

立法報導

外國法案介紹—環境影響評估法

概述

基於國家長期發展利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧，故於從事開發行為時，應同時考慮環境之保護，鑒於我國經濟高速發展時期，同時面臨人口增加及工商快速成長的現況，對環境造成諸多負面影響，甚至使環境生態遭到不可回復之破壞。為預防或減輕開發行為對環境造成不良之影響，俾維護國民生活環境之品質，爰於 1994 年公布「環境影響評估法」，規定各種開發行為，在規劃階段應同時考量環境因素，不合乎規定者，不得開發，以達永續發展之目標，增進社會總體福利需求、創造及保持人類與自然和諧共存的條件，並且實現社會共享、經濟福利增長以及符合現在或將來國人之有效需求。

依據我國「環境影響評估法」第 4 條第 2 款對環境影響評估(Environmental Impact Assessment ; EIA) 的名詞定義，主要是指某一種特定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。進行環境影響評估工作應包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。至於前揭條文言及之開發行為，則是指建設開發或開發更新利用時對環境有不良影響之虞的行為。另依據同法第 5 條列舉之有待環境影響評估的開發行為計有，工廠之設立及工業區之開發；道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發；土石採取及採礦、採礦；蓄水、供水、防洪排水工程之開發；農、林、漁、牧地之開發利用；遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發；文教、醫療建

設之開發；新市區建設及高樓建築或舊市區更新；環境保護工程之興建；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；以及其他經中央主管機關公告者。

爰在任何開發單位倡議開發之前，必須先期對開發環境進行評估分析，認定是否存在著潛在或顯著的環境影響之關鍵環節。環境影響評估分析的作用在於：提供證據與分析從而決定是否應該準備環境影響說明書；若環境影響說明書不是必備時，須幫助開發單位取得符合環境影響評估法規的要求事項；若環境影響說明書是必備時，應該要求其提早準備環境影響說明書。在預備進行一項擬議或預定的環境影響評估行動前，應針對各種市場經濟與社會互動模式中，找尋可能對環境產生的各種影響或風險進行有效的評估。基本上環境影響評估可分為 3 個步驟：首先在某一行動實施後，對可能發生危害的環境因子進行確認，評估發生危害的機率；其次是對不同的地理區域的風險進行管理，確認適當的行動策略；最後藉由危害的預防以及準備工作的計劃，以降低該評估方案的風險。

是以，開發行為若有顯著影響環境應要求其確實實施環境影響評估計畫，開發單位必須在規劃時依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並於申請許可開發行為時，作成環境影響說明書，且應檢具該環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，再由目的事業主管機關轉送主管機關審查，若審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估，以確認是否有可行之替代方案；確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法以及其他有關執行環境影響評估作業之事項，亦即開發單位應提出開發行為可能之影響範圍及可能造成之災害，擬定適宜的對策及措施，完成環境風險確定與環境風險管理間重要聯繫樞紐，擬定環境風險執行的基礎，藉由發生機率、損失幅度組成的環境風險矩陣，決定環境風險程度的高低並加以防備，以大幅降低開發時對環境所造成的不利衝擊。

基本上環境影響評估作業絕非單一的技術層面問題。實質而言，它更涵蓋政治及環境法規制訂的理念。技術層面係指在進行環境影響評估過程中，須導入的各種科學技術性之評估方法，至於政治及法規層面則係指在擬定環境影響評估時，須著重於政策、計畫、方案發展之整合性環境評估判斷，或者是就整體環境政策考量以及政府倡議之環境影響評估提案所做的決策過程。由於政府決策涉及到國家預算的編列及立法的審議，政策形成過程中往

往無法忽略政治上的訴求，做成決策必須充分考量到政治效應及民眾的想法，且環境政策之擬定最終結果常常會導向於影響民眾財富的重分配。因此在環境影響評估必須導入民眾的意見，並將其意見在計劃評估過程中給予充分的說明。爰此，環境影響評估架構之建立，應同時考量技術層面、政治層面及法規層面等三方面並應取其三者之衡平。至於有關評定環境影響應建立在以下 4 點之評估原則：

- (一) 技術性評估應與地方經濟收益分配互相衡平。
- (二) 政府與利益團體的開發利益，必須與民眾的利益互相平衡。
- (三) 環境影響評估審查結論應取決於當地民意機關的支持。
- (四) 環境影響評估應建立在社會影響評估的基礎上，社會的支持是環境永續的前提。

國際上對環境議題的討論，可追溯到 1960 年代以前，當時所討論的污染或垃圾處理等問題，較屬於定點式或地區性的環境問題，未明顯呈現出環境問題的全球關聯；惟自 1970 年代，伴隨著全球化的經濟趨勢，人類活動加速了全球環境的退化與破壞。1972 年聯合國於瑞典斯德哥爾摩（Stockholm）召開「人類環境會議」（Human Environment Conference），這是全球第一個環境會議，會中發表了「人類環境宣言」（Declaration of the UN Conference on the Human Environment），呼籲全球合力保護環境與資源。1975 年貝爾格勒國際環境教育會議提出了「貝爾格勒憲章」（Belgrade Charter）；1980 年國際自然保育聯盟等組織（IUCN、UNEP、WWF）發布「世界保育方案」（World Conservation Strategy）。1984 年，格羅·哈萊姆·布倫特蘭（Gro Harlem Brundtland）夫人帶領聯合國世界環境與發展委員會（World Commission on Environment and Development，WCED）召開第一次會議，於 1987 年出版了「我們共同的未來」（Our Common Future）宣言，又稱「布倫特蘭報告」，第一次完整定義了永續發展，亦是讓這個「永續發展」核心理念成為全球保護環境共識的起點。所謂永續必須從經濟、環境及生態此三個主軸來闡釋，人類應享有與自然和諧的方式及過健康而富有成果之生活的權利，並公平地滿足今世後代在發展及環境方面的需要，且必須實現求取發展的權利。

基於環境保護意識的崛起，美國率先於 1969 年通過「國家環境政策法」（National Environmental Policy Act；NEPA），並於 1970 年元旦正式生效。我國環境影響評估制度始於 1975 年，行政院經濟設計委員會將美國環境影響評估制度引進國內，1980 年原子能委員會對核電廠的開發，以行政命令方式

要求進行環境影響評估，此為我國執行環境影響評估之起始，迄至 1994 年「環境影響評估法」立法後，開始陸續建構一系列之之行政法規以預防、規範並減輕開發行為對於國內環境生態的衝擊，以達永續發展的目標。

惟我國「環境影響評估法」自立法以來，仍存在許多制度面與非制度面的問題，且有別於歐、美、日等主流制度設計，但因已實施 20 年，台灣社會氛圍恐不易接受瞬間大改。現階段各目的事業主管機關欠缺法定編制人力與經驗，無法立即辦理各自核發許可案件的環境影響評估。尚需時間盤點相關或配套法律制度的調整、修訂，似宜採漸進式調整環境評估制度，以妥善規劃、評估、審查及追蹤考核等程序。以下謹就美國、德國及日本環境影響評估之立法狀況予以簡述，以供立法及研究之參考：

一、美國

美國環境法，係由國會立法所構成，大致分為「公害防治」與「天然資源保護」相關法律兩大體系及綜合性之基本法「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA) 所組成。

「國家環境政策法」因屬基本法性質，所以只有原則規定，無法具體規範實務上紛繁複雜之環境影響評估。因此，在 1970 年發布第 11514 號行政命令 (Executive Order 11514)，即「保護及提升環境品質令」，作為聯邦機關執行環評之依據，並授權「環境品質委員會」(Council on Environmental Quality, CEQ) 制定相關規定，以協助聯邦機關執行環評，該委員會遂成為環境影響評估制度之重要組織。

美國「環境品質委員會」(CEQ) 為環境影響評估擬訂一套具體之運作辦法，其程序歸納如下：

- (一) 首先做出法律適用性之判斷，以評估有無需進行環境影響評估。
- (二) 如符合「國家環境政策法」適用範圍，開發單位必須提交一簡要之「環境評估」(Environmental Assessment, EA) 說明。
- (三) 「環境評估」在結論部分必須提出該擬議行動對環境影響是否嚴重之判斷。
- (四) 假如需要製作「環境影響評估報告」，則必須於每日公開發行之「聯邦通訊」上刊登通知，召集相關之政府機關、準政府機構、社會團體、公眾代表等，商定環境影響評估之具體範疇。
- (五) 「環境影響評估報告」初稿草擬完成後，需先分發給各有關單位和團體審閱，蒐集官方與公眾之意見 (30 天內完成)。核定之政府機構，

須參採各方意見修正後，做出正式的「環境影響評估報告」。

- (六) 負責環境影響評估之政府機構提出正式「環境影響評估報告」須再分發給各相關單位和團體審閱，綜合各方意見後，做出「批准」或「否決」之決議。

二、德國

德國「環境影響評估法」至今已經過多次修正。其中 2010 年 2 月 24 日及 2017 年 7 月 20 日為全文修正。德國制定「環境影響評估法」之目的，主要是為了履行身為會員國之條約義務，而將歐洲經濟共同體（歐盟）環評指令轉換為國內法。

德國環境影響評估係用於評估特定開發行為或計畫（如機場建設或工業設施設置）對環境之影響，以及主管機關核發許可與否之科學依據。實施環境影響評估的主要目標是為了確定某一開發行為對環境造成的可能影響（以及可能的替代方案），以便將由此獲得的調查結果納入許可與否的決策考量。在審批的過程中，環境影響評估的結果必須與開發行為之許可申請及開發計畫一併列入考慮。不過，由於德國「環境影響評估法」被定位為單純的行政程序法，屬於行政程序中一個非獨立存在的部分，故環境影響評估沒有任何直接的實質法律效力，也就是說，環境影響評估的負面結果無法自動阻止開發項目，頂多只能作為不許可的依據理由。違法不實施環評的法律後果也不嚴重。

現行「環境影響評估法」共計 74 條條文，並包含 6 個附件。其欲保護之環境利益，根據該法第 2 條第 1 項中的保護利益有許多不同的面向，包括人類健康、動物、植物、生態多樣性、土地、水、空氣、氣候、景觀、文化資產及其他實體財貨，以及前述各種保護利益之間的相互作用。另該法所定之環境影響評估包含以下步驟：

- (一) 通知有關研究框架的訊息。
- (二) 提交環境影響說明書。
- (三) 政府機關及公眾之參與。
- (四) 必要時的跨境參與。
- (五) 主管機關審查結論。
- (六) 說明環境影響評估審查理由及考慮結果。
- (七) 監督。

在開發行為之許可程序中，通常除了環境影響評估之外，另有其他環境

研究工具，如干預規則（Eingriffsregelung）或動植物生態環境影響評估（FFH-Verträglichkeitsprüfung）。為了使評估程序有效並易於理解，必須將必要數據整合收集起來，並且綜合呈現其結果。

三、日本

日本之環境影響評估專法制定歷程多舛，該國政府曾於 1981 年提出法案，卻因眾議院解散，而未能付諸審議，故當時其環境影響評估，係由 1984 年內閣會議通過「環境影響評估實施綱要」規範之。具有法律效力之「環境影響評估法」遲於 1997 年始完成立法。2009 年日本中央環境審議會設置之「環境影響評估制度檢討專門委員會」，就環境影響評估制度進行研討，經 6 次會議，於 2010 年擬訂「今後環境影響評估制度之理想模式」，繼而依此擬具修正法案，並同年提交國會審議，2011 年獲參眾兩院全體議員一致同意，完成「環境影響評估法」之修正。

日本「環境影響評估法」之立法目的在於：（一）認識環境影響評估就環境保護而言極為重要。（二）明定政府等之職責，以確立環境影響評估可適切、順利進行之程序，並建構可反映環境影響評估結果之體制，期確保開發行為落實環境保護。（三）維護現在及未來國民之健康、文化性之生活。另該法所定之適用對象，以規模較大且對環境有負面影響之虞，且為政府所進行或須經認許可之開發行為，分別定為一定規模以上之第一種開發事業、具準第一種開發事業規模之第二種開發事業，依個別之開發事業及地區差異，分別判定應否進行環境影響評估。針對下列開發行為對環境有負面影響之虞者，應實施環境影響評估：道路、河川、鐵路、機場、發電廠、廢棄物最終處理場、填海造陸、土地劃分整理、新市鎮開發、工業區開發、新都市基礎建設、物流業區開發及住宅用地開發。至於具體開發項目，則另以行政命令定之。

進行環境影響評估之程序，在於開發單位針對環境影響評估項目及調查、預測及評估方法，編製環境影響評估方法書後，呈送轄區之都道府縣知事及市町村長。開發單位完成環境影響評估後，為就評估結果，編製環境影響評估準備書，並呈送轄區之都道府縣知事及市町村長，且開發單位應公開及陳閱準備書，並於陳閱期間舉辦說明會，俾當地民眾知悉準備書記載之內容。嗣開發單位彙整相關區域民眾、都道府縣知事及市町村長就環境影響評估準備書提出之意見後，重新檢視其原提出之準備書，經修正、調整，另編製環境影響評估書，並送交目的事業主管機關。環境大臣得就其評估書視需要，向目的事業主管機關提出意見，目的事業主管機關則依此意見，向開發

單位提出建言。開發單位應參酌此建言，復檢視原提出之環境影響評估書，如有必要則進行追加調查，並更改該評估書。

美國

美國環境影響評估法

法案簡介：

自二次大戰後，美國經濟邁向高速發展，但繁榮的背後卻伴隨著日益嚴重之環境污染問題，促成美國人民環保意識普遍覺醒，更造就了 1960 年代後期以來崛起之「環境法」(environmental law) 立法。

美國環境法，係由國會立法所構成，大致分為「公害防治」與「天然資源保護」相關法律兩大體系及綜合性之基本法「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA) 所組成。「公害防治」包括管制空氣污染、水污染、噪音、廢棄物、毒性化學物質與輻射等立法；「天然資源保護」包括國有土地、野生動植物之保育利用等立法；以及基本法性質的「國家環境政策法」則於 1969 年底通過立法，1970 年 1 月 1 日生效。

一、國家環境政策法及第 11514 號、第 11991 號命令

美國「國家環境政策法」(NEPA) 在世界環境法立法史上占有重要地位，它不僅宣示了美國國家環境政策，為美國當代環境法制建設奠定基礎，更提供具有戰略意義的啟示，比國際社會任何類似的法律早了十幾年，且對其他國家完善環境法制建設具有指標與參考意義。該法主要內容有：(一) 宣示國家環境政策及環境保護目標；(二) 明確國家環境政策法律地位；(三) 建立環境影響評估制度；(四) 設立環境品質委員會等 4 項重點。

值得一提的是，1970 年施行之「國家環境政策法」，建立全球第一個環境影響評估制度，被稱為環境影響評估制度之母，成為全球各國效仿之指標。依據該法所設立之「環境品質委員會」(Council on Environmental Quality, CEQ)，更是推動環境影響評估制度之關鍵力量。另外，「國家環境政策法」更要求各州政府根據其精神，制定各州之「環境政策法」(State Environmental

Policy Act, SEPA)；要求各政府對建設措施進行環境影響評估，並設立鼓勵環境研究及規劃之聯邦基金，凡申請聯邦基金資助之地方政府，必須先做環境影響評估。在「國家環境政策法」要求下，至少有 27 個州已制定「州環境政策法」。

「國家環境政策法」是一基本法，所以只有原則規定，無法具體規範實務上紛繁複雜之環境影響評估。因此，尼克森總統於 1970 年發布第 11514 號行政命令 (Executive Order 11514)，即「保護及提升環境品質令」，作為聯邦機關執行環評之依據，並授權「環境品質委員會」(CEQ) 制定相關規定，以協助聯邦機關執行環評，該委員會遂成為環境影響評估制度之重要組織。同年，該委員會又公布「過渡性之指導原則」(Interim Guidelines)，作為聯邦機關製作環境評估報告書時，所應遵守之具體規定。但此指導原則，對聯邦行政機關並不具有強制之拘束力，各聯邦行政機關則又分別制定了不同的環境影響評估程序，造成相當程度之混亂。

因此，卡特總統於 1977 年發布第 11991 號行政命令 (Executive Order 11991)，命令「環境品質委員會」，先行制定對各聯邦行政機關具有拘束力之「關於實施國家環境政策法程序規則」，並且制定「環境評估報告書之詳細程序及內容規範」。另外，要求各聯邦單位於制定「州環境政策法」(SEPA) 補充細則時，應遵守「環境品質委員會」之施行細則。雖然「環境品質委員會」之施行細則尚未獲得強制執行之權力，但經歷 1986 年及 1989 年修訂後，該施行細則已經成為環境影響評估制度主要之操作規範及工作指引，並得到法院之承認與援引。

二、環境品質委員會 (CEQ)

「環境品質委員會」係「國家環境政策法」(NEPA) 所授權設立的专业機構，直屬總統執行辦公室 (the Executive Office of the President)。委員會設委員 3 人，在參議院同意下由總統提名並任命之；其中一人由總統指派為主席。委員必須具有豐富之環境保護領域的經歷及造詣，崇高之聲譽與地位，並具備環境保護諮詢及分析的能力。

根據「國家環境政策法」(NEPA) 之規定，「環境品質委員會」(CEQ) 乃一諮詢性質機構，其功能與職掌包括：在達成符合環境品質之要求下，蒐集資料，評估聯邦政府之計畫與方案，從事研究、調查、訪問與分析工作，向總統提出國家環境政策之建議及各州之環境情勢發展報告；並應總統要求，提供有關環保政策與立法等事項之研析、報告與建議。更重要的是，為

總統準備每年應向國會提出之「環境品質報告」(Environmental Quality Report)，這亦是推動美國環境影響評估制度之重要力量。

歸納「環境品質委員會」(CEQ)之3大功能如下：

- (一) 諮詢功能：「環境品質委員會」以其權威性之地位，負責對生態系統與環境質量展開相關調查、研究、測量及分析，累積必要之數據及資訊，以提供連續性之研究及分析，研判其改變及趨勢，並論述相關原因及影響。此外，每年至少一次向總統提出環境質量報告，做為總統諮詢與決策之參考。
- (二) 監督功能：「環境品質委員會」之監督功能係透過對環境影響評估報告之程序加以實現。美國環境影響評估法制中，環境影響評估之運作程序，是由「環境品質委員會」通過，並公布相關規則及備忘錄形式之具體規範，以補充「國家環境政策法」之原則性規定。儘管該委員會之規則似乎不具有直接之強制執行力，但在實務上，其所制訂之規則都被接納為應當遵循之規範，因而產生實質上之影響力與拘束力。此外，聯邦法院之既有判例，亦肯定該規則之效力。同時，對「環境品質委員會」規則執行不力之聯邦行政機關，該委員會得根據環境保護署及相關聯邦行政機關之報告與申請，要求主辦單位改善，或交由總統裁決。因此，「環境品質委員會」確實能夠負起守護環境品質及監督之功能。
- (三) 協調功能：協調是「環境品質委員會」之核心功能。「國家環境政策法」不僅確立了環境影響評估制度及總體程序，且建立了「環境品質委員會」，負責協調跨部門之間對環境影響評估所產生之爭議。國會隨即於1970年於修正「清潔空氣法」(Clean Air Act of 1970)完成環評行政監督之立法規範。其中第7609條(42 USC Ch.85)授權環境保護署審查其他聯邦部門所擬議與「國家環境政策法」規定相一致之某些措施，並將審查結果公開。如擬議部門未充分準備，審查不符合要求，環境保護署得將該問題提交「環境品質委員會」進行調解。「國家環境政策法」施行至今，美國環境影響評估制度已十分完備，環境保護署與「環境品質委員會」分工明確，相互配合協作，形成一個整體性之環境影響評估體系。環境保護署負責環境影響評估報告書合法性與正確性之審查、報告資訊公開、監督聯邦行政機關進行環境影響評估程序等工作；「環境品質委員會」負責環境資訊蒐集、分析及對未來發展趨勢之

研判、撰寫年度環境報告及調處聯邦行政機關環境政策及法規間之衝突等。

三、環境影響評估程序及報告書內容

(一)「環境品質委員會」(CEQ)為環境影響評估擬訂一套具體之運作辦法，其程序歸納如下：

1. 任何一個聯邦機構提出一項對環境可能造成影響之擬議行動時，該機構首先要對此評估做出法律適用性之判斷，如擬議行動之性質及分類被排除在「國家環境政策法」適用範圍之外，則無需進行環境影響評估。
2. 如擬議行動屬「國家環境政策法」適用範圍之內，發起機構必須提交一簡要之「環境評估」(Environmental Assessment, EA)，概括介紹環境影響評估進行項目，說明其意義、必要性及其對環境之影響，提供幾個比較方案，並列舉參與「環境評估」及提供諮詢之人員與機構名稱。
3. 「環境評估」在結論部分必須提出該擬議行動對環境影響是否嚴重之判斷，如為「嚴重」，則必須製做「環境影響評估報告」(Environmental Impact Statement, EIS)，針對該擬議行動對環境可能造成之影響，做全面及科學之論證。因為「環境說明書」係公開文件，任何公眾團體都有權提出質詢。因此，凡是對環境影響較大，公眾意見較多之項目，其「環境評估」很少會得到「不嚴重」之結論，而免去「環境影響評估報告」之提出。
4. 假如需要製作「環境影響評估報告」，則必須於每日公開發行之「聯邦通訊」上刊登通知，召集相關之聯邦政府部門、州或地方政府部門、準政府機構、社會團體、公眾代表等，商定環境影響評估之具體範疇，並指定負責帶領評估之政府機構。
5. 「環境影響評估報告」初稿草擬完成後，需先分發給各有關單位和團體審閱，蒐集官方與公眾之意見(30 天內完成)。帶領評估之政府機構，須參採各方意見修正後，做出正式的「環境影響評估報告」。
6. 負責環境影響評估之政府機構應於規定期限內，將正式「環境影響評估報告」再分發給各相關單位和團體審閱，綜合各方意見後，做出「批准」或「否決」之決議。

至於各州「州環境政策法」(SEPA)要求各州和地方政府之環境影響評

估之程序規範，與「國家環境政策法」(NEPA)大同小異，大概都是在環節次序上或期日限制上，稍做調整而已。

(二)「環境影響評估報告」(EIS)之內容

「環境影響評估報告」是「國家環境政策法」與「州環境政策法」執行之核心內容，其設計構想，係針對環境有潛在危害之決策，進行全面性之論證與評價，同時儘可能的為公眾及決策者提供合理之優選方案，以避免對環境造成負面影響，並提高環境品質。「環境影響評估報告」不僅為官方紀錄的文件，且為一強制手段，揭露聯邦行政機關決策過程之相關資訊，以提供國會、總統及人民瞭解聯邦行政機關將會採取之行動及可能的後果，藉此，讓外界知悉與驗證其決策是否具有環保意識，決策內容及品質是否曾針對環境問題做了詳盡周全的考量，並可保證「國家環境政策法」與「州環境政策法」之立法精神與目的，確實貫徹至各級政府制定之目標、政策、計畫及決策中。同時，「環境影響評估報告」可促進各級政府及各社會團體間之協調關係，透過儘早將問題提到桌面上公開討論，以利於達成共識。故該「環境影響評估報告」不僅是一份公開資訊之文件，也為政府的規劃決策提供指導之依據。

根據「環境品質委員會」所制訂之「環境影響評估報告書標準撰寫格式」，「環境影響評估報告」內容包括 10 章，分別為 1.封面；2.總論；3.目錄；4.擬議的目的和必要性；5.比較方案；6.受影響的環境；7.環境影響的結果；8.報告制定者名單；9.審閱機構名單；10.索引。

須進一步說明的是，「環境影響評估報告」第 2 章總論內容包括：主要結論之概述、爭議之焦點及必須解決之問題。然而該「環境影響評估報告」之重要內容是第 5 章比較方案部分，該部分必須針對擬實現之目標，列舉出包括維持現狀在內的幾種可供選擇之比較或替代方案。且對於所推薦的方案，須提出減緩其負面影響之措施。

第 6 章與第 7 章是評估論證之重點。第 6 章係對受影響區域進行環境現狀之調查研究及分析，並對擬議造成之環境影響結果進行精細之研究、嚴格的論證及科學的評價。第 7 章內容包括：各比較或替代方案對環境之直接影響、間接影響及影響之嚴重性；各方案之能源需求及節能潛力；對於自然資源之消耗及保護潛力；對城市品質、歷史文化資源、人工環境設計及保護與再利用之可能性；紓緩環境負面影響之辦法等。同時，針對聯邦政府與州政府之施行措施有可能相互牴觸之處提出令人信服之解決方法。

美國「1969 年國家環境政策法」及「1970 年空氣清潔法」(美國法典第

7609 條) 相關條文如下：

條文要旨：

美國法典第 42 篇

第 55 章 國家環境政策法

目的

第 4321 條 立法目的之宣示

第 1 分章 政策及目的

第 4331 條 國家環境政策之宣示

第 4332 條 機關合作；報告；資訊提供；建議；國際與國內之協調努力

第 4332a 條 (廢止)

第 4333 條 行政程序符合國家環境政策

第 4334 條 聯邦機構之其他法定義務

第 4335 條 聯邦機構現行職權之補充

第 2 分章 環境品質委員會

第 4341 條 (刪除)

第 4342 條 設置；成員；主席；任命

第 4343 條 人員、專家及顧問之聘用

第 4344 條 職責及職能

第 4345 條 徵詢公民環境品質諮詢委員會及其代表之意見

第 4346 條 委員任期及津貼

第 4346a 條 私人機構、聯邦、州及地方政府之旅費補助

第 4346b 條 國際活動經費之資助

第 4347 條 授權撥款

美國法典第 42 篇

第 85 章

1970 年空氣清潔法

第 7609 條 政策審查

(a) 對環境之影響

環境保護署之行政長官有義務及責任依本章或其他環境政策相關法律所

規定，就其他聯邦部門或機構擬議之措施提出書面審查報告，並將審查結果公布之。

(b) 對不滿意之立法、行動或法令之處理

如果環境保護署之行政長官認定，對基於公共衛生、公共福利或環境品質等立法、行動、法令不滿意及擬議部門未做充分準備或未能通過審查員之審查，環境保護署行政長官應公布其審查結論，並將該議題提交給環境品質委員會處理。

資料來源：

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter55&edition=prelim>（最後瀏覽日：2019/01/11）

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter85/subchapter3&edition=prelim>（最後瀏覽日：2019/01/11）

德國

環境影響評估法

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVPG)

法案簡介：

「環境影響評估法」是國家環境政策的一個工具，其目的是在許可環境開發計畫之前先對可能的環境影響進行評估。通常環境影響評估僅限於針對自然環境影響之評估，經濟及社會方面之影響不在環境影響評估法的規範之中。

歐盟前身歐洲經濟共同體於 1985 年 6 月 27 日制定環境影響評估指令，並規定各會員國應於 1988 年 7 月 2 日前將其轉換為各國國內法。然而起初德國對此態度頗為消極，因為有別於歐盟環評制度的整合取向，該國既有的法律對於開發行為係按不同領域之法規（如聯邦污染防制法、聯邦水資源法等）

而賦予各相關主管機關核發許可權限並分別進行許可程序。為了儘可能維持既有的職權及行政程序，該國直到 1990 年 2 月 12 日才通過一個包裹立法式之「環境影響評估法」，以轉換歐盟指令。且同年 8 月 1 日僅先實施部分新的規定。該法污染防治方面的環評規定於 2 年後始開始實施，核能發電廠相關環評規定更於 4 年後始生效。

隨著歐盟及國內環境立法之發展，德國「環境影響評估法」至今已經過多次修正。其中 2010 年 2 月 24 日及 2017 年 7 月 20 日為全文修正。2010 年版係將 2005 年以來「環境影響評估法」的所有修正內容均予納入，包括 2010 年 3 月 1 日生效的「環境改革法」修正條文。最近一次修正為 2017 年通過的「環境影響評估法現代化法」(Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung)。修正理由除了為轉換歐盟指令之外，亦為了使聯邦法律更簡化、統一化及人性化。

一、「環境影響評估法」之立法目的

德國制定「環境影響評估法」之目的，主要是為了履行身為會員國之條約義務，而將歐洲經濟共同體（歐盟）環評指令轉換為國內法。環境影響評估係用於評估特定開發行為或計畫（如機場建設或工業設施設置）對環境之影響，以及主管機關核發許可與否之科學依據。實施環境影響評估的目的是為了確定某一開發行為對環境造成的可能影響（以及可能的替代方案），以便將由此獲得的調查結果納入許可與否的決策考量。在審批的過程中，環境影響評估的結果必須與開發行為之許可申請及開發計畫一併列入考慮。

透過環境影響評估之書面報告可以確定並具體描述，一個開發行為對於人類健康、動物、植物、生態多樣性、土地、水、空氣、氣候、景觀以及文化資產將造成何種影響。環境影響評估報告可以提供大眾、有關單位以及鄰近國家的民眾及政府表達意見的機會。計劃開發項目之主管機關有義務將相關資訊及意見納入評估，並在決定是否核發許可時考慮環境影響評估之結果。

不過，由於德國「環境影響評估法」被定位為單純的行政程序法，屬於行政程序中一個非獨立存在的部分，故環境影響評估沒有任何直接的實質法律效力，也就是說，環境影響評估的負面結果無法自動阻止開發項目，頂多只能作為不許可的依據理由。違法不實施環評的法律後果也不嚴重。

二、現行「環境影響評估法」共計 74 條條文，並包含 6 個附件。其內容重點如下：

（一）保護利益之定義

「環境影響評估法」第 2 條第 1 項中的保護利益有許多不同的面向，包括人類健康、動物、植物、生態多樣性、土地、水、空氣、氣候、景觀、文化資產及其他實體財貨，以及前述各種保護利益之間的相互作用。其中人類健康係 2017 年修法時特予強調的，原本條文為「人類，包括人類健康」改為「人類，尤其是人類健康」。此外，2017 年亦增列土地為新的保護利益。儘管在修法之前土地使用通常被認為是「保護土地利益」之一部分，但由於新法明確提及，土地使用範圍在開發行為的環境影響方面更形重要。

（二）環境影響評估包含以下步驟

1. 通知有關研究框架的訊息（第 15 條）
2. 提交環境影響說明書（第 16 條）
3. 政府機關及公眾之參與（第 17 條）
4. 必要時的跨境參與（第 54 條）
5. 主管機關審查結論（第 24 條）
6. 說明環境影響評估審查理由及考慮結果（第 25 條）
7. 監督（第 28 條）

在開發行為之許可程序中，通常除了環境影響評估之外，另有其他環境研究工具，如干預規則（Eingriffsregelung）或動植物生態環境影響評估（FFH-Verträglichkeitsprüfung）。為了使評估程序有效並易於理解，必須將必要數據整合收集起來，並且綜合呈現其結果。

（三）環境影響評估與策略環境評估

2005 年透過「戰略環境評估法」（Gesetz über die Strategische Umweltprüfung）轉換歐盟指令，並將環境影響評估程序區分為環境評估以及策略環境評估兩部分。2010 年新版環境影響評估法則更進一步讓環境影響評估和戰略環境評估的規範方向更加明確。

策略環境評估是作為環境影響評估之補充，不同之處在於，策略環境評估較環境影響評估早一步實施。環境影響評估是在許可程序中實施，而策略環境評估則是在規劃階段即已展開，因為有些重要的備選方案往往在計畫前期即須確定。

一些重大的計畫必須進行策略環境評估，例如聯邦道路計畫、區域計畫與城市土地利用計畫、水利及垃圾方面計畫、空氣污染控制以及噪音防治計畫等。策略環境評估的核心要素是環境報告，它描述並評估相關計畫可能造

成的環境影響，並提供合理的替代方案建議。環境機關及公眾也參與這個評估程序，程序結束時主管機關必須解釋其如何將環境報告及其意見納入決定之中，以及在權衡評估具體計畫及其替代方案時作出決定的原因。由於與環境影響評估之間具有密切關連性，故策略環境評估也規範在環境影響評估法之中。

（四）環境影響評估義務之條件

「環境影響評估法」對於各種開發情形訂有不同的環境影響評估義務：

1. 新開發行為之無條件環評義務（第 6 條）
2. 新開發行為之個案預審（第 7 條）
3. 危害風險之環評義務（第 8 條）
4. 變更開發項目之環評義務（第 9 條）
5. 累積開發項目之環評義務（第 10 條）
6. 追加累積開發項目之環評義務（第 11 條及第 12 條）

（五）環境影響說明書

舊版「環境影響評估法」規定在環境影響評估程序中應提供的「文件」，2017 年修改為「環境影響評估說明書」。雖然核心內容維持不變，但是依「環境影響評估法」附件 4 應將其他內容納入環境影響說明書之中。特別是，基於對事故或災害風險之考慮，開發行為對氣候變化後果的敏感性，以及開發行為的環境影響與其他行為的環境影響之間的相互作用可能產生新的或更大的影響。

條文要旨：

第 1 章 通則

第 1 條 適用範圍

第 2 條 名稱定義

第 3 條 環境評估之原則

第 2 章 環境影響評估

第 1 節 環境影響評估之先決條件

第 4 條 環境影響評估

第 5 條 確定是否應進行環境影響評估

第 6 條 必須進行環境影響評估之新開發項目

- 第 7 條 新開發項目之預先評估
- 第 8 條 危害風險之環境影響評估義務
- 第 9 條 變更項目之環境影響評估義務
- 第 10 條 累積項目之環境影響評估義務
- 第 11 條 早期項目已獲許可之增加項目的環境影響評估義務
- 第 12 條 早期項目許可程序仍進行中之增加項目的環境影響評估義務
- 第 13 條 累積項目環境影響評估義務之例外
- 第 14 條 開發及試驗項目
- 第 2 節 環境影響評估之步驟
- 第 15 條 調查範圍程度之告知
- 第 16 條 環境影響評估說明書
- 第 17 條 其他機關之參與
- 第 18 條 公眾之參與
- 第 19 條 告知公眾
- 第 20 條 資訊入口網站，頒布行政命令之授權
- 第 21 條 公眾意見之提出及反對
- 第 22 條 評估過程中有變化時公眾再次參與
- 第 23 條 保密、資料保護及智慧財產權保護
- 第 24 條 總結說明書
- 第 25 條 環境影響評估審查理由及將審查結果納入決策考量
- 第 26 條 許可或駁回開發項目通知書之內容
- 第 27 條 公布決定及說明決定
- 第 28 條 監督
- 第 3 節 部分許可，多個機關對開發項目之許可，相關評估程序
- 第 29 條 部分許可情形之環境影響評估
- 第 30 條 部分許可情形之公眾再次參與
- 第 31 條 應申請多個機關許可之開發項目；主導之主管機關
- 第 32 條 相關評估程序
- 第 3 章 策略環境評估
- 第 1 節 策略環境評估之條件
- 第 33 條 策略環境評估
- 第 34 條 確定策略環境評估義務

- 第 35 條 特定計畫領域及個案之策略環境評估
- 第 36 條 基於環境影響評估之策略環境評估
- 第 37 條 策略環境評估之例外
- 第 2 節 策略環境評估步驟
- 第 38 條 進行策略環境評估時其他法規之優先權
- 第 39 條 建立調查架構
- 第 40 條 環境報告
- 第 41 條 其他機關之參與
- 第 42 條 公眾參與
- 第 43 條 最終評估及考量
- 第 44 條 通過或駁回計畫或方案
- 第 45 條 監督
- 第 46 條 相關評估程序
- 第 4 章 特定環境評估步驟
- 第 47 條 確定路線及機場核准
- 第 48 條 區域計畫
- 第 49 條 區域計畫程序
- 第 50 條 建設計畫
- 第 51 條 礦業法程序
- 第 52 條 景觀規劃
- 第 53 條 聯邦道路計畫
- 第 5 章 跨國環境評估
- 第 1 節 跨國環境影響評估
- 第 54 條 通知另一國家
- 第 55 條 跨國主管機關參與之國內計畫
- 第 56 條 跨國公眾參與之國內計畫
- 第 57 條 傳達通知
- 第 58 條 跨國主管機關參與之國外計畫
- 第 59 條 跨國公眾參與之國外計畫
- 第 2 節 跨國策略環境評估
- 第 60 條 跨國主管機關參與之國內計畫及方案
- 第 61 條 跨國公眾參與之國內計畫及方案

- 第 62 條 跨國主管機關參與之國外計畫及方案
- 第 63 條 跨國公眾參與之國內計畫及方案
- 第 3 節 共同規定
- 第 64 條 國際法義務
- 第 6 章 特定管道系統規定（附件 1 第 19 點）
- 第 65 條 計畫確定；計畫核准
- 第 66 條 決定；附帶規定；頒布行政命令之授權
- 第 67 條 程序：頒布行政命令之授權
- 第 68 條 監督
- 第 69 條 罰款規定
- 第 7 章 附則
- 第 70 條 授權訂定行政命令
- 第 71 條 行政程序規則
- 第 72 條 利益衝突迴避
- 第 73 條 通報歐盟執委會
- 第 74 條 過渡規定
- 附件 1 應進行環境影響評估之開發行為清單
- 附件 2 開發單位為準備個案預審應提供之資訊
- 附件 3 環境影響評估架構下進行個案預審之標準
- 附件 4 環境影響說明書應包含項目
- 附件 5 應進行環境影響評估的計畫及方案清單
- 附件 6 戰略環境評估架構下個案預審之標準

資料來源：

<http://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/UVPG.pdf>（最後瀏覽日：2019/01/14）

日本

環境影響評估法

環境影響評估法

(平成九年六月十三日法律第 81 號)

(最新修正：平成二十六年六月四日法律第 51 號)

法案簡介：

一、立法經緯

人類伐樹造地、填海造陸等開發行為，非僅限於開發區域，對廣大範圍之自然環境亦造成偌大影響。環境影響評估係計劃開發之際，事前即就開發行為對環境之影響，進行全面調查、預測，並公布結果，進而徵詢相關人士意見，以判斷開發計畫得當與否，及決定應否遂行開發，俾達兼顧環境保護之目的。1969 年美國制定「國家環境政策法」，為全球環境影響評估法制化之濫觴。嗣後，法國、德國等歐洲諸多國家均立專法，賦予環境影響評估之法源依據。

相較於歐美各國，日本長年以來，環境影響評估之相關法規極不完善。1974 年中央公害對策審議會即已要求實施環境影響評估制度，政府亦據此擬定法案，卻遭產業界質疑有貽誤開發之虞而強烈反對，甚至法案也未獲公害防治團體及自然保護團體支持。惟隨著環境影響評估制度之重要性更受重視，且配合「地球高峰會」討論之議題，乃於 1993 年制定「環境基本法」，始將環境影響評估予以法制化。該法明定改變地形、施作工程或類似開發行為時，應就該工程或開發行為對環境造成之影響，進行事前調查或評估，並得視需要採取環境保護措施，惟未就應進行環境影響評估之開發範圍、程序等相關具體事項詳加規定。

日本之環境影響評估專法制定歷程多舛，該國政府曾於 1981 年提出法案，卻因眾議院解散，而未能付諸審議，故當時其環境影響評估，係由 1984 年內閣會議通過「環境影響評估實施綱要」規範之。自著手研擬法案，歷經 20 年餘，長年懸而未決之「環境影響評估法」於 1997 年終完成立法。

「環境影響評估法」自施行後，頗具成效，且各地方政府亦依循法律之旨趣，訂立其各自環境影響評估條例，以確保從事開發行為之際，影響評估制度可發揮徹底落實環境保護之功能。惟法律施行數年後，要求強化環境影響評估制度之言論未歇。再者，鑑於當時環境政策之課題，如：生物多樣性之維護、地球暖化對策等逐趨多元化、複雜化，而應發揮之功能或評估技術等亦隨之改變。

再者，「環境影響評估法」附則強制要求，法律施行 10 年後，政府應檢視施行狀況，並依檢討結果，採取必要措施。因此，2009 年於中央環境審議會設置「環境影響評估制度檢討專門委員會」，就環境影響評估制度進行研討，經 6 次會議，於 2010 年擬訂「今後環境影響評估制度之理想模式」，繼而依此擬具修正法案，並同年提交國會審議，2011 年獲參眾兩院全體議員一致同意，完成「環境影響評估法」之修正。

二、概要

（一）目的

1. 認識環境影響評估就環境保護而言極為重要。
2. 明定政府等之職責，以確立環境影響評估可適切、順利進行之程序，並建構可反映環境影響評估結果之體制，期確保開發行為落實環境保護。
3. 維護現在及未來國民之健康、文化性之生活。

（二）定義

針對開發行為對環境可能造成之影響，對環境組成要素之各項目，進行調查、預測及評估，並研擬環境保護措施，以就環境之影響進行全面性評估。

（三）適用對象

就規模較大且對環境有負面影響之虞，且為政府所進行或須經認許可之開發行為，分別定為一定規模以上之第一種開發事業、具準第一種開發事業規模之第二種開發事業，依個別之開發事業及地區差異，分別判定應否進行環境影響評估。針對下列開發行為對環境有負面影響之虞者，應實施環境影響評估：道路、河川、鐵路、機場、發電廠、廢棄物最終處理場、填海造陸、土地劃分整理、新市鎮開發、工業區開發、新都市基礎建設、物流業區開發及住宅用地開發。至於具體開發項目，則另以行政命令定之。

（四）執行評估者

原則上由開發單位自行實施評估，故環境影響評估方法書（簡稱「方法書」）、環境影響評估準備書（簡稱「準備書」）及環境影響評估書（簡稱「評估書」）等之製作、呈送、公布及陳閱，均由開發單位為之。

（五）環境影響評估項目

未具體規定環境影響評估項目，僅明示開發單位依行政命令，並以確保「環境基本法」第 14 條揭列之事項為宗旨，審慎選定評估項目。

（六）環境影響評估方法書

1. 開發單位針對環境影響評估項目及調查、預測及評估方法，編製方法書後，呈送轄區之都道府縣知事及市町村長。
2. 開發單位應公開及陳閱方法書，並參酌基於環境保護觀點提出意見者之建議。

（七）環境影響評估準備書

1. 開發單位完成環境影響評估後，為就評估結果，編製準備書，並呈送轄區之都道府縣知事及市町村長。至於準備書之記載事項，則涵括環境影響評估項目、調查及評估方法、調查結果摘要、環保措施等。
2. 開發單位應公開及陳閱準備書，並於陳閱期間舉辦說明會，俾當地民眾知悉準備書記載之內容。

（八）環境影響評估書

1. 開發單位彙整相關區域民眾、都道府縣知事及市町村長就準備書提出之意見後，重新檢視其原提出之準備書，經修正、調整，另編製評估書，並送交目的事業主管機關。
2. 環境大臣得就評估書視需要，向目的事業主管機關提出意見，目的事業主管機關則依此意見，向開發單位提出建言。開發單位應參酌此建言，復檢視原提出之評估書，如有必要則進行追加調查，並更改評估書。

三、修法重點

（一）增訂計畫階段製作環境考量書

開發計畫內容確定前，應研擬預防或減低開發行為對環境之影響，編製「環境考量書」（簡稱「考量書」），並公開之。

（二）開發單位編製之圖書網路公開化

開發單位製作之方法書、準備書及評估書均須利用網路公開。

（三）舉行方法書之說明會

原規定僅公開準備書期間，應舉行居民說明會，新法則要求公開方法書後，亦須舉辦說明會。

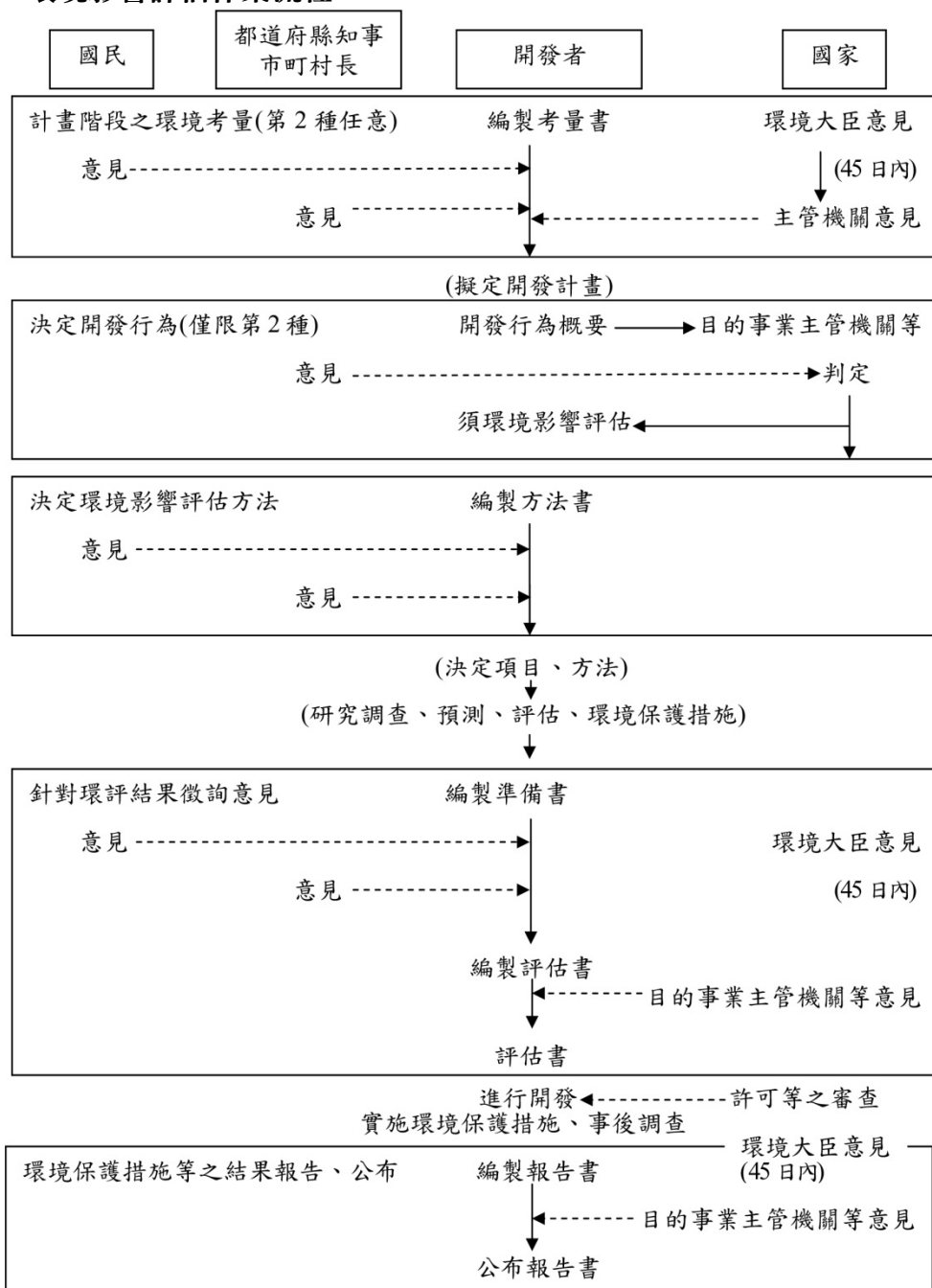
（四）環境保護措施等之公開具體化

著手開發後，應就周圍環境之實際狀態進行調查，依調查結果採取因應之環境保護措施，並製作環境影響評估報告書（簡稱「報告書」），於工程完竣時予以公布。

（五）環境大臣於環評項目選定階段提出技術性建言

現行制度規定，環境大臣僅於評估書之階段發表意見，新法另定環評項目選定階段，環境大臣得向主管機關提出技術性建言。

四、環境影響評估作業流程



條文要旨：

- 第一章 總則（第一條～第三條）**
- 第二章 方法書編製前之程序**
 - 第一節 考量書（第三條之二～第三條之十）**
 - 第二節 第二種事業之判定（第四條）**
- 第三章 方法書（第五條～第十條）**
- 第四章 環境影響評估之實施等（第十一條～第十三條）**
- 第五章 準備書（第十四條～第二十條）**
- 第六章 評估書**
 - 第一節 評估書之編製等（第二十一條～第二十四條）**
 - 第二節 評估書之補正等（第二十五條～第二十七條）**
- 第七章 適用對象其內容之修正等（第二十八條～第三十條）**
- 第八章 評估書之公告及陳閱後之程序（第三十一條～第三十八條之五）**
- 第九章 環境影響評估其他程序之特例等**
 - 第一節 都市計畫所定適用對象之特例（第三十八條之六～第四十六條）**
 - 第二節 港灣計畫之相關環境影響評估其他程序（第四十七條、第四十八條）**
- 第十章 雜則（第四十九條～第六十二條）**
- 附則**

資料來源：

1. http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=409AC00000000081（最後瀏覽日：2019/01/10）
2. 環境庁環境影響評価研究会著 2000 年「逐条解説環境影響評価法」（最後瀏覽日：2019/01/10）
3. 大久保規子「環境影響評価法 2011 年改正について」（ジュリスト No. 1430）（最後瀏覽日：2019/01/10）

（國會圖書館簡任編纂趙俊人

簡派編審紀瑪玲

編譯助理研究員葉靜月

編譯助理研究員紀麗惠）