

鄰避性環境衝突管理的制度與策略

以理性選擇與交易成本理論分析 六輕建廠及拜耳投資案

湯京平*

摘 要

民主化以來，我國因環境意識提高，公權力強力介入環境糾紛的可行性大幅降低，導致鄰避性（NIMBY, Not In My Back Yard）環境衝突案件層出不窮。本文首先介紹鄰避性環境衝突的一些特質，並以交易成本的理論，分析制度在此間可扮演的角色，同時檢視國外在處理類似情境時所做的制度化之努力。為深入解釋台灣民主化進程所產生的特殊問題，本文針對分析台塑於利澤與麥寮之六輕設廠及拜耳於台中港地區的投資案中所面臨的鄰避衝突，作情境與策略之分析，以印證「適度以制度與策略地提昇政治參與及對話，始能成功地控制環境議題的『泛政治』化趨勢」之命題，並做成政策上的建議。

壹、緒 論

自一九六 及一九七 年代環境保護運動在歐美興起，至一九八七年聯合國「世界環境暨發展委員會」（Brundtland's World Commission on

*國立中正大學政治系助理教授；本文承中研院蕭代基研究員及中正政治系吳重禮助理教授指正，特此致謝！

Environment and Development) 的報告—《我們共同的未來》(*Our Common Future*)—出爐，環境保護的議題已和經濟發展的目標結合，同為世人所重視。一方面，「永續發展」(Sustainable Development) 已成為眾所矚目的新施政觀念，使各國莫不希望在追求經濟發展的同時，亦能防止生態之破壞與自然資源之耗竭。另一方面，誠如該報告的標題所提示，全球環境保護，富裕的先進國家已無法獨善其身，故努力的重點，已從已開發國家向來較關心的「綠色議題」(Green Agenda, Gilbert et al., 1996) 諸如其國內的生態保育、污染區的回復原狀等，轉而強調要同時處理發展中國家所迫切謀求解決的「棕色議題」(Brown Agenda) 如污染減量、防污設施(如焚化爐、污水處理廠等) 的增設、公共衛生的提昇等，以防止因第三世界國家無力或不願負擔污染防治的成本，而致全球皆遭受污染浩劫。

諸如此類對開發中國家的關切與協助，其實並不能解決其許多源於內部環境管理上的挑戰。開發中國家所面臨的經濟競爭力嚴重落後，及環境快速惡化的雙重詛咒，使其在慮及來自國際環保人士與地方污染受害者的反彈的同時，仍須傾全力發展經濟，脫離貧窮，而在環保與成長的衝突間，尋求一個均衡點。此均衡點的達成，可視為一社會的集體選擇(collective choice) 的過程，深受該社會的結構與政治制度等因素之影響。例如，在社會力(相對於政府權力) 發展程度較低的國度或極權統治的國家該均衡點的決定，可能取決於少數技術官僚；在民主社會，該均衡點便要透過複雜的制度運作以進行意見交換、資訊評估、利益結盟，來作成決策。

在諸多環境管理的挑戰中，讓各民主政府倍感頭疼的，莫過於在於自利心驅使及環境意識高漲下所產生的各類環境衝突，如所謂的 LULUs (Locally Unwanted Land Uses) 政策及其所展現的「鄰避症候群」(Not In My Back Yard Syndrome, NIMBY)：地方民眾以自利的訴求，強烈反對任何有污染威脅的設施，座落於鄰近地區(O'Looney, 1995)。這類鄰避性的環保抗爭，從經濟學的角度而言，是市場機能失效的典型，因而提供了政府公權力介入的學理基礎：理論上，這類有公害之虞，不受歡迎的鄰避設施，仍有可能透過自願性之市場條件交換來達成協議，而形成古典經濟學中出價者與喊價者雙贏的局面¹。例如當開發者或鄰避設施的經營者能提供

¹ 關於因交換而達成柏列圖效率(Pareto-Optimal) 的理論，請參考英國經濟學家

當地居民足夠的誘因，如優厚的補償條件，且前者能吸納此一成本，則此一環境衝突，便可能透過市場機能之運作而獲得圓滿解決。此一解決方式因其源於自願性得利益交換，雙方皆會謀求各自最大的效用，進而獲致柏列圖概念下的最大社會效率（Pareto Efficiency）²。

但在實際經驗中，鄰避性設施的交易不但不易達成，而且往往以暴力衝突收場，進而引起社會震盪不安等外溢效果³。導致此類市場失靈的主要原因，根據寇司定理（Coase Theorem）的啟示（Coase, 1960），乃由於其交易中之鄰避情境的特點，在現有之制度下（如對環境權、財產權定義模糊），無法有效降低過高之交易成本（Transaction Costs）。同時，政府基於迫切需求而介入，企圖透過公權力來執行先買權（Preemption）如動用警察權、經濟部的政策輔導（公有地釋出、工業區設置等），來達成政策目的。但政府政策性介入的結果，是地方受害者意識高昇，地方民眾以自力救濟之方式進行對抗，而致衝突升高，暴力相向，最後往往是政策失敗、政府失靈。

此一具鄰避性的環境衝突，在過去數十年中，已困擾許多先進國家，促使他們變革現有之制度，以期改善制度面對該衝突的化解能力。然而，此類衝突對政治轉型中的國家—如台灣，則形成更嚴竣之挑戰。相較於其威權時代，或其他極權統治的國家，政府已不能用戒嚴、鎮壓的手段防止或排除抗爭的發生。但相較於先進的民主國家，政府又缺乏制度化的協商管道足以徵信於衝突雙方，使環境衝突納入常態的管理模式中。因此對於一政治體系快速變遷的政府而言，要維持政局穩定經濟成長，同時化解雨後春筍般的環境衝突，一方面，必須致力於制度的改善，俾能有效降低交易成本，使鄰避性的設施可能在自願性的協調溝通下，達成協議；另一方面，由於數十年來對環境問題的漠視，污染已經形成，民眾對於廠商和政府控制污染的承諾無法信賴，故政府也必須針對已發生的衝突，策略性的

Francis Y. Edgeworth 之“Edgeworth Exchange Box”，詳見 Robert Frank, 1991: 586-95。

² 相關討論，請參考 Coase, 1960；Shaw, 1996；葉俊榮，1993。

³ 一明顯例子為一九八〇年代末期以來，環境抗爭迭起使社會大眾對投資環境漸失信心，促使產業加速外移。為了避免造成國內產業空洞化，減緩經濟成長，政府遂提出留根台灣的口號。

介入兩造談判過程，以謀化解因暴力衝突而引起社會政治的危機。

國民黨在過去十多年來，在某種程度上，已達成以上兩項任務。一方面，公害糾紛處理之機制已漸上軌道（如《公害糾紛處理法》在一九九二年出爐），公害糾紛案件迅速降低。另一方面，在經歷一九八〇年代激烈的環境運動及環保抗爭的衝擊下，國民黨依然能維持整體經濟穩定成長，完成政治改革⁴，同時維繫選民的支持，使其在全世界第三波的民主浪潮中，成為保持執政資格的特例⁵。雖然國民黨的執政地位在環保及其他運動中得以屹立不搖，可以有許多層面的解釋⁶，但先決條件，應是能有效控制在環保抗爭下所造成對經濟發展與社會穩定的衝擊。由此，以宏觀的角度而言，國民黨過去十餘年的鄰避衝突管理，若非全然成功，亦堪稱難能可貴。然而，過去權宜性的衝突管理雖得以暫時地平息許多個案，但一方面未建立起完善的管理制度⁷，另一方面也引起所謂的骨牌效應等後遺症，使鄰避性環境衝突並未在其他抗議污染與永續的風潮逐漸平息之後銷聲匿跡。反之，這類衝突正持續發酵，正挑戰國民黨地方執政權的維繫。例如，桃園的垃圾大戰源於地方民眾對垃圾場與焚化爐的抗爭，進而導致選民對地方政府之不滿，而反映在地方選舉，造成反對黨的大勝。同理，台中縣的反拜耳（Bayer）設廠案抗爭，成功地為反對黨候選人造勢，進而擊敗國民黨候選人，凸顯了鄰避議題對地方執政者的巨大威脅性。

本論文旨在藉由六輕與拜耳投資案的個案分析，探求影響環境衝突管理成敗的策略面與制度面因素。以下，我們首先介紹鄰避性環境衝突的一些特質，並針對該類環境衝突作情境與策略，分析制度在其中扮演的角色，然後在結論中提出政策性建議。

貳、鄰避性之環境衝突的特徵

⁴ 包括憲政改革中的國會結構調整、總統民選、陽光法案、司法改革等。關於這類制度面的改革對環境保護能力的改善，請參考 Juinn-Rong Yeh, 1996。

⁵ 根據 Huntington (1991) 的觀察，大部份發展中國家的威權統治者，在此第三波民主化浪潮中，希望藉選票合理化政權的努力，都遭到選票擊敗而下野。

⁶ 請參考 Tang and Tang, 1997；吳乃德，1993。

⁷ 關於台灣環境法制面缺失精闢檢討，請參閱黃錦堂，1994。

鄰避性之環境衝突具有成本或利益高度集中化 (high concentration of cost/benefit)、高度群眾動員性 (high mass mobilization)、高度不確定性 (high uncertainty)、與高度資訊不均衡性 (high information asymmetry) 等特點，而致交易成本過高、衝突傾向快速升高等不幸後果。首先，所謂高度成本或利益集中化，即某政策之成果，將使少數政策關係人 (stakeholders) 負擔或享有絕大部份之成本或利益。根據威爾遜 (James Q. Wilson, 1995: p.xxiii) 之分類，一個特定政策共有四種可能之對抗情境：利益集中之團體對抗成本集中之團體 (concentrate benefit versus concentrate cost, the Interest-Group Politics)、利益分散之團體對抗成本分散之團體 (diffuse benefit versus diffuse cost, the Majoritarian Politics)、利益集中之團體對抗成本分散之團體 (concentrate benefit versus diffuse cost, the Clientele Politics)、利益分散之團體對抗成本集中之團體 (diffuse benefit versus concentrate cost, the Entrepreneurial Politics) 等。

其中以後二者因牽涉對抗團體之不對等之動員能力，較易對政策制定與執行的可行性與穩定性產生衝擊。尤其當成本由少數人負擔，但利益廣泛為社會大眾所均霑，因擔負成本的組成份子較為單純，利益涉入程度較深，並且其相對剝奪感較高，故根據奧爾森 (Mancur Olson, 1965) 的集體行動的邏輯，這群成本負擔者，將會有較強的動機，與較高的組織能力來杯葛該項政策。在此一情況下，該項政策便不易達成協議。而即使該項政策能排除抗爭，強行通過，也會因為異議團體的持續杯葛，而呈現不穩定的情形。上述鄰避性的環境抗爭，正屬於這一類的高度不穩定狀態的政策情境 (Brion, 1991)。以垃圾掩埋場的設置為例，垃圾順利處理的利益為廣大的縣市民所普遍享有，而垃圾場設置的成本 (如垃圾場及垃圾車的惡臭、房地價下跌等) 需由當地居民來承擔，因此地方居民心理不平衡下的強烈抗爭，乃無庸置疑的現象。另如石化廠可能為鄰近區域帶來就業機會，甚至為國內石化業提供穩定之上游源料來源，但石化工業的可能污染及水源枯竭卻必須由地方居民承受，故易遭致地方性之抗爭。

第二，與集體行動邏輯相關的，便是這類抗爭的動員性遠比其他社會運動強。除了上述具體利益的驅使及受害者意識而有更強的參與動機，地方民眾身為成本負擔者，因地緣關係容易透過地方既有的社會網絡來進行動員。相對於其他社會運動，這類動員有較強的社會壓力，對不參與抗爭

卻能坐享抗爭成果（如補償金的發放）的鄉親（free-rider），有相當程度的社會制裁力。在這樣的壓力下，群眾運動的領導者更容易將議題激化，而導致衝突的升高與極端化。

第三，鄰避衝突往往涉及跨域的、政府間的管理協調。環境污染物的飄移性常使其管理疆界不易劃定；有效率的的管理層級亦可能不在特定的地方政府；牽涉的利益團體亦可能不限於地方性草根團體，因此有效的鄰避衝突管理，常常需跨越不同的行政區，需要政府間垂直與水平的合作（Wang, 1998）。

第四個造成鄰避環境抗爭十分棘手的因素，是該政策所涉及的需求模糊性（unclear needs）、高風險性與不確定性。許多鄰避抗爭的對象是涉及化學污染或核輻射的威脅，因為這類環境威脅涉及機率估算與對危險的認知等問題，公害與該設施的科學因果的不確性，及各種傳播因素都可能造成民眾對相同的客觀條件有著不同的主觀風險評估。隨著謠言叢生、有限的資訊、與對資訊與證據不同的解讀（亦可能予以扭曲或遭到誤解），衝突雙方不信任感大增，進而干擾兩造溝通協調的進行⁸。

第五，另一個相關的重要面向，是關於資訊流通在此種情境下的困難度較高。一方面，知識即是力量—資訊是對峙雙方的重要工具，掌握資訊便能掌握優勢，故雙方皆有動機扣住某些重要資訊，以維持談判優勢。但另一方面，資訊流通與交換更是塑造良好的協商情境與互信基礎，進而增加兩造協議達成的重要元素。如何在資訊的掌控及釋出間做精準拿捏，以謀取有力的談判地位，同時營造互信互利的協商氣氛，成為鄰避衝突中兩難的課題。

前兩項特質從政治的面向來討論鄰避衝突中影響資源動員的主要因素，後三者則將焦點放在協商過程中的情境因素（contingent factors）：參與者如何藉策略的運用而對協商的結果產生影響。從政治經濟學的角度來說，交易情境的不確定性與資訊不足或不對等性，正是造成交易成本過高，謀求協議的致命打擊。整個新制度主義（new-institutionalism）或以寇司（Coase）為首的交易成本學派（Transaction Costs School）的精義即在探求如何以正確的人性認知（rational choice rightly understood）為基礎，謀求政

⁸ 相關討論，請參考 Kasperson, 1999。另關於環境問題的特色，請參閱葉俊榮，1997。

府對財產權（環境權）作明確之界定，並設計出恰當的制度，來控制不確定之因素，降低交易成本，減少協商中策略、權謀的影響力，以增加協議達成的機會（Coase, 1960）。

參、鄰避衝突之化解與管理的新趨勢 ：由下而上的決策過程

制度面如何改善，在先進國家已引起廣泛的討論。在西方資本主義的傳統下，鄰避設施的推動者以私人企業為主，即便許多涉及公益的公共鄰避設施，如（有害或一般）廢棄物處理場等，亦常委由財力雄厚的私人企業處理，冀能一方面使政府的角色簡化成中立的管理者，另一方面能充分利用私人企業的龐大財力、專業能力及強烈的獲利動機，來提昇該設施的經營效率（Rabe, 1994）。然而，自一九六〇年代以來，環境保護意識大幅提高後，私人企業與地方居民的談判往往陷入僵局，除居民對補償金（compensation）的期待大幅攀升，環境權與污染權的爭議，亦是主要原因⁹。因此，政府積極涉入便儼然成為解決鄰避衝突的主要途徑。

但是，不管是由私人企業主導，或由政府出面，根據許多經驗性之研究，傳統的閉門造車式的、「去政治化」的決策過程（depoliticized policy procedure）由專家客觀地評估技術面、經濟面、社會面及政治面等因素，然後作成決定，再告知或說服當地居民，或以公權力強迫其接受。在民主的政治體系下，運作並不順暢（Gormley, 1989；Peretz, 1991）。在民主的體制下，地方民眾可能以許多方式，包括街頭抗議、遊說、司法訴訟等途徑，來阻撓該設施的設立。在許多（如一九八〇年代的我國）法治傳統較薄弱、挑戰政府政策的管道較不暢通的國度裡，暴力性之「自力救濟」往往成為地方異議人士的主要抗爭工具。誠如瑞比（Rabe, 1994）的田野調查所顯示，當地方人士得知某鄰避性設施選中其社區為基地時，在沒有心理準備的情況下，第一個反應便是詫異與憤怒，而誓言抗爭到底。這樣的情緒性反應

⁹ 關於我國鄰避衝突升高的原因，請參考 Shen and Yu, 1996; Tang and Tang, 1997。關於法制面的缺失而造成環境污染及環境衝突，間接影響鄰避衝突的管理，請參閱黃錦堂，1994。

可能立即關閉了兩造理性協商與溝通的機會，埋下了日後談判過程中互不信任的因子。加上政府與企業多依照「最小阻力」原則選擇其鄰避性設施的用地，亦即，在評估各預定地時，開發者可能鎖定最無力抵抗、所需補償金最低廉之地區。此不公平的公害分配更加深了地區居民的受害者意識，進而為抗爭動員注入能量¹⁰。

在觀察許多鄰避性設施成功設立的案例後，西方學者們歸納出一些相當類似的結論，即除了補償金（compensation）的充分利用之外（Kunreuther and Easterling, 1996；Lesbirel, 1996；Smith and Kunreuther, 1999），由下而上的自願性決策過程（bottom-up voluntary approach），以及政治對話的強化（facilitation of political dialogue），將有助於鄰避症候群的化解（Rabe, 1994）。鑑於解鈴仍須繫鈴人，歐隆尼（O’Looney, 1995）結合麥迪遜式的產權觀及傑弗遜式的小規模民主（small-scale democracy）觀念，而提出其「鄰域治理」（neighborhood governance）的衝突管理原則，冀透過地方人士對土地使用政策與反歧視政策的討論，來追求環境正義和解決鄰避衝突。而瑞比（Rabe）更具體地強調，雖然公、私部門的資源分配者（政府與企業）在鄰避性設施的擇地決策中有其一席之地，但決策責任，仍應交付給擔負利益與成本的公民（general citizenry）。交付的方式，便是讓擇地的決策過程以民主式的對話展開，對話的內容則應強調社會對該設施的需求¹¹、各社區間的義務均攤、對鄰避設施的標的社區的長期保護與補償、可能替代方案等（Rabe, 1994: 7）。諸如此類的政治對話，雖不是解決鄰避衝突的萬靈藥，但如列司比瑞爾（Lesbirel, 1999）在對日本的經驗性研究中指出，將可促成動態的協商（dynamic bargaining）以提出具新創性的補償方案（innovative compensation），進而有助於鄰避衝突的解決。

不論是政治對話，鄰域治理，或是動態協商，都強調由下而上的政治參與，及公民責任的廣泛認知，故需要深厚的民主政治傳統與公民素養，故如何應用到我國，尚存在著理論與實證間的鴻溝。本文希望透過國內數個個案研究，來討論類似的民主參與是否有助於國內鄰避衝突的解決，並

¹⁰ 關於公正（equity）及公平（fairness）問題對鄰避衝突管理的影響，請參閱 Lesbirel and Shaw, 1999。

¹¹ 本文權以「社區」（communities）表示直接負擔成本的地方居民，「社會」（society）表示利益均沾的廣大民眾。

對國內不同於西方成熟民主社會的國情所造成的特殊困難，予以深入描繪與闡述，冀對國內鄰避衝突的管理，有所裨益。

肆、六輕於利澤與麥寮投資案例

此間兩個貼切的案例，是台塑公司為垂直整合其上中下游之石化產業，所積極籌畫的國內第六座輕油裂解廠（簡稱六輕），在利澤與後來在麥寮的投資案¹²。基於接近蘇澳港便於石化原料進口、產品出口及其他考量，台塑規劃六輕的地點，以宜蘭的利澤工業區為第一順位。因此自1986年起該公司代表便透過公聽會、說明會等方式，積極與地方民眾與意見領袖溝通，盼能化解地方對石化工業可能造成污染的疑慮。台塑一開始便抱著相當樂觀自信的態度，評估該項鉅額投資（總投資額大約四百餘億及年營業額六百餘億），將雇用當地員工約一千八百人，並帶動中下游石化產業之快速發展，促成北宜快速道路的提前興建，蘇澳港港埠稅收遽增，進而促成地方繁榮，提高居民生活水平（張世賢，1993）。因此，只要以台塑的企業名聲與龐大的財力，擔保環境污染問題能被完全控制，宜蘭應會積極爭取投資案。在此雙贏的假設之下，王永慶曾自信地宣稱只有百分之九十的地方民眾歡迎，才會在宜蘭進行該項投資計畫。

雖然台塑的訴求獲得以國民黨主導的宜蘭縣議會之熱烈反應，但以民進黨籍縣長陳定南為首的宜蘭縣政府並不熱中。該訴求除了違背其觀光立縣的施政理念外¹³，在地方上仍有無可克服的強大阻力¹⁴。回顧當時，一九八六年正值國內環保抗爭風起雲湧的年代：鹿港反杜邦的戰火從小鎮延燒到首都街頭，成為媒體討論的焦點；後勁居民深受五輕之害而要求十五億天價賠償金的消息，亦被高密度地分析報導，而在全島引起對石化工業污染的疑懼；島內各地如雨後春筍般的公害糾紛與求償行動，皆造成民眾對於企業污染防治的能力與承諾無法信任。在此氣氛下，即便台塑一再召開說明會提出保證，並獲得中央政府環境影響評估的背書，仍無法取信於當地環境風險主要承擔者——沿海鄉鎮之海水養殖業者及漁民，以致陷入典型

¹² 關於台灣石化工業的政治經濟分析，近年有豐碩的研究成果，相關文獻如丘昌泰，1995；許甘霖，1993；吳金連，1992等。

¹³ 關於宜蘭「觀光立縣」政策的討論，請參考林錫銓，1994。

¹⁴ 另有分析提出陳縣長個人利益與該投資案不合的說法——即該案的引進將改變當地政治生態而不利於執政的民進黨，相關論點請參閱張世賢，1992；1993。

的鄰避僵局。

為求突破該開發案源於地方抗爭所遭受的瓶頸，台塑改變其著力點，轉與中央政府協商，以六輕對全國經濟成長之重要性與資金外移為籌碼，正式從經濟部工業局取得利澤工業區土地，以作為六輕下游加工廠用地，進而向六輕設廠邁出一大步，盼因此增加其與地方反對者談判的有利地位。但台塑此一協商背後的動作，卻激化了其原先協商對象的衝突行動。首先，向來關心環保議題，同情環境衝突中弱勢團體的台灣環保聯盟，正式在宜蘭成立分會，協助分散的地方鄉親，組織集體的抗議活動。宜蘭縣政府亦因政策主導權被中央政府剝奪，轉而採取明顯反對立場，並動員地方反對力量，以對抗中央政府由上而下、合法但未全然符合程序正義的決策。為將其反對立場合法化，縣政府自行委託學者，以更「慎重」（或說「嚴苛」）的態度，另做成不利開發的環境影響評估的報告（黃世毅，1991）。

在與地方公權力機關公開決裂，繼而遭受到強力杯葛後，六輕在宜蘭建廠的機會已微乎其微。除非地方政府態度轉變，否則以其執法機關角色，以及多如牛毛的法令，必能讓台塑窮於應付，而致無利可圖。終於，在環保署公佈民意調查後，台塑以未達百分之九十地方支持率為由，主動撤回該投資案，而宣告協商失敗。

相對於其在宜蘭遭受的挫敗，當台塑在數年之後將六輕設廠計畫向雲林縣政府提出，卻受到萬人遊行的盛大歡迎（聯合報，一九九一年六月七日）。六輕於麥寮設廠案，一如其於利澤之經驗，同樣在當地引起正反兩極的激烈反應，同樣引起環境高度污染之疑慮。但台塑終能排除抗爭，順利設廠，除雲林之社經條件較有利於台塑的協商談判外，台塑能吸取利澤談判之教訓，來改善麥寮地區反對勢力的協商過程，實為成功之主因。

台塑在此間所做之最大策略上之改變，即轉以地方為主要施力點，而讓中央政府維持較中立、超然之地位。從戒嚴體制中走來，許多在國內投資的申請者，都將中央政府視為「唯一」的決策單位，忽視地方的反彈，冀由中央政府「伸張」公權力，以壓抑來自地方政府或民眾「非理性」抗爭。除了六輕台塑案在宜蘭之挫敗，一九八六年杜邦在彰化的投資案，亦因該外商公司缺乏對當地文化與政治生態的瞭解，及與地方草根性社會網絡的接觸管道，而導致在整個設廠的協調過程中，因無法與地方人士進行有效的溝通，以致過份依賴中央政府權威式的介入，進而加深中央與地方

的歧見與對立，最後激化衝突，導致談判破裂。基於利澤的前車之鑑，台塑似乎體驗到：地方政府雖不足以成事（要修改過時法令、爭取優惠條件等，皆需透過與中央政府的協商談判來達成）卻亦杯葛有餘，畢竟其有太多的行政裁量權足以對抗中央的決策，故地方政治生態與地方政治人物的支持對該投資案至為重要。因此當台塑在鎖定雲林麥寮、桃園觀音與嘉義鰲鼓等工業區之初，即傾力發展其與各地方派系、組織的關係，企圖利用既有之草根性社會網絡，來深化其對基層民意的影響。

明顯的例子，即台塑利用「雲林縣離島工業區後援會」的成立與強力運作，來塑造和提升支持六輕的民意。該會由地方精英與民意領袖組成，熟諳雲林人長久貧窮、落後的切膚之痛：該縣既無發展觀光的優厚天然條件，又因自然因素的限制較大，使產業結構轉變不易，故當一九六〇年後其他開發中國家農業產能提高，以致我國失去農業相對優勢後，農業經營便因外銷競爭力轉弱而日益艱困（余玉賢、彭作奎，1991）。加以政府長期重工輕農所導致低農業報酬率，低農業投資率、低農業生產力等不利農村發展之條件（頁一五），故使農業經濟萎縮、農民實質所得偏低、農業人口外移¹⁵。在此社經條件下，雲林以農業立縣，便一直遭受經濟低度發展（如低就業機會、低地價、低國民所得、低稅收、公共設施匱乏等）、人口老化（青壯外移）、及沿海居民依賴養殖業為生而抽用地下水所引起嚴重之地層下陷多重困境（中國時報，一九九一年七月二十日，廣告）。

對於此困境的深刻認識，該會透過多次大規模造勢活動與文宣訴求，將台塑的六輕建廠計畫，塑造成將雲林人帶離貧窮、落後現狀的救星（楊孝起，1994）。一方面，該會廣為宣傳引進離島工業區可獲致的成效，包括沿海原本乏人問津的不毛之地將身價百倍、增加稅收、增加當地居民就業機會、藉變更產業型態（由養殖漁業到石化工業因此避免抽取地下水）來改善地層下陷及海水倒灌問題，以及廣增公共設施（包括台西深水港、第一、二高速公路環線等）。此外，後援會亦透過其外圍支持者，塑造許多與六輕設廠相關的願景，包括於麥寮設長庚醫院分院，將國立暨南大學

¹⁵ 因農業政策偏差而導致農村經濟困境，農民相對剝奪感升高的例證，可由一九八八年五二〇農民抗議事件的主要訴求——全面收購稻穀、全面實施農保、放寬農地買賣、農會總幹事普選等得知（趙剛，1989）。

設校於雲林等¹⁶，冀能增加六輕的整體吸引力。另一方面，該會亦發動雲林萬人大遊行活動，匯集地方菁英如各鄉鎮縣長及農會總幹事等於遊行大會中，以掀起一股強大的歡迎工業的聲勢，而宣稱其陣營代表民意的主流。

然而，即便該投資案確實受到當地廣大民眾的熱烈歡迎，但亦激起不容忽視的反對聲浪。環保的代言人—台灣環保聯盟在雲林成立分會，與該投資案的成本負擔者—以捕撈和養殖漁業為生的沿海居民—組成的自救會，共同形成一股激進的反對勢力。相對於其鄰近居民期盼六輕所帶來直接與間接的好處，這些為數四萬多漁民的生計，將直接受到環境污染的衝擊。除自外地來的環保人士外，這股勢力組成份子雖然為數不多，但因該投資案對其既得利益之威脅更大，相對剝奪感更強烈，故有更高的參與動機，更強的街頭抗爭動員能力。

面對這樣類似在宜蘭利澤曾發生的激烈反對行動，台塑成功地利用草根勢力予以消彌。除了在溝通協調座談會上承諾十萬個工作機會、¹⁷兩百萬人口的麥寮新市鎮、符合國家標準的公害防治措施、及輔導漁民轉業（歐錫昌與編輯部，1997），台塑更利用反對勢力中的矛盾，予以各個擊破。首先，在此亟需改善經濟條件的縣分，富有理想主義色彩的環保主張顯得有些格格不入，曲高和寡。環境主義者被地方居民批評成不瞭解當地民生疾苦的外來學者，其陳義過高的理想將破壞改善當地居民生活水平的機會。因此，其與受害的漁民團體間脆弱聯盟關係，亦因後者在避免其單純的經濟訴求被泛政治化的考量下，遭到被刻意劃清界線的命運¹⁸。其次，受害的漁民團體內，亦包括自有魚池的養殖業者、長期租用國有地的養殖業者、以及出海的捕撈漁民。其中以第一類抗爭者因其可能因六輕建廠引起之地價高漲而受惠，故反對態度較易軟化。最後，台塑因能成功的拉攏以縣長廖泉裕為首的廖派及以議長張榮味為代表的林派等重要的地方派系，對反對陣營進行反動員，而終能排除抗爭，達成設廠協議¹⁹。

¹⁶ 因此類要求均未獲得台塑與政府的積極回應，故只能稱之為一廂情願的「願景」。

¹⁷ 相對於其在利澤所宣稱的一千八百人（張世賢，1993），該數字成長了五十餘倍。

¹⁸ 例如，「雲林沿海漁民自救會」發起人曾強調自救會的超然性，與政治及台灣環保聯盟絕對無關（楊孝起，1994）。

¹⁹ 關於地方派系在環境衝突中之功能與角色，請參考周芬姿，1990。

伍、拜耳 (Bayer) 投資案

另一個深受矚目的案例，是世界第十一大跨國公司德國拜耳公司，響應政府亞太營運中心政策，而欲於台中港的投資近五百億元，生產甲苯二異氰酸酯 (TDI) 與二本甲烷二異氰酸酯 (MDI) 的計畫案。自一九九四年底到一九九八年三月拜耳正式終止其投資計畫，歷時三個寒暑（包括二十四個月以上的準備工作，十八個月以上的協商），其間除多次邀請梧棲民眾赴德國總場參觀，舉辦十二場公聽會及六十多場社區說明會，更通過了重重行政關卡（如經濟部投審會與省環保署兩階段的环境影響評估，及省議會議決的台中港區約八十公頃租地案），在即將整地建廠之際，忽然由拜耳總公司宣佈，將投資案全案轉往美國德州的片面決定，而引起政府與企業界之震撼及其支持者的錯愕（陳妙鈴，1997；汪誕平，1998）。

一如台塑的六輕投資案，拜耳案亦受到中央政府的大力支持。相較於台塑是以本土資本家「留根台灣」為訴求，籲請政府改善投資環境，協助企業克服設廠的困難，拜耳則懸著亞太營運中心的大纛，使中央政府希望以其為模範，招徠國際資本。其與利澤六輕案相同之處，在於其由上而下的決策模式，加深了地方居民的受害意識。易言之，即由拜耳內部專家分析出台中港區為理想之建廠用地，然後告知港區民眾，爭取支持並排除障礙。但拜耳展現了與麥寮六輕相當不同的溝通協商模式。拜耳公司拒絕了地方社會網絡的仲介²⁰，直接與當地民眾接觸，採行融入社區組織的部署，在預定廠址設立辦公室及溝通小組，以低姿態的、地毯式的登門拜訪來化解地方居民的反對聲浪（聯合報，一九九七年十二月十一日）²¹。根據拜耳自己的評估，此溝通成效十分顯著：原先當地強烈反對的情緒已被化解與安撫，轉而在聽證會與現場勘察說明會上公開地認同、支持拜耳設廠的立

²⁰ 曾有地方人士出面，揚言若拜耳拿出二千萬元，即可協助其綁樁化解反對勢力。見郎若帆，1997。

²¹ 根據台灣拜耳董事長的解釋，其決定直接與地方民眾溝通的主要因素之一，乃由於地方菁英（包括地方派系領袖及民選公職人員）在計畫案提出之始，便持相當疑懼的態度，不敢為拜耳背書。面訪莫克博士（Dr. Mueck）（一九九九年一月七日）記錄。

場（郎若帆，1997：77）²²。

然而，也許是拜耳低估隱性的反對勢力，也許是決策戰場已由設廠當地的街頭轉移至其他政治場域，使拜耳在地方社區的溝通成就變得無足輕重。例如，省議會透過兩黨角力決定拜耳是否應進行第二階段環境影響評估及是否通過租地案；經由縣長選舉，間接決定了公民投票是否會成為縣府決策依據（如核發各項執照與許可）；行政院考量是否應援核四之例，由內政部依「特種建築物」之規定，跳過地方政府之杯葛，直接發照；乃至於立法院決定是否給予地方之公民投票對地方公共事務決策之法定地位等。在立法院委員會初審通過有關「地方政府可經由公民投票公決地方重大事務」的草案、行政院慮及更劇烈地方抗爭的可能性並且不願首開先例地直接發照給民間非重大公共建設、以及新科縣長廖永來執意履行其競選諾言要進行公投等不利因素下，拜耳終於斷然放棄了已投資逾千萬美元前置作業的設廠計畫²³，終止該投資案²⁴。

拜耳停止投資的決定性因素，看似對廖永來縣長執意進行公投的抗議，仔細分析之下，實為類似投資案（杜邦、七輕、八輕等）中，策略性措施無法應付制度面缺失而導致交易成本過高的典型後果。畢竟，如果真如拜耳所宣稱，地方反對勢力已成功地被其溝通協調的努力所撫平，廖永來縣長的公投訴求應不至於對拜耳設廠產生太大威脅²⁵。拜耳德國總公司董事會之所以不願放手讓台灣拜耳繼續與各方反對勢力協商，而以「公投」的不合理性作為停止投資的理由，除堅持其程序正義上的原則，實因為台灣在設廠審核制度的不完整性，導致投資者雖已投入過大的前置作業成

²² 根據拜耳自己做的民意調查，顯示在港區的四個行政區中，一九九七年九月到十月間，有超過六成民眾支持拜耳在該地設廠。作者與台灣拜耳董事長的訪談（一九九九年一月七日）記錄。

²³ 汪誕平，1998。一說上億台幣，見孫中英，聯合報，一九九七年十二月十一日。

²⁴ 關於拜耳決策的三個階段，請參考 Mueck, 1999。

²⁵ 相對於拜耳案，公投在利澤被台塑拒絕，主要是王永慶曾誇口「要百分之九十的民眾支持才設廠」，以致公投結果不太可能符合其願望。反觀拜耳案，除因公投制度未曾確立而使縣政府有可能藉行政程序操縱公投的結果，若依其所宣稱，地方反對力量已被成功地安撫，要爭取相對多數，並不會具有太大的威脅。關於公投在公共管理上的問題與限制，請參考陳敦源，1998。

本，仍需面對結果的高度不確定性，與隨之而來的商機的延宕²⁶。根據台灣拜耳董事長莫克博士表示，公投所造成的延宕，使拜耳必須同時進行台灣的投資案與在德州的替代方案的評估作業，因此每天都要負擔鉅額的費用。加以廖縣長以反拜耳為競選策略，拜耳向來感覺難與其溝通，故在制度不健全的前提下，難保公投之後，還有其他阻撓性動作出現。因此，拜耳德國總公司評估，停止投資應為避免更大損失的理性決定²⁷。

陸、分析討論

諸多因素使得拜耳黯然出走，台塑的六輕建廠計畫在宜蘭利澤觸礁，但在雲林麥寮能達成協議。除了麥寮的社經背景等條件讓六輕設廠在當地較具吸引力，因而享有較大的議價空間外（Tang and Tang, 1997），最直接而關鍵之因素，莫過於投資者能否克服反對人士的抵制與激烈抗爭，來達成建廠協議。當時，國家的權威性價值分配能力因民主化運動和各類社會運動的強力挑戰而逐漸退縮，而將設廠的決策交還給市場機能。冀由投資者與當地居民進行志願性之協議，由供需面之強弱及議價手腕之良窳等因素來決定交易結果。然而，此一市場之運作，卻因遊戲規則尚未建立（包括基本的行政程序（含環境影響評估、相關執照之審核與頒發單位、公民參與之管道等）不確定、環境權未被明確定義、衝突協商管道未臻成熟等，互信的資訊交換機制尚未建立等，以致交易成本偏高，終致交易協商不易成功。此類市場無效率或失靈現象原為交易成本過高的制度下典型的、可預測的結果。而台塑的六輕投資案能在麥寮順利進行，由此觀點審視，可視為相當有趣之特例²⁸。

在制度面缺乏有利的條件下，要使交易成功，只有靠策略面的條件來

²⁶ 拜耳對程序正義的堅持，可由其對環境影響評估的重視看出。雖投資初期拜耳曾有「是否應進行第二階段環境影響評估」的質疑，但一旦確定應該進行，拜耳便全力以赴，做出拜耳自己都十分自豪，堪稱台灣歷年來最詳盡的評估報告。與莫克博士面談記錄（一九九九年一月七日）。

²⁷ 與莫克博士面談記錄（一九九九年一月七日）。

²⁸ 類似的投資案，如之前的杜邦於鹿港案、及之後的燁隆與東帝士的濱南案等，皆因地方強力杯葛而遭撤回或擱置之命運。

彌補，但策略面確實有其侷限性，往往無法克服制度面的缺陷。相較於利澤案，台塑在麥寮能比較成功地掌控資訊通路（information flows）與地方政治勢力，來營造對其有利的議價環境，並克服鄰避環境衝突的高抗爭動員能力與因高度不確定性而導致的高協商難度等困境。雖然利澤案談判失利可能對六輕乃至於台塑之形象有負面之影響，但在台塑的宣傳下，其成功地塑造了六輕同時廣被嘉義（鰲鼓）、大陸（海滄）、及美國（德州）等地區居民歡迎的形象。石化工業之污染程度與防治能力，一方面涉及專業知識難以讓一般民眾瞭解，另一方面，六輕對環境之威脅究竟有多大，亦涉及出事機率與事實認定問題，各專家說法亦莫衷一是，加以當時國內缺乏具公信之機關組織得對不同之說法加以認證，故台塑即使對利澤居民的再三保證，仍無法取信於民：例如，業者的保證有環保團體提出質疑；環境影響評估通過中央的審查，地方的卻又提出另一份不利的環評報告書

小老百姓又看不懂專業報告書，到底能相信誰？同理，拜耳能多確切地保證其劇毒的原料「光氣(COCl₂)」及製程中間產品「二胺基甲苯(TDA)」無外洩之虞（吳明全，1998）？雖有少數意見領袖被邀請至德國總廠，眼見為憑，及其支持者對拜耳的企業形象推崇有加，但負面的資訊如印度波帕耳慘案²⁹，及其德國多瑪根廠「二胺基甲苯(TDA)」外洩事件等（吳明全，1998），也被反對者刻意地廣為宣傳。面對互相衝突的資訊時，除非民眾有意願及相當的專業能力作出判斷，或有值得信賴的專業人員給予解說，否則此間理性的、自主的對話並不易達成。此時，民眾較可能依據其他較易理解的因素 如意見領袖的態度、補償條件的良窳等 來做決定。

台塑在處理麥寮案時，不同於其在利澤一意孤行的態勢，而同時提出數個腹案，同時在數地造勢，一方面不積極到引起抗爭的程度³⁰，另一方面

²⁹ 請參考「請即刻加入『反拜耳設廠行動』」於網址<http://www.daiwan.com.tw/bayler3.htm>, 1998. 雖這類的宣傳性資訊，被批評為惡意的、錯誤的類比，因為彼此有不同的製程技術、操作環境、與人員素質等，不應等同視之。然而，客觀的「風險」與主觀的「風險認知」，是兩個不同的概念，而且往往是後者對決策有較大的影響力。

³⁰ 從社會學的觀點，要激起社會運動，必須達到社會動員之臨界量（critical mass，見 Tilly, 1985；Oliver et al., 1985），而該臨界動員量之達成須靠某種程度之危機意識。台塑於各地的造勢行動可能引起當地居民的「關切」，但從個別居民的關切到集體抗爭的成功動員，尚有相當的距離。

卻能有社會助長之效果。一般民眾可能不願花精力去探求資訊或宣傳之可信度，卻傾向於相信多數人的選擇，從眾地追求熱門的事物：如果六輕的石化工業不好（管他生產什麼！），美國人、大陸人、嘉義人等又不是傻瓜，為什麼會歡迎它？此策略的成功讓台塑能克服鄰避性環境衝突管理中最棘手之資訊不足與不確定性等障礙，而凝聚支持度。

然而，如前所述，多而分散的利益集團往往無法有效動員以對抗少數但集中的利益集團。故能否有效瓦解反對陣營中的極端勢力的高度動員，往往是能否化解鄰避衝突的關鍵因素。反對陣營中被動員的群眾，依據威爾遜（James Q. Wilson, 1995: viii）的分析，有的參與者的動機是追求物質上的利益（material incentive），有的在追求意識型態上的目標（purposive incentive）、有的以順從社會壓力、追求社會地位為參與動機（solidary incentive）。故在管理鄰避衝突，設法化解動員以控制衝突升高時，如何化解不同動機參與者的訴求，便是管理成敗的關鍵。以麥寮設廠的協商為例，為利益而激烈抗爭的草根性主力，為「雲林沿海居民自救會」。觀察其向縣長提出之陳情書的內容，不難理解，其談判標的乃是會員權益之保障，或者，更明確言之，是謀求更高額的賠償金及輔導轉業等具體利益。但由於這群抗爭者有不同的現實利害考量，故有不同的參與強度。沿海居民當中，以出海捕魚的漁民，及沿海的養殖業者為多數。合法的養殖業者因能獲得地上物之補償，故較願意透過協商謀求較佳的協議。而非法的養殖業者，因較缺乏合法地位來爭取地上物補償，因而較激烈之抗爭行動成為其少數可用之談判籌碼，遂不願意輕易放棄。同理，在沿海養殖業者中，有些業者在自有地上養殖，有些承租國有地闢成魚塢。前者或因能享受到六輕帶來的地價上漲的利益，或因其有土地產權上的合法優勢，故較願意就土地徵收價格，與台塑進行協商。後者則為法律層面的弱勢者，故較易被煽動參與抗爭，以謀求較有利的談判地位。最後，以捕魚為生的漁民，因其漁獲損失不易衡量，對六輕設廠的後果的不確定性高，談判標的也因此較為模糊，故較不易進行協商。但一旦台塑同意發放補償金給非法養殖業者及國有地租用者，並提出漁民轉業輔導等承諾，便能把許多反對勢力軟化，阻止其達到集體行動的動員臨界點。

在這方面，台塑不但能夠對不同利益集團予以各個擊破，並致力於連結地方草根勢力的利益與六輕建廠的利益，使其成為反動員之主力。例如，

對於反對最激烈的居民，台塑發放了十一億的地上權補償金。補償金的發放與多寡，原是正常的市場行為，可由談判決定。但如何發放，卻有策略上的考量。據報導指出，地方政治與黑道勢力分走了補償金的七成（歐錫昌與編輯部，1997）。透過地方勢力發放補償金雖然違背社會正義，並使當地居民覺得受到剝削，進而增加日後建廠「噪音」，但卻是達成協議的有效方法。一旦地方菁英的社群性動機（solidary incentives）欲藉此運動提高其社會影響力，及利益性動機（material incentives）欲從中獲利，能因此獲得實現，他們所掌控的地方組織與人際脈絡便不會成為反對勢力的動員通路，反而成為反動員的保守勢力。力量分散的漁民，在此既有社會網絡無法利用的狀況下，其動員集體抗爭的歷程就格外艱辛。

此與拜耳案形成有趣的對比。拜耳公司很堅持其希望使地方居民直接受惠的理想，地拒絕地方既有網絡的介入，冀能與地方居民直接溝通，建立共識。此舉雖亦能滿足大部分以利益為主要訴求的地方居民，但操控社會網絡的地方菁英的訴求——預期從該事件中獲得許多私人的附加利益（selective incentives）³¹，如反對派政治人物欲藉此提高其名望、地方派系樁腳謀求佣金等——便要落空。因此，他們便有動機在各政策競技場域（policy arenas）中，繼續動員反對力量，製造反對聲浪，直到他們的利益被滿足為止。

反觀另一種堅強的反對勢力，乃以綠色意識型態為動員驅力的環保團體。雖然該團體因意識型態的關係，立場較不易軟化，但基本上其在經濟發展程度較高的都會區，較易發揮影響力，如廖永來在台中能以反拜耳訴求贏得縣長選舉³²。在經濟發展較落後、環保意識尚未普遍的鄉間地區，它則被視為一股外來勢力，除非其以支援受害者的立場參與，否則在地方公共事務的決策過程中，常難有正當的發言權——許多地方人士強烈批評這類團體，認為他們是不知民間疾苦的都市中產階級，為了追求陳義過高的理念而欲犧牲地方居民的實質利益。即便這類團體希望透過與政策的受害者（成本負擔者）結盟以增加其影響力，該策略亦不一定能奏效，因為政策

³¹ 相對於大多數人在集體行動中追求共同利益，部份參與者在行動中可能追求私人的利益的動機較強。見 Olson, 1965; Wilson, 1995。

³² 廖永來之競選獲勝可能亦有其他因素，如國民黨內紅、黑派內訌而使民進黨漁翁得利。

受害者也許擔心，可能因某些反對色彩鮮明團體的聲援，其單純之訴求會遭「泛政治化」而變得更複雜，更難達成。因此，在麥寮的例子裡，自救會曾明確聲明，其與以意識型態為訴求的台灣環保聯盟「絕對無關」（楊孝起，1994），以避免危害其追求實質利益的抗爭目標。

柒、結 論

面對日益蓬勃的環境運動及棘手的鄰避衝突，論者多責怪其「泛政治化」的發展趨勢，使問題無法理性地解決。然而，衡諸中外，環保議題某種程度上的政治化是正常而無可避免的趨勢。蓋其所牽涉的範圍，不僅僅是技術層面（包括專業性、不確定性與高風險性）的考量，亦有濃厚的價值判斷成分。如民眾對風險的評估、風險的承受意願、及環保與經濟發展的權衡等。因此，雖然制度的設立，應明確規範行政流程的進行，以儘量排除不相關議題在此過程中被不恰當地連結，避免使問題焦點趨於模糊。然而，刻意將這類的決策過程「去政治化」，將其簡化成技術性問題，則反而會製造出更多鄰避抗爭，並增加日後政策執行上的困難。因為決策過程中適度的政治性對話，一向被視為政策穩定的重要條件。同時，政治過程在多元民主的制度設計下，本來就涉及多方面的利益競爭、結盟、與協調。如何改變零合競局（zero-sum games）為雙贏的總合競局（positive-sum games），或從零合的僵局中討論出雙方可接受的協議，正是政治民主化過程值得注意的挑戰。然而，如何讓交易順利達成，並防止私人的附加利益（selective benefits）在交易過程中凌駕公共利益，則需仰賴制度面的成熟發展與策略面的更靈活運用。

首先，為有效管理衝突，政府的角色必須加以釐清與界定。政府之為管理者與制度的建立者，可類比為球賽的裁判，除應建立遊戲規則，在球賽的進行中，則應保持立場之中立與公正，以增加其進行裁判、調解或斡旋時之公信力。依照交易成本理論的啟示，民主體系下的自由市場，政府的職責在於透過制度面的強化（如對環境權、財產權的界定）、資訊的提供、以及對交易者義務履行的監督等方面的功能，來降低市場運作的交易成本。若鄰避衝突被定義為開發者與當地居民間，因議價過程中的溝通協調因客觀條件之限制而無法順利進行——易言之，交易成本過高——則政府在

此間最需要扮演的角色，便是一客觀中立的管理者，裨益於糾紛、衝突的化解與仲裁。因此，當政府偏離此角色原則，而積極支持衝突中的任一造，其衝突管理協調之功能必遭質疑，而無法有效運作。例如，利澤設廠案中，中央政府（經濟部）明確推動六輕建廠的立場，便使其環境影響評估報告的公信力受到地方人士的質疑，而地方政府另聘學者專家做成地方版的環境影響評估報告，亦令台塑卻步。如何在鄰避衝突中力求政府立場之公平公正，便為建立長久、制度化的衝突解決機制的重要課題。

其次，在許多情形下，政府本身無可避免地便是衝突中的一造。許多公用設施預定地的選擇，政府就是鄰避設施的推動者，如垃圾掩埋場、焚化爐、水庫、核電廠等，需處理地方群眾的抗爭。此時，如欲順利化解衝突，仍須有中立可信賴的裁判者，對政府的政策予以客觀的評估。依國外的經驗，此裁判者可為行政部門中專業的專責單位（如美國的環境品質委員會、國家環境正義諮詢委員會等），獨立而專業的司法體系，以及專業性的非政府組織如環保團體。就第一種機構而言，因其功能之發揮，全靠其獨立客觀的立場與專業能力，故如何適當堅持其專業判斷以昭公信，同時避免因本位主義而妨礙整體的、長遠的發展政策，遂成為其長久所面臨的兩難困境。相對而言，與行政部門平行的司法單位，及非政府組織，較易維持獨立判斷的地位，但專業性則較受關切。因此，如何培植此類公正、專業的第三勢力，使其在衝突中能發揮一定的功能，亦為化解鄰避衝突、降低社會成本的長程、制度面考量³³。

然而，公正的第三勢力只能在兩造皆願意接受仲裁的前提下發揮溝通協調的功能。因鄰避衝突在資源有限的情境下，可能形成嚴格的零合競局（zero-sum game），而使衝突的焦點集中在利益與成本的分配結果，而非資訊可信度的判定，或權利、義務之釐清等第三者易發揮功能的面向。然而，雖最後結果無可避免地涉及權力分配與運用，故難以保證具社會正義的價值分配必然能夠呈現，但一個符合競爭兩造期待的決策程序，不但有助於達到最後分配結果的正義性，亦較能使競爭失利的一方因過程符合程序正義而較願意接受該不利的結果。因此，保障利益涉入者參與該決策過

³³這類第三勢力常面臨的困難，是草根性不足而不為地方抗議團體所認可。故可能需要較長的時間累積較多的經驗後，始能徵信於民。

程的權利，亦為制度面應予以重視的改善方向。環境影響評估的成熟運作，則為具體的實踐³⁴。

最後，當政府必須涉入衝突，在兩造間採取一特定立場，且上述公正的第三勢力尚未能順利運作—如本文所分析之案例所呈現之困境，一個比較策略性的建議，是充分運用既有的社會網絡。在民主制度日漸鞏固之際，強制性的公權力運用已受到相當大的限制，除了適法性的問題，還有政治效果（如地方性的選票流失、全國性的政治形象等）的考量。故在民主的社會中，衝突之化解，需要較複雜的協商與較冗長的過程。由上而下的排他權（preemption）的行使，雖然直接而方便，但無可避免地將增加抗議者的受害者意識，反而增強其對政府政策的抗拒力。雖長期而言，鄰避衝突可透過人民對社會責任感的強化來有效管理（Rabe, 1994）³⁵，但集體責任感的培養，一如制度的成熟運作，非一蹴可幾，故欲有效管理鄰避衝突，短期的、策略面的因素亦值得注意。除在地點選擇提出時，展現充分尊重地方選擇的誠意（如台塑同時在數地造勢）以避免地方受害者意識高漲，因鄰避衝突中地方居民的抗爭動員，依賴的是地方既有社會網絡的運作，此間解鈴繫鈴的關鍵，仍在透過該網絡對於對草根性反對勢力的安撫與反動員。在本文的三個案例中，六輕麥寮設廠的交易成功異於其他兩個協商失敗的案例，除地方對經濟發展的需求等結構性因素，及適逢地方選舉遭泛政治性之議題連結（issue linkage）等情境因素外，策略面的重要差異，即在於台塑能成功地透過地方派系的整合與結盟，促使地方菁英進行政治對話，以說服其支持者接受妥協方案，降低大規模抗爭的可能性。

³⁴ 詳見 Shaw, 1996。

³⁵ 如法律學者葛蘭登（Mary Ann Glendon）所強調，即使在美國，有害廢棄物處理的政策也充斥著「權利論」（rights talk），而缺乏對「集體責任」的討論。載於 Rabe, 1994。

參考文獻

一、中文部分

丘昌泰

1995 《剖析我國公害糾紛》，台北：淑馨。

余玉賢、彭作奎

1991 農復會、土地改革與台灣經濟發展，於高希均、李誠主編，《台灣經驗四十年》，台北：天下。

吳乃德

國家認同與政黨支持：台灣政黨競爭的社會基礎，
《中央研究院民族學研究所集刊》，七十四期，頁三三
至六一。

吳明全

1998 從拜耳事件看台灣環保戰略，《環耕》，第十一期，
頁四二至四七。

吳金連

1992 五輕建廠之政治經濟分析，台北：中興公共政策研
究所碩士論文。

汪誕平

1998 拜耳撤資案影響分析，《政策月刊》，第三十四期，
頁二 至二一。

周芬姿

1990 台灣反污染自力救濟行動與地方派系，台中：東海
大學社會研究所碩士論文。

林錫銓

1997 政府組織對應外在體制性環境之策略，台北：國立
台灣大學政治研究所碩士論文。

郎若帆

1997 拜耳能、我們能不能？，《台灣經濟研究月刊》，

第二十卷，第十期，頁七五至七七。

張世賢

1992 政策溝通協調言詞論證分析：宜蘭六輕設廠個案分析，〈《中國行政評論》〉，第二卷，第一期，頁二七至四二。

1993 環保協調過程之研究：六輕宜蘭設廠個案之探討，〈《中國行政評論》〉，第二卷，第三期，頁三九至六六。

許甘霖

1993 黨資本的政治經濟學：石化業個案研究，台中：東海社會學研究所碩士論文。

陳妙鈴

1998 環保經濟難兩全 拜耳設廠案觸礁，〈《光華》〉，元月，頁九 至九二。

陳敦源

1998 民意與公共管理，於黃榮護編，〈《公共管理》〉，台北：商鼎。

黃式毅

1991 環境保護運動：六輕、政府、民眾、廠商，台北：文化大學政治研究所碩士論文。

黃錦堂

1994 台灣地區環境法之檢討，〈《台灣地區環境法之研究》〉，台北：月旦。

楊孝起

1994 麥寮地方亦見領袖對六輕設廠之反應研究，〈《東吳社會學報》〉，第三卷，頁一至三七。

葉俊榮

1993 「出賣環境權」：從五輕設廠的十五億「回饋基金」談起，〈《環境政策與法律》〉，台北：月旦。

1997 第五章：現行環境行政程序的檢討與改進，〈《環境行政的正當法律程序》〉，台北：葉俊榮發行、三民總經銷。

趙 剛

1989 附錄，五二 事件：社會學的剖析，於徐正光、宋文里合編，《台灣新興社會運動》，台北：巨流。

歐錫昌、編輯部

1997 王永慶的世紀之爭，〈《天下》〉，元月，頁七二至八八。

二、英文部分

Brion, Denis J.

1991 *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*. Quorum Books.

Brundtland's World Commission on Environment and Development.

1987 *Our Common Future*. New York: the United Nation Press.

Coase, Ronald.

1960 "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3, pp.1-44.

Frank, Robert H.

1991 *Microeconomics and Behavior*. NY: McGraw-Hill, Inc.

Gelbert, Richard et al.

1996 *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment*. London: Earthscan.

Gormley, Jr., William T.

1989 *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hungtington, Samuel.

1997 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Kasperson, Roger.

1999 "Process and Institutional Issues in Siting Hazardous Facilities," paper presented at International Workshop of

- Challenges and Issues in Facility Siting, Academia Sinica, Taipei, January 7-9.
- Kunreuther, Howard, and Doug Easterling.
1996 "The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities," *Journal of Policy Analysis and Management* 15 (6).
- Lesbirel, Hayden, and Daigee Shaw.
1999 "Facility Siting: Issues and Perspectives," paper presented at International Workshop of Challenges and Issues in Facility Siting, Academia Sinica, Taipei, January 7-9.
- Lesbirel, Hayden.
1996 "Power Plant Siting in Japan: Issues and Institutional Schemes," in Shaw, Daigee. ed. *Comparative Analysis of Siting Experience in Asia*. Taipei: Institute of Economics, Academia Sinica.
- Lesbirel, Hayden.
1999 *Nimby Politics in Japan: Energy Siting and the Management of Environmental Conflict*. NY: Cornell University Press.
- Mueck, Horst.
1999 "Bayer's 3 Phase Investment Plan in Taichung Harbor," paper presented at International Workshop of Challenges and Issues in Facility Siting, Academia Sinica, Taipei, January 7-9.
- O'Looney, John.
1995 *Economic Development and Environmental Control: Balancing Business and Community in an Age of Nimbys and Lulus*. Quorum Books.
- Oliver, P., G. Marwell, and R. Teixeira.
1985 "A Theory of the Critical Mass. I. Interdependence, Group Heterogeneity, and the Production of Collective Action," *American Journal of Sociology* 91(3): 522-56.

Olson, Mancur.

1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Peretz, Jean H.

1991 "Hazardous Waste Defies Boundaries," *Environmental Management: PA Times 2nd Annual Supplement* (July 1), P.14.

Rabe, Barry.

1994 *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, D. C.: Brookings.

Shaw, Daigee.

1996 "An Economic Framework for Analyzing Facility Siting Policies in Taiwan and Japan," in Paul R. Kleindorfer, Howard C. Kunreuther and David Hung eds, *Energy, Environment, and the Ecology: Asian Perspectives*. Glos, UK: Edward Elgar.

Shen, Hung-Wen and Yue-Hwa Yu.

1996 "Social and Economic Factors for the Spread of the NIMBY Syndrome Against Waste Disposal Sites in Taiwan," in Shaw, Daigee, ed., *Comparative Analysis of Siting Experience in Asia*. Taipei: Institute of Economics, Academia Sinica.

Smith, Hank Jenkins and Howard Kunreuther.

1999 "Mitigation and Compensation as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Evidence from Field Survey Data," paper presented at International Workshop of Challenges and Issues in Facility Siting, Academia Sinica, Taipei, January 7-9.

Tang, Shui-Yan and Ching-Ping Tang.

1997 "Democratization and Environmental Politics in Taiwan," *Asian Survey*, 37 (3), pp. 281-94.

Tilly, Charles.

1985 "Models and Realities of Popular Collective Action," *Social Research* 52 (4).

Wang, Juju Chin-Shou.

1998 "Economic Growth with Pollution: Taiwan's Environmental Experience," in Uday Desai ed., *Ecological Policy and Politics in Developing Countries*, NY: State University of

New York Press.

Wilson, James Q.

1995 *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yeh, Juinn-Rong.

1996 "Institutional Capacity-Building Toward Sustainable Development: Taiwan's Environmental Protection in the Climate of Economic Development and Political Liberalization," *Duke Journal of Comparative and International Law* 6: 229-72.

Institutions and Strategies for Managing NIMBY Environmental Disputes: The Cases of Sixth Naphtha Cracker Plant and Bayer Project

Ching-Ping Tang

Abstract

Taiwan's economic development has been plagued by the NIMBY (Not In MY Back Yard) protests. Under democratization, the government can no longer rely purely on its authority to preclude grass-roots protests against the preemption of locally unwanted land uses. Neither has the government built up systematic channels for sufficient public discourses on siting decisions, as a democratic system normally allows, nor has it created credible mechanisms to solve disputes. Mainly through rational choice and transaction cost theory, this paper examines the institutional deficits of Taiwan in dealing with NIMBY environmental conflicts. It analyzes the situational and strategic factors that had interacted with existing institutions in three cases – the Sixth Naphtha Cracker Plants in Li-che (I-lan) and Mai-liao (Yun-lin) respectively, and Bayer in Tai-chung Harbor area. It argues that promoting political discourses in earlier stage of siting decisions is just the way to control undue politicizing activities by local elite soliciting private selective interests. This paper concludes by discussing some policy implications of important findings.