

淺談環境影響評估審查與 開發案開發期程規劃

李育明

國立臺北大學自然資源與環境管理研究所教授

劉力仁

國立臺北大學自然資源與環境管理研究所博士班研究生

摘 要

近年來環保意識高漲，重大開發案件環境影響評估案件屢屢成為媒體報導焦點，環評制度是否應該修正也成為學界關注焦點，本文以開發行為環境影響評估之審查程序為探討對象，藉由彙整四項開發行為之審查歷程，討論審查流程之進展與所需時程，以對開發案之開發期程規劃提出建言。建議開發單位應以最適規模規劃開發行為，如於環評審查過程方提出開發規模調整，常導致審查之滯礙。此外，開發行為應否實施環評主要取決於開發區位與計畫性質，建議開發單位尊重環保主管機關之認定權責，並預先洽詢應否實施環評，以免延誤環評作業進而耽擱許可審查流程。再者，建議目的事業主管機關應於環評審查時協助開發政策辯護，以發揮雙主管機關制度之相輔相成功能。

關鍵字：環境影響評估、開發行為、開發許可、環境影響評估審查

一、前 言

『環境影響評估』或在中國大陸所稱之『環境影響評價』(Environmental Impact Assessment, 簡稱環評)，其制度一般咸認為係美國於 1960 年代後期所創建。依據國際影響評估協會(International Association of Impact Assessment, IAIA)之定義，環境影響評估係指：在開發計畫做出決策之前，先行確認、預測、評估以及減緩此計畫可能對於生物、物理、社會或其他影響之過程。而我國《環境影響評估法》第四條將『環境影響評估』定義為：「開發行為或政府政策對環境包



括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」。亦即，評估對象包括開發行為與政府政策，整體流程則涵蓋開發行為或政府政策，其環境影響之預測評估、減輕環境影響之環境管理計畫研擬、環境影響相關書件之資訊揭露與審查、以及後續之追蹤考核等程序。

回溯美國於 1969 年通過之「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA)，該法案正式將環境影響評估納入其國家環境管制體制。該法規定法案訂定或開發計畫提案可能影響環境品質者，其主辦或決策人員應先行提出環境影響說明書。除開發個案之環境影響評估外，1980 年代初期，美國與歐洲等國亦開始倡導「政策環境影響評估」(Strategy Environmental Assessment, SEA)理念。所謂政策環評即「非開發行為環境影響評估」(non-project EIA)，以廣泛針對政府的政策(policy)、計畫(project)、方案(programme)等進行有系統且全面性的環境影響評估。本文擬以開發行為環境影響評估(或稱個案環評)之審查程序為探討對象，藉由彙整四項案例之審查歷程，討論審查流程之進展與所需時程，以對開發案之開發期程規劃提出建言。

二、我國環境影響評估審查流程

我國於 1975 年首度由行政院經濟設計委員會(簡稱經設會，為行政院經濟建設委員會之前身)，將環境影響評估之概念引進台灣。1979 年行政院院會決議通過，由衛生署主辦並著手研訂環境影響評估制度之實施方針。1980 年即由衛生署試行「台灣北部沿海工業區環境影響評估示範計畫」，並執行「大園工業區環境影響評估計畫」。1985 年行政院更核定為期五年之「加強推動環境影響評估方案」，由衛生署環境保護局負責推動，1987 年 8 月行政院環境保護署成立後，則由環保署接續推動。該方案要求政府重大經建計畫、以及民間有污染之虞的開發行為均應辦理環境影響評估。1990 年「加強推動環境影響評估方案」期滿，環保署再行提出「加強推動環境影響評估後續方案」，繼續推動試行方案直至《環境影響評估法》通過施行為止(1994 年 12 月)。

在法律層級之《環境影響評估法》立法歷程方面，早於 1980 年 7 月，即由衛生署提出草案，但因遭相關單位反對而擱置。時隔七年，環保署成立後又再提

出環境影響評估法草案，報請行政院院會通過後轉送立法院審議。此草案於 1991 年，由立法院內政司法經濟委員會聯席審查，終於 1994 年 12 月三讀通過。自環評法施行以來，亦曾歷經多次增訂與修改，1999 年配合「精省」調整環保主管機關之層級，2002 年則配合行政程序法之施行，提昇部分環境影響評估法施行細則之法律位階，如：受理環評案申請之後的程序、有關審查通過與否之後續處理、相關罰則，並將台灣天災頻仍之特殊情況納入修法考量。其後再於 2003 年修正審查程序，並且修正部分名詞。

個案環評之對象為「開發行為」，我國《環境影響評估法》第五條共規範 11 種可能對環境造成不良影響之開發行為，包括工廠興建、道路開發、採礦、能源開發等。而所謂不良影響者則泛指(《環境影響評估法施行細則》第六條)：引起各種環境污染或公害現象，危害自然資源之合理利用，破壞自然景觀或生態環境，破壞社會、文化或經濟環境等。開發行為若屬《開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準》(簡稱認定標準)所列應實施環評者，開發單位於此開發行為之規劃階段，即應在環保主管機關指定之網站公開相關資訊 15 日，以提供給大眾閱覽並表達其意見；在參酌各界意見進行環評作業後，則依相關規定編製成環境影響說明書(以下稱環說書或說明書)。開發單位向目的事業主管機關申請開發許可時，應一併提出環說書，再經其轉送到環保主管機關，進行程序審查。若經審查認定符合相關程序規定，開發單位於收到主管機關通知後 15 日內完成繳費，則進入實體審查程序，環保主管機關須召開環境影響評估委員會(以下稱環評委員會)進行審查，若於審查中認為環說書內容仍說明不足或尚有待釐清之疑問，可要求開發單位補正後，再行後續審查。環保主管機關應在收到環說書 50 日內，做成審查結論併公告之。審查結論分為(《環境影響評估法施行細則》第 43 條)：

1. 通過環境影響評估審查；
2. 有條件通過環境影響評估審查；
3. 應繼續進行第二階段環境影響評估；
4. 認定不應開發；
5. 其他經中央主管機關認定者。

若開發行為之環說書通過(或有條件通過)環境影響評估審查，開發單位必須於動工前舉辦公開說明會，會前 10 日必須刊載相關訊息於報紙、通知當地相關



機關與民眾、並加以公告，會後 45 日內將其做成紀錄並公開於網際網路。後續亦須按照環說書內容、審查結論與承諾事項確實執行，並由目的事業主管機關追蹤，環保主管機關監督之。

若經認定對環境有重大影響之虞而應繼續進行第二階段環評者，開發單位需將環說書分送有關機關並陳列或揭示至少 30 日，期滿後亦應舉行公開說明會，會前 10 日必須公開會議相關訊息並進行公告。而環保主管機關於開發單位舉辦之公開說明會後，與目的事業主管機關及其他相關單位，一同界定第二階段環評範疇。開發單位根據上述意見進行環評後，編製成環境影響評估報告書(簡稱評估書)初稿後，向目的事業主管機關提出。目的事業主管機關接到評估書初稿後 30 日內，須會同相關機關與人員，進行現場勘察並舉行公聽會，現勘及公聽會之舉辦亦須於會前 10 日通知相關機關與人員。會後 30 日內做成紀錄，與評估書初稿一併送交環保主管機關審查。評估書初稿通過程序審查、繳費完成後，即進入實體審查程序，環保主管機關應在 60 日內做成審查結論。開發單位則按照審查結論修正評估書初稿，做成評估書，再送至環保主管機關認可，評估書認可後，環保主管機關應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登於公報。後續之追蹤監督則與一階說明書相同。

若開發行為之目的事業主管機關屬中央層級，中央(環保)主管機關另訂有《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》，規範「委員會議開議前，得就審查環境影響評估個案有關事項組成專案小組召開初審會議」，其專案小組由環評委員、專家學者 8 至 14 人組成。該要點於 2008 年 9 月更增訂第三點第四項：「專案小組召集人得視個案需要，經主任委員同意，就特定環境議題召開專家會議」。專家會議之專家由環保署邀請：(1)相關人民團體、(2)目的事業主管機關或開發單位、以及(3)直轄市、縣(市)政府或鄉鎮區公所等三方，各推薦專家學者代表一至二人參加。專家會議做成之處理建議，應納為初審會議討論之參考；初審會議如已獲致結論，則應提報環保署環評委員會審查。

上述二階段審查流程，倘有開發行為經主管機關審查認定不應開發者，依《環境影響評估法》第 14 條第二項規定：「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」。此外，《環境影響評估法》第 14 條第一項亦規定：「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」。該條文即一般所稱之「環評否決權」。至於環境影響說明書之 50 日審查期限，或環境影響評估報告書初稿之 60 日審查期限，並非連續採計，依《環境影響評估法施

行細則》第 15 條之規定，其審查期限係自開發單位備齊書件，並向主管機關繳交審查費之日起算，但不含下列期間：

- 1.開發單位補正日數。
- 2.涉目的事業主管機關法令釋示或與其他機關（構）協商未逾 60 日之日數。
- 3.其他不可歸責於主管機關之可扣除日數。

因此，實際之審查時程常有超過 50 日(環說書)或 60 日(評估書)之情形。此外，除上述之主管機關程序審查與環境影響評估審查委員會實質審查外，依《環境影響評估法》第五條第二項規定訂定之《開發行為環境影響評估作業準則》，另提供開發單位得申請環說書之「預審」(第三條之一：開發單位為縮短說明書之審查時程，得於製作說明書時，檢具本法第六條第二項第四款至第八款資料，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送環保主管機關預審)。而《行政院環境保護署環境影響評估作業輔導要點》亦容許開發業者得申請辦理開發計畫環境影響評估個案輔導之「諮詢會議」。

三、特定開發案環評審查歷程舉例

本節主要藉由彙整四項開發行為之審查歷程，透過案例分析討論審查流程之進展與所需時程，以對開發案之開發期程規劃提出建言。由於中央主管機關審查之開發行為，通常較地方主管機關審查之案件來得繁複，規劃期程亦較不易掌握，故本文僅就行政院環境保護署審查之開發行為擇選討論對象，案例的篩選原則分述如下：

- 1.涉及適用《環境影響評估法》第 14 條「環評否決權」之開發行為：『鹿林前山兩公尺望遠鏡天文台與周邊設施工程環境影響說明書』(鹿林山天文望遠鏡)。
- 2.原方案經審查認定不應開發另以替代方案提出之開發行為：『淡水河北側沿河平面道路工程環境影響說明書(淡水河北側沿河快速道路第一期工程替代方案)』(淡北道路)。
- 3.開發內容性質相近但審查流程迥異之開發行為：『台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫(蘇澳～東澳、南澳～和平、和中～大清水)』(蘇花改)與『國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書』(蘇花高)。



4.開發單位撤回審查中環境影響評估報告書初稿之開發行為：『彰化縣西南角(大城)海埔地工業區計畫環境影響評估報告書初稿』(國光石化)。

(一)鹿林山天文望遠鏡

本案之基本資料說明如下。開發單位：國立中央大學，目的事業主管機關：教育部，基地行政區：嘉義縣，開發計畫類別：文教建設之開發，基地面積：0.04 公頃。繳費日期：2010 年 11 月 23 日，初審會日期：2010 年 12 月 27 日，環保署環評委員會第 204 次大會(2011 年 3 月 23 日)決議「有條件通過環境影響評估審查」，2011 年 5 月 3 日公告審查結論。

本案雖僅經一次初審會議即已獲致結論，且自開發單位完成繳費至環保署公告審查結論亦未逾 6 個月，然其開發許可之審查過程卻是幾經波折，依據該案環境影響說明書『前言』一節所述：

本計畫自 2006 年間啟動，於 2006~2008 年間進行地質鑽探試驗、規劃設計及簡易水土保持申報書圖製作，並曾邀集天文台使用單位及用地主管機關研商相關興建及協調事宜，並確認本案目的事業主管機關為行政院國家科學委員會。規劃設計書於 2008 年 1 月 31 日經國科會審查通過。2008 年 6 月 5 日經土地管理機關及「鹿林山野生動物重要棲息環境」主管機關—行政院農業委員會同意以基地面積(464.65m²)及高度(21.6m)申請建築。2008 年 10 月 21 日嘉義縣政府核定本案簡易水土保持申報書。2008 年 11 月 25 日嘉義縣政府發給建造執照，並於 2008 年 12 月完成工程發包。惟自 2009 年 2 月 24 日起，行政院環境保護署因有鹿林山背景測站受本案影響之虞，故邀請相關單位召開評估會議，並進行鑑界。2009 年 5 月 25 日邀集教育部等相關權責單位召開應否實施環境影響評估認定研商會議，然未獲共識。2009 年 9 月 24 日環保署發函認定本案開發業符「認定標準」第 23 條第 1 款第 2 目規定，應實施環境影響評估。嘉義縣政府則於 2010 年 1 月 6 日函知國立中央大學，該校申請之鹿林山天文台建造執照乙案，未經完成實施環境影響評估審查，依環境影響評估法第 14 條規定，嘉義縣政府核發之建造執照，自始無效。

本案之環評審查過程雖堪稱順遂，然而，卻歷經目的事業主管機關轉換、重新以「文教建設之開發」認定應實施環境影響評估、建造執照核發後復遭撤銷等波折。綜觀其歷程，相關單位之協商或研商雖未即時獲有共識，但開發單位先於 2009 年 2 月停工、2009 年 8 月公開招標環評委託技術服務，相對於 2010 年 1 月嘉義縣政府之撤照處分，已為其自身爭取環評作業時效，並

樹立有利於環評審查之「嚴謹行事」印象，實有值得效法之處。

(二)淡北道路

本計畫之原方案：『淡水河北側沿河快速道路第一期工程』（以下簡稱「淡北快」）計畫係於 1997 年 12 月由交通部提報行政院院會通過，並於 2000 年 1 月由交通部公路總局提出『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』送環保署審查，經三次初審會議，專案小組做成「認定不應開發」之建議，復於 2000 年 10 月 2 日環保署第 75 次委員會決議。其後，台北縣政府水利局於 2008 年 7 月發布「淡水河北側沿河平面道路計畫」公告，全長 4.7km，「形式上」未達應實施環境影響評估之規模。全程擬分三段招標，第一標工程預定於 2008 年 12 月開工。然而，該計畫因與「淡北快」位經相同路廊，環保署乃於 2008 年 11 月 18 日發函認定本計畫為「淡北快」計畫之替代方案，臺北縣政府遂依規定備妥環境影響說明書由交通部於 2009 年 12 月 7 日轉本案至環保署。

本案基本資料說明如下。開發單位：新北市(原台北縣)，基地行政區：新北市(原台北縣)，開發計畫類別：道路之開發，開發規模：4.7km，目的事業主管機關：交通部。繳費日期：2010 年 3 月 18 日，三次初審會議日期分別為：2010 年 4 月 15 日、7 月 15 日與 2011 年 4 月 15 日，其間並就道路定位與紅樹林生態保育議題召開二次專家會議(2010 年 10 月 15 日及 2011 年 1 月 18 日)，環保署環評委員會第 207 次大會(2011 年 6 月 22 日)決議本案「有條件通過環境影響評估審查」，2011 年 7 月 8 日公告審查結論。

原交通部公路總局規劃之「淡北快」，全長 8.2km，主要採高架設計，最高時速 80km/hr，屬快速道路(雙向 6 車道)。本計畫(淡水河北側沿河平面道路)長度 4.7km，最高時速 50km/hr，主要為平面道路(雙向 4 車道，限行小型車)，計畫由台北縣政府提出，並於 2006 年 11 月獲行政院支持興建，2008 年 7 月由台北縣政府水利局公告計畫內容，然經環保署於 2008 年 11 月以「就原地點重新規劃」之替代方案為由，認定應重新送主管機關審查。由獲支持興建至遭認定應以替代方案實施環評，「形式上」開發單位就已「自行耽擱」近二年。之後歷經近一年之環評作業與一年餘之審查過程，終在 2011 年 7 月由環保署公告環評審查結論。若可回溯本計畫規劃之初，開發單位不謀「迴避」環評審查，立即同步進行工程規劃與環評作業，本計畫適法且有效之「有條件通過環境影響評估審查」公告，或有機會提前三年完成。



(三)「蘇花改」與「蘇花高」

本計畫基本資料說下。開發單位：交通部公路總局，基地行政區：臺灣地區(宜蘭縣、花蓮縣)，開發計畫類別：道路之開發，開發規模：38.4km，目的事業主管機關：交通部。繳費日期：2010年10月8日，二次初審會議日期分別為：2010年10月18日、11月1日，環保署環評委員會第200次大會(2010年11月9日)決議本案「有條件通過環境影響評估審查」，2010年11月15日公告審查結論。除上述專案小組初審會議外，開發單位亦曾申請諮詢會議與預審會議，召開日期為：2010年1月19日(諮詢會議)、2010年8月20日(環境影響預測諮詢會議)、2010年9月17日(預審會議)。第一次初審會議召開後3日(2011年10月21日)，因梅姬颱風帶來之大量降雨，計畫區域鄰近之蘇花公路113-116k處更發生嚴重土石崩塌，造成16人罹難，22人失蹤之慘劇。

至於可資對應之『國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫』(「蘇花高」)，則於1999年10月由交通部國工局提出環境影響說明書，經審查「有條件通過」(2000年2月24日第68次委員會議)，於2000年6月15日同意備查。該計畫經行政院同意後，交通部於2002年12月27日核復同意辦理。2003年11月交通部國工局擬調整部分路線及工程內容，提出環境影響差異分析報告送審。2005年12月行政院指示該計畫暫緩施工，此時「蘇花高」自取得許可後，逾三年未動工。2007年1月交通部國工局依環評法提出「環境現況差異分析及對策檢討報告暨環境影響差異分析報告」送審。經召開多次專案小組初審會，2008年3月3日第4次初審會作成結論：「建議審核修正通過，提本署環評委員會討論」。2008年4月25日第166次環評委員會議決議：「本案與行政院原核定之「蘇花高」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『臺北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書』尚待釐清，且歷次相關環評審查意見亦未具體補充、修正，本案退回開發單位」。之後，交通部更於「蘇花改」環說書中明確表示：「在尊重社會多元價值考量下，可以停止蘇花高計畫之推動」，規劃10餘年的「蘇花高」應可謂「畫下句點」。

姑且不論政黨輪替影響、政治力介入與審查過程恰逢巨大災變議題，「蘇花改」與「蘇花高」較為顯著之差異在於「開發規模」之不同。雖然路廊相近，但前者僅是就必要路段進行改善，後者卻是全新且大規模的高速公路開發。此外，「蘇花改」在環評送審前，交通部即以「全光譜之改善方案」思考

路線之規劃，最後在參考各界意見後，選擇方案三之「中庸」規劃內容，而非方案四之「蘇花快」(快速道路等級)或光譜最右側之方案五：「蘇花高」，在環境保護為重之前提下，不做大規模之開發自應較受青睞。尤有甚者，「蘇花改」從環說書送審前之預審會議、環評初審會議(二次)、乃至於環評委員會，中央目的事業主管機關(交通部)均派部長或次長到場全程列席，充分展現督導與協調之誠意，而公路總局官員代表之現場簡報(非由顧問機構代打)，更為開發單位之專業形象加分不少。

(四)「國光石化」

本案基本資料說明如下。開發單位：國光石化科技股份有限公司，基地行政區：臺灣地區(彰化縣大城鄉外海海埔地)，開發計畫類別：園區之開發，開發規模：4,176.16 公頃(環說書)、2,914.38 公頃(評估書)、2,129.42 公頃(評估書縮小規模方案)，目的事業主管機關：經濟部。繳費日期：2009 年 5 月 21 日(環說書)、2010 年 3 月 26 日(評估書)，環說書初審會議：2009 年 6 月 9 日，2009 年 6 月 24 日第 179 次環評委員會決議本案「應繼續進行第二階段環境影響評估」；評估書五次初審會議分別於 2010 年 4 月 13-14 日，6 月 11、15、23 日，12 月 3 日，2011 年 1 月 27 日，2011 年 4 月 21-22 日召開，其間並就：(1)海岸地形變遷之模式模擬、(2)中華白海豚之影響與因應、(3)健康風險評估、(4)水源供給、以及(5)溫室氣體等五項議題召開 17 場次之專家會議，2011 年 4 月 22 日之第五次初審會議延續會議做成「認定不應開發」與「有條件通過環境影響評估審查」兩案併陳之「審查結論建議」。開發單位於 2011 年 5 月 4 日發函環保署撤回本案，環保署則於 6 月 1 日回函同意備查。

除上述進行二階段環評之大城外海開發案外，國光石化科技股份有限公司亦曾於 2006 年間，為因應政府「大投資、大溫暖」之「旗艦計畫」規劃內容，申請於「雲林離島式基礎工業區」之新興區與台西區，進行「工廠之設立」開發行為。該案之開發規模：1407.75 公頃，環說書送審繳費日期：2007 年 2 月 8 日，三次初審會議日期：2007 年 4 月 20 日、8 月 31 日及 2008 年 2 月 14 日，2008 年 3 月 14 日第 164 次環評委員會決議進入二階環評。目前該案之環說書仍登載於行政院環境保護署「環評書件查詢系統」，不像彰化西南角(大城)案已正式撤回。

綜觀本案審查過程，開發單位多次調整開發區位與開發規模，開發區位由最初之「雲林離島式基礎工業區」、環說書階段則規劃緊臨濁水溪北側河口、範疇界定會議則又「順應」各方意見提出「北移方案」、乃至於審查後期



離岸較遠之「縮小規模」方案；開發規模亦由最初之二期開發各期乙烯年產能 120 萬公噸(總計 240 萬公噸)，到「縮小規模」方案之一期開發(乙烯年產能 120 萬公噸)，顯示開發單位先以較大規模進行規劃，過程中「屈就」各方意見，數度縮減規模或變更區位配置，如此的「態度轉變」實不利審查之進展。此外，本案目的事業主管機關多次於媒體宣示「國光石化」或石化產業之重要性，然而，環評審查過程卻鮮見決策層級之官員列席相關會議，不在環評會議場合進行重大石化產業發展之政策辯護，而藉媒體進行「政令宣導」，恐不易獲得民間環評委員或初審會專家學者之支持。

四、開發案開發期程規劃建議

綜合彙整環境影響評估審查流程，環評法明確規定環說書之審查期限為 50 日，二階評估書初稿之審查期限則為 60 天。然而，鮮有開發行為之環評審查可於前述期限內審結，其原因主要應可歸結於初審與初審意見之補正。一般而言，環境影響評估作業自啟動至完成環說書初稿，受限於至少二季生態調查資料之要求(動物生態評估技術規範)，期間至少需時四個月。若暫不論地方主管案件，而就環保署主管環評審查之環境影響說明書討論，以最樂觀情境估算，並假定一次初審即可獲致結論建議，開發行為環說書歷經自目的事業主管機關收件後轉送(假設需時 3 日)、主管機關通知繳費並由開發單位完成繳費(假設需時 3 日)、環保署組成專案小組並依慣例辦理未受法規規範之「現勘」(假設需時 5 日)、排定初審日期並預告之(最少需時 7 日)、排定委員會日期並預告之(最少需時 7 日)、乃至最後公告審查結論(假設需時 3 日)等流程，中央主管之環說書審查，應無法在開發單位送件後一個月內審結。因此，即使可做最樂觀之估計，開發行為之整體環評所需時程(包括環評作業與一階環說書審查)至少需預留 6 個月以上。

現就前一單元討論之案例核算其審查期程。(1)「鹿林山天文望遠鏡」自完成繳費至初審獲致結論建議耗時 34 日，計算至委員會決議則耗時 4 個月；由開發單位送件起至主管機關公告審查結論則耗時近 6 個月。(2)「淡北道路」自完成繳費至初審獲致結論建議耗時近 13 個月，計算至委員會決議則耗時 15 個月；由開發單位送件起至主管機關公告審查結論則將耗時近 16 個月。(3)「蘇花改」自完成繳費至初審獲致結論建議耗時 23 日，計算至委員會決議則耗時 32 日；由開發單位送件起至主管機關公告審查結論則將耗時近 50 日。若因開發行為「對環境有重大環境影響之虞」而須繼續進行第二階段環境影響評估，其審查流程將

耗時更久，以前述「國光石化」案件為例，雲林離島之開發案歷經 13 個月，環評委員會方決議進二階；彰化大城外海之開發案，雖環說書歷經一次初審即決議續行二階評估，然而加計二階評估書初稿 9 個月之作業時程，該案自一階環說書完成繳費，至二階評估書初稿初審達成結論建議(該案最終並未送環評委員會討論)，總計耗時約 23 個月，若將先前雲林離島開發案之作業審查期程計入，前後近 5 年之「時間投入」，最終仍以「開發單位自行撤回」收場。

開發行為之環境影響評估時程規劃，除至少需 6 個月之作業時程，以及預留充裕之審查、補正、定稿時間外，開發單位仍須留意「形式上」免實施環境影響評估之開發行為，有可能因主管機關之「實質」認定，導致「重新啟動」環評作業之時程延宕。因此，建議開發單位在遇有「認定疑義」時，宜抱持「尊重環境保護主管機關認定權責」之心態，從寬規劃環評作業認定空間與準備時間。環評作業期間，亦可利用「諮詢會議」與「預審」機制，先行溝通評估範疇、預測方法等作業要項，或預擬環說書之審查修訂意見或補正事項。此外，開發行為之規模與區位亦應儘求明確，若審查期間再行變更區位或調整規模，在審查標的不明確之情況下，通常不易於短時間內獲致「審查結論」。

開發行為之環評審查，除開發單位(包括顧問機構)與主管機關之審查攻防外，目的事業主管機關之「政策辯護」亦常扮演重要角色，尤以現今環保意識抬頭，民間團體在參與環評審查時，常訴求先進行「開發政策」之政策環評，再談個案(開發行為)之環評審查，相關會議若有目的事業主管機關協助政策辯護，環境保護議題以外之產業政策、開發優先順位、預算爭取或編列情形、技術可行性、甚或土地取得問題等，方有機會與環境影響議題區隔處理，俾利環評審查之進行。

五、結語

要如何節省環境影響評估的審查時程，避免開發計畫延宕，往往成為開發單位莫大壓力，其實環境影響評估制度，主要精神在於公眾參與及資訊公開，開發單位如能正視環評制度，事先做好公眾溝通(包括與環保團體溝通)，將民眾疑慮減至最輕，繁雜的環評審查之路才能走得順遂。再者，檢視目前環評審查之公眾參與情形，環評掌握許可程序前之「否決權」，目的事業主管機關則可為實質之「許可」，相較於環評審查之公眾參與管道，目的事業主管機關「許可」程序之公眾參與機制，實有強化之空間。在環評審查四類利害相關者(Stakeholder)中，本文主要討論開發業者(包括環評顧問機構)、目的事業主管機關、環保主管機關



之角色扮演，但未論及「公眾參與」，期許「後有來者」可進一步探討公眾參與議題。

致謝——本文係應學會環境規劃與管理委員會主任委員馬鴻文教授之邀而撰擬，特此致謝。文中所舉案例之相關資料主要透過行政院環境保護署「環評書件查詢系統」(<http://eia-report.epa.gov.tw/EIAWEB/>)查詢所得，案例之概要評析則由作者撰稿，因此，有別於一般學術報告，本文並未詳列參考文獻，相關文責由作者自付。惟應開發單位之要求，『彰化縣西南角（大城）海埔地工業區計畫環境影響評估報告書初稿』相關資料，已不復掛載於環保署查詢系統，該案例之探討內容係由作者自行檢閱書面資料整理而成，特此說明。