

# 環境民主的試煉

中國時報 2007年9月2日 A15

◎何明修

九〇年代中期的台灣，環境影響評估（一九九四）、全民健保（一九九五）、教育改革（一九九六）等制度都源於這時期。這些制度都是為回應社會運動部門的挑戰，因此福利、教改、環保團體的訴求或多或少都被納入制度設計之中。然而，這些制度是否有助於建立一套國家與公民的關係，仍有待觀察。近日，在台塑大煉鋼廠、彰工火力電廠案的審查過程中，環保團體認為環保署有協助業者規避之嫌疑，他們抗議「環評已死」，「環保重回戒嚴時期」。

環境影響評估的立意原是透過事先的審查，以避免或減緩開發案對於環境與社會的衝擊。現行的環評設計一方面強調科學與專業，由專家學者擔任，另一方面也有公共參與的意義，在地居民的意見需要被納入考量。正由於這種公共性，自九〇年代中期環評法制化以來，這項制度就深刻地改變環境運動的走向。以往，具有爭議性的開發計畫都是在拍板定案後，在地居民與公眾才獲知，反對者往往沒有表達異議的管道，他們被迫發動街頭遊行或是圍堵工廠，以喚起當局的

去的「武鬥」轉變成「文鬥」。

在環評立法通過之前，重大的開發案完全是在官商的黑箱中作業。二十年前鹿港杜邦事件中，當時的彰化縣長是看報紙才知道這樣的投資計畫。十五年前，美濃反水庫運動興起，當地居民才知道水庫環評業已通過，而且報告書居然記載大部分的鎮民贊成。十六年前的核四環評，原能會根本不理會審查委員的質疑意見，直接逕行宣布審查完竣。

一九九四年環評法的通過曾帶給環保人士一線希望，他們認為這項制度能夠善盡環境把關之責，但實際結果卻不如預期。在官員的極力護航下，許多案件的環評審查出現各種光怪陸離的現象。曾經有審查委員落淚，哭訴自己被官員施壓。在一九九八年，環評審查大會否決了一件有立委投資的電廠開發案。但是在具有立委身分的股東與環保署長闢室密談之後，環保署提出不同的解釋，不久這件極具爭議性的案件即通過環評。另外，環保人士反對極力的濱南工業區案，其環評程序進行了五年之久，也突然在二〇〇〇年總統大選舉前夕通過。因此，即便環評法制化是台灣環境立法的重要里程碑，但是其公信力仍飽受質疑。

政黨輪替之後，民進黨政府部分採取了環保人士的要求，環評的資訊與參與變得更透明。以往，環保署對於環評審查的各種訊息保密到家，環保團體需要透過民意代表施壓，才能取得開發單位所草擬的報告書；如今網路就能下載全文。更重要地，環保署也修改了審查委員的資格規定，不再侷限於狹義的科學專業背景，民間團體的參與經驗也可以被承認。因此，〇五年起一些環保人士開始有機會擔任審查委員。換言之，藉由程序的改革，環保團體獲得更深層的參與權利，官員的袒護變得越來越難掩飾了。正是因為環評不再只是橡皮圖章，台塑前一陣子才會大動作要求這些「有立場的」委員要規避六輕用水案的審查。

嚴格來說，環評並沒有死，反而是生龍活虎地發揮作用。但是環評的爭議也凸顯當前民進黨政府的根本矛盾：在行政程序上，環保團體的聲音是被納入了，但是在實際政策上，卻仍以扶植高耗能、高汙染、高二氧化碳排放的產業來拚經濟。近年來引發環評爭議的案子也往往是鋼鐵、石化業，以及供應其用水的水庫工程，這顯示民進黨政府一開始所規畫的綠色矽島藍圖，只是空中樓閣。事實上，再怎麼嚴格的環評也無法扭轉重發展、輕環境的既有政策，而後者是何執政者都需誠實面對的選項。因此，環評風波勢必成為台灣環境民主化的重大試煉，考驗我們是否能認真實行十幾年前民主改革時代所催生的制度。

（作者為南華大學應用社會學系副教授）