

RDEC-RES-096-14（委託研究報告）

**「政策環境影響評估之問題與對策」
政策建議書**

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 96 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-096-14（委託研究報告）

「政策環境影響評估之問題與對策」 政策建議書

計畫主持人：王鴻濬

協同主持人：黃書禮、顧洋、朱鎮明

研究人員：孟繁蓉、陳蓓倫、黃韻宇

王姿玫、徐珮琚、江嘉瑩、顏雅萍

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 96 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

表.....	次
.....	III
圖.....	次
.....	V
提 要.....	VII
第一章 緒 論	1
第二章 政策環評體制演變分析	3
第一節 政策環評的發展與重要性	3
第二節 政策環評實施依據與行政權責安排	8
第三節 政策環評與政策決策結合的四種模式.....	11
第四節 政策環評實施—歐盟指令與英國土地空間規劃計畫.....	11
第三章 我國政策環評個案分析	17
第一節 工業區設置方針政策評估說明書	20
第二節 高爾夫球場設置政策評估說明書	23
第三節 台灣地區水資源開發綱領計畫評估說明書	25
第四節 自來水水質水量保護區縮編政策評估說明書.....	26
第四章 座談會之重要議題與意見彙整	29
第一節 座談會主要議題.....	29
第二節 座談會重要意見整理	30
第五章 我國政策環評規範體制之檢討與建議	33
第一節 政策環評相關法制建置檢討	33
第二節 政府相關部門需做政策環評的普遍性原則檢討	35
第三節 建立政策研提機關啟動政策環評的機制	37
第四節 政策環評程序與政策決策程序的回饋機制與結合	39
第五節 擴大民眾參與的機制建立	40

目次	
第六節 政策環評之個案範例—整合性評估與公眾參與	41
第六章 我國政策環評制度後續推動建議.....	45
第一節 近期可以進行政策環評調整之工作項目	45
第二節 中、長期修訂之目標工作	46
附錄	
附錄一 「政策環評之問題與對策」問卷調查表.....	47
附錄二 座談會簡報.....	49
附錄三 座談會會議紀錄整理.....	51
附錄四 問卷百分比分配結果與分析	63
附錄五 研究期末報告初審意見與回覆辦理.....	65
附錄六 期末報告審查意見與回覆辦理情形.....	69
參考文獻	73

表 次

表 1 開發行為環評與政策環評之比較	4
表 2 國內政策環境影響個案績效評估與說明	18
表 3 我國政策環評個案一覽表	20
表 4 政策環評計畫類型	37
表 5 我國政策環評重要程序內涵的實施與修正建議	42

圖次

圖 1 現行政策環評執行流程.....	17
圖 2 政策環評整合性評估與公眾參與.....	43

提 要

關鍵詞：政府政策環境影響評估、環境影響評估、永續性評估、環境影響評估法、台灣

一、研究緣起

政府政策環境影響評估（Strategic Environmental Assessment, SEA）實施，除了使政府各級機關在政策研提階段，即融入考量對環境保護的重要性，以及做出永續發展的政策決策，另外，則在於指導重大開發行為之環境影響評估（Environmental Impact Assessment, EIA）的順利進行。在政府政策形成階段，即可針對潛在的環境影響做出預測與進行判斷，以及採行適當的政策替代方案。實施政府政策環境影響評估（以下簡稱政策環評），一則可以解決在開發行為個案審查中，無法進行評估「累積環境影響」，因而錯估單一開發行為環境衝擊的困境。尤其重要者，對環境有影響之虞的重大開發行為，皆需遵循著國家所制訂的上位政策、方案或計畫實施。但我國目前尚無一個完善的環境影響評估層疊系統（tier system），以致於在一些開發行為個案審議，委員又常論及尚未釐清的政策目標，導致與實質審查脫節，讓審查環境影響的問題更加複雜，延宕環境影響評估的審查程序，以至於形成不確定性開發計畫的趨勢逐漸嚴重。

政策環境影響所涉及的环境保護目標的確定、界定政策環境影響範圍、進行環境影響衝擊評估，以及環境影響減輕替代方案研擬，與開發行為環境影響評估（以下簡稱開發行為環評），有很大的差異。政府政策之實施，本身亦涉及諸多的開發行為，且多個區位相近的開發行為所造成的環境衝擊，又可能促使某些政策的產生。雖然政策環評的執行有較高的困難度，但如何建立啟動政策環評的機制，使政策環評的專業建議，在政策研擬階段，即進入政策決策過程，政府相關部門需做政策環評的普遍性原則的檢討，以及政策環評評估技術作業準則建立，將是落實政策環評的重要關鍵，也是建立政策環評制度的重要工作項目。在僅有 5 案政策環評經驗的我國，政策環評的實施，正處於摸索調整階段，需要借助於有關國家實施之經驗，與結合我國政策擬定之特性，才能建立適合本國之政策環評制度。

本研究報告分析各國政策環評制度建置的現況、我國政策環評制度與實施；包含分析已經核准的 4 案政策環評政策說明書內容、政策環評法令規範

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

以及執行問題。有關現行制度與未來政策環評的修正方向，經由彙整座談會的專家學者意見、國外實施之經驗、問卷分析結果，成為短期、中、長期對我國政策環評制度修正的建議。

二、研究方法

(一) 文獻分析法：

對近年來，國內外有關政策環評的論文文獻、政府機關資料，進行內容分析、歸納。歸納主要主題為：政策環評的實施目的、政策環評啟動機制、政策環評之政策範圍、實施之政府層級、法規依據、政策研提機關與審閱機關權責分工、公眾參與等。資料之來源主要為圖書、電子期刊資料庫、政府機關網頁資料等。

(二) 問卷調查法：

設計問卷共有 10 題，採用等距尺度態度量表，來測量受訪者對有關議題的看法。有關議題為：對政策環評實施之權責安排、啟動機制與政策環評精神、政策環評功能、與政策整合性、各級政府投入資源、政策類型、指導手冊、公眾參與、與其他制度與機關整合。第一題有關權責安排問題，也對勾選不適當的原因，設計開放式填答。問卷參考附錄一。

抽樣的方式為立意抽樣，由計畫主持人與協同主持人主動邀請對政策環評主題有研究與從事經驗的專家學者填答。參加問卷填寫為 23 人；其中政府官員 9 人，環境保護業界 2 人，學者 12 人，均為有政策環評之學術研究經驗、從事政策環評有關業務，或實際參與審閱、製作政策評估說明書者。

(三) 焦點座談會：

四場次座談分別在台北大學公共行政暨政策研究所、行政院環保署、台灣科技大學化學工程系，以及台北大學都市計畫研究所會議室舉行。參與座談會的學者專家主要研究領域分佈於環境政策、公共政策、公共行政、環境法、環境規劃、環境管理、土地資源管理、都市計畫、國土規劃等。中央有關主管機關為行政院環保署綜合計畫處、廢棄物管理處、行政院經建會、行政院內政部營建署。以及財團法人中國技術服務社、財團法人環境資源研究發展基金會。連同計畫主持人與協同主持人，總共參與座談會學者專家共 27 名。

三、重要發現

(一) 以環境影響評估為基礎的政策環評制度

遵循開發行為環評的程序，用之於政策環評是否妥適，值得關注。尤其是環保署擔任重要之環境主管機關角色，但在現行政策環評中，卻有無法突顯的困境，一則法規（環評法）賦予要「審查」政策環評內容，另外則是環保署為行政院團隊之一員，不具有政策決策之功能。環評法 13 年間僅有五案政策環評，充分說明了此困境，對未來的修正方向考量，實有必要就環保署在政策環評中的「專業諮詢」與「審查」兩者之角色，能重新加以釐清。

(二) 不具有如同開發行為環評不予認定的立法原意

政府政策環境影響評估作業辦法第 7 條，中央主管機關環保署對於政策環評說明書的權限僅於「提供意見」，此舉是否違反環評法的原意精神，喪失與開發行為環評的相稱比例，確有值得商榷的地方。或抑，基於對環評法 25、26 條的例外見解、政府政策制訂與機關決策自有其特性，在環境影響評估法中就應考慮其差異，分別對於開發行為與政策環評的內容、程序，做若干不同的設計規範，似可讓政策環評更能發揮其作用，以確實達成環境保護之目的，也是一個值得進行體制檢討的思考方向。

(三) 政府相關部門需做政策環評的普遍性原則檢討

政府政策的涵蓋範圍相當廣泛，目前環保署採用公告方式，逐年公告需做政策環評之政策細目（應實施環境影響評估之政策細項），期能藉由逐漸擴大政策環評適用之範圍，提升政策環評執行成效。然而，此舉不但效果不彰，對於需做政策環評之政策確定也缺乏全面性與專業的考量。為確立行政機關普遍性原則的遵循，應該思考不同面向之對策，以處理現行之困境。一為由客觀的資訊與他國實施政策環評的經驗，由行政院公告需要政策環評之計畫類型。第二，由目的事業機關依據啟動機制（如下節所分析），與行政院公告之需做政策環評之計畫類別，諮詢環保主管機關，確認各計畫領域須作政策環評的計畫項目。

(四) 缺乏政策研提機關啟動政策環評的機制

目前我國的政策環評推動呈現三個普遍性現象；一個為先有政策決策，政策環評成為點綴，沒有功能。第二個為目的事業主管單位的有意規避，卻無妥善的對策加以處理。第三個為提出政策環評的規範不明確，各級政府機

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

關無所遵循，執行政策環評的績效不彰。政策研提機關需要建立「啟動」的機制，作為機關製作政策環評的誘因；亦即當政策研提機關在擬訂新興計畫，或修訂計畫時，無從判斷是否需要準備「政策評估說明書」。因此，為有效的提升政策環評的實施，必須有一機制建立，在機關開始政策規劃時，同步啟動機關準備製作政策環評說明書以及進行有關的程序。

(五) 目前政策規劃與政策環評的整合程度不高

在制定政策、進行政策規劃的同時，必須開始政策環評的程序，以確保政策的環境影響資訊能夠回饋到政策之中。若由政策研提單位啟動政策規劃，藉由規劃人員的參與，以及專業評估團隊的協力，建立政策環評的評估架構與流程，可以分享政策內涵與政策對環境影響的掌握。

(六) 公眾參與政策環評

政策環評參與機制建立於兩個面向的考量，一為專業意見的參與，另一為廣泛大眾的參與。在英國政策環評的公眾參與機制建立上，也採兩階段參與設計，我國政策環評的公眾參與部分付之闕如，僅於評估書草案階段，「得」進行公眾參與，徵詢有關意見。

我國政府政策環境影響作業辦法第 7 條：「政策研提機關做成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。」參與時機若在決策之後端，有關機關團體或主管機關之意見就更難以整合到政策之中。公眾參與之規範亦採行寬鬆之規範，實難達成公眾參與，提供多元價值、在地觀察之參與意義。

四、主要建議意見

短期建議：

- (一) 停止公告需做政策環評細目的工作，由授權法規的擴充，與充分的諮商行政院與有關團體，納入需做政策環評的有關政策（台灣環境的特別需求，與歐盟各國的政策類別），以改正目前無法達成需做政策環評普遍性原則的問題，以及執行成效不彰的問題。
- (二) 在授權法規中確定政策環評的啟動機制，由目的事業主管機關針對需做政策環評的有關計畫項目，諮詢環境主管機關，並確認之。其中必要包含法律案、有法律依據的行政計畫案，以及可以指導各開發行為的行政計畫案，可以讓啟動機制明確化。

- (三) 製作各政策類別的政策環評「操作手冊」；包含該類別政策細項，一般政策環評流程、與政策研提、預算編列的協同與整合機制，政策評估書製作方法等重要項目。
 - (四) 由主管機關製作「政策環評」的宣傳與說明文件，涵蓋政策環評實施目的，與國家永續發展的相關性，世界發展趨勢，並進行公務人員訓練，使各級行政機關得以瞭解政策環評的重要性，與實施之必要性。
 - (五) 在還沒有開始實施全面性政策評估說明書製作前，可以政策規劃與決策需要考慮的環境衝擊面向檢核表，進行行政機關在做政策規劃時之「自我檢核」。使用檢核表的方式，可以讓目的事業主管機關慢慢接受環境考量的重要與了解永續發展的願景，並漸進式的習慣未來將全面推動的「政策環評」制度。
 - (六) 獎勵製作政策環評成效績優之行政機關，並訂定有關獎勵辦法，使之列為行政績效考核之重要一環。
 - (七) 修改政策環評授權辦法，加重政策研提機關自審政策評估說明書的責任，同時確定環境主管機關為「專業諮詢」的重要角色，並透過行政程序設計，使得公眾參與、專業諮詢、資訊公開的輔助工具能夠充分運用。
- 中、長期建議：
- (一) 修改環境影響評估法，進行條文增列，確認實施「政策環評」的目的與有關行政程序。
 - (二) 由於政策環評的性質不同於開發行為環評，並考量政策的廣泛性，與回應實施政策環評的目的，需重新定位政策環評執行與審核的行政機關角色。
 - (三) 考慮部分成熟的政策環評類別，進行與「永續性評估」結合的可能性。

第一章 緒 論

實行政策環評的行政基礎，是依據環境影響評估法第 4 條第 2 款，以及第 26 條之有關規定。其中，第 4 條第 2 款明訂：「環境影響評估：指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」。

由內容分析，第 4 條敘明「政府政策」環境影響評估的程序原則；包含對環境影響必須考慮的範疇、環境影響的調查與評估原則、對環境衝擊的減輕計畫方案、審查、追蹤與監督等，為與「開發行為」具有相同的程序。因此，有影響環境之虞的政府政策，如同開發行為一樣，必須依據環境影響評估法之規範，進行政策環評。但同法第 26 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」。本條文為「政府政策」環境影響評估可以架構與「開發行為」環境影響評估不同的內容特性，另外開啓了一張空白的授權支票，但也因為沒有完整性的規劃，卻也為我國的政策環評制度埋下了執行上若干的困境。

政策環評實施的重要性，除了在政策階段即確定對環境保護的考量，另外則在於指導重大開發行為環評。在政府政策形成階段，即可針對潛在的環境影響做出判斷，以及採行適當的政策替代方案。實行政策環評，一則可以解決在開發行為個案審查中，無法進行評估「累積環境影響」，因而錯估單一開發行為環境衝擊的困境。尤其重要者，對環境有影響之虞的重大開發行為，皆需遵循著國家所制訂的上位政策、方案或計畫實施。但我國目前尚無一個完善的環境影響評估層疊系統（tier system），以致於在一些開發行為個案審議，委員又常論及尚未釐清的政策目標，導致與實質審查脫節，讓審查環境影響的問題更加複雜，延宕環境影響評估的審查程序，以至於形成不確定性開發計畫的趨勢逐漸嚴重。

政策環境影響所涉及的环境保護目標的確定、界定政策環境影響範圍、進行環境影響衝擊評估，以及環境影響減輕替代方案研擬，與開發行為環評，有很大的差異。政府政策之實施，本身亦涉及諸多的開發行為，且多個區位相近的開發行為所造成的環境衝擊，又可能促使某些政策的產生。雖然政策環評的執行有較高的困難度，但如何建立啟動政策環評的機制，使政策環評的專業建議，在政策研擬階段，即進入政策決策過程，政府相關部門需做政

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

策環評的普遍性原則的檢討，以及政策環評評估技術作業準則建立，將是落實政策環評的重要關鍵，也是建立政策環評制度的重要工作項目。在僅有 5 案政策環評經驗的我國，政策環評的實施，正處於摸索調整階段，需要借助於有關國家實施之經驗，與結合我國政策擬定之特性，才能建立適合本國之政策環評制度。

本研究報告將收集各國政策環評制度建置的現況與分析、我國政策環評制度與實施；包含分析已經核准的 4 案政策環評個案、政策環評法令規範、環評主管機關與政策研提機關之間對政策與政策環境影響意見的整合問題，以及經由彙整座談會的專家學者意見，整合成爲短、中、長期對我國政策環評制度修正的建議。

第二章 政策環評體制演變分析

本章回顧國內有關政策環評研究，以及目前世界各國政策環境影響實施的分析為主要內容。個案的分析將選取英國、美國、加拿大、紐西蘭為代表，進行政策環評法律依據、實行政策環評的政策範圍、政策環評實施所包含的政策研提部門，與實行政策環評的政府行政層級。對於行政機構與政策環評實施關係的分析，亦以上述四個國家為例，分別就各國環境問題的主管機關、（authority for environmental issues），啟動政策環評的主管機關（authority responsible for initiating SEA），指導政策環評進行的主管機關（authority responsible for conducting SEA），以及審核政策環評文件的主管機關（authority responsible for reviewing SEA）等面向比較之。本章最後介紹歐盟所建置之政策環評指令，以及英國政府如何於政策規劃階段執行評估，且符合歐盟政策環評相關規定。

第一節 政策環評的發展與重要性

環境影響評估制度的發展，世界各國除了在已經發展成熟的開發行為（project）環境影響評估的廣泛性建立外，正朝向在開發個案的前期；亦即在開發行為上位的早期策略形成之際；即在政策（policy）、計畫（plan）和方案（program）階段，即進行環境影響評估（Bregman, 1992； Glasson, 1994）。此階段的環境影響評估與開發行為環評不同，而被稱之為策略性環境影響評估¹或政策環評。

本政策建議書所謂的政策（policy）為執行行動之誘發與方針，具體之方針，為管理者對未來行動所設立之基礎範圍，例如國家交通政策和國家產業發展政策等。計畫（plan）為執行政策對等時間下，各部門（sector）或各項方案（program）之目標活動措施，例如：國家交通政策下之公路建設綱領和鐵路建設綱領等。方案（program）階段為某時間內，為達成組織任務或某一（特定）之目標相關業務活動之組合（package），包括一個或一組相關發展行動專案計畫，可由一個或一個以上單位予以執行，一般多是長程或中程性之措施，例如：公路網 10 年計畫和東西向快速道路系統興建計畫等。²

就學理上而言，有兩個可以促成政策環評發展的因素；亦即政策環評的

¹ 策略性環境影響評估在本文中亦稱之為政策環境影響評估。政策環境影響評估之「政府政策」包含由各級政府機關提出之各種政策、計畫、以及方案。

² 參考陳章鵬「計畫之形成與可行性評估」。

實施，可以從兩個發展需求面產生；一為各國在政策發展過程中，加入對永續發展的思考，因而在政策形成中，納入對於環境評估的要件。另一為延伸環境影響評估評估，因而由開發行為個案環評，發展到上位的政策、計畫評估，並補助開發行為環評所普遍欠缺的上位決策問題。

開發行為環評與政策環評存明顯的差異。政府環評的目的在政府制定政策，進行政策規劃與決策的過程中，能充分考量環境保護的重要性，透過政策評估的程序，使環境理性之思考融入政策之中。而實施開發行為環評的目的在於預防及減輕開始行為帶來的環境影響；可以透過開發技術，與調整適當的開發量體方式來達成，其他和差異如實施主體、評估範圍，替代方案的差異等，請參考表 1。

表 1 開發行為環評與政策環評之比較

分類項目	開發行為環評	政策環評
目的	預防及減輕開發行為對環境影響。	使環境保護考量，融入政府政策制訂之中。
制度設計	應實施環境影響評估之開發行為，應實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。主管機關應作成審查結論認為對環境有重大影響之虞，繼續進行第二階段環境影響評估。第二階段提出報告書，經環保主管機關審查通過，始得進行開發行為。	政策研提機關於政策報請行政院或中央目的事業主管機關核定時，應檢附評估說明書。政策研提機關作成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。
功能	對於開發行為具有拘束力。	僅提供目的主管機關政策規劃建議和參考，不具強制力。
作業規範	依據開發行為環境影響評估作業準則。	依據政府政策環境影響評估作業辦法。
評估範圍	評估之開發行為具明顯對環境影響的時空範圍。	政策、策略等，對環境影響範圍較廣泛、抽象。
替代方案	工程替代、技術替代、不同量體替代。	需要提出各種政策替代方案，所產生之政策效果不同。
執行對象	政府與民間之開發行為。	各級政府之政策。

國內有關政策環評的研究並不豐富，以葉俊榮民國 83 年為最早，蔡勳雄、王鴻濬、於幼華、劉銘龍等人的研究為主，內容論及世界各國的政策環評制度、國內政策環評的問題與對策，以及我國政策環評制度的設計。針對重要的文獻回顧，摘要如下：

一、葉俊榮（1994）政府政策進行環境影響評估作業準則之研擬。台北：財團法人台大法學基金會。

（一）在需做政策環評的政策類型與政策環評啟動機制方面

需做政策環評的政策類別有：產業、交通、礦業、水利、農、林、漁、牧業、觀光、遊樂或體育、文教、空間規劃、環境生態保護、核能及其他能源之開發，及放射性核廢料之處理政策等。參考比較歐盟需做政策環評的政策類別，其間差異不大。不同點在於缺少電信通訊、廢棄物處理等新興的產業政策類別。然而，於各級政府機關，需要製作政策環評說明書之政策細項，在本報告書中，沒有敘明如何設計機制，使機關順從此政策（就一般性有所說明）。如此，推動政策環評之落實，仍然缺乏一個啟動機制。

（二）在政策環評製作與審查方面

製作政府政策環境影響說明書與審查機制的定位：「政府政策環評應由政策研提機關先為自行評估程序。…然而，政策之擬定與推動，涉及政治因素之考量與政治責任之歸屬，與一般法律之執行不同，故不宜將（環境）主管機關之審查意見，作為政策可否推動之前提要件。」葉文提出政策環評的審查，以專業之建議性質為主。

（三）在與政策決策結合方面

政策環評與政策結合之政策工具使用—公眾參與。環境主管機關審查意見與政策決策的連結：政策研提機關需就主管機關之審查意見提出回應意見，並送交主管機關備查，並連同審查結論刊登公報。藉由公眾參與的程序，使政策研提機關在做決策時，納入政策環評的重要建議。對於政策研提程序、預算編列程序，與政策環評製作時間點的結合，未有深入的探討。

二、於幼華、黃錦堂（2002）政府政策環境影響評估技術之建立，期末報告。

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

台北：台灣大學環境工程研究所。

- (一) 公眾參與不足，建議公眾諮詢參與機制必須確立。
- (二) 現行政策環評之政策細項仍有不足，應逐步檢討擴增與修訂，進一步納入與開發行為非直接相關的政策細項，並優先將土地使用政策擴及於都市計畫與區域計畫之通盤檢討、縣市綜合發展計畫擬定或變更，以及新市區或新市鎮開發等。
- (三) 範疇界定辦理之適當時機與參與機構等內涵應予檢討。

三、於幼華（2004）政府政策環境影響評估制度之檢討與修正，期末報告。

台北：台灣大學環境工程研究所。

- (一) 在公聽會及座談會所獲得的結論與共識（節錄重要部分）

在行政面與政治面的問題上：政策環評的啟動與篩選機制不明確、監督執行的機制不甚明確，應使政策環評成為官僚文化之一環。在政策環評實務面與操作面：替代方案之重要性應予強調、評量指標、標的、方法應予界定，並設法發展操作手冊與示範案例、公眾參與之對象與範圍應明訂。在未來發展與修訂方向上：在修法未完成前，行政院應主導政策環評、政策環評之法令位階應提升。

- (二) 政策環評篩選機制，我國採表列法，但也常掛一漏萬，無法跟上國家發展與社會變遷，因此當建立一審視政治與社會動態的定期檢討機制，定期每 2 年加以通盤檢討。
- (三) 應優先將國土規劃與土地利用政策納入政策環評。國際各主要國家政策環評實施範疇，均將國土規劃與土地利用計畫列為主要重點項目。因此，攸關都市與區域發展的相關計畫、縣市綜合發展計畫，以及新市區或新市鎮開發等均應納入未來實施範疇。

四、葉俊榮（1997）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，第二十八卷第一期，頁 221-247。

- (一) 在篩選階段（政策適用政策環評與否）的設計

依據需做政策環評政策類別由政策研提機關「自行判斷」，並將

結果通知環境主管機關。當政策研提機關認為不必要進行環境影響評估，而環境主管機關基於專業判斷有不同意見時，得要求政策研提機關進行環境影響評估。為解決環境主管機關在此一階段的權限依據，在設計上，宜將此一階段訂為第一階段的环境影響評估。

(二) 政策環評之「政策」定義

1. 法律規定應提出於行政院會議之事項
2. 涉及各部會之重要事項（需行政院會議予以溝通協調者）
3. 國土規劃程序

(三) 對於開發行為的後續延伸效力

可以於政策環評的審查時，豁免衍生開發行為全部或一部的環境影響評估義務。

(四) 審查程序

除由環境主管機關審查外，是否設置專門審查政策環評的審查委員會，仍有考量的空間。

五、蔡勳雄（1997）政府政策環境影響評估作業辦法之草擬。台灣經濟預測與政策，第二十八卷第一期，頁 201-216。

- (一) 重要的有政策研提機關的「自行評估」。政策研提者如發現政策對環境有重大影響之虞時，再可權衡各向量間之網絡關係及利弊得失，研擬替代政策方案或研提因應對策。
- (二) 政策環評之審查結論，可作為相關開發行為環評審查規範。
- (三) 政策環評的目的在於呼應將國家永續發展等規劃理念帶入傳統之規劃程序之中。

蔡勳雄先生撰寫本文時擔任環保署署長，對政策環評的建構，有主管機關立場充分之說明。綜合蔡文，環保署政策環評的實施為雙向的目的；延伸開發行為環評，建立政策的層疊系統，以及由政策規劃落實永續發展的目標。另一重點為政策研提機關的自發性；需由政策研提機關對有環境影響之虞的政策，進行政策環評。

第二節 政策環評實施依據與行政權責安排

各國實施政策環評的法律依據、政策範圍、包含哪些政策部門，以及實施的行政層級都有所不同，並無收斂到一致性的發展。如何實施政策環評，與所採行的結果，端視該國政府對於環境發展、政策研提慣例而產生。

一 英國

1. 法律命令：歐盟政策環評指令，繼之以內閣行政命令。
2. 政策範圍：計畫與方案，但不包含政策。
3. 包含之政策部門：使用正面表列，列出下列計畫與方案，進行政策環評。
4. 包含：地方規劃、特區發展計畫、建築（置）計畫、地方礦業計畫、地方廢棄物計畫、區域規劃指南、倫敦空間發展策略、地方發展文書、區域空間策略。
5. 政策環評實施之行政層級：地方與地區政府。

二 美國

1. 法律命令：國家環境政策法案（The National Environmental Policy Act）。
2. 政策範圍：主要的聯邦行政作為；包含各類型政策、法律等。
3. 包含之政策部門：對環境有影響³之聯邦行政作為、立法計畫書。
4. 政策環評實施之行政層級：聯邦政府。

三 加拿大

1. 法律命令：內閣指令（cabinet directive）。
2. 政策範圍：政策、方案、策略、計畫。
3. 包含之政策部門：使用負面表列，沒有正面列出需做政策環評之政策部門。

³ 由聯邦政府機構自行定義有環境影響之虞的政策，並進行政策評估。

4. 下列政策免做政策環評：
 - 為緊急事件而提出之政策，沒有進行政策環評的時間，而緊急的認定由部長決定之。
 - 緊要（urgent）的政策，因為內閣決定之程序縮短，而無進行政策環評之必要。
 - 在新的政策建立時，若政策相關問題（issues）已經做過環境影響評估者，免除政策環評。
 - 由財務委員會（treasury board）向內閣提出之政策事務（matter），在先前計畫提出時，已經有評估者，或政策之執行計畫（projects）已經依據加拿大環境評估法進行評估者。
5. 政策環評實施之行政層級：地區政府及國家。

四 紐西蘭

1. 法律命令：資源經營法（Resource Management Act）。
2. 政策範圍：政策與方案（policies and plans）。
3. 包含之政策部門：所有政府部門受資源經營法所規範者。
4. 政策環評實施之行政層級：地方政府、區域與國家。

而各國在行政機關執行政策環評的安排上，大都以政策研提機關進行政策環評之啟動與執行，審核與決策也大都歸類為政策研提機關的權責。世界各國為環境問題設置專職的主管機關，與政策環評啟動、執行與審核機關有所區隔。分別對執行政策環評的行政權責機關介紹如下：

一 英國

1. 環境問題主管機關：環境、交通及區域部。
2. 啟動政策環評的主管機關：由政策規劃、研提機關啟動。
3. 指導政策環評進行的主管機關：由計畫規劃機關⁴依據政策環評指令

⁴ 英國的政策評估（policy appraisal）由地方規劃主管機關（local planning authority）執行指導

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

以及英國所頒佈之指南執行之。

4. 審核政策環評文件的主管機關：並沒有明確權責的審核機關⁵，但有文件完整性之檢核表（checklists），以確保文件之品質。

二 美國

1. 環境問題主管機關：環境保護署（Environmental Protection Agency）。
2. 啟動政策環評的主管機關：政策研提機關（聯邦機關）。
3. 指導政策環評進行的主管機關：政策研提之聯邦機關。
4. 審核政策環評文件的主管機關：環境品質委員會（council on environmental quality），直接隸屬總統。

三 加拿大

1. 環境問題主管機關：環境部，環境與永續發展委員。
2. 啟動政策環評的主管機關：加拿大環境評估署（環境部，Environment Canada）。
3. 指導政策環評進行的主管機關：政策研提機關（內閣之部與署）。
4. 審核政策環評文件的主管機關：在有關的文件中，並沒有明確權責的審核機關，但在內閣指令中，指出部會向內閣提出政策環評，其決策必須反應對環境的考量。

四 紐西蘭

1. 環境問題主管機關：環境部。
2. 啟動政策環評的主管機關：政策研提機關。
3. 指導政策環評進行的主管機關：分層負責：環境部（國家環境政策）、保育部（國家海岸政策）、地方政府（地方政策與計畫）、有關部會（國家層級的政策）。

政策環評的進行，但是地方永續性評估由獨立團隊指導政策環評的進行。地方永續性評估團隊的成員包含規劃之顧問公司成員、學者、利益團體、進行策略規劃之政府部門規劃人員。⁵ 地方之政策評估有計畫監督單位進行獨立審核，永續性評估尚未於文獻中發現，極可能與政策評估之審核相同。

4. 審核政策環評文件的主管機關：沒有明確權責的審核機關。

第三節 政策環評與政策決策結合的四種模式

各國在已實施政策環評的程序上，歸納政策環評的程序流程，與政策決策的結合狀況，可以分為下列四種不同的方式（Partidario, 2003）。

- 一 以環境影響評估為基礎的政策環評（EIA-based）：政策環評的執行為環境影響評估立法的要求，與環境影響評估採用相同的程序，所使用評估的工具也相同。由於程序與環境影響評估一樣，所以評估的程序明確。但其非與決策程序直接相連，在設計上，必須能與政策決策銜接才能呈現其功能，例如美國和荷蘭（USA and Netherlands）。
- 二 雙軌系統（Dual Track）：個別進行政策環評與政策制訂、規劃程序，但為獨立運作，且同時啟動的程序。政策環評的程序，與決策連結明確，但必須政策制訂、規劃程序也相對明確，才能發揮效果。例如英國的永續性評估（UK: Sustainability appraisal）。
- 三 整合式（Integrated）：政策環評為政策決策程序、規劃程序的一部份，不必為政策環評做一份獨立報告，也沒有政策環評的特別程序規定，視個案在形成政策時加入關鍵性的環境考量，例如紐西蘭（New Zealand）。
- 四 決策中心（Decision-centered）：由決策與規劃程序，決定政策環評架構應用於本計畫評估的妥適性定位，但對於政策環評的決策要件都必須符合其要求，並做出獨立的政策環評報告，提供決策參考，例如葡萄牙、南非、加拿大和英國的政策評估（Portugal, South Africa, Canada, UK: Policy appraisal）。

第四節 政策環評實施— 歐盟指令與英國土地空間規劃計畫

2001 年歐盟政策環評指令為政策環評發展的重要里程碑。英國政府計畫有其歷史與系統性，本節擬就歐盟指令、英國政府的順從方式，來陳述政策環評開始進行的重要工作，與英國政府之主要策略；包含先執行策略與計畫（plan and program）部分，避免政策的抽象性不易掌握與評估⁶、明確的政策

⁶ 歐盟指令第 12 條第 3 段（3 paragraph）：“... In particular, the Commission will consider the possibility of extending the scope of this Directive to other areas/sectors and other type of plans and

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

環評之政策範圍、環境評估、環境報告書的規範明確、政策環評啟動機關與有關權責機關的分工明確等。

一 歐盟政策環評指令

英國政策環評始於 1990 年，由當時的環境部 (Department of Environment) 所公佈「環境白皮書」(White Paper on Environment of 1990) 中，陳述必須在政策發展過程中，加入對環境的考量。隔年環境部進一步公佈了「政策評估及環境」(Policy Appraisal and the Environment)，規範了政府政策制定之環境考量。

2001 年歐盟歐洲議會與歐盟委員會 2001/42/EC 指令：有環境影響之虞的方案與計畫環境影響評估評估 (Directive 2001/42/EC of the European parliament and of the council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment) 提供了會員國執行政策環評內國法化的依據，各會員國需於 2004 年 7 月 21 日之前，完成國內的政策環評制度建構⁷。本節摘錄了其中重要的規範。分別有：政策環評的目標、重要名詞定義、公眾參與諮詢、政策範疇，以及環境報告。

(一) 目標 (Objectives, Article 1)

提供在決策上層，即整合環境保護思考 (consideration) 與倡導永續發展的觀點 (view) 來研擬政府方案與計畫。為確保上述目標的達成，針對有顯著環境影響之虞的政府方案與計畫，必須進行環境評估 (environmental assessment)。

(二) 方案與計畫 (之後以計畫總稱之) 的定義 (Article 2)

- 1 指歐盟會員國政府財務支持之新訂計畫、修訂計畫。
- 2 涵蓋中央、區域、地方政府層級準備之新訂計畫、修訂計畫，與修訂好需要立法程序與行政程序完成者。
- 3 上述計畫同時在法律、授權法規、與政府命令需由政府提出者。

(三) 需要/不需要政策環評的計畫類型 (Article 3, Paragraphs 2 to 4, 8)

programmes.” 陳述未來擴展政策環評的可能性。

⁷ 見於歐盟政策環評指令第 13 條：“ Member States shall bring into the law, regulations, and administrative provisions necessary to comply with this Directive before 21 July 2004. They shall forthwith inform the Commission thereof.”

- 1 農業、森林、漁業、能源、工業、交通、廢棄物管理、水資源管理、電話通訊、觀光、城鄉計畫與土地利用的計畫。
- 2 會員國認定上述類型之外的計畫，具有指導後續執行計畫的架構型態的計畫，而有顯著的環境影響者。
- 3 計畫僅具國防或緊急單一目的者免受政策環評實施限制。
- 4 財務與預算計畫免受政策環評實施限制。

(四) 政策環評報告書 (*environmental report*) 的內容建議 (Article 5, Annex I)

- 1 目錄、計畫目標，以及相關本計畫的其他計畫
- 2 環境現況與環境特性，以及未來可能的環境發展（無計畫執行）
- 3 區域內易受顯著影響的敏感環境
- 4 與計畫有關、現存的環境問題，包含重要的環境保護區
- 5 與計畫有關的環境保護目標建立；包含國際、國家層級
- 6 環境顯著影響評估；包含計畫對生物多樣性、人口、健康、動物、植物、土壤、水、空氣、氣候因素、物質資產（material assets）、建築與考古遺產、地景，以及上述標的間交互影響
- 7 環境影響避免與減輕對策提出
- 8 選擇替代方案的原因，評估方法的限制
- 9 後續監督計畫提出（Article 10）
- 10 提出一份與上述標題一致的非技術性報告書

(五) 諮商 (Consultations, Article 6)

- 1 政策研提機關需要有足夠的時間，與有效的方式諮詢環境主管機關，以及有興趣的公眾團體、非政府環境保護團體，針對政策對環境影響提出他們的看法。
- 2 提出諮詢的時間在政策草案，以及環境報告階段，以便政府計畫做適當的修正。

(六) 監督 (Monitoring, Article 10)

- 1 必須有監測計畫，在早期階段，即可針對因執行計畫而確認顯著而

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

負面之環境影響，並進行適當的減輕行動。

- 2 如果目前監測計畫適用，可以使用目前的監測計畫，避免資源重複。

二 英國土地空間規劃計畫環評

英國土地利用與空間規劃政策環評操作指南（The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities）是為英國政府為了順從歐盟政策環評指令（2001/42/EC），於2003年由當時的副首相辦公室（Office of the Deputy Primer Minister）所制訂的一套政策環評執行辦法，提供地方與區域政府在各層級的土地使用（land use）、空間計畫（spatial plans）以及規劃系統當中，執行政策環評程序、製作環境報告書時使用。就操作指南重要內容敘述如下：

（一）政策環評與規劃程序

政策環評必須整合於規劃程序之中，開始於新計畫或修正計畫於構想階段，並在每一規劃階段，提出「環境評估」，回饋於規劃內容。計畫執行之監督亦為政策環評內容，用來對問題的確認與修正計畫之資訊來源。

（二）政策環評與永續性評估的關係

- 1 依據規劃與義務性購買法案（Planning and Compulsory Purchase Bill），永續性評估必須對地方發展文書（Local Development Documents）、區域空間策略（Regional Spatial Strategies）進行評估。
- 2 政策環評可以為永續性評估的一部分，因為永續性評估更涵蓋計畫對於社會、經濟的影響。
- 3 政策環評使用於土地利用與空間規劃部分特別強調在下列計畫的實踐：
 - （1）地方規劃（Local Plans）
 - （2）特區發展計畫⁸（Unitary Development Plans）
 - （3）建築（置）計畫（Structure Plans）
 - （4）礦業地方計畫（Minerals Local Plans）

⁸ 英國特區（unitary）為結合郡（county）與其轄區內之區（district），所形成比郡更具有決策自主性的行政單位。

- (5) 廢棄物地方計畫 (Waste Local Plans)
- (6) 區域規劃指南 (Regional Planning Guidance)
- (7) 倫敦空間發展策略 (The Spatial Development Strategy for London)
- (8) 地方發展文書 (Local Development Documents)
- (9) 區域空間策略 (Regional Spatial Strategies)

(三) 政策環評程序

1 設定政策環評的內容與建立環境基本資料

- (1) 確定與本計畫相關之有關計畫、確定與本計畫有關之環境保護目標
- (2) 環境保護目標的設立來自於立法、政策，以及其他計畫內容
- (3) 提出政策環評目標 (objectives)
- (4) 由政策環評目標發展評估指標 (indicators)
- (5) 收集環境基本資料 (baseline information)，以及未來發展趨勢
- (6) 確定環境問題，並條列其問題。

2 決定政策環評的範疇並發展替代方案

- (1) 為政府計畫指出可能的替代方案 (可能替代方案的產生主要由環境問題的確定而來)
- (2) 選擇偏好的替代方案
- (3) 以各種替代方案諮商有關的部門機關與對環境問題關心的團體

3 評估計畫所帶來的環境影響

- (1) 預測計畫，以及替代方案所帶來的環境影響
- (2) 評估計畫的影響
- (3) 提出減輕、預防環境影響的策略與方法

4 政策環評草案的諮詢

- (1) 公開政策環評的草案內容
- (2) 尋求公眾參與，環境主管機關意見
- (3) 把諮商的意見納入政策環評文件中

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

5 監督計畫實施後之顯著環境影響

- (1) 能夠指出重要的環境影響，並進行監測計畫

第三章 我國政策環評個案分析

從民國 83 年環境影響評估法完成立法，至於目前，我國有四個政策環評說明書已經通過審查，分別為經濟部所提之「工業區設置方針」、體育委員會「高爾夫球場設置」、經濟部「自來水水質水量保護區縮編」、經濟部「台灣地區水資源開發綱領計畫」政策評估說明書等⁹。

目前參與政策環評之機關團體有：政策研提機關、環境主管機關和其他有關機關及團體。我國政策影響評估的審查流程如圖 1。

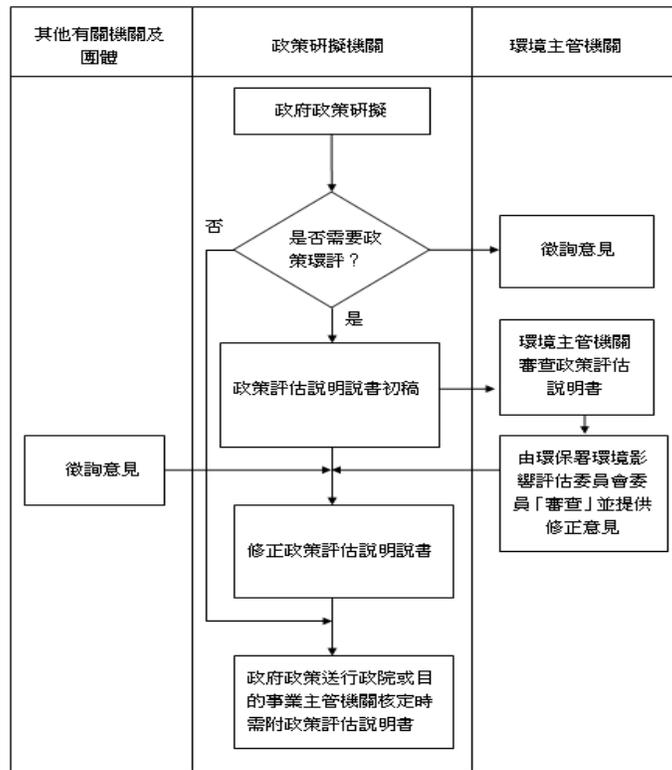


圖 1 現行政策環評執行流程

資料來源：參考環境影響評估法，政府政策環境影響評估作業辦法繪製

⁹交通部於民國 95 年 10 月草擬完成之「台北與東部地區間運輸系統發展政策評估」初稿，日前環保署已召開公聽會，尚待行政院核定以完成政策環評程序。筆者正接受花蓮縣政府委託，執行「新訂七星潭風景特定區計畫政府政策評估說明書」委託案，為第一件由地方政府提出的政府政策環境影響評估說明書的個案，預計於民國 97 年 6 月完成政策評估說明書之製作。

環保署於民國 92 年委託台大環工所於幼華教授，對政府環境影響評估制度作檢討建議（見：政府整測環境影響評估技術之建立期末報告）。其中所建構之政策環評個案分析準則，如下表 2 所示，可以提供個案完整性之分析參考。本研究另外加入第四個個案，「自來水水質水量保護區縮編政策評估」，但仍以台大架構為分析依據，並將我國個案基本資料彙整，如表 3 所示。

表 2 國內政策環境影響個案績效評估與說明

準則	工業區設置方針政策評估	高爾夫球場設置之政策環境影響評估	台灣地區水資源開發綱領計畫政策評估	自來水水質水量保護區縮編政策評估	說明
整合性	—	+	—	—	<ul style="list-style-type: none"> • 須檢視政策的所有細節和達成永續發展的關連性。 • 完整陳述實質環境、社會、經濟等層面的影響。 • 和其他政策或是各案環評決策之關聯分析。
永續性	×	+	×	—	<ul style="list-style-type: none"> • 評析該政策的永續性，包含評估其環境永續性。 • 並提出一套評估準則、標的和指標。
議題聚焦性	—	++	+	—	<ul style="list-style-type: none"> • 對於發展規劃與政策決定提供充足、可信賴和有用的資訊。 • 聚焦於永續發展的關鍵議題。 • 符合決策流程的各項慣例。
忠實說明之責任	—	+	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • 是否考量政策提擬單位的責任。 • 以專業、嚴謹、公平、公正和評核的態度來評估。 • 各子題是否被獨立評量與檢核。
評估	—	++	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • 評估方法的正確性。

第三章 我國政策環境影響評估個案分析

準則	工業區設置方針政策評估	高爾夫球場設置之政策環境影響評估	台灣地區水資源開發綱領計畫政策評估	自來水水質水量保護區縮標政策評估	說明
方法與技術					<ul style="list-style-type: none"> • 評估方法與技術的有效性。 • 評估方法與技術的簡易性。
其他機關之聯誼	×	+	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • 須充分告知政府相關組織，並使其充分參與決策過程。 • 和其他機關進行有效的溝通與協調。
公眾參與性	×	×	×	×	<ul style="list-style-type: none"> • 提供清楚、易於了解的資訊，讓所有參予者能有效獲取相關資訊。 • 讓有興趣、受影響的社會大眾全程參與評估。 • 詳實記錄公眾的意見與聲音。
反覆修正性	—	+	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • 確保評估結果可以在政策決定與後續作業前完成。 • 提供充足且有效的資訊，以作為修改政策或是日後其他決策的參考依據。
替代方案分析	— —	+	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • 包含對較佳替代方案的建議與評析。 • 以及描述監測與減少衝擊的措施。
成本效益	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> • 考量時間、成本效益。

「++」代表該項目執行為優良

「+」代表該項目執行為普通

「—」代表該項目執行為可再加強

「— —」代表該項目執行不甚理想

「×」代表該項目未執行

資料來源：環保署 2002 政府政策環境影響評估技術之建立

表 3 我國政策環評個案一覽表

政策名稱	工業區設置方針政策評估	高爾夫球場設置之政策環境影響評估	台灣地區水資源開發綱領計畫政策評估	自來水水質水量保護區縮標政策評估
政策研提機關	經濟部工業局	行政院體育委員會	經濟部水資源局	經濟部水利署
完成報告時間	民國 89 年 11 月	民國 89 年 12 月	民國 90 年 1 月	民國 92 年 11 月
其他相關機關	行政院研考會、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院國科會、行政院公共工程委員會、行政院環境保護署	內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院環境保護署	行政院研考會、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院國科會、行政院公共工程委員會、行政院環境保護署	內政部、行政院農業委員會、地方政府、行政院環境保護署

另外，就個案內容評析部分，分別對政策說明書內容，以及政策研提的依據、政策目標與環境保護目標的訂定、替代方案的研擬，以及政策說明書審核分別進行如下的評論。

第一節 工業區設置方針政策評估說明書

一 啓動政策環評主管機關：經濟部工業局

依據「促進產業升級條例」第 23 條，中央工業主管機關得依產業發展需要，並配合各地區社會、經濟及實際情形，會商綜合開發計畫及區域計畫主管機關，研定工業區設置方針，報請行政院核定。

同條文規定：工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人及興辦工業人得依工業區設置方針，勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法應提送之書件，層送中央工業主管機關，轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關及中央環境保護主管機

關同意，並經經濟部核定後，編定為工業區。

以「促進產業升級條例」第 23 條所規範的「工業區設置方針」來看，工業局為此「政策」的主管機關，受法律規範，啟動此政策的規劃，同時此政策(工業區設置方針)將成為未來工業區劃設與編定開發的依據，具有規範下位開發行為的政策架構內涵，因此也必須依據環評法，啟動政策環評。

有關執行政策環評的環境影響評估法依據，為法規命令「政府政策環境影響評估作業辦法」第 3 條：第 1 項：工業政策，與引自第 2 條引用環境影響評估法第 5 條第 1 項規定之開發行為：工廠之設立及工業區之開發直接相關之規定，進行政策環評。

從「政府政策環境影響評估作業辦法」第 2 條、第 3 條之規定評析，我國政策環評執行之方式，為二層疊系統 (two-tier system)，以環境影響評估為基礎，向上延伸之政策環評制度。

二 指導政策環評進行之主管機關：經濟部工業局

方針之修訂朝向原則性、指導性之基本方針制訂，做為未來工業區設置之參考依據。依據工業區設置方針，其政策目標如下所述：

- (一) 工業區之設置應考量地方政府之施政計畫，並與各縣市之建設相結合。
- (二) 過密發展縣市，應配合產業結構改變，更新既有工業區。
- (三) 發展緩慢縣市，宜配合各縣市之特性開發工業區，以引進工業，繁榮地方經濟。
- (四) 工業區設置應與人口、產業分佈相互配合。
- (五) 為因應產業升級發展需要，應酌設科技工業區；其建設除硬體設施外，應提供必要之軟體服務設施。
- (六) 工業區之開發應考量環境特性及其涵容能力並兼顧環境保護目標，對於易發生公害之工業宜指定於適當工業區內設置。
- (七) 配合國家永續發展政策，工業區之劃設宜兼顧環境生態自然資源保育，盡量避免使用限制發展區土地，以減少產業活動對環境之干擾。

- (八) 工業區開發未來以協助民間參與為主，政府設置工業區則以獎勵特定產業政策或以促進地方發展為主。
- (九) 工業區開發之面積與區位分佈應參考國土綜合開發計畫及各區域計畫之指導，並採用發展許可制。
- (十) 已形成都會區之縣市宜酌設小型工業區供都市內既有工廠搬離使用，並指導不適都會區發展的產業遷移至其他工業區。
- (十一) 為促進區域均衡發展，工業區之選定宜優先考慮設置於資源貧瘠或發展遲緩之地區。

工業區設置方針之政策環評缺少環境影響評估必須之重要步驟；例如：替代政策分析、提出環境保護目標（參考有關政策、法律規範）、確定有關之環境保護指標、政策影響環境之範疇界定、公眾參與程序、監督計畫。

本案之環境影響評定以「政府政策評估說明書作業規範」之矩陣表評定之，並提出有關之減輕或避免環境影響之因應對策。

三 審核政策環評文件（政策評估說明書）之主管機關：行政院環境保護署

組成環境影響評估審查委員會，進行審查。由於環保署之行政位階與政策研提機關之部會相同，審核的意義極可能就有關法律、規則所規定之說明書之內容，進行程序的審核。由於政策研提機關沒有詳細的操作手冊（guidance）可供依循，僅在「政府政策環境影響評估作業辦法」、「政府政策說明書作業規範」中，提及部分的評估原則，導致評估說明書製作的文件品質不良，需要具備的政策環評要件付之闕如（如 1.2 所述）。

該說明書主要以分析法說明各項方針內容和目標，報告率先簡介各項設置方針，再則逐項說明及分析相關評估因子可能對環境所造成之影響，最後提出減輕或避免環境影響之因應對策。環評技術主要應用評估矩陣表分析法，分析工業區設置方針可能對環境所生衝擊。¹⁰

目前以環境影響評估為基礎的政策環評制度，政策環評內容經環評委員會審核，所蘊列的意見，無法與政策研提機關的決策程序做緊密的

¹⁰ 環保署 2002 政府政策環境影響評估技術之建立-期末報告

結合。一則為政策環評的意見回饋於政策內容沒有立即的時效性，需由政策研提機關重新啟動政策修正的程序，來回應委員會的審核意見。第二為政策環評的審核委員會不具有如同政策研提機關對政策內容之熟稔，無法由環境問題，觸及政策研擬之核心，而給予最適當適時的建議。

第二節 高爾夫球場設置政策評估說明書

一 啟動政策環評主管機關：行政院體育委員會

國土綜合開發計畫與各區域計劃揭示之永續發展，為台灣地區土地最高之指導原則，並涵蓋開發、保護、永續力之環境三大目標，係整合自然資源、永續利用發展兩大揭諦，行政院體委會參酌上述計畫草案之精神，規劃高爾夫球場設置政策，考量資源進行有效之分配與土地使用活動需求，並符合敏感區位之限制，達到土地及自然之平衡點。

目前國內高爾夫球場之申請設立及管理，依高爾夫球場管理規則之規定辦理，該規則未規定者，適用其他有關法令之規定。依上開規定高爾夫球場之定義，係指設有發球區(台)、球道、球洞區之球場與其附屬建築物及設施。附屬建築物及設施包括設有行政管理、環保及服務設施、機械房、倉庫、休息亭、練習場或其他與高爾夫球場有關之建築物及設施。

高爾夫球場管理規則之主管機關，在中央為行政院體育委員會，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，涉及目的事業主管機關職掌者，由主管機關會同各目的事業主管機關辦理。中央主管機關及目的事業主管機關權責劃分如下所示，且直轄市政府及縣(市)政府相關主管機關(單位)權責，比照中央規定辦理：

- (一) 行政院體育委員會：主管球場之體育設施、活動與籌設、開放使用之許可及撤銷等相關事項。
- (二) 內政部：主管球場土地使用編定、球場開發計畫、建築管理等相關事項。
- (三) 國防部：主管球場涉及國防軍事安全等相關事項。
- (四) 財政部：主管球場使用國有土地及稅捐徵課等相關事項。
- (五) 經濟部：主管球場涉及水利、電力設施、礦區及球場營利事業登

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

記等相關事項。

(六) 行政院農業委員會：主管球場水土保持、使用林地、農地及農藥等相關事項。

(七) 行政院環境保護署：主管球場環境保護、環境影響評估及水源水質保護等相關事項。

有關執行政策環評的環境影響評估法依據，為法規命令「政府政策環境影響評估作業辦法」第 3 條第 4 項；土地使用政策引用第 2 條環境影響評估法第 5 條第 6 項規定之開發行為：遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。

二 指導政策環評進行之主管機關：行政院體育委員會

中華民國體育白皮書期高爾夫球場設置建立促進區域發展平衡、兼顧環境保育之目標，並明確揭示政策六大方針：

(一) 促進體育交流：國際體育和兩岸體育交流。

(二) 改善運動環境：滿足城鄉居民需求、輔導現有球場改善環境及輔導合法，以及推動公有平民化球場。

(三) 開放球場申設：發揮市場機制淘汰經營管理不善球場、檢討研訂相關法令回歸法律層面建立公平競爭制度，以及鼓勵民間參與申設。

(四) 重視環保安全：注重球場環境管理計畫、推廣使用本土性植被及污染防治設備，以及配合國際公約研擬對策。

(五) 加強研究發展：開發及推廣高爾球場水土保持技術，研發與推廣本土性質被使用，以及加強國際高爾夫運動資訊交流。

(六) 推動教育宣導：普及學校高爾夫運動教育，推廣平民化高爾夫運動，以及培養高爾夫球運動專業人才。

本案之環境影響評定以「政府政策評估說明書作業規範」之矩陣表評定之，並提出有關之減輕或避免環境影響之因應對策。

三 審核政策環評文件（政策評估說明書）之主管機關：行政院環境保護署

依據政府政策影響評估作業辦法第 6 條第 1 項規定政策研提機關自

行定評估，做成評估說明書。該說明書採用評量系統作為政策評估之依據，分為三大階段進行。第一階段回顧國內外相關文獻，第二階段相關因子評選和第三階段指標因子體系建立與研究，運用 GIS 疊圖法、專家委員法、德爾菲技法及層次分析統計方法，建立評量指標和分析不同政策方案之影響差異。¹¹

該說明書完整說明本政策目標、策略及界定，且有系統性和深度蒐集背景資料及推估未來的需求。該說明書架構明確符合法律規範，並輔以表列方式詳盡說明之責，亦有完整替代方案之規劃和建構環境影響之評定與因應對策量化說明，惟未能區分主方案與替代方案之相對性及差異，較為可惜。

第三節 台灣地區水資源開發綱領計畫評估說明書

一 啓動政策環評主管機關：經濟部水資源局

為因應未來 20 年台灣本島、澎湖、金門、馬祖地區之水資源供需平衡，依行政院民國 85 年 3 月 27 日台 85 經 08128 號核定之「現階段水資源政策綱領」，研擬「台灣地區水資源開發綱領計畫」，以民國 110 為目標年，並配合行政院經濟建設委員會「國土綜合開發計畫」及「區域計畫」將台灣地區分為北區、中區、南區及東區等四區域進行供需分析，報行政院核定後作為未來水資源開發計畫推動之依據。

此外，依據行政院環境保護署民國 89 年 12 月 20 日（89）環署綜字第 0070499 號公告「政府政策環境影響評估作業辦法」，有影響環境之虞的政府政策應實施環境影響評估，「台灣地區水資源開發綱領計畫」屬水利開發政策，依前述作業辦法之規定應辦理政策環評。

二 指導政策環評進行之主管機關：經濟部水資源局

鑑於台灣地區都會生活圈之行程與城鄉發展距離的縮減，水資源的規劃方向將由傳統的流域性規劃邁入區域性的水資源整體聯合調配規劃，為期水資源開發之各項重大計畫更能兼顧環保生態之課題，將以「節流與開源並重」、「生態保育與開發利用兼顧」及「取水者付費、受限者得償與破壞者得罰」三原則，並以積極改善現有水資源之經濟利用效率

¹¹環保署 2002 政府政策環境影響評估技術之建立-期末報告

之原則，期使水資源的利用達到永續發展的目標。遵循政府當前之水資源政策白皮書所揭櫫之原則，設定台灣地區水資源開發綱領計畫之計畫目標有三，分述如下：

- (一) 滿足未來生活與工業用水：未來生活品質提升及穩定水源供給的要求下，預估民國 110 年工業用水增加至 55.1 億噸，而民生用水約可節省 4.8 億噸。故增加供水量優先考量加強水資源移用以為因應，若仍有不足再考慮其他替代水源如海水淡化等方式，最後考量興建蓄水設施。
- (二) 追求水資源之永續利用：在永續經營之理念下，應妥善維護河川生態基流量和避免不當之水資源開發行為，保育河川生態系統。而水資源匱乏地區得從水資源回收再利用之角度制定有效措施，不但減輕河川下游之水質污染，節餘之水量又可移轉他用，符合永續利用之原則。
- (三) 需求總量管制：可利用的水資源實為有限，未來的水源供應觀點宜轉變為檢討需求並以有限度之供給為考量。

三 審核政策環評文件（政策評估說明書）之主管機關：行政院環境保護署

依據政府政策影響評估作業辦法第 6 條第 1 項規定政策研提機關自行定評估，做成評估說明書。該說明書主要技術是應用評估矩陣表分析法，分析不同開發方案之影響程度，而說明書架構以調查研究作為政策評估之依據，並以分析法及比較法相互驗證說明各項政策之必要性及目標。報告首先說明目前北、中、南、東各區水資源運用現況及需水量推估方式，再說明水資源開發計畫或措施所提供之效能。第二部份則是定向性說明相關評估因子可能對環境造成之影響和效應，最後提出減輕或避免環境影響之因應對策。¹²

該說明書在目標、策略上及界定有較完整之說明，且有系統性和深度蒐集背景資料及推估未來的需求。該說明書架構符合上述法律規範，但法規面之探討及相關計劃說明較為零散，使決策者不容易掌握整體狀況。另外，替代方案並無區分和詳細說明，一般民眾可能不了解替代方案之優缺點。

第四節 自來水水質水量保護區縮編政策評估說明書

¹²環保署 2002 政府政策環境影響評估技術之建立-期末報告

一 啓動政策環評主管機關：經濟部水利署

目前我國自來水水質水量保護區依據自來水法和都市計畫法設置。自來水法第 11 條規定自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，以及都市計畫法第 12 條為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。自來水水質水量保護區設置依據詳述如下：

(一) 自來水法

自來水法第 2 條規定自來水事業之主管機關在中央為水利主管機關，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府。供水區域涉及二個以上行政區域之自來水事業，以其上一級之主管機關為主管機關。該法規定自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，除居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准者，禁止或限制左列貽害水質與水量之行爲：

1. 濫伐林木或濫墾土地。
2. 變更河道足以影響水之自淨能力。
3. 土石採取或探礦、採礦致污染水源。
4. 排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。
5. 污染性工廠。
6. 設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。
7. 在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。
8. 以營利為目的之飼養家畜、家禽。
9. 高爾夫球場之興建或擴建。

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

10. 核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。
11. 其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行爲。

(二) 都市計畫法

第 12 條特定區計畫爲發展工業或爲保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。

二 指導政策環評進行之主管機關：經濟部水利署

水資源政策目標參考行政院核定之「現階段水資源政策綱領」、「水資源政策白皮書」、「國家環境保護計畫」以及國家中長程公共建設計畫等資料，現階段台灣之水資源利用，係以「提升國家競爭力」及「增進國民生活品質」爲終極目標。其政策目標爲：

- (一) 統籌調配管理水資源
- (二) 消滅旱澇災害損失
- (三) 促進水資源永續利用

三 審核政策環評文件（政策評估說明書）之主管機關：行政院環境保護署

依據政府政策影響評估作業辦法第 6 條第 1 項規定政策研提機關自行定評估，做成評估說明書。該說明書主要技術是應用評估矩陣表分析法，分析不同開發方案之影響程度，而說明書架構以法規、政策回顧和現況檢討，加以說明本政策之目標和理念。首先說明自來水保護區之政策背景及內容，再分析各替代方案。第二部份則是說明相關評估因子可能對環境造成之影響和效應，最後提出減輕或避免環境影響之因應對策，以及個案申請範圍之變更。

該說明書一開始便說明結論和建議的方式，再述政策說明書政策名稱、目的和研提機關等資訊，並系統性蒐集背景資料及訂定出一套個案申請範圍變更之作業流程。該說明書架構符合上述法律規範，但法規面之探討及相關計劃說明未臻完整。另外，替代方案提出零方案和通盤檢討變更方案之比較，應提出相關實驗數據或背景資料，以說服決策者採行建議之方案。

第四章 座談會之重要議題與意見彙整

本計畫為廣泛收集學界與主管單位對政策環評之意見，規劃了四個場次的座談會與問卷調查。座談會分別從公共行政與政策、國土規劃、土地利用、環境管理 3 個與政策環評相關的領域，邀請學者專家參與座談。座談會分別於 12/3, 12/5, 12/10 舉辦。環境主管單位座談會，於 12/5 在行政院環保署舉行，邀集了環保署綜合計畫處、廢棄物管理處有關人員參與座談。

在座談會召開前，以電子郵件發給了出席學者專家一份問卷（問卷內容附錄一），採無記名填答方式，並於會後收回問卷，分析填答問卷者對政策環評的實施，與未來修正之意見。

第一節 座談會主要議題

本計畫共舉辦四場會議，並於會前擬定討論題綱，函寄與會者，提供會議進行時，意見討論交流之參考資料。「政策環境影響評估之問題與對策」討論題綱為：

- 一 政策制訂過程為何？環評法第 4 條中所謂「政府政策」內涵包括那些行政行為？這是指涉政策哪些階段或是流程？
- 二 過去或是現代的政策制訂過程，如何處理或是討論「環境影響」因素？有何待商榷的議題？
- 三 目前我國已有五個政策環評的實務經驗，這些經驗有何啓示與意義？
- 四 政策環境影響應該考慮哪些因素？如何考慮(例如環境保護目標、範圍、衝擊評估、減輕衝擊的替代方案)
- 五 政策環評應該考慮哪些普遍性原則？
- 六 如何在政策研擬與規劃階段，就融入政策環評的論點與分析？
- 七 是否宜規劃政策環評的技術作業準則？主要內涵為何？
- 八 其他議題

四場次座談分別在台北大學公共行政暨政策研究所、行政院環保署、台灣科技大學化學工程系，以及台北大學都市計畫研究所會議室舉行。參與座談會的學者專家主要研究領域分佈於環境政策、公共政策、公共行政、環境法、環境規劃、環境管理、土地資源管理、都市計畫、國土規劃等。中央有

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

關主管機關為行政院環保署綜合計畫處、廢棄物管理處、行政院經建會、行政院內政部營建署。以及財團法人中國技術服務社、財團法人環境資源研究發展基金會。連同計畫主持人與協同主持人，總共參與座談會學者專家共 27 名。座談會參與學者專家名錄如附錄三。

第二節 座談會重要意見整理

依據座談會錄音所整理出的逐字稿，與部分學者專家所提供的書面資料，歸納成下列重點：政策環評啟動機制、政策環評執行程序與審查機制、政策環評政策範圍與政策項目的普遍性原則，與執行政策環評的有關建議等四大項。由於口語表達與文字表達略有不同，為方便閱讀，以及忠於發言者原意，筆者盡量依據發言者之整段敘述呈現，僅略微調整語順，重要之意見分述於後：

一 政策環評的啟動機制

由於沒有一個明確的啟動程序，目前我國的政策環評推動呈現三個普遍性現象；一個為先有政策決策，政策環評成為點綴，沒有功能。第二個為目的事業主管單位的有意規避，卻無妥善的對策加以處理。第三個為提出政策環評的規範不明確，各級政府機關無所遵循，執行政策環評的績效不彰。

二 政策環評執行程序與審查機制

現行的審查機制存有若干設計不妥，以及流程、程序混淆的現象。政策環評的審查應與開發行為審查分開，而由政策研提機關或行政院執行。目前由環保署審核政策研提機關所制做之政策評估說明書，似有不妥。

三 政策環評政策範圍與政策項目的普遍性原則

- (一) 目前的政策類別與政策細項仍有調整空間。尚有對於環境影響顯著的政府政策還沒有納入，政府各級機關制訂政策時需要有思考環境保護的內化機制。
- (二) 需做政策環評之政策類別需要以更宏觀的角度來思考，有環境影響之虞的政策即需要做政策環評。

- (三) 與永續性評估的關係—政策環評著重在政策對環境面向的影響評估，永續發展的思考面向應該更為廣泛。

四 執行政策環評的有關建議

- (一) 結合政策規劃與預算程序
- (二) 提升目前的審閱單位位階
- (三) 對於政策環評中「政策」的範疇的見解
- (四) 技術準則的建立
- (五) 環境基礎資料庫的建立與強化
- (六) 公眾參與機制的加強
- (七) 啓動政策環評設計
- (八) 政策環評的法律依據

第五章 我國政策環評規範體制之檢討與建議

第一節 政策環評相關法制建置檢討

與政策環評實施有關的法規命令，根據環保署提供的法律資料庫分類，可以分為法律類：環境影響評估法，法規命令類：環境影響評估法施行細則、政府政策環境影響評估作業辦法，行政規則：政府政策評估說明書作業規範，以及一般公告：應實施環境影響評估之政策細項等。

從我國環境影響評估法的內容分析，與政策環評有關的法條僅有 2 條，而本法的規範以開發行為影響評估為主要，包含了詳細的程序與內容實體。而政策環評之規範；就實施的範疇、申請程序、文書規範、審查權責、審查標準、追蹤監督等，都無法與開發行為環評等同類比，政策環評在本法之內容上仍有不足。

一 以環境影響評估為基礎的政策環評制度

環境影響評估法第 4 條第 2 款對環境影響評估有明確定義：「指開發行為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。」以及接續對環境影響評估工作的範疇定義：「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」。

根據前述所定義的政策環評，必須有政策對環境影響範疇之確定、對於環境影響之調查，與公開過程、審議機制的重要評估要項。在工作分也上也如同開發行為環評，具有兩個階段的審查與後續追蹤考核的程序實施。因此，我國的政策環評是以環境影響評估為基礎的環境影響評估制度。

然而遵循開發行為環評的程序，用之於政策環評是否妥適，尤其是環保署擔任重要之環境主管機關角色，但在現行政策環評中，卻有無法突顯的困境，一則法規（環評法）賦予要「審查」政策環評內容，另則則是環保署為行政院團隊之一員，不具有政策決策之功能。環評法 13 年間僅有五件政策環評，充分說明了此困境，對未來的修正方向考量，實有必要就環保署在政策環評中的「專業諮詢」與「審查」兩者之角色，

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

能重新加以釐清。

二 不具有如同開發行為環評不予認定的立法原意

環境影響評估法第 14 條對於開發行為說明書、評估書未經認可，不得為開發行為之許可有明確法條。環評法第 14 條：「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。」在環境影響評估法施行細則第 43 條進一步對於說明書與評估書的審查結論有五類別的結論規範¹³，成為開發行為環評有力的管制性工具。

對於政策環評的作業規範來自於環評法第 26 條的授權¹⁴。政府政策環境影響評估作業辦法第 7 條：「政策研提機關做成之評估說明書，應徵詢中央主管機關（目前為環保署）意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。」顯然的，中央主管機關環保署對於政策環評說明書的權限僅於「提供意見」，此舉是否違反環評法的原意精神，喪失與開發行為環評的相稱比例，確有值得商榷的地方。或抑，基於對環評法 25、26 條的例外見解、政府政策制訂與機關決策自有其特性，在環境影響評估法中就應考慮其差異，分別對於開發行為與政策環評的內容、程序，做若干不同的設計規範，似可讓政策環評更能發揮其作用，以確實達成環境保護之目的，也是一個值得進行體制檢討的思考方向。

三 政策評估說明書的內容規範

在第三章中我們已經針對四個個案的評估說明書內容作分析。我們進一步分析現行的規範是否符合一般政策影響說明書的需求、是否可以達成對環境衝擊預防與減輕的目的，以及政策研提機關對於說明書的認知與期待。依據政府政策環境影響評估作業辦法第 6 條，政策評估說明書應敘明記載之事項，包含：

- (一) 政策研提機關及其他相關機關之名稱
- (二) 政策之名稱及其目的

¹³ 審查結論分為：通過環境影響評估審查、有條件通過環境影響評估審查、應繼續進行第二階段環境影響評估、認定不應開發，以及其他經中央主管機關（環保署）認定者五類。

¹⁴ 對於環評法大量的條文在規範開發行為環境影響評估，相較於政策環評，環評法本身僅有非常有限的條文來規範之，而以 26 條近乎空白授權的方式來對政策環評的內容與程序，授權由法規命令「政府政策環境影響評估作業辦法」訂定之，是否妥適，不無疑問。

- (三) 政策之背景及內容
- (四) 替代方案分析
- (五) 政策可能造成環境影響之評定
- (六) 減輕或避免環境影響之因應對策
- (七) 結論及建議

參酌國外策略性環境影響評估的內容，其中必要涵蓋於說明書中的項目如：提出環境保護目標（應參考有關政策、法律規範、重要環境議題而訂定之）、確定有關之環境保護指標、政策影響環境之範疇界定、公眾參與程序、監督計畫等，藉此才能不流於空洞的評估，發揮對政策制訂的影響力。然而，我國在評估說明書應記載事項中尚未有相關的完整規範，各政策研提機關在面臨一個新的制度實施前，顯然沒有充分的瞭解「政府政策」環境影響評估的目的，由說明書的品質不佳可為最佳例證，連帶的，希望藉由「政策環評」的推動，來保護環境的目標就難以達成。我國的評估說明書製作的內容規範，與有關嚴謹程序的设计，尚有很大的改進空間。不過，當政策的內容是一個廣義概念的表現，如何在影響範疇上界定，以及環境保護目標的對應，仍有待於評估方法上的研究與發展。

第二節 政府相關部門需做政策環評的普遍性原則檢討

政府政策的涵蓋範圍相當廣泛，目前環保署採用公告方式，逐年公告需做政策環評之政策細目（應實施環境影響評估之政策細項），期能藉由逐漸擴大政策環評適用之範圍，提升政策環評執行成效。然而，深入分析前開修正內容可知，環保署所採行擴大政策環評適用範圍之方式，由去年以來，於政策細項中增訂「能源密集基礎工業政策」、「新訂或擴大都市計畫（僅適用面積 10 公頃以上者）」應進行政策環評，亦即仍採原法規之列舉方式，以擴大政策環評適用對象，另一方面又於作業辦法中規定，凡非屬政策細項所列舉之政策，中央目的事業主管機關或政策研提機關仍得自行認定有影響環境之虞者，而主動辦理政策環評。

於政策細項中增訂須辦理政策環評之政策雖具強制拘束力，但前者僅增加兩項政策對提升政策環評執行成效，助益十分有限，未來是否繼續採取列

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

舉方式逐步擴大政策環評適用範圍，應深思以下問題¹⁵：

- 一 政府施政經緯萬端，具環境影響之虞者，非僅修正政策細項所例舉之 14 項政策而已，未來儘管 14 項政策細項均辦理政策環評完竣，仍難謂環評法之政策環評立法目的即已達成。
- 二 達成環評法政策環評立法目的所需之完整政策細項為何，似只能於未來實踐過程中，是當時環保署與其他中央目的事業主管機關之折衝協調而逐漸增訂，然何時方能增訂完成環評法政策環評立法目的所需之完整政策細項，已非環保署所能事先規劃者。
- 三 缺乏理論基礎之列舉增訂方式說服力低，對環保署與其他中央目的事業主管機關之折衝協調並無幫助。
- 四 列舉增訂政策細項之方式，可能造成政策環評適用範圍之支離破碎，反不利環評法政策環評立法目的之達成。

為確立行政機關普遍性原則的遵循，應該思考不同面向之對策，以處理現行之困境。一為由客觀的資訊與他國實行政策環評的經驗，由行政院公告需要政策環評之計畫類型。第二，由目的事業機關依據啟動機制（如下節所分析），與行政院公告之需做政策環評之計畫類別，諮詢環保主管機關，確認各計畫領域須作政策環評的計畫項目。詳細說明如下：

- 一 確定需要政策環評之政策類型。

比較我國與歐盟國家需要政策環評類型之差異如下表 4。由表二所顯示，我國政策環評所實施之政策範圍，仍有調整之空間。佐證座談會學者專家之發言意見，部分重要政策如：農業、觀光、城鄉規劃仍然在表列名單之外，若以現在方式，逐步公告政策細目，對於藉由政策環評達到環境保護，與兼顧永續發展之願景目標恐曠日廢時，而難以達成。而是否具有考慮到需做政策環評的普遍性原則也無法確定。

由表 4 條列與歐盟各國之比較，以及座談會專家學者之意見，我國尚未針對有環境影響之虞的農業、森林、漁業、城鄉計畫、觀光和通訊電話等計畫類別，納入需做政策環評的要求。是否在全面性檢討下，對

¹⁵ 康文尚（2006）政策環評影響評估與政策計畫評量課程期中報告。

我國環境影響之政策類別，哪些需要政策環評，哪些不需要政策環評，應重新檢視，並加以修訂。

- 二 由目的事業主管機關會同環境主管機關確認各計畫領域須作政策環評的計畫項目。

仿照歐盟政策環評指令，以及英國政府順從政策環評指令，以土地規劃政策為例：針對土地利用與空間規劃之政策（詳見第二章第五節），具體的提出地方規劃等總共九項方案計畫，作為各級政府需製作政策環評之遵循依據。在其他計畫領域內的各種須作政策環評的計畫項目，也可以藉由這種方式產生。在目的事業主管機關與環境主管機關確認計畫項目的過程中，須有若干場次的聽證會，以及公眾參與的程序，以確保表列適當的計畫項目。

表 4 政策環評計畫類型

政策 / 國家	農業	森林	漁業	能源	工業	交通	廢棄物處理	水資源管理	電話通訊	觀光	城鄉計畫	土地利用	礦業開發	畜牧	放射性核廢料處理
歐盟	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	* *	✗
我國	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	*	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓

*我國稱之為水利開發政策

**包含在歐盟之農業範疇

第三節 建立政策研提機關啟動政策環評的機制

政策環評之政策範圍依據政府政策環境影響評估作業辦法第 3 條之規範，若有環境影響之虞者，需要實施環境影響評估。目前總計有十類政策，十類政策分別為：工業政策、礦業開發政策、水利開發政策、土地使用政策、能源政策、畜牧政策、交通政策、廢棄物處理政策、放射性核廢料之處理政策，以及其他政策等。

我國環境主管機關所公佈的十項政策，自有其專業的考量，與執行開發行為環評多年的經驗，對於環境影響顯著之政策應該能概括其中。對於在環評法通過的 13 年間，僅有五件的政策環評個案的實施結果，最大的問題不在因為需做政策環評的政策類別不足，而影響政策環評實施。最主要原因在政策研提機關缺乏「啟動」的機制，作為機關製作政策環評的誘因；亦即當政策研提機關在擬訂新興計畫，或修訂計畫時，無從判斷是否需要準備「政策評估說明書」。因此，為有效的提升政策環評的實施，必須有一機制建立，在機關開始政策規劃時，同步啟動機關準備製作政策環評說明書以及進行有關的程序。

以下以三個重要的判斷，做為協助機關啟動政策環評。行政機關在依法行政，提出有關法律案或政策規劃時就同時進行政策環評，或行政機關自行研提的政策，瞭解其將成為數個開發行為的上位計畫時，啟動政策環評。下列三個判斷將成為啟動政策環評程序之依據，將可有效的解決行政機關目前無依據（規範誘因）啟動政策環評的困境。

一 需做政策環評有關政策之新提法律案

需做政策環評之政策項目中，若有法律案提出，政策研提機關啟動政策環評的有關程序。

二 需做政策環評有關政策，且依據法律所提出之政策或修訂政策

在政府施政方案與計畫的提出時，若有法律依據，當提出政策規劃時，必須啟動政策環評的程序。例如：「工業區設置方針」政策就以明確的法律依據，成為制訂政策的依據。其內容為：依據「促進產業升級條例」第 23 條，中央工業主管機關得依產業發展需要，並配合各地區社會、經濟及實際情形，會商綜合開發計畫及區域計畫主管機關，研定工業區設置方針，報請行政院核定。

三 需做政策環評有關政策，且該政策具有指導下位數個開發行為之計畫

行政院謝前院長於 94 年 8 月 2 日行政院重要政策週報會議指示經建會研擬「21 世紀東台灣領航計畫」。蘇院長上任後，行政院財經小組 95 年 2 月 15 日會議作成結論，請本會邀集交通部、內政部、經濟部、農委會及環保署等相關單位整合研提東部永續發展計畫。經建會於民國 95

年3月草案研擬完成，自4月至8月與東部地方縣政府召開地方座談會議，經提報該會95年12月11日第1276次委員會議討論，獲致結論：原則同意¹⁶。

配合國家2015年發展願景，本計畫期程由民國96年至104年計9年，並分三期擬定細部計畫推動辦理，第一期由96~98年，第二期由99~101年，第三期由102~104年。東部永續發展計畫為綜合性的發展計畫，涵蓋需做政策環評之有關政策至少包含：土地使用政策、交通政策、礦業開發政策、水利開發政策、能源政策等。在經建會版的計畫中，發展策略與重要工作項目總計有18項發展策略，46項重要工作項目，是一個非常典型的「政府政策」指導數個開發行為的範例，然而，作為政策研提機關的經建會，卻在提報行政院核定時，並沒有完成政策評估說明書。

第四節 政策環評程序與政策決策程序的回饋機制與結合

一 政策規劃與政策環評同時啟動原則

在制定政策、進行政策規劃的同時，必須開始政策環評的程序，以確保政策的環境影響資訊能夠回饋到政策之中。若由政策研提單位啟動政策規劃，藉由規劃人員的參與，以及專業評估團隊的協力，建立政策環評的評估架構與流程，可以分享政策內涵與政策對環境影響的掌握。

二 政策規劃人員參與政策環評團隊原則

在英國實施的經驗顯示，雖然雙軌制度尋求評估團隊的獨立性，但在實務上，仍然由政策規劃人員參與政策環評的評估團隊為宜。評估團隊通常由專業的環評公司做為技術服務主體，納入政策研提機關之政策規劃人員、學術單位學者、規劃專家以及其他有關人員。

三 決策透明公開原則

政策研提機關對最終替代方案選擇原因，以及排除其他替代方案原因、對環境主管機關、有關團體機關意見、公眾評論意見回應，需納入決策的考量，並於政策環評評估書中加以記載。

¹⁶ 行政院經建會簡報資料

第五節 擴大民眾參與的機制建立

政策環評參與機制建立於兩個面向的考量，一為專業意見的參與，另一為廣泛大眾的參與。在英國政策環評的公眾參與機制建立上，也採兩階段參與設計，我國政策環評的公眾參與部分付之闕如，僅於評估書草案階段，「得」進行公眾參與，徵詢有關意見。

我國政府政策環境影響作業辦法第7條：「政策研提機關做成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。」參與時機若在決策之後端，有關機關團體或主管機關之意見就更難以整合到政策之中。公眾參與之規範亦採行寬鬆之規範，實難達成公眾參與，提供多元價值、在地觀察之參與意義。

一 環境專業意見的參與

由於政策環評的審議決策機關大都為政策研提機關，因此，專業諮詢參與的功能勢必加強，以求取對各方面意見的平衡。政策對環境影響的專業意見當然需要由其他機關，藉由必要的參與機制，表達專業意見，以使政策研提機關納入決策參考。以英國的參與設計為例；政策研提機關在製作政策環評時，必須諮詢下列有關的機關組織意見，包含：

- (一) 環境機關 (Environmental Agency)
- (二) 鄉村機關 (Countryside Agency)
- (三) 英國自然與英國遺產 (English Nature and English Heritage)

政策研提機關在政策規劃階段，就其執行政策環評中環境問題、環境背景、環境保護目標、替代方案等項目，提出環境報告，來諮詢上述機關組織。政策研提機關考量諮詢機關組織的意見，並做成決策，記載於政策環評的文件之中。

二 民眾參與

民眾參與政策環評的時機在政策環評草案階段，政策研提機關就回應專業參與機關團體意見，替代方案的選擇，應做出明確的紀錄，並記載於政策環評之中，以便於後續若有所爭議時，當為政策研提機關決策記錄的正式文件。

民眾參與的落實有賴於政府單位對於資訊公開的確實執行；對於政

策環評草案上網，並有一定的時間接受意見反應；政策研提機關在民眾公開閱覽與意見陳述日期截止後，需對有關意見進行紀錄、分類整理，並回應之。回應的方式需要說明無法採用建議的原因，與選擇必要之決定的原因，以示政策研提機關已充分考量各方面意見，並本於權責，做出最佳政策方案的選擇，此舉乃實踐政策環評最佳途徑。

第六節 政策環評之個案範例—整合性評估與公眾參與

本節擬就筆者進行中之個案，呈現政策環評公眾參與、結合政策決策程序的重要政策環評內涵。政策環評的重要程序：篩選、範疇界定、適應性管理等，藉由建議修正方式，呈現新的意涵。具體的建議包含範疇界定由政策環評的目標、標的與評估指標的決定而確立。適應性經營也需要由規範性的監督追蹤計畫才能落實，並且，系統性的評估指標成為考核與追蹤的評量依據。

【政策環評案例】

依據環保署民國 95 年 4 月 11 日公告修正應實行政策環評細項之規定，新訂或擴大都市計畫面積達 10 公頃以上者應實行政策環評。由於「七星潭風景特定區計畫」陸域面積已達 2450 公頃，因此，依據辦法，應由政策研提機關作成政策評估說明書，報請中央目的事業主管機關核定。筆者乃接受花蓮縣政府之委託，組成「新訂七星潭風景特定區計畫政府政策評估」評估團隊，製作政策評估說明書。

在執行評估計畫的基本想法上，我們認為公眾參與的時機與方式、結合政策規劃的程序相當的重要，因此提出了整合性評估與公眾參與的架構，如下圖。希望加強範疇界定與適應性經營的功能發揮。

範疇界定的完成由設定環境保護目標開始，分別對七星潭周邊的環境基線、環境議題，有關的計畫目標尋求對環境保護目標設定的共識。而共識的形成，正可以確定因為政策關係所產生的環境影響（範疇界定），而標的與評估指標跟隨目標而來的系統性評量架構，更可以成為後續考核追蹤的依據。

至於適應性經營的落實，我們以製作主計畫的追蹤監督計畫書，當為執行之工具，藉由定期的追蹤與檢討，達成政策修正與停止的依據。

公眾參與的時機我們在此個案中予以提前；即在收集環境基線與環境議題，確認環境保護目標時開始實施。此機制的建立，一方面在落實範疇界定

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

的公眾參與程序，另外也尋求透過公眾參與的意見收集，回饋給政策規劃團隊與政策環評評估團隊。及早建立溝通管道與資訊收集，可以提高計畫的可執行性，以及厚植公眾意見的基礎。

表 5 我國政策環評重要程序內涵的實施與修正建議

	政策環評目前實施方式	建議修正方式
篩選 (screening)	正面表列應實施政策環評的政策及政策細目，但無全面性的啟動機制，政策研提機關與環境主管機關對有關政策是否實施政策環評的看法不同時，缺乏共識產生之機制設計	針對需做政策環評之政策要有明確的表列清單。由政策研提機關依據需做政策環評之政策類型（法律類、依法提出之行政計畫、指導數各開發行為之計畫）提報需做政策環評之政策，與不需做政策環評政策之理由，並由環境主管機關協助確認並公告之。環境主管機關亦可主動提出，交由協商方式解決確認
範疇界定 (scoping)	由評估者召開範疇界定會議決定影響範疇	程序的重要性；希望由政策環評之環境保護目標、標的，與評量指標的建立，而確定政策之環境影響範疇。環境保護目標、標的、指標等，需藉由公開說明會與焦點團體會議確定之
適應性管理 (adaptive management)	評估說明書中並無專章要求監測計畫的擬定	藉由追蹤與監測計畫的實施，考核與調整政策內容。追蹤與監測的內容依循政策環評之目標、標的與指標的設立、監測與趨勢分析而來

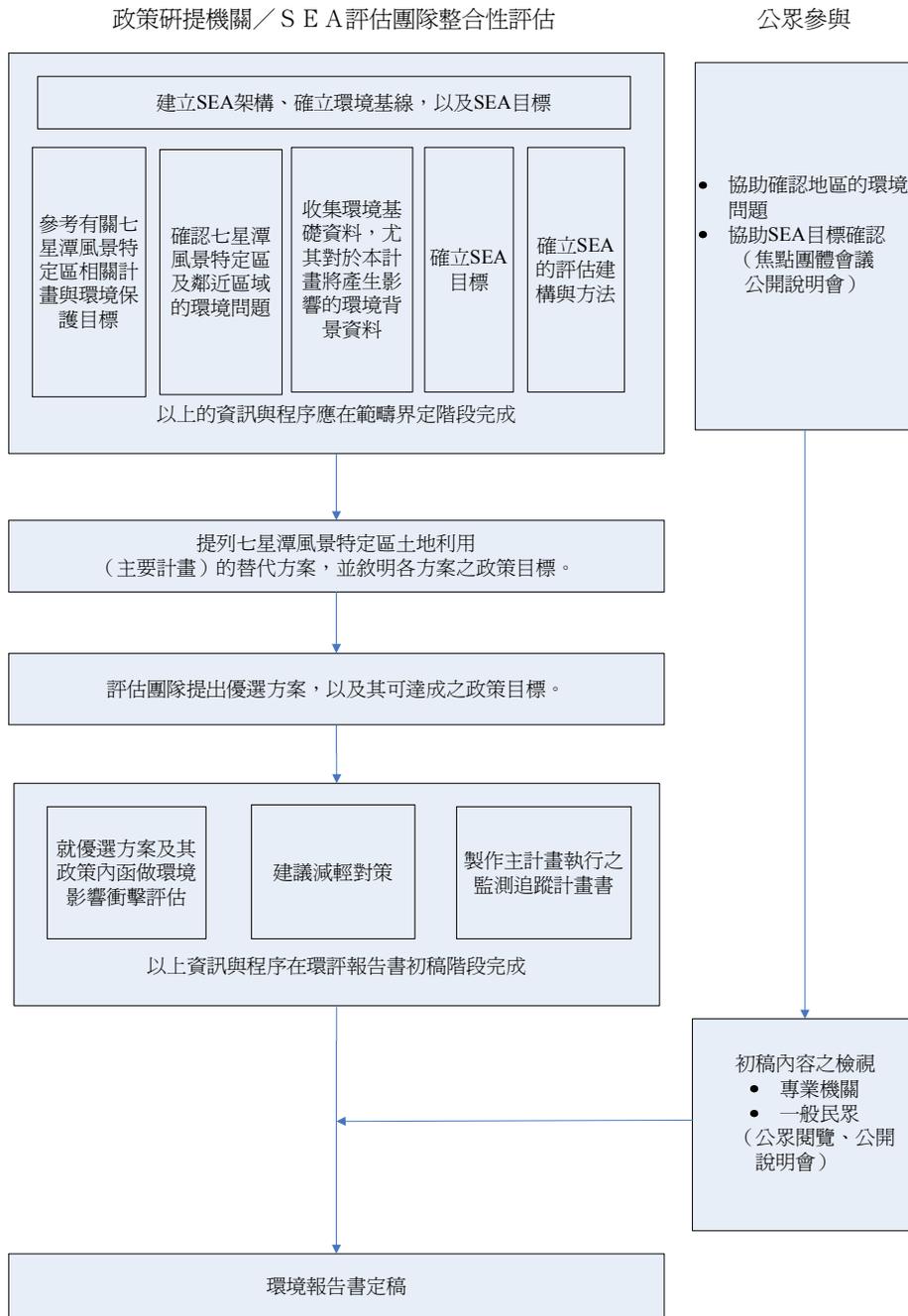


圖 2 政策環評整合性評估與公眾參與

第六章 我國政策環評制度後續推動建議

政策環評制度之修正方向可以分爲四個面向；一爲確定實施政策環評的目的，二爲政策環評的法制建置檢討，三爲執行政策環評的程序，第四爲政策環評實施的有關輔助性機制設計。

實施政策環評的主要目的在於決策前端；亦即在政策規劃階段，即納入政策對環境衝擊的考量，並做出符合永續發展的政策決策。我國的政策環評受限於環境影響評估法，在先天上與開發行爲環評共同使用一樣的行政程序，但有關執行內容的規範，在母法中卻極端貧乏，而授權法規所制訂的辦法，卻又有若干限制與定位不明的缺陷。因爲政策環評目的與法規建置的不完整，使得執行政程序產生窒礙難行的窘境。加之以作業規範的不完整，與權責不分，各級政府機關莫不視「政策環評」爲畏途，以致於執行成效不彰。其中，啓動政策環評需有明確的規範，現行辦法與公告中雖有明確告知，但是行政機關仍然無所適從。

政策環評之實施對行政機關而言，不但在決策中融入對環境的考量，也因爲實施政策環評，對其行政文化產生一定的影響；例如：政策環評中所著重的「資訊公開」、「公眾參與」、「聽證會」等機制，將在政策決策過程中，被充分使用。因此，具有導引性質的「操作手冊」是必備的輔助工具，以及主辦（政策規劃）人員的訓練，也將是協助政策研提機關，平順的執行政策環評的重要關鍵。

綜合以上政策環評的主要問題，以時間面向分析，分爲近期可以進行政策環評調整之工作項目，以及中、長期修訂政策環評工作分述如下：

第一節 近期可以進行政策環評調整之工作項目

- 一 停止公告需做政策環評細目的工作，由授權法規的擴充，與充分的諮商行政院與有關團體，納入需做政策環評的有關政策（台灣環境的特別需求，與歐盟各國的政策類別），以改正目前無法達成需做政策環評普遍性原則的問題，以及執行成效不彰的問題。
- 二 在授權法規中確定政策環評的啓動機制，由目的事業主管機關針對需做政策環評的有關計畫項目，諮詢環境主管機關，並確認之。其中必要包含法律案、有法律依據的行政計畫案，以及可以指導數各開發行爲的行政計畫

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

案，可以讓啟動機制明確化。

- 三 製作各政策類別的政策環評「操作手冊」；包含該類別政策細項，一般政策環評流程、與政策研提、預算編列的協同與整合機制，政策評估書製作方法等重要項目。
- 四 由主管機關製作「政策環評」的宣傳與說明文件，涵蓋政策環評實施目的，與國家永續發展的相關性，世界發展趨勢，並進行公務人員訓練，使各級行政機關得以瞭解政策環評的重要性，與實施之必要性。
- 五 在還沒有開始實施全面性政策評估說明書製作前，可以從政策規劃與決策需要考慮的環境衝擊面向檢核表，進行行政機關在做政策規劃時之「自我檢核」。使用檢核表的方式，可以讓目的事業主管機關慢慢接受環境考量的重要與了解永續發展的願景，並漸進式的習慣未來將全面推動的「政策環評」制度。
- 六 獎勵製作政策環評成效績優之行政機關，並訂定有關獎勵辦法，使之列為行政績效考核之重要一環。
- 七 修改政策環評授權辦法，加重政策研提機關自審政策評估說明書的責任，同時確定環境主管機關為「專業諮詢」的重要角色，並透過行政程序設計，使得公眾參與、專業諮詢、資訊公開的輔助工具能夠充分運用。

第二節 中、長期修訂之目標工作

- 一 修改環境影響評估法，進行條文增列，確認實施「政策環評」的目的與有關行政程序。
- 二 由於政策環評的性質不同於開發行為環評，並考量政策的廣泛性，與回應實施政策環評的目的，需重新定位政策環評執行與審核的行政機關角色。
- 三 考慮部分成熟的政策環評類別，進行與「永續性評估」結合的可能性。

附錄一 「政策環評之問題與對策」問卷調查表

學術界與行政單位學者專家 你好:

接受行政院研究發展考核委員會之委託，目前正在進行「政策環評之問題與對策」政策建議書的研擬。你的寶貴意見，對於台灣推動政策環評制度，與永續發展，將有極重要意義與貢獻。懇請撥出幾分鐘，填寫這份問卷。**問卷填答採不記名方式**，且以立意取樣方式，邀請國內目前從事或關心政策環評的學者專家來填答，純粹作為學術研究之用，不會代表你對目前政策的解釋，請你安心作答。謝謝。

國立東華大學 環境政策研究所教授 王鴻濬

花蓮縣壽豐鄉大學路二段 1 號 TEL:03-8633327 FAX:03-8633320

- 1.目前我國政策環評的執行架構是由政策研提機關啟動政策環評程序，並製作說明書，但由環保署來審核，你認為是否適當？
極適當 適當 普通 不適當 極不適當
(極)不適當的原因：_____
- 2.你認為目前行政機關已充分瞭解政策環評制度的立法精神，並熟悉啟動時機與製作政策環評說明書？
極熟稔 熟稔 普通 不熟稔 極不熟稔
- 3.你同意我國政策環評可以評估環境累積性影響，並有指導開發行為環評的功能嗎？
極同意 同意 普通 不同意 極不同意
- 4.你認為目前製作的政策環評內容與政府政策的整合程度高嗎？
有極高的整合度 高整合度 普通 整合度不高
整合度極不高
- 5.目前各級政府單位實施政策環評的時間點與資源的投入是否適當？
極適當 適當 普通 不適當 極不適當

6.你同意目前環保署公告需進行政策環評的政策類型，已有相當的廣泛性與代表性嗎？

極同意 同意 普通 不同意 極不同意

7.你認為目前政策環評的評估技術是否有改善的空間，以增進評估的客觀性與周延性？

極需要 需要 普通 不需要 極不需要

8.對目前實施的政策環評程序，你同意尚須有更有效的公眾審閱與參與機制的設計嗎？

極同意 同意 普通 不同意 極不同意

9.我國目前由個案環評與政策環評所建構的環境評估制度，可以取代政策的「永續性評估」，你同意嗎？『說明：政策永續性評估為一種制度，對政策影響的環境、經濟、社會面向進行整合性分析，目前英國正在實施中』

極同意 同意 普通 不同意 極不同意

10.你認為行政院永續發展委員會有必要成為行政院政策決策的專職單位，並對有關政策，進行是否具有「永續發展」的審議？

極必要 必要 普通 不必要 極不必要

問卷到此結束，謝謝你的時間。若有需要寄送此研究成果報告，請在領據中勾選註明，我們會在結案（民國 97 年 1 月）後，專函寄出，謝謝。

附錄二 座談會簡報

政策環境影響評估之問題與對策

計畫主持人：國立東華大學 環境政策研究所教授 王鴻淨
協同主持人：國立台北大學 都市計畫研究所教授 黃書禮
協同主持人：國立台灣科技大學 化學工程學系教授 蘇洋
協同主持人：國立東華大學 公共行政研究所副教授 朱義明

2007行政院研考會委託研究案

本研究案目的

- 提出政策環境影響評估有關的檢討與建議，作為行政院研考會後續推動「政策環評」制度修正的參考。
- 經由研考會，提供行政院永續發展委員會作為討論議題之參考。

政策環評制度檢討與建議範圍

- 各國政策環評制度設計與實施現況
- 我國政策環評說明書個案分析
- 政策環評相關法制建置檢討
- 需做政策評估說明書的原則探討與政策環評啟動機制
- 政策環評程序與政策決策程序回饋機制與結合
- 公眾參與機制

政策環評需求

- 各國在政策發展過程中，加入對永續發展的思考，因而在政策形成中，納入對於環境評估的要件。
- 延伸EIA評估，因而由開發行為個案環評，發展到上位的政策、計畫評估，並補助開發行為環評所普遍欠缺的上位決策問題。

政策環評實施

- 政策環評實施的法律、行政命令依據
- 政策環評所涉及的政策範圍；政策、方案、計畫
- 需做政策環評的政策類別
- 需做政策環評的政府層級；中央、區域、地方

行政機關實施政策環評的權責安排

- 環境主管機關
- 政策環評研提機關
- 政策環評說明書（評估書）製作指導機關
- 政策環評說明書（評估書）審核機關

政策環評說明書涵蓋是否足夠？

- 環境保護目標
- 環境保護評估指標
- 影響範疇界定
- 各種替代方案之環境影響衝擊評估
- 優先方案之選擇建議
- 減輕對策
- 監督計畫

政策環評說明書涵蓋是否足夠？

- 環境保護目標
- 環境保護評估指標
- 影響範疇界定
- 各種替代方案之環境影響衝擊評估
- 優先方案之選擇建議
- 減輕對策
- 監督計畫

公眾參與時機？

- 環境保護目標、指標確定階段
- 範疇界定階段
- 說明書草案階段

政策環評推動的方式 (1/2)

- 十三年間僅有四個政策提出「政策評估說明書」
- 環保署為「法定」審核政策評估說明書(報告書)機關的困境
- 使用EIA之政策環評程序的混淆
- 政策環評與政策規劃的分離

政策環評推動的方式 (2/2)

- 藉由政策研提機關的參與，促使行政文化的提昇，與政策環評的普遍性達成
- 政策對環境影響評估技術的研擬與使用
- 政策研提機關對政策環評制度不熟悉，有關指導文件不夠完備
- 與政策永續性評估制度結合的可能性評估

簡報結束

附錄三 座談會會議紀錄整理

一 政策環評的啟動機制

由於沒有一個明確的啟動程序，目前我國的政策環評推動呈現三個普遍性現象；一個為先有政策決策，政策環評成爲點綴，沒有功能。第二個爲目的事業主管單位的有意規避，卻無妥善的對策加以處理。第三個爲提出政策環評的規範不明確，各級政府機關無所遵循，執行政策環評的績效不彰。

- 蘇花高的三個情境都有三個團體各自解讀，然後透過政策白皮書、政策環評，但卻沒有結果。主席做了一個結論，則是請交通部說清楚，到底是以什麼情境為主，也請行政院經建會也說明配合國土發展計畫後，是屬於哪一個情境。因為環評委員不知道是哪一個情境，導致無法溝通，因此在政策不明確的情況下，讓外部的 NGO 團體各自解讀，有許多政策到環保署的時後，行政院已經核定，也就是在政策上已經要做了，卻要搞一個政策環評。(馮正民，第四場座談會)
- 蘇花高本來就不是一個政策環評，因為他已經個案開發了，怎麼會去做政策環評。(郭翡玉，第四場座談會)
- 政策環評之所以管得到交通部，是應為交通部也是一個開發單位。但對其他如農委會或其他部會，因為本身不是開發單位，所以也卡不到。就以今天的礦業議題，我相信礦物局也沒有強制性要做，因為這只是一個附帶決議。(郭翡玉，第四場座談會)
- 政府（環保署）對這（廢棄物處理政策）不是很瞭解，尤其是在強調公眾參與機制時，這個機制不夠健全的時候，他（環保署）的迴避性就很強，所以就會拖延。(林群超，第三場座談會)
- （政策環評）在開始的時後，政策就要有一個雛形，跟者這個雛形去發展，去考慮周到，並且對環境的影響做評估。…他（能源政策綱領）的政策發展綱領，我們執行了（政策環評）1年多，仍然沒有定型，這是一個問題。(蔣本基，第三場座談會)
- 例如：能源政策（環評）之後還要再做一個再生能源政策（環評）嗎？或者，是否還需要再來一個風力發電的環評呢？（顧

洋，第三場)

- 政策主管機關比較適合主導這個案子，以及提出這個案子（政策環評）。例如：英國和荷蘭的環保單位會與其他的領域結合，英國的國土規劃與貿易，荷蘭的國土規劃與農業，配合者某些環境政策的評估，隨著做調整。（鄒倫，第三場座談會）

二 政策環評執行情序與審查機制

現行的審查機制存有若干設計不妥，以及流程、程序混淆的現象。政策環評的審查應與開發行為審查分開，而由政策研提機關或行政院執行。目前由環保署審核政策研提機關所制做之政策評估說明書，似有不妥。

- 理論上目的事業機關先說可行，然後送到環保署審核，若環保署審完說不可行，因為只看環保觀點。但是目前有很特別的一點就是，所有的環保署委員可以審的東西不包括環保。例如：這個錢太多了，浪費國家資源分配，經建會沒有好好把關。（馮正民，第四場座談會）
- 事實上，環保署並不適合審查（政策）環評的單位，因為他（的議題）是跨部會的功能，需要行政院的層次才可以決定。（郭翡玉，第四場座談會）
- 他（行政院）的作法，原則上先核定政策，再彌補。而這些事情（政策環評）對行政院而言就是學習。行政院有一個永續會，以後蔡英文或者院長就不會打電話給其他部會，因為他（行政院）自己就要負責。因為這就是部會責任的層級，要自己去審並對國家利益與環境保護來衡量。（陳繼鳴，第四場座談會）
- 四個有關於政策環評的權責機關，沒有一個是研考會扮演的角色，研考會負責政府的典章制度或績效追蹤部分，願意來做這一件事，也有其超然性。（顧洋，第三場座談會）
- 國家政策缺乏信任，一定要有研提機關、一個審議機關、然後要一個第三者這樣的懷疑制度。…目的事業主管機關，在實行政策的過程中，自然就把政策環評考慮進來，在環評的過程中，就必須要跟環保專業或民眾有一定程度的互動，在這樣的互動

中，去修正他原本的政策。然後在政策形成的過程中提列出來，這是一種比較接近現在的方法。(蔣本基，第三場座談會)

- 法規的規範和報告書需要有更深度的配套執行總則和支援性工具，否則很難執行政策環評，如果這步驟不清楚，會影響後面審查，也會牽涉到審查的工具，這部分定性相當高。(申永順，第三場座談會)
- 從績效管理來看，經濟部推一個工業政策，環保署當我的主觀機關評我，請問如果這個政策失敗了，誰要負責任？這個是牽涉到 accountability 的問題，以後經濟部長定案的案子絕對會通過，而環保署把關無限暢通，這就牽涉到責任的問題。(丘昌泰，第一場座談會)
- 關鍵在於環保署目前根本就沒有能力來做環境影響評估的審查，將審查依賴於十幾、二十位的評估委員，根本就沒有能力，因為他本身可能都是兼職，就只是開會而來，每個月要讀一、二十本報告，又有這麼多的計畫案，以目前的制度根本就沒有辦法做很好的環境影響評估，所以政策環評還要走這樣的制度是有問題的。(林子倫，第一場座談會)
- 環保署認為個案環評是技術的審查，不去弄到好像是國家政策的問題，他(環保署)認為像是台鋼、石化的推動才算是政策，而個案(環評)就是從技術層面，來看有沒有可行性，可以做到對環境的減緩。所以我覺得 even 在環保署裡面，他們對個案環評與政策環評的位階都有不同的看法。當然如果政策環評又要按照個案環評的模式，這個問題還是無法解決。(杜文苓，第一場座談會)
- 記得在美國看過一個案子，美國國防部在潛水艇做測試，結果環保署就認為雷達測試對於鯨魚、海洋生物等等會有影響，所以要做環評，國防部就開始針對此開始做。(評估結果)，並不是國防部政策丟給環保署去審查，所以說機關如果本來就有一些承載能量(capacity)，各單位就不必每一項都要環保署審核。(林子倫，第一場座談會)
- 政策環評的過程之中，收集相關的政策並適當的資訊公開，並且開放民眾參與，政策環評可視為政府跟民間溝通，解決環境

爭議的工具，這樣才是良性的發展，如果政策環評完全從專業的角度去衡量，沒有以民意或民眾參與的過程為基礎，未來關於環境爭議還是沒有辦法解決。(柯志弘，第二場座談會)

- 目前我們執行政策環評，政策環評跟政策兩者是脫勾的。很多機關是因為我要辦政策環評而來辦政策環評，譬如說像水利署去做了一個水源區縮編政策環評，做完之後就把他收起來了，水源區水源收編這樣依他們的程序去執行，所以政策環評和政策的關聯性不高。唯一比較高的是高爾夫球場的案例，這個案例一直到現在，行政院一直遵循著政策環評的結果，認為北部和中部已經飽和了，南部和東部還有發展的空間，所以事實上我們去看過去的案例會發現，政策環評跟政策之間的沒有緊密的結合(蔡玲儀，第二場座談會)

三 政策環評政策範圍與政策項目的普遍性原則

(一) 目前的政策類別與政策細項仍有調整空間。

- 任何一個大型的開發計畫案(營建署)都會考慮到區域供需的問題，因為在國土計畫上都會考慮到，政策環評如何去審(供需問題)，因此，在國土計畫(行政計畫類)怎樣的切割都會有困擾。當初在政策環評規劃階段，需要把行政計畫、都市計畫…等都放進去，國土計畫什麼都不用做了，都給環保署好了，所以才要做一些切割，先做「法定行政計畫」。(陳繼鳴，第四場座談會)
- 政策環評一定要有「強制性」，在什麼情況下要有政策環評？包括農委會的部分已經脫離不用作了。並且都市計畫、行政計畫都不用，有關土地這一塊都不用做，農委會的農業政策也是。(楊重信，第四場座談會)
- 政策或計畫影響非常深遠，卻沒有人會願意送過來，除非明訂可以列舉，許多政策、能源、土地、保護海岸管理等的擴充，若沒有一各政策方案通過政策環評，那就別做！所以要有強制性。(楊重信，第四場座談會)
- 假定台灣沒有辦法做好政策環評的話，全世界沒有一個國家可以做好。…我之所以這樣講，是應為政策環評很重要的一點是

在談總量管制。(蔣本基，第三場座談會)

- 國外的公部門已經有撰寫永續報告的趨勢，希望國內也能形成這種氣氛。各部門的永續評估報告書成為一種常態性的思考或政策擬定的過程，政府本身建立起這種思維，將這種環境的思維納入行政規劃或計畫中，有利於政策環評的落實。(申永順，第三場座談會)

(二) 需做政策環評之政策類別

- 環境基本法第3條已經規定「基於國家長期利益，經濟、科技與社會發展均應兼顧環境保護，但經濟、科技與社會發展對環境有嚴重不良影響，或有危害之虞者，應環境保護優先。」這條訂下以後，究竟政府部門的政策對環境有無影響，便一定需要評估。(丘昌泰，第一場座談會)

(三) 與永續性評估的關係

- 永續發展和環境影響是兩回事情，剛提到說興建太多垃圾掩埋場浪費公帑，這另外一回事情。應該是說興建之後的開發行為有沒有影響到環境。至於興建了以後，人口減少、浪費，是另外一個公共政策裡面長期思考，廣泛思考的永續發展的觀點。這是兩回事情。(丘昌泰，第一場座談會)

四 執行政策環評的有關建議

(一) 結合政策規劃與預算程序

- 在預算編列中間插入一個規劃，各機關都可以列入規劃費用，並會更具完整性；有政策方案、都市政策、計畫，才會有政策環評跟預算編列，就是政策環評要跟預算做結合——「PPBS」制度。這個制度美國目前還在用，要有規劃方案，才會有預算，一個系統下來，順序要對。(楊重信，第四場座談會)
- 政策環評的程序要與政策預算編列結合在一起。政策環評的層級必須拉高。(黃書禮，第四場座談會)
- 政策環評比較難做是因為缺乏經濟誘因。例如：使用工業信託、生態補償與碳稅跟政策環評一起考量。(方偉達，第三場座談會)

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

- 我認為要將政策環評的概念鑲入整個政策制定的流程之中，是較合適的。每年都在公布台灣永續指標，政策中這些指標、預算制定等等都沒有將環境這部分納入政策考量。在這情況下，我們如何使台灣永續環境指標變成政策執行績效的一部份。(杜文苓，第一場座談會)

(二) 提升目前的審閱單位位階

- 透過永續會或同樣單位，掌握所有的部會在提某個政策的時後，有沒有一個機制在考慮環境的部分。(蔣本基，第三場座談會)
- 研考會或經建會是否能承擔更多的永續發展或環境影響評估的責任？(申永順，第三場座談會)
- 永續會本身就有在做環評，只是沒有做環評報告書、說明書。譬如有一個捷運系統的計畫書，與會的委員層次都很高，大家討論捷運系統以後興建都要考慮環境問題，把環境思想與概念納到捷運系統裡面，其實這樣就已經達到政策環評的目的了。永續會能達到這樣的功能就OK了。(丘昌泰，第一場座談會)
- 永續會目前來講只是一個委員會的組織，非實質機關，那目前環保署署長是科技組幕僚單位，兼任的人力其實很有限的，只是做議程的排定。(永續會)成為一個決策的單位我是覺得可能性是非常的低，我認為決策單位應為實質機關。(吳鈴筑，第二場座談會)
- (政策環評)要不要具有類似開發行為的許可機制，可能大家傾向於不要，因為除非是由行政院長當作將來審議委員會的主席，否則他要變成一個類似許可制，我們開發型為現在是有點許可的，似乎是不可行，就變成是質詢。(黃光輝，第二場座談會)

(三) 對於政策環評中「政策」的範疇

- 政策環評應該是策略性環評 (strategic environmental assessment)，本身的意思很清楚，可是我們卻自己把他抬了一階上去，所以不是很好。…什麼是政策，他在什麼位階，政策跟願景是平行的，他是最高的。(蔣本基，第三場座談會)
- 政策環評所界定層級可能從永續發展來做。今天在做能源(政策)的時後，就考慮社會經濟環境…，曾幾何時他(能源局)也做了，但是發現很難做的時後，就把他全部毀掉，這個很難做沒錯，但

是應該要慢慢做。…我覺得（政策）範疇的界定很重要，應該根據每個政策的背景在永續發展的理念，將他綜合在一起，訂出一個範疇。（蔣本基，第三場座談會）

- 讓環保署與主管環境影響評估業務的人員，到公務人員人力發展中心去接受有關政策環評的（訓練），讓他們腦袋裡有這樣的概念。…之前經建會要推 RIA 的問題一樣，這是一個管制，要先對他的衝擊做評估，其實英國也做得好，我們把英國的制度介紹的很好，甚至規範都出來，讓大家都這樣的觀念就夠了，慢慢培養。（丘昌泰，第一場座談會）
- 在做政策環評的時候，是不是也有可能強迫幾個替代方案，而不是說就是一個原案，這樣可能會造成民眾會認為：這個程序只是一個形式而已。（林子倫，第一場座談會）

(四) 技術準則的建立

- 剛好參與能源局（能源政策環評），行政院這次很有信心擴大財務，只是我覺得在程序上或實質的內容上，他們不知道要怎麼做，面臨好多困難，每次都在談指標要怎樣建立，好怕送到環保署，會被退回來。我覺得真的要有一個政策環評的技術作業準則，要讓各個機關知道怎樣來進行這個程序。（林子倫，第一場座談會）
- 政策推動的決策、擬定的過程也是一個學習的過程，學習怎麼樣建立一套制度，學習怎麼樣適當將環境的利益考慮在我們的決策過程中。整個方向是正確的，是應該要做的，只是步驟方向是不是要那麼急躁，是不是研究清楚些，慢慢來做，是需要考慮的。但整個方向一定要做。（劉如慧，第一場座談會）
- 在德國的情形，根據各個領域，提出作業準則，對於交通政策、土地開發、都市計劃案，提出作業準則，以及怎樣進行政策環評。（因為）每個政策差異很大，所以作業準則是根據各個政策領域去做的，契合他們的需要。（劉如慧，第一場座談會）

(五) 基礎資料庫的建立與強化

- 德國的情形，各邦有提供一個景觀計畫，就各邦就生態保育的情形、現狀、目標，以及整個景觀的情形，包含在他們景觀計畫裡面。所以景觀計畫在各個政策環評裡面是重要的依據參考，大部

分的市史資料，各邦的景觀計畫面都有提供，所以在評估上有一個很重要的資料基礎，裡面也有一些他們的回復目標，對他們會有一個參考的準據，究竟計畫推動對他們的景觀維護、生態保育會造成什麼樣的影響，有個目標值可以參考，所以就資源整合來講是個很好的方法，避免每個政策環評都要對整個生態進行一次評估。我想這可以提供做參考。(劉如慧，第一場座談會)

- 所謂環境影響評估應建立在足夠可信的環境背景資料，建議修法時能在環境資料庫的持續性調查的累積，有強化的機制。(柯志弘，第二場座談會)

(六) 公眾參與的機制加強

- 對於環保議題的政策或制度，他一定要透過資訊的提供，以及信念的改變，如果資訊不普及、信念不改變，定出來的法規無濟於事。…我們國人很容易看到眼前的利益，眼光多很短視，所以在我們制度裡頭要多增加不同的聽證會或是說明會，使環保意識能普及。(張世賢，第一場座談會)
- 目的事業主管機關將政策環評之中的決策公開和民眾參與，視為政府政策和民眾溝通，解決環境爭議的工具，應屬良性的發展。(柯志弘，第二場座談會)

(七) 啟動政策環評設計

- 我看了歐盟的指令，他們所謂的環評沒有包括政策在內，只有計畫和方案，而且他們有一個很主要的要件，就是他們的計畫和方案，是必須依法定而提出的。所以他們已做了一個啟動機制，必須(依法定)提出計畫、方案或依命令，像工業區設置方針就是依法定而提出的。…計畫和方案的要件，第一個政府機關所擬定或接受的。第二個就是立法草案，制訂法規命令、行政命令的草案，這些前提都是依法令而提出的。所以什麼叫做計畫跟方案，他們先做了定義，做完定義後，要做環評的又限於對環境有重大影響的，再繼續將條件限縮，先正面表列哪些(政策)領域，再透過計畫跟方案對具體開發行為形成一個架構條件，根據計畫和方案，你的具體開發行為必須進行環評的話，那麼政策本身就必須進行環評。透過先界定方案和計畫，其次再限縮方案和計畫的範圍。(劉如慧，第一場座談會)

- 可以多鼓勵、提供誘因的方法，設置停損點，如果法規裡有訂定環境條款，結果它實施成效不是很好，可以藉由競賽，來鬆綁法規，進行環境思考，影響到聚集效應，採用多重鼓勵誘因的方式。（丘昌泰，第一場座談會）
- 像經濟部他有很多的政策在推動的時候，他不覺得政策環評有這麼重要，所以向經濟部說他要來推動鋼廠，推動石化園區的時候，他不認為政策環評對他而言有這麼重要性，或者是說有這個必要來執行這個政策環評這件事情。所以他的政策推照，那這種狀況下會造成到底政策環評這個時間點到底要什麼時候辦，這些年來，我自己一直覺得政策環評不應該放在環保署裡面，因為環保署真的不清楚各個部會他們到底要做哪些事，應該是讓政策環評這件事情，政策環評也許可以有一個徵詢動作，他可以放在行政院幕僚單位，如果說我們要把政策環評擴大到縣市政府，他可以放到縣市政府的幕僚單位，就是說由政策研評機關自己去作政策環評，然後他的相關包括意見徵詢或審議，可以放到他的幕僚，可以定位幕僚為永續委員會，這是可以再進一步的去思考，我覺得這是突破現階段政策環評的困境。（蔡玲儀，第二場座談會）
- 我認為政策環評應該加強去擴大辦理，10幾年來只辦了五個案例實在是太少了，…若要讓政策研提機關能夠比較主動來提，應該作一個宣導，政策環評沒有這麼可怕。我們的觀念有要改變，政策環評並不是像開發環評一樣有一些具體的承諾或是有一些監督的機制，或是如果有違反承諾還要做處罰機制，政策環評的目的到底是什麼，我認為政策環評應為作決策者的一個必要資訊，決策者一直會變，像政務官和署長常常在變，每個決策者要考量的價值有很多。我們幕僚單位能夠做的告訴他，你要做這個政策前有什麼樣的環境影響，有什麼樣的環境衝擊，如果這個政策環評可以更普遍到各個部會都去做的話，那我認為這是一種意識的內化。（呂雅雯，第二場座談會）
- （政策環評）啟動機制也滿薄弱的。所以啟動機制將來靠法令來授權或者單獨立法那是必要的。（黃光輝，第二場座談會）

(八) 政策環評的法律依據

- （政策環評）短程作為建議；回歸母法之設計以為適法一環評法

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

第 5 條之內容可供參考而非引據，子法所訂程序可否限縮母法既定內涵（與開發行為環評相同之六個程序要件），宜審慎考量。長程作為建議：審慎研議修法，專章處理（政策環評）。（柯志弘，第二場座談會）

五 座談會參與學者專家名錄（依姓氏筆畫排列）如下：

1. 方偉達 東海大學景觀學系助理教授
2. 王鴻濬 國立東華大學環境政策研究所教授
3. 丘昌泰 國立台北大學公共行政暨政策系教授
4. 申永順 大葉大學環境工程系副教授
5. 朱鎮明 國立東華大學公共行政研究所副教授
6. 吳鈴筑 行政院環保署綜合計畫處科長
7. 呂雅雯 行政院環保署綜合計畫處技正
8. 杜文苓 世新大學行政管理系助理教授
9. 林子倫 國立台灣大學政治系助理教授
10. 林世旻 行政院環保署綜合計畫處簡任技正
11. 林群超 財團法人環境資源研究發展基金會
12. 柯志弘 前行政院環保署參事
13. 馬鴻文 國立台灣大學環境工程系教授
14. 張世賢 中國文化大學行政管理系教授
15. 郭翡玉 行政院經建會組長
16. 陳繼鳴 行政院營建署組長
17. 曾德意 行政院環保署廢棄物管理處技正
18. 馮正民 國立交通大學交通運輸研究所教授
19. 黃光輝 行政院環保署綜合計畫處處長
20. 黃書禮 國立台北大學都市計畫研究所教授
21. 楊重信 中國文化大學景觀系教授

22. 鄒倫 財團法人中國技術服務社主任
23. 劉如慧 淡江大學公共行政系助理教授
24. 蔣本基 國立台灣大學環境工程系特聘教授
25. 蔡玲儀 行政院環保署綜合計畫處簡任技正兼科長
26. 邊泰明 國立政治大學地政系教授
27. 顧洋 國立台灣科技大學化學工程系教授

附錄四 問卷百分比分配結果與分析

一、問卷設計與取樣

本問卷共有 10 題，採用等距尺度態度量表，來測量受訪者對有關議題的看法。政策環評有關議題為：對政策環評實施之權責安排（第一題）、啓動機制與政策環評精神（第二題）、政策環評功能（第三題）、與政策整合性（第四題）、各級政府投入資源（第五題）、政策類型（第六題）、指導手冊（第七題）、公眾參與（第八題）、與其他制度與機關整合（第九、十題）。第一題有關權責安排問題，也對勾選不適當的原因，設計開放式填答。

抽樣的方式為立意抽樣，由計畫主持人與協同主持人主動邀請對政策環評主題有研究與從事經驗的專家學者填答。參加問卷填寫為 23 人；其中政府官員 9 人，環境保護業界 2 人，學者 12 人，均為有政策環評之學術研究經驗、從事政策環評有關業務，或實際參與審閱、製作政策評估說明書者。

二、問卷百分比分配結果

- (一) 認為目前政策環評的權責安排適當為 44%，不適當為 35%，普通為 13%，極不適當與極適當各佔 4%。
- (二) 行政機關對於政策環評制度的熟稔度認為不熟稔、極不熟稔各佔 39%與 9%，認為熟稔與極熟稔各佔 9%與 4%，普通為 39%。
- (三) 政策環評可以指導開發行為有 35%表同意，不同意與極不同意各佔 17%與 9%，普通為 39%。
- (四) 目前的政策環評與政策的整合度，整合度不高與極不高為 61%與 4%，高整合度 9%，普通 26%。
- (五) 各級政府投入資源不足與極不足有 61%與 9%，適當為 13%，普通 17%。
- (六) 對於政策類型的普遍性有 4%與 17%認為不具代表性，同意具有代表性為 40%，39%普通。
- (七) 指導評估手冊認為極需要、需要者分別為 30%與 61%，普通者為 9%。
- (八) 公眾參與的加強有 30%與 66%表示極同意與同意，普通 4%。

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

- (九) 環境影響評估可以取代永續性評估極同意與同意分別為 13%，40%不同意與極不同意為 26%與 4%，普通 17%。
- (十) 永續發展委員會是否需要成為專職單位有 52%表必要，9%表極必要，不必要為 22%，普通為 17%。

三、內容分析

- (一) 依第 4、5、7、8 題呈現趨勢為：需製作指導手冊，提供各級政府製作政策評估書之用。加強政策環評的公眾參與機制。目前政策環評與政策間的整合度不夠。各級政府對政策環評的重視不足，資源投入不夠。
- (二) 開放式問題，對政策環評由環保署審查，認為不適當與極不適當的觀點為：不符責任政治，國家政策宜由行政院層級承擔。政策環評的範疇，並非只是環境保護，應該包括經濟、社會等，故宜由行政院組跨部會小組如永續會審查。由政策研題機關自審，配合資訊公開及公聽會等配套措施，決策及結果由政策研提機關負責。政策環評最後審核也是僅供參考，政策環評有名無實。

附錄五 研究期末報告初審意見與回覆辦理

委員意見	回覆辦理情形
<p>1. 本研究以國內外案例之回顧、問卷以及專家座談會為研究分析之基礎，惟較難由本研究之結論（第五章及第六章）發現其間的關連性。</p>	<p>國內外之文獻分析在於瞭解整體政策環境影響評估制度的發展與有關國家實施經驗，用來作為架構後續討論與建議；例如：實施的法律依據、政策普遍性原則的訂定、審核、啟動、製作 SEA 的重要程序 … 等。專家座談與問卷的意見，皆為國內從事政策環評研究與行政工作的專業意見，可以使建議與討論更深入我國實施政策環評的核心問題，並提出具體的建議。</p>
<p>2. 第二章回顧英國、美國、加拿大、紐西蘭，除應以表格方式明確盧列差異比較外，建議應補充各國在進行政策環評之範疇界定(scoping)及評選項目(screening)之選定機制，如何與上位政策之整合評估及相關政策間之整合評估機制，以及總量影響之管控機制，如何進行監測與考核以及修正機制等，以做為我國建立相關制度之參考。</p>	<p>有關的比較涉及內容廣泛，本章的各節處理皆有涵蓋如何評選（screening）需做政策環評的政府政策，以及釐清政策之間的關係。範疇界定（scoping）依據政策影響之程度而有所不同，應由政策評估團隊確定，各國皆依循此方式進行。至於總量管制的概念皆落實於監測與考核修正的計畫內容之中，進行適應性管理，在歐盟經驗中，都有要求政策評估團隊提出報告書時，必須有「政策監督計畫」提出。目前我國尚未有如是項的要求。</p>
<p>3. 第二章第二節及第三節內容相近應予整併充實。</p>	<p>謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。</p>
<p>4. 所列參考文獻欠缺最新各國動態研究之文獻，中文參考文獻亦僅列研究計畫主持人本人著作，應增加中文文獻回顧之廣度。</p>	<p>謝謝委員之建議，已依據委員的建議補充。</p>
<p>5. 第三章所列國內目前所審查通過的 4 個政策環評個案，請分析各該個案之缺失，以做為我國後續政策</p>	<p>謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。</p>

委員意見	回覆辦理情形
<p>規劃之參考依據。例如自來水水質水量保護區縮編政策評估說明書，應以所訂定的縮編原則做為政策環評之依據，並論述現有保護區的範圍以及因縮編原則所產生可能之解編範圍及其影響，對於該項評估，本研究僅簡要陳述該計畫部分內容以及評估說明書應記載事項，無法瞭解現制之缺失，其他 4 案亦同，應予補充分析。</p>	
<p>6. 國內推行政策環評有本土推行特性與需求，此有賴分析國內重要政策欠缺環評所造成的問題，做為推動政策環評的依據。例如國內部分政策發生問題在於缺乏總量管控機制以及滾動修訂機制(適應性評估機制)，例如漁港開發政策、民宿開發等，此類機制較諸設計何單位審查更形重要，迥異於現有的環境影響評估制度與流程設計，建議補充本土相關政策案例之需求分析。</p>	<p>本土案例在過去 10 幾年的經驗，僅有五例，並沒有足夠資料可以設計良好的機制，讓「機制」的重要性彰顯。委員所提的問題仍須回歸到哪些主管政策的部會機關需要對哪些類型政策提出政策環評，以及該主管政策機關需做政策環評的政策細目有哪些？以及是否依據「政策監督計畫」，進行政策執行考核、修正，才是所謂的「機制」所在。總量的概念在有些政策上是可以說得出來的參考值，更重要的是在各政策評估中，建立重要指標、監測計畫，讓政策實施階段可以據以調整。目前我國所進行的政策環評，對於環境目標的指標建構大都缺乏，無法對政策的影響有一個可靠的評估，本研究已有針對這個缺失，建議修正政策環評說明書之內容。</p>
<p>7. 第五章建議修改為「我國政策環評規範體制之檢討與建議」，並增加「…體制建議」一節，總結政策環評之制度建議，第六章建議應修訂為「我國政策環評制度後續推動建議」，並免列推動機關，以作為後續推動各機關工作調配之討論依據。</p>	<p>謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。</p>

附錄五 期末報告初審意見與回覆辦理情形

委員意見	回覆辦理情形
8. 政策環評體制之檢討與建議已經具雛形，宜就現有體制及規範之修訂補充說明。	謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。
9. 建議明確論析我國政策環評之問題點，俾利具體研提政策建議。	謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。
10. 第四章問卷內容分析僅為現有制度的個別意見彙整，仍請改列附錄，重點列入國內相關制度分析內容中即可。有關專有名詞之縮寫，請於首次出現時，列出全名，並請注意前後譯文的一致性。	謝謝委員之建議，已依據委員的建議修正。

附錄六 期末報告審查意見與回覆辦理情形

委員意見	回覆辦理情形
<p>1. 頁 4 表 1，就政策環評與開發行為環境影響評估之比較，請補充說明二者之功能、制度設計及作業之差異。</p>	<p>謝謝委員之建議，已依據委員的建議補充第 4 頁表 1。</p>
<p>2. 請釐清政策、計畫或方案（PPPS）之分野，以避免執行時機及範疇之爭議。目前我國缺乏政策研訂之程序及規範，因此，原應於政策擬訂時同步進行政策環評，有時卻落入依政策環評訂定政策之現象，請提對策。</p>	<p>本計畫研究對「政策」定義與範疇之建議參見第五章第三節，並不刻意做政策、計畫、方案的分辨，而是在實體上，藉由法律規範來確認「政策」；分別為（1）需做政策環評有關政策之新提法律案。例如：國土復育法（與土地利用政策有關之新提法律案），（2）需做政策環評有關政策，且依據法律所提出之政策或修訂政策。例如：工業區設置方案，為依據「促進產業升級條例」第 23 條而提出之「政策」（3）需做政策環評有關政策，且該政策具有指導下位數個開發行為之計畫（政策），例如：東部永續發展綱要計畫。</p> <p>其中第 1 項與第 2 項具有法律基礎，機關易於遵循。而且，政策研提機關可以儘早加以確認，並抓緊與政策研提同一時間，進行政策環評，並進行最後的政策決策（在同一機關內完成）。</p> <p>第 3 項為考量政策研提機關的行政裁量；對於所提策略將規範下位若干的開發行為，必須主動提出政策環評。第 3 項的設計著眼於行政機關政策制訂的動態性、發展性，可以互補前 2 項機關進行政策環評的被動性質。</p>

委 員 意 見	回 覆 辦 理 情 形
	<p>回答所提的問題：如果政策環評採用整合制度，或決策中心制度，進行政策環評與政策之研提，並不會發生所預設產生之現象。</p>
<p>3. 請補充說明國外與國內政策環評制度設計及執行之差異，俾供未來規劃及建議參考。</p>	<p>依據本研究之研究發現，我國與四個主要國家，在推動政策環評上的差異主要在於：政策主管機關對於需要進行政策環評之「政策」項目不明。需要由政策主管機關依據本研究之建議，提出需做政策環評之「政策」項目清單，全面推動，才能見到成效。其他次要的原因如：政策宣導不足、公務人員訓練缺乏，需要製作操作手冊、指南文件等。</p>
<p>4. 政策環評公告項目中，近年依法執行政策環評者比例相當低，乃為學界與民間團體批評的重點之一，認為執行率低政府「未依法行政」，應檢討與策進，頁 35 建議「停止公告需做政策環評細目的工作…」，似難解決問題，請重新思考是否有積極的改進對策。</p>	<p>本研究建議只要公告有影響環境之虞的政策類型即可，需參考歐盟的類型，擴大目前之類型使之完整。例如：農業、森林、漁業、能源、工業、交通、廢棄物處理、水資源管理、電話通訊、觀光、城鄉計畫、土地利用、礦業開發、畜牧，以及放射性核廢料處理等十五項政策類型。</p> <p>政策細目則需廢止是積極的對策，因為需要由政策主管機關依據上述政策類型，提出需要製作政策環評的「政策」項目，如此才能讓政策主管機關有「積極誘因」，進行政策環評。</p> <p>目前的作法（細目公告），在執行上有很多困難，以致於效果非常有限。例如：由環境主管機關協商政策細目之產生不易，由環境主管機關來對政策細目認定，不具有對政策內涵掌握的優勢，以及政策主管機關的角色為「被動」配合的惰性。</p>

委員意見	回覆辦理情形
5. 政策研提機關及目的事業主管機關基於擔心時間之延宕、增加政策訂定之不確定及風險，仍排斥或拖延此一制度之實施，建議增列持續之溝通、教育宣導及提供誘因機制。並建議建立各部會之政策環評實施聯繫或考評制度，確實要求部會依法執行政策環評。同時各部會應辦理專責人力培訓工作，以漸地培養內部專家。	謝謝建議，委員的觀點有納入具體的建議事項中。包含：如果政策環評採用整合制度，或決策中心制度，進行政策環評與政策之研提，可以提高政策研提機關的政策順從誘因。
6. 政策環評制度如採普遍性原則，除須考量政策研提機關及目的事業主管機關意見外，亦應加強政策環境評估之養成教育，建議增列培養人才及加強教育訓練、研習，增進專業技術人才之評估技能。	謝謝委員之建議，委員的觀點已納入短期之具體建議事項中。
7. 建議釐清政策環評之意涵、位階、實施範圍與內容，俾逐步邁向永續性評估。	實行政策環評釐清「政策」意涵、位階、範圍與內容，請參考意見 2 之回應。
8. 請補充說明已執行的政策環評的相關內容，以周延資訊提供，如執行期間與執行單位等。	謝謝委員之建議，委員的觀點已補充於第三章總結。
9. 本研究僅有 10 篇中文文獻中有 5 篇是主持人自己的著作，9 篇英文文獻，參考文獻涵蓋面似顯不足。在政策環評領域中有許多經典文章均未涵蓋，民國 89 年之後策略性環評在國際上發展蓬勃，建議參考各國發展相關資料，尤其建議深入分析歐盟指令與英國因應歐盟指令修訂之新制，作為具體案例參考。	由於國內長期研究政策環評之學者數目有限，僅挑選具有代表性之國內研究，當為參考文獻。國外文獻也挑選與本研究目的有關的重要文獻，當然探討政策環評的文獻不在少數，日後伺需要再另行補充。
10. 政策環評制度如何納入聽證會方式，牽涉甚廣，應有必要再深入研	第六章前言提到聽證會之舉行，目前可適用行政程序法第 54 條至第 66 條

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

委員意見	回覆辦理情形
議。	聽證會之相關規定。
11. 頁.12「英國土地攻堅規劃計畫環評」一段之文字中英文雜陳，語意不甚通順，請重新改寫，翻譯為中文。	謝謝委員之建議，已依建議完成修改。
12. 報告書寫法偏於政策分析的專業語言，且若干內容使用專有名詞過多，亦有措辭艱深難以理解。如頁.3 第一段最後一句「執行順從的歐盟政策環評作一分析介紹」，頁.36 之「需做政策環評有關政策，且行政機關之政策具有指導下位具有數個開發行為之計畫」等，請再檢視修改。	謝謝委員之建議，已依建議完成修改。
13. 中文與英文之對照應力求一致，翻譯亦應精確。如頁.7 之「緊要」的英文應為 urgent；頁.9 之美國環境保護署的英文名稱的每一個字的第一個字母應大寫；加拿大環境部應附上 Environment Canada 之英文翻譯；USA, Netherlands 等應以中文說明為美國與荷蘭，並加上括號與英文。頁.10 亦有類似問題，請就整體文章修訂。	謝謝委員之建議，已依建議完成修改。
14. 若干錯字未完成校對，如，頁.16 台大環「工」所、環境影「響」評估等詞之錯字，請詳細改正。	謝謝委員之建議，已依建議完成修改。
15. 頁.60，以「顯著的趨勢為…」，以有限問卷與份數、數據，似難構成統計上之顯著性分析要件，請檢討修正。	謝謝委員之建議，已依建議完成修改。
16. 審查意見之回應請附於附錄中。	謝謝委員之建議，已依建議把審查意見納入附錄五和附錄六。

參考文獻

- 王鴻濬（1997）以政策決策模式分析政府政策環境影響評估，台灣經濟預測與政策，第二十八卷第一期，頁 249-268。
- 王鴻濬（2001）環境影響評估制度中公眾參與之設計與分析。中華林學季刊，第三十四卷第一期，頁 73-84。
- 王鴻濬（2003）第九章：環境影響評估。自然資源與環境經濟學，陳明健等共同著作。台北：雙葉書局出版。
- 王鴻濬（2007）理性與理念的調和—論我國環境影響評估制度實踐的途徑。環保資訊月刊（電子期刊），第 151 期，頁 1-14。
- 王鴻濬（2007）新訂七星潭風景特定區計畫政府政策評估說明書 期中報告。花蓮：國立東華大學。
- 於幼華、黃錦堂（2002）政府政策環境影響評估技術之建立，期末報告。台北：台灣大學環境工程研究所。
- 於幼華（2004）政府政策環境影響評估制度之檢討與修正，期末報告。台北：台灣大學環境工程研究所。
- 陳章鵬（2003）計畫之形成與可行性評估，財團法人資源及環境保護服務基金會。
- 康文尙（2006）政策環境影響評估與政策計劃評量課程期中報告（95 學年第 2 學期），東華大學環境政策研究所。
- 葉俊榮（1994）政府政策進行環境影響評估作業準則之研擬。台北：財團法人台大法學基金會。
- 葉俊榮（1997）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，第二十八卷第一期，頁 221-247。
- 蔡勳雄（1997）政府政策環境影響評估作業辦法之草擬。台灣經濟預測與政策，第二十八卷第一期，頁 201-216。

「政策環境影響評估之問題與對策」政策建議書

EU (2001) DIRECTIVE 2001/42/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 27 JUNE 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment. Luxembourg: EU Parliament.

UK (2003) The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities. London: Office of the Deputy Prime Minister.

Bregman, J. I. and K. M. Mackenthum, 1992, *Environmental Impact Statement*. New York: Lewis Publishers, pp.37-39.

Glasson, J. et. al., 1994, *Introduction to Environmental Impact Assessment*. London: UCL Press.

Smith, S. P. and W. R. Sheate, (2001) “Sustainability Appraisals of Regional Planning Guidance and Regional Economic Strategies in England: An Assessment.” *Journal of Environmental Planning and Management* 44(5): 735-755.

Chaker, A., El-Fadl, K., Chamas, L. and Hatjian B. (2006) “A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries.” *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006): 15-56.

Partidario MR. (2003) “SEA Legal, Institutional and Procedural Models-A Global View.” Presentation at the International Workshop on Strategic Environmental Assessment. Nov., 18-20. Thailand.

Therivel R. and F. Walsh (2006) “The Strategic environmental assessment directive in the UK: 1 year onwards.” *Environmental Impact Assessment review* 26 (2006): 663-675.

Seht H. V. (1999) “Requirement of a comprehensive strategic environmental assessment system.” *Landscape and Urban Planning* 45(1999): 1-14.