

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從污染受害者到環境巡守者：大寮空污事件之後的社區參與

From Pollution Victims to Environment Guardians: Community Participation in the Wake of Taliao Air Pollution Incident

doi:10.30409/JPA.201006_(35).0004

公共行政學報, (35), 2010

Journal of Public Administration, (35), 2010

作者/Author：何明修(Minh-Sho Ho)

頁數/Page：119-141

出版日期/Publication Date：2010/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30409/JPA.201006_\(35\).0004](http://dx.doi.org/10.30409/JPA.201006_(35).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



從污染受害者到環境巡守者： 大寮空污事件之後的社區參與*

何明修**

《摘要》

自從八〇年代中期以降的反污染抗爭，台灣政府迅速地制訂了一系列管制措施，以因應各種環境危機與社會不滿。然而，在各種制度設計中，社區的參與向來是明顯地的不足。由於官方與業者的不信任，工業區鄰近居民被充份告知的權利往往被限制。在平時，居民無法了解他們所日常面的各種污染威脅與風險；一旦污染事件產生之後，他們只能用體制外的抗爭，來尋求救濟與賠償。在2008年12月爆發的大寮空污事件中，既有環境監督制度顯然無法因應這一類的危機。無論是地方環境稽查員、公害陳情專線，亦或是中央政府所特別設置的臨時監測系統，都無法明確指認出污染排放的廠商，使得居民權益一再受損。特別值得注意的是，在大寮抗爭之後，原先民間自發組織的社區巡守隊開始獲得政府的承認、訓練與補助，他們能夠直接進入廠區採樣污染事證。本文將以田野研究的方式，來理解大寮環境巡守隊的實際運用狀況，並且評估其民主務實主義作為一種

投稿日期：98年11月23日；接受刊登日期：99年4月30日。

* 本文初稿曾發表於《重大開發案設置衝突與環境影響評估制度檢討》研討會。台北：中華經濟研究所，2009年10月9日。筆者感謝蕭代基、徐世榮的指教意見，與湯京平的邀約。本研究使用國科會研究計畫（NSC-97-2410-H-110-052-MY3）所提供的資源，黃俊豪所提供的各種研究協助，一併致謝。

** 作者為國立台灣大學社會學系副教授，e-mail: mingshoho@gmail.com。

環境治理典範之可能性。

[關鍵詞]：反污染抗爭、社區參與、民主務實主義、環境運動、衝突解決

壹、社會與環境衝突的民主務實主義解決

在目前種種生態危機的挑戰下，我們是否能夠找到化解環境與社會的對立的可能？對於這個問題，不少環境社會學家是持悲觀的態度。在目前的環境社會學討論中，「生產的苦力磨坊」（treadmill of production）是一個常用概念，它將當代社會比擬成爲一部巨大的機器，不斷地掠奪自然資源，以滿足經濟擴張的需要。在這部機器中，企業、勞工、消費者與政府形成了一個支持成長的政治聯盟，所創造出的環境風險則是由更弱勢的族群或階級成員所承受（Gould, Pellow & Schnaiberg, 2004）。從這個觀點來看，任何公共政策的介入，例如環境立法等，都沒有真正挑戰到生產的苦力磨坊之核心預設，亦即是更多的自然資源之投入是不可避免的；相對地，形形色色的環境制度之作用，即是使得這部機器更平順運作（lubricating the treadmill），拖延立即而明顯的危險，緩和已經爆發出來的社會衝突（Schnaiberg & Gould, 1994: 92-115）。

對於生態馬克思主義的而言，資本主義的矛盾不只是在於資本家與勞工之間的階級對立，同時也展現在無止盡的資本積累以及有限的自然資源之對立。只要是資本主義的體制依舊維持不變，資本積累就是鐵的律則，利潤的追求就是持續導致環境的破壞。也因此，主流觀點總是試圖將「永續發展」的概念化約成爲「永續成長」或是「永續資本主義」，但是這樣的作法只是掩蓋了真正的生態危機之起源（O'Connor, 1994）。

從環境社會學與生態馬克思主義的視野來看，唯有徹底的結構改造，例如拆解生產的苦力磨坊，或是消除資本積累的必要性，我們才能取得環境與社會的終極和解。這樣的思考方式並不是沒有道理的，誠如 Dryzek（1997: 13-14）所指出的，這種論述背後採取了一種世界觀的假定，認爲我們有可能重新塑造一套嶄新的社會體制，而不是從既有的現實出發。另一種的思考方式即是，從當下的現狀出發，逐一解決具有急迫性的環境議題，利用公共政策的介入來微調各種制度，引導出不同行

動者之間的新遊戲規則。Dryzek（1997）將這種論述方式稱為「問題解決」（problem-solving），其中包括了「行政理性主義」（administrative rationalism）、「民主務實主義」（democratic pragmatism）、「經濟理性主義」（economic rationalism）三種主要的途徑。

簡單地說，行政理性主義是將科學納入決策，讓專家進行決定。面對不斷出現的各種環境問題，政府被視為一種需要與時俱進的學習型組織，強化其技術問題的專業性，利用各種政策工具來引導經濟發展的軌跡。在台灣，行政理性主義是佔主導地位的問題解決模式。從七〇年代末期，政府開始規劃國家公園時，一項明顯的特徵即是大量採用高學歷的專業人士，委託政府外的專家學者（黃躍雯，2002：148-149）。在1987年環保署成立之後，這種政治文化獲得了進一步的延續。在政府部門中，環保署官員具有相當高比例的博碩士人員，也因此他們向來傾向於用專業、科學的角度來處理環境爭議。因此，面對解嚴之後層出不窮的反污染抗爭，環保署所採取的解決之道即是「大量的環境立法」（葉俊榮，1993：73-132）。從中油五輕案的爭議中，學者也指出，科技是化解地方環境抗爭運動的最好武器，如此一來，「那些政治及社會上的價值觀，如民主、公平及環境保護和生態均衡都被忽視了」（徐世榮，1995：149）。

經濟理性主義則是相信市場的力量，環境問題可以透過價格機制，來獲得妥善的解決。從這個角度來看，政府的種種管制措施往往是一種粗暴的「命令與控制」（command and control），它通常是無效的，有時甚至是帶來更嚴重的反效果。在目前，各種關於污染者付費、公有地私有化、排放權交易、碳稅等提議都是符合這種論述的解決方案，原因在於它們是相對上順從市場法則的機制，較少涉及官僚機構的介入。在台灣，經濟理性主義仍未成為具有霸權性地位的論述。儘管新自由主義的主張獲得越來越多的共鳴，而且若干環境政策也採用了一些污染者付費的原則（例如空污費），但是要求國家完全撤退的想法仍不是主流共識，也不太可能說服一般大眾。

就環境問題的實際解決而言，除了專家與市場之外，公民的力量也是值得重視的。在民主務實主義的論述中，公共參與被視為最重要的關鍵，政策對話、「訴訟外的紛爭解決」（alternative dispute resolution）、告知義務規定等制度是可以促成公民知能的提升，並且有助於他們形成集體共識。在理想的狀態下，公民參與是有可能符合「審議式民主」（discursive democracy）的設想，也就是說，參與的民眾可以以理性的對話，來調和彼此的差異；一旦民主共識形成了，所有的參與者也有

義務要遵守所達成的承諾 (Dryzek, 1992)。

作為一種政治價值，務實主義相信衝突是可以化解的，但不是依靠某種先規劃妥善的制度設計（例如市場），或是某種具有優越性的知識（例如專家知識）。務實主義者所看到的世界是充滿不確定性，我們需要不斷地從錯誤中學習，修正我們既有的遊戲規則。務實主義重視民主，因為民主容許更廣泛的公共參與，發揮集思廣益的作用。民主不一定立即帶來最好的決策，但是它可以確保錯誤的先前決策能夠被發現、被改變。由於許多環境爭議是新浮現的，缺乏可以援用的先前案例，或是無法在既有制度下解決，因此，務實主義者認為，更多元的參與、更彈性的決策方式、暫時或局部性的解決方案是一種必然的現象。

民主務實主義重視公共參與，但是 Dryzek (1997: 99-100) 也注意其潛在的危險。「社區參與」有可能是只是污染業者的「綠色公關」攻勢之一，少數社區領袖有可能獲得個人好處，但是社區的集體處境並沒有獲得改善。此外，「讓人民決定」的理念也有可能忽略了社會不平等的現象，在現實中，總是有某些優勢群體有能力將其利益包裝成為「共同的」、「大眾的」，而使得弱勢群體的聲音被湮沒了。即便如此，這些現象仍是不符合民主務實主義的基本精神，至多只是其扭曲、虛假的誤用，而不是其必然後果。

在此，本文關切民主務實主義作為一種環境問題的解決可能。從台灣過去的發展經驗中，有幾項理由凸顯了公民參與的重要性。首先，台灣環境問題的呈現向來是透過環境運動所開展出來的。隨著民主化的風潮，這股來自基層的參與風潮普遍擴散，形成一股可觀的集體力量（何明修，2006）。因此，台灣的環境問題之核心即是公民參與的問題，無論其所採取的形式是街頭抗爭或是體制內的協調。其次，為了回應民間的要求，近二十年來的官方也試圖制度化公民參與，將其納入決策管道之中。公害糾紛處理法（1992）、環境影響評估法（1994）、環境保護基本法（2002）都有相關的規定，但是到底這些設計是能達到其宣稱的作用，仍是值得觀察的。第三，蕭新煌（1994）指出，反污染抗爭可以區分為「事先預防」與「事後補救」兩種類型。大致上而言，「事先預防」的抗爭主要是居民反對設廠，其衝突格局具有零和遊戲的特性，不是居民成功地「捍衛家園」，就是業者順利地「排除了投資障礙」。在事先預防抗爭的類型中，居民不會關注公民參與的議題，因為他們最首要目標是維持現狀，拒絕外來的威脅。如果業者最終能夠進駐設廠，這往往意味著在地的動員能力已經被擊敗，他們很難再關切設備運作之後的監督問題。舉例而言，1987-1990 年的後勁反五輕運動，一開始即是採取堅決反對的姿態，等到

後來政府一方面動員警力、情治單位、司法手段來打壓社區抗爭，另一方面提供十五億回饋基金，自救會無法立即提出污染監督的訴求（Ho, 2005）。此外，在「事後補救」抗爭中，很少爭議焦點是放在污染監督。根據蕭新煌（1994：558）對於1980-1991年的反污染抗爭分析，有33.8%的案件要求「污染改善」、16.5%要求「賠償」、10.6%要求「遷廠」，相對地，只有1.3%的案件提出了「監督」的訴求。基於上訴的理由，大寮個案是有其深入考察的必要性。

本文試圖從大寮空污事件的個案，來探討台灣環境問題的公共參與問題。在2008年12月，大發工業區連續發生了四次不明的空氣污染，緊鄰工業區的潮寮國中與國小直接受到波及，累計有上百名學生送醫治療。當地居民發動了好幾波的抗爭行動，他們曾包圍工業區服務中心，也動員北上抗議。在居民強大的壓力下，環保署被迫緊急回應，包括調派南區稽查大隊前往當地進駐、提供健康檢查、成立空氣污染查證小組、協調賠償事宜等。但是對於居民最關切的問題，亦即是到底那一家廠商是製造污染的禍首，環保署的作法卻無法取信於民。在2009年1月初，環保署的空氣污染查證小組認定七家業者具有污染嫌疑，但是這種說法卻與居民的認知大相逕庭，因為他們從日常經驗中直接認定，是緊鄰學校的污水處理廠所闖禍的。在缺乏完整的監測系統，環保署所委託的專家只能根據殘缺不全的資料進行比對與「緝兇」，但是這樣的處理方式不但不能取信於民，被指名的業者也不能接受，甚至也傳出業者要控告官方的情事。

很明顯地，在大寮空污事件中，行政理性主義的解決途徑暴露其貧困，官方宣稱他們可以透過科學的方式來鑑定污染，結果卻是引發更多的不確定性與紛爭。值得注意的是受害居民除了賠償的要求之外，也提出了（1）賦與社區巡守隊稽查權、（2）成立公害監督委員會的訴求。換言之，他們試圖從污染受害者轉化成為環境巡守者的角色。這種民主務實主義的策略在台灣是否有實踐的空間，是本文所關切的問題。

在接下來的部分，本文首先就環境保護協定這項制度作為討論焦點，來探討既有的社區參與狀況。其次，知的權利也是社區參與的重要一環，因此，我將以林園工業區與大發工業區的個案來分析目前的環境監測公開狀況。本文最後回到大寮空污事件的後續處理，重點將放在社區參與是否有可能進一步制度化。

研究者是在2009年3月-7月之間，在大寮進行深度訪談，總計共訪談了8位在地居民（包括村長、巡守隊長）、2位官員（縣環保局、工業區管理局）、1位業者，合計11位受訪者。其中有2位在地居民是進行多次的深度訪談。研究者

是採取立意抽樣的方式，也就是選擇與空污事件相關的地方領袖、負責官員進行資料收集。此外，在多次與當地居民互動的過程中，非訪談所獲得觀察資料，也一併記載成爲田野筆記。

貳、被遺忘的社區參與：環境保護協定、責任照顧

在「有害廢棄物選址」(hazardous waste siting)的過程中，支持社區參與的觀點強調，這種途徑可以避免鄰避主義的困擾。如果能讓在地居民與進駐廠商透過事先協議的方式，決定未來回饋與居民監督的方式，這樣不但可以避免激化的對立，也可是更符合民主的精神 (Rabe, 1994)。

在 1992 年通過的公害糾紛處理法中，有關於「環境保護協定」之規定，其立意在於，透過先前的協商，規範設廠後所可能引發的種種爭議。¹ 在台灣，最早的环境協定是宜蘭縣政府與台泥蘇澳廠於 1992 年 3 月所簽定的，至今仍是唯一成功的例子。台泥公司計劃將蘇澳廠四號窯汰舊換新，由 40 萬噸產能提昇爲 110 萬噸新窯。這項擴廠計劃引發居民的反彈，宜蘭縣政府利用行政程序中的核轉權，扣留地方政府轉呈省及中央的擴建申請書，而向台泥要求簽定環境保護協議書。經過了三年多的延宕，台泥終於同意簽署這項文件 (宜蘭縣政府，1992)。

自從環境協定簽署之後，縣府與業者爭議便消失了。擴廠後的蘇澳廠與居民關係大致上保持良好，並沒有再傳出環境抗爭的事件。² 由於協議書明文規定使用費的用途與比例，所以地方回饋的方式也隨之制度化，少有爭議產生。其中最重要的關鍵在於監督委員會設立，成員包括縣政府、台泥公司、縣議會、鎮公所、律師公會、環保團體、公正人士。如此一來，不只是回饋經費的使用透明化了，而且監督委員還可以行使入廠調查權，台泥公司不得拒絕。

由於當初推動台泥環保協定的主事者是縣長陳定南，後來其在立委任內便積極推動這項制度，在他的努力下，公糾法也納入這項地方政府所開創的新制度。但是儘管有這樣的規定，環保署沒有積極落實環保協定的意圖。在一項早期的研究中，學者就已經發現，石化業者普遍認爲地方政治太過於複雜，因此簽定環境協定的意願不高。環保署的立場也是順著業者的態度，並不打算積極推行 (邱昌泰，1995：

¹ 以下部分修改自何明修 (2002：51-58)。

² 訪談記錄，宜蘭縣環境保護局第一課課員，1999/6/4。

94)。在 1995-1996 年期間，台泥花蓮廠擴廠與台化新港 ABS 廠設廠兩件爭議案中，地方人士都曾試要求與廠商依法簽定環保協定，但是由於業者的反對、環保署的消極以對，最後都沒有獲得通過。

在花蓮廠爭議的過程中，縣政府原先已經允許台泥以汰舊換新名義申請擴建工程。等到 1995 年居民反對聲浪浮現後，縣政府不得不下達停工令，後來民眾的抗議減弱，再暗中准許復工。儘管在地的環境人士曾提出宜蘭模式的構想，要求與台泥簽定環保協定，但是縣政府始終不接受。³ 同樣地，台化 ABS 廠事件中，新港文教基金會曾試過中介居民與業者的衝突，他們根據環保署規定的格式，製作了一份環保協定。但是台化也是堅決反對，公司高層斥責環保協定是「賣身契」，要台化向地方居民「磕頭」。⁴

在花蓮與新港的爭議中，地方政府都不支持環保協定的策略，中央的環保署也沒有積極介入。基本上，環保署傾向於將環保協定定位為道義約束的君子協定，主要是看當事人的自主意願，視雙方協商合意結果而決定。因此，在 1997 年的一項行政解釋之中，環保署也基於相同的理由，反對在環評審查結論中規定業者要與民眾簽署環境協定。⁵ 將環保協定視為自願性的產物，就等於是賦與廠商否決權，而他們通常是不會主動採取這項措施。因此，公糾法第 30 條的相關規定至今乃只是徒具形式，問題正是在於環保署的消極不作為。環保協定這一類公民參與「徒具形式」，誠如學者所指出的，其根源即是來自於「菁英專家與專業主義的主導」（林子倫，2008：255）。

值得注意的是，在大寮空污事件爆發之後，環保署捉不到污染源的窘境畢露，在居民強大的求償壓力下，環保署急忙地推出了這項用來是備而不用制度。直接受害的潮寮、過溪、會結三村村民，準備在 2009 年 1 月 16 日發動大規模的北上抗爭。在籌備遊行的前夕，環保署派稽查總隊總隊長南下勸阻，他提出了環保協定的構想，希望居民不要前往台北。在無法說動居民的情況下，環保署又向在當地村長表示，「叫他們不要去抗爭，去台北玩一玩，吃吃喝喝然後所有開支算政府的」。

⁶ 換言之，對於中央官員而言，環保協定只不過是用來勸阻抗爭的工具，與政府招

³ 訪談記錄，花蓮縣環境保護聯盟理事長，1999/8/19。

⁴ 經濟日報 1995/12/20, 1996/1/6。

⁵ 環保署環署管字第 53496 號函（1997/9/15），見環保署網站：<http://www.epa.gov.tw>（取得 1999/11/12）。

⁶ 訪談記錄，大寮鄉潮寮村長，2009/3/13。

待的「吃吃喝喝」具有一樣的作用。在其後來公佈的新聞稿中，環保署強調已經請「經濟部工業局促成大發工業區廠商聯誼會經由登記成為社團法人，以具備簽訂協定之法律效力」。⁷ 但是實際上，一直到 2009 年底為止，環保協定仍沒有正式簽定。

簡而言之，台灣的環保協定是一項向來被企業界排斥、被官方忽略的既有制度。在大寮事件的危機發生之後，工業區的廠商不得不放低姿態面對受害的社區，更重要的，備受指責的官方也是不得不採取更積極的作為來因應，在這個少有的關鍵時刻，環保協定儼然成為了化解日後衝突的可能選項之一。只是十分可惜地，在環保署的過度工具化操作心態之下，這一個有可能形塑未來先例的機會之窗已經錯過了，也因此，台灣的環境決策之社區參與也沒有向前更邁進一步。

除了環保協定之外，另一項有可能容納社區參與的制度即是所謂的工業「責任照顧」（responsible care）。責任照顧的概念是來於加拿大、美國的石化業者，他們透過更公開的工業安全管理，來向公眾表達環境保護的承諾。到了八〇年代，責任照顧更擴散成為全球性跨產業的運動。值得注意的是在責任照顧運動也試圖納入鄰近社區的參與，因此其理念也包括了組織「社區諮詢委員會」（community advisory panel），以確保民眾可以知道自己所關心的環境問題。在台灣，責任照顧的理念是在 1991 年由美商公司引進，獲得了國內若干廠商的響應，並且在 1998 年成立全國性的化學工業責任照顧協會（潘文炎，1999）。

如果說環保協定是來自於政府法令的推動，那麼責任照顧則是來自於業者自願性的努力，兩者都有可能促成更全面性的社區參與。然而，在台灣，社區諮詢委員會仍是處於低度發展的狀態。有幾項證據顯示，社區參與仍未進入本土責任照顧運動的議程中。首先，在化學工業責任照顧協會所提供的「承諾聲明書」中，完全沒有提到社區參與。業者所宣誓公開溝通的部分，儘只限縮於「公司的活動計畫，並公佈執行績效」，而不是與民眾健康安全密切相關的風險議題。其次，就目前若干積極業者所公佈的資料，例如南帝化工（黃瑞源，1999）、新和化學（馬志明、楊瑞豐，2000），也沒有發現任何業者主動設制的社區參與管道。大部分國內業者仍是將責任照顧運動理解為污染控制、廢棄物減量、工業安全等項目。相對地，外商公司對於社區參與的推動是比較積極，有些廠商有舉行 OPEN HOUSE（開放廠區）的活動，讓民眾有機會來參訪工廠。目前唯一有設立社區諮詢委員會制度是位

⁷ 引自苦勞網，<http://www.cooloud.org.tw/node/34460>（取得 2009/9/26）。

於桃園縣觀音鄉的美商杜邦公司（鄭允豪，2006）。即便如此，到底民眾能夠這些活動中獲得那些訊息，仍是有待觀察的。

充分的資訊揭露是社區參與的前提，如果廠商都不願意公開他們的實際營運狀況，那麼任何有意義的參都是不可能的。化學工業責任照顧協會強調，他們將會「鼓勵會員公司與協會告知大眾有關業界在績效數據、成就與挑戰等方面的所作所為」。⁸但是在實際上，許多台灣的業者連都不願意遵守既有的規定，依法報備污染狀況。在這種情況下，要期待他們能夠自願遵守責任照顧的精神，來對於週遭揭露資訊，根本是不切實際的。⁹針對這一點，化學工業責任照顧協會指出，「民眾對於石化工業都相當的敏感，很難做比較理性的溝通，所以目前很難推動」。因此，儘管「廠商其實是有誠意想要推動與社區之間的相互諒解」，但是協會本身並不「會積極的推動會員去建立社區諮詢委員會」。¹⁰

有研究者建議政府可以多推廣社區諮議委員會，以協調、化解業者與社區之間的紛爭（朱斌好、蘇明敏，2000）。然而，有鑑於大部分的國內業者對於社區參與仍是抱持著排斥的態度，因此只憑業者的自願性努力，這項制度仍是不容易落實。

參、環境監測的公眾告知：林園與大發的實例

從民主務實主義的角度來看，各種「告知權利的立法」（right-to-know legislation）是有助於社區的環境參與，因為只有當公民獲得了必要而充分的訊息時，他們才能夠做出理性的判斷（Dryzek, 1997: 91）。有鑑於當代日常生活不斷地受到各種新科技的衝擊，學者也指出，「確保充分受告知而同意之權利」是科技公民身份不可或缺的一環（范玫芳，2008：204-205）。在美國，八〇年代興起的環境正義

⁸ 化學工業責任照顧協會，<http://www.trca.org.tw/about/care.asp>，（取得 2010/3/25）。

⁹ 舉例而言，台塑公司也有加入化學工業責任照顧協會，然而在 2010 年 3 月所爆發的仁武廠地下水滲漏案卻顯示，公司主管早在 2002 年就得知廠區地下水污染的狀況，卻沒有依法報備。他們的解釋是，「自家發生污染，怎麼可能四處張揚呢？」（<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/mar/24/today-fo3.htm>，取得 2010/3/31）。換言之，如果業者對於既有的法律都不願意遵守了，又要如何期待他們自願地向社區公開資訊？在整個事情中，化學工業責任照顧協會也沒有發表任何公開聲明，這似乎顯示，這項業者所發起的運動很可能只是企業界的「漂綠」（green-washing）手法之一，對於實質的環境保護並沒有太大的助益。

¹⁰ 訪談記錄，化學工業責任照顧協會祕書長，2010/3/26。

運動挑戰了將廢棄物丟放在少數民族社區的作法，並且要求相關當局要公告相關的訊息。在 1994 年，環境正義的訴求獲得了聯邦政府的支持，美國總統下令調查廢棄物對於貧窮社區的影響（Pellow, 2002: 71）。在臺灣，2002 年公佈的環境保護基本法也宣示，「各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度，及採必要措施」。然而在現實上，工業區鄰近居民的告知權利是否有真正落實，是值得重度懷疑的。在這一節中，筆者就以大發工業區與鄰近的林園工業區來描述目前的環境監測現況。

位於大寮鄉的大發工業區與位於林園鄉的林園工業區，都是在七〇年代末期正式開發完成，但是兩者的規劃與使用卻是截然不同。大發工業區一開始是為了收斂在高屏溪畔進行廢五金露天燃燒的回收業者，後來則是演變成爲一個綜合性的工業區。目前有五百多家的業者，分別從事金屬、石化、機械等產業，其中有很大一部分是中小企業規模的廠商。林園工業區則是十大建設中所規劃的石化專業園區，因此產業性質是高度集中，廠商規模也較爲龐大，其中包括中油、台塑、中美和等大廠。

在林園工業區，從 1993 年開始，工業區服務中心就設置噪音、空氣的監測站，隨時掌控最新的污染情況。但是在大發工業區，政府則是完全沒有投入相關的心力，一直到 2008 年的空污事件之後，政府部門才意識到這個問題的嚴重性。因此，環保署緊急設置臨時監測站，調派監測車進駐，工業區服務中心也才開始設置「環境監測系統」。不可否認地，工業區性質之差異影響了政府投資監測系統意願。林園工業區的廠商規模大、數量少，容易協調出一致的集體行動；相對地，在大發工業區推動全面性的監測之困難度較高，誠如一位受訪者官員所指出：

我們沒辦法叫工業區全部的廠商去做這個監測，因為有些工廠也沒有開工，他只是做囤積貨物的倉庫。舉個例子，華東路這邊全部都是堆置場。那是屬於別人的儲放場，沒有製程，要怎麼有污染。¹¹

儘管工業區的產業性質不同，不可否認地，政府設置監測系統的決定仍最取決於民眾抗爭的因素。在林園，1988 年所爆發出來的大規模圍廠抗爭，以及日後所付出的鉅額賠償，是促成全面性監測的關鍵。相對地，大發工業區從來沒有經歷這樣的抗爭，也因此沒有迫使政府進行監測的理由。

2008 年年底，大發工業區爆發的空污抗爭，給予了當地民眾要求政府設置監

¹¹ 訪談記錄，大發工業區服務中心職員，2009/4/28。

測系統，並成立監測委員會的機會。雖然截至 2009 年 7 月底前，因監測系統尚未建置完成，所以並未處理監測委員會之成員組成與監測標準等事宜。但大體來說，地方上對此是抱著過度樂觀的態度。大發工業區巡守隊隊長就直覺地認為委員會的組成一定要包含村長、社區協會理事長、鄉代表等地方上有公信力的人，且其運作必然得以「公開」、「公正」為原則。¹²

然而，設置監測系統並不必然意味著地方，民眾在這場抗爭中獲得被告知的權利，充其量祇能視之為另一個戰場的開關。事實上，監測系統的存在不等同於當地居民可以隨時了解他們所承受的環境風險。從林園的經驗來看，該工業區的監測資料是連當地環保局都無法取得的，更遑論鄰近的居民。一位受訪的官員就如此指出：

這些監測數據一般都不對外公開的，也不會送上去環保局或是工業局，那些都是監測中心委託代操作單位在控管。那些環保團體憑什麼來監測，我請問你，你也來，阿貓阿狗也來，李四王五也來各說各話，這不是亂了嗎。這個環境品質是要由主管單位來負責，像高雄縣環保局、環保署。這不能一堆阿貓阿狗跑來說要監測就監測，而且要聽誰的，一般的老百姓也沒這方面的素養。像噪音，早上幾分貝，下午幾分貝，晚上幾分貝，靠近工廠幾分貝，住家幾分貝，這些誰搞得清楚阿！那是因為我們有在接觸這些，多多少少搞得清楚，一般老百姓哪懂！¹³

對於在地居民而言，不公開的監測資料就等於完全沒有監測，現行的作法無異是「裁判兼球員」。¹⁴ 很明顯，從主事官員的角度來看，一般民眾不具有專業能力，因此不能享有告知的權利。正由於這種保守官僚的心態，環境公民參與的理念才一直無法獲得實現。

在無法取得完整的環境監測資訊下，居民的安全只能依靠地方政府的公害陳情專線與例行的環境稽查。台灣的環境稽查體制從 1992 年正式上路以來，在制度設計上就出現了種種業績評定、協調分工的問題（邱昌泰，1995：63-65）。在目前的情況下，居民所受到的保護也十分有限的。一方面，地方政府的資源有限，往往無法處理轄區內的大小公害案件。就以整個高雄縣來說，整個縣也只是一台空

¹² 訪談紀錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/07/31。

¹³ 訪談紀錄，林園工業區服務中心職員，2008/10/17。

¹⁴ 訪談紀錄，林園鄉公所主任秘書，2008/10/3。

氣監測車，「一三五來林園，二四去仁武大社」，結果那些工廠就是利用空檔來排放廢氣。¹⁵

另一方面，第一線的稽查人員是否會受到政商的不當壓力，因此縱容污染情事，導致民眾權益的受損？從既有的研究資料來看，這種情形是普遍存在的。湯京平（2002：167）的調查指出，有近四成北高兩市的稽查員同意「來自社會的人情壓力會影響執法工作」。曾子旂、何明修（2008：186-189）也發現，不少國營事業經理人員認為，稽查員往往是針對比較「乖」的國營企業開罰單，而不敢處理私營企業的違法事項。業者對於環境稽查制度的公平性，也多所質疑（蕭新煌、蔣本基、劉小如、朱雲鵬，1993：159）。

在這種情況下，居民對於地方環境稽查人員很難產生信任，而且高度懷疑有密切的官商勾結。一位大寮鄉村長就如此這樣認為：

環保局以前的處理方式，是一再拖延時間，等到空污都消散了才出現。所以這些年來從沒有成功抓到過……從高雄縣的烏松[註：縣環保局所在地]開車過來，我們只要 20 分鐘，他們都要花 40 分鐘，也不知道他們是如何開車的。¹⁶

理所當然，受害的居民感到很憤怒，他們直接認定是官員特意包庇。也因此，後來他們採取另一種十分特別的因應之道，一旦「看到某家廠商在排廢水就故意報錯地址，然後去那個錯的地方抓環保局的人過來稽查」。¹⁷ 換言之，他們的意圖即是要避免稽查人員事先通風報信，掩蓋原有的污染事證。

總結來說，目前台灣工業區鄰近居民的告知權利是沒有被正視的。在承平時期，他們根本無從知道自己所每天面對的環境風險；一旦公害產生了，他們也無法獲得應有的救濟。無疑地，2008 年的大寮空污事件就是這種扭曲結構下的產物，其抗爭風潮也帶來強化社區參與的壓力。

肆、大寮空污事件之後的社區參與

對於潮寮、會結、過溪三村的居民而言，2008 年連續四次的空污事件讓他們

¹⁵ 訪談記錄，林園鄉反公害護家園協會會員，2008/11/22。

¹⁶ 訪談記錄，大寮鄉潮寮村長，2009/3/13。

¹⁷ 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/3/21。

承受到很大的傷害，同時他們直接目睹了無能解決問題的官員窘態。受傷村民向政府提出了十一項的要求，主要可以分區為下列幾種類別：

一、物質性賠償，其中包括潮寮國中、小之免費營養午餐、為兩校設每年 30 萬元獎學金、發給居民每人 2 萬元慰問金，病重學生 30 萬元、政府補償三村居民每人 10 萬元。¹⁸ 在些要求中，營養午餐、獎學金已經獲得了政府的同意。但是在醫療費用與賠償的部分，卻沒有達成共識。不少受害就醫的民眾直接拒絕繳納自費部分，他們要求要由政府來買單。至於金錢賠償的部分，政府堅持不使用「賠償」的名義，而要求改以「敦親睦鄰」的名義來進行回饋，但是金額一直到 2009 年夏天仍沒有獲得共識。¹⁹

二、環境風險，包括調查三村流行病學和健康風險評估、成立職病專家為病重學童診療。後來政府僅協調高雄醫學院在當地設置臨時的門診中心。

三、工業區污水廠遷廠，這其實是居民第一優先的訴求，原因在於他們認定污水廠是污染的元凶，但是它卻不是環保署所公佈的七家涉嫌廠商中。居民認為，污水廠緊鄰兩間學校，對於當地學童傷害太大，更重要地，他們從日常經驗都知道，污水廠的安全管理是大有問題的。好幾次巡守隊員都發現，裏面的員工上班時間在喝酒，而有些人已經是明顯喝醉了。²⁰ 因此，居民對於其安全性十分質疑。然而，官方並沒有同意這項訴求。

四、社區參與的環境監測，包括一年內設置空氣監測中心、設置大發工業區公害監督委員會、補助潮寮村與過溪村巡守隊 60 萬元。事實上，這些想法是環境運動人士（地球公民協會、林園鄉反公害護家園協會）所提出來的，他們在事後立即前往大寮鄉，向當地村長提議。這些提議獲得了官方的首肯，也因此出現了朝向社區參與的難得新契機。²¹

由於空氣監測系統仍是在設置之中，公害監督委員會也因此無法運作，在此，

¹⁸ 聯合報，2009/1/4。

¹⁹ 訪談記錄，大寮鄉潮寮村長，2009/7/20。

²⁰ 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/3/21。

²¹ 儘管專業環境組織很快地介入大寮案件，並且提出了社區參與的建議，但是他們沒有發揮持續的影響力。在後續民間稽查小組的爭議中，他們是沒有參與的。在此，有兩個原因，第一，專業環境組織資源有限，無法長期鎖定某一個地方個案。其次，大部分的居民仍是重視立即的金錢補償，而不是參與監督的權利。關於環境組織的對大寮案件的參與，有一份完整的記錄，見李根政的部落格，<http://leekc-95kh.blogspot.com/2009/01/blog-post.html>（取得 2010/2/27）。

本節就集中於討論社區巡守隊的轉型。潮寮村與過溪村的社區巡守隊在 2001 年成立，一開始純粹是因為地方治安的問題，希望能夠減少夜間的失竊率，例如專門針對田寮裏的馬達的竊賊即是引發居民很大的困擾。這種情況在鄉下地區十分普遍，因此在整個大寮鄉 25 個村中，就有 11 個村設有巡守隊。在起初，設備、餐點等費用都是由鄉公所提供的，後來工業區的廠商也有提供部分的經費。在大寮，不少比較有規模的廠商都提固定回饋的經費，平常用於廟會活動、村裏的紅白帖等，因此贊成巡守隊也是不令人意外的。巡守隊的成員是由當地村民所組成，他們都是自願參與的。

在事件爆發之後，當地巡守隊不但獲得了縣政府的正式補助，同時也在其同意下，以社區巡守隊為班底，正式成立「大發工業區污染源民間稽查小組」。這個小組一共同 16 位成員，潮寮、過溪村各派 8 位隊員，每一天輪 2 個人，平常 24 小時待命。²² 此外，巡守隊也接受了縣環保局的授課，學習科學採樣的相關知識。換言之，在事件之後，社區巡守隊開始從純粹的民間自發性組織，朝向準官方的方向發展，逐漸與體制內的稽查人員分享相同的權利。如果這種創新的制度能運作良好，那麼社區參與的理念或許就可以獲得初步的落實。

潮寮與過溪兩村的社區巡守隊逐漸將其功能擴展至污染防治，他們很自然地就認為，捉污染廠商的道理就像是捉偷田寮馬達的小偷，誰發現了就可以立即動手捉賊。大發工業區巡守隊隊長在談到巡守隊是否有權力處理污染問題時表示，「一般巡守隊會抓到，一定是現行犯，那現行犯是任何人都可以抓的，這沒有公權力的問題」。在起初，居民對於巡守隊的期望很大，希望他們能夠取代公信力飽受質疑的環保局官員。從巡守隊的角度來看，既然他們獲得了官方的補助與承認，他們就應該享有勘查廠商、採樣的權力。然而，縣政府顯然還是抱持保留的態度。

從相關的法律條文來看，水污染防治法第 26 條規定，主管機關有權派員對疑似污染廠商進行稽查工作，廠商不得妨礙或拒絕；而其施行細則第 9-1 條，則規定主管機關得將該查證工作委託於該特地區域內的相關團體、法人。水污法及其施行細則傳達了兩個重點：首先，地方上的團體，如巡守隊，確實有參與污染防治的法源依據；其次，不管是母法，還是施行細則，都未明定主管機關對於團體或法人的委託之授權範圍與程度，使其成為地方政府的自由裁量權，而非被授權的團體所能置喙。

²² 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/5/20。

在大發工業區的空污案中，官方對於巡守隊的授權範圍顯然是相當限縮的。巡守隊僅被期待在發現異狀之後，能夠立即通知稽查人員，再以「會同」的方式來進行檢查。換言之，官方認為，巡守隊只是幫忙打電話報案，至多是在旁觀察稽查人員的採樣工作。因此，民間巡守隊的授權範圍一直是官民之間所爭執的焦點。

社區巡守隊知道官方的立場之後，他們退而求其次，不再要求百分之百的稽查權。在目前他們所採取的作法是，如巡守隊發現污染，他們會立即通知環保局。如果稽查人員能夠立即前來現場，就一同進行聯合勘察的工作；如果巡守隊員認為污染之證據有隨著時間被消滅之虞，則會向環保局人員作報備，再進入廠區進行採樣的工作。一般而言，廠商是願意接受巡守隊員的進入，因為環保署有正式行文給當地廠商。一旦進入了廠區，巡守隊必須全程將其過程錄影，並且依環保局所教授之標準程序來進行採樣，並將之交由隨後來到的環保局人員。

官方的保守態度也表現在他們如何兌現「聯合稽查」的承諾。根據本文的田野觀察，原先居民獲得官方的同意，可以共同參與針對環保署公佈的七家涉嫌廠商之未預警的稽查。聯合稽查當日，在走訪廠商的過程中，實際進行採樣的都是環保局人員，而同行的巡守隊員、村長卻是與環保局的長官一同被請到辦公室泡茶聊天。環保局的長官更在每家廠商稽查結果出來時，請地方人士提出意見，並將這些意見寫在稽查結果上。美其名是尊重地方意見，但實際上卻是希望這些地方頭人來為其結果背書。因此，原先應是一個能夠讓巡守隊實地操作採樣程序的機會，卻在官方的有意隔離下，使地方不僅被排除於外，更要被迫擔當稽查結果的保證人。

社區民眾看得很清楚，他們敏銳地察覺到官方處處阻撓的手法。當日出席聯合稽查的大發工業區巡守隊長就曾嘆說「我們有去跟沒去，沒有太大差別」。²³ 然而，當巡守隊進入了官方的遊戲中，即便獲得了較以往大的權力，卻也不得不遵守官方的遊戲規則。即便有所抵抗，卻也往往僅是消極的不作為。例如在聯合稽察過程中，地方提出了希望工業區在大排水溝附近能多裝設監視器的意見，在廠商與工業區服務中心一陣推託之後，現場環保局官員就建議，過溪的社區發展協會發公文到環保局來申請。這個看似四平八穩的決議，實際上卻是將廠商與服務中心不願負擔的責任推到地方來。因此，原先提案的協會理事長感到心灰意冷，在聯合稽查結束後將近一個月，仍不願送出公文。²⁴

從民主務實主義的角度來看，平等的參與最首要的價值。就這一點而言，民主

²³ 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/7/31。

²⁴ 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/7/31。

務實主義是與審議式民主是十分接近的，兩種理論都主張，公開而平等的參與可以「達到共善為目的的共識結論」（蔡宏政，2009：7）。然而，就上述的觀察而言，居民、官方、業者之間顯然沒有產生公共利益的共同認知。一連串的程序上的阻撓、行禮如儀，加深了居民的挫折感，也降低了其參與的願意。

除了官方的抗斥之外，巡守隊是否能滿足社區居民的期待，甚至是獲得他們的信任，也是值得觀察的面向。自從巡守隊開始負擔污染防治的任務之後，一個明顯的現象即是，原先會打給環保局公害專線的居民，開始直接向巡守隊「報案」。²⁵ 這個現象顯示，在居民的心目中，巡守隊已經開始獲得類似官方的地位，而且更重要地，他們寧願相信在地子弟保護家園的熱誠，而不是屢次讓他們失望的政府官員。儘管如此，社區巡守隊本身仍是面臨了專業能力、自我組織、地方信任三項因素的挑戰。

首先，即使巡守隊員接受了環保局的課程訓練，也獲得官方所提供的設備，知道如何進行標準化的採樣工作。但是究竟巡守隊員是否能夠正確地辨識、判斷污染，也並不是有絕對的把握。潮寮村長就坦承：

污染防治是專業的東西，在空污方面，我們可能比較沒辦法；我們是比較著重在水污，只要有偷排，都會看得出來，不管是水的顏色不一樣，還是強酸強鹼都會有異味，我們可以會同環保局跟廠商來看。空污的部份，如果是排很明顯的黑煙，我們也可以錄影，再由環保局來請廠商改善，只是比較沒有時效性，至於到底有沒有污染，就看監測系統了。²⁶

因此，到目前為止，民間稽查小組只能針對水污染的部分加強監督，至於空污，他們只能寄望未來完成的監測系統，以及公害監督委員。

此外，要落實完善的社區參與，村落的自我組織能力也是重要的。潮寮、過溪，會結三村雖然都在空污事件中受害，但是只有前兩村事先就成立了巡守隊，但是會結村卻一直沒有這樣的組織。因此，事後官方的補助自然就略過了會結村，而僅給潮寮與過溪兩村。如此一來，會結村民的安全就沒有獲得巡守隊的保護，過溪的社區發展協會理事長便表示，「現在是非常時期，我也不想管會結那邊是怎麼巡守了，現在是隨人顧性命的時候了」。為何單獨只有會結村沒有巡守隊呢？原因即是在他們的自我組織較弱，不願意集體參與的方式來解決社區共同所面臨的問題。

²⁵ 訪談記錄，大發工業區巡守隊隊長，2009/5/20。

²⁶ 訪談記錄，大寮鄉潮寮村長，2009/7/20。

會結村長如此表達了村民的考慮，萬一巡守隊沒有防止偷竊行爲，村民一定會大罵，「在巡鬼啦，巡酒瓶啦，巡到睡著了」。²⁷ 因此，村民普遍認爲多一事不如少一事。²⁸

最後，要維持能夠持續運作的巡守隊，也是需要穩定的經費來支持。除了官方所承諾的補助，巡守隊目前也依賴工業區廠商的捐款。對於業者而言，每年編列固定的公關經費來贊助地方活動，行之有年的慣例。然而一旦巡守隊的工作從單純的捉小偷，擴大成爲捉污染，那麼是否有可能出現不肖業者以公關名義，行收買巡守隊之實，也是值得觀察的。事實上，也有些居民認爲，巡守隊本身的公信力是有待提升的。地方上就有傳言，某一家資源回收業者經常被警察檢查，因爲常有「民眾」報案說那邊有贓貨，其原因即是「沒有給巡守隊贊助，而遭到修理」。²⁹

到底大寮鄉民是否能從污染受害者轉變成爲環境巡守者，這項角色轉換目前仍是有各種的困難。在目前看來，社區巡守隊是否能夠突破官方的保守心態，並且取得當地居民更堅實的信任，將是最重要的挑戰。

在此，新竹科學園區的制度化參與（1999-2005）之經驗（Tu, 2007: 516-519），是值得參考比較的。相對於大寮，新竹市原先就有專業的環境運動團體（新竹公害防治協會），大學教授的介入也有助於運動者取得參與的正當性。在九〇年中期以降，竹科種種污染情事逐漸曝光，在環境運動者的要求下，主管科學園區的國科會在 1999 年同意設置「環保監督小組」。與大寮的社區巡守之草根路線不同，竹科環保監督小組著重於污染的調查與監督；然而，在經過了幾年的運作，社區居民與環境運動者都對於感到失望。原先環境運動者所期待流行病學研究，沒有獲得官方的經費支持，對於民眾所反應的污染案件，主管單位的配合意願也並不高。最後到了 2005 年，環境運動者不再參與這個官方的小組，宣告制度化參與的實驗正式結束。

此外，2009 年底高雄縣市交界大坪頂地區所發爆發的毒鴨事件，也是民間團

²⁷ 訪談記錄，大寮鄉會結村長，2009/4/9。

²⁸ 根據我們的觀察，比較關心污染問題的居民是長期居住的在地人，自外地移入者的社區參與度比較低。潮寮、會結兩村都是以在地人爲主，而過溪村則是有相當多的外來人口（田野筆記，2009/6/19）。然而，人口組成的差異並無法解釋爲何，以在地人爲主的會結村沒有在事先就組織了社區巡守隊。從我們與三個村的領袖接觸與訪談中，原因很可能是主事者的態度與意願。如果村長不積極爭取資源，動員居民，自發性的社區參與是很難形成的。

²⁹ 訪談記錄，大寮鄉過溪村民，2006/6/19。

體自行發起的環境監測行動之一。台南社區大學有一群環境義工，他們關切南台灣有害廢棄物的流向，在之前，他們已經成功地促成政府正視台鹹安順案的污染案。由於他們積極的追蹤，同時也擁有檢測戴奧辛含量的儀器，所以才能夠揭露這起事件，並且引發官方的相關行動。³⁰

從這些的個案來看，政府部門的保守態度無疑是阻礙民主參與的最大因素，官方的拖延、消極抵制都會使得民眾的參與意願降低，產生對於既有制度的不信任。竹科與大坪頂的個案也呈現這樣的特色，如果要迫使官方採取積極行動，民間是需要一定程度的專業能力，他們至少需要有辦法拿出具體的、可被科學上檢證的事證。然而，相對於其他地區具有充沛的社會資本（環境運動團體）、人力資本（大學教授），台灣大部分的工業區週遭社區都是比較接近大寮的狀況，社區的自我組織能力是明顯不足的。大寮的個案即是呈現了這樣的問題，也因此社區巡守隊所面臨的種種內部挑戰。

伍、結論

自從 1994 年政府提出社區總體營造的政策之後，強調由下而上的參與、官民夥伴關係的思維逐漸擴展到各個議題領域。從一開始的文史保存、到九二一之後的災區重建，以及地方產業的振興，都可以發現社區參與的成份是越來越明顯（陳錦煌，2009）。然而，在污染防治方面，社區參與的發展卻相對而言是落後的。其原因是不難理解的，在文史保存、災區重建、地方產業等議題上，所涉及的利益衝突是比較不明顯；相對地，污染的問題則不可避免地是一種零和遊戲，污染者之所得，即是被污染者之所失。

本文指出，在以往行政理性主義的典範主導下，官方對於基層民眾是抱持著不信任的態度，阻礙了社區參與的制度化。環保協定並沒有獲得官員的重視與提倡，環境監測系統不是沒有建置，就是其測量結果沒有公開。因此，在廠商與社區居民不對稱的關係下，後者持續受到污染的威脅，他們的聲音只能透過激情的抗爭才能獲得重視。用通俗的話來說，過度膨脹的行政理性主義即是會帶來「專業獨裁」的扭曲現象。就以晚近眾所關注的中科三期爭議為例，最高行政法院的判決撤銷了環評報告，但是環保署仍無視於司法體制的要求，宣稱七星農場開發案沒有必要停工

³⁰ 見，<http://163.26.52.242/~nature/modules/tadnews/index.php?nsn=178>（2010/3/25 取得）。

（邱花妹，2010；黃丞儀，2010）。這個例子顯示，在台灣環境問題的治理，行政理性主義已經儼然成為無視社會輿論、合法性的巨獸；在這情況下，民主務實主義所重視的參與原則，自然會受到高度的排擠。

在 2008 年底所爆發的大寮空污事件，呈現了行政理性主義的不足。由於政府無能根除污染，甚至指認出污染廠商的情況下，社區參與的要求被提出來了，而且也獲得了官方某種程度的接納。理所當然，我們不能過於樂觀地期待，一個地方性的社區參與之實驗要促成全面性的典範移轉，是有相當的困難。到底這個災難後萌生的民主務實主義之芽苗，是否有可能普遍化成為台灣環境治理的新典範，仍是有需要克服的內外種種障礙。

參考書目

- 朱斌妤、蘇明敏（2000）。台灣石化社區關係發展之方向：社區諮議委員會的建立。 **國立台北大學學報**，2，182-215。
- 何明修（2002）。衝突的制度化？公害糾紛處理與環境抗爭。 **教育與社會研究**，3，35-64。
- 何明修（2006）。 **綠色民主：台灣環境運動的研究**。台北：群學出版社。
- 宜蘭縣政府（1992）。 **宜蘭縣政府、台灣水泥股份有限公司蘇澳廠環境保護協議書**（未出版之官方資料）。宜蘭市：宜蘭縣政府環境保護局。
- 林子倫（2008）。從抗議到審議：台灣環境治理的變遷與挑戰。載於王宏仁、李廣均、龔宜君（編）， **跨戒：流動與堅持的台灣社會**（239-260 頁）。台北：群學出版社。
- 邱昌泰（1995）。 **台灣環境管制政策**。台北：淑馨出版社。
- 邱花妹（2010年2月6日）。中科三期應速停工。 **中國時報**，第 A14 版。
- 范玫芳（2008）。科技、民主與公民身份：安坑灰渣掩埋場設置之個案研究。 **台灣政治學刊**，12（1），185-227。
- 徐世榮（1995）。試論科技在地方環境抗爭運動中所扮演的角色：以後勁反五輕運動為例。 **台灣社會研究季刊**，18，125-152。
- 馬志明、楊瑞豐（2000）。緊急事件準備與應變之推動經驗談：新和化學公司高雄廠。 **環境管理報導**，17，17-20。
- 陳錦煌（2009年9月21日）。十年社造我們學到什麼。 **中國時報**，第 A14 版。

- 曾子旂、何明修（2008）。高雄縣市永續發展總體檢：打造綠色工業。載於蕭新煌、紀駿傑、黃世明（編），**深耕地方永續發展：台灣九縣市總體檢**（173-214頁）。台北：巨流出版社。
- 湯京平（2002）。環境保護與地方政治：北市兩市環保官員對於影響執法因素的認知調查。**台灣政治學刊**，**6**，138-183。
- 黃丞儀（2010年3月2日）。環評案樹立司法新標竿。**中國時報**，第A14版。
- 黃瑞源（1999）。南帝化工公司推動責任照顧之經驗：廢棄物管理與減量。**工業污染防治**，**71**，65-179。
- 黃躍雯（2002）。**築夢荒野：台灣國家公園的建制過程**。台北：稻鄉出版社。
- 葉俊榮（1993）。**環境政策與法律**。台北：月旦出版公司。
- 潘文炎（1999）。台灣責任照顧制度的沿革與展望」。**工業污染防治**，**71**，124-130。
- 蔡宏政（2009）。公共政策中的專家政治與民主參與：以高雄『跨港纜車』公民共識會議為例。**台灣社會學刊**，**43**，1-42。
- 鄭允豪（2006）。永續經營的基石：杜邦的安全文化，2010年3月3日，取自：<http://proj.moeaidb.gov.tw/cesh/data4/59-07.pdf>。
- 蕭新煌（1994）。台灣地方環保抗爭運動的性格與轉變：1980-1991。載於台灣研究基金會（編），**環境保護與產業政策**（550-573頁）。台北：前衛出版社。
- 蕭新煌、蔣本基、劉小如、朱雲鵬（1993）。**台灣2000年**。台北：天下文化。
- Dryzek, J. S. (1992). Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism, Nature and Socialism*, **3**(2), 18-42.
- Dryzek, J. S. (1997). *The politics of earth: Environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Gould, K. A., D. N. Pellow, & A. Schnaiberg (2004). Interrogating the treadmill of production. *Organization and Environment*, **17**(3), 296-316.
- Ho, Ming-sho (2005). Protest as community revival: Folk religion in a Taiwanese anti-pollution movement. *African and Asian Studies*, **4**(3), 237-269.
- O'Connor, J. (1994). Is sustainable capitalism possible? In M. O'Connor (Ed.), *Is capitalism sustainable: Political economy and politics of ecology* (pp. 152-175). New York: Guilford.
- Pellow, D. N. (2002). *Garbage wars: The struggle for environmental justice in Chicago*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Rabe, B. G. (1994). *Beyond nimbyism: Hazardous waste siting in Canada and United States*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- Schnaiberg, A., & K. Gould (1994). *Environment and society: The Enduring conflict*. New York: St. Martin's Press.
- Tu, Wen-ling (2007). IT industrial development in Taiwan and constraints on environmental mobilization. *Development and Change*, 38(3), 505-527.

From Pollution Victims to Environment Guardians: Community Participation in the Wake of Taliao Air Pollution Incident

Minh-Sho Ho*

Abstract

In response to the rise of anti-pollution protests, Taiwan's government instituted a series of regulation measures to manage the environmental crisis and social discontents. However, community participation has been persistently underdeveloped. Due to the distrust on the part of officials and business, the communities adjacent to industrial zones are dispossessed of the right of being fully informed. Residents are not allowed to understand the risk and pollution they face everyday; as a result, when pollution erupts, they can only result to protest to demand compensation. In the Taliao Incident of December 2008, existing environmental regulations fail completely. Local environmental inspectors, pollution complaint hotline, and the temporary monitoring system installed by the central government are unable to identify the pollution sources and protect the safety of threatened residents. This paper takes a critical look at the evolution of community vigilante committee. The committee is originally devoted to crime-prevention, but after the Incident, it obtains government recognition, training and subsidy for the purpose of pollution prevention. Now the committee is allowed to sample pollution evidence in the factory compound. This paper researches the current situation of this emergent form of community

* Minh-Sho Ho, Assistant professor, Department of Sociology, National Taiwan University.

從污染受害者到環境巡守者：大寮空污事件之後的社區參與

participation and evaluates its potential for the future of democratic pragmatism as a new paradigm of environmental governance.

Keywords: anti-pollution protest, community participation, democratic pragmatism, environmentalism, conflict resolution