政治科學論叢／第五十期／民國 100 年 12 月／頁 95～140

褐地重建中的社會資本與政府效能：
日本熊本縣水俣市有機水銀污染個案分析*

李翠萍**

摘　要

日本熊本縣水俣市在有機水銀污染的重創中，於 2008 年成爲全日本六大環保城市之一，成爲工業污染之褐地重建的重要典範。本研究試圖從水俣市的重建個案中，探討兩個有關褐地重建的重要問題。第一，利害衝突劇烈的褐地，其所發展出的社會資本有何獨特性？第二，褐地的社會資本如何解釋地方政府在褐地重建上的效能？本研究試圖藉由深度訪談水俣當地 10 個公、私部門，回答上述兩個研究問題。研究結果顯示，由於褐地具有利害關係分配極端不均、重建面向複雜導致共識難以凝聚、社會運動者主導褐地社會資本建構、以及政府與民間部門之間的對立等等特質，導致褐地社會資本的建構困難重重。而在水俣市的個案中，本研究也發現當地社群團體對於水俣市的重建不僅意見紛歧，對於水俣市成爲環保城市的認同度並不高，當地所呈現出的社會資本，與政府在褐地重建上的效能沒有明確的相關性。

關鍵詞：環境治理、褐地重建、社會資本、水俣病、環境污染

---

* 作者感謝匿名審查人的寶貴意見，並感謝國科會研究計畫 98-2410-H-194-109 之經費補助。

** 國立中正大學政治學系副教授，E-mail: tpinglee@ccu.edu.tw。

收稿日期：100 年 4 月 19 日；通過日期：100 年 10 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

前 言

自工業革命以來，工業發展雖爲各國帶來經濟成長，也爲自然環境帶來嚴重傷害，而環境污染區的居民也因而成爲工業發展下的犧牲品。原本爲地方帶來大量經濟利益的企業，雖然曾是地方人士引以爲傲的資產，但在營運多年之後卻爲地方烙下世代遺傳難以抹滅的傷痛，環境污染社區在自然生態、經濟、與社會面向上逐漸凋零，終於成爲被低度使用或廢棄的「褐地」（brownfield）。政府部門在面對重大工業污染事件時，一方面必須懲處對經濟發展有功的污染企業，而另一方面則必須針對污染區居民所承受的外部成本，提出各項因應政策，例如短期因應措施包括人道補償、緊急救援、防止污染繼續擴散、或是強制居民撤離；而長期因應策略則包括徹底清除污染、降低污染區被污名化的程度、重振地方經濟等等與褐地重建（brownfield redevelopment）相關的行動方案。然而，政府部門往往容易因其決策過程不夠快速明確，甚至出現偏頗企業的態度，而最終與污染企業共同成爲褐地居民抗爭的對象。因此，工業污染事件一旦爆發，我們往往可以看到居民、政府、與污染企業三方因互不信任而產生激烈衝突，這使得本已承擔巨大外部成本的污染社區，在激烈抗爭中付出更多的社會與經濟代價。而政府部門也在試圖解決污染問題的同時，必須耗費更多的成本來處理民眾抗爭所引發的各種連鎖效應，甚至因此而倉促作出不符合褐地居民長久利益的決策。我們不禁要問，利害關係人之間的不信任，是否爲阻礙褐地重建的主要障礙？

在社會學中，[1] 強調信任、規範、與網絡關係的「社會資本」（social capital）概念，雖然在定義上仍難一致，但許多學者相信，社會資本的存在可降低交易成本，並有助於提升政府效能（Putnam, 1993a；Helliwell and Putnam, 1995；Cusack, 1999；Schafft and Brown, 2000；Knack, 2002）。那麼，社會資本在利害關係衝突激烈的褐地中，是否對於政府的褐地重建效

[1] 或許有學者認爲，早在 19 世紀初甚至更早的政治學與經濟學論著中，就有了社會資本的概念（Halpern, 2005: 4-7）。

臺灣大學學術期刊資料庫

能一樣具有正面的影響？日本是普遍被認爲類屬於「高社會資本」的國家（Nakane, 1970；Murakami, 1984；Hamaguchi, 1985；Fukuyama, 1995a；1995b），此種高度的社會資本是否能夠解釋日本境內褐地重建個案的效能？本研究以日本四大公害之一的水俣市有機水銀污染爲例，探討社會資本在水俣市重建工程中所扮演的角色。水俣市從 1956 年第一個重症死亡案例被發現開始，爆發了嚴重的集體中毒，截至 2011 年 2 月 28 日爲止，熊本縣與鹿兒島縣被正式認定的水俣病患已有 2,271 人，而其中有 1,736 人已因重症而死亡（水俣市立水俣病資料館，2011），目前相關官司仍不斷進行當中。對於水俣市民而言，城市的名稱（水俣市）一旦與舉世聞名的工業污染病症（水俣病）畫上等號，無疑地是對這個城市宣判死刑。然而，水俣市在人口外流至人數只剩原來的 50%，而且飽受污名化之苦的情況下，卻致力於建立一個與自然共生的環保模範城市，積極發展有機農業與資源回收產業，終於在 2008 年被日本政府認定爲全日本六大環保模範城市之一。[2] 這個普遍被認爲核地重建成功個案的背後，社會資本究竟扮演著多重要的角色？

承上，本研究試圖從日本熊本縣水俣市有機水銀污染個案中，探討兩個有關褐地重建的重要問題。第一，褐地的社會資本有何獨特性？褐地異於一般社區之處，就在於利害關係人之間存在著劇烈的利害衝突，污染行爲人（企業）通常集巨額的工業利益於一身，而受害者則是在失去謀生環境、謀生能力、家人與自己的身體健康甚至寶貴性命之下，承受著不可逆轉無法以金錢衡量的巨大損失。在這種環境利益與成本分配極端不平均的系絡條件之下，褐地所發展出來的社會資本應有其獨特性。第二，社會資本如何解釋地方政府在褐地重建上的效能？誠如前述，一般認爲，社會資本的存在有利於地方政府效能的提升，然而，褐地社會資本與政府效能之間的關係，是否也依循著相關理論所言的因果路徑？在很多重大工業污染案例中，常常發現污染受害者（或預期可能受害者）之所以必須利用激烈手段來抗爭，大都是因爲對政府環境治理能力的不信任，受害者一般認爲，既然透過既有的法令機制無法保障自己的生存權或爲自己爭取應有的權

[2] 目前日本已有 13 個環保模範城市。

臺灣大學學術期刊資料庫

益，那麼只有以激烈抗爭的手段來吸引各方的注意。當褐地的受害者認爲政府部門也不過是跟污染企業沆瀣一氣的同夥時，社會資本又如何幫助提升政府在褐地重建上的效能？本研究將藉由在水俣市當地進行的深度訪談，來回答上述兩個研究問題。

本文的第一部份，將透過文獻分析，討論社會資本的定義、功能、以及與政府效能之間的關係。第二部份將概要敘述水俣市有機水銀污染個案的歷史以及目前該市的現狀，此部分將輔以作者親訪水俣市爲期近 10 天的親身經驗與觀察。在研究架構與研究方法的介紹之後，本文將從 10 位受訪者的訪談資料中，勾勒出水俣市社會資本的獨特性，並討論此般社會資本與水俣市重建爲環保模範市之間的相關性。最後再根據研究結果進行總結，希望從褐地的特殊性來討論社會資本與政府效能之間的鬆散連結，期與社會資本相關理論進行對話。

壹、社會資本如何提升政府效能—文獻檢閱

一、社會資本的意涵與功能

雖然社會資本的概念可以追溯至 Smith、de Tocqueville、Durkheim、甚至 Aristotle 的著作（Halpern, 2005: 4-7），但直到 1916 年社會資本這個特定的詞彙才由 Hanifan 提出，他使用「有形資產」（tangible substances）的概念來描述社群，也就是把鑲嵌在社會結構中的善念（goodwill）、夥伴情誼（fellowship）、相互認同（mutual sympathy）、社會交際（social intercourse）等等加以具象化（Hanifan, 1916: 130），而這有形的資產隨著社群網絡的擴張逐漸累積，不但能夠滿足社會需求（social needs），也能增進整個社群的生活條件（living conditions）（Woolcock and Narayan, 2000: 227）。然而，社會資本概念直到 1980 年代末期，幾位重要學者如 Bourdieu, Coleman, Putnam, Fukuyama 等人的相關著作陸續問世之後，才引發學術界對於社會資本的重視與研究，而這幾位學者的名字也幾乎與社會資本畫上了等號，然而，追溯這些學者對於社會資本的論述，我們很難發現一個具體一致的定義。

臺灣大學學術期刊資料庫

法國學者 Boudieu 將社會資本的概念引進社會科學的領域，認爲社會資本就是人際網絡中有形與無形資源的總和（Bourdieu and Wacquant, 1992: 119）。他先將社會空間分成不同的場域（champ），認爲在每一個場域中，個人會依據其所佔有的社會地位，再透過其在特定場域中所屬的特定網絡，利用其所累積的資本與其他行動者進行各種策略性的鬥爭。顯然，社會資本在此指涉個人在網絡中與其他人透過交換所擁有的真實與虛擬的資源（高宣揚，2002：247-248）。相較於 Boudieu 把社會資本視爲個人所擁有的鬥爭工具，Coleman 則認爲社會資本不能依附於獨立的個人，而是存在於人際關係的結構中（江明修、陳欽春，2005：187）。當網絡成員彼此之間有緊密的關係，對所屬社區產生認同，將有助於社會信任的培養，進而累積社會資本（黃源協等，2010：33）。Boudieu 與 Coleman 對於社會資本的定義有一個相通性，那就是都認爲所謂的「資本」是以不同的形式存在的，例如經濟資本、文化資本、與社會資本，這些不同形式的資本都鑲嵌於某種社會結構中，並具有不同的功能，每一種形式的資本皆會促使個人或團體採取特定的行動，以達到只有這種資本才有辦法達成的特定目標（Coleman, 1988: 96；Bourdieu and Wacquant, 1992: 119）。

Putnam (1993a: 167) 是使社會資本受到廣泛關注的重要學者，他把政治學裡的公民參與帶入社會資本的概念中，思考社會資本與社會效率之間的關係。在 Putnam 的定義中，社會資本是一種促使合作與互惠行動的社會組織特質，它包括社會信任、人際互惠關係的社會規範、以及公民參與公共事務的網絡。顯然，Putnam 也與 Boudieu、Coleman 一樣，相信社會資本的存在具有功能性，而且 Putnam 將此功能性具體化，認爲社會資本可以提升社會大眾的福祉。而從公共行政與政策的角度出發的 Fukuyama (1995a；1995b)，認爲社會資本是促使行動者間合作行爲的非正式價值或規範，而相互信任是社會資本的核心，唯有信任才能產生凝聚力，凝聚公共精神與公共意識，促成公民參與公共事務。對於 Fukuyama 而言，社會資本的形式甚至影響了一個國家所發展出來的經濟類型，例如，當陌生人之間表現出高度的信任，此般社會資本將助長大型股份有限公司與相關的經濟活動，反之則將形成以小型家族企業爲主的經濟型態，也使得政府較容易介入市場經濟。

臺灣大學學術期刊資料庫

綜上，我們可以發現各家學者對於社會資本的定義有幾個共同點，首先，社會資本存在於人際網絡與社會結構中，包含了有形與無形的資源。其次，社會資本就像其他類型的資本一樣，具有特定的功能與生產力，就正面的果效來看，社會資本的存在可以提升社會效率與大眾福祉。第三，構成社會資本內涵的要素，至少包括了信任、規範、與網絡。本研究也將以這三個社會資本的內涵要素爲經緯，來分析褐地社會資本的特質（有關此三項要素的操作型定義，將在研究架構中詳述）。

二、社會資本與政府效能之間的關係

實證研究指出，具有高社會資本的地區，似乎比低社會資本的地區擁有更具效能的政府，而此類研究的經典代表，就是 Putnam (1993a) 針對義大利地方政府治理效能的研究，發現政府效能的差異乃源於地方結社生活的特質，換言之，牢固的結社生活與高度的公眾信任，會導致更有效能的政府。而後續的研究也提出了類似的結論。在這些研究中，對社會資本的衡量面向並不完全相同，但都必定涵括了「社會信任」這個分析構面。Helliwell and Putnam (1995) 針對義大利地區經濟發展的研究，也發現高社會資本的地區，會有較好的經濟發展，而且這些地區通常會使改革行動的果效更爲明顯。Cusack (1999) 在針對東西德 30 個中小型市政當局所做的研究中，發現較高的社會信任程度，市民對政府表現的評價也較高，換言之，社會資本對於政府的表現而言（或更嚴謹地說，對於公民對政府表現的觀感而言）非常重要。Knack (2002) 檢視美國社會，發現有高社會資本的州會有較佳的政府表現，而 Schafft and Brown (2000) 針對匈牙利少數族裔自治區的研究，發現自治能力較高的地區，有著高度的社會凝聚力與帶有信任及合作規範的社會網絡。

既然社會資本會帶來較高的政府效能，但尚未解決的問題是，二者之間到底循著怎麼樣的因果路徑？換言之，社會資本爲何能影響政府效能？所有相信社會資本具有正面社會功能的學者大概都會同意，高度信任的文化將有助於合作關係的建立。Putman (1993a) 認爲，平等主義式的結社生活很重要，因爲參與結社者會在結社生活中學習到彼此信任的能力（不但學習信任別人，也學習變成值得別人信任的人）。事實上，當人際間的信任

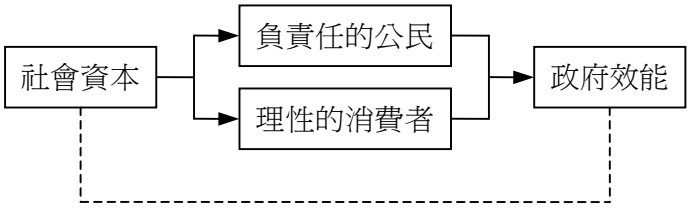
臺灣大學學術期刊資料庫

一但建立，個人會比較容易忍受在合作與妥協關係中可能會損失的私利，因而合作過程會較爲順利。同理，若公民與政府之間也能建立某種信任關係，那麼在需要公民與政府共同合作完成某種政策目的時，即使公民在順服政策的同時需要犧牲某種程度的個人利益（例如繳稅、在四下無人的情況下仍遵守交通規則等等），也會成爲一個負責任的公民。

Boix and Posner (1998) 曾提出一個說法，認爲社會資本的存在會讓公民成爲政治場域中更理性的消費者，因而促進政府的效能。雖然此番論述尚待驗證，但是我們可以試著利用構成社會資本的要素之一—「規範」，來補充解釋這個路徑。當社會中有一個既定的規範存在著，就會使公民相信自己不會是唯一因遵守規範而犧牲私利的人，而更重要的是，若違反這個規範，可能會遭受到正式或非正式的懲罰。因此，當公民越能遵循既有的規範而行，則政府越容易推動政策，自然更能增進政府效能。

承上，我們似乎可以發展出一個因果路徑圖（如圖 1 中的實線所繪），其中所呈現的，就是社會資本透過兩個路徑（負責任的公民與政治場域中的理性消費者）來成就政府效能。然而，在本研究採用這個研究架構之前，仍需要進一步討論的是這個因果路徑的方向性。換言之，政府效能難道不會有助於社會資本的建構嗎？其實，社會資本與政府效能之間，應是一個相互強化的關係。當政府具有回應民眾需求的能力，或是在公民的眼中是高效能的，那麼自然能夠激發公民對於政府的信任。而且，對於一個政治場域裡的理性消費者而言，當他們發現參與政治過程能夠與政策規劃者進行有效對話，自然更願意投身參與。不僅如此，當政府被認爲是有效能的，那麼公民就更願意遵守規範，例如，當公民相信政府在抓逃漏稅的效能相

圖 1　社會資本與政府效能之間的關係路徑



資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

當高時，公民就越不可能冒險逃稅。這種相互強化的關係，在 Paxton (2002) 與 Bruyn (1999) 的研究中都可窺知。所以，圖 1 中虛線所標示的，應是確實存在的因果路徑。

三、社會資本的分析單位

圖 1 中社會資本的分析層次並非僅指涉個人與個人之間的關係（微觀層次），也可以是社群與社群之間的關係（中觀層次），甚至國家與國家之間的關係（巨觀層次）（Halpern, 2005: 13-19）。在日常的觀察中，一些看似個人與個人之間的互動，其實隱含著該個體所屬社群（或是機關團體）之間的互動。當初次認識的兩個人遞出印有所屬機關名稱的名片時，微觀與中觀層次的社會資本可能同時開始建構。對於初次認識互動的雙方而言，基於個人的信任感很難馬上形成，但卻容易因著對方所屬機關是耳熟能詳並具有公信力的機構而增加對他的信任程度，這就像消費者在塑化劑風暴中因無法辨識商品的安全性而選擇購買大品牌的商品一樣。

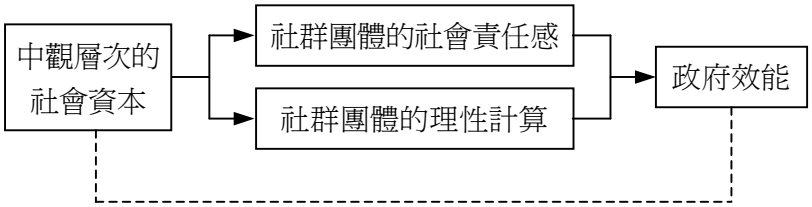
社群在社會資本的形成過程中是相當重要的。誠如前述，Putnam (1993a) 認爲，結社生活很重要，因爲民眾透過結社活動被動員，並進行政治參與。所以，社群本身常常成爲政治動員的中介工具。很多研究也發現，高度結社活動與政府效能有明顯的關係（Berry et al., 1993；Couto and Guthrie, 1999；Evans, 1996；Petro, 2001）。此外，社群與社群之間的互動對於社會資本的形成也是很重要的。若單一社群沒有與其他社群產生連結時，即使社群本身的凝聚力很強，也可能會限制了其整體的表現（Morgan and Sorensen, 1999），因爲缺乏了與外在的連結，就缺少了學習與進步的眼界。此外，社群之間的連結會產生正面的效果，例如在經濟活動中，社群（商業團體）之間若能培養出一些非正式的默契與協議，則會降低交易相關的成本，所以學者們認爲中觀層次的社會資本具有潛在的經濟利益（Coleman, 1988；Burrough and Helyar, 1991）。Bruyn (1999) 也認爲，當政府、企業、非營利組織、與非正式組織等社群團體爲了公共利益而相互合作時，市場就會自我調控，並產生一種近似「公民風範」的運作模式。

綜上，本研究將圖 1 中社會資本與政府效能的關係路徑，修改成圖 2。其中，中觀的社會資本意味著以社群團體爲分析單位的社會資本，包括黏

臺灣大學學術期刊資料庫

著性（bonding）、架接性（bridging）的社會資本，前者檢視社群團體內部成員之間的關係，以及性質相同之社群團體間的關係，後者則檢視性質不同之社群團體間相互延展所建立的關係（Halpern, 2005: 19-26）。此外，社群團體通常基於某種公利或私利的目的而成立，然不論如何，若社群團體之間能夠基於公共利益而存在著和諧互信的關係，了解到唯有在公共利益的基礎上才能永續追求社群本身的利益，那麼因著追求公共利益而犧牲部份私利的行爲便不難出現，這就是圖 2 中所顯示的，社群團體會因而表現出更具有社會責任感的行爲。當然，社群團體選擇彼此互相妥協合作，也可能是因爲經過理性計算的結果。因爲當社群團體之間形成了某種正式或非正式的規範之後，不遵守規範的結果可能是必須負擔高額的交易成本，經由理性分析後發現不遵守規範的成本高於利益時，便會選擇遵守規範。上述兩個路徑，都有助於政府在執行政策時，得以透過社群團體的動員配合而順利推動。

圖 2　中觀層次的社會資本與政府效能之間的關係路徑



資料來源：作者自繪

貳、水俣市有機水銀污染個案簡介

水俣市位於水俣灣邊，是日本九州南部熊本縣的一個小村落。水俣灣是個魚產豐富的雙重內海，當地居民很多以捕魚維生。居民即使不以捕魚維生，也會大量攝取水俣灣內的豐盛魚貝。1908 年窒素（チッソ）化學公司在此設立化學肥料工廠，隨著工廠的發展，水俣也因此逐漸繁榮興盛，人口不斷增加，許多水俣市民就是窒素化學公司的員工。1932 年開始生產製作乙烯樹脂原料的乙醛，而其所生產的多種化學產品（醋酸，氯乙烯樹

臺灣大學學術期刊資料庫

脂，辛醇等等）從戰前到戰後，產量經常保持日本的首位。因此，水俣似乎是個同時兼具漁業與工業的城市（原田正純著，1987）。

然而，水俣一帶也因此受到化學工廠廢水的污染，早在水俣病爆發之前的 1923 年，就已有當地漁會因魚獲量驟減而要求補償。但是，1923 年開始生產乙醛的過程會產生毒性強烈的汞，隨著廢水排放至水俣灣中，經過海水中的菌類分解而產生甲基汞，終至污染了附近海域與海產。1954 年當地開始出現貓發狂、海鳥突然墜落、甚至家禽家畜發狂而死的異狀。1956 年 5 月 1 日，是第一個人類水俣病例正式被發現的日子，一位年僅 5 歲 11 個月的女孩突然發生無法舉箸、步行困難、口齒不清等症狀，她於短短不到 2 個月的時間，逐漸惡化至失明，並陷於狂躁狀態，終至臥床不起，全身痙攣變形。自此之後，相似的病例甚至死亡個案不斷出現。當時水俣病因爲病因不明，被誤認爲是遭天譴的傳染病，導致患者與家屬在生活上、工作上、婚姻上，都受到歧視與差別待遇，因而使得很多居民不願承認家中有病患。此外，由於甲基汞有親近嬰兒的特性，所以即使沒有明顯病徵的懷孕婦女，也有很高的機會產出胎兒性的水俣病患，因爲胎兒會吸收母體裡面大量的汞，反而使得母親因而健康存活，但嬰兒出生後卻必須面對短暫而痛苦的人生（原田正純著，1987；1994）。

事件爆發之後，窒素化學公司的態度並不令人意外。在 1959 年窒素化學公司附屬醫院細川院長「貓 400 號」的實驗結果，證明公司製造乙醛的廢水是直接影響水俣病的因素，但公司馬上封殺此實驗並掩蓋研究結果。除此之外，公司暗中阻止任何對公司造成不利證據的研究，甚至對熊本縣府施壓中斷相關委員會的運作，並聯合其他知名大學的教授提出各種可能導致水俣病的「專家意見」來混淆視聽。同一年窒素化學公司在熊本縣府的斡旋之下，對病患提出了低額的問候金，並要求病患簽下日後不得再要求補償的不合理契約。當時窒素公司的蠻橫，可以從僱用暴民打手將在當地蒐集並拍攝水俣病相關事件的美籍攝影師 Euegene Smith 打成殘廢，就可窺知一二。窒素公司在政府認定其污染責任之前，採取的態度是迴避或掩蓋事實，而在公害認定之後，雖公開道歉，但在與居民交涉補償事宜時，也常以沒有前例爲由而拖延談判（原田正純著，1987；1994；George, 2001）。

在事件初期的發展中，日本中央政府與地方政府的處理態度也相當消

臺灣大學學術期刊資料庫

極。在中央政府方面，1957 年厚生省與公共衛生院明知水俣灣內的魚貝是罪魁禍首，但仍不肯下達禁捕令，因爲依照當時食品衛生法的規定，肇因物質未獲澄清之前不能禁止獲取。當然，也因爲如果禁止捕撈，就形同承認公害的存在，將爲政府帶來一連串的問題。因此，中央政府只以行政指導的方式，指示居民不可食用當地魚貝，但卻沒有禁止捕撈。1959 年厚生省的水俣病食中毒部會（一個專門成立的委員會）向厚生大臣提出報告，強調水俣病是某種有機水銀化合物，經由水俣灣及其周邊的魚貝類被人類食用後所致。結果報告提出的第二天，這個隸屬於中央政府的委員會即因窒素化學公司的施壓而遭解散。中央政府遲至 1968 年才由厚生省提出公害的正式認定，指出水俣病的原因是起自窒素化學公司的乙醛生產廢水。從此，窒素化學公司終於停止排放水銀，然而，遲來的公害認定，已使得當地居民又多食了十幾年的當地魚產（原田正純著，1987；1994；George, 2001）。

在熊本縣政府方面，自始都採取調停的消極姿態。事件發展初期，在縣政府成立的水俣病糾紛調解委員會強勢斡旋之下，竟讓患者們簽下低額的問候金契約。這種無視社會正義的作法，竟出自縣政府之手，可見縣府的消極態度。而公害認定之後，在補償交涉過程中，中央要求縣府提出補償基準，而縣府則認爲中央應給予指示，因而相互推卸責任，導致居民與窒素化學公司的談判觸礁。在整個事件發展的過程中，縣府通常在厚生省出面督促之後才有比較積極的作爲（原田正純著，1987；1994；George, 2001）。

至於當地居民，則在事件發展的過程中逐漸分裂。首先，在事件發展初期病因尚未釐清，非病患家庭歧視病患家庭，致使很多人不願承認家中有人罹病。其次，當地很多居民都是窒素化學公司的員工，所以員工與非員工家庭之間也有矛盾與衝突。此外，當地居民對窒素化學公司存在著多種矛盾情結，畢竟這家公司曾爲地方上帶來繁榮與希望，所以居民心中不見得願意見到窒素化學公司在水俣一帶消失。第三，漁民與非漁民之間也產生矛盾。當地很多居民靠販售海產維生，污名化將使得魚產失去市場價值與通路，這將直接衝擊漁民生活。因此，很多漁民家庭不願見到污染事件曝光。第四，當地患者互助會在補償交涉的過程中，也出現明顯的分裂，有些人願意接受厚生省的調停，有些人則主張訴諸司法訴訟（原田正純著，1987；1994；George, 2001）。

臺灣大學學術期刊資料庫

在 1968 年公害認定之後，熊本縣從 1977 年起開始施工，將含有汞淤泥的海域封鎖填平，並於污染海域填平的部分建造公園。1997 年，熊本縣發表了水俣灣安全宣言，污染整治到這個時期總共花費大約 485 億日元。從水俣病的第一個病例正式出現至今 55 年間，由官方認定的水俣病患共 2,271 人，而目前尚在等待及申請救濟認定的有 4,003 人（水俣市立水俣病資料館，2011），直到 2009 年仍有 2 人是新被認定爲水俣病患者（水俣市立水俣病資料館，2011），可見這個工業污染對當地的影響仍持續著。至於肩負受害者賠償責任的窒素公司，由於 70 年代的石油危機以及巨大的賠償金額而遭遇財務困難，因此，熊本縣政府在中央政府的財務保證之下，發行縣債融資窒素公司，除了使其能夠繼續營運獲利之外，也能不間斷地繼續支付龐大的賠償費用。窒素公司的獲利除了拿來支付賠償以外，必須分期償還縣政府，若無法如期還債，則債務由中央政府概括承受（水俣市立水俣病資料館，2000a：第 6 章）。

目前，當地除了仍有很多居民承受著水俣病的痛苦之外，其環保成果相當受到世人的注目。水俣市的人口雖已外流剩下大約 27,000 人，但市政府期許能將水俣市發展成一個能慎重對待環境、健康、與福利的產業文化都市（環境・健康・福祉を大切にする産業文化都市）。在市政府的努力下，水俣市已經成爲一個與自然共生的環保模範城市，垃圾分類成 23 種之後再進行資源回收，並且發展有機農業與資源回收產業，並製作對環境有利的產品。除此之外，市政府也鼓勵各學校與家庭爭取 ISO 的環保認證。他們定期舉行環境自治會議，而且在水俣地區也設立了具有教育與研究意義的各類資料館與博物館，持續推動環保教育（水俣市立水俣病資料館，2000b：第 9 章）。對於當地居民而言，水俣病並沒有成爲歷史，水俣病的病痛還在持續，但是，市政府企圖帶領水俣市走出污名化並朝向永續發展的努力，卻是有目共睹的。

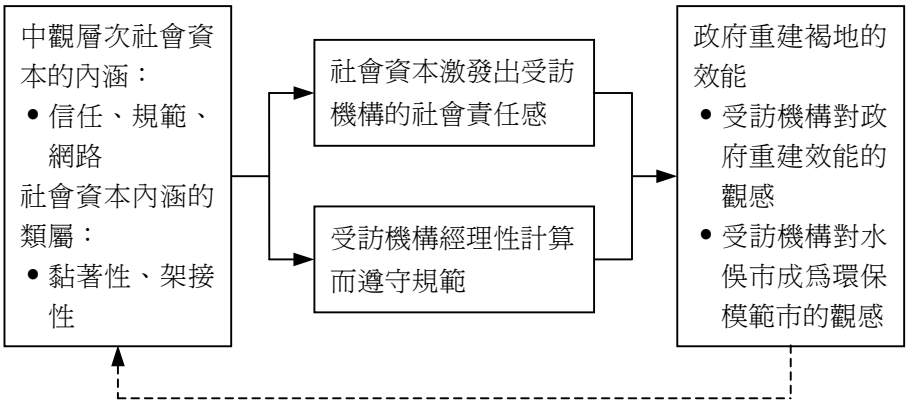
臺灣大學學術期刊資料庫

參、研究架構與研究方法

一、研究架構

本研究以圖 2 所示中觀層次之社會資本與政府效能間的關係路徑爲基礎，形成研究架構（請參考圖 3）。中觀層次社會資本的分析單位是社群團體，所以在訪談方法的設計上，受訪者被要求必須以所屬社群團體的立場作答，由於本研究的訪談機構，除了兩個公部門之外，其餘都是成員自願參與的營利或非營利組織，因此我們假設，凡無法認同組織運作宗旨者會選擇離開組織，換言之，本研究假設若受訪者以機構的立場來回答問題，就是基於所有成員的集體意識來回答問題。至於訪談結果的分析，則著重於受訪機構本身，以及機構與機構之間所延展形成的社會資本，此外並透過瞭解公、私部門之間的互動，分析受訪機構在是否幫助推動政府的重建計畫，觀察受訪機構是否在社群團體間所建構出的社會資本之下，因著社會責任感的激勵，以及理性的計算，而幫助政府推行褐地重建政策。

圖 3　研究架構



資料來源：作者自繪

社會資本的內涵，將從三個面向來觀察，分別是信任、規範、與網絡。以下分別說明此三要項的內容。

臺灣大學學術期刊資料庫

1. 信任：交易或合作的一方在網絡中進行任何交換互動時，對於另一方的行爲懷有正面的期待，並確信此期待將會達成（許道然，2001：262-264）。信任因著不同的產生基礎而分爲主觀信任與客觀信任，前者比較傾向潛意識與情緒性，信任是基於情感而產生，後者則比較傾向理性選擇，信任是基於制度或規範而產生（Lewis and Weigert, 1985）。
2. 規範：規範存在於制度當中，是一種約束的力量，能夠多少使個人放棄自我的利益，以成就群體的利益。因著規範的存在，行動者較能夠預期其他行動者的可能行爲，約束投機，減少互動中的不確定因素，以降低交易成本（Coleman, 1990: 241-244；Putnam, 1993b）。
3. 網絡：人與人之間，組織與組織之間，甚至人與組織之間，都會因爲互動接觸而存在著一種連結，這個連結會因接觸頻率與互惠性等因素而有強度之分。在任何的政策場域裡，利害關係人或組織之間都可能形成強度不一的網絡關係，而社會資本正存在於網絡之中。當網絡關係越強，便越可能分享與交換資源，形成協力關係。因此，網絡關係的存在、強度、性質，都可能影響網絡行動者的信任程度，進而影響網絡成員互動或共同行動的成本（Lin, 2001: 38-40）。

基於上述三個面向觀察社會資本時，本研究將同時分析兩種不同類屬的社會資本，分別是黏著性與架接性的社會資本，前者檢視受訪機構內部成員之間的關係，以及同質性機構之間的關係，後者則檢視異質性團體之間相互延展所建立的關係（Halpern, 2005: 19-26）。Helpern (2005) 曾發展出另一種類屬的社會資本，稱爲連結性（linking）社會資本，指涉某個網絡連結所隱含的資源。本研究中，將把連結性社會資本融入網絡中黏著性與架接性社會資本的討論裡。換言之，在檢視社群團體網絡中的黏著性與架接性社會資本時，會一併討論其中所隱含的資源互動。

有關政府效能的部份，本研究只關注市政府在重建水俣上的效能。由於褐地重建政策所涵蓋的範圍廣泛，所以要建構出一套周全的政府效能衡量標準並非易事。在研究社會資本與政府效能相關性的文獻中，作者發現用以衡量政府效能的指標非常多元，其中有客觀性資料如預算的及時性、

臺灣大學學術期刊資料庫

預算的結構性平衡、立法的創新程度、經濟成長、策略規劃的存在與否等等（Putnam, 1993a；Helliwell and Putnam, 1995；Knack, 2002），也有主觀性的資料如公民對政府施政的滿意度、公民對政府某些特定表現的觀感等等（Putnam, 1993a；Cusack, 1999）。本研究對於政府效能的衡量，只聚焦於兩個面向，第一是受訪者對於政府重建水俣之整體政策成果的觀感，此部分偏向於污染的整治與受害者的賠償等等政策，第二是受訪者針對市政府努力推動促使水俣市在 2008 年成爲環保模範市的觀感。本研究在政府效能的分析上，取主觀資料而捨客觀資料的主要原因有二。首先，自水俣病爆發至今的五十多年之間，水俣市在經濟、社會、與自然環境上的傷害，不論患病與否，整體水俣市民都可被視爲是直接或間接的受害者。因此，了解市民對於政府重建政策成果的主觀認知，深具意義。其次，許多水俣在地的社群團體都是在水俣病爆發之後才成立的，目的就是幫助水俣病患或是重建水俣，客觀而言，這些社群團體與試圖重建水俣的市政府有著同樣的偉大願景，而且他們對於受害者與水俣病相關資訊都會比一般市民更爲清楚。所以，他們對於政府重建政策的成效必定會有更深的感想與體會。當然，本研究無意透過受訪者對於政府成效的觀感來判斷政府效能的高低，只想清楚呈現受訪者如何評價政府褐地重建的效能，以及受訪機構在政府推動的政策上所扮演的角色。

二、研究方法

本研究以深度訪談爲主要的研究方法，訪談提綱依照上述研究架構進行設計（請參考附錄一），爲確保訪談提綱具有專家效度，提綱內容經諮詢日本慶應大學深諳水俣當地民情之環境研究學者 Lynn Thiesmeyer 後完稿。此外，爲了瞭解受訪機構之間的網絡關係，作者羅列出 15 個水俣當地主要的組織，要求受訪者針對「最常互相連絡的機構」與「最想與之合作的機構」進行勾選，並說明互動情形。這 15 個組織是從所有可以在網路上搜尋到有關水俣病的網頁中，逐一檢視曾經參與社區活動或曾經出現的機構名稱，交叉比對整理出來的。作者於 2010 年 7 月 16 日至 7 月 23 日之間，在東京與水俣當地訪談了 10 位受訪者，表一羅列了受訪者所代表的機構、機構性質、機構所在地、以及在本研究中的代號。雖然受訪機構共爲 10 個，

臺灣大學學術期刊資料庫

但部分機構推派的受訪者不只一人，例如「NPO 水俣」共有代表理事與事務局長等共 4 人參與訪談，「熊本學園大學水俣學研究中心」共有兩位深入水俣當地進行社會研究的教授參與訪談，而「NPO 法人水俣病協作中心的螢火蟲之家」（以下簡稱「螢火蟲之家」則有機構負責人與水俣病患共兩人接受訪談，因此，實際受訪者數目爲 15 位。然而本研究主要以機構爲分析單位，而非個人，訪談時也請受訪者基於機構代表的身份來回答問題，因此，表 1 的訪談對象僅羅列機構名稱，而非受訪者姓名。

受訪機構的遴選方式有兩種，首先，作者從水俣病相關的網頁資料中進行普遍與延伸式的搜尋，凡是羅列於「相關機構連結」的機構，或曾出現在社區活動紀錄中的機構名稱，一律列爲訪談對象，但並非所有訪談機構都能找到聯絡方式，因此，先針對找得到連絡方式的 11 個機構發出訪談邀約，而其中共有 8 個機構表明受訪意願。其次，作者親至水俣市之後，再以滾雪球的方式，由受訪者介紹當地機構接受訪談，因而增加 2 個當地專責服務水俣病患者的機構受訪，也就是「蓋亞水俣」與「螢火蟲之家」。在受訪的 10 個機構中，有兩個機構可以歸類爲政府部門，分別是「水俣市政府環境模範城市推進科」（M5）與「水俣市社會福祉事業團」（M4），後者雖然是社會福祉法人機構，但其預算皆來自政府（80% 來自中央政府，20% 來自縣政府），且其組成人員雖非公務員，但待遇與公務員相同，而主事者則是從公務部門轉任，因此也將其歸類爲政府部門，二者屬於同質機構。此外，「企業組合 Eco Net 水俣農水產加工部反農藥連合會」（M8）與「蓋亞水俣」（M9）的成立宗旨最爲類似，都是透過產銷農漁業商品來幫助受害者，因此本研究將其歸類爲同質機構（但訪談結果發現，二者在「農藥使用」的概念上有差異，將於研究結果中說明），而其他則爲異質機構。

所有訪談主要以日文進行，每個訪談進行時間爲大約 1.5～2 小時，由於受訪者皆展現誠意仔細回答問題，因此幾乎所有的訪談時間長度都超過預期。訪談其間有助理代爲進行中日文翻譯，部分受訪者夾雜英文回答訪題，甚至自備中日文翻譯員。訪談內容以錄音筆全程錄音，回台之後再由翻譯者進行訪談全文逐字稿的撰寫與翻譯，作爲本研究的分析依據。訪談內容若有不清楚之處，則再以電子郵件與受訪者聯繫釐清。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　訪談對象相關資料

機　構　名　稱	機　構　性　質　與　活　動　主　旨	所在地點	代號
特定非営利活動法人水俣フォーラム （水俣論壇）	性質：NPO 法人（屬於公益法人） 宗旨：在日本各地舉辦水俣病全國巡迴展覽，教育日本民眾記取歷史教訓。	東京	M1
NPO みなまた （NPO 水俣）	性質：NPO 法人（屬於公益法人） 宗旨：經營三間照顧水俣病老年患者的介護中心（稱爲 Group Home）。協助無法獲得醫療上救濟的水俣病患者，支援患者在家護理，並助其加強與醫院的聯繫。	水俣	M2
水俣病センター相思社 （水俣病中心相思社）	性質：財團法人（屬於公益法人） 宗旨：負責水俣病歷史考證館的營運，傳遞水俣病相關事件發展進程，蒐集整理水俣病相關資料，爲了支援上述活動，因而幫助銷售低農藥柑橘與蘋果、無農藥茶葉、以及水俣病相關書籍。	水俣	M3
水俣市社会福祉事業団 （水俣市社會福祉事業團）	性質：社會福祉法人（屬於公益法人） 宗旨：針對水俣病患者與其家屬、老年人、殘障人士規劃制訂社會福利政策，改善水俣病保健政策，使其能在家中生活，同時參加社會活動。	水俣	M4
水俣市市役所環境模範城市推進科 （水俣市政府環境模範城市推進科）	性質：政府部門 宗旨：把水俣市打造成一個環保城市，把水俣病這個負面的負債轉爲正向的資產。	水俣	M5
NPO 法人環不知火規劃 （NPO 法人　環不知火海教育旅行規劃）	性質：NPO 法人（屬於公益法人） 宗旨：藉由規劃水俣教育旅行，幫助欲前來水俣了解污染歷史的學生規劃在地學習的行程。期望藉此將水俣病的經驗與教訓傳達至全日本，甚至全世界。	水俣	M6
熊本学園大学水俣学研究センター （熊本學園大學水俣學研究中心）	性質：大學附設研究中心 宗旨：針對水俣病患與水俣當地的生態、社會、經濟議題進行在地研究，與水俣病患與當地住民合作，希望利用水俣市過去的負面經驗來建立未來。	水俣	M7
企業組合エコネツトみなまた農水産加工部はんのうれん （企業組合 Eco Net 水俣農水產加工部反農藥連合會）	性質：中間法人 宗旨：倡導有機農業（絕不使用農藥），幫助水俣病患者所生產之農漁產品的加工自主銷售作業。	水俣	M8
ガイア水俣 （蓋亞水俣）	性質：有限會社（屬於營利法人） 宗旨：幫助銷售水俣病患農民所種植的農作物與加工產品，支援水俣病患者的社會運動。	水俣	M9
NPO 法人水俣病協働センター　ほたるの家 （NPO 法人水俣病協作中心的螢火蟲之家）	性質：NPO 法人（屬於公益法人） 宗旨：提供已認定之水俣病患者生活支援，提供未認定患者訴訟相關之法律服務。	水俣	M10

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、褐地社會資本的獨特性

從訪談資料中，作者分別從黏著性與架接性兩個層次，來探討構成水俣市社會資本中的三大內涵，也就是信任、規範、與網絡關係。表 2 整理出水俣市社會資本的內涵要義，並於表 2 之後詳加說明。

表 2　水俣市社會資本內涵要義

社會資本的內涵	社會資本的類屬	重　要　發　現
信　任	黏著性	非政府部門： 1. 單一機構內部：成員向心力強，自豪於機構的特質，信服於領導者的社會責任感。 2. 同質機構間：服務性質非常相近的機構之間有強烈的相互信任。 政府部門： 1. 單一機構內部：明顯的科層體制文化。 2. 同質機構間：公務任務導向。
	架接性	1. 異質機構之間的架接關係鬆散，除非機構領導者之間有私人情誼，否則機構間的信任不明顯，僅限於資訊交流。 2. 公、私部門涇渭分明，而機構的經費來源也決定了機構之間難以跨越的界線。
規　範	黏著性	1. 單一機構內部：成員受到機構成立之目的與特質的規範。 2. 同質機構間：服務性質非常相近的機構之間有基於信任的夥伴關係，信守機構的成立目標成爲同質機構之間的隱形規範。
	架接性	異質機構之間發展出： 1. 會議溝通的潛規則。 2. 因太多無法妥協的歧見，因此各做各的，冷漠地尊重彼此的不同。
網　絡	黏著性	1. 只有性質非常相近的機構才有親密而互信的網絡關係。 2. 機構領導者之間的歷史情誼影響著機構之間的網絡關係。 3. 網絡資源：團體間因相同的服務理念而產生的互惠默契與共識，進而相互提供人力支援與積極主動的資訊交換。
	架接性	1. 以學術研究中心（「熊本學園大學水俣學研究中心」）以及在地歷史悠久的機構（「相思社」、「反農藥連合會」）爲中心的網絡連結關係。 2. 至今反政府傾向強烈的「螢火蟲之家」，雖然在地歷史悠久，仍較獨立於網絡之外。 3. 網絡資源：(1) 彼此尊重，其功能只是消極地在社群團體中形成某種表面上的和諧。(2) 任務導向的合作經驗，目前尚未形成一個穩定存在的網絡資源。(3) 社群團體的領導者彼此的私人情誼（此種網絡資源最爲少見）。

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

一、信任

信任是建構社會資本的基礎，也是最不容易衡量的抽象概念，作者試圖從受訪者在談論自己所屬之組織與組織成員；以及所屬組織與其他組織之間的互動關係中，梳理信任的內涵。整體而言，在信任面向上，水俣市所呈現的特質是強烈的黏著性與疏離的架接性。換言之，個別組織之內，或是同質性組織之間呈現著很明顯的黏著性，但與異質團體之延展關係則十分鬆散，而且是純粹的任務導向，黏著性與架接性之間的反差非常明顯。

㈠黏著性

首先，就組織內部的黏著性社會資本來看，除了屬於政府部門的兩個受訪單位之外，其他受訪組織皆呈現一個特質，就是組織成員（或規模較大之組織的核心成員）之間互相支持的力量與向心力，這除了從受訪者於訪談時直接告知的資訊，如「會員的支持很強」（M2）；或是「我們的成員之間相當團結」（M8）之外，還可以從受訪單位的行爲模式得知，例如，本來單一機構只安排一位受訪者接受訪談，但受訪單位卻主動追加受訪人數（如 M2, M7, M10），表現出十足的向心力。此外，從受訪機構辦公室的組織氣候中，也能感受到組織成員之間的情感，例如雖然只有一位受訪者接受訪談，但卻隨時有其他組織成員從辦公室的另一頭大聲同意受訪者的言論，甚至進行補充說明（如 M1, M6, M10）。細究此種彼此支持與向心力的來源，不外乎兩點，其一是組織成員對於組織目標與宗旨的認同，在這些組織的訪談過程中，可以充分感受到受訪者非常自豪於所屬組織的成立宗旨，即使在回答其他訪題時，都還是會重複強調所屬組織的特質。其二是組織成員對於組織領導者的認同，這不是因爲領導者有卓越的領導能力或管理技巧，而是單純地因爲領導者的社會責任感與對於組織宗旨的忠誠影響了組織成員。

其次，就同質組織之間的黏著性社會資本來看，本研究發現會產生緊密信任關係的組織，必須是性質幾乎相同的組織才行，也就是組織的服務對象、服務內容、成立宗旨幾乎相同才容易發展出信任感，例如，都是基於反農藥的理念來幫助水俣病受害者種植並自主銷售農產品。換言之，即

臺灣大學學術期刊資料庫

使有些組織的成立宗旨都是幫助水俣病受害者，但因服務內容不同，便不會有太多往來。我們幾乎可以肯定的是，在水俣地區要產生同質組織之間黏著性的社會資本，其同質的程度必須非常高，換言之，是一種非常狹義的「同質」。以 M8 與 M9 爲例，雖然二者在服務對象與服務內容相當雷同，但因前者絕對不使用農藥，所以，受訪者表示，該機構會合作的對象，必須是堅決反對使用農藥者才行。

至於兩個歸類於公部門的受訪單位－水俣市役所環境模範城市推進課與水俣市社會福祉局，呈現出很明顯的科層體制文化，不論從受訪者的訪談內容或從作者對於該組織的觀察中，都無法找出「信任」的跡象。這當然並不表示組織成員之間並沒有信任，只能說組織成員之間相互支持的力量或是向心力並不如其他 8 個受訪單位顯著。此外，兩個單位的受訪者不論在市政府的政績上，或是重建水俣市的動機上，說法都相當一致，例如前者談的都是垃圾分類、或是哪些資源的重覆使用可以避免浪費，而後者則是強調水俣市應該如何將過去負面的資產轉爲正面的資產。嚴格說來，作者無法從受訪者的訪談，感受到這些談話與其個人理念的相關性。從受訪資料得知，此二個受訪單位的主要聯絡對象，仍舊是以公部門爲主，至於與私部門的接觸，則主要是以具有諮詢關係的學者機構－熊本學園大學水俣學研究中心爲主。

㈡架接性

首先，水俣地區異質組織之間的架接關係非常鬆散，除非領導者之間有深厚的私人情誼（例如「NPO 法人環不知火教育旅行規劃」（以下簡稱「環不知火規劃」的理事長曾是「水俣病中心相思社」（以下簡稱「相思社」）的一份子長達 15 年，因此兩個組織目前的互動密切，會互相支援，訪談中可以明顯地感受到彼此的信任），否則異質組織之間的架接關係是一種純粹任務導向的點狀接觸。例如，環不知火規劃的成立宗旨是規劃水俣教育旅行，讓國內外的國、高中生透過體驗水俣的生活而了解水俣所受的苦難並記取教訓。此類活動需要很多單位的配合，包括公私部門，因此即使理念不同，也必須因著活動的性質而建立合作關係。有受訪者（M1, M2, M7, M8, M9, M10）明言水俣地區各組織之間的歧見很多，理念不同，要表

臺灣大學學術期刊資料庫

達的方向也不同，所以不會有什麼正式的聯盟關係，但也不會讓彼此交惡，若真有任務需要，還是會進行某些交流。而當作者深究交流內容時，受訪者的舉例大都只是資訊交流而已。

此外，水俣地區各團體之間有一條無形但卻涇渭分明的線，即是組織的經費來源。經費來源完全與政府無關者，與政府部門、以及政府資助的機構之間就越有對立的現象。在受訪中直言對公部門或公立機構不滿的受訪者很多，[3] 例如，「這些（公立）機構並沒有爲當地做什麼，也沒有爲患者做什麼」（M1）；「我們做的研究，都不會在那些公立機構展示，因爲理念不同」（M2）；「我們是站在患者的立場，所以早期被認爲是反政府的」（M3）；「一些以行政爲主的團體，不喜歡就是不喜歡，所以不會與之合作」(M8)；「我們與政府之間是對立關係，無法建立信賴關係」(M10)。受訪機構中，NPO 法人環不之火規劃的部份經費來自熊本縣政府，而熊本學園大學水俣學研究中心的部分經費則來自中央與熊本縣政府。這兩個組織的經費來源皆與水俣市政府無關，而其言談中對於水俣市政府的評價也較不正面。

二、規範

正式的規範存在於制度當中，而非正式的規範則存在於組織間的默契當中，成爲所謂的「潛規則」。在水俣地區所觀察到屬於規範面向的黏著性資本是存在的，單一組織內部有著以組織目標與運作規則而形成的規範，而同質組織之間雖無正式的規範存在，但卻因相互認同彼此的理念而產生了潛規則。至於架接性社會資本也是存在的，由於異質組織之間在重建水俣上的努力方向並不相同，因此發展出的潛規則就是相互尊重彼此的異質性。

㈠黏著性

受訪組織都有著明確的成立宗旨與組織目標，而這些組織目標自然會規範著組織成員的行爲，此外，受訪機構除了公部門以外，都是法人組織，

[3] 例如設立於水俣市的環境省國立水俣病總合研究中心，熊本縣環境中心等等。

臺灣大學學術期刊資料庫

而法律上對於法人組織的運作有一套明文的規範，例如理事會與會員大會的運作等等。但是，本研究認爲，這些對於私部門的受訪組織而言較屬於表面的規範。因爲，除了公部門之外，受訪組織的參與成員都是自願參與，甚至需要繳費才能成爲正式成員，因此，真正規範著組織成員的應是隱藏在組織宗旨與目標背後的社會責任感。此外，本研究認爲組織中另一個隱形的規範，就是組織成員對於所屬組織之特性的忠誠度。以「企業組合 Eco Net 水俣農水產加工部反農藥連合會」（以下簡稱「反農藥連合會」）爲例，受訪者表示，在天候不佳的季節裡，沒有使用農藥的柑橘會因質量皆不佳而導致收入銳減，所以在檢討會議中會有人主張開放微量農藥的使用，但由於組織成員了解到「無農藥柑橘」是該組織與其他組織區隔的重要特性，因此最後大家還是決定共同守護這個組織特色。

同質組織之間並沒有明文或正式的規範，但誠如前述，水俣地區大都只有性質非常相近的組織之間，才有相互信任的夥伴關係，而此種夥伴關係應是規範組織的要素，因爲若想得到同質團體的支援，堅守原來的理念是相當重要的。在水俣地區，組織的理念似乎牽動著組織之間的夥伴關係，即使原本互有往來的組織，也可能因爲理念的改變而逐漸減少甚至中止互動關係。在所有的受訪者中，M10 的說法很經典地道出團體之間中止互動的理由：

> 「在水俣的重建中，支援患者的團體其實並不太多，大略只剩下我們與 NPO 水俣……以前我們是有合作關係的，然而近來我們之間在理念上有所出入，所以已經沒有合作……反農藥連合會向來從事支援患者訴訟活動的，但現在他們的運作目的已經不同了……相思社現在也不算是支援患者運動的團體……」

㈡架接性

水俣地區的異質組織之間，由於在褐地重建的方向上缺乏共識，所以，所有的受訪者都不認爲有受到任何的規範束縛。然而，從訪談資料中，仍可窺出異質團體之間的規範大致有二。其一是異質組織之間發展出的會議潛規則，那就是即使溝通的過程中無法達成共識，也必須聽完彼此的想法，

臺灣大學學術期刊資料庫

而不可以離席，並且必須堅守不把會議內容帶出會場的原則。在當地很多的組織領導者都曾經是社會運動人士，不僅背負著強烈的社會責任感，在溝通態度上也較激進，因此，爲了使組織間的溝通能夠更有效果，也爲了讓資訊傳達不受到扭曲，因而發展出這樣的潛規則。受訪者 M3 與 M6 都不約而同地談起這個原則，也正因爲他們二位的社會運動背景，使得他們特別感受到這個規範對他們的束縛。第二個規範是彼此尊重，若歧見無法妥協，則選擇維持現狀。平時大家各做各的，尊重彼此的不同，若在單一議題上無法產生共識，那麼就尊重這個分歧的現象，而只針對能夠產生共識的部份，與能夠產生共識的團體進行合作。除了公部門受訪者之外，幾乎所有的受訪者都提到這個現象，其中 M3 所言可說最爲完整：

> 「不同的團體設立的目的不同，有時很難溝通。現在是針對有共識的部份進行意見交換，至於意見不同的部份，就擱置。至少現在比較不會有對立的關係出現。現在只要有一部分的人能共事，就展開合作行動」

上述架接性的社會資本並沒有囊括政府部門，雖然公部門受訪者認爲「互相理解與認同是最重要的」（M4），但政府往往有著異於民間團體的立場，因此，當公私機構無法找到共識時，受訪者 M5 直言，「那就以市（政府）的立場爲優先」。從這樣的訪談資料不難看出政府部門在溝通態度上的優越意識，而這樣的態度，正好可以輕易惱怒具有社會運動背景的組織領導者。

三、網絡關係

㈠黏著性

從信任與規範二個面向的黏著性社會資本中，可以看出水俣地區只有性質非常相似的同質團體之間才有親密而相互信任的網絡關係。一些機構雖然都是以增進水俣病受害者的福祉爲宗旨，但畢竟水俣當地是個嚴重受污染重創的褐地，「受害者福祉」的面向相當廣泛，因此，在同質的大目標下，卻產生了服務項目上的異質性，也因而阻礙了建構紮實網絡關係的

臺灣大學學術期刊資料庫

可能性。

此外，研究發現水俣地區很多受訪機構都深受領導者個人特色的主導與影響，其中受訪者 M2, M3, M6, M8, M9, M10 特別明顯。而這些受訪者中，M3, M6, M8, M9, M10 都具有社會運動的背景，而由於 M3, M6, M9 早期都曾是相思社的夥伴，當時以類似共產社會的方式共同生活，一起投入支持水俣病患者的社會運動，並與水俣病患者一起工作，因此，從訪談中可以觀察出這些過去的個人情誼與革命情感，激發了組織之間相互支援的關係。但若沒有革命情感爲後盾，則異質組織之間幾乎很難發展連結關係。

在同質團體網絡關係中所隱含的網絡資源，最主要的應是團體間因相同的服務理念而產生的互惠默契與共識。互惠默契與共識，可能來自於互惠雙方對於彼此的成立宗旨、運作狀況、資源配置等等的充分了解，以致於願意在對方需要幫助的時候伸出援手，也可能是來自於互惠雙方對於彼此都是「資源不足的弱勢團體」的認知，因此衍生出革命情感而願意互相幫忙。互惠隱含著一種利他的情懷，以及對於彼此行爲的正面期待。換言之，互惠雙方基於信任，都相信對方會在自己需要幫助的時候伸出援手。在水俣的個案中，本研究發現同質團體之間的認同感，主要來自於各團體對於如何幫助水俣病患，以及如何重建水俣，有著相同的理念，再加上彼此都了解對方並沒有收取來自政府的補助，不會因爲被政府「收買」而妥協，因而產生了革命情感。所以，這種互惠的默契在水俣市同質團體網絡中的具體實踐，就是人力的相互支援，以及主動積極的資訊交換。

㈡架接性

在水俣，異質組織之間的網絡連結則以少數機構爲中心。從受訪者的勾選中發現，熊本學園大學水俣學研究中心（M7）與相思社（M3）被勾選爲最常接觸的頻率最高，在扣除本身以外的九個機構中，都各得到 6 個機構的勾選，而其次得到 5 個機構勾選者就是反農藥連合會（M8）。相思社（1974 年成立）與反農藥連合會（1979 年成立）都是水俣當地歷史相當悠久的機構，兩機構的領導者早期都曾經參與水俣病的社會運動，在當地累積了雄厚的人脈關係，所以成爲勾選對象並不意外。然而值得一提的是，水俣當地成立最久的機構，其實是 1969 年成立的螢火蟲之家（M10）。然

臺灣大學學術期刊資料庫

而，螢火蟲之家因嚴守支持水俣病患者的理念，其與政府對立的旗幟非常鮮明，對於其他看似妥協於現狀或對政府改變態度的組織則少了包容，因此螢火蟲之家在當地也成了相對獨立的機構，鮮少與其他機構連絡交流。

至於熊本學園大學水俣學研究中心，雖是個 5 年前才設立的年輕機構，但因該組織是由深耕水俣當地 20 幾年的學者所組成，因此頗受當地公私部門的信賴。在勾選「最想合作的對象機構」中，相思社得到最高 7 票，而熊本學園大學水俣學研究中心則得到 6 票，而反農藥連合會則只得到 2 票，主要原因應在於反農藥連合會的組織活動內涵比較狹窄，只以生產販售水俣病受害者的農漁產品爲主，而相思社與熊本學園大學水俣學研究中心則活動範圍較爲廣泛，對於重建水俣的各項議題皆展現參與的熱情，因而比較容易受到各方重視。

由於異質團體之間的關係非常鬆散，所以，存在於異質團體網絡中的資源，相對於同質團體的情況而言，較不具有積極功能，互惠的情況並不普遍。本文針對水俣當地異質團體網絡關係中所潛藏的資源做了整理，大約可以分爲三類。第一是幾近冷漠的彼此尊重，其功能只是消極地在社群團體中形成某種表面上的和諧，這在上述異質團體間所形成的規範中曾經討論過。第二種網絡資源較爲少見，即是任務導向的合作經驗。例如「環不知火規劃」這個組織具有行銷與設計「水俣教育旅行計畫」的能力，但需要當地有機農業者的配合，才可能帶領參與教育旅行計畫的顧客去體驗有機農業生活。這類的合作經驗，當然是累積異質團體間信任的重要管道，但由於這類「契約關係」也可能在溝通不良或績效不佳的情況下終止合作，因此目前看來，此種合作經驗尚未形成一個穩定存在的網絡資源。第三種網絡資源是最爲少見的，就是社群團體的領導者彼此的私人情誼。這種私人情誼非常類似同質團體之間的信任關係，也是促使異質團體產生互惠行爲的主要來源。然而，這類資源非常罕見，在本研究的觀察中，只有在「相思社」與「環不知火規劃」二者之間出現過。

四、小結

在分析了水俣市各個團體所建構出的社會資本樣貌，本研究發現各團體內部存在著凝聚力與向心力，而且在非常同質的團體之間也會發展出黏

臺灣大學學術期刊資料庫

著性的社會資本。然而異質團體之間卻很難在信任與網絡的面向上發展架接性的社會資本，僅僅在規範的面向上發展出潛規則。這樣的分析結果多少呼應了 Halpern (2005: 219) 在批評 Fukuyama (1995a；1995b) 認爲日本屬於高社會資本國家時所說的，「傳統來說，日本人是比較信任透過個人關係而認識的人或組織，但對較陌生者則懷著很深的戒心。」此外，本研究也發現公、私部門之間有著涇渭分明的半對立局面，一方面是因爲政府部門受限於科層體制的框架，不論在溝通的態度上，或是行政的整體考量上，都隱含著由上而下的優越感。而另一方面，褐地不同於一般社區的特質就在於存在著爲數眾多的受害者，在長期身體病痛與進行訴訟所累積的各種壓力，以及無法即時感受到政府處理問題的誠意之下，自然對於公部門產生對立的意識。

伍、褐地社會資本與政府效能間因果路徑的斷裂

在回答了第一個研究問題之後，接著要回答的第二個研究問題是褐地的社會資本是否透過圖 3 的路徑影響著地方政府的褐地重建效能，而作者發現，在水俣個案中，的確觀察到受訪機構富有濃厚的社會責任感，並展現了理性計算的行爲，然而，前者大都自發於機構領導人的使命感，而後者則非常任務導向，也就是爲了完成組織目標而妥協，二者都不是受到社會資本的誘發。

一、褐地社會資本誘發社會責任感？

在水俣，黏著性社會資本只存在於組織理念與服務內容十分相近的同質組織間，而異質組織間的架接性社會資本則相對微弱，更遑論政府部門與民間團體之間的架接關係。細究水俣病運動的歷史發展，發現當地很多機構領導者一開始都非在地居民，所有私立受訪機構的領導者皆來自外地，例如東京、千葉、京都、熊本市等等，除了熊本市因距離水俣較近（單程新幹線約 40 分鐘），來往方便以外，其餘的領導者都在數十年前即定居水俣。這些領導者在水俣病爆發之後，懷著社會正義感來到水俣希望貢獻一己之力，早期或許因爲水俣病運動的目標明確，大家較能合力幫助病患

臺灣大學學術期刊資料庫

維持生活與進行訴訟，但 50 多年來隨著水俣病重症患者逐漸離世，以及少數官方認定的水俣病患獲得賠償之後，即使目前仍訴訟不斷，但水俣所面臨的問題不再只侷限於患者賠償，而是城市復興。因此，當某些機構領導者開始著眼於水俣市不同的需求而改變機構存在的宗旨與服務內容時，也就是個人與個人之間、機構與機構之間社會資本再度瓦解的時候。

從訪談資料的分析中，本研究發現機構的社會責任感並非由當地的社會資本培育出來的，而是源於機構領導者本身的社會使命感。當然，我們不能否認，在同質性機構合作的過程中，容易使原始的社會使命感更爲加強，但這也是因爲機構領導者會挑選同質性極高的對象進行合作，才會造成自我加強的效果。事實上，在水俣病爆發之後，市民之間產生的間隙與不信任，已經重重地瓦解了當地的社會資本，因此，外來者的幫忙，對於當地社會資本的重建是個契機。當機構領導者帶著社會使命感來到水俣，依著自我的理念幫助水俣病患，逐漸成爲水俣地區的重要團體，連結社區與水俣病患之間的關係，理應是一股重建水俣社會資本的動力。當然，不幸的是，水能載舟也能覆舟，本研究發現，機構領導者若在個人使命感上不給予妥協的空間，也將降低異質組織間架接性社會資本。這也呼應了學者對社會資本負面影響的提醒，那就是高度的社會資本容易降低網絡成員對不同價值觀的包容能力（陳恆均，2002：161；Bowles and Gintis, 2002: 420-421）。

二、社會資本誘發理性計算行為？

理論上，社會資本之所以能夠促使機構成爲理性的政治計算者，主要的誘發因素在於社會資本中普遍存在的規範，能讓行動者因相信大部分的人都會遵守規範，而願意調整自己的想法，甚至犧牲自己的利益來遵守規範。然而，從訪談資料中發現，受訪機構的理性計算與社會資本中的規範沒有關係，反倒是與資源有關。換言之，機構必須分析從哪裡獲得資源，與誰合作，才能達到組織目標。在水俣，雖然異質組織之間的架接關係非常微弱，但在偶爾出現的合作機會中，機構會理性地思考如何與其他機構合作才能達到組織目標，這是一種任務導向的思考。以下僅舉三例說明：

臺灣大學學術期刊資料庫

「選擇要不要合作的對象，不是喜不喜歡合作，而是看在什麼場合，做什麼事情，然後決定跟什麼機構合作」（M2）

「如果繼續與政府採取敵對的態度，是無法爲水俣病患爭取什麼的。如果沒有妥協與溝通，是無法往前走的，雖然我不喜歡妥協，卻必須開始學習妥協的過程」（M3）

「爲了執行水俣教育旅行的計畫，須與很多人接觸與討論執行計畫的細節，並且一起承辦」（M6）

就作者的觀察，受訪機構 M6 是典型的理性計算類型。該機構的領導者原是當地最古老的社會運動社團「相思社」的成員長達 15 年，本身是個激進的社會運動者，由於站在患者立場抗爭，所以與汙染行爲者窒素公司及政府部門長期敵對。受訪時他坦言，「在與其他機構合作時最大的困難點，就是他人對我有恐懼感」。然如今爲了順利推動「環不知火海教育旅行規劃」，領導者本身必須妥協於現狀，由於組織的運作經費除了活動收入之外，就是寫水俣旅行教育推廣計畫書跟政府申請活動經費，因此，他學習著在與其他機構溝通時，「盡量讓每個人發表自己的意見……立場不要那麼硬，那麼堅持己見」。因此，這位自稱「主見很強」的激進人士，竟然是所有受訪者中唯一勾選常與市政府環境模範城市推進科（M5）接觸的人，由此可見，機構的理性計算行爲是任務導向的，而非規範導向。

三、社會責任感與理性計算行為對政府重建效能的影響

機構的社會責任感與理性計算行爲既然都非來自社會資本的培育，那麼，二者的存在是否與政府的重建效能有關？在此，本文將分兩個部份來處理這個問題。首先是從受訪者的觀點來看政府效能，也就是分析圖三中最右邊政府重建效能。其次則從受訪機構與政府之間的互動關係中，分析機構的社會責任感與理性計算行爲如何幫助（或沒有幫助）政府的重建效能。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠受訪機構對於水俣市政府褐地重建效能的主觀認定

水俣市在 2008 年被國家認定爲環保模範城市之後，儼然已成爲褐地重建的經典範例，而作者親臨水俣時，也驚覺水俣是個沒有垃圾的城市，因爲所有垃圾都已經分成 23 類可回收物品。在與政府部門訪談的過程中，水俣市政府受訪者（M5）非常驕傲地向作者展示水俣無垃圾的街道。然而，在這個褐地重建經典範例的背後，市民團體對於環保模範市的看法又是如何？出乎作者意料之外的是，除了兩位公部門受訪者，以及 NPO 法人環不知火規劃、水俣 Forum 的受訪者之外，其餘受訪者幾乎一面倒地認爲水俣並沒有重建，甚至對於所謂的環保模範市有著「事不關己」的看法，認爲這是政府便宜行事且欲蓋彌彰的作法。以下舉例說明受訪者的看法：

> 「水俣市並沒有重建……最主要的問題都還沒有共識，該和解的都還沒有和解……政府對於改善水俣並沒有什麼貢獻……政府部門就是要讓受害者的人數看起來越少越好，而且有一些官僚到現在講起水俣病這件事情仍舊語帶歧視。」（M2）

> 「這個地方距離重建還早，行政官僚應該具備更高的專業能力，才能整合各方意見……這裡的人口減少了很多，年輕人逐漸離開，水俣病患者人數逐漸上升，窒素公司並沒有做出任何負責任的行動，這並不叫做眞正的重建。」（M7）

> 「把水俣的教訓只轉換成環境保護的概念，有點問題。到底該如何處理患者的問題，才是重點，所以我並不認爲水俣已經重建。」（M8）

> 「所謂的環保城市，是個美麗的包裝，欺瞞的作法，因爲政府無法解決水俣病患者的問題，所有就用環保城市來包裝水俣。我不認爲垃圾分類與環保城市是對於水俣的重建。」（M10）

水俣市到底有沒有重建？或是，水俣市到底有沒有正在邁向重建之路？顯然不同的受訪者有著不同的意見。除了政府部門對於水俣的重建具

臺灣大學學術期刊資料庫

有正面的說法以外，倡導水俣教育旅行的 NPO 法人環不知火規劃，以及舉辦水俣病巡迴展覽的策展單位水俣 Forum，都對水俣目前的樣貌給予肯定的評價。

> 「水俣能成爲環保模範市……這種正面積極的結果是...激勵了人們改變的意志……而在行政上，因爲出了幾位十分有才能而又優秀的關鍵人物，做出了很好的新政策，對重建做出很大的貢獻。」（M1）

> 「我們水俣經由重建之後已經變得不一樣了……生態城市的概念對於受害者沒有直接的幫助，但深具教育意義。」（M6）

從受訪者的主觀論述來看，水俣市政府名滿國際的環保政策奇蹟與當地社群團體對重建的期望是有落差的，雖然有兩個受訪機構對環保模範市的成果給予肯定，但因二者的成立目的都與教育有關，因此機構領導者必須設法找出水俣市的優點，而水俣市的垃圾分類方式以及成爲環保模範城市一事，在環境教育上的確甚具意義。然除此之外，我們見到水俣市的確仍令人有百廢待舉之感。其實，像這類經過環境汙染重創後的城市，需要重建的面向不勝枚舉，雖然水俣灣的汙染已經清除，但這只是還給水俣市民原本就該有的乾淨海域而已，水俣失去的還有很多，人口已流失一半，城市毫無活力，溫泉旅館區寧靜蕭條，受害者問題仍無解決，污名化問題仍舊存在，當計程車司機向作者訴說著水俣過去的榮景與今日的不堪時，我們發現，單單高舉環保模範城市的旗幟對於受過重創的城市而言顯然是不夠的。

㈡受訪機構與水俣市政府的互動

本研究無意輕看水俣市政府的努力，也非試圖僅以受訪者的主觀判斷否定水俣市政府的重建效能。從表面上來看，水俣市政府在熊本縣政府與中央政府的財政支援之下，的確有許多新穎的硬體建設讓人目不暇給－在水俣灣邊污染海域填海造陸的區域上設立親水公園、生態公園、熊本環境中心、水俣病情報中心、市立水俣病資料館等等美麗建築，並在水俣郊區

臺灣大學學術期刊資料庫

設有全日本造價最昂貴的垃圾回收處理工廠，來處理水俣市回收的垃圾。此外，在推動有機農業與家庭版與學校版的 ISO 環保認證上也不遺餘力。這些被外界視爲褐地復興奇蹟的重建項目，仍舊是由公部門決策菁英主導決定。除了熊本學園大學水俣學研究中心（M7）之外，其他私立受訪機構都表示沒有參與政府重建相關決議的機會。然而 M7 並非政府諮詢的唯一學者機構，根據 M7 的描述，由於水俣市成爲環保模範城市，因此獲得來自中央政府環境省大量的資金挹注，還召集了許多來自東京的學者成立研究會，爲政府提供重建水俣的建言，問題是這些學者與水俣市民幾乎沒有任何接觸，如何得知水俣市民的需求？

本研究發現，水俣市各社群團體目前出現兄弟登山各自努力的現象，公、私部門大都各做各的，雖不似早期那般交惡對立，但彼此少有連結。即使機構領導人積極想要參與公部門決策過程，但可能都因爲早期的反政府背景，而讓公部門卻步。

> 「不太有參與政府決策的機會，雖然有很多相關團體，但都不太有參與重建決策的機會。」（M8）

> 「我們沒有參與相關決策的機會，而且即使有，參與的機會也不均等。例如之前有爲成立水俣環境大學而開的多次會議，我想去參加並發表意見，但是總沒有入選，所以無法參加。」（M6）

> 「因爲政府部門沒有召開相關的決策會議，所以我們無法參加。」（M10）

> 「重建政策參與方面，我們組織參與或影響政府決策是沒有的。」（M1）

承上，若從客觀標準來看，水俣市政府在種種努力之下，的確展現了硬體的重建效能，針對這個部份，我們看不到中觀層次的社會資本如何幫助政府效能，至於就社群團體對政府重建效能的主觀認定上，既然他們認爲水俣尚未重建，則何來效能之有？因此，圖 3 所呈現的因果路徑，似乎無法複製於水俣。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、政府的政策回應如何影響社會資本？

不論是訪談資料或是文獻資料，都可看出水俣市在污染爆發之後，市民之間的衝突與不信任對於水俣而言是個莫大的傷害，水俣市政府當然了解這點，因此爭取大筆經費在市政府旁打造了一棟具有公民館功能的綠建築，稱爲「もやい館」。「もやい」的意思是在海灣邊用來連結停泊船隻之間的繩索，顧名思義，這棟建築設立的目的是提供所有市民一個聯誼交流的空間，希望水俣病患與非患者之間，能因彼此的交流溝通而打開心結，再度建立信任關係。此外，在市立水俣病資料館內，也特別安排了「講故事」部門，專門安排水俣病患或家屬現身說法，讓非病患更了解水俣病患與家屬所遭受的痛苦折磨。

上述的政策作爲，或許在建構微觀層次的社會資本有所助益，但對於凝聚以社群團體爲基礎的中觀層次社會資本似乎幫助不大。社群團體之間或公私部門之間，需要有對話、溝通、共事的平台與機會，才有可能發展出社會資本。但是，政府在重建相關的決策過程中，並沒有讓地方社群團體有代表參與的空間，而且政府的重建政策方向，似乎與當地主要社群團體的訴求方向不同。理論上，政府的政策若能某種程度回應社群團體的訴求，那麼社群會更願意與政府合作，形成正面的循環。然而，本研究發現，政府的決策過程除了缺乏鼓勵在地社群團體參與的機制以外，其政策諮商的對象很多都是外來的空降學者，那麼，政府的重建政策如何符合社群團體的訴求？如何更貼近當地民眾的需求？此外，誠如政府受訪者 M5 所言，若政府與市民意見不同，還是要以政府的立場爲重。政府部門的溝通態度若不離官僚作風，又如何贏得市民的信任？因此，我們發現水俣市政府雖然了解重建社會資本的重要性，但卻過度微觀，而無法針對更高層次的社會資本重建而對症下藥。

五、小結－社會資本與政府效能之間的因果斷裂

社會資本與政府效能之間的因果路徑，顯然無法複製於水俣地區，而無法複製的原因有二。其一是源於褐地社會資本的特質，其二是源於政府的精英決策模式。褐地社會資本的特質在於同質團體中強烈的黏著關係與

臺灣大學學術期刊資料庫

異質團體間鬆散的架接關係，而這樣的關係除了促使任務導向的資源交流行爲以外，似乎無法產生其他更積極的功能。然而，即使這些偶發性任務導向的資源交流行爲，與政府的重建績效是否有關？答案似乎是否定的。重建決策過程的精英決策模式，使得非政府受訪者，除了學者團體以外，幾乎異口同聲地表示完全沒有參與決策過程。爲什麼一個污染重創地區的重建，卻沒有能夠囊括社區中重要民間團體的聲音，而導致政府的重建績效揚名國際的同時，卻無法說服真正的汙染受害居民？誠如受訪者 M1 強調的，環保模範城市的出現，關鍵在於優秀的政治人物制定了好的政策，而當水俣市民順從地將垃圾分爲 23 類之後，是否就表示認同了水俣重建的方向？這的確是個值得政府部門深思的問題。

陸、褐地社會資本重建的重要性—代結語

一、社會資本在褐地重建上的重要性

社會資本在公共事務處理上的重要性，從 1980 年代崛起的新公共管理（New Public Management）理論中可以窺得堂奧。新公共管理引領出了「公私合夥」的觀念，認爲公、私部門之間的權力距離應該縮短，形成夥伴關係。在此發展的同時，1980 年代末期，社會資本的概念開始廣泛受到學界的討論，認爲鑲嵌在人際關係與社群關係等社會結構中的無形資源，應該在長期被經濟學主導的政策科學領域中受到重視（Bourdieu, 1986）。政府在公共事務的處理上，必須思考如何有效地整合民間社群的力量以共同達成具有公益性質的政策目標，而強調網絡、規範、與信任的社會資本正是此種公私部門力量整合的基礎，這也是爲什麼社會資本被視爲與政府效能的提升有明顯的關係。

褐地重建更需要以社會資本爲基礎，因爲事關重建區域的整體發展，其中的利害關係更爲複雜，更爲極端，更難以客觀方式衡量得失，也因而涉及更多利害關係人的主觀認知。在這種複雜而容易失序的褐地中，單靠政府的威權無法發展出貼近褐地居民需求的政策，若能建立公私部門之間互信網絡，則可有效動員社群民眾與政府合作，不僅有利於秩序的重整與

臺灣大學學術期刊資料庫

規範的建立，也能幫助政府規劃與執行符合褐地特質的重建政策。

二、褐地的社區特質—社會資本重建困難之因

儘管社會資本對於褐地重建如此重要，但由於褐地的特質與一般社區差異甚大，因此，要重建褐地的社會資本更是困難。褐地有幾個異於一般社區的特質，首先是褐地利害關係人之間的成本利益分配極端不均，環境污染過程中所產生的利益大部分集中於污染企業，而外部成本卻由污染受害者承擔，水俣病受害者所承受的不只是身體上的痛苦，還有長期訴訟所帶來精神上的痛苦，更遑論因水俣病而失去至親的傷害。即使是沒有罹患水俣病的居民，也因著污名化與地區經濟蕭條的影響而成爲直接受害者。因此，在水俣病患與非病患之間，在窒素公司員工與非員工之間，造成的間隙，是建構褐地社會資本的極大障礙。

其次，褐地重建很難凝聚共識，原因在重度工業污染對於褐地所造成的重創是全方位的，因此重建也必須是全面的。從最基本的受害者認定、訴訟、賠償，到社區整體在社會面向與經濟面向的重建，其中的優先順序與利害關係等等考量，都非常繁複。由於不同的行動者所觀察到的褐地需求都不相同，因此很難達到共識，也無形中妨礙了褐地社會資本的建構。

第三，工業污染受創地區的影響越大，受害者越多，就越容易吸引來自褐地以外的社會關注，當社會運動者帶著滿腔熱情進駐褐地，基於自己的社會責任感投入各面向的褐地重建工程，很容易在過度正當化自己的行爲動機之下，降低了本身包容不同價值觀的能力。

最後，一般重度工業污染事件中，政府的角色一向是曖昧不明的，若該污染工業是由政府引進甚至大力支持的產業，更會使政府陷入兩難的困境。因此，我們幾乎很難看到政府快速有效率地解決褐地問題的案例，而政府這種延宕而曖昧不明的決策過程，容易引發民怨，造成褐地居民與政府之間的對立。

上述四大褐地特質已經使得褐地社會資本的重建難上加難，但畢竟褐地並非遺世獨立地存在，其所鑲嵌於中的整體社會特質能否對於褐地社會資本產生正面積極的影響，也值得關注。以本研究個案爲例，日本雖被認爲是高社會資本的國家（Fukuyama, 1995a, 1995b），或社會資本相關指標

臺灣大學學術期刊資料庫

持續呈現上升的國家（Inoguchi, 2000），但有學者認爲，日本人的信任是建立在透過個人關係而認識的人或組織上（Halpern, 2005: 219），或有研究發現，日本社會中的信任，是基於過去日本社會中「永業制度」的保障而產生的（Hamada and Takao, 2008: 282），換言之，日本人在「永業制度」的保障之下，因生活與工作都有安全感而容易產生人際信任。但在泡沫經濟後「永業制度」逐漸瓦解的情況下，日本社會中基於信任而存在的社會資本正在逐漸下降當中（Hamada and Takao, 2008: 281）。在這樣的社會背景之下，橫跨了半世紀的水俣市有機水銀污染事件，在整體國家社會資本持續上升的年代，水俣污染區卻因爲上述種種褐地的特質而使得社會資本潰散，而時至今日，當日本社會的社會資本逐漸下滑之際，水俣市的社會資本重建似乎更難找到出路。

三、褐地社會資本重建政策上的啓示—從褐地社區特質著手

從水俣的個案，我們發現塊狀分散的社會資本與政府在褐地重建上的效能沒有明顯的相關性，公私部門各做各的，合則來不合則分，呈現的樣態是消極的和平共處。所以，政府認爲要快速解決水俣污名化，就必須把過去歷史上的負向資產轉爲正向，以環保成績來洗刷環境汙染的污名。在這樣的邏輯之下，發展出無垃圾城市的願景，也讓水俣一躍而成爲環保模範城市。但是，社群團體面對的是更貼近社區民眾的問題，經濟與人口仍逐漸衰退，營運中的窒素公司縮小營運規模，水俣病受害者仍有很多生活上的問題亟待解決，這些現實的問題，都不是環保模範城市的美名可以克服的。

水俣的褐地重建現狀，值得我國在面臨褐地重建問題時的參考。台灣目前很多地區都面臨重度工業污染問題，例如高雄林園、雲林麥寮、台南市安南區、桃園市 RCA 舊廠址等等，在層出不窮的褐地重建問題中，水俣個案能帶給我們什麼政策思考？首先，作者認爲，在一般社區中，社會資本被認爲是一種「已經存在」的資本，但褐地則不然，當工業污染重創污染區時，同時也撕裂了當地既有的社會資本，所有人性中最本能的猜忌、防禦、與利己，都會隨著重大災難而產生。因此，褐地的社會資本是需要重新建構的，這也是水俣市政府爲重建水俣所發展出來的口號「もやい直

臺灣大學學術期刊資料庫

し」（共同修正）背後所隱含的意義，因爲水俣病爆發之後，整個城市的人際關係是崩毀的。所以，重建褐地中人與人之間，社群與社群之間的信任，連結已經鬆散崩裂的網絡，應是褐地邁向重建的基礎。

然而接踵而來的問題是，如何重新建構斷垣殘壁般的社會資本？本文建議從兩方面來思考這個問題，首先是政府與社群之間關係的修補，再者是社群與社群之間的關係重建。針對政府與社群之間關係的修補，作者認爲關鍵在於政府的善意回應。在有明顯受害者的褐地中，社群對於政府存有怨懟與戒心，更遑論信任，因此要修補政府與社群之間的裂痕，政府必須先揚棄威權的心態，主動釋出善意，而政府的善意回應可以分爲兩個部份。其一是即時表達歉意並明快地從寬處理受害者的認定與賠償。公部門的行政慣性常常是失去民心的致命傷，在水俣的案例中，目前正在等待政府給予水俣病認定的個案還很多，由於認定標準過度嚴苛，導致很多病患還在等待遙遙無期的賠償。當地病患與民間團體最不了解的部份，在於政府爲何透過嚴苛的認定標準與已經飽受傷害的褐地居民斤斤計較。因此，明快而從寬處理褐地受害者的認定與賠償問題，應是善意政策回應的第一步。

其二，社群團體可以成爲政府動員民眾的中介，關鍵就在於政府如何與團體領導者相互了解與合作。因此，建議政府了解褐地民間團體意見領袖的行動邏輯，開放溝通管道適時給予資訊回應，並增加公私合作共事的機會，以設法從中獲得社群團體支持的力量。以水俣市爲例，草根性社會運動者所成立的機構，已經成爲水俣很重要的民間代表。要與這群習於衝撞體制的社會運動人士進行溝通，並非易事。但若政府持續抱持著官僚的優越感並採取精英決策模式，將政策溝通的管道選擇性地開放給特定人士，那麼政府的重建政策可能將與民間的意見漸行漸遠。因此，開放與民間團體領袖的溝通管道，不隱藏任何有利於受害者贏得訴訟獲得賠償的資訊，才有辦法贏得民間的信任。

至於社群與社群之間關係的重建，本文建議要在政府干預最小的情況下進行，也就是說，最好是由社群團體之間自發性地發起跨社群的互動平台。誠如前述，日本雖被認爲是類屬於高資本國家，但事實上，人與人之間的信任仍是建立在有個人關係的人或組織上，本研究也發現黏著性社會

臺灣大學學術期刊資料庫

資本明顯可見，但架接性社會資本則相對較弱，因此，如何建立一個機制來增加社群之間的互動關係，應是增進架接性社會資本的關鍵。這個互動的機制，可以是一個以重建水俣爲最高宗旨的跨社群委員會，定期討論水俣重建的方向，增加彼此討論與相互了解的機會。這個委員會的成立宗旨，必須有足夠的高度來囊括當地所有社群的成立宗旨，如此各社群才有參與委員會的動機，也比較可能在一個大家普遍同意的共同目標之下相互理解彼此的價值觀與行動策略。當然，這個互動機制也可以是定期的跨社群活動，除了當地每年夏天的祭典之外，再增加一些由親子共同參與的教育訓練活動，例如不侷限於環境議題的夏令營或冬令營，讓家長們透過孩子們的互動而互動，增加建立個人關係的機會。事實上，目前當地有些社群的活動內容可以加以整合，例如環不知火規劃所倡導鼓吹的水俣教育旅行，便可以突破目前過度著重於環保議題的框架，更廣泛地結合當地各類有機農業者、日漸蕭條的溫泉旅館業者、海港漁業者、廢棄物回收處理業者、水俣病患者團體、甚至是污染者的窒素公司，共同幫助規劃一個兼具教育與休閒體驗的旅行商品，如此不僅增加社群之間互動的機會，也可以爲各個社群帶來商機。褐地的重建是一條非常漫長的道路，既然重度工業污染已成事實，而受害者的損失也已無法逆轉，政府在處理褐地問題時，實應減少制定旗幟飄揚的象徵性政策，而應深入了解褐地的特性，重建褐地社會資本，並探尋出一條發揮褐地社會資本最大功能的路徑。

參考書目

一、中文部分

江明修、陳欽春，2005，〈充實社會資本之研究〉，行政院經濟建設委員會綜合計劃處（編印），《新世紀第二期國家建設計畫研擬專題研究系列（社會、法政篇）》，台北：行政院經濟建設委員會，頁 177-251。

高宣揚，2002，《布爾迪厄》，台北：生智文化。

許道然，2001，〈組織信任之研究：一個整合性觀點〉，《空大行政

臺灣大學學術期刊資料庫

學報》，11: 253-296。

陳恆均，2002，《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化。

黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010，〈社區社會資本與社區發展關聯性之研究〉，《公共行政學報》，34: 29-75。

原田正純著，謝旺全譯，1987，《水俣病：日本工廠廢水所引發的公害病例》，台北：行政院環境保護署。譯自《水俣病》，日本東京：岩波書店，1972。

原田正純著，謝旺全譯，1994，《水俣病餘波仍在盪漾》，台北：行政院環境保護署。譯自《水俣病は終っていない》，日本東京：岩波書店，1985。

二、日文部分

水俣市立水俣病資料館，2000a，〈第 6 章：原因企業チッソに対する金融支援〉，水俣病－その歴史と教訓網頁，http://www.minamata195651.jp/pdf/kyoukun08.pdf，2011/4/13。

水俣市立水俣病資料館，2000b，〈第 9 章：水俣再生への取組み〉，水俣病－その歴史と教訓網頁：http://www.minamata195651.jp/pdf/kyoukun11.pdf，2011/4/13。

水俣市立水俣病資料館，2011，〈水俣病認定申請処理状況〉，http://www.minamata195651.jp/list.html，2011/4/13。

三、西文部分

Berry, J. M., K. E. Portney and K. Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Boix, C. and D. N. Posner. 1998. “Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance.” *British Journal of Political Science* 28: 686-693.

Bourdieu, P. 1986. “The forms of capital.” In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson. New York: Greenwood Press, 241-258.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bourdieu, P. and L. J. D. Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

Bowles, Samuel and Herbert Gintis, 2002. “Social Capital and Community Governance.” *Economic Journal* 112: 419-436.

Bruyn, S. T. 1999. “The Moral Economy.” *Review of Social Economy* 57(1): 25-46.

Burrough, B. and J. Helyar. 1991. *Barbarians at the Gate: The Fall of RJR Nabisco*. New York: Harper.

Coleman, J. S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* 94 (Supplement): S95-S120.

Coleman, J. S. 1990. *Foundation of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Couto, R. A. and C. S. Guthrie. 1999. *Making Democracy Work Better*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Cusack, T. R. 1999. “Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: a Comparative Study of German Local Governments.” *European Journal of Political Research* 35(1): 1-34.

Evans, P. 1996. “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.” *World Development* 24(6): 1119-1132.

Fukuyama, Frances. 1995a. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Fukuyama, Frances. 1995b. “Social Capital and the Global Economy.” *Foreign Affairs* 74(5): 89-103.

George, Timothy S. 2001. *Minamata: Pollution and the Struggle for Democracy in Postwar Japan.* Cambridge, MA: Harvard University Asia Center.

Hamada, Jun and Soshi Takao. 2008. “Policy Implications of Social Capital for the Japanese Social Security System.” *Acta Medica Okayama* 62(5): 275-283.

臺灣大學學術期刊資料庫

Halpern, David. 2005. *Social Capital*. Cambridge, UK: Polity Press.

Hamaguchi, E. 1985. “A Contextual Model of Japanese: Toward a Methodological Innovation in Japanese Studies.” *Journal of Japanese Studies* 11(2): 289-321.

Hanifan, Lyda J. 1916. “The Rural School Community Center.” *Annals of the American Academy of Political and Science* 67: 130-138.

Helliwell, J. F. and R. D. Putnam. 1995. “Social Capital and Economic Growth in Italy.” *Eastern Economic Journal* 21: 295-307.

Inoguchi, T. 2000. “Social Capital in Japan.” *Japanese Journal of Political Science* 1(1): 73-112.

Knack, S. 2002. “Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States.” *American Journal of Political Science* 46(4): 772-785.

Lewis, J. D. and A. Weigert. 1985. “Trust as a social reality.” *Social Forces* 63: 967-985.

Lin, N. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.

Morgan, S. L. and A. B. Sorensen. 1999. “Parental Networks, Social Closure, and Mathematics Learning: a Test of Coleman’s Social Capital Explanation of School Effects.” *American Sociological Review* 64(5): 661-681.

Murakami, Y. 1984. “Le Society as a Pattern of Civilization.” *Journal of Japanese Studies* 10 (2): 279-363.

Nakane, C. 1970. *Japanese Society*. Berkeley: University of California Press.

Paxton, P. 2002. “Social Capital and Democracy: an Interdependent Relationship.” *American Sociological Review* 67(2): 254-277.

Petro, N. 2001. “Creating Social Capital in Russia: The Novgorod model.” *World Development* 29(2): 229-244.

Putnam, R. D. 1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in*

臺灣大學學術期刊資料庫

Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. D. 1993b. “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life.” *American Prospect* 13: 35-42.

Schafft, K. A. and D. L. Brown. 2000. “Social Capital and Grassroots Development: the Case of Roma Self-Governance in Hungary.” *Social Problems* 47(2): 201-219.

Wookcock, M. and D. Narayan. 2000. “Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy.” *World Bank Research Observer* 15(2): 225-249.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一　訪談提綱（中文版）

研究介紹：這個訪談主要的目的，是想了解水俣市從 50 多年前水俣病爆發，成爲一個工業汙染的代名詞，至今卻重建成爲日本六大環保模範市，請您基於貴機構的觀點，對此重建的內容與過程，以及貴機構在此重建過程中的努力，提供意見。

1. 有關貴機構：
   甲、成立的目的與任務
   乙、成員的數目
   丙、成員的多樣性（成員的類別）
   丁、組織的決策過程（成員如何參與組織決策過程）
2. 有關貴機構參與水俣市重建過程的動機：
   甲、貴機構投入水俣市重建相關行動的主要動機爲何？
   乙、貴機構投入水俣市重建相關行動時，對於機構有什麼好處？
   丙、貴機構投入水俣市重建相關行動時，需要負擔什麼成本？
   丁、您認爲上述的利益與成本考量，對於貴機構的運作是重要的嗎？
3. 有關與其他機構的關係
   甲、貴機構會不會擔心有其他機構搭便車的問題？
   乙、貴機構相信其他公、私機構也一樣努力地在爲水俣市的重建盡全力嗎？
   丙、您覺得在水俣市的重建過程中，各機構所分配到的資源公平嗎？（有沒有工作量很大卻資源很有限的現象發生？）
4. 有關貴機構與其他機構之間的互惠互動：
   甲、在投入水俣市重建的相關行動時，貴機構與哪一個機構的合作較爲密切？爲什麼是這個機構？如何合作？
   乙、您覺得貴機構所擁有的資源爲何（強項在哪裡？）這種資源對於與您合作的機構有何好處？
   丙、請問貴機構利用哪些方式與其他機構（包括公私機構與 NPO）互動溝通？與其他機構在資訊上有互相流通嗎？

臺灣大學學術期刊資料庫

丁、貴機構在與其他機構合作時，有遇到困難嗎？方便說明困難爲何嗎？

5. 有關水俣市重建的相關網絡

甲、當很多公、私機構（包括 NPO）共同投入水俣市重建活動時，有何意見紛歧之處？最後是如何解決這樣的意見紛歧？

乙、您覺得各類幫助水俣市重建的公、私機構（包括 NPO）之間，是否有具體或抽象的規範，使大家放心彼此合作？

丙、您認爲所有與水俣市重建有關的公、私機構（包括 NPO），都有相同的機會參與相關決策嗎？

6. 總的來說，您認爲水俣市能從嚴重污染中重建，成爲聞名全世界的環保城市，其成功的主要因素是什麼？您對環保城市的看法爲何？

臺灣大學學術期刊資料庫

Social Capital and Government Effectiveness in Brownfield Redevelopment:

The Case of Methyl Mercury Poisoning in Minamata, Japan

*Tsuey-ping Lee**

Abstract

This article explores the relationship between social capital and local government performance regarding brownfield redevelopment. Many studies have shown that social capital, a concept emphasizing trust, norms, and networking relationships, can reduce transaction cost and facilitate governmental performance. However, does social capital also increase governmental performance regarding brownfield redevelopment where intense conflicting interests exist among stakeholders? This research analyzes one of the four major industrial hazard cases in Japan, Minamata disease (involving methyl mercury poisoning in Minamata), to explore the function of social capital in the Minamata revitalization process. Over the past two decades, Minamata City has focused on organic agriculture and the recycling industry, earning an award as one of the six environmental protection model cities in Japan in 2008. Minamata's successful brownfield development has impressed outsiders. Therefore, this study considers the function of social capital in this apparently successful revitalization case. The author interviewed ten local figures including leaders of local non-profit organizations and local government officials and attempts to answer two research questions by analyzing the qualitative in-depth interview data. The first research question involves the characteristics of brownfield social capital. The major point of this research question is that brownfield sites are different from usual communities because of the intense

* Associate Professor Department of Political Science National Chung-Cheng University.
E-mail: tpinglee@ccu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

conflicting interests among stakeholders and the inequality of cost and benefit distribution between polluters and brownfield residents. Therefore, there should be unique characteristics to brownfield social capital. The second question entails exploring to what degree social capital can explain local government performance in redeveloping brownfield sites. As stated above, social capital is expected to have a positive effect on governmental performance. However, is this causal relationship the same in the case of brownfield redevelopment? The research results show that brownfield social capital exhibits different characteristics from common community social capital. Most importantly, the connection between social capital and local government performance is quite loose in the case of the Minamata revitalization.

Keywords: Environmental Governance, Brownfield Redevelopment, Social Capital, Minamata Disease, Environmental Pollution

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫