

# 第一章 序論

## 第一節 研究動機

根據都市計畫法第四十三條，公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。另外，根據公共設施之定義，公共設施為為了滿足社區居民或機構之運輸、遊憩、教育、醫療、衛生、通訊、能源等方面所做之公用建設，且不以營利為目的（謝偉薇，民 89）。由此可知，公共設施設置之目的，一般認為是解決日常生活問題、提高居住品質，進而促進社會和諧及帶動整體之經濟成長；換言之，公共設施應屬一種帶給民眾福利的設施，提供民眾便利的生活、日常之需求，並確保居住及環境的品質。然而反觀台灣過去所發生的社會運動，大多數皆因公共設施之設置所引起，其中有關廢棄物處理設施的抗爭所佔比例更讓人無法忽視（蕭新煌，民 91）。

近年來由於經濟快速成長、國民水準大幅提昇，導致消費型態改變，大量生產、大量消費、大量丟棄已成為現代社會型態的寫照，致使垃圾隨著人口成長不斷的增加，造成了嚴重的廢棄物處理問題。為求垃圾處理能夠達到減量化、衛生化、安定化與資源化之目標，焚化爐的興建似乎為較佳的抒解之道，因此成為政府規劃垃圾處理政策的要角。然而因為其設置不管是在運送、處理、焚化甚至是最後燃燒剩餘的灰渣，都無可避免的會對周遭環境產生一定負面影響，致使土地使用效益及生活品質降低而遭到當地居民的反對。台灣在過去集權時代，當私利與公利有所衝突時，往往是無條件的犧牲私利而無疑問。但隨著政治上的解嚴、社會風氣的日趨開放，民眾對於政府的政策不再逆來順受，尤其是關乎實質產生利害衝突或直接影響其財產權的設施設置更是如此；以焚化爐設置所引發之衝突事件為例，從民國七十年至民國九十年為止即有一百五十三件（曾華怡，民 90）。

諸如此類政府為增進市民活動便利及確保良好生活環境而設置，但卻可能具有鄰避效果的都市公共設施，我們稱之為鄰避型的公共設施（李永展，民 86）。該類設施具有為廣大地區民眾服務並帶來效益，但卻由在地居民負起其外部成本之「外部成本地方化」

---

---

的特性而成爲鄰避設施備受爭議的關鍵。

鄰避設施既屬於公共設施的一種，在本質上便具有共享且無法排除他人使用的特性，因此私人生產者沒有提供的誘因，所以便需要由政府來提供。然而，在公共財的經濟體系中，經濟資源的配置跟由私有財組成的社會一樣，有特定的柏拉圖效率條件（王正、徐偉初，民 85），那就是尋求社會福利的最大化。而當學者以區位理論推估台北市焚化爐初步設置地點探討時發現，若以最小運輸成本代表效率、最多使用者代表公平，焚化爐的設置地點將與今天大不相同。若區位理論中的公平與效率準則不爲公部門決策時所遵循，那麼究竟是什麼成爲了決策時的考量？國外有所謂的環境正義理論研究，認爲少數種族或社經弱勢的地區容易成爲污染性設施設置的候選地點，我國是否也有這樣的情形？此爲引發本文研究動機之發端。

對當地民眾而言必然會視爲導致破壞社區環境的重要殺手焚化爐，但是否導致當地房地產價格滑落卻因缺乏相關實證研究而無法證明，有些專家學者認爲房地產的價格滑落大部分和更廣大的市場變動有關，在某些情況甚至由於設施維護及重建而對當地產生正面的波及效果，反而讓該社區的房地產價格上揚（李永展，民 83）。台灣焚化爐的設置是一種地方上「不想要」或「不受歡迎」的土地利用模式（Local Unwanted Land Use, LULU），但該設施的風險承受是否確實妨害了當地發展？若並非如民眾所想像，則民眾是否不應再有所謂的鄰避情結？民眾感受與專家學者的看法不一致成爲本文的主要研究動機。

目前台灣社會正面臨著環境保護與經濟發展相互衝突的關鍵，政府在保護弱勢族群與實踐公共利益的十字路口上亦陷入進退維谷的困境。因之，如何解決一般民眾揮之不去的鄰避情結，設法營造鄰避設施與居民間的雙贏應是當前政府努力的方向。

---

---

## 第二節 研究目的與個案選定原因

### 壹、研究目的

1. 藉由焚化廠所在地區各方面社會經濟條件歸納與分析，探討影響焚化廠選址因子為何。
2. 由整體性推演至個別性觀察，探求我國焚化廠之設置是否確實影響當地發展，辯證學者與民眾認知間的落差。
3. 根據實證分析結果對現行焚化廠設置相關回饋制度進行檢討，並給予我國在焚化廠上的環境政策相關建議，期能提供未來焚化廠回饋制度更多及更新的思考方向。

### 貳、個案選定原因

個案選定為台北市三座大型垃圾焚化爐為研究對象，乃由於下列幾個原因：

1. 台北市於民國 70 年藉由都市發展局全市航照圖拍攝即選定東、南、北三座焚化場廠址，乃是我國最早提出興建焚化爐的區域，其過程與其他縣市相比可謂相當順利。其相關事件衝突均發生於營運階段，與近幾年來其他焚化廠衝突事件集中發生於選址階段大異奇趣。且此三座焚化爐分佈地點皆為台北市邊緣地帶的新市區，其設置是否確實對當地造成影響很容易便可一目了然。
2. 台北市三座垃圾焚化廠為我國大型垃圾焚化廠設立之首，從民國 70 年選定廠址至今已 20 餘年，相較其他焚化廠而言可供觀察時間序列資料較為豐富。且至民國 90 年為止，若將有關焚化爐已發生衝突事件的件數按照縣市整理，則台北市為 42 件是全國最高，均遠較其他縣市超出許多<sup>1</sup>。
3. 台北市當時為達有效處理家戶廢棄物的目標，故對於焚化爐技術移轉等問題並不若中央重視（曾華怡，民 90，90/3/23 訪談結果），有助於本文欲就公部門選址考量因子進行探討排除外在變數方面頗具助益。
4. 政策制訂之目的是為了解決公共事務，因此若能從過去曾經發生之衝突加以分析及記取教訓，將可使現行政策推動更加容易。尤其台北市向來為我國首善之都，其政策施行多半具有帶頭的作用，故本研究以為從台北市著手進行分析將可事

---

<sup>1</sup> 根據曾華怡至民 90 年的統計，台北市及高雄市為最高之區域，其中台北市為 42 件、高雄市則為 19 件，分居全國第一、二名

半功倍。

### 第三節 研究範圍

本研究將以台北市三座大型垃圾焚化廠—內湖焚化廠、北投焚化廠、木柵焚化廠為研究對象，而根據民國 89 年的「台北市垃圾焚化廠回饋地方實施辦法」所示，回饋範圍為廠址附近相關地區，包括：

1. 內湖焚化廠附近之內湖區、南港區。
2. 木柵焚化廠附近之文山區。
3. 北投焚化廠附近之士林區、北投區。

可見該範圍內之地區所受影響程度可能較高，故本研究以上述地區作為研究的實證對象（參見圖 1-1）。

### 第四節 研究方法與研究流程

#### 壹、研究方法

##### 一、文獻回顧

藉由公共設施理論、鄰避設施理論、設施設置理論及環境正義等相關理論之文獻回顧，以建立本文研究之基礎架構。

##### 二、官方資料蒐集分析

透過現有的官方資料蒐集並進行分析，以作為統計分析、撰寫報告之依據。

##### 三、統計分析

本研究進行的統計分析方法包括：

1. 敘述統計
2. 相關檢定分析
3. 變異數分析

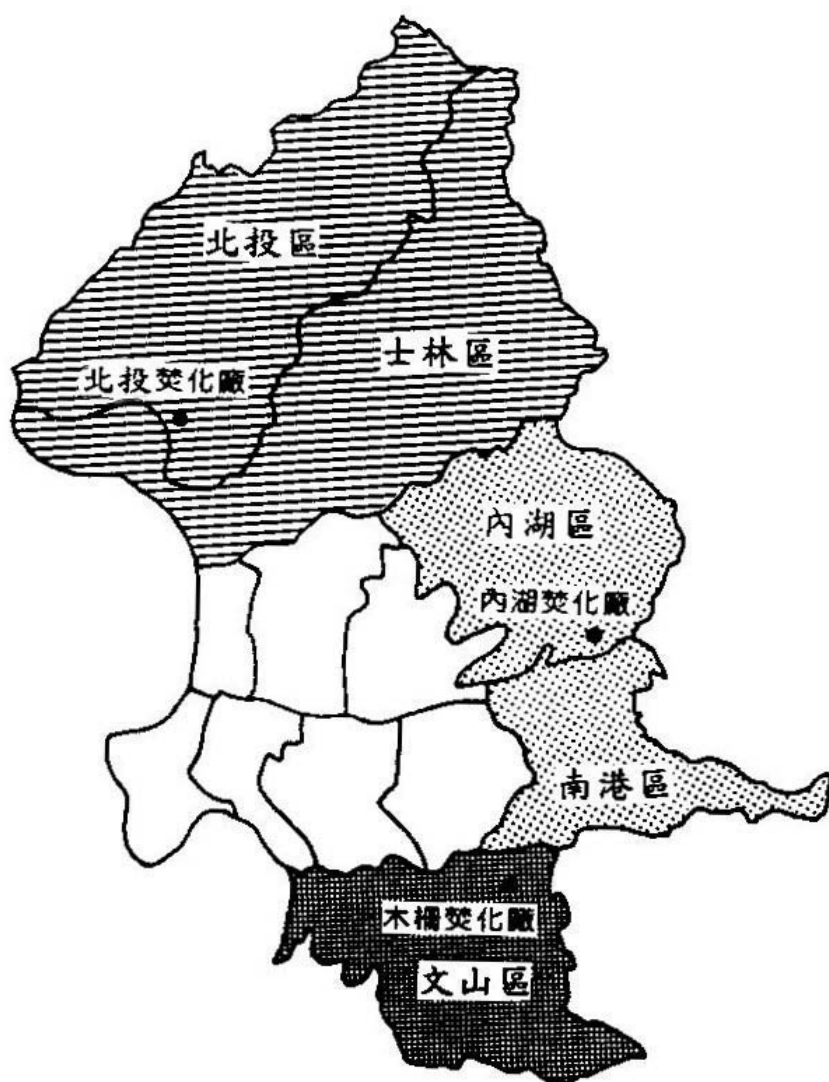
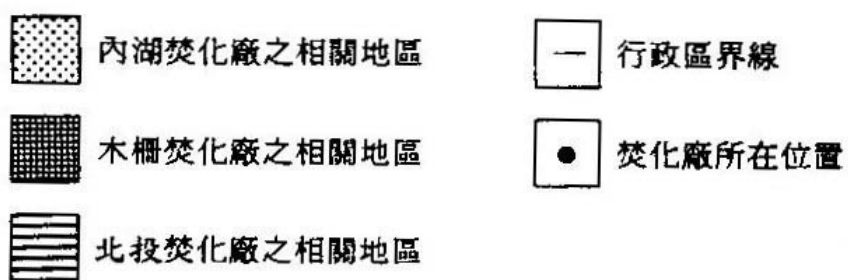
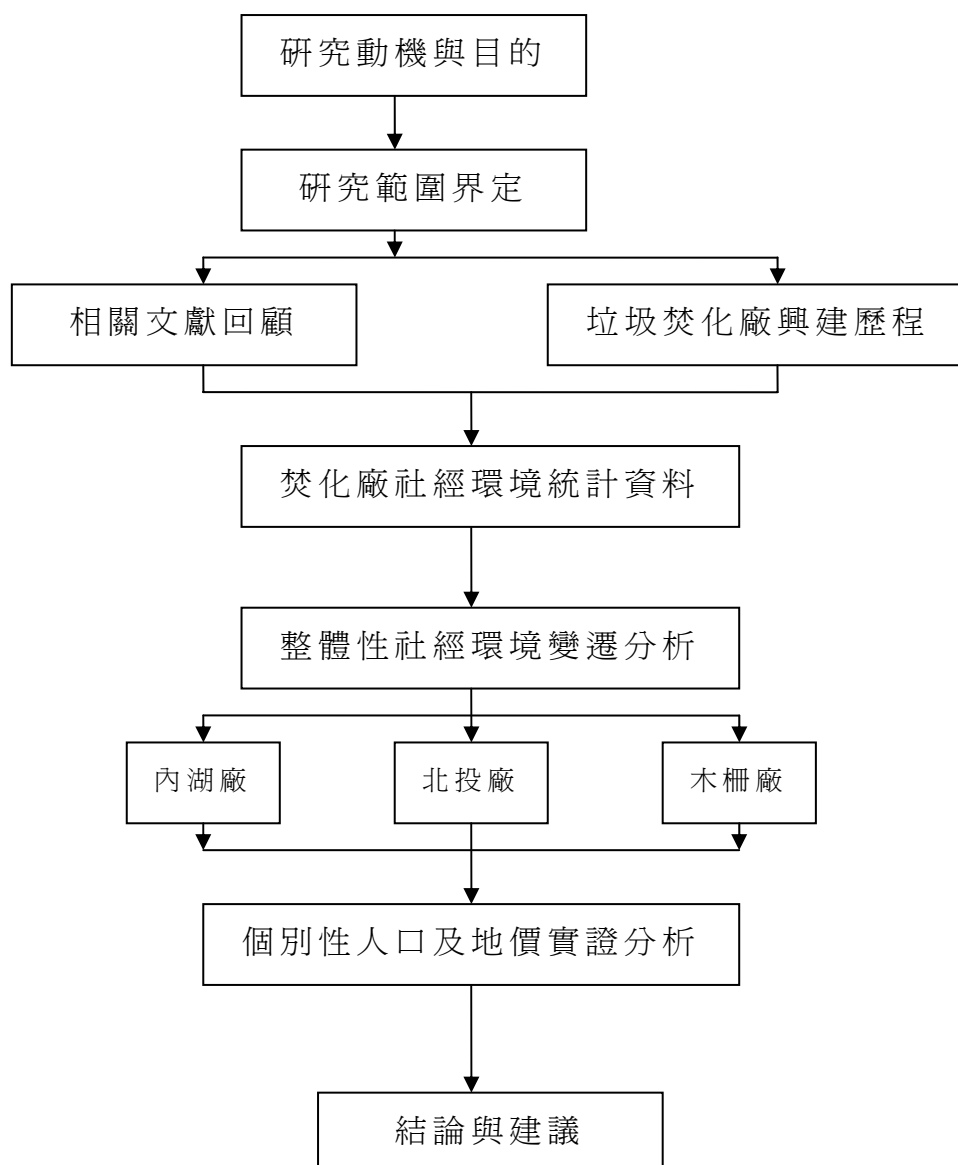


圖 例



【圖 1-1 研究範圍圖】

貳、研究流程



【圖 1-2 研究流程圖】

---

---

## 第五節 名詞界定

### 壹、 鄰避設施

本文所稱的鄰避設施係指「為社會大眾服務並帶來效益，但其生產過程、設置結果或生產產物卻由少數人所需負起承受的不平衡公共設施。」國內相關研究中，有將鄰避設施稱為「污染性設施」，如劉錦添（民 78）、黃燕如（民 77）、李世杰（民 83）等人；「不寧適設施」，如曾明遜（民 81）；「嫌惡性設施」，如陳柏廷（民 83）、翁久惠（民 83）。不論其名稱為何，該設施皆有為廣大地區民眾服務並帶來效益，但卻由在地居民負起其外部成本之特性。其範圍包括有核能發電廠、核能廢棄物處理廠、垃圾掩埋場、焚化爐、機場、變電所、污水處理廠...等。

### 貳、 垃圾焚化廠

垃圾焚化係指將垃圾置於密閉高溫的爐體中，經提供充分的空氣燃燒後，先使垃圾乾燥，進而使垃圾中的可燃物質與氧氣作用後燃燒或解熱成水分與二氧化碳，不可燃之垃圾則轉化為穩定之灰燼，完成垃圾中間處理的任務。垃圾焚化廠即為針對從事垃圾焚化、處理業務之需要所設置之場所，包括其所配置之用地及各類需用設備（錢志偉，民 82）。

若依照環境工程學界所稱的「垃圾焚化廠」則按照處理容量跟處理內容分為兩類。依照處理廢棄物容量，分為每日處理 100 公噸內的小型焚化廠、100-300 公噸的中型焚化廠、300 公噸以上的大型焚化廠。若依照處理廢棄物的內容區分，處理一般廢棄物為一般所稱之「焚化廠」，處理醫療廢棄物為「醫療焚化爐」，處理事業廢棄物為「事業廢棄物焚化廠」。自民國 85 年起，根據環保署所訂定「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法」<sup>2</sup>，家戶廢棄物焚化廠在處理容量許可下亦可處理一般事業廢棄物。

### 參、 廢棄物

本研究所指稱的廢棄物，指依環保署頒訂之「廢棄物清理法」中規定之一般廢棄物；根據該法第二條之規定，對廢棄物的定義如下：

---

<sup>2</sup> 「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法」第 34 條

1. 一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。
2. 事業廢棄物：
  - 01.有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。
  - 02.一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。