

---

# 臺灣溫管法現況概要 與修法建議

---

## 執行摘要

自巴黎協議以來，全球已達成共識，須一同打擊氣候暖化。IPCC 警告，地球必須將升溫控制在攝氏 1.5 度以內，世界許多國家與地區也紛紛因應其建議，修訂相符減碳目標：**在 2030 年前減碳 45%，2050 年達到淨零碳排。**然而臺灣溫管法中訂下的減碳目標為 2030 年減碳 20%、2050 年減碳 50%，明顯落後國際，並且即使是以目前過於消極的減碳目標而言，也沒有足夠的減排措施能夠達成。溫管法中實際能減碳的重要配套政策形同虛設，臺灣碳排也因而居高不下，名列全球 19。

除了整體減排目標設定過低且未確實執行外，目前溫管法並未賦予地方政府足夠的資源及權責，缺乏機制確保中央與地方相互配合執行減碳。因而中央雖制定了減排目標，在 22 個包括直轄市的地方政府中，卻有 15 個並未設定相應目標，即使少數設下目標的地方部門，也未有申請相關經費的明確管道。如此，中央與地方權責混亂，各行其是，難以真正減碳。

審視臺灣的碳排放組成，**製造業占了超過一半，為最大宗，須透過法規創造經濟誘因有效規管。**參考國際，目前最適合臺灣的應為**碳費徵收**制度，然而近期環保署喊出的每公噸 100 元價格，卻實在過低，完全無法提供誘因讓製造業轉用低碳燃料，恐僅有收費之效，對減碳目標緩不濟急。

溫管法修法除應訂出更有效的碳價，更需納入**公民訴訟權**相關法條，確保當主管機關怠於執行必要減排措施時，民眾有提出訴訟的救濟管道，並能達監督之效。畢竟，若氣候變遷持續惡化，全民將是最大的受害者。

綜上所述，綠色和平對溫管法修法提出以下建議：

### 一、修改減排目標至與 IPCC 標準一致：

2030 年較基準年減量 45%、2050 年碳中和

### 二、建立有效的碳費徵收制度：

1. 清楚授權主管機關制定碳費
2. 訂出有效的碳費價格。作為參考，若僅使用碳費一種手段來減碳，欲達到現行的 2030 年溫室氣體減排目標（減量 20%），有效碳價須定在 1,000-2,500 元 / 公噸，2050 年的目標（減排 50%）則需 3,400-7,000 元 / 公噸的有效碳價才能達成
3. 制定讓碳定價逐步提升至目標碳定價的機制，使碳價與減排目標相配合
4. 收取之碳費，應專款專用於溫室氣體減量對策的相關基金
5. 溫室氣體減量對策的相關基金，由主持減排對策的主管機關直接或間接管理

### 三、協助地方政府獲取溫室氣體減量資源：

1. 縣市層級之地方政府應設立專責減碳機關
2. 中央應與地方專責機關共商地方所應負擔的減碳比例，作為地方減碳目標，並提出相應方案
3. 地方須提出減碳方案，向中央主管機關申請相關經費
4. 中央主管機關須自溫室氣體減量基金提撥相應經費，並核定申請之地方減碳方案
5. 中央主管機關須查核地方減碳方案與減碳目標之成效與進度

### 四、納入公民訴訟權，賦予民眾依法提出氣候訴訟之權利

## 一、臺灣之溫室氣體排放及溫管法現況

### 減碳目標落後國際，溫管法未有效施行

氣候變遷是全世界共同面臨的重大危機。2015 年全球 195 國簽署巴黎協議，要將地球氣溫的上升幅度控制在與工業化前相比攝氏 2 度以內，並致力限制在 1.5 度。為因應減碳需求，臺灣亦在同年頒布溫管法，冀能在國際社群間盡應盡之責。

2018 年，政府間氣候變遷專門委員會 (IPCC) 進一步發布報告，警告全球必須將減碳目標設定在攝氏 1.5 度<sup>01</sup>，以避免更多土地、生態、物種、經濟的損害。要達成此目標，全球的碳排量必須在 2030 年前減少 45%，並在 2050 年達到淨零碳排。為此，世界許多國家與

地區皆重新審視並修訂更積極的減碳目標，日本與韓國亦在 2020 年 10 月先後宣布 2050 年碳中和的目標，唯臺灣的溫管法及減碳目標未與時俱進，多項衍伸政策至今也不見實效。

環保署在溫管法立法後制定《溫室氣體減量推動方案》，由六大部門推出《溫室氣體排放管制行動方案》，定下減排之行動方向與目標，並輔以八大配套政策（圖一），以達到總體階段管制目標。然而時至 2020 年，八大配套政策中，除了在金融、資訊與教育方面稍有以下文之外，唯二對企業溫室氣體排放管制能起實效的「總量管制」與「綠色稅費制度」兩項市場性措施，卻遲遲未規劃實行，因此對臺灣企業用戶的碳排缺乏規範，製造業的碳排量居高不下。

溫管法八大配套措施		截至 2020 年實施現況
實質管制碳排措施	推動溫室氣體總量管制	×
	推動綠色稅費制度	×
金融、教育、資訊等後勤配套	綠色金融及綠能產業發展	2020 年已有六檔綠色債券
	因應溫減對經濟衝擊及減量科技研發	2017 年國發會已完成委託研究案
	建立資訊管道並提供獎勵補助	環保署已建置溫室氣體減量資訊網
	培育人才及提升全民認知與行動力	教育部執行「氣候變遷調士人才培育科技計畫」
	檢討修正溫室氣體減量相關法規	未知
	健全氣候變遷減緩財務機制	未知

圖一：溫管法八大配套政策實施現況<sup>02</sup>

01. <https://www.ipcc.ch/sr15/> IPCC Special Report “Global Warming of 1.5 °C”

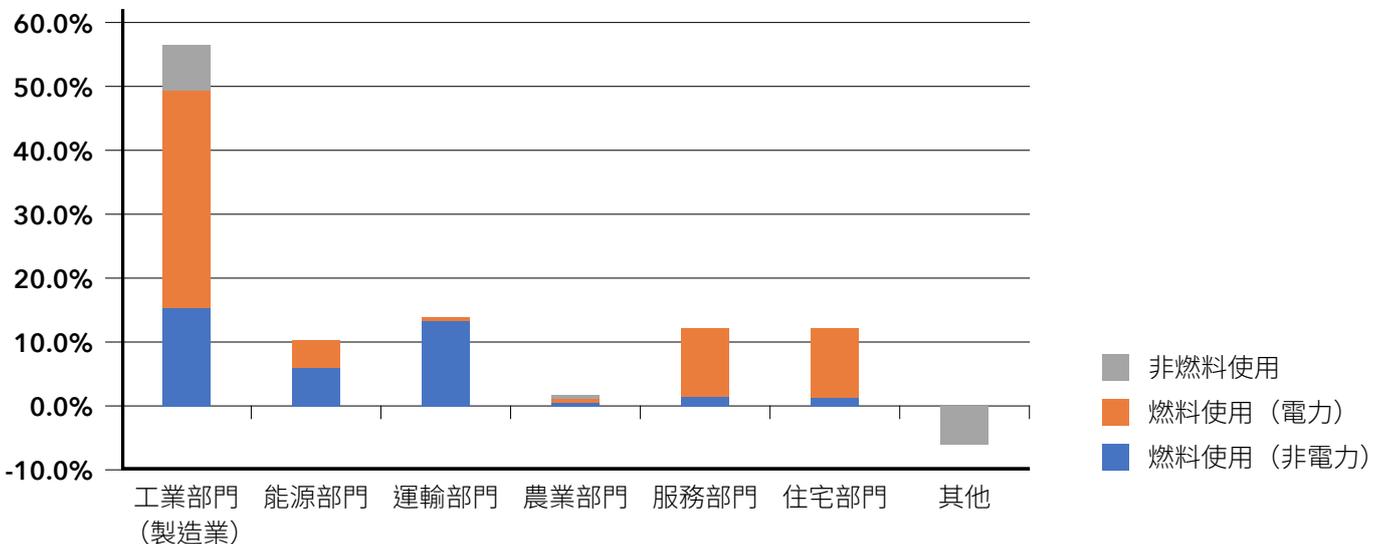
02. 來源：環保署 ([https://ghgrule.epa.gov.tw/action/action\\_page/51](https://ghgrule.epa.gov.tw/action/action_page/51)) 與綠色和平整理

## 製造業碳排高，臺灣減碳難達標

根據國際能源總署 (IEA/OECD) 於 2019 年出版之能源使用二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 排放量統計資料，臺灣人均碳排高居全球第 19 名<sup>03</sup>，亟需更積極的減碳作為。臺灣有超過 90% 的碳排放來自於燃料燃燒，其中 98% 為化石燃料，即全臺 88% 的碳排放均是因燃燒化石燃料所致，

因而控制各部門對化石燃料的需求、轉用更乾淨的能源，是確實減少溫室氣體排放不可避免的要件。

分部門來看，全臺超過 50% 的碳排放量來自於製造業<sup>04</sup> (圖二)，是碳排最大宗，其中又以工業用電所占最多，製造全臺 1/3 的溫室氣體排放。然而就如上節所言，溫管法至今對最大的碳排來源：製造業用電大戶，仍毫無約束能力。



圖二：2018 年臺灣各部門碳排放來源與部門佔比<sup>05</sup>

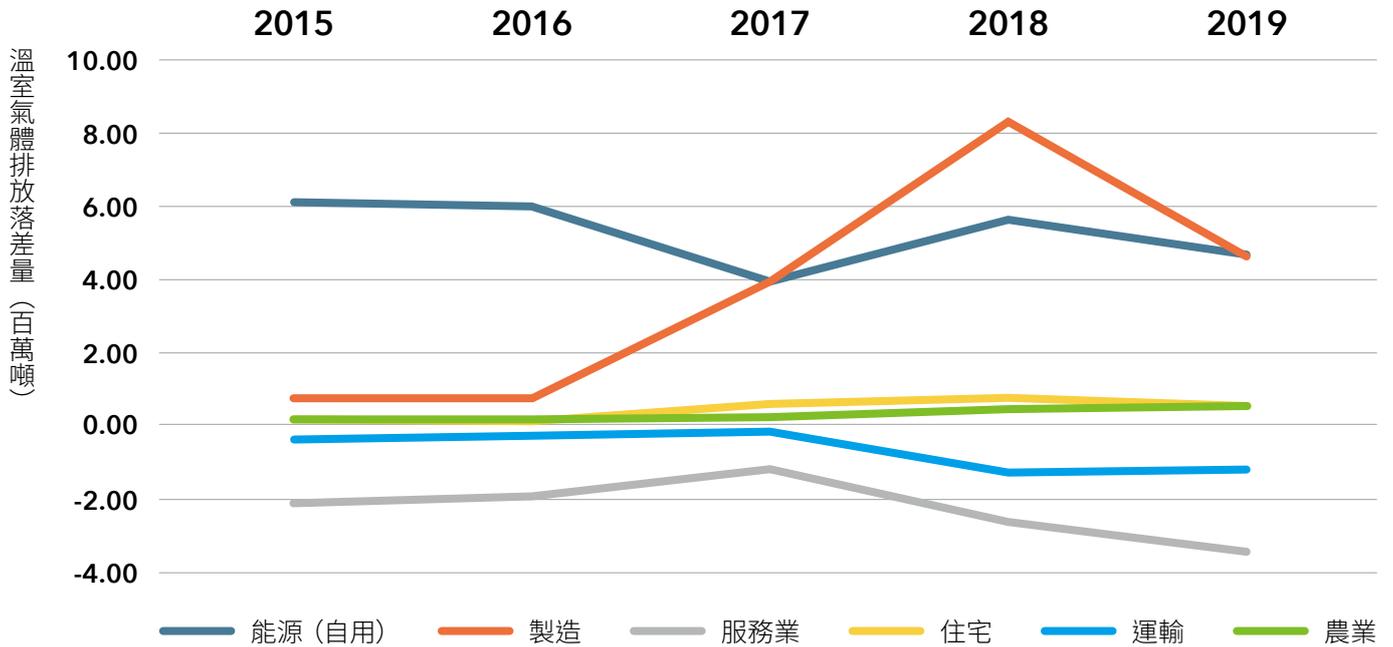
溫管法從 2015 訂立至今，為不同部門制定了溫室氣體管制目標，但屢屢無法達標，主要原因就是製造業的溫室氣體排放量大幅超出管制目標，製造業活動增加的同時，卻沒有自備相應的低碳能源，導致能源部門為提供製造業額外電力而大幅增加碳排 (圖三)。此兩部

門超標的溫室氣體排放量加總起來超過了 2015 至 2020 年所應執行的溫室氣體減排量，換句話說，臺灣過去五年的溫室氣體減排完全由服務業、住宅、運輸和農業等其他部門所帶動，製造業碳排則是全臺溫室氣體排放居高不下的主因 (圖四)。

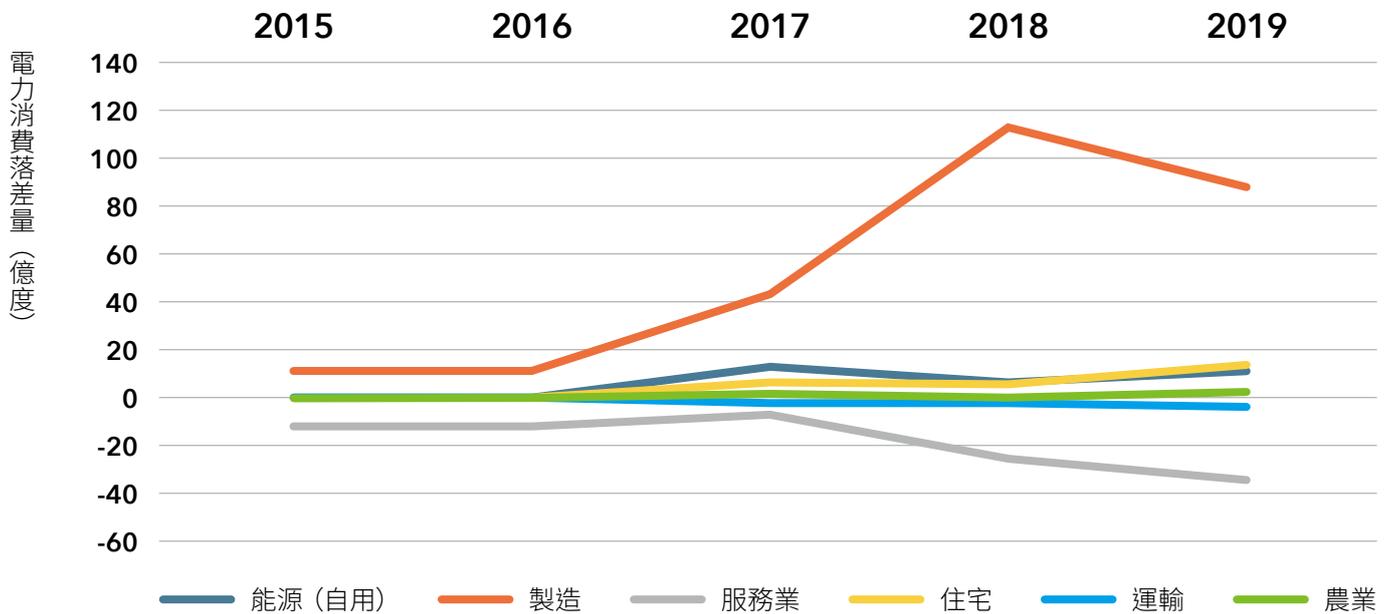
03. <https://www.epa.gov.tw/Page/81825C40725F211C/6a1ad12a-4903-4b78-b246-8709e7f00c2b>

04. 本資料源自經濟部能源局「107 年度我國燃料燃燒二氧化碳排放統計與分析」，能源局所分類之工業部門與製造部門相比多出了礦業及土石採取業 (不含煤、油及氣)、用水供應業、營造業等 3 個項目，此 3 項碳排放占比約 1.3%，扣除後製造部門的碳排占比約為 55.1%。

05. 資料來源：經濟部能源局「107 年度我國燃料燃燒二氧化碳排放統計與分析」、「能源平衡表」、行政院環保署「中華民國國家溫室氣體排放清冊報告」。綠色和平計算整理



圖三：臺灣各部門燃料燃燒溫室氣體實際排放量與管制目標之落差 (正值為排放量超過管制目標) <sup>06</sup>



圖四：各部門電力實際使用量與電力消費推估量之落差 (正值為用電量超過推估量) <sup>07</sup>

06. 資料來源：能源局「能源部門溫室氣體排放管制行動方案」、「107 年度我國燃料燃燒二氧化碳排放統計與分析」。綠色和平計算整理

07. 資料來源：能源局「能源平衡表」、「能源部門溫室氣體排放管制行動方案」。綠色和平計算整理

## 地方政府無執行能量

除了中央部門外，在溫室氣體減量工作中，應擔任重要執行角色的地方政府，在過去五年間也因法規上權責不明而缺乏有效執行的資源，含六都在內的 22 個地方政府中，有 15 個縣市政府<sup>08</sup> 甚至沒有設定溫室氣體減量目標。地方政府既無與中央連結的減碳目標，亦無管道向中央申請積極減碳方案經費，中央與地方形同陌路、各行其是，對減碳沒有實際幫助。

## 民眾缺乏申訴與救濟管道

溫室氣體減量成效不彰，攸關所有人的權益，因為當氣候變遷持續惡化，將影響人民的環境與生存權，例如海平面上升與暴雨侵害將威脅近海與河岸旁的居民安全，乾旱與高溫會大幅削減農漁民的生產收入，甚至當氣候變遷嚴重破壞生物多樣性，將導致生態系統崩潰、糧食短缺，危及包括人類等物種生存。然而，對主管機關來說，溫室氣體減量措施的執行工作往往是燙手山芋，因為它也意味著產業轉移

需求、經濟發展方向調整、政治角力錯綜等難解的問題，因而不論是中央或地方政府，時常消極以對，一再延宕減碳工作。

當應執行減碳工作的政府部門拖延牛步，人民是重要的利害關係人，更是有力的監督力量。然而，臺灣目前卻缺乏明確的法律管道，讓民眾能夠透過提出訴訟來督促政府更積極實踐減碳政策。

## 溫管法應修改方向

檢視臺灣目前的溫室氣體排放狀況及溫管法實施現況，綠色和平建議，此次溫管法修法應：1. 訂下更符合最新研究與全球共識的減碳目標；2. 充分授權主管機關監管臺灣的碳排最大戶：製造業，提出有效法規工具；3. 協助地方政府獲取溫室氣體減量資源，賦予地方申請減碳經費之平台；4. 賦予民眾在氣候變遷上提起訴訟的權利，以補法規工具實施上之不足。

以下將詳述此四項溫管法修法建議，輔以國際經驗，冀促進溫管法修法的討論，完善臺灣永續發展的法律框架。

08. 環保署核定的「地方政府溫室氣體管制執行方案」，含六都在內全臺共 22 個提交執行方案的縣市政府中，有 15 個縣市政府沒有溫室氣體減量目標：臺中市、臺南市、新竹市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣。

## 二、修法建議

### 修法建議一：訂立符合 IPCC 建議之減碳目標

#### 溫管法減碳目標未與時俱進

巴黎協議要求各國須提交各自的溫室氣體減排自定義貢獻 (NDCs)，定下溫室氣體減量目標，之後每五年檢討、提出更具企圖心的 NDCs，聯合國組織<sup>09</sup>也會在此時進行全球盤點，呼籲各國家與地區的 NDC 提升目標。

臺灣於 2015 年溫管法中所設定的減碳目標，為 2050 年溫室氣體排放降至 2005 年排放量的 50% 以下<sup>10</sup>，其後亦於《國家因應氣候變遷行動綱領》及《溫室氣體減量推動方案》中定下「2030 年溫室氣體排放量降為 2005 年溫室氣體排放量 20% 以下」之中程目標。

#### 臺灣目前溫室氣體減量目標



然而根據 IPCC 最新的研究，若能將升溫控制從攝氏 2 度下修至攝氏 1.5 度，將可避免全球額外的 70% 水災風險、4%-12% 的物種

滅絕、13 億人受熱浪侵害的風險，與 30% 的珊瑚白化等。因此 IPCC 建議各國，必須以控制升溫在攝氏 1.5 度以下為目標來進行減碳規劃，而要達成此目標，2030 年的減碳目標須至少達到 45%，且在 2050 年達到碳中和。

#### IPCC 建議溫室氣體減量目標



#### 積極減碳國家紛紛據 IPCC 建議修改目標

因應 IPCC 的建議，許多國家與地區紛紛相應修改其減碳目標，截至 2020 年 11 月，至少已有 29 個國家與地區訂定符合或高於 IPCC 所建議的減碳目標 (圖五)。例如鄰近的日本<sup>11</sup>與韓國<sup>12</sup>，首相均已宣布 2050 碳中和目標，在法國、英國與紐西蘭等國，規定於 2050 年達到碳中和的法案已生效施行，在智利與斐濟，相關法案也已在研擬中，蘇利南與不丹更制定達到「負碳排放<sup>13</sup>」的目標。

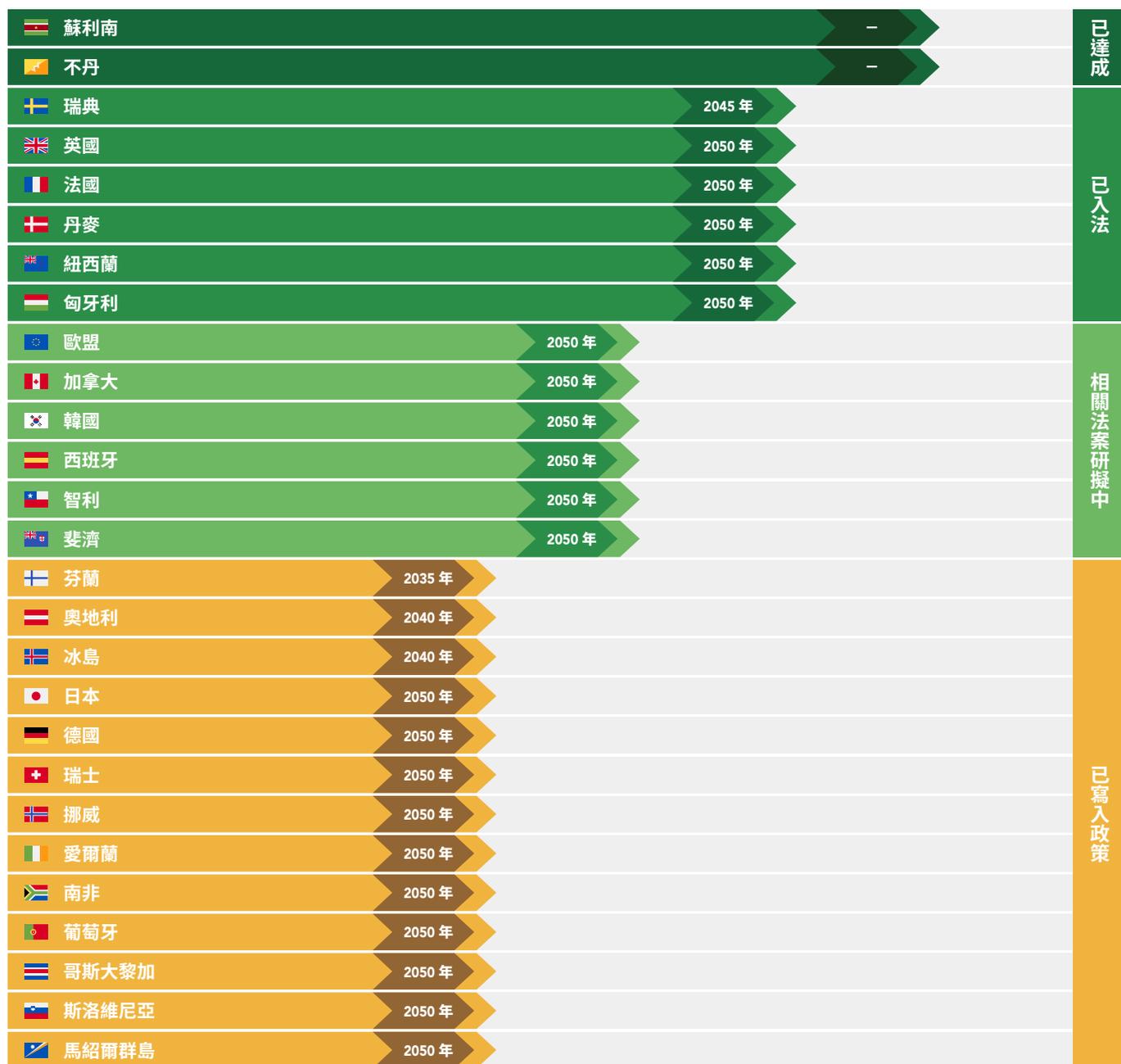
09. 聯合國氣候變化綱要公約秘書處 The UNFCCC secretariat (UN Climate Change)

10. 溫管法第四條規定「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。」

11. <https://project.nikkeibp.co.jp/energy/atcl/19/feature/00001/00036/>

12. <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/967577.html>

13. 意指境內除了碳中和以外，更創造出吸收碳排放的額外碳匯，協助全球的碳排放減量。



圖五：已宣誓或即將宣誓碳中和的地區與國家<sup>14</sup>

## 建議修法方向

臺灣溫管法目前的減排目標已與國際要求有落差，綠色和平建議，溫管法第四條應按原文修改為：「國家溫室氣體長期減量目標為中華民國一百一十九年溫室氣體排放量為基準年

的百分之四十五，中華民國一百三十九年溫室氣體排放量達到碳中和。」使臺灣 2050 年的碳排放目標與 IPCC 的建議一致。

14. <https://eciu.net/netzerotracker>

## 修法建議二：建立有效的碳費徵收制度

### 以碳定價有效規管製造部門碳排大戶

**碳定價方案**是國際上推動碳排放減量的主要方法之一，其讓燃燒化石燃料的外部成本<sup>15</sup>反映於使用成本上，讓使用化石燃料的成本提高，趨使碳排大戶逐步減少對化石燃料的依賴，轉向乾淨能源。至 2020 年 5 月，全球已有 61 個區域或國家實施碳定價制度<sup>16</sup>，涵蓋全球 22% 的碳排放量。

既然製造部門為臺灣碳排放的最大來源，利用碳定價來減少製造部門對化石燃料的依賴，當為首要之急。碳定價的方式相當多元，各有優缺點，國際間主要使用的包括碳稅及碳交易，溫管法中雖有碳交易相關規定，但臺灣的碳排大戶過於集中，少有企業會有多餘的碳權釋出，不符實際；至於碳稅，則因將直接入國庫，收取後難以投入減排相關的專款基金，且修法曠日費時，難解減碳的燃眉之急。因此綜觀臺灣當前狀況，直接徵收碳費是最有效且

能快速上路開始減碳的制度。

### 訂定適當且有效的碳費系統

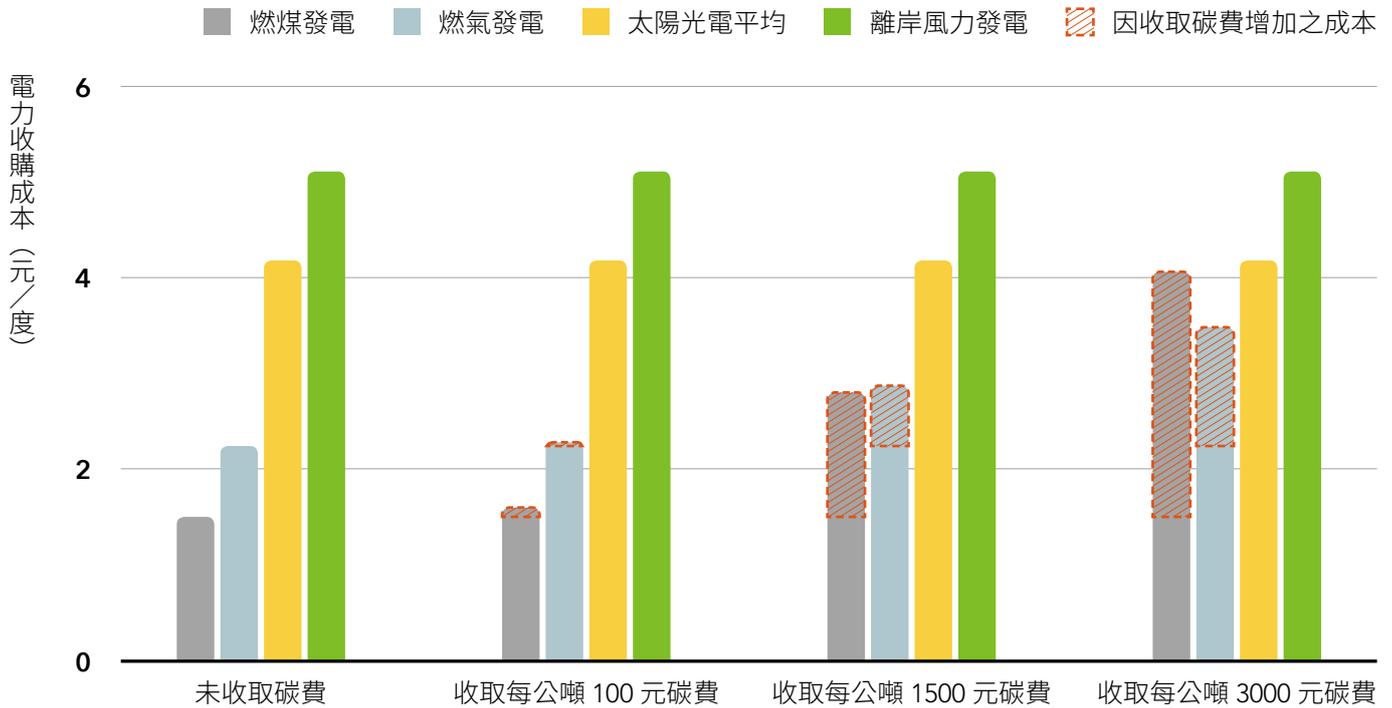
要達到確實的減碳效果，碳費價格必須合理且有效。環保署雖有意在溫管法修法納入碳費徵收，然目前研擬的碳費金額僅為每公噸 100 元<sup>17</sup>，完全無法提供誘因讓企業轉用低碳燃料。以燃煤發電為例，每生成 1,165 度煤電需支付一噸的碳費，意即每公噸 100 元的碳費將只能令煤電成本從每度電 1.4 元上升至 1.48 元<sup>18</sup>，與碳排放相對較低的燃氣發電成本每度 2.2 元相比，或是與零碳排放量的再生能源平均躉購成本每度 4.08 元相比，完全無法提供市場減碳誘因，僅有收費作用（圖六）。即使這些收取的碳費全數用作減碳基金，依目前規劃，每年能收取的金額約 200 億，此經費光是協助全臺 15,000 座鍋爐轉用低碳燃料的基礎建設，都是杯水車薪，更不用說其他必要的大量減碳措施。

15. 聯若個體經濟單位的行為對社會或者其他個人造成了影響，卻沒有承擔相應義務的現象，稱為外部性，由外部性所造成的傷害處理成本，即為外部成本。燃燒化石燃料的外部性通常為空氣污染與碳排放。

16. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809>

17. [https://ghgrule.epa.gov.tw/news/news\\_page/1/434](https://ghgrule.epa.gov.tw/news/news_page/1/434)

18. 根據《107 年度我國燃料燃燒 CO2 排放統計與分析》的各類能源排放係數，以及經濟部能源局《2017 年能源平衡表》綜合計算，可得臺灣公用發電業的燃煤發電產出效率為 53%，每生成 1 度燃煤電力的碳排放量約為 0.858kg。



圖六：不同碳費情境下，2020年各種類電力收購成本

根據綠色和平的研究，若僅用碳定價政策幫助減少溫室氣體排放，欲達到現行溫管法所制定的2030年溫室氣體減排目標（減量20%），有效碳價須至少定在每公噸1,000-2,500元<sup>19</sup>，方能讓天然氣與再生能源的成本更具競爭力，促使企業轉用，此有效碳價與世界銀行所建議的50-100美元接近<sup>20</sup>（約1,428元至2,855元）。要在2050年達到溫室氣體

減碳50%，有效碳價更須進一步提升至每公噸3,400-7,000元<sup>21</sup>。在此須強調，以上碳價僅是根據目前溫管法減排目標所推估，若要配合IPCC的建議，在2050年達到零碳排，需要的有效碳價水準更將遠遠不止於此<sup>22</sup>。若臺灣訂立無效的碳定價，在定價過低的狀況下將完全達不到減碳效果，根本無法達到現行溫管法的減排目標，遑論IPCC建議之目標。

19. 欲達到2030年20%減量的目標，除至少需達到2025年能源轉型目標外，2030年煤電占比要繼續下降至20%，工業鍋爐與汽電共生需全面淘汰燃煤，改為天然氣或更低碳排之燃料，50%以上的運具轉為電動車輛。為此需提高煤碳價格至與天然氣相近，替淘汰煤碳創造足夠的誘因。本計算基於2019-2020年各項能源成本，未考慮未來波動。

20. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809> 要實現《巴黎協議》的目標，必須在2020年前將碳價提高至每公噸40-80美元，並在2030年前達到每公噸50-100美元。

21. 欲達到2050年50%減量的目標，除需達到2030年的目標外，再生能源占比需進一步達到40%，煤電需完全退役，為此再生能源價格需要產生足夠的競爭力取代天然氣，完全依賴碳費機制將需要讓碳費提高至3400元以上。本計算基於2019-2020年各項能源成本，未考慮未來成本波動。

22. 若要符合IPCC建議的升溫控制1.5度目標，2030年及2050年減碳目標需分別達到45%及93%（碳中和）。根據綠色和平研究，這需要在2030年前達到40%的再生能源占比、煤電完全退役、50%以上的運具轉為電動車輛、所有工商業鍋爐皆轉為天然氣或更低碳排之燃料。若全部以碳費作為主要政策工具，預估碳費要達到每公噸2,500-3,000元。另外2050年的碳中和目標，需要更進一步將幾乎所有的天然氣與燃油皆汰換為再生能源，以及鋪設大量的儲能系統，有效碳費將需要超過每公噸8,000元。

此外，適當的碳價格除了力度要夠，還必須視環境持續進行調整，以維持減碳功能。舉英國為例，由於歐盟碳交易系統的碳價格無法控制，過低的碳價格將損害英國達成減排目標的進度，於是英國在 2013 年引入逐步提升的碳底價系統（Carbon Price Floor, CPF），使碳價格跟隨減排目標逐年提高。由於 CPF 的實施，2012 年至 2016 年是英國減碳最成功的一段時期，有效碳定價從 7 歐元提高到 32 歐元（約 1,082 元），成本上升驅使英國的煤碳用量削減 78%，僅電力部門就為全國減少 19% 的碳排放量。與此同時，2013 年英國煤電占比還高達 50%，到 2017 年降到了 2%，為歷史新低。

反觀整個歐盟，在 2013 年至 2018 年期間，因碳交易市場低迷，碳定價水準只有 3-8 歐元（約 101-270 元），這期間歐盟經歷了 2005 年以來最嚴重的減排撞牆期，甚至有連續三年不減反增，一直到 2018 年歐盟對碳定價進行了改革，讓碳定價迅速翻漲至 18-30 歐元（約 608-1,014 元），才讓碳排放量再次下降。歐盟碳定價的調漲直接促使德國在 2019 年煤碳使用量下降 22%，煤電運轉率減至 44%（在碳價低迷的 2017 年，這數字是 60%），德國政府也因此趁勢承諾 2038 年以前淘汰煤碳。

## 建議修法方向

為有效控制溫室氣體排放量，綠色和平建議，溫管法應增修相關條文：

- 1. 碳費徵收：**清楚授權主管機關制定碳費，向大規模的化石燃料進口、提煉、或使用端徵收費用。
- 2. 有效定價：**目標碳費之定價需綜合考慮碳排放的清除費用、轉用低碳排燃料的價差費用、碳排放所造成的環境與財產損失費用，並與其他相關碳定價工具共同考量。定價須有實際推動減排之效果。
- 3. 定價彈性：**在碳費定價上，制定逐步提升至目標碳定價的機制，使碳價與溫管法的減量時程及目標相配合，以達成實際溫室氣體減量效果。
- 4. 費用收取與使用方式：**所收取之碳費須投入至溫室氣體減量對策的相關基金，專款用於各部會與地方政府的溫室氣體減量實施工作之預算。
- 5. 基金管理：**溫室氣體減量對策的相關基金，應由主持溫室氣體減量對策的主管機關直接或間接管理，包含各部會與地方政府的對策方案審核、預算申請、成效監督、及其他有利於溫室氣體減量之基金運用方向。

以碳費徵收的方式敦促製造業減少化石燃料使用，轉向乾淨能源，並隨減碳目標調整碳定價，將收取之碳費投入專款專用之基金，用於各部會溫室氣體減量相關工作，以達到確實減排與環境的永續。

## 修法建議三：協助地方政府獲取溫室氣體減量資源

地方政府是溫室氣體減量的重要執行角色，但是在溫室氣體階段管制目標設定中，中央主管機關環保署並沒有納入地方政府的權責與減量目標。當氣候變遷已上升到「氣候緊急」狀態，地方政府作為與民眾溝通的第一線行政機關，卻因為法源不足，無法獲取資源進行積極有效的減碳，大多數甚至連最基本的溫室氣體減量目標都沒有，如何期待臺灣整體的減碳動起來？

現行地方政府亟需資源及確實的權限來進行地方層級的減碳施政，一方面提升減碳的執行效率，協助中央減碳目標的達成，一方面讓地方政府能提出更積極的減碳作為，合力推升臺灣的減碳目標。

### 建議修法方向

為增加地方政府執行溫室氣體減量之有效性，綠色和平建議，溫管法應增修相關條文：

- 1. 地方專責減碳機關：**縣市層級之地方政府應設立專責減碳機關。
- 2. 地方減碳目標之制定：**中央減碳主管機關應召開會議與地方專責減碳機關共商各縣市層級之地方政府應負擔的減碳比例，作為地方之年度減碳目標，並提出符合該減碳目標的管制執行方案。
- 3. 地方減碳方案與經費之申請：**地方專責減碳機關須提出減碳方案，向中央主管機關申請減碳方案經費。
- 4. 地方機關減碳方案之核定：**中央減碳主管機關須自溫室氣體減量基金中提撥相應經費，並核定申請之地方減碳方案。
- 5. 地方減碳方案與目標之查核：**中央減碳主管機關須查核地方減碳方案與減碳目標之成效與進度。

## 修法建議四：加入公民訴訟權

環境的損害通常範圍廣泛且缺乏立即性和針對性，氣候變遷的衝擊尤然，然而在臺灣，現行的法規若不具針對性，通常極難透過司法程序獲得正義。為彌補這個缺失，常在法條中賦予民眾及公益團體「公民訴訟權」，以合法提起公益訴訟<sup>23</sup>。臺灣的環境公民訴訟以2002年制定的《環境基本法》第34條為基本規定，至今已有《水污染防治法》、《空氣污染防治法》等其他8個法案賦予公民訴訟權，使公益團體或人民能在掌握大量資源的行政機關違法或不作為時，有與其抗衡的工具<sup>24</sup>。在過去20年，已有上百起<sup>25</sup>的訴訟透過公民訴訟權伸張了人民的環境正義，是促進環境公益的重要工具。

氣候變遷嚴重衝擊人民生活，為改善氣候變遷所制定的溫管法<sup>26</sup>，具有極強的環境公益性，然而目前臺灣溫管法並未授與人民提出氣候訴訟之權利，因而過去多年來，面對中央與地方政府執行減碳工作的消極態度，民眾即使有意監督亦無法可循，即便大聲疾呼，卻力量有限。在溫室氣體減量的政策決策中，政府、企業，與人民都是重要的利益關係人，在氣候暖化中受害最直接的民眾，通常更有意願推動減碳，卻往往是影響力最薄弱的一方，若不明文賦予公民相關的行政訴訟權，減排工作在執行上極有可能難以達到目標。

## 公民訴訟權的積極監督效果

氣候相關的公民訴訟權在許多國家施行已久，自1990年以來，全球已有超過1300件氣候訴訟案追究排放大量溫室氣體的企業，及未能積極管制溫室氣體的政府責任。根據英國倫敦政經學院（LSE）研究，過去一年的氣候訴訟案，有58%的結果有利於對抗氣候變遷的行動<sup>27</sup>，公民訴訟權是有效監督企業或政府的重要依據。近期具代表性的案件包括：

1. 2017年，愛爾蘭的人民團體控訴，政府提出的減碳政策並不符合其2015年訂下的減碳目標，2019年這項訴訟案在高等法院遭到駁回，但今年在最高法院轉而勝訴，判決愛爾蘭政府須加強氣候方案。
2. 2018年，數個德國農人家庭一同提起訴訟，指出因德國政府怠於減碳，將無法達到德國2020年的減碳目標，期間的天氣劇烈變化已嚴重威脅農人的農作生計。
3. 在葡萄牙森林大火奪去多條人命後，2020年葡萄牙青少年狀告歐洲人權法庭，指出歐洲有33個國家的減碳措施都不符合在巴黎協議裡的承諾，要求這些國家必須更積極減碳，以維護年輕一代的生存權。
4. 2015年的經典案例中，荷蘭886個原告對荷蘭政府提出氣候訴訟並勝訴後，經歷荷蘭政府一路上訴，最終在2019年由最高法院判決原告勝訴，要求荷蘭政府將減碳目標從17%提升至25%。

23. 《行政訴訟法》第9條「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

24. <http://www.eqpf.org/lawsuit/Taiwan/T01.htm> 環境品質文教基金會，環境公民訴訟網站

25. <https://law.judicial.gov.tw/FJUD/default.aspx> 司法院案例查詢統計

26. 《溫室氣體減量及管理法》第1條「為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展，特制定本法。」

27. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot/>

28. <https://www.climatechangenews.com/2020/07/31/ireland-forced-strengthen-climate-plan-supreme-court-victory-campaigners/>

29. <https://www.dw.com/en/german-farmers-sue-government-over-climate-change-failures/a-51010598>

30. <https://www.climatechangenews.com/2020/09/03/six-portuguese-youth-file-unprecedented-climate-lawsuit-33-countries/>

31. [urgenda.nl/en/themas/climate-case/](http://urgenda.nl/en/themas/climate-case/)

全體公民為減碳成效達成與否的重要利益關係人，應有參與及監督之權。由國際經驗中可見，公民訴訟權確能推動政府更積極訂立減碳目標與規管排碳方，然臺灣現行的溫管法中並未賦予公民訴訟權，增加民眾監督政府減碳作為的難度。溫管法應增列公民訴訟條款，以維護民眾的環境及生存權。

## 建議修法方向

為增加民眾對溫管法之監督權，減少主管機關怠惰或偏袒應減碳方之情事，綠色和平建議，溫管法應增修公民訴訟條款：

「各級政府疏於執行時，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。」

## 結語

臺灣因缺乏實際的誘因或罰則來規管製造業碳排大戶，即使 2015 年溫管法訂立的減排目標已落後於 IPCC 建議，仍達不到減排標準。放任產生全臺超過一半碳排的製造業長期依賴廉價的化石燃料，其實是無視燃煤高昂的健康與環境成本，讓全臺甚至全球人民一起買單。唯有實施有效的碳定價系統，讓這些外部成本實際反映在化石燃料價格，提高乾淨能源的吸引力，才能有效促使製造業淘汰燃煤，減少碳排。

當前各界雖已有共識在此次溫管法修法推出碳費徵收機制，環保署目前研擬的碳費價格卻實在過低，對碳排大戶來說，即使在支付碳費後，化石燃料的吸引力仍遠高於再生能源，難以推動實際減排作為。

綠色和平認為，氣候危機已經迫在眉梢，減碳行動刻不容緩，不僅應將溫管法中的減排

目標調整至與 IPCC 一致，更須一舉施行能讓碳排大戶真正減少煤炭使用的碳費系統，並配合減排時程與最終目標，逐步調整碳費價格，讓碳費能真正推動製造業達成減排目標，而非僅有收費之效。最後，為維護氣候正義並避免法規在實際執行層面有不足之處，應於溫管法中明文賦予人民提起訴訟監督減碳作為之權利。

根據 2018 年全球氣候風險指數排名，臺灣名列第七，面對越來越嚴重的極端氣候，身處島嶼的我們極其脆弱。然而，當臺灣在科技、人權，及今年重要的防疫工作上，都積極走在先進之列，卻在減碳工作上消極以對。此次溫管法修法，是重新審視臺灣當前減碳目標與措施的重要時刻，臺灣應積極扭轉在國際上居於減排後段班的頹勢，為自己、也為全球的未來積極減碳。