

環境保護與社會變遷

◎方淑慧
(環保署空氣品質保護及噪音管制處科長)

壹、前言

一、環境問題也是社會問題

「環境係國家資源，為國民生存及生活之憑藉」，這是現階段「環境保護政策綱領」在開宗明義就揭示了，資源是有限的，若經長期毫無限制地開發利用，沒有不耗盡而發生危機的。環境問題包括：空氣、水、噪音、振動、固體廢棄物、土壤、有毒物質等的污染，以及自然生態的破壞，這些污染和破壞，有來自個人的，有來自單一或集體的廠商，甚至於是整個工業化和都市化的結果，都是人為的污染所導致的環境品質下降和破壞的現象，大多是人的感官可察覺到，少數才需儀器來檢定。而環境污染和破壞，對人體健康的危害和生活干擾，以污染源周圍居民受害最深，但整體而言，對社會上每個人，不分身分、地位都會有影響，而破壞生態環境還會使禍害延續到後代子孫。

環境問題是由於人為的開發利用行為所造成的，不但時有污染受害者對抗污染製造者的社會紛爭事件發生，而且是全民，甚至全人類所共同面臨的問題，因此也是一個社會問題。

二、社會變遷與環境問題產生的關係

環境問題的被發現、引起注意，然後被討論，到它的嚴重性被公認，有兩方面的因素，一是環境惡化的明顯化，二是知識水準的提高。人為追求生活的

舒適，而有工業化的社會發展，工業發展過程產生的最大負面影響是，污染環境和資源耗竭，這也是在追求經濟成長的同時，忽略了對環境應負的社會責任，對開發未設限，對污染不控制，日積月累的污染，使受害者無可忍而採取抗議行動。且由於科技和知識水準的提昇，我們對於環境的認識增加，也了解到人與環境的關係，互存互動，密不可分，還有能源危機的陸續發生，南極臭氧洞的發現，更激起人們保護環境，與環境共存的理念，並聯合世界上各國家共同維護「地球村」的存在。

臺灣的環境問題也不外是類似的社會轉型過程的副產品，而早在民國六十年代，工廠紛紛設立，就開始了環境過負荷的隱憂，但到了七十年代才有反制行動，其中最關鍵的就是中央環保機關的成立，象徵環保時代已來臨。

貳、臺灣地區特有之環境問題

一、臺灣地區之環境負荷

環境負荷以污染源的多寡及密集程度來表示，見(表一)，可供了解環境問題的嚴重性。

1. 地狹人稠，污染密集：臺灣地區面積三萬六千平方公里，至民國七十九年人口登記總數達二千零三十六萬人，平均每平方公里人口密度達五六六人，是日本的一·七倍，美國的二一·六倍，人口稠密，即意謂人為活動所產生的污染，如廢棄物、廢水、交通工具的使用及噪音等，必隨之增加，再加上平地

表一、從經社指標分析當前環境負荷（一九九〇）

項目	國別	我國（臺灣地區）	日 本	美 國
土地面積 （平方公里）		三六、〇〇〇	三七七、八一五	九、三七二、六一四
人口數（千人）		二〇、三六〇	一二三、二二〇	二四八、二三一
人口密度 （人／平方公里）		五六六	三二六	一二六
機動車輛密度 （輛／平方公里）		三一八	一三二	一九
登記工廠密度 （家／平方公里）		三	一·一六	〇·〇四
豬隻飼養密度 （頭／平方公里）		一三八	三一	六五
污水下水道普及率 （%）		三·四八	四二	七四
平均每人國民生產 毛額GDP（美元）		七、九五三	二二、三五八	一九、八一三
每千人口林地面積 （平方公里／千人）		〇·九三		一一·二
初級能源消費量 （千公秉油當量）		五〇、七二七		

面積僅占總面積的四分之一，且在北、高二市及五個省轄市的人口密度，更在二、六〇〇人以上，污染不但密集且處理的空間亦小，環境負荷極為沉重。

2. 機動車輛高度成長，污染量遽增：至七十九年底，臺灣地區機動車輛登記數總計達一千一百四十七萬輛，平均每平方公里車輛密度為三一八輛，是日

本的二·四倍，美國的十七倍，而我國機動車輛中，機車占七三·七六%，已達八百四十六萬輛，其空氣污染排放總量為汽車的一·三二倍。以車輛排放之主要污染物（一氧化碳、碳氫化合物、氮氧化物）三項合計，占總排放量的六·六%，足見其污染量之鉅（表二）。

3. 工廠密度偏高，污染排放多：七十九年底臺灣地區工廠登記家數達九萬三千家，平均每平方公里有三家，是日本的二·六倍，美國的七十五倍，密度確屬偏高，工廠產生的工業廢氣、廢水及廢棄物，種類多且量大，是當前環保工作的最大負荷。

4. 能源消耗量大亦造成環境污染：能源使用與經濟活動有密切關係，其污染主要為發電、工業、交通工具及住家使用化石燃料（煤、石油等），排放大量的硫化物、氮氧化物、一氧化碳和塵粒等空氣污染物，電廠尚有溫排水和核物料等問題。七十九年臺灣地區能源消費量為五千零七十三萬公秉油當量，其中石油產品和電力都占百分之四十以上，均為主要能源，亦為空氣污染主要來源。

5. 牲畜多，污染量亦大：據估計七十九年底臺灣地區豬隻飼養數為八百五十七萬頭，牛十五萬頭，雞七千七百萬隻，鴨一千萬隻，而每頭豬的污染量（以BOD₅計），為一個人的四至六倍，加上其他牲畜及其屠宰所產生的污染量，極為龐大。

6. 污水下水道普及率偏低：家庭污水為河川污染的主要來源之一，臺灣地區市鎮污水約占所有廢污水總量二三·一八%，而目前污水下水道接管率僅三·四八%（臺灣省一%，臺北市一七·四一%，高雄市無），家庭污水未經適當處理即直接排放，使我國河川污染改善成效不彰。

7. 垃圾量劇增，加重清除處理負荷：七十九年度臺灣地區垃圾產生量高達六百八十四萬噸，平均每人每日垃圾量〇·九六公斤，環保機關平均每日清運量為一萬八千七百公噸，況且目前垃圾中塑膠類等極難分解的成分已占二〇%以上，使處理困難度更為增加，成為當前最急迫待解決的環境問題。

8. 營建工程增加，污染亦增：由於經濟持續發展，建築樓地板面積每年增加，且政府所推動的各項公共工程亦正積極施工中，其產生的工地髒亂、塵土

表二、臺灣地區空氣污染別占排放總量比率（七十七年基準）

污 染 源 種 類	硫 氧 化 物	總 懸 浮 微 粒	氮 氧 化 物	碳 氫 化 合 物	一 氧 化 碳	鉛
I 固定污染源 1. 燃料燃燒 2. 非燃料燃燒 3. 工業製程 4. 逸散性	九六·三三 七一·八八 〇·〇二 二四·四三	九七·九〇 三·〇五 〇·六二 四五·五四	六三·三五 五〇·八七 〇·一四 一二·三四	六〇·六一 〇·四三 一·〇五 三五·三三	七·七六 一·〇五 二·三一 四·四一	一九·八四 一·六八 〇·一〇 一八·〇六
II 移動污染源 1. 汽油車 2. 柴油車 3. 機車 4. 其他非道路運輸機具	三·六七 〇·四九 二·四八 〇·二七 〇·四二	二·一〇 〇·三八 一·〇九 〇·六〇 〇·〇三	三六·六五 七·七二 二六·一四 一·六一 一·一五	三九·三九 一五·三三 二·一二 二一·八一 〇·一一	九二·二四 四五·九七 三·三二 四二·五九 〇·三四	六六·四三 一三·七二 一
總 排 放 量（公噸）	七四五、九一五	一、九五一、五二二	四七六、九七〇	八三三、九二八	一、四三八、三一二	五四〇

單位：%

飛揚及交通阻塞，嚴重影響都會地區空氣品質，而噪音與振動公害亦嚴重，再加上建築廢土的傾倒，問題層出不窮。

二、臺灣地區環境品質現況

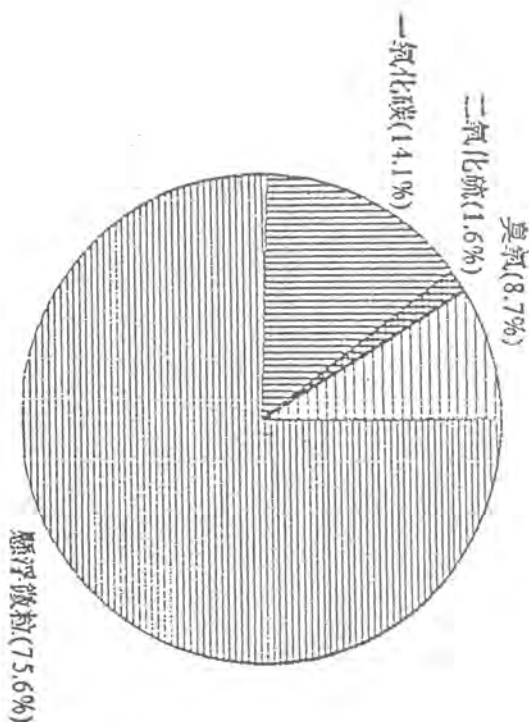
1. 空氣品質：根據環保署的監測結果統計，臺灣地區空氣品質多屬中等（ $50 < PSI < 100$ ），約占總監測數的三分之一，空氣品質不良或更差者（ $PSI > 100$ ），約占一六%（表三）。污染物以懸浮微粒為主，占空氣污染指標大於

一〇〇測定日數的七五·六%，一氧化碳次之，再其次為臭氧（圖一）。都市地區空氣污染主要來自於車輛，鄉村地區則以工廠為主要污染源。

2. 水質：臺灣地區河川由於工業廢水、家庭污水、畜牧廢水及垃圾滲漏水的排入，西部的河川從中游以下多半都已受污染，東部河川則污染較少，綜合全區二十一條主要河川和二十八條次要河川而言，已受污染河段占總長度的三三·一%，其中嚴重污染者占一〇·三%。全省二十八座供水源使用之湖泊水庫中，已有大林埔、阿公店、澄清湖、鳳山、龍槽潭等五座水庫水質惡劣，其污染有來自上游的肥料、農藥及畜牧廢水的流入，導致優氧化而使藻類大量

表三、臺灣地區空氣品質概況

次 測 數	良好 (0 < PSI < 50)		普通 (50 < PSI < 100)		不良 (100 < PSI < 200)		有害 (PSI > 200)	
	%	增減百分點	%	增減百分點	%	增減百分點	%	增減百分點
七十六年	六七六七	—	六三·五一	—	一二·一八	—	五·一六	—
七十七年	六五〇六	減一·五五	六七·三一	三·七九	一一·八三	減〇·三四	三·二六	減一·八九
七十八年	六四九七	減〇·三六	六六·六〇	減〇·七一	一五·〇七	三·二三	一·〇九	一一·一六
七十九年	六六七三	一·二二	六五·二〇	減一·四〇	一五·六三	〇·五六	〇·七〇	減〇·三九
七十九年較上年增減數	一七六	—	減一·四〇	—	〇·五六	—	減〇·三九	—



圖一、空氣污染主要污染物比率

生長，也有的因休閒活動而遭人為污染。在飲用水方面，臺灣地區自來水普及率已達八三%，飲水衛生較無問題，但在未供應自來水地區，以使用地下水為主，而部分地區地下水源已受到污染，必須限制使用。

3. 土壤：由於土壤污染通常是經長期緩慢的累積，容易被忽視，土壤除受廢棄物及農藥的直接污染外，另藉空氣、水的傳送，包括工礦廢氣、廢水、糞尿、家庭污水，交通工具排放廢氣、落塵、酸雨等進入的污染物亦極可觀。目前臺灣地區一般廢棄物妥善處理率僅達百分之六十一，而造成土壤污染的主要原因仍為工業污染，如化學、石化、電鍍、染整、農藥、皮革及紙漿等，其污染程度較嚴重的有桃園、臺中及彰化縣，土壤一旦受到污染，整治更為困難。

4. 噪音：音量的監測係以分貝 (dB) 來表示，大約五十分貝，一般人就可感覺有聲音，八十分貝則已顯吵雜，一百八十分貝則可致命。臺灣地區環境噪音，以均能音量 (Leq) 表示，全年以五十六——六十五分貝者為主，都市地區較吵，經常在七十分貝以上，噪音主要來源有：工廠(場)、娛樂或營業場所、營建工程、交通工具及某些民俗活動等，可說是無所不在，由於證據難以

掌握，管制不易，是民衆陳情的主要對象。

三、臺灣地區環境問題的排名

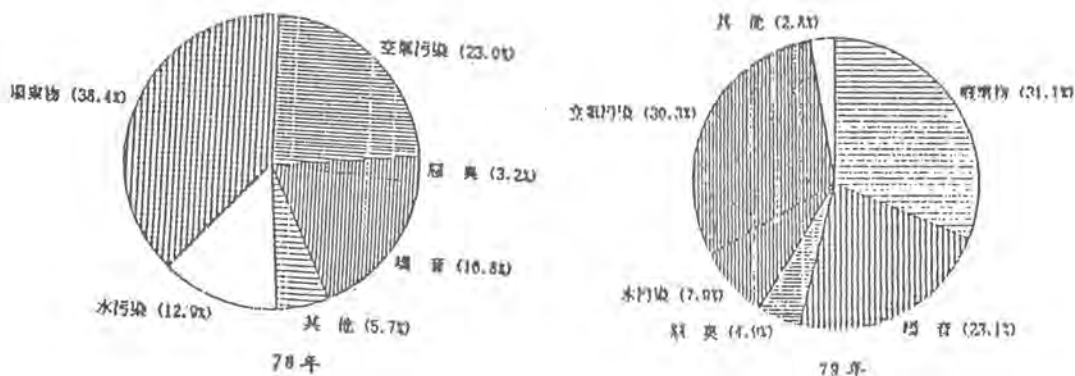
各種環境問題存在的嚴重性，其排序如何？除從科學上客觀量測而得外，也可從民衆主觀的感受認知，皆可喚起社會的關注，以及做為政府施政的重要參考。主觀的認知可從公害陳情、媒體報導及問卷調查三方面來探討。

1. 公害陳情：民衆對於環境的不滿感受，形成抱怨，並向政府機關投訴，要求處理改善，就最近二年臺灣地區人民陳情公害案件，依污染性質分，七十八年以廢棄物所占比率最高（圖二），主要反映對廢棄物處理不當或亂丟垃圾，造成髒亂，頗為反感，七十九年則以空氣污染（包括惡臭）最多，其投訴對象以工廠最多，顯示空氣污染情形隨處可見；噪音則二年來都占第三位，也以工廠噪音最多，娛樂場所次之；水污染陳情不多，可能與廢水排放管都在地下或已加蓋，不易看到有關。

2. 公害糾紛與媒體報導：陳情案件若沒有得到妥善的解決，就可能導致糾紛，係由單純的檢舉污染源，演變為激烈的反污染事端，而成為媒體關注的焦點。根據環保署最近三年（七十七——七十九年）的統計，輿論報導環保消息，平均每日五十則，發生糾紛案件和報導次數都是以水污染最多，其次是空氣污染，然後是廢棄物污染。

3. 民意調查：根據蕭新煌教授的民衆環境意識調查結果顯示，民國七十二年十八項社會問題中，公害污染嚴重程度排名第六，七十五年時躍升為第二，而對於「未來五年內會不會更嚴重？」，七十二年有五〇・八％民衆預期污染會更加重，七十年則升到七〇・三％的民衆表示肯定，可見民間對環境的受害感和警覺性都有提高的趨勢。而臺灣的環境問題中，嚴重性依序為：空氣污染、噪音、人口過多、水污染、農藥汙染及垃圾。另據經建會調查各類專業人士對未來十年公共工程之優先度看法，三十五項工程中，綜合而言，以垃圾處理工程最優先，臺北都會區捷運系統次之，水污染防治工程再次之，然後是提高核能安全等。

不久前，在美國ABC電視新聞也報導過類似調查結果，一般民衆與環保



圖二、臺灣地區公害陳情案件依污染性質別比率

專家看法截然不同，前者認為毒性物質清理最需要，後者認為溫室效應問題最重大。然而，環境問題優先順序的決定，應如何兼顧各方面意見，以及如何將危害減少而獲利提高，是對決策者智慧的考驗。

叁、環境污染的社會成因和後果之探討

一、臺灣的社會變遷與環保意識的興起

臺灣地區在過去四十年間，急速地從農業社會轉變為工業社會，我們最大的成就在於經濟成長，國民所得（GNP）成長達一三〇倍以上，已達八千美元，外匯存底也累積到七百多億美元，已是舉世公認的奇蹟，但貧窮問題解決了，却帶來污染及環境破壞的問題，其主要原因除了污染源密度大外，就是我們的環保投資不足，政府在過去的政策中，忽略了環保的重要性，而民間亦無視保護環境的需要，業界在污染控制的投資也是少得出奇。因此，我們的環境在六十年代各工廠紛紛設立之後，早已逐漸惡化，我國的第一件工業污染事件——高雄東南化工過量二氧化硫外洩，更早在民國五十九時發生。但當時的社會，仍以追求物質滿足為首要目標，對於繁榮的背後跟着而來的「污染大怪物」，視而不見，到了七十年代環境污染事件，更是接二連三的发生（表四），而某些在得不到合理的解決情況下，發生多起受害地區居民羣起「自力救濟」案件，如彰化花壇的「磚窯事件」、高雄林園的「阿米諾酸事件」，以及新竹新豐的「倍克」等連續幾件農藥廠污染，常演變成民衆圍廠抗議，有的甚至發生暴力衝突事件，使社會的安寧也付出代價，在傳播媒體的推波助瀾下，是否會變成流行的環保社會運動的方式，實在令人擔憂。

除了環境本身的惡化為導因外，近年來，我們社會的政治環境也走向自由化，社會結構轉為多元化的結果，使環境問題成為可以公開討論的社會問題，且在重大開發計畫規劃過程中，加入「環境影響評估」的步驟，雖然政府的決策已有改進，但民衆對廠商的承諾和污染的后遺症仍有疑慮，所以「反杜邦」、「反五輕」、「反六輕」，甚至「反核」的情緒依然存在，但很明顯的是，

表四、臺灣地區公害糾紛個案大事年表

民國五十九年 五十九至七十 五年、七十七 六十六年	高雄東南化工廠過量二氧化硫外洩
六十六年	新竹化工煤煙污染，居民要求遷廠糾紛案
六十六、六十 七年	臺北長春人造樹脂甲醛污染
六十七年	苗栗頭份氣乙炔公司氯氣外洩
六十七年	高雄大社中化公司氯酸外洩
六十八年	彰化美豐化工廠氯氣外洩
六十九年	彰化多氣聯苯中毒事件
七十年	高雄臺塑仁武廠氯氣外洩
七十年	彰化花壇鄉農民控告磚瓦窯廠污染，獲得賠償
七十年	高雄臺灣碱業氯化氫霧滴（鹽酸）污染
七十二年	鳳山鍵騰企業公司氯氣外洩
七十二年	臺北臺金禮樂煉銅廠排放高濃度二氧化硫
七十二年	高雄林園工業區羣隆現代企業氯氣外洩
七十二年	新竹李長榮化工廠甲醇污染
七十二年	霧峯正豐農藥廠異氰酸甲酯外洩
七十二年	宜蘭粒狀物污染
七十二、七十 三年	高雄林園鄉「阿米諾酸」事件
七十二年	高雄中油酸害事件
七十二年	高雄大社中化公司丙烯醛外洩

七十三年	臺北南港光化學霧污染
七十四年	新竹新豐鄉「倍克」農藥嚴重水污染，鄉民自力救濟事件
七十四年	臺中縣大里鄉「三晃」農藥廠，鄉民自力救濟事件
七十五年	桃園縣龍潭鄉「新達」農藥，鄉民自力救濟事件
七十五年、七十七年	新竹縣新埔鎮「瑞豐」農藥毒氣外洩糾紛案
七十五年	彰化鹿港鎮民「反杜邦」事件
七十七年	高雄市後勁居民「反五輕」案
七十七年	桃園蘆竹鄉基力化工水（竊）污染案
七十七年	二仁溪水質污染，一千公頃農田及魚塢被迫停止灌溉，綠牡蠣事件
七十七年	臺北縣貢寮鄉臺電興建核四廠糾紛案
七十七年	桃園縣觀音工業區及宜蘭縣利澤工業區反對臺塑設六輕廠事件
七十七年	臺電林口火力發電廠空氣污染糾紛案（不明公害）
七十七年	高雄林園工業區污水外溢事件
七十八年	嘉南水利會灌溉區排水系統灌溉水質嚴重變質，萬頃良田受害事件。
七十八年	臺灣氯乙炔工廠二氯乙烷外洩
七十八年	友聯公司有機酸氣體事件
七十八年	恆誼化工公司大量二氧化硫外洩惡臭難聞事件
七十八年	華夏海灣塑膠公司發生大量惡臭氣體外洩（以上四家工廠均在頭份工業區內）
七十九年	禮樂煉銅廠硫酸外洩事件
七十九年	興業金屬公司廢蓄電池鉛污染事件

民衆對環境的敏感和關切，正是環保意識提昇的明證。

此外，我們對環境的認識隨科技的進步而增加，也了解了環境對社會的影響。

響力，所以，整個社會知識水準的提高，使我們不僅關心工業污染的防治，還擴及自然資源的維護和都市污染的防治，也促成了環境危機感的產生，採取配合國際性保護臭氧層及管制溫室效應氣體的行動。

二、環保紛爭事件發生的社會背景

國內第一宗集體反污染案件，是發生在民國七十年七月，彰化花壇鄉一百多位農民向法院控告該鄉八家磚瓦窯廠經年排放煙害，造成稻作年年歉收，這是他們過去二年向業者及地方政府陳情、抗議無效之後，採取的行動，農民最後勝訴並得到賠償。

「阿米諾酸事件」是國內首宗反污染自力救濟暴力事件，由於高雄林園鄉民不堪當地一家以鴨毛製造阿米諾酸廠，長年水污染和惡臭的侵害，遂在七十二年圍廠要求業者停工，不但打破工廠門窗，還焚燒鴨毛，迫使該廠他遷。

而在七十四年新竹新豐鄉倍克農藥廠，因造成嚴重水污染，鄉民無法忍受，在協調、抗議陳情無效下，以挾暴力的威脅談判下，由官方作證，迫使廠方簽下停工遷廠的承諾書，成為俟後幾起污染事件效尤的處理模式。

鹿港「反杜邦」事件對我國環境政策的影響極為深遠，七十五年四月數萬名鎮民聯名向當時的中央環保局陳情制止美商杜邦公司在彰濱工業區設二氧化氯廠，並在六月發動街頭遊行反對設廠，儘管該公司承諾做好污染防治，還邀請民衆參觀原廠等，不停與民衆直接溝通，但各地化工廠污染事件和當地臺化廠的不良紀錄，使民衆對有污染之虞的工業之疑慮和恐懼，始終沒有降低。

然而同時，桃園觀音鄉大潭村却主動交涉杜邦，歡迎設廠，因該地區過去十年來受高銀、基力兩家化工廠排放含銅廢水之害，農田不能耕種，地下水不能飲用，還有發生「痛痛病」的情形，在遷村未能如願情況下，自行尋求及早變賣土地，以趁早離開污染之地。

由於過去的社會系統運作，一直在無意中使污染者愈來愈富有，受害者在長期得不到合理的解決，累積成民怨，導致紛爭的發生，造成嚴重的社會問題。

三、環境污染的社會行為指標

雖然國人的環境意識已經具備，但缺乏環保知識，不知道如何愛護環境，許多日常生活的行為和習慣，仍在不斷污染和破壞環境。

1. 消費多，資料消耗多，污染產生亦多：物質富裕使人忘記節約的美德，最明顯的就是，國人平均每人每天製造的垃圾量，在六十八年是〇·六三公斤，七十九年成長到〇·九六公斤，在地狹人稠，寸土寸金的地區，垃圾的清除處理，不但是政府機關的一大負擔，且已引起很多地方發生所謂的「垃圾大戰」，此外，在質的方面也漸改變，如使用保麗龍和塑膠袋等，在環境中難以分解的現代化產品，由於價格低廉，充斥市場，使用已到可謂氾濫的程度，大家養成用了就丟的習慣，在都市地區垃圾組成中已占達二成，不但處理成本要增加，若仍不知節制，將來在資源耗竭之前，可能會先面臨垃圾無處丟的問題。

2. 社會功利主義太盛，國人「家」的觀念太狹隘：國人的努力追求物質生活改善和個人財富的累積，已到唯利是圖的地步，行為上處處表現出暴發戶的做法，不但濫用資源，「用了就丟」，傳統愛乾淨的美德，僅及於自家私產範圍內，對於公共的環境，不加以愛惜，隨意製造髒亂和污染，而多數人也沒有勸阻的勇氣，一般民衆沉迷於各式各樣的金錢遊戲，而對社會的各種失序情況，漠不關心。

3. 企業界漠視社會責任，任意排放污染，破壞環境：各生產單位不分公、民營或規模大小，以追求利潤為目標，污染控制投資偏低，常心存僥倖，不自動守法，不但沒有負起維護環境的社會責任，且沒有盡到法律責任，不肯積極的去符合環保標準，每每發生拒絕或逃避環保單位的檢查，如不設防線，埋設地下暗管，以及你白天稽查，我就晚上才排放等大玩捉迷藏遊戲，甚至有威脅恐嚇，不服取締，拒納罰款等情形發生，使公權力不彰，污染管制效果大打折扣，是環境上很大的隱憂。因業者的只求近利未控制污染，影響不僅是污染源附近而達廣大羣衆，過去事例有，露天燃燒廢五金產生世紀之毒「戴奧辛」、鍋污染地區「鍋米」流到市面、二仁溪「綠牡蠣」事件等的發生，對民衆健康造成極大的威脅。

肆、推動環保工作之困難和解決之道

一、環保行政體系之演進

由於環境污染問題不斷發生，民間反污染的情緒已起，政府的環境保護主管機關乃應運而生，雖然於七十一年在衛生署之下成立環境保護局，但因層級和權限的關係，仍無有效處理環境公害相關問題，在各部會間環境政策的溝通與協調，還要借助於後來經建會籌組的行政院「環境保護小組」，但為宣示政府保護環境的決心，以及將採環保與經濟兼顧並重，必要時以環保為重的政策，乃於七十六年八月二十二日成立行政院環境保護署，省環保局也接着升級為環保處，院轄市則仍維持環保局，至於全省各縣市到八十年七月均已先後成立環境保護局，雖然各級環保主管機關已完成建制，但執行體系仍不是一條鞭方式，中央對地方或省對縣市，只有指導監督之權，沒有絕對的指揮控制權，對政策實施的貫徹上會有所折扣。

縣市環保機關的主要職責，是警察性的稽查取締工作，環保工作又需要高度的專業性，而地方人員職等低、待遇差，羅致人才極端不易，以有限的人力要稽查龐大數目的工廠、車輛，以及處理大量的垃圾，實在不勝負荷，縣市首長往往亦產生無力感，或未能重視環保工作。環保雖為地方自治的一環，但環境污染造成的公害問題，尤其是空氣污染、河川污染，多為跨區域性，而非地方性問題，事件發生每每跨越行政疆界的劃分，在各自可有不同的主張下，以現行體系甚難有效處理。

為緊急解決地方人力和財政問題，環保署在成立後即爭取，大幅增加編列補助地方稽查、檢驗裝備的預算，並自七十九年度起，約聘稽查及檢驗人員共六五〇人，分發到各環保局，目前對列管污染源的管制已卓有成效。

二、環保法令之缺失，亟應加以健全

我國環保法令的發展過程，可說是以「頭痛醫頭」的治標方式推進，至今

仍只有子法，而沒有母法，最早制定的子法是，民國六十三年發布的水污染防治法，接着是空氣污染防治法、廢棄物清理法、噪音管制法、毒性化學物質管理法等相繼完成管制性法規的立法，最近更有土壤污染防治法及海洋污染防治法之訂定，水污染法已完成第二次修正，再加上完成研擬的振動管制法及公共環境衛生法，各項污染管制子法已趨完整，但涵蓋性較廣，能够掌握全盤環保精神的「環境保護基本法」，有事前預防環境品質被破壞的「環境影響評估法」，以及可收環境危害救濟補償處理規範之效的「公害糾紛處理法」，仍待立法院審議通過，使環保法令建制得以完成。

環保署自成立以來已完成五十一種法規之研訂或修訂，其中法律案十五種，然而，為因應環境的變遷，符合今後污染管制和維護生活環境之需要，所修訂空氣污染防治法和噪音管制法修正案，也還在立法院待審，如設置專責單位人員、污染者付費、自動監測等多項課以業者的義務，以及對違規者加重處罰，包括刑罰的規定，仍未能據以施行。

三、經濟發展與環境保護之失衡與協調

從過去環境問題發生的歷史看，污染總是跟隨着工業而來，工業意外或污染累積事件，更是環保紛爭的導火線，這是在工業化過程中，政府與民間都忽略了人類社會對環境的責任，政策上經濟掛帥，環保投資及建設偏低。如今國內環境意識已抬頭，但我們的經濟成就，不過是近十年來才見到的，大家對辛苦得來眼前的物質利益，仍看得非常重，與歐美工業化過程長達一、二百年的歷史，有所不同，使我們的社會存在經濟發展與環境保護的矛盾與衝突，但是我們仍要改變過去對環境不負責任的做法，也要有環境資源的開發與利用，必定會對環境有所破壞的認識，而能够在追求經濟成長之前，先衡量一下，環境和生態的負荷，且不要在物質經濟成長與環境之間作抉擇時，屈服於成長的迷思，才是我們國民之福。

環境影響評估制度的建立，就是在經建計畫的決策過程中，加入環境觀，環境政策能落實，民衆能參與，社會資源分配能公平，環境問題才能得到合理的解決。

伍、解決環境問題所需的社會資源

一、推廣全民環保認知，以建立共識

即使民衆對污染已有敏感的反應，環保意識已高漲，但環保知識不足，仍無法保護環境。也像徒有好的環保政策和控制技術，沒有全民的配合，國民的生活方式和消費習慣，若仍存暴發戶心態，產生污染的事業者，依然不守法，肆意排放，消費大眾依然隨地製造髒亂，環境問題則不但存在且有惡化之虞。有鑑於此，環保署特別重視教育宣導，尤其大力推廣所謂「後驅教育」，希望藉着教導學童環保基本概念，進而影響家庭及整個社會，除喚起全民對環境的良知，相信，相信觀念上若能不再眷戀經濟成長，將會進而轉化為，業者經常守法，和民衆日常生活中環保行為的實踐。

二、建立完整環保法規體系，加速防治公害

民主國家講求法治，公務機關必需依法行政，我國環保法規既欠完備，執行管制不但捉襟見肘，且有窒礙難行的情況，亟需修增訂，始能適應污染防制的需要，因此，法規建制也是環保署成立以來的重點工作，至目前為止，完成制(修)訂環保法令五十種以上，例如，修正公布之廢棄物清理法，因增訂業者收回廢棄物責任，已進行回收的寶特瓶等九項，既能使垃圾減量，又有資源回收再利用的效果；修正公布之水污染防治法，已有總量管制，污染付費和刑罰之規定。此外，多項管制標準，已採逐漸加嚴分期實施方式，像廢氣和廢水排放標準，都提前公告，不但可降低執行阻力，污染亦可逐漸改善，民怨既可減少，對社會安寧則可獲增進。

將來在環境保護基本法通過，且也能包括生態保育，多採取便宜的預防措施，減少事後的昂貴處理方案，則對於環境品質的維護，應會有更周全的保障。

三、積極參與國際環保活動，善盡環保責任，提高國家形象

環境問題近五年來，已從區域性、跨國性演變為全球關心的課題，美、加兩國為酸雨問題已爭吵了二十年，歐洲大陸也有同樣酸化的問題，至一九八七年在聯合國環境規劃署 (UNEP) 推動下，簽署了蒙特婁議定書 (Montreal Protocol)，以管制氟氯碳化物等破壞臭氧層物質之生產及消費，將在二千年完全禁用，並以貿易限制方式，強制各國遵守，這是第一個全球性環保行動公約。最近還在推動全球管制溫室效應氣體，將以類似模式訂約，其影響各國產業發展更為深遠。環境保護已關係到世界性經濟貿易及國際外交，且將影響後世子孫的生存，我國自然也不能自外於國際社會和地球生態，應善盡地球一份子的責任，積極參與配合國際環保行動，共同保護地球生態平衡，提昇國家形象。

陸、結語

環境問題是肇因於人為的過度開發自然資源，使環境污染負荷大量增加，所產生的副作用。環境問題也是社會問題之一，不是光引進技術，設立機關，訂定法規，就可以解決的，還要運用社會教育的移風易俗來解決，環境保護，人人有責，要從增進全民的環保知識做起，導引民眾如何「舉手之勞做環保」，在觀念上，建立時時珍惜環境資源的價值觀，在行為上，則處處節約使用資源，不輕意破壞環境。

政府亦應瞭解，經濟成長並不是民生福祉的唯一指標，而且在社會已走向民主化、多元化的今天，透過民意的參與達成共識，會使決策趨於合理，還有

代表人民立法的機關，要儘速審理環保法令，以利污染管制，加速改善環境品質，至於目前不在環保機關職掌範圍內，又與環境保護極密切相關的自然生態保育和核污染，如何使事權統一，落實環境政策，有效解決環境問題，甚至防範未然，是值得考量的。

提昇環境品質，是提昇生活品質的要素之一，環境是要歸還給後代子孫永續使用的，環境保護，今天不做，明天就會後悔，現在不做，以後要付出更大的代價，環境品質維護，有待大家共同努力。

參考文獻：

1. 現階段環境保護政策綱領，行政院七十六年十月二日臺七十六衛字第二二四二七號函核定。
2. 蕭新煌教授，「我們只有一個臺灣——反污染、生態保育與環境運動」，一九八七，圓神出版社。
3. 簡又新，八十年三月二十五日，行政院環境保護署向立法院八十七會期內政委員會會議施政報告。
4. 葉萬安，我國經濟發展政策，八十年十月二日。
5. 李慶中，我國環境保護現況與展望——兼論經濟發展之關係。
6. 中華民國臺灣地區環境保護統計年報，民國八十年。
7. 中華民國臺灣地區環境保護統計月報，第二十五期及三十四期。
8. 北、中、南、高地區空氣污染排放總量調查及減量規劃，八十年八月。
9. 環境問題何以產生，行政院環境保護署、幼獅文化事業公司策畫、出版，七十九年十二月。