

地理研究 第42期 民國94年5月  
Journal of Geographical Research No. 42, May 2005

# 鄰避與風險社會：新店安坑掩埋場設置 的個案分析

## Nimby and Risk Society: a landfill siting case at An-Kong, Shin Dian

譚鴻仁 \*1  
Hung-Jen Tan

王俊隆 \*2  
Chung-Lung Wang

### Abstract

In the process of industrialization and urbanization, collective consumption public facilities as well as private productive facilities are often in the face with people's demonstration caused by suffering from the externalities made by the facilities. This is called 'Nimby, not-in-my-back-yard'. Normally, Nimby is dealt with a problem-solving point of view and seen as a selfish act. The sufferers are to be compensated to ease their dissatisfaction. However, this viewpoint actually takes Nimby as a necessity and reinforces Nimby. Nimby, under modernization perspective, is characterized as a territorized issue, an elitism and problem-solving model. Nevertheless Nimby would be quite different in another modernization. Risk society, firstly, points out that risk is everywhere, not belonging to some spaces and classes only. Secondly, elitism under modern capitalism should be criticized for it combines science and capitalism to social development, monopolizes decision-making and excludes people from participation. Nimby is therefore resulted from modernization. Taking the landfill at Hsintien for instance, the paper puts Nimby into the risk society framework. In addition, the paper points out that the siting of the Hsintien landfill was not because of the least resistance path. Reflexive modernization happens in the case. Beck's theory is supported by the case study that sub-politics mobilization would undermine the myth of non-politics.

keywords : Risk society, Nimby, Externality, Hsintien.

\*1 國立臺灣師範大學地理系助理教授

\*2 中華大學建築與都市計劃碩士

## 中文摘要

在現代化與都市化的過程中，許多集體消費之必要公共設施與非集體消費之生產設施，均面臨了因設施之外部性擴散，而引起設施週邊民眾反對與抗爭之現象，此一現象一般以鄰避稱之。過去探討鄰避的相關文獻大都是以問題解決的觀點看待鄰避現象：鄰避被定調成不要在我家後院的自私說法。對少數的受害者以補償、回饋等手段來降低不滿的情緒。然而這樣的看法基本上同意以及強化鄰避現象是社會必要之惡。鄰避現象的領域問題、專家政治與問題解決模式是現代化之下的觀點。在另一種現代化風險社會的觀點之下，鄰避現象呈現出截然不同的面貌。首先風險社會強調風險無所不在，風險的分佈並不會限定於某種空間或階級的領域之內；其次，風險社會批判專家政治在現代化的資本主義生產方式下，科學與資本主義已結合成巨大的結構，主導社會的發展。這樣的結合，壟斷了決策，也排除一般人的參與，因此鄰避現象事實上是建構在現代化概念的社會現象。本文以新店安坑掩埋場的設置為例，探討風險社會對鄰避現象的另一種詮釋。本文指出選址於新店不是在最小抵抗策略下的考量，反省性的現代化有跡可循。地方的抗爭可以驗證貝克的看法，以次政治的動員打破非政治的迷思。

關鍵字：風險社會，鄰避外部性，新店

## 一、前言

在現代化與都市化的過程中，許多集體消費之必要公共設施與非集體消費之生產設施，均面臨了因設施之外部性(externality)擴散，而引起設施週邊民眾反對與抗爭之現象，此一現象一般以鄰避(NIMBY, not-in-my-back-yard)稱之。鄰避現象最主要的特徵是民眾反對鄰避設施之土地使用與產生之危害(Portney, 1991; Meyer, 1995; Luloff et al., 1998)，因為鄰避設施週邊之民眾將承擔鄰避設施引起的危害與風險。因此都市計畫法第四十七條即規定，「屠宰場、垃圾處理場、殯儀館、火葬場、公墓、污水處理廠、煤氣廠等應在不妨礙都市發展及鄰近居民之安全、安寧與衛生之原則下，於邊緣適當地點設置之」。鄰避設施的特性是會影響社會大眾居住的安全、安寧與衛生，並且對於附近居民產生不良的影響，因此在設置地點選擇人口稀少、都市邊緣的地方興建。傳統公部門看待鄰避現象大致視鄰避現象是一個「選址」的問題、一個專業的專家與官僚教育民眾的溝通過程，以及必要的公共設施設置的過程。過去探討鄰避的相關文獻大都是以問題解決(problem-solving)的觀點看待鄰避現象：鄰避行為多屬於地方性的衝突與抗爭，鄰避被定調成不要在我家後院的自私說法，鄰避設施被賦予了成全多數市民之需求與社會發展之必要。對少數的受害者以補償、回饋等手段來降低不滿的情緒。然而這樣的看法基本上同意以及強化鄰避現象是社會之必要之惡，鄰避是以選址的方式降低危害，以空間包裹風險的不得已的選擇。法定的民眾參與過程自然也如 Arnstein (1969) 指出的，成為了無真正參與精神的「安撫」與「治療」。當鄰避現象以問題解決模式處理時，其實只是不斷的複製與強化生產問題的結構，現象平息後鄰避之危害與風險依然存在。也因此，媒體總不時的報導地方的抗爭如反對加油站、瓦斯儲槽、焚化爐、掩埋場等地方抗爭事件。儘管有文獻指出(黃德秀, 2001)，應當及早告知民眾與強化雙向溝通，但多數之鄰避事件通常以權力之展示收場。

不管是反對核四或焚化爐、掩埋場設置等等之鄰避現象，大致總包含了領域問題與專家政治等因素。在鄰避現象中，公部門的風險控管方式是將鄰避設施設置於偏遠地區以降低危害與風險，以空間區隔處理危害與包裹風險。同時這樣的領域切割也巧妙的選定在弱勢族群的居所，以降低民眾反彈的能力與處理之

成本。就專家政治而言，雖然鄰避事件中公部門依法(都市計畫法或環評法)均有民眾參與的過程，然而不管在參與人員的組成與決策的機制上，處理鄰避的機制卻是建築於科層體制上的專家政治。承受危害與壟罩於風險、恐懼的居民，僅能提供意見供專家與官僚決策。因此Freudenburg (1993)認為鄰避現象完全是參與者的理性行為，因為居民有不同的風險認知以及對官僚的不信任(English, 1992; Flynn et al., 1992)。但對專家而言，鄰避情結是一種自私的、意識形態的或政治的一種傾向，很難進行理性的溝通與說服，因為鄰避包含太多非理性的內涵(丘昌泰，2002)，這與前者對理性與否的價值判斷呈現出一個很大的落差。

鄰避現象的領域問題、專家政治與問題解決模式是現代化之下的觀點。在另一種現代化風險社會(Beck, 1992)的觀點之下，鄰避現象呈現出截然不同的面貌。首先風險社會強調風險無所不在，風險的分佈並不會限定於某種空間或階級的領域之內；其次，風險社會批判專家政治在現代化的資本主義生產方式下，科學與資本主義已結合成巨大的結構，主導社會的發展。這樣的結合，壟斷了決策，也排除一般人的參與，因此鄰避現象事實上是建構在現代化概念的社會現象。了解鄰避現象必須在現代化的脈絡之下，才可以了解它的意義，甚至成因。也因為我們對鄰避的認識一直侷限在 Beck (1992)所言的第一現代概念內，本文的目的在重新審視鄰避。除非我們能夠重新認識鄰避，不然在現代化的發展邏輯之下，鄰避將會在不同時空下不斷上演。本文以新店安坑掩埋場的設置為例，突顯傳統鄰避理論的限制。傳統鄰避的關點在分析鄰避現象時，多數在對鄰避設施的特性與解決之道作出分析，是一個問題解決的模式；而風險社會理論則是以巨觀的看法提出鄰避現象的結構觀點。在新店的案例中掩埋場的申請案，由規劃到環評通過，雖然僅是一個開發的前段，但期間的過程足夠提出對鄰避與風險社會理論整合的回應。

## 二、鄰避現象(NIMBY, not-in-my-back-yard)

在台灣，很多的環境抗爭來自於不當的公共建設，但這些抗爭很輕易的就被冠上「不要在我家後院」而被污名化為要求回饋金的代名詞。這樣想法的出現，多不是來自居住在鄰避設施的附近居民，而是其他社會大眾因為不會承受鄰避設施所帶來的損失，反而可以享受設施帶來便利所持有的一般心態。一般大眾的刻板印象多是社區居民自私、短視的觀念，妨礙了社會公共福利的實現，但是從抗爭民眾的想法來看，若是接受了『鄰避是自私短視的地方狹隘之說』是中了贊成設置鄰避設施一方的抹黑及混淆(李永展，1997)。另外就過程而言，Freudenburg 與 Pastor (1992)兩位學者以環境意識的覺醒與民眾對其自身權利的重視為觀點，看待鄰避現象，這說明了鄰避現象是一種累積的過程以及社會學習的成果(Kasperson and Kasperson, 1996)。這兩種說法均指出鄰避與反對鄰避的形成包含了社會集體論述的生產、衝突與對抗。

Focht(1995, 引自陳彥樺，1998)指出鄰避是一種認知態度、一種社會運動、一種法律失效、一種政策失敗、一種社會病態及一種爭論的典範。其他的學者如李永展(1996)亦指出鄰避的形成也具有可認定的心理基礎，是污染受難者傳播其受害經驗的產物，由於資訊傳遞不明，民眾因為不了解所產生的心理恐懼，便是所謂的鄰避情結。

如前所述鄰避現象的產生乃因為在現代化與都市化的過程中許多集體消費之必要公共設施與非集體消費之生產設施，面臨了因設施之外部性擴散而引起設施週邊民眾反對與抗爭之現象。過去的文獻對設施的類型有以下的探討，鄰避的產生可以根據設施所生產之危害與風險來源，而有以下幾種類型：

- (一)「污染性設施」為經濟發展社會下配合以放任與形式化的環境管制所衍生出的設施類型，例如蕭代基(1996)，將鄰避設施稱為污染性設施。不過，不管在台灣或西方世界，環境議題成為鄰避的主要議

題是近年才有的趨勢。Freudenberg與Steinsapir兩位學者回顧鄰避現象的歷史指出，鄰避早在十九世紀中葉即發生於美國，但當時的鄰避現象主要是以居民反對交通建設為主。環境議題成為鄰避現象的大宗，是在二十世紀的六零年代後才發生的(Freudenberg and Steinsapir, 1991)。

- (二)「空間摩擦設施」為擁有優勢地位的經濟團體在最短時間追求利益的最大化，犧牲弱勢團體的權益，例如紀素菁(1990)認為都市空間是權力運作的結果，擁有經濟優勢或利益取向的團體(例色情行業)易侵入弱勢系統(例二住宅區)，產生空間摩擦的現象。
- (三)「不寧適設施」為令人感到不愉悅的設施類型，例如曾明遜(1991)提出不寧適設施來解釋鄰避設施具有滿足社會需求的服務功能，但令附近住戶感到不愉悅舒適，也可能產生實質或潛在傷害身體或財產價值的威脅，火葬場或殯儀館是「不寧適設施」的例子，它們可能造成一些危害如地價之下跌，但較少產生不可預期之風險。
- (四)「嫌惡性設施」為不受歡迎的設施類型，例如陳彥樺(1999)將鄰避設施定義為嫌惡性設施，其內涵為設施具有潛在危險性或污染性導致民眾直接性的反對設立。
- (五)「風險集中設施」為設施週邊居民承擔的風險多於所承擔利益的設施類型。例如何紀芳(1994)提出民眾對於設施的接受程度與接受設施的風險高低有關，也就是風險越高的設施，民眾越不易接受，這也說明此類設施多是風險集中的設施。
- (六)「鄰避型公共設施」為引起民眾不悅，進一步採取抗爭行動的設施類型。例如吳妙方(2002)認為此類設施在整體社會利益的考量有其必要性，但設施周遭的居民必須承擔設施產生的外部成本或外部性，造成社會不公平不正義的情形出現。

上述的文獻分類均指出鄰避設施會生產出負面之外部性，而由設施週邊之居民所承擔。然而嚴格來說第四、五、六項設施已包含於第一、二、三項設施之定義內。就風險社會的概念而言，上述的設施類型可能產生危害與不可預期之風險，但第3項設施類型可能僅產生危害而較少產生不可預期之風險，也因此這類型的設施並不在本文之分析之內。

在設施的因素之外，鄰避產生的一個重要因素是設施生產之外部性(externality)。根據寇斯定律(Coase Theorem)指出，外部性不會單獨產生，它必須同時有污染者與受害者。例如產生噪音之工廠對藝術家鄰居具外部性，但此二者之單獨存在並不具有外部性的效果。如果單獨只有噪音而無藝術家則無外部性，反之亦然。外部性的出現意味鄰避設施所生產之效益並未透過市場機制產生合理的分配。鄰避設施將生產成本外部化，外部化的成本往往轉嫁給設施周邊的民眾(O'Hare et al., 1983)，因此湯京平(2004)指出，鄰避現象的特色是不對稱的利益分配結構。這種不對稱之利益分配結構導致週邊民眾的抗爭而產生鄰避現象。Luloff et al.(1998)等學者認為此種利益分配結構是誘因包裹(incentive packages)，誘因包裹包含鄰避設施所產生的所有成本、效益與風險。誘因包裹的概念暗示鄰避設施產生的所有效益與風險是不可分割的，一般的解決之道是在包裹中加入正面的效益、賠償等。但這種概念卻忽略其他的社區接受的包裹與設施週邊社區所接受的包裹是不同的。

有學者指出鄰避概念的使用可能產生誤導，因為輕率的使用鄰避概念無法區分反對者僅是反對鄰避設施設置於其居所附近，或是反對鄰避設置於任何地方(Luloff et al., 1998)。因此鄰避概念還需要更進一步釐清，鄰避設施對週邊民眾產生的影響通常與地理上的距離遠近成反比，但這不應只是對污染設施的地理上之接近，而應是對污染或外部性之接近，例如噪音與輻射污染所造成的鄰避現象即有不同的影響範圍。地理上之接近是產生外部性之必要條件，但必須注意的是，所謂地理上之接近，除了外部性會產生影響的

空間距離，也包含時間距離。就時間距離而言，假設核廢料儲存於無人島，這種情形並不代表只有污染者無受害者，而無外部性存在。因為核廢料對未來世代也將造成影響與限制。如果沒有處理對外部性時空上的接近，那對於許多未知與不確定之危害設置所形成之風險即無法處理。

傳統對外部性造成污染的處理是，只要主管機關充分了解污染防治成本，能夠決定哪一方應該負責防治外部性產生的問題，制定法律來強迫行為者自行負擔外部成本，而把外部成本內部化。以皮古(Pigou)的誘因(支付污染的罰款)和寇斯(Coase)的誘因(受害者付費要求不要製造污染)加起來，給予廠商控制污染的雙重誘因作為解決。另一個解決之道是政府用侵權行為法取代行政法規，把交給公部門的罰款給予土地所有者的損害賠償(傅立曼，2002)。如果外部性能夠完全的內部化(不管是罰款或是損害賠償)，鄰避即不應當發生。反過來說，鄰避發生是因為受害者認為賠償不足以支付損害。處罰或賠償只處理到可見之危害，而未支付到不可預見但又可能發生之災害風險。

在消費和生產的兩端同時來控制外部性的產生是一般處理外部性的方法，但這不能解決外部性分佈不均的狀況，特別是貝克(Beck, 1992)之風險社會概念中指稱的跨界的風險(貝克認為風險的擴散不能被拘束在一定的地理範圍內)。過去處理鄰避外部性的文獻，均只有探討可見的危害而忽略風險的不確定性。例如，陳柏廷(1994)，翁久惠(1993)兩人則將鄰避設施定義為嫌惡性設施，其內涵為設施具有潛在危險性或污染性導致民眾直接的反對，如垃圾掩埋場、焚化爐及核能發電廠等。他們的看法並未對風險對一般人的影響與民眾對風險的知覺加以分析。曾明遜(1991)提出鄰避設施具「風險集中」特色，但在其文章的脈絡中，風險所指的其實應當是危害，而且他也忽略了風險所潛藏的跨界分佈問題。

從民眾或受害者的角度視之，鄰避現象除了地理或空間因素外，尚有心理、政治、經濟及社會四個不同面向：

- (一) 心理上：居民對設施開發者與主管機關的信任度不足(蕭代基，1996；English, 1992; Flynn et al., 1992)，而鄰避設施藉由受害者的經驗以及預期恐懼往往是造成鄰避情結的主要原因(何紀芳，1994)。
- (二) 政治上：鄰避性的公共設施大都考量社會整體效率問題，而以空間區位作配置，經常不顧及鄰近民眾的意願與感受，即使有參與也徒具形式，造成社區與政府之間的衝突或資本家與社區間的衝突。傅恆德(2000)提到鄰避現象必須考慮非正規或非傳統的政治行為，或稱為抗議性的行為。民眾抗爭也許是不理性的，但卻是政治參與的一部分。
- (三) 在鄰避現象的政治分析中，國家也扮演非常重要的角色。許多大型的鄰避設施都是由國家所默許甚至支持與擁有的。當發展被簡化為經濟發展，國家自然以提供優良投資環境或相對低廉的環境成本，配合放任與形式化的環境管制，而產生污染性設施的鄰避現象。鄰避現象中國家扮演何種角色？是中立的仲裁者與執法者？這是一個更值得關注的問題。Lake(1993)反對在政府放任(laissez-faire)與自由市場下的發展模式。他指出如此的發展模式只在促進私有財產的極大化與保障資本累積，國家的作為自然是偏袒資本家而犧牲社區利益。
- (四) 經濟上：鄰避設施服務社會大眾，為不可或缺的集體消費財貨，但其外溢的負外部性因為邊際效益遞減原理會隨距離的增加而遞減，造成鄰避設施週邊的負外部性最大，引發出外部性分配不公平的問題。這個因素往往造成鄰避的抗爭只有設施週邊的少數人參與，其他人僅作壁上觀，甚至污名化鄰避為自私之行為。鄰避現象的一個特殊地理現象是，鄰避設施可能造成污染者、受害者與一般社會大眾三種群體。這三種群體的區塊大小又與外部性的種類與範圍有關。它可能伴隨著社會異化，使得公共

領域的範圍縮小，形成一種有限而狹小地緣性公領域(譚鴻仁，2003b)：整體社會的公共議題卻被狹隘的限定於一定之地理範圍內。

- (五) 社會上：民眾面臨到小我與大我的對抗；鄰避設施的設置往往以「最小抵抗路徑」(the least resistance path)的原則，將廢棄物丟棄在特定的地點及特定人群的生活領域(Bullard, 1990)。而這個最小抵抗的特定地點，一般是偏遠地區，包括地理的以及文化的偏遠地區(Johnston, 1995)；而特定人群則非各弱勢族群及貧窮社區莫屬(紀駿傑，1997)。

鄰避現象主要來自外部性，但是對鄰避現象的解決之道除了對外部性的處理外(補償的觀點)，尚有衝突管理的觀點、社區主義的觀點、及科技和民主相互之間知識競爭的觀點：

- (一) 補償的觀點多放在如何用金錢或其他回饋的方式，減輕設施周邊居民的損失，以降低居民的抗爭，形成一個Luloff et al.(1998)所指出可接受之誘因包裹。但在本土的經驗中，黃德秀(2001)發現民眾比較希望能在計畫實施與設施規劃的過程中，清楚了解公部門在做些什麼？而不僅是以後續回饋的方式來彌補民眾。
- (二) 衝突管理的觀點多探討空間衝突、管理模式和和解對策，如李永展(1998)分析空間衝突在於公部門與民眾雙方認知不同、利益分配不均、資源分配不均、及資訊傳播不正確。解決之道在提出合作管理的策略，以風險減輕(環境監測、環保協定)、經濟誘因(補償回饋)及民眾參與三個工具來管理衝突。一般民眾參與的部分比較偏向正式參與的管道，如公聽會、提供資訊、問卷調查及協商等。但研究發現，民眾在面對鄰避設施的設置時，多半不滿足正式的參與管道，而非正式的參與方式來表達意見。黃錦堂(2004)即指出，目前的環境影響評估制度欠缺制度化保障的程序。一般案件鮮少有機會進行第二階段環評，而第一階段環評亦沒有民眾參與。
- (三) 社區主義的觀點以共同的生活空間、共同的歷史文化感、高度的社會凝聚感與主動的政策參與，期望破解鄰避的困境，強調社區可作為國家和個人之間的過渡，破除以國家為中心的公共政策，避免個人追求私利而排擠關懷公共事務的付出(丘昌泰，2002)。社區主義的觀點是以提高民眾參與的方式，降低政府決策時的獨斷，進而反對污染設施的設置。民眾參與形成以新地方治理的發展模式來改變過去公部門忽略社區居民的參與。從彼此的互動創造參與的可能，在互動過程以信任為基礎，彼此因信任而拋棄本位主義，降低訊息傳遞及互相了解所需要花費的交易成本，進而化解鄰避的衝突。
- (四) 知識論述競爭的觀點是藉由民眾提出反對的觀點，挑戰專家政治的知識壟斷與決策壟斷。陳孟瑜(2002)在其研究中提出公部門以科學知識與統計數據建立焚化爐的興建論述，而反焚化爐的一方從生活脈絡找出屬於當地的反對理由，並認為那些「外來」的科學知識會因為與他們的生活「無關」，雙方產生科技與民主的知識競爭論述。但在這種模式中，雙方必須有平等的溝通地位，才能有效解決科學爭議，增加政治決策的正當性。

### 三、從鄰避到風險社會

台灣在過去的發展過程中，一直是以經濟發展掛帥的方式去處理各項產業、經濟、政治、社會與環境的議題。但最近環境的反撲接踵而來，風災、水災、土石流、公害問題等接連發生，令人不禁反思台灣是否不夠現代化？抑或是需要另一種現代化的思維？台灣是否對待發展環境與社會諸多議題不夠理性？抑或是台灣需要另一種理性？在西方，德國社會學者貝克(Ulrich Beck)從車諾比核電廠爆炸事件引起的諸多影

響，提出風險社會(risk society)的概念，重新處理發展與現代化的問題：人類社會在現代化之後應當如何面對社會進一步的發展？

貝克認為工業社會的生產引起風險的出現。工業社會除了生產出各項工業產物之外，副作用(side effects)也不可避免的同時被生產出來，例如污水、廢氣乃至於長期與不可見的輻射污染或貧富差距與種族問題等。這些副作用經過一定時間的累積，終將對人類社會與其發展造成影響。此影響將會跨時空與階級的反饋回人類社會，形成風險社會。這樣的進程使得工業社會的發展，由過去財富分配邏輯轉成風險分配邏輯(胡正光，2003)。當然進入風險社會的前提是：風險已被釋放或轉化成災害進入社會，影響社會之運作，產生對工業社會的反省思考；其次是物質匱乏不再是社會的主要議題(胡正光，2003)。由於全球化的影響這項對已開發國家的描述，已無可抗拒的影響到全球社會之中。在民族國家(nation state)的制度下，由於主權的限制，本國的居民是無法對鄰近國家的污染政策有法律上的主張權力，但在風險與影響分配的層面上，沒有一個區域可以免除接受災害的可能，酸雨以及全球溫室效應就是最好的例子。民主的決策以現有法令以及個人的自由、平等為前提去決定行使權利與責任歸屬，然而永續發展中的風險承擔，則是超越了民主決策的前提(主權內行使公民權的身份)。永續發展下的生態社區卻使得我們必須要對這種影響表達我們的立場。但在民主制度上政權的行使依然是以主權國家為最大範圍，無法顧及跨世代以及不同物種之間的利益(譚鴻仁，2003a)。貝克的風險社會學就在處理由風險分配邏輯所影響下的各種政治社會與發展的議題。

如果現代化(modernization)是由啟蒙時代興起的科學理性，主導人類的文明，那貝克的風險社會指涉的即是，由認識到科學理性的侷限，以及其副作用引發的風險產生的另一種現代化：第二現代。劉維公(2001:3)認為「第二現代理論將焦點放在現代性本身的激進化與變異性。對貝克、季登斯與瑞旭而言與其說是『後現代』的來到，倒不如將當代社會的變遷解釋成『現代化的現代化』(modernization of modernization)現代化的現代化不是『以現代化救現代化』的意思，而是現代化的『自作自受』」。貝克(1992)的風險社會包含有五個特徵(周桂田，1998；胡正光，2003)：

- (一) 風險具體的質與量，以及何時會對人產生影響，是不可知的，而通常社會對風險的定義與認識並不是直接由一般人所操作，中間有一對專業與社會政治的加工過程。
- (二) 風險的分配邏輯跨越現代化社會中的階級與財富界線。由於風險的不可知與不可測，使得風險的生產是多重因果的非線性關係。再加上風險從起因到發生具有一定以上的時間累積後果延展性(顧忠華，1994)，風險時差(周桂田，2002))，因此當風險發生時，其效果是普遍與不特定指向的，科學理性的計算不可能得知。
- (三) 風險的出現並不是絕對與資本主義邏輯不相容。風險也具有市場價值，會被納入資本生產之過程。
- (四) 在風險社會中，並非是存在決定意識，而是意識決定存在。社會上的風險是透過風險的定義機制所界定的，也因此面對風險，應當先面對風險的認識論。
- (五) 由於風險是意識決定存在，而集體認識的過程又是政治的過程，因此風險的認識與處理，將牽涉政治上的權利分配此即所謂之「災難之政治潛能」(胡正光，2003)。

上述的描述簡要的介紹貝克的風險社會的特徵，而風險社會提出目的在處理一個現代化之後的實然與應然的問題。風險社會是一個與後現代理論同時競爭性的處理現代化進程的理論範型。處理風險社會的第二現代與後現代之異同，非本文之目的與能力，但簡要的說，季登斯認為人類並未超越現代性，而是生活在它激進化階段中(劉維公，2001)。貝克以現代社會的發展不自知的製造風險來說明社會發展中專家政治

與資本主義如何面對發展的不確定性。「因此，貝克主張，不是知識，而是非預期後果或是所謂的『副作用』(side effects)才是現代社會發展的動力來源。第二現代可稱作是副作用的時代」(劉維公，2001：7)。

貝克對風險或副作用出現的解釋是「組織性的不負責任」(胡正光，2003)。如貝克主張的，風險的分配不限定與某些特定族群，但專家政治之下風險的界定僅由專家片面在特定的政治過程中決定。這樣的社會、政治之集體行動之下，風險的分配與災害的責任是由社會集體生產的。換句話說，在以科層制與專家政治為特色的現代社會中，風險是一個集體不負責任的結果。現代社會的風險具有集體行動生成的組織性。風險的責任歸屬即為組織性的不負責任。

對於連結現代與第二現代的可能，貝克的主張是提出反省的現代性(reflexive modernity)。貝克的主張是：現代科學引起許多風險與災害。現代科技界定其為低風險卻無法預期其災害影響，以及控制災害之發生。一般人已逐漸失去對專家之信任與順從，漸漸認識風險的不可測。社會大眾應當脫離原先之社會、政治結構，反省性的建構出一個新的社會(Baxter et al., 1999)。

貝克的風險社會理論，除了對現代社會發展到風險社會提出詮釋的觀點外，也對當代應當如何面對風險，提出他的主張。由貝克的風險分析中可以看出，風險的形成，是一個長期的集體社會工程，因此風險的出現才會有組織性的不負責任。在現代社會科層制的分工之下，民眾參與的層面與尺度都受到大幅的限制。民眾不只是在公共政策的後期才被告知，並且在參與的層面上也因為非專業的身份被排除在外，僅能以象徵性的參與角色去合法化公共政策的合理性。貝克認為在現代社會中市民大眾被隔離在所謂「非政治」經濟-技術層面之決策外，而這樣的限制應當被打破，因為風險是不可測的，且任何非政治的過程都牽涉到風險的定義與決策過程(顧忠華，1994)。因此現代社會的風險定義是由非政治過程排除民眾參與的封閉過程，而在風險社會，風險定義程序應當是一個開放的過程，透過公開的爭論協商，以審議民主(deliberative democracy)來達成風險理性。

貝克(1992)認為要打破政治與非政治之間的界線，必須由廣大的市民藉草根市民運動來達成，貝克稱此為次政治(sub-politics)。貝克期望在現代化中被個人化的市民，能夠反省風險的成因與「非政治」如何排除市民的參與，進一步形成反省的公領域。為達成公領域的溝通、學習與妥協的效果，貝克借用哈伯馬斯(Habermas)的溝通倫理概念，希望能由次政治的參與，重新界定風險社會中的社會與政治結構。溝通倫理與審議民主的概念包含三點特色：公共性(publicness)、責任性(accountability)以及互惠(reciprocity)(Gutmann and Thompson, 1996)。在審議民主中，知識為社會建構與互動的。知識的驗證必須藉由互動的參與與觀察得來。它強調規劃或民主的政策討論是一個社會學習的過程。它不否認專業/非專業意見差距的存在，但經由理性的溝通協商，這樣的距離是可以被消除，於是次政治的參與可以消除非政治下的決策壟斷。

風險社會理論提出一個鉅型的分析架構處理現代社會發展的議題。在鄰避的現象中它補充了鄰避理論分析設施特性與解決之道的個體性觀點，而提出鄰避是社會發展的現代性問題。鄰避設施伴隨著風險，而鄰避現象反映著社會處理風險的態度。風險社會理論中副效應與集體的不負責任是鄰避現象中最常出現但傳統理論所無法視及的現象。它將不同的鄰避現象統攝於一個社會發展的結構下，而以哈伯馬斯的溝通理性作為處理反身性以解決鄰避的途徑。Habermas (1984)的溝通行動理論認為理性的溝通行為可以滿足規劃參與中公平參與與專業與非專業能力兩個決策上的兩難(Dietz, 1995)。溝通理性強調規劃或民主的政策討論是一個社會學習的過程。它不否認專業/非專業的意見差距的存在，但經由理性的溝通協商，這樣的



距離是可以被消除而產生一個自發性的共識。這種特性也是對過程 / 結果、公平 / 能力二元對立的有效回應，這個特性也是對古典民主理論中參與的教育性與發展性功能(Pateman, 1970; Lively, 1975)與遠溯至古希臘亞里斯多德所謂的集體智慧(collective wisdom)相呼應。

不過風險社會理論也面臨了兩項可能的挑戰：第一是以哈伯馬斯的觀點處理反身性問題；第二是微觀層面的風險知覺的地方性問題。 Hillier (1993: 89)認為 Habermas 的分析方式表現出一個對權力關係的重大盲點。 Hillier (ibid.)解釋「Habermas 的分析方式試圖說明個人或組織如何藉模糊議題，操控信任關係，以及扭曲事實來影響溝通，但這些分析並沒有充分考慮權力如何運作以及權力關係為什麼存在。」所以 Habermas 的溝通行動理論只是指出溝通過程的應然面：如何成就有效的溝通創造出一個有效合理的論述而形成反身性達成共識。它並沒有就現實層面對溝通做病理的剖析。在理論層面上，Habermas 的論述分析確實可在一個理性與理性人的前提下做論述效度的檢驗，而達到理性論述過程。但是在現實層面上，這種理性與理性人的前提並不必然存在。這可以由以下兩點加以闡釋：

- (一) 由於 Habermas 並未處理權力的問題(其形式、來源)，因此在溝通者未能感知的情況之下，他不會對此加以質疑而權力仍將作用。 Habermas 對理性減少溝通障礙的看法在事實上仍受制於理性的侷限性。我們必須要能夠認知到政治、經濟等形式上的權力對溝通的扭曲，才能夠挑戰與改變這個現況。關於此點，Young (1996)更提出了文化上的差異對平等溝通的限制。除了經濟上的支配與政治上的控制之外、文化上、社會上內化的權力與言談形式等也是一種權力形式。
- (二) Habermas 信任理性的啟蒙力量。在面對價值衝突、利害衝突時可以透過溝通行動達成共識。但現實上冀求既得利益者，在理性的溝通後主動放棄既得利益，或是利益的衝突是可調節的，是一種非常樂觀的想法，多元政治主義(Pluralism)的政治共識是以協商、妥協、利益交換來達成，這個觀點在現實上是較易被達成的。

另外，Habermas 的溝通行動理論的一個難題是溝通行動僅發生在溝通場域內。儘管公共政策攸關大多數公民的利益與福祉，但事實上並不是每位被影響的公民都願意進入溝通場域內與其他公民進行溝通達成共識。一般情況之下，溝通行動是有其成本的，而人民也可以不進行溝通來享受其成果。所以 Olson (1965)集體行動邏輯的影響與限制將對溝通行動造成一個難解的課題。

在微觀的層次上，還需要投入更多的實證研究補充風險社會理論未能夠處理的風險知覺生產的問題。Hannigan (1995:31) 指出風險是定義、妥協與合法性交互運作的動態社會過程後的產物(“a dynamic social process of definition, negotiation and legitimization”)。風險的生產有其政治、社會與文化等相關背景(Ali, 2002)，例如 Freudenberg and Steinsapir (1991)發現二十世紀的六零年代後，環境議題才成為多數鄰避現象的主題，這除了是社會與經濟發展的結果外，也是 Kasperson and Kasperson (1996)認為社會學習的成果。而隨者社會的差異，風險可能有不同的生產與傳播過程。貝克的理論中雖然也嘗試將鉅觀的風險生產拉到微觀的個人或社區的層面，例如他提到的次政治概念，但其次政治(sub-politics)的運作仍然未就空間的差異去檢視不同的社區是如何生產與學習去認識風險，並據此形成次政治的動員過程。以下的部分，本文將以鄰避與風險社會的相關理論分析一個台灣本土的例子。

## 四、新店安坑掩埋場的發展過程

從風險社會的概念看鄰避現象可以觀察幾個概念，例如非政治與次政治的過程，風險定義的決策與分佈，鄰避中的參與是不理性的污名化等。不過根據之前的鄰避設施分析，在鄰避設施的類型中，不寧適設施所產生的鄰避現象並不能包含在風險社會的分析架構中，因為不寧適設施所產生的外部性，並不具有風險之不可測與跨階級等特性(例如殯儀館或陸橋等不寧適設施引起的居民反對)本文接下來將以新店安坑設置掩埋場為例探討風險社會與鄰避現象的關聯。

安坑掩埋場事件的發生於2000年，但起初地方民眾並不知情，直到後來部分地方民代得知消息，開始串聯形成反對團體，並邀請非地方的組織加入。本研究以個案研究的方法透過參與觀察(participatory observation)，次級資料分析(secondary data analysis)與半結構式(semi-structured)問卷之訪談(interview)的方式蒐集資料。次級資料包含剪報與期刊文獻等。訪談對象包含：環保團體成員、民代助理，公部門官員，開發單外人員，地方意見領袖，地方民意代表，反對團體成員，地方居民等，共13人。另外，就研究倫理之考量，本案因參與之人數有限且回應受訪者要求，在以下的描述中均作匿名而以職稱處理。訪談進行時間為2003年11月至2004年5月。

### (一)掩埋場的設置

2000年開發單位申請開發，提審「新店安康事業廢棄物掩埋場」環境影響說明書，90年2月21日召開之第1次審查會，環評委員審查的部分有：一、地方民意，二、交通影響，三、安全，四、污染防治。該計劃在土地開發階段是由民間開發單位提出申請，由公部門來做審核的動作。新店安坑設置過程因為是BOO(build-operate-own)計畫，設置地點與計畫是由開發單位提出，縣府方面認為在規劃、土地開發等階段是由民間開發單位提出申請，由公部門來做審核的動作，而開發單位認為政府的政策是解決一般事業廢棄物的需求，由政府負責審核。地方從知道這消息到動員反對可以分為兩個階段：

第一階段以議員主導，議員意識到大面積掩埋場的開發、設置，會對地方造成威脅。當時僅少數民代知道掩埋場計畫，收容垃圾焚化後的有毒污染物質。2001年自救會成立，要求開發單位停止申請動作，組織成員以立法委員為首，地方議員為輔，加上新店市代表及部分里長的參與。民代發起是因為民意代表的身分及網絡容易取得資訊，地方議員在縣府議會提出質詢，同時里長也開始以其組織傳遞相關知識給居民。由於新店安坑地區多是點狀集合住宅社區形式，居民結構主要是外來人口居多，因此自救會陳情方式是以社區或里辦公室發動簽名、陳情，遞交陳情書方式向縣府反應。

第二階段始於2003年8月，部分居民認為自救會反對掩埋場沒有效果，加上對於地方上的耳語對民代的不信任，在外來團體的協助之下發展新的組織，轉成以民眾為主體，呈現舊組織(自救會)和新組織(大聯盟)雙軌進行的反對運動。新組織建立了新的管道、平台，讓居民能夠參與，也集結地方居民的力量，強調地方居民的自主性與主體性發展。而新組織也因為舊組織的效率執行不彰，組織內的分工與負責更細緻。新組織的成員在專業領域有一定的程度，如退休工務局人員、退休教師、環保團體等。由此可以看出安坑地區有個別的社會資本，對於幫助地方參與有正面的意義。在參與過程中打破專家與非專家的界線，學習及吸收以往不會碰觸的專業知識，如組織運作、法規，地方文化的認識。

雖然有民眾不斷的抗爭，安坑掩埋場的設置在事件曝光前即通過環評，並且免予進入第二階段環評，合法的排除環評法中規定的民眾參與程序。但在此之後，還需要在營建署經過水土保持及區域計畫兩項審

核，將牽涉到層級更高的單位。民眾在專業及資訊方面無法獨立對抗，借助環保團體及立法院永續會的立法委員的幫助，在中央監督事件的發展。另一方面，地方居民也由這樣的訊息管道，發展地方動員抗爭的力量，避免在資訊不對稱的狀況下，面對設施已確定要興建等等的謠言，形成囚犯難局式的集體行動困境，同時也擴大地方居民參與的領域。

在參與的過程中，民眾質疑縣府的說法，縣府強調廢棄物處理的急迫性，將環評導向有條件通過。此外由於環評過程偏向處理技術面的評估，民眾只是單方被告知，居民必須靠著陳情、檢舉等訴訟手段才能參與。很清楚的，在環評過程中，制度運作是交由專家決定，不公開的審議委員會讓地方民眾參與不足，因此民眾覺得權益是操縱在別人手中，不符合本身權益的保障，也沒有給予參與的機會。在鄰避設施設置過程中，居民多是單方面接受公部門的「通知」，且說明會的功能並無實質溝通的效果。另外由說明會時間的任意變動來看，安坑地區居民並沒有感受到過程中的誠意。而面對焚化廠的設置，相關專業資訊也掌握在開發單位手中，呈現資訊不對稱的局面。在設置過程中的民眾參與，並無決定權，僅在說明會上被諮詢意見，很明顯的溝通效果不大，呈現權力不平等的現象。

當地由立委、議員及市代表在知曉掩埋場的設置而展開萬人連署陳情。當時參與的意見領袖回憶，當時萬人連署陳情後政府並沒有給予民眾更多的參與機會。民眾認為「縣府的回應就只是依法行政，對我們來說卻是推託之詞」。縣府官員即使有創新的想法，也受限法規的規定而不能有所作為。例如一位受訪官員即提出「即使這案子有我對環境理念的看法在，但是限於法規，承辦人的角色並沒有實際裁量的空間，所以在行政人員來說只有依法行政」。

另外部份地方居民知道掩埋場要設置在安坑地區，是因為掩埋場地點周邊有一座蝴蝶生態園，園方見到開發商測量土地才知道並通知當地民眾。一般居民並沒有掩埋場設置的消息，公部門或開發單位並沒有將相關設置的資訊主動告知一般民眾。有民眾提出質疑，對掩埋場可能產生對地方環境和住民的威脅性，懷疑掩埋場的設置地方地質不穩將無法承受，但是開發單位以隔離綠帶及強調掩埋場區內未來將保護蝴蝶生態區的特色等說法，試圖化解居民對環境的疑慮。

## (二) 社區反抗組織的發展

在安坑地區組織發展過程，出現自救會和大聯盟兩個組織，前者是以地方議員，市代表和里長為主，後者是以居民為主體。設立的時間以自救會較早，大聯盟的成立是居民不滿自救會成立兩年多，沒有明顯的效果，因而藉著外來環保團體的協助，成立新組織(大聯盟)。自救會成員以民意代表為主，擁有較多地方上動員的資源與網絡，而大聯盟成員多是對於掩埋場的設置，其相關的法規、環保、教育等專業知識較充足。

一開始自救會的成立，主要成員以議員、市代表及里長為主。當時自救會組織還未成立，但是得到訊息是議員的身分在議會由縣府主動告知掩埋場的設置，在代議制度下議員其實是容易得到縣府政策的推行的資訊。但這種正式政治身分的影響並不長久，當時自救會會長沒選上立委，連帶失去立委身份帶來的社會資本，包括組織內領袖的領導與號召力。自救會並沒有持續運轉，後續動員能量也不足。繼任的會長是當地的縣議員，當時議會通知其將要審查這個案子，因為環評過程沒有民眾參與，只有縣議員可以表達意見。民眾只能透過民意代表得知環評的審查過程，居民只有在議員的網絡關係上，才能夠接收相關資訊。多數民眾因資訊不對稱而產生集體行動的囚犯困境，選擇不參與。資訊不對稱主要是由於環評制度中未開放民眾參與所造成的。部份反對掩埋場設施而參與的居民，在資訊不對稱的情形下，且不在民意代表的人

際網絡上，不了解議員在環評審查會所表達之意見，開始不相信民意代表。有居民表示「這個案子是縣政府一個審查的案子，有通知議會，也有通知我們，不過會議就是進去表達意見之後，就請你出來，就是說當時有表達意見這樣子，他們就繼續審查。每次環評的會議我都會到，但是私底下做什麼行動我並不知道」。環評資訊不明，民意代表在參與環評過程也無法將訊息傳遞所有民眾，致使沒辦法參與的民眾質疑議員沒有盡到告知的動作，不相信民意代表。另一方面，在面對掩埋場設置過程的專業技術問題，自救會並沒有專業的能力來面對。另外在組織分工上自救會也有未盡完善之處。自救會內部成員並不都是安坑地區的民意代表，安坑選區的議員擔負起反對掩埋場設置絕大部分的事情，其餘民意代表形成搭便車的情形。

### (三)地方組織的互動

大聯盟的成立是因為地方居民不滿自救會的行動。大聯盟的成立，新的地方權力興起，自救會感受到壓力，被迫將組織及責任分工更細緻，期望更有效率，同時呼籲新組織不要成立，將地方反對力量分散。新組織的誕生顯示地方居民對於民意代表的不信任，居民藉由參與，強調民眾的主體性。新組織希望自行發展獨立的運作模式，不受限過去自救會的運作，以居民為主體的組織動員，爭取民眾的認同，讓反對掩埋場運動的聲音不只是唯一的選擇。新組織的成立是因為其認為舊組織效率不夠，希望藉新組織的成立建立新的管道、新的平台，讓居民能夠參與，也一方面集結地方居民的力量，強調地方居民的自主性與發展，與自救會的關係能夠保持既是分工合作也是互相競爭。在此一過程中新組織的集體行動對舊組織產生壓力與競爭，讓自救會警惕到自己也許不夠積極，擔心抗爭過程沒有參與會讓地方居民認為自救會被收買或不夠認真。

自救會面對大聯盟的興起，並沒有失去運作的空間，兩個組織之間的互動，關係到地方參與的力量發展。在此反對運動的過程，地方因為兩個組織的互動使得社區權力的結構改變。長期協助大聯盟的一位立委助理認為以居民為主的大聯盟，因為和自救會彼此不信任，在動員方面只能夠依靠自己的網絡關係，並沒有辦法動用地方基層里長的網絡關係，在擴大民眾參與便有一定的侷限，。

在民國九十二年十一月二十九日上午，大聯盟動員了大概 300 到 500 人的車隊遊行到縣長官邸，要求縣長允諾本案進入『第二階段環境評估』，並且登上全國媒體。由於這次抗爭的活動，讓大聯盟累積相當的動員組織的力量，同時了解到要讓民眾參與並不容易，除了加強抗爭的正當性外，也開始積極的尋求自救會的合作；另一方面，自救會發現大聯盟是居民所組成的，在希望化解地方對政治人物「被收買」的誤解及疑慮的情形下，也希望能與大聯盟合作，共同行動。後續產生了兩組之間的協調會，針對兩組織間建立互信、合作的機制。兩組織共同決定下次行動的時間、地點、行動路線、訴求等。雙方釋出善意，共同分工，了解及共同參與。在對外方面也希望能獲得大部分民眾的認同，並擴大參與的力量，以凝聚地方反對設施設置的共識。

### (四)鄰避設施的設置

針對鄰避設施，大聯盟會長提出一些說法，安坑居民其實並不反對。地方自己生產的垃圾，由地方已設置的焚化廠來處理，掩埋場是地方不需要的設施，他認為：

我們安坑人，不反對掩埋場。 每人都會製造垃圾，既有垃圾，就必須有場所去處置垃圾，或焚化，或掩埋。但是安坑已有焚化爐，已足應付新店地區，尚有餘裕收納別地的垃圾，為何加設掩埋場，且與既有的焚化爐如此接近，且設在如此人口密集的社區，政府根本罔顧公平正義。

但開發單位解釋掩埋場處理廢棄物主要是縣府與開發單位簽訂的灰渣處理合約，將安坑焚化廠所生產的灰渣、底灰運送到附近的掩埋場就近掩埋，也是考量環境污染物質不擴散，集中處理的經濟效益原則。開發單位的說法是：「所謂的一般事業廢棄物是指無毒無害，而且是不可焚燒的，就是目前的焚化技術無法處理的，例如建材中隔音泡棉、污水處理廠的污泥等。而這些事業廢棄物是由事業單位所生產，而原來新店安坑焚化廠燃燒後的灰渣是每天運輸，經過安坑的主要幹道到八里，將增加交通的負荷，若是興建掩埋場後，直接就可送到掩埋場處理。」

但里長的說法認為地方強調已經設置一座鄰避設施，還要再建一座，對安坑地區是不符合公平正義的原則。大聯盟成員提出居民對於已有焚化廠設施產生的環境污染、危害居民健康，還要設置掩埋場的相關可能產生地質的安全性疑問：

從一九九四年起，就與它共同生活在一起。以直線輻射範圍來計算，焚化爐距達觀社區不到一公里，距玫瑰中國城也不到一公里，迄今不到十年，已造成相當傷害，例如小兒科診所數目暴增，誰能保證新掩埋場不致發生土石流，地下水不致滲透？

#### (五)專家的環評 V.S. 居民的環境

當民眾覺得掩埋場蓋在那麼陡的地方，坡度 50、60 度以上，民眾直覺的就會提出質疑。地方議員就認為居民質疑為何環評過程並沒有讓民眾參與？民眾對地方環境的了解，環評委員並不能夠感同身受。環保團體認為在環評過程中，制度運作由專家決定，不公開的審議委員會做壟斷的決策審議。民眾的參與不足，民眾不滿意，就會覺得權益是操縱在別人手上。

另一方面，開發單位認為此案讓民眾參與規劃過程有困難，因為開發單位面對縣府的審核上程序上都合法，加上規劃過程涉及廠商的商業機密，因此比較偏向讓民眾參與後段回饋、監督營運的過程。此外，制度上的設計也有問題，一位環保團體成員指出：「在運作過程很容易產生基層的民眾對體制運作的不信任，規劃案是交由顧問公司、業者跟專家委員會，不管是互相說服或者制度設計的關係，很多開發的問題沒有辦法在第一關交由專家審議的時候被凸顯」。在動工前的說明會開發單位有意圖要告知民眾將要設置掩埋場，但是開發單位在租借場地遇到困難。此外，民眾對會場地點與會議時間都認為很不方便，開發商並未徵詢民眾。

設置過程中開發單位依法只有在說明會才有機會和民眾接觸，事前並沒有主動先與地方溝通，而縣府又認為面對 BOO(build-operate-own)公私合夥的案子，公部門應保持行政中立，官員說：

今天如果為了這件案子去說明會現場做說明，第一是逾越行政單位的中立；第二是對其他企業不公平；第三是這應該由開發單位來做，若是由公部門來做，是拿社會的資源來達成個別企業的需求。

但開發單位認為如果設置過程合法，就應依法辦理。如果在面對當地居民的不滿、抗爭就停止，那這中間他們的權益何在？開發單位認為正因為政府的能力有限，所以需要和民間的力量合作，來處理台北縣事業廢棄物非法丟棄的問題：

那我會覺得鄰避設施就是不受歡迎，政府的財力和資訊是有限的，便產生 BOT、BOO 制度，用民間較為活絡的力量合作達成政策的實行。雖然說政府朝向零掩埋政策的推動，但台灣很小加上零掩埋政策還需要一段時間，另外，台北縣的事業廢棄物沒地方去，而新店周邊本身也有工廠，新店地區的產業道路被非法丟棄許多廢棄物，那麼多問題，不能只是說我們不需要這樣的設施。

民眾認為縣府提出設施設置的急迫性，以致環境影響評估未進入第二階段的審查作業的說法，並不能讓居民信服，當地居民說到為何不進入環境影響評估第二階段：「這麼大的垃圾場，是不是應該進入一個更詳細的(第二階段環評)，可是我們這個蘇縣長講了：台北縣的垃圾目前有急迫性，所以呢，應該馬上建這掩埋場，那這些環評委員就講這樣就是有條件的通過，來這麼一個定案啦。」環評的程序只有一個流程，四種可能結論(環境影響評估一般是先提環境影響說明書，只要到達需要環境影響評估的標準，經過審議就會有結論。結論有第一，不予開發；第二是有條件通過；第三是通過；第四是要求進入第二階段，進入環境影響報告書。)。環境影響評估的程序雖然有一定的標準，只是在民眾眼裡，掩埋場的設置牽涉到居民的生命財產，他們不解縣府為何以急迫性(設施的需求)的理由通過環評。

幾位里長也對環評沒有進入第二次審查有些批評，當地居民質疑當時環評的程序，並未考量民眾的意見，也沒有民眾參與，以急迫性的理由選擇有條件通過環境影響評估。但是開發單位認為即使進入第二階段環評過程，也不是計畫就會停擺，差別是這個階段會納入民眾的意見，但還是需要專家的審核。開發單位的意見是：

依環評法規定，在環評說明書審查完，動工之前，要跟民眾在公開場合做公開說明。我們之前是審「環境影響說明書」，之後若是進入環境影響評估，需要進入第二階段環評，它的程序也是需要專家學者、政府相關單位，如環保署、市公所、縣府參與委員會的討論，在都市計畫定案前，有公開場合展覽三十天，讓民眾去了解，有相關回應在修改才做定稿的動作。因此在這過程還是需要委員專家審過之後才有展示的層級，也並不是說民眾就介入技術階段，那如果介入之後，誰來盡義務，誰來買單。

民眾為何要質疑環評過程的原因是居民必須為自己反對設施興建的理由尋求正當性，例如行政瑕疵、危害生命財產，或公平正義的說法，最重要是不能讓外界或是縣府認為其自私。一位民眾指出：「主要喊的目標還是進入二階段重新環評。不是直接說不要，地方有一些它的斟酌，或者是用這方式先把你卡住，我直接喊不要，可能容易被抹黑，被打成只是為了反對而反對。」

#### (六)議題的發展與社會動員

外來的環保團體，如綠色行動聯盟、看守台灣等，在反對的過程中協助串聯各個弱勢地方居民。地方組織與環保團體的互動合作過程中，經過彼此的互動，創造參與的可能。由於互動過程以信任為基礎，互動的主客體彼此因信任而拋棄本位主義，降低訊息傳遞及互相了解所需要花費的交易成本。一位環保團體成員指出：「過去這些地方的居民都是自己解決，也沒有能量跟網絡去串聯，所以那些環保團體的角色就是在這個地方，它可以去做一個串聯，把有問題的層次拉到對政策的質疑，地方自救會比較沒辦法做。」安坑掩埋場的設置在通過環評之後，需要在營建署經過水土保持及區域計畫兩方面做審核，對於政策及後續層級更高的單位，民眾在專業及資訊方面並無法獨立對抗，因此借助環保團體及立法委員的幫助，在中央監督事件的發展。地方居民也由這樣的訊息管道，發展地方動員抗爭的力量。早期時居民只能仰賴自救會的網絡、組織來號召民眾，但又對於自救會的資訊管道封閉無奈與不信任。

新店掩埋場設置計畫是由開發單位提出，土地已取得。當地居民認為土地開發除了要設置掩埋場之外，也為大企業被套牢的土地解套。居民提出：

「(那塊地是)中國信託底下的建設公司所有，大概(民國)七十幾年，八十幾年，當時就預備要

建別墅，但是沒有想到在民國82還是83年時 就是當時賀伯颱風， 結果中央政策就改變了，山坡地30度以上的就不能開發， 基地現況在60度以上，很多地方在70度還有在80度的， 今週刊，在去年6月時有提到：這個是為中國信託解套， 今週刊的估計，這個垃圾掩埋場如果完成的話，對中國信託的收益有二百多億的 是不是跟台北縣政府有掛勾呢，所以我們希望檢調單位可以來查，因為太不可思議了， 」。。

但是開發單位認為此計畫土地的取得只要合法，加上這項計畫屬於民間的開發行為，規劃過程並不容易讓民眾介入，只有在後續回饋、相關環境問題上與民眾來共同決定，相關的責任與技術便由公部門來作審核。開發單位認為：

你說要居民參與規劃過程，我覺得有困難。如果是掩埋場以後長什麼樣子？這是民眾可以參與的，因為這是一個開發的行為。基本上，基於環境需求讓民眾了解環境政策，為新店為安坑地區解決環境問題，改善或認養公共設施，這樣民眾才能體會並監督市代表、議員為民眾爭取這些事情。土地的取得是由地主提供，只要取得程序合法，在送審階段，一切合乎法令，又怎麼可以質疑？

居民與里長對掩埋場的設置始終面對居民與資本的衝突，如同李永展(1997)指出政府面臨支持生產(資本案)或消費(社區)的兩難。地方居民認為：「這就不知是不是中國信託的利益 又從壹週刊的報導，被套牢的土地有兩百多億的利潤，我們也去中國信託來抗議」

由台北縣 BOO 最終處置場執行經驗計劃書中寫到：「現階段開發單位所選擇之場址，基本上面臨著與當地民眾溝通上的問題，由各個層面展現之狀況不論業主(環保局)或開發單位均需坦然面對」。開發單位是開發主體，對於面對民眾的抗爭，應該負起與民眾溝通，拿出化解爭議的誠意。但即使把問題解決的成本由開發單位負責，例如買斷環境權、後續回饋及營運監督，還是無法解決民眾對政府的不信任及抗爭帶來的社會成本。公部門站在業主的立場，同時又是制定政策的一方，應該要避免這樣的衝突一再發生，以免讓民眾對公權力產生質疑，將居民帶向與資本衝突的另一端。

對於民眾質疑的水源污染的問題，開發單位在環評委員的要求下，將原本處理無毒的掩埋場防護措施提高，以處理有毒污染物的標準來設置。此外，居民對環境最大的擔憂是基地坡度的問題及開發規模太大，安坑地區人口稠密，若發生災害，居民首當其衝。居民指出：

最大的問題是坡度的問題，平均坡度60%，本身的基地條件就有不適合的問題 設施設在人口密集的地方，政府有辦法嗎？只有產生與民眾的對立。 政府可以規劃可設置及不可設置的地點。若是在地點合適就可以申請，反之即使有地也不可申請 掩埋場距離地方大概800公尺、太近會對居民產生威脅 認為企業做的交通評估用的資料是70幾年的資訊 拉到無對話、無教育、無溝通的資訊落差。

民眾基於自身的生命財產，有權利對當重要國家政策表示意見，因為這些決策對於受害居民的影響才是最大的。更何況如焚化爐、掩埋場等的負外部性設施，往往也都落在經濟與政治上處於弱勢的地緣，居民只有自力救濟動員組織，擴大參與，尋求協助及發展論述來對抗公部門與資本。

當地里長及居民反對縣府以處理事業廢棄物的需求，將設施設置以急迫性為由，使環評沒有讓民眾更進一步參與的機會。環保團體檢視台北縣的事業廢棄物掩埋場的需求，縣府將議題設定為此類設施為需求性設施，對於一般事業廢棄物掩埋場設定為由民間企業來申請，縣府則做好審核的責任。政府提供基本管

制和監督的角色，將公共服務外包，如此的政府是屬於弱勢地方治理的角色。

有地方民眾認為中央對垃圾處理政策是偏向末端處理，應該從其他替代方案，或是鼓勵興建資源回收設施：

那是因為政府長期在其他可行的方案都不去努力，一些再生設施沒有去發展，單純講說這個(掩埋場)是必要性的設施，我們會覺得這句話值得質疑。現在用BOO、BOT的方式，讓民間來投入這個掩埋場，這個方法也有問題？沒有其他替代的方案，你的方案就是鼓勵民間來投入事業廢棄物，那你為什麼不是鼓勵民間來投入一些回收再利用，蓋掩埋場得確是大家都不喜歡的東西，但是為什麼政府要把他變成這種必要的東西？廢棄物處理是垃圾處理的最後階段，政府應該往上、從資源回收再利用來思考，但現階段是鼓勵焚化鼓勵掩埋，而不鼓勵其它的方法。

焚化廠及掩埋場等設施，在台灣一直是不受歡迎的設施類型。地方居民接受環保團體的論述，展開對縣府以急迫性處理掩埋場設置的反擊。但本案在縣府有條件通過環評的決議下通過後，完成地方層級的行政程序，居民與開發商的行動各自暫時告一段落。但因為居民的反對態度不變，掩埋場的日後開發與施工，仍將充滿變數。

## 五、鄰避與風險社會：新店個案的分析與討論

鄰避相關的文獻已經累積相當可觀的數量，在探討其設施的類型，解決之道等，一直有學者提出不同的看法。然而多數的文獻是以單獨的問題解決的角度看待鄰避。這樣的看法未能挑戰鄰避在社會中存在的意義，以及問題的生產邏輯。甚至這樣的看法是在強化鄰避設施的合理性。風險社會的概念是一項鉅型的社會理論，處理現代社會發展的議題。鄰避在風險社會的理論概念之下呈現了不同的意義。鄰避的發生與處理在風險社會中可以有以下綜合思考：

(一) 風險社會描述的是一個風險生產到風險分配，影響人民反省的過程。在現代化的社會中，科層制度結合專家，以科學理性之名，決定風險的定義與程度，而這樣的結果再由法律來強制執行。承擔風險的人民沒有反對的權力。當然並非所有鄰避產生之外部性均可納入風險社會的分析架構下。前文已經指出，都市集體消費中的不寧適設施，如殯葬設施，雖會引起鄰避現象，但此類設施顯然並不會產生風險，而對現代化生成反省性的社會行動。不寧適的設施會引起鄰避鄰避現象，鄰避中亦有不理性的行動，要求在前文中提出的以金錢補償。若僅從消除外部性的觀點視之，這個方法可以解除鄰避引起的抗爭，但這顯然並不能夠達成風險理性，因為它並不能降低風險，反而是在日後風險轉成災害時，失去再處理的正當性，以及因風險累積而可能加大災害的危害程度。在風險社會中任何一個區域與世代的人民都沒有賣斷風險的權利，也因此風險社會的理念無疑的是達到永續發展的必要思考。在新店的個案中，開發商提出以後續的管理處理外部性的交易，但居民卻不接受。居民對坡地開發的質疑與日後可能災害風險的疑慮，使得他們不接受開發商的方案，是一個促進反省性現代化的可能。而個案也指出，後續過程中環保團體的介入，也正是這項反省性現代化由社會學習所產生的影響與日後影響其他地區的契機。然而本地的區位因素：相對高價的集合社區，居民多為中產階級，也顯示風險社會的理念需要高教育程度的居民與良好的社會網絡來動員人民，才可以達成社會學習的功效。這印證了前述所稱的風險生產的地方性因素。安坑地區的反對運動歷經了兩個地方組織發展的階段，前階段是以



傳統的地方勢力動員為主；而後階段則以新興社區的中產階級民眾動員為主。這兩者的差異除了人際網絡與外界環保團體學習的程度差異外，也說明風險知覺即使在同一地點也受文化與社群差異的影響。

- (二) 在鄰避中的一個普遍的現象是居民對政府與開發商的信任低落，在個案中也非常明顯。風險社會指出風險社會中的一項特徵：「組織性的不負責」，科層組織的理性是民眾無法接受政策的原因。而這一點也造成公共政策的不易達成。不管廠商是否真的可以做到不傷害環境，民眾對環境決策的不信任，使得負責與不負責的廠商，都必須承受拒絕的結果。對負責的廠商而言，廠商承受了過去環境政策的債務。類似的例子是以高環保要求的德商拜耳設廠的例子(這不代表拜耳案不具有風險，而是其必須承接過去的政策債務)。風險社會指出科層制與科學理性結合後劃分的「非政治」部分，排除民眾參與。在本案中第一階段的環評無民眾參與，此外個案中台北縣府內的承辦人員也指出，他必須依法行事，即使他本身有對環境的看法。公務員必須依法行事是馬克思指出的「物化」，也是韋伯說的「目的理性」。貝克的「組織性的不負責」指的是同一概念，但更包含了一個跨組織的集體不理性。現實上，對開發商而言，台灣的民眾長久以來已經累積出對政府與開發許可的體制不信任，加上開發商本身必須承受環境的歷史債務，開發商本身應當體認這個時空特色，反而應該主動爭取一階環評，主動的，早期爭取民眾的支持。
- (三) 國家在本案中的角色除了是「組織性的不負責」之成因外，新店的個案也顯示了國家因能力的限制，必須與企業合作，私有化其責任。因此我們看到了國家從公共服務的提供者的角色，轉為公共政策的仲裁者與開發商的守門員。開發商經營掩埋場是以營利為目的，而民眾自然有理由不信任開發商。如同Lake(1993)指出，如此的發展模式只在促進私有財產的極大化與保障資本累積，國家的作為自然是偏袒資本家而犧牲社區利益。地方政府一再以急迫性為由通過環評審查，但是私人開發公共服務的急迫性卻顯示政府私有化地方公共服務對民眾參與可能造成的負面性。
- (四) 鄰避產生的主要因素是外部性的產生，而外部性的分配不僅是對污染源的地理接近。本文指出，外部性的影響是跨時空的。因此風險社會中的鄰避不應當以區位作分割。因此，鄰避現象應當創造一個公領域的議題，由社會整體對此負責，而不應當由設施週邊居民獨立承擔。然而現實生活中鄰避的動員，通常僅有設施週邊居民參與，形成地緣性之公領域。這是鄰避的第一種困境。鄰避的第二種困境，如前述的文獻指出，社會上的多數可能一邊享受鄰避的集體消費，一邊污名化鄰避的參與者，特別當鄰避設施是必要的社會集體消費。新店的個案中，參與者多是設施週邊的居民，證明社會多數對此一議題的反省有限，確實有地緣性公領域的現象。但慶幸的，在民眾參與抗爭的過程中，並未出現污名化的現象，而參與者的內部，除了有因舊組織無效率而形成新組織的新舊組織雙頭馬車的現象，並未有爭奪與分化，形成自我抵銷的反挫。在參與的過程中反而是因組織的分化，加入了外部環保團體而使得參與的局面因而拓展。貝克提出的「次政治」的概念是號召公民社會的草根團體加入討論，而促成「審議民主」的發生。在新店的個案中公民團體的加入的確在資源、在議題與論述的創造上，強化了反對的力量。然而，在後續的正式政治的過程中，是否能夠繼續產生影響，人民如何以反省式的現代化，促進地方發展與組織及制度的變革，仍有待後續及其他個案的觀察。貝克認為風險社會發展的動力在於反省風險對人的影響，以重新改造社會。然而這樣的改造並非一蹴可及，不應期待其對社會制度有立即之影響。
- (五) 鄰避的主因是外部性，外部性不必然是風險，但風險必然是外部性，或外部性的一部分。倘若風險可

以被計算在價格(開發成本)之內,那風險社會即不存在。以外部性的經濟學定義看待風險,因其成本未反映出風險之價值,廠商與政府之得益,製造了社會不公。換言之,風險社會點出了在此環境之下,廠商的剩餘價值已由對勞工的剝削(現代化的廠房可能沒有勞工),轉向至對環境與對社會整體的剝削。因此貝克的風險社會理論,除了以哈伯馬斯的溝通理性理論作為其溫和的行動之指引,指出未來之行動可能外,也可以連結馬克思主義。貝克認為風險的分配是跨階級的,主要是來自實證的經驗觀察。但如果以馬克思的觀點而言,個案中民眾憂慮的風險或外部性主要是日後開發可能造成對環境的剝削,在風險社會中這終究會反映在他們與社會大眾身上,風險的分配是跨越財富階級的。

- (六) 在新店的個案中,開發的行動遇上了極大的阻礙,部分原因是此地的居民大部分是中產階級。他們的反對是因為居住的家園,是以半生的積蓄購買而來,許多人甚至是看上此地良好的環境,所以在退休後遷居至此。這個情形與之前文獻所提的,鄰避的選擇是最小抵抗路徑,而總是靠近弱勢族群的矛盾。但新店個案應當置於另一個社會發展的風險架構下。80年代起台北急速的都市擴張(urban sprawl)使得台北郊區的汐止與新店湧入大量的人口,但週邊的公共設施卻遲遲未有適當之規劃,直到今日,新店安坑的居民依然飽受不足夠的公共設施與交通不便之苦。居民與開發商所共同承受的風險適度是都市化的風險。居民承受都市化移往未開發郊區的風險。同樣的開發商也是承受快速都市化後長期持有土地之風險(雖無正式資料顯示開發商多年前購入土地之開發目的,但以其申請區域計畫土地變更之動作作推測,其多年前購入土地原本應不作掩埋場之計畫,住宅區開發應為合理之推測。此外亦有居民指出,掩埋場是作為土地被套牢之解套)。在大台北週邊地區,可開發土地之有限。掩埋場之開發與否,對開發商與居民而言,均為快速都市化之風險應驗之損害。

## 六、結論

本文就新店安坑掩埋場之設立,驗證鄰避與風險社會之理論。鄰避現象主因為外部性,若無外部性,則無鄰避。而外部性與風險社會所指之風險,在概念有互相闡明之效果。傳統的鄰避理論多以微觀的觀點探討鄰避設施的特性與解決之道。風險社會為一新近之西方鉅型社會理論,旨在處理現代社會發展進程之問題。本文引導鄰避現象進入風險社會之分析架構中,指出鄰避現象可以引導出台灣社會對環境議題之轉化。以問題解決的方式處理鄰避,除了無法面對依舊存在之風險外,也在合理化傳統的非政治領域,賦予專家政治定義風險的權利。由新店個案的例子可以指出以下的結論:

- (一) 風險社會理論可以為鄰避現象提出一個巨觀的結構觀點。新店個案對風險社會理論的許多概念具有驗證的價值。在新店的案例中,風險的分配是透過專家政治所決定,這一部分是貝克指出的非政治過程,但社區居民透過自我動員的次政治與社區外團體連結形成反身性。風險社會理論並不是對鄰避理論的『換句話說』。以風險社會的觀點看待鄰避現象可以提出更進一步的思考,處理現代社會財富與風險分配的議題,並且將傳統看待鄰避之『選址』與『問題解決』的微觀角度,轉向到社會發展與現代化等巨觀議題。
- (二) 在社會動員的部分,新店個案的兩個社會組織呈現出風險意識與地方結合的差異。風險意識的生產與地方的政治與文化有關。在新店的個案中後期出現的地方組織成員多為中產階級,而他們較有社會資本與學習能力也因此他們較能夠拓展組織產生次政治對政策的影響。
- (三) 除了科層體制造成的集體的不負責形成鄰避外,本文也指出:地方服務的私有化也是造成鄰避的原

因。地方政府轉包公共服務予民間企業，進而移轉其責任與角色，但此一來卻造成民眾對政府的不信任，加劇鄰避現象。

- (四) 本文發現新店個案中共有兩個風險結構：一是地方民眾反對的環境災害風險。民眾透過動員與社會學習產生反身性，其結果如何則難以預測，但這已是一個進入第二現代的可能；另一風險是都市發展與擴張的風險。在此風險之下，所有人都是受害者，但民眾卻未對有所回應，反省都市擴張與環境的關聯。
- (五) 貝克指出，哈伯馬斯的溝通行動理論是一個解決風險社會的可能方向。然而溝通行動理論必須處理它與理性選擇理論與集體行動難局的調解之道，否則只是一個限制下的理性(bounded rationality)，因為民眾必須參與才可以進行反省與溝通。哈伯馬斯的理論只提出對願意參與的行動者溝通之道，對於未能參與的民眾而言，溝通是未發生的，而溝通行動理論主張的協商與社會學習自然也無從發生。

## 參考文獻

### 《中文部分》

- 丘昌泰(2002)：從「鄰避情結」到「迎臂效應」--臺灣環保抗爭的問題與出路。政治科學論叢 17 民 91.12，33-56。
- 何紀芳(1994)：都市服務設施鄰避效果之研究。政治大學地政研究所碩士論文。
- 吳妙方(2002)：鄰避情結在公共政策形成過程中的困境與疏解。東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 李永展(1997)：鄰避症候群之解析。都市與計劃，24(1)：69-79。
- 李永展(1998)：鄰避設施衝突管理之研究。國立台灣大學建築與城鄉研究學報，9：33-44。
- 周桂田(1998)：「風險社會」中結構與行動的轉軸。台大社會學刊，26：99-150。
- 周桂田(2002)在地化風險之實踐與理論缺口 - 遲滯型高科技風險社會。台灣社會研究季刊，45：69-122。
- 紀素菁(1990)：都市空間摩擦對居住環境生活品質衝擊之研究 - 以敦化地區為個案。國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 紀駿傑(1997)：環境殖民：資本主義生產擴張下的台灣原住民土地與資源權。原住民土地與文化學術研討會，台北：中國土地經濟學會。
- 胡正光(2003)：風險社會中的正義問題：對「風險」與「風險社會」之批判。哲學與文化，30(11)：147-163。
- 翁久惠(1993)：嫌惡性設施對生活環境品質影響之研究 - 以台北市內湖、木柵、士林三個垃圾焚化廠為例。國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 陳孟瑜(2002)：解構鄰避現象：反焚化爐運動中的科技與民主。清華大學社會學研究所碩士論文。
- 陳彥樺(1998)：嫌惡性公共財之經濟分析。中山大學中山學術研究所碩士論文
- 陳柏廷(1993)：惡性設施合併再利用之研究 - 以福德坑垃圾掩埋場及富德公墓合併為例。國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 傅立曼，大衛/徐源豐譯(2002)經濟學與法律學的對話，先覺出版社。
- 傅恆德(2000)：政治參與的類型：誰參與抗議性活動。東海社會學學報，61-83。

- 曾明遜 (1991)：不寧適設施對住宅價格影響之研究--以垃圾處理場為個案。國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 湯京平 (2004)：鄰避政策與公民參與 民主化情境下的制度與策略難議2004永續發展科技與政策研討會。民國93年12月24日，台北。
- 黃德秀(2001)：補償對鄰避現象的影響\_以烏坵低放射性廢料場址為例。臺北大學資源管理研究所碩士論文。
- 黃錦堂 (2004)：由德國法之比較論我國鄰避設施設立許可程序之興革。2004永續發展科技與政策研討會。民國93年12月24日，台北。
- 劉維公 (2001)：第二現代(second modernity)理論：介紹貝克(Ulrich Beck)與季登斯(Anthony Giddens)的現代性分析，收錄於顧忠華(編)《第二現代 - 風險社會的出路》。台北：巨流。
- 蕭代基(1996)：汙染性設施之設置與民眾信心之建立。臺灣經濟預測與政策，39-52。
- 譚鴻仁 (2002)：理性選擇理論看溝通式規劃：兩個公共參與模式的比較，收錄於林建元(編)：《都市計劃的新典範》。台北：詹氏書局。
- 譚鴻仁 (2003a)：民眾參與與永續發展。師大地理研究報告，38: 55-66。
- 譚鴻仁(2003b)：公、私之間：由一個私有財產公有化的例子看領域的變動。地理學報，34: 1-16。
- 顧忠華 (1994)：「風險社會」的概念及其理論意涵。國立政治大學學報，69: 57-79。

《英文部分》

- Ali, S. Harris (2002) Dealing with toxicity in the risk society: the case of the Hamilton, Ontario Plastics Recycling Fire. *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 39(1): 29-48.
- Arnstein, Sherry R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*, XXXV: 216-24.
- Baxter, Jamie, Eyles, John and Elliott, Susan (1999) 'Something happened': the relevance of the risk society for describing the siting process for a municipal landfill. *Geografiska Annaler Series B: Human Geography*, 1999, Vol. 81(3): 91-109.
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. Translated by Ritter, M. London: Sage
- Bullard, Robert D (1990), *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*. Boulder: Westview Press.
- Dietz, Thomas (1993): Democracy and Science in Ortwin Renn, Thomas Webler and Peter Wiedemann eds. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- English, M. (1992) *Siting Low-level Radioactive Waste Disposal Facilities: the public policy dilemma*. N.Y.: Quorum Books.
- Flynn, J., R. Kasperson, H. Kunreuther, and P. Slovic (1992) Time to rethink nuclear waste storage. *Issues in Science and Technology* 8: 42-48.
- Freudenburg, W. R. (1993) Risk and Recreancy: Weber, the division of labor, and the rationality of risk perceptions. *Social Forces* 71: 909-933.
- Freudenburg, W. R. and C. Stensapir (1991) Not in our backyards: the grassroots environmental movements. *Society and Natural Resources*, 4: 235-45.

- Freudenburg, W. R. and S. K. Pastor (1992) "Nimbys and Lulus: stalking the syndromes." *Journal of Social Issues*, 48(4): 39-61.
- Gutmann, A. and D. Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*. NJ: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1984): *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and Rationalisation of Society*. London: Heinemann.
- Hannigan, John (1995) *Environmental Sociology: A Critical Constructionist Perspective*. N.Y.: Routledge.
- Hillier, Jean (1993) To boldly go where no planners have ever... *Environment and Planning D: Society and Space*, 11: 89-113.
- Johnston, B.R.(1995) Human rights and the environment, *Human Ecology*, 23(2) : 111-123.
- Kasperson, R. E. and J. X. Kasperson (1996) The social amplification and attenuation of risks, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545: 95-105.
- Lake, Robert W. (1993) Rethinking Nimby, *Journal of American Planning Association*, 59: 87-93.
- Lively, Jack (1975): *Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Luloff, A.E. , Stan L. Albrecht and Lisa Bourke (1998) Nimby and the hazardous and toxic waste siting dilemma: the need for concept clarification. *Society and Natural Resources*, 11(1): 81-90.
- Meyer, William B. (1995) Nimby then and now: land-use conflict in Worcester, Massachusetts, 1876-1900. *Professional Geographer*, 47 (3): 298-308.
- O'Hare, M., L. Bascow and D. Sanderson (1983) *Facility Siting and Public Opposition*. N.Y.: Van Nostrand Reinhold.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collection: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portney, K.E. (1991) *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The Nimby Syndrome*. N.Y.: Auburn House.
- Young, Iris Marion (1996): Communication and the other: beyond deliberative democracy in Seyla Benhabib ed. *Democracy and Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

收稿日期：93年9月23日

修正日期：94年2月25日

接受日期：94年3月11日

