

# 從「鄰避情結」到「迎臂效應」： 台灣環保抗爭的問題與出路

丘昌泰\*

## 摘 要

本研究探討過去二十多年來台灣環保抗爭運動如何從以「鄰避情結 (Not In My Backyard, NIMBY)」為基底的環保抗爭行動轉型為以「迎臂效應」為基礎的社區自覺運動。全文首先檢視鄰避情結的相關文獻與概念，其次從四個發展階段剖析台灣環保抗爭運動的特點：訴以中小型工廠污染為抗爭對象的萌芽階段(一九八一—一九八六)；涉以石化業及核能為訴求焦點的高潮階段(一九八七—一九九一)；魁以設廠作為抗爭議題，並與全球化議題掛勾的轉型階段(一九九二—一九九六)；林以電廠與焚化廠為抗爭主題的成型階段。再其次則分析鄰避情結與環保抗爭所形成的四項問題糾葛：環保回饋、選票問題、信任差距與黑道白道介入問題。最後則以宜蘭白米社區為例指出台灣社區營造運動的開展為未來疏解「鄰避情結」轉型成為「迎臂效應」的重要出路，最後作者於結論中提出五項實踐「迎臂效應」的四項策略：鼓勵成立非營利社區組織、建立社區參與制度、制訂「迷你新加坡社區」造鎮計畫、加強政策行銷與政策對話的能力、制訂知的權利法案。

**關鍵詞：**鄰避情結、環保抗爭、環保運動、公害糾紛、反公害運動、自力救濟運動

---

\* 作者感謝兩位審查人所提供之寶貴意見，相關審查意見均已納入本文加以修改，謹此致謝。作者目前任職於國立台北大學公共行政暨政策學系教授，民意與選舉研究中心主任。

## 前 言

從台灣環保抗爭運動的歷史進程來觀察，鄰避情結所造成的理念、利益與行為衝突一直是「剪不斷，理還亂」的公共問題，也是社會各界關切的焦點，例如垃圾掩埋場、垃圾焚化爐、火力發電廠、變電所等鄰避型公共設施皆是民眾經常抗爭之焦點。雖然行政院環保署仿效日本的運作模式，制定公害糾紛處理法，確立公害糾紛處理制度，然而，至今為止，從台灣北部到南部，仍可看到為數不少的社區民眾，高舉對抗污染的鮮明旗幟，實質上卻是以鄰避情結為驅動力的環保抗爭；因此，如何有效地化解鄰避型設施的規劃、興建與營運過程中所出現激烈的肢體抗爭，並且使民眾樂意地與該設施為鄰，成為社區居民生活共同體的一部份，乃是當前重要的公共議題。

不過，正當環保抗爭逐漸成為鄰避型社區民眾的抗議模式時，原本任務單純的環保抗爭竟然夾雜著鈔票與選票、黑道與白道的雙重介入，許多民眾開始對環保抗爭所帶來的社會不安與付出的社會成本開始感到不耐，遂逐漸無法認同以鄰避情結為名的抗爭行動。有鑒於此，部分抗爭民眾在社區營造風潮的帶動下，開始將示威抗爭的消極態度為積極參與、營造家園的社區自覺運動，他們透過社區參與形成社區營造議題，並且與工廠維持伙伴關係，希望形成鄰避型設施與社區居民的雙贏關係。

目前台灣社會正面臨著環境保護與經濟發展相互衝突的關鍵時刻，政府在保護弱勢族群與實踐公共利益的十字路口上亦正陷入進退維谷的困境，因之，如何將揮之不去的鄰避情結轉化為建設家園的正面力量，設法營造鄰避型設施與社區居民間的雙贏關係乃是當前政府應該努力的方向。換言之，如何從「鄰避情結」的問題糾葛轉型成為「迎臂效應（yes in my backyard, YIMBY）」的正面影響乃是社會各界亟須深思的關鍵議題。本文首先將分析鄰避情結的相關概念與當前實證研究狀況，其次則分析台灣環保抗爭的進程；再其次企圖分析鄰避情結與環保抗爭所帶來的問題糾葛，最後則以宜蘭白米社區的營造經驗為個案指出：以環境保護作為社區營造議題的可能性，結論中將進一步針對如何從「鄰避情結」蛻變為「迎臂效應」提出若干行動策略，以供各界參考。

## 壹、鄰避情結概念的澄清

關於鄰避情結的英文用詞相當的多，除了 NIMBY 這個字之外，其他如 Build-Absolutely-Nothing-Anywhere-Near-Anything(BANANA),Not-In-My-Term-of-Office (NIMTOO), Not-In-My-Bottom-Line (NIMBL)等。以美國經驗而論，鄰避現象的爭議

屢見不鮮，根據社會工作學者的看法，鄰避情結早在三十年前美國社會就出現這種症候群，但當時大都以反對「污染性設施」為主，如廢棄物清理場（Halstead, Luloff, and Myers, 1993）、毒性廢棄物處理場（Bryant and Mohai, 1992）、機場（Hall, 1980）、監獄（Sechrest, 1992）等；然而，近年來愈來愈多的個案出現於「非污染性設施」，如隨著電子科技的發達，電子通訊設備的鋪設亦迭遭社區民眾的抗爭（Barthold, 2000）；愛俄華州某牛肉工廠儘管可以為該州創造 1,100 個工作機會，並為該州每年增加 8,000 萬美元的收入，但仍然遭到民眾的反對（Kreidler, 2000）。而其他如土地利用的開發方式、低收入戶的住宅、戒除藥癮醫療中心、流浪漢收容所等設施的興建，社區民眾都經常產生正反兩極的對立意見，無法妥協，屋主團體與社區協會通常會結合部分激進的居民，共同對抗不動產業者與政府官員，使得此類建設的興建陷入無法解決的僵局（Shanoff, 2000）。麻塞諸塞州（Massachusetts）政府公共工程局（Department of Public Works）準備興建 35,000 平方英尺，經費高達 1,200 萬美元的停車場，亦遭到居民反對，他們希望州政府能夠選擇其他更適當的地點進行該項建設的興建（Kotsopoulos, 2000）。加拿大的蒙特婁市曾發生反對為弱智或殘障人士而設置的住宅區之抗爭運動，部分社區居民甚至反對加國政府所推動的社會與種族融合政策，堅持反對房屋興建計畫（Piat, 2000）。由這些實例看來，鄰避情結即使在先進的美加社會亦出現同樣的問題，使得公共設施的興建造成相當大的阻礙。

事實上，關於鄰避情結的概念，雖然名詞的運用上漸趨統一，但在概念內涵的界定上則仍是眾說紛紜，李永展（1998：34）認為它是一種「個人或社區反對某種設施或土地使用所表現出來的態度」。陳俊宏（1999）從民主決策的角度認為鄰避症候群主要是描述一種反對國家強制執行某些對社會整體而言是必要的政策，但是在地方上卻強烈反對將當地做為政策目標的草根運動。他認為：鄰避症候群發生的原因有兩方面：一是來自於政策專家對於公共問題的界定方式，另一為以政府官員與科技專家作為最後決策權的模式。

鄰避情結究竟具有何種特性呢？李永展與翁久惠（1995：92）、李永展與陳柏廷（1996：55）指出鄰避情結具有下列四項特性：斥鄰避設施所產生的效益為全體社會所共享，但負外部效果卻由附近的民眾來承擔；居民對鄰避設施之認知與接受程度受到居住地點與此類設施距離遠近的影響；對具有污染性的鄰避設施如能妥善處理，發生意外的機率相當低，但若不幸發生事故，則後果非常嚴重；鄰避設施之興建往往涉及專家科技知識與民眾普通常識之間的價值衝突。洪鴻智（1995：175）則指出鄰避情結的「空間衝突性」，這是因為地方基層與中央、中心與邊陲對立所引發的空間衝突，或個體效用與總體目標間矛盾所引發的衝突，使得空間衝突本身具有複雜性與不確定性，空間規劃的問題不再是靜態且具線性組織的型態，而已轉變為動態與非線性的空間衝突管理。

國內學術界關於鄰避現象問題的研究文獻相當之多，從鄰避設施的研究對象而言，如焚化廠或垃圾掩埋場設施（曾憲郎，1995；李永展，1996；何紀芳與李永展，

1996；侯錦雄，1997；丘昌泰與蘇瑞祥，1999）、能源性設施（陳明健，1991；簡龍鳳，1992；吳再益與林唐裕，1996；李國雄與馮國豪，2001）、工業區（丘昌泰，1995a、1995b & 1996；朱斌妤與汪銘生，1999；湯京平，1999；丘昌泰，1999b）、交通工程建設（林茂成，2001）等。本研究由於是就過去二十年的環保抗爭進行總體性的研究，故所謂鄰避型設施並未特別指明係那一種公共設施，基本上前述幾種類型都可能指涉在內。

從鄰避設施的研究途徑而言，目前已有不少學者嘗試從不同途徑進行探究，如衝突管理（侯錦雄，1997；朱斌妤與汪銘生，1999）、公共政策（丘昌泰，1995a & b, 1996, 1998, 1999a & b, 2001；丘昌泰與陳欽春，2001）、空間規劃（洪鴻智，1995；李永展與翁久惠，1995；李永展，1996；李永展與陳柏廷，1996；李永展與林啟賢，1998；李永展與何紀芳，1999）、民主參與（陳俊宏，1999；湯京平，1999）、環境風險管理（曾明遜，1994 & 1995；陳錫鎮 1996 & 1998；丘昌泰，1996）、環境經濟（曾明遜與謝潮儀，1995；解宏賓，1995；蕭代基，1996）。本研究的分析觀點為公共政策，故對於問題癥結的診斷、解決方案的提出與行動策略的設計相當重視，期盼有助於鄰避現象的疏解。

## 貳、環保抗爭運動的歷史進程

從相關文獻來判斷，台灣環保抗爭事件有紀錄可查、且具有學術研究意義者，大概是從一九八一年開始，此後才開始展開激烈的自力救濟行動，從鄰避型設施的分類來看，台灣環保抗爭可以分為四個階段<sup>1</sup>：

### 一、以中小型工廠污染為抗爭對象的萌芽階段（一九八一—一九八六）

早在一九七〇年代，台灣就出現相當嚴重的公害問題；不過，當時由於社會禁忌未開，並未成為大眾討論的焦點。根據台灣省衛生實驗所的記載，鋼鐵廠空氣污染事件共有 27 件，水泥廠空氣污染事件共有 22 件，總共 49 件。又根據行政院衛生署環保局所編訂的「歷年來台灣地區重大公害事件報告」，從一九六五年到一九八五年之間僅發生 14 件反公害事件，而且都集中在高雄縣仁武、大社、林園三個工業區內，而鄰避型設施大都以目前正在營運的石化工廠為主，可見這段時間環保意識僅處於萌芽階段，反公害尚未發展成為醒目的社會運動（蕭新煌，1988）。

從社區居民的角度來看，當時台灣由於經濟起飛，工廠林立，工廠排放黑煙惡臭影響住家環境，居民反抗公害的行動逐漸興起。行政院衛生署環境保護局自一九

<sup>1</sup> 分類標準係根據環保署所公布的公害糾紛處理白書以及環保署過去二一年來所編纂的重大環保抗爭事件，各階段的劃分只是看主要的發展趨勢，有時候很難作完全的分割。

八二年四月二十八日起開設公害申訴專線接受民眾電話陳情。以空氣污染的陳情案件而論，一九八二年不過 167 件，一九八六年已高達 11,035 件（環保年鑑，1986：60）；以噪音陳情案件而論，一九八六年，台北市有 5,760 件，高雄市則有 4,112 件（環保年鑑，1986：118-119），可見空氣與噪音污染已經嚴重影響社區居民的生活品質。

台灣的環保抗爭運動的出現，和一九八一年以後力量逐漸強大的政治反對運動有密切關係；在台灣民主政治轉型過程中，威權體制的統治能力倍受質疑，國家機關的自主能力受到威脅，民間社會勢力蓬勃崛起，以致社會出現對於公共政策合法性的認同危機。政治反對運動成為環保運動者學習的對象，反政治體制的運動者賦與反公害者抗爭的信仰、意識型態、情緒甚至是資源，使得反公害者經常以自力救濟方式解決環境污染的威脅，環保意識與反抗勢力因而高漲，成為一股銳不可擋的社會運動（張茂桂，1989）。總之，如果台灣沒有出現政治反對運動，缺少可以學習與模仿的對象，則反公害運動是否能夠發展成為一種社會運動，恐怕是有疑問的。基此，從一九八二年開始，環保抗爭運動風起雲湧，據學者估計，此段期間自力救濟運動發生了 1,516 次（張茂桂，1989：12-13），相當驚人，其中屬於環保抗爭事件當不在少數。蕭新煌（1988）教授曾將一九八一年至一九八六年台灣地區所發生的公害事件歸納整理，共有 108 個案，其中幾個著名個案<sup>2</sup>，如中國合成橡膠碳煙廠污染案、阿米諾酸廠污染案、觀音鄉大潭村重金屬污染案、台中縣大里鄉反三晃農藥工廠案、新竹反李長榮化工廠案、反杜邦運動等。

總體而言，此階段的環保抗爭對象，主要係以中小型的污染性工廠為抗爭對象，如李長榮化工廠、三晃農藥工廠、杜邦公司。由於這些鄰避型設施長期以來一直沒有解決環境污染的誠意與行動，造成社區鄰里環境和身體健康受到嚴重威脅與迫害，而且其所造成的環境污染事件一直沒有得到政府的重視，故環保抗爭運動乃結合政治反對人士形成強而有力的自力救濟行動。

一九八六年乃是環保抗爭運動活動力最強的一年，該年相繼發生「反三晃」、「反杜邦」、「圍堵李長榮」三件激烈的自力救濟運動，除了杜邦是屬於設廠性質的鄰避型設施外，其餘都是當時正在營運的鄰避型設施。這個階段運動的結果促成了台灣第一個反公害的草根性社區組織之成立，如台中縣公害防治協會、彰化縣公害防治協會、新竹市公害防治協會等，將我國的環保抗爭運動推向組織化的境地。反公害組織的成立，顯示抗爭民眾絕對不是一盤散沙，而是一個有堅定的草根性組織，他們擁有堅定的領導者，提出強有力的反公害訴求，設法運用各種社會資源和廠方、政府官員進行談判。其中特別值得注意的是：杜邦不算是一個小工廠，但絕

---

<sup>2</sup> 這些個案的描述可參考下列文獻：行政院經建會，公害糾紛處理及民事救濟法制之研究，一九八八年六月。蕭新煌，七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析，一九八六。行政院環保署，中華民國台灣地區重大公害糾紛處理事件彙編，一九九一。行政院環保署，環境保護年鑑，一九八二年。行政院環保署，公害糾紛處理白書，二〇〇〇年。

對是一個國際知名的大企業，但反杜邦運動卻是一個由「地方性議題」逐漸轉化為「全國性議題」的抗爭案例，使得該運動由「地方色彩」轉變為「全國色彩」，論其性質則從環境污染的「事後救濟性」轉變為環境健康的「事前預防性」（李長貴，1992）。

總之，這個時期環保抗爭運動的特徵是：第一、除了反杜邦運動係以預期性的鄰避型設施為抗爭對象之外，基本上是以正在營運中的污染性工廠為抗爭重點，由於地方色彩相當濃厚，故是一種草根性的運動。第二、環境污染受害意識為環保抗爭運動的根源；第三、以自力救濟的方式解決環境污染之威脅；第四、廠方與受害民眾的衝突激烈；第五、污染問題的改善與賠償問題的爭取為訴求的主題；第六、具有堅強的家鄉意識；第七、成立社區性的反公害組織。

## 二、以石化業及核能設施為訴求焦點的高潮階段 (一九八七—一九九一)

一九八七年，終止動員戡亂時期，報禁、黨禁解除，台灣的民主政治開始邁向多元化的方向而發展，而經濟結構方面正是創造奇蹟的年代，環保抗爭運動開始邁入顛峰年代。在公害陳情案件方面，一九九二年底，共有 77,547 件，其中以廢棄物污染的陳情案件最多高達 29,805 件，噪音污染有 20,328 件次之，可見公害問題較諸過去更為嚴重（行政院環保署，1993：553）。

此時期的環保抗爭運動可說是風起雲湧，蔚為壯觀，成為社會各界注目的焦點，重要的案例可以分為兩大類：第一、係以核能設施為抗爭對象，如台東縣蘭嶼鄉反核廢料場案、台北縣貢寮鄉反核能電廠事件；第二、係以大型的石化專業區為抗爭對象，如宜蘭縣反六輕設廠案、高雄林園事件、楠梓後勁地區反對中油設置五輕廠事件、大發五金專業區污染案、頭份地區污染糾紛案等，這些個案都是耳熟能詳，並且成為日後研究台灣環保抗爭運動的重要素材。

根據筆者對於上述六大個案的分析，本階段的特色在於：

- 第一、環保抗爭運動的起因仍然是對抗環境污染，保衛家園；環保抗爭的對象是大型的鄰避型設施；所抗爭的環境污染類型當中係以水污染為主體，根據環保署的統計資料，一九八八年至一九九二年的公害糾紛事件共 277 件，其中水污染有 93 件，比率為 33.57%（中華民國台灣地區環境資訊，1993：557）。
- 第二、環保抗爭事件層出不窮，且每一個案都是舉國知名，影響深遠；不僅是地方性的中小型工廠污染議題，而且更成為全國性熱烈的討論焦點，使得鄰避情結成為全國推動公共設施必須正視的心理效應，台灣社會有更多機會了解鄰避情結在環保抗爭運動的作用與負面影響。
- 第三、反公害組織漸趨健全，受害社區幾乎都成立反對污染的草根性組織，且組織結構甚為健全，也能發揮相當功能，不能視為組織渙散的一盤散沙。

團體；

第四、回饋基金為抗爭的焦點，幾乎所有的抗爭都必須談到這個問題（丘昌泰，1995a），政府的態度基本上是不願意插手，任由工廠與民眾談判，使得回饋成為日後環保抗爭運動的焦點；

第五、以長期性的抗爭與圍堵方式迫使廠方就範，已經不再拘泥於短期的、間歇性的抗爭，因此，運動人士的立場相當堅定，圍堵手段激烈，衝突的解決幾乎要動到府院級的政府官員親自前來現場才能得到暫時解決。

當然，最可喜的部分是抗爭民眾的「環保知識」逐漸增加，不再停留於「環保意識」階段；特別是基於國際環境議題的影響，如第二次世界環境會議、華盛頓公約組織對於台灣保育不力的指責、臭氧層氣體的管制問題等，「全球性的思考，地方性的行動」（think globally, act locally）的口號豐富了民眾的環保知識，使得抗爭民眾知道唯有加強環保知識，才能使環保抗爭議題得到社會的認同，唯有與世界環保議題相互掛勾的情形下，其抗爭的正當性才能更堅定的確立。

此外，值得注意的是：全國性環保組織也在此時相繼出現，他們以溫和理性的行動出現，如主婦聯盟、消費者文教基金會、綠色消費者基金會、新環境基金會等，這種全國性環保組織的形成不僅平衡了過去環保抗爭運動的激進色彩，同時在扮演環境教育的功能上，也具備正面的功能，使得激情式的、草根性的環保抗爭運動不得不尋求更為社會認同的方式進行環保議題的抗爭。

### 三、以設廠做為抗爭主題，並與全球化議題掛勾的轉型階段 （一九九二 一九九六）

台灣的環保抗爭運動過程中，前面兩個階段所發生的重大個案，如中國合成橡膠碳煙廠污染案、阿米諾酸廠污染案、觀音鄉大潭村重金屬污染案、台中縣大里鄉反三晃農藥工廠案、新竹反李長榮化工廠案、高雄林園事件、大發五金專業區污染案、頭份地區污染糾紛案等，大多是以營運中的工廠所造成的環境污染做為抗爭對象，其中固然有不少的例外，如反杜邦運動、宜蘭反六輕、貢寮反核四運動等係以「設廠」做為抗爭議題，但訴求重點大都侷限於地方發展的利害關係觀點，並未與全球化議題掛勾，以致於抗爭的知識基礎較為薄弱，欠缺國際比較的宏觀視野。因此，當這類運動呈現在國人面前之時，給與一般民眾的印象是：一群企圖爭取環保回饋、以暴力進行抗爭的烏合之眾，不容易得到社會各界廣泛地支持。

這個時期開始有了明顯的改變，著名的個案如台中港區反海渡電廠、反拜耳等案件，特別是反拜耳運動，由於此個案為前執政黨為求實現亞太營運中心計畫的關鍵性計畫，這樣一個高達 500 億元的重大投資，必須極力爭取鄉民的支持，故其所進行的溝通行動、電視辯論等頻率相當之高，幾乎是歷年來重大外資經建計畫的首例。台中縣當地所成立的反拜耳團體，如反拜耳設廠行動聯盟、愛護鄉愛港自救會

等不僅以地方環保利益與生命價值為訴求主軸，而且也引用許多外國文獻及全球化的環境議題觀點做為抗爭主軸，明顯地增強了抗爭的理性色彩。至於海渡台中港電廠設置案，由於民眾擔心該電廠之空氣污染可能造成環境污染，故在「反海渡設廠行動聯盟」的倡議下，提出下列訴求：訴反對燃煤發電，要求改為天然氣發電；訴要求將外輸電線路改為地下化，以免高壓電輻射影響居民健康；勉誓死維護高美濕地之自然生態；林以公民投票解決海渡設廠案，這樣的訴求顯然比過去一味地要求環保回饋明顯進步。

的確，這個時期的環保抗爭運動似乎面臨一個轉型階段，第一個轉型關鍵是「公民投票」成為解決衝突性鄰避型設施的重要手段，反核四、反拜耳、反海渡等都曾提出這樣的訴求，使得統治階層更能成熟地面對制訂公民投票法的問題。第二個轉型關鍵在於環境議題的國際化，特別是自第二次世界環境會議的召開之後，國際性的環保公約與環保組織不斷衝擊著以地方性議題為主體的保衛家園運動，使得以「地球村」為主的「世界社區」與以「反污染、衛家園」為主的「地方社區」融合一起，我國環保抗爭運動中乃開始出現全球環境主義的意涵。

一九八九年夏天，十多位台灣的環保人士，包括領隊東海大學林俊義、主婦聯盟陳裕琪、後勁反五輕的劉永鈴與鄭懷仁、鹿港反杜邦的粘錫麟、新竹公害防治協會林聖崇與蘇煥智等，前往美國加州進行為期二週的環境科學之旅，將地球日的構想帶入國內，一九九一年宣布四月二十二日為台灣的地球日，帶動了另一波的環保運動，地球日的口號是「誰說你不能改變？」，要求每個人改變自己，要求改善環境。地球日的綠色宣言，標舉生活、消費、政治環保，從生活中改變自己，從消費中改變企業，從政治中改變國家，設法扭轉社會對環保運動的肢體抗爭、反對政府的刻板印象，使環保成為大眾生活的公約，成為主流的社會思潮。

在此段轉型期間，台灣環保團體展現出了高度的環保調查與分析能力，開始懂得如何運用媒體與知識社會的資訊力量，對於廣泛的大眾展開普遍性的環境教育與宣導。例如，環境品質文教基金會自一九九五年以來定期公布的「環境痛苦指數」，藉由精確的社會科學研究方法，對於台灣地區由來已久的各項公害污染問題，作一「環保施政總體檢民意調查」。根據他們的調查。台灣民眾對於環境的痛苦指數甚高，對於環保署的施政表現並不感滿意，對於環保當局構成不小的壓力。

台灣環保抗爭運動一路走來，以環境污染議題為主軸的社會運動幾乎打著「反」字招牌，從中央到地方，從國民黨到民進黨執政的縣市，不斷地衝撞既有的政治體制，展現出震盪性的「顛覆性格」，環保抗爭運動讓執政者與企業界聞之色變，讓一般社會民眾感到厭惡；一般人雖寄予環保抗爭運動者的支持與同情，但是很難理解環保抗爭者為堅持理念所付出的犧牲與頑強。因此，台灣環保抗爭運動從激進到面臨轉型階段，不再沈醉於消極的反制，而開始走入更專業化的體制內行動；在過去那一段期間，大部分民眾看到的都是受害社區民眾憤怒的情緒與激烈的肢體衝突，政府、工廠與社區之間呈現出的是緊張的對峙關係，只有消極的解決當前的問題，卻未對整體社區發展的前景做過任何美好的承諾與規劃，難免無法得到



全民認同而逐漸失去其著力點，因此，必須設法尋找能夠得到全民認同的轉型方向。

#### 四、以電廠與焚化廠為主體的成型階段（一九九七—二〇〇一）

一九九七年後，台灣環保抗爭之對象是以興建規劃中的民營電廠與焚化廠為抗爭對象；在民營電廠抗爭案方面，經濟部所一直大力推動的民間電廠興設計畫，如宜蘭的富堡電廠、桃園的長生電廠、新竹的新桃電廠、苗栗的中石化汽電共生電廠、台塑的六輕電廠、嘉義的嘉惠電廠、台南的東帝士集團電廠、花蓮的火力發電廠等都遭到民眾劇烈的抗爭，抗爭重點大抵為：拆賠償問題：土地賠償或農作物可能損失的賠償；汙健康問題：環境污染可能造成社區居民的健康受到威脅；生態問題：生態環境將因電廠的設置而受到嚴重破壞；林生活問題：農漁業將因電廠設置而無法維持生存。

在垃圾處理設施抗爭方面，如發生於二〇〇〇年八、九月月間的許多抗爭事件，包括：高雄縣美濃鎮小型焚化爐抗爭案、澎湖縣草蓆尾垃圾場延用抗爭案、嘉義縣大林鎮的焚化爐案。二〇〇〇一年間，美濃日友焚化廠週邊農作物受害空氣污染鑑定事項、南投縣草屯鎮停收垃圾、桃園縣南北區垃圾焚化爐的興建與試燒、雲林縣林內鄉民反對興建焚化爐、嘉義縣大林鎮排路里民眾反對設置焚化爐、彰化縣民眾陳情反對設置彰化焚化爐等。根據環保署長郝龍斌的分析，目前區域性垃圾焚化廠興建或營運試燒階段都出現進度嚴重落後的現象，政府原訂於二〇〇〇三年前興建 21 座公有垃圾焚化廠，但截至二〇〇〇一年三月止，已完工運轉者的只有 16 座。郝署長分析進度落後主因是：地方派系利益糾葛、地方首長選舉壓力、黑白道介入，顯然這些問題糾葛已經超過環保當局的能力範圍；法務部掃除黑金小組應該隨時查緝，以減少抗爭阻力（聯合報，2001/4/12，第十二版）。

值得注意的是：「雲林離島式基礎工業區」的抗爭個案，並非完全是以電廠為抗爭對象，但其影響卻是大規模的。雲林離島式基礎工業區開發規模為 11,562 公頃，分為四區，麥寮區由台塑六輕進行開發，新興區於一九九八年由工業局委託榮民工程股份公司進行開發，台西區由雲林縣政府自行開發，四湖區則視未來發展需求列為後期開發重點，但後來由於居民不斷抗爭，經濟部乃成立「雲林離島式基礎工業區新興區糾紛協調處理小組」，將民眾抗爭議題彙整成「重型車輛造成民房龜裂案」、「養殖物棚架受砂土淹沒案」及「養殖文蛤暴斃案」等三項。此外，並由漁業署主導設立全省性漁業安定與環境監測基金，進行長期監測解決與加強漁業生產環境之維護與污染之監測。

這段期間的環保抗爭運動可說是「環保知識進步，抗爭行動退步」，一方面抗爭民眾的環保知識確實有所提昇，其訴求主題具有相當的學理基礎，不能視為烏合之眾與純粹的流於情緒之爭，另一方面抗爭行動卻更為複雜，環保流氓、黑道白道聯合介入等情事時有所聞；然而，政府方面倒是明顯地進步許多，並且已經建立不

少制度化的衝突解決機制，包括成立環保警察，以作為解決環保流氓的手段；建立公害糾紛處理機制，以作為處理公害糾紛的制度依據。此外，環保當局亦積極與司法部門合作，希望能透過各種「公害糾紛處理偵審實務研討會」，提昇司法官對公害糾紛處理、鑑定賠償與偵審實務之認識，促進公害糾紛司法救濟處理途徑。

當然，引進日本公害防止協定模式，大力推展「環境保護協定」乃成為另一重點，過去所強調的宜蘭經驗，乃逐步向各縣市推廣宣導，如二〇〇一年九月台南市政府辦理「公害糾紛處理暨環境保護協定說明會」，顯示除了宜蘭縣之外，其他縣市也開始重視該制度實施的可行性。

隨著環境議題的國際化，地球村的「世界社區」觀念逐漸蔚為主流，台灣環保運動不再狹隘地定位在消極的社會批判與顛覆體制的衝撞性格，畢竟對於多數的台灣同胞而言，在和平理性安定的基礎下解決問題，遠比衝突不安的狀態下更為大眾所接納。作為社會運動一環的環保運動已經完成其時代任務，於是在下一時期中開始積極尋找鄰避型設施與社區居民雙贏的行動方式，展開積極的建設家園行動，於是蔚為全國風潮的「社區營造」就是在這樣的背景下，緩緩地邁出腳步，展開了另一頁建構「社區生活共同體」的道路。

### 參、鄰避情結與環保抗爭的問題糾葛

從前述四個階段的分析中可以得知：台灣環保抗爭運動的基礎在於鄰避情結，根據維斯及其同僚（Vittes, et al., 1993）的看法，所謂鄰避情結是一種「不要在我家後院」的主張，意指：第一、它是一種全面性地拒絕被認為有害於生存權與環境權的公共設施之態度，無論是垃圾掩埋場、焚化廠、火力發電廠、核能電廠等都是被拒絕的對象。第二、鄰避態度基本上是環境主義的主張，它強調以環境價值衡量是否興建公共設施的標準。第三、鄰避態度的發展不須有任何技術面的、經濟面的或行政面的理性知識，它的重點是一項情緒性的反應。由此看來，鄰避情結可以說是公共政策制定與執行上相當難以突破的瓶頸，並不是「說理」就可以解決的問題糾葛。很不幸地，目前我國環保抗爭運動正遭遇到這種鄰避情結的效應，使得許多環保設施都受到民眾的挑戰與抗爭，造成工廠與社區民眾之間的緊張與衝突關係（丘昌泰與蘇瑞祥，1999）。事實上，鄰避型設施因設備裝置複雜，可能使用不明物品種類繁多，潛在危險性甚高，經常可能被列為潛在危險性甚高之行業；如果政府不加以教育宣導，加上民眾環境意識之覺醒，很容易發生激烈的反抗行動。

事實上，鄰避情結是一種自利的、意識形態的或政治的一種傾向（Hunter and Leyden, 1995:601-619），很難進行理性的說服，不少先進國家莫不視之為環保建設的一項障礙。以美國的經驗而言，從一九八〇到一九八七年預定興建 81 座的毒性廢棄物處理場，但只有 8 座順利完成，其主要原因在於民眾的鄰避情結，民眾毫無理由的反對到底（Lake, 1987; O'Hare and Sanderson, 1988）。根據學者進一步分析鄰

避情結的內涵，他們發現：民眾之所以產生鄰避情結，乃是因為擔心環境遭受破壞與財產權受到影響，但實際上關心環境品質與財產價值的比例甚低，僅佔 2.4% 而已；絕大多數的民眾沒有特別關心任何事的比例，竟然高達 45.7%；而關心健康與安全問題者，則佔 25.5%；由此看來，鄰避情結實在包含許多非理性的內涵（Hunter and Leyden, 1995: 604）。

根據作者長期對於環保抗爭的分析，由鄰避情結所引發出來的問題糾葛，至少包括下列幾項，直至目前為止，仍未得到適當解決（丘昌泰，1995a & b, 1996；丘昌泰與蘇瑞祥，1999）：

## 一、鈔票問題

社區居民與鄰避型設施之間的紛紛擾擾，根本的問題癥結在於環保回饋。根據經濟部國營會的統計資料，台電與中油公司過去每年所編列的睦鄰經費幾乎占整個國營事業睦鄰經費約九成以上，如果國營事業沒有原則的退讓給錢，讓民眾食髓知味，則「要糖吃的就有糖吃」這種效應所引發的場面就很難收拾了。

根據過去報紙上的統計資料，歷年來經濟部所屬國營事業所發生的重大環保糾紛，民眾曾經索賠金額相當之高，如中油大林煉油廠附近魚苗死亡事件（9,300 萬元），林園石化廠污染事件（15 億元），台南永安液化石油氣接收站工程（20 億元），大林電廠遭蝦苗業者索賠案（4,050 萬元），林口不明公害索賠案（320 億元），台電興達電廠煤灰海拋及中油高雄總廠廢水污染索賠案（5,770 萬元），林園地區養殖戶索賠案（60 億元）等，令人難以置信。根據作者的調查，桃園縣蘆竹鄉的長生電廠於二〇〇一年開始發電營運，興建電廠期間原定為二年，由於附近民眾的抗爭而延宕了四年，其中關鍵的因素在於鈔票問題。據長生電廠公關組組長表示<sup>3</sup>：興建電廠期間，對海湖村居民實施回饋計畫高達 4,500 萬元；每座高壓電塔所徵收的土地面積約一百坪，共有 69 座電塔，每坪以 5 10 萬元計，花費的土地徵收費難以估計；除此而外，最令該廠頭疼的是油氣管線的鋪設，由於民眾擔心「瓦斯爆炸」，因而強力要求油氣管線經過之處都應該加以回饋補償。目前電廠興建完成，為回饋當地民眾，長生電廠已著手與當地村民進行談判，希望由民眾組成管理委員會，電廠承諾將每年營業額 70 億元的 5%，約為 3,500 萬元回饋給當地居民。

一般而言，目前環保回饋的問題癥結在於：

1. 環保回饋分配的合理化問題：回饋基金通常直接撥付到鄉（鎮市區）公所，鄉（鎮市區）長基於政治（選票或派系）考慮，往往以「有福大家享」的方式讓廠區設施附近鄉村所有居民都分享該回饋基金，造成那些距離工業區設施最近、受害程度最為嚴重的居民之反彈，因為他們認為應該給他們的回饋

<sup>3</sup> 本次調查訪問完成於 2002/8/15，因本文性質不適合將訪問稿全文刊出，故僅將部分重要結果加以引述，以供參考。

金額最多。一般而言，民選的鄉鎮市長，回饋基金的分配與支用必須經過代表會的同意，工廠設施最近距離的居民，無論如何只有一票或少數的投票權，如何能夠透過多數決，為本鄉居民爭取更多的回饋經費？官派下的區長，其所擁有的回饋基金，區長與市長幾乎可以全數決定，近距離的民眾更無置喙餘地。因此，如何貫徹環保回饋的精神：「受益付費、受害補償」，並且貫徹以「受害程度」或「距離遠近」為分配回饋基金的標準，將是促使「合理化」的重要課題。

2. 環保回饋項目的實質化問題：環保回饋的金額與項目雖然林林總總，但民眾似乎並未感受到回饋的益處，對於小金額的回饋活動，如廟會、社區或其他團體的活動，民眾抱怨連連，認為金額太少；對於金額較大的回饋項目，如修橋補路、興建圖書館等，民眾認為那本來就是鄉鎮公所應該要做的事，與環保回饋無關。因此，一般社區民眾所謂的回饋，通常就是將鈔票納入自己的袋囊，如直接分錢、減免電費、免繳稅款或其他相關費用、免費健康檢查等讓居民直接受益的項目。基此，如何透過環保回饋機制將居民個己需求與社區建設需求加以整合恐怕是未來應該注意的鈔票問題。

## 二、選票問題

選舉是台灣地方自治發展的生命線，沒有選舉活動，地方自治的存在是虛幻的；因之，選舉造就了地方政治人物，也考驗地方派系勢力的興衰，選舉成為政治角力的場所。基此，對於地方政治人物而言，他們對於是否支持鄰避型設施的思考邏輯是：鄰避型設施的興建是否能夠得到「選票」的支持？有選票就可以支持，沒有選票，即使學者專家與政府官員搬出高深的理論依據與國家政策，在選票考量下，民意代表或地方首長也必須保持傾向於民意的模糊性。因此，「選票主義」成為當前地方政治運作的思考主軸。

何以選票作為地方政治的思考主軸呢？根本原因在於爭取選票意味著「政治權力」的獲取，一旦獲取政治權力，就足以對地方的政經資源行使高度的支配權。選票主義導向的政治勢力一旦介入公共設施規畫、興建與營運過程，使得公共設施之運作趨於複雜化，鄰避型設施就容易變質為「泛政治化」的現象。據本研究群長期觀察政府官員、石化工廠與社區民眾的互動狀況，明顯發現選票政治對於地方公共政策的影響，形成泛政治化現象。以石化業而言，某甲公司認為：民代或候選人藉機炒作新聞，贏得民心，但往往誇張石化業的污染情形（丘昌泰，1995b：66）。再以彰化縣溪州垃圾焚化廠的興建為例，從八十年三月規劃到開始營運由單純的專業事務變質為派系對立的政治事務，由一縣（彰化縣）之區域事務變成二縣（彰化縣與雲林縣）之共同干預事務，都可以說明「選票政治」對於地方公共政策的影響（丘昌泰與蘇瑞祥，1999）。

### 三、信任差距問題

民主政治常軌下，自力救濟的發生與處理，民眾應該信任並且服從公權力的行使。不過，實際情形是：民眾對地方環保機關普遍持著不信任的態度，一般民眾也往往無法接受政府官員對公害原因所鑑定出來的不利結果，因此，政府與人民之間產生了「信任差距」。從公共政策而言，政策機構的政策行動與命令，無法得到人民順服；受害民眾沒有意願遵行政策制定的遊戲規則，這是發生了正當性危機，必須加以更正。

更嚴重的是：民眾對於附近工廠改善污染的誠意，一直持著懷疑態度，不相信工廠能夠改善污染；因此，每逢環保抗爭，最後的抗爭結果只有繼續走上金錢索賠的遊戲。而工廠本身對於社區民眾的信任感也是非常之低，他們經常將民眾視為貪得無厭者，除了用錢打發之外，沒有第二條路可以走。因此，民眾、政府機關與工廠三者之間形成非常嚴重的信任差距問題。

為了解決信任差距的問題，環保當局曾仿效日本的公害防止協定，積極推動「環保協議書」的制度，希望透過社會各界的監督力量，由政府機關當公證人，由工廠與居民簽訂「不污染後院」的君子協議書，但在台灣實施的並不成功，宜蘭與台南市都是少數個案，無法推廣的原因無他，彼此欠缺信任而已。工廠認為一旦簽訂協議書，將形同民眾予取予求的「環保回饋書」，至於民眾則認為那是政府與工廠相互勾結的「官商勾結書」，解讀差異性如此之大，就可以想見鄰避情結之作祟。

### 四、黑白介入問題

從過去台灣環保抗爭運動來觀察，黑道與白道的掛勾與介入，似乎並未稍歇，反而有愈演愈烈之趨勢。以白道勢力而論，民意代表或地方派系介入行政決策過程，為民眾關說某項請求，本不足為奇；惟如果關說事項不合理或違法，甚至涉及金錢利益的索取或利用政治勢力作秀，則這種關說壓力對於行政決策便容易產生負面的作用。以黑道勢力而論，不少善良民眾本想理性解決設施興建問題，無奈受制於黑道人物的脅迫，乃不得不採取配合性的激烈抗爭手段；不少黑道挾著白道的政治勢力，成群結黨，在與政府、廠商協調過程中取得政經利益，過去檢調當局拘提不少的環保流氓皆是明證。

根據我們的調查訪問：為某些特定利益或藉機作秀的黑白道人士，確實存在於許多環保抗爭運動過程中，許多工廠業者明白表示此種看法。政府官員方面也認為環保決策過程的泛政治化與泛利益化現象是存在的，使得抗爭問題的解決更為困難。甚至受訪民眾認為：不明黑道白道勢力的介入，使環境抗爭的訴求主題複雜化，充斥派系利益色彩；因此，必須設法防堵政治與不法勢力的介入。

## 肆、鄰避情結的疏解：以白米社區為例

台灣的環境主義者經過了一九八〇與一九九〇年代的社會批判與體制抗爭之後，到了接近二〇〇〇年代則紛紛改採社區自覺路線，在「暗戀社區桃花源、打造台灣新故鄉」的理念下，重回社區的懷抱，對於社區投入更多的熱情與關注，形成了一九九〇年代末期、二〇〇〇年代初期以來的社區營造運動，這種運動其實已經超過了台灣環境主義者所關懷的環境污染問題，而將視野拓展至社區文化、社區教育、社區安全、社區環境、社區衛生等公共議題，「社區」成為解決環保抗爭必須回歸的主體。

台灣社區自覺運動的展開，主要是來自於行政院文建會的推動，當時主其事者為陳其南先生，其初衷是希望以文化建設來營造社區的新生機，沒想到竟然蔚為全國風潮；推動社區總體營造相當賣力的陳其南先生指出：「社區總體營造」是以「社區共同體」的存在和意識做為前提的；當國家機器與官僚政治逐漸脫離社會本質的時候，就是社區生活與公共意識成為改革的唯一動力來源；社區運動雖然在許多國家默默展開，但各個社會有其獨特的歷史背景與政經條件，很少能相互移植，社區總體營造是台灣經驗的累積與命名，把它完全等同於日本的造町、造街或地域振興，並不實際也很難行<sup>4</sup>。陳其南先生最初的構想其實純粹是基於文化工作者的立場，並未想到擴展至其他領域，可是沒有想到這一構想竟然得到其他各領域的支持與推廣，於是一場蔚為壯觀的社區改造運動就此展開了（丘昌泰，1999）。

當政府機關開始意識到社區營造的重要性，並且開始展開行動之際，其實民間社會早已悄悄地邁開步伐，朝著社區營造的方向而努力，成立於一九九六年八月十日的「永康公園之友」可說是一個重要的開端。一九九五年六月中旬，當社區居民得知台北市政府擬開闢一條計畫道路，而社區公園將減少五分之二的面積，同時公園內五十多株老樹要被移植之時，在「保護永康公園」的一聲號令下迅速將居民團結起來，透過聯署將執行一半的工程攔阻下來，不僅得到政府部門「順應民意」的承諾，更激起了社區意識的火苗，形成「永康公園之友」這個自發性的社區居民團體。

永康街社區營造成功的實例，鼓舞了有心推動社區營造的人士與團體，其他許多社區亦相繼推動，成功的案例更是有增無減，如台北市的山光社區、龍山社區、台北縣的汐止小鎮、宜蘭的大二結社區、高雄縣阿蓮社區等。相關的社區網站更是琳瑯滿目，顯示建立民間社區已經成為大家的共識。

民間的社區運動組織亦於此時開始組成，如由一群資深的文化與社區工作者所

---

<sup>4</sup> 陳其南，「社區總體營造」，聯合報，一九九九年八月 日，第 四版。

組成的文化環境基金會，設立於台北縣淡水鎮，其成立宗旨是推動地方文化發展、社區營造與環境空間品質之提昇，該基金會自一九九七年起推動一系列的活動，其中最重要者為推動「第一屆全國社區總體營造博覽會」，該活動接受宜蘭縣政府委託，在宜蘭舉行，有來自美、日、德及全國 41 個社區參與，三個星期的會期中參觀人次達 35 萬以上，是社區總體營造政策階段性的總結，也啟動了下一波社區營造運動的風潮，顯見社區營造運動已經成為另一股足以取代草根性環保抗爭運動的潛在地方運動。

宜蘭白米社區<sup>5</sup>係以環境保護為營造的出發點，在工廠林立、居住環境品質相當惡劣的情況下，透過社區居民的努力，終於克服環境污染問題，並發展出具備當地傳統文化特色的木屐產業。

白米社區位於宜蘭縣蘇澳鎮的東南方，該社區四周高山環繞，丘陵盤據，山脈中大理石、白雲石、蛇文石礦藏豐富，造就了白米社區永春里一帶集結了多家石礦加工廠，所產的石灰、石粉、石米產量高居全國第一。社區內除了林立的石礦加工廠，遠東最大規模的台灣水泥廠早在日據時代就已成立；加上近年成立的中油油庫，因此，在社區聯絡對外的主要幹道——永春路上常有大量的砂石車穿梭來往，帶來了漫天的灰塵，曾經是全國落塵量最大的地方。

促使白米社區營造的主要動力來自於社區居民環境意識的促動。對於白米羈的人來說，社區最大的幹道——永春路，一直是揮之不去的夢魘；五十幾年來，二十幾家礦石工廠和中油的卡車，從早到晚，日以繼夜的穿梭在這條僅容兩車相會的馬路上，事故頻傳；除了工廠轟隆、轟隆的切割砂石聲以及卡車的呼嘯奔馳聲外，在向晚時分，最常聽見的是，社區中的「阿嬤」與「阿母」們在巷子口，急切的呼喚孩子不可過「大路」的叫聲。

社區居民於是開始思考如何解決此一困境，乃開始集合起來，成立各種不同形式的非營利組織，企圖以社區公民的自發性力量對抗環境污染對於社區所造成的健康與生活上的威脅。社區發展協會就是其中力量最為強大的民間團體，為了追求更美好的生活環境而努力，該協會首先係循著老路，在宜蘭縣政府的協助下，與台灣水泥廠簽訂「環保協議書」，書中並明訂環保回饋的相關規定，後來發現工廠改善污染的成效不彰，乃改採「先改造社區、再要求廠方」的策略；居民先行自我調整態度，從消極的對抗爭轉變為積極的改善社區環境，經過多次的努力及點滴成果

---

<sup>5</sup> 作者相當認同審查人之意見：僅以一個白米個案作為「迎臂型社區」的推論依據似嫌太過單薄，作者曾嘗試蒐集所有社區營造成功的案例，惟以環境污染為營造議題者，確實僅白米社區一例，且該社區之營造相當成功，故不得已選擇此案例，未來期望有更多案例以支撐本文推論的合理性。該個案之資料來源主要係參考本人所指導之碩士論文：江鳴益，二〇〇一，公私合夥在社區主義形成中的角色研究：永康與白米社區個案研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。聯合報，「社區溫柔革命，工廠變得愛漂亮」，二〇〇二年八月八日，第一版。

的累積，惡化的生活環境終於有了些許的改善，而工廠眼見居民的自我努力，也開始對於社區的環境有了善意回應。在社區居民與工廠間的良性互動下，使得社區的生活品質有些改善。

白米社區除了運用宜蘭縣政府與台灣水泥廠簽訂的「環保協議書」中所提供的回饋金外，還向內政部、環保局等機關申請相關計畫的小額補助，持續推動環境維護工作。文建會所提出的文化產業化政策再度給與白米社區另外一個轉型的契機，該社區在仰山文教基金會及宜蘭縣立文化中心的協助下，於一九九七年接受經濟部中小企業處的「白米社區產業文化推展輔導計畫」，一九九八年起至二〇〇〇年經濟部中小企業處延續原本的工作，由白米社區發展協會繼續推展「白米社區地方特色產業輔導計劃」。營造後的白米社區已經出現各式各樣的自發性社區團體，如社區長壽俱樂部、社區志願服務隊、社區讀書會、社區壘球隊、守望相助隊、合作社、白米文史工作室、白米社區環保促進會等，專門處理社區中的老人、環保、運動、進修、治安、文化、生產等各種不同的社區自治活動，而這些活動都是社區民間的力量所推動，政府部門幾乎只扮演經費補助的角色。由於白米社區成功地將「鄰避社區」轉變為「迎臂社區」，故聯合報的專論報導中指出：「社區溫柔革命，工廠變得愛漂亮」<sup>6</sup>，

## 伍、結語：從「鄰避情結」到「迎臂效應」

從全國各社區自覺運動以及宜蘭白米社區營造成功的個案來看，以社區自覺運動似乎更可能取代以「鄰避情結」為基底的環保抗爭運動，而且更能得到政府機關的成功支持。儘管目前社區自覺運動在發展上仍有許多困境，且以環保議題為營造主題的成功個案仍然太少，但當我們看到污染如此嚴重的白米社區，竟能創造出居民與廠方的雙贏局面，則不由地令我們對於「迎臂型社區」的形成產生戀慕的願景。

究竟應該如何實踐這個願景？殷賀伯（Inhaber, 1998: 22-23）指出：要解決鄰避情結的問題，必須考量四個要素：第一、必須要有自願性的社區；第二、風險分析的系統必須要簡化，且易於理解；第三、必須對受影響的社區擁有補償的方法；第四、受害社區的民眾對於污染性設施必須擁有充分的掌控權。根據我國學者的看法，促成垃圾掩埋場中鄰避情結的主因在於：汙傳播媒體的大量報導，促使環保意識的覺醒；氾經濟的快速發展，造成都市邊緣土地的急速擴張；尅政治民主化運動促成自力救濟行動的急速增加（Shen and Yu, 1996:167-181）。因此，要將「鄰避情結」轉換成為「迎臂效應」必須採取下列各種方法：汙中央政府應該整合所有的環保法規，地方政府不宜擁有太過強勢性的法規；氾儘速將環保政策合法化，並且堅

<sup>6</sup> 聯合報，第一版，二〇〇二年八月八日。



定地付諸執行；尅重新界定污染行業的類別；林將環境污染的緩和策略予以系統化，並將補償措施予以合法化；杼將特定的利益團體與環保團體予以區隔；汙祛除「大公司就付得起」的肥羊迷思；河鼓勵企業界積極投入社區活動（Koo, 1996: 153-165）。

欲實踐迎臂效應的未來願景，首先必須破解鄰避情結所造成的四項問題糾葛：鈔票問題、選票問題、信任差距與黑道白道介入問題；其次將類似宜蘭白米社區的營造願景規劃出來，讓受害社區居民能夠產生認同感。基此，下列各項策略或許值得嘗試：

1. 鼓勵成立非營利社區組織：從白米社區的實例中，可以發現：從「鄰避型」轉變為「迎臂型」社區的關鍵在於社區居民自發性的力量，白米社區居民基於環境意識的促動，復甦社區文化的使命感，組成各式各樣的非營利社區組織，這是其社區營造成功的主要因素。基此，如何在各個社區中成立以公益為導向的社區組織是非常重要的。必須注意的是：目前台灣各社區都有不同形式的社區組織，但政治目的者居多，故經常造成其與村里長之間的衝突，故必須成立以非營利、公共利益為導向的社區組織。
2. 建立社區參與制度：政府機關應該研擬有關社區參與的規範與程序，教育民眾，讓民眾知道如何參與社區環境保護事務，並且鼓勵民眾積極參與。鄰避型設施既然有所民眾權益，讓社區居民從規畫到興建、營運都徹頭徹尾的參與是使公共設施取得正當性的重要基礎。目前不少社區民眾相當認同社區營造的重要性，但是不知道有何管道可以貢獻一己之力。事實上，社區參與制度可以參考行政程序法與環境影響評估法等加以建立。一個健全的社區參與，至少必須回答下列四項關鍵問題：派社區參與主體：誰參與？參與的主體為何？是否僅限定於菁英份子？或是包括無權無勢，且無參與知識的民眾？涉社區參與程度：社區參與是否一定要以影響公共決策為目標？支持與宣導政府政策是否也是一種參與形式？社區參與究竟可以分成那些不同程度？尅社區參與方式：社區參與應該包含那些方式？公聽會？顧問委員會？公民投票？究以何種方式為當？林社區參與困境：可能產生那些參與上的問題？應如何促進社區民眾的參與，減少抗爭？
3. 將「迷你新加坡社區」造鎮計劃的構想，納入工業發展計畫之中：目前的回饋措施與辦法，累計之金額不少，但由於欠缺整體性的規劃，往往僅見到零星的措施，卻無法見到具體的回饋成果。既然工業區強調要成為社區民眾永遠的「好鄰居」，那麼主管當局就應該要求廠商在規劃工業區時，應提出前瞻性的、整體性的造鎮計畫（社區發展計劃），以形成工業區與社區民眾之間「生活共同體」的密切關係。基此，筆者建議：工業區發展計劃中應該提出整體性的「造鎮計劃」，例如，可以向地方民眾提出「迷你新加坡社區」的造鎮藍圖，期望逐年編列回饋與公務預算發展社區建設，預計在若干年內將本地建設成何種面貌，將這種願景提供出來，讓社區民眾知道是造鎮計畫

的重要內涵。筆者認為：目前的環保回饋措施幾乎都是「事後」的「被動」措施，絕大部分的情形大都是「大圍廠賠大錢，小圍廠賠小錢」，這種心態容易造成工業區與民眾關係的惡化；最好的回饋辦法應是「事前」的「主動」規劃，工業區可以提出具有美麗遠景的造鎮計劃，讓工業區所提出的造鎮計劃成為地方首長競選時的「政見」，如此必能形成民眾與工業區的雙贏局面。

4. 加強政府機關的政策行銷與政策對話能力：為了要讓民眾了解環境污染風險的事實，並且告訴他們避免風險的方法，最好的方式是進行政策行銷（policy marketing），將政府的公共政策與相關資訊提供給風險團體（Kasperson and Palmlund, 1989: 147-148）學者指出：必須運用社會行銷觀點（social marketing perspective）來推銷公共政策，才能讓大眾與政府共同重視環保政策，因此，我們必須發展以利害關係人為基礎的政策過程（stakeholder-based policy process）（Altman and Petkus, Jr., 1994）。進行政策行銷必須透過各種民意調查，了解標的團體的特性與結構，從而根據團體的特性研擬不同的行銷策略。根據筆者觀察，以工業區附近的社區特性而言，絕大部分都是「老人、教育程度低、務農或養魚維生」，此一特性意味著：政策行銷不能太過仰賴書面的、官方的資料，而應以口頭或影片宣傳為主。我們認為：環保署應建立政策行銷的模式，將公害糾紛處理法與環境污染管制的精神及其相關規定，以淺顯易懂的方式加以宣導，其作法是：一方面進行數十場次的政策說明會，直接與民眾進行面對面的溝通，另一方面則可延聘專家學者撰寫淺顯易懂的「環保法或公糾法答客問」手冊，透過村里長散發給一般工業區的民眾，或透過網際網路上網公告，以建立基本的公害糾紛處理知識。
5. 制訂知的權利法（The Right to Know Act）：根據美國超級基金法案（Super Fund Act）的規定，聯邦與州政府環保機構在清除有關毒性廢棄物的優先順序時，應依據社區關係計畫（community relations programs），事前諮詢當地社區居民的意見（Paehlke and Torgerson, 1990:265-266）。以一九八三年美國職業安全與健康行政局（The US Occupational Safety and Health Administration）所制定的「意外危險事故溝通法則」（Hazard Communication Rule）而言，要求毒性化學物質的製造商、出口商或購買與使用該原料的中下游業者必須將風險資訊，以某些溝通形式告訴工人，如必須貼上標籤或散發物料安全資料表（Material Safety Data Sheets），訓練工人如何安全地使用化學物質。美國法律很明確的指出：工人對於物料安全資料表的要求是一項法律強制上的權利（legally-enforceable right），不得加以剝奪。與意外危險事故溝通法則相似的法律是「社區知的權利法」（Community Right to Know Laws），一九八六年緊急計劃與社區知的權利法（Emergency Planning and Community Right to Know Act of 1986）的制定就是最具代表性的法案。以州政府的層次而言，加州的「知的權利法」，規範嚴謹，執行徹底，堪稱為地方政府的模範；該法主要是根據飲用水安全與毒性物質強制執行法（Safe Drinking Water and Toxic

Enforcement Act)，由於得到 63%選民之投票支持，故號稱為「第六十五號提案」( Proposition 65)。加州第六十五號提案的目的有兩項：第一、避免不安全的化學物質進入社區環境，特別是禁止化學物質影響飲用水的安全；第二、要求化學物質的製造商或販售商，給予消費者「清楚而合理的警告」( clear and reasonable warning)。該提案主要是運用預防性的措施，以阻止化學物質破壞生態環境或人體健康( Nordenstam and Dimento, 1990)。因此，筆者建議：應該仿效美國模式的建制，使社區民眾的「知的權利」予以制度化。促使「知的權利」制度化的方向為：成立一個由社區民眾、石化業者與環保官員所共同組成的「三邊委員會」( tripartite committee) ( Stallen, 1991: 59-60)，共同進行「合作性的污染監督模式」，該模式非但足以避免公害糾紛，且有利於社區民眾在環境規劃上取得相當程度的自主。在實際作法上，應由業者定期負責提供相關環境風險資訊給附近居民，並由民眾聘請專家擔任諮詢，以徹底落實「知的權利」。

台灣環保抗爭運動出自於民間的一項自發性運動，可惜其基本出發點在於鄰避情結，使得後來許多環保抗爭事件已經成為社會輿論批判的對象，故目前看來由鄰避情結所帶領的環保抗爭運動已經出現瓶頸，包括來自於鈔票選票、信任差距與黑白道介入的瓶頸，形成社區居民、工廠、政府與整體社會的皆輸局面。今天當我們看到社區自覺運動在各地普遍開展，且若干社區竟係以環境污染議題作為營造主題，可見以環境保護議題作為社區營造的起點應該是未來值得期待的願景。

或許這條路是相當的漫長，但無可否認地，台灣環保運動必須要走出自己的道路，必須面臨自己的困境，也必須提出自己的實踐策略。筆者認為：對於以鄰避情結為基底的抗爭型社區營造應該列為第一優先，因為它的存在是政府無能、民主墮落的表徵；至於以迎臂效應為基底的營造型社區營造則其未來的發展前景是相當樂觀的，我們希望政府有關當局應該制訂社區主義導向的環保政策，以改善社區居民與鄰避設施之間的衝突關係，降低環保抗爭的不良影響，以營造社區居民良好的生活品質。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 丘昌泰，1995a，《剖析我國公害糾紛問題》，台北：淑馨出版社。  
丘昌泰，1995b，《台灣環境管制政策》，台北：淑馨出版社。  
丘昌泰，1996，《建構利害關係人取向的環境風險政策》，台北：時英出版

社。

丘昌泰，1998/09，以社區主義破解公害糾紛的困境，《台灣環境保護》，20：9-15。

丘昌泰，1999a，公害社區風險溝通之問題與對策，《法商學報》，34：17-48。

丘昌泰，1999b，《社區主義在環保政策過程中的困境與實踐》，行政院國科會專題研究成果報告，NSC-87-2414-H-005A-004，實施期間：86/08-88/07。

丘昌泰，2001/10/19，從鄰避情結到迎臂效應：台灣環保抗爭運動的瓶頸與願景，「2001年能源資源與經濟學術研討會」，台北：中央研究院經濟研究所。

丘昌泰與陳欽春，2001，台灣實踐社區主義的瓶頸與願景：從抗爭型到自覺型社區，《行政暨政策學報》，3：1-43。

丘昌泰與蘇瑞祥，1999，破解選票政治、回饋情結與公共政策的三角難題：以環保基層建設為觀察焦點，《法商學報》，35。

朱斌好與汪銘生，1999，台灣公害糾紛機制未來發展方向，《中山管理評論》，7(1)：189-212。

江鳴益，2001，《公私合夥在社區主義形成中的角色研究：永康與白米社區個案研究》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

行政院經建會，1988，《公害糾紛處理及民事救濟法制之研究》，健全經社法規工作小組。

行政院環保署，1982、1986，《環境保護年鑑》，台北：行政院環保署。

行政院環保署，1991，《中華民國台灣地區重大公害糾紛處理事件彙編》，台北：行政院環保署。

行政院環保署，1993、1995、1997，《中華民國台灣地區環境資訊》，台北：行政院環保署。

行政院環保署，2000，《公害糾紛處理白書》，台北：行政院環保署。

何紀芳與李永展，1996/12，都市服務設施接受意願與影響因子之探討，《建築學報》，19：27-53。

吳再益與林唐裕，1996/08，當前民營電廠興建遭遇之問題與因應對策，《經濟情勢暨評論》，2(2)：111-122。

李永展，1996/05，鄰避設施對社區環境品質之影響：以台北市三個垃圾焚化廠為例，《國立政治大學學報》，72：263-297。

李永展，1997，鄰避徵候群之解析，《都市與計畫》，24，1：69-79。

李永展，1998，鄰避設施衝突管理之研究，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，9：33-44。

李永展與何紀芳，1999/12，環境正義與設施選址之探討，《規劃學報》，26：91-107。

- 李永展與林啟賢，1998/09，鄰避型公共設施之環境態度與更新接受意願之研究：以台北市為例，〈都市與計畫〉，25, 2：133-153。
- 李永展與翁久惠，1995/07，鄰避設施對主觀環境生活品質影響之探討：以居民對垃圾焚化廠之認知與態度為例，〈經社法制論叢〉，16：89-117。
- 李永展與陳柏廷，1996/06，從環境認知的觀點探討鄰避設施的再利用，〈國立台灣大學建築與城鄉研究學報〉，8：53-65。
- 李長貴，1992，〈激進社會運動〉，台北：理論與政策雜誌社。
- 李國雄與馮國豪，2001/04，輸電線路及變電所遭遇抗爭解決之研究，〈台電工程月刊〉，632：1-17。
- 林茂成，2001/07，鄰避型設施區位選擇與處理模式之探討：以都會捷運系統為例（上）（下），〈現代營建〉，259：67-76; 79-87。
- 侯錦雄，1997，由居民態度觀點探討不寧適公共設施的環境衝突：以台中市垃圾焚化廠設置過程為例，〈中國園藝〉，43, 3：208-224。
- 洪鴻智，1995/08，空間衝突管理：策略規劃方法之應用，〈法商學報〉，31：172-206。
- 張茂桂，1989，〈社會運動與政治轉化〉，台北：國家政策研究資料中心。
- 陳其南，1989年8月10日，社區總體營造，〈聯合報〉，第十四版。
- 陳明健，1991/06，經濟發展與環保問題：以發電廠的區位選擇為例，〈農業與經濟〉，12：13-25。
- 陳俊宏，1999/09，鄰避（NIMBY）症候群、專家政治與民主審議，〈東吳政治學報〉，10：97-132。
- 陳錫鎮，1996/08，解決鄰避設施設置管理問題之新議：創意思考之實例與應用（上），〈人與地〉，175：31-39。
- 陳錫鎮，1998/09，解決鄰避設施設置管理問題之新議：創意思考之實例與應用（下），〈人與地〉，177：39-49。
- 陳聰富，1999，〈公害糾紛處理白書編纂期中報告〉，行政院環保署委託研究計畫。
- 曾明遜，1995/09，鄰避設施管理策略玲，〈現代地政〉，15, 9：18-21。
- 曾明遜，1995/10，鄰避設施管理策略菱，〈現代地政〉，15, 10：25-27。
- 曾明遜，1995/11，鄰避設施管理策略彖，〈現代地政〉，15, 11：25-27。
- 曾明遜，1995/12，鄰避設施管理策略姪，〈現代地政〉，15, 12：18-21。
- 曾明遜與謝潮儀，1995，住戶逃避鄰避設施之自我防衛支出：以垃圾處理場為實證對象，〈都市與計畫〉，22(2)：217-234。
- 曾憲郎，1995/12，生活素質與公共政策的評估：以高雄焚化爐的興建為例，〈台灣經濟金融月刊〉，371：35-41。
- 湯京平，1999/06，鄰避性環境衝突管理的制度與策略：以理性選擇與交易

- 成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案，《政治科學論叢》，310：55-382。
- 葉俊榮，1990，環保自力救濟的制度因應、解決糾紛與強化參與，《法學論叢》，19 (2)。
- 葉俊榮，1992/01，出賣環境權：從五輕設廠的十五億回饋基金談起，《國家科學委員會研究彙刊，人文社會科學類》，2 (1)：17-34。
- 解宏賓等人，1995/07，鄰避設施外溢效果隱含市場之研究，《國防管理學院學報》，16 (2)：53-64。
- 蕭代基，1996/07，污染性設施之設置與民眾信心之建立，《台灣經濟預測與政策》，21 (1)：39-52。
- 蕭新煌，1988，《七十年代反污染自力救濟的結構與過程分析》，台北：行政院環保署。
- 《聯合報》，2001/4/12，第十二版。
- 簡龍鳳，1992/06，林口發電廠污染事件衝突管理過程探討，《計畫經緯》，16：39-46。

## 二、英文部分

- Altman, John A. and Ed Petkus, Jr. 1994. Toward a Stakeholder-based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences* 27: 37-51.
- Baram, M. 1984. The Right to Know and the Duty to Disclose Hazard Information. *American Journal of Public Health*, 74 (April).
- Barthold, Jim. 2000. Convergence Faces NIMBY. *Cable World*, September 4.
- Bryant, B. I. And P. Mohai, eds. 1992. *Race and The Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse*. Boulder, CO: Westview.
- Hall, R. 1980. *Great Planning Disasters*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Halstead, J. M.; Luloff, A. E. and Myers, S. D. 1993. An Examination of the NIMBY Syndrome: Why Not in My Backyard. *Journal of the Community Development Society*, 24: 88-102.
- Halvorsen, J. V. 1999. Understanding NIMBY: A Study of Protests Against Gas Pipeline Projects. *Public Utilities Fortnightly*, Sept. 1.
- Hunter, Susan and Leyden, Kevin M. 1995. Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities. *Policy Studies Journal*, 23, 4: 601-619.
- Inhaber, Herbert. 1998. *Slaying the NIMBY Dragon*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Kasperson, Roger E. and Palmlund, Ingar. 1989. Evaluating Risk Communication.

- Covello, et al. *Effective Risk Communication*, pp. 143-158. N. Y.: Plenum Press.
- Koo, Leslie. 1996. Transforming NIMBY into YIMBY: The Siting Experience of Taiwan Cement Corporation in Ilan, Taiwan, ROC. *Comparative Analysis of Siting Experience in Asia*, Daigee Shaw, ed. Taipei, Taiwan: Institute of Economics, Academia Sinica.
- Kotsopoulos, Nick. 2000. Group Seeks Scaled-Back DPW Garage. *Telegram & Gazette*, Jun 16.
- Kreidler, Mick. 2000. NIMBY Wins Again. *Wallaces Farmer*, September.
- Lake, R. W. 1987. *Resolving Location Conflicts*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- McAvoy, G. E. 1999. *Controlling Technology: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Nordenstam, B. J. and Dimento, J. F. 1990. Right-to-Know: Implications of Risk Communication Research for Regulatory Policy. *Communicating with the Public About Major Accident Hazards*, pp.538-569, Gow and Otway, eds.,.
- O'Hare, M. Bacow and Sanderson, D. 1988. *Facility Siting and Public Opposition*. New York: Nostrand Reinhold Company.
- Paehlke, Robert and Torgerson, Douglas.1990. Toxic Waste and the Administrative State: NIMBY Syndrome or Participatory Management. *Managing Leviathan*, Paehlke and Torgerson, eds., London: Belhaven Press.
- Piat, Myra.2000.The NIMBY Phenomenon: Community Residents'Concerns About Housing For Deinstitutionalized People. *Health & Social Work*; May.
- Sechrest, D. K. 1992. Locating Prisons: Open Versus Closed Approaches to Siting. *Crime and Delinquency*, 38: 88-104.
- Shanoff, Barry. 2000. Not In My Backyard: The Sequel. *Waste Age*, Aug.
- Shen, Hung-Wen and Yu, Yue-Hwa. 1996. Social and Economic Factors for the Spread of the NIMBY Syndrome Against Waste Disposal Sites in Taiwan. *Comparative Analysis of Siting Experience in Asia*, Daigee Shaw, ed. Taipei, Taiwan: Institute of Economics, Academia Sinica.
- Stallen, Pieter Jan M. 1991. Developing Communications About Risks of Major Industrial Accidents in the Netherlands. *Communicating Risks to the Public*, Kaspersen and Stallen, eds.
- Steel, Brent S. 2000. Book Review: Controlling Technology: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome. *The American Political Science Review*, Dec.
- Vittes, M. E., Pollock, III, P. H. and Lilie, S. A. 1993. Factors Contributing to NIMBY Attitudes. *Waste Management*, 13: 125-129.

# From “NIMBY” to “YIMBY”: Problems and Solutions of Environmental Protest in Taiwan

Chang-tay Chiou\*

## Abstract

“NIMBY (Not In My Backyard)” syndrome is essential in environmental protest. Thus how to change “NIMBY” into “YIMBY(Yes In My Backyard)” becomes the principal purpose of this research. This paper began with clarifying the concept and relevant literature of NIMBY studies. Then, the author described the development of environmental protests in Taiwan during past two decades. Thirdly, problems in environmental protest based upon NIMBY syndrome were systematically explored. Fourthly, an empirical of case study at By-Mi Community in I-Lan county showed that grass-root community empowerment by environmental issue is an effective tool to alleviate the anxious relation between residents and NIMBY facilities owners. This paper concluded that community empowerment is a feasible way out of the dilemma of NIMBY syndrome. Five strategies were also suggested to accomplish the vision of community empowerment by environmental issue in Taiwan’s grass-root environmental movement.

Key words: NIMBY, environmental protest, environmental movement, environmental disputes, anti-pollution movement, self-help movement

---

\*Professor, Department of Public Administration and Policy; Director, Research Center for Public Opinion and Election Studies, National Taipei University.