

NDC-DSD-102-018（委託研究報告）

**我國行政機關建立重大政策社會
影響評估機制之研究**

國家發展委員會 編印

中華民國 103 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-102-018（委託研究報告）

我國行政機關建立重大政策社會 影響評估機制之研究

受委託單位：東海大學

研究主持人：項教授靖

協同主持人：蔡助理教授偉銑、

歐助理教授崇亞

研究助理：蘇純瑩

國家發展委員會 編印

中華民國 103 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提要

關鍵字：社會影響評估、環境影響評估、計畫影響評估、法規影響評估、性別影響評估

一、研究緣起與目的

現代各國政府為解決社會問題、滿足人民需求、並促進國家發展，均研擬許多重大公共政策，然其政策卻對社會產生重大正負面影響，因此需要在事前與事後加以評估，許多先進國家在1970年代開始逐漸發展出所謂的「社會影響評估」(Social Impact Assessment, 以下簡稱SIA)的準則與模式，其目的是幫助個人和社群，以及政府和私人部門組織，能夠對所提出之的政策，計劃，方案和項目有更佳的理解，並預測預期和非預期的社會變動可能產生的後果。

本研究擬規劃我國引進「社會影響評估」建置精神、操作過程及運用方式，並探討社會影響評估於我國實施之適用性，且針對三個重大政策進行社會影響評估之模擬分析。本研究之研究方向與目標如下：

- (一) 檢視我國現行推動影響評估(環境影響評估(EIA)、計畫影響評估、法規影響評估(RIA)與性別影響評估(GIA))相關機制之運作現況及所產生問題。
- (二) 蒐集分析世界各主要先進國家或國際組織建立社會影響評估(SIA)機制之程序與方法。
- (三) 分析我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制之可行性，並就納入政策評估範疇與評估面向進行探討可具體落實之操作策略。
- (四) 以馬祖開放設置博弈特區、勞保年金議題以及十二年國民基本教育議題，三政策個案導入社會影響評估模擬分析。

二、 研究方法及發現

本研究採文獻分析法與焦點團體、深度訪談法，並採用立意抽樣邀請相關領域學者專家與政府機關，共舉辦三場焦點座談會（與會者總計18人次），七場深度訪談（總計7人次），依據文獻與座談會、訪談資料，進行分析並提出以下研究發現：

- (一)我國現行影響評估機制除了經濟成本效益分析外，均強調關注政策對於社會人文環境等影響，顯示現行影響評估機制的設計實已相當符合社會影響評估的目標與精神。然而我國現行影響評估機制整體而言雖符合社會影響評估的精神，然而實務上的推動卻存在相當程度的困難，在運作上仍有五項待解決問題：
- 1、偏重書面陳述概念而缺乏有效落實與執行
 - 2、各種影響評估指標都不同而缺乏「一致性與系統性」的評估構面
 - 3、缺乏對受到影響的特定社會群體或地區持續累積與更新的基線資料而導致評估之準確度失準
 - 4、公務人員執行影響評估之能力普遍不足
 - 5、政策研擬規劃階段的公共參與明顯不足
- (二)綜合各主要國家與國際組織的經驗可知，社會影響評估制度多由中央或省級政府立法，或以行政命令規定之；社會影響評估的原則，在於找出潛在的正、負面影響、緩解措施和管理策略的提出、政策結果的監測；社會影響評估的過程，包括了解本地和區域環境可能會受到影響的面向、建立公眾參與的程序、詳細說明建議行動方案與替代方案與配套作法、詳細說明人文環境與相關的影響區域、辨識、探討可能的影響、預估各方面受影響後可能的反應、預估第二波或累積性的影響、對於政策方案或替代方案提出修改的建議、制定監測計劃以追蹤後續的執行；評估結果多為供決策者參考之用。
- (三)本研究嘗試歸納各家觀點，研擬出社會影響評估之實施項目與實質內容，臚列如下：
- 1、範圍確定(scoping)：本項之主要目的為範圍確定，確定評估之廣度

及深度。

- 2、剖析(**profiling**)：目的應在於收集基線(**baseline**)資料，作為預測評估的依據。
- 3、社會影響的估算和預測(**projection and estimation of social impact**)分析：本項之目的，在於將前述所得之各種資料加以整合並預測可能之影響。
- 4、緩解和管理的監控(**monitoring for mitigation and management**)：本階段之目標在於將影響降低並進而主動積極管理。
- 5、評估 (**evaluation**)：本階段之活動以整體性與系統性的回顧為主，評估前述內容的合宜性與利弊得失。

三、立即可行與中長期建議

本研究依據社會影響評估國內外文獻之探討與訪談、座談會相關領域學者專家與政府機關人員之討論，提出之建議如下：

(一)立即可行建議：

- 1、指定重大政策個案試行社會影響評估，測試可行性並蒐集相關基線資料（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、行政院主計總處）。
- 2、制訂社會影響評估執执行程序與操作指導手冊（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、行政院主計總處）

(二)中長期建議：

- 1、持續修訂社會影響評估執执行程序與操作指導手冊（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）
- 2、以行政命令之方式擴大政策適用範圍，確立社會影響評估機制之運作與主管機關（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）
- 3、加強公務人員評估作業之教育訓練（主辦機關：國家文官學院，協辦機關：國家發展委員會、各目的事業主管機關）
- 4、再次調整社會影響評估項目，強化評估程序之正當性（主辦機關：

- 各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會)
- 5、規劃基線資料庫，並加強完整之資料蒐集（主辦機關：行政院主計總處、各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、中央研究院）
 - 6、加強公民參與，提升意見蒐集與評估客觀性（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）
 - 7、社會影響評估法制化或單獨立法（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）
 - 8、建立社會影響評估證照認證制度，核可第三方機構來執行評估，以強化社會影響評估之客觀性(主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、各相關領域學者專家)
 - 9、我國各項政策評估制度之整合（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）

目次

提要	I
目次	V
表次	VII
圖次	IX
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究方法與進度說明	5
第二章 文獻分析	9
第一節 其他國家與國際組織運用社會影響評估機制	9
第二節 我國現行影響評估機制運作現況與問題	26
第三節 社會影響評估之文獻回顧	39
第三章 適用我國之社會影響評估機制	57
第一節 我國重大政策社會影響評估之架構與原則	57
第二節 我國重大政策社會影響評估範疇與具體操作策略	61
第四章 重大政策個案 SIA 模擬分析	75
第一節 馬祖開放設置博弈特區之模擬分析	75
第二節 勞保年金議題之模擬分析	102
第三節 十二年國民基本教育議題之模擬分析	120
第四節 我國建立重大政策社會影響評估機制可行性分析	138

第五章	研究發現與建議	143
第一節	主要研究發現	143
第二節	立即可行建議	149
第三節	中長期建議	151
參考書目		157
附錄		175
附錄一	臺北大學深度訪談紀錄	175
附錄二	清華大學深度訪談紀錄	179
附錄三	臺北大學深度訪談紀錄	183
附錄四	政治大學深度訪談紀錄	185
附錄五	臺灣勞工陣線深度訪談紀錄	191
附錄六	教育部國民及學前教育署深度訪談紀錄	199
附錄七	全國家長聯盟深度訪談紀錄	213
附錄八	第一場次焦點座談會紀錄	221
附錄九	第二場次焦點座談會紀錄	237
附錄十	第三場次焦點座談會紀錄	253
附錄十一	網路平台意見表	271
附錄十二	相關重要法規	299
附錄十三	期中報告審查意見回覆表	325
附錄十四	期末報告審查會議紀錄	333
附錄十五	期末報告審查意見回覆表	343

表次

表 1： 社會影響評估定義表.....	3
表 2： 焦點團體座談會執行日程表	6
表 3： 深度訪談執行日程表.....	8
表 4： 我國環境影響評估法中與民眾參與相關之規定	29
表 5： 社會影響評估中技術專家途徑與參與途徑的比較	44
表 6： 執行社會影響評估之一般性方法	63
表 7： 社會影響評估步驟中比較案例資料的應用與來源	68
表 8： 2012 年底連江縣人口數、戶數、每戶平均人口數及人口密度	79
表 9： 2012 年底連江縣各鄉市人口數、戶數、每戶平均人口數及人口密度	79
表 10： 1991-2012 年底連江縣人口數及戶數	80
表 11： 2011~2013 年連江縣政府之預決算、稅課收入、警政支出.	82
表 12： 澎湖設置觀光賭場可能造成之正負面效益影響	85
表 13： 連江縣產業關聯表.....	96
表 14： 觀光賭場的相關行業及提供的工作機會	98
表 15： 勞工預期增加的勞保費	106
表 16： 勞工預期少領的退休金	107
表 17： 雇主預期增加的勞保費	108
表 18： 勞保年金改革與可能影響之說明	109
表 19： 勞保年金改革與之社會影響類別及影響指標	113

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

表 20：	勞工保險投保薪資分級表	116
表 21：	101 學年各縣市國中校數與上學年畢業生數統計	125
表 22：	12 年基本國民教育可能的社會影響觀察指標	129
表 23：	12 年基本國民教育的推動時程	133

圖次

圖 1：歐盟執行委員會之影響評估準則圖	17
圖 2：環境影響評估作業及審查流程示意圖.....	28
圖 3：社會影響評估（SIA）與不同利害關係人在發展中的關係	46
圖 4：權力、合法性與緊急程度三構面圖	59
圖 5：社會影響評估計劃週期的概念	67
圖 6：賭博問題的衝擊	84
圖 7：十二年國民基本教育系統架構	124

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

第一章 緒論

本研究之主旨在於瞭解我國現行影響評估之運作現況，並蒐集各先進國家社會影響評估機制之文獻，以提供更多資料來研擬我國重大政策社會影響評估機制及實際執行之可行性分析，且挑選國內三個重大政策作為主要研究案例—馬祖開放設置博弈特區、勞保年金議題以及十二年國民基本教育議題，導入社會影響評估模擬分析。最後就如何在短中長期內於現行法律制度中逐步實施做一具體說明。本章將說明本研究之緣起與目的、方法與進度。

第一節 研究緣起與目的

現代各國政府為解決社會問題、滿足人民需求、並促進國家發展，均研擬許多重大的公共政策；這些政策常須耗費鉅資、對社會產生重大正負面影響，因此需要在事前與事後加以評估，故政策評估愈來愈受到各國重視。如何使多元社會的廣大民眾信服、加強對政府監督與責任職能、提昇政府資源的運用效益、並贏得社會大眾對各項服務作為的肯定與支持，遂成為各國政府戮力達成之目標。以經濟發展、區域開發計畫、以及環境保護政策為例，許多國家在進行重大開發案時，為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，多要求相關部會機關於開發前之規劃階段提出開發案對於該地之自然環境、生態系統、甚至是社經文化的可能衝擊進行評定，這便是環境影響評估（EIA）作業模式。

環境影響評估雖是目前國際上執行各種國際環保公約最重要的技術工具之一，然而國內外對於許多已經通過環境影響評估的開發案，卻常因評估過程中受政府勢力介入或利益團體的操控，而罔顧當地居民的權益，故招致許多的質疑與批評。集思廣益和傾聽民眾的心聲，是政府在擬定重大公共政策或工程建設時所需的另一種途徑。在政策決定過程中，若忽略利害關係人（Stakeholder）應有的政策合法化參

與，將可能導致執行上的困難。尤其近年來環境正義和倫理覺知被相當程度的提倡，民眾被教育在民主社會中應熱心參與公共事務且能表達對鄉土環境的關懷與珍惜；如此，回歸公眾社群的利益福祉，維繫與環境共榮共生，方能促進人類文明的轉型和形塑。因此，許多先進國家在1970年代開始逐漸發展出所謂的「社會影響評估」(Social Impact Assessment, 以下簡稱SIA)的準則與模式，廣納非專家的民眾參與、提供多元分析方法和分享民主的研究過程等，使公共政策擬定和進行過程中，對於社會變化的處理能更有效地監控和管理，並妥善提出因應策略，將有助於創造更和諧的人地生存空間(張政亮、王慶國, 2011: 40)。

社會影響評估之目的是幫助個人和社群，以及政府和私人部門組織，能夠對所提出之的政策，計劃，方案和項目有更好的理解，並預測人類、社群的預期和非預期的社會變動可能產生的社會後果。基於國際間過去十幾年的研究成果，目前已有組織一套基本的社會影響評估指標，包含有人口特徵、社群與制度結構、政治與社會資源、個人與家庭改變以及社區資源。社會影響評估程序則確認有建議行動之替代方案以及增強與減緩措施 (Burdge, 2003: 84)。

由以下六點來說明實施社會影響評估的優點 (Burdge, 2003: 85)：

- 1、社會影響評估(SIA)提供了兼併傳統社會-環境影響評估框架內、外的許多益處，這幫助我們瞭解所建議之行動將會如何改變社群與地區人們的生活。
- 2、它提醒規劃者、決策者和計畫支持者在主要和次要影響區域中的變化。
- 3、良好的社會影響評估需要提供一套能夠被公民與決策者理解的量化、質化指標。
- 4、社會影響評估，和其他所有的評估一樣，是在政策執行或決策前進行，因此它是計畫/決策過程中一項寶貴的規劃工具
- 5、社會影響評估過程包括對建議之行動提出替代方案以及增強、緩解其措施

6、許多社會影響評估跳脫出環境之系絡，並且其影響正在發生。

目前國際間許多學者都對社會影響評估有不同的定義與解釋，但普遍都認同社會影響評估有其必要性，並且應該推廣、採行於不同面項的政策。以下表1為本研究整理出各學者之社會影響評估定義

表1：社會影響評估定義表

作者	年代	定義
Freudenbur	1986	社會影響評估是一門綜合學科，其根源分別來自於科學和政治過程，並且它也是一種具有前瞻性規劃工具，能夠避免或減少不必要的影響，為當前評估研究之趨勢。
Becker	2001	社會影響評估被定義為「確認當前狀況持續下，未來會產生何影響之過程，或是對涉及之個人、組織、宏觀社會系統提出建議」。
Vanclay	2003	社會影響評估包含分析、監控、管理有意或無意所造成的社會影響，包含正面及負面的計畫干預（政策、項目、計畫、專案），以及干預者所造成的社會改變。其主要的目的是希望塑造一個更可讓生物及人類永續發展並公正的環境。
Becker, Harris, Nielsen& McLaughlin	2004	社會影響評估是一項評估方式，主要是衡量計畫或政策行為所造成的社會影響。
Esteves, Frank and Vanclay	2012	社會影響評估（SIA）是關於一套管理社會議題與計畫干預之程序。社會影響評估是一門多元學科/跨學科的社會科學，其集合多種領域，包括社會學，人類學，人口學，發展研究，性別研究，社會和文化、地理、經濟、政治科學以及人權、社區、環境心理學、社會研究方法及環境法律。

資料來源：Freudenburg, 1986: 451-478；Becker, 2001: 311-321；Vanclay, 2003:

5-11；Becker, Harris, Nielsen and McLaughlin, 2004: 1-13. Esteves, Franks & Vanclay, 2012: 34-42.

以當前政府政策評估策略觀察，我國現行雖有法規影響評估、計畫影響評估、性別影響評估、重大公共建設政策環境影響評估等相關機制之運作，惟對於可能將顯著影響民眾生活與國家經濟發展之重大政策，如美牛進口、禽流感疫情、油水電漲價、核四安全與運轉、臺商回流、外勞鬆綁及中資來臺等議題仍迭生爭議，社會大眾質疑政府決策過程草率，各界參與程度不足，決策品質參差不齊，社會觀感不佳之聲浪不斷崛起，進而影響政策推動，不僅對政府評價造成極大影響，亦難產生實質社會效益。我國為民主社會，民眾的知識水平已經大幅提高，並且瞭解到人權與環境權的重要，政府若可以透過更多的公民參與，將能使得國家的經濟建設能更臻完善，更加貼近人民生活。因此，對於政府重大政策之規劃階段即導入社會影響評估機制，將有助於政府施政效益之提升。

綜上，行政機關於制定重大政策時，如何就政策決議進行社會影響評估，乃成為當前提升政府效能之重要課題。為促進政策透明度、公共諮商及強化政府課責效果，以有效落實政策目標，爰規劃進行本項研究。本研究擬規劃我國引進「社會影響評估」建置精神、操作過程及運用方法之可行性，並針對落實重大政策社會影響評估機制之操作策略，就納入政策評估範疇與評估面向進行研究探討，進而提出政策建議及配套措施。

本研究之研究方向與預期目標如下：

- (一) 檢視我國現行推動影響評估（包含環境影響評估（EIA）、計畫影響評估、法規影響評（RIA）與性別影響評估（GIA）等四類評估機制）之運作現況及所產生問題。
- (二) 蒐集分析世界各主要先進國家或國際組織建立社會影響評估（SIA）機制之程序與方法。
- (三) 分析我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制之可行性，並就納入政策評估範疇與評估面向進行探討可具體落實之操作

策略。

(四) 以馬祖開放設置博弈特區、勞保年金議題以及十二年國民基本教育議題，此三個國內案例導入社會影響評估模擬分析。

本研究以建立適用於我國社會影響評估機制、架構與原則為主要目標，並透過國內案例之模擬分析，期望能夠藉由其案例分析創造典範，供行政機關做為重大政策導入新影響評估機制之參考，並推測實際執行時可能遭遇之困難與解決辦法，最後提出社會影響評估於我國實施之可行性、具體操作策略與立即可行與中長期之建議。

第二節 研究方法與進度說明

為達成上述研究目的與預期目標，同時提升本研究品質，研究團隊採行下列兩種研究方法：

一、文獻分析法

(一) 相關影響評估機制與運作現況之分析

本研究以我國現行法規影響評估、計畫影響評估、性別影響評估、重大公共建設政策環境影響評估等相關機制與運作現況資料為基礎，並參考社會影響評估相關理論與實務，比較分析目前政府評估作為，並檢視社會影響評估應用於現行相關機制的適當性。

(二) 社會影響評估之理論與實務探究

研究團隊蒐集國內外相關文獻，並分析今日世界先進國家或國際組織實施社會影響評估之程序與方法，經由參考國外理論與實務經驗進而設計出適用於我國行政機關重大政策社會影響評估機制。

二、焦點團體座談會與深度訪談

為能深入瞭解我國現行影響評估之現況與優缺點並建立我國社會影響評估機制、架構與原則，本計畫總共執行七次深度訪談，共七位受訪者，其姓名、背景等資料與訪談執行日程皆呈現於表3。

研究團隊亦舉辦三場焦點團體座談會議，每場次六位與會者，三場座談會總計十八名與會者，皆以編碼代號H1~6、I1~6、J1~6稱之。本研究之受訪者、與會者選取皆是採取立意抽樣，參酌歷年影響評估、社會影響評估、個案相關（馬祖開放設置博弈特區、勞保年金議題、十二年國民基本教育議題）之文獻後，邀請各相關領域專家學者、政府機關人員與個案相關標的團體人員一同參與。藉由和訪談對象、與會者之意見交流、腦力激盪，本研究提出適用於我國之社會影響評估機制與執行策略，且應用於重大政策個案之模擬分析。已執行完畢之焦點團體座談會與深度訪談日程如下表2、3內容所示：

表2：焦點團體座談會執行日程表

地點	時間	會議地點	與會者
臺北市	102年6月10日	臺大校友會館	政治大學公共行政學系朱斌好教授、杜文苓副教授、政治大學地政學系徐世榮教授、臺北市立教育大學歷史與地理學系張政亮副教授、臺灣科技大學企管系/財金所張琬喻教授、臺灣科技大學科技管理研究所劉華美教授（訪談內容以 H1~6 呈現），共6位出席。
高雄市	102年7月17日	高雄市蓮潭國際會館	國立成功大學都市計劃學系暨研究所張益三教授、國立中山大學公共事務管理研究所專任教授林新沛教授、國立中山大學政

地點	時間	會議地點	與會者
			治經濟學系張其祿教授、高雄市政府研究發展考核委員會許芳賓組長、臺南市政府研究發展考核委員會陳淑真股長、行政院南部聯合服務中心戴雅明專員。（訪談內容以 I1~6 呈現），共 6 位出席。
臺北市	102年9月3日	臺大校友會館	行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長、國立空中大學公共行政學系李允傑教授、國立臺北大學公共行政學系張四明教授、國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立臺灣大學政治學系彭錦鵬教授、教育部國民及學前教育署黃新發副署長（訪談內容以 J1~6 呈現），共 6 位出席。

資料來源：本研究整理

表3：深度訪談執行日程表

地點	時間	訪談人	訪談對象
新竹市 伯爵飯店大廳	102年5月23日	項靖教授	臺北大學公共行政暨 政策學系學者 A
新竹市 清華大學蘇格 貓底咖啡	102年5月29日	歐崇亞助理教授	清華大學清華學院學 者 B
臺中市 東海大學公共 事務專班 508 教室	102年5月29日	蔡偉銑助理教授	臺北大學公共行政暨 政策學系學者 C
臺北市 政治大學綜合 院館	102年7月26日	蔡偉銑助理教授	政治大學公共行政學 系學者 D
臺北市 蜂蜜咖啡	102年7月26日	歐崇亞助理教授	臺灣勞工陣線代表 E
臺中市 教育部國民及 學前教育署	102年9月10日	蔡偉銑助理教授	教育部國民及學前教 育署代表 F
臺北市 全國家長聯盟	102年10月14日	蔡偉銑助理教授	全國家長聯盟代表 G

資料來源：本研究整理

第二章 文獻分析

本研究將以檢視我國現行推動影響評估相關機制之運作現況及所產生問題為基礎，蒐集分析世界各主要先進國家或國際組織建立社會影響評估機制之程序與方法，以進行我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制之可行性與操作策略分析，並以所建議之社會影響評估機制針對國內案例進行模擬分析。

第一節 其他國家與國際組織運用社會影響評估機制

雖然有些人認為社會影響評估（SIA）不只是一個過程，而更是一個攸關發展和民主的哲學（Vanclay, 2004），一般認為SIA是環境影響評估（EIA）的一部分。然而，就實際的目的而言，它被廣泛定義為一項分析、監測和管理開發或計劃干預的預期和非預期社會性結果的一個過程（Vanclay and Esteves, 2011）。在社會影響評估上，部份其他國家與國際組織有著歷史長短不一、符合該國或組織文化與需求的社會影響評估，雖然名稱不盡相同，但各自具有特色。以下分別介紹美國、澳洲、歐盟、與世界銀行組織的相關作法。

一、美國

1970年1月1日，美國總統尼克森簽署了1969國家環境政策法（National Environmental Policy Act of 1969, or NEPA）。根據該法，涉及美國的聯邦土地、聯邦政府預算、或聯邦司法管轄區的開發計畫或政策的支持者，需要提交環境影響報告書（environmental impact statement, or EIS），詳細說明提案對於物質、文化和人文環境影響，以及計畫的替選方案。1969國家環境政策法還要求提出負面影響的減緩措施和監控程序，並確保緩解工作確實執行並有效。大多數的國會議員、開發者、環保團體，甚至尼克森總統本人都不能夠預見此項新

的法律將如何改變國際社會如何看待開發行為在環境和社會上的影響（Burdge and Taylor, 2012）。

1969年美國國家環境政策法第2節中，明白指出希望能夠促成人與環境之間鼓勵具生產力和愉悅的和諧的立法，也希望促成人類的健康和福祉；此意涵政策制定過程中歡迎社會科學家的參與。此外，在其第102（A）內容中，NEPA要求在編制環境影響報告書（EIS）時，必須使用系統的、跨學科的途徑以確保整合自然和社會科學與環境設計藝術於可能會影響人的環境的規劃和決策中。

然而，在美國聯邦和州政府機構中，社會影響評估的執行和實施並不若環境影響評估。自從1990年代以來，完成的環境影響報告書的數字大大的減少了，從而也限制社會影響評估的進行與完成。此外，在聯邦層級的社會影響評估，因其公眾參與和公眾涉入的要求，而受到了阻礙。現在在土地管理機構中，發展也應用了成熟的公眾參與技術，並用於準備EIS報告中；不幸的是，政府官員認為做了公眾參與，也就滿足了社會影響評估的要求。儘管它對於開發計畫的重要性，SIA仍有其獨特的限制：利害關係人的參與不足、事後研究證明SIA無法預測到所有的影響，未能捕捉到殘餘影響和隨之而來的對社區的傷害、以及開發者的時間耗費和額外費用（Vanclay and Esteves, 2011）。然而，最大的問題是，缺乏明確的法律授權要求需要進行獨立的SIA、或EIA-SIA的綜合評估。雖然原NEPA規定要求評估社會性與對人的影響，但1986年美國環境品質議會（CEQ）的指導方針卻並沒有具體的加以規定。幸好，許多美國聯邦土地管理機構在其工作執行實施程序中，確認了SIA的必要性、並已將其要求規定於評估手冊和指南中（Burdge, 2004, Chapters 6, 7, 14 and 17）。1973年和1978年的CEQ準則皆要求在EIS中討論所有潛在的影響，司法判決也明白要求社會影響評估部分被列入EIS中。然而，EIS的社會影響的整合在20世紀80年代中期才真正開始，在此之前，經濟效益超越任何發展計畫的負面影響的考慮（Freudenburg, 1986）。

美國國家環境政策法通過以來，在美國的對於人文環境的法律定義，因為法院判決的結果而產生了實質性的改變。1986年CEQ準則規定，人文環境的詮釋應全面性地包括自然和物理環境、以及環境和人的關係。因此，各機構不僅需要評估直接的生物物理效應，亦必須評估美觀、歷史、文化、經濟、社會、或對健康的直接、間接、或累積的影響。雖然CEQ準則確認SIA是EIS的一部分，它也說明經濟和社會的影響並非要作EIS的原因。然而，當EIS是必要的時候，EIS將必須討論所有影響人類環境的面向。

在1994年和2003年的主要發展是，社會影響評估準則和原則跨組織委員會（Inter Organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment）協議和公開的「社會影響評估原則和指導方針」（Principles and Guidelines for Social Impact Assessment）。此指導方針提供美國聯邦機構實施SIA的方向，並也在SIA過程中引入了受影響的各方、允許他們理解SIA和進行自己的SIA調查（Burdge and Taylor, 2012）。

在美國，雖然NEPA的適用性最為廣泛，但也有一些其他的法規和規章直接或間接地強制要求SIA的進行（Burdge and Taylor, 2012）。這些法規包括 Magnuson Fishery Conservation Act 1976、Outer Continental Shelf Lands Act 1978、Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 1980、Nuclear Waste Policy Act 1982、以及 Superfund Amendments and Reauthorization Act 1986等。

二、 澳洲

在澳洲中央聯邦政府層級，環境保護和生物多樣性保護法（Environment Protection and Biodiversity Conservation Act）規定須進行環境評估，但其過程並不直接處理社會性議題。然而，其聯邦政府的永續環境水人口和社區部負責環境的可持續發展，其中包括了社會和經濟面向。在澳洲，社會影響評估是由各州負責規劃與執行。以下說明各主要州的作法。

（一）西澳大利亞州

1986年的環境保護法建立了西澳大利亞州的環境保護局，其任務在於保護並減輕污染，且其中一項關鍵功能是環境影響評估。根據環境保護法第123條，該州的環境保護局有權規範環境影響評估的內容。任何政策提案，只要可能對環境有重大影響，就必須送交環境保護局進行初步的篩選，接下來，環境保護局會決定是否需要進行環評。對於提案者而言，環境影響評估的結果是具有法律約束力的；若環評未通過，政策提案者不得執行提案內容。

然而，西澳大利亞州的環境影響評估中，社會影響評估的成份是有限的。在其環境保護法中，「環境」是指活的東西、它們的物理、生物和社會環境，以及所有這些元素之間的相互作用。對於「環境」的定義的目的中，人類的社會性的周遭包括他的審美、文化、經濟和社會環境，且是指的那些直接或間接受到物理或生物影響的環境。這個定義意味著，社會影響只出現在當生物物理環境產生變化時（如空氣污染或噪音、舒適性、視覺衝擊，但通常不是福祉，生活方式，廣泛的社區衛生服務等）。

雖然如此，環境保護法中的「永續發展原則」，被認為意味著環境影響評估中應包含更廣泛的社會性問題。其中，有關世代間公平的原則2、以及有關改善評價過程的原則4，可以用來增加社會影響的範圍。

（二）新南威爾士州

新南威爾士州的環境保護行政法將環境評估授權予該州的環境規劃與評估法，後者規定開發申請的審查中，必須進行環境影響評估。

（三）昆士蘭州

昆士蘭州政府需要對於已宣告具顯著性的開發計畫進行環境影響評估。環境影響評估的相關過程也受約束於其Sustainable Planning Act 2009、Environmental Protection Act 1994、或State Development and

Public Works Organisation Act 1971。其對於環境的定義亦包括社會、經濟、審美和文化等面向。

其中，當被根據State Development and Public Works Organisation Act 1971宣告為具有顯著性的開發案，或依Environment Protection Act 1994須進行環境影響評估的開發案，皆須進行社會影響評估。該州的基礎建設與規劃局的SIA部門負責處理所有相關的社會影響評估案件；開發商必須諮詢該局EIS計畫經理以進行社會影響評估。

所有需要進行EIS的計畫，其社會影響評估的過程中，需要：

- 1、了解本地和區域環境可能會受到影響的面向；
- 2、發展出利益相關者得以參與的計畫；
- 3、設定社會環境關鍵要素的範圍；
- 4、發展具靈活性的評估方法；
- 5、預測計畫可能會帶來的社會性變化；
- 6、評估和估計預測的變化的意義和重要性；
- 7、辨識和管理的潛在影響；
- 8、制定監測計畫以追蹤後續的執行。

昆士蘭州政府也發行了一項準備社會影響管理計畫的指引。在社會影響評估的結束時，開發者或計畫支持者必須完成一份完整且精良的社會影響管理計畫。該計畫必須：

- 1、是一份以英文書寫的獨立文件；
- 2、為所有利益相關者總結潛在的正面和負面影響、建議的緩解措施和管理策略、和實施行動；
- 3、呈現並討論社會影響評估的發現和建議，包括社區參與的結果；
- 4、簡要說明社會影響評估的發現和結果；
- 5、持續於開發計畫的整個時期；
- 6、促成社區、地方當局和各級政府在建造、運行和退役過程中持續扮演積極角色並發揮作用。

三、 歐盟

在歐盟層面上的決策，一般是致力實現其所定下的總體遠景目標的全面性策略，例如永續發展策略（Sustainable Development Strategy）（CEC, 2006），和最近的歐洲2020戰略（Europe 2020 Strategy）（CEC, 2010）。早期，歐盟訂有策略性環境評估（Strategic Environmental Assessment, or SEA），是指「一組分析性和參與式的途徑，用以將環境方面的考量整合至政策、計畫、方案，並評估，並評估其與經濟和社會因素的相互關連性」（OECD, 2006），其中即含有社會影響評估的意涵。但是，SEA實際在政策層面上的應用並不多見，並且只有在少數的司法管轄區和國際組織中被要求進行。然而，除了指定的SEA系統，多項其他類似的策略工具亦被使用以支持決策過程。其中，由歐盟執委會在2002年推行的影響評估（Impact Assessment, IA）（CEC, 2002）、以及在2009年進一步推出的相關指引，是歐盟國家作為一個更廣泛的舉措的一部分，使歐洲政策制定更加負責，使公民更容易接近決策過程，以改善歐盟的立法品質與產出。

具體而言，歐盟執委會的影響評估，在於整合性的評估包括政策文件與立法提議的環境、社會和經濟效應。歐盟執委會將影響評估作為歐盟立法程序的一個制度化強制性的步驟，目的在引入一個平衡考慮永續發展的三大支柱的發展目標；這項永續發展三個支柱的途徑，是基於理解經濟、社會和環境層面也同樣至關重要、相互關聯和迫切需要（CEC, 2006）。按照此一措施，IA意味著檢驗歐盟政策建議中所有潛在的社會、經濟和環境的影響，以提供更好的證據作為決策。

以下分別說明歐盟執委會在2002年推行的影響評估（Impact Assessment, IA）（CEC, 2002）、以及在2009年進一步提出的相關指引內容。

（一）2002年的影響評估

在2002年的「有關影響評估之歐盟執委會溝通文」中，歐盟執委會將影響評估分為初步評估與進一步評估兩類。其中，初步評估包括：

1、問題認定

說明政策建議所希望解決的問題，表明與問題相關的潛在的不可持續的發展趨勢，包括經濟、社會、與環境的趨勢，並指出此三個維度之間或與其他政策之間潛在的衝突或不一致性。

2、政策建議的目標

就預期的可能影響而言，辨識出政策建議所要達成的總體目標。

3、政策選項

必須考慮政策建議以何途徑達到目標，有哪些政策工具可用，政策選項如何尊重輔助性和相稱性原則，以及哪些政策選項可以在這個早期階段被排除。

4、正面和負面影響

在初步的基礎上，註明選定的政策選項的預期的正面和負面影響，特別是在經濟，社會和環境上的後果。其中，必須註明誰受到影響，和對於特定的社會群體經濟部門或地區（歐盟內部或外部的）的在短期內、在中長期的可能的嚴重影響。

5、後續

在此階段，必須考慮已經採取了什麼樣的準備步驟（如磋商或研究）、是否建議做進一步的影響評估、以及是否已計劃好一項諮詢程序。

進一步影響評估中，則必須檢視以下面向：

- (1) 政策建議是要解決何種議題？能夠為歐盟帶來何種附加價值？
- (2) 政策建議應該達到哪些主要目標？
- (3) 有哪些政策選項可供選擇以實現主要的政策目標？
- (4) 這些政策選項會帶來何種正面和負面的影響？
- (5) 政策的結果和影響如何能夠被監測和評估？

(二) 2009 年的影響評估指引

2009年年初時，歐盟執委會進一步提出應如何進行影響評估的具體指引（European Commission, 2009b）。在此指引中，明列歐盟影響評估的關鍵分析步驟包括：確認要解決的問題；定義所要達成的政策目標；找出政策替選方案；分析將產生的經濟、社會和環境的影響；以及比較政策替選方案。其中，在確認要解決的問題上，必須定義要解決的問題、確認歐盟有權採取行動以及歐盟行動的正當性、發展基線情況、進行靈敏度分析、並做風險評估。在確認什麼是政策目標上，必須辨認影響評估中政策目標的角色、設定一般和確切的可操作的目標、決定何時須設定目標、使政策目標是適當且具智慧、以及須連結政策目標與影響評估的其他部分。在找出政策替選方案上，必須證明為何需要考慮政策替選方案、找出定義替選方案時需遵循之比例原則、以及確認如何識別和篩選政策選項。

此外，在分析將產生的經濟、社會和環境的影響上，載明如何進行影響分析，並列出影響分析的三個步驟包括：辨識經濟、社會和環境的影響、更重要的影響的質性評估、以及最顯著影響的深入的質性和定量分析；另須評估特定的經濟、社會和環境影響面向，計算評估的行政負擔、評估簡化的潛力、以及評估執行時的彈性空間面向。最後，在比較政策替選方案上，須注意如何呈現選項影響的比較、設定評量的標準、排序政策替選方案、以及安排後續的監督和評估。

另外，指引中亦強調須有效地定義影響評估的範圍和分析層次，包括分析法律義務或政治選擇的影響範圍、定義影響評估分析層次比例的標準（包括影響的顯著性、政治重要性、影響評估和政策發展的階段）、定義不同種類政策提案分析層次比例（包括政策提案類型、以及針對不同類型政策提案的指導措施）。在有關收集資訊和諮詢利害關係人，指引中說明資料的來源、收集與分析，並強調應使用外部專家意見、和徵詢有興趣的團體。

（三）歐盟影響評估系統中社會影響評估的指導

2009年年底時，歐盟執行委員會又針對進行影響評估時的評估「社會影響」方面提出指導引工具（European Commission, 2009a）。該指

導指出，進行社會影響評估時，需要考慮幾個相互關聯的問題（亦如下圖1所示）：

- 1、決策者預定之行為、有何政策選項；
- 2、其政策選項將各自產生何種影響、其影響之類型又為何；
- 3、受影響之社會群體與影響之類型；
- 4、有何證據與技術可用來評估其潛在影響。

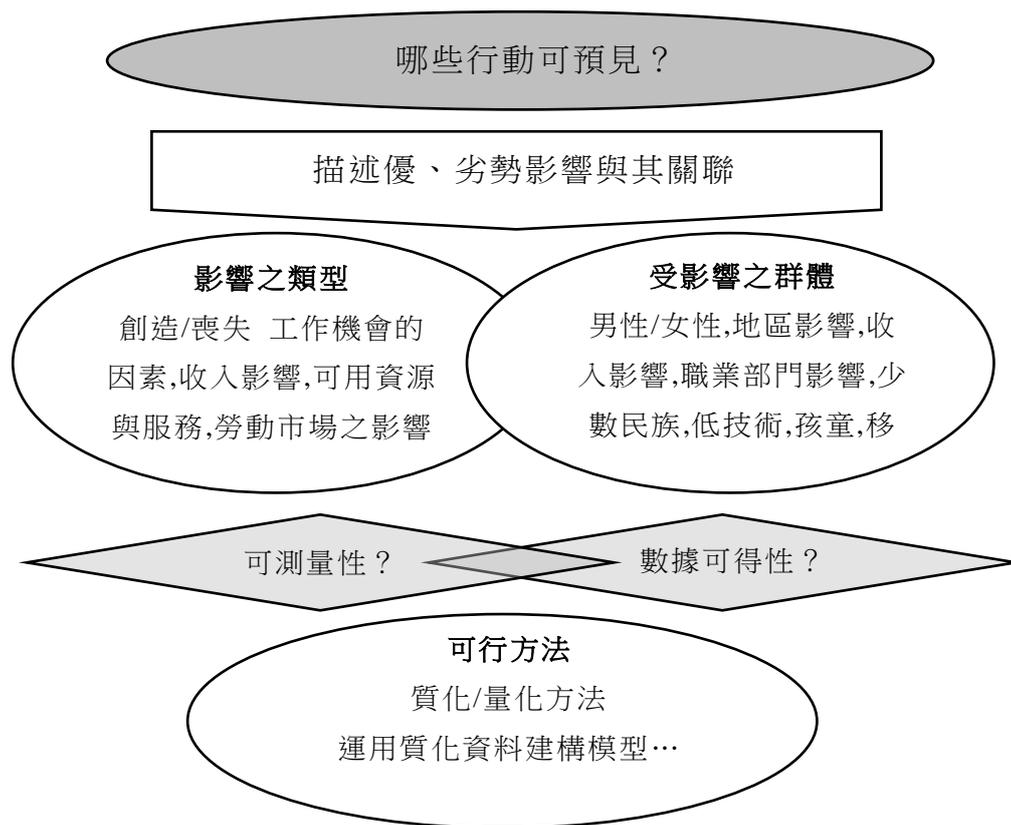


圖 1：歐盟執行委員會之影響評估準則圖

資料來源：European Commission, 2009a

此指導是建立在歐盟執行委員會的影響評估準則的基礎上，並涵蓋了以下政策領域：

- 1、和勞動力市場相關者

- 2、有關工作質量的標準和權利
- 3、有關於社會特殊群體的包容和保護
- 4、有關治療和機會的平等和無歧視
- 5、有社會保障、衛生、社會安全和教育體系
- 6、與公共健康和 safety 相關者

這些政策領域中所需考慮的問題，該指導詳細說明如下：

- 1、就業和勞動力市場：
 - (1) 政策選項是否有助於創造新的就業機會？
 - (2) 政策選項直接或間接導致或損失就業機會嗎？
 - (3) 政策選項是否有具體的消極後果，特別是對於專業人士，工人群體，或自僱人士？
 - (4) 政策選項是否影響特定年齡族群？
 - (5) 政策選項是否影響對於勞動力的需求？
 - (6) 政策選項是否對勞動力市場的運作產生影響？
 - (7) 政策選項有沒有影響對個人，家庭和職業生活之間的和諧？
- 2、有關工作質量的標準和權利：
 - (1) 政策選項是否會影響工作者或求職者的職業或在職訓練？
 - (2) 政策選項是否會影響工人的健康、安全、或尊嚴？
 - (3) 政策選項是否直接或間接地影響現有工人的權利和義務，尤其是對他們的承諾和解僱保護方面的信息和諮詢？
 - (4) 政策選項是否影響青少年工作的保護？
 - (5) 政策選項是否直接或間接地影響雇主的現有權利和義務？
 - (6) 政策選項是否有助於維繫歐盟的最低僱傭標準？
 - (7) 政策選項是否促進或限制在工作場所使用的技術的調整、適應變化和創新？
- 3、特定群體的社會包容和保護：
 - (1) 政策選項是否會影響參與勞動力市場或進入/退出勞動力市場？
 - (2) 政策選項是否直接或間接導致更多的平等或不平等？

- (3) 政策選項是否會影響平等地獲得服務和商品？
 - (4) 政策選項是否影響使用就業服務或服務的整體經濟利益？
 - (5) 政策選項是否使公眾更清楚地了解特定的政策問題？
 - (6) 政策選項是否會影響特定群體或個人（例如最脆弱或最貧困者）更多？
 - (7) 政策選項是否顯著影響第三國國民、兒童，婦女，老人，殘疾人，失業者或種族，語言和宗教上的少數群體，尋求庇護者，企業或其他組織？
- 4、性別平等，平等的待遇和機會，不歧視：
- (1) 政策選項是否會影響不歧視、平等對待和平等機會的原則？
 - (2) 政策選項是否對女性和男性產生不同的影響？
 - (3) 政策選項是否促進男女之間的平等？
 - (4) 政策選項涉及任何團體或個人直接對性別，種族或民族出身，宗教或信仰，殘疾，年齡，性取向為由不同的對待？或可能導致間接歧視呢？
- 5、個人，私人和家庭生活，個人隱私：
- (1) 政策選項是否施加額外的行政要求對個人或增加管理的複雜性？
 - (2) 政策選項是否會影響個人（包括其家庭和通信）隱私？
 - (3) 政策選項是否影響個人自由的權利？
 - (4) 政策選項是否影響其在歐盟範圍內自由移動的權利？
 - (5) 政策選項是否影響家庭生活或法律，經濟或社會保護？
 - (6) 政策選項是否影響孩子的權利？
 - (7) 政策選項是否涉及處理個人資料，或有關個人的權利，個人數據的使用？
- 6、治理，參與，良好的管理，司法，媒體和道德：
- (1) 政策選項影響的利益相關者參與治理問題在條約和新的治理方法？
 - (2) 處理所有的參與者和利益相關者平等的基礎上，政策選項是

否充分尊重其多樣性？股權文化和語言多樣性的影響嗎？

- (3) 政策選項是否會影響社會的合作夥伴，他們有能力在區域自治？政策選項是否影響在任何級別的集體談判權，或採取集體行動的權利？
- (4) 建議措施的實施是否會影響公共機構和主管部門，例如，在考慮到自己的責任？
- (5) 政策選項是否會影響個人的權利和公共行政的關係？
- (6) 政策選項是否影響個人的訴諸司法？
- (7) 政策選項是否預見有效的補救措施之前，法庭的權利？
- (8) 政策選項是否使公眾更了解特定的政策問題？是否影響公眾獲取信息？
- (9) 政策選項是否會影響政黨或民間組織？
- (10) 政策選項是否會影響媒體，媒體的多元化和言論自由？是否產生（生物）倫理問題？

7、公共健康和 safety：

- (1) 政策選項是否會影響個人/群體，包括預期壽命，死亡率和發病率，通過對社會經濟環境（工作環境，收入，教育程度，職業，營養）的健康和安全？
- (2) 政策選項是否增加或減少對自然環境的有害物質的健康風險的可能性？
- (3) 政策選項會不會影響健康造成的噪音，空氣，水或土壤質量的變化？
- (4) 政策選項是否會影響健康，由於改變能源使用和/或廢物處置？
- (5) 政策選項是否會影響生活方式相關的健康決定因素如飲食，體力活動或使用煙草，酒精或藥物？
- (6) 政策選項是否影響高風險人群？

8、犯罪，恐怖主義和安全問題：

- (1) 政策選項是否有安全，犯罪或恐怖活動的影響？
- (2) 政策選項是否會影響刑事檢測或他/她從犯罪的潛在收益的

機會？

- (3) 政策選項可能會增加犯罪行為的數量嗎？
 - (4) 政策選項是否會影響執法能力？
 - (5) 政策選項是否有安全利益的影響？
 - (6) 政策選項是否會影響人身自由和安全權，公平審判和辯護權的權利？
 - (7) 政策選項是否影響犯罪受害者和證人的權利？
- 9、使用社會保障、衛生和教育系統，及其影響：
- (1) 政策選項是否影響服務品質？
 - (2) 政策選項有教育和工人的流動性(健康、教育等)的影響嗎？
 - (3) 政策選項是否會影響個人的訪問公共/私人教育或職業培訓和進修培訓？
 - (4) 政策選項是否是跨越國界和邊境地區的合作，影響跨境提供服務與轉介？
 - (5) 政策選項是否會影響融資/組織/社會、衛生和保健服務？
 - (6) 政策選項是否影響大學和學術自由與自治？
- 10、文化：
- (1) 政策建議是否有保護文化遺產的影響？
 - (2) 政策建議是否對文化多樣性產生影響？
 - (3) 政策建議是否影響公民參與文化表現形式，或影響其文化資源？
- 11、在第三國的社會影響：
- (1) 政策選項是否影響第三國社會？
 - (2) 政策選項是否會影響歐盟的國際義務和承諾而產生？
 - (3) 政策選項是否會影響發展中國家的貧困或最貧困人口的收入？

綜上所述，歐盟在政策制訂前，會以相當周延的方式檢視政策提案所可能帶來的利益與造成的影響，這其中，與社會相關方面的評估是其重點之一，而且佔有相當程度的重要性。

四、世界銀行組織

在世界銀行組織中，其對於本身的援助或相關措施，皆要求進行貧窮和社會影響分析（Poverty and Social Impact Analysis，或簡稱PSIA），並曾於2003年出版過一份此種分析的使用者指引（The World Bank, 2003）。

世界銀行組織所採取的減貧戰略途徑（Poverty Reduction Strategy Paper）和千禧年發展目標（Millennium Development Goals），促成更多更具系統性的政策改革所帶來貧困和社會影響分析的需求。世界銀行組織的貧窮和社會影響分析（PSIA），是在分析政策改革對於不同利害關係人群體的福祉分配的影響，尤其注重對窮人和弱勢群體。PSIA是一個具系統性的分析途徑，而不是一個單獨存在的方法。

PSIA包括事前分析具體的政策改革建議所可能造成的影響、改革實施過程中的分析、以及改革完成後的事後分析。事前的PSIA可以讓決策者更瞭解其決策內容、設計、以及政策選擇的優先次序。在實施過程中，監控改革及其影響，可用以幫助改革更完善，重新考慮改革速度和次序、以及制度性的安排，或引入、強化緩解措施。而事後PSIA則在評估已完成改革的實際分配影響，此有助於分析人員了解未來的改革可能造成的影響。

對於世界銀行組織而言，貧窮和社會影響分析主要在於面對與討論七項關鍵領域：

- 1、分析什麼？
- 2、評估什麼福利措施？
- 3、分析誰的福祉？
- 4、政策的影響如何傳輸出去？
- 5、機構如何影響結果？
- 6、政策的影響什麼時候出現？
- 7、非預期的結果的風險是什麼？

以下分別敘述前四項關鍵領域。

1、什麼的影響：正在分析什麼呢？

貧窮和社會影響分析的重點是政策變革的影響。在發展領域的政策辯論範圍，已經擴大並超越總體經濟的穩定和相關措施，現在已包括具體的結構和公共支出改革。這個更廣闊的視野現已隱含在發展中國家的減貧策略中。因此，PSIA的工具必須能夠解決不只是宏觀調控的重要改革，但也須解決部分國家正在面對的關鍵結構和部門的政策變化。這種從基礎廣泛的“穩定和調整”轉變，代表PSIA應以特定改革為基礎來進行。此外，此種途徑也使同時分析數種影響的分析更為可行。

2、對什麼的影響：評估什麼福利措施？

PSIA的焦點在於評估對於福利或幸福的分配性影響，包括收入和非收入方面。當貧窮現已被認為是多面向的問題時，發展的努力包括解決收入和非收入方面的福利和措施。從前，收入面向是貧困和分配性的主要分析焦點，且經濟性工具經常應用於分析金錢為單位的福利。現在，福祉和貧困的非收入面向，例如測量風險、脆弱性和社會資本的人類發展和社會發展指標，被給予更多的關注。在進行PSIA時，分析師需要在一個國家和政策環境的系絡中，選擇適當的福祉和貧困指標。

3、影響誰：分析誰的福祉？

PSIA關注的是政策變化對不同群體的分配影響，特別專注於窮人的福利和那些弱勢群體的貧困。根據不同國家的情況，我們可以以下方式區分人群：收入、階級、性別、種族、年齡、地理位置、生活方式、或類似的其他標準。然而，在實務中，家庭成員並不一定平均的取得資源或分配利益；當對於一個家庭內的不同的成員影響可能會有所不同時，分析家庭內部的影響就變得重要了。

PSIA關注分配性影響的原因有兩個。首先，政策變化可能有直接的對於窮人或其他弱勢族群的福祉的影響，了解政策的影響對這些群體的變化，可以有助於政策設計。其次，政策的分配性影響，即使是

對於非弱勢群體的影響，對於該政策的有效性及其最終可持續性是非常重要的。即使政策變化增加了整體福利收益，但很可能一些團體至少在短期內可能會遭致損失。雖然受害者不一定是窮人，就社會或政治經濟的原因而言，他們的福利減少是不能被接受的，並且可能顯著影響改革的實施和可持續性。PSIA因此應識別和分析政策對於窮人之外的其他利益相關者的影響。

4、如何影響：政策的影響如何傳輸出去？

政策改革的影響可以預期的是通過五個主要傳輸管道至各種利益相關者：

- (1) 就業；
- (2) 價格（生產、消費、工資）；
- (3) 貨物和服務的近用；
- (4) 資產；
- (5) 轉移支付和稅收。

每個政策改革的影響可能通過數個管道傳輸出去。此外，不同的利益相關者通過這些管道可能會受到不同的影響。

世界銀行組織的指引亦指出，良好的貧窮和社會影響分析的十個要素包括（The World Bank, 2003）：

- 1、提出正確的問題
- 2、識別利害關係人
- 3、了解傳輸通道
- 4、評估機構
- 5、收集數據和信息
- 6、分析影響
- 7、考慮增強和補償措施
- 8、評估風險
- 9、監測和評估影響
- 10、促進政策辯論，並反饋到政策選擇

由以上可知，世界銀行組織亦相當注重其措施與方案對於相關利害關係人所可能造成的影響，並以全面性的思維考量政策所可能帶來的後果。

五、 結論

綜合各主要國家與國際組織的經驗，吾人可總結如下。

- (一) 社會影響評估制度的建立：多由中央或省級政府立法，或以行政命令加以規定。
- (二) 社會影響評估的原則：找出潛在的正面和負面影響、緩解措施和管理策略的提出、政策結果的監測、公眾參與此過程。
- (三) 社會影響評估的過程：
 - 1.了解本地和區域環境可能會受到影響的面向
 - 2.建立公眾參與的程序
 - 3.詳細說明建議行動方案與替代方案／配套作法
 - 4.詳細說明人文環境與相關的影響區域
 - 5.辨識可能的影響
 - 6.探討可能的影響
 - 7.預估各方面受影響後可能的反應
 - 8.預估第二波或累積性的影響
 - 9.對於政策方案或替代方案提出修改的建議
 - 10.制定監測計劃以追蹤後續的執行。
- (四) 社會影響評估的應用之處：多為供決策者參考之用，亦有作為環境影響評估報告的一部分。
- (五) 基礎資料的種類：包含社區基本資料、社會、經濟、人文等資料。
- (六) 社會影響分析與預測的方法和技術：應用各類型經濟與社會科學研究與預測方法。
- (七) 社會影響評估計畫的格式與內容：一份完整且精良的社會影響管理計劃，必須為所有利益相關者總結潛在的正面和負面影

響、建議的緩解措施與管理策略和實施行動、呈現並討論社會影響評估的發現和建議並包括社區參與的結果、簡要說明社會影響評估的發現和結果、促成社區與地方當局和各級政府在政策執行過程中持續扮演積極角色並發揮作用。

(八) 社會影響評估中民眾參與的途徑與技術：一般性的公民參與途徑與技術。

第二節 我國現行影響評估機制運作現況與問題

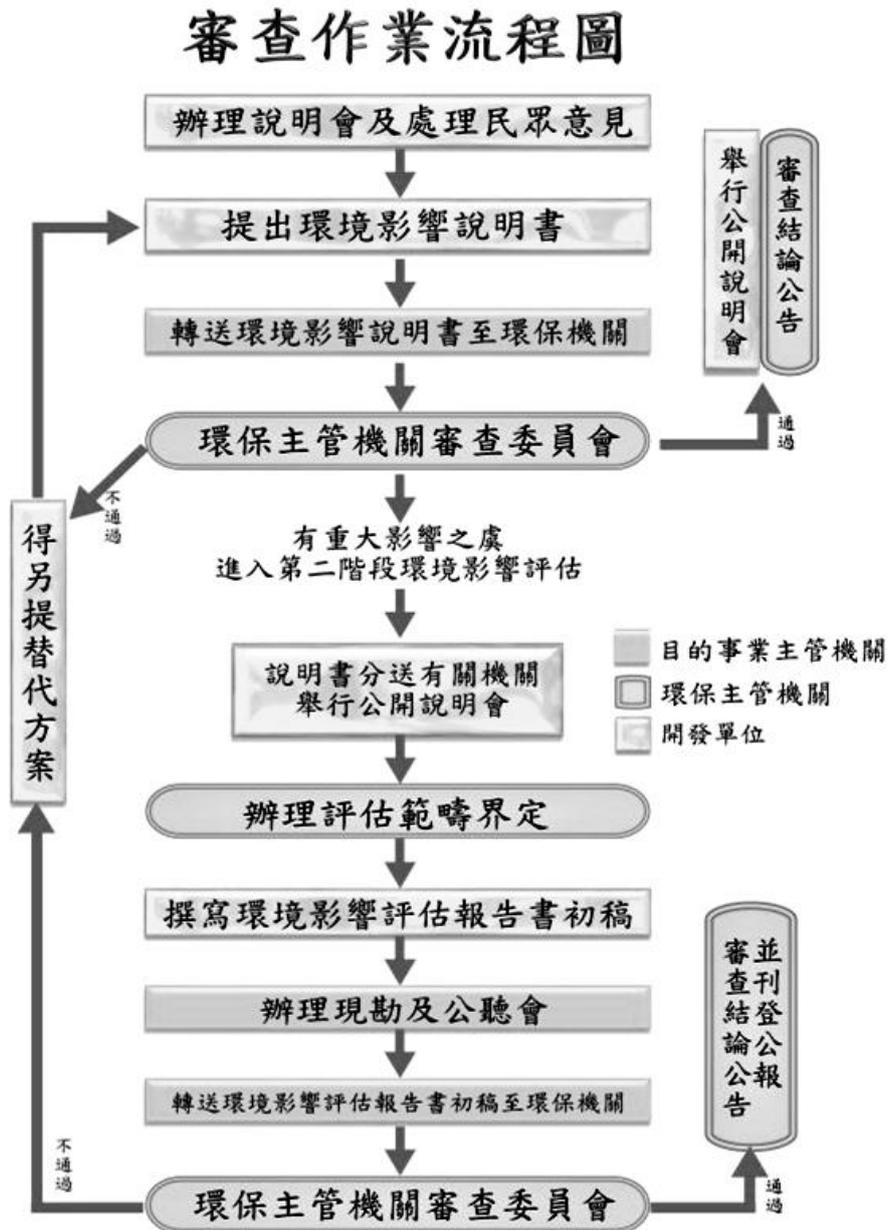
就我國行政機關針對重大政策所建置影響之評估機制而言，大致可分為環境影響評估（EIA）、計畫影響評估、法規影響評估（RIA）與性別影響評估（GIA）等四類評估機制，以下扼要說明其建立目標與操作策略。

一、環境影響評估

就我國重大公共建設政策之影響評估機制而言，目前有「環境影響評估法」作為該類政策之環境影響評估的法源基礎，該法明文規定，開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估¹。環境影響評估進行及審查的流程，如以下圖2所示，重點在於環評的進行必須依照法令上的規定循序漸進，且完成的環評書件均必須透過目的事業主管機關轉送主管機關審查。我國的環評是採一級一審制，也就是說任何環評案件審查均視目的事業主管機關為中央部會級或地方政府（院轄市及縣市）級，而決定送中央主管機關或地方主管機關審查。審查會議的表決方式採「共識決」及「多數決」，因此每一位環評審查委

¹依環境影響評估法第五條之規定，下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。

員的意見均須妥善處理至認可簽字同意；其次是各種書件的內容必須符合法令及作業準則的規定，才能合於「程序審查」的要件，否則環境保護主管機關不予受理（胡思聰，2011）。



資料來源：行政院環境保護環保署。

其中，我國環評法中有關民眾參與的定，主要在以下環評的四個參與階段：（1）審查定案環境影響說明書之公開說明會；（2）第二

階段環評進行之公開說明會；(3)第二階段環評範疇界定會議；(4)環評初稿後之現場勘查及公聽會；而其法源基礎則在於下列表4所列舉的相關條文（朱斌好、韓婷婷，2007：29）。顯示我們較為熟悉的環境影響評估（EIA）作業流程，如同於許多國家進行重大開發案時的評估模式，均須於事前提出對於該工程對所在地之自然環境、生態系統甚至是社經文化的可能衝擊進行評估與說明，期目標同樣在於預防及減輕開發行為對環境造成不良影響（張政亮、王慶國，2011：40-41；參附錄一、附錄二、附錄四、附錄八）。

表4：我國環境影響評估法中與民眾參與相關之規定

第七條	前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。
第八條	前條審查認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項： 一、將環境影響說明書分送有關機關。 二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，期間不得少於三十日。 三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。 四、開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。
第九條	前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。
第十條	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疇。前項範疇界定之事項如下： 一、確認可行之替代方案。 二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。 三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。

第十二條	目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘查並舉行公聽會，於三十日內作成記錄，送交主管機關。前項期間於必要時得延長之。
第十五條	開發單位向主管機關繳交審查費後，主管機關應將該環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路，徵詢相關機關、團體或人民意見。

資料來源：行政院環境保護署，<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/index.aspx>。

二、計畫影響評估

其次，行政院為提昇施政成效，「自民國90年起全面實施中程施政計畫制度，並於91年納入施政績效評估」（行政院研究發展考核委員會，2009：1），並考量施政計畫的一致性與共同性目標²而於2008年11月18日依「國家中長程施政目標」、「國家整體及前瞻發展需要」、「機關任務」、「有關法令規定」、「民意及輿情反映」、「上級指示或會議決定」等八項依據制定「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」³以作為政府相關計畫引導與事前審議的綱領手冊。

該編審要點第十點並規範五大審議事項，且說明「審議事項之評估分項，得由各機關視計畫性質訂定，並配賦適當權重。」

- (一) 計畫需求：政策指示、民意及輿情反映。
- (二) 計畫可行性：計畫目標、財務、技術、人力、營運管理可行性。
- (三) 計畫協調：權責分工、相關計畫之配合。
- (四) 計畫效果（益）：社會效果、經濟效益、成本效益比。
- (五) 計畫影響：國家安全影響、社會經濟影響、自然環境影響。

²http://www.moi.gov.tw/chi/chi_public/policy.aspx?policy_code=01，參 98 年 4 月 17 日行政院院授研綜字第 0982260430 號函訂定「行政院所屬各機關施政績效管理要點」。

³http://www.moi.gov.tw/chi/chi_public/policy.aspx?policy_code=01，由原來的「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」於 98 年 4 月 17 日修訂而成。

除此，編審要點在其第七點的說明中指出「中長程個案計畫，應由該機關副首長召集有關單位進行自評後，報請該機關首長或行政院核定。前項自評作業，得諮詢專家、學者、相關機關或團體意見，並應填列中長程個案計畫自評檢核表，納入計畫書。」其中有關推動中長程個案計畫主管（辦）機關自評作業「中長程個案計畫自評檢核表」4所涵蓋的11項檢核指標除了「經濟效益評估」之外亦包括「環境影響分析」、「性別影響評估」與「依碳中和概念優先選列節能減碳指標」等指標，再包括前述審議事項第（五）項有關計畫影響層面的說明，其實已隱含「社會影響評估」的概念，而這也呼應Centre for Good Governance（2006: 2）所強調之計畫評估應包含經濟、社會、環境與生物多樣性等層面評估的觀點。

三、法規影響評估

另就現行法規影響評估（RIA）機制而言，行政院於2004年6月9日行政院第2893次會議決議之「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點有關現行法制作業的相關規定與說明，規定各機關應對研擬之法案進行完整的法案衝擊影響評估，同年10月22日修正全文及名稱的「中央行政機關法制作業應注意事項」（原1977年2月8日訂定的「行政機關法制作業應注意事項」）亦規定，各機關準備法制作業時，應確立可行作法：法規必須就其可行性進行評估，並採擇達成政策目標最為簡便易行之作法⁵。

除此，前述「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點並清楚說明「各機關研擬法案，除應遵照行政機關法制作業應注意事項之規定辦理外，應切實注意下列各款規定：」⁶

（一）應先決定政策目標，再確立可行作法，對於體系架構、應規定事

4 <http://law.rdec.gov.tw/law/NewsContent.aspx?id=6> 中長程個案計畫自評檢核表圖表附件。

5 http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&sms=337EA9B16C7004DE&s=C121319DEAA27D91

6 <http://archives.ey.gov.tw/upload/webarchive/01ey/20120121/www.ey.gov.tw/ctdb42.html?xItem=22293&ctNode=1082&mp=1>

- 項、授權法規命令內容及配套法案等應有具體構想。
- (二) 應同時檢討現行法律，配合研擬必要之修正或廢止，以消除法律間之分歧牴觸、重複矛盾。
 - (三) 執行法案所需之員額及經費，應有合理之預估；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商。
 - (四) 法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估。

其中第四項強調應完整評估法規所造成的「衝擊影響層面及其範圍」同樣也已隱含「社會影響評估」的概念。

四、性別影響評估

最後，我國性別影響評估（GIA）主要緣起為1995年在北京舉辦之聯合國第4屆世界婦女會議所通過的「北京行動宣言」，正式以「性別主流化」作為各國達成性別平等之全球性策略。性別主流化做為一種策略及價值，希望所有政府的政策與計畫要具有性別觀點，並在作成決策之前，對男性和女性的可能影響進行分析，並以性別影響評估做為落實性別主流化之工具，其效益除了促進不同性別享有同等發展機會外，亦能提高人民生活福祉，並帶動國家經濟、社會、政治等各方面之發展（曾中明，2008：14-15；廖麗娟、吳秀貞，2008：33；行政院研究考核發展委員會，2013）。

為推廣性別平等，行政院婦女權益促進委員會（現為行政院性別平等會）於2005年12月9日第23次委員會議通過「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」，要求行政院所屬各部會就其業務範圍訂定性別主流化實施計畫，明定2007年至2009年則為推廣期（曾中明，2008：14），並於2010年至2012年進行性別影響評估檢視表滾動修正與試辦。2013年5月，行政院研究考核發展委員會公布了「行政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項」與「性別影響評估檢視表」，並於同年6月1日生效（行政院研究考核發展委員會，2013）；也因此，「行

政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項」中第二點⁷明文規定，國家重要中長程個案計畫與法律案於報院前，均應進行性別影響評估作業。

簡言之，性別影響評估過程除運用性別統計及性別分析方法檢視日常生活中現存的性別刻板印象及因不平等對待所造成的性別差異外，亦透過徵詢各機關性別平等專案小組民間委員、性別平等專家學者或婦女團體意見之參與過程，將性別觀點融入政策規劃與決策過程，期能詳實評估政府計畫及法律案之實施結果，對不同性別者的正、負面影響及受益程度，促使政府資源配置有助於不同性別、性傾向或性別認同者獲取平等享有參與社會、公共事務及資源取得之機會（行政院研究考核發展委員會，2013）。

此外，檢視性別影響評估逐步推廣、實施之歷程，乃各相關領域學者專家與機關跨部會合作與多元意見交流而規劃出操作手冊，並且藉由行政命令之方式讓各機關試辦，使我國行政院所屬機關目前於中長程計畫案與法律案提出時皆能由主管機關自行填具性別影響評估檢視表，其做法實可做為各影響評估機制推廣之借鏡，另外其跨部會漸進實施之方式亦可供參考、效法（參附錄四）。

綜合上述討論可以發現，不論計畫影響評估或法規影響評估皆被視為是有關法制作業的品管方法，是一種期以成本效益進行評估程序的政策評估方法，是確保計畫措施與法規修訂得以產生社會淨利益或最大效能的法規管理機制（丘昌泰、郭介恆，2004：12；林桓，2005：2-3；張其祿，2006：51、58；行政院經濟建設委員會，2010：2-3）；也因此，既有的評估機制普遍要求相關計畫措施與法規修訂「須明確陳述」其背景、可能造成之爭議、預期的效果、擬定的各項可能措施以及「分析評估實施造成人民、企業與政府影響的相關效益與成本的過程，用以提供政府制定法規時，參照之判斷基準。」進而達成揭露資訊以使決策機制透明化而落實民主參與、控制公共經費以因應全球

7 <http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12976&CtUnit=2326&BaseDSD=46&mp=10>
0

化競爭、創造整體社會效益等三項實質的目標（行政院經濟建設委員會，2010：2-3）。

然而，徒法不足以自行，既有各種影響評估整體上除了「指標都不同」，同樣都「缺乏baseline data、無持續更新，比方說數據都使用行政區的，越基層（例如地區、里）資料越少，導致評估之準確度失準。」（參附錄三，另參附錄四）；既有文獻更提出以下五項有待釐清的問題：

（一）法規影響評估偏重書面陳述概念，如何落實與執行等問題有待解決

丘昌泰、郭介恆（2004：111-120）透過檢視「中小企業發展條例」、「環境影響評估法」、「稅式支出評估作業應注意事項」、臺北市政府實施法規影響評估相關規定、「擴大公共建設投資特別條例」、「預算法」、「內部審核處理準則」等法規本身有關法規影響評估的說明，認為現行法規影響評估的概念已普遍在既有的法規中有詳細的規定，而且其中所謂「法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估」的說法也已掌握社會影響評估的精神。

然而，如同王俊秀（2001：21-22）指出，我國當前有關社會影響評估的調查「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」，而是以「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。」林桓（2005：4）亦指出「相關行政規則雖然明定應進行法規影響評估，但要具體落實尚面臨... 各機關如何有效率的操作？如何強化各機關實施意願？如何協助並確保各機關實施？」等三項執行層面問題的挑戰。

丘昌泰、郭介恆（2004：189-191）因而指出，上述法規對法規影響評估的規定「如果僅是在原來法制人員導向之下作業...可能淪為書面作業或表格化的概括意見」，同時應『在「質化」的描述，建議再加上「量化」的指標』，並『建議行政院法規委員會...協調各行政機關

法規單位及研考單位，採「分權分責」、「逐步試辦」之方式進行』。林桓（2005：5-10）同樣從落實與執行角度，提出「法規影響評估作業初期應優先適用於法律草案」、「整合業務與法制人員，成立工作小組負責法案相關之法規影響評估作業」、「成立專責單位推動」與建立「社會外部監督」機制等建議。

綜上所述，現行法規影響評估的概念其實已經反映在諸多法規的內容中，也隱含社會影響評估的精神，然而卻缺乏賴以執行的完善影響評估系統（王鴻濬、黃書禮、顧洋、朱鎮明，2007：VII）。

（二）計畫影響評估因計畫性質的不同而偏重計畫的背景、目標與效益，致使計畫審議評估過程存在相當程度的差異

整體而言，計畫影響評估大致散見於公部門各機關所推動與執行的相關計畫的資料中；其中一大類主要陳述相關計畫的設立背景、目標與效益，而聚焦從成本效益角度或財務分析角度評估每項計畫的個別具體內容，期以獲得有關每項計畫的量化指標，並藉以調整計畫的方向，如經建會對營運總部計畫的影響評估分析（陳添枝，2002）。此類文獻偏重市場可行性、技術可行性、管理可行性等經濟層面以評估計畫的效益，而因個別計畫性質的差異，致使計畫審議評估過程存在相當程度的差異，而不易整合出「一致性與系統性」的評估構面（彭錦鵬，2013：35，39）。

其次是聚焦於計畫內容所涉及的諸如就業勞動、福利脫貧、教育文化媒體、健康醫療照護、人口婚姻家庭、性別、國際參與等面向的討論，大致透過將所涉及的議題領域指標化，從而檢視計畫內容對該領域的影響或執行情形；如交通部對部屬機關所進行的性別影響評估調查報告（葉文健等，2012），此部分的計畫相較而言較為接近社會影響評估的精神。此類文獻呈現一大特色，若該部門計畫一旦涉及可能影響自然環境、生活環境、文化社會環境與生態等層面的實質「開發行為」時，即不免依照《環境影響評估法》第五條的規定進行環境影響評估，如捷運、鐵路與港口等交通計畫、污水下水道與焚化爐等環境設施、科學園區與工業區等與經濟產業相關的計畫（如黃怡潔，

2012；經濟部工業局，2012）、核能電廠等能源設施（環保署與原子能委員會）等等，此即清楚顯示需要從社會影響評估的角度來檢視此部分的計畫。

也因此，如同Centre for Good Governance（2006: 2）強調的，許多計畫評估其實應包含經濟、社會、環境與生物多樣性等層面的評估，因而如何區分哪些性質的政策維持既有的計畫影響評估方式、哪些性質的政策應直接從社會影響評估角度加以檢視，有待進一步評估。

（三）環境影響評估規範面與執行面皆有不足，應提升至社會影響評估

不少文獻均指出，我國於1994年12月30由總統公布的「環境影響評估法」，主要期望從消極地事後補救轉為具有事前預防的積極功能；從環境保護署所制定的「工業區開發環境影響評估審議規範」、「陸上土石採取開發審議規範」、「住宅社區開發審議規範」、「文教、醫療建設開發審議規範」、「高爾夫球場開發審議規範」、「石油、石油產品貯存槽設置審議規範」等有關環境影響評估法審議規範與相關政策評估說明書觀之，確實可印證對「環境影響評估法」應具有事前預防功能的期望。

然而，文獻當中也不約而同地指出，「環評報告的可信度存疑」、「缺乏資訊公開與公民參與」、「不重視對社會的影響評估」、「審查委員功能不彰」、「低估社會環境風險」、「缺乏有效監督」等問題（王俊秀、蕭新煌，1990；王俊秀，2001；徐光蓉，2007；葉俊榮、張文貞，2010；廖麗敏、陳銘薰、徐世榮，2011；黃怡潔，2012）；本計畫的受訪者亦直指我國有關進行環境影響評估的工程顧問公司「或許有技師執照，但並非環境影響評估或社會影響評估的執照，這是一個很大的漏洞。理工背景、完全沒有受到人文社會科學訓練的人員，進行問卷調查，或進行採樣，在評估過程其實就產生GIGO現象（garbage in garbage out），以至於讓評估結果失準，最後僅為表面文章，無實質用處，目前不管是PIA、SIA、RIA等等，都有類似的問題。」（參附錄二，另參附錄四）。

若再從中部科學園區三期開發於2010年1月被最高行政法院判決環保署敗訴、駁回環保署上訴與撤銷中科三期七星基地環評，環保署卻公開表示無法要求廠商停工，並刊登廣告宣稱行政法院的判決「無效用」、「無意義」、「破壞現行環評體制」，而引起輿論譁然的爭議（杜文苓，2010：41）來看，顯然與「環境影響評估法」於1999年、2002年與2003年三次修法卻未調整環評的體制與位階有關。

（四）性別影響評估乃全面性實施，更需要明確規範與定義何謂重要中長程個案計畫與法律案，並加強公務人員執行之訓練

根據第二次座談會焦點座談會與會政府機關人員表示因性別影響評估乃由承辦單位擬定並執行，若欠缺明確規範與定義，而按照規定提出相關表格會造成文件增加、亦不確定其效益，而政府機關因為「定義沒有出來，當然我們也沒辦法去確定重大是什麼，可能大家會想說法律規定怎麼做，...就是每提計畫就先把它當作重大，去執行性別影響評估。」（參附錄九），使基層公務人員在執行性別影響評估時常產生困惑，以公共建設為例，「譬如像硬體建設，...中央的規範是十億元以上，列為重大公共建設，送經建會做先期審議...在地方政府要做十億建設其實不多...這個評估是不是都不用做...」，「什麼樣的規模要做、在什麼樣的場域要做、在什麼樣的標的物要做？這些都是需要做一個很明確的規範才有辦法知道...需不需要做性別影響評估。」（參附錄八），如同廖麗娟、吳秀貞（2008：35-36）指出2006年時研考會爰函請各部會針對2007年進行之新計畫（重大政策），選擇計畫進行性別影響評估，然而有些部會不知公共建設及科技發展類計畫該如何進行評估作業，致使在檢視結果有2/3勾選無須進行性別影響評估。

因此針對性別影響評估之執行提供更多相關訓練、講習，無論中央與地方政府機關人員，都需要深入地去「瞭解這個計畫執行的意義何在，為什麼要這麼做，而不是冒然執行」（參附錄九）。

（五）整體而論，我國現行影響評估機制的目標雖與社會影響評估精神相符合，然在政策規劃研擬階段的公共參與仍顯不足，實務上

亦存在相當程度的困難而有待克服

如同前述Vanclay & Esteves (2011: 12-17) 強調社會影響評估實務的關鍵在於如何讓受政策影響的相關社群透過共識而達成共利，如此社會影響評估的推動較為可行，第一次焦點座談會與會學者同樣也指陳，公共政策希望透過審議式民主程序以供權力關係人與利害關係人的意見得以提陳，藉以保障其權益，因而「我們談民眾參與，讓意見能夠進來、且被重視並回應」，然「現在很多程序面都只是在跑程序，沒有實質的效益。」（參附錄八，另參附錄一、附錄二）。

彭錦鵬（2013：37）因而指出「引進公共參與可以加強計畫的落實，也能避免不當公共建設的發生」，翁裕峰、陳佳欣、陳恒安（2013）進而指出，1994年通過的「環評法」（環境影響評估）制度「多數未論及制度內的參與、參與之制度結構、特性、改變及行動者對改變的影響」，因而「必須在法律位階層次給予法定位置」（如環評說明書或報告書經由「法院公證」）、「公民參與一階環評的管道有必要被建立」。王鴻濬、黃書禮、顧洋、朱鎮明（2007：1、45-46）等人更直指「我國目前尚無一個完善的環境影響評估層疊系統（tier system）」，「為我國的政策環評制度埋下了執行上若干的困境」，短期內應建立『具有導引性質的「操作手冊」是必備的輔助工具』，中長期應『確認實施「政策環評」的目的與有關行政程序』。也因此，「未來必須設法突破目前公共參與不足的困境，惟制度設計上需要更周全的考慮。」（彭錦鵬，2013：37）。

也因此，第一次焦點座談會與會學者強調舉辦「聽證會」的重要性，「聽證所規定的程序，...其實是有審議精神的，如果好好的操作，可以讓不同利害關係人進來做交叉結辯」，因而「如何蒐集爭點讓不同資訊可以交互驗證就很重要」（參見附錄八），而這也呼應前述European Commission 2009年的影響評估指引（IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009）所強調的收集資訊和諮詢利害關係人的概念與制度性的做法。

五、 結論

綜合上述的討論，當前既有的政策評估機制，皆在於尋求透過法規管理的運作，藉以確保相關計畫措施與法規修訂能夠產生社會淨利益或最大的效能，期目標實已隱含社會影響評估的精神，然而在施行上卻呈現偏重成本效益評估程序的政策評估方法，致使評估機制易偏重書面的陳述概念，而產生各種評估標準不一、影響評估的規範面與執行面有所不足、公務人員執行評估能力不足，以及評估過程公共參與不足等問題。

也因此，如何讓政策施行前能預先考量政策施行對利害關係人的影響範圍與程度，藉以避免對各種社會人文價值層面產生非預期的結果，先進國家所發展出的「社會影響評估」(SIA)機制、操作流程與運用方法，自然值得作為我國建構較為完善之影響評估系統的借鏡與參考。

第三節 社會影響評估之文獻回顧

一、 社會影響評估之起源

社會影響評估最早被使用於1969年美國的國家環境保護政策法(NEPA)，而今日的社會影響評估被運用的範圍較為廣泛，其目標在於確保發展(或特定計劃的介入)可以達成利益最大化及成本最小化(特別是由社區所負擔的成本)。通常這些成本(外部性)無法被決策者、政府與發展者作為研擬相關政策的考量。因為這些成本並不容易被定義，且不易被量化與測量。

早期的社會影響評估很自然的會與管制系絡有所連結(inherently linked to a regulatory context)，但是這樣的理解是具有其限制性。特別是由NEPA所建構出來的管制系統，會把社會影響評估當作是NEPA當中的一種對抗性的管制體系(adversarial regulatory system)。社會影響評估常被當作只是政府或是廠商(甚至社區)在管制過程中，一種內部的評估。因此，對於影響(impact)並沒有進行管理的工作，例

如，缺乏對於影響的緩解（mitigation）與監測（monitoring）。以上的定義，似乎只是把社會影響評估的焦點置於政策方案（projects）中，作為預測負面的影響的依據（Vanclay, 2003: 1-2）。

但是，社會影響評估的研究者認為，社會影響評估超越了只是預測負面影響的功能。他們認為，社會影響評估甚至是與發展及民主相關的一種哲學。Vanclay指出：社會影響評估是一種分析的過程（包含預測、評估與回應），它也是對於政策計畫的介入，所產生可欲或不可欲結果的一種管理（Vanclay, 2003: 2）。

申言之，社會影響評估的架構應該重視社會和個體；關心誰得到了什麼；並試著促進永續發展、人權、社會正義和宏觀的發展（Anon, 1993: 243; Barrow, 2000: 31）。為了有機會達成這樣一個模糊難明的目標，社會影響評估的架構必須要因應未來的不確定性、延伸評估的時序（time-frame），並且能覆蓋各種情況的可能性之範圍。從社會影響評估建構到完成的時期，會有許多不同程度的影響發生在此過程中。因此，就社會影響評估而言，研擬一個廣泛的時間架構（a board time-frame）是很重要的，因為影響可能實際上發生在發展提出的時候；影響的強度和類型隨發展而變動，而且通常在發展終止後仍然持續。

最後，社會影響評估應用一定程度的民眾參與，在決策制訂時力求整合觀點，並加強甚至涉入地方群體。Roche將此種現象描述為：「人民做為積極的參與主體，而非僅止於被影響評估的客體」（People as active participants, rather than objects of impact assessment.）（Barrow, 2000: 32）。因此，社會影響評估的參與途徑，被認為是更民主的決策模式。

二、社會影響之意涵

多數文獻皆從實務上的「範圍」與「後果」的角度來界定「社會影響」（social impacts），例如，Freudenburg（1986: 452-453）認為：所謂的「社會影響」包括兩個層面，一則指涉社會團體（social groups）因特定的政策方案或行動過程所產生的廣泛的「社會後果」（social consequences）；二則這個「社會後果」的影響範圍，是確實為社會團

體所感知或經歷的 (experienced) 。Stephen (2012: 13, 18) 亦引述 Summerville (Summerville et al., 2006: 3-4) 的觀點指出, 「社會影響」是「發展或活動」(development practices or other activities) 所造成人類生活的任何改變; 而此「任何改變」包括: 生活、工作、遊戲與其它林林種種生活面向。

我國學者林新沛則認為(2001: 3-4): 學術界或實務界對「社會影響」一詞仍未有一致的定義。部分定義甚為廣義, 甚至顯得抽象。致使一些文獻不直接談「社會影響」或社會影響評估的定義, 而僅討論社會影響評估的評估範疇或項目」。例如, Frank (2012: 5) 將社會影響分為「社會與文化之改變」(social and cultural change)、 「經濟改變」(economic change)、 「社會-環境改變」(social-environmental change) 與「改變的過程」(process of change) 四面向來觀察社會影響。

然而, 亦有學者強調「社會影響」無法窮盡的特質。Summerville (2006: 3-4) 即強調「社會影響」的個案性質 (case-by-case basis), 因而用歸納相關文獻所指涉哪些「社會影響」面向的方式指出至少涵蓋16種面向; 但又不限於這些面向。此外, Barrow (2000: 2) 從實務角度強調「顯著與持續」的「改變」, 而與「社會影響評估」進行「系統化、反覆性、前後比較」的評估。林新沛 (2001: 9) 則以易取得的統計數據作為評估社會影響的「一級指標」, 而更須透過「訪談、觀察、調查等方法」以獲得「缺乏現存資料」的「二級指標」, 「才可以評估這些指標的量或質」。綜上所言, 顯示「社會影響」與「社會影響評估」操作化指標的建立是與個案密切相關。

其次, 社會影響評估關注於不同範圍的影響層次 (levels), 舉例來說, 個人的福祉、社會互動和社群利益等影響層次。對許多社群而言, 社會影響評估必須測量需求 (needs)、回應 (responses)、態度 (attitudes) 等等; 且不只關注單一的群體。例如, 整體社會中處於少數的文化團體, 可能較關注親屬關係、傳統或是文化凝聚等議題; 而社會整體其它的可能側重經濟發展、溝通或是社會自由和社會發展。

工具的選擇端視社會影響評估途徑的不同而有所差別；一般而言，以下是社會影響評估的關鍵變項（Barrow, 2000: 80）：

- (一) 人口特徵（**population characteristics**）：蒐集可能受影響人口的組織與結構的資料；收集種族、社會和經濟團體更細節的部分；並將受影響人口的加以檢視，是否產生貧富影響。
- (二) 社群和制度結構（**Community and institutional structure**）：蒐集有關社群因應變遷下的相關資料。
- (三) 政治和社會資源（**Political and social resources**）：蒐集社群與態度的關係和穩定度的資料；確認利害關係人並揭露權力如何運作。
- (四) 個體和家庭因素（**Individual and family factors**）：蒐集人們日常生活的資料；釐清人民對風險、變遷、發展的態度；確立哪些是其恐懼的，而哪些是有其關注的。
- (五) 社群資源（**Community resources**）：檢視人們如何運用環境資源：包過生計資料和文化資料。

除影響的範圍之外，影響的認定（**Impact Identification**）亦是其中重要的課題。事實上，認定潛在的影響（**potential impacts**），往往比實際測量它們容易的多。然而，社會影響評估實務上可以利用許多資源並使用廣泛多樣性的技術來認定並處理影響：例如，文獻的分析研究；訪談；專家們的腦力激盪等方法。而所謂的影響，可能導致個體（**individuals**）、家庭（**families**）、特定的世代（**specific age groups**）、文化（**culture**）或性別團體（**gender groups**）、鄰里關係（**neighbourhoods**）、地域（**regions**）或社區（**communities**）等受到改變。有許多方法可用於認定影響；一個有用的途徑是由Shields(1975) 所提出，他將影響（**impacts**），依照其對於社會產生的作用（**effects**）加以分類（包括：自然的，社會的，文化或經濟的），說明如下（Barrow, 2000: 81）：

- (一) 人口的影響（**Demographic impacts**）：例如：都市成長率，農村人口外移，死亡率變化，生育率變化等等。即便可能有不可預測

之人為改變或自然災害，但是此類影響的測量，相對是比較容易的，（Leistriz and Murdock, 1981:63-103）。

- (二)經濟影響（Economic impacts）：例如：就業率，稅率，物業價格變動，通貨膨脹和供需模式等等。此類影響，通常可以用較為一致的貨幣化單位來表達。
- (三)社會價值或態度的影響（Impacts on social values and attitudes）：首先，此類影響關注的是社群凝聚力（community cohesion）：即個體和團體之間關係的改變；或對於改變代表的意義等。其次，此類影響關注的是生活方式（lifestyle）的改變：即對既往的價值與日常生活方式的改變（認知與行為上的改變）。

承上所言，社會影響似乎無所不在，但哪些社會、社經或心理的變項（variables）是社會影響評估應該檢驗的（Bauer, 1967; Sheldon and Freeman, 1970）？而什麼又是被認為有用的、可靠的社會或社經的指標（indicators）（Force and Machlis, 1997; Barrow, 1997: 79）？

一般而言，社會影響指標必須能夠代表那些不易被直接測量的社會狀態或特性。當一個指標在既定的個案中被選擇，除了表示該指標是範圍界定下的結果（results of scoping）之外；且該指標可能隨評估的進行而有所調整。社會影響的資料（data）可以藉由研究所監測的單一變項蒐集而來；或是藉由綜合式指標（或指數）（composite indicator, index）。例如，物質生活指數（physical quality of life index）即在於透過統計的方法來操作測量收入、健康、生活期望、教育水平等關鍵變項（Baster, 1972; Diener, 1997; Rossi and Gilmartin, 1980; Vogel, 1997）。指標可以是內部和主觀的（像是工作滿意度），或外部且客觀的（像是收入水準或是就業情形）。但我們對特定事物的描繪，很少能透過單一且可靠的指標達成。因此評估者必須尋找數個指標；且找出「最適當的指標組合」（the best mix of indicators），如此便可透過不同的證據軸線指向共同結果，此種跨越單一指標的檢視方法是很重要的。針對於此，Macfarlane（Macfarlane, 1999: 64）列出社會影響評估中技術專家途徑（Technocratic）與參與途徑

(Participatory) 的差異，且臚列出其中常使用的典型資料模式，如表 5 之說明。

表 5：社會影響評估中技術專家途徑與參與途徑的比較

	技術專家途徑 (Technocratic)	參與途徑 (Participatory)
資料的本質 (Nature of data)	價值中立 (value-free)	價值引導 (value-laden)
資料的來源 (Source of data)	專家們 (experts)	社群 (community)
資料的種類 (Type of data)	量化的 (quantitative)	質化的 (qualitative)
資料的關係 (Slope of data)	律則的 (nomothetic)	表意的 (ideographic)

對評估者來說，找出上述「最適當的指標組合」是不容易的。Wildavsky 即對於與研究社會過程 (social processes) 所使用的許多社會指標 (social indicators) 抱持懷疑態度。他認為，使用和選擇指標需要更加的嚴謹，誠其所言：「若高速鐵路將我們帶領到錯誤的地方，那麼它比通往正確方向的慢速火車還糟糕 (Wildavsky, 1996: 32)」。由此看來，社會影響評估較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。此外，社會影響評估的內容或指標有時也很難具體化，且可能集中在若干易測且明顯的項目。

綜上所言，吾人可知社會影響評估是衡量計畫或政策行為所造成的社會影響的一項評估方式。就學理背景而言，社會影響評估是一門多元學科/跨學科的社會科學，其根源分別來自於科學和政治過程，是一門是集合了許多領域，包括社會學，人類學，人口學，發展研究，性別研究，社會和文化、地理、經濟、政治科學以及人權、社區、環境心理學、社會研究方法，其中還包含了環境法律。

就其目的與工具性而言，社會影響評估是一種具有前瞻性規劃工具、也是管理社會議題與計畫干預之程序與過程，是在分析、辨識、並監控、管理，當前狀況持續下，政策建議或計畫干預（政策、項目、計畫、專案）在未來對涉及之個人、組織、宏觀社會系統會產生的有意或無意、正面或負面的社會影響，期能藉由提出客觀分析資料，對決策過程進行斡旋與干預，藉以排除或緩解影響的層面或程度，以期避免或減少不必要的負面影響，最終希望塑造一個更可讓生物及人類永續發展並公正的環境，並促進社會發展和賦權、建立能力、發展社會資本、社會網絡和信任。社會影響評估的評估結果主要提供給主要決策者作為決策之參考。

三、 社會影響評估之本質

一般而言，社會影響評估的應用方法有兩種。首先，社會影響評估可作為政策規劃、制定和監測時不可分割的一部分（an integral part）；或是社會影響評估做為額外附加的部分（a bolt-on extra）（對EIA而言，前者是一直慣用的方式）（Leistritz and Ekstrom, 1998; Barrow, 2000: 29）。申言之，在政策規劃和決策階段時運用越多的社會影響評估作為協調的方法，社會影響評估則越有富有應用性與實效性。根據Freudenburg的看法，社會影響評估所涉入的通常包含以下團體（Barrow, 2000:31）：

- (一) 造成發展或變遷的觸發者（initiator of development or change）
（觸發者可能是企業，政府或 NGO，抑或是環境的變遷）。
- (二) 關切公眾或弱勢團體福利的政府或 NGO
- (三) 大眾、社區或關切的個體

社會影響評估可能由以上三個團體所引導，但通常較可能由上述第二類的團體來發起或管理。精確的說來，社會影響評估團隊的組成份子對於產生之結果有很大的影響。在某些情境下，為了達到最適的搭配組合（best mix），需要思考下列問題：

- (一) 團隊中的顧問（assessors）有多少比例應該是局內人（insiders）（即廣泛介入的發展者）？
- (二) 團隊中的顧問有多少比例應該是局外人（outsiders）（即中立者）？
- (三) 團隊中的顧問有類似經驗的程度到底是多少？
- (四) 他們的人際技巧如何？
- (五) 他們的中立性？

社會影響評估的效益受到法律的強制性、地區性的情勢，還有社會影響評估實踐者（practitioners）的倫理規範和專業法規所影響（社會影響評估和不同利害關係人之間在發展中的互動關係請參考圖3）。

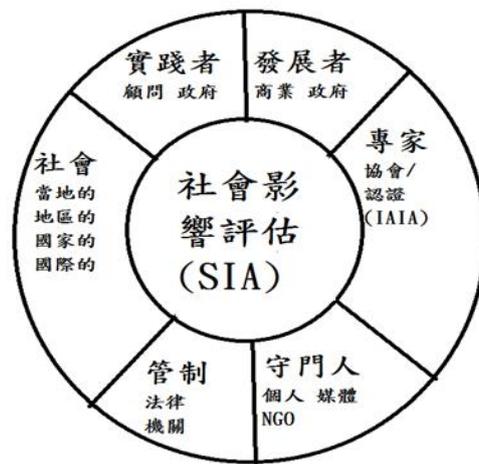


圖 3：社會影響評估（SIA）與不同利害關係人在發展中的關係

資料來源： Barrow, 2000: 31

綜上所言，社會影響評估涉及社會科學過程，脫不了若干規範和價值的判斷；因為它的終極目標是在研判誰得誰失的問題；不但會影

響某個政策的方向，更會左右整個社會利益分配的結果。所以，社會影響評估有以下的本質需要澄清（蕭新煌、王俊秀，1980；張為光，2007：9-10）：

- (一) 社會影響評估是一種有事先預期和展望的評估工作，而非事後的結果測定工作。
- (二) 社會影響評估特別側重的是開發計畫所可能導致的「社會」影響，包括人民生活品質和社會福祉的增減改變，而非片面狹隘的經濟效益而已。
- (三) 社會影響評估最該發揮的功能是偵測某特定開發行為或計畫未能公開指陳的「後果」，或是那些計畫主事者未料想到的社會成本。
- (四) 社會影響評估也是一種政策規劃的工具，旨在事先測出種種可能的「負面」效果，以期能及時避免或減少錯誤開發可能產生的不良社會後果。
- (五) 社會影響評估不但預設政府和開發者的社會責任，同時也保障任何社區人民生活品質和福祉的權利；
- (六) 社會影響評估也具有「社會辯護」(Social advocacy) 的色彩，一方面它可教育社會大眾對開發行為的正確了解，一方面更隱含著為那些「受影響社區、群體及階層」請命的功能；
- (七) 社會影響評估本身的制度化和健全與否，又與外在政治條件的配合有密切的關係，唯有在多元而民主的政治環境裡，社會影響評估的地位才能獲得完全的肯定，因為它直接涉及人民與國家在空間使用上的權力平衡關係。相對的，社會影響評估亦未嘗不具有藉此以促進政治自由化甚而民主化的積極作用。

四、 社會影響評估之原則

社會影響評估學者Vanclay認為，社會影響評估應涉及與考慮以下的幾個重要的原則（Vanclay, 2003:5-6）：

- (一) 預先防範原則（預警原則）(Precautionary Principle)

為了保護環境，必須納入人們的生活方式與完善社區的概念，預先防範原則（預警原則）必須被確定。當有實際或潛在性威脅的社會影響產生時，不應以缺乏對該威脅全面性的掌握的為理由，而冒然允許政策的進行；或不進行減緩手段與監測的執行。

(二) 不確定性原則 (Uncertainty Principle)

必需充份體認，我們對社會世界 (social world) 或社會過程 (social process) 的相關知識，是永遠無法全然理解的；因為社會環境和過程時常改變且相互影響，並且會因時間與地點不同而異。

(三) 代內公平性 (Intra-generational Equity)

政策所產生的效益，要能滿足各個範圍的需求；同時社會影響，不應該不成比例的產生在特定的族群上。特別是孩童、婦女、殘障人士、社會邊緣人、特定世代或特定的宗教人口上。

(四) 代間公平性 (Inter-generational Equity)

開發活動或政策應該妥善管理。當前世代 (present generation) 的需求，應在不損及未來世代 (future generation) 的前提下，以達成自己的需要。

(五) 多元性的認知與保存 (Recognition and Preservation of Diversity)

社群 (communities) 和社會 (societies) 不是同質的 (not homogeneous)。他們是由人口統計所建構的 (demographically structured) (例如：年齡和性別)，且包括了不同價值系統和稟賦的團體 (groups with various value systems and different skills)。因此，應該特別注意社會多元性的存在，並了解每個特殊團體的特別需求可能是什麼。政策或計畫的導入，必須確保社會多元性或社會凝聚力的不會損失或消失。

(六) 內化交易成本 (Internalization of Costs)

政策或計畫干預所產生所有的社會和生態的成本，應該被內化到使用經濟或其它工具的成本之上。換言之，這些成本應該被考量為干

預的成本的一部分，若產生對現在或未來世代和環境的隱藏成本（**hidden costs**），則干預不應被准許或是被視為有效率的。

(七) 污染者付費原則（**The Polluter Pays Principle**）

所有對社會影響的預防或補償之成本（**costs of avoiding or compensating**），都該由政策或計畫干預的倡導者所承擔。

(八) 預防原則（**Prevention Principle**）

就長期角度而言，預先防止負面的社會影響和生態災難，遠比事後的恢復和矯正還要有效。

(九) 健康與安全的保護與促進（**The Protection and Promotion of Health and Safety**）

健康和安全是永續的，所有政策或計畫干預都應該評估所造成的健康影響和意外的風險（**accident risks**）。特別是針對評估和管理有危險的物質與科技和流程而言，尤其重要。如此一來，將可以將負面的影響降到最低。健康的影響涵蓋：生理、心理、社會福祉和人民的安全；且應對較脆弱或較容易受到傷害的族群提供特別的關注。例如：經濟弱勢者、原住民、孩童、婦女、年長者、殘障人士，還有其他受到政策或計畫干預風險所影響的族群。

(十) 跨部門整合原則（**The Principle of Multisectoral Integration**）

社會發展需求和對社會議題的關注，應該適當的整合到所有的政策、計畫、公共建設計畫和其他的施政方案中。

(十一) 輔助性原則（**The Principle of Subsidiarity**）

決策的權力應被適度的分散（**decentralized**）；同時，政策制定應盡可能的趨近個別公民的需求。在社會影響評估的系絡之下，適當的決策計畫或干預應盡量的貼近受影響的民眾（**affected people**）或當地居民，並使他們成為核准與管理過程中的輸入項。

此外，Vanclay & Esteves於2011年書中提出社會影響評估實務中必須考量的關鍵點（key points to consider in SIA practice），亦有其值得參考借鏡之處，說明如下（Vanclay & Esteves, 2011: 12-17）：

(一) 社會影響評估應該包含並尊重人權（human rights），並且強調倫理的（ethical）特性

*International Principles for Social Impact Assessment*一書強烈的呼籲對人權的尊重（Vanclay, 2003）。社會影響評估和對人權尊重的概念，皆強調平等、公平、參與、透明和課責，特別是對弱勢族群的關注。人權與社會影響評估間關係的增強，亦強化了社會影響評估於倫理與法律上的正當性。由於社會影響評估定義了受計畫影響者的利益，因此社會影響評估處理人際關係時的倫理性是很重要的。社會影響評估的實踐者應該廣泛的理解其所觀察研究的社會，特別是不應有人因為參與社會影響評估的過程而受到傷害，且他們的參與應該見建立在對社會影響評估步驟的了解之上。

(二) 社會影響評估應倡議「事先和知情的同意原則」（the principle of free ,prior and informed consent）

此點是由聯合國原住民族權利宣言（the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples）所提倡，「事先和知情的同意原則」（Free prior and Informed Consent, FPIC）應該被履行在所有社會影響評估的系絡中。FPIC是一種對社會成員展現出倫理的表現。社會影響評估可以在提供群體所需之資訊中，扮演重要的角色。

(三) 社會影響評估必須認知由支持者主導（proponent-led）的社會影響評估，在整體社群中不一定有正當性；反而是由社群主導（community-led）的社會影響評估在社會中較為可行，也較常見

受到影響的當地民眾往往會有逐漸要求、掌控和領導社會影響評估的傾向，此反映出一種確認社會影響評估不僅是被確認符合管制規則的要求；且同時意味著社會影響評估應致力於減少負面影響和增加正面行動的機會，並邁向永續發展且更美好的未來。許多群體對先前

的計畫有不好的經驗，因而不相信政府或企業。失敗的社會影響評估行動意味著在許多個案中，社會影響評估被當地民眾視為增加管制而非妥協的。因此，社群的成員要不是徹底拒絕，就是無法真正參與社會影響評估。只有透過授權社群（**empowering the community**）的方式才能使他們藉由領導他們自己的社會影響評估，並對過程和結果產生信任。

(四) 社會影響評估應致力於讓受影響的民眾能由計畫中達成共利

計畫的實施有時可讓受計畫影響的人受益。地區性的雇用、地區性的物資和勞務採購、於公共建設內的社會投資計畫、服務和能力培養等，都表示計畫可以對當地的社會、經濟發展與提升生活品質產生正面效益。更周延的思考應是：何種安排是可行的，又這些計畫該如何與當地的願望（**local aspiration**）共同施行，對社會影響評估的適當性來說是很重要的。

(五) 社會影響評估應該採用全面性的途徑（**a holistic approach**），並與健康、幸福議題；以及更廣泛的社會、經濟與生態的永續發展進行整合

廣泛的與全面性的整合性概念是永續性，持續性的生活和健康與幸福都需要社會影響評估為合作基礎。整合和統一的作為，而非一連串對立的活動。就永續性就定義來看，社會的永續發展需要靠經濟與生態的永續發展才能達成。

(六) 社會影響評估必須被定錨（**anchored**）於強勢的倫理基礎上以應對社會變遷

很明顯地，有些社群可以很有效的適應變遷，其他則沒有那麼成功。許多社會科學家開始研究思考社群的本質，以及他們如何組成與如何回應變遷。管制者和發展者應了解社群在面對與回應環境壓力的重要性。社會影響評估需要對基礎概念的完善了解，像是權力和正義；同時包括關於多元和參與途徑的理論架構。

(七) 社會影響評估應該包含與促進有意義的公眾參與

傳統的社會影響評估常使用社區諮詢（community consultation）的方法，但效果總是有限；因為並無法引發審議式與有意義的公共參與（deliberative and meaningful public participation）。有效的社會影響評估需要代表性，多面向團體的參與合作、建立信任並減少分裂和自利。這表示社會影響評估需要提供空間和機會，平等的內容，多面向的觀點與包容，同等的資訊，使不同的人來對社會議題有貢獻。藉由相互尊重的對話，參與者可以創意性的解決問題，發展他們歧意的了解，並找出公共利益的共通點。社會影響評估中運用審議式的流程可以促進參與並超越差異，達到連貫性判斷和廣泛的共通點。在許多方式中，理想的劇本為受影響的人民能夠被定義，控制範圍並企圖使用社會影響評估。

(八) 社會影響評估必須注意衝突的可能性並致力於減少衝突

了解與管理衝突的能力對社會影響評估的實踐者來說是很關鍵的。例如，大規模的投資計畫會對國家稅收、經濟成長的機會和地方造成不穩定的影響。相同的，地方性的衝突同樣有牴觸這些計畫的可能性。如果管理得宜，大規模的投資計畫有提供穩定和平和的可能，同時衝突敏感性評估有聚焦這些計劃如何與何時發生的能力。社會影響評估可使不同觀點的利害關係人的協調，也能提供可能產生之影響的獨立意見。另外，既定的影響評估可以透過協調與妥協途徑來產生對社會與環境的影響。

(九) 社會影響評估必須注意性別影響（gender impacts）與差異分配的影響（differential distribution of impacts）

來自世界各地的證據顯示，大範圍計畫與政策的影響對男人、女人所造成的感受與程度並不相同。社會影響評估逐漸包含了對大型計畫、政策與施政所產生之廣泛影響的精確評估的方法。社會影響評估的一個基礎概念是不同分配下所造成之影響。許多社會群體因不同計畫或自然災害而受到不同的影響。在思考他們我面對的影響時，必須同時考慮社會脈絡的差異性。

(十) 社會影響評估應該注意並解決累積性的影響（cumulative impacts）

累積性的影響，也就是「社會、經濟或環境中，一個或以上的活動所產生之連續性地、漸增地和結合性地影響」，由於這是群體（包過經濟或環境的）所實際感受到的，因此是非常重要的。因許多活動、政策或行為所產生之議題是最好的目標。這突顯出促進和聯合利害關係人途徑的評估和管理的重要性。

(十一) 社會影響評估應該思考更多關於計畫結束的議題（**project closure issues**），包含在規劃啟始的階段

社會影響評估的方法應考慮計畫結束的影響與規畫與管理的影響。更進一步說，最佳的實務指導方針，應該在計畫發展階段就展開對計畫結束影響的討論。

(十二) 社會影響評估應更廣泛的應用於環境（**settings**），而非僅止於傳統以計畫為基礎的預評估（**project-based ex-ante assessment**）

即便社會影響評估的主要應用發生在計畫階段，但社會影響評估也能在計畫、政策與方案評估中受到採納；即使在途徑上有所不同。社會影響評估同樣能應用在漸進改變的分析而非計畫性的干預，像是土地使用的改變。它同樣能應用於事件或自然災害的事後評估。與其他社會影響評估的情況相同，對災害或事件的先行評估可以提供有利於反應、規畫和準備的資訊，並因此減少個人、家戶或群體所受到的傷害與損失。

(十三) 社會影響評估應研擬社會影響管理計畫（**social impact management plan, SIMP**）

就長期而言，為了管理社會議題的效率，社會影響評估應該致力於社會影響管理計畫的發展（**SIMP**），即包含建議的減緩和策略的管理；流程中行動者和利害關係人的發展來發展行動計畫；執行計畫中政府、地方政府和公民社會的規則和責任；還有這些團體在監測時行動的描述。發展管理計畫中有意義的群體接觸有助於建立社會影響評估中利害關係人和公眾的信任。

(十四) 為了更能奏效，社會影響評估應認知到組織的現實層面；且社

會影響評估是鑲嵌（**embedded**）於組織過程與文化中

社會影響評估面臨鑲嵌性的挑戰，即社會影響評估的政策規畫者或計畫支持者如何將社會影響評估的知識於的組織現實面中。有效的社會影響評估須要協助在發展過程中所有的行動者（**actors**），例如：社會影響評估的實踐者、受計畫影響的民眾、土地擁有者、企業代表、政府機關和其他利益團體，發展使各行動者更容易接受社會影響評估的策略。因此社會影響評估的實踐者需要了解並適應不同利害關係人的現實層面。

此外，為期能使一般大眾能理解社會影響評估之概念，社會影響評估學者**Stephen**亦針對社會影響評估，提出以下之關鍵性原則（**Key Principles**）。這些關鍵性原則對於評估機制之具體操作亦有相當啟發，說明如下（**Stephen, 2012: 18**）：

- (一) 最低且必要之資訊（**Minimum necessary information**）：社會影響評估應提供最低必要資訊，可確保評估之合宜性。
- (二) 正面及負面影響（**Positive and negative impacts**）：社會影響評估需考慮發展所帶來的正面及負面社會影響，並藉此正負面影響來界定利弊得失。
- (三) 參與（**Participation**）：參與是一種工具，以期能獲得潛在影響的資訊。社會影響評估過程中，任何受計畫影響的個人與團體都應該充分被諮詢。
- (四) 實踐和行動的焦點（**Practical and action focused**）：對於變遷的社會影響層面進行管理是必要的。實踐之措施應該嘗試加強正面影響，限制負面影響。
- (五) 世代公平性（**Intergenerational equity**）：對於發展的影響，必需考慮當前與未來世代間的問題。

五、社會影響評估的範圍與方法

綜合以上說明，本研究針對範圍、基本框架、研究方法、政策區塊等主題，嘗試說明社會影響評估的範圍與方法：

- (一) 範圍: 社會影響評估(SIA)與環境影響評估(EIA)有關(實務上許多SIA是依附於EIA當中)，但社會影響評估可獨立於環境影響評估進行，特別是在永續發展、人權、社會正義等議題當中。
- (二) 基本框架:由於「社會影響」具有無法窮盡的特質，實務上多以統計數據作為評估社會影響的「一級指標」，而以訪談、觀察、調查等方法以獲得缺乏現存資料的「二級指標」。綜上所言，顯示「社會影響」與「社會影響評估」操作化指標的建立是與個案密切相關，社會影響指標必須能夠代表那些不易被直接測量的社會狀態或特性。此外，社會影響評估的實施項目與實質內容包含:範圍確定(scoping)、剖析(profiling)、社會影響的估算和預測(projection and estimation of social impact)分析、緩解和管理的監控(monitoring for mitigation and management)與評估(evaluation)等基本架構(請參考第三章第二結之說明)。
- (三) 研究方法:可依個案特性的差異性，透過量化或質化的方法估算社會影響。一般而言，社會影響指標必須能夠代表那些不易被直接測量的社會狀態或特性。社會影響的資料(data)可以藉由研究所監測的單一變項蒐集而來；或是藉由綜合式指標(或指數)。例如，物質生活指數(physical quality of life index)即在於透過統計的方法來操作測量收入、健康、生活期望、教育水平等關鍵變項。指標可以是內部和主觀的(像是工作滿意度)，或外部且客觀的(像是收入水準或是就業情形)。因此評估者必須尋找數個指標；且找出最適當的指標組合。
- (四) 政策區塊: 一般而言，公共政策可分為管制、自我管制、分配與重分配等類型，雖然吾人可將管制與重分配政策列為社會影響評估的主要範疇，但基於民眾權益與民主行政的考量，其他區塊的政策亦似乎無法不考慮政策實施之相關影響層面。事實上，社會影響評估超越了只是預測負面影響的功能，社會影響評估與民主哲學習習相關。社會影響評估除了是一種分析的過程(包含預測、評估與回應)，它也是對於政策計畫的介入，所產生可欲或不可欲結果的一種管理與民眾參與的過程。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

第三章 適用我國之社會影響評估機制

根據前述章節之分析，本章透過我國重大政策社會影響評估之架構與原則、我國重大政策社會影響評估範疇與具體操作策略、我國建立重大政策社會影響評估機制之可行性分析，來建構適用於我國之社會影響評估機制。

第一節 我國重大政策社會影響評估之架構與原則

一、誰來做社會影響評估？誰是利害關係人？

一般而言，任何公共政策或多或少都不免影響政策利害關係人的權益，若依Freeman（1984: 46）、Mitchell, Agle and Wood（1997: 854）與Brinkerhoff and Crosby（2002: 141）等的界定，所謂的利害關係人乃指會影響組織目標或被組織影響的團體或個人；也因此，政策執行單位能否確認誰是政策利害關係人，進而有效回應與整合不同利害關係人等多元與衝突的意見，一則藉以擴大民主政治決策的民意基礎，二則藉以釐清與評估政策（Brinkerhoff and Crosby, 2002: 141），以及紓解潛在的政策問題與利益衝突（Jones, 1995: 406），常成為公共政策能否順利執行的關鍵。

正因為利害關係人對政策可能造成支持、妨礙、或反對等的影響，政策執行單位除了應篩選認定不同影響能力的利害關係人，而採取參與、合作或防衛等的不同策略外，更應將利害關係人對政策所提出的各種訴求與議題排列其優先順序與風險，進而納入決策的參考。然而，如何確認政策利害關係人的範疇、偏好與需求，以及又該如何滿足其多元不同的需求，成為政策執行單位首要的工作。（Brinkerhoff and Crosby, 2002: 48; Achterkamp and Vos, 2007: 3）

Brinkerhoff and Crosby（2002: 142）曾提出篩選重要政策利害關係人的三項指標：1.是否影響政策的支持度，2.是否影響政策執行單位的正當性與政策的合法化，3.是否影響政策的內涵與方向；Mitchell,

Agle and Wood (1997: 872-879) 則以權力(影響政策的能力與程度)、合法性(對政策提出訴求的正當性與合適性程度)與緊急程度(要求政策執行單位關注與回應的程度)三項構面(參圖4)將政策利害關係人區分為1.潛在的利害關係人、2.可自由對待的利害關係人、3.苛求的利害關係人、4.主要的利害關係人、5.引起危險的利害關係人、6.依賴的利害關係人、7.決定性的利害關係人等七種類型的利害關係群體，以及不屬於任何構面的8.非利害關係人。

換言之，「因為臺灣是一個活力十足的社會且人口密度高，都市化程度也高，所以政策會影響到社會的機會比國外相對多」，然而政府在政策的社會影響評估「做的並不成功」，「如何形成共識，就是我們需要相關程序上的設計，就變成一個 **procedure process**，臺灣的公共政策在程序這一方面相對是非常缺乏的。...有關程序面如何形成共識變成是關鍵。」(參附錄二，附錄四)如同前述 Vanclay (2011: 12-17) 強調「社會影響評估應該包含與促進有意義的公眾參與」以「注意衝突的可能性並致力於減少衝突」，顯示「社會影響評估的實踐者需要了解並適應不同利害關係人的現實層面」，本研究因而建議初期由目的事業主管機關進行篩選重要政策利害關係人，以及藉以進行其政策影響評估與形成共識的程序；後續則可嘗試藉由推動認證制度的方式，將政策的社會影響評估工作委由民間管理顧問公司進行，並由國發會負責審查(參附錄一)。

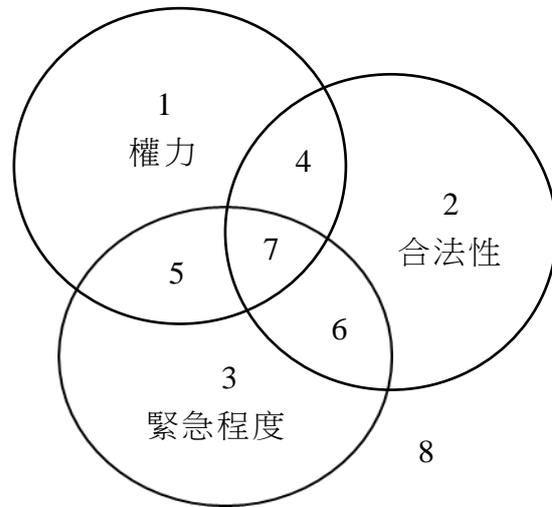


圖 4：權力、合法性與緊急程度三構面圖

資料來源：Mitchell, Agle and Wood,1997: 872

二、 何種政策需要做社會影響評估?社會影響評估之層面為何?

依據社會影響評估的精神與內容，同時參酌深度訪談與焦點座談受訪者意見，本研究建議有二：1.凡由行政院院長、各部會首長、或經立法院決議之具有重大意義、受社會公眾與輿論矚目的政策，即應指派送交執行單位進行全面性的社會影響評估（參附錄一）；2.則以某一經費額度（如一或十億元新台幣）作為考量依據，不論中央或地方任一執行單位，只要政策預算金額超過此一額度的政策計畫即同樣應進行全面性的社會影響評估。

至於進行社會影響評估的層面部分，如同深度訪談與焦點座談受訪者意見所指陳，本研究建議初期可選擇幾個重要案例，交由目的事業主管機關以問卷調查或焦點團體訪談方式徵詢利害關係人的意見（參附錄一），藉以呈現利害關係人的偏好與需求、衡量影響這些偏好與需求的程度，進而在此基礎上界定進行社會影響評估的層面與範疇。

在上述實驗性地測試與理解我國施行社會影響評估的可行性與社會接受程度之後，再衡量是否逐漸擴大進行社會影響評估的政策種類與影響評估的範圍。

三、何時做社會影響評估？

如同第一次焦點座談會所指陳：「所謂的重大政策要有前瞻性評估，我們假想政府是有前瞻規劃的，...現在的政策沒有辦法在事前做到很好的規劃，那等到事後要再追的時候都做不起來」（參附錄四），以及 Mossberger and Wolman（2003: 428）認為針對影響政策的利害關係人所進行的實務分析是所謂的「預期性的政策評估」（prospective policy evaluation），因而本研究建議政策執行單位在規劃政策時即應先篩選重要政策利害關係人以進行所謂的預評估。

四、分析資料的取得有哪些？

如同深度訪談與焦點座談受訪者所指陳，現行主管機關有關社會影響評估的資料除了常偏向經濟發展面向的「單一、特定版本」，而缺乏分析社會影響層面的資料外，既有的各種評估指標也都不一致，導致不清楚政策執行究竟產生或影響哪些政策結果的關聯性，再加上基本資料亦缺乏持續更新，「導致評估之準確度失準」（參附錄四、附錄三）。

本研究初步建議善用人口普查、工商普查與農林普查等機制所長期累積的資料，藉以了解相關政策對整體社會人文的影響與變動情形，如此即能累積有關社會變遷的整體資料，再加上如同前述由目的事業主管機關透過問卷調查或焦點團體訪談方式所得有關利害關係人的意見，如此應足以取得進行社會影響評估的分析資料。

第二節 我國重大政策社會影響評估範疇與具體操作策略

一、重大政策之意涵

要定義所謂的「重大政策」實有其困難之處，但並不意味無法對此概念加以釐清。本研究中所謂的「重大政策」，是與環境評估的發展息息相關。以我國的環境影響評估（EIA）為例，EIA的範圍在該法的第四條有明確的規範。該法的第四條將環境影響評估定義為：開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。此外，該法的第五條亦明確列舉出應實施環境影響評估之開發行為。

其中，所謂在自然環境外的社會環境及經濟、文化等可能影響程度及範圍之評估，其概念就與社會影響評估類似。但是，這樣的評估方式似乎也產生了若干的問題。首先，若特定之重大開發或建設案是在落在環評法第五條規範之外的範圍，是連EIA的評估程序都付之闕如；更遑論社會影響評估之應用。

此外，許多在環境保護政策外的「重大政策」（例如，禽流感、美國牛肉進口），雖然不在環境保護政策的管制範圍之內，但其可能直接或間接的對環境產生預期與非預期的影響。其中，最明顯例子莫過於，臺灣近年來所發生的三聚氫胺毒奶粉或美國牛肉進口爭議。公眾會高度關注這些議題，乃因為越來越多的科學事務直接或間接地影響到其消費或生活的權益，一旦科學評估及決策違背人們日常生活的認知與價值，將引發恐慌。而此類的政策，也缺乏EIA或社會影響評估的評估過程。

就政策評估（Policy Assessment）的角度而言，政策結果（Policy Outcomes）的評估是其中最主要的類型。政策結果包含了以下兩個重要的部份：政策產出（Policy Outputs）以及政策影響（Policy Impact）（Anderson, 2011: 271-272）。首先，就政策產出而言，指的是政策實施之後對標的團體所提供的服務、貨品或資源（例如，發放消費券，

每個民眾都拿到3,600元，即為政策產出）。而所謂的政策影響，指的政策產出對於標的團體或是環境所產生預期與非預期的改變（例如，發放消費券後，對民眾的經濟與社會生活產生何種的改變），此種改變通常涉及標的團體或利害關係人行為與態度的變化。

就此看來，政策產出比較可以明確衡量與評估；而政策影響的層面較為廣泛，其範圍通常涉及一些無形與比較難以量化的成本。然而，一個良善的政策評估，必需以全方位的作為才能達成政策評估之完整性。而社會影響評估之應用，即是針對重大政策之政策產出外的政策影響層面，進行更為廣泛的評估。

二、社會影響評估之範疇與具體操作策略

究實而言，社會影響評估在範圍與具體操作策略上，並不若其它類型的影響評估方法來得具體；甚至常發生以下之困境(Barrow, 2000: 66)：

- (一) 社會影響評估缺乏標準化的步驟。
- (二) 和 EIA 相比，往往缺少資助或經費來源。
- (三) 無法在充裕的時間內進行評估。
- (四) 社會影響有時只准許一次評估的機會；且易流於表象 (snapshot) 的觀點。
- (五) 社會影響評估處理的情境較 EIA 複雜，因此較缺乏準確性且更費時。
- (六) 社會影響評估涉入社會科學的傳統，較傾向於批判性與推論性，而非預測性或解釋性；因此較難獲得一個堅實穩固的理論架構。
- (七) 此外，社會影響評估只有少數的資料庫，計畫因而經常受阻。
- (八) 和 EIA 相比，社會影響評估不太容易產出明確、簡潔的建議，乃因社會現象太過複雜所致。

雖有以上之研究困境，學界仍有社會影響評估範圍與具體操作策略之文獻可供依循。首先，社會影響評估專家Stephen曾引述Wolf 在

1983 年發展的方法，將社會影響評估共分為十個步驟。其一般性方法（General methodology）如表6所示。

表6：執行社會影響評估之一般性方法

評估步驟（Assessment Steps）	分析性操作（Analytic Operations）
1.範圍確認（Scoping） 問題有多嚴重性？ 界定到何種程度才足夠？	設置評估階層 確認影響區域與範圍 建立時間範圍（Time Horizons）
2. 定義問題（Problem Identification） 問題是什麼？ 什麼原因所造成？	制訂政策目標、與具體規劃目的 確認公眾和關注 執行需求評估 決定評估標準
3. 替代方案之制定（Formulation Of Alternatives） 替代方案為何？ 替代方案是什麼？	決定「合理」之替代方案 決定執行變革機構與工具 界定與敘述技術系統 分析由經濟和環境造成的次級社會影響（Secondary Social Impacts）
4.剖析（Profiling） 受影響的人為何？	劃分影響類別 選擇影響類別 研擬影響之指標 執行測量指標 編纂社會剖析
5. 預測（Projection） 原因為何？	解釋「社會狀態」（State Of Society） 預設 執行趨勢影響分析 建構動態系統模型 估計不同方案計畫下各指標之值
6.評估（Assessment） 有何區別？	執行替代方案之敏感度分析（Sensitivity Analysis） 進行交叉影響（Cross-Impact

評估步驟 (Assessment Steps)	分析性操作 (Analytic Operations)
	Analysis) 標示「顯著」(Significant) 影響
7. 評價 (Evaluation) 你認為如何？	重新確認公眾及關注者 重新制訂評價標準 替代方案之加權與等級 進行替代分析 (Trade-Off Analysis) 確認方案
8. 緩解 (Mitigation) 你能做些什麼？	檢視不可避免之負面影響 確定可能的防治方法 對可能的替代方案執行敏感度分析
9. 監控 (Monitoring) 你猜測有多好？	測量實際和預測的影響 將回饋提供給政策制訂者與民眾
10. 管理 (Management) 誰是負責人？	制訂管理計畫 調整規劃目標 進行政序及細部設計
(底限) 哪些人受益？哪些人受損？	(包含上述程序)

資料來源： Stephen, 2012: 22

其次，亦有學者針對社會影響評估之程序與步驟做出以下的說明 (Misra, 2005)。

首先，就社會影響評估階段 (程序) 而言，包含了：

- (一) 詳細說明受影響的相關人類環境/地區的基準情況
- (二) 制定有效的公共計劃以納入所有可能受到影響的公眾
- (三) 描述建議的行動或政策變化，以及合理的替選方案
- (四) 確定作用域以全方位的找出所有可能的社會性影響
- (五) 掃描以決定社會影響評估的範圍
- (六) 預測對於影響的反應
- (七) 發展監測計劃以及減災措施

此外，社會影響評估亦可區分為以下之步驟：

(一) 步驟一：基線條件

基準條件是待決政策影響範圍地區的現有情況，以及與人相關聯的過去以來的趨勢。這些條件隨政策的類型而不同，例如，在建設計畫中，基線條件的對象可以是一羣人以及特殊風險人群的分佈。該相關人類環境可能是一群興趣和受影響較為分散的公共利益團體、組織和機構的集合。一般性的調查面向包括：（一）人口特徵（二）社區和機構結構（三）政治和社會資源（四）個人和家庭的變化（五）社區資源。

(二) 步驟二：公眾參與

在計劃的研擬之初，就要找出所有可能受影響的群體，並與他們共同進行研議。受擬議計劃影響的人，包括那些住在附近的人、將會受到發展行為影響的人、那些將被迫搬遷的人、以及那些有興趣於新的政策或改變但並不住在附近的人。

一旦確定受影響團體，應系統地採訪各團體代表，以決定其關注和可能的影響，並確定每一代表可參與規劃決策過程的潛在領域和途徑。就收集有關公眾的看法而言，公眾集會本身是不夠的。調查數據可以被用來定義可能受影響的人口。在這第一步，落實到位的進行公眾參與計劃，將持續於整個環境和社會影響評估過程。

(三) 步驟三：計畫說明和提出替代方案

在接下來的步驟中，所建議的行動須以足夠的細節描述，以識別社會影響評估所需的資料與數據。這應包括：

- 1、位置；
- 2、土地需求；
- 3、配套設施（道路，輸電線路，下水道和供水線路）的需求；
- 4、施工進度；
- 5、勞動力規模（建設和運作，年份或月份）；
- 6、設施的大小和形狀；

- 7、本地勞動力的需要;
- 8、機構資源。

同樣重要的是，需在擬議行動的範圍內找出可行的替代方案。

(四) 步驟四：掃描

掃描是用以確定社會影響評估的範圍。其關注的是選擇需要評估的'發展'，和避免不需要評估的'發展'。掃描從而包括作出一個發展的建議，內含此發展對人的影響和它的相對性意義。此建議的一定程度的基本資料、及發展的地理位置，是有必要的。掃描程序可以根據已有的法律框架。

(五) 步驟五：範圍設定

初步掃描後，需要選擇社會影響評估變數以作進一步評估。必須同時考慮行政機關與受影響團體和社區的感受與認知。專家使用的主要方法包括回顧現有的社會科學文獻、公共範圍、公眾調查、和公眾參與技術。考慮受影響群眾的意見，是很重要的。理想情況下，應藉由參與的過程或由負責官員執行，以使所有受影響的人或團體貢獻於評估的變數的選擇。

選擇重大影響的相關標準包括：

- 1、事件發生的機率;
- 2、受到影響的人數，其中包括將受到影響的土著居民;
- 3、影響的持續時間（長期和短期）;
- 4、對於受影響的團體的效益和成本（衝擊強度）;
- 5、何種程度上的影響是可逆的或可以減輕;
- 6、造成後續影響的可能性;
- 7、與現在和未來的政策決定的相關性;
- 8、可能影響的不確定性;
- 9、對於此議題存在或不存在的爭論。

(六) 步驟六：影響預測

預測各政策替選方案之未來可能影響。

(七) 步驟七：管理與監測

針對選定之政策執行後之可能負面影響與減緩措施之施行進行監測。

除以上二種社會影響評估範圍與具體操作策略可供吾人借鏡外，社會影響評估學者 Vanclay 於 2003 年提出社會影響評估計劃週期 (project cycle) 的概念亦相當清晰扼要，將有助吾人對社會影響評估範圍與具體操作策略之理解，說明如下 (Vanclay, 2003: 21-23)。

圖 5 是一個社會影響評估流程簡化的圖表，包含了社會影響評估的主要活動與過程：範圍確定 (scoping)、剖析 (profiling)、替選方案的分析 (formulation of alternatives)、預測效果 (projection and estimation of effects)、監控緩解與管理 (monitoring for mitigation and management)，還有評估 (evaluation)。

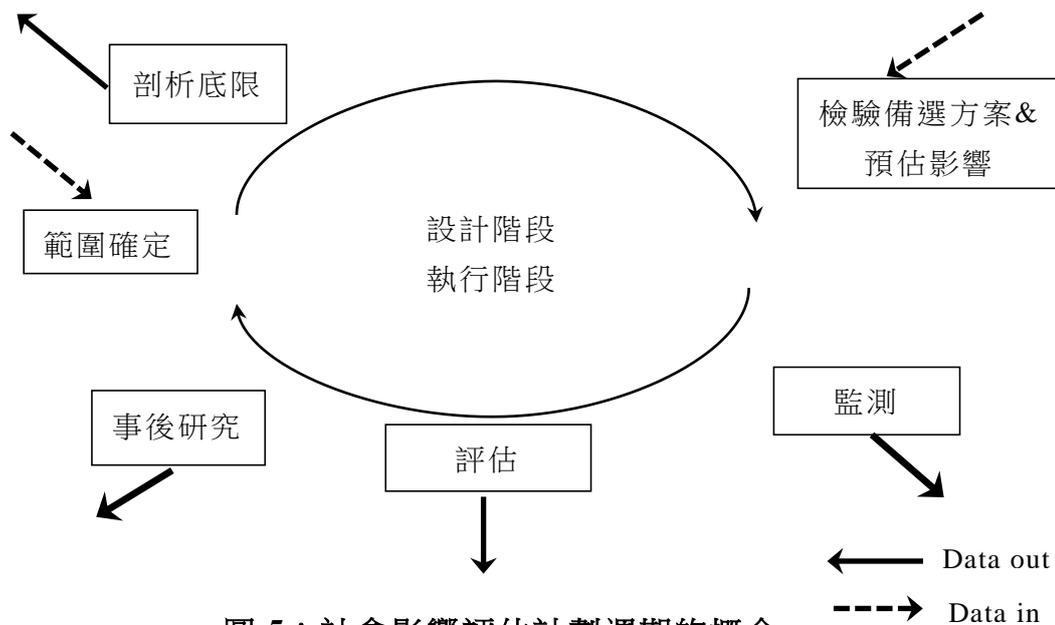


圖 5：社會影響評估計劃週期的概念

資料來源： Vanclay, 2003: 21

在圖5中，實線箭頭指向外的部分，表示有可能產生與其他社會影響評估案例比較的活動，也就是剖析，監測與評估。而虛線箭頭指向內的部分，則顯示出計劃週期中可用於社會影響評估的比較個案的活動：範圍確認、評估替選方案還有影響的預估。

此外，圖5描繪了社會影響評估的核心活動，且進一步的被發展成表7之說明。

表7：社會影響評估步驟中比較案例資料的應用與來源

社會影響評估步驟	描述	比較案例資料的使用和來源
範圍確定 (Scoping)	確認關鍵議題和利害關係人，並將可能的變項描述/測量在檔案中。盡早諮詢，確認早期的影響和受影響的範圍。	早期之分析通常係基於實際的知識或其他相似的個案。在範圍確定時期，應該系統性的作文獻的研究和搜尋相關的案例。
剖析 (Profiling)	綜觀並分析社會脈絡和趨勢。	由於社會通常經歷不只一次的社會影響，新案例的資料可以產出描述過去事件如何影響該區域的重要的資訊。這些資訊也可以用於其它的社會影響評估。
備選方案的制定 (Formulation of alternatives)	檢視與比較變遷的選項。	比較案例的資料可以幫助確認效果並發展問題變化中的劇本。

社會影響評估步驟	描述	比較案例資料的使用和來源
影響的估算和預測 (Projection and estimation of effects)	詳細的檢驗由一個或更多變項所造成的改變的網絡 (webs) 和連鎖 (chains)，並估算其中的相似性和強度大小。	比較案例的資料藉由其他相似案例的經驗或社會環境確認可能的聯結和連鎖，並發展詳細的改變情境。
緩解和管理的監控 (Monitoring for mitigation and management)	收集實際效果的相關資訊，和這些資訊對減緩負面效果的應用和管理一般性的變革。	在特定案例中為了管理變遷所蒐集的數據提供了實際經驗效果相關的有用的比較案例資訊。
評估 (Evaluation)	定期的、回顧性的檢視社會影響。	系統性的回顧

資料來源： Vanclay, 2003: 22

綜合以上觀點，可發現學者們對社會影響評估之範圍與具體操作策略上觀點不盡相同；甚至在實施步驟的先後順序上亦有不同認知。雖然如此，本研究嘗試歸納各家觀點，研擬出社會影響評估之實施項目與實質內容，臚列如下：

- (一) 範圍確定 (scoping)：本項之主要目的為範圍確定，確定評估之廣度及深度。此階段以確認受影響的區域範圍、時間範圍與標的人口 (target group) 為主要內容。本階段之工作，在確定誰是受影響的利害關係人 (stakeholders) 與社群 (community) 或特定的世代 (generation)？受影響的區域範圍有多大？以及從哪個時間點開始計算社會影響？
- (二) 剖析 (profiling)：目的應在於收集基線 (baseline) 資料，作為預測評估的依據。包括引用次級資料、問卷調查結果與歷史文獻。利

害關係人或民眾參與的方式，可以問卷調查、訪問民眾、焦點座談會、公聽會或研討會等方式進行。本階段重點在於劃分社會影響的類別（包含：方案計畫介入前後的差距、社會影響的層次等），以及研擬影響指標與編纂社會剖析。就基線資料（baseline data）而言，有類似個案經驗者或許可用社會指標法（social indicators）來操作（例如，就業率、稅率、犯罪率，生育率等變化）。但許多個案也許是第一次發生，沒有前例可循（例如，十二年國教），因此基線資料付之闕如。在無前例之個案中，可運用問卷調查或利害關係人或民眾參與等方式蒐集基線資料。

(三) 社會影響的估算和預測（projection and estimation of social impact）

分析：本項之目的，在於將前述所得之各種資料加以整合並預測可能之影響。此階段要能精確的說明並量化因果關係，且應避免陷入「瘠果效應」（GIGO effect：Garbage In, Garbage Out）的惡性循環中。本階段在於評定受影響強度，以作決策參考。就實務的角度而言，社會影響似乎無所不在，但哪些社會、社經或心理的變項是社會影響評估應該檢驗的？而什麼又是被認為有用的或可靠的指標？一般而言，社會影響指標必須能夠代表那些不易被直接測量的社會狀態或特性。本階段要能確實的指出社會影響的強度與因果關係（所謂 GIGO 指的是在因果關係不明確的前提下作分析。因此，輸入正確的資料；才會得到正確的輸出資料。），並加以估算預測；否則研究報告就容易流為主觀、情緒式或邏輯矛盾的論證。再者，實務上也有學者操作得更為細緻，針對影響進行交叉影響分析（Cross-Impact Analysis）。

(四) 緩解和管理的監控（monitoring for mitigation and management）：

本階段之目標在於將影響降低並進而主動積極管理。主要的活動在於檢視與正視不可避免之負面影響，以及確定可能的防治方法；並將測量實際和預測的影響回饋給政策制訂者與利害關係人或民眾。首先，就緩解而言，本階段目標在於研擬緩解措施將影響減至最低。其次，社會影響評估應該致力於社會影響管理計畫（social impact management plan, SIMP）的發展，即包含建議的減緩和策

略的管理；流程中行動者和利害關係人的發展來發展行動計畫；執行計畫中政府、地方政府和公民社會的規則和責任；還有這些團體在監測時行動的描述，以建立社會影響評估中利害關係人和公眾的信任。簡言之，除了緩解措施之外，也要發展監控機制（例如，負責的單位或個人？向誰負責？以及如何負責？）以落實在管理實務上。

- (五) 評估 (evaluation): 本階段之活動以整體性與系統性的回顧為主，評估前述內容的合宜性與利弊得失。此處的評估 (evaluation) 與先前評估 (或評價) (assessment) 的概念不盡相同。評估 (或評價) (assessment)，是針對實際的社會影響進行估計其確實或可能損害的調查，並藉此建議、預防、準備、應變與重建。而評估 (evaluation) 則是針對以上各個步驟之利弊得失，進行事後的檢視與進行修正。

三、社會影響評估之問題與挑戰

事實上，社會影響評估也並非是萬靈丹。它仍有許多內在問題與挑戰。其中最主要的包括 (Barrow, 2000: 65-72)：

- (一) 社會影響評估較缺乏標準化的步驟或途徑。
- (二) 相較於環境影響評估而言，社會影響評估常缺乏經費資助。
- (三) 常缺乏時間給予適當的評估。
- (四) 有時只有一次評估的機會，且往往受限於空間或暫時性的限制，有時只有「快照般」(浮光掠影般的) (snapshot) 的觀點。
- (五) 由於理論基礎的限制，較難產生重複性與可靠的結果 (repeated, reliable results)。
- (六) 社會影響評估處理的情境較環境影響評估複雜，因此較缺乏準確性且更費時。
- (七) 社會影響評估中所涉入的社會科學傳統傾向於批判性 (critical) 與論述性 (discursive)，而非預測性 (predictive) 或解釋性 (explanatory)；因此較難獲得一個穩固的理論架構。
- (八) 社會影響評估通常被應用於聯邦政府、企業或地方政府等層級，

因此可能較關注經濟上的影響而忽略了當地或受影響民眾的感受。

- (九) 此外，社會影響評估只有少數的資料庫可供研究，因此在預測上易受到阻礙。
- (十) 社會科學常涉及差異性的認知或觀點。例如，語言的相對性，測量的單位或是指標解釋的差異等問題。此外，有時社會影響會橫跨眾多不同的單位或個體進行測量，因此在結果的比較上也是一個問題。
- (十一) 社會影響評估常由缺乏社會科學訓練的人來進行（像是非社會科學的科技專家，或是剛畢業的學生），或是有專業知識的限制。
- (十二) 社會影響評估很少被檢驗其產生的績效和缺失，因此其結果較無法累積學習經驗。
- (十三) 社會影響評估常被當作計畫發展是否應該進行，或是何種在特定情況下應該申請的審核機制；也因此 SIA 易失去其確保監測（**monitoring**）、減緩（**mitigation**）問題和管理的功能
- (十四) 和環境影響評估相比，社會影響評估不太容易產出明確、簡潔的建議，此乃因社會現象太過複雜所致。

為了克服以上的問題，以獲致累積較佳的理論基礎，以下將社會影響評估可努力的方向臚列如下：

- (一) 若人類要確保合理且永續的生活，開發者就需要同時了解社會經濟（**socio-economic**）與生態（**ecological**）的重要性。
- (二) 許多，甚至所有的社會科學理論都是名存實亡，因為社會科學理論的建構往往超越了物理科學觀點的想像（**Little and Krannich, 1988**）。因此，要找到一個植基於社會科學的社會影響評估理論並不容易，而社會影響評估側重複雜性（**complexity**）和全面性（**holistic**）的本質，使得這樣的企圖無異於緣木求魚。**Little** 和 **Krannich** 更指出，與其徒勞的追求一個統一的社會影響評估理論模式，吾人更應該致力於應用既存的理論（**available theories**）來

建構社會影響評估的流程。而此種模式的基礎，應以地方社群作為分析單位並建構概念性之架構。

- (三)此外，就社會影響評估所面對的「學習障礙」(learning difficulty)而言，在相關文獻中太著重美國經驗，並只有如前述「快照般」(浮光掠影般的)(snapshot)的應用。此外，關於社會影響評估的資訊只有少數綜合性(syntheses)與比較性(comparisons)的資料可供參考。舉例來說，Deng 和 Altenhoefel (1997) 研究 74 個由美國陸軍工兵團在美國森林計畫和聯邦高速公路計畫時進行的社會影響評估，發現到太著重經濟議題，而鮮少關心社會文化等面向的影響；而美國政府有一個矛盾的規則，即需要同時兼顧開發者的意圖但也要保護環境保護者的公眾利益。因此看來，社會影響評估在試圖減緩矛盾上是有很大的不足點。

近年來，也有愈來愈多人關注於發展社會影響評估在方法論的問題 (Morvaridi, 1997)，其中，有兩個問題需要思考：

- (一)必要且充分的評估社會影響評估需要哪些要素所構成？社會影響評估要如何避免「快照般」(浮光掠影般的)(snapshot)的觀點而能持續進行？一個較佳的社會影響評估評估步驟應該被用於連接發展前(pre-development)評估、執行中的影響評估和持續性的監測 (Geisler 1993)。Torgerson (1980) 思考上述的問題，呼籲社會影響評估的理論應該適度地與經驗主義(empiricism)結合。
- (二)社會影響評估可被視為是一種社會資本(social capital)，用以增進社會的福利。Torgerson 同時觀察到一個現象，就是許多社會影響評估的實踐者聲稱在追求全體利益的提升，然而他們其實是在謀求與權力核心的看法一致並滿足特定利益團體的利益。

再者，社會影響評估所面對的一個最明顯也最廣泛的問題，是行政機關的失靈(failure)與不審慎地看待社會影響評估。Burdge (1994: 229-38) 檢視了國家和地方行政機關中，阻礙社會影響評估有效實行的制度限制。其定義制度限制為：由已被建立的行為(behaviour)、

價值（value）和信仰（beliefs）所形成的模式（patterns）；而此種模式是由權威、權力、政治和經濟上的因素所構成。

Finsterbusch（1995）強調日常生活中「政治運作」（politics）是主要影響社會影響評估效率的因素，也就是政治因素使社會影響評估常常無法在需要時被完成、被正確的執行或有意圖的充滿偏見；他同時為「官僚化」(bureaucratization)所造成的影響感到沮喪。Finsterbusch（1995）觀察到，社會影響評估在官僚化的過程是有效率的，是在被分析的活動是具有相對標準的前提之下，才有可能產生；然而，相對於社會影響評估無法標準化的特性而言，官僚化的過程就可能是一種障礙。社會影響評估時常面對非標準化、或不可預測的情境，社會影響評估應該更彈性且專業性。

自1980年代以來，論者呼籲應該提升專業的標準（Williams and Freudenburg,1968）。社會影響評估指南與原則委員會（Interorganizational Committee on Guidelines and Principle for SIA）於1990年的許多期刊中，包括：環境影響評估評論（Environmental Impact Assessment Review, EIAR）發表了一系列的指南與方針。這顯示出實踐者在環境影響評估時，驅向專業評鑑的潮流。不論是自願或是做為一種義務，這類的舉動有助於提升社會影響評估的操作性並擴大國際性的建構標準（提升品質和持續性），並幫助未來評估發展和專業倫理。受認可的實踐者將受到專業的檢示，而當其失職時其資格可能受到檢討或拔除。同時，那些需要進行社會影響評估的機關，將會避開那些沒有受到認可的社會影響評估評鑑者。

第四章 重大政策個案SIA模擬分析

本研究選取三個重大政策個案，分別為馬祖開放設置博弈特區、勞保年金議題以及十二年國民基本教育議題，以此作為主要研究案例，並導入社會影響評估模擬分析。以下將說明個案之背景與模擬分析。

第一節 馬祖開放設置博弈特區之模擬分析

觀光博弈產業為國內一新生、複雜，且具高風險的事業。立法院於2009年1月12日通過離島建設條例修正案，增訂第十條之二，條文如下：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制...。」，此修正案亦被簡稱為「離島博弈條款」。

對於設置觀光賭場與否，離島當地居民贊成、反對意見雙方僵持，難有共識；一方面希望賭場可替當地政府帶來經濟收益，另一方面卻也害怕大型交通設施與賭場建設造成生態環境破壞、居民生活型態受影響，且來往遊客暴增亦會衍生治安不佳、犯罪問題。在2009年9月26日時，澎湖縣針對設置觀光賭場議題而舉辦了公民投票，結果遭到否決，而馬祖於2012年7月7日也舉辦了公民投票案，表決結果為「通過」。

雖然馬祖公民投票已通過，但主要管制博弈活動的博弈專法卻至今尚未定案；交通部長葉匡時說明，「觀光賭場管理條例」草案已在2013年1月底送行政院審查，草案將明定高度管制、警察權與設置專責機關等三大原則（邱瓊平，2013a），未來只要「觀光賭場管理條例」通過後，有意投資之企業即能夠依法申請開發計畫，計畫通過政府審核後，即可設立全臺首座觀光賭場。而行政院也已在102年5月2日院會中通過「觀光賭場管理條例」草案並函請立法院審議，將以高度管制

的作法，成立專責機關負責監管，以確保觀光博弈業的健全經營及發展，正面帶動觀光發展並增裕國家稅收。

近來因為離島設置賭場議題討論熱烈，日前鴻海集團郭台銘先生提及希望在新北市淡水區設置觀光博弈複合區，因而於本島設置觀光博弈特區之議題亦頓時成為社會關注之焦點（林玲珠，2013），各縣市政府紛紛將設置博弈區，當作提升地方之經濟發展之靈藥並寄與厚望。

然而受限於我國目前僅通過「離島博弈條款」，只開放有限度在離島設置博弈特區，想要在本島設置觀光博弈特區有其困難度，但未來馬祖博弈特區建設實質展開時，可預見又將掀起各地方政府議論之熱潮。

觀其於國外之發展，博弈產業早已行之有年。從美國賭城拉斯維加斯、摩納哥蒙地卡羅賭場、澳門威尼斯人酒店與葡京酒店、新加坡開設賭場度假村、菲律賓索里拉賭場開幕等等諸多博弈產業發展成功的案例，可以瞭解博弈產業確實帶來龐大的消費收入與就業市場需求，同時也帶動該國家觀光產業之振興，吸引了許多尚未開放博弈產業的國家開始考慮自身國家效仿之可行性。

若僅從經濟層面來看，博弈產業似乎是利大於弊，然而國外賭場成功案例的背後，亦有其負面影響。雖各國皆有一套的管制博弈活動之法律配套措施，仍免不了被冠上「犯罪天堂」之稱號，治安問題成為難解之國家痼疾，我國欲開放博弈產業之發展，勢必可能將面臨同樣的困境，現行階段僅開放離島開發博弈產業，但未來是否開放本島開發仍是未知數。

本研究選取「馬祖開放設置博弈特區」做為導入社會影響評估機制之案例，因其涉入多元層面，包含環境、經濟、法律等面向，在將來若再次面臨相關產業計畫開發情況時，社會影響評估機制更可發揮其效用，並且就賭場開發之正負影響提供監管指標，為政府單位提供參考資訊，使有關單位能儘早察覺負面影響，具有減緩、抑制之效果。

以下針對馬祖地區設置博弈特區之社會影響進行模擬分析。受限於研究時間及經費的限制，本研究將不針對馬祖地區島設置賭場後之社會影響進行量化評估；主要原因在於臺灣目前觀光賭場的設置尚在先期規劃的階段，缺乏觀光賭場實際發展的資料，使得相關的社會成本和經濟效益的評估難以進行量化估計。因此，本研究以其他國家和地區之發展經驗作為評估的參考，針對馬祖推動觀光賭場時可能帶來的社會影響進行分析與說明。

一、範圍確定 (scoping)

針對馬祖地區設置博弈特區進行的社會影響評估模擬分析，其受影響的區域範圍包括以馬祖為主的連江縣，時間範圍為賭場設立後的三年期間，標的人口則為馬祖的現住居民以及時間範圍內將移居入馬祖的新居民。

而在相關利害關係人上，根據相關資料與文獻，郭瑞坤、賴正能、廖英賢（2006）整理出離島澎湖設置觀光賭場所涉及之利害關係人，包括國際財團、中央政府、觀光或經建部會、地方政府、立法委員、地方民意代表、社區團體組織、環保團體、利益團體、國內企業、學術研究單位、社會大眾等十二類。郭瑞坤等人（2006）並依據其利益興趣及影響力之高低將這些利害關係人予以分類，區分為四種不同類型：

- （一）立法委員、地方民意代表、利益團體：這些利害關係人是離島設置觀光賭場時，最為迫切需要經營之利害關係人。立法委員具有高度之政治影響力，除了必須由其通過法令的修改外，如遇有特殊事項，更需要他們進行協調、溝通；再加上離島設置觀光賭場原為涉及地方建議的議題，立法委員在中央具有相當之主導性，其重要性更顯重要。在地方民意代表方面，由於其利益興趣及影響力亦高，顯見其在離島設置觀光賭場爭議中，也扮演主要利害關係人的角色。最後，由於對興趣與利益甚高，利益團體亦擁有相當程度之影響力，更是高度關切是否設置觀光賭場。

- (二) 國內外企業與財團：這些利害關係人會有較高之利益與興趣，但其影響力相對而言則偏低，如對離島設置觀光賭場之政策已確定實施，則可增加其參與之機會，以提昇影響力，對於日後政策實施應可收事半功倍之效。
- (三) 中央政府、觀光或經建部會、地方政府等：這些利害關係人擁有潛在的政治與經濟權力，在部門協調、資源共享、衝突解決等面向上都扮演重要角色。但這些利害關係人在澎湖設置觀光賭場的過程中，卻常出現立場不定、時有改變之情形。
- (四) 社區團體組織、環保團體、學術研究機構、社會大眾等：一般而言，這些利害關係人影響力較低，且利益或興趣亦低。然而在生態保育、土地倫理等觀念之大力提倡下，未來環保團體之影響力勢必將愈來愈大。在離島設置觀光賭場中，社區團體組織將是主事者力求合作與攏絡之對象，以節省必要之成本與避免可能之衝突。此外，因其價值中立之色彩，學術研究機構最能凸顯問題關鍵之所在。而隨著與日俱增對於公共議題的關心，將使得社會大眾的公眾參與成為相當重要之一環。

二、剖析 (profiling)

(一) 馬祖的背景與現況

以下為馬祖地區（連江縣）之基線資料，主要包括人口、環境、治安、交通、教育等資料，資料時間多為 2011 至 2013 年。

根據「連江縣政府網站」(<http://www.matsu.gov.tw/>) 與交通部觀光局「馬祖國家風景區官方網站」(<http://www.matsunsa.gov.tw/>) 中，對於馬祖的地理、歷史與特色的整理如下：

1、地理位置

馬祖位於臺灣海峽西北方之處，行政隸屬連江縣，下轄南竿鄉、北竿鄉、東引鄉、莒光四鄉，共計有 36 個大小島嶼，包括：南竿、北竿、東莒、西莒、東引、亮島、高登、大坵、小坵還有許多無人島嶼，形成東西窄、南北狹長的地形，總面積約為 29.52 平方公里，102 年度連江縣已登記之土地面積為

1,728.4977 公頃。其中南竿是第一大島，也是馬祖的發展中心。因距離中國大陸福建的閩江口僅 5.4 海浬，馬祖過去即被譽為上天灑在閩江口的一串珍珠。

除擁有歷史與人文之外，馬祖更有豐富的自然資源，多數個沙灘不輸太平洋群島發展島嶼觀光的條件。而黑嘴端鳳頭燕鷗的出現，更將馬祖帶上世界鳥類保育聖地的舞台。

2、人口

表8：2012 年底連江縣人口數、戶數、每戶平均人口數及人口密度

人口數	11,310 人
戶數	2,318 人
每戶平均人口數	4.88 人
人口密度（每平方公里人口數）	393 人

資料來源：行政院主計總處。

表9：2012 年底連江縣各鄉市人口數、戶數、每戶平均人口數及人口密度

鄉市別	人口數	戶數	每戶平均人口數	人口密度 （每平方公里人口數）
南竿鄉	6,780 人	1,327 人	5.11 人	652 人
北竿鄉	2,071 人	435 人	4.76 人	209 人
莒光鄉	1,327 人	267 人	4.97 人	282 人
東引鄉	1,132 人	289 人	3.92 人	298 人

資料來源：行政院主計總處。

表10：1991-2012年底連江縣人口數及戶數

年分	人口數	戶數
1998	6,655	1,491
1999	6,560	1,498
2000	6,733	1,508
2001	8,851	1,571
2002	8,763	1,612
2003	8,806	1,675
2004	9,359	1,743
2005	10,345	1,819
2006	9,786	1,877
2007	9,946	1,927
2008	9,755	1,980
2009	9,919	2,055
2010	9,944	2,113
2011	10,106	2,196
2012	11,310	2,318

資料來源：行政院主計總處。

在這些人口中，101學年度連江縣有7個幼兒園，幼生數有227人；100學年度時則為5所和160人，呈現顯著成長。101和100學年度時各有52個國小班級，學生數則分別為471人與488人，呈現微幅下降。在國中方面，101學年度有18班級、288人，100學年度則有18班級、273人，並無太大變動。

3、文化

自從1994年全面解除戰地入境的管制後，馬祖開始以新的面貌呈現，過去那些因為戰地前線防護上的需求而建造的坑道、古砲、鐵堡與海上風景，變成極具文化觀光魅力的素材。

早期因交通運輸設備較不精細，漁民出海遇難的風險很高，因此也形成馬祖一個很具特色的宗教信仰流傳－「媽祖」。

4、傳統部落

馬祖的開發起始於元朝，當時與大陸福州沿海往來密切，大約明清之時曾有倭寇盤據，明末清初開始有福州沿海漁民移居常住，並依地緣、血緣關係自成村落。這裏也是全臺灣地區唯一以福州話為主要語言的縣市，當地人多稱為「平話」或「馬祖話」。

清嘉慶年間，連江縣居民看中馬祖島嶼豐富的漁產資源，離鄉背景移民於此，民國初年又一波移民自福建長樂縣渡海定居，為便於捕漁作業，以灣澳為原點，發展出一澳一村的聚落模式。

5、古蹟建築

脫離軍事管制之後，除了到處可見斑駁的戰爭精神標語之外，亦可見自然孕育出的獨特人文風華，因為受到環境氣候影響，靜落於灣澳山坡的傳統民居聚落，與封火山牆的廟宇建築均極具特色。

馬祖常見的傳統建築可概分為兩個時期，早期居民多由福建的連江、長樂等地遷徙至此，所沿襲的建築多以閩東式封火山牆建築為主。包括顏色鮮明、形狀誇張的廟宇火形封火山牆建築，以及比較協和樸素的民居水形封火山牆建築。

6、軍事地景

馬祖具有獨特的戰地文化，位處前線所有的戰地設備都是以防禦性為主，並與當地居民的生活融合為一，舉目所見都是真實的戰地景致，如碉堡、營區、古砲、坑道等，極具獨特的島嶼魅力。

連江縣政府財政局統計四鄉五島的防空避難設施，初步估計有兩百五十六座，包括了防空洞與兩用碉堡、地下化工事及坑道等，遍布馬祖各地。有學者指出，馬祖是世界坑道最密集

的島嶼。

7、政府財務

過去三年度以來，連江縣政府之預決算、稅課收入、警政支出等資料如下：

表11：2011~2013 年連江縣政府之預決算、稅課收入、警政支出

	預算數歲 入	預算數歲 出	決算數歲 入	決算數歲 出	稅課收入	警政支出
1 0 2 年 度	3,184,353, 000	3,392,469, 000	N/A	N/A	397,369,00 0	155,808,00 0
1 0 1 年 度	2,736,665, 000	2,939,394, 000	N/A	N/A	383,733,00 0	162,319,00 0
1 0 0 年 度	N/A	N/A	3,346,023, 000	3,390,792, 000	354,889,00 0	144,807,00 0

資料來源：行政院主計總處。

8、社會概況

102 年度 9 月底時，登記之總人口數為 12,041 人，其中男性 6,822 人，女性 5,219 人，各約佔 57%與 43%，男性多於女性。其中，十五歲以上人口婚姻分配比率為，未婚者佔 32.52%，有偶為 55.18%，離婚者佔 7.20%，喪偶者則有 5.10%。

在經濟程度上，在 102 年第 1 季時，低收入戶戶數佔總戶數比率

為 1.87%，低收入戶人數佔總人數比率則僅為 0.85%。

在社會秩序方面，101 年時，警察機關受（處）理刑事案件上，發生數有 61 件，破獲 52 件，嫌疑犯有 58 人；而各類刑案被害人數則總計有 64 人，其中男性 40 人、女性 24 人。101 年時，共舉發違反道路交通管理事件 672 件。在警察局處理家庭暴力案件上，僅 100 年時有 1 件執行保護令，101 年時並無任何受理家庭暴力案件、聲請保護令案件、執行保護令案件、違反保護令罪案件、逮捕現行犯、相關保護措施、或交保或飭回。

在汽車車輛登記數方面，100 年底時，連江縣共有車輛 2468 輛（含小客車 1927 輛），101 年底時增加至 2607 輛（含小客車 2054 輛）。

三、社會影響的估算和預測（**projection and estimation of social impact**）分析

本節針對在馬祖設置賭場後，估算與預測可能的社會影響。首先，依可得之文獻釐清各種正反意見、以及可能的正負面影響。本節所參考的文獻，包括對於離島地區設置賭場的意見。

Reith（2007）回顧博奕相關研究指出，在社會影響方面，研究主要針對賭博所造成失業問題、破產成本、健康問題、社會福利等等，做社會影響評估。其中對於社會成本的探討，又可分成兩種研究方向：一是針對賭場所帶來的影響，如失業率與犯罪率，另外則是針對個人問題和病態賭徒所造成之相關成本。

澳大利亞生產力委員會（Australia Productivity Commission, 簡稱 APC, 1999）在澳大利亞博奕產業評估報告中指出，雖然賭博可以說是許多人選擇的一種休閒娛樂方式，但卻會產生不少的負面影響，包括在六個層面上（Australia Productivity Commission, 1999；轉引自劉代洋，2008）：1.工作與學業（work and study）；2.個人層面（personal）；3.財務層面（financial）；4.法律層面（legal）；5.人際關係（interpersonal）；6.社區服務（community services）。APC 並再從其中更細分出 20 項的社會成本項目。如下圖所示：

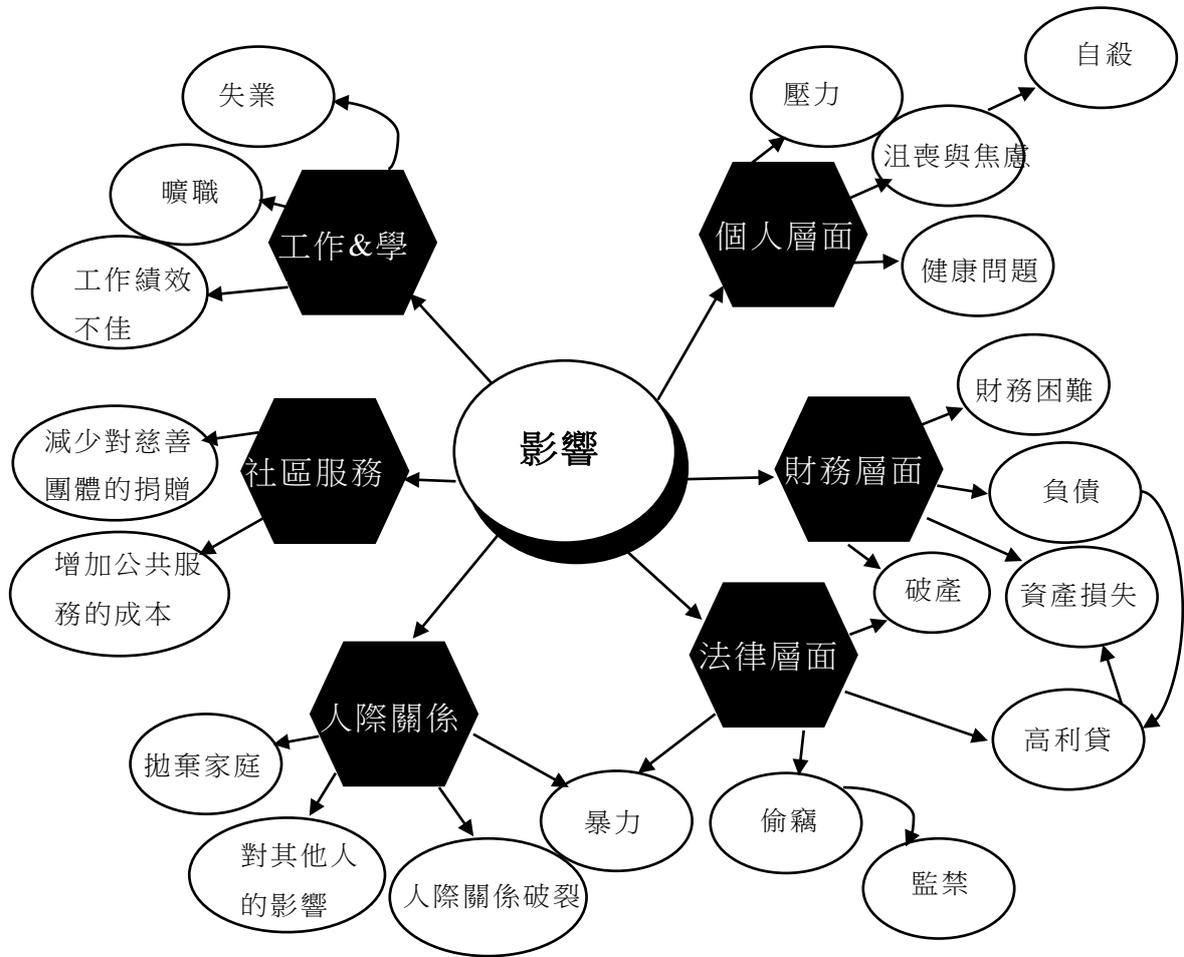


圖6：賭博問題的衝擊

資料來源：APC，1999，轉引自劉代洋，2008。

Eadington (2003) 將博彩業所造成的社會成本分為六大類：1.問題賭徒（包括預防和治療的支出）；2.對當地經濟的衝擊；3.公共設施不勝負荷；4.與賭博相關的犯罪；5.環境和居民生活素質受到影響；6.社會價值觀扭曲。王伍一（2004）另外提出十二個層面以檢視賭場對於社會的影響，包括：1.犯罪；2.工作時間和勞動效率損失；3.失業；4.破產；5.自殺；6.健康成本；7.因犯罪而產生的司法成本；8. 貧困；9.家庭成本；10.個人財務成本；11.社會服務成本；12.車禍。英國文化、

媒體和運動部（Department for Culture, Media and Sport, 2001）在其一份賭博評估報告（Gambling Review Report）中，提出開放賭場對社會的負面影響，可歸納為下列20項：1.失業（job loss）；2.曠職（absenteeism）；3.工作績效不良（poor work/study performance）；4.壓力（stress）；5.沮喪與焦慮（depression and anxiety）；6.自殺（suicide）；7.健康問題（poor health）；8.財務困難（financial hardship）；9.負債（debts）；10.資產損失（assets losses）；11.高利貸（exposure to loan sharks）；12.破產（bankruptcy）；13.偷竊（resorting to theft）；14.監禁（imprisonment）；15.拋棄家庭（neglect of family）；16.對其他人的影響（impacts on others）；17.人際關係破裂（relationship breakdown）；18.暴力（domestic or other violence）；19.減少對慈善團體的捐贈（burdens on charities）；20.增加公共服務的成本（burdens on the public purse）。綜上，劉代洋（2008）指出，賭場所造成的社會衝擊，主要包括問題賭博、債務問題（破產與借貸問題）、犯罪問題、自殺率、健康成本、社會價值觀扭曲、家庭暴力與離婚、社會福利負擔等。

基於以上文獻檢閱，社會影響評估在此階段要進行相關利害關係人對於馬祖設立賭場的正反意見的檢視，以釐清可能帶來的正負面影響。

（一）在離島設置賭場的正反意見

李福登（2001）將澎湖設置觀光賭場可能造成之正負面效益影響歸納如下表。

表12：澎湖設置觀光賭場可能造成之正負面效益影響

正面效益	負面效益
可以提高就業率，增加國民所得，促進地方經濟繁榮	賭場聚集大量人潮，壓縮擠壓較傳統產業的式微
減少國人出國旅遊之外匯支出，增加外匯收入，充裕國庫	稅收可能不穩定，因貨幣流通快速，較易導致通貨膨脹
引進龐大外資發展地方建設，資	公共建設的損耗較快，自然環境

正面效益	負面效益
助社會福利及教育經費	較易遭破壞
提供正當合法之娛樂休閒活動，抑制地下非法之賭博	地方經濟對賭場之過度依賴，較易影響整體建設計劃
擴大秋冬季東北季風之室內活動空間，營造終年商機帶動相關產業之蓬勃發展	犯罪率的升高及治安的敗壞
離島從此脫胎換骨，人口回流，閤家得享天倫之樂	生活改善後，增加強迫性賭徒或病態性賭博

資料來源：郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006。

在馬祖和澎湖開放設置博弈特區公投前，許多贊成和反對意見在眾多討論中出現。檢視這些正反意見的內容，可以協助吾人找出社會影響評估中須加以評估的社會影響面向。以下簡述各類贊成和反對意見。

贊成的意見中，在2009年9月舉辦的澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會中，劉代洋（2009）認為目前澎湖居民對澎湖現狀感到不滿意，他相當感慨機場人數寥寥無幾，飛機航班數少且不便。他指出澎湖經濟不發達，稅收一直維持不到二億元，而政府的補助從50億到80億，地方的發展均是由中央給予協助；如今在中央通過離島觀光博弈，他認為澎湖窮則變，變則通。他也指出美國、澳大利亞、新加坡、澳門、日本均藉由渡假式觀光賭場帶動國外觀光客，讓地方弱勢走向欣欣向榮、蓬勃發展（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會支持賭場-劉代洋）。

在同一場電視公辦公聽會中，孫義雄則認為，設立觀光賭場後，犯罪率並不會特別提高；雖然地方犯罪率會增加一些，但因為人多造成犯罪率的些微提升對於整體犯罪率而言是正常的。他曾到美國做研究，發現設立觀光賭場與犯罪率毫無關連。在拉斯維加斯訪談時，他了解到設立觀光賭場與該地區犯罪率規模大小也沒有差異。他也進行過職業賭徒的研究，整個研究發現賭博行為從法理而言不應被視為犯

罪，應該除罪化而非合法化，但也要做一些管理。在澎湖是以觀光為主、博弈為輔，而且只是在觀光區內設置百分之五博弈是除罪化，最主要是吸引觀光為主，所以他支持政府的主張，認為觀光客來澎湖只會停留幾日，並不會對於當地造成嚴重的問題，加上地方的天然隔絕優勢，使治安不成問題；只要警察人力、設備、經費充足，縣府絕對有信心將治安維護好（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會支持賭場-孫義雄）。

在同一場電視公辦公聽會中，許南豐指出，他走過世界各國賭場，有一百多個國家三千多個地方設有賭場，若博弈對於一個國家是個危機與威脅，則沒有一個國家絕對會在國內設置賭場；目前蘇聯也在黑龍江附近準備設立賭場，所以中國禁賭慢慢也會改變。觀光賭場只是其中的百分之五，人們並非天天都能夠沉迷於賭博中。此外，他認為賭場的設立對於澎湖而言能夠與世界接軌，澎湖將成為世界級觀光地區；而交通、水電等等方面，中央政府將全力投資與改善，未來稅收百分之六十會做社會福利。未來博弈相關法規也已有詳細地規範，因此不必畏懼賭場的設立（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會支持賭場-許南豐）。

此外，在一項公視「有話好說」節目中的「澎湖博弈特區公民辯論」單元中，前立法委員陳癸淼依據馬英九總統的競選政見，明確表態指出，為改變澎湖命運，提高澎湖居民生活水準，創造就業機會，應把握這個機會。他指出，博弈事業十年內將有五百億資金的投入。而根據內華達州研究報告，營造業雇用率將高達84%，製造業增加60%，批發業與零售業增加52%，這些利益並非完全都由財團所獲得，當地產業也將會互利。這些就業機會的提升使澎湖在外的人民回流，無須再外出到臺灣本島尋找工作，因此澎湖應掌握機會。他強調，人潮便是錢潮，博弈與當地產業並不會有排斥作用產生，對於當地店家的經營絕對有效益（公視PTS，2009：有話好說-澎湖博弈特區公民辯論）。

在馬祖的博弈公投議題上，在2012年6月29日所舉辦的馬祖博弈公投公聽會中，曾任財政部中央總預算科長車正國表示，大學定居於美國拉斯維加斯附近就讀，親眼見證拉斯維加斯經濟發展奇蹟，除了賭場之外，亦有飯店、百貨公司及各項休閒，短時間之內吸引大量人潮，除了創造當地財富之外，也提升無限工作機會。再看看其他國家，以新加坡為例，2009年開始經營賭場之後，觀光客立即成長20%，旅遊收入更成長24倍；而澳門於2011年的整體收益達1.1兆，過去須藉由中央政府補助才得以推動地方發展，現在每年的收益遠遠高於其他地區，除了能夠維持自己地方的支出外，還能回饋中央政府財政赤字。因此博弈是打破困境、讓交通帶動觀光發展的唯一出路，不必再仰賴中央（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會正方代表1車正國）。

在同一場公聽會中，前國大代表曹順官認為馬祖引進博弈是個機會，即便兩三年後沒有成果，但長遠而言均是個機會，不應現在就全力排斥。觀光博弈與傳統博弈落差懸殊，前者為合法，然後者為非法、台下的。此外，馬祖美麗的風景、歷史文物內容、戰地風光碉堡等，均是觀光博弈的賣點，屆時必能擁有大批人潮湧入馬祖地區。只要擁有觀光客，政府必須將重心置於交通的流暢，如此也能解決馬祖長久以來交通不發達的困境。馬祖現正面臨的是生計、失業、交通改善等問題，中央無力解決，且將來中央給予地方的補助預算每年將減少10%，十年後馬祖將再也沒有地方補助。現在卻有國際集團願意提供資金把基礎建設做好，除了提供專業投資評估外，他們也願意將其所獲得的利潤回饋給馬祖居民。若馬祖蓬勃發展之後，政府必然重視馬祖的各項發展，因此也會使警力足夠，治安也不是問題，其他問題可透過條文規範，創造生機（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會正方代表2曹順官）。

也在同一場公聽會中，身為馬祖人的張龍光指出，依據新加坡的賭場規定，規定領有社會救濟、罪犯及黑道背景者一律不得進入賭場，家屬或本人也可以透過登記，禁止親人或自己進入賭場，而且買票進入賭場二十四小時後須離開賭場。他認為，基於以上條件與作法，能夠預防人們沉溺於賭場中而無法自拔。他指出，馬祖雖興建了機場與

碼頭，但因為沒有人潮的流動而造成使用率低，因此機場與碼頭的航班極為稀少，馬祖交通因而總不被中央重視。馬祖最靠近中國大陸溫州，溫州商人為中國最富有，而馬祖的發展需靠財團的協助，藉此交通才得以改善。而溫州商人僅須搭船三小時即能到馬祖，不需大費周章至澳門賭場，福建、廈門沿海商人亦可就近抵達馬祖賭場。因此他主張，為了把握馬祖發展的機會，應在馬祖設置賭場並帶動地方的發展（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會正方代表3張龍光）。

此外，2012年7月4日公共電視的「有話好說」：馬祖週六博奕公投正反意見電視辯論節目中，福建省林委員表示，馬祖現在比過去生活是進步或退步，生存上現在出現很多問題。現在博弈給我們這個機會為何不把握？中國歷史從未將博弈合法化，這次能在馬祖創造機會，同時也能留下進步的歷史名聲（公視PTS，2012：馬祖週六博奕公投正反意見電視辯論）。

至於反對的意見，在2009年9月舉辦的澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會中，澎湖地檢署檢察官吳巡龍表示，賭場設置後，將連帶引入黑道勢力、治安問題、毒品危害、色情行業等等，澎湖居民將有更大的機會沾惹，以至於地方風氣敗壞。依據美國大西洋城例子，賭場設置後貧窮率由原本23%提升至25%，這證明就業機會的增加是有問題的，因為賭場服務包山包海，賭客抵達澎湖將絲毫沒有機會到當地購物，造成當地產業經營慘淡甚至倒閉。而縣政府與財團所公布的預評估數據均有待探討，即使將來觀光客人數提升，但不可能達到官方宣稱的五百萬人次。根據美國觀光賭場設置對當地影響的研究，發現竊盜、離婚率、自殺率等均上升。澎湖與外國的風俗不同，設置賭場未必能對澎湖有利。澎湖賭場設立主要吸引中國商人，然而中國官方嚴禁賭博，因此少了主要的客源就達不到原始的初衷。他認為應該著眼於澎湖的觀光，因為澎湖擁有沙灘、柱狀玄武岩，應做朝向生態旅遊、太陽能發電的發展（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會反對賭場-吳巡龍）。

在同一場電視公辦公聽會中，顏江龍認為他看到許多問題但政府卻未向人民說明。公投採先公投再配套，縣府公聽會只說老人一年可分二萬，年輕人都會有工作，但這有待質疑其真實，此外也沒有說明可能要付出的代價。中央尚未有規定就要公投是件極為不負責的行為與態度。他認為政府必須說明清楚才能給予民眾保障。他認為澎湖有很好的玄武岩，這些才是澎湖要發展的方向。澎湖二十多年來一直在爭賭場，他希望大家不要只有賭場想法（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會反對賭場-顏江龍）。

葉志魁也認為，請神容易送神難！縣府尚未規畫配套措施，顯然是政府和財團共謀來賺取暴利。開設賭場將嚴重帶來金錢掛勾問題，賭博財團將私通民代、政客、賄賂官員，若澎湖設立賭場也必須面臨同樣的危機。有人說只要有完善規劃，但他認為臺灣政策從未有過完善的規劃，加上臺灣人民多數無法自律，因此不可以幻想開設賭場。他認為澎湖設賭場絕對沒有競爭力，只有剩臺灣與澎湖人自己消費，有如自己的家提供場地讓鄰家開賭場賺錢，甚至現在自己的親朋好友成為賭客。他認為澎湖人應為澎湖選擇，為了子孫乾淨家園，否則受害者將會是澎湖鄉親（顏江龍，2009：澎湖地方性公民投票案第1案公投電視公辦公聽會反對賭場-葉智魁）。

在馬祖的博弈公投議題上，在2012年6月29日所舉辦的馬祖博弈公投公聽會中，北竿中山國中校長王花倮認為，賭場非唯一的選擇，更非最好的選擇，不應忽視任何馬祖未來發展的可能性。其主張「贏1元賠5元」，指賭場對馬祖文化教育及自然景觀生態與地理風貌，甚至社會傳統價值將造成嚴重的破壞。教育離不開現實環境，學校又跟博弈場所十分接近，且管制機制又尚未確立，因此孩子之心智可能受到賭場的影響，品德教育與生涯規劃之重要將受威脅。如果家庭出現一個賭徒，將造成整個家庭的悲劇。我們無法相信資本家的慈善，財團必衝擊在地小規模店家的生存。近幾年馬祖人口穩定且無大量流失，當地建設、觀光產業並沒有蕭條情況發生，馬祖主要問題為交通問題，但現在也已經投入努力解決問題。政府應解決的是交通根本的問題，而非推給財團處理。觀光與賭場是兩回事，若人們將來來馬祖是為了

賭場而非前來觀光，而這些利益全都由賭場收取，馬祖則將承擔成本，在馬祖設置賭場是個錯誤（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會反方代表1王花佛）。

連江縣議員林惠萍則表示，縣府與中央未說明配套措施，包括馬祖能否承受開發帶來的衝擊；政府僅是全力先讓賭場成功設置，至於設置的後果將來再面對。民眾不知情將為賭場的設立付出多少代價、多少社會成本，在資訊不對稱環境下對於民眾是沒有保障的。此外經建會評估報告指出博弈合法化將對馬祖治安、環境有絕對性影響與危害。民眾完全受到財團的回饋金的誘惑，決策過程亦不完善，因此強烈反對設置賭場（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會反方代表2林惠萍）。

國立東華大學觀光暨休閒產業管理學系教授葉智魁指出，經年累月長期累積下來的問題，不可能藉由特效藥在短期內解決。開放賭場非但不是特效藥，而且是毒藥。開設賭場將造成嚴重金錢掛勾問題，絕大多數開設賭場的特區都是極少數財團、不肖政客得到利益，多數的人民與商家均是受害者，更有許多官員涉及賭場利益而遭判刑。良好的管理配套將可使後遺症減至最低，但是良好配套是不可能出現的，我們可以由臺灣種種的金融弊案、金錢掛勾、貪污賄選的案例中清晰易見。馬祖開設賭場也將面臨以下問題，馬祖賭場絕無國際競爭力，大陸市場客源明白表示將不願意來馬祖，最後客源將是臺灣與馬祖地區居民，贏家將是財團與政客。若馬祖開設賭場，賭博將是主角，根據世界各國經驗，賭場招致而來的是賭客而非觀光客，完全不可能在途中消費，賭場內也提供美食、娛樂供賭客享用，如此更降低地方消費的發展。基於以上種種問題應反對賭場（劉家國，2012：馬祖博弈公投公聽會反方代表3葉智魁）。

此外，在2012年7月4日公共電視的「有話好說」：馬祖週六博弈公投正反意見電視辯論節目中，邱泰耀牧師指出，博弈的開放對當地價值觀將造成嚴重衝擊，人們將為了生存而不擇手段，為了快速的自富，將原本不被認可的賭博行為除罪化。若設置賭場後，將來沒有任

何可能性告訴下一代我們必須在生活的建構上，一步一腳印地踏實生活。若希望是藉由博弈帶動產業的發展，事實上僅是主客觀上的相對弱勢，我們不可能只藉著外來的力量就把我們原本沒有的東西快速建構起來。引進博弈代表政府處於被動與消極的作為，這是比較不被認同的方式。任何經濟要往前走之前一定先看到自己的優勢與劣勢，現在大眾卻只看自己的劣勢，而我們應該多看看馬祖潛在的優勢。在許多國家的賭場設置經驗中，當賭場興起之後卻發現其他產業下滑，這對於國家的經濟將是嚴重的問題。邱泰耀牧師也認為博弈與觀光是互斥的，若將重心置於博弈則勢必將犧牲觀光，其他資源開發也將下降，因此不可為了帶動地方發展而一味想設立賭場解決問題（公視PTS，2012：馬祖週六博弈公投正反意見電視辯論）。

但支持者也主張，設置賭場，可以提高澎湖居民生活水準，創造就業機會，因為博弈事業十年內將有五百億資金的投入。而根據內華達州研究報告，營造業雇用率將高達84%，製造業增加60%，批發業與零售業增加52%，這些利益並非完全都由財團所獲得，當地產業也將會互利。也以新加坡為例，2009年開始經營賭場之後，觀光客立即成長20%，旅遊收入更成長24倍；而澳門於2011年的整體收益達1.1兆。

此外，支持者也認為，馬祖美麗的風景、歷史文物內容、戰地風光碉堡等，均是觀光博弈的賣點，屆時必能擁有大批人潮湧入馬祖地區。只要擁有觀光客，政府必須將重心置於交通的流暢，如此也能解決馬祖長久以來交通不發達的困境。馬祖現正面臨的是生計、失業、交通改善等問題，馬祖蓬勃發展之後，政府必然重視馬祖的各項發展，因此也會使警力足夠，治安也不是問題，其他問題可透過條文規範，創造生機。

因此，支持設置賭場的人士認為賭場所引進的資源可創造人潮、帶來大量工作機會與經濟利益讓住民分紅，只要妥善管理，治安與社會成本是可以化解的。

但是，反賭人士著眼於博弈產業將破壞馬祖自然生態與歷史建築及其負面社會成本（如治安敗壞、家庭問題、與過度開發等隱憂），

但國外賭場所帶來的正面效益不見得會發生在馬祖。賭場設置後，將連帶引入黑道勢力、治安問題、毒品危害、色情行業等等，居民將有更大的機會沾惹，以至於地方風氣敗壞。依據美國大西洋城例子，賭場設置後貧窮率由原本23%提升至25%，這證明就業機會的增加是有問題的，因為賭場服務包山包海，賭客抵達將絲毫沒有機會到當地購物，造成當地產業經營慘淡甚至倒閉。且根據美國觀光賭場設置對當地影響的研究，發現竊盜、離婚率、自殺率等均上升。賭場對馬祖文化教育及自然景觀生態與地理風貌，甚至社會傳統價值將造成嚴重的破壞。縣府與中央未說明配套措施，包括馬祖能否承受開發帶來的衝擊

根據行政院研考會在 97 年 7 月民意調查結果，約有 44%的臺灣民眾贊成開放設置賭場，有 36.6%反對設立賭場；其中贊成者約 44.7%認為賭場應設於離島，只有 9.3%本島民眾認為應設於本島經濟弱勢地區。至於離島地區的受訪者則有 47.4%的民眾贊成開放賭場，反對設立者有 36.1%；其中離島地區贊成開放者有 45.5%認為賭場應設於離島，認為應設於本島經濟弱勢地區的離島民眾只有 7.4%。整體而言，對是否開放賭場，贊成與反對者比例差異不大，但不論本島或離島民眾，大部分皆同意在離島設置賭場。

綜合相關評估報告，行政院經濟建設委員會（2008）對於我國是否開放博弈產業之主要結論與建議如下：

- 1、亞太地區未來的觀光人口成長可期，臺灣位於亞太地區的中心位置，具有地理上優勢，應有吸引觀光客之機會；但如欲開放賭場吸引觀光客，須先與其他設有賭場的亞洲國家做市場區隔。如以發展大型綜合渡假區附設博弈設施模式，將可吸引中國大陸、香港、日本、韓國等東亞地區的國際觀光客。
- 2、從開放博弈產業之影響中可發現，將對於治安及人文環境有相當程度影響。但因離島地區具有地理上的隔離效果，對青少年及社會治安等衝擊較低，如有嚴謹之配套管理措施，應可達到經濟效益最大及負面影響最小的結果。另離島地區之發展策略有限，因

此在開放時優先考慮離島。

- 3、在離島地區設置大型綜合渡假區，作為離島發展觀光之觸媒，若能引進國際資金與技術，應可吸引國際觀光客、縮小與本島城鄉發展差距。
- 4、賭場開放後對於當地民眾影響甚鉅，因此須經由地方公民投票方式得到當地多數居民同意後始得推動。
- 5、大型綜合渡假區之開發將引入大量之遊客，政府及開發業者應加強離島基礎設施之建設，例如水、電、交通系統及相關遊憩設施等，以滿足未來開發之需求。
- 6、未來博弈之主管機關應加強教育及宣導，避免青少年涉入賭博及成年人賭博成癮，影響家庭及工作。

總結而言，各方之正反意見為：

1、地方經濟與繁榮面向

賭場設置可創造人潮、大量工作機會與經濟活絡能讓居民受益。從〈正方強調發展博弈 尋取馬祖永續發展機會，馬祖日報, 2012-06-30〉報導中得知，車正國表示，曾在美國定居多年，大學就在拉斯維加斯附近就讀，親眼見證沙漠中發生的經濟奇蹟，不是只有賭場，還有飯店、百貨及各類休閒設施，創造財富及工作機會。

以新加坡為例，2009開始經營賭場之後，觀光客立即成長20%，旅遊收入更成長24倍，澳門去年收益達1.1兆，摩納哥面積更小，卻是全世界所得最高、治安最好的地方。

2、治安面向

反對者認為，賭場可能造成龍蛇混雜、引進的外來人口也將掌控地區的政治生態（馬祖日報－正面交鋒，馬祖反博弈青年懷德說明會現場表達反賭訴求2012-6-24）。

贊成意見者認為，只要妥善管理，治安與社會成本是可以化解的。從〈正方強調發展博弈 尋取馬祖永續發展機會，馬祖日報, 2012-06-

30> 報導中得知，曹順官說治安不是問題，其他問題可透過條文規範，即使博弈有如猛獸，但只要有良好的訓練師，還是可以創造生機。

3、環境與生態

反對者認為，博弈產業將破壞馬祖自然生態與歷史建築。馬祖本身的資源能否承受設置包含國際觀光旅館、國際會議展覽中心、娛樂文化表演，及免稅購物商場等如此龐大的開發案，仍有待釐清。

反對者也質疑贊成者所說的實質效益具有高度不確定性。反對者認為，國外賭場經營效益未必適用於臺灣，而決策過程粗糙，擔心設置賭場之後對馬祖未來的傷害。推動國際觀光度假區應先預測未來可能的遊客人數，並估算所需的用電量與生活用水，及產生的生活汙水與垃圾是否超過馬祖當地的「環境負載」，否則將對生態環境造成浩劫，醫療資源也可能難以負荷。

4、交通面向

因賭場而改善的交通，卻將因為大量賭客使交通更不順（馬祖日報－正面交鋒，馬祖反博弈青年懷德說明會現場表達反賭訴求2012-6-24）。

（二）設置博弈特區對馬祖當地可能產生的經濟影響模擬分析

對於設置博弈特區後對馬祖當地可能產生的經濟影響，可以採取投入產出分析法加以預測與分析。以下模擬分析參考自高銘鴻(2006)。因主要目的在呈現可能的模擬方式和內容，且本文並無足夠時間與能力進行實際分析，故部分數據並不完整。

1、馬祖產業分類

進行馬祖的經濟分析，首要工作就是製作出連江縣的產業關聯表。首先，先選用行政院主計總處所公佈的產業關聯表(2006年52部門)，此產業關聯表將全國的產業分類成52種，分析產業之間的關聯程度。但是本研究的研究區域馬祖，其縣政府行政院主計總處的產業分類無如此的細分，故為了配合研究區域的分類，我們將全國52部門整理合

併為 10 部門，整理結果如下表：

表13：連江縣產業關聯表

10 部門的編號和產業名稱		52 部門的編號和產業名稱	
編號	產業名稱	編號	產業名稱
01	農林漁牧業	01	農產
		02	畜產
		03	林產
		04	漁產
02	礦石及土石採取業	05	礦產
03	製造業	06	加工食品
		07	飲料
		08	菸
		09	紡織品
		10	成衣及服飾品
		11	皮革、毛皮及其製品
		12	木材及其製品
		13	紙漿、紙及紙製品
		14	印刷及資料儲存媒體複製
		15	石油及煤製品
		16	化學材料
		17	化學製品
		18	藥品
		19	橡膠製品
		20	塑膠製品
		21	非金屬礦物製品
		22	鋼鐵
		23	其他金屬
		24	金屬製品

10 部門的編號和產業名稱		52 部門的編號和產業名稱	
		25	電子零組件
		26	電腦、電子及光學產品
		27	電力設備
		28	機械設備
		29	汽車及其零件
		30	其他運輸工具
		31	家具
		32	其他製品及機械修配
04	水電燃氣業	33	電力供應
		34	燃氣供應
		35	用水供應
05	營造業	36	污染整治
		37	營造工程
06	批發、零售及餐飲業	38	批發及零售
		39	住宿及餐飲
07	運輸倉儲及通訊業	40	運輸倉儲
08	金融保險及不動產業	41	金融及保險
		42	不動產服務
09	工商服務業	43	電信服務
		44	資訊服務
		45	公共行政服務
10	社會服務及個人服務業	46	傳播服務
		47	專業、科學及技術服務
		48	支援服務
		49	教育服務
		50	醫療保健及社會工作服務
		51	藝術、娛樂及休閒服務

10 部門的編號和產業名稱		52 部門的編號和產業名稱	
		52	其他服務

資料來源：

主計總處統計專區 > 產業關聯統計 95 年產業關聯表 (52 部門)

http://www.dgbas.gov.tw/ct_view.asp?xItem=25740&ctNode=3292

以上10部門有哪一些是和觀光產業有關？也就是，哪一些產業在馬祖設立觀光賭場後會直接受到其影響？根據觀光發展條例第二條第一款的解釋，觀光產業是指有關觀光資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善，為觀光旅客旅遊、食宿提供服務與便利及提供舉辦各類型國際會議、展覽相關之旅遊服務產業。針對此條例對觀光產業的解釋，本文將10部門之中的第6項「批發、零售及餐飲業」、第7項「運輸倉儲及通訊業」和第10項「社會服務及個人服務業」歸類為觀光產業，也就是說在觀光產業受到衝擊時這些產業會直接受到涉及。

此外，觀光賭場的相關行業及可能提供的工作機會則如下表所示。

表14：觀光賭場的相關行業及提供的工作機會

觀光賭場的相關行業	觀光賭場提供的工作機會
旅館業	專業會計人員
交通運輸業	賭博遊樂器操作員
餐飲業	設備器材維修人員
休閒遊憩業	一般服務生
營造業	專業發牌、擲骰者
電腦軟體業	計分人員
賭場人力訓練學校	代幣製造商

資料來源：郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006

2、馬祖產業的區位商數

運用馬祖地區各產業就業人口比數與臺灣地區各產業人口比數，將兩筆資料數據相除即為區位商數。每一項產業的區位商數值越高則

代表其經濟角色越重要；區位商數值大於1者，說明該產業具有出口的潛力。

3、馬祖產業關聯程度表的計算

根據行政院主計總處所公佈的「民國95年臺灣地區投入係數表(52部門)」來製作馬祖產業關聯表，首先將52部門整理成10部門，然後使用區位商數法把全國的投入係數表轉換成馬祖的投入係數表，最後可以求出馬祖的產業關聯程度表，我們可以將全國的投入係數表、馬祖的投入係數表和馬祖的產業關聯程度表分別列出。

4、最終需求變動幅度的估計

行政院送立法院審查之「觀光賭場管理條例」係採新加坡之國際觀光度假區附設觀光賭場之類型為主，且新加坡是鄰近我國的一個地區，文化背景也是以華人為主，將來馬祖設立觀光賭場後，兩地的相似度會極高，勢必成為競爭對手，馬祖或許也會瓜分掉部分新加坡的客源，所以本文以新加坡為研究對象，估計分享其客源的總量作為最終需求變動的來源。

(1) 新加坡觀光博弈人口

須計算新加坡博弈產業的發展帶動新加坡的觀光收入，包括歷年來新加坡旅客入境總數、進入博弈特區人數、各類博弈項目毛收入等、以及其增長變化情形。

接下來，可以推算馬祖未來開放賭場後，基於旅程縮短的優勢可以大量留住本國觀光博弈旅客，使得大多原本想去新加坡的臺灣人願意留在馬祖消費，如此可以推算臺灣旅客會被馬祖所吸收的比例與人次。另外，也可以以相同方式推算中國大陸與其他國家博弈旅客會被馬祖所吸收的比例與人次。

(2) 計算到馬祖博弈旅遊總支出

可以根據交通部觀光局所公布2012年國人國內旅遊消費支出的比例，乘上臺灣旅客平均消費的總額，可以得到各項支出的費用金額。

將住宿、餐飲及購物歸類為「批發、零售及餐飲業」，交通歸類在「運輸倉儲及通訊業」，娛樂業歸類在「社會服務及個人服務業」；另外，可將臺灣旅客賭資總額視為是娛樂業，將這部分的金額歸類在「社會服務及個人服務業」。另一方面，依據交通部觀光局所統計的2012年來台旅客每人消費比例，乘上「其他」旅客平均消費的總額，可以得到各項支出的費用金額。

將旅館內消費、旅館外餐飲和購物費歸類在「批發、零售及餐飲業」，在台交通費歸類在「運輸倉儲及通訊業」，娛樂費歸類在「社會服務及個人服務業」。另外，「其他」旅客賭資是娛樂業，所以把這部分的金額歸類在「社會服務及個人服務業」。

將臺灣和「其他」旅客的總支出都歸類好之後，將兩者的「批發、零售及餐飲業」、「運輸倉儲及通訊業」和「社會服務及個人服務業」的金額加總，可以得到觀光博弈業所引起的最終需求變動量。

（3）總產出的變動量

將「批發、零售及餐飲業」、「運輸倉儲及通訊業」和「社會服務及個人服務業」這三者的最終變動量，乘上馬祖的產業關聯程度表，可得到馬祖的總產出和各項產業的總產出變動量。依離島建設條例第10-2條明定，我國規劃之國際觀光度假區附設觀光賭場國際度假區之設施包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展有關之服務設施，且觀光賭場之博弈設備與電子設備有關，故產量提升之產業除觀光產業外，亦將包括其他相關產業。

最後，比較總產出增加量可以計算，來馬祖博弈觀光的旅客支出1%會帶動馬祖地區產出成長的比例。

（4）馬祖產業關聯效果分析

根據上述馬祖的產業關聯表，亦可以求出馬祖各個產業的感應度分析和影響度分析。計算出來的結果可以得知馬祖各個產業之間相互依賴的程度，感應度數值越大，代表此產業越是經濟體系中不可或缺的角色，當其他產業發生變動時受到牽動的範圍相對較大，而影響度

數值越大，代表此產業在經濟體系中越是有領導的特質，容易影響其他產業的產量變化。

(5) 結論

馬祖未來若設立觀光賭場，假設可以從新加坡瓜分一定比例的臺灣博弈旅客、一定比例的大陸博弈旅客和一定比例的其他國家博弈旅客，則透過投入產出分析法，可以估算觀光賭場所可能帶來的收益。

(三) 治安與犯罪影響的模擬分析

文獻指出，不少地區設立觀光賭場後，會帶來種種治安上的問題，犯罪率會大幅的上升，例如美國紐澤西的大西洋城，在1978年成立觀光博弈後，自1978年到1981之間，犯罪率增加了三倍，在僅僅三年的期間內，大西洋城的犯罪率就從全美國的第五十名竄升到全美的第一名；此外，阿拉斯加的所在地內華達州，在1998年時，自殺率在全美排行第一、逃漏稅被判決有罪的比率排行第一、病態性賭徒的比率排行第一、高中輟學率排行第一、離婚率排行第一、墮胎率排行第三、宣告破產率排行第三、未婚生子的百分比排行第四、強暴率排行第四、與酒精相關的致死率排行第四……等等（高銘鴻，2006）。

依照前述，若美國紐澤西的大西洋城，在1978年成立觀光博弈後，在僅僅三年的期間內，至1981年時，犯罪率即增加了三倍，則以馬祖目前的犯罪率而言，也有相當的可能會在設立賭場後增加三倍。

亦即，目前在社會秩序方面，101年時，連江縣警察機關受（處）理刑事案件有61件，破獲52件，嫌疑犯有58人；而各類刑案受害者人數則總計有64人，其中男性40人、女性24人。101年時，共舉發違反道路交通管理事件672件。在警察局處理家庭暴力案件上，100年時有1件執行保護令。若此時設立賭場，將可預期三年後，連江縣警察機關受（處）理刑事案件將會約有180件，破獲約150件，嫌疑犯將約有有180人，而各類刑案受害者人數則將總計約有190人，其中男性約120人、女性約72人；違反道路交通管理事件將可能暴增至約2000件；在警察局處理家庭暴力案件上，將可能至少增加至3件以上的執行保護令、家

庭暴力案件、聲請保護令案件、執行保護令案件、違反保護令罪案件、或逮捕現行犯等。

四、緩解和管理的監控（monitoring for mitigation and management）

本階段之目標在於將影響降低並進而主動積極管理。主要的活動在於檢視與正視不可避免之負面影響，以及確定可能的防治方法；並將測量實際和預測的影響回饋給政策制訂者與利害關係人或民眾。

在這裡，在馬祖設置賭場後，除確保經濟效益得以真正發生外，更重要的是如何避免負面影響的發生與程度。其中，交通的惡化、治安的敗壞、道德的淪喪、對家庭的危害等，都是執行機關後續必須設計緩解措施加以處理並監控的。

五、評估（evaluation）

本階段之活動以整體性與系統性的回顧為主，評估前述內容的合宜性與利弊得失。本模擬分析可以適度展現如何應用社會影響評估於重大政策如離島設置博弈特區等議題上。

第二節 勞保年金議題之模擬分析

依據內政部統計，60歲以後平均餘命22年，而2007年勞保被保險人請領老年給付平均年齡為57.76歲，平均每件老年給付金額僅107萬餘元，實不足以保障勞工退休後平均22年或更長久之老年生活所需。舊制勞保給付係一次給付，易因通貨膨脹而貶值，或因投資不當、供子孫花用、甚或遭人覬覦騙取而瞬間一無所有，致使老年生活頓失依靠，也無法確保其遺屬之長期生活。為因應人口老化及少子女化趨勢所帶來之長期經濟生活保障問題，政府自1993年4月起即開始著手規劃老年年金制度，2003年4月曾將老年年金草案送立法院審查，惟因屆期不續審退回；至2007年5月更將失能年金及遺屬年金一併納入年金規劃，並將修正草案送立法院審查，惟再度因屆期不續審退回；其間修正草案歷經多次朝野協商及不斷修正，再於2008年2月15日重送立法院

審查，終於在2008年7月17日經立法院三讀通過，並自2009年1月1日起施行，立法過程極為艱辛，勞工保險自此正式邁向年金化，為勞工朋友提供更完善的勞保保障體系⁸。

原先勞保年金之構想是為因應人口老化及少子女化趨勢所帶來之長期經濟生活保障問題，政府早已從1993年起開始著手規劃，歷經多次送立法院審查修正，終於在2008年經立法院三讀通過，勞保年金制度於2009年1月1日起正式上路。政府曾大力倡導勞保年金，並且在2012年列出下列重點（行政院勞工委員會，2012）：

- 1、勞保年金制度重點：所得替代率 1.55%，並有展延年金：以一個工作 30 年的勞工為例，將可達到所得替代率 46.5%。
- 2、勞工有選擇一次金或年金的權利：年金施行前有保險年資者，勞工可以選擇一次請領老年、失能給付或年金給付。
- 3、領取老年或失能年金期間死亡，遺屬可以領回一次金扣除已領年金總額之差額，勞工既有權益不受影響；至於符合遺屬年金請領條件者，得請領遺屬年金。
- 4、年金給付採「最高 60 個月」之月投保薪資平均計算：對於中高齡再就業或婦女重返職場致所得降低之勞工有利。
- 5、符合年金請領條件而延後請領者，每延後 1 年，年金金額增給 4%；如果未達年金請領年齡而提前 5 年請領者，每提前 1 年，年金金額減給 4%。
- 6、保險費率 7.5% 至 13%，施行第 1 年及第 2 年 7.5%，其後每年調高 0.5% 至 10%，並自 10% 當年起，每 2 年調高 0.5% 至上限 13%。

勞工保險條例自1958年制定公布，1960年施行，歷經17次修正，最後一次於2012年12月19日修正施行。又2009年1月1日施行年金給付制度後，更對勞工及其遺屬長期生活提供較完善保障。茲因勞工保險開辦已逾60年，保險費率長期採低收政策，隨著被保險人邁入成熟期，

⁸ 資料來源，勞委會：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=MsTEcrccKgM%3D>

及我國人口結構快速老化及少子女化影響，未來領取年金給付者愈多，繳納保費者愈少，將造成勞保財務龐大壓力，原有之制度設計已面臨相當程度的挑戰。為讓制度永續經營，避免造成未來世代沉重負擔，並確保每一世代勞工皆能安享退休生活，必須及早進行年金制度改革，又改革工程涉及各方權益，經參酌先進國家年金改革經驗，採循序漸進，並逐步建構永續穩定制度，爰擬具「勞工保險條例」部分條文修正草案，根據行政院最新的規劃，其修正要點如下⁹：

- 1、修正普通事故保險費率調整機制。（修正條文第十三條）
- 2、修正年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資計算期間，逐年延長至被保險人加保期間最高一百四十四個月之月投保薪資予以平均計算。（修正條文第十九條）
- 3、調整失能、老年及遺屬年金之給付標準，平均月投保薪資在新臺幣三萬元以下者，仍維持現行給付標準，即按百分之一點五五計算；逾三萬元者，就超過部分按百分之一點三計算。（修正條文第五十三條、第五十八條之一及第六十三條之二）
- 4、定明中央政府負最後支付責任，及中央主管機關訂定財務撥補計畫。（修正條文第六十九條）

⁹ 資料來源，行政院：

http://www.ey.gov.tw/News_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&s=2ABAF5252A895A98。行政院年金改革方案已儘可能考量各社會層面之影響，行政院所提出之勞保年金改革方案係從無到有之規劃過程，歷經：(1)蒐集先進國家年金改革經驗、(2)進行第一階段學者專家、勞資團體及基層勞工地方座談之年金改革方向意見徵詢、(3)提出年金改革初步方案、(4)進行第二階段就初步方案之公民意見徵詢、(5)修正初步方案後提出正式改革方案，前開兩階段意見徵詢共召開 76 場次座談會，超過 1.2 萬人次參與，並就各界所提具體建議，研擬各種可能方案，經數百種方案之財務影響評估，於兼顧制度健全及儘可能減緩改革衝擊，由行政院提出正式方案。

在目前我國高齡化及少子化的發展趨勢影響下，勞保年金制度恐將出現崩盤危機，2012年10月即因此爆發了民眾紛紛至勞保局辦理年金一次給付請領，造成社會恐慌，後續還引發有部分民眾想取消一次領卻無法更改之事件。而日前行政院長江宜樺則提到勞保年金制度若再不改革，有可能在14年內宣布破產（劉禹慶，2013），因此勞保年金改革勢在必行。但許多勞工團體對於當前行政院所提出之改革方案感到不滿意，甚至以抗議行為表達訴求，認為政府所提出之改革方案都只會造成年金縮水，對廣大勞工民眾並無助益，而要求政府須積極提出更多解決方案，甚至比照公務人員保險撥補；全國產業總工會、臺北市產業總工會等近20個勞工團體代表在102年5月1日發起勞工大遊行希望政府能回應其訴求（謝莉慧，2013）。

勞保年金議題受到廣大勞工民眾與勞工團體之關注，而改革更是迫在眉睫、刻不容緩，若未能適時公正參酌、納人民眾意見，則政府勞保年金改革之路必然面臨更大輿論的挑戰。社會影響評估機制即重視以不偏頗、超然中立角度來檢視與民眾溝通之資料，能對未來政策正面及負面影響各提出相對應之措施，以確保政策實施後相關單位能解決各種可能出現的問題。

以下本研究以我國勞保年金改革為個案，嘗試以社會影響評估的方法說明並模擬（stimulation）可能涉及之架構與步驟；及可能涉及的範圍與面向。

一、範圍確定（scoping）

勞保年金之性質為強制保險，依照官方數據約有970萬人存在此保險體系。就最直接的影響而言，該保險體系體內的勞工是最直接的利害關係人。根據精算師的計算，勞保年金改革對勞工的直接影響可能使勞工將「繳多」及「領少」，分為以下層面加以說明（葉崇琦，2013）：

（一）多繳保費

依勞保法規規定，勞保保費分擔的比例分別為雇主70%、勞工20%、政府10%，以下分別試算投保薪資為28,800及43,900之勞工的影響：

表15：勞工預期增加的勞保費

投保 薪資	目前費率 8%		修法前上限 12%		修法後上限 18.5%	
	保費	勞工 負擔	保費	勞工 負擔	保費	勞工 負擔
28800	2304	461	3456	691	5328	1066
43900	3512	702	5268	1054	8122	1624

資料來源：葉崇琦，2013。

由上表來看，每月增加的保費約幾百元到一千元不等，但目前臺灣的薪資成長率近幾年來呈現停滯不前，再加上物價波動來看，對於每月收入有限的勞工來講確實是一筆負擔。

（二）少領退休金：

因「社會保險」強調的是適當性，與「商業保險」強調的公平性並不相同，故此次修法中每工作一年的年金給付率下降僅針對投保薪資超過30,000元的部份，所以針對投保薪資小於30,000元的勞工月領金額比較沒影響，假設某勞工投保年資為30年，分別試算平均投保薪資為28,800元及43,900元的影響如下：

表16：勞工預期少領的退休金

投保 薪資	修法前月領金額	修法後月領金額
28800	13992 ($28800 \times 30 \times 1.55\% = 13992$)	13992 ($28800 \times 30 \times 1.55\% = 13992$)
43900	20414 ($43900 \times 30 \times 1.55\% = 20414$)	19371 ($30000 \times 30 \times 1.55\% + 13900 \times 30 \times 1.30 = 19371$)

資料來源：葉崇琦，2013。

由以上精算師的計算可初步了解，勞工將面臨「繳多」及「領少」已是不爭事實。特別是國內目前薪資停滯不前、失業率及通膨等問題，將使得勞保年金制度的改革與永續經營面臨嚴苛的挑戰。而上述勞工將面臨「繳多」及「領少」的事實會造成不小的負面衝擊。在此情況下政府若無法提出妥善之配套，很難以落實照顧勞工之美意。此外，不同投保薪資之勞工面臨之衝擊，亦可能因計算標準之不一致而產生不同之差異，這些差異因素在利害關係人（stakeholders）的界定上，都是值得加以注意與區別的。

此外，除了直接受影響的勞工之外，雇主（或企業的負責人）亦會受到影響，可說是另類的利害關係人。由於勞保保費分別是由雇主與勞工依不同比例分擔，勞保年金改革對於企業的直接影響亦不容小覷。勞保年金改革對雇主的影響大致可分為「人事成本的增加」與「留才工具的選用」二方面，說明如下（葉崇琦，2013）：

（一）雇主人事成本的增加：

在社會保險的保費支付比例中，其實雇主是負擔最大的，例如勞保保費雇主要負擔70%，健保保費雇主要負擔60%，從下表雇主預期要增加的保費更多：

表17： 雇主預期增加的勞保費

投保薪資	目前費率 8%		修法前上限 12%		修法後上限 18.5%	
	保費	雇主負擔	保費	雇主負擔	保費	雇主負擔
28800	2304	1613	3456	2419	5328	3730
43900	3512	2458	5268	3688	8122	5685

資料來源：葉崇琦，2013。

上表僅用一位員工來試算，所以員工愈多的公司影響愈大。

(二) 留才工具的選用：

從前述內容看來，勞保的保費調升後，若整體經濟環境未能持續好轉，可能會排擠到未來的調薪空間。但企業也會擔心如未提出好的薪酬方案，可能會流失重要的人才，此時留才工具的選用就會有關鍵的影響。

本研究針對以上精算結果推估，若以投保薪資43900元計算，就目前費率8%與修法後上限18.5%為例，一個勞工就必須使雇主每個月多支付3227元（5658-2458=3227）。若以100人的企業為例，將使雇主每個月多支付322700元（3227×100=322700）；若以1000人的企業為例，則雇主每個月多支付3227000元，其影響甚鉅。除影響雇主成本與雇用員工意願外，勞工調薪空間降低與雇主將勞工薪資以多報少的可能性將會大增。因此，本個案中社會影響評估的範圍界定除勞工之外，雇主（或企業的負責人）的影響亦是必須加以評估的範圍。

二、剖析（profiling）

社會影響評估於本階段之目的在於收集基線（baseline）資料，作為預測評估的依據。但本個案在我國是第一次發生，沒有前例可循。在無前例之個案中，社會影響評估可運用問卷調查利害關係人或民眾參與等方式蒐集基線資料。包括問卷調查利害關係人或民眾參與的方式；可以問卷調查、訪問民眾、焦點座談會、公聽會或研討會等方式進行。此外，本階段重點在於編纂社會剖析、劃分社會影響的類別，以及研擬影響指標。

針對本階段社會影響評估之活動，本研究雖缺乏實際調查利害關係人或民眾參與的活動，但吾人還是可透過相關研究論文、媒體報導與本研究的會議訪談資料進行初步的模擬。以下由下表，說明並剖析行政院版勞保改革方案可能對相關利害關係人之影響。

表18：勞保年金改革與可能影響之說明

項目	行政院版勞保年金改革方案	現行制度	對勞工或雇主之影響	可能產生之社會影響
平均月投保薪資計算	逐步到位，以加保期間最高144個月（12年）平均計算。	加保期間最高60個月平均計算。	薪資調整的兩難	1.薪資下修，謀生不易 2.退休年限後延影響生涯規劃 3.妨礙新世代進入職場
年資給付率	平均月投保薪資3萬元以下者，以1.55%計；超過3萬元者，就超過部分以1.3%	以平均月投保薪資1.55%計	勞工：少領退休金	4.所得替代率低，造成行業間不平現象（階級間矛盾） 5.規避雇主責任 6.投保薪資最高

項目	行政院版勞保年金改革方案	現行制度	對勞工或雇主之影響	可能產生之社會影響
	計。			額（43900）訂定不實，不利高所得勞工
保險費率調整	依現行費率調整機制於 104 年達 9%，其後每年調整 0.5% 至 12%，屆時精算如未來二十年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%。	98 年開辦後，前兩年 6.5%，第三年起每年調高 0.5% 至 104 年為 9%，其後每兩年調高 0.5% 至 116 年達上限 12%（目前費率 8%）。	勞工：多繳保費 雇主：人事成本增加；排擠到未來的調薪空間。	7.加速跨世代剝奪感 8.實質可支配所得減少 9.勞工薪資不一定是直線成長，有可能變相懲罰勞工

資料來源：本研究自行整理。

上表透過說明行政院版勞保改革方案中最主要的三個項目：平均月投保薪資計算、年資給付率與保險費率調整為主軸，透過改革方案與現行制度之比較；分別說明對對勞工與雇主之直接影響，以及可能產生更深層之社會影響。

首先，就平均月投保薪資計算而言，行政院版勞保改革方案與現行制度之間的差異，在於加保期間由現行的最高60個月，延長為加保期間最高144個月（12年）計算。此舉雖然符合擴大計算薪資週期以尋求精確性與公平性之邏輯，但在實際執行上仍有許多更深層之社會影響必須加以考慮：

- (一)我國民間薪資計算之方式，常有以多報少之陋習。即雇主為節省成本，往往以較低之投保薪資，再加上其它名目所得之方式以規避高額的雇主負擔，且勞工也視為理所當然之「職場默契」。若以 144 個月（12 年）計算，恐造成勞工之損失。
- (二)若上述觀點成立，延長為加保期間最高 144 個月（12 年）計算恐將延長原先虛報投保薪資勞工退休之年紀，以符合行政院版勞保改革方案之新標準。延長退休年限除影響延長勞工原先生涯規劃之外；亦容易在職場形成新陳代謝緩步與妨礙新世代進入職場與升遷之疑慮。
- (三)以當前經濟趨勢推估，加薪已成為一大瓶頸。延長加保期間為最高 144 個月（12 年）計算，恐不利於已屆退休年齡之勞工；且裹足不前的薪資亦容易造成退休年金少領之事實。況且，誠如前階段所述，加薪亦會造成雇主勞保年金之負擔，故薪資下修即可能成為雇主規避勞保年金部分負擔之因應策略。

其次，年資給付率之改革由現行平均月投保薪資 1.55% 計算，改為由平均月投保薪資 3 萬元以下者，以 1.55% 計；超過 3 萬元者，就超過部分以 1.3% 計算，恐造成以下之社會影響：

- (一)誠如表 16（勞工預期少領的退休金）可知，投保薪資超過 3 萬元者會有少領退休金的情形產生。此一改革方案，可能造成同一企業；或不同行業別的勞工之間的公平性爭議。此外，改革後勞保年金的所得替代率可能比其他行業別來得低，造成行業間不平；甚至產生階級對立與相對剝奪感現象¹⁰
- (二)以投保薪資 3 萬元作為差異分水嶺有可能造成勞工的雙重衝擊，

¹⁰學者林萬億以勞委會最新改革版本試算，發現公務員退休後其公保加退撫總退休所得替代率只要工作滿卅年，就可達到八十%；但勞工以去年平均薪資四萬九千三百元試算、工作卅五年，包括勞保加勞退的總所得替代率卻僅有六十%，比公務員少了廿%。(資料來源：

<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/apr/25/today-life6.htm>)

除面臨薪資超過 3 萬元即降低給付率的事實外，拉大平均月投保薪資至 144 個月（12 年）計算更擴大了應得給付率的差距。再者，就目前投保薪資分級而言，當前的薪資級距無法反映勞工薪資的所有面貌與可能；將差異分水嶺定在 3 萬元恐不利勞工而較有利於雇主。

- (三) 現行勞工保險投保薪資分級之最高級為第 20 級（43900 元），然許多勞工並非服務於所得相對較低（如勞力密集產業）之產業，許多產業（如科技業、生化產業）員工的薪資皆有可能超過投保薪資分級之最高級。但現行的勞工保險投保薪資分級制度把第 20 級（43900 元）當作年資給付率的上限，可能無法精確與公平反映薪資所得與年資給付之間的比例。退休時薪水逾 10 萬元的勞工為例，所得替代率更因為 43900 元的投保薪資之限制，所得替代率可能降到不及 20%，跟退休時薪水同樣 10 萬元的公務員相比，落差甚至高達 60%。

最後，就保險費率調整而言，行政院版勞保年金改革方案中研議依現行費率調整機制於 104 年達 9%，其後每年調整 0.5% 至 12%，屆時精算如未來二十年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%。對勞工而言，保險費率調整最直接的衝擊就是多繳保費；對雇主而言其人事成本增加，將會排擠到勞工未來的調薪空間。惟其中卻隱含了更多社會層面的衝擊，說明如下：

- (一) 保險費率調整之規劃跨越了不同的世代：包含了即將請領年金的人、正在繳納年金與未來可能加入勞保年金的勞工。事實上，他們所受到的影響程度是不一樣的。如果以目前保險費率調整來看的話，正在繳納年金與將來加入勞保年金的世代可能在未來受到的衝擊是最大的，恐有世代間不公平現象產生的可能。
- (二) 原則上，保險費率調整會同時增加勞工與雇主負擔。然就企業經營之成本考量，其結果往往造成雇主不負擔而轉嫁勞工負擔的現象。相對於勞工而言，雇主較有彈性把所有的成本轉嫁到勞工的身上；亦及假設將來的保費調整，實際上也都是勞工負擔。因為

雇主可運用少發獎金、少調薪水等方式就把成本轉嫁給勞工。就目前經濟環境中薪資低迷、調薪困難的普遍現象而言，保險費率調整勢必擠壓到勞工整體可支配所得。

- (三) 許多行業別勞工的薪資並非線性成長。以從事勞動業的工人（例如板模工、搬運工）為例，其薪資最多的時期可能是青壯年時期，薪資可能因年齡而遞減；或因景氣好壞而有所差異。以漸進方式調整保險費率的前提，是預設薪資會隨著工作經驗與工作年資而遞增。但上述工作性質之差異性與社會影響，似乎在此次勞保年金改革方案中是被忽略簡化的。

根據上述勞保年金改革方案之社會剖析後，接下來的模擬重點在於劃分社會影響的類別以及研擬影響指標。以下綜合本個案之性質，與本研究第二章社會影響評估應涉及與考慮的重要的原則：包括代間公平性（Inter-generational Equity）、代內公平性（Intra-generational Equity）、差異分配的影響（differential distribution of impacts）等社會影響評估之重要原則，提出勞保年金改革方案之影響類別以及影響指標，如下表所示：

表19：勞保年金改革與之社會影響類別及影響指標

社會影響類別	社會影響之指標
1. 世代間公平性之影響	退休年限延長 (1-1) 投保薪資最高額之訂定 (1-2) 世代剝奪感 (1-3)
2. 行業間公平性之影響	行業間公平性 (2-1) 實質可支配所得程度 (2-2)

社會影響類別	社會影響之指標
	勞工薪資變動可能性 (2-3)
3.社會階層流動性之影響	薪資下修可能性 (3-1) 新世代進入職場可能性 (3-2) 雇主規避責任可能性 (3-3)

資料來源：本研究自行整理。

表19將勞保年金改革方案之影響系統化分為三個層面：一為世代間公平性之影響，二為行業間公平性之影響，三為社會階層之影響等三個層面；以上三個層面當中包含了個別的影響指標¹¹。

其中，世代間公平性之影響層面包含了由表26（勞保年金改革與可能影響之說明）歸納出的指標，包括：退休年限延長（原第2點，以1-1表示）、投保薪資最高額之訂定（原第6點，以1-2表示）與世代剝奪感（原第7點，以1-1表示）。行業間公平性之影響層面包括：行業間公平性（原第4點，以2-1表示）、實質可支配所得（原第8點，以2-2表示）、勞工薪資計算方式（原第9點，以2-3表示）。最後，社會階層之影響層面包括：薪資下修（3-1）（原第1點，以3-1表示）、新世代進入職場可能性（原第3點，以3-2表示）、雇主責任（原第5點，以3-3表示）。根據上述的分類與指標，就可透過抽樣問卷以了解與估算利害關係人的影響程度。

¹¹ 此部分為個案模擬之可能狀況，並非勞保年金改革方案真實影響之反映。此外，除公聽會、座談會或透過問卷方式進行之外，可選擇依個案適合的方法來進行，如層級分析法(AHP)等方式。

三、社會影響的估算和預測(**projection and estimation of social impact**) 分析

究實而言，社會影響似乎無所不在，但哪些社會、社經或心理的變項是社會影響評估應該檢驗的？而什麼又是被認為有用的或可靠的指標？一般而言，社會影響指標必須能夠代表那些不易被直接測量的社會狀態或特性。本階段要能確實估算預測，否則研究報告就容易流為主觀。以下模擬階段研究設計之基礎，係根據勞保年金改革可能受影響的利害關係人，針對行政院版勞保改革方案中最主要的三個項目：平均月投保薪資計算、年資給付率與保險費率調整等項目產生之社會影響，作為社會影響的估算和預測之基礎，並透過問卷方式進行。

首先，針對問卷抽樣部分，其中，基本資料的範圍與界定模擬如下：

- (一) 性別：男、女。
- (二) 年齡：20-30、30-40、40-50、50-60、60 以上。
- (三) 婚姻狀況：未婚、已婚、離婚。
- (四) 職業類別：農、林、漁、牧業、礦業及土石採取業、製造業、水電燃氣業、營造業、批發業及零售業.....等 16 個類別。¹²
- (五) 教育程度別：國小、國中、高中、大學、碩士、博士。
- (六) 收入別：可參考表 15 勞工保險投保薪資分級表分類。
- (七) 投保時間別：0-5 年、6-10 年、11-15 年、16-20 年、21-25 年、26-30 年、30 年以上。

¹² 此處職業類別參考勞工保險職業災害保險適用行業別及費率表中之「大分類」部分(共 16 類)，另有更細部的「行業類別」(共 61 類)可參考。

表20：勞工保險投保薪資分級表

勞工保險投保薪資分級表			
投保薪資等級	月薪資總額 (實物給付應折現金計算)	月投保薪資	日投保薪資
第 1 級	19,047元以下	19,047	635元
第 2 級	19,048元至19,200	19,200	640元
第 3 級	19,201元至20,100	20,100	670元
第 4 級	20,101元至21,000	21,000	700元
第 5 級	21,001元至21,900	21,900	730元
第 6 級	21,901元至22,800	22,800	760元
第 7 級	22,801元至24,000	24,000	800元
第 8 級	24,001元至25,200	25,200	840元
第 9 級	25,201元至26,400	26,400	880元
第 10 級	26,401元至27,600	27,600	920元
第 11 級	27,601元至28,800	28,800	960元
第 12 級	28,801元至30,300	30,300	1,010元
第 13 級	30,301元至31,800	31,800	1,060元
第 14 級	31,801元至33,300	33,300	1,110元
第 15 級	33,301元至34,800	34,800	1,160元
第 16 級	34,801元至36,300	36,300	1,210元
第 17 級	36,301元至38,200	38,200	1,273元
第 18 級	38,201元至40,100	40,100	1,337元
第 19 級	40,101元至42,000	42,000	1,400元
第 20 級	42,001元以上	43,900	1,463元

資料來源：行政院勞工委員會，自 102 年 7 月 1 日施行。

除勞保年金改革利害關係人基本資料（性別、年齡、婚姻狀況、職業類別、教育程度別、收入別、投保時間別等）之外，還有影響層面：世代間公平性（3個指標）、行業間公平性（3個指標）及社會（階層）流動性（3個指標）等三層面共9個指標¹³。指標擬採用Likert 五點尺度，以計算影響強度。於是，便可透過問卷設計將利害關係人的影響強度加以初步估算。

四、緩解和管理的監控（**monitoring for mitigation and management**）

本階段之目標在於將影響降低並進而主動積極管理。主要的活動在於檢視與正視不可避免之負面影響，以及確定可能的防治方法；並將測量實際和預測的影響回饋給政策制訂者與利害關係人或民眾。從這波勞保年金年金的改革看來，很容易僅迷失在數字的計算之中而忽略了大方向結構性的討論；其中，包含了本研究在前述模擬階段所列舉的各種面向，以及不同性質利害關係人之間受影響的程度。

就緩解而言，本階段目標在於研擬緩解措施將影響減至最低。因此，吾人可在前述模擬階段中尋找出受影響範圍最大或強度最強的利害關係人；以及造成社會影響最劇烈的勞保年金改革方案，並企圖緩解改革產生的社會影響。事實上，政府亦有相關緩解與管理措施，例如：

- (一) 參酌先進國家年金改革經驗，採循序漸進，先以維持一定期間基金財務安全流量為目標，再逐步建構永續穩定制度，避免改革一步到位使制度改變幅度過於劇烈。
- (二) 有關政府支付責任部分，為安定民心，將政府負最後支付責任入法；並增加勞保基金收入來源，由政府擬訂撥補計畫，分年編列預算挹注財務。
- (三) 有關年資給付率調整部分，就平均月投保薪資低於 3 萬元以下者，仍維持現行 1.55% 計算，給付完全不受影響。

¹³ 可依需求再進行更細部化的分類。

(四)有關調整保險費率部分，仍維持現行逐年微調機制，每次調整 0.5%，且於費率調整至現制上限 12%時，設立評估機制。

(五)有關基金運用績效部分，為增加基金收益，以減緩其他改革面向調整之幅度，將基金操作績效目標設定為 4%以上。

以勞保年金個案為例，其未來可能的緩解措施可能有：平均月投保薪資計算方式的改變、年資給付率的調整與保險費率的重新估算。以上緩解措施係系統的交互影響關係，其目標不在追求貨幣或數字利益極大化之淨值；而是尋找出一個可為大部分利害關係人接受的最大公約數。

以勞保年金個案為例，該政策具有重分配（redistribution）性質，要在政府與利害關係人間取得共識或交集似乎是一種兩難的「取捨」（trade off）。然而，在政府面對財政困難之前提下，提高保費、降低給付或延長退休的年限似乎又成為必然的政策選項。若提高保費、降低給付或延長退休的年限勢在必行，則必須公開資訊後透過不斷溝通跟勞工說明，使該影響能為利害關係人知曉與接受。以「世代包容」概念為例，政府沒有明確說出是什麼世代包容什麼世代，究竟是年輕人該包容老年人遭剝奪的部分；還是老年人應該包容年輕人的負擔？目前提出的規劃部分仍是即將退休或已退休的人待遇不變，未來的人卻面臨少領、多繳、延退，不就是直接使年輕人負擔更重，造成世代間不平的現象。因此，公開資訊於此便具有其重要性。公開資訊除可以做為政策宣導的利基之外；亦是漸進改革，公開資訊亦是社會影響評估的重要精神。

其次，社會影響評估應該致力於社會影響管理計畫的發展，即包含建議的減緩和策略的管理以落實在管理實務上。很明顯地，有些利害關係人可以很有效的適應勞保年金改革，有些則沒有那麼成功。政府的改革應了解社群在面對與回應環境壓力的重要性。社會影響評估需要對基礎概念的完善了解，像是權力和正義；同時包括關於多元和參與途徑的理論架構。在本個案中，世代與階級的衝突似乎不可避免。了解與管理衝突的能力對社會影響評估的實踐者來說是很關鍵的。例

如，大規模的勞保年金改革會對國家稅收、經濟成長的就業機會造成不穩定的影響。相同的，利害關係人間的衝突同樣有牴觸或反對勞保年金改革的可能性。如果管理得宜，大規模的改革計畫亦有提供穩定和平和變遷的可能。社會影響評估可使不同觀點的利害關係人的協調，也能提供可能產生之影響的獨立意見。就長期而言，社會影響評估應該致力於社會影響管理計畫(social impact management plan, SIMP)的發展，即包含建議的減緩和策略的管理；流程中行動者和利害關係人的發展來發展行動計畫；執行計畫中政府、地方政府和公民社會的規則和責任；還有這些團體在監測時行動的描述。發展管理計畫中有意義的群體接觸有助於建立社會影響評估中利害關係人和公眾的信任。

五、評估 (evaluation)

本階段之活動以整體性與系統性的回顧為主，評估前述內容的合宜性與利弊得失。此處的評估 (evaluation)與先前評估(或評價) (assessment) 的概念不盡相同。評估(assessment)是針對實際的社會影響進行估計其確實或可能損害的調查，並藉此建議、預防、準備、應變與重建。而評估(evaluation)則是針對以上各個步驟之利弊得失，進行事後的檢視與進行修正。

首先，以本個案之模擬程序之評估為例，利害關係人之界定是否完整？社會影響的構面與指標是否完善？問卷的製作是否具有信度與效度？抽樣是否有誤差？各種構面是否會產生交叉或無法預期的影響？緩解措施是否已解決問題；或帶來更多的問題？這些都是值得注意與後續修正的方向。

其次，政策目標的達成程度與落差 (gap) 也是必須加以檢視的項目。以勞保年金改革來看，當初的政策目標包含：提供被保險人或其遺屬長期且安定的生活保障、活到老領到老，保愈久領愈多，年金得相互轉銜，保障完整、領取年金可以避免因通貨膨脹導致給付縮水以及提供被保險人或其受益人基本生活保障 等目標。這些目標是否已在勞保年金改革中被達成？或是必須在更大範圍的年金改革中才有可

能被實現？以先前個案中舉出行業不平的現象為例，不平的除出現在不同的勞工職業類別外；亦出現在勞工外的不同行業。此外，現行的所得替代率差別大，針對現行所得替代率差異過大不公不義的現象，亦應有相關整合性的討論；甚至有可能的話要作更大範圍的整體年金社會影響評估，已使各種年金的改革不之產生多頭馬車的現象，以收綜效。

第三節 十二年國民基本教育議題之模擬分析

國際間已有許多國家將義務教育延長之先例，根據聯合國教科文組織（UNESCO）的資料統計顯示，多數國家的國民義務教育年限均延長至九年以上，例如美國、加拿大、英國、德國等，而荷蘭的國民義務教育年限更長達十三年（吳清山、高家斌，2005：56；教育部十二年國民基本教育網站，2013b）。

也因此，繼1968年實施九年國民教育以提升國、高中入學比率後，社會各界自1983年起陸續提出延長國民教育的呼聲，因而相關文獻均指出十二年國民基本教育（以下簡稱12年國教）的推動主要來自呼應「延長國教的呼聲」（教育部，2011a：2-3，2011b：3；劉春榮，2011：69），因而教育部於2001年進行「延伸國民基本受教育年限規劃研究」，並將十二年國教的規劃列為2003年的「全國教育發展會議」的重要議題，而後於2007年2月宣布開始推動12年國教，並成立「十二年國民基本教育工作小組」以推動包括12項子計畫與22項方案的「十二年國民基本教育實施計畫」，以及完成《十二年國民基本教育規劃方案》「並決定自98年起全面實施」（教育部，2011b：3；林天佑，2012：189），然此一「已經箭在弦上的教育政策，因為政治與社會等大環境因素的轉變，延長國民基本教育遂延宕下來而未能施行。」（劉春榮，2011：69、75）。

其後，2010年8月28-29日召開的「第八次全國教育會議」特別規劃討論「升學制度與12年國民基本教育」的中心議題，分組會議後提出三項結論暨建議：

首先，在政策定位上，將國民基本教育內涵界定為以普及、定額補助學費、非強迫、免試、就近入學為主，是國民的權利而非義務。其次，在政策進程上，採取「穩健、漸進」的步調，逐期推動十二年國民基本教育。最後，在政策措施上，陸續推動「齊一公立高中職（含五專前三年）學費方案」、「後期中等學校學區劃分及資源調整與充實」、「後期中等學校入學方式改進與輔導」、「高中職均優質化方案」及「K-12年課程規劃、教育實驗與生涯輔導」等方案。（教育部，2011b：4）

上述方案隨後成為馬總統於100年元旦推動12年國教的政策宣示，隨後於同年3月31日的行政院3240次院會備查之《中華民國教育報告書》的第一項發展策略即規劃「推動十二年國民基本教育與幼托整合」以達成「紓緩升學壓力，引導學生適性發展；縮小教育落差，均衡城鄉發展；促進教育機會均等，實現社會公平正義；提升國民素質，增進國家競爭力」的「重要目標」，因而「十二年國民基本教育的實施，將是繼1968年全面實施九年國民教育之後，最重大的一項教育政策」。（教育部，2011a：20、48，2011b：4-5）

然而，許多學校、老師、家長與學生對於12年國教涵蓋的三大願景、五大理念、六大目標及七大面向與二十九個方案的複雜架構，認為教育部既無明確配套措施與實施細節，說法又反覆，顯示政策推動過於倉促，擔心再一次成為教改白老鼠而感到徬徨不安（教育部十二年國民基本教育網站，2013b；邱瓊平，2013b）；其中全面免學費、免試入學、特色招生、提升學生多元適性等方案更引發許多爭議與討論。

全面免學費方案之爭議在於教育預算需求龐大，根據教育部100至104年度12年國民基本教育實施計畫經費需求表顯示，101年度已於中

中央政府總預算編列288.58億元(包括教育部288.23億元及青輔會0.35億元),102至104年度需求初估每年攀升為307億元、340億元、368億元,即使教育部強調將依循相關預算程序「統籌調度,確保無虞」(教育部十二年國民基本教育網站,2013c;邱瓊平,2013b),然而如何籌措足夠財源以及是否排富還是成為輿論爭辯焦點。

免試入學與特色招生等方面的措施,更引發許多家長恐慌,家長團體一則批評保留原有明星高中的三成特色學校招生是「換湯不換藥」;二則認為七成不採計在校成績的全國十五免試學區登記入學,卻得面對包含「基本門檻」、「適性比序」、「成就比序」、「特殊表現」與「德育加分」等五大類超額比序項目,細項更超過十五項(黃德祥,2013),學生除了學業以外,還需要志工服務時數、幹部經歷、培養其他專長、參加比賽等等項目,升學壓力並沒有因此減輕,反而「壓力更大」,以及造成學生湧入私校的「逃難潮」。

另依教育部規定,通過「優質高中職」認證之學校可辦理特色招生(黃德祥,2013),然而全國496所高中職高達九成學校都被認證為優質,且名單包括曾經重大違規之學校,導致各界質疑「優質高中職」認證的公信力,教育部隨後坦言審查疏失,並開會決議撤銷10所私校的認證(朱芳瑤,2013)。

如同Fullan (2001: 8, 46) 指出教育政策的基本策略在於「增進了解」與「強化認同」教育變革的「共享的意義」(shared meaning);從上述12年國教政策所引發的爭議來看,許多政策措施仍未獲得社會普遍認同而有待釐清,即使教育部已清楚認知應透過「促進家長參與推動十二年國民基本教育」與「政策宣導」兩項配套措施(教育部,2011b: 299-314)以積極宣導「三大願景、五大理念、六大目標、七大面向、二十九方案」(參下圖),然外界仍指陳政策決策者並未清楚說明12年國教政策的政策內容、政策工具、實施程序、具體作法與預期目標,致使無法舒緩各界對12年國教方向的不確定感與焦慮(附錄七;附錄九)。也因此,「影響深遠且動員很多國家經費,是對於整個教育做結構性的改變,改變了升學系統本身的慣性」的12年國教

應導入社會影響評估機制（參附錄六；附錄九；附錄十），藉以確認可能對社會造成負面影響的檢測指標及其變化，進而藉以思考相關替代方案與措施的提出，以減緩負面影響。

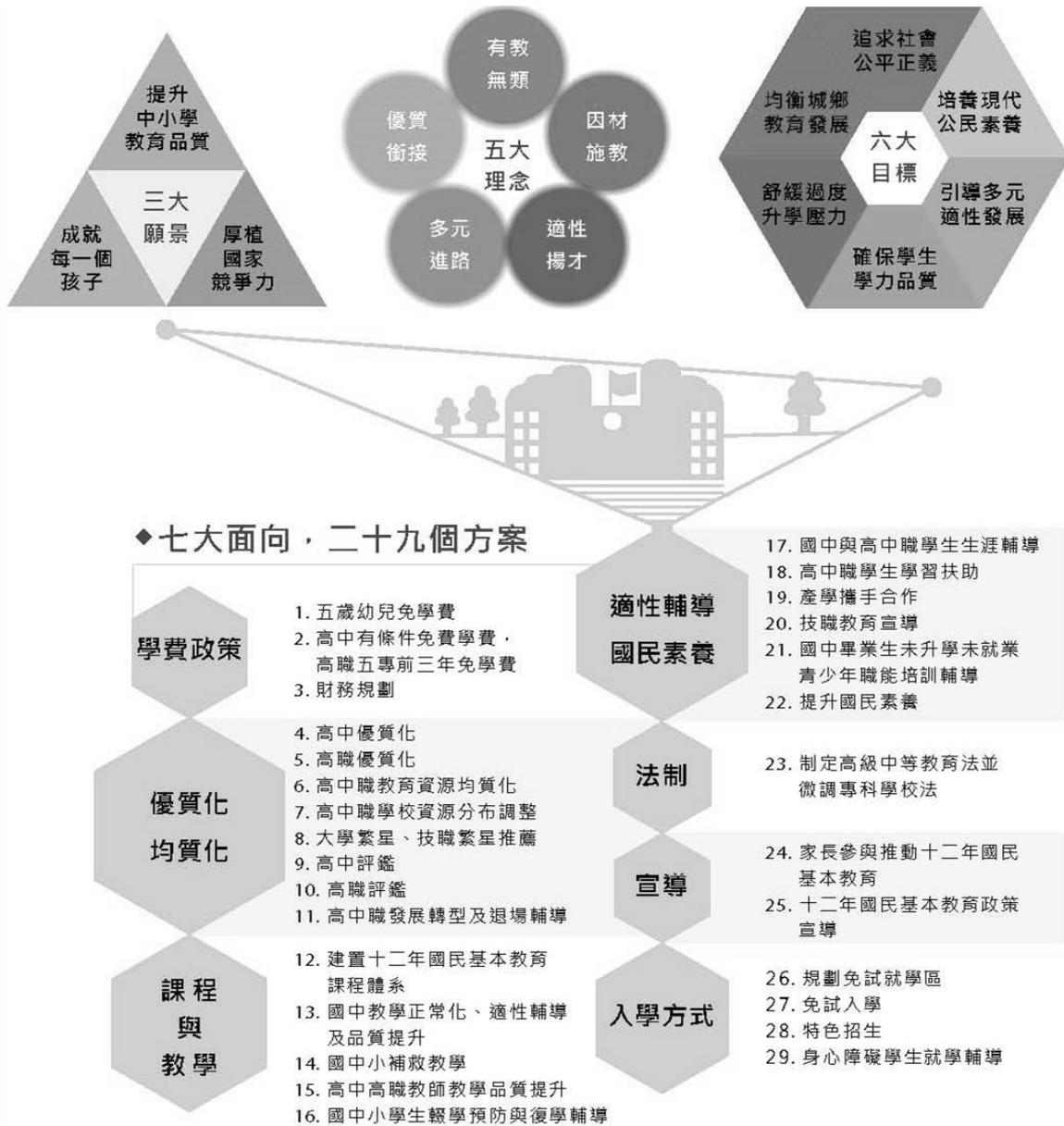


圖 7：十二年國民基本教育系統架構

資料來源：教育部，2014：8

一、範圍確定 (scoping)

如同前述The World Bank (2003) 強調識別利害關係人是為進行社會影響分析的十個要素之一，本項目旨在確認受影響的廣度與深度的為範圍，而以受影響的區域範圍、時間範圍、標的人口 (target group) 與利害關係人 (Stakeholders) 為主要內容。

根據教育部統計處 (2009: 11-12) 《國民教育階段學生人數預測分析報告》推估「100學年至113學年國中畢業生數將由每年31萬人降至18萬4千人，亦即高中、職，五專一年級之學生來源若不考慮重考等相關因素，每年平均將減少近1萬人。」顯示12年國教的實施將直接影響未來全國每年數十萬的國中畢業生 (標的人口) 及其家長、740 所國中、51880名國中專任教師與37159名高中專任教師 (教育部統計處，2013: 4、8) 等為數眾多的利害關係人。

再從教育部統計處「101學年度縣市統計指標」有關各縣市國中校數與上學年畢業生數統計資料來看 (參下表)，雙北、台中、高雄、台南與桃園六個都會區的國中畢業生即佔全國國中畢業生的68.05%，顯示直接受到12年國教影響的國中學生及其家長有近七成集中於都會區，其背後一則從結構面上顯示這些都會區可能聚集較多的教育資源，進而強化都會與鄉鎮地區學生的教育資源、升學機會等的差異，二則都會區的家長相對有能力與資源來關切教改問題，可能成為12年國教主要的利害關係人與宣導對象。

表21：101 學年各縣市國中校數與上學年畢業生數統計

縣市	校數*		上學年畢業生數	
	所	%	人	%
總計 (總平均)	740	100.00	309,159	100.00
新北市	66	8.92	47,857	15.48
臺北市	62	8.38	31,764	10.27
臺中市	71	9.59	40,448	13.08

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

縣市	校數*		上學年畢業生數	
	所	%	人	%
臺南市	60	8.11	25,003	8.09
高雄市	79	10.68	35,290	11.41
宜蘭縣	25	3.38	6,847	2.21
桃園縣	57	7.70	30,047	9.72
新竹縣	29	3.92	7,322	2.37
苗栗縣	31	4.19	7,351	2.38
彰化縣	37	5.00	17,667	5.71
南投縣	32	4.32	7,112	2.30
雲林縣	32	4.32	9,648	3.12
嘉義縣	23	3.11	5,654	1.83
屏東縣	35	4.73	11,684	3.78
臺東縣	22	2.97	2,939	0.95
花蓮縣	23	3.11	4,656	1.51
澎湖縣	14	1.89	1,081	0.35
基隆市	11	1.49	5,064	1.64
新竹市	13	1.76	6,259	2.02
嘉義市	8	1.08	4,649	1.50
金門縣	5	0.68	713	0.23
連江縣	5	0.68	104	0.03

資料來源：附註：*不含高級中等學校附設國中部資料，整理自教育部統計處，101學年度縣市統計指標：各縣市國中概況統計，2013年10月2日，取自：<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=3773&Page=18093&Index=7&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>。

其次，如同Pirkko Vartiainen（2003: 8-9）認為利害關係人又分為主要與潛在兩種類型，主要利害關係人能夠被輕易確認，潛在利害關係人在評估的過程中則不容易被發現，然卻與欲評估個案同樣可能密切相關而可能提供更多重要的資訊，因而為求評估更為精確，一則須透過主要利害關係人來確認潛在利害關係人，二則更須花費較長時間

與精力來調查，如透過訪談、觀察、調查等方法以獲得利害關係人對於評估個案的意見匯集與公開諮詢，而這些都是建構「缺乏現存資料」之「二級指標」的重要依據，因而在解決「政府現存的資料，不管是中央政府還是地方政府都非常的不足」困境的基礎上「瞭解政策規劃或實施的時間前後之影響」，進而提高評估指標的量與質。（林新沛，2001：9；Vartiainen, 2003: 16；附錄七；附錄九；附錄十）

也因此，除了上述受到12年國教直接影響的主要利害關係人外，另「政府機關是利害關係人，因為它要提供經費以提供免學費的機制、教師研習，以及制度的建立」，等著任用「培養出來的孩子來當企業員工」的「企業主、工廠、公司的老闆」同樣都是潛在的利害關係人，「所以絕大部分的民眾都是十二年國民基本教育的利害關係人，只是受影響的程度的不同。」（參附錄六；附錄十）顯見12年國教影響的範圍甚廣，進而導致基線（baseline）資料蒐集的面向也必須涵蓋這些範圍。

二、剖析（profiling）

如同前述Vanclay & Esteves（2011: 12-17）強調社會影響評估應該注意並解決累積性的影響（cumulative impacts），Stephen（2012: 18）進而指出應提供最低且必要的資訊（Minimum necessary information），以確保社會影響評估評估之合宜性，Vartiainen（2003: 15）則認為質、量化研究方法應該要雙管齊下，透過多樣化方式蒐集多元資料，一則可以開拓研究者的多元化視角，二則避免在評估過程中產生偏頗或曲解；因而如何蒐集與建構基線（baseline）資料自然成為進行社會影響評估的重要工作：其內容除了包括次級資料、問卷調查結果與既有文獻資料之外，更需了解受影響的標的人口與相關利害關係人的資料，諸如藉由訪談、焦點座談、公聽會或研討會等皆是蒐集上述對象資料的重要方式。

以12年國教的實施為例，除了全國每年數十萬的國中畢業生是直接受影響的標的人口外，利害關係人包括家長、教師與學校，亦涉及

教改團體與私部門的補教業者，其範圍極廣。其中較易取得的統計數據包括以下兩類型相關統計數據：

- (一)各學區高中職入學人數的變動（教育部統計處）以檢視公私立學生人數變動、城鄉學校學生人數變動等資料；
- (二)各學區文教補習班的變動（教育部委託高雄市政府教育局建置的「直轄市及各縣市短期補習班資訊管理系統」<http://bsb.edu.tw/>）以檢視是否影響學生補習的需求與補習班數目的變動。

除了上述較易取得的統計數據，社會影響評估應該注意並解決累積性的影響（cumulative impacts），而累積性的影響常是利害關係人群體所實際感受到的，因而利害關係人的資料應更值得蒐集（Vanclay & Esteves, 2011: 12-17），其中由部分標的人口所組成的「教師工會」、「反12年國教全國連署陳情學生會」、「暫緩十二年國教全國學生會」、「反畸形12年國教學生聯盟」、「十二年國教學生研討會」等學生組織外，由家長組成的「國教行動聯盟」、「我要十二年國教聯盟」、「全國家長團體聯盟」以及相關教改團體如「人本教育文教基金會」、「全國教師工會總聯合會」（組織官網）等皆是常公開表達有關12年國教建言的組織團體，且對12年國教表達出諸多差異性極大的意見，皆是基線資料的重要來源。

此外，更多潛在的利害關係人如何看待12年國教的目標與施行、如何考量入學方式，考量入學方式又是否受家庭社經地位的差異的影響（家庭收入），以及是否進一步影響日後就讀大學、企業任用員工與職場流動等的變化，皆包括在重要的基線資料之內，仍需進一步剖析其意見。

三、社會影響的估算和預測(**projection and estimation of social impact**) 分析

在前述蒐集基線資料的基礎上，如何透過整合資料並預測可能之影響，是進行社會影響評估的重要挑戰。就12年國教的議題來說，本研究認為應先呈現各界對12年國教所關切的影響哪些社會層面的正反意見，繼而透過既有基線資料的分析釐清這些社會層面的變動，而後

說明其因果關係以避免陷入社會影響評估的「瘠果效應」(GIGO effect: Garbage In, Garbage Out) 的惡性循環中。

就Franks (2011) 所涵蓋社會與文化變動、經濟變動、社會環境變動與變動過程等四個社會影響面向而言，或可顯示在下表的複雜面向中：

表22：12年基本國民教育可能的社會影響觀察指標

面向	指標	內容	資料完整程度	指標操作與影響的關聯性
社會與文化變動	人口和人口統計	學區人口遷出遷入、學區人口變動、明星學校學生人數變動、薪資所得階級人數變動	高	高
	社會基礎設施和服務	學區教育投資、教育訓練與職業訓練需求	高	高
	文化與習俗	學區職場需求與教育訓練、教育訓練與社區參與、教育訓練與社區凝聚力、教育訓練與社區文化遺產	低~中	低~中
	社區健康與安全	學區校園藥物濫用、校園霸凌、中輟生	中~高	低~中

面向	指標	內容	資料完整程度	指標操作與影響的關聯性
	勞動力	勞動條件、勞動素質、薪資報酬、女性勞動參與情形、職業工會運作	低~中	低~中
	弱勢族群	邊緣化情形（就業等機會）的變動	低~中	低~中
	人權與安全	權利意識、社會參與、社會抗議	低~中	低~中
經濟變動	利益分配	學區補教活動、學區文教活動與文化消費、社區服務的可及性	低~中	低~中
	教育設施的需求	學區文教設施	高	高
社會環境變動	汙染與社區環境景觀	社區參與、學區環境景觀	低~中	低~中
	社區資源可及性	社區文化遺產	高	低~中

面向	指標	內容	資料完整程度	指標操作與影響的關聯性
	遷徙流動	社區居住環境、社區生活條件與方式	低~中	低~中
	干擾	社區經濟與社會活動的干擾	低~中	低~中
變動過程	社區參與協商	政策透明度、社區參與協商、資訊公開與取得	中~高	低~中
	社區同意	事先知情與同意	中~高	低~中
	社區參與監督	社區參與監督政策執行過程	中~高	低~中
	補救	社區參與緩解措施(課輔計畫)	中~高	高
	協定	公平、即時參與各種過程	資料完整程度	指標操作與影響的關聯性
	社區發展	參與、社區發展的優先性	高	高

資料來源：修改自 Franks, 2011: 5

然而，部分面向對於社會的衝擊影響卻並不顯著，如12年國教如何對社區參與產生影響等，一則須長期觀察與確認，二則也不易清楚檢視其間有否存在怎樣的因果關係，而須以初步可探究的利害關係人來確認上述指標適用於檢視12年國教對社會衝擊影響面向的程度。以

下分就12年國教的支持論點與引發爭議的議題來確認估算與預測可行性的範疇。

(一) 就支持 12 年國教者而言：

如同教育部(2011b:3-4)指出「高級中等教育位居我國學制中間，具有承上啟下的關鍵角色，推動十二年國民基本教育，增加對其經費投資，預期效益對上，能奠定高等與技職教育厚實基礎，提升大學生程度，消除近年低分入大學現象；對下，因為學校環境改善與品質提升，促使家長更願意讓子女就近及適性入學，不再盲目擠入明星學校，可以有效減緩過度升學壓力，讓國中小教育逐步轉趨正常，及早培育學生創新能力。」顯示12年國教的目標並非各界爭議的來源。

因而教育部(2011b:2-3)在《十二年國民基本教育實施計畫核定本》中強調「自77學年度以來，國中畢業生就學機會率皆超過104%」、「89學年度以後，我國國中畢業生升學率也皆超過95%。」而已趨於「普及化」程度，「提供國中畢業生多元選擇及適性發展的高級中等教育學習環境」日益成為教育政策關切的議題，也呼應了過去二十多年的討論與研究，認為教育部陸續推動的高中職社區化、高中及高職多元入學、擴大高中高職及五專免試入學、高中職優質化輔助、齊一公私立高中高職學費、高職免學費等方案，皆能有助於進一步延長國民教育(教育部十二年國民基本教育網站,2013a)，這顯示12年國民基本教育確實試圖解決既有教育環境的問題，也反應出不少教改團體的訴求：如「全國家長團體聯盟」、「中華民國教育改革協會」、「人本教育基金會」等民間教改團體籌組的「我要十二年國教聯盟」而舉辦「救救下一代，我要12年國教」、「馬總統，我們要免試的12年國教！」等記者會，並透過「我要十二年國教大遊行」來提出「不要採計在校成績，要廢除基測免試上高中職」、「不要歧視，要讓每個人都讀優質的高中職」、「不要扭曲的生活，要健康快樂的身心靈」「不要罐頭工廠，要有競爭力的適性教育」等教改目標，並進而於2010年9月的「全國教育會議」場外發起「民間版全國教育會議」以尋求直接盡速制定12年國教，致使當時行政院長吳敦義於閉幕式時宣布「十二

年國教坐而行的時代結束，要進入起而行階段。」（參 <https://sites.google.com/site/go12edu/wo-yao-shi-er-nian-guo-jiao-lian-meng>）。

從莊玉玲、秦夢群（2010：5）所整理近年有關12年國教的重要措施來看（參下表），認為高中職社區化、高中職優質化、適性學習、調整入學方式（增加申請入學比例）等尋求紓緩國中生升學壓力與適性學習等政策目標的措施，皆與12年國教的方向與內容吻合，顯示12年國教並非一項全新的政策，而是延續、統整既有的教改方向。也因此，各界關切的焦點即在於12年國教能否透過免試（解決升學壓力）、高中職優質化（解決城鄉教育資源差距）以提升現有基礎設施和服務需求的品質？

表23：12年基本國民教育的推動時程

推動期程	時間	重要措施
前置準備階段	2003/08至 2007/02	自2003年推動「高中職社區化中程計畫」開始，先後推動12項前置準備措施： 1. 大學提供名額受理高中推薦學生入學招生方案 2. 高中職社區化中程計畫 3. 產學攜手試辦計畫 4. 高職重點產業類科就業方案 5. 研發整合「教育優先區計畫」 6. 建立臺灣學生學習成就評量資料庫 7. 國立高中職校老舊危險校舍改建及教育資源不足新興工程計畫 8. 優質高中輔助計畫 9. 獎勵優秀國中畢業生就讀適性學習社區高中職獎學金實施要點 10. 加強輔助經濟弱勢私立高中職學生學費

推動期程	時間	重要措施
		補助計畫 11. 中小學一貫課程體系參考指引 12. 研訂高級中等學校法
啟動階段	2007/03至 2008/02	一年內完成所有配套之細部規劃，訂定各項實施方案及作業要點。
	2008/03至 2009/07	逐步推動各項配套措施，並逐年擴增經濟弱勢私立高中職學生學費補助及高中職優質化校數。
全面實施階段	2009/08 至 2010/03	1. 全面實施十二年基本國民教育，經濟弱勢非自願就讀私立高中職學生皆可獲得加額學費補助；優質化學校不斷擴充；調整入學方式，增加申請入學比例，並逐步降低基測成績比重，促進國中畢業生就近入學高中職，藉此逐步達成紓緩國中生升學壓力的目標。 2. 自 99 學年度起高中職五專新生公私校學費相同。

資料來源：莊玉玲、秦夢群，2010：5

(二) 12 年國教的爭議面向：

如同有關我國教育政策的文獻所指陳，「許多方向正確的教育政策...常無法獲致預期的成效」的主因常在於政策執行的缺失（林明地，1998：24），而其兩大問題則不外是決策過程並未廣納不同團體意見而致透明度不足而引發爭議，以及政策常缺乏延續性（梁恆正，1994）。當教育部於2011年5月宣布預計於2020年完成的12年國教，有七成免試入學名額而不採計在校成績，然保留三成特色學校招生（即既有的明星高中申請採用），旋即遭受「換湯不換藥、壓力更大」的批評。教育部隨後於同年6月變更原有規劃而決定提前於2014年採取免試入學，同時「完全不採計國中在校表現，採取登記入學、抽籤入學、輔導入學三種模式，但是抽籤入學的方案屢遭批評與質疑」，致使各界紛紛

質疑12年國教政策並未準備妥當，部分國高中學生組成的「反畸形12年國教學生聯盟」更前往教育部陳情抗議新版12年國教為「畸形版本」。

除此，建國中學校長陳偉泓直接於2012年3月馬總統到場的「十二年國教人才培育規劃座談會」大力抨擊12年國教政策，建國中學針對基北區3千位國中生的調查顯示「45%的學生接受目前的考試制度，50%認為12年國教會讓學生素質變壞」，其後「全國教師工會總聯合會」與「國教行動聯盟」等更要求教育部同時應積極進行私校改善方案以「私校公共化」以避免學生湧入私校的「逃難潮」，否則將全力反對12年國教，北一女學生組成「反對12年國教匆促上路之社會運動」以及國高中生組成的「反12年國教全國連署陳情學生會」提出「不要黑箱國教，開放學生參與」等訴求，總統府資政、清華大學榮譽講座教授李家同除了公開表示反對12年國教，並強調應維持現行基測（參 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%81%E4%BA%8C%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E6%B0%91%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%95%99%E8%82%B2>、<http://www.ettoday.net/news/20120516/46686.htm>）。

上述有關12年國教的紛擾，顯示12年國教政策的規劃雖已超過二十年的時間，卻「還有許多有待解決的問題」（吳清山、高家斌，2005：61-62），諸如 1.「國民教育」名詞定義有待釐清；2.公私立學校教育資源落差問題嚴重；3.都會與鄉鎮地區學生升學機會不均；4.社會大眾對明星學校的迷思問題嚴重；5.課程架構與師資培育缺乏詳細規劃與統整。江愛華、高家斌（2011：87-98）則以「學區資源調整」、「課程綱要之規劃及其問題」、「多元入學方案」等構面指出與分析12年國教的爭議：

- 1、「適性學習社區受到少子化現象的衝擊影響了學校招生率」，「顯示出各適性學習社區的區域劃分與學校資源會影響到學校招生率的表現。」
- 2、「課程銜接與統整機制未臻健全」；
- 3、「國中基測的功能與定位有待調整」、「學生考試壓力未減」、「新方案定位未明，宜多加宣導」、「招生規定過於僵化」、「明

星高中的價值迷思仍然存在」。

《天下雜誌》於2013年針對國中學生學習狀況進行郵遞問卷調查結果更直接指出「雖然12年國教號稱免試入學，但仍有43%的學生感受到高度的課業壓力。」其中壓力分別來自考試壓力（40.2%）、父母期待（26.9%）、自我要求（17.5%）、跟同學競爭（8.5%）以及老師要求（6.9%），為學生的5大課業壓力來源，而其原因則在於約48.5%學校仍藉由公布學生成績、排名以加強面對會考與特招的競爭力，致使57%的學生坦言仍得課後補習；除此，該調查報告亦發現77.86%近8成的學校仍以老師講課、學生聽課的教學方式為主，指出「學校教學仍沒改變」（許芳菊，2013：279-284；郭琇真，2013）。

除此，行政院長江宜樺更坦言「憂心免學費政策造成大家搶進私校，造成私立高中菁英化，不利階級翻轉。」（陳洛薇、楊湘鈞，2013年5月2日）而呼應各界擔心免試入學、超額比序、特色招生等入學方式雖「消滅明星學校」、卻助長私立學校的憂慮。

上述研究與調查皆顯示，12年國教能否解決升學考試壓力（「免試入學」、「規劃免試就學區」、「特色招生」）、教學能否適性輔導與發展（「高中職優質化」、「國中教學正常化、適性輔導及品質提升」、「高中高職教師教學品質提升」）、城鄉教育資源不均（「高中職教育資源均質化」、「高中職五專前三年免學費」以解決公立學校每學年約新台幣1萬元，但私立學校達4.5萬元等的問題），以及是否助長私立學校菁英化的，成為各界爭議的四大焦點。

四、緩解和管理的監控（monitoring for mitigation and management）

本階段之目標在於觀察12年國教造成影響的面向，藉由分析影響的程度而尋求主動積極管理與降低影響，因而主要的措施在於檢視與正視不可避免之負面影響，以及確定可能的防治方法，其中如同前述相關文獻所強調，社會影響評估應由涵蓋政府、NGO與相關社會大眾等成為的組織來引導（蕭新煌、王俊秀，1980；Barrow, 2000: 31；張為光，2007：9-10），並藉由利害關係人或民眾的參與，尋求政策制訂者與利害關係人對於測量的實際結果、預測的影響以及改善的方式達

成共識，並進行緩解和管理監控的措施；其中更預設政府和開發單位進行管理和緩解社會影響的社會責任。

也因此，透過檢視前述既有的各學區高中職入學人數的變動、各學區文教補習班的變動可呈現12年國教是否造成升學考試壓力（補習的需求）與是否助長私立學校菁英化的兩項爭議，從而檢視與尋求教育資源重分配的問題，以及協助學區教育特色的強化（回應補習與明星高中的社會價值等需求），以減緩各學區高中職入學人數的不均衡變動與私立高中菁英化的趨勢，而達在地就學、適性教育的目標，其中教育部門對於提升教學品質的措施與監督則應是減緩措施的關鍵。

五、評估（evaluation）

社會影響評估是評估(assessment)相關政策對於社會所造成的影響，而本階段所謂的評估（evaluation）主要是整體性、系統性地回顧檢視前述評估之內容與步驟的合宜性與利弊得失，進而調整、修正與有效管理評估(assessment) 的執行。

也因此，相對於12年國教的所造成的諸多紛擾，教育主管部門若能藉由整體檢視上述觀察12年國教對社會造成影響的評估指標的適用性與剖析的利弊得失，進一步評估是否完整界定相關利害關係人？蒐集資料方法的信效度？進行社會影響的構面與指標是否反應出完整的社會影響層面？各種評估構面是否產生交叉或無法預期的影響？緩解措施是否解決或降低影響的層度，或抑產生另外的問題？這些都是有助於調整修正社會影響評估(assessment) 的執行，以及落實後續的監測追蹤計劃，最終達成有效管理12年國教政策方案或替代方案之調整與執行的重要步驟。

第四節 我國建立重大政策社會影響評估機制 可行性分析

經過以上三個個案之模擬分析後，以下本文針對我國行政機關建置重大政策社會影響評估機制，進行政治、經濟、行政與法律可行性之分析。

一、政治可行性（**political feasibility**）分析

即檢測「政策利害關係人，對於社會影響評估機制的支持程度」。社會影響評估機制既然有決定價值取向，就脫不了若干規範和價值的判斷，乃至分配實際利益。因此，就不能不防止特定團體利用社會影響評估之程序或機制來追求評估以外的目的；不管是意識型態性的理念還是實際的利益。然而，理想的社會影響評估機制應該讓個人追求私利的同時，不致於損害公眾利益，同時讓相對弱勢的利益團體，能在制度運作的過程中，受到基本保障。

以本研究選取三個個案為例，馬祖開放設置博弈特區、勞保年金以及十二年國民基本教育議題中，不同利害關係人之需求與利益均須透過適當管道表達，而社會影響評估亦不失為一種考量民意的表達方式。就政策利害關係人的角度看來，基於參與及公平原則，多數公眾將可能採贊同意見，故政治可行性高。但是，社會影響評估應該具備制度化的機制，以防止政策利害關係人或參與者運用專業知識或權力先形成判斷再蒐集、展示證據等達成其目的。一些程序上的配套措施，包括資訊公開和稽核機制等，都是有效的重要手段。

二、經濟可行性（**economic feasibility**）分析

即檢測「社會影響評估機制的各項資源是否充裕」。首先，在對一項政策或計畫做社會影響評估時，所觀測的重點在探究政策行動（**action**）與實際「社會狀態」（**state of society**）情況變化間，是否存在因果關係。然而，要確實釐清政策行動及其標的團體所發生的改變之間的因果關係，恐非易事。

此外，欲評估一項政策或計畫往往需要大量精確可靠的資料，這些資料可能分散在不同的機關單位，也可能必須使用大規模的普查或抽樣調查才能得到。以本研究選取三個個案為例，基線資料的蒐集與經費確實是決定社會影響評估良窳之重要因素之一。相較於環境影響評估而言，社會影響評估常缺乏經費資助。

再者，完善的社會影響評估機制往往需投入相當的經費、設備、人力和時間。政府部門是否願意將有限的資源，用之於社會影響評估，將成為社會影響評估經濟可行性的先決條件。因此，如能在推動特定政策時編列適當預算，或依照政策預算比例(如3%或5%)給與評估經費，亦不失為一可行之配套作法。

相較於環境影響評估而言，社會影響評估常缺乏經費資助。

三、行政可行性（**administrative feasibility**）分析

即檢測「行政機關是否有足夠能力承擔社會影響評估機制的工作」。行政機關於制定重大政策時，如何就政策決議進行政策利害關係人內心感受的回應性評估，乃成為當前提升政府效能之重要課題。

以本研究模擬之勞保年金以及十二年國民基本教育為例，此二個案不若馬祖開放設置博弈特區（已有澎湖開放設置博弈特區之前例）有前例可循，其評估的難度又更高。然而，在心態與實務作法上，吾人不妨將社會影響評估視為是一種社會資本（**social capital**），若行政機關限於本身的立場與信念，可將社會影響評估交由受過社會影響評估的學者專家或團隊來進行。以美國為例，已有社會影響評估師證照的制度，且在若干年後持續認證，亦不失為良善的配套措施。

此外，就審議式民主理念之導入而言，審議式民主政治認為決策的證成（**justification**）需要由公民和其代表來達成，因此在一個民主政治之中，不論公民或其代表都應該為其決策提出理由(林火旺, 2005: 115-117)。就此看來，行政機關導入影響評估機制雖然可能在前期較耗費行政資源。然而，就長期發展來看，此舉卻可降低行政機關因不當政策規劃導致的爭議、浪費甚或未來的沉澱成本（**sunk cost**）。以核

四興建為例，若早年曾進行社會影響評估便不會形成今日進退維谷的窘態。就長期的成本與審議式民主政治的角度看來，基於施政的效能及效率原則，社會影響評估機制的行政可行性高。

四、法律可行性（legal feasibility）分析

即檢測「社會影響評估機制的內容是否適法」。以歐洲國家例，這些國家於評估的過程中，加入更多民主參與的機制。歐系的影響評估，在概念上不把影響評估當成一種封閉式的、純粹的應用科學（applied science）。許多創新的措施，諸如協商式的範疇界定（negotiated scoping）、社區諮詢委員會（community advisory committees）、市民顧問團（citizen juries）、規劃小組（planning cells）、審慎思辯民調（deliberative polling）、以及社區研製評估書（community-prepared impact statements）等，不斷被提出、實驗希望讓涉及重大爭議的決策，能夠透過理解、參與協商找到解決的方案，藉以融合科學專業與政治（湯京平、邱崇原，2010:22-24）。

就此看來，未來我國在建立社會影響評估之立法過程中，必須就以上之各種相關機制進行瞭解與規範。除了行政機關的努力外，立法機關之支持亦顯得相當重要，故法律可行性適中。此外，若在立法上有緩不濟急或窒礙難行之虞，可以本研究模擬之個案為例，先行透過行政手段針對重大政策進行試點計畫，待時機成熟時再嘗試通過社會影響評估的立法取得合法性，亦不失為良善之配套措施。

五、小結

誠如前述，可知社會影響評估的主要特徵於本質上具有評價性的聲明，因此，顯現以下幾個主要特徵：

（一）社會影響評估以價值為核心

社會影響評估強調政策和計畫之可欲性或價值的判斷。亦即，社會影響評估乃致力於確定政策和計畫的價值或社會效用，而非只對政策行動的預期和非預期結果之資訊蒐集。

（二）社會影響評估兼顧事實與價值互依性

社會影響評估所憑藉的基礎，應是事實與價值並重。換言之，不只要顯示該政策的結果對於某些個人、團體、或社會整體是有價值的，而且要描述或估算該政策結果對特定政策採取行動所產生之實際影響。

（三）社會影響評估注重更廣泛社會層面的分析

傳統的政策評估多以成本利益或經濟的邏輯分析作為推薦政策的出發點，但社會影響評估更兼顧社會成本利益分析(**social cost-benefit analysis**) 來衡量重分配利益。因其關注公平標準，且非常適合外部性和無形影響之分析，因為許多社會影響的型態很難用共同的衡量單位表達。

許多的政策評估研究往往只重視單方的價值，事實上，在政策規劃與執行階段有許多的利益團體與個人的介入，因此必須以多元的價值觀點，評估政策與方案的成效，才具代表性。社會影響評估即是一種著重多元利害關係人觀點的政策評估，其目標在凸顯政策利害關係者的顯性和隱性影響。總言之，政策評估本質上不應只是技術的分析，而更應是價值的判斷，尤其是在確認政策利害關係者的理念意識與價值理想後，所作的審慎判斷。否則，欠缺利害關係者的價值考量，徒有技術的分析政策評估將淪為是評估者的個人判斷或偏見。而社會影響評估擬對政策評估建構一個比較全面的分析架構，也將是當代政策評估學者所熱衷與迫切追求的課題。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

第五章 研究發現與建議

本研究根據上述章節之探討，認為我國應可積極推動重大政策的社會影響評估，提出以下主要研究發現與建議，並分別以立即可行與中長程建議敘述之，並提出相關主、協辦單位，作為未來我國行政機關推行社會影響評估機制之參考。

第一節 主要研究發現

一、檢視我國現行推動影響評估（包含環境影響評估（EIA）、計畫影響評估、法規影響評（RIA）與性別影響評估（GIA）等四類評估機制）之運作現況及所產生問題。

本研究的主旨在於瞭解與釐清我國現行影響評估機制運作的現況與問題，並借鏡先進國家「社會影響評估」（SIA）機制建置的精神、操作流程與運用方法，思考將「社會影響評估」機制納入政策評估範疇與強化評估面向功效等的可行性，進而提出政策建議及配套措施。

就我國現行影響評估機制而言，不論環境影響評估（EIA）、計畫影響評估或是法規影響評（RIA），除了要求分析政策的經濟成本效益外，均強調關注政策對於社會人文環境等的影響層面、程度與範圍，即便是關注性別影響程度的性別影響評估（GIA），也同樣重視參與社會公共事務及資源取得等機會是否受到性別差異的影響，顯示現行影響評估機制的設計目標皆在於透過上述制度性的安排，促使決策者預先考量影響政策的各種因素，更瞭解其決策內容、設計、政策目標選擇的優先次序、利害關係人影響程度，以及對各種社會層面與人文價值可能產生的非預期結果，而能透過影響評估的方式以調整政策施行的速度與優先順序，並思考相關的配套法案、緩解負面影響措施與提供更多政策替代選擇方案而避免錯誤與「防範未然」（Meltsner, 1972:

864)，因而既有影響評估機制實已相當符合社會影響評估的目標與精神。

也因此，如同既有文獻均強調社會影響評估是一種包含預測、評估與回應的政策分析過程，也是對於政策計畫所產生可欲或不可欲結果的一種管理（Vanclay, 2003: 2），因而應整合成為政策規劃、制定和監測不可分割的一部分（an integral part）（Barrow, 2000: 29），歐盟執委會更將影響評估作為歐盟立法程序的一個制度化強制性的步驟以求相互關聯之經濟、社會和環境層面的平衡（CEC, 2006），其目的在於提供制度上整合分析平衡環境、經濟與社會系絡三大支柱發展之政策可行性的指標建構（Theesfeld etc., 2010: 38）；然而我國現行影響評估機制在運作上如同前述文獻檢閱所示，仍有五項有待解決的問題：偏重書面陳述概念而缺乏有效落實與執行、各種影響評估的指標都不同而缺乏「一致性與系統性」的評估構面、缺乏對受到影響的特定社會群體或地區持續累積與更新的基線資料而導致評估之準確度失準、公務人員執行影響評估之能力普遍不足、政策研擬規劃階段的公共參與明顯不足，致使我國現行影響評估機制整體而言雖符合社會影響評估的精神，然而實務上的推動卻存在相當程度的困難。

如同前述所言，三次焦點座談會與多位深度訪談者皆指出，公共政策必須透過審議式民主程序以供權力關係人與利害關係人的意見得以提陳，一則可使資料蒐集之方式多樣化而開拓研究者的多元化視角，二則避免評估過程產生偏頗或曲解（Vartiainen, 2003: 15），三則讓受到政策影響的利害關係人、相關社群透過參與過程而營造共識與共利，成為落實社會影響評估的關鍵（Vanclay & Esteves, 2011: 12-17）。因而如何在制度設計上突破公共參與不足與流於形式的困境？（彭錦鵬，2013: 37）如何藉由利害關係人的參與、互動尋求共識與指引（Barrow, 2000: 31），同時透過問卷調查、訪談、焦點座談會、公聽會或研討會等方式以釐清政策所造成可能的累積性影響，以及建構、蒐集與累積基線資料，而藉以進行政策影響評估，成為我國落實影響評估機制的思考方向。

二、世界主要先進國家或國際組織建立社會影響評估機制之程序與方法

本研究發現，SIA的概念最早可說是從美國開始，包括1969年國家環境政策法（NEPA），根據該法，涉及美國的聯邦土地、聯邦政府預算、或聯邦司法管轄區的開發計畫或政策的支持者，需要提交環境影響報告書（environmental impact statement, or EIS），詳細說明提案對於物質、文化和人文環境影響，以及計畫的替選方案。該法第2節中，明白指出希望能夠促成人與環境之間鼓勵具生產力和愉悅的和諧的立法，也希望促成人類的健康和福祉；此意涵政策制定過程中歡迎社會科學家的參與。然而，在美國聯邦和州政府機構中，社會影響評估的執行和實施並不若環境影響評估。EIS的社會影響的整合在20世紀80年代中期才真正開始，在此之前，經濟效益超越任何發展計畫的負面影響的考慮。在美國，雖然NEPA的適用性最為廣泛，但也有一些其他的法規和規章直接或間接地強制要求SIA的進行。

在澳洲，中央聯邦政府層級，環境保護和生物多樣性保護法（Environment Protection and Biodiversity Conservation Act）規定須進行環境評估，但其過程並不直接處理社會性議題。然而，其聯邦政府的永續環境水人口和社區部負責環境的可持續發展，其中包括了社會和經濟面向。社會影響評估則是由各州負責規劃與執行。其中，西澳大利亞州1986年建立的環境保護局，其任務中一項關鍵功能是環境影響評估。根據環境保護法第123條，該州的環境保護局有權規範環境影響評估的內容。任何政策提案，只要可能對環境有重大影響，就必須送交環境保護局進行初步的篩選，接下來，環境保護局會決定是否需要進行環評。對於提案者而言，環境影響評估的結果是具有法律約束力的；若環評未通過，政策提案者不得執行提案內容。然而，西澳大利亞州的環境影響評估中，社會影響評估的成份是有限的。雖然如此，環境保護法中的「永續發展原則」，被認為意味著環境影響評估中應包含更廣泛的社會性問題。其中，有關世代間公平的原則2、以及有關改善評價過程的原則4，可以用來增加社會影響的範圍。

另外，在昆士蘭州，州政府需要對於已宣告具顯著性的開發計畫進行環境影響評估。環境影響評估的相關過程也受約束於其相關法令，且其對於環境的定義亦包括社會、經濟、審美和文化等面向。其中，當被根據法令宣告為具有顯著性的開發案，或須進行環境影響評估的開發案，皆須進行社會影響評估。該州的基礎建設與規劃局設置有專門的SIA部門，負責處理所有相關的社會影響評估案件。昆士蘭州政府同時也發行了一項準備社會影響管理計劃的指引，以供開發者或計畫支持者準備期社會影響管理計劃。

在歐盟，早期曾訂有策略性環境評估，以分析性和參與式的途徑，將環境方面的考量整合至政策、計畫、方案，並評估其與經濟和社會因素的相互關連性，其中即含有社會影響評估的意涵；但是，策略性環境評估實際在政策層面上的應用並不多見，並且只有在少數的司法管轄區和國際組織中被要求進行。後來，歐盟執委會在2002年推行的影響評估（Impact Assessment, IA）、以及在2009年進一步推出的相關指引，在於整合性的評估包括政策文件與立法提議的環境、社會和經濟效應；影響評估引入一個平衡考慮永續發展的三大支柱的發展目標，意味著檢驗歐盟政策建議中所有潛在的社會、經濟和環境的影響，以提供更好的證據作為決策。其中，2009年年底時，歐盟執行委員會針對進行影響評估時的評估「社會影響」方面提出指導，詳細指出進行社會影響評估時，需要考慮的政策領域中相互關聯的問題。

在世界銀行組織中，其對於本身的援助或相關措施，皆要求進行貧窮和社會影響分析（PSIA），並曾於2003年出版過一份此種分析的使用者指引。PSIA是在分析政策改革對於不同利害關係人群體的福祉分配的影響，尤其注重對窮人和弱勢群體。包括事前分析具體的政策改革建議所可能造成的影響、改革實施過程中的分析、以及改革完成後的事後分析，可見相當注重其措施與方案對於相關利害關係人所可能造成的影響，並以全面性的思維考量政策所可能帶來的後果。

綜合各主要國家與國際組織的經驗可知，社會影響評估制度的建立，多由中央或省級政府立法，或以行政命令加以規定；社會影響評

估的原則，在於找出潛在的正面和負面影響、緩解措施和管理策略的提出、政策結果的監測；社會影響評估的過程，包括了解本地和區域環境可能會受到影響的面向、建立公眾參與的程序、詳細說明建議行動方案與替代方案與配套作法、詳細說明人文環境與相關的影響區域、辨識可能的影響、探討可能的影響、預估各方面受影響後可能的反應、預估第二波或累積性的影響、對於政策方案或替代方案提出修改的建議、制定監測計劃以追蹤後續的執行；社會影響評估的應用之處，多為供決策者參考之用，亦有作為環境影響評估報告的一部分；評估所需基礎資料的種類，包含社區基本資料、社會、經濟、人文等資料；社會影響分析與預測的方法和技術，包括應用各類型經濟與社會科學研究與預測方法；社會影響評估計畫的格式與內容，須有一份完整且精良的社會影響管理計劃，必須包含為所有利益相關者總結潛在的正面和負面影響、建議的緩解措施與管理策略和實施行動、呈現並討論社會影響評估的發現和建議並包括社區參與的結果、簡要說明社會影響評估的發現和結果、促成社區與地方當局和各級政府在政策執行過程中持續扮演積極角色並發揮作用；社會影響評估中民眾參與的途徑與技術，包含一般性的公民參與途徑與技術。

三、分析我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制之可行性，並就納入政策評估範疇與評估面向進行可具體落實操作策略

承上所言，社會影響評估最早被使用於1969年美國的國家環境保護政策法(NEPA)，而今日的社會影響評估被運用的範圍較為廣泛，其目標在於確保發展(或特定計劃的介入)可以達成利益最大化及成本最小化(特別是由社區所負擔的成本)。通常這些成本(外部性)無法被決策者、政府與發展者作為研擬相關政策的考量。因為這些成本並不容易被定義，且不易被量化與測量。此外，在環保系絡下的社會影響評估常被當作只是政府或是廠商(甚至社區)在管制過程中，一種內部的評估。因此，對於影響(impact)並沒有進行管理的工作，例如，缺乏對於影響的緩解(mitigation) 與監測(monitring)。

然而，社會影響評估的研究者認為，社會影響評估超越了只是預測負面影響的功能。他們主張，社會影響評估甚至是與發展及民主相關的一種哲學。因此，社會影響評估是一種分析的過程(包含預測、評估與回應)，它也是對於政策計畫的介入，所產生可欲或不可欲結果的一種管理。申言之，社會影響評估的架構應該重視社會和個體；關心誰得到了什麼；並試著促進永續發展、人權、社會正義和宏觀的發展。為了有機會達成這樣的目標，社會影響評估的架構必須要因應未來的不確定性、延伸評估的時序(time-frame)，並且能覆蓋各種情況的可能性之範圍。

本研究嘗試歸納各家觀點，研擬出社會影響評估之實施項目與實質內容，臚列如下：

- (一) 範圍確定(scoping)：本項之主要目的為範圍確定，確定評估之廣度及深度。此階段以確認受影響的區域範圍、時間範圍與標的人口(target group)、利害關係人(stakeholders)與社群(community)或特定的世代(generation)為主要內容。
- (二) 剖析(profiling)：目的應在於收集基線(baseline)資料，作為預測評估的依據。包括引用次級資料、問卷調查結果與歷史文獻。利害關係人或民眾參與的方式，可以問卷調查、訪問民眾、焦點座談會、公聽會或研討會等方式進行。
- (三) 社會影響的估算和預測(projection and estimation of social impact)分析：本項之目的，在於將前述所得之各種資料加以整合並預測可能之影響。此階段要能精確的說明並量化因果關係，且應避免陷入「瘠果效應」(GIGO effect：Garbage In, Garbage Out)的惡性循環中。
- (四) 緩解和管理的監控(monitors for mitigation and management)：本階段之目標在於將影響降低並進而主動積極管理。主要的活動在於檢視與正視不可避免之負面影響，以及確定可能的防治方法；並將測量實際和預測的影響回饋給政策制訂者與利害關係人或民眾。

(五) 評估 (evaluation)：本階段之活動以整體性與系統性的回顧為主，評估前述內容的合宜性與利弊得失。此階段之評估 (evaluation)，側重整體政策或以上社會影響評估步驟與方法之評價，與側重實際衡量社會影響的估算(estimation)或評估(assessment)有所不同。

就我國的現況而言，社會影響評估 (SIA) 是依附在環評 (EIA) 中的一部分(an integral part)。相對於其他類型的影響評估(IA)，例如：法規影響評估(RIA)、性別影響評估(GIA)等，社會影響評估並沒有獨立成為影響評估的方式。儘管如此，未來將社會影響評估納入政策評估範疇的方式，可先行透過試點計畫進行，以較具有社會影響或重大爭議的政策先行測試。再根據實施的結果檢討與修正，以作為未來立法的重要參考。

除了政府的試點計畫與未來立法的策略外，結合治理 (governance) 的概念亦是依重要的策略之一。以美國為例，有越來越多的企業支持永續發展、綠色企業與建構友善的環境等方法，其中社會影響評估之應用顯得尤其重要。許多環保管理公司、環境顧問、環境影響評估還有風險危機評估等組織，皆意識到社會影響評估之重要性，社會影響評估已然成為企業環境管理的重要內容之一。此外，企業也可依靠社會影響評估來加強大眾關係、強化資金的獲得朝向更加整合的前瞻性規劃。事實上，任何類型的評估接牽涉經費的問題，若可透過企業社會責任(CSR)觀念的建立，相信亦可使社會影響評估成為政府、企業與公民間的潤滑劑，將可能的衝突降至最低與進行有效管理。

第二節 立即可行建議

一、指定重大政策個案試行社會影響評估，測試可行性並蒐集相關基線資料（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、行政院主計總處）。

如同文獻所指陳，社會影響評估已預設政府和開發單位進行影響評估的社會責任，在導入社會影響評估的初期，可以由行政院院長、各部會首長、或經立法院決議，選擇性地指派具有重大意義、受社會公眾與輿論矚目的政策，由該目的事業主管機關來進行社會影響評估¹⁴。此階段著重在評估的實驗與典範之建立，可以測試社會影響評估在我國施行的可行性、與各界的接受度，並且可以藉由實驗，盤點各項整備性，為爾後的正式實施做好各項準備工作（例如相關基礎資料的蒐集與整理）。在評估之方法論部分，初期時不需要太高的標準，可以用問卷調查或焦點團體訪談方式徵詢利害關係人的意見¹⁵。

在社會影響評估執行完後，應對該社會影響之各項減緩措施與執行策略、成效進行監控管理，以確保政策執行的成效並建立利害關係人與民眾的信任（Vanclay & Esteves, 2011: 12-17）。在初期階段可將社會影響評估之結果列為參考性資料，供機關與決策者參考之，尚不須具有法定拘束力，應該先做為一個含政府與民間團體等政策利害關係人進行「預期性的政策評估」(prospective policy evaluation) 的參考價值與討論依據¹⁶。

二、制訂社會影響評估執行情序與操作指導手冊（主辦機關：國家發展委員會，協辦機關：各目的事業主管機關、行政院主計總處）

一項新的評估制度之推行，需要先參考國外制度、程序與經驗再根據我國之國情與現行影響評估機制（例如環境影響評估、性別影響評估）來規範出社會影響評估的適用條件、範圍、項目、相關程序與

¹⁴參蕭新煌、王俊秀（1980）、Barrow（2000: 31）、張為光（2007：9-10）與附錄一第二點第二項；附錄十第十點 J2 第二項。

¹⁵ 參見 Mossberger and Wolman (2003: 428)與附錄一第二點第三項。

¹⁶ 參見附錄十第十一點 J2。

步驟且包含資料蒐集方式等¹⁷，並且編寫例如操作或指導手冊¹⁸，使相關行政機關能夠根據其手冊來執行社會影響評估。

第三節 中長期建議

一、持續修訂社會影響評估執行政序與操作指導手冊（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）

中長期階段應持續修訂、撰擬更詳盡之社會影響評估執行政序與操作指導手冊，包含由何機關執行、何時應實施評估、如何進行評估、評估結果之法定拘束力、由何機關進行結果審查等，並將該手冊策提供給各行政機關做為執行業務之參考。

二、以行政命令之方式擴大政策適用範圍，確立社會影響評估機制之運作與主管機關（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）

可將社會影響評估以行政命令之方式規範其適用政策種類與範圍且加以擴大之，例如規範送進行政院院會討論的重要政策均需經過社會影響評估或者以政策預算金額作為標準，例如金額達百億者優先進行社會影響評估，爾後可以再將金額標準下降、例如至十億台幣者¹⁹。就執行與主管機關部分，如同文獻強調政府和開發單位進行社會影響評估應是其社會責任，因而可由目的事業主管機關執行評估，並且送交主管機關例如國發會審查²⁰。

¹⁷ 參見 Vanclay (2003: 21-23)、Misra (2005)、Stephen (2012: 22)與附錄一第二點第三、五項；附錄二第四點第二項。

¹⁸ 參見附錄四第四項第二點

¹⁹ 參見附錄一第四點第一項；附錄三第二點第三項。

²⁰ 參見附錄一第三點第一、二項；附錄三第三點。

**三、加強公務人員評估作業之教育訓練（主辦機關：國家文官學院，
協辦機關：國家發展委員會、各目的事業主管機關）**

應對我國公務人員加強評估作業之教育訓練，使中央各部會、地方政府的人員可以瞭解社會影響評估的精神、內涵意義、程序與操作方式，以利於社會影響評估之推廣與業務執行，並且須強化各項質、量化研究分析方法與操作，以提升社會影響評估的準確性與公信力，同時避免評估報告可信度低、缺乏有效監督等的問題²¹。

**四、再次調整社會影響評估項目，強化評估程序之正當性（主辦機關：
各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）**

如同社會影響評估強調對評估過程透明與課責的關鍵性，經過初期之重大政策個案試行後，應再次討論哪些社會影響的項目需納入評估之範圍，例如對通膨的影響、就業力的影響、抑或是對於人口的影響等。並且就社會影響評估的相關行政程序上，應與各級政府機關形成共識，並加以改善使之成為標準作業流程，具有正當的行政程序，且該程序亦須有一定程度的透明性²²，讓民眾可以瞭解並參與。

**五、規劃基線資料庫，並加強完整之資料蒐集（主辦機關：行政院主
計總處、各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、中
央研究院）**

規劃持續建置並更新全國各地區之社會、經濟、文化、政治等相關指標與基線資料（baseline data），是進行社會影響評估的重要基礎，因而縮小指標與資料的空間尺度至跨行政區以及以基層行政（如鄰里）

²¹ 參見王俊秀、蕭新煌（1990）、王俊秀（2001）、徐光蓉（2007）、葉俊榮、張文貞（2010）、廖麗敏、陳銘薰、徐世榮（2011）、黃怡潔（2012）與附錄二第一點第二項；附錄四第四點第四項。

²² 參見行政院經濟建設委員會（2010：2-3）、Vanclay & Esteves（2011：12-17）與附錄八第一點 H3 第四項與第二點 H4 第一項。

為單位，應能提升評估之可行性與正確性²³。在基礎資料的建置上，亦可結合目前政府正在積極推展之Open Data政策，使各目的事業主管機關在機關間相關資料的取得、使用上能更具全面性，或者是用能更具全面性，同時考量結合中研院臺灣社會變遷基本調查計畫，進行更完整、長期的資料蒐集²⁴。

六、加強公民參與，提升意見蒐集與評估客觀性（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）

我國是民主國家，尊重價值多元與知識多元，在執行社會影響評估的過程中必須要跟利害關係人互動，所以有必要強化公民參與之品質，讓民眾理解自己在接受社會影響評估，在政府與民眾的互動交流中，能夠變成一種培力（empowerment）、共學的機制，雙方可以相互提供意見，藉此找出更多利害關係人而這將有助於政策衝突的協調，亦如同Vanclay（2011: 12-17）所強調「社會影響評估應該包含與促進有意義的公眾參與」以「注意衝突的可能性並致力於減少衝突」，顯示「社會影響評估的實踐者需要了解並適應不同利害關係人的現實層面」，而這也呼應前述European Commission 2009年的影響評估指引（IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009）所強調的收集資訊和諮詢利害關係人之概念，所以顯然在社會影響評估的過程中要找到相關的人、事、地、物與衝突點，公民參與絕對不可或缺²⁵。因而相對於利害關係人單向陳述意見的公聽會，進行社會影響評估時應更思考雙向溝通與尋求共識的聽證會。

²³ 參見附錄八第一點 H3 第二項、第五點 H1 第二項。

²⁴ 參見附錄九第四點 I5 第二項；附錄十第十一點 J4。

²⁵ 參見附錄二第二點第二、三項；附錄九第六點 H3 第二項；附錄十第十一點 J1。

七、社會影響評估法制化或單獨立法（主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會）

就長期而言，可將社會影響評估法制化，鑲嵌於現行法規制度中，例如考慮修法，如環評法第四條第二項之環境影響評估專用名詞修改定義為：「指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前由經認證之機構或人員以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查，後續由目的事業主管機關執行此管理計畫以減緩可能之負面影響。…」²⁶、第十一條第二項評估書初稿應記載事項，原本僅規定列舉之環境項目中，可增列為「**環境與社會**」²⁶，明確的將社會影響評估加入，亦可研議訂定社會影響評估的專法，使相關單位方有具體規則得以依循與遵守²⁷。該階段是由各目的事業主管機關執行評估，並且將評估結果交由國家發展委員會審核。

而對於何種政策需要進行社會影響評估，可以以至少四個面向加以判定。第一，可以以政策的預算規模決定，例如一億或甚至到五千萬的標準；經費少的政策可能沒有足夠經費挪出來做評估。第二，可以以預估政策影響的規模決定，例如以5%做標準，將人口的移出移入超過百分之五可能就需要進行社會影響評估，或對地方經濟超過百分之五的衝擊也需要做。第三，可以以政策是否會產生不可回復的衝擊

²⁶ 參見附錄十二環境影響評估法第四條第二項、第十一條第二項第 11 條第 2 項：「前項評估書初稿應記載下列事項：．．．

六、環境與社會現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。

七、環境與社會影響預測、分析及評定。

八、減輕或避免不利環境與社會影響之對策。

十、綜合環境與社會管理計畫。

²⁷ 參見附錄八第一點 H6。

加以決定，具有不可回復性者必定需要進行社會影響評估。第四，可以從政策類型決定是否須要做社會影響評估。

八、建立社會影響評估證照認證制度，核可第三方機構來執行評估，以強化社會影響評估之客觀性(主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會、各相關領域學者專家)

為能建立社會影響評估的專業性、客觀性與正當性，長期而言可推動社會影響評估證照認證制度，經過主管機關的認證核可後，得由民間管理顧問公司執行評估工作，亦可參考英美發展經驗，跟大學研究機構跟基金會建構一個協力的評估關係來推動並執行社會影響評估²⁸。

九、我國各項政策評估制度之整合(主辦機關：各目的事業主管機關，協辦機關：國家發展委員會)

我國目前有環境影響評估、計畫影響評估、法規影響評估、性別影響評估再加上本研究所探討的社會影響評估，事實上我國有許多種評估，雖皆與社會影響評估的精神相通，然而問題在於各種機制的衡量指標都不同，同樣都缺乏持續更新與累積的基線資料，進而導致評估之準確度失準、而無實質效用；因而藉由參考先進國家所發展出的社會影響評估機制，截長補短以整合各項評估機制，同時擬定具有導引性質的「操作手冊」與透過跨部會的合作建置完整的資料庫，除了避免資源重複投資與浪費，更能做為更精準的評估的重要基礎。

²⁸ 參見 Barrow (2000: 31)、Vanclay & Esteves (2011: 12-17)與附錄一第三點第一項；附錄二第四點第一項；附錄十第三點 J3 第二項。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

參考書目

一、中文部分

- 內政部警政署（2013a）。性別統計之警察機關處理家庭暴力案件統計表，2013年10月23日，取自：
<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=11397&nowPage=3&pagesize=15>。
- 內政部警政署（2013b）。警政統計年報之各類刑案被害人數—機關別，2013年10月23日，取自：
<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=11395&CtUnit=1740&BaseDSD=7&mp=1>。
- 內政部警政署（2013c）。警政統計年報之警察機關受（處）理刑事案件—機關別，2013年10月23日，取自：
<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=11395&CtUnit=1740&BaseDSD=7&mp=1>。
- 內政部警政署（2013d）。警政統計年報之警察機關處理違反社會秩序維護法案件，2013年10月23日，取自：
<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=11395&nowPage=2&pagesize=15&mp=1>。
- 公視 PTS（2009）。有話好說-澎湖博奕特區公民辯論，2013年10月23日，取自：
<http://www.youtube.com/playlist?list=PLE68810A944418B84>。
- 公視 PTS（2012）。有話好說-馬祖週六博奕公投正反意見電視辯論，2013年10月23日，取自：
<http://www.youtube.com/watch?v=1t4ylW6qhX8>。
- 王伍一（2004）。賭害的國際分配。博彩產業與公益事業國際學術研討會。

- 王俊秀（2001）。臺灣脈絡下的社會影響評估：環境社會學的觀點。應
用倫理學季刊，20，19-26。
- 王俊秀，蕭新煌（1990），社會影響評估在臺灣：回顧與展望，思與言，
28（4），1-27。
- 王鴻濬、黃書禮、顧洋、朱鎮明（2007）。「政策環境影響評估之問題
與對策」政策建議書（編號：RDEC-RES-096-14）。臺北市：行政
院研究發展考核委員會，未出版。
- 丘昌泰、郭介恆（2004）。建立行政機關管制性法規影響分析機制暨實
證研究。行政院經建會、法規會委託專案研究計畫期末報告。未出
版。
- 交通部（2013a）。交通統計月報之現住戶口統計。2013年10月23日，
取 自：
[http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=579&parentpath=0,6,578&
mcustomize=](http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=579&parentpath=0,6,578&mcustomize=)。
- 交通部（2013b）。交通統計月報之機動車輛登記數。2013年10月23
日，取 自：
[http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=579&parentpath=0,6,578&
mcustomize=](http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=579&parentpath=0,6,578&mcustomize=)。
- 朱芳瑤（2013）。優質高中職認證撤銷10私校，2013年4月20日，
取 自：
<http://life.chinatimes.com/LifeContent/1408/20130420001128.html>。
- 朱斌妤、韓婷婷（2007）。民眾參與環境影響評估因素：一行為意圖模
型分析。空大行政學報，（18），25-62。
- 江愛華、高家斌（2011）。全球化趨勢與臺灣中小學教育改革分析。國
家教育研究院（編），我國百年教育回顧與展望（81-103頁）。
新北市：國家教育研究院。
- 行政院主計總處（2013a）。101年度及102年度土地統計之已登記土
地 面 積 。 2013年10月23日，取 自：
[http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15262&CtNode=4588&mp=
1](http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15262&CtNode=4588&mp=)。

- 行政院主計總處（2013b）。101 年度及 102 年度直轄市及縣（市）總預算彙編（歲入來源別預算總表）。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=34451&ctNode=4971&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013c）。人口靜態統計之人口婚姻狀況。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013d）。人口靜態統計之現住人口數。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013e）。直轄市及縣（市）總預算彙編（收支簡明比較分析表）。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=34451&ctNode=4971&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013f）。直轄市及縣（市）總預算彙編（歲入歲出性質及餘絀簡明比較分析表）。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=34451&ctNode=4971&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013g）。直轄市及縣（市）總預算彙編（歲入歲出簡明比較分析表）。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=34451&ctNode=4971&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013h）。社會救助統計之低收入戶數及人數。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639&mp=1>。
- 行政院研究發展考核委員會（2009）。行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊。行政院研究發展考核委員會。2013 年 7 月 01 日，取自：http://www.moi.gov.tw/chi/chi_public/policy.aspx?policy_code=01。

- 行政院研究考核發展委員會（2013）。性別影響評估。2013年7月10日，取自：
<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12976&CtUnit=2326&BaseDSD=46&mp=100>。
- 行政院勞工委員會（2009）。勞保年金簡介。2013年4月11日，取自：
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=yI8A3J%2BA7KY%3D>。
- 行政院勞工委員會（2012）。勞保年金說明。2013年4月11日，取自：
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=422e9d40。
- 行政院勞工委員會（2013a）。勞保年金改革方案公布後民眾關心問題Q&A。2013年4月11日，取自：
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=yI8A3J%2BA7KY%3D>。
- 行政院勞工委員會（2013b）。勞保年金簡介。2013年10月23日，取自：
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=MsTEcrccKgM%3D>。
- 行政院經濟建設委員會（2008）。我國開放博弈產業評估報告。2013年4月11日，取自：
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011193>。
- 行政院經濟建設委員會（2010）。法規影響評估制度之推動策略及國際經驗。2013年4月11日，取自：
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013276>。
- 何榮峰（1990）。中油液化天然氣接收站對永安鄉社會影響之研究。國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 吳清山、高家斌（2005）。十二年國民教育政策發展的回顧與展望。**教育資料與研究**，（63），55-66。
- 李沛軒（2012）。博弈事業之設立與管理相關法治問題之研析－以比較法為中心。國立臺北大學法律學系一般生組碩士論文，未出版，臺北。
- 杜文苓（2010）。環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。**公共行政學報**，（35），29-60。
- 林天佑（編）（2012）。百年教育發展。新北市：國家教育研究院。
- 林火旺（2005）。審議民主與公民養成。**臺大哲學論評**，（29），99-144。

- 林明地 (1998)。教育政策執行時應考慮的問題：來自於組織研究結果的啟示。**教育政策論壇**，1 (1)，24-37。
- 林建成 (2012)。公視新聞議題中心-馬祖博弈公投過關！新馬祖時代來臨。2013 年 10 月 23 日，取自：<http://pnn.pts.org.tw/main/2012/07/07/%E9%A6%AC%E7%A5%96%E5%8D%9A%E5%BC%88%E5%85%AC%E6%8A%95%E9%80%9A%E9%81%8E%EF%BC%81-%E6%96%B0%E9%A6%AC%E7%A5%96%E6%99%82%E4%BB%A3%E4%BE%86%E8%87%A8%EF%BC%9F/>。
- 林洋廣 (2008)。都市更新老街重建地區社會經濟影響評估指標建立之研究－以南投縣中寮永平老街 921 更新重建地區為例。逢甲大學都市計畫學系在職專班碩士論文，未出版，臺中。
- 林玲珠 (2013)。淺談馬祖設置博弈特區之可行性，2013 年 4 月 8 日，取自：<http://www.npf.org.tw/post/3/12039>。
- 林桓 (2005)。法規衝擊分析-個案分析暨作業手冊。行政院經建會、法規會委託專案研究計畫期末報告。未出版。
- 林新沛 (1999)。南部區域國土及水資源之永續規劃—子計劃三社會影響評估架構與程序之建立(I)。國科會專題研究計畫(編號：NSC89-2621-Z-110-007)，未出版。
- 邱竟瑋 (2012)。正面交鋒 馬祖反博弈青年懷德說明會現場表達反賭訴求。2013 年 10 月 23 日，取自：http://www.matsu-news.gov.tw/news_info.php?CMD=open&UID=141590。
- 邱瓊平 (2013a)。交通部長：馬祖觀光賭場最快 106 年現身，2013 年 4 月 10 日，取自：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS2/7701871.shtml#ixzz2Q2fv6JTv>。
- 邱瓊平 (2013b)。十二年國教家長：霧煞煞，2013 年 4 月 20 日，取自：

http://mag.udn.com/mag/education/storypage.jsp?f_ART_ID=451830#ixzz2R0X0vS4U。

洪添鏗(2013)澎湖觀光博弈支持度最新民調出爐,正反意見不相上下, 2013年10月23日,取自:http://www.matsunews.gov.tw/2010web/news_detail_101.php?CMD=open&UID=150155。

胡依北(2013)。馬祖博弈區恐淪空談民嗆部長, 2013年10月23日, 取自:<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131014/35361700/>。

徐珮君、胡依北(2012)。公投過關中央和地方都沒準備好馬祖博李鴻源: 缺水油電, 2013年10月23日, 取自:<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120709/34355252/>。

胡思聰(2002)。環境影響評估法令與制度設計之檢討, 2013年4月8日, 取自:<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-R-091-017.htm>。

孫偉倫(2013)。陸不支持設馬祖博弈專區擬改設桃園航空城, 2013年10月23日, 取自:<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/8210723.shtml>。

徐光蓉(2007)。中部科學園區后里七星農場環境影響評估審查之感想, 2013年4月12日, 取自:<http://ecology.org.tw/publication/14/houli14-3.htm>。

翁裕峰、陳佳欣、陳恒安(2013)。環境影響評估制度的公眾參與設計: 結構性變遷與特質, 2013年4月8日, 取自:www.tw-sts.org/sites/default/files/webform/B9%20翁裕峰.pdf。

張文昌(2011年11月17日)。12年國教難題待解——政策背景、問題分析與價值澄清。臺灣立報, 2013年5月25日, 取自:<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-112825>。

- 張其祿（2006）。政府管制政策績效評估—以 OECD 國家經驗為例。
經社法制論叢，（38），49-98。
- 張政亮、王慶國（2011）。應用社會影響評估於海岸地區經營之決策：
以宜蘭利澤工業區之擴建為例。**工程環境會刊**，（27），39-52。
- 張為光（2007）。**特二號道路興建對新莊市瓊林里居民之社會影響評估
研究**。臺北市立教育大學社會科學教育學系碩士論文，未出版，臺
北。
- 教育部（2010）。第八次全國教育會議實錄。臺北市：教育部。
- 教育部（2011a）。中華民國教育報告書：黃金十年百年樹人，2013 年
10 月 2 日，取自：
<http://140.111.34.34/docdb/files/dma7db04060c043a0aa.pdf>。
- 教育部（2011b）。十二年國民基本教育實施計畫核定本，2013 年 6 月
2 日，取自：<http://140.111.34.179/draft/index.html>。
- 教育部（2014）。《十二年國民基本教育-成就每一個孩子》宣導手冊。
臺北市：教育部國民及學前教育署。
- 教育部（2013a）。教育部縣市統計指標之各縣市幼兒園概況。2013 年
10 月 23 日，取自：
[http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=3773&Type=1&Code=900
1&Index=7&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf](http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=3773&Type=1&Code=9001&Index=7&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf)。
- 教育部（2013b）。教育部縣市統計指標之各縣市國中概況。2013 年 10
月 23 日，取自：
[http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=3773&Type=1&Code=900
1&Index=7&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf](http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=3773&Type=1&Code=9001&Index=7&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf)。
- 教育部十二年國民基本教育網站（2013a）。您關心的議題 Q&A，2013
年 4 月 20 日，取自：<http://12basic.edu.tw/Detail.php?LevelNo=229>。
- 教育部十二年國民基本教育網站（2013b）。十二年國民基本教育問與
答，2013 年 4 月 20 日，取自：
<http://12basic.edu.tw/Detail.php?LevelNo=699>。

- 教育部十二年國民基本教育網站（2013c）。全面免學費-經費需求表，2013年4月20日，取自：<http://12basic.edu.tw/Detail.php?LevelNo=84>。
- 教育部統計處（2009）。國民教育階段學生人數預測分析報告，2013年10月2日，取自：<https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/98basicstudent.pdf>。
- 教育部統計處（2013）。中華民國教育統計（民國102年版）。臺北市：教育部。
- 曹重偉（2012）。正方強調發展博弈 尋取馬祖永續發展機會，2013年10月23日，取自：http://www.matsu-news.gov.tw/news_info.php?CMD=open&UID=141781。
- 梁恆正（1994）。由國內教育政策制定看教育政策研究的發展。**教育研究雙月刊**，29，16-20。
- 莊玉玲、秦夢群（2010）。十二年基本國民教育政策之分析與建議。**臺灣教育**，662，2-9。
- 許芳菊（2013）。12年國教，教學不改，很難成功。**天下雜誌**，536，276-284。
- 郭琇真（2013）。【國中現場大調查】12年國教 沒讓孩子更快樂。**臺灣立報**，2013年11月30日，取自：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-135482>
- 郭瑞坤、賴正能、廖英賢（2006）。在地利害關係人對澎湖設置賭場政策影響觀點之研究。**公共行政學報**，(20)，33-68。
- 陳洛薇、楊湘鈞（2013年5月2日）。專訪江宜樺 明星學校 不必刻意打平、消滅 憂免學費造成公立素質被拉下、私校菁英化 不利階級翻轉。**聯合報**，第A4版。
- 陳添枝（2002）。**營運總部計畫影響評估分析**。行政院經建會委託中華經濟研究院專案研究計畫期末報告。
- 彭錦鵬（2013）。我國中長程個案計畫評估審議機制之探討。**公共治理**，1（2），28-44。

- 曾中明（2008）。我國性別主流化推動計畫與機制。研考雙月刊，32（4），13-21。
- 湯京平、邱崇源（2010）。專業與民主：臺灣環境影響評估制度的運作與調適。公共行政學報，（35），1-28。
- 黃光國（2013年7月2日）。12年國教操盤手關鍵時刻。中國時報，第A14版。
- 黃怡潔（2012）。中部科學工業園區社會影響事後評估之研究－以臺中園區為例。逢甲大學土地管理學系研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 黃德祥（2013）。化繁為簡，解決12年國教紛爭，2013年4月20日，取自：
<http://news.chinatimes.com/forum/11051402/112013042000404.html>。
- 楊綏生（2012）需正視交通問題，博弈是突破馬祖長久困境的捷徑，2013年10月23日，取自：
<http://blog.roodo.com/antigamble/archives/21110304.html>。
- 楊維敏（2013年6月14日）。《政治失靈民在叵途》雙免跳票12年國教破功。中國時報，第A4版。
- 楊維敏（2013年6月19日）。《政治失靈民在叵途》次長在旅遊院長在挨罵。中國時報，第A4版。
- 經濟部工業局（2012）。石化工業政策評估說明書（初稿）。行政院經濟部工業局。
- 葉文建等（2012）。交通部部屬機關（構）性別影響評估作業指南。臺北：交通部運研所。
- 葉俊榮、張文貞（2010）。環境影響評估制度問題之探討（編號：RDEC-RES-098-007）。臺北市：行政院研究發展考核委員會，未出版。
- 詹中原（1992）。建立臺北市垃圾處理重大工程社會影響評估制度之研究（市政建設專題研究報告第230輯），臺北市：臺北市政府研究發展考核委員會，未出版。

- 廖麗娟、吳秀貞（2008）。性別影響評估實施現況與推動策略。研考雙月刊，32（4），32-42。
- 廖麗敏、陳銘薰、徐世榮（2011）。環境風險評估通過比率的比較研究：以環境影響說明書及評估報告書為例。臺灣土地研究，14（1），91-113。
- 劉代洋、薛承泰、張琬瑜（2008）。行政院經濟建設委員會 97 年度辦理「開放觀光賭場之社會影響評估」期末報告。臺北市：行政院經濟建設委員會，未出版。
- 劉枝蓮（2012）。民意與公共政策—以馬祖博奕公投為例（上）（下），2013 年 10 月 23 日，取自：
<http://www.matsu.idv.tw/topicdetail.php?f=185&t=106335>
- 劉春榮（2011）。我國國民教育議題與發展。國家教育研究院（編），我國百年教育回顧與展望（67-80 頁）。新北市：國家教育研究院。
- 劉禹慶（2013）。江宜樺：勞保年金不改革最遲 14 年破產，2013 年 4 月 11 日，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/18/today-life16.htm>。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會：反方代表 1 王花佛，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=G72gpT1GDQg>。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會反方代表 2 林惠萍，2013 年 10 月 23 日，取自：https://www.youtube.com/watch?v=MR5eO_bjLQg。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會反方代表 3 葉智魁，2013 年 10 月 23 日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=u1N1PrU6fs4>。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會正方代表 1 車正國，2013 年 10 月 23 日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=g3607MCbmO0>。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會正方代表 2 曾順官，2013 年 10 月 23 日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=nIwQSsqPJBg>。
- 劉家國（2012）。馬祖博奕公投公聽會正方代表 3 張龍光，2013 年 10 月 23 日，取自：<http://www.youtube.com/watch?v=u1N1PrU6fs4>。

- 劉家國 (2013)。馬祖挺博弈民眾，向交通部長葉匡時陳情，2013 年 10 月 23 日，取自：
<http://www.matsu.idv.tw/topicdetail.php?f=2&t=117398>。
- 劉華美 (2009)。科技評估與民主：韓國科技評估組織之法制與程序。
政治科學論叢，(42)，137-168。
- 蔡偉祺、林嘉琪、吳明杰 (2013)。懷德公司：馬祖觀光賭場拚 106 年
底啟用，2013 年 10 月 23 日，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/may/3/today-fo2.htm>。
- 蕭新煌、王俊秀 (1989)。自然保育涉及社會影響評估-評估模式建立
之研究，臺北市：行政院環保署。
- 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，**臺大社會學刊**，20，1-
40。
- 薛承泰 (2013 年 6 月 18 日)。12 年國教轉彎後怎麼走。中國時報，
第 A14 版。
- 謝莉慧 (2013)。反年金縮水勞團揚言 51 上街嗆馬。2013 年 4 月 11
日，取自：http://newtalk.tw/news_read.php?oid=35404。
- 顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會支
持賭場 - 劉代洋，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=x5BnvU504HQ>。
- 顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會支
持賭場 - 孫義雄，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=C-cuhdAjeLE>。
- 顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會支
持賭場 - 許南豐，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=Ze1e7l2nF4s>。
- 顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會反
對賭場 - 葉智魁，2013 年 10 月 23 日，取自：
http://www.youtube.com/watch?v=N387ijca_Jc。

顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會反對賭場 - 顏江龍，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=X5ZWJb1APrk>。

顏江龍 (2009)。澎湖地方性公民投票案第 1 案公投電視公辦公聽會反對賭場 - 吳巡龍，2013 年 10 月 23 日，取自：
<https://www.youtube.com/watch?v=x5BnvU504HQ>。

二、英文部分

Achterkamp, M. C. and J. F. J. Vos. (2007) .Critically Identifying Stakeholders: evaluating boundary critique as a vehicle for stakeholder identification, *Systems Research and Behavioral Science*, **24** (1) : 3-14. Retrieved April 5, 2013, from <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-160926029/critically-identifying-stakeholders-evaluating.html>.

Asmah Ahmad, Dahlia Rosly, Kamalruddin Shamsudin and Susheel Kaur, Eds. (2009) . Social Impact Assessment in Malaysia. Malaysian Association for Social Impact Assessment, Shah Alam.

Australia Productivity Commission. (1999) .*Australia's Gambling Industries : Inquiry Report.*, Report No. 10, AusInfo, Canberra.

Barrow, C.J. (2000) . *Social Impact Assessment : An Introduction.*, New York:Oxford University Press.

Becker, H. & Vanclay, F. (2003) . *The International Handbook of Social Impact Assessment* (eds) , Cheltenham (UK) • orthampton (MA,USA) : Eaward Elgar.

Becker, H. A. (2001) . Social impact assessment. *European Journal of Operational Research*, (128) , 311-321.

Berger, Thomas R. (1983) . Resources, Development, and Human Values. *Impact Assessment Bulletin*, **2** (2) :129-147.

- Brinkerhoff, D. W. and B. L. Crosby. (2002) *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries*. Kumarian Press, Inc.
- Burdge, Rabel J and C. Nicholas Taylor. (2012, May). *When and Where is Social Impact Assessment Required?* The International Association for Impact Assessment annual meeting, Porto, Portugal.
- Burdge, Rabel J. (2004) . The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment. Social Ecology Press.
- Burdge, Rabel J. and Frank Vanclay. (1995) . Social Impact Assessment: State of the Art. *Impact Assessment*, **14** (1) , 57-86.
- Canadian Environmental Assessment Agency. (2013) . *Canadian Environmental Assessment Act*. Retrieved October 23, 2013, from <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.21/index.html>.
- Centre for Good Governance. (2006) . A comprehensive guide For social impact assessment. Retrieved April 5, 2013, from <http://zh.scribd.com/doc/77519948/A-Comprehensive-Guide-for-Social-Impact-Assessment>.
- Coudouel A., Dani A. A., Paternostro S. (2006) . *Poverty and social impact analysis of reforms. Lessons and examples from implementation*, Washington: World Bank. Press.
- Dixon, Mim. (1978) . *What Happened to Fairbanks: The Effects of the Trans-Alaska Oil Pipeline on the Community of Fairbanks, Alaska. Boulder*. CO: Westview Press.
- Department for Culture, Media and Sport. (2001) . *Gambling Review Report*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by command of Her Majesty.
- Francis, Paul and Susan Jacobs. (1999). Institutionalising Social Analysis at the World Bank. *Environmental Impact Assessment Review*, **19** (3) :341-357.

- Gamble, D.J. (1978). The Berger Inquiry: An Impact Assessment Process. *Science*, **199** (3) March, 946-952.
- Goodland, Robert. (2000) . *Social and Environmental Assessment to Promote Sustainability: An Informal View from the World Bank. Environment Department Paper No. 74*. World Bank, Washington, D.C.
- Granslow, Bettina and Susanna Price (no date) . *Social assessment manual for investment projects in China – turning risks into opportunities*. China International Engineering Consulting Corporation, Revised English Version, China Planning Press.
- Hassan, Halimah. (2009) . *Social Impact Assessment (SIA) in the context of Environmental Impact Assessment (EIA) : Malaysian practice*. In Asmah Ahmad, Dahlia Rosly, Kamalruddin Shamsudin and Susheel Kaur. (Eds.) . Social Impact Assessment in Malaysia. Malaysian Association for Social Impact Assessment, Shah Alam.
- IOCGP. (2003) . Inter organizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. 2003. U. S. Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, **21** (3) :233-270. Accessed at www.iaia.org/ and click on publications.
- Llewellyn, Lynn G. and William R. Freudenburg. (1989) . Legal Requirements for Social Impact Assessments: Assessing the Social Science Fallout from Three Mile Island. *Society and Natural Resources*, **2** (3) : 193-208.
- European Commission. (2009a) .Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System. Retrieved June 27, 2013, from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>.

- European Commission. (2009b) . Impact Assessment Guidelines. Retrieved June 27, 2013, from http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- Eadington, William R. (2005) . *Economic Implications of Policy Alternatives Regarding Gambling in Finland*. Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, Reno.
- Franks, Daniel (2012) . Social impact assessment of resource projects. Retrieved April 22, 2013, from <https://152.98.216.136/Portals/0/Publications/Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf>.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach.*, Boston: Pitman Press.
- Fullan, Michael G. (2001) . *The New Meaning of Educational Change*. 3rd ed. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Jones, T. M. (1995) . Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Econometrics. *Academy of Management Review*, **20**, 404-437.
- Mitchell, R. K., B. R. Agle and D. J. Wood. (1997) . Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who or What Really Counts. *Academy of Management Review*, **22** (4) , 853-886.
- Mossberger, K. and H. Wolman. (2003) . Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations." *Public Administration Review*, **63** (4) , 428-440.
- Nicaise, I. (2008) . Synthesis report - Peer Review on social impact assessment. Retrieved April 12, 2013, from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8437&langId=en>.
- Onkelinx, Laurette. (2013) . Belgian EU Presidency Summary on Social Impact Assessment. Retrieved April 12, 2013, from

- <http://www.flythekite.eu/content/215/horizontal-social-clause-milestone-brochure.pdf>.
- Stephen, T. (2012). Preliminary social impact assessment for the proposed involvement of Waste for Life in the Western Province of Sri Lanka. Retrieved April 5, 2013, from http://www.sese.uwa.edu.au/___data/assets/pdf_file/0007/2158819/Stephen_thesis_2012.pdf.
- World Bank. (1991). Environmental Assessment Sourcebook: Policies, Procedures and Cross Sectoral Issues. Volume 1. Environment Department. World Bank Technical Paper Number 139. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. (1996). *Guidelines for Using Social Assessment to Support Public Involvement in World Bank--GEF Projects*. World Bank, Environmental Department, Global Environment Division: Washington, D.C.
- Vivek, M. (2005). Social Impact Assessment Methodology. Retrieved April 12, 2013, from <http://www.sasnet.org/documents/Tools/Social%20Impact%20Assessment%20Methodology.pdf>
- Vanclay, F. & Esteves, A.M. (2011). *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances* (eds), Cheltenham (UK) • Northampton (MA,USA).
- Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21 (1), 5–12.
- Vanclay, F. (2004). The triple bottom line and impact assessment: how do TBL, EIA, SIA, SEA and EMS relate to each other? *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 6(3), 265-288.
- Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. (2013). *Includes electronic copies of new SEIA Guidelines as well as all documents*

- related to their project related assessments*. Retrieved October 23, 2013, from <http://www.reviewboard.ca>.
- Mary Maureen Brown. (2003) Technology Diffusion and the ‘Knowledge Barrier’: the Dilemma of Stakeholder Participation. *Public Performance & Management Review*, 26 (4) : 345-359.
- Meltsner, Arnold J. (1972) Political Feasibility and Policy Analysis. *Public Administration Review*, 32(2): 859-867.
- Memon, Ali & Harvey Perkins. (Eds.) (2000). *Environmental Planning and Management in Hew Zealand*. Palmerston North: Dunmore Press.
- NEPA. (1969) . *The National Environmental Policy Act of 1969*. Public Law 91-190:852-859.42, U.S.C. and as Amended (P.L. 94-52 and P.L. 94-83) 42 U.S.C. 4321-4347.
- Pirkko Vartiainen. (2003) The Substance of Stakeholder Evaluation: Methodological Discussion. *International Journal of Public Administration*, 26 (1) : 1-18.
- Rattle, Robert and Roy E. Kwiatkowski (2003) . *Integrating health and social impact assessment*. In Henk Becker and Frank Vanclay (Eds), Handbook of Social Impact Assessment, Conceptual and Methodological Advances, Cheltenham: Edward Elgar.
- Rosly, Dahlia. (2009). *Social Impact Assessment (SIA): consolidating a people-centric approach in planning*. In Asmah Ahmad, Dahlia Rosly, Kamalruddin Shamsudin and Susheel Kaur. (Eds.) , Social Impact Assessment in Malaysia. Malaysian Association for Social Impact Assessment, Shah Alam.
- Theesfeld, I., Schleyer, C., Hagedorn, K., Callois, J. M., Aznar, O., & Olsson, J. A. (2010) . The Institutional Dimension in Policy Assessment. In Environmental and Agricultural Modelling (pp. 37-59) . Springer Netherlands.

The World Bank. (2003) . A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Retrieved April 13, 2013, from http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1121114603600/12685_PSIAUsersGuide_Complete.pdf.

U.S. Council on Environment Quality. (1986) . ***Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act*** (40 CFR 1500-1508) . Washington: Government Printing Office, Washington, D.C. 20402.

附錄

附錄一 臺北大學深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 5 月 23 日 (星期四) 晚上 08：35 至 09：10

(二) 地點：新竹市伯爵飯店大廳

(三) 紀錄：項靖教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：項靖教授

2. 深度訪談與會人員：臺北大學公共行政暨政策學系學者 A

(五) 訪談摘要：

1. 我國推行 SIA 的必要性

(1) 現在國際上大概每個國家都很熟的，就是 EIA，就是環境影響評估這部分，當環境影響評，要評估的主要是自然環境，因為這些資料要比較好蒐集，predict 也比較容易，但是環境影響評估裡面比較難評的是社會、經濟、文化，還有政策，所以剛剛提到的政策影響評估，事實上也是在環評法裡面規定。

(2) 環評裡面，事實上做的只有純粹生態、自然環境的評估而已，那社經雖然有，其實都形同具文，所以在這樣背景之下，有些學者他認為應該把社經面給拉出來，那用的名稱就是你這邊用的 SIA，就是 social impact assessment。社會環境影響評估主要就是針對 EIA 過度

忽略了 social impact 社會成本而設計出來。

- (3) 是應該要推動，一個先進國家，一定要走到這一步，而且更何況，臺灣一個轉型社會，對於社會的衝擊，已經越來越關注，尤其那是關係到人民感受，很多政策還沒推，就已經有許多爭議，所以你不能不了解民眾的想法。

2.在國內推動 SIA 的方法

- (1) 現在要推動新制度，其實最好是參考國外 run 得很熟的，先照其模式運作，這一定可以行。如果國外還在實驗階段或甚至是在理論上、學者的討論，這樣要做的話，風險比較大，其實現在社會影響評估就是這樣。
- (2) 社會影響評估仍可作為慎重的參考，且不會把它形同具文，剛開始的時候，可以用行政命令方式，就跟當初的 EIA 一樣剛開始可以選擇性指派，比如說由部長、行政院長或黨委先選幾個重大政策，決定要做 SIA、就去做。
- (3) 要做 SIA，程序當然可以參考 EIA 或者管制影響評估，但是不用那麼複雜，我覺得我所提出的管制影響評估可以參考，比如第一個到底對象是誰，要把它認定且依照影響性排列出來，然後評估哪些面向，至於方法論的部分，不需要這麼嚴謹，用問卷調查或者用焦點團體訪談也可以。
- (4) SIA 要評估的架構與項目，這個是最麻煩的。現在先不要談步驟，先談評估哪些社會影響的項目，比如說對通膨的影響、就業力的影響、還是人口的影響等。
- (5) 國內的影響評估主要就是主管單位不一樣而已，其實都可以相互參考，研究團隊在項目上可以參考 EIA、RIA，然後去選擇屬於 SIA、所謂的社會，要評的有哪幾項。

3.未來對 SIA 主管機關之建議

- (1) SIA 的話，第一個就是主管機關應該可能是國發會，可以研究一下這主管機關是誰，如果是國發會的話，第二點必須考量的就是所謂的社會是不是要包括經濟，剛才講主管機關，就是目的事業主管機關，它做完後就送去國發會來負責審查，當然相對的最好民間有管理顧問公司可以去一個認證，就像現在環評一樣，後來也推動認證制度。
- (2) 主管單位，我覺得還是可能以國發會的層級、眼光跟政策跨機關協調功能比較全面，所以可以去討論 SIA 它的主管機關。

4.對我國推動 SIA 制度的建議

- (1) 第一點就是把它分三階段，剛開始可以由主管單位呈請院長來核定幾個案子一定要做。第二個，就是再擴大，比如說限定屬於行政院的重要政策，比如說金額設計到幾百億再做，第三個就是全面再把金額下降，比如說十億，到最後一個階段就是法制化、立法化，就是訂一個社會影響評估法。所以第一個階段叫做實驗，選擇幾個案例去做，第二個就是行政命令階段，第三個就是立法化、法制化，就是訂定社會影響評估法。
- (2) 根據現有的評估架構，研究團隊可以擬訂一個試驗的、一種注意的要點。SIA 現在只能扮演提起告知的義務，但即便是這樣，也是好事，因為過去都不太重視這個面向，但不要具有否決的角色，就強調 SIA 怎麼樣去破解無感施政，這是很好的一個角度，很有提醒作用。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄二 清華大學深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 5 月 29 日 (星期三) 下午 PM14:00 至 15:00

(二) 地點：新竹市清華大學蘇格貓底咖啡

(三) 紀錄：歐崇亞助理教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：歐崇亞助理教授

2. 深度訪談與會人員：清華大學清華學院學者 B

(五) 訪談摘要：

1. 我國現行的影響評估有何缺失

(1) 社會影響評估，目前大部分都放在 EIA 的範疇內在做，所以嚴格講起來不是真的 SIA，僅是 EIA 裡面 S、社會的部分。

(2) 許多國家的 EIA 或 SIA 是需要有專業執照的人員來執行的，可是臺灣目前並無此該相關執照與機制。或許有技師執照，但並非環境影響評估或社會影響評估的執照，這是一個很大的漏洞。理工背景、完全沒有受到人文社會科學訓練的人員，進行問卷調查，或進行採樣，在評估過程其實就產生 GIGO 現象 (garbage in garbage out)，以至於讓評估結果失準，最後僅為表面文章，無實質用處，目前不管是 PIA、SIA、RIA 等等，都有類似的問題。

(3) 有時候因為閃避 EIA 的程序，結果反而產生額外社會成

本，該成本是做 SIA 可以避免的，前面 EIA 沒有做，後面發現社會成本累積起來的 **negative impact**，比當初做 SIA 還貴，類似情況一再的產生。

- (4) 在美國近來最流行的行業叫做數據科學家，做專門調查研究的，到很多社區去，把平常做的指標以外的、跟生活有關的數據，完全把它調查得非常詳細，然後用該數據來做為判斷這個政策要不要做。在政策影響評估更應該有 SIA，我積極強調 SIA 要開始有證照制度，而且就是所謂的證據科學家這種證照，包括人文社會或自然領域，都沒問題，反正把數據搞清楚，用正確的數據來做判斷、**prediction** 與 **mitigation**，臺灣目前還很缺乏。

2. SIA 有無通用之標準，其主觀性之問題如何避免

- (1) 其實每次的 EIA 或是做 SIA 的 **scoping** 都不一樣，但是基本上，做一個社會範疇，它應該有一些基本的共同架構，再依照現地的特色，說不定可以在共同架構裡面加一些特別的指標。經過 **scoping**，決定要用的架構要不要增加或減少指標。用這個方式，在訂社會影響評估的時候，基本上其範疇就會有抓地力（抓住地方特色），且包含所有利害關係人。
- (2) 因主觀的架構是學理上來的，學理拿到在地會不會適合，其過程其實要跟在地的人來討論，要善加利用在地的根知識，其實在做 SIA 的過程裡面，就必須要跟利害關係人開始互動，所以有必要強化社會的參與，讓民眾了解說自己在接受社會影響評估，也許能有一些好的意見可以提供，這變成是一種共學的機制，所以顯然在過程中要找到相關的人事地物，可以來跟 SIA 的範疇做有效的溝通。
- (3) 公民參與絕對不可或缺而且很重要，所以因為它是一個

empowerment 的機制，是培力，藉這個機會臺灣會受到影響，而影響不一定是壞的，如果在地人可以 empower，說不定可以把壞的影響變成正面的。在促進公民社會的過程裡面，要善用 SIA 並使其成為促進當地社會向上的一個機制，如果認為自己一定是受害的，而沒有善加利用並閃避它，反而可能對當地有害。

3. 國內目前是否適用 SIA，何種類型政策較為適用

(1) 因為臺灣是一個活力十足的社會且人口密度高，都市化程度也高，所以政策會影響到社會的機會比國外相對多，所以推行 SIA 當然是好的，但並非僅從國外引進整套作法，這會不適用，應該想辦法讓有臺灣味道的 SIA 可以發展出來，要像島一樣思考，像海一樣思考，像山一樣思考，這是臺灣的特色。

(2) 基本上所有政策，只要跟人類社會接軌的都應該做 SIA，更不用講說傳統的 EIA，本來就應該有社會的部分，只不過範疇有大有小，根據不同的 EIA 而有所不同，另外 PIA，就是臺灣的政策影響評估，社會部分特別重要。

4. 對我國推動 SIA 制度的建議

(1) 第一個 SIA 應該要有執照，且執照每五年要 renew，變成一個終身學習的機制，或許會也可以產生跟 SIA 相關的產業，第二個 SIA 要由第三公正的單位、機關來負責做 PIA、RIA 等裡面的社會部分，且過程中要促進社會參與，臺灣應該要往這方向發展。

(2) 其實一本 SIA 的手冊、menu 是很必要的，menu 當然可以包含較廣，後面一步步擬定如何可以把成功的 SIA 做好的方法，譬如要做意見調查，以什麼樣的方式做、有幾種的採樣方法。

5.對研究團隊挑選之個案進行 SIA 分析的建議

- (1) 以研究團隊用十二年國民基本教育做為模擬案例，譬如說因為十二年國教的關係對社會階層產生影響，可能會有三種情況或細分五種，也許第一個會使社會階層會更加的分化，第二個是沒有影響，第三個是社會階層解散，那基本上就可以分成高中低三個大項，也可以看出整個趨勢，所以反而這樣子，不必去用真正的數據，可是它絕不是真正的指標，是針對十二年國教的政策，提供一個模擬趨勢，來看如果這樣做、會造成什麼的影響，那可以在做模擬的過程同時提出改善，這事情很重要，因為現在其實還沒有結果，這個模擬就等於是給相關單位機關幾個有可能的結果，提供處理之建議和因應對策。這可以做出一個非常有意思的、很學理性的研究。
- (2) 例如淡海新市鎮，類似這種新的市鎮，因為它的層面還蠻大的，最近又有地面電車的提案，應該是有機會可以做社會影響評估，或者是美麗灣，因為利害關係人很多，有原住民、當地的、外來的，也是可以考慮做 SIA 模擬案例。要找一個具有很大爭議性的來做，才有可能成為成功執行 SIA 的典範個案，而其典範個案才有參考價值。另外也許可以針對東海大學附近的東海別墅，當作一個 model，也許跟這個計畫無關，可是可以做為東海大學未來跟社會互動、跟社區相關的一個議題，就把它當作一個，social contribution index，SCI，社會貢獻指數，因為大學跟社區本來就要做互動，研究團隊就把 SIA 真的應用在東海別墅，也是一個可能性。

附錄三 臺北大學深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 5 月 29 日 (星期三) 下午 PM16:30 至 17:40

(二) 地點：臺中市東海大學公共事務專班 508 教室

(三) 紀錄：蘇純瑩研究助理

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：蔡偉銑助理教授、蘇純瑩研究助理

2. 深度訪談與會人員：臺北大學公共行政暨政策學系學者 C

(五) 訪談摘要：

1. 我國現行的影響評估有何缺失

(1) 目前各種影響評估，雖然指標都不同，但是缺乏 **baseline data**、無持續更新，比方說數據都使用行政區的，越基層 (例如地區、里) 資料越少，導致評估之準確度失準。

(2) 缺乏能夠執行影響評估的相關人員，並且國內也無人才培育與訓練，應該要加入受過社會科學研究相關教育之人才。

(3) 目前還需要政府單位之重視，來推動一個中立的獨立機關例如工程公司來執行影響評估。

2. 在國內推動 SIA 之方法

(1) 我國普遍有制度，但是機能落實較為困難，還是應該以強制力讓公務人員去執行影響評估，但由於有 **baseline data** 無更新、缺乏和相關人才缺乏的限制存在，執行上會有困難，公務人員必須有能力、知道如何去執行，才

能夠順利推動 SIA 或 RIA。

- (2) 各機關都應該納入 RIA 專門人員或在公務人員培訓時加入相關課程與訓練。
- (3) 現行若想要推動 SIA 的法制化有些冒險，因為有資料、數據和人員之限制，可以先以行政命令推出，等機關內部能夠內化、形成慣例之後才較有可行性。

3. 若國內推動 SIA，其主管機關應為何

- (1) 以行政院層級來主管可能較佳。

附錄四 政治大學深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 7 月 26 日 (星期五) 下午 PM14:00 至 14:53

(二) 地點：國立政治大學綜合院館

(三) 紀錄：蔡偉銑助理教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：蔡偉銑助理教授

2. 深度訪談與會人員：政治大學公共行政學系學者 D

(五) 訪談摘要：

1. 我國既有的影響評估有何優缺點？

(1) 環評是臺灣唯一法律明文要求規定、政府做政策過程中會去做的評估，但是因為環評法有符合他要求事項者才做，不是所有的政策都要做，所以對絕大部分政府部門，也沒有需要做環評的經驗，通常是比較是屬於開發案才需要做環評，所以譬如像經濟部、交通部這兩個目前是最大宗。

(2) 其中現在爭論之一，就是到底環評本身應該是目的事業主管機關就應該自己盡責任，還是另外設立一個專責部門來做。

(3) 根據法律要做環評，若沒過案子就不用開發，這影響重大。如果還有影響重大的，稱做公共建設，如果是屬於公共建設計畫的話，根據經建會要求可能要做財務評估，公共建設計畫裡面有幾個大概要做的評估，一個一定是環評，還有做財務評估或財務可行性評估，當然也可能另外加上就是民間參與可行性評估叫促參，這都是在公共建設在大型的計畫裏面去做，假設說中央政府通常把

計畫分為三大類，一類叫公共建設計畫、一類叫社會計畫，一類叫科技計畫，只有公共建設計畫真正有在做評估，其他兩類幾乎很少做評估。

- (4) 性別影響評估，原則上它就是就是一個 Policy，行政院婦權會努力推，他們本來在推性別主流化，然後最後也開始效法歐洲，在計畫裡面推動性別影響評估，並明文化在內部管理制度上，並提供很多規範，所以法規影響評估跟性別影響最大差別在這裡，性別影響評估因為後面有很多積極的倡議者，婦權團體扮演很重要角色，它是負責催生的，而且也幫忙擬定 workshop、guideline、handbook 等配套措施，但法規影響評估沒有。
- (5) 這架構是這樣，從正面的角度看，好好做評估是因為評估可以協助我們做更好的思考，另一方面政府部門是就行政實務的角度上來看評估，那評估的過程或結果是可能會使政策推動的難度提高。

2. 重大政策事先做好評估是否能降低政策可能之衝擊、何種政策適用社會影響評估

- (1) 評估理論上應該會降低政策之衝擊，但事實上又不見得會，因為如果先做預評估覺得該政策之執行不易，可是還是決定必須執行，那此評估結果可能就會增加政策推動的困難，所以衝擊是不是會降低？ I don't know。而且評估得耗時、耗力、結果不可預測，所以會需要法律明文規定，或是上級機關要求強力貫徹，那政府就會用行政管理措施的方式來要求實施評估，舉例來說就是性別影響評估。
- (2) 在臺灣討論評估是很嚴肅的，因為這是很重要的事情。如果做好評估可以對政策有所助益，但行政部門的想法不

一樣，因為需要考量到有些事情評估的結果可能是不應該做，但還是非做不可，那這樣的評估結果跟民眾公布，可能會引發質疑。

- (3) 這要奠基在我們有願意做評估的文化，但是我們比較缺乏，雖然行政部門政策也有做一些評估，但通常是行政作業，不是很系統化去做一個評估，系統化大概真的比較少，除了環評、公共建設裡面的財務影響評估，跟促參的可行性評估，可是公共建設裡面財務影響評估理論上應該是很標準化、SOP 可以做，想要推這案子就一定要做出來，證明財務可行，促參也是一樣。
- (4) 我在行政院服務那段時間，當時有些計畫是已經執行一段時間，再做第二級、第三級評估，但沒有對前面做過很有系統性的計畫執行，或者是計畫的影響評估。相較於國外，臺灣的政府部門是沒有評估文化、既然沒有評估文化也比較缺乏評估能力，所以會委外評估。

3.政府部門如何培養公務人員執行政策影響評估之能力、委託第三機關執行是否較為客觀，又有何問題產生

- (1) 只要這個業務是強制是你的責任，又要求不能完全委外，部門必定要每一步一定要會懂得這個事情，自然我覺得那跟學什麼背景沒有必然的相關，大概經過一定程度的教育跟訓練都會熟悉。只是說現在的機制要做當然會有困難，但還是要可以培養自己政府部門的專業人員來做這個事情。
- (2) 整體來講就是叫做影響評估，如果再加上「社會」，我想像的社會通常會是說每個政策對社會的衝擊，那所謂的社會衝擊關係什麼東西，譬如說像 equity、social justice，maybe 永續經營，但是目前為止都還不是很有一套 SOP 在做，那如果我們在有些地方把它加進去，法律強制他

去做，當然自然社會上就要有人要去學習這個東西，把它發展出來。但是回過頭來我一直認為任何一個政府要推的影響評估，不管是社會影響、法規影響評估，環境影響評估政府部門自己是要瞭解，開發單位它當然是需要提出證明，是一個委外的機制，可是政府部門自己也要懂、也要有專業能力跟技術去做，這樣才能夠跟開發單位對話。

- (3) 將評估交給另外一個專責單位來做，我覺得那並不是最好的方式，典型的爭論就像環評。所有的行政事務還是要機關內化，就是從事業務部門的人，在任何一個計畫的擬定時，就要自己有能力去做評估。
- (4) 政府部門要客觀獨立，可以設立 **Think tank**，但還是要依賴自己的能力，即業務部門要有自己的能力，若另外設部門來做，仍非客觀超然獨立，他還是政府部門，若說我們需要有第三方，那是指非政府部門。我就舉簡單的例子，公共建設計畫大多是經建會審核，但並非每一個案子都去做，經建會它是建立 **guideline**，提供技術上教導規範，各業務部門如果要提公共建設計畫，要遵循這個東西做財務影響評估、促參評估，自己內化、培養人來做，或這過程裡面去委託來行使，最後再到經建會去做 **doubled check**。所以同樣的並非要求所有的計畫、社會影響評估提出來的時候，政府部門設立專責部門來做社會影響評估，以世界各國的案例，大多是負責提出政策或計畫的部門，就要有能力做評估。

4. 社會影響評估之可行性為何、公務人員之培訓由何單位進行，有何因應機制

- (1) 行政院需要比較精準的定義，例如要求在提任何法令修

正案過程，一定要附具法規影響評估的報告，這就像性別影響評估。

- (2) 社會影響評估未必一定要用法律，當你有這個機制，不管用法律或者是行政指令，一定要類似有很清楚的 **guideline**、**handbook**，要不然部會容易混淆，大家去做中學。那問題就是一開始 **guideline** 怎麼發展出來？譬如做法規影響評估，法規會是應該要有這個責任去發展 **guideline**，但不是法規會幫所有人做法規影響評估。如果你要推社會影響評估，我相信也是這種機制，社會影響評估比較麻煩是因為這個 **term**，我覺得它的單位一定更大，其實像法規影響評估的爭論很大，因為它本身雖然 **OECD** 有很多 **guideline**，可是不同國家也有不同實務上的作法，但是八九不離十，有一個共同的東西在那裏，那社會影響評估，不曉得到底有多少國家，已經某種程度成熟的在用這個東西，如果這個經驗在其他國家都不成熟在臺灣要引進，困難度就比較高，因為要推動就一定要有 **guideline**、**handbook**，但我覺得對我來講什麼都可行，就是兩個主要條件，一個是來自制度規範的決心，一個就來自技術上技術操作教導的準備度，這兩個夠的話都可以做。
- (3) 這是任何計畫都可以用，只是說它是一個 **HOW** 的問題，**How to do it**，就是技術成熟度，還有你是不是願意做這個事情，那不用法律也可以訂。法律只是給你一個法律裡面有一兩個條文具有法源，我認為這樣就夠了，不用太複雜。
- (4) 只有不斷的教育訓練，像性別影響評估其中一個部門，他們有做教育訓練，沒做教育訓練絕對不能假定大家都懂。如果你引進任何新的，一開始一定有一個推動的部門，然後不斷的教育訓練，沒有什麼法則！

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄五 臺灣勞工陣線深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 7 月 26 日 (星期五) 中午 AM 11:00 至 11:37

(二) 地點：臺北市蜂蜜咖啡

(三) 紀錄：歐崇亞助理教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：歐崇亞助理教授

2. 深度訪談與會人員：臺灣勞工陣線代表 E

(五) 訪談摘要：

1. 我國推動勞保年金之背景與困難為何

(1) 退休的保障有兩塊，保險的勞基法在 1984 年立法，所以廣義上退休可以就勞基法的舊制的退休金。在 2004 年的時候通過勞退新制，勞退新制它是一個強迫性的儲蓄，也就是說理論上它叫做「確定提撥制」，然後勞保的部分在 1950 年就開始，是確定給付制，但是到了 2009 年勞保條例才修法通過才年金化。它是政府用強迫儲蓄的方式把它年金化，就是說只要你勞退的年資超過 15 年以上，就強制用年金的方式來給付你的這筆退休金，但是它是確定提撥、強迫儲蓄，也就是說到了六十歲以後，勞工他專戶帳戶裡面的錢，多少錢除以平均餘命再除以 12 就是他每個月可以領到的年金，從理論上知道說這不是一個年金，這就是自己的 access 資產，但是政府強制你分期領回，當然給付也就很小，因為勞退薪資是 6%，這 6% 雇主額外加 6% 的退休金提撥到勞保局裡面的個人帳戶。

- (2) 勞保年金的部分比較均厚，因為它有 1.55 的年金給付利，也就是說你的勞保有 30 年的年資的話，最起碼有 46% 這樣的所得替代率，所以對歐美國家來講的話，年金是比較容易可以保障到老人經濟安全的制度，所以也是勞工團體強烈追求的，勞保加勞退，假設以工作 30 年計算，勞保的部分有 46% 所得替代率，勞退的部分大概頂多 10%，所以至少大概有 56%~60% 這樣所得替代率。
- (3) 政府遇到最大的困難在於 2009 年立法的時候，原本可能政府經過很多的評估大概抓出 0.8 到 1.1 所得替代率的年金給付率標準，到後來因為國民年金開辦後，國民年金的一年年金給付利是 1.3，所以後來勞保就從善如流調整到 1.3，結果立法院通過是 1.55，跟之前這群勞工貢獻給這個基金的部分基本上可能是不成比例的。所以當然在立法的時候政府碰到的問題大概比較單純，因為當初從沒有年金到有年金，大家都很期待有年金，所以對於這些比較枝微末節的東西，包括像年資、請求權的保留、所得替代率的多寡，大概 1.55 我用的是高標，也就是說這個部分採取比較彈性的態度，當然還有計算的基準。這是在 2009 年勞保年金在整個審查過程中碰到的問題，之後在 2009 年完成勞工保險條例三讀修法也一一的克服，那這次因為政府的所謂精算，而有讓社會產生的勞保倒閉的疑慮，當然我會認為說資訊不夠公開，然後政府用貨物的方式來估算財務，以及說不同保險之間不同制度之間競合關係、競爭關係，包括為什麼軍公教跟勞工的制度邏輯的不一致是我覺得政府碰到最大的問題，也就是說財務當然有問題，但是臺灣有很多其他的制度，軍公教制度財務問題更大，政府卻選擇勞工的部分先開刀，當然就會產生很大的反彈。

2. 勞保年金制度中何者為受影響之利害關係人，衝擊程度最大的又是哪些族群

- (1) 勞保年金因為它是一個強制保險，依照政府的補貼舊制的話大概有 970 萬人在這個保險體系裏面，所以其實說誰會影響？就這 970 萬人一定會受到影響，只不過說這 970 萬裡面的人還有不同的，已經在請領年金的人跟即將請領年金的人，跟才剛要進去這個保險體系的人，事實上他們所受到的影響程度是不一樣的。
- (2) 如果以目前財務狀況來看的話，現在剛進來保險體系的人或者將來這個保險體系的人，他們可能未來受到的衝擊是最大的，因為這個 pension 它的制度如果你設計的不好可能會產生嚴重的世代衝突。那這也是馬總統他在講說，我們國內年金制度三個主要問題之一就是世代不均、財務不足、行業不平，行業不平是跟其他制度的比較，世代不均就是保險制度裡面最大的問題。那我個人認為說其實未來可能在整個修法過程裡面，針對勞保年金這塊其實是不同的 generation 之間這種給付利益這樣一個協調。
- (3) 社會保險理論上只有三個方法可以來調整整個基金的財務，一個就是調整保費、降低給付、延後退休年齡，那可能現在這樣一個人，剛剛進入的人他們將來碰到最大的問題是繳最高的保費、所得替代率被降低、退休年齡可能延後至 67 或 68，所以我覺得在整個制度改革的過程中，對這樣的情形要有更多的思考，否則將來可能造成很嚴重的付費問題跟給付保障不足的問題。
- (4) 不要忘記臺灣的人口老化的問題會非常嚴重、少子女化的問題嚴重。也就是說這個制度將來碰到的問題，進來貢獻基金的人越來越少，但是請領受領給付的人愈來愈多，那對財務的估算就會有很大的困擾。

3. 勞保年金制度之利害關係人，在哪些層面會受到影響

(1) 勞工的整體的付費能力部分，如果我剛才的假設...保費一直調高、給付下降都發生了，因為可能還有另一個 generation 還沒進來的人保費會碰到更大的問題，如果按照財政學這樣角度來看的話，事實上任何的保險勞工負擔的部分，其實都是雇主不負擔，都是勞工負擔的，因為雇主有太大的彈性把所有的 cost shifting 到勞工身上。也就是說假設將來的保費如果真的調整到 16%，再加上勞退的 6% 就 20 幾%，也都是勞工負擔、因為雇主會少發點獎金、少調一點薪水就把整個成本頂掉。假設累積達到 25%，也就是你算 100 塊裡面有 25 塊作為退休準備，當然會擠壓到整體可支配所得，不要忘記一個人成長過程裡面，大概是花費最高的！要結婚、買房子、生育、可能有很多為自己生活準備的事情，但是可支配所得大大被擠壓，這當然也許有一部份不是勞保制度要去解決的問題，譬如假設政府提供的良好的托育政策的話，也許可以減少負擔，假設政府去抑制房價，也許負擔也會下降，但是我覺得說整體環境而言，就業環境的惡劣、低薪化等等情形，其實會對這 generation 的人造成更嚴重的衝擊。

4. 服貿協議、最低薪資的提高對勞工之影響為何

(1) 服貿對勞工的影響當然是很大，它是 Free Trade Agreement 各國的工會對於 Free Trade Agreement 基本上都是採取比較保留、反對的態度，當然這樣反對的態度基本上是因為說，只有少數的人有辦法在這樣一個遊戲規則裏面獲益，而大部分的人事實上是無法得到好處，這大部分的人當然就是勞工，也就是少數資本家可以獲利，大部分勞工無法得到保障。

- (2) 服貿政府幾乎把臺灣 80%的服務業都開放給中國未來可以來投資，但將來會造成的衝擊，事實上是完全沒有評估，那當然在這樣情況之下，像我們（勞工陣線）的訴求裡面就要求說，這重大的政策應該要先完成所謂的就業影響評估，再來跟大家說它的利跟弊。如果就業影響評估沒有做，我相信對臺灣的就業衝擊可能是帶來傷害就很大。
- (3) 我舉個例子，2001 年政府在簽訂 ECFA 的時候說會創造 25 萬個就業機會，顯然它是經過評估，但是請問 25 萬的就業機會呢？這次說服貿因為會增加投資，所以也會創造就業機會，請問分析的立基在哪裡？當然我覺得說他們可能也有經濟的模式去做推估，但是我覺得就業影響評估的重要性跟環境環評或性別影響評估一樣，一個政策應該提出對於某些的 Stakeholders 衝擊的解決和改善方式。
- (4) 基本工資的法源是勞基法第 21 條，勞雇雙方的工資是合議，但是不得低於基本工資。基本工資是由基本工資審議委員會來做審查，8/28 才審查完，月薪調整 226 塊、基本工資從 109 到調整到 115，我覺得說他完全無法落實、成就最低工資在國際公約也好，或在很多義涵上包含兩公約、ILO 這樣建議書等等所提到的保障勞工及家庭基本生活。那一個重大政策其實它的確是針對很多處在低薪就業的人的基本保障，那顯然政府並沒有去評估這點，政府很容易用一般的理論說如果調整基本工資，雇主就會少雇用勞工等等的方式做迴避。當然我必須要這樣講，就業市場就如同政府樂觀認為就業環境很好，那我覺得說應該還是要針對國內就業狀況進行統整、評估，然後好好把工資提高起來。

5.關於勞保年金之問題，有何解決方案或改善方式

- (1) 第一個要件就是落實政府資訊公開的程序，也就是說政府往往以為人民是不理性的，認為人民是無法判斷事情，而要由上而下的方式決定很多的政策。我覺得說如果您最起碼的資訊公開都不做的話，任何政策都會遭受到很大的反彈，不管是服貿也好，如果服貿如同政府所說的「百利而無一害」，可以創造臺灣如此大的利益的話，何不把所有資料都公開出來讓大家一起來檢視？所以...第一個要件就是政府資訊公開！第二個他必須要有人民參與及聽證程序，聽證程序可以讓更多的意見得到表達，可以有不同的聲音而不是只是單方面的。
- (2) 第三的話，目前代議制度是透過國會的監督，很多東西應該在國會裡面得到充分的辯論，當然必要的時候也必須譬如說用審議式民主的方式，讓更多人參與制度的決策，我覺得如果我們做到資訊公開，包括就業影響評估、社會影響評估等等，然後以及透過聽證跟審議的程序，更多公民參與的方式，我覺得也許比較能夠讓人民了解到這些政策的結果對人民的影響是什麼。

6. 為提升資訊公開、公民參與，若將來要執行社會影響評估，應諮詢哪些團體

- (1) 聽證的程序可以有很多元，包括說可能學者專家是一部份，那當然很多時候你還是必須要用透過更多的方式。我舉一個例子，如果假設就業影響評估，可能就會寫出不蓋國光石化會傷害很多就業機會，但是蓋了國光石化以後我們不只傷了就業機會，或者說我們創造了就業機會，但是我們傷害的成本是大於就業機會所創造的。所以其實必須把這些資訊公開了以後，經過聽證、公民參與，公民參與它可能無法取代代議民主的模式和一般的聽證模式，但是它必須是互補的！可能讓民眾在接受到

充分的資訊了以後，也可以提出意見供決策者做決策參考。

- (2) 目前政府可能想要用公民會議的方式，來取代一般的聽證模式，但是像外界時常對於公民會議的批評，政府操作公民會議，然後少數人決定了一個政策，像代理孕母、性工作合法化等等，但我覺得這些都是互補的，我不會認為說公民會議是不應該的，但是我覺得說當政府他要把公民會議類似這樣作為決策參考時，必須有更多的說服力。

7.對勞保年金問題（財務、提高保費、降低給付、延長退休年限等）之具體政策建議

- (1) 調漲保費它可能對於現在有在繳費的人，可能直接的利益衝突，就是說負擔增加了，那負擔增加，如果可以創造我未來，以及可能我的小孩更穩定的給付，有沒有可能？如果透過不斷的說明，我覺得是有機會跟可能。如果我們現在已經受領的人、或者即將受領的人，知道說過去的付費的貢獻，事實上跟你的本益比，最後獲得的給付的本益遠遠超過於未來你的小孩，那你可能也會認為我們這代的人，應該要有一些覺悟跟責任。所以我覺得公開資訊是很重要的，那公開資訊以後再透過不斷溝通，那調漲保費、降低給付也好、或者說延後退休年齡並不是絕對可或不可的事情。

8.若勞保年金政策未來將進行社會影響評估，應該由誰來執行、又如何執行

- (1) 當然因為政府的部門是分工的，那每個人、每個部門所掌握的業務基本上他各自要去負責，譬如說如果舉健保而言，健保資源分配，國外也有所謂類似這樣的機制叫 HTA (Health Technology Assessment)。那 HTA 就是在做新藥或者新藥材

納入的問題評估，經過完整的評估、**cost-benefit analysis** 成效評估，然後加上公民的參與，事實上對資源分配的合理性是較多、較佳的！

- (2) 假設勞委會它必須針對服貿進行所謂的評估，因為它掌管的是所有就業者，另外勞委會對於年金的部份也當然要評估，因為臺灣最大的一家保險公司叫健保，2300 萬人，第二大保險公司叫勞保，970 萬人，難道你不用對這群 **Stakeholders** 的這樣的一個利益跟權利進行評估嗎？我覺得當然也許可以有一個單位，它是統籌去執行的，我不反對，但是就各個部會它所掌握到的，應該是可以有先決的評估，其實也不是說每一個事情都要那麼完整的評估...就是說重大的、影響人數眾多的，當然就是先來優先來處理，那我覺得這樣的話，其實就可以讓大家更能夠充分掌握到說這些修法、立法，或者是說當時的決定。
- (3) 我覺得公民會議也好、或者是說怎麼樣的方式，或者是說這樣一個評估模式也好，先決條件就是政府你必須願意把所有資訊公開，如果你連這點都做不到的話，我覺得講再多，人家都會認為是黑箱作業，縱使的確過去我們在很多政策裡面，都看到說文官體系、政府幕僚的單位其實也做了很多的努力、做了很多的評估，但是為什麼還是會受到那麼大的反彈？那其實我覺得資訊的公開，然後用民眾可以閱讀的語言，讓大家能夠了解，我再舉一個例子，我們預算書編了，大家都看不懂，當然就會覺得說，你在裏面有隱藏甚麼東西，預算書應該比較白話一點，或者比較能讓大家理解，不只是立法委員可以檢視，我們有繳稅也要檢視，不只語言跟公開，包括說民眾的取得，很多評估報告是你無法取得的，所以我覺得說包括說資訊的公開、使用的語言以及民眾 **Assessment** 的機會，其實是都是應該要檢討的。

附錄六 教育部國民及學前教育署深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 9 月 10 日 (星期二) 上午 AM 9 : 00 至 11 : 30

(二) 地點：臺中市教育部國民及學前教育署

(三) 紀錄：蔡偉銑助理教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：蔡偉銑助理教授

2. 深度訪談與會人員：教育部國民及學前教育署代表 F

(五) 訪談摘要：

1. 十二年國民基本教育政策推動前是否需要做社會影響評估

(1) 我對社會影響評估是以老師的身份，從教育、教學現場觀點去看，要進行教學時，第一個歷程叫目標訂定，教學一定有目標，目標是指引起點，也是做評估、控管的根據，老師上課不能天馬行空，最後學生沒有獲得東西，那要履行的教學任務就沒有達成。第二個要做學前評估以了解學生的起點，做教育的人是很強調教學前評估，了解它的起點行為，然後進行實際教學，教學實施完後評量、評估，每天上課隨時進行的叫行程性評量，學年、學期結束、階段教學結束叫總結性評量。從教學歷程來看，其本身就是不斷在評估的歷程。

(2) 十二年國教實施其影響深遠且動員很多國家經費，是對於整個教育做結構性的改變，改變了升學系統本身的慣性，慣性就是學生讀國中，入學的第一天就想要考好高中，將來十二年國教是要做適性輔導，讓學生透過老師的教學知道高中、職教什麼、學什麼，適性輔導好了，開

始適性入學、適性揚才。十二年國教因為影響整個國中端、高中端的教學現場，未來的學生不是以考試級分去分發，大家是帶著興趣去的，所以將來高中職的教學現場它已經要面對學生是帶著想要解答的問題進來的。改變了過去完全用考試、反覆練習、知識累積、操作、用紙筆測驗考很高分，這個叫知識的操作性訓練。那對於一個學習來講這種知識的操作性訓練是最低層次的，比較高層次的是解決問題能否培養，更高層次是創造思考，所以我說這整個是對十二年國教、對教學現場影響是非常大。

2.十二年國民基本教育政策之利害關係人為何

- (1) 利害關係人當然就是國中生，因為他們首當其衝要透過這個管道升學，所以各種高中高職入學、教學方式的改變，國中生是利害關係人。
- (2) 家長對孩子的期待不盡然是完全跟孩子的想法一樣，孩子會找到興趣所在、能力所及，想就讀的學校，但家長是希望孩子受完教育之後能改變社會階層、認為教育是促進社會階層流動的工具！他對教育的認知是孩子受了教育之後可以取得更好的工作、職位，改變一生，教育是有工具性的功能，所以家長是政策上非常重要的利害關係人。
- (3) 政府機關是利害關係人，因為它要提供經費以提供免學費的機制、教師研習，以及制度的建立。
- (4) 全體社會大眾，因為除了現在的學生家長之外，還有還沒有成為家長的、過去成為家長的或者是其他關心社會發展的社會人士都是利害關係人。
- (5) 另外像企業主、工廠、公司的老闆，他要等著你培養出來的孩子來當企業員工，所以絕大部分的民眾都是十二年國民基本教育的利害關係人，只是受影響的程度的不同。

(6) 在履行十二年國教工作的第一線老師，國、高中、高職老師當然是利害關係人，所以這個政策影響我們的教學以及過去習慣的工作方式。學生、家長、老師、政府跟十二年國教有關的政府工作人員、公務人員，社會大眾、企業主都是利害關係人。

3.應由何單位來執行十二年國民基本教育政策之社會影響評估，何政策階段執行評估較為妥適

(1) 那麼龐大的利害關係人，社會影響評估要怎麼樣去做，當然要有專業的單位去做評估，而教育部成立國家教育研究院，我們目的就是希望對教育政策實施之前能夠做評估，實施中或是要實施的時候，在立法的過程一定要做評估，然後等法令公布、實施之後，要隨時去看實施的情形以利於做政策的微調措施，最後實施的一個階段要評估，所以我們覺得最好的評估的單位是國家教育研究院，並且系統性、結構性、持續性而且是由政府力量協助的，那將來就會有比較機會能夠得到更普遍的母群體、而不是只是抽樣資料，其所獲得的資料的正確性就越高，推論就越有精準度，所以由何單位來做社會影響評估，我們的看法是國家教育研究院來做。

4.哪些政策需要做社會影響評估

(1) 所有教育的措施都要有評估的概念。當我把一個學生叫進來，要跟他講一句話、想要輔導他某種行為，或是我要對他的某方面給建議的時候，其實我就要做評估。那你就是說我們做任何一個教育措施的時候，不是一個大的政策、一個小小這樣你跟人相互互動的任何一個我們都要做評估。

(2) 社會影響評估談的是社會，社會應該是更大範圍的人參與，所以我認為說比較大的政策要做社會影響評估，我

的界定是影響的人比例多，第二動用之經費比例多，第三其措施的持續性長、影響的時間長的。那以教育本身來講，老師是接受過去的教育來教現在的學生要適應未來的生活，這是不可能立竿見影，所以老師的工作有時間的落差性，所以如剛剛所提到的動用經費最多、相對多、影響的人相對多、時間相對長的政策可做社會影響評估。十二年國教是影響很多很多的人，所以的確是比較適合做社會影響評估。

5.我國社會影響評估制度法制化之可行性為何

- (1) 法制化是建立一個公共秩序的行為，比方說如果大家都已經會按照斑馬線來通過馬路，那此時就可以通過「斑馬線行人優先，違反開罰」的法，意即人已經有遵循法律的意象，而且是很明顯地、很習慣地，這樣法制化我覺得是對的。但法制化是規範多數人已經做得到的事，但是可能會疏忽至少數人會做不到，就用法令促成他去做，以社會影響評估來講，不知道臺灣的環境是否達到了這樣的條件，如果還沒有達到，缺點第一就是違法的人會很多，你做不到每一件事情要社會影響評估，就有一點像早期環境影響評估剛剛進入臺灣的大型建設系統的時候，幾乎大家的想法不是要讓大型建設符合環境影響評估，而是希望降低環境影響評估的標準來適應建設的需要，那法制化的意義就不大。
- (2) 法制化的意義應該是達到基本的要求，從道德的觀點來講，法律是最低的道德層次，法律是道德最後一道防線。所以對於環境影響評估在國內，因為它的建設是明顯的，然後它的動用的土地、動用的開發案本身是能夠量化的，但社會影響評估是比較概念性的，而且是屬於人們的回覆、想法，社會影響評估的答案的都是人的，那關於人

所產生的數據就一定要是非常精準，因為畢竟社會是人在社會上發展的歷程，如果還沒有發展到這個階層，例如安全帽的政策，大概民國六十年，當時政府有個交通專家提到在國外戴安全帽騎機車，車禍時能減少腦部受傷的機率；但是政府下令時，有位立法委員就強烈表示說臺灣還沒有實施戴安全帽的環境，所以他反對，後來戴安全帽的措施是過了十幾二十年才實施，所以我要講的是說社會影響評估是需要的，這句話是有它的時間性，整個來講是需要的，可是目前還沒有成為必要。

6.目前我國社會是否有足夠的配套措施來引進社會影響評估制度

- (1) 我的看法是公部門在制定政策、要實施新措施時，要用期待、鼓勵甚至用預算的方式來讓他做這個程序，因為法制化本身的規範性強，沒有達到就是違法，然後有可能造成一個結果是...因為社會影響評估雖然它影響的是公部門訂定某種制度、政策的推行，可是執行的是人，公部門裏頭也是人在執行，所以到底臺灣這個社會，像訂定任何法規的時候會做效益性、性別、可行性以及中期影響評估，但這評估但它還沒有到法制化。我還是認為說要讓公部門有時間做準備。
- (2) 我還是認為法治它的缺點是動則得咎，如果法制化被認為是個充分條件，意即社會影響評估後，公部門可能獲得經費或預算通過、甚至法案通過的可能性更高的話，那往這方面去努力。如果是貿然的就把它法制化的話，我可以預料到未來有些政策會裹足不前，因為規定民眾要了解，做社會影響評估恐怕會有一個前提就是你要做評估的時候你還是得去問人、但等於說基礎資料獲得會有困難，那這些人會很難回答，因為政策還沒有執行，然後可是這種政策有些是引自外來的、有些是現有政策

發展中才發展出來的，發展出來的還好，就有些政策的加深、加廣某部分，但是如果是引進外來政策，其他人對於外來政策如果不夠清楚的時候，會造成你獲得的訊息是不完整的，那這樣子所回應的這些評估，其參考的價值也未必是高的。所以才會說社會影響評估比較不會贊成說現階段要法制化，但是我比較贊成說現階段要讓公部門了解有社會影響評估這件事情，然後社會影響評估是先進國家在制定政策的時候很重要的參考的依據，我比較贊成的說法是這樣。

7.十二年國民基本教育政策在規劃階段，該目標及各項子計畫如何擬定且於規劃期間，是否有進行評估或調查各相關利害關係人之意見

- (1) 在臺灣教育的發展和全世界教育發展的歷程是一樣的，在早期六年國教到九年國教實施，這也是因應當時社會發展之需要，整個產業結構需要更成熟的從業人員，六年國教所培養出來的孩子是不夠的。實施九年國教開始時其實已經在計畫、準備延長，因為全世界的義務教育都是不斷的延長。到民國 70 年代當時就有實施第十年延教班，就是讀了九年之後，沒有讀高中高職，但是再給你一年的時間叫做實務技能方面的學習，也就是要進入職場之前先去讀一年段的班，到職場之後兩三年又再回來讀第二年段班，然後甚至再出去工作兩三年之後回來讀的三年。累積這三年的三個年段班合起來叫高職畢業、高中畢業，這是民國 70 年代開始實施的延教班，但是跟我們國情不太符合。因為我國國情就是讀書要拿到畢業證書，若只有拿到三張修業證書再變成畢業證書，雖然其實沒有很成功，但是依然在思考著國教要延長，因為世界各國都在延長，

所以我們有經過這樣的歷程。

- (2) 臺灣的幅員不是很大，臺灣教育制度或政策訂定，事實上中央跟地方、或者地方跟民眾之間，資訊是非常流暢的，所以都有中央的理想、地方的意見在裏頭，當然有世界各國像 OECD 國家現在發展到什麼程度，這都有所參酌。
- (3) 真正開始做基礎的工作是民國 95 年左右，當時就已經要為十二年國教做很好準備，當叫奠基工作，訂出 29 個方案或者是一些基本措施，然後第八次全國教育會議後，就在民國 99 年以及 100 年的元旦由總統宣布。事實上民國 99 年第八次全國會議距離民國 83 年第七次全國會議，已經有 16 年的時間，在第八次全國教育會議邀請的對象就是有家長、地方政府、教師代表、專家學者也有各政府部門工作人員一起來開會，然後決定十二年國教實施的時機已經成熟，也經過那麼長的時間規劃，所以這到底是由上而下或是由下而上，事實上有個理想在指引著我們在努力的方向，全世界都希望透過教育讓孩子學得更好，在進入職場之前準備的更好，這方向始終沒有改變的。
- (4) 在國內比較急迫的就是少子化的浪潮，尤其是最近十年新生兒快速的減少，民國 99 年新生兒剩下 16 萬，100 年新生兒也只有 19 萬，民國 101 年是龍年，臺灣人的習慣生龍子龍女所以有 22 萬 9000 多，今年到 6 月底只有 10 萬 220 位，7 月份 1 萬 6 千多，所以今年總共合起來大概 20 萬或是不到 20 萬。這已經回應一個未來的事實，這些孩子長大之後再 20 年、再 30 年，他去提供社會上主要的生產率，是少數的，而因為我們的壽命延長，上面要被照顧的是比較多的，所以這些情況之下我們認為教育不能在等到孩子進入社會之後才開始學習工作、學習服務社會，他在學習的階

段就要開始找到他的興趣、性向跟能力，所以我們要從教育的基本部份去改變，由 OECD 國家延長的指標，要成就、要造就每一個孩子、要帶起每一個孩子，所以我們要改進中小學教育、提升中小學教育，這無非是要厚植國家競爭力，所以十二年國教三大願景：成就每一個孩子、提升中小學教育品質、厚植國家競爭力。

- (5) 十二年國教為什麼不在之前做很好的評估，第一，當時還沒有國家教育研究院成立，當初籌備到成立很長一段時間，真正立法通過到現在才一年多左右，所以國家要有系統做研究就是委託一些學術機構，去研究如何延長國民基本教育的方式。
- (6) 其實很多政策，國內的民眾他要在政策實施之前，如果沒有孩子念書他不會去關心教育，這也是我們會了解到說政策的引導本身，當然做更多的說明，可是要讓民眾有很深的參與，事實上是有它的侷限性。但我們有到各地辦座談會，甚至包括總統親自出面到北中南的公聽會
- (7) 的確制度發展過程當中，不是一開始就呈現出整套的完整的制度，就以入學制度、免學費政策、國中學生如何做適性輔導等，事實上在訂定之初一直在微調現有制度，因為教育措施不能突然對某個階段的孩子很大改變，所以政策本身有它穩定的那一大塊，那調是比較小的部分的，不是另請人造、重新開始，是在現有制度上去加深、加廣、加速。
- (8) 社會上有孩子馬上面對明年要入學的焦慮是最高，那現在在做的事情就是對每一個國中三年級學生說明制度，這因為一定要讓學生最了解制度，才有機會說動他的父母親，也一定要最了解制度，才會進入制度

裏頭去操作，所以在九月底前到十月中旬，教會每個孩子怎麼樣去做適性輔導、適性入學、選填志願，然後自己多元學習、資料累積，我們會有電腦平台開放一個禮拜的時間讓同學去試模擬，接下來是老師輔導，譬如說選填志願、了解興趣性向能力這方面，會從十月份、十二月份跟明年三月份，會分三次讓學生實際去操作，操作有利於讓他不恐懼，第一次可能會很生疏，但第一次不會決定他未來就讀的學校，所以第二次開始會比較不會那麼懼怕，然後經過三次之後，實際要去選填志願的時候，他已經非常瞭解如何操作。

8.在十二年國民基本教育規劃時，是否有進行評估或考慮過民眾可能關切問題

- (1) 比方說入學方式，在臺灣入學方式從來就是影響著前端教學的最重要的因素，雖然我們從來不敢忽視入學方式的改變，但入學方式的改變對臺灣民心、受教育者或者家長的心理衝擊，是我們最重視的一個部分，而且也最小心處理，也不是遇到問題之後才去處理。
- (2) 我們相信臺灣有大部分的孩子在讀書過程當中，尤其讀國中階段，不管用什麼方式去入學，他讀的學校都不會有差別，也就是說這種反覆練習，每周或每天考試，只對極少部分來說差距是很小的，而且一分就會對他的志願影響很大，那種頂尖的、菁英的，甚至菁英學校，這少部分人的確始終不會放棄用考試的方式，用很精密計算工具去讓他區別出來哪些人可以讀北一女、建中等，這種事實我們非常清楚，所以在入學方式設計時，就不敢把它拿掉，一開始的設計就是留下特色招生，學校可以去申請，其學生來源就是透過考試進來的。當時大概預估 25% 的招生名額，如果一

年有 30 萬的招生名額的話，大概 7 萬 5 千是特色招生的。但是對絕大部分是陪這些人在讀書的人，就要恢復到多元學習，學校所有的科目都應該要加強、體育也不能放棄，所以我們要使國中教學現場正常教學，因為將來出了社會之後，這些都是對他服務社會有幫助的，所以架構上有少部分是還要繼續用考試方式去入學，絕大部分是可以免試入學，所以當時界定 75% 免試入學，25% 特色招生。

- (3) 最後特色招生的並沒有達到 25%，真正申請特色招生的 8.3%，也就只有兩萬五千兩百九十三位，也就是說臺灣將近 30 萬的國中三年級的學生，到明年只有兩萬多是用考試進去的。
- (4) 國中教育會考是對這 30 萬的國中三年級學生，檢測一下經過 5 個學期多的教學後，每個學生個別的能力、整體的能力是怎樣，那個別、整體之間那部分是可以加強後再進步的，當時就把他界定成三個部分，基礎、再加強跟精熟，也就是一個國中畢業的孩子，只要在各科的學習方面達到基礎，就有繼續發展的能力，能達到精熟是最好，那再加強的部份就要實施補救教學。
- (5) 因為部分的免試入學區，他要比的是在校時非學科類的學習成果，例如藝能、體育、音樂、美術或者是服務學習、記功嘉獎等等這些成績把它集合起來，也就是說我相信一個理論，就是說你要繼續延續國中的學習結果，去讀高中高職的時候，國中三年總共六個學期，努力以及學習的成果是有助於後端的學習。所以多元學習的表現會成為免試入學的根據，採計的時候就把國中教育會考留下最多 30% 可以用，但是我們就發現即便有特色招生是用考試入學，但是免試入學的學生裡頭可能會在比序時，其他項目不管是服務學習、記

功嘉獎或者是志願有可能會分數相同或接近，這時就要用會考的成績來做區分。

- (6)會考考試出來每個學生都會客觀的原始成績，譬如說 50 個題目答對 50 個題目就 100 分，答對 49 九個題目就是 98 分，這種客觀的成績是存在的事實，當時把它切成三塊，就是精熟、基礎跟待加強，但對精熟的部分因為有採計需要，所以把客觀的數據再分成 A++、A+、A、B++、B+、B，所以我們並沒有改變，只是說因應未來的需要，這才是真正未來的評估，因為未來可能會需要採計，所以先預告說如果比不出來時，我們是存在採計方式的，讓社會不要心慌，最後客觀數據還是在的。

9.如何預估特色招生約占 25%

- (1)就根據過去國中基測這些學校在招生時，譬如說台中一中、台中女中或者建國中學、北一女，有甄選入學、免試入學、申請入學、登記分發入學，登記分發入學是完全按照國中基測，而且是最尾端的。但是以申請入學跟甄選入學時，就發現說會參與的學校都是比較有信心的學校，他認為說是我來選學生，所以我們經過過去 12 年的基測累積出來算的結果，大概會用這種方式的就頂多 25%，但是有慢慢的降，一開始怕說衝擊大所以就訂了 25%，且已經有些彈性在裡頭，而且我們預告逐年到民國 108 年的時候會降到 15%，但沒有想到因為整個十二年國教的宣導成功到國中生已經知道要用自己的興趣、性向跟能力去選學校，而不是大家去擠那個窄門，所以高中職端有認知這點，所以申請的學校就減少。

10.若廣納各界意見，是否可能避免基礎、再加強跟精熟三個級距之爭議

- (1) 我的看法是國中教育會考從三個級距到三等第、四標示，其實只回應一件事情，即每一個考生在應考時，都希望知道自己的絕對分數，但是考生在應考時往往也會想要知道，其相對的位置，所以在這種情況之下我們在設計之初，就已經不排除個別學生的成績，他一定要知道他自己各科學習的狀況，即便沒有給他非常精細的分數作為其他比較，但是我們不排除因為他是要作為他繼續學習或是輔導的根據，所以說我們跟社會講說三個級距，是公布給社會這個基本的模糊級距。但對個別學生來講，我不認為說一開始就否定學生有可能需要有更精密的成績，只是剛講說是不是因為社會這種反應，所以我們就事後才做這件事情。應該講的是說，我有準備很多工具，但沒有碰到這個狀況，就不會把這個工具拿出來。

11.若民眾能清楚了解十二年國民基本教育是否能夠避免爭議與焦慮

- (1) 我們花很多時間在跟教學現場的老師宣導，也透過各種的方式對社會大眾宣導，我相信是因為做了那麼徹底的宣導，今年應屆畢業生於職業學校招生幾乎都滿額，反而高中有缺額，過去是家長是先選完高中再選職業學校，現在即便他們現在不是十二年國教第一屆畢業生，是九年國教最後一屆畢業生，但是家長已經告訴孩子或很多孩子已經自知說讀高中對他是沒幫助的，所以今年的高職招生變成一片看好，所以說十二年國教這樣做宣導並不是如同外面講的好像說家長不清楚入學制度，家長是清楚的，但是對很多細節的部分還是會焦慮。這個部份是我們這一年要努力的地方，這一年透過試模擬不斷的讓家長熟悉，他的孩子是怎麼樣去做這件事情，因為教會孩子是比我們要花很多時間去說服不確定的家長還重

要，所以還是將宣導重心放在現在的三年級學生。

12. 國家教育研究院正式成立時間較短，是否有尚未針對十二年國民基本教育做完整政策評估的部分，將來又要如何規劃其評估流程與執行預評估

- (1) 如果十二年國教的實施來講，明年的免試入學占了 90% 多的家長，所以以特色招生的人數較少，免試入學的人數較多，所以我們會覺得說明年十二年國教成功與否，一定不是特色招生這一塊，會是免試入學這一塊。
- (2) 免試入學這部分如果國家教育研究院參與了預評估，我的看法是...我們知道哪個部分對未來的影響會最重要、對政策執行會最關鍵的，那要先去做預評估。那同樣情形，即便他人數少，但是關鍵少數發言權最大的，那也是我們要預評估的，譬如說少數目前辦特色招生的學校，它的競爭非常激烈，那它對特色招生試務的工作叫要特別小心，所以我覺得國家教育研究院對 29 個行動方案的參與，尤其對課程開發的部分，它的著力非常多，國家教育研究院一直也都有參與我們每個禮拜的周會及每兩個禮拜的業務會報，每個月的協調跟控管會議。事實上我們現在從行政部門就有三個層級的控管機制，而且持續了一段的時間，未來依然用這樣的方式去進行發展中的評估，但之前的預評估的部分，事實上我們在每次的會議上，也都有提出如何解決當前的問題，也為未來的問題的解決做了一些準備，雖然沒有預評估這樣的名稱，事實上我們關心的焦點都在明年七月份孩子是不是都已經有學校念，明年五月的時候，國中教育會考一結束到六月選填志願這段時間，是不是國中的學生將近 30 萬學生都是井然有序。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄七 全國家長聯盟深度訪談紀錄

(一) 時間：102 年 10 月 14 日 (星期一) 下午 PM 4 : 00 至 6 : 00

(二) 地點：臺北市大安區和平東路三段 36 號 11 樓

(三) 紀錄：蔡偉銑助理教授

(四) 出席人員：

1. 研究小組成員：蔡偉銑助理教授

2. 深度訪談與會人員：全國家長聯盟代表 G

(五) 訪談摘要：

1. 我國教育政策在何階段納入公民參與，其扮演何種角色、功能，對政策有何影響

(1) 教育部政策是有要求利害關係人參與，看是什麼議題，以校長或者是主任做代表。第二個是老師，現在就是教師工會。第三個是家長，家長團體就是全家盟，因為全家盟是實體組織，目前是 38 個地方正式登記的家長協會所組成的，只有團體才可以加入，個人不能加入。所代表的家長數大概有 260 萬，是廣義的代表，政策如果說要能夠廣泛地聽到意見，這三個一定都要進來一起討論才好。

(2) 之前是比較不足，但最近十年有比較重視共同討論、參與，是有進步，但是教育政策仍然偏重教師工會的立場，我在想這是因為教師工會是比較有遊說能力的團體。譬

如說一樣對公共政策、教育政策有意見與建議，因為實質上真正的教育主體是學生，消費者是家長，學生，應該重視的是學生的利益，可是通常學生、家長意見反而不會充分獲得重視。全家盟這幾年以來就對於教育政策論述、參與非常積極，認為再不重視、參與可能所有的政策都會偏掉，不是社會所期待的。

- (3) 在政策形成部分有邀請這三個利害關係人去參與研究、擬定，但這部份仍然認為不足，應該更加重視且層面要更廣，才能夠真正落實意見的整合。

2. 全國家長聯盟於何階段開始參與十二年國教以及目前各種相關教育方案之討論

- (1) 十二年國教政策是很多教育團體包括學術單位，都認為九年國教應該做一些改變。在吳清基擔任教育部長時，有召開全國教育會議，一般來講全國教育會議約十年才召開一次，在這次的全國教育會議就非常肯定地認為十二年國教應該要加速執行，而且內容也有討論到...譬如說免試、單獨特招，最後定調希望政府重視這塊，不然臺灣的教育還是仍然在龐大考試壓力之下，就學方式、適性教育都尚未改變、沒有做好，跟世界是有點脫節、教育品質沒有辦法提升，所以這是全國教育會議所形成的共識。在馬總統要宣布前，這期間一直都有十二年國教的討論規劃，教育部、各個學校例如台師大、政大、台大的教授還有行政教育現場的校長、教師，以及家長都有參與討論，到最後持續參與討論，最後政策的決定是在馬英九總統的時候去決定，十二年國教政策其實有經過很充分的討論。

3.十二年國民基本教育政策主要之衝突集中於何方面

- (1) 衝突其實很正常，十二年國教是臺灣很大的教育改變。其實臺灣一直是 80% 的孩子陪 20% 念書，學成就好的孩子才是好孩子、好學生，而且教育一直都還在限定在選課上，每個孩子都有不同的天分，應該去找到適合的路。這個很明顯地在制式教育體系裡，只有重視學科教育和考試，但剩下的沒有去做。所有的學界、教育界、學者、行政、家長形成共識，然後推動十二年國民基本教育，民調同意的比例是非常高。
- (2) 社經地位高或者掌握權力的既得利益者，對孩子的教育有各式加強的方法，例如補習班找老師。在升學體系中就保障孩子將來是站在比較優勢的地位。如果把升學方式改變，這些人勢必很擔憂，就有一部分人反彈，提出很多似是而非的論調，說不公平或是如果沒有經過考試怎麼知道程度，這個絕對都是經不起考驗的論調。這部分的家長大概有 20% 左右，好像是個意識形態你再怎麼講就沒有辦法去說服他。

4. 十二年國民基本教育政策之免試、學區規劃如何決定

- (1) 明星高中其實就是菁英教育，在國外高中以上是有所謂的菁英的集中在一起的情況，大部分都是在私立學校，但是那是少數；臺灣就透過考試的方式分等，就把很會念書、PR 值 99 的學生集中在建中、一中，臺灣教育從前一直到現在都是這樣。因為公立學校學費較低，且公立學校的老師是有教師證，是合法的教師，所以家長當然因為這樣子所以會希望建公立學校。在高中高職公立跟私立學校數也許 30% 對比 70%，可是國立學校的學生數，公立學校的學生數跟私立學校的學生數大概是 45%

比 55%，55%是公立學校，但是仍然有 40%多是在私立學校，既然這樣排名了，因為比較便宜而且早期老師的素質被認為會比較好。

- (2) 明星學校的是因為教育能力、方式非常好，所以教出能力很好的學生嗎？我們相信不是，若以建中的學生進臺大大概比例 100%、90%幾，但建中的學生如果進入臺中鄉下的學校，私立學校就變成建中了。明星高中的迷思絕對要去打破，這個打開的競爭絕對是個好的方向，可是二三線的公立學校，大家沒有去了解，會想說我是二三線公立學校的老師或者是校長，就會擔心，他怕的是競爭，競爭一來學校必須搬出特色，學生才會來。現在因為少子化的原因，又勢必有些學校必須退場，所以就害怕、反對，可是整個十二年國教必須要競爭、辦出特色。
- (3) 免試是教育政策很大的改變，是要把每個區塊小孩都要照顧到，十二年國教如果說剛剛講的，書念得很好的學生，升學管道是否暢通，如果有，就不會影響學生權益。所以有特招，如果真的書念得很好，特招是可以全國越區的，從高雄也可以去考臺北建中，所以管道是暢通的，整體來講沒有去影響到任何區塊學生的權利。免試就是避免國中的階段都是一直考試，教學內容並沒有真正去讓小孩子喜歡、懂得怎麼學習、培養興趣，所以免試就是要去打破考試升學的觀念，然後讓教學活化。
- (4) 一開始的決定就是沒有會考，但既得利益者一直攻擊，教育部只好退讓。原來大家所共識所決定的內容是，85%是免試的部分，會考不能拿來作為升學的工具，是國中畢業生畢業的成績的檢定，可以做補救教學，當時完全沒有這些規劃。之後會考分三級，三級至少有相當程度去打破分數的斤斤計較，還是有打破考試的壓力很大，稍

微有紓解。我們希望說將來幾年後要拿掉會考，真正的免試。

5.關於十二年國民基本教育政策是否在規劃過程中並未預料到社會的負面批評之產生

- (1) 某部分人可能他的權益會受到影響，所以他希望維持。另外就是說公立的大學也有些教授也希望持續下去，所以這個改變對很多人是有威脅的。十二年國教形成政策的時候，他是有參與討論的，學者、專家、民間家長、教師、行政，其實大家討論對跟錯時是以孩子為考量，沒有去討論到利益衝突，當然討論出來十二年國教是對的。整個臺灣的教育才有很大的轉變，可是真正同意要實施，有些認為權力可能會受損的人就會跳出來批評。

6.有單一利害關係群體的存在，當初政策在討論規劃時，是否將其納入參與

- (1) 全國教育會議或之前，參與會議以大學來說有師範體系的師大、台師大，還有臺大、政大的都在裡面，在會議記錄中這些人都同意，後來意見又改變。

7.免學費方案是否原先就規劃為排富條款

- (1) 免學費當初在討論時、最早政策的形成是有講到排富，事實上整個教育的資源是應該要合理的使用，譬如說所得前面的 10% 的家庭，他孩子念高中高職的時候，學費自付對他其實是沒有很大的負擔。可是到真正公布說免學費可是要排富，人的私心都有，就覺得我為什麼要排富，那我覺得這都很正常，我想後來高中高職完全不排富。高中幾乎

只有前 10% 收入很頂尖的家庭才要付學費，我在想他孩子念書並沒有差學費，可是媒體攻擊你也沒辦法，可是光是這 10% 的排富在高中這部分，就可以省下 2、30 億，整個臺灣的稅入一直在縮減，國家的稅出一年兩兆，兩兆裡面四千億是用舉債的，都見到底。所以其實原來排富的規劃基本上是對的，政策規劃跟執行的時候要看政府有沒有果斷的執行力。

- (2) 可是真正執行被排富那些人就跳出來，為什麼要排富，孩子到學校去會不會被貼標籤你家很有錢，什麼理由都出來了。其實有沒有排富怎麼會可以知道，這是有秘密、個資法的保護。

8. 就您的認知在十二年國民基本教育政策規劃的過程，各相關利害關係人都有參與並達到共識，但之後又改變其論點，其他教育政策是否有相同的問題

- (1) 很多問題和政策幾乎多少會遇到同樣情況，因為民主政治，任何政策都不是百分之百完美，任何政策是對多數人是有利，但少數的部分可能對其權利有點減損。我們是一個完全民主的國家，有反對意見，我覺得這很正常。但是重點就在於政策的蒐集的資料跟意見，有沒有更完整、讓更多人參與，那在執行時有沒有魄力。
- (2) 在政策的形成當中，地方的縣市層級的教育局、行政人員其實是有來參與的，如果以十二年國教來講，其實現在是各種政策利害關係人都有參與，只是在政策擬定、形成的時候，政策執行出來，政策出來的時候它先必須有案子，那個部分可能是沒有。先從學者討論，政策出來之後開始來討論、來去找利害關係人出來。

9.免試入學方案之爭議點為何，在規劃過程中是否有利害關係人參與

- (1) 明星高中反彈的原因，是希望維持其優勢，尤其是前第一的，所謂的十五聯盟，希望維持學生的素質。所以那個時候就是說好，除非會考裡面篩選免試部分，免試的名額照理講是要 75%，其實很多縣市是 100%，但明星高中就不要，像建中到現在為止仍然只有 25%，同意是因為有設定一個門檻讓他不會權益受損，這些學校希望要最好的學生進來。但是因為少子化很多明星高中是會站不住腳的。例如原來在桃園，武陵高中是非常好的高中，學生本來可以念建中，然後覺得武陵高中就好了，武陵高中是特招，本來規劃是 70%，後來減到 50%，到最後決定的時候剩下 20%特招，因為怕招不到學生。如果今天各地區高中高職一樣都辦好，就近入學其實有非常多好處的，包括以後大學入學的繁星機制就是很好的例子，所以這就會讓所謂明星學校垮掉，整體而言沒有所謂明星不明星，真的經過競爭每個學校就要搬出特色，真的比教學能力。
- (2) 都有參與討論，這些學校不是反對十二年國教，他要求的是說免試的部分，只能給 25%或者 35%、50%比例的免試，剩下還是都特招。

10.十二年國民基本教育政策對社會所產生的負面衝擊為何

- (1) 目前比較負面的衝擊是宣導不足，很多的惶恐是因為沒有真正了解十二年國教真正的精神是在適性。宣導重點仍然在入學比序辦法，因為部分關心孩子升學的家長仍然關注到好像是某些學校比較好，所以就比較關心比序辦法，總共 29 套方案，聽的人越聽越模糊而且越焦慮，宣導是不足而且是失敗的，應該要跳脫出來，以家長的角度去看教育，適

性對孩子是好的，要講得很清楚。

- (2) 我看不出目前真正負面的部分，因為都還沒實施，整個政策是經過共識討論出來的，而且對於資優學成就好的學生的升學管道都幫他保留，就是所謂資優、特招部分，本來一開始是 5%，後來放寬到 15%，最後是 75%，等於是擴大好幾倍，照理講沒有那些問題的。

附錄八 第一場次焦點座談會紀錄

(一) 時間：102 年 6 月 10 日 (星期一) 下午 PM 14：30 至 16：30

(二) 地點：臺北市臺大校友會館 3C 會議室

(三) 紀錄：蘇純瑩研究助理

(四) 出(列)席人員：

1. 研究小組成員：項靖教授、蔡偉銑助理教授、歐崇亞助理教授、蘇純瑩研究助理
 2. 與會人員：政治大學公共行政學系朱斌妤教授、政治大學公共行政學系杜文苓副教授、政治大學地政學系徐世榮教授、臺北市立教育大學歷史與地理學系張政亮副教授、臺灣科技大學企管系/財金所張琬喻教授、臺灣科技大學科技管理研究所劉華美教授 (依姓名筆劃排列)。
 3. 研考會列席人員：莊麗蘭副處長、林淑幸視察
- (五) 座談會摘要：
1. 我國現行有哪些種類政策評估，其各自有何優缺點

H1：

- (1) 以前有做過 EIA 的調查，並且十多年前也到過現場看過 EIA 的案例並觀察過其流程，基本上 EIA 有四大主體：開發單位、目的事業主管機關、環保單位、民眾參與，實際上在整個過程中有規劃了蠻多的細節，法規上也明訂要做社會、經濟面的評估，舉例來說很多應該要做現場探勘、範疇界定，環評法訂定很細，但相對在報告書裡社會面、經濟面的影響評估時是非常薄、甚至早期是闕如的，我認為是社會影響評估應該要做，但是以環境面來說的話，我覺得我們的政府在社會、經濟面的影響做的並不成功。
- (2) 以環評的經驗發展來說，環保署署長最近還提到說以環保署

來推翻所有政策決定，會覺得壓力太大，說這到底是專業問題還是政治問題？如果是專業問題環保署是否可承擔下來，如果是政治問題，不應該由環保署來做，所以第二個問題在重大政策如果把它定位成政治問題，這會涉及到哪個單位來執行 SIA。

H2：

- (1) 現在重大政策有所謂的政策環評，不只是 EIA，所有的重大政策比方說像石化產業、水資源我們要做政策環評，像我去參加過，石化產業政策環評公聽會，我會看到一個問題，即便它是一個政策環評，它應該是跟一個個案不一樣，可是在場提出來的資料，可能有些人委託中經院、臺政院去辦的，提出來的資料，基本上會看到是一個非常單一、特定版本，我們談重大政策環評，會想知道這個政策會對環境影響多少，可是單位或主管機關所提出來的資料都比較是在說明這個東西會發展多少經濟，對於它會影響社會面向多少，這方面的評估其實很少。

H3：

- (1) 過去曾經參加一個環保署的研討會，曾經建議環保署要積極的推動 SIA，也寫過一篇十頁的短文，基本上環評法在第四條環評的定義其實就包含社會、經濟、環境、文化、生態這幾個部分，我個人的解讀是當初在立法時候 EIA 裡就包含了 SIA。
- (2) 在擔任過環評的委員、進行相關的研究時，發現顧問公司大部分都不會做社會面向，大部分都是在環評一階說明書第六章都會有一個部分是談社會、環境、經濟，第七章就開始預估到底會產生哪些影響，其實在當環評委員之前就發現每一本說明書，千篇一律每一個個案做的都一樣，而且空間尺度

都非常大，比如說它是做新北市新莊相對面積比較小的開發案，但是它做出來的尺度是整個新北市的空間的社會、經濟、環境撰寫的一個樣態，所以幾乎每一本都一樣，所以我會要求他們把尺度放小，有中、小尺度，顧問公司也非常的困擾、說不知道該怎麼做，並且也來找我討論，當時也提供了很多國外文獻作為參考，但是他們之後報告還是一樣。

- (3) 我們知道 SIA 很重要，美國在柯林頓總統任內做出這個 SIA 之外，還要求要做 EJA，Environmental justice assessment 環境正義評估，臺灣相對而言在這方面做的比較少一點，因為也確實不知道怎麼做，其實也不能夠完全怪顧問公司，因為我們把環評定義的太科學，認為環評都應該是科技的，以為像是水汙染、空氣汙染，透過環工的教授在數據、模式預測之下，可以掌握未來事實的發展，抱持著知識論的基礎，但知識論的基礎後來遭遇了很大的瓶頸，在我擔任環評委員時，很多環工的教授也很謙虛，一直提醒科技有其極限，很大的層面是科技無法預測、解讀的地方。
- (4) 我個人認為環評其實是一個風險預測與評估，不純然是科學事實的掌握，所謂的風險是很主觀的，每個人看待風險是不大一樣的，我們如何對可接受的風險 acceptable risk 形成共識，就是一個最重要的關鍵，這就不純然是專家在做預測，拿了很多科學的東西、推導出數據，然後去做鑑定，讓我們接受這樣的觀點，所以以我參與過多年環評的工作，個人的淺見，認為 SIA 可能要做的、應該就是在如何對可接受風險形成共識。另外如何形成共識，就是我們需要相關程序上的設計，就變成一個 procedure process，臺灣的公共政策在程序這一方面相對是非常缺乏的。例如都更的案例，像文林苑，也就是如何履行正當的行政程序變成一個關鍵，所以不能怪顧問公司不會做，因為這已經不是一個科技、跑模式、工具的做法。程序會是未來公共政策方面，還很大塊的領域，是值得我們大家來努力的，不只是環評、還有很多國家

重大政策，有關程序面如何形成共識變成是關鍵。

H6：

- (1) SIA 到底在 EIA 中扮演何種角色，舉例來說蘇花公路的改善計畫，計畫書兩千五百多頁，在談到社會、經濟、文化影響的部分大概只有 90 頁，在六輕四期的擴建案裡，環境影響說明書大概有八百多頁，但有關社會、經濟、文化影響的部分大概不到 6 頁，所以這就可以看的出來 SIA 在 EIA 裡重要的比例有多少，以我個人實務經驗，若是要讓 SIA 可以做，非常簡單就是要修法，因為臺灣沒有法律就不會有人去做事，像環評法第四條第二項還有第十一條，只要很明確的把環境影響評估放進去，他們一定會很仔細的研究這個東西。

2. 現行各類政策評估的優缺點，如何可用於 SIA 中，SIA 還可參考哪些方式來進行

H4：

- (1) 以法規影響評估來說，其程序是講究透明性的，在評估之前會進行事先的公告、然後上網有特定時間公開徵求包括事業、民眾等的意見，在環境影響評估的施行細則也有類似規定，這樣的優點未來 SIA 在程序上同樣可以講究其透明性。
- (2) 法規影響評估裡會做性別影響評估，雖然有另外的性別影響評估的操作方式，但是這法規草案假設施行之後會不會對性別產生差別待遇、歧視，或是造成弱勢，須要考量進去。例如一個普通的農業法規，施行之後對男性農民與女性農民會不會有不同的對待。
- (3) 法規影響評估有時候會作成本效益分析，就是此法規造成的成本負擔是什麼，預期達到的效益為何，這也是一個可以參考的地方。

- (4) 在執行法規影響評估的同時會擬定替代方案，這也類似環境影響評估的做法，那以上就是可以提供 SIA 在實際進行時候的一些參考。

H5：

- (1) 以公司治理的角度來說，以重大政策來說就好比是投資，投資要讓股東利益極大化之外，還要顧及社會企業責任的部分，比方說金融風暴也是一樣，如果都只為了經濟獲利，那在社會成本的部分不久就會來一個震盪的反撲，所以公司、亦即政府應該要用永續經營的角度來思考。
- (2) 另外 SIA 重要的地方在於它可以發現到不同社會現象相互間的關聯與影響，例如風力發電議題，以觀賞角度來看是蠻美麗的，但它卻會對人體產生影響，另外 SIA 以個案研究的方式可能會比較容易聚焦。

3. 由誰來界定何謂重大公共政策，且何種重大公共政策可適用 SIA

H1：

- (1) 所謂的重大政策要有前瞻性評估，我們假想政府是有前瞻規劃的，比如講 foresight 這個動作，在做 foresight 就是應該會有比較多的時間在前瞻規劃，但現在的政策沒有辦法在事前做到很好的規劃，那等到事後要再追的時候都做不起來。所以制度上面來說，這個重大政策是不是要再去做分類，比如說前瞻的可能做到 20 年、甚至 3、50 年，所以建議研考會可能要比較清楚的界定我們現在講的重大政策，前瞻的在不在內、還是中長程規劃或是指現在臨時重大 issue，比如說禽流感。因為會做到影響評估，suppose 是前置作業，可是中長程規劃的其實本來應另有的一套評估作業，要思考是不是把重大政策的時間點訂個比較清楚的範疇。
- (2) 如果去定義哪些是重大政策，反而沒有彈性，有些很小的事

情也可以變成重大，誰來判定它是不是重大政策？像文林苑、美國牛肉等要羅列下來會有其困擾，這也是為什麼實務上會比較限制在重大開發案件上。因為會對行政單位造成困擾，在政策評估時他們就不希望把爭議帶到台面，若照徐老師剛才 SIA 是尋求共識的說法的話，就是主動把爭議帶到台面，這可能會是困難的。但是站在學界的角度，我會比較支持徐老師的說法，也就是在做 SIA 的過程，尋求程序上的正義的話應該是尋求共識的過程，可是就是實際執行面會有困難。

H2：

- (1) 關於重大公共政策誰來界定，對於利害關係人來講只要影響他、他就覺得很重大，這邊如果特定去講說哪些才是重大，也會有一些問題，例如最近農委會來諮詢流浪動物的議題，這個議題我本來覺得這是一個重要議題，可是它到底是不是重大？後來到農委會開會後，真的覺得蠻重大的，因為會牽涉到所有縣市政府機關，所以這個重大的定義到底是怎樣？我覺得研究團隊要去定義，這也牽涉到誰來界定的問題。

4.馬祖開放博弈特區、勞退年金議題、十二年基本國民教育議題該如何執行 SIA

H1：

- (1) 這三個案子，如果像 EIA 那樣要去訂定範疇，做這些操作，可能十年都做不下來，有困難存在。

H5：

- (1) 我們財經所有劉代洋劉老師是這博彩方面的專家，他有一個研究中心，當時有去做社會影響這塊，是把設立博弈特區所

有可能的影響、利害關係人列出來，但我沒有想到真正的 SIA 會是很專業的一個流程，當時是做了很多國外文獻的探討，將裡面影響社會的利害關係人全部整理出來。但是在這三個案例當中，馬祖設立賭場裡面的金錢利益、政商關係牽涉廣大，會影響到政策，大部分民眾通常沒有想到後續的影響，當初為什麼澎湖沒有過，但馬祖後來過了...這背後有很多因素，需要研究團隊再去釐清。

- (2) 可以從文獻去找出利害關係人，這跟 SIA 蠻像的，還有當時有公聽會，很多反對團體就出現，它們是兩邊意見的極端，以經濟面向看，是比較偏資本主義、另一邊是社會主義，兩邊各有優缺點，例如極權的新加坡，我若是新加坡人，政府要辦賭場，我會贊成，因為其政府有辦法執行公權力，去把缺點降到最低，但是要投票決定在臺灣辦，我個人是反對的，不管是離島還是本島，因為對政府執行比較不信任，會對賭場缺點的掌控力較差。研究團隊可從新加坡、馬來西亞、澳門這些與臺灣文化比較接近的國家做個案的比較。
- (3) 十二年國民教育的好處，有可能是學生所學會比較廣泛，以後在溝通上會比較容易，以前高中就已經分組，將來在瞭解其他領域時會產生隔閡。

H6：

- (1) 若真的要做馬祖賭場、十二年國教等議題，其實不需要一定要定位成要做 SIA，因為這樣可能會有一些矛盾，國外在做 SIA 通常都是指重大開發案，像美國是大氣及漁業署所寫的 SIA 的報告，還有環保署是在環境影響評估裡面操作的，我的意思是 SIA 可大可小。
- (2) 目前 SIA 的 SOP 沒有出來，如果說真的要把 SIA 做成一個重大政策必須執行時，這部分的公信力是什麼？現在沒有相關的團體可以操作且現行所有的法規像行政程序法或是公民參與的部分都還沒有那麼成熟，以這樣 SIA 的架構想要去

cover，在操作上會不會有一些滯礙的地方？如果說真的做一套 SOP 或用概念去做分析的話，這樣的東西會那麼 match 嗎？如果將現有的行政程序法、審議式民主和公民參與的部分落實，也是一種方法，概念是可以放進來，但就不一定要蓋這麼大的帽子，是可以稍微做一個審視，有理想是好的，但實際怎麼評估比較重要。

5. 可由何人或何組織來執行 SIA 之評估

H1：

- (1) 執行面上，SIA 要由公正、公開的中立單位，但實際上國內這些機關都是由政府資助的比例蠻高的，要做 SIA 時組織的選擇就是一個問題。在重大政策中，政府就是所謂的當事人，不像 EIA 裡面是開發單位或是政府，那他四大主體之間關係很清楚，那重大政策關係人就是政府，誰適合來做？理想上我們想像未來有一個公正的第三單位，也鼓勵民間有認證公司，但在臺灣現階段來說是有些堪慮，如何找到一個讓大家都接受、公正、客觀的一個單位來做 SIA？但是相對的我也期待有這樣的單位，因為現在很多單位、智庫都是跟政府拿錢的，它在這面向中能夠不受到行政單位的一些影響，而讓民眾覺得你是客觀的，但目前我還是存疑。
- (2) 還有 baseline information 的問題，就是政府的所有資料要透明，要 open data，我相信政府有資料，只是要不要釋放出來，讓其他單位能去應用、去解讀、然後做出分析。

H2：

- (1) 一個問題就是誰來做，目前的專業機構例如顧問公司或智庫，有沒有在做這一方面的，因為現在我看到環評都是開發單位委託顧問公司，顧問公司基本上就是按照環保署一些既定的格式、

規範在做，所以在社會影響評估層面，為什麼大家剛剛講說只有一頁，因為這裡可能就是說要做舉例來講問卷調查，評估書裡面寫有沒有對社會環境影響有巨大的影響，要一一打勾，做一個 checking list，社會影響通常都蠻正面的，因為通常都是開發帶給社會正面的影響，所以你看不到這個過程對地方環境受到的衝擊面跟影響。可是在真正的政策評估裡面，這些研究其實是沒有的，所以我還是會想要問譬如說誰可以來做問卷調查，目前在知識界的能量或者是智庫等，對大家來說這是蠻新的，社會學的研究可以看見很多 paper，可是落實到政策面，譬如說社會影響評估的執行，好像有一個比較大的差距，那有提到 SIA 會在什麼樣的行政單位，或者是另闢一個法源或在 EIA 的架構底下，也牽扯到在 EIA 本身的架構，其主管機關是環保署，其人員的背景與養成的過程，可能也比較是偏環工為主的，政府對於跨部門的整合、跨領域的思維也很少，我也支持 SIA 非常重要，因為不管是產業的發展或其它的開發到一個地方，它所影響的當然不止是環境，整個社會關係的攪動與牽動，地方可能發展的變遷，不管是人口的移動、移入、移出，教育階層，其實都會非常大的改變甚至是說產業與土地、跟人的關係都會有很大的改變，可是這些在 EIA 評估裡面其實很少。像我接到一封信，有環保團體希望推薦我擔任環評委員，說因為環評委員會裡面沒有社會學家的，因為現在也是都把它切割、做分類，這裡面就出現一個很大的問題因為我們可能認為社會學家或者是說這個社會影響這塊在環評，我仔細看了一下他們要的這個專才就是說有公共政策就業背景、沒有社會學，然而這些東西要跟經濟面捆綁在一起才算是符合專家的資格，我覺得這就是運行為什麼一直出現困難的原因，是因為我們在思考環境影響的時候都蠻狹隘的。

6. 在重大公共政策的 SIA 程序中，如何能夠納入所有可能受到影響的公眾、或其代表？

H5 :

- (1) 在民主國家到了一定的程度，在政策層級上就要非常注意其細緻度，跟社會有關的部分就需要突顯出來，但有其困難度存在，甚至比環境影響評估更困難，因為社會影響它看不到，這也是風險的問題，這中間會需要協調性的溝通來達到平衡點。

H3 :

- (1) 以公共政策角度談程序面就會提到審議式民主，審議式民主如何提供資訊給權力關係人與利害關係人，然後透過什麼程序讓意見能夠進來，就是我們談民眾參與，讓意見能夠進來、且被重視並回應，因為現在很多程序面都只是在跑程序，沒有實質的效益，比如說土地徵收、都市計畫、都市更新，這也是為什麼會有那麼多的抗爭產生。我們一直都會由專家學者或官僚來做決定，那很大一塊的公民社會的部分其實是有很多不同的意見，我會建議 SIA，為什麼用 SIA，這個概念很重要，就是對可接受風險形成共識、形成共識，就要非常重視程序，我們目前就是缺乏計畫確定程序這一塊。
- (2) 在 SIA 程序面向上要尊重價值多元與知識多元，在價值多元面向例如當地居民對土地的想法、對於自己土地的情感和認同跟營建署就不一樣，營建署可能只說一坪多少錢，但居民的想法就不同，因為他們世代都居住在這裡，這涉及到多元的價值和多元的知識。
- (3) 必須重視資訊的公開、完整、正確、可以理解的資訊，我想哈伯瑪斯提到的 *comprehension* 這是蠻重要的。
- (4) 要公平的參與，不因為權力的大小而不同。
- (5) 要有問有答，現在的公聽會、說明會，例如我所參加的一個案子，政府機關主辦，一個人給三分鐘發言，但對民眾任何的質疑都不回答，三分鐘講完下一個，我們的公聽會、說明

會，根本沒有做到溝通，這是需要辯論的，為什麼政府要提出這個政策、要提出理由，民眾提出幾個他的替選方案，其實都蠻合理的，政府為什麼沒有辦法接受替代的方案，政府也要提出一些解釋，有問有答、有溝通、有對話我覺得是蠻重要的。

H2：

- (1) 聽證所規定的程序，如果做的完備的話，其實是有審議精神的，如果好好的操作，可以讓不同利害關係人進來做交叉結辯，在聽證會裡先準備並提供資料，其主持人要如何蒐集爭點讓不同資訊可以交互驗證就很重要，像法務部之前也做過主持人的訓練，但做了也沒有幾次，因為其他行政機關其實也都不做，例如國光石化這也算是重大公共政策，立法院就說行政部門要做，但經濟部就說我做了聽證會就不是依照行政程序法，所以就是說它也是叫聽證，但強調不是依照行政程序法，所以我想我們有這些工具，但比較需要的讓公民參與不再形式化，現在的聽證會也沒有資訊的核對與審議的過程，審議的過程是要突顯公共利益和價值，環評公聽會只給居民三分鐘發言，三分鐘他就只能講與自己利益最相關的，沒有辦法講到突顯公共利益的東西，在這個過程中我們如何去創造那樣的空間，目前的行政程序有相關法條依據，現在是看行政單位要不要來使用、創造這樣的空間。
- (2) 有一些重要的事情沒有人在做，臺灣很多事情是看有沒有市場，才有人在做，但是我覺得像這種程序的鋪陳很重要，但沒有市場，目前是還沒有專門去為了創造審議空間的機構，但要做好這件事情是很 labor intensive，所以這真的是很可惜，這很重要、我們大家都有共識，可是沒有投入足夠的資源去支援這一塊，包括主持人的訓練等等。

7. 重大公共政策的 SIA，是否或如何能鑲嵌於現行法規制度中，有何問題存在

H4：

- (1) 首先是法制面的問題，這有好幾個路徑，第一個是可能設計一個專法，就是社會影響評估法，這個是可能性比較低的選項。第二個選項可以分成通案和個案，在通案的部分，目前看起來比較相關的應該是徐教授有提到的行政程序法的 164 條的問題，這主要是針對重大開發案所進行的，就是如果行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。這條是比較相關的，因為它是針對重大開發案的一些評估的問題。第三個路徑是個案的部分，是在個別產業法規裡面來規範，譬如說環境影響評估的部分是在環評法第四條，科技影響評估的部分，是在科技基本法第七條，政府推動科學技術發展計畫，必要時應提供適當經費，研究該科學技術之政策或計畫對社會倫理之影響與法律因應等相關問題。這是目前比較清楚的規定。其它的重大公共政策議題，例如說食品安全也是一個重大公共政策議題，像三聚氰胺、毒澱粉的問題，這可能在食品衛生管理法中加以規範，那像電力的問題，國外在輸電管線或天然氣管線的鋪設，也會進行社會影響評估，這部分就可能在電業法做規範，這是目前法制面上的情況。
- (2) 社會影響評估來講，欠缺一個具體的作業準則，像環評有一個比較清楚的環境影響評估作業準則，但 SIA 沒有，這樣會造成每個個案執行的不同，這是未來法制面可能要努力的地方。

- (3) 另外 SIA 評估的結果有何拘束力和效力，目前看來除了環評的部份有些拘束力之外，其他公共政策的部分，可能並沒有很特定的拘束力。SIA 評估的結果會變成納入決策時的參考，問題是即使納入決策的參考，是納入哪個部門以及哪個決策層級的參考，這些都會影響 SIA 的執行效果，這也是未來法制面應該要努力的地方。

H1：

- (1) 我支持要做 SIA，但要怎麼執行、改革上法令的位階我們都要去考慮，還是說它要變成一個雙軌制度，一個是 EIA 的環境面的就不去管它，然後所有不在 EIA 裡面的民生議題、甚至像 ECFA，這樣的話是不是要另訂一個法令位階，目前還有很多細節還不清楚。要做的時間、還有一些重要指標是不是要去討論，SIA 是對社會，那對經濟呢？還有其他的評估的指標，相對的政府弄了一堆指標，像計畫評估就有很多指標，是不是也要一併去的討論？包含這個名詞、範疇還有目的性、政治面、專業面，是不是能有比較清楚的釐清？未來要訂法的話，這個位階應該在什麼樣的範疇？

H2：

- (1) 在法律的位階上，我們有環境基本法，也有永續發展基本法的草案還在行政院討論階段，不過這些法也是講的很抽象，這些環境相關的法好像都各成一個體系，另外目前有很多法律位階和解釋比較混亂的問題，常有些特別條例就可以超越原本設定的法，像水利法講水權的問題，產業升級條例就可以超越它。如果要做 SIA，到底要在哪個法的架構底下、要不要再立一個法？要立法的話又牽涉到的立法品質，能不能立了法，然後政府機構好好的執行，說實在要能好好執行 SIA，如果能有這樣的思考與視野時，現在的法也可以用，但若不好好做，再多的法也沒有用。
- (2) 我覺得大家目前對 SIA 要實際落實沒什麼信心，因為有立法和

SOP 的問題，目前實際運作上沒有什麼好的範例，就算是像環境影響評估法有 SOP，但操作的也不好，所以我覺得我們也沒有信心在臺灣現今的脈絡下可以做，我倒是有一個想法，像行政程序法第十四條剛剛講的聽證程序，這是通案的原則，行政程序法通過之後，其他的法律都跟著改變，大家就不想用聽證，因為覺得用聽證好像會被限制、有法律效益，就是當一立法之後，大家也很懂得規避，最明顯的例子就是環評，一通過本來聽證會就改成公聽會。

H6：

- (1) 目前階段恐怕沒有辦法讓 SIA 單獨立法，原因是因為一個法律要成立有它的困難度，如果可以先放在 EIA 裡面，將來就會有人重視，要獨立起來也會比較容易，也會有比較大的成效。
- (2) 沒有法規是沒有人會去做，只要把社會影響評估擺進去，就一定有人會去進行，很多工程單位才會去重視、引進相關人才，因為有法才会有拘束力、也才會有人去要求。
- (3) 要如何建立共識，就是要去定義怎麼樣去實施，光名詞除了社會影響評估之外還有政策環境評估、健康影響評估、社會經濟影響評估、環境及社會評估、環境正義評估等，其實光是社會影響評估我個人就在書裡整理了十幾種，若是想要落實就要先定義清楚，也許有些東西無法涵蓋，反正就先做，屆時再來修。因為現在沒有共識，想要去做可能有些困難。
- (4) 在程序的部分，怎麼讓這個程序有效而且合理，SIA 有沒有一套 SOP，因為 EIA 有一套非常嚴謹的 SOP，照著做就好，但在國內外 SIA 的做法都不同，包括聯合國、南非、美國等都有不同的作業模式，能不能建立一套臺灣的模式？這部分可以去做個檢討，因為有程序正義，怎麼傾聽少數人的聲音是很困難的，舉例來說德國有個地方要蓋個車站，環評、SIA、

公民投票也過了，但還是有人抗爭，怎麼讓蓋的人覺得 **impact** 是最低的，這就是考驗施行的這些負責人，但車站蓋了十幾年現在還沒有蓋好，這種全民監督的力量是好還是不好、比重需要去衡量，這個可以在 **SIA** 監督的部分去討論，因為一開始我們如果 **scoping** 先把資料蒐集好，那分析有很多的方法，要賦予它一個彈性，怎麼樣做最好、有沒有交叉檢核的動作，只要把這三個環節扣好，相信基本上 **SIA** 還是可以做。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄九 第二場次焦點座談會紀錄

(一) 時間：102 年 7 月 17 日 (星期三) 上午 AM 09：30 至 11：30

(二) 地點：高雄市蓮潭國際會館 107 會議室

(三) 紀錄：蘇純瑩研究助理

(四) 出(列)席人員：

1. 研究小組成員：項靖教授、蔡偉銑助理教授、歐崇亞助理教授、蘇純瑩研究助理、陳婉華工讀生

2. 與會人員：國立成功大學都市計劃學系暨研究所張益三教授、國立中山大學公共事務管理研究所專任教授林新沛教授、國立中山大學政治經濟學系張其祿教授、高雄市政府研究發展考核委員會許芳賓組長、臺南市政府研究發展考核委員會陳淑真股長、行政院南部聯合服務中心戴雅明專員。

(五) 座談會摘要：

1. 我國現行既有的政策評估之現況、有何問題與缺失，應如何改進

II：

(1) 以往有開過「公共政策與工程管理」之課程，亦擔任過環境影響評估委員，其評估過程以專家學者客觀意見為主，在民意調查、蒐集之部分略有不足。環評範圍很廣，包含開發行為、政府政策對自然與社會環境、文化、經濟、生態等，不比較少於民意方面的調查，如果未來能夠再廣泛接受民意的調查，能夠更了解當地民眾心聲，然後再來綜合專家學者與政府方面的意見。

(2) 社會影響評估包含的範圍會更大，它有所謂的量化、也有質化的，那環評幾乎大概都以量化為主，質化的部分就比較少，因為質化如果要定案也比較不容易如何去斟酌。

I6 :

- (1) 這幾年在研考單位，不管是列考或是施政計畫，最常看到的影響評估，可能就是屬於計畫評估方面。還有一些環境影響評估的部分，常見問題，就是因為環評而延宕計畫或工程的執行，是不是我們需要再考量，在編列預算之前，即應完成所需要的環境影響評估作業，才不會造成執行效率、或者是效能方面的影響。也常看到很多單位提出被列管的可行性評估或委託研究，最後評估報告做出來之後，就沒有下文。也不是評估的結果認為計畫不可行，往往是財政因素而無法執行。
- (2) 這兩年行政院推動性別影響評估，這造成一個很大的困擾，因為中央設有考核機制，所以在擬定施政計畫的時候，就必需按照規定提列評估表件，這個評估機制的效益如何？值得探討。舉例來說，有些施政計畫的內容僅是道路修補，或者是道路工程，為什麼需要做性別評估？意義與效益何在？這是我們同仁所提出的疑惑。因此，計畫的形成及需要地方政府配合、執行，是不是應該要更加完備？或者是要有更多的教育訓練，讓地方政府的人員可以瞭解這個計畫執行的意義何在，為什麼要這麼做，而不是貿然執行，地方政府就只能配合，在提出每一項施政計畫的評估文件後，是不是就真的達到性別影響評估的核心價值，或許還需要探討。

I4 :

- (1) 既有的政策評估部分，大部分都是中央制定以後，地方縣市政府推行，誠如剛才講的大概有計畫、法規、性別、環評這些等等。那這些東西到縣市政府，大概都會在各主辦機關那邊處理，我們市政府研考會這邊會直接參與諮詢的其實不多，就本府研考會的接觸的大概是環評，性別影響評估也有。
- (2) 目前知道環評可能的爭議，不論是公部門或者是民間（尤其是商業界），他們會覺得環評會它的權力是不是有過大的問題，

這種在商業界裏面大概是爭論面最常出現的聲音。

- (3) 性別影響評估部分，我是覺得它欠缺比較明確的規範，譬如像硬體建設，剛才講的重大是其一，中央的規範是十億元以上，列為重大公共建設，送經建會做先期審議，但是如果他不是依照中央的十億的話，在地方政府要做十億建設其實不多，如果不多這個評估是不是都不用做，當然不是！也是要做，但是什麼樣的規模要做、在什麼樣的場域要做、在什麼樣的標的物要做？這些都是需要做一個很明確的規範才有辦法知道這個建設需不需要做性別影響評估。
- (4) 性別影響評估在高雄市政府影響層面非常深，除了看得到實體建設以外，因為高雄市政府的婦權會在性別影響評估中非常積極的。譬如說辦博碩士論文獎勵，我們針對研究生博碩士論文獎勵的審查，所邀請的專家學者，婦權會連這個專家學者也要求性別比例。希望在這個辦法資料裡面要明文列入。
- (5) 高雄市在性別影響評估的作法，譬如說婦權會的委員對公園的設置要求，公園的廁所，它不應該是在比較黑暗的地方，它要求注意應設置在靠近馬路的地方，且公園的植栽應該具有穿透性，不可以造成犯人犯罪的機會，還有公園的步道，必須要讓媽媽推著嬰兒車、或者是腳踏車可以前進的。又譬如說在道路的部分，就會建議說人行步道，它應該要讓踩高跟鞋的媽媽、小姐，不要踩到空隙就卡住，還有注意排水孔的部分，大概都是做這樣子建議。但是有些建議可能某些領域的專家覺得不是那麼 OK，譬如說景觀設計的部分，有些建築師會發揮他的美感，譬如說做一個類似天橋或人行步道，它可能原本的設計是透明的，從下面是可以看到上面，那婦權會的委員就會講說這個不宜，因為穿裙的女性可能會曝光。但是這個對建築師而言是何等傷害，把他的美感全部都否決，那他覺得說反而是女性穿裙子的話自己要去斟酌是不是適合站在那個地方。我覺得是在各領域的專家會有衝擊，所以我建議說以設置委員會的方式，那委員會的成員應該要包含各層面，因為 SIA 牽涉範圍實在太多，文化面、科技面、家庭面、

治安面，甚至是所得重分配等等，太多了！所以這個委員的設置，它的面向一定要普遍。

2. 現行各類政策評估之優缺點，如何可用於 SIA 中，SIA 還可參考哪些方式來進行

I1：

- (1) 環境影響評估或者法規影響評估、教育影響評估也好，我是認為可能都可以涵蓋在 SIA 裡面，SIA 範圍會更寬、考慮得更周延。

I2：

- (1) 其實不管是包括提到環評還是一些重大的公共政策，其實應該有社會評估部分在裡面，當然法典裡面目前應該還是依法，當然沒有很清楚用那四個字說社會影響評估，但事實上它的條例是有的！

I3：

- (1) 早年做過關於法規影響評估的相關研究。事實上這兩者中間滿難區分的。其實經建會有一陣子積極想推動法規影響評估 RIA，這個概念就是任何政府法令，不管是法律（Law），或者是命令（Regulation）、或行政命令、附屬法規，在實施之前都應該要有一個比較完整的評估。
- (2) SIA、RIA、或者是 EIA，就我個人的認知就覺得它在政府應該有比較系統性的規劃、討論，否則它東談一塊西談一塊，好像有點凌亂而且在內涵上又接近，譬如說它們都是事前、事後或事中的評估，那有成本效益、成本效能或者放在 Alternative 的面向去比較，都是差不多。

- (3) 法規影響評估其實在先進國家的實例裡面，它大概會規定分要做事前、事中或是在事後。
- (4) OECD 它特別提到幾個像這類評估，重視五大原則，第一個是透明，就是 **Transparency**，就是說當然在進行評估過程裡面，這個資訊透不透明、大家知不知道，過程有沒有公開？裡面的諮商程序又是什麼？這個大概是滿重要。第二個，OECD 建議的就是目標原則，它用的英文是 **Targeting**，就是說這個評估要鎖定到底誰是利害關係人，那個界定滿重要，因為現在 **SIA** 的評估問題，譬如說談到服貿，到底誰是受益人、誰是受害人？這個範圍從哪裡界定，大還是小？目標要鎖定利害關係人。第三個就是責任性 **Accountability**，就是說評估完，一定有一個責任歸屬，否則如果說評估就評估，也不知道誰負什麼責任，或責任不釐清，那這個評估只是紙上作業而已。再來第四個原則就是比例原則，那它所謂比例原則當然在法理上，就是說手段跟目的之間的關係，我們常說殺雞不用牛刀，或說不要拿大砲打小鳥、就是說今天真正的推動的政策，它的手段、目的之間在評估裡面能不能顯現出來，或者說還有沒有別的手段來做這件事？很多的評估其實都是在思考是不是有其他的 **Alternative**？其他的備選方案可以做到同樣的事，而其他的備選方案成本效益可能比較高、或成本效能比較高，這就是比例原則在談的。那最後一個原則，他們建議的是「一致」**Consistence**，譬如說我們政府其實有時候是層級主軸，他自己有時候也前後矛盾，然後法規衝突或者是說其實原本是要解決問題，結果卻又製造問題。所以這幾個大原則是我們在進行 **SIA** 的時候可以檢討的方向。

3. 由誰來界定何謂重大公共政策，何種公共政策需要執行 **SIA**

11 :

- (1) 到底範圍怎麼去界定，因為有時候政策性質不一樣，要一概而論去歸納，這不太容易，所以可能這個要去加以分析，那不然的話到底如何界定哪種情形會做 SIA？它到底會有那些問題或替代方案，這可能都必須要經過制度化的、系統化研究以後才能夠去了解，到底它影響哪個區域，或者範圍到底要多大才做 SIA。
- (2) SIA 要考慮到每一個不同的議題裡面，它可能不會全部包含所有的我們所訂定出來的原則，像國際性 SIA 原則很多，是不是全部要涵蓋那麼多？當然有些必須是，有些不盡然完全是這個樣子，因為 SIA 它的幅員非常廣，所以未來在做分析的時候，可能就是要進一步去做歸納，才能夠訂出它的一些原則，讓未來在政府在推動各個重要建設的時候，去決定到底哪些應該要做。

I2：

- (1) 比較大的問題是什麼才叫重大？因為如果談到重大的東西它當然影響程度是廣的，其實很自然來講我就會覺得應該進行社會影響評估，只是說怎樣叫重大恐怕這個很難一刀切下去，也許這個定義可以再探討一下。
- (2) 一般來談社會影響評估，可能國內談比較多可能是經濟，像服貿法等等，讓專門做經濟的人來做，那當然其實廣義來講一個比較完整社會影響評估，它應該至少要包含譬如說經濟、文化、社會、政治等層面，舉個例子來談，特別是產業要進駐偏鄉去的時候，因為這個產業很大，光產業的員工就可能超出遠遠這個鄉的人口，所以當它的產業進入之後，其實對當地選舉整個投票生態都會影響。
- (3) 目前對文化層面衝擊，比較還集中在古蹟跟遺址或其他方面的探討，但是對很多現存的文化、活生生人與人之間的文化的討論感覺還不足、比較少，那這個也許是以後可以加強的

方向。

- (4) 我倒是想說也許撇開重大、不要被綁住，就是說怎麼標準之外，覺得更需要去做這個 SIA，因為在臺灣剛剛提到十億要做評估，我是覺得可以降到一億甚至到五千萬的標準，為什麼這樣子講？因為我剛提的 SIA 給專業做，其實是要經費的，一個小的計畫其實不可能有那個經費挪出來做一個五萬塊的 SIA，這其實說實在做不出什麼東西，至少五十萬甚至更多、如果說有五千萬至一億撥款給該計畫經費出來做 SIA，我覺得比較可行。
- (5) 要考慮這個政策是否有不可能回復的衝擊，這種計畫很敏感，更可能要做社會影響評估，譬如說博弈不管在金門或在澎湖一開放其實很難回復，我覺得這是應該要做，就我的觀察其實到目前為止，不管是贊成開放賭博或反對，對很多社會影響層面都沒有談得很積極。那類似這類型如國土規劃、比較大的開發案其實也是。另外有些比較軟性但不明確，是不是要 SIA 去做其實我有點問號，可是應該社會影響是很大，譬如說同性婚姻是不是合法化的問題，這社會影響是很大，但是平心而論沒有答案，而且一開放大概很難收回，不能說今年開放同性婚姻合法化，過五年收回，這會天下大亂，也許可以考慮做 SIA。還有屠宰業的申請，這對文化、一般生活習慣的影響比較大，當然這個也很難事前就訂個很明確地說什麼類型一定要做 SIA，什麼一定不要。有些我們恐怕只能訂某些參考標準說什麼情況下可能有啟動這個機制。
- (6) 重大這兩個字從比例去看，大概十年前有些國外文獻的作者以 5% 做標準，當然不是說把人口的移出移入超過百分之五可能就需要進行 SIA，這兩項也許可以去做個參考，或者是對地方經濟超過百分之五的衝擊也許要做。

I3：

- (1) 法規影響評估它的範疇上其實包含很廣，有的是一般政策它就

做，有的公共工程，那公共工程的部份的話，重視成本效益分析，像英、美、德國、臺灣其實都有這方面的東西。法規也有比較狹義的就講法規評估，這個很多在講「順從成本」**Compliance Cost** 的地方。那也有像是日本的通產省，針對科技政策專門去做科技評估，也有專門做環保的，就是我們非常熟悉的環評。甚至於也有文化面向，林新沛所長剛才特別提到，像美國的印地安人事務委員會，特別好像規定只要跟印地安人有關的，就特別要做，所以它的範疇很多。

- (2) 像我以前接觸一些比較接近公平會的市場競爭、中小企業，也會碰到屬於像公平會很在意所謂法規之間競合的問題，譬如說消保法跟公交法之間，它們會互相影響，就是大家市場競爭。那有的是之前我有協助過中華經濟研究院，他們也特別用 **RIA** 的精神去做中小企業的研究，因為這種法規它的衝擊，有時候大的廠商比較簡單，它甚至於喜歡政府制定法規，規定東規定西，反而限制市場競爭，那小的廠商因為他要順從這個成本很困難，對他衝擊最大。其實有些國家規定這些法要分階段進入，就是它不可以說一次推行就是全面性的，因為有的小廠商會受不了，... 像美國有一個很有名的法令，叫做 **Regulatory Flexibility Act** 在 1980 年代曾經推行，就是說管制要有彈性。

15 :

- (1) 就政策而言，在實務上的操作面向非常多，譬如說像法律、行政命令或措施，還有大大小小的計畫、方案，或者是綱領，加上行政院每一年都會提出施政方針，每個部會會提中長期的施政計畫、年度的施政計畫，另行政院經建會還有所謂的中長期的國家建設計畫，甚至連各單位的預算，全部都是政策體系的一環。這些政策有彙整型、單一型等，如果不去釐清這些體系，要界定何謂重大？它的範圍與定義是很難界定的！這些都是訂出重大政策的 **RIA** 應先考量的。建議就政策或計畫體系，依

各種的屬性來做適當的分類，才有辦法可以說，符合哪些屬性、條件就是重大，要有一個具操作性的作法，不然這個重大我認為不會憑空而降，一定要對政策體系適當的分類與整理，這些是重大政策 RIA 的基礎工作。

I6 :

- (1) 重大政策的範圍到底是什麼？是要用金額來定義，還是說它對社會、對文化方面的影響，就如同戴專員講的，這重大的範圍，是不是先要有一個釐清或是適當分類？
- (2) 如果未來要落實 SIA 的執行，我個人認為以下幾個部分可列入應評估之範疇：
 - A. 既有重大政策改變：可能會影響既得利益者權益，這個部分需要做社會影響評估。
 - B. 外交政策：譬如前陣子兩岸服務貿易協議，如果有事先的評估，然後聽取各界包含民眾或相關產業的意見，可能就會減少其爭議性。
 - C. 教育政策制度的改變：屬於無法回復的衝擊的教育改革，二十年來非常的頻繁。我們的小孩被政府拿當教育白老鼠，二十年來從來沒有徵求過家長的意見、也不可能徵求過孩子的意見。都是一句為了孩子好！但是這個「好」的對象是誰？又，誰被忽略了？誰被照護了？似乎也沒有被深入探討。現在馬上面臨十二年國教，孩子的教育階段沒有回頭路，十二年國教是何等重要的政策，到底聽取多少家長的意見，或者說是否全面性了解家長的想法與意見，包括菁英家長、中、下層家長。所以我覺得，教育制度變革應該要有深入完整的社會影響評估。
 - D. 人文地形的改變：這個層面不能只以金額來定義它的範圍，因為對於一個可能只有幾萬或者幾千居民的地方，一個政策的執行，就可能衝擊社區居民的環境情感。譬如賭場設置，是不是會衝擊到原來的生活型態？這個部分我覺得是需要深入評估。
 - E. 可能造成零和狀態：某些政策的執行，贊同與不贊同者在勢均力

敵的狀況下，雖然民主社會強調少數服從多數，是否造成多數暴力，或是撕裂居民情感，也是需要加以考量的。

- (3) 如果未來立法通過，地方政府需要配合中央政府，執行社會影響評估，完備的範圍界定，以及充分的教育訓練，是相當必要的，因為唯有讓地方政府執行人員瞭解政策的內涵，才會順利的執行業務。

I4：

- (1) 它最主要的問題，是要看這個重大公共建設性質是什麼，才能去界定，因為重大公共建設它不同的層面、範圍實在是太多，要先界定清楚才有辦法去瞭解 SIA 範圍要訂些什麼，不一樣的一個性質的案子，應該有不一樣的社會影響評估的指標。

4. 可由何人或何組織來執行 SIA 之評估，SIA 又面臨哪些問題

I2：

- (1) 在前幾年跟顧問公司上課有談到，顧問公司認為社會影響評估可以做，但我聽了有時候就不知道要怎麼回答，因為有些顧問公司都把這部分簡化、將它看得很單純；其實這個東西滿專業的，應該是比較長期去培養，讓更成熟團隊去做，國內一直比較缺乏這個東西。但培養這樣的人才出來，他可能找不到工作，因為顧問公司不會特別願意聘專任的人去做一個社會影響層面，他們可能會花錢去做有關於服務或其他層面的東西。雖然他們做問卷，但做得很簡單，不了解它其實這問卷調查需要很長的訓練才做得出好品質，這是目前比較大一個需要突破的部分。

I5：

- (1) 大約十年多前，我所服務的單位之所以成立原是源於所謂的重

北輕南，南北失衡，那是大家心裡主觀的感受，一直想要找一些社會經濟指標來說明臺灣是否有重北輕南的現象，不過我發現現有社會經濟指標或統計數據，在政府現存的資料，不管是中央政府還是地方政府都非常的不足。這已經是幾十年來的一個問題，舉例來說我想知道高雄市或臺南市的經濟發展，所以找到指標就只有每人可支配所得、公司或商業登記資本額、失業率等。對於區域發展狀況的指標，我認為這些指標的選取，應要革命性的改變。要做社會影響評估，要是沒有這樣的基礎，連一些基本狀況都不清楚，如何去了解所謂的社會影響？因為政策社會影響，一定是要瞭解政策規劃或實施的時間前後之影響，是一時間序列的分析，社會是由每一個人所組成的，如何去瞭解他們各個時間的影響評估，要有方法上的突破。

- (2) 中研院在十幾年來都在做社會變遷的基本研究，不過此研究還比較屬於較不具政策導向實用性。建議研究委託單位- 行政院研考會，可以仿效中研院的做法，設計一系列的問卷、從事較中長期的社會影響評估調查。應該把這紮根工作做好，畢竟國內統計指標的中央主管單位是行政院主計總處，他們精於算出各項統計數字，不過可能較無法完整提出那些社會經濟統計才是重要？這可能不是他們的強項，我認為應該是經建會或研考會要去思考的，能真正描繪我們的國家社會發展的指標是那些？例如說近年來人民的兩岸意識的變遷，都應要長期追蹤、瞭解。有這些基礎工程的支持，政策的社會影響評估才會有機會更能順利的開展。

I4 :

- (1) 目前來看除了剛剛提到的服貿協定，或爭議很多的十二年國教、都更案、或者是容積移轉，又譬如說行動通訊業者開放設置基地台，或者是要不要開放賭場、特種行業，因為這涉及的層面都很多，那可能都很適合做 SIA，但是如果說要去制定說什麼適合做，這有沒有辦法很明確規範，我覺得這是一個很大的困難點。

- (2) 我建議如果說要強而有力的看到效果的話，應該還是要比照環評會的作法，中央跟地方縣市政府還是要設置委員會，那這委員會的會員我覺得應該要斟酌一下。
- (3) 因為社會影響評估它需要有很大的資訊，它牽涉層面可能涉及到個人、所有的成員，或者是土地資產、其他文化科技層面等等。我覺得公務人員要去蒐集這些資訊很困難，因為會受限於個資法，這個可能是以後必須要去突破的。

5. 在重大公共政策的 SIA 程序中，如何能夠納入所有可能受到影響的公眾、或其代表？

I1：

- (1) 我們一直在強調很多的決策都由民眾參與，也會考慮到那個執行單位、政府單位，或者是民代，或者是一般民眾的代表性，會舉辦公聽會、訪談、問卷，未來是不是可以仿照 EIA 環境評估委員一樣能夠設置社會影響評估委員會，再把這些意見提供給 SIA 委員，然後委員會的成員要看看它涵蓋的領域，這委員專業領域裡面有某一個百分比，然後訂定這個政策、決策以後，那未來再去討論如何去監控管理。

I2：

- (1) 其實這個是非常的困難，因為在定義上怎麼去界定什麼是受影響的人，這有點困難。有些覺得他受影響，但可能只有幾個發聲，那要不要包含進來？而且是不是可以完全代表，包括在國外他們辦的公聽會也是一樣，來的人可能是部分，他們不見得就是真正受影響的，有些人他不知道要站出來發聲，所以某種程度其實要靠評估的作業，不能完全是參與人來發聲。
- (2) 比較另類的想法是說，很多的報告像臺灣其他領域的一些思想，可能在推動案子，會提到多大的意義、多大的人，服貿是如此，

就是說會做到多大的行業、有什麼經濟效益，那這群人是既得利益者，結果當初規劃的想法，那這群人會發現做很多評估的對立受影響的規範。那跟這群人相對的會拉進來，這群人相對的我覺得是 SIA 可能要去思考，譬如說我今天這個東西會對 A 產業造成很大的幫助，那作評估就是對 B 產業、C 產業有沒有什麼負面影響，那就必須有想過。如果從這個精神來考慮，也許會挖掘到一些東西，就是說這些受影響的公眾，就是說看到或當初提到什麼都會進來，跟這群人相對的 Counterpart 的部分可能也可以考慮進來。

I4：

- (1) 如果它是一個封閉的場域、或特定的區域的話，譬如說像都更案它是有特定的區域的，這種區域可以採戶籍資料去納入受影響的民眾，因為它範圍就這些。如果不特定區域的部分，大概只能採公聽會、民調，或者是公投的方式來處理。

6. 重大公共政策的 SIA 是否或如何能鑲嵌於現行法規制度中，有何問題存在

I3：

- (1) 國內目前是沒有很完整的 RIA、SIA 制度，它有點零散，其實勉強來看跟法規影響評估有關，這邊有一些相關法條第一個是行政院所屬各機關主管法案抱怨審查應注意事項，其第三點規定法案衝擊影響的層面要進行更新，第二個法條是稅式支出評估作業應注意事項，在租稅減免措施應提出具體替代稅務財源措施，意思是說叫你評估。第三個法案是中小企業發展條例，第十二條之一，有限制中小企業的法規應選得中小企業負擔最小的措施。再來是預算法第三十四條，它直接規定重要工程建設及重大施政計畫預算編列成本效益分析及可行性評估。當然更重要的法令是環境影響評估法，直接規定分析評估跟提出環

境計畫，最後一個是都計第十九條，有規範公開展覽擬定之主要計畫及舉行說明會。它主要是範疇拉很廣，我想這個也是辛苦一點，團隊可能要把這個林林總總的要有一個蒐證，它才會有系統性。

- (2) 真正這個東西技術在推動的時候，基於 RIA 的參考資料這邊談的執行上的問題，我覺得在 SIA 來看可以說是沒有差別。真正在運作的時候，有幾個問題，就是說這我們可能要問的是說，SIA 未來想要自主化，那可能它要在什麼時點實施？還有依據什麼樣的法令？就是這個層級在政府裡面，其實這個可能是實務上你要能解決，就是說它依據什麼法規命令？是不是要一個專法、或者專責、專門的條例來做？尤其是它的位階在哪裡？對一個政策是事前、事中、事後，在什麼狀況下去實施？還有它的範圍或深度，有要做到什麼程度？再來一個可能就是說，那標準是什麼？可能說到底是做這件事的目的，就是最後的檢驗它的標準成本、效益成本、效能，還是這是金錢上利益，或者是品質的提升等等，政府也可能要擬定，其實有它的困難度。
- (3) 它的公告的程序，資訊是不是一直都在被揭露，有些資訊也不能太過揭露，有時候是官方秘密性或其他因素，太早揭露也有問題。就是公告程序、諮商程序是怎樣，也需要討論。
- (4) 譬如說 SIA 的結果其影響是什麼，譬如說你做出這個結果，那政策就要聽它的、還是議會是一定要參考，還是有其他處理方式又有何影響力。
- (5) 第一個是法律的問題，就是說 SIA 它可能要有一個法律的位階，像憲法在法律上很清楚，告訴我們說哪些事情可以做、哪些不能做？但事實上有些東西，我們也坦白承認，不一定適合做這件事，像過去 RIA 的經驗，有些東西可能是我們不惜成本也要做的，並不是說今天評估成本很高，就不做了，那這就存在法律的問題！
- (6) 第二個問題是程序的問題，就是我們很欠缺對評估機制的品質監控，我想剛才實務界的同仁也特別提到，有些評估其實我個人聽

起來還滿草率，可以這樣子你自己填表有沒有這個性別差異，我想大概也不太容易填沒有，那整個程序實施品質 O 不 OK 就是問題。評估本身的品質也很重要，就是它也要被監督，因為評估誰來...這我們在管制上常在講，誰來監督管制者？管制者在做的評估，但是誰來監督、那這個評估者又誰來評估他、他評的到底好不好也是一個問題。

- (7) 第三個，例如過去的 RIA 的經驗是多少都有所謂的政治問題，就是說到底政治對這種評估判斷的影響力有多少。再來就是這個評估的結果，它可能涉及的重分配的問題，你這樣子做了，那利益間的重分配，這個就跟政治差不多，都在評估中有得有失。
- (8) 第四個是技術的問題。現在很多的技術還沒有很成熟，不管哪一類評估，資料取得變得很困難，甚至沒有資料，還有方法太複雜，有時候要做一個評估的機制，可能成本比這個政策還高，那怎麼做得下去？所以這充滿許多技術問題，就是說評估方法是什麼、資料從哪裡來或到底有沒有？再來如果我們真的這樣子做，如果它方法太繁雜、會不會成本太高？那最後其實這個東西它在應用面是否實用，有時候做完了評估，最怕的就是束之高閣，變成紙上作業。
- (9) OECD 在實務面建立的 Best Practice，即評估策略要成功的話，它所謂的最佳實務，第一個需要有高度的政治支持，其實做這件事可能不是太由上而下的話，都是由下而上。第二個就是要有品質標準，其實就是評估上品質標準、品牌的建立。第三個就是方法要簡單、彈性還有可行性，就是說在方法論上，太複雜也很難做，所以需要簡化一點。另外就是說可能也要依不同對象有些彈性，像美國有管制彈性的法，對不同對象要有不同的對待。第四點就是關於評估機制本身的品質的監控，OECD 建議說由管制機關以外的獨立機關來做，評估也要有監控其品質的機關來管控它，不然的話可能變成執行評估的這個機關獨大。第五點就是工作與諮商的方式來考驗這個評估，就是說他可能要有另外一套訴諸全民的公眾諮商管道，就是說大家最終到底是怎麼評價，

這個評估有沒有可能讓大家機會參與進來，譬如說服貿的話，也許政府現在評估覺得很好，但是到坊間去問一問，可能意見就很不一樣，所以政府的評估要納入外面的想法。再來第六點就是說資訊的透明，這其實滿重要的，就是它能夠被揭露。最後一點就是說當然要做這件事，有點像林新沛所長講的，SIA 本身滿專業的，應該要有專業的人，也許是一種認證、也許是有受過特定訓練、要有專業知識培養的人來進行。

I4：

- (1) 我認為它可以自己獨立制定一個社會影響評估法去做統一的規範，被規範的標的在其相關的現行法規就必須配合去執行。

I5：

- (1) 要為重大公共政策的 SIA 立專法，我認為有很大的困難。應有過渡或者是示範區等概念的做法。先試行一、兩個重大政策的 SIA，將其進行的程序、內容、重點等都完備後，將之做為推動的基礎版本。另短期可朝行政命令的改變做起，例如在各部會與地方政府所提之計畫的審議階段，或是重大公共建設先期作業階段等相關的行政命令或措施，適當地將 SIA 納入在審議或核定的階段，並且可考量增加外審的委員，納入可多的社會、心理、利害團體代表等。

附錄十 第三場次焦點座談會紀錄

(一) 時間：102 年 9 月 3 日 (星期二) 下午 PM 02：30 至 5：00

(二) 地點：臺北市臺大校友會館 3C 會議室

(三) 紀錄：蘇純瑩研究助理

(四) 出(列)席人員：

1. 研究小組成員：項靖教授、蔡偉銑助理教授、歐崇亞助理教授、蘇純瑩研究助理、葉明坤工讀生。

2. 與會人員：行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長、國立空中大學公共行政學系李允傑教授、國立臺北大學公共行政學系張四明教授、國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立臺灣大學政治學系彭錦鵬教授、教育部國民及學前教育署黃新發副署長(依姓名筆劃排列)。

3. 研考會列席人員：施乃元科長、林淑幸視察。

(五) 座談會摘要：

1. 何類公共政策適合進行社會影響評估？

J3：

(1) 社會影響評估依照主題的規畫是針對重大政策而來，在重大政策的定義上大家一定會有不同意見，行政機關可能缺乏基本的準繩，我個人建議與其要談哪些政策適合進行社會影響評估，倒不如說哪些應該優先考量與執行，因為政策分類很難區分，所以可參考風險規範的概念來做處理，剛好我目前有個研究案在談什麼時機要導入環評，其實建構環評主要架構就是風險管理概念，再擴充叫風險規範。簡單地說從科學基礎來講，對決策者而言其實證據面是不足、淺學的，縱使很多專業分析、科學證據提供資訊，但是其不確定程度滿高的。雖然是面對不確定的決策情境，究竟政府的治理或決策者個人如何面對議題，例如環評是在環境重大或不良影響之

餘要進行，所以開發產生的環境衝擊如果遠大於預期的經濟、開發效益，環評就不通過。所以環評是把風險管理的概念導入到科學不確定的風險規範的決策，那社會影響評估邏輯相通，政府要考慮油電雙漲，應該不是在討論的該不該雙漲，而是要去想油電雙漲民眾很難贊成，所以其事前評估、推動策略、時機、各重大層面很重要，應該要有社會影響評估、風險規範的架構去處理。

J5：

- (1) 教育是社會的一環，所以所有的教育措施、政策都有必要做社會評估，因為其影響層面非常廣，除了影響現在受教育者、施教者，也影響未來教育之受益者。

J6：

- (1) 勞保年金是 39 年開始發展，目前保險人有九百六十幾萬人，在去年（2012）勞保財務議題引發各界關注，勞保關乎眾多民眾的退休生活保障，在做任何制度改革時，應該要關心的面向是否面面俱到，所以我認同很多重大政策都必須要做社會影響評估，並不是哪些不做，而是有優先順序。以勞保年金議題來看，關乎人的層面很多，而且因為我國的勞保是屬於納費付出風險分攤的社會保險，並非只影響這一代、還包含下一代勞工。所以就目前與跨世代的人數來看，勞保或許可以成為政策評估、社會影響評估優先考量的政策。

J2：

- (1) 因為社會影響評估它是大題小作，而且不容易做，花費的資源、預算、時間都比較多，那我認為要把錢花在刀口上，應該要挑選比較會引起重大 **commercial**、引起社會矚目的重大政策來進行。

- (2) 服貿協議是一個很好的 case，它是在藍綠雙方互相較勁的互不信任的一個情況之下，最後雙方妥協要辦十六場公聽會，事實上就是要跟不同的業者、利害關係人來進行一個焦點團體座談，所以這種模式將來可以變成一種朝野共識，遇到重大爭議時，就要用更多的參與民主來解決。那包括公聽會、聽證會、里民代表大會。社會影響評估事實上是可以把公民參與的精神放進來。

J1：

- (1) 社會影響評估基本上是要有價值上的重大爭議的，第一個是社會價值的轉變，像蘇花高是個重大爭議，比方說要化解反對的民意，結果從各種管道確認後有 35 個反對團體代表，結果開會的時候總共只有 11 人出席，一問之下才知道有的團體是歸屬於同一人，這就回應到抗議被少數人壟斷。所以這是非常困難的事情，社會價值是與整個社會衝突。第二個社會財富轉移，比方說加稅也是重大政策，還有關於社會流動的問題，例如十二年國教。
- (2) 我的看法是是重大社會觀感的爭議、重大財務運用、分配之爭議，或者說動用龐大的經費，比如說是十億的建設，十億以下就歸研討會來負責，十億以上就歸經建會來負責，亦或是新生的政策，重大的而且又是新的政策，我想都可以訂標準來進行評估。

2. 應於何時進行社會影響評估？

J5：

- (1) 從開始到進行當中，任何時間都要做，只不過做的方式、情形、地方、時期、要回答的問題不同，哪個問題是要當場給答案，像立法院需要的是及時要結果，像類似情形如

果沒有過去的累積、沒有這樣做的話是沒有辦法回應社會要求，所以就什麼時間來講，我們覺得有實施前、實施中，尤其是實施中隨時從教育的觀點來看，要有行程性的評量，隨時要瞭解政策的影響。

J6：

(1) 以年金改革的議題來說，我們覺得是事前進行評估。

J2：

(1) 事前事中事後都應該做，但是如果按照優先順序和影響的政治效應來講的話，事前比事中重要、事中又比事後還重要。

J1：

(1) 我是覺得事前是最重要的，事中很難，事後較沒什麼作用。

3. 可由何人或何組織來進行社會影響評估？替代方案、減緩措施之監督、管理又可由誰來執行？

J3：

- (1) 我會建議未來政府主辦機關、主責機關應該國家發展委員會，這是國發會的利基與最重要的設立價值。
- (2) 通常行政機關它鼓勵、推動社會影響評估，可能在資源條件、經驗上面亦有諸多困境，畢竟行政機關比較著眼行政面，所以跟大學、研究機構跟基金會建構一個協力的評估關係去推動社會影響評估，是滿重要迫切的議題。臺灣可以參考英美發展經驗，政府都有對口的基金會、智庫或者大學研究機構，讓基金會、智庫去做社會影響評估，並且在內部進行沙盤推演。

J5：

- (1) 如果從十二年國教的觀點來看，如果以內部、教育部本身是國家教育研究院，如果外部可能是中央研究院，它有人文跟社會研究中心，有更多系統可以對整個社會進行觀察。

J6：

- (1) 目前可能在行政部門規定中有做性別影響衝擊評估及法案衝擊影響評估，法案衝擊影響評估會分成勞工面、雇主層面及政府層面，分成不同的角度來進行評估。

J1：

- (1) 毫無疑問如果真的要做的就是國發會要做前導，尤其是要把觀念、理念通通都要做一個範本，讓部會、縣市政府能夠遵循。

J4：

- (1) 我想大家會認為將來國發會可能要來做社會影響評估，可是我要反過來講說並非以前從來沒做過類似事情，事實上非常多，問題是怎麼從過去做評估的經驗，來建立更完整制度、找出能夠避免的問題。
- (2) 所以事實上類似的評估一直在做，只不過它的範圍到底是什麼，我最擔心的就是變成混沌理論講的什麼事都跟什麼事有關係，這樣子做不完，沒有關係的部分要先釐清。
- (3) 做社會影響評估事實上是在提醒政府...十幾年前國外都要做 **program impact**，然後才能做決策，可是臺灣並未受重視，最大的原因是在於當時臺灣民主化還不夠深厚，所以目前看到政府的統治治理的結構，一條鞭的單位就是管人、管錢、管廉潔，認為只要把這些管好就能減少爭議，可是經過長時間的民主化發現民眾不管內部管理做怎樣，他們要的是結果，所以壓力很大，所以研考會或將來國發會事實上越來越重要，但我還是有些存疑，有沒有辦法用一套方法、系統或流程能夠把這個

東西做得更好，因為研考會和國發會並不是一條鞭的組織。

J2：

- (1) 中央、地方都可以來分工。比如說十二年國教顯然是全國性的政策；比如說塑化劑、油電雙漲，這當然是由中央來做，我覺得不一定完全要由國發會，比如說服貿協議、油電雙漲，經濟部做比較適當，塑化劑會由衛生署衛服部來做比較適當一點；當然有些東西研考會可以進行協助或者協辦的角色來幫忙。但是這裡面有個問題，我現在要講的就是說社會影響評估之所以難做，舉例子，服貿協議經濟部有委託中經院做了量化模式的研究，結果是簽訂之後，對臺灣經濟影響只有增加 0.02%，非常的小，但無法解釋為什麼大家這麼的恐慌，所以社會影響評估由誰來執行也很重要，中經院當然只寫經濟面，可是政治面就沒有人評估。所以我認為社會影響評估它應該要找跨域的團隊。比如說服貿協議我就不認為要只請中經院來評估，應該要找比較正視社會的營運團隊一起來做，雖然研究結果是經濟面沒影響，但民調反對、恐慌和不了解的人這麼多，所以我認為這個組織要以議題來因地因時制宜，而且我認為社會影響評估，可能都很難避免跨部會的整合與協調。而不是由國發會統籌，比如說像這服貿協議就請經濟部或相關的內政部及其他部會來做評估。

J1：

- (1) 我的看法是重大的社會觀感爭議、財務運用及分配的爭議，或者是經費是比較龐大的，我想都可以訂個標準，比如說是十億的建設，十億以下就歸研考會、十億以上就歸經建會來負責。

4. 何謂社會層面之影響？

J3：

- (1) 我想社會影響評估所強調應該是比較整合面向的評估，它應該也是政策評估、計畫評估的概念跟運用，但它不同於 RIA 以法規管制的成本效益分析為主，或是 EIA 以環境價值考量為核心，所以它更具整合性。
- (2) 在社會層面來講，分析也是很重要的，它應該也有像環境價值的考慮等等，所以我想所謂社會影響評估的評估面向，它比較具整合性，有政治、經濟、社會、環境面向，就一般在公共政策討論裡面有點包山包海，但是為因應整個議題的特性，可能會擷取兩三個構面優先考量。

J5：

- (1) 在整個社會層面的影響，包括政策制定與執行這兩部分，為什麼十二年國民基本教育有實施的必要性，從世界各國發展的趨勢，當時芝加哥大學校長 Hutchings 提到世界各國的義務教育一定是不斷延長，從四、六到九年，是回應社會變遷發展的需要，另外我國少子化的影響比較明顯，過去教育比較重視透過學科學習、經過多層競爭，之後回過頭來享受社會較高的地位，但許多孩子在教育系統當中，並沒有得到普遍的照顧，可是少子化後每個孩子都很重要，民國 97~98 年開始新生兒剩下 19 萬，近來龍年新生兒較多有 22 萬，今年目前新生兒有 10 萬 220 人，可知未來有影響力、生產力的人是少的，但是要被養育的人很多。所以十二年國教的時機非常重要，而它真正回應社會就是少子化和全球化，因為今天我們的孩子已經不是在讀書、反覆練習跟自己人競爭而是跟全世界競爭，所以我們回應的是社會的需求。
- (2) 在執行面包括法的制定，十二年國民教育最重要的法令叫高級中等教育法，立法院 6 月 27 號通過，總統 7 月 10 號公布，之前有很多社會上的疑慮或不確定的因素，但是經過立法之

後，現在社會上要談的是執行面。教育學的三個支柱是哲學、心理學、社會學，哲學最早但是它沒有具體方法，譬如說孔子講有教無類。後來有心理學、尤其是社會學，早期民國六十年對於教育、或對未來的影響是個模糊概念，但是這對未來的教育是非常重要的，所以我非常肯定對於整個教育政策的執行要做社會影響評估，對教育發展或是政策執行過程中的穩定度很有幫助。

J6：

- (1) 以勞保年金來看，在政治面、社會影響、經濟面、環境價值等等面向當中，其實在改革過程中，大家並不是反對而是關注如何去改。所以其實它在政治面的可行性，認知落差性是非常大。另外在經濟面，因為勞工保險基本上是三大部分：勞工、雇主、政府，所以經濟面的影響是出現在雇主跟勞工，可能雇主會認為負擔保費會影響企業經營成本，那另外在整個社會相對其實有些勞工是有退休制度的問題，因為可能他退休主要生活就靠勞保年金支撐，所以就衝擊影響部份是靠座談會去瞭解民眾意見。

5. 在執行社會影響評估時，如何界定利害關係人？

J6：

- (1) 因為勞工分成年輕、即將退休的世代，改革方案提出來後，不同的世代受到的影響程度各異，另外在勞保裡面它有一個叫投保單位的角色，也就是受雇勞工來看是雇主、投保單位。那如果以職業勞工的話是透過工會，那這也是改革推動過程中我們特別去關注的焦點，工會本身並不是實際的被保險人，但它也並沒有負擔保費，可是因為工會的會員數會影響工會的存在價值與空間，雖然它是間接利害關係人，但

我們覺得它非常需要去特別關心跟溝通，也花了非常多時間跟總幹事、理事長溝通，他們擔心改革部分政策可能會導致工會不利生存。目前整個方案在 4 月 25 日送到行政院會通過再送到立法院，我們最後希望取得的價值是讓勞保年金制度是能夠長遠經營下去，再加上最重要第二個關鍵點就是希望在各種可能的方案裡面，能夠採取對勞資面向衝擊較小的，所以我們從各種可能的方案採多面向、多管道去處理，包含所得替代率、給付條件、費率、基金績效等等，並不是單從例如說這一代勞工著手，或只從雇主、勞工的角色裡面做改革，而是希望每個世代、每個角色多分攤一些。

J2：

- (1) 我覺得社會影響評估要納入政治社會的影響，這要從利害關係人來做，怎麼界定利害關係人這不純粹是科學問題，也是藝術問題。在評估裡面有量化跟質化，時間數列、迴歸分析、準實驗都是量化，那質化裡面就有焦點團體、利害關係人分析。但質化分析往往會落入較不客觀的問題，因為每個人都有自己的立場，所以利害關係人分析的部分，會是團隊的一大挑戰。因為你把他列入利害關係人，他就覺得受到尊重，但若沒有放進去，有些人就會覺得偏心。
- (2) 要把誰放進去關鍵利害關係人，這會牽涉到政治，如果是重大爭議的事情，比如說核四、服貿協議。就會有人質疑，為什麼你找這些人，所以在進行的過程當中，剛開始還是會有相當程度政治性的考慮。

J1：

- (1) 我倒是比較建議比方說在公共政策裡面常見的魚骨圖，我覺得蠻有用的，那有些政策評估，或政策預評估等等用的方法並不是很實際，原因在哪裡，以我的經驗，我現在在做一個

不婚、晚婚的研究計畫，看起來很大的一個題目，可是我們就把他直接的、很仔細的把不婚、晚婚所有的因素都畫出來。魚骨圖的好處是有大、小要因，就像樹枝一樣，你總是能抓到一些相關的，可是接著我們研究的結果出來了，分析了二、三十項的小要因，可是這裡面的主要要因就只有 3、5 個而已。我要提出來的就是說，要怎麼樣去做分析，恐怕要比較實際一點，就是提供一個非常細密的觀念，但是也特別強調是最重要的部分。

6. 在執行社會影響評估時，如何決定其影響範圍？

J6：

- (1) 譬如說當初精算報告出來大家會擔心如果說經濟不足支應會影響到哪些層面，它的問題成因到底是因為費率長期低收，還是剛剛提到現在少子化、老年化非常嚴重，變成繳保費人少，給付的人多，這就是確認問題的範圍、成因，之後我們就決定說改革是應該要被推動，那在推動過程中，希望能夠廣納各界的意見，形成可能各種可行或可能的替代方案。
- (2) 當決定要去做勞保年金改革這件事的時候，當初已經先做出它的問題範圍，就是它影響的範圍有多大。它的問題成因到底是因為費率長期低收，剛剛提到現在少子女化、老年化非常嚴重，變成以後繳保費的人少，可是給付的人多，就是確認問題的範圍、確認問題的成因後，我們就決定說改革是應該要被推動。

J2：

- (1) 我認為影響的範圍，真的很難界定，因為社會影響就包括政治、經濟、文化、生態，所以我認為應該是說看計畫或政策它的屬性，來界定它的影響範圍而不是包山包海。

7. 如何取得相關資料供社會影響評估分析使用？

J2：

- (1) 基礎的基線資料的取得，行政機關每個人都要有所自覺這點很重要，就是跟我相關的重要政策，就要開始蒐集資料，而且要很完整。這個部份可能就要立法，若不立法，行政機關可能多一事不如少一事。但是如果說，在短期之內沒辦法，在政治上、客觀上沒辦法法制化的話，可能這個社會影響評估取得相關資料，可以在政府的資訊法裡面修法，就是具有重大影響或高度爭議的政策，那麼行政機關應該要蒐集相關完整的資訊。也許在這邊可以修法來解決。那麼我想做社會影響評估他的程序裡面，很重要的是不外乎有幾個重要的程序，一個就是要蒐集 **baseline**，然後就是要擬定評估指標、界定影響範圍還有要識別關鍵的利害關係人，提出替代方案。

8. 社會影響評估應如何執行？

J4：

- (1) 有八項的問題是所有的評估都要碰到，第一個就是多目標決策，任何的政策都有多目標，多目標之間的權重，甚至背後有價值衝突，比方說教改價值衝突事實上是很大的，是菁英教育還是全體的提升，多目標的決策問題一直存在，在社會影響評估當中，怎麼分析、衝突怎麼處理、權重由誰來決定。
- (2) 既然要做預評估，就有很多的不確定，尤其是科學不確定。在影響評估中，如果要拿出來很多替代方案的話，風險要由誰來分擔、資訊如何傳達，如果要如何運用在倡議。
- (3) 當我們在做評估的時候，人際效用的比較，在政策裡要如何展現出來，所以要怎麼處理所謂的公共利益背後的價值轉

換，或甚至資源轉換的補償。

- (4) 所謂利害關係人，如何去界定利害關係人，並非聽誰聲音比較大，現在談何謂重大政策，就是叫得最大聲、最多人上街的政策，但說不定它並非很重要的政策，那如何在這個過程中能夠特別在專業上去理解那些 *silents*、*losers*，反而是社會影響評估更要去談的，因為這些人不會上街頭、沒有政治影響力，甚至有很多時候是被告知的。
- (5) *willingness to pay*，我想知道政府到底願意花多少錢來社會影響評估，歐洲有些國家一個政策一定要有 5% 的錢去做評估，我國現在並沒有相關法規，那請問該如何做評估，做民調可能要 40 萬，經費要從哪來，若沒有資源就沒有資格做事。
- (6) 不論是程序還是實質的價值，在民主理論裡面將成序與價值放在一起就是會衝突，一個是說程序好了不管結果是什麼，它就是對的，另外一個是一定要大家最後都變好，先不談程序。那這兩個東西我覺得在政府裡面也要先想一下，我有感覺社會影響評估到後來比方說談到操作策略真的很像流程，那後面提到價值，如何跟程序放在一起，最後要有個結論出來。
- (7) 如果這個理念會放進很多主觀的東西，主觀意願的強弱是沒有辦法被強迫的，社會原則在這個理念要如何被平衡，強度在社會影響評估中如何被評估，有時候這並非是民主原則，也不完全是客觀的，因為主觀意願在民主社會中它會被無限放大，這時候該怎麼去做影響評估。那以上這七點不因為我們拿新的名詞叫社會影響評估，這些問題就不用去面對，事實上我想在座做評估也做非常長一段時間，這些實質的東西如果沒解決的話，包括大或小的政策評估它可能還是都會碰到這些困難，結論也都是不太好做。
- (8) 最後有一點非常關鍵因為我一直在關心健保，健保跟勞保很

像都是社會保險，但健保的問題在於保費調漲的時候立法院一定會有意見，但大多數時間它不直接介入，而說行政機關就先就提出來後我再來表達意見，所以行政部門即便找再多的代表、利害關係人進來，談論再多東西的，在整個行政跟立法互動中還是沒有辦法避免，其提出的意見會被少數的委員會、立法委員或是加上媒體否定掉，現在二代健保通過，成立了一個非常有代表性的行政委員會，然後把所有漲價事務全部都交給他。我覺得社會影響評估如果真的要拿出來，在審議過程當中來說服民眾、立法委員以至於讓國家知道正確的政策是什麼，是有點太過理想化，有些時候真的不是那麼簡單。

- (9) 我最近在寫一篇文章，提到審議過程中如果每個參與的人心裡在想要怎麼呈現資訊來說服大家，可是並不是在找終極對大家好的真理的時候，就會變成一團混戰，到時候完全沒有效果。我覺得學者在尋找一講出來大家都認為是好的東西，可是資訊、技術層面要怎麼建構、，包括切割資訊，或甚至在審議的過程中是純粹地還是策略性地，會不會這個時候的發言，事實上在操縱另外一件事情，在這個過程中審議的效果就會不見。我的想法是有這社會影響評估很好，也代表政府開始面對許多政策，民眾要知道結果，可是這個反而是公共行政的核心，事實上是最難的東西，做評估是非常難的。

9. 社會影響評估之結果應具有何種影響力？是否應具有拘束力？其用途又可為何？

J6：

- (1) 我覺得其實每個人對資料的解讀都有不同，當然他是經由科學或是客觀的數據去表達，但可能檢錄上會落入主觀的判

斷。所以在約束力方面，或許把它當成是參考性比較好。

J1：

- (1) 作為重大政策的參考就可以，而不是一定要有法定的效力。在目前我們看看先進國家的例子都還蠻難的，也許先從初期的、比較具有重大效益、爭議很大、對國民感情有很重大衝擊的政策來做。

J2：

- (1) 基本上是很難有拘束力，因為你只能提供參考價值，作為雙方理性討論的參考依據。

10. 社會影響評估是否需要、如何可以法制化？

J4：

- (1) 社會影響評估法制化了之後，可能就會變成很多團體策略性運作的標的，所以在策略性運作過程非常可能可以很簡單把他們不喜歡的結果都，所以我反而覺得法制化的本身可能會把這個工具給毀掉。政府機關有時候會害怕政府的政務 *impact*，比如說因為他勢必要做、務必要做，那做出來的結果跟政務系統和現狀要走的政策完全不一樣時，就容易產生 *interfere*，那這樣可能反而找不到真實的答案。

J2：

- (1) 美國在 1970 年代有美國環境政策法之後開始做環境影響評估。那麼事實上臺灣的環境影響評估就是仿照美國，所以現在只要重大的工程包括科學園區，就要做環境影響評估。環評可以法制化是因為比較少政治上、意識形態上的干擾，只要影響環境就要做，環境生態不分藍綠。但社會影響評

估要做的話難度就很高，因為實然面來講比如像核四、服貿，就是非常高度的政治化。所以一旦要法制化的話，會有相當的難度。長期來講法制化是可以考慮的方向，因為現在臺灣的問題就是重大爭議的時候藍綠各說各話，比如說大埔事件，一派的人說不應該拆，一派說為了公共利益拆，雙方各有理，沒有交集。如果說能夠有讓不管是哪一方，都相對來講可以信服的一套 SOP、程序，而找來的專家必須要具有公信力，那也有可能變成是一種減緩措施，可以為僵持不下的兩方，提供一個客觀參考依據來討論，不會各說各話。

- (2) 短期之內要法制化也不容易，那可以先做 **pilot case**，我覺得服貿協議是可以觀察的點，就是說它舉辦的公聽會其實有點類似於像是在做利害關係人的界定。那根據公聽會中利害關係人的意見與回饋，搭配中經院的模式影響評估，那後續對於整個政策的推動，產生怎樣的影響，我覺得這可以做一個 **pilot case**。就是說將來重大爭議、高度敏感或者重大影響的政策，有沒有必要先有一個 **pilot case** 的模型來照做，那執行一段時間之後，未來中長期再來考慮要不要法制化。我覺得這還要順著臺灣整個政治社會的發展，慢慢地...就是像這次洪仲丘事件，純粹是網路上的公民動員，並且沒有政黨動員、超越藍綠，產生出超越藍綠的政治氛圍，那社會影響評估長期而言，法制化還是有其必要。

J1：

- (1) 在現階段暫時不要去考慮法制化，因為法制化第一個是一定要做，第二個牽涉到錢的問題，到底有沒有特定的經費，然後有了錢是自己做還是外在做。舉個例子來講，在公共工程裡面有 1%的經費去做公共藝術，那公共藝術結果也不知道目標是什麼，可能是要特別照顧國內的藝術家，也提升公共

藝術的品質，那就是要有編這部分的錢，如果這樣分析下來的話，第一個在目前的階段裡面要去做這個是很困難的。我倒覺得也許可以有一個標準，比方說有一個重大政策如果牽扯到多少金額比方說幾億或是有重大爭議就一定要做。看是能不能夠訂個標準出來，那也許就要考慮到我剛剛提到的預算問題，就是說預算是附加還是內含在行政機關預算還是要特別附加。

J5：

- (1) 我對於法制化的看法是這能讓社會有一個制度能夠去遵循，但是法制化有個缺點，比如說達不到的時候，徒法不能以自行，如果社會發展還沒有到這個階段，那我比較贊成先教育，讓各機關、讓民眾了解、熟悉，把它當作是努力的標竿。

11. 社會影響評估在我國之可行性為何？其短、中、長期之建置規劃應為何？

J3：

- (1) 從社會影響評估的發展歷史來看，它也不同於法規管制影響評估、環境影響評估，也與現在政府機關的內部控制、風險管理有所區隔，那是相當不同的。所以社會影響評估機制的建構，我認為是非常重要的。稍微了解一下社會影響評估背景的脈絡。美牛開放進口、油電雙漲等這些重大政策引發的爭議，它其實反映目前政府機關的運作困境，不管是國安、政府內部的單位，在重大政策的推行有些缺乏事前評估、或者有內部的評估，但在評估的架構安排可能太過侷限性，忽略一些社會影響評估所關注的議題，可能比較是處理單一少數面向的評估，缺乏全觀型治理的概念。所以社會影響評估的建構我想對未來政府治理非常重要的。就目前社

會條件來講，可能建構的相關的社會條件的部分還有滿多努力的空間，所以我會覺得它開放的可行性還在比較低階的階段，還會往上去開發。

- (2) 我的建議是從風險管理概念來參考，政府機關要去建構風險的意識，所謂重大政策的推動它可能引發爭議，而且是所謂的重大爭議。譬如說油電雙漲政策，如果說文官或政務官都沒有意識到政策之推動前景是凶險的，恐怕這樣的文官或政務官再教育的必要就非常高。因為連風險意識都沒有，要承擔決策者的責任很顯然是有問題的，所以他應該是一個風險意識，從事先的預判裡面知道未來重大政策推動上路它可能的反對情境可能，去做事前的評估。

J1 :

- (1) 如果要做社會影響評估的話，必須要有公民會議的機制，也就是如何讓沉默的人也能有所表現，並突顯出真正的利害關係人，這恐怕要靠社會教育、靠政府應該要更積極來做，甚至於可以找一些樣板來做公民會議。我是覺得以往傳統過去的這十幾年，大家很相信出來講的都是對的，可是現在並非有講話的人就是對的，所以我最後一點是很誠摯地說，社會的進步，恐怕是要靠長期努力，請比較有知識、專業的人來提供意見，我認為如果要做社會影響評估，現在先教育、先由觀念開始做比較好。

J4 :

- (1) 多少讓社會影響評估變成行政部門內部資料蒐集的工作，讓資料蒐集的原則比較完整，比方說像 1886 年英國文官改革的時候，他們通過了一個法，有個指導原則，提到行政部門為了要找到真正的真相，必須要有一些原則，讓他不受干涉，才能夠把真實的資訊都呈現出來，能夠在做決策參與時，獲得未經政治意識清理過的資料。因為有時行政部門會變成太過順服政治

上司，以至於把長期廣大重要社會影響的東西完全都抽離。所以我覺得，如果你要拿回到行政部門內部內參，該如何區隔政務與事務關係的機制和原則是主要關鍵。我覺得能夠讓大家真正拿到真實的資料，那再加上 open data 的概念，讓全民都可以看見這很重要。

J2 :

- (1) 社會影響評估未來長期應該要慢慢地走向具有公信力、客觀性、可預測性的機制。短期來講它要克服臺灣藍綠互不信任的政治生態，或者是政府和民間的互不信任的情況，短期之內社會影響評估應該先做為一個政策利害關係人即包含政府與民間團體，具有參考價值的討論依據。

附錄十一 網路平台意見表

- 一、活動時間：102 年 9 月 1 日起至 102 年 11 月 17 日截止。
- 二、活動應用之網路平台：公共政策大家談 Face Book、社會影響評估專頁 Face Book、政策投手板部落格
- 三、有獎徵答題目：
 - (一)我國現行的政策影響評估機制，有哪些優缺點？請舉例說明。
 - (二)我國是否適合進行社會影響評估（SIA）？應如何進行？
 - (三)在馬祖設置賭場公投前的辯論與討論中，有哪些社會影響面向是有被討論到的？有哪些社會影響面向是沒有被討論到的？在真的設置了賭場後，有哪些事情是需要做以避免或減少它帶來的不好的影響？
 - (四)勞保年金改革對於勞工影響最大的層面是在哪裡？對於您的生活產生何種影響或改變？您認為勞保年金改革應注意到哪些方向？有哪些措施可以減少勞保年金改革帶來負面的影響？
 - (五)十二年國教政策會對社會哪些層面造成影響，您認在政策的哪一階段、應邀請哪些組織或個人來參與十二年國教的社會影響評估規劃？

網路平台意見表（共 13 人次，總計 19 則留言）

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
1	K1	(1) 優點：依照不同社會需求訂定不同的評估項目，分層細項分類說明各種影響評估，經過客觀、調查、審查等方式，建	2

人 次	姓名	回答題號與內容	留言 題數
		<p>立政策面或社會面所需的程式與方法。例如現行我國已建構環境影響評估（EIA）、計畫影響評估、法規影響評估（RIA）與性別影響評估（GIA）等等影響評估，未來可依發展需求建立新的影響評估，因應全球世界不同的變化。</p> <p>缺點：社會影響評估缺乏政府跨部門合作及整合功能，會產生難以擴展問題。例如：法規影響評估（RIA）包含國際與國內所分別制定的法規或政策，所討論的結論或決策，應該結合有關單位分層負責進行討論整合完成後，告知人民政府近來要推行何種政策，將社會產業衝擊及人民心理恐慌降至最低。</p> <p>（2）</p> <p>我國非常適合實施社會影響評估（SIA），因為許多先進國家都陸續採用此制度，來改善國家體質並維護人民生命財產安全。</p> <p>推動方式現以規範定義清楚，未來應該按照市場需要進行新增或修改，必要時將之納入法條強化其功能，執行方面採用分層負責、協調溝通、整合合作方式推展有利我國的任何政策及評估機制。社會影響評估涵蓋的項目及範圍極廣，所以須對於每個項目詳細列出規劃細節及目標，評估執行的可行性及所需的成</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>本，是否符合成本效益，同時接納各方產官學界等學者專家，共同制定一個適合我國推動之評估機制，將不良的影響降至最低才不會影響國家政策發展。許多政策很難一步就到位，事先應當做好良好的規範及計劃，推動過程應即時檢討改善，才能成功建立完善的社會影響評估制度。</p>	
2	K2	<p>(1) 優點：政策推動步驟及評估機制標準化模式實施，有系統的規劃政策意向。譬如：環境影響評估明確指出影響之範圍及程度，具體提出有效環境評估計劃，透過公開發表方式宣佈其政策。 缺點：缺乏整合及納入法規之功效，影響評估應結合現行法規相輔相成結合來實施，必要時應擴大影響範圍。例如：環境影響評估比較偏向生態環境、自然環境或土地開發等議題發展，缺乏考量對人民食衣住行方面之影響，假如有產品或傳染病影響人民健康也應該納入評估內，並結合或建立法規共同來防範降低其影響程度。</p> <p>(2) 臺灣應當推動社會影響評估（SIA），按照現行推動方式實施，必要時配合需要進行修正步驟方式，可將評估內容計劃</p>	3

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>納入相關法規內，補強法規漏洞之處，評估結果應透過學者專家與臺灣人民共同參與，進行公平性公開發表方式進行討論及訂定決策，取得大家一致性共識及認同，再由政府單位實施推動。首先可訂定一個目標值或方向，然後進行社會影響評估過程中應不斷的檢視漏洞及不足之處，即時針對問題進行修正及補強，以達到目標做為自己的努力方向，另外國際間其他國家推動的成果及過程，也可以列為我國推動的參考方向之一。</p> <p>(4)</p> <p>勞保年金改革對於勞工影響最大的層面就是退休後個人生活品質，因為每位勞工所面臨退休時間不一，所產生影響的程度也會不一樣，隨著物價及各種食衣住行育樂消費金額上漲，勞工所承受的生活壓力不斷上揚，距離退休前是否會使各種民生物質漲到最高點，是勞工所擔憂的。勞保年金改革現行採用繳多領少的措施，對於現行勞工影響甚大，勞工薪資水準倒退 10 幾年了，加上基本薪資超低及薪資不易有漲幅，使得生活水平更加艱難，改革方向應朝向均富均等去實現，改善現行公務人員的福利制度，加徵富人稅以及設立財源稅收的方</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		法，讓勞工擁有基本的福利及安心的退休生活，建立每位共同享有資源及利益，打造一個全國人民均富均衡的國家。	
3	K3	<p>(3)</p> <p>馬祖設置賭場之社會影響面向，現行討論都是著重於對地方治安的影響及如何有效防治國人涉賭的討論，或是該開發案對於環境之影響，我覺得有些議題沒有明顯討論出，譬如馬祖設置賭場可以增加觀光收益帶動地方繁榮及經濟，增加擴大就業機會，國家稅收就此增加等等許多優點，除了馬祖設置賭場，還可以将馬祖打造成渡假勝地，增加附加價值提升國際知名度，讓遊客數量及觀光收入能夠創造佳績，設置賭場後首先加強治安維護保障人民財產安全、規範收入或財產低於標準不可涉賭、參與賭博的人需徵求家屬同意、建立嚴厲的法規對於不法人士加以嚴懲等方式，可以仿效它國不錯的做法，例如新加坡或是澳門等，都是值得我們學習的國家，關於設置賭場我覺得澎湖及臺灣本島都優於馬祖之條件，可列入國家發展計劃之討論，分析所帶來了優缺點，如果優大於劣的話，應加速發展進度避免失去國家競爭力。</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
4	K4	<p>(5)</p> <p>1.國家經費負擔：教育經費會因此增加，造成國家預算吃緊。</p> <p>2.教學資源浪費：對於不喜歡就學的人，形成教學資源浪費。</p> <p>3.人力及物資未到位：教學人力及教學物質都未妥善處理。</p> <p>不管位於政策那一個階段，都應該集合學者專家、產官學界領導者、在職教師及學生家屬共同組織一個評估決策小組，共同研擬一套完整的評估結果，供政府機關做為決策一個指標，產官學界領導者方面可邀請李遠哲、張忠謀、王雪紅等成功企業界人士，共同為臺灣教育盡一份心力，改善長久不變教育體制。</p> <p>個人認為十二年國教政策可列入國家政策之一，但可採取彈性方式不強迫實施，不管是教學資源或經費，必須用於對的地方及對的人，譬如弱勢家庭、經濟不足家庭、肯努力讀書但缺乏資源者等等這些需要國家幫助的人們，把這些需要用到的人給予補助，才能夠發揮更大的效用，這也是現行國家教育政策不足需改善的地方。</p>	1
5	K5	<p>(3)</p> <p>馬祖設置賭場公投前的討論中，對最多</p>	2

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>問題跟疑問影響最多的應讓是治安和道德的問題，其實被大家一直放心不下的就是，我們會因為開放博奕而付出多少代價?而且一但開放，是否要因此要蓋飯店，賭場，那時馬祖還會保留現有的特色跟風情呢?那些美麗的古厝，會不會消失，還有居民會不會因此染上好賭的習性，還有治安，會不會因為賭而增加了搶劫，偷竊等問題!</p> <p>至於要做那此事減少及避免不好的影響，政府是不是要設一個專門管理的單位，而這個單位是否要顧及一但博奕發展後是否會有人開始炒樓，炒地，反而讓居民跟本島一樣為居所苦，另外有賭就會有毒，如何防賭這些是不更該有所管理讓事情損害降到最低。</p> <p>至於有哪些社會影響面向是沒有被討論到的?想到的是，只要馬祖賭場開放，一定會有很多的外資跟中資會進到馬祖，是否會有更多的外籍人士來到馬祖就業，是不會影响到本島跟馬祖當地人士的就業機會，還有是否會有更多的通婚發生，如此這些新世代的小孩，會不會變成另一種問題（不論是教養還是就學）。</p> <p>(5)</p> <p>我是十二年國教第一屆（白老鼠）的家</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>長，雖然早在小孩踏入國一時就知道要面對很多的抉擇，尤其目前十二年國教的方向帶給家長及小孩壓力不會減少，至少目前看起來多元化的範圍及會考的難度增加似乎無法令孩子們鬆口氣。但不能說十二年國教帶給社會的都是負面的，至少對於中產階級以下的家長來說，學費的負擔無疑是大大減少了，尤其是對家中同時有 2~3 個小孩在高中就學時，幫肋就很大了，至少在將來的社會，比較不會聽到有孩子說，因為我沒考上公立學校，家中沒錢給我讀書，所以只能放棄學業等情形發生。</p> <p>另外，當初開始規劃十二年國教時，政府的方向不夠明確，講了三年就改了三年，往往令人無所適從，如果你問我，覺得對那一個層面的影響最大，我想是補教業吧！這種不確定的因素讓幫不了孩子的家長們，看到補習班斗大的標題:[十二年國教，你準備好了嗎?我們準備好了!]吸引了多少家長學子報名啊！而政府辦了多少說明會，問的人非常多，但答案往往大同小異，家長聽不到我們需要的，永遠越聽越模糊，而且今天公佈，明天改，我們的得到的資訊永遠是錯的，政府在決定改變政策之前是否應當多讓幾個家長團體（而不是單</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		個)多參與，而且很多資深的國中老師都可以參加，甚至應該聽聽這些要接受十二年國教的學子們也參加，聽聽他們的聲音跟想法！	
6	K6	<p>(3)</p> <p>馬祖設置賭場此議題，公投前的任何交流意見活動中，被討論到的面向有：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 經濟層面：就業機會與觀光頻率增加，促進經濟活動，對居民收入與縣市稅收有利多的現象。 2. 治安問題：湧入人潮之後的馬祖在治安是否有一定保障？誰能保證？ 3. 教育問題：賭場攝至成功之後，對於已成熟能夠投入就業市場的青年，此時他們思想與價值觀已經趨盡成熟或能有自我判斷的能力，投入賭場服務是一條能去選擇、嘗試的道路；但對於蒙讀無知像海綿一樣沒有分析好壞能力的孩童，如何教育這些孩童關於「賭場」、「賭博」等這些他們生活週遭的事物是需要深思的問題，難道不會有耳濡目染的可能嗎？這對教育難道不是很大的衝擊？ 4. 生態環境、歷史建築破壞 <p>從以上幾個層面發現，設置賭場帶來的影像偏向負面，益處較少，若益處方面不要單以經濟層面來做表態，還有其他</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>更有益處的原因，並且能夠將負面影響的問題有個解決辦法，或補救計畫降低影響的程度（土地使用規劃、定期校園宣導賭場意義、賭場能定期或不定期的補助校園設備或活動、讓孩童知道關於賭博的正確觀念 ex.賭博不是穩贏不賠、不能借錢去賭、適可而止的機率概念、贏錢比需要友善利用金錢行使公益輸錢、詐賭行為都必須受到規範）設賭場促進經濟繁榮是萬眾所可望實踐的。</p>	
7	K7	<p>(2) SIA 十分適合網路資訊流通方便的臺灣社會，舉凡 ppt、facebook 等社群網站，SIA 可即時蒐集各種資訊，以少子化現象衝擊教育現場為例，少子化現象是可以預測的，既然可預測，就應該可預防。不幸的是，教育主管機關竟然眼睜睜的看著少子化的現象無情的衝擊經過專業師資培育的流浪師資。這無疑是一種人力浪費，試想一個師資必須接受四年的師資培育加上半年至一年的教育實習，取得教師證書，然後在花上 N 年的青春參與教師甄試，多數的流浪師資每年都在參與考試與流動於各地代課。老師應該是一個志業及專業的工作，現實卻讓老師看起來像臨時工，一般的臨時工需要長達五年的教育訓練嗎？著重績效是</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		政府一直強調的價值觀，但是單單從師資培育政策檢視，口號凌駕了實務！轉引天下雜誌 527 期的報導，當教育現場可以輕忽的使用像免洗筷一樣的終點老師，我們國家要如何教出具有競爭力的未來主人翁?建議 SIA 可與學校人事單位資訊結合，快速了解終點師資教學時數占學校教學總時數的百分比，提供教育單位日後提升正式教師預算的編列。	
8	K8	<p>(5)</p> <p>十二年國教政策會對社會哪些層面造成影響，您認在政策的哪一階段、應邀請哪些組織或個人來參與十二年國教的社會影響評估規劃？</p> <p>十二年國教於 103 學年度上路，希望透過延長國民教育保障弱勢、多元入學管道減輕學生壓力。在此之前，集合各學校老師、專家討論十二年國教的細節、如何施行以及試辦。十二年國教影響廣泛 15 歲需進入高中職學生、學生家長、老師、公私立高中職學校、教育部方針，影響個人、家庭、社區發展等甚巨。十二年國教政策已經過問題分析、規劃、合法化（高級教育中等法）到執行階段，我認為十二年國教的社會影響評估規劃應在政策評估階段，邀請學生、家長、老師、學校組織、教育部參</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		與，透過資訊公開、溝通意見交流、評估正負面影響、政策有無達到目標或者未來如何改善。	
9	K9	<p>(5)</p> <p>臺灣在日治時期開始了教育的九年一貫，每一位公民都有受教育的權利與義務；十二年國教的來臨，代表著臺灣學生不再需要經過大考的篩選來選擇學校。然而，政府為了降低學生的升學壓力，所提出的十二年國教，似乎悄悄地帶來更多的挑戰。</p> <p>首先，受影響的會是書籍出版社，他們必須依照教育部所頒定的課程大綱，更改課程內容，使十二年國教有更好的連結。出版社必須在短時間內更改教科書內容以及排版大量印刷，先前所生產的書籍將報廢，沒有使用的餘地。接著，會連帶受影響的會是學校以及老師。無論國中或高中，都必須研擬出一套規章來幫助學生順利與十二年國教接軌，國中如何升到高中或高中要收什麼樣的國中生、哪一個學區的國中生，這都是必須經過縝密的討論，才能有解決方案；學校老師除了要輔導學生了解十二年國教的實施方案，對於課程也有有所變化。高中歡迎的學生不再只是成績好，而是希望學生能適性發展、多元學習。</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>這也代表著除了成績外，體育、美術、課外志工服務的層面將會受更多人的重視，而學生與家長的心態，都需要透過老師的居中協助，才能使十二年國教盡善盡美。</p> <p>我認為十二年國教這個政策，根據 William N. Dunn 的政策八階段，在一開始問題的議程設定與政策規劃時，需要會集專家學者，進行初步的討論，並且模擬會帶來的影響與效益。在確定十年國教政策後，應廣邀大眾參與公聽會，並且建議每一縣市都舉辦十二年國教的公聽會，參加會議者要有學校一級主管、老師、學生以及家長代表，而組織的部份，應邀請全國教師工會總聯合會以及中華民國全國家長會，把政策的內容以及施行方法公布，十二年國教的公聽會需要讓所牽涉的人都參與會議。接著再政策執行時，需要召集原先設計政策的人做監督，仔細追蹤執行者是否按照政策方向行動。最後在政策分析時，邀請技術型的政策分析家、企業型的政策分析家進行分析；須以「問題建構法」來掌握問題的性質，以「追蹤法」觀察政策結果的方向，以「評估法」評斷政策的績效，最後再以「預測法」來推測此政策未來的發展動向。</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
10	K10	<p>(3)</p> <p>國家經驗發展是不容等待的，我很贊成設置賭場來帶動地方繁榮及就業機會，同樣可以增加國家稅收及增加國內外觀光人潮及錢潮。</p> <p>社會影響討論面向都傾向於治安方面及環境影響層面，以及使用人民公投方式決定是否設立。</p> <p>沒有討論方面主要缺乏評估規劃的計劃書、設立賭場的優缺點討論、地方與國家影響程度及未來發展規劃、公投結束缺乏積極作為。</p> <p>我國從未設置賭場經驗，我認為應該多參考國外作法及實施步驟，將有益推動的方案納入我國實施的方式，增加誘因吸引國外旅客到我國旅遊，當然除了設置賭場以外，應該多設立渡假飯店、逛街百貨、休閒運動場所、遊樂園區、我國特色展館等多方面休閒渡假地點，打造一個多功能多方面的渡假天堂，才有辦法帶動地方及國家繁榮，臺灣非常需要推動觀光政策來增加國庫收入。</p> <p>為了避免設置賭場後所帶來的不良影響，主要重點個人覺得有兩方面：</p> <p>第一可以規範國人涉賭的具體作法，年收入訂出一個標準值，賭博金額不可超過收入幾成，不固定資產需達到多少門</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>檻等等。</p> <p>第二加強地方治安及警方人數，賭場內應當設立保全人員，加強內部人身安全及保護措施，政府投入萬全警力維護地方治安安全，不可有重大危機事件發生，才能夠吸引更多的旅客到我國旅遊。</p>	
11	K11	<p>(4)</p> <p>勞保年金改革對於勞工影響最大的層面就是政府缺乏照顧勞工的誠意，勞工永遠是擺在最後一位，造成嚴重貧富不均缺乏公平對待的失敗改革方法。</p> <p>目前薪資水準已倒退 15 年前，起薪水準低於生活水平，調薪幅度更是想的不敢想，現在的政策卻是要勞工繳多領少，延後領取的資格訂定嚴謹領取條件，對於現今勞工生活更是越多辛苦，不敢想未來退休生活的事，甚至不敢退休一直做下去，才有辦法生活下去。</p> <p>勞工年金改革應當朝生活基本水平進行調整，生活退休金應當隨物價波動進行調高，勞工的錢運用於勞工身上，另外政府有責任擔負勞工年金之財政支出，國家支出預算列出勞工年金補助款，不可偏袒公務員或財團企業，實施均等均富社會福利制度，這才是全體勞工共同的心聲及心願吧！</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>勞保年金改革要如何減少負面帶來的影響，除了上面提供的種種措施之外，最重要的就是執政者拿出魄力及執行力，不可因自私自力而影響決策，決不偏袒那一方，建立一個最公平對等的福利政策，因為只要政府偏袒一方，就會造成國家社會不安，缺乏信任政府誠信，嚴重者發生治安動盪不安，影響經濟發展（譬如罷工、遊行、抗爭）。</p>	
12	K12	<p>(3)</p> <p>馬祖博奕公投，從 2013.07.07 通過後，目前還是呈現了吵得不可開交的地步。就經濟發展方面來談，不等地說我也是贊同賭場的設立是可以帶動地方的經濟和增加就業的機會，並以此來創造新的觀光發展、增加國家的稅務收入。</p> <p>目前為止，絕大部分的議題談論都集中於環境破壞和治安管制改變的大方向。另外用人民公投來決定是否通過的方式也很引人注目。</p> <p>但就對於實際上賭場該如何設立以及規劃，和設立後所會產生的各種優劣勢等更實務更該注意到的方面，反而缺少了討論。</p> <p>我個人認為，這是我國第一次要設立賭場，且就目前台海兩地的各種關係，以及中國國內就有澳門賭場等方面來說，</p>	1

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>如何發展出賭場的客源是一大問題，同時，是否真的設立後就能帶動整體的觀光氣氛，來接連建造其他的渡假設備如飯店、百貨、遊樂園等。若是，到最後是只能夠靠著，這些渡假設備來吸引觀光客群的話，那賭場的設置就感覺沒那麼有必要性了不是嗎？</p> <p>另外，到時的防賭機制和該如何避免黑道的入侵等有關治安的問題也是一大的考量。</p> <p>撇開了，到時設立時一定會產生的環境問題之外，其他的問題也是不少，個人認為，我國必須要好好的規劃到時如何去發展和妥善的經營，而非一直空談，這樣就算公投過了，也還是個空提案，不會有完成的一天。</p>	
13	K13	<p>(3)</p> <p>是公投？還是空頭？淺談馬祖賭場設置對社會影響層面</p> <p>繼澎湖於賭場設置進行公投否決後，政府再度將賭場設置議題轉至馬祖，經過馬祖地區投票表決後，確定未來將於馬祖設置賭場，從一開始的政策擬定到地點選定，政府於設置賭場政策的一舉一動，受到國人們的關注，然而筆者認為最受爭議，也是國人們必須要去思考的本質問題即是，為何我國政府非得設置</p>	3

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>賭場不可？是否真的只能藉由設置賭場才能發展觀光，推動經濟運作呢？或許每位讀者皆有屬於自己的看法與論點，以筆者思維而言，欲推展觀光帶動經濟起飛，其實管道方式很多，並非一定得透過設置賭場才能活化當地發展，其次是政策規劃配套措施未具完善，政府便急著推動相關政策實行，似乎有欠缺考量之處，也未通盤考慮設置賭場後，對社會整體影響性為何？以下筆者將就自身觀察提出賭場設置對於社會影響層面論述。</p> <p>吾人認為本次賭場設置議題，正是現代政策領域中常見的三角面向議題拉扯，於社會影響面中多被討論的層面，可分為經濟發展、環境保護及居住正義三種。</p> <p>首先以經濟發展面向來看，支持賭場設置原由，主要希望透過賭場設置能帶動當地經濟發展與就業機會，同時可挽救與改善當地青年人口嚴重外移問題，為當地經濟注入活水，提供在地人更多生存就業機會。</p> <p>其次從環境保護面向來看，馬祖地區因地理位置特殊，加上過往開發較少，未遭受過度人為開發破壞，使當地自然環境與生態樣貌多數能夠保留完善，也為</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>許多原生自然環境物種提供良好生存環境，然而當賭場設置決議後，勢必在當地進行開發，屆時當地自然生態與環境如何保護，成為議題關注焦點。</p> <p>再者是居住正義面向之論，馬祖地區面積不大，一旦設置賭場與開發後，當地居民生存居住權該如何維護，是一個值得政府與國人關注的重點課題，畢竟開發涉及到當地土地徵收，屆時如何徵收與安置等層面皆是考驗我國政府協調與政策規劃執行應變能力。</p> <p>最後筆者淺談未被提及討論的社會影響面向，仍有設置賭場後當地往返交通規劃，與因賭場設置衍生治安問題整頓，還有防治壟斷等議題，是目前未有明確討論之處。此外筆者認為當真的設置賭場後，政府必須要進行的是管控與課責機制的建立，藉由實質政府公權力介入管控，扮演監督賭場營運角色，同時建立違反法規時懲處條例與相關課責機制，透過法規制度設置與訂定，或許才能多少有效降低與避免設置賭場後，對社會帶來的負面影響。</p> <p>綜上所述，淺談馬祖公投設置賭場結論，筆者認為本次公投通過設置賭場，是民意定向展現，姑且不論公投本身涉及爭議之處，筆者對政府未來將設置賭</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>場深感擔憂，除了政府於全體政策規劃未具完善與可能帶來社會負面影響之外，政府視野寬廣度不足，是令人感到憂心，以競爭面著眼，鄰國澳門等地，均設有賭場多年，其經驗與機制成熟度，必然勝於我國，也擁有一定國際形象與具備良好競爭能力和完整配套措施及機制，反觀我國剛起步，真的擁有足夠把握與鄰國競爭嗎？恐怕不能只是看見檯面上正面實質效益，也須考量負面影響，此外每個政策施行，多有連鎖效應存在，政策推廣牽連層面勢必多元，並非僅單一層面受到影響，政府若無法針對所有影響層面做好因應措施，一旦推行上路，勢將面臨問題重重的挑戰，疲於因應的結果，定將衍生新社會問題，屆時社會成本付出，恐是吾人難以想像與估算，最後我國是否能夠實際推動賭場設置？還是到最終成為一場宣示性空頭政策支票承諾？整體政策成效是成功？或是有待檢討的空間？仍有待後續觀察，與政府接下來推動的實際作為才能論定。</p> <p>(4)</p> <p>淺論勞保年金改革，是增加勞工保障？還是加速政策制度的消亡？</p> <p>不久前媒體驚爆勞保年金若一直維持現</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>行制度，將瀕臨破產的訊息，令社會大眾甚感震驚，使政府不得不針對勞保年金進行制度改革，以因應可能破產之危機，筆者認為造就勞保年金財源短拙的問題影響有許多，除了少子化與高齡化社會來臨帶來的外在環境變遷影響外，其實最大問題來源是政府對勞保年金管理運作與資金運用方式不當，致使破產危機提前浮上檯面，當然若無上述之因素，勞保年金改革仍在所難免，畢竟一個保障型政策，是必須跟隨著時空環境變遷，進行彈性規劃調整與因應，才能夠提供最佳保障給予國民，以下筆者將針對勞保年金改革對勞工影響最大層面為何？對生活產生何種影響改變？勞保年金改革應注意那些方向？及那些措施可降低勞保年金改革帶來之負面影響進行簡易個人見解分享。</p> <p>首先針對勞保年金改革對勞工影響最大層面部分進行簡述，筆者認為勞保年金改革對勞工影響最大層面為實質經濟保障，當勞工遭遇緊急危難事故，或是屆臨退休之際，與退休後生活照顧，都須仰賴實質經濟供輸才能擁有保障，然而我國現行勞保年金制度，主要是透過現有勞動人口繳納一定比例金額共同負擔，以支應退休人口年金給付，當少子</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>化與高齡化社會來臨時，勞動人口將越來越少，屆時整體年金制度財源必將面臨困境，加上通貨膨脹迅速，民生物資與生活必需層面（如電價水費）在未來的日子裡將越來越昂貴，因此年金制度改革，對未來勞工生活層面影響，最大部分是實質經濟保障，勞工能領取到的金額，是否能因應與滿足未來生活基本需求，以及金額多寡是否符合過去付出的公平性，是接下來勞保年金制度改革後，對勞工生活影響層面值得觀察與省思的部分。</p> <p>其次因應勞保年金改革對生活帶來何種影響與改變，筆者個人看法是當勞保年金改革後，對生活帶來的實質影響為繳納負擔金額比例增高，領取給付金額減少，然而現今經濟景氣不佳，勞工平均領取薪資水平不高，多為兩萬五千元左右，與年金制度改革最低計算底線三萬元起跳，實際情形有所落差，長期下來將讓勞工家庭經濟生活負擔產生更沉重壓力，以及未來領取到給付金額減少，可能讓勞工家庭生活維持帶來考驗，這兩者的改變，將促使勞工在制度改革推行後，將面對更多生活經濟層面負擔與壓力，也可能影響帶動其他政策領域層面改變，例如社會福利制度給付負擔增</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>多，也可能衍生其他社會問題，仍需政府通盤考量，進行全面性完整政策制度規劃，才能夠因應這些問題的產生。</p> <p>再者淺論勞保年金改革應注意面向，筆者認為勞保年金制度改革面向，除了增加財源管道與調節給付支出兩個基本面向外，特別需要注意的是政府對勞保年金的運用與管控，每當股市動盪，政府總啟動四大基金進場護盤（四大基金為公務人員退撫基金、勞保基金、勞退基金、郵儲基金），以維持股市交易平衡，看似萬靈丹，實為慢性毒藥運作，將勞保年金儲備資金挪用至他途，雖可能增加財源收入，卻也使風險倍數增加，以目前情況來看，政府操作進場護盤結果，並非使財源收入有效獲得增加，反而是加速資金減少，若政府遲未針對此部分進行調整，恐怕再完善的勞保年金制度改革，也難以抑止破產危機的產生。</p> <p>最後筆者提供個人認為可透過那些措施降低勞保年金改革帶來之負面影響，第一是制度面設計調整，也就是合理的調節勞保年金財源收入劃分，除了勞工共同負擔之外，納入政府角色責任，政府應於每一年度提撥經費預算，投入勞保年金運作，以增加財源收入，減緩年金</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>破產危機的腳步，第二是支出面方式改革，將勞保年金的支出比例進行彈性調整，同時改善政府目前對勞保年金的運用方式與管理模式，可邀請專業管理人，進行資金運用管控，採取低風險投資，設置資金損益平衡點，降低勞保年金儲備資金的散失風險，第三是世代衡平概念導入，政府在進行勞保年金改革時，應納入世代衡平概念考量，避免在世代間形成負擔不均不公現象產生，同時應適時考量國民感受性問題，這也是一個降低政策制度改革負面影響的關鍵所在，此外政府應設法改善，國民先前對政府勞保年金政策已產生信心動搖的危機，以免讓國民不信任政府，致使後續改革難以推動與實行。</p> <p>綜上所述，筆者認為勞保年金改革勢在必行，也具有不得不改革的迫切性，然而政府如何針對勞保年金制度進行妥適規劃改革，以維持政策永續發展理念，是一項重大挑戰與考驗，同時也考驗著政府面對危機因應能力與智慧展現，其政策改革後續影響，對吾人未來生活影響涉及眾多層面，是值得持續追蹤與鎖定的重大關鍵議題，政策改革是否成功？制度設計是否能妥善因應破產危機？皆有待時間的考驗，才能檢視實質</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>政策效益。</p> <p>(5)</p> <p>十二年國教政策拍版定案，政府與國民真的準備好了嗎？</p> <p>十二年國教政策拍版定案，為我國教育制度史上將再度添上一篇改革新頁，綜觀歷年我國教育制度改革，每次成果與效益各有優缺，然而筆者發現影響數次教育改革重要關鍵，在於政府部會首長，對教育改革政策推動與認同延續方面有著深刻影響性，令人感到遺憾的是，部分教育改革失敗，問題除了規劃不足，政策配套措施不夠完善之外，還有出自部會首長更換後，難有蕭規曹隨默契，旋即推動新改革方針，或是暫停延續後續改革措施，以致改革政策未見具體成效，隨即又調整新改革方針，形成多頭馬車競逐拉扯，難有實質教育改革功效產生，連帶影響我國人才培育斷層與因應人才教育危機，造成社會多面向影響，因此筆者接下來將就本次十二年國教政策，對我國社會將造成那些衝擊與層面影響，及政策的那一階段、應邀請那些組織或個人來參與十二年國教的社會影響評估規劃進行個人看法之見解。</p> <p>首先針對十二年國教政策對社會帶來的</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>影響層面進行簡述，筆者認為十二年國教政策推行，對社會帶來影響層面主體可分為三大類別，分別為學校教育經營體系策略影響，主要有高中高職學校教育角色定位轉型與經營策略改變、學區制度劃分設立，第二是經濟影響層面，主要是各級學校學費收取標準訂定，第三是角色定位影響，主要分有招生入學與測驗方式轉變、教師與家長及學生的角色定位調適、教材編印與難度調節的規劃等面向，都是將受十二年國教政策推行帶來的衝擊影響層面，簡而言之，筆者發現十二年國教政策牽涉社會影響層面廣泛，不僅涉及既有教育制度變革、學校經營策略體系轉變、家庭經濟支出層面影響、教師家長學生角色調整與適應之外，更重要也是最大的影響，是對我國人才未來培育方面，推動與施行十二年國教是否能夠讓我國人才具備高度競爭能力？或是形成人才教育斷層？是一項值得關注的焦點，因此十二年國教的推動，政府於制度的規劃設計，勢必要審慎為之，若不小心將可能葬送國家未來前途。</p> <p>其次是在政策那一階段、應邀請那些組織或個人來參與十二年國教的社會影響評估規劃，筆者本身看法是在政策的每</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>一階段，都應保持開放適度空間，接受檢驗與調整規劃的彈性，尤以政策制度規劃階段，更應納入各界人士的觀點與建議，規劃出妥適最佳的制度，以因應未來挑戰，當然應邀請的組織或人士部分，筆者認為除了公部門的政府菁英專家之外，應邀集國內的專家學者、教師公會代表、民間教育團體等，共同進行社會影響評估與制度規劃面向討論溝通，同時政府應於政策各階段舉辦公聽會，以了解民間各界人士的看法與建議及心聲，便於適時採取調整，以提出符合現況能讓大眾接受之妥適最佳制度改革，未來推動時也才不會與實務過度脫節，導致政策難以推行或失敗。</p> <p>整體而言，筆者觀點認定十二年國教的制度推行，對我國欲提升教育品質與青年各項能力素質是有很大的助益，大方向軌道是對的，可實際政策規劃施行部分仍有待商榷，然而令人感到擔心與遺憾的是，目前政府於十二年國教的實際政策推廣與相關配套措施，及整體宣導與資訊公開程度、管道、實際實施流程規劃設計仍顯不足，面對整合相關學區教育制度劃分等困難與問題的回應與因應也較為缺乏，是目前推行十二年國教政策急需解決的部分，此外也因為政府</p>	

人次	姓名	回答題號與內容	留言題數
		<p>於十二年國教政策規劃與推展過程中資訊不對稱，對相關配套措施的規劃不足，不禁讓許多家長和國民們，對政府欲推行國教的政策產生憂心與質疑，連帶引發對政府與國教政策的信心危機，或許要解決與降低國民對政府國教政策衍生的信心危機，唯一解決途徑僅有政府得拿出更多具體確定的因應方針與策略，以及公開資訊降低資訊不對稱的程度，同時廣納民間建議調整，才能夠增加國民對國教政策的信心。</p> <p>最後筆者提供自我對十二年國教政策反思的分享，我們真的準備好要推行十二年國教了嗎？現行的政策改革規劃制度與配套措施真的已經足夠讓十二年國教推行了嗎？如果制度未完善規劃，是否仍要於政府訂定時程表中強硬實行呢？強硬實行所衍生的相關問題該如何去妥善解決？也許這些反思值得吾人深自思量，面對未來十二年國教政策正式上路以後是成功？還是有待檢討？仍需後續觀察才能總結與論定。</p>	

附錄十二 相關重要法規

環境影響評估法

第一章總則

第 1 條為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。

第 2 條本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第 3 條各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查

委員會（以下簡稱委員會）。

前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。

中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。

直轄市主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂

，報請權責機關核定後發布之。

第 4 條本法專用名詞定義如下：

一、開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行

及完成後之使用。

二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事

前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

第 5 條下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

- 一、工廠之設立及工業區之開發。
- 二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- 三、土石採取及探礦、採礦。
- 四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- 五、農、林、漁、牧地之開發利用。
- 六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- 七、文教、醫療建設之開發。
- 八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- 九、環境保護工程之興建。
- 十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- 十一、其他經中央主管機關公告者。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

第二章評估、審查及監督

第 6 條開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。

前項環境影響說明書應記載下列事項：

- 一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。
- 二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。
- 三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。
- 四、開發行為之名稱及開發場所。
- 五、開發行為之目的及其內容。

六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。

七、預測開發行為可能引起之環境影響。

八、環境保護對策、替代方案。

九、執行環境保護工作所需經費。

十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。

第 7 條開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管

機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

第 8 條前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響

評估者，開發單位應辦理下列事項：

一、將環境影響說明書分送有關機關。

二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。

三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

第 9 條前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會

後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。

第 10 條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疇。

前項範疇界定之事項如下：

一、確認可行之替代方案。
二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。

三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。

第 11 條開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、

團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。

前項評估書初稿應記載下列事項：

一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。

二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。

三、評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。

四、開發行為之名稱及開發場所。

五、開發行為之目的及其內容。

六、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。

七、環境影響預測、分析及評定。

八、減輕或避免不利環境影響之對策。

九、替代方案。

十、綜合環境管理計畫。

十一、對有關機關意見之處理情形。

十二、對當地居民意見之處理情形。

十三、結論及建議。

十四、執行環境保護工作所需經費。

十五、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。

十六、參考文獻。

第 12 條目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地

居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。前項期間於必要時得延長之。

第 13 條目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。

主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依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。

前項評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。但情形特殊者，其審查期限之延長以六十日為限。

第 13-1 條環境影響說明書或評估書初稿經主管機關受理後，於審查時認有應補正情

形者，主管機關應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請，並副知開發單位。

開發單位於前項補正期間屆滿前，得申請展延或撤回審查案件。

第 14 條目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。

經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。

開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。

第 15 條同一場所，有二個以上之開發行為同時實施者，得合併進行評估。

第 16 條已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。

前項之核准，其應重新辦理環境影響評估之認定，於本法施行細則定之。

第 16-1 條開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提

出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。

第 17 條開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。

第 18 條開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。

開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。

主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。

第 19 條目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。

第三章罰則

第 20 條依第七條、第十一條、第十三條或第十八條規定提出之文書，明知為不實之事項而記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。

第 21 條開發單位不遵行目的事業主管機關依本法所為停止開發行為之命令者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

第 22 條開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

第 23 條有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：

一、違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。
二、違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第

三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。

三、違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。
前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。

開發單位因天災或其他不可抗力事由，致不能於第一項之改善期限內完成改善者，應於其原因消滅後繼續進行改善，並於三十日內以書面敘明理由，檢具有關證明文件，向主管機關申請核定贖餘期間之起算日。

第二項所稱情節重大，指下列情形之一：

一、開發單位造成廣泛之公害或嚴重之自然資源破壞者。
二、開發單位未依主管機關審查結論或環境影響說明書、評估書之承諾執行，致危害人體健康或農林漁牧資源者。
三、經主管機關按日連續處罰三十日仍未完成改善者。

開發單位經主管機關依第二項處分停止實施開發行為者，應於恢復實施開發行為前，檢具改善計畫執行成果，報請主管機關查驗；其經主管機關限期改善而自行申報停止實施開發行為者，亦同。經查驗不合格者，不得恢復實施開發行為。

前項停止實施開發行為期間，為防止環境影響之程度、範圍擴大，主管機關應會同有關機關，依據相關法令要求開發單位進行復整改善及緊急應變措施。不遵行者，主管機關得函請目的事業主管機關廢止其許可。

第一項及第四項所稱按日連續處罰，其起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。

開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。

主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對預防及減輕開發行為對環境造成不良影響有具體貢獻之原告。

第八項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第 23-1 條開發單位經依本法處罰並通知限期改善，應於期限屆滿前提出改善完成之報告或證明文件，向主管機關報請查驗。

開發單位未依前項辦理者，視為未完成改善。

第 24 條依本法所處罰鍰，經通知限期繳納，屆期不繳納者，移送法院強制執行。

第四章附則

第 25 條開發行為涉及軍事秘密及緊急性國防工程者，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關會同國防部另定之。

第 26 條有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。

第 27 條主管機關審查開發單位依第七條、第十一條、第十三條或第十八條規定提出之環境影響說明書、評估書初稿、評估書或環境影響調查報告書，得收取審查費。前項收費辦法，由中央主管機關另定之。

第 28 條本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。

第 29 條本法施行前已完成環境影響說明書或環境影響評估報告書，並經審查作成審查結論，而未依審查結論執行者，主管機關及相關主

管機關應命開發單位依本法第十八條相關規定辦理，開發單位不得拒絕。

第 30 條當地居民依本法所為之行為，得以書面委任他人代行之。

第 31 條本法施行細則，由中央主管機關定之。

第 32 條本法自公布日施行。

資料來源：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=O0090001>

環境影響評估法施行細則

第 6 條本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：

一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。

二、危害自然資源之合理利用者。

三、破壞自然景觀或生態環境者。

四、破壞社會、文化或經濟環境者。

五、其他經中央主管機關公告者。

第二章評估、審查及監督

第 7 條本法所稱開發單位，指自然人、法人、團體或其他從事開發行為者。

第 8 條本法第六條第一項之規劃，指可行性研究、先期作業、準備申請許可或其他經中央主管機關認定為有關規劃之階段行為。

前項認定，中央主管機關應會商中央目的事業主管機關為之。

第 11 條開發單位依本法第七條第一項提出環境影響說明書者，除相關法令另有規定程序者外，於開發審議或開發許可申請階段辦理。

第 13 條主管機關依本法第七條第二項規定就環境影響說明書或依本法第十三條第二項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）會議紀錄公開於網際網路。前項主管機關為直轄市、縣（市）主管機關者，應將審查結論副知中央主管機關。

第 15-1 條開發單位向主管機關繳交審查費後，主管機關應將該環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路，徵詢相關機關、團體或人民意見。

第 16 條本法第七條第二項但書及第十三條第三項但書所稱情形特殊者，指開發行為具有下列情形之一者：

- 一、開發行為規模龐大，影響層面廣泛，非短時間所能完成審查者。
- 二、開發行為爭議性高，非短時間所能完成審查者。

第 17 條本法第七條第三項所稱許可，指目的事業主管機關對開發行為之許可。

第 18 條開發單位依本法第七條第三項舉行公開之說明會，應於開發行為經目的事業主管機關許可後動工前辦理。

第 19 條本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：

- 一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。
- 二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。
- 三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。
- 四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。
- 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，有顯著不利之影響者。
- 六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。
- 七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。
- 八、其他經主管機關認定者。

第 20 條本法第八條第一項第二款及本細則所稱之適當地點，指開發行為附近之下列處所：

- 一、開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公室。
- 二、毗鄰前款鄉（鎮、市、區）之其他鄉（鎮、市、區）公所。
- 三、距離開發行為所在地附近之學校、寺廟、教堂或市集。
- 四、開發行為所在地五百公尺內公共道路路側之處所。

五、其他經主管機關認可之處所。

開發單位應擇定前項五處以上為環境影響說明書陳列或揭示之處所，並力求各處所平均分佈於開發環境區域內。

第 21 條開發單位依本法第八條第一項第三款刊載新聞紙，應連續刊載三日以上。

第 22 條開發單位依本法第七條第三項或第八條第二項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於十日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知下列機關或人員：

- 一、有關機關。
- 二、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。
- 三、當地民意機關。
- 四、當地村（里）長。

前項公開說明會之地點，應於開發行為所在地之適當地點為之。

開發單位於第一項公開說明會後四十五日內，應作成紀錄函送第一項機關或人員。

第 23 條本法第十一條第二項第十一款及第十二款所稱之處理情形，應包括下列事項：

- 一、就意見之來源與內容作彙整條列，並逐項作說明。
- 二、意見採納之情形及未採納之原因。
- 三、意見修正之說明。

第 24 條目的事業主管機關依本法第十二條第一項進行現場勘察時，應發給參與者勘察意見表，並彙整作成勘察紀錄，一併送交主管機關。

第 24-1 條本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。

第 25 條主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條第一項規定進行現場勘察、舉行公聽會時，應考量下列事項，邀集專家學者參加：

一、個案之特殊性。

二、評估項目。

三、各相關專業領域。

第 26 條目的事業主管機關依本法第十二條第一項舉行公聽會時，應於十日前通知主管機關、委員會委員、有關機關、專家、學者、團體及當地居民。公聽會應於開發行為所在地之適當地點行之。

前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。

第 28 條開發單位依本法第七條、第十三條及第十八條提出環境影響說明書、評估書及環境影響調查報告書時，應提供包含預測與可行方案之完整資料。主管機關於審查之必要範圍內，認為開發單位所提供之資料不夠完整時，得定相當期間命開發單位提供相關資料或報告，或以書面通知其到場備詢前項資料涉及營業或其他秘密之保護者，依相關法令規定辦理。

第 29 條開發單位未依本法第十三條第二項審查結論修正評估書初稿時，主管機關應敘明理由，還請開發單位限期補正。

第 30 條本法第七條第二項及第十三條第三項之公告，應於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示至少十五日，或刊載於新聞紙連續五日以上。

第 31 條（刪除）

第 32 條開發單位依本法第十四條第二項但書重新送主管機關審查者，應依本法第六條及第七條所定程序辦理。

第 33 條本法第十五條所稱同一場所，指一定區域內，各開發場所環境背景因子類似，且其環境影響可合併評估者。

第 34 條二個以上開發行為合併進行評估者，關於評估之執行、審查程序之進行、環境影響說明書或評估書之作成及其他相關事項，各開發單位應共同負責。前項情形，各開發單位應各派代表或共同推舉代表執行評估、參與審查程序及其他相關事項。

第 35 條二個以上開發行為合併進行評估者，主管機關應合併審查或認可。主管機關權責不同時，由最高層級之主管機關為之。

第 36 條本法第十六條第一項所稱之變更原申請內容，係指本法第六條第二項第一款、第二款、第四款、第五款及第八款或本法第十一條第二項第一款、第二款、第四款、第五款、第八款及第十款至第十二款之內容有變更者。

第 37 條開發單位依本法第十六條第一項申請變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。但計畫產能或規模降低、基地內設施局部調整位置、提昇環保設施之處理等級或效率、既有設備提昇產能而污染總量未增加、變更內容對環境品質維護有利者、屬環境監測計畫者或其他經主管機關認定者，其變更得檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。前項變更未涉及環境保護事項者，應函請目的事業主管機關轉送主管機關備查。

第一項環境影響差異分析報告，應記載下列事項：

- 一、開發行為或環境保護對策變更之內容。
- 二、開發行為或環境保護對策變更後，環境影響差異分析。
- 三、環境保護對策之檢討及修正，或綜合環境管理計畫之檢討及修正。
- 四、其他經主管機關指定之事項。

第一項變更內容對照表，應敘明開發行為現況、申請變更內容及理由。

第 38 條開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：

- 一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。
- 二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。
- 三、降低環保設施之處理等級或效率者。
- 四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。

五、對環境品質之維護，有不利影響者。

六、其他經主管機關認定者。

前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此限。

開發行為完成並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本法第五條規定實施環境影響評估。

第 39 條目的事業主管機關依本法第十八條所為之追蹤事項如下：

一、核發許可時要求開發單位辦理之事項。

二、開發單位執行環境影響說明書或評估書內容及主管機關審查結論事項。

三、其他相關環境影響事項。

前項執行情形，應函送主管機關。

第 40 條本法第十八條之環境影響調查報告書，除同條第二項規定外，並應記載列事項：

一、本法第六條第二項第一款、第二款、第四款、第五款所列事項。

二、環境影響調查報告書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。

三、環境保護對策之檢討及修正。

四、綜合環境管理計畫之檢討及修正。

五、結論及建議。

六、執行環境保護所需之經費。

七、參考文獻。

第 41 條主管機關或目的事業主管機關為執行本法第十八條所定職權，得派員赴開發單位或開發地點調查或檢驗其相關運作情形。

第 42 條（刪除）

第 43 條主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：

一、通過環境影響評估審查。

二、有條件通過環境影響評估審查。

三、應繼續進行第二階段環境影響評估。

四、認定不應開發。

五、其他經中央主管機關認定者。

第三章附則

第 48 條本法第二十八條所稱主管機關認有必要時，指第十九條所列各款情形之一，經依其他相關法令處理後仍未能解決者。

第 49 條依本法第二十八條辦理環境影響調查、分析及提出因應對策之書面報告，應記載下列事項：

- 一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。
- 二、負責人之姓名、住居所及身分證統一編號。
- 三、開發行為之名稱及開發場所。
- 四、開發行為之目的及其內容。
- 五、開發行為所採之環境保護對策及其成果。
- 六、環境現況。
- 七、開發行為已知或預測之環境影響。
- 八、減輕或避免不利環境影響之對策。
- 九、替代方案。
- 十、執行因應對策所須經費。
- 十一、參考文獻。

資料來源：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=O0090002>

行政程序法

第一○節聽證程序

第 54 條依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。

第 55 條行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知

之利害關係人，必要時並公告之：

- 一、聽證之事由與依據。
- 二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。
- 三、聽證之期日及場所。

四、聽證之主要程序。

五、當事人得選任代理人。

六、當事人依第六十一條所得享有之權利。

七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。

八、缺席聽證之處理。

九、聽證之機關。

依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。

聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。

第 56 條行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。

第 57 條聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。

第 58 條行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。

預備聽證得為下列事項：

一、議定聽證程序之進行。

二、釐清爭點。

三、提出有關文書及證據。

四、變更聽證之期日、場所與主持人。

預備聽證之進行，應作成紀錄。

第 59 條聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。

有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開：

一、公開顯然有違背公益之虞者。

二、公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。

第 60 條聽證以主持人說明案由為始。

聽證開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。

第 61 條當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。

第 62 條主持人應本中立公正之立場，主持聽證。

主持人於聽證時，得行使下列職權：

- 一、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。
 - 二、依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。
 - 三、通知證人或鑑定人到場。
 - 四、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。
 - 五、許可當事人及其他到場人之發問或發言。
 - 六、為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。
 - 七、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。
 - 八、當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。
 - 九、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。
 - 一〇、如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。
 - 一一、採取其他為順利進行聽證所必要之措施。
- 主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。

第 63 條當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。

主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。

第 64 條聽證，應作成聽證紀錄。

前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。

聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。

陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

第 65 條主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。

第 66 條聽證終結後，決定作成前，行政機關認為必要時，得再為聽證。

第 107 條行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：

- 一、法規明文規定應舉行聽證者。
- 二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。

第 108 條行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。

前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。

第 109 條不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序。

第 154 條行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：

- 一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。
- 二、訂定之依據。
- 三、草案全文或其主要內容。
- 四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。

行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。

第 155 條行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。

第 156 條行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：

一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。

二、訂定之依據。

三、草案之全文或其主要內容。

四、聽證之日期及場所。

五、聽證之主要程序。

第 164 條行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。

前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。

資料來源：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030055>

科學技術基本法

第 7 條為推動科學技術發展，政府應考量總體科學技術政策與個別科學技術計畫對環境生態之影響。

政府推動科學技術發展計畫，必要時應提供適當經費，研究該科學技術之政策或計畫對社會倫理之影響與法律因應等相關問題。

資料來源：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0160028>

行政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項

一、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）及行政院法規會為推動行政院所屬各部、會、行、總處、署、院、省政府及省諮議會性別影響評估編審作業，特依「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」（99至102年度），訂定本注意事項。

二、依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」，自98年1月1日起，國家重要中長程個案計畫與法律案於報院前，除下列情形外，均應進行性別影響評估作業。

1、計畫案：行政院所屬各機關之重要中長程個案計畫，除修正計畫實質內容未有重大變更者（如因物價調整而需修正計畫經費，或僅計畫期程變更者）外，皆應辦理。

2、法律案：除廢止案及行政院組織改造期間，配合時程整批作業之組織及作用法案，原則免辦理性別影響評估作業外，皆應辦理。（行政院99年4月7日院臺規字第0990016143號函）

三、各機關填列性別影響評估檢視表（以下簡稱檢視表）時，應注意原則及撰寫要項如下：

1、「主管機關」欄請填列中央二級主管機關；「主辦機關」欄請填列擬案機關（單位）。例如：

（1）「中小企業人才培訓綜合計畫」之主管機關為經濟部，主辦機關為經濟部中小企業處。

（2）「菸害防制法」之主管機關為衛生署，主辦機關為衛生署國民健康局。

2、「第二部分－程序參與」：

（1）於研擬階段，宜即徵詢性別平等專家學者或各部會性別平等專案小組等意見，以確保納入性別觀點；研擬完成後，需將

2

計畫（法律）案內容併同檢視表，辦理程序參與作業，並參酌修正。

(2) 檢附計畫(法律)案、檢視表，以傳真、電子郵件或書面方式至少諮詢 1 位以上民間性別平等專家學者意見，請其以性別觀點提供意見。

(3) 應填寫程序參與者的姓名、職稱及服務單位；專家學者資料可至臺灣國家婦女館網站「性別主流化人才資料庫」參閱。

(4) 除應參酌程序參與結果修正計畫(法律)案內容外，應與所諮詢之民間性別平等專家學者再次確認調整後之計畫(法律)案內容，並於計畫案之「第三部分－評估結果」或法律案之「玖、評估結果」載明參採情形後通知其評估結果。

(5) 請預留程序參與及修正計畫(法律)案作業時間至少 1 週以上，並依規定發給出席費或審查費。

(6) 計畫案「第三部分－評估結果」10-3、法律案「玖、評估結果」通知程序參與者評估結果部分，係為程序參與的回饋機制，各機關應落實此通知程序。

四、各機關或民間性別平等專家學者審議性別影響評估檢視表時，應注意原則如下：

1、性別平等專家學者提供審議意見時，應以性別觀點為主，並應具體條列其審議意見。另「第二部分－程序參與」前後審議意見應一致，若計畫案 9-5「計畫與性別關聯之程度」、法律案 11-5「法律與性別議題相關性」評定為「無關」者，計畫案 9-12、法律案 11-10 之「綜合檢視意見」欄亦應無性別觀點之相關意見，以利機關參採。

2、各主管機關應確實辦理初審作業，審視檢視表之填寫內容、程序參與等相關程序是否完備妥適，並於審查通過後，將檢視表併同計畫(法律)案一併報院。

3

3、檢視表及「性別影響評估操作指南」可於行政院性別平等會全球資訊網下載(網址：

<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>)。

4、程序面：

(1) 計畫(法律)案需附檢視表。

(2) 檢視表「第二部分－程序參與」與計畫案之「第三部分－評估結果」、法律案之「玖、評估結果」及「拾、法制單位復核」應完整。惟若「第二部分－程序參與」，計畫案 9-5「計畫與性別關聯之程度」、法律案 11-5「法律與性別議題相關性」經性別平等專家學者評定為「無關」者，計畫案「第三部分－評估結果」10-1 至 10-3、法律案「玖、評估結果」免填。

(3) 若以上有 1 項未完成，表示計畫(法律)案在研擬時未考量性別，建議退回主管(辦)機關重新辦理。

5、計畫案之「肆、問題與需求評估」、法律案之「肆、問題界定與訂修需求」欄：是否針對計畫(法律)案中之性別議題部分運用性別統計與性別分析進行計畫(法律)案需求評估，需有受益者(規範者)或受影響者之性別統計。

6、計畫案之「伍、計畫目標概述」、法律案之「伍、政策目標」欄：是否依據需求評估發展相關目標、績效指標或目標值。

7、計畫案之「柒、受益對象」、法律案之「捌、8-1 規範對象」欄：

(1) 評定原因必須說明評定為「是」或「否」之原因，不得空白。

(2) 應有量化或質化說明，不得僅提到「無涉性別」、「與性別無關」、「性別一律平等」。

(3) 說明是否充分合理。

8、「第二部分－程序參與」欄：

(1) 是否由民間性別平等專家學者填寫並簽章(簽名及打字皆

4
可)。

(2) 是否徵詢至少 1 位民間性別平等專家學者意見。

(3) 專家學者意見是否具體可行。

(4) 因計畫(法律)案在進程序參與時尚未核定，民間性別平等專家學者未經部會同意不得逕自對外公開所評估之計畫(法律)案。

9、計畫案之「第三部份－評估結果」、法律案之「玖、評估結果」欄：

- (1) 是否由機關人員填寫。
- (2) 是否說明專家學者意見採納情形及理由，並審視其合理性。
- (3) 是否通知程序參與者計畫（法律）案之評估結果。

五、本注意事項聯絡窗口，計畫案為行政院研考會，法律案部分為行政院法規會。

資料來源：

<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12976&CtUnit=2326&BaseDSD=46&mp=100>

行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項

93年6月14日行政院院臺規字第0930086121號函

97年9月15日行政院院臺規字第0970090196號函修正第3點、第12點

98年12月21日行政院院臺規字第0980099477號函修正第3點

一、行政院（以下簡稱本院）所屬各機關（以下簡稱各機關）主管法案報院審查，應依本注意事項之規定辦理。

二、本注意事項所稱法案，指法律之制定、修正或廢止案。

三、各機關研擬法案，除應遵照「中央行政機關法制作業應注意事項」之規定辦理外，應切實注意下列各款規定：

（一）應先決定政策目標，再確立可行作法，對於體系架構、應規定事項、授權法規命令內容及配套法案等應有具體構想。

（二）應同時檢討現行法律，配合研擬必要之修正或廢止，以消除法律間之分歧牴觸、重複矛盾。

（三）執行法案所需之員額及經費，應有合理之預估；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商。

（四）法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估。

(五) 除廢止案外，應進行性別影響評估。

(六) 涉及稅式支出者，應依「稅式支出評估作業應注意事項」之規定辦理。

(七) 涉及其他機關或地方自治團體業務權責者，應有明確之劃分。

(八) 授權訂定法規命令，應確有必要，且內容具體明確，避免授權法規命令過多、內容空洞，並應同時預擬其主要內容及訂定之程序；如就違反法規命令者有加以處罰必要，應配合於法案中研擬罰則。

四、各機關研擬法案時，應踐行下列程序：

(一) 應先整合所屬機關、單位及人員之意見。

(二) 所屬機關、單位及人員意見整合後，應徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見。必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。

(三) 草擬法案後，應與其他相關之機關或地方自治團體協商；未能達成共識時，應將不同意見及未採納之理由附記於法案說明欄。

(四) 研擬法案時，應有法制人員之參與，除機關性質特殊或有急迫情形者外，並應依下列規定辦理：

1. 設有法規委員會者，提法規委員會討論。

2. 設有法制專責單位者，會法制專責單位表示意見。

3. 同時設有法規委員會及法制專責單位者，提法規委員會討論或會法制專責單位表示意見。

五、各機關主管法案報院審查，應注意時程需求，尤應注意中央法規標準法第二十四條及司法院解釋所定期限，除依本院指示辦理者外，應預留一個月以上本院審查時間。

六、各機關將法案報院審查時，應檢附下列資料：

(一) 總說明及逐條說明（制定案）或條文對照表（修正案）。

(二) 第三點各款規定及已踐行第四點所定程序之相關文件及其他參考資料。

前項法案為法律制定案或修正案者，應於報院函中敘明是否英譯，並副知法務部全國法規資料庫工作小組。

七、各機關報院法案由政務委員審查時，該機關之首長或副首長應親自出席，未親自出席者，政務委員得拒絕或延期審查。

八、出（列）席法案審查會議之機關、單位，應指派相當層級之人員代表出（列）席。出（列）席人員於審查會議前，應詳閱會議資料；於法案審查完竣後，提本院會議討論前，應將審查會議中重大爭點及主要結論報告機關首長。

同一法案，每次審查會議，均應指派相同之人員代表出（列）席。但原指派代表出（列）席之人員因故無法出（列）席者，得指派其他嫻熟該法案審查情形之相當層級人員代表出（列）席。

九、報院審查法案經政務委員審查完竣者，報院機關及出（列）席法案審查會議之機關均不得再表示不同意見。但由副首長以上層級人員出（列）席，並於審查會議中保留本院會議發言權者，不在此限。

十、報院審查法案有下列情形之一者，得退回報院機關重行研擬：

（一）政策目標有再行斟酌之必要。

（二）未與相關機關、地方自治團體協商，致有重大爭議。

（三）未依第六點第一項規定檢附資料或有其他重大瑕疵，致難以進行審查。

十一、各機關對於立法委員自行提案之法案，應即瞭解其內容並進行檢討評估。評估結果有提出對案之必要者，除有急迫情形者外，應即依本注意事項之規定辦理，並以本院函送立法院審議之對案版本作為協調、推動之依據。

前項急迫情形，各機關應擬具協商原則或對案版本，以電洽或面報等方式經本院同意後，於立法院協商或請立法院執政黨黨團就所擬具因應方案協助處理。

十二、（刪除）

附：

行政院函

中華民國 97 年 9 月 15 日院臺規字第 0970090196 號

主旨：修正「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點、第十二點，並自中華民國九十八年一月一日生效，請查照。

說明：

一、檢附「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點、第十二點修正對照表及修正後全文各 1 份。

二、為落實本院性別主流化政策，各機關自 98 年 1 月 1 日生效日起報院審查之法律案，除廢止案外，皆應確實依規定進行性別影響評估。至其進行方式及相關要求，於本院性別平等專責單位成立前，暫依財團法人婦女權益促進發展基金會

（<http://www.womenweb.org.tw/>）編撰之「性別影響評估操作指南」辦理。（註：自 98 年 1 月 1 日改為登載於行政院研考會網站

【<http://www.rdec.gov.tw/>】文件下載處）

三、旨揭修正規定生效前，各機關應視需要自行擇定適當個案進行試辦。

資料來源：

http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&sm_s=337EA9B16C7004DE&s=99AC5C473783251B

附錄十三 期中報告審查意見回覆表
我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究
委託研究計畫期中報告審查意見回應對照表

102年10月11日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1、	<p>本研究報告述及我國建置 SIA 機制之可行性部分，建議研究團隊應配合所挑選三個國內案例與過去經驗法則，作為得否建立具體操作策略之基礎，並請研究團隊擴大文獻研究視野，增加國外個別國家針對個別政策進行 SIA 之分析觀點。</p>	<p>本團隊將針對美國、澳洲、歐盟、奧地利，以及世界銀行等國家或國際組織之 SIA 機制與程序方法加以探討，以作為我國之借鏡。</p>
2、	<p>本報告主要參考文獻係以國際組織（如歐盟（EU）、世界銀行組織（The World Bank））所運用 SIA 或 IA 之評介為主，惟許多國家（如美、日、韓或紐澳等）與歐盟個別成員國（如德國或北歐國家等）均有可借鑑或分析之處，報告內容不應侷限於 EU 與 World Bank 之 SIA 機制，應有更深入之分析空間，爰建議研究團隊應增加參酌 SIA 相關文</p>	<p>除依據委託研究案合約與計畫書，本團隊將針對美國、澳洲、歐盟、奧地利，以及世界銀行等國家或國際組織之 SIA 機制與程序方法加以探討外，本團隊亦將視需要增加探討之對象國家，以作為我國之借鏡。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>獻之整理與歸納資料，採綜合評述方式或國家抽樣方式，擴大 SIA 國際比較視野，結合我國運作規範與機制，研設出完整且適合我國運用之架構。</p>	
3、	<p>本研究報告依據文獻整理、專家座談及深度訪談資料，初步獲得 RIA 落實與執行、計畫影響評估過程與結果差異、EIA 規範與執行、性別影響評估規範與定義等研究發現，惟上開發現均屬個別影響評估之個別發現，缺乏整合性概念，建議研究團隊除以一評估一發現之論述外，亦能提出整體性問題與綜合性發現。</p>	<p>於原標題「我國現行影響評估機制運作現況」最後增加提出綜合性發現的論述，而其整體性問題則探討有關我國現行影響評估機制之部分加以探討。</p>
4、	<p>本研究報告提出 SIA 評估架構、原則、範疇、操作策略及短中長期政策規劃建議部分，立論基礎似皆集中於特定文獻資料（如 Stephen（2012）（第 59 頁）</p>	<p>除 SIA 學者 Stephen（2012）與 Vanclay（2003）外，內文第 59-65 頁亦引述 Barrow（2000）與 Misra（2005）對 SIA 之論述。惟力求論證之廣泛性，本團隊後續將遵照審查意見納入更多元之</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	或 Vanclay (2003) (第 63-65 頁) 等), 為建構出符合我國分析架構與操作策略, 建議研究團隊應廣泛比較相關文獻與意識架構設計。	文獻資料。
5、	本研究報告對建構運作大型評估機制之理論基礎著墨甚少, 預測為評估最困難之處, 建議研究團隊應從理論基礎瞭解預測在評估機制中之作用與限制; 另報告述及我國現行影響評估機制部分, 建議強化「類社會評估機制」實際運作與限制之學界研究資料, 並加強整合相關學者看法, 以提出 SIA 評估原則, 並說明如何將上開原則應用於 SIA 機制中。	根據目前閱讀與掌握相關文獻顯示, SIA 的評估機制並無型態大小差異之區別, 僅有因為個案性質之不同而有差異 (例如, 指標建立或基線資料之差異)。惟本團隊仍將努力蒐集建構運作大型評估機制之理論, 以及針對 SIA 評估機制中之作用與限制加以探討。另關於強化「類社會評估機制」實際運作與限制部份, 後續將會加強整合相關學者之觀點。
6、	第二章第三節標題為「社會影響評估」, 研究範疇似包括第一節、第二節及任何與社會影響評估有關之文獻, 標題設定範疇過於廣泛, 建	本團隊將遵照審查意見, 針對相關章節予以修正, 力求精準表達與避免流於過於廣泛之虞。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	議研究團隊審酌修正。	
7、	報告第 41 頁研究內文係屬文獻回顧範疇，缺乏研究統整意見，另預評估架構亦缺乏相關文獻或訪談論點，三個案模擬評估方式均未明，建議研究團隊應深入應用可統合相關問題與研究之理論焦點，並參酌與研究問題具關聯性之文獻參考資料（如附件所列）。	本團隊將遵照審查意見，將此部分移至文獻回顧章節重新結合，期末報告亦參酌相關文獻並加以探討。
8、	本研究目的係就我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制進行可行性分析，惟報告僅於第 45 頁至第 47 頁簡單分析其可行性，結論似嫌武斷與簡略，為使本研究發揮最大綜效，以符研究目標，本研究宜有更全面與前瞻性分析，建議增加執行社會影響評估限制或實際成效之文獻資料，從整體多元角度提出具體	本團隊將遵照審查意見辦理，針對 SIA 可行性分析之內容加以擴充，使本研究發揮最大綜效，以符研究目標。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	建議及配套措施。	
9、	有關初步研究發現與建議部分，宜與本研究目的緊密連結，提出相關具體建議及配套措施，並區分立即可行建議與中長程建議，註明相應之主、協辦機關，以有效回應本研究宗旨。	本團隊將遵照審查意見辦理。
10、	為明確化研究發現與建議事項，建議各項內容先行臚列標題並以列點方式呈現；另圖 2 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正	<p>(一) 本團隊將遵照審查意見重行呈現研究發現與建議事項。</p> <p>(二) 已將圖 2 換為較清晰的圖檔。</p>
11、	依據報告內文顯示，部分文獻內容呈現方式略顯生硬（如報告第 12 頁述及「哪些社會群體會以何種方式受到影響」及第 18 頁第三段等），為提高研究報告可讀性，請研究團隊通盤檢視	本團隊將遵照審查意見，通盤檢視研究內文之文句順暢性。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	研究內文之文句順暢性	
12、	為符研究倫理，深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，並請就深度訪談及焦點座談對象，補述說明取樣原則及目的，如為引述訪談資料，請註明出處。訪談資料之整理與歸納，應具層次性與議題性，並提升訪談資料之信效度，由於 SIA 有強烈之公民參與性質，建議研究團隊應尋求相關社會團體成員進行深度訪談。	<p>(一) 深度訪談對象已改用 A、B、C、D、E、F 匿名方式處理。</p> <p>(二) 已補充深度訪談及焦點座談對象取樣原則及目的。</p> <p>(三) 引述訪談資料部分，本團隊將全面註明出處。</p>
13、	有關版面編排順序，請將「提要」置於「目次」前，目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以細明體加粗打印，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字。	<p>(一) 提要與目次已調整順序。</p> <p>(二) 各章名、附錄及參考書目等字樣均修正為細明體加粗打印。</p> <p>(三) 將於期末報告印製時按規定騰打書脊，依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字。</p>
14、	研究報告每「章」及「附錄」	已檢視並修正「章」及「附錄」之

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	均應自單頁打印，單頁頁眉註明章名及附錄名稱，雙頁頁眉註明研究主題，請檢視修正。	頁碼與頁眉名稱，期末報告亦加強格式調整與校對作業。
15、	相關版面配置及編排順序，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正。	均已加以檢視並修正，期末報告依據委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定，亦加強格式調整與校對作業。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄十四 期末報告審查會議紀錄

「我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究」

委託研究計畫期末報告審查會紀錄

一、時間：103 年 1 月 17 日（星期五）下午 2 時

二、地點：行政院研考會 7 樓第一研討室

三、主席：廖處長麗娟

記錄：林視察淑幸

四、出（列）席人員：

學者專家：

陳教授敦源（政治大學公共行政學系）、孫教授同文（暨南大學公共行政與政策學系）、蘇教授彩足（臺灣大學政治系）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

王科長基洲（交通部路政司）、黃副署長新發（教育部國民及學前教育署）、陳專門委員慧敏（行政院勞工委員會勞保處）

研究小組成員：

項教授靖(研究計畫主持人)、蔡助理教授偉銑（協同主持人）、歐助理教授崇亞(協同主持人)、蘇純瑩(研究助理)

本會列席人員：

莊副處長麗蘭、邱簡任視察承旭、施科長乃元、林視察淑幸

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）蘇教授彩足（臺灣大學政治系）：

- 1、報告第 72 頁述及我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制可行性部分，論述過於簡略，資料分析闡述略嫌不足，為使本研究發揮最大綜效，建議具體強化經濟可行性與行政可行性分析，並從整體多元角度提出具體建議及配套措施；另建議加註深度訪談對象之機關背景或姓名等資料。
- 2、現行報告內文之三個案模擬分析係依據蒐集到之文獻資料進行分析，非依照 SIA 應有之架構、程序、面向及變數進行模擬分析，與本研究目的著眼操作程序與策略不甚符合，建議研究團隊適度調整。
- 3、有關規劃建置基線資料庫部分，由於三個案評估面向均不同，政府僅需強化數據資料之品質與廣度，並無建置集中化資料庫之需要。
- 4、主、協辦機關標註「主計處」部分，請將文字修正為「行政院主計總處」；報告第 77 頁一、範圍確定之第一段與第二段重覆，請檢視修正。

(二) 陳教授敦源 (政治大學公共行政學系)

- 1、為使該研究發揮最大綜效，建議研究團隊歸納彙整焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議。
- 2、有關各國資料、我國問題、相關文獻部分，建議研究團隊以統整表格方式呈現政治、資源、行政組織、法律條文等面向資料，並衡酌提供短期操作手冊之可行性。
- 3、圖 1、圖 4 及圖 6 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正並以中文形式呈現。
- 4、報告第 146 頁述及實施項目與實質內容部分，實屬實施步驟範疇，請檢視修正；另有關修法建議與公務員能力分析建議部分，請具體化論述。
- 5、報告第 72 頁有關我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制可行性論述內容，請改置於三大個案 SIA 模擬分析之後。
- 6、為彰顯第二章研究重點，建議研究團隊適時於章節末討論 SIA 範圍、基本框架、研究方法、政策區塊及面向，並以獨立一節小結方式呈現，以充實章節內容。

(三) 孫教授同文 (暨南大學公共行政與政策學系)：

- 1、焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，似未充分運用；深度訪談對象之機關背景或姓名等資料，亦未提供，請補充修正。

2、鑒於本研究主題為「我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究」，爰建議研究團隊應明確定義「重大政策」意涵，並明確論述第 66 頁表 7 之備選方案內容與第四章之評估分析值。

3、制定操作手冊為 SIA 推動基礎，亦為當務之急，請研究團隊衡酌予以適度補充。

(四) 黃副署長新發（教育部國民及學前教育署）：

1、第 127 頁圖 7 資料僅適用於 102 年 6 月前，為促使參考資料具時效性與完整性，建議研究團隊蒐集更新相關資料，俾符實益。

2、有關十二年國民基本教育模擬分析個案部分，呈現表格資料甚少，請補充增列。

(五) 王科長基洲（交通部路政司）：有關本案第四章第一節馬祖開放設置博弈特區之模擬分析意見如次：

1、第 75 頁倒數第 4 行「...設置博弈管制局...」文字，請修正為「...設置專責機關...」。

2、有關研究團隊以澳門為研究對象(第 100 頁)乙節，依離島建設條例第 10-2 條明定，觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。因此，本案以澳門為例，因澳門之觀光賭場並無需設置於國際觀光度假區，故與前開條例規定之類型不同，且行政院送立法院審查之「觀光賭場管理條例」係採新加坡之國際觀光度假區附設觀光賭場之類型為主，建議評估本案例以新加坡為研究對象，

或予以適當補充說明。

- 3、第 106 頁 2、述及產量提升最多的產業是以觀光業為主乙節，我國規劃之國際觀光度假區附設觀光賭場依離島建設條例第 10-2 條明定，國際度假區之設施應另含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展有關之服務設施；且觀光賭場之博弈設備與電子設備有關(我國電子業有能力參與)，故產量提升並非僅只有觀光產業。

(六) 陳專門委員慧敏 (行政院勞工委員會勞保處)

- 1、行政院年金改革方案已儘可能考量各社會層面之影響：查我國未有因應人口快速老化及少子女化之年金改革經驗，行政院所提出之勞保年金改革方案係從無到有之規劃過程，歷經(1)蒐集先進國家年金改革經驗、(2)進行第一階段學者專家、勞資團體及基層勞工地方座談之年金改革方向意見徵詢、(3)提出年金改革初步方案、(4)進行第二階段就初步方案之公民意見徵詢、(5)修正初步方案後提出正式改革方案，前開兩階段意見徵詢共召開 76 場次座談會，超過 1.2 萬人次參與，本會並就各界所提具體建議，研擬各種可能方案，經數百種方案之財務影響評估，於兼顧制度健全及儘可能減緩改革衝擊，由行政院提出正式方案。
- 2、範圍確定及剖析部分：行政院年金改革方案為經社會影響評估之緩解因應方案，而非初步方案，方案內容宜於「緩解及管理的監控」部分論述。研究報告有關範圍確定及剖析二部分，建

議從各國年金改革經驗（各國普遍採給付水準、保險費率、平均月投保薪資計算標準、退休年齡等面向處理），就各改革面向（如 OECD 國家平均費率 19.6%，我國如比照辦理可能影響範圍）可能影響範圍作論述，並進而剖析可能之影響。

- 3、社會影響的評估及預測：此節宜針對經由公聽會、座談會等管道蒐集之外界意見，就各種可能之作法進行影響評估及財務評估，並作預測。惟期末報告僅簡單說明透過問卷方式進行等，似過於簡化，建議予以修正補充。
- 4、緩解及管理的監控：本節建議論述行政院年金改革方案，其對於社會影響之緩解效果簡要說明如下供參：
 - (1)參酌先進國家年金改革經驗，採循序漸進，先以維持一定期間基金財務安全流量為目標，再逐步建構永續穩定制度，避免改革一步到位使制度改變幅度過於劇烈。
 - (2)有關政府支付責任部分，為安定民心，將政府負最後支付責任入法；並增加勞保基金收入來源，由政府擬訂撥補計畫，分年編列預算挹注財務。
 - (3)有關年資給付率調整部分，就平均月投保薪資低於 3 萬元以下者，仍維持現行 1.55% 計算，給付完全不受影響；至於 3 萬元以上者，僅就超過的部分微調給付率按 1.3% 計算，其年金給付金額每月最多減少約 5.11%（約 1 千元），平均介於 2%-3%（約 500 元），儘可能降低對給付之影響。

(4)有關延長平均月投保薪資計算期間部分，由現行以最高 60 個月之月投保薪資平均計算，逐步延長計算期間，每年延長 12 個月，歷經 8 年時間調整至以最高 144 個月投保薪資平均計算，且前開調整方案僅適用新申請給付者，已領取年金給付不受影響，屆退勞工亦影響有限。

(5)有關調整保險費率部分，仍維持現行逐年微調機制，每次調整 0.5%，且於費率調整至現制上限 12% 時，設立評估機制，如經精算未來二十年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後始每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%（以上均不含就業保險費率 1%），又前開費率上限係參考國外費率平均費率擬訂，已兼顧各方保費負擔。

(6)有關基金運用績效部分，為增加基金收益，以減緩其他改革面向調整之幅度，將基金操作績效目標設定為 4% 以上。

5、評估：建議採回顧前開社會影響評估過程之合宜性及利弊得失，至於研究單位如認行政院年金改革方案仍有改進空間，本會予以尊重，惟其建議內容宜具體可行並配合財務影響評估，以符合客觀性及專業性。至研究報告論述政府補助保險費支出內容，似與本節之目的不符，建議刪除。

（七）本會意見：

1、研究團隊針對期中報告審查意見一、二回應「...將針對美國、澳洲、歐盟、奧地利，以及世界銀行等國家或國際組織之 SIA 機制與程序方法加以探討...」，惟報告內文缺乏對奧地利之研究

論述，請補充修正。

- 2、期中報告審查意見建議研究團隊應深入應用可統合相關問 7 題與研究之理論焦點，並參酌與研究問題具關聯性之文獻參考資料，惟審查意見所建議之文獻參考資料，未全數納入參考書目中，請衡酌納入。
- 3、本研究目的係就我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制進行可行性分析，惟報告僅於第 72 頁至第 74 頁簡單分析其可行性，結論似嫌武斷與簡略。為使本研究發揮最大綜效，以符研究目標，本研究宜有更全面與前瞻性分析，建議增加執行社會影響評估限制或實際成效之文獻資料，從整體多元角度提出具體建議及配套措施。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見完備，請研究團隊予以調整。
- 4、依據報告內文顯示，部分文獻內容呈現方式略顯生硬(如報告第 17 頁述及「哪些社會群體會以何種方式受到影響」等)，為提高研究報告可讀性，請研究團隊通盤檢視研究內文之文句順暢性。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，請研究團隊賡續完備。
- 5、為彰顯第二章第二節與第三章第三節研究重點，建議研究團隊統合各節研究結論，適時於章節末加入綜合性觀點，並以獨立一節小結方式呈現，以完整說明章節內容。
- 6、圖 4 與圖 6 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正；

研究內文如為引述訪談資料之文字，請註明出處並標黑；主、協辦機關標註「主計處」部分，請將文字修正為「行政院主計總處」。

7、第五章研究建議事項中，大多建議國家發展委員會為主辦機關，請研究團隊確實依據未來機關職掌，確實釐清劃分權責機關。

8、有關版面編排順序，請將「參考書目」置於「附錄」前，附錄十二「期中報告審查意見回覆表」置於附錄十三「相關重要法規」之後；各篇章、節、段、項如須編號，連同標題以不超過 4 級為原則，依序為一、（一）、1、(1)；表格標題請以跨頁標題重覆方式呈現，請研究團隊全盤檢視修正。

9、有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾辦理後續事宜。

十、散會（下午 4 時）

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

附錄十五 期末報告審查意見回覆表
我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究
委託研究計畫期末報告審查意見回應對照表

103年4月12日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1、	報告第72頁述及我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制可行性部分，論述過於簡略，資料分析闡述略嫌不足，為使本研究發揮最大綜效，建議具體強化經濟可行性與行政可行性分析，並從整體多元角度提出具體建議及配套措施；另建議加註深度訪談對象之機關背景或姓名等資料。	感謝審查委員意見，為使本研究發揮最大綜效，已遵照審查意見，針對相關章節予以修正；並已加註深度訪談對象之機關背景或姓名等資料。
2、	現行報告內文之三個案模擬分析係依據蒐集到之文獻資料進行分析，非依照SIA應有之架構、程序、面向及變數進行模擬分析，與本研究目的著眼操作程序與策略不甚符合，建議研究團隊適度調整。	感謝審查委員意見。由於國外有關社會影響評估之文獻相當分歧，對於社會影響評估之確切操作程序並無共識，且多因政策類型與時空環境而異，故本研究嘗試歸納各家觀點，已研擬出社會影響評估之實施項目與實質內容（請見頁69-71），包括範圍確定、剖析、社會影響的估算和預測分析、緩解和管理的監控、評估等，三個個案亦已以此架構就政策本身的特殊性進行模擬分析。至於

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		更詳細的操作程序，因涉及政策類型與時空環境諸多變數，非為本研究期間能夠耙梳釐清者，但已於研究建議中主張後續須研議更具體之操作程序、面向及變數，並制訂社會影響評估執行程序與操作指導手冊，以供機關作為準據加以實施。
3、	有關規劃建置基線資料庫部分，由於三個案評估面向均不同，政府僅需強化數據資料之品質與廣度，並無建置集中化資料庫之需要。	感謝審查委員意見。本文所做之相關建議，的確非指單一全國性之集中化資料庫，而係指依據目的事業主管機關所負責之業務類別，各自蒐集建置相關資料庫，以利所研擬政策之社會影響評估之進行。本文已適當作文字之釐清與修改。
4、	主、協辦機關標註「主計處」部分，請將文字修正為「行政院主計總處」；報告第 77 頁一、範圍確定之第一段與第二段重覆，請檢視修正。	感謝審查委員意見，已將「主計處」修正為「行政院主計總處」，重覆之段落已刪除。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
5、	為使該研究發揮最大綜效，建議研究團隊歸納彙整焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議。	感謝審查委員意見。本文已依審查意見，強化歸納彙整焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，並適度融入於第五章研究發現與建議中。
6、	有關各國資料、我國問題、相關文獻部分，建議研究團隊以統整表格方式呈現政治、資源、行政組織、法律條文等面向資料，並衡酌提供短期操作手冊之可行性。	感謝審查委員寶貴意見。由於各國相關資料之文獻來源、性質不盡相同，且深度和面向不一，不容統整成一完整的表格加以呈現；此外，操作手冊的確將有利於機關之應用；然本研究主要目的在探究 SIA 於我國之可行性之廣泛政策面向探討，至於如何進行細部操作，本研究已列為研究建議之一，可作為本主題之後續階段研究之重點。
7、	圖 1、圖 4 及圖 6 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正並以中文形式呈現。	感謝審查委員寶貴意見，圖 1、4、6 已重新繪製，並且修正為中文形式呈現。
8、	報告第 146 頁述及實施項目與實質內容部分，實屬實施步驟範疇，請檢視修正；另有關修法建議與公務員能力分析建議，請具體化論述。	感謝審查委員寶貴意見，此處已新增評估 (evaluation) 階段之論述，即於內容中述明評估 (evaluation) 較側重整體政策或以上社會影響評估步驟與方法之評價，與側重實際衡量社會影響的估算 (estimation) 或評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>(assessment)有所不同。另外有關修法建議之段落，可以修改環境影響評估法，使其強調進行社會影響評估之規範性。包括可將第4條第二項之環境影響評估專用名詞修改定義為：「…事前由經認證之機構或人員以科學、客觀、綜合之調查…，提出環境管理計畫，並公開說明及審查，後續由目的事業主管機關執行此管理計畫以減緩可能之負面影響。…」，第十一條第二項評估書初稿應記載事項，原本僅規定列舉之環境項目中，可增列為「環境與社會」；公務員應加強評估作業教育訓練。</p>
9、	<p>報告第72頁有關我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制可行性論述內容，請改置於三大個案SIA模擬分析之後。</p>	<p>感謝審查委員寶貴意見，遵照審查意見，重大政策社會影響評估機制可行性論述內容改置於三大個案SIA模擬分析之後，已移至第四章第四節。</p>
10、	<p>為彰顯第二章研究重點，建議研究團隊適時於章節末討論SIA範圍、基本框架、研究方法、政策區塊及面向，並以獨立一節小結方式呈現，以充實章節內容。</p>	<p>感謝審查委員意見，已遵照審查意見，於第二章第三節增加獨立論述五、社會影響評估的範圍與方法，以充實章節內容。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
11、	焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，似未充分運用；深度訪談對象之機關背景或姓名等資料，亦未提供，請補充修正	感謝審查委員寶貴意見，已增補焦點座談及深度訪談之重要發現及結論之運用，並增加深度訪談對象之機關背景與姓名等資料。
12、	鑒於本研究主題為「我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究」，爰建議研究團隊應明確定義「重大政策」意涵，並明確論述第 66 頁表 7 之備選方案內容與第四章之評估分析值。	感謝審查委員意見，「重大政策」意涵，已於第三章第二節說明。另表 7 之內容，事實上已包含具體之社會影響評估步驟，描述與比較案例資料的使用和來源等內容。且此處表 7 引述國外作者觀點，似不宜片面加入團隊意見；此外，本研究第四章之模擬部分在於提供社會影響評估之概略進行方向與步驟。至於所謂評估分析值部分，因模擬分析無法產生實際的數據或資料，故無法說明或預估分析值。
13、	制定操作手冊為 SIA 推動基礎，亦為當務之急，請研究團隊衡酌予以適度補充。	感謝審查委員寶貴意見，操作手冊的確將有利於機關之應用；然本研究主要目的在探究 SIA 於我國之可行性之廣泛政策面向探討，至於如何進行細部操作，本研究已列為研究建議之一，可作為本主題之後續階段研究之重點。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
14、	第 127 頁圖 7 資料僅適用於 102 年 6 月前，為促使參考資料具時效性與完整性，建議研究團隊蒐集更新相關資料，俾符實益。	感謝審查委員寶貴意見，已更新十二年國民基本教育系統架構，資料來自教育部(2014)之《十二年國民基本教育-成就每一個孩子》宣導手冊。
15、	有關十二年國民基本教育模擬分析個案部分，呈現表格資料甚少，請補充增列。	感謝審查委員意見，因受限於十二年國民基本教育模擬個案所需資料仍有待建置與累積，不易完整表格化呈現相關資料。
16、	有關本案第四章第一節馬祖開放設置博弈特區之模擬分析意見如次： 1、第 75 頁倒數第 4 行「...設置博弈管制局...」文字，請修正為「...設置專責機關...」。	感謝審查委員意見，已將「...設置博弈管制局...」文字，修正為「...設置專責機關...」。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
17、	<p>有關研究團隊以澳門為研究對象(第 100 頁)乙節,依離島建設條例第 10-2 條明定,觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。因此,本案以澳門為例,因澳門之觀光賭場並無需設置於國際觀光度假區,故與前開條例規定之類型不同,且行政院送立法院審查之「觀光賭場管理條例」係採新加坡之國際觀光度假區附設觀光賭場之類型為主,建議評估本案例以新加坡為研究對象,或予以適當補充說明。</p>	<p>感謝審查委員意見。已於第四章第一節的馬祖博奕特區個案模擬分析中,改寫為以新加坡為分析比較之對象。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
18、	<p>第 106 頁 2、述及產量提升最多的產業是以觀光業為主乙節，我國規劃之國際觀光度假區附設觀光賭場依離島建設條例第 10-2 條明定，國際度假區之設施應另含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展有關之服務設施；且觀光賭場之博弈設備與電子設備有關(我國電子業有能力參與)，故產量提升並非僅只有觀光產業。</p>	<p>感謝審查委員意見。已於第四章第一節的馬祖博奕特區個案模擬分析中，參酌加入此審查意見。另已於「(二)設置博奕特區對馬祖當地可能產生的經濟影響模擬分析」一節中，將產業影響的分析對象加入「批發、零售及餐飲業」、「運輸倉儲及通訊業」、「社會服務及個人服務業」等產業。</p>
19、	<p>行政院年金改革方案已儘可能考量各社會層面之影響：查我國未有因應人口快速老化及少子女化之年金改革經驗，行政院所提出之勞保年金改革方案係從無到有之規劃過程，歷經(1)蒐集先進國家年金改革經驗、(2)進行第一階段學者專家、勞資團體及基層勞工地方座談之年金改革方向意見徵詢、(3)提出年金改革初步方案、(4)進行第二階段就初步方案之</p>	<p>感謝審查委員意見，已遵照審查意見修正，將行政院年金改革方案曾召開兩階段意見徵詢部分：共召開 76 場次座談會，超過 1.2 萬人次參與，並就各界所提具體建議，研擬各種可能方案以減緩改革衝擊等內容，納入本研究附註九之論述中說明。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>公民意見徵詢、(5)修正初步方案後提出正式改革方案，前開兩階段意見徵詢共召開 76 場次座談會，超過 1.2 萬人次參與，本會並就各界所提具體建議，研擬各種可能方案，經數百種方案之財務影響評估，於兼顧制度健全及儘可能減緩改革衝擊，由行政院提出正式方案。</p>	
20、	<p>範圍確定及剖析部分：行政院年金改革方案為經社會影響評估之緩解因應方案，而非初步方案，方案內容宜於「緩解及管理的監控」部分論述。研究報告有關範圍確定及剖析二部分，建議從各國年金改革經驗（各國普遍採給付水準、保險費率、平均月投保薪資計算標準、退休年齡等面向處理），就各改革面向（如 OECD 國家平均費率 19.6%，我國如比照辦理可能影響範圍）可能影響範圍作論述，並進而剖析可能之影響。</p>	<p>感謝審查委員意見，此處範圍確定及剖析部分，係針對我國改革方案欲實施政策之前與政策之後的模擬分析，內容偏重我國實際狀況的討論。各國年金改革雖有其借鏡之處，惟各國實施經驗已久，且我國是大幅的改革而非漸進修正，改革方案之衝擊自非他國可比擬。因此，於此處列為範圍確定及剖析的探討。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
21、	<p>社會影響的評估及預測：此節宜針對經由公聽會、座談會等管道蒐集之外界意見，就各種可能之作法進行影響評估及財務評估，並作預測。惟期末報告僅簡單說明透過問卷方式進行等，似過於簡化，建議予以修正補充。</p>	<p>感謝審查委員意見，已遵照審查意見修正，納入附註十一說明中。</p>
22、	<p>緩解及管理的監控：本節建議論述行政院年金改革方案，其對於社會影響之緩解效果簡要說明如下供參：</p> <p>(1)參酌先進國家年金改革經驗，採循序漸進，先以維持一定期間基金財務安全流量為目標，再逐步建構永續穩定制度，避免改革一步到位使制度改變幅度過於劇烈。</p> <p>(2)有關政府支付責任部分，為安定民心，將政府負最後支付責任入法；並增加勞保基金收入來源，由政府擬訂撥補計畫，分年編列預算挹注財務。</p> <p>(3)有關年資給付率調整部</p>	<p>感謝審查委員意見，已遵照審查意見修正，將審查意見的建議納入本研究第四章第二節之四、緩解效果之論述中。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>分，就平均月投保薪資低於 3 萬元以下者，仍維持現行 1.55% 計算，給付完全不受影響；至於 3 萬元以上者，僅就超過的部分微調給付率按 1.3% 計算，其年金給付金額每月最多減少 5.11% (約 1 千元)，平均介於 2%-3% (約 500 元)，儘可能降低對給付之影響。</p> <p>(4)有關延長平均月投保薪資計算期間部分，由現行以最高 60 個月之月投保薪資平均計算，逐步延長計算期間，每年延長 12 個月，歷經 8 年時間調整至以最高 144 個月投保薪資平均計算，且前開調整方案僅適用新申請給付者，已領取年金給付不受影響，屆退勞工亦影響有限。</p> <p>(5)有關調整保險費率部分，仍維持現行逐年微調機制，每次調整 0.5%，且於費率調整至現制上限 12% 時，設立評估機制，如經精算未來二十年保險基金</p>	

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>餘額不足以支應保險給付，其後始每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%（以上均不含就業保險費率 1%），又前開費率上限係參考國外費率平均費率擬訂，已兼顧各方保費負擔。</p> <p>(6)有關基金運用績效部分，為增加基金收益，以減緩其他改革面向調整之幅度，將基金操作績效目標設定為 4% 以上。</p>	
23、	<p>評估：建議採回顧前開社會影響評估過程之合宜性及利弊得失，至於研究單位如認行政院年金改革方案仍有改進空間，本會予以尊重，惟其建議內容宜具體可行並配合財務影響評估，以符合客觀性及專業性。至研究報告論述政府補助保險費支出內容，似與本節之目的不符，建議刪除。</p>	<p>感謝審查委員意見，本研究之主旨為社會影響評估，配合財務影響評估固有其完整性，惟已超出本研究之範圍。研究報告論述政府補助保險費支出內容，係針對整體年金改革所為論述，而非針對勞保年金個案所為論述。惟此處的審查建議，仍作為該部份內容的修改參考，刪除非屬整體年金改革部份之論述。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
24、	研究團隊針對期中報告審查意見一、二回應「...將針對美國、澳洲、歐盟、奧地利，以及世界銀行等國家或國際組織之 SIA 機制與程序方法加以探討...」，惟報告內文缺乏對奧地利之研究論述，請補充修正。	感謝審查委員意見。因在實際研究過程中，並未能找到足夠有關奧地利國家的 SIA 機制與程序方法的相關資料，故在此報告中暫不予介紹。
25、	期中報告審查意見建議研究團隊應深入應用可統合相關問題與研究之理論焦點，並參酌與研究問題具關聯性之文獻參考資料，惟審查意見所建議之文獻參考資料，未全數納入參考書目中，請衡酌納入。	感謝審查委員意見，期中報告審查意見建議之具關聯性之文獻參考資料，研究團隊已衡酌並將其應用於第四章第三節與第五章第一節之段落討論中，並且已將參考書目列入。
26、	本研究目的係就我國建置行政機關重大政策社會影響評估機制進行可行性分析，惟報告僅於第 72 頁至第 74 頁簡單分析其可行性，結論似嫌武斷與簡略。為使本研究發揮最大綜效，以符研究目標，本研究宜有更全面與前瞻性分析，建議增加執行社會影響評估限制或實際成效之文獻資料，從整體多元角	感謝審查委員意見，為使本研究發揮最大綜效，本團隊已遵照審查意見，配合審查委員之建議，針對相關章節予以修正與調整。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>度提出具體建議及配套措施。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見完備，請研究團隊予以調整。</p>	
27、	<p>依據報告內文顯示，部分文獻內容呈現方式略顯生硬(如報告第 17 頁述及「哪些社會群體會以何種方式受到影響」等)，為提高研究報告可讀性，請研究團隊通盤檢視研究內文之文句順暢性。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，請研究團隊賡續完備。</p>	<p>感謝審查委員意見。本團隊已再次通盤檢視研究內文之文句順暢性，以提高研究報告可讀性。</p>
28、	<p>為彰顯第二章第二節與第三章第三節研究重點，建議研究團隊統合各節研究結論，適時於章節末加入綜合性觀點，並以獨立一節小結方式呈現，以完整說明章節內容。</p>	<p>感謝審查委員意見，研究團隊已遵照意見，增加第二章第二節與第三章第三節之小結（原第三章第三節已移至第四章第四節）；第四章第四節可行性分析結合期中報告進度並新增內容，納入本研究三個模擬個案之分析與相關結論。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
29、	圖 4 與圖 6 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正；研究內文如為引述訪談資料之文字，請註明出處並標黑；主、協辦機關標註「主計處」部分，請將文字修正為「行政院主計總處」。	感謝審查委員意見，圖 1、4、6 已重新繪製，並且修正內容為中文形式呈現；主、協辦機關標註「主計處」部分，已將文字修正為「行政院主計總處」。
30、	第五章研究建議事項中，大多建議國家發展委員會為主辦機關，請研究團隊確實依據未來機關職掌，確實釐清劃分權責機關。	感謝審查委員意見，研究團隊已參酌建議，依據未來機關職掌，釐清劃分權責機關，建議多數之主辦機關為各目的事業主管機關。
31、	有關版面編排順序，請將「參考書目」置於「附錄」前，附錄十二「期中報告審查意見回覆表」置於附錄十三「相關重要法規」之後；各篇章、節、段、項如須編號，連同標題以不超過 4 級為原則，依序為一、（一）、1、(1)；表格標題請以跨頁標題重覆方式呈現，請研究團隊全盤檢視修正。	感謝審查委員意見，已檢視附錄順序，各篇章、節、段、項編號按照一、（一）、1、(1)之順序排列標題；表格皆新增跨頁標題重覆方式呈現。

我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
32、	有關期末審查意見回應對照表之回覆說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。	感謝審查委員意見，研究團隊已按照建議，將期末審查意見回應對照表之回覆說明，逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。