

褐地重建中的公民參與及政策間隙 —以中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染為例*

李翠萍**

《摘要》

本文以中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染個案為例，試圖探究褐地重建政策中的兩大議題：褐地居民的實際需求與公民參與。探討重點分為兩大部分，第一是藉由大規模問卷調查，了解安順廠址污染區居民的實際需求，並探討目前政府針對當地的 5 年 13 億照護政策與居民實際需求之間的落差。問卷調查以社會福利理論為基礎，從基本生活的經濟條件、人力資源的維持與再利用、以及社會偶發事件的事前預防與事後照護三個面向來發展題項。第二部份則是分析公民參與在褐地重建過程中的重要性，並討論經由公民參與所產生的政策卻不符合居民需求的理由。此部分將從社區居民的參與動機，以及政府、社區居民、意見領袖、環保學者之間的關係架構來分析。本研究結果顯示，現行政策在家戶的長期經濟能力、居民的環境教育、未成年者的心理創傷、以及社區的人口老化等等問題上，皆不符合居民需求，而之所以經由社區公民參與而形成的政策卻仍無法符合居民需求的理由，則與污染社區特質和以環保學者與意見領袖主導的公民參與模式有關。

【關鍵詞】：環境治理、褐地重建政策、公民參與、社會福利需求、安順廠

投稿日期：98 年 9 月 28 日；接受刊登日期：99 年 3 月 30 日。

* 作者誠摯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 經費補助。

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

壹、前言

工業快速發展為各國帶來經濟起飛與繁榮的同時，也對自然環境產生嚴重的破壞，連帶使人類承擔著巨大的成本。遭受工業污染的社區所面臨的種種困境，包括社區居民的身體健康與生命存續受到威脅；社區內外自然環境遭受破壞；社區整體被污名化；青壯人口外移等等，導致污染區在自然環境、經濟、與社會上逐漸凋零，成為低度使用或被廢棄的「褐地」（brownfield）。所謂的褐地，根據美國聯邦環境保護署的定義，就是一塊被污染或被認為可能有污染而導致低度利用甚至廢棄的土地（United States Environmental Protection Agency, 2006）。在後工業發展時代，「褐地重建」（brownfield redevelopment）成為各國重要的環境議題，因為褐地的存在為褐地本身與周圍地區帶來嚴重的社會問題，例如地價與房價下跌、人口外移、犯罪率上升、甚至可能間接引起教育品質的下降（Bartsch & Collaton, 1996, 1997; Wright, 1997）。由於褐地問題牽涉了太多社會議題與利害關係人，所以，褐地重建不僅止於污染清除，還強調褐地的再利用，期望褐地能夠再度發揮經濟與社會功能，所以，經由褐地重建工程，期望能夠降低當地的環境與健康風險；重建破舊損壞的公共建設；增加工作機會；提升當地房屋與土地價格；促進居民的生活品質；並進而增加當地稅收（Meyer & Van Landingham, 2000; Powers, Hoffman, Brown & Conner, 2000）。

由於褐地重建牽涉大量的利害關係人，再加上重建工程並非純然的科學技術問題，而囊括了複雜的社會議題，因此，褐地重建實應結合居民參與，才能夠真正根據褐地的特性，規劃符合當地需求與特質的重建工程與永續發展政策。然而，褐地重建過程中要達到有意義的公民參與並非易事。從微觀而言，當地居民的基本特質、相關知識的具備、對政府與其他利害關係人的信任、對政府政策回應的認知等等，皆關係到其參與動機。而從巨觀而言，政府、居民、污染者、利益代理人等等利害關係人之間的結構關係與互動模式，也將影響公民參與的實質意義。因此，如何促進公民參與，而且是有意義的公民參與，是褐地重建過程中應該受到關注的議題。

工業發展的遺毒為我國生態環境留下嚴重的傷害，導致眾多污染區與受害者的出現，所以褐地重建議題理應受到政府與民眾的重視。然而，不論是政府或民眾在褐地議題的思考上總是傾向損害賠償，例如林園污染事件，或是本研究個案之中石

化舊台鹼安順廠（以下簡稱安順廠）的戴奧辛污染，引發居民熱情參與討論的議題焦點大都是現金賠償或救助等等現金發放政策上。不論現金發放是爲了損害賠償或人道救助，最後引發各方討論與衝突的關鍵皆在現金發放的標準、多寡、以及進程上。至於整體的社區重建議題，則往往容易受到忽略。因此，現金發放化身爲所謂「遲來的正義」，而既然正義已得彰顯，不論對於政府或居民而言，都會造成「問題已獲解決」的假象，即使社區重建的核心問題仍懸而未決，但居民參與及關注的熱情卻容易因此冷卻（張銘顯，2010：71）。這樣的情況引發了兩個層次的公民參與問題。第一是公民是否參與，第二是公民參與的結果是否符合公民實際需求，也就是是否產生了「政策間隙」（policy gap）。所謂的政策間隙，依照吳定（2009：208）的定義，就是政府機關的決策未能符合民眾期望，而此關鍵導因於政策問題的認定結果與當事人實際需求之間產生了間隙。換言之，高度的公民參與並不能保證產生符合公民實質需求的政策，這也就是 Solitare（2005）所提出的「有意義參與」（meaningful participation）所關注的議題。所謂有意義的公民參與，就是公民有能力、資源、以及明確的認知，有效地透過參與管道表達需求，並使其融入決策結果。承上，本研究試圖從安順廠戴奧辛污染個案中，探討兩個有關褐地重建的重要問題。第一，政府的政策回應與民眾的實際需求是否有間隙？若有，間隙爲何？此問題將透過大規模的污染區居民問卷調查來分析。第二，公民參與如何導致上述的政策間隙？

本研究選擇以安順廠戴奧辛污染爲研究對象，主要是因爲研究此個案具有理論與實務上的雙重意義。在理論上，由環保人士與社區意見領袖所領導的公民參與，「成功」地於 2005 年爭取到了政府 5 年 13 億的居民照護及應變處理計劃（以下簡稱 5 年 13 億照護計畫）（台南市政府，2005a），然此項具有期效性並以現金發放爲主的計畫，並沒能解決當地複雜的環境、經濟、與社會問題。爲何經由公民參與而產生的回應性政策，卻無法反應居民的實際需求？此個案可說是研究此議題的典型個案。至於在實務上，此個案戴奧辛污染程度爲全台之最，污染區旁的鹿耳門溪底泥戴奧辛濃度爲全台最高，而且全國血液戴奧辛濃度最高者就居住於此污染區中（黃煥彰，2002），政府的處理方式不但將成爲未來處理類似案件的指標，也將成爲各國政府與國際環保人士注目的焦點，因此，研究結果應可提供政府在該區後續政策上的參考。

本文的第一部分將透過文獻分析，討論公民參與在褐地重建上的角色與重要性，以及有意義的公民參與應有的前提條件。第二部份將概要敘述安順廠周邊的戴

奧辛污染狀況以及目前政府提供的生活照護政策，再輔以問卷調查的結果，比較現行政策與居民需求之間的差距（政策間隙）。第三部份將從公民參與的角度，討論造成政策間隙的可能原因，並從本個案的獨特性，思考其他導致政策間隙的要素，最後再根據研究結果進行總結。

貳、有意義的公民參與在褐地重建上的重要性

公民參與的基本意義就是一群公民經由某些管道或方式表達意見，目的是影響政府部門或私部門的決策（Arnstein, 1969; Fainstein & Fainstein, 1993）。廣義的公民參與包括了所有利害關係人的參與，而所謂的利害關係人，只要是受特定政策影響者，或是自認為會被影響者皆是。褐地重建的利害關係人除了包括公部門政策制定者與褐地居民之外，還可包括污染行為人、在褐地內進行商業行為者、參與重建工程的建商與投資者、參與污染清除工程的工作者、褐地鄰近地區的居民等等（Beierle, 1999; Randolph, 2003; Renn, 1998）。然而，在本個案 5 年 13 億照護政策通過之前，參與政策過程的利害關係者大致以政府部門、污染區居民（接受現金救助的顯宮、鹿耳、四草三里居民）、以及環保人士為主，由於中國石油化學公司（以下簡稱中石化）於 2007 年 11 月才由高等法院判定為污染行為人，即使在判定之前就有當地漁民零星的索賠案件，但是在 2005 年通過的 5 年 13 億照護政策上，中石化並沒有扮演顯著的角色。因此，本研究分析此個案的公民參與時，將只聚焦於環保人士與污染社區居民的參與。

理論上，公民參與公共政策的過程，具有兩種正面的意義。首先，民眾經由參與的過程可習得參與公共事務的技巧與知識，進而可望提升決策品質。其次，公民參與被認為是民主精神的展現，可使決策過程與結果更具正當性。因此，經由民眾參與的決策結果，即使並不符合民眾的需求，也較容易被大眾接受，可減少政策執行的阻礙（Armour, 1992; Freudenburg & Pastor, 1992）。在褐地重建時，公民參與顯然不僅止於上述數項功能而已。褐地重建的議題牽涉廣泛，從最基本的污染清除、健康醫療、環境教育，到與褐地重建有關的未來土地利用、社區發展、去污名化、增加工作機會等等都是。這些複雜的議題牽涉了多元的利害關係人，而這些利害關係人可大致分為兩種，一種是褐地（或週邊）居民，一種是非居民。由於前者是褐地的住民，甚至可能幾世代皆居於褐地，因此其對褐地的感情與期許必定與後者迥異。褐地重建雖然涉及多元的利害關係人，但居民參與的重要性可說更甚於非

居民，並更具有民主的實質意義，因為唯有廣納當地住民的意見，才有可能制定出符合地方特質的發展政策。褐地重建若能有充分而有效的居民參與，不僅可以展現民主精神，使決策過程與結果具有正當性，也可以解決環境問題中常有的利益衝突與僵局。更重要的是，藉由參與及討論公共事務的過程，可增加居民之間相互了解與信任的程度，而且，當居民相信自己的參與對於社區的重建具有實質意義時，其對社區公共事務的關注力與向心力將因而提升。居民之間的互信與向心力，在褐地重建工程中甚為重要，因為褐地不僅需要重建，還需要永續經營，而永續經營若過度依賴外人的力量，經營風險將會升高，畢竟非居民對於社區的感情很難超越真正的居民，所以，褐地居民的持續參與，將是褐地永續發展的關鍵。

公民參與當然也有缺點。公民參與的過程通常耗費時間與資源，因而可能導致褐地重建計劃的延宕。此外，由於公民參與被普遍認為具有民主精神，所以容易淪為政治操弄的工具。例如，政策制定者設計一些名不符實的公民參與途徑，使得公民的意見無法實質影響決策；或是決策者動員既有的政策支持者，使這些無代表性的小眾支持者儼然像是代表了大多數民眾。當然，少數善於參與公共事務的地方政治人物，也可能以意見領袖自居，誇大自己的代表性，導致所謂的公民參與實際上只是少數政治人物的參與（Berry, Portney & Thomson, 1993; Fainstein & Fainstein, 1993; Young, 2002）。上述種種因素都可能造成名不符實的公民參與，而且由於環境不正義的普遍現象，所以名不符實的公民參與在褐地重建政策上應不難發現。例如，很多嚴重的環境污染個案發生在社會或經濟弱勢聚居之地，這些污染區的居民大都不擅於參與公共事務，因而增加了公民參與的困難度，也較容易出現名不符實的公民參與。所以，在從事褐地重建時，民眾參與的實質內涵應特別受到重視。

所謂有意義的公民參與，就是所有公民都能夠自由與平等地在決策過程中扮演有效而積極的角色，並設法與決策者達成共識，使其意見可以確實影響決策結果，而最後產生一個囊括多元觀點的決策（Arnstein, 1969; Barber, 1984; Drysek, 1990; Susskind, McKearen & Thomas-Lamor, 1999; Young, 2002）。要達到名符其實的公民參與，除了要有參與的機制之外，基本關鍵就在於公民要有參與意願，否則徒設參與機制，公民卻無參與意願，也是枉然。Solitare（2005）認為，影響公民參與意願的因素主要可分為兩類，第一類為公民「個人」（individual）特質因素，第二類為「情境」（situational）因素。前者指涉公民的社經特質，例如年齡、收入、性別等等。後者指涉五個前提條件，分別是：

一、公民感知到政府願意分享決策權的承諾。

二、公民充分了解參與的機會。

三、公民有足夠的時間參與。

四、公民信任其他利害關係人。

五、公民認為所參與討論與解決的議題的確是個與自身相關的問題。

這些情境因素至為重要，其關係到褐地居民的參與動機，而這些要素的存在與否，則與政府、居民、社區機構、以及環保人士之間的關係結構息息相關。在第二部份的個案簡介與現行政策分析之後，本文將於第三部份針對上述情境因素，進行微觀的居民參與意願分析，在配合利害關係者之間的關係結構進行較為宏觀的討論，以試圖解釋公民參與導致政策間隙的原因。雖然褐地重建政策應囊括污染清除政策與社會經濟重建政策，但本文將只聚焦於後者，也就是目前仍在執行的 5 年 13 億照護政策。

參、中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染現況與問卷調查結果

一、個案概述

安順廠是於 1942 年由日本鐘淵曹達株式會社強租民地所興建，主要生產燒鹼，鹽酸和液態氯。台灣光復後政府接收修建，成立國營事業台鹼公司繼續生產，並於 1960 年代，核准該廠另外生產用於除草劑與木材防腐防黴劑等之五氯酚與五氯酚鈉產品以外銷日本。當時的石化業是提升台灣經濟榮景的推手之一，而台鹼公司又是台灣早期唯一的鹼氯工廠，也是東亞最大的五氯酚工廠，因此曾經在台南市鹿耳與顯宮地區有過一段黃金時期（陳佳珣，2004）。1982 年初，台鹼公司因營運與環保等因素奉經濟部命令關廠裁撤，並且封存了將近 5,000 公斤五氯酚於廠區內（黃煥彰，2002）。¹ 1983 年 4 月經濟部命令當時同為國營事業之中石化公司與台鹼公司合併（中國石油化學工業開發股份有限公司，2007：107-8）。台鹼公司營運將近 40 年之間，造成相當嚴重的環境破壞，除了汞污染以外，由於生產五氯酚的過程中會產生不溶於水的戴奧辛，透過食物鏈持續累積，導致當地生態環境與民眾健康承受巨大傷害（黃煥彰，2002；行政院研考會，2007）。

¹ 在黃煥彰教授 2002 年一文中，提及廠區內封存了 5,000 噸的五氯酚，後經黃教授本人於 2007 年 12 月 23 日由成功大學社會科學院主辦的「環境污染案例之社會人文研究學術研討會」中親自向筆者說明 5,000 噸一詞是誤植，實為 5,000 公斤。

在生態環境的破壞上，根據環保署的調查報告，台灣地區十二條河川中，下游底泥戴奧辛濃度最高的就是鹿耳門溪，濃度為每公克 14.2 當量範圍／皮克，是排名第二之淡水河（6.47 當量範圍／皮克）的兩倍多，顯見鹿耳門溪受污染的程度。而鄰近的海水貯水池底泥高含量的汞與戴奧辛，² 污染了池中的魚群，魚體中戴奧辛含量高達 8.2~11.6 pg-TEQ/g-lipid（黃煥彰，2002）。³ 根據當時成功大學環境微量毒物中心主任李俊璋教授於 2001 年的研究，貯水池吳郭魚戴奧辛含量為 8.2~12 pg-TEQ/g-lipid，而其於 2003 年再測吳郭魚為 23.1 pg-TEQ/g-lipid，虱目魚為 28.3 pg-TEQ/g-lipid，皆顯著高於世界衛生組織所規定的安全食用標準 4 pg-TEQ/g-lipid（黃煥彰，2005）。

當地漁民長期依賴海水貯水池生活，在此撒網捕魚、撈魚、釣魚、養蚵，並將魚產販售給當地居民。不只如此，安順廠四週有廣大的魚塢，貯水池又與鹿耳門溪相通，而這些污染源滲入地下水後透過食物鏈，會在人體中累積，不易排出，這從安順廠址附近居民的血液戴奧辛含量便可窺知一二。安順廠周圍的鹿耳里與顯宮里，其居民血液中戴奧辛含量的平均值分別為 49.0 與 49.3 pg-TEQ/g-lipid，為其他里民的兩倍（黃煥彰，2002）。而根據李俊璋教授於 2003 年所主持的「台南市中石化安順廠附近居民流行病學及健康照護研究」發現，54 位研究對象之血液戴奧辛濃度平均值高達 81.5 pg-TEQ/g-lipid（範圍從 13.0 到 202 pg-TEQ/g-lipid），其中血液戴奧辛濃度 50~100 pg-TEQ/g-lipid 者有 16 人，高於 100 pg-TEQ/g-lipid 以上有 18 人。不只如此，附近居民血糖、肝、腎、血膽固醇等的異常比例也偏高（台南市政府，2004）。此外，當地居民罹癌人數居高不下，根據台南市衛生局的調查，從 1999 年至 2003 年顯宮里死亡人數共 61 人，死於惡性腫瘤人數為 24 人，此惡性腫瘤死亡率高達 39.34%，高於衛生署所公佈之 2001 年國人惡性腫瘤死亡率（25.5%）將近 15%（台南市政府，2004），這種現象也被懷疑導因於戴奧辛污染。而且，根據國家衛生研究院在 2000~2001 年的研究，戴奧辛會經由產婦的胎盤移轉進入胎兒體內，可能影響胎兒的神經、內分泌，並容易造成畸形兒（王淑麗，2004）。

² 台鹼安順廠運作期間，為了提供早期台鹼鹼氣工廠電解海水的主要水源，因此興建了一個緊鄰鹿耳門溪的海水貯水池，然因為台鹼生產廢水的排放，使得貯水池底泥中的汞與戴奧辛含量偏高。

³ 日本於 2000 年發表的高濃度值污染魚調查報告中，戴奧辛濃度最高的鰹魚是大阪灣捕獲的，濃度為 9.148 pg-TEQ/g。在台鹼安順廠貯水池中捕獲的魚類，其戴奧辛濃度比這個數值還高。

環保署於 2004 年公告安順廠區為土壤污染整治場址，而於 2005 年行政院成立跨部會專案小組，決定以 5 年的時間補助 13 億的經費用於污染區的健康與生活照護，經費來源則主要由中油公司以捐款的方式負擔（台南市政府，2006a；行政院研考會，2007）。至於關係到社區永續發展最重要的污染整治，進程則相當緩慢。由於中石化公司已被判定為污染行為人，需要負擔整治與賠償的責任。因此中石化公司被迫開始提出污染整治計畫，原預計於 2009 年底開始進行污染物的開挖整治作業（台南市政府，2009），然而到目前為止，開挖工程仍屬延宕狀態（台南市環保局水質土壤防治科，2010）。

二、現行政策分析

2005 年 7 月 11 日，環保署召開「中石化安順廠污染場址跨部會專案小組第二次會議」，⁴ 通過了由台南市政府所提出之居民照護與應變處理計畫，該計畫編列了大約 13 億預算，以人道關懷為訴求，預計以 5 年為期，對於安順廠址周邊之鹿耳、顯宮、四草三里總共 1,260 戶、4,167 人進行各項補償。⁵ 此 13 億的經費分配大致如下：

（一）總經費的 81% 用於現金發放，其中，10 億 465 萬元作為居民的生活照顧補助津貼、污染受害至喪失工作能力補助、健保補助、社區福利（課後托育與老人照護）及死亡補助，另外，3,230 萬元用於禁養區水產品收購與補償金。

1. 前述 10 億 465 萬元的經費中，最被關注者就是慰問金與救助金的發放。慰問金分兩種，第一種是普遍發放的一般慰問金，凡是 2005 年 6 月 30 日前設籍鹿耳、顯宮、四草三里的居民，每人每月可領 1,814 元。第二種為高濃度慰問金，凡血液戴奧辛濃度高於 64 pg-TEQ/g-lipid 以上者，每月可領 3,000 元，以追加差額的方式發放。救助金則發放給血液戴奧辛濃度高於 64 pg-TEQ/g-lipid 且身心障礙或重大傷病者，⁶ 每月 15,840 元，但必需與該案主現有的社會福利救助金之間擇一領取。

⁴ 包括行政院、經濟部、教育部、農委會、衛生署、台南市政府、以及當地環保團體。

⁵ 此項政策經中央政府通過之後，交由台南市政府執行依照「台南市政府辦理中石化安順廠污染區附近居民生活照顧實施計畫」執行。參見台南市政府社會局網站：<http://social.tncg.gov.tw/com.jsp>。

⁶ 領有身心障礙手冊或是重大傷病卡者。

2. 用於禁養區水產品收購與補償金的 3,230 萬元是針對魚塢停養所造成的損失而發放的。安順廠附近大約 27 公頃的漁塢，已於 2005 年以每公頃 65 萬元完成了停養漁塢水產的收購，共 32 戶。而對於每個擁有合法土地使用權的魚塢，每年每公頃發給停養補償金 8 萬元，預計停養 5 年。⁷

(二) 總經費的 14% 用於健康醫療，總額大約為 1 億 7,700 萬元。居民的健康照護，是由台南市政府衛生局統籌設置的安南區衛生所附設衛生室所提供。針對一般居民，衛生室提供免費的健康檢查，藉此追蹤當地居民的身體狀況，並針對尚未出現病徵者進行一些預防或延緩病徵出現的輔導（台南市政府，2005b，2006b）。針對已出現病徵的居民，其健康照護首重疾病治療。衛生室除了提供醫療門診以外，也提供異常個案定期的醫療服務（例如腹部超音波）、物理治療的復建等等。而針對患有重大疾病者或殘障居民的就醫，還提供轉介服務與交通服務等等。⁸ 此外，由於戴奧辛會經由產婦之胎盤影響胎兒，因此健康照護的服務還包括了對於曾經在當地居住 15 年以上的孕婦（不論目前在籍與否），進行懷孕過程的血液戴奧辛與多氯聯苯等濃度的追蹤，以及新生兒臍帶血發展荷爾蒙的檢查，以方便提供哺餵母乳的諮詢或早期偵測嬰幼兒的發展。⁹

(三) 總經費剩餘的 5%，有 2,900 萬元支付學童課輔與營養午餐的補助，以及 1,380 萬元列為污染整治經費。¹⁰

由上述 13 億的分配比例中可以看出，此項政策的重點在於各類慰問金、救助金、與補償金的發放，只有少部份用於居民的健康照護，以及極少比例用於兒童的課後輔導與營養午餐。

三、中石化社區的民眾需求問卷調查

(一) 問卷設計

本研究基於社會福利理論，將民眾的需求分為三大面向，並基此發展問卷題項。社會福利的概念從狹義的殘補式福利，到廣義的社會安全制度，其核心價值就

⁷ 中石化台南安順廠整治廠址網站：<http://cpdc.recyclesources.com/about/history.htm>。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

是爲了滿足社會需求，而此問卷調查的目的即在深入了解褻地居民的整體需求，因此本研究才以社會福利理論爲基礎發展問卷。社會福利理論雖囊括複雜的社會面向，但其不外乎爲了解決兩大問題，第一，社會的需求是什麼？第二，政府應滿足社會需求到什麼程度？狹義的社會福利理論從個人主義出發，崇尚自由市場，認爲社會問題的存在乃導因於「個人功能的喪失」（personal dysfunction）（Gilbert & Terrell, 1998: 17-19）。因此，所謂的社會需求，就是提供市場弱勢的基本生活所需，減緩弱勢的貧窮程度（Dolgoﬀ & Feldstein, 2000: 111），以維護社會秩序。這類「殘補式」（residual）的社會福利主張福利資源應配置於最需要的人身上，並且不應提供超過基本生活所需的服務。至於廣義的社會福利觀點來自集體主義，認爲社會問題的產生，導因於不良的制度設計或政治架構（張世雄，1996：5）。因此，所謂的社會需求，即是矯正市場失靈並解決其所引發的社會問題，諸如貧窮、失業、疾病、或職業傷害等等。其主張政府除了滿足民眾的基本需求之外，更應進行資源重分配以降低社會上的不平等，進而維持社會正常運作（Baker, 1995: 357）。而在實際的操作上，則建議採取「非現金」（in-kind）服務，例如提供食物券、國宅、健康照護、兒童日間照顧、或是心理諮商等等，透過整體的規劃，直接提升全民的生活品質（Gilbert & Terrall, 1998: 73-76）。

當代各國的社會福利制度大都融合狹義與廣義的福利觀點，甚至發展出「福利國」（welfare state）的概念，強調對公民全面的照顧。本研究整合 Briggs（1961）與 Titmuss（1963）兩位學者對於福利政策的具體分類與定義，將社會福利的概念具體化並操作化，以藉此分析環境弱勢的福利需求並建構政府的因應策略。Briggs（1961: 228）從歷史觀點分析福利國的發展，認爲福利國家應該界定爲「一個試圖透過政治與行政途徑，整合各方力量修正市場運作之影響力的國家」。而其欲修正的面向大致分爲三類，第一是確保個人與家戶一定的基本收入；第二是減少人民或家戶因「社會偶發事件」（social contingencies，例如失業、老年、生病等等）所導致的經濟不安全，也就是透過一些政策來保障人民在遭逢危難時的經濟安全。第三是確保全民不論階級與社會地位，都能平等地獲得既有最好的社會服務（Briggs, 1961: 228）。

Titmuss（1963）對於近代福利國的研究發展有非常重要的影響力，而其對於福利政策中「社會正義」（social justice）的研究頗爲著名。在其著名作品《Essays on the Welfare State》一書中，論及福利的社會分工時，把所謂的社會服務分爲三類，分別是「社會福利」（social welfare）、「財務福利」（fiscal welfare）與「職

業福利」(occupational welfare) (Titmuss, 1963: 34-55)，這三者雖然看似領域不同，但是其基本核心在於符合「個人」(individual)與「社會」(social)的「需求」(needs)，使得個人在需求得以滿足以後，能夠在社會有機體中具有功能性，使整體社會得以正常運作 (Titmuss, 1963: 39)。在 Titmuss 的分類中，所謂的社會福利，指的就是一般針對貧、病、老、殘、失業者所提供的福利服務。財務福利則指涉稅制的重分配性也具有社會政策的意涵，換言之，透過各種個人所得稅的抵免 (例如排除房屋貸款利息或老人年金於可課稅所得之外)，可以增加個人或家戶的可支配所得。職業福利則是指政府利用強制性或誘因性的公共政策，來提升勞工薪俸以外的工作福利 (例如住宅、休假、健康保險等等) (Titmuss, 1963: 42-53)。

本研究整合上述社會福利理論，整理出社會福利需求的三大面向，分別為維持基本生活的經濟條件、人力資源的維持與再利用，以及「社會事故」(social contingency)的事前預防與事後照護：

1. 維持基本生活的經濟條件：居民在食物、日用品消耗財、服務財、以及耐久財等四類財貨的消費能力，家戶的收入來源，以及給予或接受捐贈的行為。
2. 人力資源的維持與再利用：分為既有人力與未來人力兩個部份。前者關注成年人的就業訓練、轉業仲介、與就業資訊的提供；後者則聚焦於兒童與青少年的撫育與社會化，關注的是兒童與青少年目前的需求，以及各家戶對於兒童與青少年的未來期許。
3. 社會事故的事前預防與事後照護：社會事故在此特別指涉當地居民因污染所導致的殘疾，分為事前預防與事後照護兩個階段。在事前預防的部份，著重在調查居民對於污染相關知識的了解程度，在事後照護的部份，則聚焦於居民對於政府所提供之醫療服務的看法。

問卷題項的設計主要以結構式問題為主，共 34 題，其中有 11 題在問卷題項之後，加入補充性質的開放式問題，目的是讓受訪者發表他們的看法，特別是針對結構式題項中無法符合受訪者實際狀況的部份，進行深入的了解。部份結構式題項採取李克特量表，為了避免受訪者因不願針對問題進行思考而選擇中間的答案，因此量表只分為四等尺度，從 1 分至 4 分，分數越低表示越同意 (或越滿意) 該題項所述，至於問及消費能力的題項，分數越低表示在消費該類物品上的經濟能力是越充足的。除了李克特量表的問題以外，其他結構式問卷則要求受訪者從固定的選項中進行多重選擇。問卷題項設計完成之後，由亂數抽選 30 個家戶由訪員至社區中進

行前測，而根據前測的結果以及當地里長的建議，特別是針對用詞不當可能影響受訪者情緒，或是基於當地文化不可能得到真正答案的題項，予以調整或刪除，最後完成問卷設計。

本問卷在效度上，符合表面效度與內容效度。首先，問卷題項的設計，除了經研究者本身參考相關文獻與理論進行設計之外，在前測過程中便已徵詢過當地里長們的意見，由於里長也是潛在的受訪者，由他們看過問卷之後透過主觀的認定，檢測此問卷是否能夠測量出當地居民的真正需求。此外，本問卷參考了聯合國針對發展中國家貧窮問題進行研究時所使用的家戶消費情形之問卷題項，期能增進問卷內容的周延性、代表性、以及適切性。至於問卷的信度以測量整體問卷「內在一致性信度」(internal consistency reliability)的Cronbach's α 值衡量，該值為 0.87，顯示此問卷的內在一致性信度良好。

(二) 問卷調查過程概述

問卷調查時間為 2008 年 3 月~4 月，針對訪查當時顯宮、鹿耳、四草三里有戶籍登記之 1,383 個家戶，進行系統抽樣，以 95% 的「信心水準」(confidence level)與 5% 的「信賴區間」(confidence interval)為準決定樣本家戶數為 301。每一個代表家戶的受訪者必須大於 18 歲，但限於污染區當地居民的平均年齡與教育水平可能無法完全了解問卷內容，因此每份問卷皆由訪員親自詢問受訪者以進行問項的勾選與開放式問題的填答。此外，訪員於進入社區訪問之前，皆須接受台語正音訓練，務求每一個題項能夠以台語發音進行訪問，這是因為當地居民大部分以台語為母語，再加上很多居民為老人，以台語溝通較容易得到當地民眾的認同與合作。在問卷調查期間，為了能夠得到 301 份的有效問卷，在問卷回收之後，若出現無效問卷，則再進行系統抽樣與問卷調查，如此反覆進行直至獲得 301 份有效問卷為止。

四、問卷結果與實際政策之間的落差

(一) 問卷調查結果

本問卷調查受訪者的平均年齡接近 50 歲，有 42% 的受訪者超過 60 歲。受訪者平均教育水準在小學與國中之間，有 69% 的受訪者沒有高中文憑，而有 23% 的受訪者宣稱他們是文盲。此外，就家戶收入而言，有 36% 的家戶其每月所得低於台幣 20,000 元，而有 9% 的受訪家戶目前最主要的經濟來源是政府的現金補

助。以下將描述針對三個社會福利需求面向的問卷調查結果。

1. 維持基本生活的經濟條件

本研究從家戶的消費能力、捐贈能力、以及捐贈的給予與收受三者來分析其經濟能力，此舉主要目的是了解當地居民在維持基本生活上的不足之處。在消費能力上，本研究詢問受訪者於消費各類財貨時感覺是否充足，充足的程度分為非常充足、充足、不太充足、以及非常不充足。財貨的分類有四，第一類為維持基本生活的食物，第二類為日用品等消耗財，例如衛生紙、洗衣粉等。第三類為服務財，例如理髮、電話、保險、學費、醫療等。第四類為耐久財，例如傢俱，電器用品，機車、汽車等。表一列出受訪家戶於消費上述各類財貨時，在充足程度上的感受。食物與日用品的消費是為維持居民基本生活所需，而問卷結果顯示，有 51.2% 的受訪者對於食物的消費感受到不太充足或甚至非常不充足，而有 50% 的受訪者對於日用品的消費感受到不太充足或非常不充足。換言之，有半數居民在基本生活的維持上有不足的感受。當問卷題項涉及服務財與耐久財的消費時，感受到不太充足或非常不充足的人數比例越來越多，前者有 71% 感受不足，後者則有 84% 感受不足。

表一 受訪家戶在四類財貨上的消費充足感受

	非常充足 (%)	充足 (%)	不太充足 (%)	非常不充足 (%)
食物	2.3	46.5	47.2	4.0
日用品銷耗財	1.7	48.5	43.2	6.6
服務財	0.7	28.6	50.2	20.6
耐久財*	0.7	14.6	51.5	32.9

註：有 0.3% 的受訪者不願意回答此題項。

資料來源：本研究。

除了消費能力之外，本問卷另詢問受訪者在過去一年中是否提供或接受過現金（包括實物）捐贈，並要求估算大略的捐贈總額。此題項特別要求訪員提醒受訪者不要計入對於廟宇的捐贈，一方面因為當地有一鹿耳門天后宮，為大多數居民的宗教與生活中心，很可能民眾對天后宮的捐贈行為早已融入日常生活中，與其經濟情況的好壞並不一定直接相關。另一方面是因為台灣民間信仰相信捐贈廟宇會有善

報，因此信眾會或多或少捐贈善款給廟宇，這種對於未來美好生活的投資行為，並不一定是在經濟充裕的情況下才會發生。因此，爲了要透過捐贈行為檢視當地居民真實的經濟條件，本研究決定排除對廟宇的捐贈。

就捐贈能力而言，有 28% 的受訪者在過去一年中曾捐贈給家戶以外的機構或個人，而從少數願意填答捐贈總額的資料來看，少則數百元多則上千元，但大都在 5,000 元以下。至於捐贈的接受經驗，只有 8% 表示他們在過去一年中曾經接受家戶以外之機構或個人的捐贈，而這些受訪者都拒絕回答所接受的捐贈總額。

基於上述，本研究針對家戶的消費能力以及捐贈之提供或接受進行卡方檢定，目的是了解消費能力較低的家戶是否較可能得到外界支援。統計分析結果顯示，贈與行為與消費能力有顯著相關，在各類財貨的消費上感覺越充足者，越有贈與的經驗。但是，接受捐贈則與消費能力無顯著相關。換言之，消費能力低者，並不見得有較多的捐贈接受經驗。此點間接說明了經濟條件不佳者，若又缺乏外援，於基本生活的維持上確實相當困難。

2. 人力資源的維持與再利用

此面向主要分爲兩大部分，分別是社區內現有的人力資源利用與未來的人力資源培育。前者指涉家戶中主要收入來源的就業狀況與能量，後者指涉家戶中兒童與青少年的需求。有關目前人力資源的利用情形，有 17% 的受訪家戶其主要收入來源者屬於待業狀態，而其中有 70% 其待業時間已經超過兩年。從卡方檢定得知，社區居民的待業狀態與在上述四類財貨的消費能力上有顯著相關（請參考表二），表示家戶中主要收入來源者的就業與否關係到家戶的經濟條件。此外，待業人口在待業之前多從事勞動或養殖業，整體而言，在待業原因的圈選上，前三大原因爲病痛、年老、以及缺乏專業技能，但若待業前從事養殖業者，其待業原因多爲環境污染以及年老。

表二 受訪家戶的消費能力與主要收入來源者的待業狀態之間的相關性

	Pearson's Chi-Square	P Value
食物	18.233	0.000
日用品銷耗財	18.436	0.000
服務財	8.814	0.032
耐久財	8.126	0.043

資料來源：本研究。

所有待業者中，只有 50% 在過去一個月仍持續尋找就業機會。這些仍有意願重回職場的待業者，對於自己應該培養哪些就業能力，或是希望從事哪些工作等等問題，大都沒有答案，不少人在開放式的欄位填答表示，不論什麼工作，只要能夠有錢賺以維持生計就好。

針對未來人力資源的培育，本研究著重於兒童與青少年的撫育與養成。問卷題項要求受訪者針對家戶中兒童與青少年的需求提出看法，並詢問受訪者對於這些兒童與青少年的未來有何期望。調查結果顯示，受訪者對於社區充滿了複雜的矛盾情緒。在 301 個受訪家戶中，有 174 個家戶有至少一名兒童或青少年。而這些家庭中，有高達 91% 的受訪者表示希望家中的兒童或青少年能夠多多了解所居住的社區。然而，同時也有高達 55% 的受訪者希望家戶中的兒童或青少年在成年之後能夠離開這個社區。

有關家戶中兒童或青少年的需求，有 69% 認為需要經常性的課業輔導，而只有 18% 認為需要心理諮商。然問及是否認為家中的兒童或青少年受到社區污染的影響而導致心理與情緒的傷害，卻有 29% 給予肯定的答案。既然認為家中未成年者的心理與情緒受到影響，為何卻不認為他們需要接受心理諮商？究其原因大略有二。首先，中國人傳統上仍舊普遍重視學校課業，在學校的表現往往被視為預測未來成就的指標，再加上學校的課業表現可以透過考試分數具體呈現，相對而言，抽象的心理問題較難被觀察出來，因此容易受到忽略。此外，社區中很多隔代教養的家庭，家中長輩或許為了生計早已疲於奔命，因此對於家中兒童或青少年的心理狀態較難掌握，若為隔代教養的家庭，祖父母對於未成年者的心理狀態更難掌握。其次，一般人對於心理諮商的內容與功能不甚了解，可能會誤以為心理諮商是針對患有精神疾病者的治療，而為了不使家中兒童或青少年被再次污名化，自然較易輕忽心理諮商的重要性。

3. 社會事故的事前預防與事後照護

所謂的社會事故，就是因著年老、病痛、以及失業所衍伸出來的問題（Briggs, 1961: 228）。失業的問題已於人力資源的維持與再利用中分析，因此本段將聚焦於與年老及病痛有關的健康照護上。本研究將健康照護分為事前預防與事後照護兩個部份，前者著重居民對污染相關知識的了解，這關係到居民如何保護自己免於繼續暴露於污染的危險中，後者檢視居民對於目前政府針對居民提供之健康醫療照護服務的認知與滿意程度。

在事前預防方面，問卷調查結果顯示仍有很多居民對於當地的污染情形與戴奧

辛的毒性認識不清。即使安順廠周圍戴奧辛污染問題已爆發十年有餘，而且政府也已發布並執行補償照護政策，但仍有 50% 的受訪者表示並不了解社區裡受污染的情形。此外，有 10% 的受訪者表示不知道或不相信食用污染管制區內的水產是對身體有害的，而有 35% 的受訪者表示他們至今仍不清楚戴奧辛對身體的傷害為何。

在事後照護方面，有 46% 的受訪者表示，其家戶中至少有一人罹患與戴奧辛污染有關的疾病，另有 17% 不太清楚家戶中病患的病徵是否起因於戴奧辛。然由此可以看出，總共有 63% 的受訪家戶中至少有一人是處於非健康的狀態。此外，有關居民對於健康醫療照護服務的看法，有 82% 表示對於該服務的可近性表示滿意，認為就近在社區中的衛生室就診相當便利。但有 22% 的受訪者對於醫療服務的品質並不滿意，他們認為藥品與醫療器材的品質與數量有很大的改進空間，而且衛生室的看診時間應該延長，如此對於平日有工作的居民而言，在就診上才會更方便。

（二）現行政策與民眾需求的落差

上述問卷調查結果反映了 5 年 13 億政策與社區居民需求的明顯落差，安順廠周圍污染區的諸多問題，因著當地特殊的經濟與社會特質而更顯複雜。在此依據問卷調查的結果，分析現行政策與居民需求的落差。

1. 家戶的長期經濟能力

多數家戶的經濟能力與主要收入來源者的就業狀況息息相關，為期 5 年的慰問金發放或許不無小補，但卻無助於長期的經濟能力發展。在當地居民消費能力的調查中，有一半的受訪者在食物與日用品上的消費能力不足，這些家戶即使每人每月有 1,814 元的慰問金收入，以今日的物價水準來說，助益相當有限。此外，這些家庭的主要經濟來源很多都因待業而中斷，因此生活陷入困境。若主要收入來源者的待業原因是年紀老邁或病痛纏身，那麼轉業的可能性更低，經濟困頓自不待言。若主要收入來源者的待業原因是魚塢停養，那麼未來即使魚塢恢復養殖，當地水產是否能夠除去污名而恢復市場價值，仍在未定之天。台南市政府於 2008 年 11 月 16 日曾在當地為去污名化舉辦品嚐在地農漁產的活動，參加者有 80 人（台南市政府，2008），但本研究查詢相關新聞報導對此活動並無著墨，再加上當地的污染其實尚未清除，因此政府此項活動如何幫助當地魚產去污名化，頗為令人質疑。

2. 居民的環境教育

污染區的重建與永續發展，需要居民充分了解社區所面對的污染問題，唯有如此，居民才會在污染尚未清除之前，懂得如何保護自己，而在污染清除之後，懂得如何保護自己所居住的土地。問卷調查結果顯示污染社區內仍舊有為數不少的民眾並不太了解社區內戴奧辛污染的實際情形，甚至不認為或不知道污染管制區周邊的水產有毒。事實上，對於那些食用當地水產數十年而至今未出現明顯病徵的居民而言，很難相信當地肥美豐盛的水產是有毒的，即使有科學數據佐證，而且政府也因此發放慰問金與頒布禁養與禁捕令，但仍無法取信於當地部分居民，顯然當地居民的環境教育仍有待改進。

3. 未成年者的心靈重建

兒童或青少年在經歷重大災難之後，由於心智尚未成熟，很容易在心理上或情緒上受到傷害，進而影響未來各個面向的發展，因此，這些未成年者的心靈重建不容忽略。污染區的兒童或青少年，在污染事件尚未爆發之前，或許必須經常面對家人或鄰居莫名的病痛甚至死亡。而在污染事件爆發之後，不僅當地水產因污染而失去市場價值，兒童與青少年也因著污染的污名而受到傷害，這些都需要給予相關的心理輔導，助其重拾信心。然而，問卷調查結果顯示，只有不到 30% 的受訪者意識到家中兒童與青少年受到污名化的影響，而認為這些未成年人需要心理諮詢的受訪者則更少。由此可見，未成年者的心靈創傷在社區裡並沒有受到太多重視。不僅如此，政府也沒有正視這個議題，因此，對於社區中未成年者的服務，也僵化地設定在與現有政策重疊的營養午餐與課業輔導的提供上。台南市社會局於 2007 年向經濟部額外爭取 1500 萬從事社區各族群的心理療傷，針對老人、婦女、兒童、與青少年設計各項活動，而其中提供青少年的活動項目只有非常態性的成長團體活動（台南市政府，2007），這對於需要專業諮詢的青少年而言，效果令人質疑。

4. 社區的人口老化

受污染社區正面臨嚴重的人口老化問題，而該問題是由數種原因交織導致。首先，安順廠停止營運之後，當地的工作機會銳減，因此導致勞動人口的迅速搬離，而留下的就業人口大都以養殖、捕撈、勞動、或曬鹽（少數）為主。然而，繼續留下的居民在長期食用受污染水產之後，有些人開始出現病徵因而失業，繼污染事件爆發之後，當地水產失去市場價值，漁塭又受到政府的命令停養，因此，整個污染區再也無法提供就業機會，導致勞動人口再度外移。其次，問卷調查結果顯示，超過一半的受訪者希望家戶中的兒童或青少年於成年之後能夠離開社區，或許受訪者希望這些未成年者長大之後能夠遠離污染的陰影，也或許受訪者看不到社區未來有

何重建的希望，因此希望年輕人能離開社區以尋找更有品質的生活環境。無論受訪者的動機為何，此現象無疑將加劇社區人口老化的程度。

肆、公民參與如何產生不符合公民需求的政策？

上述問卷調查所呈現出的事實是，5 年 13 億照護政策與居民實際需求有很大的落差。要從安順廠個案經驗中，探究公民參與與政策間隙之間的關係，首先要確定的是該社區的公民參與情形，在此，作者將從政府提供社區居民的政策參與管道、社區居民的參與動機、以及居民對這些政策參與管道的利用等三個面向來剖析。有關政府提供社區居民的政策參與管道，作者從台南市政府自 2002 年起所有有關安順廠址戴奧辛污染的 325 份新聞稿逐一查證後，發現不論是中央政府或台南市政府，除了以社區探訪致贈慰問金的方式與居民做非正式的溝通之外，其所提供的正式參與管道主要以說明會與座談會為主，雖然前者主要是讓政府報告處理污染社區各項問題的進度，後者才是以聽取民眾意見為主，但事實上參與居民皆可藉由參加這些會議表達意見。¹¹

有關居民的參與動機，以及居民對這些政策參與管道的利用，從 Salitare (2005) 影響公民參與意願的因素來分析，可看出當地居民雖然普遍關注這個與自身相關的社區污染問題，但是基於各項因素的交互影響，使該地公民參與所呈現的是一個由環保學者與意見領袖主導的參與模式。首先，從此個案的污染歷史來看，當地居民對政府很難有高度的信任。因為安順廠在停止營運之前為國營事業，由經濟部管轄，雖然因其裁撤後合併於中石化而導致後者被最高行政法院判定為污染行為人，但此判決卻容易造成民眾對政府產生「推卸污染責任」的印象。再者，政府於 1981 年即驗出當地水產受到水銀污染，卻選擇保持緘默，使當地居民持續食用當地水產而蒙受身體健康上的傷害（黃煥彰，2005）。這樣的歷史背景，很難讓當地居民信任政府，更遑論感受到政府與民眾分享決策權的意願。然而，民眾對於政府的信任程度到底會如何影響公民參與意願？經驗研究中並無統一的答案，有研究顯示缺乏信任會激勵公民參與以捍衛自我權益（Greenberg, 1998; Greenberg & Lewis, 2000; Leavitt & Saegert, 1988; Solitare, 2005），也有研究顯示信任會讓公民更願意參與，因為他們相信自己的意見會成為決策參考（Putnam, 1996）。在安順

¹¹ 台南市政府市府新聞網站：http://www.tncg.gov.tw/news_t.asp。

廠個案中，民眾對政府的信任程度很難用於解釋參與程度，但卻可部份解釋居民急於要求現金補償的原因。作者在一次與社區居民的座談會中，親聞居民表示，當地民眾當然希望污染能夠徹底清除，但之所以聚焦於現金補償政策的討論，是導因於對政府的不信任，因為，與其等待政府遙遙無期的污染清除與重建政策，不如爭取現金落袋為安。事實上，居民對政府重建政策的不信任，可以從上述問卷調查結果窺知一二。例如，有絕大多數的居民希望家中青少年能夠多多了解自己的社區，但又有大多數的居民希望小孩長大之後離開當地。因此可以推斷，居民基於對社區的感情，當然希望污染能夠清除，但是又對長遠的污染清除甚至社區重建沒有信心，所以不希望小孩繼續留在被污名化的社區中。由此可知，民眾對政府的不信任，確實影響了居民在長期（污染清除與社區重建）與短期（現金補償）解決方案之間，優先順序的選擇。

公民參與政策過程需要付出大量的時間與精力，也需要具備相關的知識，才能夠有意義地幫助提升政策品質。然根據前述問卷調查顯示，此污染區具有三個特質，那就是低收入、老人化、以及低教育水準。依照常理判斷，這三項特質都可能造成公民參與的障礙。根據王秦雪（2009：57-70）針對安順廠污染區居民參與行為的研究，證實了低收入的确是影響居民參與的重要原因之一。此研究從一般居民（非意見領袖）的訪談中發現，很多養殖戶因污染區禁養而生計出現問題，因此白天必須外出到處打工，晚上回到社區內已無精神再參與相關會議。所以，一般民眾若有意見，大都會向社區內的意見領袖反應，請其代為表達。即使一般民眾被動員參加會議，他們也把自己的功能定義為「充人數」而已。因此，一般民眾的受訪者大都謙稱自己即使參加會議也不會說什麼，就交由意見領袖來發聲。

那麼，除了顯宮、鹿耳、以及四草三里的里長之外，還有哪些人是社區意見領袖？Beal 與 Koontz（2007：18）認為非營利組織在褐地重建中具有相當重要的功能，包括動員與整合資源，提供公民相關資訊，以及成為民眾、政府、以及褐地發展廠商三者之間的協調中介。在安順廠污染社區中，主要有三個非營利組織，分別是安順廠戴奧辛污染自救會（以下簡稱自救會）、鹿耳社區發展協會（以下簡稱社區發展協會）、以及鹿耳門天后宮管理委員會（以下簡稱天后宮委員會）。自救會的組織結構相當鬆散，再加上三里里長的相互杯葛，因此在社區利益的代表性上非常薄弱，而天后宮委員會乃專注於當地民眾信仰中心天后宮的管理，雖有少數幹部積極關懷社區的污染事件，但並非代表廟方參與，更非代表信眾參與。三個非營利組織中，只有社區發展協會最能吸引民眾參與社區污染相關的討論，因此協會會長

便成爲社區中積極參與政策過程的意見領袖之一。然而，由於社區領袖之間代表的利益仍有分疏性，特別是三里的里長分別肩負著不同里民的利益，因此，社區意見領袖之間的合作關係薄弱（張銘顯，2010：60-87）。

此個案的另一個特殊性，在於污染相關問題之所以陸續被揭發，是因學者無心插柳的研究發現才開始的。例如 1995 年的清華大學博士學位論文的研究首次檢測出安順廠區貯水池內的魚體戴奧辛含量高於安全食用標準的 60 倍，後來又有成大李俊璋教授爲了檢測城西里焚化爐周邊居民血液戴奧辛濃度而意外發現顯宮與鹿耳兩里居民檢測值偏高，而後李俊璋教授又於 2001 年與 2003 年也測出貯水池內魚體的高濃度戴奧辛，後經環保學者黃煥彰教授於 2002 年在日本舉行的亞太環境會議中報告此污染個案，積極揭發當地污染事實，才開始引起當地居民與政府的關切（王秦雪，2009：136；湯京平、邱崇源，2007：106-107；黃煥彰，2005）。在此過程中，當地居民由初始因不願相信污染事實而採取敵對態度並拒絕與環保學者合作，至態度軟化並相信自己是污染受害，因而在環保學者的領導下，共同合作以成功爭取獲得政府的現金補償，顯然，環保學者在此扮演著相當顯著的角色。

承上，我們觀察到這個以環保人士與意見領袖爲主的居民參與模式，是建構在一個由政府部門、社區居民、意見領袖、以及環保學者之間所形成的關係架構上，而此關係架構也是導致政策間隙的關鍵因素。首先，社區居民對於政府部門重建污染區的長遠計劃沒有信心也缺乏信任，轉而爭取短期的現金補償政策。其次，由於整體污染社區的特質－低收入、低教育水準、以及老人化，使得一般居民在政策過程中對環保學者與意見領袖保持著崇敬與依賴，在觀點上也直接間接地受到影響（王秦雪，2009：81-98；張銘顯，2010：附錄二），作者本身於所參加的社區座談會中，便曾親聞意見領袖宣稱自己的意見就可代表社區居民的意見。然而，正由於環保學者與意見領袖在此個案中扮演的重要角色，所以二者於污染陸續被揭發之初，如何定調未來社區居民的抗爭方向也就決定了政府政策回應的方向。在環保運動中，特別是在公害污染的抗爭過程中，以悲情爲基調來強調受害者的損失程度，是最容易引起社會共鳴與政府關注的策略。此外，誠如 Solitare（2005）所言，褸地居民通常較關心緊急而切身的問題，由於此個案中的環保學者並非社區居民，以一個「外來者」的身分，除了要提醒民眾戴奧辛污染的嚴重性，還要提高他們關心污染議題的動機，環保學者必須選擇一個訴諸情緒並較能引起居民關注的抗爭訴求。因此，在安順廠個案中，由環保學者帶領社區意見領袖所醞釀而成的抗爭運動，會以損害賠償爲主要訴求並不令人意外。然而，在過度聚焦於損害賠償的邏輯

之下，便倉促產生了一個與居民實質需求差距甚遠的 5 年 13 億政策，而在此項政策制定之後，卻引起了社區內對於現金發放標準以及資源分配之公平性等等的劇烈爭議（王秦雪，2009：92-93；張銘顯，2010：89），這恐怕是整體社區在「抗爭成功」的背後，始料未及必需額外付出的代價。

伍、結論

在國家財政資源不足而褐地問題亟待解決的今日，如何更有效率地分配資源，以長期發展的角度重建褐地，是當今政府的重要課題。從本研究針對安順廠污染區居民的需求調查中，我們發現在這個具有一般褐地典型特質的污染區裡，5 年 13 億的政策規劃與居民實際需求差距甚遠。需求調查結果顯示，居民長期經濟能力的培養、未來社區水產的去污名化、居民的環境教育、未成年者的心靈重建、以及青壯人口外移與社區人口老化等等，都是安順廠址污染區在重建的道路上必需面對的種種問題，而這些問題也可能正在我國其他污染區複製當中。然而，身為一個環境議題的研究者，我們不禁要問，為什麼在現今高舉民主精神的時代，在這個強調民眾參與的時代，在這個政府費力建置各種公民參與機制的時代，民眾參與的結果仍舊無法有效地產生符合民眾需求的政策？

事實上，褐地重建政策的意義不只限於污染清除，還在於社會正義與民主精神的彰顯。褐地重建，可視為是社會中一群承受工業發展外部成本的受害者，在蒙受公害污染重創之後的家園重建。這不單指涉社區硬體的重建，還包括軟體的重建，例如居民的身心健康、對政府的信任、對社區的關懷與信心等等。這些關乎社區永續發展的要素，無法透過由上而下的決策過程來強迫改善，必須透過由下而上的民主決策過程方能成型。因為，唯有經由有意義的公民參與，褐地居民才能實質地感受到自己的意見受到重視，而當居民相信自己有助於提升重建工程的品質時，對於政府的信任，以及對於社區的信心，才能重新建立。這不僅有助於重建政策的正當性，也有助於政策執行，更能提升居民對社區的持續關注力。

然而，由於環境不正義的現象，褐地居民一般處於經濟與社會弱勢，在缺乏公民參與的相關知識與訓練，以及缺乏能力與時間參與的前提下，要推動褐地居民參與重建政策過程，確實有重重阻礙，因此利益代理人的出現，實屬必要。當然，若代理人能確實了解民眾之所需，並清楚表達民意之所向，那麼，利益代理人將會是政府與民眾之間良好的中介者，不但能促進政府與民眾之間的溝通效率，也可以提

供民眾充分的相關資訊，以幫助民眾進行理性的判斷並提升參與決策過程的能力。但是，若利益代理人的私人利益也介入其中，則容易像「委託－代理人理論」（Principal-Agent Theory）所強調的，代理人會基於資訊優勢，而進行優於自身利益的行動，例如影響資訊弱勢之民眾的意見進而操縱政策方向，導致所謂的民眾參與失去實質的民主精神，而只具象徵性的意義而已。

褐地重建既然是居民的家園重建，自然需要居民有意義的參與，而褐地的弱勢特質又使得利益代理人的存在有其必要性，但代理人又可能扭曲或操縱民意。那麼，要能夠在這些相互衝突的因素條件之下，制定出真正符合居民需求的重建政策，關鍵就在於確認：（1）民眾向代理人能反應真正的需求，（2）代理人能表達真實的民意。前者的關鍵在於民眾對自我需求的感知，以及對於代理人的信任，後者的關鍵則在於代理人能否懸置個人的利益與價值。

居民的實質需求，分為居民可以切身感受到以及無法感受到的兩類。前者例如失業、收入減少、基本生活難以維持、身體健康衰退等等，而後者則例如缺乏污染相關的專業知識、缺乏對社區重建的願景等等。前者由於是居民的切身感受，所以在感知與表達上較無問題，但後者則較容易受到他人的影響，例如選擇性地相信某些意見領袖所提出的專業數據與社區重建規劃等等。至於居民對於代理人的信任，至少會受到兩個因素的影響，一是代理人是否為社區內部人士，二是代理人是否讓人感受到客觀公平。首先，若代理人是來自社區內部人士，例如個案中的里長，或是社區發展協會會長，其社區居民的身分容易讓民眾產生認同感，因為代理人本身也是受害者，所以居民容易相信代理人會與其站在同一陣線。如果代理人來自社區外部，則居民的信任通常會建立在對其專業知識與經驗的崇敬上，然而，這類的委託－代理關係的基礎較不穩固，一但牽扯利益分配，就容易被瓦解。

其次，褐地居民的利益代理人，該不該懸置個人價值？這個議題關乎居民對代理人的信任，也關乎代理人影響民意與扭曲民意的動機。若代理人的角色被定義為純粹的資訊中介，那麼極小化個人價值的涉入，是對代理人的基本要求。此時，由與重建工程無關的社區外部人士來擔任代理人，或許較能採取中立的立場。以安順廠個案為例，現金補償的標準是根據血液戴奧辛濃度而定，如果利益代理人為社區內部人士，由於也是受害者的緣故，代理人本身的血液戴奧辛濃度有可能成為訂定賠償標準時的考量之一。若由外人來擔任代理人，則不會有這種問題。然而，進一步的問題是，環保人士適不適合擔任褐地居民的利益代理人？顯然，環保人士的在環境議題上的專業知識以及環境運動中的經驗，對於褐地居民在與政府溝通的過程

中絕對有相當大的助益。環保人士可以提供居民環境教育，教導居民環境保護的知識，並幫助居民遠離污染的威脅，此外，環保人士的社會運動經驗，也可以教導居民在公害賠償的爭取上，如何連結社會網絡資源，利用大眾傳播媒體的力量，擴大社區污染議題的能見度。然而，環保人士雖非社區內部人士，卻無法保證其價值中立，原因在於環保運動較為激進的思維邏輯，以及習於與政府對立的態度，很容易將個人激進的環保理念帶入利益代理人的角色中。

為什麼公民參與無法保證產生符合民眾實際需求的政策？這個問題並不容易回答。本研究試著以安順廠的戴奧辛污染為例，分析政府目前的政策與當地居民需求之間的落差，並從公民的參與動機與利害關係人之間的關係架構，爬梳此個案中公民參與的模式造成政策間隙的原因。由於安順廠周邊的污染社區具有典型褐地的特徵，因此作者相信，本研究結果應可作為國內其他類似個案的參考。褐地重建在國內外都是個困難的議題，日本熊本縣的水俣市，在歷經了喪失一千多個寶貴生命的公害污染之後，在污名化的重創下從經濟與社會的衰退中重建，經過熊本縣政府、污染行為人窒素公司、水俣市居民、以及當地非營利組織的共同努力，其中雖然也歷經了利益的激烈衝突與污染社區的分裂，但當年殘破的水俣市，如今已成為日本的環保模範市，居民不再以出身水俣市為恥，反而引以為傲（水俣市立水俣病資料館，2000）。作者相信，褐地重建雖然是個複雜的難題，但只要政府、污染行為人、社區居民、利益代理人、以及其他利害關係人之間，能夠以永續發展的願景來引導重建政策，便能從長期的生態、經濟、與社會永續經營的角度來思考褐地的未來，如此，才可能為褐地居民帶來永續的生機，也才能為褐地居民爭取到真正的環境正義。

參考書目

- 中國石油化學工業開發股份有限公司（2007）。中國石油化學工業開發股份有限公司九十五年度年報，2009年9月26日，取自：<http://www.cpsc.com.tw/upfiles/finan41209041997.pdf>。
- 王秦雪（2009）。環境污染區民眾參與之行為意向變遷—中石化安順廠址污染個案分析。東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文，未出版，台中。
- 王淑麗（2004）。食物中戴奧辛與多氯聯苯影響評估研究，2009年9月26日，取自：http://sars.nhri.org.tw/enews/enews_list_new2.php?volume_indx=66&

[showx=showarticle&article_indx=1890&enews_dt=2004-09-29](#)。

台南市政府（2004）。中石化安順場附近居民健康照護計劃二十一日掛牌，2009年6月23日，取自：http://www.tncg.gov.tw/pda_01.asp?id=%7BEB7F9921-BD91-4B08-90E0-7B96F31EE623%7D。

台南市政府（2005a）。台南市中石化安順廠污染整治問題台南市長許添財親自前往行政院協商，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?SUB1=H1&SUB2=04&SUB3=15&ID={A2895FAF-A3B5-4E7A-8A31-02A2FA6D314E}>。

台南市政府（2005b）。中石化附近居民免費健康檢查，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?SUB1=H1&SUB2=04&SUB3=13&ID={F8EC095E-75CD-43F2-99E7-4F9D50D0B3E5}>。

台南市政府（2006a）。中石化補助經費即將到位，台南市政府已做好萬全準備，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?SUB1=H1&SUB2=04&SUB3=15&ID={259961E8-15AF-4A3D-961F-41F4D7CCB10C}>。

台南市政府（2006b）。中石化附近居民免費健康檢查，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?SUB1=H1&SUB2=04&SUB3=13&ID={B7CB8F20-5915-470D-BB6D-DE840AE4CDAB}>。

台南市政府（2007）。社區青少年成長團體活動建構多元發展空間，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?id={56AD786C-6C84-4AC6-960A-3B8095E47156}&Lang=>。

台南市政府（2008）。中石化年度社區活動成果發表會，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?id={C69588C5-CF59-4B41-B5B2-FF5D4CE3BA37}&Lang=>。

台南市政府（2009）。中石化（台鹼）安順廠開始進行整治環保局召開居民說明會說明進度，2009年6月23日，取自：<http://www.tncg.gov.tw/news.asp?id={023A480F-A107-44A0-9DD1-822558747C60}&Lang=>。

台南市環保局水質土壤防治科（2010）。中石化安順廠整治開挖工程計劃下週再審，2010年3月1日，取自：<http://ecolife.epa.gov.tw/blog/post/950690>。

行政院研究發展考核委員會（2007）。中石化安順廠歷史沿革，2009年2月7日，取自：http://www7.www.gov.tw/EBOOKS/TWANNUAL/show_book.php?path=8_011_065。

- 吳定 (2009)。 **公共政策辭典**。台北：五南出版社。
- 張世雄 (1996)。 **社會福利的理念與社會安全制度**。台北：唐山出版社。
- 張銘顯 (2010)。 **從中石化安順廠個案探討污染社區社會資本建構的方式**。東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文，未出版，台中。
- 陳佳珣 (2004 年)。我們的島—工業遺毒。2010 年 3 月 1 日，取自：<http://e-info.org.tw/column/ourisland/2004/ou04031201.htm>。
- 湯京平、邱崇原 (2007)。多元民主、政治吸納與政策回應：從臺鹼污染案檢視臺灣環保公益團體的政策角色。 **人文及社會科學集刊**, 19 (1), 93-127。
- 黃煥彰 (2002)。失落的記憶—台鹼安順廠的污染。 **看守台灣**, 4 (2), 80-67。
- 黃煥彰 (2005)。正義的曙光~台鹼三部曲，2009 年 2 月 15 日，取自：<http://ecology.org.tw/publication/issue1.htm>。
- Armour, A. (1992). The co-operative process: Facility siting the democratic way. **Plan Canada, March**, 29-34.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 216-224.
- Baker, R. S. (1995). **The social work dictionary** (3rd Ed.). Washington, DC: NASW Press.
- Barber, B. (1984). **Strong democracy**. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bartsch, C., & E. Collaton (1996). **Coming clean for economic development**. Washington DC: Northeast-Midwest Institute.
- Bartsch, C. & E. Collaton (1997). **Brownfields: Cleaning and reusing contaminated properties**. Westport: Praeger.
- Beal, S., & T. M. Koontz (2007). **Citizen participation in brownfield redevelopment: A comparative case study**. The Annual Meeting of Western Political Science Association, Las Vegas.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. **Policy Studies Review**, 16(3/4): 75-103.
- Berry, J. M., K. Portney, & K. Thomson (1993). **The rebirth of urban democracy**. Washington DC: Brookings Institution.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. **European Journal of Sociology**, 2(2), 221-258.
- Dolgoff, R., & D. Feldstein (2000). **Understanding social welfare** (5th Ed.). Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Drysek, J. (1990). **Discursive democracy: Politics, policy, and political science**. Cam-

bridge: Cambridge University Press.

- Fainstein, N. I., & S. S. Fainstein (1993). Community and market under capitalism: Participation in New York and London. In R. Fisher & J. Kling (Eds.), *Mobilizing the community: Local politics in the era of the global city* (pp. 52-71). Newbury Park, CA: Sage.
- Freudenburg, W., & S. Pastor (1992). NIMBYs and LULUs: Stalking the syndromes. *Journal of Social Issues*, 48(4), 39-61.
- Gilbert, N., & P. Terrell (1998). *Dimensions of social welfare policy* (4th Ed.). Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Greenberg, M (1998). Understanding the civic activities of the residents of inner city neighborhoods: Two case studies. *Urban Geography*, 19(1), 68-76.
- Greenberg, M., & M. J. Lewis (2000). Brownfields redevelopment, preferences and public involvement: A case study of an ethnically mixed neighbourhood. *Urban Studies*, 37(13), 2501-2514.
- Leavitt, J., & S. Saegert (1988). The community household: Response to housing abandonment in New York City. *Journal of the American Planning Association*, 54(4), 489-500.
- Meyer, P., & H. Van Landingham (2000). *Reclamation and economic regeneration of brownfields*. Washington DC: US Economic Development Administration.
- Powers, W. C., F. Hoffman, D. Brown, & C. Conner (2002). *A great experiment: Brownfields pilots catalyze revitalization*. New Brunswick, NJ: Institute for Responsible Management Inc.
- Putnam, R. (1996). The strange disappearance of civic America. *The American Prospect*, 7(24), 34-48.
- Randolph, J. (2003). *Environmental land use planning and management*. Washington DC: Island Press.
- Renn, O. (1998). The role of risk perception for risk management. *Reliability Engineering and System Safety*, 59(1), 49-62.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields redevelopment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 917-953.
- Susskind, L., S. Mckearen, & J. Thomas-Lamor (1999). *The consensus building handbook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Titmuss, R. (1963). *Essays on the welfare state* (2nd Ed.). New York: Palgrave Macmillan.

United States Environmental Protection Agency (2006). Brownfield and land revitalization. Retrieved February 21, 2010, from <http://www.epa.gov/brownfields>.

Wright, J. (1997). *Risks and rewards of brownfields redevelopment*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.

Young, I. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

水俣市立水俣病資料館(2000)。第 9 章：水俣再生への取組み，2009 年 1 月 5 日，
取自：<http://www7.ocn.ne.jp/~mimuseum/>。

Citizen Participation and Policy Gap in Brownfield Redevelopment: A Case of Dioxin Pollution of An-Shun PCP Manufacturing Plant

Tsuey-Ping Lee*

Abstract

This article intends to discuss two important issues, citizen participation and policy gap, in redeveloping brownfield. The first part of this study analyzes the shortcoming of existing compensation policy and social services specifically provided for residents living in a severely polluted community surrounding An-Shun PCP Manufacturing Plant. Through a sizable survey conducted between March-April 2008, this study defines the needs of residents and then analyzes in what points existing policy diverges itself from residents' true needs. The second part of this paper tries to examine brownfield citizen participation and explain how public participation can drive to a policy gap, a gap between existing policy and residents' true needs. The research results show that existing policies overlook the following issues occurred in the polluted community. Firstly, long term poverty of some households need to be reduced. Secondly, residents need to be better informed about community pollution so that they can understand how to protect themselves. Thirdly, trauma of youngsters caused by pollution needs to be reduced by professional mental counseling. Fourthly, aging problems in the community needs to be mitigated. Moreover, this study found that the above policy gaps may be caused by an environmen-

* Associate Professor, Department of Political Science National Chung-Cheng University, Taiwan.

talists-and-opinion-leaders-led citizen participation that was build upon a network relationship among the government, community residents, environmentalists, and community opinion leaders. .

Keywords: environmental governance, brownfield redevelopment, citizen participation, social welfare needs, An-Shun PCP manufacturing plant

