

環評的未來轉型

從機關同意到公眾接受*

陳穎峰**

收稿日期：2019年1月19日

接受日期：2019年10月2日

* DOI:10.6164/JNDS.201906_19(1).0002

本文為兩項科技部計畫之部份成果(計畫編號:104-2410-H-034-011與106-2410-H-034-017);本文得以出版,作者衷心感謝兩位匿名審查委員的修改建議和吳柏賢、黃珮瑜兩位助理在計畫期間的辛勞,最後也要表達對劉楚筠小姐細心校對本文的感激,作者在此一併申謝。

**中國文化大學行政管理學系副教授, E-mail: cyf9@ulive.pccu.edu.tw。

摘要

自我國引進環評制度以來，基於對經濟部門的不信任，以及環境法規的管制密度過低，因此在制度設計上便由環保機關內以獨立的環評委員會行使同意權，並把審核與評估的標準與範疇全數交由環評會逕行決定，成為全球獨一無二的制度；但雖然環評會同時扮演風險評估與風險決策的雙重角色，卻缺乏明確的審查標準與健全的環境資料庫，以至於難以跳脫政治力干擾或是專業盲點。以 2018 年引發軒然大波的深澳電廠與觀塘接收站為例，其決策結果便極大程度凸顯了環評程序與社會期待的落差。

由於目前我國環評的審查效率與管制成果皆不理想，因此政府亟思仿效美國環評法的原型，將環評業務返還給業務主管機關，儘管這項芻議有其法理依據，但無論如何，現行風險決策由「專家」或「行政機關」片面決定顯然已難以提供決策的正當性基礎，而是需改以贏得「公眾接受度」為目標。

為了加強公眾接受度，本文參考國際案例，認為我國環評應該致力於以下三項作法：(1) 加強對地方政府與社區的法律權益保障，(2) 透過第三方中立機制將科學家轉型為促談與調解者；(3) 強化社會影響評估與民情諮詢。本文認為：唯有把討論並決定風險的主體性返還給民眾，才能提昇風險評估的審查與評估能力，並建立社會的重要風險資本。

關鍵詞：環境影響評估、公眾接受、風險治理、體制外調解機制、公眾參與

壹、研究背景：深澳與觀塘爭議引爆環評多年沈痾

2018 年，我國環評遭遇兩起彼此互相關聯的重大爭議案件，陸續引發社會對於環評制度的質疑：其一是台電在新北市東北海岸區所提的「深澳燃煤電廠」計畫，由於此擴廠計畫以燃煤為主，引發民眾對於北台灣空污的憂心；其二則是中油在桃園觀塘海域提出興建第三天然氣接收站的計畫，目標在擴大輸入天然氣以取代燃煤發電，但由於觀塘海岸存在珍貴的藻礁物種，因此引發保育人士關切。

以深澳電廠來說，此案其實歷時已久，該廠舊機組早自 1960 年開始營運，但因機組老舊、發電效率過低，故於 2007 年除役。2006 年台電曾提出更新擴建機組計畫（包括 2 座 80 萬瓩燃煤超臨界機組）並於同年通過環評，然新電廠雖曾在 2010 年短暫動工，卻因當地居民強烈反對而作罷；2018 年政府欲再次推動此案之時，距離當年通過環評已有 12 年之久，因此必須於環評重新提出環境差異分析，由環評委員決定是否需要重新進行環評。

雖然官方始終以「超超臨界」、「乾淨的煤」等話語淡化深澳電廠的環境影響，但由於重啟燃煤電廠違反世界潮流，加以廠址周邊人口稠密，民間亦提出多項研究表明深澳電廠一旦啟用，將嚴重衝擊北台灣空氣品質與國人健康（林雨佑，2018），¹ 許多環評委員對此感到保

¹ 報導內容指稱：綠色和平委託中興大學莊秉潔教授進行研究，發現 PM2.5 深澳電廠興建後，PM2.5 的平均年增量將讓全台受影響，北部六縣市（台北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹縣市、宜蘭縣）首當其衝，其中又以新竹縣年增量達 0.28 微克最為顯著；而 2025 年重啟後至 2040 年，估計全台將會有約 576 人的死亡可歸因於深澳電廠營運後所帶來之 PM2.5 所危害。而台大公衛院亦提出報告表示在深澳電廠興建後，全台 2025~2040 年間，預計因四大疾病而死亡的總人數中，可歸因於深澳電廠所造成的 PM2.5 的比例為 0.06%，意即於每一萬名因為中風、缺血性心臟病、肺癌以及慢性阻塞性肺病這四大疾病而死亡的案例中，有 6 人的案例可歸因於深澳電廠所帶來的 PM2.5 危害。

留，難以做成決議，最終是在3月份由環評會動用表決，以9:8通過深澳燃煤電廠的環差分析，而長期從事環保運動的主席詹順貴副署長投下關鍵一票讓本案得以「審核修正通過」，也讓環保界為之震驚。

然而在環保團體與各界抗議壓力下，8月份官方亦開始評估以「中油觀塘第三天然氣接收站」取代深澳電廠的可能性，行政院長賴清德先是於8月底透過喊話給環評施加壓力，表達希望觀塘案能在「9月底前環評過關，如此才趕得上2025年供氣比率達5成的進度目標」（張語羚，2018）。而在10月份，賴清德院長與經濟部部長沈榮津更在環評大會前直接表示：若觀塘案順利通過環評並完工，行政院即決定停止興建深澳電廠（王承中，2018）。

因觀塘天然氣接收站是由中油選定桃園市觀音區大潭藻礁海岸的觀塘工業區改建，依法須提出環評差異分析；由於學界提出不少研究證明此地存在第一級保育類珊瑚「柴山多杯孔珊瑚」和瀕危物種「紅肉丫髻鮫」，加上中油施工過程可能涉及填海，保育人士為此甚至進總統府建言希望能終止開發；雖然中油兩度提出開發面積縮減，從原先的95.4公頃縮減為37公頃，最後再縮為23公頃，但環評會都因環評委員質疑破壞生態資料不足等原因宣布再審（吳欣紘，2018）。

然而在2018年10月9日的環評大會，行政院長賴清德已決意通過觀塘案，副署長詹順貴以辭職明志，多數環評委員也選擇缺席抗議，最後在達到最低開會門檻的10人出席會議狀況下，僅花一小時審查，而後以7名官方代表一面倒投票審查通過中油觀塘開發案的環差分析，引發社會一片嘩然，而在觀塘案環評通過後，環保署也旋即於10月24日公告廢止深澳發電廠環評審查結論（黃雅旋，2018），在這些急就章的風險決策中，環評幾乎不存在嚴謹的風險評估地位，也無力營造政策正當性。

表面上，這或只是兩起單純的環境爭端，但是本案同時也標誌著：在環評法實施了二十餘年後，我國環評仍難以將環境衝突的過程轄於

體制之下，並探詢出多數民眾可信任與接受的方案。事實上，如果細究環評實施過程，即能發現本案絕非個案，近年因環評引發的大量社會抗爭、冗長行政訴訟，以及審查時間的耗費，都已經讓國人必須嚴肅思考我國環評制度設計的妥適性。

我國環評機制的設立始自於 1994 年，當時環境惡化的影響已日漸浮現，環境抗爭此起彼落，因此政府仿效美國制度訂立環評法，但由於當時台灣在發展式國家的經濟成長模式下，開發案多為政府主導；同時亦由於正值民主化初期，在執政者的結盟動機考量下，工商團體藉由與經濟部門的密切關係大肆阻擋環評法，引起社會質疑（黃秀端，1998）；也因此，最後為了博取信任與平息抗爭，政府將環評的同意權交予環評會以牽制經濟部會，這也埋下了環評機關具有否決權的濫觴（詹順貴，2012）。

在環評制度運作的初期，便有學者發現：環評作為一種獨立的行政處分，缺乏國土整體規劃的先導，同時地方意見與社會成本的考量亦難以在環評中被討論（蕭新煌，1996）。而近來因環評所引發的大量行政訴訟，更是造成許多政策上的不確定性。在 2017 年 9 月中研院發布的「台灣經濟競爭與成長策略報告」中，亦提及環評審查一案平均需要 300 天（1995~2011 年間），而即使環評審查通過，還將面臨社會抗爭與司法介入的高度不確定性（中央研究院，2017：72-80）。

我國環評的「機關否決」制度，原是我國在民主轉型期中為了建立政治信任的權宜措施，因此在設計上著重以科學專家的學術地位解構威權體制，但某種程度上，以專家來對抗國家權威，卻反而限制了公民在環境事務中的角色與責任政治的發展（張英磊，2011：996-1002）；環顧國際，目前將環評制度設置在環保部門的國家，只有我國與中國；而賦予科學專家得以行使「同意權」的制度，我國則是世界唯一。這樣的設計給予體制所遴選之科學家超越社會民情之政治協商權力，在此民智已開的年代，難以凝聚民眾對體制的信任，以至於利害相關人

必須以各種程序法規（抗爭、訴願、冗長發言）癱瘓環評的程序與結果，也導致我國環評效率日趨低落（中央研究院，2017：74-78）。

但弔詭的是，如果將台灣環評制度與主要國家相比，可看出我國的環評表面上雖由專家進行，但在初期篩選的程序卻又相當草率，缺乏嚴謹的審查程序，導致科學專業不足，加上公眾參與和協商的機制亦不健全，結果便是在「環評同意權綁開發許可」的事前否決制下，審查必將趨於保守而缺乏追求最佳實踐的彈性，終究使得環評效率不易提昇。

由下頁的表 1 可看出，我國環評在開發案的法律程序中極其重要，若將我國環評制度與美、日、德三國相比，唯獨我國環評具有否決權，包括開發許可與建照的核發，都必須自「通過環評」才能進行，因而環評具有強烈的決策與政治性質。

然而，我國環評雖然因其法律位階擔負了風險治理者的角色，其內部審查程序卻不具備風險管理決策應有的地位與功能（傅玲靜，2016：18-19）。從表 1 中亦可得知，由於我國環評缺少初估與協商機制，再加上利害相關人的參與並不充分，因此當開發案背後牽涉到地方的政商關係，甚至包含同業間的策略競爭時，這些糾葛複雜的利益最終雖進入環評場域中處理，但環評卻缺乏解決此類型衝突的行政工具與資源。當環評的「審查嚴謹度」與「政治重要性」嚴重不對稱時，一遇重大爭端即易形成僵局。

2017 年 5 月，行政院長林全曾點名「環評」是造成投資不確定性的主因之一，後續接任的賴院長則積極拋出風向球，要求環評應該要「重新檢討包括環評等土地開發相關的各類審議委員會」，其改革方向要往「提高效率」（放寬若干環評門檻）與「回歸主管機關權責」（如政策環評過後，相關個案即由主管機關自行審定），其目標是要減少環評的否決權應用，使其回歸諮詢角色（黃驛淵，2017）。

表 1 台灣與世界各國環評制度比較表

	台 灣	美 國	日 本	德 國
法 律 依 據	環境影響評估法	國家環境政策法	環境影響評估法	歐盟環境指針
法律通過時間	1994	1969	1997	1990
環 說 書 製 作 單 位	事業主	依開發事業性質選 定主管機關	事業主	開發機構 主管機關
監 督 機 關	公民團體 司法機制	公民團體 司法機制	無監督機關，但環 評通過後需製作事 後調查書。	未有監督環評機關
初 估 程 序	無	有	有	無
否 決 權	有	無	無	無
環評程序對後 續開發的影響	環評涉及開發許可 的核發。環評結果 必須以行政訴訟手 段作為救濟方式。	僅作為參考	多由地方政府或市 長自行核發許可。	兩者不必然有因果 關係，未依法進行 環評亦得以補正，但 未補正者可能被撤 銷開發許可。
公 民 參 與	僅限意見蒐集	意見蒐集 在地協商	意見蒐集 供地方政府訂定審 查標準	有利害關係的公民 方可參與審查

資料來源：作者參考並修正自（楊才鋒，2014）

新的修法目標表面上或可縮短風險管制與評估的落差，也減少環評與其他審議機制疊床架屋的時間耗費，但將所有風險決策集中於主管機關，卻未搭配其他問責與民眾參與機制的結果，除了持續激化民眾對環評的不信任之外，其決策恐將更背離社會理性，反而貽誤建構新型態風險治理體制的時機。也因此，本文將試圖對現行環評的限制做出討論，並藉此探討未來轉型的妥適方向。

貳、我國環評「機關同意制」之缺陷

承上所述，我國的環評機制具有否決開發案的權限，此為世界獨有，由於過程缺乏公眾問責和參與機制，這樣的制度設計等於將風險

「決策」與「評估」全然置於環評委員之手，致而有以下管制上之缺陷：

一、專家的風險準則可能排除在地知識與忽視在地風險承受力

環評本質上是一種風險評估與決策，當環境議題漸趨複雜，科學不確定性也隨之增加，若決策過程缺乏來自在地民間的多元知識的持續輸入，而只委由科學專家進行，專家只好被迫在科學知識狹隘的情況下逕行決議，² 風險決策只好更趨保守與遲滯，不僅使信任關係破裂，風險評估的品質亦難以提升（周桂田，2004；施佳良，2015）。

同時，如果環評過程中長期缺乏來自民間知識的指引，專家對於科學事實、替代方案與後續監管的討論，常因缺乏社會理性引導而不易深入，執行與規劃之間因而存在頗多落差；其中最常見的疏漏往往出現在對於「替代方案」的討論：原本在環評的精神中，「替代方案」屬於環評書中必須記載的事項之一，但在我國環評的實際運作中，替代方案往往僅出現在環評書最後審查階段，開發方有時甚至明言「並無其他替代方案」（林三加，2014）；就算開發者確實提出替代方案，但因缺乏評估標準，因此往往是「可有可無」的制度性陪襯（丘昌泰，1999：36-37）。

替代方案之所以在我國環評制度內不易受重視，與環評的機關同意權亦息息相關。許多國際經驗證明，地方社群所提出的替代發展方案，在減少後續維護與環境成本上反而相對理想（Lawrence, 2013: 318; Schumacher, 2010）；然而，由於我國環評制度著重在「獲得審查機關

² 如此次深澳電廠之環評，詹順貴副署長所投下的那一張關鍵同意票，在程序上僅是針對環差結果，而非針對新案件，此舉僅對於該項行政程序具有合理性，但對於整體的環境管制與開發政策而言，卻是不良的決策選擇。

的同意」，因此公眾意見與利害相關者的觀點不易受開發方重視，也就難以產生有力的替代方案以增進環評的品質（呂欣怡，2017）。

從知識論的角度，我國環評初始的設計是希望利用專家的學術專業以矯正政府偏重開發的決策理性，然而，這樣的設計同時也預設了以下觀點，亦即：具有學術專業的專家可能是較為「中立超然」的。但事實上，「學術有所專精」並不同於「客觀理性」，專家認定與選擇的事實，會嚴重受到其社會感知與自身立場偏見的影響（Plous, 1993；李安德，1992：2-7）；簡言之，專家也並非全然中立於政治之外，許多由特定學科所生產的科學事實不但被過份簡化，有時更仰賴政治權力者的拉抬始能成為主流論述，因此很難認定科學家就一定能保持超然的立場（Forsyth, 2003: 5-7）。

相反地，常民對於風險的看法雖然沒有學科基礎，但或許正由於不被「專業規範」所制約，他們的多元經驗與社會關係反而能讓他們產出珍貴的風險處理原則與知識（楊智元、周桂田，2015）；有許多研究指出，即便是在科學討論中，常民的知識與倫理觀對於科學事實的認定是相當關鍵的（Corburn, 2005；徐世榮、許紹峰，2001；蔡旻霈、范玫芳，2014）。

誠然，環保署近來確實開放了更多公民參與環評的管道，這些措施包括了：由公眾推派代表參加專家會議、開放民眾旁聽，或是民眾可登記三分鐘發言，都是在程序上增加了若干公共參與的元素；但由於專家仍然是決策與討論的主體，公眾難以針對在地經驗與價值觀進行廣泛討論與思辨，民眾意見亦缺乏回應與追蹤的機制，最終民眾仍難以影響決策（王芳筠，2004；范玫芳，2007）；也由於在地民眾的知識或倫理觀無法被體制嚴肅對待，審查過程始終無法逃離效能不彰與缺乏互信的輪迴（杜文苓、施佳良，2014）。

以環保署近年標榜的「專家會議」為例，雖然開放了民間推舉專家參與，但學界多認為專家會議原始的目標「讓科學成為各方所相信

的真實」，本身已產生制度上的侷限，不僅專家理性在多元背景下難有共識，科學爭議亦難以獲得釐清（杜文苓，2012；陳穎峰，2017b；蔡旻霈、范玫芳，2014）。因此，儘管專家會議等制度在環評中似乎開放了公眾參與，但由於缺乏討論、辯論、斡旋與監督機制，專家亦無聽從在地意見的義務，因此對於風險的界定無法藉著融入在地知識而活化，環評結論因缺乏可信的社會基礎而難以產生正當性。

影響所及，當環評過程開放民眾以抗爭者身份進入體制進行發言，卻未賦予民眾討論、培力與改變決策的管道，這些單向表達最終並無法促成民眾對風險產生共同諒解，也無法產出更佳的管理方案，僅能淪為漫長的情緒宣洩或策略性抗爭（杜文苓、施麗雯、黃廷宜，2007；湯京平、邱崇原，2010；蘇桑盈，2008：118-119）。

二、仰賴主觀心證而易受政治壓力干擾

我國環評具否決權之設計使環評會成為實質決策機關，但環評大會的組成方式卻缺乏嚴謹性，從環評會的成員來看，其中具有 7 名為政策協調者的政府機關代表，另外 14 名審查委員則由政府單方面聘任，然而這 14 名專家僅是非專案性的臨時兼職編制，卻必須對全數環評案件進行審查，加以環評體制缺乏對特定個案的審查標準與基礎資訊，實際的環境衝擊只能憑審查者的主觀心證為之。

這樣的情形或與我國採用大陸法系架構，但環評制度卻師法美國制度有關：以英美法系之精神，美國環評標準與管制方式僅為框架，實際認定主要必須透過政治決策與訴訟判決逐步充實進化，因此必須仰賴大量的公眾參與程序（聽證、訴訟與納入公民意見）作為與傳統環境管制架構的連結點，也因此環評雖無明確審核標準，但只要加入公民與外部參與的法律程序（如資訊公開法、外部制衡、監管程序、司法審查…等），便可為美國環評順暢運作的支柱（林千鶴，1991）。

但大陸法系國家的環境治理模式，主要是由法律對個別環境單元

進行管制(如水、空氣各有管制法規)，並未授予行政機關太多裁量權，因此發源於美國而在法律實踐中具有高度不確定性的環評，其位階與管制角色在大陸法系體制中便顯得尷尬。以德國為例，環評制度在透過歐盟引入時，亦出現了適應上的困難，因為當環評作為一種無實體標準的行政處分時，行政權因無法律約束而變得極大化，立法機關難以置喙，而司法也只能事後被動審查，致使環評的地位無從獲得確認；一直到德國 2007 年訂立環境救濟法，環評才算建立了實踐標準與政治地位(劉如慧，2011：607-619)。

由德、美兩國案例可知，環評如欲運行良好，如採德國的管制模式，需搭配強健的環境管制架構，將環評的法律位階與審查標準加以明文化；反之，如採美國的框架模式，就必須以法律明文擴大公民參與作為，集結公眾的智慧充實環評的品質；但無論如何，絕不能僅依賴少數委員之主觀心證作為憑據，否則在高度科學不確定性下，決策者很可能因政治壓力而做出違背社會理性的決策或建議。

可惜的是，我國環評制度成立的原因，正是由於環境法規的管制密度太低且實體標準不高，於是才以環評之行政權宜手段替代，以解決「環境管制鬆散與相關法律的不健全」(劉如慧，2011：608-614)；但我國環評雖是環境管制與篩選的「最重要」管道，但其本質卻是「人治」便宜行事的行政思維，難以產生穩定的評估標準。姑且不論專家亦有其科學上的盲點與偏見，即便專家是全知全能且彼此都具共識，由此次深澳與觀塘兩案的審查過程中，也能看出個別專家其實難抵行政機關的政治壓力；而最後的結果，就是在政府強力置入性行銷下，專家很容易成為替政策背書的「工具人」(李明穎，2014：143)。

由於行政當局可透過遴選委員控制環評會，因此雖然環評在制度上存在否決可能，但實際上卻極少發生，因此某種程度上，環評的「同意權」很容易變成政府卸責的工具，讓一手推動與主導審查的政府機關最後免受大眾的監督。以深澳與觀塘案的過程而言，環評既作為這

些案件中最重要環境管制程序，但最後卻使用行政力讓政府代表擔任投票部隊，再以政治影響力期待其他專家委員配合，等同於我國重大環境決策僅讓 14 名兼職專家擔任「良心防線」，環評的嚴謹性與公信力自然嚴重折損。

三、風險評估與管制架構的行政斷裂

如上所述，發源於美國的環評，在大陸法系的台灣成爲最主要的風險管制架構，讓台灣環評先天上即缺乏與國土利用區位原則與審查標準的法律連結，也缺乏有效的協調架構，蒐集與建立資料庫的責任便必須由民間開發商主動進行，此舉不但容易在審查密度上有所疏漏，而環評必須針對每項個案「從頭建構」審查與管制架構，又造成時間與社會成本的耗費。³ 歐洲在台商會在 2017 年對台灣的建議書中即直指環評的行政程序太過繁瑣，尤其是已經通過政策環評的場址，在進行個案環評時仍無法簡化程序；顯見環評未能與行政體系運動，造成行政系統缺乏效率（歐洲在台商務協會，2017：45-47）。

同時，由於業管機關不負責環評，導致環境基礎調查資訊不足，國家生態系統資料庫也不完整，導致各業務主管機關本身掌握的環境風險資訊有限，而其後果便是各部會對風險資訊與相關衝擊過分樂觀，政策溝通協調也往往要等到環評遇到困難後才開始進行（葉欣誠、

³ 就算環評審查制度相當健全，但若缺乏先期的國土規劃與資料庫建置，也會大幅提高環評的時間與社會成本，以日本爲例，日本政府於 2012 年修改法規，強制發電量在 10MW 以上的風力機組必須進行環評，2013 年開始亦加入上位的政策環評（SEA）；但是由於日本在環評相關法規中並無明確的再生能源區位管制規定，因此審查程序就越拖越長，在 2012 年之前，平均一個風力案開發時程是 3~4 年，2012 年強制環評後，時間則變成 5~6 年，重點並非環評本身有問題，而是必須由廠商自行蒐集建立資料庫，對廠商負擔過大。請參見：Mizuno, E. (2014). Overview of Wind Energy Policy and Development in Japan. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (40), 999-1018.

劉銘龍、於幼華，2004)。

其中，離岸風機的環評作業即為明顯案例，2013年能源局將彰化外海分為17塊風場，並以最高2.5億元獎勵金的政策補貼鼓勵廠商投入風場開發，導致國內外廠商先後蜂擁投入；但由於缺乏先導資訊蒐集，隨著廠商逐一投入，後續才發現彰化地區沿海後續總發電量可能高達10GW，遠超出台電饋線所能負荷，且其對白海豚、海洋生態與海底文資遺跡之影響始終未獲釐清。

雖然2017年起能源局企圖亡羊補牢，讓不同開發商針對同一風場進行環評審查，利用環評進行篩選，但這亦意味著：作為業務主管機關的能源局僅是將事前的資料蒐集與篩選責任推給廠商與環評機制（尹俞歡，2017c）。⁴ 相對於推動離岸風電的德國、荷蘭等國在推動環評前大多都已訂立離岸風電的專屬法律，並由政府主動進行調查並建構海洋資料庫，透過立法與調查工作建立政策先期協調，反觀我國在環評之前的行政準備則顯得相對草率（吳中書、陳馨蕙、葉長城、鄭睿合，2017：47）。

我國這種「以環評作為政策或案件篩選的工具，透過環評發現問題後才開始思考解決與協調之道」的行政型態，讓環評被迫處理各項突發因素，也讓不確定性大幅提高。究其主因，乃是環評的「同意權」造成行政機關的互相牽制與卸責，同時「從規劃、評估到執行的過程各屬不同機關」的情形也讓開發行為個案化與破碎化，導致在環境決策中缺乏全局考量思維。

除了事前規劃因缺乏協調而顯得侷促，同樣重要的是，開發案後

⁴ 同時，由於環評是個別案件的行政處分，使得對同一開發場址的審查必須視為兩件不同的審查案，不但浪費行政資源，未來若因為環評程序無法針對不同開發商提案同時完成審查，導致只有特定開發商通過，環保署也可能因此被開發商提出告訴。參見尹俞歡（2017b）。〈環評首見 兩開發商申請開發同一風場 環保署頭大〉。<https://www.storm.mg/article/307713>。2017/07/31 檢索。

續的監督亦缺乏有力的執行：由於環境管制系統與環評結論平行存在，因此環評結論是否能被業者遵守，又依賴行政機關的後續管制，當環評委員難以掌握後續的結論執行，便必須強化「事先審查」的力度，難以由地方政府或公眾參與各種彈性管制方案（中央研究院，2017：72-80）。同時，由於僅有環評委員具有審查權，業者普遍缺乏誘因進行風險溝通或與在地民眾協商管理方案，因此就算通過環評並取得開發許可，也不代表能為當地民眾所認同（如：英華威公司的風機設置雖通過環評，但仍遭遇「反瘋車運動」而被迫遷移風機）；而在中科三期、淡海道路等相關環評案中，民眾則是在環評通過以發動行政訴訟的方式讓法官評估環評結論的適法性，讓法院直接撤銷環評行政處分（陳穎峰，2015），等於平白耗費許多人力時間，卻得到政府、業者與民眾三輸的結果。

更棘手的是，除環評之外，我國法規尚有其他類似的風險審議機制（如：營建署即設有根據區域計畫法所為審查的「區委會」，亦有根據海岸管理法而為審查的「海審會」，以及根據都市計畫法所為審查的「都委會」），雖因源於不同法源而附屬於特定行政機關並逐一舉辦風險審查，但卻未有與環評不同的資料蒐集與審查方法；相較於環評，這些會議不但較偏向諮詢功能，同時由於組成方式與審議程序並不明確，公民參與和資料公開的機制更遠不如環評發達（馬以工、林鉅銀、劉玉山、洪昭男、黃武次，2010；陳文姿，2017；黃驛淵，2017），獨立專業審查的能力因而尚不如環評。

舉例而言，觀塘案自 2017 年 5 月送環差案進入環評，到 2018 年 10 月通過環評審查，期間長達將近一年半，且歷經多次專案會議與專家會議後，對於風險爭議尚無定論；但在行政院賴院長表達「以觀塘換深澳」取得環評同意之結論後，該案後續在 2019 年 2 月於海審會與 3 月於區委會所進行的審查，都只在一天會議內即行通過。這些表面上具有把關效果的多重行政流程，審查效果並不一定比環評更好，但

卻讓權責斷裂現象更加明顯，也耗費更多行政成本。

四、小結：正視環評的政治本質並回歸治理能力建構

由以上三點可看出，我國環評審查著重取得科學專家與機關代表的同意，導致了「知識狹隘」、「仰賴決策者主觀心證」與「行政系統斷裂」等三大問題，讓環評缺乏必要的治理能量，難以在充分資訊下產出精緻的審查過程，也難以解決風險爭端形成的社會壓力，一旦遇到高度爭議的環境爭端，常常僅能在「陷入僵局」與「被迫同意」中二選一，最終引發社會各界的不耐與反彈。

事實上，風險問題由於涉及價值判斷與利害分配，本身即帶有強烈的政治性，而當我國環評制度又具有決策性質時，自然加重其政治份量；也因此，要解決環評的問題，並非將其侷限於科學領域的專業討論，而是必須回到風險治理能量的強化，才是正本清源之道（湯京平、邱崇原，2010）。

德國學者 Beck 早在 30 年前即提出「風險社會」的概念，說明在科學與經濟現代化的過程中，許多跨國界、跨學科的問題早已溢出單一學科甚或是純科學的領域；而其風險之核心，正是因為過往社會僅仰賴技術官僚或少數科學專家進行風險決策，所以無法處理決策所衍生的倫理、價值與利害分配等複雜問題；也因此，要提昇政府的風險治理能量，就必須從治理模式的根源下手，讓原先僅為風險「受體」的一般公眾，得以掌握對風險決策與討論的主動權，透過社會網絡建立共識性的社會理性，最後由下往上引導政治系統運作（Beck, 1986: 276；周桂田，1998）。

由於這樣的新治理模式需要大批行為者的主動知情和合作，因此如何讓各造突破集體行動的自利侷限便是重要的課題，環境治理學者 Ostrom 曾從集體行動的七個制度問題切入，認為在環境爭端中，如果社群與利害相關人間能建構互利與平等的討論機制，透過緊密的人際

連結與互惠預期，各方行為者在規範下採取合作行為並達成共識的意願將大為提高（Ostrom, 2010）。

另一位學者 Koenig 則認為，這種各造之間的信任關係即是所謂的「風險資本」，因為它能降低風險資訊在社會中傳遞與討論的成本，也減少民眾對風險的恐懼，進而促成各方勇於認識風險並參與管制風險；有鑑於行政官僚只是單純根據獎懲行事，因此與其單純依賴專家或政府部門使用舊模式來「管理」風險，新的治理模式應當著重於塑造社會整體的「風險資本」，亦即一種共同面對風險的社會文化，以及能處理危機的集體治理能力，如此社會才能接受並承擔現代風險帶來的衝擊（Koenig, 2012: 103-115）。

參、環評改革：如何從「專家或機關同意」邁向「公眾接受」

我國環評過去既著重在「機關同意」而難以滿足社會期許，政府目前的改革芻議便有以下幾種方向：第一是將環評回歸給業務主管機關權責，讓環評直接回到原本「風險評估」的角色；第二則是擴大目前環評的範圍與密度（如：加入更多利害相關者），使過程更加周全。

持平而論，此兩項改革或可以減緩環評的若干爭議，但在體制上如何回歸「以民主參與提昇公眾接受度」的終極目標，本文則有以下的主張：

一、單純將環評業務回歸權責機關恐無助提昇公眾接受度

早在環評實施初期，國內就有學者提出：如將同意權返還給業務主管機關，可解決環評運作不順暢的問題，也可同時將開發案置於國土規劃與國家發展的大架構下進行擘畫，亦能讓決策者因必須直接承受後果而有利於民主問責（李根政，2013；葉俊榮，1999）。2012年

由沈世宏擔任環保署長時，本已提出類似規劃，但由於時值六輕 4.7 期開發案與中油 3 期環差分析無法通過審查，因此該提議被認為是替開發方護航的卸責之舉（詹順貴，2012）；如今因觀塘案引發國人熱議，反又激起讓環評回歸「風險評估」之聲浪。

然而，從目前修法的芻議觀之，政府讓環評結論成為單純的風險評估機制而將決策權返還給目的事業主管機關，其目的似乎僅是為了「強化審查效率」；這樣以「加快第一階段審查」為目標的修法初衷，與近來法院要求環評「強化第二階段實質審查與公民參與」的方向顯然是背道而馳；另外由於審查決策過程更加不透明，風險爭端恐將愈形擴大。

同時，由於未來業務主管機關尚必須負責政策執行與社會協調，若單純將環評權責還給主管機關，卻未能在審查制度上做出根本改變，以其有限的監管人力與經驗，不但主管機關所需擔負的行政壓力更多，公眾未能參與環評的問題仍舊難以改善。⁵ 換言之，如未來確實要將環評回歸主管機關，如何「強化審查品質與民主程序」，才是改革的關鍵。

雖然 2017 年中研院報告認為台灣民主機制現已臻健全，如將環境

⁵ 這樣的疑慮亦充分反應在環評法的修法過程中：在環保署於 2017 年 5 月提出的方案中，將環評回歸目的事業主管機關的構想，由於「需考量民眾對於各部會是否有監管人力與經驗的質疑，以及人民仍不信任部會自審開發案環評」，因此只能列為 10~15 年後的長期評估目標。請參考：楊騰凱（2017）。〈環評回歸部會 520 前提修法草案〉，中時電子報，04 月 18 日。而在同年 9 月份環保署所提出的環評法修正草案中，則是從加重主管機關權責入手，要求主管機關應先解決相關社經爭議並先釐清法律規範後才可將案子送入環評，至於類似將同意權回歸到各機關的長期構想（目的事業主管機關發包顧問公司與負責撰寫環評書件，甚至計畫請交通部挑選案子進行試辦自行准駁），則仍無法列入此次修法。請參考：賴品瑀（2017）。〈環評母法修正草案終出爐 過時環評結論可望退場〉，環境資訊電子報，09 月 20 日。<https://e-info.org.tw/node/207421>。2019/12/01 檢索。

審查與決定開發的權責回歸業務主管機關，或不至於會產生違反環境生態的偏頗決策（中央研究院，2017：77）；但在深澳、觀塘等事件中，可看出公眾實質參與環評的程序仍未能完備，加以環評過程中始終缺乏斡旋與協調機制，因此如以目前環評不嚴謹的現狀，就逕將環評還給業務主管機關，至多僅能化解行政機構的內部扞格，在社會理性始終未能有系統引入體制的狀況下，風險決策還是難以完善。

緣此，無論未來是否由業務主管機關進行環評，重點應當是要讓風險評估結果能通過「公眾接受度」的考驗，而不能僅仰賴科學專家與機關代表的背書；為達到這個目標，環評必須有具體程序能將「公民參與實質化」以及將「審查權分享給在地」，才能讓環評結果或風險決策能具體回應並遵循民眾意見，進而縮小環境管制與社會理性的落差（戴興盛、康文尚、郭靜雯，2013）。

二、公眾討論與決策才是贏取社會接受度的關鍵

現今成熟民主國家在進行風險決策時，已有趨勢顯示「營造民眾對開發政策的支持」應為最重要的考量；而為達到此目標，過程中必須存在大量積極的公民參與，其原因如下：

第一、由於行政機關的規劃理性常是為符合法令與相關程序，因此在規劃過程中限縮了許多可能性，導致風險治理體制對社會挑戰的回應顯得僵化；而開放公眾參與則有助於將不同的倡議帶入決策體制中，進而使風險方案更加彈性與務實（Schweizer et al., 2014: 4）。

第二、當公眾作為治理體系的一環時，政府除了需要民眾的知識經驗，也需要民眾透過討論與實踐提昇其風險知能，同時也讓民眾在決策過程中學習建構社會責任與社群認同，進而能增加民眾對風險方案的信心（Paton and Buergelt, 2012: 257-258）。

第三、因為開發方與地區居民在財力與資訊上的不對稱，在開發者的銀彈攻勢下，許多開發案看似達成「地方社區能接受」或是「沒

有反對意見」的表象，但這常常是因為民眾被誤導或是效能感低落的結果（Stephenson and Lawson, 2013: 31）；也因此，評估過程中必須有更好的政策程序，使社區能發展出真正的共識，並針對「風險與利益的分配」做出更細緻的討論，才能使開發行為更符合地方民眾的利益（Cowell, Bristow, and Munday, 2011）。

雖然公眾參與有上述優點，然而上述中研院在 2017 年報告亦顯示，我國環評開放民眾參與之後，反而充斥大量的民眾（或民代）發言，而這些冗長的意見表達與不斷增加的審查因子，正是拖垮環評效率的主因之一（中央研究院，2017：75）；倘若如此，未來如在體制中增加更多公眾參與，環評的效率是否將更加惡化？

Rowe 與 Frewer 對於如何評估公民參與機制的社會接受度指標，曾列出五項評估標準，分別是：「代表性」、「獨立性」、「早期參與」、「具影響力」，以及「資訊透明」；換言之，公眾參與必須具備此五項特色，才能具有提昇社會支持度的效果（Rowe and Frewer, 2000: 12-15）。

如以上述指標作為根據，在我國的環評程序中，就算體制在法院與公眾的壓力下漸次開放民眾「參與」，但除了「資訊透明」外，我國環評的民眾參與作為幾乎都不具備 Rowe 與 Frewer 所說「提昇社會支持度」的功能，其目的反而更類似 Mackenzie 所說：是一種「以息事寧人為考量而缺乏讓民眾討論與決定公共利益的機制」（Mackenzie, 2008: 13）。

在我國環評程序中，許多環評案件在進入審查程序時皆無須考量地方政府與居民的意見，只有到後期進入第二階段評估時才有相關規定，⁶ 此舉固然是政府在「節省行政成本」和「擴大公眾意見輸入」

⁶ 根據我國環境影響評估法第 8 條規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

- 一、將環境影響說明書分送有關機關。
- 二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三

所盡力求取的平衡；但由於我國環評要到第二階段才進入實質審查，若在初期即缺乏多元的輸入，則可能窄化重要的知識來源，以至於在第一階段審查時即發生誤判。

而即便目前政府在「公佈資訊」方面的表現較佳，不可忽視的是：風險數據的詮釋亦需要學習的過程並被賦予意義，如果資訊缺乏從多元角度「被解讀」、「被評估」與「被辯論」的豐富過程，資料的可信度即無法被公認，提昇公眾接受度的效果也自然有限 (Sarewitz, 2004)。⁷ 因此若僅從資訊透明的意義而言，在環評初期啟動多元視角與互動開放的辯論過程是必須的

許多關於風險爭端的研究皆顯示：讓社區居民以「早期參與」與「雙向互動」方式共同加入風險審查與討論並形塑開發政策的走向，幾乎是風險溝通成功的必要前提 (Earle, 2010; Graham, Stephenson, and Smith, 2009; Peters, Covello, and McCallun, 1997; Renn, 2010; Sandman, 2003)；也因此，要讓公民對政策有影響力，絕非是單純增加與現狀類似的各種「單向而可有可無」的會議，而是需在體制中將「可讓民眾討論與決策的機制」視為程序性的社會方案並為其準備財務支持條

十日。

三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。」

換言之，現行環評都是等到第二階段審查時，發現有反對意見才要辦理公開說明會與尋求風險溝通，此舉不但可能造成行政協調的困難；更不良的影響則是：由於我國絕大多數環評案件都在第一階段尚未進行實質審查時即已通過（或是「有條件通過」），地方民眾可能在毫不知情與未建構任何風險監測機制的狀況下面對開發行為，民眾就算有異議也難以對政策發揮影響力。

⁷ Sarawitz 認為：由於環境爭議背後其實有其重大的價值因素；而這些價值因素，除非能透過精確認真的闡釋與對話，輔以配合若干政治性的補償與安撫手段，否則即使有再多的科學家也無法解決爭議。

件，才能讓公民參與的政策效應長遠持續（Gastil, 2008: 213-245）。

緣此，爲了提昇社會接受度，政府應當盡力與地方社區形成夥伴關係，並在政策早期就開啓真誠的對話，除了可以提昇風險溝通成果，更可透過社區培力以重新形塑社區願景與開發準則。或許在專家眼中，民眾的風險知識相當不足，但正因爲地方居民在初期難以認知到風險的全貌，所以才必須透過資訊共享、討論與釋疑，讓民眾的疑惑與利害都能被有效的回應與處理（Palenchar and Heath, 2006: 147-150）。

三、風險管制方案必須有公眾斡旋與監督的程序

由於開發風險本身具有科學上的不確定性，各利害相關人所承受之損害亦不盡相同，因此爲了提昇公眾接受度，在開發前的風險評估中，必須存在斡旋與賠償機制，而在進行開發後，也需有風險的控制與監督機制，公眾才能在虛無飄渺的風險參數中找到若干可信任與操作的協商標的。也因此，「回饋」、「補償」等社會協商機制或許在法規上並非環評直接處理之事項，但仍應盡可能將其納入環境管制體系。

誠然，「賠償」很容易被認爲是金錢操作，但根據 Wolsink 與 Devilee 的研究，民眾對於開發設施的支持度，主要還是與「對科學風險與決策公平性」的感知有關，因此補償機制仍應被視爲風險治理的輔助措施（Wolsink and Devilee, 2009: 225-230）；同時亦有研究顯示：如果在早期就開放民眾參與協商選址程序，民眾也並非以金錢補償作爲首肯的要件（Frey and Oberholzer-Gee, 1997: 753-754）；也因此，補償等相關協商機制，仍應以公眾的風險討論作爲核心。

開發前的協商與開發後的監督，兩者是一體兩面，由於許多開發案中風險控制與資訊透明的因果關係並不明確，科學上的不確定性使潛在受害者難以界定，爲了避免全面封殺，環評會只好在結論上加諸管制條件；然而許多開發案在「有條件通過」環評之後，後續監督卻無健全機制，成爲我國風險治理體系中的「軟肋」。

在環評體制並不執行監督的情況下，最好的辦法就是借重在地社區進行監督，因為建構地方性的風險應對網絡，其實是社區最擅長處理的公眾議題（Palenchar and Heath, 2006: 140-143）；但可惜的是，目前我國的風險管制體系，公民與社區的角色仍不明確，也並未實質賦予這些利害相關人於體制內進行風險協商的程序權力，以至於難以將風險爭端吸收進入體制處理，也難以建立後續監督的夥伴關係。

事實上，最能化解民眾疑慮的風險管理措施，即是讓居民擁有部份風險決策與監督的控制權（Heath, 1995）。也因此，如何讓當地民眾在過程中分享風險控制權（如：公民投票決定是否啓用該設施、簽訂社區互利協定、或是成立有社區民眾在內的監督機制），即是環評替風險管制方案「接地氣」的關鍵。可惜的是，現行的環評改革芻議，無論由環保署或是業務主管機關承辦環評，發動環評與審核設施的權限仍是在管制機關，在地居民或地方政府仍然未能享有風險設施設立的部份決定權與監督權。

在我國單一制國家的憲政設計下，地方政府少有立法、營運與財務上的政策規劃權力，地方監督與治理能量於焉難以展現（丘昌泰、蘇瑞祥，1999；張峻豪，2014：138-139）；然而，地方的治理弱勢與不受尊重，反讓利害相關人很難與環評機構處於對等地位，民眾在缺乏信心下，反而更傾向以「癱瘓環評」作為拖延與協商的籌碼，而非與體制合作找出最佳的管理方案。

肆、如何提昇開發方案的公眾接受度： 以國際環評案例為師

從歐美各國的環評實踐整體方向而言，其治理重心已非單純的「風險管制」，而是融入社會正義與社區培力元素，重視社區對於風險的資訊交流與詮釋，以及透過住民的廣泛參與，協力建構在地的風險預防

與監管機制，以強化社區的風險承受力（resilience）（Hecht and Fiksel, 2015）。對此，國際上有以下三種主要作法：

一、環評納入地方政府與社區的法律權益並以此作為核心

1998年奧爾胡斯公約通過之後，歐洲各國的環評作業已逐漸朝公約精神邁進，該公約明文表示：對於居民承受環境風險的人權保障，必須植基於以下三個層面，亦即民眾對於環境決策的「知情權」（access of environmental information）、「參與權」（access of environmental decision-making）與「司法請求權」（access to justice）（王毓正，2010：64-65）。

歐盟為了讓環評作業融入奧爾胡斯公約精神，特別在2003年通過兩項指令，要求會員國將其加入國內環評立法進程，這兩項指針分別是要求「環境資訊透明」的2003/4/EC，以及強調「民眾參與權」的2003/35/EC，同時在2017年亦以委員會高度發布「環境事務司法訴訟權」（Commission Notice on access to justice in environmental matters）通知給各國，要求確保民眾根據上述環境指針發動司法訴訟的權利，希望透過確保公眾權益，最終能確保環境治理的品質（EU, 2017）。

奧爾胡斯公約的三原則之所以重要，在於環境風險問題原因錯綜複雜，若未能有明確的法定程序對民間觀點予以制度性保障（包含以固定預算支持地方長期性之基礎研究、強制開放資料庫資訊…等），許多真實數據與「尚未做的研究」很容易在評估過程被忽略，進而在知識真空下形成草率決策（Ottinger, 2013）。同時，如果公民參與討論的機會僅依賴體制的善意，則公民參與隨時會因政治施壓或是缺乏不同觀點見解而遭到實質限縮，因此必須有法定的程序保障地方的參與（Fitzpatrick, Sinclair, and Mitchell, 2008）。

也因此，在未來環評改革中，地方政府與公眾獲得「充分資訊」與「被徵詢意見」的權利，應被明確保障於環評的篩選程序中，進而

確保開發行為之進行，必須建立在開發方與地方的平等互惠協商之上；這些在環評初期的社會整合工程，可將許多社會不確定性因子提前在環評初期予以消融，最終可加速環評的效率。

而要透過法律架構強化環評，則包含以下兩種作法：

(一) 強化公民訴訟的能量

我國在 2002 年通過的「環境基本法」中，師法美國加入公益訴訟制度，透過此項制度，過去十年發生數起針對環評結果的公民訴訟，許多判決結果認定：環評作為一種攸關公益的行政處分，公眾參與是評估過程正當性的必要程序，尤其現行環評常在缺乏確切風險防制方案的情況下，以附加條件的方式通過不確定性極高的審查結論（即所謂的「有條件通過」），這樣「倒因為果」的審查失職行為不被法院認可，也促使環評會必須在程序上加大公民參與和實質審查的力道（陳穎峰，2015）。

然而，儘管公民團體已在若干訴訟中取得勝利，但是也常因為不具「受害者」身份，因此在傳統狹隘的「原告資格」之認定上被排除在司法體系之外。⁸ 也因此，如何在法律條文內擴大公民的訴訟資格認定，使其成為防制行政機關恣意決策的武器，應是未來法律體系進化的方向（簡凱倫、周桂田，2014：94-104）。

同時，如果公民訴訟被視為風險治理機制的一環，現今讓公民自掏腰包長期與政府對簿公堂，不但損害雙方信任關係，也變相將公民排除在司法體系之外；以美國而言，其相關公民訴訟程序中，政府為部會設有「介入者基金」，以便為介入者（環保團體、律師或出庭之專

⁸ 舉例而言，在士林重劃區環評案中，雖然法院認定蠻野心足協會對於該開發案有利害關係，卻不具備訴訟權利與受侵害之法益，因此無法取得訴訟資格。請見台北高等行政法院 98 年度訴字第 420 號判決。

家學者) 支付相關訴訟費用，便於活絡公民參與和強化司法審查(王俊秀，1993：11)。

雖然我國環境基本法 34 條亦規定：「行政法院為判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告」，意圖透過立法來支助起訴的受害人民或公益團體在判決「後」獲得補償；然而，民眾在提起訴訟時的龐大費用，對個人或是民間團體都是龐大的負擔，也因此，仿效美國為公民訴訟設定長期的財務方案(相關基金的設立與及時介入)，或可為未來考量的方向。

(二) 賦予地方共同管制與風險討論的權限

環評法的實踐本質上是一種「強制蒐集環境資訊」的行政程序，而為了讓不同性質的開發案能被個別衡量，英國、日本的環評是將案件分為兩個範疇，屬於第一類清單的開發案必須進入環評(如大規模的電廠、廢棄物處置場、重要道路工程…等)；而屬於第二類清單內的，則必須視開發規模、性質與所在地生態敏感度，由主管機關認定是否需要環評。美國則是直接採取負面表列方式進行區隔，只要開發行為符合所列特色，即需環評，但如認定開發案沒有環境影響也必須繳交總結報告。

雖然美國環評相當具有彈性(美國僅有 1% 的案件需要在環評中繳交環說書)，但初期的公眾參與程序則相對嚴謹，尤其是地方政府有權要求原先不在環評範圍內的開發案進入環評程序，因此環評案件須在初期的範疇界定與環說書中就實踐「資料公開」、「替代方案」、「調解方案」、「諮商機構」等重要透明化元素，同時法律對於公開展示的時間與地點亦有明確規範，以確保地方與公眾觀點能如實表達；而在審閱期結束後，開發方(包括中央政府)必須參考公眾與地方政府的

意見對環說書進行修改 (EPA, 2012: 5-8)。⁹

在英國和日本，地方政府也都有要求某些開發案必須進入環評的權利，在英國，地方政府對於相關開發案亦享有部份的決策權：其於1999年通過的鄉鎮環評管制辦法即載明：開發案是否需要環評，是由「地方政府所決定」，而一旦啟動環評，地方政府「接收完整資訊」與「公開以公文書載明具體意見」都是評估過程中的重要法律程序，¹⁰在這些程序的保障下，當開發案在初期即為地方社區或政府所質疑，環評即可以較嚴格標準予以審視，如果決策機關未來欲快速核准開發案，也必須考量後續的溝通與法律成本 (Friends of the Earth, 2005; Ministry of the Environment in Japan, 2012)。

反觀我國，雖然我國環評法第8條亦要求開發單位於場址公開陳列展示與召開說明會，第11~13條亦要求開發單位參酌地方意見製作環評說明書，此外，目的事業主管機關於收到書件後也必須召開公聽會；然而根據研究顯示，從1996年到2005年的環評案件中，有召開公開說明會的僅有12.7%，有現勘的僅有3.6%，而有舉辦公聽會的案件也僅只有5% (邱玲裕，2007：57-61)。許多表面上看來踴躍的公聽會，由於事後缺乏追蹤民眾意見的後續機制，地方如對評估過程有疑慮，只能以拒發建照或抗爭進行被動杯葛。

或許美國因採取聯邦制度，地方政府原本就有權訂立自主的環境法規與審核標準；但若以與我國同為單一制國家的日本而言，環評法

⁹ 如美國環說書初稿必須在預定場址與網路公告45天，讓居民與地方政府有機會發表意見，讓開發單位針對地方意見做出修改或提出替代方案，日本則是30天。

¹⁰ 該法規定：在進行開發案是否應進行環評之篩選程序時，都必須尋求地方規劃單位的意見，這些意見必須是公開為之並列入紀錄；而地方政府也必須充分理解：如果未能獲取充分資訊即給予意見，未來將會面臨成本高昂的法律訴訟。請參見：“The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999, Article 5.” <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/293/regulation/5/made>. Retrieval Date: 2017/12/01.

亦允許地方政府可自訂環境影響評估條例 (local ordinances)，針對中央政府法規未予規範處訂立額外的審查程序 (諸如：文化資產保存、社區衝擊等)，各地方政府亦可對開發案自辦公聽會、邀請第三方續做評估，或是訂立更嚴格的管制標準 (甚至課徵環境稅) (Ministry of the Environment in Japan, 2012: 16)，由於這些法令允許地方在環評未及之處訂立自主的環境規範與審查標準，地方與社區民眾權益方得以獲得保障。

如果再以德國的風電為例，在其陸域風機的環評爭議中，某些與地方互惠共管的機制 (如成立地區主導的能源合作社、與地方政府合營等) 不但提供了民眾接受的誘因，地方政府也可藉此擴大參與，以透明的過程培養民眾互信與發想 (Kalkbrenner and Roosen, 2015; Musall and Kuik, 2011)。而在離岸風機議題上，德國也在環評程序中擴大漁民與地方政府的參與，並透過環境聽證將民間知識納入，最後要求開發商應採取較高成本的隔音氣泡施工並施予長期監控，平均每案因而增加 2,000~3,000 萬歐元的成本 (尹俞歡, 2017a)。

另外，紐西蘭 Tauhara 地熱電廠的案例或也是我國環評可參考的對象：此地熱電廠計畫由於位在原住民所在地與觀光勝地，在風險評估過程中產生頗多爭議，但由於環評過程以「住民同意和參與」為基本要件，並在各項設計中保持變更的彈性以尊重住民意見 (如蒸氣管線的設計與走向等等)，因此由原住民組成工作團隊參與討論與設計，並設立利益共享機制與參與後續安全監督，此舉反而讓業者在開發案中得到更高的確定性 (Daysh, Bromley, Carey, and Dunstall, 2015)。

從德國與紐西蘭案例看來，雖然讓地方社群加入管制體系可能致使開發商的時間成本與經濟成本提高，但由於業者與居民在開發設施建造與營運過程中都面臨難以預期的市場與科學風險，透過討論過程先行營造出各界共識後，反而能在未來取得較高的營運確定性與正當性。因此環評如能讓地方政府參與蒐集地方性風險知識，並在法律體

系中給予地方政府之意見若干權重，使其擁有環評啟動與部份決策權，建立一套能夠結合各種知識與在地聲音，以隨時追求最佳實踐的程序機制，確保在決策、建造與營運時都能廣納各界智慧與力量進行監督與應變，才是確保設施能永續經營的做法。

然而在我國，讓地方政府積極參與或主導環評，恐引起派系與財團控制地方政府的擔憂；地方政府囿於有限的經驗與人力，亦無能力產出合理的管制數值或是揭發遭隱匿之資訊，因此亦有可能讓開發案在高度不確定下草率定案（如台南的永揚廢棄物處理場、台東的美麗灣飯店皆是如此），因此對於是否讓地方政府擁有對環評主導權，各界仍有一定程度的保留（董俞佳、魏萸伊、修瑞瑩，2017）。

如果現階段仍對地方政府的環境治理能力有所疑慮，維持由中央政府進行環評也無不可，但關鍵仍是要讓地方政府享有一定程度的決策與管制權，從 Ostrom 的角度來說，當地方行為者可以透過否決權行使是否加入的自由時，開發方與地方的信任關係才有可能凝聚（Ostrom, 2010: 162-163）；職是，將權力與地方政府分享的目的，乃在透過長期性的互惠信任關係建構風險資本，因此應避免拘泥於行政分工間的責任推拖。

而為讓地方政府能充分反應在地社群意見，在將其納入管制夥伴時，也宜給予民眾等同的培力與課責，讓公民成為風險知識的生產者和風險的監督者（杜文苓，2015：148-159）。舉例來說，地方或可規劃預算使其能蒐集長期地方性風險知識、架設討論平台，與推廣公民監督；而地方政府在環評過程中所給予的正式意見或資訊，也必須公開在司法攻防或行政聽證中接受各界檢驗。

事實上，地方政府基於選舉壓力，對於在地政治壓力較為敏感，因此若公眾能有監督和刺激的能量，地方政府反而能以既有的地方脈絡搭建匯集知識與能力的平台，協助建構更妥善的社會理性（陳穎峰，2017a：142）。

二、由政府建立中立第三方機構協助仲裁與協商

如果未來環評不宜僅仰賴專家或機關的意志做出裁決，以跳脫「少數決定」與「社會反彈」的惡性循環，那麼就必須有適當的培力管道達成「促談」與「協商」，讓多元的衝突意見得以聚攏並探求出可共同接受的方案。

在美國環境治理歷史上，1970年代起已有「環境爭端調處」(Environmental Conflicts Resolution)之作法，當時即被認為對於環境管制有相當助益，因為在美國環評制度下，雖然是由主管機關負起直接面對民意的決策責任，但政府仍缺乏足夠的彈性與人力負擔環境管制所衍生的大量裁罰與訴訟，因此如何在決策定案前即先納入利害相關人進行協商，乃至降低管制成本，就成為管制體系改革的方向。

1998年，美國總統柯林頓簽署了「環境政策與爭端調處法」(Environmental Policy and Conflict Resolution Act)，由國家出資，在聯邦機關 Udall Foundation 下成立專職的第三方調解機構「環境爭端調處會」(U. S. Institute for Environmental Conflict Resolution，以下簡稱 USIECR)，負責以中立身份邀集各方面專家，協助政府機關與社區調解環境衝突，透過集智協力的作法提昇決策品質，並促成風險管制法案的彈性規劃與在地實踐 (Alexander, 2006)。

自從 1998 年美國政府鼓勵使用第三方環境調處之後，短短幾年內就有很顯著的績效，對於地下水污染、有毒廢棄物、空氣污染等議題，其調處成功率大多在 70% 以上，參與各造對於調處過程滿意度高，且平均可省下 20~30 萬左右的訴訟與動員費用 (Siegel, 2007: 198-199)。

根據 Siegel 的歸納，環境爭端的調處，其實必須具備以下原則：

1. 各方必須是自願參加
2. 各方隨時可以退出調處
3. 當事人可以直接參與調處過程

4. 延攬沒有決策權的中立第三方來促成共識
5. 由參與各方擬定並討論解決方案 (Siegel, 2007: 188-189)

基於此類型「體制外調解機制」(Alternative Dispute Resolution, 下稱 ADR) 的高效率, 美國環保署亦於 2000 年發布政策表示: 未來將盡可能使用 ADR 進行環境爭端處理; 同時美國預算辦公室與環境品質委員會亦在 2005 年與 2012 年各發布重要備忘錄, 要求政府機構應在環境爭端中積極導入中立第三方以協助各機關或官民之間進行合作與仲裁 (Department of Energy, 2012)。

這其中, 尤以利害相關人結構較為複雜的大型開發方案 (如: 跨州高速公路), 更加需要此彈性架構, 讓主管機關得引入更廣泛的專家與調解團隊, 使風險管制得以因地制宜制定實踐標準, 且在利害相權下符合當地民眾的期待; 例如: 在洛杉磯機場的開發方案中, 調解團隊便引導開發方與社區簽訂共利協定, 超越了完全仰賴官方進行「事前管制」的傳統框架 (EPA, 2012: 9-15)。

在我國環評史上, 也不乏環保署召集中立第三方專家以促談調處為目標的類似案例, 其中一次是 2008 年在潮寮發生的有毒氣體排放事件, 環保署組建所謂的專家小組對污染源進行調查, 並以此調查結果作為社區民眾與業者調停談判的依據; 但是在此案中, 專家的角色僅限於科學證據的提供, 許多科學上的不確定性必須由社區民眾以日常生活經驗填補, 並仰賴政治代表介入達成後續的補償與監督協議 (陳穎峰, 2017b: 66-68)。

潮寮案原本是具有潛力的改革起點, 在此案例中, 專家僅扮演助談的角色, 而社區民眾則被研議賦予參與共同管制的角色 (如: 巡守隊); 然而, 雖然民間有意願參與, 這些人員也能獲得當地的信任, 但行政機關基於其本位理性, 傾向認定民眾的專業知能不足, 對於讓社區民眾參與管制持排拒態度, 並未以制度化的方式予以培力, 以至於

最終除了發放賠償金之外，並未有明確的治理方案（何明修，2010：133-137）。

緣此，未來我國或可借鏡 USIECR 的做法，以建立公部門對公眾參與管制的信任感：該機構自 1999 年成立至今，一共介入了 800 多件環境爭端，包括了土地利用、景觀地貌、能源使用、海洋保育、原住民文化保存等多項議題；由於議題多樣化，爲了確保多元的專家來源，該機構設有培訓計畫，讓一般公民得經培訓取得證照成爲調處者，而不僅限具有特定學術制式背景的科學家，這樣的培力過程使弱勢族群與社區居民得以成爲專家，除有保障弱勢權益的功能，也能確保公眾參與管制後的政策品質。¹¹

在 ADR 的實踐過程中，專家的知識僅作爲促進風險討論品質的工具，而其「中立角色」也並非僅靠其專業知識確保，而是透過開放、多元與自願申請的性質，維持了調處者的中立地位；而透過此類調處方式，最終可產生三重功效：第一是環境決策的效率得以提昇，第二是風險管制方案之效果能獲得在地鞏固，而第三個優點則是當各界更懂得應對與討論風險時，體制的風險治理能力也能隨之強化。

三、強化社會影響評估與民情諮詢

在我國現今環評的法律範疇中，所謂的環境衝擊原本就包括社會經濟層面的各項影響，¹² 但針對此類影響，卻難以產出有意義的評估結果；原因在於許多社經、文化與社會影響因子難以量化，需仰賴更全面的測量與資料蒐集過程，而我國在環評中缺乏長期系統性的評估與測量構面，公務機關缺乏相關人力與經驗，加以過程中缺乏地方利

¹¹ 請參閱 Udall Foundation 官方網站介紹：<https://udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx>. Retrieval Date: 2019/12/01.

¹² 環評法第 4 條即明載，環評的範圍包括「生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍」。

害相關人的有意義參與，因此風險的社會衝擊就顯得零星化與破碎化（項靖、蔡偉銑、歐崇亞，2014；劉恆昌，2000）。¹³

從環境正義的角度而言，開發案對於不同的族群自然會產生不同的利害分配，因此使用相同標準或模型衡量不同社群所承受的風險，實難捕捉其社會衝擊的全貌，同時由於弱勢社群缺乏主動在評估過程中進行陳述或捍衛權益的能力，因此從國外的社評經驗來看，社評的重點並不在評估開發利益，而是在「界定潛在受影響的人與社群」，所以首要之務便是積極促成廣泛的公眾參與（Eccleston, 2011: 171-178）；同時，由於低所得或少數族群弱勢團體的資訊量與組織力相對匱乏，需仰賴政府主動進行調查，因此美國在 1994 年亦頒布行政指針要求環評必須進行「環境正義」的評估，以免對弱勢社群形成迫害（Eccleston, 2011: 179）。

也因此，未來面對具爭議性的大型開發案或政策，應視風險性質擴大環評範圍為社評，尤其必須特別著重於發掘潛在受害的社群，並以系統性方式蒐羅弱勢族群的脆弱度構面；除必須由中央政府主動建構長期的民情資料庫平台（如：社區脆弱度），也應該羅列各類影響範疇與弱勢族群類別，並以多元工具開發地方政府及社群的意見（包括：田野調查、地方座談，或與社會團體尋求合作），以在地第一線的角度蒐羅容易被主流社群或科學界忽略的知識，才有助於正確評估潛在的社會影響。

透過蒐集、探索和討論民間經驗的社評程序，不但有助於讓弱勢發聲，由於其操作過程著重於凝聚共識與促成調解，甚至亦包含未來

¹³ 事實上，這種情形也非台灣所獨有，英國的環評過程即顯示：儘管歐盟指針強調環評應將環境正義課題納入，但在缺乏有效社會影響評估機制的情況下，開發風險在國內各族群間的分配問題，幾乎都未能在環評中有效呈現。參見 Walker, G. P. (2007). "Environmental Justice and the Distributional Deficit in Policy Appraisal in the UK." *Environmental Research Letters* (2), 1-7.

長期的地方監管，因此本身就是極佳的風險溝通作為（Eccleston, 2011: 183-189）；尤其是未來環評若是與決策脫勾，則更需要社評機制作為安全閥，讓在地居民的知識、利害與觀點進入決策程序，防止專家與機關代表因自外於社會脈絡而做出社會無法接受或後續難以監管的決策（林木興，2017），如此當可使風險決策更加周延。

由於社評需要多元方法，為累積充分的資料，學界或必須廣納各類型的行動者與知識來源（如所謂公民專家 lay experts），並採取長期性、由下而上，且跨科際的調查研究（如：質化研究、文化研究），才能有較公正的評估結果（Sovacool, 2014: 530；范玫芳，2016：31）。此外，政府本身亦應該積極出擊，在社評中啟動各類型的公民審議機制（如：審議式民調、公民共識會議、公民諮議等等），引發民眾內部的豐富討論；而對於宏觀的生態與社會資訊，也宜由國家主動建立平台，供各界進行蒐證研究並將資訊共享，而非僅仰賴開發商調查提供，以避免資料與觀點的偏頗。

誠然，讓民眾或地方社群在風險決定中扮演更吃重的角色，毋寧也是賦予公眾和地方政府更大的責任；因此，為了能讓地方元素不至於淪為少數團體或個人的政治利益交換，未來政府應多透過若干地方賦權的協力方案進行公民與地方政府的知識培力，透過「社區願景工程」發展在地社區對風險的討論深度與應對韌性；在體制能常態性納入願景工作坊等賦權作為後，也應透過資訊透明機制強化決策課責，藉此提高公眾參與的決策品質，避免在莫衷一是或私利糾葛中，讓決策必須走向專家與機關獨斷的老路。

目前在國內的民情諮詢作為，多是讓業者及主管機關自行於地方召開說明會或是公聽會，並提供會議結果供環評委員審查；然而業者為求環評盡快通過，會議內容多著重於推銷開發計畫，以營造地方多數贊成的樣貌，因此在傾聽與容納多元意見的層面常有不足，反傷害業者與社區的互信，結果常是正反方各自糾結民眾與專家進行對抗，

引發「民粹動員」和「選擇性杯葛」的疑慮。

也因此，優良的民情諮詢系統，應尋求專業第三方作為主辦者以昭公信，除了創造不同平台力求多元參與和資訊透明之外，對於社區或公民團體的衝突與疑慮，也應該搭配「共識建立」與「問題解決」的相關程序（如：協力工作坊、建立社區巡守隊…等）；若是風險爭議相持不下，在適當狀況下也或可採用聽證會，讓各方專家或當事人做出具有法律效力的證言，並讓業者和主管機關必須依法回應，讓風險討論能建立在真實的資訊基礎上（杜文苓，2010；林春元，2016）。

若政府能利用多種管道擴大公眾參與面，甚至依據奧爾胡斯公約精神將這些管道常態化與體制化，刺激公眾與學界合作討論風險知識，或能使民情諮詢超越「各說各話」或是「少數壟斷」狀態，進而催生出讓雙方共同接受的開發行為準則。如果考量經費與時間成本問題，或是風險議題的內容較為單純，傳統公民參與方式（如：公聽會或是說明會等）自然也有意見交換與保障權益的效果；但政府官員須理解的是：民眾參與風險討論的目的並非僅是協助政府完成程序要求，而是為了能實質影響決策結果（Jacquet, 2017），因此會議形式固然可採取彈性作法，但決策機關對待所蒐集之公眾意見與科學事實，其態度仍皆須真誠，決策主管機關除僅將民眾意見作為「參考」之外，必須能針對民眾意見採取務實的技術方案、溝通平台與監督機制，逐步強化政府管制作為，爭取公眾的接受。

舉例而言，英國為了嚴肅面對核能問題，不但在個別核電廠與核廢料場址設立時都舉辦公民諮議程序，同時也為核廢料議題尋求全民共識，在 2013 年特地委託獨立顧問公司設立大規模公民諮議機制，針對 2008 年英國設立的選址程序，以網路平台與巡迴實體會議徵求民眾意見並進行彙整，與會民眾將近 1,000 人次（杜文苓、高淑芬、陳穎峰，2014：12-15）。

更重要的是：英國政府能將所蒐羅到的民眾意見化約為實際的政

府行動，2014 年英國政府根據諮議結果發表「核廢料選址白皮書」，依照民眾建議在實施原則中加入「志願性質」、「場址篩選與國土規劃程序」、「永續性評估」、「第三方平台」和「擴大長期性社區發展與夥伴計畫」等要素 (Department of Energy and Climate Change, 2014)；而後於 2018 年繼續根據公民諮議結果擬定執行方案(內容包括如何保障社區資訊權和退出權、民意調查如何進行…等實施細節) 並持續尋求公眾反饋 (BEIS, 2018)，同時也在 2019 年 4 月提出核廢料政策的國家報告書草案，對最新的公眾意見做出逐一整合，並針對核廢料貯存的替代方案、整體社會影響、處理需求等進行總體擘畫，從政策面直接回應民眾要求 (BEIS, 2019)。

另外，在能源轉型與離岸能源議題上，英國政府除明文將公民諮議程序列為法定程序外，也直接以「社評涵蓋環評」，將社會影響明確區分為「獲取公共服務」、「犯罪」、「就業」、「文化與遺產」、「教育」、「環境」、「教育」與「健康」等範疇，亦明定弱勢族群的種類，¹⁴ 針對發展「潮汐」、「風力」與「海浪」等三種能源路徑，由中央統計局提供基礎數據，而由地方政府自辦評估和啟動公民諮議，並蒐集各地區相關資料，最後由蘇格蘭執委會 (Project Steering Group) 督導製作評估報告，以確保程序的嚴謹度 (McCauley, Heffron, Stephan, and Jenkins, 2013: 3; The Scottish Government, 2013: 12-18)。

從英國案例中，可看出英國政府相當重視政策的社會衝擊，並對如何廣納公眾意見採取相當嚴肅的立場，除引入中立第三方以創造社會互信，常態性運用各種長期平台蒐羅社會輿論外，亦援用地方政府以為協力夥伴，並定期根據公眾意見訂立實施原則與廣泛應對方案。

¹⁴ 蘇格蘭在執行離岸能源之社評時，將社會影響分為三大部份，第一是確認被影響對象及其影響大小；第二是針對地域、性別與年齡進行利害分配分析，第三則是所得結構與社會團體進行分析，如此得以辨認出潛在的社會影響。

過程中專家與民眾都有機會表達看法，可從多方面建構決策的正當性。英國的例子，或可給我國提供借鏡。

四、小結

以上三類與風險審查與管制相關的政策工具與方針，在許多國家已被廣泛採用，其對於我國環評的現行疏漏，可產生以下改善效果：

1. 在「拓展風險知識」上，透過公民參與程序的法制化，可保障公眾與地方社區的知情權與參與權，而利用社評和在地協商等工具納入弱勢社群，可協助產出原本易受忽略的社會衝擊評估和對應替代方案，也可確保環評能在決策前蒐集來源與觀點有所不同的知識，進而緩和目前由科學專家片面界定風險知識的缺失。
2. 在「降低決策主觀心證」的層面，在決策初期透過引入民情諮詢、仲裁協商與擴大公眾風險討論，可讓決策者事前先行捕捉到社會對於風險的感知樣態與爭議脈絡，並將其置入決策情境；而在決策中期，透過促談機制，專家盡可能擔任中立促談者，而將替代方案與後續管理方案的政策方向盡量交予地方民眾決定，可減少專家與機關代表獨斷的機會；最後透過將公民參與程序法制化，讓公眾與司法機關能對決策者進行事後課責，亦即能在決策的「前中後」三階段發揮抑制決策偏頗的效果。
3. 而在「消除行政斷裂」上，最簡易的方式是針對現有環評的「否決權」做出檢討，但更根本的問題則是必須引入社會理性作為行政機關的行事指針，避免因行政機關的本位主義與分工切割而使風險審查跳脫出社會的風險框架。而「公民參與法制化」、「在地協商」、「引入社評」等作法，正是探索與形塑社會理性與提昇後續管制能量的重要工具，使利害相關人能在最短時間充分知情、討論並達成共識，引導行政機關以合適的風險尺度

與管制工具進行審查，最後目標則在使公眾成為風險管制監督之協力夥伴，以填補行政機關因分工造成的管制斷層。

伍、結論

自我國引進環評制度以來，基於對經濟部門的不信任，以及環境法規的管制密度過低，在制度設計上便由環保機關內以獨立的環評委員會行使同意權，並把審核與評估的標準與範疇全數交由環評會逕行決定，成為全球獨一無二的制度；雖然環評會同時扮演風險評估與風險決策的雙重角色，卻缺乏明確的審查標準與健全的環境資料庫，以至於難以跳脫政治力干擾或是專業盲點。

在環評旨在獲取「機關同意」的理性下，決策者缺乏吸收民間知識和進行政治協調的體制誘因，使得來自公眾的風險知識與管制方案被忽略，決策很可能建立在真實的社會情境之外，忽略了風險「被操作」、「被理解」以及「被管制」的社會條件，最終卻僅靠少數兼職專家為全民把關，結果自然引發風險管制能力與公眾信任感的匱乏。以2018年引發軒然大波的深澳電廠與觀塘接收站為例，其決策結果便極大程度凸顯了環評程序與社會期待的落差。

台灣環評在實施二十餘年後，由於其審查效率與管制成果皆不理想，甚至成為政治上的燙手山芋，因此政府亟思仿效美國環評法的原型，將環評業務返還給業務主管機關。然而，由於這些政府機構長期缺乏舉辦環評的人力與經驗，加以國內對於公眾參與風險評估的法規制度難稱健全，政府機關對公眾參與的理解亦相當侷限，因此儘管這項芻議有其法理依據，但學界與實務界仍舊對此有高度的疑慮。

但無論未來環評是否回歸業務主管機關，「風險決策由誰進行？如何進行？」仍然是體制無法迴避的核心命題。由於近年有若干關於環評結論的法院判決皆揭橥了公民參與環評的程序必要性，風險決策僅

由「專家決定」或「行政決定」顯然已無法提供決策的正當性基礎。也因此，本文參考國際案例，認為我國環評的宗旨，應該從過去一味追求「機關同意」轉變為以取得「公眾接受」為目標，並應強化以下三項層面以邁向轉型：

- 一、**加強對地方政府與社區的法律權益保障**：未來環評應積極落實奧爾胡斯公約的精神，在程序上著重於保障民眾對於環境決策的「知情權」、「參與權」與「司法請求權」，諸如：為公民訴訟設立財務支援、放寬公民訴訟資格的適格認定，強化公民訴訟能量，同時在環評中加入共同管制與地方自主管理的機制與標準，不但能符合環境正義中保護弱勢的目標，也能透過初期協商提昇公眾對於開發案的接受度。
- 二、**透過第三方中立機制將科學家轉型為促談與調解者**：美國在二十年前已由國家建立第三方調解機構並鼓勵政府機關積極將其導入風險決策，許多利害結構相對複雜的開發案，最終多能達成雙贏的互利協定，且能讓使地方得以擁有自主、彈性且長遠的風險管制方案，同時省下大量的訴訟與管制成本。美國經驗給我國的啟發是：未來環評或應從「專家決策」逐步轉型為「專家調處」，以便將多元的科學知識與社會經驗轉化為公眾可信任或運用的真實風險資本。
- 三、**強化社會影響評估與民情諮詢**：近年我國環評作業開始納入大量非環境因子的評估，但卻缺乏細膩的資料蒐集與評估方法，在無力審查的狀況下，體制便傾向由少數專家片面決策以增加效率；為了防止此種現象，未來應積極使用多元性的社會影響評估以及民情探詢方法，藉由基層反饋與長期性資料蒐集，呈現潛在的社會衝擊（特別是對於弱勢社群），才能獲得公眾的接受。

此外，有鑑於台灣目前的地方政商脈絡尚有不透明之處，公眾的討論場域亦不充分，因此多有地方政府曲意護航或杯葛業者之情事，使得風險決策充斥著「因人設事」的針對性，現階段如擴大地方政府與地方社群的風險決策角色，也將引起決策品質的疑慮；也因此，未來環評作業在進行民情諮詢與專業培力作為時，應盡可能促成多元社群的平等參與，同時建構公開的諮詢討論平台以強化法律問責與資訊透明，並適度引入行政聽證等具有法律效力的資料認證機制，使政府、社群和業者都能在社會理性的監督下進行決策和尋求共識，以兼顧民主與專業的決策品質。

總結而言，未來環評應盡可能以「營造公眾接受度」為目標進行轉型，強化其內外部法律架構，以更精緻多元的方式導入公眾知識，並讓專家扮演協調者的身份協助公眾培力，以促進社會對風險議題的深入討論與探索；如果能把討論並決定風險的主體性返還給民眾，應能提昇體制對於風險的審查與評估能力，建立社會得以面對並處理風險的重要資本，最終在社會理性引導下，促成多贏的風險預防與管制作法。

參考文獻

一、中文部分

- 中央研究院 (2017)。《臺灣經濟競爭與成長策略政策建議》。台北：中央研究院。
- 尹俞歡 (2017a)。〈慢慢來 比較快！離岸風場發照 德國 3 年審 1 案〉，風傳媒，5 月 31 日，<http://www.storm.mg/article/273086>。2019/12/01 檢索。
- 尹俞歡 (2017b)。〈環評首見 兩開發商申請開發同一風場 環保署頭大〉，風傳媒，7 月 31 日。<http://www.storm.mg/article/307713>。2019/12/01 檢索。
- 尹俞歡 (2017c)。〈離白海豚棲地不到 2 公里，永傳示範風場須做二階環評 2020 完工承諾將跳票〉，風傳媒，7 月 17 日。<http://www.storm.mg/article/300201>。2019/12/01 檢索。
- 王承中 (2018)。〈第三天然氣接收站興建後若供電足 賴清德：可評估停建深澳電廠〉，中央社，10 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810050115.aspx>。2019/12/01 檢索。
- 王芳筠 (2004)。《環境影響評估制度中公民參與機制之研析》。台灣南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系，碩士論文。
- 王俊秀 (1993)。〈歐、美、日主要環保團體行動策略之探討及分析〉。《中國社會學刊》17：281-302。
- 王毓正 (2010)。〈從奧爾胡斯公約看我國環境影響評估法制中民眾參與之規範〉。《公共行政學報》35：61-117。
- 丘昌泰 (1999)。〈建構三 E 導向的環境影響評估制度：政府再造運動的省思〉。《環境工程會刊》10(1)：31-44。
- 丘昌泰、蘇瑞祥 (1999)。〈破解選票政治、回饋情結與公共政策

- 的三角難題：以環保政策為觀察焦點〉。《法商學報》35：147-185。
- 何明修（2010）。〈從污染受害者到環境巡守者：大寮空污事件之後的社區參與〉。《公共行政學報》35：119-141。
- 吳中書、陳馨蕙、葉長城、鄭睿合（2017）。《推動綠色金融以促進離岸風電發展》。臺北：中華經濟研究院。
- 吳欣紘（2018）。〈觀塘環評案通過 中油第三天然氣接收站可建置〉，中央社，10月8日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810085005.aspx>。2019/12/01 檢索。
- 呂欣怡（2017）。〈離岸風力發電設置過程的社會爭議與化解機制〉，周桂田、張國暉（主編），《能怎麼轉：啟動台灣能源轉型鑰匙》，頁169-185。臺灣臺北：臺灣大學風險社會與政策研究中心。
- 李安德（1992）。〈科學中的典範—論其功能及流弊〉。《超個人心理學》，頁1-13。臺北：桂冠。
- 李明穎（2014）。〈科學民主化下科技議題的風險治理：探討國光石化廠開發案的科技官僚風險溝通、公眾風險感知與公眾動員〉。《思與言》52(4)：111-159。
- 李根政（2013）。〈2012 台灣環境運動的幾點省思〉。<http://leekc-95kh.blogspot.tw/2013/01/2012-4110121749133442012-2012121215kfb.html>。2019/12/01 檢索。
- 杜文苓（2010）。〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉。《公共行政學報》35：29-60。
- 杜文苓（2012）。〈環評制度中的專家會議——被框架的專家理性〉。《臺灣民主季刊》9(3)：119-155。
- 杜文苓（2015）。〈管制科學的數據政治〉。杜文苓（主編），《環境風險與公眾治理——探索台灣環境民主實踐之道》，頁133-162。

臺北：五南。

杜文苓、施佳良（2014）。〈環評知識的政治角色——檢視六輕健康風險評估爭議〉。《台灣民主季刊》11(2)：91-138。

杜文苓、高淑芬、陳穎峰（2014）。《核能安全之風險溝通》（科技部研究計畫案號：NSC 102-NU-E-004-002-NU）。臺北：科技部。

杜文苓、施麗雯、黃廷宜（2007）。〈風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例〉。《科技、醫療與社會》5：71-110。

周桂田（1998）。〈現代性與風險社會〉。《台灣社會學刊》21：97-150。

周桂田（2004）。〈獨大的科學理性與隱沒的社會理性之對話－在地公眾、科學專家與國家的風險文化探討〉。《台灣社會研究季刊》56：1-63。

林三加（2014）。〈苑裡反瘋車的司法課題〉。《司改雜誌》100：74-76。

林千鶴（1991）。《美國環境影響評估制度之研究：兼評析中美兩國制度之發展》。臺北：國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文。

林木興（2017）。〈環評改革 需要社評配套〉，聯合報，4月9日。
https://udn.com/news/story/7339/2411535?from=udn-catelistnews_ch2。2019/12/1 檢索。

林雨佑（2018）。〈首份深澳電廠健康風險評估：致命心肺危害，全台都躲不過〉。《報導者》，9月11日。<https://www.twreporter.org/a/shenao-power-plant-coal-fired-health>。2019/12/01 檢索。

林春元（2016）。〈怎麼讓「聽證」與「公聽會」發揮最高效用？先站在過去經驗上改善程序〉。<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/5180>。2019/12/1 檢索。

邱玲裕（2007）。《專業、民意與環境影響評估：環保署中央開發

- 案例內容分析（1996-2005）》。臺北：國立政治大學公共行政研究所：碩士論文。
- 施佳良（2015）。《環境管制行政中的科學框架與決策困境：以台灣石化產業環評爭議為例》。臺北：國立政治大學公共行政研究所：博士論文。
- 范玫芳（2007）。〈風險論述、公民行動與灰渣掩埋場設置爭議〉。《科技、醫療與社會》5：43-70。
- 范玫芳（2016）。〈低碳能源轉型的正義課題〉。臺北：國立臺灣大學風險社會與政策研究中心。<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m07/workingpaper2016/321-2016workingpaper-fan>。2019/12/01 檢索。
- 徐世榮、許紹峰（2001）。〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉。《臺灣土地研究》2：101-130。
- 馬以工、林鉅銀、劉玉山、洪昭男、黃武次（2010）。《各級政府對都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合依法行政原則與適法性專案調查研究報告》。臺北：監察院。
- 張英磊（2011）。〈比較法視角下我國環評司法審查之發展：一個回應我國民主轉型脈絡之詮釋〉。《臺大法學論叢》40(3)：955-1027。
- 張峻豪（2014）。〈行政權運作與地方治理：臺灣與羅馬尼亞的能源案例分析〉。《思與言》52(3)：99-158。
- 張語矜（2018）。〈賴揆：中油第三接收站環評 拚 9 月通過〉，中時電子報，8 月 27 日。<https://m.ctee.com.tw/dailynews/20180827/a02aa2/919256/c5e78ef3e00e20e46d981412e696e772>。2019/12/01 檢索。
- 陳文姿（2017）。〈落後環保署一大截 內政部審議拒絕民眾錄音錄影〉，上報，7 月 21 日。<https://e-info.org.tw/node/206297>。

2019/12/01 檢索。

- 陳穎峰 (2015)。〈環境訴訟與環評法的重新詮釋——以中科三期等五項環境訴訟為例〉。陳至潔、王韻 (主編), 《法治的侷限與希望：中國大陸改革進程中的台灣、宗教與人權因素》, 頁 351-372。臺北：元照。
- 陳穎峰 (2017a)。〈地方問責與核能安全治理：以新北市核能安全監督委員會為例〉。《民主與治理》4(2)：09-150。
- 陳穎峰 (2017b)。〈科學事實建構與環評民主化—五件環評專家會議的啓示〉。《科技、醫療與社會》24：7-48。
- 傅玲靜 (2016)。〈環境影響評估法之何從與何去—由環境管理和風險管理的觀點出發〉。「法政對話：十年回顧與展望學術研討會」論文。桃園：國立中央大學法律與政府研究所，11月4日。
- 湯京平、邱崇原 (2010)。〈專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適〉。《公共行政學報》35：1-28。
- 項靖、蔡偉銑、歐崇亞 (2014) 〈我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究〉 (國家發展委員會研究計畫案號：NDC-DSD-102-018)。臺北：國家發展委員會。
- 黃秀端 (1998)。《金權政治與立法院的財政、經濟與交通委員會》 (國科會研究計畫案號 NSC85-2417-H-031-001)。臺北：行政院國家科學委員會。
- 黃雅旋 (2018)。〈2018 國內十大新聞 Top 6 空污突擊火力發電廠觀塘藻礁成犧牲品〉, 上報, 12月26日。https://www.upmedia.mg/pj2_news_info.php?SerialNo=54381。2019/12/1 檢索。
- 黃驛淵 (2017)。〈賴揆替企業掃障礙 有意架空環評及土地開發委員會〉, 上報, 12月27日。https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=32156。2019/12/01 檢索。

- 楊才鋒 (2014)。《從多階段行政程序論環境影響評估法制之應有變革》。臺北：國立臺北大學法律系，碩士論文。
- 楊智元、周桂田 (2015)。〈超越決定論的風險治理：替代性風險知識的產生〉。《政治與社會哲學評論》54：109-156。
- 楊騰凱 (2017)。〈環評回歸部會 520 前提修法草案〉，中時電子報，4 月 18 日。<https://e-info.org.tw/node/204325>。2019/12/01 檢索。
- 葉欣誠、劉銘龍、於幼華 (2004)。〈我國政策環評評估方法學修訂之建議〉。《高雄師大學報》17：267-287。
- 葉俊榮 (1999)。〈政府再造與制度興革－以環境影響評估為例〉。《經社法制論叢》23：1-29。
- 董俞佳、魏萇伊、修瑞瑩 (2017)。〈環團：免環評問題丟地方政府 難解疑慮〉，聯合報，7 月 11 日。<https://udn.com/news/story/6656/2575767>。2019/12/1 檢索。
- 詹順貴 (2012)。〈環評制度的何去何從(一)〉，環境資訊電子報，12 月 17 日。<http://e-info.org.tw/node/82586>。2019/12/01 檢索。
- 劉如慧 (2011)。〈從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化衝擊〉。《歐美研究》41(2)：605-664。
- 劉恆昌 (2000)。〈對於環境影響評估的一些省思〉。《環保資訊》33：26-36。
- 歐洲在台商務協會 (2017)。《2017 年建議書》。臺北：歐洲在台商務協會。
- 蔡旻霈、范玫芳 (2014)。〈科學民主化與水資源開發爭議：高屏大湖之個案研究〉。《台灣民主季刊》10(3)：1-40。
- 蕭新煌 (1996)。〈「失海岸的海島」：台灣沿海生態危機的社會人文反省〉。《勞工之友》545：12-16。
- 戴興盛、康文尙、郭靜雯 (2013)。〈台灣環評制度設計與執行爭議－反思美麗灣案〉。《國家發展研究》12(2)：133-178。

- 簡凱倫、周桂田 (2014)。〈風險社會下的環評制度與法院：司法系統與社會脈絡的相互建構〉。《國家發展研究》14(1)：63-116。
- 蘇桑盈 (2008)。《環境影響評估制度中環保團體遊說策略研析：以政策網絡觀點分析》。臺南：國立成功大學政治經濟學研究所，碩士論文。

二、英文部分

- Alexander, R. (2006). "Kirk Emerson and the U. S. Institute for Environmental Conflict Resolution." *Public Administration Review* 66 (Special Issue: Collaborative Public Management): 156-157.
- Beck, U. (1986). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- BEIS. (2018). "Consultation: Working With Communities Implementing Geological Disposal." https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/676391/WWC_consultation.pdf. Retrieval Date: 2019/12/01.
- BEIS. (2019). *Draft National Policy Statement for Geological Disposal Infrastructure: Summary of Responses*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy.
- Corburn, J. (2005). *Street Science: Community Knowledge and Environmental Health Justice*. MA: Cambridge: MIT Press.
- Cowell, R., Bristow, G. and Munday, M. (2011). "Acceptance, Acceptability and Environmental Justice: the Role of Community Benefits in Wind Energy Development." *Journal of Environmental Planning and Management* 54(4): 539-557.
- Daysh, S., Bromley, C., Carey, B. and Dunstall, M. (2015). "Tauhara

- II - Innovative Environmental Permitting for a New Geothermal Plant Adjoining the Taupo Urban Area.” Paper presented at the World Geothermal Congress, Melbourne, Australia, April 19-25.
- Department of Energy (2012). “OMB and CEQ Memorandum on Environmental Collaboration and Conflict Resolution.” https://www.energy.gov/sites/prod/files/OMB_CEQ_Env_Collab_Conflict_Resolution_20120907-2012.pdf. Retrieval Date: 2019/12/01.
- Department of Energy and Climate Change (2014). *Implementing Geological Disposal White Paper 2014: A Framework for the Long-term Management of Higher Activity Radioactive Waste*. London: Department of Energy and Climate Change and The Rt Hon Edward Davey. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332890/GDF_White_Paper_FINAL.pdf. Retrieval Date: 2019/12/01.
- Earle, T. (2010). “Trust in Risk Management: A Model-Based Review of Empirical Research.” *Risk Analysis* 30(4): 541-574.
- Eccleston, C. H. (2011). *Environmental Impact Assessment: A Guide to Best Professional Practices*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- EPA (2012). *Public Participation: Environmental Impact Assessment in the United States*. Washington D.C.: EPA.
- EU (2017). “The EU & the Aarhus Convention: in the EU Member States, in the Community Institutions and Bodies.” <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>. Retrieval Date: 2018/04/18.
- Fitzpatrick, P., Sinclair, A. J. and Mitchell, B. (2008). “Environmental Impact Assessment Under the Mackenzie Valley Resource Management Act: Deliberative Democracy in Canada’s North?”

Environmental Management 42: 1-18.

Forsyth, T. (2003). *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*. New York: Routledge.

Frey, B. S. and Oberholzer-Gee, F. (1997). "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out." *The American Economic Review* 87(4): 746-755.

Friends of the Earth (2005). *Environmental impact assessment (EIA): A Campaigner's Guide*. UK: Friends of the Earth.

Gastil, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*. CA: Sage.

Graham, J. B., Stephenson, J. R. and Smith, I. J. (2009). "Public Perceptions of Wind Energy Developments: Case studies from New Zealand." *Energy Policy* 37: 3348-3357.

Heath, R. L. (1995). "Corporate Environmental Risk Communication: Cases and Practices Along the Texas Gulf Coasts." In B. Burlson (ed.), *Community Year Book 15*, pp. 255-277. Thousands Oaks, CA: Sage.

Hecht, I. D. and Fiksel, J. (2015). "Solving the Problems We Face: the United States Environmental Protection Agency, Sustainability, and the Challenges of the Twenty-First Century." *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 11(1): 75-89.

Jacquet, V. (2017). "Explaining Non-participation in Deliberative Mini-publics." *European Journal of Political Research* 56: 640-659.

Kalkbrenner, B. J. and Roosen, J. (2015). "Citizens' Willingness to Participate in Local Renewable Energy Projects: The Role of Community and Trust in Germany." *Energy Research & Social*

- Science* 13 (March 2016): 60-70.
- Koenig, D. R. (2012). *Governance Reimagined: Organizational Design, Risk, and Value Creation*. New Jersey: John Wiley.
- Lawrence, D. P. (2013). *Impact Assessment: Practical Solutions to Recurrent Problems and Contemporary Challenges*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Mackenzie, J. (2008). “Watered Down: The Role of Public Participation in Australian Water Governance.” *Social Alternatives* 27(3): 8-14.
- McCauley, D., Heffron, R. J., Stephan, H., and Jenkins, K. (2013). “Advancing Energy Justice: the Triumvirate of Tenets.” *International Energy Law Review* 32(3): 1-5.
- Ministry of the Environment in Japan (2012). “Environmental Assessment in Japan.” Tokyo, Japan: Ministry of Environment.
- Mizuno, E. (2014). “Overview of Wind Energy Policy and Development in Japan.” *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 40: 999-1018.
- Musall, F. D., and Kuik, O. (2011). “Local Acceptance of Renewable Energy—A Case Study from Southeast Germany.” *Energy Policy* 39: 3252-3260.
- Ostrom, E. (2010). “Analyzing Collective Action.” *Agricultural Economics* 41(s1): 155-166.
- Ottinger, G. (2013). “Changing Knowledge, Local Knowledge, and Knowledge Gaps.” *Science Technology Human Values* 38(2): 250-270.
- Palenchar, M. J. and Heath, R. L. (2006). “Responsibility Advocacy Through Strategic Risk Communication.” In K. Fitzpatrick and C. Bronstein (eds.), *Ethics in Public Relations: Responsible*

- Advocacy*, pp. 131-153. London: Sage.
- Paton, D. and Buergelt, P. T. (2012). "Community Engagement and Wildfire Preparedness: The Influence of Community Diversity." In D. Paton and F. Tedim (eds.), *Wildfire and Community: Facilitating Preparedness and Resilience*, pp. 241-259. Springfield, IL: Charles C Thomas.
- Peters, R. G., Covello, V. and McCallun, D. B. (1997). "The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study." *Risk Analysis* 17(1): 43-54.
- Plous, S. (1993). *The Psychology of Judgment and Decision Making*. New York: McGraw-Hill.
- Renn, O. (2010). "Risk Communication: Insights and Requirements for Designing Successful Communication Programs on Health and Environmental Hazards." In R. L. Heath and H. D. O'Hair (eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication*, pp. 80-98. New York: Routledge.
- Rowe, G. and Frewer, J. L. (2000). "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, & Human Values* 25(1): 3-29.
- Sandman, P. (2003). "Four Kinds of Risk Communication." <http://www.psandman.com/col/4kind-1.htm> Retrieval Date: 2019/12/01.
- Sarewitz, D. (2004). "How Science Makes Environmental Controversies Worse." *Environmental Science & Policy* 7: 385-403.
- Schumacher, E. F. (2010). *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered* (Reprint Edition ed.) New York: Harper Perennial.
- Schweizer, P. -J., Renn, O., Köck, W., Bovet, J., Benighaus, C., Scheel, O., Schröter, R. and Baker, W. (2014). "Public participation

- for infrastructure planning in the context of the German ‘Energiewende’.” *Utilities Policy* 43 (Part B): 206-209.
- Siegel, J. A. (2007). “Alternative Dispute Resolution in Environmental Enforcement Cases: A Call for Enhanced Assessment and Greater Use.” *Pace Environmental Law Review* 24(1): 187-209.
- Sovacool, B. K. (2014). “Diversity: Energy Studies Need Social Science.” *Nature* 511(7511): 529-530.
- Stephenson, J. and Lawson, R. (2013). “Giving Voice to the ‘Silent Majority’: Exploring the Opinions and Motivations of People Who Do Not Make Submissions.” *Policy Quarterly* 9(1): 26-33.
- The Scottish Government. (2013). *Planning Scotland’s Seas: Developing the Socio-Economic Evidence Base for Offshore Renewable Sectoral Marine Plans in Scottish Waters*. Edinburgh: The Scottish Government.
- Walker, G. P. (2007). “Environmental Justice and the Distributional Deficit in Policy Appraisal in the UK.” *Environmental Research Letters* 2: 1-7.
- Wolsink, M., and Devilee, J. (2009). “The Motives for Accepting or Rejecting Waste Infrastructure Facilities. Shifting the Focus from the Planners’ Perspective to Fairness and Community Commitment.” *Journal of Environmental Planning and Management* 52(2): 217-236.

The Future Transformation of Taiwan's EIA System: From Institutional Approval to Public Acceptance

*Ying-Feng Chen**

Abstract

Due to the mistrust against economic planning authorities and relatively low level of environmental regulations, the EIA system in Taiwan, with EIA committee independently run by experts and government representatives, was granted veto power. Therefore, with double-folded roles of scientific experts on both risk assessment and risk decision-making, this distinguished system could hardly run without political intervention and expert's blindness, while the government failed to establish robust reviewing standards and sound environmental databases. The political turmoil originated from Shen-ao and Guan-tang cases both suggested that there has been a huge gap between EIA procedures and social expectation.

Owing to the unsatisfactory reviewing results, Taiwan government intended to copy American prototype of EIA and returned the decision-making power to agencies in charge of the development projects. Although this proposal has its political rationales, there has been skepticism against this idea. However, no matter Taiwan government

* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.

E-mail: cyf9@ulive.pccu.edu.tw.

would realize this proposal soon, current decision-making pattern mainly based on scientific experts and government representatives could barely provide the social foundation of legitimacy, and must shift its focus to earning public acceptance instead.

In order to do so, this article drew from international EIA practices and suggested that the Taiwan's EIA could seek for a better change via three measures: (1) enhancing legal protection on local governments and communities, (2) turning scientists into mediators and facilitators via neutral third-party, (3) strengthening the application of SIA and public consultation. Only if the citizen's autonomy of discussing and making decisions on risk affairs can be claimed, the assessing capacity of EIA system and social capital coping with risks can both be better enhanced.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Public Acceptance,
Risk Governance, Alternative Dispute Resolution, Public
Participation

