

「環境影響評估審查作業程序檢討計畫」

第一次諮詢研討會 會議紀錄

時間：2012年3月19日 13:30-16:30

地點：環保署第二辦公室 13F 第二會議室

紀錄整理：詹傑翔、呂政諺

主持人/劉宗德教授

各位專家代表及各位親愛來賓們，大家午安大家好。關於研討會議題分配上，委託機關希望有7次會議，首先3次係專家學者之諮詢研商會，此部分係延續去年第一階段作法，去年諮詢研商會總共有5次。關於去年諮詢研商會議紀錄已放置於網站上供各位參考，惟今年專家學者之諮詢研商會改為3次。第二階段則係針對環保機關舉行2次業務檢討會，因環保機關為執法機關，希望能針對其需求有兩次業務檢討會。此外，委託機關希望研究計畫於今年十一月結束前，向社會大眾舉辦兩次研究成果宣導會，此宣導係將母法、施行細則、作業要點甚至注意事項等形諸於法律規範，供社會各界指教。故本年度計畫之研討會次數為「322」，即3次諮詢研商會、2次業務檢討會、2次成果宣導會，坦白說對學會而言，係相當沉重之負擔。

另外，由於學會成員多為法律教育工作者，因此將參考世界各國立法例，以進行相關研究，例如：針對日本法、德國法及美國法進行比較法之研究。此部分完成後，亦將針對我國法令之規定，討論有無立即修正之必要，將來此報告亦會與去年第一期相同，以完整書面內容呈現。

在此容許我先介紹團隊成員。首先係中原大學財經法律系傅玲靜教授，傅教授鑽研德國法，環境法當然不在話下，除國內法之整理外，亦針對德國比較法進行統整。下一位係東吳大學法律系宮文祥教授，宮教授從美國環境法制統整。再來係東華大學賴宇松教授，賴教授與本人之留學國相同，從日本法角度處理。最後係清華大學兼任教授沈政雄律師，從國內訴訟實務上比較。個人在社團法人台灣行政法學會服務，目前亦於政大法律系專任，尚請各位多多指教。接下來容許我一一向各位介紹今天邀請之專家學者，首先非常感謝成功大學水工所高瑞棋教授、植根法律事務所陳修君大律師、成功大學環醫所李俊璋教授、台科大化工系顧洋教授、文化大學法律系郭介恆教授及中研院史語所劉益昌研究員。非常感謝各位專家學者蒞臨，稍後淡江大學環工系康世芳教授亦將蒞臨，再容許我向各位介紹。

各位專家學者、實務先進及機關代表，今天議程仿照去年第一期計畫設計 7 個議題，期能於 3 次專家諮詢會中，獲致一定理解與共識。今天分成兩個議題向各位諮商，上半場準備先就第一議題向各位報告，並請指教。上半場約於 3 點左右告一段落並稍作休息，請各位不用客氣享用餐點。並於 3 點 10 分開始討論議題二，期能於 4 點 30 分準時結束今天之諮詢研商會。每個議題大概有 20 分鐘說明，將商請團隊成員為各位口頭補充，接著有 40 分鐘，期能請在場之專家學者給予指教，並保留 20 分鐘時間請在座與會機關及團體代表提出高見。最後如有小結，再由本團隊將各位高見整理後作為書面提出，以上約為本次議程進行之說明。

在座專家、機關代表及實務先進，請參酌今天議題一，由賴宇松教授進行 20 分鐘說明。其希望能介紹日本制度並評析我國有無參考必要，以省略國內一階、二階治絲益棼之分類。再者，如係維持現狀，可否直接進入第二階段？若能，是否基於申請或依職權？此議題涉及日本法是否引進我國，請賴宇松教授說明。

賴宇松教授

主席、各位先進及專家代表大家好，今天負責議題部分如同主席所說，請各位參照書面資料。於介紹議題前，先將國內現行制度簡單介紹，再提出援引日本制度之比較，以提出相關建議及檢討。

首先，就我國制度而言，因與會專家學者均對此相當熟悉，此部分不打算班門弄斧，僅簡略說明。我國係採取二階段環評制度，基本上有兩個不同程序。第一階段係透過正面表列，再搭配環評法相關認定標準，以判定從所有開發行為中，選取應進入環評之事項，如符合前述者，將進入第一階段環評，並進行初階審查及搭配民眾參與及相關專家會議。於第一階段審查結束後，如認定為不應開發，必須舉行相關說明會。另外相較於後階，第一階段之民眾參與程序較為不足。

基本上，於第一階段判斷中，如有「重大影響之虞」即必須進入第二階段審查。所謂「重大影響之虞」之判斷須依施行細則第 19 條規定為之；相較於第一階段，第二階段係有一較完整之民眾參與程序，包括意見陳述及公聽會之召開，惟各界評價並不一致，褒貶參半。基本上對兩階段之定性，法學界亦有不同看法，如認為第一階相較於其他國家係屬書面審理之篩選程序。實際上，此說法在比較法研究，幾近被認為係篩選程序。實際上，我國環評制度於第一階段係已進入實質審查，故我國兩階段環評均係實質審理，惟第一階段僅審理「不良影響之虞」，並從中選出如符合「重大影響之虞」情況時，再進入更為嚴謹之第二階段環評，就制度上而言，較為接近美國 E A 及 E I S 設計。

以上係我國現行制度整理，此一制度於實務上運作之問題在於有 8 成以上之環評審查於第一階段即以有條件通過之方式結束審理程序。多數學者批評此係以有條件方式換取環評通過，實質上架空第二階環評，亦認為我國現行法制上於第一階段「是否應實施環評」係以固定標準作為認定方式，若低於此標準，環評將

不必實施，此有規避環評等法律上問題之嫌。最後，對於民眾參與之程序，在環評程序中並未完整踐行，實有爭議。

故有學者認為，應予以加強第一階環評民眾參與不足之部分。就此提案個人認為，既然現制環評分為兩階段，其意義為何？對此，參照比較法之經驗，期能援引日本制度作為我國參考。從結論上而言，即單純決定應否進行環評，如進入環評後，將有嚴謹程序。於此提議下，將對日本制度再作介紹。

於資料第二頁中，日本將「應實施環評之事業」分成「第一種事業」及「第二種事業」；第一種事業係「絕對必須實施環評」，第二種事業則須經過篩選，其規模基本上係第一種事業規模之 75%。於此制度設計上，若符合第一種事業，即直接適用日本環評法之規範，相對地，若規模小於此門檻則需要經過行政機關之判定。此點與我國作法有所不同，因日本行政機關仍要實施判定，不因不符合認定標準就不須實施環評，以防止規避環評之實施。

第二，關於涉及行政機關資源運用之問題，開發行為涉及對象可能包山包海，如何將行政資源有效運用到應環評之對象，以達到資源有效分配係一重要問題。對此，日本制度即可避免規避環評及有效運用環評之資源。

規模部分請參照第三頁到第四頁附表。附帶一提，於日本制度上，地方自治極為發達，地方環評有補充中央環評之效果。此時，各位可能會有疑問，即若低於 75%之規模是否不受中央環評法之要求？確實如此，惟在日本仍可能受到地方自治環評條例之要求，而必須進行環評。

相較於提案一係大規模改變我國環評之制度，而提案二係對我國制度略微修正。於維持現行環評制度下，一些須進行二階環評重大開發案會因行政效率之問題而受影響。若參考日本作法，申請人甚至能自願跳過篩選，以免受到篩選而延遲時程，相當於我國制度上，不經第一階段而直接進入第二階段環評程序。

簡單而言，提案二係於我國現制下，是否能設計自願進入第二階段之作法？但無論何者，我國第二階段之公聽會程序可否滿足我國民眾參與要求？若此部分仍有爭議存在，亦有考慮配合篩選程序之導入，以強化公聽會之程序，如引進行政程序法中聽證程序之要求，以上為議題一之簡單說明。

主持人/劉宗德教授

謝謝賴教授。個人簡單對報告人見解作幾點確認，首先請各位注意到施行細則第 43 條規定，即環說書或評估書要有綜合評述，一開始並未受到特別注意，惟高雄高等行政法院認為，此評述為行政處分，該行政處分效果，第一條通過，通過之處分一作出往往受到周遭居民抗議，如中科三期、四期即因為周遭農民認為不應允許其通過。第二條有條件通過，且係於第一階段通過，此條件是否為行政

處分之附款？嗣後再請各位表示高見。第三則係一階若不足，應進入二階之判定，其性質如何？是否有最終效力？可否發生行政處分效果？第四則係直接認定不應開發，第五係主管機關之其他認定，此等問題亦請各位表示高見。其大部分爭議係起於此一施行細則第 43 條規定，即該如何綜合評述？其認定是否有最終效果？是否為行政處分？這是剛才賴教授發言時，提及我國實務上之問題。

第二，賴教授提到有 8 成環評係以有條件通過方式而未進入第二階，其意義為何？亦請各位指教。賴教授提及，為求第一階段有條件通過，常切割面積以規避環評，換言之，說不定連第一階環評亦不需要。賴教授第三個問題係無論哪個階段，民眾參與之程序均相當不周延，此部分該如何改善？最後一個問題係，為何目前要區分為二階段？是否有其需要？以上大致上係賴教授所提出之問題。

日本有所謂較小規模之第二種事業，規模為第一種事業之 75%，第一種事業係應進行環評，反之，若規模未達第二種事業則不須環評。簡言之，日本採三分法：應環評、得不環評以及灰色地帶之篩選。賴教授另外提到要特別注意日本地方自治，因為地方法規可不受到中央拘束，在行政法上稱為「法律先占領域之例外」，縱然法規已於中央有所規定，地方自治條例範圍仍可更廣、標準可更嚴。縱使日本有三分法之事業認定，但地方自治條例可更周延、更嚴格。

另外，提到若維持台灣現況，業者是否可自願直接進入第二階段？賴教授認為應採取獎勵而非強制，且配套措施上須有強化公民參與之必要。若業者自願進入二階，個人認為並非學理上可以處理，必須有立法依據。

現在是不是有請在座與會之學者專家，哪位先給予指教？李老師因下半場有系務會議要處理，是不是先請李老師就議題一、二一起指教。

李俊璋教授

十分抱歉，今天有醫學系教評會，六點必須趕回成大得先離開。先針對議題一說明個人看法。於執行面上，日本建立篩選制度，以第一種、第二種事業為區分，其實仍有規避開發行為之嫌。舉面積而言，最終廢棄物處理場，30 公頃以上係第一種，25 到 30 公頃係第二種，則 24 公頃如何處理？癥結在於 24 公頃是否就不需要環評？其實與台灣現制面積標準係相同道理。況就台灣規定而言，已將面積縮得比日本更小，因此，此制度有其錯綜複雜之原因，仍應從實務執行上之案例比較。若以日本制度來看，可否解決此問題？個人認為恐怕仍有其困難。

就第一、二階環評程序，個人認為均屬事實審查，惟進行專業判斷時，其環說書、調查、評估程序仍因不充分之資訊，而無法為專業判斷時，可要求補正但可能需要較長時間，或申請案件之規模較大時，則會要求其進入第二階。因此認為從一階至二階即屬篩選，剛才主席亦有提到有 5 種結果，惟不認為進入二階係一種結果而係程序。因其僅將審查推入下一階段，結果係於第二階段結束後始作

成。

因此，現行制度依個人來看，進入二階實質上屬篩選制度，即有「重大影響之虞」篩選出後進入到二階，至於是否需要讓業者能自願申請進入二階？我認為立法規範固然可以，惟於現行制度下，業者可否如此請求？如業者已準備相當完整資料，經長時間調查，實質上等於已從第一階段進入第二階段之審查。惟對業者而言，業者會不會、願不願意花時間、經費、人力、物力來作較為完整之二階評估，尤其其可能於一階段便可通過。故除法令規定外，恐難期待業者如此進行，自願性條款恐失其意義。

個人認為若考慮篩選制度，應於法規範中有清楚之認定標準，符合何種程序、基準後，可直接進入第二階段。以現行制度來看，我國無此機制，須專案小組在討論後以決定是否進入二階，因此或許能有一客觀標準以供參考。惟目前項目審查繁多，有無可能對所有項目都訂出完整標準？此技術上恐有相當困難性，亦因如此，應由各領域專家於各自專業之環評上共同作成專業評斷。依照環評法現行程序，如實行上有困難，應再檢討。訂定任何標準及法規其實均無法完美適用，恐有瑕疵。因此須依委員專業判斷及審查以彌補此等瑕疵，以利環評制度進行。

再來係主席所提到之公民參與，個人十分認同；但相對地，一定會出現耗費時間之結果。此可能有過猶不及之情況，舉本人擔任中科三期環評會召集人之經驗，當時被最高行政法院判決撤銷審查結論，必須重新再召集。其中第一及第二次審查會議各有 3 個小時，委員卻只有 20 分鐘發言，民眾又不讓委員發言，此讓我們重新考慮合理性之問題。因委員發言時間遠少於民眾發言時間，會議不應如此進行，因此才出現第三次之閉門會議，但在協調下，仍讓民眾進入旁聽。因此雖應注重各方之發言，合理性仍然必須考慮，必須採取折衷之措施

主持人/劉宗德教授

謝謝李老師發言。接下來若有綜合性討論，將再進行整理。是不是再請哪位老師發表意見？

顧洋教授

因為 3 點鐘另有一個研討會，在此說聲抱歉並請假。對此議題，個人十分贊成李老師，從法律及實務上看此問題有相當大之差異。個人共擔任 4 屆 8 年環評委員，從 1996 至~2000 年及 2004 至~2008 年，感想則係兩階段差異甚大。

在 2000 年以前之環評，係專家委員主導審查，環評委員自覺於專業上及社會上均有重大責任感。惟於 2004 至~2008 年，此氣氛卻不相同，台灣社會此時有不同看法。最精彩即係 2004 至~2008 年，包括中科二及中科三。個人係中科二之總召集人，而國光石化係最後召集之案件，後來任期屆滿後，就交給蔣本基委員。

個人覺得第一個問題於環評審查認定上並無太大困難，因此是否需要分為一階及二階？國光石化僅經一、兩次會議後即決定進入二階，因為理所當然。而於規避方面，如李教授所言，日本制度應該也有無法解決此問題之情形。在實務上本就存有灰色地帶，應給專家委員於判斷基準上有相當空間，而非清清楚楚，對此個人相當贊成李教授之意見。

個人建議應討論實務上具爭議性之問題，如環評範疇擴大，到底是對是錯？健康、生態保育都被納入，但似乎非環保署之主管業務，如生態保育係農委會業務，土地使用係內政部業務，卻通通拿來環評會討論。民眾有相當多非環保相關之議題亦被提出，牽涉到政治及私益，因此，很多方面已超出環評委員之專業，如能藉由團隊之計畫加以釐清，以日本來說，其是否有如我國上天下地涵蓋過廣？若無，其制度當然較我國單純。如於很多大案上仍被要求經濟評估，若經由經濟部、工業局等機關審核，環評委員何須在乎將來是否賺錢？環評會在乎之部分應專就環保，惟其他議題仍經常被提出。環評是否應依廣義來作審查？而部會之專業又在何處？以至於後來被認為環評如同「太上行政院」，環評委員何時具有此能力與專業？對此問題，個人就法理角度而言，其定位超過原本之要求。

誠如李教授方才所言，「專業審查」與「民眾參與」根本屬不同性質，前階段人民知之權利確實可能未被滿足，惟進入議程後，則完全相反。如個人主持之大潭火力電廠，於大潭辦說明會時，人生中第一次被分配隨扈，感覺其實相當不好，即感受到專業有時亦會受到霸凌，而非僅止於民意。就「專業審查」與「民眾參與」而言，民眾應該參與之部分，究竟係「程序」抑或「專業」？即僅滿足其知之權利即可？個人建議團隊，如能於 7 個議題中加進討論，想必能解決很多問題。第一即係環評範疇，第二係民眾參與如何避免過猶不及。

至於今天討論之兩個議題，個人認為第一階及第二階在執行面來說似非重大問題，即使有問題，藉由條文修正亦不見得能解決。發言至此，謝謝。

主持人/劉宗德教授

謝謝顧老師。第一係關於施行細則第 18 條共 8 款之「重大影響之虞」所指為何？環保署作為主管機關是否能自行斟酌衡量？至少與政策環評之關聯性上，如何與其他部會區隔分工？第二係專業審查與民眾參與態樣及時間點如何有效區隔？再來想請教文化資產保存方面專家，為何有關文化資產保存亦成為環評項目，有請劉益昌研究員。

劉益昌研究員

其實，一開始主席就提及為何全部議題均要送環評會？就個人於文化資產方面之專長，法制部分並非如此，在於文化資產保存法自有規定，惟主管機關怠忽

職守，從來不處理。如有任何人對文建會提告，文建會一定會破綻百出，因其從來不處理，全部交給環評，且兩者間之界限有些微差距，於實際上並非一致。

個人理解中，就考古遺址而言，其常常被「截肢」或「淹死」。水利署同仁經常會說其並未破壞，而是將其「淹掉」，惟就法律方面到底應如何規範，個人並不清楚。各部會多少有此情形，故環保署要求各部會及所屬機關應實施政策環評，且此部分係專業領域之環評委員於環評審查會議中無法決定。其中，無農地農用之專家，到底有多少優良農地不應移作他用，此部分應由農委會代表來說明農委會立場，環評會才能作成決策。文化資產亦然，有新考古遺址被發現、或是已知被指定或新發現之物件，在法律上均有相當清楚之地位，應該如何保護。其實只要將其審查之結果交由目的事業主管機關處理，即可解決此等問題。

個人亦係文化資產審議委員，經常須代表文資保存機關來說明文建會對此案之態度。惟法理上來說並非如此，應係文建會有一套制度加以決定才對。對於我國兩階段均係實質審查，個人完全同意，認為兩階段並無太大落差。因為調查者資料係延續性資料，並無不繼續使用之道理。舉例而言，就環境調查而言，第一次或第二次專案小組會議就知曉影響程度之大小，因此很快即能依照第 19 條共 8 款之規定，判斷其應否進入下一階段。

於賴教授提及之日本中央與地方政府權責區分中，主席所補充「法律先占理論」而言，此與我國恰好相反，除宜蘭縣外，我國縣市大都希望地方較中央更為寬鬆。另外，花蓮縣傅縣長曾經作成一特別決定，在其任內不准再增加採礦，與中央制度似有衝突。因此在此想請問賴教授，於日本制度下，中央與地方之權限區分為何？美麗灣事件其實即為一非常好之例子，地方政府自認為其可逕自處理，但民眾認為中央有一套制度在，為何不依此進行？

因此，就今天討論之議題一來說，個人認為環評法現今之制度不比日本寬鬆，甚至有特殊嚴格規定。如在國家公園中，非常小之範圍仍必須先預為環境影響評估，其標準更為嚴格，不論面積規模都須依國家公園法進行評估。就此是否能針對一般與特別之法律規定加以思考，以上是我個人意見。

主持人/劉宗德教授

謝謝劉研究員，我們還有幾位專家，再請高瑞棋教授。

高瑞棋教授

與顧教授相比，個人環評資歷尚淺，從參與國光石化後，才比較深入了解環評問題。環評從 20 多年前開始，過去衛生署環保局時代並未有此制度，開發都十分順利，事實上環評仍係一個值得肯定進步之制度。剛才主席提到有一些去年第一期研究計畫成果，因沒有這方面資訊，不知會不會與此衝突，就先請見諒。

言歸正傳，今天之議題準備從日、美、德制度來檢討我國環評，惟先進國家各有異同。過去重視經濟重於環保，現在反而愈來愈注重生命與健康，此能理解。兩、三週前，大陸方面也曾徵詢我們意見，其未來要建立環評制度，個人建議對岸應制定一套適合他們之法令規章，如用台灣制度來作大陸環評，其適用恐難準確。個人認為應針對法律、工程技術，無論如何都不能脫離邏輯及理則學之範疇，此為首先欲釐清之部分。關於現今司法問題，個人於就學時，一位法律界前輩曾提過法律係最低道德標準。基於此認知下，回過頭觀察與國外之差別，個人認為台灣環評到目前為止，仍有下列幾點問題：

首先係各國國情不同，於 2008 年，台灣被世界銀行宣告為已開發國家，開始須面對經濟與環境競合之問題。第二，台灣本身資源貧瘠，且缺乏國際情勢之優勢，諸如環保團體經常結合國際趨勢，對台灣提出要求。第三，政治生態及政治利益之衝突，時常利用政治訴求包裝成民意訴求。第四，民眾守法性，如剛才劉教授或顧教授所言，關於民間業者會不會切割開發案以規避標準？昨天得知阿里山相關規避事件，係害怕受拘束，僅能被動地關心環境。第五，政府公權力何在？如何介入？中央及地方政府標準是否不一？

故不論從邏輯或理則學，必須先將此等問題整理清楚，才有助制度之建立。運作 20 多年之環評制度，其問題在於一階、二階環評之分際為何？環境重要抑或民意重要？民意能否代表專業？民眾意見該如何考慮？此等係需要檢討之問題。

賴教授剛才提及我國一階可視同日本篩選制度，惟個人參與幾次環評認並非相同，並非一直在重複。一階是要求開發單位誠實地提供現有資料，第二階段則有兩個「UP」，一個係資料更新要「Update」，模擬及評估方法要「Upgrade」。如國光石化之環評進行不理想，此開發案應該要用先進之模型進行，此為個人目前對於一階、二階之想法。另外對於報告提到之公聽會與聽證會差異何在？程序上似乎均有公開進行，惟其主要區別之意義不甚清楚。

日本篩選制度最後會聽取都道府縣知事意見，此意見係指地方政府有決定權？抑或僅送交中央參考？於台灣，個人認為必須平衡政治生態，地方不一定聽從中央，中央不一定能管理地方，此均係政治問題。就此而言，個人認為本次研究計畫，似可加入如何免除政治干預，免除民意機關在環評上之操弄。

此外，個人認為，臺灣以規模區分係有問題。演變到最後僅為有權有勢之一方即可決定結果。因此，建議沒有必要改為日本之區分制度，如表上列舉 75 公頃之規模，已經大到可以毀滅整個下游河川環境。篩選標準應以地理條件搭配事業開發性質。如對環境衝擊大，縱然係小個案仍不應忽略，如台灣電鍍業者雖為小行業，造成之毒害影響卻屬十分嚴重。

在民眾參與方面，標準到底該如何拿捏？有時候異議者係藉民眾操弄，而非真正民意。因此在國光石化相關 6、7 場會議中，衝突嚴重到讓我覺得真的是冒著生命危險去審查。開發單位心態又如何？除產業界外，尚有政府之公共工程，包

括水庫、道路。其兩者標準是否一致，政策是否能比較寬鬆？又該如何界定？

最後個人認為，全民再教育應屬當務之急，主動了解環境對本身之需要。從政府立場來看，環保署係環境把關者，惟又必須配合政府施政，而產業界卻只顧慮眼前開發成本及商機，未考量綠色採購之要求，導致被拒絕給予開發許可。故個人認為應藉長期配套措施來面對上述問題，謝謝。

主持人/劉宗德教授

謝謝高教授，雖然已有 4 位老師發言，惟上半場時間將結束。議題一有 4 位專家學者尚未發言，故在此欲更動議程。先請在座機關代表、業界及實務先進陳述意見。而顧老師及李老師於下半場不便繼續參與，故於上半場結束前，在座實務先進表述意見後，再由 2 位老師補充。上半場預定於 3 點 15 分告一段落，稍休息後再進入下半場。是不是先請各位機關代表或實務先進指教，惟時間關係，每位限 3 分鐘。

雲林縣環保局林彥銘科長

經歷過去幾個環評案，個人想說明一下目前遇到之問題。於環評審查會中，雖相當尊重有專家學者背景之委員，惟開發所造成之最大影響係地方，是否有地方政府代表？可否將地方政府列為審查委員，而非現行列席單位？

就民眾參與部分，環保團體為何第一階段就已積極參與？個人認為係因無法在環保機關以外之其他目的事業主管機關處理。故應有先行事項之處理機制，並非全部放進環評審查會中解決。目前民眾意見無法藉由其他管道為一有效抒發，故通通擠進環評會，因此，應設立其他程序讓民眾表達意見。環評範疇應清楚確立，非環評審查範疇事項，則應由目的事業主管機關審查處理。

現行一階民眾參與為公開說明會，但在兩階段中，民眾參與程度及資訊皆不完整，第一階段民眾參與方式應調整。而就個人對目前制度之了解，開發單位應無法自願進入第二階段。

主持人/劉宗德教授

謝謝雲林縣先進，各位是否還有進一步指教？若暫時沒有意見，我們再請李老師及顧老師為我們發言。

李俊璋教授

個人十分贊成美國法制提到之政治完整性及科學完整性，其根源來自環評法

第 14 條，其給予環評委員會生殺大權，若不通過環評，就不可開發。於美國，許可開發與否之決定權均在於目的事業主管機關，其環保署僅作科學性評估（風險評估）；惟我國目前環保署有作政治決策（風險管理），但個人認為真正決定權應在於目的事業主管機關才對，環保署應以科學方法評估開發案對環境之影響，其最終決定權應握在目的事業主管機關。我國由環保署全權處理，才造成牽涉議題包山包海。個人認為環評法應將二者非常清楚區分，不讓政治議題影響環保署之決定。若能將第 14 條規定修正，回歸科學完整性，則現況之問題將可大幅減少。

顧洋教授

關於稍前提及 2000 年分水嶺，基本上，過往不通過之案件係由環評會獨立決定，亦漸漸發現環評會有通過與否之權力。舉美國為例，海軍陸戰隊進行演習亦須環評，因環保署之意見即是環評，並可就其專業部分不斷提出意見。

個人認為其他部會之不作為，不應全由環保署變成萬能部會來處理，農委會就農地保護立場可以審查不通過，文建會等其他部會亦然，如劉教授剛才所言，人民可以對怠於作為之機關提起訴訟。至於一階、二階問題，應交由委員會處理，不應將申請案延宕於一階審查。

主持人/劉宗德教授

謝謝。因時間關係，在此提供各位兩個心得以供確認及形成共識。民國 90 年雲林縣林內鄉垃圾焚化場，高雄高等行政法院本認為並非行政處分，惟最高行政法院廢棄發回更審，認為其屬行政處分，從此可由法院審查，以民國 92 年此判決作為分水嶺。

環評法 7 條 1 項有關目的事業主管機關應轉送主管機關之問題，去年計畫中有相當多委員與在座有相同要求，即目的事業主管機關係先期作業，統整收受後再轉送，收取時應將問題爭點加以釐清，換言之，轉送前如其作業理想，有關環評審查機關可專作環境評估，即前置作業應於轉送前已處理完畢。在處理完後，目的事業主管機關將來仍須為開發許可之決定，前後兩段都必須處理，不能毫無責任地轉送環評機關。關於今天各部會分工之問題，本人在此向各位補充第一期計畫之見解。上半場就此結束，稍事休息，謝謝。

主持人/劉宗德教授

郭介恆教授因有要事在身，剛剛又疏忽未先請他發言，故希望郭教授用書面方式補充意見。接下來請宮教授用 20 分鐘為大家整理議題二，再依方才順序請各位指教。

宮文祥教授

主席、各位專家學者及與會先進、研究團隊同仁大家好，接下來進入議題二。如書面資料所述，主要處理環評法第 8 條，若有「重大影響之虞」行政機關應進行第二階段環評，而所謂「重大影響之虞」則如施行細則第 19 條所例示之 8 種情形供主管機關審酌，其中部分內容在上半場已有專家學者提供意見，此議題來自於主管機關可能需要具體明確標準加以指引。惟顧教授及李教授兩位老師認為似乎在這方面較無爭議，在此脈絡下此議題似乎較不重要。然行政機關向學者專家探求意見，期望此議題能有拋磚引玉之效。藉由專家學者意見，彙整出一可供參考之標準。

剛才所提法條之規定，如行政機關無法據以認定是否有「重大影響之虞」時，其所產生資訊不充分之問題該如何處理？個人認為施行細則第 19 條雖提供審酌之依據，誠如上半場李老師所說，即使細緻化亦無法鉅細靡遺，仍有灰色地帶需要主管機關判斷。故回到問題所言，資訊不充分係指何種情況？

第一，開發單位所提供之資訊不充分，因此導致主管機關欠缺基本資訊，無法進行環評；第二，因議題在科學界仍有正反意見，而導致主管機關因科學不確定性難作出最終決定。

先說明第一個問題，開發單位提供之資訊不充分時，依環評法第 13 條之 1 規定，主管機關審酌開發單位之資訊充分與否時，若資訊不充分即可要求其補正必要資訊，對此，主管機關之指示應具體明確，使開發單位能明瞭應提供如何資訊。如仍未補正，主管機關應函請日的事業主管機關駁回開發行為許可之申請。此程序設計並無太大爭議，主要在於環評機關能否依職權判斷資訊充分與否，此於施行細則第 19 條各款規定中，「不確定法律概念」提供主管機關有判斷餘地之權限。就權力分立角度而言，司法機關應尊重行政機關之專業判斷；惟依我國相關司法院解釋，雖應尊重行政機關之判斷，法院仍有一定程度之審查空間。此論述可說明行政機關於開發單位所提供之資訊不充分時，以施行細則第 19 條作為行政機關專業判斷之準據。

美國制度於判斷「顯著」、「重大」時，其在比較法上可提供一定之參考，其中涉及各領域專業問題，故需要請教各位專家學者，確立如何項目屬環評審查。故議題說明第 7 頁到第 8 頁，某程度上可回應上半場之問題。而美國環評制度於判斷進入第二階段時，其強調「顯著」時，係考量脈絡及強度，不可將開發行為分時間切割處理，因此不太強調數字上規模，而係對環境影響強弱之問題。故開發單位不被允許以切割方式來規避審查，此程序設計可供我國參考。我國環評法第 8 條或同法施行細則第 19 條，係具體化行政機關裁量權之依據；美國法亦同，規範相關細緻化之程序，如環境品質委員會所訂定之法令規範或指導手冊等，使行政機關之任務較為明確，清楚開發單位所負程序之義務，並加強民眾參與。在司法審查上，美國法院亦提供一明確指示，提醒行政機關於評估時應注意之事項，

上述係對判斷標準之討論。

而關於評估審查項目，就開發單位應提供之環評文件應隨開發行為之特性而定，很難制定出一體適用之標準，惟在相關環評上仍可列舉，諸如空氣品質、噪音等必須加以評估之對象。並進一步要求評估短期、長期、直接、間接乃至於累積性影響，以及減緩措施之討論，如我國環評法施行細則第 6 條規定。於此提供各位與會專家學者參考美國法於審查項目上有如此依據，供行政機關、開發單位有所憑藉，於資訊不充分時，美國行政機關須依此標準加以審酌。美國法強調決策後之說理義務，其決定無論有無重大影響，仍必須對決策盡到說理義務。而法制上最大差異為，美國法大部分係由目的事業主管機關來進行環評，然其說理義務仍應受司法審查。上述為第一個問題，即開發單位提供不充分資訊時應如何處理。

第二個問題即基於科學不確定性而造成資訊之不充分時，美國法在此強調風險評估概念，並強調科學完整性不受政治影響，審查仍應力持客觀公正，並在政治完整性即所謂風險管理部分上，於制度規範上至後端執行監督，使行政程序法理能運用在行政機關之決策，最後以風險溝通完成公眾參與之問題。美國環保團體挑戰有科學不確定之決定時，行政機關常採取減緩措施加以處理，此作法在大陸法系國家較受批判。美國法即便是減緩措施，也就是所謂附條件無重大影響之決定作成時，應要求減緩措施必須真正能達到減緩環境危害之效果。此思考方式即對可替代性方案之審查，減緩措施本身即是透過此措施確保環境不受太嚴重之影響，而此部分亦涉及行政法上對於附條件通過環評所產生之問題，有學者即認為此為「修正之許可」，於下一次議題將有進一步討論。

回到基於科學不確定性所產生資訊不充分之情況，則需要各位專家學者提出建言。雖然就法律層面而言，固尊重專家學者在評估上之獨立及客觀，但如何架構一個民眾可加入風險決策模式仍十分重要。主管機關藉此可接受雙方意見，並設計出較為完好制度。基本上美國法是以此架構解決問題，但議題二在我國較少被討論。反而議題一比較有討論，但其已有現行法制可供解決，反不成太大問題。

主持人/劉宗德教授

謝謝宮教授，方才兩個問題分別係開發單位提供之資料不足及科學不確定性所造成判斷困難，並以美國法對照歐陸法及我國法，就此不再贅述。先請陳教授，再請康教授發言，可就議題一、二自由表述。

陳莉教授

非常感謝與會各位。本身之環評專長係水土保持，並非環評事項，因多涉及

安全性方面之問題，亦屬廣義環評議題。個人認為較重要之問題點在於如何防堵規避環評，根據議題一、二得知條文不可能定得太過完備，太清楚反而容易規避，甚至不需環評。藉此計畫，可討論眾多議題，如公民參與。而在政治方面，應該不適宜由環評委員作成決定。另外談到業者是否能自願進入二階環評，恐不樂觀。若是鼓勵措施，亦非容易實行。但一、二階應越早分開，對審查效果越有利。至於日本法或美國法有其優缺點，應該擇優適用於我國。

主持人/劉宗德教授

謝謝陳教授，大體就是擔心規定過細，恐造成規避，以及如何使業者願意進入二階，須多加考量。在此謝謝陳教授第一輪發言，再來有請康教授發言。

康世芳教授

各位好。這幾年協助環保署建立技術規範，如水源保護等。空氣汙染 10 多年前即有技術規範，水質保護則係最近才開始。關於有些案件於第一階段規避審查，受到社會質疑，並亦質疑第一階段環評制度。個人認為兩階段之運作沒有太嚴重問題，可以維持現狀，但是否一定要依前後順序則不置可否，為避免延誤時程，有些案件應可直接進到第二階段。

經濟發展與環境保護應係兼籌並顧，惟若有環境影響之虞則宜以環境優先，其中「之虞」即是透過環評，個人認為一些開發行為可直接使其進入第二階段。

另外，個人認為「法律先占理論」在台灣不宜使用，就本身經驗，地方自治雖活耀但並不成熟，地方政府恐無訂定環境影響評估自治法規之能力。日本各地方政府通常都有獨自規範，其基本條件與我國不同，我國仍應由中央統籌解決為佳。關於科學不確定性，以現有科學知識難以判斷者，最後仍應回歸政治完整性加以解決。台灣環評委員有權無責，政府有責無權，就此應由環評委員作成專業之建言，由政府作成最終、全面性之完整判斷。

有句話說：「環境法上寧願保護過度，不能保護不足」。此為國際趨勢亦係美國法之精神。考慮我國環境發展及負載量，部分開發案應可直接進入第二階段。

主持人/劉宗德教授

謝謝康教授發言，最後一位就請與環保實務素有淵源之陳修君大律師來發表實務上寶貴經驗。

陳修君律師

謝謝主席，各位大家好。首先必須非常肯定團隊，於去年已針對環評相關法制問題有相當豐碩成果，相信於今年繼續努力下，能對主管機關更有所助益。

個人認為貴團隊計畫乃針對環評比較法之研究與介紹，為歷年來最詳盡之介紹。大概 10 幾年前，就曾聽聞日本法之「橫斷條款」，但並非十分清楚，終於在此計畫始獲得釐清解答。「橫斷條款」雖非強烈之否決權制度，惟事實上賦予目的事業主管機關一定執行之裁量權限，對我國未來法制之討論有重大意義。計畫中亦提及美國法制，其減緩措施與國內慣常使用之附條件有異曲同工之妙，此一比較法之介紹，能就各國不同經驗及智慧作出整理。

除資訊公開及民間參與外，本研究在議題深度上亦十分卓越。對民間而言，環評資訊再多亦不為過，議題永無止盡。實際上其他程序部分往往未受到討論，使機關經常對於前兩議題已疲於奔命，無法在程序面向作出檢討。

個人是從「法學病理」加以分析，自從 2008 年高等行政法院作成中科三期及美麗灣一審判決，個人藉由葉俊榮教授看法，認為此乃環評制度能量不足所導致之溢流現象，因為其功能不足又承載過多壓力，但正因為此溢流現象使環保團體集結發聲，而就此議題機關亦可積極回應。

在法學發展上，目前應係行政法學及環境法學之蓬勃發展時期，經過 4 年紛擾後有些相關爭議已呈相當收斂，以台北高等行政法院去年作成之判決為分水嶺，其中有一段話呈現環評問題精髓：「因我國環評法採集中審查制及否決權制結果，致使理論上應屬目的事業主管機關權衡兩種以上價值利益之判斷結果，屬於政策決定範疇之政治事項隱藏於環評中，藉由環評委員之決議逃脫其政治及民意之監督，將環評委員推上火線，接受原應由開發機關對民意負責之質疑砲火」。此法院判決同時在反思司法是否該介入政治決定其中？其認為應適用判斷餘地，注意司法與行政之分界，兩者價值之權衡係屬政策決定範疇，司法審查著重在環評審查之作成，即是有關程序面向之審查。但個人認為，此判決為重要之里程碑，未來司法機關之審查結論對於爭議案件應會收手，其中原因之一在於程序方面之落實漸入佳境，因此個人認為法院將來不太會集中焦點於應否進入二階之審查。

反之，法院仍會積極介入部分應屬議題一，即開發行為是否應為環評。原因在於，我國雖有嚴密繁複之「開發行為應實施環境影響評估細目及認定標準」加以篩選，但業者不一定可以了解其是否應為環評。此為我國篩選之標準，不同於美、德、日等作法，但即便嚴密仍有相當問題存在，未來產生之問題可能就在此前端。第二種狀況即是若欲變更環評結果，則開發行為該如何進行？是重為環評？或為環境差異分析？抑或作成內容變更對照表？目前環評法有規範，但此可能就屬未來司法可能介入之部分。

其中，重點就在於是否會出現有切割以規避篩選之情況，以時間切割或空間切割進行規避。如高教授提到阿里山 B O T 開發案，或租借台糖土地分時進行開發，若能切割而不需環評恐有違環評制度之初始目的。我國之篩選制度究竟如何？

認定標準是否即等於篩選制度？若因為在進入第二階段有認定上之矛盾，就回過頭變更第一階段之篩選制度將十分奇怪，真正問題應處理篩選本身問題，而引進國外制度我認為亦無法解決問題。第一是無法解決切割之問題；第二是使問題提早浮現，將事業分成「應實施」及「不須實施」又該如何判斷？法律認定又該如何定位？有關單位有無訴權？再加上機關該如何裁量認定「應實施」或「不須實施」？實際上我國現制已有十分嚴格及細密規定，除非另訂定於篩選外，環評機關有更大裁量權得要求開發單位為環評，否則對於問題改善並無太大助益。因此我認為在議題一上，應該去面對原本篩選制度應如何實施。

而在議題一第二提案部分，個人認為使業者提出自願進入第二階段之申請具有可行性。先不談施行細則第 43 條第 3 款「應繼續進行第二階段環境影響評估」，此部分或許可以改成「經其他中央主管機關認定」，以協議或簽訂切結書方式進入二階段審查。不代表進入二階環評即係通過第一階段，而是因為與開發單位之協議，這部分相對會對環境有利。除自願之標準如何設定外，剛才所介紹日本制度亦有值得借鏡之處。雖然日本地方政府在環評程序上大都服膺中央法規，如其自治法規較中央更加嚴格，亦不代表地方全無介入權限。

在議題二方面，贊同宮教授方才之看法。對環境是否有「重大影響之虞」，其並非在審查前而係在審查後。在審查有結論後，仍認為有重大影響之虞才是進入第二階段要件。如同美國案例，並非考量在未附條件情況下有無「重大影響之虞」，而是在附條件之後。但並非僅止於機關所附之條件，而係開發單位在環說書中所提減緩影響環境之對策，均為所謂「附條件」。統整上述後，可認對環境無「重大影響之虞」，方可認為不須進入第二階段；若否，則必須進入第二階段審查。其中關鍵在於所附條件是否足夠具體明確，若否，則無法通過資訊充分之考量，以上係個人粗淺看法。

主持人/劉宗德教授

謝謝陳大律師對兩個議題分別為詳盡發言，大概還有 15 分鐘，個人先簡單再為確認。首先，我國環評法第 5 條「有不良影響之虞者應進行環評」，所謂「不良」即屬不確定法律概念，此時必須進行環評。第 8 條「進入後發現有重大影響之虞者」，再根據施行細則第 19 條即必須進行第二階段環評，但二階環評又是施行細則第 43 條所稱「綜合評述」內容之一。

其次，李教授認為「應進行二階環評」並非最終結論，而是程序中之判斷，我想此於法律上可再斟酌。再者，如果資訊不充分則應補正，不補正即函請駁回，蓋因施行細則第 43 條本身即可逕自為不通過之處分。特別之處在於若資料不充分係因申請人之提出不完整，則函請開發機關駁回開發許可之申請。故環評法第 13 條之 1 與施行細則第 43 條之綜合評述是無法聯結，綜合評述中無「不通過環評」之選項，僅有「通過」、「有條件通過」、「應進入第二階段」、「認定不應開發」，而「認定不應開發」應函送目的事業主管機關認定不應開發。最後，如有變更則如

陳大律師方才所提，可用差異分析、對照表來代替而不須重為兩次環評。

因此議題圍繞在「不良影響之虞」必須進行環評；「重大影響之虞」須進入第二階段環評；「不充分」則補正或函請駁回；若有變更則補提差異分析或對照表，大致先為以上爭點整理。接下來開放實務先進與機關代表提出意見，並再請高老師補充。

環保署人員（個人發言）

各位好，因為過去負責相關業務並有些經驗，其中想呼應陳律師，民眾參與部分很難完全令人滿意，而到底係「民眾程序參與」還是「民眾實質參與」？如民眾意見無法納入相關單位參考，不論有多少管道讓民眾參與都嫌不充分。但實務上，從作業準則 10 條之 1 及 5 條之 1，規定民眾於環說書前已可參與。第 10 條之 1 規定應舉辦說明會；第 5 條之 1 規定須將結果公布於網路上。後續之會議民眾均可進來表達，因此民眾參與管道應係足夠，重點是意見應該要能納入審查。

其次，就規避環評而言，業者亦有認為是守法「不危害環境」，為避免及減緩開發行為之不良影響，在標準以下開發是合法且不受環評約束而非規避。舉例而言，是「合法節稅」而非逃漏稅。這層認知是業者與民眾在討論會上不同之看法。

雲林縣環保局林彥銘科長

各位好，雲林縣政府遇到一個問題，即是環評結論受司法機關撤銷後該如何處理？其中問題繁多，可能其建設已經完成等一系列問題。是否環評設計上能解決此問題？或有避免被法院撤銷之防護措施？

高瑞棋教授

我認為法令係神經，科學係細胞，細胞不周延造成神經陣痛，必須先正本清源，若因而醫錯地方則會病入膏肓。而政府及開發單位往往輕忽科學資料重要性，因此為降低科學不確定性，應將其周延完整化，只有長期、連續觀測方可獲取充分資訊。若業者欲進行開發，其有義務事先投入資源為長期觀測而不計成本，同時經濟發展亦為國家經濟政策，故為降低自然環境所生科學不確定性，應由政府進行環境監測，提供基本資料予開發單位，以利開發行為之環評可以徹底實踐。而環評結果之公信力更可受信賴，使結果受到各界滿意。由於意見一時無法一一論述，回去我再以書面向各位補充。

陳修君律師

我想請教賴教授，於設計議題一時，美、日、德三國執行篩選之機關係何者？似乎並非環評主管機關，故此議題是否想讓目的事業主管機關為漸進式考量？並能於考量時，已納入環境因素？

主持人/劉宗德教授

謝謝陳大律師增加一個新問題。對研究團隊來說，不擔心問題數量只恐無法有好回應。簡要地向各位報告，政府、開發單位、民眾如何有機結合？行政組織法要求公私協力，該如何實踐彼此夥伴關係？再來係個人最近所研究之自主規制，即私人如何自主規制？此兩個概念可在環評上各司其能，為有機分工。這次專諮與上次不同，有許多哲理方面之回應，如高瑞棋老師要求我們從哲理方面著手，團隊敬表接受。劉益昌老師不僅從遺址，更從文化資產、政府分工問題予以指教。康前局長更是從自身經驗談起，討論中央受地方「解編」問題，而這部分更應該是公私協力中之夥伴關係。本團隊會將各位高見化為文字，再傳給各位確認。

下次開會時間是 4 月 16 日，第三次係 4 月 30 日，都在本會議室舉行。在下次會議前，團隊會盡其所能答覆各位問題，作出回應。由於還有 5 項議題，懇請各位下次再與會指教。另外團隊已作成約 100 頁之第二章大體內容，由於尚在最後整理階段，恕尚無法提供此內容給機關代表等實務先進，待統整成熟後將在網路上公布，屆時懇請各位指教。今天會議在此先告一段落，謝謝各位。

【Q1】開發單位在審查過程中回覆之部分，應該不能稱為補正，而係審查過程中之互動，針對開發單位自己能達成之部分，以意見回覆之方式去修正環說書，惟此修正究竟是否係補正？

(李俊璋教授)

A:

誠如委員提問所陳，日本與我國於篩選皆同樣採取正面表列之模式，不同者在於(若相較日本制度而言)我國僅有絕對必須實施環評事業，換言之，只要符合認定標準者，則必須進入第一階段環評審查程序，但相反地，若未符合認定標準者，則自始無須實施環評。而日本相較於我國，有所謂絕對必須實施環評事業(第一種事業)、必須經過篩選判定事業(第二種事業)以及依據日本環評法無須實施環評事業。所以誠如提問所指，若低於第二種事業門檻規模者，是否無須實施環評?依據日本環評法之規定，的確無須依照日本環評法實施環評。但由於日本地方自治非常發達，特別在環保法領域中往往為法律先占理論例外之對象，所以有相當多地方自治團體制定許多環境保護相關自治條例。因此於日本縱令無須依照日本中央環評法實施環評者，仍必須更進一步就該開發行為所座落地點檢視是否有必須依據地方環境影響評估自治條例實施環評之必要，始可最終確認是否必須實施環評。所以本議題設定，基本上僅擷取日本環評法篩選制度之精神，併考量我國國情加以微調。惟誠如委員提問，於我國縱令導入篩選制度並非因此而可以絕對且完全根絕所謂規避環評之情事，但在某程度尚可以抑制此等情事發生，特別在制度門檻之設計方式，若能結合我國歷年實施環評之經驗，將可期許發揮一定之功效。

【Q2】 本法施行細則第 43 條，因屬於選項，環評委員會選擇有條件通過後，就不會去認定不應開發，不曉得此一說法是否有辦法補足此議題之疑慮？

(顧 洋教授)

A:

誠如提問所陳，近來環評審查範疇似乎較以往更加擴大。對此或可解為「環境」概念之擴大，隨著過往將審查範疇限於主要環境介質，近來包括景觀乃至文化遺產、生態系等皆納入審查範疇，甚至近來所謂環境風險、健康風險亦在風險社會下日益受到重視而被納入審議，此就比較法而言，日本法制「範疇界定」內容亦有同樣之發展趨勢。然而我國與其他國家環評制度相異者，在於我國採取所謂由環保主管機關集中審查制、將審查結論賦予否決權效果、以及導入環評審查委員會機制等。加上司法實務將審查結論認定為行政處分後，環評審查便成為環保團體攻防之對象。此外，我國除典型環境面相必須進行環評外，環評法中亦明文將經濟、社會面向皆納入環評審查之範疇內，造成環評審查無法就其專業為單純之專業判斷，甚至必須代替其他目的事業主管機關進行所謂政治判斷，這也是論者所指我國環評制度上最大缺失。對此，亦有論者提出必須廢除否決權制度並將環評審查回歸交由各目的事業主管機關加以審查。然而若導入此等建議，似乎也必須更進一步就環保主管機關以及目的事業主管機關間之分工為更細部之規劃，以促使環境主管機關能完全從環境專業審查角度進行專業判斷，但在另一方面。透過制度設計亦讓真正必須負起政策決定責任之目的事業主管機關負起其政治責任，並促其於決策過程中將環保主管機關之專業判斷納入決策判斷中。關於此部分無論是德國、美國、日本等國皆有各具特色之制度設計，值得我國借鏡。

【Q3】 負擔係有條件通過但如果單獨針對負擔來爭訟，即開發單位不接受有條件通過其如何為爭訟？
(顧 洋教授)

A:

依據我國目前環評法制度設計而言，民眾參與主要應就整體環境影響評估流程進行參與，並非就環評審查委員會之專業審查進行參與。一般而言，民眾藉由程序參與可以達到獲取資訊、擁護權利、形成合意、發現問題等效果。然而由於我國整體審查程序進行中，被詬病者在於該等參與往往流於形式，無法達到上述預期之結果，對此或有論者主張強化民眾參與。究其原意應針對於現行我國環評法之形式參與問題提出修正性之建議，例如將原本僅由行政部門為單方面舉行之說明會，強化為具有審議式民主精神之聽證程序，以及原本單純之意見收集，強化為具有回應義務之意見募集制度等。整體而言，應非主張民眾應就專業審查部分為更進一步之參與，蓋於專業審查部分，基本上尊重專業之判斷，甚至司法實務亦尊重環評審查之專業判斷而僅為程序上之監督而已。透過強化程序參與之過程中，亦可讓居民對於專業判斷為更進一步理解，在適當運作下亦可促進風險溝通等，以減少在資訊不對稱情境下之紛爭。

【Q4】 就環評審查而言，日本制度對中央與地方權限分配問題，如何處理？

(劉益昌研究員)

A:

就此問題，似可分為兩層次加以處理：

1. 首先，第一層次若涉及到應否實施環評之部分，詳細內容可以參照問題一之解答。簡而言之，基本上就此部分中央環評法所規範之事業規模較為龐大，而地方層級則往往就中央所未規範較小規模事業要求必須實施環評。整體而言，兩者呈現互補關係而形成較嚴密之規範架構，藉此亦可相當程度防止規避環評之情事發生。

2. 其次，第二層次則可以更進一步就日本環評法中相關規定加以分析。由於開發事業往往因其所座落地點不同，而對於該地自然環境等之影響亦有所不同。故對於開發行為所造成之衝擊，最先必須面對者，應為各地方自治團體及其居民。日本環評法相關程序中，如事業規劃階段、篩選階段、範疇界定階段、環說書階段、環評書階段等程序中，皆規定地方自治團體(都道府縣、市町村)首長得對於各開發行為收集各地居民意見並向開發單位加以反映之機制。雖然此等機制對於開發單位並不具有強制力，然而透過此等程序，一方面可以相當程度反映地方之意見外，亦可以透過此等事前意見表示機制，以減輕紛爭擴大之危險

【Q5】日本篩選制度最後會聽取都道府縣知事意見，此意見係指地方政府有決定權？抑或僅送交中央參考？
（高瑞棋教授）

A:

此部分回應，詳細內容請參照問題四部分。針對提問簡而言之，此部分以及其他階段皆定有類似規範，所謂聽取都道府縣首長意見，類似意見之徵詢，蓋無論任何開發行為其座落在任何地點，首當其衝乃為該地居民，因此透過此等徵詢意見機制，一方面提供給開發單位參考外，另一方面此等意見亦將提供後續之目的事業主管機關，透過相關環評法之規範在某種程度上，目的事業主管機關有義務於核發開發許可時，必須將環評過程中相關意見納入考量。

【Q6】

1.於環評審查會中，雖相當尊重有專家學者背景之委員，惟開發所造成之最大影響係地方，是否有地方政府代表？可否將地方政府列為審查委員，而非現行列席單位？

2.就民眾參與部分，環保團體為何第一階段就已積極參與？個人認為係因無法在環保機關以外之其他目的事業主管機關處理。故應有先行事項之處理機制，並非全部放進環評審查會中解決。

(雲林縣環保局林彥銘科長)

A:

1.依據目前環評法制度設計而言，除地方政府本身為開發單位情形外(因在此情況下地方政府相關代表即可成為審查委員，但亦涉及迴避義務)，基本上並無將地方政府納入審查委員之規定，也因此依據目前實務運作僅能邀請其列席參加。而列席參加所表示之意見，基本上僅供參考。關於此部分，相較日本法而言(詳細內容參照報告書及前述 Q4、Q5 回應內容)，日本地方政府於整體環評眾多階段，皆可透過收集地區居民意見後對於開發單位加以反映。此外，此等意見雖然並無絕對拘束開發單位及目的事業主管機關之效果，但亦必須對於該等意見加以參酌。

2.此乃我國環評制度設計上之特色，亦是其問題點之所在。就環評程序而言，我國現行二階段環評制度設計，加上審查實務運作結果，大多數案件皆於第一階段即以有條件方式通過，對於地區民眾或環保團體而言，若不於此階段參與，未來亦無機會參予。此外若就整體開發行為程序而言，雖於環評審查前階段尚有土地規劃程序以及環評後之許可程序等規定，然而由於我國採取集中審查及否決權制度之結果，造成環境主管機關並無法單純就其環境專業加以考量，甚至必須將其他屬於目的事業主管機關原本應考量之事項納入環評審查中，產生專業審查與政策審查分際不明之弊，亦為我國環評制度上最大問題所在。

【Q7】若欲變更環評結果，則開發行為該如何進行？是重為環評？或為環境差異分析？抑或作成內容變更對照表？
(陳修君律師)

A:

1.環境影響評估，乃係針對所提開發案，評估所可能造成之環境影響，以作為進一步決策（例：許可之核發）之參考依據。依環評法第 16 條之規定，已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關之核准，不得變更原申請內容。再者，若環評審查結論已經作成並對外公佈，鑒於我國將之視為一行政處分，因此，若有事後相關情事變更之事由，容有行政程序法之規定以為適用之可能。惟基於環評法可謂行政程序法之特別法，自應先行審酌環評法相關規定以為斷。是故，依環評法施行細則第 37 條規定，開發單位依環評法第 16 條第 1 項申請變更環境影響說明書或評估書內容，**涉及環境保護事項之變更，倘尚且無需重新進行環境影響評估者**，應當提出「環境影響差異分析報告」，並由目的事業主管機關轉送主管機關審核。若有同項但書規定之事由，其變更得檢附「變更內容對照表」，亦由目的事業主管機關轉送主管機關審核。再者，倘**變更未涉及環境保護事項者**，依同條第 2 項，則僅須函請目的事業主管機關轉送主管機關「備查」。因此，相對者，若是所欲變更環評結果，**有需要重新進行環境影響評估**，則自當有環評程序重開之必要。

2.簡言之，當環評結果有變更之必要時，須審視系爭變更所涉為何，進而判定究應採取環境影響差異分析報告、抑或僅須檢附變更內容對照表。在未履行相關程序義務前，開發單位自不應實施開發行為（環評法第 16 條之 1 參照）惟爭點恐在於如何判定系爭變更究屬「涉及環境保護事項」、抑或係「未涉及環境保護事項」。以開發單位變更為例，環保署過去認為此乃未涉及環境保護事項之變更，因此僅須予以備查。然近來似又認定此一變更，涉及開發單位對環評義務之履行，故屬於涉及環境保護事項之變更，而必須檢附「變更內容對照表」。因此，相關判定標準，實有進一步明確之必要。

3.得為補充者，乃比較法制之「補充性環境影響評估」。所謂「補充性環境影響評估」，係針對環評完成後，倘有新情況發生，包括有新科學技術之提出（新的減緩措施、新的風險探知），造成之前評估結果容有補充必要，則主管機關得進行此一補充性之環評程序。如此程序，除呼應環評程序實為一繼續性之決策程序，行政機關有義務於程序進行中，真正地將環境價值呈現於各個階段上。換言之，此亦得以提供主管機關一定之彈性，以因應環境事務之複雜多變性。此制度之參考，或可填補我國規範上可能有之漏洞，例如：有需要進行環評，但毋需重新再開整個環評程序。

【Q8】我國環評程序之民眾參與部分，究係「民眾程序參與」還是「民眾實質參與」？

A:

1.首先，「程序參與」與「實質參與」並非不相容之概念。程序參與，乃行政決策程序中落實「程序正義」之要求，而要真正落實程序正義，實質參與乃係必要之先決條件，爭點僅在於如何界定與確保該實質性。

2.惟參與之形式與程度，確實得依不同之決策程序，容有不同設計之可能。並且，鑒於行政效率之追求，行政機關往往享有一定之裁量空間及判斷餘地以決定其所欲採取之參與形式。舉凡公聽會、聽證會、甚或是書面意見表達，均為公眾參與之方式。然較為關鍵者，應係提供民眾參與並使其得為意見之表達，相關意見以及評論，決策機關應如何看待？固然於正式聽證之程序上，行政機關有義務必須針對各該意見及評論，予以彙整並逐一回覆，以作為最終決定之基礎，若否，則有決定恣意之違法。然現行實務上，行政機關傾向採取公聽會之方式，則民眾意見之表達，不若前者具拘束力（惟美國法院曾透過認定相關意見屬於專家學者之重要評論，要求行政機關必須予以嚴格審視，否則即屬前述之決策違法）。然「公眾程序」，如前所述，實乃行政程序之基本價值（另有：「行政課責」及「行政透明」），美國法上亦多建議行政機關應當積極任事，因此，即使並非法定程序義務，環評機關多會提升民眾參與之強度，使相關爭議得於程序之前階段即能被提出，進而得以提早加以解決。

3.再者，所謂程序正義下之實質參與（參與正義），應係強調協助參與者能獲得必要之資訊，使其立於與規範機關以及受規範業者之同地位，亦即，無論是相關環境風險、抑或是機關決策所依據之相關資料，參與者應當處於資訊對等之地位來參與決策制定之程序，否則，此一程序僅淪於假程序參與之名、行民眾替機關決策背書之實。比較法制上對實質參與，有較具體明確之要求，諸如應當提供民眾量化之風險、可比較之風險，相關資訊應當具可讀性、可理解性（而非艱澀難懂之科學數據），這些比較法制上要求行政機關應擔負之程序義務，應可提供國人參考。（美國法院甚至曾經以決策程序中未提供少數族群其母語之問卷，進而撤銷行政機關之決定）

【Q9】環評結論受司法機關撤銷後該如何處理？其中問題繁多，可能其建設已經完成等一系列問題。是否環評設計上能解決此問題？或有避免被法院撤銷之防護措施？
（雲林縣環保局林彥銘科長）

A:

環評結論經司法機關撤銷後，對於環評結論，論者主張應屬自始不存在之情形，同時，依據環評結論所核發之開發許可，論者亦多主張，本於行政處分之構成要件效力，系爭開發許可已然失所附麗，因此亦應歸於無效。固然亦有論者主張，本於信賴保護，應當保障開發業者之信賴利益，惟開發業者究否具備信賴利益，容有疑義；再者，當開發業者之利益與環境保護之公益相比較時，開發業者之利益，恐須有所退讓。誠然，相關行政法上之爭議仍待進一步澄清與解決，惟依據目前環評實務之運作，鑒於環評審查結論經法院認定係屬行政處分，方才造成當前之困境。因此，環評設計上，我國獨有之否決權制度，容有修正之必要。再者，環評審查之主管機關，著實應當回歸目的事業主管機關，因為開發許可與否之決定，係屬目的事業主管機關之職責，是故，針對此一決定，依照環評制度之目的以及精神，自應當將環境價值納入許可決定之中。如此不但避免雙重處分所產生之衝突，對於行政課責、乃至於環評事後之監督與追蹤，應都能明確各該機關之職責所在，進而確保相關法令之落實。如此，即使法院撤銷系爭決定，亦可回歸行政法相關原理原則以為適用，而不至產生上述之爭議。

【Q10】美、日、德三國執行篩選之機關係何者？似乎並非環評主管機關，故此議題是否想讓目的事業主管機關為漸進式考量？並能於考量時，已納入環境因素？
(陳修君律師)

A:

1.以下就日本部分加以說明。首先日本環評制度之主管機關基本上為各目的事業主管機關，包括認定基準制定等相關程序皆由目的事業主管機關為之。因此篩選程序中，於認定第二種事業之開發行為是否應實施環評之主管機關為各目的事業主管機關。至於提問所陳，議題一所欲導入篩選制度，最初之出發點仍為擷取篩選制度之精神以減少實務上規避環評事件產生。然而，未來若於我國現制下於目的事業主管機關轉送至環評主管機關前，課予其篩選等義務，在某種程度上或能促其為一定程度考量環境因素之效果。

2.美國環境影響評估分有 EA 以及 EIS 之環評審查程序，但於正式進入環評審查程序前，並有所謂之篩選制度 (screening)。簡言之，以整體程序進程而言，程序之開始須先依據相關法律認定有無毋需進行環評者，包括國會透過相關法律所訂定之除外特別規定，例如 *CERCLA*，以及 CEQ Regulations 所規範之緊急情况等 (40 C.F.R. 1506.11)。再者，若認定應進行環評，則須先審視有無「除外類別」(Categorical Exclusions) 之適用（經由法律直接規定、抑或主管機關自行建立）。因此，於判定上，主管機關應當先確定系爭開發案是否屬於前述各該法律或機關所建立之除外類別項目。若是，則毋需進入環評程序（即使適用除外類別，其他相關之程序仍應遵守，諸如與原住民部落之諮商、抑或是依據其他法令，如瀕臨絕種物種法所必須進行之諮詢等）。若否，則必須進入 EA 程序。

3.不同美國所採之方式，德、日環評法制所採之篩選制度，係針對要否適用嚴格之環評程序 (EIS) 而進行之判定，相關法令並提供表列之方式，使主管機關得以清楚知悉何種開發項目應否進入 EIS 之程序。因此，美國法制其實提供更多機會使一般開發案至少有得以進行簡易環評 (EA) 之可能。此外，承繼對程序控制之強調，如同以上之介紹，在程序設計上似乎較為繁瑣（細緻），但確也提供主管機關更大彈性，即不僅針對除外適用，亦包括除外類別之例外情況亦回歸應為環評之進行。

4.然須強調者，美國法上篩選制度，除本即屬於廣義環評程序中之一環外，其環評審查本屬目的事業主管機關之職責，因此，相關判定均屬目的事業主管機關（美國法制稱之為主導機關）必須作成。是故，主導機關於前述判定程序中，著實必須參酌各該程序性規範，無論係原則應進入環評 (EA)、例外適用除外類別（仍有其他程序義務）、抑或是審酌有無例外之例外情況發生（回歸原則），均必須而法制也提供其機會將環境價值納入其判準之中。