

## 國土環保警察 有比沒有好 專業化與國土環境資源組織再造 才是正本之道

謝志誠

台灣大學農業機械工程學系教授/台灣環保聯盟執行委員

1999.04.

近三十年來，台灣在歷經戒嚴統治與艱辛的歲月之後，雖然創造了經濟成長的奇蹟，讓台灣擠身已開發國家、高國民所得的行列，但是台灣的環境保護工作績效卻在追求經濟成長的洪流中，節節敗退，形成富裕中的貧窮，伴隨過度與不當開發而來的土石流、崩山、垃圾、土壤污染、空氣污染、河川污染、水庫優養化、海岸流失、地層下陷等問題，已成為國人揮之不去的夢魘！而這些問題，在連番風雨之後，轉化成一幕幕「土石崩潰而下」、「垃圾堆積成山」、「開挖含汞污泥」、「海水倒灌」、「祖墳泡湯」、「大峽谷」、「毒龍潭」的畫面，呈現在國人面前。

這些層出不窮問題的背後，到底是法令規範不夠周延？或者是管理組織出了問題？或者是對國土環境破壞者的稽查取締工作做得不好？近年來，來自官方與民間的探討聲音可以說是不曾間斷過，彼此間的看法雖然紛歧，但總的來說，其可分成二方面來說明。

從制度面來看，現階段台灣國土環境資源的管理機關至少包括環保署、農委會、內政部、經濟部、財政部、交通部與國防部等部會，而所牽涉的法令規範則有屬於「公害防制（治）」的廢棄物清理法、水污染防治法、空氣污染防制法、噪音管制法、毒性化學物質管理法等，屬於「資源保育」的森林法、水土保持法、野生動物保育法、文化資產保存法、國家公園法與風景特定區管理規則等，以及屬於「土地與資源利用」的區域計畫法、山坡地保育利用條例、土地法、海埔地開發管理辦法、土石採取規則、水利法等；由於每一個法令規範都是在各方角力與深思熟慮後產生，其後也在因應時代潮流下一路修正，若要單方面的批評其不完備也難獲得共識，但是，當這些五花八門的法令規範，加上施政目標不同的主管機關時，就不免要發生管理範圍權責不清、管理組織系統分歧，甚至有彼此間相互競合等制度面的問題，而這也正是為何必須進行國土環境資源組織再造的原因。

從防制（治）面來看，雖然各類法令規範都訂有程度不等的罰則，也都訂有各級主管機關應該進行各項查證與稽核工作的規定，可是其績效卻永遠是外界詬病的焦點，「公權力不彰與稽查取締不力」的帽子也常在每一個公害事件後，被隨手扣在執行機關的頭上，但是各級主管機關也總以「稽查工作繁複與人力不足以負擔」，甚至以「稽查人員不具司法警察權，採樣取證工作經常受到阻礙與恐嚇，人身安全受到嚴重威脅」等來回應外界的質疑；以一九九九年二月份環保機關所提供的資料來看，現有各級環保主管機關的稽查管制人員共有六六四人，二月份的稽查次數約為七萬五千餘次（較一月份的十一萬餘次，減少百分之三十二），平均每人一千一百七十一次，每日約三十九次，每人看管的土地面積約為五十四平方公里，扣掉北高兩市與幾個省轄市，每個鄉鎮市可分配的人數還不到二人；由這些數據來看，環保稽查管制人數確

實偏低，而地方環保機關的反彈也不無道理。

制度面的問題，須要從政府組織再造著手，屬於長程的計畫；防制（治）面的問題，可以靠增加人力，修法賦予公權力來著手，屬於短中期可行的方案；而這些長程的計畫與中短期的方案，皆屬老生常談，總是欠缺起而行的時機與動力；這次拜台塑非法輸出汞污泥事件與高達一百六十處的地點遭到有害廢棄物非法棄置消息曝光之「賜」，各界才又猛然響起要求加強環境稽查的呼聲，而行政院蕭萬長院長也在「看不下去，受不了」之下，適時呼應指示內政部儘速設置「國土環境保護警察局」，加強查緝濫墾濫伐等行為。

對於政府肯傾聽民意，邁出腳步面對問題，我們以「為時雖晚，但總比不做來得好的心情」給予高度的肯定與支持，至少透過「國土環保警察」的設置，總算可以讓各級國土環境資源主管機關多了一把劍，用來斬妖除魔，而不要再埋怨有志難伸；但是，對於行政院是否會採用「電信警察隊」的任務編組方式，來定位「國土環境保護警察局」，我們則有一些無奈與期許；無奈的是，在現階段國土環境資源管理機關紛歧的情況下，把「國土環境保護警察局」定位為「專責支援警力」，配合查緝危害環境的行為，可能是一個不得已（有比沒有好）、而且確定不是最好的選擇，因為這可能讓環保警察機關，面臨擁有多個公婆的窘境，相關的勤務支援協調工作是否因而曠日廢時（這是電信警察隊沒有的問題）？以及當環保警察要主動出擊時，現有稽查人員如何定位與配合等？誰來指揮與監督？都會是值得進一步討論的問題？因此，我們期待一個長遠的制度面組織再造議題能夠利用這個機會趕快進行，也唯有讓國土環境資源的管理落實在專責的部會，讓「國土環境保護警察局」成為「專業警察」的型態，由整合後的國土環境資源專責部門指揮與監督，才是正本之道，當然，全民成為另類的「環保警察」，共同參與維護與監督國土環境資源是最後、也是最神聖的期待。

## **催生專業國土環境保護警察 環境保護署組織條例部份條文增修訂案**

案由：

本院立法委員趙永清等 人，有鑑於行政院擬設置之「國土環境保護警察」定位不明，加上現有國土環境資源主管機關紛雜，若採任務編組方式，以專責支援警力型態設置，則必然衍生出勤務支援協調困難、指揮與監督系統分岐等問題，因此，特主張「國土環境保護警察」應採用專業警察之型態，並援用警察法第六條「各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之」之規定，提案增修訂「環境保護署組織條例第十七條之二：本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關」，以環保署作為「國土環境保護警察」的指揮與監督機關，達到事權統一之目的，是否有當，請公決。

修正草案總說明：

台灣在歷經艱辛的歲月之後，雖然創造了經濟成長的奇蹟，讓台灣擠身已開發國家、高國民所得的行列，但是台灣的國土保育工作績效卻在追求經濟成長的洪流中節節敗退，形成富裕中的貧窮，伴隨過度與不當開發而來的濫墾、濫伐、廢棄物亂倒、水污染、空氣污染與地層下陷等問題，已成為國人揮之不去的夢魘！為避免台灣環境再度惡化，國人要求國土環保組織再造與加強查緝破壞國土環境資源的凶手的呼聲，可謂不斷。

由於台灣國土環境資源的管理機關至少包括環保署、農委會、內政部等八個部會，而所牽涉的法令規範也是五花八門，因此，行政部門若採用「電信警察隊」的任務編組方式，把「國土環保警察」定位為「專責支援警力」（專責支援警力也可以經訓練具有專業執勤的能力，所以不是有無專業能力的問題），受法院檢察官指揮監督，而不採用受事業主管機關指揮監督的專業警察型態，則必然衍生出勤務支援協調困難（這是電信警察隊沒有的問題）、現有稽查人員難以定位與配合、法院檢察官沒有時間指揮與監督、缺乏加強預防犯罪時效（如預防任意傾倒有害廢棄物）等問題。

為避免台灣環境再進一步惡化，加強環境稽查工作已刻不容緩，而民間要求優先在環保署下設置環境保護警察的呼聲也不斷，提案人等特援用警察法第六條規定「各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之」，提案增修訂「環境保護署組織條例第十七條之二：本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關」，以環保署作為「國土環境保護警察」的指揮與監督機關，達到事權統一之目的。

#### 環境保護署組織條例部份條文增修訂對照表

增訂前條文	增訂後條文
<p>第十七條 本署設統計室，置統計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理統計事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>	<p>第十七條 本署設統計室，置統計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理統計事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>
<p>第十七條之一 本署設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理政風事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>	<p>第十七條之一 本署設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理政風事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>
	<p>第十七條之二 本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關。</p>

提案人：

連署人：

### 環境保護署組織條例部份條文增修訂案

連署人：

附件：警察法第五、六條條文內容

第五條 內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務，並掌理左列全國性警察業務：

- 1、 關於拱衛中樞，2、 準備應變及協助地方治安之保安警察業務。
- 3、 關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。
- 4、 關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。
- 5、 關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。
- 6、 關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。
- 7、 關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務。

第六條 前條第一款保安警察，遇有必要派住地方執行職務時，應受當地行政首長之指揮、監督。第四款刑事警察兼受當地法院檢察官之指揮、監督。第六款各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。

提昇國土環保警察法律位階，修訂內政部警政署組織條例第五條，明列設置國土環境保護警察局，其組織以法律定之。

#### 內政部警政署組織條例部份條文增修訂對照表

增訂前條文	增訂後條文
第五條 本署得設入出境管理局、刑事警察局、水上警察局、航空警察局、國道公路警察局、保安警察總隊、空中警察隊、國家公園警察大隊、警察電訊所、民防防情指揮管制所、警察廣播電臺、警察機械修理廠及臺灣警察專科學校；其組織，以法律定之。	第五條 本署得設入出境管理局、刑事警察局、水上警察局、航空警察局、國道公路警察局、保安警察總隊、空中警察隊、國家公園警察大隊、警察電訊所、民防防情指揮管制所、警察廣播電臺、警察機械修理廠及臺灣警察專科學校、 <u>國土環境保護警察局</u> ；其組織，以法律定之。

行政院環境保護署國土環境保護警察局組織條例芻議

第一條 本條例依內政部警政署組織條例第五條規定制定之。

【明定國土環保警察執法之依據與指揮監督部會】

【明定掌理事項】

【明定組織架構】

【明定正副主管編制與職掌】

【明定總局組織人員編制與職等】

【明定會計單位編制與職等】

【明定人事單位編制與職等】

【明定政風單位編制與職等】

【明定各分局編制與職等】

謝志誠

台灣大學農業機械工程學系教授

台灣環保聯盟執委兼秘書長

## 立法院議案關係文書

（中華民國四十一年九月起編號）  
中華民國八十八年五月八日印發

## 院總第一四二二號

## 委員提案第二四四七號

案由：本院委員趙永清、張蔡美、林重謨等三十七人，有鑑於行政院擬設置之「國土環境保護警察」定位不明，加上現有國土環境資源主管機關紛雜，若採任務編組方式，以專責支援警力型態設置，則必然衍生出勤務支援協調困難、指揮與監督系統分歧等問題，因此，特主張「國土環境保護警察」應採用專業警察之型態，並援用警察法第六條「各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之」之規定，提案增修訂「環境保護警察組織條例第十七條之二：本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關」，以環保署作為「國土環境保護警察」的指揮與監督機關，達到事權統一之目的，是否有當，請公決。

## 修正草案總說明：

台灣在歷經艱辛的歲月之後，雖然創造了經濟成長的奇蹟，讓台灣擠身已開發國家、高國民所得的行列，但是台灣的國土保育工作績效卻在追求經濟成長的洪流中節節敗退，形成富裕中的貧窮，伴隨過渡與不當開發而來的濫墾、濫伐、廢棄物亂倒、水污染、空氣污染與地層下陷等問題，已成為國人揮之不去的夢魘！為避免台灣環境再度惡化，國人要求國土環保組織再造與加強查緝破壞國土環境資源的凶手的呼聲，可謂不斷。

由於台灣國土環境資源的管理機關至少包括環保署、農委會、內政部等八個部會，而所牽涉的法令規範也是五花八門，因此，行政部門若採用「電信警察隊」的任務編組方式，把「國土環保警察」定位為「專責支援警力」（專責支援警力也可以經訓練具有專業執勤的能力，所以不是有無專業能力的問題），受法院檢察官指揮監督，而不採用受專業主管機關指揮監督的專業警察型態，則必然衍生出勤務支援協調困難（這是電信警察隊沒有的問題）、現有稽查人員難以定位與配合、法院檢察官沒有時間指揮與監督、缺乏加強預防犯罪時效（如預防任意傾倒有害廢棄物）等問題。

為避免台灣環境再進一步惡化，加強環境稽查工作已刻不容緩，而民間要求優先在環保署下設置環境保護警察的呼聲也不斷，提案人等特援用警察法第六條規定「各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之」，提案增修訂「環境保護署組織條例第十七條之二：本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關」，以環保署作為國土環境保護警察的指揮與監督機關，達到事權統一之目的。

提案人：趙永清

張蔡美

林重謨

劉文雄

高育仁

陳學聖

連署人：范巽綠

翁金珠

廖風德

許登宮

蔡家福

陳振盛

黃明和

楊吉雄

李正宗

侯惠仙

戴振耀

楊仁福

張明雄

謝言信

韓國瑜

曾振農

鄭金玲

邱鏡淳

王天競

黃爾璇

簡錫堉

李俊毅

朱鳳芝

林建榮

張福興

洪秀柱

陳鴻基

周清玉

賴勁麟

馮定國

曹啟鴻

環境保護署組織條例部份條文增修訂對照表

增 訂 前 條 文	增 訂 後 條 文
<p>第十七條 本署設統計室，置統計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理統計事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>	<p>第十七條 本署設統計室，置統計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理統計事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>
<p>第十七條之一 本署設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理政風事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>	<p>第十七條之一 本署設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等；依法辦理政風事項；其餘所工作人員，就本條例所定員額內派任之。</p>
	<p>第十七條之二 本署得依警察法之規定，商准警察主管機關設置環境保護警察機關。</p>