

環評制度改革論壇，臺北：環境法律人協會、臺大法律學院環境永續政策與法律中心

# 綠色政策之夢？ 論政策環評之評估程序設計

EJA環評修法小組成員林木興

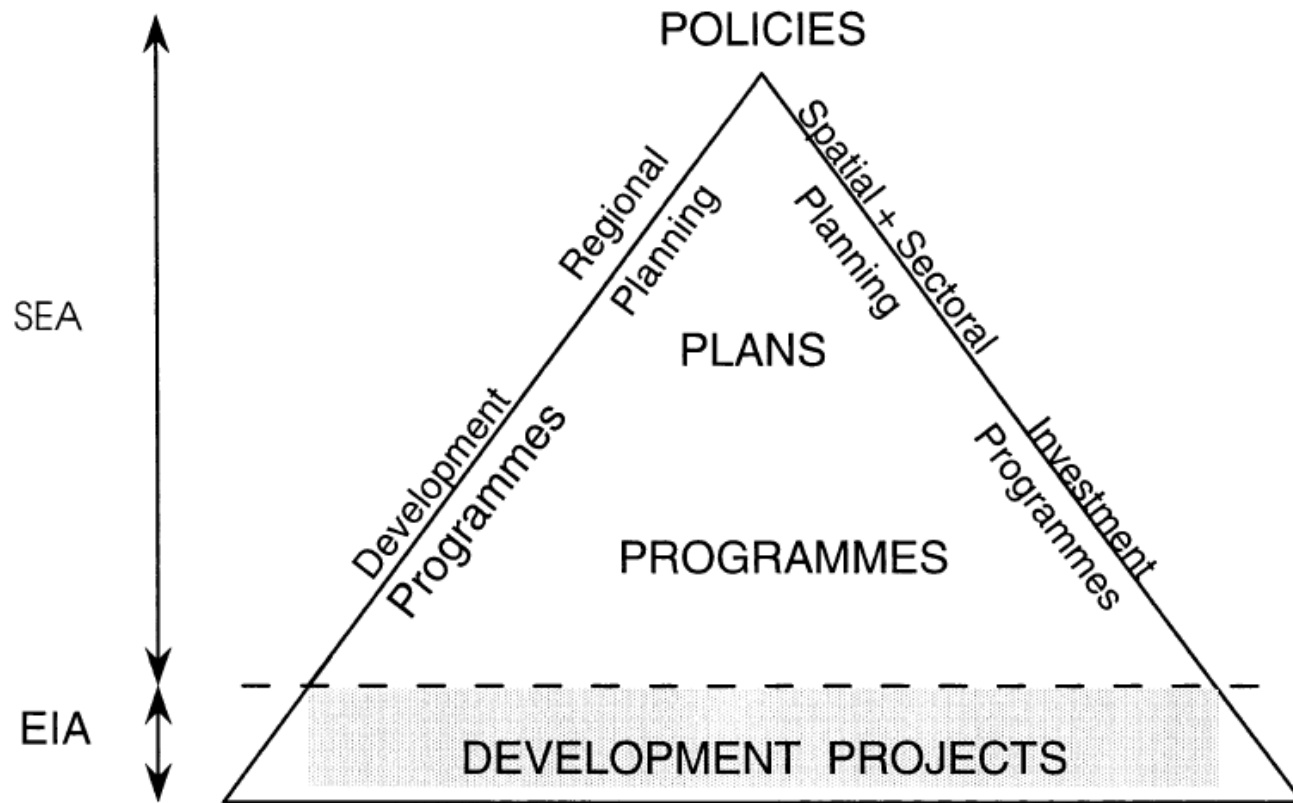


2017-6-4 @臺大法律學院

# 大綱

- 環評體系及其分工(3)
- 臺灣政策環評制度之案例分析(2)
- 規範不足的環評體系 ( 請詳見與談稿 )
- 政策環評修法超級比一比：EPA & EJA
- EJA草案：政策環評修法說明
- \_\_\_\_\_政策環評程序
- \_\_\_\_\_政策環評修法重點(3)

# 環評體系及其分工(1/3)： 環評層序系統



# 環評體系及其分工(2/3)：

## 環評體系功能與開發行為環評限制

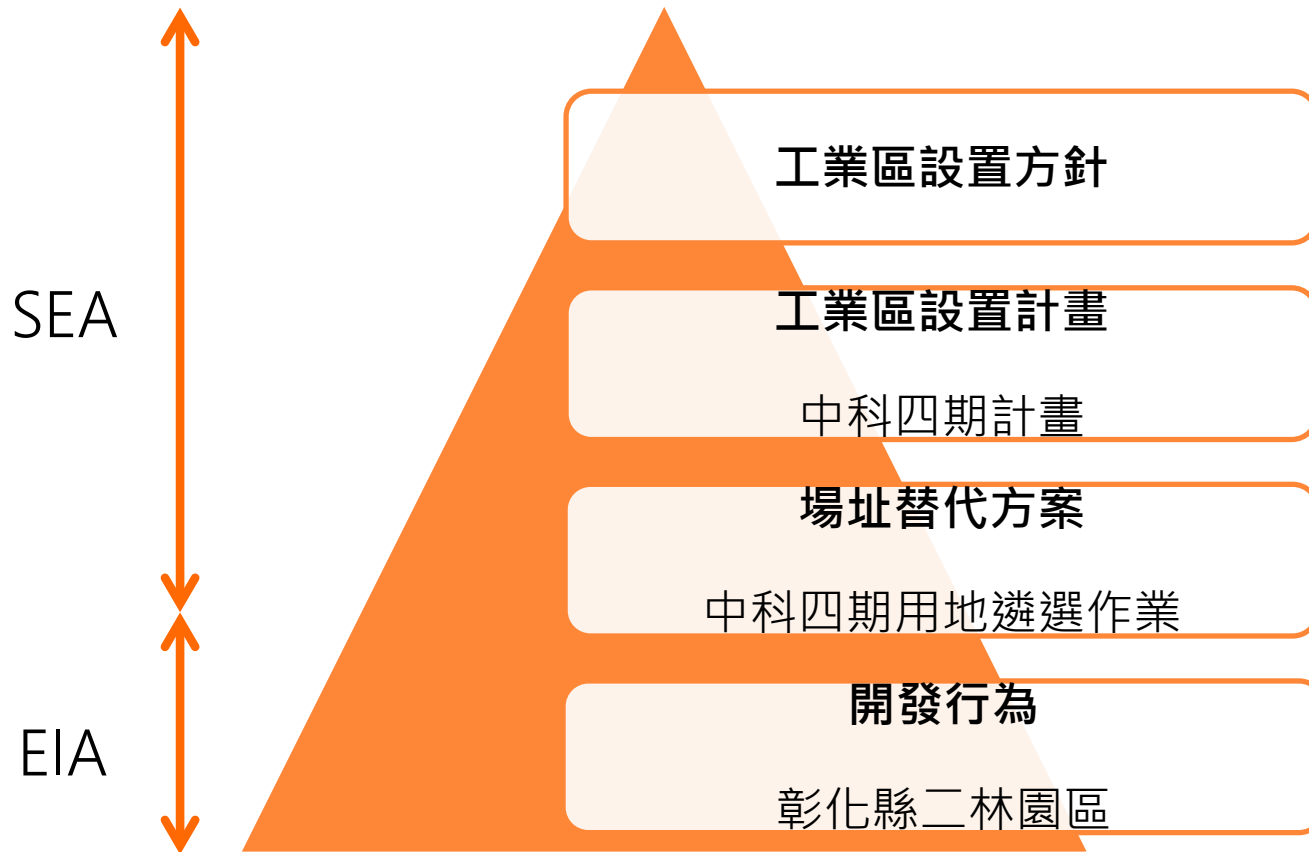
- 環評制度五個體系功能
  - ✓ 強迫行動 ( Larry W. Canter著 , 1998 : 3-4 )
  - ✓ 公眾參與 ( 張四立 , 1988: 34 )
  - ✓ 綜合評估 ( 張四立 , 1988: 36 )
  - ✓ 事先預防 ( 李巍等 , 2006: 10 ; 葉俊榮 , 1997: 379 )
  - ✓ 整合性審查 ( 陳慈陽 , 2003: 284-5 )
- 開發行為環境影響評估之限制
  - ✓ 難以考量非屬開發行為之潛在環境影響 ( 鄭一芳、郝大舉 , 2006: 11 )
  - ✓ 公共參與太晚 ( 葉俊榮 , 1993: 227 )
  - ✓ 範疇界定狹窄 ( 李巍等 , 2006: 10 )
  - ✓ 替代方案有限 + 有條件通過 ( 王鴻濬 , 1997: 253 )
  - ✓ 難事先預防 ( 賴宗福 , 2009: 134 )
  - ✓ 難以評估累積性環境影響 ( 王鴻濬 , 1997: 252 )

# 環評體系及其分工(3/3)

功能 / 分類	政策環評	開發行為環評
強迫行動	得強迫政策研提機關考量單一開發行為未能考量之非屬開發行為之潛在環境衝擊	開發行為環評得為落實政策之一環。
公眾參與	提早參與、擴大參與，以提出更好的、更多的替代方案	公眾參與之繼續
綜合評估	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 先行作成綜合評估部分</li> <li>• 累積性影響評估</li> </ul>	其後之開發行為環評得免除其相同部分，以減少環評時間、成本
事先預防	提早預防	開發行為環評要以相應的政策環評為前提進行
整合性審查	政策環評監測系統得作為開發行為環評的累積性環境影響預警系統	其後之開發行為環評得免除其相同部分，以減少環評時間、成本
事後監測追蹤	政策環評先行進行之環境監測部分	其後之開發行為環評得免除其相同部分，以減少環境監測之成本

June 4, 2017

# 臺灣政策環評制度之案例分析 ( 1/2 )



# 臺灣政策環評制度之案例分析 ( 2/2 )

June 4, 2017

- 以我國工業區設置方針之環境影響評估為例
  - ✓ 工業區之設立應避免使用或儘量避免使用環境敏感地區或限制開發區。
  - ✓ 應針對既有工業區現狀及其所造成之環境衝擊予以檢討評估。
  - ✓ 工業區設置方針之重點應在「區位選擇」；區位類型之一「環境區位」的重點在於總量管制。
  - ✓ 行政機關協調合作。
- 以中部科學園區第四期計畫為例
  - ✓ 計畫案之政策研提機關國科會，未依環評法實施政策環評，且不實施政策環評者無罰則。
  - ✓ 公眾參與多元性不足，並且影響範疇界定之評估項目的選定。
  - ✓ 環評制度規範結構與該計畫案之法源依據之間的關係。
  - ✓ 針對工業區設置方針及其政策評估說明書，有重新檢視並借鏡的必要性。

# 規範不足的環評體系

- 政策與開發行為環評的環評體系之間應建立連動性、構成層序系統，以發揮環境影響評估的體系功能。
- 除政府規避政策環評無罰則外，案例分析結果顯示工業區設置相關案件的環評爭議，源自對於累積性影響評估、替代方案之規範不足。
- 政策環評範疇界定程序提早與擴大公眾參與，以強化層序系統事先預防與綜合評估之功能。
- 政府應強制實施政策環評、拘束開發行為環評並免除相同部分。



# 政策環評修法超級比一比：EPA & EJA

June 4, 2017

EPA	EJA(2017)
<p>以專章規定政策環評，將政策環評與開發行為個案環評相連結（2017a）；於一定條件下個案環評得不受環評法施行細則第19條進二階之限制（2017b）。</p>	<p>提高政策環評既有規定之法律位階</p>
<p>因應國土計畫法施行，增列涉及土地利用之政策細項；強化政策環評功能、落實環評通過後追蹤監督（行政院政策；2016；2017b）。子法修正應環評之政策細項，如水泥、礦業、觀光發展等（2016）、石化、鋼鐵、水泥、其他能源密集基礎工業等（2017a）。</p>	<p>母法新增政府政策之定義，以環境有重大影響之虞、政策研提機關自我審查，以限縮應環評之政策。</p>
<p>建立區域總量管制標準與土地、自然資源使用分配序位（2016）。</p>	<p>要求政策環評需考量累積性影響及認定標準之情形的相互關係與加總結果。</p>
<p>配套修法落實資訊公開、民眾決策參與、保障民眾司法救濟（2016）。</p>	<p>新增資訊建立、整合與公開之相關及其授權規定。</p>

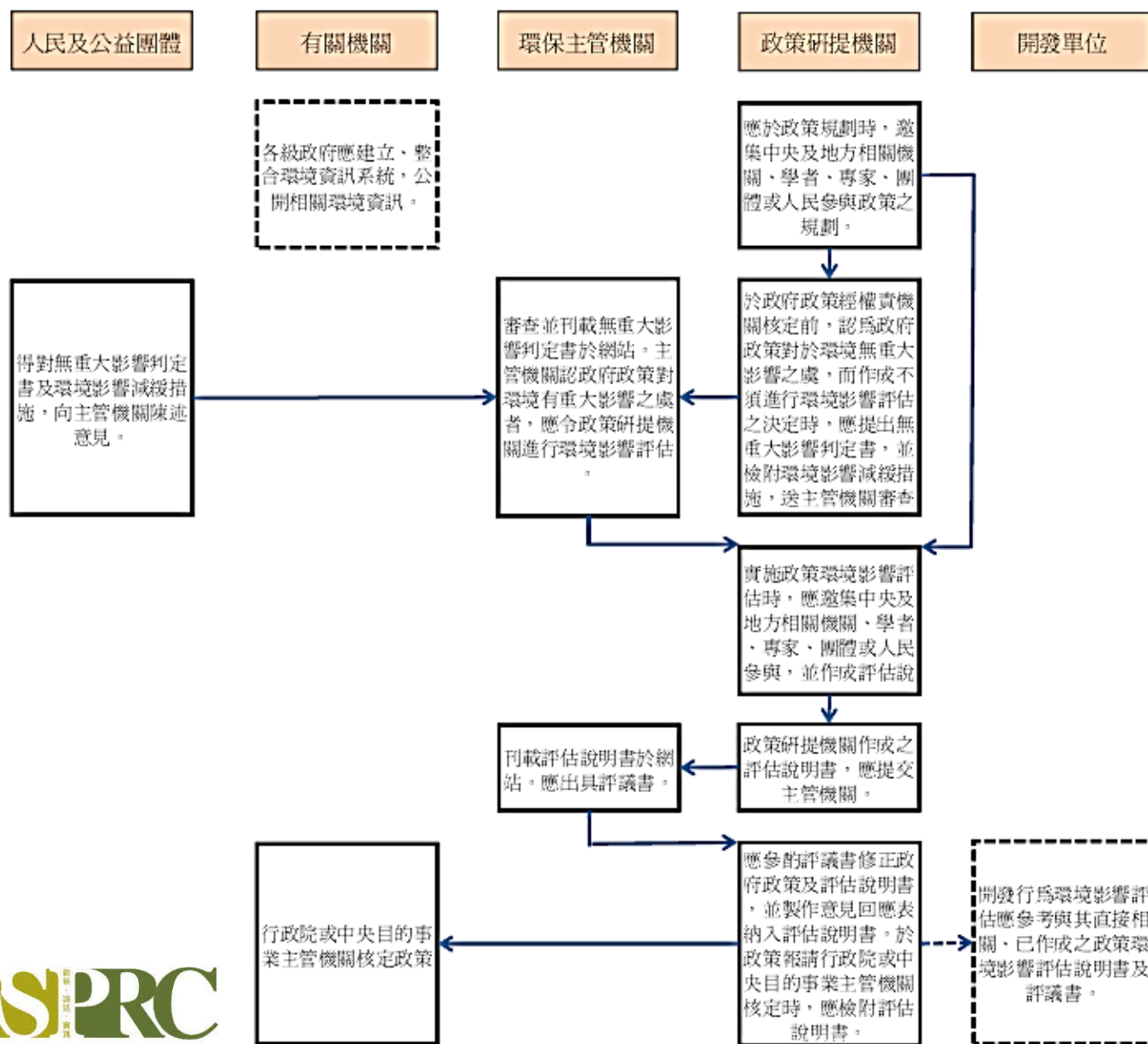
# EJA草案：政策環評修法說明

- 新增政府政策的定義。
- 規定對於環境有重大影響之虞的政府政策，應進行政策環評。
- 新增政府政策對於環境有重大影響之虞的判斷標準，並要求政策環評須考量累積性影響。
- 新增政策研提機關於政策研提時之參與機制。
- 新增政策研提機關自我審查政府政策是否須進行環評程序。並要求中央主管機關監督政策研提機是否規避政策環評，同時給予人民及公益團體權利，對於無重大影響判定書及環境減緩措施得向中央主管機關陳述意見。
- 新增政府研提機關應政策環評時之情況與義務，包括應邀集人員、製作評估說明書。同時規定由主管機關對評估說明書出具評議書，政府研提機關並有義務參酌評議書修正其政府政策及評估說明書、說明參酌狀況。
- 要求開發行為之環評應參考相關政策環評之評估說明書及評議書。
- 新增資訊建立、整合與公開之相關及其授權規定。

資料來源：EJA(2017)

# EJA草案：政策環評程序

資料來源：整理自EJA(2017)



# EJA草案：政策環評修法重點（1/3）

## ● 新增政府政策的定義

- ✓ 「政府政策：包括（一）法律案、法規命令案，及根據法律或法規命令而訂定之政策、計畫或方案。（二）總統府、行政院或中央目的事業主管機關研提並編列預算之政策、計畫、方案。（三）應經行政院或中央目的事業主管機關核定之政策、計畫、方案。（四）地方自治法規案或應經地方政府核定之政策、計畫、方案。（五）與本法第5條第1項規定之開發行為直接相關之政策、計畫、方案或選址。」
- ✓ 新增理由：1.本法現行未針對「政府政策」進行定義，子法對於政府政策適用環評的範圍又過於限縮，無法發揮環評於政策實行前進行危害防禦、風險預防、民眾參與的功能。2.參考歐盟策略環境評估準則定義環境影響評估的適用範圍，增訂第二款第（一）目、第（四）目。3.考量總統府、行政院或中央目的事業主管機關研提並編列預算之政府政策通常具有外部影響力，爰增訂第二款第（二）目。4.現行規定，政府政策之定義規定於政府政策環境影響評估作業辦法第二條，然此牽涉政府政策是否適用環評之基本問題、各政策研提機關是否應進行政府政策環評，事關重大，宜於母法中明定之，爰增訂第二款第（三）目、第（五）目。

## EJA草案：政策環評修法重點（2/3）

- 規定對於環境有重大影響之虞的政府政策，應進行政策環評。
  - ✓ 「政策之實施可能造成下列情形之一者，為前條所稱對環境有重大影響之虞：一、使環境負荷超過當地涵容能力。二、破壞自然生態系統。三、危害國民健康或安全。四、危害自然資源之合理利用。五、改變水資源體系，影響水質及妨害水體用途。六、破壞自然景觀之和諧性。七、其他違反國際環境規範之要求，或有礙環境生態之永續發展。八、對生活環境、社會環境及經濟、文化，有顯著不利之影響。九、與相關政府政策有衝突，致對環境有顯著不利之影響。十、其他經政策研提機關或主管機關認定。」
  - ✓ 新增理由：現行規定，政府政策是否應進行環評之判斷標準訂於政府政策環境影響評估作業辦法第五條第一項，然此牽涉各政策研提機關是否應進行政策環評，事關重大，宜於母法中明定之，爰新增第一項。並為符合環評之精神，針對原判斷標準進行如下調整：1.因環境影響評估法第四條，強調政策環評亦應考量社會環境及經濟、文化，爰新增第八款。2.參考開發行為對於環境有重大影響之規定，考量相關政府或開發行為是否與所研提政策有顯著不利衝突且不相容，爰新增第九款。3.參考開發行為對於環境有重大影響之規定，考量其他認定標準，爰新增第十款概括規定。

# EJA草案：政策環評修法重點（3/3）

- 要求政策環評須考量累積性影響。
  - ✓ 「政策環境影響評估，除應考量前項所列各款情形外，並應考慮既存政策或開發行為之累積性影響，及斟酌各款情形之相互關係與加總結果。」
  - ✓ 新增理由：政府政策環境影響評估作業辦法第五條第二項要求政府政策環評除第一項情形外，尚需考量彼此的加總情形，此為重要之考量，宜於母法中明定之，爰新增第二項。並因政策與開發行為之環境影響可能有累加效應，故新增「並應考慮既存政策或開發行為之累積性影響」等字句。
- 新增評估說明書應記載事項
  - ✓ 「七、對中央及地方相關機關、學者、專家、團體、人民意見之處理情形，並說明採納或不採納之理由。」
  - ✓ 新增理由：為符合法律保留原則，將政府政策環境影響評估作業辦法第六條第一項及第二項提升至法律位階，並於第一項新增第七款政策研提機關對於意見處理之說明義務。

THANKS FOR YOUR ATTENTION!

## 規範不足的環評體系\*

林木興 (2017),〈綠色政策之夢?論政策環評之評估程序設計〉,環評制度改革論壇,  
臺北:環境法律人協會、國立臺灣大學法律學院環境永續政策與法律中心,6月4日。(與談稿)

### 政策與開發行為環評之間應該建立連動性並構成層序系統,以發揮環境影響評估的體系功能。

該論文探討環評功能目的、開發行為環評的限制、政策與開發行為環評的比較,並且進一步闡述政策與開發行為環評在體系功能上的分工:(一)在強迫行動的功能與目的上,政策環評強迫政策研提機關將環境保護考量融入政府政策制訂之中,開發行為環評強迫開發單位預防與減輕開發行為對環境的影響;在功能上的分工,政策環評得強迫政策研提機關考量非屬開發行為之潛在環境衝擊,開發行為環評得為落實政策之一環。(二)在公眾參與的功能與目的上,開發行為環評之公眾參與有限,政策環評得擴大參與;在功能上的分工,政策環評得先於開發行為環評進行公共參與並擴大參與,以提出更好的替代方案。(三)在綜合評估的功能與目的上,政策環評較開發行為環評容易達到此功能與目的;在功能上的分工,政策環評先行作成之綜合評估部分,其後之開發行為環評得免除其相同部分,以減少環評的時間與成本。(四)在事先預防的功能與目的上,政策環評較開發行為環評早先且容易達到此功能與目的,且避免較大或長期的環境成本、降低整體的環評成本;在功能上的分工,開發行為環評要以相應的政策環評為前提進行。(五)整合性審查的功能與目的上,政策環評須依循整體與專業環境計畫衡量環境衝擊,政策環評較開發行為環評需要更多機關間的協商、多部門與多學科的審查;在功能上的分工,政策環評監測系統得作為開發行為環評的累積性環境影響預警系統。(六)在事後監測追蹤的功能與目的上,政策環評較開發行為環評進行的環境監測之時空範圍較大且時點較早;在功能上的分工,政策環評先行進行之環境監測部分,其後之開發行為環評得免除其相同部分,以減少環境監測之成本。

除政府規避政策環評無罰則外,該論文實證研究顯示工業區設置相關案件的環評爭議,源自對於累積性影響評估、替代方案之規範不足。工業區設置方針得做為工業區設置之依據,且該方針係我國歷來工業政策中第一個且唯一已實施政策環評之政策細項;且工業區設置方針政策評估說明書之作成,係為我國目前少數已完成政策評估說明書之一。再者,工業區設置方針之重點應在「區位選擇」;區位類型之一「環境區位」的重點在於總量管制,而此與政策環評之關鍵概念之一總量管制相符,從而工業區設置方針若將環境納入考量,應著重在對於環境區位的選擇,此涉及廢棄物、廢水、空氣污染物、毒性化學物質污染、噪音污染、非游離輻射污染、土地污染之處理、回收再利用與總量管制。然而,該方針僅要求開發行為環評時進行該開發行為之影響評估,並不將累積性影響評估納入考量,會導致總量管制失所附麗而無法進行。據此,工業區設置對於環境的考量應著重在累積性影響評估,並且得以作為下位環評案件總量管制的評估依據。另外,進一步針對中科四期之案例探討,可以推論:工業區設置之計畫案,於實施

---

\* 此與談稿修改自前研討會論文,以下稱「該論文」:〈執行永續發展卻規範不足的政策分析類型?臺灣政策環境影響評估制度之體系分工與實證研究〉,第八屆發展研究年會,臺北:臺灣發展研究學會、國立臺灣大學地理環境資源學系,2016年10月15日。



政策環評對於替代方案的分析，應首重在「土地勘選」，或該案例所稱「候選基地」，或有謂「選址」；並得考量不開發案址的可能性，避免一個錯誤的計畫衍生出更多的開發行為。該計畫案執行之法源依據涉及科學工業園區設置條例、國土規劃體系，故工業區設置在政策執行之初應首重「土地勘選」，並回歸到國土規劃體系、政策環評對於替代方案的選擇與分析、法源依據之實體規定。。

### **作為環境影響評估層序系統之核心規範或程序要件的替代方案，應該區分類型並且比較分析。**

法律框架好比政策環評制度的骨架，事實則是政策環評制度的血肉，而其中血肉增長的彈性，除表現在綜合評估外，在環評制度上主要由篩選、範疇界定、替代方案等程序執行加以展現，其中就替代方案的彈性而言，替代方案的選定可依據不同的政策類型而為不同性質替代方案的選定，按照替代方案的性質，替代方案可分為基本替代方案、二等替代方案、推遲行動，並進而藉由替代方案的分析落實環評層序系統，不同性質替代方案的區分可以連結到環評層序系統上對於政策、計畫、方案、開發行為的區分，基本替代方案的法制意義應與所研提政策相同，而為廣義政策案，可能為狹義的政策案、計畫案、方案；二等替代方案的法制意義可能為所研提政策下位的廣義政策案或開發行為。中科四期二林園區之場地替代方案即為適例，工業區設置計畫環評的場址替代方案可以與工業區開發行為環評之技術替代方案整體觀之，形成計畫、方案、開發行為之環評層序系統，其中方案之環評係指場址替代方案之環評，而周延的場址替代方案環評得用以落實此環評層序系統。

### **政策環評範疇界定程序提早與擴大公眾參與可以強化層序系統事先預防與綜合評估之功能。**

公眾參與應儘量於較上位的廣義政策案環評進行並擴大參與。我國環評制度在篩選程序限縮政策適用環評的範圍，也連帶限縮公眾參與的空間；再者，在範疇界定階段的進程，政策研提機關有是否召開範疇界定會議的裁量空間，機關的不作為近一步限制公眾參與的管道；另外，範疇界定會議其中需完成的項目包括其他有關執行環境影響評估作業之事項，據此許多相關單位與團體或有權利在範疇界定會議上做出例如環境敏感、限制開發、總量管制、未定案方案等法令計畫的提示，因而範疇界定程序存在公眾參與的必要性與急迫性；最後，最普遍與最晚的公眾參與時點應在政策環評說明書初稿完成之後、而在最後決策作成之前。

### **政府應強制實行政策環評、拘束開發行為環評並免除相同部分。**

我國環評法在制訂公布之時，除開發行為之外，已將政府政策納入應實施環評之範圍，但是政策研提單位若不行動，卻未明訂罰則以強迫行動，相較於環評法第三章特別針對開發行為而規範開發單位之相關罰則，政策環評法制對於政策研提單位不依法行政的拘束力有待加強。環評法內容除僅針對開發行為而為罰則規定外，其他規定也多針對開發行為之評估、審查與監督程序，政策環評法制直接適用環評法的條文屈指可數，顯見我國對於政策環評法制的輕忽。再者，強迫行動的密度應與適用政策環評之政策類型有關，係因我國對於適用政策環評之政策類型過度限縮，導致強迫行動的密度不高。再者，就環評制度層序系統而言，強迫行動的密度不高可能會導致廣義政策案環評或開發行為環評沒有上位的廣義政策案而為累積性環境影響之預警，並且無法免除相同部分之環境監測、調查、評估、審查、追蹤監測，影響到環評與廣義政策執行的時程與人力物力成本。