

環境影響評估工作者之責任 陳章鵬

5.1開發單位之責任

柯澤東(1988)在環境法論一書中提及：一般法律重在保護個人財產、權利或確定可計價值為主之單純現象。環境保護法律規範並非以此單純現象為主，而係以動態結構上生存環境與生態均衡及文化環境關係，所引發生存空間之安全與健康，非必能有限估定其價值，甚而無法估計之多數人或整體破壞，作為保護之對象。一般法律重在此一代正義之實現，而環境保護之法律理念，係承受祖先之信託，此代維護之，而傳繼於世世代代之正義實踐。人賴求生存，務須與自然調和共存。環境法終其極，乃在確定二種社會制度，用以防阻控制人類行為之違背此一共存共榮之理念。環境法亦同於其他法律，具有社會功能白手段至目的之法律，為解決人類社會問題之法律；並呼喚人類展現對自然之再調和，對宇宙之尊重與敬意之新觀念，對祖先遺產之珍借，對自然資源價值之重新體認，而期對現在及未來生命開創新契機之共識。此等高瞻遠矚之理想，乃落實在環境法中，用以規制限縮傳統權利對環境之侵害而使所有權社會化。依據柯澤東的研究，包括(1)與經濟制度並相衝突(如：傳統法律上保護之財產私權、商業自由及工業發展)。(2)禁止或限制人類社會行為或活動(如：污染水質、空氣、對生態平衡之破壞)。(3)對建物及活動之禁止(如：危險或有害性工廠在都市設置之禁止或疏離之強制)。(4)實現維護環境政策之共

同管理制度(如：對野生動物狩獵及對自然資源利用所應繳納稅捐之措施。)

環評法乃環境法的一種，屬於程序法，對特定人課以一定之作為或不作為之法律上拘束和義務。就責任學說言，義務者，乃法律上之責任也；因此責任係對於違反義務者，使其接受刑罰、強制執行或損害賠償等不利之制裁為基礎，強化義務之拘束性，故責任也可以說是履行義務之擔保(謝瑞智，1995)。

柯澤東(1988)也認為，開發單位有明瞭其事業在特定地點或環境之危害性義務，而先為預防或根本放棄該事業之進行；故開發單位對環境保護，實負有先導研究與知悉之責任，而事先為提防措施。

從環評法之條文以及柯澤東、謝瑞智、葉俊榮(1993)、黃錦堂(1994)……等法律學者之論著探討，可以歸納開發單位在EIA作業上應承擔責任，如下列十一項：

- 1.對開發行為之目的、可行方案之內容，預測可能之環境衝擊與其減輕對策或替代方案以及所提出的環境管理計畫，在開發可能影響區域內，有公開說明之責任(見環評法第七條第三項、第八條、第十條及第十二條)。
- 2.要善盡告知責任(環評法第八條及施行細則第二十、二十一及二十二條)。
- 3.廣納公眾意見責任(環評法第十一條及施行細則第二十三條)。

- 4.預防環境不良影響責任。
- 5.減輕環境不良影響責任。
- 6.環境保護責任。
- 7.法律責任(行政責任、刑事責任>民事責任、誠實信用以及公平正義原則之遵守)。
- 8.決策責任。
- g.執行環境管理・(見環評法第四條環境影響評估定義)及環評承諾(如減輕對策及審查結論)責任。
- 10.社會責任。
- 11.國際社會責任、國際上環境責任(如歐聯已將EIS列為國際文書之一，成為歐聯各國必須遵從之國際社會責任)。

所謂開發單位，依照環評法施行細則第七條之說明。指自然人產法人、團體或其他從事開發行為者。狹義言，開發單位就是開發單位的負責人(環評法第六條及第十一條，要求環境影響說明書及評估書應記載負責人之姓名：第二十二條、二十二條及第二十三條之罰則，對開發單位之處分，以負責人為對象)。但就該細則第七條定義後段『或其他從事開發行為者』文字意義來廣義引申，凡與開發單位具備、承攬、出版、委任或經理人、合夥、保證等有『債』之關係者，均屬之。就是說從事開發行為的技術或管理者(包括公司、事務所、營造商、供應商、管理人……)其本身所屬之單位或人員，與開發單

位有習俗或道德範圍之外的相互法律關係，也應間接受開發單位契約上的規定和約束。例如環境評估若干文書報告或設計圖案，由開發單位委託工程顧問機構或技師事務所代辦，其設計圖均要求簽名，該簽名者雖受僱於顧問機構或事務所，但仍應為開發單位承擔技術人員法律上的責任。

5.2綜合評估者及影響項目撰寫者之責任.

綜合評估者及影響項目撰寫者，受僱於顧問機構或事務所，並非直接受僱於開發單位；但在環評法第七條(環境影響說明書)第十一、十三條(評估書)以及施行細則第四十條(環境影響調查報告書)，均要求彼等在說明書或評估書或調查報告書上簽名，顯示有真特殊意義。

蓋綜合評估者及影響項目撰寫者，為學有專長及相當經驗者(見施行細則第九條)，各該環評文書經其調查、研究、預測，分析及評價，在技術上方具可信賴性，經獲開發單位主管或決策者信任採納。因此，其所承擔之責任，亦相當沉重，計有下列八項：

- 1.預防環境不良影響責任。
- 2.減輕環境不良影響責任。
- 3.環境保護責任。
- 4.技術責任。
- 5.職業道德責任。

5.歷史責任。

7.社會責任(也包含國際社會責任)。

8.法律責任(著眼於正義、公平、明確、不違反公共利益、權利不濫用、誠實、信用。在環評法第二十條規定對說明書、評估書或調查報告書所提出之文書，明知為不實之事項而記載者，給予刑法上制裁，相當嚴厲。)

5.3環保主管機關之責任

環評法施行細則第三、四、五條，對各級環保主管機關在環評法之行政權限，規定很清楚。

行政職權為行政機關運作之基礎及樞紐，就所掌理之職務，發生公法上之權利(管歐，1993)。我國為法治國家，不僅依法審判，也要依法行政，即法律規範行政；行政執行法律，不得違反或逾越淵，規定。再我國也是施行責任政治，民選的政府官員或民意代表以及公務人員，對其職務上所做所為，要分別負政治責任和法律責任。

環保主管機關之基本責任，就是環境保護；要時時刻刻運用行政職權及各種行政作為，以完成環境保護之責任。

環評法為環境保護的一種行政程序法，重視前瞻性及預防之程序步驟，而防患於未然。環保主管機關就是藉環境影響評估各種過程中(包括審查、界定評估範疇、追蹤、查核……等過程)，主動地落實

地承擔防患於未然的把關責任，切實執行管制政策。

此處所稱管制(或稱為規制)，黃錦堂(1994)認為相應於德國行政法各論中之監督，乃係對一個政策領域之客體決定採取監督手段，以期該客體所可能發生的危險能減少或避免，即政府對人民或企業的行為，加以事前的管制或事後的監督。所謂事前管制是指許可制或特許制，亦即行為非經過官署的事前審查通過，該行為人不得為之。即使已經獲得官署的許可，不代表該經許可後的營業行為便可恣意為之，毋寧其仍然應該受到法律規定的管制。事後管制又可稱為狹意的行政監督；廣義的行政監督則包括事前管制。

在環境影響評估過程中，當開發行為在規劃時，環保主管機關是被動地承擔環評文書的審查責任，但要主動地活用行政指導手段，輔導開發單位。當開發行為進行中或完成使用時，環保主管機關宜主動地會同目的事業主管機關進行監督，或必要的行政處分，以充分發揮行政指導功能。

行政指導乃現代民主國家的產物，其定義為：『行政機關在其所掌管的職務範圍內；為達成特定之行政目的，以指示、勸告、警告、要求、獎勵、建議、促請注意、協調、指導等非權力的任意手段，誘導相對人自動的協力或在其同意下，達成行政機關某種願望之事實作用』（羅傳賢，1993）。惟行政指導尚有若干缺失，要注意行政責任明確化、公開化，建立雙向溝通管道、確保公正性與效率化，予以克

服而臻圓滑之地步。

在審查時，如何邀請適當的專家學者參與以及事前做好界定評估範疇(環評法第十條)，相當重要。避免評估『未能深入問題之核心，只是做了一篇研究報告』(柴松林，1989)。

就立法觀念言，環境影響評估制度，已擺脫了管制污染源處理公害糾紛等的『環境警察』角色，轉而將『環境管理』的理念與作法，帶進環境立法之中(柴松林，1989)。

為使『環境管理計畫別不成為開發單位環評文書上的紙上作業，環保主管機關在審查期間，要負責環境總量管制責任:並要會同目的事業主管機關對該開發行為之進行中(設計、發包、施工期間)及完成使用等(初期運轉及計畫目標量營運維護期間)，積極督促開發單位落實其環境管理組織、環保作業補充調查、環保行政、環境監測、推動污染防治計畫、環境衛生……等作業，以符合其環評文書所載之內容及審查結論；同時也應注意國際環境上或國際社會責任。(陳章鵬，1998)。

5.4 環境影響評估審查委員會之責任

目前外界對環境影響評估審查之垢病，認為審查工作提供了專家學者們海闊天空的批評與建議空間(所謂快感，於幼華，1989)，所提意見太多太雜，使得開發單位無所適從。

於幼華(1989)認為EIA結果所能提供之實質作用，就在為預防環境遭受不當開發的：(1)無可補救的影響，(2)可補救但長期效益不值得的影響，及(3)不確定的且更難確定是否有救的影響；為了預防這些行為，評估結果的指認上自就該有這方面的答案，以提供核定機構做決策參考。

審查人員意見太瑣碎，使開發單位的答覆厚達數十頁，固然顯示開發單位委託的顧問機構評估作業太草率，或開發內容太簡略，不切實際；但也因書面往返之答辨，既拖延了審查時間，反而更模糊了環境影響評估的真正目的。

由環保署環境影響評估審查委員曾粗組織規程(以下簡稱組織規程)來看，先召開初審會議，獲致初審結論提報委員會審查(組織規程第六條)；或先組成小組進行審查：審查結果提報委員會議核定(組織規程第七條)；開會時，得邀請開發單位、有關機關或學者專家列席(組織規程第八條)。其審查結論，也有明文規定(見環評法施行細則第四十二條及四十三條)；大致已符合於幼華教授上述的見解。

環保署環評審查會二十一人委員組成結構中，有關機關代表五人由行政有關委員會之主任委員或副主任委員兼任；委員十四人為具有環評相關學術及實務經驗之專家學者聘兼，其地位超然客觀，應是可信。審查委員最好能先後參與第一階段審查、界定評估範疇、現場勘察、聽證會以至第二階段審查，先後為同一人審查，可以前後聯貫一致。但事實上尚難完全做到。

反對開發者，常常揚言審查委員替開發單位背書；事實上審查委員憑藉其專業知能，扮演了主持公道、公平、公正、正義的角色以發掘開發行為衝擊生態環境的真相。他們雖非公務人員，但因受環保主管機關依法委託行使審查權力，得視同公務人員或準公務人員。其所負擔之責任，與環保主管機關之環境保護、預防及減輕環境不良影響等把關責任相同，但在某種情況也要承擔行政責任和道義責任(知識份子責任)。

省(市)或縣(市)級環保主管機關依照環評法第三條規定，也應設環境影響評估審查委員會負責審查環境影響評估有關事項。其主任委員、副主任委員之位階以及有關機關代表之組成，尚不詳。鑒於施行地方自治之際，希望地方之環境影響評估審查委員會應有其超然獨立性及公平公正性，而不受泛政治主義之影響。

5.5目的事業主管機關之責任

在上節提及，評估是過程而非決策，其功能在提供資訊。故僅賴獨立之評估制度，無法發揮防止或減少開發行為對自然環境損害之結果。因之必須將此評估制度進入決策程序，俾其能有助於回答『開發方案應否進行』及『以何種方式進行』等問題(柴松林，1989)。

進入決策程序有三類，第一類就是審查委員會認定不應開發(環評法施行細則第十三條)。第二類則是開發單位最高級負責人，參照環境評估審查結論，作最後決策，並依法定程序向目的事業主管機關

申請給予許可，在上節提及開發單位應自負決策責任。第三類，則由目的事業主管機關在其職權範圍內，基於自主自決之意識，對所申請之開發行為，為適法或適當之衡量裁處(行政裁量)；或就具體事件所為，發生公法上效果之單方行政行為(行政處分)，例如給予許可核發證照、核定計畫、同意編定或變更……等。

為加強上節所述之管制政策，事前管制及預防勝於治療，提高行政機關的政治和公共責任，環評法特規定目的事業主管機關於環評文書未經完成審查前，不得為開發行為之許可；其經許可者無效，並由環保主管機關函請目的事業主管機關註銷之。經環保主管機關審查認定不應開發者，除另提替代方案重新送審外，目的事業主管機關不得為開發行為之許可(見環評法第十四條)。

故開發案核定許可與否之權限，雖屬目的事業主管機關，惟其核定許可與否；仍受環保主管機關審查結論所拘束，而參生法律上之效力；果(參見法務部中華民國八十四年七月二十九日法八十四律決字第一八0三三號函有關環境影響評估事件訴願管轄原則疑義之說明)。

由此可見，目的事業主管機關除負責決策責任外(不論是行政處分或行政裁量，或計畫確定程序)，仍以開發行為有無預防或減輕開發行為對環境造成不良影響為要件，其與環保主管機關應負之責任，也無二致。

在審查期間，目的事業主管機關在收到評估書初稿後三十日內，

進行現場勘察與舉行聽證會，並於三十日內作成紀錄，送交環保主管機關。此種擴大公眾參與方式，較諸由開發單位自行舉辦說明會，更具公開、公正、公平及合理性。如何做好此種公平及正常程序，也是目的事業主管機關的一般責任。

在開發行為進行中或完成後使用時，目的事業主管機關應負責追蹤，並將執行情形函送環保主管機關(環評法施行細則第三十九條)；此種不護短、隨時認真追蹤責任，亟待建立。