

出國報告（出國類別：研習）

執行臺美環保技術合作協定參加環境  
執法教官培訓－  
合作與一致性：成功執法的關鍵

服務機關：行政院環境保護署

姓名職稱：葉宗震技士、梁効文技士

派赴國家：美國

出國時間：105 年 10 月 1 日至 10 月 10 日

報告日期：104 年 12 月 15 日

# 摘要

本次赴美研習內容分為查核專題(Inspection-Focused Topics)及管理專題(Management-Focused Topics)兩大主題，研習討論歸納得到具體建議如下：

- 一、 應用科技工具提高執法效率：美國環保署自 2015 年起，應用科技工具如：建立中央資料交換平台、連續自動監測設備等，建立新世代環境執法能力。科技執法在美國加州仍屬較新觀念，與地方執法人員平日查核作法仍有差距，惟我國環境執法亦應續朝科技執法、提高效率之目標邁進。
- 二、 執法分工應明確：我國雖強調地方自治，惟中央與地方權責分工仍有部分重疊，使得中央督察角色不夠明確，偶有中央與地方競相稽查比較的情形發生，無法有效運用查核人力及資源。
- 三、 深入污染問題核心以達有效查核：目前環境督察總隊北、中、南三區大隊多為轄區責任制，僅有少部分依據不同污染性質任務編組。轄區制難以專精、深入不同領域污染事件的核心、不易有效傳承單一領域執行經驗，將造成深度查核力度不足。
- 四、 研議環境補償計畫：環境補償計畫為美國環保署提供污染者，以其他環境友善措施取代部分罰鍰之制度。基於其立意良好，雖台美國情不同，仍可研究依我國現況，修正該類型環境補償計畫，以使我國環境執法後續裁處能有其他落實環境品質改善的選擇。
- 五、 凝聚第一線污染查核人員向心力：為彰顯對第一線查核人員的重視，每年加州空品執法管理委員會，會於轄內第一線查核人員選出 3 位頒發 Rodney Swartzendruber Award 獎項。我國可考慮設立類似獎項，以凝聚第一線查核人員向心力。

## 關鍵字：

美國環保署、環境執法、稽查、環境補償計畫

# 目次

研習行程.....	3
目的.....	4
過程.....	5
第一章 查核專題.....	5
一、 科技與執法(Technology and Enforcement).....	5
二、 管理制度的改變與挑戰(Changes & Challenges).....	8
第二章 管理專題(Management-Focused Topics).....	10
一、 稽查裁罰後續之互助清算(Mutual Settlements).....	10
二、 協商技巧(Negotiation) .....	13
三、 人員招募及訓練.....	16
心得及建議.....	17
致謝.....	19
參考資料.....	20
附錄（光碟片為本次研習投影片） .....	21

# 圖目錄

圖 1-由 CAPCOA 執行長 Alan Abbs（圖中）主持開幕式及課程安排.....	7
圖 2-由 CAPCOA 執行秘書 Amy(圖右)介紹主講者 David(圖左).....	12
圖 3-Mike 方代表所拿到的情境.....	15
圖 4-全城劇團方代表所拿到的情境 .....	15
圖 5 頒發 Rodney Swartzendruber Award 獎項過程 .....	16
圖 6-拜會美國環保署第 9 區分署高景儀主任秘書(左二)及空氣污染執法小組..	19
圖 7-與環境執法部門副主管 Ms. Amy Miller(左三)及空氣污染執法小組 .....	19

# 表目錄

表 1-違規查核表(Violation Worksheet).....	6
表 2-美國環保署公告數種裁罰財務模式(Penalty and Financial Models).....	11
表 3-美國環保法規空氣污染罰鍰額度 .....	13
表 4 協商技巧課程翻譯內容 .....	14

# 研習行程

研習時間：105年10月1日至105年10月10日

研習地點：拜訪美國環保署第 9 區（位於加州舊金山）並至沙加緬度參加由加州空氣污染管制人員協會(California Air Pollution Control Officers Association, CAPCOA)及加州空氣資源委員會(California Air Resource Board, CARB)共同舉辦之 2016 執法論壇「合作與一致性：成功執法的關鍵」

日期	工作內容概要
105.10.1	啟程，臺北出發，抵達舊金山。
105.10.2	時差調整日。
105.10.3	禮貌性拜會美國環保署第九區分署環境執法處主任秘書高景儀(Jessica Kao)女士，隨後會同該分署受訓學員前往沙加緬度。
105.10.4	於沙加緬度參加由加州空氣污染管制人員協會(California Air Pollution Control Officers Association, CAPCOA)及加州空氣資源委員會(California Air Resource Board, CARB)共同舉辦之 2016 執法論壇「合作與一致性：成功執法的關鍵」第 1 天課程。
105.10.5	於沙加緬度參加 2016 執法論壇「合作與一致性：成功執法的關鍵」第 2 天課程，隨後會同美國環保署第九區分署受訓學員返回舊金山。
105.10.6	至美國環保署第九區分署，與該分署環境執法處副處長 Amy Miller 女士、主任秘書高景儀女士及受訓學員進行心得分享及經驗交流。
105.10.7	研習資料整理。
105.10.8	研習資料整理及舊金山市區參訪（自費）。
105.10.9	返程，舊金山出發前往臺北。
105.10.10	返程，抵達臺北。

# 目的

本次研習安排拜訪美國環保署第 9 區（位於加州舊金山），並與該區空氣品質執法部門同仁一起前往沙加緬度研習，研習內容分為查核專題(Inspection-Focused Topics)及管理專題(Management-Focused Topics)兩大主題，目標為透過稽查實務上的合作與管理上的一致性達成成功的環境執法。本次的研習目的如下：

## 1. 查核專題(Inspection-Focused Topics)

- (1) 學習美國環保署如何辦理公害陳情、應用查核工作矩陣表協助維持查核品質、應用科技方法與工具，以及瞭解 2015 年起建立新世代環境執法能力之各項措施推動方式等。
- (2) 更深入的瞭解美國加州目前執法重點，包括可攜式設備註冊計畫(PERP)等制度及公害陳情執法技巧，以及各種執法手段的實作成效及執法人員與相關單位合作以保障人身安全等措施，做為我國環境執法變革參考。

## 2. 管理專題(Management-Focused Topics)

- (1) 說明美國環境補償計畫(SEPs)基本理念、制度、策略及目的。
- (2) 嘗試面對及解決與事業協商過程中的各種細節。
- (3) 成功招募新進稽查人員以及如何訓練領導人員。

藉由上述研習課程培訓種子人才將研習成果調整、修正，建立符合我國執法環境之環境執法規劃、執行及評鑑制度，並健全裁罰機制及作業。

# 過程

## 第一章 查核專題

### 一、科技與執法(Technology and Enforcement)

運用科技工具執法為目前世界各國環境保護執法機關在執法技巧上普遍的趨勢與目標，本次課程特別安排美國環保署第九區分署長 Deborah Jordan(圖 1)主講「科技與執法(Technology and Enforcement)」，內容簡介美國環保署自 2015 年起引進科技方法與工具、建立新世代環境執法能力、落實強化環境保護政策等。其中包括建立監測資料交流網路平台、連續自動監測設備、電子申報制度、提高資料透明度等，除可即時掌握污染資料，提高查核效能，更可使查核結果更具說服力，此外並簡介跨國合作案例執行經驗。該演講安排為主題演講，經過現場與各地方空品區參訓人員交流討論，顯示科技執法在美國加州仍屬較新的觀念，與地方執法人員平日查核作法之間仍有段差距。美國環保署為推動科技執法工具，優先針對資料庫、連線監測、申報資料電子化及網路化，建立成一套可比對及運用的電子化工具或參考書，作為執法所需的基礎資料，透過人性化的友善介面，使執法人員於執法現場能有效處理現場所發生之問題，且改變以往執法的觀念。

聖華金谷空氣污染防治局 (San Joaquin Valley APCD) 主講其轄內如何應用科技工具提升空氣污染稽查效率。其轄內針對設備電子化進行了長達五年的逐步改善，包括：使用攜帶式電子設備製作稽查紀錄、攜帶式許可查詢系統 (Permit Administration System Portal, PASPort)、監視設備整合系統 (Integrated Compliance Information System, ICIS) 等，藉由電子設備的導入，增加稽查後紙本陳核效率、提升現場稽查效率、減少人工鍵入錯誤等，上述使用科技設備提升效率之作法雖須經漫長的時間改變，但仍值得我國效法。

此外，除了運用科技工具協助執法之外，本次課程也著重執法人員的基礎訓練，包括建立及深化正確的查核觀念。由加州南岸空氣品質管理區(SCAQMD)代表主講「從事實到處分：查核與結案的交會點(Facts to Fines: Intersection of Inspections and Case Settlement)」，內容即說明建立正確查核觀念，查核目的在於重建事實發生經過，查核紀錄即為事實的建檔，每個結論都是依據事實評估後所下的，查核後應知道的事項可能包括：證明所犯法規為何、查核對象的守法紀錄、違法事實所造成的危害、該違法情形的普遍性、違規頻率與歷程、查核對象的財務狀況與應負責任等，並建議建立「查核工作矩陣表(

表 1)」，列出各階段所應舉證之資料內容及違反法規，並提醒查核人員於結案時應能做到合法與公正。該課程並詳細介紹了有效完整蒐集證據的工具：違規查核表(Violation Worksheet)的運用，該表之形式如下

表 1 所示。執法人員運用「違規查核表」，於現場可進行證據蒐集確認，包括違規事實的觀察紀錄、證人陳述內容筆錄、現場照片或佐證資料複本等，就規定項目逐一確認，除可強化證據蒐集之完整性，並可交叉比對現場狀況及說明內容是否有出入，以確

認證據力是否完整足夠。本表也同時顯示，美國環境執法之嚴謹，可透過該表使各不同空品區執法人員的執法強度更有一致性，並確保證據能表現或說明違法之事實，才能達成處分的目的。

表 1-違規查核表(Violation Worksheet)

規定項目	執法人員觀察內容	證人陳述內容	相關證據
例：許可證種類	針對許可證種類的觀察紀錄	依據現場人員說明的許可證內容	有效許可證複本
例：許可設備內容	現場設備種類查核結果	操作人員說明設備種類及功能	現場設備照片
例：許可操作範圍	針對現場操作紀錄內容的描述	現場人員說明操作情形的紀錄	操作報表複本
例：責任歸屬對象	違法內容描述及原因說明	操作人員說明事發原因的紀錄	許可及法規規定內容

在傳統執法工具方面，本次課程亦安排了多項基礎訓練，包括由聖地牙哥空氣污染控制區(San Diego APCD)代表主講「查核技術 101 招(Inspection Techniques 101)」以及「適法性協助(Compliance Assistance)」等 2 項主題，其中查核技術課程主要內容為說明各種事前準備無法因應所有可能的情況，但仍須做好適當準備，查核時 1 分鐘以內即可透過現場人員肢體動作或應對等線索判斷現場狀況，並加以運用或避免意外狀況，查核紀錄原則強調應歸納查核目標、事實、完整、精確、簡潔、用詞淺顯等原則，並應避免個人意見。另由加州環保局空氣資源委員會(ARB)及沙加緬度市空氣品質管理區(SMAQMD)代表主講「違法查核工具(Non-Compliance Tools)」，內容主要介紹環境任務編組可作為環境計畫有效的執法工具，針對特定的環境問題或行業，由地方和空氣品質管制區組成工作小組，包括地方機關及地方檢察官，工作小組查核時應建立和了解執法目標、透明詳實的方法、溝通管道等，持續關注案件直到結案，並與其他管制區及機關合作，並持續創新與改進。

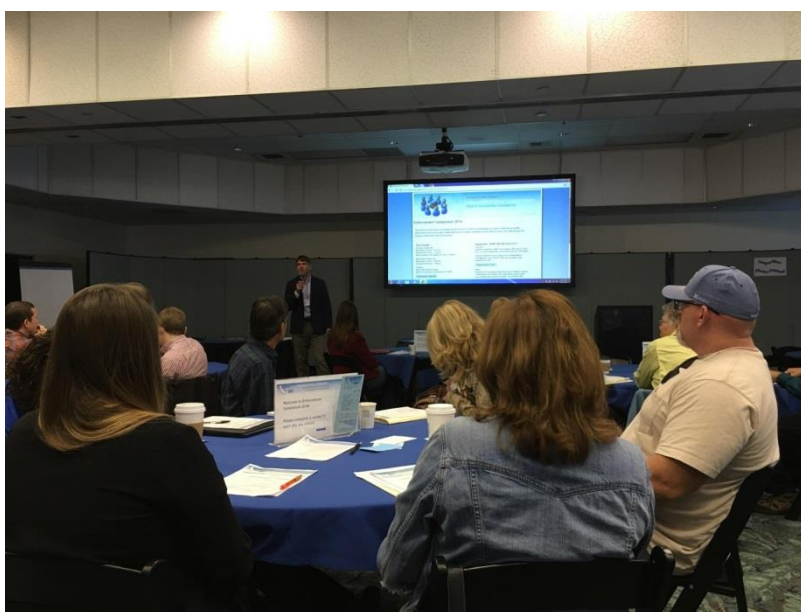


圖 1-由 CAPCOA 執行長 Alan Abbs (圖中) 主持開幕式及課程安排



## 二、 管理制度的改變與挑戰(Changes & Challenges)

有關管理制度改變方面，布尤特郡空氣品質管理區(Butte County AQMD)代表主講「新污染源審查(New Source Review, NSR)及許可制度(Title V)等法規回顧(A Review of NSR & Title V)」以及「許可文件與查核之連結(Permit & Inspection Connection)」等 2 項主題，主要簡介自 1947 年加州授權轄內各郡建立空氣污染控制區(APCD)至 1990 年清淨空氣法(CAA)修正加入許可制度章節(Title V)等法規沿革歷程，以及目前執行中的執法計畫。包括：固定污染源管制及許可制度；排放減量額度(ERCs)審查原則、核准、抵換等制度；新污染源審查制度(NSR)之門檻及針對氮氧化物(臭氧前驅物質)及揮發性有機物來源進行調查；要求執行最佳可行控制技術(BACT)、合理可行控制技術(RACT)或最低可行排放率(LAER)、以及近期加強管制推動的可攜式設備註冊計畫(PERP)等。在「許可與查核連結」方面，強調實際操作狀況及可執法(enforceable)項目之間的關係密切但需兼顧保留彈性空間、許可內容的 KISS 原則(Keep It Short & Simple)及減少模糊性文字、避免混淆，並與現場人員操作規範內容一致。

此外「可攜式設備註冊計畫：改變與挑戰(PERP: Changes & Challenges)」為針對移動污染源所訂定的管理方式，內容簡介包括：可攜式設備註冊計畫(PERP)管制目的、範圍、期程、標準、執法方式等，清查對象包括約 3 萬多部車輛、4 千多具設備引擎及 4 千多部軍用設備。藉由分年逐步加嚴管制標準、訂定不同階段的引擎淘汰期程，進而控制排放量、訂定各空氣品質管制區更嚴格標準及可攜式設備所產生之毒性空氣污染物質管制措施(Airborne Toxic Control Measures, ATCM)，藉上述政策加速不同階段的淘汰時程。此外並簡介 PERP 及 ATCM 未來修正草案內容，預定 2017 年 3 月召開公聽研商會議。

另由加州南岸空氣品質管理區(SCAQMD)及沙加緬度市空氣品質管理區(SMAQMD)代表主講「公眾投訴與公害陳情的細微差別(The Nuance of Public Complaints & Nuisance)」，說明加州健康與安全法針對非車輛空氣污染控制之排放限制，並未包括因農作物生長或禽畜畜牧所需而產生之異味，以及堆肥處理、生產設備及場所直接產生之異味，故於判斷公害陳情異味案件時應排除，此外，至少 5 位不同地點民眾陳情同一案件時才屬應受理之公害陳情案件，故非屬公害陳情案件者應盡量排除，避免浪費查核人力，同時並點出異味公害陳情案件難處理之關鍵點，包括：異味特性、風向風速、陳情民眾所在地點、以及查核人員查核作法。美國對於公害有明確的定義及嚴謹的受理標準，但對於公害程度的求證仍與一般污染執法同等嚴謹，除可使民眾陳情案件更具可靠性，避免陳情案件浮濫或遭有心人士濫用，更可有效解決民怨，達到真正有效解決公害的目的。

由 ATA 法律團隊(ATA Law Group)代表主講「案件發展(Case Development)」，內容主要介紹環境保護機關行政處分與司法機關刑事處分的執法差異，以及查核時決定違法事實與違法程度的標準，包括查核紀錄撰寫時應包含的 5W1H 原則、明確指出現場發生及未發生的事實，建議可分類表列證據清單，包括：見證、資料佐證或其他來源，照片與文字說明並列可相輔相成。

而由沙加緬度市空氣品質管理區(SMAQMD)、灣區空氣品質管理區(BAAQMD)及聖華金谷空氣污染控制區(San Joaquin Valley APCD)等代表主講「查核工具與技術(Inspection

Tools & Techniques)」，簡介查核過程常用之科學工具及其原理，包括 FID、OP-FTIR、FLIR 等，強調實際運用前應有完整訓練，並注意使用時機，避免於不適用的場合之下使用不適用的儀器設備，才可有效建立執法人員的公信力。

管理制度改變上的挑戰，除了新管理制度的適用性與有效性仍有待時間驗證之外，執法人員面臨的挑戰也包括受查核對象的配合度、合法性落實程度及不同觀點所產生的觀念分歧與誤解等。本次課程即特別安排沙加緬度當地業者代表 Teichert 建設公司主講「受規範對象觀點(Regulated Community Perspectives)」，讓被查核對象充分表達現場人員對查核人員執行查核作業的觀點、立場、態度、因應做法、法規內容解讀等，使查核人員更了解雙方的意見分歧點及對法規符合度認知的差異。另一方面，執法人員的人身安全也是美國環保機關所重視的一環，課程中即邀請沙加緬度機場消防局長等單位共同主講「跨單位與跨區合作(Inter-Agency & District Collaboration)」，內容主要討論查核人員安全應注意事項，適時向跨區或跨單位之相關單位提出協助需求，包括警察、消防、司法等機關，合作著重於信任與確認；以及由沙加緬度警局局長主講「處理難溝通對象(Dealing with Difficult People)」，內容主要為防止工作場所暴力，注意可見的惡意警告標示或徵兆，出任務前後通報單位內人員，事先了解即將前往查核的地點及對象，在現場如何保護自身及同伴安全，必要時提出警力需求等。

## 第二章 管理專題(Management-Focused Topics)

### 一、 稽查裁罰後續之互助清算(Mutual Settlements)

美國環保署所制定的裁罰架構(Penalty Framework)執法多元，依情況不同由簡單到複雜都有<sup>1</sup>。並非所有案件都需要進行裁罰後續之互助清算，最需要互助清算的裁罰屬於環境補償計畫(Supplemental Environmental Projects, SEP)。環境補償計畫為與我國裁罰架構中最为不同的裁量方式，其執行概念為處罰違法事業時，能由事業提出繳納罰鍰以外的保護環境計畫，以落實環境品質改善的目標<sup>2</sup>。

參照美國環保署2015年發布內容<sup>3</sup>，定義SEP為：違反環境法之被告，經稽查後清算，同意執行非法規要求的環境有益計畫(Supplemental environmental projects are defined as **environmentally beneficial projects** which a defendant agrees to undertake **in settlement of an enforcement action**, but which the defendant, or any other third party, is **not otherwise legally required to perform.**)。細究SEP定義內容包括「環境有益計畫」、「稽查清算」及「非法規要求」。其中「環境有益計畫」定義為：必須促進公共健康、保護環境或減少發生在公共健康或環境上的風險。雖然某些情況下，環境有益計畫可能提供違法者部份利益，但同時計畫必須無庸置疑對公共健康或環境有益。「稽查清算」包括：被告要執行的SEP計畫需納入合法可查核的清算文件中、計畫執行前環保署可檢視和評論計畫範疇及需等待違法判決確認始得執行計畫。「非法規要求」則說明SEP計畫不得是聯邦、州、地方法律、環保署等機關法律上要求之行為。因為SEP計畫可能提供違法者部份利益，本署2014年「執行臺美環保技術合作協定參加環境執法教官培訓—赴美國環保署研習」報告亦說明SEP計畫可能特別適合採用在推動污染預防與環境正義上，但亦建議本國後續倘若將環境補償計畫納入裁罰制度的一環在推動上，亦應訂定相關的規範，以避免將罰金收入挪做他種用途。

有鑑於環保違法案件至法院裁決時，美國環保署在裁處架構上除罰鍰外更有環境補償計畫可供事業選擇，為促進SEP計畫執行效率、維持公平性及增加選擇方案，美國官方必須藉互助清算方式完成SEP計畫。本次會中沙加緬度市空氣品質管理區(SMAQMD)主講者David Grose(圖 2)，說明美國裁罰制度上的建立可藉由聯邦模式(Federal Model)等模式進行，為確保SEP計畫在裁罰上使用的參數，其所計算之範圍、基礎有一致性，美國環保署公告數種裁罰財務模式(Penalty and Financial Models)可用來計算不法利得(economic benefit)、負擔罰款能力及執行SEP計畫所需成本的模式(如下表 2)。

<sup>1</sup>執行臺美環保技術合作協定參加環境執法教官培訓-赴美國環保署研習，施勝鈞等，環境保護署，2014。

<sup>2</sup>本署 103 年度「執行臺美環保技術合作協定參加環境執法教官培訓」出國報告亦有提到美方的「環境補償計畫」，其執行概念為處罰違法事業時能有罰鍰以外的保護環境計畫供事業執行，目的為落實環境品質改善的目標。美國環保署執行 SEP 計畫自 1998 年頒布實施，2015 年又頒布新版 SEP 計畫備忘錄，強調環保督察人員在所有案件下皆需考量於適當時機使用新世代科技工具進行清算。

<sup>3</sup>2015 Updated SEP Policy, USEPA, <https://www.epa.gov/enforcement/supplemental-environmental-projects-seps>

表 2-美國環保署公告數種裁罰財務模式(Penalty and Financial Models)

模式名稱	適用對象
BEN(5.6.0)	計算違法者因延遲或不執行污染防制設施等不法利得(economic benefit)
ABEL(6.6.0)	評估公司負擔各種成本的能力，包括：遵循污染防治成本 (compliance costs)，清除污染物成本(cleanup costs)或負擔罰款能力 (civil penalties)
INDIPAY (3.6.0)	同 ABEL，惟評估對象為個人
MUNIPAY (4.6.0)	同 ABEL，惟評估對象為自治市或地區公共團體
PROJECT (6.6.0)	計算被告執行 SEP 計畫所需負擔的成本

參考資料：<https://www.epa.gov/enforcement/penalty-and-financial-models>

參考黃倬芷<sup>4</sup>(2015)提到 SEP 計畫為美國環保法規裁罰架構中其中一種調整因素 (Adjustments)。依照美國環保法令，違反環保法規的基本補救改正措施包括：命令改善/改正措施、罰鍰。罰鍰又需參考經濟利益、不法利得(Economic Benefit)、嚴重性(Gravity)及調整因素(Adjustments)。本次報告亦舉例，考量嚴重性的加重裁量參數包括：考量額外傷害(Extent of Harm)、持久性(Persistence)、影響時間(Length of Time)、違規頻率(Frequency of Past Violations)等；減輕裁量參數可考量維護保養紀錄(Record of Maintenance)、創新控制設備(Innovative Nature of Control Equipment)、減緩違規行動(Actions Taken to Mitigate the Violation)及可負擔資力(Financial Burden to Violator)等進行評估。舉例而言，Rubin(2010)<sup>5</sup>以默克公司(Merck & Co.)於 2008 年曾排放化學物質到費城山谷國家公園的威薩希肯溪 (Wissahickon Creek)，造成大量魚群死亡、費城自來水停止供應的污染案件，最終採用 SEP 計畫改善的例子說明 SEP 計畫的功用。默克公司使用 SEP 計畫取代原本須賠償的 157 萬 5 千美元(約新台幣五千萬餘元)，採用河川整治、濕地營造且使用監測水中溶氧及魚群活動的方式，除改善化學物質造成有害環境，亦達到環境永續的目的。

主講者另指出美國環保法規空氣污染部分的罰鍰額度 40 年來皆未變動 (額度介於 1,000 至 75,000 USD，視違法嚴重程度判定，詳如下表 3)，雖然看似為一大漏洞，但主講者說明裁罰金額的高低只是其中一種嚇阻行為(A deterrent)。經通盤考量不法利得 (Economic Benefit)、環境利益(environmentally benefits)、引入模式考慮計畫執行成本(cost)、顧及企業在全國營運上的平等環境(a national level playing field)，甚至考量環境補償計畫可能對企業有經濟誘因，因此美國環保署引入 SEP 計畫以達落實環境保護之目的。

<sup>4</sup> 行政法上不法利得之研究—以違反環保法令案例為中心，黃倬芷，國立中興大學法律學系碩士在職專班碩士學位論文，2015

<sup>5</sup> How Supplemental Environmental Projects Can and Should be Used to Advanced Environmental Justice, Douglas Rubin, 2010



圖 2-由 CAPCOA 執行秘書 Amy(圖右)介紹主講者 David(圖左)

SEP 方案雖然立意良善，但細究其要素：法院裁示及「環境有益計畫」、「稽查清算」、「非法規要求」，每一步所需之時間長久且因裁罰金額龐大，容易造成纏訟多年而問題尚未解決等現實問題。根據 Rubin(2010)所引用數據，自 1992 年至 2006 年間，美國每年僅不到 12%的處罰清算者使用 SEP 計畫作為清算內容之一。針對加速清算部分，美國環保署於 2015 年更新 SEP 計畫使用時機、範疇限制、評估方法、禁止為 SEP 計畫等內容<sup>6</sup>，以加速 SEP 計畫創造企業及環境雙贏的局面。

我國目前有計算不法利得之法源依據包括「行政罰法」第 18、20 條、「環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點」及「違反水污染防治法裁處不法利得稽查及裁處作業要點(2015 年廢止)」，除法源上無其他可供違法者選擇之補償方案，僅有的不法利得法源也僅著重於罰鍰額度的計算、裁處繳納金額也需入國庫進行統籌分配款運用(如：本署 105 年歲入項目說明提要表，105 年罰金罰鍰收入除 5%撥入環境教育基金，其餘收繳庫)，對於實際受污染公害影響民眾無實質幫助。若能引入環境補償計畫概念，並修正作為適合我國執行之環境保護方案，例如將不法利得部分專款專用於公害補助等，或許能落實我國環境正義之目標。

<sup>6</sup> 2015 Updated SEP Policy, USEPA, <https://www.epa.gov/enforcement/supplemental-environmental-projects-seps>

表 3-美國環保法規空氣污染罰鍰額度

法規編號 (CH&SC <sup>7</sup> )	事由	罰鍰額度(USD)
42402	嚴格責任(Strict Liability) <sup>8</sup>	1,000~10,000
42402.1	過失(Negligence)	25,000
42402.2	無修正作為(Failure to Take Corrective Action)	40,000
42402.3	故意(Willful & Intentional)	75,000
42402.4	文件否認 <sup>9</sup> (Document Falsification)	35,000

資料來源：Mutual Settlements ppt, David Grose, SMAQMD

## 二、 協商技巧(Negotiation)

有鑑於美國環保署推行的環境補償計畫具有彈性，經清算(settlements)後並非只有固定方案可執行，為確保清算時能維持美國環保署環境正義<sup>10</sup>的立場，西部各州計畫<sup>11</sup>(Western States Project)講者延續上午報告內容，說明美國政府部門執行 SEP 計畫時該如何與事業協商(Negotiation)，技巧上包括主動聆聽(Active Listening)、掌握關鍵資訊、時間限制等。現場主講者也帶領一場遊戲讓與會同仁切磋協商技巧。

遊戲內容由本次會議參與者一半扮演資方、一半扮演勞方，並藉由發出的手稿說明立場不同的資方及勞方分別掌握的狀況，並嘗試藉由 5 分鐘協商方式得到最有利的結果(翻譯內容整理如下表 4，課程手稿如圖 3 及圖 4)。

協商結果最有趣的地方在於每組討論的結果都不一樣，最終 Mike 所拿到的合約大約落在 2 萬 6 千元~4 萬之間，有些組別甚至有附加條款，比如：Mike 必須每個禮拜去健身房且維持 BMI 正常、劇團每個禮拜要賺入 3 萬元否則 Mike 要減薪 10%等。大部分的組別都是 3 萬元上下的合約，僅有一組落在 4 萬元。原因在於扮演 Mike 方的律師一開口就要 7 萬元，並且直接說不給簽，Mike 就會被名導演 Spike Lee 簽走，扮演劇團方的最後只能攤底牌給了 Mike 最高的 4 萬元。

協商過程在於我國的環境執法過程並不常見，大部分違反環境法規涉及刑責的案件移送地檢署檢察官偵辦後，便由檢察官主政辦理。刑事案件辦理結果包括：不起訴、緩起訴、起訴後法院判決等結果。查刑事訴訟法第 253-2 條第一項第四款：檢察官為緩起訴處分者，得命被告向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相

<sup>7</sup>CALIFORNIA HEALTH AND SAFETY CODE

<sup>8</sup>法律用語，表示行為人無論是否故意、過失，只要符合客觀上之不法要件，均須為其行為負完全責任。

<sup>9</sup>法律用語，指假的、偽造、竄改及歪曲原有事物的舉動(資料來源：國家教育研究院雙語詞彙資訊網)

<sup>10</sup>環境正義(Environmental Justice)一詞源自於美國一連串之環境運動，理念之訴求，大致上係在追求使用環境之利益者與所生之環境負擔者，在利益與負擔的分配上，應追求符合正義的分配方式，特別是體現在弱勢族群與優勢族群的環境損益分配上。(鄭猷耀，2013)

<sup>11</sup>西部各州計畫(Western States Project)為美國西部各州自 1986 年以來成立，目標為督促環保督察計畫，出資各州包括：亞利桑那州、加州、科羅納多州等。

關公益團體或地方自治團體。上述刑事訴訟法內容與磋商技巧較為類似，惟目前環保法規僅水污染防治法第 39 條規範內容：「(前略)因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或支付第七十一條主管機關代為清理、改善及衍生之必要費用外，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之(後略)」，有明訂可將違反環保法規犯罪所得利益發還被害人外，其他環保法規尚無明文規定此類協商方式及內容。

表 4-協商技巧課程翻譯內容

---

#### 協商現況

---

**Mike** 是一齣受女性戲迷喜愛的長青劇「柔情」的男演員。他提出明年暑假是否可以主演莎翁劇中羅密歐與茱麗葉的男主角羅密歐。雖然全城劇團已經宣布派翠克將擔綱當茱麗葉的角色，但尚未宣布演出羅密歐的演員名單。若 15 年前 **Mike** 飾演羅密歐是個睿智、成功的決定，雖然 **Mike** 近年身材走鍾，變成中廣身材。去年夏天，**Mike** 領銜主演的戲仍每個禮拜賺得 3 萬元。

---

#### 全城劇團律師掌握情形

---

自從羅密歐與茱麗葉的男演員 **Dash** 答應了其他電影角色而離開後，全城劇團尚未宣布羅密歐與茱麗葉劇的男演員。再一個禮拜就已經要排練了，而飾演茱麗葉的派翠克反對跟一個他無法專注投入演戲的對象排練。當他知道 **Dash** 無法演出的時候，派翠克的心都碎了。然而，派翠克自從 12 歲時便對 **Mike** 傾心。雖然 **Mike** 老了，他依舊很帥且是個無可挑剔的戲精。派翠克已經拒絕了 5 個候選人，這使得全城劇團的經理非常絕望。有鑒於此，全城劇團賦予你可比原本的 3 萬元超支 1 萬元給 **Dash**。如果 **Mike** 未演出羅密歐，全城劇團將必須承擔 45 萬的損失。

---

#### Mike 律師掌握情形

---

**Mike** 已經 5 年沒有當過主角，他相信飾演羅密歐的機會將會重振他的生涯。他的代理人告訴他，藉由這個機會他將可以有絕佳名聲，而且更可能擔綱名導演 **Spike Lee** 新電影的重要角色。李導演傳達了他對 **Mike** 的興趣，但也表示對 **Mike** 是否能擔綱要角打上問號。**Mike** 決定不惜成本也要拿到羅密歐這個角色。他相當自負，並且要求你去協商拿回最好的合約。

---

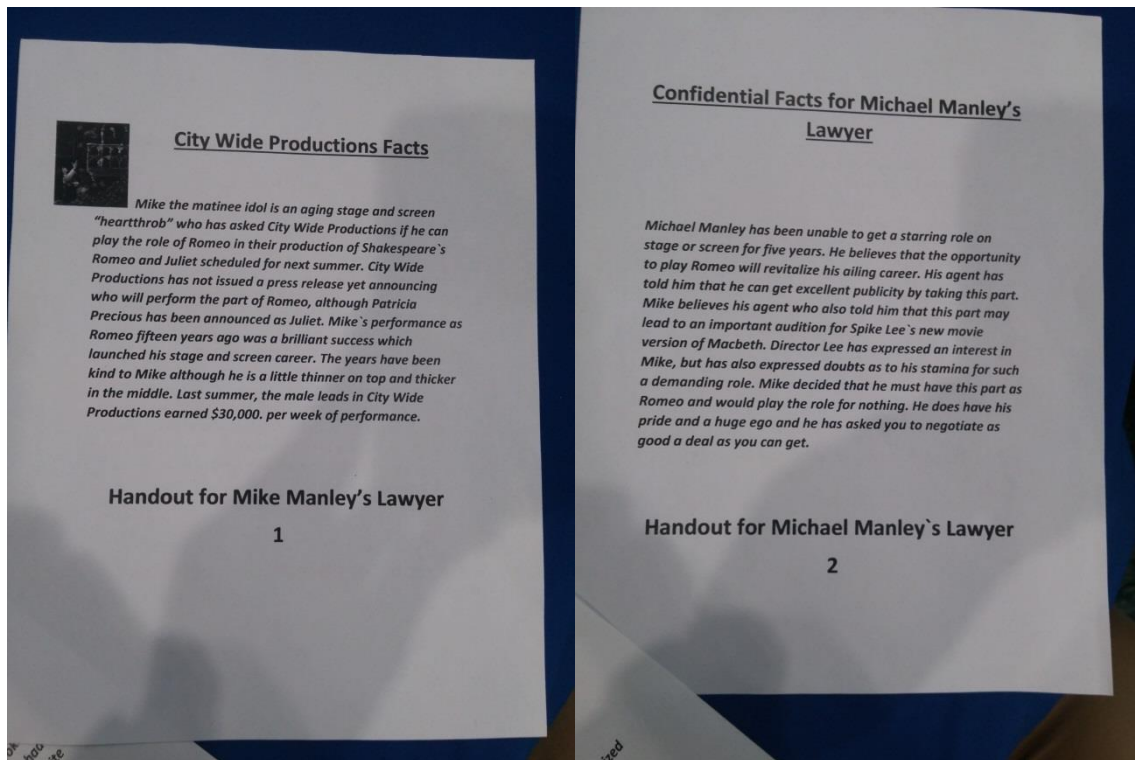


圖 3-Mike 方代表所拿到的情境

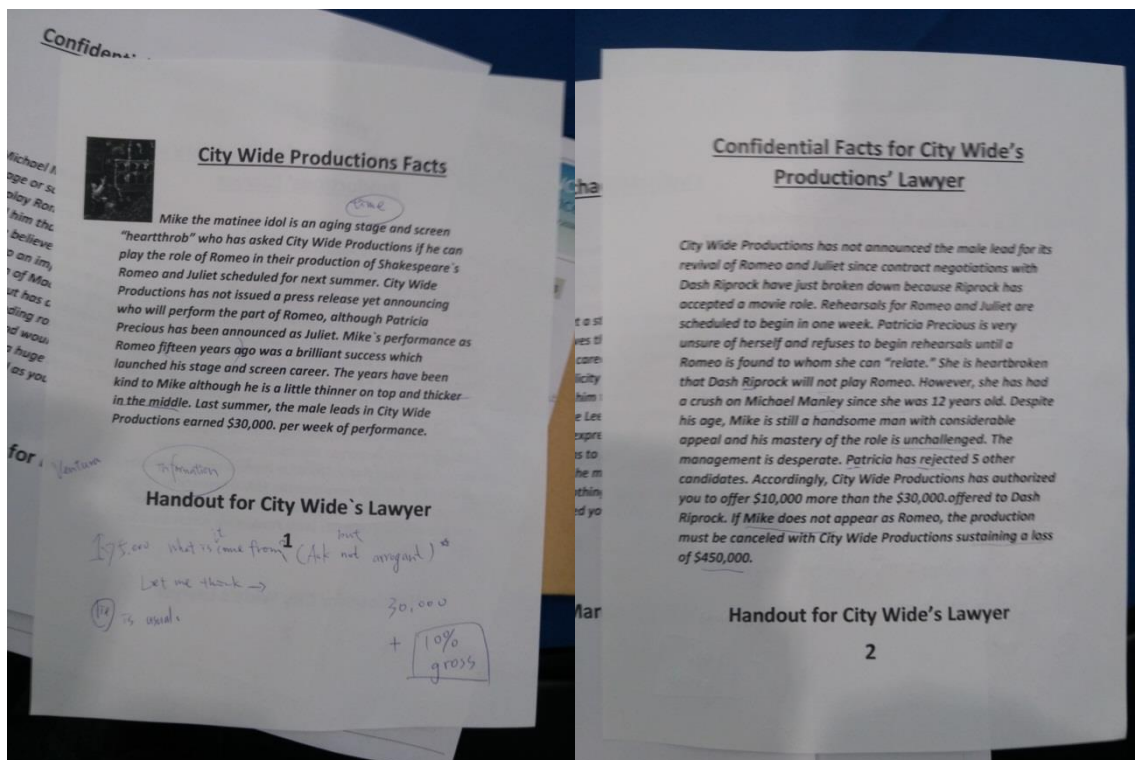


圖 4-全城劇團方代表所拿到的情境



### 三、 人員招募及訓練

加緬度市空氣品質管理區（SMAQMD）說明如何成功招募新進稽查人員以及後續訓練等。會議中報告由於美國地方政府目前招募的環保稽查人員超過 30% 會在 2 年內離職、約有一半的新招募稽查人員會在 5 年內離職，如此高離職率造成稽查人員的經驗無法傳承，美國政府機關也要額外吸收離職人員離職成本及新進人員的訓練成本。依照布尤特郡講者 Bob McLaughlin (BCAQMD)於會議中簡報資料，新進人員需要六個月以上時間訓練，才能步上軌道並且對工作能有貢獻。因此，如何增加降低人員離職率、妥善訓練新進人員以維持政府機關稽查能力便是美方政府需要加強解決的問題。灣區空氣品質管理區(BAAQMD)及加州環保局空氣資源委員會(ARB)則說明其訓練新進稽查人員的三階段整體計畫，前 2~3 個禮拜針對稽查人員須具備的基礎技巧，包括：法律及義務規定、樣品及實驗結果分析、稽查紀錄撰寫等進行訓練；第二階段為為期 10~11 周的實地訓練(Field Inspections)；第三階段為為期 2 個月的稽查報告撰寫訓練(Inspector Assignments)及與資深稽查人員團體合作。

經過訓練的稽查人員，在實際執行稽查工作後，仍需要各級長官以各種獎勵機制激勵督察人員維持高效率的工作表現。為了有效凝聚第一線污染查核人員向心力，每年由 CAPCOA 執法管理委員會於加州 35 個空氣品質管理區工作的查核人員選出 3 位頒發 Rodney Swartzendruber Award 獎（如圖 5），以表彰那些持續具有卓越表現、作出重大貢獻以及達成污染控制工作的傑出查核人員，其主要表揚內容包括致力於深度查核、落實各項查核技巧與做法、達成污染減量目標以及進而精進管理制度的執法人員。該獎項除針對執法人員的工作態度、工作能力及工作績效等方面進行表揚之外，主要仍希望藉由獎項激勵執法人員有效落實空品區各項管理制度，提升執法人員的榮譽心與士氣，也藉此反映出執法人員在執行各項管理制度時所面臨的挑戰，隨著時間不斷的增加，且困難度也日益提高，並進一步使得管理制度必須做出更符合實際需要的改變。

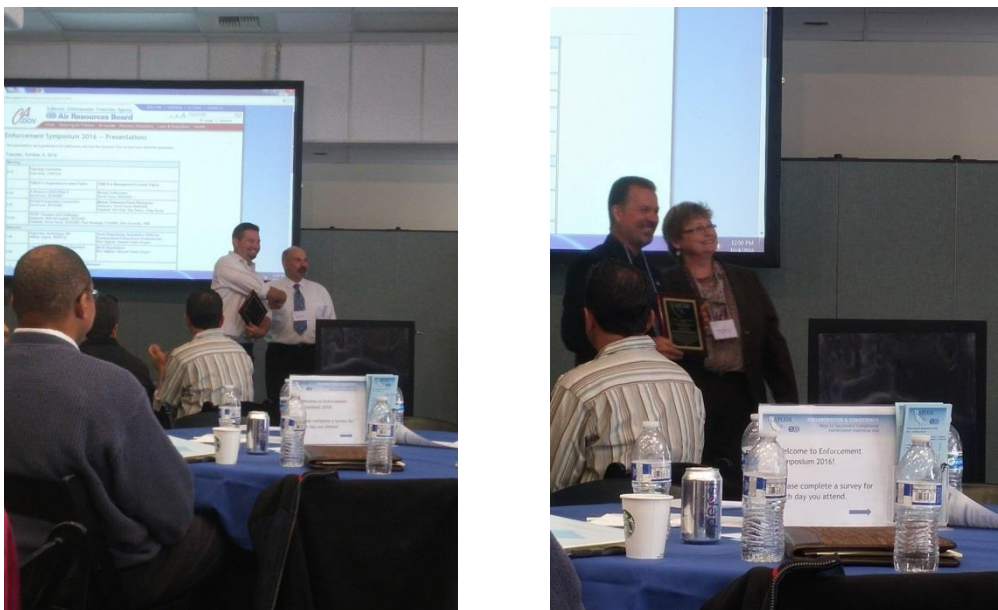


圖 5 頒發 Rodney Swartzendruber Award 獎項過程

# 心得及建議

## 一、查核專題

- (一) 美國環保署第九區分署空氣污染查核小組負責第九區分署所轄加州、內華達州、亞利桑那州、夏威夷州、所屬太平洋島嶼及 148 個部落之空氣污染案件查核。該小組計 7 位成員，其中含 1 位組長，負責審閱小組成員所完成的查核報告，以及小組查核工作之排定；各成員則分別執行轄區內空氣污染物監測、模式預測、毒性空氣污染物質清單、資料及數據分析及特定案件現場查核等跨區域性空氣污染查核作業，可有效深入污染問題核心，並增加業務熟悉程度。此外該小組有權審查轄區內各空品區查核人員所負責之案件查核結果，可出具意見請各空品區查核人員參考辦理，明確落實扮演稽查督察的角色。反觀我國，目前環境督察總隊北、中、南三區環境督察大隊任務大多為轄區責任制，僅有少部分依據空氣、水或廢棄物等不同污染性質進行任務編組，轄區制難以專精、深入不同領域污染事件的核心，且不易有效傳承單一領域的執行經驗，將造成執行深度查核的條件不足；由中區環境督察大隊執行彰化縣電鍍業專案的顯著成效，即足以說明此一現象。此外，我國雖強調地方自治，中央與地方權責分工仍有部分重疊，使得中央督察角色不夠明確，偶有中央與地方競相稽查及比較的情形發生，無法有效運用查核人力及資源。
- (二) 本次由 CAPCOA 及 CARB 共同主辦的 2016 執法論壇「合作與一致性：成功執法的關鍵」課程，內容包括查核及管理 2 大部分專題內容，顯示加州地區針對空氣污染事件，除加強查核技巧、查核工具、查核成效、相關法規的落實度及適時調整修正等之外，還包括管理層面對第一線查核作業的輔助，包括建立查核與被查核雙方互相了解、溝通技巧、成功的查核人員招募與培訓作法、領導能力培訓、以及運用有限資源進行有效的查核作業等，其中包括：注重查核人員安全、法規及查核技術等專業訓練期程、實戰投入查核時機、臨場狀況分析與案件推演、即時的後勤支援、以有限人力物力資源針對能有效控制污染的案件進行深度查核…等觀念，值得我國各級環保機關借鏡。

## 二、管理專題(Management-Focused Topics)

- (一) 美國環保署所制定的裁罰架構執法多元，與我國裁罰架構中最为不同的裁

罰制度為環境補償計畫(Supplemental Environmental Projects , SEP),其執行概念為處罰違法事業時,能由事業提出繳納罰鍰以外的保護環境計畫,以落實環境品質改善的目標。SEP 定義內容包括「環境有益計畫」、「稽查清算」及「非法規要求」。有鑑於環境有益計畫可能提供違法者部份利益, SEP 計畫在我國無法規規範下尚無法推動。但 SEP 計畫確實能對環境有正面幫助,不但能避免企業違法後僅繳納罰金或罰鍰等,卻拒絕改善環境、幫助受害者等任何實質幫助,基於環境正義的理念,建議我國也可以研擬如何執行環境補償計畫,做為違反環保法令的一種裁罰制度。

- (二) 協商過程(Negotiation)在我國的環境執法過程並不常見,僅刑事訴訟法第 253-2 條第一項第四款「檢察官為緩起訴處分者,得命被告向公庫支付一定金額,並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體」與磋商技巧較為類似。另目前環保法規僅水污染防治法第 39 條規範內容:「(前略)因犯罪所得財物或財產上利益,除應發還被害人或支付第七十一條主管機關代為清理、改善及衍生之必要費用外,不問屬於犯罪行為人與否,沒收之(後略)」,有明訂可將違反環保法規犯罪所得利益發還被害人外,其他環保法規尚無明文規定此類罰鍰或不法利得發還受害者之協商方式及內容。基於環境正義的立場,建議可研擬將「部分罰鍰或不法利得發還被害人」納入相關法規(如土壤及地下水污染整治法)等,使違法者因違反環保法規所受罰鍰或不法利得能妥善分配在環境議題弱勢族群上。
- (三) 每年由 CAPCOA 執法管理委員會於加州 35 個空氣品質管理區工作的查核人員選出 3 位頒發 Rodney Swartzendruber Award 獎項,得獎者皆視為至高無上的榮譽,甚至邀請家屬陪同出席領獎,顯示第一線查核人員對於該獎項的重視,也藉由該獎項提振加州地區空氣污染查核人員的向心力。建議我國可考慮設立類似獎項,每年定期選出工作成效傑出的查核人員,以凝聚第一線查核人員向心力,提升查核人員的士氣。

# 致謝

本次研習行程，感謝美國環保署第 9 區主任秘書 Ms. Jessica Kao（高景儀女士）、環境執法部門副主管 Ms. Amy Miller 協助及安排訪美研習事宜，特別感謝 Ms. Jessica Kao（高景儀女士）於行前協助規劃研習課程、邀請講師及安排行政事務，增進研習成員對於美國環境執法制度之瞭解，並協助本次出國研習報告內容之校正，使研習過程順利完成，收穫十分豐碩，特此致上萬分感謝之意。



圖 6-拜會美國環保署第 9 區分署高景儀主任秘書(左二)及空氣污染執法小組



圖 7-與環境執法部門副主管 Ms. Amy Miller(左三)及空氣污染執法小組

# 參考資料

1. 美國環保署網站。<http://www.epa.gov/>
2. 執行臺美環保技術合作協定參加環境執法教官培訓-赴美國環保署研習，施勝鈞等，行政院環境保護署出國報告，2014。
3. 2015 Updated SEP Policy, USEPA,  
<https://www.epa.gov/enforcement/supplemental-environmental-projects-seps>
4. 行政法上不法利得之研究-以違反環保法令案例為中心，黃倖芷，國立中興大學法律學系碩士在職專班，碩士論文，2015。
5. How Supplemental Environmental Projects Can and Should be Used to Advanced Environmental Justice, Douglas Rubin, 2010
6. 論環境正義理念之法理建構，鄭猷耀，國立成功大學法律學系，碩士論文，2013。

# 附錄（光碟片為本次研習投影片）

公務出國期間國外人士個人資料彙整表

會議/ 活動名稱	姓名	單位及職稱	國別	專長 領域	會晤日 期	聯絡電話	電子郵件	我方接 洽者姓 名職稱	交流 內容	備註
105 年臺 美環 保技 術合 作協 定參 加環 境執 法教 官培 訓－ 合作 與一 致性： 成功 執法 的關 鍵	Ms. Amy C.Miller	USEPA R9 Enforcement Division/ Deputy Director	美國	環境 執法 及裁 罰	104.10.1~ 104.10.10	1-415-947-4184	miller.Amy@epa.gov	葉宗震 技士及 梁効文 技士	美國 環保 署環 境執 法制 度 查核 專題 及管 理專 題	
	Ms. Jessica Kao (高 景儀女 士)	USEPA R9/ Staff Chief				1-415-972-3922	kao.Jessica@epa.gov			
	Matt Salazar, P.E.	USEPA R9/ Manager, Air &TRI section				1-415-972-3982	salazar.matt@epa.gov			
	Andy Zellinger	USEPA R9/Specialist				1-415-972-3093	<a href="mailto:zellinger.andrew@epa.gov">zellinger.andrew@epa.gov</a>			
	Al steer	North Coast Unified Air Quality/ Manager				1-707-443-3093	aster@ncuaqmd.org			
	Martina P. Diaz	California EPA Air Resources Board/Manager				1-626-350-6532	martina.diaz@arb.ca.gov			

