

文章编号: 1001-8158 (2000) 06-0018-04

土地开发与环境影响评估制度之研究

徐世荣 许绍峰

(台湾政治大学地政系)

摘要: 台湾目前环境影响评估制度最主要的缺失是缺乏民众参与。本文认为透过民主参与制度,可以解决目前的冲突景象,并使环境影响评估制度真正落实。

关键词: 土地开发; 环境影响评估制度; 民众参与

中图分类号: F303.4 文献标识码: A

本文的研究问题为:为什么环境影响评估制度无法解决目前台湾土地开发时所面临的冲突困境?主要原因为何?面对这个问题,环境影响评估制度可能必须做何种更张,以适合台湾民众的需要,进而来解决环保抗争与经济成长之间的冲突?

1 土地开发之困境与环境影响评估制度之建立

台湾过去因为追求工业及经济之快速发展,严重忽略了自然生态环境的保育,致使环境污染事件相当频繁。许多大型的开发案都受到民众的抵制,而无法顺利的动工兴建。为了解决这个问题,并平衡环境保护与经济成长之间的矛盾,环境影响评估制度乃逐渐的受到重视,企图透过此制度的建立与实施,一方面能够保护台湾的自然生态与社会环境,另一方面则是继续保持台湾的经济成长,由此创造出彼此双赢的局面。

然而,何谓环境影响评估?依现行“环境影响评估法”第四条第一项第二款之规定:“指开发行为或政府政策对环境包括生活环境、自然环境、社会环境及经济、文化、生态等可能影响之程度及范围,事前以科学、客观、综合之调查、预测、分析及评定,提出环境管理计划,并公开说明及审查。环境影响评估工作包括第一阶段、第二阶段环境影响评估及审查、追踪考核等程序。”由上述对于环境影响评估的定义可知,非常注意科学及客观的评定办法,企图由此办法来作为开发政策的主要之判准。而科学及客观似乎被划上了等号,只要是符合科学的,就是属于客观的,其应不包含主观的成分,因此是可以为一般社会

大众所接受的。

再者,何种开发行为必须经过环境影响评估呢?根据该法第五条之规定,下列开发行为对环境有不良影响者,应实施环境影响评估:(1)工厂之设立及工业区之开发;(2)道路、铁路、大众捷运系统、港湾及机场之开发;(3)土石采取及探矿、采矿;(4)蓄水、供水、防洪排水工程之开发;(5)农、林、渔、牧地之开发利用;(6)游乐、风景区、高尔夫球场及运动场地之开发;(7)文教、医疗建设之开发;(8)新市区建设及高楼建筑或旧市区更新;(9)环境保护工程之兴建;(10)核能及其它能源之开发及放射性核废料储存或处理场所之兴建;(11)其它经中央主管机关公告者。

前项开发行为应实施环境影响评估者,其认定标准、细目及环境影响评估作业准则,由主管部门会商有关部门于本法公布施行后一年内定之,送有关立法部门备查。

根据此法条第二项之规定,环保部门后来订立“开发行为应实施环境影响评估细目及范围认定标准”办法,许多土地开发行为因此在开发之前都必须实施环境影响评估,等到通过之后才得以开发营运。因此,此法的实施对于台湾之土地开发确实带来了相当大的冲击。

2 科技就是客观中立的吗

环境影响评估的实施非常强调科技的重要性,这可由该法第四条之内容得知。每当政府或是大企业面对着严峻的环保抗争时,科技理性就成为它强

而有力的辩护武器,解决环境污染的根本办法就是科技不断的创新及改进。在这种思维底下,政治及社会方面的价值观,如民主参与、社会公平、环境及生态的均衡发展等,都被置之一旁而无暇顾及了。换言之,地方社区的价值及其社会意义已在科技决定论的意识型态底下,被摧残的支离破碎。

然而,这种科技决定一切的论点受到民众的强烈质疑及反对,因为他们已逐渐体验并认识到科技带给人们的负面影响(Norgaard 1988, 610)。由于不断恶化的生存环境已促使基层民众群起抗争,积极要求参与政府制定决策的过程,所谓的科技中立之说及科技是纯粹追求事实而不考虑任何后果的立论,已经为环保工作者所拒绝(Freudenberg & Steinsapir 1992)。

为了保持科技至上及经济效率第一的价值观能够支配整个社会,Edelstein(1986/1987)指出,政府技术官僚经常想出办法来避免科技及市场的运作遭到民众参与的干扰,行政程序的设计是为了要避免市民的参与,即使有些市民被邀请来参加,他们也只是代表着象征的意义罢了。另一方面,Freudenberg & Steinsapir(1992)也表示,政府及企业界通常把那些原本是政治的事件转变成科技的问题,因此,去解决这些问题的方法就是要仰赖专家而不是民众的民主参与。

因此,现代化观念强调科技的结果,使得环境问题都被化约成科技的问题,解决之道也唯有依靠科技的手段,至于人类的行为或是选择,则并非是考量的重点。因此,Redclift(1994, 31)就指出,当人们把自己与科技分离时,并将责任委由科技来承担时,人们就很可能为那些因自己的行为所造成的不良环境后果来承担责任。诸多环境问题,如温室效应、臭氧层破洞等问题,就皆被视之为外部性问题,解决之道,并非依赖人类的一起努力,而是必须依赖于少数精英专家。此外,重视科技的另外一个意涵,就是谁掌握了科技,也就拥有了社会的权威,对于未来发展具有绝对的影响力量。

Goldstein & Schorr(1991)所强调的,在决策过程之中,当民众面对环境风险时,民主的参与是绝对有其必要,科技的决定必须要并入民主的过程当中。而当正规的政治管道无法容纳他们的参与时,来自于民间社会的直接行动或许就成为市民不得不采用

的手段

3 环境规划理念的变迁

赋予地方社区对于未来发展的自主权,开放并且公平参与的权力结构,不再完全倚赖于技术精英的指挥,可谓是环境影响评估主要重点。这种理念其实在过去的规划理论思辨中,就有学者大声疾呼其重要性,例如 Davidoff(1965)提出了倡导规划的概念(advocacy planning),建议规划者必须帮助民众参与,并应该特别协助那些无法参与的弱小团体。

在 Davidoff 之后, Friedmann(1973)也提出了类似的接触规划理论(transactive planning),认为规划者与被规划者之间的关系必须做结构性的调整,他指出规划者与被规划者必须多进行对话,经由这种对话接触,彼此将可以交换知识,进行互相学习,然后一起把知识转化为行动。Grabow & Heskin(1973)大力批评所谓的理性规划学者所坚持的科技及客观的理念。他们要求彻底的更改这种规划模式,将规划的权力分散,转交给能够促进人们发展的社区及社会。

另外,为了追求一个民主的规划过程,帮助民众直接参与,Forester(1982)继 Davidoff(1965)提倡的倡导式规划之后,提出进步规划(progressive planning)的理念。他藉由 Lukes(1974)所述“权力三种面向”的理念,指出规划过程中的信息往往因政治及经济等结构性因素而被扭曲,在这种情况下,规划者的主要任务即是避免这种情事的发生,让民众能够接触到正确的信息,了解政治经济不公平的结构关系,如此一来,民众才能够被赋予批判的力量,而真正的民主规划过程才有可能达成。Forester(1996)深受 Habermas 的影响,认为过去以科学为主的化约方法根本没有办法来解决复杂的社会问题,因此进一步指出,唯有透过用心沟通,并仔细倾听民众所讲的故事,才是规划的主要内涵。因此,规划理论的主要内涵已由过去所强调的实质规划转变为重视沟通过程,规划被视之为交互主观、互相学习的辩论过程(Healey 1996; Innes 1998, 1999)。

由此观之,规划理论正处于一个典范交递的年代,论者习以“现代化”及“后现代化”相称(Beauregard 1996; Healey 1996)。以往的主导者理性规划模式已受到相当多的质疑,因为长久以来局限于科技理性的观点已经变成了一种支配霸权,它将许多其

它重要的想法(如道德、公平、审美观等)皆排除在外,认为彼等不值得人们的眷恋,而也唯有建筑于科技理性之下的行动才算是人类文明的进步。如此一来,在这种追求进步的理念之下,资本的重要性往往凌驾于对于人类及环境的关怀,规划理论的重心反而是以促进经济成长及竞争力为主要的考量。如今,这种建基于对于现代化理念追求的规划理论正面临了相当大的挑战,人们不再相信科技理性是唯一的判准。由此可知,一个仍然是立足于科技理性的环境影响评估概念,自然也会受到强烈的质疑。

4 环境影响评估应该有新的制度内容

政府原本期盼环境影响评估制度的建立能够消除环保抗争,使得台湾的经济能够持续的成长,而环境保护也能兼顾。然而,这样的理想似乎是没有达成,因为在此制度建立之后,台湾社会的环保抗争仍然是从不间断,而且有愈演愈烈的趋势,这可由近年来反核四及反七轻设厂为例。社区民众并不相信由此制度所提出的环境影响评估报告书,并且有相当多的质疑。因此,如何赋权(empowerment)予地方社区民众,让社区民众能够参与于此报告书的制作,而不是仅只于报告书出炉之后的参与说明会及公听会,应该是一个很值得思索的课题。

本文主张,环境影响评估制度至少必须同时赋予地方社区及地方政府进行环境影响评估的权力。也就是说,第一阶段的环境影响说明书及第二阶段的环境影响评估报告书皆不应该仅有一个版本,除了原本开发单位所提的版本之外,中央政府或者是开发单位也应该提供经费予地方社区及地方政府,由其选择环境影响评估的专业单位来进行环境影响评估说明书及报告书的制作,然后再提交予审查委员会。

“环境影响评估法”第四条第一项第二款环境影响评估的主要内容,系“包括生活环境、自然环境、社会环境及经济、文化、生态等”,而对于上述之内容,地方社区民众应该是最具有资格来表达他们的意见,因此,倘若环境影响评估说明书及报告书的部分主动权能够由他们来实质掌握,必可大量的减少环保抗争。于此,所关怀的主要重点为,信息之拥有往往是环境影响评估的主轴,拥有信息其实就是拥有权力(Forester 1982),缺乏信息之一方是无法与拥有信息之一方来进行竞争。

本文主张环境影响评估制度应该要尝试让弱势群体、地方社区及地方政府拥有他们所需要的信息,并且由此来破除信息之霸权,由不同评估报告书的提出来创造一个公平参与的论述空间,让各方行动者皆能拥有信息,表达他们不同的关怀,如此一来,透过后续的对话与沟通,才有可能达到彼此都能接受的土地开发共识。

倘若上述之建议短期之内无法达成,那么至少也应该尽速修改法律,将环境影响评估报告书的编制权转移至“环境影响评估审查委员会”,使得该审查委员会能够拥有环境影响评估专业单位,或者是顾问公司的聘用权,而不是如同现在之作法,任由开发单位来自由的选择,仅是于事后做“关于目的事业主管机关转送环境影响说明书或环境影响评估报告书初稿之审查。”也就是说,由审查委员会来主导环境影响评估说明书及报告书的编制,如此一来,所做出来的环境影响评估可能会比较具有公信力,容易获得社会大众的认同。至于环境影响评估作业所需的费用应该由开发单位来支出,因为这是彼等必须负担的社会责任。审查委员会也必须依照现行行政程序法第四十四条至第四十七条之规定,公开其所有之信息,让地方社区民众及开发单位皆能获得信息。在此制度之下,审查委员会的运作因此深深影响着环境影响评估制度的成败,然而,此处之建议是否允当却也值得再思虑,这是因为目前的制度已经赋予了委员会过多的责任,因此,再次增加它的负荷是否为彼等所能承担?再者,该审查委员会的成员组成也是必须给予重视。

这里引发了两个颇值得重视的课题,第一、即当地之居民及地方政府并没有被包括于审查委员会里;第二、审查委员会充斥了行政及专家的色彩,专家之聘用权并且掌握于主任委员之手,彼等是否能够真正的代表社区民众的意见,其实是颇有商榷之余地。倘若审查委员会制度于现阶段无法更改,那么解决之道应该要有弹性的作为,即审查委员会应该增加名额,让地方社区民众及地方政府有参与的机会。此外,所有审查委员会成员的遴选应该要公开,并让环保团体及地方社区民众对于审查委员的人选有表达意见的机会。

再者,当审查委员会对于某件重大开发案无法作成决议,或者是彼此之意见相当分歧,而委员们之

票决又是抗衡不下之时,例如,当“正反意见同数时”,可能不应该如同该组织办法第九条所订定的“由主席裁决之”,此时可能就必须考量公民投票的适用性。因为,土地开发及环境影响评估原本就是一项政治的选择,在一个民主的年代,选择的权力应该要归属于地方社区民众所拥有,而不是由专家们来代为决行(徐世荣及陈志仲,1999)。吴介民就指出,“专家决策的迷思是威权时代的遗迹。专家像所有人一样可能犯错。此外,专家也不必然比一般民众更有远见。…风险的高度不确定性,既然无法由专家保证,那么谁来背书,本质上就是一个政治问题(2000)”。因此,公民投票应该是具有其正当性,他进一步阐述公民投票的内涵:

公投的先决条件,是各个团体,协同怀抱不同专业信念的社群,提出正反意见和各种替代方案,提供给选民充分讨论之后才举行投票。在公投的前置作业阶段,是各种核能、环保专家、社区运动者和民众之间互相沟通和说服的过程。这需要相当长的一段时间,例如一年或两年。这个过程,有助于我们深刻反思快速经济成长的社会代价和环境成本。投票的结果,不论是赞成或反对核四,由全体公民来承担这个公共抉择的风险和政治责任。公民投票决定核四兴建与否,可以补强台湾过去重大公共政策所匮乏的正当性。这也是专家和民众携手摆脱专制黑箱作业,谋求“社会和解”的契机。

本文基本上同意上述之论点,然而,并不认为公民投票是适用于每一个土地开发案,只有在经过改造过之后的审查委员会无法作成决议,或者是彼此之意见无法统合,委员们的投票结果又是相持不下时,才有适用之可能性,否则付出之社会成本可能会是过于巨大。

另外一个值得考量的方法乃是将“公民诉讼”的观念引进环境影响评估制度当中,藉以提醒并防止政府主管机关怠于执行其应负担的职务。其实目前国内已经有多种环境相关立法引入公民诉讼条款,例如,空气污染防制法(第七十四条)、废弃物清理法

(第三十四条之一)及土壤及地下水污染整治法(第四十九条)等,比较其条文几乎皆是相同,仅是于第二项之内容有部分文字上的更动。如土壤及地下水污染整治法第四十九条就规定:

公私场所违反本法或依本法授权订定之相关命令而主管机关疏于执行时,受害人民或公益团体得叙明疏于执行之具体内容,以书面告知主管机关。主管机关于书面告知送达之日起六十日内仍未依法执行者,人民或公益团体得以该主管机关为被告,对其怠于执行职务之行为,直接向行政法院提起诉讼,请求判令其执行。

行政法院为前项判决时,得依职权判令被告机关支付适当律师费用、侦测鉴定费用或其它诉讼费用予对土壤及地下水污染整治有具体贡献之原告。

由上述可知,目前“公民诉讼”条款之精神,主要在于赋予受害人民或公益团体能够对主管机关疏于履行作为义务之情形提出告诉,藉此督促相关法令之积极执行。衡诸环境影响评估制度,其主要考量在于事前防范或减轻开发行为与政府政策对环境之不良影响,故而在前述制度兴革之下,若能参酌前述“公民诉讼”条款之精神,将此一规定纳入环境影响评估制度之中,除可强化民众参与之机制外,并将使环境影响评估制度的流程更形公开透明。

5 结论

环境影响评估制度应该尝试去创造一个公平公开的论述空间,让不一样的信息与论点能够彼此流通、交换,并进行辩论,透过此种交互主观的沟通方式(intersubjective communication),或许才可以建立起所谓客观的环境影响评估制度,并解决目前仍然相持不下的环保抗争。相对的,土地的开发政策也不应再奉科学方法为圭臬,并且纯然的由科技专家来掌控。土地的开发政策应该是一个政治及社会辩论的重要场域,也是一个民主及社会正义理念实践的场域。

(本文编辑 陈振彪)