

# 台灣脈絡下的社會影響評估：環境社會學的觀點

國立清華大學 通識教育中心 社會學研究所 教授 王俊秀

## 壹、台灣脈絡下的社會困境

**由** 台灣的島嶼與社經特色，可知台灣有著豐富而曲折的時空脈絡，因此其社會結構乃有以下的吊詭：富裕中的貧困；經濟成長雖有成就，但社會與環境卻相對貧困；文明中的野蠻；台灣以美國為「西化」即「現代化」的對象，科技及文明的追求下，產生了「一切向錢看」的不正當社會學習，因此產生了一些野蠻現象，包括教育失靈及社會失序；開放中的封閉；台灣在解嚴之後，所增加各種開放、使得社會無所適從，一方面弱勢族群（女性/原住民）產生了時空壓縮（time-space compression），另一方面人民的流動人格（mobile personality）亦有單視野（one-dimensional）的傾向。基本上，台灣一直處於背離永續的社會情境

在上述的台灣脈絡下，產生了「開路機」式的發展模式，以致建設變成了破壞，

政府也成為最大的環境破壞者。GNP（Gross National Product：國民生產毛額）也「生產」了另外三種 GNP：Gross National Pollution（國民污染毛額）；Garbage, Noise & Pollution（垃圾、噪音及污染）； $GNP = NG + NP$ （許多黑槍及污染）（王俊秀，1994）。以上的情況進而「複製」了社會及環境的貧窮，國際形象也以 Diwan 與 Pigsty 收場，「賺得全世界，卻失去台灣」正是台灣環境淪沉的寫照。形式上，我們只有一個臺灣，但生態上而言，台灣已分裂成許多「台」與「灣」即所謂的生態孤島（王俊秀，2001）。例如毒龍潭、大峽谷、黑龍江、垃圾山等「環境污點」與竊佔國土、濫墾等「環境無政府」現象已足以說明台灣仍以征服、開發等「人定勝天」思考作為土地利用的主軸，此種「雄性取向」的侵略式倫理產生了各式各樣的生態不倫與環境不義。而所謂生態不倫即違反了土地倫理的兩基本原則：行為的自我克制與對自然

(土地)的敬畏，特別是自然(土地)尚未由人類的征服者變成夥伴。而環境不義即違反了環境正義的基本原則：我的更好造成你的更壞。上述台灣的環境困境，依環境社會學的角度來看，它們是由社會所生產出來的：社會壓力生產環境困境，接著環境困境反撲社會。因此環境影響評估(EIA)制度的引進與建立有其迫切性，根據生態學的法則：「供應最少的元素，將控制整個系統的成長」，其中的社會部份(SIA)即為稀有元素，不但能左右整本報告書的品質，而且是EIA制度中的「臨界點」。

## 貳、環境影響評估(EIA)制度簡說

環境評估之制度其精神立意甚佳，即預防重於治療及三思而後行，據歐美日之經驗，事前的防範成本僅增加了工程費用的3%左右，而事後的補救措施則至少要加40%，何況有的破壞是永不能挽回的。環境影響評估(EIA)的概念引進國內已過二十年，而制度之建立始於1985年10月17日行政院核定「加強推動環境影響評估方案」，這是台灣環保的一大步，再經過前述後續方案(1991年4月17日核定之「加強推動環境影響評估後續方案」)二階段的摸索試行階段，進而於1994年通過「環境影響評估法」，完成基本建制。依環保署有關EIA工作之初期檢討報告，自1985年起三年以來審查的環境影響評估報告書

(EIS)共有37件，有將近25%(即10件)遭到退回或否決的命運，而五輕已於1988年8月30日有條件的審查通過，因此連五輕共計15案審查完畢。37件中也有8%(3件)在開發計劃核准後才作EIA，可說是先上車，後補票的層次。環評法通過之前(1994年)共受理312件，且逐年增加，例如1992與1993兩年的154案幾佔總數的一半。環評法通過之後分為環境影響說明書(EIS)與環境影響報告書(EIAR)。自1984年至2000年二類共受理662件，明確被認定不應開發的案件有42件，駁回率約為6%(環保署，2001)陳永仁(1992)追蹤16件通過環評的個案，發現通過後環境管理工作就結束，產生斷層，也就是環評制度的「花瓶化」。為此環保署曾在1998年針對六輕等8件「有條件通過」開發案處以罰款，理由就是不顧審查結論之附加條件而逕行開發。另外據環保署的統計，歷年來通過環評的開發案中，居然有146件尚未動工。

## 參、社會影響評估的評估：第一個十年

蕭新煌與王俊秀(1990)曾率先以國內自1982-1989年間完整之52本EIS為對象，以內容分析針對其社會部份(SIA)作背景及質量分析。背景分析包括這些EIS的開發類別；區位分布；時間分布；及委託及執行單位。量的分析擬了解每本EIS中，其非工程頁數；社會經濟

頁數；及 社會頁數。質的分析則依據 - 評估架構，包括以下七項評估項目（計有 22 評估因子）： 範疇之確認及界定； 現況調查； 資料分析； 影響之預測； 評估； 減緩措施； 監督。十年前或 80 年代的台灣社會影響評估其「被評估」之結果摘要如下：

1. EIA 報告在處理社會影響時，皆出現「不平均」的缺憾，其所佔比例都相當的低，這無異暴露環境影響報告對社會影響的忽略和不重視。就章節而言，社會經濟部份最奇特，凡是不能另立章節者或不知道屬於那些固定項目者一律併在社會經濟部份，一方面經濟當然佔了比社會更多的頁數，但不意謂著社經部除掉社會部份等於經濟部份，因為這中間還有些所謂的三不管部份，例如土地利用、公共設施等硬體項目，以及景觀及視覺污染等其他項目。而就社會與經濟間的關係而言，雖然章節上明示“社會經濟”，內容上其實是“經濟的社會”（王俊秀，1996），社會部份反而變成經濟部份的附帶項目。
2. 社會影響評估均缺乏明確的理論分析架構，亦欠缺評估進行時之方法論指引，甚多均為想當然爾的說辭。作業過程無心亦無力去收集足夠的實證經驗資料作為證據。因此，評估結果往往無法得到佐證。社會影響評估的內容（指標）都不具體，而且項目都集

中在若干「易測度」而明顯的項目（如人口，就業等），對於其他深具關鍵性的社會影響內涵卻大多付諸闕如。

3. 再由七個項目來評估其實質內容：
  - 確認：本項之主要目的為範疇界定（scoping），以確定評估範圍及深度。雖然大部份的 EIA 皆對社會經濟部份作過範疇界定，但不管評估主體之性質差異，其項目卻大同小異，顯示出範疇界定被「花瓶化」的趨向。另外影響圈的界定太過主觀而常以現有行政區域為範圍，導致錯失了「環境事實」（environmental fact）及「社會事實」（social fact）間的交集。項目涵蓋面相當廣、共計出現了 35 種不同的項目，似乎「社會是無所不包的」，這隱含著「凡是不能歸類者都可塞到社會部份來」。
  - 調查：目的應在於收集基線（baseline）資料，作為預測評估的依據。大部份的 SIA 局限於現有次級資料的收集，而不管這些資料與被評估主體間的因果關係（impacted causality），表現“You Can't to do it, Ignore it”的心態。另外也非常忽略社區經驗研究及資料之整理與分析。引用官方次數資料為主、問卷調查之結果、歷史文獻及檔案為輔，少用田野調查之資料與當地社區經驗之資

料。方法以採用描述或引用官方次級資料為主，自行調查、統計之方法與測量調查法為輔。民意動向主要為問卷調查及訪問民眾，少數為雙向溝通之座談會、公聽會或研討會。另外將民眾關切事項加以獨立處理，有刻意將民意反映排除在正式評估範疇之外的嫌疑。

分析：本項之目的在於將上述調查所得之各種資料加以消化整合而成有效資料 (valid data)。大部份 SIA 採用描述方式來"報告"而非"分析"資料，由於未採用任何可依憑之分析方法，乃導致分析說服力非常不夠。只有少數在分析時引用國內外之社區研究發現，八成以上的報告書都只就官方之次數資料描述之，而且在因果關係根本不明確的前提下作分析，很容易陷入瘠果效應 (GIGO effect: Garbage In, Garbage Out) 的惡性循環中。

預測：本項目的在於預測可能之影響。大部份的 SIA 或是未採用任何預測方法而僅平鋪直述，甚至猜測之辭，失之主觀，亦或只用經濟的方法逕作社會的預測，導致"向錢看"的偏差。另有 4/1 預測之項目和調查及分析時不一致。

評估：本項目在於評定受影響強度，以作決策參考。近八成未採用任何評估方法，而只是撰寫者用主

觀臆度方式以文字敘述的方式來加以評估，亦都是採用平鋪直述的方法。SIA 由於先述各項之"先天不良"，乃導致評估的結果模稜兩可，常見"也許"，"不定"等字眼，再配合"輕微"，"不顯著"之影響判定用語，於是仍然造成"決策黑盒子"之顧慮。

替代方案：本項在於列舉不同的方案作比較，以減少機會成本。縱有替代方案，不要說社會方面的替代方案付之闕如，甚至連有些社會取向的 no-action 及 timing 替代方案，甚至有些社會取向的 No-action 及 timing 替代方案亦無，失去了 EIA 的精神。

減緩措施：本項目在於將影響減至最少。四成列有零星社會部份之減緩措施，但較整體性者始有社區緊急應變計畫及敦親睦鄰計畫等。其所謂的具體措施一則多含"建議"一詞，而且所提建議大多語焉不詳，而且都未加詳細說明如何達成之途徑，二則未和監督相結合，有「紙上談兵」之嫌。

監督：本項目在於施工轉運期間對開發單位的監測及督導。四成列有監測方案者皆針對污染防治或安全事宜而發，並未含有任何社會參與或制度化之安排，即監督方案者大多集中於技術層面。但後期寫成的

EIA 漸有「環境管理計畫」的發展，惜仍以工程為取向，缺少社會參與的部分，也未見將監督有關之承諾付與法律效力的說詞，乃造成「監而不督」之情形。

#### 肆、社會影響評估的再評估： 第二個十年

由第一個十年的試行與運作，社會影響評估進入第二個十年（1990-2000年），其間主管機關中央環保署與地方環保局的組織漸趨完整，1994年通過的環評法也延伸近五十種的相關施行細則。社會影響評估所依據的環評法第四條中的「社會環境」及其相關的範疇與項目成為第二個十年的主軸。第二個十年筆者有機會擔任各種層級的環評委員，包括中央環保署、台北市、新竹縣、新竹市、嘉義市、苗栗縣等，觀察了社會影響評估在台灣的發展，可以用「形式進步，實質落後」來總結之，以下分點論述：

社會比重：台灣脈絡下，各種開發案皆會碰到「社會」，而許多地廣人稀的國家（如 EIA 制度的發源地美國）卻不盡然。換言之，社會衝擊在台灣是常態，在高都市化程度下，都市地區的開發案動不動影響數十萬人口與數十個社區。反之在非都市化的地區，開發案的社會衝擊對象常是原住民。台灣的島嶼與高都市化特色，使得社會成為一個

容易受害的對象：天災人禍化。因此就「人的社會」而言，台灣社會影響評估的比重應受重視。但在現實操作上，社會影響評估仍是邊陲角色，也就是「聊備一格」的角色。環境正義：近年來，環境正義條款已納入美國 18 種法規當中，也成為 EIA 制度的主要精神。環境正義主要呼應「最小抵抗原則」，為其發聲。各種開發案往海邊山顛去，主要的社會原因是：海邊山顛的弱勢社會抵抗最小（王俊秀，2001）。這個弱勢社會包括「人的社會」與「非人的社會」。但在現實操作上，環境正義的精神並未溶入台灣的社會影響評中，也未促進「人的社會」與「非人的社會」的對話。

「永續同心圓」：環境、社會與經濟的互動關係應以永續發展為核心來重新審思，方能落實環境影響評估的制度。圖 1 的三個階段說明了由「三圓分立」到永續同心圓的歷程，唯有同心圓的思考，才能發揮整合與正義的作用。因此環境如何衝擊社會當然要評估，但社會如何衝擊環境更要評估，也就是「社會使環境變大」的引爆面（empowerment）。顯然在實務操作上，「永續同心圓」的概念仍有待落實，從環境監測與管理部份大都未列社會參與，即可看出端倪。

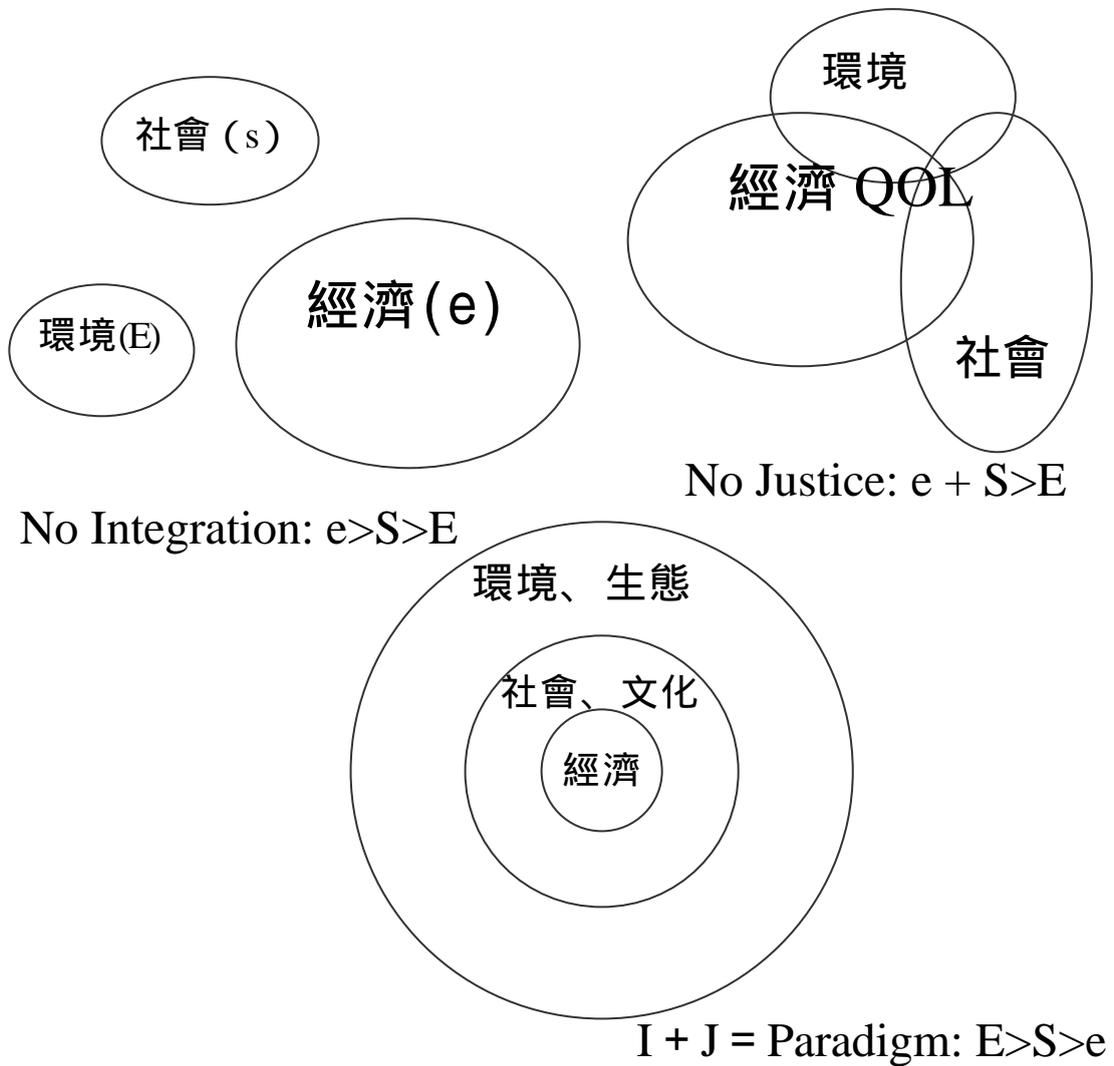


圖 1 「三圓分立」到永續同心圓

社會孤島化：社會影響評估中的「社會」常被等同於看得見的行政區域，看不見(intangible)的社會圈(social circle)皆被忽略，以致產生了「社會孤島化」的現象。換言之，個別開發案的社會被簡化而孤立後，潛在的社會衝擊被打折扣

(social discount)。進而不同「社會孤島化」的開發案如果在鄰近地區，則更產生了相互加成(1+1>2)的負面衝擊。例如台北市信義特區的眾多開發案皆落入「社會孤島化」的困境，最後環評會不得不要求未從事區域性整合影響評估

(Integrated Impact Assessment: IIA)前暫停個案審查。

業餘評估者：EIA 個案大部份由工程顧問公司承包，物理環境相關項目都由有執照的技師負責，他們也同時兼辦社會環境的影響評估，「環工技師做環境影響評估」的正當性產生了不專業的業餘社會影響評估者。其特色為：收集次級資料平鋪直述與粗糙的選擇性取樣的民意調查，因此常以「可能或者也許是，恐怕或許說不定」的語氣來作社會分析與下評估結論。

範疇不社會：社會經濟環境的評估範疇由各種作業準則所界定，包括人口、產業、土地利用、公共設施、交通、居民意見等。比起第一個十年評估範疇的「百花齊放」，第二個十年的評估範疇有被「套牢」之勢，社會變遷愈來愈大之時，評估項目卻愈來愈少，顯示「範疇不社會」量方面的結果。另一方面評估項目未能契合社會結構，也表現了「範疇不社會」質方面的不足，例如社會解組、權力結構、社群網、社區感等項目皆未被觸及。又由於上述業餘評估者的緣故，常以不變應萬變，即以簡化而統一的社會項目來處理所有開發案，不管其社會情境有多複雜。或者以經濟方式來

處理社會環境，以致又落入“經濟的社會”的回頭路上。

以大看小：由於資訊結構的扭曲，社會影響圈在鄉鎮級以下，就缺少「對口資訊」或社區經驗資料，因此在從事社會影響評估時，常以縣級資料來評估分析鄉鎮或村莊，造成「以大看小」的落差。一方面，同一區域的不同開發案之說明書常有「似曾相識」之感，因為引用之資料大同小異。特別在電腦發達的時代，偶有互相複製而「張冠李戴」者。另一方面，因為「以大看小」而使得「社會解析度」大為降低，評估準確度也大打折扣。

評估稀釋：由於社會部份的業餘化與大而化之，以致產生了「樂觀暴力」：低估負面衝擊，高估正面效益，經過綜合評估之後常以「正多負少」的結果稀釋了整體的評估，此種現象被稱為「社會稀釋效果」(social laundry effect)。

不可回復：EIA 的主要精神之一為：不可回復的衝擊常能中止一個開發案，例如文化遺址、瀕臨絕滅生物棲息地等。同樣的，不可回復的社會衝擊顯然存在，只是因前述的各種缺失使得社會影響評估「聊備一格」。縱有不可回復的社會衝擊，也會被「稀釋」，例如淹沒區

的村莊、故鄉光榮感的喪失、社會網絡的斷裂何嘗不是不可回復的社會衝擊。在第二個十年中，仍然未見到深刻的社會影響評估，探討不可回復的社會衝擊、社會性減緩措施與替代方案。

## 伍、結論

邁入光明與黑暗並行的 21 世紀，環境問題已成為光明或黑暗的轉捩點。環境影響評估(EIA)做為一種制度性設計，來捍衛環境以彰顯環境正義，值得肯定與鼓勵。比起其它國家與地區，台灣在環境影響評估(EIA)的建制算得上先進，尤其環評法第 26 條之政策影響評估條款。但是「社會不一樣，制度也會走樣」使得許多好制度在台灣被扭曲，特別台灣脈絡下的結構性困境，例如國土規劃的「圖上畫畫，牆上掛掛」特性，以致產生各種「空間摩擦」，由近年來因環境生態保育不當而來的災害不斷，社會受創嚴重可見一般，換言之，「大眾風水」受到破壞引發社會衝擊。一方面，可見環境影響評估制度只重個案，不重整體的格局有待反省。另一方面，組織結構上的環保與生態分家，使得環境影響評估制度仍扮演「補破網」的角色，社會依舊是最大的輸家。生態破壞造成「生態死」，接著當然是「社會死」。要避免對社會的衝擊，治本之道在於運用政策影響評估(PIA)與法令影響評估(RIA)來預先

評估相關政策與法令對於環境的衝擊，例如國土規劃政策是否應該思考以「風水圈」或「生態區」(Bioregion)來取代行政疆界。更有甚者，環境影響評估制度應扮演典範創造的角色來推動永續發展，因此行政院永續發展委員會責無旁貸成為善用政策影響評估(PIA)與法令影響評估(RIA)的主管機構，如此格局才是環境與社會的最大公約數。

王俊秀

1994 環境社會學的出發：讓故鄉的風水有面子，台北：桂冠。

1996 “社會影響評估”，於人與環境於幼華主編)：91-126，台北：遠流。

2000 「環境台灣社會化歷程的探討」，於台灣現況(李永展主編)第九章：155-191

2001 環境社會學的想像，台北：巨流。

陳永仁

1992 “環境影響評估追蹤考核在環境管理上之功能”，第五屆環境規劃與管理研討會論文集：29-36。

環保署

2001 環境保護統計月報，152 期蕭新煌、王俊秀。

1990 “環境影響評估中的社會影響評估：對現有「環境影響評估報告」中「社會影響」之評估”，台大社會學刊，(20)：1-40。