

新型態的空污議題與挑戰

謝永昌*

財團法人台灣產業服務基金會 專案副理

新政府上任後，其環保政策與施政重點已逐步明朗，觀察內閣在經濟與環保等中央部會之施政規劃方向，不難看出新政府對推動綠能、改善空污問題及改革環評制度等議題之重視。

據本會輔導經驗觀察，近年環保議題的醞釀成形、研議推動、討論溝通等方式，已開始有所質變，以下簡要分為民眾、環保機關、制度層面，及產業因應等4個方向討論，提供各界參考。

一、民眾意識主導環保議題

無可諱言地，民眾的覺醒與發聲，就是這一波新浪潮的起點，也是推動政策的催化劑。民眾已從對自我健康的切身利益，逐漸演化擴大為對後代子孫營造健康的庇護所，因為對這塊土地產生了認同感，發展出對環境保護和追求永續發展的熱忱。

(一) 資訊高速流通時代來臨：網路發展引發的資訊爆炸，在電腦及手機普及的當下，民眾無時無刻都可運用各種方式獲得資訊與知識，並在網路藉網民溝通而形成共識，進而發表議論與立場。

(二) 溝通訴願管道多元化：現在民眾除了使用以往的環保單位陳情專線來檢舉污染源外，還有各級首長信箱 (E-Mail) 等，甚至還可應用影音頻道、新聞媒體等方式抒發己見，更不乏透過環保團體、民意代表來關切環保案件，並積極參與環保議題。

二、環保機關的因應

不管是中央或地方環保單位，每每要面對排山倒海而來之民意浪潮。尤其近年環保主題影片如「不願面對的真相」、「±2°C」、「柴靜霧霾調查：穹頂之下」、「看見台灣」齊柏林航照等影片所引起的溫室氣體及氣候變遷、細懸浮微粒 (PM_{2.5}) 議題、各類來源之環境議題，如雨後春筍般，環境污染之壓力讓環保機關疲於奔命。

近年地方政府環保局除對外要因應民眾的期待與壓力，對內還要面對中央的考評壓力，各縣市都不願在環保署績效考評檢討時被認為不積極、

無作為，無不卯足全力競相加嚴法規。

地方主管機關除可經由空氣污染防治法第 20 條授權加嚴法規外，亦可依地方制度法授權自訂適合當地特色之法規，此一彈性作法現已化為縣市政府將制訂新法、加嚴舊法當作執政績效，對外界傳達「為民眾健康把關」的訊息，然而制訂或修訂法規，當然不可比中央版本寬鬆，否則就沒有制訂或修訂的必要，而一旦有縣市成功制訂或加嚴，其他縣市則比照辦理，不斷向中央申請審核加嚴版法規，造成目前地方競相加嚴的狀態，外界也常有「台灣這麼小，還要一國多制」之感。

此外，地方政府除了環保機關（環保局），也有經濟發展機關（如經發局），以政府一體的概念來看，本應在法規制訂或加嚴之前先取得內部一致的見解，除俾免相互掣肘、窒礙難行外，亦有利於對外闡述政策；然而目前環保局與經發機關似乎獨立運作，自行推動所需之政策，自訂的環保法規限制了自身的經濟發展等怪象時有所聞。

三、新型態空氣品質防制區時代來臨

環保署每 2 年公告 1 次「直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區」，將空氣品質分為 3 種等級：

- 一級防制區：指國家公園及自然保護(育)區等依法劃定之區域（空品最佳者）
- 二級防制區：指一級防制區外，符合空氣品質標準區域（空品合格/中等者）
- 三級防制區：指一級防制區外，未符合空氣品質標準區域（空品不合格合格/最差者）

台灣土地不大，卻又再細部劃分成 7 個空氣品質區（下稱空品區）及外島地區，分別為：

- (一) 北部空品區：包括基隆市、臺北市、新北市及桃園市
- (二) 竹苗空品區：包括新竹市縣及苗栗縣
- (三) 中部空品區：包括臺中市、彰化縣及南投縣
- (四) 雲嘉南空品區：包括雲林縣、嘉義市縣及臺南市
- (五) 高屏空品區：包括高雄市及屏東縣

(六) 宜蘭空品區：僅含宜蘭縣

(七) 花東空品區：包括花蓮縣及臺東縣

(八) 外島地區

環保署從民國 88 年以來，每 2 年公布防制區劃分結果，目前已完成 8 次更新，105 年已公布第 9 次防制區劃分結果，於 106 年起生效。

105 年最值得關注之議題，就是環保署預計於空氣品質手動監測 PM_{2.5} 滿 3 年後，於 105 年公布更新版之各縣市空氣污染防制區分級劃分結果，屆時空氣品質防制區之劃分情形將有所異動，環保署依現行監測結果初步預估，106 年後全國除臺東縣外，其餘地區皆將為三級空氣品質防制區，是當前最值得產業注意之空氣污染管制事項。

三級空氣品質防制區會對產業造成什麼影響呢？可以從 2 個方向來看：

(一) 許可管制面的壓力

依照空氣污染防制法第 6 條第 3 項規定：「三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量；新增或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，且其污染物排放量須經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值」，且因環保署已於 104 年 12 月 30 日修正函頒「新（增）設或變更固定污染源空氣污染物排放量規模公告」，下修污染物排放量之一定規模門檻（年許可排放量超過以下規模者：TSP 10 公噸/年、SO_x 10 公噸/年、NO_x 5 公噸/年、VOCs 5 公噸/年，任何一種污染物達到條件就算是達到一定規模），這與三級空氣品質防制區的擴張造成了複合式的影響。

簡單來說，未來如處於三級防制區內（即臺東縣以外的縣市）新設或變更（擴產）的工廠，除須採行較為昂貴的最佳可行控制技術（下稱 BACT）外，也要做空氣品質模式模擬來證明自己不會超過該縣市的容許增量限值，初次受 PM_{2.5} 三級防制區所影響之產業，尤其新設或變更固定污染源特別應注意 BACT 中有關 TSP 防制類別的規定。

另一種影響廠商規模成長的情況是，如果工廠處於二級防制區內但未達一定規模門檻，未來變為三級防制區，如果只申請許可展延，

是不用做 BACT 和模式模擬的；當接到大訂單，想要擴廠時，一旦許可證必須變更，就會受到 BACT 和模式模擬的要求，對於排放量剛跨過門檻或中小企業，預期會有一定的衝擊。

(二) 空污總量管制的浪潮

依據空氣污染防治法第 8 條，環保署「得依地形、氣象條件，將空氣污染物可能互相流通之一個或多個直轄市、縣（市）指定為總量管制區，訂定總量管制計畫，公告實施總量管制。」亦即環保署可以指定單一縣市，也可以指定某個空品區（數個縣市）為總量管制區。環保署已會同經濟部，於 104 年 6 月 30 日公告實施「高屏地區空氣污染物總量管制計畫」，目前全國僅有高屏地區為總量管制區，環保署對外表述主要原因是「高屏地區為全國唯一同時是懸浮微粒和臭氧三級防制區」。

環保署已於 105 年重新劃分空氣污染防治區，並新增納入 PM_{2.5} 為指標污染物，這個改變將造成 106 年起，全國除臺東縣外皆為 PM_{2.5} 的三級防制區，可能影響空污總量管制之範圍。未來各縣市是否因 PM_{2.5} 三級防制區擴張而以「本縣市也是空品嚴重地區」為由，競相要求環保署指定為總量管制區，則恐怕是比許可管制面更大許多倍的壓力，目前問題有如冰山般尚未完全浮出水面，但已有中部縣市開始研議及徵詢加入空污總量管制區的可能性，日後形成的衝擊恐將遠高於許可管制面的壓力，值得廠商密切關注！

四、建議產業因應方向

(一) 善用經濟部工業局之輔導資源

經濟部工業局是產業界的大家長，長年以來皆提供產業法規諮詢或技術輔導的服務，協助產業提高環保法規符合度。

(二) 應隨時關注環保法規的變動，並提前因應

近年環保法規制訂或修訂頻繁，其實對產業有相當大的影響，但可惜很多廠商沒有留意相關議題，即使留意到，也不知道如何表達意見，十分可惜！

建議產業公協會，如接獲環保單位召開研商公聽會等重要資訊，應確實將訊息的重要性、影響廠商的嚴重性忠實地傳達給會員廠商，

會員廠也應特別留意公協會提供的訊息，多參與環保相關會議，除提升環保知能，亦可踴躍提供意見給公協會、工業局或本會，提供修法的方向環保單位參考，另如接獲經濟部工業局徵詢對法規意見時，也請盡量提供產業現況與相關資訊，讓經濟部工業局為產業考量並爭取合理之權益。

(三) 產業應正面積極面對環保時代的來臨

一般而言，產業思考因應環保議題，分為 2 種主要型態：

1. 消極抵抗型 (法規要求時，才被動改善)：早做晚做都一樣，那就等法令加嚴了再改善就好。這個作法有個缺點，如果逐步改善，可能花費了金錢加裝了某設備，將最有利的地位佔據，日後想要再改善，可能要拆除或再投資，未必有利。
2. 積極防禦型 (經前瞻性評估後，提前改善)：法令逐步加嚴，逐步改善反而花費更多；長遠來看，不如一次到位的改善，例如燃煤或燃油改用電爐或改燒天然氣、效率較差的舊型防制設備直接改採 BACT 設備等作法，反而相對划算，其高度之改善效能眾所皆知，也較受環保局的信賴。

這 2 種想法各有優缺點，站在環境保護和永續發展的觀點，個人會較為建議第 2 種：積極防禦型；但也有廠商擔心在環保法規頻繁修訂之下，鉅額的 BACT 投資之後，可能再度被要求加嚴，例如空污總量管制的指定削減等狀況，亦即法規的不穩定性造成投資風險提高，使廠商望之卻步，故建議環保單位在制訂或修訂法規時，考量廠商的務實想法與需求，以提高廠商改善意願，亦有助於推動環保政策。