

環境影響評估法之修正研究

陳章鵬/劉嘉俊/林雨莊

第一章 工作計畫

本章摘要

本章扼要說明計畫緣起、環保署委辦工作之計畫目標、工作內容、執行期程及委辦經費。環保署評選會議對資環基金會之評選意見一併紀錄，作為工作計畫之依據。另提出資環基金會研究團隊之工作方向與作業理念以及歷次審查經過。

1. 計畫緣起

環境保護工作之推動，除消極之事後補救外，最重要應加強事前預防措施。尤在臺灣地區地狹人稠，隨著經濟發展，各項開發行為漸由平地往山坡地海岸地區發展，為維護生態環境品質，透過環境影響評估(以下簡稱環評)以減輕或避免開發行為對環境造成不良影響，遂成為我國重要之措施(郝龍斌，2003)l。

民國68年起，先由民間顧問公司及學術團體倡議在臺灣試行推動開發計畫之環評作業。民國74年10月行政院核定實施『加強推動環境影響評估方案』(以下簡稱加強環評方案)六年計畫；民國80年行政院核定實施『加強推動環境影響評估後續方案』(以下簡稱環評後續方案)，由環保主管機關正式建立環評制度，也促進政府機關及民間各界逐漸體認環評工作之需要而走向法制化。

環評法於民國83年12月30日公佈施行，行政院環境保護署(以下簡稱環保署)陸續制訂一系列之環評相關法規、準則、規範，依法行政；曾三度(民國88年、91年及92

1. 摘自行政院環境保護署：實施環境影響評估績優開發行為專輯，郝龍斌署長序，財團法人資源及環境保護服務基金會編印，第2頁，中華民國九十二年二月十二日。

年)修正環評法，也多次(民國87年、88年，90年、91及92年)修正環評法施行細則，使環評作業進入系統化。環境基本法於民國91年12月11日公佈施行，明示環境保護制度、政策之相關基本方針，揭示環境保護個別法制、措施之基本方向與共通性質，導引具體政策與環境保護相關法令之制(訂)定，以落實實施達成環境保護之總目標。

環境基本法既是全國各級政府、事業及國民共同推動環境保護之依據，也是各種環境保護相關法律制(訂)定及修正之指導原則。

環評工作在臺灣由民間試行推動到政府建立制度及依法施政，先後推行已二十餘年；為配合環境基本法之公佈、國家永續發展以及事業之需要，環評法及環評制度仍有修正研究之必要。

1. 2委辦工作範圍

環保署於民國92年2月為『環境影響評估法之修正研究』專案工作計畫(以下簡稱本研究計畫)公開招標廣徵優勝廠商委託進行研究。

茲將本研究計畫環保署評選須知之陸、計畫目標及柒之計畫工作內容，分列於下。

1. 2. 1計畫目標

建立簡單、易操作之且可充分發揮功能之環境影響評估制度。

1. 2. 2計畫工作內容

- (1)國外環境影響評估法令(或制度)相關資料之搜集、比較及分析。
- (2)國內環境影響評估法令、制度(包括環境影響評估流程、期限及內容等)現況檢討。
- (3)學術、民間團體、相關機關意見之搜集。
- (4)研擬環境影響評估法令、制度之修正。

1. 3執行期程

自決標日(92年3月18日)起至九十二年十二月三十一日止(環署綜字第0920069915號函同意延至十二月三十一日)。

1. 4委辦經費

新臺幣柒拾陸萬捌仟元。

1. 5作業理念

1. 5. 1評選會議之評選意見

民國92年3月3日環保署『環境影響評估法之修正研究』計畫書評選會議紀錄結論之(三)，請獲選廠商將評選意見納入工作計畫。茲將對資環基

金會之評選意見分列於下，並分別納入工作內涵之中。

- (1)政策環評方面之修正意見，請更加考量量化方面之設計。
- (2)宜多與現任環評委員討論與請益，現行法制是否足以為研究背景。
- (3)除考量污染者付費外，宜將受益者付費納入修法。
- (4)對於現行制度之檢討宜再深入分析，以制定之改進引導修法之要項。

1. 5. 2研究團隊之作業理念

(1)作業方向

環保署所要求之計畫目標，強調建立簡單、易操作之環評制度。所謂簡翠、易操作，即是去複雜化，除繁就約而簡易：力求目標單純、程式簡明、步驟標準、資訊易獲、立論扼要、方法易懂、資料明確、宣導普及、執行安穩、管理順暢。本來環評作業之基本理念，在乎程式正義、公眾參與、有利決策；為求簡單、易操作，在環評法制之修正研究須直接從提升作業效率、注重品質保證、宣導環評價值觀以及法規與制度間之加強配套等手段著眼，俾環評過程簡捷、執行有力而降低社會成本。

(2)走向迴圈型經濟之趨勢

過去之環境問題，由於二十世紀經濟發展與財富累積，是藉由科技進步，增加經濟活動之資源投入量而迅速達成，結果發生產業公害事件與環境負荷等負面影響；更產生原本不存在於自然界之有害物質一例如多氣聯苯(PCB)等人為產物。

過去環境問題之原點，在於人類走向大量生產、大量消費、大量廢棄之生活型態。隨著產業活動興盛、資源能源大量消費、經濟大幅成長，因而產生種種環境問題，進而加速溫室效應、地球溫暖化；並產生微量有害化學物質與環境賀爾蒙問題。

各國政府雖然努力嘗試來解決所遭遇之各種環境問題，惟仍缺乏先見之明，多半採取事後因應對策；在市場原理優先價值體系之中，很難將企業環境問題予以內部化。

現在政府及企業已逐漸體認到若不再重視環境問題，企業及人類將

有無法存活之虞。

若干人士一直強調21世紀是環境世紀，須重視環境價值；努力將大量消費大量廢棄之社會轉型為：迴圈社會；在預防措施原則下，將環境破壞型成長轉換為環境共存型成長。追求快樂成長社會與創造舒適良好環境，兩者看似矛盾，但可藉環評有效整合環保決策，而達到人類與環境生態共存之最終目標。

(3)藉環境基本法指導環評法治之修正

環境基本法明示環境保護制度、政策之相關基本方針，揭示環境保護個別法制、措施之基本方向與共通性質，導引具體制度、政策與環境保護相關法律制(訂)定及修正，可視為環境保護之大憲章。

環境基本法凡五章四十一條，其中第一、二、三章各條文，對本研究計畫極具參考性，可視為修正環評法制之指導原則。

(4)策略性環境評估應加強推動

行為活動，在政府就是行政作為；政府之任何政策(Policy)、或重大措施如綱領(Plan)、方案(Program)、計畫(Project，或稱為專案計畫)，這四種行為活動(4P)，在事前，均須分別經過各種評估(Assessment，例如技術環評、經濟評估、財務評估、環境評估…)，方能知其可行性(Feasibility)，然後才能決策(Decissingmaking)；並且也可預料(確信)其可以實施實現。

所謂評估，是評監優劣、好壞、可否…的一種分析過程(Process)。任何一項行為活動，約可分三個時期來評監，其行動事前之評監，稱為評估或評價(如日本及中國大陸)；行動期間之評監，則是追蹤監測查核(Follow up monitory)；行動完成後之評監，稱為考核、檢討(Evaluation)。所以評估、追蹤監測查核與考核檢討，均是評監分析之過程(參閱環評法第四條之定義)，每一階段均具有其階段性之目標、時間性與衡量水準性，但均不是決策；尤其是事前評估，更具有不確定性特質。

環境影響評估(EIA)只是行為活動決策過程內多種評估中之一項評估；現代化國家多將其單獨立法明文規定予以實施，成為行為活動決策的法定要件之一，具有相當的法律定位與權威性。

近三十年來將環評立法作為決策前必要之法定程式者，已超過六十餘國。世界銀行、亞洲開發銀行…等國際性貸款銀行，已將環評程式及其公文書，列為開發計畫(Project)申請國際貸款之必備文件。歐洲聯盟(EU)在1985年要求會員國針對開發行為進行環評；在2001年更要求實施

策略性環境評估。

策略性環境評估(Strategic Environmental Assessment, SEA, 臺灣目前譯為政策環境影響評估)，是一種策略行為，包括以政策(Policy)、綱領(Plan)、方案(Program)等三項行為活動(3P)為物件所進行之環境評估工作。

策略性環境評估之定義，依各國施政理念與實際狀況而有不同。我國則將政策環評與開發行為(相當於專案計畫, Project)環評給予相同之定義(環評法第四條第二款)。在政府政策環境影響評估作業辦法(以下簡稱政策環評辦法)第三條列出工業、礦業、水利、土地使用、能源、畜牧、交通、廢棄物處理、放射性核廢料之處理以及其他政策等十項有影響環境之虞之政策，應實施環評。其政策細項迨民國90年6月7日修正者有十一項，實行之範圍大為縮小，其位階不似政策(Policy)，其性質已類似政策或綱領(Plan)或方案(Program)下之行為。

目前各政府機關對於策略性環境評估之要求，不甚明瞭而觀望，也不願主動實施，顯示此項作業有待積極推廣。

依照國外案例研究，策略性環境評估應在政策或綱領或方案之形成階段及早先進行，開發行為專案計畫(Project)才隨後進行環評。

實施策略性環境評估具有下列兩項意義：A. 對於制定或實施對環境具有顯著影響之政策或綱領或方案，在充分環境資訊下，予以適當之環境面、社會面、經濟面、生態面、文化面…等考量，以有效整合環保決策。D. 彌補事業開發行為個別計畫規劃開業階段始進行環評之不足。目前事業開發行為個別計畫環評所面臨之問題有三，為決策時機延後太晚、長期累積性影響之評估不易以及綜合評估困

EIA法修正研究期末報告，92/11 1—6

難。策略性環境評估在政策、綱領、方案階段能更早進行、更廣泛之評估及採取更彈性之處理，可彌補專案計畫(Poject)環評之不足。

以上之作業理念，將融入本研究計畫每一作業環節之中，並促使國人瞭解環評作業是大型計畫決策前必須辦理之過程，不應視為一種負擔而予排斥。

環評既有利於政府作決策；也有利於民間進行開發行為作決策；環評決不是投資障礙。

1. 6工作經過

1.6.1作業流程

本專案工作計畫之作業流程，如圖1—1所示。

議約完成
研擬工作計畫書

環評法令及制度之檢討
國外環評法資料之搜集

第一期工作報告

現況檢討報告
國外環評法令資料之比較

广泛谘询意见

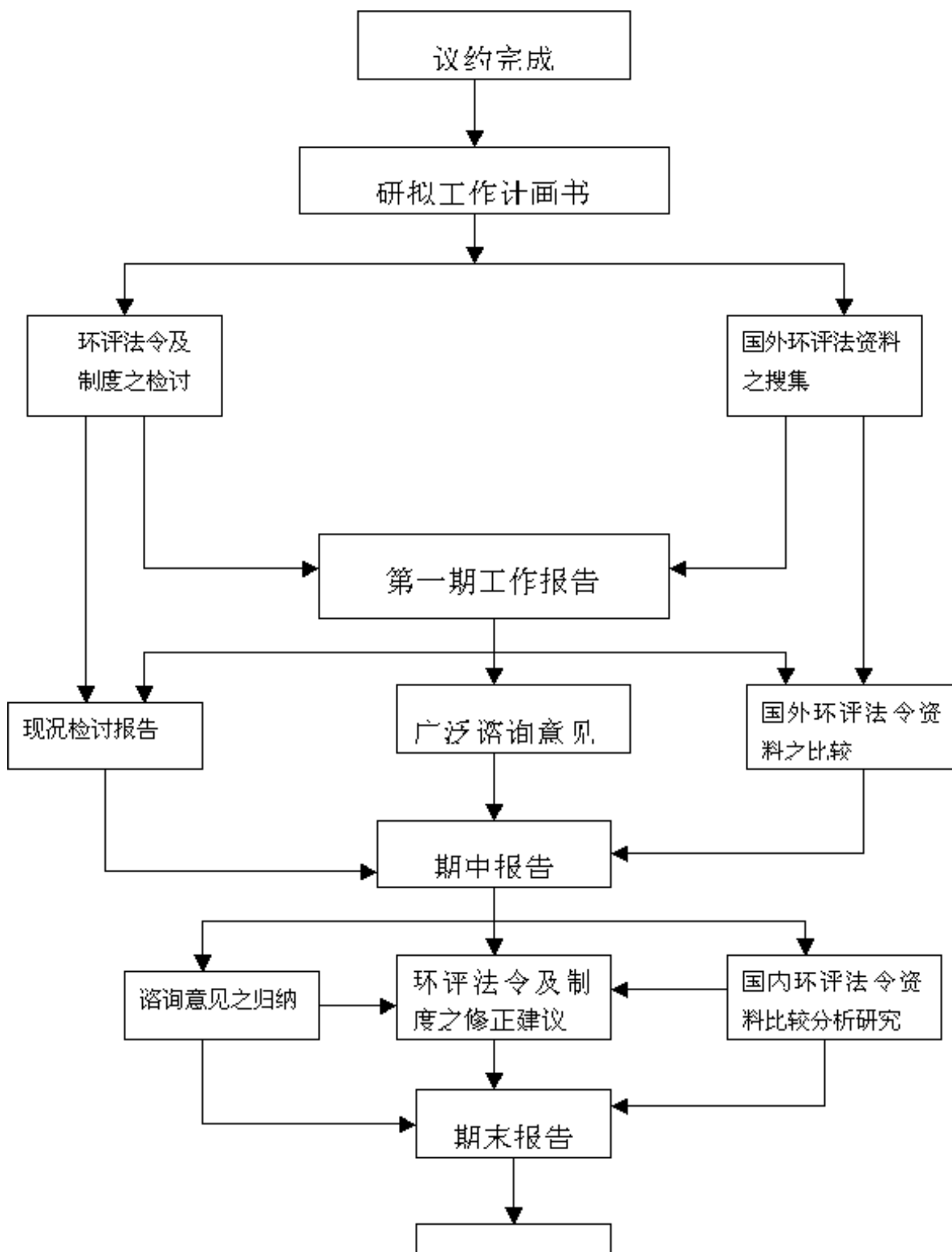
期中报告

环评法令及制度之修正建议

谘询意见之归纳

国内环评法令资料比较分析研究

期末报告



結 案

圖 1-1 作業流程圖

1. 6. 2 歷次審查

(1) 第一次工作進度報告

資環基金會於五月二十七日提送第一次工作進度報告，環保署委請鄭福田委員、歐陽嶠暉委員及李錦地委員審查，於六月十一日以環署綜字第0920041960號函複同意認可，並附審查意見希納入後續作業參辦。審查意見及其辦理情形，請參閱附錄一。

(2) 期申報告審查會

資環基金會於九十二年八月二十日完成期中工作報告，環保署於九月五日上午九時三十分，舉行期申報告審查會議，其結論有二：一本案期中報告同意認可。一與會委員所提意見，請計畫執行單位參考納入後續作業。

茲將各委員綜合討論所發表之意見及辦理情形彙列如附錄二。

(3) 期末報告審查會(待開審查會後補紀)。

EIA法修正研究期末報告，92／11 1—9