

各國環評法比較 陳章鵬/林雨莊/劉嘉俊
亞洲地區中國大陸(2002)、日本(1997)及大韓民國(1993)
三國之環評法在近十年內先後公佈，以我國環評法(1994公佈，2003年修正)為主，就制度沿革、立法主旨、法律特性、環評程式、審查機關、環評內涵、界定評估範疇、替代方案、資訊公開、公眾參與、追蹤監督、政府政策環評、罰則等26項將亞洲四國之環評法予以列表對照比較，以瞭解其差異性。
美國為環評制度之原創國，對NEPA之精義與要求，予以有系統之簡介，歐洲地區則就有關研究報告予以扼要彙述比較。另提出向外國環評機制借鏡學習之事項，以供本研究計畫參考。

3. 1資料搜集

(1)國外資料

亞洲地區以中國大陸、日本及大韓民國為物件；歐美地區除美國外也搜集英國、荷蘭，歐盟或德國等國家之有關環評資料，格於時間及外國語文翻譯關係，歐美地區之資料，以英文版為主。

本研究計畫作業時間僅有七個月，委辦經費少，未列國外所需之差旅費，故未派員至國外專案搜集資料或訪察，資料來源為國際網路或閱讀有關之研究報告。

(2)國內資料

環保署委託研究有關環評法令及制度之專案研究報告或國內專家學者或環評研討會所發表有關各國環評制度與法令比較之論文專輯，將儘量搜集參考。

3. 2亞洲國家環評法令制度

3. 2. 1中國大陸

環境影響評估在中國大陸稱為環境影響評價(仍簡稱環評)，始於1979年環境保護法(試行)，要求一切企業、事業單位的選址、設計、建設和生產，在進行新建、改建和擴建工程時，必須提出環境影響報告書，經環境保護部門審查批准後才能進行設計；其中防止污染與其他公害的設施，必須與主體工程同時設計、同時施工、同時投產(所謂三同時)，而建立環評制度。

目前已搜集到之環評資料，大部分屬於近十年所推動環評作業資訊。2002年10月底國務院公佈環境影響評價法，並定於2003年9月1日起實施，其立法宗旨及重點，與過去依據環境保護法(1989)及建設專案環境保護管理條例(1998)第二章環境影響評價所規定者略有差異，若干行政規章勢必在實施時將另行規定或修訂；但目前尚未見公佈，留待繼續觀察搜集。為便於閱讀瞭解起見，本研究計畫將所搜集之資訊，另行彙編為簡述中國大陸環境影響評價制度一

文，列為附錄四，該文之內容將2003年以前之環評制度分下列三項予以簡介：

(1)大陸之環境影響評價制度

A制度之演變

B環評制度之特徵

(2)環評之法律基礎

A. 憲法中有關規定

B. 環境保護法之規定

C. 單項法律或法規之規定

D. 環評法之規定

(3)環評之管理

A. 環境影響分類篩選

B. 評價大綱的審查

C. 環評的質量管理

D. 環境影響報告書的審批

E. 評價單位資格與人員培訓

F. 環評的工作程式

G. 評價工作等級的確定

H. 環境影響評價大綱

I. 環境影響報告書之內涵

2003年9月1日起實施之環評法，其主要內容請參閱附錄七之(一)海峽兩岸環評法制之對照。

3. 2. 2日本

日本自1955年以後，經濟高速成長，先後產生多種公害(水俣病、痛痛病、氣喘病…)影響人民健康形成重大社會問題，先後通過公害對策基本法(1967)公害健康被害救濟特別措施法(1969)、空氣污染防治法、水質污濁防止法、公害無過失責任法(1972)等，並開始重環境保護。

美國1969年底通過國家環境政策法(NEPA)後，日本內閣於1972年6月討論各種公共事業之環境保全對策。隨後二年內修訂港灣法、公有水面填地法等個別事業法，引進環評作業。1974年7月修訂環境廳組織令，明訂主管環評業務。1975年研討環評之統一制度問題。1976年川崎市政府首先制定川崎市環境影響評價條例；環境廳提出大規模工業區開發實施環境影響評價指標。1977年了月通產省下達發電所選址環境影響評價措施。1978年7月建設省發佈建設省所管事業實施環

境影響評價措施。1979年1月運輸省發佈整備五新幹線實施環境影響評價命令。1981年4月內閣通過環境影響評價法案送第94屆國會。二年多之爭議及政治不安，在1983年11月衆議院解散(第100屆國會)，使環評法成爲廢案。

1984年8月，內閣通過環境影響評價實施綱要，以行政指導環評制度化采統一的程式；11月通告環境影響評價實施綱要共通手續與調查預測與評估之基本事項。1985—1987年又連續發佈有關手續條例、物件事業規模、事業者指導以及每種物件事業種類技術指標等規範。1993年制定行政程式法；同年11月公佈施行環境基本法，其第20條規定推進環境影響評價。1994年12月公佈環境基本法計畫，規定環境影響評價制度應進行綜合的調查研究。1995年制定地方分權推進法。經過一年多之廣泛討論與諮詢意見，環境影響評價法案終於在1997年3月內閣會議通過向國會提出，1997年6月9日國會通過，6月13日公佈，1998年月起實施其一部份，1999年6月起全面施行。

日本地方政府一都一道二府43縣及12個政令指定都市共59個自治單位以及239各市町村等地方公共團體，自1976年起先後完成各自環境影響評價條例或綱要、規程、指標或資訊(情報)公開條例、綱要之立法；顯示日本地方政府之自主性及重視。日本政府自視甚高，對於先進措施向不落後；中央政府努力推進環評工作，甚有成績。唯環境影響評價法之立法，由於多黨政治之紛爭以及利益團體之阻擾，受到衆議院解散成爲廢案，拖延十四年多始正式完成立法程式，而由地方政府領先中央立法二十年，其過程艱苦曲折，也是一大特色。日本之環境影響評價法之有關條文，請參閱附錄七之(二)，與大韓民國對照排列，亦可與附錄七之(一)我國與中國大陸之環評法對照排列比較。

3. 2. 3大韓民國

大韓民國在韓戰結束以後，百廢俱興，藉越戰派兵出征及參加沙烏地阿拉伯基本建設賺進大量外匯；再加吳援大力支持，復興快速。在環境科技與有關制度方面，努力仿效日本，頗有成就。

1981年效法日本修訂『廠環境保全法』，實施環境影響評估制度：在1990年制訂『廠環境政策基本法』，加強環境保護與保育制度之建立。在1993年6月通過『廠環境影響評價法』，較日本提前正式完成立法；並在1997年3月完成第一次之修訂。大韓民國環評法之條文，共有七章三十七條，條文規定多是原則性之文字。另有環境影響評價法施行令(1993年12月11日大統領令頒佈，於1994年5月、1994年12月、1995年5月及1995年10月，先後修訂四次，共有17條)及環境影響評價法施行細則(1993年12月11日大統領令頒佈，共有24條及附則2項)；其詳細之作業內容，均由大統領或環境部長官規定公佈。大韓民國環評法之主要條文，請參閱附錄七之(二)大韓民國對照表下各項之說明。

3. 3歐美國家環評法令制度之簡介

3. 3. 1歐洲地區

(1) 實施環評之國家

參考日本環境廳(企畫調整局，1996)所搜集之資料，參力OECD 27國家(日本除外，爲26國家)制定環境影響評估法或依其他法律實施環評者，詳如表3—1：其

中歐洲地區有法國等22國

表 3-1 OECD各國制訂環評法或實施環評制度一覽表

法律制訂年	國名	法律或制度名稱
-------	----	---------

1969	美國	國家環境政策法
1974	澳大利亞	環境保護法
1976	法國	自然保護法
1985	比利時	瓦羅尼亞地區環境影響評價組織令
1985	比利時	環境執照令(北部弗葡達司地區)
1986	荷蘭	環境管理法(環境影響評估)
1986	西班牙	環境影響評估法
1988	英國	都市、農村計畫規則(環境影響評估)
1988	義大利	環境適合性認可規則
1988	瑞士	環境保護法、環境影響評估政令
1988	墨西哥	生態平衡及環境保護一般法 環境影響評估規則
1989	愛爾蘭	EC(環境影響評估)規則
1989	丹麥	環境保護法
1990	希臘	環境保護有關法及政府命令
1990	德國	環境影響評估法
1990	挪威	計畫及建築法、環境影響評估規則
1990	葡萄牙	EC規則及相關之命令
1990	盧森堡	危險污染有害設施管理法律
1991	瑞典	環境保護法
1991	紐西蘭	資源管理法
1992	比利時	環境影響評估政令(首都布利賽爾地區)
1992	加拿大	環境影響評估法
1992	捷克	環境影響評估法
1993	奧地利	環境影響評估法
1993	土耳其	環境影響評估法
1994	芬蘭	環境影響評估程式法
1994	冰島	環境影響評估法
1995	匈牙利	環境保護一般規定法、環境影響評估物件 活動及相關行政程式規定

摘譯自日本環境廳企畫
調整局，1996環境影響

評價制度之現狀及課題，大藏省印刷局，頁104，資料6，1996年6月。

由上表所列各國實施之環評制度，在歐洲地區約可分為下列四大類：

A．依環境有關之法律而實施環評程式者：

(A)單獨制訂環境影響評估法：例如西班牙(1986)、德國(1990)、捷克(1992)、奧

地利(1993)、芬蘭(1994)、冰島(1995)。

(B)以有關環境法為基本法律依據，訂定環境影響評估實施之下位行政命令者：例如法國(1976)、荷蘭(1986)、瑞士(1988)、希臘(1990)、瑞典(1991)、匈牙利(1995)。

B. 依地區計畫、建築法等而推動環評程式者：例如英國(1988)、比利時(1985、1992)。

C. 為(1)及(2)之混合型：例如愛爾蘭(1989)、葡萄牙(1990)、盧森堡(1990)。

D. 實施環評以行政命令發佈者：例如義大利(1988)。

(2)歐盟與有關國家之環評制度

茲將歐美主要國家美國、加拿大、英國、荷蘭、法國、義大利與德國以及EU(歐盟)有關環評制度分別對照彙列如表3—2所示。

歐盟所發佈之85／337／EEC指令，為歐洲地區各國實施環評之主要參考文件，其全文之中譯本系鄭昆山教授(2002)所譯，特轉載列為附錄五，以供參考。有關該指令之內容與我國環評法之比較，請參考鄭昆山教授(2002)在2002年10月21日環保署主辦環境影響評估研討會所發表我國環境影響評估法制之比較研究—歐盟與美國環評法制析論一文(會議資料第2頁至33頁)。

分項	美 國	加 拿 大
根據法令	1969年底制定國家環境政策法(NatiOnalEnvironmentalPoicicy Act, NEPA)開世界環境影響評估制度之首倡。具體性手續於1978年成立環境諮詢委員會，訂定NEPA施行細則。	一向以內閣決議及頒發指令來實施，1992年制定加拿大環境影響評估法，於1995年1月開始實施。
物件事業	對人類環境品質有顯著影響之法案以及主要聯邦政府之行爲爲物件。不須作評估書、環境影響報告之行爲基準由各聯邦機關個別制定。	1. 聯邦政府提案之事業；2. 聯邦政府給予財政支援者；3. 聯邦政府管理土地或其利用權之買賣、租賃等情況；4. 由聯邦政府執行許可之情況。
評估專案	評估書內容應包括，提案行爲之環境影響及替代案。另外評估專案訂定之範疇於每一個別案件進行。	評估書納入因事業對環境之影響、公衆意見、環境保全對策。每一個別案件由主管機關提示範疇。

表 3 — 2 歐美主要國家 HA 制度概要 (之1)

實施主體	聯邦政府機關(對提出申請之民間業者提供資訊)。	聯邦政府機關，確保執行環境影響評估。
評估流程	首先作成簡易之環境說明(臥)，經篩選判斷對環境有顯著影響者，提出詳細之環境影響評估書(EIS)。評估書由具有法律許可權及專門知識之政府機關以及環境保護署(EPA)會審。	依物件事業規模不同，實施精度不同3類(篩選、等級篩選及綜合調查)之環境影響評估。由環境評估廳審查，若有詳細檢討之必要時，則再接受調查或委員會審查等公開審查。
公眾參與	範疇界定等早期階段允許公眾參與。評估書經展示、聽取公眾意見，必要時得舉辦公聽會。	篩選之情況，主管機關有必要尋求公眾之意見。環境評估廳審查時參考公眾之意見。協調部分，由關係者參加，委員會客杏時召開公聽會。

表3—2 歐美主要國家EIA制度概要(之2)

分項	EU(歐盟)	英 國
根據法令	EC於1985年發佈公私事業環境影響評估指令(以下稱EC指令)』，各加盟國於1988年開始研訂合適之措施。EC指令有結構法之性格，細節部分賦予各加盟國相當程度之自主性。	以EC指令為本，納入於個別許可之法制中。制定都市、農村計畫環境影響評估規則(1988年)等17個個別規則。以都市、農村規則占全體實施環評件數之六成為最多。
物件事業	1. 礦油煉製設施、高速公路等9種，必須執行環境影響評估(附件I)事業；2. 農業、礦業等12種依加盟國判斷執行環境影響評估(附件II)之事業。	都市農村計畫規劃參考EC指令，即將必須執行環境影響評估(附件I)之事業以及有重大環境影響(附件II)之事業等納入該規則之中。
評估專案	概要說明事業內容、排放廢棄物、環境保全對策、環境影響評估及因應對策。	業者於事前就每個個別案件與地方政府計畫廳協商範疇界定與須評估之事項。
實施主體	由業者提出環境影響評估之必要情報。	由業者實施。
評估流程	加盟國對公或私人企業給予事業許可之前，要求事業者提送環境影響評估說明、聽取有關公眾之意見或協商、並經權責機關審核及裁決。	業者與地方政府計畫廳、自然保護委員會等法定機關協商並作成環境評估書，在申請開發之同時向地方政府計畫廳提出。當地計畫廳根據公眾與有關機關之意見，研判是否給予開發許可。
公眾參與	加盟國得將公眾參與程序納入環評法令規定。	業者公開評估書。任何有意見者皆可向地方計畫廳以文書提出意見。得視情況不同舉行公聽會。

表3—
2 歐美主要國家
EIA
制度
概要
(之3)

分項	荷 蘭	法 國
根據法令	以EC指令為本，1986年環境管理法將環境影響評估納入成為制度化。1987年制定環境影響評估令並開始運作。1993年修訂將篩選手續鄉內入。	19了6年自然保護法第二條中規定，19了了年自然保護法第二條施行令中訂定具體手續。1993年施行今參照EC指令再行修正。
物件事業	評估令中指定必須實施環境影響評估者如附件C規定之事業(幹線道路、高爾夫球場等2了種)；經過個別篩選而辦EIA者如附件書D之事業(森林砍伐、輸電線等30種)。	1. 公共事業，2. 必須獲得政府許可之民間事業，3. 都市計畫。另外，依施行令作事業分類，無須執行環評之事業仍有義務附上簡易環境影響說明：及必須有義務附上環境影響調查之事業。
評估專案	聽取EIA委員會、公眾、專家之意見，並依據主管部廳之範疇界定結果來決定。	評價書之內容，列舉出事業之選擇理由，影響之防止、減緩、補償措施等。
實施主體	由業者實施。	由業者實施。

評估流程	業者參考主管官廳之作業準則製作評估書，向主管官廳提出。評估書經公衆、環境部、農業部之專家、EIA委員會檢討，主管官廳再依這些意見決定是否給予許可。	業者依施行令實施環境影響調查或簡易之環境影響說明，向許可機關提出報告書。許可機關參考公衆意見與環境部等意見，決定是否給予許可。
公衆參與	範疇界定階段及評估書審查階段，任何人皆可向主管部提出意見。評估書審查階段須舉行公聽會。	事業若適用公聽程式法，可舉行公聽會；不適用之情況下，須告知住民，住民有協定之要求，即舉行協定。

表3—2 歐美主要國家EIA制度概要(之4)

分項	義 大 利	德 國
根據法令	依EC指令規範，在1986年環境部組織法中規定環境影響評估01986年制定環境適合性認可規則，成為環境影響調查書製作及環境適合性判斷相關之技術性規則。	過去一向依內閣決議決定或個別法之許可手續規定來實施。1990年參照EC指令與國內法制統一性而制定環境影響評估法。
物件事業	參考EC指令，必須實施環境影響評估(附件工)事業(高速公路等9種)及水庫開發。關於其他特定地域之開發事業，則由特別法來規定辦理。	環境影響評估法規定，有義務實施環評之事業，有長距離公路、產業建設等42種。

評估專案	評估書之內容，必須包括環境影響之避免或減輕對策以及替代方案等。環境影響評估之範圍，先由EIA委員會概略性審查後再向業者提出意見。	具體評估專案，由業者與主管機關範疇界定會來決定。
實施主體	由業者實施。	由業者實施。
評估流程	業者向環境部提出環境影響調查書。環境部由EIA委員會審查。EIA委員會考慮地方自治團體或公眾意見進行環境與事業共存性之判斷。環境部再根據EIA委員會之報告作最後決定。	業者向主管機關提出環境影響評估書；主管機關參考公眾意見，提出環境影響審查，內含評估環境影響程度以及許可事項等。
公眾參與	業者將環境影響調查書在報紙上發佈，之後30日內市民可向環境部、文化遺產部、省政府提出意見書。火力發電廠個案必須舉行公聽會。	主管機關依行政程式法執行展示、舉辦公聽會、提出意見等。

3.
3.

2美國

3. 3. 2. 1國家環境政策法

(1)立法精神

美國(1969)國家環境政策法(NEPA)在美國環境法體系中佔有特殊地位與具有特殊作用之重要法律(王曦，1995)；該法建立環境影響評估制度，使人類環境保護意識，進入一嶄新紀元，因此美國國家環境政策被視為評估制度的正式起源(湯德宗，1990)。

三百多年來，美國人徹底改變北美大陸面貌，從一塊原始大陸建設成當今世界上工、農及科技最發達之大陸。美國人對於人類與自然間關係之認識，也經歷革命性之大變化；從無情地征服、掠奪、破壞自然到保護、管理與合理利用自然。1960年以後，嚴重之環境危機意識，促進人類思想變化；生態科學之發展促使人類體認環境與生態問題，環境保護運動廣泛在全美展開，新環境道統理念從全民覺醒中形成。美國政府立法、行政、司法三大部門，大力加強環境保護工作(丘昌泰，1993；王曦，1995)。

1969至1976為聯邦立法部門對環境問題反應最強烈時期，國會之環境立法活

動至為活躍。民主黨參議員Jackson與Muskie等爲了1972年總統選舉，在1969年提出國家環境品質委員會(Council on Environmental Quality, CEQ)及國家環境政策法兩個議案。在聽證會上，印第安那大學Lynton Caldwell教授特別建議規定聯邦行政機關辦理其行政行為之環境影響內容。Caldwell教授由結構與功能觀點批評當時美國之環保體系；在結構方面，有三項缺點：(A)州與地方政府之環境體制規模太小，不足以因應龐雜之環境事務；(B)環境問題在全國政治領域中未受到應有之重視；(C)地方政府環保體制規模不符經濟效益。

在功能方面，指出六項缺點：(A)無法善盡有效環境管理之責，(B)不能反映廣泛之環境需要與利益，(C)無法澄清與環境有關問題，(D)無法利用生態學家與規劃者之整合技巧，(E)無法協調解決環境問題的政治手段與目標。(F)無法適應目前所遭過之變遷。

尼克遜總統並非是典型之環境主義者，爲取得1972年總統選舉之優勢地位，改變態度成爲環境政策之熱心支持者，簽署國家環境政策法案；1970修正淨化空氣法與通過環境品質促進法(THE Environmental Improvement Act of 1970)；並成立環境保護署；1971年任命環境品質委員會主任委員，強力推動環保政令。

(2)NEPA之立法目的

美國NEPA條文並不多(共有十三條，請參見附錄六，中譯本)，主要分爲兩大部分：第一部分宣示美國之國家環境政策，第二部分成立環境品質委員會(CEQ，共七條)。

NEPA之立法目的爲：宣示國家政策，以促進人類與環境間之豐饒且令人愉悅之和諧；努力提倡防止或減少對環境與天體生命之傷害，而增進人類健康與福祉；充分瞭解生態系統及自然資源對國家重要性；並設置環境品質委員會(42 U. S. C. A. 4321)。

(3)國家環境政策

NEPA宣佈國家環境政策是：聯邦政府將與各州及

地方政府以及有關之公共與私人團體合作，採取所有切實可行之手段與措施，包括財政及技術上援助，發展並增進一般福祉，創造維持人類與自然得以共處於積極和諧之各種生存條件，以滿足當代國人及其後代子孫對於社會、經濟及其他方面之需要(42 U. S. C. A. 4331)。

(4)國家環境目標

NEPA指出國家環境目標有六：

- (A)以環境管理者身份履行其對爾後世代之責任。
- (B)對全體美國人保障其擁有安全、健康、豐饒與合乎美學及富文化內涵之環境。
- (C)在不降低環境品質、危害健康安全或引起其他不良與不應有之惡果之情況下，獲致對環境最充分之利用。
- (D)保存重要歷史、文化及自然方面之國家遺產，並盡可能維持足以提高個人多樣選擇機會之環境。
- (E)達成人口與資源運用間之平衡，俾享有高度生活水準及普遍舒適之生活。

(F)提升可再生資源之品質，使易枯竭資源達到最高程度之再生，見(42 U. S. C. A. 4331(b))。

以上小節譯文摘自黃光輝譯，Larry W. Canter著環境影響評估，第二版，第三頁，1998)。

(5)CEQ條例

事實上僅對環境影響評估制度作概括之規定，尚難以推進繁雜之環境影響評估作業。1997年4月通過環境品質促進法，授權國家環境品質局為CEQ提供專業管理人員，1970年3月總統發佈第11514號命令一保護及提升環境品質令，要求聯邦機構採取措施，使其政策、計畫與規劃符合國家環境目標。1978年由CEQ頒佈實施NEPA程式條例 (National Environmental Policy Act Regulations; Implementation Of Procedural Provisions, 以下簡稱CEQ條例，歷經1986、1989多次修訂，CEQ條例(1992)成為EIA制度之主要作業規範，並得到法院之承認與援引。是以論及美國EIA制度之法律依據，應兼及CEQ所公佈之執行規則，才能窺其全貌(鄭昆山，2002)。

CEQ之功能，主要有兩項，其一為總統提供環境方面諮詢意見，在NEPA規定有八項職權(詳42U. S. C. A. 4344)；其二為行政機關間環境活動之協調機構，其法源來自相關之法律與總統行政命令之兩方面授權。

CEO為總統所編制之國家環境品質年度報告，不僅評價過去與當前之環境狀況，並須預測其將來之發展趨勢。除敘述事實、分析解釋事實，並須提出相應之對策建議；國家環境品質報告乃成為聯邦政府制定環境政策與法律之重要科學依據。

CEO條例明白指出環境影響報告之基本目的，藉行為強制手段(action—forcing mechanism)以保證NEPA所定之環境政策與目標納入在聯邦政府之現行計畫之內；也是其他州及地方政府或民間團體之審查及評論之事項。Lynton K.

Caidwell (1982)在十三年後也重申其觀點：EIA制度之目的，不僅在於評估計畫行為之環境影響，而是在於強迫行政機關重視其行為之環境後果，通過要求行政機關遵守環境影響評估程式迫使在決策過程中考量與照顧環境價值。EIA制度改變過去傳統之不科學之行政決策方法與程式，有助於改進和提高行政決策之品質。

(6)EIA之評估物件

環境影響評估之評估物件，主要是聯邦政府之行為，依CEQ條例，約可分下列兩大類：A. 對人類環境有重大影響之立法建議，所謂立法系指聯邦政府行政機關向國會所提出之議案或立法建議，包括申請批准條約，但不包括撥款之申請。有關立法建議之環境影響報告書，包括各方意見及是否採納之說明，並與國會立法程式同時進行一併提交國會有關委員會審議時參考(CEQ條例第1506. 8節及第1508. 17節)。B. 對人類環境有重大影響之重大聯邦行動，包括全部或部分由聯邦政府所資助或協助、管理或核准之工程計畫，以及行政抉擇、條例、方案、政策與程式。新的與正在進行之行動與依法律規定應當作為但未作為之法律行為，亦在其內(CEQ條例第1508. 18節)。

由此可見，環境影響評估物件之範圍。非常廣泛，既包括立法行為，也包括行政行為；既包括作為，又包括不作為；既包括純粹之聯邦行為，也包括聯邦化之州、地方政府與私人之行為。就行政行為言，既包括行政機關之具體行政如審查、核批與許可，也包括抽象之行政行為如制訂政策、規章、規劃與行動方案(王曦，1995)。

(7)顯著影響

環境影響評估物件範圍之重要限制為：“對人類環境有顯著影響”(significant impact)’只要對人類環境有顯著影響之行為才需要進行環境影響評估，並非所有重大聯邦行動都要經過環境影響評估程式。但隨後逐漸擴大定義至許可及承諾之相關行為不限於聯邦基金，包括公私機構也須準備環境影響評估(Larry W, Canter, 1994黃光輝譯，1998)。

所謂顯著影響，依CEQ條例(第1508. 2節)規定，從廣度(Context)與深度(Intensity)兩方面判斷。在廣度方面，則指：(A)以社會整體性(全國)；(B)受影響地區(局部、全國)；(C)受影響利益與行為地點等局部性、長期性多方面範圍基礎予以研析。在深度方面，則指影響之嚴重程度，包括：(A)有益與有害之影響(如有益影響大於有害影響，仍屬“重大影響”)；(B)對公眾健康與安全之影響；(C)對特殊地理區域(如歷史文化資源、公園、主要農地、濕地、原野、風景、河川與富生態性地區…等)之影響；(D)可能引起激烈爭議之人類環境品質課題；(E)行為之環境影響具有高度不確定性與涉及獨特或未知之危險程度；(F)該行為可能成為未來行動之先例或具代表性意義者；(G)該行動翠獨之影響並不大，但累積相乘效果則影響增大；(H)對國家級歷史、文化、科技、資產不利影響程度；(I)對瀕臨滅絕物種棲息地之不利影響程度；(J)可能違反聯邦、州或地方之環境保護法。

(8)評估者

依NEPA規定，任何行政機關之行動作為，對於人類環境有重大影響者，即為評估者。聯邦之行動常涉及多個行政機關，CEQ條例規定承擔環境影響評估主要責任者為主辦機關(Leading agency)，主持環評過程。

(9)主辦機關

決定主辦機關之因素有五：(A)機關參與程度；(B)寸比准或否定計畫之權力；(C)關於環境影響之專業知識；(D)參與時間之久暫；(E)參與先後之次序。

該主辦機關之責任有三：(A)要求其他協辦機關(co—operating agency)盡可能及早參與評估過程；(B)盡可能運用協辦機關之環境分析與建議；(C)應協辦機關之要求而與之會商(CEQ條例第1501. 6節)。

(10)協辦機關

主辦機關以外之協辦機關，指對有關聯邦行動之環境影響具有法定管轄權或專業知識之聯邦行政機關而言。州或地方政府之同類機關可因協定而成為協辦機關。其責任有五(CEQ條例第1508. 5節)：(A)盡可能及早參加環境影響評估過程；(B)參加評估範疇界定過程；(C)應主辦機關之要求承擔與事業有關之資訊發展與環境研析；(D)應主辦機關之要求提供專業人員之支援；(E)在從事分擔工作時自行負擔其作業經費(主辦機關在可能情況下予以資助)。

(11)評估時機

CEQ條例(第1502. 3節)要求各行政機關之行動(行為)在盡可能接近形成提議之前或收到提議之時，即行編制環境影響報告書(Environmental Report)，其目的在使環境影響報告書能夠在決策之前完成，並為決策者在決策中予以利用；避免環境影響報告書在決策之後，為決策提供論證文件。CEQ條例(第 1502. 5節)對環境影響評估時機，提出三項原則：(A)聯邦行政機關直接經辦之工程或計畫，其環境影響報告書必須在可行性分析階段完成。(B)對行政裁量之行為，其環境影響報告書之定稿，須先於行政機關工作人員之正式行政裁量建議與有關環境影響部分之聽證會。(C)對非正式制訂規則之行為，環境影響報告書初稿，須與擬議之規則同時提出。此外，聯邦行政機關需在收到他方提出行動申請之後，立即開始環境影響評估(CEQ條例第1502. 5節)。

(12)評估程式

依照NEPA及CEQ條例之規定，環境影響評估程式分為三個主要階段。第一階段，決定是否編制環境影響報告書(Environmental Assessment，EA，才目當於我國之環境影響說明書)；聯邦政府機關先篩選判斷該行為如屬於除外類別(categorical—exclusion)，即不必編寫EA；否則屬於非除外類別，就須編制EA。第二階段在厘清該行為有無顯著性環境影響，經評析結果，認為無顯著性環境影響(Finding of No Significant Impact，FONSI)，則作FONSI之聲明；經研判有顯著性環境影響，則須進入第三階段編制環境影響評估報告書(Environmental Impact Statement，EIS)。經過範疇界定會之討論，決定評估作業範圍以及認定與開發活動相關之重要課題；再編制環境影響評估報告書初稿(Draft EIS，DEIS)。除送環境品質委員會徵求評論外，並應公告及分送具有管轄權或特殊專業之聯邦機關、有關之州或地方機關、印地安部落以及有關之公眾團體或民眾，徵詢意見及舉行聽證會。在DEIS公告九十日內，聯邦主管機關不得就所建議案行為作

決定。各有關機關及民衆，在主辦機關寄出或公告DEIS後四十五日內，提出評論意見。主辦機關應參考各方意見，將DEIS修正制鹹環境影響評估報告書定稿本(Final EIS, FEIS)，分送總統、環境品質委員會，環境保護署(EPA)以及各有關機關、團體及民衆徵詢意見；同時另行公告周知。環境品質委員會收到FEIS後，在聯邦政府公報公告，經過第二次公告及廣徵意見，評估者再將FEIS作修正，始能作最後之決策。由DEIS至最後決策，作業流程相當冗長，約需六至九個月。

(13)除外類別

除外類別(Categcoical—exclusion)系指對於人類環境不會因個人或累積地產生顯著性影響之行爲以及實施CEQ條例也無此種影響者。例如圍牆修理，清理水溝、裝置號志…等均屬之，一般由各主管機關自行擬訂。有些機關規定何者行爲只需臥而不需編制EIS。

(14)臥之內容

EA爲公開發佈之文件，簡要地提供足夠之事實及分析，俾據以決定是否須進入下一階段準備EIS作業或只需FONSI報告。

EA之內容至少包含下列四項：(A)討論該建議之行爲或計畫，有無其需要性；(B)考量之替代方案；(C)提案行爲或替代方案，對周遭環境所造成之各種影響；(D)有關機關或個人之諮詢意見與其處理。CEQ建議EA以十至十五頁爲宜。研析結果認定提議之行爲對人類環境並未造成重大或顯著影響時，即可逕行製作FONSI說明書，不必進行EIS作業，說明對人類環境無顯著影響之原由分析；或針對該建議之行爲採取適當措施，將可能顯著之影響減低至不顯著之程度，則稱爲減輕後無顯著性影響報告(mitigated FONSI)。此項說明書及EA一併在政府公報公告。環保團體或民衆認其所提之EA並無充分證據以支援其毋須製作EIS，可向法院訴訟司法審理。

(15)DEIS之內容

EIS之內涵，NEPA 42 U. S. C. A. 4332(2)(C)規定有五個基本內容：(A)詳敘建議行爲之環境影響；(B)確認建議行爲實施時，不可避免之不良影響；(C)討論建議行爲之各種替代方案；(D)說明人類環境局部短期使用與維持及提高長期與環境豐富內涵之關係；(E)討論建議行爲實施時所引起之不可逆或不可恢復之資源耗損。

CEQ條例依照上述五項基本原則，提出下列三項具體內容：(A)包括建議行爲在內可供選擇方案之環境影響；(B)受影響之環境；(C)環境之後果。

所謂可供選擇方案，一般分爲兩類，一爲建議之行爲(Proposed Action)，二爲替代方案。CEQ條例(第1502. 1節)要求EIS充分公正以比較之形式論述建議行爲及其替代方案之環境影響，作爲決策者與公衆之選擇提供明確之依據，使決策者與公衆知道可避免或將不利影響減至最低程度，或可提升人類環境品質之合理替代方案。規定評估者(第1502. 14節)必須：(A)周密尋求並客觀評估一切合理之可供選擇方案；對未作詳細研究之方案，扼要說明排除之理由，(B)對各項經詳細考量之可供選擇方案，予以實質同等之比較，以便審查者衡量各案之相對優點。(C)評估不在主辦機關管轄權之內之合理替代方案。(D)評估不行動之方案(零方案、不作爲方案)。(E)認定該機關傾向選擇之一個或多個可供選擇方案。(F)說明在建議行爲方案或替代方案中未包括之適當合理補救措施。

所謂補救措施，並不是替代方案，而是限制、減少、彌補開發行為(行動)不利環境影響之措施；又稱為減輕對策。

CEQ條例(第1508.20節)列舉五類補救措施：(A)不採取某種行動或其中部分之行動，以避免其加乘之影響。(B)限制行為實施程度或減縮實施範圍以減少不利影響至最低程度。(I)藉修正、修復、更新、重建或還原受影響之環境以消除影響。(D)在行為之生命週期內，藉保存與維護以延長其周期，以減少或消除影響。(E)以更換或提供替代資源或環境來補償影響。

關於受影響之環境，CEQ條例要求簡潔說明所影響區域之環境，分析須集中在主要問題上，避免冗長敘述，要使決策者、討論者與公眾易於瞭解受影響之環境情況。

至於環境後果，須為可供選擇方案之比較提供科學依據，CEQ條例列舉八項須討論之事項：(A)直接影響及其重要性。(B)間接影響及其重要性。(C)建議行為與聯邦、區域、州與地方之土地利用計畫、政策與對有關地區之管制目標間之可能衝突。(D)包括建議行為在內各種可供選擇方案之環境影響。(E)各種可供選擇方案與補救措施之能源要求與其節能潛力。(F)各種可供選擇方案與補救措施之自然資源需求與可耗盡資源需求。(G)各種可供選擇方案與補救措施之城市品質、歷史文化與被改造環境之設計，包括再利用與節能潛力。(H)補救不良環境影響之措施。

除上述主要內容外，CEQ條例規定EIS尚須包括下列之其他內容：(A)摘要，須突出主要結論、爭議性問題與有待解決之問題。(B)建議行為之目的與其必要性。(C)編制EIS之名單，列出姓名、資歷與專業以及所負責之工作事項。(D)分送EIS之機關、團體與個人之名單。(E)索引。(F)附錄。

(16)EIS之品質

對於EIS之品質，CEQ條例要求：(A)報告書為分析式者，不是百科全書式者。(B)環境影響之討論須與其重要性相稱。(C)報告書必須簡明扼要，其規模先以環境問題大小而定，其次依行為之規模而定。(D)報告書須說明以可供選擇方案為依據之決策，將如何實現或不實現NEPA所規定之政策與目標與其他法令所規定之政策與目標。(E)行政機關須保證EIS之分析與討論之專業嚴謹及完整性，指出所用之方法與注明結論之科學依據。

(17)FEIS之內容

在第二次徵詢外界意見之後，FEIS之內容須包括：(A)建議行為之目的及行為時之環境狀況概況。(B)建議行為對環境之影響，特別是合理可預見之無可避免之不良環境影響。(C)建議行為與地方之土地利用計畫間之關係。(D)建議行為之替代方案，所有合理之替代方案對環境之影響，均須討論。零替代方案(不作為或不實施建議行為)必須討論，並說明何以不採取零替代方案。(E)短期及長期之生產利益，以成本效益分析法說明其優越效益之內涵。

3. 3. 2. 2環境保護署

(1)中心任務

美國環境保護署(EPA)成立於1970年10月，依照尼克森總統第三號重組計畫，其成立目的在於整合。

聯邦政府之環境污染管制計畫；其中心任務為依據國會所通過之環保法律，以最大之可能保護目前之環境，為後世子孫創造美好而健康之環境。就NEPA言，

美國環保署並非為環境影響評估報告書主要之行政機關；但其他政府機關所準備之EIS中有關水污染、空氣污染、固體廢棄物管理、噪音、放射線與殺蟲劑者則由環保署負責審查。

(2)審查分級

EPA評估系統對於行為之環境影響審查，分為下列四級：

(A)LO(Lack of objections)無異議級：審查意見中，並無因認定有潛在環境影響而必須採用替代行動方案：對於建議行為僅要求加入減輕對策之些微修正。

(B)EC(Environmental Concerns)環境上關切級：審查意見明列為完全確保環境所必須避免之環境影響：須在可供選擇方案中修正補救減輕對策或採取較佳對策之方案。

(C)EO(Environmental Objection)級：環境上有異議，審查意見申明列為適當保護環境所須避免之環境影響；必須對建議方案修正減輕對策，或採取其他替代方案(包括零方案或新方案)。在環境有意義之基本立場，包括：a. 該行為可能違反或與國家環境標準不一致；b. 聯邦其他機關違反EPA管轄權或其專業上相關須遵守之環保要求；C. 與EPA政策之宣示相左；d. 並無可適用之標準以佐證其不違反：但有許可采行之其他合適方案或計畫修正，可降低影響；e. 實施建議行為其結果并尋成為未來產生顯著影響之先例。

(D)EU(EnVironmental Unsatisfactory)級：環境上不適合，審查意見顯示相當主要之不良影響，EPA足以認定該建議行為不可依其規劃實施。符合下列條件之一，即屬環境上不適合：a. 潛在之違反或與國家環境目標不一致是獨立發生及或將長期存在。b. 雖無適用標準，但由建議行為可能引起之嚴重性、延時或地理景觀之影響而有足夠關切之理由。c. 由建議行為潛在環境影響可能威脅環境資源或政策之重要性屬於全國性者。

(3)對DEIS適當性評估：

EPA對於EIS內涵之適當性評估分為下列三類：(A)分類1(Adequate，適當)：DEIS適切地敘述選定行為及合理可行之替代方案；並不須進一步收集資料或分析；但審查者可能增加澄清文句或資料。(B)分類2(Insufficient，資料不足)：DEIS並無足夠之資料也乏完整之環境影響評估；審查者提出DEIS內較合理有效新方案之建議，使建議行為之不良影響能更降低。所要求增加之資料、資料、分析或討論，必須納入FEIS之中。(C)分類3(Inadequate，不適當)：DEIS對於建議行為並未適當評估其潛在顯著性環境影響；或審查者提出DEIS分析範圍以外之較合理有效之新替代方案，而此新方案須另分析以減少潛在顯著之環境影響。所要求增加之資料、資料、分析或討論，須於DEIS階段再接受公眾之評審；此表示該EIS不符合NEPA之目的及空氣清淨法第30條之規定，因此必須修正補充將公眾評論納入附錄或重新製作DEIS。EPA在收到DEIS時，即先書面審查；凡屬於EU—3類之DEIS，除通知提送機關外，亦同時通告環境品質委員會以利其追蹤。美國EPA對於EIS之接受或駁回並不具職務上之責任，惟其審查十分具有批判性，對於EIS及建議行為

獲致適當之評估仍是必要的(黃光輝譯EIA, 1998)。

3. 3. 2. 3司法審查之介入

就法律之執行而言, NEPA是一部比較特殊法律, 要求所有聯邦行政機關遵守NEPA所宣示之國家環境政策與EIA程式; 但並未規定具體之執行機制。如行政機關違反NEPA之規定時, 由誰來執行法律迫使行政機關依法辦事? 此在NEPA立法史上並無提供答案, 而是由法院依有關NEPA之判例來認定。故NEPA之主要執行者不是美國環保署, 而是各級聯邦法院。1971年聯邦哥倫比亞特區上訴法院在對美國原子能委員會訴訟案之判決, 確定聯邦法院之執行者地位, 成為有關判例法之發展史上第一座里程碑。該案之主判法官Skelly. J. Wright認為NEPA第102條中限定語“盡一切可能”時指出: “我們必須極力強調這段文字及有為行動遲緩之行政機關提供安全門; 它沒有使NEPA之程式變成某種行政自由裁量的東西”。最後總結: “NEPA第102條命令實行一種特別謹慎與充分掌握情報之決策程式, 創立可由法院強迫履行之義務, 假如某項決策在程式未充分地與真誠地逐項考慮與衡量環境因素, 則法院有責任將其撤銷”。由此可見, 聯邦法院在實施NEPA中之地位與作用是監督、審查行政機關是否遵守NEPA。聯邦法院有權對行政機關強制執行NEPA, 此一司法解釋, 已為聯邦各級法院所普遍接受。NEPA之另一個執行者為美國公眾與環保團體: 法院雖擁有司法審查權, 但不會主動行使此項權力; 只要有人對行政行為提起司法審查訴訟時, 法院才能行使其司法審查權。

依照美國聯邦行政程式法之規定, 任何蒙受行政行為損害者均可對作出該行政行為之行政機關提起司法審查訴訟。依照行政訴訟法與有關判例, 提出訴訟之公民必須滿足有關起訴權之基本要件一遭到事實上之損害。1972年美國最高法院在Sierra Club對Morton案(405U. S. 727)判決, 只要Sierra Club指出其個別成員之環境利益遭到損害, 就滿足關於起訴權之條件。法院指出美學與環境利益值得司法程式之保護。由於公眾或環保團體之起訴, 法院審查並執行, 兩方面配合, 使NEPA成為一部可以司法執行之法律(王曦, 1995)。

據Larry W. Canter EIA二版(黃光輝譯, 1998)之記載, 1970年至1991共21年間, EIA所引起之訴訟案有紀錄者共2, 260件, 在最初14年(1970—1983年), 平均每年116件; 1984至1991年平均每年79件, 其中判決超過210件發出強制令。訴訟之原因最多者為該提出EIS時而未提出; 其次為EIS內容被認為不適當。有關技術性影響問題, 在多數訴訟案件中, 並非是主要焦點, 反而是在程式上或行政上要求及缺少承諾所引起者。例如1991年發生訴訟共128件, 其中該提出EIS而未提者為41件, EIS不適者26件, EA不適者有20件, 該提出EA而未提者12件, 該補充修訂而尚未完成者6件, 其他23件。訴訟原告中, 屬個人或居民團體者有41件, 屬環保團體者37件, 屬州政府者有4件, 原住民2件, 其他團體2件。

鄭昆三(2002)認為美國之評估法制, 若僅由其流程加以觀察, 不過是現況調查、環境影響之預測、說明書之作成、有關機關及居民意見之徵求及斟酌而已, 並非以評估結果作為建議行為案是否實施之絕對依據。且環境影響說明書之作成完全由行政機關立於主導之地位, 並無任何審核或審議制度, 似僅為一種單純手續型之評估制度。然而美國評估法制不能僅從程式面力口以觀察, 由於司法審查之介入, 地區居民除反應意見之制度化參與外, 並得訴請法院審查EIS之合法與否, 此外EIS程式實施與否, 內容適當與否, 亦均為司法審查之物件。准此, 提案機關為避免司法審查之事後制衡, 對於評估工作自然不敢掉以輕心; 評估之結果, 通常可代表最妥善方案之達成。因此, 依其制度運用之整體及結果觀察, 制度乃成為合理決定型之代表。然而美國法制亦非完美無缺, 諸知評估義務違反之處罰及事後監測追蹤體制均付之闕如, 是其制度上之一大缺失。

3. 4各國環評法令制度之比較

環評法制之內涵, 相當複雜而廣泛, 國外之各國法律體系、法理學派、行政體制、公權力行使、法制術語…, 均互不相同。在短期內(本研究計畫作業時間僅有七個月)實無法與國內之環評法制作各種學理性比較研究。參考專家論著(鄭

昆三，2002)也認為環評法制之比較研究分析，涉及各國經濟層面、法制規範等等，屬於技術性與專業知識，範圍極為廣泛，欲為深入分析實屬不易。故本研究案，僅就已搜集之中外論文報告討論相關之事項，進行對照比較，以便粗略明瞭各國之差異，以供我國參考。國外環評法制之基本理念、策略、方法論或有關之作業方式…等，可供我國借鏡參考學習之事項，則儘量介紹並納入本研究計畫之建言，以供環保署施政修法之參考。

3. 4. 1亞洲四國環評法之對照

日本之科學技術在亞洲各國中進步最速，所遭受之公害經驗也最多，其環評制度之推行也最早(1970)；惟因多黨政爭，使其環評法延遲十四年(1996)始完成立法手續。中國大陸於1979先以環境保護法推動環境影響報告書及三同時驗收之環境管理制度，1998年11月頒佈建設專案環境保護管理條例之行政命令，確立環評制度：至2002年10月28日通過環評法定於2003年9月1日起實施。就整個制度言，我國、中國大陸及韓國大都效日本，各國環評法之條款，亦多相近；爰以我國環評法為主體，將中國大陸、日本與大韓民國之環評法依照下例28項予以對照表例，請詳閱附錄七之(一)及(二)。

- (1)制度演變沿革(2)法律名稱及其架構(3)立法主旨(4)環評之定義(5)法律適用範圍 (6)法律特性 (7)實施環評之物件(8)應進行環評之單位 (9)環評程式 (10)環評審查機關 (11)應提送之環評文件 (12)環評文件之內涵 (13)界定評估範疇 (14)替代方案 (15)資訊公開 (16)公眾參與 (17)評估者資格 (18)審查方式及期限 (19)合併審查 (20)審查費 (21)追蹤監督 (22)政府政策環評
- (23)環評之研究發展(24)罰則(25)地方政府參與(26)過渡期間之處理

3. 4. 2相關事項之比較

日本政府為促進環評法能早日立法，於1996年6月，由環境廳搜集歐美亞各國有關環評法制資料，扼要分類予以對照比較，以供日本省[部]廳及國會參考，其中歐美主要國家環評制度之比較，已摘譯列為3. 3. 1節表3—2。茲將日本所搜集主要國家環評報告書記載事項之要求，摘譯為表3—3，以供參考。

表3—3 歐美主要國家環評報告書記載事項之要求(1)

國名	美 國	加 拿 大
依據	NEPA第1502、10項	CEAA第16條(1)及(2)

記 載 事 項	⑥首頁，主辦機關名稱、事業名稱及事業實施之州、郡名稱、聯邦政府機關責任官姓名、住所、電話、DEIS或FEIS以及意見提出期限。 ⑨摘要(不超過15頁為限，摘要報告得另作為附件)。 ⑨目錄。 ⑥開發行為目的及必要性(包含主辦機關所建議案之行爲，替代案之提出目的及必要性，須有簡單明瞭之記述)。 ⑥建議案行為之替代方案(所有合理之替代案其環境影響以比較可能之形式提出，替代案之檢討是EIS之核心內容)。 ⑥受影響之環境(含替代案而受影響之地域環境)。 ⑥影響評估結果(環境影響評估結果、環境保全對策)。 ⑥製作者名單(不超過2頁為限，記載製作之第一責任者等之姓名、資格)。 ⑨環境影響評估報告分送各機關、團體及個人之一覽表(含負責許可、執照或其他權責機關)。 ⑥索引。 ⑨附錄。	⑥事業內容之說明(事業目的、內容、時程、規模，場所等一覽)。 ⑨事業實施之替代方法(技術性、經濟性，有實行可能之替代手法之說明及其環境影響；不採用替代方案時之根據與理由)。 ⑥事業及評估範疇之決定之相關議論及論點。； ⑥環境概況(調查區域內之環境要素等)。 ⑨事業及其環境影響說明(因錯誤動作、事故等，或累積性影響、複合性影響、以及由該事業產生之各種影響)。 ⑥以再生資源容量而言，對現在及將來需求之影響。 ⑨所有環境保全對策之一覽以及環境影響之減輕措施。 ⑥對環境有顯著不良影響或不明狀態之見解。 ⑥環境影響評估結論之見解及其根據。 ⑥與具有專門性知識之部、局協商。 ⑨公眾意見。 ⑥後續計畫。 ⑥詳細資訊之詢問處及電話等。 ⑥補充性資訊。
特別記載事項	為減少環境影響評估本文之份量，若干內容以參考資料或附錄形式納入環評報告書(NEPA規則第1502、21項)。	CEAA第16條(1)，主管部廳應考量所有篩選或綜合性調查及所有調停或委員會審查等要因之規定((2)將篩選除外)

表3—3 歐美主要國家環評報告書記載事項之要求(2)

國名	EU(歐盟)	英 國
依據	EC指令第5條2項	都市、農村計畫規則附錄3
記載	⑥記載關於該事業之場所、設計及規模之資訊。 ⑨記載回避重大不良影響、減少影響，在可能情況下對回復原環境而設想之措施。 ⑥該事業有可能對環境招致的影響，有必要評估之特定項目。 ⑥對以上三項作簡明之記載。	⑨詳細之開發情形(包含開發場所、計畫、規模等相關資訊)。 ⑥開發行為造成環境影響之必要評估專案。 ⑥詳細敘述開發行為對環境直接或間接性之重大影響。 ⑥防止、減少對環境顯著之不良影響，實施改善之對策。 ⑥簡要敘述上述記載相關技術問題。 ⑥其他資訊。 建議案之開發行為，對於自然特性、建設及使用階段之土地利

事項		用所要求之條件。 使用之材料之特性等生產過程之主要特徵。 考量提議之開發事業之營運結果，其所產生之殘留廢棄物、排放之種類及數量。 建議案之開發行為其直接或間接性之重大影響，諸如天然資源之使用、污染物質之排出、有害物質之產生、廢棄物排出等原因。 上述評估影響所使用之預測方法。
特別記載事項	各加盟國針對指令附件Ⅲ所顯示之資訊，開發業者有要以適當的形式提供相關資訊。(第5條第1項)	實際上每個案件已由業主與地方政府計畫廳於事前協定決定，依環境部廠環境影響評價書應檢討內容明細表』規定辦理手續。

表3—3 歐美主要國家環評報告書記載事項之要求(3)

國名	荷 蘭	法 國
依據	環境管理法第7、10條	自然保護法施行令第2條
記載事項	⑥計畫事業之目的。 ⑥計畫事業與事業實施方法以及其替代方案。 ⑥政府機關對計畫事業及替代方案相關之決定或指示。 ⑨計畫事業或替代案對環境有影響之情況下，現況及預測之說明。 ⑥計畫事業以及替代案之研判依據。 ⑥不開發情況下計畫事業或替代案實施後環境影響之對比。 ⑥上述兩種情況所欠缺資訊之說明。 ⑨向公眾說明環評報告書之內容及替代方案之環境影響。	⑨環境現狀分析(事業對環境直接、間接、暫時性及永續性之影響)。 ⑥選擇或採用事業(開發行為)理由。 ⑥環境不良影響之防止、緩和、補償措施(為抑止、緩和事業造成環境之傷害，及可能之情況下補償、檢討對策或必要費用之籌措)。 ⑥評估方法(技術面或科學面之困難度也一併提及)。 ⑥編寫非技術性之摘要說明。
特別記載事項	主管部參照環境部、農業部以及環評委員會或公眾意見所提出之建議，擬定具體事項指示開發單位參照辦理。	

表3—3 歐美主要國家環評報告書記載事項之要求(4)

國名	義大利	德國
依據	環境適合性認可規則第2條第3項	環境影響評估法第6條第3項
記	⑥說明有關建築物、工廠及設施位置之空間地域上與自然資源影響範圍，以及景觀考古遺迹，國家資產之相關規定與水文地質方面有關之規範。 ⑥說明液狀排出物之性質與因應基準可行方案之最終液體處理之結果。	⑥說明基地之區位、種類以及所需之用地面積。 ⑨預測排出物質及殘留物，特別是大氣污染物質，廢棄物及排水之種類及數量之記載，確認事業計畫有重大之環境傷害，必要時附其他報告予以研判。
載	⑨說明產生個體廢棄物及符合基準之處理方案。 ⑥說明大氣排出物之污染濃度，並以最佳可行之技術以改善空氣品質符合相應基準。	⑥說明重大環境傷害之回避、減輕或可能情況下之修復措施，以及對自然及計畫本身之傷害無法修復與遭受侵害時之補償措施。
事	⑥預測噪音量及減輕噪音方案。 ⑥就事業、最佳可行方案、技術及經濟面等問題，說明減輕環境負擔	⑥考量一般性知識水準及一般認定之評價方法之外，對事業計畫環境預測之重大影響。

項	之補償適用方略。 ⑥說明事業建造及營運階段預防環境受害之計畫。 ⑨說明該事業實施相應標準或特別要求之環境監測計畫。 ⑥上述所有專案之非技術性摘要。	⑥應附摘要。
特別 記載 事項		環境影響評估法第6條第4 項規定，為加強事業之必要性 及合理之認可，開發單位應評 述重要之替代方案概要與其環 境影響以及選擇建議案之理 由。

3. 4. 3小結

我國與外國在人文、歷史、地理、環境與生態等條件以及文化、社會、經濟、政治、法律…等制度上，均各不相同，但在環評之目標與作業要求上，大多相近。多年來各國不斷從環評作業過程中學習教訓與經驗，以改進其制度與法令措施。其中可供我國參考借鏡學習之處，歸納有下列七項。 A. 部分國家先基於環境基本法，再制定環評法(例如日本、大韓民國、中國大陸…)，使二法之間產生類似母法與子法間淵源關係。查我國環境基本法於民國91年12月11日公佈，對於環境保護優先政策、國民事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任、限制人為與使用、以及補償回饋、建立環評制度、建立事前許可、管制及稽查制度以有效保育自然資源、設置環境資源專責部會，以及人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟…等，均有明文規定，可作為其他環境法規之根據。因此環評法宜參照環境基本法所定之原則，就永續發展指標及環境保護優先之理念，進行全面之修訂，使環評制定更趨健全而完備。B. 若干國家對於土地利用或規劃(例如日本、中國大陸、歐盟、英國、加拿

大…)與城市規劃或區域性規劃(例如日本、大韓民國、中國大陸、歐盟、英國、比利時…)，均規定須經環評程式。事實上土地利用之規劃或城市規劃，均涉及實質上硬體建設空間範圍及規模大小，也均與環評法第五條第一項規定之開發行為(十一項中有十項)直接相關，具有上位計畫指導下位開發行為之特性，應可納入政府政策環境影響評估作業範圍予以考量。C. 目的事業主管機關對開發行為具有准否與輔導監督等職權之外；在環評程式上有負責主審者(如日本、歐盟、英國…)或初審者(如中國大陸)，其著眼點在加強目的事業主管機關應共負環境保護之義務與責任(與我環境基本法第四條之規定符合)，可供我國研修環評法之參考。d. 外國制訂法律多著重基本原則之規範，環評法之條款與文字均不多(但日本除外)；凡屬於執行性之作業細節與詮釋，悉由法律授權或依法定職權發佈行政命令詳細規定。

E. 外國多主張民主機制，重視公眾意見與反應，主辦單位對於政策綱領或方案或專案計畫(開發行為)，在規劃厘訂期間，事先主動將規劃內容與替代方案構想等資訊儘先公開徵詢意見，並透過各種型式與公眾多次討論、交流、溝通、協商獲有若干共識再行決策，較為公開；公眾受到尊重而有實際參與規劃及決策之感。臺灣之開發單位則不願將規劃資訊提早曝光影響商機，須藉法律(或行政規章)明文規定被動作形式上之配合辦理，常被譏為黑箱作業。此種心態藉多次教育與宣導，可以學習改進。F. 外國環評法未明顯規定開發行為之環評分為兩個階段依序辦理；作業程式明確而簡化。已實施策略環境評估者(SEA)，開發行為之環境影響評估作業可以簡化，避免重複。G. 韓國及中國大陸之環評法列有罰則，較為嚴苛。民主型國家(美國、日本…)則少此方面之規定，值得我國省思檢討。

第四章 我國環境影響評估現況之檢討

本章摘要
資環基金會曾廣泛徵詢外界對我國環評現況，提出檢討意見，其中有褒有貶，各方認知差異甚大；將各方希望改進之觀點予以歸納，作為本報告研撰第六章環評機制之簡單操作與第七章結論與建議之參考依據。
各方不同之意見歸納為三大類，一為外界之一般反應，包括一般民衆、環保團體與學者、開發單位、評估單位、目的事業主管機關、審查人員及環保人員等七類。二為環評制度方面之檢討，歸納有評估細目及範圍認定標準、界定評估範疇、公眾參與、評估報告、審查機制、監測與追蹤…等十項。三為環評法令之初步檢討。
資環基金會舉辦一天之環境影響評估意見交流會，對於大力推展政府政策環境評估以促進永續發展與當前環境影響評估機制之改進二大主題，獲有初步共識，一併予以提出。

4. 1廣徵意見

為集思廣益起見，資環基金會曾廣泛向外界徵詢意見。

(1)諮詢物件

機關團體，包括環保機關、中央目的事業主管機關、主要之開發單位、有關之環保團體等；在個人方面則為曾參與環評作業之專家學者或工作人員，例如各地環境影響評估審查委員會之委員、專家學者以及曾擔任綜合評估或影響專案撰寫者。

(2)諮詢方式

分書面諮詢、個別訪談及座談討論交換意見等三種。

A. 書面諮詢由資環基金會研擬諮詢意見表一種(請參閱附錄八)其內容分為六大類：(A)對於EIA實施以來之整體看法(另分四小項)；(B)對EIA制度方面之改進意見(另分九小項)；(C)有關EIA方法論之建議(另分九小項)；(D)有關EIA法令之修正意見(分十小項)；(E)有關作業人員培訓管理之意見(分四小項)；(F)其他意見。於五月中旬分函上節所述之諮詢物件，迄六月中旬收到若干書面意見，連同口頭意見或個別訪談所討論之意見，予以歸納彙整分列為4. 2、4. 3及4. 4節所示。

已收到下列機關團體之經辦部門所表達之書面意見或口頭意見或提供其他書面資料，特此中謝：

交通部公路總局規劃組

交通部運輸研究所綜合技術組

交通部高速鐵路工程局第六組

交通部臺灣區國道新建工程局

經濟部工業局永續發展組

經濟部礦務局

內政部營建署都市計畫組

行政院農業委員會林務局森林企畫組

新竹科學園區管理局

臺北市政府捷運工程局第一處

中國石油公司

臺灣電力股份有限公司環保處

臺灣糖業公司工安環保處

中國鋼鐵股份有限公司

榮民工程股份有限公司環保專業施工處

長生電力股份有限公司工程部

財團法人國家政策研究基金會另收到下列專家學者以及顧問技術機構工作人員函覆書面意見，或電話討論；也有訪談口頭表示意見特囑不必列名，謹一併致謝：王在莒、王 鑫、丁力行、洪正中、任望安、林武煌、林鴻祺、胡文德、邱文彥、於幼華、黃 生、黃台琪、黃光輝、黃秀起、黃錦堂、柴松林、陳宏志、陳逸岳、陳吉宏、陳宇俊、陳鎮東、陳聰華、張景森、張金來、張月珠、張穗蘋、張福傳、廖耀東、楊雅玲、溫清光、蔡勳雄、蕭代基、遊繁結、鮑彩雲、劉宗勇、劉文徹、蔣本基、駱尚廉

(3)意見交流

本年九月十九日在臺北市舉辦環境影響評估意見交流會，對於大力推展政府政策環境評估以及環評機制之改進進行討論；其辦理情形及結論另詳第4.5節。

(4)環保署審查會之審查

環保署對本研究計畫之初期工作報告、期中工作報告以及期末工作報告之審查會，邀請專家學者及環評審查委員會委員惠予討論及審查，所提意見更具參辦價值。

(5)個別訪探

資深專家學者或政府有關機關之官員，未便參加座談或不願提書面意見者，則另行分別拜訪請益，聆聽卓見，以供研究參考。

4. 2一般之反應

環評制度實施以來，各級政府所審查環評案件之總和超過一千件以上。部分開發單位、目的事業主管機關、有關機關、環保團體以及地方居民或各級民意代表等，對於環評作業程式、環評作業要求以及環評之功能，多未深入瞭解，產生很多疑惑或誤解。在報章雜誌、網路等媒體或公聽會、討論會…等顯示下列各方之反應；此種反應經常出現而累積，容易積非成是而影響環評之公信力，須針對予以有力之化解與改進。

4. 2. 1一般民衆

(1)感覺開發行為之具體內容與資訊，無從事前知道；不知公開展示之報告內容與最後審查之內容是否相同，感覺評估報告書越來越厚，看不懂也不知重點為何。開審查會次數越多，雙方交談問答記錄之頁數也越多，長篇累積，閱讀無趣；而審查人員所要求者是否已修改重算、有無補充新資料

或確實認真 採納而減輕不良影響，似乎已乏人再行查閱核對。

(2)對於居民之意見多定籠統說明；在說明會、公聽會或審查會上，只見環評顧問公司之作業人員報告說明；開發單位負責人與主辦規劃設計者所指派之代表在場不敢負責回答是否接受。

(3)環評報告雖有所謂民意認知調查與公開說明，但居民、有關團體與開發單位、計畫規劃設計者甚至環評主辦人之間，既未實際之事前當面溝通交換意見實質上亦未受邀參與調查規劃研究。說明會上之報告是計畫決定後之單方向告知形式，既無說服力，也與公眾參與之理念相距甚遠。

(4)當地居民認為只有抗爭，才能與開發單位當面談條件；在抗爭會場上未見環評報告編撰人員、環評機關或審查人員出面表現公正立場。

4. 2. 2環保團體與學者

(1)無機會事前瞭解開發行為之規劃內容，到審查前才看到環評報告書只能倉促提出不同之專業意見。一般多認為開發單位重利益輕視生態環保，缺少正義；整個作業過程欠公開而是黑箱作業。

(2)若干開發行為是政府政策之下游專案計畫行為，若干政府政策或上位計畫均有環保生態問題，並未進行政策環評來預防或減輕環境不利影響。下游開發行為之負責人則以政府政策已定為護身符，要求有條件通過而難以否決，環評乃被認定是背書作業。

(3)環保團體對顧問技術服務機構之短期調查作業不具信心，認為環評報告書之資料不真實可信，其推理、預測及評估模式未見審查委員一一審查驗證，而逕指摘環保機關怠忽職守、把關不嚴。

(4)顧問公司接受開發單位委託承辦環評案件，為分期付款方式，環評未通過即收不到委託費；評估人員及檢測單位系顧問公司之職員或下包單位，工作未完成也是領不到經費，所有評估者全由開發單位付費，環評報告內容不便指出開發行為之缺點，其立場自然向開發單位傾斜，有欠公正。因此環保團體及學者多要求修改環評制度及法律，由環保主管機關委託第三公正團體來承辦環評作業。

4, 2. 3開發單位

(1)一般開發單位不瞭解環評制度之意義，認為環評書件只是申請開發許可公文書之附件，只要雇用會寫環評報告書、與環評審查委員熟捻能應付審查通過之顧問公司即可。認為信譽較佳之顧問公司費用太高，寧願委託標價低廉之評估單位；對於建立環境生態背景資訊，認為是政府工作；不願編列經費進行現地詳細調查、觀測、研究與比較。

(2)大部分認為環評程式太複雜，環評審查意見太多，均需花時間及大量經費補充搜集資料，審查需時太長，也不知何時可完成審查程式，以致開發單位無法控制整個作業流程而錯失商機。痛恨官僚體制缺乏時間、成本與價值

觀念，諷譏環評是投資之障礙。

(3)不願將開發行為之選址或開發內容提前曝光；視公眾參與畏途，時時提防同業競爭對手或不良份子搗蛋操縱，認為環評審查並未減少抗爭與脅迫。

(4)開發行為之細部設計、施工與營運部門常與規劃評估部門脫節，環評業務未移交傳承，多未閱讀該環評報告及審查意見，對於環評追蹤監測，也不知究竟做到何時才可停止；完工後之開發行為內容，常與早期規劃之內容不完全相同，其審查結論不知要如何延續承辦。

(5)開發單位認為目的事業主管機關比較瞭解產業市場及開發行為之需要性，在環評審查過程中，希望目的事業主管機關能承擔初審之責任以協助開發單位早日通過環評作業。

(6)開發單位認為環評法旨在協助開發行為預防及減輕環境不利影響；但環評審查反而時時造成開發單位之不便，與立法第一條之旨意不合。

4. 2. 4環境評估單位

(1)環境評估單位是接受開發單位委託，依照契約規定及甲方要求提供技術服務，所提出之預防及減輕措施意見，開發單位之原規劃設計者常未參考修正其原規劃設計方案，或開發單位主管不表態，評估單位不便壓迫原規劃設計者(涉及委託規劃設計之責任及付費問題)全盤接受。

(2)環境評估單位作業人員認為政府缺作業手冊，環境資料庫內容不充分，評估單位須獨自發展預測方法。審查人員無暇詳閱環評報告，對於預測研判由於學理派不同，開會即興發言所要求之事項多是超出作業能力之外或時間不許；甚至須再委託特定單位或專家學者進一步研究。歷次審查會之要求標準寬緊度先後不一致；部分機關代表之個人發言多是該機關未做到而要求別人來做；審查會主持人之共同結論是要求評估單位須參考全體發言意見辦理；審查意見既多又瑣碎，幾乎近似苛求。

(3)開發單位委託環評案採總價承包方式，審查人員意見越多或審查次數增加，環評作業量(外業補充觀測調查與電腦類比作業)及所需之作業時間也隨之大幅增加；需付出之費用及人力自然也增加。但開發單位不隨之支付經費或調整經費；無任何計畫主持人能自行墊錢承辦補正之外業工作，其作業品質難以提升。

(4)環評顧問公司視環評作業為挨罵而吃力不討好又無把握賺錢之業務，故不專設環評部門而是臨時專案調人兼辦。往年爭取顧問公司評監排名之現象，近來已見退潮。

4. 2. 5目的事業主管機關

(1)在環評第一階段或第二階段，目的事業主管機關只承辦環評書件轉送作業，與依法負責核發開發行為許可之權責定位並不相稱。

(2)在環評第二階段，目的事業主管機關負責進行現場勘查並舉行公聽會，兩

項紀錄與開發單位評估書初稿一併送環評主管機關審查，有被視與開發單位同等身分之感覺。在開發行為進行中及完成後使用時，環評法明訂由目的事業主管機關負責追蹤，並得行使警察權。在環評書件審查之前後扮演不同位階之角色，對目的事業主管機關似有失敬之處。

(3)目的事業主管機關在環評過程中有其積極責任，但無法爭取環保預算及環保人事編制(環境基本法第十條規定各級政府應寬列環境保護經費，實質上爭取不易)，欲與環保主管機關共同發揮預防及減輕開發行為對環境不良影響之功能有其限度。

(4)重大建設開發行為未能如期完成環評審查，常受到開發單位抱怨，迫使整個產業建設方案與策略隨之調整，間接影響產業佈局與經濟成長。

4. 2. 6審查人員

(1)普遍認為環評報告之現況調查不深入；預測、分析及評估均不夠嚴謹；替代方案之比較僅是文字敘述；補正資料有限；意見回覆有如問答題，無法滿意接受近數年環評案件漸減，環評書件作業品質未見提升。

(2)環評書件之有關資料如需校核驗算，需要人力、物力、經費及時間，審查人員難以承擔而有無力感。

(3)如提出不同意見，則關說拜託不斷，時受外界干擾；如不出席審查會不表態反對，則遭放水之譏，甚至挨告上法院，心理壓力很大。

(4)新興開發行為之制程，涉及先進專業技術與專利，對環境生態之不利影響難以預測類比，此方面之專家學者不易邀聘為審查人員，其他審查人員無法代勞，審查成效受到開發單位及民間之懷疑。

4. 2. 7環保人員

(1)環評案件除審查外尚有追蹤監督查核作業，業務量隨案件數量及時間累積而逐年成長不減，但環保機關負責環評之人力不能隨之擴編。縣級地方環保機關多是一人兼辦，每人工作量負荷甚繁重，苦不堪言。

(2)開發行為範圍甚廣，環評書件之內容多樣而專精，承辦人員專業學驗有限，無法全部瞭解，只能負責形式審閱與環評行政事務工作，職位升遷較困難。

(3)環評書件內容有關自然資源、生態保育、污染防治及衛生保健等，均有賴其他業務單位協助審查，增加其他單位業務量，協商及整合很費力。

(4)反對團體及居民眾至環保機關抗爭，造成壓力，影響工作人員情緒。

(5)環評法及相關行政命令未能隨需要修正，各方抱怨只有聆聽承受。

4. 3環評制度之檢討

環評制度在臺灣建立十八年來，隨環保主管機關之創設、改制、環保政策之厘訂以及環評法之修訂，疊有檢討，修正及改進。目前實施中之制度，據專家學者研究之反應，仍有下列缺陷，須配合環境基本法與實際情況予以有計畫有系統之改善。

4. 3. 1一般之反應

(1)整個環評制度作業準則、認定標準、技術規範或審議規範，體系繁複龐雜、內涵疊床架屋，流入樣版化及僵化而少彈性。

(2)缺乏全盤性檢討及系統有力之整合，疊次局部修訂補充，反而擴增制度之介面與作業量，以致環評作業品質及效率之提升有限。

4. 3. 2評估細目及範圍認定標準

(1)此項認定標準，相當於所謂篩選(screening)程式。目前采正面列舉方式，已數度修正及新增公告標準；建議再通盤整合予以合理而精緻化，使其能達環境管理與社會成本最低之平衡點。

(2)在該認定標準內，宜有免辦環評之規定；對於環境有重大影響之虞之開發行為，建議直接進入第二階段環評。

(3)認定標準第三十三條(應以較嚴格之細目及範圍認定之)如何嚴格認定，是否可與上節(2)，一併考慮。

4. 3. 3界定評估範疇(scoping)

(1)關於替代方案之定義及內涵，在開發行為之原規劃設計者之委辦範圍(無零方案)及與開發行為環境影響評估作業準則(以下簡稱作業簡則)所要求之替代方案(含零方案)內涵，雙方瞭解並不相同，亦非同一事項。環評所要求之替代方案，詳作業簡則附表九所列之範疇，系偏重環保生態觀點就開發行為之不同場址地點、不同開發量體規模、不同技術、不同環保措施、或污染削減方案之深入比較。

據瞭解環境評估者(技術顧問公司)與開發單位以及開發行為原規劃設計者(另一顧問公司)，對於替代方案多未事前研商討論，大家也未認真下功夫一一深入比較研究，也無共識結論，開發單位自無法作出最適切之決策。因此在範疇界定會及評估書初稿所提之替代方案，多成為環境評估者為填作業簡則附表九之『作文』。審查者及資深專家學者多認為環評法第十條第二項第一款確認可行之替代方案，已淪為聊備二格位階；而由環境評估者扮演主方案之包裝化妝師，敷衍法令層面表像形式之完整，實已失去環評制度重視替代方案之意義(可參閱本報告第3. 3. 2. 1(15)之說明)。

(2)環評法第十條第二項第二款確認應進行環評之專案；決定調查、預測、分析及評定之方法。此項準備工作，環評主管機關對於開發行為個案並不充分瞭解，自難提出，而須依賴開發單位預擬提供(參閱作業準則第三十條及附件六範疇界定指引表)。其他機關團體代表及學者專家尚未充分瞭解開發行為及

環評作業計畫之前，開會一次如何來確認；結果在審查會時所確定之環評專案與調查、預測、分析評定等方案不被審查人員接受，而要求增加評估專案，重新補正，更增加作業成本及時間，與舉行scoping之目的才目違。

(3)出席之各機關團體及居民代表常忽略同條第二項第三款界定其他執行環境影響評估作業之事項，對於預防原則、單一視窗聯席平行同時審查許可之方式、或合併進行評估(法第十五條)、總量管制方法及要求…等，未利，用此機會來共同討論作為該環評案未來審查、執行管理運作之依據，十分可惜。

4. 3. 4評估技術

(1)評估專案技術規範已公佈者不多，評估者常引用國外所發展之模式或經驗公式，在缺乏當地環境參數情況下是否適合開發行為個案當地環境條件，不無爭議。

(2)有關生物、生態、社會、文化與經濟等評估專案，均缺乏系統性基本背景資料、臨時短期兩三季之調查並不具統計意義。其調查方法、預測分析與評估模式與量化，猶待研究發展。例如生物，僅列到物種名錄，至於活動分佈、食物鏈、棲息地範圍、預測影響程度、範圍、時距…，多是假設。總之各環境專案評估方法之粗精差別極大，使環評書件成為體例既不連貫內涵又不整合之假設性科學報告。

(3)有關累積性、加鹹性之影響效應以及人體健康風險調查、預測、分析評估、尚待研發推動。

(4)主管機關尚未明訂總量管制方式，開發行為個案實無力也無法單獨自行辦理。

(5)環評專案之影響程度等級各有不同(如道路交通噪音、道路服務水準…)，在綜合評估時如何整合評定，尚無適當方式來表達。

4. 3. 5公眾參與

(1)公眾之定義為何，如何產生代表，代表權為何，參與何事、參與之程度，缺乏法律明文規定。目前參與之方式有參加一般說明會(環評法第七條第三項、第八條第二項)、範疇界定會(環評法第十條第二項)、現勘及公聽會(環評法第十二條)，雙方溝通時間有限，不能深入交換意見，也無法說服有不同意見者，在環評過程上流於開會形式，並無實質參與事項，決策的正當性並未因之增強。

(2)一般認知問卷或一次民意調查之成果與事實情況差距很大，常造成假像，開發行為之內涵或條件與當地民眾認知間存在不確定性及距離感。

(3)完成環評審查之開發行為，仍常遭受當地居民抗爭阻擾而無法動土開工，顯示公眾參與制度之設計，未增加雙方之相互信任與尊重，仍有問題待改善。

4. 3. 6資訊公開

(1)開發行為之規劃內容細節，在規劃、設計及土地收購前，常有變動而須適時調整，此種過程非一般公眾所能瞭解及體諒。開發單位不願事前主動公開，只有被動要求而公開(或一部份)，因之引起利害關係人之懷疑與不滿。

(2)開發行為之規劃設計與其環評作業有其一定計算程式與內涵，涉及專業技術不便隨時公開供人抄寫複印。利害關係人有被告知權利包括方案佈置、污染防治成效、預防或減輕環境不利影響之程度以及開發單位執行能力與承諾負責之事項。資訊公開及公眾參與須相互配合，藉作業進度由開發單位及環評者不斷簡報、座談、交流使雙方互動彼此瞭解、體諒、信任及尊敬，此項活動由環評法明訂列為評估書需記載事項之一予以制度化。

4. 3. 7評估幸甚者

(1)審查意見越多，評估者回答之說明也越多，但多是避重就輕：在污染防治、環境管理及生態保育方面，實質上改善加強有限，以致評估報告書有如防衛性答辯書，並不具實質預防及減輕環境衝擊之功效。

(2)評估書之認可定稿本在開發單位與環保主管機關間公文往返修正多次，費時長、成本也增加，應予簡單化。

(3)現場勘查及公聽會均由目的事業主管機關邀集同時舉行，事實上所有作業仍由開發單位負責準備，目的事業主管機關僅指派代表一人擔任形式上之主席，環評審查委員又多未出席，其紀錄亦由開發單位代勞，在評估書初稿修正後，列為附錄文件。此兩項法定程式具何種功能、有無必要同時舉行，可以檢討調整。

(4)在環評制度初創期間，環評顧問公司多肯自行發展評估技術，評估報告書內涵也有獨創見解，並有逐漸改進現象。環評作業準則、審議規範…等相繼公佈後，使評估報告書內容樣板化，抄襲錯誤未見指中，資料模式未要求檢核驗證，評估者資格亦乏檢查。開發單位均采最低價委辦環評作業，環評市場劣幣驅良幣現象；環評水準未見提升，評估報告書越厚，反被認為是一堆環境專案說明拼湊資料，環評報告書之獨立公正性無從顯現。

(5)反對意見之說明及處理，在評估書上淡化敘述。評估書撰寫主體是開發單位抑或是受委託之評估者，在各章節中語氣不一，建議之物件為何亦不明確；預防及減輕對策之目標值為何，在開發行為之規劃、設計、施工、營造等不同階段如何採納執行，均乏具體承諾，開發單位之誠信遭受懷疑。

(6)評估書被視為取得開發許可過程之一種文件，取得許可後由開發單位規劃部門歸檔結案，以致設計部門、施工部門及營運部門多不詳環評要求，環評預防及減輕之理念、削減目標與防治措施(含替代方案)，在細部設計、採購施工安裝以及營運管理過程’未被傳承，環境管理功效未真正落實(此種現象以政府建設機關最常見，其開發行為之規劃與細部設計、施工發包以及營運，系由不同部門(機關)分別承辦，或采B0丁方式由民間辦理，其環評責任之傳承最易脫節)。

(7)評估書記載事項，未規定綜合評估研判，僅以矩陣方式列出綜合評估表來表示似嫌簡化粗糙。綜合評估者作何事，應負何種技術責任，是否為評估書之總編輯，亦乏明文規定；但評估書則要求其簽名，則流於形式。

4. 3. 8審查機制

(1)開發單位及原規劃設計顧問公司不會主動重視環境價值，也不願見評估者在環評書件中承諾太多之環境保護管理事項而自縛手腳。環評審查人員此時則認真審查把關制衡；但在審查會上，多由環境評估者出面答辯，開發單位及原規劃設計顧問公司由一般工作人員出席，當場不能置可否而須會後傳達由其高層來決定如何改進，審查會之意見交流及辯證功能未見充分發揮。

(2)臺灣地狹人稠，環境背景所余之涵容能力已有限，推行總量管制涉及甚多

權益問題，政府應有明確措施及法律依據，才能要求開發單位遵循。

(3)開發行為屬於不應開發者，審查會宜及早依法認定，不須一再從爭議之議題上要求補充研究，技術性拖延常使開發單位不滿；所造成之資材耗費與投資時間之延宕，是一種環境資源之浪費，也使環評制衡功能大為減色。

(4)審查人員之專業要求，在評估範疇界定會上未事前有系統提出，在審查時所要求者常是叨絮於瑣碎細節或虛設情境之反覆查證，影響深遠之重點問題反被忽略，要求承諾事項也多嚴苛；環境評估者與審查人員之間產生不信任與價值判斷上認知落差。

(5)經常接受外界委託研究之專家學者或其從屬關聯寬廣者，應自動回避參與有關個案之環評審查。地方政府、目的事業主管機關以及有關機關在環評審查機制上之功能為何，也需明定。

(6)完成環評嚴謹審查之開發行為，開發單位在土地取得或發包施工仍遭當地居民抗爭而被迫變更定案規劃或細部設計甚至無法開工，顯示環評機制與審查方式在民粹意識情況下已無公信力。將來公投法公佈後，民意公投與專業審查間如何相互適應，修法時宜慎重厘定。

4. 3. 9 監測與追蹤

(1)環評制度是否發揮功效，不在審查評估報告書件內容如何公正精彩，而是審查後如何追蹤、輔導、監督開發單位之預防及減輕環境不良衝擊之對策及削減目標，是否執行達成。開發行為之規劃、進行及完成後之使用(開發行為之生命期)，為期甚長，審查後之追蹤考核監測評估由目的事業主管機關及環保主管機關無限期負責承辦，所需人力、物力及經費隨環評完成審查案件而逐年增加，政府之負擔逐年嚴重。此種事後監測評估涉及開發行為營運權益甚大，在環評法上僅有一條規定(第十八條)，在執行上法理依據仍嫌不足。

(2)環評事後之監測計畫在環評法上並未適當定位；但是目前重大建設開發行為均執行施工期間環境監測，動員之人力、物力、經費及時間，遠超過編制評估書者數倍以上，耗費十分驚人。其監測月報、季報或年報之成果，環保主管機關似乎乏人員認真審閱；也無單位將所搜集之觀測資料資訊經過整理彙編納入資料庫，以致每年花費上億元所得之監測資訊，並未成為社會共用之有用資源。

(3)評估案件審查完成後之施工監測計畫以及追蹤輔導監督為環評制度有否執行落實之兩大指標：開發單位在施工費及經營成本上均有能力付出經費支應，但在及時返饋糾正開發行為與環境管理上之成效有限，使此項制度有華而不實或勞民傷財之感。

(4)評估書應記載事項之綜合環境管理計畫，應較審查結論(在定稿本上應納入環境管理計畫之內)更為重要，是追蹤查核物件，是落實環評制度之重要手段，其功能、內涵以及條件，未見明文規範。

4. 3. 10 其他

(1)土地利用、區域發展、都市計畫、水土保持、海岸開發、交通維持…與環評各有其專法、專業技術以及機關文化，審查方式不同，機關之位階亦異，各主管部門如不願放棄本位優越態度，則采單一窗口聯席同時平行審查以縮短核發許可之時限，仍只是一種理想。

(2)道路工程、公路工程、高速公路工程或鐵路工程、捷運工程與高速鐵路，均屬交通工程，在環評之基本理念與評估技術上仍大有不同，但一般環境評估者一律視之為土木工程，顯示其環評專業訓練仍嫌不足。目前綜合評估者，多不瞭解所承辦開發行為之特性；而影響專案撰寫者為其非所長之影響專案 簽名者，則比比皆是，以致環評作業品質難以提升。

(3)據指出擁有影響專案特殊地區之資料者，藉機以分包方式獲取利益；審查人員則要求重新調查以排斥，使開發單位成為犧牲者，審查時機隨之延擱，此種現象須設法避免或予以消除。

4. 4環評法令之檢討

各方之意見，分別彙列如下。

4. 4. 1一般之現象

(1)部分學者撰文論及環評法令最大問題在於粗陋不嚴謹；法令體系繁複龐雜，相關規制疊床架屋而僵化。

(2)法制專家則認為有關之條文語意不明或不完整，產生創造性模糊空間或各自過份解讀，甚或形成法理上錯亂，應特別慎重小心；此可能與適譯自外文語法有關。

4. 4. 2法條之檢討

(1)第一章總則

A. 立法主旨僅是預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，有嫌狹義。建議將政府政策及永續發展列入，不良影響字句更替為不利影響，較具宏觀與積極性。

B. 專用名詞定義僅有二項，其文字有修訂之必要：並須增訂其他專用名詞定義，例如政府政策、開發單位、有關機關、相關機關、規劃、進行及完成後之使用、公眾參與、不良影響、重大影響…等，列在施行細則說明並不妥。

(2)第二章評估、審查及監督

A. 環境影響說明書及環境影響評估報告書初稿之記載事項須修正。

B. 目的事業主管機關、地方政府及有關機關在環評書件轉送及審查過程中，應明訂其任務。

- C. 資訊公開及公眾參與之機制，在第一階段或第二階段環評過程中分別列明。現場勘查及公聽會改由環評主管機關分別辦理有助審查效能。
- D. 評估範疇界定時機、專案及集會方式應分別明訂。
- E. 不應開發之認定應予明訂。
- F. 增列單一窗口或聯席會審或同時平行審查以及加強審查機制等之條文。
- G. 對於審查後之變更開發方案內容(非原申請內容)、延後實施開發行為以及環境監測、追蹤查核及監督等條文應分列條文，或另彙編為追蹤查核專章。

(3)第三章罰則

- A. 建議改稱為獎懲事項。
- B. 參照環境基本法第三十六條及三十七條之原則增列獎勵條文。
- C. 明訂評估者、審查者之責任。

(4)第四章附則

- A. 增訂環評資料庫及研究發展之條款。
- B. 為減輕政府機關財務負擔，善用社會資源，增訂環評業務外委代辦之條款。

4. 4. 3相關子法之檢討

- (1)環評法施行細則中屬於母法性質之條文或影響開發單位與國民權益者，均應改列為母法。
- (2)開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準、政府政策環境影響評估作業辦法以及開發行為作業準則，宜配合環保署要求簡翠易操作之目標予以簡化。
- (3)其他有關之法規、規範、標準，多屬技術性，各方所提之意見甚少，資環基金會格於時間及經費，並未列為本研究計畫之工作事項。

4. 5環境影響評估意見交流會紀要

(1)舉辦交流會之目的

監於二十一世紀為全球追求永續發展之世紀，各國重；視經濟效益、社會效益與生態效益協調並進；當經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，我國則強調環境保護優先之發展策略(環境基本法第三條)。環評工作在臺灣推行已逾十八載已見成效，且累積不少經驗與教訓，值得省思檢討。環保署於九十一年提出“建立簡單且易操作之環境影響評估法令與制度”策略目標(參閱本研究報告2. 2節)。資環基金會乃聯合

國立師範大學環境保護中心、萬銘工程科技股份有限公司及臺灣永續工程顧問有限公司共同回應聯合舉辦環境影響評估意見交流會(以下簡稱交流會)。

(2)議程之安排

交流會訂於民國九十二年九月十九日，在臺北市國立臺灣師範大學分部國際會議廳舉行。邀請有關機關、環保團體與專家學者自由參加交流。會程採專題報告與意見交流主題前後排列方式，俾較宏觀之專題報告導引意見交流討論議題焦點。上午安排聽取環評國際發展動向專題報告，在各國發展趨勢下對我國推展政策環境評估交換意見。下午之安排先就雲林、麥寮六輕工業區計畫九年來執行環評經驗將蛻變為環保生態工業園區案例之實務報告，討論當前環評機制之改進。專題報告各為五十分鐘，意見交流各為九十分鐘，中間安排茶敘交誼二十分鐘。主題意見之交流，採論壇方式進行，主談人一人兼引言人及主持人，以利交談順暢而親切；邀請對該議題有十五年以上實務經驗之民間菁英領袖擔任。鼎談人設五人，分別邀請對該議題曾多年長期關懷、研究與經驗之專家、學者或有關機關資深官員擔任。每一議題，均邀請兼任環保署環評審查委員會委員一人參與以擔任主持人或鼎談人。每一主題分別試擬討論方向，供各與談人參考。

(3)上午議程

A. 專題報告

邀請黃光輝博士主講“環境影響評估國際發展之動向”。黃博士現任環保署綜合計畫處副處長，為我國參與環評行政最持久之官員；曾擔任衛生署主管環評之首任科長，歷任環保署空保處專門委員、水保處副處長、環境保護人員訓練所附所長、環境檢驗所附所長，多次參加國際環評研討會，報告我國環評現況。

B. 意見交流

意見交流之主題為“大力推展政府政策環境評估以促進永續發展”。

(A)主談人

邀請李錦地教授擔任。李教授為國內卓越之環境管理專家、現任臺灣環境管理協會理事長，中華民國自來水協會理事長，並在中原大學、中央大學等校兼任教學。曾多次擔任(現任)環保署及地方政府環境影響評估審查委員；歷任臺灣省自來水公司總經理、臺灣省政府住宅及都市發展局副局長臺灣省水污染防治所所長、環境工程學會理事長等職。

(B)鼎談人

邀請下列五人擔任：一於幼華教授，為早年環評理論及機制引進臺灣之先驅者，歷任環保署及地方政府環評審查委員會委員，現任台大環工所教授。一林素貞教授，參與環評業務之建制及推廣逾二十年，現任成功大學環工所

教授。一張桂林處長，參與都市計畫、區域計畫、國土計畫之政策規劃、審議以及實質建設計畫之審核、督導二十於年，現任行政院經濟建設委員會部門計畫處處長。一郭年雄副局長，二十年內參與內政部營建署土地利用、區域計畫綜合規劃、審議以及經濟部產業計畫與工業區等政策之研擬與實質計畫之審定督導業務，現任經濟部工業局副局長。一趙紹廉主任，二十年來一直參與臺北地區捷運網路系統之規劃、設計、施工以及環評業務，現任臺北市政府捷運工程局財務室主任。

(4)下午議程

A. 專題報告

邀請南亞塑膠公司環安中心兼研發中心經理謝嵩岳博士報告：“環評機制與環境品質提升之關聯性—以六輕生態工業園區催生為例”。謝嵩岳多年來一直為六輕石化相關計畫規劃之主要起草人，並擔任主要專案負責人，負責推動麥寮六輕石化計畫之環評、環境監測及各廠區相關環保設施保括廢水處理場、事業廢棄物焚化爐、衛生掩埋場、固化工廠、環境監測管制中心等設施之操作營運與管理，並負責相關環保工程之設計、規劃、建立與技術改善等工作。

B. 意見交流

主題為“當前環境影響評估機制之改進”。

(A)主談人

邀請中興工程顧問公司環境工程第一部技術經理劉恒昌先生擔任。劉經理為環工技師，自台大環工所畢業後即參與顧問公司之環境工程規劃、設計及環評實務，已逾十七年。

(B)鼎談人

邀請下列五人擔任：一黃錦堂副教授，自德國獲法學博士返台，十餘年積極參與環境法及環評法規方面研究工作，發表論著多篇，擔任環保署環評審查委員，現任台大政治系所副教授。一張穗蘋副教授，早年曾任環保署綜計處環評科科长，大力推動環評講習及環評作業規範研訂工作。離公職後至成功大學環工所專心進修博士學位，在昆山科技大學曾任環工系主任及擔任地方政府環評審查委員會委員。一梁為公簡任技正，泰國AIT環工碩士，在行政院經合會、經設會及經建會工作二十八年，參與國家經建計畫之審核與輔導業務；現任經建會簡任技正。一王在莒科長，參與公路建設之規劃、設計及環評業務十餘年，現任交通部公路總局規劃組環境工程科科长。一王大鈞簡任技正，參與臺北市政府環境保護局有關業務十餘年，現兼該局綜合企畫組召集人及環境影響評估審查委員會執行秘書。

(5)意見交流共識之初擬

A. 大力推動政府政策環境評估以促進永續發展先由於幼華、林素貞、張桂

林、郭年雄及趙紹廉等五位鼎談人提出意見：另外中華民國溪流環境協會張昆雄理事長、國立臺灣師大黃生教授(環保署環評審查會委員)、中華民國環境保護學會孫岩章理事長、臺灣省自來水公司林岳經理、昆山科技大學張穗蘋副教授、萬銘工程科技公司張福傳執行董事等也先後發言或提書面意見。在會場上主持人李錦地理事長歸納各方看法及共識如下：

(A)政府政策之環境評估，有其必要性，不必置疑；並應大力推動。

(B)政府政策環境評估之定位，屬於政府之決策層次：政府政策具有前瞻性、連續性、長期性、一貫性考量國土發展之生態、生產與生活，環境評估則是決策各項考量之一環，由相關機關互動可促進政策決策更健全。

(C)政府政策環評之細項，包括下列各種形式：a. 市縣政府以上之執政者，其言論主張或民意機關之意見由政府首長接納而需採取行動所應規劃之事項。
b. 與生態環境密切相關之政策，進行範疇界定環境評估之事項。

(D)進行政府政策環評，須注意下列事項：a. 政府政策環評之定義及做法，應與開發行為環境影響評估者完成不同。b. 政府政策屬於上位計畫，其環境評估機制宜應建立，但需保持彈性。c. 生態環境成本、經濟成本、社會成本與風險成本儘量予以量化，以利決策者深入思考，決定政策之範圍與規模。

d. 環保主管機關對政府政策環境評估部分提出主管機關之意見，由最高決策機關作政府政策之最終審定。

(E)生態環境之根本問題，是人類為地球之累贅，為求永續發展必須進行總量管制。

B. 當前環境影響評估機制如何改進主談人劉恒昌經理先行引言，繼由黃錦堂副教授、張穗蘋副教授、梁為公簡任技正、王在莒科長、王大鈞簡任技正等五位鼎談人分別提出看法。主持人特請環保署綜合計畫處董德波處長說明環保署主管部門之立場與今後之展望。隨後中華民國溪流環境協會張昆雄理事長、萬銘工程科技公司張福傳執行董事、財團法人美化環境基金會姜樂義執行長、中華民國水利技師公會全國聯合會簡俊彥理事長、苗栗縣環保局潘志明稽查員(環評主辦人)中興工程顧問公司胡文德、王志遠、蘇富榮三位資深工程師、林務局林耿民技士、臺灣省自來水公司王士端工程師、中華民國工程環境學會徐享昆理事長等先後發言或提書面意見或向主辦人建言，均具參考性。主持人劉恒昌經理歸納現場意見凝眾共識如下：

(A)在環評機制中，應加重目的事業主管機關技術審查責任。

(B)同一開發行為需要不同主管機關分別審查者，開發者向目的事業主管機關提出審查時，由目的事業主管機關會商各有關主管機關，由各主管機關先行分別專業審查，在一定期限內再共同完成聯合審議，以免相互等待他機關審查意見而縮短政府核發許可之時程。

(C)當地社區、環保團體及地方政府，均得被邀參與上節所述之各項審查。

(D)環評報告之編制及審查過程，均應分別上網資訊公開，以示負責。

(E)居民、利害關係人以及環保團體之諮詢意見，應載入環評報告書之內；環評審查會亦應邀請彼等列席發表意見以供審議參考。

(F)環評之審查結論，開發者及目的事業主管機關決策參考或參照辦理。

(G)政府政策之環境評估應大力推動執行，其下游之開發行為完成第一階段環評即可，以縮短開發行為之審查程式。

(H)負面環境衝擊十分明顯且居民不歡迎之開發行為(如焚化爐、大型能源開發小)可直接進行第二階段環評，以縮短開發行為審查程式。

(I)開發行為環境影響評估作業準則第五條第二項第二款規定位於相關法令所限制開發利用之區域，應取得有關主管機關之同意一節。在未進行環評審查之前，事實上無法取得該項同意公函，建議刪除。

(J)公聽會不是單方向說明說服工作，而應加強討論、解惑與溝通，目的事業主管機關及地方政府宜主動協助開發單位進行。