

多元民主、政治吸納與政策回應： 從台鹼污染案檢視台灣環保公益團體的 政策角色*

湯京平

國立中正大學政治學系教授

邱崇原

國立中正大學政治學系碩士生

慣於維持靜默 (quiescence) 的社會弱勢族群，如何在民主的政治體系中獲得足夠的代表性，以成就符合其利益的政策方案，實攸關民主政體追求社會正義的能力。1970年代以降，新社會運動的開展，顯示了政府政策不一定就會被特殊利益團體所把持。反之民主政治體制確實可能在市民團體、專業社群以及社會運動人士的奔走下，成就許多以廣大而分散的利益為主要依歸的政策。然而仍有許多未曾集結成團體、甚至未曾意識到自身利益的社會邊緣份子。他們的特殊需求，甚至未被界定在「公共利益」範疇內。古典多元主義理論長久以來所忽略的社會正義議題，至今仍未有令人滿意的研究成果。本文檢視我國台南安南區一個污染廠址復原政策之發展，管窺民主體制能夠矯正社會不公義的珍貴特質。以菁英為主體的市民團體在缺乏地方居民支持的情境下，透過資訊的優勢，切入議題論述的利基，募集足夠外部資源，並成功地周旋在各政策行動者之間，提供其誘因與環保團體結盟，成立了新的「倡議聯盟」，進而得以穿透既有的政策制訂結構，迫使政府積極回應其訴求。此外，環保團體的成功亦得力於外在條件的轉變，如土壤及地下水污染整治法的通過與施行。相反的，受政策影響的弱勢族群是否能夠在一開始便能夠投入，則比較不是關鍵性的因素。

關鍵詞：倡議聯盟、政策網絡、社會運動、市民環境主義

* 作者感謝黃煥彰教授以及寺尾忠能提供許多珍貴的一手資料與田野調查上的協助。本文初稿曾發表於 TASPAA 第三屆年會，感謝評論人丘昌泰教授、徐世榮教授、以及兩位匿名審查人的寶貴意見，以及國科會 (NSC 93-2815-C-194-022-H) 對本文的經費補助。

收稿日期：94年6月15日；接受刊登日期：95年1月23日

壹、前言

比較民主的社會，是不是比較公道的社會？台灣在其民主化的過程裡，曾走過激烈街頭抗爭層出不窮的動盪年代，其間受到壓迫的民眾，在政治管制逐步放鬆之際，成功地集結起來以體制外的手段爭取自身的權益。隨著民主制度的鞏固，政治體制也發展出多重制度機制，讓政府充分回應這些集結起來的市民力量，因此激烈的街頭抗爭與衝突大幅減少，社會也恢復平靜。然而，在平靜的表徵下，仍可能有許多不公道的事情持續發生。許多未曾集結起來的弱勢族群，是否能夠同樣地讓政府政策忠實地回應其需求？

慣於維持靜默 (quiescence) 的社會弱勢族群，如何在民主的政治體系中獲得足夠的代表性，以成就符合其利益的政策方案，實攸關民主政體追求社會正義的能力，但似乎未受到學界足夠的關注。雖然政府如何在政策過程中回應各種壓力團體的需求一直是實證政治學研究的主軸，但從早期的多元主義傳統開始，主流理論就假設「利益團體」的主動聚合性，認為彼此利益立場相近的個人會自動形成特別利益團體 (special interest groups)，而成員彼此交疊的無數利益團體同時存載於一個民主體制之中，且各團體則會透過彼此結盟或抗衡的策略，以及各類向政府遊說的活動，積極地追求各自的利益 (Truman, 1951: 502-503)，而達到某種均衡。因此，利益團體積極追求自身利益不但無害，也有助於維持政治體系的穩定，甚至成就公共利益 (Dahl, 1961: 85-86)。這樣的假設讓古典多元主義者呈現顯著的保守性質，傾向於承認現狀的合理性，甚少關注社會弱勢團體是否真能獲得充分的利益代表。這些弱勢團體一方面可能未曾意識到自身利益所在，另一方面可能因為自身的條件問題而缺乏政治功效意識 (efficacy)，而未曾積極參與政策過程，因此其利益能否切實地反應在民主體制的政策設計之上，實不無疑問。

隨著 1970 年代環境保護運動、消費者運動、女性主義運動等新社會運動 (New Social Movement, Touraine, 1988: 3-20; Pichardo, 1997: 411-412; Edelman, 2001: 285-286) 的開展，關注於政治過程的學者開始注意到，許多公益遊說活動 (public interest lobbies) 對於政策的形成確有不可忽視的影

響力 (Berry, 1977: 286-292; Vogel, 1980: 622-627; McFarland, 1976: 4-5)，而接連發生的環境與社會立法，也顯示了政府政策不一定就會被特殊利益團體所俘虜 (captured)。反之，民主政治體制確實可能在市民團體、專業社群以及社會運動人士的奔走下，成就許多以廣大而分散的利益為主要依歸的政策。為了解決政治現實與既有知識體系的衝突，學界以「新政治」來表達這個令人驚訝的發展，並迅速發展出許多新的政策過程理論，一方面企圖分析倡議公共利益的團體何以能克服 Olson 集體行動邏輯下的搭便車效應，集結起足以撼動決策者的政治能量，另一方面則希望進一步釐清新政治風貌的互動機制：政府與以往主宰政策的特殊利益團體如何回應這股抗衡的力量，以及哪些因素導致這些特殊利益團體在政策過程中能夠受到有效的制衡。有些理論著眼於宏觀的政治文化改變，如 Inglehart (1977: 22) 就認為，權力平衡點向公共利益團體移動的乃源自於後物質主義 (postmaterialism) 的興起，亦即，社會變得更富裕之後，依據 Maslow 的需求層級理論，人們會開始重視物質或經濟利益以外的價值，如美學 (aesthetics)、道德 (morality)、權利 (rights) 等，並據此調整其政治行動，加入倡議公益政策的陣營。有些則從微觀的觀點，檢視對抗特別利益團體的勢力如何透過誘因結構的調整，集結社會資源 (Wilson, 1995: 31) 與維繫組織力量 (Walker, 1991: 85-86)，以及過何種制度面的管道或機制，有效地影響決策。

雖然日漸累積的文獻在描繪政策過程的複雜性方面可謂有長足的進展，但對於古典多元主義理論長久以來所忽略的社會正義議題，至今仍未有令人滿意的研究成果。各個政治民主體系中，必然有許多未曾集結成團體、甚至未曾意識到自身利益的社會邊緣份子。他們的特殊需求，也許未被界定在上述「公共利益」範疇內，因此即便在公益遊說活動盛行、公益訴求能被納入考量的後多元主義時代，這些弱勢族群是否及如何在政策過程中獲得合理的利益代表，並在政策內容上反應其偏好，仍非常值得深入瞭解與探索。

本研究以台南安南區的一個污染廠址復原政策之發展為例，檢視以菁英為主體的市民團體在缺乏地方居民支持的情境下，如何成功地讓污染行為人與各級政府積極回應其控制污染擴散、擴大整治規模，以及照顧受害居民的訴求。這個案例不但展示市民組織及相關行為人在政策過程中的動機與策略

細節，以呈現多元民主政治的複雜運作風貌，並試圖在學理上，填補既有理論的不足，亦即，相對弱勢的社會族群如何可能在民主體制中，透過利益代理人取得足夠的政治代表，讓政府在政策中回應其需求。

貳、弱勢團體的利益代表與市民環境運動

雖然許多自由主義者相信，多元民主體系下各特別利益團體在錯綜複雜的合縱連橫的運作下，應會維持某種穩定而均衡的政治運作，而「均衡」一詞，則意味著某種程度上公共利益的維護，因此具有規範性的意涵。然而，就實證的觀點而言，即使在制度相對成熟而運作穩定的民主國家，都難免有權力分配不均的情形。部分社會成員可能因為性別、族裔、階級等因素，而特別缺乏對於公共政策的影響力，並遭受不公平的對待。例如，在「鄰避症候群」(Not-in-my-backyard, NIMBY Syndrome) 肆虐的年代，許多不受民眾歡迎的公共設施或土地利用方案，為了避免選擇場址遭到強烈的抗爭而陷入僵局，都採取「阻力最小原則」，讓許多原本已經發展落後的社區，因為無法有效動員抗爭，或亟需改善經濟情況，而被迫接受更沈重的環境負荷與更大的健康威脅（丘昌泰，2002: 35；湯京平，1999: 356；湯京平，翁偉達，2005: 129-133）。¹

不少傑出的研究修改古典的多元主義，從公共政策的決策結構來解釋這種權力不均的常態。在中央或聯邦政府的階層有所謂的多元菁英主義 (plural elitism, McFarland, 1991: 281)，認為雖然沒有單一的權力菁英掌控所有的政府決策，但公共政策會被切割成許多政治競技場，而各競技場中都有獨擅勝場的權力菁英。如早期的政策鐵三角 (Iron Triangle) 或代理政府 (subgovernment) 理論 (Berry, 1989: 172)，即認為每個特定政策領域都有一群由利益團體 (遊說者)、立法者 (特殊委員會成員) 以及主辦的行政官員組成的權力菁英，彼此長期互動與利益交換，平時對資訊進行寡占式的掌控，在國會審議時主導議程，因而對該領域的政策有獨特的支配能力。自 Olson (1965:

1 關於選址衝突管理的比較研究，請參考 Lesbriel and Shaw (2005: 1-207)。

5-52) 之後從理性抉擇 (rational choice) 觀點出發的政治經濟學理論，大都抱持類似的觀點，包括諾貝爾獎得主 Stigler (1971: 10-11) 與另一位芝加哥學派的巨擘 Peltzman (1976: 213)，都認為特定利益團體的尋租 (rent seeking) 活動是政府無效率的根源，而這些牟求私利行動的代價，則為整個社會「淨重耗損」(deadweight loss) 的產生，也就是公共利益的斷傷。²

除了國家層級的政策過程理論，許多研究把焦點放在地方政府的決策架構。Stone (1989: 4) 在他得獎的作品中，以美國亞特蘭大的治理為例，呼應 Molotch (1976: 310) 「成長機器」(growth machines) 的概念，³ 認為在都會政策的制訂過程中，存在一種非正式的利益交換網絡，被稱為「都會霸權」(Urban Regime)。其乃由一組掌握都市中金融與主要產業的經濟菁英所組成，任何政治人物被選上後，面對政治權力的嚴重分割以及選民分殊而互相衝突的需求，都必須取得這些團結的經濟菁英之奧援，才能在施政滿足跨階級、種族差異的最大多數人之利益。因此，這些城市中的經濟菁英對政治菁英形成某種非正式卻有相當強制力的規範，讓不同政權在同一政策維持相當程度的一致性與穩定性。

這種結構的觀點比較擅長解釋政策的一致性，以及為何經濟利益團體長久以來把持公共政策制訂的現象，但對政策轉變 (policy shift, Jones, 1994: 27)，以及快速累積的異例，則往往束手無策。從過去的經驗來看，的確有許多原本不太積極追求自身利益之弱勢族群，在經歷政治動員後，成為新興利益團體，進而成功地影響政府決策。例如，從在世界各國盛行多年的後院環境運動 (Backyard Environmentalism)，可以看見許多社區居民克服了集體行動邏輯中搭便車效應的障礙，集結起來對抗不公義的對待，追求更符合環境正義的公共政策。這些實例代表傳統上被認為處於社會邊緣的弱勢族群不但可能被成功地動員，還可能發揮實質影響，改變政策方向、內容，乃至於既定的政治互動模式。許多動員甚至不是以追求實質利益為目的，而是展現身份認同的新社會運動。這樣的發展，促使公共政策學者認真回過頭來檢

2 關於 deadweight loss 概念的介紹，請參考 Stevens (1993: 202)。

3 亦作 progrowth coalition，請參考 Strom (1996: 455-481)。

視在政策需求層面的結構與策略，除了希望瞭解這些壓力團體的發起、組成、維繫，以及性能建構（capacity building）的過程，同時也希望分析這些團體在何種制度情境下，以何種方式穿透既有的政策制訂結構，或被吸納進「政策制訂聯盟」（enacting coalition），或迫使政府積極回應其訴求。

在理解政策需求者的文獻中，可以發現許多討論都針對「集體行動」的可能進行論述。除了 Moe (1980: 28-34) 以選擇性誘因 (selective incentives) 以及功效意識 (efficacy) 等心理層面因素來解釋壓力團體的成功動員，Wilson (1995: xviii-xix) 則強調政治企業家 (political entrepreneurs) 在集體政治行動中的角色：若能夠尋求各項資源來提供物質性 (material)、社群性 (solidary)、目的性 (purposive) 等各種特質的誘因結構，則能夠維繫政治組織的活力。類似的觀點則是 McCarthy and Zald (1977; 1997: 1216-1217) 的社會運動「資源動員」理論 (resource mobilization theory)，強調社會運動能否存續的主因在於支持運動的資源能否被有效募集，包括金錢、溝通網絡、友善的制度環境、乃至於成熟的公民意識等。此外，策略與戰術的開發或習得，也被視為重要資源 (Tilly, 1978: 151)。⁴ 相對於這些強調社會運動輸入 (input) 層面的元素，晚近的學者也開始強調宏觀因素對於社會運動的影響。諸如政治意識型態 (如保守主義或自由主義) 的流行、或新價值觀的引進等較抽象而影響深遠的因素，在「政治機會理論」(political opportunity theory) 中被提出 (McAdam, 1982: 42)。⁵

即便壓力團體能夠形成與順利運作，但未必能夠成功地影響決策，因此比較細緻的理論應該能夠分析政策行為者間的策略互動。近年發展的議題網絡 (issue network) 與倡議聯盟 (advocacy coalition) 等概念 (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 3-4) 則提供一個認知架構，有助於描繪政策行為者間的動態關係。質言之，若把議題網絡視為一套溝通體系，其間壓力團體、

4 如非暴力的抗爭手段的發展 (Zunes, Kurtz, and Asher, 1999: 9-35) 以及遊說以外影響大眾 (而非直接影響決策者) 的策略之運用 (Kollman, 1998: 3-57) 等。

5 「政治機會理論」亦作「政治機會結構」(political opportunity structure)，乃社會運動理論中「資源動員論」的一支，簡而言之，是一種把社會運動的成敗放在較長的歷史情境中檢視的觀點，嘗試以挑戰者所面對的機會 (opportunity) 與威脅 (threat)，以及政治權威的順應或鎮壓等策略互動來解釋社會運動的風貌與發展 (Tarrow, 1998: 85-86)。

行政與立法部門的政府官員、學界人士以及媒體等成員關注於同一議題。有些成員可能涉入不深，另有些則站在比較核心的位置，穩定地尋求其他成員的支持，甚至結盟以推動共同支持的政策方案，被稱為倡議聯盟。當特定議題網絡只有一個倡議聯盟，則該聯盟可望主導政策制訂。但當新的聯盟在某政治企業家的主持下集結起來，募集足夠的資源，並透過合縱連橫的方式吸收舊聯盟的成員，進而挑戰舊聯盟的主導地位，則政策就有轉變的契機。

民主政治體制中的弱勢族群；往往因為政治功效意識太低而自外於和其利益攸關的議題網絡。然而，當特定的市民團體不管基於自利或公益的理由，願意進入這個議題網絡，以代理人的身份挑戰既有的政策制訂聯盟(enacting coalition)，爭取有利於弱勢族群的新政策方案，則可能形成另一個倡議聯盟。此間需要政治企業家發掘切入議題論述的利基、募集足夠外部資源，並透過招徠議題網絡外的新成員或吸納敵對聯盟內的既有成員，開始與既有的聯盟相抗衡，要求其妥協。然而，任何一個嘗試推翻現狀的努力都處於相對不利的地位，因為其面臨的是既得利益聯盟優勢的資源掌握以及長久以來培養的合作默契。因此，挑戰現狀的過程要能成功，除了要有政治企業家提供充分的誘因結構以吸引不同背景的支持者之外，通常依賴外在條件的轉變，如新制度的設定、主流意識型態的變化等。反之，受政策影響最深的弱勢族群，並不需要是新興倡議聯盟中的主導者(或 Sabatier 所謂的「政策捐客」，policy broker)，畢竟他們通常並沒有能力完成這樣的任務。茲以台鹼安順廠污染事件為案例，檢視這些市民團體如何在我國多元民主的政體下，挑戰政府既有的保守立場，讓公共政策能夠忠實地回應社會最邊緣團體的利益。

參、台鹼安順廠事件與台灣污染復原政策的形成

一、背景介紹

三百多年前鄭成功登陸台灣的遺址鹿耳門天后宮附近，地景自然透著荒涼：一面是整片的芒草，另一邊是木麻黃防風林，加上魚塭廣佈，一直是賞鳥者的天堂，婚紗攝影者的最愛。此間短短六公里的鹿耳門溪，由於沿岸未見工業與畜牧業的廢水排放，故號稱是台灣西岸少見未受污染溪流，幾個世

代以來不但盛行在出海口附近養蚵，且兩岸魚塭多引溪水養殖各種魚蝦、貝類。附近居民除在冬季搭建小屋捕撈鰻苗（李鈺銅，1999：第三十九版），平時也常在附近水域、濕地上捕撈魚蝦、紅蟳，送市場擺攤販售，賺取外快，將鹿耳門溪的經濟利益發揮到極致。此外也不乏以休閒為主要意圖的釣客，或蹲踞岸邊，或租用船筏，徜徉於這個自然而遼闊的悠閒漁村景致之中。

曾幾何時，在鄰接鹿耳門溪的水池邊豎起一個令人怵目驚心的告示牌：「本貯水池水池魚貝類有受污染之虞，禁止釣捕，以免危害健康，違者依法究辦」，與清澈見底的池水及岸邊隨風的秋芒，形成極具諷刺性的對比。這是台灣碱業股份有限公司（以下簡稱「台鹼」）安順廠的舊址，近年因被揭露其廠區、海水貯存池與鄰接的草地受到高濃度的汞與戴奧辛污染，而被劃為「土壤污染整治廠址」。各項污染指數遠超過標準以及附近居民嚴重偏高的罹癌率等事實，在以黃煥彰為首的環保團體奔走下，得以勾勒出污染的全貌，並迫使各級政府提出解決對策，而成為我國污染復原政策發展的里程碑。

台鹼安順廠原為日據時代鐘淵曹達株式會社生產固鹼、氯液、及鹽酸的工廠，光復後由政府接收，更名為台灣製碱公司台南廠，最後改為台灣碱業公司安順廠，由經濟部及省政府分別持有 60% 及 40% 之股權。嗣後於 1967 年為中國石油公司全額收購（以下簡稱「中石化」），最後於 1982 年依照經濟部長趙耀東的裁撤令，併入中國石油化學工業開發股份有限公司（黃煥彰，2002: 80-87；陳佳珣，2004: B1 版）。在 1979 年因市場需求與政府法令變更等因素停工封廠之前，安順廠除以水銀電解法生產液氯、鹽酸、壓縮氫氣以及液鹼等產品外，並於 1964 年成功地結合液氯與酚，製成五氯酚鈉結晶產品，作為農藥與木材防腐劑之用。這兩種製程後來被證實對土壤及地下水產生嚴重的汞及五氯酚等各項污染。

這些污染從 1981 年開始，就陸續在不同單位經歷十多次的調查報告中提及，但在資訊不夠公開的威權時代，這些污染的事實並未被揭露讓地方民眾知曉，僅以密件提供給政府作為決策的參考（黃煥彰，2003: 28-40）。政府則以有限的規模進行部分污染整治，如自 1995 年起，責成中石化公司小港廠，挖除安順廠受到五氯酚污染的土壤，隔離貯存並定期翻推曝曬，並以活性炭吸附的方式，處理受污染的地下水（黃煥彰，2002: 80-87）。然而，由於污染

事實並未公告周知，附近的居民持續在受到污染的場域活動，食用並販賣受到污染的魚蝦貝藻等水產品，導致長期累積毒素致病而不自知。隨著近年在安順廠的污染廠址發現高濃度的世紀之毒——戴奧辛 (Dioxin)，台鹼污染的控制與復原，鄰近居民基本權益的問題，乃至於我國整體產業污染整治復原政策的發展，再度受到學界與社會的關注。

二、污染危害

在過去全力發展經濟的年代，產業活動對環境產生的不良影響以及對居民與工作人員產生的危害，顯然未受到政府與整個社會足夠的關注。如前所述，台鹼安順廠舊址及其鄰近地區殘留某些工業污染其實很早就被探測出來。首先是關於汞污染的揭露。汞名列全球第一級污染物質，其化合物分為有機汞與無機汞兩類，不但為水域中污染最廣泛的一種重金屬毒物，也是一種持久性的污染物質，累積於魚類、動物及人體中，對人體健康的威脅極大，主要傷害中樞神經系統和腎臟等，⁶ 並會透過母體之胎盤垂直傳染，影響胎兒的腦神經發育，因此如何防止汞污染，普遍受到各國及國際組織的重視。

由於台灣不生產汞，而直到 1980 年代，台灣進口的汞 80% 都用在鹼氯工業，因此關心汞污染的學者自然而然會到台灣最重要的鹼氯工廠——台鹼——進行採樣。根據呂世宗等 (1985: 33) 的調查，台鹼的海水貯存池與鄰近的鹿耳門溪於 1980 年已遭污染。⁷ 相關調查結果曾由省級環保業務主管機關首長聯名公開發表，⁸ 並函告台鹼與經濟部採取必要控制措施，如嚴禁捕魚及貯水池水門加裝攔阻網以防止魚類外游等。⁹ 由此後短時間內各單位 (台鹼安

6 詳見環保署網站http://www.epa.gov.tw/b/b0100.asp?Ct_Code=06X0001131X0001134&L=，於 2005 年 5 月 30 日檢閱。

7 鹿耳門溪的魚蝦約略有 40% 以上之個體超過限值 (0.5ppm)，而台鹼的海水貯存池的污染情形更為嚴重，有 85% 以上之個體含汞量超過限值。

8 該文之作者當中，除呂世宗為當時台灣省環境保護局局長外，張嵩林為副局長，洪正中為該局水污染防治所規劃隊隊長。

9 透過台灣省水污染防治所於 1981 年 6 月及 12 月以最速件 (密件) 函知台鹼安順廠與台鹽總廠顯宮鹽廠 (水染治字第 7096 號)，副知經濟部國營事業委員會與省建設廳，指出所檢測之貯水池吳郭魚 12 條含水銀量全部超過可食限界，要求立即處置。

順廠、經濟部國營事業委員會、台灣省水污染防治所等) 密集的公文往來可知, 此事在當時已經受到相關單位的高度重視, 台灣省水污染防治所也即時擬妥「台鹼安順廠海水貯水池底泥清除計畫書」, 檢送台鹼、經濟部與台鹽等單位作為進一步處理的依據。台鹼安順廠以底泥清除計畫費用經估算高達一千萬元以上, 因力有未逮而請公司洽經濟部協調解決。

詎料在此商討污染整治費用的敏感時刻, 經濟部於 1982 年 3 月 16 日以「極機密」之指令要求台鹼「應予裁撤並即依公司法規定辦理解散清算事宜」, 除台鹼高雄廠撥交中(石)化公司經營, 「安順廠與二氧化鈦廠等單位應即關閉」。¹⁰ 此間雖然缺乏直接證據顯示經濟部選擇在這個時間點以特急件下達裁撤指令, 與高額污染整治經費是否有關,¹¹ 但中石化接收台鹼的資產之前, 台鹼所造成的汞污染已經為經濟部所知悉, 以及污染整治計畫及經費估算皆已提出等, 都在許多往返的密件公文曝光後獲得證實。台鹼接到裁撤指令後, 曾於 4 月 7 日行文國營會, 表示安順廠裁撤在即, 但海水貯水池整治工程因費用龐大無法辦理, 建議該會另找途徑處理。¹² 但自斯時起此水污染防治所規劃的整治計畫即遭擱置, 任由附近居民捕食販賣有汞污染之虞的水產品長達二十餘年。¹³

台鹼安順廠舊址的另一項污染是五氯酚。它是一種有毒的白色粉末, 除能有效殺死真菌, 也被用作除藻劑與除草劑 (中華工程學會, 1997: 369)。台

10 (71) 密國營一字第 030626-187 號文。

11 台鹼究竟因為何種因素關廠頗耐人尋味, 正式的說法因為經濟因素。從事件發展的時間序列、此間密集往返的公文內容與時間點, 乃至於經濟部「特急件」的動作, 都能讓人合理懷疑經濟部在此時要求台鹼安順廠立即關廠, 與台鹼的汞污染事件存在某種關連。此外在黃煥彰調查後認為, 台鹼直到關廠前的民國 69 年都還賺錢, 因此可能並非因為經濟因素關廠。相反的, 從當時居民的陳情書和相關文件可見當時政府已認知到污染情事, 因而使得當時的經濟部長趙耀東宣布關廠 (黃煥彰訪談紀錄, 2005 年 2 月 1 日)。

12 (71) 台碱密字第 029 號文。

13 當初台鹼與台鹽曾針對污染提出八大措施, 此間只陸續完成貯水池四周圍設鐵絲網與豎立看板 (黃煥彰, 2004: 28-40), 在政府未積極宣導的情況下, 單薄的告示牌對於居民而言毫無影響, 許多居民不但長期依賴貯水池的魚穫為主要經濟來源, 甚至認為這裡的魚蝦特別的肥美 (鹿耳里民 B1 訪談紀錄, 2004 年 7 月 13 日)。至於稀疏的鐵絲網, 在環保團體眼中, 不但無法有效阻止居民接近貯水池, 也無法阻擋污染物質漫溢外流 (黃煥彰訪問紀錄, 2005 年 2 月 1 日)。

鹼安順廠於 1970 年代曾是東南亞最大的五氯酚鈉製造廠，除日產四公噸外，並轉產五氯酚外銷日本，成為台鹼安順廠的主要財源，直到 1979 年才在市場與環保因素的考量下停產，並封存了 5000 公噸的五氯酚於廠區之內。中石化於 1982 年 5 月 30 日起正式接收台鹼後，曾多次針對安順廠附近的各項污染進行監測。¹⁴ 之後，包括中石化委託、環保署委託，以及環檢所自己執行的多次調查，都肯定這項污染的存在（工研院，2005: 3 之 23-3 之 26）。

相較於汞污染對於魚類乃至於人體的危害效果以比較緩慢的方式顯現，五氯酚污染的急毒性則會造成鄰近魚池魚類大量死亡，外顯效果相當明確而劇烈，故進而引發地方民眾抗議的可能性較大，¹⁵ 因此不難理解中石化會最優先處理這項污染。中石化於 1994 年透過釋股轉為民營公司之後，即著手整治地下水的五氯酚污染，主要以活性炭吸附法去除之。該項清除工作可算整個污染整治比較有成效的部分，持續至 2003 年止，地下水與土壤污染的清除工作都進行得相當順利。¹⁶

相較於汞與五氯酚污染，安順廠廠區附近發現戴奧辛污染的年代較晚，可能與檢測能力以及各界對於戴奧辛危害的注意發展較晚有關。遲至 1994-95 年清華大學化學系的檢測，才發現安順廠廠區內的表土以及海水貯水池底泥中，有高濃度的戴奧辛污染，最高者超過土壤污染管制標準（1000ng-I-TEQ/kg）1,357 倍，相當驚人。戴奧辛被稱為世紀之毒，主要是因為其堪稱是已知最毒的化學物質，且其化學性質非常穩定，不易被熱、光或生物分解，而一旦進入人體，也不容易藉由代謝過程排出體外，因此容易累積而具有毒性放大的效果（吳焜裕，2001: 20-23）。

雖然清大的調查結果顯示安順廠區確實存在戴奧辛污染的威脅，但不論

14 其中由中原大學化學系於 1989-89 年間執行的調查，證實安順廠附近的土壤與地下水遭到五氯酚污染，尤以地表下 3 公尺地下水污染情形較為嚴重。

15 根據媒體報導，地方居民林進成、邱德勝等人表示，以前下雨時從廠區沖刷到魚池的雨水會造成魚類大量死亡，因此工廠關廠前會固定拿出一筆錢（約六萬元）賠償魚塢主人（李宜蓁，2003: 118-124）。

16 地下水五氯酚的濃度已從初期 54.4ppm 降至 0.14ppm。而在土壤污染的部分，中石化也於 1998 年 8 月向台南市環保局提出五氯酚整治先導計畫（陳英姿，1998：第六版），持續至 2000 年底，已抽除近 1000 公斤的五氯酚（蔡宗明，2000：第十七版）。

是民營化之後的中石化或是主管污染防治與整治的環保單位，都沒有採取任何進一步處理的行動。直到 2000 年 2 月，環境品質文教基金會獲悉台南市政府將變更安順廠的地目作為大型體育場之用，遂向台南市政府與環保署提出檢舉，指出安順廠的土壤受到戴奧辛嚴重污染，超過德國工業區土壤標準 130 倍以上，因此在完成整治前，停止一切變更與開發作業，否則將依照甫通過之「土壤及地下水污染整治法」，提出公民訴訟（謝蕙蓮，2000：第七版）。其他陸續進行的檢測結果都證實污染的嚴重性，分佈結果如圖 1。¹⁷

雖然確知廠址附近土壤及海水貯水池的底泥中有過高的戴奧辛含量，但是否對生態乃至於人體產生的威脅則猶待確認。早在 1995 年宋德高在進行博士論文時即測出，海水貯水池中的吳郭魚有高濃度的戴奧辛污染，高出世界衛生組織所規定的標準值 60 倍。¹⁸ 當戴奧辛污染被環保團體揭露後，學者認為當地民眾長期食用貯水池中的漁產，因此戴奧辛很可能也在地方居民的體內累積。這個臆測於 2002 年李俊璋主持的政府委託調查案中首度被證實。該案希望建立台灣地區八座垃圾焚化爐附近居民血液戴奧辛濃度的資料庫，台鹼安順廠附近的顯宮里與鹿耳里因鄰近城西焚化爐而成為調查對象。結果顯示，兩里受檢居民血液戴奧辛含量平均值高達 50 皮克，高出常人 2.5 倍。之後的調查不斷確認世紀之毒已在安南地區散播，當地居民血液中戴奧辛濃度平均值過高。¹⁹ 這些檢測結果則與當地明顯偏高的惡性腫瘤死亡率相互呼應。根據政府資料顯示，顯宮里的 1999 年至 2003 年之間，因惡性腫瘤而死的比例高達 39.34%，遠高於全國平均值 25.5%（黃煥彰，2004: 8-25）。

17 另台南市議員郭信良也在 11 月間提出質詢，指出台鹼安順廠的汞、五氯酚、以及戴奧辛污染嚴重，污染應在整治之後才予以開發。為因應這些要求，環檢所展開多次檢測，至 2003 年 9 月止，實施多達八次檢測，多確認廠區、海水貯水池以及鄰近地區及水域皆有戴奧辛污染的情形，其中廠區外單一植被的草叢區也發現高達 979,000 ng-I-TEQ/kg 的高濃度污染。

18 測量所得高達 247 pg-TEQ/g，而世界衛生組織所規定的標準值為 4 皮克 (pg WHO-TEQ/g)。另成功大學環境微量毒物中心主任李俊璋則於 2001 年測到 23.1 皮克的吳郭魚以及 28.3 皮克的虱目魚。

19 李俊璋於 2003 年的流行病學及健康照護的研究中，測得 54 位廠區附近居民的血液戴奧辛濃度平均達 81.5 pg WHO-TEQ/g；2005 年同一研究團隊更在一婦女身上測得 308.533 皮克的驚人記錄。

圖 1：戴奧辛與汞污染分佈圖



註 1：資料來源：黃煥彰彙整行政院環保署環境檢驗所檢測資料，下載於 http://www.ewto.idv.tw/?action=sad&forumID=5&articleSn=135&FCSN=2&page_no=

註 2：我國土壤戴奧辛管制標準為每公斤 1000 奈克毒性當量 (1000ng I-TEQ/kg)，等於每公克 1 奈克毒性當量 (1ng I-TEQ/g)，或每公克 100 皮克毒性當量 (100pg I-TEQ/g)。換言之，圖中標示◎檢測數值超過 100 者即為戴奧辛污染區。另外，土壤汞含量監測值為 20ppm，因此標示*號之檢測數值超過 20 者即為汞污染區。

三、冷漠的社會運動

台鹼安順廠的污染事件中非常特別的現象是地方居民一開始表現出異常平靜、漠然與認命的態度，有很長一段時間拒絕接受污染的事實，並對揭發污染現象的環保團體抱持相當敵視的態度。²⁰ 地方居民因為利益相左而與外來的環保團體產生衝突在過去屢見不鮮。例如，嘉義鰲鼓濕地的養殖業者因為野鳥協會等團體希望限制當地的開發以及意圖保護捕食魚蝦的鳥類，而與前往賞鳥的環保人士產生衝突。但像這次污染的揭露，環保團體希望與草根民眾站在同一個陣線上，為地方受害居民爭取合理的對待，卻遭悍然拒絕的情形，在台灣的環境運動史上並不多見。

自 1980 年代初期開始的新竹李長榮化工圍廠抗爭事件開始，台灣揭開了以街頭抗爭解決公害糾紛的序幕，並以各類預防污染的鄰避運動接續，經歷了為期十多年的激進環境運動年代（Tang and Tang, 1997: 281-294）。與彼時各種激烈之環保抗爭相較，這次反污染運動則顯得異常平靜。原因之一應該是地方居民對污染的危害認識不足。相較於鄰近溪流五顏六色的外觀及惡臭，鹿耳門溪及鄰近水池清澈的外觀給人一種無害的觀感。除五氯酚外漏危害的效果較為顯著，因此很早就被處理之外，戴奧辛與汞都屬微量的污染物而不易察覺，其慢性致病的效果也使地方居民從未建構起應有的風險意識。許多居民因此對於環保團體所揭露的污染檢測數據十分不以為然，認為自己在聲稱受污染的土地上生活了幾十年，被污染的魚蝦水產也食用了幾十年，而未見致病，因此並不認同環保團體危言聳聽的說法。²¹

然而，真正造成地方居民在心理上抗拒被污染事實的因素，應該還是實際利益上的考量。也許真有污染，也許污染真的提高致癌的機率，但這些都是比較遙遠而捉摸不定的問題。眼前一旦污染確定，這些居民就要面臨許多棘手的問題與立即的損失：由於當地的信仰中心鹿耳門天后宮就位於海水貯

20 黃煥彰表示初期常有民眾要跟他打架。他粗估約有六成居民不相信污染情形，至今僅剩兩成不相信，如認為生病只能怪自己身體不好，或者相反的覺得都在那邊生活幾十年了也沒感到什麼異狀（黃煥彰訪問紀錄，2004 年 12 月 27 日）。

21 鹿耳里里民 B2、B3 訪問紀錄，2004 年 7 月 13、14 日。

水池附近，廟方擔心被污染的消息會導致香客的怯步，而香客不來當然會有重要的經濟利益問題，包括香油錢收入降低以及宮前店家、攤販的生意受到重要影響。對於長年捕撈海水貯水池以及鹿耳門溪水產販賣牟利的漁民，經濟上的打擊更是不可言喻。而長期在當地市場販售有毒的魚蝦貝蟹給厝邊鄰居，可能也必須背負某些道義上的心理壓力，擔心自己害人得病，或病人歸咎於長期食用其所販售的水產。對於持有房地產的民眾而言，確認污染事實則可能導致鄰近不動產行情劇烈下滑。由於台鹼土地是日據時代殖民政府強制徵收民地興建的，因此不少居民仍握有相關土地契約，因此擔心污染被證實後，可能影響其土地返還後的權益。對於當地的父母而言，還要擔心污染確認後，居民健康情形受到質疑，進一步導致子女嫁娶不易。諸如此類的考量不一而足，在在都讓地方居民對於受到污染的事實心存抗拒。²²

對於環保團體而言，地方居民在運動初期對於污染事實的抗拒，讓他們處於尷尬而孤立的狀態。他們一方面努力逼迫產權數度轉移的污染行為人（台鹼、中石化、乃至於經濟部）出面善後，同時要讓心態消極而保守的中央及地方環保機關積極負起行政責任，另一方面他們卻也必須面對不諒解他們、認為他們多管閒事的地方民眾的指責。地方居民一開始並不清楚這些環保團體揭露這當地受到污染事實的真正意圖為何，猜測他們可能需要透過這些行動來爭取媒體的曝光率，或是藉此爭取參與整治行動而從中獲得經濟層面的利益，甚至猜測這些環保人士在這些案件中出名之後可能得以被延攬進中央或地方政府擔任首長。這些臆測讓地方民眾對於環保團體深具戒心，因此無法讓在地的受害者勇敢地出面來呼應他們的訴求，一起要求政府及污染行為人提供積極的補救與補償的措施。²³

許多環保團體都深刻體會能否與在地居民建立起持久而互信關係的重要性。尤其在這類謀求污染防治與整治的案例中，當地居民往往被社會以及司法體系認定是被害當事人，而外來的環保團體只具有代理人的身份，一旦缺乏前者的認同與支持，後者不但在取得相關事證上會有甚高的難度，其所採

22 整理自訪問紀錄：鹿耳里和顯宮里受訪里民 B2、B3、B4，2004 年 7 月 13、14 日。

23 顯宮里受訪者 B4 訪問紀錄，2004 年 7 月 14 日。

取的抗爭行動也可能遭遇正當性方面的質疑，猶如未被授權的律師企圖在法庭中站上發言台為不會出現的當事人進行訴訟一般。長期投入此案的重要領導人——黃煥彰博士——即深諳此道。他於十多年前定居於台南後，首先投入二仁溪的保育整治工作，第一步就是與舢筏協會的領導人結成莫逆，承諾其將長期投入改善二仁溪污染的努力，一起對抗兩岸團結並結合政經勢力的煉溶業者。他相信唯有結合地方菁英，發展出欠缺的草根性，才能夠讓具有專業能力的環保團體，深刻體會地方居民切膚之痛，進而編織起根深柢固的網絡關係，發揮更長久而深厚的影響力。因此，當部分環保團體搶先揭發台鹼安順廠的污染情形，而站在媒體的聚光燈之下，以黃煥彰、晁瑞光為首的台南社區大學（以下簡稱台南社大）團隊，正默默地爭取地方民眾的認同，並透過田野調查以及老舊文獻的蒐集，拼湊台鹼安順廠停工封廠前的運作情形，而讓他擁有可靠的資訊，並在日後檢測採樣時，能精確地推測出可能受到污染的地點，進而塑造其無可取代的權威形象。²⁴

地方民眾的認同並非一蹴可幾，但並非沒有突破的可能，畢竟當居民的境遇有所不同，其態度便有所差異。承認污染會導致立即經濟壓力的居民（如必須捕撈水產販賣營生者），抗拒的態度理當較為強硬。然而，有些居民因為親友之中有人罹患惡性腫瘤等風土病，則較容易感受到切身之痛，也比較希望能找出致病的原因及因應之道，甚至希望透過環保團體與政治人物的協助，向政府或污染者等應該負責的單位，爭取到財務上的奧援，以抒解其經濟上的窘境。這些人往往首先成為黃煥彰等人合作的對象，協助其蒐集必要的背景資訊。隨著相關訊息被釋出，吸引政治人物與媒體的注意，促使更多更精密的調查被執行、揭露，被污染的客觀事實終於漸漸克服大多數地方居民主觀上的抗拒而被認定。雖然多數的地方居民仍然維持相當冷漠而認命的

24 起初黃煥彰從居民口中聽聞許多民眾小時候皆曾在 G 區草叢區撿拾廢汞變賣，方得知 G 區為當時的汞污泥棄置場，亦有台鹼的老員工協助回憶台鹼舊工廠的範圍（詳見圖 1），黃煥彰經過挨家挨戶的訪談掌握了大概的污染物質和污染分佈。後來他又發現有兩戶居民得癌症比例極高，正巧又問出兩戶的漁塭皆緊鄰著海水儲水池，因而懷疑海水貯水池是否受到污染，這個發現使得黃煥彰據以質疑環保局所言：「戴奧辛難融於水，海水貯水池不會有污染」。另外黃煥彰亦透過舊文件和廟宇及居民家中的舊照片，一點一滴的拼湊出污染分佈的狀況（黃煥彰訪問紀錄，2004 年 12 月 27 日）。

態度，但隨著政府的補救措施逐漸落實，居民對環保團體也不再抱持敵意。²⁵

透過田野調查所掌握的在地知識，也成為台南社大進一步促使政府採取回應行動的利器。無可厚非地，政府單位都有趨吉避凶、大事化小的基本運作法則。民主政治之下，每個執政者都希望把最好的施政成果展現出來，一旦發現有重大問題，即便沒有肇因責任的考量，也必須先評估是否有能力立即而妥善處理，否則一旦被倉促揭露，很可能會爆發政治危機，成為眾所指責的焦點。因此，政府機關很自然地傾向在完成萬全準備之前，先做一些遮掩的動作，避免危機立即升高而難以控制。在台鹼安順廠污染事件當中，數十公頃的龐大範圍遭到汞、五氯酚以及戴奧辛等多重污染，不但將涉及龐大的污染整治與補償（賠償）經費，也將阻礙當地即將展開的開發計畫，顯然處理的代價甚高，但財源卻沒有著落。因此當民意傾向否認污染事實，地方政府執意認定污染嚴重，反而是政治上不正確的作法。當地方政府發現環保及學術團體一次又一次提出的事證而無法否認污染的嚴重性，政府才被迫面對，除釐清責任外，也較積極地尋求解決問題之道。

四、成果初現

回顧整個污染事件的發展，可以發現不論是中石化或市政府都傾向於保守地推估污染範圍與規模。就石化公司的動機而言，很清楚地有成本方面的考量：污染越嚴重、範圍越大，整治工程的規模也越大，中石化必須擔負的成本也越高。就地方政府而言，雖然在 2000 年「土壤及地下水污染防治法」通過後，整治費用可由環保署「土壤及地下水污染防治基金」（土污基金）代墊，並於日後透過司法體系向污染行為人求償，故整治成本可能不再成為主要問題，但污染規模越大、危害越深，污染事件就越棘手，影響層面也越廣，因此市府最大的利益仍在於污染事件能夠在其充分的掌握之中。當檢測結果一

25 地方意見領袖包括鹿耳里長蕭平和、顯宮里長林進成、鹿耳社區發展協會理事長蔡登進等人，經過幾年的相處，皆和黃煥彰建立起非常深厚的友誼，並積極參與抗爭的動員工作（趙家麟，2004）。在第二屆台日環境論壇中（2004 年 2 月 9 日於台南市議會），鹿耳社區發展協會會長蔡登進先生曾感情豐富地表達受污染之苦，也對於黃煥彰過去幾年持續不懈之努力表達感謝之意。目前在顯宮、鹿耳里一帶，都不難感受到居民對於社大團隊乃至於環保團體的肯定與信賴。

次又一次擴大污染的規模，政府不免擔心會有難以掌控的外溢效果。誠如許添財市長所曾在市府舉辦的改善工程說明會中，要求媒體發佈任何有關中石化安順廠的資訊要謹慎，以免讓以訛傳訛的說法嚇走了企業對於安南區、台南科技工業園區、甚至整個台南市的投資（吳孟（王民），2005：第二版）。世紀之毒的污染，可能讓地方遭受到難以承受的污名化後果。

反之，環保團體對於政府與中石化的回應遲緩與態度保留頗有怨言。自1998年立法委員趙永清與蘇煥智針對台鹼安順廠及其他廠區的污染要求政府全面清查污染來源後，中石化即向台南市環保局提出污染評估報告書及整治計畫書，打算優先針對五氯酚污染進行整治先導計畫（陳英姿，1998：第六版），環保局也成立委員會負責監督及審查。然而在2000年年底前，所有行動都僅限於調查、審查等紙上作業，要等到2001年年初，才見到石化安順廠以簡單的圍籬將可能污染地區隔離，並豎立告示牌公告周知。此時距離1982年台鹼關廠前提出八補救措施遲滯了接近二十年；距離1985年省住都局副局長李錦地於研討會中公開揭露台鹼海水貯水池及鹿耳門溪下游魚蝦含汞量過高將近有十六年；距離最近的2000年2月環境品質文教基金會檢舉台鹼安順廠戴奧辛污染也已將近一年。此間甚長的前置作業準備，從環保團體的角度來看，似乎代表相關單位警覺程度不夠，甚至有怠忽職守的嫌疑。

雖然政府與污染行為人過於保守與被動一直為環保團體所詬病，但環保團體的努力也確實能夠促使前者作相當的回應。由於海水貯水池的戴奧辛污染，在1985年清華大學的調查以及2000年中石化委託台全公司的調查中已多次被證實，因此如何防止貯水池的污染透過兩座水門擴散至鹿耳門溪，以及防止居民繼續捕食、販賣貯水池中的魚體，一直是環保團體十分重視的問題。環保團體不斷透過各種公開場合，呼籲政府與中石化儘速封閉水門。²⁶

26 黃煥彰曾於2002年5月4日的「台南海岸永續發展會議」中，質疑長久以來海水貯水池與鹿耳門溪相通，可能造成污染擴散，因此要求儘速封閉水門。同年9月，李俊璋測出廠區附近的顯宮里與鹿耳里民眾血液中戴奧辛含量偏高，懷疑是長期食用海水貯水池的漁產所致。黃煥彰要求政府應有效阻絕污染擴散、關閉水門，並宜針對池內魚類優先進行撲殺。台南市環保局卻認為戴奧辛難溶於水，管制的僅是土壤，海水貯水池水質正常並未列入管制區域（黃煥彰，2003: 28-40）。

或許基於防洪以及戴奧辛不溶於水特性等考量，環保局與中石化於 2003 年 2 月僅以網格柵欄阻隔受污染的魚類外游。但在環保團體認為戴奧辛可能被水分子包圍而隨水漂移，含汞與戴奧辛的底泥則可能因豪雨沖刷而由水門流入鹿耳門溪，影響鹿耳門溪出海口眾多的養蚵戶。在環保團體的不斷敦促下，政府與中石化終於從善如流，在半年後改以鋼板隔絕海水貯水池以及鹿耳門溪。²⁷

另一個環保團體不斷與政府單位交鋒的事項是污染範圍的確認。原先政府採納中石化的評估，僅認定廠區為污染範圍，而於 2002 年 4 月依照兩年前公告的「土壤及地下水污染整治法」，公告台鹼安順廠為「土壤污染控制廠址」。雖然各項調查很早就顯示海水貯水池底泥含有高濃度的汞與戴奧辛污染，但台南市環保局卻以戴奧辛難溶於水為由，並未將海水貯水池列入管制區，而遭受環保團體嚴厲的抨擊。同理，廠區東側的草叢區一直呈現單一植被的特殊地貌，能夠合理地推測其受到某種化學成分的污染。但幾次檢測都沒有進行密度夠高的採樣而遭到忽略。直到當地二等九號道路周邊三十米（二等九號）道路開始施工，²⁸ 進行管線掩埋工程挖出的白色的泥層，顯示道路東側草叢區可能因為曾是台鹼安順廠廢棄物傾倒的地點，故也呈現高濃度戴奧辛的高污染的情形。在環保團體的呼籲下，市政府終於在 2003 年 12 月 1 日公告「海水貯水池」與「東側草叢區」同為「土壤污染管制區」，並於次年公

27 環保局僅以柵欄阻隔主要的原因在於擔心影響防洪防洩功能。然而在環保團體的建議下，根據台南市環保局內部文件，2003 年 8 月 8 日環保局移請市政府建設局評估閘門封閉是否涉及防洪功能，8 月 15 日建設局農林課來函表示為避免保護區受二度污染，已暫時不抽取貯水池之海水，故封閉水池閘門將不影響保護區之經營。於是 2003 年 10 月 3 日封閉閘門工程完成。

28 另一個重要的引爆點在於二等九號道路，90 年五月道路開始施工，當年年底黃煥彰在二等九號道路汙染協調會中要求環保局明確認定是否為有毒廢棄物，隨後在市議員郭信良召開的汙染公聽會中要求環保局檢測二等九號道路開挖出來的異色土方，並要求立即停工。然而二等九號公路是台南市政府相當重要的既定政策，黃煥章推斷市府承諾停工可能只是緩兵之計，故依然每個禮拜到現場用影像紀錄道路施工狀況。果然，兩個月後即證實施工單位已以迅雷不及掩耳的速度鋪上柏油，企圖將汙染埋在底下以逃避棘手的汙染挖除整治問題（黃煥彰訪問紀錄，2004 年 12 月 27 日）。

告為「土壤污染整治廠址」。²⁹

當整治工程順利進行時，環保團體的努力目標轉向協助當地居民尋求適當的救助與補償。相較於污染檢測、認定乃至於整治，污染受害人的救助以及污染行為人的責任認定無疑是更棘手的問題，需要長時間的投入與縝密的規劃。一旦污染廠址透過檢測而被政府認定並公告，地方居民多不再有否定或逃避的意圖。反之，雖然仍有許多居民仍抱持相當消極的態度，但也有許多人開始認真思考如何面對污染已然造成的冷酷事實，希望從外界獲得健康照護方面的專業協助以及經濟方面的奧援。此時，環保團體除針對汞與戴奧辛污染問題安排健康照護座談會以提供說明、協助進行流行病調查，更重要的工作在於協助地方居民向政府與污染行為人爭取應有的權益。在環保團體的協助之下，2003年8月，鹿耳、顯宮與四草等里組成自救會，除採取法律行動控告中石化公司涉嫌違反「土地及地下水污染防治法」及觸犯「公共危險罪」，並附帶民事求償十億元（李錚銅、鄭惠仁、林偉民，2003: B2版）。雖然地方上仍未見到激烈的抗爭行動，但在環保團體籌畫一波波的造勢活動（如召開記者會公佈檢測結果中出現世界最高血液戴奧辛濃度）下，已成功地爭取到市政府設立的衛生室，³⁰ 以及經濟部承諾的500萬元「居民生活及健康照護基金」等補償措施。

肆、案例分析

綜觀台鹼安順廠污染事件的發展，環保團體在缺乏受害居民的奧援下，成功地經營這個污染的議題，促使政府與污染行為人積極謀求補救措施，與以往典型的反污染環境運動活動，依賴激烈街頭示威遊行、暴力衝突、甚至長期圍廠抗爭取得政府與污染者讓步的激進作法，有相當大的差異。由於環

29 此外環保團體也一直密切監督政府與承包商在污染整治方面的作為，屢屢質疑整治作為的恰當性——如污染土壤挖除深度不夠，而迫使政府即時調整作法（黃煥彰訪問紀錄，2004年12月27日）。

30 為照顧受中石化安順廠汙染的居民之健康，衛生局於2005年起在顯宮里成立安南區衛生所附設衛生室，由成大等三家醫院專科醫師輪流看診（林偉民，2005: C1版）。

保團體在發起運動的一開始，缺乏草根的認同，其採取的策略與工具也迥異於過去，乃透過「環境市民主義」(civic environmentalism, John, 1994: 3-5) 的模式遂行其志。所謂市民環境主義，乃以環境保護的倡議者，透過理性對話與證據提供的方式，嘗試進入政治體制之內，向政策制訂者施壓，進而將標的政策引導至市民團體所希望發展的方向。隨著制度逐漸健全、市民團體的專業能力與自主性增強，傳統上在多元政治體制裡被視為弱勢的社會邊緣團體，因而能夠透過這些市民團體的努力，獲得更充分的利益代表性，而強化民主體制追求社會正義的能力。然而，這些缺乏資源與群眾支持的市民環保團體，如何能夠在龐大政經網絡的抗衡中，成功地推動其政策方案，實值得進一步探究。

此一反污染環境運動中會有許多環保團體參與。較早注意到這個污染案的是環境品質文教基金會，後來則可觀察到看守台灣聯盟、綠色陣線以及較晚參與的蠻野心足等組織，而以黃煥彰教授為首的台南社區大學則是多年來持續關切本案的主要力量。對於許多全國性的環保團體而言，這種案例一方面是他們追求組織目標與發揚環境理念的標的，另一方面這類案例也是他們的舞台，是展示組織績效與成就的指標，是凝聚內部共識的媒介，更重要者，是他們吸收外部資源的憑藉。雖然大部分的環境團體都因為追求環境目標與理念而成立，但在成立之後，就必須面對組織存續的嚴酷挑戰。這些環保團體都有基本的人力與財務需求以維持正常運作，而除非這些團體願意以部分獨立自主的空間來換取公部門的財務支持——如承接政府專案計畫，否則必須依賴企業或社會大眾的捐獻。然而，大部分以抗爭為主要發展路線的環保團體，都不容易爭取到企業的支持，而必須爭取廣大民眾的認同，以及財務(如捐款)與人力(如義工)上的支持。此時，組織的行動能力攸關其曝光率與知名度，會進一步影響外部資源的挹注，而資源多寡則將回過頭來影響組織的活力與影響力，形成一種因果循環。緣此，當某些個案能夠吸引媒體乃至於整個社會注意，通常也會吸引許多環保團體用心經營。而許多團體結盟起來共同經營一個個案，彼此間一方面有分工合作、功能互補、互壯聲勢的效果，另一方面也可能產生資源分配不均、策略意見不合，甚至導致兄弟鬩牆、互爭主導權的情形。

一、倡議聯盟的重組

在這個案例中，以黃煥彰為首的台南社大實際上居於主導地位，³¹ 幾個持續參與的全國性環保組織，則包括看守台灣以及綠色陣線，都與台南社大維持友好的盟友關係。³² 台南社大得以維持主導地位乃源於其專業資訊的掌握。在黃煥彰博士以化工的專長，領導其社大團隊在當地進行田野調查，並透過其專業的網絡關係與學術單位保持密切互動，交換資訊。經過最初幾年的沈潛，雖然面對具有敵意的地方居民，其仍能勾勒出台鹼關廠前的營運概況，而有助於推斷可能的污染分佈。此外，透過這些調查，台南社大團隊也得以接觸到台鹼安順廠的舊員工，建立接觸的管道，有助於日後關係的改善與互信基礎的建立。

由於檢測戴奧辛的成本相當驚人，台南社大團隊認為必須讓政府及污染行為人負起檢測的責任，因此不斷以各種方式迫使政府進行更多、範圍更廣的採樣與檢測，以及公布檢測數據。具體的作法包括透過地方選出的民意代表（如郭信良議員及王昱婷、賴清德、許添財委員）提出質詢或召開公聽會、在學術討論會議中提出報告、向媒體揭露、以及援引國際（尤其是日本）環保團體的支持，直接向環保署施壓。例如，黃煥彰曾於 2002 年 5 月的「台南海岸永續發展討論會議」及 11 月的「第六屆亞太地區非政府組織環境會議」中，報告台鹼安順廠的污染情形，希望引起社會及政府當局的重視。黃煥彰另遠赴日本東京的「日台環境論壇」中以「台鹼安順廠的危機」為題，向日本聽眾訴說這段「失落的記憶」。由於安順廠是日本人設立的，且日本也曾經歷汞污染的「水俣病」（水俣灣附近的風土病），因此特別容易引起共鳴。兩年後該論壇移師台南舉行，並以污染廠址為實地考察地點，再次引起國際環保團體的注意與聲援。

31 黃煥彰從二仁溪整治運動到河川巡守隊計畫開始，即帶出一群相當投入的環保志工，成員包括晁瑞光、許淑茹等人（黃煥彰訪問紀錄，2005 年 2 月 1 日）。

32 過去與台南社大合作時略有齟齬的重要地方環保團體，如台灣環保聯盟台南分會（台南市環保聯盟），雖在壹週刊報導台鹼安順廠戴奧辛污染的專題刊出之日，曾與台南社大共同召開記者會，呼籲將海水貯水池列入管制區，但後來並未持續關注這項議題。

學術會議雖能引起專業團體的注意，但對於社會的影響力仍十分有限。因此在地方居民血液戴奧辛濃度檢測值出爐，將整個事件發展的張力大幅提高後，決定進一步透過媒體報導發揮社會影響力。雖然懷疑台鹼安順廠的污染對人體造成影響，但由於缺乏對於居民血液檢測的結果，因此危害情形一直無法證實。適逢成功大學李俊璋教授執行環保署電弧爐煉鋼廠及垃圾焚化廠附近居民血液戴奧辛濃度的調查計畫，而顯宮里與鹿耳里因位於城西焚化爐附近，故被規劃為採樣地區。由於黃煥彰曾於顯宮里里長家中瞥見四位里民血液戴奧辛含量偏高的複檢文件，因此當媒體報導環保署表示全台 12 座焚化爐周圍的土壤與人體血液戴奧辛濃度皆屬正常時，³³ 黃煥彰研判台鹼安順廠附近的戴奧辛污染問題被刻意隱瞞。但由於李俊璋為受委託單位，不能釋出調查資料，因此黃煥彰帶領壹週刊記者到顯宮里與鹿耳里座實地採訪，以獨家報導的方式揭露污染的威脅，迫使環保署釋出調查資料來回應。除了平面媒體之外，之後 TVBS 與公共電視也相繼進行深入專題報導，不但讓台鹼安順廠的污染成為 2002 年的十大環境新聞之一，也讓環保署對污染處理的態度轉趨積極。

二、政治機會結構的轉變

環保團體成功地組織了新的倡議聯盟，其強大的政治壓力改變了既有的政治互動模式，也成功地挑戰龐大的既有政經勢力。環保署在此一事件中，一方面是整體污染復原政策制訂者，一方面是業務督導單位，雖然是主管機關，但並不負責第一線的處理工作。台灣在過去的二十多年中，經歷了無數次污染抗爭，但一直沒有完整的污染整治與復原政策，直到 2000 年 2 月的「土壤及地下水整治法」（土水法）、10 月的「施行細則」，以及 11 月的「管制及監測標準」相繼公告，相關法令才算粗具規模。然而，這套模仿美國超級基金（Superfund）的制度會不會步入運作成效不彰、基金迅速耗竭的後塵，應

33 民眾日報於 2001 年 7 月 24 日報導環保署表示全台 12 座焚化廠周圍環境監測，土壤、植物、空氣、食品及人體血液戴奧辛濃度遠低於國外皆屬正常。黃煥彰研判顯宮里與鹿耳里居民血中戴奧辛含量偏高被刻意隱瞞（黃煥彰訪問紀錄，2004 年 12 月 27 日；黃煥彰，2003）。

是環保署最關切的問題。由於污染整治工程動輒耗資數十億，因此預期將產生明顯的肉桶政治——政治人物都希望爭取經費整治自己選區的污染，甚至透過整治工程的發包牟利。³⁴ 而土水法雖強調政府可向污染行為人求償，但行為人（與共同行為人）及其相關責任都需透過司法程序來認定，因此往往曠日廢時且不確定性甚高，因此，從美國的經驗來看，基金的有效管理事實上非常困難。而台鹼安順廠算是土水法通過後首宗重大污染整治案，環保署官員必須邊做邊學，實驗的意味濃厚，因此對於環保團體的意見，顯得相當重視，希望透過環保團體的協助，讓整治工作順利進行，減少不恰當的決策，同時避免弊端發生。此間，除 2005 年新上任的張國龍署長，幾位環保署長都曾蒞臨污染廠址視察，並依黃煥彰等人的建議，強化採樣。³⁵ 也許因為這個緣故，從環保團體的觀點而言，環保署的回應性似遠比地方政府強。

地方政府也許因為缺乏專業人力與相關經驗，也許因為在地的利益糾葛（如公告污染廠址對於地方經濟的衝擊），也許也受到之前一連串市府官員涉及之弊案（如運河整治與土地徵收弊案）的影響，市府在污染控制與整治的作為上顯得相當保守，與環保團體的互動有相當多的齟齬，環保團體也因此採取比較對立的策略。例如，當環保局承辦員楊宏興與局長謝世傑將受到五氯酚污染的土壤判定為一般廢棄物，建議以衛生掩埋方式處理時，台南社大即向監察院提出檢舉；而在管制海水貯水池魚體外流、封閉其與鹿耳門溪流通的水門、乃至於二等九號道路挖除深度等事項，環保團體都直接向環保署提出訴求，讓環保署向地方政府施壓。³⁶ 在各種公開場合，環保團體對於環保局的批評也毫不留情。

也許是新上任的市長開始熟悉業務，也許因為環境團體與各級民意代表

34 如台南市前市長張燦鎣即因運河整治工程弊案而遭判刑兩年。

35 郝龍斌於 2001 年 5 月 11 日到廠視察，下令對單一植被的草叢區進行檢測；2002 年 11 月 12 日再度視察，指示針對海水貯水池進行採樣，並承諾只要確定污染必會宣告為污染廠址（黃煥彰，2003: 28-40）。2005 年 1 月張祖恩也到廠視察，表示污染流佈調查完成後，將於八月擬定整治計畫（吳明良，2005: C1 版）。

36 對環保團體而言，環保局水土課相關主管人員官態度過於消極，也是產生衝突的主要原因。為此，黃煥彰往往在掌握某些資訊後，直接要求環檢所檢測，從而促使環保署根據檢測結果要求環保局進行緊急處理（黃煥彰訪問紀錄，2005 年 2 月 1 日）。

聯手施加的壓力到達某種臨界的程度，也許市府體會到世紀之毒污染的污名可能危及當地的經濟發展，也許也因為整治經費獲得承諾，地方政府開始由抗拒轉變為積極回應，而與中石化展開一連串的補救措施，包括更詳細清查污染情形，到採取立即措施防止污染與危害擴散，進而草擬整治計畫、發包整治工程，乃至於為地方居民提供基本的醫療照護等。轉捩點大約在 2003 年年中，環保團體逐漸取得地方民眾的信任並協助其成立自救會爭取居民自身權益前後，及市長怒斥環保局「坐等中央奧援的駝鳥心態」之後（凌珮君、吳明良，2003: B1 版）。³⁷ 自此，市府開始與環保團體站在同一陣線，不但在各種污染說明會或審查會中邀請黃煥彰出席或列席報告，並於 2003 年底延攬黃煥彰進入審查會。在與環保團體聯手後，市政府進一步從中石化手中取回污染整治的主導權，擴大整治規模（吳明良，2003: B2 版）。³⁸ 在策略上，環保機關的積極配合能夠讓其閃避環保團體的激烈批評，讓社會譴責的焦點轉移到污染行為人。

可想而知，市府與環保團體的結合自然對中石化帶來可觀的壓力。中石化雖然已經民營化，但在 2003 年 6 月底之前，政府仍握有 11.68% 的股權。也許因為在 9 月 16 日遭監察院針對台鹼污染案提出糾正，或許因為預期中石化將負擔數十億的整治費用，經濟部於非常短的時間內大舉出清中石化的持股，至 11 月底為止，其持股比例僅剩 0.68%（黃煥彰，2004: 18-25）。³⁹ 少了官股「監督」的中石化，開始對於污染責任作進一步的釐清，希望還原歷史真相。即便中石化二十多年前接受經濟部的指令承接台鹼的資產與債務，

37 台南社大學程助理晁瑞光表示在這一兩年內變的很積極，無論是環保局或是環保署對於環保團體的要求都相當認真的配合，處理的效率亦高出以往許多（晁瑞光訪問紀錄，2005 年 1 月 21 日）。黃煥彰亦表示承辦人員鄭小姐調進水土課後，環保團體和行政體系的合作與溝通變得十分順利（黃煥彰訪問紀錄，2005 年 2 月 1 日）。

38 環保團體和環保局之間，顯然已經逐漸達到共識，甚至是合作的默契。訪談中可以發現，環保局官員與黃煥彰對於彼此都相當肯定，官員並認為黃老師的加入帶來整個機關的活力，有助於解決問題（環保局官員 D1 訪問紀錄，2005 年 2 月 1 日）。

39 黃煥彰以產權的所有為根據，認為擁有股權的省政府、經濟部資源委員會、及國營的中油公司，自然為污染的行為人（黃煥彰，2003: 28-40）。其中經濟部在中石化民營的過程中賺了 160 億元。

因此中石化在法律上須承接台鹼安順廠的污染責任似無疑義。然而，台鹼安順廠在生產營運因此產生污染時為國營事業，產權屬經濟部。而在產權轉移之前，經濟部即已被告知汞污染的事實，因此即便當時沒有土水法及相關子法的規範，但依照當時對於有害事業廢棄物管理的相關法令（如 1973 年發佈之「農藥工廠設廠標準」，1980 年公布廢棄物清理法等）之規定，台鹼的所有權人——經濟部——即已擔負清除之責任。緣此，中石化也於 2004 年 11 月正式表示拒絕承認其為唯一污染行為人（吳明良，2004: C1 版）。

經濟部雖然已經不是中石化的股東，但仍為其事業主管機關，因此雖然日後可能難免必須在法庭上針鋒相對，但在進入司法程序之前，中石化最好的策略是保持低調，因而無意公開指責經濟部蓄意撇清責任的意圖。⁴⁰ 但是為了爭取社會大眾的同情，中石化卻與指控其污染不遺餘力的環保團體，發生非常微妙的結盟關係。在台南社大致力於田野調查與影像紀錄之際，中石化便不斷提供相關歷史佐證資料，希望台南社大能夠協助其向社會大眾釐清事實真相。甚至在熱心人士的協助下，讓台南社大取得珍貴的機密文件，而揭露當年政府決策的內幕。而這些資訊的掌握，一方面讓台南社大在整個運動中的領導地位屹立不搖，也讓此一事件的戲劇張力大增，一方面吸引媒體的報導，另一方面也讓社會大眾更為關注。

伍、結論

民主社會中有許多社會弱勢族群，因為政治效能感不足等原因，長期自我隔離於政策過程，甚至在權益受損的狀況下，仍不自知，因此這些團體如何在多元民主的政治體系中獲得足夠的代表性，以成就社會正義，是民主政

40 環保團體在整治計畫上逐漸和政府取得共識後，近期著眼於污染行為人的追究，欲促使較有能力負擔龐大經費的經濟部出面承擔，因此「蠻野心足生態協會」的律師團隊（含文魯彬、李如爾等）、台南地檢署陳誌銘檢察官對此皆著力甚深。除了民事求償，行政訴訟的部分則須藉由當事人中石化出面對經濟部進行訴訟。然而，鑒於經濟部乃中石化的事業主管機關，中石化並不願有檯面上的動作，以免影響其正常營運。這令環保團體感到難以突破（整理自環保團體會議紀錄：黃煥彰、E1、E2、F1 發言紀錄，2005 年 1 月 21 日）。

治的重大議題，卻未在累積的文獻中找到充分的討論。由上述台鹼安順廠的事件發展，可以發現異議性的環保團體可能扮演代言人的角色，透過議題網絡的組成，成功地挑戰既有的政經勢力，達到改變政策議程目的，因而顯示民主社會有追求社會正義的珍貴特質。

我國民主化之後，市民社會逐漸茁壯，類似西方民主國家的市民環境團體也逐漸興起，在各個環境議題網絡中，扮演積極的領導者角色，積極倡議政策變革。在本案例中，政策的主要當事人——顯宮與鹿耳里的居民——一開始並不認同環保團體的政策立場，也不清楚自身的真正利益所在。案例中關於污染整治這項議題網絡中，原本是由保守的環保署、無奈的中石化、無為的台南市政府，以及置身事外的經濟部等單位所主導，讓當地居民長期食用受戴奧辛及汞污染的魚體，導致血液戴奧辛含量濃度過高、甚至罹患致命的風土病而不自知。直到台南社大等環保團體進入議題網絡，成立新的倡議聯盟，提出積極改善污染、補償受害居民的替代政策方案，挑戰既有的政策制訂聯盟。

許多因素促使政府與污染行為人積極回應新倡議聯盟的訴求，最主要的還是台南社大成功地周旋在各政策行動者之間，提供其誘因與環保團體結盟。雖然最初受害人對代理其利益的環保團體抱持相當不友善的態度，但顯然沒有造成無可彌補的不利後果。台南社大不但和其他共同關心環保的市民團體結盟，更巧妙地結合其他相當關鍵的政策行動者，在初期有學術界與媒體，兩個在性質上本來就比較獨立於既有政策制訂聯盟的成員，透過國際壓力進而說服環保署採取相同的政策態度。隨著地方居民逐漸認清其利益所在而與環保團體站在同一陣線，台南市政府終於感受到壓力而願意把環保團體吸納進其決策體系。此間，被指控為污染行為人的中石化更為了釐清其責任，而協助台南社大取得許多珍貴的資訊，而這些資訊都成為其挑戰既有政策制訂聯盟的重要武器。

然而，值得注意的是，新興政策倡議聯盟要能夠在議題網絡中發揮影響力，除了其本身市民團體自身實力的增強以及靈活的策略運用，外在政策環境的變化往往有舉足輕重的影響。在這個案例中，台南社大等市民環境團體的成功，實得益於重大制度的變化。2000年年初我國通過土壤及地下水污染

整治法，引進了類似美國污染整治超級基金的機制。雖然這個制度在美國的運作情形仍有相當大的爭議，但污染整治基金的設置，確實讓中央及地方的環保單位免於籌措龐大整治經費的壓力，讓決策者比較願意誠實地面對污染的嚴重性，負起該有的政治責任，並採納環保團體積極整治方案。

民主體制究竟有哪些具體機制使其具有矯正社會不公義的能力？首先，異議性的市民團體為維持其組織的存續，通常具有發掘社會不公義並藉之彰顯本身價值的傾向。許多尖銳的環境議題，被環保團體視為維繫運作和發揮影響力的工具或舞台，而議題越具煽動性、事件的張力越強，則環保團體希望發揮的議題論述，就越能受到社會的注意，也就越能肯定其自身的價值。因此，環保團體無論基於公益理由，或是組織存續的隱性因素，都有充分的動機積極扮演弱勢團體的代理人。如事件主角黃煥彰先生即向作者表示，他主打台鹼案正因為該案呈現尖銳的對比，一邊是蠻橫的政府，一邊是無奈的受害民眾。將這類事件揭發較能夠獲得社會的同情與支持，有助於其募得足夠的資源和推動後續訴求。換言之，弱勢團體被不公道對待的事件容易提供環保團體著力點，某種程度形成了環保團體投入的誘因結構，並確保弱勢團體的利益能夠被伸張。其次，多元而權力分散的民主政治體制，給予這些團體以小搏大的槓槓機制。市民團體不一定要直接向政府遊說。他們能夠透過溫和的社會運動，以揭發弊案的形式吸引媒體的報導，直接影響民意，然後讓政府因感受來自社會的壓力而改變政策態度。這些市民組織也可能爭取國外機構的認同與支持，透過他們進一步影響部分政府決策者的態度與意見。當政策論述能成功地獲得外部共鳴，這些挑戰現狀的倡導聯盟便能順利吸引更多外部資源的投入，以及其他政策行動者的歸附，最後迫使既有聯盟妥協，進而順利推動其政策目標。誠如案例所顯示，志願性的市民團體（如台南社大等）不論人力或財力都遠不如污染行為人——不論是法律上的行為人中石化還是同時需負擔道義責任的經濟部，但透過媒體的運作以及策略性地選擇打擊對象，終能取得執政者的妥協。

在民主鞏固的過程中，國內的各種市民團體不但在量的部分有顯著的成長，更在質的部分有顯著的提升。許多市民團體與學術界建立起非常深厚的關係，因此對於資訊的掌握能力也十分可觀。掌握了資訊就能以理性政策論

述的方式，爭取外界的支持，而不必依賴激烈的抗爭行動。這樣的發展，將使政治體制更具吸納少數利益、回應弱勢團體需求的能力，而弱勢團體受到較好的照顧，也代表社會正義能夠被實踐。

附 錄

面訪者名錄

受訪者	性別	身 分	主要訪問時間	訪問地點
B1	男	鹿耳里里民	2003年7月13日	鹿耳里
B2	男	鹿耳里里民	2003年7月13、14日	鹿耳里
B3	男	鹿耳里里民	2004年7月13日	鹿耳里
B4	女	鹿耳里里民	2005年6月30日	鹿耳里
B5	男	顯宮里里民	2004年7月14日	顯宮里
B6	男	顯宮里里民	2005年6月30日	顯宮里
B7	男	顯宮里里民	2005年6月30日	顯宮里
B8	女	顯宮里里民	2005年6月30日	顯宮里
B9	女	顯宮里里民	2005年6月30日	顯宮里
A1	男	當地里長	2004年8月9日	電訪
A2	男	當地里長	2005年6月30日	顯宮里
C1	男	環保署土污基金官員	2005年1月	電子郵件
D1	女	台南市環保局水土課 官員	2005年2月1日	環保局
黃煥彰	男	台南社大研發學會 理事長	2004年12月27日、 2005年2月1日	台南社大
晁瑞光	男	台南社大學程助理	2005年1月21日、 2005年2月1日	台南社大

會議紀錄——環保團體內部會議

出席人員	時 間	地點	備註
黃煥彰、晁瑞光(以上是台南社大)、E1、E2 (以上是蠻野心足生態協會律師)、F1(台南 地檢署檢察官)、邱崇原(本文作者)	2005年1月 21日	台南市 某餐廳	

參考資料

A. 中文部份

工研院

2005 《台南市中石化安順廠整治場址土壤及地下水污染範圍調查及整治工作建議計畫》。台北：行政院環保署委託計畫，編號 EPA-93-GA12-03-A203。

中華工程學會

1997 《環境保護辭典》。台北：中華工程學會。

丘昌泰

2002 〈從鄰避情結到迎臂效應：台灣環保抗爭的問題與出路〉，《政治科學論叢》17: 33-56。

呂世宗、張嵩林、洪正中、羅健苗、楊末雄

1985 〈鹼鹼工廠環境汞污染之調查研究〉，《工業污染防治》4(2): 21-39。

吳明良

2003 〈安順廠污染整治，需三十億〉，聯合報，2003年12月20日，B2版。

2004 〈中石化污染案，環局強制執行〉，聯合報，2004年11月9日，C1版。

2005 〈中石化污染案，居民陳情〉，聯合報，2005年1月29日，C1版。

吳孟（王民）

2005 〈台南市政府舉辦中石化台南安順廠土壤污染改善工程說明座談會〉，中華日報，2005年5月2日，第二版。

吳焜裕

2001 〈淺談世紀之毒戴奧辛〉，《看守台灣》3(2): 20-23。

李宜蓁

2003 〈這塊土地讓他們都生了病：鹿耳門悲歌〉，《康健雜誌》57: 118-124。

李銜銅

1999 〈水之源頭：鹿耳門溪，歷史之門〉，聯合報，1999年10月26日，第三十九版。

李銜銅、鄭惠仁、林偉民

2003 〈中石化污染，居民求償十億〉，聯合報，2003年9月23日，B2版。

林偉民

2005 〈顯宮里衛生室開張〉，聯合報，2005年3月17日，C1版。

凌珮君、吳明良

2003 〈台鹼貯水池，水抽乾，魚銷毀〉，聯合報，2003年8月6日，B1版。

陳英姿

1998 〈地下水污染場址整治，兩年為限〉，聯合報，1998年8月5日，第六版。

陳佳珣

2004 〈我們的島——工業遺毒〉，聯合報，2004年3月15日，B1版。

湯京平

1999 〈鄰避性環境衝突管理的制度與策略——以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案〉，《政治科學論叢》10: 355-84。

湯京平，翁偉達

2005 〈解構鄰避運動——國道建設的抗爭與地方政治動員〉，《公共行政學報》14: 125-

149。

黃煥彰

- 2002 〈失落的記憶——台鹼安順廠的污染〉，《看守台灣》4(2): 80-87。
 2003 〈失落的記憶——台鹼二部曲〉，《看守台灣》5(2): 28-40。
 2004 〈正義的曙光——台鹼三部曲〉，《看守台灣》6(1): 18-25。

蔡宗明

- 2000 〈廢棄多年，面積十五公頃，受重金屬污染，希望成立專案小組進行改善整治〉，聯合報，2000年11月7日，第十七版。

趙家麟

- 2004 〈環保署長訪中石化廠，居民喊救命〉，中國時報，2004年5月19日，C2版。

謝蕙蓮

- 2000 〈環品會：中石化安順廠，戴奧辛污染〉，聯合晚報，2000年2月17日，第七版。

B. 英文部分

Berry, Jeffrey

- 1977 *Lobbying for the People*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
 1989 *The Interest Group Society*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Dahl, Robert A.

- 1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Edelman, Marc

- 2001 "Social Movement: Changing Paradigms and Forms of Politics," *Annual Review of Anthropology* 30: 285-318.

Inglehart, Ronald

- 1977 *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

John, DeWitt

- 1994 *Civic Environmentalism: Alternatives to Regulation in States and Communities*. Washington, DC: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Jones, Bryan D.

- 1994 *Reconceiving Decision: Making in Democratic Politics-Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kollman, Ken

- 1998 *Outside Lobbying*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lesbirel, Hayden and Daigee Shaw

- 2005 *Managing Conflict in Facility Siting: An International Comparison*. Northampton, MA: Edward Elgar.

McAdem, Doug

- 1982 *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.

McCarthy, John D. and Mayer N. Zold

- 1977 *The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control,*

- and Tactics*. Cambridge, MA: Winthrop Publishers.
- 1997 "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology* 82: 1212-1241.
- McFarland, Andrew S.
- 1976 *Public Interest Lobbies*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- 1991 "Interest Groups and Political Time: Cycles in America," *British Journal of Political Science* 21(3): 257-284.
- Moe, Terry
- 1980 *The Organization of Interests: Incentives and Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Molotch, Harvey
- 1976 "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place," *American Journal of Sociology* 82: 309-330.
- Olson, Mancur
- 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Peltzman, Sam
- 1976 "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics* 19 (August): 211-240.
- Pichardo, N.A.
- 1997 "New Social Movements: A Critical Review," *Annual Review of Sociology* 23: 1-30.
- Sabatier, Paul and Hank Jenkins-Smith
- 1993 *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview.
- Stevens, Joe
- 1993 *The Economics of Collective Choice*. Boulder, CO: Westview.
- Stigler, George
- 1971 "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics* 2 (Spring): 3-21.
- Stone, Glarence
- 1989 *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Strom, Elizabeth
- 1996 "In Search of the Growth Coalition: American Urban Theories and the Development of Berlin," *Urban Affairs Review* 31(4): 455-481.
- Tang, Shui-yan and Ching-ping Tang
- 1997 "Democratization and Environmental Politics in Taiwan," *Asian Survey* 57(3): 281-294.
- Tarrow, Sidney
- 1998 *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Touraine, Alain

1988 *Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Truman, David B.

1951 *The Governmental Process-Political Interest and Public Opinion*. New York: Alfred E. Knopf.

Tilly, Charles

1978 *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Vogel, David

1980 "The Public Interest Movement and the American Reform Tradition," *Political Science Quarterly* 95: 607-627.

Walker, Jack L., Jr.

1991 *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor, MA: The University of Michigan Press.

Wilson, James Q.

1995 *Political Organization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zunes, Stephen, Lester R. Kurtz, and Sarah Beth Asher

1999 *Nonviolent Social Movements: A Geographical Perspective*. Malden: Blackwell.

Plural Democracy, Political Inclusion, and Policy Responsiveness: The Pollution of Taiwan Alkali Industrial Corp

Ching-ping Tang

Professor

Department of Political Science, National Chung Cheng University

Chung-yuan Chiu

Graduate Student

Department of Political Science, National Chung Cheng University

ABSTRACT

How can a democratic polity assure the political representation of the socially disadvantaged groups and thus faithfully respond to their interests? This question implies the capacity of democracy in pursuing social justice. While a great amount of literature on political process have accumulated in the past decades, there is essentially no discussion on this issue, either theoretically or empirically. This paper intends to add to the literature by examining a pollution incident in Tainan. The case indicates how the governments (local and central) and the polluter have adjusted their recovery and compensation policies in accordance with the requests of civic environmental groups who stand for the interests of local victims. This study indicates factors favoring the formation of new advocacy coalitions by civic groups and the possibility of having the interests of marginal, quiescent, and unorganized social groups be taken care of.

Key Words: Advocacy Coalition, Policy Network, Social Movement, Civic Environmentalism