政治科學論叢／第 68 期／民國 105 年 6 月／頁 37-76

環境程序正義在褐地重建中的實踐條件：我國污染土地再利用實例的觀察分析*

李翠萍**

摘　要

本研究利用近代正義理論的肯認與能力途徑，檢視環境程序正義在我國褐地重建實務中實踐的困境，進而探索落實環境程序正義的支持條件。有意義的民眾參與是實踐環境程序正義的核心，本研究利用我國第一個納入民眾參與機制的污染土地再利用示範計畫，藉由協助執行民眾參與過程，就近觀察民眾參與在理想與實際上的差距。研究發現肯認與能力二者交相影響著民眾參與的過程，利害關係者彼此缺乏肯認，導致民眾參與動機不足，而民眾缺乏專業能力，也因而無法實質貢獻於相關決策過程。本文最後針對民眾參與動機與參與能力兩個面向，提出幾個實踐環境程序正義於我國褐地重建實務的先決條件。分別是政府部門肯認污染受害者的損失與污染場址周邊居民的環境風險；污染場址周邊居民肯認自己的環境權；以及參與民眾需要專業知識的裝備。

關鍵詞：環境治理、環境正義、環境程序正義、褐地重建政策、污染地再利用

臺灣大學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.68(37-76)。

** 國立中正大學政治學系教授，E-mail: tsueyping.lee@gmail.com。

收稿日期：105 年 2 月 26 日；通過日期：105 年 6 月 28 日

壹、前言

正義（justice）二字，在當今的社會運動與政治運動中扮演著相當重要的角色，正義象徵著一種近乎神聖不可侵犯的崇高道德，所以倡導正義與追求正義絕對是個政治正確的行動，任何訴求只要加入正義二字，便令人熱血沸騰。然而，由於正義的概念特別抽象，既沒有起點更沒有終點，所以，追求正義的激情容易隨著社會事件不再受到關注而淡化，至於如何將此抽象概念與公共行政實務結合，或是如何貫徹正義的概念於公共政策的規劃與執行中，則往往容易受到忽略。本文主要的研究目的，是試圖拉近抽象的環境正義概念與政策實務之間的距離，藉由一個褐地重建的實際案例，檢視環境正義概念中之環境程序正義在實踐上的困難，並藉此探索落實環境程序正義的支持條件，進而針對這些支持條件的培養，提出政策建議。

在環境政策領域中，環境正義（environmental justice）是當今的主流觀點之一，由於它起源於美國境內環境污染不成比例分布於特定社會群體（有色人種）的現象，所以最初是以對抗環境種族主義（environmental racism）爲主要訴求，但爾後的發展便不再受限於環境種族主義，而擴展爲對全人類的環境正義，即主張社會上所有民眾在環境利益與風險上需受到公平的對待，特別是在美國以外所發展的環境正義運動，其涵蓋面也因適應不同國家的政治與社會系絡而變得更寬廣，例如英國的環境正義，並不聚焦於種族，而是聚焦於社會上被排除者與最脆弱者（即社會與經濟弱勢），關懷他們所處的整體環境品質，包括生活環境、空氣品質、自然資源的接近取用等等，也就是環境平等（environmental equality）的概念（Walker, 2012: 26-27）。

環境正義概念在不同國家的政治與社會系絡發展之下，定義上有狹有廣，然大部分都是一般性或原則性的陳述。環境正義學者 Walker (2012: 8-9) 從不同國家與不同專業領域中檢視環境正義的定義，發現各定義都不脫離以下三個範疇，分別是分配正義（distributive justice）、程序正義（procedural

臺灣大學農業經濟期刊資料庫

justice）、以及肯認正義（justice as recognition）。[1] 另一環境正義學者 Schlosberg (2007) 則引用當代政治哲學領域中對正義的討論，認爲環境正義除了從分配正義與程序正義來思考之外，還應該補充肯認正義，以及從能力途徑（capacity approach）來檢視。這些對於環境正義的多重檢視，已使得環境正義的討論不僅限於分配正義與程序正義的應然原則，而是更細緻地從實務面來檢視這些概括性的原則爲何無法實踐，試圖更微觀地思考，到底是哪些眞實世界裡的社會系絡因素，導致分配不正義與程序不正義？

我們以最常被引用的環境正義定義來看，就可以了解何以肯認正義與能力途徑逐漸被環境正義學者所重視。由於環境正義運動起始於美國，因此，美國國家環境保護局（United States Environmental Protection Agency）環境正義辦公室（Office of Environmental Justice）對於環境正義的定義是最被廣泛引用的。該定義如下：「環境正義是不論種族、膚色、原始國籍、或收入，所有人民在環境法律、規則、與政策的發展、執行與強制施行上，都必須被平等對待並能有意義地參與」[2]（US Environmental Protection Agency, 2016a）。從前述美國國家環境保護局對環境正義的定義，可以看出環境正義至少包括了兩個主要部份，其一是「平等對待」，其二是「有意義地參與」。所謂的平等對待，是指「沒有任何群體應該不成比例地承受因工業、政府或商業性質的營運或政策所導致的負面環境影響」[3]（US Environmental Protection Agency, 2016a）。這部份指涉環境決策執行之後，環境風險與成本的分配結果，屬於分配正義的範疇。而所謂的「有意義地參與」，則可從下列四點窺其涵義，「第一，人們有機會參與將影響其生活環境與健康之行動

---

1 依照 Walker 的定義，分配正義意指藉由好處（例如資源）與壞處（例如傷害或風險）的分配來構思正義。程序正義意指藉由決策制定的方式；由誰參與；以及誰有影響力等方面來構思正義。肯認正義意指藉由誰被尊重；誰有或沒有被重視等面向來構思正義。

2 原文爲 “Environmental Justice is the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies.”

3 原文爲 “(Fair treatment means) no group of people should bear a disproportionate share of the negative environmental consequences resulting from industrial, governmental and commercial operations or policies.”

臺灣大學圖書館期刊資料庫

的決策；第二，大眾的貢獻能夠影響管制機構的決策；第三，人們所關心的議題會在決策制定過程中被審慎考慮；第四，決策制定者尋找並輔助潛在受影響者的參與」[4]（US Environmental Protection Agency, 2016a）。簡言之，「有意義地參與」意在讓潛在受影響者實質參與決策過程，屬於程序正義範疇（黃之棟、黃瑞祺，2009a；2009b）。

上述環境的分配正義與程序正義，都爲環境正義建構了一個如烏托邦般的定義，然而若進一步檢視他們在眞實世界的實踐實務，就不可避免地引發一些問題。首先，環境風險與利益分配不正義的現象，雖然常被解釋爲是市場經濟的必然結果（Been, 1992; 1994），但果眞是如此嗎？當企業決定其鄰避設施的設置地點時，雖然表面上看來是爲了極小化成本而選擇地價便宜的處所，但其實在此過程中，周邊居民是否擁有足夠的相關資訊、專業知識、溝通管道、與發聲機會，來抵抗即將帶來環境威脅的鄰避設施？換言之，分配不正義的結果，可能正是源於一連串的程序不正義。那麼，接下來的問題是，是否程序正義是解決環境不正義的良方？這並不是個容易回答的問題，因爲實踐程序正義，需要一些條件的支持，要讓利害關係者「有意義地參與」環境決策過程，絕非易事。在 1978 年美國紐約州尼加拉瓜瀑布市（Niagara Falls, New York）爆發的愛渠（Love Canal）事件，一群家庭主婦在愛渠周邊鄰里間辛苦蒐集的家戶病患資料，被當時的紐約州健康權威當局譏爲「無用的家庭主婦資料」（useless housewife data），直到科學家的研究報告出爐之後，州政府才眞正開始重視愛渠周邊社區的嚴重污染問題（Gibbs, 1983）。這段歷史充分說明了肯認的重要性，環境決策的參與者需要被尊重，被肯認（recognized），否則，即便參與，也徒具形式。另一例爲 1982 年美國北卡羅萊納州華倫郡（Warren County, North Carolina）多氯聯苯廢棄土掩埋場事件，當時科學家們用簡易的語言教導當地教育程度普遍較低的低收入有色人種居民，讓他們了解多氯聯苯的毒性以及有毒廢棄物掩埋場適合興建之地質等等相關知識，科學家們這些作爲

[4] 原文爲 “1. People have an opportunity to participate in decisions about activities that may affect their environment and/or health. 2. the public’s contribution can influence the regulatory agency’s decision, 3. their concerns will be considered in the decision making process, 4. the decision makers seek out and facilitate the involvement of those potentially affected.”

臺灣大學學術資訊典藏庫

的主要目的，就是避免居民缺乏足夠的知識與能力參與決策過程（Geiser & Waneck, 1994: 44-48；Mcgurty, 2007: 51）。這段歷史說明了能力的重要性，環境決策的參與者需要具有實質參與的能力，否則即使參與，也容易淪爲被動員的對象。

環境正義的概念目前已經被廣泛應用於各種環境議題的討論，從範圍較大的全球暖化、跨國境污染（cross-border pollution）等議題，到範圍較小的工業污染受害賠償、污染地再利用、與污染社區重建等議題，環境正義的觀點除了常被用來探討環境不正義的現象是否存在，也常被用來提醒利害關係者（特別是政府部門）在進行任何環境決策時應避免環境不正義的過程與結果。本研究主要關注的焦點，是環境程序正義在我國污染地再利用的實踐上所需要的支持條件，而爲了討論這個主題，本文利用一個發生於我國的實例，來觀察程序正義在實踐上的困難，並藉此提出幫助實踐程序正義的支持條件。

本文所觀察的實際案例，是由我國行政院環保署土壤及地下水污染整治基金管理會（以下簡稱土污基管會）所實際推動的污染土地再利用計畫，而選擇觀察此案例的主要理由有以下 4 點。首先，在理論上，污染區是一個用來觀察環境程序正義能否落實的極佳場域。污染區的出現往往起因於政府環境管理的瑕疵，或是環境資源與環境成本分配不均的不正義，所以污染區的存在本身就隱含著不正義的質素在內。在這樣的個案中，通常會有明顯的受益者（污染者）與受害者，前者雖然受益卻不用承受環境成本，後者則單純承受環境成本。也因此，污染區通常是個多元利益極端衝突的地方，其中有明顯或潛在的污染受害者、污染者、政府相關部門、環境保護組織等等，若涉及污染地再利用或污染區的重建，那麼可能包含更多的利害關係者（例如土地開發商、外來投資者、新進遷入者）。在這樣的場域中，觀察如何在呈現環境分配不正義的地區實踐程序正義，極具意義。其次，在實務上，環保署於近幾年來開始強調污染土地再利用（或稱褐地再利用）[5] 計畫，例如位於高雄縣市交界處的大坪頂（行政院環保署，2015）；

[5] 污染土地再利用與污染整治二者之間有所不同，前者包含了後者，即包含污染清除之後的土地利用，甚至周邊社區的整體重建。

臺灣大學學術資訊庫

位於台北縣金瓜石的原台灣金屬礦業股份有限公司的礦場舊址（行政院環保署，2013：15-19）；以及本研究所觀察的污染場址。前二者仍在規劃階段，尚未建立並試行民眾參與機制，後者則算是我國污染土地再利用實務中採納民眾參與機制的初次嘗試。然無論如何，褐地再利用計畫已成爲環保署重點工作之一，是不爭的事實。再者，台灣地狹人稠，能夠使用的土地本就十分有限，但目前由環保署土污基管會（2016）公告之污染整治場址與控制場址總數已達 2,967 個，其中，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞的污染整治場址數量高達 90 個，[6] 而污染物達土壤或地下水污染管制標準者的污染控制場址數量則高達 2,877 個，[7] 如此大量的污染土地未來如何處置，關係到污染地周邊爲數眾多的民眾居住品質與環境安全，如此更顯褐地再利用計畫的重要性。最後，在研究便利性上，筆者本身應邀實際操作此污染區再利用計畫的民眾參與過程，因此可以近距離檢視污染區在實踐程序正義上的困境與導因。本研究在理論上，期望能夠從實際案例的觀察與文獻中所載的理論與經驗研究結果進行對話，而在實務上，則希望能提供環保署在褐地重建實務上的參考，藉此讓相關部門瞭解，即使在污染地再利用政策上有廣納民眾參與的美意，也需要先深入了解其所面對的條件限制，以避免無法落實的政策設計。

在進行討論之前，本文欲先釐清兩個大量使用的辭彙，即「褐地重建」與「污染地再利用」。褐地（brownfields）一詞起源於美國，然而發展至今，各國對於褐地的定義有著些微的差異（李翠萍，2012：9）。依照美國國家環境保護局的定義，「褐地是指一塊土地，其擴張、重建、再利用，可能會因有毒物質、污染源、或污染物的存在或潛在而變得複雜」[8]（US Environmental

---

6 所謂污染整治場址，依照我國土壤及地下水污染整治法第 2 條第 18 款，是指「污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者」。

7 所謂污染控制場址，依照我國土壤及地下水污染整治法第 2 條第 17 款，是指「土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者」。

8 原文爲 “A brownfield is a property, the expansion, redevelopment, or reuse of which may be complicated by the presence or potential presence of a hazardous substance, pollutant, or contaminant.”

臺灣大學政治學系期刊資料庫

Protection Agency, 2016b）。依此定義，褐地是受到污染威脅的土地。在文獻中，褐地重建（brownfield redevelopment）一詞，常與幾個詞交互使用，例如包括場址再生（site reclamation）、褐地再利用（brownfield reuse）、褐地振興（brownfield revitalization）、褐地整治（brownfield remediation）等等。在本文中使用「污染地再利用」一詞，主要是因爲本研究所觀察的個案，由土污基管會命名爲污染地再利用計畫，因此在本文中，將褐地重建與污染地再利用二詞交互使用。

以下首先介紹本研究所觀察的個案場址，其次討論環境正義理論，除了最常見的分配正義與程序正義以外，再從近代正義理論的補充討論而加入肯認與能力途徑，思考這兩個途徑對於環境程序正義的意義。第三部份則介紹筆者在個案場址當地實際操作民眾參與的過程。接下來則基於對此個案與民眾參與實作的觀察，從肯認與能力途徑分析環境程序正義在此種個案的落實上會出現什麼困難，進而在結論的部分提出環境程序正義中最強調的民眾參與在褐地重建個案中需要哪些條件的支持。

貳、個案背景介紹

本研究所觀察的污染土地再利用計畫其目標場址位於中台灣，依照環保署土污基管會（2016）的記錄，屬於農地污染場址，鄰近相連的幾個地號分別於 2002 年與 2004 年被公告爲污染控制場址，[9] 分屬於不同的地主，總面積大約 2,700 平方公尺。這些農地土壤中所含的重金屬鉛，超過了土壤污染管制標準，所以於公告之後，地上作物必須剷除與銷燬，並不得耕種食用作物。[10]

該地區經濟早期以農業爲主，由於水源充足土壤肥沃，氣溫適宜，是農耕稻作的好地方，因此稻作是該地區里民的主要經濟生活來源，而次要經濟來源則是禽畜與養殖業。70 年代以後，附近工業區開發，經濟部與地

9 台灣的地籍用語，即土地的編號。

10 爲了不造成污染場址居民的困擾，本文將不具體說明場址的確實地點。然本段所述資訊，皆來自土壤及地下水污染整治網對該污染場址的資料記錄。

臺灣大學學術期刊資料庫

方政府積極引進工廠，再加上當時推動客廳即工廠的政策，該地區內工商業逐漸取代農業，小型工廠出現，而農耕地則日漸減縮，農產收入逐漸不再成爲里民主要的經濟來源，取而代之的是工資收入。然 80 年代之後，附近工業區內的工廠逐漸外移至中國，小型加工廠也因而紛紛歇業，工業已在該地區消失。目前該地區發展出各行各業，特別是道路拓寬之後，小型商家林立，傳統農村景象已不復見（謝慶同編，2011）。

這個地區之所以出現農地污染，主要源於早期傳統陶業。由於當地正好位於溪流沖積平原上，低地黏土的土質優良，因此早在嘉慶年間就已有磚瓦業，而後則發展出以生產民生用品爲主的製窯與燒陶業。日治時期日本政府在當地設置多處的窯場，窯業開始蓬勃發展，屬於觀賞用途的陶瓷業興起。然二次大戰爆發後，觀賞用的陶瓷產品銷量下滑，再加上塑膠與五金製品的出現，民生用品的陶製品銷量更是受到衝擊，導致當地窯業一蹶不振。民國 88 年的九二一大地震，把傳統柴燒舊蛇窯震塌，所以目前地方文史工作者協同政府相關部門正試圖推動地方陶業的重建工作（謝慶同編，2011）。如此深具傳統文化意義的窯場，卻在土壤中留下了鉛污染，主要是因爲陶瓷在燒製過程中，爲了美觀往往需要在外層上釉，而釉中通常含著大量的重金屬，特別是鉛含量很高。

筆者親至污染場址所在地，發現該地區是目前在台灣到處可見的小型城市，里民大多以一般民間信仰爲主，有著爲數不少的廟宇建築。此外，放眼望去，小片的農地中間即有成群密集的現代住宅，拓寬的大馬路旁有著各式商家與便利商店，高速公路交流道旁即可看到住商兩用的新建案，外環道路上車輛來來往往揚起陣陣塵土，若不是有些住宅社區旁仍有小型農田種植著各式農作物，幾乎很難嗅出過往的農村氣息。就在污染場址邊，距離不到 10 公尺就有成排的社區民宅，有些住家的車庫大門就正對著污染地。污染場址周邊並沒有明顯易見的警告標誌，悄悄地與民宅比鄰而居。鉛到底對於人體會造成什麼危害？以本文觀察的個案而言，與鉛污染的土地相鄰而居，雖不至於造成大量且立即的鉛中毒，但環境中低濃度的鉛暴露，對於人體的健康仍會有負面的影響，例如高血壓、心臟血管疾病及中風死亡率等等，特別是對於兒童的傷害更明顯，容易引發孩童智商與認知能力障礙等問題，而目前最主要的人體鉛暴露來源，是灰塵與泥土中的鉛，

有許多流行病學調查顯示，土壤中的鉛越高，居住其上的孩童及居民血鉛越高（林杰樑，2014；Agency for Toxic Substances & Disease Registry, 2015）。由此可知，與鉛污染土地比鄰而居，等於是暴露於鉛污染的環境風險中。

參、理論基礎

政治哲學家 Swift (2006: 11) 給正義下了一個非常簡單明確的定義，那就是「給人們應該給的，並且不給不該給的。」若從此來延伸至環境正義，那就是給人們應該給的環境利益，不給不該給的環境利益；使人們承受該承受的環境成本，而不給不該承受的環境成本；給人們該給的環境決策參與機會，不給不該給的環境決策參與機會。依照這樣來看，若有人享受了不該享受的環境利益（例如沒有承受到該環境利益創造過程中所產生的環境成本），或是有人承受了不該承受的環境成本（例如沒有享受到該環境成本所帶來的環境利益），或是被賦予了名不符實的環境決策機會（例如舉辦了公聽會卻不讓參與者表達意見），那麼這就是環境不正義。分配正義與程序正義二者所描述的都是一種「應然」的原則。以分配正義來看，環境正義的主要訴求就是環境風險或成本在不同社會群體之間的公平對待，甚至是在不同個人之間的公平對待，而至於程序正義，則是讓環境決策的利害關係者能夠有意義地參與決策過程。然而，此種理想的實踐需要各方條件的配合，想要拉近理想與現實之間的差距，就必須從現實層面來檢視，到底是哪些因素阻礙了正義的實踐。

Schlosberg (2007: 4-5) 認爲，近年來正義理論發展蓬勃，除了承續 Rawls 分配正義原則的討論，以及延伸自其他自由主義學者對於理想型程序正義的論述以外，還有一些正義理論，例如肯認與能力兩個途徑，是從現實面檢視正義的實踐困境所發展而來的，這些正義理論並非用來取代分配正義或程序正義，而是用以補充原正義理論的不足。以下將說明如何從肯認與能力途徑來檢視環境程序正義的實踐。

一、環境程序正義的觀察面向

首先，所謂的肯認，根據韋氏大字典的解釋，就是認識並接受一個人

臺灣人學學術研究中心

（或一件事），並將其視爲眞實的、重要的、合法的、具有權威的，[11] 而根據牛津大字典的解釋，肯認就是一種相互肯認的行動與過程，這個行動或過程就是依照過去的經驗或知識，來確認一個人或一件事情，承認他（它）的存在與正當性。[12] 簡單而言，肯認不只意味著基於知識而來的認識，還有承認其存在的重要性、有效性、與正當性。肯認最早是被用來檢視分配不正義的現象，代表人物是當代政治理論學家 Iris Young，其從大眾對於社會差異的肯認不足來檢視分配不正義。Young (1990: 22-23) 基於對現實的觀察，發現社會上在進行分配的過程中，存在著對社會多樣性的肯認不足，這種現象以各種形式的羞辱、剝削、貶抑而存在，並鑲嵌於社會結構、文化價值、或是政治系絡中，所以社會或政治場域會出現被壓抑的個人或群體，他們被阻礙無法參與決策過程，終究導致不公平的分配，形成分配不正義的現象。

事實上，肯認不足也出現在程序不正義中。前述美國紐約州愛渠事件裡，社區家庭主婦們聯手蒐集的資料被權威當局視爲無用，很可能是政府官員直覺不相信家庭主婦具備蒐集有效資訊的能力，或是刻意貶抑家庭主婦在環境污染這種科學專業中的地位，但不論如何，這都是對這群爲人母者爲孩童健康而奮戰的努力缺乏肯認，也是對她們長期奔走於鄰里間所獲得的在地資訊缺乏肯認。因此，即使這群媽媽們能夠透過某些管道來發表辛苦蒐集而來的資料，或是擁有機會在公聽會上發言，但由於無法受到肯認，他們的參與可能只會徒具形式，無法實質影響決策過程與結果。

一個人在社會互動的過程中，隨時隨地都在進行著的，就是肯認他人與被他人肯認。這種相互肯認的過程，受到文化與制度的影響很大，當然也反過來型塑、加強、持續了既有的文化與制度。人與人之間的社會關係，藉由社會規範、原則、語言、符號等等定義而來，因此，從其中我們可以觀察出群體與群體之間、人與人之間的差異是如何地不受重視或甚至被忽

[11] 原文爲 “the act of accepting that something is true or important or that it exists”; “the act of accepting someone or something as having legal or official authority”

[12] 原文爲 “The action or process of recognizing or being recognized, in particular: identification of a thing or person from previous encounters or knowledge; acknowledgement of the existence, validity, or legality of something.

略（Fraser, 1997）。

缺乏肯認可能就隱含於既有的政策或制度裡，甚至是被包裝在一個看似良善的政策之內。例如，美國奧克拉荷馬州（Oklahoma）垮帕（Quapaw）印第安保留區內，位於皮契爾（Pitcher）與卡爾丁（Cardin）的塔溪超級基金場址（Tar Creek Superfund Site），因早期極盛一時的鉛礦與鋅礦開採，而導致嚴重的環境污染，當污染事件爆發之後，州政府在政治與成本效益考量之下，決定以市價購買污染區周邊居民的房子，讓居民搬離，而非徹底處理污染整治的問題。然而，這樣的處理方式曾被批評不尊重當地傳統的印地安文化，因爲居民搬離的結果，也等於威脅了垮帕文化的在地傳承（Meyers, 2010）。而且，以市價購買污染受害者民宅，看似合理，其實不然。污染區殘破的住宅市價低廉，居民賣屋所得根本不夠支付龐大的搬家費用以及在他處另購住宅的費用。當政府部門所雇用的房屋鑑價公司在房價上與受害者斤斤計較時，顯然也是缺乏尊重一個事實——受害者的住宅再怎麼殘破也是一個「家」，低廉的售屋所得無法爲他們換得另一個家（Meyers, 2010）。

此外，缺乏肯認也可能長期存在於社會文化系絡之中，例如對於「外籍配偶」或「外籍勞工」產生不同的心情感受甚至發展出不同的對待方式。當然，這種被忽略或不受尊重的感受，是一種非常微妙又主觀的心理狀態，外人不見得能具體觀察得到，只能靠當事者描述才能得知。再者，即使當事者無知無覺，也不表示缺乏肯認的現象不存在，因爲很可能是當事者對此事的敏感度較低。

肯認除了來自於別人，也來自於自己對自己存在價值與權利的認識與尊重。在視民主爲普世價值的今日，民眾對於自己在政治領域裡的存在價值與權利比較敏感，例如中華民國公民擁有言論自由、集會結社的自由、以及參政權，若這些自由或權利被剝奪，勢必引起極大的反彈。但是，在環境領域裡，民眾對於自己存在價值與權利的敏感度則有待檢驗。中華民國憲法第 15 條所賦予的生存權、工作權、與財產權，較少被民眾放入環境污染的情境裡來檢視，或許由於環境污染產生負面影響的過程是長期、慢性、而寂靜的，所以大眾對於自己的生存、工作、財產受到環境污染的傷害較無警覺，當然也較少因而主張自己有免於被暴露在環境風險的權利。

臺灣大學著作權管理資料庫

顯然，這就是對於自己本身在環境領域中存在價值與權利的肯認不足。Bryant and Mohai (2011: 34) 從環境正義運動者所使用的語言中發現，長期受到環境不正義對待的美國有色人種與低收入民眾，直到近期才開始懂得連結環境權與民權，也就是將社區內因工業污染所造成的環境崩壞與生活品質放在一起思考。要有此種環境知覺（environmental awareness）之前，需要先肯認自己的環境權，才能夠提升自己對於環境風險的知覺程度，也唯有如此，利害關係者才能正視自己參與環境決策過程的重要性。

除了肯認之外，另一種補充分配正義與程序正義的概念就是能力途徑，即從人們對於自己所分配到之財貨的處理能力（capabilities）來思考正義，提出相關論點者有諾貝爾經濟學獎得主 Amartya Sen 與美國哲學家 Martha Nussbaum。能力途徑中所謂的能力，指的是把我們手中所擁有的財貨轉化爲對我們生活有功能的能力（Sen, 1999: 75），若缺乏這種能力，即使是擁有財貨，也不能保證能夠擁有良好的生活品質。例如，擁有金錢並不等於完成「吃東西以維持體力」的功能，擁有汽車並不等於完成「到醫院掛號以醫治疾病」的功能。因此，正義的檢視不能僅止於對「分配了什麼」或是「擁有了什麼」的關注，也應該思考我們是否能夠善用自己所擁有的來成就各種生活功能，而這包括擁有者是否有「機會」善用自己所擁有的，以及是否有使用這種機會的「自由」（Sen, 1985: 197）。這個概念或許可以這樣加以理解，同樣的財貨在不同的人手上，會因爲不同的能力而發揮不同的功能，因此，如果單靠財貨的分配來檢視正義，那是不夠的。

那麼，到底能力包括了哪些？Nussbaum (2006: 76-78) 曾條列出一套所謂的基本能力，包括基本的生活、身體健康、情感、思考等等，其中一項就是對於環境的控制，指涉政治參與的權利，以及在對財產的擁有與控制上，與他人有平等的機會。與 Nussbaum 不同的是，Sen 認爲能力所包含的實質內容，需要經過民主參與的程序才能界定，不能由任何人說了就算，因此他沒有對能力進行較爲具體的描述。然而，哪些條件可以促進這裡所謂的能力？從 Sen 的著作「從自由看發展（Development as Freedom）」中，可以看出「自由」對於促進這種能力的重要性。Sen 認爲，自由是發展的目標，也是發展的工具，其重要性在於能夠增進個人幫助自己的能力，而本書中指出了五種自由，分別是政治自由（political freedoms）、經濟設施

臺灣大學農業經濟學系圖書館

（economic facilities）、社會機會（social opportunities）、透明的保證（transparency guarantees）、與保護性安全（protective security）（Sen, 1999: 19）。這五種自由息息相關且相互連動，其中政治自由提到了民眾表達意見的民主參與、社會機會提到了民眾的社會參與、而透明的保證則指涉政府資訊的透明可信。我們似乎可以這樣理解，對於 Sen 而言，參與就是一種自由，可以幫助促進能力，讓民眾能夠將所擁有的資源轉化爲生活功能，以促進發展，所以自由是發展的工具。但同時，參與也可能是一種生活功能，藉由參與，可以增進上述的各種自由，所以自由也是發展的目的。

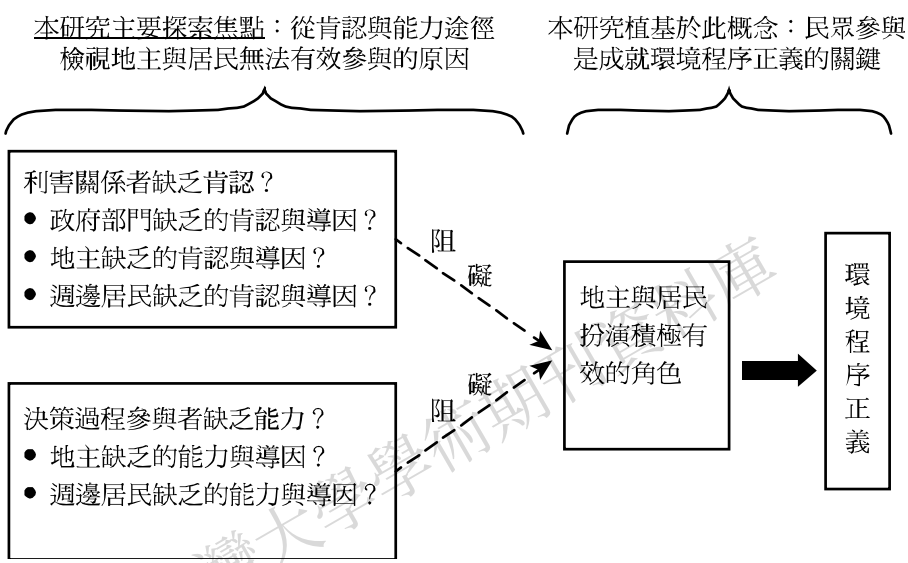
應用這樣的概念至環境正義上，等於拓展了程序正義的思考深度。程序正義強調要讓利害關係者有意義地參與環境決策過程，但利害關係者擁有參與的機會並不等同於他們有能力轉化手中所擁有的機會而使其具有提升環境品質的實質功能。例如，環境污染與整治包含了相當多的專業問題，要能夠先跨越專業知識的門檻才能實質參與相關問題的討論。在缺乏知識與資訊的情況下，擁有參與討論的機會並不代表能夠藉此影響決策過程（范玫芳，2014）。再者，由於專業知識不足，大眾大都只會關注看得見的問題，而看不到的問題則容易被忽略（Greenberg and Schneider, 1996；Slovic, 1987），例如工廠排放有異味的廢氣容易遭到民眾的抗議，但若工廠排放無色無臭的廢水，即使嚴重污染地下水源，除非爆發群集性的公害病，否則不容易受到關注。這就如 Perkins (2007: 530) 所言，在環境污染地區的重建過程中，若要讓受污染社區的參與更具意義，最關鍵的就是社區居民要先準備好相關知識。此外，若從前述 Nussbaum 的觀點來看，利害關係者雖然擁有參與機會，但是在其基本生活所需尚未滿足之前，如何參與？正如 Solitare (2005) 曾提出有意義的民眾參與前提要件中，公民是否有足夠的時間參與便列爲其一，試想爲了賺得家戶溫飽而疲於奔命的民眾，能夠有多少剩餘的時間與精力參與公共事務決策過程？再從 Sen 的觀點思考，爲了賺得家戶溫飽而無足夠的時間與精力參與公共事務的民眾，我們是否能夠宣稱他們擁有參與決策過程的「自由」？他們眞的擁有「自由」來使用這個參與的機會嗎？

上述的正義理論如何操作化爲具體的觀察面向？由於本研究聚焦於程序正義，因此以下只針對程序正義的觀察面向提出說明。環境程序正義主

臺灣大學學術資訊庫

張環境決策的利害關係者在決策過程中扮演積極與有效的角色，基此，在本研究裡，觀察的重點就是褐地重建的利害關係者在重建過程中所扮演的角色。以本個案目前的發展而言，由於尚在重建初始階段，所以利害關係群體包括了政府相關單位、污染土地之地主、以及污染土地周邊居民。其中，由於政府部門是主導者，所以，地主與污染土地周邊居民能否扮演積極有效的角色，就成爲實踐程序正義的重點。當然，要檢視地主與周邊居民能否實質參與重建過程，就從探索其是否遭遇參與障礙來著手。從上述正義理論的耙梳中，可以看出有兩個障礙來源。第一是在環境決策過程中，利害關係者之間缺乏相互肯認，導致無法成就實質參與。在本研究中，針對這一點的觀察，將檢視政府環保單位、地主、以及污染土地周邊居民之間是否缺乏相互肯認，若有，則檢視缺乏的肯認爲何。第二是決策過程的參與者缺乏能力，致使無法善用此參與機會來提升自己的環境利益。本研究對這一點的觀察，則聚焦於擁有參與機會的利害關係者（特別是地主與場址周邊居民）能否利用參與機會來實質參與褐地重建過程，以提升所處社區的環境品質。上述有關本研究的概念架構呈現於圖 1 中。

圖 1　本研究概念架構



資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊論文資料庫

二、肯認與能力在已開發國家褐地重建個案中的重要性

從已開發國家褐地重建的成功案例中，不難看出肯認與能力的重要性。利害關係者之間相互的肯認，以及其參與褐地重建過程所需具備的專業知識與能力，二者交相作用之下對於重建過程產生了相當正面的影響。早期非常著名的環境正義個案——美國北卡羅來納州（North Carolina，以下簡稱北卡州）華倫郡（Warren County）的多氯聯苯廢棄土掩埋場抗爭事件，就是一個好例子。在 1980 年代，華倫郡是全州黑人人口比例最高的郡，平均所得卻遠低於州平均，更曾在全州 100 個郡中幾乎居末（第 98 名）（Bullard, 1990: 36）。在如此一個社會與經濟弱勢之區，州政府強行在當地設置有毒廢棄土掩埋場，雖然因此而在 1982 年引發美國自民權運動以來少數大型的民權抗議事件（Labalme, 1987: 2），開啓了美國環境正義運動之始，但州政府的強勢作爲仍於 1983 年成功興建了掩埋場。然而，這個被當時北卡州長 Hunt 號稱堅固無比的掩埋場在興建完成 3 個月後開始出現安全問題，引發了當地居民超過 20 年的長期抗爭（Labalme, 1987: 26; 1988: 29）。

從掩埋場預計在華倫郡設置所引發的大型抗議事件，到 2003 年州政府完成有毒污染土在地除毒計劃，在這漫長的歲月中，可以觀察到社區居民如何培養專業的參與能力，以及州政府如何調整面對問題的態度。在此個案中，居民了解到要長期維持一個社會運動必須要有理性專業的論述能力來質疑政府政策，而非僅依賴情緒性行動，因此他們尋求馬里蘭大學土壤科學家的幫助，評估華倫郡的土質是否適合興建掩埋場（Labalme, 1988: 25），居民也曾集結赴阿拉巴馬州（Alabama）勘查廢棄土移至他州的可行性，這些作爲曾經贏得了州政府延遲核准掩埋場設置的決定（Mcgurty, 2007: 50-51、75）。此外，社區居民透過與外部網絡的集結與動員，與宗教及人權團體合作，將訴求提升至全美環境正義的更高層次，甚至爲了不違反正義的精神，不再尋求移除污染土至他地的可能性，而是主張就地清除污染土毒性。除了提升訴求的層次，當地居民設法加強參與地方公共事務的能力，透過地方選舉讓非裔美國人贏得華倫郡內大部分的民選官員職位（Bullard, 1990: 37；Labalme, 1988: 30）。這些社區培力的作爲，贏得了州政府的肯認，而當州長 Hunt 在卸任數年再度當選之後，他回應了社區的訴

臺灣大學學術典藏庫

求，提出除毒計劃的預算，著手進行除毒工程。在州政府的善意回應中，相關部門表現了相較於以往更爲透明的決策過程，甚至在除毒場址旁設置透明的觀察台，隨時提供居民了解除毒進度的相關資訊（Roberts, 1998）。一個社經相對弱勢的社區，能夠贏得州政府的肯認，讓州政府願意耗費大規模人力物力清除污染，在當時普遍被認爲是環境正義運動的一大勝利。

另一個著名的褐地重建個案，位於英國曼徹斯特（Manchester）的安寇茲（Ancoats），該地曾是英國工業革命的搖籃（Rose et al., 2001），然而工業發展帶來了嚴重的環境污染，失去工業優勢之後，到處頹圮的房舍與工廠遺址令整個社區看來頹廢不堪，到了 1990 年代，安寇茲面臨了許多社會與經濟問題，例如大量的人口外移、高犯罪率、貧窮等等。在曼徹斯特共 32 個選區中，安寇茲所屬的選區是最窮的七區之一（Shaoul, 2010）。曼徹斯特普遍存在著的環境不正義，可從不同社會階層在居住空間上的明顯區隔看出，被迫因貧窮而居住於安寇茲社區的曼徹斯特市民，飽嚐環境污染所帶來的健康威脅，特別是當地充滿有機物質與揮發氣體的空氣污染，使得居民罹患肺病的比例非常高，是郊區居民的 4 倍，顯然，安寇茲是曼徹斯特市政府污染控制政策失敗的受害者（Platt, 2004: 39-41）。

安寇茲社區的重建計畫起始於 2003 年，其最初始的主導機構是國家層級的英格蘭協力組織（English Partnership），[13] 這是一個由地方政府與社區部（Department of Communities and Local Government）的經費支持之下的「非部會組織公共體」（Non-Departmental Public Body），專責英國國家層級的社區重建計劃（Constructing Excellence, 2008），整體改造了安寇茲社區，並成爲典型褐地重建的「東曼徹斯特模式」，該地目前是英國各地方政府重建大都市旁舊工業廢墟爲宜居之地的參考典範（Constructing Excellence, 2008）。安寇茲的重建雖然是個由上而下執行計劃的個案，但卻非常強調公私夥伴關係，特別重視社區居民的意見，強調要讓社區居民有意義的參與。因此，爲了提升社區居民的信任，開發者會在沒有預設藍圖的情況下，與居民坐下來溝通，了解居民的需求，再依居民的需求規畫重建方向，而此

[13] 英格蘭協力組織於 2008 年起成爲家庭與社區署（Home and Community Agency）的一部份。

臺灣大學學術資訊網

種作法確實贏得了當地居民的信任與合作（Sustainable Urban Neighbourhoods Network, 2011）。對於社區居民的肯認，還反應在安寇茲的重建實務上，例如強調要把安寇茲重建爲一個「社會混合」（social mix）的社區，即不同種族與所得水準的人都能同住在社區中，而非仍是特定群體聚居的地方（Dixon et al., 2007: 85）。所以，爲了打破社會群體之間的藩籬，就必須吸引投資者的青睞，繼而吸引不同類型的工作人口移居該地，於是，整個重建計劃花費了 1,200 萬英鎊投資於社區公共空間的改造，讓社區看來更具有投資性，進而吸引商業投資者的投資興趣，活絡了當地的商業活動，提供了較多的就業機會。至於在社會面向上，重建計劃著重的是社區安全、住宅提供、在地文化的保留、以及社區不孤立（即藉由運河的興建而使安寇茲與鄰近社區連結）（Constructing Excellence, 2008）。特別是在地文化的保留與社區不孤立，都可以讓居民感受到決策者對於其居住地的尊重。

雖然前述只有英美兩個個案，但事實上觀察許多已開發國家其他的褐地重建案例，例如美國南卡羅來納州斯巴騰柏（Spartanburg, South Carolina）、重工業污染之七色煙著名的日本福岡縣大牟田市、北九州市等等，這些重度工業污染區的重建，都經過公私部門之間從衝突到合作的漫長過程，而肯認與能力則是衝突雙方邁向協力合作的主要路徑。一個深受工業污染所苦的社區若欲掙脫污染的泥沼而重建，扭轉環境不正義，利害關係者之間的相互重視並培養彼此的參與能力至爲關鍵。雖說這些個案在不同的政治經濟與社會脈絡中，其通往重建之路的支持要件不盡相同，但這些個案也都有著一個共同點，即污染區受害居民的積極參與。有些個案的起始點甚至就是居民的自發性行動，例如北九州市一群媽媽組成婦人會對抗公害（北九州市時と風の博物館事務局，2013），華倫郡的居民發動抗爭阻止掩埋場設置，以及斯巴騰柏的草根性組織 ReGenesis 進行地區性的翻轉計畫（Fields, 2014），都是絕佳之例。若說這些個案對於我國有任何的啓發，那就是污染區周邊居民的參與動機應更爲關鍵，畢竟有了參與動機，後續才可能從無到有地培養參與能力。

以本研究所觀察的個案而言，環境程序正義的成就，重點在於地主與周邊居民積極參與褐地重建過程，但其障礙，則從肯認與能力兩個面向來觀察，換言之，若此二個面向的障礙能夠減少甚至去除，將有助於環境程

臺灣博碩學術知識加值

序正義在褐地重建過程中的實踐。以下本文將從我國第一個試圖納入民眾參與機制的污染土地再利用計畫，觀察環境程序正義在我國褐地重建過程中的實踐障礙，再藉此思考，應該培養何種條件以降低實踐障礙。

肆、民眾參與在污染區的實際操作過程

此次由環保署推動的污染土地再利用計畫，最主要的目的是希望藉此建立一套污染土地再利用的政策機制，以作爲後續執行相關計畫的範例。此外，有感於此類計畫所牽涉的利害關係者眾，包括污染土地所有人、周邊居民、以及政府相關部門等。因此，這次計畫首次加入了民眾參與的概念，期望透過問卷調查與深度訪談，創造利害關係者針對社區中污染土地之相關事務表達想法的機會。

筆者針對此次計畫中民眾參與的部份，設計了兩份問卷與一份深度訪談題綱，從 2014 年 7 月份親訪當地里長並完成第一份問卷設計，到最後於 2015 年 9 月份深度訪談資料分析結束，歷時約 14 個月。以下詳細說明筆者操作此次民眾參與的調查過程，期望藉此盡量讓讀者了解筆者的觀察過程。

在問卷設計之前，筆者曾親至該污染場址周邊進行前置的探勘作業，並與場址所屬之里的里長進行初步的訪談，試圖了解場址周邊居民的生活型態，但畢竟筆者是外來者，無法僅僅透過里長訪談與場地探勘就能掌握當地居民的環境風險暴露情況。因此，第一份問卷設計的主要重點在於了解當地居民的生活樣態，藉此分析污染場址對當地民眾生活的影響、居民暴露於場址污染的大略情況、以及對於所居住的環境與社區有何期許。第一次問卷調查分兩個階段進行，首先是在里民大會中發放填答，其次是在場址周邊住家逐一敲門詢問填答意願，前後總共接觸了 89 位受訪者，獲得有效問卷數爲 79 份。在里民大會中，筆者藉由問卷發放得以有機會非正式地與當地里民談論污染場址的歷史與他們對於污染場址的想法。

在第一次問卷調查結果分析完畢之後，第二份問卷主要針對第一份問卷的調查結果，進行更具體的問卷設計，設計重點在於了解社區在各面向的需求，提供污染場址再利用計畫的規劃參考。此份問卷主要分爲三個部

臺灣大學學術研究用途專用

分，分別從環境、經濟、與社會面向，針對當地的特質，在每一個面向中列出幾項可能的發展項目供受訪者勾選，並提供空白處讓受訪者自行填答需求建議。第二份問卷主要受訪者是以場址周邊住家爲主，不刻意找尋或迴避第一次填答過問卷的受訪者。本次問卷調查總共接觸了 79 位受訪者，由於此次問卷調查皆由訪員親自朗誦題目陪同受訪者答題，因此沒有產生任何無效問卷，獲得有效問卷數爲 79 份。

在第二次問卷調查結果分析完畢之後，根據分析結果設計深度訪談的提綱。本次深度訪談的主要目的有二，首先是針對第二次問卷調查結果中當地民眾建議的幾個發展項目，詢問受訪者認爲何者較爲可行，及其所能提供的協助與支援爲何。其次，深度訪談期望能了解利害關係者，對於此污染土地再利用計畫的推動所抱持的態度爲何；願意提供何種資源；需要來自何方的協助;以及對其他利害關係者有何期許。受訪對象分爲三大類，第一類爲政府相關單位，遴選方式是從污染土地的主事者－環保單位著手，再以滾雪球的方式詢問與此計畫內容相關的政府單位與承辦人，最後決定出三個受訪單位，分別爲該地方政府環保局水保科、農業處、以及農會，受訪承辦人共 7 人。第二類受訪者爲污染土地的持有人（地主），共有兩位，第三類爲當地意見領袖，遴選條件爲曾經接受過至少一次問卷調查，並熟悉且投入地方公共事務者，最後決定的受訪者有兩位，合計所有受訪者人數爲 11 人。

在此特別說明的是，本文無意報導此次民眾參與計劃實際操作後，所有量化與質化調查的結果，而是希望從這長達 14 個月的實作觀察中，檢視環境程序正義所強調的民眾參與在實踐上的困境。本研究的觀察分析，主要是基於執行民眾參與計畫過程中所紀錄的觀察筆記，而此類基於特定個案所進行的質性研究，最容易引發的質疑，便是信度與效度問題。雖然，有關量化研究中被普遍使用的信度與效度檢測是否適於質性研究，仍未有定論，但質性研究學者也針對此發展了幾個類似量化研究的檢視工具，其中，Guba (1981) 所發展的 4 個檢視構面，因爲相當貼近量化研究的信度與效度概念，而被廣泛使用，這 4 個構面分別是可信性（credibility）、可移轉性（transferability）、可靠性（dependability）、以及可確認性（confirmability），而本研究也透過這 4 個構面，並遵循 Guba 的建議做法，來提升研究結果

的可信任程度。可信性指涉研究發現與實際狀況的契合程度，類似量化研究中的內部效度，爲了提升可信性，本研究進行了如下幾點作法：(1) 透過研讀污染場址所在地的地方志，儘早熟悉對該社區的經濟、歷史、文化與人口結構的了解；(2) 找尋接觸樣本時，盡量在污染區周邊採取隨機採樣的方式；(3) 採用三角檢證法（triangulation method），同時採用觀察與訪談來確認所觀察到的現象。可移轉性指涉通則性，即量化研究中的外部效度，而這在具有特定場域系絡的個案研究上是最難以突破的，本研究針對這一點的做法，就是盡可能在個案的描述上能夠提供足夠的背景資訊，讓讀者了解研究對象所鑲嵌的場域系絡，讓未來在其他的個案研究能夠與本研究進行比較。可靠性關心的是資料的穩定性，類似量化研究中的信度，而 Guba (1981: 86) 認爲，前述的三角檢證法可以提升資料的穩定性，此外，詳細描述觀察過程，也能讓其他研究者較容易複製此研究過程。最後，可確認性關注的是研究者的客觀中立，這就必須靠研究者本身不斷反思心中底層的假設，然這個部份，本研究或許受到正義理論的影響，很難保證筆者本身在面對個案研究時的完全客觀中立。

伍、實踐環境程序正義的困境——研究觀察結果

不論污染是當代的產物或歷史的遺毒，大部分污染區周邊居民都是環境不正義的受害者，他們不成比例地承受著環境成本，但環境利益卻由同世代或不同世代的他人獲得。因此，污染土地的再利用或整體污染社區的振興，就不該重蹈環境不正義的覆轍，這也是「褐地重建正義」之所以被強調的原因。基本上，在污染土地再利用的過程中鼓勵民眾參與，就是褐地重建正義精神的展現，讓居民有機會針對污染土地的整治與再利用方式提出自己的看法，參與相關的決策過程。

然而，要建立一個有意義的民眾參與機制，民眾的參與動機是首要關鍵，但除非是經由媒體大規模報導或有明顯立即危害的污染，否則即使是利害關係者也很難興起參與的興趣。以台灣數千個污染整治場址與控制場

址來看，確實有幾個轟動一時的工業污染場址（例如 RCA、林園工業區、後勁等），其污染受害者參與動機強烈，曾經進行大規模的抗議行動。至於其他大部分的污染場址，不論是在地小人稠的都會區，或是地處偏遠的郊區，通常只是隱隱地存在著，除非場址周邊有明顯的告示，或是有人刻意追蹤調查，否則大眾很可能與其相鄰而不知。在這一類的污染場址上進行任何再利用計畫，較難引起周邊居民的參與熱情。

本研究所觀察的個案，正是屬於這一類「安靜的場址」，從土壤及地下水污染整治網所載資料中可知，其分屬 4 個不同卻相鄰的場址，從外觀看來，就像一般鄉間道路旁的綠地草叢，很難引起注意。而且，這些場址目前被列管爲控制場址而非整治場址，就污染程度來說不似整治場址般具有立即的危險，更難受到周邊民眾的注意。然而，這種對於環境風險缺乏知覺的現象，反而相當危險，因爲污染控制場址並不保證是相對安全的。依照我國土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法），一塊污染地在被公告爲有嚴重危害國民健康及生活環境之虞的整治場址之前，都會先被公告爲控制場址，這也顯示控制場址是整治場址的候選場址，雖然其尚未被評估出有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，但並不保證它是相對安全的，因爲環保署追蹤評估全台數千個控制場址需時甚久，而且污染往往具有流動性，因此，控制場址假以時日有可能被列管爲整治場址。

那麼，要在這種安靜的污染場址進行土地再利用計畫，並欲實踐有意義的民眾參與，會產生什麼樣的困難？以下將從肯認與能力途徑來思考這個問題，而從下列的討論中，可以看出肯認與能力二者往往相互作用。

一、從肯認思考環境程序正義的落實困境

要實踐環境程序正義，達到有意義的民眾參與，需要利害關係者之間相互肯認，因爲唯有相互接受對方的眞實存在，肯定對方在民眾參與中的重要性，才能在民眾參與的過程中，彼此尊重並謹愼對待。在本文觀察的個案中，發現利害關係者之間確實缺乏相互肯認，進而影響了民眾參與的落實。以下分別說明政府部門、地主、以及場址周邊居民分別缺乏哪方面的肯認。

臺灣大學圖書館授權資料庫

㈠政府部門所缺乏的肯認

從環保署將民眾參與機制納入污染土地再利用計畫中可以看出，主事單位確實試圖對利害關係者表達重視之意，特別是對地主與污染土地周邊居民的意見特別看重，從這一點來看，環保署確實肯認了地主與當地居民在褐地重建上的重要性。然而這也打開了潘朵拉的盒子，發現許多政府部門在肯認上仍待改進的空間，而且這些屬於肯認上的不足，正在阻礙著有意義的民眾參與。本段提出兩個政府部門在肯認上的不足，第一是缺乏對地主財產損失的肯認，第二是缺乏對場址周邊居民環境風險的肯認。由於這兩方面肯認上的不足，導致地主對政府部門缺乏信任，而周邊居民對污染土地再利用計畫也缺乏參與興趣，進而導致環境程序正義在實踐上的困難。

首先，地主面對自有農地長期失去生產價值的痛苦感受，並未受到政府部門的正視。污染農地自從被公告爲控制場址之後，便無法再農作，除了地上作物必須全數被剷除與銷燬，也被規定不得再耕種食用作物。污染農地既無法農用，也無法變更地目改爲其他用途，對於地主而言，形同擁有一塊毫無功能的土地。從訪談內容中，地主之一的說法典型地道出了這方面的無奈，「就禁止種植啊……有（向環保署）提出申請啊……土質要重新整理啊，但標不出去啊，找不到承標商啊，地太小……一直承標不出去啊……最近公文又下來，禁止種植啊……不敢有想法啦……」。在筆者與該名地主約定訪談日期的電話中，地主便表示，他曾爲了讓這塊土地再度恢復生產價值而四處奔走，但屢屢礙於現有法令而失敗，因爲依照土污法第17條的規定，土壤污染管制區內，可以進行的土地利用行爲，必須與污染控制計劃、整治計畫、或其他污染改善計畫有關。換言之，在土地污染尚未清除之前，地主不得在土地上進行任何作爲。然而，污染清除工作既專業又耗費大量成本，地主本身並無財力處理，誠如另一位地主於訪談時所言：「那個工程（即污染清除）實在浩大，其實你叫民間百姓去處理，民間百姓也沒有那個能力……你說我們百姓可以把土挖幾米起來？我們哪有那個能力？」「那塊地又不能種，我們也不能幹嘛，我哪有辦法？」這種長期以來所累積的挫敗感，使地主對此次污染土地再利用計畫的執行產生許多疑問，不斷質疑再利用計畫的可行性，認爲在土污法尚未修訂之前，一切

臺灣大學農業經濟學系圖書館

都是虛晃而已。由此可知，若政府部門無法深入了解污染受害者長期以來所承受的有形與無形成本，重視地主心中的挫敗感與負面感受，設法從根本的法令規章來解決問題，就無法得到受害者的信任。

其次，依照筆者親訪污染場址的觀察，場址外觀與一般路邊的綠地草叢無異，不容易讓人心生警覺，這也顯示了政府相關單位對於場址周邊居民所承受的環境風險缺乏肯認，所以沒有特別豎立告示來警告來往的民眾，或主動提供資訊讓居民自我管理以避免過度暴露於重金屬污染。以本研究觀察的個案爲例，場址旁群聚著大量的民宅，很容易讓人失去警戒，社區內的兒童極有可能靠近場址玩耍，因而暴露於鉛污染的風險中，特別是兒童不免把玩泥土，更是近距離地接近重金屬。在筆者的觀察筆記中，記錄著操作調查時與當地居民接觸的經驗，其中最令筆者印象深刻的，就是受訪者即使早已聽聞有污染土地的存在，但在回應上卻相當平靜，甚至有受訪者表示自己並非地主，不方便表達意見，這些都充分顯示居民對於鄰近污染場址的環境風險知覺很低。那麼，這又如何阻礙了有意義的民眾參與呢？當場址周邊民眾缺乏風險知覺，再加上污染土地是他人的財產，自然對於污染土地再利用計畫產生不了興趣，表現出事不關己的態度。既然缺乏參與動機，何來有意義的民眾參與？

㈡地主所缺乏的肯認

污染土地若屬私人財產，那麼政府要推動再利用計畫時，便極需地主的配合。但在此個案中，地主對於政府部門有著過度的期待，並且因種種原因而缺乏（或無法）肯認政府部門主動推動污染土地再利用的誠意，導致地主在參與上採取保留的態度。筆者甚至擔心，過度的期待一旦落空，對於地主而言將是另一次的挫敗，恐怕不利於地主對政府部門本已岌岌可危的信任感。

地主之所以對於政府部門有過度的期待，主要是因爲此次計畫是由政府部門主動洽詢地主的配合意願，導致地主誤認爲，既然是政府部門主動接洽，就表示政府願意提供財務補助與技術支援，甚至應該設法鬆綁法令。在訪談中，地主提到「這個（指污染土地再利用）也要政府有補助我才有辦法啊……我不是做農的，就算我有經費我也沒辦法做，因爲技術上我完

臺灣大學圖書館期刊資料庫

全沒辦法……就看政府有沒有辦法處理……我們不要負擔那個風險啦……不然弄一弄都是我出錢，沒有什麼結果的話，我怎麼可能會要，如果沒有做起來，賠的是我自己耶。如果是政府有什麼專案經費，給我們幫忙這樣」。當然，地主們的期待是可以理解的，首先，地主所擁有的農地長期失去利用價值，等於長期蒙受財產損失，當然不願輕易答應自掏腰包配合進行前景未知的土地再利用計畫。因此，就地主的立場而言，若無政府財務補助，何需配合執行？其次，污染整治或污染土地的安全農作，都需專業技術，若無政府部門提供技術支援，是不可能進行的。再者，誠如前述，地主過去曾經爲了讓污染土地起死回生而與政府部門長期溝通未果，也因而了解土污法對於污染土地再利用的種種限制。地主認爲，若法令沒有鬆綁，貿然進行任何與污染整治無關的土地再利用計畫，雖有行政單位的輔導，仍屬違法，屆時若遭檢舉，依照該法第 40 條的規定，可能會被處新台幣 15 萬元以上，75 萬元以下的罰鍰。爲了配合政府的污染土地再利用計畫，可能反而爲自己招惹麻煩。誠如另一位地主提到「提供我一些樹苗或什麼，我來種植沒關係啊……他叫我自己種植，可是我種植，你又說我是毒物，要把我弄掉，我花那麼多幹嘛？……公文下來，我整個又都不見了（筆者按：指的是所有的心血），又要罰我什麼罰金，說我栽種什麼」。

然而，綜合政府相關部門的訪談結果，發現除了技術支援以外，財務補助與法令鬆綁，目前其可能性仍有待觀察。公部門受訪者表示非常願意提供地主協助，但必須依法行政，若提供財務補助處理私人土地的污染整治與土地再利用，那麼未來全台灣眾多私人污染土地如何比照辦理？以某一公部門受訪單位爲例，其便直言，「……這是一個私人的再利用計畫，在行政協助跟法令協助的部分，我們都可以提供相當的協助。至於要提供經費方面，會比較受限於這個是私有的，可能會有一些問題在。」至於法令鬆綁更是一項大工程，涉及各相關部門法令規章的衝突問題，絕對不是單由環保署就能處理，可能還涉及農糧署與水利署。由此看來，政府部門與地主雙方似乎在既有的法律規範之下，面臨實質合作的困境。就政府部門的立場來看，主動提出污染土地再利用計畫，是期望經由政府的輔導，與民間合作處理污染土地，因此希望地主可以配合投注資源。然從地主的立場而言，在成本效益的考量之下，並無動機配合一個沒有前景保證的未來。

臺灣大學農業經濟學系博碩士論文

地主缺乏對未來的信心，主要是來自於對政府的不信任，而此不信任，又是植基於長久以來的挫敗感。然而，地主對於政府部門目前的主動態度，缺乏肯認，在此顯然也是一個關鍵，若能加強這方面的肯認，對政府部門的信任感才會提升。Solitare (2005) 曾提到，參與者之間的信任，是造就有意義的民眾參與其中一個先決要件，目前此要件顯然是缺乏的。

㈢場址周邊居民所缺乏的肯認

從本次實際操作民眾參與的經驗中，發現場址周邊居民對於本身所暴露的環境風險缺乏警覺，原因有二。其一是如前述，場址的外貌與一般路旁雜草叢生低度利用的土地無異，而政府部門並無採取積極的態度主動揭露訊息，在場址周邊沒有豎立明顯的警告標示。其二是民眾對於自己的環境權缺乏肯認，他們輕忽了自己應有權利要求一個無污染之虞的生活環境。

事實上，只要是居住在污染場址周邊，就是暴露在環境風險中。一般而言，若場址是屬於地下水污染，那麼基於水的流動性，環境風險區域便不限於污染土地周邊，但若場址爲土壤污染，那麼越接近污染場址，民眾所承受的環境風險越大。台灣因爲地小人稠，眾多的污染場址隱於住宅周邊，潛在受害者的風險知覺若能提升，至少可以設法採取防護措施避免過度暴露於環境風險中（例如在污染場址周邊活動時即戴口罩、或是避免接近污染土壤）。根據本研究的觀察筆記發現，在執行問卷調查過程中，許多受訪者在得知調查工作的目的是與污染土地再利用相關時，其第一反應通常是錯愕，而後續的態度則大都非常理性客氣，咸認爲污染土地既然是私有地，外人怎能有權置喙。而這樣的態度，顯示其對於本身所處的環境安全性缺乏認識，沒有警覺到自己可能是潛在的污染受害者，因而不認爲此議題與其切身相關。試想，如果某工廠整日排放充滿異味的廢氣，周邊居民在飽受侵擾之餘，會如此理性地認爲工廠是別人的財產，旁人無權干涉其營運？民眾一般對於無色無臭的污染物很難產生警覺，此類看來毫不起眼卻到處存在的污染場址，若要在污染土地再利用過程中實踐有意義的民眾參與，最根本的挑戰應該是民眾對於自身環境權的肯認不足。易言之，若民眾能在得知污染場址的存在時，就產生「自身環境權受到侵犯」的感受，進而關心污染場址的未來處置方式，如此才可能積極參與污染土地再

臺灣大學圖書館授權使用

利用計畫的規劃與執行過程。誠如 Solitare (2005) 的研究觀察結果發現，要達到有意義的民眾參與，其中一個先決條件是民眾覺得討論中的議題與切身相關。

上述三種利害關係者的缺乏肯認，雖然在阻礙環境程序正義的落實上都是重要因素，但進一步檢視我國目前的褐地重建實務之後便會發現，以現階段而言，政府部門與地主的缺乏肯認最爲關鍵。首先，污染土地爲私有地，要針對私有地進行污染土地再利用，地主的配合意願是關鍵，然而，地主的配合意願，又與政府部門的肯認緊緊相繫，特別是礙於土污法的規定，污染土地上的任何作爲都必須與污染整治相關，若二者之間無法相互肯認，攜手合作設法排除法令限制，那麼絕對無法繼續成就污染土地再利用的政策美意。其次，一旦前述的障礙可以排除，那麼政府部門對於場址周邊居民所承受的環境風險缺乏肯認，便是下一個關鍵問題，畢竟場址周邊居民對於環境風險的警覺，甚至進一步發展出對於環境權的肯認，都需要由公部門主動揭露資訊與進行環境教育。

二、從能力思考環境程序正義的落實困境

能力途徑把「擁有的財貨」與「財貨所能產生的功能」分開來看，對於環境程序正義的落實具有重要的意義。環境程序正義主張，受到環境決策影響的利害關係者都應該有效地參與決策過程，這表示利害關係者不只是被賦予參與決策過程的機會，而且還要在決策過程中扮演有意義的角色。所謂有意義的角色，當然不是一個被動參與或爲政策背書的角色，而是能夠透過參與而眞正提升自己所處的環境品質。換言之，眞正的環境程序正義，需要的不只是讓利害關係者擁有參與機會，而且還要確保參與者能夠利用這個機會，發揮這個機會的實質功能。

在本研究觀察的個案裡，雖然環保署試圖建立民眾參與機制，期望給予地主與場址周邊居民表達意見的機會，但卻忽略了一個關鍵要素，即地主與場址周邊居民是否有能力充份利用這個參與機會來改善環境品質。所謂的能力，依照 Sen (1999: 75) 的定義，是把所擁有的財貨轉化爲對生活有功能的能力。在此污染土地再利用個案中，可以從兩個面向來檢視地主與場址周邊居民是否能發揮參與機會的功能來提升其環境品質，其一是參與

臺灣大學農業經濟學系資料庫

動機，其二是專業知識，前者與上述的肯認有極大的關係，後者則與環境污染個案特質有關，而這二者的缺乏，都阻礙了有意義的民眾參與。

首先，有關民眾的參與動機，在前述分析肯認不足的影響時就已經討論過，不再贅述。其次，即使民眾有參與動機，那麼他們是否有足夠的專業知識幫助其進行全面性的思考與專業性的討論，將關乎其參與的意義與效率。在這一類的個案中，地主所需要的專業知識，包括與污染土地相關的法令規範，以及污染土地整治相關的技術知識，例如不同污染物的毒性與影響、針對特定污染物的整治途徑、污染土地整治後的永續維持與適當的農作方式等等。然而，在與地主的訪談過程中，可以明顯感受到他們因對相關專業知識的不了解，而備感無奈。地主之一表示，「××所他們派人來（土質改良）試驗啊，試驗完也不了了之啊，跟他們發問土地汙染（情形），也沒有下文。一年承租完就走了啊。」該位地主在電話中也表示，近期又收到政府公文表示該農地仍舊禁止栽種農作物。另一位地主則不斷重複表示，「我不是做農的，就算我有經費我也沒辦法做，因爲技術上我完全沒辦法」，訪談中他也一再表示，要他配合沒問題，但是「要去學一些專業知識，這樣才有辦法跟政府配合啊，不然什麼都不會，沒有信心啊」。地主語氣中的無奈顯示其對於相關知識與技術的不了解，在這種狀況下很難與相關單位進行有效的溝通。

以場址周邊居民而言，他們需要哪些專業知識才能有效地參與土地再利用計畫？在此類個案中，居民至少需要提升對於環境風險相關知識的認識，了解自己暴露在何種污染物的威脅之下，以及因應之道，才能針對污染場址的再利用進行理性的討論。一般而言，污染受害者的意見表達容易被認爲太情緒化並且不夠科學，所以，民眾若能基於科學知識進行理性的對話，即使只是提出問題，都會讓人有「刮目相看」的味道，有助於提升其被肯認的程度，進而有助於實質的民眾參與。然而，在這個個案中，民眾對於鉛污染的知識不足，所以不論是問卷填答者或是訪談受訪者，都沒有針對鉛汙染提出任何相關專業問題。

此外，本個案社區居民針對場址周邊社區發展所提出的各種計畫，由於大都是比較隨性的意見，沒有經過太多專業考量，因此有些意見在公部門受訪者來看，大都有執行上的難度。例如居民認爲應該增加社區內的綠

臺灣人文學藝術期刊資料庫

地面積與樹木種植，或是落實垃圾分類回收再利用，但針對前者，公部門受訪者表示，「增加綠地面積牽涉到公有土地的部分，那私有土地我們比較不容易去介入，所以這個部分可能會有一定的困難度。這個應該從公有土地的規劃方面去著手……從整個都市計劃的規劃方向去著手，若涉及私有土地，就必須協調獲得所有地主的同意才行」，至於後者，當地里長則坦言，「說的很簡單做的很困難，你說誰要來這邊（垃圾）分類，那邊居民同不同意？……如果那裡有味道，居民說你無緣無故弄這個在這邊，居民會很多意見……今天這樣垃圾分類下去絕對有味道的啦！一定抗爭的啦！」換言之，垃圾回收場的建置地點，而此種鄰避設施的選址，將引起很大的爭議。由此可知，參與決策過程的民眾若沒有經過培力的過程，就只能隨性發表意見，而當缺乏專業知識的意見無法受到政府部門的重視時，民眾的參與動機就會逐漸轉弱，無助於實質的民眾參與。

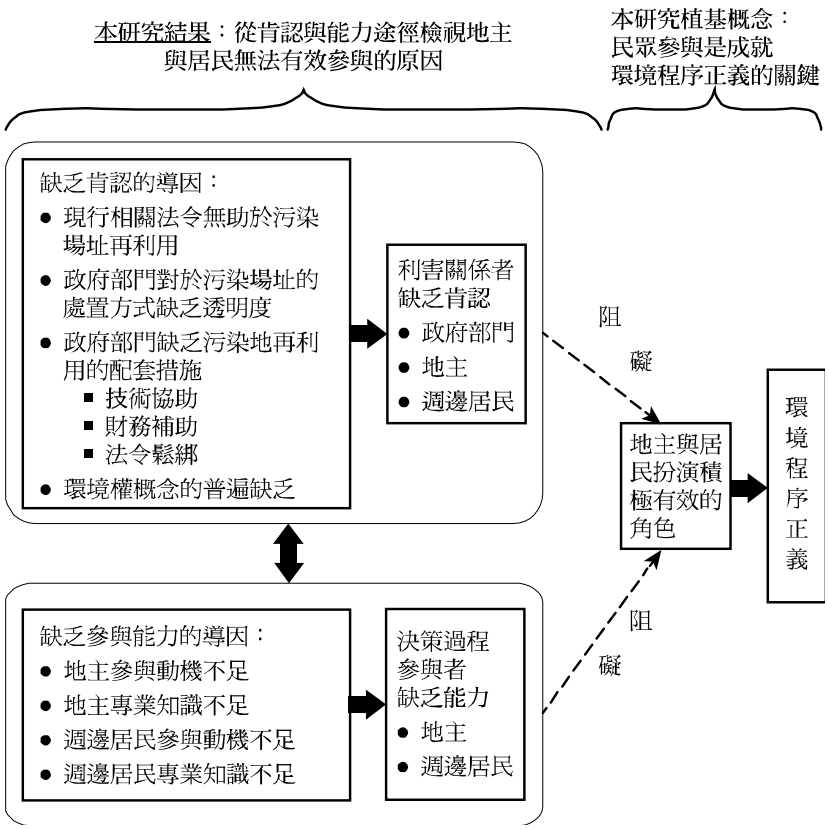
前述的研究結果，彙整於圖 2 中。

陸、結論：實踐褐地重建中環境程序正義的條件

污染土地再利用是目前環保署亟欲推行的褐地重建計畫，雖然許多經驗研究已經提供了相關建議（Daley & Layton, 2004；Dixon, 2003；Dull & Wernstedt, 2010；Eckerd and Keeler, 2012；Gallagher and Jackson, 2008 等），但這些研究大都是鑲嵌在他國的社會系絡中所進行的。從這些文獻中發現，許多歐、美、日褐地重建成功的案例中，民間的動能通常是支撐褐地重建的重要力量，民眾的參與動機也在地方性社團的動員中持續不墜。然而，以我國的現狀而言，污染土地再利用仍在早期發展階段，目前僅由環保署嘗試著由上而下推動，尚未聽聞由草根性社團發起或主導的案例，民間的參與熱誠也尚未發展成熟，特別在不起眼的污染場址周邊更是。因此，要如何在我國的褐地重建計畫中落實環境程序正義的精神，實踐有意義的民眾參與，需要基於我國污染場址周邊社區的特質，來釐清並建構所需要的基礎條件。

臺灣民族藝術學會版權所有

圖 2　研究結果彙整



資料來源：作者自繪

本研究從近代正義理論所發展而來的肯認與能力兩個途徑，檢視環境程序正義在我國污染土地再利用實務中落實的困境，發現肯認與能力交相影響著民眾參與的過程。利害關係者彼此缺乏肯認，導致地主與場址周邊居民的參與動機不足，而且，地主與居民欠缺專業能力，也導致無法實質貢獻於污染地再利用的討論與決策過程。雖然本文只觀察單一的污染地再利用計畫，但誠如前述，這是目前我國唯一一個試圖建構民眾參與機制於褐地重建過程的個案，再者，本研究觀察的對象並非極端特例，而是到處可見的農地污染，而且場址所在地也非極爲偏遠或極爲都市化之地區，而是普遍存在於我國之住商農混合的小型城市，因此，研究結果應可提供類似個案的參考。

臺灣期刊論文資料庫

以下基於研究發現，再配合正義理論中的肯認與能力兩個途徑，嘗試從民眾參與動機與參與能力兩個面向，提出幾個實踐環境程序正義的先決條件。以下的條件一、二、三是爲了提升民眾參與動機而提出，而條件四、五則是爲了提升民眾參與能力而提出。

一、參與動機

有鑑於利害關係者彼此缺乏肯認，導致地主與場址周邊居民的參與動機不足，因此本研究認爲，要落實環境程序正義，必須先著手提升民眾參與動機。由於目前我國污染土地再利用是由上而下推行，因此民眾參與動機不應被視爲理所當然地存在，特別是散布於各地的污染場址往往並不顯眼，很難吸引周邊居民的注意，更遑論參與褐地重建的動機。因此，在民眾參與動機上，本文提出以下三個先決條件，能夠幫助落實有意義的民眾參與。

條件一，由於觀察到政府部門對於地主的損失肯認不足，導致地主對於參與污染土地再利用計畫的種種質疑態度，因此本文認爲，要提升地主的參與動機，最重要的就是政府相關部門能夠肯認地主的各種損失、負面感受、與價值觀，因爲唯有如此，我們才可能從受害者的角度來思考他們眞正的需求。事實上，面對污染受害者的各種損失，我們非常容易落入一種「有損失就賠償」的慣性思考，並認爲賠償的給付就代表污染受害者的損失受到肯認。在此，本文建議跳脫此種思考模式，而從幾個方面來展現肯認的態度。第一，政府相關部門應可透過即時的回應來表現肯認，例如簡化行政程序、主動提供各類已經彙整過的資訊等等，讓已經蒙受損失的污染受害者，不需爲了行政作業程序而疲於奔命，或自行拼湊各部門所提供的片段資訊。第二，透過誠懇的溝通來表現肯認。誠懇二字雖然非常抽象而且見仁見智，但筆者認爲，與其強調「有效的」溝通，不如強調「誠懇的」溝通，特別是在環境不正義的情境下，若能嘗試了解受害者的負面感受，就會知道污染受害者需要的溝通方式，絕對不只是資訊「有效的傳達」，而是讓受害者確實感受到的「有溫度的傳達」。一紙公文或一通正式的電話，絕對比不上親自拜訪花時間坐下來聊聊所帶來的溫度。Bond et al. (2004: 622) 所發展的民眾參與分析架構，其中之一就是不要只是討論事實

臺灣大學農業經濟學系

證據，而要考量利害關係者的價值觀。筆者認爲，科學常常強調事實的重要性，但在面對污染受害者時，設身處地了解利害關係者的價值觀，會讓民眾參與的過程多一些關懷的溫度。第三，透過跨部會的制度整合來表現肯認。污染土地再利用牽涉的政府部門眾多，以本個案的污染農地再利用爲例，至少涉及三種單位，分別是農業、地政、與環保單位，而各單位在行政上的限制與能夠提供的協助皆不相同，甚至可能在所依據的法令上相互掣肘。Rogers and Whetten (1982) 的研究指出，當政府部門之間的各種計劃欠缺整合，甚至互相矛盾時，所提供的就會只是片段式的服務，而片段式的服務實在令人無所適從。上述這三點基於肯認所發展而來的政策建議，相信可以提升地主對於公部門的信任程度與參與意願。

條件二，由於觀察到政府部門並無主動在污染土地附近揭露污染相關資訊，導致民眾對於所面對的環境風險一無所知，進而缺乏參與意願，因此本文認爲，政府相關部門需要先肯認污染場址周邊居民的環境風險，因爲唯有如此，才能幫助居民提升其風險知覺。其實，對於相關單位而言，要肯認場址周邊居民的環境風險或許不難，困難的應是後續的行動。一般而言，政府部門最不希望引起民眾的恐慌，害怕提供過多的資訊反而會帶來不必要的行政壓力。然而，資訊充足透明是政府對民眾應盡的責任，政府的態度越不閃躲，才可能提升民眾的信任感。以本案例而言，政府相關部門應可透過以下幾種方式來展現肯認的態度。第一，充分告知周邊民眾污染場址的存在。第二，提供污染場址的相關資訊，包括污染物、污染源、以及對身體健康的威脅程度。第三，提供民眾自我保護的相關知識。第四，充分告知民眾有關政府部門後續的處理程序與時程。當民眾被提醒其所面臨的環境風險，才可能心生警覺進而提高參與動機。

條件三，由於觀察到場址周邊居民對於自己的環境權感知甚少，導致即使知道居家附近有污染場址仍表現得相當理性漠然，因此本文認爲，污染場址周邊居民需肯認自己的環境權，因爲唯有如此，居民對於所處的環境品質才會有敏感度。當政府部門主動提供污染場址相關資訊時，也需要場址周邊居民願意關注此事，若居民無法體認環境權的重要性，不認爲自己應有權利要求安全的生活環境，那麼即使政府部門提供再多資訊，也是徒勞。然而，以台灣目前的現況來看，民眾除了在購置不動產之前會留意

臺灣大學學位論文典藏庫

住宅周邊環境以外，一般能吸引民眾注意的，還是屬於辨識度較高的污染，因此，要提升場址周邊居民對於自己環境權的重視，應該從環境教育著手。相關部門應可針對污染場址所在地區，進行定期的環境教育，例如利用老人活動中心舉辦環境教育相關活動，並藉此將污染土地的資訊告知社區居民，甚至可以與當地各級學校合作，幫助年輕學子從小培養環境權的觀念，並了解社區中污染土地的歷史。Solitare (2005) 的研究結果發現，民眾認爲被徵詢的議題與自身有關，是有意義之民眾參與的前提要件之一。前述條件二主張由政府主動提供污染場址相關資訊給周邊居民，條件三主張藉由環境教育提升污染社區居民對於環境權的肯認，都能夠幫助居民把污染土地再利用視爲切身相關的問題，進而提升其參與動機。

以上三個有關提升民眾參與動機的條件中，條件一是針對地主，條件二與三是針對場址周邊民眾。在前述從肯認思考環境程序正義的落實困境中曾經提到，以現階段的污染土地再利用計畫而言，地主與政府部門之間的合作是一個關鍵，若要思考條件一、二、三之間的優先順序，就現實的考量而言，條件一有關地主的參與動機應是現階段落實環境程序正義的關鍵。當然，對於地主參與動機的提升而言，最快速有效的誘因，就是全然由政府部門提供人力、物力、財力幫助污染土地的再利用。但誠如前述，如果污染土地再利用是未來環保署希望逐一完成的工作，那麼就表示全台有兩千多個污染場址需要處理，若完全靠公部門的財力物力，幾乎是不可能的任務。因此，本文認爲，提升地主參與的內在誘因，需要政府相關部門之間先行整合，去除各單位在行政上的限制與在法令上相互掣肘之處，並整合能夠提供的協助，簡化行政程序並主動提供各類已經彙整過的資訊，最後再經由面對面的溝通，釐清地主與政府部門之間的合作關係，讓地主感知到政府部門解決問題的誠意，如此也才可能感動地主，提升其參與動機，甚至後續其他地區的污染土地再利用計畫也才可能被複製進行。

二、參與能力

從前述與地主的訪談以及與問卷填答者的互動中，發現前者對於參與此計畫缺乏信心的其中一個因素，在於缺乏污染整治、土質修復、污染土地再利用等等相關的專業知識與技術，而後者則在所提供的社區未來發展

臺灣大學學術期刊資料庫

建議上，因欠缺週全的思考而可行性低。因此本研究認爲，要落實環境程序正義，除了參與動機以外，民眾也需要有能力，才能利用參與機會來提升自己身處的環境品質。在這個個案中可以觀察到地主與場址周邊居民在相關專業知識上的缺乏，因此，即使有足夠的參與動機，也還無法達到有意義的參與。專業知識的具備，對於環境污染個案中利害關係者之間的對話特別重要，民眾若能夠避免情緒性發言，而是基於科學知識來參與討論，自然比較容易在參與的過程中受到尊重。然而，環境污染是專業門檻很高的議題，缺乏物理化學知識背景者較難入門。更無奈的是，在環境不正義之下的污染受害者，常常是社會經濟弱勢，大部分都難以跨越專業門檻，具備專業的參與能力。因此，若不正視污染區民眾專業參與能力的提升，那麼絕對無益於有意義的民眾參與。在我國污染土地再利用的個案中，由於地主與場址周邊居民的立場與所關心的議題並不全然相同，因此他們所需要的專業知識，也應該有所區隔。以下的條件四與條件五，是針對提升地主與場址周邊居民的參與能力而提出。

條件四，由於觀察到地主不斷強調本身對於相關專業知識的缺乏，致使在參與態度上有所遲疑，因此本文認爲，既然在現階段地主的合作態度與能力是啓動污染土地再利用的關鍵，那麼，地主就需要專業知識的裝備，包括污染整治技術、成本效益、與整治後的土地維持方式。地主最關心的議題應該是污染土地如何整治，以及未來土地的利用價值。有關污染土地的整治技術與整治成本與效果，都是地主需要了解的專業知識，地主需要基於這些專業知識，再配合未來土地的期望利用方式，以決定整治方式。至於土地未來的利用價值，可分爲兩種，一爲土質無法改良，二爲土質可以改良至符合法令標準。若土地污染狀況爲前者，那麼是否可以變更地目以改變利用方式？相關的法令規章爲何？若土質可以改良，那麼要如何進行農作才能生產無害的農作物？污染整治後的土壤品質該如何維持？如何避免再度受到污染？這些專業知識的傳授溝通，都需要政府相關部門的專家以簡單易懂的方式協助進行。

條件五，由於觀察到場址周邊居民不僅對於環境風險的認識不足，而且對於污染土地的未來處置，以及社區在環境上的發展方向，都無法展現比較專業的思考，所提的建議也在公部門受訪者的分析之後發現問題重

臺灣博士論文知識加值系統

重，因此本文認爲，要達到有意義的民眾參與，場址周邊居民需要有專業知識的裝備。以場址周邊居民而言，若要能夠有意義地參與污染土地再利用計畫，至少需要裝備的相關知識，就是污染土地的污染物、污染源、污染物對身體健康可能造成的危害、以及自我保護措施等等。除此之外，還應盡可能深入了解污染整治技術與整治結果，因爲對於污染土地的處置方式會直接影響到周邊居民未來的生活環境品質。雖然我們可能會認爲，別人的土地要怎麼整治，旁人可能無權干涉，但若從污染土地潛在受害者的立場來看，污染土地如何整治與其整治效果，關乎未來的生活環境品質，如果整治後仍留有少量的污染物，那麼會如何影響周邊居民？居民該如何防範？防範成本如何？缺乏這些知識的裝備，場址周邊居民很難實質參與對談。然而，這些專業知識的養成並非一蹴可幾，長期的環境教育絕對是裝備居民的重要策略，但建議環境教育可交由社區內或地方性的非營利組織來規畫進行，而政府部門只需扮演培植地方性組織並提供財務資源的輔助角色即可。如此建議的主要理由在於，地方性非營利組織比較能夠了解當地民眾的生活習性，也因而較能設計規畫適合當地的環境教育方式，不論是靜態的環保小冊宣傳，或是動態的社區環境維持活動，都應視當地居民的習慣來設計，特別是應將艱澀的環境汙染知識與相關資訊，以簡易通俗的方式呈現讓民眾理解，以幫助社區居民更了解社區內污染場址的專業資訊，並藉由活動設計隨時告知民眾污染土地再利用的進程，讓周邊居民感受到自己是再利用計畫的參與者而非旁觀者。

從古至今，所有著名的污染個案在爆發之前，都靜靜地潛藏於周邊居民的安居樂業中，而我們總是等到大規模的傷害已成事實，才會亡羊補牢，但也常因而感嘆爲時已晚。潛藏在我們生活環境中的眾多污染場址，陰沉安靜，民眾的無知無覺，讓我們誤以爲天下太平。政府部門開始正視褐地重建，其實是我國工業污染史上的重要契機，而在褐地重建過程中建立民眾參與機制的嘗試，則充滿著良善美意。然而，正義的實踐，不能單靠呼喊與熱情，還需要打好地基，否則看似爭取到了的正義，其實可能徒具形式毫無意義。不論我國在過去種下了多少環境程序不正義的因，承受了多少環境分配不正義的果，當社會上正義的意識逐漸抬頭，當政府相關部門試圖學習實踐環境程序正義的精神而建立民眾參與機制時，必須誠實面對

臺灣大學農業經濟學系

執行上的困境。因此，本研究藉由實際操作觀察民眾參與機制，分析落實環境程序正義的困難，並基此提出幾點落實環境程序正義的條件，期望能讓國內褐地重建決策過程中的民眾參與不會徒具形式，減少程序正義在理想與實踐實務之間的差距。

當然，即使理想與實務之間的距離被縮短，甚至程序正義有幸被實踐，我們都無法躲避接踵而來的問題，那就是程序正義的成就是否是污染受害者的終極目標？程序正義對於污染受害者的眞實意義爲何？這一連串的問句其實最終指向一個大哉問，即程序正義是否能夠保證分配正義？這個問題在政治哲學領域中辯論已久，雖然不在本研究的討論範疇之內，但本文有責任於文末提出這些問題，避免程序正義被視爲最終目標來追求，或是被理所當然地認爲其必將導致分配正義。以本研究的褐地重建而言，即使地主與周邊居民非常理想地在污染土地再利用計畫中扮演積極有效的角色，並且有意義地參與了整個過程，毫無瑕疵地實踐了程序正義，然對於他們而言，這應該不會是最終目的，因爲政策參與者應該會帶著對政策結果的期盼而參與，希望政策結果能夠符合分配正義。因此，追求程序正義的同時，應該試圖釐清參與者對於分配正義的想像與理解，才有助於分配正義的成就。當我們高舉正義，仰望正義，把正義當作最終目標來追求時，或許該時時提醒自己，切莫忽略了正義的實踐主體。

參考書目

一、中文部分

行政院環保署，2013，〈土壤及地下水污染整治基金管理會第 37 次委員會議書面資料〉，行政院環保署網頁，http://sgw.epa.gov.tw/SGM/GenericHandler/NewsAttach.ashx?fileId=1108&fileType=i&logType=B05，2016/6/13。

行政院環保署，2015，〈環保署 101 年重要施政成果及 102 年未來工作計畫〉，行政院環保署網頁，http://223.200.80.126/ct.asp?xItem=%204836&ctNode=31306&mp=epa，2016/6/13。

李翠萍，2012，《褐地重建政策分析－社區能力的觀點》，台北：五南出版社。

林杰樑，2014，〈生活中低濃度鉛暴露與一般民眾的健康傷害〉，綠十字健康網，http://www.greencross.org.tw/enviroment/lead-exposure-and-health.htm，2014/

臺灣博碩士學術期刊資料庫

1/23。

范玫芳，2014，〈風險管制與程序正義：風力發電機設置爭議〉，《民主與治理》，1(2): 59-81。

黃之棟、黃瑞祺，2009a，〈正義的本土化－台灣對歐美環境正義理論的繼受及其所面臨之困難〉，《應用倫理評論》，46: 17-50。

黃之棟、黃瑞祺，2009b，〈正義的繼受：我們與美國人講的到底是不是同樣的環境正義？〉，《國家發展研究》，9(1): 85-144。

環保署土污基管會，2016，〈土壤及地下水污染整治網：列管中場址數〉，行政院環境保護署土壤及地下水污染整治基金管理網頁，http://sgw.epa.gov.tw/public/default.aspx，2016/6/30。

謝慶同編，2011，《南投市「漳興志略」》，南投縣南投市：漳興社區發展協會。

二、日文書目

北九州市時と風の博物館事務局，2013，〈公害克服の歴史～それは主婦たちの行動で始まった〉，北九州市時と風の博物館網頁，http://www.kitakyushu-museum.jp/ext/twu/?page=story&EntryID=292，2016/6/13。

三、西文書目

Agency for Toxic Substances & Disease Registry. 2015. “ToxFAQsTM for Lead.” in http://www.atsdr.cdc.gov/toxfaqs/tf.asp?id=93&tid=22. Latest update 12 March 2015.

Been, V. 1992. “What’s Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses.” *Cornell Law Review* 78: 1001-1085.

Been, V. 1994. “Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods: Disproportionate Siting or Market Dynamics?” *Yale Law Journal* 103(6): 1383-1422.

Bond, A., J. Palerm, & P. Haigh. 2004. “Public Participation in EIA of Nuclear Power Plant Decommissioning Projects: A Case Study Analysis.” *Environmental Impact Assessment Review* 24(6): 617-641.

Bryant, B. & P. Mohai. 2011. “Environmental Awareness, Hazardous Waste, and the Disproportionate Impact on Low-Income Communities and Communities of Color.” In *Michigan: A State of Environmental Justice?* eds. B. Bryant & E. Hockman. New York, NY: Morgan James Publishing, 29-45.

Bullard, R. D. 1990. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder, CO: Westview Press.

Constructing Excellence. 2008. “New Islington Millennium Community Remediation

臺灣大學學術期刊資料庫

and Infrastructure Works." in http://www.building.co.uk/Journals/Builder_Group/Building/2008_Issue_13/attachments/New%20Islington%20Millenium%20Case%20Study.pdf. Latest update 13 January 2008.

Daley, D. M. and D. F. Layton. 2004. "Policy Implementation and the Environmental Protection Agency: What Factors Influence Remediation at Superfund Sites?" *The Policy Studies Journal* 32(3): 375-392.

Dixon, K. A. 2003 "Reclaiming Brownfields: From Corporate Liability to Community Asset." In *National Assets: Democratizing Environmental Ownership*, eds. J. K. Boyce & B. G. Shelley. Washington, DC: Island Press, 57-76.

Dixon, T., M. Raco, P. Catney and D. Lerner. 2007. *Sustainable Brownfield Regeneration: Livable Places from Problem Spaces.* Oxford, England: Blackwell Publishing.

Dull, M. and K. Wernstedt. 2010. "Land Recycling, Community Revitalization, and Distributive Politics: An Analysis of EPA Brownfields Program Support." *The Policy Studies Journal* 38(1): 119-141.

Eckerd, A. and A.G. Keeler. 2012. "Going Green Together? Brownfield Remediation and Environmental Justice." *Policy Science* 45: 293-314.

Fields, T. 2014. "A Dream Realized: Community Driven Revitalization in Spartanburg". in https://blog.epa.gov/blog/2014/08/a-dream-realized-community-driven-revitalization-in-spartanburg/. Last update 13 June 2016.

Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*. New York: Routledge.

Gallagher, D. R. & S. E. Jackson. 2008. "Promoting Community Involvement at Brownfields Sites in Socio-economically Disadvantaged Neighbourhoods." *Journal of Environmental Planning and Management* 51(5): 615-630.

Geiser, K. & G. Waneck. 1994. "PCBs and Warren County." In *Unequal Protection: Environmental Justice and Communities of Color*, eds. R. D. Bullard. San Francisco, CA: Sierra Club Books, 43-52.

Gibbs, L. M. 1983. "History: Love Canal, The Start of a Movement." in http://www.bu.edu/lovecanal/canal/. Latest update 7 January 2016.

Greenberg, M. & D. Schneider. 1996. *Environmentally Devastated Neighborhoods: Perceptions, Policies, and Realities*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Guba, E.G. 1981. "Criteria for Assessing the Trustworthiness of Naturalistic Inquires." *Educational Communication and Technology* 29(2): 75-91.

Labalme, J. 1987. *A Road to Walk: A Struggle for Environmental Justice*. Durham, NC: The Regulator Press.

Labalme, J. 1988. "Dumping on Warren County." In *Environmental Politics: Lessons from the Grassroots*, ed. Hall, B. Durham, NC: Institute for Southern Studies, 23-30.

臺灣大學學術期刊資料庫

Mcgurty, E. M. 2007. *Transforming Environmentalism: Warren County, PCBs, and the Origins of Environmental Justice*. Piscataway, NJ: Rutgers University Press.

Meyers, M. 2010. "Tar Creek (Documentary)." in http://www.cultureunplugged.com/documentary/watch-online/festival/play/6438/Tar-Creek. Latest update 30 June 2016.

Nussbaum, M. C. 2006. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Perkins, N. 2007. "A Tale of Two Brownfield Sites: Making the Best of Times From the Worst of Times in Western Pennsylvania's Steel Valley." *Boston College Environmental Affairs Law Review* 34(3): 503-532.

Platt, H. I. 2004. "The Invisible Evil: Noxious Vapor and Public Health in Manchester in the Age of Industry." In *Smoke and Mirrors: The Politics and Culture of Air Pollution,* ed. E. M. DuPuis. New York, NY.: NYU Press, 27-50.

Roberts, M. 1998. "New Budget Will Provide for Warren Co. Landfill Cleanup." in http://www.wral.com/news/local/story/125589/. Latest update 22 May 2016.

Rogers, D. L. & D. A. Whetten. 1982. *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames, IA: Iowa State University Press.

Rose, M.E., K. Falconer & J. Holder. 2011. "Ancoats: Cradle of industrialisation." in https://content.historicengland.org.uk/images-books/publications/ancoats/ancoats.pdf/. Lastest update 30 June 2016.

Schlosberg, D. 2007. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Sen, A. 1985. "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984." *The Journal of Philosophy* 82(4): 169-221.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York, NY: Alfred A. Knopf, Inc.

Shaoul, J. 2010. "Manchester Central: A Picture of Poverty and Social Deprivation." in https://www.wsws.org/en/articles/2010/04/manc-a14.html. Latest update 14 April 2010.

Slovic, P. 1987. "Perception of Risk." *Science* 236(4799): 280-285.

Solitare, L. 2005. "Prerequisite Conditions for Meaningful Participation in Brownfields Redevelopment." *Journal of Environmental Planning and Management* 48(6): 917-953.

Sustainable Urban Neighbourhoods Network. 2011. "Lessons from Ancoats Urban Village and New Islington Millennium Village, Manchester." in http://urbed.coop/sites/default/files/Ancoats%20and%20New%20Islington%20report_0.pdf. Latest update 28 June 2011.

Swift, A. 2006. *Political Philosophy: A Beginner's Guide for Students and Politicians*. Cambridge UK: Polity Press.

US Environmental Protection Agency. 2016a. "Learn About Environmental Justice."

臺灣大學法律期刊資料庫

in https://www.epa.gov/environmentaljustice/learn-about-environmental-justice. Latest update 29 March 2016.

US Environmental Protection Agency. 2016b. “Brownfield Overview and Definition.” in http://www.epa.gov/brownfields/brownfield-overview-and-definition. Latest update 16 June 2016.

Walker, G. 2012. *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. London, UK: Routledge.

Young, I. 1990. *Justice and the Politics of Difference.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Prerequisites for Practicing Procedural Environmental Justice:

A Case Study on the Reclamation of Polluted Land in Taiwan*

*Tsuey-ping Lee***

Abstract

Applying the recognition and capacity approach from contemporary theories of justice, the difficulties of and prerequisites for practicing procedural environmental justice in brownfield redevelopment are explored in this paper. Meaningful public participation in the decision-making process is the core of practicing procedural environmental justice. By observing the polluted land reclamation program which intends to establish public participation mechanism for the first time in Taiwan, this paper analyzes the gap between ideal kind of public participation and the reality in practice. The major finding of this research is that the interaction between recognition and capacity affects the public participation process. A lack of recognition between stakeholders reduces participatory incentives for the neighboring residents. In addition, a lack of professional capacity impedes stakeholders' meaningful contribution to the decision-making process. This paper concludes by naming prerequisites for practicing procedural justice in brownfield redevelopment as follows. The government recognizes the losses suffered by pollution victims and the environmental risks faced by the neighboring residents; the residents recognize their right to a healthy environment; and the residents are equipped with the professional knowledge to participate in the decision-making process.

Keywords: Environmental Governance, Environmental Justice, Procedural Environmental Justice, Brownfield Redevelopment Policy, Reclamation of Polluted Land

---

* DOI:10.6166/TJPS.68(37-76)

** Professor, Department of Political Sceince, National Chung Cheng University.
E-mail: tsueyping.lee@gmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫