

國內環評制度問題與未來改革方向

顧洋

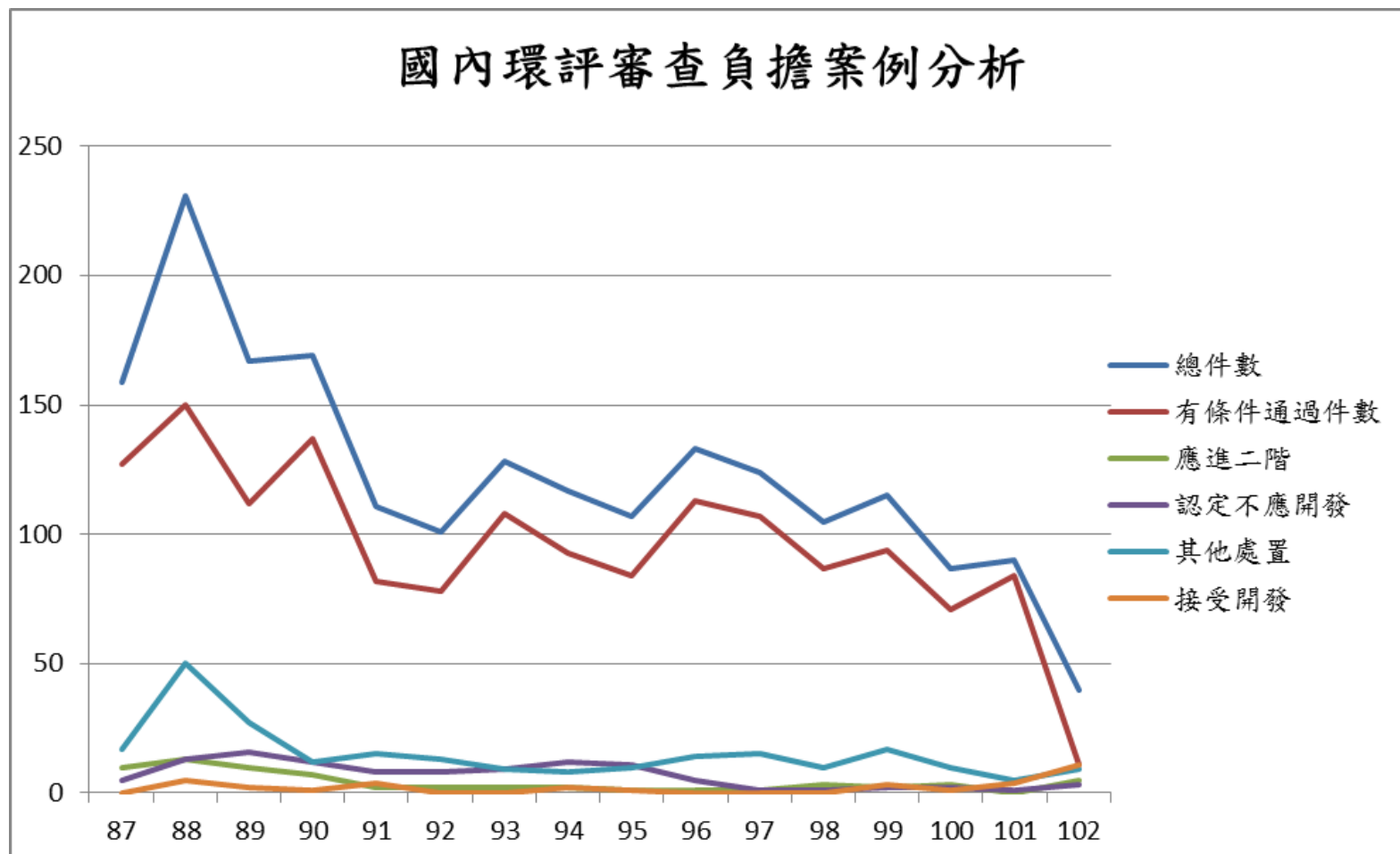
台灣科技大學化學工程系講座教授

前言

- 環境影響評估自從1960年代開始推動，目的即在於尋求經濟開發與環境保護的調和。而從環境保護的觀點而言，環境影響評估制度的確發揮了一定的制衡及預防作用。
- 我國推動環境影響評估制度，可自民國74年行政院公布「加強推動環境影響評估方案」開始，選擇台中火力發電廠、北二高、及木柵垃圾焚化廠等三件工程計畫，開始試行環境影響評估審查。
- 民國83年底通過「環境影響評估法」，環境影響評估制度在我國已施行三十載。

國內環評審查案件分析

- 民國87年至102年環境影響評估案件數逐年呈緩慢遞減。



國內推動環境影響評估制度所面臨的一些問題

- 國內推動環境影響評估制度以來，固然對我國的環境保護發揮了遏止破壞的作用，但實際運作上也發生許多的問題，造成各界對於環評的疑慮，環評制度的執行仍有值得檢討與改進的必要。

環境影響評估的定位

- 社會各界對環境影響評估之意義、功能及定位認知不同，往往各自表述，造成環境影響評估審查的之困擾。
- 環境影響評估的否決權與強制決策考量

國內外環評審查負擔制度之比較

- 綜論其他國家係將環評報告納為許可決策之重要參考，最終之核准由主政機關首長或環保主管機關首長核批，與我國環評審查制度及開發許可核發之雙核可制有相當大的差別。

國家/地區	中華民國	澳洲、香港	美國	德國、日本
制度說明	1.有環評否決權機制	1.有條件批准 2.首長核批 3.無環評否決權機制	1.得要求適當緩解措施 2.無環評否決權機制	1.環評報告為首長批准之參考文件 2.無環評否決權機制
內容說明	環評會具否決權；得於會議結論附加加嚴負擔，惟近期已有調整。	定性環境保護措施。香港環諮會具建議職責，首長核批前應予以考量。	得要求適當緩解措施後予以核定(mitigated FONSI,訂有減緩措施之無重大影響判定書)爭議個案送環品會、呈總統裁決。	首長核批前應予以考量環評報告所提之環境保護考量。

環境影響評估委員會之組成及權責

- 根據環評法之規定，環評委員會的組成包括專家學者及機關代表，但由於環境影響評估委員對環境影響評估之意義及功能之認知差異，往往對個案開發的看法有很大的落差。
- 如何避免委員受限於專業知識及實務經驗，提供委員足夠的評估相關資訊及資源，並尊重委員之權責規範，以維護環評過程的超然公正，都是相當關鍵的議題。
- 應建立環評審查委員會之議事規範、保密規則及規範等，以加強委員會之審查公正性及有效運作。

● 我國環評審查有以下之問題：

1. 類似開發案件被要求之標準或要求不一致
2. 部分負擔之執行配套並不完備，造成開發單位不易執行
3. 部分開發案件被要求之內容基準不明確
4. 部分開發案件被要求之內容過於瑣碎。

環境影響評估流程的檢討

- 目前我國的環境影響評估制度共分為兩個階段：第一階段為「環境影響說明書」之審查，審查結論認為對環境有重大影響之虞者，應繼續進行第二階段「環境影響評估書」審查。兩階段的設計固然相當完整，但程序冗長，造成開發計畫執行之不可預測性。
- 目前環境影響評估審查及決議程序之規範仍不夠明確，以致環境影響評估相關會議常常引發程序問題的爭議，陷入不易達成結論的困境。
- 依環評法所規範的事項，涉及環評之政府機關，包括環評主管機關、目的事業主管機關、及其他有關機關等；這些機關對環境影響評估之意義及功能之認知不同，影響民眾對環評制度的公信力。

環境影響評估審查範疇

- 一些目前相關法令尚未明確具體管制之環境相關議題(如溫室氣體管制、健康風險、新污染物質、環境經濟、綠建築等)備受關切，但部分議題內容非環保署執掌之業務範圍。因此在執行環境影響評估時，這些議題經常引發爭議。
- 建議有法律規範及主管機關管理之事項應儘量回歸法律規範及主管機關，避免重複督導；環評審查時可針對法規尚未明確規範或具特殊環境考量之事項，斟酌其增列負擔之必要性。
- 建議應針對環境影響評估項目及書件內容格式重新檢討，將應納為環境影響評估項目、以及其調查分析、預測評估方式，歸納為整合且明確的規範。

其他類環評審查審查負擔現況分析

- 其他相關之環評審查負擔共有174項，以生態保育為大宗共40項，其他負擔項目依序為地形、地質及土壤、環境監測、社會經濟、交通、文化資產、綠建築、健康風險等。

其他									
負擔項目	生態保育	地形、地質及土壤	環境監測	社會經濟	交通	文化資產	綠建築	健康風險、健康影響	其他
小計	40	21	19	19	6	7	23	5	35
總計	174								

對於其他類環評審查負擔之建議

- 其他類環評審查負擔多為不同主管機關之主管事項(包括農委會、交通部、衛福部、文化部等)，建議可回歸各主管機關負責管理。
- 建議生態類負擔應於開發前先行調查作為依據，負擔事項才可明確量化；並建議儘速訂定野生植物保護法，並研擬規範開發案對生態之影響。
- 其他類之綠美化負擔多籠統敘述而無明確要求，建議日後於綠美化負擔應有明確可量化之要求，以利開發單位可明確辦理，督察單位亦有明確依據可循。

開發地區整體環境品質之考量

- 環評制度功能為確保地區整體性之環境品質，然常因總量管制數據或標準的缺乏(如各地區水資源及承受水體涵容狀況、空氣品質及總量管制等)，而每每僅能評估單一開發行為對環境所造成的影響，不能對所謂的地區「累積性環境影響」加以檢核。
- 相關單位應負起蒐集與整合的責任，儘速建立起完整的環境資料庫，並設定地區環境涵容量。
- 建議明確訂定空氣污染、水污染等項目相關環評審查與環境背景品質之處理原則，以利環評審查負擔之要求及後續監督之執行。

資訊公開及民眾參與

- 環境影響評估制度多有關於明民眾參與的規定，但民眾參與的形式有很多種(如:說明會、公聽會、座談會)，目的是要將公共意見納入制度內，以避免體制外之抗爭。
- 國內現行許多重大開發案件，開發單位常只以公開說明會或閱覽方式作為民眾參與的執行方式，使民意無法從正常管道表達並納入審議考量。
- 傳統民情加上制度設計不良，部分民眾有時還是認為環境影響評估過程為黑箱作業，寧可以體制外抗爭方式去表達其意見。如何將民間環保行動之參與環境影響評估，視為永續發展的助力，端賴完整的环境影響評估資訊公開及公正合理的民眾參與機制之建立。

環境基本資料、評估模式及環境負荷抵減方式之規範

- 環境影響的分析與評定，必須依據完整的環境背景數據資料、客觀的評估模式及有共識的環境負荷抵減方式；而國內環境影響評估案件的審議過程爭論，常導因於環境背景基本資料不夠健全。
- 目前我國欠缺完整、長期且有系統的環境背景基本資料，即便有一些調查結果或研究報告，亦多散置在各政府機構或學術單位內而未予整合。
- 開發單位是以採用最佳可行技術(BAT)推動內部污染抵減為主，若內部減量無法達到總量管制之要求，則需進行外部抵減措施，部分環評項目之評估模式及環境污染抵減方式也未明確規範。

政策環境影響評估之定位與實施

- 我國目前環境影響評估層疊系統 (tier system) 尚未明確，以致於在一些開發行為個案審議，常涉及尚未釐清的政策目標，讓審查環境影響的問題更加複雜，延宕環境影響評估的審查程序，增加開發計畫的不確定性。
- 從我國環境影響評估法的內容分析，與政府政策環境影響評估有關的法條僅有2條，以致政策環境影響評估之規範，就實施的範疇、申請程序、文書規範、審查權責、審查標準、追蹤監督等，政策環境影響評估之內容上仍有待具體。

環境影響評估後續執行不夠落實

- 開發單位忽略對於環評變更相關程序及結論內容之因應。
- 開發單位未能將環評執行架構與相關事項權責之說明傳達給相關執行人員。
- 開發單位對於執行環評要求環境監測之結果，未能提出具體的分析討論。
- 開發單位對於委託執行之環評要求事項，未能提出有效監督管理之說明。
- 開發單位應針對環評相關事項(包括減輕或避免不利環境影響之對策、溝通等)之執行情形，建立並維持文件化管制程序，並明定作業準則。

結論

- 環境永續與人類發展息息相關，面對未來許多環境狀況持續惡化，環境相關課題的挑戰，仍有賴於人類以主動前瞻的方式因應環境相關課題，以期達到永續發展的目的。
- 台灣人口多、資源少，環境承载力也就非常有限，因而需要更精密、更細緻、更有效率的環境規劃，以緩和開發、保育之間的矛盾與衝突。
- 我國環評制度之定位及執行方式與其他國家比較，確有其特色，但經實施多年，已成為社會勉可接受之共識；未來若推動評制度之大幅調整，除了需要環境專業的積極參與之外，還有待總體社會及政治條件配合。