

# 修復式正義深化環境影響評估法之 初探\*

王迺宇\*\*

## 【目次】

### 壹、前言

- 一、問題的提出 — 環境影響評估法的根本理解
- 二、修復式正義融入的可能
- 三、架構與限制

### 貳、環境影響評估制度溯源 — 美國國家環境政策法

- 一、法律層次分明
- 二、機關權責明確
- 三、最高法院的詮釋
- 四、共通法理

### 參、我國環評法的性質與修復式正義

- 一、環評法的性質
- 二、修復式正義的分析

\* 本文之初稿曾以〈修復式正義與環評 — 公民對話〉為題，於 2018 年 3 月 17 日發表於台中律師公會主辦之「修復式正義」討論會。部分內容直接利用王迺宇過往發表的數篇有關環評制度的文章，英文資料部分，仍在本文加以註明。主要有「永續發展下之無牙老虎？ — 我國環境影響評估法的檢討」，「環評結果之司法審查模式探討」，「有條件通過環境影響評估審查之司法解讀引導與行政認知調適」，「環境影響評估制度變形的移植而生扭曲的實踐」，「美國環境影響評估制度簡介」，「環境影響評估法環評義務定性之研究」。另外，有關第三章的部分，則直接利用「修復式司法的初步觀察」，此篇文章，係應台北大學橄欖枝中心邀約而撰寫。

\*\* 靜宜大學法律學系副教授，美國威斯康辛大學麥迪遜校區法學博士。

三、修復式正義與環評法
四、修復式正義融入環評法的檢視
肆、結論 — 環評法制的糾結
一、開發單位準備環評
二、主管機關的否決權
三、程序機制的形與實
四、決定的權責與法效的穩定性
伍、建議
參考文獻

## 摘要

我國環境影響評估重大爭議不斷，其根本原因在於對環境影響評估法(以下簡稱環評法)根本理解的不同。本文借參照美國國家環境政策法，釐清我國環評法實為透過程序互動，以達成永續發展之實體動態目標。是以本文探索將具有以善意溝通，修補與建構關係之修復式正義之精神適度融入的可能，並點出環評法制融入修復式正義時須面對的糾結，依此提出環評法調整的建議，以期解決現有環評法的困境。

**關鍵詞：**環境影響評估，永續發展，善意溝通，修復式正義

## 壹、前言

### 一、問題的提出 — 環境影響評估法的根本理解

根本的理解是法律運作的核心。法律本是立法者對於應如何規範相關事務現象展現出的文字理解，含機關與關係人在內的「實踐」者，則依據他對法律文字的理解加以落實。惟其理解未必受限於此等法律文字之客觀意義，有可能透過各種法律解釋方法，如歷史解釋、體系解釋、目的解釋...等等，「正確」解讀法律，以達成其所欲達成之目的。所以，法律優位原則的關鍵，除了從形式上辨明法的位階性，憲法的效力高於法律，法律的效力高於命令，真正要注意的是立法者如何理解憲法，故其所制定之法律實質上不致違反憲法；機關如何理解法律，故其所訂定之命令實質上不致違反法律。會產生法律優位的爭議，通常即是因為對上位的法規範實質理解「錯誤」所致。

我國環境影響評估（環評）制度實踐之爭議不斷，其關鍵即在於關係人對環境影響評估法（以下簡稱環評法）的根本理解似乎有極大的不同，這樣的不同，應該可以透過修復式正義的理念深化環評法應落實的行政程序之目的加以調和。且行政程序法之立法目的本可融入修復式正義理念，是以環評法作為特定領域的行政程序規範，展現修復式正義的精神，實屬正當。

台灣在很早就以行政命令的方式引進環評制度，1994 年底正式制定環評法。照理來說，引進外國立法且施行一段時間的法律，必定知道外國法立法施行的優缺點，更何況正式立法前已以較低層級的法制方式在本土施行過一段時間，應能有效創造出適合本土施行的環評法，每個關係人應很清楚所扮演的角色與得發揮的功能，最終的結果也應在原先的預期之中，換言之，社會應很平穩的接受與運作環評法，因為一切符合期待，關係人自然可預作安排，環評法所創造的是值得

信賴的制度，環評法成為社會穩定運作中重要的一環，但實際的情形卻非如此。

以環評法為核心形成的環評制度，運作至今，雖然走入體制，但卻經常產生完全否定式的相互攻擊，體制下立法部門不再介入，行政部門(主管機關與目的事業主管機關)與開發單位相當程度站在一邊，與環保團體相互對抗，一路從冗長的環評行政互動走到環評司法訴訟，雙方對環評的根本理解似乎截然不同，故形成有互動的形式，但難以達到真實的交流。各種法律爭執的發生，只不過是雙方選擇交手的切入議題與方式，關鍵仍在於對於環評法的根本理解不同，自然產生前述的相互完全否定。

根本的理解，應該是所有以法律為基礎的制度運作之關鍵。在法律制定之初，就應使所有關係人(行政執法者、司法審判者、受法律規範者)理解此特定法之根本精神所在，法律的運作才不致產生重大問題。當法律的運作產生預期或非預期的重大問題時，當然也就是重新檢討並確立或調整法之根本的最佳時機，否則法律不僅不會成為社會穩定的力量，反而成為社會的亂源，這顯然不是法律存在的本意。

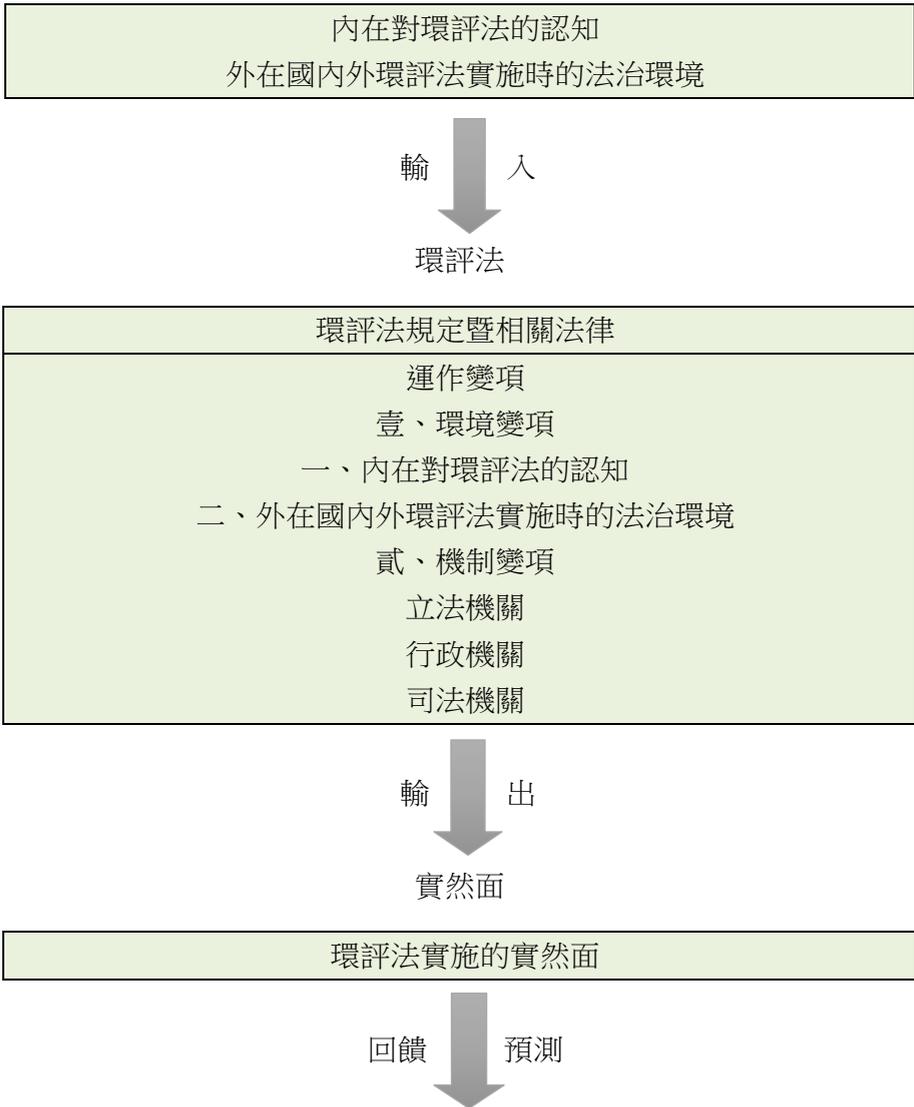
根本的理解作為制度運作的關鍵因素，在學理中亦有所本。本文借用公共政策理論模式中將政策視為政治系統輸出之結果的系統理論為基礎<sup>1</sup>，彰顯對制度根本理解的重要性。該理論認為「政治系統為一結構關係，此結構透過流程相互聯結，具價值分配之權威性。外在的事態稱為環境，或要求或支持此等結構，故對其產生影響，稱為輸入，經此結構透過流程處理後產生決策與行動，稱為輸出，此等輸出再融入成為環境的一員，繼續對系統輸入，在此循環運作下，作為公共政

---

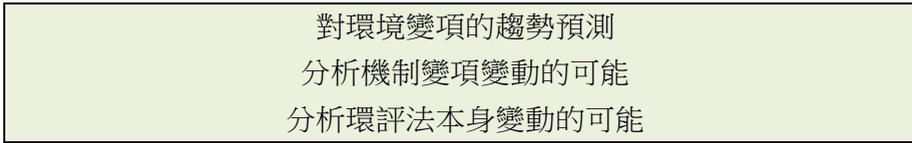
<sup>1</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, p. Pearson (15th ed, 2016). 本段後續的套用圖，係利用該書原有的說明圖加以調整，為作者自製。利用公共政策理論分析法律制度始於研究權限分配議題，請見王迺宇(2006)，〈加拿大聯邦權限分配的研究 - 行政互動解決權限爭議的問題探討〉，載：《輔仁法學》，32 卷，頁 103-180。最近則利用該理論於王迺宇、姑慕·瓦歷斯(2020)，〈原住民族傳統智慧創作保護條例實施實效關鍵之初探-以賽德克族為例〉，載：《靜宜人文社會學報》，14 卷 2 期，利用此理論的分析，請參閱該文頁 5-9。

策產出之法律，具有動態意涵，不斷穩固支持自我，卻又同時成為未來政策產出之要求動能。」將環評法套入系統理論，可以下圖表示：

環評法實施時之整體時空環境



### 未來產出



本圖為作者自行編製

環評法的實施，理應在原先立法設計架構下，開展應有的實務運作，即便有些尚待補足與調整之處，仍可透過機制變項逐漸加以完備。然而演變至今，開發者與當地居民等各利害關係人對環評制度各有不同的認知，主管機關、目的事業主管機關與司法機關亦有不同的解讀與適用，導致力與力的相互猛烈衝撞漸為常態，即使走完環評程序經行政確定得以開發的個案，似乎陷於高度不穩定的狀況，既有機制無法達成穩定環評制度的功能，關係人不知該如何是好。以中科三期開發案為例，環評通過主管機關審查，目的事業主管機關也同意開發，但法院卻撤銷了本案環評主管機關環保署的審查結論使其無效，環境利益團體大為振奮，認為以環評通過為前提的開發許可自然也無效，開發案應停止進行，園區內廠商應立即停止一切運作。

理當維護環境利益的環保署卻出人意料之外公開抨擊法院的決定，認為其濫權介入行政專業。且為使已進行之開發案延續下去，並使在此開發案下建廠運作的廠商不致受到影響，環保署立即重啟環評，並以申請開發者並非廠商而為科學園區管理局為由，認定只有科學園區管理局暫時無法繼續開發中科，已獲同意建廠之廠商之建廠及其運作則不受影響，認為環保署曲解法令的環境利益團體，似乎也無法撼動此等所謂「曲解法令」的狀態。由於雙方已走到決裂式的司法訴訟階段，展現出的是敵意式互不退讓，故在司法挫敗的開發者與行政部門，也只是不得已的最小限度的形式退讓，而獲得司法勝利的環境利益團體也無喜悅之處，畢竟此等勝訴根本不足以有效落實其個案目標，遑論確立環評法的「正確解讀與實施」。

當然，即便一個相對完善的環評制度，也不太可能完全避免機制內的衝突，但若衝突實際上凸顯的是對此等環評法律制度根本理解的截然不同，我們卻仍以同樣的法律制度框住所有的關係人，這樣的環評制度不僅無法有機生長，甚至自我摧毀，造成永續發展的立法目標退化。是以本文嘗試在環評法主體結構不修正的前提下，將修復式正義的理念融入其中，產生一些新的認識，補充一些不同的元素，調整其運作核心，使環評法能在實務運作中走出不一樣的道路，展現不同的風貌，使關係人皆能有所制度上的客觀合理預期，畢竟，客觀合理可預期性應該是所有法律制度運作應達成的功能。若無法達成，則此法律制度顯有調整的必要。

## 二、修復式正義融入的可能

本文之所以嘗試融入修復式正義於環評法中以深化其理解，主要是希望調整環評程序重心所在，以維護當地居民尊嚴與利益為出發點，達成有效促成關係人後續持續性關係的開展。畢竟，多數的環評皆為有條件通過，若只從主管機關的角度，重視通過的合法性，或只從開發者的角度，側重其評估是否妥當，而不從受衝擊最大的當地居民角度去理解他們的關懷重點，也不論究審查通過的程序應具有的實質內涵，自然產生無止境的法律爭議與事實上的紛擾。

以修復式正義而言，於 109 年修正之刑事訴訟法第 271 條之 4 第 1 項<sup>2</sup>將其納入後，對法院的判決即產生立即的影響，刑事正義的重心不再只是從懲罰被告的角度考量，被害人的需求亦成為重要因素。最高法院在判決中即指出，基於刑事訴訟法第 271 條之 4 第 1 項規定之修復立法意旨，「國家更有義務於責令被告接受國家刑罰權制裁，與確保被害人損害填補二種目的之實現中，謀求最適當之衡平關係，從而被

---

<sup>2</sup> 刑事訴訟法第 271 條之 4 第 1 項「法院於言詞辯論終結前，得將案件移付調解；或依被告及被害人之聲請，於聽取檢察官、代理人、辯護人及輔佐人之意見後，轉介適當機關、機構或團體進行修復。」

告積極填補損害之作為，自應列為有利之科刑因素。」<sup>3</sup>由此可知，法律正義的落實，不應單從國家獨有的制裁權角度出發，被害人的觀點與需求，顯為重要因子。

如同後續本文所述，從實踐的歷史來看，修復式正義的運用，也不限於刑事領域。若從法律的角度加以觀察，環評法具有高度的程序特性，可說是在特定領域的行政程序法，這一點與修復式正義所具有的程序本質相同。另外，兩者的程序皆具有調和與確認關係人共同方向的價值觀功能。再者，需調和與確認的價值觀都深刻影響當事人所認知的根本生存幸福與尊嚴感，故都被視為須全力捍衛的重大價值，是以公正的調和，調和的公正，應為兩者最終共同實質的目標。自然，本文的融入嘗試，應具一定的可能與價值。

### 三、架構與限制

基此，本文分以下五個部分，首先為前言，提出根本理解實為制度運作的關鍵，唯有關係人、尤其是國家權力機關相當一致的根本理解，才能如預期般的有效落實制度。環評制度亦同，各種法上的爭議，或有其法技術層面的問題，但其深層的問題，實在於對環評法根本理解的差異。

其次。則說明與分析全世界環評制度的起源 — 美國國家環境政策法，目的在於點出其施行之關鍵，尤其是透過最高法院的判決，顯示其認定環評制度的本質為程序規範，透過利害關係人的交流對話，共同形塑必要的行政決定。如有爭議，司法審查行政決定的合法性時，亦秉此原則，以程序審查為本，盡量不介入行政之實體決定，此即為美國制度的根本理解，此等理解可輔助我們對我國環評法的認識。雖然我國環評法的具體規定與設計與美國不同，未必能完全比擬，尤其是我國環評法形式上具有美國所未有的「環評否決開發」的機制，但

---

<sup>3</sup> 最高法院 109 年度台上字第 2521 號刑事判決。

作為起源的美國法制，應有一定的參考價值。

接著，論述我國的環評法，了解其在我國法制體系下與其他法律的連動關係與可能的全面理解，並依此得出同樣以程序為核心定位的環評法根本理解，且此程序本應有維護人性尊嚴之底蘊。惟在實體與程序之糾結的現況下，本文進一步探索將具同樣關懷人性尊嚴的修復式正義融入我國環評法，透過修復式正義以受害人感受為起點，調整環評法開展互動的重心，以善意溝通，建構有效持續開展開發單位與當地居民之關係。再來，依前述的探索與融入，環評法的一些重要關鍵糾結，應有必要重新檢視。最後，根據前述分析提出具體建議，部分或許涉及修法，但即使不修法，只要關係人與主管行政機關具有高度的共同認識，透過行政實務作為，仍得以相當程度產生融入之效果。

當然，本文只是個初探嘗試，嘗試探索「其中的一種」，可能對環評法根本理解的調整，其它的學理例如審議式民主 (Deliberative Democracy)，從形式的參與到賦權的參與才能達成實質的審議參與，亦能對環評法的根本產生相當的指引。審議式民主重視的是民主群體審議的理性思辯過程與協商，以共識取代多數決，並以此為最終決定的正當性基礎<sup>4</sup>。在此概念下，賦權的參與 (Empowered Participation) 尤為關鍵。強調以制度分權與自主完成之權責相符的自主，透過指導式裁量 (directed discretion)、制度化革新 (institutionalized innovation)、跨職能的協調 (cross-functional coordination)、以及習得的信任 (studied trust)，以達成有效能的公共治理<sup>5</sup>。

惟審議式民主以「理為法之基礎」的理、法、情的先後價值排序，顯然與以「情使理成為可能」的修復式正義之情、理、法的價值排序有所不同。蓋審議式民主的重要要素為基於理的建構而生之外在賦權，修復式正義則為出於情的重視而生的內在賦權。同時，審議式民

<sup>4</sup> 請參見 Joseph M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in *How Democratic Is the Constitution?* 102, 102–16 (Robert A. Goldwin & William A. Schambra eds., 1980).

<sup>5</sup> 馮雅康著，李仰桓譯(2016)，《賦權的參與—再造都會民主》，頁 3-21，國家教育研究院，初版。

主較從民主正當性的角度切入，處理的問題偏重影響較為普遍性的議題，故較無明顯的所謂受害者<sup>6</sup>，修復式正義則較從重視個人的自主尊嚴的角度切入，且有較為明顯的受害者，畢竟一旦真的進行開發，必然特別對當地居民產生重大影響，因為當地居民尤其是會因此感受到以居住地開展，對人文與自然可能的負面關連與巨大變化，受害意識油然而生，是以審議式民主與修復式正義各有其切入之立基點。

另外，本文的探索，即便通過檢視，後續在細部的設計與實踐上，例如正式啟動修復式對話的時機點、促進多方互動的促進者應如何選任、涉及多數人之較大規模的修復如何進行、促進者(Facilitator)的倫理要求<sup>7</sup>、如何記錄促進協議的過程、該等紀錄得否為納入後續行政決定之考量、以及最終達成含表達歉意、各種可能修復措施之協議(含補償或賠償)的拘束力等等，仍有待進一步釐清，限於篇幅與目前個人研究的進展，尚未納入本文範疇。

## 貳、環境影響評估制度溯源 — 美國國家環境政策法

環境影響評估制度源起美國，本質為風險管理，風險管理涉及風險辨識、評估與管控，貫穿此三者的核心即為風險溝通。經各國仿效，紛紛制定類似的制度，我國也不例外。如前言所述，原本預期制度可平順運作，因為相關準備一切到位，但實際上卻爭議不斷，少有人對環評法運作的結果感到滿意，各方期待似乎也落空，故此時此刻應有必要從根本重新認識環評，尤其是環評制度的核心。既然環評制度源起於美國，我們可先看看美國的環評有哪些值得我們注意的地方<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> 以司法實務而言，透過保護規範理論的適用，認定當地居民符合具環評訴訟的當事人適格要件，似已認證當地居民確實為受害者。請參見王迺宇、廖宜吉(2017)，〈環境影響評估法環評義務定性之研究〉，載：《靜宜法學》，第6期，頁155-159。

<sup>7</sup> 有關促進者該遵守的專業守則，請參閱 RCJ Practitioner Code of Practice, at <https://restorativejustice.org.uk/resources/rjc-practitioner-code-practice> (last visited 2020/10/10).

<sup>8</sup> 後續一與二的部分，除了部分文字修正外，原則上直接引自，王迺宇(2016)，〈美國環境影響評估制度簡介〉，載：《環境、法律、人》，6期，頁50-53。

## 一、法律層次分明

美國的環評制度出自國家環境政策法（National Environmental Policy Act，以下簡稱環政法）<sup>9</sup>，該法先說明了制定環政法係「為現今及未來世代創造並保持人類與自然豐厚和諧的共存條件」（... to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, ... and fulfill ... requirements of present and future generations of Americans），為達成此目標，聯邦政府的重大作為，須盡到當代人作為後代子孫受託者應盡的善良管理環境義務。是以環政法已將重在世代責任考量之永續發展概念內化成為機關法定職掌，期待聯邦政府能徹底調整其作為。具體而言，環政法要求美國應盡可能（to use all practicable means）創造並保持人類與自然和諧共存的環境，故當聯邦機關擬採行任何對人類環境品質有深遠影響的重大聯邦行動時（proposals for major federal action significantly affecting the quality of the human environment），該機關必須在決定是否要採行該行動的決策過程中，準備環境影響評估報告書（Environmental Impact Statement，評估書）<sup>10</sup>，以供決策時之參考。

簡言之，環政法的目標，屬於上位、抽象、概念性質的方向性闡述，為立法機關所為之國家國民意志的宣示，從法律的角度而言，應歸類為國家的基本政策，具指引作用，可進一步調處不同法律解讀與適用間的可能衝突。至於評估書的準備，則屬於下位、具體、落實的法定行政手段，從法律的角度觀察，該行政手段為具體要求行政機關評估時須遵守相關的法定要件，惟評估之目的在於供行政決定參考。

<sup>9</sup> 42 U.S.C. §§4321-47.

<sup>10</sup> Environmental Impact Statement 依字義直翻，應為環境影響說明書，等同於我國環評法之第二階環評。因我國環評法對第二階環評之法定文書稱為環境影響評估報告書，簡稱評估書，故亦將美國環政法上等我國第二階環評之評估，翻譯為環境影響評估報告書，簡稱評估書，以方便與我國制度相比擬，避免產生混淆。同理，後續提到等同於我國環評法第一階段環評的 Environmental Assessment（美國環政法未直接規定，而是由落實環政法而生的行政命令規定而生），本文亦將其翻譯成同我國環評法的環境影響說明書，簡稱說明書。

個案的具體實質決定，反映出行政的價值觀，理應符合環政法之國家環境政策目標，但因其為方向性的政策宣示，很難以其衡量機關個案具體行政決定是否合於其內涵、是否合法。

## 二、機關權責明確

### (一) 評估書(Environmental Impact Statement)

環政法作為宣示國家政策的法律，理當要求國家所有組成成員承擔落實此政策之責任，其中，政府顯然扮演關鍵角色。政府本身的行為，固然可能直接對環境有相當的影響，惟現代人民從事各種活動，對環境的影響也不容小覷，且很難不受政府某種程度的管制，也因此，政府的管制決定，實際上間接決定了人民活動對環境影響的程度。故環政法明文要求，不論直接或間接，只要聯邦機關打算要採行任何對人類環境品質有重大影響的主要聯邦行動時，該機關有責任考量因此產生的環境影響。

既然法律明定聯邦機關有此責任，所以聯邦機關應準備環評書，藉對於環境影響加以調查、分析與說明，以顯示其確實考量環境影響。此處所指的聯邦機關，並非一個專門負責之專業機關，因為任何機關的決定都有可能對環境產生重大影響，故只要某機關所欲採行的行動屬「重大」行動，且對環境具「深遠」影響，此機關就必須準備評估書。同時，此機關可依法請求其他具有相關權責或專業能力的機關成為協同合作機關（cooperating agency），協助承擔環評準備與分析之義務。就此而言，環政法顯然瞭解任何機關的決定都有可能影響環境，也都應該在決策過程中內化考量環境因素，理解對環境的影響，也唯有要求所有機關負起這樣的責任，國家才能達成「為現今及未來世代創造並保持人類與自然豐厚和諧的共存條件」的目標。如果只是由特定專門機關負責，並將評估結果從外加諸各機關，要求其遵守此機關的評估決定，內化考量環境因素即無由實現，環政法的目標當然也很難達成。

這樣的內化要求，當然會在施行初期造成各適用機關極大的負擔，因為除了少數機關，如環保主管機關，或許還有環評所需的專業知識與能力，其他機關可能無此能力負擔起環評的責任。更何況多數機關原本即傾向強化自己管轄事務的質與量，以鞏固自己在組織中的地位，故可能的結果就是利用解釋與適用環政法何謂重大、何謂深遠的空間，避免準備評估書，若果真如此，環政法希望機關決定時內化環境考量的關鍵機制即無作用。

為落實環政法，避免各機關本位主義與自利因素作祟，環政法創設了環境品質委員會（**Council on Environmental Quality**，環品會），負責制定落實環政法之行政命令，並協調與協助各機關規劃與訂定落實環政法的行政制度。當然，各機關仍可在不違反環品會所訂規定的情況下，依據各機關所面臨的情況，形成自我落實環政法的規定與制度。關於準備評估書的權責，主要規定在聯邦行政法規彙編(**Code of Federal Regulation**)1506.5 條<sup>11</sup>。依該條規定，機關於準備環評書時，可要求申請人提供環境資訊，但機關仍應獨立的評估該等資訊並確保其正確性。由此可見，準備環評書是機關的責任，不容推辭，即便負責機關委託外包商（**contractor**）負責準備評估書，但負責的官員仍應指導並參與（**furnish guidance and participate**）評估書之準備，同時要在確認前獨立評估此評估書，並對其範圍及內容負責。負責機關與受託人之間不得有利益衝突；受託人亦須透過負責機關提供的文件，以書面聲明，其對受評估之決定的最終結果無任何財務或其他利益牽涉其中。

以美國內政部所屬的土地管理局(**Bureau of Land Management**，土管局)為例，為處理外包委託評估書事務，於 2005 年十月對其各州主管機關發出標題為「環政法第三方外包委託契約程序」(**National Environmental Policy Act (NEPA) Third Party Contracting Procedures**)之「指示備忘錄」(**Instruction Memorandum**)<sup>12</sup>，說明利用外包委託他人時土管

---

<sup>11</sup> 40 CFR § 1506.5.

<sup>12</sup> National Environmental Policy Act (NEPA) Third Party Contracting Procedures, at <https://www.blm.gov/policy/im-2006-011> (last visited 2020/10/10).

局應有的責任。其中，土管局與提議者（proponent）之間應有理解備忘錄（Memorandum of Understanding），此備忘錄應說明該外包準備評估書之費用應由提議者負擔。換言之，外包契約係由機關與外包商簽定，但實際費用由提議者負擔。除此之外，理解備忘錄中亦應詳載如何監督外包商並與其聯繫溝通。提議者可提出其較偏好的外包商名單供土管局參考，但最終由土管局負責擇定，土管局對外包商所準備的評估書負最終審核與確保其內容與品質的責任。

## （二）說明書(Environmental Assessment)

前曾述及機關可能利用解釋與適用法條的空間，認定機關所要採行的行動非重大行動，對人類環境品質並無深遠影響，藉此免除準備評估書之義務。為展現行政理性，聯邦行政法規彙編 1508.9 條規定，<sup>13</sup> 機關得準備說明書，以決定是否要進一步依環政法準備評估書。換言之，若說明書評估結果顯示無深遠影響（Finding of No Significant Impact），機關即可不用準備評估書。根據 1506.5 條規定<sup>14</sup>，機關得允許提議者準備說明書，但機關仍應自行評估環境議題且對說明書之範疇及內容負責。

準備說明書並非是環政法的要求，故機關並無此等法律上的義務與責任，但機關要依法認定「無深遠影響」，因此無須準備評估書，應該要有充分的理由。準備說明書顯然是行政上得採行的合理手段，顯示其決定是具理性基礎的。但既然法律無明文要求須以準備說明書的手段，作成是否適用環政法而須提出評估書，故形式上由提議者準備說明書亦無違法。惟利用此說明書作出無須準備評估書之實質認定，屬於環政法所賦予機關之判斷餘地，故機關不能託言係他人準備而卸除其法律上的責任，仍應對其決定利用之他人準備的說明書的範疇及內容負責，並對評估結果承擔應有的責任。

---

<sup>13</sup> 40 CFR § 1508.9.

<sup>14</sup> 40 CFR § 1506.5.

### 三、最高法院的詮釋

環政法的規定看來清楚明確，但實務運作上卻產生相當多的爭執，核心問題是究竟環評（說明書、評估書）與機關採行的決定應有的關係為何？換言之，在環政法規定下，行政機關的義務究竟是單純程序義務 — 只要準備了法定評估文書，即可自由做出實體決定，還是同時負有實體義務 — 最終實體決定須反映出評估的內容與考量？對此，美國法院扮演了關鍵的角色，負責在個案爭議中釐清環政法的內涵，其中，最高法院的判決，具指標性意義。

最高法院審理的個案，涉及訴訟者基於訴訟策略的主張，尤其是代表美國政府的司法部分分析利弊得失而為的選擇，故最高法院判決的論理與結果，理應從個案的角度加以理解最為精確，表面上訴訟輸贏的結果，也未必完全反應整體的優勢與劣勢，畢竟，贏了面子可能輸了裡子。但從 17-0 的結果而論，美國政府不曾輸過任何一個個案，而且多半是獲得絕大多數大法官的支持<sup>15</sup>。換言之，在這些案件中，不論訴訟他方提出任何理由主張機關之決定違反環政法，最高法院一向認為機關做出的實質決定（如最終採行特定行動的實體決定、或程序要件的實質內涵與適用）並未違反環政法。最高法院似乎不願意直接介入機關在適用環政法時所涉及的實質決定，尤其是機關欲採行的最終實體行動之決策。究竟環政法在最高法院眼中是什麼樣的法律，最高法院如何加以定性？從最高法院的判決中，我們或可探得最高法院

---

<sup>15</sup> Daniel R. Mandelker/ Robert L. Glicksman/ Arianne Michalke Aughey/ Donald McGillivray/ Meinhard Doelle, *NEPA Law and Litigation*, p. 32-33 (2016 Ed). Richard Lazarus, *The National Environmental Policy Act in the U.S. Supreme Court: A Reappraisal and a Peek behind the Curtains*, 100 *Geo. L.J.* 1507 (2012). 美國最高法院於 2022 年 2 月 22 日拒絕審理 *Dakota Access Pipeline* 一案，該案被告雖非政府，但似乎同樣顯現法院不介入行政機關的決定。該案的能源公司上訴要求撤銷下級法院認為應進行更完整的環境影響評估的決定，但聯邦負責評估的機關(U. S. Army Corps of Engineers)並未反對進行更完整評估，其表示，將於今年稍後完成評估。<https://www.reuters.com/business/energy/us-supreme-court-turns-away-dakota-pipeline-operators-appeal-2022-02-22/> (最後瀏覽日期：2022 年/3 月/20 日)。最高法院的拒絕審理，事實上等於支持美國政府進行更完整評估的決定。

一貫的態度與法理認知。

(一) United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP I, 1973)<sup>16</sup>

本案為最高法院審理的第一個環政法案件，爭點之一為州際通商委員會(Interstate Commerce Commission)在訂立包含回收物等物品的鐵路運送費率時，是否需遵守環政法？下級法院禁止對此種物品之暫行額外費率(surcharge)的實施，因為法院認為委員會未依環政法充分考量暫行額外費率對回收物運送的負面環境影響。最高法院則認為法院無權對委員會裁定禁止其實施暫行額外費率，因為規範費率之州際通商法(Interstate Commerce Act)，將最終確定費率合法前之暫行額外費率的實施權，完全交由委員會決定，法院無權干涉。環政法係補充規範聯邦機關現有權限，如果法院得在此案做出禁止暫行額外費率實施的裁定，州際通商法的規定顯然無法實現。

本案另一爭點在於當事人適格問題，最高法院在此案放寬了環政法下當事人適格要件。本案中被告學生環保團體主張，因為暫行額外費率導致回收物的運送成本增加，對回收間接產生障礙，使廢棄物增加，造成該團體成員使用森林、河流與山岳之負面影響。此等主張，在過往很難通過當事人適格要件——事實上損害(Injury-in-Fact)之檢驗，因為本案所主張的損害屬非經濟、較為抽象的景觀、保育、娛樂利益(aesthetic, conservation, and recreational interests)，然最高法院肯定此為環政法所欲保護的利益。最高法院認為，此等利益雖由眾人共享，其損失亦由大眾共同承擔(general grievance)，然個別受害人仍可因具體主張其受損與機關行為間之關係，以滿足因果關係之要求，符合當事人適格要件。

---

<sup>16</sup> United States v. SCRAP, 412 U.S. 669 (1973).

## (二) *Aberdeen & Rockfish Railroad Co. v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP II, 1975)*<sup>17</sup>

本案接續前案，爭點在於州際通商委員再次確證對回收物的個別 (selective) 費率調升為合法時，其準備評估書程序是否應從頭開始？評估書內容是否充分？

1972 年州際通商委員會做成的報告 (report) 認為，對回收物的個別費率調升為合法，故決定 (order) 開始實施。同時，州際通商委員會開始著手調查整體費率結構是否與環境政策有所衝突，並因此準備了評估書，認為整體費率結構不會造成對環境的深遠影響，同時也再次確證了之前決定的個別費率調升，亦不會造成對環境的重大影響。最高法院認州際通商委員會針對整體費率結構所準備的評估書程序無須從頭開始，因為之前進行之諮商與聽證程序已符合環政法，同時評估書也充分討論整體費率（含個別費率）調升之環境影響，故其內容充分。

## (三) *Flint Ridge Development Co. v. Scenic Rivers Ass'n of Oklahoma (Flint Ridge, 1976)*<sup>18</sup>

本案爭點為住宅及城市發展部 (Department of Housing and Urban Development) 於決定是否讓開發者依法提出的小分區 (subdivision) 土地開發記錄聲明 (Statement of Record) 生效時 (若部長於開發者提出之聲明三十日內未認定其錯誤或不完整，此聲明即生效)，住宅及城市發展部是否需要準備評估書？最高法院認為因為法定期限為三十天，過於短促，故與環政法產生明顯與根本性的衝突 (clear and fundamental conflict of statutory duty)，在此情形下，住宅及城市發展部無須準備評估書。

---

<sup>17</sup> *Aberdeen & Rockfish R. Co. v. SCRAP*, 422 U.S. 289 (1975).

<sup>18</sup> *Flint Ridge Dev. Co. v. Scenic Rivers Assn.*, 426 U.S. 776 (1976). 本案行政機關雖無須依環政法準備評估書，但最高法院並未接受「行政機關因此並無考量環境因素之法定職責」之論理，僅表示本案因時間因素，行政機關無須準備評估書。

(四) *Kleppe v. Sierra Club* (Kleppe, 1976)<sup>19</sup>

本案爭點為機關所提的北方大平原資源方案(Northern Great Plains Resource Program)報告，查考該區域資源開採之經濟社會及環境影響，是否屬於依環政法須準備環評書的擬採行的行動？最高法院認為，此報告並未顯示該區域有任何準備開發計畫，即便有此計畫，也須待此計畫確定提出時，才須準備評估書，故前述方案報告提出時，尚無環政法的適用。

(五) *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (Vermont Yanke, 1978)<sup>20</sup>

本案原有二爭議點，一為原子能委員會(Atomic Energy Commission)在訂定行政命令時，是否應考量鈾燃料使用循環(uranium fuel cycle)之環境影響，惟承接原子能委員會功能之核子管制委員會(Nuclear Regulatory Commission)<sup>21</sup>後續已不再就此爭執，故最高法院也未再處理。另一關鍵則在於核子管制委員會於同意給予核能電廠建廠執照時所準備的評估書，是否因未將節能措施列入替代方案加以考量，故違反環政法。最高法院表示，替代方案觀念具演化性(evolving)，並非不證自明(self-defining)的名詞，理解上應具一定可能性者(must be bounded by some notion of feasibility)，方有必要列入考量。在本案中，核子管制委員會已認定替代方案純屬臆測(remote and speculative possibilities)，可能性太低，故機關於評估書中無須討論。

(六) *Andrus v. Sierra Club* (1979)<sup>22</sup>

此案爭點為機關提議將國家野生動物保護系統(National Wildlife

---

<sup>19</sup> *Kleppe v. Sierra Club*, 427 U.S. 390 (1976).

<sup>20</sup> *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. NRDC*, 435 U.S. 519 (1978).

<sup>21</sup> 1974年通過之能源組織重組法(Energy Reorganization Act of 1974)，廢除原子能委員會，其原有權限分由核子管制委員會(Nuclear Regulatory Commission)與能源研究發展局(Energy Research and Development Administration)負責。

<sup>22</sup> *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347 (1979).

Refuge System)預算刪減(budget cut)時，是否須依環政法準備評估書？最高法院認為請求立法機關撥給預算(appropriation request)，並非環政法所稱之立法提議 (proposals for legislation)，且環品會所訂行政命令亦明示，請求立法機關撥給預算並非環政法所指的立法提議，故本案提議刪減預算時，無須適用環政法。

#### (七) Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. Karlen (Strycker's Bay, 1980)<sup>23</sup>

本案爭點在於住宅與城市發展部允許興建專供低收入戶居住之大樓住宅時，是否充分探討替代方案？此住宅大樓原設計為七成供中產階級居住，三成供低收入戶居住，最終改成全部供低收入戶居住。下級法院認為將低收入戶集中居住應為本案環境影響考量之關鍵 (determinative weight)，而住宅與城市發展部對於替代方案之考量有限甚至未考量 (limited or nonexistent)，故違反環政法。但最高法院認為一旦機關所為屬於需遵守環政法程序機制之決定，法院唯一要做的是確認機關考量了環境影響，除此之外，環政法對機關並沒有其他要求。換言之，法院不得以機關考量環境影響後最終決定未納入或有限地納入某些因素，而認定機關之決定違反環政法。

#### (八) Weinberger v. Catholic Action of Hawaii/Peace Education Project (1981)<sup>24</sup>

本案爭點在於海軍依法雖不能確認或否認相關設施是否儲存核子武器，惟海軍建構具備儲存核子武器能力之設施時，是否需準備假設性 (hypothetical) 的評估書，考量核子武器儲存所生的環境影響？最高法院認為，環政法並未規定假設性的環評書，即使準備了評估書，依資訊公開法 (Freedom of Information Act)，海軍仍無須揭露相關機密資訊 (classified information)。同時，提議儲存核子武器，才須依法準備

<sup>23</sup> Strycker's Bay Neighborhood Council v. Karlen, 444 U.S. 223 (1980).

<sup>24</sup> Weinberger v. Catholic Action of Hawaii, 454 U.S. 139 (1981).

考量儲存核子武器所生的環境影響的評估書，僅提議建構具儲存核子武器能力之設施時，應無須準備考量儲存核子武器所生的環境影響的評估書。本案中，海軍僅提議後者，自無須準備考量儲存核子武器所生環境影響的評估書。

#### (九) Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy (Metropolitan Edison, 1983)<sup>25</sup>

本案爭點在於核子管制委員會準備評估書，考量三哩島核能一廠重新啟用核反應爐時，依法該將三哩島核能二廠所生核災（一、二廠皆為同一公司經營）對附近居民之精神健康與社區安康可能產生的傷害風險列入評估書嗎？最高法院表示，含精神健康之人類健康雖為環政法肯認，但環政法係藉由保護有形的自然物質環境（physical environment）以保護人類的健康與福祉。本案當事人主張評估書中需納入評估因重啟核反應爐所生之自然物質環境改變，進而對當地居民造成的精神影響（psychological effects），這樣的影響與自然物質環境改變之因果連結實在不足（too attenuated），環政法並無要求評估書中須納入此等評估。

#### (十) Baltimore Gas & Electric Co. v. Natural Resources Defense Council, Inc. (Baltimore, 1983)<sup>26</sup>

本案爭點在於核子管制委員所訂之行政命令是否合於環政法？該行政命令規定核能電廠發照時，個別發照委員會應採認（assume）永久儲存特定核廢棄物對環境並無深遠影響，因為新發展出的科技能隔離廢棄物，故對環境無影響，所以無須加以考量。最高法院認為，環政法允許核子管制委員得依類別統一（generically）評估特定環境影響，不一定要交由個別發照委員會在個案中考量，因為環政法並未要求機關內部決定需符合特定模式，故核子管制委員前述規定合法。最高法院同

<sup>25</sup> Metropolitan Edison Co. v. PANE, 460 U.S. 766 (1983).

<sup>26</sup> Baltimore G. & E. Co. v. NRDC, 462 U.S. 87 (1983).

時表示，前述採認的要求，揭露並考量了是否會對環境產生深遠影響之不確定性（uncertainties），且並未迫使個別發照委員會不得考量廢棄物排放所生之環境累積(cumulative)影響，故並無違反環政法。

#### (十一) Robertson v. Methow Valley (Methow Valley, 1989)<sup>27</sup>

本案爭點在林務局(Forest Service)準備評估書時，是否須討論將要採行的減輕影響措施(mitigation measures)，而非只是列出相關可能的減輕影響措施？同時，在欠缺資訊（代價過高或根本沒有）而無法合理評估環境影響時，是否應進行最壞情況分析(worst case analysis)？最高法院雖認為，未合理完整討論可能的減輕措施，會破壞環政法促進機關行動之基礎，討論減輕措施能確保機關深刻考量擬採行動之環境影響。但環政法只禁止未經思考的決定，而非不智的決定，故未要求採行或要求討論要採行的減輕措施。另外，環品會已廢止最壞情況分析的規定，而以摘要說明與評估相關之現存可信科學證據法則取代，故林務局無須進行最壞情況分析。

#### (十二) Marsh v. Oregon Natural Resources Council (Marsh, 1989)<sup>28</sup>

本案爭點之一與前案相同，故最高法院依據前案理由，將下級法院判決撤銷發回。另一爭點則在，已經評估書評估後進行之水庫工程，在與環境影響有關之新的訊息出現後，負責的美國陸軍工兵局(U.S. Army Corps of Engineers)，是否須再提出補充評估書？依環品會的規定，當有與擬議行動或其環境影響有關之重大新情形或新訊息出現時，機關須準備補充評估書(Supplemental Environmental Impact Statement)。最高法院認為，本案之專家對是否有重大新情形或新訊息的看法不一致時，機關應有權依其認為合理的專家意見做成決定，工兵局既經合理考量相關資訊而決定不準備補充評估書，即使其決定或有爭議，但並非恣意，亦非濫權，未違反環政法。

<sup>27</sup> Robertson v. Methow Valley Citizens, 490 U.S. 332 (1989).

<sup>28</sup> Marsh v. Ore. Natural Res. Council., 490 U.S. 360 (1989).

### (十三) *Robertson v. Seattle Audubon Society* (1992)<sup>29</sup>

本案雖與環政法有關，但最高法院的判決對環政法本身整體規範與適用的性質，並無進一步探討。最高法院處理的部分，是討論國會所訂之特定針對性立法，是否有不當推翻下級法院禁止機關在特定區域伐木之判決效力的爭議？此針對性立法指稱的是西北伐木折衷方案（Northwest Timber Compromise），按此折衷方案規定，機關伐取法律所訂之特定區域內一定的樹木量，此伐取視為符合含環政法在內的相關法律規定。最高法院認為此特定針對性立法，修正了環政法在特定案件適用標準，但並無要求特定之適用結果，故未有不法。

### (十四) *Department of Transportation v. Public Citizen* (2004)<sup>30</sup>

本案在先前下級法院爭點之一是「大眾公民」（Public Citizen）是否符合當事人適格要件？但到了最高法院，美國政府副檢察總長（Solicitor General）決定不再爭執。在最高法院時，本案爭點為聯邦汽車運輸安全管理局（Federal Motor Carrier Safety Administration）在擬訂立允許墨西哥卡車業者跨境運輸之規定時，是否應依環政法考量因此增加的墨西哥卡車業者從事跨境運輸所生之環境影響？依環品會的規定，合理可預見之非直接影響，為環政法下應討論之影響。然最高法院表示，環政法不能成為要求機關考量非其法定執掌事項之法源依據，<sup>31</sup>因聯邦汽車運輸安全管理局無權決定是否開放墨西哥業者原被禁止之跨境運輸，此為總統權限，自無須考量開放所生環境影響，蓋此等影響與其所訂立之規定並無充分關連。

<sup>29</sup> *Robertson v. Seattle Audubon Soc.*, 503 U.S. 429 (1992).

<sup>30</sup> *Department of Transportation v. Public Citizen*, 541 U.S. 752 (2004).

<sup>31</sup> *Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc., v. United States Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1109, 1111-4 (D.C. Cir. 1971), cert. denied, 404 U.S. 942 (1972). 環政法不能成為要求機關考量與非其法定執掌事項之法源依據的看法，似與環政法文字和 *Calvert Cliff* 一案不合。本案爭執的是說明書是否應納入此等討論？法院指出原告—大眾公民，未爭執說明書中未適當考量可能之替代方案是否合法，似暗示說明書缺乏應有的評估與討論。

(十五) Norton v. Southern Utah Wilderness Alliance (2004)<sup>32</sup>

本案爭點在於土地管理局(Bureau of Land Management)是否該準備補充評估書，以考量在荒野研究區(Wilderness Study Area)顯著增加的越野車輛使用情形所生影響？依環品會的規定，當有與機關擬採行的行動或其影響有關之重大新情形或訊息時，機關須準備補充評估書。惟在本案中，最高法院認為因為系爭區域利用計畫早獲批准，故沒有需要準備補充評估書之持續進行的聯邦行動（no ongoing Federal action that could require supplementation）。換言之，若關係環境考量之介入事由正在發展中（intervening developments relevant to environmental concerns），則有可能需要準備補充評估書。

(十六) Winter v. Natural Resources Defense Council, Inc. (Winter, 2008)<sup>33</sup>

本案爭點在於法院應否在海軍尚未準備評估書的情形下，以禁制令(injunction)禁止其從事聲納訓練？最高法院最後以五比四的票數認定，本案爭訟目的是在要求海軍準備評估書，而非停止聲納訓練，而法院禁止聲納訓練，相當可能會對國家安全造成嚴重威脅，故法院不該做出禁止聲納訓練之決定。

(十七) Monsanto Co. v. Geertson Seed Farms (Monsanto, 2010)<sup>34</sup>

本案爭點在於動植物健康檢查局（Animal and Plant Health Inspection Service）決定解除管制（deregulate）各種基因改造牧草前是否需準備評估書？

焦點之一為原告（Geertson）尋求禁制令（injunction），禁制現在及未來所有的解除管制，是否符合當事人適格要件？法院認為污染雖

---

<sup>32</sup> Norton v. Southern Utah Wilderness Alliance, 542 U.S. 55 (2004).

<sup>33</sup> Winter v. Natural Resources Defense Council, Inc., 555 U.S. 7 (2008).

<sup>34</sup> Monsanto Co. v. Geertson Seed Farms, 561 U.S. 139 (2010).

未真實發生，但確有合理可能（*reasonably probable*）產生污染造成原告受損，故原告適格。至於禁制令的部分，最高法院最終仍認定原告敗訴，主因在動植物健康檢查局已準備了說明書，決定有限且暫時（*limited and temporary*）的解除管制，此為動植物健康檢查局的裁量權，法院無從介入。如果未來動植物健康檢查局完全解除管制，屆時才有討論該完全解除管制是否合於環政法要求製作評估書的必要。

#### 四、共通法理

##### （一）環政法與其它法律之關係 — 輔助融入

美國最高法院對於環政法與其它法律之間關係的探索，從 *SCRAP I* 開始，最高法院認為在不與其它法律衝突的情況下，環政法補充規範聯邦機關的權限，換言之，環政法為次要性的規範，補充聯邦機關現有權限。在接續的 *SCRAP II*，將環政法融入機關權限中，在語調上未強調其補充性，似乎將 *NEPA* 與其他法律同等視之。在 *Flint Ridge* 一案中，最高法院又將環政法視為次要性規範，在與其它法律產生明顯與根本性的衝突（*clear and fundamental conflict of statutory duty*）時，環政法無法適用。當然，最高法院沒有說如何判定環政法與其它法律可融合，故環政法與其它法律可同時適用；如何可認定具明顯與根本性衝突，此時環政法為補充性次要規範。惟其根本關鍵應在於，在具體個案爭議中，究竟環政法的適用，是否不當影響機關有效行使其法定權限？此為比較程度問題，並非絕對的是非黑白問題。

在 *Winter* 一案中即可看出，最高法院同意海軍的判斷 — 海軍有更重要且必須行使的權限，故環政法只能扮演次要角色。然法院拒絕以海軍違反環政法程序規定為由判決海軍需停止聲納訓練的法理，確實值得進一步探討，畢竟依環政法，機關須依法定程序機制完成評估，才能作成決定。但最高法院認為，法院雖可判決要求海軍準備評估書，但那真是訴訟的真實目的嗎？雖說環政法規定機關需盡最大可能遵守

環政法 (to the fullest extent possible)<sup>35</sup>，但環政法不應成為不當干擾、延遲行政實體決定之法律依據，海軍認為維護國家安全之法益應重於其他（含環政法）一切法益，應受尊重。畢竟環政法是程序法，應輔助融入機關法定權限之行使，不該被利用成為干擾機關行使其權限的工具。

## (二) 環政法為程序法 — 實體決定權歸行政

如同上述，最高法院指出環政法對機關確有要求，但並非限制機關本有的實體裁量權。在 *Vermont Yankee* 一案中，最高法院在附帶意見(Dictum)中表示，環政法確實設定國家的重大實體目標，但其對機關的要求本質上是程序的(NEPA does set forth significant substantive goals for the Nations, its mandate to the agencies is essentially procedural)。在 *Strycker's Bay* 一案中，最高法院更進一步表示，一旦機關須遵守環政法程序要件而作決定，環政法沒有其他要求(once an agency has made a decision subject to NEPA's procedural requirement....NEPA requires no more)。環政法並無重新規定優先順序，機關無須優先考量環境 (NEPA does not require "reordering priorities." Agencies are not required to "elevate environmental concerns over other appropriate considerations." )。在 *Methow Valley* 一案中，最高法院持續表達，準備評估書的程序，幾乎可以確定影響機關的實體決定，但環政法並未規定機關的決定應為何，因為環政法只規定了決定的程序為何 (NEPA itself does not mandate particular results, but simply prescribes the necessary process.)，環政法只禁止未經思考而非不智的決定 (NEPA merely prohibits uninformed - rather than unwise - agency action.)。

也正是基於此，最高法院甚至認為對於連動機關實體決定之程序要件的實質內容，亦應由行政、尤其是真正負有決定權責的機關決定

<sup>35</sup> 42 U.S.C. § 4332. 法院認為行政機關是否盡最大可能，法院無從檢視 (beyond judicial scrutiny)。

為宜，以確保此機關遵守環政法所定程序後的實體決定權不受任意干擾。例如 *SCRAP I* 一案中即認為機關準備的評估書內容充分。在 *Vermont Yankee* 一案中，涉及環評核心之替代方案應討論何種內容時<sup>36</sup>，依然認為機關有權決定評估書中是否該將節能措施列入替代方案<sup>37</sup>，即使在最高法院審理本案時，環品會也發佈規則，認為評估書須討論「不同的替代方案與減緩措施之能源要求與節能可能」(energy requirements and conservation potential of various alternatives and mitigation measures)<sup>38</sup>，但最高法院認為本案並不適用此新規定。同樣地，在 *Metropolitan Edison* 一案中，最高法院認為，環政法並無規定評估內容是否要納入對當地居民之精神影響，故由機關決定。在 *Baltimore* 一案中，最高法院認為機關所訂的無須考量特定議題之統一規定，並未使得個別決定機關不能考量此等議題，符合環政法。*Methow Valley* 一案機關是否進行最壞情況分析；*Marsh* 案中機關採信不同專家意見之何種意見；最高法院亦皆尊重機關的認定。此等在在顯示，最高法院似乎進一步容許由機關主導定性為程序法的環政法，其相關程序規定的實質內涵之解讀與適用。

### (三) 環政法下的司法功能 — 不介入行政實體決定

在 *Kleppe* 一案之註解，最高法院開始表示，法院在環政法爭議中的功能，是在要求機關深刻地考量環境後果 (have taken a “hard look” at environmental consequences)，至於機關的實體裁量決定，法院無從介入。最高法院在 *Strycker’s Bay* 一案中進一步表示，機關只要做了環境影響評估，機關原則上即符合了環政法的要求，自可做出任何決定，法院無從介入，也無從認定其違法。這樣的認知，清楚顯示了最高法院在環政法爭議中對司法功能的定位。

環政法確實要求機關在法定條件符合情形下應準備評估書，此為

<sup>36</sup> 40 CFR § 1502.14(2011).

<sup>37</sup> 42 U.S.C. § 4332 (2)(C)(iii).

<sup>38</sup> 40 CFR § 1502.16 (e).

環政法對機關的程序義務要求，一旦機關準備了評估書，機關即得行使其裁量權，決定採行任何行動，法院無從以自己的判斷，論斷機關實體決定之合法性。大法官 Marshall 在 *Strycker's Bay* 一案中即提出反對意見(dissenting opinion)，認為恣意妄為 (arbitrary and capricious) 作為審查機關實體決定之標準，故法院應深遠且謹慎探究機關決定，以確保機關沒有不理性地行使裁量權，本案不應直接引用 *Vermont Yankee* 一案中之附帶意見(dictum)作為立論基礎。

其實雙方的法律論理邏輯並無根本性的差異，程序是必然，考量也必要，恣意妄為確實是法院審查標準，最大的不同在於，對於完成程序後機關後續所作實體的決定，尊重的程度顯有不同。大法官 Marshall 的反對意見顯然強調，法院應確認機關實體決定是合理的；多數意見則凸顯，法院不得質疑機關行使裁量權所作的實體的決定，即便依法院審查，該決定係屬不智(不合理)。顯見最高法院置重點在機關須深刻地考量 (hard look)，顯示其在知曉相關訊息 (informed) 下作成決定，其決定並非恣意妄為，故最終決定為何，法院不干涉。言外之意為，相關利害當事人，請不要利用法院挑戰機關程序要件適用與否，或適用程序要件時是否滿足程序要件的實質內涵，干擾機關實體決定。

*Winter* 案即是如此。因為環政法明定機關須先準備評估書，才能做成決定，即便如最高法院所說，經準備評估書後，環政法並不要求機關一定要採行某種特定決定，畢竟其本質為程序法，然準備評估書後機關才能做成決定的法定順序是毫無變動的可能性。惟最高法院在本案並未以機關違反環政法之法定程序為由，要求海軍停止聲納訓練視而不見，反以訴訟最終目的是在利用法院阻撓海軍進行聲納訓練，要求海軍準備評估書只是手段，故而拒絕以海軍違反環政法程序規定為由判決海軍需停止聲納訓練。最高法院這樣的操作，或有其個案原因，因為海軍在訴訟時已在準備評估書，評估後也不可能停止聲納訓練，畢竟國防利益不可捨棄，故有意不處理海軍適用環政法之程序違法行為，最高法院顯然要告知利用訴訟挑戰機關決定者（多半偏環境

保護)，法院不該是被利用為落實個別價值觀的場域。

#### (四) 環政法當事人適格要件 — 通案開放、個案審查

藉司法訴訟落實個別價值觀的法律門檻始於當事人適格與否，對於本質上為憲法問題的當事人適格與否，最高法院一開始延續 *Sierra Club*（非環評案）的突破見解，亦即，當事人所主張受損的利益，即使屬非經濟、較為抽象的景觀、保育、娛樂利益，亦有可能為符合當事人適格要件的個人利益。在環政法的第一個爭議 — *SCRAP I* 一案中可以看出，最高法院認可此等利益，為環政法所欲保護的利益，這樣的看法，通案的開啟了環政法爭議的訴訟大門。惟在個案爭議中，當事人所主張是否能通過法院的檢驗，顯然要分別探究，因為當事人適格要件源自憲法，法院頗具主導權，故即使通案開放保護較為抽象之利益的法理已確定，法院仍得在個案適用時，以當事人無從有效說明其個人確實受損，而認定當事人不適格。

例如在非環政法的 *Lujan* 一案中，最高法院並未否認過去的一貫擴張應受保護利益範圍的看法，惟其開始挑剔當事人適格之受害事實主張，認為當事人無法具體說明其為受害者之一，故無權提起訴訟<sup>39</sup>。但在 *Monsanto* 一案，法院未採政府所主張的高標準 — 相當可能 (*more likely than not*)，而以較為寬鬆的合理可能 (*reasonably probably*) 為標準，檢視當事人所主張的損害，是否滿足憲法上當事人適格要件，似又顯示法院確實朝向放寬當事人適格實際認定的方向前進。

可以確定的是，最高法院在個案中對當事人適格要件符合與否的決定，與訴訟最終希望達到推翻機關實體決定的目的，兩者之間顯然無關。具體而言，即使當事人就適格與否獲得法院的肯定，仍無法改變法院維護機關實體決定之自主性，顯示最高法院分別論究此二議題，或可有寬鬆的當事人適格要件滿足與否之認定，惟法院不會被當

---

<sup>39</sup> *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U.S. 871, 889, 899 (1990).

事人利用成為阻撓機關須適用環政法所做「實體」決定的工具<sup>40</sup>，這也顯示出最高法院對環政法定性為程序法的立場。

行政程序在法學上具有正當化行政權行使之意義，但在環政法中並無特別點出其立論中心究竟為何，我們或可從相關論述探求其可能。

### (五) 環政法的重心 — 以行政為主體的正當性

在約莫與環政法立法施行同一時代的美國法學論著中，即從法學重視的正當性角度切入，對「行政程序」之「正當」意涵加以剖析<sup>41</sup>。簡單來說，法定行政程序可分別以傳動模式、專家模式、參與模式與尊嚴模式加以理解其正當化行政權行使之基礎所在。傳動模式重在行政承接並落實立法的意旨，其正當性實出自於代表民意之立法的執行。在國家職能大幅擴張，公共事務日趨複雜後，專家模式調整正當性的核心，故行政的正當性在形式上仍承接民主之立法，實質則來自於立法授權給專業的行政，行政基於此信賴之授權做成優質的專業判斷，才能更有效的保障人民權利。參與模式闡述在立法不做決定而授權行政的情形下，行政決定的正當性應立基於行政作成決定之程序中參與之民意展現，此等程序具有釐清與確認人民整體價值之功能，畢竟行政專業或許確能提供客觀的分析，進而成為決定的重要基礎，但決定的關鍵仍在人民基此而生的價值判定，故行政之正當性基礎實應奠基於民主的參與程序，與因此而生的人民實體價值。尊嚴模式進一步調整前述參與模式的功能作用，強調人民的參與即是一種主體尊嚴的展現，而非僅有功能性產出人民實體價值之工具性格，畢竟民主國家所有的決定之正當性，應來自於維護人民自尊自主，這即是程序存在的根本價值，而非僅是將其視為國家決定所運用的工具，是以程序的參與本身，即是具參與資格者的權利，惟其仍擺脫不了工具性格，

---

<sup>40</sup> 可進一步參考最高法院後續在 *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992) 的判決。

<sup>41</sup> 請參閱 Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 Harv. L. Rev. 1669 (1975).

畢竟參與不是純然尊嚴的展現，參與的目的在於透過維護自身具體的實體權，促成行政作成正確的決定，純粹主體抽象、感受性的尊嚴主張，為參與而參與，無助於正確的行政決定，自無法律上立足之處。

上述以行政權行使所遵行的行政程序之正當性的分析，顯示法學的重點係以行政權之行使為核心，相關當事人感受的權與利未必不重要，但並非其所關懷的核心，環政法作為行政特定領域的法律，自也無例外之理，這也就是環政法的爭議中當事人的權利受損主張之「具體性」、而非僅為感受，成為適格與否的關鍵。另外，在最高法院的判決中，亦顯示出行政程序不該成為困擾行政實體決定的法律工具，如果行政實體決定不會改變，程序的瑕疵也就無關緊要，此更凸顯其作為行政實體決定之工具定性，亦再次說明了環政法整體確實以行政為重。此為美國環政法，那麼我國環評法究竟以何為重？其中涉及的程序與實體的關係竟應為何呢？

## 參、我國環評法的性質與修復式正義

### 一、環評法的性質

我國的環評法雖自美國移植而來，但具體的規定顯有不同。如同前述，美國環評係由行政一體掌握，環評為程序要件，其目的在督促機關考量行政決定所生之環境影響，此等考量雖應影響機關最後決定，但非法定唯一因素。我國的環評法本身之立法目的在於環境保護，保護手段同樣係借助環評，以預防及減輕開發行為對環境造成之負面影響。從環評法文字觀察，環境保護似乎至高無上，只要有礙環境保護的開發，皆於法不容，因此，負責環評審議的主管機關可基於環境保護而否決開發，這也正是目前法院判決所體現的。換言之，環評法不僅為程序法，亦為實體法；行政部門不僅有環評審議的程序義務，更有進一步落實環保優先於開發的實體義務。因此，不論開發案能帶

來多少其它的正面效應，一旦對環境有重大影響，開發案即無法進行，但真是如此嗎？恐怕未必。環評經常利用所謂的「有條件」通過，化解「重大」影響，故在法律評價上即屬對環境無重大影響，開發案因此仍可合法進行。此等所謂的條件，正適切說明環評建構的是一具動態持續性、須不斷調整的法律關係，畢竟未來仍可透過環評法第十六條的規定，經主管機關及目的事業主管機關的核准，加以變更原申請內容；或依第十八條的規定，提出調查報告書及後續的因應對策，經主管機關核准，切實執行，以化解不良影響。是以基於評估而生的關係，顯係立基過去、瞭解現在、進而開展且轉化未來，目的是永續發展。

#### (一) 環評目的：永續發展下的環境保護

參照最高行政法院在 107 年震南案的判決即可得知，最高行政法院認為環評法即在藉環評進行權衡取捨，透過「邊際」比較，決定個案價值最適配置，而非維護「全有或全無」的單一價值，蓋其理念上係為實踐「生態永續」<sup>42</sup>。最高行政法院如此闡明環評法的性質，相較過去在個案的闡述，實為對環評法性質的最適說明，惟其直接從環評法規定本身即得出此等看法，說理稍嫌不足，畢竟環評法明文保護環境單一價值，其它價值必須百分之百的臣服，並未容許其它價值與環境價值同場競逐，進而權衡取捨。其實這也正是我國各法律交由單一面向的主管機關主導所生的共通初始問題 — 只依該法解釋與適用法律，未能有效融合其它相關法律的要求。<sup>43</sup>在與其它事務相對關連性較弱的情形下或許還好，但在像環評法所規範事務明顯与其它機關主政的法律所規範的事務高度關連時，即產生較為嚴重的相互干擾。

---

<sup>42</sup> 最高行政法院 107 年度判字第 111 號判決。

<sup>43</sup> 請見後續(三)的說明。行政實務運作中本該有協調機制，適切融合相關法律，體系解釋，並落實在環評法的整體運作之中，惟事實上，似乎沒有，故過往在具體行政訴訟中，在因定性而生的幾個關鍵點上，如環評審查結論是否為行政處分、當事人是否適格等議題，從未能有效論述，自無法說服法院。

## (二)、環境負面影響的程度：不確定法律概念

單純從環評法的核心文字來看，環評法藉由「對環境有不良影響」、「對環境有重大影響」等文字，將開發行為依其對環境影響的程度分成三類：「無不良影響」之開發行為、「有不良影響但尚無重大影響」之開發行為、「有重大影響」之開發行為。「無不良影響」之開發行為顯然可以進行，「有不良影響但尚無重大影響」之開發行為由目的事業主管機關決定是否許可其進行開發，「有重大影響」之開發行為則由主管機關不予通過環評審查，認定不應開發。此等看似清楚的規定，實際上留有進一步補充的空間。

這裡的關鍵詞「不良」影響與「重大（不良）影響」，本為不確定法律概念，其內涵為何本為法律問題，故理應具有是非對錯、黑白分明、單一且絕對之性質。惟其在具體個案解釋與適用時，終究留有一定的判斷餘地，大法官即表示「...法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，...上級監督機關為適法性監督之際，...如其（該管行政機關判斷）有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。<sup>44</sup>」環評之審議顯然涉及科技、環保，其結果亦由專業及獨立之環評審議委員會依法定程序決定，自應容許行政機關享有決定空

---

<sup>44</sup> 請參閱釋字 553 號解釋。

間。且此空間在「恣意濫用及其他違法情事」及考量環評涉及的主要應為「人民的環境利益」、而非生命或人身自由權利的情形下，其審查密度應不至於到達嚴格程度，主管機關應有相當的決定空間<sup>45</sup>。行政機關既有相當的決定空間，故其決定應為相對的適當與否、而非絕對正確與否問題，是以何種影響為不良、重大，並無絕對單一正確答案。換言之，並非只要有負面影響即是不良影響，而是負面影響到什麼程度，我們會因此認知其為不良影響，加上重大二字後更是如此。

進一步而言，從開發行為對環境影響程度的角度觀察，所謂的「無不良影響」、「有重大影響」為二極端情形，依自然律來看，並不真實

<sup>45</sup> 司法審查密度是個大問題。以美國而言，行政訴訟案件實體爭議或可分成三種：法律爭議、事實爭議、適用爭議。法律的部分，屬法律解釋正確與否問題，法院無須尊重行政機關看法，是以對行政機關而言，司法審查標準相當嚴格。事實部分，法院不重新審查(de novo)每一事證，而是根據整體行政紀錄，審查行政機關之認定是否有實質證據(substantial evidence)支持，故審查標準較前述標準較為放寬。至於行政機關在具體個案適用法律的決定是否屬合法，法院係以「恣意妄為、濫用裁量權」(arbitrary, capricious or abuse of power)作為審查標準，此標準最為寬鬆。當然，個案之爭議是否能如此清楚歸類，有時也是問題，請參閱 5 U.S.C. 701(a)。Pierce v. Underwood, 487 U.S. 552, 563 (1988)。Neal Devin, Congressional Factfinding and the Scope of Judicial Review: A Preliminary Analysis, 50 Duke L. J. 1169, 1172-77 (2000)。程序爭議則依循憲法原則正當程序的指引，本為法解釋問題，司法審查標準理應嚴格，但因相對缺少細部法規範，故行政機關仍享有一定的自主形塑空間，故實務上司法審查標準未必嚴格。可參見辛年豐(2011)，〈對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析－以開發行為之評估程序為核心〉，載：《東海大學法學研究》，第 34 期，頁 242。作者以為就法律構成要件(不確定法律概念)的解釋以及涵攝上的審查，行政法院應有降低審查密度之必要。但另請參閱陳仲嶙(2014)，〈環評影響評估事件之司法審查密度－比較制度分析的觀點〉，載：《中研院法學期刊》，第 14 期，頁 112，116-124。陳教授主張我國法院應採嚴格審查，無須尊重行政部門，部分理由在於我國主管機關(主要指稱環保署)在實務上誤解與誤用環評法。實務上，重大環評爭訟案件，環評審查結果經常被法院撤銷，究竟其原因為何，真是行政誤解與誤用嗎？還是法院太過相信環境公益團體的法律觀點？相較於環境公益團體之環境專業律師，從環評法整體與個別法律議題說明其所認知的環評制度，行政究竟有無真心專研環評法制，並提出能令人信服的法律專業解讀？還是只是憑藉其環境專業，忽略了法的面向，忽略了顯然有一群環境法專業律師已逐漸取得環評法制的話語權，法治環境已有所不同(可參考本文將環評套入系統理論)，卻仍以為，憑藉其環境專業即能掌控環評法制的運作。可確定的是，在環評法根本理解尚待釐清的情況下，所謂的環評涉及的不確定法律概念在具體個案適用的結果之合法性，行政與司法的認知上，顯然存有相當的歧異性。地位相當的政府權力機關，卻有不同的合法性認定，不知人民該如何適從？

存在。因為任何極端必定同時孕化另一極端，所謂陰陽本是一體，即為此理<sup>46</sup>，故良(無不良)中存有不良的成分，不良中亦存有良的成分，如一定要評價為良或不良，端視我們認知良到什麼程度為良，不良到什麼程度為不良，質言之，是良與不良的比例問題，並無一定的標準答案。更何況，此等影響皆是透過科學的評估而定，既言科學評估，即是利用已有的科學知識，評斷現在所擬議的開發，推測未來可能而生的結果。惟科學本身即有一定的不確定性，利用其為進一步的預測，即便是合理的推斷，本質上即存有錯誤的可能。故以法律上常用的是非對錯二分法的方式決斷其正確與否，恐失其真諦。

除此之外，即使我們相信科學數據與專業認定，並依此認定不良的程度相對於良的程度達到一定的比例，即可客觀認定為不良，反之亦同，但其它的因素亦可導致我們願意調整上述的客觀認定。亦即，相對於不良影響而生的其它正面效益，尤其是因開發而生的經濟效益，故在上述認定標準不變的情形下，衡量利弊得失的結果會使得我們願意接受原先的不良為良，原先的良為不良，因此使得認定標準事實上移動位置，產生更寬或更嚴的結果<sup>47</sup>，這是一種綜合經驗的認識與依循環評法規定的核心而為的價值認定，具有相當的歧異性，畢竟，每個認定者在社會的「位置」不同。是以多數的開發行為被歸屬此類一具相當包容度的有條件通過，真正的關鍵反在於究應採取何種措施，以有效處理各種負面影響，增進正面效益。

簡而言之，從法學上常用的比較利益角度觀察，利益的相互競逐，利弊得失的衡量，終究會影響我們對「程度」的判定，進而影響最終的決定，如果是限於法條規定，對程度的判定必須拘束最終的決定，難道我們不會有意識的調整程度的判斷嗎？故「不良」「重大」恐無可

---

<sup>46</sup> 曾仕強(2010)，《易經的奧秘》，頁 30-31，現代易學院，初版。

<sup>47</sup> 學理通常將不確定法律概念區分為經驗性概念與規範性概念兩種類型，前者為概念性的描述，多基於經驗而認識其具體內涵，後者較則須掌握規範核心，方能依規範本身設定之價值，確切明瞭其具體內涵。請參見李惠宗(2016)，《行政法要義》，頁 164-166，元照，第 7 版。

避免的是在衡量其可能帶來的其它正面效益而生的決定。例如，使用石化燃料的汽車會產生空氣污染，對環境而言當然是負面的，但因其同時使我們享受到其它的正面利益，我們恐怕就未必純以負面看待使用石化燃料的汽車。我們可以單純的說其確屬負面，但當法律規定不准從事對環境產生負面影響之行為時，我們可能因此重新調整對環境負面影響的認定標準，而將此類所謂「利大於弊」的行為，列入非負面行為，故為法律所容許者。總而言之，不良、重大，雖可有絕對、純粹、不摻雜其它利益考量的理解，但亦應容許相對、多面向、衡量其它利益因素的理解。

又如核電廠的開發、運作，一方面節省了石化燃料的使用，使得發電而生的空氣污染大幅減低，惟一旦發生重大核災，對一定範圍內的環境勢必產生重大傷害，但卻也使得該範圍內的環境獲得完全不受人為干擾的喘息空間，展開自我再生的旅程。這樣的二極擺盪，提醒我們解讀環評法時，應留意避免極端排斥、唯我獨尊的價值論斷。對立的極端，毋寧是短暫的存在，為的是易化，圓滑的轉身調整，那才是常態，套用到環評，「有不良影響但尚無重大影響」之開發行為，才是我們真正要面對的。

### (三) 環評法的體系解釋：不確定法律概念的動態適用

當然，或許我們未必要苛責環評法的主管機關，因為要它承擔行政體系整體理解進而融合其它法律所要維護的利益而適用環評法，恐怕要求太多。畢竟，從形式上觀察，環評法利用傳統的下令與管制 (command and control) 的方式，要求我們評估認定開發行為是否對環境產生有不良、重大影響，並基於此等認定分別產生不同的法定結果，惟現實的利弊得失的綜合衡量結果，才是我們決定的真正動力。故面對環境有重大影響之開發案時，主管機關理論上只能依法行使否決權，惟一旦否決，目的事業主管機關即無由許可，故環評審議結果事實上必須承載開發所生經濟利益的考量壓力，故最終透過調控不確定

法律概念之具體適用結果，以有條件通過的方式求取中道<sup>48</sup>。這樣的運作現實，如果從環評法本身所應遵循的上位法整體來看，其實是於法有據的。

環評法所涉及的環境事務規範本應受其上位法——環境基本法(以下簡稱環基法)約束，故環評法之解讀應適當融入環基法，以整體的觀點解讀之，不可違背環基法<sup>49</sup>。就此而言，環基法明白表示改善環境之目的在於追求永續發展，永續發展係指「做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。」由此可知，環評法藉環評保護環境的目的，終究在於滿足利用環境的我們人類跨世代之需求，此等需求顯然不限於單純的環境美好而已，必須同時兼顧其它的需求。消極而言，不能破壞環境到無可救贖的地步，積極而言，要創建具不斷改善環境的系統力量。

當然，環基法除了方向性指引外，另有更具體的表示，如經濟環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先，看來與環評法一致，惟其與前述環評法問題相同，法律上並無是非分明的唯一正確合法結果。比環基法更高位階的憲法增修條文第十條就此有清楚指示，「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，顯見人類需求有三：物質滿足、掌控能力、環境生態，前二的追求與提升，經常是以後者的破壞為代價，故憲法要求我們必須衡平考量，不得偏廢，如此的生活才能世世代代，生生不息。故行政體系應清楚指示環評法主管機關將憲法增修條文、環基法與環評法併合觀察，才能全面且正確的理解環評法的內容，並依此執行環評法。

如同前曾分析，對環境的「不良」「重大」影響，本容許「相對、多面向、衡量其它利益因素的理解」，故如以此為依據，自可使環評法的解釋與適用適當的融入環基法、憲法增修條文的指引。事實上，現

---

<sup>48</sup> 前揭註 6，頁 138，151-155。

<sup>49</sup> 我國環評法與環基法兩者相加，實質上與美國環評法相當。請參閱後述全文，鄧銘，《我國環境基本法立法過程之研究》，2004 年，台北市立師範學院環境教育研究所碩士論文。

階段的環評已轉化成為綜合性的評估，以環境為中介，開展而成。這可以從環基法對環境採較為廣泛的定義，涵蓋自然、社會與人文三面向的環境，與相對應的環評法施行細則，亦將對社會、文化、經濟環境的影響納入評估，即可得知。依中央主管機關環保署所訂的環評技術規範來看，雖然現階段重心仍在傳統的自然環境，但已有非單純自然環境之健康風險面向<sup>50</sup>，且環保署進一步打算訂立社會影響評估技術規範<sup>51</sup>，可見行政實務上，環評實質內涵確實不限於對自然環境的評估，成為多面向的綜合評估。雖然在任一面向與綜合評估的方面，仍從事的是負面影響程度的評估，但如同前述，依衡量正負影響考量而生的動態標準決定負面影響之程度，係融入永續發展理念，故適用在具體個案上，不論最終結果為無負面影響，看來較重經濟利益，或有負面影響，看來較重環境利益，只要其中理由與說明具一定程度理性，應該都沒有絕對的是非可言。畢竟將永續發展理解為具有不變內涵的真理，由個案環評來承載決定整體環境價值的實質取捨，不如將其理解為動態的知識學習與意識交流過程，蓋永續發展的內涵應可基於不同的政經及社會發展而有所調整<sup>52</sup>，動態的理解應更符合永續發展之立足現在、關懷未來的特性，國際社會對此早有理解。

聯合國環境暨發展會議 (the United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)，又稱地球高峰會 (Earth Summit)，於一九九二年提出里歐宣言 (Rio Declaration)，其中關於達成永續發展的第四原則顯示，環境保護必須在整體發展過程中一併考量 (environmental protection shall constitute an integral part of the developmental process and cannot be considered in isolation from it.)。歐盟認

<sup>50</sup> 請參見美國 Metropolitan Edison 一案，前揭註 25。該案曾討論是否應納入對居民的精神影響評估，最高法院認為與自然的關連性不足，非環政法所要求。

<sup>51</sup> 賴品瑀，迫遷也要管—環評法將納入「社會影響評估」，環境資訊中心，載於：<http://e-info.org.tw/node/116538> (最後瀏覽日期：2020年/10月/10日)，環保署在2016年6月表示，將研擬社會影響評估技術規範。

<sup>52</sup> Barbara Stark, Sustainable Development and Postmodern International Law: Greener Globalization?, 27 Wm. Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 137, 151-54 (2002).

為永續發展從健康環境的需求、有限資源的再生利用、與對世代負責的消費行為等方面，要求我們轉化成長的模式<sup>53</sup>。此二者，不論是發展過程或轉化模式，其實都顯示出永續發展可從程序面理解為，希望環境價值，不論最初與最終為何，應與其它價值在人類發展過程中互動融合<sup>54</sup>。我國永續發展願景亦是如此，即在衡平當代及未來世代在「寧適多樣的環境生態」、「活力開放的繁榮經濟」及「安全和諧的福祉社會」三大面向之需求<sup>55</sup>。

上述的認識，即體現在環評法施行細則第四十三條，環評的通過，表示開發行為經評估後應對環境無危害之虞，更無嚴重不良影響。如為有條件的通過，則表示無此條件環境即有受危害之虞，故以條件限制之，開發須調整，遵守相關條件，始能進行。當然亦可認定不應開發，因為開發對環境之負面影響，顯非我們所願承受。實務上有條件通過者占絕大多數，顯示極端的情形，極端的價值認定，皆屬永續發展具體實踐的少數。

#### (四) 環評法正當性的深化

綜合上述三法應可認定，環評制度本以永續發展為最高指導原則，環評本身是希望藉由參與環評制度運作者在環評過程中的互動，產生源自於內的變化，形塑出永續發展的價值。事實上，於人類的科技知識或許突飛猛進，但永遠不足以因應所有問題，特別是在世代共享有限的資源的前提下，我們本應以戒慎（precautionary principle）的

---

<sup>53</sup> Commission of the European Communities, *Toward Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, 55 (1993).

<sup>54</sup> 此處的論述其實亦涉及了所謂環境權的基本定義與其具體內容為何的問題，請參考葉俊榮(1993)，《環境政策與法律》（憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策），頁 1-34，月旦，初版。陳慈陽(2000)，《環境法總論》，頁 91-113，元照，初版。

<sup>55</sup> 行政院國家永續發展委員會，永續發展政策綱領，載於：[https://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn\\_Article\\_Page.aspx?midnb1=BB&midnb2=B4&midnb3=0&midnb4=0](https://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn_Article_Page.aspx?midnb1=BB&midnb2=B4&midnb3=0&midnb4=0)（最後瀏覽日期：2020年10月10日）。

態度，從事各類經濟開發活動<sup>56</sup>。因此，永續發展的動態意義，在於確立個別之主體性，相互傾聽、學習並瞭解個別的利益考量，相互協調，並尊重現在與未來的發展自主性，以使人類的發展能夠長長久久。是以環評應著重在從「心」「自主」改變之「整體性」制度逐漸演化，而非聚焦在個案環評上，從外增加任何在法律形式上有利環境的要求<sup>57</sup>，個案環評中有利於環境的要求，應源自於心的主動期待，故環評的虎牙在於能催化機關做出真正符合社會長期發展利益的決定。永續發展具有深化原本環評程序之實質意義的效果，促進「真正」、而非表面學習溝通的程序的開展，在此情形下，過去有條件通過環評者，亦有可能（非一定）轉化成因深沉的對話、學習程序而導引出主管機關有意識的決定不予通過環評，開發案無法進行，甚至開發者主動放棄開發<sup>58</sup>。

由此可知，環評法下主管機關決定的正當性形式上來自於立法機關的授權，主管機關因此取得了個案決定的形式正當性，然其實質正當性的來源，則應來自於遵守立法所定行政決定程序的要素：專業審查（形成價值判斷之基礎）、居民的參與（彙整民意價值取向）、參與程序本身（體現參與者主體性尊嚴與互動學習）<sup>59</sup>。以此觀之，我國現有環評法所定的環評制度，確實在形式上授與主管機關決策權，故其決策具形式正當性。然在永續發展深化程序的要求下，其實質正當性，固可主張係基於主管機關專業性而生，惟專業之探究與分析，應只是

<sup>56</sup> Graham Mayeda, *Where Should Johannesburg Take Us? Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law*, 15 *Colo J. Int'l Envtl. L. Pol'y* 29, 33, 65-66 (2004).

<sup>57</sup> 關於永續發展與環評制政策的關係，請參考後述全文，杜姿緯(2002)，〈永續發展觀點下我國環境影響評估政策之檢視〉，暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

<sup>58</sup> Marie-Claire Cordonier Segger & Markus W. Gehring, *Precaution, Health and the World Trade Organization: Moving Toward Sustainable Development*, 29 *Queen's L.J.* 133 (2003).

<sup>59</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Popular Participation in Decision Making for Development* (1975). 公民的參與即在透過對話、溝通，以求取社會發展的最大公約數。此等對話本為公民間的對話，但終究必須嵌入政府體制，轉動政府決定，故此等對話同時以政府機關為對象，形成至少三方對話。

最終永續發展價值判斷的基礎，基於環評程序而生之展現主體尊嚴的相互傾聽、理解與學習並進而決定，才是實質正當性之所在<sup>60</sup>。就此而言，我國環評制度的設計與運作，顯有不足之處，這也正是修復式正義(Restorative Justice)<sup>61</sup>強調的善意溝通能夠協助補強的。

## 二、修復式正義的分析

### (一) 理念

人本質上即具尊嚴，且擁有自由的能力，適時適度的展現，維護其應有尊嚴。具尊嚴的自由人，應對自己行使自由而做的決定與行為負責。在與他人共存的社會環境中，尊嚴必須在同樣尊重他人尊嚴的前提下，依循正義法則，享有與承擔自由抉擇而生的果實，以達終極美善的境界。是以單一個別的自由，未必產生立即的美善，甚至暫時產生嫌惡的苦果，透過不斷經歷自由抉擇的試煉，整合全面的自由，終極的美善方有可能達成。

修復式正義的核心價值之一在於癒合(healing)<sup>62</sup>，透過關係人的善意溝通，從心而生關係的修復。這並不是多特別或多驚人的概念，重視人性尊嚴的人本互動，本應以善意溝通為基礎，然而在特定的潛在衝突事件中，人的溝通易受制於感性，再加上相關的環境因子亦可能激發感性，導致感性多於理性。另外，即使名為理性的溝通，理性要求的面向與程度亦有所不同，故感性可隨時趁隙而入、情大於理，導致人本溝通變質成為要求他方單向接受基於情感而生的訴求，成為力的強加，甚至粗暴(violent)相向。因此，善意溝通首要的是排除粗暴的

---

<sup>60</sup> 從前述(三)的最後一段「聯合國環境暨發展會議」開始到此文，部分直接引用王迺宇(2006)，〈永續發展下之無牙老虎？－我國環境影響評估法的檢討〉，載：《靜宜人文社會學報》，第1卷第1期，頁79，93-94。

<sup>61</sup> Restorative Justice 一詞最早出現在1958年的文章中，請參見 Annalise Butth & Lynn Cohn, Healing Our Justice System: Restorative Justice and the Law, 13 NW J. L. & Soc. Pol'y 1, 3 (2017).

<sup>62</sup> John Braithwaite, Restorative: Assessing Optimistic and Pesimistic Accounts, 25 Crime & J. 1, 5-6 (1999).

因子，唯有去除以粗暴實力服人的因子，真正的善意才能有效開展。以力服人的因子經常存在於階級化不平等的結構中，存在於利益偏頗的設計中<sup>63</sup>，因此而生的溝通進而解決之道，顯然不符合公平正義理念，蓋其為一種受不當外力扭曲而生，為產出而產出，物化了人與人的互動，壓抑了人本精神。

修復式正義期待透過善意的溝通，使具有自主尊嚴與自由思索能力的人，瞭解其自由選擇而為的行為，對其他同具尊嚴者產生的困擾甚至傷害，進而願意承擔其行為產生的應有後果，從而努力修補或復原成原有符合公平正義的美善關係<sup>64</sup>。此處修復式正義之修復二字，從中文字義上理解，應兼指修補(repair)與復原(restore)，如為修補，係從加害者角度出發，加害者依其所獲，展開修補作為，如為復原，則從受害者角度出發，加害者依受害者受損結果，展開復原作為<sup>65</sup>。修復既兼指上述二者，應指其交會與交集，惟英文原文係為 Restore，所以應側重以受害者角度出發之復原，實務上則透過雙方互動，而產生符合個案特性的結果。

對修復式正義的理解，本具多樣性，故其內涵為何，並非沒有爭議。不論修補也好、修復也好，表面上似乎顯示要回到事前、過去，換言之，事前、過去隱含著比現在好。但時間從不回頭，過去一定是現在的基礎，無論現在怎麼做，修補或復原成未曾發生爭端的過去並不可能，是以修復式正義真實強調的意涵在於，立基過去、瞭解現在、

<sup>63</sup> 國家以「高權外加」、「獨佔」懲處加害人權力的刑事司法制度，顯然忽視尤其是被害人的感受，亦不重當事人間關係該如何處理，顯然粗暴，不以人為本，恐有違民主自由的法治精神。請參見前揭註 62，頁 76-78，所以外來參與修復個案的現代促進者，亦應注意謙遜，須將權力交還給關係人，而非以專業者自居，進而主導修復。請參見前揭註 61，頁 22-23。

<sup>64</sup> 修復式正義認為錯誤行為所生問題的核心是關係的不平衡(imbalance)、破壞，而非違法，自然，其想要處理的核心也就是關係的修復，趨於完整(wholeness)、合一(unity)、連結(connectedness)，而非法秩序的回復。由於此種關係是一種全人關係，應包含所處社群的人、物關係，所以追求的是一種以人性尊嚴為基礎的全面關係平衡。前揭註 61，頁 3-4。

<sup>65</sup> Randy E. Barnett, Restitution: A New Paradigm of Criminal Justice, 87 Ethics 279, 293 (1977).

開展並轉化(transform)未來，使加害者、受害者與關係人皆有永續新生的能力<sup>66</sup>。

修復式正義在過往的社會中，並未限於刑事領域，而是普遍運用於大部分的衝突解決，當其運用於刑事司法制度中，即可稱為修復式司法，惟其既有上述特性，自與以刑事處罰加害者作為的主要手段的現代刑事司法制度顯有不同。修復式正義著重的是以受害者為核心，透過促進者的引領，就已發生的不法事件，與加害者開展互動，藉雙向坦然表達其心中的感受，討論其影響，以深化其對此事件的自我認識<sup>67</sup>，此等自我認識，並非從外而生的羞恥(shame)或愧疚(guilt)，而是基於同理的懊悔(remorse)，自然由內而生之明恥感，產生後續修復動能<sup>68</sup>。最後以此為基石，建構其認知上應有的復原措施，彌補傷害，修補關係，邁向未來。

修復式正義強調的是關係回復或修補，未必排斥各種對加害者的處罰，如刑罰、賠償，但僅是其中的一種可能手段，未必然採用，正確來說，任何有利於回復或修補關係的措施皆屬之。更重要的關鍵是，這是當事人透過修復程序後自主認為適當且應採行之措施，此等措施使得受影響的當事人(不必然限於直接受害者)，能感知其本有以具尊嚴的主體開展未來社會關係的能力，並加以掌握運用，進而使美善的要素再度充滿於生活之中。修復的方式，與現代透過法律以外加要求的方式有所不同，而是以如迴圈公眾參與(Circle Process, Participatory

---

<sup>66</sup> Howard Zehr/Lorraine Amstutz/Allan Macrae/Kay Pranis, *The Big Book of Restorative Justice*, 16 (2015).

<sup>67</sup> Mark S. Umbreit and Marilyn Peterson Armour, *Restorative Justice Dialogue – An Essential Guide for Research and Practice*, Springer Publishing Company (2010). 我國刑事訴訟法第 248-1 條已給予「被害人」程序參與權。少年事件處理法第 29 條和刑事訴訟法第 248-2 條、271-4 條進一步將少年或被告與被害人共同聲請轉介修復納入規範。但對於修復過程與結果，究竟對後續司法程序的進行與實體的決定有何法定效果，並無細緻的規範。

<sup>68</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: Restorative Justice for Our Times*, p○ Herald Press; New Ed, 25th Anniversary (Kindle Android Version, 2015).

Democracy)的程序，獲致上述的修復措施結論，並加以實踐<sup>69</sup>。

以受害者為核心的概念，並非只是開啟程序的指引，也應該使受害者獲得具修復本質的實體彌補。聯合國難民暨流離失所者住家與財產回復原則 21.1 條即規定，所有難民暨流離失所者享有內化完整與有效的補償之回復程序(restitution process)權利。依修復式正義原則，國家有義務確保，只有在回復措施事實上不可能時或受害者明知且自願接受補償時方可採取補償措施。由此可知以受害者為核心的修復式正義，亦具有實體面向<sup>70</sup>。

修復式正義內含六個核心要素<sup>71</sup>。一、源自原住民回復應有關係、成就未來互動關係的社群調處，由專業促進者引導，以解決紛爭。二、解決機制應以被害人為考量核心，而非以高權處罰加害人為焦點。三、加害人與被害人自願之對話，在於達成共同認知事件與其效應，以為修補協議之基礎。四、加害人為社群成員，非外來敵人，故社群應接

<sup>69</sup> 前揭註 66，頁 19。迴圈公眾參與的模式是修復式正義理念下多種操作方式的一種，源自加拿大原住民族 First Nation。

<sup>70</sup> United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (“the Pinheiro Principles”). The relevant principles, endorsed by the United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights in 2005 (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

Principle 21 (Compensation), at <https://www.unhcr.org/media/principles-housing-and-property-restitution-refugees-and-displaced-persons-pinheiro> (last visited 2020/10/10 ).  
21.1 All refugees and displaced persons have the right to full and effective compensation as an integral component of the restitution process. Compensation may be monetary or in kind. States shall, in order to comply with the principle of restorative justice, ensure that the remedy of compensation is only used when the remedy of restitution is not factually possible, or when the injured party knowingly and voluntarily accepts compensation in lieu of restitution, or when the terms of a negotiated peace settlement provide for a combination of restitution and compensation.

21.2 States should ensure, as a rule, that restitution is only deemed factually impossible in exceptional circumstances, namely when housing, land and/or property is destroyed or when it no longer exists, as determined by an independent, impartial tribunal. Even under such circumstances the holder of the housing, land and/or property right should have the option to repair or rebuild whenever possible. In some situations, a combination of compensation and restitution may be the most appropriate remedy and form of restorative justice.

<sup>71</sup> 請參考 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Handbooks on Restorative Justice Programmes, p.4 (2d Ed, 2020).

納進而正面影響，而非切割進而負面仇視。五、社群而非外來高權，應承擔協助被害人與教化加害人之責任。六、就修復而言，其結果可有多元型態，包含加害人認同懲治並採取修復行動等等。

在現代刑事司法制度下運用修復式正義理念解決爭執，與緩起訴、緩刑、保護管束（含少年）等制度並不相同，此等制度重在減輕司法負擔，同時協助加害者復歸社會，雖亦有道歉賠償等設計，但係由司法部門主導，而非從修復當事人感知與關係角度考量，某種程度上物化了參與者，欠缺尊嚴平等的要素。修復式正義亦非調解。蓋調解由調解者主導，透過法理分析、情感運用，期望解決爭訟本身，而非修復當事人關係。調解重在問題的解決，在調解人的主導下，「利用」當事人的對話，達成有形的調解結果，通常為財產的給付。當事人的感受表達，若有礙調解結果，通常不被容許、不受鼓勵。以修復式正義核心理念的調解，或可視為一種「轉換式調解」，透過會前會，轉換當事人負面能量成為正向建構關係之動能，故重在協助當事人增能，進而於修復會議時相互感受以此為基礎展開理性對話，以更清楚認識他方的價值觀與需求，促進者(調解人)亦不給予結果的建議，本質上是一種人本對話的調解<sup>72</sup>。

修復式正義雖然立意良好，畢竟它使得政府不再是唯一需要承擔管控社會關係的負責人，政府也因此得以減輕財政負擔，部分極力鼓吹修復式正義者甚至認為，應以修復式正義取代現有的糾紛解決機制<sup>73</sup>。但許多對修復式正義的質疑，也頗有見地，畢竟，任何制度的

<sup>72</sup> 請參見 Robert A. Baruch Bush and Joseph P. Folger, *The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict* (Re. Ed. 2004).

<sup>73</sup> Restorative Circles for Citizens in Europe, at <http://circlespaceurope.org/> (last visited 2020/10/10) Restorative Circles for Citizens of Europe is funded by Europe for Citizens, 利用修復式對話而非傳統辯論，以期有深度的對話與反思，進一步能開展多面向的同理觀點，以消弭政治意識型態架起的藩籬。請參見顧荃，開放政府 唐鳳：政院二級機關設聯絡人，2017年11月21日，載於 <https://www.nownews.com/news/20171121/2648212>（最後瀏覽日期：2020年10月10日）。前行政院長賴清德亦核定「行政院及所屬機關開放政府聯絡人實施要點」，未來行政院所屬二級機關將設置開放政府聯絡人(Participation Officers)，以增進公眾理性對話。

設計是否真如預期所言的美好？任何制度皆有其承載的極限，人為的運作更有可能進一步弱化其能量，修復式正義所言的美好，是否造成其超載？是否忽略了人性弱點，導致真實的結果不如預期？以過往經驗來看，在刑事司法體系中，融入較重視個案面向的修復式司法，未必能完全取代較重視公眾面向的刑事懲罰制度；修復式司法較忽視懲罰的思維，似乎無法有效矯正錯誤的效果；修復式司法保護公眾不受刑事犯罪侵害的能量有限；社群為基礎的修復式司法，可能會進一步弱化弱勢者；較不重視懲罰的修復式司法，也對程序機制的嚴謹度較為忽視；修復式司法的懲罰欠缺一致性；未必能取代現有機制的修復式司法，反而擴張了現有的刑事管控機制範疇<sup>74</sup>。

## (二) 應用

本文的目的並非在於對修復式正義的理論與實踐進行全面性的檢視與討論<sup>75</sup>，修復式正義也非解決衝突的唯一具體道路或地圖<sup>76</sup>，但修復式正義應可為一種理念與方向的指引，依此而生的實踐制度，具有隨著時空環境不斷調整與演化，以求得最好的結果的能量。相較以負面標籤與割裂關係人的方式建構的制度，創生的是負面的能量，使受制度影響的人更為退縮，甚至無力走向未來，修復式正義良善的本質與立意，應較能使關係人產生正向動力、連結未來，期待此等正向的能量，產生一定的效應，促成制度不斷的調整，使制度能長期有效的運作。

如同過往，現代社會運用修復式正義善意溝通、處理各種衝突、共創人本解決之道，並不限於刑事犯罪，例如利用環境所生的公義問

<sup>74</sup> 此處對於修復式正義的檢討，主要出自於 Gerry Johnstone, *Restorative Justice – Ideas, Values, Debates*, p. 21-28, 2d Ed. Routledge (2011). 另外，有關權力不對等的問題，請參考前揭註 67，頁 265-267。受害者本已屬弱勢，在修復對話過程中，許多既存的社經因素，會進一步深化權力失衡的情況。

<sup>75</sup> 對實務運作的檢討與辯證，可參考前揭註 62，該文對修復式正義在刑事制度的施行，從合法性與妥當性雙向加以探討。

<sup>76</sup> 前揭註 66，頁 19。

題<sup>77</sup>。其中，美國環保署(Environmental Protection Agency)的「補充環境計畫」(Supplemental Environmental Projects, SEPs)，即運用修復式正義精神，改善或修補所有利害關係人的關係<sup>78</sup>。我國衛福部亦推廣醫病共享決策(Shared Decision Making, SDM)，個別醫療決定的形成，透過以知識、溝通和尊重三元素為基礎，期達成「幫助病人表達重要的好惡與價值觀、確認病人已瞭解做決定前應該具備的疾病或治療知識、降低病人決策前的焦慮、提升病人參與醫療決策、提升病人對醫療服務滿意度、增加病人對於醫療的順從度、提升醫療品質、建立更好醫病關係<sup>79</sup>。」這樣的「解決」，其實已有先期預防問題發生的意味。教育部近期則委託中山大學陳利銘教授主持，在大學推動「支持式」修復式正義(Supportive Reotorative Justice)的計畫，即在修復式正義中納入社會與情緒學習(social and emotional learning)要素加以輔助，其目的即在預防衝突。又如對歐洲共同體公共議題的探究與解決，歐洲民間團體利用修復式的對話，而非傳統辯論輸贏的方式，以期產生更有人本深度的對話與反思，進一步開展多面向的同理觀點，消弭政治意識型態架起的藩籬。有些國家甚至透過這樣的方式，嘗試解決歷史留

---

<sup>77</sup> Thalia González, A Legalization of Restorative Justice: A Fifty-State Empirical Analysis. 2019 Utah L. Rev. 1027, 1033 (2019).

<sup>78</sup> Michael L. Rustad et al., Restorative Justice to Supplement Deterrence-Based Punishment: An Empirical Study and Theoretical Reconceptualization of the EPA's Power Plant Enforcement Initiative, 2000-2001, 65 Okla. L. Rev. 427, 467-69 (2013).

<sup>79</sup> 衛生福利部，醫病共享決策輔助工具介紹，載於：<http://sdm.patientsafety.mohw.gov.tw/>（最後瀏覽日期：2020年10月10日）。衛福部亦推廣以知識、溝通和尊重三元素為基礎的醫病共享決策(SDM)，其目的在於

- 幫助病人表達重要的好惡與價值觀
- 確認病人已瞭解做決定前應該具備的疾病或治療知識
- 降低病人決策前的焦慮
- 提升病人參與醫療決策
- 提升病人對醫療服務滿意度
- 增加病人對於醫療的順從度
- 提升醫療品質
- 建立更好醫病關係

下的重大社會問題，建立轉型司法模式<sup>80</sup>。

由上述例子可知，正因前曾提及對修復式正義的多樣性實踐<sup>81</sup>，在修復式正義正式被提出前，未以修復式正義標記的衝突解決機制，只要符合修復式正義的基本理念與精神者，自然皆有可能被認定為一種具修復式正義精神的機制。學者因此提出再融入整合、療癒、社群共構、顛覆(reintegrative, psychotherapeutic, communitarian, insurgent)四股意涵糾結、甚至在一定程度上質與量的相互排斥的徵象，依類型(typology)探究各種修復式正義機制，以進一步認識其特性，充實修復式正義之理論基礎<sup>82</sup>。

是以，醫病共享決策、支持式修復式正義計畫即屬非刑事案件的小眾個案，處理人與人之間的個別關係。其重點置於正向關係的共同建構，以和諧共處，免生原本可能發生的爭執。運用在公眾議題，如前述歐洲民間團體之對話，涉及多邊關係之未來建構與解構，亦未必有明顯的單一或少數的加害者與受害者，因其重點在於從利害關係人所形成的社群觀點切入，所重視者乃當事人的尊嚴與感知，彼此對話與溝通。當然，在有受害者的情形下，以受害者的情意為本，修補(repair)或是復原(restore)具有受害者感知的關係，輔以寬恕為本、而非外力加

<sup>80</sup> 請參見前揭註 71。另參見璐蒂·泰鐸(Ruti G. Teitel)著，鄭純宜譯(2017)，《轉型正義：邁向民主時代的法律典範》(轉移國家憲政改革問題)，頁 314，商周，2 版。南非的屠圖大主教即表明 Truth and Reconciliation Commission 的運作，即為修復式正義的程序。前揭註 62，頁 7。

<sup>81</sup> Miranda Forsyth & Valerie Braithwaite, From Reintegrative Shaming to Restorative Institutional Hybridity, *The International Journal of Restorative Justice*, vol. 3(1) pp. 10-22 (2020)。作者認為修復須注意個案所在的文化影響，透過文化的自我(ethical identity)，方能有效融入文化正義，衡平個人與社群的考量，是以修復式正義的具體實踐應具多樣性，透過具威權能量者適度責問當事人的作法，適度調和自尊(pride)與諒解(forgiveness)，如符合其文化正義之精神，亦具促使當事人明恥進而與社群整合之效，達成個案與社群關係的修復。

<sup>82</sup> Joseph Robison & Jennifer Hudson, Restorative Justice: A Typology and Critical Appraisal, 23 *Williamette J. Int'l L. & Disp. Resol.* 335 (2016)。作者指出，多數修復正義的理論與實際，展現的是對刑事司法的補充與調整，而非完全替代，但其所稱的轉換(transformative rhetoric)，若只以顛覆式正義(Justice as Insurgence)思想為據，徹底(radical)調動教育、道德、轉化機會之潛能，才能從根本改變我們如何集體與個別的回應衝突、傷害、侵害、犯罪，應屬對現有刑事司法的否定。

諸的冷酷法律硬性連結，亦是修復的關鍵，如前述的轉型司法。

與本文所研究之環保議題最有關聯者，即屬前述美國處理環保公義問題之「補充環境計畫」。該計畫之所以被認為具有修復式正義精神之機制，係因其利用修復式正義原則，補充在一般環保法下令與控制(command and control)之制止(deterrence)不法執法機制的不足<sup>83</sup>。補充環境計畫係由違反環保法規而遭政府處罰的當事人(多為廠商)自願提出，其主要內容為違法者同意採行其違規所造成的環境不良影響之一定對應措施，此一定對應措施，一旦為環保署所認可，環保署即會納入最終裁處罰鍰數額之考量。

此計畫之所以符合修復式正義原則之特點如下：第一、僅以現金給付或捐獻，不能被視為所謂的採行一定對應措施，因為僅以錢為解決之道，很難顯示當事人真心的明恥，有時反而進一步傷害關係人的感知與尊嚴，亦無法確保達成修復社群正義或復原環境損害的結果。第二、此計畫並非由政府主導，而為違法當事人自願提出，符合由當事人自主達成正義之修復式精神。第三、環保署鼓勵違法當事人與受影響的社群進行協商、達成共識，並以此為本提出補充計畫。美國環保署特別強調，補充環境計畫是由當事人、關係人自行提出並執行，環保署並不掌控與指導，亦不會要求其符合環保署的價值偏好。此點符合社群參與之整合與再融入、共構未來關係的修復式精神。

美國環保署同時指出，違法者之所以願意自主提議採行補充環境計畫，主要原因在於承擔企業責任、重視社群利益、優化企業形象、完善環境利益，當然，額外的環境與經濟福祉亦是誘因。由此可知，修復式正義精神確已融入且發生作用，因為透過此計畫機制之「促進」，違法者確實基於自尊自重，明瞭其應負之法律責任，與社群整合(明恥整合)，更透過進一步的環境作為，增進環境福祉，積極承擔企業

---

<sup>83</sup> SEPs 開始於 1998 年，依據 2015 年更新的版本，美國環保署鼓勵加害者與受影響社群互動，並提出該等社群支持的修補方案，環保署會納入最終決定考量。請參考 <https://www.epa.gov/enforcement/2015-update-1998-us-epa-supplemental-environmental-projects-policy> (last visited 2020/10/10)。

責任，優化其企業形象且增進其經濟效能(賦權增能)，達成所有關係人正向能量之提升(建構永續正向關係)<sup>84</sup>。

具有上述以人為本、透過善意溝通，以達成修復受害人感知為核心的關係之制度，可有不同的實務設計，畢竟修復式正義為一理念，設計者的價值排序，主宰其具體設計方案，自然影響了特定修復式正義的制度產出，此點容後說明。例如 1974 年在加拿大的安大略省的艾美拉 (Elmira) 社區發生近代的第一個修復式正義個案，呈現的主要價值在於社區關係的和諧與回復，蓋因當時主導者運用的是原住民印地安人解決部落衝突的方式。此等方式重視的是部落關係的和諧與正常運作，由部落長老主導，過程中雖有悔悟認錯等情緒撫平措施，顯示其具有修復式正義的精神，但終究以維繫部落團結與和諧考量為先<sup>85</sup>，近似調解。臺灣的原住民族亦有此等傳統，例如賽德克族以 Waya (傳統慣習) 作為紛爭解決之根據，遇到相關公眾問題後，會直接以 prngagan(輿論與議論)，透過家族或是部落耆老、意見領袖的周旋，共同解決事情。泰雅族化解衝突的主要方法 Sbalay，其本質在於共同確認釐清真相，藉協商相互包容以解決紛爭、回復和諧<sup>86</sup>。

綜上所述，修復式正義與傳統刑事制度著重點不同，傳統刑事制度以觸犯刑法之犯罪行為為核心，進一步處理誰犯的罪與該如何處罰

<sup>84</sup> 請參考美國環保署文件，A Toolkit for States: Using Supplemental Environmental Projects (SEPs) to Promote Energy Efficiency (EE) and Renewable Energy (RE), p.12, EPA 430-K-04-001 (January 2005).

<sup>85</sup> 陳怡成、鄭若瑟、謝慧游(2016)，《校園法治教育的新思維：修復式正義》，頁 31-34，社團法人臺中律師公會，初版。依照 John Braithwaite 的看法，1974 年的個案是重新引起西方注意修復式正義的第一個個案，修復式正義就如同懲處的傳統(retributive traditions)，本存在所有的文化中，但其具體開展，會依不同文化特性而有差異，亞洲亦同，例如日本、中國皆有之。前揭註 62，頁 6、11-14。

<sup>86</sup> 賽德克族的部分，請參考姑慕，瓦歷斯(2019)，《原住民族傳統智慧創作代表組織及審查之研究-以賽德克族為例》，頁 109，靜宜大學法律學系碩士論文。泰雅族的部分，請參考林益仁，讓千年扁柏成為 Sbalay (和解) 的印記：建立台灣山林保育的新價值，載於：<https://e-info.org.tw/node/76625> (最後瀏覽日期：2020 年/10 月/10 日)。本案涉及司馬庫斯部落少數族人盜取南山部落間傳統領域內扁柏的所生的紛爭，可定位為刑法問題，亦可為環境資源利用衝突問題。如遇大的紛爭，上述二原住民族，還須就紛爭處理結果，藉殺豬方式向祖靈交代，顯見其處理結果並非任意而為。

犯罪者，惟修復式正義立基於關係的修復，進一步探求被害者(可為特定之人或社群、甚至公眾)需要甚麼以彌補其傷害，以及誰有義務採取彌補行動、作為，是以修復式正義係從被害者角度開展後續，所欲修復者，並非只是遭受破壞的法律關係，而是全面裂解的情理法關係，直言之，此種裂解乃情感的對撞，理性的對抗，法律的對立，單純以法說理，無由從根修復，唯有漸進的以情先行，理為本，法為據，才能有效修復。故修復式正義實際運作之模式雖然未必一致，但其情、理、法的排序不變，以情先行，減緩對立情緒，一旦能相互理解，當事人才可能感受到逐漸前行的能量並掌握之，接續開展後續的理性互動，最終以此理性為基礎，達成法所允許的個案正義結果<sup>87</sup>。

如前所述，實務上存在不少應用修復式正義精神所運作的制度，其中 Harris 透過家庭群體協商案例，說明修復式正義的程序目標，並提出評估架構以確定其實際操作是否符合預期。由於其處理的是群體參與的修復，討論到受不同影響的關係人 — 關鍵的加害者與被害者與其他受影響的關係人的需求，與本文討論的環評影響有可比擬之處，且層次清楚，故本文引介之<sup>88</sup>。

依其所述，所有修復式正義的運作都含有四大程序目標：賦權、復原、再融合 (reintegration) 與情感出口 (emotional resolution)。首先是關鍵當事人的賦權，透過賦權，使相關當事人感到自我有能力掌握與面對真實的傷害，接續的處理程序與結果也才有一定的正當性。後續，應讓加害者有機會承擔修復責任，以修補其行為產生的傷害，在此過程中，不僅強化了加害者因賦權而生的增能感，對受害者而言，也因以其感知為中心的導向，自會有正向主導感受，相連結之社群亦

<sup>87</sup> 傳統刑事制度的法理皆圍繞著刑法客觀的秩序，而非個案當事人個別的感知，情的部分，也是給受害者的「我幫你懲罰加害者」施捨之情，沒有太多針對受害者、照顧受害人需求之情。請參見前揭註 62，頁 33-37。

<sup>88</sup> Nathan Harris, *Evaluating the Practice of Restorative Justice: the Case of Family Group Conferencing* (2003), at [https://www.researchgate.net/publication/281554309\\_Evaluating\\_the\\_practice\\_of\\_restorative\\_justice\\_the\\_case\\_of\\_family\\_group\\_conferencing](https://www.researchgate.net/publication/281554309_Evaluating_the_practice_of_restorative_justice_the_case_of_family_group_conferencing). (last visited 2020/10/10).

同。此時不需要太多的專業介入，因為相關當事人感受到自我掌握與決定顯然才是關鍵。

其次是修補傷害與復原。不管是精神的或是物質的傷害，甚至對社群的影響，加害者都應採取修補行動，由加害者採取此種行動的目的並非是處罰加害者，故其重點不在懲處(retribution)，但懲處並非不可採，只是其目的在修補傷害。接者，再融合的目的在於使加害者與受害者能有正向社群連結，換言之，加害行為確實不該，但社群以寬恕的心融入明恥的加害者應是開展後續的關鍵，是以社群協助創建有利再融合的環境實屬必要。最終，情感上的修補與接受而有所「出口」，顯然具有重要的象徵意義。由於前面三種程序的陸續開展，使得雙方暨所屬社群得以透過對話相互理解，並進而有所表達與實際作為，如此過程可望轉化原有緊繃的雙方甚至社群關係，情感有了可流動的順暢管道，關係自然朝向正向發展。

上述程序目標並非必可清楚間隔、毫無問題，潛藏著一些內在衝突亦相互促成，因此，Harris 再加上程序的公正(procedural fairness)與達成滿意的結果(achieving a satisfactory outcome)兩項基準，並透過個別運用情形的價值排序，提出金字塔型評估架構。此架構嘗試將修復之過程與內涵融入，亦即加害者說明事件、受害者表達其觀點，雙方對事件情感上的認知促進相互間進一步的理解、共同與社群論述應有的理性解決之道。

具體而言，Harris 之評估架構，底層為程序正義，第二層為務實共識：達成處理(address)關係人基本需求的務實共識(practical agreements)；第三層為賦權修補：關鍵關係人、尤其是加害者與受害者的賦權融合與修補傷害；最上層是情感癒合(Emotional Healing)：相關當事人感受上與社會連結的復原。如化為「一段文字」表達，應為「透過符合正義的程序，達成解決關係人基本需求的務實共識，此種共識能使關鍵當事人(尤其是加害者與受害者)感受自主掌控的賦權能力，進一步與對方主張相互融合，修復破裂的關係，最終使當事人復原美善情緒與感知，進而圓滿其不斷演化的社群關係。」個別修復的運作，有

時未必能完全按排序進行，部分的排序變動意味著不同的價值觀定位，有時賦權的達成比務實協議的達成更為重要，也更務實，能達成賦權的目標，亦可視為具一定之修復成效。

### 三、修復式正義與環評法

修復式正義旨在調整過去以對加害者的行為評價與後續處置為核心而開展的制度，轉以受害者對加害之感知為關鍵，設計出一套修復當事人關係，尤其是引導受害者走向獲得正向能量，以建構具持續再生的互動環境，實踐正義。這樣的基本理念，看來也正是環評法所需。因為環評法的規範重點，同樣也是在對影響、破壞環境的開發行為加以評價，並進而對此開發行為加以處置，同時賦予當地居民與開發者持續互動與開展未來關係的能力，以期永續發展。故如同前述，兩者皆立基過去、瞭解現在、開展並轉化(transform)未來，以促成動態持續性、須不斷調整的法律關係的永續，故環評法實務運作而生的問題，與修復式正義想要解決的問題，本質上並無不同。

進一步而言，一般認為環評為風險管理機制，涉及以溝通為基礎的風險之辨識與分析、預測與評估、處理與預防，但環評法也屬下令與控制模式下的環保法規，透過個案評估決定環境可承受之風險、須遵守的要求與是否可進而開發，一旦許可開發，開發者必須遵守環評審查結論的要求(下令)。也正是因為環評具風險管理特性，所處理之風險具或然可能性<sup>89</sup>，故其本身已具個案調整(含後續可能的環境現況差異分析與對策檢討報告、環境影響調查報告書)與社群參與機制，就此而言，實可與一般的下令與控制之環保法加上美國所採取的「補充環境計畫」等量齊觀。

下令與控制模式係由政府律定、預防與解決衝突，當事人似乎只

---

<sup>89</sup> 前揭註 78，頁 480。該文作者認為政府機關甚至應考量，不要只運用修復式正義處理一眼即看出(plainly identifiable)受害者的事件，具或然可能(probabilistic)性質的傷害事件，也應納入修復式正義的精神加以處理。

有政府與被下令者，表面上與其他人無關，然被下令者行為發生地之社群，通常即為受影響最深者，亦為潛在甚至真實的受害者。環評亦是如此，其本意雖在藉環評預防與減輕不良之環境影響，因此應無所謂的受害者，然環評之前提既然在假定開發可能會影響環境，故進行評估以確認並加以控制，是以其已將所謂「傷害」之基因植入，因為最終須決定經濟開發還是環境保護為重，意念上的抽象爭議已生，開發單位與當地社群關係已有裂痕。更何況，多數環評為通過(含有條件通過)，開發單位因此獲許可開發，將利用原屬當地社群生存所使用的環境，雙方的「利用與使用」理論上透過環評審查，能有預防或減輕等調合之效，但實務上很難完全沒有衝突。<sup>90</sup>

如同其他環境衝突事件，涉及到的是環境正義問題，環評制度下可能的事實加害者為開發單位，本為代表公益通過環評、同意開發的政府，有可能成為法律上的加害者<sup>91</sup>，受害利益為環境利益，事實上不利效果主要由當地社群成員承擔，可為受害者，由社群領導者與公益團體作為其代理人(surrogate)，此等三方關係本有缺口，蓋立場、理念、價值觀的分歧，經常導致關係的破壞。是以藉法律所要求的永續發展為基準促成雙方持續善意溝通，才能防止意念上的關係破裂，避免進一步形成真實的破壞，若能持續有效互動，甚至能修補雙方關係，成就正向的關係，使雙方未來攜手並進。故基於開發、環評而生互動，應可運用修復式正義的精神，適度融入<sup>92</sup>。環評程序規定作為特定領

<sup>90</sup> 請參見 107 年 11 月 1 日工商時報「觀念平台—正視阻礙企業投資意願的法規」所載環評審查通過比率，<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/5343db74-4683-415b-a71e-5e82655afb82> (最後瀏覽日期：2022 年 5 月 28 日)。環保署為澄清媒體指稱環評法阻礙企業投資意願，以數據顯示，96 年至 105 年間一、二階環評審結案件共 1,082 案(中央 296 案、地方 786 案)，通過比率應為 80.8% (中央 69.6% 共 206 案、地方 85% 共 668 案)、否決比率僅 2.5% (中央 3.7%、地方 2%)、進入二階或其他處置比率共 16.9% (中央 26.7%、地方 13.2%)。

<sup>91</sup> Chaitanya Motupalli, Intergenerational Justice, Environmental Law, and Restorative Justice, 8 Wash. J. Envtl. L. & Pol'y 333, 335-36, (2018).

<sup>92</sup> 同前註，頁 344-48, 354-56。作者表示，運用修復式正義處理環境正義議題，須克服三大障礙：一、無受害者、二、現有的法規已有彌補傷害的規定、三、持續性的違法者不會真明恥、反利用修復式正義獲得裁罰的裁減。針對此三大障礙，作者認為可一

域的行政程序，應該要遵守行政程序法。行政程序法所仿效之司法的審判制度，雖言依法審判，但此所稱之法，係透過民主機制所定，此等具民意基礎的程序機制，目的在於幫助審判者於具體個案發現事實真相，以正確適用人民所定之實體法，屬「個案落實」通案民主規定，其民主意涵，實存在於通案抽象之法規範。行政程序法第一條規定「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」由此可知，行政程序之要素之一同為民主，故行政機關從事行政行為時，應遵守依民意所定之法定程序。當行政在一般具體個案與人民建構法定關係之前，此法定程序為人民與行政機關展開互動與溝通的依據，其目的在確保行政機關作成決定所需的事實清楚無誤，所根據的法律妥當正確，最終目的在於使行政機關與人民互動而生的關係合法，合於人民所定之實體法，亦屬前述個案落實通案規定之民主。

作為特定領域之行政程序的環評法，其亦應彰顯民主的精神，但其彰顯的方式，與一般的行政程序應有所不同，本質上應為個案民主，因為通案抽象之法規範，將實質決定權交給了行政機關。環評程序涉及的是風險分析、評估、管理與溝通，同樣應該遵守人民所定之法律程序，但涉及最終環評影響的開發實質決定，依法應由行政機關在個案中定奪，此等決定並無實體法上絕對的對錯可言，蓋其係價值觀的判定，故應由關係人共同形塑，尤應重視關係人之觀點，以符合行政程序法所要求之民主。也正因此，雖然個案決定前要投注更多的資源，但如互動良善、溝通有效，最終建構關係的穩定度應可提升，換句話

---

一克服。首先，環境受害事件可擇定受害代理人參加修復；其次，法規所定的彌補，透過政府監督所生之真實效果不彰，修復式正義實反更能有效對個案促進環境正義；最後，持續性的違法者須與受影響社群面對面互動，應能促使其理解其違法的真實影響、進而明恥，即使其為法人，無由明恥，修復式正義仍可促使其改變行為，並嘗試修補與社群的關係。另請參閱 Carrie C. Boyd, *Expanding the Arsenal for Sentencing Environmental Crimes: Would Therapeutic Jurisprudence and Restorative Justice Work?* 32 Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 483 (2008).

說，應能有效先期化解可能的價值衝突，關係人價值融合之關係亦妥適穩定，免除各方投注不必要的資源進行後續的司法爭訟或事實上的抗爭，這也恰好落實行政程序法所要求之保障人權，提高行政效能之目的。

如前述，刑事審判程序原先似乎重在保障犯罪嫌疑人(加害者)之權利，現已開始融入修復式正義，重視受害者之權利，並亦視其為制度關懷的核心之一，就此，其結果不再僅以適法性為唯一考量，也因此不再只是個案落實通案規定之民主，而有個案民主之精神，故較須有明確立法納入修復式正義之相關規定方得據以實施。本較重個案民主之環評行政程序，未必需要修法，只需略為調整，以受行政權行使負面影響的關係人為核心，開展溝通與保護的程序，使關係人更能共同形塑適當有效之關係，開展未來互動，應更能融入修復式正義的精神。

基於上述分析，導入修復式正義，開始更重視可能受開發負面影響之關係人權益，使其成為主體，以落實「事前溝通、事後無爭」之行政程序法的立法意旨，應能補強本質為特定行政程序之環評程序運作的體質，進而充實環評程序應有的實質內涵，強化其實質合法性。畢竟，只重視環評的通過與後續開發許可的形式合法性<sup>93</sup>，且進行開發，欠缺有效的互動與融合，將來勢必要付出高昂的開發代價，也進一步種下後續關係的惡因，導致紛爭不斷。

因修復式正義運作模式並非一致，為建構本文所研析融入修復式正義理念之環評，在此借用 Harris 所提的金字塔型評估架構所排定的價值體系並適度轉化，以建立導入修復式正義的環評 — 修復式環評的價值排序。

前曾提及，借用的主要原因在於此評估架構係用於群體互動，近似環評涉及到的社群的關係，且此社群互動過程始於加害者說明事件，接著受害者表達其觀點，前述雙方支持者提出看法，最後以協議

<sup>93</sup> 廖德修、王玉樹、黃有容，環評史上最黑暗的一天 觀塘強勢過關，台灣：中國時報，2018年10月09日，載於：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181009001351-260118>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。

方式解決相關爭議。此過程與環評始於開發者（被當地居民視為環境加害者）提出開發案及其環評，接著由當地居民（認為其居住環境受影響者）針對開發及環評表達意見，雙方支持者各自表述，最終由主管機關決定環評是否通過、目的事業主管機關決定是否許可開發，非常相似，最大的差異看來似乎是在於解決爭議的方式。群體互動的解決爭議方式為協議，環評則為機關決定，惟機關應以環評之目的——永續發展做為決定依據的根本原則，而永續發展本在調和看似衝突的經濟發展與環境保護的關係，此衝突係因相關人價值判斷不同而生，是以並無絕對的是非對錯，故透過折衝與協調而生對永續發展的具體認知，且具可動態調整機制的實體決定，本應為常態，這也正是修復式正義精神能帶給環評運作的最主要啟發。

進一步而言，利用 Harris 之四層評估架構，及前曾歸納的「一段文字」，套用到環評上應為「透過符合正義的環評程序，達成處理受影響社群成員與開發單位的務實共識，此種務實共識的達成自能使受影響社群、開發單位感受自主掌控的賦權能力，進一步與對方主張相互融合，修補破裂的關係，最終使受影響社群、開發單位復原美善情緒與感知，進而圓滿其不斷演化的社群關係。」在環評中所謂圓滿社群的關係，自然是指稱符合永續發展原則的關係，因為永續發展在於調和經濟發展與環境保護的關係，亦為處理環境議題應遵循的正義內涵。因此，後續本文將以前述套用融入修復式正義而為的環評表述，檢視環評運作的基礎並點出問題，再嘗試以 Harris 評估架構與價值，進一步就前述問題加以分析，提出屬於法制面向的解決之道。

#### 四、修復式正義融入環評法的檢視

根據上述的架構，最上層的價值，其實就是遵循永續發展而生的社群關係，第二層為開發單位與當地居民、尤其是當地居民皆具主體掌握、感受賦權能力的交流與融合，第三層為處理開發單位與當地居

民基本需求之務實共識，底層為環評的程序正義<sup>94</sup>。就此，我們一一加以檢視。

先從底層程序正義開始，程序本具工具性，是否符合程序正義，應透過其欲達成的實體目的加以判定，但不得違反共通的基本概念——公正、公開、民主。以公正而言，我國的環評程序中的重要程序——公聽程序，就有根本性的問題，作為行政程序的公聽程序究竟為何，法律並無明定其內涵，僅於非行政屬性的立法院職權行使法中有所說明。本文以為其本質應與聽證相同，同為與行政對造的人民互動溝通的程序，只是公聽多用在涉及公共議題的事實釐清與價值的溝通，故應公開，且最終行政之決定，本該斟酌「全部公聽之結果」，未必限於聽證紀錄，以符合公益；聽證則用於涉及直接影響個人權利義務的互動，未必公開，最終的行政決定，應全依「聽證紀錄」為之，以示公平，兩者就溝通互動之程序面向而言，差異有限。故在此借用聽證的規定，畢竟行政程序法上有清楚的規定。<sup>95</sup>

單從主持人的擇定，就很難期待其公正無私，因為由目的事業主管機關首長或其指定之人擔任，必承擔機關本有的偏見(目的事業主管機關通常偏向開發單位)，也未必能期待其具主持公聽應有的法律專長或訓練(聽證本係借用法院審判時兩造兼聽以決定當事人權益的程序，

<sup>94</sup> 修復式環境正義藉衡平社群、加害者與受害者的需求，回應歧視待遇(discriminatory treatment)問題，Gina S. Warren & Shreya V. Patel, *Urban Restorative Environmental Justice through City Climate Action Plans*, 36-FALL Nat. Resources & Env't 32, 33 (2021).

<sup>95</sup> 環評法第十二、十三條，立法院職權行使法第九章。我國行政程序法只有聽證的規定，但本質上含有我國現行法上「公聽」的內涵，蓋聽證原則上應公開，稱為公聽亦無妨，此程序適用行政重大決定，此時依決定所涉事務之個人權利及公益之成分，決定是否應全依「聽證紀錄」，請參見行政程序法第 108 條。我國環評法初始係規定「聽證」，後來修法改成「公聽」，但這樣的修正是否符合憲法正當法律程序的要求恐有疑問。雖然環評與後續得否開發的審查決定，顯須相當程度考量公益，但大法官在釋字 709 號解釋即認定，理論上涉及公益的都更程序的公聽規定不符合憲法正當法律程序原則，而應以聽證為之，畢竟後續的決定為行政處分，相當程度影響當事人之居住權與自由遷徙權。環評的後續開發與否的決定，既已經司法判決認定為行政處分，故恐有相同問題，更重要的是，究竟我們應將當地居民的參與定位為其應有的權利，或僅是行政機關利用的工具？請參見前揭註 6，頁 149-151。

向屬法律專業範疇)如何公正?至於公開,環評中應準備的書件,如說明書、評估書、環差報告等等,皆由開發單位製作或由其付費委外製作,在由其主導、期待通過審查的情形下,很難寄望他們會公開所有有利或不利的資訊、如實以告,故僅呈現有利於通過環評審查的資訊,反而是常態。即便經過審查,在外聘環評審查專家委員皆屬兼任、時間有限的情形下,未必能「有效」找出未公開的資訊,而此等可能正是關鍵所在,也是居民所在乎的。至於民主,那就不用說了。在公聽會的設計下,當地居民只具工具性,功能為提供在地資訊,遑論成為參與決定的主體。至於審查委員會,定位為專業審查,顯然由受信任的專家與代表政府的各專業部門的代表承載代表性之功能,這或可由專家政治的模式加以說明其民主代表性,但審議決定是價值抉擇,專家雖具專業分析能力,但應扮演的角色是提供其專業分析供人民參考,而非由專家代表人民決定,更何況這些專家並非由人民直接或間接選定而生。實務上居民或有參與,但僅是程序上表達意見的參與,亦非法定權利,僅為行政為化解事實阻力的權宜措施。

第三層為務實共識,此種務實共識,是指處理基本需求的共識。這個基本需求主要應該是指受影響最多的當地居民,對現況與可能發生變化的相關事實資訊有所知曉的需求,共識應指與開發單位確認其真實,環評主管機關與目的事業主管機關本應中立,故不予討論。開發單位申請開發時,並無任何法定要求其揭露預定開發之事實資訊,自然,其因準備說明書所匯集到的資訊,也只有其知曉,當地居民並不清楚。在第一階段說明書通過審查且許可的情形下,當地居民並未有任何參與的機會,故基本上還在狀況外。雖於此時,開發單位須舉行公開說明會,但公開說明顯然是單向溝通,由開發單位說明,無須回應與釐清相關的事實,且因為審查結果已定,開發的主要障礙已除,是以若有進一步溝通、形成共識當然是好事,沒有亦不影響法定結果,故無任何法制誘因促使其嘗試進一步釐清資訊、回應質疑。

若經環評審議認定開發對環境有重大影響之虞故須進行第二階段環評,準備評估書,此時開發單位應先陳列或揭示第一階段準備之說

明書，期滿後舉行公開說明會，但在開發單位已公開說明書的情形下，能說明的多已書面說明，無法或不願說明的，就看是否有人提問或質疑了，故同屬上述之單向說明，無法使當地居民基本知曉與請求釐清資訊的基本需求獲得滿足，自也無由因此達成務實的共識。

第二層為交流與融合，要達成具主體掌控、感受賦權之交流與融合，就應要有其實質意義。在前述基本知曉與確立事實的基本需求未被處理、無由達成務實共識的情形下，當地居民已很難以主體身分掌控後續交流。即便能知曉並確立，由此而生審查通過之判斷，亦由開發單位事實上掌握，並由主管機關法律上控制，當地居民實難有賦權之感受，遑論進一步的融合。當然，如能在二階段說明會後，主管機關邀集目的事業主管機關等等與居民代表界定評估範疇，進行實質交流，相互交換不同看法，討論並調整彼此的價值觀，或許還有機會達成交流與融合的目標。但界定評估範疇顯由主管機關主導，畢竟居民代表係受邀而來，為客非主。接下來開發單位參酌各方意見，編制評估書，目的事業主管機關再邀集各方進行場勘並舉行公聽，此接續場勘之公聽會重在透過事實的再釐清與確認，以協助完善評估之事實與法理妥當性，故應為雙向的交流。然此等交流的內涵所形成之公聽記錄，僅為主管機關審查決定之參考，而非唯一的依據，開發單位及與其具共同利益者適度的「隱惡揚善」，顯有可能，真實性恐不足。

再者，評估書最終的審查，居民並非決定主體之一部分，甚至連參與旁聽的權利都沒有，即便實務上開放給當地居民參加，居民也只是旁聽者，能否發言、提問、要求對話、辯論等，皆受制於會議決定主體，因為居民欠缺主體性，無主體性的交流，自非真正有意義的交流，再加上前段所稱之真實性不足，此等交流實欠缺實質性，遑論進一步的融合。修復式正義強調的是由心而生、感受賦權能力自主溝通，完全受制於人、無主體掌握力的被動互動，很難讓人感到良善的本意，不符合修復式正義的本意，其實也不符合環評期待之真心的思考與調整。

最上層的價值，是植基於永續發展而生的社群關係。欠缺基本程

序正義而生的交流與融合，欠缺主體掌握能力的交流與融合，恐怕也很難期待其最終的結果能像永續發展般，具有生生不息的自我調整與適應能力，因此而生的社會關係恐也欠缺良善的本質。其他的不說，環評審議的結果多半是有條件的通過，被加條件的開發單位不滿，認為有些條件是滿足民粹要求的結果；當地居民不滿，認為那是虛情假意宣示重視環保的糖衣。這樣的看法其來有自，尤其是重大開發案的環評審查。

我國重大開發案多半由政府主導，如近日沸沸揚揚的深澳電廠、大潭第三天然氣接收站等，即使名義上開發單位並非政府，惟實際上政府深具主導權，例如國光石化在彰南大城濕地之開發案，國光石化之最大股東為中油公司，此案之推動實際上由中央政府主導，主管環評的環保署何德何能，真有能力有話直說？畢竟其掌握了開發案能否續行的關鍵。台東美麗灣的開發案亦是如此，名義上雖由美麗灣公司申請開發，但實為台東縣政府透過 BOT 推動的重大建設案，台東縣政府組成的環評審查委員會能如何審？若審查真實，無法通過，自無由開發，為確保開發，只能有條件通過，那恐怕是迫於上級壓力而生之結果，此種回應外在壓力而生的內部扭曲結果，任何受到影響的一方都不會滿意。考量多半只是快速解決問題，狀態的一時調整，形式上先合法，要的是頭先過，畢竟俗話說頭過身也過，後續產生的問題再慢慢處理<sup>96</sup>，顯然未體現永續的概念應有主體自主認識與願意接受的精義，也不具長期動態穩定性，為不具主體意義的假性永續，由此而生的關係當然充滿猜忌與不安。是以在後續開發與確保條件的實踐上，如發現開發單位未必依相關要求開發，主管機關或目的事業主管機關似也無能為力，畢竟木已成舟。單以有條件通過之法律意義而言，此條件應為解除條件附加在開發許可之上，故在條件成就時，審議通

---

<sup>96</sup> 鍾瀚樞，空污治理莫忽略中部第二大污染源——中龍鋼鐵，台中：蘋果日報，2018年10月22日，載於：[https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181022/1452085/?utm\\_source=Line&utm\\_medium=MWeb\\_Share&utm\\_campaign=https%3A%2F%2Ftw.appledaily.com%2Fnew%2Frealtime%2F20181022%2F1452085%2F](https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181022/1452085/?utm_source=Line&utm_medium=MWeb_Share&utm_campaign=https%3A%2F%2Ftw.appledaily.com%2Fnew%2Frealtime%2F20181022%2F1452085%2F)（最後瀏覽日期 2020 年/10 月/10 日）。

過連動的許可也應撤銷而自始無效才是，但主管機關顯然不這麼想，甚至主張條件不是條件而是負擔，故不影響相關處分的效力<sup>97</sup>。就算從法律分析上確有一定的道理，因此等條件實質為負擔，但當初明白告訴人民這是「有條件」通過，何以不受法律對條件定義的拘束，如真從實質意涵而論，主管機關顯有藉不實「冠名」行詐欺的意圖，有護航開發單位之意，那麼因此而定的未來關係當然無互信基礎，如何期待永續。

當然，客觀來看，環評終究是評估，本質為預測，應容許有所偏差，故環評法第 18 條容許對開發行為進行中與完成後使用時可能而生的變化，進一步提出調查與分析，並決定因應對策加以切實執行。本於善意溝通交流而生的環評，使用此種機制並無問題，但若是基於護航而生的評估，事後利用環評法第 18 條加以處理，會進一步將原所存有限的善意消磨殆盡。實務上也看不到因不確實執行環評法第 18 條之因應對策，而被認為情節重大進而被要求停止開發行為者<sup>98</sup>。尤其在當地居民完全無法定權利參與及知悉相關調查與分析的資訊，亦無由參與決定因應對策的決定，卻必須接受因此而生的長期關係，這樣的關係如何永續。

---

<sup>97</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決。所謂有條件通過環評，就其所謂的條件內容觀察，許多顯然不是條件，因為成就與否不影響通過的效果。甚至連負擔都不是，反而像是一種道德呼籲。請參見中科三期之環評審查結論所列之條件。諸如：「五、開發單位於營運前應提健康風險評估，其中必須包含毒性化學物質緊急意外災害類比與因應及針對區內污染正常及緊急排放狀況下，對居民健康之影響提出風險評估及應變措施，送本署另案審查。如評估結果對居民健康有長期不利影響，開發單位應承諾無條件撤銷本開發案。六、開發單位應承諾於開發前，於各村里針對鄰近交通影響、區內廠商可能使用及排放之化學物質、參與監督機制辦理公開說明會。另於興建及營運期間，應對環境品質進行監測，並向當地居民完整公開相關資訊。七、開發單位應責成友達光電股份有限公司每年執行環境會計帳，以作為企業對環境外部成本內部化之努力，及提供未來內、外監督之基礎資訊。八、開發單位應建立環境及健康保險基金，並應有監督及協商機制，以示開發單位及友達光電股份有限公司之誠意與承諾未來願意對環境污染、災害與健康風險及相關損害理賠之企業責任。……」

<sup>98</sup> 環評法第 23 條對未切實執行環境影響說明書、評估書之內容及審查結論且情節重大者，亦得命其停止開發行為，此為暫時停止，開發許可未因此而失效。

## 肆、結論 — 環評法制的糾結

從以上分析可知，我國環評最大的問題也就在於以法律規定開發的前提須以環評通過為前提，及環評的審議結果具有否決開發許可的效果，是以參與者重視的是盡力讓環評朝向特定的結果發生，重視的是物質現象，而非人與人共同與此物質的關係，忽略了修復式正義以人為本處理法律問題的根本精神，只重所謂應有的結果，欠缺真實的交流與融合。當然，這樣的現象是可以調整與改善的，只要大家願意退回原點，不再執著開發與否，也不要再執著於開發的條件為何，那都是一時點狀的法律確定而已。應該探究的是，如何形塑群體對永續發展的共識，那是一段過程，不斷蒐尋、調整與確認，畢竟我們要處理的是本質不確定的評估，要誠心認知的是知識能力有限故容許錯誤，所以實體的要求不如程序的建構，建構一段不斷真誠對話與善意溝通的過程，而非一次性的拍版與強加於他方的實體決定，強加而無真心的認識，必定要面對他方用力抗拒，用力扭曲法律朝向有利他的結果，使得環評法的實行充滿不真誠與用力的操作，不符合人與人間互動應遵守的誠信原則。就此，本文依前述分析，從下列四個面向提出對環評法的觀察與建議，如能解開其四面向糾結之處，方能融入人本善意溝通精神，達成修復關係之結果，深化環評法的運作<sup>99</sup>。

---

<sup>99</sup> 前揭註 77，1041-44。該文透過規範存續循環理論(Norm Life Cycle Theory)，說明規範與機構互動影響之關係。規範存續循環有四階段：生成、接受、增長、內化(emergence、acceptance、cascade、internalization)，作者針對的第一階段「生成」，分析美國各州將修復式正義法典化(cidification)的意義。如果法律原則真有效經歷此四階段，該等法規應具有堅實的基礎，成為真正的法律制度。此四階段為一動態過程，各利害關係人與機構皆不斷互動，形塑各階段結果，四階段過程之進程亦可能來來往往，未必直線前進。規範存續理論其實與本文開頭所提之系統理論之基本義理相通，惟其用有機動態文字，說明規範在各階段表現出之所謂生長特性。故所謂的「規範變動」始於「生成」新的理解，變動越大，所需「新」的理解之程度越高，此亦為本文所嘗試處理的「根本理解」。惟本文所談為融入深化，故為一定「限度」的以前面有關修復式正義之分析為基礎，適用到我國環評。另外，由於未有直接運用修復式正義

## 一、開發單位準備環評

環評法要求開發單位自行提出評估後交由主管機關審查，這樣的設計種下了偏頗的因子。基於自利原則，我們很難期待開發單位會誠實衡平的提供所有資訊，畢竟開發單位準備環評(實務上多由開發單位付費請環保顧問公司之類的民間組織為其撰寫報告)的目的是要通過環評審查，否則無法開發。即使我們修正環評法，環評僅為程序要件，主管機關無由藉環評審查不通過而否決開發，開發單位仍舊會基於自利原則而淡化開發可能對環境產生的不良影響，畢竟環評法要求預防及減輕此等不良影響，故自我評估結果顯現越多不良影響，開發單位必須增加因承擔越多採取預防及減輕措施而生之成本，這應該不是開發單位所想要的。

雖然開發單位準備的自我評估終究要送主管機關的環評審查委員會審查，但作為初始溝通基礎的環評初稿已具偏頗原罪，溝通基礎不良，即便後續因應審查而修正，恐緩不濟急。另外，作為公權力主體的政府機關，其立場應客觀中立，由其負責審議環評，應能擺脫偏頗指控的原罪與現實。但各種主管機關，皆有一定的立場與傾向，環評審議機關亦是如此，當開發單位向一端拉扯，環評審議再向另一端拉扯，即使最終結果是所謂正確的，但我們很難期待這樣的互動過程以及後續的開展具有足夠的良善對話與溝通的質地。

進一步而言，兼任的環評委員、被動的審查，其審查容易受限於開發單位所提供自利資訊與分析的掌控，或受制於派出兼任委員的機關立場影響。更由於在重大開發案上行政決策已定，故來自行政一體要求特定審查結果(通常是通過環評)的壓力，會使得審查的客觀理性也受到相當的限制。如此一來，審查後的環評，不僅無法修復補原已偏頗的溝通基礎，反而進一步加深居民的猜忌與不信任。根本解決之道

---

於環評的相關文獻，故較無引註。如作者前言所言，此為初步探索、「可能」的探索，並非必然，也顯有再精進之空間。

或許在於改由政府向開發單位收取費用後負責評估，其立場較無偏頗，也較能衡平的蒐集、利用與分析資訊，有此較為中立的起步，才能為未來良善對話與溝通奠立基礎。

## 二、主管機關的否決權

主管機關環評審查結果決定開發案得否進行的否決權，會因行政一體要求特定審查結果之目的性約束，產生扭曲審查客觀性與中立性的結果。此等否決權的規定，顯然是重視環境利益者極力爭取而生，出自對非主管環境事務的其它各主管機關的不信任。從過往其它各機關決策時追求有形經濟利益、忽視環境無形利益的慣性來看，確有道理。事實上，環評法的制定即是明證，因環評法即在要求行政決定必須納入過往忽略的環境價值。但提升環境價值至與其他所有價值平起平坐的地位是一回事，使環境價值高過其他應考量的價值顯然是另外一回事。如環評的目的確為永續發展，為了永續發展，絕不能忽略環境，但也須依決定時的社會情狀整體考量其他因素才是。當然，環評法規定的是如對環境有重大影響之虞，二階環評才啟動，至於二階環評之評估書審查通過的標準為何，環評法並無規定。合理推斷應可得出，環評既在預防及減輕開發對環境造成之不良影響，否決權應是在審查確認開發確實會造成重大(不良)影響時才能啟動。但即便如此，如開發確實也增進其他對社會發展正向影響之重大利益時，為何其他利益與發展必須退讓呢？以法論法，其他利益在個別法律之下似乎也顯得至高無上啊！為何碰到同為法律位階的環評法所維護的環境利益時，其他法律所維護的利益就必須犧牲呢？再者，何謂重大影響，本屬不確定法律概念，其在具體個案的判斷本有可討論的空間，尤其是這樣的判斷涉及應該以永續發展為指引時，更是沒有法律上黑白分明的答案，但表面解讀環評法，卻是以開發對環境是否有重大影響作為得否進行開發的標準，所以利害關係人只好在此糾結，各顯神通，目的不在建構良善關係，共同動態尋求符合永續發展的決定，而在一拳擊倒

對方，再以法律強制力要求他方就範，後續執法成本之高顯然可見。若是有條件通過，後續執法強度密度卻又不足，當時已覺沮喪的一方自會進一步感到極度的無力與絕望，對他方不信任感加強，自然也不再信任執法者，換言之，負向力量不斷強化，整體關係難有寧日。同時，這樣的感受具有傳染力，同樣的開發者、類似的開發行為、同一負責的政府，在未來的開發關係中，恐會自動嵌入產生使人不信任的因子，無法重新有效開展新的良善關係。

另外，否決權出自審查權，負責審理的機關並非為各開發行為之目的事業主管機關，而是集中交由主管機關，目前在中央為環保署。環評本意在以法律力量，使環保意念與意識滲入政府的決策中，政府的決策應該都同時考量環境因素，故所有的機關都應負責考量才是。我國集中審理的結果，使得環保意念與意識只滲入原本即重視環保的環保主管機關，其他機關在非其執掌的觀念下，既不需承擔審查重任，自無由詳細思考開發行為所生之環境影響。甚至可以主管機關依法已審查環評為由，直接依環評審查的決定，決定是否許可開發，因為環評通過與否是事實上最大的許可變數，君不見環評審查只要通過，許可自然水到渠成，雖然目的事業主管機關依法仍有不許可的權限，但最大絆腳石——環評已搬開，目的事業主管機關當然會許可開發，此等過程顯示，環評法間接促使目的事業主管機關無須考量、不必在乎環境保護，自然也很難期待在後續要求開發單位遵守所謂「環評條件」時，目的事業主管機關會認真以對。由此可見，我國集中審理環評且具否決權的規定，對環評要培養的環保意識與促成永續發展而言，反而是最大障礙，永續發展核心所在之真誠對話、動態調整當然也就無由實現。

### 三、程序機制的形與實

經過立法定性、行政執行、司法審查後的環評法，其程序機制之一貫性呈現紊亂態樣。簡而言之，人民的參與究竟為主體性的參與還

是工具性的參與？如為主體性的參與，何以只能在二階範疇界定時以公聽會的形式參與？又何以完全不能參與最終的環評審查？如為工具性的參與，為何法院依保護規範理論，認定環評法將當地居民相關權益納入保護範圍<sup>100</sup>？且環評審查並非最終決定開發與否之行政決定，審查所附之「條件」亦僅於目的事業主管機關許可開發時才會生效，何以審查結論為行政處分<sup>101</sup>？如確如法院所說，審查結論為行政處分，當地居民權益為環評法保護之範疇，環評法難道不應該規定於審查環評時召開聽證會，以充分確保當地居民的程序參與權？

其實所有的程序參與機制目的都在溝通，除了開發單位與當地居民相互溝通外，程序的主導者顯然也是此二者主要溝通的對象，故應以制度確保此主導者的真誠善意，而非單純寄託在其自由意志之上。以說明意見而言，可口頭可書面，但說的人希望聽的人聽且聽見，聽的人形式上聽見了，但究竟有無聽進去，實質上無從檢驗，因為法律並無要求回應，即便在最終實體決定中，也未必需要針對所提意見表達任何看法。這樣的規定本身，如要產生真誠的善意，似乎只能由負責主導程序者自由決定。

環評法中升級版的溝通程序，本係以制度強化溝通的實質，例如第一段環評通過審查後或於第二階段環評開始時的說明書陳列、揭示

---

<sup>100</sup> 假設一家電力新創公司申請在全台灣城市的屋頂以太陽能板發電，由於屋頂總體面積達法定要求，故依法須做環評，又因為地點遍布全台，應召開台灣居民皆可參與之公聽會，是否意味著全台灣居民皆得依保護規範理論而主張符合環評法下之當事人適格要求，法院因此得以審理環評審查結論是否合法？如果是，三權分立得以廢除。當然，若最終獲得許可，全台居民仍有可能依保護規範理論主張得提起訴訟，但須依許可所依據的其他法律而論述，而非依環評法，是否還能依保護規範理論，在其他個別法律中論述其具當事人適格，顯有疑問。至於公民訴訟，那是立法院的授權，符合民意政治，無須討論。

<sup>101</sup> 最高行政法院的判決只引用了環評法的條文表示「審查結論，難調對開發單位不具拘束力」，但並未說明審查結論作成時，何以即對外生效？請參見最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定。事實上審查結論對外真正產生拘束力的時點，是在開發許可與否之決定作成時，而非審查結論作成時。請參閱前揭註 6，頁 151-155。高雄高等行政法院在判決中，透過分析行政處分定義後，涵攝認定環評審議結果並非行政處分，至少作到應有的論證。

期滿後的公開說明會，旨在公開說明，以了解當地居民疑慮或了解其意見，公開以確保真實，說明才有交流。但經常是說明者說其依規定需說明的，說完即結束，有無解疑慮或居民的意見為何，實不影響一階已通過環評的法定結果或二階最終係由主管機關界定評估範疇的權力，故根本無需費心真實交流，畢竟公開說明只是程序。公聽會也是如此，環評法的公聽會係在二階環評時由目的事業主管機關舉行，行政程序法並無明定其內涵，環評法的定位應為蒐集參與者對評估書及場勘結果的意見並交流，但參與者多半在有歧異資訊或看法的情形下急於表達看法，目的是希望他人或主管機關接受。相關內容雖應照章呈現於公聽紀錄中，送主管機關，但法律究竟未規定此紀錄與主管機關最後審議結果有何法律上連結關係，因此公聽會經常淪為各說各話，只為留下紀錄，希望獲得主管機關「眷顧的眼神」。環評法本規定為聽證<sup>102</sup>，依行政程序法對聽證的規定來看，要求的是更深入的交流，因為它是由負責決定的行政機關在做成決定前所召開，故參與者應可陳述、提證、發問，相關人應實質上有所回應，類同法院審案程序，否則極有可能產生不利的效果。但即便是聽證，其與公聽同樣的問題是，在此階段負責聽證之目的事業主管機關，並非最終決定環評審議效果者，聽證紀錄亦不是最後環評審議結果的唯一依據，故所謂的溝通，形多於實，遑論善意。

如果我們可肯定開發行為確實會對當地居民產生影響，也不論其影響是否屬於權利的影響，作為開發單位、審議環評的主管機關、或作成許可與否決定的目的事業主管機關，都應該誠心與民眾交流，徹底落實與居民溝通應有的法律實質內涵。同樣的，居民也應體認到環境與發展本就一體兩面，互相牽引，通常不可能完全偏於一方。既然環評嘗試以我們認可的科學方式，評估可能的影響，並進而決定是否開發、甚至如何開發，自不該以不容犯任何錯誤的超嚴謹態度苛責溝

---

<sup>102</sup> 林秀蓮(2005)，〈行政程序法有關聽證制度之檢討〉，載：台灣行政法學會編，《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，頁 263-317，元照，初版。環評法於 2003 年將聽證改成公聽，但卻又無任何法律對公聽內涵加以定義，而由行政機關自行決定。

通的對象，溝通所嘗試的是透過相互的理解，共同建構需要不斷調整的永續發展，溝通的前提是所掌握資訊的充分揭露，而非僅是選擇性的任意為之。同時考量接收資訊者的能力，應將其適度轉化為一般受有普通教育之人可理解的訊息，是以從溝通的起始，就要展現善意。負責主導的機關應秉持中立，逐步導向在法律的基礎上尋求共同的認識，一切的程序互動才能真正地達成其原先設計的目的，玩弄程序，僅形式上遵守，只是進一步成就敵對的狀態，後續必定為此付出極大的代價。

#### 四、決定的權責與法效的穩定性

環評法在單一法中訂立了所謂的雙主管機關 — 主管機關與目的事業主管機關，看似權責分明，各有職掌，但實際運作上卻是主管機關有責無權 — 環評事實上無權否決開發，目的事業主管機關有權無責 — 環評事實上只是延緩開發許可。真遇到重大開發案時，主管機關與目的事業主管機關皆無權也無責，真正有權者是最高行政機關。也正因此，環評審議的結果承載了不該是環評法應有的壓力，故其法效的穩定性本質上就有問題。當主管機關無法有效地將該等壓力以法律形式有效梳理呈現，在遭遇法律專業挑戰時，過份倚賴行政專業之形式抗辯，一經外部司法檢視，自然就漏洞百出，無法在實質面上有效說明，個案法效陷於無止境的爭議中，此類個案一多，主管機關的公信力受負面影響，進一步弱化了外界對其審議的信心。

以中科三期開發案為例，顯然是國家經濟發展的重大決策，主管機關、目的事業主管機關皆無真正的權力決定開發與否，但須承擔環評法適用的法理壓力。一旦環評審查結論被法院撤銷，主管機關環保署即辯白認為，法院應尊重基於專業判斷而生的環評結果，當時的目的事業主管機關國科會亦指控，法院超越其應有權力分立界限，不該介入行政專業。此種看法，或皆有一定立論基礎，畢竟環境影響評估委員會應為專業委員會，依法定程序而在具體個案所做的認定，應享

有專業判斷餘地。但兩大主管機關似乎不曾自省，從以行政命令為基礎，到如今立法實施的環評法，行政部門到底建立了什麼樣的專業制度足以令人信服，故其運作結果應獲得尊重？權力分立的目的是於依法保障人權，究竟行政的決定有無以法律要求的專業為基礎？如果只是倚靠著行政上下一體的實力，以力服人，法院當然應行使其救濟人權之職權。

細部而言，當環保署制度性的將有條件通過環評列入環境影響評估法施行細則的第 43 條時，應該明瞭條件成就或不成就，是會影響原審查結論的效力。或許環保署認為審查結論並非行政處分，是以「條件」並非行政程序法中行政處分的條件，與原審查結論效力無關。從相關條件內容來看，或許沒錯，但這恐怕不是一般人民對條件的認知。即便如此，當司法爭訟涉及環評審查結論是否為行政處分時，環保署應極力爭取有利判決。最終既不如人意，司法實務上認定環評審查結論是行政處分時，環保署是否應制度性的調整用語，不再使用有條件通過，畢竟此等「條件」，部分內容並非條件，頂多為行政處分的其它種類附款，例如負擔，但因稱為條件，誤使民眾相信，若開發單位未能滿足條件，未來即不能續行開發，但事實上卻非必然如此。

另外，對當地居民健康的長期影響究竟是否屬應評估的事項，或有爭議<sup>103</sup>，畢竟單從文意來看，環評法第四條談的環評是指「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」提出評估，當地居民的健康似非評估對象。如認對當地居民健康的影響，係出於環評法第四條所述影響之範疇所涵蓋，亦即係因開發行為「有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力，並對當地眾多居民之健康，有顯著不利之影響」<sup>104</sup>，故須評估該等對居民健康不利之環境影響，而不得列於條件，因為列於條件等於事實上淘空做成審查結論所應先備之基礎。如是基於現有科

---

<sup>103</sup> 可參見前揭註 25。

<sup>104</sup> 最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決。

學技術或方法的限制，無法有效進行該等評估，只好列於條件，待相關技術與方法成熟再作評估，自應於審查結論中清楚說明理由。

考察中科三期的環評審查結論可知，開發單位之評估對於上述問題說明不清，主管機關亦未就此加以釐清即予以審查通過，實難看出其行政專業。事後司法救濟推翻環評審議的結果，使得開發許可的法效性呈現不確定的態樣，連帶使進駐中科三期園區的個別廠商建廠營運所獲許可之合法性產生爭議。行政部門初期的回應是重做環評，以補足合法性的間隙，但最終在台北高等行政法院的促成下，與當地居民及其代理之專業律師簽訂了和解契約，解決相關法律爭議<sup>105</sup>，確定不再兵戎相見，不再請法院解決一個無法純以法律衝撞解決的問題。

從上述可知，行政法院事實上扮演了修復式正義促進者的角色，透過促成雙方進一步的對話，以法律正義為基礎，放下過去的敵對，嘗試探求對方的意念，相互交流與融合，使環評法所建構的關係能真正實現，環評法也才能顯現出其實際效能(efficacy)<sup>106</sup>，而互動與接受，也才能展現深藏於環評法文字中具有品質的效率。在雙方願意時，自然也就依此和解契約重新開展互動，也因此關係是契約關係，雙方皆願意，故產生的法效應相當深沉且穩定，唯一的變數是雙方能掌控的——持續誠心的實踐，若能秉持不變，即使後續遇有非預期的變化，當能繼續善意溝通，調整因應。

---

<sup>105</sup> 2006年6月，中科三期環評通過，2010年1月，最高行政法院撤銷此環評。2010年8月，中科三期（邊施工、邊營運，重做環評）環評再次通過，2013年3月，最高行政法院撤銷此再次通過的環評。2014年1月，環保署決定，中科環評進入二階（之前皆為一階即通過）。因訴訟再起，2014年2月，台北高等行政法院提出和解方案，各方於2014年8月8日達成和解協議。關於中科三期環評審查結論遭法院撤銷後，後續開發許可效力問題的爭議，請見張英磊(2012)，〈環境行政中公共參與程序瑕疵之司法審查——一個著眼於權力互動關係的比較法視角〉，載：台灣行政法學會，《公法上暫時處分與權利救濟／公平交易法與環境保護之新思維》，頁419-421，元照，初版。

<sup>106</sup> Efficacy: the ability, especially of a medicine or a method of achieving something, to produce the intended result. 請參閱 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-chinese-traditional/efficacy>. (last visited 2020/10/10).

## 伍、建議

環評法的制定，係基於過去政府決策忽視考量隱性、無形之環境成本，故要求政府必須考量決策的環境成本，以糾正過往只考量顯性、有形經濟利益的模式。惟考量之後，在具體個別決策中，究竟經濟與環境孰輕孰重，是零與一的固定零和關係，或是各自退讓、和解而共組為一個動態調和關係，理應由相關當事者對話，探求符合永續發展的價值觀，以揉合出最終結果。預設法定否決要件，只會迫使各方利益以力強行「適履」，迫使失敗者完全退讓，成為零和的戰爭，實不足取。由此可知，對話溝通機制，才是環評的關鍵所在，而善意且真誠的對話，不僅有助於化解可能的對立與衝突，更能促進對話者自我內在的學習與成長，進而有能力建構具正向動能的關係，開展未來，這也正是修復式正義得以深化環評的關鍵所在。

依據公共政策理論模式中的系統理論，「輸入」顯然是系統運作的根本依據。故基於前面的分析，提出以下幾點原則性建議，以調整環評法輸入的內涵。部分涉及修法，例如前述二涉及否決權與開發單位準備環評的規定，但多數是行政即能掌握與調整的，供環評法修正或運作之參考。當然，若能將修復式正義精神修入環評法中，成為環評法的運作考量準則，環評行政的運作的法治基礎會更為穩固：

**一、盡早充分且深入的對話：**現行的環評法上的對話始於一階環評結束，應調整於開發單位提出開發申請且確定須辦理環評時啟動真實對話。目前一階談不上對話，只是單向說明，進入二階環評時亦同，單純的由開發單位陳列一階說明書與公開說明，同樣為不具實質往來的單向陳述。尤其在環評審查塵埃落定、開發實質上已確定的情形下，由開發單位單向說明經政府環評背書的結果，恐流於形式，再加上實務顯示，多數的環評都在第一階段有條件通過，事後、單向的說明，

恐有違環評程序參與機制設計的本意<sup>107</sup>。政府的決定，即便是以專業為基礎，但決定本身仍屬價值取捨，如真重視相關受影響者的感受，應在環評初始時即逐漸說明，只在最終價值確定時說明，難免有令人有不受尊重的感受，也無法讓人感受到善意，若溝通的完善基礎自始欠缺，很難有充分、深入的對話。善意的溝通應始於開發案提出時，開發單位即須主動有效公告相關資訊，並在環評期間，定期更新資訊並接收人民的意見，匯入自己所蒐集的客觀環境資訊並加以分析後，據此作成具誠信的評估。

**二、誠信的良善對話基礎：**良善對話還須以真誠的資訊與分析為基礎，故環評法的設計應盡量排除可能產生扭曲的資訊與分析的誘因，否則應修法排除，環評應由開發單位付費，交由目的事業主管機關委託第三人辦理。否決權加上開發單位準備環評的機制，誘使開發單位基於自利而準備未必真實的環評。即使政府機關能透過環評審查而予以糾正，但初始的不真實而生的不信任，很難因此有效治癒。良善的對話基礎未必要對話人慈眉善目，但不能有欺騙之故意，甚至連過失產生的不真實都應極力避免。當然，無心之過或能諒解，也不是制度能完全處理的，畢竟評估的本質在於基於現況而對未來的開發所生環境的影響之預測，本有錯誤、失真的可能。但若是因環評法設計而誘發自利的感性，導致應有的理性不彰，自應修正環評法，以免扼殺環評法的根本。

**三、具促進能力的對話主持人：**不論公開說明會、公聽會、聽證會，主持人需有一定的程序中立素養，主持人必須有所認知，其功能是在促進有意義的實質對話，並以此為基礎，達成符合永續發展的世代正義目標。為促成此種對話，事前的預備與相關當事人共同釐清對話範疇，設定基本程序規範，顯然是根本。更重要的是，主持人必須有臨

---

<sup>107</sup> 陳仲嶙，前揭註 45，頁 117、123。

場處理問題的能力，惟其前提當然是其中立的背景與對永續發展的認識，並能深刻的感知與尊重各種情緒。就此而言，主持人的訓練制度以及相關的資源配置，實有必要強化。

**四、個案的程序與效果：**每個環評個案皆有其獨特的事實與利益，政府除設定基礎的溝通程序之外，應另外賦予各個機關個別決定其最適對話程序的權限。同樣的是，對話而生的記錄，究竟是否為最後的環評審查決定之唯一依據，各個負責主持對話的機關，也應該可以自行決定。但核心關鍵是，在對話開始之前，應先說明是否可有不同於基礎規定的特別規定，一旦決定有不同的程序，亦應說明何以決定採納此不同的程序。同樣的，基於此等程序而生的對話記錄，是否為最終環評審查決定之唯一依據，也應在對話前說明清楚，因為唯有一切規則及其所生效果皆於事前公開透明，大家才清楚知道期待為何，誠意與善意才有可能。

**五、最終的對話機制：**環評過程中，基於不同的程序設計目的，或有不同的對話機制，可能是法規要求的結果說明，可能是基礎事實的溝通，但其實質皆是對話者價值觀的展現，這樣的價值觀實際上多是對話者對永續發展在具體個案的認知結果。故所有對話者都希望在最終對話機制中能重申、補充、補強其觀點，進而實踐之，這也是公民社會中公共決策應具備的正當決策程序，但可惜的是，我國的環評法未規定二階環評審查決定時的最終對話機制。環評審查委員會應該在二階環評審查是否通過時，透過促進實質對話的程序，就環評審議所生的爭議，逐一請開發單位與居民進行對話，甚至如有可能，將此對話機制移至目的事業主管機關進行，而由環評審查主管機關就其審查結果，與公民展開對話，最終由目的事業主管機關就對話所提之各種因素綜合考量，進而做成決定。如此，環評的對話才能有效的擴展到所有決策的機關 — 環評審議的主管機關與開發許可的目的事業主管機關，決策的機關也才知道人民的價值觀為何、考量為何，也比較能有

效的針對疑慮說明其決策的基礎。

綜上所述，環評法的本質，在於要求經濟開發須先與環境生態保護對話，進而確認是否開發，或是如何開發，以求我們從心省思，方能永續發展。此種對話透過環評程序機制的建立，希望促成的是善意的溝通。但法律最多能做的是藉排除可能誘發不良溝通的惡意因子，例如不誠實、不公正，以建立有助於善意溝通的環境，但最終關鍵因素還是在於人。我們希望以環評法為基礎的環評制度是關懷他人與環境的制度，關懷我們共同的發展是否將應有的環境效應納入其中，關懷的是人類生存所需的有形無形的全人健全，這種關懷是建立在理性的基礎上的感性覺醒，透過自律性的思索，成就自主的決策。

環評法作為此制度的基本規範，其具體的實踐應體現上述的關懷，成為「關懷的法律」，而非只處理「法律的關懷」，也才能展現啟動自主發展人本互動關係的能量。因此，在環評法之下的所有關鍵規定，不應顯現出重其形而不重其實的表面關懷，也不該出現非從心生、期待迅速解離的被動接觸，此種法律的關懷只是一時的。法律所能要求的，或許只是暫時表面黏著，唯有深化環評，以修復式正義的理念注入其中，使得涉入其中者以修復相互情緒、成就維持社群關係為終極目標，才能在當事人自尊自主下，透過對善意溝通，自行決定相互如何交融，最終形成並採行共同認知的永續發展方案。建構具有此種能量的法律程序機制，應該是具正義本質的良善社會之基本要求，只有以此為本，持續朝向關懷的法律發展，使良善的力量成為環評法的基因，環評法才是一部具有啟動自主永續發展的有機體。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 一、專書

- 李惠宗(2016)，《行政法要義》，元照，第7版。
- 陳怡成、鄭若瑟、謝慧游(2016)，《校園法治教育的新思維：修復式正義》，社團法人臺中律師公會，初版。
- 陳慈陽(2000)，《環境法總論》，元照，初版。
- 曾仕強(2010)，《易經的奧秘》，現代易學院，初版。
- 葉俊榮(1993)，《環境政策與法律》（憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策），月旦，初版。

#### 二、譯著

- 馮雅康著，李仰桓譯(2016)，《賦權的參與－再造都會民主》，國家教育研究院，初版。
- 璐蒂·泰鐸(Ruti G. Teitel)著，鄭純宜譯(2017)，《轉型正義：邁向民主時代的法律典範》（轉移國家憲政改革問題），商周，2版。

#### 三、編著

- 林秀蓮(2005)，〈行政程序法有關聽證制度之檢討〉，載：台灣行政法學會，《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，頁263-317，元照。
- 張英磊(2012)，〈環境行政中公共參與程序瑕疵之司法審查——一個著眼於權力互動關係的比較法視角〉，載：台灣行政法學會，《公法上

暫時處分與權利救濟／公平交易法與環境保護之新思維》，頁 419-421，元照。

#### 四、期刊論文

王迺宇(2006)，〈永續發展下之無牙老虎？－我國環境影響評估法的檢討〉，載：《靜宜人文社會學報》，第 1 卷第 1 期，頁 79，93-94。

王迺宇(2016)，〈美國環境影響評估制度簡介〉，載：《環境、法律、人》，6 期，頁 50-53。

王迺宇、姑慕·瓦歷斯(2020)，〈原住民族傳統智慧創作保護條例實施實效關鍵之初探-以賽德克族為例〉，載：《靜宜人文社會學報》，第 14 卷第 2 期，頁 5-9。

王迺宇、廖宜吉(2017)，〈環境影響評估法環評義務定性之研究〉，載：《靜宜法學》，第 6 期，頁 155-159。

辛年豐(2011)，〈對環境影響評估程序提起訴訟之法理分析－以開發行為之評估程序為核心〉，載：《東海大學法學研究》，第 34 期，頁 242。

陳仲嶸(2014)，〈環評影響評估事件之司法審查密度－比較制度分析的觀點〉，載：《中研院法學期刊》，第 14 期，頁 108，112。

黃曉芬、張耀中(2012)，〈試評臺灣具修復式正義精神之相關制度〉，載：《犯罪與刑事司法政策》，19 期。

#### 五、學位論文

杜姿緯(2002)，《永續發展觀點下我國環境影響評估政策之檢視》，暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

姑慕，瓦歷斯(2019)，《原住民族傳統智慧創作代表組織及審查之研究－以賽德克族為例》，靜宜大學法律學系碩士論文。

鄧銘(2004)，《我國環境基本法立法過程之研究》，台北市立師範學院環境教育研究所碩士論文。

## 六、網頁文獻

- 王玉樹、黃有容、廖德修，環評史上最黑暗的一天 觀塘強勢過關，中國時報，載於：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181009001351-260118>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 行政院國家永續發展委員會，永續發展政策綱領，載於：[https://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn\\_Article\\_Page.aspx?midnb1=BB&midnb2=B4&midnb3=0&midnb4=0](https://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn_Article_Page.aspx?midnb1=BB&midnb2=B4&midnb3=0&midnb4=0)（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 林益仁，讓千年扁柏成為 Sbalay（和解）的印記：建立台灣山林保育的新價值，載於<https://e-info.org.tw/node/76625>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。衛生福利部，醫病共享決策輔助工具介紹，載於：<http://sdm.patientsafety.mohw.gov.tw/>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 賴品瑀，迫遷也要管 環評法將納入「社會影響評估」，環境資訊中心，載於：<http://e-info.org.tw/node/116538>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 鍾瀚樞，空污治理莫忽略中部第二大污染源—中龍鋼鐵，蘋果日報，2018年10月22日，載於：[https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181022/1452085/?utm\\_source=Line&utm\\_medium=MWeb\\_Share&utm\\_campaign=https%3A%2F%2Ftw.appledaily.com%2Fnew%2Frealtime%2F20181022%2F1452085%2F](https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181022/1452085/?utm_source=Line&utm_medium=MWeb_Share&utm_campaign=https%3A%2F%2Ftw.appledaily.com%2Fnew%2Frealtime%2F20181022%2F1452085%2F)（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 顧荃，開放政府 唐鳳：政院二級機關設聯絡人，中央社，2017年11月21日，載於<https://www.nownews.com/news/20171121/2648212>（最後瀏覽日期：2020年/10月/10日）。
- 工商時報「觀念平台—正視阻礙企業投資意願的法規」，載於：<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F5343db74-4683-415b-a71e-5e82655afb82>（最後瀏覽日期：2022年/5月/28日）。

## 英文部分

### 一、專書

Joseph M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in *How Democratic Is the Constitution?* (Robert A. Goldwin & William A. Schambra Ed, 1980).

Robert A. Baruch Bush and Joseph P. Folger, *The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict* (Re. Ed. 2005).

Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Pearson 15th Ed. (2016)

Gerry Johnstone, *Restorative Justice*, 2d Ed. (2011).

Daniel R. Mandelker/ Robert L. Glicksman/ Arianne Michalke Aughey/ Donald McGillivray/ Meinhard Doelle, *NEPA Law and Litigation* (2016).

Mark S. Umbreit and Marilyn Peterson Armour, *Restorative Justice Dialogue – An Essential Guide for Research and Practice* (2011).

Howard Zehr/Lorraine Amstutz/Allan Macrae/Kay Pranis, *The Big Book of Restorative Justice* (2015).

Commission of the European Communities, *Toward Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development* (1993).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbooks On Restorative Justice Programmes*, p.4 (2d Ed, 2020).

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Popular Participation in Decision Making for Development* (1975).

### 二、期刊論文

Randy E. Barnett, *Restitution: A New Paradigm of Criminal Justice*, 87 *Ethics* 279 (1977).

- John Braithwaite, *Restorative : Assessing Optimistic and Pesimistic Accounts*, 25 *Crime & J.* 1 (1999)
- Carrie C. Boyd, *Expanding the Arsenal for Sentencing Environmental Crimes: Would Therapeutic Jurisprudence and Restorative Justice Work?* 32 *Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev.* 483 (2008)
- Annalise Buth & Lynn Cohn, *Healing Our Justice System: Restorative Justice and the Law*, 13 *NW J. L. & Soc. Pol'y* 1 (2017).
- Neal Devin, *Congressional Factfinding and the Scope of Judicial Review: A Preliminary Analysis*, 50 *Duke L. J.* 1169 (2000).
- Miranda Forsyth & Valerie Braithwaite, *From Reintegrative Shaming to Restorative Institutional Hybridity*, *The International Journal of Restorative Justice*, vol. 3(1) pp. 10-22 (2020)
- Thalia González, *A Legalization of Restorative Justice: A Fifty-State Empirical Analysis*. 2019 *Utah L. Rev.* 1027, 1033 (2019).
- Richard Lazarus, *The National Environmental Policy Act in the U.S. Supreme Court: A Reappraisal and a Peek behind the Curtains*, 100 *Geo. L.J.* 1507 (2012).
- Graham Mayeda, *Where Should Johannesburg Take Us? Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law*, 15 *Colo J. Int'l Env'tl. L. Pol'y* 29 (2004).
- Chaitanya Motupalli, *Intergenerational Justice, Environmental Law, and Restorative Justice*, 8 *Wash. J. Env'tl. L. & Pol'y* 333, 335-36, (2018).
- Joseph Robison & Jennifer Hudson, *Restorative Justice: A Typology and Critical Appraisal*, 23 *Williamette J. Int'l L. & Disp. Resol.* 335 (2016).
- Michael L. Rustad et al., *Restorative Justice to Supplement Deterrence-Based Punishment: An Empirical Study and Theoretical*

Reconceptualization of the EPA's Power Plant Enforcement Initiative, 2000-2001, 65 Okla. L. Rev. 427 (2013).

Marie-Claire Cordonier Segger & Markus W. Gehring, Precaution, Health and the World Trade Organization: Moving Toward Sustainable Development, 29 *Queen's L.J.* 133 (2003).

Barbara Stark, Sustainable Development and Postmodern International Law: Greener Globalization?, 27 Wm. Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 137 (2002).

Richard B. Stewart, The Reformation of American Administrative Law, 88 Harv. L. Rev. 1669 (1975).

Gina S. Warren & Shreya V. Patel, Urban Restorative Environmental Justice through City Climate Action Plans, 36-FALL Nat. Resources & Env't 32 (2021)

A Toolkit for States: Using Supplemental Environmental Projects (SEPs) to Promote Energy Efficiency (EE) and Renewable Energy (RE), p.12, EPA 430-K-04-001 (January 2005)

### 三、網頁文獻

EPA, 2015 Update to the EPA Supplemental Environmental Projects Policy, at <https://www.epa.gov/enforcement/2015-update-1998-us-epa-supplemental-environmental-projects-policy> (last visited 2020/10/10).

Nathan Harris, Evaluating the Practice of Restorative Justice: the Case of Family Group Conferencing(2003), at [https://www.researchgate.net/publication/281554309\\_Evaluating\\_the\\_practice\\_of\\_restorative\\_justice\\_the\\_case\\_of\\_family\\_group\\_conferencing](https://www.researchgate.net/publication/281554309_Evaluating_the_practice_of_restorative_justice_the_case_of_family_group_conferencing) (last visited 2020/10/10).

National Environmental Policy Act (NEPA) Third Party Contracting Procedures, at <https://www.blm.gov/policy/im-2006-011> (last visited 2020/10/10).

RCJ Practitioner Code of Practice, at <https://restorativejustice.org.uk/resources/rjc-practitioner-code-practice> (last visited 2020/10/10 ).

Restorative Circles for Citizens in Europe, at <http://circlespaceurope.org> (last visited 2020/10/10 ).

United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (“the Pinheiro Principles”)The relevant principles, endorsed by the United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights in 2005 (E/CN.4/Sub. 2/2005/17), at [https://www.unhcr.org/media/principles-housing-and-proper ty-restitutio n-refugees-and-displaced-persons-pinheiro](https://www.unhcr.org/media/principles-housing-and-proper-ty-restitutio-n-refugees-and-displaced-persons-pinheiro) (last visited 2020/ 10/10 ).

# A Preliminary Study on Restorative Justice Enriching Environmental Impact Assessment Act

Nai-yu Wang, S.J.D., UW-Madison\*

## Abstract

There have been incessant legal controversies concerning environmental impact assessment due to fundamentally-different understandings of the Environmental Impact Assessment Act. This article, with reference to US National Environmental Policy Act, articulates that the core of the Environmental Impact Assessment Act is to utilize communication process to achieve the goal of substantive and dynamic sustainable development. Therefore, this article further examines the integration of restorative justice into the Environmental Impact Assessment Act through the lenses of non-violent communication and restoration of constructive relationship, the essence of restorative justice, to point out its predicament and suggests the implementation adjustment of the Environmental Impact Assessment Act accordingly for effective resolution.

**Keywords:** Environmental Impact Assessment, Sustainable Development, Non-Violent Communication, Restorative Justice

---

\* Associate Professor of Law, Providence University