

台灣環境保護政策 思維之演進

台灣經濟成長的成就舉世皆知，並締造了所謂的台灣奇蹟。1993年時，台灣的國民所得正式邁入一萬美元大關，但在這傲人的經濟成長過程中，各界卻僅一味追求經濟發展而忽略永續發展的重要性，未能有效控制對環境的負面衝擊，以致於付出極沈重的環境代價，產生包括空氣品質惡化、事業廢棄物的不當處置、水源水質被破壞、地層下陷與土石流等問題，嚴重危及整體國家永續發展的目標。

但另一方面，在國民所得和生活水準相繼提升之後，人民對生活品質的需求提高，加上環保意識的提升，以及因環境破壞而遭致自然反撲的教訓，不論是民間或政府都意識到除了為本世代福祉應該減少對地球的迫害外，更應該為未來子孫珍惜和愛護我們的環境與地球。這種觀念的改變除表現在國民日常生活中之外，更呈現在政府的環境相關政策上。在民眾生活方面，資源回收的進行、興建高污染性產業的反對，以及對瀕臨絕種動物的搶救等，都表現出對環境關懷程度的提昇。而政府的環境政策方面，從1980年代至今，在整體環境保護和生態保育思維上呈現了基本態度上的轉變。

台灣早期的經濟發展的過程中，不管是生產或消費者都在追求其本身經濟效益的最適化，也就是生產者追求最大利潤，而消費者則追求最大效用，在決策過程中並未考慮其行為所帶來的社會外部成本，形成所謂的市場失靈的現象，造成環境污染和資源過度使用的問題。在環保意識初開的時候，此一環境問題的解決方式，多以政府管制為主要手段。以空氣污染防制為例，1975年台灣所制定的空氣污染防制

法，即賦予中央主管機關和地方政府擬定空氣標準的權限，以管制排放源。

從經濟學角度來說，政府直接管制是一種較無效率的污染防治方式，直接管制雖可達到污染排放減量目標，但在符合減量規定後污染者則無繼續減量動機。基此，經濟學家建議以經濟工具做為污染防治的手段，利用經濟誘因機制有效率達到減量目標。台灣在1992年修正的空氣污染防制法中，除了維持原有空氣標準的規定外，另外規定各級政府可依法徵收空氣污染防制費，並在1995年正式實施，至此台灣正式進入以經濟工具做為空氣污染防制手段的紀元。雖然為了推動上的方便，所徵收的空污費金額相當低，但空氣品質卻也有日益改善的成效。以PSI為例，自從1995年之後PSI不良的比例呈現相當穩定的下降趨勢，從1995年的6.83下降至1999年的4.67，而其他空氣污染物也有類似的降低趨勢。儘管空氣的品質持續在改善中，但目前台灣主管空氣污染防治的環保署仍持續研擬空氣污染物排放交易的可能性，預計將由污染廠商較集中的高屏地區首先試行。

基於污染者付費原則的經濟工具也同時使用於水污染防治上，雖然水污費的徵收一直存有阻力，但環保署依然繼續在努力推動中。相對於水污費，垃圾費徵收的推行與成效則是個極成功的例子，尤其是台北市自2000年實施垃圾隨袋徵收後，垃圾減量達一半左右，成效顯著。

除了污染者付費的概念漸被接受外，台灣因為自然資源之稀少性，已漸將自然資源視為一種經濟財，認為使用者付費是保護自然資源和

提昇自然資源使用效率的一種工具，目前水利法中規定需要徵收的水權費，即是對水資源使用的一種付費措施。由於長期受議會管制的自來水價無法充分反應水資源價值，要求水價合理化的呼聲也日益升高，並被列為挑戰2008年「水與綠計畫」的重點工作。

除了經濟工具的使用外，台灣的環保政策在觀念上也有突破性改變，其中最重要的有下列兩項：首先，因為環境稅或費的徵收在執行上往往有相當阻力，加上過去的污染減量標準多由政府強制規範，因此減量標準訂定往往不是最適，如果由廠商依據減量技術自動提出減量目標，通常較為可行且較合乎效率原則。在二氧化碳的排放減量措施上，目前廠商自動減量已逐漸成為諸多國家採行的政策。基此，台灣經濟部工業局自1998年開始輔導鋼鐵、石化、造紙、水泥和人纖等五個產業提出「自發性節約能源行動計畫」，針對二氧化碳排放自動提出減量目標、時程以及改善計畫。雖然實施時間很短，但依估計，至2020年鋼鐵業之二氧化碳排放將減量約155萬公噸；石化業和水泥業每年則分別可節約6.36%和10.1%的能源使用量。

其次，污染防治已由過去的事後處理，演變為著重預防的事前減廢，也就是所謂的清潔生產(cleaner production)。清潔生產觀念首先由聯合國UNEP在1989年提出，不同於在產生污染問題後再想辦法解決的傳統環保觀念，清潔生產在生產過程中就考慮了環保問題，就源頭減少污染發生的可能性和程度。目前包括APEC在內的許多世界組織都在積極推動清潔生產，

而包括日本、韓國、菲律賓、香港在內的亞太國家是推動最力的地區之一。台灣的清潔生產目前是由經濟部工業局主導推動，現階段的主要目標在於與ISO14000、ISO9000以及環保產業發展整合運用，以促進台灣企業的永續發展。

由台灣的例子可看出，因為環境保護思維的改變，環境政策也產生不同的調整。在早期因為以經濟發展為追求全民福祉的主要目標，不在乎對環境造成嚴重破壞，此一時期幾乎毫無環境政策可言。在環境意識初開且經濟達到一定的發展程度後，環境政策多以直接管制為主。但因為直接管制並非經濟上最有效率的管理工具，因此逐漸發展出以經濟手段做為政策工具，最後更由廠商提出自動減量的幅度與時程。台灣於觀念上改變的情形，在東亞國家中也可看到類似的發展。以日本和韓國為例，早期兩國也以直接管制為主要環境政策，但自1990年代以來，兩國對經濟工具的使用越來越普遍，從兩國的環境稅收來看，不僅徵收項目增加，其環境相關稅收占GDP的比重也不斷提升。而在自動減量方面，由日本經連團(Keidanren)於1997年所主導的單面承諾自願行動計畫，則被認為是個成功的案例。

不可否認，在環境保護和生態保育議題上有待努力的空間仍然很大，但以台灣，甚至東亞國家的例子來看，我們的努力指出邁向永續經營之途是漸進的。而從台灣的經驗來看，觀念的形成是政策之基礎，因此在環境議題上持續的溝通和宣導乃屬必要。■