

簡論臺灣對於氣候變遷問題的因應 ——兼評氣候變遷因應法草案

胡博硯*

壹、前言

氣候變遷的問題是近幾十年一個新興的議題，也是不得不因應的問題。雖然這是個必須要面對的問題，而且我們可以感受到自然環境的變化，例如臺灣越來越熱，這點我想不需要數據大家都可以明顯的感受到。除此之外，降雨的問題對臺灣來說也是很大的挑戰，我們強降雨變多導致災害的出現。當然這些都是比較短期可以感受出來的變化，而更長期的例如海平面的上漲，稀有生物的消失導致的生態系問題。但這些議題的討論距離民眾蠻遠的，因為很多變化可能也不是立即性的就可以影響到人民生活，很多民眾不了解這個題目。而淨零碳排的口號，人人上口但其內容到底是什麼，大家多不了解。更別說，如何達成淨零碳排的目標更是制度的難題。這議題的討論，在法學圈的討論也是小眾，筆者從法學資料庫統計中發現討論並

不多，例如李建良教授¹、辛年豐教授²，而在專書上面則有葉俊榮、張文貞與林春元等教授合編的「建構氣候轉型立法——比較立法與議題論述³」，但這個議題是我們必須要面對的，而氣候變遷的問題將對於國際貿易、能源、防災、財稅以及其他傳統行政法的應用都會有所影響，法學圈應該有更多的同仁來參與討論。

我國在2015年經過多年的討論後，終於制定了溫室氣體減量及管理法，但這部法律卻被認為僅有架構，而缺乏血肉，在執行上也諸多問題。而這部法律制定之時為巴黎協定之前，該協定乃是在取代京都議定書，因為京都議定書承擔具體減量承諾之締約國，僅限於已開發國家，故無法約束因經濟成長快速而排放大量溫室氣體之開發中國家，甚至美國也不願受其管制，所以巴黎協定乃是取代了京都議定書的全面性要求。而我國為此也必須要展開修法，目前立法院就有多位立

* 本文作者係東吳大學法律學系教授、柏林洪堡大學法學博士

註1：李建良教授討論了公民訴訟的可能性，對此參見李建良（2021），〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟——2021年德國氣候訴訟裁判釋論〉，《臺灣法律人》，第2期，第1-20頁；氏著（2021），〈法治框架下氣候公民訴訟的想像〉，《臺灣法律人》，第4期，第8-12頁。

註2：參見辛年豐教授討論了氣候變遷對與國家賠償的影響；對此參見辛年豐（2018），〈論氣候變遷脈絡下國家賠償構成要件的解釋〉，《中原財經法學》，41期，第155頁以下。

註3：該書介紹了美國、加拿大與歐盟等國或者國際組織對於氣候變遷立法的進程，並且也分別說明了減量、調適與災害防救等不同的問題。

法委員提出不同版本的修法，環境保護署經過多時的討論也終於去年10月公布了修正草案並更名為氣候變遷因應法，行政院會並於近日通過該草案⁴。本文想針對這個議題，針對目前可能爭議的公民訴訟條款、組織的爭議以及經濟管制的工具做個簡單的介紹讓大家可以了解，並針對氣候變遷因應法草案提出一點意見。

貳、國際法與國內法的因應

關於氣候問題其實在上個世紀七十年代起就有開始討論，而國內也隨之有法律的制定作為規範文本。

一、聯合國氣候變遷綱要公約作為國際法文本

環境的問題其實是在上個世紀中葉之後才成為大家關注的焦點，環境法這個法域在上個世紀中葉之前沒有人想過，而氣候變遷更是這幾十年來才受到關注的議題。在處理氣候變遷的議題前，我的孩提時代報章媒體在處理氣候的問題上，最常見到的問題就是臭氧層破洞。目前則已經要處理全面性的氣候問題。

處理氣候變遷的問題在國際法上最重要的根據，乃是聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate

Change, UNFCCC），該條約之目的在於達成使造成全球暖化之氣體濃度安定在一定的水準，以保護現在及將來之氣候。公約第2條就規定：「本公約以及締約方會議可能通過的任何相關法律文書的最終目標是：根據本公約的各項有關規定，將大氣中溫室氣體的濃度穩定在防止氣候系統受到危險的人為干擾的水平上。這一水平應當在足以使生態系統能夠自然地適應氣候變化、確保糧食生產免受威脅並使經濟發展能夠可持續地進行的時間範圍內實現。」，由於該公約沒有對個別締約方規定具體需承擔的義務，也未規定實施機制。所以就這個面向來說，可以說該公約缺少法律上的約束力。但是，該公約規定可在後續從屬的議定書中設定強制排放限制。最初主要的議定書為京都議定書（Kyoto Protocol）。而這些後續的文件都與一個機構有關，就是政府間氣候變遷專家委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC），該組織定期性的提出評估報告⁵。這個委員會是一個附屬於聯合國之下的跨政府組織，在1988年由世界氣象組織、聯合國環境署合作成立，專責研究由人類活動所造成的氣候變遷。

京都議定書大家都很熟悉，該議定書於1997年12月在日本京都府京都市的國立京都國際會館所召開聯合國氣候變化綱要公約締約方第三次會議制定的⁶。京都議定書的目標

註4：行政院會通過「溫室氣體減量及管理法」修正為「氣候變遷因應法」強化氣候法制基礎，
<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/99781cf8-4e99-42b9-a296-47ac347c50c5>
 （最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註5：《環境正義給我的十堂課》，郭麗珍主編（2013），第31頁以下。

註6：去年於蘇格蘭舉辦的COP26即為第26次大會。

是「將大氣中的溫室氣體含量穩定在一個適當的水平，進而防止劇烈的氣候改變對人類造成傷害」。當時的評估顯示，京都議定書如果能被徹底完全的執行，到2050年之前可以把氣溫的升幅減少0.02°C至0.28°C。但這個議定書後來在2015年被巴黎協定取代。根據聯合國政府間氣候變遷專家委員會之研究，若要達成控制全球升溫於攝氏1.5°C內之目標，全球必須在2050年前減少75%至90%的碳排放量，這也促成了巴黎協定的出現⁷，而多個國家也以2050年作為減碳的終極目標。

二、溫室氣體減量與管理法的規範

在關於氣候變遷的因應上，臺灣的討論並沒有落後國外太久，但是在落實上也是困難重重，2000年行政院環境保護署就已經提出溫室氣體減量法草案並送交行政院審議，其後並於2006年送交立法院，但其制定過程也沒有那麼順利⁸，一直到2015年立法院才通過了溫室氣體減量及管理法⁹，制定總則、政府機關權責、減量對策、教育宣導與獎勵等各章共34條文，該法明確的指出其中包括2050年國家溫室氣體長期減量目標¹⁰。而整部法律在處理經濟誘因上面來說單純地用排放權

交易作為唯一的工具。另外，較為注重減量的問題，而較少處理調適的問題，也是這部溫室氣體減量及管理法的特點，不過這點法案名稱上面就可以看的出來。這樣的法規對於學法律的人來說，就是有一堆稍難理解的名詞。

首先溫室氣體有什麼呢？大家最熟悉的是二氧化碳，不過一般來說有二氧化碳（CO₂）、甲烷（CH₄）、氧化亞氮（N₂O）、氫氟碳化物（HFCs）、全氟碳化物（PFCs）、六氟化硫（SF₆）、三氟化氮（NF₃），這些氣體規範在京都議定書中，也出現在溫室氣體減量及管理法裡面。

而在現行的規範，一般來說，氣候變遷調適或者是氣候保護都是一個複雜的概念，泛指不同的行為整體對於人類造成的氣候的改變行為的遏止¹¹。溫室氣體減量及管理法中，有提到什麼叫做氣候變遷調適，在該法的定義中，該概念係指人類系統，對實際或預期氣候變遷衝擊或其影響之調整，以緩和因氣候變遷所造成之傷害，或利用其有利之情勢。調適包括預防性及反應性調適、私人 and 公共調適、自主性與規劃性調適等。這樣的說明原則上是增加了一堆法律人更沒有辦

註7：The Paris Agreement,

<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (last visited 04/22/2022)。

註8：對此參見施文貞（2009），〈溫室氣體減量法草案簡評——以排放權交易為主要分析對象〉，《月旦法學雜誌》，第174期，第47-49頁。

註9：國家溫室氣體減量法規資訊網溫室氣體減量及管理法（epa.gov.tw）（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註10：該法第4條第1項規定，「國家溫室氣體長期減量目標為中華民國一百三十九年溫室氣體排放量降為中華民國九十四年溫室氣體排放量百分之五十以下。」

註11：Kai Uwe Pritzsche/Vivien Vacha, *Energierrecht*, 2017, S. 281。

法了解的字眼，而且看來不像是一種定義，反而是一種描述，因為氣候變遷的現象與問題，很難以定義的方式來處理，只能描述特徵。

其他的名詞例如脆弱度、韌性、碳匯等相關的概念也不是法律人所熟知。不過重點也不一定在名詞，毋寧是在科學上面的驗證，例如關於脆弱度的討論，現行的溫室氣體減量及管理法施行細則第11條則中有提及，「中央目的事業主管機關依本法第十三條第一項研議氣候變遷調適策略，應依據災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業生產及生物多樣性、健康及其他易受氣候變遷衝擊之權責領域，進行脆弱度及衝擊評估，擬訂及推動相關調適策略。」但重點還是在於如何去做出這樣的評估。而這部法律各項制度的實施都必須要植基在科學研究的成果，這個部分不僅僅是法律制度的建構，也包含資源的投入。

參、氣候變遷與公民訴訟

目前各個環境法都規範有公民訴訟條款，例如土壤及地下水污染整治法第54條、水污染防治法第72條等，但目前行政院的气候變遷因應法並沒有這樣的規定，因此成為了爭

執的焦點所在，而在行政院通過氣候因應法草案通過時，也有公民團體認為應該要增補公民訴訟的專章規定¹²，這也會成為之後的討論焦點。

一、氣候公民訴訟的提出

氣候變遷是一個全球性的議題，而且不僅是官方，其實一般民眾也很關切這個議題。目前於德國、荷蘭等國家都有類似的訴訟提起¹³。雖然現在並沒有法律規定，但國內也有團體針對此一議題，依據環境基本法第34條規定¹⁴提起訴訟¹⁵。

現在的公民訴訟條款為各種不同的環保法規所必備，最早是1999年的空氣污染防治法規定，其他法律的規範都大同小異。現行空氣污染防治法第98條即規定，「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而各級主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知各級主管機關。各級主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護

註12：環團盼設氣候公民訴訟專章 能源辦：待立院討論，

<https://udn.com/news/story/7314/6254059>（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註13：法槌落下主張保障生存權的氣候訴訟式進擊中|環境資訊中心（e-info.org.tw），

<https://e-info.org.tw/node/231390>（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註14：該條規定為，「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。行政法院為判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。」。

註15：環團狀告經濟部放任用電大戶促司法制度檢視減碳責任——Greenpeace綠色和平|臺灣。

空氣品質有具體貢獻之原告。第一項之書面告知格式，由中央主管機關會商有關機關定之。」

但這個公民訴訟條款並沒有出現在行政院版的氣候變遷因應法的草案當中，因此有民間團體要求要增訂此一部分條款¹⁶。會有這樣的要求乃是公民團體希望藉此武器可以督促政府強化氣候變遷的因應措施，如同其他環境法律的規範，但對此一構想，環保署認為氣候變遷因應法要處理的是政策問題，所以持保留意見¹⁷。

而更進一步的問題是，倘若在立法院討論中還是沒有類似的條文，或者是在規範上未盡人意，即立法者規範不足或立法怠惰時，則憲法上有沒有足夠的支撐可以讓人民去請求達成調適或者是減碳等目標的手段呢？此前，德國聯邦憲法法院就直指德國聯邦氣候保護法（Bundesklimaschutzgesetz, KSG）中針對2030年後的氣候目標保障不完備，致使未來世代的自由權利高度暴露於危害中，有違德國基本法第20條a之規定，據此判決德國政府應於2022年底修訂該法規定。我國憲法一樣也有類似的條款，可否作為這樣的依據呢？

二、憲法層次上的依據

環境這問題在我國憲法上面原本是沒有提及的，原因無他，環境保護的觀念依直到上個世紀中葉才出現，而且主要的面向都在公害污染的防治上。但我國憲法其實也有環境保護條款。

憲法增修條文其實在第2次增修的時候，就有所謂現行憲法增修條文第10條第2項「永續發展條款」或稱為兼籌並顧條款的出現¹⁸。但這個條文顯然是所謂的基本國策的規範。關於基本國策之定位，在學理上有可分為「方針條款」、「立法裁量的界限」、「憲法委託」與「具體的請求權」抑或是「憲法解釋的基準」等不同的說法¹⁹。那究竟我國憲法增修條文第10條第2項發揮何種效力呢？不過，其實也有民意代表早已打算將環境權規範在憲法裡面，關於環境權入憲的問題，於1997年第4次修憲之時，國大代表劉銘龍等人曾提案：「人民之環境權應予以保障，國家應保護人民之自然資源與生態資源，經濟與科學發展應以國家之永續發展為前提。」²⁰同時也有代表提案，針對該條文要確定環境生態之保護優先於經濟發展²¹。然而該提案自審查之初，還是被列為基本國策之部分²²，

註16：20220316_公民氣候訴訟專章立法總說明_記者會新聞稿（cet-taiwan.org）。

註17：氣候變遷研究專責機構有望？環保署：有構想——生活——中時（chinatimes.com）（最後閱覽日：2022年4月29日）。

註18：當時為憲法增修條文的18條第2項。

註19：對此參見楊智傑（2010），〈從基本國策執行檢討違憲審查模式：兼論財產權與基本國策衝突〉，《國立中正大學法學集刊》，第28期，第123頁以下；李惠宗（2019），《憲法要義》，8版，第771-773頁；王韻茹（2019），〈再探憲法基本國策條款之效力〉，《民主法治的經驗與見證——江義雄教授七秩晉五華誕祝壽論文集》，第73頁以下。

註20：參見國民大會秘書處編撰（1998），第三屆國民大會第二次會議實錄（上冊），第130頁。

註21：同前註，第133頁。

註22：同前註，第181頁以下。

最終維持了現行的憲法增修條文第10條第2項之條文內容，即「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」。

到底這樣的兼籌並顧條款應該可以扮演什麼樣的角色呢？此前，司法院長許宗力大法官於未任職大法官前，曾認為憲法基本國策章中之規範，應該可以至少定位為裁量立法之義務，而非僅是方針條款²³。而黃錦堂教授並不承認憲法增修條文第10條第2項為一種國家基本原則，也非屬基本人權，不過釋憲者可從人性尊嚴的時代意義加以考察，並再善用憲法第22條來推導出憲法中環境權之規定。換言之，憲法增修條文第10條第2項之規定，除了給予立法者廣泛的裁量空間去立法外，也給予釋憲者一個積極解釋的釋憲空間²⁴。另外，陳慈陽教授將憲法增修條文第10條第2項與德國基本法第20條a規定相比擬，而認為該條條文並未賦予人民請求國家作為或不作為之權利，且環境保護也非一個絕對的憲法保護法益，而是一種相對的價值，必須要與憲法的其他法益作衡平考量²⁵。另一方面，該原則性的規範不得牴觸憲法核心條文，亦不可抵觸憲法其他的基本原則。雖然如此，該條文對於基本權的解釋提供了重要的指導基準與方針，進而可說該原則乃是一個基本權擴充的表現，但對於汙染者來說則可能限制其基本權。然而，為使該原則被落實，立法者仍有義務去作有拘束力的規範²⁶。而林明

鏘教授也認為該條文明白排除基本人權，但指出國家的活動必須要斟酌環境法益，屬於未來國策條款，但該條款為具有拘束力的憲法規範，並非僅是單純的方針條款，因此不僅拘束立法者，對於行政權與司法權亦有效力。司法權在個案審查與憲法解釋上，不管在法律解釋，合憲性的判斷基準，應該留心環境保護的憲法法益²⁷。

就此而言，學說見解對於憲法增修條文第10條第2項之說明，雖然意見有些出入，但都不會認為該條款是方針條款，但也很難去肯認其作為權利。而在實務上，司法院釋字第426號解釋指出，「憲法增修條文第九條第二項規定：『經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧』，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。」司法院釋字第803號解釋也提到，「憲法增修條文第10條第2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。』依此，憲法不但肯認環境生態保護之重要價值，亦課予國家有積極保護環境生態之義務。」這樣的說明足以顯示出，憲法增修條文第10條第2項之規定顯然對於國家保護義務有一定的拘束力，而國家也有義務使其落實。但如果落實這個義務無法達成，有沒有辦法救濟呢？該條文賦予了立法者義務，但立法者卻沒有落實最終

註23：許宗力（1999），〈談立法怠惰〉，收錄於許宗力編，《法與法治國行政》，第480-482頁。

註24：黃錦堂（2006），〈環境憲法〉，收錄於蘇永欽主編，《部門憲法》，第729-730頁。

註25：事實上來說，憲法增修條文第10條第2項，亦稱之為兼籌並顧條款。

註26：陳慈陽（2011），《環境法總論》，3版，第146-147頁。

註27：林明鏘（1997），〈論基本國策——以環境基本國策為中心〉，收錄於《現代國家與憲法》，第1498-1499頁。

要怎樣麼解決呢？前述關於德國憲法法院的論證可幫助我們釐清此種條文的應用。

三、德國法上的應用

我們關於憲法增修條文第10條第2項的規定並不是我國的創舉。環境權入憲這件事情，德國自1970年起開始討論，而當初鄰近的歐之國家瑞士、葡萄牙、西班牙、奧地利等都在憲法當中規範了環境保護一事，歷經多年討論²⁸，最後仍然未將此一規範制定於人民基本權利章節當中，取而代之的是於1995年聯邦憲法第20條a規定了「國家也以對於國家未來諸世代負責的態度，於合於憲法秩序的架構內，經由立法，經由行政部門依照法律與法的標準所為之要求，並且也經由司法保護自然的生命基礎²⁹。」這裡的條文同樣不是憲法基本權的規定，而是作為國家的目標（Staatsziel）被規範³⁰，這樣的規範不同於基本權之處，在於沒有個人的主觀公權利，毋寧（僅）是國家客觀上的義務，但也絕非是一種方針條款（Programmsatz）而已，此一見解已於1990年代後成為了德國學界的通說見

解³¹。但也有見解認為，其實是有主觀公權利的方向的³²。而這樣條文是否足夠是備受質疑的³³。

如前所述，德國於去年也有氣候變遷訴訟，在這個判決中，聯邦憲法法院認為德國基本法第20條a為可司法性之憲法規範（eine justiziable Rechtsnorm），對於有助於生態利益的政治程序具有一定拘束力，並應注意到特別受到影響的未來世代³⁴。於此之下，國家應採取措施及時過渡到氣候中和階段。而立法者應該及早明定溫室氣體減量後續機制之透明準據，為後續發展及執行等程序提供方向，並且讓此等程序有足夠標準衡量發展的壓力及計畫的安全性³⁵。

在這個判決中，憲法法院某方向的建構了國家保護氣候的義務。而這個可司法性很重要，李建良教授就指出，德國基本法第20條a的「環境保護條款」若具有憲法原則之位階，得為法律違憲審查的準據，則我國憲法增修條文的「環境與經濟兼容並顧」規定，在一定條件下，非無可能建構出「環境保護優於經濟發展」的憲法誠命，而得為違憲審查的憲法

註28：關於討論的經過得參見Michael Kloepfer, Art. 20a, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 116, Aktualisierung, 2005, S. 5ff; Michael Sachs, Art. 20a, Kommentar zum Grundgesetz, 8.Aufl., 2018, S. 866ff.

註29：本翻譯為黃錦堂教授所翻，參見黃錦堂，前揭註23，第716頁；司法院版的翻譯為，「國家為將來之世世代代，負有責任以立法，及根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境及動物」。

註30：Michael Sachs, Art. 20a, Kommentar zum Grundgesetz, 8.Aufl., 2018, S. 867-868；

註31：Dazu vgl. BVerwG NVwZ 1998, 1080, 1081; Schlink, DÖV 1997, S. 221,

註32：Dazu vgl. Michael Kloepfer, Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, 2, Aufl., 1996, S. 45,

註33：Helge Sodan (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Art. 20a, 4. Aufl., 2018, Rn. 2.

註34：Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021. Bundesverfassungsgericht-Presse-Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich.

註35：李建良，前揭註1，第16頁。

準據，特別是涉及氣候變遷的法律問題。³⁶

不過，上面的說法乃是在德國基本法第20條a的架構下討論，20條a是個憲法委託條文，明確的需要立法者的協力。而我國的條文「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」從文義上與德國的規範並不一致，可否發揮相同的功能不無疑問，這也是支持環境權入憲者對本條文的質疑³⁷。不過，德國的經驗其實也是督促我國立法者作為的一個可能依據。

肆、溫室氣體減量及管理法的問題與修正

即使有憲法層次上的支持，在法律上如何落實也是個難題。如前所述，我們現在有溫室氣體減量及管理法，這個法歷經多方爭議才出現，但在這幾年實施的過程當中，其實也不是那麼順利，而該法修正草案日前經行政院會通過，並改稱為氣候變遷因應法，是否能一改此前的爭執呢？

一、組織系統紊亂的問題

即使可以在憲法上面找到一個國家各級機關都應遵守的規範，但是到底哪個行政機關要來處理這件事情，就是一個大問題。現行的溫室氣體減量及管理法第2條規定該法的主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直

轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。相比其他行政法的規定，這樣的規範非常的正常，但問題在於，關於氣候變遷的問題跨越不同領域，像是就溫室氣體減量即有須交通部門、農業部門、經濟部門等各部門的配合。該法第8條第1項尚提出了，行政院應邀集中央有關機關、民間團體及專家學者，研訂及檢討溫室氣體減量、氣候變遷調適之分工、整合、推動及成果彙整相關事宜。

不過，該法單純的這樣規範，並沒有對於各該機關的權限與職責作規定，該條第2項只提到了，「中央有關機關應推動溫室氣體減量、氣候變遷調適之事項如下：一、再生能源及能源科技發展。二、能源使用效率提昇及能源節約。三、工業部門溫室氣體減量。四、運輸管理、大眾運輸系統發展及其他運輸部門溫室氣體減量。」本條條文提及了目前在減量與調適方面應該做的工作，但這條條文並沒有明確說明哪一機關要做這樣的工作，以至於在實施上就會是一個問題。而這些工作很多也不是單一機關可以完成，例如運輸管理、大眾運輸系統發展及其他運輸部門溫室氣體減量主要由交通部負責，但也需要經濟部協助，而溫室氣體總量管制、抵換、拍賣、配售、交易制度之建立及國際合作減量機制之推動更需要跨部會的溝通³⁸。

為了解決這樣的問題，在該法第9條第1項規定了，「中央主管機關為推動國家溫室氣

註36：李建良，前揭註1，第16-17頁。

註37：胡博硯（2013），〈環境權之司法發展——寫在環境基本法施行十年之後〉，《司法新聲》，第105期，第25頁。

註38：國家溫室氣體減量法規資訊網溫室氣體減量及管理法（epa.gov.tw）（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

體減量政策，應依我國經濟、能源、環境狀況，參酌國際現況及前條第一項分工事宜，擬訂國家因應氣候變遷行動綱領（以下簡稱行動綱領）及溫室氣體減量推動方案（以下簡稱推動方案），會商中央目的事業主管機關，報請行政院核定後實施。」而依據第2項規定，這個行動綱領每五年就要檢討一次，這個推動方案則包括階段管制目標、推動期程、推動策略、預期效益及管考機制等項目。而這推動方案之下，109年的管制目標乃降為94年溫室氣體淨排放量再減少2%（260.717 MtCO_{2e}）。並且分為能源、製造運輸等六大部門，並說明了分工與策略。而在各部門也有評量指標，例如運輸部門評量指標是：(1)全國公共運輸運量109年較104年成長7%以上，119年較104年成長20%以上。(2)推動全國電動機車銷售數量於107年至109年增加12.1萬輛。

在此之下，各部門的中央目的事業主管機關再去訂定各部門的溫室氣體排放管制行動方案，這方案內容包括該部門溫室氣體排放管制目標、期程及具經濟誘因之措施。就步驟而言是非常的完整，不過實踐起來卻由於組織的疊床架屋與不明確，導致最終多頭馬

車的困境³⁹。

在這個議題上面還有一個問題是，中央主管機關由環境保護署來負責是否適合的問題。雖然環境保護署是環保業務的主管機關，但一方面並不是所有環境保護的問題都是該部會主管，另一方面在溫室氣體減量的議題上，經濟、交通、農業等個別部門工作任務可能更為繁重。且環境保護署要組織改造卻遲遲未能完成，也顯見組織問題在我國向來是個大問題。

而在氣候變遷因應法的草案上，對於這樣的多頭馬車問題，除了在草案第8條規定由行政院國家永續發展委員會（永續會）來負責協調分工，更重要的是在第2條的部分比現行法增訂了一個，「本法所定事項，涉及中央目的事業主管機關職掌者，由中央目的事業主管機關辦理。」的規定，並在立法理由上面說明各機關的分工，例如「再生能源及能源科技發展（經濟部主辦；科技部協辦）、能源使用效率提昇及能源節約（經濟部主辦）、工業部門溫室氣體減量（經濟部主辦；科技部協辦）。」這樣的作法有助於權責的劃分，不過其實還是可在法條內做明確的規定，例如長期照顧法第6條就寫清楚⁴⁰，

註39：葉俊榮／張文貞／林春元編（2020），《建構氣候轉型立法——比較立法與議題論述》，第382-383頁。

註40：該條條文為：「本法所定事項，涉及中央各目的事業主管機關職掌者，其權責劃分如下：一、教育主管機關：長照教育、人力培育及長照服務使用者體育活動、運動場地及設施設備等相關事項。二、勞工主管機關：長照人員及個人看護者之勞動條件、就業服務、職業安全衛生等事項，與非為醫事或社工專業證照之長照人員，及個人看護者之訓練、技能檢定等相關事項。三、國軍退除役官兵輔導主管機關：退除役官兵長照等相關事項。四、建設、工務、消防主管機關：長照機構之建築管理、公共設施與建築物無障礙生活環境及消防安全等相關事項。五、原住民族事務主管機關：原住民族長照相關事項之協調、聯繫，並協助規劃及推動等相關事項。六、科技研究事務主管機關：長照服務輔助科技研發、技術研究移轉、應用等相關事項。七、經濟主管機關：長照輔助器材、產品開發之規劃及推動等相關事項。八、其他目的事業主管機關：與各該機關有關之長照等相關事項。」

倘若有事務必須要有主辦與協辦機關，也可以清楚寫明，或者如同海岸管理法第4條第2項之規定⁴¹，賦予主管機關請求協辦機關協助的權限，是否會使此一情況變得更好呢？不過也許由行政院擔任協調者的角色，目前的難題自可以迎刃而解。

二、中央與地方權限劃分的爭執

除了在中央主管機關，地方政府在溫室氣體減量與調適上也應該有其角色，在溫室氣體減量及管理法第15條就規定了，直轄市、縣（市）主管機關應依行政院核定之推動方案及中央目的事業主管機關訂定之行動方案，訂修溫室氣體管制執行方案，報請中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。如果依此規範，看來地方政府必須要在中央所定的推動方案與各目的事業主管機關的行動方案下訂定執行方案。例如在台北市的溫室氣體管制執行方案上，就定下了於2020年要達成的目標：（一）太陽光電發電設備設置容量達20MW。（二）完成14萬440盞本市公有路燈汰換為LED等節能燈具。（三）綠運輸市占率達66.8%。（四）享有廢污水處理人口比率達84.51%。（五）累積增加本市25萬m²綠資源面積。

但是在此之下，地方政府可否做更多事情呢？例如台北市就打算制定碳中和自治條例，該條例草案第10條規定，「經市政府公告指定電力用戶與公用售電業所簽訂之用電

契約，其契約容量在一定容量以上者，應於用電場所或本市適當場所，自行或提供場所設置一定裝置容量以上之再生能源發電設備、儲能設備或購買一定額度之再生能源電力及憑證。前項契約容量、一定裝置容量、一額度、設置再生能源發電設備之種類、儲能設備之類別、辦理期程及其他相關事項，由市政府另行公告之。」在此規定下，各用電大戶於臺北市都要設置有一定的再生能源設備或購買一定的再生能源電力⁴²，違反者則依據該條例草案的第48條規定，得處3至10萬元罰鍰。但關於用電大戶使用再生能源發展的部分，其實再生能源發展條例也有規定，再生能源發展條例第12條規定，「政府機關（構）、公立學校或公營事業於新建、增建、改建公共工程或公有建築物時，其工程條件符合再生能源設置條件者，應優先裝置再生能源發電設備。前項所稱工程條件符合再生能源設置條件者，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。電力用戶所簽訂之用電契約，其契約容量在一定容量以上者，應於用電場所或適當場所，自行或提供場所設置一定裝置容量以上之再生能源發電設備、儲能設備或購買一定額度之再生能源電力及憑證；未依前開規定辦理者，應向主管機關繳納代金，專作再生能源發展之用。前項契約容量、一定裝置容量、一定額度、設置再生能源發電設備之種類、儲能設備之類別、代金之繳納與計算方式、辦理期程及其

註41：該項條文為：「主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。」

註42：近零碳建築涵蓋新舊業者籲應先完備配套——自由財經（ltn.com.tw）（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。為符合地方發展特性及規劃，地方政府得訂定並辦理較前項所稱之辦法更加嚴格之自治法規。」是以，依據本條第5項規定，地方政府得制定較為嚴格的自治法規，就此來說臺北市碳中和自治條例的規定應有法源依據，但兩者的差異在於，一個使用罰鍰，另外一個則繳納代金。目前經濟部公布的代金為一度4元⁴³，如此一來，倘若用電大戶無法達成使用再生能源要求，到底是繳代金負擔比較大，還是罰鍰負擔比較大，則不無疑問。

碳中和與氣候變遷的議題並不是單純的環境保護，因為更牽涉到不同領域的問題，像是到底中央跟地方權限怎麼劃分，早在十年前就發生爭議。最早高雄與雲林都因為打算制定自治條例而與中央發生爭議，民國100年雲林縣政府推動制定「雲林縣碳費徵收自治條例」並經雲林縣議會通過，但遭行政院環境保護署不予核定⁴⁴。不過，雲林縣對於處理相關問題的努力不只是此，其後又制定了「雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例」。

而高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例則沒有完成立法程序，因為對於此一自治條例有不同的意見，不過當初的狀況乃是因為高雄市府會分屬不同政黨，而中央執政者

亦為國民黨，所以議會的作法反而跟中央政府的想法相同。不過，高雄市關於相關的法律制定也還接續著，之後尚制定了高雄市綠建築自治條例。近期發生爭議的則是台中火力發電廠燃煤的問題，該問題雖然是空氣污染的問題，但其所要檢討的燃煤問題也是溫室氣體減量的重要工作，因此事實上來說，溫室氣體氣體的減量與空氣污染的問題似乎也很難劃清界限⁴⁵。

不過，至少環境一事在地方制度法上還有規範，且在過去三十年環境法的實踐中都有較為具體的規定。但氣候變遷的問題，在憲法上面以及在地方制度法上面其實都沒有明確提及，且就事務本質而論，也不易從既有之中央與地方權限劃分規定類推獲致答案⁴⁶。從目前各地方政府的積極進展來說，各地方政府的積極層度也超越了行動方案，除了上述舉出的自治條例外，例如臺中市定有臺中市發展低碳城市自治條例，桃園市也有桃園市發展低碳綠色城市自治條例等規定。

不過，目前氣候變遷因應法的草案，對於這個問題似乎仍然沒有解決，只是仿效中央規定，新規定了「直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）氣候變遷因應推動會，由直轄市、縣（市）政府首長擔任召集人，職司跨局處因應氣候變遷事務之協調整合及推

註43：經濟部民國110年3月15日經能字第11004601110號公告。

註44：行政院環境保護署民國100年8月31日環署溫字第1000075360號函。

註45：高銘志（2016），〈強化環境保護事務地方自治之淺見〉，《月旦法學雜誌》，第250期，第225頁。

註46：羅承宗（2012），〈從法律觀點論高雄市政府氣候變遷調適費的適法性〉，《興大法學》，第12期，第52-53頁；王毓正（2020），〈從中火操作許可證廢止案論地方制度法與行政程序法之適用關係兼論氣候變遷時代下環境治理之垂直權力分立的變遷〉，《臺灣法學雜誌》，第405期，第94-96頁。

動。」，可以想見，未來這種中央與地方於事務上的權限爭議還有可能發生，尤其未來要處理調適的問題時，地方可能可以著力點會更多。

三、經濟管制手段的缺漏

經濟誘因工具在處理這個議題上來說是一個很重要的部分。「碳定價」(Carbon Pricing)代表「為二氧化碳制定一個價格」(putting a price on carbon)。雖然到底成效如何其實不是沒有疑問，但京都議定書規範了「共同減量機制」(Joint Implementation,JI)、「清潔發展機制」(Clean Development Mechanism, CDM)、「國際排放交易機制」(International Emissions Trading, IET)，相關的制度在世界銀行等國際組織的推動之下，更成為了處理此一問題的利器⁴⁷。一般來說，此一碳定價的制度又可分為「碳排放交易」與「碳稅」兩個不同的做法。依據目前的進度來說，根據國際碳揭露專案計畫(Carbon Disclosure Project, CDP)統計，全球有61項碳定價機制，其中包括30個碳稅(Carbon Tax)、31個碳排放交易系統(Emissions Trading System, ETS)。而2021年4月世界銀行(World Bank Group)的最新統計顯示，全球目前的64項碳定價機制涵蓋45個國家、35個州或省，占全球溫室氣體排

放總量的21.5%⁴⁸。

不過，如果就我們現在的溫室氣體減量及管理法的規定來說，我們並沒有碳稅的機制，僅在該法第5條規範了一個原則，「依二氧化碳當量，推動進口化石燃料之稅費機制，以因應氣候變遷，並落實中立原則，促進社會公益。」。碳稅乃是藉此將二氧化碳排放所造成之外部成本經由價格呈現，追溯至排放源，由排放者負擔相關排放成本⁴⁹。但以稅的方式作為減量的誘因，不管是碳稅或者能源稅，國內的爭議都很大，以至於遲遲沒有進展⁵⁰。

而依據溫室氣體減量及管理法第18條規定，我國目前實施的是實施溫室氣體總量管制及排放交易制度。其實在溫室氣體減量及管理法制定前，我國就制定了溫室氣體先期暨抵換專案推動原則，透過自願的方式來希望達成減量的效果。在溫室起體減量及管理法生效後，前述第18條賦予了建構碳排放交易的可能性。在這邊有兩個概念要去說明，分別是「核配額」與「減量額度」。前者乃是參與受分配的額度，後者乃是企業自行減量措施後經認證的額度。依據第22條規定，關於減量額度的取得有抵換專案、先期專案、符合效能標準獎勵及非總量管制公告之排放源自願減量，但連同期程與程序均由環境保護署來訂定。

註47：葉俊榮／張文貞／林春元編(2020)，前揭註38，第471頁。

註48：5項基礎概念，一次看懂「碳定價」！—CSRone永續智庫，
<https://csrone.com/topics/6941> (最後瀏覽日：2022年4月22日)。

註49：廖宗聖(2021)，〈我國碳稅法制之建構：以加拿大卑詩省碳稅法為借鏡〉，《財稅研究》，第50卷第3期，第2-3頁。

註50：葉俊榮／張文貞／林春元編(2020)，前揭註38，第473-474頁。

這樣的作法其實只是制定框架，再授權給行政機關制定行政命令去具體落實，且在落實方法與時程上面均掌握在行政機關手上，這也是備受爭議的地方。同時目前規範的缺漏不少，並且僅以此做為管制機制及備受批評⁵¹，而在溫室氣體減量及管理法立法數年後，這個制度還未能全然落實⁵²。

而沒有出現在現行溫室氣體減量及管理法的碳稅制度，未來則會出現在修正草案當中，但不是以「稅」而是以「費」方式出現。從未來的氣候變遷因應法草案來看，碳定價機制部分增加對排放源徵收「碳費」規定⁵³，此一作法相較於目前的規範已有增加，但徵收時間、徵收對象、收費費率、計算及徵收方式等，於草案通過後，仍待主管機關訂定公布，尚無法得知細節及確定實施時間。行政院打算以此費用制度取代所謂的碳稅，換言之，即以碳費取代碳稅，但社會各界對其成效有不同之意見⁵⁴，而除了這個問題外，對於碳費一噸應該多少錢而言，基本上可能會是更爭議的焦點，對此有報導指出，未來環保署打算的訂價一噸碳110元，相比國際價格來說⁵⁵，訂價過低也是一個受到爭議的地方，由於在規範上並沒有辦法具體

得知未來的碳費的價格、徵收對象，甚至是基金利用如何管考，以至於為這個法律的通過與落實蒙上一層陰影。

四、小結

上述的討論僅是針對目前溫室氣體減量及管理法在過去的實施當中，常被檢討或者挑戰的問題。但也因為這部法律在過去的實施過程中，有這些問題，以至於實施成果一直無法不算成功，從而監察院有委員針對此一議題調查並且建議機關檢討改善⁵⁶，這也是我們未來制定氣候變遷因應法時必須要審慎面對的，以避免事倍功半。

伍、結語

氣候因應法在草案通過後即將送交立法院審議，但上面的諸多問題倘若沒有辦法在審議的過程當中被處理，則未來法律實施後，這些爭議還是會存在。而目前的修法版本當中，可能還要處理的是，例如目前綠色金融由於缺乏資料，所以尚有賴國家的輔導措施。另外被蔡英文總統提及但尚未被包含進來的，就是公正轉型的問題。此一概念又稱

註51：葉俊榮／詩文真／林春元／高仁川／汪信君／許耀明（2015），〈溫減法。然後呢？法律學者評新通過溫減法〉，《月旦法學雜誌》，第245期，第55-58頁。

註52：葉俊榮／張文貞／林春元編（2020），前揭註38，第473-488頁。

註53：氣候變遷因應法草案第26條第1項提及，中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各期階段管制目標，得分階段對下列直接或間接排放溫室氣體之排放源徵收碳費。

註54：台灣「碳費制」獨步全球企業花小錢消災就好，根本不用減碳？天下雜誌（cw.com.tw）（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註55：世界各國關於碳定價差異很大，但過低的訂價基本上造成此一制度效益受到質疑；全球碳價差異大逾半低於每噸280元——自由財經（ltn.com.tw）（最後瀏覽日：2022年4月22日）。

註56：監察院全球資訊網——調查報告（cy.gov.tw）（最後瀏覽日：2022年5月1日）。

之為「符合正義的適當轉型」，指的是在氣候變遷轉型的過程當中必須要兼顧弱勢族群的問題，如在轉型過程低收入戶與中小企業可能發生的問題也急需制度來協助，而估計在未來轉型過程中光是化石燃料這個行業全球就可能失去600萬個工作機會，這個也是公

正轉型急需處理的難題。

氣候變遷的問題是一個艱難的問題，討論過程艱困且需要平衡多方的利益，這點從立法過程的延宕就可以發現。但氣候變遷是個世代的議題，牽涉到下個世紀的生存，你我都不該置身事外。

全國律師月刊審稿辦法

第一條（法源依據）

為維護社會公益，全國律師月刊之投稿者如非執業律師或未取得律師證書等，不得使用律師名銜、職稱或易使公眾混淆之職稱（包含但不限：所長、合夥人、執行長、法律顧問或資深顧問等）。但其職銜經本會審查同意者不在此限。

第二條（消極資格）

依律師法第三條第三項規定非領有律師證書，不得使用律師名銜。投稿者如有律師法所定消極資格（律師法第五條、第七條、第九條等規定）情形，應予陳報或切結，俾利本會編輯委員會審查。

投稿者應依照本會所附之切結書（附件格式）切結之。

第三條（投稿之審查）

本會依投稿辦法先為程序形式審查並行書面審查。

如投稿者之資格或投稿文件（包含但不限圖照、文字、著作及口述著作等）有違反投稿辦法或學術倫理等，經查證屬實將依本會辦法及決議處理之。如有違反學術倫理之虞或投稿者職銜刊載不當者，亦同。

附件表格

- 現為執業律師 具有律師證照或律師高考及格
- 具有律師法消極資格（事由：_____）
- 登載：學歷或職銜（請填寫：_____）
- 以上若勾選不實，應依法負民刑事責任。

投稿人簽名：

日期：