

薪傳論文

試評美國環境影響評估制度的行政監督*

康文尚**

目 次

壹、前言	四、規範內容檢視
貳、美國建立環評行政監督的意涵	五、小結
一、美國環評制度與行政監督概述	肆、美國環評行政監督的實務運作評析
二、平衡向擬議行動聯邦機關傾斜的環評權限	一、聯邦環保署對促進理性環評書件的實務運作
三、以程序規範影響實質決策的環境理性	二、異議程序的實務運作
參、美國環評行政監督的規範內容	三、聯邦機關規避環評行政監督的實務運作
一、對評估書的審視與評論	四、小結
二、對擬議行動的異議	伍、結論
三、聯邦環保署對環評的行政監督	

* 投稿日：2011年7月4日；接受刊登日：2012年7月12日。〔責任校對：張愷致〕。

** 國立東華大學環境學院自然資源與環境學系博士候選人。

摘 要

本文首先論證，在美國環評制度向擬議行動聯邦機關權限傾斜，以及美國最高法院始終堅持環政法僅是程序規範的現實情況下，美國國會立法要求聯邦環保署對各聯邦機關製備的評估書（第二階段環評）加以評論，並對擬議行動提出異議而進行的環評行政監督，具有平衡環評權限傾斜，以及以程序規範影響各聯邦機關實質決策，使其更具環境理性的重要意涵。在此一論證基礎下，本文詳細介紹並檢視美國環評行政監督的規範內容，並依據美國環評長期實務運作的實證數據，探究美國環評行政監督運作的成效與所遭遇的問題。研究結果顯示，儘管在規範細節上，美國環評行政監督仍有可改善的空間，但真正必須嚴肅面對並解決的，反而是聯邦機關長期以環說書（第一階段環評）規避評估書程序，連帶規避環評行政監督，使其陷於無用武之地。然而此一長期存在的問題並未受到重視，明顯不利於美國環評制度所欲達成的永續發展目的。

關鍵詞：美國國家環境政策法（環政法）、環境品質委員會（環品會）、環品會規則、環境影響評估（環評）、二階段環評程序、環境影響說明書（環說書）、環境影響評估報告書（評估書）、行政監督、公眾參與、司法審查。

Comment & Note

The Role and Performance of Executive Oversight in American Environmental Impact Assessments

*Wan-Shong Kong**

Abstract

The U.S. Environmental Protection Agency (EPA) is authorized to comment upon the environmental implications of any federal action subject to the required preparation of an environmental impact statement (EIS, the second phase of EIA), and to refer actions involving possible unsatisfactory environmental effects to the Council on Environmental Quality (CEQ). This article argues that such executive oversight not only could redress the balance that tilts toward the decision-making powers of federal agencies when they comply with the National Environmental Policy Act (NEPA) procedures, but also could promote NEPA's substantive purposes, particularly since the Supreme Court has consistently insisted that NEPA is strictly procedural. Additionally, the article further analyzes the regulatory details of the executive oversight and explores its performance based on the long-term EIA empirical data of federal agencies. The results reveal that, although there is room for regulatory improvement, the most serious problem that needs to be corrected is the executive oversight being circumvented due to federal agencies utilizing the environmental assessment (EA, the first phase of EIA) to circumvent the preparation of an EIS. However, this long-standing but ignored issue is obviously not conducive to the USA's EIA system in reaching its goal of sustainable development.

* Ph.D. Candidate, College of Environmental Studies, Department of Natural Resources and Environmental Studies, National Dong Hwa University.

KEYWORDS: National Environmental Policy Act (NEPA), Council on Environmental Quality (CEQ), CEQ regulations, environmental impact assessment (EIA), two-phased EIA process, environmental assessment (EA), environmental impact statement (EIS), executive oversight, public participation, judicial review.

壹、前言

1969年美國國家環境政策法（National Environmental Policy Act of 1969，下稱「環政法」）建立全球第一個環境影響評估（下稱「環評」）制度，在強制公共決策必須考量對環境影響下，大幅改變了聯邦機關決策流程，被認為是影響美國最深且最重要的環境法律¹。其後經數十年發展，如今已有百餘國家仿效並建立各自環評制度²，且從早期僅著重開發行為(project)對自然環境的影響，逐漸擴展成為考量開發行為、政策(policy)、方案(plan)、計畫(program)等對自然環境、社會與經濟影響的制度³。由於全球各國快速採行與制度化，使美國環評制度成為20世紀最具影響力的創新政策之一⁴。

1960年代，美國社會對於公共政策漠視環境因素、欠缺公眾參與、環境管制成效不彰等現象普遍感到失望，並逐漸醒悟到關切環境的重要。環政法在如此社會氛圍下完成立法，成為國會要求公共政策必須具體回應社會對環境關切的制度⁵。當時盛行的理性決策

1 See Jason J. Czarnecki, *Defining the Project Purpose under NEPA: Promoting Consideration of Viable EIS Alternatives*, 70 U. CHI. L. REV. 599, 599-600 (2003).

2 依據文獻統計，1995年全球已有超過100個國家建立了環評制度，see John Glasson, *Principles and Purposes of Standards and Thresholds in the EIA Process*, in STANDARDS AND THRESHOLDS FOR IMPACT ASSESSMENT 3, 6 (Michael Schmidt et al. eds., 2008); see also NEIL CRAIK, THE INTERNATIONAL LAW OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS, SUBSTANCE AND INTEGRATION 4 (2008).

3 See David P. Lawrence, *The Need for EIA Theory-building*, 17 ENVTL. IMPACT ASSESSMENT REV. 79, 79 (1997).

4 See Matthew Cashmore et al., *The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purpose, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory*, 22 IMPACT ASSESSMENT & PROJECT APPRAISAL 295, 295 (2004).

5 See Joe Weston, *EIA, Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice*, 43 J. ENVTL. PLANNING & MGMT. 185, 189 (2000); see also Lawrence, *supra* note 3, at 79.

理論(rational decision theory)⁶，對美國環評制度的形成與內容，也產生一定程度影響⁷。早期文獻多以理性決策理論思維，闡述環政法規範內涵，認為美國環評制度是一周延且有系統的程序，要求聯邦機關運用科學方法，於評估所有重要替代方案對環境影響之後（以環境理性的環評程序，產生具環境理性的評估結果），再基於價值中立，作成考量環境因素在內的決策（具環境理性的決策），以確保聯邦機關決策的客觀性⁸。但是到了1970年代，已有文獻意識到環評程序仍存在主觀元素，認為環評不僅是科學與評估的結合，同時也必須接受決策本身所具有的政治性格，亦即決策者必須於諸多正、負面影響之間，進行價值權衡與妥協，方能作成特定開發行為施行與否的決策⁹。

以上說明引發兩點值得深入探討，一是美國建立全球第一個環評制度已超過40年，但是美國依據理性決策理論所架構具環境理性的環評程序，究竟在產生具環境理性評估結果方面成效如何？另一是，決策具政治性格的事實說明，儘管產生了具環境理性的評估結果，但在公共決策實際運作上，卻未必能保證行政機關決策內容絕對符合環境理性，而美國實施環評制度後，究竟有無促進聯邦機關決策的環境理性？

對於促進決策環境理性的疑問，不同文獻，解讀未盡一致。有

6 1947年 Herbert A. Simon 提出4步驟的理性決策理論，第一是決策者對於決策欲達成的目標有共識；第二是確認可達成目標的所有替代方案；第三是確認各替代方案的後果；第四是運用適當計算方式，比較各替代方案後果，並做出最適決策。其後理性決策理論盛行於1950至1960年代。See HERBERT A. SIMON, ADMINISTRATIVE BEHAVIOR: A STUDY OF DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS 72 (4th ed. 1997).

7 See PAUL J. CULHANE ET AL., FORECASTS AND ENVIRONMENTAL DEISIONMAKING: THE CONTENT AND PREDICTIVE ACCURACY OF ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENTS 6 (1987).

8 See Weston, *supra* note 5, at 189.

9 *Id.* at 189-90.

持較正面看法的，例如1984年Taylor研究發現，環政法實施後，若干聯邦機關決策文化確實已發生改變¹⁰；1989年Caldwell也認為環政法儘管並非完美，但已對政策與決策產生顯著影響¹¹。也有持負面見解的，例如1990年Paul J. Culhane認為，環政法實施20年，確實對聯邦官僚體系決策產生重要影響，包括將環境影響列入考量、組織成員因納入環境專業人員而呈多元化、決策過程納入公眾參與等，但是，決策卻仍未具備環境理性¹²。

對於前述見解上差異，有論者認為，儘管大家皆認同環評制度確實提升了決策對環境影響的考量，但這是與過去漠視環境相比較所得到的觀察結果，若是與促進永續發展的環評目的相比較，則顯然仍有相當距離¹³。另有論者整理不同文獻對全球各國環評制度施行成效後發現，不僅美國如此，其他國家在作成決策與形塑決策內容上，環評所扮演的角色也是非常有限¹⁴。

上述除說明各國環評制度在促進永續發展目的上，仍有相當改進空間外，更指出改進之道，應著重於思考如何使環評制度，能持續發揮促進永續發展的作用，亦即能持續促使行政機關於公共政策

10 Taylor 觀察美國農業部林業局(U.S. Forest Service)以及陸軍工兵團(U.S. Army Corps of Engineers)而獲致此一結論。See SERGE TAYLOR, MAKING BUREAUCRACIES THINK: THE ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT STRATEGY OF ADMINISTRATIVE REFORM 4 (1984).

11 See Lynton K. Caldwell, *Understanding Impact Analysis: Technical Process, Administrative Reform, Policy Principle*, in POLICY THROUGH IMPACT ASSESSMENT: INSTITUTIONALIZED ANALYSIS AS A POLICY STRATEGY 7, 9 (Robert V. Bartlett ed., 1989).

12 See Paul J. Culhane, *NEPA's Effect on Agency Decision Making, Anticipated and Unanticipated*, 20 ENVTL. L. 681, 689-95 (1990).

13 See Matthew Cashmore, *The Role of Science in Environmental Impact Assessment: Process and Procedure versus Purpose in the Development of Theory*, 24 ENVTL. IMPACT ASSESSMENT REV. 403, 404 (2004). 論者論及環評的目的，往往列舉輔助決策者決策、協助修正擬議行動內容、達成永續發展目的等加以說明，而前二者的最終目的，仍在於永續發展。See JOHN GLASSON ET AL., INTRODUCTION TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT 8-13 (1999).

14 See Cashmore et al., *supra* note 4, at 299-301.

決策中，確實納入環境影響因素。

1987年Culhane等人曾提出三項理論模型，說明美國環評制度如何運用程序規範，以改進聯邦機關對自然資源分配、利用所作成的決策¹⁵。其中理性理論(rational model)強調環評是產生環境理性資訊的程序設計，以引導聯邦機關作成具環境理性的決策。外部改革理論(external reform model)強調對聯邦機關所產生的外部壓力，例如公眾參與、司法審查¹⁶，以及聯邦環境保護署(Environmental Protection Agency，下稱「聯邦環保署」)對聯邦機關所進行的環評行政監督¹⁷等，皆足以強化聯邦機關決策的環境價值；內部改革理論(internal reform model)則認為藉由執行環評程序，有助於提升聯邦機關的環境專業能力，並產生改變其內部政治運作的結果，以實質上達成預防環境危害的目的¹⁸。

在美國環評制度運作上，理性理論、外部改革理論與內部改革理論三者並不互斥，都是屬於以程序規範影響實質決策的制度設計¹⁹。理性理論與內部改革理論著重於聯邦機關自我約束，以求改變，但實務上究竟聯邦機關會否真正如是運作，仍然無法確定，因此，另外輔以外部改革理論的外部監督壓力，以防前兩理論失靈。

15 See CULHANE ET AL., *supra* note 7, at 13-18.

16 環政法雖未包含公民訴訟條款，但美國民眾與環保團體在1970、1980年代對聯邦機關提起環評爭訟，藉由司法審查而監督聯邦機關遵守環政法規範，確實發揮非常重要的外部監督力量，參見康文尚，論第三人就環境影響評估法提起爭訟之可能性，東吳大學法律學系碩士論文，頁65-131（1996年）。

17 美國環評行政監督，是指「聯邦環境主管機關」對「擬議行動聯邦機關」第二階段環評書件所進行的審視與評論，以及對擬議行動提出異議兩大部分，相關規範內容與論述，請詳見本文第參節。相對於擬議行動聯邦機關所屬行政體系的指揮、管理與協調而言，聯邦相關環境主管機關是其外部行政機關，對其所進行的行政監督，具有外部壓力作用。另外應特別提出說明的是，對環評書件提出評論意見，以及對擬議行動提出異議的監督，並不是監督擬議行動聯邦機關有無違反製備環評書件相關規定的程序規範。

18 See CULHANE ET AL., *supra* note 7, at 15-16.

19 *Id.* at 13-14.

足見外部改革理論所包含的外部監督壓力，的確是美國環評制度持續促使聯邦機關於公共政策決策中，確實納入環境影響因素的程序規範。

環政法施行後，出乎國會立法意料之外的是，美國民眾（包含環保團體）積極提起環評爭訟，而且法院樂於扮演司法審查角色，使民眾參與和司法審查成為聯邦機關決策的重要外部壓力²⁰，更成為文獻研究焦點²¹。雖然美國國會於環政法施行後，隨即於1970年修正清潔空氣法(Clean Air Act Amendments of 1970)²²而完成環評行政監督立法²³，但與同樣是外部壓力的公眾參與、司法審查相比較，美國環評行政監督的施行成效如何？卻並未受到同等關注²⁴。然而在2010年4月美國路易斯安納州外海Deepwater Horizon發生英

20 *Id.* at 17.

21 國外相關文獻眾多，有關評論公眾參與者，*see, e.g.,* Krystyna A. Stave, *Using System Dynamics to Improve Public Participation in Environmental Decisions*, 18 *SYS. DYNAMICS REV.* 139, 139-67 (2002). 有關司法審查者，*see, e.g.,* Fred Anderson et al., *Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review*, 11 *DUKE ENVTL. L. & POL'Y F.* 89, 89-138 (2000).

22 Clean Air Act Amendments of 1970, Pub. L. No. 91-604, 84 Stat. 1676 (1970) (codified as amended at 42 U.S.C. §§ 7401-7642 (2006)).

23 最初1970年清潔空氣法修正草案第309條內容(42 U.S.C. § 7609)，僅要求當時負責空氣污染事務的健康教育與福利部(Department of Health, Education and Welfare)，對環評書件中有關空氣污染部分進行行政監督。然而一方面因立法過程轉折，另一方面因美國聯邦環保署於1970年12月2日成立，且主管環境保護事項涵括空氣、水、廢棄物、農藥、輻射、飲用水與噪音等，以致最後1970年12月31日生效的清潔空氣法第309條內容，轉而要求聯邦環保署應對環評書件進行行政監督，且監督事項大幅擴張至空氣污染以外所有聯邦環保署的主管事項。相關立法過程，*see* William L. Andreen, *In Pursuit of NEPA's Promise: The Role of Executive Oversight in the Implementation of the Environmental Policy*, 64 *IND. L.J.* 205, 223-29 (1989).

24 雖然美國1970年修正清潔空氣法便已納入環評行政監督條文，但直至1989年方有針對環評行政監督的研究文獻出現，*see generally* Andreen *supra* note 23, 223-29.，其後亦僅少數文獻探討行政監督的效果，例如有文獻探討聯邦機關相關環境主管機關的評論意見，在NEPA訴訟中扮演如何角色，*see generally* Michael C. Blumm & Stephen R. Brown, *Pluralism and the Environment: The Role of Comment Agencies in NEPA Litigation*, 14 *HARV. ENVTL. L. REV.* 277, 277-310 (1990).

國石油公司深海鑽油井爆炸事件，造成11人死亡，超過2億加侖原油噴出而嚴重危害海域生態後，已有許多研究文獻從不同角度提出檢討，包括聯邦環保署對深海鑽油井開發案的環評行政監督在內²⁵，相信未來環評行政監督不受重視的現象，應會有所改變。

我國環境影響評估法（下稱「環評法」）在中央政府層級授權行政院環保署主導環評審查，並得以否決開發行為（環評否決權）²⁶的制度設計，在性質上，與美國環評行政監督存在一定程度相似之處。二者都是基於對主事機關（在美國是擬議行動聯邦機關，在我國是目的事業主管機關）的不信任，故而在行政權內部，授權環境主管機關對開發行為准駁決策加以制衡，只是我國所採取的制衡手段更積極，法律效果更強。

近年我國「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地——七星農場部份）開發計畫（下稱「中科三期」）」引發環評爭訟，環保署環評審查結論，史無前例地，遭行政院以判決撤銷確定²⁷。然而爭訟過程中²⁸，行政機關一連串對抗司法判決的行政作為²⁹，卻

25 See generally Oliver A. Houck, *Worst Case and the Deepwater Horizon Blowout: There Ought to Be a Law*, 24 TUL. ENVTL. L.J. 1, 1-18 (2010); see also Holly Doremus, *Through Another's Eyes: Getting the Benefit of Outside Perspectives in Environmental Review*, 38 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 247, 247-80 (2011).

26 我國環評法第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」一般稱之為環評主管機關對於開發行為的「否決權」，參見傅玲靜，論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係——由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發，興大法學，7期，頁211（2010年）。

27 中科三期當地居民以環保署違法於第一階段環評作成有條件通過審查結論而提起行政爭訟，臺北高等行政法院撤銷該審查結論的判決，參見臺北高等行政法院96年度訴字第1117號判決。嗣後環保署雖不服而提起上訴，但是該案仍遭最高行政法院於判決駁回而確定，參見最高行政法院99年度判字第30號判決。

28 中科三期環評爭訟的詳細過程，參見林昱梅，預防原則與「停、聽、看」環評機制之落實——中科三期環評案之省思，台灣法學雜誌，161期，頁17（2010年）。

29 對抗司法判決的行政作為包括環保署刊登廣告抨擊行政法院判決為「無效用、無意義及破壞現行環評體制」，參見陳仲麟，環評撤銷後的開發許可效力——評

導致國內學界積極提出檢討論著。其中關於我國環評否決權規定，有文獻呼籲應重新全面檢視此一與美國、德國法制迥異的特殊制度³⁰；有文獻主張我國目前由環評委員會主導的專業審查，已不敷民主治理時代所需，必須廣泛引進政治參與機制³¹；更有文獻認為我國由環評主管機關集中審查的制度，已使環評理性決策功能受到結構性限制，並主張我國民主化與市民社會的形成，已足以支撐目的事業主管機關自行進行環評並接受公眾監督³²。顯示國內學界已日益關切環境主管機關與目的事業主管機關在環評制度運作上的權限分配問題。

本文擬以美國環評行政監督為研究重心，並以美國建立該制度的意涵為何？制度設計內容為何？有無制度設計缺陷？實務運作上又有何問題？等作為主要問題意識，撰文進行研究。本文首先從環評權限分配的巨觀角度，論證在美國環評權限向擬議行動聯邦機關傾斜，以及最高法院堅持環政法僅屬程序規範的現實情況下，聯邦環保署對各聯邦機關所進行的環評行政監督，是平衡環評權限傾斜與影響各聯邦機關實質決策的重要程序規範，也是促進聯邦機關決策具環境理性的重要外部壓力。在此一論證基礎下，本文詳細介紹並檢視美國環評行政監督的規範內容，並進一步蒐集分析相關文獻研究與美國環評長期實務運作的實證數據，以探究美國環評行政監督運作的成效與遭遇的阻礙，除印證對規範內容的檢視外，並據以

環保署拒絕令中科三期停工，台灣法學雜誌，149期，頁29（2010年）。國科會作成「停工不停產」決定，參見劉開元，中科不停產 環團提公民訴訟，聯合晚報，2010年8月12日A8版，以及環保署於2010年8月31日執意再次以第一階段環評作成有條件通過審查，使中科三期免於停工停產等等，參見環保署網頁 <http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=62&clstwo=717&clsthree=0&busin=336&path=13677>（最後瀏覽日：2011年6月7日）。

30 參見傅玲靜（註26），頁211。

31 參見湯京平、邱崇原，專業與民主——台灣環境影響評估制度的運作與調適，公共行政學報，35期，頁1-28（2010年）。

32 參見葉俊榮，捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判，月旦法學雜誌，185期，頁68-79（2010年）。

建議美國環評法制上的可能興革。

本文採文獻分析法對美國環評行政監督的規範內容與實務運作進行研究。全文分為五節，第壹節（前言）說明研究動機，並界定研究範圍。第貳節論證美國建立環評行政監督的意涵，包括具有平衡環評權限向擬議行動聯邦機關傾斜的作用，以及運用程序規範方式，以影響各聯邦機關實質決策的環境理性。第參節介紹並檢視美國環評行政監督的規範內容。第肆節依據相關文獻研究與實證數據，對美國環評行政監督的實務運作進行分析，探究其運作成效與阻礙，並與規範內容的檢視結果相互印證。第伍節作成研究結論，除對美國環評法制提出可能的興革建議外，並提出我國相關環評制度的未來研究方向。

貳、美國建立環評行政監督的意涵

一、美國環評制度與行政監督概述

（一）環評制度的法源依據

美國環評制度以環政法為法源依據，其主要內容有三，包括宣示國家環境政策主張³³、建立環評制度作為達成國家環境政策的重要手段³⁴，以及成立「環境品質委員會（Council on Environmental Quality，下稱環品會）」³⁵。然而環政法條文內容與憲法上位原則性規定相似，雖然體認人類行為對環境所造成的影響，也宣示了國家環境政策主張，但是運用環評制度作為達成國家環境政策主張的

33 42 U.S.C. § 4331 (2006).

34 42 U.S.C. § 4332 (2006).

35 42 U.S.C. §§ 4341-4347 (2006).

具體作法為何，條文內容卻未盡精確³⁶。再加上環政法既未明示環品會對聯邦機關遵守環政法規範具有監督責任³⁷，亦未授權環品會得制定法規以為遵守環政法的依據，以致環品會在監督聯邦機關履行環政法義務上，並無著力餘地。無怪乎環政法被認為是一部缺乏可執行條款的法律³⁸。

為解決前開問題，美國總統尼克森(Richard M. Nixon)於1970年發布第11514號總統行政命令(Executive Order 11514)³⁹，命令環品會制定指導(guidelines)，以作為聯邦機關執行環評的依據。環品會於同年首先發布臨時指導(Interim Guidelines)⁴⁰，次年(1971年)正式制定環品會指導⁴¹，並於1973年加以修正⁴²。但是因前開環品會指導對聯邦機關不具拘束力，再加上各聯邦機關所制定執行環政法的行政程序不一致，故而造成相當程度混亂⁴³。1977年總統卡特(James Carter)再次發布第11991號總統行政命令⁴⁴，命令環品會改以制定對各聯邦機關具拘束力的規則(regulations)，以作為環政法對執行環評的程序要求。環品會依據此一命令，於1978年頒布環品會規則⁴⁵，並於1979年生效，成為補充環政法的重要法源依據。

36 See James M. Koshland, *The Scope of the Program EIS Requirement: The Need for a Coherent Judicial Approach*, 30 STAN. L. REV. 767, 767 (1978).

37 環政法賦予環品會的職權，參見42 U.S.C. § 4344 (2006).

38 See Adrienne Smith, Note, *Standing and the National Environmental Policy Act: Where Substance, Procedure, and Information Collide*, 85 B.U. L. REV. 633, 635 (2005).

39 Executive Order No. 11,514, 35 Fed. Reg. 4247 (Mar. 7, 1970).

40 CEQ, *Statements on Proposed Federal Actions Affecting the Environment: Interim Guidelines*, 35 Fed. Reg. 7390 (May 12, 1970).

41 CEQ, *Statements on Proposed Federal Actions Affecting the Environment: Guidelines*, 36 Fed. Reg. 7724 (Apr. 23, 1971).

42 CEQ, *Preparation of Environmental Impact Statements: Guidelines*, 38 Fed. Reg. 20,550 (Aug. 1, 1973).

43 See LARRY W. CANTER, *ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT* 4 (2d ed. 1996).

44 Executive Order No. 11,991, 42 Fed. Reg. 26,967 (May 25, 1977).

45 CEQ, *National Environmental Policy Act- Regulations*, 43 Fed. Reg. 55,978 (Nov. 29, 1978).

(二) 環評適用對象

環政法明文規定，聯邦政府所有行政機關於作成任何重大影響(significantly affecting)人類環境品質的立法草案(proposals for legislation)及其他重要聯邦擬議行動(proposals for other major Federal actions)的建議或報告時，皆應提出詳細報告書，也就是環品會規則所稱的環境影響評估報告書(environmental impact statement，下稱「評估書」)⁴⁶。

由此可知，環政法規定應實施環評的對象有二，一是有重大影響人類環境品質的立法草案，另一是有重大影響人類環境品質的其他重要聯邦擬議行動。所謂「立法草案」，按照環品會規則的定義，是指聯邦自行發展，或在聯邦機關大力合作支持下所發展出來，並提送至國會審議的法案，包含請求與他國訂定條約在內⁴⁷。而所謂「重要聯邦擬議行動」，是指實質上由聯邦控制且負責的行政行為，「重要」一詞在於強調對環境的「重大」影響，而「聯邦擬議行動」則包含各聯邦機關將採行的政策(policies)、方案(plan)、計畫(program)以及特定開發行為(projects)在內⁴⁸。至於何謂「重大」影響人類環境品質，依據環品會規則的定義，應由各種「關係情況(context)」與該擬議行動本身的「強度(intensity)」兩方面加以判斷⁴⁹。

46 42 U.S.C. § 4332(2)(C) (2006). 美國環政法所稱之「proposals for other major Federal actions」，環品會規則以「proposed actions」稱之，本文將其譯為「擬議行動」，以表達該行動僅是聯邦機關所提出來想要採行的草案，而該草案最後的內容如何，甚或未來會否實施，都有可能經過環評程序後，為了環境保護或其他原因而發生改變。再者，本文將提出該擬議行動的聯邦機關，以「擬議行動聯邦機關」稱之，是為了便於後續研究美國環評行政監督的過程中，得以與對該擬議行動提出異議的聯邦環保署與其他聯邦機關，做出比較明確的區隔，以避免讀者閱讀時易被混淆。

47 40 C.F.R. § 1508.17.

48 40 C.F.R. § 1508.18.

49 40 C.F.R. § 1508.27.

然而前開規定對於究竟哪些擬議行動應實施環評，仍然不明確。對此，環品會規則授權各聯邦機關，在不牴觸環政法與環品會規則的前提下，自行訂定補充環品會規則的細部環評程序⁵⁰，包括應製備評估書的正表列行政行為，與無須實施環評的負面表列行政行為在內⁵¹。此一作法雖然可以充分顧及各聯邦機關行政行為多元態樣的需求，但是相對也給了聯邦機關規避環評的巧門。

(三) 二階段環評程序

1978年環品會規則將環評程序分為製備環境說明書（environmental assessment，下稱「環說書」）與評估書二階段。首先，聯邦機關依據自己訂定規則當中的正、負面表列行政行為進行判斷，只要擬議行動屬於正面表列所列舉的，便應直接進入製備評估書階段。如果屬於負面表列所列舉的，也就是環品會規則所稱的「種類除外(categorical exclusion)」⁵²，則無實施環評必要。如果既不屬於正面表列，也不屬於種類除外的，聯邦機關就必須先製備環說書，簡要列舉有關證據與分析⁵³，以判斷該擬議行動對環境有無重大影響之虞。如果沒有，則逕行製作所謂「無重大影響(finding of no significant impact)」認定書，以終結環評程序；如果有，則應進入製備評估書階段⁵⁴。

製備評估書有初稿與定稿之分，定稿完成後，在作成採行擬議行動決策前，聯邦機關應製作書面「決策紀錄(record of decision)」，以終結環評程序。決策記錄應記載(1)決策內容為何；(2)已考量的所有替代方案，以及哪一個替代方案對環境影響較小；(3)在達成國家政策上，決策內容在平衡社會、經濟、環境因素的考

50 40 C.F.R. § 1507.3(a).

51 40 C.F.R. § 1501.4.

52 40 C.F.R. § 1508.4.

53 40 C.F.R. § 1508.9(a)(1).

54 40 C.F.R. § 1501.4.

量為何；(4) 所採行的減輕環境影響措施為何，如果沒有採行，原因為何；(5) 應採行的監測與執行計畫為何⁵⁵。由此可知，決策紀錄是連結評估書定稿內容與實質決策的重要橋樑，擬議行動聯邦機關必須於決策紀錄中，表明其決策的環境理性。

(四) 清潔空氣法建立的環評行政監督

環政法要求擬議行動聯邦機關於製備評估書（第二階段環評）之前，對於擬議行動的環境影響，應諮詢有管轄權、特殊專業或主管環境標準的聯邦機關，並取得其評論意見⁵⁶。然而此一引入其他聯邦機關意見的規定，對擬議行動聯邦機關而言，僅屬於製備環評書件前的程序義務，目的在於協助擬議行動聯邦機關製備評估書。

然而1969年環政法完成立法後，美國國會對於多數聯邦機關未能領會環政法建立環評程序與維護環境的立法意旨，以及環境機關表現出無力或不願意對抗行政體系阻力的現象，甚表不滿，遂藉著成立聯邦環保署與修正清潔空氣法的機會，將環評行政監督納入1970年清潔空氣法當中⁵⁷，進一步要求聯邦環保署應對各聯邦機關研提的立法草案、行政規則，以及依據環政法而應製備評估書的開發行為與重要擬議行動等所造成的環境影響，提出書面審視與評論意見(review and comment)，並向大眾公開其結果⁵⁸。若擬議行動所造成的環境影響，自公共健康、社會福祉或環境品質判斷，屬於不可接受(unsatisfactory)者，聯邦環保署應公告其決定，並向環品會提出異議(referral)⁵⁹，以強化環政法原先有關諮詢與評論規範的不足。

55 40 C.F.R. § 1505.2.

56 42 U.S.C. § 4332(2)(C) (2006).

57 See Andreen, *supra* note 23, at 223-29.

58 42 U.S.C. § 7609(a) (2006).

59 42 U.S.C. § 7609(b) (2006).

二、平衡向擬議行動聯邦機關傾斜的環評權限

(一) 環評權限向擬議行動聯邦機關傾斜

依據美國環政法所建立的環評制度（含環品會規則相關規定），在以聯邦機關為製備環評書件的義務人、由聯邦機關自行訂定細部環評程序、聯邦機關仍擁有既有決策權等方面，皆充分顯示其尊重擬議行動聯邦機關自主，將環評角色定位為聯邦機關決策工具的立法意旨。然而自巨觀的環評權限分配角度觀察，卻明顯呈現向擬議行動聯邦機關傾斜。

1. 聯邦機關製備環評書件的自主

按環政法規定，聯邦機關依職權而研提的立法草案或重要聯邦擬議行動，該聯邦機關本身便是實施環評義務人，必須自行製備環評書件⁶⁰。另依據環品會規則定義，聯邦擬議行動包括聯邦機關對人民申請開發行為所為的許可在內⁶¹，因此，儘管是由人民申請許可的開發行為，聯邦機關仍然必須為了核發該項許可而製備環評書件⁶²，藉以「自我檢視」擬議行動對環境的影響。

以人民申請許可案件為例，聯邦機關雖然可以要求申請人提供所需資訊⁶³，但不論是直接採用或間接引述，聯邦機關皆應獨立評估該資訊內容，並為該資訊的正確性負責⁶⁴。又如，聯邦機關雖然也可以委託承包商協助製備評估書，但聯邦機關官員仍然必須提供指導，參與評估書製備，並負擔獨立評估該內容的責任⁶⁵。由此可知，在環評「自我檢視」的過程中，擬議行動聯邦機關完全主導環

60 42 U.S.C. § 4332(2)(C) (2006).

61 40 C.F.R. § 1508.18(b)(4).

62 40 C.F.R. § 1506.5.

63 40 C.F.R. § 1506.5(a).

64 40 C.F.R. § 1506.5(a), (b).

65 40 C.F.R. § 1506.5(c).

評書件的製備，充分顯示其對環評書件製備的自主性。

2. 聯邦機關對環評程序的自主

如本文前述，環品會規則授權各聯邦機關，在不牴觸環政法與環品會規則的前提下，自行訂定補充環品會規則的細部環評程序⁶⁶。因此，各聯邦機關不僅在製備環評書件上具有自主性，在訂定細部環評程序上，也同樣具有自主性。藉由這項授權規定，是各聯邦機關將環評程序融入擬議行動的既有決策程序中，而不是由環品會規則訂定各聯邦機關一體適用的細部環評程序，更不是訂定獨立於各聯邦機關既有決策程序之外的環評程序。不僅如此，授權聯邦機關自行訂定的細部環評程序，還包含正、負面表列行政行為在內，如此一來，更進一步實質提升各聯邦機關實施環評的自主性。

3. 聯邦機關對擬議行動決策權的自主

在環政法未施行前，聯邦機關提出擬議行動後，便按照既有決策程序作成決策。環政法施行後，聯邦機關只是在既有決策程序中融入環評程序，並於決策中考量環評書件對擬議行動的環境影響評估結果。聯邦機關不論是依據本身職權，或是受理人民申請許可案件而提出擬議行動，一旦提出擬議行動與環評書件，便已表達欲執行該擬議行動的意願，並於環評程序完成後，隨即作成決策。因此，聯邦機關所擁有的既有決策權，並未因施行環政法而發生任何改變。

(二) 環評行政監督可平衡環評權限傾斜

美國環評權限向擬議行動聯邦機關傾斜，已如前述。自平衡行政機關權限的觀點分析，如果沒有加入制衡機制設計，擬議行動聯邦機關製備的評估書品質，未必會符合環境理性要求，決策內容亦

⁶⁶ See 40 C.F.R. § 1507.3(a).

未必將環境因素納入考量。如此一來，將明顯不利於環評目的——促進永續發展的達成。

清潔空氣法授權聯邦環保署進行環評行政監督的目的，在於要求環境主管機關擔任環評忠實的看守人，適時為環境保護而向擬議行動聯邦機關舉起紅旗，以發揮平衡環評權限作用。例如，聯邦環保署為執行評論與異議而建立的評價系統準則（詳本文第參節第三小節），包括對評估書品質進行妥適性評等，以及對擬議行動進行環境影響評等，並據以提出異議，前者足以制衡聯邦機關製備評估書的自主，後者則可制衡聯邦機關對擬議行動決策權的自主。又如，雖然清潔空氣法僅授權聯邦環保署一個行政機關進行評論與提起異議，但環品會規則進一步擴張評論與異議機關的範圍（詳本文第參節第一、二小節），讓更多聯邦機關得以行使評論與異議的監督，可以發揮更大的平衡環評權限作用。

三、以程序規範影響實質決策的環境理性

（一）環政法是程序規範或實質規範的論辯

美國環評爭訟案例曾引發環政法要求製備環評書件，究竟僅屬於程序規範(procedural requirement)，或是更進一步具有實質規範(substantive requirement) 意義的爭議⁶⁷。前者是指環政法純屬程序上要求，只要環評義務機關踐行環評程序，便已合法，至於是否以環境保護為重而做出有利於環境的決策，則是屬於決策者的裁量。後者則是指，在環評書件充分揭露環境資訊的前提下，當擬議行動對環境有危害時，環評義務機關除了踐行環評程序外，更有避免環境危害或廢棄擬議行動的義務。

⁶⁷ See Jason J. Czarnezki, *Revisiting the Tense Relationship Between the U.S. Supreme Court, Administrative Procedure, and the National Environmental Policy Act*, 25 STAN. ENVTL. L.J. 3, 5-12 (2006).

持程序規範見解者認為，環評的用意並非強迫決策者一定要選擇對環境影響最小的替代方案，否則真正可執行的開發行為，必定所剩無幾；況且，環境影響應是決策者平衡開發與環境保護時，所要考量眾多相互衝突因素之一，而不是全部，往往社會與經濟因素更迫切需要解決⁶⁸。另有論者認為，環評的規範特性在於不直接決定決策結果為何，而是要求環評程序中所得到的資訊，必須被決策者列入考量；基於此一見解，環評的法律形式是在於設定程序規範，規定環境資訊的產生與蒐集，以及依據此等環境資訊而作成決策；而支撐此一環評規範特性的概念，並不在於規定決策應遵循的實質標準為何，而是確保決策裁量周詳與公告週知的程序。故而認為美國環政法所建立的環評制度，正是展現此一環評規範特性的最佳例證⁶⁹。

然而主張環政法是實質規範者⁷⁰，一方面從立法歷史探求立法者賦予環政法實質規範的依據，另一方面主張立法者除了於環政法訂定國家環境政策目標與衡量此等目標的標準外，更進一步要求聯邦機關應盡一切最大努力，使美國的政策、授權法規以及公共法律，均依照環政法所制定的政策加以解釋與管理，而此一法律要求即為聯邦機關應遵守的實質規範，否則執行環政法的環評程序規定，便無法達成前開環政法訂定的國家環境政策⁷¹。另外還有論者認為，以程序規範與實質規範執行環政法，才更能使環政法成為維

68 See Peter Wathern, *An Introductory Guide to EIA*, in ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT: THEORY AND PRACTICE 3, 19-21 (Peter Wathern ed., 1992).

69 See JANE HOLDER, ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: THE REGULATION OF DECISION-MAKING 239-40 (2004).

70 See generally Philip M. Ferester, *Revitalizing the National Environmental Policy Act: Substantive Law Adaptations from NEPA's Progeny*, 16 HARV. ENVTL. L. REV. 207, 207-69 (1992). See also Harvey Bartlett, *Is NEPA Substantive Review Extinct, or Merely Hibernating? Resurrecting NEPA Section 102(1)*, 13 TUL. ENVTL. L.J. 411, 411-49 (2000); Bradley C. Karkkainen, *Whither NEPA?*, 12 N.Y.U. ENVTL. L.J. 333, 333-63 (2004).

71 See Bartlett, *supra* note 70, at 415-19.

護環境正義的有效工具⁷²；更有論者主張國會應修正環政法，明示環政法具有實質規範作用，以確保法院能據以實質審查環評爭訟⁷³。

(二) 美國最高法院堅持環政法為程序規範

美國的確有上訴法院曾在環政法爭訟個案中，採用決策機關應將環境因素實質納入決策考量的見解，以平衡經濟與技術因素⁷⁴。更有上訴法院進一步主張，在環政法規範下，決策機關應給予環境因素決定性比重⁷⁵。然而美國最高法院對於決策機關究竟應納入多少環境因素考量乙節，卻始終堅持不做實質審查⁷⁶，甚至曾在個案中明示環政法僅具有程序法性格⁷⁷。最高法院不僅主張決策機關只要確認並衡量對環境的不利影響，環政法並未限制決策機關不得將其他價值置於環境代價之上，更拒絕提供有關行政機關應考量環境因素至如何程度的準則⁷⁸。在過去上訴至最高法院的環政法爭訟案件中，從無任何一件與實質規範相關的案件，是判決原告勝訴的⁷⁹，

72 See Stephen M. Johnson, *NEPA and SEPA's in the Quest for Environmental Justice*, 30 LOY. L.A. L. REV. 565, 596 (1997).

73 See Philip Weinberg, *It's Time to Put NEPA Back on Course*, 3 N.Y.U. ENVTL. L.J. 99, 116 (1994). See also Ferester, *supra* note 70, at 230; Paul S. Weiland, *Amending the National Environmental Policy Act: Federal Environmental Protection in the Twenty-First Century*, 12 J. LAND USE & ENVTL. L. 275, 293-94 (1997).

74 *Calvert Cliffs Coordinating Committee v. U.S. Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1109, 1123 (D.C. Cir. 1971) (“In each individual case, the particular economic and technical benefits of planned action must be assessed and then weighted against the environmental costs; alternatives must be considered which would affect the balance of values.”).

75 *Karlen v. Harris*, 590 F.2d 39, 44 (2d Cir. 1978) (“[W]e hold that....environmental factors, such as crowding low-income housing into a concentrated area, should be given determinative weight.”).

76 See Czarnecki, *supra* note 67, at 10.

77 See, e.g., *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen*, 444 U.S. 223, 227 (1980). See also *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332, 350 (1989).

78 See *Strycker's Bay*, 444 U.S. at 227-28.

79 依據文獻統計，截至該文獻於2006年完成之前，總計15件環政法爭訟案件上訴至美國最高法院，無任一件爭訟案件，甚至該等爭訟案件中無任一爭點，是有

由此可見美國最高法院對程序規範的堅持。而本文關於美國最高法院此一堅持的論述，與我國研究文獻指出美國司法審查在環評案件的實體控制上，呈現不斷弱化的趨勢⁸⁰，是相互一致的。

(三) 法律明確界定實質規範內容的困難

環政法並未提供可以操作的基準，以平衡環境價值與其他可能價值，應該是美國最高法院拒絕於環政法爭訟個案中，進行實質審理的根本原因。近年來美國法院對此法律見解已逐漸傾向認為，如果行政機關於決策中完全未考量環評結果所記載的環境因素，則該決策便是屬於恣意與任意(arbitrary and capricious)裁量，此時法院可對該決策的相關行政記錄進行審查，以確保決策過程中環境因素確實曾經扮演一定的角色⁸¹。

不僅美國最高法院司法審查將環政法侷限於程序規範，世界各國環評制度的運作，也大都將環評定位為程序規範⁸²。之所以會有如此趨勢，未必是各國不願將環評定位為實質規範，有論者認為主要原因還是因為在法律上、技術上或社會共識上，皆難以定義環評的實質規範內容為何，也無法付諸實行所致⁸³。以美國環政法為例，雖然制定了國家環境政策，但是卻無法以法律所需要的精確文字，明確規定在何種環境可能損害下，決策機關應採取實質減輕措施以避免該環境損害，又在何種環境可能損害下，決策機關應廢棄擬議行動⁸⁴。質言之，儘管在達成永續發展目標上，追求環評發揮實質規範作用具重要意義，但在實務上不僅無法以法律明確界定實

利於原告的判決者，see Czarnetzki, *supra* note 67, at 10.

80 參見張英磊，比較法視角下我國環評司法審查之發展——一個回應我國民主轉型脈落之詮釋，臺大法學論叢，40卷3期，頁991（2011年）。

81 See Czarnetzki, *supra* note 67, at 28.

82 See Cashmore et al., *supra* note 4, at 296.

83 *Id.*

84 有論者以環政法所列舉的國家政策目標未盡精確，故而贊同法院不對具體環政法爭訟個案做實質審查，see Andreen, *supra* note 23, at 209.

質規範內容，就是在社會上也無法於具體環評個案達成共識。在此情況下司法審查介入，恐怕只會使問題愈趨複雜而已。

(四) 環評行政監督是可資運用的程序規範

在環政法沒有明示本身究竟是程序規範或實質規範的情況下，美國最高法院於個案爭訟始終堅持程序規範的事實，具有以下多重意涵：(1)不僅環評未改變聯邦機關對擬議行動的既有決策權，最高法院的堅持反而更進一步確立了聯邦機關對決策內容的自主性；(2)使美國環評制度更向擬議行動聯邦機關權限的方向傾斜；(3)平衡擬議行動聯邦機關權限的必要性也因而隨之升高；(4)在無法以精確法律文字賦予環評實質規範意義的現實下，如果繼續對實質規範加以爭執，預料也不會獲得任何實益，轉而檢討如何運用環評程序規範設計，以發揮影響實質決策環境理性的效果，反而是美國促進環評永續發展目的的唯一出路。而美國環評行政監督，與民眾參與和司法審查同樣，正是可資運用的程序規範設計。

參、美國環評行政監督的規範內容

1969年環政法完成立法後，國會隨即另行展開立法行動，於1970年以修正清潔空氣法而納入環評行政監督，連同公眾參與以及司法審查，成為對聯邦機關實施環評的重要外部壓力。後二者對擬議行動聯邦機關所發揮的外部壓力效果，雖然不是國會制訂環政法之初所能預料，但是1970年快速修正清潔空氣法，選擇於行政機關組織內部建立環評監督機制，卻是國會有意的立法規範。其後環品會與聯邦環保署分別制訂執行此一立法規範的細部規定，共同形成環評行政監督的整體規範內容。本節除闡明該規範內容外，更進一步加以檢視。

一、對評估書的審視與評論

依據1970年修正清潔空氣法的規定，聯邦環保署應對各聯邦機關研提的立法草案、行政規則，以及依據環政法而應製備評估書的開發行為與重要擬議行動等所造成的環境影響，提出書面審視與評論意見，並向大眾公開其結果⁸⁵，這是在評估書製備完成後，再對擬議行動可能造成的環境影響，而進行審視與評論的行政監督。且依據該立法規範條文，聯邦環保署是唯一有義務進行審視與評論的行政機關。

環品會規則另以雙管齊下方式，一方面要求凡是對擬議行動的環境影響有管轄權、特殊專業或主管環境標準的聯邦機關，皆有義務就其管轄範圍、特殊專業與主管的環境標準，對該擬議行動聯邦機關製備的評估書，提出評論意見⁸⁶。另一方面則更進一步要求擬議行動聯邦機關於完成評估書初稿後，開始製備評估書定稿前，便應主動向前開聯邦機關取得評論意見⁸⁷。

特別值得注意的是，按照環品會規則的定義，效應(effects)與影響(impacts)在環品會規則中是同義詞，包含對生態、美學、歷史、文化、經濟、社會或健康的直接、間接或累積的影響⁸⁸。由此可推知，環品會規則要求擬議行動聯邦機關應進行評估的範圍，除狹義的自然環境外，舉凡文化、經濟、社會與國民健康等皆應包含在內。如此一來，不僅大幅擴張環評的評估範圍，當擬議行動涉及前開影響時，因具有管轄權而應對評估書初稿提出評論意見的義務機關，便大幅擴張至聯邦環保署以外的其他聯邦機關。藉由擴張評論義務機關範圍，環品會規則進一步提升了環評行政監督可以發揮

85 42 U.S.C. § 7609(a) (2006).

86 40 C.F.R. § 1503.2.

87 40 C.F.R. § 1503.1.

88 40 C.F.R. § 1508.8.

的效果。

此外，評論機關應於聯邦環保署公告其接獲評估書初稿的45日內提出評論意見⁸⁹，評論意見應盡可能明確⁹⁰，以及擬議行動聯邦機關應回應評論意見⁹¹等，環品會規則皆分別訂有規定。

二、對擬議行動的異議

1970年清潔空氣法修正規定，當聯邦環保署認定前述各聯邦機關研提的立法草案、行政規則或擬議行動，自公共健康、社會福祉或環境品質判斷，屬於不可接受者，聯邦環保署應公告其決定，並向環品會提出異議⁹²。

對此，環品會規則除重述前開清潔空氣法的相關規定外⁹³，又再次將得提出異議的機關，自聯邦環保署擴張為對擬議行動的環境影響有管轄權、特殊專業或主管環境標準的其他聯邦機關，不僅得對該擬議行動的環境影響，作成接受程度的判斷，若判斷為不可接受時，亦皆得向環品會提出異議⁹⁴。在擴大異議機關範圍，提升行政監督效果上，環品會規則又再一次發揮重要作用。

有論者認為，環品會規則的異議程序規範，以及要求擬議行動聯邦機關製作決策紀錄⁹⁵，是聯結手段與目的的重要規定⁹⁶。所謂聯結「手段」與「目的」，是指藉由要求聯邦機關遵循環政法程序規範為「手段」，達成國家環境政策目標為「目的」，也就是運用程序規範的制度設計，強制聯邦機關將環評程序中所獲致評估結果，

89 40 C.F.R. § 1503.2, §1506.10(c).

90 40 C.F.R. § 1503.3.

91 40 C.F.R. § 1503.4.

92 42 U.S.C. § 7609(b) (2006).

93 40 C.F.R. § 1504.1(b).

94 40 C.F.R. § 1504.1(c).

95 有關決策紀錄的說明，參見註55及其相關本文內容。

96 See Andreen, *supra* note 23, at 205.

與其所作成實質決策內容相連結。前述對評估書審視與評論的程序規範，客觀上，已具備一定程度的監督作用，而進一步允許提起異議，以解決聯邦機關之間對擬議行動的意見歧異，不僅使環評行政監督內涵更趨完備，對擬議行動聯邦機關所形成外部壓力的力道，也更向上提升。

(一) 提出異議的程序與實質要件

環品會規則雖一方面擴大異議機關範圍，以提升行政監督效果，另一方面又為了促進實質解決彼此歧異，減少異議爭執，而對提出異議訂定了程序與實質要件。

程序要件有二，一是異議機關對於與擬議行動聯邦機關意見相左部分，應先經適時協調而無法解決時，方得詳細具明理由向環品會提出異議⁹⁷。所謂適時協調而無法解決，是指異議機關於提出異議前，必須儘早通知擬議行動聯邦機關，並表達除非獲致滿意的協議，否則將向環品會提出異議的意向，而且此一通知必須書面通知環品會⁹⁸。另一程序要件是，異議機關必須在評估書定稿送達後25天內，向環品會提出，否則環品會不予受理⁹⁹。

第一項程序要件強制異議機關主動與擬議行動聯邦機關進行協商，確實有助於實質解決彼此歧異。然而第二項程序要件，卻因環品會規則另外規定擬議行動聯邦機關必須於聯邦環保署公告接獲評估書定稿30日後，方得作出擬議行動的最後決策¹⁰⁰，使得有權異議機關在擬議行動聯邦機關尚未作出最後決策之前，便必須向環品會提出異議。

97 40 C.F.R. § 1504.2.

98 40 C.F.R. § 1504.3(a)(1).

99 40 C.F.R. § 1504.3(b).

100 40 C.F.R. § 1506.10(b)(2).

實質要件要求異議機關在決定是否以異議方式提出反對意見時，必須考量擬議行動對環境所造成的影響，包括：(1)可能違反的國家環境標準或政策；(2)嚴重性；(3)地理範圍；(4)期間長短；(5)成為先例的重要性；(6)是否存在對環境影響較小的替代方案等因素後，再決定是否向環品會提出異議¹⁰¹。至於考量結果，環品會規則額外要求異議機關應於向環品會與擬議行動聯邦機關提出的異議書面文件中，明確敘述：(1)爭執的事實；(2)擬議行動所違反的環境政策或要求；(3)擬議行動在環境上不可接受的理由；(4)該項爭議議題具國家重要性(national importance)；(5)異議前所採取適時協調的行動；(6)對擬議行動的修正建議等¹⁰²。擬議行動聯邦機關當然也可以向環品會及異議機關提出答辯聲明¹⁰³。

(二) 環品會的異議處理程序

環品會於接獲異議理由與答辯聲明後，按環品會規則規定，得採取下列一項或多項行動：(1)作成異議與答辯程序已成功消除彼此歧見的結論；(2)以調解為目的，促使各機關重開討論；(3)舉行公開的會議或聽證，以獲取更多意見與資訊；(4)認定聯邦機關之間的爭執問題不具國家重要性，請異議機關與擬議行動聯邦機關各自執行自己的決策程序；(5)認定系爭問題應由異議機關與擬議行動聯邦機關再行協商，除非問題無法解決，否則不應提交環品會裁決；(6)公布環品會的裁決與建議；(7)必要時，將異議理由、答辯聲明連同環品會建議，一併送交總統裁決¹⁰⁴。

環品會介入異議處理的目的，在於居間協調並解決聯邦機關彼此間歧異，但是如果異議機關爭執問題不具國家重要性，或未與擬

101 40 C.F.R. § 1504.2.

102 40 C.F.R. § 1504.3(c)(2).

103 40 C.F.R. § 1504.3(d).

104 40 C.F.R. § 1504.3(f).

議行動聯邦機關協商便提起異議，環品會仍然可以作成不受理決定，以抑制不當異議。另外，環品會裁決與建議對異議機關與擬議行動聯邦機關並不具拘束力，如果環品會居間協調而無法解決歧異，則送交總統裁決¹⁰⁵。由此可再次說明美國環評制度並未改變聯邦機關對擬議行動的既有決策權，而是藉由相關權責機關以提出異議方式，解決對擬議行動施行與否的歧異。

三、聯邦環保署對環評的行政監督

聯邦環保署是監督義務機關的重要成員，它究竟如何執行環評行政監督，攸關監督成效至鉅。1984年聯邦環保署制定的「審視聯邦行動對環境影響的政策與程序(Policy and Procedures for the Review of Federal Actions Impacting the Environment)，下稱審視政策與程序」¹⁰⁶，與其下所建立的評價系統準則(rating system criteria)¹⁰⁷，是目前聯邦環保署執行環評行政監督的主要依據。

依據評價系統準則，聯邦環保署應先後對評估書初稿與定稿進行審視與評論，其中包含妥適性(adequacy)評等與環境影響評等二項。前者是對評估書品質的審視，屬於促進評估書環境理性的行政監督；後者則是對擬議行動的環境影響程度，作成是否接受的判斷，以為是否提起異議的依據，屬於促進決策環境理性的行政監督。

105 美國環品會為總統的幕僚單位，並依據總統行政命令而制定對各聯邦機關具拘束力的環品會規則（參見註44與45）。由此可知，環品會依據環品會規則而居間協調聯邦機關之間的歧異，其權力是源自於總統的行政權，尤其是在無法解決聯邦機關之間的歧異而送交總統裁決的規定，更可以顯示出其處理異議程序的權力來源。

106 U.S. EPA, POLICY AND PROCEDURES FOR THE REVIEW OF FEDERAL ACTIONS IMPACTING THE ENVIRONMENT (1984), http://www.epa.gov/compliance/resources/policies/nepa/nepa_policies_procedures.pdf.

107 *Id.* at para. 4 of chapter 4.

(一) 對評估書初稿的審視與評論

1. 評估書初稿的妥適性評等

聯邦環保署對評估書初稿妥適性評等，著重於環境影響分析資訊是否足夠，以及替代方案研擬與選擇是否合理。各類評等內容說明如下。

- (1) 妥適(adequate)：表示評估書初稿已妥適提出選定替代方案與其他合理替代方案對環境的影響，研提的替代方案也合理。因此，擬議行動聯邦機關無須再做其他分析或蒐集其他資訊，但聯邦環保署可能會建議增加若干澄清文句或資訊。
- (2) 資訊不足(insufficient information)：表示評估書初稿未包含充分資訊以完整評估對環境的影響，且該影響是妥適保護環境所應該避免的；或在評估書初稿所研提的替代方案以外，聯邦環保署發現其他合理可行的新替代方案，可降低擬議行動對環境的影響。因此，擬議行動聯邦機關應於評估書定稿中增加相關資訊、數據、分析或討論，增修幅度較前一評等大幅升高。
- (3) 不妥適(inadequate)：表示評估書初稿未妥適評估對環境的重大影響；或在評估書初稿所分析的替代方案以外，聯邦環保署發現有其他合理可行的新替代方案應該加以分析，以降低對環境的重大影響。因此，擬議行動聯邦機關應於評估書初稿中增加相關資訊、數據、分析或討論後，再供公眾審視。此一評等顯示聯邦環保署相信，該評估書初稿並不符合環政法的立法目的，也不符合清潔空氣法要求聯邦環保署審視的目的。而按照環品會規則的規定，擬議行動聯邦機關必須重啟環評程序，包括修正評估書初稿、供

公眾評論與其他聯邦機關行政監督等程序¹⁰⁸。

聯邦環保署對評估書初稿的妥適性評等結果，雖然不具有否決擬議行動的效力，但是當評等為「不妥適」時，除了環評會規則要求擬議行動聯邦機關必須重啟環評程序的法律效果外¹⁰⁹，聯邦環保署同時也應該與擬議行動聯邦機關展開協商會議¹¹⁰，以解決評估書初稿評等「不妥適」問題。如果擬議行動聯邦機關沒有重啟初稿評論程序，而是作成評估書定稿，則聯邦環保署應在該定稿的審視與評論中，要求重啟初稿評論程序，或作成「環境上不可接受」或「不妥適」評等，並提出異議¹¹¹。

「不妥適」評等不僅會推遲聯邦機關進一步對擬議行動作成決策的時程，擬議行動聯邦機關如果不依據環品會規則規定而重啟環評程序，更將因而被提出異議。是故，對擬議行動聯邦機關而言，聯邦環保署對評估書初稿的妥適性評等仍然具有一定程度壓力，以促使擬議行動聯邦機關製備的評估書初稿內容更具環境理性。

2. 擬議行動的環境影響評等

聯邦環保署另外以可否採行減輕影響措施或改變替代方案為依據，對擬議行動的環境影響加以評等。各類評等內容說明如下。

- (1) 無反對意見(lack of objections)：代表聯邦環保署未發現有任何潛在環境影響而須改變擬議行動選定的替代方案。然而審視結果可能發現若干可採行的減輕影響措施，但不致對擬議行動造成任何改變。
- (2) 有環境顧慮(environmental concerns)：代表聯邦環保署發

108 40 C.F.R. § 1502.9(a).

109 *Id.*

110 *See* U.S. EPA, *supra* note 106, at para. 2 of chapter 4.

111 *Id.* at para. 4 of chapter 6.

現擬議行動對環境有影響，為保護環境，該影響應該予以避免，擬議行動聯邦機關可能必須改變擬議行動選定的替代方案內容，或採行減輕影響措施。

- (3) 有環境上反對意見(*environmental objections*)：代表聯邦環保署發現擬議行動對環境有重大影響，為保護環境，該重大影響應該予以避免，擬議行動聯邦機關可能必須實質改變擬議行動選定的替代方案內容，或考量其他替代方案。
- (4) 環境上不可接受(*environmentally unsatisfactory*)：代表聯邦環保署發現擬議行動對環境有重大影響，而考量影響程度，聯邦環保署認為不應進行該擬議行動。

在評估書初稿階段，聯邦環保署對擬議行動的環境影響，以「無反對意見」、「有環境顧慮」、「有環境上反對意見」與「環境上不可接受」等不同評等，表達對擬議行動不同程度的環境關切，並透過與擬議行動聯邦機關協商，尋求降低對環境影響的減輕措施或替代方案，藉以實質影響擬議行動聯邦機關決策的環境理性。

(二) 對評估書定稿的審視與評論

聯邦環保署向擬議行動聯邦機關發出評估書初稿妥適性評等與擬議行動的環境影響評等結果後，凡是被評等為「有環境上反對意見」或「環境上不可接受」的，聯邦環保署皆將與擬議行動聯邦機關展開協商會議¹¹²，以降低擬議行動對環境的影響。等擬議行動聯邦機關作成評估書定稿後，聯邦環保署應再針對評估書初稿已舉出的環境影響議題，進行評估書定稿的審視與評論。如果聯邦環保署仍然作成「環境上不可接受」的評等，則聯邦環保署應對該擬議行動提出異議¹¹³。

112 *Id.* at para. 2 of chapter 4.

113 *Id.* at para. 4 of chapter 6.

為確保審視的客觀與獨立，聯邦環保署特別在審視政策與程序中規定，評論書面意見與評等結果，相關人員既不得與擬議行動聯邦機關協商，亦不得更改，除非發現內容有錯誤¹¹⁴。

四、規範內容檢視

(一) 評論與異議機關範圍的擴張

環品會規則要求聯邦機關應於環評考量擬議行動對自然環境、社會、經濟等影響¹¹⁵，因此，擬議行動的環評結果，不僅涉及環境主管機關職權，更涉及其他相關機關職權，若不給予表達意見的機會，並不妥適。或許在如此思考邏輯下，環品會規則進一步擴張評論義務機關與異議機關範圍，不再局限於聯邦環保署。此舉不僅使環評行政監督更加周延，而過去約有40%異議案件是由聯邦環保署以外機關提出的事實顯示（詳本文第肆節第二小節），擴張之舉確實有助於提升環評行政監督效果。

(二) 兼具跨機關的協調與控制

「環評行政監督」一詞雖然只呈現跨機關的「控制」關係，但是其規範內容實際上也包含跨機關的「協調」作用。例如，環品會規則以異議機關應先與擬議行動聯邦機關適時協調，方得提出異議¹¹⁶，此一程序要件便是要求在進行跨機關控制之前，必須先進行跨機關協商。又如，聯邦環保署在作出評估書「不妥適」評等後，應與擬議行動聯邦機關展開協商會議的規定¹¹⁷，也是聯邦環保署在提起異議之前，必須先進行跨機關協商的規定。由此顯示，環評行政監督不是只有提起異議的控制手段而已，同時也強調跨機關彼此之間的協調作用，只有在協調未果時，才賦予聯邦環保署與其他聯

114 *Id.* at para. 2 of chapter 4.

115 參見註88及其相關本文說明。

116 *See* 40 C.F.R. § 1504.2.

117 *See* U.S. EPA, *supra* note 106.

邦機關最後提出異議的控制手段。先協調、後控制的程序規範設計，有助於實質解決彼此歧異，降低異議頻率，並促使擬議行動聯邦機關的決策更具環境理性。

(三) 妥適性評等與環境影響評等合乎邏輯

符合環境理性的評估書，是作成環境理性決策的前提。聯邦環保署以妥適性評等與環境影響評等兩項，對評估書初稿加以評論，是合乎邏輯的規定。評估書必須先符合環境理性的要求，擬議行動聯邦機關才有可能據以作成具環境理性的決策。妥適性評等先對評估書品質加以審視，可促進評估書環境理性，進而再對擬議行動的環境影響進行評等，以為是否提起異議的依據。唯有評估書充分反映擬議行動對環境的真實影響，才有可能促使擬議行動聯邦機關作成具環境理性的決策，異議機關也才有理由在擬議行動聯邦機關漠視對環境影響，一意孤行時，對擬議行動提出異議。

(四) 怠於監督問題

清潔空氣法與環品會規則規定，聯邦環保署「應」對評估書進行審視與評論¹¹⁸，當判斷擬議行動對環境影響為不可接受時，「應」對擬議行動提出異議¹¹⁹。然而此等規定只能形式上避免聯邦環保署不監督，至於聯邦環保署是否盡真摯的努力而進行審視與評論，並如實地作成「不可接受」判斷，卻是法律上所不易規範的。因此，環評行政監督並不能解決此等怠於監督的問題，反而是公眾參與在此應可對聯邦環保署發揮一定程度的監督力量。

(五) 監督不及於環說書程序

執行環評行政監督必然涉及行政成本的增加，清潔空氣法僅選

118 See 42 U.S.C. § 7609(a) (2006).

119 See 42 U.S.C. § 7609(b) (2006).

擇對環境有重大影響的擬議行動，於第二階段環評程序對評估書進行監督，而不及於第一階段的環說書程序，從降低行政成本與監督必要性觀點，或許並無可議之處。但是環評行政監督究竟能否充分發揮作用，一定程度上還需視美國二階段環評制度設計，究竟能否篩選出對環境有重大影響的擬議行動，使其都進入第二階段環評而接受聯邦環保署的監督，一旦應進入第二階段卻未進入的比例因人為因素而增加，環評行政監督效果便會受到侵蝕。

(六) 監督不及於正、負面表列的訂定

本文第貳節已闡述美國依據環政法而建立的環評制度，在製備環評書件、細部環評程序以及對擬議行動決策權等三方面，呈現向擬議行動聯邦機關權限傾斜的傾向。而依據清潔空氣法所建立的環評行政監督，雖然對前述第一、三項的權限傾斜存在制衡作用，但監督卻不及於第二項當中由各聯邦機關自行訂定的正、負面表列。若各聯邦機關限縮正面表列範圍，減少被監督案件，或擴大負面表列範圍，減少適用環評案件，都將不利於環評促進永續發展的目的。當然，這並不意味著聯邦機關的環評一舉一動都應被監督，但是有可能造成規避行政監督結果的因素，其被監督的必要性理應較高，況且各聯邦機關不至於頻繁修正正、負面表列內容，對其加以監督，應不會增加聯邦環保署過重的負擔。

(七) 美國聯邦環保署限縮審視與評論義務

按聯邦環保署的審視政策與程序規定，評論評估書初稿著重於對原擬議行動內容的審視，在發現對環境有「實質影響(substantive impacts)」後，方進一步審視所有可能替代方案，以確認何者為環境上不可接受者，何者為其認定較優者¹²⁰。由此規定可推知，在實務運作上，聯邦環保署未必審視每一評估書初稿在替代方案的研擬

120 See U.S. EPA, *supra* note 106, at para. 3 of chapter 4.

與分析是否合理，明顯限縮其審視與評論的義務。

聯邦環保署如此限縮其審視與評論義務，與環政法、環品會規則規定並不一致，不利於環評行政監督。環政法規定，擬議行動有「重大影響(significantly affecting)」環境者，即應製備評估書¹²¹。再按環品會規則，擬議行動經第一階段環說書程序認定對環境有「重大影響」者，即應進行第二階段評估書程序¹²²。表示凡是製備評估書初稿的擬議行動，皆屬於對環境有「重大影響」，聯邦環保署理應依法履行行政監督義務，審視並評論評估書初稿中所有替代方案的研擬與分析是否合理。如果另以對環境有「實質影響」而限縮其審視義務，實非妥適。再者，未明確分辨「實質影響」與環品會規則「重大影響」¹²³的差別，便自我限縮法律審視義務，不僅紊亂法律規範體系，治絲益棼，更給予聯邦環保署於實務運作上得以任意判斷的空間，無益於環評行政監督。

(八) 欠缺對決策紀錄的監督

如本文前述，環品會規則要求擬議行動聯邦機關，應於決策紀錄表明其決策環境理性的規定，是連結評估書定稿內容與實質決策的橋樑，也是連結手段與目的的重要規定¹²⁴。但環品會與聯邦環保署對於環評行政監督的規定，並不及於決策紀錄內容是否與評估書定稿內容一致。有文獻對此評論認為，環品會規則賣力地制定對擬議行動提出異議的相關規定，卻漏未規定聯邦環保署也可以對未反應評估書內容的決策紀錄提出異議，令人費解¹²⁵。該文獻同時認為，在聯邦法院不對聯邦機關決策內容進行實質審查的情況下，如果聯邦環保署不能對決策紀錄內容向環品會提出異議，等於各聯邦

121 See 42 U.S.C. § 4332(2)(C) (2006).

122 See 40 C.F.R. § 1501.4.

123 環品會規則對「重大影響」的定義，see 40 C.F.R. § 1508.27.

124 參見註55、95與96及其相關本文說明。

125 See Andreen, *supra* note 23, at 237.

機關只要履行環評程序規定後，便得自行任意決策而不受外部查核(external check)¹²⁶。

此一評論是基於防弊觀點而提出。然而在美國環評資訊公開的環境下，聯邦機關故意於決策紀錄記載與評估書定稿相左的內容，尤其是環境上不可接受的，其可能性應不高，因為如此作為實過於明顯，不僅有故意欺瞞之嫌，更可能因而危及其施政公信力，一旦民眾提起爭訟，不論爭訟結果如何，對擬議行動聯邦機關而言，都是得不償失。況且截至目前為止，並未有文獻提出美國環評在實務運作上有此一問題存在。

曾有文獻探討美國有關環評文件承諾事項未被執行的問題，文中提及，儘管最高法院主張聯邦機關無需於評估書中納入減輕影響措施計畫，但各聯邦機關通常仍會於環評書件中（包含無重大影響認定書、評估書、決策紀錄等），承諾未來將執行的減輕影響措施，該文獻同時認為，評估書已成為聯邦機關描述其決策內容而廣泛運用的管道，真正有爭議的，反而在於法院是否得以判決要求聯邦機關履行該等承諾¹²⁷。由此可判斷，聯邦機關不至於故意在決策紀錄記載與評估書定稿相左的內容，但卻有可能於作成決策紀錄後，在擬議行動執行過程中或完成後，才被發現未真正履行決策紀錄所記載的環評承諾。

本文認為，將決策紀錄納入聯邦環保署的監督，當然可以使環評行政監督規範更加完備，但是自實務運作觀點，將其納入規範的必要性，應低於對評估書的評論以及提出異議，畢竟聯邦機關利用評估書製備過程而隱藏擬議行動對環境影響，與在評估書揭露環境影響後，再作出相左的決策紀錄相比較，前者顯然較不易被發現。

126 See Andreen, *supra* note 23, at 210.

127 See Thomas O. McGarity, *Judicial Enforcement of NEPA-Inspired Promises*, 20 ENVTL. L. 569, 583-84 (1990).

因此，環政法真正必須解決的，反而是決策紀錄所記載的環評承諾，如何才能真正如實地被落實。

(九) 決策前必須提出異議的制度設計

環品會規則規定，欲提出異議機關必須於接獲評估書定稿後25日內向環品會提出¹²⁸；另外又規定，擬議行動聯邦機關必須於聯邦環保署公告接獲評估書定稿30日後，方得作出擬議行動的最後決策¹²⁹。前後二者日數不同，窺其用意，應在於避免擬議行動聯邦機關在異議情況下仍執意作成決策。但是有論者認為，異議機關必須在擬議行動聯邦機關尚未作出最後決策之前，便應向環品會提出異議的規定，反而不利於異議機關運用異議程序進行環評行政監督，因為，如果擬議行動聯邦機關作成的最後決策故意與評估書內容不同，當有權異議機關發現最後決策內容為其職權判斷所不可接受時，卻已喪失提起異議的權利¹³⁰。

由於決策紀錄記載的內容，便是聯邦機關最後決策的內容，因此，前項（第（八）點）評論認為聯邦環保署應有義務對決策紀錄內容提起異議，與此處評論認為不應使聯邦環保署喪失對聯邦機關最後決策內容提起異議的機會，二者並無不同。本文對此仍認為，在美國環評資訊公開的環境下，聯邦機關故意作成與評估書內容不同最後決策的可能性並不高。如果真的發生了，對於實質改變擬議行動，且與環境關切相關者，依據環評會規則規定，擬議行動聯邦機關仍有義務製備「補充評估書(supplemental statement)」¹³¹，並再次受環評行政監督，並非毫無解決之道。

128 See 40 C.F.R. § 1504.3(b).

129 See 40 C.F.R. § 1506.10(b)(2).

130 See Andreen, *supra* note 23, at 210.

131 40 C.F.R. § 1502.9(c).

五、小結

美國國會於1969年環政法完成立法後，旋即於1970年修正清潔空氣法，對環評加諸行政機關內部間的行政監督，1978年環品會規則進一步擴張評論義務機關與異議機關範圍，在平衡擬議行動聯邦機關環評權限，與影響實質決策的程序規範上，發揮重要作用。聯邦環保署以合乎邏輯且細緻的評價系統準則，對評估書進行妥適性與環境影響評等，前者具推遲環評程序效果，有助於促進環評書件的环境理性，後者可據以提出異議，有助於促進決策的環境理性。整體而言，美國環評行政監督兼具跨機關協調與控制機制，儘管不具否決擬議行動的效力，聯邦環保署又有自我限縮審視與評論義務的規範瑕疵，然而在聯邦機關各有所司，專業能力對等下，只要不發生怠於監督問題，且各聯邦機關未利用監督不及於環說書程序與自訂正、負面表列的巧門，客觀上，應可發揮一定程度的監督作用。

肆、美國環評行政監督的實務運作評析

一、聯邦環保署對促進理性環評書件的實務運作

1990年Culhane舉出四項原因，認為美國實施環評後，聯邦機關決策並未具備環境理性，其中三項與評估書替代方案分析有關，包括擬議行動聯邦機關：(1)甚少提及與其任務相對立的替代方案；(2)僅對擬議行動的環境後果做大篇幅分析，其他替代方案仍分析不足；(3)未能比較不同替代方案的優先順序等¹³²。由於Culhane並未指出前開問題存在的普遍性，在欠缺其他文獻可茲援引的限制下，只能據以推論聯邦環保署在審視評估書替代方案上，仍有未盡確實

132 See Culhane, *supra* note 12, at 693-95.

的情形，亦即在促進環評書件符合環境理性的實務運作上，還存在改進空間，但問題嚴重程度如何，則無法確知。

本文認為，聯邦環保署審視評估書替代方案未盡確實，應與前節「規範內容檢視」提及聯邦環保署選擇性審視評估書初稿替代方案的研擬與分析，自我限縮審視與評論義務，存在一定程度關聯，儘管未必是唯一原因。

聯邦環保署雖然在實務運作上自我限縮審視義務，但文獻研究證實，法院對於擬議行動聯邦機關有無違反環政法規定的判決，與環境主管機關對擬議行動評估書的評論內容呈現高度一致的結果，亦即環境主管機關曾對擬議行動評估書提出問題的，或對環境分析的品質提出問題的，美國上訴法院便會判決擬議行動聯邦機關違反環政法規定¹³³。充分顯示美國上訴法院高度重視環境主關機關對評估書的行政監督意見。而此一現象在實務運作上具有重要意涵：對擬議行動聯邦機關而言，它必須嚴肅面對並解決來自環境主關機關的行政監督意見，否則擬議行動受阻的機率將大幅升高；對聯邦環保署而言，儘管評論意見不具否決擬議行動的效力，但卻高度受到法院重視，適足以發揮實質影響擬議行動決策的效果。基於此一事實，聯邦環保署理應增加行政資源以執行環評行政監督，而非自我限縮審視義務。

二、異議程序的實務運作

自1974年至1985年，環品會共處理22件異議案件，其中14件由聯邦環保署提出，6件由內政部(U.S. Department of the Interior)提出，且以濕地保護案件居多¹³⁴。另按環品會於2009年3月更新的資料顯示，自1986以降，異議案件僅增加5件，其中2件由聯邦環保署

133 See Blumm & Brown, *supra* note 24, at 281-82.

134 See Andreen, *supra* note 23, at 238-39.

提出¹³⁵。總計27件異議案件，與歷年已完成數以萬計評估書相比較，顯示異議程序使用率甚低。其中近60%是由聯邦環保署所提出，則顯示聯邦環保署展現較強的監督力量。

有研究指出，低使用率雖掩蓋了異議程序的重要性，但並不表示其未發揮作用¹³⁶。首先，環品會在異議程序的實際運作上，常以調停者角色，成功促使爭執雙方縮小歧見。再者，儘管調停失敗，環品會也會經常轉而支持環境保護，提出納入較多環境價值的建議，雖然該建議不具拘束力，但擬議行動聯邦機關卻通常都會接受¹³⁷。另有文獻認為，異議程序對擬議行動聯邦機關具威脅性，是其在環境部分作出让步，接受環品會建議的主要原因，因為若不讓步，環品會便會將此一爭議提交總統裁決，然而升高爭議處理層級，只是對擬議行動聯邦機關造成更尷尬的局面而已¹³⁸。過去環政法經常被批評僅具有程序規範作用，然而事實證明，異議程序規範確實可發揮實質規範作用¹³⁹。

文獻歸納歷年異議程序使用率低的原因有二，一是如前所述，異議程序所發揮的遏阻作用，確實已促使擬議行動聯邦機關更嚴肅看待其他聯邦機關提出的評論意見，甚至轉而接受對環境更有利的替代方案¹⁴⁰。另一是異議機關未能舉證異議內容具國家重要性，而遭環品會拒絕受理¹⁴¹，並未見有文獻將其歸諸於怠於監督。

135 美國環品會網頁列表詳載自1974至2001年美國聯邦機關所提出異議的案件資訊，取自：http://ceq.hss.doe.gov/nepa/eis/Referrals_to_ceq_Mar09.pdf（最後瀏覽日：2011年6月7日）。依據該檔案存檔紀錄顯示，環品會更新該檔案的日期為2009年3月8日，故可推知，2001年至2009年3月間，並無新增異議案件。

136 See Andreen, *supra* note 23, at 239-40.

137 *Id.* at 239.

138 See CHRISTOPHER WOOD, ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT: A COMPARATIVE REVIEW 185 (1995).

139 *Id.*

140 See Andreen, *supra* note 23, at 240.

141 *Id.* at 240 n.254.

三、聯邦機關規避環評行政監督的實務運作

本文前節檢視美國環評行政監督規範內容曾觀察到，監督不及於環說書程序與聯邦機關自訂正、負面表列行政行為，有可能成為聯邦機關規避環評行政監督的巧門，本節則進一步蒐集分析美國環評實務運作的實證數據，以為印證。

(一) 實務運作數據

本文依據1970至1997年美國年度環境報告¹⁴²、環品會網頁刊載數據¹⁴³，以及聯邦環保署提供查詢各聯邦機關自2004年起提交評估書的網頁¹⁴⁴，彙整聯邦機關自1970至2010年製備評估書件數如表1所示，並繪製其逐年變化如圖1所示。1970年環政法施行第一年，美國聯邦機關總計製備319件評估書，第二年（1971年）大幅增加至1,950件，1972至1975年雖呈下降趨勢，惟仍維持在1,000件以上，1976年上升至1,776件，隨後又呈下降趨勢，直至1984年後漸趨穩定，大致介於400至600件之間。

美國聯邦機關製備環說書件數數據，歷來十分缺乏，能覓得者，往往又未盡精確。第25年美國年度環境報告曾概略提及，1990至1994年間，聯邦機關平均每年約製備50,000件環說書¹⁴⁵。除此之外，僅環品會依據美國2009年「復甦與再投資法(American Recovery

142 1970至1997年美國年度環境報告可自環品會網頁下載，網址：http://ceq.hss.doe.gov/ceq_reports/annual_environmental_quality_reports.html（最後瀏覽日：2012年6月1日）。

143 參見美國環品會刊載相關環評數據的網頁：http://ceq.hss.doe.gov/nepa_information/environmental_impact_statements.htm（最後瀏覽日：2012年6月1日）。

144 美國聯邦環保署提供線上查詢聯邦機關自2004年至今提交評估書的網址：<http://yosemite.epa.gov/oeca/webeis.nsf/AdvSearch?OpenForm>（最後瀏覽日：2012年6月1日）。

145 環品會第25年度報告提及，1990至1994年聯邦機關平均每年有高達50,000件是以環說書程序無重大影響認定書而終結者。See CEQ, ENVIRONMENTAL QUALITY: THE TWENTY-FIFTH ANNIVERSARY REPORT OF THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY 51 (1995), http://ceq.hss.doe.gov/nepa/reports/1994-95/25th_ann.pdf.

and Reinvestment Act of 2009), 下稱復甦法」¹⁴⁶, 向國會提出聯邦機關執行環政法的季報告中¹⁴⁷, 有概略統計數據如下:

表1 美國聯邦機關歷年製備評估書件數¹⁴⁸

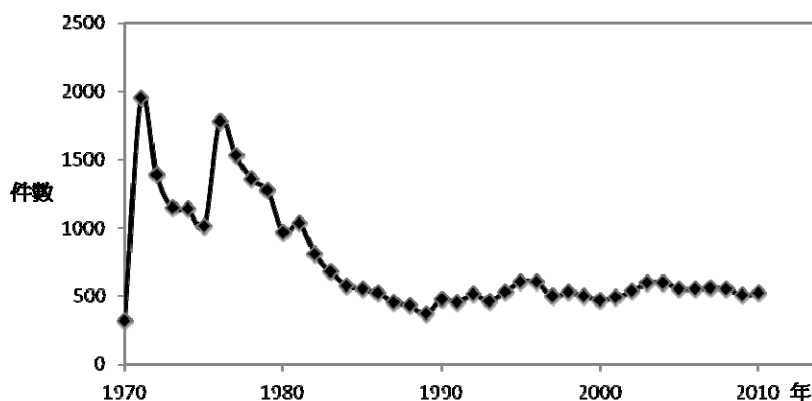
年	件數	年	件數	年	件數
1970	319	1984	577	1998	527
1971	1950	1985	549	1999	501
1972	1385	1986	521	2000	473
1973	1145	1987	455	2001	492
1974	1137	1988	430	2002	543
1975	1010	1989	370	2003	594
1976	1776	1990	477	2004	601
1977	1530	1991	456	2005	553
1978	1355	1992	513	2006	553
1979	1273	1993	465	2007	558
1980	966	1994	532	2008	554
1981	1033	1995	607	2009	504
1982	808	1996	602	2010	522
1983	677	1997	498		

¹⁴⁶ Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115 (2009).

¹⁴⁷ 自2009年5月18日至2011年8月1日, 環品會陸續提出10份報告, 相關報告內容可自環品會網頁下載: http://ceq.hss.doe.gov/ceq_reports/recovery_act_reports.html (最後瀏覽日: 2012年6月1日)。

¹⁴⁸ The data of 1970 to 1974, *see* CEQ, ENVIRONMENTAL QUALITY: THE SIXTH ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY 639 (1975), <http://www.slideshare.net/whitehouse/august-1975-the-sixth-annual-report-of-the-council-on-environmental-quality>. The data of 1975, *see* CEQ, ENVIRONMENTAL QUALITY: THE SEVENTH ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY 132 (1976), *available at* <http://www.slideshare.net/whitehouse/august-1976-the-seventh-annual-report-of-the-council-on-environmental-quality>. The data of 1976 and 1977, *see* CEQ, ENVIRONMENTAL QUALITY 1981, 12TH ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL

圖1 美國聯邦機關1970至2010年製備評估書件變化



*以上圖表，由作者自行整理

本文比較第1次（2009年5月）¹⁴⁹與第8次（2011年2月）季報告¹⁵⁰提供的數據顯示，自2009年4月24日至2010年12月31日止（計1年8個月），聯邦機關約製備6,100件環說書，換算平均1年約3,660件。以上有限數據雖未提供1990年之前任何訊息，但仍得從中確知，1994至2011年之間，聯邦機關每年平均製備環說書件數，已自50,000件大幅縮減至3,660件，至於其間逐年變化如何，則無數據可茲判斷。

ON ENVIRONMENTAL QUALITY 260 (1981), available at <http://www.slideshare.net/whitehouse/august-1981-the-12th-annual-report-of-the-council-on-environmental-quality>. The data of 1985 to 1994, see CEQ, ENVIRONMENTAL QUALITY, FIFTEENTH ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, 51 (1995), available at http://ceq.hss.doe.gov/nepa/reports/1994-95/25th_ann.pdf. The data of 1997, see CEQ, THE 1997 ANNUAL REPORT OF THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY 385 (1997), available at <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/reports/1997/index.html>. The data of 1995 to 1996 and 1998 to 2003, available at http://ceq.hss.doe.gov/nepa/EISs_by_Year_1970_2007.pdf. The data of 2004 to 2010, see US EPA website, available at <http://yosemite.epa.gov/oeca/webeis.nsf/AdvSearch?OpenForm>.

149 依據環品會2009年5月18日提出的季報告，截至2009年4月24日止，聯邦機關總計製備約500件環說書。同註147環品會網頁。

150 依據環品會2011年2月1日提出的季報告，截至2010年12月31日止，聯邦機關總計製備約6,660件環說書。同註147環品會網頁。

相對而言，歷年有關擬議行動屬「種類除外」的數據更是欠缺。自1970年環政法施行以來，直至環品會2009年開始依據復甦法向國會提出的季報告後，方有概略統計數據。依循前述環說書件數的估算方式，自2009年4月24日至2010年12月31日止，聯邦機關以「種類除外」排除環評程序適用的擬議行動件數約140,000件¹⁵¹，換算平均一年約84,000件。至於2009年之前逐年變化如何，則完全無任何數據可茲判斷。

(二) 以環說書規避評估書程序的行政監督

1978年環品會規則建立環說書程序之初，環品會主觀上仍認為製備評估書（第二階段環評）將是未來執行環評的主要途徑¹⁵²。然而後續實務運作結果，卻出乎其意料。

按圖1顯示，1970至1976年環政法頒布施行初期，評估書件數雖呈不穩定狀態，但每年仍在千件以上。1976年後呈逐年下降趨勢，直至1984年方漸趨穩定。若以1979年確立二階段環評制度為分界點，統計表1數據可知，環政法實施後第一個10年（1970至1979年），美國聯邦機關平均每年製備1,288件評估書，但第二個10年（1980至1989年）平均每年製備評估書件數大幅下降至639件，減少幅度高達50.4%¹⁵³。顯示美國環政法前20年執行過程中，評估書件數已顯著減少，減少原因有可能與建立二階段環評有關，但未必是唯一原因。

151 依據環品會2009年5月18日提出的季報告，截至2009年4月24日止，聯邦機關以「種類除外」排除環評程序適用的擬議行動件數約40,000件，另依據2011年2月1日提出的季報告，截至2010年12月31日止，則有180,000件，故於2009年4月24日至2010年12月31日之間，約有140,000件。同註147環品會網頁。

152 See CHARLES N. ECCLESTON, *THE NEPA PLANNING PROCESS: A COMPREHENSIVE GUIDE WITH EMPHASIS ON EFFICIENCY* 138 (1999).

153 1992年已有文獻作相同統計比較，統計數據雖與本文有出入，惟二者皆反映相同變化趨勢與推論。See Ferester, *supra* note 70, at 225-26.

及至1990至1994年期間，如前所述，聯邦機關平均每年約製備50,000件環說書，另依據表1數據統計，同一期間，聯邦機關平均每年僅製備488件評估書，尚不及前者1%。有文獻認為如此懸殊差距，正是聯邦機關有意規避評估書程序的明顯證據¹⁵⁴。另有文獻認為，美國聯邦機關執行的行政行為，不論在規模或範圍上皆逐年擴張，然而評估書件數卻逐年下降至不及環說書件數1%，適足以證明聯邦機關有意規避第二階段環評¹⁵⁵。實際上評估書有初稿與定稿之分，前述488件評估書件數，意味著1990至1994年期間，平均每年僅有少於250件擬議行動進入第二階段，亦即聯邦機關實際運用第二階段環評的次數，還不及第一階段的0.5%，更加突顯聯邦機關規避評估書程序的事實。另有文獻明確指出，聯邦機關是以「減輕後無重大影響(mitigated FONSI)」認定書作為規避手段，亦即於環說書階段宣稱，在採取減輕環境影響措施後，便宣稱可將擬議行動降至無重大影響程度，故而對於原先應製備評估書的擬議行動，作出免於啟動第二階段環評的決定¹⁵⁶。

對於聯邦機關運用「減輕後無重大影響」認定書，各方意見不一。有持反對見解者，認為該作法有欺騙之嫌¹⁵⁷。由於「減輕後無重大影響」認定書並非環政法與環品會規則明示允許的機制，而是聯邦機關實務上所自行創設的¹⁵⁸，早期環品會便以此為理由，對「減輕後無重大影響」認定書持保留態度，主張除非減輕措施足以改變擬議行動的整體本質（例如變更工業園區的開發場址，以避免對鄰近濕地的影響），否則，於環說書程序研提減輕措施，並未改

154 See ECCLESTON, *supra* note 152, at 138.

155 See Bradley C. Karkkainen, *Toward a Smarter NEPA: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance*, 102 COLUM. L. REV. 903, 920 (2002).

156 See Karkkainen, *supra* note 70, at 347-48.

157 See WILLIAM H. RODGERS, JR., ENVIRONMENTAL LAW 893-94 (2d ed. 1994).

158 See Dave Owen, *Probabilities, Planning Failures, and Environmental Law*, 84 TUL. L. REV. 265, 296 (2009).

變必須繼續進行評估書程序的規定¹⁵⁹。不僅如此，環品會更以環說書程序的公眾參與設計有限，而反對頻繁運用「無重大影響」與「減輕後無重大影響」認定書，認為如此將不利於公眾參與聯邦機關對擬議行動的決策¹⁶⁰。

也有論者採中性見解，認為適度運用「減輕後無重大影響」認定書，可以較低成本與較短時間，達成與製備評估書相同的環保效益，符合成本有效性原則，但反對廣泛運用而有害於環政法所欲達成確認環境影響、程序透明與負擔決策責任等目的，造成聯邦機關以環說書程序規避公眾監督的結果¹⁶¹。環品會反對「頻繁運用」，又有論者贊成「適度運用」，然而何謂「頻繁運用」？又何謂「適度運用」？環品會與論者皆未詳予界定，無益於解決問題。

自環評外部改革理論觀點而論，以環說書規避評估書程序的實務運作，已成為美國環評制度偏離永續發展，亟待解決的重大問題。因為不僅公眾參與以及提起爭訟的機會被規避了，評估書程序的行政監督也被完全規避了。此等規避評估書程序的開發案件，對環境影響原本便是較顯著的，以外部壓力監督聯邦機關決策的必要性當然也較高，但三項外部壓力卻同時被削弱，明顯不利於促進聯邦機關決策的環境理性，更不利於促進永續發展的環評目的。其中尤以行政監督無由施展為甚，因為公眾仍然可以在該等開發案件的環說書程序中表達意見，甚至是提起爭訟，但是在環說書程序當中卻沒有任何行政監督的規定了。

159 See CEQ, NEPA'S FORTY MOST ASKED QUESTIONS, Question 40 (1981), http://www.fws.gov/r9esnepa/NEPA_Handbook/40_Asked_Questions.pdf. 美國環品會見解主要著眼於替代方案與減輕影響措施並不相同，不同替代方案乃本質不同的擬議行動，而減輕影響措施則是在同一擬議行動上，採取降低對環境影響的作為。

160 See CEQ, THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY ACT: A STUDY OF ITS EFFECTIVENESS AFTER TWENTY-FIVE YEARS 19-20 (1997), <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/nepa25fn.pdf>.

161 See Karkkainen, *supra* note 70, at 348-49.

尤應特別注意的是，美國法院已經在多數爭訟案件中，以評估資源得以有效運用為由，而肯認聯邦機關「減輕後無重大影響」認定書的作法¹⁶²。溯自2003年環品會更已經變更前開反對「頻繁運用」見解，轉而採取支持態度¹⁶³。2011年1月環品會又進一步發布「減輕後無重大影響」認定書的運用指導¹⁶⁴，認為只要聯邦機關所承諾的減輕措施未超出它的權限範圍，而且不欠缺執行減輕措施的資源，擬議行動聯邦機關便得運用「減輕後無重大影響」認定書¹⁶⁵，等於以正式方式公開表達環品會的支持態度。然而本文認為，支持見解必須建立在聯邦機關所採取的減輕措施是有效且適當的前提下，但是在欠缺行政監督、公眾參與設計有限的環說書程序實際運作過程中，此一前提卻未必一定成立。一旦不成立，評估書程序的行政監督被規避了，環說書程序又沒有行政監督規範，在此情況下，公眾於環說書程序提起爭訟機率將相對增加，而社會成本也會隨之增加，此時「減輕後無重大影響」便不再是有效運用評估資源的作法了。

有論者主張聯邦環保署應介入各聯邦機關的環說書程序，認為如果聯邦環保署未建議作成無重大影響結論，聯邦機關即不得作成「無重大影響」認定書而終結環評程序，甚且主張儘管聯邦機關已作成無重大影響結論，聯邦環保署仍得要求聯邦機關繼續製備評估書¹⁶⁶。此一主張相當於將環評行政監督由第二階段向前推進至第一

162 See generally Albert I. Herson, *Project Mitigation Revisited: Most Courts Approve Findings of No Significant Impact Justified by Mitigation*, 13 *ECOLOGY L.Q.* 51, 51-72 (1986).

163 See CEQ, *MODERNIZING NEPA IMPLEMENTATION* 69 (2003), <http://ceq.hss.doe.gov/ntf/report/finalreport.pdf>.

164 CEQ, *APPROPRIATE USE OF MITIGATION AND MONITORING AND CLARIFYING THE APPROPRIATE USE OF MITIGATED FINDINGS OF NO SIGNIFICANT IMPACT* (2011), http://ceq.hss.doe.gov/current_developments/docs/Mitigation_and_Monitoring_Guidance_14Jan2011.pdf.

165 *Id.* at 3.

166 See Wendy B. Davis, *The Fox is Guarding the Henhouse: Enhancing the Role of the*

階段，透過聯邦環保署介入第一階段，以改正規避問題。然而採行此一作法，以1990至1994年美國聯邦機關每年製備50,000件環說書而言，勢必將大幅增加聯邦環保署的人力與預算負荷。而不論開發行為對環境影響大小，一律加以行政監督，是否符合執法的成本有效性，也應該列入事前考量。本文認為，另一可能解決之道是，由美國環品會依職權而修正環品會規則，引導聯邦機關擴張應製備評估書的正面表列範圍，如此一方面可持維持原有法制的規範架構，避免變動幅度過大，另一方面也可以避免大幅增加聯邦環保署的人力與預算負荷，並一定程度上解決第二階段環評被規避問題，使實質影響聯邦機關決策的三項外部壓力發揮應有作用。然而目前美國環品會已對「減輕後無重大影響」的運用棄守，在此情況下，要說服環品會改變，便已存在一定程度困難，儘管環品會願意改變，如何克服各聯邦機關對改變的抗拒，則是必須面對的另一困難。

(三) 以「種類除外」規避環說書程序

1990至1994年聯邦機關還維持平均每年製備50,000件環說書，及至2009至2010年，已大幅下降至3,660件，減少4萬餘件，而「種類除外」件數則高達84,000件。儘管2009年之前欠缺「種類除外」數據可資比較，惟按表1可知，1994至2010年評估書件數始終穩定維持在400至600件，並未因環說書件數大幅減少而顯著增加。顯示1994至2010年期間減少數萬件的環說書，主要是轉而以「種類除外」方式運作，亦即聯邦機關利用上游程序（「種類除外」）規避環評制度。

雖然2004年已有文獻對聯邦機關運用「種類除外」規避環評而提出評論¹⁶⁷，惟因歷來欠缺「種類除外」數據，直至2010年，才有

EPA in FONSI Determinations Pursuant to NEPA, 39 AKRON L. REV. 35, 37 (2006).

167 See generally Kevin H. Moriarty, *Circumventing the National Environmental Policy Act: Agency Abuse of the Categorical Exclusion*, 79 N.Y.U. L. REV. 2312 (2004).

文獻提出實證數據，證實2009至2010年確實存在此一問題¹⁶⁸。因此，嚴謹而論，1994至2009年之間，此一問題的輕重有無變化，並無實證數據可茲佐證。實際上，相關文獻一致指出，聯邦機關運用「種類除外」規避環評，與環品會1983年發布指導¹⁶⁹，鼓勵聯邦機關放寬「種類除外」適用範圍，有密切關聯¹⁷⁰。該指導發布後，雖有少數聯邦機關為了避免引發環評爭訟而未放寬，但多數聯邦機關皆依據該指導而逐漸運用此一自主權限，減少環說書的製備¹⁷¹。由此可知，自1983年起，聯邦機關便已逐漸擴張「種類除外」範圍，1990至1994年數據顯示，整體而言，此一問題尚不明顯，及至2009至2010年，相關數據則已顯示問題嚴重。因此，聯邦機關並非一夕間以「種類除外」規避環評，而是長時間逐漸累積而形成。

「種類除外」成為環政法實務運作主角，但卻有害於公眾參與立法目的的問題，目前已引起廣泛關切¹⁷²。環品會2010年雖然發布「制定、運用與修訂種類除外(Establishing, Applying, and Revising Categorical Exclusions under the NEPA)」的指導作為解決方法¹⁷³，然而指導並不具法律拘束力，究竟能發揮如何作用，仍有待觀察。

另外，前節僅依據1990至1994年數據，論證聯邦機關存在以環說書規避評估書程序問題，然而近年來此一問題變化如何，則仍須

168 See Ted Boling, *New Directions in Environmental Law: Making the Connection: NEPA Processes for National Environmental Policy*, 32 WASH. U. J.L. & POL'Y. 313, 322-23 (2010).

169 CEQ, *Guidance Regarding NEPA Regulations*, 48 Fed. Reg. 34, 263 (July 28, 1983). 該指導認為聯邦機關並未真正確認所有應適用「種類除外」定義的擬議行動，或在解釋上過於限縮其適用範圍，故而鼓勵聯邦機關放寬對「種類除外」要件的限制。

170 See Boling, *supra* note 168, at 323; see also Moriarty, *supra* note 167, at 2323-24.

171 See Moriarty, *supra* note 167, at 2325.

172 See Boling, *supra* note 168, at 326.

173 2010年11月23日環品會發布「制定、運用與修訂種類除外」指導的內容，請參見http://ceq.hss.doe.gov/current_developments/new_ceq_nepa_guidance.html#exclusions (最後瀏覽日：2011年6月7日)。

進一步分析。一般而言，聯邦機關對於應製備評估書的擬議行動，雖有可能運用環說書加以規避，但是該等擬議行動對環境影響程度原本較高，聯邦機關直接將其納入「種類除外」範圍，完全規避環評的可能性甚低。因此，只要近年來評估書件數未顯著增加，即表示聯邦機關以環說書規避評估書程序的問題依然存在，亦即遭規避的擬議行動，並未因問題改正而回流至評估書程序。按表1顯示，2009至2010年評估書件數分別是504件與522件，與1990至1994年每年平均488件相較，並未大幅增加。顯示2009至2010年期間聯邦機關非但存在以「種類除外」規避環評，早在1990至1994年便已存在以環說書規避評估書程序的問題，及至2009至2010年依然存在，並未改善。

然而以「種類除外」規避環說書程序的問題，仍有解決必要，但關鍵並不在於外部監督壓力被規避，而是對環境所造成的累計影響。因規避而被納入「種類除外」的開發案件，原本對環境影響便不是非常顯著，聯邦機關只要按部就班依環說書程序執行，或許無需外部壓力監督，便可發揮減輕環境影響效果。然而當數以萬計案件被納入「種類除外」，而未依照環說書程序減輕其環境影響時，儘管個案影響輕微，但數以萬件個案所造成的累計影響，仍然會升高解決此一問題的必要性。

若以環評行政監督觀點而論，以「種類除外」規避環說書程序並非關鍵待決問題，畢竟被規避的環說書程序，原本便不存在任何行政監督規範。反而是其背後隱藏規避評估書程序中的行政監督，如前所述，這才是美國環評制度亟待解決的重大問題。

四、小結

各界對於環評制度採行行政監督的疑慮，主要在於監督義務機關可能基於與被監督者同屬行政機關，而怠於履行監督義務，而且

此一問題不易以制度設計加以避免。然而本節分析美國環評行政監督的實務運作卻發現，真正妨礙環評行政監督運作者，並不在於行政監督規範本身，也不是監督義務機關怠於監督，而是聯邦機關長期以其自創的「減輕後無重大影響」認定書規避評估書程序，連帶規避行政監督，使行政監督陷於無用武之地。此一實證數據分析結果，更直接證實了前節檢視美國環評行政監督規範內容的觀察，監督不及於環說書程序與聯邦機關自訂正、負面表列行政行為，確實已成為聯邦機關規避環評行政監督的巧門。由於另二項外部壓力——公眾參與與司法審查也同時因而被削弱，明顯不利於促進聯邦機關決策的環境理性，更成為美國環評制度偏離永續發展目的，亟待解決的重大問題。然而此一問題，尤其是環評行政監督被規避的議題，不僅過去未受到美國學界重視，甚至制定環評細部規範的環品會也未意識到此一問題的嚴重性，而環品會發布指導公開支持聯邦機關運用「減輕後無重大影響」認定書的作法，更猶如負薪救火，將使問題愈益嚴重。

伍、結論

本文首先援引Culhane等人提出環評理論模型之一的「外部改革理論」，說明民眾參與、司法審查與行政監督等程序規範，是美國環評制度運作中，實質影響擬議行動聯邦機關於決策中納入環境考量的重要外部壓力。繼而論證在美國環評制度向擬議行動聯邦機關權限傾斜，以及美國最高法院始終堅持環政法僅是程序規範的現實情況下，美國國會立法要求聯邦環保署對各聯邦機關製備的評估書（第二階段環評）加以評論，並對擬議行動提出異議而進行的環評行政監督，具有平衡環評權限傾斜，以及以程序規範影響各聯邦機關實質決策，使其更具環境理性的重要意涵。在此一論證基礎下，本文詳細介紹並檢視美國環評行政監督的規範內容，並進一步

蒐集分析相關文獻研究與美國環評長期實務運作的實證數據，以探究美國環評行政監督運作的成效與遭遇的阻礙，除印證對規範內容的檢視外，並據以建議美國環評法制上的可能興革。

研究結果顯示，在制度規範方面，美國早在1970年修正清潔空氣法，便已建立環評行政監督法源，要求聯邦環保署應對評估書進行評論並據以提出異議；1978年環品會規則進一步擴張得對評估書提出評論與異議的聯邦機關範圍，並制定異議程序要件與實質要件；1984年聯邦環保署制定的審視政策與程序，又細緻地以評價系統準則，對評估書進行妥適性與環境影響二項評等，使美國環評行政監督規範日漸成熟。

檢視其規範內容，整體而言，環品會規則一方面在擴張評論與異議機關範圍上，大幅提升了美國環評行政監督作用，另一方面兼具跨機關協調與控制的程序機制，又可有效消弭聯邦機關之間的歧異。而聯邦環保署合乎邏輯的妥適性評等與環境影響評等，則可同時促進聯邦機關在製備評估書與作成擬議行動決策的環境理性。此等皆是美國環評行政監督得以發揮作用的重要制度設計。然而本文檢視其規範內容同時也發現，在環評行政監督不及於環說書程序與訂定正、負面表列方面，卻有可能成為聯邦機關規避環評行政監督的巧門。而此一推論，在本文對美國環評長期實務運作的實證數據進行分析後，更已獲得明確證實。因此，儘管研究文獻指出，異議程序在實務運作上確實可以對聯邦機關決策產生實質影響，但是聯邦機關在省卻公眾參與與環評行政監督繁複程序的誘因下，又以「減輕後無重大影響」認定書的實務運作方式，造成第二階段環評被規避的結果，而此一結果不僅使環評行政監督程序被規避了，甚至第二階段環評的民眾參與程序與司法審查可能性也同時被規避，嚴重侵蝕程序規範所能發揮的實質影響，明顯不利於美國環評制度所欲達成的永續發展目的。

儘管在規範細節上，美國環評行政監督仍有可改善的空間，例如聯邦環保署自我限縮審視與評論義務，以及欠缺對決策紀錄的監督等，但真正必須嚴肅面對並解決的，反而是聯邦機關規避環評行政監督的問題。但是此一議題不僅過去未受到美國學界重視，2005年美國眾議院對環政法的修法研商亦完全未觸及¹⁷⁴，甚至制定環評細部規範的環品會，已於2011年以發布指導方式，公開支持聯邦機關運用「減輕後無重大影響」認定書，如此負薪救火的作為，料將使問題愈益嚴重。

解決美國環評行政監督被規避問題的可能方法有二，一是直接將環評行政監督由第二階段向前推進至第一階段，透過聯邦環保署介入第一階段而改正規避問題，但是應事前考量聯邦環保署人力與預算的大幅增加，以及執法成本有效性等問題。另一可能解決方法是，由美國環品會依職權而修正環品會規則，引導聯邦機關擴張應製備評估書的正面表列範圍。此一方法既可持維持原有法制的規範架構，又可避免大幅增加聯邦環保署的人力與預算負荷，然而美國環品會已對「減輕後無重大影響」的運用棄守了，要克服環品會與各聯邦機關對改變的抗拒，預料將有一定程度的困難。

我國環評法以獨立於目的事業主管機關決策的環評程序，授權環保署主導環評審查，不僅有權決定應否製備環說書（第一階段環評）與評估書（第二階段環評），更得以否決開發行為的實施。在性質上，我國此一制度設計與美國環評行政監督，存在一定程度相似之處。二者都是基於對主事機關（在美國是擬議行動聯邦機關，在我國是目的事業主管機關）的不信任，故而在行政權內部，授權

174 United States House of Representatives Committee on Resources, Task Force on Improving the National Environmental Policy Act and Task Force on Updating the National Environmental Policy Act (2005), [http://training.fws.gov/EC/Resources/nepa/cd/CEQ%20and%20FWS%20Regs/NEPA_report_finaldraft\[1\].pdf](http://training.fws.gov/EC/Resources/nepa/cd/CEQ%20and%20FWS%20Regs/NEPA_report_finaldraft[1].pdf) (last visited Aug. 15, 2012).

環境主管機關對開發行為的准駁決策加以制衡，只是在制衡手段及其法律效果上，兩國選擇不同。與美國選擇由環境主管機關對評估書（第二階段環評）加以評論，以及對擬議行動提出異議的行政監督相比較，我國環評法的制衡手段更積極，法律效果更強。我國環評法已實施17年有餘，在選擇更積極、法律效果更強的制衡手段下，其形塑決策環境理性的表現如何？是否能夠與民眾參與、司法審查的程序監督機制彼此相容而順利運作？在實務運作上有無衍生其他問題？皆是我國未來值得在法制面與實證面深入研究探討的。誠摯期盼本文對美國環評行政監督的介紹與評論，能對後續研究發揮些許啟發作用。

參考文獻

1. 中文部分

- 林昱梅（2010），預防原則與「停、聽、看」環評機制之落實——
 中科三期環評案之省思，*台灣法學雜誌*，161期，頁17-30。
- 康文尚（1996），論第三人就環境影響評估法提起爭訟之可能性，
 東吳大學法律學系碩士論文。
- 張英磊（2011），比較法視角下我國環評司法審查之發展——一個
 回應我國民主轉型脈絡之詮釋，*臺大法學論叢*，40卷3期，頁
 955-1025。
- 陳仲麟（2010），環評撤銷後的開發許可效力——評環保署拒絕令
 中科三期停工，*台灣法學雜誌*，149期，頁29-34。
- 傅玲靜（2010），論環境影響評估審查與開發行為許可間之關
 係——由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發，*興大法學*，
 7期，頁209-273。
- 湯京平、邱崇原（2010），專業與民主——台灣環境影響評估制度
 的運作與調適，*公共行政學報*，35期，頁1-28。
- 葉俊榮（2010），捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判，*月旦法
 學雜誌*，185期，頁68-79。

2. 外文部分

- Anderson, Fred, Mary Ann Chirba-Martin, E. Donald Elliott, and
 Cynthia Farina. 2000. Regulatory Improvement Legislation: Risk
 Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review. *Duke
 Environmental Law & Policy Forum* 11:89-138.
- Andreen, William L. 1989. In Pursuit of NEPA's Promise: The Role of
 Executive Oversight in the Implementation of the Environmental
 Policy. *Indiana Law Journal* 64:205-261.

- Bartlett, Harvey. 2000. Is NEPA Substantive Review Extinct, or Merely Hibernating? Resurrecting NEPA Section 102(1). *Tulane Environmental Law Journal* 13:411-449.
- Blumm, Michael C., and Stephen R. Brown. 1990. Pluralism and the Environment: The Role of Comment Agencies in NEPA Litigation. *Harvard Environmental Law Review* 14:277-310.
- Boling, Ted. 2010. New Directions in Environmental Law: Making the Connection: NEPA Processes for National Environmental Policy. *Washington University Journal of Law and Policy* 32:313-331.
- Caldwell, Lynton K. 1989. Understanding Impact Analysis: Technical Process, Administrative Reform, Policy Principle. Pp. 7-16 in *Policy Through Impact Assessment: Institutionalized Analysis as a Policy Strategy*, edited by Robert V. Bartlett. New York, N.Y.: Greenwood Press.
- Canter, Larry W. 1996. *Environmental Impact Assessment*. 2d ed. New York, N.Y.: McGraw-Hill.
- Cashmore, Mathew. 2004. The Role of Science in Environmental Impact Assessment: Process and Procedure versus Purpose in the Development of Theory. *Environmental Impact Assessment Review* 24:403-426.
- Cashmore, Mathew, Richard Gwilliam, Richard Morgan, Dick Cobb, and Alan Bond. 2004. The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purpose, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22:295-310.
- Craik, Neil 2008. *The International Law of Environmental Impact Assessment Process, Substance and Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Culhane, Paul J. 1990. NEPA's Effect on Agency Decision Making,

- Anticipated and Unanticipated. *Environmental Law* 20:681-702.
- Culhane, Paul J., H. Paul Friesema, and Janice A. Beecher. 1987. *Forecasts and Environmental Decisionmaking: The Content and Predictive Accuracy of Environmental Impact Statements*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Czarnecki, Jason J. 2003. Defining the Project Purpose under NEPA: Promoting Consideration of Viable EIS Alternatives. *The University of Chicago Law Review* 70:599-619.
- . 2006. Revisiting the Tense Relationship Between the U.S. Supreme Court, Administrative Procedure, and the National Environmental Policy Act. *Stanford Environmental Law Journal* 25:3-28.
- Davis, Wendy B. 2006. The Fox is Guarding the Henhouse: Enhancing the Role of the EPA in FONSI Determinations Pursuant to NEPA. *Akron Law Review* 39:35-72.
- Doremus, Holly. 2011. Through Another's Eyes: Getting the Benefit of Outside Perspectives in Environmental Review. *Boston College Environmental Affairs Law Review* 38:247-280.
- Eccleston, Charles. 1999. *The NEPA Planning Process: A Comprehensive Guide with Emphasis on Efficiency*. New York, N.Y.: John Wiley & Sons.
- Ferester, Philip M. 1992. Revitalizing the National Environmental Policy Act: Substantive Law Adaptations from NEPA's Progeny. *Harvard Environmental Law Review* 16:207-269.
- Glasson, John 2008. Principles and Purposes of Standards and Thresholds in the EIA Process. Pp. 3-17 in *Standards and Thresholds for Impact Assessment*, edited by Michael Schmidt, John Glasson, Lars Emmelin, and Hendrike Helbron. Berlin: Springer.

- Glasson, John, Riki Therivel, and Andrew Chadwick. 1999. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 2d ed. London: UCL Press.
- Herson, Albert I. 1986. Project Mitigation Revisited: Most Courts Approve Findings of No Significant Impact Justified by Mitigation. *Ecology Law Quarterly* 13:51-72.
- Holder, Jane. 2004. *Environmental Assessment: The Regulation of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Houck, Oliver A. 2010. Worst Case and the Deepwater Horizon Blowout: There Ought to Be a Law. *Tulane Environmental Law Journal* 24:1-18.
- Johnson, Stephen M. 1997. NEPA and SEPA's in the Quest for Environmental Justice. *Loyola of Los Angeles Law Review* 30:565-605.
- Karkkainen, Bradley C. 2002. Toward a Smarter NEPA: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance. *Columbia Law Review* 102:903-972.
- Karkkainen, Bradley C. 2004. Whither NEPA?. *New York University Environmental Law Journal* 12:333-363.
- Koshland, James M. 1978. The Scope of the Program EIS Requirement: The Need for a Coherent Judicial Approach. *Stanford Law Review* 30:767-802.
- Lawrence, David P. 1997. The Need for EIA Theory-building. *Environmental Impact Assessment Review* 17:79-107.
- McGarity, Thomas O. 1990. Judicial Enforcement of NEPA-Inspired Promises. *Environmental Law* 20:569-609.
- Moriarty, Kevin H. 2004. Circumventing the National Environmental Policy Act: Agency Abuse of the Categorical Exclusion. *New York University Law Review* 79:2312-2340.
- Owen, Dave. 2009. Probabilities, Planning Failures, and Environmental

- Law. *Tulane Law Review* 84:265-335.
- Rodgers, William H., Jr. 1994. *Environmental Law*. 2d ed. St. Paul, M.N.: West.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. New York, N.Y.: Free Press.
- Smith, Adrienne 2005. Note, Standing and the National Environmental Policy Act: Where Substance, Procedure, and Information Collide. *Boston University Law Review* 85:633-662.
- Stave, Krystyna. 2002. Using System Dynamics to Improve Public Participation in Environmental Decisions. *System Dynamics Review* 18:139-167.
- Taylor, Serge. 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Statement Strategy of Administrative Reform*. Palo Alto, C.A.: Stanford University Press.
- Wathern, Peter. 1992. An Introductory Guide to EIA. Pp. 3-30 in *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice*, edited by Peter Wathern. London: Routledge.
- Weiland, Paul S. 1997. Amending the National Environmental Policy Act: Federal Environmental Protection in the Twenty-First Century. *Journal of Land Use and Environmental Law* 12:275-305.
- Weinberg, Philip. 1994. It's Time to Put NEPA Back on Course. *New York University Environmental Law Journal* 3:99-116.
- Weston, Joe. 2000. EIA, Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice. *Journal of Environmental Planning and Management* 43:185-203.
- Wood, Christopher. 1995. *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. Essex: Longman Scientific & Technical.