

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

國立台灣大學社會學系

mingshoho@gmail.com

環境危機能解決嗎？

- 環境社會學家的觀點：
- 生產的苦力磨坊(treadmill of production)
 - 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。
- 生態馬克思主義的觀點：
 - 永續資本主義之不可能。

環境危機作為問題解決

- 問題解決(problem-solving)
 - 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)。
- 三種主要的途徑：
 - 行政理性主義(administrative rationalism)：專家
 - 經濟理性主義(economic rationalism)：市場
 - 民主務實主義(democratic pragmatism)：人民

台灣的行政理性主義之困境

- 高學歷專業人士的官員
- 環保署的「大量的環境立法」(葉俊榮)
- 公害糾紛處理法(1992)、環評法(1994)
- 大寮空污事件(2008年12月)中的環保署處理方式：
 - 空氣污染查證小組
 - 堅持採用既有的法定程序
 - 最後被迫同意：(1)賦與社區巡守隊稽查權、(2)成立公害監督委員會的訴求

民主務實主義在台灣

- 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(ADR)、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
- 被壓制的另類解決方法

環境保護協定：被遺忘的社區參與

- 宜蘭縣政府與台泥蘇澳廠於1992年3月所簽定
 - 規範回饋事項、居民監督。
- 在陳定南的堅持下，寫入公糾法第30條
- 環保署官員的不積極推動
 - 台泥花蓮廠擴廠(1995-1996)與台化新港ABS廠(1996)
 - 台塑：環保協定是企業的「賣身契」。
 - 環保署：「道義約束的君子協定」。

大寮空污事件中的「環保協定」(I)

- 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」。

大寮空污事件中的「環保協定」 (II)

- 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，其作用是與政府招待的「吃吃喝喝」是具有一樣的作用。
- 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」。

環境監測的公眾告知

- 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份的訊息時，他們才能夠做出理性的判斷 (Dryzek 1997: 91)。
- 從大寮、林園的實例來目前的工業區環境監測

大發工業區與林園工業區

- 都是在七〇年代末期正式開發完成。
- 但是大發工業區是綜合類、廠商規模小而數量多
- 林園工業區則是石化專區、廠商規模大而數小
- **1988**年的林園事件
- 從**1993**年開始，工業區服務中心就設置噪音、空氣的監測站，隨時掌管最新的污染情況。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。

工業區環境監測資料的不公開

- 林園工業區服務中心：
- 「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。這個環境品質是要有主管單位來負責，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！」

地方政府的公害陳情專線與例行的環境稽查

- 就以整個高雄縣來說，整個縣也只是一台空氣監測車，「一三五是來林園，二四去仁武大社」，結果那些工廠就是利用空檔來排放廢氣。
- 「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……從高雄縣的鳥松[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，也不知道是他們如何開車的」。

大寮空污事件的善後(1)

- (1)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。
- 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。

大寮空污事件的善後(2)

- (2)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。
- 就筆者了解，後來政府僅協調高雄醫學院在當地設置臨時的門診中心。

大寮空污事件的善後(3)

- (3)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，裏面的員工上班時都在「喝酒、賭博」，因此對於其安全性十分質疑。然而，官方並沒有同意這項訴求。

大寮空污事件的善後(4)

- (4)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。
- 就筆者了解，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。

社區巡守隊：從治安維持到污染防治

- 因為地方治安的問題，希望能夠減少夜間的失竊率整個大寮鄉**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。
- **2008年12月空污事件負責捉污染。**

巡守隊朝向制度化的發展

- 「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。
- 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。
- 民間巡守隊與官方稽查員的配合。

爭議中的社區巡守隊授權範圍

- 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，官方期待巡守隊在發現異狀之後，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。

有名無實的「聯合稽查」

- 從「無預警」到「記者都來了」
- 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。
- 「在排水溝設置監視器」的提議。

社區居民對於巡守隊的期待

- 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」。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。

社區巡守隊的內部困境

- 除了官方的阻撓之外：
- (1)巡守隊的專業能力，例如目前只專注於水污染，而無法全力處理空氣污染。
- (2)社區的自我組織能力：會結村比較不團結，所以對於巡守隊的投入意願低。
- (3)地方信任的維持：「在巡鬼啦，巡酒瓶啦，巡到睡著了」。廠商資助的潛在問題。

結論

- 社區參與原則在民主化的台灣：文史保存、災區重建、地方產業，但是防染防治卻相對低度發展的。
 - (1) 污染問題是「零和遊戲」。
 - (2) 行政理性主義作為主要問題解決的典範。
- 大寮事件所開啟的可能契機：
 - 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。然而，到底這個災難後萌生的民主務實主義，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。



說明：在空污事件中，巡守隊員在旁監督官方的採樣。



說明：空污事件發生後，環保署派來空氣品質監測車長駐大發工業週邊，至今仍未撤離。



說明：除移動式的監測車外，並在潮寮國中、小內設置臨時的監測站，讓環保局人員常駐，以供應變之需。



說明：居民原先要求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。

報告完畢，敬請指教！