環保團體對憲改議題的願景

●陳椒華／台灣環境保護聯盟理事長

環境權是1960年以來，世人面對地區性和全球性的汙染和破壞造成的危害，發展出來的基本人權，其概念比目前憲法本文中的生存權更為積極和廣泛。由於憲法是國家的根本大法，環境權入憲可為環境生態資源及世代永續發展利益提供堅實長遠的保障，因此應納入憲政改造重要議題，邀請人民共同參與凝聚共識以打造具人性尊嚴、土地倫理的台灣整體意識。

台灣環境政策及法規架構的問題

台灣為強化環境保護與永續發展的規劃，民國76年10月頒布「現階段環境保護政策綱領」，民國86年7月修正公佈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」，民國86年8月成立跨部會之「行政院國家永續發展委員會」，2002年12月1日公佈環境保護基本法，逐步建立台灣環境權及相關政策的重要架構，但近年來由於政治力強勢操作產生五年五千億之新十大建設、八年千億治水計畫等案例，中部湖山水庫、八輕、台塑大煉鋼廠等開發案使政府與環保團體的衝突持續高漲，最近更有中科后里園區開發案環評委員與行政院對槓的事件，此外還有國家能源會議方向不明確，幾乎淪為高污染、高耗能產業的護航會議，以及核四興建案至今未正視核廢料處理問題、卻因再生能源推展遲滯竟被舉薦為溫室氣體減量的解套方案，凡此種種凸顯出整體架構上的問題，包括環境保護政策綱領無法律約束力、憲法規定過於保留退縮、環境基本法位階低、內容了無新意僅具宣示作用、國家永續發展委員會無實權等，如不儘速改善不僅會造成環境資源迅速耗竭、財務負擔日益增加，經濟發展亦會日趨低落，根植於這塊土地的台灣意識更是會急速渙散，如何透過憲政改革及相關法令配套修訂補強，以找回土地、挽回人心，非少數人竭盡思慮所能解決，以下謹提供幾點意見供各位專家先進參酌。

推動環境權入憲及課予國家權力行使之義務

國家應保障國民享有安全、健康、舒適、文明、永續之生存環境，環境權入憲可強化國家對於環境保護重視的宣示意義，惟現實上因環境基本權概念內容及範圍難以明確定義，造成保障與執行上的困難，為符合學理與現實需要，世界各國傾向將國家對環境保護、永續經營之義務入憲，如德國於1994年增訂基本法20a條：「國家亦應基於對後代子孫之責任，於合憲秩序內透過立法，以及透過行政與司法依法與法律之規定，保護自然生命基礎」，雖未明訂環境保護的內容，卻藉由對後代子孫責任的強化，賦與立法者環境

立法之強制義務與行政權以及司法權在依環境法規為執行與審判的義務，對立法、司法、行政權均具有約束力，為縝密作用強之立法方式，故為使台灣之環境保護有完整之憲法依據，應積極推動國家對環境生態保護與永續經營之義務入憲，以提升環境保護政策綱領及環境基本法之法位階。另環境權入憲雖不能對抗第三人的不法侵害，但因其可排除國家侵害基本權之行為，對施政計畫能達一定之規範作用，因此亦可併入憲改內容。

確立環境保護絕對優先性

我國憲法明文規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，視「經濟及科學技術發展」與「環境及生態保護」為應保障之兩大法益，對環境保護而言為消極的憲法規範，實際應用上將面臨兩者衡平的困難，致使環境保護之強制性不足，尤其台灣過去慣常以犧牲環境換取經濟發展，兼籌並顧的訴求過於柔弱、難以發揮作用，因此應依環境基本法第三條規定修正憲法增加：「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，應環境保護優先。」以確立環境保護絕對優先性。

宣示非核國家確定能源政策發展方向

非核家園為政府的既定政策，亦是再生能源推動的重要力量，世界各國因應全球未來即將面臨的能源危機，紛紛加強再生能源的研發與推展，台灣有極佳的環境條件及產業背景，國產風力發電機民國97年底將商品化，太陽能電池年產量超過100MW、產值超過十億元、預估十年內可增長十倍以上，有機廢棄物生質能整合利用更是尚待開發的超強潛力股、年產電量超過二十億度，但是卻因缺乏積極輔導推廣政策，致使發展嚴重遲滯。台灣地狹人稠，位於板塊交界處、地震頻繁，發展核能不僅風險高，亦缺乏核廢料貯存場所，而巴塞爾公約針對有害事業廢棄物管制亦禁止跨國越境轉移，因此台灣根本沒有發展核能的條件，國內立場搖擺不定之專家有謂「再生能源技術未成熟，核電五十年內不能廢」，但五十年的消極作為將換得再生能源低迷不振以及更多輻射性衰退期達二萬四千年的核廢料，無益能源產業規劃發展，因此憲法應宣示非核國家，明定台灣不發展或使用核子武器與核能，以擺脫迷惘不決的狀態，確定能源政策發展方向。

確立國家機關之環境保護權限劃分

針對環境保護責任歸屬問題，法律專家認為未明定中央之單獨立法與執行權限，依憲法第一百十一條環境立法權與執行權之分配完全取決於立法院之立法行為，造成立法院獨占環境立法權與執行權之現象，並不妥當；而中央與地方環境保護權限未於法律中明確規定，依據地方制度法第二十二條規定，地方相關自治事項如涉及中央與地方權限者，委由內政部會商相關機關擬定施行綱要，但實際執行上，仍由中央主管機關持續片面地以行政命令規範中央與地方之權限，如此容易造成相關機關認知分歧與衝突，如近年來部分縣市因應民怨而訂定基地台設置與電磁波防治之相關縣市自治條例，然而卻面臨與中央法令抵觸而不得施行之衝突。

另一方面，因應廢棄物循環利用的處理趨勢，以往環境保護事項中央劃歸環保署、地方劃歸環保局管轄的方式應重新修正，環保單位之廢棄物處理方式以焚化、掩埋為主，技術屬性傾向末端處理，如欲達到廢棄物循環利用零廢棄的理想，則廢棄物應回歸目的事業主管機關，如此不僅可使廢棄物有效減量，亦能降低處理成本、提升經濟效益，以本會近幾年推動廚餘回收、資源回收、廢棄物減量的經驗，包括廚餘回收製作堆肥、有機廢棄物沼氣利用、事業廢棄物回收再製之技術及相關資源都在目的事業主管機關，由環保單位擔負主要處理責任並不妥當，實際執行時會面臨推動困難的問題，因此未來不管政府組織是否大幅改造，廢棄物處理責任分擔方式應重新確立，以建立廢棄物循環再利用公平責任體系。

積極輔導綠色環保產業發展

如果工業生產製程不改變，依然排放很多污染，如果農業生產方式不改變，依然使用很多化學肥料、農藥，環境問題要解決是很困難的，因此綠色環保產業之輔導推動即具有環境保護的積極意義，在環境法預防→管制→救濟暨整治的體系中以預防原則為首要原則似有不足，共同負擔原則強調公民社會責任共同分擔亦略嫌消極，如積極推動綠色環保產業擴展取代污染性產業，環境危害即無從發生，環境保護程序亦將完全轉化，則將預防管制救濟所節省之經費投注在綠色環保產業的推動，就可以將預防原則提升至積極開創原則，將共同負擔原則提升至共同利益原則，這樣才是最有效益的經費配置，因此憲法應提供相關政策規劃之法源，促進政府整合資源，針對環保、節能、省水、綠建築、有機等相關產業積極扶植推廣，落實國家環境保護及永續發展之推動。

檢討特別條例方案　設定嚴格規範

新十大建設是執政黨為兌現選舉支票提出的綜合性整合計畫，決策時間倉卒、內容粗糙草率，經過朝野幾番激戰，最後通過擴大公共建設投資特別條例以為預算法源依據；為整治水患，行政院提出八年八百億治水計畫，內容治標多於治本，甚至治標都有問題，計畫審查初期受到在野黨強力杯葛，其後朝野合謀將預算包裹膨脹至一千一百六十億，並制定水患治理特別條例以為預算法源依據。特別條例方案愈來愈浮濫，成為預算審查取巧行事、專為粗糙規劃政策量身訂做的闖關符，在環境保護方面負面作用極強，在國家財政方面更是沉重的負擔，有必要針對特別條例施行情形做徹底檢討，於憲法中嚴格規範其施行期限、範圍、條件、程序等，防止特別條例成為不良政策的達陣捷徑。

加強計劃審核監督機制

行政院研提之綜合性整合計畫，如新十大建設、治水計畫等，對環境影響極大，若行政機關基於政績考量倉卒決策，並制定特別條例迴避立法院正式預算審查，長此以往，將造成國家整體架構嚴重偏斜的危險趨勢，應藉由上位階的憲法確立模式，針對計劃確定程序做必要之規範，釐清計劃擬定、執行及監督之條件與，要求規劃應符合一定之成本效益及永續原則，加強審核監督機制，依行政程序法第一百六十四條第二項之規定，經公開及聽證程序後再進行裁決，並區分緊急措施及非緊

急措施部分，分別設定執行期限、研擬配套措施，針對效益不佳之次級方案採取減法原則嚴格淘汰，避免包裹式的計畫矇混闖關。由於環境計畫為最具代表性之環境保護策略，而綜合性計畫普遍都涵蓋極多元之環境面向，因此攸關環境生態資源之綜合性計畫應將環境計畫之精神完整納入，進行積極環境管理工作，以強化國家環境保護義務、預防環境災難型計劃產生。

國際環境公約因應策略及責任分擔應明確化

由於環境問題具有跨越國界之特質，為結合國際間的力量共同謀求解決之道，遂有各種國際環境公約的產生，我國基於特殊國際情勢考量，非常重視國際公約的規範與參與，期能爭取國際認同，並維持良好貿易關係，國際重要環保公約包括：氣候變化綱要公約、京都議定書、蒙特婁議定書、生物多樣性公約等，對國內之環境生態、能源結構、產業政策、廢棄物處理等影響重大，積極落實將有助於國內環境品質之提升，但台灣在實行上卻因為責任不明確，導致處理方式流於形式，不僅浪費行政資源、效果亦不彰，由於國際公約牽涉層面廣大，近年來又發展出各國差異責任原則，台灣應於憲法中闡明因應策略之規劃程序及原則，要求政府須先衡量我國的能力訂定適合之責任標準，將其轉換為國內法，透過跨部會統合規劃，制定因應策略及責任分擔方式，其後確實執行，並加強查核監督，以京都議定書溫室效應氣體減量之議題為例，首先須依國內實際情況訂定減量目標及時程，透過全國能源會議的召開，邀請各界分擔工作認養責任，如責任分擔的要求不明確，造成目標過於模糊，反而會讓高污染、高耗能產業有趁勢擴張的機會，嚴重違反原公約之原則。

加強相關法規政策配套修訂

透過憲法的修訂可賦予相關環境法規及政策施行之依據，為落實環境保護工作執行，尚需加強相關配套措施之研擬修定，茲將建議簡述如下：

1.加強環境基本法及相關子法之修訂

我國之環境基本法多數條文內容模糊、欠缺法實質作用，應結合學理與實務，加強環境法令體系內容架構，明確訂定政府、人民及企業環境保護之義務，並加強相關子法的修訂，如訂定環境損害賠償法。

2.盡速通過國土三法

台灣很多環境問題都是因為國土規劃不當所造成的，為突破長期土地管理制度僵化、政府單位權責分散缺乏整合累積的殘亂困局，應盡速通過國土三法：國土計劃法、國土復育條例、海岸法，使國土規劃能導向正軌。

3.賦予國家永續發展委員會實權

依規定國家永續發展委員會負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，但實際執行上永續會缺乏經費、亦無實權，對於行政院進行之重要政策規劃無從置喙，致大大減低委員會之功能，建議賦予其實權，並負責處理政策環評相關事項。

4.加強公民參與、落實聽證程序

民眾應有參與環境決策的程序權，現行

之環評法規定之民眾參與制度不完整，應於第一階段環評即設計讓民眾參與，並強化協調功能，並落實行政程序法規定公開及聽證程序的部分。

5.環境資源分配合理化規範

在環境資源日漸匱乏的今日，舊有的分配方式應重新思考，應透過合理化規範設計促進省電節能、節水技術的運用，針對大型用戶的相關需求，應設定限制量區隔定價，不能任由高污染、高耗水、高耗能產業無節制的耗用資源，損害後代子孫的基本權益。

6.檢討促進產業升級條例

促進產業升級條例所提供的租稅優惠及相關補助，意外造福高污染、高耗能產業改善設備擴大規模，環保產業卻因缺乏補助及配套政策而發展困難，促進產業升級條例造成產業發展不平衡，阻礙台灣產業結構調整，顯示該條例內容不合時宜，應做徹底檢討及修正。

7.加強國際環保規範資訊蒐集及策略研擬

有鑑於歐盟推動之環保規範包括「廢電機電子設備指令」（WEEE），以及今年7月將實施的「電機及電子產品危害物質禁用指令」（RoHS），要求電子產品供應鏈廠商都應限定有害材料的應用，對我國電子產業產生極大之衝擊，未來應整合跨部會資源，加強相關國際環保規範資訊收集及策略研擬，以協助產業改善製程、鞏固行銷市場。

【參考資料】

陳慈陽，《環境法總論》，元照出版公司，2003年1月，二版一刷。

◎