、石油連盟、日本汽車工業同業公會、日本百貨公司協會、電力事業連合會等亦紛紛加入自願性方案，致力減少二氧化碳之排放。經連團則根據各該公會所提之方案定期進行檢討、公開實施之狀況。

## 2.6.2 制度

由於地方自治團體業已認知公害防止協定之實效性，為落實公害防止協定之簽定，地方自治條例中多有公害防止協定之明文。例如千葉市之「關於締結公害

防止協定條例」，除規定締結協定之義務外，協定應記載事項，協定之公開等均詳細予以規範，無非在期待協定締結過程之公開透明化。環境省雖於 1999 年制定「推進地球溫暖化對策法」，該法第九條規定事業單獨或共同為防止溫室氣體排放所採取之計畫，有公開之義務、亦應將實施結果公布於眾，但此為宣示性規定，僅是企業共同努力之目標並無法律強制性。

## 2.7 台灣

### 2.7.1 概況

截至目前為止，我國正式簽訂之環境協議，僅有宜蘭縣政府與台灣水泥公司蘇澳廠所簽訂之協議，其內容包括：1. 土地資源、2. 空氣品質、3. 交通運輸、4. 回饋地方、5. 監測紀錄申報、6. 進廠調查、7. 違約金等約定。近兩年來，環保署與經濟部為落實執法及輔導業者之目的，與相關同業公會展開協商，分別簽訂了印染整理業放流水標準配套措施會議備忘錄與製革業放流水標準配套措施承諾書。此二者雖名為備忘錄承諾書，且非以防止公害糾紛之發生為主要目的，惟行政機關與企業共同為執行環境法令所為之協商，實際上已具備環境協議之雛形。

### 2.7.2 制度

公害糾紛處理法第三十條第二項規定「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生。」第三項規定「前項協定經公證後未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」是以，環境保護協定簽約之主體得為事業與所在地居民，及事業與地方政府。而環境保護協定適用之範圍十分廣泛，舉凡與公害、環境有關者均可列為協議之內容，且賦與公證後逕行取得強制執行之強制力。惟關於簽訂協定之程序面及如何監督協議之履行，公害糾紛處理法則漏未規範。

## 2.8 小結

從環境協議在歐盟諸國近年推展之情況可以發現，環境協議涉及內容以廢棄物處理及能源與氣候變化兩項，最為普遍。此外環境協議具有替代法規、補充法規不足之功能，倘若環境協議內容與法規管制手段或經濟誘因政策結合運用，一旦違反協議之規定或無法達成既定目標時，即會面臨法規管制之規範、更嚴格之排放標準或喪失財政上之優惠措施，作為懲處。而日本之公害防止協定是發跡最早之環境協

議，其中又以經營事業廢棄物之業者所簽訂之公害防止協定數居冠。同時在累積數十年之經驗後之今日，為達成京都議定書削減量目標，特制定地球溫暖化對策推進法，並參酌歐盟諸國針對溫室氣體排放運用環境協議之作法，推動自願性方案，鼓勵業者簽訂環境協議，以削減溫室氣體之排放。

### 三、環境協議之優缺點

環境協議正逐漸展開廣泛運用中，企業、政府及民眾對其有不同之看法，茲將各界對環境協議之評價，彙整分析如表 7。

本文之研究發現，環境協議雖有其優缺點，但優點多於缺陷。因此，環境協議在環境行政政策中逐漸成為受歡迎之一項工具，而近年來歐盟之統計數位，已出現 305 個環境協議，其中荷蘭及德國簽訂之比例占 65% 強，而日本簽訂公害防止協定更高達五萬餘件，經團連推動自願性行動計畫，亦有 36 種業別 137 個團體參加之成果。表示解決環境問題，環境協議顯然已成為不可或缺之一項行政選擇。

### 四、建議

儘管關於自願性方案之研究，目前可供查詢之資料為數不多，就以歐盟諸國而言，相關資料大部分均集中於環境協議上，即環境協議是自願性方案中較受矚目，且許多案例似乎證明環境協議是較具效率之一種行政行為方式。環境協議在歐盟遂漸受到重視之之原因，首推將稅賦、補助金與環境協議相聯結，作為經濟誘因，更有若干國家將締結環境協議作為不訂定發布法規之條件，甚至將環境協議與排放許可勾稽，顯示環境協議如結合其他政策措施，尤其是財政優惠、法規管制配套機制，能為順利推動環境政策加分。

國內採擷日本公害防止協定之精神，將其明文規定於公害糾紛處理法內，使環境協定正式成為一種法制度。然此項立法，卻未為環境協定制度之推動帶來任何成效。當然，一項制度之設計必有其時空背景，有其亟待解決之問題。然制度推行若干年後不見績效時，就有必要重新檢討。

表 7 企業、政府及民眾對環境協議之評價優缺點比較表

	優點	缺點
綜合	1.基於合作夥伴關係，降低彼此對立之態度。 2.節省制度規劃及立法之時間。 3.減少訴訟發生之機會。 4.能迅速有效之執行環境問題。 5.基於誘因機制，各取所須。 6.整合工業政策與環境政策。 7.鼓勵清潔生產技術之創新。	1.無法確定未來執行之結果。 2.恐造成不公平競爭。 3.可能會造成投機取巧。 4.協議若涉及整個行業別，可具拘束所有會員之效力，勢必所有會員均須締結協議，將勞師動眾。 5.定型化協議或許會限制企業之個別發展。
企業	1.可能影響政策之決定，避免或延緩法規管制。 2.影響法規修正之方向。 3.增加長期要求之穩定性。 4.彈性、便捷、圓滿達成環境目標。 5.提升企業形象、增加企業競爭力。 6.鼓勵創新環境科技。 7.採行反應成本並量身訂作減量方案。 8.激勵員工士氣。 9.可因地制宜，適用不同之製程。 10.可因應來自消費大眾、社區住民之社會壓力。 11.得獲取政府財政津貼或減免稅賦優惠措施。	1.與公會簽訂之協議未必能適用於中小企業。 2.增加企業成本，如溝通、監視儀器及執行報告之成本。 3.現行法規與未來法規雙軌並存。 4.如未完成協議可能被處分。 5.須長期觀察。 6.須具備解決環境問題之知識。
政府	1.揭露政府政策予企業，使決策透明化。 2.配合經濟工具，提高政策執行效率。 3.縮減時間及行政成本。 4.推動企業贊成積極採行措施。 5.引導創新技術及技術移轉。 6.有助於開發中國家相關政府機關與體制之建立，並增進彼此之互信與瞭解。 7.可選擇達成環保目標方法並不對其他部門造成敏感後遺症。 8.增進對清潔生產技術之認識。	1.須面對法規空洞化之風險。 2.增加監督設施費用。 3.限制政府制訂法規之權限或施政之自由空間。 4.公信力易遭質疑。
民眾(如民間團體、非政府組織)	1.監督政府執行環境政策。 2.增進影響企業環保行為之機會。	1.若程序未公開透明則民眾無法參與協商。 2.須建立更多之信賴。

我國環境保護協定推行至今，僅簽訂 1 件即停滯不前，依學者調查分析認為其困難點如下：

1. 協定中約定之環保標準過於嚴格。
2. 地方自治團體立場有失公正或超然。
3. 地方自治團體成為協定當事人之意願不高。
4. 居民推派代表時難以事出令人信服之代表。
5. 認為既有法令已趨於完備，協定無存在之必要。

其中，尤以地方自治團體成為協定當事人意願不高，為協定推動困難之主要因素。而業界對環境協定亦持反對意見，其中石化公會表示，目前政府已對空氣、廢水、噪音等訂有法定之排放標準，甚至較歐美工業先進國家還嚴苛，廠商發生污染或意外事故，皆已有一套調解或賠償之模式，平常各廠也有不同之敦親睦鄰回饋方式，不必另行簽訂環保協定，以免徒增困擾。國內環境保護協定主要在預防「公害糾紛」之發生，近年來環保署推動環境協議之計畫，持觀望態度，而政府機關、事業及所在地居民長期以來缺乏互信，導致環境保護協定制度未被普遍認同，無法順利推展。

從歐盟環境協議之發展經驗，可知環境協議兼具補充法規或彌補法規不足之功能，而協議之背後尚有若干政府機關制(訂)定管制法規之壓力或減免稅賦、給付補助等經濟誘因，促使業者願意採行一定之作為或不作為。相對於目前國內環境協議發展之困境，若僅靠政府單方面道德勸說，要求事業提高較法令更為嚴格之規範標準，克盡更高之環保責任，卻又不見來自政府方面相當之鼓勵，則推動環境保護協定之基調，則顯陳義過高，不切實際，實欠缺誘發業者簽訂之動機。

有鑑於此，筆者認為，為順利推動環境協議制度，當務之急應將環境保護協定自公害糾紛處理法中抽離出來，而為符合「依法行政」原則並擴大環境協議之格局，建議宜將環境協議明定於「環境基本法」第一章總則第七條，並重新定位環境協議之功能。筆者建議，環保主管機關應以永續發展為目標，先策定國家環境保護計畫，並以國家環境保護計畫為藍圖，為達成國家環境保護計畫之預期目標，配合規劃制定相關法令，以為執法依據，同時授權各級環保機關在執行國家環境保護計畫時，除得以法規方式進行管制外，另得以協商之方式達成環境管理之目的。筆者主張將

環境協議明定於環境基本法第七條之理由如下：

1. 環境基本法具環保整體規畫性質，適用於所有環保領域之事項。
2. 國家環境保護計畫屬綱要性質，為全國環境保護政策最高指導方針。即藉由國家環境保護計畫之擬定，作為各級環保機關規劃執行環保政策之基本策略。
3. 為達成國家環境保護計畫之目標，各級環保主管機關得制(訂)定相關法律或法規命令作為執法依據。但在相關法律或法規命令尚未制(訂)定前之空窗期，環境保護基本法應明文規定環保機關得協議之方式與業者進行協商，督促業者採取一定之作為或不作為，替代立法或彌補法令之不足。
4. 世界各國為因應氣候變化公約與議定書削減溫室氣體之排放，紛紛採取不同之管制措施，如英國、法國、丹麥以課徵環境稅(碳稅)方式進行管制，如日本制定地球溫暖化對策推進法，以立法方式宣導推動削減溫室氣體之排放。即不論是採取課徵環境稅或立法管制之管制方式，環境協議仍為各國在達成環境保護政策時，得與立法管制並行運用之一項行政手段。環保署曾於民國 88 年曾委託研究草擬「溫室氣體防制法」，後因故終止本項立法計劃。姑且不問我國就溫室氣體排放採取何種管制方式，但由前述各國針對削減溫室氣體排放、廢棄物處理等複雜之環境問題時，環境協議均可適時扮演重要之地位，以柔性協商之方式，取得業者之同意，替代立法之強制管制。在協商之過程中，企業受到尊重，相對地較易獲取企業支持與配合，更有利於國家環境保護計畫之順利推行。

為求環境協議制度之順利推展，本文建議除應有環境基本法之明文授權外，尚須將其授權之目的、內容、範圍予以規定。質言之，環境協議係以達成國家環境保護計畫為宗旨，環保主管機關得與企業(包括單一事業或事業團體)以協商之方式，採取必要之措施，以彌補法規之不足或替代法規之管制。茲具體分析如下：

1. 環境協議之「目的」在達成國家環境保護計畫。
2. 環境協議適用之「主體」為各級環保主管機關與企業。同時將環境協議定位為行政機關為達成行政目的所簽訂之「行政契約」，至於「地方居民與事業」所簽訂之環境協議，屬民事契約，則不在此限。
3. 環境協議之「內容」，主要在彌補法規之不足或替代法規之管制。是以，在

依法行政之大原則下，行政行為原則上仍以法律及法規命令為依歸，環境協議，屬備位之性質，其僅在環保事務於法規尚未規範前，得以環境協議彌補法規之不足，或先經政府評估，簽訂環境協議較法規管制更具實效性、更有助於達成國家環境保護計畫目標準時，方得以環境協議協議之方式替代法規管制。

其次，環境協議非行政程序法第四十五條及行政資訊公開辦法第四條規定，行政機關應主動公開之行政資訊，亦非行政程序法第四十六條第二項及行政資訊公開辦法第五條規定應限制公開或提供之行政資訊。惟環境協議內容涉及公益，尤其涉及補助金之發給或費用之減免部分，將其簽訂程序公開、內容公開適足以達到行政透明化、民主化之要求，並能滿足民眾知之權利，更可杜絕政府機關黑箱作業之詬病。

再者，監督管理環境協議履行機制之建立，係判別協議內容確實執行之重要關鍵所在。歐盟有將執行成果報告，送請第三者獨立機構進行稽核認證者，有將查核內容定期刊登政府公報者，不問採何種機制，均在追求將執行成果攤在陽光下接受公評。意即透明化、公正性機制之建立，是檢驗環境協議制度推展成功與否之必要配套措施。

此外，環境協議在歐洲推行成功原因之一，即妥善運用經濟誘因。蓋環境協議之內容不外是要求企業採取一定之環境保護措施，無論是改善製程、更新污染防治設備、使用清淨原料或提升整治技術，亦需要增加企業之成本。因此，行政機關期待企業協力配合環保政策之同時，適時給予一定實質上之鼓勵或減免一定之排污費，將更具激發企業簽訂協定之動力。

## 五、結論

現代行政應具有彈性的應對能力，因此國內若持續將環境協議定位在處理「公害糾紛」之議題上，則限縮環境協議全方位之發展，且忽視環境協議協商、彈性之特性，限制環境協議兼具彌補法規不足之功能。倘欲善用環境協議之特性與功能，根本解決之道，即在切斷環境協議與公害糾紛之牽連，跳脫公害糾紛處理之樊籬，

將環境協議規定於環境基本法，明文簽訂環境之目的在達成國家環境保護計畫，於法令未制定之空窗時期，為環保機關得採行之一種行政行為。蓋從歐盟與日本近年來針對環境不確定性所發展的行政經驗顯示，環境協議正具備柔軟、彈性之特性，因此環境協議應是值得肯定與鼓勵之環境行政手段。縱或有人擔心，以環境協議取代法規管制，雙方協商機制恐會導致依法行政內涵之空洞化，法規一致性、公平性之原則將蕩然無存，法治主義因此而崩潰。但是，環境協議之內容並非毫無限制，基本上，環境協議是行政行為之一種態樣，再配以透明、公開、公正之配套機制，則環境協議應是環境行政上可得選擇採行之行政手段，其與訂定法規命令、行政處分同，亦受行政法一般原理原則之規範。

事實上，業者同業公會與環保、經濟等主管機關，為落實執法所簽訂之印染整理業放流水標準配套措施會議備忘錄與製革業放流水標準配套措施承諾書，業已跳脫公害糾紛之框架，形式上略具環境協議之雛型，大多數業者願意進行協商，畢竟環境協議比法規管制更具彈性，有條件、階段性合理要求之環境協議，較能兼顧企業經營之困難與需求，亦較能在理想與現實中取得平衡點。惟上述協商過程未公開透明，雖有違反承諾嚴處之約定，但無履行監督之機制，易為人詬病黑箱作業，有待日後建立環境協議制度予以補強。畢竟參與協議者均應會認同，環境協議提供一個重要積極之效能，引發各方重視環境保護問題，增進政府機關與企業之溝通與信任，建立共同一致之看法，積極採取一定有效之作為，容易促成環境政策之實現，更能為提升企業形象與達成國家環境保護計畫，開創雙贏之局面。

## 參考資料

### ◎中文部分

1. 林大侯主持「日本公害防止協定的內容及其作法之研究」經濟部委託日本經貿政策制度與法令之調查研究，臺灣經濟研究院，96-97 頁，1995.6。
2. 林明鏘，「行政契約」，翁岳生編 行政法 2000(下冊)，翰蘆圖書，632-674 頁，2000 年二版二刷。
3. 黃啟禎，「我國公害管制協定法制及相關問題之探討」，臺灣經濟研究月刊

- 206 號，臺灣經濟研究院，29 頁，1995.2.。
- 4.葉俊榮「法律與實力之間：環境保護協議書在臺灣地區的發展」，環境理性與制度抉擇，三民書局，165-198 頁，1997.11。
  - 5.葉俊榮，「因應重大環境議題相關立法之研究第一部分：我國溫室氣體管制立法之研究」，環保署委託研究，92-102 頁，1999。
  - 6.葉俊榮，北桃四鄉公害求償事件」，環境理性與制度抉擇，三民書局，199-229 頁，1997.11.。
  - 7.陳春生，「行政法學上之非正式行政行為與行政指導」，行政法之學理與體系(一)----行政行為形式論，三民書局，223-270 頁，1996.8.。
  - 8.劉宗德，「環境保護協定簽訂輔導及公害糾紛處理專題專案工作計畫」，環保署委託，119-123 頁，2000.12.。
  - 9.劉宗德，「公害健康受害補償制度問題探討暨環境協議簽訂輔導專案工作計畫」，環保署委託，2/252-2/274 頁，2001.12.。

◎英文部分

1. Steve Baeke Prof.Marc De Clercq Frederik Matthijs [The Nature of Voluntary Approaches: Empirical Evidence and Patterns Literature Survey], CAVA Working Paper pp1-28，1999.
- 2.Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements, COM(96)561 final, 4 ff.
- 3.öke-institut,1998, New Instruments for Sustainability -The New Contribution of Voluntary Agreement to Environmental Policy, Final Report, Darmstadt, 1998.
- 4.Peter Börkey and François Lévéque, [Working Party on Economic and Environmental Policy Integration VOLUNTARY APPROACHES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION]，1998.
- 5.Storey, M.,Policies and measures for common action-demands side efficiency :voluntary agreements with industry, OECD Environment Directorate,pp25，1996.

◎日文文獻

- 1.大橋洋一，「行政指導の比較法研究」，現代行政の行為形式論，弘文堂，

103-159 頁，1993.9.15.。

- 2.大橋洋一「コミュニケーション過程としての行政システム」，對話型行政法學の創造，弘文堂，2-31 頁，1999.10.30。
- 3.大橋洋一「企業責任と誘導型行政手法に関する一考察—ドイツ容器包裝回収制度を中心として」，對話型行政法學の創造，弘文堂，162-195 頁，1999.10.30。
- 4.商事法務研究會，自主協定検討會報告書，1- 49 頁(日本環境省，2001.6.13.)
- 5.佐藤泉，「地球温暖化防止に向けたポランタリー・アクション」，ジュリスト増刊，有斐閣，284-285 頁，1999.5.。
- 6.阿部泰隆「公害防止協定と住民の救済方法」判例時報 988 號，判例時報社，18 頁，1981.2.21.。
- 7.松村弓彥「ドイツ 環境法の動向」ジュリスト増刊，有斐閣，344 頁，1999.5.。
- 8.松村弓彥「環境政策参加型自主規制の實效性」，法律論叢 第七二卷 第二三號，明治大學法律研究所，97-150 頁 1999.10。
- 9.松村弓彥，「廢棄物發生抑制のための法的措置(1)—ドイツ新法における製造物に関する責任の動向」，環境管理三三卷八號，產業環境管理協會，56 頁，1997 年。
- 10.原田尚彥，「公害防止協定とその法律上の問題點」，ジュリスト臨時増刊，458 號，有斐閣，274-278 頁，1970.8.10。
- 11.原田尚彥，「環境法」補正版，弘文堂，176-177 頁，1994 年。
- 12.高橋正徳，「西ドイツにおける【インフォーマルな行政作用】の法的統制」，岡山大學法學會雜誌第 38 卷第 1 號，岡山大學法學會，147-175 頁，1989.3.31.。
- 13.高橋正徳，「ドイツにおける協 的環境保護」，室井力先生還暦紀念論集 現代行政法の理論，法律文化社，148-176 頁，1991.10.20.。
- 14.高橋信隆，環境保全の「新なた」手法の展開，ジュリスト刊，有斐閣，48 頁，1999.5.。
- 15.鳴海正泰「企業との公害防止協定—横濱方式」ジュリスト 458 號，有斐閣，279 頁，1970.8.。

## 106 我國環境協議制度之發展與探討

16.鹽野宏「行政法と行政スタイル」ジャーリスト 929 期，有斐閣，118-119 頁，  
1989.3.15。