

議題研析

一、題目：從離岸風力發電論民眾參與機制之問題研析

二、所涉法律：

- (一)環境影響評估法
- (二)區域計畫法、國土計畫法

三、探討研析

(一)從興辦開發過程中，顯見民眾參與過程不足與行政程序尚非嚴謹

1. 從離岸風力發電事業興辦計畫而言，依據環境影響評估法第 7 條規定「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。(第 1 項)…審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。(第 3 項)」而依過去環保署所進行環評審查的離岸風力開發計畫，專案查小組之查結論大多無須進入第二階段環評。故離岸風力發電開發業者，僅需舉行說明會，不會進入一個較縝密、且踐行公眾參與的「公聽會」程序，從而民眾參與決策過程的意見表達與權利行使，在參與程度及資訊揭露上，尚有未足。
2. 從興辦風力發電之用地變更編定過程而言，依據區域計畫法第 15 條第 1 項授權訂定之「非都市土地使用管制規則」之規定，各分區使用及編定用地於該容許使用項目下，不需辦理土地變更，即可依其容許土地使用項目，作合法合理的利用，此不需另經目的事業主管機關、使用地主管機關或相關機關的主管許可。至於涉及一定規模以上之土地，申請興辦事業之開發許可者，依同法第 15 條之 1 規定應辦理分區使用變更，並應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議。

然查非都市土地開發審議作業規範中，上述分區使用變更過程，並未見有公眾參與之程序規定及法定義務。

3. 雖然國土計畫法第 12 條亦訂有民眾參與之相關規定，惟民眾參與時點僅限在審議前階段公開展覽 30 日及舉行公聽會之期間。至於規劃階段、審議後及核定後，皆未有民眾參與之規定。另依同法條第 3 項，對於民眾之陳情意見僅能於審議階段提出後，公告其參採情形於網路上，但卻未有允其再為陳情之設計機制，其實仍無法保障民眾積極表示意見之權利或權益之主張。

(二) 事業開發計畫之整體規劃設計，仍未全面考量鄰避效應

在傳統認知下之鄰避效應 (not in my back yard, NIMBY)，居民之抗爭意識多被解釋為出於自私心態或不理性，例如申設興建垃圾掩埋場等。惟興設再生能源抗爭事件所涉之鄰避現象，學者提出不同於傳統之鄰避解釋，對於建置再生能源抗爭之民眾，有些並非選址場域鄰近之居民，且再生能源所產生之污染亦不若垃圾掩埋場，何以仍引起大規模抗爭？以風力發電事業為例，涉及可能原因不外於反對黑箱作業、質疑決策之正當性、風力設備噪音、當地景觀改變、抑或補償爭議等問題，例如在彰化芳苑之福海示範案中，則發生與當地漁業權之爭議，對於漁業補償金之發放制度一直無法取得雙方共識，造成計畫持續延宕不前，且因補償金之制度和金額計算困難，反加深人民反對之態度，更不易於取得共識。

四、建議事項

- (一) 由於電力發展事業之興建，除須取得土地開發許可，同時亦須取得事業設置許可，惟兩者皆須面對選址場域所產生的影響，其中以整體開發環境影響及權益爭議的問題為最。基此，確實有必要踐行符合於適法性及程序性之架構下，建構所謂的程序正義，藉以更強化開發行為

之正當性及合理性，並促進建立有效的民眾參與平台及機制，此為我國推動重大國家建設計畫及策略型產業發展計畫中，實應作為後續環境民主教育及行政體制之基底前提。

- (二) 參考現行環評審查作業流程，對於興辦事業開發計畫之認定設計，雖有二階段環評之審查機制，惟實施環評之開發行為是否應有更明確的環評程序及作業規範，究其目的除提供環評專業審查外，建議環評主管機關應於民眾參與程序通案之處理上，設計強化法律程序正當性之機制。並針對個案是否屬環境影響程度大者或屬公共重大議題之認定，授權環評主管機關得考量其情形，將公聽會或評估改為聽證程序。
- (三) 民眾參與之時點，確實影響參與者是否具有一定代表性之實質意義。亦即參與之時點及程序，應儘早將土地劃設之目標、規劃可能產生之影響等事項公告周知，讓利害關係人、相關環保團體能即時提出建言，而非在經過環評審查後，僅能以抗爭方式表達訴求。
- (四) 有關興建離岸發電所涉補償金爭議問題之處理，似可參考德國圖林根州之「風力發電公平合作夥伴」制度，讓所有計畫利害相關者皆可參與規劃且享公平之參與權利，及該州公民、企業、居民得藉此直接入股方式，同享開發利益；或丹麥「再生能源促進法案」，明定特定風機之設置前，需有 20% 之股份由當地居民持有，範圍較近之居民享優先入股權，其他年滿 18 歲之丹麥居民亦可參與入股。透過共享所有權之公民參與機制，讓民眾不但參與計劃並共享利益，應為解決爭議與抗爭之有效方法，惟我國於法令及設計機制之推動上，尚有相當的發展障礙亟待解決。

撰稿人：陳耀東 張裕榮