



## 摘要

由於環境問題日益嚴重，環保意識也隨著資訊的發展及傳播、全民教育水準的提高而加強。在此條件下，環團體乃應運而生，從事自發性的工作、協助政府進行環保宣導及監督污染排放，嘗試對污染廠商施加壓力，以求環境污染能有所改善。同時，環保團體也深入各項議題，為各種有力環境發展的法令促成與催生，讓政府更有能力處理環境問題，以使對環境的維護更具效率。

我國自民國七十年發生第一宗環保糾紛以來，至今仍未有一套有效的糾紛解決機制。因此，受害民眾容易採取自力救濟的方式，不易妥協，造成嚴重社會損失。歐美國家早期的環保糾紛也是千頭萬緒，不易處理，但經過一段學習的時間，現今解決環境污染糾紛的機制已慢慢建立，並走入制度化、專業化的階段(Amy, 1987)。環保團體在環境糾紛中必須獲得糾紛兩造的信任、調解或仲裁，如此才易於為雙方所接受。環保團體的屬性，例如其獨立性、政黨屬性、領導風格等，會對環保團體在民眾心目中的地位有所影響，並直接以想民眾的信任程度，進而影響環保團體在糾紛解決過程中所扮演的角色。

關鍵字：環保團體、環保糾紛

### 一、緣由與目的

環保抗爭經常涉及公共政策的變動，民眾需要動員政治力量，透過行政與立法程序達到目的(黃懿慧, 1994)。從西方經驗與台灣近幾年發展的情勢顯示，在環保與公害問題上，民眾與政府及企業之間，存在極大的認知與信任差距，使原本不易解決的問題，雪上加霜，彼此誤解更深(Carter, 1987; Schemidler & Sandman, 1988; Slovic, Flynn & Layman, 1991)。

由歷年公害糾紛統計結果得知，近十年來台灣公害糾紛事件已從小規模的地區民眾與廠商間的對立，擴展到大規模的影響產業投資意願以及經濟發展和低下繁榮，若無法有效妥善處理紛爭，所引發之激烈的泛暴力事件則將使社會付出龐大的社會成本(林俊忠, 1998)。社會運動或抗

爭團體對於「風險」、「平等」、「社會公理」等於價值界定看法上，有其差異存在。『因此他們選擇符合該社運團體立場的資訊，從塑造民眾風險認知，並設定各種談判的底線，以保障個人權利』(黃懿慧, 1994)。倘若能藉由一可信之中介團體作為溝通協調之橋樑，減低暴力事件的發生，不僅可降低暴力事件所帶來的負面影響，亦可建立起一良好的學習榜樣。

本研究首先蒐集台灣各環境保護團體之成立章程、歷年之活動記事與成果，後加以整理，以便對台灣之環境保護團體有初步整體之了解。繼之了解各環境保護團體之屬性與角色扮演為何，並分析環境保護團體之主要資源分布、訴求、收入、獨立性、受信程度與公害糾紛之涉入程度等。再更進一步推測於公害糾紛中之角色扮演為何。於此有一了解後，更進一步藉由問卷量表了解扮演不同角色之環境保護團體之環境關懷傾向與於公害糾紛中之角色扮演為何。

近十年來，環保團體陸續成立，以從事自發性的工作，改善環境狀況(郭丁熒, 1990; 王俊秀, 1993);協助政府進行環保宣導及監督污染排放;並施加壓力給生產廠商，要求改善製程，採用清潔生產方式;鼓勵民眾採用綠色產品，進行綠色消費。環境保護團體如果積極宣導環境特性，並調查相關環境狀況，提供詳實資訊給民眾，則將會強化民眾的環境態度及對環境品質的要求。又環保團體在環境政策制定及執行扮演重要角色，對於環境維護成效有極大的影響(Chen, 2000)。簡言之，本文的主要目的在探討：當公害糾紛產生時，環保團體應扮演何種角色，政府官員、地方民意代表、民眾、與廠商對環保團體所抱持的態度、角色為何。之後，再依此研究結果，分析環保糾紛的適當解決機制，以作為政府、各環保團體、廠商、與民眾的參考。

### 二、研究結果

本研究主要分兩部分同時進行，第一部份為內容分析法，第二部份為問卷調查法。由於非政府環境保護組織，於成立型

態、宗旨、與成員上各異，至使得環境保護之關懷與投入有其差異存在（陳建甫，1990）。因此，藉由究蒐集各環保團體之宗旨、任務、目標、經費來源、歷年成果等，做為對環保團體角色扮演分類之依據。第二部分問卷調查法，主要針對台灣非政府組織之環保團體唯研究對象寄發問卷，按所回收之問卷以 SPSS 統計軟體進行資料分析。

非正式組織內的規範衝突和正式組織的角色衝突有相同的作用，當非正式規範之間有先天的衝突和緊張存在時，規範衝突就會發生。團體間的衝突形成原因，除了人際衝突的因素外，通常是由於資源匱乏或分配不均所引起的。有時具有共同利益訴求的小團體會以聯盟的方式中去共同的利益，或反對某依踏的團體（張慶勳，1996）。而不同的組織為了同一個標的相互競爭也很容易產生衝突。因此我們可以說，當有利害關係之爭發生時，衝突便容易產生。

由過去的案例觀之，公害糾紛調處委員會調處經驗與技巧仍有待加強，若干案件特性由於當地政府即為糾紛案件之當事人之一，因此不適合由政府單位來居中調處等缺失，皆是此制度在運作上需改善補強者（1998，林俊忠）。然而，許多的環保糾紛事件由於人權意識的高漲，使得有許多的環保糾紛事件演變成走上街頭自力救濟。這些再再都顯示了環保糾紛需要一具有專業知識或一具有公信力的組織來扮演中介者的角色，已建立起政府、民眾與企業三方面的溝通橋樑。

本研究針對台灣之以環境保護為訴求所成立之非營利組織作為研究對象，所得之結果如下：

1. 台灣之環境保護團體多數以北部（71%）作為據點，不論團體組成之大小，各組織單位均有詳盡之組織章程，將職權、組織運作、經費來源等詳細的規範。
2. 目前台灣之環境保護團體主要訴求多以透過以教育（91%）之方式，推動落實該組織成立之宗旨與理念。另針對各不同對象設計適合之教育手段，配以實地親身體驗、經驗談、研討會、宣傳品等方式，所採用之方式可說是相當多元。

3. 資料顯示，環保團體扮演一中介者角色（61%）佔有半數以上，其中包含了政府與民間、政府與企業、企業與民眾及企業與企業間等相互之溝通橋樑。
4. 環保團體設立時明確訂定目標表示反水庫、反核能、拯救地球、監督政府政策落實與運作（如：美濃愛鄉協進會、核四公投促進會、台灣環保聯盟、主婦聯盟）等，起身帶領大家共同朝項目標邁進（如：反水庫遊行、反核遊行及公聽會的舉辦等）外，該些團體還致力於改善我們的生活環境品質，投入了人力、物力舉發環境事件（犀牛角事件、事業廢棄物污染、不時廣告等）。
5. 由過去案例報導得知，民眾透過政府機關尋求公害問題之處理，卻無法得到合理的解決，因而轉向找尋立委與 NGO 團體尋求幫助，期許透過第三者中介協助解決糾紛問題，此些案例有日漸增多的趨勢。
6. 由各環保團體成立之宗旨與任務顯示，環境保護團體所扮演之角色以教育（91%）與探測者（70%）為最多，而教育的對象相當的廣泛，有學生、教師、專業人員與企業團體。在 42 個探測者角色中，以環境問題之探測（90%）與資料庫的建立（63.5%）為最。
7. 每一組織之運作，均須有相當的經費，由於 NGO 是一非政府組織，其經費來源主要來自民間。根據各團體所提供之資料得知，經費來源管道有會費的收取、捐助、委託收益、基金及孳息等方式取的運作經費。另研究中發現，有半數以上（71%）的環保團體接受政府委託承辦研究或活動辦理取得經費；也有不少（41%）環保團體接受民間團體委託進行調查研究取得經費。

### 三、結論

本研究藉由問卷調查法了解環保團體角色、環保團體對環境關懷傾向與環保團體對環境問題嚴重程度之認知，進而配合各環保團體所提供之資料以內容分析法分析之，經綜合分析後，所得結論如下：

- 1、台灣環保團體於環境保護中扮演教育者與監督者。教育對象並無一定限制，由各階層之學生、教師與社會大眾等。監

督內容相當廣泛，包括政策規範之制定、落實或污染問題等。

- 2、於對環保團體對環境問題之關心研究顯示，台灣環保團體對於環境關懷的相關議題之重視傾向自然保育（總分 8.4194），經濟發展次之，但於公害糾紛中題所得之總分僅 5.4839，其中對公害糾紛之處理、後續與追蹤之關心得分僅 1.81，相較之下環保團體對於公害糾紛之處理與後續追蹤並不十分熱衷。
- 3、本研究對環保團體於台灣環境問題之嚴重程度調查時，所得結果與張紘炬（1988）於 52 項涵蓋社會、文化、政治、經濟與其他問題，針對研究未來的專家學者進行調查、張素瓊（1988）針對國中生物與健康教育老師、蕭新煌（1986）對全省調查所得之結果相近。唯其土地不當開發與利用此一項目於過去並未有類似相關之文獻，推測可能由於近期發生之 921、連續豪雨等天災，引發淹水、土石流、坍崩等土地不當開發使用所產生之問題，造成生命、財產損失龐大，致使各環保團體對土地之不當開發與利用有了更深的擔憂。
- 4、第三仲裁者角色之扮演：就客觀之觀點觀之，台灣環境保護團體對環保團體之問題發覺、教育機會、知識累積、行動能力、號召力等，政府、企業與民眾三方對其均有著一定的信賴程度。另台灣之環保團體亦常做自我教育（65%），也常受政府單位（71%）或非政府單位（41%）委託從事學術與非學術性等研究。唯台灣環保團體並未有一良好的管制，且對於第三者介入方面相關事宜尚未嚴謹的定出施行規則與配套措施。
- 5、王俊秀（1999）認為環保團體所知與平時之行為表現並不一致。但於本研究於環保團體之行動力調查發現，環保團體對外的要求平均高於對自我的要求，但其間並無顯著差異，顯示台灣環保團體並非只是單方面對他人（單位）做要求，於自我要求也相當重視，於行為表現上可算是以身作則。兩著間對環保團體之行為表現有著南轅北轍的結果，推測可能由於研究樣本選取、量測方式等之差異，以致對環保團體之行為表現見

解有所不同。

- 6、本研究結果發現，環保團體自認於公害糾紛中扮演著監督、教育、推動與中介者等角色，另於未來公害糾紛中之角色期待僅以監督與中介者為最，顯示於未來的角色期待與現今之角色扮演有著落差存在。
- 7、本研究問及環保團體對於公害糾紛之處理公平與否之認同時，僅有四成多不超過半數的團體認為公平，顯示我國於公害糾紛之處理上仍有待做更進一步的改善。
- 8、由內容分析法得知，有些環保團體之行動表現採用激進手段，以集會遊行抗爭等方式表達理念與不滿；有些環保團體則採以柔性訴求方式，透過文宣或教育等方式來推動傳達其理念。
- 7、各不同角色扮演著其環境關懷傾向亦有所不同：推動者傾向關懷科技技術與經濟發展；教育者傾向關懷自然保育與科技技術，監督者傾向關懷自然保育與政策；探測者傾向關懷自然保育與科技技術；中介者傾向關懷自然保育與經濟發展；自我教育者傾向關懷科技技術與自然保育。

#### 四、討論

由台灣本土經驗看來，環保抗爭的對象經常是營運機構與監督管理單位。而許多營運機構又是國營機構，因此民眾的抗爭便常以政府為對象（環保署，1993a；黃懿慧，1994）。本研究結果看來，環保團體從事教育以及教育的對象相當多種，所採用的方式也相當多元化；又有 61% 的環保團體於政府、企業與民眾三者間扮演一中介者的角色，顯示政府、企業與民眾三者間對環保團體有其一定的信賴度存在。半數以上（71%）的環保團體接受政府委託進行研究、調查或委辦活動，而為何政府單位不自行研究、調查或公佈，卻要透過民間團體？是由於人力不足亦或是其他原因？另研究中發現，65% 的環保團體會進行自我教育；還有相當多扮演探測者之環保團體投身於環境問題探測（62%）與資料庫建立（43%）。然既已投入環境問題之探測，為何不將其所得之資料亦全數建立起一資料庫系統，之間卻還有著 19% 的落

差存在？而對於危害解決方式與狀況追蹤此一方面只佔有 8%，且集中於狀況的追蹤，缺乏對解決方式與公平與否的追蹤了解。上述幾點在在都顯示了，我國的環保團體對於台灣的環境問題有著一定的了解，也開始有資建立料庫的觀念與行動，而政府、企業與民眾對環保團體也有著一定的信賴度存在。既然政府、企業與民眾三者對環保團體有著一定程度的信賴，為何在公害問題上環保團體只能處於一中介者，卻不能成為一糾紛的仲裁者？

### 五、建議

此份研究的進行，引發許多相關問題，顯示此方面研究有待更進一步深入探究，並將做為未來後續發展、研究更進一步探討之。以期台灣之環境糾紛處理更為公平公正，進而使得環保團體、企業與政府三方面，成為共攜手合作處理問題的環境夥伴（梁明煌，2000）。整理如下

- 1、台灣環保團體對這塊土地的投入，在此我們均不能否認；但多數環保團體政治色彩太過濃厚，應朝向如何建立一公正之團體、增加環保團體之公信力來思考。
- 2、環境保護團體所扮演之角色相當多元，且與政府、企業間的互動頻繁，於公害問題之投入程度宜多方面接觸，降低政治因素影響政治立場。政府於委託環保團體時，應對扮演著不同角色之團體賦予其所適當之委託任務。可採由政府統籌，各環保團體依其不同角色之來申請補助，以減少相似性質活動。
- 3、環保團體之成立同質性偏多，如何建構一完整的環保團體體系，使之不致僅偏重某一部份的投入，以減少避重就輕之嫌。另第三仲裁者的成立有其必要性存在，目前台灣之公害糾紛處理公允問題上有待做進一步的改善，第三仲裁團體之建立有其必要性，本研究顯示，台灣環保團體整體觀之雖並非所有環保團體均具有成為第三仲裁者之條件，但若配以可供遵循之嚴謹法規規範，欲於上百個環保團體中尋求公正之第三仲裁者也就有其標準可供遵循。

### 參考文獻

1. Amy, D. J. (1987), *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia Press.
2. Carter, L. J. (1987), *Nuclear imperatives and public trust: Dealing with radioactive waste*. Washington, D.C.: Resources for the Future Inc.
3. Chen, C. C. (2000), "Role of Environmental Institution as a Warning System in Pollution Control: Awareness of Environmentalism". *Environment and Ecology*. 18(1): 181-191.
4. Schmeidler, E. and Sandman, P. M. (1988), *Getting to maybe: Decisions on the road to negotiation in hazardous waste facility siting*. Report for environmental communication research program. Cook College, Rutgers University, New Brunswick.
5. Slovic, P., Fishchoff, P. & Liechtenstein, S. (1980), In R. Schwing and W.A. Albers, Jr (eds), *Societal risk assessment: How safe is safe enough?* New York: Plenum.
6. 王俊秀，1993，*環境與社會*，台北：幼獅。
7. 林俊忠，1998，*台灣重大公害糾紛案例處理策略研究*。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
8. 梁明煌，2000，「台灣地區團體的角色與環保糾紛解決機制的變遷」，*環境與管理*，1(1): 79-95。
9. 黃懿慧，1994，*科技風險與環保抗爭-台灣民眾風險認知個案研究*。台北：五南。
10. 郭丁榮，1994，*我國國民小學教師角色知覺發展之研究*，高雄師範大學博士論文。
11. 陳建甫，1990，「環保組織在環保體系中的作用」，*中國論壇*，29(12): pp70-75。
12. 張紘炬，1988，「研究未來的專家學者看我國 2000 年」，*民意*，129: 20-36。
13. 蕭新煌，1986，「關切台灣現在和未來的社會問題」，*綜合雜誌*，45: 150-162。
14. 環保署，1993a，*公害糾紛處理白皮書*，行政院環境保護署。