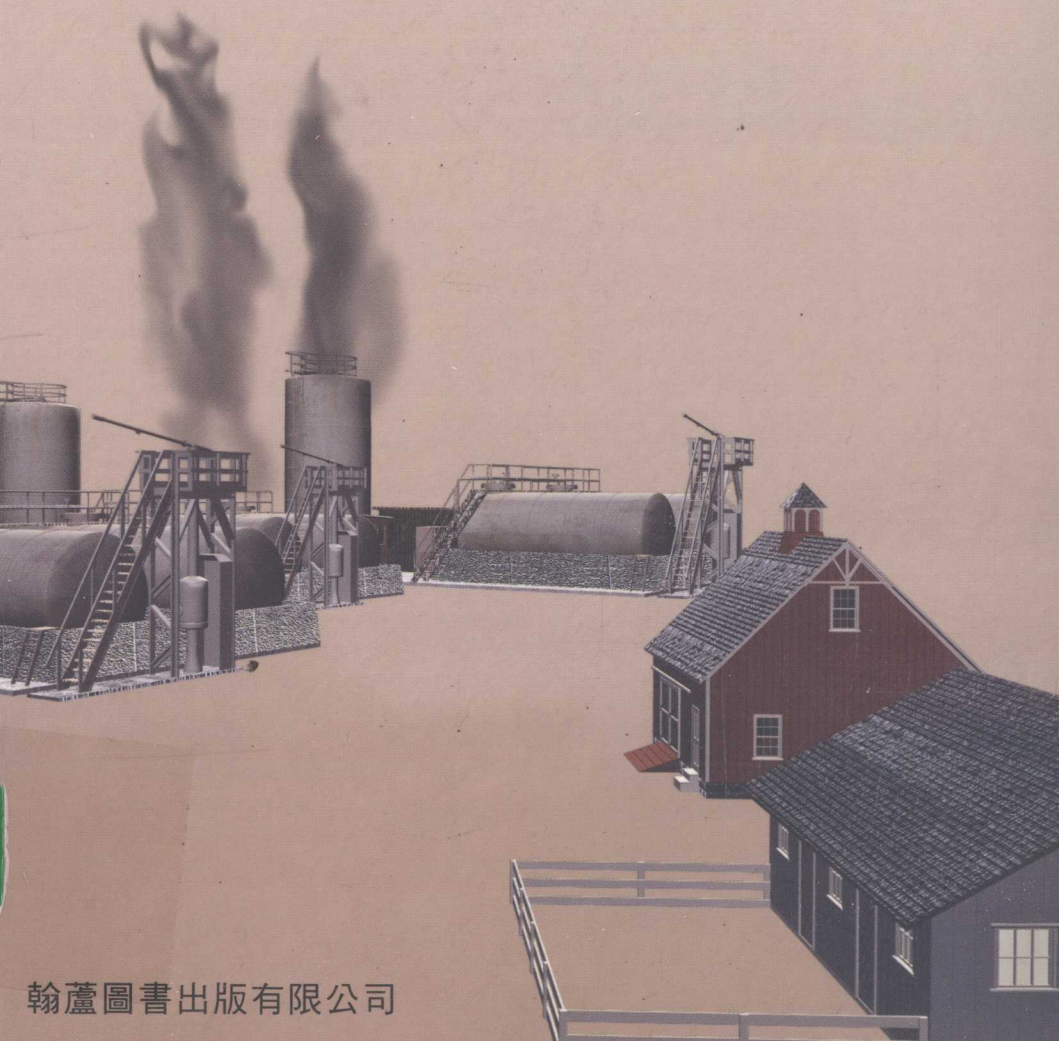


結情避鄰 與政治解析

丘昌泰、黃錦堂、湯京平、洪鴻智、黃躍雯 © 著



翰蘆圖書出版有限公司

解析鄰避情結與政治

丘昌泰 黃錦堂 湯京平 洪鴻智 黃躍雯

合 著

翰蘆圖書出版有限公司出版

國家圖書館出版品預行編目

解析鄰避情結與政治 / 丘昌泰等合著. -- 臺北市：翰蘆圖書，2006〔民95〕

面：公分

含參考書目

ISBN 986-7522-40-0（平裝）

1. 行政管理－論文、講詞等

572.907

95007757

著作權所有 ◆ 翻印必究

解析鄰避情結與政治

著 作 人 / 丘昌泰 黃錦堂 湯京平 洪鴻智 黃躍雯

發 行 人 / 周明德

出 版 者 / 翰蘆圖書出版有限公司

台北市重慶南路一段 121 號 5F-11

電話：02-2382-1120・2382-1169

傳真：02-2331-4416

郵撥帳號 / 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

出版日期 / 2006 年 6 月出版

定 價 / 新台幣 280 元

《本書如有缺頁、裝訂錯誤，請寄回調換》

序 言

台灣是一個地窄人稠的社會，任何一種嫌惡性的公共設施一旦設置在我家後院，隔壁民眾必然產生抗拒心理，甚至採取激烈的抗爭行動，這種現象幾乎發生在台灣各個角落，我們通常稱為鄰避現象；鄰避現象所抗爭的公共設施甚廣，從垃圾焚化廠、醫療廢棄物處理廠、火力發電廠、核能發電廠、變電所、手機電波發射台、高速公路到靈骨塔，甚至連啓智學校的設置都曾經受到社區民眾的非理性地抗爭，鄰避情結的現象幾乎成為台灣社會特有的產物。

鄰避情結是出於自私自利的心理，的確，「人不為己，天誅地滅」，這種基於自利心理所產生的抗爭行動原本是可以理解的，問題在於：絕大部分的鄰避情況是「權」與「錢」兩大問題的作祟，前者是指藉抗爭之名，而行濫權之實的政客，時有所聞，歸根就底還是為了自己的「選票」，後者則是指藉抗爭之名，而行索取不當回饋之實，使得「鈔票」效應在鄰避情結與政治中不斷地蔓延起來，著實令人憂心。

台灣社會中，自稱為鄰避情結的學者專家委實不少，可惜的是不明就理者居多，這批人既未曾下鄉進行田野調

查，又往往站在極為偏袒民眾的偏頗立場看待公共設施的興建，我經常懷疑：當他們知道「權」與「錢」如何成為影響鄰避情結的關鍵因素時，還膽敢這樣妄發謬論嗎？

這本書是我與台大黃錦堂兄、中正湯京平兄、北大洪鴻智兄、世新黃躍雯兄共同努力的心血結晶，精心之作，我們以理論基礎為經，以田野調查為緯，很多研究發現不是出於空談、推測與想像，真的希望這本書的問世能夠讓大家瞭解鄰避情結與政治的真貌。

感謝行政院國科會永續會的經費補助，更感謝翰蘆出版社的發行，錯誤之處在所難免，敬請各位先進指正。

丘昌泰

於台北 2006.6.12

目 錄

總論：解析鄰避情結與政治	1
第一章 解析能源與環保設施的鄰避情結	7
壹、研究問題背景	8
貳、比較概念架構的建立	11
參、能源設施個案背景：民營電廠	22
肆、環保設施個案背景：垃圾焚化廠	37
伍、實證調查結果之比較	49
陸、討論與建議	57
參考文獻	64
第二章 我國鄰避性設施設立許可法制之檢討	
一 德國法之比較	79
壹、前 言	80
貳、德國法制經驗－以廢棄物清理法制為中心	86
參、我國法之省思	157
肆、結論與改革之建議	188
參考文獻	191
第三章 新公共管理與鄰避政治	
一 以嘉義縣市跨域合作為例	197
壹、前言：新公共管理與垃圾終端處理	198
貳、鄰避情結與「一縣市一焚化廠」的垃圾末端處理政	

策的形成.....	202
參、垃圾焚化廠的興建與跨域處理的需求.....	207
肆、跨域合作管理垃圾的可能－以嘉義縣市的合作機制 為例.....	214
伍、結論－跨域治理的政策建議.....	230
參考文獻.....	234
第四章 鄰避設施之風險知覺形成與空間特性	239
壹、前 言.....	240
貳、鄰避現象、風險知覺與影響因素.....	244
參、方 法.....	253
肆、風險關聯分析.....	259
伍、風險知覺投影圖.....	272
陸、風險態度的建置.....	276
柒、結論與討論.....	290
參考文獻.....	293
第五章 鄰避設施空間的社會正義問題暨對地方居民的 意義：以澎湖擬設觀光賭場為案例.....	305
壹、研究背景.....	306
貳、相關文獻探討與評述.....	308
參、論述基礎與分析架構：社會正義與空間與文化形式	314
肆、 研究方法.....	318
伍、研究個案的描述與分析.....	318
陸、討論與結論.....	330
參考文獻.....	334

總 論

解析鄰避情結與政治

丘昌泰

公共設施興建過程中，鄰避現象（Not In My Backyard, NIMBY）一直是「剪不斷，理還亂」的公共議題，鄰避情結所衍生的自力救濟行動經常令鄰避設施管理者聞之色變、社會大眾搖頭嘆息、決策當局無可奈何。學術界有關鄰避現象的研究文獻不少，然而，卻一直欠缺整合性的、系統性的探究。民國九十年，行政院國科會永續發展研究推動委員會徵求整合型研究計畫，於是筆者邀請了台灣大學政治系的黃錦堂、中正大學政治系的湯京平、台北大學地政系的洪鴻智、世新大學觀光系的黃躍雯與高雄大學經濟系的蔡宗秀組成一個堅強的研究團隊，向國科會永續會提出了為期兩年的研究計畫，很幸運地，該整合型計畫申請獲准，並於民國九十一年與九十二年開始進行「鄰避現象的解析與因應」整合型計畫的研究，本書可以說是該兩年度研究成果的結晶。基此，我們非常感謝行政院國科會永續發展研究推動委員會對於本研究的經費支助。

本研究主要係以「整合觀點」系統性地探討鄰避型公共設施所產生的鄰避現象，其問題癥結為何？如何加以解決？所謂整合

觀點係指：從公共政策、行政法制、環境風險、民主參與、生態觀光五個角度進行探討。本書所謂的鄰避設施包括垃圾焚化廠、民營電廠、澎湖觀光賭場、核能二廠等。本研究希望透過不同學科途徑，針對國內外的運作經驗與個案研究結果，建構足以解決鄰避現象的政策方案。從學術理論發展目標而言，本研究期望建構一個跨學科的、經驗性的環境衝突管理知識。從實務運作目標而言，則期望本研究所提供的各項問題診斷與因應對策，有助於政府機關研議社區居民支持之方案，順利推動各項鄰避型設施之興建與營運。

本書定名為「解析鄰避情結與政治」，意義是雙重的，一是系統性地解析構成鄰避情結的複雜因素，另一則是分析鄰避情結中最複雜的「鄰避政治」。本書由專業的學術研究者以五個不同角度完成了此一解析任務。

第一章由丘昌泰執筆，題目為：「能源與環保設施鄰避現象的探索：民營電廠與焚化廠之比較個案研究」，本章目的係就能源與環保設施所產生的鄰避現象進行比較個案研究，前者以六家民營電廠為個案，後者則以九家垃圾焚化廠為個案，依所建構出的比較概念架構進行分析，該架構包括六項因素：(一)健康與財產問題；(二)環保回饋問題；(三)生活品質問題；(四)專家決策獨裁問題；(五)信任差距問題；(六)黑白道介入問題。本文之研究方法採深度訪問與電話訪問；深度訪談方面係針對電廠與焚化廠的管理者與附近居民進行訪談，然後根據訪談資料研議電話問卷調查。民營電廠方面，針對電廠所屬鄉鎮居民，以電話號碼隨機選取 260 人進行電話調查，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差為正負 6.07%。焚化廠方面，針對焚化廠所屬鄉鎮居民，以電話號碼隨機抽取 765

人，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差為正負 3.54%。根據上述分析結果，本研究提出許多化解鄰避設施興建與營運的因應策略。

第二章由黃錦堂執筆，題目為：「我國鄰避性設施設立許可法制之檢討－德國法之比較」，本文系統性地分析現行我國環評程序的粗糙與問題，例如：鮮少進行上位的政策環境影響評估，以致於對於興建與否的必要性常有爭議；目的事業主管機關的決策根本不透明，標準不明，不易取信人民；回饋的法制化、爭訟保障、資訊公開、事後監督不足、業者「一次發照而終身享用」嚴重化了設廠的爭議。此外則是不良的政治／行政／社會結構：社會力普遍不足，但偶有表現，且可望改善、地方政府官員討論能力不足、經濟開發壓力、政治氣氛、政治議程，以及誠信不足。本文最後提出各項政策建議，例如應針對前述制度，加以改革。在現況下，得適度使用公害防止協定。協議中得訂入民眾參與監督的條文，以及業者違反時之嚴重的懲罰金、相關人員交付懲處的條文與停工復工等的詳細程序。在個案開發案的共識的形成過程中，當地民代的參與難以根絕，也無必要根絕或以敵對態度視之，而是以前述的法制的改革之後的制度，歡迎其協助形成地方的民意。最後，我國應建立重大開發案的政策環評；並應就重大開發案之有無開發必要加以建立明確的指標或指引，而這也局部與各主要鄰避案件的政策領域的政策環評的落實有關；我國也應經由完整的教育與論壇而建立國民環保／經濟開發之間的一個共識，這問題因為環保團體對開發的不良記憶、各專業領域不斷分殊化與台灣地狹人稠以致於開發案的外部不利益性一般十分嚴重，而呈現惡化中。

第三章由湯京平與陳金哲執筆，題目為「新公共管理與鄰避政治—以嘉義縣市跨域合作為例」，本文以嘉義縣鹿草焚化廠的運作為例，提供了另類的思考途徑。嘉義縣市同時委託達和公司操作焚化爐，在嘉義縣尚有處理餘裕，嘉義市卻有爆發垃圾處理危機的狀況下，縣市政府透過協商的過程，建構起有利的誘因結構，達成一個縣、市政府與民營公司三贏的協議，也避免了可能發生的鄰避衝突，顯示新公共管理對於化解鄰避衝突似有意想不到的效果。本研究雖因地方特殊情境而有其適用的侷限性，但透過民營化降低政治爭端、避免中央集權、由地方主動尋求合作伙伴、共同謀求協商雙方共同利益等原則，應可普遍適用於所有跨區域處理一般廢棄物的情境。

第四章由洪鴻智執筆，題目為：「鄰避設施之風險知覺形成與空間特性」，本文目的為在瞭解居民面對科技設施所產生的風險知覺特性與產生過程，並結合風險知覺與空間特性，建立社區科技風險知覺投影的空間地圖。文中應用社會的風險擴散模型與人類學之人種誌研究方法，以問卷調查與深度訪談方式，及結合 RPS 分析法，建置核二廠與周圍受影響居民之風險知覺間的關係。透過核二廠周圍社區居民的調查，瞭解受訪者風險知覺決定的影響因素，並發現核二廠影響周圍居民的程度與特性。從風險知覺模型的估計成果發現，對政府與廠商關控能力的不信任及擔心核二廠對身體健康的潛在威脅之心理量測因素，乃決定風險知覺的重要因素，而從 RPS 的結果，顯示距離扮演居民風險知覺形成之重要角色。另從深度訪談結果，發現居民的風險態度建置，具有條件性與地方性。故在風險溝通政策的擬定，需考慮此特性，擬定雙向互動性的策略。

第五章由黃躍雯執筆，題目為「鄰避設施空間的社會正義問題暨對地方居民的意義——以澎湖擬設觀光賭場為案例」，本文以澎湖擬設觀光賭場的案例，經由田野調查、內容分析及調查研究等方法，認為台灣、澎湖及其離島居民確對觀光賭場都存有「鄰避情結」，有較多的人不贊成離家太近。在澎湖本島，由於經濟發展的迫切需要，支持興設觀光賭場的居民中，贊成者達五成六，反對者有三成二，與歷年來的調查大致吻合，其贊成與反對的原因也大致相同，然而鄰避情結卻依然存在。但本文不認為應該附和該民調數字，一方面基於對調查方法、設計與時機有所質疑，一方面認為應重新檢視國家的角色與各國家分支、地方社會（社團）、地方政府的分工，重新定位應有的職權與職能，再來決定澎湖發展的軸線與方向，才不致落入空間與社會的不義。

從上述五篇論文的系統表述中可以發現，鄰避現象不是一項「無解」的公共問題，它是可以被解決的，從上層的政治結構、中層的行政程序與環評機制，到基層的鄰避設施規劃、興建與營運程序都可以找到可行的因應策略，問題關鍵在於決策當局願不願展現執行力與公權力。細心讀者或許可以發現：許多因應策略其實具有某種程度的雷同性，的確，所謂「人同此心，心同此理」，透過不同鄰避個案的探究，確實發現到了這些個案間在因應策略上共同對話的可能性。我們誠摯盼望本書的出版能對於環境衝突管理知識的奠基有所幫助，更盼望本書中所列舉的各項因應策略有助於決策當局面對爭議性的鄰避情結問題。

第一章

解析能源與環保設施 的鄰避情結

丘昌泰*

摘 要

本研究目的為針對能源與環保設施所出現的鄰避情結，分析其問題癥結，研擬解決對策，以化解鄰避設施中的鄰避情結。本文目的係就能源與環保設施所產生的鄰避現象進行比較個案研究，前者以六家民營電廠為個案，後者則以九家垃圾焚化廠為個案，依所建構出的鄰避現象比較概念架構進行分析，該架構包括六項因素：①健康與財產問題；②環保回饋問題；③生活品質問題；④專家決策獨裁問題；⑤信任差距問題；⑥黑白道介入問題。本文之研究方法兼採深度訪問與電話訪問；首先針對電廠與焚化廠

*作者目前任職於國立台北大學公共行政暨政策學系教授，暫借調國立中央大學客家學院擔任院長兼客家政治經濟研究所所長。丘君於1990年取得國立台灣大學政治學博士，1991年美國匹茲堡大學公共政策博士，專長於公共政策與管理、環保政策、災難管理與族群研究，除期刊論文與研討會論文外，重要專書著作有：公共政策：基礎篇（2004），公共管理：理論與實務手冊（2000），災難管理學（2000），政策科學之理論與實際：美國與台灣經驗（1998），建構利害關係人取向的環境風險政策（1996），公共政策：當代政策科學理論之研究（1995），剖析我國公害糾紛（1995），台灣環境管制政策（1995）。

的管理者與附近居民進行訪談，然後根據訪談資料研議電話問卷調查。其次，進行電話調查，民營電廠方面，針對電廠所屬鄉鎮居民，以電話號碼隨機選取 260 人進行電話調查，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差為正負 6.07%。焚化廠方面，針對焚化廠所屬鄉鎮居民，以電話號碼隨機抽取 765 人，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差為正負 3.54%。本研究根據上述分析結果，提出下列政策建議：成功的廠址設定必須從政府管制、社區參與、市場基礎、政策論壇四大策略著手，以化解鄰避設施興建與營運過程中所產生的鄰避現象。

關鍵詞：公害糾紛、自力救濟、鄰避情結、鄰避設施、衝突管理

壹、研究問題背景

在公共設施廠址選定過程中，鄰避情結（Not In My Backyard, 簡稱 NIMBY）是世界各工業化國家普遍遭遇的現象（Lake, 1987；Popper, 1987），因此，鄰避主義（NIMBYism）的研究一直受到實務界與學術界的重視。產生鄰避情結的公共設施，通稱為鄰避設施（NIMBY facilities），往往導致公共政策的制訂經常出現政策癱瘓（policy paralysis）或政策停滯（policy stagflation）的現象，乃成為當代政府機關必須積極面對的公共課題（丘昌泰與蘇瑞祥，1999）。有關鄰避現象的案例甚多，如能源設施（核能電廠、發電廠、加油站、變電所、瓦斯管線）、環保設施（掩埋場、焚化廠、毒性廢棄物處置場）、交通設施（飛機場、高速公路、捷運系統、停車場）、娛樂性設施（高爾夫球場、遊樂場）、水資源設施（水庫、水力發電廠、水池）、社會服務設施（監獄、精神病院、啟智學校、住宅）等，這些設施之興建雖然足以產生廣大的社會效益，但由於必須由該設施附近居民承受設施興建與

營運所帶來的生命、財產與環境風險，故設施附近民眾往往加以反對，甚至採取激烈抗爭，致使公共設施的興建進度受到嚴重干擾，政府、社會與企業都付出甚多的社會成本。究竟應如何化解公共設施興建與營運過程中的鄰避現象，實為一個值得研究的公共課題。

國內外學術界有關鄰避現象的研究文獻甚為豐富，不僅研究途徑多元，且研究對象涵蓋的層面甚廣。儘管研究成果如此豐富，主要缺點是研究成果以單獨個案為主，欠缺比較性，以致於無法產生知識累積的效果。蕭代基（1996）指出：鄰避問題是世界各國的普遍現象，鄰避情結症候群（NIMBY syndrome）出現於不受歡迎的公共設施廠址的選定、興建或營運過程中，極不容易解決，無論是在政策制定過程漸趨成熟的現代化政府或尚未法治化的傳統政府，都必須面臨由鄰避情結所衍生出來的地方抗爭行動。基此，如何進一步探討鄰避情結現象，從而提出因應之道，乃是當代政府亟應解決的政策問題。

本研究以能源與環保設施為研究對象，前者以 6 家民營發電廠為案例，後者則以 9 家垃圾焚化廠為案例，運用深度訪談與電話訪問針對該兩類鄰避設施之鄰避情結構成因素與整體性的因應對策進行系統性的探討。本研究選擇該兩類鄰避設施作為研究對象，主要是基於能源與環保設施為當前政府積極推動的公共設施，也是目前鄰避現象中最具衝突性的鄰避設施，有必要針對此鄰避現象進行系統性的探討。我國發電廠原為國營事業的一種，採公辦公營模式，由台灣電力公司負責興建、經營與管理，近年來由於受到世界各國推動政府再造的影響，許多國營事業紛紛開始民營化，如電信、菸酒、鋼鐵、郵政、電廠等。由於我國經濟

發展需要更多的電力供應，而台灣電力公司由於國營事業機構的體質，經營效率不佳，故發電供應量始終不敷台灣社會經濟發展之所需，備受各界的抨擊，執政當局相信唯有將電力事業民營化，才能解決供電量不足的問題；因此，經濟部乃有發電廠民營化政策，民間相關業者乃紛紛申請設置民營發電廠。雖然申請案件不少，然而，此項政策最後竟然因為電廠附近民眾的抗爭而受到阻礙，導致成功設廠的個案僅有寥寥幾個，大多數個案均因民眾的抗爭而導致失敗命運，究其原因乃是鄰避情結的作祟。

台灣地區的垃圾問題是一個「剪不斷，理還亂」的政策問題，環保決策當局有鑑於垃圾處理的迫切性，乃於民國八十年行政院核定《台灣地區垃圾資源回收廠興建計畫》，計畫興建 21 座大型公有焚化爐，預計處理 21,900 公噸 / 日垃圾；民國八十四年，行政院環保署針對部分離島、水源特定區訂定《小型一般廢棄物焚化爐興建計畫》，預計興建 10 座小型焚化爐，處理量共計 150 公噸 / 日；民國八十五年，頒佈《鼓勵公民營機構興建營運垃圾廠推動方案》，核定 15 座 BOT/BOO 大型焚化爐，計畫處理 8500 公噸 / 日垃圾；民國八十六年頒佈《過渡時期緊急垃圾處理計畫》預定興建 29 座掩埋場，以及 15 座總處理量為 350 噸之民有民營小型焚化爐。¹ 自興建垃圾焚化廠以來，各地抗爭始終不斷，從南到北，從都市到鄉村，幾乎社區民眾只要聽到垃圾焚化廠的設置，當地民眾就自然而然地組織自救會進行各種不同型式的環保

¹ 請參考行政院環保署網站首頁中有關歷年重要政策行動之「大事紀要」，網址為：<http://www.epa.gov.tw/main/index.asp>；另外亦可參考：苦勞網專題整理：「焚化爐」，網址為：<http://www.cooloud.org.tw/news/database/interface/sort2-inindex.asp?sort2=%B5I%A4%C6%C4I>。