

南 華 大 學  
公共行政與政策研究所碩士論文

環境正義的實踐：大林反焚化爐抗爭運動個案分析

The Realization of Environmental Justice : The case study of Social  
Movements against the Incinerator in Dalin



指導教授：許雅斐 博士

研 究 生：葉穎超 撰

中華民國 九十二 年 六 月 十六 日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

公 共 行 政 與 政 策 研 究 所

環 境 正 義 的 實 踐：大 林 焚 化 爐 抗 爭 運 動 個 案 研 究

研 究 生：葉 毓 惠

經 考 試 合 格 特 此 證 明

口 試 委 員：  
莊 雅 仲  
許 雅 慧  
何 明 修

指 導 教 授：許 雅 慧

所 長：許 雅 慧

口 試 日 期：中 華 民 國 91 年 6 月 16 日

## 謝 辭

在研究所兩年的求學過程中，感謝父母與妹妹們支持，允許我不事生產的當個全職學生，沒有你們的鼓勵與幫助，我恐難以在兩年內順利完成碩士學位。

而這本論文的完成，感謝我的指導教授許雅斐老師不斷的開導、指正，乃至於督促、緊迫盯人，雖然到最後我掉了不少頭髮，但這都是值得的。而在口試會場上，感謝莊雅仲老師與何明修老師對我論文的提問、質疑，讓我了解我論文的缺陷，同時還提供我修改的方向。另外，感謝許仟老師、許禎元老師於課業上的指導，以及諸位在職生平時的照顧，讓我增廣了多方面的見聞。

當然、還有一群平日共同上課的同學，聖凱、不時跟我一起發瘋，清晨太陽還沒出來就陪我打球；？佐、不論被老師狂批的有多慘，還是能調適心情扮演班上的開心果；文欽、每逢上課沉悶時，總是一針見血的提出問題，讓人振作；皇華、三不五時就開伙幫大家作飯，還被我們挑東挑西；佳靜、熱心公益、樂於助人；還有凱雯、妳是個漂亮的「怪ㄅㄚ」，過去一年多來的相處，妳讓我想到了許多從前未曾想過的觀點、事物，同時，妳開懷的「狂笑」將是我日後最深刻的印象之一。

此外，感謝我的好友卜卜、大傻、流氓、A 萱、逢兒、米露、阿鈴、豬頭、阿志、雯子在這段期間給我的鼓勵與意見，其中，對於卜卜，我想我跟你就不用再多說了，從小三認識到現在，我大概是你最大的惡夢吧；至於米露，從大學到研究所，你一直很照顧我，不論是在課業或生活，當我遇到問題時，你總是在一旁提供意見與幫助；還有阿鈴，雖然妳很無厘頭，但是妳的爆笑總是能讓我忘記因論文而來的煩惱，獲得一時的解脫與休息。

最後，我要感謝我的女友佳佩，每當我論文進度趕不上、心情煩悶時，妳總是在電話的另一端，默默的忍受我像小孩子一樣，發著無理取鬧的脾氣，真是難為妳了、謝謝妳。

葉穎超 記於嘉義 大林

2003/06/28

## 摘要

台灣的環境運動自八零年代開始興盛以來，不論是在都市或鄉村，環境抗爭事件皆不斷發生，而大林的反焚化爐抗爭不過是眾多抗爭事件之一。然而，其與眾不同之處在於沒落地區中的弱勢居民，面對政府及廠商帶有鄙視意味的政策制定，為避免生活環境遭到污染、抗議政府及廠商的不當程序，不惜與公權力與資本家進行對抗所展現出的堅持與決心。換句話說，邊陲地區、邊陲政策、邊陲居民正是大林反焚化爐抗爭運動的特色所在，同時，在地老弱婦孺自發性的抗爭與努力，更顯現了此次抗爭的意義。

由於台灣環評制度的結構性缺失，以及政府、廠商的官僚與技術本位心態，事實上，導致各地反焚化爐抗爭發生的原因幾乎都大同小異。然而，這些抗爭事件所表達出的是，不同地區的居民為了避免居家環境遭到污染、抗議政府與廠商不尊重在地居民權益的行徑，當地民眾自發性的凝聚，以及在抗爭過程中所共同表現出的意識與決心，也就是在地鄰避效應的發生。

在外界賦予的污名化標籤下，「鄰避」往往被視為當地居民只顧自身，而不考量整體社會需求的自利行為。然而，儘管鄰避運動對環保的範圍僅限於鄰近的生活週遭，但是，透過個別抗爭事件所共同表達出來的集體意識，鄰避運動的發生彰顯的是，一般大眾對於環境保護的重視，以及對該理念的堅持與實踐。因此，居民自我凝聚而發起的鄰避運動為環境抗爭事件提供了一個正面的論述 為了反對污染源的進駐，基於共識而共同發起的抵制行動。

而在大林的反焚化爐抗爭中，居民的行動雖然造成雙方的對立、衝突，但是，其所代表的確是在地民眾對當前制度與政策的不正義所發起的反動，而居民的抗爭意識與行動不僅反映了其對環境保護的重視、對環境權平等的要求，同時，由於居民的抗爭行動終促成政府既定政策的轉變，因此，居民的抗爭行動更可視為環境正義的實踐。

關鍵字：大林、焚化爐、邊陲、鄰避、環境正義

## Abstract

The environmental disputes of Taiwan are flourishing since the eighties. Whatever in city or country, the events of environmental struggle are mushrooming. The struggle of Dalin incinerator is just one of the campaigns. However, the only difference is the weakness resident of the downgrading district show their insistence and determination to resist the power of the government and the capitalist to avoid the environment being polluted and protest the illegitimate process of the government and firm when they face the despising policy of the government and firm. In the other word, the periphery district 、 the periphery policy and the periphery resident are the features of the struggle of Dalin incinerator. Meanwhile, the locally spontaneous struggle and exertion of the old and weak is outstanding the meaning of this struggle.

Due to the structural fault of the environment evaluation system of Taiwan and the bureaucracy and technique mind of the government and firm, the disputes about the anti-incinerator are almost the same around the island. However, these struggles show that the different resident to avoid the environment being polluted and to protest the unrespectful behaviors of the government and firm for the local residents' rights. The local NIMBY effect occur is due to the spontaneous coherence of the local resident and the showed conscious and determination during the struggle.

Under the smeary tag given by the others, the NIMBY always be regarded as the local resident' s selfishness who do not think about the need of the society. However, the NIMBY movement to the environmental field is limited to the neighborhood. But the collective conscious that be showed by the different struggle is expressed the value about the environmental protection of everyone and the insistence and practice about the ideas. Therefore, the NIMBY movement that start by the self-coherence resident provide a positive point---for oppose the pollution and start the resisting action that base on the common consensus.

Although the resident's action cause the opposite and conflict between the both sides during struggle of the anti-incinerator in Dalin, the means are the reactionary caused by the current system and injustice policy. The struggle conscious and movement not only reflect their concerning about the environmental protection and the request about the equal of the environmental right but also due to the struggle of the

resident finally to help materialize the change of the fixed policy of the government. Therefore, the resident's struggle could be regarded as the realization of Environmental Justice.

Key words : Dalin、 incinerator、 periphery、 NIMBY、 Environmental Justice

# 目 錄

<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	2
第二節 文獻回顧.....	2
1.2.1 環境正義的平等關懷與相關議題.....	3
1.2.2 國家公園與原住民的衝突.....	5
1.2.3 台灣焚化爐政策的提出與鄰避效應的發展.....	8
1.2.4 抗爭研究之回顧.....	10
第三節 研究架構與限制.....	11
1.3.1 研究架構.....	11
1.3.2 研究限制 .....	12
<b>第二章 大林反焚化爐抗爭運動.....</b>	<b>14</b>
第一節 大林鎮的自然、人文特性.....	14
2.1.1 大林鎮的自然、人文環境.....	14
2.1.2 人口結構的轉變.....	15
2.1.3 產業經濟的發展.....	16
2.1.4 沒落的邊陲鄉鎮 大林鎮.....	18
第二節 大林焚化爐的抗爭歷程與興建背景.....	19
2.2.1 大林焚化爐的興建背景.....	19
2.2.2 抗爭事件的歷程、訴求.....	21
2.2.3 居民的正義訴求與堅持.....	26
第三節 抗爭行動與正義的連結.....	28
<b>第三章 反焚化爐運動的漫延及分析.....</b>	<b>31</b>
第一節 台灣環境運動的趨勢.....	31
3.1.1 公害糾紛邊陲化.....	33
3.1.2 鄰避效應激烈化.....	35
第二節 焚化爐相關研究的比較.....	36
3.2.1 桃園南區焚化爐抗爭事件.....	37

3.2.2 嘉義鹿草焚化爐個案.....	39
3.2.3 北縣樹林焚化爐抗爭事件.....	42
3.2.4 環境政策的結構性缺失與抗爭 / 妥協.....	44
第三節 社會運動抗爭下的環保概念與環境政策.....	45
<b>第四章 抗爭背後的「正義」與省思.....</b>	<b>50</b>
第一節 環境抗爭中的「正義」.....	50
4.1.1 政策辯論中的環境正義.....	55
4.1.2 抗爭運動中的環境正義.....	57
4.1.3 「平等」、「平衡」與「正義」.....	58
第二節 在地居民的正義訴求.....	60
4.2.1 少數弱勢者，理性化的正義？.....	60
4.2.2 鄰避：何處是正義的標的？差異在哪裡？.....	62
4.2.3 不正義的開端.....	65
4.2.4 風險社會中的環境正義.....	66
第三節 環境政策與環境意識：開展中的環境正義.....	67
4.3.1 居民對環境的訴求.....	68
4.3.2 政策與環境的互動.....	69
4.3.3 居民抗爭行動對政策的影響.....	71
<b>第五章 結論.....</b>	<b>73</b>
<b>參考書目.....</b>	<b>80</b>
<b>附錄一：嘉義縣大林鎮(排路里)位置圖.....</b>	<b>83</b>
<b>附錄二：嘉義縣各鄉鎮市歷年人口成長率比較表.....</b>	<b>84</b>
<b>附錄三：台灣地區、南部區域、嘉義縣與其鄉鎮市民國 72、77、84 三階段年齡 結構比較表.....</b>	<b>85</b>
<b>附錄四：嘉義縣大林鎮排路里人口變遷統計表.....</b>	<b>86</b>



## 第一章 緒論

「嘉義縣大林鎮小型焚化爐興建案，廠商昨（十一）日在近三百名警力戒護下準備進場復工，但地方人士在入口處設置神壇，辦廟會、祭典阻止施工人員進入。鎮暴警察欲排除阻礙時，遭到憤怒民眾持陣頭的旗槍、沖天炮、鞭炮、雞蛋等攻擊，現場十分混亂、血腥，民眾與警察共有十餘人受傷，工程仍無法進行。……」（《中國時報》，90/04/12）

民國 90 年 4 月 12 日，一篇以「大林焚化爐復工，人神抗爭見血<sup>1</sup>」為標題的新聞，出現在中國時報全國地方版的頭條位置上，使大林鎮此沒沒無名的地方鄉鎮成為全國矚目的焦點，後續發展更接連數日天天見報。

透過大眾媒體的報導，民眾在此事件中看到的是一群老農夫、農婦，有人扛著神明的神轎，有人拿著廟宇的令旗，更有人拿著助威用的鑼鼓，與手持盾牌和警棍的優勢警力相對峙。在衝突的過程中，除了激昂的叫罵、肢體衝突外，還有震天軋響的鑼鼓聲以及到處扔擲的貢品、鳴砲。但是在激烈的抗爭過後，民眾的焦點只隨著媒體的報導，轉而關注廠商與鎮公所的合約問題<sup>2</sup>，以及在抗爭中受傷的替代役男<sup>3</sup>。至於那群參與抗爭的老農夫、農婦，由於他們並非媒體後續報導的焦點，使民眾對他們的印象就停留在媒體對抗爭時的描述、畫面。在民眾不明白他們為何進行抗爭的情況下，也使那群老農夫、農婦在一般民眾的觀念中淪為「暴民」的同義詞。

然而，到底是什麼樣的原因導致這些老農人們會作出如此激烈的抗爭行為呢？尤其是在一個傳統的農業社區，在地居民的持續抗爭行動勢必會與自身的生活型態產生重大的衝突，到底是什麼樣的不滿導致居民不惜作出如此的犧牲，也要堅決抵制焚化爐的興建，甚至直接與優勢警力發生肢體的對抗？

---

<sup>1</sup>中國時報，「大林焚化爐復工，人神抗爭見血」，2001/04/12，12 版。

<sup>2</sup>聯合報，「大林焚化爐，廠商可能解約求償」，2001/04/18，12 版。

<sup>3</sup>中國時報，「保四替代役男掛彩，家長心疼」，2001/04/13，14 版。

## 第一節 研究動機與目的

當年作為一個在地的大傳相關科系學生，透過大眾媒體看到如此的新聞論述以及鏡頭畫面，當時認為這樣的報導方式足以吸引社會的關注，並且可以提升收視率以及閱報率。同時，當年在與同學就此抗爭事件進行討論時，就是對此抗爭活動感到新奇，因為，儘管近年來各種抗爭事件頻傳，但是，以扛神轎的方式，並拿著祭祀用的陣頭武器來與政府及廠商進行對抗，相當罕見。此外，由於抗爭地點的在地性以及此事件所衍生的「罷免鎮長案」，同樣也都讓筆者當年對此抗爭事件多加注意。

然而，或許就是這樣一個成功的報導方式所促成，儘管筆者當年並不明白為何在地居民要以如此激烈的手段來表達他們的訴求，但是，此次抗爭卻讓筆者留下深刻的印象。因此，本文的研究動機即在於回答過去腦海中的疑問，而本文的研究目的即在於，了解大林鎮排路里該地為何會發生反焚化爐抗爭運動，以及為何這些上了年紀的老農民會以如此激烈的方式來表達他們的訴求？此外，在近年來四處頻傳的反焚化爐抗爭中，大林的反焚化爐抗爭與其他地區的反焚化爐事件又有怎樣的異同？而這些反焚化爐抗爭事件又表現出了何種意涵？

另外，在環境正義的概念下，這些在地居民的訴求與行動是否能與環境正義的概念相連結？同時，本文也將透過對實際案例的分析，探討環境正義在現實社會中的落實，以及其在抗爭中所可能面臨的困境，最後，藉由政府既定政策的轉向，了解環境正義(Environmental Justice)的在地實踐，亦為本文的研究目的。

## 第二節 文獻回顧

污染的製造與一個地方的人文修養有不可分的關係，台灣會成為污染如此嚴重之地，與這個地方的政府和人民的共同文化有相關之處。政府沒有遠見、人民追求短利；政府不尊重人權、人民不互相尊重；政府不把土地當土地；人民也不把家當家。如此層層加害的結果終促成了最沒有辦法的人、最沒有力量的人，成

為此地污染受害者的共同「特徵」。而這種上層壓迫下層的「剝削」結構，不僅使人類社會中的底層階級成為被漠視、犧牲的一群<sup>4</sup>，同時也造成在台灣的生態體系中，形成由最下層承受最悲慘結局的事實。台灣的山林、野生動物在人類不斷製造的公害與破壞生態下，最終也成了最底層、最不受到尊重的犧牲品。而如此不尊重環境裡其他生物的生存權利，根本就是一種醜惡文化的體現<sup>5</sup>。

## 一、環境正義的平等關懷與相關議題

要了解何謂「環境正義(Environmental Justice)」？必先了解「環境平等」的概念。所謂「環境平等」是指不論一地區之種族、經濟地位如何，政府都必須保障每個社區(尤其是污染性)工廠設立地點的適當性、以及有效的清理廢棄物和防治工業污染<sup>6</sup>。而根據 1997 年於澳洲墨爾本大學，全球首次以「環境正義」為主題所召開的國際會議中，各國學者及團體對不同環境議題所共同表達出的平等觀念，所謂環境正義的平等關懷可歸納為三個面向來加以討論<sup>7</sup>：

### 1.國內平等(Intra-national equity) 族群、性別、階級、地域：

環境正義觀點最早由美國地區的研究者提出時，他們主要的關懷便是美國國內的有毒廢棄物被不成比例的置放於非洲裔美人(African American)的家園。接著，其他學者也很快的跟著指出，族群、性別、階級、地域/城鄉不平等是環境正義的最重要關懷之一。

相較於社會中的中上階級，弱勢族群以及下層階級的人們常常成為環境破壞與污染的最直接受害者。在台灣最明顯的例子便是政府將核廢料堆放在達悟族人的家園，以及各種化學廢料、垃圾的丟置於較貧困人民的社區附近。此外，由於孕婦與小孩對於環境有較高的敏感度，且一般來說，當小孩的健康受到影響或威

---

<sup>4</sup>方孝鼎(2001)認為，所謂底層階級是在「經濟排除」、「社會排除」、「污名化」、「空間隔離」幾股結構性力量綜合作用下形成的「結構位置」與「人口」。

<sup>5</sup>楊憲宏，*公害政治學*，(台北：合志出版社，1989年)，頁 28。

<sup>6</sup>魏溼珊，*以環境正義作為永續台灣的社會基礎：台灣環境意識調查分析*，(花蓮：東華大學族群關係與文化研究所碩士論文)，頁 5。

<sup>7</sup>紀駿傑，*環境正義的三重平等關懷*，[http://w3new.ncu.edu.tw/~eng/csa/journal/journal\\_park108.htm](http://w3new.ncu.edu.tw/~eng/csa/journal/journal_park108.htm)

脅時，往往也是母親必須付出較大的心力來照顧，因此，相對於男性，女性往往也是環境破壞的最大受害者。最後，在地域方面的不平等上，最顯著的便是都市居民生活所需的物資源自對鄉村生態資源的剝削，但其所產生的各種垃圾與廢棄物卻多半是由鄉村地區的居民來承受。

而上述社會中的不平等關係不僅對族群、階級、地域及性別造成壓迫，同時也延續與強化了原有社會中的不平等，使社會中的強勢者得以持續並擴張既有生產與生活方式，繼續以大量剝削資源、製造廢棄物的方式來破壞生態。因此，環境正義的首要關懷之一即便是減少國內因不平等關係而導致的不平等環境影響。

## **2.國際間平等(International equity)：**

環境正義的第二個平等關懷是有關國際間平等的問題。國際間不平等關係形成的原因，在於佔全球少數的富有國家人民消耗、浪費過多的資源，並製造大量廢棄物；同時，佔多數的經濟貧困國家人民則缺乏資源，而且還要承受富有國家所製造的環境危害。在這點上，從核廢料到汞污泥，台灣似乎也正逐步加入這個「強權」之列。這不但使得窮苦地區人民遭受更多的環境毒害，也讓這些強權國家可以繼續不顧生態的破壞而持續製造、生產有毒廢棄物。

因此，國際間的不平等一方面是使富有的工業化國家得以繼續其破壞自然的生產方式，讓其人民可以過著高度耗費資源與能源的生活方式而無須改變；另一方面，經濟上貧困的國家卻被迫承受絕大多數的生態破壞，不僅使當地居民的生活環境受到污染，同時也導致更加嚴重的地區性與全球性的生態災難。因此，促使國際間的漸趨平等是環境正義的另一個重要主張與關懷。

## **3.代間平等(Intergenerational equity)：**

關於「代間平等」，劉阿榮、石慧瑩指出，自工業革命以來，由於生產技術突飛猛進、遂行人類追求發展的慾望，雖然因此獲得物質生活的充分滿足，但也在追求發展的競逐心態下，過度開發或不當使用，使得環境惡化超過其涵容能

力，威脅到未來世代的生存權<sup>8</sup>。

因此，為了避免因存在時間的差異而造成後代子孫生存權的不平等，基於世代平等的考量，我們對於森林砍伐、水污染與空氣污染等問題，就必須竭盡所能的防範、制止與改善。只有如此，才不至於剝奪了下一代人生存在安全、乾淨的自然環境中的權利，而這正是「代間平等」的最重要基礎。同時，更是「永續發展」的觀念於 1987 年被提出以來，在其「滿足目前需求的發展，而不損及未來世代滿足他們那時需求之能力<sup>9</sup>」的定義下，處理環境議題的重要考量。

綜合上述，環境正義的三個平等關懷，不僅涵蓋了主要的社會平等面向，同時也是我們欲追求理想社會的必要考量。而近年來在台灣，環境正義的平等內涵往往被援引來探討具有爭議的族群或環境議題，尤其是在國家公園及鄰避設施的設置課題中，涉及在地居民的權益與生活環境等問題，更是造成民眾進行抗爭的導火線。

## 二、國家公園與原住民的衝突<sup>10</sup>

國家公園成立的目在於「為保護國家特有隻自然風景、野生動物及史跡，並提供國民之育樂及研究」。因此，成立國家公園對於生態保育及史蹟保護有著正面的意義。然而，由於目前六座國家公園中的玉山、太魯閣與雪霸都是座落在原住民的傳統生活領域中，且當初國家公園設立之初並未與原住民取得共識，以至於原住民與國家公園間的衝突不斷發生。

根據紀駿傑、王俊秀的研究，導致國家公園與原住民衝突的主要因素可歸納為下列幾點：

---

<sup>8</sup>劉阿榮、石慧瑩，「永續發展的五個正義向度」，*應用倫理研究通訊*，(第 10 期，1999 年 4 月)，頁 37-頁 42。

<sup>9</sup>在 1987 年，「世界環境與發展委員會」(the World Commission on Environment and Development, WCED)發表《我們共同的未來》(Our Common Future)一書(又稱為 Brundtland 報告)之後，「永續發展」這議題逐漸成為世界環境論述的主流。

<sup>10</sup> 紀駿傑、王俊秀，「環境正義：原住民與國家公園衝突的分析」，*山海文化*，(第 19 期，1998 年 7 月)，頁 86-104。

1 國家公園設立時完全未考量當地原住民的生活習慣與文化，並且未曾與當地原住民溝通、協調，或聽取他們的意見。換句話說，國家公園的設立為典型的「由上而下」的決策過程，國家一手規劃、選定並制定相關法規，而受影響的原住民則被排除於政策制定的過程之外。

2.由於台灣國家公園的設立是參照美國「無人公園」的典範，因此，導致台灣國家公園重視的僅是史跡等靜態的人文資料，也就是說「死了的才重要，活著的不算」。同時，基於「無人公園」典範所制定的法令也對原住民的經濟生活造成影響，例如礦物與植物的採集，以及狩獵、捕魚活動的限制等等。

3.國家公園以雙重標準，甚至是種族歧視的方式對待原住民。國家公園對原住民採取的是全面的禁止主義，但卻任由有權有勢的漢人及政府在公園內公然從事違背與國家公園宗旨與精神的行為。例如開挖隧道、開採礦產。

4.國家公園人員與原住民間存在著相當大的認知差距，同時，有些官員會以各種成見來看待原住民，認為當地原住民「教育程度低、水準差」，因此才會不遵守法令，「無理取鬧」。

綜合上述因素，從原住民參與權力的被剝奪、各種生活條件的被限制，乃至於帶有歧視意味的雙重標準以及上位者的偏執成見，我們可發現兩造的衝突即肇因於主流社會對原住民族的不平等對待，因此，若以環境正義的觀點來看，國家公園的成立乃是主流社會對原住民所採取的「環境殖民主義」的表現。也就是說，主流社會在破壞了自己的生活環境後，開始察覺環境保護的重要，接著有了設立國家公園的構想，於是就通知原住民：「由於你們將家園照顧的很好，所以我們決定要將你們的家園變成我們的公園」。

紀駿傑、王俊秀指出，將原住民排除於國家公園之外的保育政策不但是不合於社會正義的舉動，也是無法成功的政策。因此，原住民與國家公園間的衝突與矛盾除了導致國家公園政策無法順利推行、生態保育工作無法落實外，其背後更代表著社會正義的扭曲。

而接著以 1991 年 10 月 27 日於美國華盛頓召開之有色人種環境高峰會 (People of Color Environmental Leadership Summit) 中，就討論通過的 17 項基本原則，以其中幾項有助了解環境正義的原則<sup>11</sup>，來和上述原住民與國家公園的衝突原因進行對照，並加以分析：

1. 環境正義要求所有公共政策應以所有人類之互相尊重及平等為基礎，不容有任何歧視或偏見。
2. 環境正義強力主張所有人類在政治、經濟、文化及環境上均有其基本的自主權。
3. 環境正義主張社會大眾在各種階層之決策中均有平等之參與權，包括：需要性評估(need assessment)、計畫(planning)、執行(implementation)、執法行動(enforcement)及評估(evaluation)各階段。
4. 對於因環境不正義之受害者應給予合理而充分之賠償及身心之救治，其所受危害應予復原。
5. 環境正義應允許原住民和美國政府之間透過條約、協議及契約等方式建立相關之法律及自然關係，尋求統治權及原住民間之和諧。
6. 環境正義主張應建立城市及鄉村之生態政策，以淨化並重建和自然和諧的城鄉，尊重所有社區之純潔文化，並協助所有人類有均等的機會接近大自然資源。

因此，若以這六項基本原則來看待台灣國家公園與原住民的衝突，我們可發現以環境正義的觀點來處理這樣的爭議，促使國家公園接受原住民是公園的一部分、鼓勵其「由上而下」參與公園事務，並與公園管理處保持密切而互利的合作，如此雙方的衝突才有可能化解，並同時兼顧生態永續性的維持與社會正義的彰

---

<sup>11</sup>彭國棟，「淺談環境正義」，*自然保護季刊*，(第 28 期，1999 年 12 月)，頁 6-13。

顯。

### 三、台灣焚化爐政策的提出與鄰避效應的發展

環境問題主要源自於人類的經濟活動。過去數十年的台灣經濟奇蹟造就了國民所得及生活水準的提升，使民眾開始追求物質生活的享受。然而在此過程中卻也帶來了廢棄物的處理問題。台灣地區的垃圾量從七十年代之三五六萬噸，成長至八五年底之八七一萬噸；此期間內平均每人每日垃圾量由零點六三公斤增至一點一三公斤<sup>12</sup>。鉅量的垃圾使我國舊有的垃圾處理模式——掩埋、傾倒，開始不足以處理逐年大幅提升的垃圾量，並使垃圾場的使用年限縮短，新的垃圾場也興建不及。

因此，為了徹底解決垃圾過量所引發的諸多環保問題，環保署指出「興建大型焚化爐(incinerator)為解決國內垃圾問題的必然趨勢<sup>13</sup>」，除了著手規劃全省各縣市至少都有一座大型焚化爐之設置外，對於地方鄉鎮也規定要有設立一座小型焚化爐的設置辦法<sup>14</sup>，以此作為處理垃圾的最終辦法。

但是，隨著解嚴後各種社會運動的興盛、環保意識的抬頭等因素，使大眾在心理層面上對焚化爐此種「鄰避(Not-In-My-Back-Yard, NIMBY)設施<sup>15</sup>」的設置，產生了對環境風險<sup>16</sup>的擔憂與恐懼。同時，再加上民眾對焚化廠設置程序之合法性的懷疑、不滿，更導致全台各地不時傳出反對興建焚化爐的抗爭行動，甚至出現衝突流血的局面。然而在環保署的宣示下，興建焚化爐乃成為國家的既定政策，因此，藉由焚化爐來解決垃圾問題自此成為台灣環境政策的一環，但如此一來卻也使因焚化爐此類鄰避設施而引起的抗爭更加頻繁。

---

<sup>12</sup> 陳鎮東，「國家永續發展」，*政策月刊*，(第 65 期，2000 年 12 月)，頁 23-25。

<sup>13</sup> 鄭益明，*焚化爐是解決垃圾的良方？*，<http://www.teputc.org.tw/mounth/18-1.htm>

<sup>14</sup> 環保署於八十六年提出「過渡時期緊急垃圾處理計畫」為因應各地區大型焚化爐未完工之需要，在一年內(八十七年底)需興建 15 座小型焚化爐。

<sup>15</sup> 李永展(1997)鄰避設施是指「服務廣大地區民眾，但可能對生活環境、居民健康與生命財產造成威脅，以至於民眾希望不要設置在其住家附近的設施」。

<sup>16</sup> 李永展、何紀芳(1999)鄰避情節產生的原因，主要是居民害怕某些設施所產生的環境風險，而希望「不要在我家後院」設置。



所謂鄰避(NIMBY)設施是指「服務廣大地區民眾，但可能對生活環境、居民健康與生命財產造成威脅，以致於民眾希望不要設置在其住家附近的設施」。而台灣對於鄰避設施選址之規定，則是要求「在不妨礙都市發展及鄰近居民之安全、安寧與衛生之原則下，於邊緣適當地點設置之」。換句話說，被選定為設置鄰避設施的地點往往是都會區週遭的邊陲鄉鎮地帶。而鄰避設施的選址方式雖是著眼於都市發展與環境品質的考量，但若從環境正義的觀點來看，都市外緣區域由於長期被視為鄰避設施設置的最佳區位，於是負擔了與其他非邊緣地區不對等的環境風險，而此風險往往會對所在鄰里的社會經濟結構產生衝擊，並與市場經濟交互作用讓其成為「宿命的社區」而日漸凋零<sup>17</sup>。

一般來說，鄰避設施設置的正當性在於其提供了達成社會公益所需的助力，然而，事實上這樣的假設並非不容挑戰，因為鄰避設施所代表的是針對某個問題的特定解決方式，但並非唯一、合理且必要的方式。以爭議最大的核四興建為例，核能發電並非是不可替代的發電方式，如傳統的水力發電、新興的太陽能發電，均是能提供電力的途徑。況且，台灣缺電危機的形成，某種程度在於電力經營管理之無效率，以及節能省電觀念與相關政策之匱乏所致，因此藉由提高發輸配電的效能以及推動節能省電措施，勢必是比一味擴張發電更好的電力政策。也就是說，公共福利並非是一定要有人成為鄰避設施的犧牲者才能達成。此外，鄰避設施所代表的也未必真是社會的需求，甚至因鄰避設施而起的衝突，也有可能是政府或資本家將其所製造的政治、經濟問題，轉化為社區居民與其他社會大眾的矛盾，而非必然的「犧牲小我才能完成大我」的社會發展過程。

因此，鄰避設施所衍生的不僅是「小我」與「大我」之取捨、公眾壓力下的被迫犧牲，更是風險不公平分配於少數民族或低收入的弱勢地區，所凸顯的環境不正義<sup>18</sup>。所以，為避免鄰避設施假公共利益之名，製造環境不義之實，如何使

---

<sup>17</sup>李永展(2002)，*鄰避效應前瞻：從環境正義與衝突管理談鄰避效應*，環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2002/tasp2002-10.htm>。

<sup>18</sup>彭國棟(1999)指出，環境不正義的類型可分為三種：第一種、程序不正義(procedure inequity)：例如委員會不具代表性或由偏向企業之人士組成、在偏遠地區或不當時間舉行公聽會以減少民眾參與、未於公共地點公告信息、未依規定提供公眾參與之管道等。第二種、地理性不正義(geographical inequity)：例如有些地區享受到企業及工廠所帶來的直接利益，但其廢棄物卻由別的地區承擔。而廢棄物處理地之地區所得利益遠少於廢棄物生產地之地區。第三種：社會性不正義(social inequity)：環境上的決策受制於較大族群的影響力。收入多、社會地位高者有錢有閒去影響決策、法令及施政；偏遠地區極少數族群之民意代表較少、以致沒有發言力量。

社區居民的信念與價值達到平等互動，使鄰避設施的機能順利運作又不使某些區位淪為設施種族主義的疑慮，也就成為設置決策過程的一項重點。

李永展(2002)指出，鄰避設施選址決策的成功關鍵在於設施本身的設計，以及衝擊管理、區位特徵、社區居民之信念與價值等因素所整合而成的選址架構。在此架構下，以環境正義之定義予以規範，用以消弭環境政策於程序上、地理上、以及社會上的不公平。而達成此目標的方法即在於將「公平正義」、「自願性」與「衝突管理」等原則納入環境正義的鄰避設施選址模式。其中，「公平正義原則」須明確界定「需求正當性」與「影響群體」；「自願性原則」則是強調以合作的方法促成鄰避設施的設置，透過社區教育或社區誘因等以社區為基礎的策略，讓社區知道他們有權利影響鄰避設施的設置決定，而且也該參與決策過程；「衝突管理」則是運用污染監控、風險資訊及民眾參與等方式來促成鄰避設施的興建。

最後，民眾參與乃是在公共決策程序中達成環境正義的重要成份，藉由提供資訊、民意調查、召開公聽會、以及協商等方式來提高居民的自願性，不僅是政府或廠商於動工興建前的必須程序，同時也是避免環境不正義的首要步驟。

#### 四、抗爭研究之回顧

1. 李卓翰(1998)指出，環境正義關注的對象即是因環境因素而引發的社會正義問題，同時，更將焦點集中在強勢者對弱勢者的不平等權利宰制關係。以花蓮縣和平村與當地水泥專業區的衝突為例，由於事前草率的決策過程與未盡確實的評估工作，終造成當地環境生態的破壞與社會衝突的加劇。而開發單位「環境殖民」的心態，不僅是違背環境正義的最佳寫照，同時也使當地在中央與邊陲的不對等關係中，淪為中央的附庸地位。因此，政府在面對自然資源的開發時，必須時刻考量環境正義的基本精神；而在地居民也必須在堅持環境正義的原則下，集合草根展現動員的力量，如此方能迫使政府正視民間的訴求，讓環境問題獲得根本性的解決<sup>19</sup>。

---

<sup>19</sup>李卓翰，*自然資源開發與環境正義的衝突分析---以花蓮縣和平水泥專業區的開發為例*，(花蓮：東華大學自然資源管理研究所碩士論文，1998年)。

2. 葉名森(2002)強調，環境正義的標準是高於環境影響評估的，也是人類面對環境的哲學態度中最應伸張的核心部分，透過環境正義的發揚，人類的未來發展才得以有正確的路線顯現。此外，政府為了使一些具有鄰避效果的公共設施得以順利的完成，常常會跳過應該要遵循的環境正義原則之過程，而此舉不但使政府的選址決策無法通過環境正義的檢視，同時也會造成與民眾間的許多衝突。因此，在政府環境政策的制定過程中，試圖建立合理且符合環境正義精神的決策模式，以之為楷模並取得民住的信任，才可能建造一個永續和樂的社會<sup>20</sup>。

### 第三節 研究架構與限制

#### 一、研究架構

本文的研究架構呈現於實際的章節編排當中。

第一章為緒論。首先，藉由研究動機與目的，說明為何筆者會選擇此研究主題，以及本研究的目的為何。接著，進行文獻回顧，整理本文所強調的概念 環境正義，以及台灣焚化爐政策的提出以及鄰避效應的發展。最後並說明本文的研究架構與研究限制。

第二章為大林反焚化爐抗爭運動。首先，藉由歷史的陳述來說明在製糖工業沒落後，大林鎮也隨之不復往年的繁榮，同時，藉由與其他嘉義縣市在人口結構與產業經濟的比較，說明大林鎮如今相對落後的邊陲地位。接著，陳敘大林焚化爐的興建背景以及抗爭歷程，並且述說在抗爭過程中，居民、廠商與政府三者間的互動和各自的主張。最後，根據居民在抗爭中的處境及行動，將民眾的抗議訴求與環境正義的內涵進行連結，藉由探討在政府的政策規劃下，興建焚化爐所引起的爭議以及環境抗爭中的正義訴求，延伸出往後三、四章的討論內容。

第三章為反焚化爐運動的漫延及分析。首先，藉由學者對過去環境抗爭事件

---

<sup>20</sup>葉名森，*環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討——以桃園縣南區焚化廠設置抗爭為例*，(台北：台灣大學地理資源研究所碩士論文，2002年)。

的紀錄，整理出近年來台灣環境運動的一項重要特徵——邊陲鄰避效應的激烈化。接著，比較數個因興建焚化爐而引起的爭議，分析其與大林反焚化爐抗爭的相同或相異點，找出焚化爐要順利興建的關鍵在於良善的溝通、適當的回饋制度以及地方政治力的支持等三點。最後，探討焚化爐對台灣社會的適用性並且回歸先前對大林反焚化爐抗爭歷程的論述，根據居民的訴求以及大林焚化爐設置的必要性，推導出當地的抗爭行動乃是在環境正義的理念下，為了反對錯誤的營建計畫、抗議政府的黑箱作業所採取的正當抵制行動。

第四章為抗爭背後的「正義」與省思。首先，強調 John Rawls 在其「正義論」中所提出的差異原則——一個合乎正義的社會，其中一個必要條件在於，當該社會的成員在社會上或經濟上需面對難以避免的不平等時，必須促使其「處境最不利」的成員能獲得最大的利益」。同時，藉由對實際案例的討論，探討在現實社會中，環境正義的落實，以及其在抗爭運動中所面臨的窘境，並且思考「平等」、「平衡」與「正義」三者間的關係。接著，延續先前的討論來分析抗爭居民的正義訴求，以及環境正義在風險社會中的作用。最後，就政府焚化政策的轉向，來探討在環境正義的主張下，促使政府改變既定政策的推力為何。

第五章為綜合前三章的討論所作的結論。首先，強調在環境權平等的主張以及環境正義的內涵下，鄰避運動的發生凸顯的是的是在地居民的堅持，而居民的堅持反映了 John Rawls 的論述——正義原則下的公民平等權是確立不移的，它不能被社會中的政治交易或不同社會利益的權衡有所限制。因此，若為了達成公共目標而不考量在地人民的意見、感受，那根本僅是一種多數暴力。接著，說明台灣環評制度的缺失所導致的公民參與的缺乏，並且回到本論文的研究主體——大林反焚化爐抗爭運動，藉由抗爭居民的行動與主張來顯現其對環境正義的重視與訴求。最後，再透過先前對環境正義概念的探討，說明在一個制度、權利不平等的情況下，在地居民的抗爭行動與環境正義的正當性。

## 二、研究限制

本研究的限制主要在資料蒐集方面，由於台灣目前對環境正義的探討大多還是停留在概念層次，真正以環境正義為主軸來探討在地抗爭事件的相關著作並不

多，因此在資料的蒐集上，多以類似的抗爭研究為主，較缺乏相符的研究著作來作參考。其次，相對於一些重大的環境議題，例如核四、美濃水庫，大林的反焚化爐抗爭不僅渺小，同時在發生的時間點上距今也已有一段時間，因此在對事件的闡述上，本文主要的資料來源為平面媒體的報導，以及相關論文中，對此事件的描繪和訪談資料。最後，由於抗爭事件本身在地條件的限制，例如傳統的農業生活型態、空間，也使本文在類似抗爭資料的蒐集上受到限制。

## 第二章 大林鎮反焚化爐抗爭運動

自民國八零年代中期以後，隨著社會財的增加與生活方式的改變，舊有的垃圾掩埋方式開始不足以處理逐年暴增的垃圾量，使台灣各地陸續傳出垃圾危機。而為了有效的處理垃圾問題，環保署指出「興建大型焚化爐為解決國內垃圾問題的必然趨勢<sup>21</sup>」。自此之後，焚化爐一座接一座蓋，然而，反焚化爐的抗爭也一件接一件起。而本文以大林的反焚化爐抗爭運動為研究標的，將於本章簡介大林鎮的自然、人文環境，以及當地與鄰近地區的相對特性、發展。同時，對於抗爭過程中，廠商與當地居民雙方的論述、抗爭的歷程、所採取的行動，本章亦會予以陳述、分析。

### 第一節 大林鎮的自然、人文特性

#### 一、大林鎮的自然、人文環境

過去，大林鎮由於其東南端一帶皆為森林所覆蓋，因此稱為大莆林或大埔林<sup>22</sup>。依目前行政區域劃分，大林鎮位於嘉南平原東北端，為嘉義縣北端最突出之鄉鎮<sup>23</sup>。東臨梅山鄉，西接溪口鄉，北臨石龜溪與雲林縣斗南鎮、大埤鄉毗連，南界民雄鄉。截至抗爭事件發生為止，鎮內共有排路里、西結里、三和里、溝背里、中坑里....等 21 個里 317 鄰，10392 戶，一共有 36238 人。

根據歷史記載，大林鎮的開發最早可溯及清朝康熙中葉，由於其優越的天然地理位置 位於梅山和北港之間，並有三疊溪和石龜溪兩溪流的經過，使其具備了成為商品交流中心的先天優勢，加上當地的土地肥沃、水利設施完善，農作物生長容易、收穫豐富，因此在乾隆中葉時，當地已是附近商品物產的交易中心。

接著在日據時期，大林地區更被日本政府選定為設置製糖株式會社的地點，於此地全力發展製糖工業。而當時製糖工業的興盛，不僅提供了就業機會，且被

---

<sup>21</sup> 鄭益明，焚化爐是解決垃圾的良方？，<http://www.teputc.org.tw/mounth/18-1.htm>

<sup>22</sup> 嘉義縣政府，嘉義縣綜合發展計畫 鄉鎮市發展綱要計畫(二)大林鎮、民雄鄉、溪口鄉，(嘉義：嘉義縣政府出版，1997年)，頁4-1。

<sup>23</sup> 見附錄一。

視為現代化的象徵圖騰。光復後，國民政府於民國三十五年四月接收了當時是以生產特級砂糖為主的大林糖廠。在四十年代，台灣靠外銷砂糖賺取了不少外匯，因此，當時台灣糖業的蓬勃興盛對台灣的經濟發展有一定的貢獻。然而，民國五十三年以後，由於因應台灣內部經濟結構的轉變，糖業在整個經濟中的比重開始相對降低。至民國七十六年時，由於台灣的糖業外銷受到衝擊，加上砂糖生產成本相對過高，導致其營運開始出現虧損，而台糖公司為減少產銷的損失，便逐年降低自產糖量，不再推廣蔗農種植甘蔗。最後，大林糖廠依舊在本身生產成本始終居高不下的情況下，在國際糖價的低廉中逐漸失去競爭能力，並於民國八十五年製糖期結束後，工廠正式停止壓榨蔗糖。

從過去的歷史回顧得知，大林鎮的發展始終以農業為主，尤其在進入日據時期之後，當地蓬勃發展的製糖工業不僅使大林鎮在光復初期成為台灣糖業的重要生產地之一，更使大林鎮在周遭地區中，成為相對進步的區域。然而隨著製糖工業的沒落，大林鎮也失去了過去的光環，開始趨於黯淡，而這樣的發展往往最容易直接反映在當地人口結構及經濟產業的變化上。

## 二、人口結構的轉變

根據嘉義縣政府於民國 86 年委託成功大學都市計畫系暨研究所所做的嘉義縣綜合發展計畫指出，大林鎮於民國 72 年時的人口為 38995 人，至民國 84 年時則為 36972 人，12 年間的人口成長率不增反減，為 -0.45%，比嘉義縣全縣同時期人口平均成長率 -0.13% 為低，呈現衰退現象。除了民國 80、81、82 年的人口成長率轉為正值外，其餘各年的人口成長率皆為負值<sup>24</sup>。

而若以同樣的項目相較於其他隸屬於嘉義縣的鄉鎮，位於大林鎮下方的民雄鄉在同一段時期內的人口平均成長率為 1.56%，其中最高的年成長率為 2.63%，最低為 0.40%，而位於嘉義縣南端的水上鄉、中埔鄉，在同一段時期內的人口平均成長率分別為 0.92% 與 1.35%，其中水上鄉最高為 1.98%、最低為 0.04%；中埔鄉最高為 2.06%、最低為 0.55%。上述三個地區在同一段時期的人口平均成長

---

<sup>24</sup> 見附錄二。

率年年皆為正值。

至於其他直接與大林鎮相接的鄉鎮，除了前述的民雄鄉以及隸屬於雲林縣的大埤鄉、斗南鎮外，尚有嘉義縣梅山鄉和溪口鄉，這兩個地區的人口成長率雖皆為負值，然而梅山鄉的情形仍較大林鎮緩和，為-0.32%，而溪口鄉則較大林鎮更為嚴重，達-0.98%。

接著在人口的年齡結構方面，藉由比較民國 72 年、77 年、84 年大林鎮、嘉義縣三階段年齡結構<sup>25</sup>可得知，大林鎮在這三階段的年齡結構是呈現幼年人口比例逐年降低，老年人口比例則逐年增加的趨勢。而若以人口的年齡結構來與上述的其他鄉鎮進行比較可發現 大林鎮為此六個鄉鎮中，青壯年人口外流最嚴重的地區。

首先就人口成長率為正值的鄉鎮來看，在同樣都是老年人口逐年增加的情況下，民雄鄉的青壯年人口依舊呈現增加的趨勢。至於水上鄉、中埔鄉的情形亦和民雄鄉相同。而與大林鎮相接的梅山鄉、溪口鄉，雖然這兩個地區的人口成長率為負值，然而其青壯年人口的外流情形並不嚴重，其中溪口鄉的青壯年人口比例也是呈現增加的趨勢。

然而反觀大林鎮，由於當地青壯年人口的外移比例為上述所有地區中最高者，連帶使老人及幼兒的比例也相對大增。因此在與嘉義縣的三階段年齡結構比較中，大林鎮歷年的老年人口比例皆比嘉義縣高，且近年來由於青壯年人口外移較多，故比例差距開始拉大。而在當地多為老人及幼年人口的情況下，大林鎮的扶養率<sup>26</sup>也大幅攀升成為全嘉義縣之冠。

### 三、產業經濟的發展

接著就當地的經濟及產業進行分析，由於嘉義縣本身為農業縣，因此在其縣內的各鄉鎮自然多是以農林漁牧等一級產業為主要的產業類型，所以其一級產業

---

<sup>25</sup> 見附錄三。

<sup>26</sup> 扶養率又稱依賴率，指無生產能力的幼少年人口與老年人口的總數與生產年齡之比值的百分率。藉由扶養率的比較，可用以了解一地區生產年齡人口的負擔狀況。



的就業人口比例自然也就高過台灣省約 23%的產業人口比例。

該綜合發展計畫指出在全嘉義縣十八個鄉鎮市中，一級產業比例較高的鄉鎮分別為鹿草鄉(85.2%)、溪口鄉(81.2%)、東石鄉(80.9%)及番路鄉(80.7%)；而比例較低的鄉鎮分別為？子市(50.3%)、水上鄉(58%)以及民雄鄉(61.5%)。而在大林鎮當地的一級產業就業人口約為 1 萬 8 百人，佔全鎮總就業人口約 70%左右，因此若與嘉義縣各鄉鎮進行比較，大林鎮一級產業的人口比例並不算高，然而儘管如此，以農為主的一級產業終究還是當地最主要的產業類型。

至於二級產業方面，在全嘉義縣中二級產業比例較高者分別為？子市(17%)、水上鄉(15.2%)、民雄鄉(12.9%)以及太保市(11%)；而比例較低的鄉鎮則為阿里山鄉(1.9%)、梅山鄉(3.1%)以及東石鄉、鹿草鄉(皆為 3.2%)。而大林鎮的二級產業就業人口約為 1 千 3 百人，佔總就業人口約 9%，雖遠低於台灣省約 37%的二級產業人口比例，然而在嘉義縣中仍有中上的程度。

最後在三級產業的就業人口比例上，大林鎮於全嘉義縣中排第四位，全鎮約有 3 千 四百人從事三級產業活動，佔總就業人口 22.1%。而在其之前的三位分別為？子市(32.7%)、水上鄉(26.3%)以及民雄鄉(25.6%)。而比例較低的分別為鹿草鄉(11.6%)、溪口鄉(12.8%)、義竹鄉(13.7%)以及六腳鄉(14.8%)。然而大林鎮的三級產業雖在縣內屬於較發達的地區，但其產業類型是以消費型的零售性質為主，且依舊與台灣省約 40%的三級產業人口比例有段距離。

總體來看，大林鎮的產業結構仍是以農業等一級產業為主要的產業類型，其次為社會及個人服務業，最後則為製造業等二級產業。根據嘉義縣綜合發展計畫所進行的大林鎮對台灣地區的相對成長分析指出，農林漁牧業為大林鎮唯一的基礎產業，也是大林鎮唯一相對高度成長的行業；而水電煤氣業、金融保險及工商服務業則是中度成長。至於其他行業則全處於停滯狀態，其中商業、營造業和製造業在數年前都還是大林鎮內的主要產業，目前卻都處於高度、中度的停滯，顯見其產業發展停滯不前、整體產業發展不佳。然而相對於大林鎮的產業發展停滯不前，與大林鎮毗鄰的民雄鄉卻在營造業、金融保險和工商服務等行業呈現成長的趨勢，其中製造業更為當地唯一高度成長的行業，使民雄鄉的產業結構開始轉

向二、三級產業、並相對突顯出大林鎮發展的停滯、遲緩。

#### 四、沒落的邊陲鄉鎮 大林鎮

在嘉義縣境內，不論從人口結構的變化或是產業經濟的發展來看，大林(Dalin)都處於相對落後、邊陲的位置。首先就人口而言，在嘉義縣十八個鄉鎮市中，除了環繞在嘉義市周圍的民雄鄉、竹崎鄉、中埔鄉、水上鄉、太保市等五個地區的人口成長率呈現正值外，其餘地區的人口成長率皆為負值，且負成長的嚴重程度隨著與嘉義市的距離成正比。在嘉義縣沿海的東石鄉、布袋鎮及義竹鄉，這三個地區的人口成長負值分別達到-1.45%、-1.31%及-1.35%。而大林鎮位於嘉義縣最北端，其人口增加率為-0.49%，雖與沿海的三個地區相較之下並不算太嚴重，然而其青壯年人口的外流程度卻高居全縣第一，使當地老人與幼兒的比例為全縣之冠。

另外，在產業經濟的發展上，由於嘉義縣本身為農業縣，因此境內各鄉鎮的一級產業人口比例自然較台灣省為高。然而嘉義縣各鄉鎮二、三級產業的發展卻隨著地理位置的差異而呈現相當不平均的發展趨勢。

整體來看，嘉義縣各鄉鎮二、三級產業的發展情形與人口成長率相似，皆是以嘉義市為中心呈同心圓狀的分布，其中？子市、水上鄉及民雄鄉不論在二級或三級產業的發展皆為全縣的前三名；而較偏遠的鄉鎮，如溪口鄉、梅山鄉、義竹鄉等地區則都在二、三級產業發展中敬陪末座。至於大林鎮的三級產業雖在全縣中排至第四位，然而其依舊是以消費型的零售為主。

因此，在這種同心圓狀的向外遞減趨勢下，位於嘉義縣北端的大林鎮近乎成為嘉義縣的邊陲地區，產業發展停滯不前、相對落後，青壯年人口的大量外移，使當地的老年人口比例逐年增加，與全嘉義縣的老年人口比例差距亦逐年拉大。而這樣的趨勢直接反映在排路里的人口遞減現象上<sup>27</sup>，青壯年人口的外移使當地人口逐年減少，因此當地的居民如今多為務農的老農夫、農婦，而這些老農夫、農婦後來也就成為衝突事件中的主體，站在第一線與廠商、鎮公所進行抗爭。

---

<sup>27</sup> 見附錄四。

## 第二節 大林鎮焚化爐的興建背景與抗爭歷程

如果，大林(Dalin)的邊緣化是國家與區域經濟發展下的必然，那麼，在此地興建焚化爐的政策決定，更是將它設定為「處理垃圾的落後地方」。而在地老弱婦孺的抗爭，反擊的正是此種帶著鄙視的政治文化，因此，人與地相連的不平也才是「環境正義」的訴求。

### 一、大林鎮焚化爐的興建背景

台灣全省各地於民國八零年代中期開始相繼傳出垃圾危機，主要原因在於當時的垃圾處理方式都是以掩埋為主，然而隨著垃圾量的逐年大幅提升，舊有的掩埋模式開始不足以處理如此巨量的垃圾。以台北市為例，當地的垃圾量從民國 71 年至民國 86 年間，增加 68%，從每日的 2097 公噸增加至每日 3538 公噸，至於其他地區，如新竹市、台中市、嘉義市等都會區的垃圾增加率在同一段時期更都超過了 100% 以上。而垃圾量如此大幅提升的結果，不僅使垃圾問題成為燃眉之急，並且也反映出台灣在藉由物質增產以促進富裕繁榮的同時，處理「廢棄物」的技術與社會倫理卻處於完全停滯的狀態，而環境政策更是淪為被動的邊緣政策之一。

在各地的垃圾掩埋場皆迅速趨近飽和的情況下，在考量掩埋場土地難覓並為了徹底解決垃圾問題，環保署指出「興建大型焚化爐為解決國內垃圾問題的必然趨勢」<sup>28</sup>，並著手規劃全省二十一座公有大型焚化爐，預計於民國九十二年前全部完工開始運作。然而在此若就環保署的宣示及計畫來看待此焚化政策的制定，我們卻可發現國家政策的著眼點卻僅是在維持現狀的情況下，使垃圾問題能獲得順利解決的途徑，而非反思環保政策的方向與社會生活的合理化。

但由於中央所制定的焚化政策在時間上緩不濟急，因此，為處理各地大型焚化爐在興建完成前的垃圾問題，行政院又於民國八十六年通過「過渡時期緊急垃

---

<sup>28</sup> 同註 21。

圾處理計畫」，預計在全台各地興建十一座小型焚化爐應急<sup>29</sup>，換句話說，這十一座小型焚化爐的作用在於為即將爆滿的垃圾提供臨時出口，而大林鎮(排路里)焚化爐正是這其中的一座<sup>30</sup>。

嘉義縣大林鎮的垃圾問題起自於民國八十五年期間，當時大林鎮的垃圾處理方式也是依循著過去中央環保署制定的政策，找尋偏僻的地點作為掩埋垃圾的地點。然而自民國八十五年九月起，當地的三角里垃圾掩埋場卻因為飽和而不時傳出火警<sup>31</sup>，並且嚴重影響到鄰近雲林縣斗南鎮居民的生活，使得斗南鎮鎮長、鎮名代表等人均前往大林鎮公所抗議，表達不滿受到垃圾場悶燒所產生的惡臭空氣，甚至揚言要將垃圾載至大林鎮公所抗議，進行跨縣抗爭<sup>32</sup>。

當時的鎮長簡和清先生為了解決當地的垃圾危機於是開始尋覓另一掩埋場地，同時並向中央環保署申請設置一座小型焚化爐。由於大林鎮掩埋場飽和引起的悶燒問題，使得大林鎮掩埋場受到中央環保署的列管，因此鎮公所的申請案於民國八十六年底獲得環保署的核定通過，至此大林鎮的垃圾危機才有了解套方案。

然而截至隔年二月，嘉義縣政府環保局公開徵求大林鎮民有民營小型焚化爐的承包廠商，並由長榮海事工程取得第一家優先議價機會為止，大林鎮公所仍未告知鎮民將要興建焚化爐。等到報章媒體披露焚化爐廠商已選定後，地方民眾才知將有焚化爐的設置。

不過基於已選定的過溪里掩埋場確定將可使用五年，屆時位於嘉義縣鹿草鄉的大型焚化爐早已完工開始運轉，其所處理的垃圾量可達每日九百公噸，足以涵蓋全嘉義縣各鄉鎮的垃圾量，因此地方民眾認為並無興建小型焚化爐的必要。而鎮公所為了和氣，也於民國八十七年七月八號函文至縣府環保局，取消設置小型

<sup>29</sup> 這十一座小型焚化爐分別位於高雄縣美濃鎮、大樹鄉，嘉義縣大林鎮、中埔鄉，台南縣下營鄉、將軍鄉，雲林縣芎林鄉，南投縣水里鎮、草屯鎮、茄定鄉及桃園縣中壢市。

<sup>30</sup> 聯合報，「大林焚化爐 環署要求鎮所提替代方案」，2001/04/14，18版。

<sup>31</sup> 中國時報，「垃圾場發火 濃煙還在飄 斗南鎮長跨縣訴苦 大林鎮長允諾四天內滅火」，1997/09/17，20版。

<sup>32</sup> 中國時報，「大林垃圾場又悶燒 斗南光火 盼兩天內改善 若無善意回應 將跨縣抗爭」，1997/05/03，20版。

焚化爐<sup>33</sup>，接著縣府環保局於民國八十七年七月十五號也函文至環保署，取消轄區大林鎮公所小型焚化爐的設置<sup>34</sup>。

但是後來縣府環保局、大林鎮公所收到環保署於民國八十七年七月二十八號的行文，查明是否需要設置應急的小型民營焚化爐，否則將取消應急焚化爐的補助計畫時<sup>35</sup>，鎮公所的立場卻發生改變，同時並行文縣政府環保局，告知大林鎮需興建焚化爐。接著鎮公所於民國八十七年八月十日邀請廠商 長榮海事工程進行協商，達成設置焚化爐案仍將繼續執行的決議<sup>36</sup>。

截至鎮公所與廠商達成決議繼續興建焚化爐為止，當地民眾對於事件的變化完全不知情，而當地的鎮民代表也連同民眾一起被蒙在鼓裡，連鎮公所曾與廠商進行協商會議也不知道。直到民國八十九年二月采利環工公司開始動工，兩個月後至四月中旬，當地居民才從廠商的下游包商工人告知是興建焚化爐，而非先前廠商所宣稱的冷凍廠、竹筍加工廠，興建焚化爐的事實才公諸於眾，也開始了接下來長達年餘的抗爭歷程。

## 二、抗爭事件的歷程、訴求

大林反焚化爐抗爭運動起自民國八十九年四月底，至隔年四月中旬的流血衝突後才開始平息。而在這歷時年餘的抗爭中，在地居民的行動從最早的單方陳情，演變為與廠商的對峙，最後甚至出現與廠商、政府及警方的嚴重肢體衝突，不斷的藉由各種激昂的訴求與行動，堅決抵制焚化爐的興建。而以下本文將根據居民抗爭行動的轉變，以及當地政府、廠商與抗爭民眾的互動，來描繪整個抗爭事件的歷程及訴求。

### 1. 抗爭初期：沒有回應的抗爭 居民單方的陳情、行動

---

<sup>33</sup>轉引自許光廷，*地方「權力/空間」的秩序 以大林焚化爐抗爭事件為例*，(嘉義：南華大學環境與藝術研究所碩士論文，2002年)，頁119。(八十七嘉大 鎮民字第0670號函)

<sup>34</sup>同上，頁119。(八十七嘉環 三字第09102號函)

<sup>35</sup>同上，頁119。(八十七環署 字第0047922號函)

<sup>36</sup>同上 (八十七嘉大 鎮民字第87008032號函)

大林鎮排路里的當地居民於民國八十九年四月中旬，透過廠商下游包商工人的告知，才得知當地要興建的是焚化爐而非原先所宣稱的冷凍場、竹筍加工廠後，為了反對焚化爐的設置，於是立即組織自救會，由排路里里長擔任會長，於同月二十四日集合鄰近排路、西結、湖北等里的上百位居民前往工地進行抗議<sup>37</sup>。而在這第一次的抗議行動中，居民首先對於鎮公所與廠商從未舉辦過公聽會、將居民蒙在鼓裡，並且在從未徵詢過當地居民的意見下，逕行在華北溪畔北側動工興建焚化爐的行為，表達了強烈的不滿。其次，由於興建地點週遭大多是農業用地，在擔心焚化爐可能會影響附近的生態環境、作物生長與畜牧業的情況下，為了避免禍延子孫，他們將反對到底<sup>38</sup>。此外，在當時嘉義縣政府已在鹿草鄉斥資興建大型焚化爐，且大林鎮當地也已另闢垃圾掩埋場的情況下，居民也對焚化爐的興建提出質疑。換句話說，居民的抗議訴求不僅在於不滿政府、廠商的事前隱瞞，同時也包含了對環境污染的擔憂，以及質疑焚化爐興建的正當性。

而面對抗議民眾的質疑與不滿，當時的鎮長林金敏僅表示焚化爐興建案在她上任前就已定案，且經辦和權責都在縣府環保局。因此，在無法從鎮公所獲得任何具體的答覆下，自救會於兩度前往施工當地抗議後，又連同約五百位民眾於五月三號將抗議地點轉移至嘉義縣環保局，抗議環保局黑箱作業、要求包商立即停止施工，並揚言要控告環保局局長瀆職，同時也質疑鎮公所未來可能藉由處理外縣市的垃圾牟利<sup>39</sup>。而此次抗爭最後在民眾的要求下，由縣府環保局長與陳情民眾達成抗爭歷程中的第一次停工協議，決定在未與民眾達成圓滿處理共識前，焚化爐工程全面暫時停工<sup>40</sup>。然而，此次抗議雖然在雙方達成協議的情況下和平落幕，但自救會此行的結果卻開始拉高了抗議的層級，使「黑箱作業」、「官商勾結」等訴求浮上檯面，並開始涉及控告相關人員瀆職等情事。

接著在五月九號，雖然大林鎮民代表會特別以舉行臨時會的方式，全體一致通過反對興建焚化爐，同時並要求鎮公所立即勒令采利環工公司停工，然而鎮公所卻依舊表示，焚化爐的興建案當初雖是鎮公所爭取，但權責在縣府，因此鎮公

---

<sup>37</sup> 聯合報，「焚化爐動工 縣民抗議」，2000/04/25，17版。

<sup>38</sup> 中央日報，「排路里焚化爐偷跑？引爆抗爭」，2000/04/25，15版。

<sup>39</sup> 聯合報，「反對焚化爐 大林 500 鎮民抗議」，2000/05/04，17版。

<sup>40</sup> 中央日報，「民眾抗議 大林焚化爐暫停工」，2000/05/04，15版。

所沒有權力要求廠商停工，但會把代表會反對興建的決議公文轉呈縣府<sup>41</sup>。換句話說，在抗爭的熱度持續加劇，且已引起在地民代的注意，並開始對鎮公所進行施壓的情況下，當地政府仍然以迴避的態度拒絕對焚化爐興建案作出任何的表示。

而另一方面，自救會在經過多次抗爭卻都得不到有關單位的承諾下，再度聚集四百多名大林鎮民於五月十七日首度集結於鎮公所前，持續要求焚化爐停工並遷走。但鎮長林金敏再度強調，她只是延續前任鎮長的建設，且整個焚化爐申設過程均在環保局，鎮公所並未參與，因此無權與廠商解約。然而對於鎮長的回應，自救會卻表示五月三日前往環保局抗議時，縣府已同意要求鎮公所勒令廠商停工，但鎮公所卻指稱此案為縣府環保局核准，鎮公所沒有立場要求焚化爐停工，因此雙方根本是在互踢皮球。因此，在依然無法獲得任何具體的承諾下，自救會最後也只能同意在簡泰河等三名縣議員的督促下，環保局與鎮公所早日研商焚化爐案善後處理事宜，且未取得居民共識前不得復工<sup>42</sup>。而若從自救會此行的成果來看，雖然焚化爐的興建似乎已獲得緩議的空間，然而我們卻可看出在沒有政府部門願意出面負責的情況下，居民在環境抗爭中的無力與無奈。

至此在抗爭開始的一個月內，除了居民本身持續進行了四次抗議活動外，大林鎮民代表也相繼表態反對焚化爐的興建，然而，由於居民的抗爭使其曾先後兩次與政府部門達成協議。在未獲得居民同意以前，焚化爐工程全面停工，但問題始終還是沒有解決。在鎮公所與縣政府不斷的互推責任、互踢皮球的情況下，整個抗議事件依然呈現焦著狀態。民眾的訴求無法得到回應、廠商的工程停滯不前、鎮公所與縣政府又都不認帳，都不願處理。而造成的結果除了使抗議的層級更加提升外，更累積了居民的忿怒情緒，同時，在五月十七號的抗議結束後，地方民意代表的介入對整個抗爭事件而言，更有推波助瀾之效。

而截至上述的抗議事件為止，歷次的抗議都還是在和平的情況下收場，並未發生廠商與民眾或警民衝突的局面。事實上直到此時，廠商除了曾在第一次的抗

---

<sup>41</sup> 聯合報，「大林鎮代會 要求停建焚化爐」，2000/05/10，18版。

<sup>42</sup> 聯合報，「反對興建焚化爐 大林 400人抗爭」，2000/05/18，17版。

議中出面說明外，其尚未「正式」加入這場「混戰」，而這樣的局面維持到同年(二000年)的六月八號，廠商打算將進口機具先運入工地存放時，在地居民與廠商所發生的第一次對峙為止，在此之後居民的抗爭就不再只是居民四處的陳情、抗議，而是直接與廠商及政府進行面對面的衝突，甚至是衍生出罷免鎮長案的風波，使這場因環境議題而引起的抗爭事件，開始涉及地方政治力的對抗。

## 2. 抗爭中期：對峙衝突的出現與提升 居民 v.s 政府 & 廠商

六月八號當天，廠方鑑於進口機具存放於高雄海關每日至少皆須三萬元的高額費用，因此欲將進口機具先運入工地存放。然而，由於居民認為廠商難保不會暗中組裝再強行動工，於是在廠商的運送過程中，發動自救會成員前往工地進行阻擾，同時並要求廠商簽具不復工的切結書。但廠商認為在沒有縣府環保局與大林鎮公所人員在場的情況下，簽下這種切結書等於「被判死刑」，因此拒絕簽署，雙方不歡而散<sup>43</sup>。而此次民眾與廠商的對峙可作為這起大林反焚化爐抗爭的第一個分水嶺，自此之後，民眾與廠商的衝突開始愈演愈烈，一方面自救會的成員開始於通往工地的唯一道路上搭帳棚展開長期抗爭，並將抗議的層級提升至中央，先後前往環保署及嘉義縣議會陳情<sup>44</sup>。而另一方面，廠商也開始申請警力來為其強行進場施工的行動進行護航。換句話說，廠方的強制行動是在政府部門始終無法化解爭執的情況下，基於保衛自身利益的必然行動。而居民的防衛抵制則是在公權力無法保障在地居民的權益下，不得不然的自發行為。

而廠商首次的強行進場發生於同年(二000)的八月二十九日，當日廠商率領重機械打算強行進場施工，同時並有七十名員警在現場待命，以防流血衝突。然而，廠商首次的強行動工在現場兩百多名民眾的阻擋下，在對峙了兩個多小時後依然沒有成功。最後，廠商只好在撂下「公權力不彰」、「合法廠商未能獲得保障」幾句話後，忿然率眾離開<sup>45</sup>。而隨著事件的愈趨激烈，縣府環保局於十月二日出面邀鎮公所、采利環工協商討論焚化爐的興建事宜，然而此次的協商卻在缺乏自

<sup>43</sup> 聯合報，「拒建焚化爐 大林百餘民眾抗爭」，2000/06/09，19版。

<sup>44</sup> 聯合報，「大林反對焚化爐 今北上陳情」，2000/06/21，18版。

聯合報，「反對焚化爐 大林自救會陳情議會」，2000/08/08，17版。

<sup>45</sup> 自由時報，「人牆封路 大林焚化爐復工不成」，2000/08/30，17版。

聯合報，「民眾抗阻施工 廠商無奈」，2000/08/30，17版。



救會代表參與的情況下，作出續建焚化爐的結論<sup>46</sup>。爾後，雖然自救會成員再度前往縣政府抗議、大林鎮民代表會也依舊反對焚化爐興建案，堅持鎮公所須函文廠商停工，並促請相關單位研商賠償等善後問題，然而，鎮長林金敏卻只是重申焚化爐的興建與否完全是由縣府主導，且由於當初是在縣府的命令下與廠商簽約興建，因此，若要賠償就應由縣府負責<sup>47</sup>。而大林鎮長此番言論雖是老調重彈，無助於問題的解決，但這卻是在整個抗議過程中，第一次提到有關賠償的責任歸屬問題。

在政府與廠商決定續建焚化爐的結論下，自救會於隔年(二〇〇一)二月十六日為了阻擋廠商運送過多機具進入工地，在現場與廠商又發生了一次對峙，雖然並未發生衝突事件，然而至此自救會已決定提出罷免鎮長案，而廠商為達成動工的目的，也決定於四月十一日申請警力來「排除障礙」，以利工程的進行。

整個事件發生十個月後，罷免鎮長案的提出使這個因興建焚化爐所引起的糾紛開始蒙上地方派系鬥爭的色彩，不再只是單純的地方環境抗爭運動。而廠商接下來於四月十一號所進行強制復工，更將過去雙方對峙的局面，進一步演變成流血的抗爭衝突。其中，被申請用以「排除障礙」，以利工程進行的警方更於事後同時受到雙方的質疑，陷於「裡外不是人」的窘境<sup>48</sup>。

在四月十一日當天，當地居民以舉辦「聯合護土祈安祭典」的儀式來阻擋廠商的機具進場及復工<sup>49</sup>。現場從早上五點半左右就聚集了一兩百名民眾，而整個抗爭過程直至下午五點警方撤退才告結束，中間雙方共發生兩次激烈的肢體衝突，造成警民共十五人掛彩，除此之外，包括廠方人士、現場民眾及媒體記者也都遭到沖天炮波及，而這場抗爭隔天也躍上地方版的頭條位置<sup>50</sup>，並成為當晚新聞媒體的播報重點。而廠商當天的強制復工行動，最後在居民如此強烈的抗爭下，也只好再度宣告失敗。

---

<sup>46</sup> 聯合報，「續建大林焚化爐 自救會不滿」，2000/10/05，18版。

<sup>47</sup> 聯合報，「大林鎮焚化爐 鎮長自稱快抓狂」，2000/10/13，19版。

<sup>48</sup> 聯合報，「大林焚化爐風波 警力受質疑」，2001/04/12，18版。

<sup>49</sup> 聯合報，「大林焚化爐復工 緊張」，2001/04/11，17版。

中國時報，「反大林焚化爐自救會 請神明助陣」，2001/04/11，19版。

<sup>50</sup> 中國時報，「大林焚化爐復工 人神抗爭見血」，2001/04/12，10版、18版。

聯合報，「棍棒鞭炮齊飛 大林焚化爐復工不成」，2001/04/12，12版。

由於此次的抗爭行動是過去年餘來最激烈的一次，雙方衝突的混亂場面、人員掛彩的鏡頭，毫無修飾的搬上電視螢幕，吸引了全台的注意，甚至連宗教界的證嚴法師也跳出來說話，奉勸雙方不妨好好坐下溝通，如果大家能平心靜氣的相互協調，就可以減少許多驚心動魄的畫面<sup>51</sup>。然而，儘管此次抗爭造成多人的受傷掛彩，但其卻是大林反焚化爐抗爭運動的第二個分水嶺，藉由激烈的肢體衝突，在地民眾表達了他們堅決反對的意志與決心，同時也使焚化爐興建案走向壽終正寢的命運。

### 3. 抗爭末期：執政者的回應 大林焚化爐宣布停建

實踐「環境正義」的困難與勇氣正是此事件最令人注目之處！在地居民於權益已受到損害的情況下，藉由如此激烈的手段要回屬於他們權益，使生活環境獲得應有的保障。在大林的反焚化爐抗爭運動中，只有在經過如此激烈的抗爭後，才促使過去始終沒出面的中央環保署終於在四月十三日，出面邀集大林鎮長等開會協商因應措施、提出替代方案等。而另一方面，廠商也於四月十九日與鎮公所經過協調後，基於並未獲得具體承諾，且已經認清整個大環境的客觀事實，於是宣布暫時終止合約，希望能夠解約求償，好讓事件告一段落<sup>52</sup>。

然而，儘管對於焚化爐興建案的善後事宜，縣府與鎮公所雙方於四月二十五號的所召開的會議中依舊互推責任，甚至拍桌大罵<sup>53</sup>。但是在鎮公所與環保署經過數次開會協商後，終於還是決定函文環保署，停建大林焚化爐，使這件歷時年餘的地方抗爭事件劃下句點<sup>54</sup>。

### 三、居民的正義訴求與堅持

大林鎮反焚化爐的抗爭事件起自民國八十九年四月下旬，歷經一年多的抗爭

---

<sup>51</sup>自由時報，「激情抗爭後 還是要坐下來談」，2001/04/12，13版。

<sup>52</sup>聯合報，「大林焚化爐 廠商可能解約求償」，2001/04/18，18版。

自由時報，「大林焚化爐 廠商想打退堂鼓」，2001/04/20，17版。

聯合報，「大林焚化爐 廠商暫時終止合約」，2001/04/20，18版。

<sup>53</sup>聯合報，「縣環局與大林鎮所 不歡而散」，2001/04/26，18版。

<sup>54</sup>聯合報，「大林焚化爐 鎮所決定停建」，2001/07/07，18版。

才宣告結束。在這段期間，居民從對焚化爐的興建一無所知開始，接著從廠商的下游包商工人告知要興建焚化爐，在地居民為了保衛居家環境的安全、避免遭受污染，自發性的組成自救會，多次前往施工當地、縣府環保局與鎮公所進行抗議，在不滿縣政府與鎮公所的黑箱作業、以及廠商的刻意隱瞞之下，自救會甚至北上環保數進行陳情，以自身的力量堅決抵抗到底，甚至不惜在當地搭帳棚進行長期抗戰並且與優勢警力進行激烈的抗爭。

而在面對當地居民的強力抗爭，中央環保署、縣府環保局以及大林鎮公所三方在避免負起賠償責任的心態下，互推責任。中央環保署在九十年四月十九日所召開的大林焚化爐是否持續興建的協商會中，僅以電話表示怎麼處理都可以，但前提是不能由環保署負責賠償。而縣府與鎮公所雙方更是從一開始就互踢皮球，認為此事該由對方負責，最後再加上宣稱一切合法、要求公權力保障的廠商以及依法行政的警察人員，於是促成了九十年四月十一日發生於排路里當地的衝突抗爭，一舉躍上了新聞媒體的焦點頭條。

然而在此令人注意的是，排路里當地多為農業用地，而參與抗爭的民眾更大多是以務農為業的農人。在青壯人口外流嚴重的情況下，這些老農夫、農婦在抗爭的過程中，每逢廠商打算進場施工，就立刻集結前往工地攔阻，甚至直接在唯一的道路入口處，搭起帳棚進行長期抗戰。事實上，這樣的行為對一個以務農為主的地區來說，無疑對當地生活造成相當大的影響，然而，當地居民卻以激烈的抗爭行動，表達了他們義無反顧的決心，因此，到底在地居民的抗議訴求、拼命式的抵制行動表達的是居民對環境保護的重視？還是在歧視性的政治文化下，針對政府與廠商的不義行為所發起的反動！

綜觀這整個抗議事件的歷程並且閱覽所有的相關報導、研究，我們可發現在大林的焚化爐抗爭中，在地居民扮演的始終是一個被動的角色，從最早的自組自救會進行抗爭、四處陳情抗議，乃至於演變為與廠商、政府的衝突對峙，事實上居民的行動一直都是在求助無門的情況下，自發性的防衛措施。而相對於在地民眾的防衛行動，政府與廠商所表現出來的，卻是漠視在地居民的參與權利，不僅在動工前未告知將有焚化爐的設置，動工後還欺騙居民是在興建冷凍場、竹筍加工廠。而在焚化爐的興建事實被揭曉後，鎮公所與縣政府還在「好官我自為之」

的心態下，互推責任，不願意對此興建案負責，於是間接造成了日後抗爭的更趨激烈。

因此，當地居民這種堅決反對的立場、看似「永不妥協」的精神，凸顯的是現在社會中，面對資本家與政府的強勢入侵，居民對於居家環境的堅持與保護。換句話說，抵抗資家的環境剝削、不滿政府的刻意隱瞞，乃是支持民眾持續抗爭的動力。而這樣的行動標的也正是環境正義的主張，藉由對不平等現象的質疑、反對，顯現出對於正義的重視與追求。

### 第三節 抗爭行動與正義的連結

台灣的環境運動自八零年代開始興盛以來，不論是在都市或鄉村，環境抗爭事件皆不斷發生，而大林的反焚化爐抗爭不過是眾多在地抗爭事件的其中之一。然而根據前兩節的討論，發生於大林的抗爭運動卻是在一個經濟發展相對落後、青壯人口大量外移的邊陲地區，面對不願負責任的政府部門、刻意欺瞞的廠商，以及兩者的強勢入侵，在地弱勢族群的強力抵制與反彈。

在以農業扶植工業的年代結束，在缺乏新興產業的支持下，大林鎮的沒落成為無可避免的趨勢。而在分工日益精細的現代社會，大林鎮難免也就成為當前社會中的邊陲地帶。同時，由於青壯年人口的外移嚴重，更使當地多為老弱婦孺，成為名符其實的弱勢族群，而這樣的情形在大林焚化爐的興建地點 排路里，更是個顯而易見的事實。因此，大林反焚化爐抗爭運動可視為邊陲地區(periphery area)的弱勢族群，為表達對當地政府的不滿，以及避免自己的生活環境成為處理垃圾的邊陲要塞，所發起的保衛家園行動。換句話說，邊陲地區、邊陲政策、邊陲居民，正是大林反焚化爐抗爭運動在眾多抗爭事件中，與眾不同之處。同時，如此弱勢的地方居民所發起的抗爭行動，其彰顯的意義更在於當地的老弱婦孺，為避免生活環境遭到污染、抗議政府及廠商的不當程序，不惜與公權力與資本家進行對抗所展現出的堅持與決心，而此正是大林反焚化爐抗爭運動的意義所在。

事實上，自中央環保署決定以興建焚化爐作為垃圾的解決途徑以來，與焚化爐有關的抗爭事件幾乎是未曾停止的不斷發生，其中不僅包含了居民與廠商或當地政府的對峙衝突，其餘例如破壞工地設施、傷害廠方人員的生命財產、違反集會遊行、甚至是罷免鎮長等各種爭執都隨著反焚化爐運動的進行而發生。然而，儘管焚化爐的興建往往會引起諸多爭議，且焚化政策本身的提出也是政府未對將來的廢棄物政策進行整體規劃的情況下<sup>55</sup>，僅針對眼前「持續成長的垃圾量」所作的政策決定。但即使如此，對於土地面積有限的海島台灣來說，焚化爐的確為處理垃圾的最有效方式，因此在必要的情況下，台灣確實需要焚化爐此類設施的存在。但是，由於台灣環境政策本身的制度性缺失，使民眾的意見無法在政策過程中，獲得應有的尊重與表達權利。在缺乏公民參與的管道，以及在政府部門的官僚心態下，儘管焚化爐可為當地有效的處理垃圾問題，同時，與其配套的回饋制度也能幫助居民改善當地的公共設施，然而焚化爐的興建卻容易被在地居民質疑為「官商勾結」、抗議其為「黑箱作業」，使各地對於焚化爐的興建案，幾乎是「逢爐必反」！

當然，儘管在達成公共目標的作用上，焚化爐具有其無法被磨滅的正面助益，但由於其同時也代表著潛在的可能風險，因此焚化爐在設置前自然應當進行謹慎的考量。此外，行政院為了鼓勵民營企業加入興建公共設施的行列，於是在民國八十五年三月通過「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，鼓勵公民營機構以「建設-營運-轉移」(BOT)或「建設-營運-擁有」(BOO)兩種模式，來參與垃圾焚化廠興建及營運，以提升工程品質及營運效率，並紓解政府財政負擔<sup>56</sup>。政府此舉雖然立意良善，但至此之後，由於私人資本藉由營運焚化爐來賺錢成為必然的結果，於是也造成當地居民更加質疑興建焚化爐的目的究竟為何。近年來在台灣各地針對焚化爐所發起的抵制行動一波接一波，然而，儘管我們無法斷言在諸多反焚化爐抗爭中，到底哪個焚化爐是應該裁撤的「私人經濟考量」、哪個又是確實需要的公共設施，但是，無論居民的抗爭意識是源自於寬廣空間的環保理念，抑或是源自保衛自身居家環境的鄰避情節<sup>57</sup>，在地居民藉由激烈的訴

---

<sup>55</sup> 意指在垃圾量大幅提升的狀況下，除了以興建焚化爐來作為解決垃圾的途徑外，同時也加強垃圾分類、資源回收等政策的推動，使垃圾量的成長能獲得抑止。

<sup>56</sup> 行政院環保署，<http://ww2.epa.gov.tw/swims/>。

<sup>57</sup> 所謂鄰避情節是指「不要在我家後院」的主張，意指：第一、鄰避情節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、焚化爐、核能電廠等都是被

求與行動所展現出的，皆是在環境正義的理念下，對於環境權平等的堅持以及對環境保護的重視。

環境正義主張居民環境權的平等，每個人、每個社會群體對於自然資源都有平等的享用權！因此，發生於不平等狀態下的環境議題，正是環境正義所關注的課題，同時，為了發展經濟而對自然進行「環境剝削」，並進而複製成為對人的「社會剝削」，更是其所極力反對的訴求。然而在此？得注意的是，儘管環境正義可為居民的抗爭行動提出立論基礎，但是，是否所有類似的抗爭事件皆可以環境正義的觀點來加以詮釋、甚至是「正名」？換句話說，在反焚化爐的抗爭潮流中，是否所有的反焚化爐抗爭事件皆是在環境不正義的情形下，在地居民基於保障自身權益所發起的防衛行動？

此外，「環境正義」這樣的論述終究僅是存在於個人意識層次的認知，因此，對於「環境正義」的認定、詮釋，往往會隨著個人主觀的差異而產生不同的結果。所以在現實社會中，「環境正義」究竟該如何呈現、落實？其中又會有怎麼樣的爭議？又，在一個實際需要的前提下，勢必有某地區的居民會接受「不平等」政策的安排，例如垃圾焚化爐的設置。而在這樣的狀況下，根據環境正義的訴求，又該以何種方式來讓這不平等的狀態達致平衡、使當地居民的權益能獲得保障？而這些即是本文以下所要探討的地方。

---

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。

### 第三章 反焚化爐運動的漫延及分析

台灣環境問題的探討起於 1970 年代。在啟動十大建設的同時，台灣各地已出現嚴重的公害污染問題。在 1980 年代初期，一些地方性的反公害污染自力救濟行動逐漸開始出現。而差不多在同時，一些環境工程學者、生態學者、社會學家、作者、記者等知識工作者，連續的發聲也使台灣社會出現一股言論風潮，連帶的促使一些生態保育的呼籲及行動也在此時展現。而隨著時間的演進，時至今日已歷經二十餘年的環境運動逐漸發展出其獨有的特色，且在此過程中，隨著威權體制的解體、由上至下的控制力量鬆動，使的環境運動的發展更是蓬勃興盛，近乎成為一種「全民運動」。本章的目的即在整理出台灣環保運動的特質，並以其他近年來類似的抗爭事件來與大林鎮的反焚化爐運動進行對照比較，藉此找出該事件與其他事件的相同或差異點，並與台灣整體的環境運動潮流連結，分析相關的運動與社會意涵。

#### 第一節 台灣環境運動的趨勢

環境運動就實質內容來看，可細分為強調反公害污染的環境保護運動，以及強調環境生態完整性的生態保育運動，兩者在層次上有所不同。而在台灣早期(1990 年以前)的環境運動中，強調反公害污染的運動類型佔了絕大多數，但是近年來由於環保意識高漲，因此強調生態保育的環境運動比例大幅提升，然而在台灣的環境運動中，反公害污染仍舊是環境運動的主流，也是歷次抗爭的主要目標。

台灣的環境問題，小至垃圾處理，大至工業區開發，都在各地引發大小不等的抗議活動。而這些活動皆屬於台灣環境運動的主流 反公害運動。根據公害糾紛處理法的定義，所謂公害是指“因人為因素致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者，其範圍包括水污染、空氣污染、噪音、震動、惡臭、廢棄物、毒性物質、地盤下陷、輻射公害及其他中央主管機關指定公告為公害者”。而除了以上所列舉的項目外，其他例如工廠偷用農田用水或地下水，使農民無水可用；道路興建破壞了原有景觀，影響房屋的視野，由於這些事件都曾導致民眾進行集結並引發抗爭，因此皆將其列入反公害的範圍。

大部分的反公害運動都是針對單一個污染源，整個運動會隨著事件結束而落幕，少有議題上的連續性<sup>58</sup>。而若以運動發生的時機來進行區分，反公害運動可分為事先預防及事後抗議兩種，前者是在公害發生前所採取的以阻絕污染源的設置為目標的抗爭行為，著名的事件鹿港反杜邦(1986-1987)、宜蘭反六輕(1987-1991)、花蓮和平反對水泥專業區(1990-1994)以及發生在高雄的反美濃水庫運動(1992-2000)等案例，而這幾個著名的案例其目的都比較單純，運動者的訴求幾乎都只有一個——堅決反對設廠。

而相對於事前預防類型，事後抗議類型是針對環境受到破壞而產生的不滿，受害者通常希望污染狀況能有所改善，有時也會要求物質性賠償。然而，由於公害問題不見得是物質性賠償所能解決的，有時賠償或回饋只是污染製造者用來收買污染權所付出的代價，因此對於一些抱持著高度道德標準的環境運動者而言，環境運動只要涉及了錢的問題，就喪失了理想性，成為一種出賣自然環境的買賣行為。其中最著名的案例當推發生於1988年的高雄林園事件，當年在地居民為了抗議工業區對環境造成的污染，除了以自力救濟的方式進行抗爭外，並且衝入工業區強迫十餘家重要的化工工廠全部停工，同時也釀成我國有史以來最大的公害賠償——約十三億元<sup>59</sup>。

在林園事件中，受害居民抗爭的唯一目標就是要求償，因此若以目標的達成度來看，受害居民不僅成功，而且還獲得空前勝利，但是這個案例卻受到許多批評。楊憲宏(1989)就認為林園工業區的抗爭事件使「反公害」與「環境保護」開始分家，使反公害的環境運動變成一種索賠行動，且由於「林園賠款」訂出了「行情」，因此反公害的索賠行動規模將會完全改觀<sup>60</sup>。然而何明修(2000)卻認為，若以「保護環境、恢復淨土」的高道德標準來要求林園鄉汕尾村的漁民進行「理想性」的環境運動，恐怕是陳義過高、強人所難<sup>61</sup>。首先，污染事件經常造成受害者各種損失，有時更會導致生計困難，因此就民事賠償的角度來看，既然有污染損害就應該要有賠償，肇事者本來就必須負起善後的責任。其次，就環境正義的

---

<sup>58</sup> 何明修，*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：台灣大學社會學研究所博士論文，2000年)，頁6。

<sup>59</sup> 張茂桂，*社會運動與政治轉化*，(台北：業強出版社，1994年)，頁56。

<sup>60</sup> 楊憲宏，*公害政治學*，(台北：合志出版社，1989年)，頁191。

<sup>61</sup> 同註58。



角度而言，適當的回饋亦為合理的補償措施。尤其是在當今社會裡，強勢群體總是將所排斥的設施蓋在弱勢群體所居住的社區<sup>62</sup>，面對這種不平等的局面，合理的回饋是理所當然的。最後，若以現實面的糾紛處理程序來看，若是一昧的堅持環境權是不可出賣的「神聖原則」，那麼根本無法提升解決糾紛的效率。因此，儘管索賠的舉動常被污名化，但是事後的求償抗爭自然也算是環境運動的一種。

因此，不論是事前預防或事後抗爭的反公害行動，或是強調生態完整性的生態保育運動皆屬於環境運動的範疇。而根據蕭新煌(2000)及何明修(2000)的整理，二十餘年來台灣環境運動的趨勢逐漸顯現出兩項特點：公害糾紛邊陲化和鄰避效應激烈化。

## 一、公害糾紛邊陲化

台灣的環境運動起自一九八零年代，而蕭新煌教授曾針對 1981 至 1988 年這段期間所發生的環境運動進行研究，並指出該時期環境運動的幾項特質。其中，「強烈的地方性」為該時期的首要特點。當時的環境運動所動員的都是當地居民，也就是受害者，而且通常只限於鄰、里、村等較小的基層單位，少有外力介入的現象。除了後期幾個規模較大並引起輿論注意的抗爭活動外，鮮少外人參與抗爭活動。而且即使外人參與，也以聲援或技術支援為主，抗爭活動仍以受污染者為主體，之後是否持續也是由受污染者本身來決定。不過愈到晚期，參與抗爭活動的外力有增加的趨勢，其中包含了大眾傳播媒體、知識份子、在學學生、民意代表、中央單位的首長、環保團體以及其他已成立公害防治協會等。

而在解嚴之後，台灣環境運動最大的改變在於抗爭事件數量的大幅提升，以及抗爭的分布地點隨著工業化的腳步而前進。首先就抗爭事件的數量來看，事實上在 1980 至 1991 年期間，環境抗爭事件就一直不斷在增加，除了解嚴的那兩年(1987 和 1988 年)，由於民心對解嚴抱持著觀望態度，導致抗爭事件數量稍微下降外，其餘時間抗爭事件發生的數量皆逐年提升。而在進入九零年代之後，單是一九九一年內就發生的 258 件環境抗爭事件，比前十年間發生的抗爭事件總合

---

<sup>62</sup> 紀駿傑，「環境正義：環境社會學的規範性關懷」，*環境價值觀與環境教育學術研討會論文集*，(台南：成功大學，1997 年)。

(204 件)更多，且在一九九一年之後每年所發生的抗爭數量皆在百件以上。

接著在抗爭地點的分布上，若以 1990 年為分水嶺，則截至 1996 年為止，發生在台灣東部的環境抗爭事件較 1980 年代同區域發生的件數增加了 9.2 倍，為全台各區之冠，而其主要原因即在於產業往中部與東部移動，因此過去工業發達的南部原本是抗爭運動蓬勃發展的地方，後來卻由這兩個區域繼承了其抗爭的腳步。除此之外，城鄉環境抗爭運動的發生數量在 1980 至 90 年和 1991 至 96 兩階段也有些改變。

在城鄉差異方面，若以縣轄市作為分界點，縣轄市以上為都市，以下則為鄉村，那麼在 1980 至 1996 年間，鄉村與都市的環境抗爭事件數量分別為 901 和 301，鄉村的抗爭件數是都市的 3 倍，而在進入 90 年代後，鄉村環境抗爭運動發生的件數和頻率更為驚人，許多在 80 年代未發生超過 40 件抗爭運動的地區，例如桃園縣、苗栗縣及宜蘭縣等地，在進入 90 年代之後皆成為環境運動的活躍地區，其中桃園縣更從原先的 21 件增加至 158 件，一舉超越高雄縣成為全台灣環境運動的第二名。

總而言之，在 1980 年開始至今的二十餘年間，地方環境抗爭事件遍及各縣市，不論本島或外島，無一縣市能倖免，而其中又以受工業化衝擊愈大的鄉鎮發生的次數愈多。換句話說，由於戰後幾十年來的鄉村工業化政策使鄉村所受的污染之害加深，因此，反污染的環境抗爭在鄉鎮發生的頻率也就遠高於都市，而此現象不僅反映了台灣鄉村已深受來自工業的環境衝擊，同時也意味伴隨著產業的移動，地方對於經濟成長所付出的環境成本的集體反彈<sup>63</sup>，使在地抗爭的「環境正義」成為環保運動的主軸。

此外，由於在邊陲的鄉鎮地區所爆發的環境抗爭次數在所有環境運動中一直都佔了絕大部分，且此情形至九零年代更加明顯，因此導致台灣的環境運動出現往邊陲集中地區的現象，亦即公害糾紛的邊陲化。而過去在地居民對於工業化的入侵，往往只能被迫接受、無力抵抗。但是近年來由於環保意識高漲，居民開始

---

<sup>63</sup> 蕭新煌，*台灣的環保抗爭運動：一九八零至一九九六*，(香港：香港兩岸關係研究中心，2000 年)，頁 45。

體悟到環境的重要，因此對於自身環境的保護較過去更加堅定、努力，為了捍衛週遭生活環境的「私有空間」不惜採取更激烈、衝突的手段來進行抗爭，使台灣各地起自當地的環境運動 鄰避效應更加興盛。

## 二、鄰避效應激烈化

鄰避效應的特徵在於當地居民在自己的生活環境中，畫出一塊屬於其群體的生活空間，而不論這塊生活空間的擁有者是私人或政府，對於居民而言，這塊區域是他們的「私有領域」。為了保護這塊「私有領域」不受污染的入侵，居民將不惜與資本家或國家進行對抗。

在過去的戒嚴時期，由於各種社會運動受到執政者的強力壓制，因此除了少數幾個大型的抗爭事件外，普遍來說發生於各地的鄰避效應並不顯著，只能從統計數字上看出其數量的提升。然而在解嚴後，由於民間的抗爭較以往取得了更多的合法性，加上環境惡化的問題日益嚴重，因此在「抗爭理由」未消失，而「抗爭限制」又放寬的雙重情況下，使各地的鄰避效應大幅增加，並且遍及都市與鄉鎮。

然而鄰避效應的增加雖然是解嚴後都市與鄉村共同的現象，但是鄰避效應在城鄉兩地的發展趨勢卻又有所不同。尤其是在所採取的抗爭手段上，雖然台灣地方的環境抗爭途徑主要集中在各種衝突性較低和合法性較高的公權力救濟手段，例如陳情、反映、請願、檢舉。但是在城鄉各自所採取的手段比例上，鄉鎮地區較都市更常採取高衝突的自力救濟方式，例如抗議、圍堵等。而造成兩者差異的原因，蕭新煌教授認為是「時差」的問題，一旦公權力救濟此一途徑未見立即效果，受害者的集體抗爭策略就會轉向「自力救濟」方向<sup>64</sup>。由於不論在八零或九零年代，發生於鄉鎮地區的環境事件皆逐年提升，而地方的環保行政公權力又無法及時有效的處理這些接踵而來的紛爭，因此導致鄉鎮的環境抗爭事件出現高衝突的自力救濟比例就較都市為多。

---

<sup>64</sup> 同前註，頁 47。

綜合上述，戰後幾十年來的鄉村工業化政策使鄉鎮地區所受的污染之害加深，且由於環保意識的抬頭、政府宣布解嚴等因素，使鄉鎮地區的環境抗爭運動在過去二十餘年來逐年增加，成為台灣環境運動中的主要部分。而面對地方上的環境抗爭日益增多，地方環保行政卻無法進行有效的處理，導致鄉鎮地區的環境抗爭激化成為高衝突性的自力救濟行動，不僅緊張對立成為必然，同時使台灣的環境運動出現了一項重要特徵——邊陲鄰避效應的激烈化。

鄰避設施本身雖具有服務廣大地區民眾的效用，但由於其本身涉及了不確定的風險性，因此在地居民往往抗拒鄰避設施的設置，反對其進入居民生活的「私人領域」，即使這「私人領域」是存在於公共空間或他人的私人空間中，一旦有鄰避設施的進駐，依舊會有鄰避效應的發生。而台灣環境運動的興盛即與鄰避效應有關，近年來發生於台灣各地的抗爭事件大多都可與鄰避效應畫上等號，例如本文的嘉義大林反焚化爐事件(2000)、去年雲林林內的反焚化爐事件(2002)、今年彰化花壇的反火葬場事件(2003)，諸如此類皆屬邊陲的鄰避效應，且都曾引發流血衝突。而為了探討嘉義大林的反焚化爐運動與其他類似事件的異同，在本章的第二節將以其他地區的焚化爐相關研究來與嘉義大林的反焚化爐運動進行對照、比較。

## 第二節 焚化爐相關研究的比較

自從中央環保署決定以焚化爐(incinerator)作為處理垃圾的最終手段以來，全台各地目前光是正在營運中的公有大型焚化爐就有十九座<sup>65</sup>，且根據政府所設定的目標，台灣的垃圾焚化處理率預計將在 2008 年達到 90%。而此以中央觀點所訂定與規劃的焚化政策，在地方執行階段時卻不斷遭遇到民眾的反對與抗爭。根據曾華怡(2001)的研究，在台灣由於興建焚化爐所引起的衝突並非個案、單廠的問題，而是幾乎每個預定的廠都會發生抗爭，且若未妥善處理發生在興建初期的衝突，將導致針對該廠的抗爭持續存在。此外，儘管政策的施行時間與建廠數目不斷增加，然而政府並未因此得到處理這類衝突的教訓<sup>66</sup>，使全台各地依舊不時

<sup>65</sup> 行政院環保署資源回收(焚化)廠興建工程處網站 <http://ww2.epa.gov.tw/swims/>.

<sup>66</sup> 曾華怡，*台灣地區家戶廢棄物焚化處理政策及衝突管理之分析*，(花蓮：東華大學環境政策研

傳出與焚化爐有關的抗爭事件。而本文接著將分別以桃園南區焚化爐、嘉義鹿草焚化爐及北縣樹林焚化爐的相關抗爭研究來與大林的反焚化爐抗爭進行比較、探討彼此的相同與相異，試圖找出大林反焚化爐抗爭的定位及特點。

## 一、桃園南區焚化爐抗爭事件

民國八十六年發生於桃園中壢市的垃圾事件，除了使當地民眾對政府的形象及能力產生了不信任外，同時也引發了該區的政治危機，使縣長的選舉產生了政黨的輪替。因此治理縣政者便以處理垃圾作為最大的政見訴求及執政績效，於是尋找處理垃圾的方法及地點即成了當務之急。而在考量政治治理及現實的需求下，桃園縣政府決定在南(中壢市)、北(桃園市)地區各設置一座大型焚化爐。其中，位於南區的大型焚化爐更是國內首座以 BOO 模式興建的焚化爐，而此廠的完工雖使當時的縣長頗為引以自豪，但該廠在興建過程中卻也引起了不小的抗議聲浪。

根據葉名森(2002)的研究指出，在桃園南區的焚化爐抗爭事件中，當地居民在確定焚化爐的設置地點在其家園附近後，紛紛湧現出反對的聲浪，且在地方熱心人士的倡議下，組織自救會，以鄰近各里的里長、中壢市市民代表及關心此事的縣議員、立委等民代作為自救會的意見領袖，由意見領袖以共識決的方式來決定自救會的各项議案<sup>67</sup>，並且帶領民眾作出往後的各種抗爭行動、企圖挽回局勢。而自救會的主要反對議題可分為對環境所產生的不良影響以及居民意識形態上的不滿兩方面。

首先在影響環境的方面，當地居民認為焚化爐的設置將使當地原本就不良的空氣品質更加嚴重，且由於該焚化爐的設置是為了處理附近八個鄉鎮市的垃圾，因此一旦焚化爐興建完成後將使當地每日湧進許多大型垃圾車，不僅會使原本就相當繁忙的工業區交通更加擁擠，且同時還會帶來臭味和噪音。此外，由於焚化爐的地點與週遭地區沒有任何的緩衝地帶，且與鄰近的國小只有一條馬路之隔，

---

究所碩士論文，2001年)。

<sup>67</sup> 葉名森，*環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討——以桃園縣南區焚化廠設置抗爭為例*，(台北：台灣大學地理資源研究所碩士論文，2002年)，頁65。

因此一旦有污染的情形發生時，根本沒有緩衝的餘地。最後，地價與房價的下跌乃是當地人士覺得最不能接受且是最直接表現出地方的現實利益受損的證明。此外，對於政府竟然同意焚化爐可以不經環境影響評估而逕行設立，居民甚至將其影射為「官商勾結」的象徵。

而在居民意識形態的不滿上，首先在地居民認為焚化爐既然要蓋在他們的生活領域內，然而政府卻從未與在地人士商量，居民認為他們的生命與發展完全操縱在別人手上，政府根本不尊重地方。其次，由於過去曾經因為中壢的垃圾大戰而造成縣府主政者的易位，因此居民認為政治人物急著設廠的主要考量在於地方選舉的勝利，而非基於對當地環境的利益著眼。最後，長久以來對政府的不信任，認為與政府合作、聽信政府的謊言實在是件很笨的事也是導致居民抗爭的原因之一。

秉持著上述要求，自救會自一九九八年年底開始進行抗爭，直到二零零零年九月焚化爐的工程主體大致接近完成時，自救會認為在沒有能力改變情勢下，宣布解散。在這段期間，自救會除了多次帶領民眾進行抗爭外，其中包括千人蛋洗縣政府、發動國小學童罷課、前往環保署、教育部抗爭與陳情等，並且曾與台灣其他地區因反對焚化爐而組成的自救會結盟作全省的大串聯，企圖壯大聲勢；同時也吸收他人的經驗，了解如何做抗爭以及抗爭時會遭遇的危機等情事。

然而值得注意的是，儘管在焚化爐的興建過程中，居民不斷透過陳情、抗議等較激烈的手段來堅決表達心中的不滿，但是在焚化爐工程完成、自救會解散後，這些反對的聲浪便開始消聲起來，甚至有人認為當初的抗爭似乎是過火了，焚化爐的設置其實並沒有像抗爭時所設定具有那麼大的負面影響<sup>68</sup>。也就是說，儘管居民抗爭的出發點導源於對環境的重視、對政府的不滿，但在抗爭過程中，居民卻在這些合理的訴求下，以流於情緒化的方式來表達他們的主張，進而造成雙方的肢體的衝突。而根據其中的抗爭行動及相關研究顯現，導致居民如此原因可歸咎於對開發者或主管機關的信任度不足；地方政治勢力以抗爭作舞台、下次的選舉作準備；接受政府的妥協或回饋方案，意味著地方出賣環境權；抗爭對

---

<sup>68</sup> 同前註。

當地居民的權益而言是有利無害的舉動等四點，造成了地方居民情緒化的抗爭模式。

至此將桃園南區的反焚化爐抗爭與大林的抗爭進行對照，兩者共同的特點在於都屬於民有民營的經營模式、皆曾引發抗爭及都有地方民代的介入，且兩地都曾發生垃圾危機，但是面對地方居民的抗爭，桃園南區焚化爐卻依舊順利完工，大林焚化爐卻在施工兩個月後即壽終正寢。事實上，不論在焚化爐的垃圾處理量或抗爭的規模上來看，桃園南區皆高過大林，但是大林焚化爐卻被在地居民成功的封殺掉，顯示出後者在地的抗爭強度高於前者，然而後者的抗爭是否和前者一樣，存在著過於情緒化的反應呢？由於大林焚化爐在施工階段即被扼殺，因此無法探知參與該抗爭的民眾在焚化爐興建完成前後觀念上的轉變，但是若以雙方抗爭的手段進行比較，大林的反焚化爐事件卻有一項相當特殊的抗爭方式——罷免鎮長，將原先社會領域的抗爭導入政治事件中。

不論是相較於桃園南區的反焚化爐抗爭，或其他發生於台灣各地的環境運動，以罷免做為抗爭手段不僅特殊，而且絕無僅有。罷免的提出除了表達對政務官的不信任外，同時也造成了執政者的政治危機，並且還提供其他地方政治勢力？下次的選舉作準備的舞台，使反焚化爐的環保運動轉化為政治訴求，也為所有參與者提供反思與社會力的運作場域。

## 二、嘉義鹿草焚化爐個案

若以在地環境的人文特性來看，嘉義縣鹿草鄉與大林鎮有許多相似之處。兩者皆是以務農為主要經濟活動的地區，且兩地居民也多為教育水準不高的農民，同樣都有人口外移以及產業發展相對落後的特性。然而在焚化爐的設置議題上，兩地卻出現不同的結果。根據李建華(2001)的研究指出，在鹿草鄉的焚化爐設置議題上，儘管當地有 78.7% 的居民對於政府以興建焚化爐的方式來處理棘手的垃圾問題表示贊同，然而依舊有 85.8% 的居民憂心焚化爐可能會對環境造成污染，且只有 32.8% 的居民信任政府所提出的風險評估，但令人詫異的是，在這樣的情況下卻有高達 64.9% 的居民同意將焚化爐建於其居家附近，中間出現極大的落差

事實上鹿草鄉焚化爐在爭取設置的過程中，地方上也出現過許多反對聲音，其中以鹿草鄉及太保市反應出較激烈的態度，例如鹿草鄉鄉長曾召開記者會說明對焚化廠的設置過程及其回饋金的運用提出質疑，太保市安仁里也籌組反焚化爐自救會進行抗爭。甚至到焚化爐動工時，仍有少數地方人士準備表達反對設置的立場，然而這些反對聲浪在經過縣府的溝通後皆順利的化解，使嘉義縣鹿草鄉焚化爐的設置過程沒有像其餘各地的焚化爐興建過程一樣，出現激烈抗爭、流血的局面。

而嘉義縣政府之所以可以成功的完成鹿草鄉焚化爐的設置案，與其所採取的策略有關。縣府從過去的經驗發現，垃圾焚化爐之所以無法順利進行，主要的阻力在於遭受居民的反抗，而其原因是政府在設置的過程中，過於重視技術面的影響評估而忽略與民眾的互動所導致。因此縣府基於過去的前車之鑑，在爭取鹿草鄉焚化爐設置之初，還不確定能否獲得環保署補助興建時，即要求縣議會同意先行墊付環保處補助建廠獎勵金，規劃改變過去將重心置於以科技理性為訴求的說明會，以現實環境 典型高齡化農村社區為考量，採取「參訪 宣傳 說明」的策略，提供居民許多「非正式」的參與管道，拉近官民間的距離，以主動積極的態度探詢居民的心聲，使居民有受重視的感覺，營造出政府與居民良好的互動關係。同時也及早進行各項宣導工作，使政府有更多的時間回應居民的疑慮，避免因「時間」的壓迫而採取強制的手段，反而引起更大的反彈。

此外，在鹿草焚化爐的設置過程中，政治力的涉入也扮演了關鍵的角色。首先，因為該地區多數是農民及教育程度較低的民眾，因此對於焚化爐的設置往往缺乏應有的認識，在這樣的情況下，與地方的政治人物、意見領袖及士紳進行溝通協調，將有助於地方民意的整合。其次，由於嘉義縣本身即有著強烈的派系對立，因此若能獲得地方政治力的支持，將有助於處理垃圾焚化爐此類具有高度爭議性的議題。以鹿草焚化爐為例，從爭取設置之初，縣府即爭取到縣議會 30 位議員的連署支持，顯示出地方的高度接受，可說是「政治力」運作的成果。此後

---

<sup>69</sup> 李建華，*環境政策民主化之研究* 以嘉義縣鹿草鄉焚化廠設置為例，(嘉義：中正大學政治學研究所碩士論文，2001年)，頁 100。



在興建過程中，由於焚化爐的設置可獲得中央的高額補助金，但是在回饋範圍內的鄉鎮市長及村里長各有不同的派系屬性，導致其中難免出現不同的意見、爭執，然而經過政治力不斷的折衝，終也達成可接受的政治協議。且由於既然已有政治協議的共識，縱使地方有反對聲音，若無民意代表或意見領袖的關注，亦難有所作為，如太保市安仁里所成立的「反焚化爐自救會」即是一例。而許多位於回饋週邊區域的村里，因無法獲得回饋金的補助，原本也醞釀採取抗議行動，然而在政治協議下，最終也得以完滿解決。

最後，經濟誘因也是促成鹿草焚化爐能順利完工的主因之一。李建華(2001)指出，當地居民在面對經濟的誘因時，有 94%的居民同意以金錢補償焚化爐對其可能造成的損失；而若以提供服務性的設施作為回饋條件，則有 88%的居民贊成焚化爐的興建；若是以交易性的協商作為條件，則有 87.5%的居民贊成興建焚化爐，顯示出在此個案中，經濟誘因確實有降低居民鄰避情結的功效。

嘉義鹿草焚化爐興建案是近年來少數沒有引起激烈衝突的焚化爐計畫之一，其成功的策略在於政府的充分宣導與溝通，以及地方政治人士的支持和完善的回饋方式，使政府與當地民眾在這興建案中獲得雙贏的局面。但在此值得注意的是，鹿草焚化爐的與眾不同在於其過程沒有出現抗爭衝突的場面，然而，其之所以能夠順利興建會否是因在地居民對焚化爐此類現代設施的「難知」，而促成政府的「易行」呢？已逝的中研院院士吳大猶先生當年曾就杜邦案說過幾句話：

「組團去杜邦處理污染，根本是一件「怪事」。就以核能電廠為例，在三哩島事件發生的前一天去參觀三哩島核電廠，又能看出箇中什麼名堂來<sup>70</sup>？」

當然，若以杜邦或核電廠來與地區性的垃圾焚化爐作比較，似乎是誇大了焚化爐的可能影響力，然而其中的思考關鍵卻是相同的。無論興建前的宣導、說明如何的完善，終究僅是事前溝通措施，對於事後運作可能出現的影響甚至是意外，根本無法提供任何的保障或預防功效。因此，在鹿草焚化爐的興建過程中，政府與地方人士的事前說明、遊說，與其說是尊重地方民眾「知」的權利，達成

---

<sup>70</sup>楊憲宏，*公害政治學*，(台北：合志出版社，1989年)，頁 42。

雙方對於焚化爐的興建共識，不如說是縣政府為了解決垃圾問題所採取的安撫手段。也就是說，在涉及高度專業知識的情況下，居民的「難知」將為必然，而如何降低居民的反對情緒，也就成為政府於動工前的必須工作。

接著反觀大林焚化爐的興建案，從一開始當地政府就採取了錯誤的隱瞞策略，不僅沒有與當地民眾進行溝通、探究當地民眾的態度，也沒有與當地的政治力量 鎮民代表及意見領袖進行協調，逕行發包徵求廠商且暗中動工興建，使大林的反焚化爐運動從一開始即為沒有任何緩衝的面對面硬碰，根本沒有轉圜的空間。此外，面對廠商於事後提出的設廠說明及回饋計畫，抗爭民眾以政府與廠商沒有誠信為由，堅決抵制、拒絕參加，此點也令人玩味。

姑且先不論到底大林焚化爐有無興建必要，事實上，回饋計畫的提出，不論是回饋金的補償、提供服務性的設施或是以交易性的協商作條件，對於一個以務農為主的地區而言，都會有相當的幫助，尤其是在地方政府財政普遍困窘的情況下，廠商的回饋計畫在實質上可說是提升地方建設的最佳機會，然而在地居民卻以堅決的態度、激烈的抗爭，毅然將此機會拒於門外。另外，在地方意見領袖及政治人士方面，不論是自救會的成員或是立委、縣議員、鎮民代表等民代，在抗爭發生後，幾乎都是直接投入民眾陣營，沒有一絲的猶豫，立即表態全都站在同一陣線，將砲口全部朝向鎮公所與縣政府環保局，出現兩造對立的局面，不僅使雙方的衝突更加激化，也使大林的焚化爐興建計畫不具備任何鹿草個案中成功的要件，終於宣告停建。

### 三、北縣樹林焚化爐抗爭事件

北縣樹林焚化爐是於一九九一年底開始動工興建，而其興建過程與大林焚化爐相似的地方在於，當地居民對於當時的大規模整地行動，原先均以為是某財團正在進行集合式住宅的興建，根本不知是在進行焚化爐的工程。直到一九九二年左右，當地居民看到焚化爐已成型的煙囪才知道原來當地要建的不是國民住宅，而是焚化爐。此時居民的意見立即分為兩種，一種認為應停止焚化爐的興建；一種則是認為既然「生米已煮成熟飯」，最重要的應該是從回饋及廠區的操作安全加以監督。

兩方人馬，雖然各有己見。但由於環保署早在一九八九年九月至一九九一年四月間，曾分四批邀集地方主要的意見領袖就焚化廠回饋方案及安全措施加以說明，並安排參觀日本、歐洲等國外現存焚化爐的操作營運狀況，所以要求停建的聲浪很快就消失無蹤。在經過地方人士的折衝下，當地居民最期望的是在「無污染」的情況下，能獲得最多的回饋措施使「山仔腳」成為全國首創之環保模範社區<sup>71</sup>。如此一來，使樹林焚化爐得以在沒有任何抗爭的情況下，順利完成設廠的行動。

然而，回饋措施雖是樹林焚化爐得以順利興建的主因之一，但也成為引發抗爭的來源。尤其是在回饋金的使用上，若根據「台灣省辦理垃圾處理方案建設獎勵金執行要點」的規定，樹林焚化爐建廠用地取得獎勵的共計新台幣 6640 萬元，依規定其中應有百分之七十回饋在建廠所在地里，但是因為獎勵金經費透過行政體系撥付到樹林鎮公所，而鎮公所卻基於其他因素，將獎勵金分配給全鎮各里清理、改善水溝，作為累積個人政治資本之用，造成那些居住在焚化爐附近的居民反而得不到應有的回饋，引發當地民眾的反彈。此外，為了處理當地回饋金的分配運用，樹林鎮鎮長自行指定 21 人組成「樹林焚化爐指導委員會」來處理相關的問題，然而在此 21 中，卻只 8 人為焚化爐附近鄰里的代表，此舉更是讓當地居民心生不滿，進而發動抗爭。

在樹林焚化爐的興建過程中，居民儘管對於政府未告知當地民眾的情況下，逕行在其住家附近興建焚化爐感到不滿，然而透過地方人士的斡旋，居民最終也轉為接受該設施的設置，並且期待應得的回饋能夠協助當地進行發展。然而由於鎮公所對於回饋經費的處理不公，使當地後來出現抗爭，以「鎮公所人員非法挪用回饋經費」、「將回饋金融入鎮庫以致侵害焚化爐所在地附近居民權益」等情事為由，先後向中央各級單位進行陳情，同時也試圖吸引媒體的關注並加強社區內的宣導、說明，利用輿論來對鎮公所進行施壓，希望能獲得改善。

而若以此個案來與大林的反焚化爐抗爭進行比較，首先在抗爭的時機上，兩者都屬於「先斬後奏」型的營建計畫，且都是由當地居民自行發現焚化爐的興建

---

<sup>71</sup> 顏旭明，*社區主義在政策過程中的困境與實踐：以樹林焚化爐興建營運為例*，(台中：東海大學公共行政研究所碩士論文，1999年)，頁 127。

事實，但前者卻在地方政治力及經濟誘因下，平和的接受焚化爐的設置，後者卻是立即集結民眾、進行抗爭，同樣的情形，兩地卻出現完全不同的結果。其次就工程的進度來看，大林焚化爐的興建事實被當地居民發現時，還處於工地整理的階段，因此並不像樹林個案中的鎮民一樣，對於當地焚化爐的興建有「生米已煮成熟飯」之嘆。然而大林鎮民卻採取遠較樹林鎮民更加堅決、否定的態度，進行強力的抵制，拒絕任何妥協及誘因，對於廠商與鎮公所一連召開的六次說明會，寧願在門口高呼反對，也不願雙方坐下來進行溝通、協商，顯示出在這兩個因興建焚化爐而引起的事件中，兩地居民在態度上的強烈差異。

#### 四、環境政策的結構性缺失與抗爭 / 妥協

由上述的整理可發現，地方政府對於當地的興建焚化爐計畫，於動工前對當地民眾採用隱瞞的策略，以利工程的進行，並非大林反焚化爐抗爭中獨有的特例，而是許多地方皆有的現象。

事實上，根據台灣環境影響評估的規定，在第一階段的環評過程中，營建案通過的流程首先在於由開發單位擬議計畫與提出環境影響說明書，然後送交目的事業主管機關，並轉送環保主管機關進行審核，而一旦審核通過，接著就是對民眾進行說明，也就是說，一旦第一階段的環評審核通過，該營建計畫就等著落實，民眾只能被動的接受廠商的計畫。而由於在此階段的環評中，參與者主要是政府官員、專家及廠商，因此不僅民眾無法在這階段的環評中表達意見，有時連政府已通過該營建案的環評都未必會知曉。這也就是為何在當今台灣各地的許多環境爭議中，常常見到抗議民眾指責政府與廠商是「官商勾結」、「黑箱作業」，而政府與廠商卻宣稱自己一切合法、同時也已通過環境影響評估的主因。因此，政府先行通過營建計畫，才讓當地民眾知曉有該營建計畫的存在，在台灣並非是罕有的事。

然而，儘管政府的「隱瞞策略」足以成為抗議民眾指責的焦點，但並非意味著因此而起的抗爭就會擴大、激化。以焚化爐的抗爭事件為例，根據先前的比較可發現，在樹林個案中，儘管對於政府及廠商的隱瞞、偷跑，當地居民感到不滿，然而透過妥善的溝通，及回饋條件的交換，依舊能使可能引發衝突的事件得到完

善的處理。此外，雖然反焚化爐的抗爭行動近年來在台灣各地此起彼落，但是居民的抗爭卻容易在居民對於訴求的堅持下，淪為洩憤式的抵制衝突。且儘管每個抗爭運動都將自己說成是抵抗暴政或奸商的行為，但卻有研究指出在居民的抗爭行動中，可能會因為對於開發者或主管機關的信任度不足、抗爭對當地居民的權益而言是有利無害的舉動、以及地方政治勢力利用抗爭來？下次的選舉作準備等因素，使居民在抗爭過程中出現過於情緒化的反應，並且也讓基於環保而發起的社會運動演變為在地政治力的對抗。

此外，鄰避設施本身雖具有被排斥的特性，但是並非任何鄰避設施的設置皆會引起居民的不滿、抗爭。以嘉義鹿草焚化爐為例，儘管當地居民大多也會擔心該設施會對週遭環境造成污染，然而在縣政府正確的策略下 充分宣導與溝通，爭取地方政治人士的支持及研擬完善的回饋方式，使鹿草焚化爐順利完工運作，縣政府與當地民眾共獲雙贏，成為近年來少數沒有引發衝突的成功案例。

綜合上述，良善的溝通、回饋以及地方政治力的支持，似乎為各地焚化爐要順利興建所不可或缺的三大要素。然而在大林的反焚化爐抗爭中，卻沒有任何上述關鍵要素存在，即使當地居民在工地整理階段就已發現焚化爐的興建事實，且政府與廠商也願意進行協商、溝通，共同討論日後監督的機制與回饋的條件，但居民從一開始就是堅決抵制焚化爐的設置，不願意進行任何的雙向交流，使大林的反焚化爐運動在同類型的環境抗爭中，出現與眾不同的特點，且往後罷免鎮長案的提出，更是在全台各地的環境抗爭中，堪稱「僅此一家、別無分號」。然而，焚化爐的設置對當地而言真的是只會帶來壞處而不會有好處嗎？又，在台灣的環境運動中，大林的反焚化爐抗爭算是「成功」還是「失敗」呢？

### 第三節 社會運動抗爭下的環保概念與環境政策

近年來，全台各地因興建焚化爐而引起的抗爭此起彼落，然而，焚化爐的設置真的是不好的嗎？以下分別就現實環境的需求及焚化爐？當地所帶來的效益兩方面進行討論<sup>72</sup>。

---

<sup>72</sup> 筆者在此討論設置焚化爐的課題，並非表示筆者贊成繼續興建焚化爐，而是表示在客觀環境

首先在現實環境的需求上，作為國家環境政策的一環，焚化爐確實有其存在的必要。台灣為海島型地區，土地面積有限。因此若要永久以掩埋的方式來處理垃圾問題，根本就行不通。以近年來的台北市為例，儘管透過資源回收及垃圾費隨袋徵收等政策的執行，使當地的垃圾量大幅下降，然而若要捨棄現有的焚化處理，而改以過去的掩埋方式來處理現今台北市的垃圾，不僅掩埋場地難尋，且即使能找到合適的掩埋地點，該掩埋場恐怕在數年內就會達到飽和。因此即使有成功的垃圾減量方法，掩埋法依舊不可行。況且，截至目前為止，實行垃圾減量的地區仍僅限於少數都會地帶，其餘大部分地區仍然秉持過去的使用習慣，垃圾量依舊呈現增加的趨勢。因此垃圾焚化爐的設置有其實際上的需求，儘管其在運轉後仍會產生須以掩埋處理的灰燼，但已大幅減少原先的垃圾量，且隨著科技的進步，該灰燼在經過處理後還可作進一步的再利用。

根據最近的報導指出<sup>73</sup>，焚化爐所產生的底灰可作進一步的再利用。高雄市環保局局長表示，由於焚化爐的底灰成分穩定，因此高市環保局正研擬推動焚化爐底灰的再利用，預計在經過分類加工後，焚化爐底灰可作為營建、道路工程使用的材料、水泥原料，不僅具有資源循環再生的意義，並且可以減少砂石等天然資源的損耗，同時也節省了掩埋處理的成本，延長掩埋場的使用年限。因此就處理垃圾的效率上來看，焚化爐為目前處理垃圾最有效的方式。

接著就焚化爐？當地所帶來的效益來看，不論是以公營或私營的方式經營，焚化爐的設置均可？當地政府與居民帶來實質上的幫助。例如公營焚化爐若透過跨縣市的垃圾處理機制，則可為地方政府增加稅收。而私營焚化爐不論是在「建設-營運-擁有」(BOO)或「建設-營運-移轉」(BOT)的模式下經營，由於廠商都是在「有利可圖」的情況下才會加入經營的行列，因此，在地居民自然有權利向廠商爭取應有的回饋，例如回饋金、增加地方建設或提供醫療服務等，而這些幫助對於財政情形普遍困窘的地方政府而言，往往都是不易負荷的支出。

在此筆者特別強調一點：拿取回饋並不同於出賣環境權。在台灣，垃圾問

---

的需求下，焚化爐確實有興建的必要，但前提必須是客觀環境確實需要這樣的設施。

<sup>73</sup> 奇摩新聞，焚化爐抵灰製建材 高市化腐朽為神奇，

(<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/society/cna/3851163.html>)，Mar.2003.

題可說是各地皆有的困擾，原因在於垃圾量逐年提升，然而可供作掩埋處理的地點卻愈來愈少，因此焚化爐成為台灣解決垃圾問題的最有效方式，但由於焚化爐涉及了環境污染、地價下跌等因素，使其成為人人排斥的鄰避設施，可是偏偏它又是解決垃圾問題的「必要之惡」，因此焚化爐的設置有其正當性理由的存在。而在地居民為了使垃圾問題獲得解決，接受焚化爐的設置並拿取回饋作為補償該設施對其所造成的損害，此並非出賣環境的交易，而是為使垃圾問題獲得解決所進行的妥協。因此，回饋措施並非居民環境權的價碼，而是政府或廠商依循「環境平衡」原則所應付出的補償。

綜合上述，焚化爐本身雖為「必要之惡」的設施，但其仍然有不可磨滅的價值。而在此回顧前一節中，對不同焚化爐的爭議事件所進行的比較，在台灣環評制度的結構性缺失，政府、廠商的官僚及技術本位下，因興建焚化爐而造成相關抗爭事件的發生幾乎是可以預期的。然而，藉由不同個案的比較，良善的溝通、回饋以及地方政治力的支持，似乎為各地焚化爐要順利興建所不可或缺的三大要素。也就是說，台灣各地反焚化爐抗爭事件發生的原因往往大同小異，而解決之道彼此也有共同之處。而這些焚化爐抗爭事件與大林的反焚化爐抗爭相同之處即在於，不同地區的居民為了避免居家環境遭到污染、抗議政府與廠商不尊重在地居民權益的行徑，當地民眾自發性的凝聚，以及在抗爭過程中，所共同表現出的意識與決心，也就是在地鄰避效應的發生。

當然，鄰避效應的發生，排斥了焚化爐可帶來的正面效益，逕自在生活環境中，硬是劃出一道警戒線，拒絕任何可能的污染源入侵。同時，儘管任何的鄰避效應都有其發動抗爭的「神聖理由」，但鄰避效應往往在居民忿怒情緒的催化下，進一步提升雙方對峙的緊張情緒，於是衝突畫面就成為不時出現的景象。而大林的反焚化爐抗爭正是近年來最「著名」的景象之一，透過新聞媒體對此衝突的傳達、描繪，在地民眾藉由自身集體的情緒、肢體與語言抗爭凸顯出他們對於反污染的訴求，使大林的反焚化爐運動成為一場在反污染的大旗下，民眾與廠商及政府的大對決。因此，本文以下將對大林的反焚化爐事件進行分析，探討其在台灣環境運動中的定位及特點。

蕭新煌教授指出，在進入 90 年代之後，由於環保意識的提升，使環境抗爭

運動的內容不再僅是單純的反公害污染活動，而是包含了保育運動以及反開發、反污染性工廠設置的集體行動不斷發生<sup>74</sup>。其中，鄉鎮地區在 90 年代的環境抗爭中，較以往最大的改變即在於以更積極的態度來反對潛在污染源的入鄉，而大林的反焚化爐抗爭正是其中的典型案例。

一般來說，由於在客觀環境的需求下，焚化爐確實有興建的必要且同時也可為當地帶來正面的幫助，因此在相當程度上，鄰避效應的發生可說是當地居民本位主義的自私行徑。然而居民基於保衛鄉土的情懷而採取的抗爭行動，儘管會造成雙方的衝突對立，但在動機上依舊情有可原，畢竟，在這環境意識高漲的時代，人人都知環境保護的重要，沒有人願意自己的家園遭到破壞。尤其是對以務農為業的大林鎮排路里當地農民而言，他們對土地較一般人有著更多的尊重與關懷<sup>75</sup>，因此更會有擔心環境會否遭受污染的顧慮。然而在此值得注意的是，隨著不同地區的居民對於環境認知的差異，所謂「環境正義」是否也會出現因人因地而異的情況！以反焚化爐的抗爭為例，居民在試圖排除焚化爐污染的同時，對於在地既存的其他污染源，會否也一併納入思考範圍內？而思考範圍的差異是否會影響著在一場環境抗爭中，居民的訴求、主張能否在反污染的前提下，同時加強自身對環境保護的重視並彰顯對環境正義的追求？

在大林鎮的反焚化爐抗爭中，居民以嘉義縣鹿草鄉的大型焚化爐已開始動工，待其完工後將可容納全嘉義縣各縣市的垃圾，因此大林焚化爐根本無需興建為由，作為當地拒建焚化爐的主要理由，而根據後來的情形來看，實情確實如此。

大林鎮自九零年代中期後就為垃圾問題所苦，因此當時的鎮長簡和清先生為了一勞永逸的解決垃圾問題，於是向環保署爭取經費協助興建一座小型焚化爐。不料在爭取經費與徵求廠商的過程中卻受到延宕，等到覓妥廠商、購置土地，並完成變更地目、準備興建時，位於嘉義縣鹿草鄉的大型公有焚化爐卻已經開始動工<sup>76</sup>。因此在興建的時機上，大林焚化爐已錯過了實際需求的時間點。加上為了處理焚化爐完工前的垃圾問題，大林鎮早已另闢新的垃圾掩埋場，且足以支撐至

---

<sup>74</sup> 蕭新煌，*台灣的環保抗爭運動：一九八零至一九九六*，(香港：香港兩岸關係研究中心，2000年)，頁 27。

<sup>75</sup> 同註 33，頁 96。

<sup>76</sup> 中國時報，「停工巨額賠償 燙手山芋沒人要」，2001/04/12，18 版。



鹿草焚化爐完工開始運作，因此在實際上大林焚化爐的確不再具有需要興建的理由。

因此，若就大林反焚化爐抗爭中，居民的訴求及行動來探討居民抗爭的目的，我們可發現該抗爭在反污染的環保訴求外，事實上，同時在反對政府對於一個根本無需執行的既定政策之堅持，以及政府與廠商於動工前的刻意隱瞞、動工後的惡意欺騙。所以，在台灣環評制度的缺失，缺乏事前告知以及公民參與管道無法有效發揮的情況下，大林的反焚化爐抗爭運動可視為在環境正義的平等內涵下，為了反對錯誤的營建計畫、抗議政府的黑箱作業所採取的正當抵制行動。

此外，在台灣特有的政治生態 地方派系下，大林的反焚化爐運動難免也摻雜了地方政治勢力的鬥爭，使這場環境運動連代成為地方勢力進行角力的場域。然而地方政治力量的加入，其最大的影響在於激化了雙方的對立，同時使這場因興建焚化爐而引起的抗爭出現一些特殊(或說是奇怪)的現象，例如提出罷免鎮長案。但對於那些參與抗爭的老農夫、農婦而言，保護世代生存的土地、不滿政府與廠商的隱瞞，才是他們進行抗爭的主因<sup>77</sup>。

綜合上述，儘管在大林反焚化爐抗爭的歷程中，居民的主張、行動僅凸顯出他們對於反污染的訴求，而未表現出他們對於環境保護的理念是否有更廣泛的思考。然而，若就政府、廠商在此事件中的處理方式，以及焚化爐是否真有興建必要兩點來看，居民的抵制行動雖導致雙方的流血衝突，但仍是在環境不正義的情形下，基於自衛所採取的保衛家園行動。近年來在台灣社會各地，以環境保護為名的抗爭時有所聞。而在這些抗爭中，「永續發展」、「環境正義」等口號被喊的震天軋響、理直氣壯，然而在這些口號的庇蔭下，受惠者並非只有真正受影響的當地民眾以及真的為了解決問題而進行建設的政府或廠商，一些非正式或非正當的力量也在這些口號的大傘下，獲得採取行動的最佳時機，使台灣的環境運動不再是「反污染」、「預防污染」或「生態保育」的單純行動，而是「民眾的怒吼 + 地方勢力的蠢動」，兩者結合的產物。

---

<sup>77</sup>同註 75。

## 第四章 抗爭背後的「正義」與省思

本文在第三章中藉由抗爭案例的分析、比較，找出在反焚化爐運動中，居民抗議的訴求與焦點。而在本章，筆者將透過對「正義」這個概念的整理，試圖藉由居民的抗議口號與行動，建構出居民在環境抗爭中的正義訴求與主張，並在環境正義的概念下，探討居民、環境及政策三者間的相互關係及影響。

### 第一節 環境抗爭中的「正義」

自十八世紀以來，現代民主國家的興起使民主思潮逐步深入全球人類生活的各層面，而民主理念中的平等精神也正是「正義」概念最重要的主張。事實上，「正義」這個概念早自柏拉圖以其為準則來形塑他「理想國」的建構以來，正義便儼然成為諸德之德，為人類所嚮往之最高價值目標<sup>78</sup>。而在亞里斯多德的正義觀中，正義可分為廣義的「普遍正義」(universal justice)以及狹義的「特殊正義」(particular justice)。所謂「普遍正義」強調的是：「正義就是合法、守法而又行事公正」，「一切德行在正義之中得到成全」亦即是「全德」(complete virtue)。而「特殊正義」則是指涉及與「公平」概念相關的「殊德」(particular virtue)，亦即指行事的公平或公正，其中又可分為基於公平而進行財貨或資源分配的「分配正義」(distributive justice)，以及對於某種形成的不義結果予以矯正或重新分配的「矯治正義」(certificatory justice)<sup>79</sup>。

此外，也有人將正義區分為「程序正義」(procedural justice)和「實質正義」(substantive justice)兩種。前者是指在形式上、過程上是否符合公平正當的原則；後者則是指資源、福利各方面是否符合公平的分配，故亦稱為「分配正義」或「社會正義」<sup>80</sup>。然而，儘管人們對於正義這概念有著長久的重視與討論。但是古典功利主義者的社會正義觀，卻是以「追求大多數人」的快樂與幸福為宗旨，而這樣的主張固然「大多數」提供了公平、快樂的生活原則，但如此一來卻使正義

<sup>78</sup>李卓翰，*自然資源開發與環境正義的衝突分析--以花蓮縣和平水泥專業區的開發為例*，(花蓮：東華大學自然資源管理研究所碩士論文，1998年)，頁17。

<sup>79</sup>劉阿榮、石慧瑩，「永續發展的五個正義向度」，*應用倫理研究通訊*，(第10期，1999年4月)，頁37-頁42。

<sup>80</sup>楊秉煌，「地理學與社會正義」，*台大地理系地理學報*，(第29期，2001年5月)，頁67-92。

變成是由「數人頭」來決定，使「少數」弱勢及最需要照顧的人或族群反而成為可能被忽略或被犧牲的一群。

因此，針對功利主義的「多數正義」觀，羅爾斯(John Rawls)在其著名的「正義論」(A Theory of Justice)中指出，正義的前提所強調的便是「正義即公平」，意指正義原則的內容是由一個公平的程序所決定，而所謂公平程序，則是指在這個程序中，並沒有對人任何一個人特別有利或特別不利<sup>81</sup>。對此，Rawls 在「正義論」一書中提出了兩項重要的正義原則<sup>82</sup>。

首先，每個人對所有人所擁有的最廣泛平等的自由體系和相容的類似自由體系都應有一種平等的權利，此即為第一個正義原則——平等自由原則；其次，對於社會的和經濟的不平等，Rawls 則認為應依下列兩項原則來對不平等的情況進行處理：(一)在與正義的儲存原則一致的情況下，適合於最少受惠者的最大利益，此為差異原則；(二)在機會公平平等的情況下，職務和地位開放給所有人公平競爭，此為機會的公平平等原則，而這兩項原則即是第二個正義原則——機會均等原則。其中，對於差異原則的論述，Rawls 還提出以下的說明。

「一個合乎正義的社會，其中的一個必要條件在於，當該社會的成員在社會上或經濟上須面對難以避免的不平等時，必須促使其「處境最不利」的成員能獲得最大的利益」。換句話說，Rawls 希望透過社會的再分配或補償程序，使得社會成員，尤其是弱勢成員，能取得較平等的地位。

基本上，Rawls 的「正義論」凸顯了對社會中弱勢份子的關懷，主張社會不應為了讓一些人分享較大利益而剝奪另一些人的自由；同時，也不應為了讓許多人享受較大的利益而正當化少數人的犧牲。因此對 Rawls 而言，正義原則下的公民自由平等權是確立不移的，它不能被社會中的政治交易或不同社會利益的權衡而有所限制<sup>83</sup>。

---

<sup>81</sup> 林火旺，*羅爾斯正義論*，(台北：台灣書局，1998年)，頁36。

<sup>82</sup> 約翰·羅爾斯(John Rawls)著(1971)，黃丘隆譯，*正義論*，(台北：結構出版社，1990年)，頁62。

<sup>83</sup> 紀駿傑、王俊秀，「環境正義：原住民與國家公園衝突的分析」，*山海文化*，(第19期，1998年7月)，頁86-104。

而上述有關正義的論述，在全球環境遭到嚴重破壞的二十世紀中葉後，開始被引用來論述有關少數民族與弱勢團體所遭遇的環境議題。其中，當人們為了發展經濟而對自然進行「環境剝削」，並進而複製成為對人的「社會剝削」，使有毒廢棄物傾倒場等污染設施被發現大多分布於原住民、黑人及弱勢族群的生活環境時，前述「環境剝削」與「社會剝削」的結合乃將環境正義的議題凸顯出來<sup>84</sup>。

由於工業資本主義無止境的擴張趨勢，使自然資源的枯竭、廢棄物的堆置、乃至於土地的開發利用更形急劇，同時也導致愈來愈多的社會成員直接或間接地面臨生態環境破壞、污染及被迫遷移等威脅。而這些威脅的加速發生，更促成了不同社會群體間的衝突，例如污染者與被污染者、主張開發者與反對開發者等客體的對立。然而，儘管我們知道導致衝突的成因為何，但除非能改變目前的生產模式與生活型態，否則這些衝突將會無法避免的持續發生，因此，環境社會學稱此為環境與社會間的持久性衝突。而所謂環境正義，簡單來說便是針對因環境因素而引發的社會不正義等情事所產生的環境觀，尤其是關乎強勢與弱勢團體間不對等關係的議題，更是環境正義所探討的重點。

基本上，環境正義觀點認為，人類社會在大量剝奪大自然以創造物質文明，產生交換價值及累積資本之餘，其所產生的社會不可欲物質，包括垃圾、有毒廢棄物及核廢料等，往往被社會中或國際上的強勢群體及資本家以各種手段強行迫使弱勢群體接收及承擔<sup>85</sup>。因此，相對於環境正義，所謂環境不正義即是源起於資本主義自由經濟市場的結構性扭曲，而這樣的經濟結構不僅使資本大量集中、社會貧富差距持續擴大，同時，當金錢(成長的帳面指標)向上流社會匯流時，許多經濟的外部性或因環境污染所產生的社會成本卻是由非主流社會或弱勢族群來概括承受，導致「金錢往上流、污染往下游」情形的發生，而這種情形正是環境不正義的同位語<sup>86</sup>。

因此，環境正義的基本主張在於包括少數民族及弱勢團體在內，皆有免於遭受環境迫害的自由，社會資源的公平分配，資源的永續利用以提升人民的生活素

---

<sup>84</sup> 王俊秀，*全球變遷與變遷全球 環境社會學的視野*，(台北：巨流出版社，1999年)，頁179。

<sup>85</sup> 同註83。

<sup>86</sup> 王俊秀，「原住民生態智慧的環境價值初探 環境正義的觀點」，*環境價值觀與環境教育學術研討會論文集*，(台南：成功大學，1997年)。

質，及每個人、每個社會群體對乾淨的空氣、水和其他自然環境有平等的享用權。

然而在此必須強調一點，儘管環境正義論述反對弱勢族群的家園被當成社會中的垃圾場，但它並不是以將這些社會不可欲的垃圾送回原產地作為其終極目標。紀駿傑教授指出，由於人類對於大自然的方式終究會複製於人群間的關係，因此，當人們在以肆無忌憚的方式剝削大自然時，必定會有一些弱勢族群要被迫承擔後果。所以，唯有人類社會能以一個新的、友善的態度與永續經營的方式對待大自然，人類社會之間的剝削關係才有可能改善<sup>87</sup>。

綜合上述，環境正義的觀點在於反對政府、資本家及其他強勢團體對於弱勢團體的「環境殖民」行徑。因此，對於身處主流社會中的非主流相對弱勢團體而言，當他們在面對可能的環境不正義時，有環境社會學者指出他們應該擁有四項基本權力，依次為得到充分的資訊的權力(The right to information.)、公開聽證的權力(The right to hearing.)、參與民主事務與組織結社的權力(Democratic participation and social solidarity.)及請求合理補償(The right to compensation)等四項基本權力。而這些基本權力的作用，不僅在於保障居民的自主性、資訊權與參與權的環境正義，同時也堅持萬一居民受害時，應該有得到合理補償的實質正義。

然而，儘管環境正義的定義明確、主張鮮明，但在對其內涵的認定詮釋上，往往又會因為個人的主觀而有所不同。也就是說，雖然環境正義有著諸多白紙黑字的原則規範，但在現實上卻可能因特定的文化、族群、或個人而產生不同的價值判斷。例如環境正義要求社會資源的公平分配，然而，這個「公平」該如何界定呢？以第三章所提及的樹林焚化爐抗爭為例，當地的樹林鎮公所認為既然焚化爐是在樹林鎮內，那麼補償金就該多是由樹林鎮公所領取。然而對於隔鄰的鶯歌鎮來說，沒錯，焚化爐的確是在樹林鎮內，然而，該焚化爐的位置距離兩鎮交界卻只有四公尺，因此，焚化爐的補償金該由兩鎮對分才是。面對這樣的情況，該怎樣作才是真的「公平」呢？

此外，環境正義反對政府對於弱勢團體的「環境殖民」行徑，其中「殖民」

---

<sup>87</sup>同註 83。

一詞帶有入侵、侵占的意味，然而，若以第三章所提到的鹿草焚化爐個案來說，在與週遭鄉鎮相較的情況下，當地不論在人口、產業結構乃至於地方政府層級全都屬於相對弱勢的地位，但是在縣政府的成功策略下，焚化爐的興建不僅在當地沒引起多大的抗爭，且根據相關研究指出，還有高達六成五左右的民眾同意將焚化爐建於其居家附近。至此，回顧鹿草焚化爐的興建事實，我們可發現鹿草焚化爐確實是興建在一個弱勢團體的居家環境中，但在興建過程中，居民的態度並非抵制，而是平和的接受。但如此一來，該焚化爐的設置是否還算是「環境殖民」呢？若答案為肯定(Yes)的話，那是否意味只要政府是將焚化爐等鄰避設施蓋在弱勢團體的居家環境中，就可算是「環境殖民」的表現？相反的，若答案為否定(No)的話，那是否就表示只要政府不是硬著幹、只要興建過程中沒有出現衝突抗爭的場面，那麼即使是將焚化爐等鄰避設施蓋在弱勢團體的居家環境附近，仍不算是違背環境正義的行動？

再者，「金錢往上流、污染往下游」雖被視為環境不正義的同位語，然而在BOO的精神之下，公共建設涉及私人資本的累積乃是無可避免的趨勢。也就是說，藉由民營焚化爐來解決垃圾問題，並同時讓資本家賺錢將是必然的結果。只是，如此公共目標的達成與私人資本的累積兩者並進的結果，雖能減輕政府的財政負擔，但卻也使「官商勾結」的口號在各地的抗爭中常會出現。然而，儘管會有這樣的負面效果，但「公益」與「私利」並就的結果雖促成私人資本的累積，是否依舊仍是環境不正義？

最後，根據第三章的討論我們可得知，在有實際需要的前提下，台灣的確需要焚化爐這類設施的存在，且根據目前台灣的垃圾來源分類，事實上家戶垃圾已是台灣垃圾來源的大宗<sup>88</sup>。換句話說，儘管一般民眾都會擔心垃圾處理的問題，但是當居民在反對興建焚化爐、反對資本家將污染源進駐家園並同時質疑官商勾結時，在相當程度上他們等於也在否決處理自家垃圾的方法。在此就以上一章所提到的桃園南區焚化爐抗爭為例，對於當地的中壢市民而言，民國八十六年的垃圾事件猶如腦海中揮之不去的夢魘，使他們對於垃圾問題的處理非常重視。然而當政府決定在當地興建焚化爐以作為處理垃圾的方法時，當地居民卻又立即起而

---

<sup>88</sup> 環保論壇：回覆及討論意見看板，[http://ww2.epa.gov.tw/news1/Detail\\_m.asp?TitleID=4932](http://ww2.epa.gov.tw/news1/Detail_m.asp?TitleID=4932)

反對焚化爐的設置，而對於在地民眾這種近似矛盾的抗爭行為，是否也可用環境正義的概念來加以「正當化」，此處又是一個「？」。

綜合上面的討論，筆者認為所謂環境正義並非是具有絕對值的標準，而僅是一種規範準則。在不同的環境下，對於環境正義的認定與詮釋將會出現不同的結果。因此，以下本文將分別探討在政策辯論及抗爭運動中的環境正義，並試圖對「平等」、「平衡」與「正義」等概念進行再思考。

## 一、政策辯論中的環境正義

誠如前述，環境正義主張任何群體皆有免受環境迫害的自由，同時，對於社會資源的公平分配，資源的永續利用以提升人民的生活素質，及每個人、每個社會群體對於乾淨的空氣、水和其他自然環境的享用權，人人皆有平等的權利。然而，隨著個別主觀的差異，所謂「環境正義」的內容往往會隨著個別群體的不同觀點而產生不同的主張。因此，本文接著將就實際的反焚化爐抗爭進行探討，試圖藉由政策辯論中的質疑焦點與民眾的抗議訴求，來建構推導出在地民眾的「環境正義」主張。

在此以雲林林內鄉的反焚化爐抗爭為例，首先在與雲林縣環保局的爭辯中，當地民意代表認為正在興建中的林內焚化爐不僅有圖利廠商之嫌，且由於焚化爐位於雲林縣西北方，運輸成本的增加將連帶衍生運輸污染與交通阻塞等社會成本，因此該焚化爐的興建將對當地的生活品質產生重大的影響。而對於當地民眾而言，儘管民眾認為焚化爐在處理可燃垃圾上是一種減少體積、回收熱量的做法，但焚化爐並不是什麼東西都能燃燒。就林內焚化爐來看，縣政府與廠商所簽約興建的焚化爐，每日可處理的垃圾量達 600 公噸，然而雲林縣的家戶垃圾未來在經過回收後將不到 300 公噸。因此，事業廢棄物的入廠焚化將使焚化爐排放出有害的毒氣，危害當地的生存環境。最後，由於焚化爐的設廠地點距離淨水廠僅一點八公里，因此，對於水源恐將遭受污染的顧慮將使當地的林內鄉民誓死抵制焚化爐的興建，而如此一來將使焚化爐的設置營運過程無法順利進行，徒然浪費無數社會成本，所以當地民代與民眾認為林內焚化爐根本不該興建。

而面對於地方民代與民眾的質疑，雲林縣環保局則是回應，首先在 BOO 的精神之下，廠商在得標後即是自行負責一切建廠成本，包括資金籌措、土地購買、建造、營運等，政府分文未出，因此並無所稱的獲利之嫌。其次，對於垃圾運送過程可能造成的負面影響及鄰近淨水廠等顧慮，環保局表示對於遠距離的垃圾運輸將以大型轉運車來執行清運工作，以降低垃圾清運費及可能帶來的不良影響。而在水源污染方面，環保局則是回應焚化爐的設置地點並非位在飲用水水源保護區內，且對於焚化爐運轉後所產生的廢水問題，現今技術已足以進行完善的處理，因此不會有影響地下水或飲用水品質之虞。最後，在林內焚化爐的興建爭議中，環保局還強調為確保營運穩定並避免二次污染，已經要求廠商定期監測結果並公告給附近居民知悉，而縣政府也將與居民組成聯合監督機制，共同監督焚化爐的操作及營運<sup>89</sup>。

至此歸結林內鄉的反焚化爐抗爭中，雙方質疑或是爭執的焦點，我們可發現事實上所謂環境正義的觀點早已成為在政策辯論過程中，各方爭辯的重點。在此個案中，在地居民藉由「官商勾結」、「環境污染」及「乾淨的水源」等訴求來形塑出他們對於生活環境的要求與保護，儘管當地民眾未必看過或聽過「環境正義」這樣的辭彙，然而他們的訴求卻直接與環境正義的內涵產生連結。換句話說，環境正義並非只是存在於教科書上的崇高理想，而是已存在於現實社會中，居民對於環境的主張。因此，居民對於環境的要求將直接顯現在相關的政策辯論中，與環境正義有關的議題。此外，藉由興建林內焚化爐的辯論對話，我們發現藉由適當的配套方式即可獲得符合環境正義準則的結果，儘管在現代社會中，導源於焚化爐此類鄰避設施的負面影響是無法避免的可能風險，然而筆者認為若能在互信的基礎下達成協議，不僅環境正義不再是遙不可及的理想、環境抗爭更是可以避免的衝突。

但在此值得注意的是，儘管透過先前的討論我們可得知環境正義在政策階段是可以得到妥善的應對，然而在抗爭過程中，環境正義是否也能由理論層面延伸至現實環境並得到妥善的運用、成為正確的處理方式或準則，此點卻令人懷疑！也就是說，在一個抗爭的場景中，居民的訴求、理由是否真能推導出環境正義的

---

<sup>89</sup> 奇摩新聞，林內焚化廠案 全國廢棄物政策會議熱門話題，  
(<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/06/society/cna/3917029.html>)，Apr.2003.



內涵、並足以正當化居民的抗爭行動，此處卻存在著討論的空間。因此，本文接著將以上一章所提到的桃園南區焚化爐抗爭事件為例，探討在抗爭運動中的環境正義。

## 二、抗爭運動中的環境正義

前文提及，所謂環境正義僅是一種規範準則，並非是具有絕對值的標準。而這樣的準則將會藉由居民不同的認知，反映在抗爭運動中，各方的抗議訴求及所採取的行動。因此，抗爭運動中的環境正義往往是支持在地民眾持續抗爭的動力來源。然而，儘管環境正義或許可作為民眾的出發點，但若直接就民眾的抗議訴求來思考民眾對於環境正義的認定、及其行動對整個大環境需求的影響，我們卻發現在環境抗爭中，相互對峙的各方往往會基於自利而有不同的看法或打算，換句話說，所謂環境正義在現實的環境抗爭運動中，容易淪為「自由心證」的思考模式。

在此以桃園南區的反焚化爐抗爭為例，儘管民國八十六年的中壢垃圾大戰使當地居民對於垃圾問題有著深刻的恐懼，然而當政府決定以興建焚化爐來作為處理垃圾的方法時，當地居民的第一個反應卻是立刻排斥。而排斥的原因包括不滿政府及廠商對當地民眾的隱瞞、長久以來對政府的不信任、擔憂焚化爐對環境品質可能的影響以及地價、房價的下跌等事由。因此，基於這些反對訴求，在地民眾不斷透過陳情、甚至是走上街頭發動抗爭來表達他們的反對立場。而在這些居民的反對訴求中，反對政府、廠商在未告知居民的情況下自行決定在當地興建焚化爐，的確是違背了正義原則中的程序正義主張，因此，若單就此點來看，當地民眾的抵制行動可說是在環境不正義下的反動行為。然而，在此之外居民對於焚化爐的抵制行動是否真能與環境正義產生連結？或著說，居民的抗爭行動是否真如外表所看似的「大義凜然」？此處確有令人質疑的空間。

首先，就當時的情況來看，焚化爐的設置對於當地及鄰近鄉鎮而言的確是屬必須的設施。因此，當地民眾雖能以未獲政府的尊重、基於對生存環境的擔憂等足以與環境正義產生連結的訴求來抵制當地的焚化爐興建計畫，並促成焚化爐的遷廠，然而，如此一來是否會迫使將此「必要之惡」的設施轉移至其餘附近鄉鎮

設置，使中壢的反焚化爐運動變成「不要在我家後院」的鄰避效應，而此並不符合環境正義所要求的保障環境權平等的訴求，因此，若就實際的抗爭事件來看，居民的環境正義訴求可能僅是居民試圖獨善其身的藉口。其次，對於地方政治人士、民意代表而言，環境正義的觀點提供了延長抗爭期限、正當化抗爭行為的最佳口號，使他們更有發揮的舞台。從歷次不同的環境抗爭來看，隨著抗爭時間及規模的拉長、擴大，民代及地方精英的所扮演的角色愈來愈吃重、成為民眾抗爭時的必然盟友。而另一方面，政府與廠商為了盡快平息事端以利工程的進行，往往會願意提供更好的回饋或補償，甚至不惜作出更多有利抗議人士的承諾。也就是說，儘管事後的回饋措施與保障是當地民眾應得的補償，但是抗議群眾卻有可能為了拉大回饋的「議價空間」，而以各種訴求進行抗爭。而這些訴求雖可與環境正義畫上等號，但它的目的卻是用來追求在地民眾或人士的利益極大值。因此，儘管環境正義本身有著崇高的理想目標，然而，若就實際抗爭中，居民的訴求、行動來加以思索，我們卻可發現在抗爭運動中的環境正義可能僅是自利觀點下的訴求口號。

綜合上述，居民對於環境保護的訴求、主張雖可與環境正義的內涵進行連結，然而在現實的環境抗爭中，所謂環境正義卻淪為不同群體為了各自的利益考量而採取的自利觀點，使環境正義所代表的價值信念形同烏有，一切關於公平、正義的主張成為僅是擺著好看的招牌。因此，本文以下將繼續以實際個案作為分析對象，針對「平等」、「平衡」與「正義」三者間的關係進行思考、討論。

### 三、「平等」、「平衡」與「正義」

所謂「正義」，前有提及 John Rawls 認為「正義即公平<sup>90</sup>」，意指正義的內容是由一個公平的程序所決定，而所謂公平程序則是指在這個程序中，沒有任何人處於特別有利或不利的地位、以力求過程的公正、平等。而在此筆者將以先前曾提的樹林焚化爐抗爭為例，就其中的回饋金爭議問題作為分析對象，藉由各方對於回饋金的分配主張，探討在一個實際個案中，各方對於「平等」的認定差異，以及「平等」、「平衡」與「正義」三者間的關係。

---

<sup>90</sup>同註 81。

在樹林的反焚化爐抗爭中，回饋金的運用為其中最大的爭議焦點。對於回饋金的分配問題，不僅在鎮內各里間有不同的意見，連隔鄰的鶯歌鎮也為了回饋金的配置而一度槓上樹林鎮公所。事實上，焚化爐此類鄰避設施一旦產生負面的影響，受衝擊的居民範圍將不會有任何行政劃分的區隔。因此，焚化爐週遭一定範圍內的居民<sup>91</sup>，彼此都應具有平等的地位來要求回饋措施的公平分配，不該由於所在行政區域的不同而漠視其中一部份人應有的權利、可能遭受的影響。

然而在樹林焚化爐的回饋金爭議中，儘管焚化爐幾乎是設置在兩鎮交界處，但兩鎮對於回饋金卻有截然不同的主張。在鶯歌鎮方面，由於焚化爐的位置距離兩鎮交界只有四公尺，因此其認為回饋金應該是雙方平分。但是樹林鎮卻認為，既然焚化爐是在本鎮內，那麼補償金自然就該多由樹林鎮公所領取，因此並不同意鶯歌鎮所提出關於均分回饋金的要求，而是主張以部分回饋金作為一次「買斷」的方式來處理雙方的爭議。但在此根據前一段的討論，由於大部分回饋金的運用應是公平分配予焚化爐週遭一定範圍內的地區，因此，不論是鶯歌鎮的「均分回饋金」要求，或是樹林鎮的「一次付清」方式，雖然皆為雙方各自認定的「平等」方式，然而事實上這些做法都沒有真正顧及在焚化爐的可能影響區域內，不同地區的民眾在此課題上的平等立場，只是一昧尋求鞏固自方利益及盡快解決爭議的方法。換句話說，所謂「平等」可說是各方於己有利的必然訴求。然而，儘管此處的平等是自利的，但在這項爭議背後所顯現出來的，卻是一群地位彼此平等的居民，針對特定課題 回饋金分配不均，雙方為了各自的利益而產生對立的局面。而為使局面獲得解決，雙方透過一個都接受的處理方式來使對立情勢達至平衡、穩定，即使這個處理方式未必真能顧及彼此平等的立場，但它卻能成功化解雙方的爭執，然而，這樣的處理程序是否能被稱為「正義」？

就此個案而言，儘管最後的分配結果並不符合適當的分配方式，然而其卻成功的避免跨鄉鎮衝突的發生。因此，若單就最後的結果來看，此一處理程序是成功的。然而所謂正義應視為處理平等關係中，針對特定議題所引發的對立衝突的必須程序，且此程序需能兼顧各方的利益與平等，使對立局勢趨向平衡、穩定。因此，儘管在樹林焚化爐的回饋金爭議中，樹林鶯歌兩鎮對於焚化爐的回饋金分

---

<sup>91</sup> 根據「申請補助興建垃圾焚化廠回饋設施作業規定」，所謂「一定範圍」的界定是指在垃圾焚化廠周圍 1.5 公里內的區域範圍。

配方式並非是在正義的程序下，顧及在地民眾的平等立場而作出的合理分配，然而它卻有效的達成雙方的和解、消弭可能發生的衝突抗爭。

## 第二節 在地居民的正義訴求

根據第一節的討論，我們發現環境正義本身雖有它的理想性，然而在現實議題的處理上，由於各方對於如何才是公平、正義都會有自己的看法，因此，若要以高標準的環境正義論述來處理環境抗爭事件，只會使抗爭持續存在、蔓延。因此，本文接著將延續先前對「正義」概念的整理，以及對「環境正義」的討論，來對環境抗爭中，在地居民的正義訴求進行探討，試圖找出居民抗爭的出發點以及導致抗爭激化的原因，並在環境正義的主張下，對居民的抗爭訴求與行動進行詮釋，以此作為本章第三節的討論基礎。而接著筆者將根據對相關報導、研究的整理，分別就「少數弱勢者，理性化的正義？」、「鄰避：何處是正義的標的？差異在哪裡？」、「不正義的開端」三點來對居民的抗爭行動進行分析、研究。

### 一、少數弱勢者，理性化的正義？

環保意識的高漲使民眾較以往更重視自家週遭的環境議題，然而讓人注意的是，源自於環境議題的抗爭衝突究竟是因何而起？此外，是什麼樣的原因導致參與抗爭的民眾，會以如此激烈的口號與抗爭意識來表達他們的不安與不滿？又，在面對相對強大的政府與資本家，到底是什麼樣的意識會支持一個弱勢群體作出如此的集體反抗行為？

在台灣各地的環境抗爭中，「誓死抵抗」、「草菅人命」等字眼幾乎是各地都會出現的激情口號，而藉由這些口號的吶喊，不僅使居民對於政府及廠商的不滿得到宣洩，同時也使政府及廠商的溝通說明在如此的憤怒情緒下，被民眾以「黑箱作業」、「官商勾結」等訴求加以排斥、使雙方的協商無法進行。然而，事實上在環境抗爭中，在地居民基於對環境保護的要求，不論是提出類似「誓死抵抗」等口號，又或是直接與廠商及政府發生流血衝突，這些行為雖都造成雙方的不愉快，甚至有人因此而吃上官司，但若就居民的訴求以及台灣環評制度的缺失來進

行思考，我們卻發現，事實上，居民的抗爭源於自身對正義的追求，以及對環境風險的恐懼。

以先前所提過的各個反焚化爐抗爭事件為例，除了在鹿草焚化爐的興建過程沒有出現過「官商勾結」的抗議口號外，其餘在各個反焚化爐抗爭運動中，「官商勾結」幾乎是必然會出現的字眼，而導致差異的原因在於縣政府屏除習慣性的「先斬後奏」方式，在焚化爐興建前就已對當地民眾進行告知、宣導，使民眾對焚化爐興建計畫能在公共參與不足的環評外，獲得充分的資訊。而以此差異來看待其餘的反焚化爐抗爭事件，在地居民的抗爭可說是在缺乏參與管道下，針對政府及廠商的隱瞞、欺騙所發起的反動行為。根據先前對環境正義的整理，環境社會學主張弱勢團體在面對可能的環境不正義時，應該具有四項基本權力，其中前兩項即為獲得充分資訊的權力以及公開聽證的權力。因此，在這兩項基本權力都不被尊重的情況下，弱勢者的行動反而彰顯出其自身的正義訴求，以及政府與廠商在事件中的不正義行為。

在第三章的結論中，筆者已提過在有實際需要的情況下，焚化爐的確是必須興建的設施。在過去由於焚化爐此類公共設施都是由政府負責興建營運，因此在居民的認定中，那是「公家」蓋的，因此並不涉及私人營利的問題。但近年來在BOO的精神之下，私人藉由營運焚化爐此類過去的公共設施來營利，已是必然的趨勢，但如此一來卻使居民對焚化爐的認知不再是處理垃圾的「公共設施」，而是私人賺錢的工具，因此，就在這樣的認知轉變下，政府的事前隱瞞也就容易讓在地民眾生出「官商勾結」之虞。此外，在資訊流通的現代社會，來自其餘焚化爐的受害者經驗透過媒體的傳達，往往會成為在地居民對於焚化爐的認識，因此在焚化爐議題上，居民將會擔憂生活環境是否會為私人資本的利潤極大化付出難以挽回的代價，使自己成為風險的承擔者。所以，儘管私人焚化爐較「公家」焚化爐更易引起居民的抗議與質疑，然而居民的抗爭行動終究源於對環境的重視、不願意讓自己成為環境不正義下的受害者。

此外，「為了追求環境保護，居民揚言誓死抵抗到底」，這樣的訴求在台灣各地的環境抗爭中似乎屢見不鮮，然而，這樣的訴求雖可說是居民在高昂情緒下所作的激情宣示，但若站在抗爭民眾的立場來看待居民的訴求、行動，事實上，在

攸關自身生存環境的議題上，居民要求公開參與與表達意見被拒後，為何他們不能採取激烈的抗爭！環境正義要求居民環境權的平等，主張每個人、每個社會群體對乾淨的空氣、水和其他自然環境有平等的享用權，因此，儘管情緒激昂的抗爭會提升雙方的對立，但它卻也成功地動員了弱勢者，強化了土地與人的連結意識，為「正義」留下新的註解。

綜合先前的討論，藉由居民在抗爭中的訴求與行動，我們可發現環境不正義的發生以及對環境風險的擔憂，乃是導致民眾會發起抗爭的原因。而在要求參與的正義訴求下，政府與廠商的回絕不僅使抗爭民眾質疑「官商勾結」，同時也讓居民採取更激昂的行動、訴求來抵制環境不正義的延續。然而，激烈的口號與抗爭意識雖造成衝突的激化與持續，但其卻充分的表達居民的不安與不滿，並使有受環境剝削之虞的社會弱勢族群，在「正義」的訴求下團結起來追求自身的權益。換句話說，情緒激昂的抗爭顯現出的是民眾對環境的重視，以及在合理的要求下，為了追求「正義」所採取的行動。

## 二、鄰避(NIMBY)<sup>92</sup>：何處是正義的標的？差異在哪裡？

鄰避情結的發生經常出現在許多與環境有關的議題，其主要在反對政府將一些對社會整體而言是必要的公共設施，強制興建在某地區居民的生活環境中，因而引起地方上的強烈反彈並進而發起的在地抗爭運動。而此抗爭運動的發生，其主因在於其他鄰避設施附近的居民，將其自身由鄰避設施所導致的「受害經驗」透過媒體廣為流傳，構成了其他地區對該設施的心理認知，並產生對未知風險的恐懼<sup>93</sup>。因此，鄰避運動可說是民眾為了抵制其所認定的污染源進駐家園所發起的環境保護運動。

而鄰避運動本身作為一種環境保護運動，除了展現出特定的參與大眾外，同

---

<sup>92</sup> 所謂鄰避情節是指「不要在我家後院」的主張，意指：第一、鄰避情節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、焚化爐、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。

<sup>93</sup> 李永展、何紀芳，「環境正義與鄰避設施選址之探討」，《規劃學報》，(第 26 期，1999 年)，頁 91-107。

時也包含了在地居民自我中心的想法：原則上贊成政府施政的目標，但前提是只要該目標的預定地不要在我家後院就好<sup>94</sup>。例如任何人都同意一旦犯罪率提高，獄政體系為了有效管理罪犯，有必要增設監獄的空間，但卻沒有人同意興建在自己家園附近。因此，事實上所謂鄰避運動僅是聚焦於某一塊土地上，環境與人的衝突矛盾，而非消除污染源，停止對環境的剝削。

因此，鄰避運動所展現出來的精神，主要在於當地居民基於自利所表現出來，為了捍衛家園的意志和決心，同時，根據陳俊宏(1999)的看法，尚包括了對於政府管理機制的不信任，以及對其處理方式的不滿。以興建焚化爐為例，由於這類環境問題涉及科學的不確定性及科技的複雜性，因此政府當局的立場往往是以專家為主的政策導向，強調科技的複雜性非一般人所能理解，所以相關的政策管理及決定就委託給專家進行處理，而這樣的處理方式也正是鄰避運動的反對訴求<sup>95</sup>。

然而，儘管已有研究顯示專家導向的決策模式為鄰避運動所排斥，但在當前社會的環境抗爭中，科技卻依舊仍是政府及廠商用以處理「不要在我家後院」症候群的主要武器。每當爭執不休時，決策者常常會以環境議題的高度複雜性，以及科技對於污染及資源的處理能力為理由，來貫徹公權力並作為阻止居民參與決策的藉口<sup>96</sup>。

因此，鄰避情結的發生可歸咎於在地居民對於未知風險的恐懼，不僅顧慮鄰避設施對環境可能造成的損害，同時也對政府、廠商的專業決策模式加以排斥，使民眾在鄰避設施未設置前就已對其採取反對的心態，而此心態本身雖是源自於保衛家園的良善本意，但其卻會衍生出居民對於生活環境的「圈地意識」，在家園週遭劃出界線，以畫地自限的方式拒絕任何溝通協商以阻絕可能的污染源進駐。

---

<sup>94</sup>陳俊宏，「『鄰避』(NIMBY)症候群，專家政治與民主審議」，*東吳大學政治學報*，(第10期，1999年9月)，頁97-132。

<sup>95</sup>同上註，陳俊宏指出鄰避運動的反對訴求包括三方面。第一：反對政策分析師以他們的家園作為政策規劃的目標；第二：反對政策分析師對於問題的界定方式；第三：反對政策官員及科技專家掌握政策最後決定權決策模式。

<sup>96</sup>徐世榮，「論科技在台灣環保抗爭運動中所扮演的角色——以後勁反五輕為例」，*台灣社會研究季刊*，(第18期，1995年2月)，頁125-152。

然而，在鄰避運動中的居民訴求是否可視為環境正義的標的呢？在現實社會中，「鄰避」往往是外界對於在地抗爭者的一種污名化標籤，也就是說，在地的抵制運動被該區域外的一般人民，以及當地的執政者、乃至於廠商、中央官員視為當地居民只顧自身，而不考量整體環境需求的自利行為。但是，這樣的見解充其量卻僅是外界人士，包括政府、廠商乃至於其他民眾，毫無立場，基於自身想當然爾的一種偏見。姑且不論，鄰避設施所代表的是否真是社會的需求，抑或是政府及資本家將其所製造的政治、經濟問題，轉化為社區居民與其他社會大眾的矛盾，作為公民權的一種，環境權主張每個公民都享有公平使用與欣賞自然資源的權利，同時他們也有免於環境污染的權利<sup>97</sup>，因此若就此點來看，儘管鄰避運動是基於自利所發起的在地環保運動，但其依舊是為追求平等環境權所發起的環境抗爭，同時，透過個別抗爭事件所共同表達出來的集體意識，鄰避運動的發生所彰顯的是，一般大眾對於環境保護的重視，以及對該理念的堅持與實踐。

接著，就環境權的內容來看，儘管鄰避設施本身具有達成社會公益的作用，同時，鄰避運動的發生更可能在「小我」、「大我」的衡量思維下，造成抗爭社區與外界的爭執、衝突。然而，在一個訴諸全民、不分任何族群、地區皆有免於環境污染的權利主張下，鄰避運動反而是為台灣環保運動的執行作了具體的落實。當然，根據前一章的討論，近年在各地接踵而起的環境抗爭中，參與者除了當地居民外，尚包括了政治精英、地方派系等在地力量，使環境抗爭不再只是單純的環保運動。但是，就進行抗爭的主體 在地民眾而言，保衛居家環境、抵制可能污染源的入侵就是他們的訴求，因此，居民自我凝聚而發起的鄰避運動為環境抗爭事件提供了正面的論述 為了反對污染源的進駐，基於共識而共同發起的抵制行動。

綜合前述，在一個污名化的外界觀點下，鄰避運動往往被視為地區居民自私自心態的反應，然而就環境權平等的主張，以及居民抗爭意識的出發點來看，鄰避運動不僅彰顯出民眾對環保的重視，同時更象徵居民為反污染而採取的行動與努力。因此，儘管「鄰避」僅是著眼於一小塊地方的社區觀點，但是，藉由如此民間自發性的力量，試圖抵制政府既定政策的執行，鄰避運動的發生表達了居民對

---

<sup>97</sup>何明修，*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：台灣大學社會學研究所博士論文，2000年)，頁6。



環境平等的訴求，而此正是環境正義的標的，再著，透過居民抗爭行動的運作與持續，更促成平等內涵的落實與實踐。

### 三、不正義的開端

根據先前對環境政策缺失的討論，以及在地居民對環境議題應有的四項權利，我們可發現導致台灣環境抗爭事件興盛的原因，除了鄰避情結的作祟外<sup>98</sup>，公開參與公民事務的機會被剝奪也是造成抗爭的導火線。換句話說，政府於初期的隱瞞，甚至是拒絕民眾參與，乃是造成居民針對環境不正義的所發起的行動開端。同時，基於民眾對正義的訴求以及鄰避情結的發展，環境抗爭的發生容易陷於溝通無效的僵局。

而在這種不易溝通的情況下，由於政府早期的隱瞞，以及民眾本身對於環境議題的重視，將使居民對於政府與廠商的說明抱持懷疑、不相信的態度。此外，藉由來自他人「受害者經驗」所產生的對於鄰避設施的恐懼，也使居民對鄰避設施有著先入為主的不良印象。而這些原先就存在居民認知中的負面態度，在政府與廠商技術本位的專家決策模式下，進一步成為在地居民的「受害者意識」，認為政府與廠商是「官商勾結」、「黑箱作業」，所謂「專家」就是「專人騙人家<sup>99</sup>」。而在地居民「受害者意識」的產生，將隨著地方上多數人都有「被害意識」的情況下，進一步強化個人及群體認為「自己是受害者」的想法，因而造就在地受害者意識的凝聚，並藉由集體的抗爭行動表現出來。

因此，環境不正義的發生催生了在地民眾的「受害者意識」，並同時強化居民對內的向心力，以及對外的抗爭強度。而抗爭的持續不僅浪費社會成本，同時也讓地方民代更有表演的舞台。事實上在環境抗爭中，具有「受害者意識」的個人或群體未必真的是「受害者」，當然，他們或許有些權益在政策過程中受到損害，例如程序正義、公民參與權，然而他們並未有實質的損害發生，但儘管如此，在居民的認知下，仍然會有抗爭的發生與持續。

---

<sup>98</sup> 丘昌泰，「以社區主義破解公害糾紛的困境」，《台灣環境保護》，(第 20 期，1998 年 9 月)，頁 9-15。

<sup>99</sup> 同註 71，頁 146。

就以先前曾提的桃園南區反焚化爐抗爭為例，在沒有任何實質損害發生的情況下，地方人士組織自救會，帶領民眾沸沸揚揚的抗爭了兩年，期間曾經發動千人蛋洗縣政府、讓縣長中蛋，由家長會主導發動學童罷課以抗議興建焚化爐，前往行政、立法兩院進行陳情並與其他反焚化爐自救會進行串聯、壯大聲勢。然而，這些行動在焚化爐興建完成、自救會解散後，卻開始有人覺得當初似乎是過火了，設置焚化爐並沒有當初所想像的那麼糟<sup>100</sup>。換句話說，過去所設定的負面影響、所採取的抵制抗爭，在焚化爐完工開始運作後，反而讓參與民眾感到並不恰當。因此，藉由此個案我們可發現，環境不正義的發生雖是反映出政府行政處理程序的失當，但它卻也造成居民在往後抗爭中的堅定立場，使雙方對峙難以化解。

#### 四、風險社會中的環境正義

由於人類科技的進步，使高科技潛藏的破壞力與人類預測與控制風險的能力漸漸不成比例，加上科技風險越來越全球化，例如車諾比事件，因此人類事實上已一腳踏進「風險社會」中，且如同「階級社會」所存在著「財富分配」問題，「風險社會」也存著「風險分配」不平等的現象<sup>101</sup>。而對於風險因素的衡量也就成為環境抗爭中，居民心中對於鄰避設施的顧慮。

就以興建焚化爐為例，儘管焚化爐具有達成社會公共福利所不可或缺的功能，但人們依舊會基於對環境可能造成的污染、周圍地價會否下跌以及當地的交通問題等因素，反對焚化爐的設置。然而誠如先前所述，現代社會幾乎可與風險社會劃上等號，因此，風險的存在乃是無法避免的既定事實。所以，如何在有風險的情況下達成公共利益，使焚化爐此類設施能夠順利興建，也就成為環境正義的主張之一。

環境正義主張環境權的平等，以及人人都有免受環境污染的權利。而對於那些必須接受風險存在的地區居民而言，環境正義也堅持萬一居民受害時，應該得到合理的補償，因此，環境正義在追求社會公益的同時，也試圖藉由相關的回饋制度來使不得不然的環境不正義達致平衡的狀態。換句話說，除了人人平等

---

<sup>100</sup> 同註 65。

<sup>101</sup> 同註 93。

的主張外，所謂環境正義也可視為是環境不正義與經濟補償的加總。在此先以鹿草焚化爐的個案為例，相對於其餘曾出現抗爭的焚化爐而言，嘉義縣政府於焚化爐興建前就已提供參與管道來讓在地居民知道將有焚化爐的設置，因此就此點來看，在地居民的公共事務參與權有獲得政府尊重並採納，然而儘管如此，若無相關的回饋措施作為對焚化爐附近地區居民的補償，事實上鹿草焚化爐的興建也不會得到當地民眾超過六成的支持。

而在樹林焚化爐的興建過程中，在地居民還是看到煙囪才知原來當地要蓋的是焚化爐，然而，儘管居民對於政府的隱瞞感到不滿，但在政府所開出來的回饋金支票下，為了增進當地的公共建設，居民依舊選擇接受焚化爐的設置。因此，無論政府的行政程序有無瑕疵、有無顧及人民的參與權利，在風險社會中，經濟的補償乃是不可缺少的重要關鍵，而環境正義的作用即在於保障居民的權利，為居民的合理補償提供支持的論述基礎。

### 第三節 環境政策與環境意識：開展中的環境正義

「...焚化爐抗爭事件一樁接一樁，民眾擔心自己的家園被破壞，更憂心焚化爐燃燒時所排放出來的戴奧辛會嚴重危害人體健康，在地球日的今天，環保署長特別帶來了一項好消息，他說除了彰化鹿港焚化爐興建計畫之外，環保署也取消了另外二座焚化爐的興建計畫，興建焚化爐的計畫終於有了大轉變，長期為地方奔走的環保人士喜悅之情更溢於言表，...<sup>102</sup>」（《奇摩新聞》，92/04/20）

自中央政府決定以焚化爐作為解決垃圾問題的最終手段以來，台灣的焚化爐數量愈建愈多。然而，儘管興建焚化爐是國家的既定政策，但事實上就目前的垃圾處理量來看，包括台北市、新竹市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄市及高雄縣等地區已出現焚化爐垃圾進場量不足的狀況<sup>103</sup>。因此在今年(2003)四月初，台

---

<sup>102</sup> 奇摩新聞，「環保署宣布 三座焚化爐不蓋了」，  
<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/20/finance/ftv/3943214.html>

<sup>103</sup> 謝和霖，應全面檢討以焚化為主的垃圾處理政策，  
<http://e-info.org.tw/issue/environ/2002/en02041601.htm>

北市開始提出將現有的三座焚化爐進行輪流的「停爐」計畫<sup>104</sup>，以因應垃圾不夠燒的窘境。

當然，由於各地區距離上的限制，因此儘管已有一些縣市開始出現焚化爐垃圾不夠燒的狀況，但我們並無法就此下定論說台灣已不再需要興建焚化爐此類設施。而在沒有確切證據下，對於正在進行或即將進行的焚化爐工程，我們也無法斷言其是否為資本家所製造的經濟問題之政治答案<sup>105</sup>，而非社會真正的需求。但是，藉由本節一開始所敘述的該段新聞報導，我們可以肯定的是過往的焚化爐政策已開始進行修改，焚化爐數量的成長趨勢將會開始減緩，甚至在垃圾減量、資源回收等政策下，正在運作中的焚化爐也有可能面臨停廠輪休的命運。然而，在這樣的政策轉變中，居民、環境及政策三者間的關係為何？此外，李丁讚、林文源指出，居民對於自身環境權的感受是一種民眾藉由日常生活中對污染的具體感受萌生的不平、渴望與憤怒；而環境權的落實不僅在於居民有切身的權利感受，同時在國家、社會層次上也有相應的允許當事人援用以保護自身權力的法令、管道及行政程序<sup>106</sup>。因此，本文以下將分別探討居民訴求對政策的影響、政策與環境間的互動與居民對環境的訴求三點，試圖藉由焚化爐政策的轉向，了解三者在其間的影響與作用。

## 一、居民對環境的訴求

自從環保意識抬頭以來，環境保護幾乎已成為現代社會中，民眾對於環境的共同認知。同時，由於過去數十年的公害污染，民眾在經歷衛生單位、司法單位、科學、知識教育對自身受害化、工廠公害化的定位過程後，藉由將零碎的論述、知識與親身經驗加以整合的結果，逐漸認識污染製造者的不合理、不合法，並開始具有發現自身痛苦來源，以及定義公害的概念類屬與合理性的能力<sup>107</sup>。因此，居民在抗爭事件中，藉由激烈的抗爭行動所表達出的不安與不滿，即是源於他們

---

<sup>104</sup> 奇摩新聞，*北市垃圾減量 焚化廠擬輪停*，

(<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/01/leisure/udn/3904780.html>)，Apr.2003.

<sup>105</sup> 李永展，「鄰避症候群之解析」，*都市與計畫*，(第14卷第1期，1997年3月)，頁69-79。

<sup>106</sup> 李丁讚、林文源，「社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成；1970-86」，*台灣社會研究季刊*，(第38期，2000年6月)，頁153。

<sup>107</sup> 同前註，頁164。

對環境污染的戒慎、恐懼。而此種自發性的認知與所採取的行動，即是在地居民為反對可能污染源的入侵，基於自我保護而所發起的保衛家園行動——鄰避運動。

在鄰避運動的作用下，居民無可避免的就是以自己的觀點來看待週遭的環境議題，使當地諸如焚化爐此類設施的興建計畫，容易因難以溝通而造成雙方的對立。當然，儘管在地民眾的堅定立場在那些秉持專業眼光的政府官員及專家廠商眼裡，或許根本是一群無法理論的頑固份子，然而若要要求在地民眾以專業、理智的態度來思考這些環境事件，那未免是在強人所難。先不說議題本身的專業性就非一般人士足以了解，對於在地居民而言，那群站在他們眼前要求他們要冷靜、理性的專家人士，又豈能體會他們對於生活環境的關懷、擔憂、甚至是尊重。再著，若就環境正義所強調的平等內涵來看，政府官員、廠商專家以超出一般人能理解的專業知識，來對焚化爐此類現代設施進行詳解，可是這種專業語言的陳訴難道就可說是已顧及民眾的參與權利？難道這樣就不是環境不正義？以大林的反焚化爐抗爭為例，面對抗議民眾黑箱作業的質疑，廠商代表居然以「該公司興建焚化爐之訊息早已在網路上公佈，可自行上網了解<sup>108</sup>。」來回應居民的質疑，然而對於一群上了年紀的老農夫、農婦而言，他們連電腦都不懂，更何況是叫他們上網？而就在這樣的情況下，抗議民眾又怎會乖乖的坐在那，聽那群專家官員進行解說，說一些他們未必聽懂的話。

因此在環境抗爭中，雖然居民對於環境保護的範圍可能僅限於自家的生活環境，同時，抗爭民眾就是以自己的觀點來思考環境議題，導致協商不易甚至是演變出流血衝突的局面。然而在居民對環境的訴求中，對環境保護的重視的確是存在的事實，此外，透過長久經驗的累積與教育，民眾開始能思考過往的受苦經驗與污染、污染與自身、國家與公害間的關係。因此，抗爭民眾自發性的共同意識、以及對於環境不正義的抵制也就成為他們持續抗爭的動力來源。

## 二、政策與環境的互動

環境問題的產生，使政府決定以公權力來處理相關課題，垃圾無處可倒的危

---

<sup>108</sup> 聯合報，「民眾抗拒施工 廠商無奈」，2000/08/30，17版。

機，於是促成政府以興建焚化爐來作為處理垃圾的主要方法。然而，儘管焚化爐可視為當今最有效的垃圾處理方式，且隨著技術的進步，焚化爐的技術也更趨成熟<sup>109</sup>。但是，在現代社會幾乎可與風險社會畫上等號的情況下，不論是被視為如何成熟、完善的現代設施、技術，事實上都有可能發生突乎其來的意外狀況，導致民眾的居家環境及生命財產受到損害。而若以台灣當前的現狀來看，垃圾焚化爐正是最足以突顯此種未知風險顯著例子。

過去，在全台各地垃圾量逐年大幅提升，且資源回收、垃圾費隨袋徵收等政策尚未步上軌道的情況下，由於掩埋場的地點難尋及使用年限相對短暫，因此焚化爐成為解決垃圾問題的最佳答案，於是中央環保署當年指出興建大型焚化爐為解決國內垃圾問題的必然趨勢<sup>110</sup>，自此之後焚化爐的數量逐年增加。而儘管焚化爐所排放出來的廢氣有可能會對鄰近地區的生態造成損害，但在當時其卻是個不得不然的方法。換句話說，為了解決垃圾問題所制定的政策規劃，是以對環境可能造成的傷害作為達成公共目標的代價。而為彌補對附近居民可能造成的損害，根據環境正義的主張，運用適當的回饋措施，為鄰近地區的居民權益做出具體的保障，使當地的不正義情形能在經濟條件的補償下，盡可能平衡原先的不平衡狀態，也就成為必要的配套方式。

然而近年來，在垃圾量的成長開始受到控制甚至下降，以及焚化爐的數量似乎已有供過於求的情況下，焚化爐的設置及營運開始受到質疑。再加上民眾對於焚化爐的認識加深，在擔心生命健康受到威脅的情形下，反焚化爐的抗爭行動更是一件接一件在全台各地逐步上演，成為社會大眾時有所聞的地方抗爭新聞。事實上，焚化爐雖有達成公共利益的功用，但由於其同時也包含了可能會造成的傷害，因此在設置時就該考量其是否真有興建的必要。尤其是在環境正義的主張下，沒有任何族群會因缺少強勢的政治或經濟地位而被迫分擔不成比例的污染或環境危害之不利衝擊<sup>111</sup>，然而只要有焚化爐的興建，將必然會有民眾受到可能的

---

<sup>109</sup> 奇摩新聞，焚化爐抵灰製建材 高市化腐朽為神奇，

(<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/society/cna/3851163.html>)，Mar.2003.

奇摩新聞，台南將建首座飛灰熔爐場，

(<http://tw.news.yahoo.com/2003/05/19/finance/udn/1997175.html>)，May.2003.

<sup>110</sup> 鄭益明，焚化爐是解決垃圾的良方？，<http://www.teputc.org.tw/mounth/18-1.htm>

<sup>111</sup> 彭國棟，「淺談環境正義」，*自然保護季刊*，(第 28 期，1999 年 12 月)，頁 6-13。

環境危害，因此焚化爐的興建更該有謹慎的評估過程，以免造成不正義情況的發生。在過去，由於環境的需求使焚化爐成為不得不建的設施，但隨著客觀環境需求的轉變，包括垃圾量的減少、民眾環保意識的提升等因素，皆造成焚化爐不再像過去一樣有實際需要並且容易遭到在地民眾的抵制，因此，政府既定的焚化爐政策也在環境需求的改變下開始有所修正。

綜合上述，政策會因為環境的需求而產生，也會因為環境的轉變而更動。而政策與環境兩者的互動，將成為環境問題能否順利解決的關鍵。在此延續先前的討論，事實上不論是否有實際需要的前提，只有焚化爐的設置，就會有對環境造成損害的可能。然而在環境正義的訴求下，強調資源的永續利用以提升人民的生活素質乃是其主張之一。因此，為降低對環境可能造成的危害，焚化爐能建就不建正是環境正義的觀點。過去由於垃圾無處傾倒的緣故，因此在可能會對環境造成傷害的情況下，仍然以焚化爐作為解決垃圾的方法。但近年來由於環境需求及居民認知的改變，既定的焚化爐政策若繼續執行將只會引起民眾抗爭，並造成社會資源的浪費，因此，政府的政策就必須作出適當的調整，以免導致雙方無謂的衝突。

### 三、居民抗爭行動對政策的影響

綜合先前的討論，政府的政策是針對環境的需求而制定，並隨著環境的改變而修改；而民眾基於對環保的重視，其彼此間的共識與堅持將促使其共同採取行動來保衛家園。因此，政府政策與居民行動藉由「環境」此一連結點產生接觸，而兩者對於環境議題的認知差異也就成為雙方是否會出現抗爭衝突的關鍵要素。

然而，就認知差異此點而言，由於此為見仁見智的思考問題，因此並不易尋求一致的答案。以一九八六年的鹿港反杜邦事件為例，對於贊成杜邦設廠的政府官員而言，此乃有史以來最大的外商投資案，有助於台灣的經濟發展，自然應該讓杜邦公司進行設廠。然而對於那些在地的文化工作者，以及堅決反對設廠的專家學者而言，杜邦的前進鹿港將使這座具有三百年歷史的文化重鎮有全面瓦解的

隱憂，成為台灣版的「工業木馬屠城記<sup>112</sup>」，所以絕對不能讓杜邦在鹿港落腳。而就在這樣雙方各有各的堅持及理由下，兩者的認知差異終促使鹿港的反杜邦事件在台灣的環境運動史上，成為第一件因社區草根之抗議，導致國家在重大經濟政策的決策權上遭到挫敗的個案。而在此若以環境正義的主張來看鹿港的反杜邦事件，免受環境污染的權利、避免成為環境風險的承擔者自然是在地民眾應享的環境權利，況且在面對資本家的跨國工業殖民行徑，鹿港民眾當然有權利採取行動來保衛他們的文化資產。

因此，政府與民眾在環境議題上的衝突肇因於雙方認知的不同。此外，在國家於法律、行政程序等層次開始確立了「受害者」的位置後，這個示範、定義污染者是非法、不合理的過程提供了民眾進行論述的資源與工具，使民眾了解如何將被動的身體感受轉為解釋自身處境的合理基礎<sup>113</sup>，並進而採取抵制的行動。而在此回到台灣的反焚化爐抗爭事件，到底民眾所採取的抗爭行為對既定的焚化爐政策又會有何影響？由於在地狹人稠的台灣，焚化爐為最有效的垃圾處理方式，因此環保署決定以興建焚化爐來作為解決垃圾問題的方法，然而這樣的政策在執行數年後，卻開始出現垃圾不夠燒、徒然浪費運轉成本等狀況。但儘管如此，「執行政府的既定政策」卻依舊仍是反焚化爐抗爭運動中，政府及廠商堅持興建的理由。因此，在地居民的鄰避運動雖然造成雙方人員的受傷掛彩，但其源自於本身的环境意識卻反應了環境正義中的平等內涵，同時，其所發起的抗爭行動不僅促使政府當局重新釐定更適當的廢棄物處理政策，更讓環境正義的精神在各地的鄰避運動中，獲得彰顯與實踐。

最後，筆者在此認為在地居民的抗爭行徑乃是促使政府省思既定政策的助力，似乎是美化了民眾的抗爭行為，過度強調抗爭的正面效益。然而，在許多案例中，例如鹿港反杜邦、美濃反水庫，藉由民眾抗爭而促成政策的轉向卻是不爭的事實。因此，儘管抗爭行為容易成為負面的社會範本，但其卻凸顯了居民對環境的重視，並落實了環境正義的內容主張。

---

<sup>112</sup>楊憲宏，*公害政治學*，(台北：合志出版社，1989年)，頁45。。

<sup>113</sup>同註106，頁170。



## 第五章 結 論

環境正義(Environmental Justice)的課題，往往在地區居民的權益受到漠視、弱勢族群的環境遭到破壞的情況下，藉由受害者宣洩不滿情緒的行動，才能得到世人的關注與重視。換句話說，環境正義的課題能獲得彰顯，前提必然有一環境不正義的發生。而環境不正義出現的原因，可能是相關制度的設計缺失，也有可能是在權力、地位不平等的狀況下，強勢者對弱勢者的隱瞞、欺騙，所衍生出的環境殖民行徑。近年來，因焚化爐而起的環境抗爭時有所聞，而對於在地居民的強力抵制，上位者卻將其視為忽略在地環境保護的百年大計、為反對而反對<sup>114</sup>。換句話說，在地的環境抗爭被視為居民鄰避情節的發酵，成為阻礙公共目標的障礙。

然而，根據第四章的討論，儘管鄰避(NIMBY)運動在對環境的認知上，僅是一定範圍內的社區觀點。但即使如此，鄰避運動的出發點仍舊在於居民對於自家環境的重視，因此，不論是就環境權平等的主張，又或是環境正義的內涵 人人都有免受環境污染的權利來看，鄰避運動的發生凸顯出的是在地居民的堅持，而居民的堅持同時也反映了 John Rawls 的論述 正義原則下的公民平等權是確立不移的，它不能被社會中的政治交易或不同社會利益的權衡有所限制。

因此，站在一個公共建設目標的達成點上，鄰避運動的發生當然使工作進程受到阻礙，但即使如此，面對一個可能的環境風險，在地居民有權提出疑問、做出拒絕的主張。況且，雖然環境正義主張在追求社會公益的同時，可以藉由相關的回饋制度來使不得不然的環境不正義達致平衡的狀態。然而，如此「環境正義 = 環境不正義 + 回饋制度」的平衡公式，必須是在當地居民願意接受的前提下，才能使此公式的運用真正符合環境正義的訴求。否則，在居民非自願的情況下，即使不斷強調事後回饋制度的保障，但同時卻以強制動工的方式來幫助該營建計畫的執行，那麼，雖然該設施是為了達成公共目標所設置，但如此一來卻淪為古典功利主義者的多數正義觀，為追求大多數人的快樂與幸福，使「少數」弱勢及最需要照顧的人或族群反而成為可能被忽略或被犧牲的一群。

---

<sup>114</sup> 中時晚報，「反焚化爐變垃圾大戰」，2002/11/05。

換句話說，尊重當地人民的意願、使民眾的意見能夠進政府的決策過程，加強雙方的意見交流、使民眾的訴求能獲得政府的重視甚至是採納，同時配以適當的回饋制度，乃是促使公共建設能順利興建的主要原因。以焚化爐(incinerator)的興建案為例，本文在第三章藉由個別案例的分析比較，找出良善的溝通、回饋以及地方政治力的支持，乃是焚化爐要順利興建所不可或缺的三大要素。因此，如何與民眾進行意見的交流、同時規劃符合當地的回饋制度，並且爭取地方人士的支持，將是地方政府進行營建計畫前的必須功課。

當然，雖然有研究個案顯示，在一些「先斬後奏」型的興建爭議中，居民的態度在抗爭前後會出現轉變，但此種轉變並不意味抗議民眾在接受回饋制度後，就會降低先前對政府刻意隱瞞、欺騙的不滿，終究在溝通不良的情況下，對於政府與廠商事前隱瞞的忿怒，以及信任感的不足，不僅幾乎是各個反焚化爐運動中，導致抗爭衝突的必然原因，同時也是一場環境抗爭中，環境不正義的開端。因此，重視在地居民的公民參與權並使其獲得伸張，不僅是減少抗爭的前提要件，同時也是維護居民環境權平等的首要途徑。然而，儘管暢通的公民參與管道應是環境議題中，備受重視並執行的重要程序，但是在台灣現今的環境影響評估制度中，公民參與管道的缺乏卻是該制度最大的缺陷。

過去政府對於環境問題的處理，往往是從控制污染源、處理公害糾紛著手，但是，如此消極的管制與事後補救並不足以滿足民眾對環境品質的要求。因此，政府於一九九四年年底立法通過「環境影響評估法」，用意在使台灣對環境問題的處理能由過去的事後補救轉變為事前預防<sup>115</sup>。然而，由於種種制度設計上的問

---

<sup>115</sup> 吳榮義(1995)指出，環評的功能可分為以下五點：第一、預防破壞的發生：環境影響評估的精神在於「預防」，即開發行為尚未實施之前先了解或評估可能造成的環境影響，以便即時採取預先防範或減少損害措施，使環境破壞降至最低；第二、提供行政機關應否核發許可隻參考資訊：環境影響評估制度使行政機關在決定應否核准某項開發行為時，有充分且具體的環境資訊作為參考，也可以從中了解是否有其他替代方案，而此將有助於決策過程中對於環境理性的考量，協助理性決策之達成；第三、確保地區整體之環境品質：環境影響評估所考量者，乃一地區整體的環境品質，以及環境承載力不佳之處，常以削減污染源的方法加以控管以杜絕可能發生的環境危害；第四、化解公害糾紛：化解公害糾紛是環評制度的助要功能之一。環評乃開發行為於規劃階段即付諸實行，歷經調查、預測環境影響、公開說明、聽取民眾意見、交付審查等程序，整個評估工作才算完成。其預測及評估的數據，往往成為雙方協商時的參考依據；第五、採取追蹤考核、可確保預防環境破壞之執行：環評係在開發之前即進行，為避免不法業者事後投機取巧、不履行環評書中的承諾，追蹤考核確實有其必要，具備追蹤考核措施，環評所欲達成的的環保目標才得以實現。

題，使環評制度所能發揮的功能受到限制，而其中最令人詬病的缺失在於過度重視精英的參與以及民眾參與不足。

首先在過度重視精英的參與上，在環評的過程中，專業者所扮演的功能應是為民眾提供專業的資訊，而非以其專業取代民眾參與的功能。然而，我國的環評制度卻相當強調學者、專家的功能，不僅規定審查委員會的組成中，學者、專家不得少於委員人數三分之二，而且在民眾參與的各個階段也不乏精英學者的介入。此外，根據環評的規定，主辦單位對於公聽會、聽證會的招開只有公告周知的義務。因此，在參與的過程中，精英才是參與主體，一般民眾的參與權力並未獲得保障<sup>116</sup>。

其次，在民眾參與不足這方面，對於民眾意見的處理，環評法僅規定要求紀錄於環境影響評估書或作成聽證紀錄以供參考，而未作成強制性的規定，主管機關擁有相當大的裁量權將民眾的意見做不同的解讀，且採納與否亦由行政機關決定。又，在現行兩階段的環評過程中，在其中第一階段的審查，民眾除了由公告與公開說明會得知其結果並接受既定事實之外，並無參與影響決策的機會。因此對於在地居民而言，一旦開發計畫被審為不再需要歷經第二階段的環評，那麼，開發行為即成定局。此時所舉辦的說明會充其量只是政策的宣導，強迫民眾接受既定事實。除此之外，就審查委員會的組成來看，依據組織章程規定，開審查會時得邀請開發單位、有關機關或專家學者列席，卻獨漏當地居民或居民代表，如此更是將民眾排除於審查的過程之外。因此在環評過程中，民眾的參與管道根本是形同虛設，而在意見根本無從表達的情況下，又豈能確保在地居民的權益能獲得保障！同時，對於政府、廠商「強勢壓頂」的做法，居民又豈會平何的接受！而更重要的是，如此不顧當地民意的評估過程，是否能讓廠商在提出環境影響說明時，確實考量當地環境的需求與在地民眾的權益。

環保署指出，基於國家長期的發展利益，同時並考量環境保護與經濟發展應該兼籌並顧的情況下，因此，政府於一九九四年公佈環境影響評估法，規定各種

---

<sup>116</sup> 林裕文，*綜合事實與價值決策模式 於美濃水庫之運用*，(高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文，1999年)，頁 26-27

開發行為，在規劃階段應同時考量環境因素，不合規定者、不得開發<sup>117</sup>。換句話說，任何營建案的通過，事前都必須對當地的環境因素進行考量，同時並提出環境影響說明書至環保機關進行審查，而此正是環境影響評估的第一階段，也是任何開發計畫的必經程序。然而，令人感到不可思議的是，在許多環境抗爭中，面對抗爭民眾質疑沒有進行環評的程序問題，廠方卻是以本興建案不須經過環境影響評估的審查來作回應。但是前已提及，任何營建案通過前皆必須先送環境影響說明書給主管機關委員會，審查該案是否可以通過，抑或必須進行第二階段的環評過程。

在此姑且不論在第一階段的環評中，所謂的審查委員會幾乎全是由政府的技術官僚及專家學者所組成，在地民眾的意見根本沒有表達的空間，甚至連有該興建案的存在都不知道。然而，藉由廠商對抗爭民眾的回應我們卻可發現，缺乏民眾參與的環評制度，不僅使在地居民的公民參與權遭到漠視，同時對於開發單位而言，所謂的環境影響說明書、第一階段的環境影響評估過程，根本就僅是一個行政程序，而非是在考量該興建案對當地環境可能造成的影響後，所提出的評估報告，否則其怎會連環評的必經過程都不知道，作出不須經過環評這樣的回應。因此，廠方開發行為的合理化根本僅在於政府單位的開發許可，而非在地居民的權益。因此，在這樣的情況下，對於廠方所提出的回饋措施與計畫，與其稱為政府或廠商依循「環境平衡」原則所應付出的補償，倒不如把它說為「財大氣粗」的了事手段，而此也正是大林(Dalin)反焚化爐抗爭的寫照。

對於一個原先已取消的焚化爐預定計畫，大林鎮公所在未與當地民眾溝通前，甚至連當地的民意代表都不知道的情況下，私下決定復建並同時邀集廠商進行協商，在冷凍廠、竹筍家工廠等掩飾名稱下，逕行在位於排路里的預定地點進行焚化爐的興建工程。而在興建事實透過包商工人告知後，為了抵制焚化爐的興建，在地居民團結起來進行抗爭，四處陳情表達他們的訴求，同時並對興建焚化爐的必要性及合理性提出質疑。然而，面對民眾的質疑，鎮長卻僅是不斷重申興建焚化爐為延續上任鎮長的既定政策，以此迴避居民的問題以及因行政瑕疵而產生的責任。而廠商在面對居民的抗爭，對於居民質疑「黑箱作業」的解釋，廠商

---

<sup>117</sup> 行政院環保署，<http://www.epa.gov.tw/P3/P3-1.htm>

的回應居然是要求居民自行上網了解<sup>118</sup>。而在無法對居民的質疑作出任何適當的回應下，廠商就是不斷強調自身行為一切合法，保證焚化爐完工後將會做好鄰居，不僅會做好事後的監督機制，同時將提供當地完善的回饋制度作為補償，呼籲抗爭民眾能理性面對<sup>119</sup>。

然而，無論興建前的宣導、說明如何的完善，終究僅是事前的溝通措施，對於事後運作可能出現的影響甚至是意外，根本無法提供任何的保障或預防功效。況且，在大林的反焚化爐抗爭中，廠商的保證與其說是溝通，不如說是摸頭式的安撫。因此，大林反焚化爐抗爭運動的開端，即是在環境政策的制度性缺失下，在地居民為避免自居家環境淪為環境不正義下的犧牲品，基於對環境的重視以及對環境正義的堅持，所發起的保衛家園行動。但是，與其他反焚化爐運動不一樣的是，雖然大林反焚化爐的抗爭地點皆是在嘉義縣大林鎮當地，然而若就參與成員的分布範圍來看，其與環境抗爭中所謂的鄰避效應卻有顯著的差異。

在此次反焚化爐運動中，參與的成員除了排路里當地居民外，包括鄰近的陳井寮、水汫頭、溝背里、西結里和雲林縣大埤鄉大德、松竹村等地區的居民也共同加入這場抵制焚化爐入侵的抗爭行動。換句話說，如此一個跨縣市的集體行動，早已超越了鄰避效應的動員幅度，不再僅是侷限於抗爭當地的居民。同時，藉由不同地區的民眾對於抗議訴求的共同認知，反對焚化爐的進駐家園、抵制根本無需興建的營建計畫、抗議政府和廠商的刻意隱瞞與欺騙，更凸顯出抗爭民眾對環保的重視以及環境權平等的追求，而此等正是環境正義的內涵。

然而，在大林的反焚化爐抗爭外，其餘的反焚化爐抗爭運動、或是引起爭議的環境議題是否也能以環境正義的立場、角度來加以詮釋，甚至是與環境正義的內涵產生連結呢？同時，在此延續先前第四章的討論，在焚化爐此類鄰避設施的設置過程中，若在地弱勢族群在經過政府的溝通，在基於自願的情況下，願意讓焚化爐此類鄰避設施設置在他們的居家環境中，那麼如此一來是否依舊是環境不正義、依然是「環境殖民」？

---

<sup>118</sup>聯合報，「民眾抗阻施工 廠商無奈」，2000/08/30，17版。

<sup>119</sup>聯合報，「大林建焚化爐 里民堅決反對」，2000/05/03，18版。

在此先從環境正義的主張來看，任何族群或群體皆有免於遭受環境迫害的自由，同時享有社會資源的公平分配，資源的永續利用以及對自然環境皆有平等的享用權。因此，任何人若是在基於對環境的重視，以及擔憂自然環境會受到污染的顧慮下，對於與自身相關的環境議題，皆有權利提出質疑甚至是表達反對的立場。所以，不論是反焚化爐的抗爭運動，又或是其餘引起爭議的環境議題，抗爭民眾的訴求與行動或許會在激昂的情緒下，作出過於情緒化的行為，例如拍桌叫罵、砸雞蛋，然而，居民激烈的口號與行動卻也凸顯了其對該議題的重視與堅持，而居民自發性的共同意識不僅包含了環境權平等的訴求，同時其所採取的行動更促成了環境正義的落實。

此外，根據先前對台灣環評制度的討論，由於環評制度的設計讓在地居民的意見無法獲得表達的空間，因此，在這種制度性缺失下，因環境議題而引起的抗爭幾乎是難以避免。然而，尊重在地居民的意見，使其擁有得到充分資訊的權力以及公開聽證的權力，乃是環境正義的兩大訴求，因此，居民抗議政府黑箱作業、刻意隱瞞的行動，正在一種環境不正義的對待下，基於保障自身權益的自然反應，因為在攸關生存環境的議題上，在地居民當然會不滿政府與廠商在未徵詢其意見前，逕自對其居家環境動工的舉動！

因此，若就環評制度的缺失來看，在地居民為抵制可能污染源的進駐家園而發起的抗爭，當然可視為居民維護自身權益的正當行為，因為在環境正義的主張下，人人皆有免受污染的權利，同時，這樣的權利不會因任何政治、經濟、種族或地理區位上的差異而受到限制。然而，若為了公共目標的達成，政府願意在事前與當地居民進行充分的溝通，使居民願意讓可能的污染源進駐家園，那麼如此一來是否仍是環境不正義呢？以鹿草焚化爐的興建為例，為了處理嘉義縣市的垃圾，嘉義縣政府透過溝通與回饋制度的運用，使當地居民願意讓焚化爐進駐家園，但如此一來是否算是「環境殖民」呢？

首先，就鄰避設施本身的特點來看，雖然其代表的是可能的污染源、潛在的環境風險，但由於其也有達成公共目標的作用，因此在確實需要的前提下，鄰避設施的確有其設置的必要。換句話說，基於公共利益達成的考量，儘管鄰避設施可能會造成環境污染，但其仍然為必要的設施。其次，就環境正義的主張來看，

雖然其主張人人環境權的平等，每個人對自然資源都有平等的享用權，但由於其也主張居民在受害時，應該有得到合理補償的實質正義。因此，儘管鄰避設施的設置本身即可視為環境不正義的體現，然而，在一個公共利益的目標下，給予在地居民充分的公民參與管道、考量在地居民的意願，並且藉由回饋制度的補償，盡量降低鄰避設施對當地環境可能造成的損害，也就成為當前社會中，對於無法避免的環境不正義之最佳處理方式。

而在最後，本文將再藉由對大林反焚化爐運動的分析，強調環境正義與抗爭運動的正當性。在政府經濟結構的轉型以及在地產業的沒落下，大林鎮與其居民成為邊陲地區(periphery area)下的邊陲族群，乃是國家與區域發展下的必然。同時，垃圾焚化爐於當地的設置，更是在帶有鄙視意味的政治文化下，將其設定為「處理垃圾的落後地區」所做的邊緣政策之決定。因此，面對如此不平等的情勢以及政府制度性的壓迫，大林(Dalin)的反焚化爐抗爭運動所表達的，正是居民與環境在共同的不滿下，對當前制度與政策的不正義所發起的反動，而在地居民的抗爭意識與行動不僅反映了其對環境權平等的要求，同時，由於居民的抗爭行動終促成政府既定政策的轉變，因此，居民的抗爭行動更可視為環境正義(Environmental Justice)的實踐。

## 參考書目

### 一、書籍

- 王俊秀(1999)《全球變遷與變遷全球 環境社會學的視野》，台北：巨流。
- 林火旺(1998)《羅爾斯正義論》，台北：台灣。
- 吳榮義(1995)《日本與我國在環境影響評估相關法令與作法之比較》，台北：台灣經濟研究院。
- 楊憲宏(1989)《公害政治學》，台北：合志。
- 張茂桂(1994)《社會運動與政治轉化》，台北：業強。
- 蕭新煌(1999)《台灣的地方環保抗爭運動：一九八零至一九九六》，香港：香港海峽兩岸關係研究中心。
- 嘉義縣政府(1997)《嘉義縣綜合發展計畫 鄉鎮市發展綱要計劃(二)大林鎮、民雄鄉、溪口鄉》，嘉義：嘉義縣政府。
- 《嘉義縣綜合發展計畫 總體發展計畫》，嘉義：嘉義縣政府。
- 約翰 羅爾斯(John Rawls)著(1971)，黃丘隆譯《正義論》(1990)，台北：結構。

### 二、期刊

- 王俊秀(1997) 原住民生態智慧的環境價值初探 環境正義的觀點 ，《環境價值觀與環境教育學術研討會論文集》，台南：成大。
- 丘昌泰(1998) 以社區主義破解公害糾紛的困境 ，《台灣環境保護》，第二十期，頁 10-15。
- 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；1970-86 ，《台灣社會研究季刊》，第三十八期，頁 133-206。
- 李永展(1997) 鄰避症候群之解析 ，《都市與計畫》，第二十四卷第一期，頁 66-79。
- 李永展(1998) 鄰避設施衝突管理之研究 ，《台灣大學建築與城鄉學報》，第九期，頁 33-44。
- 李永展、何紀芳(1999) 環境正義與鄰避設施選址之探討 ，《規劃學報》，第二十六期，頁 91-97。
- 李永展、翁秀慧(1995) 「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》，第十六期，頁 89-頁 117。



- 紀駿傑、王俊秀(1998) 環境正義：原住民與國家公園衝突的分析，《山海文化》，第十九期，頁 86-104。。
- 紀駿傑(1997) 環境正義：環境社會學的規範性關懷，《環境價值觀與環境教育學術研討會論文集》，台南：成大。
- 徐世榮(1995) 論科技在台灣環保抗爭運動中所扮演的角色 以後勁反五輕為例，《台灣社會研究季刊》，第十八期，頁 125-152。
- 陳俊宏(1999) 『鄰避』(NIMBY)症候群，專家政治與民主審議，《東吳政治學報》，第十期，頁 97-132，台北，東吳大學政治系。
- 陳鎮東(2000) 國家永續發展，《政策月刊》，第六十五期，頁 23-25。
- 彭國棟(1999) 淺談環境正義，《自然保育季刊》，第二十八期，頁 6-13。
- 楊秉煌(2001) 地理學與社會正義，《台大地理系地理學報》，第二十九期，頁 67-92。
- 劉阿榮、石慧瑩(1999) 永續發展的五個正義向度，《應用倫理研究通訊》，第十期，頁 37-42。

### 三、博碩士論文

- 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)》，台灣大學社會學研究所博士論文。
- 林裕文(1999)《結合事實與價值環境決策模式》，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 李卓翰(1998)《自然資源與環境正義的衝突分析 以花蓮縣和平水泥專業區的開發為例》，東華大學自然資源管理研究所碩士論文。
- 李建華(2001)《環境政策民主化之研究 以嘉義縣鹿草焚化爐設置為例》，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 吳敬雯(2001)《環境影響評估制度中公眾參與之研究》，東華大學環境政策研究所碩士論文。
- 許光廷(2002)《地方「權力/空間」的秩序 以大林焚化爐抗爭事件為例》，南華大學環境與藝術研究所碩士論文。
- 曾華怡(2000)《台灣家戶廢棄物焚化處理政策及衝突管理之分析》，東華大學環境政策研究所碩士論文。

葉名森(2002)《環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討——以桃園縣南區焚化爐設置抗爭為例》，台灣大學地理環境資源研究所碩士論文。

顏旭明(1999)《社區主義在政策過程中的困境與實踐：以樹林焚化爐興建營運為例》，東海大學公共行政研究所碩士論文。

魏滢珊(2001)《以環境正義理念作為永續台灣的社會基礎：台灣環境意識調查分析》，東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

#### 四、網路資料

奇摩新聞，「台南將建首座飛灰熔融廠」，

<http://tw.news.yahoo.com/2003/05/19/finance/udn/3997175.html>

奇摩新聞，「北市垃圾減量 焚化廠擬輪停」，

<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/01/leisure/udn/3904780.html>

奇摩新聞，「焚化爐抵灰製建材 高市化腐朽為神奇」，

<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/society/cna/3851163.html>

奇摩新聞，「環保署宣布 三座焚化爐不蓋了」，

<http://tw.news.yahoo.com/2003/04/20/finance/ftv/3943214.html>

行政院環保署， <http://ww2.epa.gov.tw/swims/>.

行政院環保署資源回收(焚化)廠興建工程處網站 <http://ww2.epa.gov.tw/swims/>

李永展，鄰避效應前瞻：從環境正義與衝突管理談鄰避效應，環境資訊中心，

<http://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2002/tasp2002-10.htm>

紀駿傑，環境正義的三重平等關環，

[http://w3new.ncu.edu.tw/~eng/csa/journal/journal\\_park108.htm](http://w3new.ncu.edu.tw/~eng/csa/journal/journal_park108.htm)

鄭益明，焚化爐是解決垃圾的良方？，<http://www.teputc.org.tw/mounth/18-1.htm>.

謝和霖，應全面檢討以焚化為主的垃圾處理政策，

<http://e-info.org.tw/issue/environ/2002/en02041601.htm> .

環保論壇：回覆及討論意見看板，

[http://ww2.epa.gov.tw/news1/Detail\\_m.asp?TitleID=4932](http://ww2.epa.gov.tw/news1/Detail_m.asp?TitleID=4932).

#### 五、平面媒體

中央日報

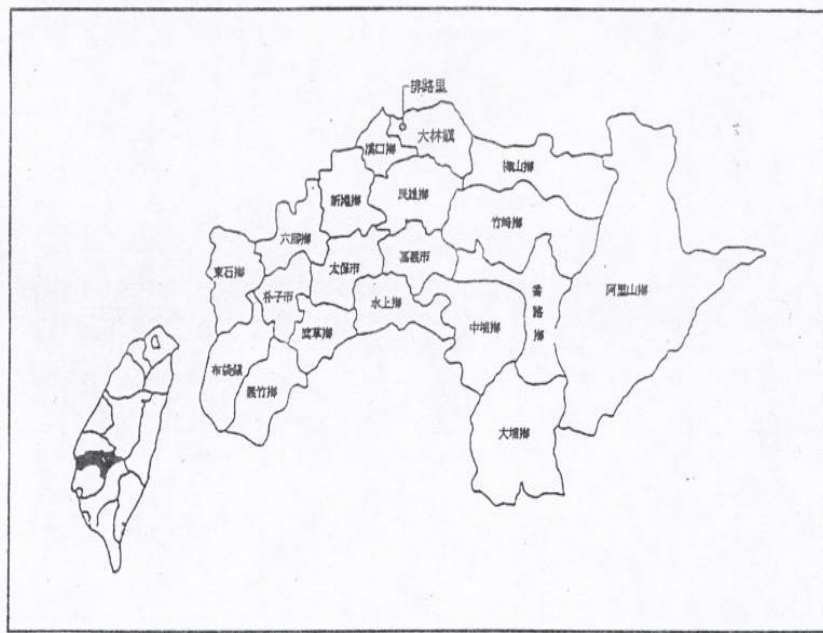
中時晚報

中國時報

自由時報

聯合報

附錄一：嘉義縣大林鎮(排路里)位置圖：



資料來源：許光廷，2002：頁 11。

附錄二：嘉義縣各鄉鎮市歷年人口成長率： 單位：%

年別 鄉鎮名	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	平均 成長率
太保市	0.42	0.29	-0.75	-0.14	-0.81	-0.37	-0.18	1.16	1.54	1.41	2.37	3.02	0.98	0.69
朴子市	0.07	-0.11	-0.51	-1.00	-1.05	-0.79	-0.73	0.11	0.61	-0.06	-0.07	-0.35	-0.08	-0.30
布袋鎮	-1.10	-1.17	-1.28	-1.63	-1.77	-1.41	-1.87	-1.50	-0.52	-1.26	-0.85	-1.14	-1.56	-1.31
大林鎮	-1.10	-1.08	-0.59	-1.35	-1.14	-1.72	-1.09	-0.03	0.11	0.38	1.21	-0.04	0.06	-0.49
民雄鄉	2.56	1.40	0.59	0.40	0.45	0.62	1.03	1.70	1.70	2.01	2.63	2.63	2.51	1.56
溪口鄉	-1.26	-1.58	-0.80	-1.75	-2.28	-1.83	-1.10	-0.65	-0.57	-0.56	1.14	-1.02	-0.23	-0.96
新港鄉	-0.84	-0.84	-1.15	-0.97	-0.92	-1.53	-0.76	-0.63	0.25	0.10	0.25	0.58	0.54	-0.46
六腳鄉	-1.75	-1.92	-1.48	-2.23	-2.64	-1.68	-1.71	-1.13	-0.30	-0.34	-0.65	-0.19	-0.96	-1.31
東石鄉	-1.46	-1.73	-1.79	-1.98	-1.84	-2.64	-1.74	-1.25	-0.66	-1.83	0.23	-1.56	-0.59	-1.45
義竹鄉	-1.42	-1.17	-1.93	-2.51	-2.55	-2.13	-1.26	-0.83	-0.86	-0.71	0.17	-1.34	-1.05	-1.35
鹿草鄉	-1.11	-1.50	-1.85	-1.86	-1.93	-1.75	-1.70	-1.38	-0.72	-0.26	1.47	-1.70	-0.90	-1.17
水上鄉	1.72	0.39	0.02	0.05	0.04	0.89	0.26	1.11	1.24	1.21	1.68	1.98	1.42	0.92
中埔鄉	2.04	2.57	1.13	1.18	0.91	1.13	1.09	2.06	1.21	0.55	1.35	1.69	0.58	1.35
竹崎鄉	0.18	0.75	-0.12	-0.32	-0.66	-0.72	-0.84	0.28	0.51	1.08	0.09	0.33	-0.08	0.04
梅山鄉	-0.01	-0.44	-0.62	-1.25	-0.86	-0.45	-0.17	-0.65	0.40	0.00	0.11	0.42	-0.63	-0.32
番路鄉	0.02	-0.39	-0.61	-5.44	-2.78	-1.19	0.93	0.95	0.89	1.20	1.34	0.95	0.90	-0.25
大埔鄉	2.44	-3.03	6.86	-5.21	-1.40	-3.15	10.32	-9.43	-1.95	1.66	43.28	-26.67	-0.79	0.99
阿里山鄉	-0.55	-0.64	-1.15	0.18	1.19	0.51	-0.33	-0.02	1.90	1.40	1.30	0.91	0.88	0.43

資料來源：嘉義縣政府(1997)《嘉義縣綜合發展計畫—總體發展計畫》，頁 4-7。

附錄三：台灣地區、南部區域、嘉義縣與其鄉鎮市民國 72、

77、84 年三階段年齡結構比較表(單位：%)：

類別	72					77					84				
	0-14	15-64	65--	扶養率	老年化指數	0-14	15-64	65--	扶養率	老年化指數	0-14	15-64	65--	扶養率	老年化指數
台灣地區	30.8	64.5	4.7	54.95	15.18	27.9	60.3	5.7	50.78	10.53	23.8	68.6	7.0	45.77	31.93
南部區域	30.3	65.1	4.7	53.81	15.56	27.1	67.0	5.8	49.19	21.52	22.7	69.4	7.9	43.95	34.36
嘉義縣	27.5	66.5	6.0	50.32	21.89	24.4	68.2	7.4	46.73	30.48	21.2	68.5	10.2	45.77	48.11
太保市	28.9	65.2	6.0	53.40	20.65	26.6	66.6	6.9	50.22	25.80	24.3	67.0	8.7	49.25	35.84
朴子市	28.0	65.4	6.6	52.82	23.47	25.3	66.9	7.8	49.46	30.84	22.1	67.6	10.3	47.91	46.69
布袋鎮	28.2	66.3	5.6	50.89	19.73	24.3	69.0	6.8	45.03	27.98	22.7	77.3	10.0	29.33	78.30
大林鎮	26.2	67.8	6.1	47.59	23.13	23.1	69.1	7.8	44.77	33.95	26.2	62.8	11.0	59.24	41.98
民雄鄉	29.1	65.9	5.0	51.79	17.27	26.8	67.0	6.2	49.33	23.27	24.1	67.9	8.0	47.32	33.39
溪口鄉	25.7	67.4	6.8	48.30	28.58	21.9	69.4	8.7	44.15	39.73	18.5	70.1	11.5	42.76	62.33
新港鄉	26.9	66.9	6.3	49.57	23.42	24.0	68.3	7.8	48.41	32.37	21.3	68.9	10.1	45.75	47.37
六腳鄉	24.4	67.2	8.4	48.73	24.55	20.4	69.0	10.7	45.01	52.52	16.7	68.9	14.5	45.24	87.09
東石鄉	28.9	64.1	6.9	55.95	23.96	23.8	67.4	8.8	48.37	26.86	17.0	70.0	13.0	42.87	76.22
義竹鄉	25.1	68.2	6.7	49.65	26.57	21.8	69.8	8.4	43.21	38.37	18.2	68.8	12.9	45.26	70.93
鹿草鄉	24.8	67.7	7.4	47.84	29.89	22.0	68.7	9.4	45.62	42.65	18.3	68.2	13.5	46.69	73.56
水上鄉	28.3	66.8	4.9	49.79	17.30	25.4	68.2	6.4	46.72	25.28	22.4	68.3	9.4	46.43	41.88
中埔鄉	28.8	66.6	4.7	50.20	16.15	26.7	67.7	5.7	47.82	21.35	23.3	68.9	7.9	45.24	33.92
竹崎鄉	27.9	66.8	5.4	49.78	19.30	25.3	67.9	6.8	47.25	27.00	22.8	67.5	9.8	48.24	42.78
梅山鄉	26.9	67.2	5.9	48.85	21.86	23.7	69.0	7.3	44.88	30.71	21.4	68.6	10.0	45.71	46.79
番路鄉	26.9	67.3	5.8	48.56	21.64	23.6	69.1	7.3	44.77	31.06	21.1	68.5	10.4	45.94	49.41
大埔鄉	30.7	64.1	5.2	56.00	17.03	24.8	69.0	6.2	44.92	25.00	17.1	73.0	10.0	37.08	58.56
阿里山鄉	28.2	67.1	4.7	49.15	16.78	23.5	70.6	5.9	41.71	25.19	21.4	70.4	8.2	42.01	38.28

資料來源：嘉義縣政府(1997)《嘉義縣綜合發展計畫—總體發展計畫》，頁 4-22。

附錄四：大林鎮排路里人口變遷統計表(民國 75-89 年)：

民國	戶數(戶)	合計(人)	男性(人)	女性(人)
75年	232	1038	547	491
76年	227	1011	531	480
77年	219	959	504	455
78年	224	969	514	455
79年	225	949	491	458
80年	226	934	486	448
81年	233	946	499	447
82年	241	942	493	449
83年	243	931	490	441
84年	255	941	498	443
85年	256	930	495	435
86年	260	914	477	437
87年	266	907	478	429
88年	264	877	458	419
89年	270	882	460	422

資料來源：許光廷，2002：頁 12。