

衝突的制度化？公害糾紛處理法與環境抗爭*

何明修**

私立南華大學應用社會學系

本論文的目的是在於探討：環境立法所對於環境衝突所造成的影響，是否新的環境管理制度能夠促成衝突的制度化，如果答案不是的話，其原因又是為何。本文探討的個案是於 1992 年通過立法的公害糾紛處理法，特別是針對這套措施對於公害求償事件的影響。首先，我們要指出這項法案如何在民主化與環境運動的雙重衝擊之下提出，也就是政府部門如何在外部壓力下提出一套控制衝突範圍的因應之道。其次的任務在於，對公害糾紛處理制度到 1998 年底為止的實際運作進行分析，我們認為這項新措施並沒有達成所設想的目標：大部分的求償案件仍是以體制外的方式運作，而不是依循法律規定的途徑。對於這種現象，我們認為主要原因在於該制度本身的設計問題，並沒有真正的面對污染者與被污染者的不對稱關係，使得受害者並不願意採行法律調解程序。在本文最後，我們將指出另一種構思體制外衝突的解決之道，也就是環境保護協定。

關鍵字：公害糾紛、衝突、制度化、環境運動、生態民主。

* 本文修改自筆者的博士論文（2000）第十一章。作者感謝兩位評審人的意見指正。

**通訊電話(05)2721007ext5309, email:msho@mail.nhu.edu.tw。

收稿日期：民國九十年十月八日；接受刊登日期：民國九十年十一月三十日

一、對於公害糾紛處理的雙重質問： 衝突的制度化與生態民主

在本論文中，我們要討論的焦點是公害糾紛處理制度（簡稱公糾），這是關於一旦污染現象成爲既定事實，居民受損害的權益如何獲得補償的問題。在此，公糾制度是指以 1992 年通過的公害糾紛處理法爲核心的一套調處程序，其目的在於「公正、迅速、有效處理公害糾紛，保障人民權益，增進社會和諧」（公糾法第 1 條）。在此，我們將要討論這套制度的實際運作結果，是否達到其宣稱的目標？

在本文中，我們的質問有兩個相關的層面：

首先，社會運動不是爲了抗議而存在，抗爭行動往往是達成目的之手段。換言之，一旦有可能在體制內完成運動目標，而且這種方式的風險與代價又是相對較小，那麼我們就可以預測，制度化的參與有可能成爲運動的主流路線。但是，到底是什麼機制決定了社會抗議的路線？在此，我們可以回到社會學傳統的衝突理論來看這一點。對於 R. Dahrendorf（1957）而言，階級鬥爭（或說其他形式的社會衝突）是必然存在的，無法加以消除的。儘管如此，他認爲衝突可以進一步「制度化」，也就是減少過程中的不確定性，避免最極端的情況出現。從韋伯的組織社會學立場出發，Dahrendorf 強調任何結構都存在著管理者與被管理者，因此利益的不一致是自然的現象，衝突也是內在的，其差別只在於制度化與否。換言之，有效的制度能夠和緩化急遽的社會對抗，避免衝突的無限外溢作用。¹

¹ 需要說明的是，在筆者的另一篇文章中，曾經建構「社會運動的制度化」這個概念來理解台灣環境運動在九〇年代中期以降的發展（何明修，2001）。所謂的社會運動制度化，是指整個運動部門在新民主化的格局穩定化成爲常態的政治現象，其主要特徵包括，抗爭週期逐漸與政體轉型週期脫離、社會動員不再依附於政黨動員的脈絡、反制動員的出現等。筆者在該文中是從民間社會與國家不同的利益中介模式來討論，提出制度化、轉向與衰退等幾種的社會運動發展

其次，越是到了晚近，台灣新興的民主制度雛型開始確立，環境運動者卻開始發現一個重要的事實：環境生態的利益並無法在這套遊戲規則中獲得適度的尊重。一方面，政黨競爭的邏輯成功地確保了開發主義的優位性，環境保護的主張很難在激烈的選舉過程中脫穎而出。另一方面，即使國家部門推出了若干新的環境管制措施，但是技術官僚的考慮仍舊凌駕於民眾參與的要求，使得這些新的制度無法到達其所宣稱的使命。這些現象共同指向一個重要的政治課題，即如何進行「民主的生態擴展」(ecological extension of democracy) (Beck1987: 101)。換言之，我們想要了解，在台灣政治日益走上民主化的發展同時，生態或說是環境的議題，是否也經歷了相同的民主化轉變？

基本上，所謂的生態民主是要求民主的參與原則運用於環境問題的處理。參與意味著有權利來關切、獲知並且決定，在環境議題中，民主的原則表現在社區是否有權能決定未來的發展方向、能夠明白瞭解所面臨的環境風險、並且在決策過程中獲得適度的尊重。需要強調的是，民眾參與的可能性是受制於制度的安排，使所有當事者的聲音獲得平等尊重，並不是一個自然而然的現象，而是要透過後天的努力。在此，我們關心地方環境爭議的解決，試圖從公糾法體制來理解當前台灣的生態民主處境。

總合兩個相關連的質問議題，我們的核心關懷在於：台灣環境運動從八〇年代的激情誕生，並且衝擊著當時逐漸退卻的威權體制(蕭新煌，1987、1988；張茂桂，1987、1989；李丁讚與林文源，2000；何明修，2000、forthcoming)，如何在九〇年代中的政治變遷，找到新的發展方向。從公糾制度的立法與執行考察中，我們想要了解當前的台灣環境議題如何具體地被呈現、處理，到底這算不算是一種衝突的制度化？其處理模式是否又能符合生態民主的理念？

可能。在本文中，我們所關心的是環境抗爭作為污染者與被污染者之間的社會衝突。本文以下將要論證，新的公糾制度並沒有帶來衝突的制度化，這一點並沒有與社會運動制度化的命題相矛盾。事實上，在某種程度上，正是由於公害衝突的持續體制外發展，才提供了環境運動持續動員的能量所在。不過要注意的，公害糾紛只是環境運動的一部分，環境運動的參與者也不限於直接的污染受害者。

在接下來的部分，我們首先要分析公糾制度的草擬與立法過程，特別注意是那些外在刺激導致了新環境制度的誕生。其次，我們將要注意公糾的實際運作，以瞭解是否有達成原先所設計的目標，若沒有，原因為何。最後，一種解決公害污染的「戰爭狀態」之提議將被深入討論，我們認為環境保護協定將有助於減緩抗爭的急遽程度。

二、公害糾紛處理制度的制定

關於公糾法，有兩點需事先說明。

首先，在公力救濟的範疇之內，法定的處理程序並非惟一解決公害糾紛的途徑。如果居民再也無法忍受某種污染現象，而又不願意採取抗爭的手段，仍有許多管道可行，如向環境機關陳情、向鄉鎮市調解委員會聲請調解、向法院控告、向民意代意反映等。在環境運動正式出現之前，這些申張冤屈的方式都被採用過，至今仍是許多受害居民立即想到的辦法。因此，公糾制度的推出意味著，國家部門承認環境爭議的特殊性，從而願意建立一套新的程序來解決此類的問題。就這一點而言，公糾制度代表著環境立法工作的邁進。

其次，在現行的處理體制之內，並非所有的環境民怨都可以被接受或處理。公糾法開宗明義地指出，所謂的公害糾紛，是「指因公害或有發生公害之虞所造成的民事糾紛」（第2條）。換言之，國家當局將處理的範圍限定在公害所造成的財產或健康損失，而這套制度實際就承認了環境權可以論斤出賣的事實。在許多重大的環境衝突中，受害的一方往往要求立即中止污染的現象，他們提出停工、停產、遷廠等訴求。對於這些要求，目前仍無制度化的解決方式，只能看雙方體制外角力的結果而決定。

因此，公糾制度只納入部分的環境爭議，特別是指那些能夠以金額多少計算的民事損失。同時，它也不是唯一的解決管道，同樣是民事案件，仍有許多其他的合法途徑。然而，就如同環評制度歷經了曲折的立法過程，公糾法的通

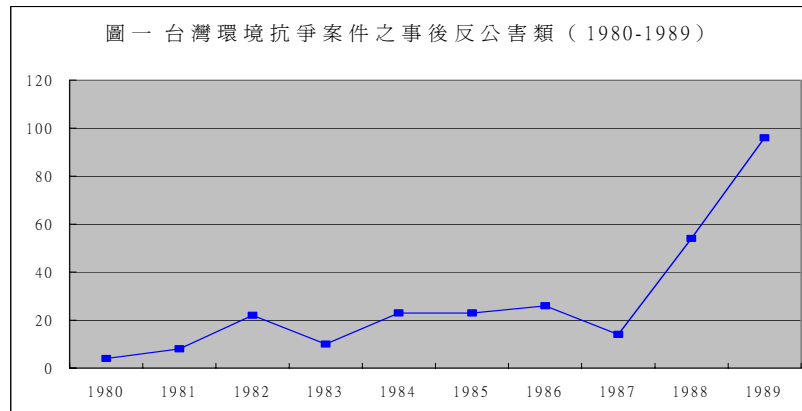
過也並非一帆風順，其中涉及了政治精英態度的轉變。接下來，我們首先來公糾制度的研擬過程。

最早在 1975 年，政府即著手草擬公害糾紛處理辦法，不過因為牽涉甚大，一時未獲得通過。1981、1982 年間，衛生署成立公害相關法律立法專案小組，準備第二度草擬法案，但是並未能完成。²很顯然，早期政府部門尚未認知到環境議題的嚴重性，因此態度並非十分積極。

一直到 1980 年代中期後，隨著環境爭議的日益普遍，「建立行政上之調解仲裁與公害救濟等制度」，成為十分急迫而必要的，這項宣示明確地在 1987 年底公佈的《現階段環境保護政策綱領》中提到。³隨後，剛成立不久的環保署將委託台大學者研擬的法案版本與各部會之意見總合，提出公糾法草案，於 1988 年底正式報請行政院審核，隔年送達立法院。促成這個時期政府主動作為的原因，主要是環境抗爭愈來愈頻繁，且蔓延到全台各地。據統計，從 1982 年開始，每年發生的反公害抗爭案件約在 20 件上下。到了解嚴之後即大幅成長，1988 年為 54 件，1989 年則高達 96 件（見圖一）。面對這種趨勢，政治精英不得不選擇制度化的回應策略，試圖將層出不窮的爭議納入體制之內解決，以避免事端擴大。

² 見環保署（1994:23），《公害糾紛處理白書》，1993 年版。

³ 見環保署網站。



資料來源：見何明修（2000：附錄四）

另一方面，就單一事件而言，1988 年底發生的林園事件的影響最為深遠，開啓了新的一波抗議風潮（見何明修，2000：78-9）。在官方的文獻中，也提到了林園事件的危機使得行政部門決定加速推動公糾制度的腳步。⁴

不過，一旦法案送達立法院之後，政府部門推動的態度顯然有所改變，不復以往的積極。從 1989 年 5 月，立法院交付審查開始，一直到 1992 年 1 月正式三讀通過為止，一共延宕了兩年半的時間。據了解，在立法院審議時，許多主管經濟事務的部門並不是很贊同這項制度，而業者也擔心自己的利益受損，使得立法的進程受到延誤。⁵由於公害糾紛所造成的索賠現象經常被污名化，評論者往往少去討論受害者的損失，而片面強調居民對於回饋或補償金的要求。有些立法委員批評索賠是「脫序行爲」，證明了「當前環保運動是走了偏鋒」，因此，他們不熱心於推動環境爭議的制度化（立法院，1993:20）。在這段期間內，台灣環境抗爭風潮也達到最高點（見何明修，2000：102-4）。公糾法遲未能通過，使得這個時期的環境爭議都循著體制外的方式進行，也因此大大提高了國家與民間社會之間的緊張關係。

再度促成政府高層注意公糾法的原因，也是由於地方反公害抗爭，其中

⁴ 見環保署（1994:39）。另外，參考葉俊榮（1993:104）之分析。

⁵ 自立晚報 1991 年 6 月 17 日。

1991 年底北桃四鄉向林口電廠索賠案扮演了重要的角色。林口火力電廠是以燃煤作為電力來源，每年冬天的東北季風將二氧化硫等污染源吹向桃園沿海地帶，居民長久深受其害。從 1988 年以來，當地居民就不斷與電廠發生衝突，不過台電公司始終推卸污染的責任，因此，在官方文獻中一直以「北桃不明公害」來稱呼這個案件。到了 1991 年底，隨著國大代表選舉的到來，四鄉首長聯手向林口電廠索賠三百三十二億元，以彌補漁業、林業、公共設施等損失。⁶各黨派的立委都介入了居民與政府間的協商，在選戰的壓力之下，經濟部決定以專案補助方式，動用八億八千萬元協助地方建設。⁷北桃四鄉求償的模式很快地在各地擴散，包括瑞芳鎮代會、台中縣議會都決議分別向深澳電廠、台中電廠要求鉅額的補償金。⁸

正當經濟部與北桃四鄉代表談判達成了初步的共識，環保署卻表達反對的意見。環保署堅持政府不可以未經過科學鑑定，在釐清肇事責任之前，就以回饋金的方式解決了事。⁹不久，行政院長郝柏村支持此一立場，他表明公害糾紛必須在責任鑑定清楚之後，才能談賠償問題。¹⁰經過了林口電廠事件，原先被冷凍已久的公糾法獲得政府高層的再度重視。因此，在選舉結束後不久，執政黨黨團將公糾法與其他八項法案列為最優先順序，在立法院會期結束的最後一天以最快的速度通過。¹¹

與後來的環境影響評估法（1994）的立法過程相比，公糾法早了兩年多通過，這顯示事後抗爭類型的環境爭議十分棘手，政府部門希望透過法制化來減少其衝擊。然而，在公糾法審查時，立法院仍未全面改選，民間團體的力量難以介入，因此最後通過的仍以行政院提出的版本為主，大致上因循行政部門的

⁶ 中國時報 1991 年 11 月 1 日。

⁷ 聯合報 1991 年 11 月 20 日、自立早報 1991 年 11 月 22 日。

⁸ 中國時報 1991 年 12 月 1 日。

⁹ 中國時報 1991 年 11 月 21 日、22 日。

¹⁰ 民生報 1991 年 11 月 29 日。

¹¹ 中國時報 1992 年 1 月 16 日。

意願，不曾出現如環評法所經歷的大幅變更。在立法院的修正部分中，最重要的莫過於陳定南委員所提的公害管制協定條文（第 30 條第 2 項），容許公害源與其所在地居民簽定管制協定，並經法院公證後，給予強制性的效力。我們將在後頭再討論這項制度的運作情形。

在早期，行政部門對於環境爭議抱持著高度防範的心態。一方面，執政者不在意公害問題的嚴重程度，他們只是一廂情願地希望民眾不要參與反公害抗爭的行列；另一方面，一旦某項爭議成為無可避免的，官員則是希望事件能以最小的代價與最快的速度落幕。簡而言之，公糾法的通過是反映了台灣社會的民主化以及草根環境抗爭的激進化。這項制度雖然很早就官方決策體制中討論，但是一直沒有足夠強大的外部壓力，使得該機制早日獲得實行。換言之，息事寧人，將大事化小小事化無，成為官方因應的主要基調。環境學者稱這種心態為「解決糾紛」(dispute-solving) 的哲學，因為它並不積極地鼓勵民眾的自願參與（葉俊榮，1993: 315），很顯然地，這種態度也反映在 1992 年通過的公糾制度。

首先，公糾法並不承認團體訴訟的權利，因環境團體無法獲得代理受害居民出面的正當性。儘管長久以來，民間團體扮演了環境辯護士的角色，透過各種管道宣導公害污染的嚴重性，但是在正式的處理制度之內，他們參與的空間卻被剝奪了。因此，在日後的公糾處理過程中，並沒有環境團體的真正參與，通常是受害者與業者直接出面交涉。

其次，正式通過的公糾法版本採行三級的調處、再調處、裁決制度，就其立法精神而言，較接近鄉鎮市公所調解程序，而非準司法的規定（葉俊榮，1990: 41）。在一般的調解過程中，調解委員主要是充當爭執雙方的和事佬，他們的依據是社會共認的規範與習慣，而非制度化的法律規定。早在 1988 年初，行政院各部會研議的結論之一，就是建議公害糾紛可以透過鄉鎮市調解委員會作先期調解。¹²藉重調解體系來解決部分環境爭議，很顯然是為了減少國家部

¹²見環保署（1994: 24）。

門直接涉入的程度，期望當事者能自行協商達成結論。這種政策指示後來雖沒有正式寫入法案之中，但是其精神卻影響了整個公糾制度的設計。原先在環保署委託的台大版草案之中，規定調處與仲裁委員會「至少應有法律學專家三人、醫學及環境科學之專家學者各一人」，同時「在職期間不得積極參與政治活動」（鄭玉波等，1988: 19-20）。這些規定是爲了確保處理結果的公正與中立，但是最後並沒有被官方納入考慮。另一方面，台大版的公糾法原訂採行二級處理制，只包括省(市)、中央兩種層級，其原因在於避免「受地方政治影響」（*ibid.*: 18）。然而，官方卻選擇了縣(市)、省(市)、中央三級的處理方式，在第一道的調處程序之中，更是由縣(市)長本人兼任調處主任委員，其他的委員名單也是由地方首長所遴選聘任。相較於原來的台大版，官方所設想的公糾制度顯然較具有政治性，而專業性與法律性卻有所不足。無怪乎，在立法院審議時，有學者直言批評官方的版本設計，「政治意味太重，易造成古代縣長兼任司法的舊制，地方利益容易介入」（立法院，1993: 81-4）。

第三，許多污染案件都有瞬發性的特徵，也就是說造成公害的時間往往是很短暫的，一旦居民察覺到這個現象，並且要採取行動時，污染的證據早就煙消雲散了。受害者在舉證方面經常面臨很大的困難，不容易當場逮到人贓俱獲。因此，無過失責任制成爲法學專家所建議的環境立法方向，這項制度要求污染者負擔證明自身沒有過失的義務，而不是反過來要求受害者舉證污染的事實。很顯然，無過失責任制有利於弱勢的受害者，是一項進步性的措施。儘管台灣的專家學者很早就倡議此項制度，但是政府部門卻沒有接受這項建議。¹³一直到公糾法於1998年完成第一次修正，官方仍沒有認真考慮這種可能性。筆者訪談的一位官員就承認無過失責任是「未來走向」，卻表示「擔心民眾獅子大開口，有時候泛政治化的東西很難控制，要等到恰當的時機，比較恰當」。¹⁴

第四，相對於鄉鎮市公所調解是完全免費的，申請公糾法規定的處理程

¹³見「會診公害糾紛處理法草案」，收於《大自然季刊》，第二十三期，頁102。

¹⁴訪談記錄編號1，頁1。

序是要繳交調處、再調處或仲裁費。一般而言，通常是受害者才會向官方告發污染的事實，因此，這一筆費用也就成爲受害者的負擔。依照環保署於 1992 年所公佈的公糾法收費辦法，這些費用的收取是根據申請者宣稱的金額逐級累加計算(第 4 條)。這種收費標準造成了一種不合理的現象，受害程度越嚴重的居民反而要付出更多的費用，而污染製造者卻沒有這方面的責任。官方之所以設計這種收費方式，主要是基於一種預防的心態，認爲民眾總是任意叫價，需要加以制止。¹⁵

簡而言之，公糾制度的提出反映了反污染抗爭的普遍化，執政者了解到這個議題的嚴重性，並且試圖設計一套行政處理程序，使得體制外的衝突能夠有法可循。事實上，每一項新的立法工程都代表著國家部門對於環境議題的重視，公民的環境權保障又向前邁進一步。不過，在公糾法的例子中，民間社會的意見少有機會參與討論，這使得最終通過的版本反映了官方對於草根民眾高度的不信任感。在過度謹慎的考量之下，先進的措施沒有被採用，反而設下了層層障礙，防止這項制度被民眾「濫用」。

需要強調的是，公糾法所賦與的環境權是十分受限的。關於這一點，我們也看到了，政府部門所在意的，並不是根本地解決污染的事實，或是賦與社區居民自決的權力。新的處理機制一方面納入了、承認了新出現的民怨 (grievance)，並且宣示國家公權力介入的必要性，另一方面也是試圖再結構化原有的衝突模式，以導向官員所欲求的方向。在後者的面向上，政治精英所企求的不外乎限制衝突的範圍與降低衝突的不確定性。

關於衝突的範圍 (scope of conflict)，誠如 E. Schattscheinder (1960) 所指出的，在任何的社會衝突之中，衝突的範圍本身即是一個鬥爭的籌碼。弱者希望將衝突的範圍提高，以引進外力，或是說服旁觀者加入戰局；而強者則希望將衝突的範圍降低，以運用其既有的優勢力量。在立法通過的公糾法版本中，限制衝突範圍的目標是十分明顯的。誠如上頭所指出的，該法案只處理涉受民

¹⁵中國時報 1992 年 5 月 14 日。

事賠償責任的公害案件，這項制度設計也等於是將污染的問題誘導向價錢方向來解決，因此，工業與環境之間的種種複雜面向被以單一的金錢尺度來衡量。其次，採取體制內的調處程序就意味著低度的公眾觀注，很少新聞媒體或是一般大眾會想要去注意糾紛的後續處理狀況。這樣一來，受害者如果依循法律途徑來解決，他們也就喪失了 Lipsky (1968: 1146) 所謂的「參考公眾」(reference public) 的奧援，只能勢單力薄地與業者討價還價。

關於衝突的不確定性，如果說被抗議的對象不知道抗議活動會持續多久，而其代價又是如何，那麼他們將很容易地願意妥協，接受抗議者的若干訴求。因此，對於集體行動者而言，不確性其實是他們展現實力的手段 (Tarrow, 1994: 102)。在先前的敘述中，我們也看到了 1989 年的林園事件、1991 年的林口電廠事件都會執政當局帶來代價不明的不確性，這也是為何政府很快地答應賠償受害者，以避免事端無限地擴大。然而，在公糾法所的規定中，受害者將要依循法律的調處程序，使得當事兩造的互動成為可以預期的。這樣一來，污染者就可以好整以暇地面對受害者的求償宣稱，而不用擔心其他方面的後果。換言之，公糾法的規定等於是將受害者解除了武裝。

因此，就 1992 年所通過公糾制度而言，協助環境爭議解決與避免民眾過度參與的雙重性格同時並存，這一點倒是影響了這項制度後來的運作情形。

三、公糾制度的運作結果

到底公糾制度的運作結果如何，關於這個問題，官方給了一個斬釘截鐵的答案。

「參照近年來行政院環保署列管之公害糾紛發生件數呈現逐漸減少現象，足證公害糾紛處理法制化已發揮其消弭公害糾紛之效果，並對國內經濟發展及社會安定均有正面作用」(環保署，1998: 316；筆者所加重點)。

官方評價需要進一步驗證，其中我們發現有兩點可疑之處。首先，就環保

署所列管的年度重大公害糾紛案件數據而言，其可信度是有問題的。從 1987 到 1997 年間，環保署一共登錄了 340 件案件資料，其歷年的趨勢則是如官方所宣稱的逐漸減少。然而與我們收集的資料相比較，很明顯地，越到晚近的案件數有明顯被低估的現象（見表一）。

表一：台灣環境抗爭案件數：環保署與本研究資料之比較（1987-1997）

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
環保署資料*	6	54	108	42	44	24	24	12	11	9	6
本研究資料**	29	67	122	70	215	176	181	150	148	136	157

資料來源：*取自環保署管考處；**見（何明修，2000：附錄四）。

說明：我們所定義的抗爭案件是，「曾經使用具有抗爭性的抗議劇碼的案件。這些劇碼包括了開記者會、抗議、陳情請願、演行動劇、靜坐／絕食靜坐／守夜、控告、集體陳情／示威／遊行／苦行、圍堵／擋路、暴力／破壞設備、罷課／罷市、公投等」（何明修，2000: 270）。在此，我只列入「事後補救」的反公害案件，而排除了「事先預防」、「反核」、「生態保育」等其他類型的案件。

已經有學者指出，環保署對於公害糾紛的界定過於狹窄，許多案件即使符合公糾法的定義，仍未被列入記錄（蕭新煌，1997: 5-6）。據了解，越到晚近環保署官員越是以行政業務劃分的角度來看環境爭議，一位主掌此業務的高級官員就向筆者透露，「有些問題不是環保問題，1997 年六件中就有五件是工安，那是勞委會的處理事項，有些是派系，那是政治問題，不是環保問題」。¹⁶事實上，環保署對於地方公害糾紛事件的介入與記錄是反映了八〇年代末期的抗爭風潮，然而越到晚近，環保署對於公害糾紛的態度則是趨向於本位主義。一方面，這種態度是涉及環保署在整個中央政府中的弱勢位置，不得不尊重其他相關部會的管轄範圍。另一方面，環保署的態度也符合了 Beck 所指出「有組織的不負責」（organized irresponsibility）（Beck, 1995a: 63-5）。原因正在於，現代的環境問題之複雜遠超越了任何科層組織、法律架構、地方分權等體制所能控制的範圍，因此，即使是最高的環境行政單位也只能採取消極應對的立場。

¹⁶訪談記錄編號 1，頁 3。

其次，我們認為，對於環保署說法最關鍵性的質疑在於，環境抗爭案件數目的減少不能當成公糾制度有效運作的證明。根據我們所收集的資料，台灣的环境抗爭風潮在 1991-3 年達到最高潮，在往後的幾年中，也就是公糾法正式通過之後，則有稍微減緩的跡象，這一點倒是近似環保署所宣稱的。儘管如此，這個現象仍不能說明這項制度有何作用，原因在於公糾制度是爲了協助爭議能在體制內解決，而不是避免爭議案件的發生。在上頭的引文中，環保署強調公糾法已經發揮了「消弭公害糾紛」的效果，這是明顯的曲解法律精神，同時，也是一廂情願的官僚認知。

因此，要評判公糾制度的實際成效，我們應討論這項制度是否廣爲受害者所採用，使得大多數的爭議案件都能循此途徑獲得解決。從 1993 年起，一直到 1998 年底爲止，各縣市政府一共受理了 75 件的調處申請案，有 8 件在第一階段就獲得雙方的同意，調處成立。另外有 36 件是不成立的案件，其中有 29 件經過了再調處的程序。再調處案成立與不成立的案件數分別爲 7 件與 11 件。11 件再調處不成立的案件全數都進入了中央的裁決委員會（見表二）。

表二：公害糾紛調處案件統計表

	調處程序				再調處程序				裁決程序			
	申請	成立	不成立	其他	申請	成立	不成立	其他	申請	裁決	未裁決	其他
案件數	75	8	36	31	29	7	11	11	11	10	1	0

資料來源：環保署管考處

說明：其他一項各包括辦理中、申請人撤回、要求退件等情形

這個數據顯示了一個事實，只要是申請的案件，有相當高的比例願意依循三級的處理程序進行。因此，調處不成功的 36 件案件中，有 29 件進入再調處程序；而再調處不成的 11 件案件都申請裁決。這項結果證明公糾制度的內部一貫性是獲得肯定的，循序漸進的處理流程是合理的。然而，問題的關鍵是在於，在六年的期間內只有 75 件是依照這個遊戲規則，而大部分的公害抗爭仍是在體制外進行。事實上，我們的資料顯示在 1993-1998 年間，全台各地至少發生了

611 件事後抗議的環境爭議（見何明修，2000：附錄四）。相較之下，我們可以得到一個結論：只有少數的公害糾紛是以公糾法的程序獲得解決，大部分的受害居民仍是採用自力救濟的方式，以維護自身的環境權。

簡而言之，我們認為公糾法沒有完成其立法的使命，在制定之後，並沒有對於公害糾紛處理產生太大的制度化作用。分析其失敗的原因主要有三個：

（一）、缺乏制度性誘因

由於公糾法是採取當事人進行主義，如果爭執的任何一方不主動提起調解的要求，官方是不會主動介入爭議。因此，公糾制度的低度使用率，意味著這套程序並沒有被普遍接受，這使得官方原先設想的目標沒有達成。對於這一點，資本家頗有怨言，他們希望所有的糾紛案件能夠不影響生產秩序，儘可能地減低爭議過程中的不確性。在許多時候，業者情願付出部分的補償，以避免生產線的停擺，但是由於受害居民的不滿意，使得對峙的局勢一直僵持。在公糾法通過之後，資本家代表已多次向官員表達，要求嚴格執行公權力，要求產生糾紛的雙方，能依據法律來處理問題。¹⁷在 1995-1996 年左右，業者的抱怨隨著台泥花蓮廠擴廠案與台化 ABS 廠案而昇高，這使得政府不得不宣稱：「今後所有公糾事件，應循公糾法所定的調處、再調處、裁決程序處理」。¹⁸同時，原有的公糾制度也進行若干局部性的調整。一方面，按比例收取處理費用的規定取消，以後凡是因損害賠償而提出申請者，一律以每件三千元的統一計費標準（公糾法收費辦法第 4 條）。¹⁹很顯然，這項新措施是爲了鼓勵受害者向官方提出調處申請。另一方面，行政院也同意提供公糾處理的專業性，在 1997 年行政院所提的公糾法修正案中，明文規定專家學者之最低比例爲二分之一。這項規定在立法院中，被提案修正爲，學者專家與社會公正人士不得少於三分之二（公糾法

¹⁷工商時報 1992 年 6 月 19 日、1993 年 6 月 1 日；經濟日報 1993 年 9 月 2 日、1995 年 5 月 23 日。

¹⁸中華日報 1996 年 1 月 23 日。

¹⁹民生報 1995 年 10 月 15 日。

第 5 條)。²⁰

這兩項修正算是改革以往公糾體制的部分弊端，但是就整體的制度設計而言，原有的三級處理、受害者舉證、當事人進行主義等基本原則都沒有更動。另一方面，新修改的公糾法雖然增列了地方公害緊急紓處小組之規定，由行政首長任召集人，以達到地方政府主動出面解決事端之效（公糾法第 44 條第 2 項）。不過，這項增列條文至多只是提供了縣市長介入處理的法源依據，不一定保證能發揮作用，更遑論取代原有的調處等程序。因此，公糾制度的修正只是局部性的，更進步的環境團體代理訴訟、無過失責任等制度仍然沒有獲得採行。對於受害居民而言，公糾法所提供的制度性誘因仍是不足的，因此，他們寧願放棄合法途徑的權利救濟程序。

(二)、民眾對於科學鑑定的不信任

另一方面，公糾處理的制度化也就是意味著越依賴專業的科學鑑定，然而科學知識是否有能力充當公正評判的依據，這一點仍是受到質疑的。誠如 Beck 所指出的，當代的環境風險很多由於新科技所引發的，然而用科學方式來評估其副作用則是十分困難的。因為一旦新科技的實驗室不再只是侷限於封閉的空間，而擴展至整個社會，那麼真正的變項控制與實驗設計就成為不可能的。因此，任何的科學鑑定與評估將是充滿不確定性，並且受制於政治力的左右(Beck, 1995b: 101-9)。

另一面，一旦受污染的一方被要求提出科學的證據，或是進行鑑定，他們總是處於不利的位置，因為污染者往往是握有科學論述的利器。科學常是揭露了生產過程的祕密，而後才發現污染的現象，這種時間上的落差，使得污染者與被污染者之間的不對稱關係更形加劇。在這種情況下，一般民眾情願相信自己直覺與經驗，而對於科學鑑定抱持著不信任的戒心。就以林口電廠的污染為例，環保署的堅持下，回饋地方的補償措施被暫停，一切以評估報告的結果決

²⁰見《立法院公報》，第八十七卷第二十六期，頁 69。

定。然而，環保署委託的鑑定報告指出，林口電廠所排放的二氧化硫並非造成當地公害的主因，而是三十年前砍伐樹林，安置移民的結果，因此，台電公司完全沒有責任。²¹無怪乎，這項結論再度引起地方的反彈，反而激起更大的不滿。

事實上，對於科學鑑定的懷疑不只是來自民眾，面對一些違背常識認定的結論，官員也不會完全採信。就以東北角的著名的「陰陽海」為例，官方與民間一直認定禍害是禮樂煉銅廠所排放的污水。但是在 1995 年公佈的一份評估報告中，卻出人意外地指出，陰陽海是由於雨水沖刷礦物質，流入海中所造成的自然現象，因此，不需要人為的整治復原。當時環保署官員對於這種結論也感到十分意外，不敢輕易相信。²²這個例子說明了，科學研究經常是被質疑的，鑑定結果也是會受到挑戰。科學的檢驗結果很難充當最終裁判的權威，因此，一般民眾對於鑑定報告的不信任似乎是有根據的。

(三)、行政體系的怠慢

一套運作良好的制度不只涉及規則設計的問題，人的因素往往是影響的關鍵之一。公糾制度希望能將體制外的抗爭轉化為體制內的談判協商，這就需要行政體系的積極配合，以提供爭議雙方互動的空間。然而，就這一點而言，行政組織的配合情形並不是很好，這也影響了公糾法的實際運作成效。

首先，由於法案是在最後關頭以包裹表決方式通過，在法律正式生效之後，各單位反應不及，無法立即發揮作用。一直到公糾通過了半年，中央與省政府還為了各縣市是否要成立公糾調處委員會各執一詞，僵持不下。²³同時，各地方政府也以財政困難、人事精簡為由，不贊成新設專職處理公害的單位。始於 1992 年 8 月的台北市民生社區輻射屋案，受害居民一直投訴無門，正是因

²¹聯合晚報 1992 年 8 月 15 日、世界論壇報 1992 年 10 月 18 日。

²²中時晚報 1995 年 7 月 8 日。

²³中華日報 1992 年 6 月 18 日。

為市政府的調處委員會遲遲未能成立。²⁴同樣地，大社事件在 1993 年 4 月爆發，在整個衝突的過程中，通過超過一年的公糾法完全沒有派上用場，環保署長也承認，依法應成立的組織至今仍沒有蹤影。²⁵

其次，即使負責的機構成立了，第一線承辦人員的態度也會影響制度運作的成敗。一般而言，公務人員總是以「多一事不如少一事」的態度來處理業務，因此，他們希望環境爭議的雙方能夠私下了結，而不是將問題向官方提出來。舉例而言，一直到 1996 年初，基隆市與台北市調處委員會仍沒有接獲任何的申請案，這種成績深為其他縣市「羨慕」，環保署官員指稱這是很好的現象，該會成立的目的是「備而不用」。²⁶同樣地，一位筆者訪談的宜蘭縣環保局課員也將公糾法與國家賠償法相提並論，都是備而不用。她進一步表示，「調處要經過正式的處理過程，現在民主這麼發達，許多時候公害糾紛造成了，居民或廠商可以找民代來解決問題，民眾比較不願意透過正式的管道。另一個說法是，宜蘭縣一直沒有發生很重大的公害糾紛，所以我們不必出面」。²⁷

儘管公糾法的目標就是要將衝突制度化，納入正常的管道，但是這些承辦人員的態度卻直接否定制度設計的宗旨。在官員們的想法中，無論公害現象是否存在，最好不要產生糾紛；如果公害糾紛是既定的現實，政府部門最好不要介入。即使受害者要求地方政府出面協助，承辦人員也不會鼓勵依據公糾法進行，一位高雄縣政府的人員就明白地表示，「由調處程序解決機率不大，而且太麻煩了」。²⁸因此，立法與執行層面的落差使得公糾法的效果大為減低，並沒有達到預期的使命。

²⁴中國時報 1993 年 3 月 15 日。

²⁵聯合報 1993 年 5 月 4 日。

²⁶民眾日報 1996 年 1 月 25 日、自由時報 1996 年 2 月 9 日。

²⁷訪談記錄編號 39，頁 2。

²⁸訪談記錄編號 51，頁 1。

四、環境保護協定：從內戰到文明社會的可能性

如果上述的論證是正確的，公糾法作為一種制度化環境爭議的試圖算是失敗的，在許多公害現場，民眾與廠商的關係仍舊保持高度的緊張對立。更重要的是，這套制度的設計與運作，都是不符合生態民主的理念，根本原因就是忽略了被污染者的不利處境。因此，這仍是常見的現象：不肖業者利用黑夜排放廢氣，在雨天釋放污水；同樣地，居民只要一看到可疑的污染現象，立即動員所有人力，前往工廠興師問罪。從生產者的角度來看，抗爭的民眾是貪得無厭，一再地得寸進尺，終將逼迫廠商出走。另一方面，居民也認為業者昧著企業良心，只顧賺錢而草菅人命，因此他們的要求算是贖回喪失的環境權。這一切都使得環境爭議的雙方陷入一種互不信任的惡性循環，彼此之間沒有承諾與規則，每一次互動的結果都可能是出乎意料之外的。很顯然，這種情形十分類似霍布斯所描述的內戰狀態（civil war），缺乏文明規範以限制衝突的範圍。

要如何終結環境抗爭的內戰，而邁向成熟的文明社會（civil society）？這是一個值得深思的問題。如果說公糾法是不成功的例子，那麼我們還有那些可能性？

首先，初看之下，霍布斯在三百多年前所提的解決方案似乎是可行的。如果說爭議的雙方都互不相讓，生產者與居民之間完全沒有溝通的可能，那麼只能訴諸於一個外來的政治權威，強制要求當事者讓渡出自己的權利，而交付給一個至高無上的仲裁者。在七〇年代的能源危機，一些西方關心環境議題的人士的確循著這種思考途徑。他們認為如果沒有嚴格的監督，每個人都是環境的破壞者，因此唯一的解決方式在於強化國家的權力，並且限制民主體制的運作（Paehlke, 1989: 41-75）。到了晚近，很少人相信新威權主義的方案之可行性，原因在於越不受約束的政治權威往往是缺乏責任的（unaccountable），也無法保證其政策方向是以環境保護的立場出發。一旦民主的遊戲規則被擱置或限制，從下而上的環境運動不容易推展，民間社會更難說服執政精英正視環境危機的

嚴重性。另一方面，國家部門與資本的發展聯盟是導致環境污染的關鍵之一。前者需要穩定的財政來源與經濟成長率，而後者則有賴於國家的缺席與忽略，進行擴大積累的過程，在這兩者的合作之下，環境往往成爲了經濟發展的祭品。因此，如果賦與國家部門更多不受約束的權力，其結果是加劇環境破壞的速度，而不是相反。

其次，洛克式的（Lockean）自由主義強調當事者的自願性與理性計算，從而將國家干預的程度減至最低，以促使一種自發的民間社會秩序產生。對於環境爭議，這種途徑的成效是有限的，根本的原因在於，公害問題所涉及的是污染者與被污染者之間的不對稱關係，生產者有決定產業區位與環保投資金額的權利，但是污染的後果卻是由居民獨自承受。事實上，環境權的本質即是一種社會權，這意味著既定的社會分配狀態需要被改變，以符合社會正義的期望。誠如 Marshall 所指出的：社會權是「以社會正義征服了市場價格，用權利宣言取代了自由議價」（Marshall, 1992: 40），換言之，這不外乎是以國家力量對於資本主義的修正。在這種情況下，袖手旁觀的國家只是坐視原有的叢林法則繼續運行，而沒有碰觸到污染現象背後的基本矛盾，因此，「你污染我，我圍堵你」的劇碼將重覆地上演。

簡而言之，在此所涉及關鍵在於國家部門到底應該涉入多少，而其角色又是如何？如果國家完全超乎民間社會的監督，不但會危害民主政治，對於環境危機也是無濟於事。反之，如果採取不介入的態度，其結果就是放任內戰狀態的延續。因此，解決之道是在於透過巧妙的制度創新，找到一個最適合的平衡點。從這個角度來看，公糾法規定的調處程序之所以失敗，部分原因也在於國家部門的介入不足。一方面，政府部門只是等待民眾主動提出申請案件，而未能防範於先；另一方面，近似調解的制度設計也使得官員成了和事佬，只能幫助討價還價過程進行。

所幸，在公糾法的條文中有環境保護協定[簡稱環境協定]²⁹之規定，容許「事

²⁹環境協定在修正前的公糾法稱爲公害管制協定，在宜蘭縣則是環境保護協議書，有時公害防止

業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生。前項協定經法院公證後未予遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義」(第 30 條)。簡而言之，環境協定即是廠商與居民之間的相互承諾，並且形諸於書面的文字，其主要內容包括了事先防範與事後處理的規則。在理論上，由於簽定的主體是廠商與居民，其內容也是基於雙方的共識，因此，國家部門並不是扮演主導的角色，至多只是法院公證、派代表出席監督委員會等。

在台灣，最早的环境協定是宜蘭縣政府與台泥蘇澳廠於 1992 年 3 月所簽定的，至今仍是唯一成功的例子。台泥公司計劃將蘇澳廠四號窯汰舊換新，由 40 萬噸產能提昇為 110 萬噸新窯。這項擴廠計劃引發居民的反彈，宜蘭縣政府利用行政程序中的核轉權，扣留地方政府轉呈省及中央擴建申請，而向台泥要求簽定環境協定。經過了三年多的延宕，台泥終於同意簽署這項文件，³⁰其主要的規定如下(宜蘭縣政府，1992)：

- 1、徵收環境使用費：台泥公司每生產一公噸水泥，繳交六元的環境使用費。其中五成用於蘇澳鎮地方建設，由鎮公所決定使用項目；四成由縣府補助蘇澳及鄰近鄉鎮市公共建設之用；一成為全縣的各項環境保護工作。
- 2、成立監督委員會，成員共九名。由縣政府、台泥公司、縣議會、鎮公所、律師公會各派一名代表，環保聯盟兩名代表，再加上縣政府與台泥公司各推薦的一名公正人士等共同組成。
- 3、更嚴格的环境標準，如總開採量、交通運輸、生態覆育、空氣污染等方面都有另訂標準。
- 4、除了污染監測與主動申報，縣政府得每年四次進行不定期的檢察。
- 5、在必要時，監督委員會得行使入廠調查權，台泥公司不得拒絕。

在蘇澳廠擴建的初期，縣府與台泥公司的爭議十分嚴重，不過自從環境協

[制]協定的名稱也被使用。在本文行文之中，統一以環境協定之名稱，以避免誤解。

³⁰中國時報 1992 年 3 月 4 日。

定簽署之後，爭議便消失了。³¹除了有一次縣議會決議提高環境使用費的費率，引起一場小爭執以外，³²擴廠後的蘇澳廠與居民關係大致上保持良好，並沒有再傳出環境抗爭的事件。由於協議書明文規定使用費的用途與比例，所以地方回饋的方式也隨之制度化，少有爭議產生。因此，就減低衝突的不確性而言，宜蘭的環境協定顯然是成功的例子。

另一方面，台泥蘇澳廠的例子可以與後來的花蓮廠擴建案相比較。在花蓮廠爭議的過程中，主管當局先是縱容在先，允許台泥以汰舊換新名義申請擴建工程。事端過大之後，縣政府不得不下達停工令，等到民眾的抗議減弱，再暗中准許復工。儘管在地的環境人士曾提出宜蘭模式的構想，要求與台泥簽定環境協定，但是縣政府始終不接受。³³在這種情況下，台泥公司寧願花五千萬元賄賂地方人士，而不願落實回饋地方的制度化，或是承諾改善污染情形。最後，花蓮廠雖然是順利擴建了，但是卻換來居民的不信任，同時縣政府的公信力也跟著破產，至於台泥公司方面，光是停工損失就超過十億元，³⁴更不用說賠掉的公司信譽。台泥花蓮廠案是蘇澳廠案的鏡子，這顯示在缺乏地方公權力強力的監督與介入之下，資本寧願花錢收買地方人士，而不願意與社區達成生態民主的協議。³⁵

儘管如此，環境協定在台灣的推廣仍面臨了許多困難，這使得台泥蘇澳廠成爲唯一的成功例子。

首先，大多數的業者並不歡迎這項規定。對投資者而言，要應付環評審查已經是很困擾的事，自然不情願與居民溝通新的管制措施。業者仍舊抱持著一種觀念，廠場內的事是屬於私領域，老闆花錢買設備僱員工，生產過程中的所有事務也應該由他全權決定。因此，環境協定的監督委員會、入廠調查權等規

³¹訪談記錄編號 39，頁 1；編號 41，頁 6。

³²工商時報 1995 年 5 月 15 日。

³³訪談記錄編號 55，頁 3。

³⁴工商時報 1998 年 3 月 4 日。

³⁵關於台泥花蓮廠的擴建爭議，見紀駿傑(1998)的分析。

定雖然是符合社區認知的權利，但是於業主而言，無異於「企業界的投降書」。³⁶在 1995-1996 年爆發的台化 ABS 廠事件中，新港文教基金會曾試過中介居民與業者的衝突，他們根據環保署規定的格式，製作了一份環境協定。但是台化方面的反應卻是出人意外地暴躁，王永在指責這項舉動有如「惡霸」，此項協定是「賣身契」，要台化向地方居民「磕頭」，並且揚言「如果政府仍不聞不問，將要關閉新港廠，移資到中國發展」。³⁷

業者不願意承認居民認知的權利，也影響了中央政府推擴環境協定的決心。在公糾法通過不久，行政院提出振興經濟方案，其中明文規定，「為有效化解環保糾紛，環保主管機關及事業主管機關應輔導及協助業者與居民或地方政府簽定公害防止協定」（董德波，1997）。然而，在業者強烈的反彈之下，官員便不再積極推動。因此，環保署對於環境協定的解釋，傾向於定位為基於道義約束的君子協定，主要是看當事人的自主意願，視雙方協商合意結果而決定（董德波，1998）。同樣地，在一項環保署的行政解釋之中，官方也基於相同的理由，反對在環評審查結論中規定業者要與民眾簽署環境協定。³⁸

將環境協定視為自願性的產物，就等於是將決定權賦與投資者，而後者通常是不會主動採取這項措施。因此，公糾法第 30 條的規定至今乃只是徒具形式。在現今簡化行政流程的要求下，環保署的消極立場是可以理解的，因為太多的環境規定都會被當成阻礙投資意願，背負影響經濟成長的罪名。在缺乏中央政府強而有力的背書之下，想要積極推動的宜蘭縣政府也受到了限制，只能在新投資案與擴建案提出時，要求業者簽署協定。至於舊有的重大污染源，一位縣府人員就表示，「只能要它作污染管制，我們也沒有其他辦法」。³⁹

第三個問題則是屬於技術性，也就是誰要出面與廠商簽定環境協定。1992

³⁶聯合晚報 1993 年 10 月 2 日。

³⁷經濟日報 1995 年 12 月 20 日、1996 年 1 月 16 日、1 月 18 日、4 月 9 日；聯合報 1995 年 12 月 21 日。

³⁸環保署環署管字第五三四九六號函，1997 年 9 月 15 日，見環保署網站：<http://www.epa.gov.tw>。

³⁹訪談記錄編號 39，頁 1。

年通過的公糾法規定，在地居民為簽訂者；但是在台泥蘇澳廠的例子中，出面與業者談條件的卻是縣政府。與下級的自治團體或一般民眾相比，地方政府較具公信力，業者也較能放心。所謂的在地居民通常涉及了定義的問題，那些人具有代表性很容易受到質疑。然而，在國外的例子中，也不乏有居民與業者達成協定的成功範例。在台化新港 ABS 廠事件之中，業者將居民簽訂環境協定的要求視為另一種變相勒索，並且大肆抹黑。行政部門很顯然地接受了台化公司的片面說法，在 1997 年初提出的公糾法修正案之中，計劃將簽署對象改為地方政府。不過，在立法院審查時，委員們反對剝奪居民簽訂的權利，因此最後通過的版本是包括居民與地方政府兩者。⁴⁰

事實上，簽署對象究竟是誰，這個問題的形式意義遠大於實質，因為無論是官方或民間都不太可能單獨出面，兩者的結合是必然的現象。一方面，地方政府如果直接越過民意，逕自與業者協商，將引發地方民眾更大的反彈，從而影響協定的效力。反過來說，在地方政府不支持的情況下，在地居民的宣稱也將缺乏公信力。換言之，居民與地方政府兩者缺一不可。就以宜蘭縣的例子而言，雖然名義上是縣政府與台泥的契約，但是在監督委員會的名單中，官方代表只不過是一名，外加上位縣府推薦的公正人士，居民的代表權則是由鎮公所與縣議員出面。在這種合議制的架構下，並沒有任何一方的意見受到忽略。

簡而言之，環境協定提供了一種脫離環境爭議內戰狀態的可能性，透過事先的協商，儘可能地減低事後衝突的破壞性。在設廠之前，居民們需要認真地思考，促進地方繁榮是值得何種環境代價，以決定環境協定的內容規定。一旦協定簽訂了，過去漫無規則的居民與業者互動模式也將定型化，改由公開而平等的對話方式進行。就這意義而言，環境協定不外乎是一種停戰協定，約束彼此的任意性。

然而，就如同所有的社會立法一樣，要使環境協定發揮一定程度的作用，國家部門的強制力是需要的。到目前為止，公糾法所規定的政府角色仍只是作

⁴⁰經濟日報 1998 年 5 月 22 日。

為一個「超然客觀」的第三者，無論是在公糾調處程序或是環境協定方面，政府並不強制也不鼓勵衝突的兩造循體制內程序來解決對立。關於這一點，葉俊榮就曾指出，對於政府而言，「環保自力救濟事件被理所當然地視為社會上的不愉快事件，希望他們最好不要發生；一旦發生，則希望他們能儘速被『解決』，完全是一種消極與負面的心態」（葉俊榮，1993：315）。因此，在既有的架構之下，政府的角色比較趨近於葛蘭西（A. Gramsci）所謂的「守夜者國家」（night watchman state），也就是視政治秩序是源於社會力量的自發性形成，拒絕讓政治力成爲一種「干擾的」的元素。換言之，國家必須尊重既有的社會現狀，使其無拘無束地發展，它的任務只是消極性的排除一些外來威脅（Gramsci, 1971: 261-2）。

在環境協定方面，公糾法只不過是在法律上重新確認了宜蘭台泥案的處理方式，並沒有要求這套方式具有普遍的效力。因此，要改變目前徒具形文的情況，執政當局必得更硬性地規定環境協定的簽訂條件，使得這項規定成爲普遍運作的模式。如此當然是違背業者的意願，對他們而言，生產者的自由遠重於社區認知與參與的權利。因此，如果國家不積極介入，改變這種不對稱的關係，以營造一個居民與業者可以平等對話的可能性，反公害抗爭終將漫無休止地延續。

五、結論

在毫無規則的衝突之中，沒有一方是真正的贏家。關於這一點，霍布斯很早之前就指出，在自然狀態之下，弱者與強者都是面臨同樣的危機，因爲

「藉由暗中密謀，抑或是聯合處於相同危險的人，最弱者仍有能力足以殺死最強者」（Hobbes: 1955: 80）。

在很多方面，台灣晚近各地浮現的反公害抗爭是符合霍布斯的說法。無疑

地，污染製造者是屬於強勢的一方，他們擁有強大的經濟力量，並且取得了國家部門的積極背書，或是默許、包庇等消極作為。面對這種情況，弱勢的居民只得使用最原始的方式，不斷地擾亂生產秩序，以保衛自身的環境權。在一些長久受污染的地區，工廠圍牆內外的對立十分緊張，呈現一觸即發的局勢。居民早就備妥抗爭用的道器，如白布條、音響、棚架，隨時等待下一次的公害證據。經歷了多次的抗爭，民眾也因此「久病成良醫」，清楚知道如何對付排放污染的工廠。⁴¹

另一方面，涂爾幹關心社會秩序要如何維持，他也指出純粹依靠武力所建立的暫時和平是不值得信賴的。弱者有可能表面上不再採取反對的態度，但是他們不會是心悅誠服地接受這樣的秩序安排，這也是說，下一次抗爭是一觸即發的。誠如涂爾幹所指出的：

雖然，失敗者也許會暫時地認命接受這種強迫的支配，但是他們並沒有同意，也因此，這樣的狀態並不能提供穩定的均衡。暴力所加諸的和約只會是暫時的，並不能平撫人心（Durkheim, 1997: xxxii）。

官員們宣稱，公害糾紛在近年來大為減少，其原因主要是「民眾環保意識水準普遍提昇，不再以無理抗爭為訴求，而轉向尋求合法的管道做合理的要求」。⁴²然而，官方樂觀的看法與事實有一段很大的差距。一方面，環境抗爭的高峰期誠然已經過去，但是案件發生的頻率並沒有急遽減少的現象。其次，公糾法的通過代表政府試圖正視環境抗爭的事實，提供體制內的管道，減少衝突的激烈程度。但是以公糾制度處理的案件數來看，只有少數的爭議採取這種方式獲得解決，因此，「保障人民權益，增進社會和諧」等立法目的至今仍未能達成。造成公糾制度不成功的原因有許多，其中缺乏制度性誘因、科學鑑定之困難、行政體系的怠慢等因素都有影響。不過，我們認為主要的關鍵仍是在於國家部門的低度介入，只是想當一個打圓場的和事佬，並且被動地等待糾紛案件

⁴¹這是關於大社工業區的描述，見台灣立報，1995年7月27日。

⁴²引自民眾日報1995年1月2日。

送至官署大門。

深入觀察台灣的地方環境抗爭，我們發現這樣的描述是貼切的：「民間社會也可能退化成為戰場，由於某些市民自由的存在，強者享有支配弱者的自由。在極端的情況下，民間社會將會流血至死」（Keane, 1988: 22）。在此，本文認為國家的介入並不是與生態民主理念相違背。事實上，正是由於政治制度的設計，才能避免資本與人民先天上的不平等成為一再地覆製。誠如涂爾幹所指出的，在出身的不平等的情況下，任何富人與窮人之間的契約都是不合理的（Durkheim, 1997: 319）。平等參與是一種可欲的狀態，但是要達到這個境地則是有賴於合理的遊戲規則，使得所有的參與者能以平等的姿態登台。

環境爭議常演變為激烈的抗爭事件，根本的原因在於污染者與被污染者之間本質上的不平等關係。在公糾調處制度之中，官方並不承認這一點，僅規定形式上的平等，力求結果的公正性與專業性。因此，真正解決的關鍵在於，透過國家權力的介入，營造一個居民與業者能平等對話的可能性。環境協定在此扮演了一個十分重要的角色，如果能夠成功地運用，有可能打破環境爭議中的零和局面，促成事先協商、事後監督的制度化互動規則。不過，問題的關鍵仍是在於執政者的態度以及民間社會的壓力，是否能在投資者的經濟自由與社區的環境自主之間尋找一個更符合正義的平衡。對於這一點，來自民間社會的環境運動仍有努力的空間。沒有權利是從天而降的，也唯有透過社會運動的持續努力，生態民主的理念才能落實。

參考文獻

- 立法院（1993）《公害糾紛調處法案》，法律案專輯第 146 輯，立法院秘書處編印。
- 何明修（2000）《民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例（1986-1998）》。台北：國立台灣大學社會學研究所博士論文。
- 何明修（forthcoming）「台灣環境運動的開端（1980-1986）：專家學者、黨外、草根」，《台灣社會學》。
- 李丁讚、林文源（2000）「社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成：1970-1986」。《台灣社會研究季刊》，第 38 期，頁 133-206。
- 何明修（2001）「社會運動的制度化：以台灣的環境運動為例（1993-1999）」，研討會論文，中研院社會所，「組織、認同與運動者：台灣社會運動研究」小型研討會。二〇〇一年六月二十一日。
- 宜蘭縣政府（1992）《宜蘭縣政府、台灣水泥股份有限公司蘇澳廠環境保護協議書》。
- 張茂桂（1987）「台灣反核運動之評析」。見徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》，頁 189-209。台北：巨流出版社。
- 張茂桂（1989）《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策研究中心。
- 葉俊榮（1990）「環保署的機關文化：科學與政治夾縫中的法律」，收於《環保與經濟》，第 15 期，頁 40-2。
- 紀駿傑（1998）《社區參與空污防治的環境社會研究：以花蓮地區為例》，國科會與環保署科技合作計劃成果報告。
- 葉俊榮（1993）《環境政策與法律》，台北：月旦出版社。
- 鄭玉波等（1988）《公害糾紛處理及民事救濟法制之研究》，經建會與環保署共同委託研究計劃。
- 蕭新煌（1987）《我們只有一個台灣：反污染、生態保育與環境運動》。台北：圓神出版社。
- 蕭新煌（1988）《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》。行政院環保署委託計劃。
- 蕭新煌（1997）《台灣地方環保抗爭運動：1991-1996》，行政院環保署委託計劃。
- 環保署（1992-4）《公害糾紛處理白書》，1991-3 年版。
- 環保署（1998）《環境白書》，1997 年版。
- Beck, Ulrich. (1987). "From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival,

- Social Structure and Ecological Enlightenment,” in *Theory, Culture & Society*, 9: 997-123.
- (1995a) *Ecological Politics in an Age of Risk*, trans. by Amos Weisz, Cambridge: Polity Press.
- (1995b) *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society*, trans. by Mark A. Ritter, Atlantic Heights, NJ: Humanities Press.
- Dahrendorf, Ralf (1957) *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Los Angeles: Stanford University Press.
- Durkheim, Emile (1997) *The Division of Labor in Society*, trans. by W. D. Halls, New York: The Free Press.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and trans. by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers.
- Hobbes, Thomas (1955) *Leviathan*. Oxford: Basil Blackwell.
- Keane, John (1988) *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- Lipsky, Michael (1968) “Protest as a Political Resource,” in *American Political Science Review*, 62: 1144-58.
- Marshall, T. M. (1992) *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press.
- Paehlke, Robert C. (1989) *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign People: A Realist View Of Democracy in America*, Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Tarrow, Sidney (1994) *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

The Institutionalization of Conflict? The Law of Public Nuisance Disputes Mediation and Environmental Protests

Ming-sho Ho

Department of Applied Sociology, Nanhua University, Chiayi, Taiwan

In this essay, our investigation dealt with the effect on environmental conflict by new legislation, i.e., whether the new environmental regulatory institution can bring about the institutionalization of conflict. Our focus was on the Public Nuisance Disputes Mediation Law (1992), and its impact on the pollution claim makings. First, we pointed out the external context that gave impetus to this new institution. Democratization and its concomitant rise of environmental movements were clearly the main causes. With the aim to restrict the uncertainty and scope of grassroots anti-pollution protests, the state cannot but incorporate the newly risen grievances. Secondly, we analyzed how this mediation mechanism actually worked. Contrary to the claim of bureaucrats, the mediation mechanism performed poorly. We argued that the main reason consisted in the inability to re-address the unsymmetrical relation between polluters and victims. The pollution victims were not sufficiently protected in this new law, therefore, they continued to resort to the rule-breaking protests. In the end, we suggest another legal procedural to institutionalize the conflicts. Environmental protection agreement, with greater empowerment for the local community, can perform better and is closer to the ideal of ecological democracy.

Keywords: Public Nuisance Dispute, Conflict, Institutionalization, Environmental movement, Ecological Democracy