

# 環評時刻之社會影響評估改革芻議

## ——以礦業開發為例

社會影響評估研究團隊\*

(國立臺灣大學風險社會與政策研究中心)

### 壹、前言

開發行為環評並非僅評估負面影響，事實上環評法當中規定的評估類別與項目，大多為中性，然而魔鬼藏在不被落實的細節裡。目前環評說明書或評估書之製作，多由開發單位委託影響評估從業人員製作，這些人員可能聽從開發單位之指揮監督，大多於環評書件呈現對於開發單位有利的經濟影響項目，或有有限的环境影響項目；相對而言，與開發場所及其鄰近地區之居民切身相關的影響項目，例如社會經濟影響就常被忽視或簡略，檢視開發行為環評書件可

\* 本論文以「國立臺灣大學風險社會與政策研究中心社會影響評估研究團隊」為名義共同發表，研究團隊成員包括周桂田、何明修、王鼎傑、林木興(通訊作者)、吳牙博、許令儒、鍾明光、吉彥柔、張嘉耘，感謝行政院環境保護署的支持，研究計畫編號：EPA-105-E103-02-A289。

響評估」(以下簡稱「社評」)。<sup>1</sup>而其中心重點關切的議題也鎖定在原住民轉型正義、人民土地與居住正義之保障上，秉持兩公約精神，將原住民與迫遷之人文因素納入考量。<sup>2</sup>

社評考量前述人文因素涉及兩公約內容，包括居住權保障、無理或非法律之禁止。社會住宅推動聯盟、台灣居住改革聯盟、房市改革行動聯盟、無殼蝸牛正義協會、參政參公民平台、無殼蝸牛聯盟等公民團體，發起《巢運(2014-2015)運動之訴求一即為「居住人權入憲、終結強拆迫遷」，該訴求主張「針對涉及不當迫遷法令，應全面依循《經濟社會文化權利國際公約》之居住權保障方向修訂」。進一步而言，經濟社會文化權利國際公約第11條第1項所揭示「本公約締約國應承認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」，或是《公民與政治權利國際公約》亦規定「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法律侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞」。

### 貳、從知情、溝通、協力到社區投入的社會影響評估

<sup>1</sup> 行政院環境保護署，2016，〈環境影響評估制度改革〉，立法院社會福利及衛生環境委員會專題報告，7月7日。

<sup>2</sup> 行政院環境保護署，2016，〈環境影響評估制度修正方向〉，記者會簡報，6月28日，頁8、22-23；行政院環境保護署，2017，〈環境影響評估精進策略與實施作為〉，記者會簡報，3月16日，頁27-29。

自1960年代末以來，源自美國的環評制度建立之後，環評已成為許多國家預防開發行為風險或解決其爭議的重要機制，然而隨著實務經驗的累積，決策單位逐漸發現，儘管環評作業可以有效地讓決策者、主管機關和利害關係人理解重要政策或開發行為對於自然環境的影響，但因為其側重環境變遷的評估與推算，而未納入社會影響的考量，致使當地居民或利害關係人的抗爭時有所聞。因此，如何評估及監測政策或開發行為對社會的影響，以幫助決策者和利害關係人能迅速釐清相關社會影響的層面和程度，促進資訊的流動與溝通的效率，成為了重要的課題。在這樣的脈絡之下，如何進行社評，成為了相關機構、實務工作者和研究者的關注重點。在多年的累積之後，社評的研究和實踐，在歐美許多國家與國際學界已有長足的發展與討論。

美國聯邦機關遵循1994年與2003年「社會影響評估原則與指引跨組織委員會」(Inter Organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, IOCGP) 出版之「社會影響評估原則與指引」(Principles and Guidelines for Social Impact Assessment)，不只聯邦機關承認社會影響評估的重要性，並且加以落實該評估，例如「聯邦土地管理局」(Federal Land Management Agencies) 編制相關操作手冊、<sup>3</sup>「聯邦

<sup>3</sup> Burdge, R. J., Taylor C. N., 2012, When and where is Social Impact Assessment Required?, Paper presented at the International Association for Impact Assessment Annual Conference, May, Porto, Portugal.

高速公路局」(Federal Highway Administration) 並且制訂「技術指導規範」(Technical Advisory T6640.8A)。此外，針對景觀影響評估，美國交通部高速公路局於 2013 年進行方法論的評估、論及問卷、「比較矩陣法」(Comparative Matrix Method)、工作坊等方法。<sup>4</sup>也可以上查詢採行工作坊實施方法。<sup>5</sup>這些方法得以促進公眾參與，並且作為 NEPA 過程的一部份，並且得藉由避免、最小化、補償等方法調適負面影響；該局並且於 2015 年研擬「高速公路景觀影響評估指引(計畫)」(Guidelines for the Visual Impact Assessment of Highway Projects)。

以國際影響力而言，較為著名的是「國際影響評估學會」(International Association for Impact Assessment) 於 2015 年最新出版的《社會影響評估：開發行為的社會影響評估與管理之指引》(Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects)，乃社評的重要參考著作。<sup>6</sup>除此之外，在 2011 年由 Frank

pp3.

<sup>4</sup> Transportation Research Board, 2013, National Cooperative Highway Research Program Report 741: Evaluation of Methodologies for Visual Impact Assessment. Washington, D.C.: Transportation Research Board.

<sup>5</sup> 美國聯邦高速公路局，2016，〈景觀備好工作坊之方法採用〉，美國交通部網站，[http://www.planing.dot.gov/publicinvolvement/pi\\_documents/4c-gasp](http://www.planing.dot.gov/publicinvolvement/pi_documents/4c-gasp)，瀏覽日期：2017 年 6 月 20 日。

<sup>6</sup> Vanciy, F., Esteves, A.M., Atcamp, I. & Franks, D., 2015. Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects.

Vanciy 與 Ana Maria Esteves 所編著的《社會影響評估的新方向：概念與方法論的進展》(New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances) 論文集，集結重要學者對於相關發展的簡介與評述，包括社區參與、原住民社群、倫理問題、人權、氣候變遷等具有迫切性的主題，是探討社評的重要研究文獻。此國際影響評估學會的《開發行為的社會影響評估與管理之指引》前身為 Vanciy 2003 年短文《社會影響評估之國際原則》(International Principles For Social Impact Assessment)。

社評是一個動態且持續的過程，其目的在於管理，而不僅止於要求提案者符合政府規定而已。這些文獻中有幾個重要的論點，值得目前正在探索社評的臺灣政府與社會多加注意。首先，研究者多有提及，在過去社會影響評估較被視為一種被動的評估模式，僅止於要求開發行為的提案者符合政府的相關規定。然而由近年的領進來看，社評可成為政府、開發行為提案者和在地社區間的溝通與協調管道，應具備多樣性的特色，重點在秉持「永續性」(sustainability) 的原則，如何讓在地知識和論述能進入決策過程，獲得受影響社區居民充分之「自由、事前和知情同意」(free, prior and informed consent)，促進永續社區的生成發展。

於政策與開發行為為規劃之際實施社評，於第一時間發動或開啓當地居民知

Fargo ND: International Association for Impact Assessment.

情權的行使。除原住民傳統領域或保留地、區域(非都市)或都市土地使用管制案件，也涉及土地重劃、土地徵收或強迫遷讓議題，社評技術規範得涵蓋社區居民知情權之規定，在政府政策或開發行為規畫之際，藉由調查當地居民意見，當地居民因此得知政策或開發行為之草擬內容，完備資訊公開與公眾參與程序，充分讓利害關係人知情。

加拿大的環評是公私協力的適例，社評不僅讓利害關係人知情，也可作為社會溝通與公私協力的工具。例如加拿大為原住民族量身訂作環境規劃制度，讓該國卑詩省並成立環境評估辦公室，讓原住民知情有法律執行。環評在加拿大不只是審查程序，也視為持續與社會溝通的過程。利害關係人得已獨立評估開發行為影響，也能申請國家補助，因為社區居民或在地團體掌握在地知識，得以提供有力且正當的影響調查資料，以供審查當局後續預測、分析。<sup>7</sup>

除了讓社區居民知情、和居民溝通與協力評估社會影響之外，社區居民也得以參與政策或開發行為相關決策，以分享政策或開發行為產生的利益。關於政策或開發行為之利益分享或參與決

<sup>7</sup> Environmental Assessment Office, Victoria, British Columbia, Canada. <http://www.eno.gov.bc.ca/>. Retrieval Date: 2017/6/20.

<sup>8</sup> Canadian Environmental Assessment Agency, Natural Resources Canada, Fisheries and Oceans Canada, and Transport Canada, 2016. Funding to Support Indigenous Participation—Canada, Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/assessments/environmental-reviews/funding-support-indigenous.html>. Retrieval Date: 2017/7/18.

策，原住民族對比於臺灣其他族群，原住民族基本法第 21 條第 1 項在自然資源使用及其研究之規定相對細緻，「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」，其立法目的在於保障原住民族之自主性及權益、讓原住民公平分享利益、做為原住民族與政府建立共管機制之法源依據。

## 參、國際影響評估學會之制度簡介

此部分主要引用前所述國際影響評估學會所出版之指引，並且試圖以臺灣環評程序加以分類，以便臺灣在理論研究與實務運作上得以參照。

### 一、社會影響評估的適用範圍

社評不止可以適用於開發行為或政策環評，也可以做為其他政策評估。社評的出現，與源於美國 1969 年通過之《國家環境政策法》(National Environmental Policy Act, NEPA) 的「環評制度」有重要關係。國際上如美國、歐盟、世界銀行等國家與國際組織，皆逐漸建立了社評相關制度規範。社評之理論基礎與方法論，在國際上歷經數十年來之發展，對其核心價值與精神及操作準則等已漸有共識，而於具體法規政策的訂立上，雖仍因各國特色和發展情境而有異同，然多各自建立相關操作規範，超越過往環評制度較注重自然環境層面之影響，而將視野擴展至開發行為對整體社會環境之影

響，以建立更為公平、永續的社會環境為目的。因此社評制度，可以說是對於環境具有重要的輔助功能，而其應用範圍，亦可延伸至其它公共政策領域，例如醫療、社會服務政策等議題，故相關制度的建立和研究，十分值得我國政府與民間各界重視、推動。<sup>9</sup>

## 二、範疇界定

環境影響必定會導致社會影響，而健康影響及人權影響也可以視為一種社會影響。因此，掌握並整合社會影響相關研究，能有效地減少社區的負擔，關鍵步驟則是在社評的範疇界定上取得共識。<sup>10</sup> 範疇界定可被定義為識別關切的主要議題，並且判定那些人是利益相關與受影響當事人之過程，目的在於初步提出一份暫時性議題清單。要有兩個階段作業之理由，在於確保透明性及包容性，也容許修正時間的架構與社評作業的成本；範疇界定是開放性的、持續進行的過程，要能夠對於新資訊有所回應，並確保所有可能影響都被納入考慮；提供給範疇界定的回饋意見，例如要被納入考量的影響之建議，應取自於廣泛的來源，包括其他地區的類似個案、專家意見之書面回顧，以及更重要的是在地民眾的建言。<sup>11</sup> 舉例而言，礦場的影響包括了對於通往港口的上百里鐵

<sup>9</sup> 國家發展委員會，2014，〈我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究〉，執行／東海大學，臺北：國家發展委員會。

<sup>10</sup> Vancley et al., 2015, pp 34.

<sup>11</sup> Vancley et al., 2015, pp 41.

案選擇的決策權交給民眾。<sup>17</sup>

## 四、調查、預測、分析與評定

依據國際影響評估學會所提出社評26個工作項目，其中前14個主要與調查、預測、分析與評定有關，並且涵蓋社評四個階段的前兩個階段：(一)瞭解議題，(二)預測、分析與評估可能的影響路徑。這14個項目如下：1. 充分瞭解開發行為及其輔助行為。2. 釐清所有參與社評或其相關人士的責任及角色，並確認國內法律與國際指引有被遵守。3. 識別出被開發行為「影響的社會領域」(social area of influence)，可能影響或受益的社區以及其利害關係人。4. 藉由建立社區的基本資料，充分了解可能受開發行為影響的社區。5. 充分告知社區成員下列諸點：開發行為、其他地方的類似開發行為、他們如何參與社評、程序性權利、申訴及意見回饋機制。6. 設計出包容性的參與過程及審議空間。7. 識別出需要被關切的社會議題與人權議題。8. 根據主要的社會議題，收錄相關的基礎資料。9. 透過分析，判定有可能來自於開發行為及其替代方案的社會變遷及影響。10. 詳盡地考慮間接影響。11. 考量社區如何經歷開發行為所貢獻的累積性影響。12. 判定不同受影響群體與社區之可能的回應方式。13. 確認預期影響的意義，並且以輕重緩急之順序來處理。14. 積極協助規劃與評估替代方案。<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vancley et al., 2015, pp 24.

<sup>18</sup> Vancley et al., 2015, pp 36.

<sup>19</sup> Vancley et al., 2015, pp 8.

## 五、編制環境影響說明書之社會影響內容

社評過程理想上應包含持續回報資訊給多方利害關係人，包括受影響的社區和開發行為案件管理部門；透過社評所產生的資訊，可能在社評實際完成或更早前，就早已被使用；由於須持續回報的緣故，社評應視為一項過程而非成品；儘管如此，在一般情況下，多半需要提出期末報告，以說明方法論、程序與評估發現；傳統上，社會影響報告應等同於環境影響說明書的製作方式，而社評常成為環境影響說明書的一環；然而，社評的最佳實務，是提出「社會影響管理計畫」(Social Impact Management Plan, SIMP)，而非只是列出可能的影響，SIMP強調影響管理方式、減緩措施與加強措施的內容、現行監測項目，及相關治理安排。由於有持續回報的順序，報告理應不會出現出人意料的内容。<sup>20</sup>

## 六、審查

良好的社評實務要求需要這些報告，事實上是整個社評過程，受到專業的同儕審查；與環評程序類似，社評報告在管制機構收受前，也會有一段公共評論時期；即使沒有管制要求，良好實務亦會堅持同儕審查程序，並要求報告得到受影響社區及同儕評論者的接受；如何評估報告的接受度是複雜的過程，以下提供評審和(或)社區團體在閱讀社會影響評估報告或社會影響管理計畫

<sup>20</sup> Vancley et al., 2015, pp 66.

時，所需考慮的問題清單：描述專案和替代方案、描述社會影響評估的方法論、社區資料與「基準數據」(baseline data)、社區參與和投入、範圍界定、影響評估和重要決定、減緩與加強策略、申訴機制及監控程序、回報、治理安排與一般議題。<sup>21</sup>

## 七、追蹤考核

依據國際影響評估學會所提出社評 26 個工作項目，其中最後 4 個主要與追蹤考核有關，並且直接指向社評四個階段的最後一個：設計並且執行監測方案。這 4 個項目如下：1. 提出長期變遷的指標。2. 提出參與式監測計畫。3. 考量要如何落實可調適的管理，以及落實社會管理系統。4. 進行評估及定期審查。<sup>22</sup>

## 肆、社會影響評估技術規範草案擬

此部分延續上一個部分臺灣環境評程序的分析架構，首先說明現行環評法相關規定，並且進一步提出截至 2017 年 6 月該技術規範草案的主要內容與立法構想。<sup>23</sup>此外，若要發揮社評的功能或目的，應該於該技術規範中考量社評與其他影響評估主要差異之處，並且補充其他

影響評估不足之處，因此在此部分未段討論「獨立評估與利害關係人參與、提早進行公眾參與、減少涉及原住民或迫遷之社會爭議」。

## 一、社會影響評估的適用範圍

關於社會環境影響的規範，除了環評法上適用於政府政策與開發行為的環評之外，相同或類似的內涵也存在於其他國際條約、法規或行政命令等規範中。針對涉及迫遷部分有都市計畫法第 15 條(社會及經濟狀況之調查與分析)；都市更新條例第 5 條(都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色之調查及評估)；土地徵收條例第 3-2 條(社會、經濟與永續發展因素之綜合評估分析)。涉及原住民部分有，原住民族基本法第 21 條(應諮詢並取得原住民族或部落同意或參與諮詢)；取得原住民族部落同意參與辦法；原住民族土地及部落範圍土地劃設辦法草案(土地調查之組成人員及其工作事項)。然而，環保署目前規劃於 2018 年提出的社評技術規範初步限制適用在開發行為環評，為規範應實施環境影響評估之開發行為，其社會影響評估者，依本技術規範所定之步驟、方法執行，爰規定「依據開發行為環境影響評估作業準則第 49 條，為使開發單位與利害關係人進行社會影響評估作業時，有一致之步驟與方法，特訂定本規範」。此外，整理環評法制的社評規定如本文後表一所示，而社會影響評估適用於開發行為環境影響評估及其相關行政行為如本文後圖一所示，其中圖形虛線中的行政行為，表示不一定於環評相關程序中出現。

## 二、範圍界定

我國環評法已實施二十多年，除健康風險技術規範之外。目前開發行為環評所訂定技術規範重於生活環境、自然環境或是生態等範圍，但仍缺少具操作性的整體社評技術規範，也因此在此些重大開發行為案件中，常因對社會環境影響評估不足，而在過程中引發諸多爭議。依據環評法第 4 條，環評之範圍包含「社會環境及經濟」，而環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 5 目亦提及社會面向的影響評估，規定「對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響」，亦屬環評範圍涉及遷移與原住民之部分；又如開發行為環評作業準則第 28 條規定，「開發單位應評估開發行為在施與營運期間，對周遭環境之……當地居民生活型態、土地利用型式與限制、社會結構……之影響」等，皆應為評估範圍。另外，現行環評法制涉及社評部分範圍過大，例如開發行為環評作業準則附件三附表六文化類別、(同附件)附表八社會經濟類別下交通項目，應該都屬於社評的範圍。然而，考量社評技術規範應該具有可操作性，例如於社評類別中制訂下位的評估項目、評估因子，甚至評估指標，然而各評估項目及其下因子與指標之訂定，涉及各種不同領域之專業知識，訂定過程恐曠日廢時，為兼顧社評技術規範施行之可行性，本研究建議社評技術規範之範圍先限定在社會經濟類別，並首先排除交通、文化等類別或項目，這也涉及交通部門或文化部門也有相關研究進行或規

範存在，以避免規範疊床架屋或是重複進行社評。

## 三、替代方案

環評法第 6、11、28 條分別規定，替代方案應載明於環境影響說明書、評估書或補充辦理環評之因應對策書面報告中，另外同法第 10 條也規範，「主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範圍。前項範圍界定之事項如下：一、確認可行之替代方案」。而社評的第一階段進行基本調查時，其調查內容應包括替代方案，並且應將其內容通知受影響社區；其次於第二階段影響項目之預測分析與評估時，其內容得包含開發行為及其替代方案之直接的、間接的、累積性的社會影響分析，並且其替代方案的評估，得包括停止開發及其他選項，並且記載於環境影響說明書、評估書或補充辦理環評之因應對策書面報告中的社評內容或其下的社會影響分析報告。

## 四、調查、預測、分析、評定

環評法第 4 條明定環評程序包括四個步驟，不論是針對政府政策或是開發行為，也於同法第 10 條規範，範圍界定之事項包括「二、(略)決定調查、預測、分析及評定之方法」。而社評的對象除了影響範圍之外，也包括社會影響的利害關係人，因為社評與其他環評的主要差異在於考量人文或社會的因素。因此社評強調利害關係人的識別，並且考量具有重大社會爭議之開發行為案件所

<sup>21</sup> Vancley et al., 2015, pp 66-69.

<sup>22</sup> Vancley et al., 2015, pp 8.

<sup>23</sup> 行政院環境保護署，2016-2017，《環境影響評估社會影響評估技術規範推動計畫》，執行/國立臺灣大學社會科學學院風險社會與政策研究中心，臺北：行政院環境保護署(計畫編號：EPA-105-E103-02-A239)。

涉及之利害關係人多元且複雜。進一步依據《社會影響評估：開發行為之社會影響評估與管理指引》，對於開發行為之利害關係人加以定義，並且啟動利害關係人自行評估或公眾參與之機制，於是規定「社會影響評估應充分詳實考慮利害關係人之多元性與差異性，利害關係人不限於直接利益受損者或具有訴訟上當事人資格。辦理環境影響評估之社會影響評估作業時，應調查之利害關係人包含下列類型：居住於開發場所或其候選場址因開發行為而生計、工作、經濟等等受到影響的民眾。因開發行為被迫或自願遷移的民眾。非居住於開發場所，但會因開發行為或其相關工程而受影響的民眾。前段所稱相關工程，如開挖隧道、採礦場、廢棄物儲存或處理等基礎建設、交通路線、環保設施之輔助行為。因開發行為導致勞工或移民遷入而受影響的民眾。非居住於開發場所，但與其有原鄉情懷、情感連結或文化認同的民眾。對於開發行為的社會影響，可能提出關切的非政府組織。第一項所稱開發行為各階段，包括開發行為之規劃、進行及完成後使用等階段」。再者，為規範開發行為各階段可能產生或衍生之社會影響，其進行社會影響評估者，應依本規範規定評估開發行為影響範圍內之社會影響，爰規定「辦理環境影響評估之社會影響評估作業時，應調查之影響範圍，包括因開發行為各階段可能產生或衍生之人口、生活、社會、文化、經濟之變遷並且涉及第六條社會影響項目之範圍。影響範圍之界定不應單以行政區域或自然環境特徵為限，應詳

實考慮開發行為所在地之生活圈、文化圈及其他空間使用或社會關係之影響」。另外，為規範社會影響評估作業之進行，分四步驟進行，爰規定「社會影響評估作業應包含基本調查、影響項目之預測分析與評估、不良影響之減緩與受影響社區發展對策之訂定、影響項目之管理與監測等四部分」。另外，依據《社會影響評估：開發行為的社會影響評估與管理指引》，明定社會影響評估作業之步驟、內容、方法，以利評估者得以落實評估，爰規定「社會影響評估作業之步驟、內容、方法，應依下列規定辦理：基本調查：1.釐清我國國家對於開發行為之相關規範。3.受影響社區與利害關係人的基本描述。4.受影響社區之通知，通知內容包括開發行為內容、其他類似開發行為內容、替代方案、社區參與評估方式與程序、申訴或回饋管道。

案之評估，包括停止開發及其他選項。不良影響之減緩與受影響社區發展對策之訂定：1.減緩潛在的負面影響，包括避免、減少、修復、補償等重新安置或生計回復之措施。2.發展、整合與促進社區之共同利益與能量建構，提出幫助社區居民面對變遷能力之措施。3.完善社區之回饋與申訴制度。影響項目之管理與監測：1.提出社會影響管理對策，內容應包含利害關係人參與機制。2.社會影響後續追蹤調查。3.定期評估檢核規劃」。

## 五、編制環境影響說明書之社會影響內容

於此社會影響內容得分別載明於環境影響說明書與評估書。實施第一階段環境影響評估，作成環境影響說明書，建議應包括社會影響說明。

為利於環境影響評估審查委員會或專案小組審查社會影響評估內容，明定環境影響說明書應包括社會影響說明書及其應記載事項，爰規定「實施第一階段環境影響評估，作成環境影響說明書，應包括社會影響說明。社會影響說明內容應記載下列事項：社會影響項目檢核表。方法論，包括社會影響評估之設計架構、社會影響調查與預測分析與評定之方法及其限制、社區參與替代方案、社會影響分析報告，內容應包括替代方案、社會脆弱性與社會影響預測、分析及評定。社會影響管理對策，內容應包括減緩或避免不利影響之對策、社會影響後續追蹤調查，以及社區發展對策。社會影響管理對策應記載內容。執行社會影響減緩對策所需經費。預防及減輕開發行為對社會不良影響對策摘要。環境正義、人權及倫理議題之處理方式」。

估流程，評估者得依據開發行為個案性質檢核應進行之社會影響評估項目，爰規定「實施第一階段社會影響評估之開發單位或利害關係人，應依開發行為各階段可能產生或衍生之社會影響填具社會影響項目檢核表」。

為利於環境影響評估審查委員會或專案小組審查社會影響評估內容，明定環境影響評估書應包括社會影響評估書及其應記載事項，爰規定「實施第二階段環境影響評估，作成環境影響評估書，應包括社會影響評估。社會影響評估內容應記載下列事項：社會影響基準報告，內容應包括受影響社區現況與利害關係人之描述。方法論，包括社會影響評估之設計架構、社會影響調查與預測分析與評定之方法及其限制、社區參與替代方案、社會脆弱性與社會影響預測、分析及評定。社會影響管理對策，內容應包括減緩或避免不利影響之對策、社會影響後續追蹤調查，以及社區發展對策。社會影響管理對策應記載內容。執行社會影響減緩對策所需經費。預防及減輕開發行為對社會不良影響對策摘要。環境正義、人權及倫理議題之處理方式」。

此外，為深度地、專業地呈現多元之社會觀點，明定社會影響評估撰寫者之資格，除技師外，例示相關專業工作者或接受專業訓練有一定學歷或訓練時數者，得擔任項目撰寫者，另外主管機關得指定相關組織辦理專業訓練，以便配置一定數量之專業人力執行評估作業，爰規定「社會影響項目撰寫者，應

具有下列資格之一：領有本國技師證書，且其執業範圍與撰寫內容相關者。曾接受相關訓練或具備實務經驗之專業工作人員，如人類學家、社區心理學家、地理學家、社會學家、社會工作者、醫療照護從業人員、社區規劃師、專業領域環境教育人員、法律實證研究者、文史工作者等。具有人文社會科學專業之碩士以上學歷，且有一年以上之社會影響評估相關項目工作經歷或接受社會影響評估專業訓練達十小時以上領有合格證明者。具有人文社會科學專業之學士以上學歷，且有二年以上之社會影響評估相關項目工作經歷或接受社會環境影響評估專業訓練二十小時以上領有合格證明者」。此部分已被提案於環保署公聽會並作成會議紀錄。<sup>24</sup>

#### 六、獨立評估與利害關係人參與

為呈現利害關係人觀點、增加評估內容可信度，參考加拿大制度，涉及遴選、原住民部落或社區之開發行為，得由利害關係人自行評估，受規定（第一項）「可能涉及遴選、原住民部落或社區且應進行第二階段環境影響評估之開發行為，且利害關係人對開發行為有疑義者，得由利害關係人共同選定社會影響之項目撰寫者，另外提出獨立評估內容。利害關係人應將社會影響評估內容送達主管機關，並由環境影響評估委員會連同開發單位環境影響評估書一併審查」。

<sup>24</sup> 行政院環境保護署，2017，〈開發行為環境影響評估作業準則修正案公聽研商會〉，會議紀錄，臺北：環境保護署，4月10日。

為規範利害關係人自行評估相關費用由開發單位支出，並由主管機關代收轉交自行評估之利害關係人，爰規定「獨立評估應由主管機關補助利害關係人辦理，並同時向開發單位收取相關費用。自行評估之利害關係人得委託相關環保公益團體、文史公益團體、學者、專家、學術機構、或其他有能力執行社會影響評估之機構或團體進行評估。涉及原住民部落或社區之開發行為，獨立評估之利害關係人應委託熟悉原住民族事務之相關個人、機構或團體」。

為規範涉及原住民部落或社區、迫遷之開發行為，主管機關應邀請利害關係人參與，爰規定「可能涉及迫遷、原住民部落或社區之開發行為，主管機關應邀請利害關係人參與環境影響評估審查相關會議」。

依據《國際刑事法院規約》與《公民與政治權利國際公約》一般性意見，對於迫遷加以定義，以便區分自願遷移或強制遷移，爰規定「第一項所稱迫遷，係實行人口強制遷離，以威脅利誘、強制手段，或其他手段致違背民眾意願、令其難以反抗、或放棄反抗，並將其移出原先居住地」。

#### 七、提早進行公眾參與、減少涉及原住民民族或迫遷之社會爭議

社會影響評估作業之目的在於促進利害關係人理解開發行為及其影響，因此公眾參與應該從開發行為規劃階段開始到環境影響評估審查結論作成之前，爰規定「社會影響評估作業應協助影響利害關係人對開發行為及其影響之理

解。公眾參與應於社會影響資料蒐集及調查階段即已開始，評估過程及結論亦須考慮公眾意見」。再者，為達到資訊公開、公眾參與、深度理解之目的，評估者於調查與預測之評估作業中，應採用具備社區參與性質之方法，爰規定「開發計劃案社會影響之調查與預測，除量化方法之外，亦應注重選用具備社區參與性質之工具或調查方法，以達到資訊公開、公眾參與、深度理解之目的」。另外，為提早進行公眾參與和減少社會爭議，涉及《原住民基本法》部落知情同意權、迫遷之開發行為，開發單位應提早於開發行為規劃階段與原住民或居民溝通，以充分告知開發行為可能產生之影響，並儘可能取得社區之同意，爰規定「開發行為可能涉及原住民或迫遷，開發單位應向原住民部落、或可能受迫遷之社區居民，充分告知、徵詢同意，作成記錄並載明於環境影響說明書或評估書。涉及原住民基本法第 21 條之開發行為，應依據原住民基本法相關規定辦理」。

#### 八、審查與追蹤考核

為因應社會影響相關專長類別之本會委員人數有限而不利社會影響評估之作業與審查，增加同儕審查相關規定，「為因應社會影響相關專長類別之本會委員人數有限而不利社會影響評估之作業與審查，依據本署環境影響評估審查委員會組織規程第 6 條第 1 項，本會之委員會開議前，得就環境影響評估個案有關社會影響評估事項組成專案小組召開初審會議。本規範未規定者，適用本

署《環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點》或其他法律之規定」。此外，因為技術規範之規範對象為開發單位，而此專案小組之設置係屬組織法上的規定，宜修訂環評法或其相關子法。另外，社評的最後一個階段為影響項目之管理與監測，本研究建議內容應包括社會影響後續追蹤調查，並且應規劃如何定期評估檢核。

#### 伍、礦業開發與社會影響評估之案例分析

此部分以開發行為環評之案例分析為主，並且以三個進入二階環評或行政訴訟的案件為例，請參見本文後表二至四，而在此之前簡短說明礦業開發政策環評相關社評規定與其迄今實施現況。

礦業開發政策應實施環評，且其社評項目包括社會經濟、礦業開發之政策細項除砂石開發供應方案會實施環評外，水泥及其上游之政策環評迄今未被實施。環保署依據環評法第 26 條於 2000 年授權訂定政府政策環評作業辦法，該辦法明文規定與礦業開發有關之應實施環評之政策名稱為「礦業開發政策」，而其政策細項為「砂石開發供應」。另一方面，2007 年環保署環評審查委員會曾於玉昌工礦股份有限公司申請花蓮縣秀林鄉和平礦區新核定及變更核定礦業月地環評案件之初審時出具意見，建議經濟部就礦業政策進行環評。<sup>25</sup> 2017 年環保署、行政院、經濟部先後

<sup>25</sup> 行政院環境保護署，2007，〈環境影響評估審查

確認礦業開發將進行政策環評，其中2017年初環保署表示積極推動水泥及其上游之政策環評，以盤點我國水泥需求與開發單位採礦量、釐清礦業權是否受限與大面積礦區範圍是否維持，<sup>26</sup>2017年中經濟部表示已遵照行政院指示進行礦業開發政策環評。<sup>27</sup>此外，政策環評之評估項目包括社會經濟，與開發行為社評項目有高度相關。環保署為執行政府政策環境影響評估作業辦法第6條第2項規定，於2007年訂定政府政策評估說明書作業規範，該作業規範第5點提及所定政策可能造成環境影響之評定，其評估之項目包括社會經濟。另外該作業規範第7點進一步列舉更具體的評估內容或因子，包括「人口及產業、交通運輸、能源使用、經濟效益、公共設施與社區發展、民眾意見與社會接受度」，同點最後一項亦規定「社評之範疇界定程序」，政策研提機關得邀集有關機關、團體及學者、專家召開評估範疇界定會議決定評估內容之界定。

對於礦業開發政策環評之案例，綜合評析如下：

### 一、替代方案受限於範疇界定（開發

<sup>26</sup> 委員會第161次會議，會議紀錄，臺北：環境保護署，4月13日，頁6-7。

<sup>27</sup> 行政院環境保護署，2017，〈環保署積極推動水泥及其上游之政策環評〉，新聞稿，2月20日。

<sup>28</sup> 行政院經濟部礦務局，2017，〈經濟部礦務局回應澄源環保團體召開「天災還是人禍？蘇花路斷就在礦區」記者會之說明〉，新聞稿，6月2日。

### 單位選擇性評估與未評定、環評審查委員未把關)

應實施環評之礦業開發案件適用社評相關規定，因為二階才有法定範疇會議的召開，若是案件進入第二階段環評，可能藉由社區居民參與範疇界定會議提出開發單位未評估社評項目或因選擇性評估部分項目或因因子，如果環評審查委員會未即時與確實把關，開發單位僅一次性地於公開說明會回應社區居民對於社評的提問，相關紀錄可能僅見於說明會之會議紀錄當中，開發單位位於環境影響說明書撰寫時也可能未提出社評相關影響或是替代方案，因此更遑論後續對於社會影響、替代方案的進一步調查。即便請人類學者或專家進行調查，開發單位可能僅是進行調查、預測的環評程序義務，但是未進一步分析與評定，以實質的行動回復社區居民的訴求，因此未於環境影響說明書或評估書完整地提出社評相關的避免、減緩、調適或補償之社會影響管理對策。

### 二、傳統環評忽略社會環境的類別並且簡化審查委員、項目撰寫者與利害關係人

傳統的環評重視自然環境與生活環境的環評項目，而忽略社會經濟的社評項目，因此無論是環評審查委員、項目撰寫者，都明顯地忽略社會影響相關的學者專家參與，因此開發單位委託的顧問公司，可能都是再將所承攬的環評書件撰寫工作，將其社評部分再發包給其他研究單位，金昌石礦案顧問公司下包

給人類學博士生即為適例，顧問公司內部組成可能都是以環境工程，抑或次要的自然生態之專業為主。另外，在環評法上對於利害關係人的定義未臻明確，廢水排放涉及及放流口下游沿途居民或灌溉水取用農民、廢氣排放之方圓幾公里內，而在社評上重視受到社會影響之利害關係人，若是僅使用環評法所提及之問卷調查，恐未能辨識出利害關係人，若採用其他社會科學研究方法，可以逐步透過當地社區居民的介紹，以滾雪球的方式而逐步辨識出利害關係人。

### 三、評估實務工作者多受限於顧問公司而非在地居民

本研究之三個案例分析顯示，項目撰寫者或社評實務工作者，多來自顧問公司，而非社區居民。然而，金昌石礦案人類學報告建議在開發行為進行之前，應邀請開發場所所在地之原住民族耆老確認傳統領域範圍，並且之後發現遺跡應讓該族人參與，甚至應該提撥經費讓族人進行舊社、部落遷移史和民族植物學等調查、古道踏查、傳統技藝學習。<sup>28</sup>以上建議呼應本研究所提出在開發單位之外，也將涉及原住民或迫遷、進入第二階段環評之利害關係人得獨立評估。

### 陸、結論與建議

<sup>28</sup> 劉瑞超，2008，〈人類學調查人員經歷歷調查報告〉，金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地環境影響說明書，附錄十四，頁17。

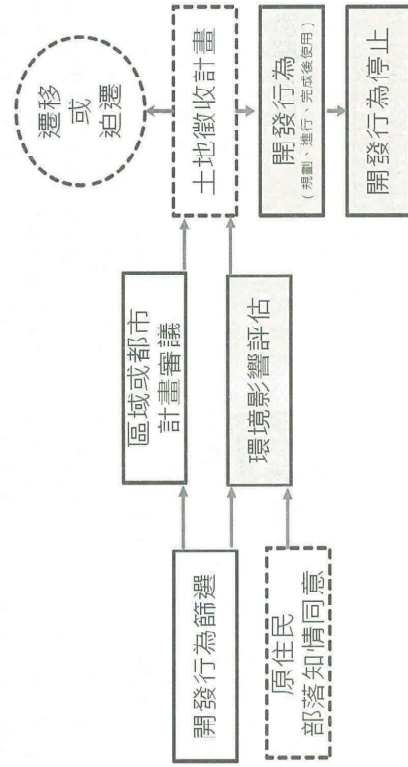
行政院期待藉由開發行為社評的實施而廣徵當地民意並減少社會爭議，並實質篩選開發行為與提升審查效率。然而，不僅開發行為需要社評，更應提前於政策規畫前社評，以儘早吸取社區居民與利害關係人之意見，納入決策考量因素。雖然政策環評法亦亦有社會經濟之評估項目，環保署規劃僅將社評技術規範適用於開發行為。再者，社評技術規範的制訂迫在眉睫，環保署規劃藉由社評之步驟與方法的指引，要求開發單位於環評書件內載明社評內容，因此本研究建議技術規範應要求開發單位或項目撰寫者在環評書件裡依照固定格式載明。另外，本研究於研擬技術規範時，除依據或符合現行環評法訂程序之外，亦強調利害關係人的識別，而該識別得連結到環評資訊公開、民眾參與通知、獨立評估資格等程序，其中更強調在規劃時就應該讓利害關係人參與，例如環評法與原住民基本法第21條知情、同意、參與與分享權應有所連結，以便在政策或開發行為規劃之時，開發單位便開啓與原住民、部落或社區居民的溝通，並將徵詢同意貫穿在整個環評程序當中。社評作為一種社會溝通的法律工具，不止讓社區居民與利害關係人知情，並進一步讓其參與，甚至培育社區居民投入開發行為之規劃、進行與完成後之使用，甚至開發行為結束之後的關閉計畫當中，例如關閉礦場之植生復育、場址活化再利用或其他社會經濟方案。

表一、環境影響評估法之社會影響評估規定

法條	內容
環境影響評估法§4	影響之程度與範圍包括「社會環境及經濟」
環境影響評估法施行細則§19:2(5)	本法第八條所稱對環境有重大影響之處，指下列情形之一者：... (五) 對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。...
環境影響評估法施行細則§38	影響範圍包括「社會環境」
開發行為環境影響評估作業準則§6	...開發單位依附件三之附表六進行環境品質預測調查時，應優先引用政府已公布之最新資料，資料不足時再進行現地調查。開發單位應依環境或開發行為特性得調整附件三之附表六所規定之調查項目、方法、地點、地點、時間或頻率，但應於附件三之附表七敘明理由。...
開發行為環境影響評估作業準則§28	開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對...人口分布、當地居民生活型態、土地利用型式與限制、社會結構、相關公共設施...之負荷、產業經濟結構、教育結構等之影響；並對負面影響提出因應對策或另覓替代方案。
開發行為環境影響評估作業準則§38	開發單位應分析應釐清或其他測水設施於施工期間或興建後，對上、下游集水區之居民所產生之社會、經濟、文化之正、負面影響，並針對負面影響訂定因應對策。另對河川上、下游水道變遷、水量變化(含基流量)、地下水交互補、水循環适应能力與水域生態之影響，亦應納入評估。...
開發行為環境影響評估作業準則 附件三附表六	開發行為環境品質現況調查表，包括「社會經濟」類別
開發行為環境影響評估作業準則 附件三附表八	環境影響預測及評估方式，包括「社會經濟」類別，以下區分為「土地使用」與「社會環境」

資料來源：風險社會與政策研究中心 (2017)

圖一、社會影響評估適用於開發行為環境影響評估及其相關行政行為



資料來源：風險社會與政策研究中心 (2017)

表二、礦業開發行為之社評案例分析 (1/3)

案件名稱	高遠礦業	羅澤仁業	金石礦業
審查進度	進入二階	進入二階	(行政訴訟)
審查結論	應繼續進行第二階段環境影響評估	應繼續進行第二階段環境影響評估	有條件通過環境影響評估
案件編號	1021621A	{040151A	0950161A
開發單位名稱	高遠礦業股份有限公司	羅澤仁(代表人)	金石礦業股份有限公司
基地行政區	宜蘭縣	新竹縣	花蓮縣
基地面積	12.0502公頃	15.9144公頃	104.4841公頃
開發規模	12.0502公頃	28.8517公頃	104.4841公頃
總費日期	1021226	1040302	950502
初審會日期	1031226	1050826	970108
委員會日期	1040121	1051014	970122
有無調查評估	有	有	有
撰寫者背景	環工系學士	地理碩士	人類學系博士班
範圍	鄉或縣(行政區)	行政區	金石礦增區50*44公頃(與寶來石礦、台澎原石礦之交界區域)
社會經濟	調查內容 人口、農業、土地利用 未發現須調查資料 統計資料與既有文獻 除人口外無其他資料介紹 帶來影響 帶來影響 帶來影響	調查內容 人口、產業、族群、文化、教育、各縣設施、公共設施、土地利用 官方統計資料 均為二手文獻資料 均為二手文獻資料 帶來工作機會約60人，與寶來地區其他地產業發展與其他工作機會	調查內容 人口、生計、土地、傳統、生活、生態、對開發計畫觀點 一手部落訪談、二手文獻分析 質性分析 村民對於生命財產保障的不安全感與威脅感、礦業發展的健康影響威脅

資料來源：風險社會與政策研究中心 (2017)



表三、礦業開發行為之社評案例分析 (2/3)

案件名稱	高遠礦業案	羅慶仁案	金昌石礦案
有無調查評估	有	有	有
撰寫者	人類學系碩士	人類學系副教授	歷史系學士 人類學系博士班
調查範圍	宜蘭縣	開發地鄰近地區內 500M	金昌石礦線區507.44 公頃(與寶來石 礦、台盈原石礦之 交界區域)
調查內容	文化資產	文化資產	傳統文化、對開發 計畫觀點
資料來源	現地調查與文獻收 集	現地調查	一手實地訪談、二 手文獻分析
呈現結果	包括各種文化資產 ，說明各類文化資 產(包含建築、民俗 歷史文化)	無文化資產	傳統地點遺跡、傳 統文化推展情形

資料來源：風險社會與政策研究中心 (2017)

表四、礦業開發行為之社評案例分析 (3/3)

案件名稱	高遠礦業案	羅慶仁案	金昌石礦案
有無民調	無主動調查於指定 網站公告開發資訊 ，發動意見蒐集)	有	有
民意調查	無	未寫明(可能是該公 司自行調查)	人類學系博士班
調查方式	無	便利抽樣問卷181份	部落訪談
呈現結果	無	主要以數據呈現， 有附上問卷中民眾 的個人意見	人類學調查報告
居民關切事項	公開說明會	公開說明會	公開說明會
調查方式	公開說明會	公開說明會	公開說明會
呈現結果	會議紀錄	會議紀錄	會議紀錄
處理方式	針對交通項目特別 回覆	無針對性回應(僅接 詢會做好環境保護 與地方回饋等)	針對水土保持、礦 務管理安全、就業 機會、環境監測、 新增礦區必要性、 礦區位於村落上方 僅有採礦期間之影 響；毋須做交通 聯外道路或礦石運 輸系統
真面衝突	無	有負面影響-造成資 源無法有效開發	替代方案只有不開 採，無其他替代方 案
替代方案	無可行替代方案	無	替代方案只有不開 採，無其他替代方 案

資料來源：風險社會與政策研究中心 (2017)