



# 美國野生動物保育機關與環評簡介

文·圖/李宛容

美國魚類及野生動物管理局（U.S. Fish and Wildlife Service，縮寫為USFWS或FWS）隸屬於美國內政部，是美國聯邦層級、全國性的物種保育機關。其較為人所熟知的業務內容之一是負責執行美國的瀕危物種法（Endangered Species Act）等野生動植物相關法律，例如決定哪些物種該受法律保護、制定適用於特定受保護物種的規則、判斷開發案是否會對受保護物種構成威脅並諮詢對策、查緝野生動植物犯罪、復育瀕危物種等。此外，一般人民比較容易接觸到的業務單位大概就是國家野生動物保護區系統（National Wildlife Refuge System）。美國每一個州都有國家野生動物保護區，絕大部分的城市開車一小時之內都到得了至少一個保護區。這些保護區除了提供野生動物庇護，也是一般民眾從事野生動物相關休閒娛樂的去處。

國家野生動物保護區系統建立於國有聯邦土地之上，因此魚類及野生動物管理局與國家公園管理局、林務局及國土管理局四者並稱為國土管理機關（land management agency）。顧名思義，這些機關都在管聯邦政



國家馬鹿保護區的冬日餵食盛況。這輩子沒有看過這麼多馬鹿聚集一處，也沒有看過馬鹿不是警戒逃走，而是朝你衝過來吧？我也是第一次看到呢。

府的土地：魚類及野生動物管理局管理國家野生動物保護區；國家公園管理局管理國家公園；林務局管理國家森林及國家草原；國土管理局管理一般聯邦土地。這些不同類別的聯邦土地，利用的方式與規定大不相同。同樣的是，這些機關都一天到晚在做環評。

## 美國環評法規：請仔細考量後果

美國聯邦環評法規大致由國會制定的國家環境政策法（National Environmental Policy Act，一般簡稱NEPA）、總統行政辦公室環境品質委員會（Council on Environmental Quality）及各機關制定的法規命令、各機關的內部規則、以及聯邦法院作成的判決所組



這一群就有三千多頭鹿，餵完這群，還要去餵別群。

成。除了聯邦環評法規之外，各州甚至各區域或城市也可能有其環評法規需要遵守；不過，因為筆者服務於聯邦單位，本文僅就聯邦法規加以介紹，不涉州法及其他自治法規。

美國環評法規要求聯邦政府在實行、核准、或資助任何行為之前，認真檢視此一行為的環境影響。與臺灣相似的是，環評需要考量的影響並不僅止於行為對自然環境的影響，行為影響自然環境後所導致的社會、經濟影響也必須一併分析評估。

原則上，任何聯邦行政機關的舉措，大至造橋鋪路、開闢再生能源場址、興建長程輸油管線、制定重要環境法規等，小則辦公室維護、作成文書、發薪水等，都無法逃脫環評法適用。讀者看到了這裡，或許會心生疑惑——如果連發薪水這種常規小事都要環評，不但浪費時間與人力、造成無謂拖延，作成的評估也只會是廢紙廢話一堆，完全沒有意義。因此，環評法規將政府行為分級處理：可能對環境造成顯著影響的，要準備最高規格的环境影響書（Environmental Impact Statement）；對環境不致造成顯著影響的，採用中等規格的环境評估（Environmental

Assessment）程序；針對已知對環境影響甚微的常規行為，機關也能事先制定行政規則，以便在從事這類行為時使用極簡規格的分類排除（Categorical Exclusion）程序。前面提及的大型公共建設，往往都必須經歷最高等級環評；機關日常事務則大都直接適用分類排除，除非有法規明定的特殊情事（Extraordinary Circumstances），否則不必費心評估。

美國環評法藉由其程序要求，具有兩個主要功能：一是確保政府仔細考量政府行為造成的環境影響，二是讓人民知悉政府於決策過程中已審慎考量環境問題，兩者缺一不可。進行環評時，公開徵詢並參考民眾意見是必要的環節。以最高規格環評為例，機關需要在開始分析前、環評草稿完成時、甚至有些機關也會在最終版發布時，徵詢民眾意見，並作出回應。除了書面意見之外，公眾會議也是重要的參與途徑，往往考驗主管機關的主持能力——曾經有民眾打扮成入侵種兔子，要求管理局「不要殺兔兔」；也曾經有人帶著槍上台，在眾人驚嚇中朗誦了20分鐘的聖經。



與臺灣有些不同的是，美國的環評最後並不會作成「通過」或「不通過」的決定。只要不違反其他法律（例如一開始提過的瀕危物種法），機關只需要遵循評估程序，在符合專案目的與需求的範圍中選擇妥適的方案即可，並不一定要選擇對環境影響最小的方案。如果上了法院，法院是以美國行政程序法（Administrative Procedure Act）的標準檢視，會對行政機關就其專業事項給予相當程度的尊重，除非有論理不合邏輯、任意忽略重要資訊等情況，否則法院通常不願意在行政機關的專業事項上越俎代庖。儘管如此，因為程序不完備被法院認定違法的案例也屢見不鮮，加上環評程序本身即曠日費時，一般產業團體依然認為環評是阻礙發展的找麻煩法規。

### 環評專案舉隅：可不可以不要餵鹿？

筆者任職於美國魚類及野生動物管理局「高山—平原區」區域辦公室，轄區範圍包含蒙大拿、懷俄明、科羅拉多、猶他、北達科塔、南達科塔、內布拉斯加、堪薩斯等八

個州，跨足洛磯山脈與北美大平原。目前，本區最高等級環評的專案之一是國家馬鹿保護區規劃逐步減少冬季對馬鹿的投食。

國家馬鹿保護區位於懷俄明州大黃石區域，是現今當地馬鹿群冬季南遷的終點。以前，馬鹿在冬季時還會繼續向南遷徙，然而因為南遷路徑被人類與家畜佔據，再加上19世紀末的獵捕壓力，美國政府於1912年成立保護區保護馬鹿，並於冬季餵食，以補償其消逝的南方棲地。時至今日，超過一世紀的冬季餵食，讓馬鹿族群超過棲地可負載的數量，造成環境污染與失衡；馬鹿喪失了冬季的自然覓食與遷徙行為，天還沒亮就眼巴巴地站在那裡等人餵，還會追著餵食車跑；餵食場大量群聚，鹿頭挨著鹿頭吃飼料，是疾病傳染的溫床；聯邦政府為餵食付出的人力與金錢成本（都是納稅人的錢）也十分可觀。如今，餵食對於保育可說是有害而無益。

不過，還是有很多聲音要求保護區繼續餵好餵滿：周遭地主認為鹿離開保護區至私人土地會造成財產損害；畜牧業者擔憂鹿來尋糧草時，會傳染疾病給家畜；當地觀光業者認為鹿多吸客，許多人前來便是為了一睹爆量鹿群；許多獵人與狩獵嚮導希望鹿多，有鹿打、有錢賺；有些人認為群鹿豐美是當地的驕傲；有些人不忍看到馬鹿因為餵食減少而死；還有代表前述各類選民的懷俄明州政府。

舉這個例子，無非是為了說明一件事：連這樣看似「純生物」、好像用「野生動物本來就不需要也不應該由人類餵食」一句話

美洲野牛也來吃。因為野牛體型較大、會把馬鹿趕走，為了確保馬鹿有吃飽，保護區同仁連野牛都要一起餵。



就能打發的計畫，都牽扯許多社會與經濟因素，更不用說如國土計畫、重要環境規範、或大型開發專案的環評，絕非生物學或任何特定環境專業人士能一手包辦。

## 結語：我能做什麼？

儘管美國聯邦政府理論上是對美國國民負責，但是機關於環評程序中尋求公眾建議時並不審查身分，任何人都可以提出建議。如果讀者曾到訪或在影片中見著了美國哪個地方，如果那個地方讓你受到觸動、在你心中留下一絲痕跡，不妨關注它、追蹤它；假使有一天你發現某個專案將在此地造成你不樂見的影響，你可以上網向決策者提出你的建言——我們每一封都會拜讀、回覆，你的建言也會成為最終環評文件出版時的附件，長久留存在機關行政紀錄中。不管最後有沒有成功影響決策，你已經動手動腦花時間，讓自己的生命與你關心的所在、與你喜愛的生物或地景，多了一層無人能剝奪的牽繫。如此，也許下次再見時——不管是親身踏入、在螢幕上、還是在夢裡——心中也會湧現更獨特的感情、更豐富的滋味。

當然，如果讀者長在臺灣、住在臺灣，



### 李宛容小檔案

法律系與生命科學系 B96 校友，哈佛法學院法律碩士。很久很久以前當過律師，彷彿是上輩子的事。喜歡生物，目前服務於美國魚類及野生動物管理局，專職保育。現居科羅拉多州丹佛地區，這是 Tsésthó'e (Cheyenne)、Očhéthi Šakówiŋ (Oceti Sakowin/People of the Seven Council Fires)、Núu-agma-tamų-pų (Ute) 原住民的傳統領域。



目前最擔心在餵食群聚時傳播的疾病是鹿慢性消耗病 (Chronic Wasting Disease)，這是一種在美國蔓延中的普恩蛋白 (prion) 疾病，也就是鹿版的狂牛症。筆者至保護區出差時隨同事在保護區撿屍採樣送檢。

比起那遙遠蠻荒的美國，臺灣的土地、海洋、生態或更為切身相關，更值得你關注。你是這裡的一份子。如果你願意，你也可以透過各種形式的付出，讓自己的生命與故土、與海風、與周遭萬千生命緊緊相繫。就像童話故事《小王子》裡，小王子從狐狸那邊學到的：是你在你的玫瑰身上花的時間，使你的玫瑰變得如此重要。（本專欄策畫／法律學系楊岳平教授）

\* 本文為作者個人見解，並非法律意見，也不代表任何機關部會或國家立場。