

周桂田 主編・范玫芳 著

環境正義與水資源政策 | 八八風災的省思

**Environmental Justice and
Water Resource Policy
Reflections on Typhoon Morakot**

環境正義的議題越來越受到關注，許多國家大型的經濟開發案，追求多數人的經濟利益，卻沒有顧及到少數人的權益，甚至讓他們置身於危險當中。例如曾文水庫越域引水計畫，為了解決經濟開發以及用水問題，造成環境破壞以及當地人的環境風險。



環境正義與水資源政策： 八八風災的省思

范玫芳 著

五南圖書出版股份有限公司

環境正義與水資源政策：八八風災的
省思／范玫芳著。——初版。——臺北
市：五南，2014.05

面；公分

ISBN 978-957-11-7606-2 (平裝)

1. 水利工程 2. 水資源管理 3. 社會正
義 4. 環境風險

443.6

103007020



4J12

環境正義與水資源政策：八八風災的省思

主 編 — 周桂田

作 者 — 范玫芳

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 王正華

責任編輯 — 金明芬

封面設計 — 吳雅惠

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司、台灣大學
風險社會與政策研究中心

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2014年5月初版一刷

定 價 新臺幣180元

出版贊助：百略學習教育基金會與公益
信託吾哈進碧教育基金

序

20世紀末，全球在科學與科技快速的發展與突破下，造成巨大的社會變遷與轉型，不同的科技類型包括生物科技、資訊科技、光電科技、能源科技、醫療科技、奈米科技等，在資訊生產範型革命的驅動下，在1990年代末帶動了全球化的發展。並且，透過人員、物品、傳播，繁複地交換與傳散，並快速的流通，且鑲嵌人類社會生活行動的各個領域，造成快速的影響。從全球化的角度而言，這些新興科技的發展除了帶來人類的便利與效益外，另一方面也造成健康、環境、食物、疫病風險的挑戰。而這些與現代科技環環相扣的各種全球化跨界風險，另一個重要的挑戰是對於既存倫理與社會之價值與利益的衝擊，人們被迫去反省與面對這些科技所造成之不可預測、不可知的未來變革後果，尤其是他所造成的不確定性。因此，這些由現代科技所共生演化的全球化風險之治理，需要社會本身在面對轉型與變革的價值基礎，包括對科技與文明的反省，科技對倫理正義的衝擊、科技所產生的風險與不確定性以及科技治理所需要的社會民主基礎。總之，現代社會無論是科技的發展，知識的快速複製、累積與擴散，漸漸

形成社會與科技之間巨大的鴻溝，傳統的治理模式逐漸無法準確操控科技快速發展所帶來的負面效果，導致風險影響範圍越來越廣、頻率越來越高，且一再波及全球與跨國風險範疇，跨國風險治理議題，亦挑戰目前以單一國家作為治理單位的體系。未來，假若某個環節出現重大差錯，很可能發生國家及社會難以承受的重大風險事件。

其次，經濟學人於2014年3月的文章指出，當代民主政體的國家，都遭遇重大的治理危機挑戰，治理模式的創新及調整已刻不容緩。文章中並舉出例子，指出許多民主國家領導人挾多數優勢而忽略少數者利益；民主國家不斷擴張的社福津貼，導致財政及債務危機、舉債逼近上限，債留子孫；歐美民主政治先進國，例如美國所掀起的全球通膨及金融風暴，歐盟的歐債危機，都未能肩負起民主制度創新的責任，然而中國及新加坡的菁英領導體系，卻創造出亮眼的經濟成績，造成許多人對民主政治官僚體系治理能力失去期望，疑惑、認知混淆，或對政治產生疏離。近年來，國際發生的政治衝突事件，如烏克蘭、埃及革命，都突顯出民主政治制度建立之後，仍必須不斷進行治理制度的創新與調整，方能強化與彰顯出民主制度的優勢。因此，我們除了需轉化全球化型塑出政治及經濟權力向上集中的態勢；還必須透過制度的轉型與調整，集結本土化的基層力量，使之形構成微觀的權力，並透過制度的創新設計，使得整體目標及利益都能凝聚於民主政治治理

模式之中，相互折衝與協調。這個部分，如瑞典與芬蘭，都已經做出創新治理制度的改造及修正。我們認為，不但需要將權力下放，轉型成更為審議式的民主之外，還需要對於政府的預算支出，根據經濟發展數據平衡預算規模，甚至根本性捨棄以經濟成長指標作為施政目標的侷限性。

在高科技風險的時代鉅變之外，現代社會遭遇到的時代衝擊，有社會貧窮、高齡化、少子化，以及接續而來的家庭、老人、新移民與族群認同等社會風險及安全衝擊，另外像是「全球性金融海嘯」衝擊所衍生的經濟、就業風險，跨界食品污染、新興科技、環境風險、劇烈氣候變遷與全球暖化所帶來的能源、產業、永續社會與社會衝擊，無論在社會安全政策、人口政策、食品安全政策、產業政策、環境政策、能源政策與氣候變遷政策上，都需要更急迫性面對與關懷。另外，我國官方在面對環境衝擊、進行經濟發展與環境保護之間價值權衡之時，常偏重經濟發展典範；決策者挾多數人意見優勢卻漠視少數者權益，如青貧、偏鄉，或無投票權之「後代子孫」、「自然環境」甚或是「野生動物」。這些無法被民主決策機制中納入發言與投票，獲取最少利益，卻承受最大風險的族群。因此，官方對環境議題消極不願面對及不作為，或不願進行長期性的改革與規劃，以及讓開發主義典範主導國土開發，都一再漠視及淡化環境議題。從近年來發生的國光石化事件、臺塑六輕污染事件到日月光廢水事件，或「看見臺

灣」紀錄片齊柏林導演呈現出來的諸多環境問題，都顯示出政府缺乏對環境保護及土地、民眾健康的維護及執行決心。

本系列叢書是臺灣大學風險社會與政策研究中心（前身爲臺灣大學社會政策中心）編輯發行，本中心針對臺灣結構轉型過程中所遇到的困境等關鍵議題具有深入研究的學界成員，就本中心的四大主軸，（一）社會創新（二）社會福祉（三）環境正義（四）科技治理，選出較有議題性，並能對政策提供建言，或對治理制度具有啓發性的研究文章集結成冊。以推廣中心理念的方式，將過去侷限於學院內的艱深理論加以傳散，提供未受過本學科訓練出身的一般人士閱讀，期能對於陷入轉型困境、公共論辯失焦的臺灣社會，提供概念上的啓發，並對科技治理典範與制度創新有所助益。

周桂田

臺灣大學風險社會與政策研究中心主任

臺灣大學國家發展研究所教授

目 錄

壹、前言	1
貳、環境正義理論	5
參、越域引水工程計畫與研究脈絡	12
肆、分配正義：水資源開發利益與風險分配	17
伍、差異肯認的奮戰：文化延續與地方認同	29
陸、缺乏民主參與和充分告知與同意	39
柒、總結	46

壹、前言

曾文水庫越域引水工程計畫在2009年八八風災重創南台灣後引起相當大的關注與爭論。工程施工區附近的居民指稱工程自2004年開工後對當地生態造成顯著的負面影響，在地環保團體認為越域引水工程與高雄縣甲仙鄉小林村滅村災難之間有多項疑點並懷疑工程就是滅村元兇。然而，經濟部水利署則認為是短時間內豪大雨釀成災害。事實上早在2004年環保團體即將曾文水庫荖濃溪越域引水工程計畫列為「十大不永續建設與施政政策」（環境資訊中心，2004）。在工程發包前，來自高雄縣荖濃河流域的布農族人，持著「維護自然生態、尊重環境正義」、「反對曾文水庫越域引水」、「誓死捍衛原住民生存權」等抗議布條到經濟部陳情抗議。抗議的布農族人以「戰歌」表達心中的憤怒，並在女巫的帶領下，舉行詛咒敵人的儀式（中央社，2004）。曾文水庫越域引水工程計畫牽涉當地原住民的環境權、利益與環境風險分配的公平性、環境價值衝突、專業知識的政治（politics of expertise），以及決策與程序正義等諸多爭議。

環境正義的課題在國內愈來愈受到關注，除了學術研究以及環保團體的倡議，環境正義的概念或語句也不時出現在報章雜誌、競選文宣與環境政策方案中。早期環境正

義研究主要關注的問題為是否有充分的證據支持環境風險分配不公平的問題，亦即是否因種族與階級因素造成環境污染或危害暴露的不平均分配？有害廢棄物設施的選址是否傾向設在貧窮與少數群裔居住的地區，還是污染設施的空間分佈只是反映房地產價格之動態性（Been, 1994）？九〇年代中期以後，環境正義的研究逐漸將不公平的問題放置在較廣的社會結構與政治經濟以及資本主義的運作過程來討論，並延伸關注在環境種族主義（environmental racism）以及種族與階級之相互關係、殖民主義與原住民的受壓迫（Ishiyama, 2003）、社會差異（例如：貧窮、年齡與性別差異）與不公平分配的問題（Kurtz, 2007）。近來環境正義研究則顯示環境正義問題具有空間尺度的動態性，關注某一地區居民活動與當地政策之實際運作所造成跨越國家疆界、多重規模的影響，例如全球暖化問題、工業化國家與都市化地區所排放溫室氣體對北極圈生態以及太平洋小島國家帶來的危害。環境正義概念的討論也連結到永續發展理論（Agyeman & Evans, 2004; 2006），也有結合了行動者網絡理論（actor-network theory, ANT），將非人之物（the nonhuman）視為重要行動者（例如：測量工具、地圖、廢棄物），探討其在環境不公平所扮演的角色（Holifield, 2010）。

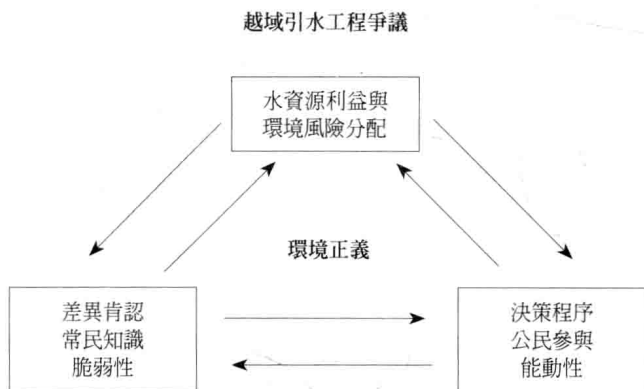
國內除了少數研究針對美國與台灣本土的環境正義研究進行批判性的回顧與分析（黃之棟、黃瑞祺，2009），

大多數研究聚焦在特定議題或具爭議性個案的討論，例如生物多樣性與國家公園的設置（李永展，2005；紀駿傑、王俊秀，1998）、蘭嶼反核廢料（Fan, 2006a; 2006b）、設廠與開發爭議（例如焚化爐與掩埋場的設置）（李永展、何紀芳，1999；葉名森，2002）以及反對自然資源的開採（李卓翰，1998）。越域引水開發爭議過去較少受到關注，既有文獻多偏重在技術和工程領域。曾文水庫越域引水工程計畫截取高屏溪支流荖濃溪之豐水期水量引入曾文水庫，橫跨了旗山溪並貫穿玉山與阿里山山脈，同時跨越高雄縣市與台南縣的行政疆界，牽涉水資源利益與風險之分配、地方原住民權益、對下游居民的潛在衝擊，以及流域生態保育等諸多問題，具有高度的複雜性與爭議性。環境正義理論觀點對於當前水資源開發所牽涉權益與價值衝突以及專家和原住民知識爭論上，能提供新的啓發與可能的出路。

不少環境正義研究聚焦在環境危害的分配不公平以及如何形成環境不正義的現象，Schlosberg（2004; 2007）認為完整的環境正義概念必須是一個以地方為基礎的多元的概念，包含環境分配的公平性、受危害地區之經驗與文化差異的肯認（recognition）以及參與環境政策的制定與管理。本研究採取Schlosberg的理論觀點，以分配正義、差異肯認與程序正義三個面向作為個案分析架構，並將既有環境正義研究關注的種族與文化差異肯認概念，延伸到在

地常民知識（lay knowledge）與生存空間的尊重。本研究將環境正義界定為：「地方居民特有的文化、價值觀與在地知識須受到肯定與尊重，且有權參與在決策前端並影響結果，使其在環境損益的分配上能獲致公平性，避免少數或特定的社會群體承擔不成比例的負擔」。

本文旨在從環境正義觀點檢視曾文水庫越域引水個案，探究水資源利益與環境風險分配不公平、缺乏差異肯認與居民被排除在決策程序之間的交織影響，以及地方行動之政策意涵。本研究關注在地特殊性與常民知識未能納入風險評估，且居民被排除在決策過程，造成分配不正義的結果。另一方面，工程對當地的衝擊加上八八風災重創施工區，更增加其脆弱性，又減災與重建政策的失當，則不利於原住民的凝聚力和能動性（agency）（如圖一）。首先介紹環境正義理論、曾文水庫越域引水工程計畫以及地方脈絡和資料蒐集方法。接著，分別從環境正義的分配面、差異肯認與程序三個層面檢視越域引水工程爭議：分配正義關注水資源開發案的分配結果（distributional outcome），探討官方在水資源開發經濟利益的論述上如何受到民間社會挑戰，以及在地原住民如何不成比例地承擔環境風險；差異肯認聚焦在原住民文化獨特性，以及在地知識與官方和工程專家之間的差異與衝突；程序正義則關注決策過程缺失與反越域引水地方行動所展現之意涵。最後針對個案進行理論與政策意涵的討論。



圖一 研究架構圖

資料來源：作者繪製

貳、環境正義理論

在全球化過程中，生產過程所製造的污染廢棄物逐漸被商品化，如同資本、資訊與勞工等跨越地域與國界流動，貧窮地區的居民或缺乏政治運作權力的少數族裔往往被迫與污染物共同生活。八〇年代在美國興起的環境正義運動即是針對少數族群與貧困勞工階級所遭受經濟與生態不平等負擔的反動。有別於由白人中產階級主導的環境運動專注在瀕臨絕種生物與森林的保護，環境正義運動由草根性與全國性環境與人權運動組織聯盟而成，將環境、種

族、階級、性別與社會正義議題連結在同一架構下。主流環境運動人士與深層生態學者（deep ecologists）認為自然或環境指的是遠離人類行動的荒野地區，像是國家公園與保留地以及瀕臨絕種生物。環境正義行動者反對此一觀點而採取更廣泛的界定，認為所謂環境包括了人們居住、生活、工作、居住與休閒的地方，以及人類活動如何與外在自然世界互動。^[1]

學者與環保團體對環境正義採取不同的觀點與解釋。Bryner（2002）歸納當前環境正義研究主要的分析架構，包括（一）公民權利（civil right）架構：強調法律對權利平等之保護，界定因歧視所產生的不同影響，並思考如何對受害者加以救濟。（二）分配正義（distributive justice）：假定公共政策應該產生公平結果，政策應符合憲法的平等保護期待，主張公平地分配利益以及負擔，並對過去的不正義提供補償。（三）公民參與：強調公平程序的重要性，主張受到政策影響的社群，能夠參與分配社群利益以及風險的決策。同時主張讓社群中特別是政治上的弱勢獲得參與的公平程序，並且確保所有成員具有參與的社會資本（social capital）。（四）社會正義：此架構假定不正義是源自於社會因素，而導致不成比例風險以及危害產生；主張應該綜合性地評估政治、經濟、社會、文化的權力互動，並且處理不正義的根本原因，以及確保文化多樣性。（五）生態永續（ecological sustainability）：認為應該

削減環境問題所產生的影響，而不是重新分配環境問題，因為重新分配將使得環境問題成為社會、經濟與政治問題。主張污染預防以及資源保育，減少所有人類的污染與風險，確保經濟、平等與生態價值的相互關係，使生態永續成為首要價值。

長久以來正義的論述多關注在如何公平分配物質以及非物質層面（例如權利與機會），使得大多數的學者傾向從環境的損益或好的東西（environmental goods）與不好的東西（bads）之公平分配來思考環境正義問題。然而，僅專注在分配面向的正義，容易忽略環境正義運動中其他多元價值訴求（Schlosberg, 2004; 2007）。為了回應新社會運動圍繞在種族、族群與性別的訴求，差異政治與女性主義學者主張超越所謂「分配典範」（distributive paradigm），而將社會正義的討論延伸至差異肯認（recognition of difference）議題（例如：Young, 1990; Fraser, 1997; 1999），並主張程序正義（Hunold & Young, 1998）。以下分別就分配、肯認與程序正義三個面向進一步說明：

首先，在環境正義的分配面向主要是有關於利益與負擔應該如何分配的方式，特別是當利益相對稀少與負擔過重時（Wenz, 1998）。Wigley和Shrader-Frechette（1995, 137）認為環境正義主要是有關分配的公平性且是基於對每一個個體平等對待的原則，亦即將每個人的利益在環境決策上受到平等的考量。Dobson（1998）認為環境正義

的最初考量是觀察到貧困者居住在惡劣的環境，而環境不正義即是環境損益的分配不公平。Dobson探討環境永續性（environmental sustainability）與社會正義相容與互相抵觸之處。他檢視在何種情況下，不同的分配正義原則（例如：需要、需求與權利）、不同的利益與負擔的觀點以及正義社群（指分配者與接受者）的不同理解，會與環境永續性的不同理解相容。他認為僅有在正義與永續性之特定的界定與架構下，分配正義與環境永續性會彼此相容一致。Wenz（1998）認為分配正義並不侷限在當代人們之間，同時涉及人類與動物之間的關係、動物福祉，以及人類對生態圈與後代子孫的義務。Low和Gleeson（1998, 133）主張環境正義的核心在於「環境品質的分配」並強調分配面。環境正義是指對人類來說好與壞的環境之公平分配，而生態正義（ecological justice）則通常用於討論人類與自然之間的正義。他們針對多元的分配正義觀點進行環境上的分析，並試圖發展環境正義的一般性原則。Low和Gleeson（1998, 46）認為正義是「我們與其他人類共同分享之普世的道德關係」，但此一關係必須基於文化上特殊的機構加以詮釋而有所改變。Walker（2010）進一步將空間的脆弱性（vulnerability）與福祉（wellbeing）概念連結到分配公平議題。以水患為例子，不只關注在誰居住在易受淹水地區以及居民如何會搬到那些地區，同時也探究會進一步導致脆弱性的問題層面，包括資源的取得以恢

復家園、保險給付、醫療服務與社會邊緣化等。

肯認理論之根源可追溯到Hegel (1977) 有關主人與奴隸關係之辯證，主人與奴隸之關係可作為扭曲意識與缺乏自由的例子。要解決此問題，主人與奴隸必須經由彼此互相肯認，且經由勞力帶動轉變世界的過程。當代研究肯認理論的學者僅強調Hegel其中一方面的辯證，也就是交互主觀的肯認。不適切的肯認 (misrecognition) 所造成的傷害主要是心理層面與交互主觀的，包括不同形式的侮辱、文化宰制、視而不見和不尊重 (Honneth, 1992; 1995)。Fraser呼應Hegel的肯認理論並試圖將勞動和重新分配再次連結到肯認概念上。Fraser (1997, 37) 強調不適切的肯認涉及所處社會關係地位的附屬，主張正義同時需要重新分配與肯認，並區分以下兩種不正義。首先，社會經濟的不正義是植基在社會的政治經濟結構。這種不正義的形式包括剝削與經濟邊緣化，必須透過政治重構與重新分配來補救。第二種不正義是文化與符號的，乃植基在社會代議、詮釋與溝通，需要肯認以矯治。她認為因性別、種族與階級等所劃分的群體會同時遭受到這兩種的不正義，面臨需要「重新分配」與「肯認」的兩難困境：採取重新分配的主張而要求廢除會凸顯族群特殊性的經濟安排，或採取肯認的矯治以促進群體的區別。Young (1997) 試圖重新將符號象徵與肯認連結到決策權力與資源，並主張將不正義與壓迫的概念多元化。