

環境影響評估制度問題之探討

研究主持人：葉俊榮

協同主持人：張文貞

1. 研究目的

環境影響評估制度，是本於平衡發展與環境而創造的法制度，為了使國家在推行各種振興經濟、促進科學的政策的時候，也能夠兼顧環境價值，在制度設計上要求政府的政策應將對環境的影響納入評估考量。環境影響評估制度所承載的功能除為維護人民的權利外，也蘊含有實現民主價值、提升行政效率、保障人性尊嚴等功能。¹

我國參酌歐美與日本的環境法制，²於1994年制定環境影響評估法，也是本於這樣的思考。³1994年制定的環境影響評估法反映了當時的時代背景及需求，

¹ 詳見，葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，台大法學叢書(76)，2001年11月，頁18~20。

² 有關美國、德國、法國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭及日本法環境影響評估制度的介紹，可參見邱聰智，《公害法原理》，自版，1984年5月，頁417~466。惟該書出版已有一定的時日，這些國家也不乏有修法者，進行比較法研究參考此書時應注意之。

其中雖然提及政策環境影響評估，但規範的內容仍以開發行為的環境影響評估為主，要求開發行為必須通過環境影響評估的審查，始可獲得目的事業主管機關的開發許可。政府公布實施環境影響評估法以來，環境影響評估制度已不再是1985年的「方案」時期，而正式具有法律的基礎。隨著相關授權命令的陸續發布施行，環境影響評估法與相關子法已儼然形成一套法令體系，作為推行環境影響評估制度的主軸。整體而言環境影響評估法固然曾經歷幾次小幅度的修改，但實行到今日十五年的時間，並未見有全面性的檢討研修。

環境影響評估終究是引進自國外的一套新制度，對傳統的行政程序與管制結構也有相當程度的「異質」性，自施行以來已造成一些法令適用上的疑義或執行的困難，在實際運作上也造成許多的爭議和衝突。此外，隨著台灣社會民主化、

³ 環境影響評估制度乃是美國法上所建立的制度，於1969年制定的國家環境政策法(National Environmental Policy Act)第102條對環境影響評估條對環境影響評估制度為原則性及綱架式的規定，而環境影響評估的主管機關，環境品質委員會(Council on Environmental Quality, CEQ)也頒定行政命令，對法律規定作進一步的補充，並完成完整的制度規定。詳見，葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月，頁205。這樣的制度一經建立，並為許多國家所爭相效尤，德國也於1990年依據歐盟指令(EG-Richtlinie)制定環境影響評估法(UVPG)，日本則於將多年試行經驗後，於2000年時由國會正式將環境影響評估法立法化。如此的結果，當可見這樣法制度背後所欲追求的精神—即環境品質維護及經濟發展的兼籌並顧，已為當代許多國家所肯認。

政治自由化、市民社會的活絡，國內政經發展已有結構性的變化，加上資訊流通的加速，以及全球性環境問題的浮現，在國家提倡競爭力的呼聲中，環境影響評估制度的興革成為各方關注的重點。然而，許多檢討的意見，都集中在如何使環境影響評估程序更快速，對於當前環境影響評估制度的結構性問題反而少有探討。本此，本研究有別於其他文獻的討論，將從更根本的結構反省環境影響評估的制度規劃與實踐。

本研究的目的包括：

一、掌握環境影響評估制度的內涵：探討當前環境影響評估制度的內涵特色，並研析當初制度設立的背景考量。

二、架構環境影響評估的運作網絡：研析環境影響評估制度與政府決策的關聯，進而架構環境影響評估制度在整體法律面與制度面的網絡。

三、檢討環境影響評估運作的問題：透過分析重要的環境影響評估案例，探討當前我國環境影響評估制度運行的問題，以及相關問題在法律面、制度面及實踐面的原成因。

四、提出環境影響評估的興革方向：研擬環境影響評估制度的興革方向與實際作法。

2. 文獻分析

我國環境影響評估法中分別就開發行為與政策的環評有所規定，我國既有的文獻也以這兩大方向為主。分析目前的相關文獻，有以下特色：

一、學理分析為大宗：對於環評制度的檢討多集中於程序的參與方面，並因研究人員的不同，而對制度進行各式各樣學理上的類型化，但這些研究成果如何落實到具體的法制度，並以之解決具體個案的爭議，仍有未足之處。

二、忽略實際個案中的多重管制機關現象：許多實際案件涉及不同的主管機關，然目前的制度卻由環境主管機關獨挑環評大樑，仿佛其他行政機關與環境價值不具有任何的關聯。此一現象也容易造成個案決策效率的低落。

三、比較法為主流研究方法：現有文獻大量援用比較法的研究方法，對於我國實地的社會背景分析較為欠缺。

四、較少政策環評的研究成果：國內相當缺乏對於政策環評的探討，相關討論多集中在環保署委託的計畫中，亦少見實例的檢討。

本研究認為，程序參與確實是環評程序中一項相當重要的價值，甚至可說是環評制度最為核心的概念，但既有研究成果並未清楚呈現學理上概念區分在實際個案的適用時是否產生任何困難，因此也無法進一步檢驗各種概念區分。此

外，參與絕對不是環評制度的全部，尚需要其他的制度量能，包括決策機關對參與機能的認知、參與相關配套機制的建立等等，以避免機關本位造成決策過程的無效率、對政策環評的冷落造成環評法無法全面發揮功能...等等問題。從學理的角度加以討論此等程序的設計固然有其價值，但對於制度的檢討也有待從實證的角度觀察分析，才能真正得知現有制度於實際運作上是否妥當，這是本研究將補足的部分。

3. 研究方法

我國現有的研究往往忽略本土脈絡的發展和需求，為了落實脈絡化的分析，透過探討我國特殊的社會脈絡和變遷，提出在此背景下環境影響評估制度應該如何設置和運作的目標，本研究採取以下的研究方法。

3.1. 制度分析

在制度分析面向，本研究全面性地整理了我國的環境影響評估法規定與論述，以瞭解制度設立的源起及制度設計之初所欲發揮的功能。分析的對象包括1994年制定的環境影響評估法、後續的修法、行政機關發布的相關行政命令以及從建立環境影響評估制度至今的相關討論。

3.2. 學者專家焦點座談

焦點座談法為質性研究方法之一，與一對一的訪談法相比，焦點座談法的優點在於較為透明、公開，也比較能在短時間內取得不同背景受訪者的意見。研究者透過集體的座談交流，能更有效地觀察問題，也更能讓問題聚焦。也因此，焦點座談法比一對一的訪談更能達成本研究的階段性目標。在選擇座談會對象時，本研究係以曾參與環境影響評估制度者或環境影響評估制度研究者為主，藉由學者專家們的經驗，更精確地瞭解我國環境影響評估制度在制度面與實踐面的問題。

3.3. 制度運作實例探究

學者專家焦點座談會是試圖從環境影響評估制度的行動參與者的角度瞭解環境影響評估制度的問題，除了這個視角外，另一個重要的研究視角則是從案例出發。本研究從兩個方向進行案例分析：一是針對我國具有指標意義的環境影響評估案例的始末做一整理，這部分著重於事實面向；另一面向則是環境影響評估判決的分析，這部分則是著重於探究環境影響評估制度在司法程序所遭遇的問題以及法院在環境影響評估判決中的角色等。

3.4. 國際法的比較借鏡

環境影響評估原本是各國為了將環境價值納入決策考量而設計的內國制度，但在環境議題日益具有跨國性與全球化，跨境的環境影響評估亦在外國法制

受到國際法及區域影響整合的今天，國際面向的瞭解也就更顯重要了。在研究的過程中，本計畫將比較國際法上所形塑的制度，包括此等國際條約及議定書實施開發行為環境影響評估及政策環境影響評估的制度源起、設定設計所欲發揮的功能及現狀。

4. 研究發現

以下從幾個不同的面向說明本研究的研究發現。第一部份將從法規制度分析、焦點座談的發現以及判決研究等說明現行環評制度的樣貌，作為後續討論的基礎；第二部分則探討環境影響評估的國際發展趨勢。第一部份與第二部分的研究發現是後續第三部分制度檢討與分析的討論基礎。最後一部份則總結本研究認為現行環評制度的焦點問題。

4.1. 現行環境影響評估制度的樣貌

4.1.1. 制度輪廓

我國的環境影響評估分為「開發行為環評」與「政策環評」，由於不論是制度設計或過去的實踐上皆以開發行為為主，因此本研究的主軸亦集中於開發行

為的環評。分析我國環評制度輪廓，有以下四個重要的特色：1. 雙主管機關制；
2. 兩階段制；3. 集中審查制；4. 否決權制。

雙主管機關制是指將相關的主管機關區分為環評主管機關與目的事業主管機關，在評審的過程中，是由環評主管機關負責主導環境影響評估的程序，並作成環評審查的結果。⁴環評主管機關在環評過程中角色吃重，並同時需要負擔環評成敗以及社會的種種壓力，而目的事業主管機關在環評過程中僅扮演協助、中介的功能。再者，不僅在環評審查階段有雙主管機關制的特色，環評的追蹤監督階段亦同樣採取雙主管機關制。⁵

兩階段制則是指環境影響評估區分為第一階段環評與第二階段環評，並以第一階段環評的結果作為是否須進行第二階段環評的篩選機制。依環境影響評估法第6條與第7條第1項規定，開發單位於規劃開發行為時應依「環境影響評估作業準則」進行環境影響評估，並作成「環境影響說明書」，由目的事業主管機關提交環評主管機關審查。環境影響評估的目的在使開發單位於提出申請之前先自行預測開發行為可能引發的環境影響，並提對策及替代方案。審查結果若不須為

⁴ 環境影響評估法第7條、第13條參照。

⁵ 環境影響評估法第18條第1項參照。

第二階段環境影響評估，目的事業主管機關即可作出是否許可開發行為的決定。

如審查結果認為開發行為對環境有重大影響之虞，即須進行第二階段的環境影響評估。⁶

集中審查制是指由環評主管機關負責審查環評並作成環評結論，與此相對的制度設計是分散審查制。在分散審查制下，並不設置單一機關負責進行或審查環評，而是由各主管機關就其管轄的事務相關的開發行為或政策進行環評或審查環評。分散審查制的特點是所有的行政機關在決策時都必須將環境價值納入決策過程中，而非如集中審查制將所有的環境責任交付給單一機關。

否決權制指的是，環評的結論將左右是否准核開發結果。一旦開發行為未通過環評，目的事業主管機關即不得允許開發行為。⁷與否決權制相對的制度安排則是不讓環評結論具有否決開發行為的效力，而僅是決定是否准許開發的眾多考量因素之一，目的事業主管機關應就全體做綜合考量，而不是僅以環評不通過為由駁回開發行為。

⁶ 環境影響評估法第8條第1項參照。

⁷ 環境影響評估法第14條參照。

除了上述四個特色之外，另一個描制度輪廓的要素是參與機制。環境影響評估法在第一階段雖設有舉辦公開說明會的規定，但並無資訊公開的要求，與活絡公共參與有一段差距。⁸

在第二階段環評的公共參與則有三個部份，分別是範疇界定、環境影響評估初稿之製作與環境影響評估初稿之審查。環境影響評估初稿審查程序中的公共參與，是對於報告書所呈現資料的回應，不似範疇界定时廣泛，故要求應記載對有關機關或當地居民意見的處理情形，以使環境影響評估確實發揮整體性綜合評估的功效。值得注意的是，環境影響評估書作成過程中的公共參與，往往歷時較久且與實際的評估工作息息相關。⁹

4.1.2. 運作實況

在運作實況部分，本研究從專家學者座談、環評行政程序相關統計以及判決分析著手瞭解環評在實際上運作的情形，以下分別說明之。

(1) 焦點座談

⁸ 陳慈陽，〈環境法總論〉，元照，2003年1月二版，頁292~295。

⁹ 葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照出版，2002年4月，頁212。

焦點座談的問題可分為三大項，第一項是環評制度運作的問題，第二項是問題的成因，第三項則是解決方法。學者們共識度最高的是制度運作的問題，最低的則是問題的成因。在環境影響評估制度運作的問題上，聚焦後的結論包括「實際運作上因社會因素的影響，導致環境影響評估制度功能無法發揮」、「制度設計導致環境影響評估無法啟動」、「環境影響評估委員的選任及審查易遭質疑」、「環境影響評估程序資料不夠公開，參與機會也不足夠」、「環境影響評估事後監督不足」、「環境工程顧問公司未能發揮功能」、「政策環境影響評估未必可發揮作用」等。

在解決方法一項，共識度較高的改善措施則有「修改目前環境影響評估報告書的委託制度，切斷顧問公司與開發單位之間的利益聯繫」、「建議公共參與制度改善且須有相關配套，如即時網路公告與硬體空間的加強等；保護參與者，使公聽會及說明會得收凝聚焦點的實質效果」及「建議環署應投入資源進行研究是否運用最新的知識與資料，以能更妥適的進行評估；大幅增加對生態、自然資源及社會面向的研究；遴選相關委員；環保署也要負起更大的責任」等。

(2) 環評程序

從環評程序本身而言，從1998年至2006年，開發行為大多於第一階段環評即獲得通過，含附條件通過占了72.79%。在第二階段環評中，通過及有條件通過

也占了91%。¹⁰整體而言，我國環境影響評估程序對開發案並沒有持阻擋的態度，甚至大部分的開發案在第一階段的環境影響評估中，即可獲得開發單位可以接受的答案（無條件通過或有條件通過）；審查結論為「通過」者中，又以「有條件通過環境影響評估」的審查結論為大宗。實務運作的結果亦顯示，進入更為嚴格的第二階段環評的案件比例相當低。

若進一步聚焦到中央層級由環保署所進行的環境影響評估審查，從1996年到2008年間的結果顯示通過第一階段環評者占總數的73.29%；進入第二階段審查的占總數的5.02%；第一階段審查不通過者占總數的5.02%。通過第二階段環境影響程序者占全部案件的5.58%；未通過的部分有4件，占全部案件的0.74%。¹¹綜合而言，不論是在中央或地方，開發行為通過第一階段環評的機會都高達70%以

¹⁰ 第一階段環評部分，2006年前的數據取自李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2009年6月，頁13；2007年至2009年的資料則整理自環保署統計資料庫-環境影響說明書審查統計，<http://210.69.101.110/WEBSTATIS/webindex.htm>，最後瀏覽日：2010/4/20。第二階段部分，2004年前的數據取自李佳達，同註，頁12；2004年後數據整理自環保署年報-環境影響評估案件概況，<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=24&clsone=501&clstwo=178&clsthree=174&busin=4177&path=9542>，最後瀏覽日：2010/4/20。

¹¹2005年之前的資料取自李佳達，前揭文(同註11)，頁14。2006年後則整理自表6:行政院環保署環境影響評估書件查詢系統，<http://ivy5.epa.gov.tw/eiaweb/>，最後瀏覽日：2010/4/20。

上；中央與地方政府在第二階段的環境影響評估中，也同樣都傾向於讓開發行為通過環境影響評估的審查。這顯示在環境影響評估制度的運作上，中央與地方環境影響評估委員會運作的態度與結果並沒有太大的不同。

在參與的運作實務上，從表一可發現環境影響評估審查過程中較少運用到公共參與的制度。最常使用的程序為公開說明會，但也僅僅占了12.7%，在多數的開發案件中，民眾有參與於程序之中的機會並不多，此可能是由於制度設計的緣故。即便有公共參與的機會，人民及民意代表發言的次數也不多，都未有超過五次的發言。為民喉舌的民意代表的發言次數也未必比一般民眾來得多。在這樣的運作下，以這樣的態度及形式來踐行環境影響評估法中公共參與機制，是否可以發揮公共參與的功能，也值得進一步觀察。¹²

另一方面，如果從公共參與機制舉辦的次數觀之，則會發現由於多數案件僅進行第一階段的環境影響評估，因此多數的程序機制都集中在公開說明會。即便在舉行公開說明會的狀況下，也多在第一個場次即告終結，鮮少進入第二次公聽會。在第一次程序即告終結的情形，也出現在現勘、合併會與公聽會之中。現

¹² 相關議題討論另請見，Cunningham Lawrence, *Facilitating Auditing's New Early Warning System: Control Disclosure, Auditor Liability, and Safe Harbors*, [55 HASTINGS L.J. 1449 \(2003-2004\)](#); Mark Siedenfeld & [Janna Satz](#) Nugent, *Friendship of the People: Citizen Participation in Environmental Enforcement*, [73 GEO. WASH. L. REV. 269 \(2004-2005\)](#)

勘與合併會的實踐截至目前為止都僅進行過一次程序，不曾舉辦2次以上的現勘或合併會。公聽會的實踐也以舉辦一場為主，僅有三個案件曾舉行第二次公聽會。¹³這顯示在現制之下，環境影響評估制度的運作給予公共參與的機會相當有限，人民在如此有限的機會下，能否有效發揮其量能，並使政府在決策作成之際能納採一切因素以作成盡可能正確的決定，更值得深究。

¹³ 相關數據，取自李佳達，前揭文(同註13)，頁25。此為1996年至2005年間所顯示之數據，2006年起的數據由於環保署網站資料並未顯示，因此無法更新。

表一：公共參與制度的落實情形

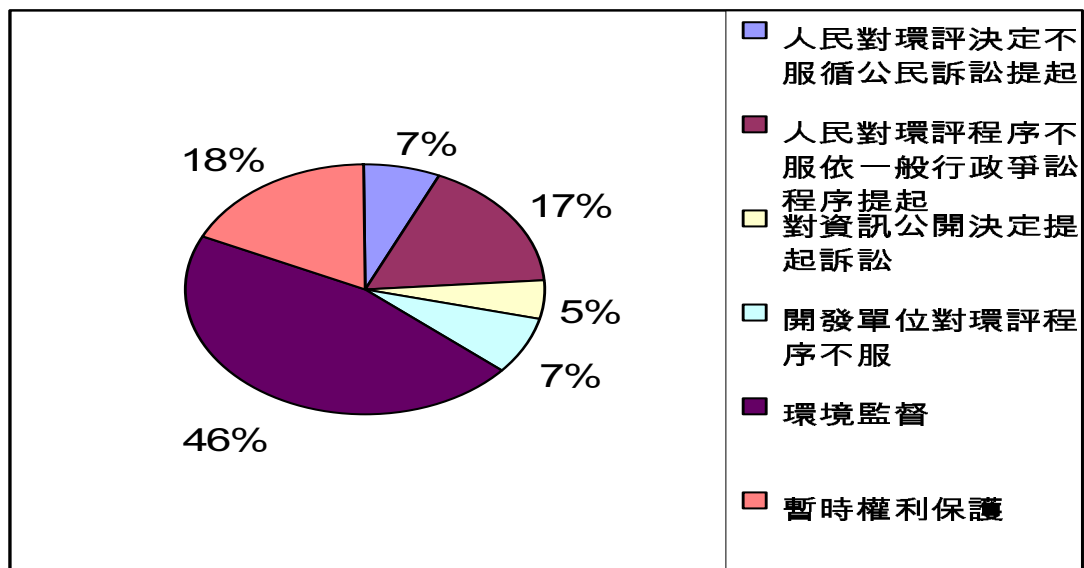
項目		公開說明 會	現勘	公聽會	現勘與公 聽會合辦
有舉辦	百分比(個 數)	12.7(56)	3.6(16)	5.0(22)	3.4(15)
沒舉辦	百分比(個 數)	87.3(384)	96.4(424)	95.0(418)	96.4(425)
民眾發言 次數	平均數	3.18	0.83	4.33	2.56
民意代表 發言次數	平均數	3.50	0.92	3.47	2.56

(資料來源：李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學碩士論文，頁18(2009))

(3) 法院操作

在判決研究部分，以下將討論環評判決中各類型訴訟分布的情形、各類型訴訟勝訴的比例以及各類型判決數量隨著年度增減的情形，以呈現環評議題在司法部門的樣貌。

圖一：各類環評判決的百分比



(資料來源：作者製圖)

圖一為各類環評判決的百分比圖，統計結果顯示，在環境影響評估判決中，以環境監督的案件為大宗（計占總數的46%），其次為人民對環境影響評估審查不服而提起的行政爭訟（約占總數的24%），再其次為暫時權利保護的案件（約占總數的18%）。相較之下，開發單位對環境影響評估審查決定不服而提起爭訟的案件僅有7%。這樣的數據有以下幾點意義：1. 開發單位進行開發之後，有許多情形並不依照環境影響評估結論執行，因而產生許多與事後監督有關的案件。

2. 人民對環境影響評估的信任度遠較開發單位對環境影響評估的信任度為低。

3. 我國環境影響評估程序對於資訊公開及公共參與的重視度較低。

表二：各類環評判決勝訴率

訴訟類型	案件數	原告勝訴 件數	勝訴率
當地居民或團體對環境影響評估程序不服提起救濟	14	8	57.1%

開發單位對環境影響評估程序不服提起救濟	4	1	25%
對資訊公開決定不服提起救濟	3	0	0%
對環境監督決定提起救濟	28	8	28.6%
暫時權利保護	11	0	0%
總計	60	17	28.3%

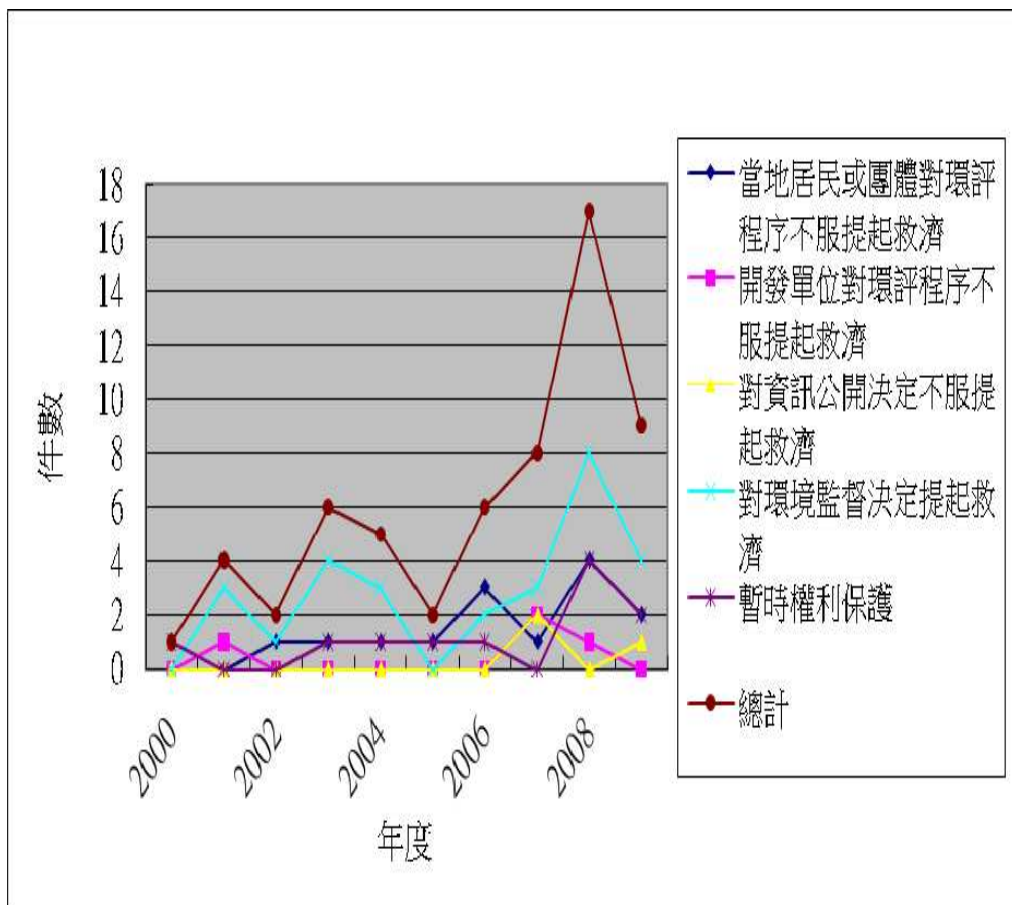
(資料來源：作者製表)

從表二的數據，本研究發現法院撤銷環評決定原處分的比例超過50%，代表環評程序確實存在一些問題，使得法院傾向於撤銷原處分。另一方面，環境監督案件共有28件，占全部案件比例的17%，勝訴率28%，也意味著環境監督的機制有改善的空間。

下圖二為各類環評判決數量隨著年度變化的情形，環境影響評估的裁判有逐年遞增的趨勢，尤以環境影響評估監督及當地居民或團體對環境影響評估程序不服而提起救濟的情形最為明顯，而暫時權利保護的案件在近年亦有增加的趨勢。值得注意的是「對資訊公開決定不服」而提起的爭訟一直到2007年才出現。

環評裁判逐年增加的趨勢顯示在臺灣社會的法治化及民主化的過程中，人民或開發單位遇有問題時，較傾向讓法院做最終的裁決，這代表人民對法治的信賴。然而法院是否可以回應人民的信賴，做出適當的判決，還有進一步研究的空間。另外，近年來開始出現資訊公開及暫時權利保護的判決，也顯示人民對環境影響評估的關注點已與幾年前只是關注環評審查結論的合法與否及其定性有所不同。此除了考驗法院對暫時權利保護與程序參與等理論的掌握外，也考驗著制度本身設計的周全性。

圖二：各類型環評判決數量的年度變化



(來源：作者製圖)

4.2. 國際法觀察

環境影響評估制度在今天已經不僅是任何一個國家的內國制度或作法而已，從1980年代開始，國際上就有不少希望將環境影響評估制度提升到國際法規範層次的呼籲。1985年歐洲經濟共同體(目前為歐盟)正式通過指令要求各會員國必須制定相關內國規範來實施環境影響評估制度，算是部分滿足了這些提倡環境評估制度國際化的呼聲。到了1991年，跨國環境影響評估公約的正式簽訂，要

求各會員國針對具有跨境影響的公共開發及建設，不但必須進行環境影響評估，還必須納入其他國家的意見，更是為環評制度的國際化發展立下一個重要的里程碑。同時，在聯合國歐洲經濟委員會的主導下，於1998年由歐洲及中北亞國家簽訂環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約，亦為環境決策中的公共參與建立區域規範的重要基礎。本章以下將介紹跨國環境影響評估公約、跨國政策影響評估議定書、歐盟環境影響評估及政策影響評估的相關指令，以及聯合國歐洲經濟委員會所主導形成的環境決策之資訊取得、公共參與及司法訴訟公約，探討這些國際規範對於環境影響評估的具體規範內容以及相關的重要議題。

以歐盟的發展就為例例子。歐盟相關指令雖然對環境影響評估或政策影響評估以及後來的跨國環評沒有太多細節的規定，容許各會員國在內國法中進一步予以規範，但絕大多數的會員國不但已經在內國法中規定相關環評制度，而且制度內容也都非常類似。這也使後來各國很容易地就可以在跨境影響評估的制度及相關程序中相互合作、彼此參與。¹⁴這一點也是台灣在重新檢討環評制度是必須特別注意的發展趨勢。任何開發行為或重大建設對環境的影響，往往超越國界或各種人為疆界，環境影響評估的進行會愈來愈需要納入其他國家甚或是跨國環境

¹⁴ Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment - Process, Substance and Integration* (2008).

組織的意見。因此在設計環評制度及程序上就不能僅考慮國內的因素，而必須將此一制度的國際化趨勢完整納入考量。

目前在環境影響評估制度相關公約的規定中，可以看到一個最重要的規範內容就是任何決定之前都必須有完整的公共參與及相關諮商程序。雖然這些參與或諮商的内容並不拘束最後決定的作成，但一個完整的公共參與及相關團體(包括其他國家或跨國團體)的諮詢程序是環評程序的核心規範內容。這樣的理念也充分反映在聯合國歐洲經濟委員會所主導形成的Aarhus公約的內容：任何環境決策，尤其是必須進行環境影響評估的決策，都應該充分提供公民資訊、給予公共參與表達意見的機會，並確保公民在環境法律執行中的角色。不過，公共參與並不表示公民的意見就有絕對的拘束力。相關公約均不強調公民所表達的意見或是環境影響評估程序，對政策決定具有絕對的拘束力，而是要求最終政策決定必須反映這些環境考量及民眾的意見。因此，不論是跨國環境影響評估公約或是歐盟的環評指令，都沒有像我國一樣使環評決定具有完全否決決策的效力。不過，由於公約對於公共參與及諮商程序的高度重視，還是可以讓相關決策機關充分納入

環境因素的考量，並且在作成相關決定時對各項因素予以充分說明，這值得我們在思考我國環評制度的進一步改革時予以重視。¹⁵

4.3. 制度檢討與分析

透過專家學者的問卷調查及整理、環境影響評估案件的量化分析，以及對環境影響評估判決的分析整理，本研究發現當前的環境影響評估制度具有權限配置錯亂、人民程序參與及其配套機制度不足、決策主體正當性受質疑、環境工程顧問公司專業及客觀具信任危機、環境影響評估追蹤無法落實、法院無法確實回應環境需求等問題。仔細分析此等問題背後的因素後發現，最根本的原因在於既有的環境影響評估制度採行集中審查制與否決權制、加上公共監督功能無法發揮，而使得政策納採有不足之虞。以下即分別討論之。

4.3.1. 權限配置

¹⁵ William A. Tilleman, *Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: a Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community*, 33 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 337 (1995).

下表三為開發過程中開發單位、目的事業主管機關與環評主管機關的權責配置表。此種權限歸屬造成的問題包含環境影響評估決定未能實際影響決策、環境影響評估成為衝突對立的場域、現行環境影響評估制度易生權責不符疑義、人民普遍對環境影響評估的信任不足、環境影響評估事後監督不足、政策環境影響評估未必可發揮作用等問題。除此之外，現行實務運作下，嚴重規避環境影響評估也是一常見的問題。

表三：開發過程中開發單位、環評主管機關、目的事業主管機關權責歸屬

	實施環境 影響評估	審查環境 影響評估	許可開發	執行開發	監督執行	追蹤執行
開發單位	○			○		
環評主管機關		○			○	
目的事業主管機關			○			○

(資料來源：作者製圖)

上述各項問題大多與制度因素有關，本研究認為權限配置的所產生的問題與集中審查制以及否決權制有十分密切的關係。

所謂「集中審查制」，乃指我國環境影響評估之審查集中由環境機關(主管機關)專門負責。然而，實際上，目的事業主管機關才是依法負責相關領域之

行政機關，也是真正決定是否發予開發許可的單位。集中審查制將環境考量與開發決定切割為兩個階段，容易導致行政體制上權責不清。再者，集中審查制亦造成環境因素與其它因素分離考量，導致環境影響評估未能實際有貢獻於決策。理想的行政模式下，目的事業主管機關作決策時本來就必須考量一切因素，包含環境與非環境因素在內。然而，現行制度將環境因素抽離、分開處理，其結果造成目的事業主管機關免於考量環境。環境因素與其它因素脫離由單一單位獨立審查，表面上似乎抬高了環境的地位，實際上卻是剝奪環境作為平衡所有利害因素考量的機能。由於現行制度採用集中審查制，使得環境主管機關被迫無法全心為環境發聲，反而是被期待要盡力「完成」環境影響評估的審查。環境影響評估的功能於是大大受到斷傷，不僅流於形式，也得不到人民的信任，甚至連帶地造成環境影響評估事後監督權限割裂。

「否決權制」，乃指專責環境影響評估審查的主管機關，其審查結果有否決開發行為的效力。否決權制使本質上屬於程序法規的環境影響評估法躍升於實體管制法規的地位。¹⁶此制度乍看似乎重視環境，然而卻造成許多問題，甚或喪失重視環境價值的功能。事實上，任何開發計畫皆不可能只涉及環境因素，一個

¹⁶ 葉俊榮，〈政府政策環境影響評估〉，《環境理性與制度抉擇》，自版，2001年11月，頁401。

負責任的完整決策過程，毋寧是決策者必須權衡所有相關因素，全盤考量後作出決策並擔起政治責任。環境影響評估程序若如我國現行制度般賦予環境影響評估審查有否決權，不但未必有助於達成人與環境共存的「永續發展」，在公民社會裡各種價值相互消長的結構之下，甚至會加深環境因素與非環境因素的衝突與對抗。

4.3.2. 人民參與程序及其配套機制不足

雖然現行環境影響評估中有關公共參與及資訊公開之程序已有上開法規予以規範，似乎對於環境影響評估之「正當程序」要求已有某程度之落實，然而細究該等規定及實務之運作，尚有許多未盡完善之處。目前的問題包括：公共參與對決策未必產生實質影響、參與者的關注面向及代表性的不明確、參與效率不彰、資訊取得有所障礙、國家本身掌握的資訊有限、環評主管機關的角色不明等。

就以上所提出公共參與以及資訊公開不足的問題，本研究嘗試分析原因如下。

第一個原因是沒有確保參與機制的明文。雖在現行環境影響評估法中分別針對不同階段，設計有不同程度之參與模式，但無論行政程序法或環境影響評估法中，皆欠缺意見內容對於環境影響評估機關或開發單位生有拘束力之法規明文。再者，對照於目前我國現行法中有關公共參與之規定，其中規範最為嚴謹的

乃是行政程序法中的「聽證」程序。依此，低度開發行為可能因適用行政程序法之結果，故須進行嚴謹的聽證程序。然而對照目前環境影響評估法僅規定公聽會，形成高度開發行為依環評法規定無須進行聽證，僅須舉行公聽會。對照行政程序法與環評法的適用結果，顯有失衡之虞。

第二個原因則是參與及公開法制的不完備。整體環境影響評估程序應不僅只由環保署負起全責，仍須有其他相關單位之配合，例如有關單位應就其所掌握自然、人文等相關部分資訊，皆應事前且詳實的公開、發布等，使人民得在參與過程中，獲得參與環境影響評估所必要的資訊。然而目前政府相關資訊之公開方式，尚欠缺完整統一的彙整，造成人民在參與環境影響評估程序前，須付出相當之時間及精力至各相關單位蒐集相關訊息，更可能因此遭到開發事業的目的事業主管機關刁難，在在大幅降低公共參與的意願。再加上如人民為備妥相關資訊而因此要求環境影響評估機關延長評估期間，將造成環境影響評估程序之延宕，形成環境影響評估程序之龐大時間成本負擔。這些參與效率之不彰，都肇因於未能確切落實資訊公開。

根究公共參與環評程序的最大阻礙，往往來自環境影響評估的主管機關環保署。環保署原應背負環境維護的職責，本是站在與關心環境之團體與個人同一陣線，然在現實狀況下卻容易與人民相對立，其原因在於我國採取「否決權制」

並搭配「集中審查」。這樣的制度造成開發行為的目的事業主管機關在環境影響評估審查案中袖手旁觀。所有依法須經環境影響評估的開發案，皆係由環保署負責評估，並做出核准與否的決定。如此的制度設計，使環保署除背負環境影響評估工作之壓力外，尚須面對貫徹國家政策的兩難抉擇，不僅可能違背其環保職權，更容易激化其與環保團體或個人的對立，而使得公共參與的實效性落空。

4.3.3. 決策主體正當性受到質疑

我國的制度將環境影響評估全權交由環境主管機關處理，更進一步規範由環境影響評估審議委員會處理。現行法雖規定審查委員會中專家學者不得低於三分之二（其他則為機關代表），但現行之制度下，委員會於審查過程中仍可能受到來自政治部門高度的干預（21席委員名額中，行政機關除七位官派委員外，只要加上掌握四位專家學者的支持即可獲通過結論）。再者，目前對於專家學者委員須具備環境影響評估相關學術專長及實務經驗之資格限制，也引發環保人士往往無法參與之疑慮。

再者，公民團體¹⁷組成之研究團隊曾於新聞稿上指出，以上屆某位環境影響評估委員的公文收發紀錄做計算基礎，發現非專職、無給職的環境影響評估委員們，兩年內平均每2.09天就有一件開發案要審；每件從收到數百頁的報告到第一次審查只有約9天的審閱期，導致當開發單位所提出環境影響評估說明書內容有所偏頗時，環境影響評估委員在現行制度上可能很難加以察覺或反應，委員沉重之負荷量可見一斑。

更甚者，目前委員會並非獨立之機關，而委員亦非有給職之專職人員，審查的書件係採用開發單位提供的環境調查資料，委員無自行進行調查之能力，環保署亦未設有自己的環境基線資料庫（baseline data base）。從開發單位的角度而言，其為達到通過環評的目的，往往較樂於提出有利的資料。委員會僅得根據開發單位單方面提出的資料而為審查，在資訊不充足且可能有利於開發單位的條件下所作成的審議與結論，經常受到批評。

上述問題的成因也與現行環境影響評估制度採集中於環保署審查，並無法確保其決策的中立性有關。在集中審查制下，環境影響評估委員除往往必須承受沉重之社會壓力外，也必須承受其他行政機關政策造成環境影響或破壞的成敗。

¹⁷ 李佳達，「找不出影響的環境影響評估」，台灣青年環境智庫。
<http://news.sina.com.tw/article/20080423/258461.html>。(最後瀏覽日：2010年2月20日)

目前該委員會所受的資源分配與量能卻與其責任顯不成正比，除委員之組成欠缺民主機制監督之管道，造成民眾之不信任外，其審查之品質亦往往備受質疑。¹⁸ 其次，委員會所接受的資源分配及量能與其工作量及責任顯不相當。詳言之，在目前集中審查的制度下，環境影響評估審議委員會往往必須面臨開發單位、行政機關以及民眾等多方的關注及壓力，卻未擁有應有的權限及資源（包括人事、預算等）。

4.3.4. 環境工程顧問公司專業及客觀具信任危機

在許多環境團體及專家學者的眼中，環境工程顧問公司所做成的說明書、評估書及調查書並不公正，連帶的，環境工程顧問公司進行評估的公正性也受到質疑。除了開發單位外的其他環評程序參與者以及社會輿論，也從一開始就不信任評估結果。在評估報告普遍自始即不獲得信賴的情形下，可以想見的最糟情形是，地方居民與團體可能會耗費許多時間及成本動員抗爭，同時也將回頭影響環評審查的效率與效能，最終可能造成國家、開發單位及他當事人「三輸」的局面。

其次，環境工程顧問公司做成評估所依賴的專業多集中在環境工程的專業上，對於文化資產的維護、社會層面的影響並不重視。若評估對象僅集中在少數

¹⁸ See Hu Yuan, Progress in Environmental Impact Assessment in China: The 2002 Environmental Impact Assessment Law, in 20-SPG INT'L L. PRACTICUM 54, 54 (2007).

幾項專業之上，則無法符合環境影響評估法及環境基本法對於「環境」概念所設定的意涵。環境的各項因素若無法獲得兼顧，則評估僅具片面效力，進而難以達成環境影響評估法的立法目的。

探究上述問題的原因，主要的成因在於政策納採的偏頗、公共參與不足加深對顧問公司的不信賴以及否決權制。

現行環境工程顧問公司評估對象的片面性，顯示了臺灣社會長久以來政策納採的侷限。環境工程顧問公司僅重視環境工程等有明確數據的資料，對於社會文化等無法有效量化的價值則無所著墨，開發行為對社會文化的影響往往並未確實成為評估的對象。

環境工程顧問公司是基於其所掌握的資訊進行評估，但這些據以評估的資料及數據在作成評估之前，並沒有向外公布的適當管道。環境工程顧問公司的評估程序中，全然沒有人民參與或資訊公開的設計，不禁令人有「黑箱作業」的疑慮，增添了人民對環境工程顧問公司所為評估的不信賴。

「否決權制」的設計，讓開發單位為了可以順利開發，必須慎選環境工程顧問公司，而環境工程顧問公司為了討好委託人，也必須設法在評估報告中盡量讓使開發行為看來對環境並無重大影響，以使戰場在第一階段環境影響評估即告終結，並取得目的事業主管機關的開發許可。從而數據資料的蒐集、評估進行的

速度、考量專業領域的範圍等，都朝著有利於開發行為的前提進行。否決權制使當環境影響評估成為開發與否的戰場，強化了環境工程顧問公司的運作角色，也更惡化當前的問題。

4.3.5. 環境影響評估追蹤無法落實

現行法上主要由目的事業主管機關進行追蹤環境影響評估相關事項，環境主管機關則負責監督，但實際的追蹤效果如何有待深究。從環保署網站中有關環境影響評估追蹤的內容來看，環保署除了對所有環評案件都必須進行監督，對較具爭議性的個案則會成立監督委員會做監督。臺灣經過數十年經濟發展，累積的開發數量相當龐大，是否可以對各個開發案件進行有效的追蹤，並使所有的產業及開發單位都恪遵環境影響評估審查結論的意旨進行開發行為以及產業利用行為，確實是相當值得懷疑的。實際上，許多開發行為於實際進行開發後，對當地造成嚴重的污染，但現有的環境追蹤機制，卻無法以最快的速度防免污染的持續惡化。往往也因為行政流程的冗長及其他力量的干預等因素，使環境追蹤的效率大打折扣，連帶也使得環境無法受到有效的保護。¹⁹

¹⁹ See Alan D. Levy, *supra* note **Error! Bookmark not defined.**, 173.

除了案量與人力的問題外，另一個影響追蹤成效的是資料的問題。現有環境影響評估監督多仰賴環境影響評估審查結論中所作成的數據資料，但過往的數據資料是否會因環境變遷而導致環境容受力不同，致使業界或環境可能因為基礎資料的過時而直接或間接蒙受損害，都應予以注意。

深入探討追蹤監督的問題成因後，本研究認為根本原因是公共監督量能的未發揮與集中審查制。從監督的角度來看，在現有國家資源有限而社會蓬勃發展的今天，僅由國家進行監督，本來就不易落實監督的功能。國家合作的對象不限於具有環境相關專業的環境工程顧問公司，也包括當地居民及許多關心環境的民間團體或人民。從而，自公共監督的角度來看，實可鼓勵關心環境的居民共同監督開發單位的行為。

集中審查制的設計除了使環境主管機關在事前可否進行開發的決定上負第一線責任外，也使其在開發後，對環境影響評估結論是否有效落實負一定的責任。不論事前的審查或事後的追蹤，環境主管機關宛如捍衛環境的鬥士一般，必須對如此重大的事務負擔相當沉重的任務。通常開發行為的成功，功勞都歸諸於目的事業主管機關，但一旦對環境有所危害，卻是由環境主管機關負第一線的責任。同樣的情形，也發生在環境影響評估追蹤的情形。環境主管機關必須運用其有限的資源，確保環境影響評估結論的落實。就其思維，是認為環境主管機關為

「環境的」主管機關，就必須要對所有與環境有關的事務負責。相較之下，擁有更多資源的目的事業主管機關，卻僅因為它不是環境主管機關，所以不須有環境意識，也無須為環境的影響及破壞負責。這樣的制度設計，加上國家財政資源分配不均的結果，使得環境價值無法貫徹於所有開發行為的追蹤，造成今日環境影響評估結論無法落實的困境。

4.3.6. 法院無法確實回應環境需求

在法院的部分，本研究發現法院並無法確實回應環境的需求，法院仍保守地嚴守以往訴權觀念處理環評議題。嚴格地從行政訴訟中「訴訟權能」的認定出發，限制提起訴訟的原告適格，除了可能使在開發後承受生活環境被破壞惡果的當地居民被排除於司法程序之外，同時也嚴格化環境團體的認定標準，無助於解決類似案件中所產生的環境問題。其結果使同樣的問題，不斷更換不同的面目(改變當事人)再重新提起爭訟，徒然增加司法解決問題的成本。

其次，在環境意識一事上，從判決看來，我國法院似乎已有「環境」的思考，但這樣的思考是否遍及我國諸多的行政法院法官？法院實質界入實體問題之後，可否對所有與環境影響評估有關的案件都持同樣的態度？又倘若問題的根源出於我國現有法制的不足，能否藉由制度的建制及革新確保法院積極回應環境議題？以上問題的解答還須仰賴後續觀察。

另一個問題是法院仍輕忽程序的保障。行政訴訟法第298條訂有暫時權利保護的機制，但在聲請環境影響評估相關的「暫時權利保護制度」案件的實際運作中，法院卻從未為任何定暫時狀態處分或停止執行的裁定。雖然現有的案例數量不多，尚不足以推斷法院是否認真看待環境影響評估的暫時權利保護，但法院實際運作的態度卻是值得檢驗的。從現有的判決內容看來，法院於決定過程中，能達成行政執行法及行政訴訟法所要求應判斷的事項及程序者，似乎並不多見。這也不禁讓我們對法院在處理程序議題的環境意識有所質疑。

最後則是公民訴訟的意旨並未充分發揮量能。「環境」屬於是公共財，在事後的司法監督及救濟上，可適度引進私部門的量能，共同成就環境維護。環境影響評估法第23條第8項以下的「公民訴訟條款」就是最為典型結合市民社會監督力量，以共同監督行政機關是否真正照顧到環境的立法。然而到目前為止，實際發揮作用的機關並不多，使得公民訴訟由公民加以監督執法的美意無法彰顯。

本研究認為上述問題的成因在於司法制度的公共監督不足、未落實環境法院理念且規範密度不足。除此之外，否決權制與集中審查制都更惡化了問題。由於環境影響評估法第14條採用「否決權制」，使得原本單純的行政程序轉為具管制性的制度。實務上同此原因也肯認環境影響評估審查結論具有實體意義，為行

政處分。²⁰「否決權制」的確在人民對環境影響評估審查結論不服時，給予人民單獨就審查結論提起行政訴願、訴訟的機會，促使法院受理涉及環境影響評估的事件。不過，這樣的制度設計也使得法院在面對環境議題的時候仍以一般「行政處分」為本位進行審查，以行政處分的合法性與否主導判決的結果。環境意識在最終的司法程序中是否能有效的被注意，僅能仰賴法官個人的環境素養，欠缺法制上的支持。

再者，在集中審查制下，由於資料可能存在於目的事業主管機關及環境影響評估主管機關兩方，證據資料分散的結果，提高蒐證成本，無助於司法機關裁判的進行。

4.4. 我國環評制度的焦點問題

從4.3的討論中，本研究歸納出下表四，診斷出集中審查制、否決權制、政策納採的不足及公共監督無法發揮是現行制度的缺陷，現行的環境影響評估制度實有進一步加以變革的必要。本研究主張將改變當前集中審查制、將否決權制改弦更張為強制各機關決策之際應考量環境因素，以此擴大決策納採的廣度與深

²⁰ 最高行政法院90年度裁字219號裁定、92年度裁字519號裁定、96年度判字715號判決、96年度裁字1091號裁定

度。最後，本研究並從制度面上強化行政及司法領域公共監督的功能，以確保政策納採的全面性及行政機關執法的適法性。

表四：環評制度問題及其成因

	權 限 配 置 的 問 題	公 共 參 與 與 資 訊 公 開 的 問 題	環 境 影 響 評 估 委 員 會 問 題	環 境 工 程 顧 問 公 司 運 作 問 題	環 境 影 響 評 估 追 蹤 的 問 題	環 境 訴 訟 問 題
集中審查 制	√	√	√		√	致舉證上 認定困難
否決權制	√	√		√		√
公共監督 未發揮		√ (因參與 及資訊公 開缺乏)	√ (因參與 程序機會 不足)	√ (因參與 不足致信 賴危機)	√	√ (因著重 傳統訴權 理論)
政策納採	偏頗	不足	偏頗之虞	偏頗		

(資料來源：作者製表)

5. 研究建議

本研究發現現行環境影響評估制度具有公共參與的方式及程序不夠明確、環境影響評估通過後的監督及追蹤執法赤字偏高、所作成的環境影響評估不受信賴、公民監督無法落實等問題。之所以會有這些問題，最為根本的病因在於現行法採用集中審查制、否決權制、政策納採及公共監督不足。有些問題的解決可以透過法釋義學的方法加以補足，有些則非採取修法不可。本研究提長期出制度興革的方向及短期立即可行的措施以供建議。

5.1. 制度興革的方向

5.1.1. 由各決策機關承擔環評責任

為使每一個開發行為目的事業主管機關能切實關懷環境，環境影響評估應由核發執照的目的事業主管機關進行，並接受各機關以及社會監督。修法的作為上可將環境影響評估法第2條中的主管機關刪除，並對第3條、第6條、第7條、第10條至第13條、第16條、第18條及第19條等條文配合此等意旨修改。

5.1.2. 強制各機關考量環境因素

由於制度上要求行政機關在做決定時要考量環境因素，因此應修改環境影響評估法第6條規定，使開發單位繳交規費，並由各主管機關委任環境工程顧問

公司進行環境影響評估，並配合修改同法第7條之規定。此外，並刪除環境影響評估法第14條之規定，以落實各機關本諸行政程序法之意旨，綜合考量各種事項進行決定。

本於這樣的考量，也應對環境影響評估法第18條及第19條中有關環境追蹤條文做配套的修改，由各主管機關負責執行，以落實責任政治的要求，並釐清機關間管轄事務不明的問題。

5.1.3. 強化政策納採的功能

公共參與及資訊公開皆係行政程序中正當程序重要一環，環境影響評估屬行政程序之一種，也須符合正當程序之要求。對適切決策的作成而言，公共參與可說是最重要的正當程序要件。在環境影響評估程序面制度設計上，要使公共參與受到重視，必須使人民得對環境影響評估程序發生實質影響力。為了因應過遲參與的問題，應嚴肅檢討是否要有第一階段環境影響評估，並對第8條以下之規定本於使人民即早參與，及參與司法化的意旨重新檢討。

除此之外，因公共參與要能發揮實質效果之前提，在於政府機關適當地將政府資訊公開予人民知悉，在人民能夠充分掌握必要資訊的前提下，公共參與才有實質意義。因此，政府資訊公開乃係人民得以有效參與環境影響評估之必要條件。就環境影響評估之正當程序而言，公共參與及資訊公開兩者缺一不可，在制

度設計及實務運作上，皆須妥適規劃。也因此，可重新檢討政府資訊公開法之規定，視此等一般性的立法是否足以支應環境影響評估參與高度仰賴資訊需求的要求。倘若答案為否定的，即可參酌國際上的條約將特別的資訊公開規定增訂入環境影響評估法之中。政府機關也應對公共參與及資訊公開採開放態度，這也有賴環境教育的落實。相信有種種機制的調整與配合，環境影響評估之正當程序要求方能有效落實。

5.1.4. 落實公共監督

現階段環境影響評估立法對於公民監督並未與台灣社會民主化、對環境重視等變遷做銜接，制度上也未有所因應，使公民監督的量能無法在體制內發揮效能。除了前述公共參與及其配套機制應重新檢討與修正外，也應體認到環境訴訟的目的與傳統權利保護為目的的訴訟有不同的要求，將行政訴訟法的規定與環境影響評估訴訟做對比，檢討現行行政訴訟法的規範是否足以支應環境影響評估的制度需求。當中尤其應予注意者，在於訴訟程序的進行是否要傾向於職權主義、法院是否要主動調查證據、如不主動調查證據，舉證責任應如何分配等問題。如既有的行政訴訟法不足以支應環境影響評估制度的需求，即應考量於環境影響評估法上另外訂定行政訴訟法的特別法，以確保對環境影響評估運作的監督。此

外，在公民訴訟的當事人適格上，也可將環境影響評估法第23條第8項中「『受害』人民」的「受害」刪除，以落實公民訴訟的意旨。

5.2. 立即可行的措施

長遠而言，為健全環評制度的運作，整體修法是必要的，但在未進行修法前，也可以法解釋的方法使制度盡可能發揮我們所期待的功能。以下，本研究即對此分別加以說明。

5.2.1. 落實「實質環保機關」的理念

在現代憲政體制的運作之下，不論是行政機關的政策決定或立法機關所為重大政策的決議，都或多或少會影響到環境。也因此，不論政策的擬定或開發行為的施行，在做決定之前都應該要對環境影響的程度有所考慮，才能讓決策的納採更為廣泛，增加決策納採的深度，使決策的正確性及正當性都可經由廣泛納採的程序，得以大為提升。本於這樣的考量，在制度的設計上，應使各個機關在進行決策時，都應該注意到其決策行為對環境的影響。然而，現行法採用集中審查制及否決權制的結果，使得開發行為誤以為自己不須考量到決策對環境的影響。這無疑是對制度的誤解。

從行政程序法及環境影響評估法的立法意旨出發，本研究以為在未符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」所訂規模的開發行為，由於環境的價值未經任何行政程序的顧及，本於行政程序法立法目的在擴大決策納採、追求程序正義及決策民主正當性的考量²¹。同時，行政程序法具有總則性立法、通則法、普通法的性質，在解釋上，目的事業主管機關仍應本於行政程序法的規定進行決策程序。目的事業主管機關在進行決策時，也理所當然地應將對環境的影響涵蓋在內。至於要採用行政程序法中何種程序，則不可一概而論，應具體衡量對環境影響的大小、涉及人民範圍的廣狹、所涉人民基本權的種類、涉及基本權的強度、程序費用及保護環境利益的合比例性等事項加以選擇。²²另一方面，即使經過環境影響評估程序，目的事業主管機關也應體認到行政程序法的精神，仍然必須要考量到對環境的影響，仔細考量環境影響評估審查結論的內容，並綜合衡量所有的事項作成決定。在此等立法目的的追求

²¹ 有關正當法律程序的功能，詳見葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，自版，2001年11月，頁18~21。這部分是憲法位階中正當法律程序的討論，但此等功能也會與行政程序法的功能有直接的關聯性。

²² 辛年豐，〈人民參與環境行政程序之研究—以開發行為之環境評估為核心〉，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2007年2月，頁152~153、頁247以下。

上，即便環境影響評估審查結論為「通過」或「有條件通過」，目的事業主管機關也同樣應綜合衡量所有事項，而不一定要發給開發單位開發許可。

5.2.2. 增加聽證的運用

現行環境影響評估法中，最為嚴格的公共參與程序當屬「公聽會」一項。但實際上，此等公聽會程序也是環境主管機關因應行政程序法立法對聽證有強烈的程序要求，為避免將來的環境影響評估程序均須進行聽證，而於2003年1月將舊法的「聽證會」修改為「公聽會」。

如此一來，現行環境影響評估法的規定反而降低二階環境影響評估中公共參與的機會。²³這樣的修法也更坐實了環境影響評估法在法律的層次上，對於程序相對人或利害關係人的程序參與保障顯然比不過行政程序法的指摘。

本研究以為，主管機關可對既有「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」做更細緻的規定，明定何等開發規模的開發行為應進行聽證程序，針對影響層面廣泛重大的開發行為，在環評程序上值得借用較完整與嚴謹的聽證

²³ 施文真，〈由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度〉，律師雜誌，第292期，2004年1月，頁53~54。李建良，前揭文（同註Error! Bookmark not defined.），頁57。

程序以釐清爭議的課題，藉以引導目的是業主關機關在決策時的環境考量。再搭配下文中的參與時點，於行政命令中一併配套，藉以強化決策的環境考量與公共參與的實效性。除此之外，在實際的運作上，本研究也建議可以參酌美國學者所提出的「公益代表模式」做更進一步的細緻化。在此模式下，可由私人律師及私營公司代表公益參與聽證程序，並對特定的議題進行理性的論辯，²⁴並具體反應於決策之中，以擴大決策的納採內容，幫助決策的作成盡可能正確。

5.2.3. 強化環境影響評估程序參與的實效

在未修正環境影響評估法的情況下，環境主管機關可以行政命令強化公共參與的機會，並確保以參與落實環境影響評估制度的功能。以下，本研究提出幾個具體的方向以供參考。

(1) 參與時點的提早

目前制度下，人民在第一階段環境影響評估時幾乎沒有參與的機會，與參與應從前階段即有機會進入程序的法理背道而馳。因此，有必要以行政的手段擴大人民在決策的前階段參與的機會。

²⁴ 此等做法，於可行性上也受到相當的質疑。See Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L. REV. 1669, 1763~1765 (1975)

在現制下，較有可能的機會僅僅在環保署的網路平台上表達意見，但此等平台上所發表的意見畢竟不具法律效力，也無法真正影響決策的作成。因此，如以之做為參與手段的一環，也可明定行政機關有回應人民意見的義務，並將意見納入成為決策作成的考量，具體地回覆人民的意見，以強化參與的效力。

(2) 參與期日及議題的預告

現行制度下，不論是範疇界定會議或公聽會，都將所有的議題集中於同一個期日內進行。人民在進入程序之前，無法確實知悉所要討論的爭點何在，導致無法事前加以準備，難以發揮參與擴大政策納採及公共監督的功能。因此，主管機關可進一步自我要求，於程序進行前相當期日先行公布開發行為的實體爭點，以及所要進程序的時間及地點。此等期日的訂定，也要顧及到使人民有充分的時間做準備。相信透過此等類似司法的程序設計，可以提升公共參與的效能。

(3) 參與的效力

人民的參與，本即要求要使其意見可以影響決策的作成，否則人民的參與將淪為形式，而不具有意義。是以，主管機關在具體作為時，雖然未有明文規定，也應本於此等法理上的要求，依照制度本旨及立法目的解釋並執行法律。本此，行政機關作成決策時，如不採用人民的意見，或認為此等意見有所偏頗，即應對

所有的意見逐一回應，以使人民的意見獲得尊重。此等作為，也是參與的本旨，本無須法律或命令明文。法院進行審查時，也應瞭解到制度的本旨及憲法上正當法律程序的要求做成正確的法律解釋，以之為不成文的規定進行審查。如此，當可確保執法的合法性，也可使環境影響評估制度的功能有發揮的機會。

5.2.4. 強化環境影響評估的公共監督

司法的監督也不失是公共監督的一環。當中尤以公民訴訟條款為代表性的制度。法院在解釋環境影響評估法第23條第8項及第9項的公民訴訟條款時，也應體認到環境為公共財的特性，也因此，要有更多公共監督的量能挹注，避免公共財受到過度的破壞。本此，法院不應以傳統權利保護的思維來害及公民訴訟制度量能的發揮。如將條款中的「受害人民」與權利保護必要的當事人適格劃上等號，就是不符合立法目的的解釋。是以，本研究以為應將此等文義放寬，只要原告起訴時釋明其權利有受損害之虞，即可通過審查而進入實體裁判。

除此之外，現行法院對實體事項較為重視，也可能導致許多不可逆性的環境破壞無法獲得救濟。因此，法院應嚴肅面對暫時權利保護的制度，具體考量到「被保全的權利」及「保全必要性」兩項因素。在決定時，也應負更大的說理義務，以此等義務來確保法院與人民有更多對話的機會。又在目前實務的運作下，對於程序權的保障較為缺乏，包括資訊的公開，受到行政程序法第174條的影響，

法院傾向保守面對。如此，也將間接對環境影響評估的運作有不利的影響，無法確保本屬程序規定的環境影響評估法中人民所應享有的程序權。

是以，本研究也建議法院應循學理上的看法，對行政程序法第174條作限縮解釋，以使環境影響評估的「程序」事項也能獲得即時的司法救濟。此等事項，在在考驗法院於面臨具體個案時解釋及適用法律的功力。在面對許多既有行政訴訟法體系無法處理的問題時，也有待立法部門於環境影響評估法中進一步地進行細緻的立法工作。

6. 參考資料²⁵

中文文獻

1. 李建良，〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法」為中心〉，月旦法學雜誌，第 104 期，2004 年 1 月。
2. 李建良，〈論環境法上之公民訴訟〉，法令月刊，第 51 卷第 1 期，2000 年 1 月。
3. 李惠宗，〈訴訟上的利害關係人〉，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月。
4. 李震山，〈論「程序基本權」之建構與落實〉，《行政程序法之檢討—傳播行政之爭訟—台灣行政法學會學術研討會論文集(2003)》，台灣行政法學會，2003 年 7 月。
5. 李震山，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，元照，2005 年 10 月。
6. 李佳達，〈我國環境影響評估審查制度之實證分析〉，國立交通大學科技法

²⁵ 以下所列資料不以本文提到者為限，而涵蓋了本研究其他相關參考書目。

- 律研究所碩士論文，2009年6月。
7. 李佳達，「找不出影響的環境影響評估」，台灣青年環境智庫。
 8. 辛年豐，〈人民參與環境行政程序之研究—以開發行為之環境評估為核心〉，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2007年2月。
 9. 吳志光，〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌第263期》，2001年8月。
 10. 林明鏘，〈論基本國策〉，《現代國家與憲法 李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集》，月旦，1997年3月。
 11. 林素鳳，〈日本民眾訴訟與我國公益訴訟〉，《義薄雲天·誠貫金石—論權利保護之理論與實踐》，元照，2006年6月。
 12. 邱聰智，《公害法原理》，自版，1984年5月。
 13. 施文真，〈由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度〉，律師雜誌，第292期，2004年1月。
 14. 陳淑芳，〈適格當事人〉，月旦法學教室，第83期，2009年9月。
 15. 陳清秀，《行政訴訟法》，元照，2009年10月。
 16. 陳慈陽，《環境法總論》，元照，2003年1月二版。
 17. 陳婉瑜，〈挑戰民粹：從國道五號高速公路蘇澳花蓮段興建政策觀察環保團體與綠色政黨的關係〉，國立中正大學政治學所碩士論文，2005年。
 18. 湯德宗，〈行政程序法的適用〉，《行政程序法論》，元照，2005年2月。
 19. 董保城，〈行政程序中程序行為(Verfahrenshandlung)法律性質及其效果之探討〉，政大法學評論，第51期，1994年6月。
 20. 葉俊榮，《面對行政程序法》，元照，2002年3月
 21. 葉俊榮，《環境影響評估法暨施行細則修訂》，行政院環境保護署委託計畫，1998年6月。
 22. 葉俊榮，〈憲法位階的環境權〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月。
 23. 葉俊榮，〈環境影響評估的公共參與〉，《環境政策與法律》，元照，2002年4月。
 24. 葉俊榮，〈民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」

- 之可行性 >，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
25. 葉俊榮，〈環境問題的制度因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇〉，《環境政策與法律》，元照，2002 年 4 月。
 26. 葉俊榮，〈北桃四鄉公害求償事件：從科學迷失與政治運作中建立法律的程序理性〉，《環境理性與制度決策》，自版，2001 年 11 月。
 27. 葉俊榮，〈國家責任的溢流：國家賠償法施行現況的探討〉，《臺大法學論叢》，第 24 卷第 2 期，1995 年 6 月。
 28. 葉俊榮，〈政府政策環境影響評估〉，《環境理性與制度抉擇》，自版，2001 年 11 月。
 29. 葉俊榮，〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，《跨世紀法學新思維》，元照出版，2006 年 1 月。
 30. 葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，自版，2001 年 11 月。
 31. 葉俊榮，〈從訴訟公民到環境法院：環境公民訴訟於臺灣的實踐與套探討〉，第八屆行政法實務與理論學術研討會，臺灣大學法律學院國際會議廳，2008 年 12 月 6 日。
 32. 葉俊榮，〈邁向「環境法院」？：環境影響評估行政訴訟的總體研究〉，第九屆行政法實務與理論學術研討會會議論文集，2009 年 12 月 6 日。
 33. 鄭昆山，〈論環境基本人權與環境刑法〉，《現代國家與憲法 李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，月旦，1997 年 3 月。
 34. 蘇煥智、謝志誠著，黑面琵鷺的鄉愁(續篇)，時報，2006 年 6 月。
 35. 賴冠穎，永續發展與蘇花高開發爭議之研究，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2007 年。

英文資料

1. BEIERLE, THOMAS C. & CAYFORD, JERRY, DEMOCRACY IN PRACTICE: PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS (2002)
2. Cassar, Angela Z. & Bruch, Carl E., *Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watersourse Management*, in 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. 169 (2003)

3. Cole, Brian L., Wilhelm, Michelle, Long, Peter V., Fielding, Jonathan E., Kominski, Gerald & Morgenstern, Hal, *Prospects for Health Impact Assessment in The United States: New and Improved Environmental Impact Assessment or Something Different?*, in 29 J. Health Pol. Pol'y & L. 1153 (2004).
4. Craik, Neil, *Deliberation and Legitimacy in Transnational Governance: The Case OF Environmental Impact Assessments*, in 38 Vict. U. Wellington L. Rev 381 (2007).
5. Craik, Neil, *The International Law of Environmental Impact Assessment - Process, Substance and Integration* (2008).
6. *Ctr. for Biological Diversity v. Nat'l Highway Traffic Safety Admin.*, No. 06-71891, 2007 U.S. App. LEXIS 26555 (9th Cir. Nov. 15, 2007).
7. Davis, Frederick, *Judicialization of Administrative Law: The Trial-Type Hearing and the Changing Status of the Hearing Officer*, 1977 DUKE L. J. 389 (1977).
8. DIETZ, THOMAS & STERN, PAUL C. EDS., *PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND DECISION MAKING* (2008).
9. DiMento, Joseph F.C. & Ingram, Helen, *Science and Environmental Decision Making: The Potential Role of Environmental Impact Assessment in The Pursuit of Appropriate Information*, in 45 Nat. Resources J. 283 (2005).
10. Feeley, Michael Scott & Knier, Elizabeth, *Environmental Considerations of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement*, 2 Duke J. Comp. & Int'l L. 259 (1992) .
11. Futrell, William, *Environmental Assessment: The Necessary First Step in Successful Environmental Strategies* 10 UCLA PAC. BASIN L.J. 234 (1991-1992)
12. Glasson, J, Therivel, R & Chadwick A, *INTRODUCTION TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT*, (2005).
13. Grace, Paul, *Uk Environmental Impact Assessments: The Battle Continues*, in 20 Nat. Resources & Env't 63 (2005).
14. Kersten, Charles M., *Rethinking Transboundary Environmental Impact Assessment*, 34 YALE J. INT'L L. 173 (2009).
15. Kravchenko, Svitlana, *The Myth of Public Participation in a World of Poverty*, in 23 Tul. Envtl. L. J. 33 (2009)

16. Lawrence, Cunningham, *Facilitating Auditing's New Early Warning System: Control Disclosure, Auditor Liability, and Safe Harbors*, [55 HASTINGS L.J. 1449 \(2003-2004\)](#)
17. Leonard, H. Jeffrey & Morell, David, *Emergence of Environmental Concern in Developing Countries: A Political Perspective*, in [17 STAN. J. INT'L L. 281 \(1981\)](#)
18. Lazarus, Richard J, *Assessing the Environmental Protection Agency after Twenty Years: Law, Politics, and Economics*, *Tragedy of Distrust in the Implementation of Federal Environmental Law*, 54 *LAW & CONTEMP. PROBS.* 311 (1991)
19. Levy, Alan D., *A Review of Environmental Assessment in Ontario*, in 11 *J. Env. L. & Prac.* 173 (2001).
20. Li, Fabiana, *Documenting Accountability: Environmental Impact Assessment in A Peruvian Mining Project*, in 23 *PoLAR: Pol. & Legal Anthropology Rev.* 218 (2009).
21. Markell, [David L.](#), Tom R. Tyler, *Using Empirical Research to Design Government Citizen Participation Process: A Case Study of Citizens' Roles in Environmental Compliance and Enforcement.* 57 *U. KAN. L. REV.* 1 (2008)
22. Moorman, Jesse L. & Ge, Zhang, *Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA*, in 8 *Vt. J. Env'tl. L.* 281 (2007).
23. Owen, Dave, *Climate Change and Environmental Assessment Law*, in 33 *Colum. J. Env'tl. L.* 57 (2008).
24. Priest, Susanna Hornig, *Risk Communication for Nanobiotechnology: To Whom, about What, And Why?*, in 37 *J. L. Med. & Ethics* 759 (2009).
25. Puvimanasinghe, Shyami Fernando, *Towards A Jurisprudence Of Sustainable Development In South Asia: Litigation In The Public Interest*, in 10 *Sustainable Dev. L. & Pol'y* 41, 41 (2009).
26. Richards, Slyvia, *Taiwan's Enviornment Impact Assessment System*, 4 *U. DET. MERCY INT'L L. F.* 41 (1993-1994)
27. Schoenbaum, Thomas J., *International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation*, 91 *Am. J. Int'l L.* 268 (1997)
28. Segger, Marie-Claire Cordonier, *The Role of International Forums in the*

- Advancement of Sustainable Development*, in 10 Sustainable Dev. L. & Pol’y 4 (2009).
29. Seidenfeld, Mark, Nugent, Janna Satz, “*The Friendship of the People*”: *Citizen Participation in Environmental Enforcement*, 73 GEO. WASH. L. REV. 269 (2005).
 30. Siedenfeld, Mark & Nugent, [Janna Satz](#), *Friendship of the People: Citizen Participation in Environmental Enforcement*, [73 GEO. WASH. L. REV. 269 \(2004-2005\)](#)
 31. Similä, Jukka, Inkinen, Aino, & Tritter, Jonathan Q., *Public Participation by Appeal: Insights from Empirical Evaluation in Finland*, 20 J. ENVTL. L. 391 (2008)
 32. Stookes, Paul, *Getting to The Real EIA*, in 15 J. Envntl. L. 141 (2003).
 33. Tweedie, Jameson, *Transboundary Environmental Impact Assessment Under the North American Free Trade Agreement*, 63 WASH. & LEE L. REV. 849 (2006).
 34. Tilleman, William A. , *Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: a Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community*, 33 COLUM. J. TRANSNAT’L L. 337 (1995).
 35. United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (2006).
 36. Wilkinson, David, ENVIRONMENT AND LAW, Routledge (2002)
 37. Yuan, Hu, *Progress in Environmental Impact Assessment in China: The 2002 Environmental Impact Assessment Law*, in 20-SPG Int’l L. Practicum 54 (2007).