

社會影響評估技術規範草案芻議

一以臺北市士林區社子島地區開發計畫案為例

財團法人環境權保障基金會專職律師 郭鴻儀

摘要

臺北市社子島地區因長期禁限建，使當地多違章建築，生活機能亦缺乏公共設施以及都市規劃，當地居民多以世代同居，比鄰為戶，一門牌往往多家戶的居住情形，且居民在地就業以及經濟能力不一，面對社子島地區開發計畫採取全區區段徵收之開發方式，對當地居民造成相當程度之衝擊，在臺北市政府未能給予充分說明，當地居民對於社子島地區開發計畫是否能真正解決社子島居民長期以來的生活困境仍抱持疑慮。

本文嘗試以社子島地區開發計畫二階環評範疇界定會議目前涉及「社會經濟」等環境影響評估相關討論，與目前「社會影響評估技術規範」草案進行比較適用，提出筆者對於社會經濟環境影響評估之觀察與草案修法芻議。

關鍵字：社會影響評估技術規範、社子島地區開發計畫

壹、前言

臺北市士林區社子島地區，自民國（下同）59 年以來，因經濟部以其地勢低窪、易遭水患、人口稀少、經濟價值低為由，納入「臺北地區防洪計畫」，使社子島地區自臺北市延平北路七至九段（若以行政區劃即福安里及富洲里）受到長期禁限建之發展限制。臺北市政府（以下簡稱「北市府」）雖然多次拋出社子島地區解除禁限建之開發方案，均無期而終。北市府於 105 年提出「生態社子島」、「咱的社子島」及「運河社子島」三大社子島地區開發方向，於 105 年 2 月透過 I-Voting 機制，選出「生態社子島」作為開發方向，決定再次進行社子島地區之解除禁限建開發。於 106 年 2 月提出「臺北市士林區社子島地區開發計畫」（以下簡稱「社子島開發計畫」）環境影響評估說明書（以下簡稱「說明書」），自願依環境影響評估法（以下簡稱「環評法」）施行細則第 19 條第 2 項規定進行第二階段環境影響評估程序（以下簡稱「二階環評」），經北市府環境保護局 106 年 2 月 10 日北市環綜字第 10630640902 號公告，認定本件應進行二階環評程序。目前刻正進行二階環評程序之範疇界定會議審議（環評法第 10 條參照）。

本文嘗試以社子島開發計畫二階環評範疇界定會議目前涉及「社會經濟」等環境影響評估相關討論，與目前「社會影響評估技術規範」草案進行比較適用，提出筆者對於社會經濟環境影響評估之觀察與草案修法芻議。

貳、社子島開發計畫說明書之社會經濟環境影響評估

一、環評法對於社會經濟環境影響評估概述

環境影響評估制度，是為預防及減輕開發行為對環境造成之不良影響，藉以達成環境保護之目的。其所稱環境，除生活、自然、生態環境以外，尚包括社會、經濟及文化環境等，透過事前以科學、客觀以及綜合之環境現況調查、預測、評估開發行為可能引起之環境影響、進一步分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查（環評法第 4 條第 2 款參照）。又我國環評法制採取二階段審查，

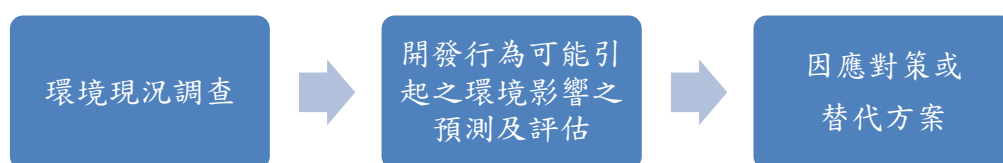
於第一階段環境影響評估（以下簡稱「一階環評」），應依據開發行為環境影響評估作業準則（以下簡稱「環評作業準則」）實施一階環評並作成「說明書」，如依「說明書」審查結論，認為對環境有「重大影響之虞」，即應繼續進行二階環評（環評法第 8 條參照）。二階環評程序，經由召開公開說明會、範疇界定會議等程序（環評法第 8、9、10 條參照），由開發單位作成並提出環境影響評估報告書（以下簡稱「評估書」）初稿送環評主管機關審查，並進行現場勘察以及舉行公聽會（環評法第 12 條參照），目的事業主管機關將前述之勘察現場紀錄、公聽會紀錄以及評估書初稿送主管機關審查，主管機關應於 60 日內作成審查結論。最後由開發單位依據審查結論修正評估書初稿，作成「評估書」送主管機關依審查結論認可（環評法第 13 條參照）。環評制度圍繞在評估「開發行為」對於「環境影響」上。開發行為對於環境有不良影響之虞，即應進行環評審查；若有重大影響之虞者，即應進入二階環評程序；若認為確實有規劃內容不當對環境有重大影響者，應認定其不應開發。如何判斷有無對「環境」造成影響，應先就環境現況進行調查，進一步預測、評估開發行為可能引起之環境影響，若有不利影響者，開發單位必須提出環境保護對策或替代方案等。最終，再由主管機關綜合審查之。

試比較我國一階及二階環評對於「社會經濟」環境現況調查以及開發行為對於社會經濟環境影響之預測分析評估之相關規定¹，我國環評制度主要將環境分為「物理及化學」、「生態」、「文化」、「社會經濟」以及「景觀及遊憩」等五大類別²，再細分各類別之環境項目以及環境因子進行調查、預測及評估。「社會經濟」

¹ 一階環評之說明書應記載事項及審查要件可見環評作業準則第 6 條附件三。二階環評之評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件可見環評作業準則第 6 條附件四。就環境現況調查，於一階環評說明書，應依附表六規定作業。二階環評評估書初稿對於環境現況，則依範疇界定會議決定調查之項目、內容、方法為之。依據環評作業準則第 30 條之規定，開發單位於評估範疇界定前，應依說明書審查結論填寫範疇界定指引表（附件六）。

² 可參考一、二階環評共同適用之預測與評估方式（環評作業準則附表八）以及二階環評之範疇

無論是一階或二階環評均被獨立為一環境類別。「社會經濟」環境類別³，依據環評作業準則第 30 條第 1 項附件六「範疇界定指引表」規定，又可再細分為 8 項項目，分別為「土地使用」、「社會環境」、「交通」、「經濟環境」、「社會關係」、「開放空間」、「阻隔」以及「私密性及心理」等項目，各該環境項目內又有其各自之環境因子等內容。理論上，環評程序應先就「社會經濟」環境現況進行調查後，再進行預測、評估開發行為對現有環境可能引起之影響，針對有不利影響者提出因應對策或替代方案，即：



技術上，應分別就環境現況調查之調查內容或方式、及開發行為對於可能引起之環境影響預測、評估內容及方式、以及因應對策或替代方案之提出為相關技術性規範或說明。然而，一階環評之社會經濟環境現況調查表內容（參環評作業準則附表六）係採分點概述，並無特別列舉環境項目及環境因子，僅概要性針對環境現況之調查方法、調查地點或調查時間為基本說明。而二階環評有關環境現況調查，則是依據範疇界定會議所決定之內容為準（參環評作業準則附件六），經由範疇界定會議之專家及公眾參與，逐一特定範疇界定指引表內各環境項目及環境因子，並具體提出評估項目、範圍以及特定其調查方法。至於開發行為可能引起之環境影響預測及評估方式，於一階或二階環評雖均共同適用環評作業準則附表八之內容，但附表八所列之社會經濟之各項環境項目及其各項目因子，卻無

界定指引表（環評作業準則附件六）。但在一階環評程序開發行為環境品質現況調查表（環評作業準則附表六）中，並無明確區分為五大環境類別。

³ 另參考環評作業準則第 28 條之規定，開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對周遭環境之文化資產、文化景觀、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、相關公共設施包括公共給水、電力、電信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷、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。

法逐項與二階環評之範疇界定指引表相對應。使得環境現況調查與開發行為可能引起之環境影響有無法兩相對照之情形。且無論是附件六之範疇界定指引表或附表八環境影響預測及評估方式，對於各項環境項目之環境因子應如何進行調查、預測及評估，專業技術涉及大量社會科學、人類學、交通運輸管理以及社會心理學之調查方式，相關規範說明卻仍相當簡要粗略，而未能發揮實際引導、提供開發單位或主管機關有明確操作社會經濟影響評估之依據，反而容易造成在進行社會經濟環境影響評估時，流於形式或僅就既有資料填寫充數而無實質評估等問題發生。

二、 社子島開發計畫說明書中的社會經濟影響評估

（一）第六章有關於社會經濟環境現況

依據社子島開發計畫說明書第六章第 6.6 節，對於社子島地區之社會經濟現況調查，其說明包括「土地利用」、「社會環境」、「經濟環境」、「主管機關指定網站刊登民眾意見辦理情形」以及「民意調查」等⁴內容，以下擇其重要者，簡要說明之：

1. 土地利用

社子島地區土地權屬主要以私有土地為主，約占全區第及面積 83.1%，公有土地則約占全區 15.6%，剩餘未訂定權屬土地占全區 1.3%。土地使用情形除違章建築外，大部分維持農業使用以及原有住宅。土地使用方面，以農業使用約占總面積 57.8%，其次為工業使用約占總面積 8.7%，自其次為住宅使用約占總面積 8.47%。

2. 社會環境

⁴ 說明書下載請見行政院環境保護署環評書件查詢系統，下載網站：

<https://eiadoc.epa.gov.tw/eiaweb/Main3.aspx?func=10&hcode=1060011W>（最後瀏覽日期：106 年 9 月 6 日）

（1） 人口成長與分布

社子島地區近 20 年人口平均維持在 1 萬人至 1.1 萬人上下，年平均成長率為 0.06%，計畫所在地區之臺北市及士林區其年平均成長率則分別為 0.22%及-0.06%。

（2） 教育程度

說明書就此部分僅就臺北市及士林區之教育程度為說明。並無針對社子島地區為特定之調查。

（3） 公共設施

a. 教育設施、地區性服務設施

社子島地區內僅有 3 所學校，分別為台北海洋技術學院、福安國中及富安國小，地區性服務設施則有福安區民活動中心以及中洲區民活動中心等。

b. 醫療設施

說明書僅說明臺北市及士林區之醫療設施數量，並無針對社子島地區為說明。

c. 自來水

僅說明臺北市之自來水用水人口數及自來水普及率，未針對社子島地區為說明。

3. 經濟環境

社子島地區農耕地面積約 170 公頃，約占全區面積 58%目前農戶共計 377 戶，大約 7 成以上農戶栽種面積為 1 至 2 分土地，作物多為蔬菜、香蕉以及竹筍。9 成以上全年耕作，蔬果作物多批發至萬華區環南市場販售，種植量較少者則多至士林、社子市場販售。

社子島地區內有 286 家製造業工廠，僅 4 家具備工廠登記，多數為違建工廠。多座落於社子島西南隅及東北隅。當地工廠主要經營項目多以傳統產

業為主，金屬製品業及加工相關行業（57 家，占 25%）、造紙及紙製品業（52 家，占 23%）為大宗，其他包括傢俱製造業、印刷、食品相關、倉儲物流、化工材料、汽車修理等產業。約有 31% 的員工，來自社子島地區當地（約 500 餘人）。另外，社子島地區有少數零售產業店數量不多，約占 5 至 15 家。

4. 民意調查

社子島開發計畫委託國立政治大學商學院民意與市場調查研究中心，以社子島鄰近地區之當地民眾問卷調查，徵詢當地民眾對本計畫規劃內容之看法。於 105 年 10 月 23 日進行面對面訪問，共訪得當地民眾 315 份問卷調查，信心水準 95%，抽樣誤差 $\pm 5.52\%$ 。

調查結果當地居民對於當地環境普遍不滿意之主要原因為「交通不便利」、「公共設施不足」和「景觀雜亂」；對於開發計畫的認知與態度，當地居民目前較關心和想瞭解的問題以「區段徵收拆遷規劃」的比例最高，其次依序為「施工範圍/工期/方式」及「防洪工程規劃」；並期許開發計畫要加強與附近居民充分溝通、完善的施工計畫以及景觀維護等事項。當地居民對於該計畫景觀規劃不喜歡的原因，是不希望改變既有視覺景觀，害怕計畫內容與自然環境無法融合等。

（二）第七章有關於預測開發行為可能引起之社會經濟環境影響

依據社子島開發計畫說明書第七章「預測開發行為可能引起之環境影響」第 7.4 節「社會經濟」，說明書僅就「土地利用」、「社會環境」以及「經濟環境」之影響為說明⁵，以下簡要說明之：

⁵ 說明書對於開發行為可能引起之環境影響，將交通運輸另外獨立一節，惟若依照環評作業準則附表八所列，交通屬於社會經濟之環境項目之一。因此這樣的編寫方式有未依照環評作業準則相關規定撰寫之情形。應注意者，一階環評之環境現況調查即環評作業準則附表六，「交通」確實與「社會經濟」分屬不同類別。此亦凸顯一階以及二階環評程序針對環境類別、項目及其因子規範上未能相互對應，而造成無從相互比較對照之問題。

1. 土地利用

施工期間對於屬私人用地部分均須向土地所有權人進行土地徵收。施工期間將對計畫區內土地進行全面性整地填土工程，設置臨時替代道路、施工圍籬、排水設施、滯洪沉砂設施及各項施做機具設備等。營運期間

2. 社會環境

施工期間對於現有居住人口約 1 萬 800 人，將採取兩階段搬遷，對於鄰近其他行政區人口結構將有輕微的改變。營運期間社子島地區可容納人口為 3 萬 2000 人，且公共設施包括公園用地、學校、機關用地、交通用地、道路用地、車站用地、堤防用地、消防用地、抽水站用地、電力設施用地、自來水事業用地，土地規畫完善，能提升該區多元性發展。

3. 經濟環境

施工期間尖峰時期將會有 300 位施工人員進駐，因施工人員日常生活所須將於計畫場址附近消費，可小幅增加當地商家收入及地方政府營業稅收。另外施工期間原居住人口將遷出此區是較大的影響，原社子島經濟活動將大幅減少。但相對鄰近經濟活動則有正面提升。營運期間因土地使用重新規劃有商業區、科技產業專區，能有效增加當地及周遭的經濟環境。

（三）二階環評社子島地區居民之意見陳述

我們可以發現，一階環評說明書所呈現的社會經濟環境影響評估內容，對於環境現況多就既有政府資訊撰寫，而未確實針對社子島地區進行環境現況調查。而開發行為可能引起之環境影響，更為空泛作文並無具體依據，對於開發行為對於當地居民之既有社會、經濟結構以及徵收對於當地居民就業及生活影響，均無具體說明。

較諸於一階環評說明書內容，當地居民於社子島開發計畫範疇界定會議之發言，一再強調社子島地區世代同居、鄰里為戶的聚落特色，一門牌往往有多家戶同住之情形，且在地就業居民若未能充分安置，將導致當地居民面臨失業、無力

承租社會住宅的疑慮⁶，具體點出社子島地區諸多社會經濟層面上應予調查事項，以及開發行為對當地居民社會經濟環境可能產生之不利影響。使得環評審議委員於範疇界定會議中，針對替代方案之討論，要求開發單位應提出所謂「社會經濟人文評估替代方案」。惟替代方案之具體內容，開發單位至今仍未具體說明。目前社子島開發計畫二階環評程序範疇界定會議尚未進行完畢。

參、社會影響評估技術規範草案之適用及芻議

社會影響評估技術規範草案之立法有助於開發單位或主管機關於進行社會影響評估時，提供技術性規範之依據，依其名稱，似僅指「社會」影響評估，而不及於經濟影響評估，然依草案第六點之說明，其評估類別是指環境影響評估法第四條所稱之「社會環境與經濟」，故稱「社會影響評估」係對應於目前範疇界定指引表五大類別中之「社會經濟」應無疑義。本文於此針對社子島開發計畫以及環評法的架構，對此次社會影響評估技術規範立法，提出幾點芻議：

一、從一階到二階環評、從環境現況調查到開發行為可能引起環境影響之社會影響評估技術規範

我國環評制度採取二階段環評審查，一階環評乃在判斷開發行為對於環境有無重大影響之虞，若有，則進入更縝密的二階環評審查階段。因此，筆者認為在一階與二階環評對於環境現況調查以及預測、評估開發行為可能引起之環境影響應有不同強度的規範。就此部分，於草案第十點及第十一點即有針對說明書與評估書社會影響評估內容有不同應記載事項之規定。然細究兩者之差異，草案第十點針對說明書中少了包括社會影響分析報告，而社會影響分析報告內容包括替代方案、社會脆弱性與社會影響預測、分析及評定。然而替代方案之提出以及社會

⁶ 會議紀錄，請見行政院環境保護署環評書件查詢系統，下載網址：

<https://eiadoc.epa.gov.tw/eiaweb/Main3.aspx?func=10&hcode=1060062W>

（最後瀏覽日期：106 年 9 月 6 日）

影響預測、分析及評定，均是環評法第 6 條對於說明書應記載事項之內容，何以在子法修訂時，將之排除於外？而第十一點第 5 項至第 8 項，又為何無須於一階環評之說明書中載明？尚無法從立法理由中看出就說明書與評估書區別不同應記載事項之理由。其中第 8 項影響項目管理與監測規劃，內容應包括不良影響減緩措施、後續追蹤調查以及社區發展對策等，與第 4 項所稱之「不良影響之減緩對策」應如何區別，就條文文字上似有爭議。筆者認為，一階環評與二階環評應記載事項是否必須一致或者那些內容於二階環評方有記載之必要，或可再予確認，然一階與二階環評之主要差異乃在一階環評乃為能發揮判斷開發行為對於環境有無重大影響之虞。因此，一階環評應記載之內容，或可在強調開發單位應竭盡可能蒐集現有環境現況相關資訊以及開發行為可能引起之環境影響相關資料，或得採取較為簡便之調查或預測、評估方式。使得在二階環評程序中，至少在範疇界定確認可行替代方案時，已有足夠之現有資訊判斷替代方案是否可行。在社子島開發計畫中，二階環評範疇界定會議無法順利進行之原因，依筆者觀察部分原因即在開發單位自願進入二階環評程序，對於一階環評應詳實填載之環境現況或可能引起之環境影響撰寫內容未充分撰寫，缺乏足夠之資訊確認可行替代方案，使得在替代方案討論上已有相當多男處，進一步導致後續任何可能作為替代方案之情形，其相關之環境項目及因子都必須納入範疇界定指引表中調查。筆者認為，對於草案第十點及第十一點，宜說明不同應記載事項之差異，以及考量一階、二階環評審查強度，調整開發單位在撰寫說明書、評估書對於社會影響評估應履行的調查、預測或評估方式之強度。

二、 整合環境類別、項目以及環境因子並提供各項環境因子可行之

調查、預測以及評估技術

前已說明，環評作業準則於一階、二階針對環境現況調查以及開發行為可能引起之環境影響，針對環境類別、項目及環境因子，在規範上未能一致，導致在

審查時，有時無法就環境現況與開發行為之影響相互呼應對照。就此，草案第六點，明文規定社會影響評估類列之環境項目包括土地使用、社會環境、經濟層面以及社會關係，另得依審查委員指定之其他社會影響項目及其因子，即有統一後續調查、預測、分析與評定對象之功能。然而，於此排除原規範在社會經濟類別下之「交通」環境項目之原因為何？而交通環境項目是否又為獨立之環境類別或應歸類於其他環境類別，宜再予說明。而各該環境項目下之環境因子，理論上於一階及二階環評都應做充分環境資訊蒐集（無論是既有資料或實際調查、監測）針對各環境因子，應搭配何種調查方式，其可能相對應的專業領域諸如社會學、人類學、文化研究、社會心理學等及其各項因子之技術性操作，若內容過於龐雜，建議仍應以附件或附表方式呈現，使社會影響評估技術規範能成為具有指引和可具體操作的技術性規範內容。以社子島開發計畫為例，社子島當地居民其居住之特性多為一門牌多家戶以及各家經濟生活態樣、家庭扶養人口數等，環評審議委員即有建議應採取人類學參與觀察方式為之，避免使用簡略的問卷調查方式。而對於社子島地區全區區段徵收以及居民安置等心理層面影響，即有社會心理學等專業領域介入之必要，避免流於形式或無實質內容的文辭堆疊。

三、 社會影響評估技術規範，建議宜排除文化環境之考量

依目前環境類別，文化係獨立於社會經濟之獨立環境類別，本技術規範名為社會影響評估技術規範，然仍可見其可能想處理若干文化環境影響評估之企圖心。諸如第二點第 5 項對於利害關係人包含非居住開發場所，但與其有原鄉情懷、情感連結或文化認同的民眾；第三點應調查之社會影響範圍包括...文化之變遷並且涉及第六點社會影響項目之範圍，另應詳實考慮開發行為所在地...文化圈之影響；第六點社會環境項目包括族群或族群文化之因子等。在討論社會影響評估時，是否應納入文化因子？或可再為斟酌，因文化一詞涉及層面甚廣，且對於族群認同或文化認同等因素，應如何於社會影響評估具體判斷或解釋，恐有爭議。建議於此似宜先予排除文化環境影響評估的相關內容，使草案能聚焦在社會經濟層面的

環境影響評估。

四、 利害關係人之調查

草案第二點規範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，並擴大利害關係人參與社會影響評估程序，對於社會經濟環境影響評估確有必要。蓋社會經濟影響不似物理化學或生態可能可以特定在一定區域範圍。社會經濟主要是依附於特定群體之上，而特定群體不必然具有地域性。各項之利害關係人之情形又依開發行為有不同的情況，以社子島開發計畫為例，該計畫採取全區區段徵收之開發方式，使可能受徵收影響者，除土地所有權人外，還包括土地使用人、承租人等，依當地居民面臨迫遷之情形，包括又可分為有地有屋有戶籍、有地有屋無戶籍、無地有屋無戶籍、無地無屋無戶籍……等各種情形，在後續討論對利害關係人影響之替代方案時，即宜將各種情形納入考量，並讓各項利害關係人參與程序發言，提出其考量以及在後續環境影響評估程序中討論相關因應對策或替代方案內容，以降低開發行為可能對其造成之不利影響。

參考文獻

1. 臺北市士林區社子島地區開發計畫環境影響說明書，行政院環境保護署環評書件查詢系統，下載網址：
<https://eiadoc.epa.gov.tw/eiaweb/Main3.aspx?func=10&hcode=1060011W>（最後瀏覽日期：106 年 9 月 6 日）
2. 臺北市士林區社子島地區開發計畫二階環評範疇界定會議紀錄，行政院環境保護署環評書件查詢系統，下載網址：
<https://eiadoc.epa.gov.tw/eiaweb/Main3.aspx?func=10&hcode=1060062W>
（最後瀏覽日期：106 年 9 月 6 日）