

國立交通大學

科技法律研究所

碩士論文

我國環境影響評估審查制度之實証分析
An Empirical Study of Taiwan's Environmental Impact Assessment Act

研究生：李佳達

指導教授：劉尚志 博士

中華民國九十八年六月

我國環境影響評估審查制度之實証分析
An Empirical Study of Taiwan's Environmental Impact Assessment Act

研究生：李佳達

Student：Chia-Ta Lee

指導教授：劉尚志

Advisor：Dr. Shang-Jyh Liu



A Thesis
Submitted to Institute of Technology Law
College of Management
National Chiao Tung University
in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master

in

Law

June 2009

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十八年六月

我國環境影響評估審查制度之實証分析

學生：李佳達

指導教授：劉尚志 博士

國立交通大學科技法律研究所碩士班

摘 要

我國於 1994 年 12 月 30 日公佈實施之「環境影響評估法」，可謂係我國環境保護法制之里程碑，蓋此法之實施使我國環境法治由原規範環境遭受破壞後所產生損害賠償之公害糾紛處理程序等「事後救濟」法制，正式邁入預先防止環境遭受破壞之環境管理計畫等「事前預防」法制。

我國環境影評估制度目前採取兩階段的審查，並採取完全不同的審查密度與公民參與標準，其中第二階段環評程序遠較一階書面審查嚴謹，且賦予利害關係人更完整的程序保障，但也因此必須耗費較長的審查時間及較高的成本，其中影響是否進入二階的判斷基準便是環評法施行細則第十九條對於本條「重大影響之虞」的解釋，該條文規定認為對於其所例示的事項有「顯著不利影響」者，才需進入二階環評，然而從近年環保署審查案件的數據卻可看出進入二階環評的比例明顯偏低，且許多重大環境爭議如蘇花高，皆未產生此「重大影響之虞」。本研究擬從實証分析的角度，檢視現行中央環評案件審查情形。

本文實証分析分為四大部分，第一部份於第貳章增補既有文獻中之數據，呈現環評審查制度中客觀統計資料及現有重要環評案件判決之分析。第二、三部份分別探討環評審查決策者，亦即環保署下環評委員主觀對於審查制度之看法。第參章進行第六屆環評委員之普查問卷，回收率達 57%，問卷內容分別針對目前環境影響評估審查過程進行調查，共計三十一題，含括如環說書製作、審查獨立性等面向，第四章則呈現其中五名問卷回收者所進行

之半結構式深度訪談。

最後一部份則在第五章深入探討蘇花高個案相關審查報告及程序，作為上述實證分析之對照實例，本章分析蘇花高由 2000 至 2008 年間，共歷經十一次會議審查過程中，相關實體及程序議題，突顯環說書科學專業性不足、環保署與環評委員會之對立，甚至以各種行政手段協助開發單位推動審查，造成現行環評制度下資源不對等的分配結構。

本研究發現目前環評審查制度完全依賴環說書之專業內容，但環說書之撰寫卻由開發單位進行，容易形成偏向開發之結論，間接造成環境考量基礎研究不足，整體資源嚴重傾斜，違反環評法之意旨。另環評委員為兼職卻需負擔大量案件工作，亦無助理或其他行政資源協助，亦形成審查上的困難。本研究亦認為應加強法院監督之意願及能力，以此維護環評審查所需之專業及客觀性，避免行政部門以政治干預手法介入。本文於第陸章進一步提出未來環評修法之建議及方向，供立法者及後續研究者參考。



An Empirical Study of Taiwan's Environmental Impact Assessment Act

Student : Lee, Chia-Ta

Advisors : Dr. Liu, Shang-Jyh

Institute of Technology Law
National Chiao Tung University

ABSTRACT

The objectivity of science is sometimes characterized by an overly idealistic picture, and the claim of its “objective professionalism” is only nominal and subordinate to political demands. The decision making process of Taiwan's Environmental Impact Assessment (EIA) paints a picture of how the Government uses the seal of “science” and the popular branding of professional procedure without having actual knowledge and expertise to evaluate environmental risks.

During the 1980s, a grassroots environmental protest movement swept through Taiwan and with the combined effects of many Parliament members and environmental lobbyists, the EIA was finally enacted. As the democratic process in Taiwan matured, the enacted EIA also became more professional and powerful, as preferred by environmentalists, to meet the proclaimed standard of “science and objectivity” as politics lurked in the disguise of objectivity.

EIA regulations strengthened the tendency to blur of the distinction between science and politics. In contrast to EIA legislation in the United States, that sets out only procedural requirements, Taiwanese legislators intended to empower the Environmental Protection Agency (EPA) to veto ecologically unsound projects, and strengthened its accountability by creating an independent special commission to undertake

the EIA examination. The special commissioners, nominated by the academy and civil society, can even reject the development plans proposed by the Executive Yuan, the highest level of executive branch according to its Constitution.

However, even with the creation of the special commission, this empirical research found that EIAs conducted in the past fourteen years have not been accountable. More than 87 % of the developments plans passed the Taiwanese EPA's review without raising any serious environmental concern, including the Su-Hua Highway, which passes through 17 ecologically sensitive areas, 11 faults, a national park and several important habitats for endangered species. By conducting surveys and in-depth interviews with the EIA commissioners, some commissioners reported they usually underwent political pressure during their evaluation and this research also found that certain language was used to describe of adverse environmental impacts so that the environmental assessment documents avoided provoking any tangible response.

By Su-Hua Highway case study, my research also showed that while commissioners do acknowledge potentially adverse environmental effects of development projects, they do not have enough competence to question the developer's assessment without participation from society at large. What's more, political intervention is not avoidable for such a sensitive case, the authority can adopt new administrative orders and manipulate the "Rules of Order" during the decision making process to pursue their preferred outcome.

The conclusion of this research provides several suggestions to improve the EIA including to increase the credibility of environmental assessment reports, enhance the capabilities and resources of commissioners, enlarge the public participation, and empower the judicial power to balance the inappropriate decision making.

誌 謝

首先自然要感謝我的指導老師劉尚志教授及交大科法所，沒有劉老師一直以來對我的包容，科法所給我的種種彈性，我絕對沒辦法度過這刺激、瘋狂又極為豐碩的四年。從擋下烏來三峽的不當連外道路，到國家公園、澎湖吉貝島的BOT，甚至反對千億造價的蘇花高運動，我對環境法的熱忱及研究能力可說是在社會現實的荒野當中滋養茁壯，並且在一年的哈佛訪問學者經歷中昇華了不同的視野，這都受惠於科法所一直堅持走的實證化及國際化對我的影響。

也謝謝科法所文杰老師、貴榮老師、敏銓老師、志潔老師、誌雄老師及其他師長、同學、助理給我帶來的成長與學習。另外也要感謝口試召集人葉俊榮老師，沒有葉老師在大學時代給我的啟發，我不會開始對環境法感到興趣，研究中葉老師廣博的著作也成為我論文的骨幹，葉老師在口試中的諸多提醒，也成為我未來希望加強的研究方向。

這份論文的完成要特別感謝詹順貴律師和林子凌秘書長，詹律師可說是我環境法實踐上的啟蒙老師，除了他個人在繁忙的律師工作中，仍然不減對環境的熱愛，勇於挑戰權威的精神，是我心目中法律人的模範外，他實際在各個運動當中都給了我深入的法律概念指導，並且動用人脈，大力協助論文中許多實證調查的完成。子凌則以自身絕不妥協的堅持，夙夜匪懈的戰鬥力，樹立了我對於維護環境的高標準。對於詹律師和子凌對我的栽培和支持，我想我只能寄望以未來對於環境的投入和付出來報答。

我也要感謝一路上走來互相扶持的社會運動伙伴，特別是推我入火坑的泰華，台大保育社的學長姐、學弟妹，烏來的老林、沙力達的泰雅婆婆、荒野的東漢、蠻野的Robin、TEAN的文苓老師、子倫老師、翰林、綠黨翰聲、翰疆、炳原。蘇花高運動中的嚴總裁、柯董事長、徐姐、玉萍姐、惠慶老師、熊爸、陳敏明老師、魏姐、中岳、劭瑤、憲宇、小貓、盈璇、翊齊、軒毓、傳佳、涵茹、慧儀、

慢城花蓮松傘小組及太多太多曾在大小事中幫助過我的人。環評實證研究上也要特別感謝翰林、智偉、品奴、昕怡、栗子及所有協助過實證調查的伙伴。沒有你們，我不會有今天的抱負和成就，因為你們讓我更知道自己的渺小，在所有運動當中，少任何一個你們都不行，唯有齊心合力的團隊，才有機會化不可能為可能。

感謝哈佛一年裡幫助我更釐清人生方向的長輩、朋友，尤其謝謝 Alford 教授給我這個寶貴的機會，Lazarus 教授給了我環境法研究的方法和態度，同事的申老師、胡潔老師、宥杉老師、詩淳、官磊、志勇、學芳，法學院的學長姐和同學們，謝謝你們除了給予我許多學術上的獲得，更和你們一起創造無數難忘的回憶。謝謝英磊學長不斷無私地分享自身經驗和研究成果，讓我逐漸確立了論文的架構。謝謝好學妹君如在不順心的時候，不時稍來的問候和祝福。哈佛的一年真是我奢侈的人生饗宴，讓我一輩子難忘。

感謝青年創新智庫協會 YET 的伙伴，謝謝雅如的堅持，讓協會真的能熬到成立，謝謝仕欣、鼎傑、若璇、昕怡、和書、小森、恬恬、華辛、丹品、丹羿，因為有你們大家，可以一起繼續最窩心的土豆人讀書會，一起作夢、實踐。

感謝總在背後默默支持我的父母，沒有你們一直以來對我不顧一切的付出，我不可能如此無後顧之憂地走南闖北、求新求變，謝謝 Jackie & Helen 在美國的照顧，也很高興見證了可愛 Edison 的出世，帶給我們全家人無限的歡樂。也要感謝在天上的阿媽，雖然來不及讓阿媽看到我畢業，但我相信阿媽一直在我身邊守護著大家，也相信阿媽會以我為榮。

最後，我要謝謝三個讓我生命更加圓滿的人，沒有你們，我的靈魂是孤寂而沒有出口的。

感謝不能提及的妳，謝謝妳讓我一夜長大，進而擁有跨出校門、擁抱自然、甚至對抗政府怪獸的勇氣，我的生命因為妳而開展，與眾不同，雖然仍有無法當面向妳說一句道歉的遺憾，但關於妳的一切已經化為我投入環境公義最大的熱情和動力。

感謝靜娟，用青春最精彩的一段時光，陪我度過許多有笑有淚的日子，一起經歷晝夜顛倒的生活、非洲草原的廣闊、巴拿馬兒童城的笑臉，及太多太多充滿瘋狂回憶的片段，謝謝你曾提供我心中最堅實的力量，讓我克服無數挫折和困難，我真的很珍惜這些回憶，也會永遠珍藏在我心中的角落。

感謝姿裴，謝謝妳在面臨工作、論文、考試的多重壓力下，仍然義無反顧地陪我四處闖蕩，妳的細心讓我發現到更多與人相處的小細節，妳的體貼總幫我在最低潮時注入一劑強心針，謝謝妳包容我不斷跳躍的個性，願意陪我打轉，去尋找到我自己未來的方向，希望未來我們都能從彼此身上學習到更多人生的功課。

最後的最後，要謝謝自己，Congratulation, you really make it! 請繼續去尋找那個阿基米得所說，可以把世界舉起來的支點，堅持下去，相信有一天世界會因為你，而變的更加美好。



目次

中文摘要.....	II
英文摘要.....	IV
誌謝.....	VI
目次.....	IX
表目錄.....	XII
圖目錄.....	XIII

第壹章 緒論..... 1

第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 問題意識.....	3
第三節 研究方法.....	4
第一項 文獻探討法.....	4
第二項 第六屆環評委員問卷普查.....	4
第三項 第六屆環評委員深度訪談.....	4
第四項 個案研究法：「國道東部公路蘇澳花蓮段」興建案.....	5

第貳章 文獻回顧..... 6

第一節 環評立法過程及架構.....	6
第二節 環評法制文獻討論回顧.....	9
第三節 環評實證研究回顧.....	13
第一項 量化數據分析.....	13
第二項 個案討論.....	30
第三項 發展中的法院判決趨勢.....	33

第參章 環評委員普查問卷..... 38

第一節 第六屆環評委員普查問卷.....	38
第一項 研究目的與方法.....	38
第二項 問卷設計.....	39

第二節 問卷結果與分析.....	45
第一項 A 部分環說書之可讀性評估.....	45
第二項 B 部分環說書之可信度評估.....	48
第三項 C 部分環說書之完整性及資源輔助性.....	53
第四項 D 部分環說書審查決策過程及獨立性.....	57

第肆章 環評委員深度訪談.....64

第一節 研究方法.....	64
第二節 環說書製作結構及目的事業主管機關之參與.....	65
第一項 環說書製作與提出結構.....	65
第二項 目的事業主管機關缺乏協助審查意願.....	69
第三項 小結.....	71
第三節 環說書可信度.....	72
第一項 調查方法不足或錯誤.....	73
第二項 累積性影響與切割問題.....	77
第三項 小結.....	78
第四節 環保署角色定位及環評會審查獨立性.....	79
第一項 環保署角色定位.....	79
第二項 專案小組組成及召集人選舉.....	82
第三項 表決方式.....	83
第四項 小結.....	85
第五節 環委審查資源及利益迴避.....	86
第一項 審查時間不足.....	86
第二項 審查資訊不足.....	87
第三項 利益迴避問題.....	90
第四項 環評委員專業責任.....	91
第五項 小結.....	92
第六節 環評制度改革方向.....	93

第五章 重大爭議個案分析：蘇花高速公路...97

第一節 個案選擇與蘇花高速公路的爭議.....	97
第一項 個案選擇與研究目的.....	97
第二項 蘇花高的政策變化歷程.....	99
第二節 蘇花高審查程序問題.....	102
第一項 初審通過草率.....	102
第二項 修改審查辦法及增訂旁聽辦法.....	106
第三項 未徹底執行利益迴避條款.....	109
第四項 主席主導議事通過.....	110
第三節 蘇花高審查實體問題.....	111
第一項 環說書經濟效益高估.....	111
第二項 交通效益及流量過份高估.....	114
第三項 溫室氣體排放選擇性評估及切割分析.....	115
第四項 未依「原住民族基本法」得到原住民族同意.....	119
第四節 變更設計之疑義.....	120
第五節 政策環評與個案衝突.....	122
第六節 環保署意圖弱化環評會職權.....	127
第七節 小結.....	130

第六章 建議及結論..... 132

第一節 環評審查流程改革.....	132
第二節 增加司法審查監督機會.....	137
第三節 後續研究建議.....	138

參考資料..... 139

表目錄

表 1-1：民國 87-95 年中央與各級地方政府環說書審查結論統計.....	2
表 2-1：解嚴前後的環境運動統計(1980-1995)	6
表 2-2：環評法各版本說明.....	7
表 2-3：公民參與階層及參與方式.....	10
表 2-4：民國 87-95 年中央與各級地方政府環說書審查結論統計.....	13
表 2-5：民國 87-92 年中央與各級地方政府第二階段環評審查結論統計.....	14
表 2-6：民國 85-94 年環保署環評案件總數及審查結論.....	14
表 2-7：中央與地方環評案件比較表.....	15
表 2-8：開發類別及審查結論交叉分析.....	16
表 2-9：開發類別及審查結論交叉分析.....	16
表 2-10：實證研究登錄表.....	19
表 2-11：環說書中對於影響程度敘述文字之程度分類.....	20
表 2-12：登錄例.....	20
表 2-13：所有開發類型對於空氣、噪音、動物造成影響敘述統計.....	21
表 2-14：工業區或工廠開發施工期間對空氣、噪音、動物造成影響敘述統計.....	22
表 2-15：第一階段未通過之開發行為於施工間對於空氣、噪音、動物影響敘述.....	22
表 2-16：審查結論與審查時間交叉分析.....	23
表 2-17：審查時間與開發類別交叉分析.....	24
表 2-18：相關民眾參與活動舉辦比例及場次數.....	25
表 2-19：各別單位出席環評民眾參與活動狀況評估.....	27
表 2-20：民意調查分析表.....	28
表 2-21：各別單位出席民眾參與活動狀況.....	29
表 2-22：各項科學園區審查結論針對環境因子統計分析表.....	30
表 3-1：普查問卷環說書可讀性題組.....	41
表 3-2：普查問卷環說書可信度題組.....	42
表 3-3：普查問卷環說書完整性及資源輔助性題組.....	43
表 3-4：普查問卷環說書審查決策過程及獨立性題組.....	44
表 4-1：深度訪談對象背景表.....	64
表 5-1：蘇花高建設大事紀.....	99
表 5-2：蘇花高環境影響評估初審相關時間點及事件一覽表.....	101
表 5-3：89 年環保署審查認定「不應開發」及「應行二階環評」之案例表.....	102
表 5-4：蘇花高環境影響差異分析審查一覽表.....	104
表 5-5：環保署初審會議作業要點增刪條文列表.....	106
表 5-6：花蓮及宜蘭在產業東移政策樂觀發展下人口成長預估.....	112
表 5-7：花蓮及宜蘭在產業東移政策樂觀發展下家戶所得成長預估.....	113
表 5-8：蘇花高環說書交通預測及現況比較.....	113
表 5-9：環評法施行細則三十八條於本案適用情形.....	120
表 5-10：北東政策環評情境假設及交通方案.....	122
表 5-11：北東政策環評各情境方案評估指標評分結果整理表.....	125
表 6-1：環評法 16-1 修正建議.....	133

圖目錄

圖 2-1：現行環評流程圖.....	8
圖 2-2：所有開發類型對於空氣、噪音、動物造成影響敘述統計.....	21
圖 2-3：工業區或工廠開發施工期間對空氣、噪音、動物造成影響敘述統計.....	22
圖 2-4：第一階段未通過之開發行為於施工間對於空氣、噪音、動物影響敘述.....	22



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

「法律的生命並非邏輯，而是經驗。」

---美國大法官 Wendell Holmes

我國於八十三年十二月三十日公佈實施之「環境影響評估法」，可謂係我國環境保護法制之里程碑，此法之實施使我國環境法治由原規範環境遭受破壞後所產生損害賠償之公害糾紛處理程序等「事後救濟」法制，正式邁入預先防止環境遭受破壞之環境管理計畫等「事前預防」法制。

我國環境影評估制度目前採取兩階段的審查，並採取完全不同的審查密度與公民參與標準，第一階段如環評法第五條規定：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：…」環評法施行細則第六條進一步定義：「本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者。」然而環評第一階段審查，僅係由開發單位提供環境影響評估說明書，供環評審查委員會作書面審查，不涉及環評制度核心的範疇界定審查及公共參與等制度。

然而若第一階段審查結論認為涉及環評法第八條「對環境有重大影響之虞」，則環評就應該進入實質的第二階段審查。在此階段之始，開發單位就必須將第一階段所做成的環境影響說明書揭示或陳列，持續至少三十日供公眾閱覽並舉辦地方公開說明會，之後再由環評主管機關邀集其它目的事業主管機關、專家學者及民眾團體界定評估範疇，確立可行的替代方案及應進行環評項目及其它執行事項，而開發單位必須重新就該範疇之界定提出「評估報告書」轉送目的事業主管機關，目的事業主管機關再於收到報告書後三十日內舉行現場勘查及公聽會或聽證會，並於會後將報告書及公聽會結論送環評委員會審查。

綜上觀之，第二階段環評程序遠較一階書面審查嚴謹，且賦予利害關係人更完整的程序保障，但也因此必須耗費較長的審查時間及較高的成本，其中影響是否進入二階的判斷基準便是環評法施行細則第十九條對於本條「重大影響之虞」的解釋，該條文規定認為對於其所例示的事項有「顯著不利影響」者，才需進入二階環評¹，然而從近年環保署審查案件的數據可以看出進入二階環評的比例明顯偏低。

¹環評法施行細則第十九條：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族

年份	總案件數	通過	有條件通過	進入二階 審查	否決	其他	撤回
87	176	0	127	10	5	17	17
88	246	5	150	13	13	50	15
89	174	2	112	10	16	27	7
90	176	1	137	7	12	12	7
91	117	4	82	2	8	15	6
92	105	0	77	2	8	13	5
93	129	0	108	2	9	9	1
94	120	2	93	2	12	8	3
95	110	1	84	1	11	10	3
總數	1353 ²	15	970	49	94	161	64
百分比	100%	1.10%	71.69%	3.62%	6.95%	11.9%	4.74%

是真的我國開發建設案的推行皆經過非常好的規劃，以致於對環境都不構成「重大影響之虞」嗎？衡諸近年如蘇花高、湖山水庫、中部科學園區等於一階環評通過之重大開發案，都明顯可能帶來環境或生態的重大破壞，如蘇花高之選線總共經過十七個環境敏感區位（如斷層帶、水源保護區、珍稀動植物保護區等），湖山水庫經過珍稀鳥類八色鳥的重要棲地，中科的設置所帶來的工業用水量亦將使得本已缺水的中部地方的水資源調度雪上加霜，面對如此眾多的疑慮為何在制度上這些案子卻仍然可以不需進入第二階的環評，使適用法律的現實與法律文字產生重大的落差，是本研究希望深入分析的課題。

從既有對於環評制度的法律分析文獻中，大多集中於批評我國環評制度中民眾參與的時機過晚，在第一階環評程序中只有在審查通過後才要求開發單位舉辦無拘束力的地方說明會，使得地方民眾和環保團體無法在審查進行中提供相反的研究意見與資料，或直接指陳開發單位環境影響說明書之錯誤；另有媒體報導亦提出因重大建設皆有政治力干預環評審查，可能因此造成環評委員壓力而使其草草過關。對於以上論點，筆者以多年參與環保運動之經驗，提出不同之觀察與假說。首先就政治力介入部份，因非實際參與決策，筆者無法做出評論，但就實務上而言，行政權不可能在環保署所管轄的「每一個」案子都介入，然而進入二階比例偏低是一普遍之現象，因此不能將政治介入的影響力無限上綱。

另外筆者認為我國環評法中一階審查關於民眾參與的法律基礎的確付之闕如，但自行政程序法公佈施行以後，至少如環保署所審查之環評案件中，皆以行政慣例之方式准許環保團體及在地民眾至審查會場列席發言，並列入會議記錄，僅在環評委員實質投票決定時才需退席，而九十四年上任的十四位外聘專家學者之環評委員中，更選入了如台灣蠻野心足生態協會理事長文魯彬等環保團體代表，惟進入二階環評的案例卻仍然偏低，因此筆者認為以上二者皆非環評體制上最重要之影響因素。

之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」

² 原陳俊隆調查中表格計算疑有誤，該欄位經本研究更正為 1353，百分比亦為本研究重新計算

本研究希望進一步從組織面及制度面去檢視環評制度，首先，我們必須先思考環評委員如何可能做出開發案對於生態環境有「顯著不利影響」之判斷，其中最直接的參考資料與指標，莫過於開發單位委託顧問公司所撰寫的環境影響評估說明書，另佐以環評委員本身的專業背景知識作決策的補充。

然而就後者來說，因環評委員之選任乃係就其各不同專業背景為提名而成的專家團隊，亦即可能噪音、空污、水污、法律等各有一名，至多兩名之專家，但依環評法，環評委員皆為兼任無給職，平日各人皆有如大學

教授或組織負責人等其它職業，環評會議之出席人數亦僅以半數為要件，因此很可能就單一個案若其背景之學者專家未能與會參與審查，則該方面之專業意見將有無法列入結論內考慮。另外繁多的案件量及全國各地的現場勘查作業，也往往使得環評委員心有餘而力不足無法逐案參與。

因此，環境影響評估說明書之撰寫品質與詳實度無疑將成為環評審查客觀上唯一且最重要的參考標準，而若該說明書於其中各項之調查明文表示將有「顯著不利影響」或「重大影響之虞」等文字，則該開發案將可預期會進入第二階段審查，此對於一專業且客觀之顧問公司亦為一職業道德上之基本需求，即誠實呈現所有可能之生態衝擊及其影響程度，其中如焚化爐之建設，將勢必造成當地附近居民嚴重之空氣污染，顧問公司理應於說明書中提出此疑慮，並以其提出之解決方案說服環評委員，再交由環評審查會進一步決議是否需進入二階環評。

然而就實際的環評制度運作上，顯然顧問公司並未如法律期待般願意據實記載，此從許多在地居民起訴要求撤銷環評處分之訴訟及抗爭個案中，幾乎都將說明書的錯誤或遺漏當作主要的法律論點可知。而就根本之制度性因素觀之，因顧問公司係由開發單位直接委託，形成開發單位常常便以經費要脅實質介入「指導」顧問公司的撰寫過程，尤其就顧問公司而言，其與開發單位所簽契約的約定方式，通常是以案件為單位，因此若進入二階必須重新製作環境影響評估報告書，則必定增加相當之成本，而使顧問公司不可能在說明書中記載可能造成之生態影響。本研究希望分別透過量化及質化之資料蒐集與分析，檢視環評委員審查時之專業性、獨立性及審查資源，藉以解釋我國環評制度為何進入實質二階審查之比例明顯偏低之現象，並對現行制度提出修正之建議。

第二節 問題意識

1. **環評法規範與實務操作之差距**：環評法中規定只要有重大影響環境之「虞」，便應進入實質的二階環評審查，為何比例如此之低？環評個案之決策過程為何？環評委員是否可保持如制度設計預期之獨立性？而不受政治力或其他行政干預。

2. **環評委員審查資源**：環評委員為無給職，每人專業又不同，但並非每人每案參與，案件量又大，如何專業審查？環境影響說明書為審查過程中唯一法定之專業報告，但卻是由意圖推動開發行為之開發單位所撰寫，其分析是否具有偏見而降低可信度？

3. **環保署與環評委員會之關係**：環保署為環評主管機關，但實際負責審查的卻是具有三分之二獨立專家學者所組成的環評委員會，兩者的互動為何？環保署是否會干預環評審查？如何干預？若有解釋上的爭議時實務上如何解決？

第三節 研究方法

第一項 文獻探討法

本文將以文獻探討法，回顧台灣環評立法歷程及法制運作相關討論，並著重於探討過去文獻對於環評制度實證上之量化、質化分析之方法與重要性，藉此補充及對照本研究所欲進行之實證調查分析，以形成本文之研究方法，在爾後與實務作相互對照。

第二項 第六屆環評委員問卷普查

過去探討環評制度之文獻中，多採個案研究方法，尤其針對重大環境影響評估之個案；或以環保署提供相關審查結果數據作為整體制度實證上量化研究分析；但少見以環評審查者（即環評委員）為主體的研究，深入探討環評委員於個案審查中主觀上對於環評制度進行之感受與經驗，有研究曾與少數環評委員進行深度訪談，但缺乏環評委員組成之普遍代表性。因此本研究希冀透過此節設計相關普查問卷之施作，可提供未來研究者瞭解審查者對於環境影響評估制度之主觀態度，作為未來制度改革及學術研究之依據。

本節研究以環保署第六屆全體專家學者環員為問卷施作對象，母體樣本數總計十四人，共回收八份問卷，回收率達 57%。問卷內容分別針對目前環境影響評估審查過程進行調查，共計三十一題，包括如環境影響評估說明書製作、審查獨立性等面向，將於下項中詳述。又為求更深入瞭解問卷填寫者之意見，本研究另與其中五名問卷回收者進行半結構式深度訪談。

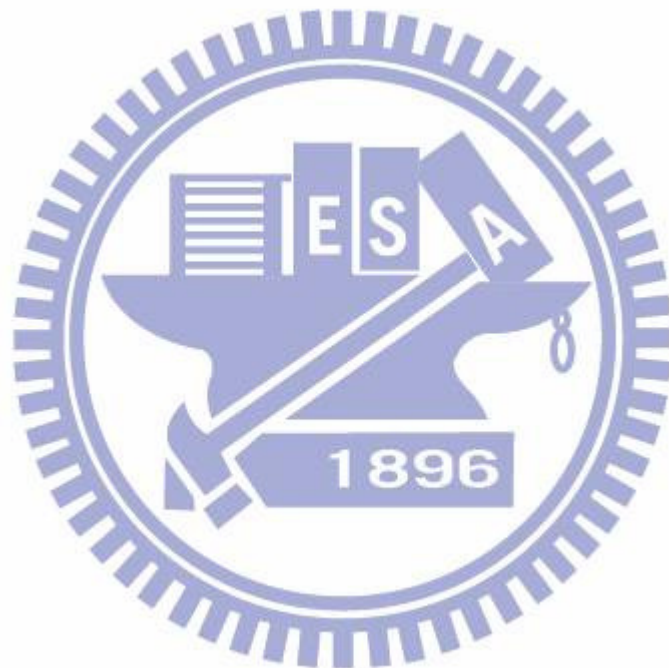
第三項 第六屆環評委員深度訪談

本研究為彌補普查問卷調查時，因個案本身差異性大造成填答者難以回答之情形，及更深入了解環評委員在環境影響評估審查時所面臨之問題，乃進一步對於普查問卷回收八位環評委員中時間許可且願意接受訪談之五位委員，依質性研究法，運用文件分析和深度訪談蒐集研究目的所需之資料。

本研究徵求五位填寫普查問卷之第六屆環評委員，其中有一位女性、四位男性，五人過去皆未曾擔任環保署環評委員，一人為大學教師，二人為研究員，二人為律師，其中有三人曾兼任民間環保性社團相關職務。對於本研究資料之取得應能含括學界、公民社會及法律專業等面向，具有不同觀點之客觀性。

第四項 個案研究法：「國道東部公路蘇澳 花蓮段」興建案（蘇花高）

本部分將透過個案相關審查報告及程序的深入檢討，作為上述實證分析之對照實例，將分析蘇花高於 2000 至 2008 年間，總共歷經十一次會議審查過程中相關實體及程序議題，突顯環境影響說明書中數據引用過於樂觀，不具科學專業性；另環保署身為主管機關卻因需配合行政院開發作業規劃，而與環評委員會間形成對立，以各種行政手段傾向協助開發單位推動審查，造成現行環評制度下資源不對等的分配結構，但最終卻仍被環評大會否決，彰顯目前環評委員會運作與主管機關環保署角色之衝突性。



第貳章 文獻回顧

第一節 環評立法過程及架構

1980 年代起，草根性環保運動逐漸昇溫增加，解嚴前的反公害運動如台中、彰化的多氯聯苯事件、高雄茄定的戴奧辛事件等，掀起了第一次的高潮 1985 年全台第一個反公害團體「台中縣公害防治協會」於台中大里成立，媒體、街頭瀟灑自力救濟的標語，由表 2-1 可看出解嚴後政治的大鳴大放，於 1991 年至 1995 年，環境運動更多達百件以上，反映國家機器的無力回應及民眾對於環境權及自身權益的覺醒。

表 2 -1 解嚴前後的環境運動統計(1980-1995)

年代	件數	年代	件數
解嚴前		解嚴後	
1980	4	1988	12
1981	2	1989	32
1982	8	1990	50
1983	10	1991	258
1984	24	1992	196
1985	22	1993	163
1986	25	1994	153
1987	10	1995	128

資料來源：蕭新煌(1997)

面對各地蜂起的环境抗爭，國民黨政府一開始的政策回應是正面的，它承認環境污染的嚴重性，並且願意採取新的改革措施，此時執政者顯然認為法律與制度的措施可以避免環境糾紛，1987 年 8 月最高的環境主管機關也脫離衛生署成為部會級的環保署，此代表技術官僚的環境治理路線，相信科學與法律可以取代理政治參與，而環保署成立之後，重要的任務便是推動大量而快速的環境立法，因官員的認知中，環境糾紛可以透過國家主導的制度設計來消解（何明修，2006:122）。

葉俊榮（2002）提出此時期環境大量立法的動因，此動因描述我國環境立法的發動大體受到法規建置規劃的制約，但仍存在許多非規劃性的因素，如 1. 基於體系完整性之要求、2. 外國制度之觸動、3. 危機之觸動、4. 政治人物的理想、5. 表態及民眾的請願。

環境影響評估法亦是在此波大量環境立法中產生，環評法草案在 1983 年擬定後，隨即遭到經建部門的反對，而行政院認為當時「人才、技術」兩缺而不應貿然實施，雖暫緩立法，但仍於 1985 年 10 月通過「加強推動環境影響評估方案」，試行至 1990 年。後待環保署於 1987 年成立，便於 1989 完成第二次環評法草案，於 1990 年底終於送至立法院審查。

表 2-2 環評法各版本說明

年代	版本	效力	審查主體	審查範圍	民眾參與
1985	加強推動環境影響評估方案	參考性質	環境主管機關	選擇性示範	無
1990	行政院環境影響評估法草案	參考性質	目的事業主管機關與環境主管機關	全面且擴大	說明會、範疇界定、公聽會
1991	加強推動環境影響評估後續方案	參考性質	目的事業主管機關與環境主管機關	全面推動	說明會、民意調查
1994	環境影響評估法	具有否決權	環境主管機關	全面且範圍更大（採正面表列）	說明會、範疇界定、公聽會

資料來源：何明修(2000)

原先行政部門的草案版本環評僅為參考性質，且民眾參與管道不足，後由於環保團體與民進黨在環評法二讀時，合擬民間版環評草案，訴求 1.開發單位迴避審查 2. 保障專業協助、落實住民參與及 3. 建立專業環評技師責任，該草案得到執政黨民意代表的配合，最後由扮演關鍵角色的第二屆環保署長趙少康，與部分執政黨立委共同於立法院提案修正較為寬鬆的舊版本，將上述原則均納入最後法案版本，確立了由環境機關主導審查過程的原則（江建國 2005）。

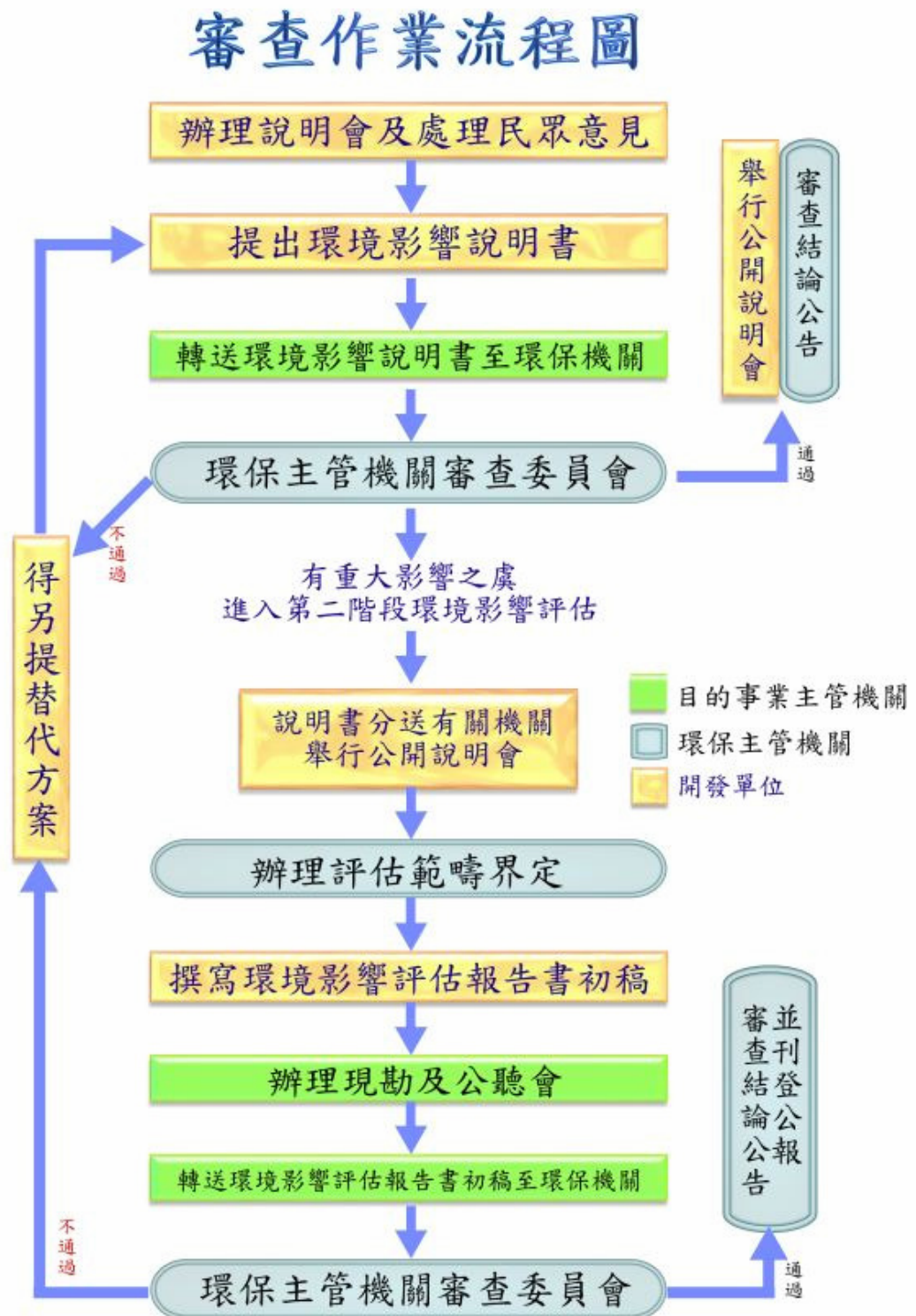
時任環保署署長的趙少康對於環評法之制訂曾表示：「如何要讓政府有公信力？就是成立審查委員會，請來的學者都是各方面的專家，有水土保持，有經濟、甚至還有文化方面的專家，以避免人們都說是行政機關自己裁量。希望借由這些專家學者的公信力，建立起環境評估委員會的公信力³。」

從草案到立法整個環評制度的模式徹底翻轉，由原先規劃的中央集權與開發主義的決策模式（由經建單位審查開發計畫），轉變為準環保技術統治（由環保單位與專家學者審查開發計畫），甚至連國家的政策都需要作環境影響評估，開發單位無論公或私部門，皆須委託專業的工程顧問公司提出評估報告，而審查若不通過，便無法得到開發許可，象徵環評會就此擁有實質的個案開發行為否決權（江建國 2005）。

環評立法過程，環保團體取得大幅勝利，許多關鍵性的改革都反應社會對高度環境管制的期待，大量引入專家學者進入決策及設計民眾參與機制，也反應對政府決策的不信任，1994 年 12 月環評法正式通過後，亦象徵台灣環境運動的另一個里程碑。

³見立法院環境影響評估法案頁 55 頁，(1995)。

圖 2-1 現行環評流程圖



(資料來源：環保署)

現行環評制度中，依環評法規定第五條規定「對環境有不良影響之虞」者應進行環境影響評估，其中認定不良影響之虞的標準採正面表列，符合相關開發要件者便需踐行環評程序，提交環境影響說明書(第六條)進入第一階段環評審查，通常會由主管機關選任環評委員組織專案小組進行初審(行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程)，並做成結論呈報環評大會全體委員為審查。

第一階段審查可能有通過、有條件通過、不通過或進入第二階段審查之結論。若該開發行為於第一階段環評便獲通過之結論，則需依法公告資訊後舉辦公開說明會（第七條）。

被認定對環境有「重大影響之虞」者，則需進入第二階段環評（第八條），此時開發單位需先依法陳列及揭示環說書內容，並舉辦公開說明會（第八條），於公開說明會後需邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇：一、確認可行之替代方案。二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。三、其他有關執行環境影響評估作業之事項（第十條）。開發單位另應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書提交目的事業主管機關（第十一條），而目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關審查（第十二條），主管機關審查後應於六十日做成通過、有條件通過或否決之結論並加以公告（第十三條）。

第二節 環評法制文獻討論回顧

一般學者將「環境影響評估」之定義與範圍界定在：於擬定經濟開發或措施時，在其計畫階段或正式實施前，就該開發或措施行為，對環境（包括空氣、水體、土地、野生動物等自然環境，乃至社會條件、自然景觀，甚而文化遺產等文化環境）所可能影響之程度及範圍，事前加以科學上之客觀的、綜合的調查、預測、估計、進而提出公開說明，並付諸審議，作為決定該項開發或措施，是否值得實施之參考等有關事項之程序之制度⁴。其特色在於除強調環境影響事項之事前調查及預防，使環境保護工作更具預防上之積極意義外，尚有一不可忽略之構想，即希望藉評估、審議程序之進行，結合事業單位、地區居民、事業核准主管機關及環境保護機關之意思、知識及關切，尋求最合理、最妥當，亦最能預防公害、保護環境之開發方案。因此，評估、審議程序進行中，有各利益相關人意見、利益分配及共識形成乃成為制度上重要之設計理念⁵。

李建良(2004)則進一步指出現有環評法架構下乃是採用二階段程序之構造，於環評法第五條對於「應實施環評之開發行為」，一方面採取項目列舉規定，以「對環境有不良影響之虞」作為第一階段之書面審查篩選機制，而整個環境程序的啟動乃是繫於第二階段公開說明會後舉辦之「評估範疇界定」及當地居民提出意見後始確定，因此第二階段之環評審查才是實質的環評程序所指。

由以上學者對於環評制度中民眾參與制度特性之強調，即衍伸出其他關於此議題之討論。如葉俊榮(1995)曾提出環評制度下公共參與之定義為：「開發單位及審核環境影響評估機關以外的其他相關機關、團體、政府、學者專家、當地居民等，透過法定或非法定之方式，參與環境影響評估的製作、審查與監督等階段。」

⁴ 邱聰智，環境影響評估法之比較研究(上)，法學叢刊，第 113 期，頁 68。

⁵ 同上，頁 69。

但目前我國現行的環評制度中，各階段所提供的公民參與管道都仍停留在被告知、說服或單向式溝通的參與模式上。環評法十一條原則性要求開發單位需參酌學者、專家、團體及當地居民所提意見，開發單位雖不必然全盤採納，但至少需表現出對評論意見的尊重及審慎考慮的態度（葉俊榮 1993），另見環評細則二十三條。

黃三榮(2001)則認為民眾參與之權限及正當性在於民眾既為國家及自治體之主體擁有者，則其對於有關國家或政府之任何政策形成、制訂、執行過程，自應有要求參與之權利，而其中更可進一步區分為正當行政程序下依利害關係人身份為參加之「住民參加」，及以市民或納稅者據住民自治原則要求參與政策決策之「市民參加」。而對於現行環評制度相關之批評，如李素貞(1997)提出公民參與管道之欠缺是我國造成公害糾紛與機劣化之主因，我國環評法雖有民眾參與之制度，但於第一階段審查結束前並無法律上明文強制必須納入民眾參與之程序，而我國環評案例進入二階之比例過低，因而限制人民實質參與環評程序之機會。

王芳筠(2004)則提出公民參與的有效性與否，取決於行政機關與政府官員的態度、民眾對於該項公共議題的專業知識及相關資訊的瞭解程度，以及民眾的理性程度。

表 2-3：公民參與階層及參與方式

	公民參與的階層		參與方式
1	政府權力	不需要民眾溝通的政府行動	調查 合法的行政行為
2	資訊告知	政府說，人民聽	說明會 政府新聞稿
3	諮詢 1	政府要求民眾有限的投入，但不一定願意聽取其意見	公聽會 諮詢委員會
4	諮詢 2	政府要求民眾提供有意義的投入且願意聽取意見	公民顧問委員會 非正式會議 公聽會
5	權力分享	民眾與政府共同解決問題	政府與民眾團體共同召開會議 民眾監督與糾察
6	公民權力	不需政府溝通的民眾行動	公民調查 公民發展與方案執行

資料來源：王芳筠（2004）

公民參與在環評進行過程中，也有先後階段之別，而公民參與的難易度及有效性也因此不同，越先前的階段（如範疇界定），公民參與的引進越容易，也越有效；越後面的階段（如專業的環評報告書審查），越難以引進公民參與，一旦環評報告的審查結論通過，公民參與的影響力及有效性也越低。對於公民參與環評的方式及階段若沒有較具體踏實的規劃設計，容易造成表象式的參與，形式意義大於實質意義，非但無法達成公民參與的目標，反而易造成民眾的反彈，降低公民參與的機能。

一階環評中，民眾少有參與的機會，因公開說明會是在審查通過後舉辦，二階環評則通常無誘因讓開發案提早曝光，過程中所提意見僅成為文書資料的紀錄，參與過程中未受重視，無法感受到「實質的參與」

民眾在法規上並沒有公開的程序和地位，必須主動積極的去瞭解各項資訊，因為開發單位通常只求達到法規最低要求登報即可，多混雜在狹窄擁擠的廣告欄中，難以引起注意，不少開發計畫的環評在進入最後結論階段時，才有民眾或團體得知。

另有學者將我國環評制度倡議重點放在政策環評，如葉俊榮認為雖然環境影響評估能發揮一定的制衡作用，但為了強化政府施政之事前的環境理性考量並打破個別零星開發行為的侷限，應從整體影響角度，強調整體、加總或累積⁶。

政府政策環評有二大重點：儘早評估與整合評估。政府對各開發行為不但須儘早對所有可能造成的環境影響預作評估，並且也需跳脫個別開發行為的侷限，從整體影響的角度，評估加總或累積的環境影響。在儘早與整合的兩大特質下，環境影響評估也將衍生出效率性的功能：(1)由於對影響廣泛的決策於形成之初便進行評估作業，對於有影響的因素均能以較低的成本予以緩解，可避免較大或長期的環境成本。(2)在決策上游即進行環境影響評估，可回饋下游決策或具體開發行為的環評程序，降低整體環評的程序成本(葉俊榮 1997)。

呂雅雯(1999)認為政策環評得作為落實國土綜合開發計畫等上位計畫之執行，促使目的事業主管機關未來能落實所扮演之環境規劃與管理之角色。於幼華等學者(1999)更依永續發展理論下之原則，提出應將政策環評再區分為「政策層次」及「計畫與方案層次」，將政治爭議度較低計畫與方案分立，以利初期政策環評推行。

對於環境影響說明書記載之方式，國內少有學者提出討論，其中僅如葉俊榮(1999)提出應將環說書之內容經數位化公布於電子化政府之網站，以達政府再造之興革⁷；另有黃光輝(2004)提出現有環境影響說明書制度上為人詬病之處包括「多數已提交之書件，環說書經常被嘗試以環境影響評估報告書之近似型態，雖不宜稱之『魚目混珠』，卻由於篇幅經刻意過度擴充包裝，僅為求免進二階卻也未能符合一階的設計功能意旨…環說書中背景調查及預測內容聊備一格。開發者或執行環評者常多徒勞無功，枉花環評費用」，其提出希望透過加強第一階段之審查或建立明確必須進入第二階段之客觀標準⁸。

就其它國家關於環境影響說明書提出之制度，如美國「國家環境政策法」規定由開發單位做成初步資料供行政機關撰寫環境影響說明書之初稿，該初稿經過環境品質諮詢委員會及地方民眾、環保團體之公開參與後才發佈最後環境影響報告書，再經過三十日以上才會做成政策之審議⁹，另外美國聯邦法院得對於該決策之內容以從嚴審查原則(the hard-look doctrine)審查該行政裁量之合理性¹⁰，另可透過誠信檢驗(Good faith test)要求聯邦機關作成決定時，在程序上必須以最大誠信(fully and in good faith)詳細檢討各項事物及衡量環境因素，否則法院可撤銷其決定¹¹。

⁶ 葉俊榮，政府政策進行環境影響評估的制度設計，台灣經濟預測與政策，第 28:1 期。

⁷ 葉俊榮，政府再造與制度興革：以環境影響評估為例，經社法制論叢，88.01，頁 25-27。

⁸ 黃光輝，台灣環境影響評估法制最佳化芻議，律師雜誌，93.01，頁 30-34。

⁹ 鄧福真，美國「國家環境政策法」，美國月刊，78.12，頁 8-11。

¹⁰ 湯德宗，國家環境政策法與環境影響評估制度，美國環境論文集，七十九年三月初版，頁二十二。

¹¹ Roger W. Findley & Daniel A. Farber, Environmental Law, West Publishing Co. Second Edition, 1985, p.144.

另如日本乃係先由業者經過與主管機關與環境廳長協調評估方針及項目後，製成環境影響評估準備書並將之公開一週後，舉辦地方說明會，而地方政府應於收到該準備書及地方居民意見後向業者提出書面業者，業者再根據上述文件作成最後評估之報告書，經公告一個月後送由環境廳進行具體之審查¹²。綜上二例可知，美日所採環評制度中至少皆以民眾參與陳述之內容納入環境影響說明書之內容，而美國更係由非業者之公部門綜合資訊加以作成評估報告，且佐以嚴格之司法審查制度，因此其報告書之內容較易得到民眾之信賴，相對於日本之制度，即有學者質疑環保廳於報告書作成之角色僅擔任協調評估方針及調查項目公告及提出書面意見，功能過度萎縮不易使民眾信服¹³。

王芳筠(2004)認為現行公民參與程序中民眾無法信服環評專業性之原因在於環境影響說明書是由開發單位所提供，本身立場即不夠客觀，主要目的乃係為了使其開發計畫能順利通過審查，若對照美國環評制度，則是將進行環境影響評估及撰寫評估報告書之責任，交由開發單位之主管機關，同時藉由行政程序法及資訊自由法的補強，使民眾意見得以被反應。

關於環評污染量的管理及後續監測，李明昌(2006)認為於個案中應納入具拘束力的總量管制制度及建立環境監測的資訊站與資料庫。目前環評作準則及相關規範均已訂定審查項目及要點，惟在個案審查時未能審慎全盤納入評估，要求開發單位做出總量管制之承諾，僅部分工業區及重大開發案有總量管制措施，如能全面要求各個開發案件均納入總量管制制度，將有助於提升將有助於提昇國內環境之品質。

現行環評所規定開發案之環保對策中，均列有相對環境監測計畫據以執行，惟開發單位支出高額經費所做出的監測結果，並完成監測報告或送相關機關審核備查，卻至今無一單位進行監測資訊之整合，徒然浪費無數人力及經費資源。以環保署所開發之「環境影響評估查詢系統整合建置計畫」，亦僅列入中鋼四階、台中火力發電廠、彰濱工業區、雲林離島工業區、中油五輕、中油林園廠及台電興達電廠等個案的監測資料，如能將全國環評案件監測資料建檔，進行分析探討，可更瞭解開發案對於周遭環境之影響，也可補目前環境監測資訊站之不足。

綜上小結，我國既有關於環境影響評估制度之討論，乃以環評法中民眾參與之制度為核心，文獻資料討論相當豐富，但通常缺乏本土實際之參與實例及參與人員之實証訪談研究，而僅就外國立法例及學說作相關之介紹。另一較受到廣泛提倡之議題是政策環評制度的引進與實踐，其希望透過將個別開發案審查更前置於政策面作參與討論，其立意固然甚佳，但我國現行法第二十六條已有政策環評之規定，主管機關並訂立相關「政府政策環評作業辦法」及「政府政策評估說明書作業規範」等法規命令，卻鮮少為執政者所採用，以致我國對於環境之爭議仍以個案為基準，而無法就上位之政策作根本性的檢討，此部之文獻分析亦多著墨於引入國外學說及比較法分析，便提出立法修正之建議，無視於我國因政治力介入所產生實質推行之阻礙¹⁴，就實務之處理上亦較無實益；另有少部份文章直接就環評法制度面作整體之分析，但並未就個別部份提出重點之改善方式，以致於雖提出全方位之體系性批評，卻無法提供各問題較深刻之分析內容。

¹² 司法研究年報，司法院司法行政廳編印，84.06，頁 1724-1725。

¹³ 邱聰智，日本環境評估法制之比較，輔仁法學第 6 期，頁 8。

¹⁴ 如黃錦堂認為政策環評之制度內容及未來執行成效取決於台灣在現階段諸多政經社文與國際經貿挑戰及兩岸對峙之定位與拿捏，「政府政策環境影響評估作業辦法」之釋義與評價，黃錦堂，全國律師，91 年九月號，頁 111。

因此本研究希望透過關於環境影響說明書的制度性檢討，認為若我國環評審查中由顧問公司所撰寫之環境影響說明書無法成為體制內可信之討論內容，則非但環評委員之審查有可能被誤導，環保團體因缺乏各面向之專業評估能力，就算獲得足夠之參與機會，亦有可能無法建立與之等量齊觀之論述以駁斥其謬誤，形成民眾參與議題上法令面外更嚴重的實質參與問題。而若顧問公司之調查不夠完備，則無法透過既有個案累積之審查建立台灣各地之環境資料庫，於現有本土環境之基礎科學調查缺乏之狀況，縱提早時程對於政策之環評進行擴大參與及討論，亦缺乏討論之基本數據，無法與可明確計算之經濟或產業上之利益作量化之比較，因此本研究若能成功證明現有由顧問公司提供說明書之制度為不可信，並推動相關修法之建議，將可實質有效地促進目前環境影響評估審查之正確性及效率，甚至減低民眾參與之實質障礙，並有助於建立日後政策環評制度討論之基石。

第三節 環評實證研究回顧

第一項 量化數據分析

1 案件數量與審查結論

按陳俊隆(2008)依環保署公佈全國環評案件數據所做整理，自民國 87 年開始至 95 年之九年間，中央與各級地方政府總共有 1289 件依環評法需進行之環評案件，平均每年有 143.2 件，其中若不計算其他處分及撤回之選項，僅以有做出通過與否的結論作計算，於第一階段審查便通過有 985 件，佔總案件（減去其他及撤回，共 1128 件）比率高達 87.32%，必須進入第二階段環評及於第一階段便遭否決者，有 143 件，佔總案件（減去其他及撤回，共 1128 件）比例約 12.68%。顯見第一階段審查通過比率明顯高出進入二階或一階遭否決者。

年份	總案件數	通過	有條件通過	進入二階 審查	否決	其他	撤回
87	176	0	127	10	5	17	17
88	246	5	150	13	13	50	15
89	174	2	112	10	16	27	7
90	176	1	137	7	12	12	7
91	117	4	82	2	8	15	6
92	105	0	77	2	8	13	5
93	129	0	108	2	9	9	1
94	120	2	93	2	12	8	3
95	110	1	84	1	11	10	3
總數	1353 ¹⁵	15	970	49	94	161	64
百分比	100%	1.10%	71.69%	3.62%	6.95%	11.9%	4.74%

資料來源：陳俊隆（2008）

¹⁵ 原陳俊隆調查中表格計算疑有誤，該欄位經本研究更正為 1353，百分比亦為本研究重新計算

按陳俊隆(2008)下表 2-4 整理民國 87 年至 92 年¹⁶中央與各級地方政府第二階段環評審查結論，發現雖開發行為經第一階段環評審查認定有環評法第八條所規定「對環境有重大影響之虞」，但進入二階審查後通過率並未因此減少，甚至比一階環評之通過率更高，若去除其他處置與退件者（共 82 件），通過（77 件）之比率達 93.9%，認定不應開發者(5 件)，比率僅有 6.1%。可見我國環評對於開發行為之審查結論明顯偏向通過，而以不通過為少數例外，甚至經認定對環境有嚴重影響之虞者，仍有極高通過率。

表 2-5：民國 87-92 年中央與各級地方政府第二階段環評審查結論統計

年度	總計 (件)	通過審查 (件)	有條件通過審查 (件)	認定不應開發 (件)	其他處置 (件)	內容、資料、格式不符退件 (件)
87	30	1	28	1	0	0
88	23	0	20	0	2	1
89	14	0	12	2	0	0
90	11	0	9	2	0	0
91	2	0	2	0	0	0
92	5	0	5	0	0	0
合計 (件)	85	1	76	5	2	1
百分比	100%	1%	90%	6%	2%	1%

資料來源：陳俊隆（2008）

邱玲裕(2007)之研究僅以環評中央主管機關環保署之案件內容為調查對象，利用環保署網站環境影響評估書件系統所提供之資料，整理民國 85 至 94 年間總計 440 件環評案件總數及審查結論如下表 2-5。

表 2-6：民國 85-94 年環保署環評案件總數及審查結論(資料來源：邱玲裕 2007)

審查年度	總計 (件)	百分比	結論內容	總計 (件) 扣除遺漏值 6 件	百分比
85	8	1.8%	第一階段通過	350	80.6%
86	46	10.5%	進入第二階段審查	24	5.5%
87	35	8.0%	第一階段不通過	25	5.8%
88	66	15.0%	第一階段其他處分	2	0.5%
89	25	5.7%	第二階段審查		
90	89	20.2%	第二階段通過	29	6.7%
91	44	10.0%	第二階段不通過	4	0.9%
92	46	10.5%	第二階段其他處分	0	0
93	52	11.8%			
94	29	6.6%			
總計：440 件(100%)					

¹⁶ 原研究中本亦有列出民國 93 至 95 年相關數據，惟陳俊隆於該論文中所列表格在 93 至 95 年表格之各項數值均為 0，不符實際情況，因此予以忽略。

邱玲裕(2007)統計之數據顯示出與陳俊隆(2008)整理類似之趨勢，若不計第二階段之審查之相關次數並減去其他處分之次數，於第一階段審查中(總件數399件)，通過(350件)比率達87.71%，第二階段(共33件)的通過(共29件)比例則為87.88%，略高於第一階段。此數據與上述陳俊隆(2008)統計吻合，和全國環評案件第一階段之通過率87.32%幾乎完全相同，可見中央與全國之環評審查趨勢並無差異。

另若就兩人研究重疊之年份交叉(民國87年至94年)比對，可得出下表2-6¹⁷，由環評中央主管機關環保署所審查之環評案件佔全國環評案件之比例達31.05%，平均每年審查48.25件，相對於其他所有依環評法之地方主管機關(二直轄市加十六縣市)，加起來僅佔總案件量的68.95%，若忽略個別差異單就行政主體平均，每年各地方政府僅需審查5.95件¹⁸，約為環保署審查案件量的八分之一。

表 2-7：中央與地方環評案件比較表

年份	中央環保署案件數 (邱玲裕 2007)	中央及地方總案件數 (陳俊隆 2008)
87	35	176
88	66	246
89	25	174
90	89	176
91	44	117
92	46	105
93	52	129
94	29	120
總計	386	1243

(本研究整理)

邱玲裕(2007)於研究中亦發現環保署案件中年度案例數最多者為民國90年，顯示90年度相較於其他年度，中央增加許多開發案件數，其中90年至93年四年期間共有231件，佔上述8年間總案件量59.84% (原邱玲裕比較基準為85至94十年間，佔52.5%)，推論可能與政黨輪替相關，產生政治學理論上選舉結果與政府擴張之關連性，但無進一步論述。而以上論述若對照全國數字則似乎又無法看出其相關性，該四年僅佔全部案件42.40，不到上述比較八年總體案件量的一半，可發現於此政黨輪替之四年間，中央的確增加開發件數，但全國的開發則無明顯增加。

¹⁷ 但兩者所得數據是否可以直接做成交叉分析仍有疑慮，因陳俊隆(2008)所得數據於文獻中僅列出「環保署提供」，依本研究判斷應為參考環保署網站所發佈相關統計資料。而邱玲裕(2007)則是以環保署網站環境影響評估書件系統所下載之環評書件作為統計資料樣本，除人工統計上可能有所錯誤外，認定上由於部分案件有跨年度之現象，亦可能與環保署統計數據產生一定誤差。

¹⁸ 此處僅在探討中央環保署審查案件所佔總體案件比例之趨勢，實際情況中，各級地方政府自然會因財政及其因素而有不同數量之環評案件量，但皆難以與環保署一機關所佔全國比例相抗衡，突顯環保署環評案件量之繁重。

2. 開發單位與開發類別

表 2-8：開發類別及審查結論交叉分析

類別	開發單位	次數	百分比(%)	通過次數	通過百分比(%)
政府相關單位	中央政府	138	31.7	188	49.7
	地方政府	35	8.0		
	國營事業	46	10.6		
	省政府	7	1.6		
民間	民間企業	210	48.2	190	50.3

(資料來源：邱玲裕 2007)

按邱玲裕(2007)的統計分析，若將中央政府、省政府、地方政府及國營事業皆歸為政府相關單位，則政府開發案(226 件)約佔總體案件的 51.8%，較民間企業所提之 210 件開發案(48.2%)略多，顯示我國需經環評之開發行為仍以政府相關單位所從事者為多。而政府與民間之開發行為通過率僅相差 0.6%，並無顯著差異。

表 2-9：開發類別及審查結論交叉分析

開發類別	內容（環評法第五條）	次數	百分比(%)	通過次數	通過百分比(%)
第一類	工廠之設立及工業區之開發。	53	12.0	45	84.9
第二類	道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。	84	19.1	66	78.6
第三類	土石採取及探礦、採礦。	26	5.9	17	65.4
第四類	蓄水、供水、防洪排水工程之開發。	17	3.9	14	82.4
第五類	農、林、漁、牧地之開發利用。	3	0.7	3	100.0
第六類	遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。	37	8.4	36	97.3
第七類	文教、醫療建設之開發。	77	17.5	72	93.5
第八類	新市區建設及高樓建築或舊市區更新。	33	7.5	30	90.9
第九類	環境保護工程之興建。	26	5.9	25	96.2
第十類	核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。	51	11.6	45	88.2
第十一類	其他經中央主管機關公告者。	27	6.1	26	96.3
政策環評		6	1.4		
總計		440	100		

資料來源：本研究整理自邱玲裕（2007）

開發類別中以第二類道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發案佔近五分之一(19.1%)為最大宗，第二為第七類文教、醫療建設之開發佔 17.5%，較具爭議性的第一類的工業區開發及第十類核能及核廢料處理則各佔 12.0%與 11.6%，分列第三、四。

邱玲裕(2007)認為在開發類別的通過率上第五、六、八、十一類之開發案不屬於「嫌惡性」設施，無論就民眾或專家而言都較不具威脅性，其中更以第五類農、林、漁、牧地之開發利用最高達 100%，而以第三類土石採取及採礦之通過比率最低，可能與我國之經濟政策已朝逐漸減少此開發行為相關。

3. 環說書內容可信度

按環評制度之目的，依環評法第一條之規定，乃係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以評估開發之可行性及減輕對策。而環評法中亦以開發行為是否對於環境有不良影響之虞作為進入環評審查之要件（第五條），並以是否對於環境有重大影響之虞作為進入二階環評之要件（第八條），足見環評審查中乃是以開發行為對於環境可能造成之影響為評估之核心，亦為判斷減輕策略之效用及後續監督、監測計畫之觀察指標。

依環評法施行細則二十八條一項規定：「開發單位依本法第七條、第十三條及第十八條提出環境影響說明書、評估書及環境影響調查報告書時，應提供包含預測與可行方案之完整資料。」因此可知環說書除法定需提供影響之敘述，內容更應包含完整之預測資料。

另由於環說書亦具備提供資訊予公眾之功能，為社會大眾對於重要開發行為唯一全面性、系統性的科學分析資料，因此於環評法中亦有對於環說書具體性及可讀性之要求，具體性在於必須提出明確對於影響程度結果之預測與陳述，可讀性在於使用文字必須淺顯易懂，使一般民眾皆易於理解。必須此種要求之落實可參考「開發行為環境影響評估作業準則」第 8 條規定¹⁹：「說明書或評估書主體內容之編排與陳述，應符合下列原則：

「一、內容應有焦點，著重於與開發行為有關之結構性與關鍵性環境影響項目。二、立論應有依據，其單項或綜合之環境影響分析，必須有客觀、科學之依據。三、結論應具體清楚，條理清晰、文字淺顯易懂、內容具體。」

¹⁹另可參考政府政策評估說明書作業規範第八條，對於各種項目之影響區分為顯著正面、正面、無影響、負面、顯著負面影響之五種等級，分別以不同符號代替，以便利閱讀者對於影響預測之理解：「政策評估應就前述項目、內容加以評定。評定結果之表示方法如下：

(一)對環境有正面影響者，其符號為+，有顯著正面影響者，其符號為++。

(二)對環境有負面影響者，其符號為-，有顯著負面影響者，其符號為--。

(三)對環境無影響者，其符號為○。

前項評定結果對環境有負面影響或顯著負面影響者，應訂定因應對策。」

惟按「台灣青年創新智庫協會」(2008)所發表之實證研究指出²⁰，我國環評法明訂「對環境有影響之虞者」，才需進行環境影響評估，即開發本身必定具有某些具體影響環境的因子，例如面積達多少以上、經過敏感區位，才會要求進行環評審查，但經其分析所有環境影響評估說明書的記載，竟然八成以上包括六輕擴廠、蘇花高等絕大多數台灣的大型建設對台灣自然環境都「沒有影響」。

該研究以民國八十七年至九十六年，環保署線上公布的 349 份環境影響評估說明書為樣本，假設依法應進行環評審查之開發行為，可推論為經法定「篩選」後，已具備一定對於環境之影響之「顯著性」與「重大性」之疑慮²¹，又環說書之內容必須真實且具體呈現開發行為將對環境造成之影響程度。若環說書撰寫內容過份低估開發行為之負面影響，將可認為其所提出之減輕策略或保育措施等基本假設錯誤，無法達成環評制度預設環說書之作用，而推論撰寫不具客觀性及可信度。由於該研究一發佈便廣受輿論及各種媒體大幅討論，本研究特別深入瞭解其研究方法及相關統計流程，簡述如下：

按環評法第六條規定，環說書第七章應記載「預測開發行為可能引起之環境影響」，該研究針對其依環評法所列環說書樣本內第七章之內容，檢視其對於各種影響類別之結論敘述所用之形容詞彙，並依環評不同項目進行分類統計。

該研究共區分十八種不同評估項目進行影響程度詞彙之分類統計，此十八項共計有：評估項目：空氣品質、噪音、振動、水文、水質、土壤、地形地質、廢棄物、陸域植物生態、陸域動物生態、水域生態、景觀美質環境影響、遊憩環境影響等，每一種再區分為施工及營運階段，調查架構如下所示：



²⁰ 相關媒體報導見：2008/04/22 中廣新聞「台灣青年環境智庫：環評已淪為橡皮圖章」2008/04/23 「中央社：學者：環評制度應改專任獨立制」；2008/04/23 中央社「環評案近八成認為無影響 環團批橡皮圖章」2008/04/23 聯合晚報「台灣環評大調查 謊言？真相？」；2008/04/23 台灣立報「審查避重就輕 環團揭露假環評」2008/04/23 中央電台「環評報告偏頗 環保團體批環評制度成橡皮圖章」2008/04/24 蘋果日報「環評報告 8 成『美化』污染」2008/04/24 聯合報「青年智庫：環評制度淪橡皮圖章」2008/04/24 自由時報「青年智庫：環評案 平均 9 天處理 1 件，批環委淪為橡皮圖章」；2008/04/24 中國時報「環評報告趕工 青年智庫批太唬爛」；2008/04/24 工商時報「準環保署長：環評制度可修正」；2008/04/24 人間福報「環評委員會 環團：橡皮圖章」；2008/04/25 蘋果日報投書「環保署不願面對的環評真相」。

²¹ 參見如環評法第五條規定：「開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估。」

表 2-10：實證研究登錄表

ID	環保署案件編號		
A1 建設類型	01. 工廠與工業區 03. 土石採取、採礦 05. 農、林、漁、牧 07. 文教醫療 09. 環境保護工程 11. 其他開發行爲	02. 交通建設（道路、機場、港口、捷運、高鐵） 04. 蓄水、供水、防洪排水工程 06. 遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場 08. 新市鎮、高樓、舊市區更新 10. 核能或其他能源開發及核廢料儲存	
A2 環評結果	1. 通過 2. 進二階環評 3. 否決 4 其他		
項次	評估項目	C1 施工階段	C2 營運階段
B1	空氣品質	影響程度記載（見表格二）	影響程度記載（見表格二）
B2	噪音		
B3	振動		
B4	水文		
B5	水質		
B6	土壤		
B7	地形地質		
B8	廢棄物		
B9	陸域植物生態		
B10	陸域動物生態		
B11	水域生態		
B12	景觀美質環境影響		
B13	遊憩環境影響		
B14	都市發展與土地利用		
B15	社會環境		
B16	經濟環境		
B17	交通運輸		
B18	文化古蹟		

資料來源：未發表，台灣青年創新智庫協會提供

該研究於表 2-11 中，將環說書中第七章各節敘述影響程度之文字，分爲八種敘述等級，列爲表 2-登錄於表 2-10 之 C1、C2 中，又因分析之便，將此八種敘述等級分爲三種分析群組，群組一爲認爲開發行爲僅會造成輕微以下之負面影響（包含等級 1、2、6），群組二認爲開發行爲會造成中度以上或間歇性之負面影響（等級 3、4、5），群組三爲未加判斷（等級 7、8）。

表 2-11：環說書中對於影響程度敘述文字之程度分類

影響等級	使用敘述文字	備註	分析群組
等級 1：無影響	無影響、絕無影響		群組一
等級 2：輕微影響	影響應不甚大、影響甚低、影響不顯著、影響應屬輕微、影響實屬輕微、些微影響、些許影響、令人產生不悅感覺、可忽略影響、影響不大、影響有限、符合標準、預期會增加的潛在影響		
等級 3：中度影響	中度影響、普通影響		群組二
等級 4：顯著負面影響	顯著負面影響、嚴重影響、不可避免之影響		
等級 5：暫時性影響	間歇性影響、暫時性影響、短暫負面影響、短暫性不可避免	本組敘述文字普遍具有時間性間歇影響之特徵	
等級 6：正面影響	正面影響		群組一
等級 7：影響不明	影響不明、某種程度影響或只列出減輕對策而未敘述影響程度		群組三
等級 8：無對影響判斷		本節文字中有出現影響相關之說明文字但未有具體影響程度之敘述	
99 無對該項目判斷		環說書未對特定類別（B1-B18）與(C1-C2)矩陣中任一項目做評估，此項界定為遺漏值	

資料來源：未發表，台灣青年創新智庫協會提供

舉例如下表 2-12，調查實際進行時，如調查人員於第七章內容中空氣一節，見有如下之敘述：「本開發行為於施工期間對開發地區之空氣影響應不甚大」，則將該樣本之空氣評估欄位記載「2」，但未將營運階段列出評估，則於該欄位記載「99」。

表 2-12：登錄例

項次	評估項目	施工階段	營運階段
B1	空氣品質	2	99

資料來源：未發表，台灣青年創新智庫協會提供。

由於環說書樣本繁多，寫作風格與用詞亦有不同，為求認定上避免單一領域背景之偏見，並盡可能模擬環評委員會跨領域之組成，該協會之實證研究人員亦招募不同科系背景之大專院校學生，總計有森林學系、公共衛生學系、社會學系、醫學系、法律系、生物工程系、地理學系、化學系等十位研究人員參與。

台灣青年創新智庫協會(2008)之研究成果中，比較一般施工造成環境負面影響較大的如空氣、噪音及動物因子，在所有案件中被描述之影響情形，亦比較了該三因子於第一類開發及未通過第一階段環評之案件被描述之影響情形，經本研究整理如下：

1. 所有開發類型中於施工期間對空氣、噪音、動物之影響
(樣本為 87-96 所有環評案件環境影響說明書)

圖 2-2 所有開發類型對於空氣、噪音、動物造成影響敘述統計

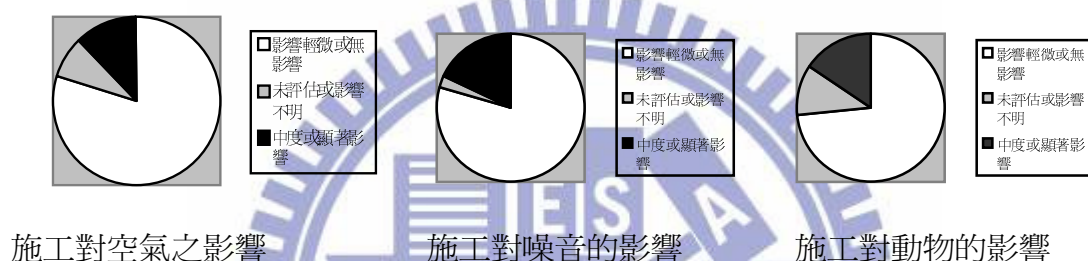


表 2-13：所有開發類型對於空氣、噪音、動物造成影響敘述統計

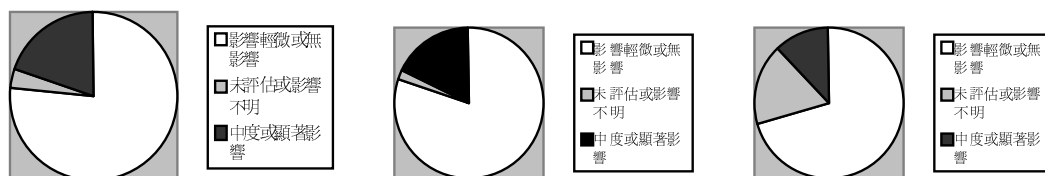
	群組一：影響輕微或無影響 (%)	群組二：中度或顯著影響 (%)	群組三：未評估或影響不明 (%)
對空氣之影響	79.8	11.9	8.3
對噪音之影響	81.3	18.5	2.4
對陸域動物	73.3	15.5	11.2

資料來源：台灣青年創新智庫協會

台灣青年創新智庫協會(2008)依統計數據認為在民國 87 年至 96 年之所有開發行為中，於最可能造成環境破壞的施工階段，開發單位於環說書中竟然普遍認為超過 70% 的比例僅會對於空氣、噪音、動物造成輕微或可忽略之影響，明顯過分低估，有美化污染程度之嫌。

2. 第一類開發：工業區或工廠的建設於施工期間對空氣、噪音、動物之影響
(樣本為 87-96 所有工業區或工廠環評案件環境影響說明書)

圖 2-3 工業區或工廠開發施工期間對空氣、噪音、動物造成影響敘述統計



施工對空氣之影響

施工對噪音的影響

施工對動物的影響

表 2-14：工業區或工廠開發施工期間對空氣、噪音、動物造成影響敘述統計

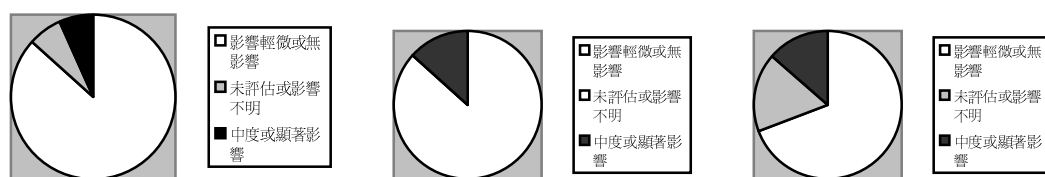
	群組一：影響輕微或無影響 (%)	群組二：中度或顯著影響 (%)	群組三：未評估或影響不明 (%)
對空氣之影響	76.4	20	3.6
對噪音之影響	80.3	17.9	1.8
對陸域動物之影響	70	12	18

資料來源：台灣青年創新智庫協會

台灣青年創新智庫(2008)進一步比較了於環評法內第一類開發，也就是傳統上被認為可能造成較大環境負面影響之工廠及工業區開發，但得出數據與上述第一點並無差異，尤其如對空氣之影響，雖群組二上升 8.1%，但群組一卻只降了 3.4%，整體而言並無太大差距，解釋上仍有超過 75% 的工廠與工業區開發竟然只會對空氣造成可忽略或無影響。

3. 未於第一階段環評審查通過之案件中於施工期間對空氣、噪音、動物之影響
(樣本為 87-96 所有被否決或進入第二階段的環境影響說明書)

圖 2-4：第一階段未通過之開發行為於施工間對於空氣、噪音、動物影響敘述



施工對空氣之影響

施工對噪音的影響

施工對動物的影響

表 2-15：第一階段未通過之開發行為於施工間對於空氣、噪音、動物影響敘述

	群組一：影響輕微或無影響 (%)	群組二：中度或顯著影響 (%)	群組三：未評估或影響不明 (%)
對空氣之影響	86.6	6.6	6.8
對噪音之影響	86.3	13.3	0
對陸域動物之影響	69	13.7	17.2

資料來源：台灣青年創新智庫協會

台灣青年創新智庫(2008)於此部分研究在探討，對於一階遭否決或進入二階兩種結論之案件，此二者皆被環評委員會認為具有對於環境造成負面衝擊之疑慮，則當初環說書撰寫單位又是如何描述其開發行為對環境可能之衝擊。從數據上觀之，開發單位當初進行環說書相關調查時明顯未發現或未呈現如後環評委員所發現之環境負面因子，其在空氣和噪音上分類為群組一之比例甚至高於全體案件之平均。

綜上所述，台灣青年創新智庫(2008)認為環評制度中環說書為審查過程中唯一法定需提交的專業研究報告，卻過份美化相關開發行為對環境可能造成之負面影響，因此大大降低現行環評制度的審查效率及正確性。

4. 環說書審查時間

按環評法第七條第二項：「主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之。」但實際審查期間如何？按邱玲裕（2007）之研究，其調查民國 85 至 94 年中央環保署審查之環說書中，在扣除遺漏值的 395 份樣本中，審查時間最短為 0.1 個月（高雄縣路竹智慧型工業園區開發計畫），最長為 45 個月（深坑山坡地區整體開發建築計畫），平均值為 3.875 個月，以百分位數而言，前 50% 為 2.7 個月，見表 2-16。

審查結論亦明顯影響相關審查時間，在第一階段審查中，決議進入二階或於一階否決所花費時間皆大於第一階段直接通過之結論，尤其於第一階段便遭否決之案件，通常歷經為時較長的討論以尋求共識，數據中最高者為進入第二階段後決議通過者，可看出因踐行第二階段環評相關範疇界定、公聽會等程序所耗費之時間，而第二階段不通過之花費時間次數最少，依本研究解釋，可能原因有二，首先由於個數少，較難看出趨勢，另亦有可能為該三案對環境因子負面影響程度明顯，因而快速獲得不予開發之共識，而加速審查時間。

表 2-16：審查結論與審查時間交叉分析

審查結論	個數	平均數（月）
第一階段通過	324	3.715
進入第二階段審查	23	3.735
第一階段不通過	24	4.775
第一階段其他處分	2	2.550
第二階段通過	19	5.905
第二階段不通過	3	3.100
總和	395	3.875

資料來源：邱玲裕(2007)表 4-19

另邱玲裕(2007)指出審查時間可能與開發類別有關，在第三類及第八類上花費時間與其他類別相比明顯較多，下表 2-17 為其於研究中整理之交叉分析數據：

表 2-17：審查時間與開發類別交叉分析

開發類別	內容（環評法第五條）	個數	平均數（月）
第一類	工廠之設立及工業區之開發。	46	2.403
第二類	道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。	78	3.223
第三類	土石採取及探礦、採礦。	25	6.112
第四類	蓄水、供水、防洪排水工程之開發。	15	3.573
第五類	農、林、漁、牧地之開發利用。	3	2.667
第六類	遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。	37	4.081
第七類	文教、醫療建設之開發。	72	3.483
第八類	新市區建設及高樓建築或舊市區更新。	25	7.920
第九類	環境保護工程之興建。	23	4.087
第十類	核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。	47	3.672
第十一類	其他經中央主管機關公告者。	24	3.667

資料來源：邱玲裕(2007)表 4-18

上述邱玲裕(2007)之研究係以環評書件系統資料庫之各案例繳費日期至委員會做成結論之日期加以統計。台灣青年創新智庫(2008)則以第六屆匿名之環評委員所提供之公文收發記錄，以環評委員為主體計算相關審查期間，環評委員業務範圍按「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第二條規定：「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會（以下簡稱本會）任務如下：

- 一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告或變更內容對照表之審查。
- 二、關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之審查。
- 三、關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。
- 四、依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查。」

就上述業務內容，所得數據指出第六屆委員任期內平均 2.06 天就會收到一件審查案，每個案子從收到環評書件到實際審查平均只有 9 日（含例假日），說明平均環保署給予的審查時間嚴重不足²²。惟應特別注意此二者計算基準並不相

²²相關媒體報導見：2008/04/22 中廣新聞「台灣青年環境智庫：環評已淪為橡皮圖章」2008/04/23 「中央社：學者：環評制度應改專任獨立制」；2008/04/23 中央社「環評案近八成認為無影響 環團批橡皮圖章」2008/04/23 聯合晚報「台灣環評大調查 謊言？真相？」；2008/04/23 台灣立報「審查避重就輕 環團揭露假環評」2008/04/23 中央電台「環評報告偏頗 環保團體批環評制度成橡皮圖章」2008/04/24 蘋果日報「環評報告 8 成『美化』污染」2008/04/24 聯合報「青年智庫：環評制度淪橡皮圖章」2008/04/24 自由時報「青年智庫：環評案 平均 9 天處理 1 件，批環委淪為橡皮圖章」；2008/04/24 中國時報「環評報告趕工 青年智庫批太唬爛」；2008/04/24 工商時報「準環保署長：環評制度可修正」；2008/04/24 人間福報「環評委員會 環團：橡皮圖章」；2008/04/25 蘋果日報投書「環保署不願面對的環評真相」。

同，邱玲裕（2007）以環說書個案為單位加以計算審查期間，台灣青年創新智庫（2008）則以環評委員為主體，計算所有依環評法環評委員所需加以審查之書件，以還原真實環評委員之工作量。

5. 公民參與及資訊公開程度

按環評法第七條第三項規定，民眾於第一階段環評僅有在開發行為許可後，可參與由開發單位主辦之公開說明會；若進入第二階段，則依第十二條一項，需舉辦現勘及公聽會。

李素貞（1997）以民國八十四年及八十五年間經過二階環評的三十個案例，分別以通過與否、抗爭程度及民眾參與的三個角度來分析，並進行個案訪談，發現現有公開程序與民眾參與管道無論在制度或政策執行仍未盡完善，應增加由下而上的事前溝通及落實資訊公開與透明化、建立案例資料庫等。

邱玲裕（2007）之研究中，詳細統計了民國 85 年至 94 年，環評實施十年間民眾參與之情形，其將目前民眾有機會參與環評程序之方式分為 1. 公開說明會 2. 現勘 3. 公聽會 4. 合併會（部分審查過程將現勘與公聽會合併辦理）5. 環說書內呈現之民調。

表 2-18：相關民眾參與活動舉辦比例及場次數

項目		公開說明會	現勘	公聽會	合併會
有舉辦	百分比% (個數)	12.7(56)	3.6(16)	5.0(22)	3.4(15)
沒舉辦	百分比% (個數)	87.3(384)	96.4(424)	95.0(418)	96.4(425)
民眾發言 次數	平均數	3.18	0.83	4.33	2.56
民意代表 發言次數	平均數	3.50	0.92	3.47	2.56
舉辦場次之百 分比(個數)	公開說明會	現勘	公聽會	合併會	
1 場	98.2(55)	100(16)	86.4(19)	100(15)	
2 場	1.8(1)		4.5(1)		
5 場			9.1(2)		

資料來源：邱玲裕(2007)表 4-3,4-4

由上表 2-18 可知，由於目前 79.74%的環評案件皆於第一階段審查便結束（見上述表 2-3），開發單位於現行環評法下並無法定義務舉辦其他相關公民參與活動，甚至如法定於審查通過後應舉辦之公開說明會，舉辦比率僅達 12.7%，其餘如現勘、公聽會等更低於 5%，可見現行環評制度下民眾有機會參與程序之比例極低。而有參與之民眾發言狀況亦明顯低於民意代表發言次數，可能表示民眾仍不習慣於公開場合表達意見，或有其他考量，唯有在公聽會場合民眾發言次數平均高於民意代表，本研究認為由於環評法要求於第二階段審查時開發單位需檢附

公聽會紀錄送審，因此民眾可能覺得唯有在公聽會之場合其意見才可能有效被反應（相對舉辦公開說明會時結論以確定通過），而願意較踴躍發言。另可發現於現勘活動中，無論民意代表或民眾參與發言之情形都極少，可能原因是現勘完全由開發單位所規劃，過程中亦可能事前已考量民眾爭議之狀況，而特別準備相關資料或迴避敏感地點勘查。

邱玲裕（2007）於表 2-19 中詳細分析公民參與場合中各相關人員參與之情形，研究中總計列出「政府與專家委員」、「民意代表」、「公民（個人）」、「媒體」、「環保團體」等，並依參與人數或單位數加以評分(0-3)。

其統計結果可發現，「政府與專家委員」參與度高，於公聽會（69.2%）及現勘(66.7%)有五個以上不同單位出席者皆超過 65%，分析應為有關官方代表若收到公民參與活動之公文後，通常仍會依行政慣例派員出席，亦需考慮除此類外，其餘參與者出席皆非具備如此相關行政慣例，亦無費用可請領，甚至公民或社會團體代表必須請假參與。以個人名義參與之「公民」出席狀況雖低於「政府與專家委員」，尤其於公開說明會(得分 2.69)及公聽會(得分 2.31)，皆有 3 至 4 人的參與水準，但若對照下表 2-16，可知公民雖踴躍參與公開說明會，但發言狀況並不踴躍，實質參與表達意見情形並不理想。

另從表 2-19 中可看出媒體與環保團體參與度皆偏低，尤其媒體平均得分皆低於 0.3 分，顯見大部分開發案件皆不會出席，此亦代表開發行為不易透過媒體而為大眾所知。環保團體則可能由於資源不足，平均得分亦在 0.5 分以下，尤其於公開說明會(缺席率 89.3%)及公聽會(缺席率 84.6%)皆較少參與，此可能造成於審查會場除開發單位外並無相對意見與質疑監督。



表 2-19：各別單位出席環評民眾參與活動狀況評估

項目	得分		公開說明會	現勘	公聽會	合併會
政府與專家委員出席狀況		平均數	1.69	2.56	2.69	2.22
0.無相關人員到場	0	百分比 (%)	13.8	0.0	0.0	0.0
1-2 單位之相關人員到場	1		34.5	11.1	0.0	22.2
3-4 單位之相關人員到場	2		20.7	22.2	30.8	33.3
5 單位以上之相關人員到場	3		31.0	66.7	69.2	44.4
民意代表出席狀況		平均數	1.90	1.78	1.62	1.67
無相關人員到場	0	百分比 (%)	6.9	22.2	7.7	22.2
1-2 單位之相關人員到場	1		31.0	11.1	53.8	33.3
3-4 單位之相關人員到場	2		27.6	33.3	7.7	0.0
5 單位以上之相關人員到場	3		34.5	33.3	30.8	44.4
公民（個人）出席狀況		平均數	2.69	1.11	2.31	2.13
無相關人員到場	0	百分比 (%)	6.9	44.4	7.7	12.5
1-2 單位之相關人員到場	1		3.4	22.2	15.4	25.0
3-4 單位之相關人員到場	2		3.4	11.1	15.4	0
5 單位以上之相關人員到場	3		86.2	22.2	61.5	62.5
媒體出席狀況		平均數	0.17	0.11	0.15	0.25
無相關人員到場	0	百分比 (%)	82.8	88.9	84.6	87.5
1-2 家之相關人員到場	1		17.2	11.1	15.4	0.0
3-4 家之相關人員到場	2		0.0	0.0	0.0	12.5
5 家以上之相關人員到場	3		0.0	0.0	0.0	0.0
環保團體出席狀況		平均數	0.11	0.44	0.15	0.5
無相關人員到場	0	百分比 (%)	89.3	77.8	84.6	62.5
1-2 單位之相關人員到場	1		10.7	11.1	15.4	25.0
3-4 單位之相關人員到場	2		0.0	0.0	0.0	12.5
5 單位以上之相關人員到場	3		0.0	11.1	0.0	0.0

資料來源：邱玲裕（2007）表 4-7

表 2-20：民意調查分析表

項目	選項	次數	百分比 (%)
是否實施民調	是	213	49.7
	否	216	50.3
有實施民調之情形	有效個數	平均數 (%)	
民調前不知道開發案件	145	49.82	
贊成開發	166	68.22	
沒意見	20	38.34	

資料來源：邱玲裕(2007)表 4-8

同研究中亦分析民調之情形，由於若一般民眾未能參與其他形式之活動，於開發行為審查時，便只有透過民調有機會展現其對於開發行為之意見，於現行開發案件中民調實施與否比例約各佔一半，在有實施民調的個案中，平均表態贊成者接近 70%，但同時有接近 50%的民眾在接獲民調問卷或電話時才知道有此開發案之存在，其資訊是否充分到讓其可下理性判斷，則令人質疑，該研究另有伸入分析民調是否以引導式問卷等方法進行，惟非本研究關注之部分，於此省略。邱玲裕(2007)亦觀察部分民調最後統計結果時會將沒意見列入贊成開發中，此作法有誇大贊成民意之嫌，就民調之解讀而言並不恰當。



表 2-21：各別單位出席民眾參與活動狀況

項目	得分		公開說明會	現勘	公聽會	合併會
出席記錄公開情形		平均數	1.98	2.20	1.95	2.27
未公開	0	百分比 (%)	25.5	20.0	33.3	13.3
公開，但簽到冊完全未分類，無法辨識參與者身份	1		5.9	0.0	0.0	6.7
公開，但僅列出應參與之機關別，無法辨識政府人員以外其他參與者身份	2		13.7	20.0	4.8	20.0
公開，簽到冊上參與者分類清楚，可清楚辨識參與者身份	3		54.9	60.0	61.9	60.0
會議記錄公開情形		平均數	2.45	2.60	2.67	2.33
未公開	0	百分比 (%)	0	6.7	0	6.7
公開，但僅以綜合結論形式公布	1		9.4	6.7	4.8	13.3
公開，以列點方式呈現民眾意見，且未有在會議中回覆及討論	2		35.8	6.7	23.8	20.0
公開，除呈現民眾意見且在會議中回覆與討論	3		54.7	80.0	71.4	60.0

資料來源：邱玲裕（2007）表 4-6

邱玲裕(2007)以出席記錄及審查會議記錄之公開檢視環評審查中資訊公開之程度，可發現現行環評審查中對於相關公民參與活動之出席記錄，一般皆會加以公開（平均得分約 2 分以上），且於簽到簿上可清楚辨識單位姓名（皆在約 55% 以上），在會議記錄公開上未公開之比例亦低於 7%，顯示以公開為絕大多數，且大多會對於民眾意見加以呈現並回覆，尤其於現勘(80.0%)及公聽會(71.4%)中更為明顯。

第二項 個案討論

既有文獻中亦有深入討論爭議的環評個案，如(林哲民 2006)以中部科學工業園區台中基地為例，探討環評審查結論及承諾之履行，該研究中綜合比較了中部科學園區及新竹科學園區等十三個科學園區的環評結論與承諾，發現在各科學園區之環評審查中，普遍以水資源規劃管理之環境因子，最受環評委員關注，審查結論強調各環境因子整理如下表：

表 2-22 各項科學園區審查結論針對環境因子統計分析表

環境因子	水資源規劃管理	共同結論	其他	生態	空氣污染	廢棄物處理
項次	31	20	14	9	8	7
比例	36.9%		16.7%	10.7%	9.5%	8.3%
環境因子	文化遺址	社會經濟	地質地震	交通	振動	電力
項次	3	3	3	3	2	1
比例	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	2.4%	1.2%

資料來源：林哲民(2006)

表 2-22 說明：

1. 審查結論若針對兩像環境因子者，於該兩項環境因子各計 1 項次
2. 水資源：含水源、廢水及處理水。
3. 廢棄物：含棄（借）土
4. 共同結論：係每一環評個案有條件接受開發後應遵循辦理之事項
5. 其他：無法明顯歸類為本表環境因子者
6. 比例計算扣除共同結論
7. 含如新竹科學園區等國內十三個科學園區開發案

該研究檢討中部科學園區審查結論中，承諾定時提出之監測報告中，發現科學工業區的開發，無論在施工階段或營運階段，對附近空氣品質、地面水質影響加成，雖然仍符合環境品質標準，但已經有 50% 以上的時間影響環境品質，的確有惡化當地環境的情形。執行監測計畫雖是履行環評的一項承諾，但在切實執行監測計畫後，仍舊使環境造成不同程度的影響，所以並非履行環評承諾後就不會對環境產生影響，中科台中基地逕流水及排放水的承受水體為筏子溪，其水質屬丙類水體，施工逕流水及營運初期臨時排放水，已造成其差距為丙類水體標準數倍以上，對筏子溪水質惡化貢獻度頗大。

另外排放水導電度是否造成下游農田土壤鹽化問題，因園區污水放流水水質標準尚未就導電度項目進行管制，因此監測計畫中僅敘及測值高低，並未進一步說明是否符合灌溉水標準以及是否會造成土壤鹽化。

林哲民（2006）亦發現環評書中有列執行保護經費之章節，環境保護經費以公共工程直接工程費之 3% 編列，以目前環保措施執行情形及其監測結果已不敷需求，提出科學工業園區的開發有惡化當地環境的情形，依據環評法之規定，目的事業主管機關國科會應負環評追蹤之責。

廖秀滿（2008）則用政策網絡觀點出發，觀察在竹科焚化爐此重大鄰避設施所引起的爭議下，現有政治權力結構下的各種角色互動。該研究認為竹科焚化爐在正式營運後的政策網絡具有四大特徵：1. 社區民具有多重角色；2. 抗議文化的差異性；3. 抗議技巧影響；4. 參與者高度專業素養的影響力，過程中清大、交大（學界）、業界（工研院）、環保專家（台灣環境行動網協會）都不遺餘力的高度投入，讓民眾對於高科技所帶來的外溢效果有更深入的認識，經由網絡關係的互動，讓行政、立法、司法、民間、第三部門甚至國際間相關法規都必須納入整合考量。

該案首先反應了環評法中開放公民參與過晚的問題，由於上述參與者尤其包含學界及業界代表，對於本案相關專業都有高度參與能力卻無法事前參與，在確定興建定案後，清華大學環工所蔡春進教授 2004 年 12 月 7 日向監察院陳情，認為竹科焚化爐在 2002 年動工前從未向附近居民開過說明會，違反環評法七條三項的規定，而開啓抗爭的序幕。

過程中專家與公民團體主要質疑焚化爐所設有害物質檢測項目僅是法令規定範圍，並未含括法令未規定範圍，提出縱使符合法令標準，不一定長期對人體就無損害。就此疑慮，「行政院國家科學委員會科學工業園區環保小組」歷次會議中與會委員（多為環保本業之專家學者）多次提及此現象，復以高科技產業製程之先進，原料使用商業機密之藉口，主管機關在管制策略是否能亦步亦趨跟上腳步，無論民眾或專家學者都存質疑態度。

科管局認為焚化爐的設置乃依法行政並配合國家環保法令標準及要求，絕無違法缺失，且無疏忽或故意行為或不行為，導致操作維護等許可證或執照被政府有關機關或法院吊銷、停止、阻擾或否定之情事。因此，科管局無權擅自停止運轉。但最後卻基於立法委員及利益團體的壓力，宣布基於敦親睦鄰，落實「當個好厝邊」的考量，於 2005 年 5 月 10 日主動宣布停止使用廢溶劑當輔助燃料，並尋求適當地點辦理遷移。停爐決議後，必須賠償約 991 萬違約金、拆遷評估費 2300 萬，拆遷費 1.6 億，連同原先設置的 4.6 億，總計 6.5 億。

廖秀滿認為竹科焚化爐以片面性的技術導向解決問題，在法規「在源處理」、限期完成等要求下，完全箝制竹科管理局在選址上的規劃與興建作業，但在公民參與的介入下，本案從技術理性轉向政治理性，本來實際參與決策的政策社群是由行政機關和園區工會所主導，以技術與經濟理性為主軸，透過專業性網絡和層級節制的決策方式，規劃設置了焚化爐，但在參與者數量增加後，政策社群由單

純的行政機關擴大至立法機關，其次藉由地方政府、學者專家、社區與環保團體的參與，再加上媒體與環保團體等議題網絡的大篇幅報導和進一步的遊說抗爭行爲，導致整體政策網絡氛圍的丕變，「停爐拆遷」幾乎成爲唯一的選擇，顯示當民眾參與結合政治資源，可能改變現有的專業決策體系。

曾家宏(2006)則以國道東部公路蘇澳花蓮段（蘇花高）案中民間團體對於環評程序的參與，探討現行環評制度中民眾參與機制。該研究由相關新聞事件找出關鍵參與者後，再以滾雪球方式請受訪者推薦其他受訪對象，訪談對象包含開發單位三名、公部門局長級一名（花蓮縣政府城鄉發展局長）、非政府組織三名、當地居民三名、民意代表二名（縣議員）、學者二名、鐵路工會代表一名，共計十四名。

該研究成果發現現行環評制度下民眾參與機制僅流於形式，主要原因爲環說書雖提供豐富資訊，但非專業人士難以閱讀，而如真正協助公眾釐清的公開會議如公開說明會、公聽會等，卻僅提供「象徵性參與」，如 2003 年初開發單位所舉辦之路段說明會或花蓮縣政府主辦之三場公意論壇，兩者舉辦時間皆爲平日上班時間，限制民眾出席可能性，而法令雖規定說明會需登報公告，但公告卻往往藏身於地方分類廣告不起眼的角落。

另外曾家宏(2006)亦提出參與形式及所需知識需要被培力，部分缺乏資源的團體則被邊緣化，應設計特殊制度加以保障，如花東地區比例佔四分之一的原住民族。另由於現行第一階段環評中民眾參與機制太晚而無法對決策產生影響力，因而影響民眾參與意願，且因無法影響決策，不同權益人各自秉持不同價值觀與立場，亦難以對話。

陳信立（2006）對於相同個案則提出不同見解，該研究中同樣進行 22 名相關人訪談，包括花蓮縣長、議長及時任兩名立法委員，其中訪談對象在學者及非政府組織類有部分應與曾家宏(2006)重疊，但陳信立卻認爲蘇花高案是由公民參與方式向主政者提出需求，透過各利益團體之互動進行折衷，但最後經主政者以「政治性決策途徑」採取「政策變遷」緩建，罔顧蘇花高具有極高民意支持度，專業的開發單位「國道新建工程局」及通過環評的環保署皆未堅守專業立場，成爲國內「民意政治」及「專家政治」調和失敗的明顯案例。

涂鳳瑜(2005)則以「北宜高速公路坪林交流道」開放爭議爲例，提出可以地方性公投補強現行環評制度中公民參與機制之不足，該研究認爲現行地方性間接民主之議會系統功能不彰，其原因在於現代行政國家中，相較擁有龐大資訊量的專家集團所形成之官僚體制，議會力量已無力與行政機關抗衡，另地方議會議員與住民結構不一致甚至有徇私狀況，無法充分反映民意，而使直接民主式的地方公民投票在近幾年一再被使用，如 2003 年坪林交流道案公投，投票率達 64.27%，反對比例高達 98%，但不具法律效力，最後仍無法影響政治決策。

該研究認爲環評法雖有民眾參與之用語，但目前民眾實際上是被排除在決策場域之外，環評制度無法達成輔助最適政策形成之目標，反而成爲政府、開發業者得以運用制度障礙與意識型態操控合理化開發行爲的工具。爲突破有權力者之

運作，應賦予民眾決策權，以制衡其他政治與經濟勢力，並為將了突破「科技至上」的意識型態，必須進行科學的民主畫，強迫科學社群與至對話，將科學議題帶入公共辯論的領域中，若開發行為發生重大爭議，則必須先進行環評後，再實施公民投票。

關於環評中公民及科學專業者的互動，王茜霏（2005）以「雲林林內焚化爐」設置案為例，透過深入訪談提出在縣府高層之焚化廠興建政策強烈執行意念，以及環評委員刻意忽略客觀環境事實下，即使民眾以科學的數據和資料一再質疑開發單位所製作之環說書不合理之處，企圖以專業論述回應環評審查，卻仍然遭到冷處理，導致彼此間對於興建案是否會造成環境之傷害缺乏科學理性的對話與釐清，促使民眾漸漸蓄積其對環評運作之不信任，而在決策者(本文中環保署為焚化爐政策推動者兼環評主管機關)致力推動焚化廠之意念下，專業評估訴求也遭民眾質疑。

王茜霏(2005)認為民主政治體制理應提供民眾參與決策過程之機會與管道，然而現實中卻呈現地方政府自主性強，而使民間社會力量難以穿透的事實。其原因可能為目前能與國家、地方政府抗衡之自主性市民社會尚未成熟，使政策決策過程中民主參與仍只是象徵性的形式，若於我國現行體制下無法提供一個可健全並制衡環評運作中決策者權力的機制，環評運作將無法發揮預期之成效。

第三項 發展中的法院判決趨勢

1、承認環評結論為行政處分

按所謂行政處分，依行政程序法及訴願法規定係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。認定為行政處分之實益在於利害相關人是否可以該行政行為作為救濟之標的，因此環評結論是否屬於行政處分，將是影響環評是否得為司法審查之客體。

按環評法第七條第一項、第二項及第十四條分別規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。」「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管註銷之。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。」

揆諸上開規定可知，開發案核定許可與否，本屬於目的事業主管機關之權限，惟其核定許可與否，仍受環境影響評估主管機關（以下簡稱環評主管機關）

之審查結論所拘束，故環評主管機關審查認應開發與否之結論，直接影響開發案之許可與否，而產生法律上之效果，應屬行政處分。

而環評審查結論一方面除發生終結環境影響評估程序之法律效果，並解除開發單位須進行第二階段環境影響評估程序之義務之外；另一方面則以附條件方式，課予開發單位如何實施開發行為之諸多負擔，衡諸首揭訴願法第三條第一項對於行政處分之定義，此項審查結論對環評主管機關就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，應屬行政處分，而非觀念通知。

再者，依環評法第二十二條前段規定，開發單位未經環評主管機關認可前即逕行為開發行為者，環評主管機關並得依法予以裁處罰鍰，益足徵此項審查結論具有規制效力，核屬行政處分。

上開見解於早期實務中，並不被法院所採納²³，高雄高等行政法院於於雲林焚化爐案中認為「環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分，依行政程序法第一百七十四條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」

但該見解後於上訴最高行政法院願即被推翻，法院採上述見解，認為環評審查結論具有直接拘束開發案許可之目的事業主管機關之效力；造成終結環評程序之法律效果；並以附條件之方式課與開發單位負擔，對開發單位造成法律效果，而屬行政處分²⁴。嗣後其他法院判決也多認定環評結論係屬行政處分²⁵而無爭議。

2、當事人適格之放寬

縱使環評結論為行政處分，但誰可以是行政訴訟法中規定之「利害關係人」主張為環評結論法律效果所及而提起司法救濟，開發行為之地方住民是否符合此要件？傳統上行政訴訟法第四條規定提起行政訴訟。惟所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係²⁶在內，僅具有居住之事實是否便可為適格之當事人，則不無疑義。

另一爭點為按行政訴訟法第四條第一項規定，必須於原告之權利或法律上之利益為違法被訴行為所侵害為許可要件，故原告應有實體法上之法益作為依據，即此項法規範必須至少以保護個人利益為目的，而非專門為實現公共利益而加以規定，如客觀的法規基於公益之目的，命令行政主體作為或不作為時，個人因該單純的反射效果享受的利益，只是一種反射利益，個人不能單獨對於行政機關有

²³ 見高雄高等行政法院 90 年訴字第 1869、1904 號判決。

²⁴ 見最高行政法院 92 年裁字第 519 號、高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決。

²⁵ 參考台北高等行政法院 94 年訴字第 944 號判決、台北高等行政法院 96 年訴字第 1117 號判決。

²⁶ 見行政法院七十五年判字第三六二號判例

所請求。而環境權之主張是否可該當實定行政法上所保護的「法律上之利益」，而使在地住民獲得法保護之必要而擁有訴訟權能。

環評主管機關另以環境影響評估，即已適度納入公眾參與之精神，如雲林焚化爐案中，主管環評事務之雲林縣政府，便以「本件開發單位於環境影響說明書製作調查期間，已委託政治大學商學院民意與市場調查研究中心，特別針對雲林縣林內鄉居民進行民意調查；且環境影響說明書審查作業流程即已邀請政府機關、民意代表、學者專家與地方民眾列席參與環境影響評估審查委員會會議表達意見，故第一階段環境影響評估並未將地方意見完全排除在外，已展現尊重地方環境權的精神²⁷。」

若以開發行為未來可能造成之環境污染而影響住民生存權、財產權及環境權為其法律上利益，而受環評結論處分之侵害，准許提起行政訴訟。如雲林焚化爐案中原告主張本件焚化爐之興建，因其產生之環境污染問題，勢必影響當地即原告等人居住之空氣、水源等環境，亦即影響原告等人之身體健康、農作物收成及居住環境品質，侵害原告等人之生存權、財產權及環境權，該損害於主張時並未發生，亦即並現在已受到原處分之侵害，若恐將來有損害之發生而預行請求行政救濟，非傳統行政法實務²⁸上所允許。

實務上在此點仍有爭議，但認定上已有放寬地方居民可對環評結論提出救濟之趨勢，有法院認為審查結論直接影響在地居民生命、身體、財產、住居安全等權利，而具有法律上利益。但雲林焚化爐案更審判決中，高等行政法院本以保護規範理論認定原告居住於可能遭受焚化爐污染之自來水廠供水範圍內，其權益受環評法程序保護而有受侵害之可能，具備原告適格²⁹。惟最高法院於後廢棄該判決，認為僅以居民「權益有受侵害之可能」，未查明原處分是否損害其「現實權利或利益」，存在「速斷之嫌」³⁰。

另有法院以主管機關認定開發行為不需進入第二階段較嚴謹之環評審查，影響居民參與第二階段環評之正當法律程序參與權，而使居民得到訴訟權能，可主張救濟。亦有法院直接進入其他程序及實體審查，並未對訴訟權能加以討論³¹。

3、法院介入實體審查之界線

近期重要針對環評結論所提起之司法審查訴訟，大多以環評法第八條所稱「對環境有重大影響之虞」為法源依據，主張主管機關未能正確發現開發行為對環境之影響而向法院訴請撤銷³²。

²⁷ 參見高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決被告主張。

²⁸ 參考最高行政法院（改制前行政法院）五十九年判字第 211 號判例意旨。

²⁹ 參見高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決。

³⁰ 見最高法院 96 年判字第 01601 號判決。

³¹ 見台北高等法院 96 年訴字 1117 號判決。

³² 參見雲林焚化爐案 92 年訴更字第 35 號判決，原告主張於第一階段環評中忽略其他重要資訊如影響範圍內之淨水廠；另可參考新店安坑掩埋場爭議，原告主張該開發行為於第一階段通過之

但如何認定開發行為是否對環境有重大影響屬於不確定法律概念之規範概念，亦即須經由科技專門知識，或採取評價之態度，始能加以確定之法律概念。而學理上均認為不確定法律概念所涉及之事項，倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。

但如釋字第 462 號解釋行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：1、行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2、行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3、行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4、作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5、行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6、行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。

實務上對於此介入環評審查之實體界線仍有爭議，台北高等法院於新竹橫山廢棄物掩埋場案及新店安坑廢棄物掩埋場案中，皆採取傳統判斷餘地之認定，認為環評委員已進行現場勘驗，獨立進行判斷，關於「對環境有重大影響之虞」之不確定法律概念的認定享有判斷餘地，縱開發單位之說明書內容與現況不符，法院仍應對於專家委員所為專業、獨立之判斷與以尊重為由，駁回原告之上訴³³。

但實務上亦有法院判決以違反審查程序或構成裁量濫用，而認定環評結論違法。於「雲林焚化爐建造案」中，法院以被告機關於環評審查時，未慮及林內淨水廠距離係爭開發基地僅一公里之重要事實，而認定環評審查結論具有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵³⁴。另如「台中中部科學園區七星農場基地環境影響評估爭議案」³⁵中，法院以環說書審查結論規定若該園區對於居民健康有長期不利影響，開發單位即無條件撤銷本開發，但於環說書中卻未針對環評委員中唯一具有健康危險評估專業委員之質疑提出回應，構成未考量相關因素之裁量濫用，其審查結論未充分考量相關事項，亦存在「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵，應予撤銷。

審查結論違反環評法，見台北高等行政法院 94 年訴字 2466 號；中部科學園區案原告以唯一具有健康風險評估專業之環評委員主張應進入二階審查，但主管機關與開發單位卻疏於回應，而有審查瑕疵，見台北高等法院 96 年訴字 1117 號判決。

³³ 見台北高等行政法院 94 年訴字 2466 號、94 年訴字 944 號判決。

³⁴ 見高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決。

³⁵ 見台北高等行政法院 96 年訴字第 1117 號判決。

4. 判決對於實質影響開發行為之處分仍

保守

於雲林焚化爐案中，高雄高等行政法院於更審後，認定環評審查時未慮及林內淨水廠距開發基地僅一公里之重要事實，且雲林縣前縣長及當時身兼環評委員之環保局局長有收受賄賂之嫌經雲林地檢署提其公訴，可證明環評審查過程涉及違法，因而判決環評審查結論有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵，惟因該垃圾焚化廠實際工程進度已達 98.75%，啓用在即，若判決撤銷原處分需全面拆除，此一社會成本顯屬過鉅，而與公共利益考量相違背，遂以本件原處分及決定之撤銷顯與公益相違背，依行政訴訟法第一百九十八條第一項規定為情況判決，而駁回原告之訴。

後最高法院以 96 年判字第 1601 號判決廢棄該判決，認為「原審顯僅考量工程拆除所耗費之成本因素，然此似僅廠商之私人成本，與社會成本有何關聯，未見敘明得心證之理由，已嫌疏漏。至於其是否得依國家賠償法請求賠償，並非行政法院為情況判決時所應考量之因素，否則豈非違法之行政處分皆可『就地合法』？」最高法院否定了高等法院使用情況判決，認為法院若要介入，便不能畏懼承擔政治責任，而使違法環評結論就地合法。

中部科學園區案中，法院則直接宣告原環評結論違法：「本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而毋須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵，本院自得加以審查，而認定原處分違法，即屬無可維持。」但同判決中卻未同時做出中部科學園區持續開發及營運之停止執行處分，本研究認為原審既認定該審查結論之違法將造成居民之健康風險，若須待此判決定讞才對於實質開發行為有所拘束，則可能造成損害持續發生，推估高等法院雖論理上可以接受環保團體及居民所主張之結論，但仍不敢直接擔負停止國家重大科學園區建設計畫之政治責任。

綜上所述，由於針對環評審查結論處分之案件仍不多，無法進行較大規模的實證分析比較研究，且大部分案件皆仍續行上訴中尚未確定，後續發展仍值得觀察。但就現行數個具指標性的案件觀之，可看出實務上對於環評案件已有上述三個突破傳統法認定上之趨勢，包括將環評審查結論評價為行政處分，並放寬居民訴訟權能使其可就可能影響自己健康、財產等權益之開發行為進行救濟，而在環評內容實質認定對環境之影響上，亦有法院願意挑戰傳統判斷餘地之界線，對實體內容加以審查，可謂環境法實務上的一大突破。美中不足的僅在於縱使法院於個案中認定環評結論違法，法院卻不敢擔當阻擋開發的政治責任，未伴隨實質停止執行之處分，而無法立即停止對於居民健康風險之損害。

第參章 環評委員普查問卷

第一節 第六屆環評委員普查問卷

第一項 研究目的與方法

研究目的

過去探討環評制度之文獻中，多採個案研究方法，尤其針對重大環境影響評估之個案；或以環保署提供相關審查結果數據作為整體制度實證上量化研究分析；但少見以環評審查者（即環評委員）為主體的研究，深入探討環評委員於個案審查中主觀上對於環評制度進行之感受與經驗，有研究曾與少數環評委員進行深度訪談，但缺乏環評委員組成之普遍代表性。因此本研究希冀透過此節設計相關普查問卷之施作，可提供未來研究者瞭解審查者對於環境影響評估制度之主觀態度，作為未來制度改革及學術研究之依據。

研究方法

本節針對環保署第六屆環境影響評估審查委員會（以下稱環評會）中，專家學者部分委員進行問卷普查，按環評法第三條及「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」（以下稱組織規程）規定，環保署環境影響評估審查委員會，共設置委員二十一人，除主任委員（環保署署長）、副主任委員（環保署副署長）為當然委員外，有關機關代表五人，由行政院研究發展考核委員會副主任委員、行政院國家科學委員會副主任委員、行政院農業委員會副主任委員、行政院經濟建設委員會副主任委員及行政院公共工程委員會副主任委員兼任；其餘委員十四人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。

此處所指專家學者委員，其人數乃係經環評法第三條二項規定「專家學者不得少於委員會總人數三分之二」，並賦予兩年之法定任期保障。資格認定上，按「行政院環境保護屬環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」（下稱遴選要點）第三點，需具備：「（一）從事環評相關項目之技師，滿五年以上者。（二）國內大專院校專任副教授（含）以上。（三）曾任登記立案環保公益團體負責人，滿三年以上者。（四）曾任各機關環評審查委員會委員，滿二年以上者。（五）曾任學術研究機構環評相關項目研究員。（六）其他具有特殊專長，經遴選委員會專案認定者。」此處專家學者由環保署將領域概括分為自然及人文科學、環境管理、政策環評等三組，原則上三類人數應予平衡。

環評委員選任過程由環保署按「遴選要點」組攝遴選委員會，由副署長召集專家學者及機關代表各五名所提出，經環保署長核定後聘任，專家委員部分得連任一次，但依「組織規程」第四條第三項規定，每次改聘人數均需超過委員會人數二分之一。

本節研究以環保署第六屆全體專家學者環評委員為問卷施作對象，母體樣本數總計十四人，共回收八份問卷，回收率達 57%。問卷內容分別針對目前環境影響評估審查過程進行調查，共計三十一題，含括如環境影響評估說明書製作、審查獨立性等面向，將於下項中詳述。又為求更深入瞭解問卷填寫者之意見，本研究另與其中五名問卷回收者進行半結構式深度訪談，詳見本章第二節。

基於學術倫理及本次環評議題調查之敏感性，本研究將不會揭露任何問卷填寫者相關資料。

第二項 問卷設計

第一目 環說書與環評審查

近年我國重大環境爭議中，環評程序中的環境影響說明書（環說書）撰寫內容，由於程序中提出環說書者為開發單位，使人難以相信其會公正並完整揭露該開發活動之負面環境影響，一直是環保團體爭議的重點。

時任環保署主管環境影響評估業務的綜合計畫處處長黃光輝，曾於其著作中提出，現有環境影響說明書制度上為人詬病之處包括「多數已提交之書件，環說書經常被嘗試以環境影響評估報告書之近似型態，雖不宜稱之『魚目混珠』，卻由於篇幅經刻意過度擴充包裝，僅為求免進二階卻也未能符合一階的設計功能意旨…環說書中背景調查及預測內容聊備一格。開發者或執行環評者常多徒勞無功，枉花環評費用」，並認為希望透過加強第一階段之審查或建立明確必須進入第二階段之客觀標準³⁶

按環評制度之目的，依環評法第一條之規定，乃係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以評估開發之可行性及減輕對策。而環評法中亦以開發行為是否對於環境有不良影響之虞作為進入環評審查之要件（第五條），並以是否對於環境有重大影響之虞作為進入二階環評之要件（第八條），足見環評審查中乃是以開發行為對於環境可能造成之影響為評估之核心，亦為判斷減輕策略之效用及後續監督、監測計畫之觀察指標。

依環評法施行細則二十八條一項規定：「開發單位依本法第七條、第十三條及第十八條提出環境影響說明書、評估書及環境影響調查報告書時，應提供包含預測與可行方案之完整資料。」因此可知環說書除法定需提供影響之敘述，內容更應包含完整之預測資料。

³⁶ 黃光輝，台灣環境影響評估法制最佳化芻議，律師雜誌，93.01，頁 30-34。

另由於環說書亦具備提供資訊予公眾之功能，為社會大眾對於重要開發行為唯一全面性、系統性的科學分析資料，因此於環評法中亦有對於環說書具體性及可讀性之要求，具體性在於必須提出明確對於影響程度結果之預測與陳述，可讀性在於使用文字必須淺顯易懂，使一般民眾皆易於理解。

上述要求之落實可參考「開發行為環境影響評估作業準則」第 8 條規定³⁷：「說明書或評估書主體內容之編排與陳述，應符合下列原則：

「一、內容應有焦點，著重於與開發行為有關之結構性與關鍵性環境影響項目。二、立論應有依據，其單項或綜合之環境影響分析，必須有客觀、科學之依據。三、結論應具體清楚，條理清晰、文字淺顯易懂、內容具體。」

第二目 問卷設計

本次問卷設計著重於探討環評委員對於環說書內容及環評審查過程之主觀感受，共計三十一題，可概括分為四類：A 環說書撰寫可讀性（六題）、B 環說書撰寫可信度（六題）、C 環說書撰寫完整性及資源輔助性（八題）、D 審查決策過程及獨立性（十一題）。答案選項提供五種程度或頻率，A 部分討論環說書可讀性難易度（如字數篇幅是否易於閱讀），共計有非常困難、困難、普通、容易、非常容易等五項；B 部分討論環說書撰寫可信度，問題以本研究假設情況發生頻率為設計（如是否感覺撰寫者有預設立場），共計有總是如此、時常如此、普通、很少如此、從未如此等五項；C 部分討論環說書完整性及專業性，問題以相關科學或學術要求達成程度為設計（如環說書中提出具體可信之影響程度分析），共計有非常不同意、不太同意、普通、還算同意、完全同意等五項；D 部份討論審查決策過程及獨立性，相關問題以本研究預設情形所造成影響程度為設計（如上級行政機關首長之立場會影響個案審查判斷），共計有非常不同意、不太同意、普通、還算同意、完全同意五項。

特別說明，由於環評案件類型繁多，量體規模殊異，部分敏感開發行為又吸引高度政治關注及介入，因此多數委員表達以概括情形作為本問卷填寫依據實屬不易，實為本研究進行最大之限制。因此本研究特於部分問題後加設子題，更細緻瞭解問卷填寫者之所指，並於每題下均附增補填寫者個人意見之空間，力補問卷問題本身之不足，另對於五位問卷填寫者再就問卷填寫情況進行深度訪談，以求一窺環評審查中審查主體對於此制度主觀之看法，亦希望此次問卷調查可成為

³⁷ 另可參考政府政策評估說明書作業規範第八條，對於各種項目之影響區分為顯著正面、正面、無影響、負面、顯著負面影響之五種等級，分別以不同符號代替，以便利閱讀者對於影響預測之理解：「政策評估應就前述項目、內容加以評定。評定結果之表示方法如下：

(一)對環境有正面影響者，其符號為+，有顯著正面影響者，其符號為++。

(二)對環境有負面影響者，其符號為-，有顯著負面影響者，其符號為--。

(三)對環境無影響者，其符號為○。

前項評定結果對環境有負面影響或顯著負面影響者，應訂定因應對策。」

未來研究者對於環評制度審查者之第一手資料。

以下為本研究所設計之四類問題：

1. 環說書之可讀性評估

表 3-1：普查問卷環說書可讀性題組

題號	內容	選項				
		非常困難	困難	普通	容易	非常容易
A1	一般來說，環說書是否易於閱讀？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	使您閱讀困難的可能原因（可複選）	<input type="checkbox"/> 行文不通順 <input type="checkbox"/> 用字不專業 <input type="checkbox"/> 專有名詞誤用 <input type="checkbox"/> 專有名詞未加以說明 <input type="checkbox"/> 其他				
A2	一般來說，環說書之排版方式是否易於閱讀？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	使您閱讀困難的可能原因（可複選）	<input type="checkbox"/> 分段方式不佳 <input type="checkbox"/> 重點未加以標記 <input type="checkbox"/> 未提供小標或摘要性文字 <input type="checkbox"/> 表格設計不清 <input type="checkbox"/> 其他				
A3	一般來說，環說書之文句是否易於閱讀？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
A4	一般來說，環說書之字數篇幅是否易於閱讀？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	使您閱讀困難的可能原因（可複選）	<input type="checkbox"/> 平均字數過少，說明不足 <input type="checkbox"/> 平均字數過多，增加閱讀負擔 您覺得是否應訂定每章節字數限制： <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否				
A5	整體來說，環說書之資料呈現方式是否易於理解？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
A6	目前環保署提供的數位化環說書，是否易於閱讀？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

使您閱讀困難的可能原因（可複選）	<input type="checkbox"/> 習慣以紙本閱讀 <input type="checkbox"/> 環說書電子檔僅提供圖檔（.jpg），未提供文字檔，無法以關鍵字搜尋 <input type="checkbox"/> 其他
其他意見	

2. 環說書之可信度評估

表 3-2 普查問卷環說書可信度題組

題號	內容	總是如此	時常如此	普通	很少如此	從未如此
B1	一般來說，環說書裡的施工中與營運後之保護措施，是否具體可行？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
B2	當您閱讀時是否曾感覺環說書有預設立場？	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
B3	您是否曾遇過環說書資料內容有明顯錯誤的情況？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
B4	環說書內容是否與您的專業判斷相符？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
B5	若遇到環說書有明顯不符事實或錯誤，是否會要求開發單位進行說明？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
B6	承上題，一般來說，開發單位回答是否能解決您的疑慮？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					

3. 環說書之完整性及資源輔助性

表 3-3：普查問卷環說書完整性及資源輔助性題組

題號	內容	非常不同意	不太同意	普通	還算同意	完全同意
C1	環說書章節安排具有邏輯性。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C2	環說書撰寫內文切合章節標題所要求。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C3	以現有環說書內容，環評審查前所給予審閱之時間充足。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C4	環說書中記載之基本環境資訊充足。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C5	環說書中記載之環境生態調查資料充足。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C6	環說書內容提出具體可信的影響程度預估分析。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C7	承上題，環說書內的影響程度分析，有充分的科學佐證推論。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
C8	整體來說，環說書之現行內容是否有助於審查？(包含圖表設計、附件記載方式等)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					

4. 環說書審查決策過程及獨立性

表 3-4：普查問卷環說書審查決策過程及獨立性題組

題號	內容	非常不同意	不太同意	普通	還算同意	非常同意
D1	一般來說，於專案小組審查前，您已詳閱並充分理解環說書內容。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D2	於專案小組審查前，您會自行蒐集資料與分析案件內容。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D3	開發單位就環說書內容之簡報切中要點，分析清晰。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D4	各目的事業主管機關與地方政府皆善盡其職權，並提出相關討論意見。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D5	開放民眾或社會團體表達意見，有助於審查判斷。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D6	環保署所頒訂之各案件類型審議規範充分、明確，可作為評斷之參考。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D7	上級行政機關首長的立場會對您的審查判斷有所影響。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D8	媒體報導會對您的審查判斷有所影響。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	其他意見					
題號	內容	非常不同意	不太同意	普通	還算同意	非常同意
D9	民間團體或在地民眾反應會對您的審查判斷有所影響。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D10	環評會內部表決前，會充分討論並顧及多數委員之意見	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					
D11	環保署綜計處會充分提供審查所需的文件與行政協助。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	其他意見					

第二節 問卷結果與分析

本節中將八位填寫者分別編號為 E1 至 E8，由於環評審查議題敏感，且其他基本資料如單位、專業、性別組成上皆可明顯推估填寫問卷者實際身份，為避免填寫者可能之困擾，本節中將不揭露任何填寫者之資料，若填寫者未填或拒填該題便以 99 表示。

第一項 A 部分環說書之可讀性評估

A1	一般來說，環說書是否易於閱讀？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
a1	使您閱讀困難的可能原因？1 行文不通順 2 用字不專業 3 專有名詞誤用 4 專有名詞未加以說明 5 其他							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A1	4	3	3	3	3	4	4	4
a1	1,2,3,4	4,5	3,5	5	4	99	1,3	99
	其他意見							
E2	重複內容太多							
E3	應該說明處未說，或者是避重就輕，考驗委員對案件可能影響程度							
E4	資料不清楚							

A 部分在探討環說書對環評委員之可讀性，A1 題在討論一般情形下環說書之安排是否易於閱讀，此題設計所得平均約 3.5 介於普通至容易間，但卻可見一有趣現象為雖填答之環評委員普遍認為閱讀可讀性高，但仍有五位填答者勾選子題中「使您閱讀困難的可能原因」，其中又以「專有名詞誤用」之選項最多（三次），次為「行文不通順」、「專有名次未加以說明」（各二次），其他意見中指出環說書撰寫傾向避重就輕，亦未提供清楚資料。

本研究分析此結果顯示多數填答者認為環說書內容撰寫上有問題，尤其就相關專業分析部分，名詞使用及行文皆對環評委員閱讀造成一定困擾，但整體而言仍不影響其判斷該內容，因此認為仍堪稱易於閱讀。

A2	一般來說，環說書之排版是否易於閱讀？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
a2	使您閱讀困難的可能原因？1 分段方式不佳 2 重點未加以標記 3 為提供小標或摘要性文字 4 表格設計不清 5.其他							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A2	4	3	3	3	4	2	4	4
a2	99	99	99	2,5	99	3,4	1	99
	其他意見							
E4	沒針對重點描述與分析							

本題在討論環說書之排版，平均得分為 3.38 介於普通及容易間，此題中出現填答者(E6)認為排版造成閱讀困難，其原因可能為「未提供小標及摘要性文字」、「表格設計不清」等使閱讀困難之子題中選項各有一次，E4 所提出其他意見中主要在對於撰寫內容評論，而非排版方式，可能誤解本題詢問意旨。本研究分析填答者普遍認為環說書現行排版方式普通，但若要使環評委員閱讀上更為順暢，仍有改善空間如改進分段、表格設計及提供摘要、小標、重點等方式。

A3	一般來說，環說書之文句是否易於閱讀？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A3	4	3	3	4	3	4	3	4
	其他意見							
E5	不易評估一些個人非專業的內容							

本題在討論環說書撰寫文句之可讀性，平均得分為 3.5 介於普通與容易間，但有填答者特別指出雖易於閱讀性普通，但卻不易評估非個人專業領域之內容。

A4	一般來說，環說書之字數篇幅是否易於閱讀？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
a4	使您閱讀困難的可能原因？1 平均字數過少，說明不足 2 平均字數過多，增加閱讀負擔							
a4'	您覺得是否應訂定每章節字數限制？1 是 2 否							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A4	3	3	2	3	3	2	3	4
a4	99	99	2	1,2	1,2	2	99	99
a4'	99	2	2	2	2	1	2	99

本題在討論現行環說書撰寫使用字數是否影響可讀性，平均得分為 2.88 較前幾題明顯下降，介於困難至普通間，子題中共有四名填答者認為平均字數過多，但亦有四名認為不應加訂字數限制。本研究分析，本題得分較前二題為低，已落入偏於困難區間，有四名認為平均字數過多，但同時亦有兩名勾選字數過多者，同時選取字數過少，可見填答者認為字數是決定可讀性的重要因素，但個案上差異甚大，因此雖半數填答者對目前字數安排不滿，仍有五名表示不應對字數加以限制。

A5	整體來說，環說書之資料呈現方式是否易於理解？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A5	3	2	3	2	4	2	4	99
	其他意見							
E4	一般報告通常避重就輕							
E8	許多重要環境資訊未提供在環說書中							

本題在探討環說書於資料呈現時，是否幫助環評委員理解評估內容，委員平均得分（七名填答者）2.86，處於困難至普通區間。本研究認為 A5 為 A 部分中，唯一有填答者拒答者(E8)，其理由為「許多重要環境資訊並未提供於環說書中」，而呈現於現行環說書之資料既非重要，亦無填答此題必要，值得注意者為 E4 提出之意見亦呼應此說明，若對照 E3 於 A1 題的意見，兩者同時使用「避重就輕」以形容環說書內容之記載，可見環說書撰寫上似有選擇性記載相關環境資訊之情形，而造成閱讀理解上之困難。

A6	目前環保署提供的數位化環說書，是否易於閱讀？ 1 非常困難 2 困難 3 普通 4 容易 5 非常容易							
a6	使您閱讀困難的可能原因？1 習慣以紙本閱讀 2 環說書電子檔僅提供圖檔(.jpg)，未提供文字檔，無法以關鍵自搜尋 3.其他							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
A6	1	2	3	2	4	2	3	3
a6	3	1,2	1,3	1,2	1,3	3,4	1,2	1
	其他意見							
E1	EPA 的網站不容許自由軟體							
E3	仍希望除了紙本仍應有電子檔，便於有興趣的民眾得到資料，更希望能將小組審查時提供資料一並上網，否則外界不清楚討論內容							
E5	未能與紙本同步							

本題在討論環保署提供之數位化環說書是否易於使用閱讀，平均得分 2.5 介於困難與普通間。本研究分析本題平均得分為 A 部分最低，子題中有五人勾選仍習慣以紙本閱讀，可知數位化檔案使用對於現行審查使用上仍不普遍，可能為低分主因，另提供格式（是否可提供文字搜尋）及開啓軟體（是否為自由軟體）亦為重要影響因素，亦有兩名填答者提出意見，數位化檔案之發佈未能即時與其他會議資料（如專案小組審查資料）同步，可見目前雖環評委員較無使用數位化檔案習慣，但現行數位檔案提供仍存在格式及時效性之問題。

A 部分環說書可讀性評比六題，若以六題平均得分約為 3.1，介於普通至容易間，但若佐以上述填答者填寫子題之情形，填答者仍認為普遍有如專有名詞誤用、字數過多、內容避重就輕等現象，因此本研究認為此部分所得結果非係現行環說書可讀性的確符合標準，而是填答者以最後自身理解作為判斷，認為雖本研究列出相關可讀性標準不足，但以環評委員之專業仍能就該環說書內容加以理解，就可讀性部分，現行環說書仍有許多待加強之處。

第二項 B 部分環說書之可信度評估

B 部分問卷六題在討論環說書及負責撰寫之開發單位於環評審查中之回應是否具有可信度，本部分之所以會將研究標的，由原開發單位所提出之環說書內容外，另加入 B5、B6 題中討論開發單位於審查中對於環說書內容之回應，乃因於實際審查進行時，環說書內容常依審查狀況而有所增補，本部分希望瞭解由環說書初稿至定稿對於環評委員主觀上是否具有可信度。

B1	一般來說，環說書裡的施工中與營運後之保護措施，是否具體可行？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B1	4	4	4	4	3	4	2	99
	其他意見							
E2	每本環說書中談的保護措施千篇一律、照本宣科，未看到依不同開發案之強度、規模而有不同的做法。							
E3	會寫是因為擔心不過，但因為很少人能進入工地監工，營運時也可能無法進入，因此多半是具文，沒做也未必有人知道							
E4	開發單位虛應了事心態太強							
E8	施工中措施容易追蹤考核,營運階段其實十分困難,尤其如大型私營石化工業之 VOC(揮發性有機氣體)逸散排放等,目前台灣缺乏具體可行機制追蹤考核							

B1 在探討環說書中所明列施工與營運的環境保護措施是否具體可行，由於環評制度之目的在於預防及減輕開發行為對於環境所造成之負面影響，若開發單位承認開發行為具有負面影響，其所提出之減輕措施卻無具體可行性，則應認為該環說書內容徒屬具文，無法達成原環評制度之目的，而不具可信度。本題中平均得分為 3.57（一人未答），若由具體可行之頻率看則介於「普通」至「很少如此」之間，但偏向後者，可見填寫者傾向認為環說書中所提出之保護措施「很少」具體可行。

依本研究分析，配合填寫者其他意見觀之，可見現行環說書中撰寫之環境保護措施因結構性缺乏具體追蹤考核機制，而執行上形同具文，更有填寫者(E4)認為因無法追蹤，開發單位根本僅存虛應故事之心態，而非實際有誠意對承諾之環境保護措施加以執行，E2 則以不同個案中規模、開發強度各異卻提出千篇一律之保護措施，未因案制宜而無解決環境影響之誠意，因此本題亦反應填寫者普遍認為環說書中關於環境保護措施之承諾不具可信度。

B2	當您閱讀時是否曾感覺環說書有預設立場？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B2	1	1	2	1	1	1	2	1
	其他意見							
E2	對於爭議事項、污染量、替代方案及對環境所造成的影響常是回答微乎其微或輕描淡寫帶過。							
E3	應該不是「感覺」，而是既然開發單位要送案件，當然是希望過，否則為何要花錢做環評							

本題在討論由開發單位所提出之環說書，其分析是否會讓環評委員審查時感受到偏向開發之預設立場，按環評法相關要求，環說書撰寫及調查皆須符合科學方法及相關標準，忠實評估開發行為將造成之負面環境影響，若預設結果即容易失去客觀性及公正性，又由於環說書之功能為環評審查過程中唯一法定要求之科學預測報告，本研究認為若普遍具有預設立場，則將使環說書不具可信度。

本題中得分平均為 1.25，顯示填答者感受環說書具既定立場的頻率介於總是如此與時常如此間，並偏向總是如此，共有六位填答者認為環說書總是具有預設立場。本研究分析若佐以其他意見，如 E3 提出「應該不是『感覺』，而是既然開發單位要送案件，當然是希望過，否則為何要花錢做環評」，直接點明認為開發單位製作環評的動機僅在符合法令之開發前置規範，而存有預設希望開發順利過關之意圖，E2 則以撰寫內容涉及環境負面影響部分微乎其微或輕描淡寫，由本題可看出環評委員審查時，普遍預設開發單位撰寫環說書具有希望開發能通過審查的立場，而因此預設立場，則可能影響科學調查相關可信度。

B3	您是否曾遇過環說書資料內容有明顯錯誤的情形？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B3	1	2	2	2	2	2	3	3
	其他意見							
E2	以台電大林電廠更新改建計畫環說書為例，台電大林廠提出 10 年前向地方主管機關申請的許可排放量與開發後實際排放量來相比，兩者差距不大，開發單位表示開發後污染程度降低或輕微，卻不提近年來該廠實際的排放量遠低於當年的許可量，有明顯欺瞞真相且誤導讀者，相信更新後空污會獲得改善。							
E3	多數開發單位在被指出錯誤時會改正，但也有堅持'錯誤'是正確的。但也居然可以通過							
E8	錯誤不多，但是關鍵資訊經常被有意無意忽略不提							

本題希望瞭解就環評委員審查時主觀上認為環說書內容是否經常發生明顯錯誤，按環說書撰寫單位及撰寫人均有法定資格要求，並且每年經環保署就各顧問公司做品質之評比，且若故意登載不實亦有相關刑責³⁸，因此本研究認為於法令要求下環說書應具有相當之專業性，若內容明顯錯誤發生頻率過於頻繁，則此環說書明顯不具可信度。

³⁸ 如偽造文書

本題平均得分為 2.13，即此等明顯錯誤發生頻率約介於「時常」至「普通」間，而偏於「時常」發生。若佐以其他意見之說明，可發現有填答者指出不一定是直接產生錯誤，而有可能是刻意忽略關鍵資訊（E8）或以其他數據或推論方式誤導審查者（E2）。本題顯示填答者綜合其審查經驗，認為時常發現環說書中具有明顯錯誤，其錯誤之樣態亦包含隱藏相關關鍵資訊或誤導解釋方法者。

B4	環說書內容是否與您的專業判斷相符？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B4	2	3	4	4	3	4	1	2
	其他意見							
E2	因每一開發案皆涉及不同領域的專業，但只要能在資訊充分、公開的情況下，便能有效地釐清開發案中關鍵性問題，亦能從客觀、實質的角度審查個案。							
E4	開發單位少有願對環境負責							
E8	除了重大案件，一般符合							

本題在討論環說書之撰寫方式是否符合審查者預設之專業方法及判斷標準，本研究認為若環說書撰寫無法符合審查者對於環評審查之專業要求（如調查或分析方法）則表示欠缺專業性，而於分析結果缺乏可信度。本題平均得分為 2.88，其符合填寫者專業期待之頻率介於「時常」及「普通」間，偏向「普通」。

本研究分析此題當中部分填答者表現出兩極之反應，有三人勾選「總是如此」（E7）及「時常如此」（E1、E8），有三人勾選很少如此（E3、E4、E6），可見於不同領域對於專業性之解讀可能不同，另如其他意見中，有填答者表示在資訊公開、充分討論的情形下，縱使爭議點非該委員本身專業領域，仍然可以加以判斷，因此審查過程是否給予所有委員完整的資料及討論即成關鍵（E2），有填答者指出於重大爭議案件中，便有可能出現與其專業判斷不符之處（E8），若呼應 B2 題則可推論若開發單位於重大開發行為中執意護航該案，便很有可能於分析中產生如 B3 題中明顯錯誤或誤導。

B5	若遇到環說書有明顯不符或錯誤，是否會要求開發單位進行說明？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B5	1	1	1	2	1	1	1	1
	其他意見							
E2	但囿於環保署訂定環評會開會的次數，及開發單位技術性迴避實質問題，雖有環說書明顯不符或錯誤之處，有時也無法得到真確的回覆。							
E3	有時是置之不理，但是主管單位或許因為有「業績」壓力，常常會要求委員不要堅持，或是承諾以後補件。							
E4	但有時很無力，因為環評案是共識決。							
B6	承上題，一般來說，開發單位回答是否能解決您的疑慮？ 1 總是如此 2 時常如此 3 普通 4 很少如此 5 從未如此							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
B6	4	4	4	3	2	4	2	3
	其他意見							
E2	開發單位對於關鍵爭議性的問題，常是含糊其詞、隱瞞真相或是避重就輕的回答，引用的數據、調查報表、模擬的結果通常採用對其有利的部份。							
E3	多數回答屬於實問虛答，沒有針對問題，但是都有答覆。							
E4	小案子可以，大案子很難。							

此二題為題組，目的在承接 B3、B4 題，意在討論若於環說書中發現錯誤或與環評委員專業判斷不符之處，則環評委員是否會主動釐清，及開發單位是否配合回答。B5 題中可謂得到相當一致的答案，平均得分為 1.13，意即填答者若遇到環說書中又不符事實或錯誤，皆會直接要求開發單位做說明，但亦有三名填答者提出其他意見表示縱使主動提問，亦不一定有辦法得到完整的回覆，尤其環保署會開發單位皆有許多技術性地迴避策略，如以環保署專案小組會議次數限制（E2）、表決方式(E4)或基於業績壓力要求先通過(E3)等。

B6 承接 B5 之問題，討論開發單位是否能解決環評委員要求說明之疑慮，本題平均得分為 3.25，介於「普通」等級至「很少」間，偏於普通。本研究分析若與 B5 合觀之，則發現環評委員發現疑點主動提出之頻率（總是）高於其能得到滿意答覆的頻率（普通），可認為於通常案件中仍存在資訊落差，即開發單位若不加以釋疑，則環評委員便需在資訊不足情況下做出審查判斷。若參考其他意見亦可得到佐證，兩位填答者認為開發單位回答有含糊其詞、實問虛答之狀況（E2、E3），亦有 E4 認為此可以案件影響層面大小作為區分，在「大案子」中難以得到較妥善回覆。

綜合 B 部分之分析，本研究問卷 B1 首先討論環說書中攸關環評法實施目的之環境保護措施是否具體可行，但填答狀況中發現很少如此，其與目前缺乏有效追蹤考核系統有關；B2 中幾乎所有填答者一致認為由開發單位僱請顧問公司所撰寫的環說書，皆有明顯偏向形成適合開發的結論，而影響環評法中對客觀科學方法的要求。B3、B4 中填答者普遍認為環說書中有明顯錯誤及不符審查者專業判斷之處，其頻率約介於「普通」至「時常」間。B5、B6 顯示環評委員幾乎皆會對環說書疑點主動詢問，但通常不容易得到滿意解答，可能原因與案件規模大小有關，或開發單位是否實問虛答，技術性迴避。

第三項 C 部分環說書之完整性及資源輔助性

C 部分問卷題目分別探討環說書之邏輯性、審查時間及其中分析、科學佐證等之資源輔助性，希望藉此瞭解環評委員於審查時是否能自環說書得到完整資料，其中包括審閱時間、章節安排及科學推論等，填答方法以非常不同意至完全同意共五個程度選項。

C1	環說書章節安排具有邏輯性？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C1	3	3	3	4	4	4	4	4
C2	環說書撰寫內文切合章節標題？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C2	3	2	3	4	4	4	4	4
	其他意見							
E2	替代方案的考量完全是以零方案的角色在撰寫							

C1 在討論環說書章節安排是否具有邏輯性，方便審查者加以理解相關資訊，現行環說書之章節安排乃係依照環境影響評估法第六條第二項規定：「前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對

策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。一〇、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。」C2 題則續問雖各章節標題為法定要求，目前環說書撰寫者是否詳實記載符合該章節意旨之內容。

C1 題平均得分 3.63，對於環說書章節之邏輯性填寫者表示介於「普通」至「還算同意」之間，偏向還算同意。表示填寫者普遍認為法定章節之分析方式尚可符合現行審查之需要。C2 平均得分 3.5，略低於 C1，但仍可認為填寫者認定在章節安排和寫作邏輯上並無太大問題，但另可參考 E2 所提出其他意見，在替代方案之章節完全是以零方案（即無其他替代方案）之方式撰寫，對本研究而言該回應即應歸類於未符合審查者對於該章節標題所期待之內容，可能表示問卷設計與填答者填寫時有認知上的落差，因此若將此實質因素（如替代方案章節中未提替代方案）納入，可能此題答案將有所變動。

C3	以現有環說書內容，環評審查前所給予審閱時間充足？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C3	1	1	1	2	2	2	4	4
	其他意見							
E3	我擔任期間(兩年)都有紀錄接到案件日與審查日，平均僅 8-9 日，其中包括假日、週末，而外聘的環評委員都各有專職，當然時間不夠。							
E4	有許多不同之狀況。							

本題在調查環保署平均給予環評委員審閱環說書之期間是否足夠，平均得分為 2.13，介於「不太同意」至「普通」之區間，偏向「不太同意」之程度。本研究分析此處填答再次出現兩極化之現象，三人回答「非常不同意」，三人回答「不太同意」，即八人中有六人給予偏向不同意之答案，若對照 E3 其他意見中指出，就其個人公文收發記錄，平均審閱期間（含假日）僅八至九日，若相較學術界一般論文外審或委員會審查計畫，皆至少有一個月時間，更何況環說書涉及層面及專業甚至較一般學術研究更為複雜，時間上似乎真的有所不足，但亦如 E4 所言，此審查期間足夠與否應視個案情形而定，但可看出整體而言，填寫者對於現行審閱時間長度並不滿意。

C4	環說書中記載之基本環境資訊充足？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C4	1	1	2	2	2	2	4	2
	其他意見							
E2	欠缺對於待開發案及已開發之說明及整體評估							
E3	視案件大小不同，有差異							
C5	環說書中記載之環境生態調查資料充足？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C5	1	2	2	2	3	3	3	2
	其他意見							
E2	對於出現的保育類物種常是避重就輕或是表示開發對其影響輕微							
E5	各案不同							

C4 及 C5 題設計在調查環評委員對於環說書中呈現關於基本環境相關資料及生態調查資料是否充足，按環說書為審查過程中唯一可供環評委員參考之法定研究報告，意即環委必須由環說書中獲取足夠關於環境之基本資訊能對開發行為可能造成之負面影響加以判斷。此二題中 C4 平均得分為 2，正好為「不太同意」；C5 平均得分為 2.25，介於「不太同意」至「普通」間，而偏向「不太同意」。

本研究分析由此二題之得分可見填答者普遍對於環說書內包含之環境及生態基本資訊感到不足，但同時兩題中各有 E3、E5 表示依不同個案仍有差異，E3 則提示以案件大小為資訊是否充分之標準，E2 則於 C5 中提出若有發現保育類物種時，則說明將偏向避重就輕，以增加案件通過率。

C6	環說書內容提出具體可信的影響程度預估分析？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C6	1	2	2	2	3	1	4	2
C7	承上題，環說書內的影響程度分析，有充分的科學佐證推論？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C7	1	2	3	3	3	1	3	3
	其他意見							
E2	對於空污的模擬未考量氣象、月份的因素及已開發未開發案的整體評估，常以平均值來表示對空污不具影響或是輕微。							
E3	少數開發案誠實地呈現，但多數都以「科學」評估說對環境影響極微							

C7、C8 題在討論現行環說書是否按法令要求，提供完整的負面影響預測資料。按環評法施行細則二十八條一項規定：「開發單位依本法第七條、第十三條及第十八條提出環境影響說明書、評估書及環境影響調查報告書時，應提供包含預測與可行方案之完整資料。」因此可知環說書除法定需提供影響之敘述，內容更應包含完整之預測資料。C7 平均得分 2.13，C8 平均得分 2.38，兩者皆介於「不太同意」至「普通」間，偏於「不太同意」之程度。

本研究分析若以結果數值觀之，則填答者普遍不認為現行環說書會提供具體且具科學客觀性之預測，若佐以 C7 題中其他意見，E3 認為多數案件非但未依科學客觀預測，僅係藉由「科學」之名做出對環境影響極微之結論，若配合 E2 舉出在空氣污染模擬之實例，由於該因素受氣象、月份及已開發或將來預期開發之其他開發行為交互影響，但現行環說書常僅以平均值作為評估標準，而未考慮其他因素，最後做出空污不具影響或輕微之結論，難以說服審查者。

C8	整體來說，環說書之現行內容是否有助於審查？（包含圖表設計、附件記載方式等）							
	1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
C8	99	1	2	4	4	3	4	3
	其他意見							
E2	欠缺對於開發基地現況及其周邊之說明。							

本部分最後一題 C8 則概括調查環說書目前內容是否有助於審查。本題平均得分 3 分（一人未填答），居於「普通」之程度。本研究分析，若佐以本部分其他題，無論就相關環境基本資料完整性、對開發行為影響之預測程度上現行環說書皆普遍無法達到審查者之需求，本題所獲結果很可能是因環說書目前仍是審查中唯一參考依據，如參考 E2 之意見，試問若一份已花上百萬元做調查的環說書連開發基地及其周邊說明皆不具備，則無給職又無研究資源的環評委員更難以發現真實對於環境之影響。

第四項 D 部分環說書審查決策過程及獨立性

D 部分探討環說書審查決策過程及獨立性，D1、D2 調查環評委員是否於審查前皆能完全掌握並分析案件內容；D3 調查開發單位於審查中簡報的幫助性；D4 至 D9 探討審查過程中目的事業主管機關、公眾參與、環保署個案類型規範、行政首長、媒體報導、在地民眾等審查過程參與角色之互動；D10 研究審查決策前委員間討論是否充分；D11 則討論主管環評業務機關環保署綜合計畫處於審查中之角色，希望透過本部分之問題，能更清楚呈現環評決策審查過程各參與者間對於審查者之影響。

D1	一般來說，於專案小組審查前，您已詳閱並充分理解環說書內容？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D1	4	2	3	3	4	4	4	5
	其他意見							
E2	雖已事先看過環說書，但囿於案件繁多且審閱期過短，除非是專職環委身份，一般委員僅能就開發單位所提供之資料及說明做通案性的審查。							
E3	不是每次都「詳細」閱讀，多半僅能就本身認為有問題部分看是否認真評估。							
E5	都看了，但因各有專業，未必能充分理解所有內容。							
D2	於專案小組審查前，您會自行蒐集資料與分析案件內容？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D2	5	4	99	4	4	5	4	4
	其他意見							
E3	看審查前是否有足夠時間，若有則會，若無，就沒辦法。							
E5	是可信賴的專業評估者，則僅初步核對，若顧問公司未聘請專業學者，則會細細檢核。							

D1、D2 在調查環評委員於審查前是否能充分閱讀及理解環說書資料，並能自行蒐集資料與分析案件內容。D1 平均得分為 4，達「還算同意」之程度；D5 平均得分為 4.29（一人未填答），落於還算同意及完全同意之間。

本研究分析，綜合此二題觀之，填答者普遍皆會於審查前閱讀環說書，並且就其領域蒐集資料並加以分析。但閱讀之密度及理解程度則不一，如 E2 於 D1 之意見認為環評委員非專任，在案件繁多及審閱期短情形下，只能做通案性質的瀏覽，E3 之意見亦呼應此說法，表示無法每次都詳細閱讀，也需視個人時間安排而決定是否能多加準備（E3 於 D2 之意見）。E5 於 D1 則認為雖然於事前都會看，但因專業不同，與自己領域相異部分不一定能理解，而在時間有限下，將視顧問公司是否有相應專家為相關調查，若無則將嚴格審查（E5 於 D2 之意見）。綜上所述，囿於時間短及案件量大，環評委員多僅能就自己專業部分為理解，並佐以其他因素（如個人時間安排或是否有專業人員參與調查等）進行不同密度的審查前置工作。

D3	開發單位就環說書內容之簡報切中要點，分析清晰？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D3	3	2	2	2	3	3	3	3
	其他意見							
E2	對於關鍵或爭議問題，開發單位常選擇性說明或避重就輕。							

D3 在調查開發單位於審查會中所做簡報是否有助於審查。按若環評案件量大或個案複雜時，若環評委員或其他審查參與人員未能於事前詳閱及理解環說書內容，則必須仰賴開發單位於審查前進行之摘要簡報。本題討論開發單位就環說書內容簡報是否切中要點，分析清晰，其平均得分 2.38，介於「不太同意」至「普通」間，偏於「不太同意」之程度。

本研究分析，綜合上述調查，如填答者普遍認定開發單位具有既定立場（B2）；相關環境基本資訊不足（C4、C5）；缺乏科學佐證其推論影響程度（C7）等，對於開發單位所進行之簡報亦容易持保留態度，如 E2 於本題之意見認為開發單位對於關鍵或爭議問題說明時仍會有選擇性或避重就輕。

D4	各目的事業主管機關與地方政府皆善盡其職權，並提出相關討論意見。? 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D4	1	1	1	2	2	1	3	1
	其他意見							
E2	各主管機關或地方政府常是主導開發案進行的幕後推手與護航的角色，無法基於職責所在給予適切之意見。							
E5	各案有別							
E8	中央目的事業主管機關，如交通部，經濟部都「善盡」為重大開發案件辯護(護航)「責任」，也是造成政府部門(與環保署)不同調的主要原因，當然也是令台灣環評制度飽受批評的主因，地方政府除了少數開發案，同樣毛病							

D4 在探討目的事業主管機關於環評審查程序中參與之角色，由於環境影響評估事涉諸多專業項目，在設計上本來就仰賴各項目相關之目的事業主管機關就其職權範圍提供審查相關意見，此由環評法設計中，乃係開發單位透過目的事業主管機關向環評主管機關遞件審查（第七條），此於二階環評中更為明顯，包括範疇界定及環境影響評估報告書皆須納入目的事業主管機關代表之參與及意見提供（第十條、第十一條），足見目的事業機關主管機關於環評審查中之重要性。本題調查目的事業主管機關是否善盡職權參與程序，其平均得分為 1.5，介於「非常不同意」及「不太同意」之間。

本研究分析，本題結果中總計有五名填答者選取「非常不同意」，另有兩名選「不太同意」，整體偏向不同意目的事業機關於目前環評審查扮演足夠之角色。其可能原因綜合 E2 與 E8 之意見，因各相關主管機關常常是幕後開發行為的推動者，或相關重大開發案件為其上級單位（如行政院）所推行，而不得不有護航的責任，無法依其法定職權提出客觀評估意見。

D5	開放民眾或社會團體表達意見，有助於審查判斷？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D5	4	5	5	5	5	5	3	5
	其他意見							
E2	開發單位告知對象有限，未主動、充分進行資訊公開，且由於開會地點、時間等限制，造成民眾表達意見之障礙。							

本題在探討若於環評程序中開放民眾或社會團體是否有助於審查者對案情之判斷，本題平均得分 4.63，其程度介於「還算同意」至「完全同意」間，偏向「完全同意」。可見普遍而言填寫者皆高度肯定現階段公民參與扮演很重要的環評資訊提供者角色。

本研究分析，若佐以前述問題，可發現在環說書有預設立場，又無法提供足夠基本資訊之前提下，若有民眾及相關社會團體能協助提出質疑或專業意見，將有助於審查者釐清本案問題點。但如 E2 於意見中提出，似乎現行公民參與機制仍然未臻完備，以一階環評之規定，並未賦予公民於審查程序進行之實質參與權力，僅有在一階審查後的地方公開說明會（第七條第三項），因而開發單位便掌握資訊的給予選擇權，甚至透過時間、地點等方式來阻礙民眾表達意見。

D6	環保署所頒訂之各案件類型審議規範充分、明確，可作為評斷之參考？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D6	99	5	2	4	3	3	4	3
	其他意見							
E2	欠缺對各案件之屬性及其造成之各項污染訂定明確與時俱進之法令與規章，例如對人體健康及流行病學的調查分析。							
E3	環保署常視案件而有不同解釋，不一致。							

本題在討論環保署頒訂之個案件類型審議規範是否足夠成為審查評斷之準則或參考。D6 平均得分為 3.43(一人未填答)，落於「普通」至「還算同」之區間。若佐以其他意見加以分析，E3 指出環保署會於個案中做初步同解釋，有缺乏普遍性的問題。E2 則以缺乏相關污染明確之標準，例如人體健康及流行病學的調查分析，如地方居民提出撤銷中部科學園區環評結論之行政訴訟中，中部高等行政法院便是以缺乏「健康風險」專業之委員參與程序為理由之一，撤銷該案第一階環評通過之結論，現本案仍在上訴中。

D7	上級行政機關首長的立場會對您的審查判斷有所影響。？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D7	3	1	1	3	1	1	1	1
	其他意見							
E1	越贊成則越需謹慎							
E2	對我個人並無影響，但制度設計上，行政院與環保署從環評委員的遴選及環評會的運作、投票皆有相當程度之影響。							

E3	在公立學校任教比較沒有「上級」干預。							
D8	媒體報導會對您的審查判斷有所影響？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D8	1	4	3	4	3	1	1	1
	其他意見							
E2	媒體常能提供委員關於開發現地的了解與民眾的想法。							
E3	會去查媒體是否有報導開發單位過去環境保護不良紀錄							
D9	民間團體或在地民眾反應會對您的審查判斷有所影響？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D9	2	4	4	4	3	3	4	4
	其他意見							
E2	利害關係人的陳述意見與開發後面臨的處境有助於客觀地審查開發案。							
E3	開發案直接影響民眾福祉，當然民眾反映必需受到重視。							

本系列三題由 D7 至 D9，分別討論上級行政機關首長、媒體報導及民間團體或個人於審查中可能對審查委員產生之影響。D7 問上級行政機關首長之立場是否會影響審查者，平均得分為 1.5，介於「非常不同意」至「不太同意」程度之間。若加以分析共六名填答者表達完全不同意，表示其在審查時完全不受其影響，而具有高度獨立性，特別如 E3 提出其因在公立大學任教，因此更為自由，可推論亦有可能有委員是以某種形式必須受其他機關所約束的，便有可能被影響。E2 也指出鑑於環保署亦為行政院下級單位，因此行政院仍然對於環保署有相當影響力，進而可以技術性操縱如會議程序、表決等對個案產生影響。

D8 問媒體對審查判斷是否有影響，平均得分 2.25，介於「不太同意」至「普通」間，偏於「不太同意」之程度。本題分析，由填答狀況可知填答者皆認為不會直接被媒體所影響決策，但綜合其他意見，媒體卻可有效補強環說書中不足的部分資訊，如地方觀感，並能提供其他如環評撰寫公司信譽之新聞等。

D9 問民間團體或在地民眾反應是否對審查判斷造成影響，本題平均得分為 3.5，介於「普通」至「還算同意」之程度。本研究分析本題中有五名勾選偏向同意的「還算同意」選項，如 E2、E3 之意見認為由於開發案攸關在地民眾福祉必須聆聽，且「還算同意」該意見陳述將影響審查者之審查判斷，此處填答者在如焚化爐等相關鄰避設施，即需面臨相關界線之質疑，因公共政策有需求，且民眾及團體通常對此型開發持反對立場。

按在地民眾之意見在環評法程序設計中，僅在第二階段環評才被要求以公聽會方式納入考量（第十二條），以環評法之設計，似乎在一階時僅希望環評委員以科學及專業數據評估是否達到開發行為有「重大環境影響之虞」（第八條），若直接納入在地民眾或團體之意見，且該意見可被納入決策範圍，似乎增加許多於一階時「非科學客觀」之決策因素。但若綜合本問卷又可得若完全依靠開發單位對該開發行為之說明及分析，可能因其偏向開發之既定立場而不具可信度，因此如 D5 題表示環評委員將民間意見設定為平衡或質疑環說書最好的資料來源，因此普遍認為非常有利於審查，可見現行環評制度下無法達成原制度預設的客觀性及專業性，必須以公民參與方式補足，但此方法又依個案難以拿捏界線。

D10	環評會內部表決前，會充分討論並顧及多數委員之意見？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D10	1	4	2	3	5	3	4	4
	其他意見							
E2	每個個案未必能夠進行充分討論，但大都會顧及多數委員的意見。							
E3	看召集人或主席心情							
E4	視案子大小而異							

本題在探討個案中環評委員個人意見是否能得到充分討論，本題平均得分 2.88，介於「不太同意」至「普通」之區間，偏向「普通」程度。本研究分析，本題中再次出現較兩極化之答案，如 E1(1)及 E5(5)，推測可能依委員個人狀況而有不同，若結合其他意見所述，E2 雖填答「還算同意」，但仍認為個案未必皆能獲得充分討論，E3 指出是否得到充分討論需看召集人或會議主持人的心情，E4 則指因個案規模而異，若佐以本研究上述問卷填答，指出因個案規模而異時，時常是規模越大越具爭議性之個案，越會有各種「護航」開發的舉動，以此脈絡解釋本題中尚未達「普通」程度之評分，可能代表越大的案件，其獲得充分討論程度可能越低（環保署行政干預個案之案例，可見本文第五章第二節第四項蘇花高審查）。

D11	環保署綜計處會充分提供審查所需的文件與行政協助？ 1 非常不同意 2 不太同意 3 普通 4 還算同意 5 完全同意							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
D11	1	2	2	2	4	1	4	4
	其他意見							
E2	僅擔任聯繫開會、整理委員意見及寄發環說書的角色。							
E3	「行政協助」僅限於文書會議交通，但在安排召集人及委員可以參與案件，選擇'外聘學者專家「有許多」自主空間							

本題探討環評中央主管機關環保署下環評業務機構綜合計畫處於實際審查中之角色，D11 平均得分為 2.5 介於「不太同意」至「普通」間。本研究分析，本題中又出現較兩極之填答，二名填寫非常不同意（E1 及 E6）加上三名填寫不太同意，共五名傾向不同意，另有三名傾向同意，推測亦可能如上題存在依不同委員而有差別待遇之情形。按綜計處之角色雖表面上僅居於「行政協助」之地位，但如 E3 所言卻因具有安排召集人、選擇外聘專家及安排個案審查委員等具實質影響性之「程序權」，若擁有此實質權力，卻未能讓填答者於審查時感覺得到充分審查所需協助，則可能代表其職能不彰或環保署以其業務執行方式，某程度上仍能加以介入實質環評審查，而降低環評委員會作業之專業性及獨立性。

D 部分探討環評審查決策過程及獨立性，D1、D2 表示環評委員皆努力對於環說書充分閱讀理解，但仍因其他因素不一定皆有辦法達成充分準備；D3 中開發單位簡報似有選擇性陳述之嫌；D4 目的性主管機關未發揮環評法預設積極參與自身職權範圍內專業審查事項之預設；D5 中環評委員普遍肯定開放民間意見有助於審查判斷；D6 填答者傾向同意環保署所提出相關類型化審議規範有助審查，但仍有質疑未能更細緻將污染標準或健康風險納入；D7 至 D9 討論審查中上級機關、媒體及一般民眾意見是否會影響委員審查，上級機關及媒體皆得到傾向不同意之答案，但媒體之報導可供參考，而在地民眾則被認為因為利害相關人，必須傾聽；D10 與 D11 分析上發現可能依委員個人情形而有不能得到充分討論及環保署綜計處充分行政協助，因此此二項雖有填答者表示傾向同意，但最後結果仍未達「普通」程度。

整體而言本部分顯示環評審查過程中環評委員並未得到法定應有的資源協助，如充分理解環說書的客觀條件、目的事業主管機關的參與、開發單位的客觀說明、委員會內充分討論的機會及綜計處的完整協助。而相對民間參與之意見扮演相對重要質疑或平衡環說書之角色。

第肆章 環評委員深度訪談

第一節 研究方法

本研究為彌補普查問卷調查時，因個案本身差異性大造成填答者難以回答之情形，及更深入了解環評委員在環境影響評估審查時所面臨之問題，乃進一步對於普查問卷回收八位環評委員中時間許可且願意接受訪談之五位委員，依質性研究法，運用文件分析和深度訪談蒐集研究目的所需之資料。

一、研究對象

本研究徵求五位填寫普查問卷之第六屆環評委員擔任受訪者，其中有一位女性、四位男性，五人過去皆未曾擔任環保署環評委員，一人為大學教師，二人為研究員，二人為律師，其中有三人曾兼任民間環保性社團相關職務。對於本研究資料之取得應能含括學界、公民社會及法律專業等面向，具有不同觀點之客觀性。

二、質性資料整理與分析

本研究以前章第六屆環評委員普查問卷擬定半結構式訪談大綱(問卷內容見第參章)，運用全程錄音、謄寫逐字稿後，進行概念分析、概念編碼及主題命名等質性資料的資料處理程序，並將之與文獻資料、文件資料、調查表資料進行比對，經由受訪者的概念及前章問卷調查結果再確認，以確立所蒐集到訪談資料的信度與效度。

訪談資料的編碼依據訪談日期、對象、次數及概念編碼加以呈現，例如呈現「080402B-1」，即表示本研究在2008年4月2日B受訪者的第一個概念資料，為顧及研究倫理，每位受訪者皆以英文大寫字母呈現，並選用與上章問卷分析不同之英文代號。

表 4-1 深度訪談對象背景表

代號	性別	正職	是否曾兼任民間環保性社團職務	訪談方式	資料編碼
A	男	研究員	否	電話	080314A-1
B	男	研究員	否	面訪	080402B-1
C	男	律師	是	面訪	080409C-1
D	女	教授	是	面訪	080410D-1
E	男	律師	是	面訪	080902E-1

資料來源：本研究整理

第二節 環說書製作結構及目的事

業主管機關之參與

第一項 環說書製作與提出結構

承上章普查問卷中 B 部分 B2 題之調查「您是否覺得環說書有既定立場？」，所得結果高度偏向「總是如此」之頻率，本節在透過深度訪談瞭解為何環評委員對於環說書具有此主觀感受，而該原因是否對於現行環評度審查造成影響。

受訪者 B 認為目前撰寫與提出環說書的方式設計不當，由開發單位自行僱請顧問公司撰寫後提出，由於開發單位相當於此環境調查的業主，而其目的又是為了遂行開發行為，自然不免對於調查結果加以影響而有偏頗。

「開發單位跟顧問公司，其實他們兩個共生，他付錢給他來處理這些，所以基本上看到的大部分問題，大部分都會去隱瞞掉很多重點，或者刻意不去研究，或者在簡報不去談。」(080402B-1)

受訪者 C 舉出實例，在彰工火力發電廠案中，因廠區經過台灣小燕鷗夏季繁殖族群最大量，但顧問公司畏於開發單位壓力，而將形容詞由「最大」改為「頗多」。

「那譬如說我們舉那個彰工火力發電廠，在那個案子裡面他們做生態調查，他明明知道那個地方，整個台灣小燕鷗夏季繁殖族群最大，在台灣是最大量，那這樣弄下去台電很有意見阿，他說你寫一個最大，那環評委員看了…他說你不能這樣寫阿，那橋到最後怎麼折衷？族群數量頗多，那他玩這個遊戲，大家都可以接受嘛，這個多有被呈現出來，但是他沒有呈現說其實是台灣最大。就是會有這樣的問題，因為他變成一個共生結構，而且會讓顧問公司很困擾。」(080409C-1)

受訪者 C 更細緻地描述其中的對價關係，尤其在民間環評案中，因無須公開招標，進入二階的案子雖然要付出更大的調查成本，在簽約上費用卻往往較一階環評少，因業主（開發單位）覺得進入二階便拖延其時程，甚至會拖延或拒絕給付尾款，造成顧問公司撰寫環說書的壓力，而必須做出妥協：

「他（顧問公司）沒辦法寫一個評估出來對環境影響很大的環說書，丟出來馬上就被業主修理了，對不對？可能會拿不到錢，但是他們還會傳就是說，如果我請人家顧問公司一個案子，這民間的開發單位才有可能，公家機關他就可能用招標，那民間他就是說一階就過的話，可能你的費用是五百萬，比方說一個很大，像台塑開發那種案子可能不只，不過台塑他自己做的啦，或者我們講？比方剛剛我們講五百萬，一階，通過；那如果真的要進入二階，理論上二階需要工作的量更多，如果你做到二階那要三百萬，但因為你拖延了他的時程，那如果根本是沒辦法通過喔，那可能現在不曉得一百萬的尾款能不能拿到都不曉得，那他們壓力大，所以就是常常會要他們改，或者避重就輕。」

受訪者 D 亦提出相同對於此制度的批評，並認為由於環說書撰寫必定有所偏頗，此時只能依賴環評委員依自身專業加以判斷是否有錯誤或遺漏：

「因為基本上這個制度有問題，開發單位會委託別人去寫環說書，他的目的就是要過嘛，沒有人說要做這件事是要不過的，那既然真正要做，他就不會把真正的問題寫在裡面，所以我們覺得說，這個制度下比較大的考驗是環評委員他有沒有這個認知，看的不是主要看那個內容部分，第一個當然是內容，看完內容會不會去想說有沒有什麼東西沒有在裡頭，或者說其實他內容有故意誤導的嫌疑。」(080410D-1)

受訪者 A 則提出若希望現行制度下希望藉由環評委員的組成去檢討一個複雜開發行為中涉及到的所有層面，可說是相當困難。

「我們當然可以瞭解環說書裡面一定有既定的立場嘛，他就是要開嘛，所以他當然會講說他的開發是對我們國計民生多有利，對環境影響多麼小，或是可以控制在可接受的範圍內阿。那可是都是他們在講的，那有時我們要去評估，比如我評估文化資產的部分，那我當然可以瞭解，那其他部分我就不是那麼瞭解。在我們專案小組如果相關的專家委員又不是那麼足，這一部份可能就會讓他過去，會有這樣的疑慮。因為他一定說可以嘛，工程上可以嘛，什麼都可以嘛，那環境上面影響最低或可接受，是不是真的這樣。就是有時候專家學者不夠是一個很困擾的部分。」(080314A-1)

A 進一步提到，開放更多公民參與也許是解決此問題的好方法，審查時若無法容納更多聲音，便彷彿掉入「開發單位設的局」，但環評委員本身並未掌握任何研究資源，就算再加入公民參與的外部協助，整體上與開發單位花錢僱請的顧問公司團隊相比，在資源上仍有很大落差。

「那當然全民參與是一個可能性，這是應該往這方面鼓勵去做的，但有時候這還是不對等的，因為一個案那麼大的時候，他們評估可以往他們所要的方向去評估，但是一個相對的意見阿，他沒有足夠的資源去做調查嘛，所以這方面是不對等的，所以通常變成說開發單位是站在比較有利的地位，他們說的你也沒有證據去反駁他。」

但我也會說都聽他們(公民或社會團體)的，就是說有一個不同的看法出來，那如果有疑義，就再請開發單位說明，請他們再往那個方向去評估，就像我們在審西濱快速道路一樣，有環保團體提出不同路線，就請他們去評估看看，當然他還是說他們的比較好，原來的比較好，但至少你叫他們去評估，多少總會作一些，我們就可以看那個結果，就會有一個基本的資料可以談，那如果沒有這方面的東西，那全部都是照著開發單位所規劃的路，就等於好像他們設好的局一樣。」(080314A-1)

雖然公共參與是另外一個可能加強監督的因子，但如受訪者 D 提出，對於一般民眾或社會團體參與上非常困難的部分，在於如何讓利害相關人得知開發行為，法令所要求的公告³⁹，已是最低要求，且並不符合現代人的生活習慣。

「其實我們政府的心態還是很保守，公務員嘛，多一事不如少一事，若有這個程序在，基本上他們能夠簡化就簡化，只要做了這個程序，譬如說中油說他要變更，要公告要登報，那你說要中油把報紙也附上來，結果你發現只在報紙一個小小的角落，可能是某一個欄你根本不知道找，可是他登了報了，或是他有貼公告，是不是要規範到底需要貼在什麼地方，但是現代人不會常跑村里辦公室，所以公告要怎麼讓人家知道呢？有很多是案子已經走完了，才發現怎麼有東西在這裡。」(080410D-1)

受訪者 A 對此也有類似的觀察，並發現在公眾參與的開發程度，在審查進行中如專案小組會議和環評大會不同的程序上也會有所不同。

「從第六屆開始，好像他們都在強調要把資料上網讓大家都能夠看，我們也歷來都能讓關心的人，不管當地人士或環保團體或是誰去開會現場列席、陳述意見，這都是有的，有時候我覺得在初審大部分可以比較完全被表達，但在大會就比較困難，這當然有他設計上的一個原因，許多意見都盡量在專案小組的時候就結束就考慮過，才送大會。目前看起來是還好。」

³⁹ 見環境影響評估法施行細則第二十條：本法第八條第一項第二款及本細則所稱之適當地點，指開發行為附近之下列處所：一、開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公室。二、毗鄰前款鄉（鎮、市、區）之其他鄉（鎮、市、區）公所。三、距離開發行為所在地附近之學校、寺廟、教堂或市集。四、開發行為所在地五百公尺內公共道路路側之處所，五、其他經主管機關認可之處所。開發單位應擇定前項五處以上為環境影響說明書陳列或揭示之處所，並力求各處所平均分佈於開發環境區域內。

但還有一點可以再努力的是，並不是所有關心的人都知道這個案子，也就是說不管是這個一個開發案在進行當地民眾說明會的時候，或是我們要聽審查的時候，很多時候民眾都會說「我之前不知道阿！」，那怎麼讓民眾知道有些開發案在他們所居住的環境附近要進行了，這個好像還要再努力的空間。」(080314A-1)

受訪者 D 亦提出近年學術界參與環境議題，以自身專業協助社會團體進行監督的情形變少，而減低社會團體在專業上的論述性，也是使此共生結構日益缺乏監督機制的因素。究其原因，年輕學者參與越來越少與教育部改以 SCI 作為評鑑標準有直接關係，因其增加學者「量」的負擔，而降低其研究具有跨領域及高複雜性特性的環境議題的意願。

「我覺得社會運動裡有很大的問題，過去有蠻多學者參與，現在你會發現學者比較少，跟十年前比起來，為什麼？因為學校現在都要 SCI，比百大，學者有幾種類型，假如你要做同樣的東西重複或稍微修改，或是你有的基礎下這是比較容易的。假如是你要做新的，或跨領域的這個是有點困難的，是比較需要時間，或者是人文的他要把他的想法變成書或是理論要更久，一輩子可能就一本書，但在我們這個環境就不行，可能還被評鑑不及格，這個裡面就有問題就是年輕教授有升等壓力。不僅不能參加社會運動，對於學術也不是好現象，他無法有比較長遠的計畫或跨領域，會比較危險，甚至沒有產出。參與社會運動少對整個國家發展會有影響。因為我們政府基本上是技術官僚，他們不會太花時間去想整個社會經濟的發展，比較不會有前瞻的想法，本來想說學者專家可以給他們一些刺激，但這些也愈來愈少，將來就變成技術官僚主導。」(080410D-1)

綜上所述，受訪者普遍認為目前環說書撰寫與提出的制度性設計，由開發單位委託顧問公司製作環說書，難以避免開發單位以開發為出發點要求顧問公司在調查上配合，而形成造成環說書中資訊可信度降低的「共生結構」，而此結構中由於開發單位握有資源，而相對審查者及公眾未有相應能力（如環評委員會中缺乏特定專業的委員、學者不願就複雜的環境議題投入研究等）進行相對意見的調查，甚至無法對於已斥鉅巨資進行分析的環說書提出反駁或質疑，造成資訊上極度不對等的狀態。

第二項 目的事業主管機關缺乏協助審查

意願

此「共生結構」中本來依環評法尚有設計另一協助審查專業面向的角色，即各相關環境因子的目的事業主管機關，訪談調查中顯示環評委員本來很期待目的事業主管機關可以在其主管範圍內發揮其職能，協助環評委員會進行個案把關，但往往其卻缺乏積極參與意願。

受訪者 A 在審查中會視目的事業主管機關的參與程度，以及其上級機關是否對開發行為施加壓力，而決定他在審查 A 自身相關專業領域的審查密度，但整體而言如文化資產保存在傳統環評審查中，一直被列為較不重要的因素，而目的事業主管機關參與意願更低：

「我想每一個環境因子都有一個主管機關，如考古遺址就是文化資產主管機關，再審查時我會希望主管機關能 involve 進來，這也要看考古遺址的重要性，他重要與否我們大概都會有個譜...有時候文化資產主管機關會跟他們有比較密切的聯繫，但有時候可能是上級開發單位...這時候我會去看他們彼此間的權力關係，我會再去另外的要求，一般來講只要文化主管機關進來了，那我就基本上就會去同意他們的看法，那如果是他們比較消極，我就會積極，在進退間我會去看。...

文化資產主管機關有時候就是比較消極，那有些像原住民委員會根本沒有起他的作用，總是有一些讓人不太滿意的地方...那因為我們在環評整個過程歷來對文化資產又好像不是重要的議題，所以有些會看起來明明就是和文化資產是有點關係，會影響到的，但是我們開會的列席代表也沒有找文化資產方面的人，文化行政的人他們也覺得自己不用來...」(080314A-1)

受訪者 E 則認為目的事業主管機關無法積極參與相關業務的環境因子審查，反應出我國政府體制分工中嚴重失靈：

「目的事業主管機關，在我們當環評委員的那段時間，我們是兼職，他們應該來說明，但是他們就是不願意，等到他們發現這個是給其他委員不好的印象，他們就開始派人，但是他們派人並沒有說從目的事業主管機關的角度看這個案子怎麼樣，更沒有說從環境保護優先，也就是我們法律規定的，根本沒有表態，他是完全從一個本位主義的立場。本位主義也不一定是他的宗旨，他的組織條例說本機關為了要做什麼，而是從一個趕業績的、配合行政院的，所以非常突顯我們中華民國政府分工的機能一定失靈

很嚴重。幾乎是行政院要怎麼樣，目的事業主管機關就會配合，那地方政府更不要說了，因為地方政府他往往就是要錢。」(080902E-1)

受訪者 A 更進一步舉出實例，非但目的事業主管機關未依其法令職權積極協助把關，回應流於不著邊際，更有特定性質機關只知配合上意，大部分答案都是開發對其沒問題：

「我是不曉得他們怎麼看待環評這個事情，他們(目的事業主管機關)大概覺得說，這個不曉得說是不是一個很麻煩的事情，能不來就不來，或說是對開發是有阻礙的能講輕一點就講輕一點，有時候感覺上他們的態度確實不是那麼積極，只要是來參與的，大部分都講的很邊邊，不著邊際，或是提一些很容易做到的事情，感覺上確實有這樣的問題，我不知道要怎麼讓他們確實負起他們的責任，比如說山坡地的保育，或是農業特種用地，這種你把他變成工業用地，他們就說 OK 啦，可以可以啦，這個要怎麼樣去講...

那如水資源方面，都不會告訴你不行，這有比較明顯的差別，只要是用水用電、交通的、山坡地他都說沒問題，但是其他方面如生態方面還是會稍微把一點關。」(080314A-1)

受訪者 B 亦提出類似經驗，在面臨苗栗科技園區的審查時，本來自來水公司代表反對開發，認為不可能提供相應的用水量，但經政治運作後即改口，認為可以新建水庫加以因應。

「你想想看水利署，他在多少年前提出來我們總用水量不再增加，沒兩年就打破掉啦，而且它的上位的指導綱要每幾年就換，哪有人這樣子，這個很難啦每年都在變動的，你看苗栗很好啊，苗栗他們要蓋一個科技園區，那天自來水公司一個不知狀況的年輕小子來說他反對開發這個案子，因為自來水只剩下三百九十立方公尺的容量，可是園區要兩萬七千噸，那兩萬七對三百九十差多多？連零頭都...可是那天他們苗栗縣政府竟然殺到那邊去，他跟我講說自來水公司說已經沒問題，你能說什麼？他就說我要去蓋水庫。」(080402B-1)

第三項 小結

依本節中訪談整理內容分析，現行環說書提出與審查的制度，所提出之資訊皆傾向允許開發，因設計上僅開發單位為有資源，可左右其雇用顧問公司的調查情形，而在科學分析上皆具有既定立場。環評委員又不一定能針對每項環境因子進行考慮，一般公民或社會團體則首先會面對如何得知開發訊息的問題，在程序中亦可能受到差別待遇，而根結上因為缺乏資源，亦無足夠能力對於「共生結構」下的環說書進行監督檢視，降低民間可投入的專業性協助。其中本來預設可加強環境因子審查的目的事業主管機關，亦未就其職責加以把關，參與度低落甚至直接依上意護航，形成在過程中資訊及資源高度不對等之狀態。



第三節 環說書可信度

承繼上節中受訪環評委員對於環說書提出結構之觀察，本節進一步探討環說書撰寫內容之可信度，希望透過深度訪談，深入呈現審查者閱讀環說書的主觀感受，並於後半段加入受訪者認為現行供給環評委員之相關審查客觀條件（如時間、研究資源）是否充足。

受訪者 C 直接指出環說書真實性由於上節描述之「共生結構」而無法被信任，C 認為：

「那個東西（環說書）的真實性你很難去相信嘛，這是根本的問題。那為什麼說他們這個資料的可信度很低？那當然最主要的問題，也是我認為環評制度應該要徹底做一個修改的地方，就是說因為我們現在是開發單位花錢請顧問公司來撰寫。」(080409C-1)

受訪者 A 認為此共生結構下無法評估顧問公司在撰寫環說書時，是否兼顧贊成或反對開發行為兩種面向的調查，是否有所隱瞞或以不對等的資源加以研究，令審查者不安。

「我覺得現在的環評制度的方式，有相當程度是開發單位設的局，他有他的助理，他有很大的財力，他也準備很久，他寫出這種環說書，我們這些審查者，或對於環境保護比較積極的團體或反對開發的地方人士，他其實是不對等的，那我們現在環評繼續在審，是基於相信他所提出的環說書是正確的，因為不正確他必須負法律責任，那我們相信他應該是正確的。那他提出來的是不是百分之百都提出來了，還是他只提了百分之五十、六十那些因素，那我們就不知道，或是他覺得說他對相反的可能性，他只用百分之五的力量去評估，他對有利的部分用百分之九十五的力量去評估，就不對等，這是目前最讓我覺得最不安心的一點，也就是說我要不要相信他所提出來所有的資料。」(080314A-1)

第一項 調查方法不足或錯誤

受訪者 E 表示目前環說書調查方法本身即有問題，未達到本來預期的研究標準，尤其大部分調查僅係以行文目的事業主管機關方式，而未真的就個案進行調查：

「我認爲不合法理情，那如果我的期待是情，那當然不符合，如果是理，是其他的學者如果看這個事情，開發單位他請了人去做調查，有沒有花該花的時間？有沒有做到該有的標準？我覺得也不合理。合法？這個要看，有的規範的確，譬如說規範是說文化調查，你要做文化調查，他沒有做，但是他有問有沒有文化遺址在這個地方？他會去發個函，然後政府機關會回個函說沒發現，那他把這個沒發現的函當作沒有遺址，他只是問說，那曾經有沒有調查過？也沒有問這個問題，所以他只有問說有沒有發現？主管機關當地政府說沒發現，他把這個沒發現當作沒有。」(080902E-1)

受訪者 B 更明確指出環說書內容大部分都只是在整理現有二手資料，缺乏針對個案性的調查及特殊狀況的模擬：

「你說一個環評怎麼可以趕，是不能趕的阿，你一定要去蒐集資料，分析個幾年，像蓋一個水庫，你沒有去把集流好好地去做完，那你就用一些書面資料塞進來，這個其實根本就不是真正的環評，跟我認知的環評其實不太一樣，該調查沒調查，全部都用書面資料，然後氣象就是擺個平均溫度、平均雨量、一個颱風圖，大概就這樣子的嘛，然後委員再逼一下，風向圖再出來，差不多是這樣子，風向還是別的地方阿。

所以你到底你這個科學園區排放出來那麼大量的煙，到底會不會吹到這個村莊，我們都不曉得嘛。那一直到二月份環保署空污，好像才有這個模擬，用他監測站的風向來看，那一天的風向根本還跑來跑去的，他們每次我們要求模擬，一定用平均的，然後風一定是吹北風，這個就是這樣子阿。」(080402B-1)

受訪者 E 以一個生動的比喻形容目前環說書調查的方法，計畫本身看似可行，但根本無助於達到預設的目標：

「譬如說我今天我提供一個計畫，一個認識台灣人的計畫，我三個步驟，第一個我去美國我找一個通台灣英語在美國的一個人，第二個我在桃園中正機場我採訪一個人，第三個我在希爾頓的大廳我採訪一個人，這是我認識台灣的計畫。好，那個很容易做得到，我只要這三個地方，所以環評公司一樣的做法，但是我到底我實踐這個計畫，我有沒有認識到台灣人？根本沒有。就是他們的做法。」(080902E-1)

受訪者 C 及 D 則舉例環說書中可以「動手腳」美化負面環境影響的調查分析方法如故意挑當地生態不密集的狀況調查，或在科學模擬模式中做出不符現實的假設，且難以驗證，除非環評委員發現並指出錯誤，否則很可能就依此通過：

「例如關渡他明明是一個冬候鳥比較密集的，你生態調查故意選七八月去，什麼生態也沒有，但是你十月以後去的話，你分十月一次、二月一次，那個生態野鳥就會很豐富。」(080409C-1)

「資訊是不對等的，所以對環境有興趣的一定要平常就到處去蒐集，你會慢慢對整體有個輪廓，才能對開發單位拿出來的東西是不是誇張或是什麼，周老師有一次找到他們一個問題一個晶圓廠的升級，從五代變成七代，他的排放好像沒有什麼增加，周老師就去找到他七代的排放還是用他五代的污染物的量，完全是差距很大的，他就說喔對對對...其實模式有很多可以做手腳的地方，隨便講講，你也沒辦法驗證，這是比較大的困難。有時候你前後矛盾，譬如說六輕開發前可能比六輕開發後污染來的高，你就會覺得不對。」(080410D-1)

「空氣污染的部分，雖然環保署有規範要寫哪些東西，但我覺得不夠是在哪裡，他的要求是用模式做一年的模擬，但是真正空氣污染嚴重不是平均狀態，他模擬都只要平均會增加多少，其實真正污染嚴重不是平均的狀態，工廠也不可能在平均的狀態排放出來很高的污染物把大家毒死，那這樣公司就開不成了，空氣污染嚴重事件是在天氣比較特殊的情況，他也不會說哪幾天特別排放的多十幾倍，不會，但是特殊的天氣情況有時是正常排放但因無法擴散而累積，所以他會累積到很高的濃度，過去如倫敦的嚴重污染事件等等都是因為天氣的型態，而非是這幾天排放特別多，他沒有考慮到比較特殊極端的天氣評估，沒有達到他真正的目的。」(080410D-1)

受訪者 E 表示除了調查方法有問題，環說書中也常提出明顯錯誤的數據：

「(訪：你是否曾遇過環說書內容有明顯錯誤的情況?)非常多，而且甚至偽造文書，甚至有政府官員也有提到造假，但是政府官員不追蹤...整體來講，大部分就是造假，所謂的造假中很明顯的知道，明知道錯誤的數據，風力發電是一個例子，明知道數據是不完整、不正確的，他還是要提出來。這個是一個真的是偽造、造假的數據，一直到隱瞞，委員不問都沒有問題。」(080902E-1)

受訪者 D 則舉出台灣電力公司核能發電一廠的廢料處理案為例，竟然將核廢料的組成誤寫成核燃料的組成，其面對環評委員提問所回應的方案亦不具有可行性，所提出五十年的計畫期間過長也難以追蹤。

「那核一廠的廢料儲存，台電自己也很不爭氣，拿出來的起初是很薄薄的幾頁，大家來審的時候就覺得很奇怪，他說核廢料的組成，為什麼沒有鈾呢，據我很淺顯的核能資料室說核燃料被打破後會出現鈾阿，他說歐，放錯了，這是我們核燃料的組成，這種也可以拿出來嘛？反正就是大家他們的資料來來去去，第一個來來去去就不對，第二個就是說他就是很老大，認為應該就是過。」

當然環保署自己本身內部作業人員也有問題，他請的學者專家是核工系，基本上就是蠻有關係的，只有我們這批委員中間有幾個反對，其實他本來在小組裡面通過了，送到大會的時候有提出一些意見，其實這種乾式儲存，我認為一個很大的問題。因為現在是原委會自己來做，這個我們過去很多東西都是包給美國公司做，現在是原委會的核能研究所自己來做，那我們查到一些資料說其實美國在做這個的時候都有偷工減料，都有這個紀錄，我說你們怎麼能夠保證呢？

你看蘭嶼核廢料桶都鏽了很多，他說我們用不同的材質，那我們就奇怪了，難道你在做蘭嶼核廢料桶的時候就預期他很快就鏽掉了嘛，萬一鏽掉你怎麼搬回去處理，這是完全和第一階核廢料不一樣，他就完全不能...他說就用原來搬出來的程序，搬出來的程序是包的好好的，可是當你破掉的時候就不是原來的樣子了，你如何去保證人不會被污染到，他完全都不提，這是我一直提出來他沒辦法解釋的。

後來退回專案小組，已經審查四次又退回專案小組一兩次，換人後，上一次又審了兩次，上一次審查在專案小組通過了，大概第九次吧，另外還有一個問題是說他說這是中期儲存廠，他說五十年，這個五十年誰能保證他會變成永久儲存，反正五十年我們都不在了，到時候都死無對證，這個東西就丟在這裡誰來處理阿？所以台北縣很擔心就中期就變成永久儲存了。」(080410D-1)

當環評委員質疑環說書相關問題時，亦可能面對不同回應之態度，如受訪者 C 認為其很少從開發單位得到滿意的答覆，因其掌握官方代表的票數而有恃無恐。受訪者 D 則認為私人企業和公家單位對其所提出的開發行為通常有不同的回應態度，私人企業配合委員答覆意願高，公部門則較低。

「(對開發單位的回答)幾乎很少有滿意的啦，就是你的問題明明寫得那麼清楚，他就給你避而不答，或者一直跟你講以前講過的話，因為他有恃無恐，反正到大會我只要掌握幾個關鍵的票數會過了就過了，拿他沒辦法。」(080409C-1)

「私人公司的環說書通常你要求他就會一直改，改多改少當然是要求的，比如說台鋼你要求他其實都蠻有禮貌的，他都會給你你要的資料、加以修正等，但你不知道的資料他也不會給你，算是比較詳盡。

公家單位說實話比較跋扈，假如說這是既定政策要去推動的像是科學園區，那你問的東西就避重就輕，甚至你指出的錯誤他也不改，因為上面要求要快快過，那有些委員也蠻配合的，所以這個案子就很快就過去了，即使你指出他的錯誤，到了最後確認的會議，因為我們沒有確認他的定稿本嘛，確認會議時還是錯的，你已經指出來四次了，他還是不改，還是要吵，可是他已經過了。

我的感覺是私人公司因為這是基本程序，你要求他都會配合，配合多少是另一回事。政府單位的計畫就未必，而且大部分時都是政府知法犯法，有時提供的數字也未必是正確的，水資源常常兜不在一起，數字常常變來變去，另如科學園區的開發多少年回收，他就說回收率是 3.5%，多少年回收。我就問模擬通常用 5% 來算，3.5 怎麼會賺錢，他就說不對是打錯，是 8.5%，怎麼可以這樣改呢。你問他說這是不是數字不對，他說對這是另一個數字。

為什麼我會特別看公家的計畫，因為這些行政的人員他其實完全不用負擔這個事情的責任，他可能一兩年就調走了，可是他可能是他的寫在履歷上的一個政績，但這個政績可能是虧錢虧很多，可能五年十年大家賠，就是老百姓一起去負擔，但是沒有人去檢討說他的責任，我覺得政府計畫上有很多這樣的問題。」(080410D-1)

第二項 累積性影響與切割問題

在環說書中另一影響可信度重要的問題，便是開發單位是否依法揭露所有在該開發基地上所有的開發案，並進行環境污染累積性的比較，最常見就是開發單位以切割的方式，將開發行為分成數部分，分次送審，或忽略基地上其他可能產重大污染的開發。

「其他還有很多環評實際在操作時，開發單位一些手法，比如說切割啦，把範圍不需要環評的程度，或是說以後會做什麼事先不講，有第二期、第三期，或是後面還有蓋一個大樓，他不講他說現在還不成形，這些都是有時候你很難去抓他這部分。」(080314A-1)

「比如說噪音，我就是針對噪音的某一個時間、某一個程度，然後他常常不把其他有累積性的，可能我們這邊蓋一個工廠或是發電廠，剛好有其他的計畫，可能是中央的，可能是縣市政府的，不把這個放在一起，他就是要切開，雖然環說書的作業準則他好像有要求你要把其他相關的開發案子都要提出來，但是你提出來他們說沒有規定要做分析，而且環評委員、環保署跟開發單位，他們的態度是說委員你們只是審這個案子，你不要把其他的都考慮進去，這不公平，他們是這樣子的說法，不公平。所以他們當然是希望像六輕擴廠，大煉鋼廠跟八輕分開，就不想一起審，也甚至不想把周圍的其他開發案子考慮進去，就是切開。」(080902E-1)

受訪者 D 舉出台北桃園機場捷運案作為切割實例，切割所造成的最直接效果可在此案中可明顯發現，此案經環保署主動將路線分成兩段，其中桃園到三重段較無爭議而先行通過，並發包施工，留下三重至台北段，此時對環評委員而言，便遭遇兩難，被切割的案子在沒通過的部分是否能形成否決之結論，因否決將產生前段形同浪費之結果。另該案中原先進入三重至台北是以高架方式，但後來改以較昂貴的地下方式，甚至站體並不銜接現有台北車站三鐵（鐵路、高鐵、捷運）共構之所在，竟是為了未來另有要蓋雙子星大廈的規劃，但完全不於環評內說明。

「我印象比較深刻的，是桃園機場到台北的捷運案，那是前任委員審了兩三次，到我們接的時候，那時我們沒選案，是環保署派的，開始的時候大家比較沒有注意到，就是有介紹說有的是地下案、有的是高架案，台北市堅持要高架案，那我們為了法律的問題也爭了半天，因為原來是一條線，是環保署自己把他切了，因為台北市這端搞不清楚，所以馬英九那個

時候堅持說是地下，可是原來是高架進台北市，所以前面到三重這段沒有問題，就把他切成兩半，環評到底可不可以切？那一段已經過了已經施工已經發包了。那我們就說這個有一個問題，我們今天可不可以說他不過？不過的話這個捷運就只要三重了。

我一直有個問題，大家以為車站會在台北車站，但其實是在重慶北路兩邊的一塊地，我就覺得很奇怪，為什麼你要老百姓跑這麼遠，火車、高鐵跟未來客運總站都不在那裡。

假如說是一個站，為什麼不可以就像原來高架進台北車站，他說景觀。我說也不對，現在市民大道也在，你也不影響景觀，他跟市民大道平行，因為省錢這兩個差多少，差七十億喔進到地下，後來終於搞懂了，這在環評都沒講，為什麼一定要在這塊地呢？因為台北市要去蓋一個雙子星大廈在這個上面，一個六十幾層，一個八十幾層，這個地基假如做這個站，做完地基了，他就不用花錢做地基，他就可以去招商。

那我覺得你爲了這個讓所有老百姓不方便，這不是本末倒置嘛，他說可以開發中間的地下街，我說你看看現在地下街，反正這件事就吵了五六次，而且這個雙子星大廈從來就沒有在環評裡面，只是有一次上中華開發的網站才看到要開這個雙子星大廈，環評時間他他說這個還沒有成熟，本來環評是說所有相關開發案都要一起討論，他就是不討論，他說這是紙上作業。可是一過馬英九就宣布我們有個雙子星大廈，這不是明明欺騙嘛，感覺也很不好阿。」(080409C-1)

第三項 小結

本節中整理深度訪談中，受訪者就環說書閱讀上之可信度普遍覺得不滿意，從調查方法上由於環說書製作之「共生結構」，造成研究資源極端偏向呈現利於開發之資料，另調查上偏重二手資料之引用，未依個案或極端狀況進行分析調查，開發單位更有許多「技術上」降低負面環境影響的手法，如故意選擇非生態集中度高之月份進行調查、誇張設定科學模式的模擬分析、對現有開發案量體進行切割等。亦有受訪者發現時常發現重大錯誤，如誤核廢料組成爲核燃料組成，若結合上章環評普查問卷 B 部分調查，可顯見現行環說書調查之可信度普遍未受到環評委員的信賴。

第四節 環保署角色定位及環評會

審查獨立性

第一項 環保署角色定位

深度訪談中受訪者對於中央主管機關環保署的角色也多有不滿，認為環保署並未認清其在行政體系中的本位角色，如受訪者 C 即表示「那環保署他的名字環境保護署，名義上他本來就應該站在環境保護的，這還有什麼好話說」，但如受訪者 D、E 都認為環保署並未以促進環境保護為職責，對於開發行為進行嚴格把關：

「所以讓我們的感觉環保署這個單位其實沒有在認真的作他自己的工作經濟部要去推開發，那是他本來的任務就要去推，你環保署應該就是要保持你本來要做的東西，而不是去爲了開發著想，你要去說服人家爲什麼環保是很重要的，但這是好像沒有...」(080410D-1)

「我想這個也是一個問題，環保署就是覺得他就是配合其他單位的開發，能夠幫他們開發負面影響稍微降低一點。...環保署必須調整他的心理，回到他的基本的宗旨是什麼？然後去看環評法、去看環境基本法，因爲台灣的環境基本法是一個非常先進、非常好的法律，但是連環保署都不太認同。」(080902E-1)

受訪者 B 則表示環保署將自己在環評制度中定位爲行政作業機關，比較類似法官的角色，B 表示：「他們覺得只是行政作業，他們只是保持公正的態度，他像法官。」(080402B-1)

受訪者 C 亦認為環保署依環評法至少必須做到忠實協助環評委員釐清相關資訊，C 表示「照環評法的設計裡面，他們的綜計處其實是環評委員的幕僚單位，他理論上應該要協助環評委員去釐清一些開發案子的疑慮。」(080409C-1)

雖然環保署綜合計劃處依法爲環評的行政幕僚單位，但依受訪者 E 的經驗，卻有對不同委員選擇性協助的情形，且未能主動協調環保署內其他專業處室協助提供相關環境因子的審查。

「(問：環保綜計處會充分提供審查所需要文件、新聞協助?)非常不同意。這是第一個要看他們對你個人好不好，就選擇性的。然後第二個，他們很少協調其他的單位，譬如說空保處、水保處，或是其他廢棄物管理處，很少請他們來。」(080902E-1)

受訪者 B 亦認為環保署連署內專門人才都無法協助環評事務，B 說明：「因為法規他本來就要依照，這個是環保署比方說水保處，他們自己有時候沒有盡到這些責任，他們其實應該要每一個處都要有專門的人來協助委員。」(080402B-1)

受訪者 D 更提出實際案例表示環保署在面對委員詢問資料時，亦會就相關數據實問虛答，以技術性手法迴避公開相關研究或數據，造成審查時同時屬於環保署轄下的綜計處及環評審查委員會，造成討論氣氛緊張、缺乏互信：

「我以前就對空氣污染的數據很有興趣，過去環保署會寄年鑑給我，有一次我就心血來潮把 1994、1995 兩年的 inventory 拿來比較，發現硫化物總量增加 60%，碳氫化合物變成原來的一半，環保署自己人也無法解釋，因為從來沒有人拿來比較過，後來就出不出年鑑了，換成一個白皮書，那一個 table 就不見了，我後來每次開會我都跟他們要，我知道有人在做阿，他們不會不給你，但都會說以後再給你，然後每次碰到都不給你。

後來換政府我當空污基金委員，第一次開會我就跟郝龍彬署長要，空保處長說沒問題我們會後就給你，會後他就跟我說資料十幾本很多，我們送到你辦公室，送來後我就寫一封 email 給他，問他們是這十四本中哪一本第幾頁？半小時後送來一個 table，其實根本不在裡面，真的很厲害，他沒有說不給你阿，假如你沒有當場這幾天翻，那你完了，他會說 X（為保護當事人不公布姓氏）老師阿，我們不是什麼時候把東西都給你了嘛？所以我們環評時和環保署討論氣氛很不好，我就講給環保署聽，以前我就有這樣的經驗，大家根本沒有互信。」(080410D-1)

受訪者 D 亦提到另一種情形，即環保署以其他名義拒絕給予資料，如 D 曾要求環保署提供曾因違反環評法相關規定受罰的不良廠商名單，以判斷個案中開發單位提出保育方案的可行性，但被環保署以違反隱私而拒絕：

「我們有時候也會去調查開發單位有沒有不良紀錄，要環保署給，環保署也不給，他說這也是隱私，就是你有開罰過哪些違反環境影響評估的，或是有被你稽查到開罰的，這應該要能公布的，結果環評委員要你也不給，環保署就說這是公司機密之類的。」(080410D-1)

除了資訊不加以提供，更曾有發生環保署技術性允許國營事業將將已經專案小組否決的開發案件撤案，避免經大會審查後形成具法律效力的否決決議，也形同專案小組審查委員的資源投入浪費。

「你怎麼可以准一個國營事業單位被認定不應開發，專案小組做決策後，在大會的時候就請他撤案？這多離譜？他說這是法律上人民權利不可以拘束，但是在我們訴訟法裡面有說已經經過言詞辯論的話就不可以撤回，如果撤回的話就不可以再送，就等於是認定被駁回，有這樣子的法。

像這個案子，他是沒有規定他不可以撤，但是，好，你要撤案你要講，他現在又要重新辦環評又要重新來，你撤案你只能提替代方案阿，應該這樣要求他才對，那他現在重新二階再送，這是什麼玩意兒？你等於是環保署縱容一個國營事業破壞環評制度，現在是民間的開發單位很笨他沒有想到，以後認定不應開發全部撤案重提就好。」(080409C-1)

除了容許開發單位技術性規避否決結果，受訪者 D 提到亦有發生環保署於審查程序中對於委員會多加以審查上的限制，譬如減少外聘委員的比例與名額，過去如台塑第六輕油裂解廠開發審查共聘二十名學者專家進入專案小組，但在第六屆台塑大煉鋼廠案開發審查中，卻只開放外聘兩名。

「其實一到五屆沒有審過多次的例子，所以他們以前都沒有規範一個案子只能審幾次、要審多久、一個案子可以外聘幾位專家學者，後來就越來越多的限制條件，譬如說台鋼案只能有十四個委員，那本身於來環評委員就有十二個，這樣只能外聘兩個，可是我們說奇怪了六輕時大概有二十個，他就是不斷用一些方法。所以讓我們感覺環保署這個單位其實沒有在認真的作他自己的工作經濟部要去推開發，那是他本來的任務就要去推，你環保署應該就是要保持你本來要做的東西，而不是去爲了開發著想，你要去說服人家爲什麼環保是很重要的，但這是好像沒有...。」(080410D-1)

據受訪者 D 回憶，環保署綜計處亦曾錯誤登載專案小組審查結論，造成環評大會上發生爭議，而開發單位因綜計處漏未記載過去專案小組承諾事項，於大會上便拒絕承認過去承諾。此情形發生於彰化漁港案審查，該案開發單位意圖將彰濱工業區閒置港轉成漁港，專案小組同意，但要求承諾若轉做觀光用途需另送環評，開發單位原加以承諾，卻因綜計處後漏未記載該承諾，至大會上開發單位便不承認，甚至於環評委員舉出當時錄音檔，環保署仍未予採認，而逕行通過。

「還有一個很大的問題，每次專案小組的結論是事後寫的，那我很早已前當過台北縣環評委員，他是專案小組審完當場工作人員就寫完給大家簽名，就不會有問題。現在環保署的作業，不知道有沒有錄音錄影，結論是

事後由綜計處的人寫的，不是召集人寫的，綜計處的人寫了也沒有給所有專案小組的人看，只給召集人看，沒問題就出去，所以有的時候寫的很含糊、甚至可以模稜兩可，到時候會引起一些糾紛，也有其實和專案小組結論不一樣的。

比如是彰化漁港的案子，彰濱工業區的一個工業港要換成漁港，那環評時專案小組說因為彰濱工業區閒置很久，港沒有人要用，所以改成漁港其實沒有太大意見，但是未來要做觀光要重送環評，開發單位彰化縣政府也答應了。到大會的時候經建會的代表就反對，因為台灣現在漁港已經太多了，所以經建會已經不允許任何新的漁港，要是港一定是觀光漁港，那專案小組有成員說那就要另送環評，彰化縣政府就翻臉，意思就是說他們沒有答應，那召集人也模稜兩可，後來投票就過了，召集人還說這個案子跟六輕來比簡直是九牛一毛，污染不可以相提並論，我們為漁民請命，我們就很生氣，請問你當六輕和台鋼審查委員你有沒有為漁民請命，沒有。

後來詹律師他們有錄，把錄音轉成文字，不被採納，這個就是很不對的問題，我們不是說這個污染嚴不嚴重，但是你的環評承諾就是承諾，但是如果你在專案小組答應你不可以在大會說我沒有做這個承諾阿，不然就再回專案小組再審查一下。」(080410D-1)

第二項 專案小組組成及召集人選舉

審查實務上，受訪者指出環保署亦可能透過如介入選舉個案召集人、主導議事討論及動用官方代表投票等方式影響審查結果，受訪者 A 解釋過去審查實務上，由綜計處完全掌控專案小組的組成，可能因其邀請專家的名單，直接影響審查的實質結果，如漏未邀請特定專業者，該專業又無法為該屆委員所涵蓋。

「因為環評委員只有十四個，有時候總是難免環境因子這麼多，所以總是會沒有辦法照顧多所有受影響的因素，所以專案小組的組成方式他有可以請專家學者，這個也是他們行政作業去考慮的，有時候會沒有考慮到所有的可能性，變成說有些案子譬如說他沒有找某些委員，譬如說他沒有找我，可是我看環說書之後，我覺得說這裡面有我關切的部份，若從這裡再去延伸的話，他很可能也會沒有照顧到某些環境因子，那自然就不會去找那些方面的專家來參加專案小組」(080314A-1)

受訪者 D 說明第六屆上任時便要求改變過去專案小組召集人選舉制度，先透過委員間自願，若有兩人以上有意願擔任召集人則協調，協調不成便由署長決定，避免讓負責行政作業的綜計處對實質審查結果加以操控，但此種慣例卻於後其審查較爭議案件時被破壞。

「他（綜計處）就是案子來，我們有要求要寄給所有的委員，委員要認養要不要參加專案小組的成員，這是從我們才開始的，那你願不願意當召集人，那若有兩位以上就協調，協調不成由署長選，開始運作都沒問題，到後來發現有些敏感案子不想給我們，如果你想爭取召集人他就不給你。從幕僚單位應該是協助的單位，後來變成是 player，我覺得不對。」(080410D-1)

「後來等於政府的手已經插進去的時候，像國光石化的時候就不徵詢，他就直接就跳下來，所以還有像蘇花高這幾個大案件比較爭議性，他不敢給我們民間環保團體當召集人，因為台鋼那時候是徐光蓉委員(28:04)，後來幾個重大爭議案件就不敢，那時候我反正是副主委，副署長其實等於是副主委，他最優先他就直接就跳進來，現在也是這樣子嘛，所以你看都是張子敬（環保署副署長）一手在橋。」(080409C-1)

由於就算在環評委員上述作業要求下，綜計處仍然掌握所有案件資料的第一手資訊，實務上雖告知環評委員有案件，徵求環評委員意願，但詢問時卻未將相關資料一併附上，有時光看案名環評委員根本無法分辨是否與其專業相關，加上環評委員案件量繁重，審理負擔大，仍傾向相信綜計處的分配。

「實際上作業要如何去做，這個是一個必須要考慮的，現在從第六屆環評委員開始，就不只是由綜計處直接他們簽，那就是第六屆開始後他必須要先寄 email 詢問環評委員看他們要不要參與這個案子，這必須這樣做。所以也並不完全是由綜計處去安排哪些人來審，有部分改善，但還是會有些問題，

因為他們在詢問時通常我們沒有看到那些環說書的內容嘛。變成我很難猜測說它裡面有沒有，所以說對我而言，我通常除非我很明確知道這個案子是有一些問題的，是我的專業必須考慮的，那我就會說我參加，那基本上我就是沒有反應讓他們去安排。」(080314A-1)

第三項 表決方式

環評審查最後的結論產生方式，則堪稱所有環節中最具影響力者，按環評法第三條及相關規定，環評會共設置委員二十一人，除主委（環保署署長）、副主委（環保署副署長）外，有關機關代表五人，由行政院研究發展考核委員會副主委、行政院國家科學委員會副主委、行政院農業委員會副主委、行政院經濟建設委員會副主委及行政院公共工程委員會副主委兼任，官派代表外另設有專家學者十四人。決定結論通常有共識決或表決兩種方式，受訪者 E 指出專案小組基本上採取共識決，但遇到較敏感的案子，環保署通常會選擇其較有利的決議方式，而未形成制度。

「共識決是一個好事情，理論上，但是他前提是大家充分參與。那如果因為他太忙、或是我沒有意見、或是我怕我拿不到計畫的錢，那共識決就會有一些問題，我們現在的狀況就這樣子阿。所以專案小組基本上是用共識決，但是像某些專案小組，最後一次環保署因為他們的票不夠，他們可以說我們要共識決，他們可以看對他們有利，如果不利的話那他們還是會投票。所以現在我們所看到的這個沒有規定，然後我們所看到的他的署長都愛怎麼樣就怎麼樣。」(080902E-1)

受訪者 C 則提到目前結構上的問題，因環評審查委員會組織規程第九條第二項規定：「前項會議，專家學者委員應親自出席，不得代理」，雖然獨立學者專家達到總人數三分之二，但因不能代理出席，又各有正職，出席狀況難掌握，官方代表只需在結案時出席表決，還可派代表，便足以影響審查結果。

「環評委員組成結構性的問題。因為他第一個，七個官派代表，總共是二十一個，七個官方代表再加上十四個民間團體，那這十四個民間團體也不見得都可以來，如果政府既定政策那部份，那七個他可以…因為官方代表他不一定本人出席，他永遠都可以派代表來嘛，舉手說舉手就可以了，…現在一個就是他們一定可以到齊，一定可以派代表，那這十四個專家學者他不一定都能自己出去，因為十四個專家學者只能親自，他不可能派代表，那要過半數很簡單阿，十四個裡面我只要再找四個就可以了嘛。」(080409C-1)

但環評委員會中官派委員組成的設計，實際對於專業審查並無太大助益，受訪者 C、D 皆表示官派委員一般不主動於會議中表示意見或甚至不出席，只有在特定敏感案件才出現，以現行參與程度似乎只要以列席機關表達意見便可處理，但卻賦予其參與個案審查的實體決定權，似乎名實不符。

「因為他們幾乎都不參加專案小組，在大會的時候農委會的代表，他針對某一些案件會有發言，少數幾個案件會發言，大部分幾乎都不發言，那有的可能跟他們有直接相關的，他們會說明一下那個單位的政策或看法，但是那些就我剛剛講過，那些用列席機關表達意見就可以解決的。」(080409C-1)

「過去政府代表從來不出席專案小組的，那會出席專案小組的政府單位，不是開發單位或是目的事業主管機關才會出席，只有從張子敬開始擔任八輕的召集人時，才会有政府代表進專案小組。」(080410D-1)

受訪者 D 認為實務上縱使於決定環評結論時採取表決，仍是以不記名投票，以紙條傳閱，不記名分別填寫個別意見的方式，且只有主席看的到最後結果，並唱票公布，其他委員並無法驗證票數真偽，且傳遞過程有類似亮票的效果，最後卻又無法分辨個別委員的表決意見，造成責任不清。

「我不認為（不記名表決）是一個好的制度，因為委員會有哪些委員，最後的決定不知道是誰的，現在是不知道，以前我們是會講說哪些委員支持，哪些反對，以前是舉手，現在是寫成紙條封起來，這應該是要公開的，假如我要利益輸送我就擺給你看，就好像亮票一樣，我做了這件事你要給我 reward，現在都沒有。

其實我也還懷疑說，你說十票贊成、八票反對，是不是真的十票，那沒有人知道阿，我可能是投反對票，可是你故意唱成贊成，那我怎麼知道，無法檢驗，難道還要去開箱嗎，為什麼你幫公共去做這些事情，你有什麼...假如你覺得會被人家威脅是另一件事情，不是說你可以不負責任，當然這個責任是有點重大，所以我的建議是還是變成建議，那政治責任還是政治人物去擔當。」(080410D-1)

第四項 小結

本節探討環保署於環評制度中的定位及專業審查時環評會受到其他外在因素影響其獨立性，從訪談內容中可整理出受訪者普遍認為環保署並未達成環評法中主管環評業務之職能，除缺乏其核心行政本位的環境保護優先意識，更曾發生為求開發案過關而以不提供資訊、影響專案小組組成、動員過程中未積極參與的官方代表表決等方法影響審查過程及結果。

第五節 環委審查資源及利益迴避

第一項 審查時間不足

五位受訪者最一致的意見，皆是認為目前環說書審閱時間過短，案件量又過多，加上目前環評委員皆為兼任，平時自己都有正職工作，受訪者 D 感嘆表示：「我都懷疑專任審不審得完這些案子！」(080410D-1)受訪者 B 也表示「很多委員都是教授兼任，坦白講應該是壓力很大。其實沒有很足夠的時間來讓大家看，這樣的情形下，所以他在簡報刻意模糊掉，你沒有時間很認真去看，或者是委員其實也沒有到現場去看過，有時候真的是搞不清狀況。」(080402B-1)

受訪者 C 表示除了一般審閱期短，甚至可能手上有不只一個案子，如 C 自己在兼任環評委員時，正職工作幾乎放下三分之二，委員間也必須透過自行分工來消化過多的環評資料。

「那個其實根本時間不夠，因為你同時不會只審一個環評案件，你不是審完一個再一個，他可能同時好幾個案件來。普通的都這麼厚了，像爭議性比較高的，蘇花高，國光石化那些，加上附近都是兩三本。

還有委員都是兼職的，他自己有他自己的工作，那最大宗的應該是老師，老師也要上課教學生阿，對不對？那可能自己的研究計畫要看阿，所以那個東西到底有多少的委員可以有效的去消化？我懷疑啦，至少我當環評委員的時候，我事務所的工作幾乎放掉三分二，但是我還是看不完阿，到最後就是變得好像…我們（環評委員）就是有一點技巧性的分工。」(080409C-1)

受訪者 D 有自行對於接案及審查時間做過初步統計，所得結果平均從收文到開會，含週末、假日仍不到十天，最短大概是二到三天：

「不是專案小組召集人時常常就不能去開會，當然我們不能確定說環保署是不是有刻意調整啦，他可能找一些你比較沒辦法去的時間，不知道。我其實挑的案子算少了，大概一週都有一兩次…我哪一個案子來我都會記今天是哪一天，公文哪一天發的，哪一天開會，我這兩年平均是收到文件到開會，不到十天，包括週末、假日甚至春節，都平均了之後，最短大概是三天或兩天。」(080410D-1)

受訪者 A 認為按學術界的審查標準，以現有環說書的複雜性，合理審閱期間應該至少要有一個月，目前審理感覺很急，給予環評委員很大壓力。

「合理期間阿..我們任何審案子都至少一個月嘛，譬如說審文章也是一個月，那審稿或國科會計畫，都至少一個月或好幾個禮拜，那環說書東西那麼多，牽涉到的因素那麼大，那卻是都給七天或十天，就是你必須在很短的時間下看完，但我們也瞭解那些環說書不可能一次就會通過，所以變成說第一次來初步意見提了後，那然後下次還是要開會，這個時間其實蠻長的，還可以再慢慢看，這當然不是很正常。

...那現在變成說，沒辦法在很短的時間看完，所以看的是比較一個梗概而已，那有時我們再仔細看一次又會看出新的問題，就會有這樣的狀況。這個對於開發單位不一定是好事，但是他們看到只要他們想做的都好像很急，都覺得別人不要拖他們的時間...還有一個情況就是案件很多，你這個案件來、那個案件來你全部加起來你也沒多少時間，頂多是可能要在十天裡看個兩本，或十五天看個三本，時間很短，這對我們來說是很大的壓力，如果要好好看的話。」(080314A-1)

受訪者 D 亦提到除了環說書的審閱負擔，以現有案件的開會頻率，兼職的環委很難充分參與。受訪者 B 甚至表示他需要用到相關休假來進行案件審理：

「除非我是召集人，他們一定要在我有空的時候開，不然有的會就沒有辦法參加，即使你是成員，所以有的就沒辦法顧到，這是比較大的問題，所以我就覺得說這個環評制度，第一個就是案子很多，過去就是十幾個專案小組，我們都只有出席費，這樣子你要看這些東西，還要去做評論，其實是蠻重的負擔。」(080410D-1)

「不過我出來的話，我是避免所裡面的長官有壓力，所以我是用公務支援休假，可是休假只有三十天，像今天（2008 年 4 月 2 日）又耗掉一天，所以不可能撐到十二月的啦。」(080402B-1)

第二項 審查資訊不足

雖然環說書內容繁雜，卻不一定有列出環評委員期待或需要的審查資訊受訪者 C 說明依現有的環委組成，若專案小組內缺乏特定議題專家，問題便很難有效釐清，尤其難以發現開發單位刻意隱瞞的事實。

「那看到尾其實坦白講，有一些超出我的能力範圍所及，我不一定能發現他的問題，這一部分他當初不同的專長要找這麼多專家，應該是希望說都可以看過，那現在因為有專案小組跟大會，其實專案小組如果某些特殊專長的人他沒有在的話，不見得那個問題會有效地釐清。

尤其一開頭第一個問題，因為我們知道環說書的可信度很低，那如果他有寫數據故意寫錯的，我們相對還比較有機會發現得出來，如果他故意不寫的時候，你根本就發現不出來。那問題有沒有被提出來，完全沒有被提出來的時候，你當然就不知道他有沒有被有效地釐清阿。」(080409C-1)

受訪者 A 呼應 C 的說法，表示在目前委員組成欠缺的專業上，相關研究或目的事業主管機關又不積極參與，若開發單位知道環評委員特定專業組成，其他委員便很難在此專業問題上加質疑。

「當然他如果能夠很正確把資訊都呈現，那這是一個，他們的部分把他們做好，那我們審查這一塊也有足夠的人，也有足夠的專家看每一個部分，不是像現在有一部份可能是缺人，這樣的話就會有一些問題，比如說現在環說書裡面有很多內容，包括土質、地形各方面，可是我們現在環評委員裡面地質的幾乎是沒有，地質資料到底對不對，雖然他們都有問地調所，但地調所都給不痛不癢的資料阿，這個就是說我們當然期待他給的就是正確、而且很清楚很好判斷，就是沒有問題。

但是我們環評這塊沒有足夠的專家學者，這一直都是一個問題，他提出來的，有時候我不知道他對不對，當然對某些專業而言，需要專業的人來審，但有時候我們環評專案小組組成沒有這方面的人，那就只好聽開發單位講阿，比如說他們說工程上不可行，難道我還真的去找一個工程來跟他講可行，有時候沒辦法。」(080314A-1)

受訪者 A 另認為環說書內有時資料太多，有時資料太少，但都缺乏環保署先做初步的整理與摘要，便直接給委員消化，或有時顧問公司撰寫上虛應故事，根本未找專業人士評估，就欠缺審查參考資料。

「有的資料是太多的，他比如說像是這次送來蘇花高的確認資料三大本，厚厚的跟磚塊一樣，他又把所有歷屆的資料，也不把他摘出來彙整，就把一次一本裝訂起來，這很難，這太多了[6:21]...這是太多，另外就是有一些顯然太少，不知道是不是呼嚕的心態，就很簡單的寫過去，然後有時候也不找專業的人士去評估，有時候以為顧問公司裡面幾個職員就可以做所有的文字。」(080314A-1)

受訪者 C 則舉出如開發地點現場勘察路線的安排，由於是環保署約時間，開發單位安排行程，往往不一定看的到真正受影響的重點：

「那我說現勘有很大的問題就是說，因為現勘都是環保署約好時間，由開發單位、顧問公司去安排大概怎麼樣調查路線，其實那個有時候會有盲點，那我在我們那一屆的時候，我如果當專案小組召集人的時候，除了他們排之外，有些地方我會特別指定要哪幾個，特別指定還要去什麼點。還有呢另外我可能私底下也會再去看過，不管那之前、那之後，我不會跟他講我是誰我要進去看，我只看外面的東西看到比較多不一樣的真相。」(080409C-1)

受訪者 D 則以自身經驗提出，個案審查時真正重要的資訊反而是最難以取得的，甚至是環保署內部的監測報告都不願提供給環評委員做個案參考。

「資訊公開可能是個基本，現在專案小組審查討論也上網了，雖然晚一點，比較沒有的是說開發單位在審查時提供的資料，還有很多資料是我們拿不到的，比如說你只有當委員時你才能跟他要的到的東西，他就不理你或給你一堆但不是你要的東西，所以台灣的資訊公開法應該怎麼樣落實，應該要有比較好的規範。

比如你要知道這家公司有沒有排出有毒的化學物質，他說這是商業機密，可是你沒有這種東西我怎麼知道這個園區的水和空氣會不會有毒呢？我不需要知道他的組成，你至少要告訴我多少量，假如你完全沒有這些東西，你這個科學園區你怎麼知道你可以控制這些東西？」(080410D-1)

「蘋果日報報出來台電擅自改核四機組 395 項設計，我們跟原委會要，他說你們自己跟台電要，他說是商業機密，這是我們要看阿...其實原委會有做一個調查，但他的調查報告就是不給你，那怎麼作監督呢？蠻困難的。

環保署其實也有在台西鄉設立一個監測站，從去年六月開始，其實就是為了六輕，可是大家有看到那個資料嘛？沒有。那個監測很多有機物，不是普通的，而且是逐時的，每小時的，大概有三十幾個有機物，但第一個是沒放出來，第二個跟後來的案子台鋼案、八輕案，這些委員有看到過嘛？為什麼政府的資料都沒有拿出來科學園區有偵測過的事情，也沒有公開過阿。

這就不是單個環評的問題，其實本來有很多資料，這個可能跟這個地方開發也有關係，譬如說這個地方污染已經很嚴重了，像這樣的資料，開發單位不提供，你假如不知道，你也要不到，你也無從去比較，這些資訊很困難。」(080410D-1)

第三項 利益迴避問題

訪談內容指出部分環評委員從提名至行使審查權能，並未謹守利益迴避的專業責任，或容易為現有資源分配結構所影響。如審查國家科學委員會推動科學園區案，有接受大量國科會補助的教授可能就會心生顧忌，其他國營事業案亦同，因如台電、中油時常會有大規模的研究案件需要與學術單位合作，可能因此而受其影響。

受訪者 D 提出自環保署選任環評委員時，既接受各界推薦，卻未公布最後決選標準及推薦單位，也未公布獲選委員近年接受各單位補助狀況，以資在個案時判斷是否需利益迴避，審查時也曾發生未主動利益迴避的情形。

「其實環評委員請各界推薦從郝龍彬開始就有了，我們（環保團體）也有推薦但是都沒上，而且跟以前環評委員成員也差不多，所以我不知道他是不是真的有看，我們之後陳重信（環保署長）也有請大家推薦，那我們認為說既然有這麼多單位推薦，那你就應該公布說是哪些單位推薦的，還是根本就...，不然這也是浪費社會資源。」

你看大家要去準備 resume 什麼，結果根本就不是阿，搞不好根本就定好了，公布了之後我覺得其實這些委員的背景、有沒有什麼計畫、是不是有哪些案子要迴避，有沒有拿顧問公司的顧問費，這樣很不好。

...之前有個台電的案子，有個台電的眷屬還到專案小組會議監督，而且沒有簽到，他知道不能簽到，毫不忌諱，我覺得有點過頭，環保署也應該很明確，假如這個人在你應該要請他出去阿，結果我在大會裡面講，主席說我不記得坐在我旁邊的是誰，台電說有嘛？有可能嘛？台灣就是沒有人去講的時候好像毫不避諱耶。」(080410D-1)

「我們在審科學園區的案子，你們回去可以問問老師，有多少的老師他有拿過國科會的研究案件？像環評委員你們也可以國科會的網站你去看，有多少人過去一年拿多少錢？那如果遇到這樣子的環評委員，他遇到國科會送的科學園區的案件，你覺得他否決的下去嘛？」

那像我們這些卸任的委員，其中有一個他說之前中科會他都唱反調，他說故意去試試看，他好久沒有申請國科會的計畫，他就故意去試，三兩下就給他退回阿，就給他拒絕不給阿，因為不聽話。所以政府機關要影響一個環評委員，其實他的方法有很多，有沒有實際用就個人來講我當然不敢講，但是他確實有很多的方法，至少在我們那一屆，我們已經看出端倪了。」(080409C-1)

委員於審查時是否遭遇其他非個案的外在影響，受訪者 C 認為因人而異：「我相信應該會有運作的痕跡，但是運作的痕跡有時候還是會看人去運作。」(080409C-1)受訪者 D 則表示影響有很多種可能，如可以透過間接的方式：

「有一些或許不是那麼直接，我想...我想，有一些是比較支持政黨，不論是誰做執政黨，因為配合政府會有很多好處，比如說在別的場合可能也會變成委員，似乎在學術界會有比較大的影響力，可能有這些。也可能說比較有錢的開發單位，有一些委託計畫包括台電、中油，這個是周委員講的啦，他有一次被邀請去台電參加研討會，然後看到某些委員都在裡面，還是什麼小組成員，就有一定的收入嘛，開會阿，委辦計畫這些，這就不想政治公家裡面委辦計畫需要招標，這些計畫我們也拿不到。」(080410D-1)

第四項 環評委員專業責任

本項在探討環評委員既享有決定開發行為的生殺大權，那應如何看待相應的政治或專業責任。受訪者 C 認為標準應該是環評委員在進行專業審查時，是否對於開發行為是否造成不良影響進行釐清，若未加以釐清則日後若環境發生相關負面影響，應負相應的責任。

「那就是要個案看，如果你一個開發案弄得很清楚，兩邊的權衡會有人類對大多數居民的利益遠大於對環境的利益，有時候可能會通過，那這樣子我想不見得會有責任。」

就是說最大的原因，要判斷有沒有責任要從個案來看，環評法所賦予對環境的評估，就是說對環境有沒有不良影響，有沒有被清楚的釐清？如果已經有釐清，這樣子的影響是我們應該或可以忍受的，那這樣子理論上我覺得他們沒有失職，那一部分就是我們講專業判斷、法律上行政裁量的空間，如果連釐清都沒有釐清你讓他過，那當然是失職阿，以後環境的什麼那當然都是有責任阿。」(080409C-1)

受訪者 D 則是大力批評現行制度下將無法釐清環評委員應負的專業責任，進而變成政治人物推卸責任的對象，即推給一個「無面目的委員會」，以「交給專業決定」為名遂行政治企圖。

「這是你自己做的決定，不要去推給一個沒有面目的委員會，說是專家的決定，因為其實這些專家都是你聘的，其實你在選人的時候就知道他們配合度高不高了，所以其實是你的決定。那我們台灣太多的委員會，變成說不是我的責任，是專家的決定，其實是你。不然就回歸政治責任你要負責，別人只是給你一個建議。」(080410D-1)

因此 D 主張可考慮將現行環評制度改為建議制而非審查制，最後應回歸由該政治部門加以決定，環評會只做建議，讓其完全承擔政治責任，因縱使以現在號稱三分之二的獨立專家學者委員組成，就其根本仍由環保署長掌握任命權，而受其控制，無法真正達到獨立行使職權之實。

「我覺得要嘛環評就改成另一種形式，像美國一樣的建議，那你這個單位的主管就要負你的政治責任，你是要接受大家的建議，還是說大家建議不好你要去開發，這是你自己做的決定，不要去推給一個沒有面目的委員會，說是專家的決定，因為其實這些專家都是你聘的，其實你在選人的時候就知道他們配合度高不高了，所以其實是你的決定。那我們台灣太多的委員會，變成說不是我的責任，是專家的決定，其實是你。不然就回歸政治責任你要負，別人只是給你一個建議。」(080410D-1)

第五項 小結

本節中先整理訪談中有關審查期間及審查資源之情形，據訪談內容可發現現行制度下的環說書審閱期間嚴重不足，平均含假日十天內，快到兩、天一件，因案件眾多，會議量也大，有受訪者甚至需動用相關休假以因應頻繁的開會，對於兼職的環評委員造成極大負擔。審查資源仍難以取得真正重要的資訊，環說書中內容不是太多就是不足，環保署也未將資料做過初步摘要與消化，甚至拒絕提供相關重要審查資訊。

由於委員任命時便未揭露各委員接受研究資助的情形，審查時亦可能發生委員未遵守利益迴避的狀況，而現有的表決機制由於不記名，無法釐清委員個人的專業責任，環評會的存在也提供政治人物把政治責任推卸給專家委員會的機會。

第六節 環評制度改革方向

本次訪談中，受訪者亦就部分上述問題，提出自己建議的環評制度改革方向，簡單將其整理為六點如下：

1. 認清環評制度目的及程序

按環評法第一條所述，環評應兼具預防及降低損害之功能，且以預防為優先，但現今審查上卻傾向先通過開發行為，再探討如何減輕環境負面影響，忽略預防功能，無法將根本不應開發者排除在外，此將影響審查的方向與方式。

「環評法第一條就是說爲了有效預防或減低開發行為對環境的破壞，所以預防是在前面阿，減低應該是退而求其次，但是環工系看的是什麼？他一定要有污染，但污染看我能控制多少？如果污染本來一百，如果可以控制到七十、可以控制到六十、五十，他覺得這樣很優秀了，可以接受了，所以他只關心在減低的部分，所以就是說坦白講，我們整個環評的氛圍，包括綜計處裡面的、環保署裡面的環評委員，大部分是環工系出身的，所以這個就說我們的環評永遠達不到預防的功能存在。」(080409C-1)

「環保署解釋，所以你們環評委員就是要減輕。另外是說，因爲最近我又看到是說，行政院說了才算，所以蘇花高照他們的說法這個是行政院決定，你環評委員沒有否決權，跟以前環保署的解釋是不太一樣的。...到台電的彰工火力發電廠，我們專案小組就決定真的要否決掉，環保署就是輔導台電撤案。」(080902E-1)

另在環評程序進行上，亦不符合當初區分一階環評與二階環評的實益，應將一階環評定位爲書面篩選機制，有疑慮進二階，無疑慮或量體小者直接通過，便可以節省審查成本亦達到當初區分一、二階的實質目的，而非在一階便動用所有審查資源。

「現在根本不對阿，一階當二階審阿，其實理論上一階應該是很簡單作程序上、書面上的篩選，這個案子到底他有沒有有效釐清對環境開發有沒有不良影響的疑慮？如果有這種疑慮的話，其實就可以很快讓他進入二階，有疑慮還沒有搞清楚是哪一些？全部用二階很嚴謹的程序去把他釐清楚，那再來決定要不要開發，那如果很明顯一看就是不行，就把他否決嘛。如果完全沒有疑慮，那種量體應該是屬於很小的開發案，那可以直接過。」

所以理論上一階應該只是一個很書面的，比較形式上的審查，他從這個開發規模的量體應用在自然資源整個這樣子，到底有沒有可能對環境有不良影響的疑慮？這是疑慮喔，只是這樣子而已，不是已經確定有。如果有這種疑慮的話，這可以用進入二階，二階我才可以指定什麼東西你要把他調查清楚。」(080409C-1)

2. 釐清整體產業政策，兼顧世代正義

受訪者 C 認為台灣應有整體產業政策，因台灣自然環境及資源有限，不能所有產業都想投入，且都目標追求全球第一的產量與產能，若現在將子孫的資源皆消費完，則不符世代正義的原則。

「像我們台灣最大的問題我是覺得我們的產業政策應該要調整，因為從來都沒有認真去談我們的自然資源多有限，如果產業政策先被釐清，我們以我們有線的自然資源條件之下，我們適合發展的產業是什麼？就不會一下子有石化業，一下子有鋼鐵業，一下子又高科技，高科技也就是高污染，你看我們兩兆雙星，又要半導體、晶圓代工、又要面板都要世界第一，台灣何得何能你什麼都要世界第一阿？」

我們應該是要聚焦在一個有核心競爭力，如果這全民有共識的，也會有污染，我打比方啦，我們假設，好，過去像台積電那種半導體，他也有污染，如果說大家全民已經有共識，我們發展一個比較有核心競爭力的半導體業，所以我們必須要容許他造成的污染，我就是要減輕把石化業的以後時間一到了，我就不讓你設新的，就這樣子，我用那個來彌補這個，可是已經全民共識，那一部分就屬於必要支出.....

這樣至少可以有世代正義的出來阿，為了後代留下更多，不要那麼快破壞掉，像現在一個最大的問題，我們拼命地蓋水庫，你看後代子孫萬一這些水庫都壽終正寢，我們後代子孫找不到地方蓋水庫阿，這也是不應該的阿。」(080409C-1)

3. 改變環說書提出之共生結構

由於環說書可信度及內容具有既定立場的疑慮，皆來自於現行環說書是由開發單位發包顧問公司撰寫的「共生結構」，因此便有受訪者提出應考慮改由開發單位提出繳交基金，由該基金針對開發行為需調查部分進行發包。

「所以如果我們要一個比較合理的環評制度，應該有一個基金的制度，把錢丟到基金去，由基金找顧問公司來做，這是一個一直在討論的，但我覺得在短時間內恐怕很難。」(080314A-1)

但亦有受訪者提出此制度設計的疑問，首先是要求開發單位繳多少錢？此標準便很難設立，尤其個案複雜度差很多，更難以訂立單一標準計價；第二，有許多量體規模小的開發案，若皆須依循此模式，則似乎有點浪費社會成本，因此該方式雖看似可減少環說書的被操控性但實行上仍有困難。

「另外就是開發單位出錢，但出多少錢又是一個問題了，去讓環保署公開招標，去讓人家寫，錢不夠當然不會有人來，但多少錢才夠，可能我們讓為說他寫的不夠好，但是錢是他標到，又變的是誰的責任，這部分我就沒有辦法講得很清楚，公家出錢又不可能，環評也有分成不同類型，有些是小案子，可能是國家公園裡憲兵隊要改建，那這種也要公開招標嘛？好像又太多事，假如說要變這樣要到怎樣的程度很複雜。」(080410D-1)

4. 加強利益迴避的規範

由於環評審查具有實質的開發行為否決權，環評委員實握有相當之權力，且身份為獨立專家學者，便是為了避免外界壓力影響專業審查，其選任應經全民監督，尤其需公開其近年接受各單位資助的狀況，避免利益衝突發生。

「其實所有政府的委託計畫，不論是不是國營企業都應該可以公開，我可以去查到底有哪些計畫拿到，到底有沒有利害關係。我們其實那個時候是希望說，委員五年內接受過哪些單位計畫都應該公布，不一定有對價關係，但至少你要讓人家知道嘛，看看你的言行到底有沒有嘛，這個應該是要出來的。」(080410D-1)

5. 增加審查資源及資訊公開

現有的環評委員組成既無法含括所有專業，審查的客觀條件如時間、資源也嚴重不足，包含報酬也因環評委員非專職，只能請領會議出席費，應由環保署設置專業的顧問團進行預審，並為環評委員勾勒個案相關重點，協助審查。

「關鍵的是資訊，民眾參與的機會。因為沒有資訊你無從參與，然後應該要有一個機制，因為我們常常講專家學者你有車馬費兩千塊，其實也不夠，但是你開發單位、顧問公司你們都是領薪水，你今天來開會報告你都是拿錢。所以應該是要有一個機制，不只是讓我們有這個資訊，而是讓我們有機會可以充分閱讀可以了解，所以當然應該是說可以更多就業機會，就是環工的那些，可以環保署有一個顧問團」(080902E-1)

「其實我覺得這是目前制度上的問題，比較好的情況當然是至少有一些專業的助理，他環說書來 review 過一次，把一些環境的點抓出來，不只是環說書裡面所提到的點，他必須對這些開發案對環境的影響有敏感度，除了顧問公司所提的之那些影響因子之外，其他有別的，他們沒有提到的，應該有這樣的機制在，現在的綜計處的大家都很忙，人太少了，所以整個這樣做起來，他們做的也許是一肚子苦水，可是就是沒有辦法讓人滿意，就是社會不滿意，環評委員這邊當然也會有些不滿意的地方。」(080314A-1)

另就資訊公開的部分，受訪者認為可再加強如何讓民眾更容易得知與自己相關的案件：

「還有一點可以再努力的是，並不是所有關心的人都知道這個案子，也就是說不管是這個一個開發案在進行當地民眾說明會的時候，或是我們要聽審查的時候，很多時候民眾都會說「我之前不知道阿！」，那怎麼讓民眾知道有些開發案在他們所居住的環境附近要進行了，這個好像還要再努力的空間。」(080314A-1)

另有受訪者認為每個個案中環評調查皆花費相當之人力、物力，應設法將其調查資料整合為台灣整體自然資源的資料庫，而能更為增加預測的準確度，但現行制度下卻缺乏實證資料累積。

「環評非常可惜的，已經有二十多年的機制，照理我們應該有一個非常棒的資料庫，透過這些環說書，而且照理應該是審查的時間省很多，因為我們大概不知道基本資料資訊，然後就根據幾個類似的案子他有發生什麼負面的影響，我們可以預測這個案子，所以我們的審查的時間照理應該是愈來愈少，因為我們的基本資訊還有我們的經驗愈來愈多，但是就是沒有累積，沒有累積就會變成不只是重複，而且是會有很多錯誤的，所以這個是會比較麻煩。」(080902E-1)

第五章 重大爭議個案分析：蘇花高速公路

第一節 個案選擇與蘇花高速公路的爭議

第一項 個案選擇與研究目的

本研究於第肆章「第六屆環評委員深度訪談」中，曾於第四節中探討環保署角色定位及環評會審查獨立性問題，訪談內容指出環保署可能以許多程序手段介入環評審查，本節中將以蘇花高個案審查過程，檢視環評審查過程中各種程序及實質議題。

選擇蘇花高速公路興建為本研究個案討論標的，有以下考量：

1. 開發行為量體龐大，總計將耗資新台幣約千億，且受到社會高度關注，具有政府開發行為之代表性。
2. 由民國 88 年環評初審送件至最後民國 97 年環評大會退件開發單位，總共歷經十二次專案小組審查，兩次環評大會（不含政策環評），共歷時九年半，累積大量審查資訊，且應可認為該案為環評史上目前受到最充分討論之案件。
3. 該案共計進行了第一階段環境影響評估審查、現況差異分析、環境差異分析、政策環評等環評法內相關不同程序，有環評法執行上的比較實益。
4. 該案於審查過程中引起公民團體對於民眾參與及審查正當程序進行質疑，可供本研究觀察環評審查之客觀性及獨立性。

研究目的

環評法中有許多需行政機關界定落實之「不確定法律概念」，如環評法第八條規定進入環評第二階段審查的條件為「對環境有重大影響之虞」，雖環評法施行細則第十九條⁴⁰有進一步規定此重大影響之虞之要件，但如「二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。」仍有如「顯著不利之影響」的不確定法律概念。

依傳統見解，若以司法欲加以審查此不確定法律概念下，行政機關所掌有判斷餘地空間加以觀察，可參考大法官釋字 533 號解釋，其明確指出判斷餘地的形成標準與司法審查界線，該理由書指出：「但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、**環保**、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）**原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成**，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」（標示為本研究所加）

就上述條件而言，環評委員會至少具備了 1. 對環保事件之專業事件審查 2. 由專業及獨立行使職權之成員合議機構⁴¹做成等兩項要件，因此應可享有較低審查密度。實務上亦採取此見解，法院認為「對環境有重大影響之虞」為環評委員依專業判斷之範疇，非法院所得審查⁴²。

以上為法律面應然之分析，本章希望透過蘇花高審查之個案實證分析，分別探討個案審查中發生之程序及實質議題，觀察過去通說對於此等以合議委員會處理環保專業事項所衍生之判斷餘地之假設，於現實個案審查是否具備其正當性。

⁴⁰ 環評施行細則第十九條：「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」

⁴¹ 按環評法第三條二項規定「專家學者不得少於委員會總人數三分之二」，並賦予兩年之法定任期保障，環評委員會依其法定組成方式，應為此處所指專業及獨立行使職權之成員合議機構。

⁴² 見台北高等行政法院 94 年訴字第 2466 號判決。

第二項 蘇花高的政策變化歷程

1. 蘇花高的計畫內容與背景

國道東部高速公路蘇花段(下簡稱蘇花高)，計畫路線自北宜高速公路頭城蘇澳段終點起，往南略沿北迴鐵路西側以連續隧道穿越中央山脈東麓，於崇德出隧道後由台9省道東側及縣道193西側繼續南行，經花蓮市區西側至吉安鄉止，全長約86公里，計有隧道11座，總長40公里，橋樑20座總長37公里，橋隧佔全線90%，餘為路堤或路塹約9公里⁴³。

全線設有交流道七處，由北而南分別為東澳、南澳、和平、新城、北埔、花蓮、吉安。另設管理設施包括：蘇澳、南澳及崇德服務區、全線閉闔式收費站七處等。施工期程八年，施工預算為930億元。其規劃設計至民國一百二十至一百三十年，在產業東移樂觀情況下需滿足的運輸需求。

「蘇花高」計畫源自1990年交通部的「改善交通全盤計畫」，配合前一章節所述花蓮的發展背景，對於平衡東西發展之企望，並與中央的「產業東移」政策呼應。「蘇花高」的設計目的在於改善臺北花蓮間行車時間，由目前5至6小時縮短為2小時，以促進東部區域均衡發展，提供北東部區間全天候快捷、高運輸品質公路，提高宜花地方生活圈可及性和都市發展完整性，並能促進東部遊憩開發而提高生活品質，一舉帶動觀光與「產業東移」。

2. 蘇花高的政策鬆動

「蘇花高」建設提出、規劃到政策爭議歷經二十多年，社會環境條件與發展思維漸漸轉變，產業東移政策已檢討修正，不應複製西部發展經驗，東部要發展區域特色邁向永續，但舊時代思維遺留的「蘇花高」建設卻陷入反覆的政治化操作，漸漸與國家上位計畫和當代綠色思潮脫節甚遠。

從1990年環島高速公路網計畫開始，經交通部台灣區國道新建工程局(簡稱國工局)調查評估後，1998年開始「蘇花高」工程規劃，於2000年完成，並趕在總統大選前，有條件審查通過蘇花高環境影響評估黨輪替後，行政院於2002年將其納入「挑戰2008：國家發展重點計畫」，計畫中的全島骨幹運輸目標在於投資大眾運輸系統⁴⁴，但仍「破格」列出蘇花高速公路建設。同年底核定蘇花高建設計畫，惟因各界對蘇花高仍有諸多疑慮，地方與環保團體多次陳情緩建重新評估。2003年11月因總統大選，蘇花高又被列入「新十大建設」，一個月後卻以地方反建聲浪為由，行政院長游錫堃宣布緩建⁴⁵，並賠償得標廠商。

⁴³ 交通部台灣區國道新建工程局，〈國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書〉(2000)。

⁴⁴ 經建會，〈挑戰2008：國家重點發展計畫〉(2002)。

⁴⁵ 《聯合晚報》，2003年12月11日：1版。

2004年花蓮縣政府自辦民意論壇及民調後，上請中央速恢復動工，同年經建會規劃有替代方案「花東快鐵」，但地方民代認為「蘇花高」才是花蓮要的⁴⁶，可見「蘇花高」早已從產業東移的一項交通建設，轉變為「經濟發展」的保證，並為每次選舉必定重新炒作的選舉支票。國工局持續提「蘇花高」的環評程序，因開發許可逾3年未實施，且施工計畫大幅改變原有路線規劃，需重送環評會辦理環境影響評估審查，而地方贊成與反對建設的爭議，再度成為全國焦點。2005年6月，行政院長謝長廷宣布緩建，並責成經建會研擬東部領航計畫(後來的東部永續發展綱領)，以六百億投資建設大東部來替代「蘇花高」。

2006年初，立法院在野黨團以凍結政府1/3預算，欲迫使「蘇花高」恢復動工。同年，交通部完成「台北與東部地區間運輸系統發展政策評估」，經建會也完成「東部永續發展綱要計畫」，評估內容皆表明東部發展不應複製西部經驗，未來的東部發展並不需要低效益、高成本且高污染的「蘇花高」，然而當時的行政院長蘇貞昌卻將蘇花高興建與否，推給環保署環評結果決定⁴⁷。此後，環保署的蘇花高環評會議成為政治人物開脫決策責任的藉口，至今，蘇花高環評歷經數次審查會皆闖關失敗，最後於民國97年4月經環評大會決議退回開發單位。綜合整理蘇花高建設大事紀如下表5-1。

表5-1 蘇花高建設大事紀

時間(年/月)	內容	備註	
1990	2	行政院核准「改善交通全盤計畫」，包含環島高速公路網之建設。	60~80年代 台灣經濟起飛。
	4	李登輝總統巡視花蓮，提出「產業東移」政策指示。	
	10	交通部長張建邦推動環島高速公路網的建設。	
1994	花蓮縣政府完成「花蓮縣綜合發展計畫」。	觀光與工業並 進發展策略。	
1996. 4	行政院核准「促進產業東移行動計畫」，但因傳統產業不受地方歡迎等因素，推動一年成效不彰。		
1997	7	經建會提出「促進東部地區產業發展計畫」，包含國道東部公路計畫。	觀光業為主， 工礦業為輔。
		國工局提出蘇花高 BOT 案，徵求民間業者參與，僅一家投標。	
1999. 12	總統候選人連戰與陳水扁皆表示一定興建蘇花高。	第二次總統全 民直選期間。	
2000	1		蘇花高完成工程規劃成果。
	2		蘇花高有條件通過「環評」審查。
	7	陳水扁政府財政吃緊，蘇花高列入暫停興建。	

⁴⁶ 《中央社》，2004年8月9日。

⁴⁷ 《中國時報》，2007年4月15日。

	8	蘇花高轉由國工局自辦設計，2005 年動工，2011 年完工。	
	11	交通部同意蘇花高開放平地路段由民間投資，工期變更為 2002-2009 年。 綠黨花蓮縣長候選人齊淑英反對興建蘇花高，其他黨派參選人皆贊成推動興建。	花蓮縣長選舉
2001	4	交通部工程預算縮減，蘇花高將延後推動。	政府財政惡化
	7	國工局委外完成蘇花高路線規劃設計，並送環評審查。	
	11	蘇花高環評被環保署專案審查後退回。	
2002	4	蘇花高有條件通過「環評」。	
	5	蘇花高納入行政院「挑戰 2008」計畫。	
	12	行政院宣布同意辦理蘇花高建設計畫。	
2003	4	行政院決議，經費由已負債千億的「國道建設基金」支援蘇花高興建。	地方贊成反對派對立日深
	7	花蓮縣長候選人皆贊成推動蘇花高興建。	花蓮縣長補選
	11	行政院「新十大建設」列入蘇花高。	
	12	行政院長游錫堃宣布緩建蘇花高，並賠償得標廠商損失。因蘇花高興建計畫提出路線變更，依環評法蘇花高環境影響差異分析專案小組第一次審查	
2004	1	花蓮縣政府針對蘇花高，開辦三場公意論壇後，上請中央速恢復興建蘇花高。	第三次總統全民直選期間
	4	蘇花高環境影響差異分析專案小組第二次審查	
	6	行政院駁回交通部恢復動工申請，要求進行二次環評。 花蓮縣府「 洄瀾 2010-創造花蓮永續發展願景規劃案 」，認為蘇花高會加速西部化，非迫切之需。	環保團體串聯 反建蘇花高
	11	蘇花高環境影響差異分析專案小組第三次審查	
	7	監察院調查行政院，針對蘇花高決策反覆是否草率。	
	8	經建會提出「 花東快鐵 」替代方案。	
	11	環評委員要求交通部做蘇花高「政策環評」	
2005	6	行政院政策管控協調會提出「新十大建設檢討修正案」，蘇花高等五項計畫緩辦。 行政院長謝長廷正式決議緩建蘇花高，並指示研擬「 東部領航計畫(永續發展計畫) 」斥資六百億建設東部以替代之。	
	11	蘇花高環境影響差異分析專案小組第五次審查	
2006	1	立法院凍結行政院預算抗議，蘇花高動工才能動支。	
	8	交通部「 台北與東部地區間運輸系統發展政策評估 」，政策環評明白表示，產業東移政策成功才需要蘇花高，而且是所有交通方案中污染最嚴重的。	

	11	行政院長蘇貞昌表示只要環評與環差分析通過，蘇花高可立即興建。	
	12	經建會通過「 東部永續發展綱要計畫 」，落實綠色運輸之永續面向下，並無興建蘇花高之需求。	
2007	1	蘇花高計畫核准開發已逾3年，且規畫路線已有變更，故依環評法規定召開「 環境影響差異分析暨環境現況差異分析 」報告第一次專案小組審查會議（下稱環差及現況分析專案小組），第六屆環評委員決議退回補件再審。	
	11	蘇花高環差分析專案小組二次審查，第七屆環評委員認為調查資料過於含糊，決議再次退回。	立法委員選舉
2008	1	蘇花高環差及現況分析專案小組第三次審查，仍有諸多疑慮，再度退回補件。	第三次總統全民直選
	2	總統候選人馬英九與謝長廷，皆表示將蘇花高交給環評決定。	
	3	蘇花高環差及現況分析專案小組第四次審查，決議「有條件通過」，送環評大會表決。	
	4	環評大會決議蘇花高案退回開發單位	

資料來源：筆者自行整理

第二節 蘇花高審查程序問題

第一項 初審通過草率

表 5-2：蘇花高環境影響評估初審相關時間點及事件一覽表

日期	事件
1999.09.21	發生九二一大地震。
1999.10.06	蘇花高環評案開發單位繳費、送審。
1999.11.19	第一次小組審查，專家學者委員提出 11 點意見，機關代表提出 29 點意見。
2000.01.18	第二次小組審查，專家學者委員提出 7 點意見，機關代表提出 27 點意見。
2000.02.23	第三次小組審查，有條件通過，並作出 8 點結論。
2000.02.24	環評第 68 次大會(即小組審查通過隔天)原並未排入蘇花高，卻以「臨時提案」排入議程且通過審查。
2000.03.15	總統大選(3/18)前公告蘇花高案通過大會審查。

資料來源：本研究整理

蘇花高第一次進行環境影響評估審查乃係於 1999 年 10 月 6 日正式送件，歷經三次專案小組會議及一次環評大會，便於第一階段環評便有條件通過，歷時審查約不到五個月時間。但蘇花高總計將經過環保署法定十七個環境敏感區位⁴⁸，且提出審查時剛發生台灣堪稱「世紀之震」的九二一大地震，而使台灣基本自然環境結構產生極大變化，卻仍未符合環評法第八條「對環境有重大影響之虞」之標準，反觀同期（1999 年）環保署審查認定應進入第二階段環評及於第一階段便認定不應開發之案件，皆未到達如蘇花高將經過之敏感區位數量（見下表），令人無法理解對於「造成環境重大影響之虞」之審查標準。

另如蘇花高此等造價高達造價九五〇億、涉及層面無論廣度及複雜度皆重大的開發案，竟於環評大會以「臨時動議」的方式加以通過，令人質疑其是否經詳細專業審查及討論，尤其該次會議為 2000 年總統大選前最後一次環評大會，三小時討論時間內，所列入一般議事討論個案竟然高達十六個（含如高鐵、高雄捷運變更路線案及晶圓廠設置等案），另外加含蘇花高等三個臨時動議議案，共計十八個開發案及「工業區環境影響評估審查規範」之法規命令待審查，最後結果十八項開發行為中僅有一例遭否決，其餘皆有條件通過。蘇花高通過環評審查後，並趕於同月總統選舉前三天加以公告生效，使人質疑此專業審查中是否有政治考量加以介入，本研究認為由於此初審程序過於粗糙，因而導致後續蘇花高進行環境差異分析時總共歷時四年半，十次會議才得出相關結論，見下述分析。

表 5-3：89 年環保署審查認定「不應開發」及「應行二階環評」之案例表

案件名稱	審查結論	通過敏感區數量
1. 晶園坡地社區開發計畫環境影響評估報告書	認定不應開發	3
2. 聚興精密機械工業區環境影響說明書	認定不應開發	5
3. 台九甲線烏來至宜蘭未開闢路線環境影響說明書	認定不應開發	16
4. 台九線北宜公路 38k+000~58k+200 及台九線 58k+200 至宜二線新闢路段拓寬改善工程環境影響說明書	認定不應開發	14
5. 台東美和新村住宅社區開發計畫環境影響	認定不應開發	4

⁴⁸ 見「國道東部公路蘇澳花蓮段」環境影響說明書，明列將經過十七個環境敏感區位：1. 位經「台灣沿海地區自然環境保護計畫」核定公告之「自然保護區」或「一般保護區」；2. 位經自來水水源水質水量保護區；3. 有保育類野生動物或珍貴稀有之植物、動物；4. 位經國家公園或風景特定區；5. 位經保安林地、國有林、國有林自然保護區或森林遊樂區；6. 位經國營礦區或國家保留礦區；7. 位經河川行水區、地盤下陷區、海水倒灌區、地下水管制區、洪水平原管制區或水道防護範圍；8. 位經地質構造不穩定區（斷層、地震、地質災害區）或海岸侵蝕區；9. 位經第一、二類噪音管制區；10. 位經水污染管制區；11. 位經軍事管制區或要塞地帶或影響四周之軍事雷達、通訊、通信、放射電波等設施之運作；12. 位經已劃設限制發展地區；13. 位經飛航管制區；14. 位經山坡地或原住民保留地；15. 位經森林區或林業用地；16. 位經特定農業區或山坡地保育區（古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地）；17. 位經都市計畫之保護區。

案件名稱	審查結論	通過敏感區數量
評估報告書		
6.淡水河北側沿河快速道路可行性評估第一期工程建設計畫(淡水外環道至台北市洲美快速道路)環境影響說明書	認定不應開發	10
7.崇德礦業股份有限公司台濟採字第 4887 號礦區申請核定及變更核定礦業用地環境影響說明書	認定不應開發	6
8.大林商港區開發計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	3
9.嘉義布袋智慧型工業園區開發計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	3
10.台中市機械科技工業園區開發計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	4
11.三芝北投公路規劃環境影響說明書	應行第二階段環評	10
12.西寶水力發電計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	8
13.大台北地區工程剩餘土石方填海計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	7
14.宜蘭大溪蜜月灣地區開發計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	無資料
15.苗栗縣三義土石專用區開採計畫環境影響說明書	應行第二階段環評	5

資料來源：本研究整理

下表整理蘇花高按環評法第十六條及施行細則第三十七條相關規定而需進行「環境影響差異分析」(以下稱環差分析)及依環評法十六條之一需進行之「環境現況差異分析」(以下稱現況分析)等審查會議一覽表。

按環評法施行細則第三十七條「開發單位依本法第十六條第一項申請變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。」蘇花高建設由於初審所通過之環說書於後續發現許多規劃上之問題，而進行變更設計，而需要通過「環境影響差異分析報告」始得動工，於 2003 年 12 月起於環保署進行第一次環境差異分析專案小組審查會議，其變更內容如平移四號隧道於原址約六百公尺，以避開密集斷層及湧水帶⁴⁹，由於變更已超過總開發量體的百分之十以上，依環評法施行細則第三十八條規定應以達重做環評之要求，而引起環評委員質疑，此部分將於本章第四節加以詳述。

⁴⁹ 見以下第四節討論。

除上述「環境影響差異分析報告」待審查，自 2005 年 12 月 27 日起按環評法第十六條之一規定⁵⁰，便需提出「環境影響差異分析報告」交環保署審查，因此自 2007 年起 1 月，環保署便允許開發單位將「環差分析」及「現況分析」合併處理，成立「環境影響差異分析暨環境現況差異分析」報告專案小組審查會議（以下簡稱環差暨現況分析專案小組），加上過去環差分析會議五次審查，總共進行九次專案小組會議，一次環評大會，共約四年半時間，始於 2008 年 4 月由環保署否決差異分析，正式將報告退回開發單位而告終。

表 5-4：蘇花高環境影響差異分析審查一覽表

編號	日期	事件
1	2003/12	蘇花高環境影響差異分析專案小組第一次審查
2	2004/04	蘇花高環境影響差異分析專案小組第二次審查
3	2004/11	蘇花高環境影響差異分析專案小組第三次審查
4	2005/4	蘇花高環境影響差異分析專案小組第四次審查
5	2005/11	蘇花高環境影響差異分析專案小組第五次審查
6	2007/01	蘇花高計畫核准開發已逾 3 年，且規畫路線已有變更，故依環評法規定召開「環境影響差異分析暨環境現況差異分析」報告專案小組審查會議（下稱環差及現況分析專案小組），第六屆環評委員決議退回補件再審。
7	2007/11	蘇花高環差及現況分析專案小組第二次審查，第七屆環評委員認為調查資料過於含糊，決議再次退回。
8	2008/01	蘇花高環差及現況分析專案小組第三次審查，仍有諸多疑慮，再度退回補件。
9	2008/03	蘇花高環差及現況分析專案小組第四次審查，決議「有條件通過」，送環評大會表決。
10	2008/04	環評大會決議蘇花高案退回開發單位。

資料來源：本研究整理

本研究認為蘇花高於初審時審查過於粗糙，僅歷時五個月，且於環評大會時以臨時動議方式與其他十八個議案同時審查，明顯無法達成充分專業討論，而充分為環境把關，導致後續開發單位發現重大設計錯誤才進行大幅修改，且專案小組委員於其後各種審查中發現原環說書中大量調查不足或瑕疵，反而使本應從屬於原環說書的差異分析或現況分析報告⁵¹耗費比原環說書初審（五個月）超過十

⁵⁰ 見環評法十六條之一：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」

⁵¹ 此所謂後續「環差分析」及「現況分析」皆「從屬」於初審所通過的內容，因無論環評法十六條之環差分析及十六條之一或現況分析，皆為奠基在原初審通過內容上，環差分析為變更原設

倍的時間，投入更多國家及社會資源，但最後所得結論⁵²竟仍是相關意見無法透過專案小組釐清，且與原核定興建計畫變動甚大，而退回開發單位：

「本案歷經多次環評專案小組審查會議，相關意見亦未能具體補充、修正，且與行政院原核定之國道東部公路蘇澳花蓮段興建計畫內容變動甚大，涉政策之重大變動，是否符合「東部永續發展綱要計畫」及「台北與東部地區運輸系統發展政策評估說明書」尚待釐清，本案退回開發單位。」

由上述審查過程可發現如蘇花高之國家重大開發案可能因其他因素介入(如政治)，喪失環評原本預設之獨立性及專業性，而減損環評審查之效力。

第二項 修改審查辦法及增訂旁聽辦法

由於 2000 年政黨輪替後，民進黨政府啓用過去知名環境運動者進入環保署，也逐漸增加民眾參與及瞭解各項環境政策及資訊傳播的機會⁵³，尤其出現如台灣蠻野心足生態協會⁵⁴及台灣青年創新智庫協會⁵⁵等專業環保團體，擁有相關環境專業能力，因而強化公民社會監督環評機制的力量，於重大爭議如蘇花高審查時，皆吸引媒體及社會高度關注。但當環評程序中公民參與增加，由於表達意見者增加，同時審查效率也可能因此延宕，環保署因而於 2007 年九月修訂「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」限制確認會議次數（同年十一月進行第二次蘇花高環差暨現況專案小組審查會議），並頒訂「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」控制公共參與的意見表達方式及會議程序，但其中對於審查規則及參與會議之程序限制，卻造成審查過程實體內容之影響。

計而但無須重提環評時所提出，表示仍以原設計為主；現況分析為經開發許可三年後未動工，應調查現況與當初通過之差異，仍以原通過內容作為比較對象，因此稱蘇花高案中後續環差分析及現況分析概念上皆從屬於環評初審，若前初審沒有疑義，後續也不應有太大爭議。

⁵² 見環保署環評審查委員會第 166 次會議紀錄。

⁵³ 見何明修

⁵⁴ 台灣蠻野心足生態協會為文魯彬律師所創立，為台灣第一個以法律專業參與監督環境議題的組織，文律師亦曾擔任第六屆環保署環評委員，網站：<http://zh.wildatheart.org.tw/>。

⁵⁵ 台灣青年創新智庫協會，正式立案於 2009 年 1 月，由蘇花高運動中從事新公民運動的年輕學生所組成，透過網站、紀錄片、多媒體廣告、動畫、手冊等方式增加社會大眾對於議題的認識，獲得 2008 青輔會國家青年公共參與獎公民媒體組獎項，並於 2008 年 4 月發佈環評實證研究，廣為媒體報導，網站：<http://blog.yam.com/yetank>。

行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點

表 5-5：環保署初審會議作業要點增刪條文列表

「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」	
中華民國 96 年 9 月 12 日刪除條文:	中華民國 96 年 9 月 12 日新增列條文: ⁵⁶
<p>九、初審會(含專案小組)之召開，本會委員及專家學者合計不足四人時，不得議決。</p> <p>十、同一個案經初審會未能獲致具體結論，必要時召集人得就會中爭議事項召集專案小組進行研商，獲致結論後提本會討論。</p> <p>前項研商得請開發單位列席說明。</p> <p>十一、本要點經本會決議通過後施行，修正時亦同。</p>	<p>九、本會幕僚作業為製作紀錄之需要，得於專案小組召開初審會議中錄音、錄影或照相；其餘出（列）席人員均不得錄音、錄影或照相。但經主席同意者，不在此限。</p> <p>十、同一個案召開初審會議次數，以不超過三次為原則，並由初審會議主席就相關意見彙整後提報本會審查。但情形特殊，經主任委員同意者，不在此限。</p> <p>十一、開發單位補正資料如經初審會議認定未符規定，經提報本會審查決議認定未符規定者，本署應依環境影響評估法第十三條之一第一項規定，函請日的事業主管機關駁回開發行為許可之申請。</p> <p>十二、初審會議如已獲致結論，但要求開發單位將補充或修正相關事項，送專案小組或相關機關確認後，再提報本會審查時，其確認以一次為限。專案小組委員、專家學者或相關機關代表有不同意確認開發單位所補充或修正相關事項之意見，併其他初審會議結論提報本會審查。</p>

資料來源：本研究整理

此次修改涉及以下兩項審查上爭議：

1. 2007 年 9 月 11 日修正前舊的行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點（93 年 2 月 10 日通過）第十條：「同一個案經初審會未能獲致具體結論，必要時召集人得就會中爭議事項召集專案小組進行研商，獲致結論後提本會討論。」其中提到專案小組必須要有具體結論才能夠提大會討論，若無法有共識，則需繼續召開專案小組進行研商。但此條文於 2007 年 9 月 11 日修正時遭刪除，造成專案小組還未有具體結論時沒有保障，容易因召集人介入強勢主導而產生「結論」（本案中專案小組通過時便發生此情形，詳細分析見本節第四項）。

⁵⁶ 見中華民國 96 年 9 月 12 日環署綜字第 0960069488 號命令修正。

2. 依照新修正之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點第十二條，規定確認以一次為限，此處所指確認為審查程序中專案小組針對開發行為之疑義要求開發單位修改環說書內容後，需由專案小組再次確認滿意開發單位所修正之內容，但新法修改後造成專案小組委員若對於開發單位補充或修正的相關事項不同意，只得在大會裡提出。但既是確認，開發單位本應提出讓委員認同的補充或修正，才能合乎結論。否則，等於委員給予的條件開發單位達不到，補件資料仍然不足，卻可以因確認以一次為限的理由，縱使環評委員仍認為環說書記載不符審查結論內容，卻可逕付大會表決，若對照本研究前章中第三節環評委員於深度訪談指出，開發單位時常有實問虛答之情形，故確認會議應不以一次為限，而需要求開發單位實際將環說書內容修改至符合結論而無爭議之情形。

行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點

環保署於 2009 年 2 月 17 日⁵⁷通過「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」⁵⁸（下稱旁聽要點），本研究整理出此要點實質損害民眾或利益團體實質公共參與之可能性，簡述如下：

1. 旁聽要點第四點規定：「本署得依申請人意見之代表性及申請送達本署之時間順序，發給旁聽證。但每一開發案件，各團體或各村（里）居民以二人為限；旁聽之總人數以二十人為原則，必要時本署得協調不同意見代表入場旁聽。」

本規定在實際操作上可能出現以下問題，其一，由環保署幕僚單位（環評為綜合計畫處）認定申請人意見之代表性，實非恰當，如蘇花高經過原住民保留區，此時應如何認定原住民族居民參與本案之代表性，是由行政區所在之鄉公所（如秀林鄉）？或太魯閣族部落組織？或原住民籍議員或當地住戶？此代表性之認定實充滿武斷；另外以時間順序發給，則由於資訊傳遞或公開程度不同，如於台北市、慣於上網者必定優先於偏遠部落需依賴貼公告而得知的居民，也不一定公平。另實務上若參與人數超過二十人，環保署通常是要求贊成與反對雙方各自協調出十名入場代表，此種作法的缺點必是要求所有與會者必須於審查會前先預設其立場，而排除單純希望獲得更多資訊或希望釐清相關問題或事實之個人或團體，也增加現場兩方對立的衝突性，而使理性溝通更為困難。

⁵⁷蘇花高環差與現況分析專案小組於同年 3 月 4 日開第四次專案小組會議，並提出有條件通過結論。

⁵⁸ 見環保署中華民國 98 年 2 月 17 日環署綜字第 0980013331 號法規命令。

2. 旁聽要點第六點規定：「六、旁聽人員同時登記發言者，應依下列規定辦理：...
（二）初審會議、專家會議或委員會會議無法於第一次會議完成之開發案件，其後舉行該開發案件之同項會議不再受理旁聽人員登記發言。但旁聽人員仍得旁聽，如有意見應以書面表達意見。（三）表達意見應簡明扼要，每人以三分鐘為原則；每開發案件表達意見之總時間，以三十分鐘為原則。但於初審會議或專家會議，主席得視會議情形調整發言時間。...」

上述旁聽要點第六（二）點規定無法於第一次會議完成（審查）之開發案件，其後便不再受理旁聽人員登記發言，此規定預設所有利益團體僅有一次性的意見，表達後即滿足其參與需求，忽略個案審查中動態之變化，若每次會議皆針對該個案有不同主題或同議題不同深度之討論，則資訊既有變化，則利益團體意見亦可能有變化，甚至第一次發言者無法於後續會議中表達開發單位是否解決其疑問，強制規定只有第一次會議能發言，突顯本規定制訂者並非希望能實質增加公共參與促進溝通，僅係為達成公共參與之形式。

旁聽要點第六（三）點則規定每人發言以三分鐘為限，總時間以三十分鐘為限，但如蘇花高之複雜議題，若有專家學者到場陳述如經濟效益本益比之計算、或地質探勘之疑慮，實不可能以將此意見為充分表達，最後僅淪為正反方民眾情緒性言論的發洩，而無助於議題之充分討論。

第三項 未徹底執行利益迴避條款

依照「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第七條⁵⁹，在進行議題討論後、委員內部作成決議前，列席單位、人員除機關代表、人員外，其他團體、居民代表及開發單位均須離席。且「旁聽要點」第八（六）點⁶⁰亦有相同規定。

2008年3月3日蘇花高環差第四次專案小組會議，花蓮縣立法委員傅崑萁屬列席中的居民代表，理應與其他團體、開發單位一同離席，然而傅崑萁卻在所有須離席的人離席後，依然待在會場內，並在委員們內部討論、作成決議時全程在旁。故立委傅崑萁的作為已造成會議程序上的瑕疵，會議所作出的決議亦因此難謂沒有瑕疵⁶¹。

另依行政程序法第六條，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。當日所有利益相關人員都在委員內部討論前，傅崑萁同為利益相關人員，應隨同迴避，其未迴避，環保署亦未做出反應，可能會有差別待遇之嫌。

⁵⁹ 「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第七條：「初審會議應依下列議程進行：（一）主席致詞。（二）開發單位簡報。（三）列席單位或人員陳述意見。（四）就本案相關議題進行討論。（五）列席單位、人員除機關代表、人員外，其他團體、居民代表及開發單位離席。（六）專案小組作成結論。（七）散會。」

⁶⁰ 「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」第八（六）點：「本會議進行決議前，旁聽之當地居民、居民代表、相關團體均應離開會場。但經主席徵詢全體出席人員同意者，不在此限。」

⁶¹ 相關現場報導見 2008 年 3 月 3 日綠黨新聞稿「蘇花高環評 PK，張子敬下場射門」，轉載於 <http://blog.roodo.com/algahome/archives/5642309.html>，最後造訪日 2009/6/7 21:30。

第四項 主席主導議事通過

依行政院環保署環境影響評估審查委員會組織規程第二條，環境影響評估審查委員會的任務是對各個環境影響評估書件作「審查」。2008年3月3日專案小組會議主席張子敬先生於決議討論時代替開發單位提出「先開隧道段、後開平原段」的折衷方案，並以此方案有條件通過小組審查。但此方案並非開發單位所提出，故應沒有辦法作為專案小組審查的方案，更不應以此作為專案小組通過之結論內容，因此張子敬先生此行為可能逾越其職權。且會議主席應保持中立，張子敬先生代替開發單位提出方案的行為可能會有失中立之虞。

根據現場參與團體「蘇花糕餅舖」等提出，環差暨現況分析專案小組第四次審查會決議過程中，本來委員因資訊不足仍無法下最後決定，但主席環保署張子敬副署長卻代開發單位提出折衷方案，遊說委員通過，此行為已明顯逾越主席中立主持議事或環保署中立辦理環評業務的角色，且遊說之方式亦非基於專業討論，而係由政治考量出發，認為該時點通過對環評委員較不會造成政治上壓力，詳細內容見以下錄音檔轉錄之逐字內容⁶²：

「(張子敬) 剛剛他們在簡報裡面也提出來啦，我想...改善蘇花公路，給他們一個安全可靠的道路，其實大家覺得是比較應該，比較迫切應該去考慮的，我看一些委員的書面意見，也覺得說這一點也許應該是去考慮的。

我在這裡所謂說，我提出來一個建議就是說，我們可不可以這樣處理這個案响，因為剛剛他們簡報有提出來的，就是最早我們討論過幾次，有關分段，响，有關分段，就是說山的這一段因為牽涉到蘇花公路安全性的問題，那有沒有可能，這一段那麼優先來實施。

有沒有可能我們這樣子來，就是說，如果這個計畫，當然我剛剛一直強調的就是說，即便我們這個環差通過，他不一定會蓋啦，响，所以說如果這個計畫確定要興建，就是說你，你決策的人決定說這個計畫是要興建，那也就是他們剛剛所關心的說，新的領導人出來了，會不會他想法不一樣，但其實我想以現在的時間來講，我們作這樣的建議，其實他們都還來得及作他的決策。

如果這個計畫確定要興建的話，那是不是以蘇澳到崇德這個山區的路段為優先，响，那麼在崇德以南到平原段路的動工，那麼我們給他一個條件就是說，OK，對於大家所關心的這些東部的衝擊，像說這個所謂社會環境影響的衝擊，讓他們提出一個分析報告，到我們委員會上來備查之後，那麼才同意他動工。

⁶² 見蘇花糕餅舖網站「最沈痛的公民課，環評關鍵三分鐘」，網址：<http://www.pureht.url.tw/index.php?pl=86&setdate=200803>，最後造訪日 2009/6/7 21:45。另可參考「蘇花高環評 有條件闖關成功」，經濟日報，2008/03/04。

最後，主事者或者是共識覺得說，東部應該不需要一條高速公路來改變他社會環境他這麼大的變動，那其實平原段不開發其實就相等於是蘇花公路的改善的功能响，這是我初步提出來的响…

沒有時機的問題，因為決策的人他應該他要去考慮時機的問題，但是我覺得我們應該就專業上面去看啦，响，那如果我們因為考慮到總統大選而把它往後延，那等到新的領導人上來，我們怎麼作都不對，他說要作，我們說不通過，那他就告訴花蓮人說因為環評委員作梗不通過；那如果說他說要作，如果我們就通過，他就說你看他說要通過，你們環評委員就通過，其實對我們不見得是有利啦，我是擔心說到最後，可能他就是因為他的意志，他的政見，所以他就逼著我們說，你就是要給我通過，或者是你就要給我們不過，那這時候其實我們的立場可能更難啦，當然我知道我們的想法不一樣，所以才…（某環委：我們不會被逼啦）」

本項中所提出分析之事實，亦可呼應本研究前章第三項，受訪環評委員提出環保署於特定重大案件中，會逾越中立環評作業單位而以操控議事協助開發行為通過審查，如本案中環保署副署長以主席身份代替開發單位提出折衷方案並遊說其他委員。

第三節 蘇花高審查實體問題

第一項 環說書經濟效益高估

公共建設由於係全民共同支出，且開發行為必然伴隨一定程度對自然環境之破壞與影響，自應具有一定經濟效益才有需要性加以開發，本項中可呼應前章深度訪談中，受訪環評委員提到一般環說書可信度低落之原因，有許多為調查方法錯誤，其中包括錯誤前提假設或設定錯誤模式作為預測。

於現有蘇花高經濟效益分析中，荒野保護協會指出⁶³，開發單位於第一次會議處理說明 7 至 8 頁及附件二中表示，興建蘇花高益本比約 1.56，若再加上「觀光客消費增加效益」，則益本比可達 2.06。對此，荒野保護協會顧問同時也是中華經濟研究院院長、中研院經濟所研究員蕭代基指出，如此算法，把不該計入的計入(如「觀光客消費之增加」、「施工期間工程人員在當地之消費」、「土地增值對地方政府歲收之挹注」等)、該計入的不計入(如環境、景觀破壞等「外部成本」)。

蕭代基進一步分析：

「(開發單位)評估的效益項目包括時間之節省、行車成本之節省、肇事成本之節省、觀光客消費之增加、施工期間工程人員在當地之消費、土地增值對地方政府稅收之挹注、全天候公路使救援效率提高等。在這些項目中，時

⁶³ 參考荒野保護協會提出環差暨現況差異分析第二次專案小組審查會意見，96 年 11 月 1 日。

間之節省、行車成本之節省、肇事成本之節省、及全天候公路使救援效率提高等四項是真正的效益。但是，**觀光客消費之增加、施工期間工程人員在當地之消費、及土地增值對地方政府稅收之挹注**等三項皆屬於經濟影響的項目，**並非經濟效益項目**，不符合經濟效益⁶⁴的定義。」(粗體為本研究所加)

另外於估算中也忽略其他外部成本因素，蕭代基因此建議開發單位不應據此而提出本益比之預測計算⁶⁵：

「此益本分析之效益與成本部分都**缺乏外部效益與外部成本之估計**，因此並非完整的社會成本效益分析。主要的外部效益與成本就是有關環境的效益與成本，雖然**環境影響**是蘇花高很重要的爭論項目，但在此益本分析**受到的考量卻非常不足**，也沒有考量到此公路以及未來後續的花東高速公路可能帶來的車潮與人潮對東部縱谷的景觀與資源的負面影響，最嚴重的是高速公路將是一條長龍切割狹窄的花東縱谷，造成地形與視覺阻隔，也沒有考量到**長隧道發生重大車禍的風險**。

除了以上這些有關評估項目的問題以外，此**益本分析報告過於簡略**，僅有五頁，**缺乏說明：採用的折現率、效益與成本發生的時間、如何計算效益與成本的現值**，因此無法評估其計算過程之正確性，建議開發單位**不宜於此時對外宣稱本案之益本比可達到 1.56 或 2.06**，應再行提供完整的益本分析報告，通過客觀的第三者之審查，以提高公信力。」

國立成功大學都市計劃系教授姜淪生亦提出類似計算本益比上之提醒⁶⁶，江教授認為如蘇花高此等以促進地區發展為主要效益之計畫中，光以傳統運輸效益計算，淨現值皆為負值，若要通過經濟效益指標的檢測，必須加入不易估計的經濟發展效益，本案例中為所謂產業東移績效，但此經濟效益不可能僅靠單一交通建設便達成，仍需取決於其他政策配套：

「**僅考慮運輸效益時，蘇花段、花東段之淨現值均為負數，益本比分別為 0.6 與 0.7，而投資報酬率僅為 5.6% 及 6.0%。若加計國民旅遊及工程人員之消費收益，淨現值仍為負值。除上述運輸效益、國民旅遊效益及工程人員效益之外，若再加計土地增值效益，各項效益指標雖然有提高，但**

⁶⁴ 所謂效益係指來自於受計畫影響者由該計畫所獲取的一種利得，簡單地說，效益是指人類福利改善的價值，具體而言，兩種經常使用的效益（福利）衡量指標是「生產者剩餘」(producer surplus) 與「消費者剩餘」(consumer surplus)。因此消費之增加不是效益，應計算的是消費者對此公路之需求所產生的消費者剩餘。稅收之增加也不是效益，稅收是一種「移轉性支付」，不涉及實際資源的使用，所以不應該計入成本或效益，從整體社會的角度而言，稅收不能視為成本，也不能視為效益，因為對整體社會而言，只是稅收只是社會內部所得重分配而已，並未對整體社會帶來福利改善或機會成本，轉引自上註。

⁶⁵ 同上註。

⁶⁶ 見經濟效益評估案例分析，姜淪生，網址：<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=701>，最後造訪日:2009/6/8 13:30。

效果並不明顯。將產業東移之效益計入，員工產值增加所帶來之效益甚為明顯，淨現值為正值，而蘇花段、花東段之益本比分別為 3.0 及 2.6，投資報酬率分別為 14.9% 及 15.2%。為測試產業東移績效變化對經濟效益評估值之影響，分別將產業東移績效以 80%、60% 計算，各項指標仍能符合投資原則。

上述的評估結果，充分顯示了這一類以促進地區發展為主要考量的交通建設，在估計經濟效益時的難題。剛剛已說過，交通建設對土地使用及經濟發展方面的效益不易估計，因缺乏資料與基礎研究，一般的交通建設如果不考慮這方面的效益時也許經濟效益仍會大於經濟成本，故不致產生扭曲的結論。但在以促進地區發展為主要效益之計畫中，如果不估計這方面的效益時常常不可能通過經濟效益之評估。問題在於，所估計交通建設對產業東移、地區發展方面的效益，如果沒有配套計畫時是否能真正實現呢？台灣有不少典型交通建設並沒有產生預期的促進地區發展的效益可為殷鑑。由此一案例及其他類似案例可反映，促進地區發展為主要目標之交通建設，在估計促進地區發展之效益時，似乎應該要有具體的配套計畫，並且要併案同步去推動，才不會發生交通建設完成之後，並未產生如預期的經濟效益之狀況，而導致投資的浪費。」

由於以上經濟效益計算是基於產業東移政策樂觀發展為假設，關於產業東移效益之假設，可參考交通部「台北與東部間運輸系統發展政策影響說明書」，其中列出三種發展情境，情境三便是奠基於產業東移政策樂觀發展的前提⁶⁷，本研究以該情境所預測人口及所得說明，該預測數據實有過份樂觀之嫌。該情境以蘇花高完成目標年 115 年為預估，推算在產業東移政策樂觀發展下，宜蘭及花蓮順利發展的情形，本研究並列出民國 94 年作為參考數據⁶⁸：

表 5-6：花蓮及宜蘭在產業東移政策樂觀發展下人口成長預估

地區	民國 94 年人口	目標年（民國 115 年）人口	預估成長倍數
花蓮	34.7 萬*	59.2 萬	1.71 倍
宜蘭	46.2 萬	62.5 萬	1.35 倍

*可參考同年花蓮人口成長率為-0.13%

資料來源：本研究整理

⁶⁷ 參見「台北與東部間運輸系統發展政策影響說明書」，交通部，第 4-28 頁。

⁶⁸ 使用民國 94 年作為比較基準，乃因 94 年為上述「台北與東部間運輸系統發展政策影響說明書」最新參考值，本研究意在突顯其假設之不合理性，因此以該環說書當時最新參考值呈現。

表 5-7：花蓮及宜蘭在產業東移政策樂觀發展下家戶所得成長預估

地區	民國 94 年家戶所得*	目標年（民國 115 年）家戶所得	預估成長倍數
花蓮	89.1 萬	170.8 萬	1.9 倍
宜蘭	90.0 萬	198.1 萬	2.2 倍

*可參考同年台北市家戶所得為 161.5 萬

資料來源：本研究整理

參考上二表數據，可知當初預估情境三之發展有過於樂觀的情形，尤其對照花蓮於民國 94 年人口成長率為-0.13%，卻希望在民國 115 年達到人口 171% 的成長；另外估計花蓮可於目標年達到民國 94 年家戶所得水準接近 2 倍的水準，超過民國 94 年台北市的家戶所得，也同樣是看似遙遠的目標。依上述姜淪生之分析，蘇花高若要符合投資原則，必須加計產業東移樂觀發展之數據，但此樂觀發展之預測似乎又過於背離現實。

第二項 交通效益及流量過份高估

根據蘇花高初審所通過之環境影響說明書，於民國 85 年完成調查，提供了長達到民國 120 年，總計 35 年的預估，依淡江大學張勝雄教授提供數據，對於當初在民國 85 年調查預估民國 92 年的數據與實際現況做出比較，發現公路預測高估 154%，而航空及鐵路也都有高估，影響替代效益計算，總計三者高估平均 139%⁶⁹。

表 5-8：蘇花高環說書交通預測及現況比較

運具	蘇花高初審通過環說書預設 92 年需求（85 年調查） 人/日/雙向	現況值	高估比例
公路	23,570	9,280	154%
鐵路	17,596	7,888	123%
航空	4,322	1,864	132%
合計	45,488	19,032	139%

資料來源：本研究整理

⁶⁹見蘇花糕餅舖網站 <http://www.pureht.url.tw>，該網站以推動蘇花高公民運動及揭露議題資訊獲得青輔會第一屆青年公共參與獎公民媒體組團體獎，最後造訪期間：98 年 6 月 5 日。

蘇花高更新差異分析中交通運輸援引資料亦缺乏效度

更新之蘇花高環境差異分析計畫中之運輸預測係依據民國 85 年交通部運研所計畫的整體運輸系統供需預測與分析模式，其 12 年前的預估資料，使用傳統程序性運輸求預測模式，其預估之準確性有待商榷，且根據研究（見「國內重大交通建設之運輸需求預測事後評估（民 97）」）預估模型對於社經發展人口多為高估，而就人口總車輛預測誤差最大者即為國道建設計畫，因此應對於模式資料有所更新預測，尤其針對未來中央政策將有顯著變化之變項（例如永續發展與溫室氣體減量政策及未來的相關立法）。

綜上所述，如本節第一項分析以過於樂觀的數據進行經濟效益預測，本項則對照實際數據證明當初交通效益預估過高，對照本研究前幾章的論述，可知如蘇花高如此重大之開發案，投入相對更豐富之研究資源，環說書中對於數據預估仍不符專業分析或現況，而以推動開發為目的。

第三項 溫室氣體排放選擇性評估及切割 分析

由於蘇花高速公路預計將引入大量大小客車，可能造成花蓮地區溫室氣體排放增加及空氣污染問題，於審查中屢次為環評委員或目的事業主管機關加以質疑⁷⁰，經本研究分析整理⁷¹，開發單位對於該議題共提出三層次的回應：

1. 二氧化碳排放應以大地區、大範圍評估，由於台灣地區總旅次受蘇花高影響不大，故整體二氧化碳排放變化不大。

開發單位就此點提出相關意見：

「以區域性來看，增加『蘇花高』或許吸引部分車流，增加在地區域性二氧化碳之排放，但相對可能減少其他區域之車流，減少其 CO₂ 排放，即若以全臺灣地區之旅次總量觀之，**整體交通運量及 CO₂ 排放量未必等量**」

⁷⁰ 如環差與現況差異分析專案小組會議第一次審查（96.1）時，共有歐陽嶠暉委員、文魯彬委員提出、第二次審查（96.11）時共有張景森委員、歐陽嶠暉委員、建設純淨花東義工組織、綠黨提出；第三次審查時（97.1）共有郭鴻裕委員、環保署空保處、綠黨、台灣環保聯盟等提出相關問題，請參見各會議記錄。

⁷¹ 詳見「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第二次審查會（96.11.1）審查結論及綜合討論意見處理說明」及「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第三次審查會（97.1.21）審查結論及綜合討論意見處理說明」。

增加。再者若不以汽車代步，旅次轉移至其他交通工具進入東部區域，同樣亦會增加 CO₂ 之排放。」

『蘇花高』通車後，因蘇花地區之可及性提高，蘇花路廊之交通旅次增加，進而增加該路廊沿線 CO₂ 排放量。惟實際上小汽車持有之成長與國民所得之相關性較高，故就總量觀點而言，『蘇花高』通車後，雖轉移其他地區之旅次至花東，致增加蘇花路廊沿線 CO₂ 之排放量，但相對減少其他地區之 CO₂ 之排放量，亦即台灣地區 CO₂ 總排放量之實際增量應低於蘇花路廊之增量。況且 CO₂ 排放對大氣層溫室效應之影響應以大地區、大範圍評估較合理。

「就花東地區而言，『蘇花高』之闢建因改善往來該地交通之安全性及可及性，使交通旅次增加，但就臺灣地區整體運輸市場而言，花東地區所增加之旅次多係由其他地區所轉移，亦即臺灣地區之總旅次量受『蘇花高』開發之影響變化不大，故整體 CO₂ 排放量變化並不大，甚至可能因旅次轉移而疏緩其他地區及路段之交通瓶頸而改善因交通延滯所產生之 CO₂ 排放。」(以上粗體及底線為本研究所加)

此處開發單位認為溫室氣體增量評估應以大地區及大範圍評估較為合理，且台灣總旅次量受蘇花高影響不大，由於蘇花高僅造成移轉效應，轉移其他地區之旅次進入花蓮，故整體二氧化碳排放量增加不大。本研究認為該分析存在以下邏輯上疑義：

第一，本結論不符合交通部所為「台北至東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」中分析，該政策環評中認為蘇花高無論於任何發展情境下，所造成之二氧化碳排放皆將造成環境顯著負面影響，且違反相關國際環境評估標準⁷²。

第二，若此建設之目的僅在轉移其他地方旅次，則由主管觀光的交通部做為本案開發單位即不適當，因在政策邏輯上等於由交通部主導排擠其他觀光資源而獨厚花蓮，亦不符合如本章第三節第一項所假設因「產業東移樂觀發展」下所創造的「榮景」。

第三，若個案皆可以不影響台灣總體溫室氣體排放量為比較基準，則相對造成影響因比較母體大，看起來便感覺影響輕微，但實際上環保署目前並無其他機制可透過管控個案來達成總量管制目標(目前總量管制亦未列入溫室氣體檢量法草案中⁷³)，另究竟個案要達到影響母體多少比例才算影響重大，亦無明確標準，若依此邏輯，則幾乎所有較蘇花高小的開發量體，都不需作溫室氣體排放的分析，且依環評之目的，在於揭露該開發行為對於所在地所造成的環境影響，亦不宜以整體台灣規模作為比較對象。

⁷² 見「台北至東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」，第 6-9 頁。

⁷³ 見台灣立報 2008 年 4 月 15 日報導「溫室氣體減量法草案審查原地踏步」：「張豐藤（環保署副署長）表示，目前督促減量的多為民間環保團體，若草案不通過，企業或政府部門減量沒有依據。他說明，草案中減量目標將保持彈性，鼓勵企業自動自發減量，但減量目標的基準年與目標年並未列入（內文摘）」。

2. 因行車時間縮短，行駛「蘇花高」之各車種每人旅次之二氧化碳排放量均較「現有蘇花公路」降低

關於此點開發單位提出：

「有關蘇花高開通後，台北至東部地區間路廊內各交通運具之二氧化碳排放總量及增量之評估請詳本計畫「環差暨現差第一次審查意見處理說明」之「附件八」，亦可參見本次審查結論及綜合討論意見說明之「附件七」就個別旅次而言，「蘇花高」台北至台東間之旅行長度將由 324 公里降為 300 公里，且「蘇花高」之大客車與大貨車排放係數較「現有蘇花公路」者約減少 5~6%、小客車約減少 15%，行駛「蘇花高」之二氧化碳排放係數較「現有蘇花公路」低，因此行駛「蘇花高」之各車種每人旅次之二氧化碳排放量均較「現有蘇花公路」降低。

...且旅次先前無論搭乘何種交通工具進入花蓮，其後續均須透過公路系統前往其目的地，故進入花蓮後各方案之二氧化碳排放應差異不大。」

此部分問題同上述，雖台北至花蓮時間整體可能降低，但因國道建設亦有鼓勵使用自用小客車之效果，因此總排放量不一定降低；其二，蘇花高在排放上最大的問題在於因蘇花高開通後而多出來的車到達花蓮後會待幾天，花蓮在地交通流量是否能負擔，若該流量造成車流擁擠，則可能產生怠速而增加大量排碳，依相關環保團體分析，蘇花高隧道段的流量若達預估每小時達到雙向 1800 輛車次，花蓮地區平面道路的容量限制卻只有每小時 800-1200 輛車次，當這些車輛下交流道後便注定了花蓮難逃塞車的命運⁷⁴，因此若蘇花高增加了開小客車進入花蓮的遊客數，則自然與未增加前排放量有所差異，且會因其所待天數多寡而有乘數效果。其三，該分析部分以大客車與大貨車排放係數之減少作為立論基礎，但忽略當大客車數量增加將降低車流速度⁷⁵，因此不一定能達成其排放量降低的效果。其四，該論述忽略花蓮本身亦有既存之大眾運輸系統（如鐵路、公車等），若本身搭火車進入花蓮後改乘公車、騎腳踏車、摩托車或區域性的火車，其溫室氣體排放自然與一路開小客車經蘇花高直接前往目的地之使用者不同。

綜上所述，本研究認為開發單位分析方法明顯切割進入花蓮前，及進入花蓮後之溫室氣體排放，且使用不同比較基準，進入花蓮前以蘇花高將增加行車速度

⁷⁴見蘇花糕餅舖網站 <http://www.pureht.url.tw>，該網站以推動蘇花高公民運動及揭露議題資訊獲得青輔會第一屆青年公共參與獎公民媒體組團體獎，最後造訪期間：98 年 6 月 5 日。
⁷⁵車輛於蘇花高若要保持 100KPH 的時速運行，高公局得限制車間距要拉長到 100 公尺。假設平均車速每秒 25 公尺（90KPH）、車間距 100 公尺，則間距時間為 4 秒，每小時每車道僅能通過 900 輛，整體蘇花高每小時僅能通過 1800 輛小客車。如果以現有蘇花公路多半以大車使用的情形來看，恐怕每小時蘇花高單向僅能通過 1000 輛車！結論是，蘇花高多隧道的情形，必定需限制車間距，如此一來對容量提昇相當有限！此分析原文見鄭羽哲部落格，網址：<http://www.wretch.cc/blog/fabg>，該部落格以專業交通分析獲「2007 全球華文部落格評審團大獎」，最後造訪日：2009/6/9。

為理由認為排碳量甚至可能減輕，進入花蓮後以所有使用者皆須使用公路到達目的地，因此認為無差異，刻意忽略若因蘇花高進入花蓮的車輛增加，則進入花蓮後使用公路的車輛自然也會增加，屆時花蓮的環境是否得以涵容該交通量、空氣污染量及突升的區域溫室氣體排放量。

3. 車輛進入東部地區停留所造成之空氣污染及溫室氣體無法明確掌握，量化有其困難，故未納入計算

開發單位於此部分提出：

「依 CNS/ISO 標準，本計畫二氧化碳排放屬「其他間接排放」，應屬範疇 3 之範圍（範疇 1 為工廠直接排放；範疇 2 為能源間接排放，如用電；範疇 3 為交通運輸所產生之二氧化碳排放，歸納為其他間接排放），對於此範疇無法掌握及控制之數據，量化上應可予以忽略。惟車輛數、車行里程無法明確掌握，另搭乘鐵路旅客可於當地租車遊玩亦難與本計畫區隔，量化有其困難故未納入計算，因此本計畫二氧化碳排放計算上，係以可掌握之營運階段交通工具排放量推估為主，並依路段之交通量、車行里程、速率等進行推估。」

此部分開發單位所提出理由明顯與上述本項中第 2 點矛盾，第 2 點認為進入花蓮後因所有使用者皆須使用公路以達目的地，同份報告中又以進入後量化困難無法掌握，而不納入計算；其所存在邏輯上問題同上點分析，因真正造成大量新增溫室氣體排放增加者為蘇花高興建後所吸引的新車潮，但環說書分析中卻未依此估計花蓮環境之涵容量，而以切割進入花蓮前與進入花蓮後加以帶過。

綜上所述，開發單位於蘇花高可能造成之溫室氣體排放議題上採取兩種分析策略以減輕開發行為可能帶來的影響，首先是刻意選擇台灣整體排放量作為比較基準，使相對影響值看起來比例較小，其二是將蘇花高帶來的影響切成進入花蓮前與進入花蓮後，以不同標準分別計算或說明，而提出皆不造成影響，甚至可能減輕之結論，但此切割分析方式存在嚴重邏輯上矛盾，已如上述。

第四項 未依「原住民族基本法」得到原

住民族同意

據開發單位調查⁷⁶，蘇花高由其邊緣邊緣經過之原住民聚落計有一處，即南澳鄉武塔社區，該社區現有原住民主要為泰雅族，人口約 426 人；計畫路線五百公尺範圍內之原住民聚落計有秀林鄉、和中及和仁社區，所在地均屬和平村轄區，該村原住民主要為太魯閣族，人口約 1,180 人。

按「原住民族基本法」經立法院三讀通過，並於 2005 年 2 月 5 日政府正式公佈，其中第二十一條明定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」自該法公佈以來，蘇花高經過太魯閣族原住民保留地，迄今開發單位或相關主管機關皆未諮詢過原住民族⁷⁷。

開發單位就此提出說明：

「本計畫於規設階段已依『土地徵收條例』第十條針對所行鄉、鎮、市辦理路線公聽會，並將所反映意見納入考量...未來蘇花高若獲審查通過，其使用原住民土地將於用地取得階段依『原住民族基本法』、行政院 96 年 11 月 22 日通過送請立法院審議之『原住民族土地及海域法（草案）及相關子法』、『土地徵收條例』等相關法令規定及立法宗旨，諮詢同意，並與土地所有權人協議辦理補償，以保障原住民權益。」

但由開發單位以上說明可看出 1. 開發單位以路線沿線鄉、鎮、市為單位辦理說明會，是否便達到原住民族基本法保障原住民族受諮詢之權利，尤其地方行政單位是否可作為具代表特定原住民族意見之主體，容有爭議。另開發單位說明「未來蘇花高若獲審查通過」再依「原住民族基本法」等法律和土地所有人協商補償事宜，此說法更不符合原住民族基本法之精神，拒絕在開發研議過程便事前溝通，而僅能於開發通過後協商補償數額，無法達成「原住民族基本法」所希望達到的功能。

⁷⁶ 見交通部台灣區國道新建工程局，「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第二次審查會（96.11.1）審查結論及綜合討論意見處理說明」，九十六年十二月，頁 9-10。

⁷⁷ 請參考「太魯閣族自治推動委員會聲明」，發佈於 2007/05/08 蘇花高公聽會。

第四節 變更設計之疑義

按環評法第十六條規定：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。前項之核准，其應重新辦理環境影響評估之認定，於本法施行細則定之。」，復按環評法施行細則（下稱施行細則）第三十八條：「開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者。前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此限。」

綜上法條可知，於環評通過後，環評法原則上禁止開發單位變更申請時之內容，於特定情形下，開發單位應就其變更部份重作環評，而環評主管機關亦可依施行細則第六款，主動要求重作環評。

按「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第一次會議附帶決議⁷⁸，要求環保署解釋蘇花高現有路線變更是否已達環評法重做環評之程度，環保署認為本案之變更「係開發單位因應路線終點由壽豐交流道北移至吉安交流道及細部設計結果，申請調整部份路線、交流道位置與工程內容、增設隔音牆…等，未涉計畫產能、規模擴增或路線延伸」⁷⁹，因此無施行細則第三十八條第一項第一款之適用。其餘各款則因環評會從未有其他各款事由存在之結論，因此推定亦無抵觸，而不需重作環評。

按上述環評法十六條之精神，原則禁止開發單位變更申請內容，其目的在禁止開發單位恣意變更工程內容，而使環評制度徒成具文，因此施行細則第三十八條第一項一款解釋不應只限於「擴張或延伸」，而應作目的性擴張之解釋，以工程量體（本案中為路線長度）若變更達百分之十以上，便需重作環評。

同份會議記錄第 7 頁環評委員郭鴻裕指出⁸⁰，蘇花高變更路線已達近十公里，佔全長八十七公里超過百分之十，依環評法母法禁止變更之意旨，縱使其路線並未延伸，但量體已變更超過百分之十，便應重作環評。

⁷⁸ 見「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第一次會議紀錄。

⁷⁹ 見「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第二次審查會會議結論，環保署，96 年 11 月 1 日。

⁸⁰ 同上註，頁 7，郭鴻裕教授意見：（二）蘇花高地質風險已充分掌握，隧道施工沒問題？國工局回應：國道蘇花高地質調查歷經五個階段十三年的調查，除取得沿線詳細地質資料外，並就鄰近既有三十八座北迴鐵路及公路隧道施工地質記錄進行比對研判，對於可能遭遇地質風險之路段已採取避開或必要因應對策，整體地質風險已充分掌握，隧道施工沒問題。但必須質疑：如果經十三年的調查為何新規劃路線遠離原通過環評書距離達十公里的大幅度變更路線？

上開會議記錄中，環保署法規會僅對第一款作實質認定，其他五款卻以環評會未有相應結論而推定不符合，實違反依法行政之原則。若原處分機關認為其無須透過環評會之專業審查，即可判斷本條各款之適用（即認定是否重作環評非屬環評法第三條環評「審查」之一部），則不應僅針對第一款作認定，而排除其他款適用之可能。反之，若原處分機關認為施行細則三十八條各款之事由，屬於環評審查之一部，需交由環評會決定，則其自行做出第一款之解釋即為違法。

依環評法之精神，由於變更部份是否對環境造成影響，為專業之實質審查內容，應認為係屬環評會之審查權限，原處分機關縱為法定主管機關，非經此環評審查之相關法定程序所為之處分即非適法。

縱以原處分機關具有不經環評審查程序而認定施行細則三十八條之權限，其漏未審酌同條其他五款之事由，亦構成行政權力之濫用而違法

以行政裁量而言，行政訴訟法第四條第二項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」及第二百零一條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」

本研究認為縱以退萬步言，而認為原處分機關可不經環評審查程序，而具有做出認定施行細則三十八條各款之裁量權限，系爭處分中仍漏未審酌同條其他五款之事由，僅選擇性挑選第一款為認定，亦有濫用權力之虞，可據此推定系爭處分違法，茲將其他各款可能適用情形表列如下：

表 5-9 環評法施行細則三十八條於本案適用情形

環評施行細則第 38 條規定重作環評要件	本案之適用建議
一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。	依環評法母法之意旨，原則禁止變更申請內容，應解釋只要變更工程量體達百分之十以上，無論是否為擴增或延伸，皆應重作環評，否則便違背母法之授權。
二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。	蘇花高涉及十七個環境敏感區位，依本款應要求重作環評。
三、降低環保設施之處理等級或效率者	變更施工便道及相關生態保育措施未經正式環評審查，應依本款要求重作環評。
四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。	蘇花高號稱經十三年地質調查所設計之路線，卻於環差審查，變更近十公里路線設計，且該路線曾於北迴鐵路施工時發生大量湧水之情形，自然
五、對環境品質之維護，有不利影響者。	對自然、社會環境或保護對象（未來花蓮居民之用路人）有影響之虞，應依此二款要求重作環評。

六、其他經主管機關認定者。	依環評法母法之意旨，原則禁止變更申請內容，應解釋只要變更規模達百分之十以上，無論是否為擴增或延伸，皆應重作環評，否則便違背母法之授權。
---------------	---

資料來源：本研究整理

關於變更路線是否已達環評法應重作環評之標準，雖由環保署法規會於第二次環差及現況分析專案小組對此點加以否決，但最後卻峰迴路轉，由 2008 年四月最後一次環評大會審查推翻此認定，此結果符合上述本研究所論述，由於此變更已涉及環評實質審查內容，應由環評委員會加以審查為宜，此結果亦突顯環保署於此重大開發案中與環評大會不同調，且於過程中做成傾向開發單位之決定。

環評大會會議結論認為：「本案歷經多次環評專案小組審查會議，相關意見亦未能具體補充、修正，且與行政院原核定之國道東部公路蘇澳花蓮段興建計畫內容變動甚大，涉政策之重大變動，是否符合『東部永續發展綱要計畫』及『台北與東部地區運輸系統發展政策評估說明書』尚待釐清，本案退回開發單位。」環評大會最後雖未直接認定本案若再提案審查時需重作環評，但已肯認現有規劃與原興建計畫內容變動甚大，與環保署法規會見解不同。本研究分析此現象說明環保署與環評委員會存在一定衝突性，環保署雖為環評主管機關，但受上級行政機關制約，傾向對於行政院核定之重大開發案採取協助的態度，不過由以上發展證明環評委員會仍掌握實質決定開發行為之准駁，可對環保署認定加以反駁。

第五節 政策環評與個案衝突

按環評法第二十六條：「有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」另按「應實施環境影響評估之政策細項」第六點規定重大鐵路沿線需經政策環評，經環保署環境影響評估委會第 125 次會議決議建請交通部進行「台北至東部之交通政策環境影響評估」（以下稱北東政策環評），交通部於民國 95 年 10 月完成「台北與東部間運輸系統發展政策影響說明書」，並於 96 年 1 月經環保署同意備查。

交通部於北東政策環評緒論中提出本次政策環評之目的⁸¹為：

「本案主要係配合經建會目前擬議中之『東部永續發展綱要計畫』，以及依據『國土綜合開發計畫』、『臺灣北部區域計畫第一次通盤檢討』、『臺灣北部區域計畫第二次通盤檢討（草案）』、『臺灣東部區域計畫第一次通盤檢討』、『臺灣東部區域計畫第二次通盤檢討（草案）』、『宜蘭縣綜合發展計畫』、『花蓮縣綜合發展計畫』及『臺東縣綜合發展計畫』等相關上位計畫，

⁸¹ 見「台北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」2.2 節。

考量東部地區未來可能的不同發展情境，以滿足臺北與東部地區間客貨運輸的基本需求、提昇運輸系統服務水準及維護東部民眾生活品質等為本案運輸系統發展政策目標，期能審慎周延、反覆回饋地評估本路廊之未來運輸系統發展方向，並釐清相關環評問題，以提供政府對該地區未來推動運輸系統發展決策參考及符合國家永續發展之需求。」

由以上交通部所提出進行政策環評之目的為整合所有相關東部路廊規劃之上位計畫考量不同發展情境下，決定未來運輸系統方向及決策參考，雖實務上尚未肯認政策環評對個案的拘束力，但以行政一體性而言，應認為此政策環評為交通部完整考量各種發展可能情境及上位計畫下所做評估，蘇花高既為此路廊中一部之交通規劃，其開發自以受此政策評估之拘束。

政策環評中提出三種發展情境，分別根據不同發展模式進行假設：

- (1) 情境一：維持現況發展，但為了改善現有東部運輸的問題，必須同時提升台鐵運能、發展鐵公路聯運計畫、公路客運發展補助、砂石運輸處理及花東鐵路電氣化，共計花 423 億。
- (2) 情境二：以東部永續綱領計畫為藍圖，除了情境一的所有方案外，加上台九線改善、創造優質生活品質方案，並提撥振興東部永續產業，如觀光、有機農業、深層海水、安養醫療經費，預估花 604 億。
- (3) 情境三：產業東移政策發展成效卓著，東部運輸需求量大增，則除了情境一的所有方案外，另外提出北宜鐵路改善計畫以及蘇花高建設計畫，預估花 1692 億。

表 5-10：北東政策環評情境假設及交通方案

	情境一	情境二	情境三
藍本	現況	東部永續綱領計畫	產業東移政策樂觀發展
建議方案	基本方案 1. 台鐵運能提升 2. 鐵公路聯運計畫 3. 公路客運發展補助 4. 砂石運輸處理 5. 花東鐵路電氣化	1. 基本方案 2. 台九線改善 3. 促進觀光發展 4. 振興東部永續產業：觀光、有機農業、深層海水、安養醫療 5. 創造優質生活品質	1. 基本方案 2. 北宜鐵路改善 3. 蘇花高
建設經費	423 億	604 億	1692 億

資料來源：本研究整理

於北東政策環評所假設三種情境中，僅有情境三建議興建蘇花高⁸²，但同時北東政策環評中亦說明蘇花高為所有方案中造成環境負面影響最甚者(見下頁表4-11)。情境三假設以「產業東移政策樂觀發展」為前提，其不合理處已如本節一項所述，同時於北東政策環評第3.2.7節「東部地區運輸系統發展方案對社經及產業之影響分析」中亦認為產業東移政策假設因缺乏配套措施不易達成，間接承認情境三之需求假設不會發生：

「花東地區產業發展狀況一直遠低於西部地區，產業結構向來以一級及三級產業為主，究其原因，諸如地理條件、交通運輸系統、區域發展政策及產業發展政策等，都是造成東部地區產業發展不振之原因，也因如此，使得花東地區保有珍貴之地理原貌及優質的自然環境，創造出「臺灣的後山」、「太平洋左岸」等美名。而積極性之交通建設導入對於花東地區產業影響，特別是有大量人員需求的製造業、科技產業，應是不具吸引力的，其原因說明如下：

1.大型製造業或科技產業必須有完整的上、中、下游產業之配合，而花東地區因本身產業條件及交通運輸便捷性不足，缺乏業者進駐之利基。

2.產業發展所必須之水資源分配、電力運用、廢棄物處理機制、及環境影響監測等都必須有完整之配套機制，而這些整合性資源分配運用機制在花東地區是相當缺乏的。

3.除花蓮港可提供大量之原物料運送外，花東地區缺乏方便、可靠、即時之國際或國內輸運孔道，對於講求效率、安全、信用之產業運輸需求，缺乏必要之穩定性及安全感。

基於上述分析，宜蘭地區在北宜高通車後，預期其產業發展強度及結構都將有所改變調整，至於花東地區之產業發展，若沒有政府積極性之產業政策導引下，將維持以具花東地區特性之產業發展，如：觀光、環保、綠色生技等為地區產業發展的主軸。」(北東政策環評第3-66頁)

開發單位於環境影響差異分析審查時面對環評委員關於蘇花高開發是否違反政策環評之質疑時，提出⁸³：

『蘇花高』計畫於『臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書』雖屬『情境三』(東部地區產業樂觀發展之情況，發展強度比擬『促進東部產業發展計畫』)之建議採行方案，惟交通部經就『交通需求』、『環境影響』及『社會公義』等國家整體利益與環境保育全方位評估結果，認為『蘇花高』有迫切推動興建之必要，並於前次(即第三次)專案小組審查會議中揭示此項政策決定，殆無疑義。」

⁸² 見「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」第七章。

⁸³ 國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第三次審查會(97.1.21)審查結論及綜合討論意見處理說明，交通部台灣區國道新建工程局，第39頁。

上述開發單位提出三點理由，認為就『交通需求』、『環境影響』及『社會公義』等國家整體利益與環境保育全方位評估結果，『蘇花高』有迫切推動興建之必要，不受政策環評相關內容拘束，以下分別析論之：

- 1 『交通需求』：本節第一項提出相關未來交通需求假設過於高估，另見本節第二項中以民國92年對照當初85年預估交通流量值亦確定過於高估，上述本項中更舉出北東政策環評分析花蓮產業東移之政策效果無法成功，否定情境三發生之可能，但交通部仍以「交通需求」為由要求興建實無道理。

交通部另以蘇花公路阻斷天數及死亡率認定具有交通需求⁸⁴，但北東政策環評於計算各方案效益時，便已納入「肇事成本」及「較維持現況可降低受阻時間」加以計算交通效益，此處另提此種說法實無理由。

- 2 『環境影響』：見下表整理北東政策環評亦明指蘇花高為各方案中負面環境因子最高者。



⁸⁴國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第三次審查會（97.1.21）審查結論及綜合討論意見處理說明，交通部台灣區國道新建工程局，附件八：「交通部對『蘇花高』興建之政策考量」，附 8-1 頁。

情境別	基本方案	方案一	方案二 A	方案二 B	方案二 C	方案二 D	方案二 E	蘇花高*
方案內容	包括執行中的計畫(不再增加新的交通建設計畫)： 1.臺鐵東線購車(包括傾斜式列車、區間客車計畫) 2.台 2 丙線基隆暖暖至宜蘭大溪路段 3.台 9 線蘇花公路邊坡養護	基本方案+下列建議推動之計畫包括： 1.臺鐵運能提升計畫。 2.鐵公路聯運計畫(包括轉運接駁) 3.公路客運發展及補助計畫等 4.砂石運輸之處理(推動臺鐵閒置貨車改造及購置石渣車等以提昇砂石運能，規劃花蓮港聯外砂石專用道路以減輕砂石運輸對地區觀光發展的影響) 5.花東鐵路電氣化、雙軌化計畫	方案一+台 9 線蘇花公路改善	方案一+國道東部公路蘇花段	方案一+北宜鐵路改善	方案二 A + 北宜鐵路改善	方案二 B + 北宜鐵路改善	
情境一	-2.000	5.260	-45.518	-74.005	-19.894	-57.214	-90.777	-79.265
情境二	-2.000	5.110	-45.253	-66.057	-20.120	-55.933	-78.627	-71.167
情境三	-2.000	5.657	-45.796	-67.874	-19.460	-56.500	-80.885	-73.531

表 5-11：北東政策環評各情境方案評估指標評分結果整理表⁸⁵，北東政策環評總共分析環境之涵容能力、自然生態系統、自然資源之利用、文化資產、自然景觀之和諧、國際環境規範及其他等總計 26 項指標，每一單項最高 5 分，故評分總計負面影響最高為-130 分（本研究整理）

*由於方案二 B 為方案一+蘇花高，因此以方案二 B 減去方案一之指標總和，即得蘇花高自身之指標值

**方案二 B 與方案二 E 含有蘇花高計畫，以灰色網底標示

⁸⁵ 見「臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」第 5-21、5-44、5-48 頁。

- 3 『社會公義』：交通部於環差及現況分析第三次專案小組中提出說明，以民調傾向興建、保護弱勢族群及立法院（象徵國家最高民意機關）已通過為由，認為不興建蘇花高便不符合社會公義⁸⁶。

本研究就此分析，首先，究竟社會公義是否為環境影響評估審查之因子，若於環評審查中發現，所有量化因子皆認為該開發行為無原規劃需求存在，且將造成嚴重環境負面影響，環評委員是否仍可以社會公義為由加以通過，對此本研究採否定見解，由於環評旨在避免造成環境負面影響，環評仍應回歸專業分析討論始符合環評預設之科學及客觀功能，以概括性之「社會公義」作為興建理由，違反行政法上「不當連結」禁止之原則；另以民意來判斷是否符合社會公義亦有疑問，惟此處非本研究所討論範圍，便不予贅述。

綜上所述，開發單位自行提出北東政策環評做為東部路廊交通政策之分析，所得分析內容中發現僅有情境三有興建蘇花高之確切需求，但同份環評亦分析該情境所預設之發展無其他配套措施無法達成，同時蘇花高亦為各項方案中負面環境指標累計最高者，說明興建對環境有極大負面影響。但開發單位仍於蘇花高個案審查時另以『交通需求』、『環境影響』及『社會公義』等理由認為有興建之迫切性，但皆無法通過客觀檢驗已如上述。

對照本案最後仍經環評大會⁸⁷以「是否符合『台北與東部地區運輸系統發展政策評估說明書』尚待釐清」，退回開發單位。於民國 96 年通過政策環評後徒經四次審查始退件，實為浪費社會資源，亦突顯開發單位並不尊重政策環評相關研究結果，於個案中進行自相矛盾之論述，目的僅在通過特定開發行為，本研究認為雖現行政策環評相關規範並無對於個案的直接拘束力，但本案中環評大會之結論亦有助於形成現行環評架構下，應以政策環評作為個案環評指導原則的慣例。

第六節 環保署意圖弱化環評會

職權

「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第 1 次審查會中，第六屆環評委員詹順貴律師提出環評大會應有權依行政程序法第 122 條或第 123 條廢止蘇花高初審有條件通過之審查結論，後將此點做成會議結論之附帶建議，送交環保署法規會加以認定。

⁸⁶ 同註 89，附 8-2 至 8-3 頁。

⁸⁷ 見環保署環評審查委員會第 166 次會議紀錄。

環保署法規會後針對此附帶建議中有關「本案得否由環評審查委員會以行政程序法第 122 條或第 123 條規定廢止原審查結論」乙案，於 96 年 3 月 23 日召開法規委員會，作成結論如下：「多數委員認為環評委員會是內部單位，環評處分仍有賴主管機關依環境影響評估法及行政程序法之規定作成並對外公告，始具處分效力。但因環評委員會具專業性，過程中自應給予高度尊重⁸⁸。」

環保署希望限縮環評會權限，而將環評主導權交至環保署長已非首例，於 96 年第六屆環評委員審查台塑大煉鋼廠案及彰濱工業區火力發電廠案時便已與環保署發生爭執，當時主管環保署主管環評業務之綜合計畫處便曾公開於記者會宣示環評委員會不具備「否決權」，真正裁量權仍在環保署，環評結論未經環保署公告即「無效」⁸⁹：

「第六屆環評委員和環保署近來多次交鋒，行政部門並不斷質疑環評委員會定位。環保團體出身的前環保署長張國龍下台後，環保署終於明確回應，認為環評會只是提供專業諮詢的角色。」

環保署綜合計畫處處長黃光輝表示，環評法中，環評委員會組織章程由環保署擬定，委員由環保署遴聘，屬臨時編制組織；委員職責是從專業領域對開發案做出建議，執行單位為環保署，環評委員沒有指揮權，不能指揮行政單位做任何事，例如，對開發單位做停工處分。

環評會對開發案是否具否決權？黃光輝解釋，依環評程序，當環評會做成審查結論，行政機關公告後才是正式的行政命令，行政機關具最後裁量權。若環保署長認為環評結論有違法之嫌，或爭議性太大，可拒絕公告，如此即未完成法定程序，環評結論就無效。

黃光輝進一步說，國家提出重大經建政策，依照現行環評實施要點，必須要進行政策環評，環評委員的審查結論也只是提供行政院「參考」，而不是「依據」，決策權仍在行政院，「環評會的角色很清楚就是提供專業諮詢，環評委員不應凌駕最後的決定權」。

惟環保署於被訴「台中中部科學園區七星農場基地」案中卻答辯以環評委員會在審查中係獨立審查後議決，未受其他機關管轄指揮，而主張環評程序既已經多方專家參與，經過縝密程序嚴加審查，事後便不宜由司法單位作侍候之審查。環保署於上述意見認為環評委員會僅有建議性質，於判決時引用「判斷餘地」之概念，強調環評委員會做成審查之專業性與獨立性，與上述意見明顯矛盾，違反禁反言原則，見以下環保署主張⁹⁰：

⁸⁸ 見國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析專案小組第二次審查會（96.11.1）審查結論，交通部台灣區國道新建工程局，頁 3。

⁸⁹ 見中時電子報『張國龍下台後 環署變調：環評會僅供參考』，2007/05/25。

⁹⁰ 參考台北高等行政法院 96 年訴字第 1117 號判決中被告主張部分。

「環評案件審理過程中，行政院或環保團體、當地居民等各界皆可表達意見，惟環評審理皆由委員會專業獨立審查後議決，並未受其他機關管轄指揮。...本案既經多方專家之參與，經過縝密之程序嚴加審查，並依法作出結論，既無違法之情事，即不宜再由司法單位作事後之審查。」

環保署法規會前開認定，認為環評結論之行政處分效力在經環保署公告後才生效，進而推論環評委員會僅為環保署內部單位，所做成審查結論為參考意見，環保署僅係在過程中因其專業而予以尊重，本研究對此採否定見解，原因如下述。

按「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第二條：「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會（以下簡稱本會）任務如下：一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告或變更內容對照表之**審查**。二、關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之**審查**。三、關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之**審查**。四、依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之**審查**。」

綜上可知環評委員會之任務為實質「審查」開發行為，而非僅給予建議，同時該規程規定環保署長與副署長為委員會當然委員，按同規程中第九條表決之規定，可發現制度設計上如環保署長與副署長對於個案審理上也皆僅有一票，且需透過正當表決程序，而不具實質否定環評審查結論之權能，因此本研究認為雖需環保署進行環評審查結論公告，且如環評法第七條二項指出，環保署應於收到開發單位所提環評報告後五十日內作成審查結論並加以公告，若環評委員會已經作出審查結論，法律又規定法定期間五十天內必須公告，環保署並不具備其所謂不公告而使其失效（無效）之裁量權限。

另關於環評結論行政處分效力發生時點，按環評法第十四條前段規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。」及十六條規定：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。」因此本研究認為當環評委員會正式對於個案做出環評結論時，行政處分之效力已經發生，因已對相對人及目的事業主管機關發生拘束力，如經否決，目的事業主管機關便不得核發開發許可，如經通過，即不能再變更開發行為內容，且若未依結論執行，則按第十八條與第二十三條可能將面臨刑責。非如環保署法規會分析，環評審查結論須待合法公告後始產生對外效力，

法院實務判決中亦肯認本研究之分析內容，過去曾有法院認定環評審查結論為行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關程序行為（內部行為），非終局裁決，開發行為最終准駁之權限仍在目的事業主管機關⁹¹。惟該判決最後經最高行政法院裁定該環評結論因附有確保環境品質或是有毒物質

⁹¹ 見高雄高等法院 90 年訴字第 1869 號、1904 號判決。

之防治與監測等十八項條件，難謂不具有法律效果，而認為第一階段環評審查結論係屬行政處分⁹²。

本研究分析本案中環保署之所以採取以上解釋，乃為了避免環評委員於大會上提案依行政程序法 122 條及 123 條直接對過去蘇花高環評有條件通過之結論進行廢止，藉由將環評會定性為內部單位無法為行政處分，而擴大環保署身為環評主管機關的權限，否定環評會實質審查之功能。

第七節 小結

本章以蘇花高速公路環評審查過程所面臨程序及實質問題加以分析，由程序面，環保署身為主管機關卻可透過片面以臨時動議決議此國家重要開發行為、修改審查辦法及增訂旁聽規則限制委員審查次數及民眾參與程度、對於立法委員未落實利益迴避、甚至由會議主席代替開發單位提出折衷方案遊說環評委員，已明顯逾越環保署本身以推動環評維護環境保護之法定職能及中立角色，減弱環評會審查之獨立性。

實體審查上開發單位於環說書中過份誇大蘇花高經濟效益及交通流量，所選用假設條件或計算之模式皆有明顯不合理或錯誤，於溫室氣體排放議題則出現切割分析以降低影響之論述，此結論亦呼應本研究第參、肆章中受訪環評委員普遍對於環說書認為具有既定立場而分析上不具可信度。由開發單位對於所受影響之原住民族為依法得其同意，亦可發現於政府重大開發政策上，對於弱勢文化保護極度欠缺，突顯現行環評制度中完全以「專業」為考量之盲點。

本章中亦分析蘇花高變更設計之疑義，環保署再度於此認定上做出偏向開發單位之解釋，而開發單位本欲以其踐行之政策環評作為上位指導整體東部路廊之分析，卻因研究結果發現蘇花高將產生嚴重破壞環境的影響，其所假設建議興建蘇花高的情境，亦因配套措施不足而無法達成，改以抽象的「社會公義」為由，仍執意繼續推行該開發行為，最後以上二爭點，皆為環評大會所否決，退回開發單位，亦突顯環保署與環評委員會的衝突性，甚至讓環保署傾向以各種方式弱化環評會之權能，希望回到由環保署享有最後的環評決定權。

本章第一節研究目的曾對照傳統對於司法上判斷餘地之解釋，對於環境影響評估等事涉如「環保」之專業事務，且具有專業及獨立行使職權之成員合議機構作成決議之程序，給予較低之審查密度，司法不主動干預。但如本章實證研究所觀察，雖環保的確具有高度複雜性，但於現行的環評審查客觀環境中，開發單位具有絕對的研究資源（如本案中歷次的環說書調查報告），主導全環評程序中唯一法定研究報告書「環說書」之撰寫，分析上卻多有偏頗（如蘇花高案中根本性的經濟效益及交通流量高估），而環評委員不一定有能力全部察覺（主導審查之環評委員中亦從未有過經濟學家或產業發展專家，一般委員亦無專業質疑開發單位計算之假設），另在程序上環保署角色不中立，亦可能協助開發單位以各種方

⁹² 見最高行政法院 92 年裁字第 519 號裁定

式推動開發（於本案中介入議事、透過各種法規命令解釋做出對開發單位有利認定等），由於此實證上發現，法院在審查此等環評案件爭議時，不應單以其所涉議題及決策組織便以判斷餘地交由主管機關判斷。

實務上法院亦有判決呼應上述結論，於「雲林焚化爐建造案」中，法院以被告機關於環評審查時，未慮及林內淨水廠距離係爭開發基地僅一公里之重要事實，而認定環評審查結論具有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵⁹³。另如「台中中部科學園區七星農場基地環境影響評估爭議案」⁹⁴中，法院以環說書審查結論規定若該園區對於居民健康有長期不利影響，開發單位即無條件撤銷本開發，但於環說書中卻未針對環評委員中唯一具有健康危險評估專業委員之質疑提出回應，構成未考量相關因素之裁量濫用，其審查結論未充分考量相關事項，亦存在「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵，應予撤銷。

此二判決與本研究實證調查後之方向相符，惟以上二判決於本研究進行中，尚未確定，值得進行後續之觀察。



⁹³ 見高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決。

⁹⁴ 見台北高等行政法院 96 年訴字第 1117 號判決。

第陸章 建議及結論

第一節 環評審查流程改革

一、落實第一階段形式審查與第二階段實質審查之區分實益

環評法既以「對環境產生重大影響之虞」為要件判定進入第二階段審查，且第二階段明顯具有較嚴謹之調查及民眾參與程序，為學者及法院判決認定為環評法上真正實質審查之階段已如前述，但現行環評審查進入二階的比例卻明顯過低，如蘇花高等重大開發案皆未造成此環評法上「疑慮」，而於第一階段便通過，此非但降低當初設計二階審查之立法目的，更傷害民眾對於環評法感情之期待，進而減少對於此制度之信賴。

本研究認為未來應落實第一階段便是形式審，相當於環評制度中的篩選功能，開發單位僅需提出開發計畫及初步可能造成的環境疑慮評估，於審查時盡量放寬進入二階的比例，加速第一階段審查時間，除了特定開發量體過小或明顯無影響之案件，皆應進入第二階段實質審查。

二、改變環說書製作與提出流程，早期增加民眾參與

於本研究第三章環評問卷普查中，可發現環評委員普遍覺得既有環說書由於為開發單位所提出，明顯具有既定偏向開發之立場，而依第二章台灣青年創新智庫所提出環說書內容分析，亦多發現刻意美化開發行為對於環境可能之負面影響，若配合上述第一點，落實並加速第一階段形式審，而擴大進入第二階段實質審查內容，透過範疇界定程序，對於環境產生重大影響之虞之開發行為由主管機關召開公開說明會後，邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界確認可行之替代方案及應進行環境影響評估之項目（含調查、預測、分析及評定之方法），並透過開發單位繳交之審查費用由主管機關就範疇界定事項統一發包，避免開發單位直接影響報告撰寫者。

此時與原制度最大差別，在於簡化第一階段環說書之內容，以形式篩選後直接進入二階，透過範疇界定的程序，讓利害相關者早期參與，避免後續爭端，撰寫環評報告之單位更可直接配合環評委員於範疇界定會議中想要釐清之疑點，避免無用的調查資源浪費，由於此制度所有參與者皆容易具焦，相信對於審查時間亦可能實質上造成縮短，增加審查效率。

而費用上可統一於環評法中以開發金額之固定百分比作為範疇界定後之調查費用上限，本研究認為過去在為數約一半的政府開發案中，使用納稅人公帑發包撰寫環說書，卻未能正確呈現開發行為後續影響，最後環說書撰寫之費用卻成為開發單位變相的工程說帖，實為嚴重資源使用不當及分配不正義，尤其後續若造成民眾實質健康、財產之危害，更應追究當初開發單位評估時刻意輕忽環境危害之瀆職責任。

三、增加環說書製作者之專業責任，強化事後稽查及評鑑制度

現行環評法中雖有規定對於環評文書明知為不實之事項為記載者需負擔刑責，但實務操作上，就本研究深入訪談紀錄中指出，開發單位可以刻意忽略重要事實不予記載，或透過美化修辭之方式呈現（如「最大」改為「頗多」），甚至於調查時便刻意選擇物種較少之路線或時間進行，由於環評委員本身並無相應研究資源，大部分情形並無法實際提出反證加以質疑，而形成審查上漏洞。而文獻中及環評委員訪談中亦指出主管機關嚴重缺乏監督追蹤機制，稽查大隊人力不足，一年每案最多抽檢一次，也並無定期公布相關檢測報告供大眾監督。

本研究認為首先應要求所有於環評結論中承諾會定期進行相關生態或污染監測之開發單位，需於主管機關網站上依其承諾調查頻率固定公開調查報告，並可供民眾及社會團體訂閱，以加強監督。另外應編立特別抽檢之預算，由開發單位所提開發金額中提撥固定比例給予主管機關下所設立之公益基金，遴選社會公正人士負責規劃抽檢事宜及公布資訊。

另若於環評報告提出後，經環評會審查或法院判決確定有重大疏漏或援引不當方法加以調查，將納入該撰寫之顧問公司負面評等，限制其承接個案規模及金額，必要時可排除其競標資格，且此公司評鑑應定期公布於社會大眾監督。

四、增加環評委員審查資源，並改為專任制，並增加助理編制

本研究分析中文獻及訪談都指出環評委員現有審查時間及資源皆嚴重不足，未來應改為專任制，獲選為環評委員者，於公部門或學校單位可透過借調方式，使委員可專心於環評案件之審查，並配給具環評專業之助理協助資料分類及撰寫初步意見，減少委員負擔，按現行環評制度既賦予環評委員會相當實質政策否決權之權限，自應給予相應之審查資源。

五、增加民眾參與機制及資源

同結論第一、二點，由於將第一階段改為形式審，大部分對環境有疑慮之案件皆會進入第二階段，民眾或社會團體便可透過公開說明會及範疇界定早期參與環評審查之程序，甚至提出其疑慮，納入調查範疇中，便不需如現行環說書提出結構中，開發單位掌握所有調查資源，環評委員及公民團體皆缺乏相應之研究能力加以質疑。若個案於第一階段環評便因量體太小或明顯不具生態疑慮而通過，則除要求需於審查結論公布後特定日期內徵詢公共意見，該期間內可向主管機關提出異議，經委員會組成專案小組審查若該異議成立，則進入二階。若委員會仍認為不成立，因民眾及社會團體於第一階但並無另外參與程序，則可認為其未獲環評法內保障之程序參與權，准許其逕向法院提起訴訟。

六、變更設計應以更改量體為基準⁹⁵

本研究認為應修改現行環評法第 16 條之 1 超過三年未開工僅需為現況差異分析之規定，本論文第五章指出蘇花高歷經十七個環境敏感區位，又經過九二一震災，許多調查早已失準，對於此經過敏感區為之大型開發行為，三年若未動工，應依情事變更原則，要求其重新踐行環評程序。

另本研究認為應將環評法施行細則 38 條變更設計之規定修改後增列 16 條之 2 進入母法，原條文中非以開發量體之變更為計算依據，如蘇花高大幅變更路線達百分之十以上，卻應未延展總路程數而不需重作環評，惟實質上新路線根本未經任何環境影響評估，造成立法很大的漏洞。

表 6-1：環評法 16-1 修正建議

條號	原法條內容	修改法條內容	立法理由
16-1	開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實	開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查， <u>逾三年未開工，則應重新辦理環境影響評估，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。</u> <u>前項之開工指依法向目的事業主管機關申請建築工程開工日期且實際</u>	1. 按台灣地處颱風、地震等天災頻仍地區，時常因自然之不可抗力造成環境現況之改變，若開發單位於三年內遲未能依環境影響評估審查結論為開發行為，則應對於整體環境可能之衝擊，非以原條文規定提交差異分析及對策檢討報告為已足。 2. 另因環境影響評估事項含括範圍甚廣，若相關事務其目的事業主管機關非有相應開發許可核發之程序，則徒增本條適用起算三年之爭議，為使法規解釋臻於明確，及考量如上環境變

⁹⁵ 本部分意見參考詹順貴律師對此點之提案。

	施開發行為。	<u>進行施工之首日。</u>	<p>遷之理由修改如本條文。</p> <p>3. 原規定以「逾三年內始實施開發行為」，其中「開發行為」之用語因對照本法第四條，含括規劃、進行及完成後之使用，就邏輯上而言，縱開發單位未進行實質施工行為，其至少自提送環境影響說明書起便使開發行為處於規劃之狀態，而使原條文徒成具文，因此本次將條文修正為「開工」，並新增第二項說明「開工」之意義乃係以開發單位向目的事業主管機關，如各級政府建設局申請開工日期且實際進行施工之首日為計算基準，以臻明確。</p>
16-2	本條為新增	<p><u>開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應重新辦理環境影響評估：</u></p> <p>一、<u>計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。</u></p> <p>二、<u>其他經主管機關認定事項。</u></p> <p><u>若環境影響說明書或評估書所依據之法規或事實事後發生變更，經主管機關認定不廢止原審查結論對公益將有危害者，應重新辦理環境影響評估。</u></p> <p><u>若主管機關依前項規定認定審查結論應予以廢止，則準用行政程序法一百二十四條以下之規定。</u></p>	<p>1. 本條部分內容原規定於環境影響評估施行細則第三十八條，因本條所列二款之變更可能影響整體開發計畫對於環境之衝擊及污染量擴大，應重新辦理環境影響評估作業，而非如原規定僅需就申請變更部分重新辦理環境影響評估。又因本條之法律效力對開發單位當事人變更申請之影響甚巨，宜以法律規定之。</p> <p>2. 本條二項援引行政程序法第一百二十三條第四款納入情事變更原則之適用，此係配合本法第 16-1 條之修正理由，使主管機關得主動重新審酌開發計畫於重大天災或其他事故造成之環境改變後之影響程度。</p> <p>3. 對於廠商信賴原審查結論所致之損害，應依行政程序法相關規定，由主管機關予以補償。</p>

資料來源：參考詹順貴律師意見，本研究整理

七、環評委員提名除主管機關代表外排除其他官派委員

現行環評委員組成中有七位為官方代表，但由本研究訪談中可知，官方代表以各相關部會副主委以上層級掛名，實際上根本不會來參與會議，或者每次代派不同之代表與會，亦無連貫性，無法正確判斷資訊而形成審查之心證，本研究建議除主管機關代表外，其餘官派委員名額均應取消。

另環評委員遴選上，實務上雖有接受各界推薦，但最後選擇名單時卻未公布推薦該人選之單位，主管機關既有選任之職權，則應公布選任相關資料以供公眾監督，且應形成行政慣例選舉固定比例由社會團體所推薦人選。

八、環評委員應揭露相關利益迴避資訊

獲選為環評委員者，由於實質握有重大開發行為之否決權，應加強其對於個案之公正性，本研究贊同深度訪談中環評委員所提議，應要求委員公布過去五年所接受之研究計畫、專案及各式補助，若審查該相關單位所提出之開發行為，該委員即應進行利益迴避。

九、審查過程應公開，表決亦應記名負責

現行審查程序中，有所謂秘密會議之討論機制，並以共識決方式，雖名為避免造成環評委員壓力，但實務上如本研究分析蘇花高案例中，反而成為黑箱作業之場合，若未來環評制度可提供環評委員足夠審查資源，加強其審查之專業輔助，應落實權責相符之原則，要求審查過程全程公開，包含表決情況，都錄音錄影公布於網路，讓環評委員亦可受相關學術及科學社群之同儕專業監督。

十、建立環評資料庫及操作友善之綜合國土區位系統

環境影響評估制度最重要即在提供個案更新且即時之調查資訊，許多文獻都提到應將環說書所提供之環境資訊建置為我國環評資料庫，增加日後審查之效率，但依據本研究訪談指出，現行環說書撰寫大部分僅在整理過去二手文獻，或僅行文各目的事業主管機關是否經過敏感區位，少有確實而正確的調查資訊，於日後依本研究建議加強環說書寫作之獨立性及專業性後，應將各調查之環境資訊分類分區公布於主管機關資料庫中供民眾及學術社群參考及監督。

尤其應將上述第三點中提出之監測數據納入，具體評量原環評報告中所提減輕對策是否有實際效用，有此檢討之過程，才有可能促進未來我國開發行為所採用之技術，並實質降低對環境之損害。

另外本研究認為主管機關應將現有各敏感區位建置地理資訊系統，並佐以對使用者友善之介面（如 google earth），讓民眾可以更清楚的瞭解各開發行為與地理環境與區位之關係。

十一、釐清環保署及目的事業主管機關之角色

環保署依法其業務範圍便是促進台灣之環境保護，於環評程序中自不宜將自己定位成爲單純環評審查時之中立機關，環保署應致力於協助環評委員發現真實之環境資訊，並於個案認定中作利於環境保護之解釋，始符合其法定職能及預算編列目的。而目的事業主管機關更應於過程中在其主管業務之部分促進環評委員對於個案之理解，但實證資料說明其現於過程中參與程度低，通常僅列席或提出不甚重要之意見，應要求其對於環評報告中業務相關章節內容之審查與開發單位負連帶政治責任，若參與代表未能於審查會議中發現明顯錯誤或疏漏經證實，則其考績應受到影響。

第二節 增加司法審查監督機會

一、判斷餘地應隨個案彈性認定

於司法審查中，判斷餘地之假設墊基於專業性及屬人性高之決策上，但依本研究實證調查部分指出，環評委員會雖形式上擁有專業獨立之組成比例，但因實質環說書提出結構及其他客觀環境審查資源之不足，甚至可能面臨環保署及其他政治壓力的干預，其獨立性與專業性是否一如預期，而讓司法可以於此領域不過問實體審查內容，實有疑義。

本研究認爲判斷餘地於環評制度之應用上，法院應斟酌實際審查情形與客觀審查資源、環境加以認定，不應貿然以環評委員會組成之形式便給予其就實質審查內容絕對之解釋權限。相對的，現行環評委員會掌握實質開發行爲之政策之准駁，但並無其他可制衡之單位，此時更需司法扮演制衡之功能，節制專業者以科學語言形成自身論述霸權，凌駕於本應保護之環境資源與人民權益上。

二、應以保障居民正當程序權放寬當事人適格認定

本研究贊同實務上以環評法保障民眾參與之程序權，而具有當事人適格之認定，依照上述所提出之建議，此認定方法可具體落實於未來環評程序中，原則將民眾參與權列爲第二階段參與保護之對象，希望民眾透過參與範疇界定直接進行釐清爭議之研究與討論，若例外於第一階段形式審查便通過之量體小、污染小之個案，民眾有爭議可以透過異議，異議不成則可以未受環評法中民眾參與之程序權提出訴訟。

若肯認環評法具有保障民眾之程序參與權之規範功能，則過程中若主管機關違反相關程序而剝奪民眾之程序權，逕行做成結論，公民自然可主張其程序權受侵害而對於審查結論提出救濟。

三、司法應勇於承擔政治責任，附隨實質影響開發行為之處分

於本研究判決分析中，雖有判決已認定環評結論違法，甚至撤銷之，但因行政法終局判決前行政行為不停止執行之原理，若法院未附隨判決停止執行之處分，則該開發行為可能繼續對於居民造成健康、財產等法益之侵害，因此法院若形成環評審查結論違法之心證，為求真真正實質保護民眾之利益，應勇於承擔政治責任做出停止執行之處分，遏止損害的擴大。

總結而言，呼應緒論中所引用美國大法官的銘言，法律真正仰賴的是經驗，而非邏輯的概念，尤其在環境法之領域，涉及議題廣泛而複雜，如同葉俊榮教授所形容的「決策於未知之間」，雖環評法提供了一個全世界獨一無二具有否決權和獨立組成的委員會架構，但依照實證分析其運作上卻仍然與原先預期所設計的專業、獨立功能相去甚遠，若希望達成以專業為台灣環境把關的理想，不能光靠環評委員，而需依賴整體公民社會的參與及司法的制衡，形成一套真正完整的互動體系，才有可能真正落實環評法的立法目標。

第三節 後續研究建議

本研究關於環評審查制度實證調查部份礙於時間及資源，仍有許多面向無法顧及，如環評結論條件後續實踐狀況，因現有環保署事後監督機制嚴重不足，建議後續研究者可以就各環評結論要求提出生態監測計畫者，要求其提供監測數據，以此項目統計實際配合執行環評結論之情形。此外，本研究所提出的幾件環評訴訟案件，由於仍在上訴中尚未定讞，亦值得繼續追蹤。此外，本研究所提出之調查項目皆未能涵蓋縣市政府層級之環評審查，此值得後續有興趣之研究者探索中央與地方環評執行狀況之差異。

又按本研究之題目及範圍係專注於環評「審查」制度，因此於審查中未扮演決策性角色之其他參與者如 NGO 團體、地方民眾、媒體、民意代表等對於環評主觀意見也有相當參考價值，建議後續研究可分別就不同環評案件中的利益相關者進行深度訪談或問卷調查，此部份感謝交大倪貴榮教授於口試之建議。

本研究經實證調查後發現許多環評審查制度結構性之弊端，諸如環說書之提出程序易有偏頗、環評委員審查資源嚴重不足及環保署的政治干預等，本文雖於結論中提出審查制度改革方向，惟是否必須堅持採取環評集中審查制度，亦有值得探討的空間，未來是否有可能透過強化目的事業主管機關權能，盡量讓各專業機關在自己業務範圍內納入環境保護的考慮，才能真正使資源得到最好的配置，此點感謝台大葉俊榮教授提出，後續研究者可參考美國行政法發展出的不同問題思考及解決方案，如加州 CALFED 治水之多元民主模型，為台灣規劃更有效率的環境決策機制。

參考資料

一、中文書籍

1. Canter, L. W. (1998). 環境影響評估, 希爾出版社.
2. 湯德宗 (1990). 國家環境政策法與環境影響評估制度. 美國環境論文集.
3. 黃光輝 (2004). 環境評估與管理導論, 高立.
4. 葉俊榮 (1995). 環境政策與法律.
5. 葉俊榮 (1997). 環境行政的正當法律程序, 三民.
6. 葉俊榮 (1997). 環境理性與制度抉擇, 三民.
7. 葉俊榮 (1999). 全球環境議題—台灣觀點, 巨流.
8. 葉俊榮 (2002). 環境政策與法律, 元照.

二、中文碩士論文

1. 王芳筠 (2004年4月). 環境影響評估制度中公民參與機制之研析. 公共行政與政策研究所, 國立暨南國際大學. **碩士論文**.
2. 王茜霏 (2005年1月). 環境影響評估的運作與臨避衝突--以林內焚化爐為例. 政治學系暨研究所, 國立中正大學. **碩士論文**.
3. 江建國 (2005年7月). 都市政治與環境影響評估--台北市環境影響評估的案例研究. 建築與城鄉研究所, 台灣大學. **碩士論文**
4. 呂雅雯 (1999). 政府政策環境影響評估制度之研究-兼論台灣政府政府環境影響評估之實踐. 三民主義研究所, 台灣大學. **碩士論文**.

5. 李明昌 (2006年6月). 環境影響評估之總量管制研究. 環境工程學系, 國立中興大學. **在職專班碩士論文**.
6. 李素真 (1997). 環境影響評估中民眾參與之檢討—以民國84、85年為例. 公共事務研究所, 國立中山大學. **碩士論文**.
7. 林哲民 (2006年7月). 開發行為環境影響評估審查結論及承諾的履行之探討：以中部科學工業園區台中基地為例. 環境工程學系, 國立中興大學. **在職專班碩士論文**
8. 邱玲裕 (2007年7月). 專業、民意與環境影響評估：環保署中央開發案例之內容分析(1996-2005). 公共行政研究所, 國立政治大學. **碩士論文**.
9. 邱景昆 (2006年8月). 整合性環境影響評估制度發展趨勢之研究. 環境規劃與管理研究所, 國立台北科技大學. **碩士論文**.
10. 涂鳳瑜 (2005年7月). 環境影響評估制度與地方公民投票衝突之研究--以北宜高速公路坪林交流道開放爭議為例. 地政學系, 國立政治大學. **碩士論文**.
11. 陳信利 (2006年1月). 我國重大公共建設決策過程中民意因素之研究--以國道五號公路蘇澳花蓮段興建案為例. 公共行政研究所, 東華大學. **碩士在職專班**.
12. 廖秀滿 (2008年1月). 科技與環保之間的衝突與矛盾：一個政策網絡的觀點. 公共事務碩士專班, 東海大學. **碩士論文**.
13. 劉彥麟 (2008年1月). 我國環境影響評估法制之研究：以專業與民意衝突的角度觀之. 行政管理暨政策研究所. **碩士論文**.

三、中文期刊論文

1. Hendler, R. (2004年1月). "德國之環境影響評估與行政程序." 月旦法學.
2. 市橋克哉 (2004年1月). "日本的環境行政與行政程序--以環境影響評估法制為素材." 月旦法學.

3. 呂雅雯、黃錦堂、於幼華 (1999 年 6 月). "永續發展理念下的環境影響評估制度." 環境工程會刊.
4. 李建良 (2004 年 1 月). "環境行政程序的法制與實務--以「環境影響評估法」為中心." 月旦法學.
5. 邱聰智 "日本環境評估法治之比較." 輔仁法學 第六期.
6. 邱聰智 "環境影響評估法之比較研究(下)." 法學叢刊 第 114 期.
7. 邱聰智 "環境影響評估法之比較研究(上)." 法學叢刊 第 113 期.
8. 胡文德 (2002 年 7 月). "環境影響評估關鍵課題之探討與對策." 環保月刊.
9. 陳俊隆 (2008 年 10 月). "由審議結果來看我國環評制度中永續發展理念的實踐 " 台灣生態學會季刊 21.
10. 陳昭源 (2002 年 3 月). "環境影響評估常面臨問題之釋疑." 中鼎.
11. 陳郁庭 (2005 年 10 月). "歐盟環境影響評估政策及其落實." 科技法律透析.
12. 陳錦芳 (2004 年 6 月). "環境影響評估報告之司法審查." 看守臺灣.
13. 黃三榮 (2000 年 5 月). "論環境影響評估法中之民眾參與." 律師雜誌.
14. 黃光輝 (2004 年 1 月). "臺灣環境影響評估法制最佳化芻議." 律師雜誌.
15. 黃錦堂 (2002 年 9 月). "環境行政程序的法務與實務---以「環境影響評估法」為中心." 全國律師.
16. 葉俊榮 "19. 政府政策進行環境影響評估的制度設計." 台灣經濟預測與政策 第 28:1 期.
17. 葉俊榮 (1999 年 1 月). "政府再造與制度興革：以環境影響評估為例." 經社法制論叢.
18. 劉宗勇 (2002 年 7 月). "環境影響評估制度比較與世界發展趨勢." 環保月刊.

19. 蔡順雄 (2000 年 5 月). "環境基本權的內涵與功能." 律師雜誌.
20. 鄭先祐 (2004 年 1 月). "環境影響評估的專業與法制的問題." 律師雜誌.
21. 鄧福真 (1989 年 12 月). "美國「國家環境政策法」." 美國月刊.

三、英文期刊

1. Adelman, D. E. (2004). "SCIENTIFIC ACTIVISM AND RESTRAINT: THE INTERPLAY OF STATISTICS, JUDGMENT, AND PROCEDURE IN ENVIRONMENTAL LAW." Notre Dame Law Review **79**: 497.
2. Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation." Journal of the American Planning Association **35**(4): 216-224.
3. Babich, A. (2003). "Too Much Science in Environmental Law." Columbia Journal of Environmental Law **28**: 119.
4. Czarnezki, J. J. (2006). "SHIFTING SCIENCE, CONSIDERED COSTS, AND STATIC STATUTES: THE INTERPRETATION OF EXPANSIVE ENVIRONMENTAL LEGISLATION" Virginia Environmental Law Journal **24**: 395.
5. Freeman, J. R. D. J. (2005). "PUBLIC AGENCIES AS LOBBYISTS." The Columbia Law Review **115**.
6. French, S. T. (1993). "Judicial Review of the Administrative Record in NEPA Litigation." California Law Review **81**.
7. JR., R. J. F. (1993). "ASPIRATION AND REALITY IN TAIWAN, HONG KONG, SOUTH KOREA, AND SINGAPORE: AN INTRODUCTION TO THE ENVIRONMENTAL REGULATORY SYSTEMS OF ASIA'S FOUR NEW DRAGONS." Duke Journal of Comparative & International Law **4**.

8. Karkkainen, B. C. (2002). "Toward a smarter NEPA: monitoring and managing government's Environmental Performance." Columbia Law Review **102**.
9. Onzivu, W. (2006). "International Environmental Law, the Public's Health, and Domestic Environmental Governance in Developing Countries." American University International Law Review **21**.
10. Richardson, B. J. (2000). "Environmental Law in Postcolonial Societies: Straddling the Local--Global Institutional Spectrum." Colorado Journal of International Environmental Law and Policy **11**: 1.
11. Richardson, B. J. (2004). "IS EAST ASIA INDUSTRIALIZING TOO QUICKLY? ENVIRONMENTAL REGULATION IN ITS SPECIAL ECONOMIC ZONES." UCLA Pacific Basin Law Journal **22**.
12. Robinson, N. A. (1991). "THE 1991 BELLAGIO CONFERENCE ON U.S.-U.S.S.R. ENVIRONMENTAL PROTECTION INSTITUTION: INTERNATIONAL TRENDS IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT." Boston College Environmental Affairs Law Review **19**.
13. SHUI-YAN TANG, C.-P. T. a. C. W.-H. L. (2005). "Public Participation and Environmental Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management." The Journal of Development Studies **1.41**: 1-32.
14. Stabile, J. C. (2006). "TRANSITIONS IN CHINESE LAW: TRANSITIONS IN CHINESE LAW: Clashes Between Economies and Environments: Consumerism Versus Conservation in Taiwan and Hong Kong." University of Hawaii Asian-Pacific Law & Policy Journal **7**.
15. Tang, D. T.-C. (1997). "New Development in Environmental Law and Policy in Taiwan." Pacific Law & Policy Association **6**(no.2).
16. VERMEULE, J. F. a. A. (2007). "MASSACHUSETTS v EPA: FROM POLITICS TO EXPERTISE." The Supreme Court Review **2007**.
17. Wagner, W. E. (1995). "THE SCIENCE CHARADE IN TOXIC RISK REGULATION." The Columbia Law Review **95**.

四、政府報告

1. 環保署環評審查委員會第 166 次會議紀錄
2. 台北與東部間運輸系統發展政策影響說明書
3. 國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第二次審查會（96.11.1）審查結論及綜合討論意見處理說明」
4. 國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告：專案小組第三次審查會（97.1.21）審查結論及綜合討論意見處理說明」
5. 「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第一次會議紀錄
6. 「國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」專案小組第二次審查會會議結論

五、法院判決或判例

1. 最高行政法院（改制前行政法院）59 年判字第 322 號判例。
2. 最高行政法院（改制前行政法院）75 年判字第 362 號判例。
3. 高雄高等行政法院 90 年訴字第 1869 號判決。
4. 高雄高等行政法院 90 年訴字 1904 號判決。
5. 最高行政法院 92 年裁字第 519 號。
6. 高雄高等行政法院 92 年訴更字第 35 號判決。
7. 台北高等行政法院 94 年訴字第 944 號判決。
8. 台北高等行政法院 94 年訴字 2466 號判決。
9. 台北高等行政法院 96 年訴字第 1117 號判決。
10. 最高法院 96 年判字第 01601 號判決。