

探求一個更寬廣的環評架構

—科學計算或是價值選擇？

徐世榮

政治大學地政學系教授

報告大綱

- 前言
- 環境影響評估制度的建立及其定義
- 面對科技決定論的省思
- 面對風險社會的省思
- 資訊公開及民眾參與的重要性
- 結論

前言

- 民眾所要求的生活環境空間，不再僅是一個以經濟生產為主的地域，而是必須同時考量環境保護、文化認同、及可為地方民眾所治理的空間
- 為了解決環保抗爭的問題，西方國家所運用的環境影響評估制度乃於1980年代逐漸的被引進臺灣
- 然而，環保抗爭運動卻沒有因此而消失，許多激烈衝突的景象仍然不斷的上演
- 為什麼？環境影響評估制度應該做何種的更張？
- 能否有一個更寬廣的環評決策架構？

環境影響評估制度的建立及其定義

- 「環境影響評估法」第四條第一項第二款
- 邱聰智教授
- 彼等都非常注意科學及客觀的評定辦法，企圖由此辦法來作為開發政策的主要判準
- 科學及客觀在此被劃上了等號，只要是符合科學的，就是屬於客觀的，其應不包含主觀的成分，代表著公共利益，因此應該是可以為一般社會大眾所接受的

面對科技決定論的省思（1）

- 每當政府或是大企業面對著嚴峻的環保抗爭，科技理性就成為它強而有力的辯護武器，解決環境污染的根本辦法就是科技不斷的創新及改進
- 所謂的科技中立之說及科技是純粹追求事實而不考慮任何後果的立論，已經為環保工作者所拒絕
- 科技，一個被工業及資本社會所肯定的中立物質其實也隱藏著許多重要的價值選擇

面對科技決定論的省思（2）

- 為了保持科技至上的價值觀能夠支配整個社會，制度的設計往往是避免科技的運作遭到民眾參與的干擾，行政程序的設計是為了要避免市民參與
- 權威當局通常把那些原本是政治的事件轉變成科技的問題，因此，去解決這些問題的方法就是要仰賴專家，而不是民眾的民主參與
- 現代化觀念強調科技的結果，使得環境問題都被化約成科技的問題，解決之道也唯有依靠科技的手段，至於人類的選擇，則並非是考量的重點

面對風險社會的省思（1）

- 現代的社會已經步入了「風險社會」年代
- 科學知識有其不確定性，科學技術的可靠性也有其一定的限度
- 科學家面對日益複雜的高科技，其預測風險的能力相對降低，而在管理上的疏失往往和科層組織的流弊相結合，使得高科技產業成為最大可能風險的製造者

面對風險社會的省思（2）

- 科技專家為了解決這個問題，嘗試運用風險評估方法，建構起「可接受風險」的概念，彼等依照「客觀的事實」，將風險置於「可計算性」的範疇內來予以解析，依賴「機率」的概念將其量化計算，繼而將其轉化為「可接受風險值」，嘗試以此來重建科學的權威性，說服民眾，並成為公共政策的主要依歸
- 由這個角度視之，本文以為環境影響評估其實也就是一種風險的評估

面對風險社會的省思（3）

- 不過，由於所謂的「客觀的事實」並非是純然的那麼客觀，它往往是受到觀察者及研究者主觀立場的影響，這進而使得科技專家所認定的「可接受風險」，與實際生活經驗者、及那些可能因此決定而受到負面波及者，有了相當大的差距
- 風險的評估往往是具有許多不同的模式，而由這些不同模式所獲得的決策方向可能是完全不同的
- 讓人相當頭疼的是，在不同模式間，我們（包含科技專家們）實在是缺乏客觀的操作準則來評斷何者為佳，或是何者模式才是正確的

面對風險社會的省思（4）

- 如何對「可接受風險」產生共識，並獲得決策，就是現存社會的一個重大的議題
- Beck：我們必須重新定位科技進步與文明發展的關係，將科技決策的決定權回歸於社會，經由社會理性（非科技理性）之論述來達成決策的選擇
- 「可接受風險」的決策是一個結合自然科學與人文科學、日常理性與專家理性的共生體，它不能透過個別專業化而彼此孤立，不能依各自理性來發展，而是必須跨越學科及團體來尋取共識

面對風險社會的省思（5）

- 地方民眾的意見必須給予充分的重視，將其納入風險評估之中，也就是說，風險評估其實是個充滿了政治、社會及道德的重要議題，它除了科學的計算之外，更包含了價值的選擇！不應由科學及專家所獨占，地方民眾也應該被賦予參與權力
- 然而，在新自由主義的年代裡，風險評估往往是過渡的強調科技專家的角色，相對地忽略了民眾參與的重要性，風險評估的技術操作反而成為民眾參與的重要障礙，這也造成了民眾對於環境風險評估的不信任

面對風險社會的省思（6）

- Plough & Kirmsky：技術理性、文化理性
- 文化理性的風險概念往往無法進入決策的範疇，其造成的嚴重結果是風險的低估，進而也使得決策無法受到一般民眾的信賴
- Wynne認為現有的體制對於複雜風險問題的處理方式有過度簡化的現象，忽略了人類所追尋的目標（human ends），其造成的結果也是風險的低估

面對風險社會的省思（7）

- 當政治經濟結構是朝向單面向的經濟發展時，風險評估僅是規範人們行為的一個工具，環境風險的低估可能也將成為一個常態，風險評估已經是與這個社會的政治經濟權力系統緊密結合在一起
- 在全球化加劇的年代，風險及科學已朝向一個更不民主的方式來建構其相對的體制，而所謂的民主課責及協商（democratic accountability and negotiation）可能就愈不可能出現
- 而這正是我們相當憂慮之處！

資訊公開及民眾參與的重要性（1）

- 知識的來源只有透過科學唯一管道嗎？可能不是如此，知識的來源應該是多元的
- 透過實務者的工作經驗及生活者與周遭環境的互動，其實也可以產生許多值得重視、並且有用的知識，而它們並不是由科學及技術的層次而來
- 將上述知識納入於政策的制訂之中，讓具有專業知識的政策規劃者、與擁有生活經驗知識的被規劃者多進行接觸與溝通，並且互相學習，在彼此交互主觀的對話與學習過程中，或將獲得大家皆可接受的共識，並由此產生適宜的公共政策

資訊公開及民眾參與的重要性（2）

- 環評面對的是社會問題，非科學的問題！
- 社會問題是個難纏的問題（wicked problem），無法用科學的方法來馴服它們
- 社會問題是如何被定義的？公共政策的制訂乃是來自於我們對於社會問題作了什麼樣的定義，而呈現在我們面前的社會問題，它的定義其實並非是客觀中立的存在，其包含了許多各方力量運作的可能性

資訊公開及民眾參與的重要性 (3)

- 一個難纏的社會問題是可以由許多方法來給予解釋與定義，無形之中，選擇解釋的方法也就決定了問題解決的途徑
- 社會問題的定義基本上就是一個政治議題
- Cohen：問題並不是客觀的存在那裡，讓我們去發現它，我們其實是作了一個選擇來形塑我們的問題
- 那麼接下來課題要問的是，誰擁有這個選擇權呢？

資訊公開及民眾參與的重要性（4）

- 如果社會問題的定義是源自於政治判斷，而這個判斷是受到價值、利益、立場、及權力的影響，那麼，科學研究者對於社會問題的見解或是對於公共利益的詮釋，就一定會比地方住民來的高明許多嗎？
- 以往，在有權力者的運作之下，為求科技至上的價值觀能夠支配我們的社會，通常會把那些原本是屬於政治範疇的社會問題轉化為科技問題，如此一來，解決那些問題的方法就是要完全仰賴於專家及技術人員，而不是地方民眾的民主參與

資訊公開及民眾參與的重要性（5）

- 民眾參與其實隱含著相當深的意涵，因為它代表的是知識多元的肯認、及權力的釋出與分享，也唯有在此情形之下，透過誠意的溝通與傾聽，或許才是社會問題得以稍加解決的終南捷徑
- 不過，為了讓民眾能夠參與，並且成為知情的公民（informed citizen），資訊的提供就成為必須的要務

資訊公開及民眾參與的重要性（6）

- Forester深受Habermas的影響，認為過去以科學為主的化約方法根本沒有辦法來解決複雜的社會問題，因此進一步指出，唯有透過用心溝通，並仔細傾聽民眾所講的故事，才是規劃的主要內涵
- 政策規劃的內涵已由過去強調的實質規劃轉變為重視溝通過程，規劃及政策制訂被視之為交互主觀、互相學習的辯論過程
- 審議民主：聽證會、公民會議及公民投票

結論（1）

- 環境影響評估其實就是一種風險評估
- 在科學預測外，環境影響評估其實也充滿了政治、社會及道德的相關議題，它也是個價值選擇，其決定的權力不應由科學及專家所獨占
- 環境影響評估不應完全以科技為導向，並認為只要科技預測為可行的，社區民眾就必須給予接納
- 社區民眾的意見必須給予充分的重視，將其納入環境影響評估制度之中，並賦予他們擁有相對自主的權力

結論 (2)

- 「可接受風險」的決策是一個結合自然科學與人文科學、日常理性與專家理性的共生體，它不能透過個別專業化而彼此孤立，不能依各自理性來發展，而是必須跨越學科及團體來尋求共識
- 在一個民主社會的決策過程中，當民眾面對環境風險時，民主的參與是有其必要，科技的決定必須要併入於民主的過程當中
- 為了讓民眾的參與成為有意義的參與，資訊的公開及提供乃成為必須的要務，也唯有在資訊公開的情境下，相互的溝通才會彰顯出它的意義，而由其所獲得的共識才會獲得大家的尊重