

# 民主行政與永續發展： 比較台灣與香港環境影響評估制度與運作

湯京平\*

(國立中正大學政治學系助理教授)

## 摘要

民主參與和專業行政往往被視為兩種互斥的情境——多一分民主協商的精神，便少一點專業執著；同時，環境政治因涉及專業，並具備分散利益對抗集中利益等諸多政策特性，因此在理論上與民主制度並不容易對環境特別友善。然而，近來研究卻發現，民主國家比獨裁的政權，更能保護其環境以追求永續發展的目標。本文藉香港與台灣的環境影響評估制度與運作的比較，嘗試解釋此一謎題，並主張民主行政對永續發展的貢獻，在於其提供了政策參與及公開討論的機制，使政府必須更重視分散的環境利益。因此，在環境政策中，民主參與可能與專業行政相輔相成。

關鍵詞：永續發展、民主行政、環境影響評估、台灣、香港

\* \* \*

## 壹、民主與永續發展

當二十世紀將走入歷史，第三波的民主化與「永續發展」觀念在國際社會同步發展，民主與環境保護已被視為此間最受重視的兩大政治目標。<sup>①</sup>雖然並沒有證據顯示

\* 作者感謝香港理工大學 Carlos W. H. Lo 教授及南加州大學 (USC) Shui-Yan Tang 教授所提供的佐證資料與行文意見，以及國科會的專題計畫補助 (計畫編號：NSC 89-2414-H-194-013)。

註① 詳見 Andrew Dobson, "Representative Democracy and the Environment," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment: Problems and Prospects* (Cheltenham UK: Edward Elgar, 1996), pp. 124~139 舉例而言，我國的民主轉型，以 1987 年解嚴為分水嶺，而「世界環境與發展委員會」亦在該年發表其報告「我們共同的未來」中，正式提倡「永續發展」(Sustainable Development) 的概念 [Brundtland's World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987)]。雖然早在 1980 年許多國際非政府組織 (Non-governmental Organizations, NGOs) 如國際自然暨天然資源保育聯盟 (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) 已於其出版品——世界保育策略 (*The World Conservation Strategy, SWC*) 中提及相似的概念，該報告並未檢討追求保育目標所需的政治與社會結構改革，因此一般認定世界環境與發展委員會於 1987 年的報告，才是具實踐性的、官方的承諾。見 M. Redclift, *Development and the Environmental Crisis: Red or Green Alternatives?* (London: Methuen, 1984), p. 50 及 William Mark Adams, *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World* (London: Routledge, 1990), p. 57。

二者之間有任何直接的因果關連，但已有日漸累積的研究指出，民主體制比非民主的獨裁政權，對其環境更為友善。舉例而言，Congleton 曾作跨國性比較；<sup>②</sup>而 Silva 及 Cole 分別以智利與波蘭作為研究對象，<sup>③</sup>比較其民主化前後的情形，皆獲得相同的結論。若將「永續發展」觀念，視為國際社會試圖將新興的環境議題（包括污染與保育）與其他主流議題（如經濟成長、貧富差距等），<sup>④</sup>放在同一個架構之下，以探討彼此間之相互影響，並尋求可行的妥協方案，<sup>⑤</sup>則民主或民主化與永續發展觀念的推廣與目標達成間之相關性，值得深入瞭解。

純就理論而言，民主的政治體制應是一種中立的決策過程，它的功能在於反映出決策體系中多數人的選擇，而其體制本身，不會有實質的政策偏好，<sup>⑥</sup>故應不至於獨厚環境價值。若從實證性的政治理論——考慮不同利益團體如何在代議民主的政治體系中被爭取最符合其利益的政策，則民主制度甚至可能對環境保護不甚友善。誠如許多學者的討論，環境政治（包含政策與行政）具有某些特性，使其在民主體系下，易遭受代表性不公（under-representative）的問題。<sup>⑦</sup>首先，在環境保護與永續發展的相關政策中，許多可能受到該政策影響的利害關係人（stakeholders），往往在代議民主制度下沒有適當的決策代表權。<sup>⑧</sup>其一，在永續發展政策中所涉及的不同世代間的資源分配問題（intergenerational distribution of resources），<sup>⑨</sup>未來世代的利益關係人，或尚未出世，或尚未成年，都因其無法參與決策，而將其福祉交由他人掌握。

其二，即便當代人為子孫設想的深謀遠慮可能解決此種跨世代的代表性不均問題，在當代許多重要受益或受害人，亦會因為行政區域的分割，而無法獲得適當的決策代表性。例如，美國許多有害廢棄物的棄置地點往往選在鄰近州界的荒涼地區，即肇因於他州的人民無法用選票或其他有效的途徑，來對此類「鄰避性」（NIMBY, not in

註② Congleton, Roger. "Political Institutions and Pollution Control," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 74, No. 3 (1992), pp. 412~421.

註③ 請參考 Daniel H. Cole, *Instituting Environmental Protection: From Red to Green in Poland* (New York: St. Martin's Press, 1998) 及 Eduardo Silva, "Democracy, Market Economics, and Environmental Policy in Chile," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 4 (1997), pp. 1~33.

註④ Lester W. Milbrath, *Envisioning A Sustainable Society: Learning our Way Out* (Albany, NY: State University of New York, 1989).

註⑤ John Dryzek, *The Politics of the Earth: Environmental Discourses* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

註⑥ Michael Saward, "Must Democrats Be Environmentalists," in Brian Doherty and Marius De Geus, eds., *Democracy and Green Political Thought* (NY: Routledge, 1996), pp. 79~96.

註⑦ 詳細討論，請參考 William M. Lafferty and James Meadowcroft, "Democracy and the Environment: Prospects for Greater Congruence," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment: Problems and Prospects* (Cheltenham UK: Edward Elgar, 1996), pp. 1~17; Wouter Achterberg, "Sustainability and Associative Democracy," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment*, pp. 157~174; Daniel J. Fiorino, "Environmental Risk and Democratic Process," *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 14 (1989), pp. 501~544; Rodger A. Payne, "Freedom and the Environment," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3 (1995), pp. 41~55.

註⑧ Andrew Dobson, "Representative Democracy and the Environment," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment*, pp. 124~139.

註⑨ 例如，貼現率（discount rate）的訂定，便會影響某計畫的成本效益估算。詳細討論請見 Richard O. Zerbe and Dwight D. Dively, *Benefit-Cost Analysis: In Theory and Practice* (NY: HarperCollins College Publishers, 1994).

my backyard) 決策進行有效的抗爭。這種人為分割行政區所造成的困境，也發生在許多跨越國界的環境問題上。如英國的工業污染造成到北歐湖泊的酸化；而德奧等國的工業廢水隨著萊茵河而污染荷蘭及北海。依據當前的國際政治體制，國外的受害人在本國並沒有適當的代表權，而造成「有責任卻不可靠」(responsible-yet-not-accountable) 的代表性失衡狀態。<sup>⑩</sup>

第三，當環境倫理逐漸自以往以「人」為中心的思考模式，轉變到承認所有生物的平等生存權後，越來越多人質疑非人類生物在民主體制下所享之政治代表權。世界的環境運動在經過數十年的發展，晚近也有所謂的第三波環境運動(the Third Wave of Environmental Movement)，<sup>⑪</sup>一方面強調草根性的、社區的環境保護與保育行動，另一方面如所強調，希望消除社會(society)與自然(nature)的界線，把自然生態視為一個「綜觀性生命社區」(holistic community of life)，強調平等對待包括人在內的所有生命，並以關愛、責任、以及分享等新的價值觀念來充實既有的生態正義理念(sense of ecological justice)。<sup>⑫</sup>在此新的生態思維結構下，各種生物如何在人類的政治體系中獲得適當的政治代表權，便成為值得重視的議題。

第四，更常見的政治代表權不均問題，肇因於利害關係人對政策結果的預期及集體行動的邏輯對其參與政策制訂過程的影響。根據學者分類，<sup>⑬</sup>與環境及永續發展相關的政策，往往造成「集中利益對抗分散利益」的政策結果。<sup>⑭</sup>舉例而言，最常見的

註⑩ Andrew Dobson, "Representative Democracy and the Environment," pp. 124~139.

註⑪ Christopher J. Bosso, "After the Movement: Environmental Activism in the 1990s," in Norman Vig and Michael Kraft, eds., *Environmental Policy in 1990s*, 2nd ed. (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1993), pp. 53~74.

註⑫ Michael Kenny, "Paradoxes of Community," in Brian Doherty and Marius de Geus, eds., *Democracy and Green Political Thought* (London: Routledge, 1996), p. 32.

註⑬ James Q. Wilson, *Political Organizations* (NJ: Princeton University Press, 1995); Kenneth Oye and J. H. Maxwell, "Self-interest and Environmental Management," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 4 (1994), pp. 593~624; David Vogel, "Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking," in Kent R. Weaver and Bert A. Rockman, eds., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1993), pp. 237~270.

註⑭ 此類政策情境，乃兩種情境的綜合。首先，當效益分散而成本集中(concentrate-costs versus diffuse-benefits)時，學者稱之為「奧爾森式的政策情境」(Olsonian Scenario, 見Oye and Maxwell, "Self-interest and Environmental Management," p. 594)，或「具企業精神之政治情境」(Entrepreneurial Politics, 見Wilson, "The Politics of Regulation," p. xvii)。其二，當效益集中而成本分散(concentrate-benefit versus diffuse-costs)時，學者稱之為「史迪格勒情境」(Stiglerian Scenario, p. 594)或「服務顧客型政治情境」(Client Politics p. vxiii)。此一成本效益的分類所面臨的最大問題，在於效益與成本往往一體兩面，以不同的角度分析，便可能有不同的結果。以提高污染排放管制標準為例，可能是民衆(以環保團體為代表)爭取環境改善的利益或減少因污染而造成的各種社會成本(如健康、財物折舊等)與廠商減少污染的成本或提高利潤間訴求的對抗。因此，為避免上述分類法所造成的實際歸類困難，不管是成本(cost)或效益(benefit)，在此一概以中性的「利益」(interests)來表示。此外，在廠商之間，同一政策可能亦有利益或成本的分配上的差異。資本較為雄厚大型廠商，或擁有特別技術的廠商，可能因新增的環保規定而增加其市場競爭力。例如，擁有替代性技術的杜邦(DuPont)及帝國化學工業集團(Imperial Chemical Industries)因能取得市場競爭上的優勢，故支持並促成國際間對氟氯碳化物(Chlorofluorocarbons, CFCs)使用限制的協定。關於理論，詳見James Buchanan and Golden Tolluck, "Polluter's Profits and Political Response: Direct Controls Versus Taxes," *American Economic Review*, Vol. 65 (1975), pp. 39~147。

環境管制如污染物排放標準的設定，要求廠商增加污染防治設備及改善作業流程來降低污染的排放量，便是把污染防制的成本加諸廠商，以照顧社會廣大而分散的利益。在此類情境下，廣大而分散的利益團體，因其成員衆多，每個個別的成員，一方面因為能從政策結果獲得的具體利益有限，另一方面因為感覺到其個人的努力微不足道，在整個決策過程中不太可能具有影響力（易言之，政治功效意識低落），故容易遵循集體行動的邏輯，在政策過程中保持漠然的態度；或採取搭便車（free-riding）的策略，希望其他有力人士能挺身而出，主持公道，自己則平白分享別人努力所得的成果。⑮反之，在擔負成本的陣營裡，因為政策的成本集中在為數較少的經濟利益團體身上，且往往是改變其既得利益而導致其有較深的受威脅感（threat-oriented sentiment），⑯故參與政策性集體行動的動機較強。

除了以上因各種原因而產生之利益代表性不均的問題，永續發展的相關政策往往牽涉到許多關於科技決策的特性，使其與民主制度的運作有所扞格。⑰此間，最明顯的是所謂的「參與困境」（participatory dilemma）：當決策涉及專業的科技知識時，便會自然地提高了參與的門檻，而與民主參與的基本原則相違背。⑱當外行的民衆在無法理解相關資訊時，不僅沒有能力，亦沒有自信來積極參與決策過程，因此參與意願低落，使其只能委由專家或科技官僚代為決定，從而加重了科技官僚在此間扮演的角色。但當民衆對科技官僚缺乏信心，而需要透過某些參與機制來確保官僚的回應性（responsibility）時，便產生兩難的情境。對於有心參與的相關專業人事，或以專業人士為主、代表民衆利益的志願性團體，其在政策過程中，亦因關鍵資訊往往易被少數利益團體或科技官僚所掌控，而處於資訊失衡（information asymmetry）的不利處境。⑲

同時，與科技相關的政策，往往因為涉及風險（risk）的評估及認知與科技的不

註⑮ Terry Moe, *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interests Groups* (Chicago: The University of Chicago Press, 1980); James Q. Wilson, *Political Organizations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995); Jack L. Walker, Jr., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements* (Michigan: The University of Michigan Press, 1991).

註⑯ 根據 James Q. Wilson 的研究，常人對突然既得利益減損的政治性敏感度遠大於其對相同幅度利益增加的敏感度。James Q. Wilson, "The Politics of Regulation," in James W. Mckie, ed., *Social Responsibility and the Business Predicament* (Washington D. C.: the Brookings Institution, 1974), p. 139.

註⑰ 關於科技與民主（尤其是民主的自由主義層面）間關連在哲學面的探討，請見 Albert Borgmann, "Technology and Democracy," in Michael E. Kraft and Norman J. Vig, eds., *Technology and Politics* (Durham: Duke University Press, 1988), pp. 54~74. 關於風險與民主決策的關係的探討，見 Rosemarie Tong, *Ethics in Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986).

註⑱ Daniel J. Fiorino, "Environmental Risk and Democratic Process," pp. 530~534.

註⑲ 關於科技專家如何利用其科學知識來操控政策，詳見 Anthony Barker and Guy Peters, *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).

確定性 (uncertainty)，因而使這類政策在民主體系中的決策過程更加複雜。<sup>②</sup>部分與科技有關的政策，雖可依照發生問題的機率及問題後果的嚴重性，作成比較客觀的風險評估，但該風險是否能夠被承受，還涉及決策參與者對該風險的認知。<sup>③</sup>然而，此主觀的認知過程，將受到個人心理認知過程與社會文化等情境因素的影響，<sup>④</sup>因此許多研究指出，社會大眾可能因為溝通管道的侷限性，以及特定利益團體對資訊的操弄等非理性因素的影響，而與科技專家的風險認知，有著相當顯著的差異性。<sup>⑤</sup>然而，除了科技風險的問題，科技上的不確定性則可能形成民主決策的更大障礙。<sup>⑥</sup>囿於科技發展的侷限，對於特定科技的效果或可能造成的災害，往往無法確定，而有待長期的觀察與評估。在此種涉及爭議性之科技 (controversial technologies) 的政策情境下，往往會因為政策利害關係人的疑慮大增而減少理性溝通的空間，而使民主體制透過政治對話而提升其決策的適法性 (policy legitimation) 與政治的合理性 (political legitimacy) 的困難度亦隨之增加。<sup>⑦</sup>

由上可知，公共事務中的環境理性 (environmental rationality)，如集體的 (collective)、綜觀的 (holistic)、科技的 (technological)，以及長期性思考 (long-term thinking) 等特色，與代議民主政治的邏輯並不十分契合。然而，歐美國家自七〇年代以來所展現的蓬勃環境及社會運動，與大量的環境與社會立法，以及民主政

註② 葉俊榮，「環境影響評估的公共參與——法規範的要求與現實的考慮」，*社經法制論叢*，第11卷（民國82年），頁17~42。

註③ 例如，在拜耳 (Bayer) 於台中港區的建廠決策中，反對陣營便利用網站散發印度波帕耳慘案的報導來影響民衆的風險認知。見湯京平，「鄰避性環境衝突管理的制度與策略」，*政治科學論叢*，第10期（民國88年），頁355~382。

註④ 黃懿慧，「核四溝通問題剖析」，郭良文主編，*台灣的環保公關*（台北：巨流，民國83年），頁159~231，以及*科技風險與環保抗爭——台灣民眾風險認知個案研究*（台北：五南，民國83年），頁159~232。

註⑤ Daniel J. Fiorino, "Environmental Policy and the Participation Gap," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment*, pp. 194~212. 此外，郭良文以環保為例，強調「公共關係」在對於公眾輿論的瞭解並進行策略性溝通的重要性。郭良文，「緒論：台灣的環保與公關」，於郭良文主編，*台灣的環保公關*（台北：巨流，民國83年），頁233~275。

註⑥ 在此援用 Weimer and Vining 所作的刻意區分，風險 (risk) 乃指涉機率 (probability) 已知的情境——風險 (risk) = 機率 (probability) \* 損害 (cost)；而不確定性 (uncertainty) 則指涉機率未知的狀態。詳見 David Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (NJ: Prentice Hall, 1989). 關於因風險而產生的市場失靈問題，可藉許多政策工具的組合，如社會保險、法規、以及懲罰性賠償 (tort liability) 等，來加以控制；但關於科技的不確定性問題——易言之，資訊不足的問題——則為全然不同的政策問題，要靠加強研發或備用系統 (redundancy) 等政策工具來解決。請參考 W. Kip Viscusi, "Toward a Diminished Role for Tort Liability: Social Insurance, Government Regulation, and Contemporary Risks to Health and Safety," *Yale Journal on Regulation*, Vol. 6, No. 65 (1989), pp. 65~107。

註⑦ 關於 policy legitimation 以及 political legitimacy 二個詞彙的區分及討論，請見 Michael Kraft, "Evaluating Technology Through Public Participation: The Nuclear Waste Disposal Controversy," in Michael Kraft and Norman Vig, eds., *Technology and Politics* (Durham: Duke University Press, 1988), pp. 253~277.

權比獨裁政權對環境更友善等事實，顯示上述以利益為導向的理論體系，已產生大量實證上的異例。<sup>②</sup>民主制度在此間可能創造了某些社會經濟等方面的條件，或啟動了某些機制，讓環境利益團體能有效地防止經濟利益團體把持政府政策。本文旨在以台灣與香港在環境影響評估方面的案例，來為以上理論與實證的衝突解謎，討論民主化何以能為永續發展帶來契機。藉著跨國性的比較，本文希望呈現民主制度中哪些機制，使得環境利益能在民主國度的發展政策中，與經濟性利益一起被持平地考量，成就永續發展的目標。

在選擇比較對象時，首先要考慮案例間的相似與相異性，以確實掌控相關變數對於依變項的影響。在討論各國環境保護的表現或對於永續發展的重視程度時，另一個廣為人知的重要因素，便是經濟發展程度——諸如「越富有的國家就越乾淨」；或相對於以開發國家有能力重視諸如保育等綠色議題（green agenda），開發中國家比較急切的卻是較基本的污染防制之類的棕色議題（brown agenda）。<sup>③</sup>因此，港台之間在經濟發展程度上的相似性，成為二者相互比較的重要利基。若以香港或台灣與歐美日等較富裕國家相比較，經濟發展程度的變因則無法被有效地控制。同時，港台民族性與文化等方面的相似性，皆有利於將討論焦點集中在政治制度面的不同。另一個相當理想的案例——新加坡，則因為篇幅及研究經費與能力的侷限，希望日後有機會再加以探討。

## 貳、永續發展與環境影響評估：台灣與香港的例證

近年，環境影響評估已廣為開發中及已開發國家所採用。<sup>④</sup>該制度一改開發後管制、補救的傳統消極作法，而強調開發前分析評估、開發中監測控管的積極作為，而成為達成永續發展的主要工具。環境影響評估制度於一九六九年首度被美國的環境政策法案（National Environmental Policy Act）採納後，經過約三十年的發展，這類程序與方法的應用已推廣到世界各國，並從範圍較小的、個別的開發案（projects），推廣到規模較大的方案（plans）、計畫（programs），乃至於某些政策（policies），

註<sup>②</sup> 對此傳統理論的異例（anomaly），有許多學者加以論述，並宣稱此間已產生典範性的轉換，如 Landy 名之為公共政策的「新政治」（New Politics of Public Policy）；而 Woolpert, Slaton and Schwerin 則稱之為「轉換型政治」（Transformation Politics）。請參考 Mark Landy, "The New Politics of Environmental Policy," in Marc K. Landy and Martin A. Levin, eds., *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 207~227; Stephen Woolpert, Christa D. Slaton, and Edward W. Schwerin., eds., *Transformational Politics: Theory, Study, and Practice* (Albany, NY: State University of New York, 1998).

註<sup>③</sup> 關於此一環境議題的分類，請參閱 Richard Gilbert, Don Stevenson, Herbert Girardet, and Richard Stren, *The Role of Local Authorities in the Urban Environment* (London: Earthscan Publications, 1996).

註<sup>④</sup> L. W. Canter, *Environmental Impact Assessment*, 2nd edition (NY: McGraw-Hill, 1996); Norman Lee, "Environmental Assessment in the European Union: A tenth Anniversary," *Project Appraisal*, Vol. 10, No. 2 (1995), pp. 77~90.

期能透過早期的評估與核可，及對開發過程的監督，來確保相關開發行為能更符合整體效益與社會正義。<sup>⑳</sup>

雖然「永續發展」與「環境影響評估」二者的意涵並不一致；並且，如前所述，環境影響評估制度的發展較早，主要目的在減低開發行為對環境造成的衝擊，並非特別為達成永續發展而量身訂做的制度。然而，在此以較具體的環評制度運作的成效，來測量較抽象的永續發展政策，實因為環境影響評估已普遍為各國所採納，成為追求永續發展的具體策略。<sup>㉑</sup>「永續發展」雖能提供概念上的指導，期許各國尋求經濟發展與環保雙贏的策略，但決策者卻不難發現，其所處的情境往往是一種零和競局（zero-sum game）。<sup>㉒</sup>囿於科技能力的限制、自然資源有限、污染防治成本高昂、國際競爭激烈等無法及時改變的事實，決策者往往必須在環保（保育）與開發（成長）的目標之間，以及各種衝突性的價值與利益分配上，做出兩難的決策。此類決策不易也不應化約成中立的、技術性的行政管理問題，而往往涉及政治可行性（political feasibility）的考量，以及在相互衝突的價值間所作的取捨。<sup>㉓</sup>因此，永續發展相關政策的制訂，不僅僅是專家的責任，而應根據某種社會選擇（social choice）的制度來引進民衆的參與。

因此，環境影響評估制度（environmental impact assessment, EIA）便是這樣的制度，可以被視為永續發展的具體實踐。透過該制度的運作，揉合行政的專業與政治的妥協，冀能在衝突的價值間做成決議。首先，永續發展所強調的資源永續利用，能透 EIA 的本益分析（cost-benefit analysis），讓政府要求開發者在評估時將各種成本作適當的計算，以減少政策的不確定性。第二，透過事前評估，許多對環境所產生的負面影響將被提出，以在開發過程中被適當地觀察、控制、並積極地予以改善。第三，因為開發者往往擁有最多相關的專業資訊，易藉其資訊優勢來操控政策結果。經過環境影響評估報告（environmental impact statements, EIS）的製作、公開陳列、以及廣泛的討論，將有助於改善上述科技政策資訊失衡（information asymmetry）的問題。第四，環境影響評估制度所促成的意見交換與資訊流通，亦將有助於政治對話的形成及價值共識的塑造，甚至可能化解不同目標間以及不同政策利害關係人之間的衝突。第五，即便在利益嚴重衝突的情境下，互利的方案或價值觀的共識未能形成，環境影響評估的過程亦提供不同利益團體表達其意見及立場的機會，而有助於提升程序

註<sup>⑳</sup> 對於非特定開發案的評估，有學者稱之為「策略性環境評估」（Strategic Environmental Assessment, SEA）。Norman Lee and Colin Kirkpatrick, "Integrating Environmental Assessment with Other Forms of Appraisal in the Development Process," in Colin Kirkpatrick and Norman Lee, eds., *Sustainable Development in a Developing World* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1993), pp. 3~24.

註<sup>㉑</sup> 轉引自王鴻濬，「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 28 卷第 1 期（民國 86 年），頁 249~268。

註<sup>㉒</sup> 另請參考王鴻濬，「以政策決策模式分析政府政策環境影響評估」，頁 253。

註<sup>㉓</sup> Raymond L. Bryant and Sinead Bailey, *The Third World Political Ecology* (London: Routledge, 1997), p. 28; Raymond L. Bryant, "Political Ecology: An Emerging Research Agenda in Third-World Studies," *Political Geography*, Vol. 11 (1992), pp. 12~36.

正義，進而增加其政治的適當性（political legitimacy）。<sup>③</sup>第六，雖然環境影響評估可能所費不貲，而且往往曠日廢時，但嚴謹的評估程序將賦予開發案或某特定政策的適法性（legitimation），為政策衝突的雙方提供解決之道。有鑑於此，香港與台灣兩個迅速發展的經濟體都已發展出各自的環境影響評估制度。<sup>④</sup>

### 一、香港的環境影響評估制度

香港於一九八〇年代初期，以個案方式試驗環境影響評估的制度，並於一九八六年頒布行政命令，以非正式的方式為公、私部門實施環境影響評估提供指導。但此時只有公共部門被要求執行評估，直到一九九〇年代早期，才將此制度推展到私部門。<sup>⑤</sup>香港政府進而於一九九二年頒布「策略性環境評估」（SEA）的規定，並開放相關的評估報告書給社會大眾參考。鑑於環境影響評估制度的重要性與日俱增，而主管的香港環境保護署（Hong Kong Environmental Protection Department, HKEPD）依賴行政命令以及君子協定的方式來執行EIA的困難，也日趨明顯。因此香港政府便於一九九七年起積極立法來增加執行EIA的權威，以確保EIA的建議會被忠實地履行。<sup>⑥</sup>一如香港政府以往以效率著名的作風，環境影響評估條例於一九九七年底通過，並於一九九八年四月開始實施，給予主管機關適當的法源依據來執法。

然而，香港在環境影響評估的總體表現，並不如它在其他方面的執政表現般令人印象深刻，誠如 Lam and Brown 所評論，僅可謂「有效，但有限」（effective but limited）。<sup>⑦</sup>一方面，據學者觀察，香港在過去十多年來，大規模以及有爭議性的公、私開發計畫都受到EIA的有效規範而進行了影響評估的研究，<sup>⑧</sup>許多開發案也依照EIA決議的附帶建議而進行修正，顯示此EIA過程並非徒具形式；此外，格外引人注意的是，上述附帶的建議，一如香港政府中科技官僚的廉能形象，的確能有效減少許多開發案原本可能對環境造成的傷害，而受到香港環保團體對其在技術能力（technical competence）層

註③ Christopher Wood, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review* (England: Longman, 1995); 另請參考葉俊榮，「環境影響評估的公共參與」。

註④ 若環境影響評估中「尋求資源使用的最佳配置」的法定目的若能落實，則永續發展的理想亦不難達成，請參考王鴻濬，「以政策決策模式分析政府政策環境影響評估」，頁251。

註⑤ Elvis W. K. Au, "Status and Progress of Environmental Assessment in Hong Kong: Facing the Challenges in the 21st Century," *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 16, No. 2 (1998), pp. 162~166.

註⑥ Shui-Yan Tang, Ching-Ping Tang, and Carlos Wing-Hung Lo, "Political Institutions, Civic Participation, and Sustainable Development: Environmental Impact Assessment in Mainland China, Hong Kong, and Taiwan," Paper Presented in Annual Conference of the American Political Science Association, Atlanta, September, 1999.

註⑦ K. C. Lam and A. L. Brown, "EIA in Hong Kong: Effective But Limited," *Asian Journal of Environmental Management*, Vol. 5, No. 1 (1997), p. 51.

註⑧ Lam and Brown, "EIA in Hong Kong: Effective But Limited," pp. 51~65.



面的肯定。<sup>③</sup>

另一方面，從以上學者的描述及評論，不難觀察到，香港只執行了 EIA 中部分的功能，因而在整體成效上有相當大的侷限性。EIA 相關報告書的主管審查機關——香港環境保護署，在執行 EIA 時的基本態度，是採「輔導」的柔性角色，積極地提供開發者所需之資訊，以協助其減少開發案對環境的衝擊。這樣規範性兼具服務性的角色，使其能僅依賴行政命令，便得以實施近二十年的環評；因為當局不必或不至於強迫開發者放棄其所提出的開發案，故較不會遭到開發者以訴訟來質疑其法源依據。反之，這種長久以來所維持的友善之官商關係傳統，<sup>④</sup>甚至可能使開發者相當歡迎當局在環評方面的輔導與介入，以增加其政治上的正當性，減少日後可能發生的問題。

因此直到近年為止，香港當局一直未曾設定明確的標準，來判定何種程度的生態衝擊是可以接受的或是符合永續性的；<sup>⑤</sup>其開發案所提出的影響評估相關報告文件，亦少提出可能的替代方案以備其計畫遭否決之需。也由於過去香港環評的審核，甚少否決特定開發案，以致開發者並沒有動機多花成本預作相關準備。香港自二十年前引進環評後，在數百件環境影響評估的案件中，遭到否決者少於十件；<sup>⑥</sup>此外，若檢視自一九九八年十一月起至今在官方網站上登錄的 41 件環評案中，除尚未審查完成之 3 件、自行撤回的 3 件或以新案取代的 1 件外，總共只有兩件申請案因與規定不符而遭到退件（但仍可以經修改後再提出申請）。<sup>⑦</sup>這些數據顯示，香港並不把環境影響評估制度當成控制開發案對環境衝擊的主要把關工具，而只定位成降低對環境衝擊的技術性程序。

也因此，香港環評的審查決策權，主要在行政官署的手中。<sup>⑧</sup>環保署之內，雖亦設有一諮詢委員會，由學者、民間環保團體、以及業界代表等九人組成，為環保署的決策提供諮詢服務。然而，這不表示香港的普羅大眾因此有機會透過這些代表來參與決策。既然名之為「諮詢」委員會，即表示其意見只有參考地位，而非決策的依據，而科技官僚的專業判斷，仍是最後的裁決基礎。另外，香港政府亦刻意排除民衆參與的機會來換取其環評過程的流暢性。雖然開發者在向香港環保署長提出開發案的環境影響評估研究後，該研究的書面報告會被公開陳列一段時間，讓民衆得以參與意見。然而，此一規定，程序意義大於實質意義。民衆對於評估書的專業術語通常難以瞭解，而想要表達意見的民衆，也只能透過書面陳述其意見，因此往往只有專業人士才能參

註<sup>③</sup> Lisa Hopkinson, "Rubber Stamp or Green Cure-all: A Green Group's View of the EIA Process in Hong Kong," *Asian Journal of Business and Information System*, Vol. 1, No. 2 (1996), pp. 217~226.

註<sup>④</sup> 關於香港政商關係的傳統及近年以商領政的發展，請參考 James T. H. Tang, "Business as Usual: The Dynamics of Government-Business Relations in the Hong Kong Special Administrative Region," *Journal of Contemporary China*, Vol. 8, No. 21 (1999), pp. 275~295.

註<sup>⑤</sup> Tang, Tang, and Lo, "Political Institutions, Civic Participation, and Sustainable Development."

註<sup>⑥</sup> Lam and Brown, "EIA in Hong Kong: Effective But Limited," p. 56.

註<sup>⑦</sup> 見網址 <<http://www.info.gov.hk/epd/eia/chi/register/index3/all.htm>>, 民國 89 年 5 月 10 日。

註<sup>⑧</sup> 此間也可能是一種反向的因果關係：因為香港的環評的審查決策權，主要在行政官署的手中，故其環評流於技術層面的控制而較少價值面的探討。

與。香港的環評制度並未如其他民主國家的環評制度，要求開發者或主管機關就評估報告召開說明會或聽證會，讓涉及利益的當事人，在會中充分表達其意見，並將此類意見及開發單位的回應，併入 EIS 以納入審核。對此，部分香港環保團體也於近年發出異議。例如，在對香港環保署成立十年的檢討中，特別要求其「不可把環評過程『神祕化』」，並希望其「儘早透過市民認知及參與，以及環保資訊的公開，來建立港府的環保公信力。」<sup>④</sup>

香港的社會大眾，對於這樣排除民衆參與的決策程序，並未積極地透過社會運動或其他體制內的方式，要求予以改變，似乎同意為維持科技官僚在行政上的效率，而放棄了環評在溝通協調不同價值與利益，來帶領社會追求更高層次目標——達成永續發展共識——的政治功能。然而，從過去近二十年港府偏袒經濟利益的態度看來，並不代表香港沒有這類政治功能的需求。對於日益嚴重的環境問題，向來對政治冷漠的香港人，近年也開始集結在街頭，籲請政府給予人民乾淨的空氣，並建立下水道，以改善碼頭附近海域因廢水排放而產生的污染；<sup>⑤</sup>或漁民聚集海上，抗議迪士尼樂園的建設工程對海岸生態的污染，導致其漁獲量銳減，而要求補償。<sup>⑥</sup>其環保署長也在接受記者訪問的時候承認，香港環境惡化得很快，環境問題已使「東方之珠」蒙塵，改善環境品質的呼聲，不但來自民間社會，亦來自工商企業界。<sup>⑦</sup>

近年香港民衆參與的程度已漸有提昇，諸如世界自然（香港）基金會、綠色大嶼山協會等政治性環保團體日漸活躍，開始質疑政府各項政策對環境衝擊的防護措施，而對政府產生初步的監督效果。例如，世界自然基金會曾與香港觀鳥會進行一連串的抗議性活動，<sup>⑧</sup>來反對九廣鐵路上水至落馬洲支線的興建工程，以避免其因橫跨燕崗/松柏塹淡水濕地而破壞了香港的生物多樣化。此類反對意見的提出，亦獲得港府善意的回應，初步同意更改該原路線的規畫，而促使九廣鐵路公司於二〇〇〇年三月二十三日正式撤回其環境影響評估的申請案，顯示香港環保團體在此間日益重要的功能。

然而，即便此類團體的活動力有逐年增加的跡象，其仍未能依賴可靠的制度性管道，來審視政府決策的適當性。尤其因為香港政府甚少以 EIA 作為把關的決策點，故當許多重大開發案進行到 EIA 階段之際，已自我累積了相當的動能（momentum）——因已籌畫多時，許多利益涉入者耗費了大量的沈積成本（sunk costs），也組織了該開發案的既得利益聯盟，使該案頗有箭在弦上，不得不發的態勢。故將決策權放在官僚體系中，一方面讓官員獨力承受來自業者的壓力，另一方面反對開發的陣營事前既無相關資訊，開發案提出後又無法透過公聽會之類的參與管道表達反對意見，也沒有民選的政

註④ 詳見網址 <<http://user.hk.linkage.net/~greenpower/htm/l/essay/10epd.htm>>，民國89年5月10日。

註⑤ Maureen Pao and Alkman Granitsas, "Fragrant Harbour?" *Far Eastern Economic Review*, March 11, 1999, pp. 38~40.

註⑥ 聯合報，民國89年6月12日，版13。

註⑦ Alkman Granitsas, "Hard Choices," *Far Eastern Economic Review*, March 11, 1999, p. 40.

註⑧ 其活動雖有抗議的目的，但都以相當溫和的方式（如野外考察等）進行，並未有太明顯的政治意味。見「世界自然基金會」新聞稿，<<http://www.wwf.org.hk/cpress/000108.htm>>，民國89年5月10日。

治人物在決策過程中代表其利益發言，更沒有像美國及近年（一九九九年）台灣所採行的公民訴訟條款，允許民衆事後補救，在法庭中向失職的官員提出訴訟，來敦促官僚重視決策過程的合法性。香港的制度安排，讓官僚體系的運作更絕緣於公衆的監督與批判，也使反對開發案的一方，在政策過程中，處於較不利的競爭地位，致使分散的環境利益，需全然依賴科技官僚的善意來獲得保障。然而，經證實，此善意並不可靠：香港的環境保護相關官員給人相當傲慢（arrogant），<sup>⑤</sup>並且不重視一般人民利益的印象。<sup>⑥</sup>

## 二、台灣的環境影響評估制度

台灣與香港在經濟發展方面都達到相當的水平，故兩相比較，可控制經濟發展程度上的變因。畢竟如果經濟發展程度的差異過大，二者在對經濟與環保間均衡點的拿捏，可能會有不同的考量。在過去十多年之間，兩地政府皆宣示其致力於永續發展的政策，並先後建立了各自的環境影響評估的制度，一如香港，台灣先以行政命令針對個案進行實驗性的施行，再以法規予以普及化。雖然此間不斷有學者對台灣環境影響評估的運作現況提出批評，<sup>⑦</sup>但經歷民間與政府的努力，不論在制度的合理性與代表環境利益對抗財團利益的功能等方面，台灣的環評都較香港具有為環境把關的功能。

首先，由於環保團體強力參與該法的制訂過程，使台灣的環評制度基本上限制了科技官僚在此間所扮演的主控性角色，而賦予民衆、環保團體、以及學者更大的活動空間。最初，由於環保團體的堅持，立法院修改行政院草案版本，將 EIA 的主導權，自「目的事業機關」——如經濟部、交通部（或在地方之工務局）等——轉移到環保署（地方之環保局）手中，讓主管環境事務的科技官僚比主管經濟利益的科技官僚享有更大的掌控權；此外，環保團體更促使立法機關將 EIA 的審查決策權，自科技官僚手中，轉移到一個獨立的審查委員會手中，並進一步規定，該委員會的組成，需有總數三分之二以上的成員來自專家學者——希望由被稱為「社會的良心」的學者專家，來為環境作把關的工作，抗拒來自業界的巨大壓力。<sup>⑧</sup>

另一個與香港環境影響評估制度不同之處，在於台灣環評制度中對於公共參與的強調。除非開發行為被認定對環境未具重大影響，不需進行第二階段環評而逕予開發許可外，只需要舉行公開的「說明會」；一旦開發行為須經第二階段審查，其評估報告提出後，便如香港，必須公開陳列或揭示一段時間，並且更甚於香港，此程序並將

註⑤ 「環保署十週年」，<<http://user.hk.linkage.net/~greenpow/html/essay/10epd.htm>>.

註⑥ Joseph Y. S. Chen, "Political Changes Since the Establishment of the Hong Kong Special Administrative Region," *American Asian Review*, Vol. 17, No. 4 (1999), pp. 77~113.

註⑦ 如王鴻潛，「以政策決策模式分析政府政策環境影響評估」，頁 251~256。

註⑧ Ching-Ping Tang and Shui-Yan Tang, "Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan," *Comparative Politics*, Vol. 33 (Oct. 2000), forthcoming.

進一步邀集各界人士進行現場勘察，舉行聽證會，來提供民衆表達意見的機會。民衆的正反面意見，必須被彙整在最後送審的評估書當中，一併提供給評審委員參考。此參與要求無疑地增加了EIA的複雜性與困難度。各類利益關係人得以藉此種機會，以各種方式進行角力，或杯葛或支持，或利益交換，或作議題聯結。根據以往的經驗，此類合縱連橫之下，往往不但模糊了原來的議題焦點，更因為在聽證會中反對者與支持者兩造面對面衝突，使暴力、脫序之情形時有所聞。此冗長而缺乏效率的過程，再加上環評報告內容不夠細緻，使台灣的EIA時時遭受「泛政治化」的批評。

相形之下，香港以科技官僚為主體的環評作業，以效率及技術能力見長，每個評估案的時程甚短，不若台灣動輒耗時三年五載，相當冗長。<sup>⑤</sup>然而，因缺乏民衆參與機制所產生的「去政治化」(de-politicized)效果，往往使評估過程缺乏人文、社會面議題的探討，價值衝突上的取捨，乃至於利益分配的妥協，而使其環評的功能受到嚴重的限制。相對而言，環評制度在台灣的發展，雖早期的摸索的階段，如六輕在宜蘭設廠的申請案，曾因為政府信用的問題以及實施流程的瑕疵，導致環評報告被當成政治鬥爭的工具，進而損及其後環境影響評估制度的發展。但是，透過獨立委員會的運作，以及政府與人民在此間的學習，台灣正有效地累積其環境影響評估的公信力。以一九九五年49件送審的環境影響評估說明書(39件)或報告書(10件)為例，根據王鴻濬的統計，便有8件(16.3%)遭到否決，另有18件(37.7%)需進行第二段環評，通過率不到五成(46.9%)。<sup>⑥</sup>其他著名的爭議案，如六輕的隔離水道縮減案之維持原議、拜耳於台中港設廠案在第二次環評的堅持、新竹香山海埔新生地的開發案、以及花蓮牛山發電廠環評的否決等，都顯示了政府的環境影響評估程序並非橡皮圖章，能夠在審查程序中，適度考量弱勢族群(如牛山電廠對原住民同胞的影響)或非人類生物(如香山案中數億隻和尚蟹)的生存，提升環境保護與經濟發展對話的功能，而成為政府、企業與地方居民在參與永續發展決策過程中，十分重要的環節。

以濱南開發案為例，正可說明環境影響評估制度在台灣的永續發展中，維護環境利益的功能。事件的開端，是以典型的小老百姓對抗大企業、以人為中心的經濟開發對抗鳥的生存與生態平衡的訴求等型態出現。黨政關係良好的東帝士集團因六輕無法提供其必要原料，<sup>⑦</sup>而提出第七座輕油裂解廠建廠投資計畫，與燁隆集團的一貫作業煉鋼廠計畫，合併為「濱南開發案」，計畫集資四千七百億，開發七股潟湖、魚塢及鹽田等三千七百公頃的土地。最初反對此計畫的，除了利益涉入的在地漁民外，<sup>⑧</sup>主要是一些非自利取向的環保團體，如關切海岸生態的台灣海岸保護協會，關切潟湖濕地的濕地國家公園促進會，以及向來為環境議題奔走的台灣環保聯盟等。他們結合當

註④ 例如，七輕的環評即耗時六年始獲得有條件通過。

註⑤ 王鴻濬，「以政策決策模式分析政府政策環境影響評估」，頁255。

註⑥ 該集團後經證實會捐一億六千萬元的鉅額款項給當時的國民黨秘書長宋楚瑜。見「立委謝啓大所題之興票案款項解說」，〈<http://www.ettoday.com/politics/second/topic-1-4.htm>〉，民國89年6月8日。

註⑦ 七股鄉民部分贊成該開發案，預期將帶來地價的上揚與就業機會的提高；另靠潟湖中漁業資源為生的鄉民(以青鯤鯓漁民自救會、漁權會等為代表)則持反對的態度，擔心因污染而危及生計。

地的反對力量，爲了維護開發預定地的生態——尤其是瀕臨絕種的黑面琵鷺的棲息地，與龐大的政治經濟利益集團相抗衡。

在國家領導者一席「人重要或鳥重要？」的率性談話之下，<sup>⑤</sup>沒有人會對環境利益在此間的處境持有太樂觀的預期。自該開發案於一九九四年年底向地方政府提出審查申請，連向來較同情環境利益的民進黨地方執政者（陳唐山縣長）都對該案抱持曖昧的態度，而將決策權推給中央政府。<sup>⑥</sup>此間經數年延宕，而環評則成爲反對者抗爭時至爲重要的施力點。環境影響評估發掘了包括黑面琵鷺棲息地的破壞、長期用水水源的匱乏、國際對二氧化碳排放量的管制等十一項重大議題，不但促使業者與政府加以重視，<sup>⑦</sup>更爲環境利益團體拉攏了有力的產業界盟友——位於台南科學園區的高科技產業，促使國人重新思考台灣環境及科技政策。<sup>⑧</sup>

在二〇〇〇年總統大選前（一九九九年十二月十七日），中央政府的環境影響評估審查委員會，以有爭議程序，<sup>⑨</sup>通過了該開發案的環境影響評估，企圖以附加嚴格但書的方式，規避「許可 vs. 否決」二分法上的兩難。環境團體認爲此一決策象徵了環評程序正義的斲喪與環境利益的挫敗。但以其所附之嚴苛條件，如瀉湖利用由百分之一百縮減至百分之五，且只能用於工業專用港等限制，希望大幅降低開發對環境所造成的衝擊看來，此案例也可被詮釋爲利益分散的環境團體，能在現有體制之下，爲爭取永續發展政策之實踐，取得難能可貴的實質成果。此環評結果之發布，透過媒體爭相報導，許多未獲妥善解決的重大環境議題，再一次吸引國人目光，促使民衆與環保團體對政府的決策進行輿論上的公評。

### 叁、台灣與香港的比較分析

台灣與香港環境影響評估功能與效果上的差異，既非經濟發展水平不同所致，亦非社會文化方面的因素造成，因爲台港兩地在這些方面保有相當大的同質性。此間最重要的對比，除了最上層的，環境影響評估制度上的差異，如台灣二次環評的設計、獨立環評審查委員會的設置、說明會與公聽會的要求等，實有更深層的民主制度上的

註⑤ 請參閱劉俊秀，「人重要，鳥也重要」，中國時報，民國 86 年 3 月 24 日，版 11。

註⑥ 當濱南開發案的環境影響評估有條件通過後，陳唐山縣長曾表示歡迎。聯合報，民國 88 年 12 月 18 日，版 8。

註⑦ 其他議題還包括區位替代、海岸沖刷、工業專用港替代、潟湖、排水、對科學園區的影響、酸雨、公害防治、自然保育、漁業等問題，並引發台灣的國際保育名聲、美國培利修正案報復性制裁之可能性等間接的問題。見邱文彥，「台灣終將失去最富饒的自然海岸」，聯合報，民國 88 年 12 月 19 日，版 15。

註⑧ 這些產業因爲擔心園區的用水會因爲濱南案的通過而遭到威脅，因而加入反對該案的陣營。

註⑨ 議者認爲環保署在最後階段爲了政治性因素，以未排入議程卻臨時提案方式及迅雷不及掩耳的速度，在無反對人士列席的狀況下，有條件通過該開發案，因而即使合法，也不合程序正義。詳見林子倫、侯志仁，「從濱南案看台灣的環評制度」，〈<http://www.bp.ntu.edu.tw/~savetwn/e-protect/ev/ev02.htm>〉，民國 89 年 6 月 10 日。對於這樣的批評，環保署亦提出回應與說明，請見「濱南工業區環境影響評估審查說帖」，〈<http://www.epa.gov.tw/eval/binreport.htm>〉，民國 89 年 8 月 17 日。

因素，亦即，兩個政治體系在民主光譜儀中所處的相對位置。民主在環境相關決策在經歷一連串的民主改革的努力下，台灣的民主運作已漸上軌道：雖然仍有許多問題，如社會罅隙（social cleavage）與國家認同差異對政局的衝擊，<sup>⑤</sup>政商關係過密之下的金權政治，<sup>⑥</sup>地方派系利益糾結下而扭曲的公共政策，<sup>⑦</sup>以及遭黑道、暴力侵蝕的基層民主等，<sup>⑧</sup>但在一九八〇年代波濤洶湧的社會運動後，市民社會已逐漸茁壯，不僅許多自利性誘因下的集體抗爭行動已使政府在政策制訂時，更加重視向來被忽視的弱勢族群（如農民、老兵、公娼等），亦有越來越多的利他性政治組織（entrepreneurial political organizations）相繼推動了一連串的社會運動（如消費者運動、反高爾夫球場運動、促進關渡自然公園運動等），<sup>⑨</sup>有效地集結了分散的群眾力量，吸引國人的目光，而能在特定議題中、為代表性嚴重不足的弱勢團體仗義執言，並監督政府的作為，與近年「新重商主義」的浪潮相抗衡。陳水扁於二〇〇〇年當選總統後，政權順利地在政黨間轉移，更顯示向來比較能代表弱勢團體的在野勢力，從以往較侷限於政治層面的影響力，開始擴張到較為保守的官僚體制，使整個國家機器更能回應弱勢團體的需求。

相較於台灣快速的民主化腳步與蓬勃發展的市民社會，香港向來被比喻為「經濟巨人、政治侏儒」：<sup>⑩</sup>在中共的干擾及殖民地冷漠的政治文化影響下，香港雖在法治化方面程度較高，但在政治制度民主化及公民社會的活力等方面的發展，都遜於台灣。長久以來，香港的普羅大眾因缺乏直接參與政治的管道，對於切身的利益，只能透過特定的壓力團體向執政者反映，期待港府在決策時能向工商組織、職業工會、專業團體等較有影響力的社經團體諮詢以產生共識；當議題未涉及本身利益時，民眾則多抱持漠然的態度，轉而致力於經濟利益之追求。這種政治疏離感的背後，是其「移民」的社會心理及「殖民」的政治文化。對於「移民」心理對政治行為的影響，劉維新有入微的觀察：

「對這些移民者而言，時間是借來的，地方也是借來的，做為殖民地的被統治者，原本在心態上，對政治領域的活動，多少都抱持著一種宿命的態度……有沒有充分的自由與公平的〔經濟〕遊戲規則，能否提供起碼的生活滿足，可能這才是大多數移民

註⑤ 吳乃德，「國家認同與政黨支持：台灣政黨競爭的社會基礎」，中央研究院民族學研究所集刊，第74卷（民國82年），頁33～61；游盈隆主編，民主鞏固或崩潰（台北：月旦，民國86年）；徐火炎，「台灣的選舉與社會分歧結構：政黨競爭與民主化」，於陳明通與鄭永年主編，兩岸基層選舉與政治社會變遷（台北：月旦，民國87年），頁127～168。

註⑥ 陳東升，金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析（台北：巨流，民國84年）；王振寰，誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構（台北：巨流，民國85年）。

註⑦ 陳明通，派系政治與台灣政治變遷（台北：月旦，民國85年），頁127～168。

註⑧ 趙永茂，台灣地方政治生態與地方派系的發展與轉型（台北：翰蘆，民國85年）。趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際——論台灣地方政府的變革方向（台北：翰蘆，民國86年）。

註⑨ Wilson, *Political Organizations*, pp. 135～168.

註⑩ 廖光生，香港民主化的困境：回歸與民主之爭（台北：允晨，民國85年），頁64。

者首要的關懷。」<sup>⑥</sup>

面對這樣的移民心理，港英殖民政府因此並不將其適法性與正當性，建立在民主的價值上。反之，它一方面藉官僚政體壟斷政治權力，秉著「積極不干預」的原則來降低非經濟因素對市場的干擾，以清楚的遊戲規則、高度的法治發展及充分的個人自由，來滿足香港廣大居民追求財富的慾望；另一方面，因為要依賴資本家來維繫經濟發展，香港政府又在許多公用事業上，採取「積極干預」的強勢作為，予民營大型企業以壟斷寡佔的特權。<sup>⑦</sup>這類經濟特權雖在其法治的基礎下減低了政商利益輸送的情形，但亦形成香港重自由、講人權、崇法治，但不鼓勵政治參與的特殊財閥政治性格（plutocratic politics）。這種政治性格在香港人民面對九七大限所產生的移民浪潮中畢露無遺。以Hirschman的比喻言之，香港人民因對香港缺乏忠誠（loyalty），有很大比例的人民選擇了出走（exit），而非就九七後中共對香港政治制度的安排，積極地發出異議（voice）。<sup>⑧</sup>

這樣的政治冷漠在八九民運及九七大限的刺激下，似漸有改觀。草根性的民主運動因香港成熟的資本主義、自由主義社會結構，如龐大的中產階級、高教育水平等，比較容易被動員起來。當民衆意識到自己的前途籠罩在中共不利的影響下，亦有來自基層的民主化呼聲，籲港英政府在臨去前建立起民主化的體制。呼應著這類政治性訴求，亦有許多針對環境議題方面的草根勢力正在興起。

唯這類勢力在中共主導的政制發展下，仍舊缺乏有效的管道來影響港府的政策。由北京強加於其的根本大法——《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，雖然強調「一國兩制、港人治港、高度自治」等原則，但實際上該《基本法》已塑造了一個強調行政權主導的政治制度，來確保中共的政策被港府落實。名義上雖有立法會來制衡特區行政長官，神似西方的內閣制民主，但行政長官龐大的決策權、人事權、行政命令發布權、及未受制衡的立法會解散權，再加上該法對各公職人員直接選舉予以限制，<sup>⑨</sup>在在顯示中共企圖將香港政治制度倒退回一九八四年以前、港英政府時代「諮詢式民主」的體制，<sup>⑩</sup>防止香港因擴大的政治參與而脫離中共的掌握。然而，諷刺的是，在九七年政權順利移交後，港人對中共的不干預政策大抵感到滿意，危機意識因此轉弱，對政治似乎又逐漸冷漠下來；但另一方面港人對特區政府官僚的滿意度也大幅降低，顯示港府正面臨廉能統治的傳統褪色，而民主協商的新政治秩序卻尚未形成的尷尬時期。

註⑥ 劉維新，「不平等的機會之島——香港大型企業集團的社會經濟意義」，高承恕、陳介玄主編，香港：文明的延續與斷裂？（台北：聯經，民國86年），頁173。

註⑦ 劉維新，「不平等的機會之島」，頁147~193。

註⑧ Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976).

註⑨ 廖光生，香港民主化的困境，頁215~219。

註⑩ 楊開雲、劉子琦，「不確定中的鉅變？——香港社會制度的轉型與斷裂」，高承恕、陳介玄主編，香港：文明的延續與斷裂？（台北：聯經，民國86年），頁61~114。

## 肆、結論：民主參與、專業行政與永續發展

民主參與和專業行政往往被視為兩種互斥的情境——多一分民主協商的精神，便少一點專業執著；在民主的多元漸進主義（pluralistic incrementalism）下，決策者往往必須犧牲科技官僚專業而精密的規畫，遷就於次佳選擇（sub-optimal）的政策方案。同時，民主的決策情境，往往不利於利益分散的環保陣營，故在永續發展的相關政策上，其相對於主張開發的經濟利益陣營，往往處於較不利的地位。兩因素結合之下，「不民主但專業」的政府，或許較有能力照顧環境利益，並在開發案的審核上，審慎地為環境把關，而達到永續發展的目標。然而，本文關於台灣與香港的實證研究，與以上的推論並不吻合。一如前文曾提及的案例，民主的政體事實上往往對環境利益更為友善——夙以廉能知名的香港政府，在透過環境影響評估為永續發展把關方面的表現，並不比民主化之後的台灣更能維護弱勢團體的利益。

造成此一理論與實證的差異的最基本原因，在於前述理論的重要假設無法獲得確認，亦即，非民主的政權，能否忠實地依照其專業判斷，來制訂對最大多數人最有利的決策。縱使專制但專業的政府，有可能會堅定地捍衛分散的環境利益，但沒有理論指出，其是否有這種動機或強制性去抗拒強大的經濟利益，來追求諸如永續發展或公共利益等抽象的原則。反之，封閉的決策體系，在缺乏環境利益團體的奧援之下，其將更難以對抗經濟利益的脅迫與誘惑。或為了增加有力的盟友以鞏固政權，或為了補綴其政權的合法性，經濟發展上立即而明顯的助益，往往比環境問題長遠而隱性的影響，更容易成為專制執政者拉攏、照顧的對象。

此外，政府內的專家在此類永續發展的決策中，只能扮演部分的角色。以環境影響評估為例，雖然環評工作涉及非常繁雜的專業科技知識，必須以科學的方法來進行研究與評估，故有學者強調評估工作不應被政治層面或社會層面的因素干預。<sup>⑥</sup>但專業評估之外，環境影響評估亦涉及風險認知、大眾對風險及污染承受的意願等價值判斷、及特定開發案對社會、文化等方面影響的接受度之主觀喜好。既是主觀的價值判斷，便不應有專家或非專家的區別，所有人的價值喜好，應等同視之。故讓官僚關起門來做出權威性的決策，並不具有理論基礎。<sup>⑦</sup>透過民主制度中的公共參與，來提高對開發決策的共識、強化其合法性，在保障利害關係人的基本權利及提升開發活動的效率等方面，都有重要的貢獻。<sup>⑧</sup>正因為環境影響評估肩負提升環境議題政治對話的任務，故無可避免地將與外在的政治現況產生密切的互動：如何與政治環境與民主制

註④ 李俊達，「讓學術的歸學術」，核能天地雙月刊，第27卷第2期（民國80年），頁7~8。

註⑤ Bryant and Bailey 強調，除了政府之外，民衆、企業團體、非政府組織、以及多邊機構（multilateral institutions），都可能透過參與而對發展中國家的環境政策有重要影響。Bryant and Bailey, *The Third World Political Ecology*.

註⑥ 葉俊榮，「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28卷第1期，頁221~247。



度搭配，以促進公民參與、調和民主的價值性選擇與專業的技術性評估，將成為環評制度成效良窳的關鍵。

公民參與的程度，首先受到參與管道的影響——是否有制度性的管道，提高人民參與的動機，降低參與的成本。這方面包括環境影響評估本身與外在相關制度的設計。有關環評制度中各階段（如範疇界定、評估書的製作及審查等）中的各種參與方式（如聽證會、說明會、民意調查等）及其優缺點，前人已有的論述。<sup>⑦</sup>而仍值得強調的，乃是環評以外相關制度環境上的配合。環境影響評估制度屬於上層制度（upper-tier institution）必須架設（nested）在其他較基層的政治與社會制度之上，與其他制度形成一個制度群（constellation of institutions），互相搭配。因此，外在政治制度的開放程度，亦會影響環評制度的順利運作及實施成效。例如，參與的重要前提是資訊的提供。故民主制度中避免資訊失衡的資訊公開法及提高決策程序的透明化（open-meeting act or government in the sunshine act），以及關於環境資訊生態與地理資料庫的整理與提供，都攸關民衆參與決策的能力與參與的品質。

參與意願與預期的參與成效成正比，亦即，「政治功效意識」（political efficacy）之提升，會強化其參與公共事務的動機。<sup>⑧</sup>若整體制度能提供參與者便捷的政策切入點（access points），使得有意願參與的民衆，能以藉此類制度中所提供槓桿效應（leverage），<sup>⑨</sup>來對抗政治上較佔優勢的經濟利益團體，則參與的意願與成效都會有顯著的提升。例如，在大陸與香港，環境影響評估制度及相關的政治制度比較保障官員在其過程中的主導性，<sup>⑩</sup>不像台灣，提供許多挑戰政府決策的機會。此或許與其民衆參與的意願較低落有關，使得 EIA 的品質必須完全仰賴私人的顧問公司以及政府主管官員的專業良心。<sup>⑪</sup>面對經濟利益團體的壓力，此一專業良心，便顯得十分脆弱。

台灣民主化的歷程，便是不斷透過各種制度的修訂，使得這種政治參與的意願不

註⑦ 葉俊榮，「政府政策進行環境影響評估的制度設計」；李素貞，「環境影響評估中民衆參與之探討」，國立中山大學公共管理研究所碩士論文，高雄，民國 86 年；邱聰智，「環境影響評估制度直形成果之探討」，輔仁法學，第 10 卷（民國 80 年），頁 1~26；翁興利，「環境影響評估制度之研究」，公共政策學報，第 14 卷（民國 81 年），頁 129~160。陳桂香，「公共政策與民衆參與：環境影響評估過程中民衆參與制度之研究」，中興大學公共政策研究所碩士論文，台北，民國 85 年；黃中銘，「政策決策過程中的環境影響評估」，國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文，花蓮，民國 84 年。

註⑧ Moe, *The Organization of Interests*, pp. 32~33.

註⑨ 例如，訴訟的提出，能讓環境利益團體以較小的代價，強迫經濟利益團體對其訴求妥協，因為後者往往擔心訴訟的延宕可能造成商機的延誤而蒙受巨大的損失。

註⑩ Barbara J. Sinkule and Leonard Ortolano, *Implementing Environmental Policy in China* (Westport, Connecticut: Praeger, 1995).

註⑪ Shui-Yan Tang, Carlos W. H. Lo, K. C. Cheung, and Jack M. K. Lo, "Institutional Constraints on Environmental Management in Urban China: Environmental Impact Assessment in Guanzhou and Shanghai," *The China Quarterly*, Vol. 152 (1997), pp. 863~874; Carlos Wing-Hung Lo and Plato Kwong-to Yip, "Environmental Impact Assessment Regulation in Hong Kong and Shanghai: A Cross-City Analysis," *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 42, No. 3 (1999), pp. 355~374.

斷提高，進而培植出雄厚的市民活力，並塑造出良好市民傳統（civic traditions）的雛形。<sup>②</sup>因此，雖然台灣到目前為止，其公共政策在形成之初，往往還維持著由少數政策菁英（包括科技官僚與少數學術界人士）擬訂政策草案，來因應政策之窗（policy window）開啓後社會大眾對特殊議題的政策需求的傳統，一如其於威權統治時期的政策制訂模式。<sup>③</sup>然而，透過民衆力量的介入，使得台灣的政府官員在政策制訂過程中，比過去更重視政策的合法性與適當性，因而較能平衡環境與永續發展相關政策中經濟利益團體對行政官員的強大壓力，也因此更能夠維持永續發展概念中，保護弱勢團體、維繫跨世代資源公平分配的精神。雖然在整體表現上，台灣仍無法與歐美國家在環境保護上的努力與成就相提並論，但比起民主化之前，已有長足的進步。<sup>④</sup>總而言之，誠如 Janicke 很精簡地陳述，因為環境政策往往與當前主流的發展經濟趨勢相左，民主制度中保障「反對權」的機制，便成爲一政權成功地制訂與執行「綠色政策」（green policy）的重要條件。<sup>⑤</sup>

\* \* \*

（收件：89年6月16日，修正：89年8月21日，接受89年8月29日）

---

註<sup>②</sup> 關於此一議題的討論，請見 Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (NY: Simon & Schuster; 2000); Susan J. Pharr & Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies* (NJ: Princeton University Press, 2000); Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (NJ: Princeton University Press, 1993).

註<sup>③</sup> Tang and Tang, "Democratizing Bureaucracy."

註<sup>④</sup> 關於台灣民主化之後在環境保護上的改善，請參考 Ching-Ping Tang and Shui-Yang Tang, "Taiwan: Capacity Building for Environmental Management under Democratization," in Helge Joergens, Helmut Weidner, and Martin Janicke, eds., *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building* (Germany: Wissenschaftszentrum Berlin, forthcoming); Jiunn-Rong Yeh, "Institutional Capacity-Building toward Sustainable Development: Taiwan's Environmental Protection in the Climate of Economic Development and Political Liberalization," *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 6 (1996), pp. 229~272.

註<sup>⑤</sup> Martin Janicke, "Democracy as a Condition for Environmental Policy Success: The Importance of non-institutional Factors," in William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and the Environment*, p. 71.

# Democratic Administration and Sustainable Development: Comparing Environmental Impact Assessments In Taiwan and Hong Kong

*Ching-ping Tang*

## Abstract

Quite puzzling has been that the more a country democratizes, the more likely it becomes environmental friendly. Theoretically, representative democracy does not square well with the features of environmental politics in which diffuse interests confront concentrated ones. To solve this puzzle, this paper examines institutional arrangements and practices of environmental impact assessments in Hong Kong and Taiwan. By demonstrating the incentives of the respective administrative agencies under two different sets of institutions, this paper argues that a government isolated from popular scrutiny and citizen participation would be less responsive to environmental interests.

Keywords: sustainable development; democratic administration; environmental impact assessment; Taiwan, Hong Kong

