

環境政治學

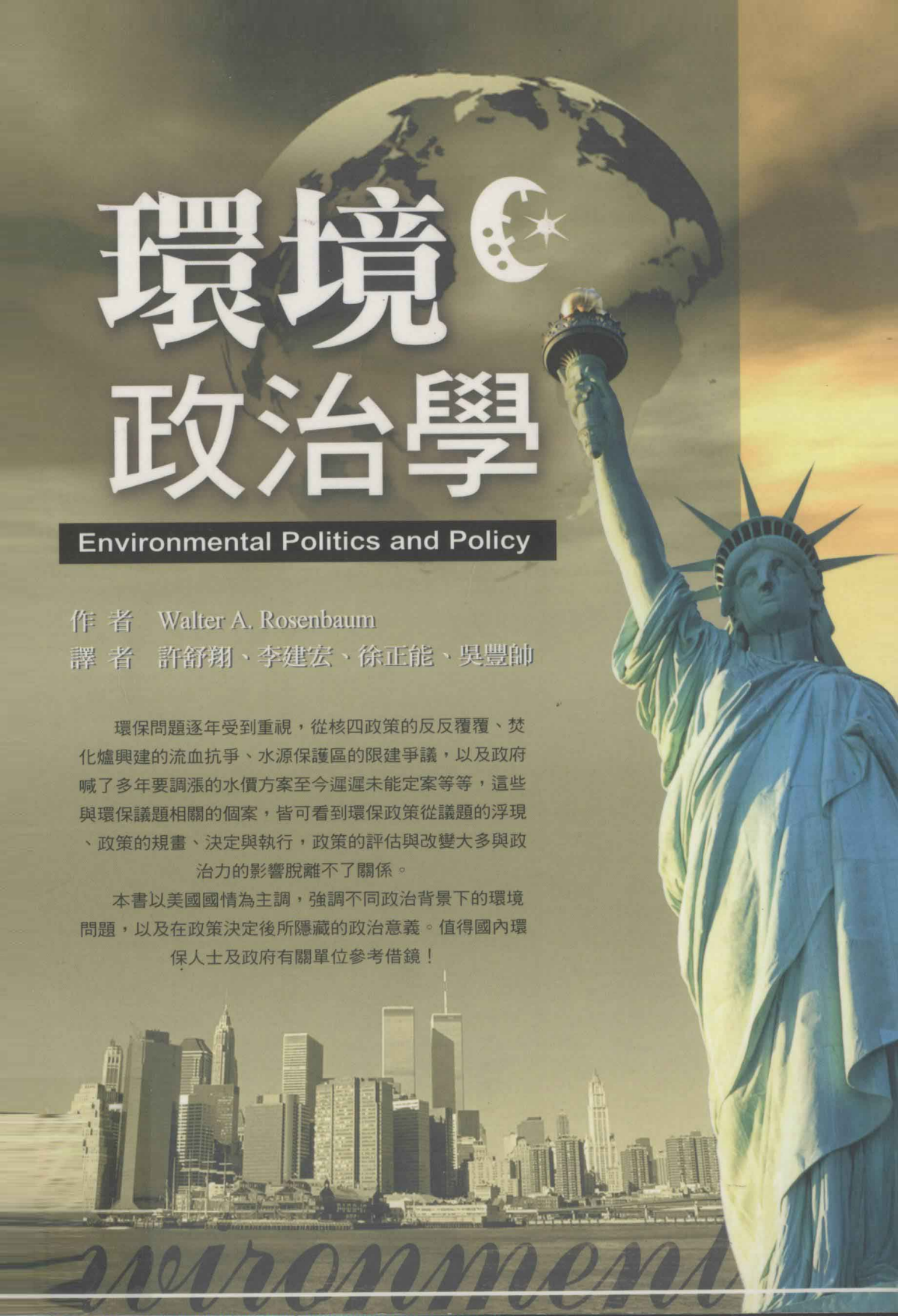
Environmental Politics and Policy

作者 Walter A. Rosenbaum

譯者 許舒翔、李建宏、徐正能、吳豐帥

環保問題逐年受到重視，從核四政策的反反覆覆、焚化爐興建的流血抗爭、水源保護區的限建爭議，以及政府喊了多年要調漲的水價方案至今遲遲未能定案等等，這些與環保議題相關的個案，皆可看到環保政策從議題的浮現、政策的規畫、決定與執行，政策的評估與改變大多與政治力的影響脫離不了關係。

本書以美國國情為主調，強調不同政治背景下的環境問題，以及在政策決定後所隱藏的政治意義。值得國內環保人士及政府有關單位參考借鏡！



環境政治學

許舒翔 李建宏 譯
徐正能 吳豐帥

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

環境政治學 / Walter A. Rosenbaum 作；
許舒翔等譯. — 初版. —
臺北市：五南，2005〔民94〕
面：公分
譯自：Environmental Politics and Policy, 4th ed
ISBN 957-11-3972-6（平裝）

1. 環境保護—政策

445.99

94007429

1PF7

環境政治學

作 者 Walter A. Rosenbaum
譯 者 許舒翔、李建宏、徐正能、吳豐帥
編 輯 石曉蓉

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電 話：(02)27055066（代表號）
傳 真：(02)27066100
劃 撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2005 年 5 月 初版一刷

定 價 570 元

版權所有・請予尊重

譯者序

從核四政策的反反覆覆、焚化爐興建的流血抗爭、水源保護區的限建爭議，以及政府喊了多年要調漲的水價方案至今遲遲未能定案等等，這些與環保議題相關的個案，皆可看到環保政策從議題的浮現、政策的規畫、決定與執行，政策的評估與改變大多與政治力的影響脫離不了關係。當然不可否認，科學與技術在政策規畫與執行的重要性，但最終環保政策的決定仍是政治力的影響。

Walter A. Rosenbaum 教授所著「環保政策與政治」一書強調政治對環保議題在政策決定過程中的重大影響，值得我國關心環境議題的人士參考，因此筆者結合三位教授共同翻譯此書，希望能提供社會各界參考，筆者亦認為環境議題牽涉到複雜的政經與社會問題，因此要解決環保問題除了運用科技之外，政治力是必要的手段，有優質的政治，才有良好的環保政策，也才有優質的環境。

許舒翔

謹序於環球技術學院

環境資源管理系

2005 年 4 月12日

前言

對政府做預言是一種極不討好的冒險事，無論任何人只要是寫了有關現代環保政策的書籍，都不可避免地成為先鋒。我深切地警覺到教育是對未來的賭注：換句話說，我的教育方式也是一種賭注，更重要的是，新世紀的人必須了解這樣的事。這本書是為了生存在二十一世紀的人而寫，文中的想像和企圖心絕對是為了未來而準備的。因此，思慮周密的現今環保政策寫作可將問題做一番審視。在我眼前不只有現在，而是更遠的未來情景。而這些會牽涉到我寫作的外在歷程。

在面臨新世紀的同時，我打算將這本新版《環境政治學》做為反映我們對日趨重要的現今環保問題的注意。我保存了一些珍貴的版面，內容是這幾年來，教職同仁和學生們指出的一些實用的基本概念及要點。所以，讀者們能夠很仔細地發現，無論是在內容上、組織上或者是形式上，在這本新版書籍和其他三個舊版有相當的連貫性。像以前一樣，這本書強調政治背景下的環境問題，以及在政策決定後所隱藏的政治意義，這些決定要藉著使用政策輪替和過程形成一個概念性的結構。利用實質的政策議題，如：空氣及水污染，岌岌可危的垃圾傾倒問題……還有更多，做為本書之組織原則，我一直相信一個實用的例子比一整段的抽象內容觀念來得更有價值，所以我概括地豐富最新例證和個案研究，使政策在分析下不失新鮮感和趣味性。我也保存了最近環境品質的評估，對於每一個重要地區所執行重要的實質強制政策，我也做一個簡要的描述並提出看法。當然，資料和其他資訊已經被更新。

我也在編輯上做了一個幅度的改變，最重要的就是加上第十章的內容。這是有關國際環保政治結構的全新議程以及其對美國日益重要一些討論。在這篇

章節的結論中，表明了 my 信念：在二十一世紀，不論地區性的，或是全球性的環保政治，對美國而言都日趨重要。而且，在此過程中，環保政治會大幅度改變國內環保政策的制定。其他的章節則收錄了環境保育的合法性之延伸議題（第4章），另外，經濟上之可替代方案及其控制之相關規定（第5章），尤其在最近的法案制定爭議中，這些方案的重要性已逐漸被大眾所認可。有關經濟方針、規範及空氣污染的內容分析討論是早期已有的經驗。這一章也加上了因有害物質使人類內分泌分解情形的探討，這個問題在近十年來重要性大幅增加。同樣篇章裡，我們也對超級基金即熱門的災難救助基金（超級基金）做討論，並對最近幾年來因龐大基金而產生重大進展的問題做探討。最後，本章敘述包含了從前總統柯林頓就任中所浮現的事件和議題。

最後，我要感謝班奈特先生（Gordon Bennett）、勞瑞先生（William R. Lowry）以及戴瑞吉司先生（Dennis Dirages）的指正，以及對於此次新版所做建設性的貢獻，還有編輯——維藍諾（Tracy Villano）對於我的手稿所做的細心校閱。文章中若有錯誤，如遺漏、過失亦歸於我個人，卡特女士（Brenda Carter）一直支持本書的創作，除以之外，我要特別感謝 CQ 記者媒體幾近二十年來與我的支持與合作，這些都是我需要感謝的對象。

目錄

譯者序

前言

CHAPTER 1

對法規不滿的政治 1

序幕：「深凍行動」 3

環境導向的治理現實狀況 7

徹底而且根本的缺陷 14

從第一紀元（ERA I）到第二紀元（ERA II） 15

環境紀元 II：新的基調，不同的議程 17

環保運動 35

環境主義和對它的批評 46

民眾與環境主義 50

結 論 54

CHAPTER 2

環保政策的政治角力

61

- 政策制定的循環過程 66
- 憲法上的限制 70
- 漸進主義 73
- 崇尚自由主義的利益團體 75
- 政治上的可行性 78
- 政治環境上的大情勢 79
- 政府各部門對環保政策制定的調適 87
- 管理上的統一 105
- 結 論 117

CHAPTER 3

決定政策：各機關團體的挑戰

123

- 各機關所面臨的各式各樣問題 126
- 環保署的組織架構 137
- 聯邦化的衝擊 144
- 多元又競爭的行政組織 149
- 結 論 150

CHAPTER 4

管理就是選擇：風險評估與環境正義 155

- 亞拉恐慌 157
- 風險評估與科學的局限 160
- 什麼風險是可接受的？ 173
- 風險與歧視：環境正義的問題 180
- 科學的政治化 183
- 以將來為賭注 185
- 結 論 187

CHAPTER 5

更多選擇：控管經濟的論戰 193

- 效益成本之辯論 196
- 運用市場誘因 207
- 結 論 213

CHAPTER 6

集權控管實作：空氣與水污染管制 217

- 集權控管 220
- 執 法 225

全國空氣品質	230
一九七〇年的乾淨空氣法與修正案	233
控管水質	246
結 論	263

CHAPTER 7

法規叢林：有毒及有害物質 267

定位不明確的產物	271
規範的急迫性	284
聯邦法：從搖籃到墳墓的管制	292
法規叢林	299
結 論	312

CHAPTER 8

黑色黃金與核能夢幻：一場能源的政治操弄 317

能源消耗	319
進口石油與石化燃料：一場危機四伏的結合	321
核能事業日薄西山或再現曙光？	325
核能管理委員會進退維谷	339
垂死的掙扎：挑戰科技、白宮與環保團體	341
冷戰時期的荒原：軍用核武基地	343
黑色黃金	350
結 論	357

CHAPTER 9

我們的七億英畝：國有地之戰 363

- 國有地 366
- 複合利用的衝突 370
- 能源與國有土地 382
- 森林的命運 388
- 多少荒野才足夠？ 396
- 結 論 400

CHAPTER 10

美國和其氣候外交：全球環保主義政治的興起 403

- 跨國界環保政治 407
- 氣候外交：臭氧政治和蒙特婁公約 420
- 氣候外交：酸雨的例子 424
- 氣候外交：氣候變遷 428
- 結論：結束也是新的開始 433

CHAPTER 1

對法規不滿的政治



將科學上的發現轉化成政治行動的困難度是一個以科學的不確定性以及由該行動所造成的痛苦為參數的函數。

——美國前環保署署長威廉·洛克斯豪斯

在一九九五年底，佛羅里達州的聯邦官員宣布了他們在長期打擊管制物質的非法交易上一個重大里程碑，一家設於勞德岱堡（Ft. Lauderdale）的船運公司經理伊瑪·海寧（Irma Henning）因為企圖走私總重四千磅、市價三千兩百萬美金的一種非法物質而被捕，這是美國史上單次查獲走私類似物質的最大宗紀錄。她所犯的重罪會讓她付出被處以二十五萬美金的罰款外加五年徒刑的重刑，但是，海關官員表示類似的走私事實上已經非常普遍；有一位幹員甚至指出：「我們知道有些有力人士隱身在背後」。過了幾個月，在另外四個邁阿密的走私者被以類似的罪名起訴之後，美國司法部（U.S. Attorney's Office）也公開承認邁阿密已經成為「進行這類非法交易的一個便利的地點，因為邁阿密是美國對中南美洲市場的一個重要的港口和主要的中心。」¹對於報導這個消息的「今日美國」（U.S.A. Today）和其他有線電視的讀者或觀眾而言，以上的情節看起來似乎和老掉牙的《邁阿密風雲》影集內容很像，不過，這次有點不同：這些歹徒是冷媒（freon）的走私犯。

🎬 序幕：「深凍行動」

當美國聯邦法律逐步要求減少國內的冷媒生產量時，目前已經在墨西哥和加拿大邊境漸漸蔓延的非法冷媒交易很可能會更為增加。不到十年前，冷媒是在工商業界具有非常廣泛用途的一種重要化學物質，而且幾乎是所有家用冰箱和汽車冷氣機的冷卻材料；然而現在冷媒卻成了一種化學違禁品，因為環境科學家發現冷媒也是一種非常有效率而且極為持久的大

氣污染物。

冷媒從一個妙用無窮的化學奇葩到成為全球的威脅，期間所經歷的快速轉變就是一項衡量美國人的社會認知如何快速且廣泛地受到環境主義所改變的指標。這個轉變背後所牽涉的政治已經深深地影響到美國的經濟和政治活動。從這個過程中所浮現的美國國內和國際上的強大力量很可能會持續左右美國的環保政策到二十一世紀。同時，在這個起點的另一端等待著這些國內和國際力量的，則是環境保護工作前所未見最棘手的挑戰。

聯邦官員估計從佛羅里達州南部走私的冷媒市價，已經接近該地區的毒品交易總額。在一九九五年針對非法冷媒交易所展開的「冷風行動」（Operation Cool Breeze）是幾個類似的大型掃蕩行動中的第一個²。冷媒高漲的價格和所伴隨對社會的不良影響，顯示出美國國內和國際上環境管理的政治和科學是如何無法避免地糾纏在一起，而且在這個過程中，全球和國內的生態政策又是如何深切且直接地在經濟上影響到一般的美國人民。

▶ 從化學奇葩到違禁品

美國國內的冷媒價格因為其同意加入 140 個其他國家的行列，簽署一項能快速消除全世界製造和使用氟氯碳化物（CFCs, Chlorofluorocarbons）的國際條約而急速上揚；氟氯碳化物是目前公認破壞地球同溫層中臭氧層的主要原因。在一九八〇年代末期，當大氣科學家手中握有非常有力的證據（著名的南極上空的「臭氧洞」，就是最引人注目的證明），證明 CFCs 和其他相關的化學成分正以非常具有危害性的速度破壞臭氧時，他們就警告各國領袖，若持續耗損同溫層的臭氧，將導致世界性皮膚癌、眼睛疾病、穀物歉收、以及其他生態破壞的急速增加。因此，在一九八七年，140 個國家共同簽署了蒙特婁公約（Montreal Protocol）以為回應，承諾在一九九八年以前減少 50% CFCs 的產量。當證據很確切的指出同溫層臭氧的狀

況正繼續快速地惡化時，已開發國家因而同意在西元二〇〇〇年之前，完全禁止其國內的 CFCs 生產；在一九九二年，已開發國家則將停產的時間提前到一九九六年。然而，考量到開發中國家要達到這個目標所可能遭遇到較大的技術和經濟困難，因此這些國家也被准予延長十年的時間來達到 CFC 停產。

全球環保影響到美國國內

美國藉由快速地禁止國內繼續生產冷媒以及對於現存的國產 CFC-12 和其他密切相關的化學藥品分級課稅而達成其控制 CFC 排放的目標。在一九九〇年開始實施冷媒稅時，其稅率為每磅 1.37 美元，一九九五年增加為每磅 5.35 美元，之後則以每年 0.45 美元/磅的速率增加。一般美國人可能會在其車庫中首先感受到冷媒稅對他的經濟影響。CFC-12（或稱 R-12）是美國在一九九二年以前所生產的八千萬具車用冷氣所使用的冷媒，國內 CFC-12 的生產快速地消失所代表的意義，就是舊式車輛的駕駛人若要補充冷媒，則必須找到有庫存 CFC-12 的廠商，把他的車輛改裝成使用新的替代冷媒，或是使用回收 CFC-12。在一九九〇年代中期，一億六千萬部家用冰箱、五百萬部商用冰箱以及超過八萬棟大型商用大樓使用各種型態的受管制 CFC；此外，CFCs 是商業和家庭用器具以及房屋建築中隔熱用橡膠泡綿中的主要成分，同時 CFCs 也是電子工業中廣泛使用的溶劑的重要組成。無論如何，幾乎各種應用都難逃必須採用較新、較貴的 CFC 替代品或是昂貴的改裝。³

美國環保屬估計，為了要消除美國的 CFC 排放需花費四百五十億美元，然而因而所避免的農作物損害、皮膚癌和生態破壞等效益卻價值超過三十二兆美元，若將獲利拿來彌補花費是綽綽有餘的。然而，對於必須吸收大部分上述費用的一般美國駕駛人而言，以上的訴求僅能聊表慰藉；比如說，在一九九〇年代後期，平均一瓶新的冷媒售價中，有一半以上是稅

金，使得冷媒的價格從一九九五年約七十二美元漲到一九九〇年代末期約二百三十二美元，而且在接下來的幾年還持續上漲；對於一個駕駛較舊型汽車或卡車的美國人而言，這所代表的是 300%到 350%的漲幅：在一九九二年換新冷媒只要六美元，到了一九九八年，則需要二十美元，而且還不一定換得到；改裝成適用新式 CFC 的費用約為二百至四百五十美元；⁴ 駕駛人也可以購買從舊車中回收的冷媒，但是，回收冷媒大都產自國外，且常常都含有難以檢測但是卻足以損壞汽車空調系統的雜質，損壞換新的費用平均約需一千美元。簡而言之，對於一般美國人而言，消除 CFC 是一項很傷人的環境保護工作；這個痛苦很可能會增加，因為在二十世紀末之前，超過一千萬輛舊型的汽車會改裝成適用冷媒替代品的汽車。⁵

走私者從氣體中挖到的黃金

此時，走私冷媒已經成為一個非常發達的行業，從俄國、中國、印度、英國或其他仍然可以合法生產 CFC 的國家所走私進美國的非法冷媒，其價格低於美國國產冷媒價格數倍之多，因此，走私進美國的冷媒以回收冷媒的名義賣給修車廠和消費者所得的利潤相當可觀；或者，國外生產的冷媒蓄意標示成為是要借道美國再轉到其他目的地的冷媒貨品（目前這種運送方式仍然合法），但是卻從中掉包而轉為銷售到美國國內市場；不論是上述的任何一種走私方式，美國政府每年都因此損失數十億美元的稅收。美國司法部估計，一九九六年走私進美國的冷媒約有超過兩千萬磅，大概能供應南佛羅里達九成的冷媒需求。汽車技師、保養廠、還有其他大量使用冷媒的消費者，或許他們能拒絕走私冷媒的誘惑而不去用它，但是也冒著因而提高冷媒價格而得罪顧客或是老主顧被提供廉價冷媒的廠商搶走的風險；有很多汽車維修廠已經回報顧客反彈的現象：一個位在洛杉磯的維修廠經理很悲哀的說：「顧客都不上門了，而且一般的顧客不怪政府，反而是怪我們」。