

西元 2023 年青年好政系列-Let's Talk

議題結論報告

團隊名稱：社團法人臺南市台南新芽協會

討論議題：

1. 目前環社檢核機制僅於戶外型漁電共生操作，其他類型的光電案場是否也需要類似環社檢核這樣的機制？理由為何？
2. 若要將光電開發影響評估之檢核機制加入《臺南市淨零永續城市管理自治條例》草案或其他相關法規來進行規範，你覺得哪些光電類型需要進行檢核？各類型光電之檢核需包含哪些項目？這些項目怎麼納入機制？台南市政府還可以有哪些作為？

辦理時間：西元 2023 年 8 月 19 日（星期六）

辦理地點：臺南文化創意產業園區4C 長壽講堂（臺南市東區北門路二段16號4樓）

一、現況或問題

（一）台南光電開發的現況

- 1、台南因為日照條件優良，一直都是光電開發選址的重要選擇之一。
- 2、台南七股等地區，因為多由單一地主持有大面積土地所有權，土地取得難度相對較低，有利於大型光電案場土地開發整合，這也成為光電業者選址台南的極大吸力。
- 3、南部科學園區（南科）的再生能源需求，尤其在台積電擴廠後急遽升高，這也多少加快了台南光電開發的腳步。
- 4、伴隨光電開發，饋線、升壓站、儲能場等開發也持續進行。

（二）台南光電開發的問題

- 1、台南光電開發規模位居全台之冠，其中七股地區目前已有將近10%的土地，開發為光電案場，未來還會繼續擴大至20%，目前已產生許多光電開發與居民、養殖戶的衝突，包含景觀與生態環境的衝擊、養殖承租戶工作權的影響、在地產業鏈影響、工程過於頻繁、場址鄰近住

宅等，不難預期台南未來會有更多光電開發衝突產生。

- 2、目前台南市政府正在研擬《臺南市淨零永續城市管理自治條例》草案，可藉由此自治條例賦予市政府相關權責、強化台南光電開發之治理。

(三) 環境與社會檢核的現況與問題

- 1、環境與社會檢核機制（以下簡稱環社檢核）是經濟部能源局藉由圖資套疊、現地勘查、利害關係人溝通、跨部會（主要為農委會，現為農業部）協商等方式，界定出不同之開發區位，光電開發業者需依照不同區位之規範申請開發。
- 2、目前僅有戶外型漁電共生之光電開發案適用環社檢核，其他光電開發型態（室內型漁電共生、農電共生、土地變更、屋頂光電……等）與儲能設施、升壓站等配合光電之開發類型，並未有類似環社檢核此類較完善之前期管控機制，勢必導致未來會有更多且嚴重之開發衝突。
- 3、目前的環社檢核核定開發者所提之因應對策、環境社會友善措施等，並未對開發者具有強力之約束力，且也缺乏後續具體之追蹤、管理、評估等監管機制。另相關資訊也未有良好之資訊公開方式。
- 4、目前的環社檢核所套疊之圖資以環境生態面向為主，少有社會經濟面向，且套疊之成果並未落實現場勘查。
- 5、目前的環社檢核未針對當地產業之相關從業者、產業鏈等攸關生計、經濟的影響有完善的評估，也未對開發利益、附加利益有良好預估與利益共享模式；對周邊居住環境、地景地貌也未有衝擊影響評估；對區域的環境乘載量也沒有納入考量。
- 6、目前的環社檢核所考量的利害關係人並無涵蓋更廣泛的產業鏈，然而在地產業並不限於漁民、漁會、產銷班，如推動食農教育的社會企業、專用在地環境友善食材的餐廳等，都會受到開發衝擊。

二、結論或建議

(一) 對於地方政府（台南市政府）的建議

- 1、**環社檢核入法**：應於自治條例等地方法規，將環社檢核或相類似之機制，引入台南光電開發之治理，並擴大適用至其他光電開發型態（室內型漁電共生、農電共生、土地變更、屋頂光電……等）與儲能設施、升壓站等配合光電之開發類型。
- 2、**成立單一窗口**：應成立單一窗口，提供開發方、利害關係人等相關行政、諮詢、輔導、投訴等之支持。
- 3、**擴大公民參與**：應於自治條例等地方法規，強化整體光電開發各階段（規劃、申請、審查、工程、營運等）的公民參與與爭議協調、解決機制。開發方或地方政府應更早於規劃、申請階段即進行利害關係人之意見蒐集與溝通，且不論何種形式（說明會、聽證會、公開展覽），都應確保有效且廣泛地讓利害關係人闡述意見，而就溝通結果開發方或地方政府也應明確提出相符之回應與對策。
- 4、**落實公正轉型**：應於自治條例等地方法規要求於開發行為前評估在地產業鏈所受之衝擊，給予適當之保護、輔導，落實公正轉型。

為達成以上目的，建議應跨局處（如：經發局、環保局、農業局、勞工局、工務局、都發局等）整合思考相關對策。
- 5、**建立後續監管機制**：應於自治條例等地方法規，建立光電開發案後續之監管追蹤機制，確保開發方有依因應對策、環境社會友善措施等內容來營運。
- 6、**鼓勵公民電廠**：用放寬限制、簡化程序等更多元的方式，鼓勵或補貼小面積屋頂型光電建置，並讓發電收益回饋社區，或自發自用，以加速公民電廠發展。
- 7、**強化跨局處協調**：為達成以上目的，建議應跨局處（如：經發局、環保局、農業局、勞工局、工務局、都發局等）整合思考相關對策。

（二）對於環境與社會檢核的建議

以下建議雖非僅針對地方政府，同時也是提供給中央政府參考，然而因與會公民強烈建議地方政府應採用類似環設檢核之制度治理光電開發，因此地方政府（台南市政府）也應參考並提出相應之政策。

- 1、**擴大適用環社檢核**：環社檢核制度應擴大適用至其他光電開發型態（室內型漁電共生、農電共生、土地變更、屋頂光電……等）與儲能廠、升壓站等相關設施之建置開發等。而針對不同之開發型態，應重新擬訂合適之環社檢核，且建議納入環境乘載量評估、總量管制的思維，並對於景觀、地景、地貌之衝擊提出合適之對策。
- 2、**資訊公開透明**：建議可透過建立資訊公開平台或其他形式，從前期的說明會、公開展覽等意見蒐集、在地溝通活動與紀錄，到中期因應對策、環境社會友善措施之擬訂內容與相關審核之會議紀錄，到後期之監督、管理、追蹤（如養殖業與農業生產效益、發電效益）等之相關數據、稽查紀錄等，都應有合適的資訊公開與意見陳述方式。
- 3、**環社檢核法制化**：環社檢核制度之約束效力應法制化，並強化後續具體之追蹤、管理、評估等監管機制，並補足相應所需之人力與其他資源，確保開發者有落實執行因應對策、環境社會友善措施，亦避免無從事相關允諾產業（如養殖、營農）之事態發生。
- 4、**落實現地勘查**：環社檢核制度於圖資套疊後的現勘機制應該充分落實，如人力、資源缺乏應予以補足，才能真實反映各區域、區位之實際情形，減少後續因現況與圖資不符或現況無法由圖資確知（如長年使用公有地養殖者）而產生的衝突。
- 5、**加強經濟影響評估與利益共享**：環社檢核應強化對開發區域當地產業之相關從業者、產業鏈等攸關生計、經濟的影響評估，並給予相應對策；也需建立對開發利益、附加利益有良好預估與利益共享的機制。
- 6、**擴大利害關係人認定**：應更廣泛且多元地納入環社檢核之利害關係人，建議可從產業鏈與輔助產業的方向進行盤點，如農業代耕業者、推動食農教育的社會企業、專用在地環境友善食材的餐廳等都能視為利害關係人；此外，開發區域向外鄰近之社區也應納為利害關係人，不能僅侷限於開發區域內之社區。

（三）其他具共識之建議

以下建議為與會公民更廣泛地對光電治理的建議，中央與地方政府（台南市政府）均可作為政策參考。

- 1、**光電治理須遵循國土計畫**：政府應將光電開發置於國土計畫之思維底下進行政策規劃與治理，確保國土利用之合理性，在兼顧生態環境、文化社會、產業經濟與能源轉型等面向的條件下，嚴格限制土地使用變更，以空間複合使用的概念促進光電與其他產業共融發展。
- 2、**擴大公民參與能源治理**：整體能源轉型、光電開發之各階段，都應擴大公民參與，並建立政府、開發者、其他利害關係人與民眾合適之意見表達、回應、管考機制，一方面盡量獲得廣泛共識與民意基礎，避免更多爭議發生；二方面也能汲取多元的意見，提供不同之政策思考方向；第三則是藉由民眾參與公共事務，提升對於民眾對於淨零轉型之理解，並減輕相關疑慮，促進能源轉型進程。
- 3、**建立農電共生示範區**：政府可藉由設置更多農電共生示範區，針對不同農業態樣試驗合適之光電開發型態，並嘗試模組化，提供未來營農型光電發展之指引。
- 4、**規劃產業轉型輔導、落實公正轉型**：光電開發未來將會加速成長，政府擴大盤點會被衝擊影響之產業，針對個別產業及其從業人員制定合適之轉型輔導方法，並挹注相關資源，確保公正轉型。

（四）未有明確共識之建議

以下建議雖未有與會公民明確之共識，但是執行團隊（社團法人臺南市台南新芽協會）認為仍可提供政府不同之思考路徑，因此予以整理、條列。

- 1、**嚴格定義不利耕作區**：目前光電開發會優先選擇不利耕作區、地層下陷區等名義上無爭議之地區，然而諸多從業人士、專家學者質疑，這些地區並非實際不利耕作或嚴重地層下陷導致無法從事農業等相關產業，只要適地適種、適地適用即可，因此政府應該嚴格定義不利耕作區、地層下陷區，確保農地農用，避免光電開發競逐農業與相關產業之發展。
- 2、**制定利害關係人間之定型化契約**：建議可以針對不同之利害關係人，擬定合適且定型化之契約、承諾書等，並由公正第三方進行公正，確保日後權責之履行與爭議解決方式。
- 3、**建立公平之利益共享模式**：光電開發所生之利益應有合適的共享模

式，也不應受限於回饋金等金錢形式，應要盡量符合當地民眾與整體區域之需求。另外回饋金或其他利益共享模式，也應該納入環社檢核等前期之審查程序。

- 4、**建立保證金制度**：可藉由開發方提保證金擔保之方法，降低光電案場被填廢土、漁電共生沒有養殖事實、沒有履行因應對策或環境社會友善措施等負面的開發情形。
- 5、**提供光電區域開發指引、設立光電開發專區**：可針對區域特性，指引各地區適合之光電開發類型。此外，由於目前都是由光電業者挑選場址申請開發，導致出現社區遭光電板包圍、不同案場工程接續影響同一社區、土地利用破碎化（如：漁電共生與土地變更型光電混雜，未來則可能是營農型光電與地變更型光電混雜）等情形。部分民眾建議採取類似科學園區之方式設立光電專區，除了可依照不同類型進行開發規劃外，透過統一管理，也可讓成本效益最大化。部分民眾則認為專區前置的溝通、規劃曠日廢時，且易如區段徵收產生土地所有權人極力反對但卻難剔除的問題，缺乏彈性，應利用申請前之妥善規劃，來提升成本效益並降低衝突，可參考英國之模式。雙方民眾雖於手段有不同意見，不過共同目標都是期望透過早期介入規劃的方式，降低衍生之影響與衝突。