

中山管理評論 1999年春季號

第七卷第一期 pp.189-212

台灣公害糾紛機制未來發展方向

Future Directions of Alternative Dispute Resolution for Environmental Conflict in Taiwan

朱斌好 *Pin-Yu Chu*

國立中山大學

National Sun Yat-sen University

汪銘生 *Ming-Sheng Wang*

國立中山大學

National Sun Yat-sen University

摘要

依據歐美日等國家的經驗，「糾紛處理替代途徑 (Alternative Dispute Resolution, ADR)」已成為解決環境糾紛的重要管道，我國政府亦於 81 年 2 月頒定「公害糾紛處理法」，依法省縣市各級政府「公害糾紛調處、仲裁委員會」陸續成立。然由過去的環境調處 (mediation) 與仲裁 (arbitration) 案件觀察得知，現階段該組織有時無法免除泛政治化的陰影，加上調處委員會的效率、公信力仍遭部分民眾與廠商質疑等問題，以致成效有限。

參照歐美國家民間調處 (仲裁) 機制健全與運作靈活的情形，同時考量我國相關研究顯示「當正常管道無法有效解決的環境事件時，民眾首將向環境紛爭調處團體 (例如中華民國消費者文教基金會) 提出申請」之事實，繼續推廣環境調處相關觀念與鼓勵民間非營利調處組織之成立應有其價值。

由於重工業多在台灣南部，加上近年來環境糾紛多發生在大高雄地區，本文即針對此地區，透過問卷調查，了解南台灣社會大眾對於「政府與民間環境糾紛調處組織」的態度，同時經由檢討政府公害糾紛委員會工作成效，進而提出健全多元化公害糾紛處理機制政策性的建議。

關鍵詞：糾紛處理替代途徑、環境調處（仲裁）、公害糾紛、衝突管理

Abstract

Alternative Dispute Resolution (ADR) provides an important and effective alternative for environmental conflict resolution and for coordination in collaborative problem-solving situations. The desire to reduce cases of “self-help” environmental dispute has made ADR a popular approach in U.S.A. Despite the fact that there have been governmental mediation-arbitration systems assisting in the settlement of public pollution disputes since 1992, ADR remains uncommon in our society due to problems such as inefficiency, political complexity, etc.

In this paper, we explore fundamental problems in current official ADR systems and describe our aims in managing these problems via case studies. Our primary discussion focuses on the concept of private, non-profit organizations for resolving environmental disputes. We describe how we are assessing the applicability of this alternative with a public opinion survey in Kaohsiung area and then suggest future directions based on the survey results.

Key words : Alternative Dispute Resolution, Environmental Dispute,
Environmental Mediation (Arbitration), Conflict Management

壹、緒論

一、研究背景

台灣自解嚴以來，民眾對生活品質、社區發展、公共政策等議題日趨關切且積極參與，反映在環境保護方面是許多具爭議、抗議性的「反污染自力救濟事件」，如中油林園廠事件及杜邦彰濱事件等。雖然可將其視為民主轉化過程中，人民自由表達基本權利必然伴隨之現象，但抗爭事件出現頻仍、泛政治化或暴力激化，都將與社會成本同進退而背負慘痛代價。

考量傳統環境糾紛處理 (Dispute Resolution)¹ 途徑（如行政、立法、司法）有成本花費大、時間過於冗長、紛爭團體參與程度不一且有限、當事人權力不平等以致協商結果不公平等缺失，同時參照歐美日各國環境糾紛處理體制與國內學者建議²，政府引進一套行政司法外的觀念「糾紛處理替代途徑」(Alternative Dispute Resolution, ADR)，並於 81 年起已將此理念付諸施行，成立「公害糾紛調處、仲裁委員會」（簡稱公糾會），專責公害糾紛處理法第二條³之糾紛事項。

公糾會至 84 年已接受與處理近 60 件公害糾紛案例，該單位固有其正面價值，然由於無法完全免除泛政治化的陰影、效率與公信力等問題遭民眾與廠商質疑、甚至若干案件特性不適合由政府單位來處理⁴ 等原因，其功效仍十分有限。

二、研究目的

歐美國家環境糾紛處理機制除了有類似我國公糾會的政府單位外，民間解決環境糾紛的組織已由早期處理零星、特定個案，進入制度化與專業化的階段 (Amy, 1987)，其組織之健全與運作之靈活均廣為社會大眾所接納 (Bingham, 1986)。有鑑於我國公糾會上述問題與限制，同時考量國外環境糾紛處理機制發展方向，本研究認為在多元化的民主社會下，我國推廣 ADR 相關觀念與鼓勵民間成立非營利 ADR 機構應有其價值，但在大力推廣之前，有必要先對台灣地區環境糾紛處理機制與環境進一步評估。本研究目的包括：

1. 探討社會大眾對政府與民間公害糾紛處理組織所抱持的態度。
2. 了解我國現階段公害糾紛處理機制（即公糾會）執行成效。

¹ 「糾紛處理」指消弭主體因利害衝突而產生的對立關係，與「衝突管理 (conflict management)」交互使用，然除消極處理已發生的糾紛，衝突管理更有積極預防糾紛的觀念與作法。因本文主要探討現有公害糾紛解決機制，同時考量用語習慣，並不嚴格區分二者，特在此說明之。

² 國內學者（黃俊英等，民 77；汪銘生、黃國良，民 80；葉俊榮、簡資修，81）曾分別就管理、法律面對環境糾紛調處機制作強力的推介。

³ 我國公害糾紛處理法第二條：「本法所稱公害，係指因人為因素，致破壞生活境，損害國民健康或財產權益者；其範圍包括水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染及其他經行政院環境保護署指定公告為公害者。」

⁴ 以高雄市南星計畫造成當地漁民之漁具及漁獲量損失案件、西青埔垃圾場糾紛案為例，事件當事人一方均為高雄市市政府，適由隸屬政府機關的單位居中調處。

3. 針對我國公害糾紛處理機制提出政策性建議。

本文首先簡略說明 ADR 基本觀念，由於相對仲裁，我國公糾會調處案例為多，亦針對調處相關研究提出介紹。由於我國激烈的公害糾紛事件仍以石化工業發生的比例為最高，本文透過對石化工業地區相關利害關係人(stakeholder)的問卷調查、深度訪談、公糾會處理案例與工作檢討等資料分析，以期對我國環境紛爭處理機制提出政策性的建議。

貳、文獻探討

一、紛爭處理替代途徑 (ADR)

ADR 的基本精神在於協商 (negotiation)，強調引進簡易程序、調處、仲裁、小型審判等方式，以提供解決糾紛的多元管道，重點在於彌補傳統行政、立法、司法制度之不足，而非改變現行行政體制或訴訟程序的核心法則。以美國公害糾紛 ADR 制度為例，其發展經過包括以下三階段 (Cormick, 1982; Susskind *et al.*, 1984; Bingham, 1986)：

1. 早期 —— 先驅工作包括 ADR 觀念推廣、案例建立與政策推動，以民間力量與組織為重。代表組織有福特基金會 (Ford Foundation)、洛克斐勒基金會 (Rockefeller Foundation)、保育基金會 (Conservation Foundation、ACCORD Association) 等，以 Cormick 與 McCarthy 於 1976 成功調處美國華盛頓州 Snoqualmie 河的環境衝突案為代表。
2. 中期 —— 美國各州與聯邦立法機關逐漸將 ADR 法制化，例如在 1983 、 1984 年間，美諸多州（麻州、德州、維吉尼亞州等）通過毒氣廢棄物清理法令， 1984 年美國環境保護署（簡稱環保署）針對綜合環境因應、賠償與責任法發佈備忘錄，均有明文規定糾紛發生時其協商程序。
3. 近期 —— 乃為 ADR 制度健全階段，重要發展有：(1) ADR 納入行政程序與機關普遍採納，如美環保署於 1987 年正式採納 ADR 政策，對於適用案件、調處人資格與處理程序等均有明文規定；(2) ADR 納入司法程序；(3) 人才培育，美國各大學（包括哈佛、史丹福、麻省理工院、西雅圖華盛頓州立大學等）成立環境糾紛中心，或開課提供 ADR 相關訓練；(4) 地方與全國性調處機構遍佈成立。

二、調處

Cormick (1982) 定義調處為「一種經由第三者協助的協商談判過程。基於自願，衝突當事人參與協商，調處者僅就談判程序、溝通方式予以適當協助，而不具任何決策權或權威以強迫當事人達成協議，也就當事人具有絕對獨立自主之決策權，任何協議均應為所有當事人認同且接受。」

有關環境調處的基礎研究大多肯定調處的價值 (Rubin, 1983)，在美國，調處早期仍未被大規模採用，其原因有：(1) 紛爭當事人對此方式不熟悉；(2) 認為參與溝通協商即是放棄立場；(3) 專業調處人欠缺財源；(4) 協商結果法律位階不明，執行效果打折 (Susskind & McCreary, 1985)。隨著時間演變，成功案例累積、調處方法成熟、財務制度建全（如全國性週轉之基金會）、契約化與制度化的專業調處組織成立，環境糾紛處理機制已日趨成熟且廣為使用，其間又以民間力量為主力。除了成熟的方法與健全的制度，環境調處仍須要：(1) 紛爭當事人有以協商方式解決問題的意願；(2) 調處人具相當經驗與公信力；(3) 攸關決策者必須肯定調處的作法等要件配合，始能成功 (Amy, 1987)。

我國公害糾紛處理制度區分為調處、再調處及裁決三個層級，是目前唯一針對公害糾紛處理之專門性組織，然而調處在台灣社會仍不普遍，根據美國家紛爭處理機構 (National Institute for Dispute Resolution) 資深顧問 Ann Shulman 於 1994 年來台觀察指出其原因可能為：(1) 政府、司法公信力不足，致隸屬行政單位之下的調處委員會的公信力不易被接受；(2) 對環境調處的觀念與方法報導極為有限，社會大眾對其仍感陌生，在不熟悉下不願輕易嘗試；(3) 以往自力救濟往往能達到目的及獲得賠償，衝突當事人缺乏嘗試調處之動機⁵。林建元、許秉翔 (1995) 另指出政府調處有以下問題而常遭批評：(1) 地方政府本身即可能是遭受抗爭之對象，但調處委員卻以地方首長為召集人，引人詬病；(2) 時效性差；(3) 地方政府尚未有足夠的權力與能力解決公害糾紛問題。

三、研究方向

ADR 的發展在我國仍屬早期推廣階段，實際案例較為闕如，國內相關研究多環繞在 ADR 理論架構與法制化方面，例如社會學者（侯崇文、劉幸義，1988；蕭新煌，1989；汪銘生、黃國良，1994）著重公害糾紛的社會及政治

⁵ Ann Shulman 來台觀察敘述文字資料係出自環保署內部會議資料。

上的特質，強調理論的驗證與發現；法律學者（鄭玉波等，1988；陳昭德，1990；葉俊榮、簡資修，1992）則強調公害救濟法制之建立，這兩類研究皆直接或間接討論到ADR機制的建立，而有助於公害糾紛問題的澄清與解決。

國外相關ADR研究，近來強調其應用性的研究，包括：

1. 調處程序——學者認為調處本身就是一個解決問題（problem-solving）的過程（Kressel, 1972），強調程序架構導向（process-structuring approach）的研究，紛紛提出包括設計調處策略、議題設定、方案評估等理想調處程序模型（Haynes, 1982; Moore, 1986）。
2. 調處策略——視成功調處有脈絡可循，研究分類調處人常用策略，進而發展調處教戰手冊（Kressel & Pruitt, 1985; Carnevale *et al.* 1989）。
3. 調處人資格——認為成功調處人有特定人格特質，同時應對於專業調處人資格加以審核。例如 Honeyman (1990) 發展出衡量調處人表現的五大指標，且廣為美各ADR組織運用。

其他領域，如經濟、心理、決策，甚至資訊科技等學者，由不同角度探討與分析調處動態性、成功調處的要素與輔助工具（Chu, 1994）。

由文獻可知，專業環境調處存在之必要性在國外已被認可，而此一觀念在台灣尚未普及，同時政府調處單位有其明顯限制。根據台灣高等法院檢察署統計資料顯示：台灣一般民眾所產生之民事糾紛案件接受調處的比例超過60%；加上環保署於79年所做「高雄地區民眾對環境保護課題的看法與期望」之調查發現：當面對循正常管道仍無法有效解決的環境事件時，將會採取之行動，首推向環境紛爭調處團體（例如中華民國消費者文教基金會，簡稱消基會）提出申請之比例最高。由以上資料可看出，我國應有推展民間環境紛爭調處機制之需要。

參、態度調查

本研究一重要目的在於針對我國公害糾紛處理機制未來發展方向提出政策性建議，而一項政策從問題的界定到施行，成效關鍵在於其是否考量到政策系統中的三大元素：政策利害關係人的需要、公共政策的本質與政策環境，其中政策利害關係人指影響政策或受政府決策影響的個人與組織，包括民眾（團

體)、民意代表、工會、政府單位與政黨等 (Dunn, 1994)。政策利害關係人足以影響政策問題的定義、範疇與整個政策方案設計與選擇，決對不容忽視。是以本研究嘗試：(1) 了解公害糾紛政策利害關係人對現階段公害糾紛解決機制(公糾會)之看法；與(2) 探索成立民間調處組織之可行性與對未來環境糾紛解決方式之期許，作為建議之依據。

參照文獻 (Dunn, 1994；丘昌泰，1994)，同時考量研究目的以及公害糾紛處理法爭議性等因素，本研究首先針對直接與公糾會業務相關的族群作調查，將利害關係人定位為：民眾(公害潛在受害者)、民意代表(政策監督者)、產業(潛在污染者)與政府單位(政策制定與執行者)，而未將環保團體與政黨納入。

一、研究設計

首先透過結構性問卷調查民眾、民意代表與業者對政府與民間環境糾紛處理組織所抱持的態度⁶，並以結構性開放式的方式深度訪談政府官員，了解其對公糾會執行層面以及民間成立類似組織等問題的看法，以評估擴大推動ADR觀念與鼓勵民間成立非營利ADR機構的時機與可能作法。

雖攸關態度方面的研究眾多，一般社會心理學者都將態度解析成包括認知(cognition)、感覺偏好(feeling)、與行為傾向(action tendency)三方面(Katz & Stotland, 1959)，本研究態度調查內容設計包括以下問題：

1. 認知：利害關係人對公害糾紛糾紛調處了解情形、知識程度。
2. 偏好：利害關係人對政府與非營利公害糾紛調處的喜好評價。
3. 行為：利害關係人嘗試政府或非營利公害糾紛調處的行為傾向。

結構性問卷內容包括：(a) 調處基本觀念—設計以 Likert 之五等級量表法之認知、偏好、行為問題；(b) 調處組織特性—調處委員資格、委員會最佳人數、收費對象與標準；與(c) 受訪者個人資料。

在深度訪談方面，由於受訪官員大多了解調處基本觀念，是以深度訪談著重公糾會組織特性、執行成效以及未來公害糾紛解決模式方面等問題與解決方案之探討。

⁶ 簡易而言，態度一是指準備行動的主觀心理狀態，稱為心理態度(mental attitude)，另一是指行為的傾向，稱為行動態度(motor attitude)。

二、調查對象

因近年來公害糾紛多發生在大高雄地區，加上根據本研究蒐集近三年的污染個案，發現高雄縣的污染個案大多分佈於高雄縣石化工業區（林園、仁大工業區）及永安鄉台電興達電廠鄰近區域，而高雄市之楠梓區、小港區、前鎮區之公害污染糾紛事件亦佔大高雄污染糾紛事件頗高比率，故鎖定這些行政區進行問卷調查，公糾會之「需求面」的調查對象包括：

1. 一般民眾：年滿十八歲（含）以上且居住在本研究指定行政區內的居民。
2. 民意代表：包括(1)高雄縣林園鄉、大社鄉、仁武鄉、永安鄉之鄉長及鄉民代表；(2)高雄市楠梓區、小港區、前鎮區各里里長及高雄縣林園鄉、大社鄉、仁武鄉、永安鄉各村長。
3. 廠商：林園、仁大工業區內之工廠廠長及公關部門主管。

此外，公害糾紛處理機制中，提供調處服務之調處專家的態度與意願亦會影響到該機制未來的發展，依據美國經驗，資深調處專家以學者、律師所佔比率最高 (Kaufman, 1985)，且我國規定公害糾紛調處委員必須有環境相關學者與法律專家之名額（研考會，民 84），因此本研究以：(1) 南部大專院校環境相關科系學者（例如中山大學海洋科學院各系、成功大學化學工程系、高雄醫學院公共衛生系等）；與 (2) 高雄律師公會律師作為公糾會之「供給面」的調查對象。

官員深度訪談對象則包括經濟部工業局林園與仁大工業區管理中心（副）主任，以及高雄縣（市）環保局局長、課長及課員等。以下說明問卷調查執行與結果，深度訪談結果則經整理，歸納於結論與建議一節中。

三、調查執行

為提高回收率，一般民眾以電話訪問為主，其他受訪者則一律發放郵寄問卷⁷。一般民眾電話訪問委託中山大學民意調查中心執行，採戶中抽樣以電腦

⁷ 電話訪問方式可能與其他郵寄問卷之效果產生誤差，但已在文字修詞力求白話、訪員態度（如訪者使用語言習慣之問題，在電話訪問現場安排有國語、台語、客家語等不同語言之訪員以備不時之需）及訪問時段上補強，並以戶中抽樣方式以降低對效度之影響。

輔助電訪(CATI) 技術完成⁸，共取得 666 個有效樣本。郵寄問卷則針對各族群母體全數發放，母體資料來源為工業區管理中心廠商資料、高雄律師公會名冊與南部大專院校網路資訊等資料發放，表 1 說明郵寄問卷發放及回收狀況，期間本研究人員亦電話聯繫，期提高回收率。

表 1 調處態度問卷郵寄發放份數、回收比率表

	發出份數	回收份數	廢卷份數	有效份數	有效回收率
廠商	136	40	2	38	27.9%
鄉長、鄉代表	50	36	10	26	52%
村、里長	185	16	0	16	8.6%
學者	535	217	3	214	40%
律師	388	118	3	115	29.6%

四、結果分析

本研究以相關分析說明變數關係、ANOVA 分析受訪者人口特性（自變數）與受訪者對調查題項的意見（依變數）之間的關聯。表 2 顯示整體受訪者結構，各族群樣本均通過與母體性別、年齡分佈的適合度檢定。在信度方面，根據 40 位預試者資料分析，得到 Cronbach's α 為 0.61，經刪除影響信度的題目後，Cronbach's α 為 0.78，正式施測受試者資料分析得問卷 Cronbach's α 為 0.62⁹。

⁸ 電話訪問係依據交通部電信總局出版之八十四年高雄縣（市）電話號碼簿為抽樣母體。採人工估算法。抽樣步驟以高雄縣為例：(1) 首先將指定的四個行政區電話前三碼列出；(2) 根據電話號碼簿分成四部份，以前三碼為根據，篩選出屬於這四個行政區的電話，並列入清冊，此階段電話簿四部份各進行約 80 頁之後（原電話簿共有 892 頁），發現這四部分並無差異，分別算出此四部分與原電話簿之比例約 3 : 1，因此推定剩餘頁數之電話所呈現之比例也是如此；(3) 根據電話訪問內容設定成功率約 20%，計算出所需樣本，等距抽取。

⁹ 效度方面，因過去研究 (Carnevale *et al.* 1989; Honeyman, 1990; 葉俊榮、簡資修, 民 81) 均未提供問卷效度方面的資料，本研究僅以相關效度資料，做一參考。在建構效度方面，過去研究發現居家附近是否有過公害及有無其他調處經驗與是否接受公害調處之間有關聯，而根據 Honeyman (1990) 與 Chu (1994)，調處人的專業背景及調處組織與事件當事人對調處的態度有顯著相關存在，且可以解部份態度的變異量，顯示問卷有某種程度的內容效度。

表 2 受訪者基本資料分類及人數分配表

分類項	類 組	人數	百分比(%)
年齡	①18-20 歲	40	6.0
	②21-30 歲	94	14.1
	③31-40 歲	249	37.4
	④41-50 歲	168	25.3
	⑤51-60 歲	82	12.3
	⑥60 歲以上	32	4.8
教育程度	①國小及以下	43	6.5
	②國中	66	9.9
	③高中	120	18.0
	④專科	65	9.8
	⑤大學及以上	369	55.7
居家附近是否有過公害 污染問題	(有)	415	63.2
	(否)	242	36.8
曾否因居家環境污染而 參加抗爭	(曾)	85	12.9
	(否)	572	87.1
有否紛爭調解經驗	(有)	180	27.4
	(否)	477	71.6
性別	(男)	479	72.5
	(女)	182	27.5

1. 認知方面

表 3 至表 5 顯示各族群對政府、民間調處認知上有以下重要結果：

- (1) 各族群對政府、民間調處認知有差異，以 41-50 歲者最不清楚現有政府公糾會性質；以 18-20 歲者最不清楚民間環境糾紛調處組織性質。
- (2) 村里長與一般民眾比廠商較清楚知道目前政府公糾會性質，此外一般民眾對現有環保團體與環境紛爭調處組織之分野混淆不清。
- (3) 曾參加過抗爭者較不知道現有政府公糾會性質，可解釋為可使用之理性處理管道資訊有限，不知充分利用現公糾會，才採行最直接之方式—抗爭。

(4)有無紛爭調解經驗並無差異；男、女在對政府、民間調處認知上有所不同。

(5)環保署高污染地區宣導公糾會所舉辦說明會已產生局部效果，然而僅止於廠商與部份民眾，未予普及；致前述參與過環保相關研討會者反而不知道有此組織，顯見政府應借重環保相關會議之召開作重點式加強的宣導工作。

表 3 研究變項對政府、民間調處之認知問題平均值與 P 值表

		認 知	
		政府單位	Scheffe
		民間單位	Scheffe
年 齡	①18-20 歲平均值	2.85	2.78
	②21-30 歲平均值	3.11	2.66
	③31-40 歲平均值	3.11	2.69
	④41-50 歲平均值	3.30	2.45
	⑤51-60 歲平均值	3.29	2.50
	⑥60 歲以上平均值	3.03	2.75
P 值		0.04*	0.04*
群 組	①廠商平均值	3.55	①>③, ④
	②鄉長、鄉代表平均值	3.38	2.81
	③村里長平均值	2.58	2.85
	④一般民眾平均值	2.68	2.87
	⑤學者平均值	3.48	⑤>③, ④
	⑥律師平均值	3.63	⑥>③, ④
P 值		0**	0**
教 育 程 度	①國小以下平均值	2.58	2.84
	②國中平均值	2.65	2.92
	③高中平均值	2.78	2.83
	④專科平均值	2.86	2.72
	⑤大學以上平均值	3.50	⑤>①, ②, ③, ④
	P 值	0**	0**

表 4 研究變項對政府、民間調處之認知問題

		認 知	
		政府單位	民間單位
曾否參加過環保相關研討會或參觀環保設備展	(曾) 平均值	3.30	2.51
	(否) 平均值	3.06	2.66
	P 值	0**	0.03*
居家附近是否有過公害污染問題	(有) 平均值	3.13	2.66
	(無) 平均值	3.20	2.51
	P 值	0.38	0.048*
曾否因居家環境污染而參加抗爭	(曾) 平均值	3.02	2.84
	(否) 平均值	3.19	2.57
	P 值	0.14	0.01*
有否紛爭調解經驗	(有) 平均值	3.17	2.49
	(否) 平均值	3.16	2.64
	P 值	0.93	0.06
性別	(男) 平均值	3.23	2.55
	(女) 平均值	2.98	2.73
	P 值	0**	0.02*

註：* $P < 0.05$ (有差異)** $P < 0.01$ (有顯著差異)

表 5 供需在認知面問題之 P 值表

	認 知	
	政府單位	民間單位
需求面平均值	2.80	2.80
供給面平均值	3.53	2.40
P 值	0**	0**

註：* $P < 0.05$ (有差異)** $P < 0.01$ (有顯著差異)

2. 偏好方面

表 6 至表 8 顯示各族群對政府、民間調處喜好上有以下重要結果：

- (1) 對政府或民間調處組織之偏好不因年齡造成差異。
- (2) 村里長及一般民眾偏好由政府單位來處理公害糾紛事件，甚於民間單位。
- (3) 教育程度較低者偏好府調處單位。
- (4) 曾參加環保相關研討會或參觀環保設備展者反較不偏好由政府調

處組織，此一結論隱含著複雜因素，或因受過環保教育薰陶者對環保糾紛事件之時效把握與鑑定公正、中立之重要性頗為重視，而政府單位之包袱太重及行政效率較低，導致其較不認同政府之調處組織。

- (5) 參與過紛爭調解經驗者對民間調處之偏好較高。因實際調處經驗累積並潛移默化成個人態度表現，透露出民間環境紛爭調處組織有其市場。
- (6) 不因性別不同而對偏好政府或民間調處組織之偏好不同。
- (7) 需求者與供給者對於偏好由政府或民間單位來處理公害糾紛事件存在顯著差異，但供、需二方皆傾向偏好民間調處組織。

表 6 研究變項對政府、民間調處之偏好問題平均值與 P 值表

		偏 好			
		政府單位	Scheffe	民間單位	Scheffe
年 齡	❶18-20 歲平均值	12.8		11.38	
	❷21-30 歲平均值	13.07		11.19	
	❸31-40 歲平均值	13.29		10.81	
	❹41-50 歲平均值	13.25		10.96	
	❺51-60 歲平均值	12.93		11.20	
	❻60 歲以上平均值	12.19		11.97	
	P 值	0.17		0.26	
群 組	❶廠商平均值	13.08		11.82	
	❷鄉長、鄉代平均值	13.06		9.94	
	❸村里長平均值	11.77		9.92	
群 組	❹一般民眾平均值	12.85		11.58	❹>❺
	❻學者平均值	13.61	❺>❸, ❹	10.71	
	❻律師平均值	13.20		10.62	
	P 值	0**		0**	
教 育 程 度	❶國小以下平均值	13.05		11.79	
	❷國中平均值	12.44		11.08	
	❸高中平均值	12.82		11.34	
	❹專科平均值	12.86		11.25	
	❻大學以上平均值	13.42		10.81	
	P 值	0.01*		0.11	

註：* $P < 0.05$ (有差異)

** $P < 0.01$ (有顯著差異)

表 7 研究變項對政府、民間調處之偏好問題—平均值與 P 值表

		偏 好	
		政府單位	民間單位
曾否參加過環保相關研討會或參觀環保設備展	(曾) 平均值	13.39	10.80
	(否) 平均值	12.92	11.19
	P 值	0.01*	0.07
居家附近是否有過公害污染問題	(有) 平均值	13.20	11.04
	(無) 平均值	12.98	10.99
	P 值	0.26	0.80
曾否因居家環境污染而參加抗爭	(曾) 平均值	13.09	10.64
	(否) 平均值	13.14	11.08
	P 值	0.88	0.17
有否紛爭調解經驗	(有) 平均值	13.16	10.49
	(否) 平均值	13.11	11.23
	P 值	0.80	0**
性別	(男) 平均值	13.10	10.93
	(女) 平均值	13.19	11.26

註：*P < 0.05 (有差異) **P < 0.01 (有顯著差異)

表 8 供需在認知面問題之 P 值表

	偏 好	
	政府單位	民間單位
需求面平均值	12.80	11.40
供給面平均值	13.47	10.67
P 值	0**	0**

註：*P < 0.05 (有差異) **P < 0.01 (有顯著差異)

3. 行為方面

年紀愈輕者，愈願意嘗試民間環境紛爭調處組織；年紀愈長者（60 歲以上）選擇政府公糾會為其調處，表露出年長者不願輕易嘗試新機制（民間調處）之保守心態；一般民眾比廠商願嘗試民間調處組織，由於企業在受制於行政處理程序需層層往上報，並以政府單位之判決為依準的影響下，對民間組織之接受力較差，唯有在民間調處組織建立出一定公信力而為社會大眾所接受時，才是企業加

入對其信任並與其共進的時候；有調處經驗之學者專家者，繼續參與調處工作之意願皆高於無調處經驗者。

4. 調處委員會結構分析（複選）

- (1) 受訪者多認為調處委員會中學者專家應佔一半以上的比例，有近七成的受訪民眾認為民意代表與村里長並不適合擔任調處委員。
- (2) 調處委員資格以學者專家 (80.5%)、政府單位專業技術人才 (71.6%)、社區熱心公益人士 (56.5%) 最受歡迎。學者專家專長背景順序為「環境工程」、「公共衛生」、「法律」、「醫學」。
- (3) 調處委員最佳人數為 6-10 人 (36.9%)，其次為 11-15 人 (33.1%)。
- (4) 需求面大多認為政府調處單位不該收費 (63.8%)，民間調處組織應收費 (56.1%)；供給者認為不論政府或民間組織皆應收費（贊成應收費之比例皆大於 50%），而均以依鑑估金額之固定百分比為收費標準之比例最。

5. 小結

(1) 政府公糾會功能未彰顯，仍具有市場需求

自以上分析結果中得知，政府公害糾紛調處委員會確有其市場需求，但由次數分配中發現，有六成受訪者認為現有的公糾會對解決台灣環境污染抗爭問題有幫助，七成受訪者會選擇公糾會為其作調處，但卻僅有近三成受訪者知道現已存在此組織；顯示環保主管機關應在宣傳工作多予著力，促使現存理性、和平解決公害糾紛問題的機制能充分發揮其功能。

(2) 對民間環境紛爭調處已產生需求

調查結果中近六成受訪者認民間環境紛爭調處組織很吸引他且亦認為應該會有效率、六成六受訪者會選擇民間調處、七成六受訪者樂見民間調處組織之成立、近八成受訪者認為具有公信力之民間環境紛爭調處組織將可對污染者產生壓力、九成四受訪者更認同應該要結合民間力量及專才，以有制度且理性的方式解決環境紛爭事件，以上數據顯示民間環境紛爭調處組織有其需求。

(3) 民間環境紛爭調處已出現供給意願

有過調解經驗的受訪者者對民間調處之偏好較高，且有七成六供給面受訪者願意貢獻個人專長於民間調處，足見民間環境糾紛調處組織已呈現出潛在人力供給市場。其中又以參加過環保相關訓練或曾有過糾紛調解經驗之供給面受訪者，對提供其個人專長協助解決環境糾紛問題之意願最高。建議未來應結合熱中於環境相關主題訓練、研討等學者專家，以成立民間環境紛爭調處機構。

(4) 衝突管理教育規劃

由於調查結果顯示國中、高中學歷者覺得直接圍廠抗爭比調處來得有用，建議教育單位應作長程、有規畫的衝突管理與環境教育訓練。

肆、公害糾紛委員會工作檢討

我國公害糾紛處理制度區分為調處、再調處及裁決三個層級，是目前唯一針對公害糾紛處理之專門性組織，本研究問卷調查社會大眾對政府與民間公害糾紛處理組織抱持的態度中發現，政府公糾會組織固有其正面價值，然民眾對其功能與成效仍多不了解，較缺乏嘗試的動機，是以其尚未發揮應有的功能。本研究分析公糾會處理案例、組織檢討報告與官員訪談資料，期對於提升公糾會執行成效提出建議，本節就調處案例與委員資格整理說明，整體建議則歸納於結論與建議一節中。

一、公害糾紛調處案件分析

自民國 81 年公佈施行公害糾紛處理法至 85 年 12 月底，台灣地區各級公害糾紛調處單位共受理調處 43 件案件，再調處案件公害糾紛調處案件 18 件，裁決案件 8 件（參見表 9）。其中，台灣省所屬各縣市政府公糾會受理調處案件共 37 件，臺灣省公糾會受理再調處案件 17 件，高雄市政府公糾會受理調處案件共 6 件，再調處案件 1 件，台北市政府公糾會目前尚無受理任何案件，環保署公害糾紛裁決委員會受理裁決案件共 3 件，整體特性如下¹⁰：

¹⁰以下分析多數參照整理自環保署書面資料，其中因涉及隱私，案件名稱與補償金額略之不加陳述。

1. 調處成功率近二成 (18.6%)，其中 3 件為公糾會成立後發生的新案，5 件為委員會成立之前的舊案子。成功案件調處次數平均為 1.8 次。
2. 在 8 件調處成立案件中，空氣污染調處成立有 4 件，水污染調處成立有 2 件，廢氣物調處成立有 1 件，其他調處成立有 1 件。
3. 調處案件以空氣污染案件為最多，其次為水污染案件；同時也以空氣污染調處成功率最低，水污染案件次之，可約略推論因這兩類污染案件鑑定工作困難度相對其他類別為高所致。
4. 公糾會成立後發生的新案調處成功率遠高於成立前發生的舊案，原因包括案情單純、損失發生後立即申請調處、掌握時效採樣，鑑定結果較易為雙方所接受，加上有環境影響評估法來規範，顯示公害糾紛調處如能掌握以上原則，應能更有效解決問題。
5. 公害糾紛調處申請人多為二人以上，符合唯有受害範圍大，抗爭民眾多，私下協商不易解決時，才會訴諸調處委員會；反觀調處成功之案件，卻以集體申請人之成功比例最低，除人數眾多致意見紛紜外，發生污染時未確切作利害關係人之認定為可能原因。
6. 調處案件疑似污染對象為公（國）營事業者近四成，比例顯然偏高；調處成立案件中，民營事業中案例有 4 件，公（國）營事業案例有 4 件。
7. 請求事項來分析除了 4 件國營事業單位要求排除紛爭，其餘多為栽種農作物、盆栽與養殖物受損害要求賠償；最高求償金額為 41,500,000 元，最低求償金額為 33,572 元。
8. 調處成立案件中，業者僅同意以補償名義彌補受害人之損失，總補償金額為 33,270,095 元，其中達成協議之補償金額 50 萬以下 4 件；50-100 萬者 1 件；100 萬以上者 3 件，最高補償金額為 23,234,880 元；
9. 所有申請案件中，皆以求償為訴求目標，而在調處成功案例中，亦以金錢賠償收場；這個訊息顯示國人對環境污染之認知與反應仍停留在事後損害賠償，尚未對事前預防準備工作加以重視。

表 9 公害糾紛調處案件統計表

程 序 別	調處程序					再調處程序					裁決程序			
	申 請 件 數	成 立	不 成 立	辦 理 中	其 他	申 請 件 數	成 立	不 成 立	辦 理 中	其 他	申 請 件 數	已 裁 決	裁 決 中	退 回
台北縣	2		2			2	1	1			1		1	
苗栗縣	13	1	5	7		5			5					
台中縣	2		2			2	1	1			1		1	
彰化縣	4		4			1		1			1		1	
台東縣	2	1	1			1		1			1	1		
高雄縣	9		7	1	1	5	1	4			4	2	1	1
澎湖縣	2	1			1									
雲林縣	1			1										
臺南縣	1		1			1			1					
宜蘭縣	1		1											
台灣省 總計	37	3	23	9	2	17	3	8	6		8	3	4	1
高雄市	6	1	1	3	1	1	1	0	0		0	0	0	0
總計	43	4	24	12	3	18	4	8	6		8	3	4	1

備註：1. 本表案件統計數字資料自調處委員會成立至 85 年 12 月底止。

2. 其他欄之數字表示申請後撤回或被委員會認為不適調處而予以退回者。

二、調處委員會資料分析

台灣地區各級公糾會調處委員 296 人，包括有機關代表 152 人 (51.4%)、環境保護學者 36 人 (12.2%)、法律專家 36 人 (12.2%)、醫學專家 28 人 (9.5%)、以及社會公正人士 43 人 (14.5%)(參見表 10)。有 13 個縣市以民意代表為公正人士，計 22 人，佔全體委員數 7.4%，其中以議員為代表者有台中市 (3 人)、苗栗縣 (3 人)、台中縣 (2 人)、台南縣 (2 人)、彰化縣 (1 人)、南投縣 (1 人)、嘉義縣 (1 人)、嘉義市 (1 人)、高雄縣 (1 人)、屏東縣 (1 人)、台東縣 (1 人)，宜蘭縣 (鎮長 2 人，國代 1 人)、花蓮縣 (議員 1 人，國代 1 人)。對照本研究問卷調查結果顯示公糾會政府機關代表與民意代表的比例顯然偏高，而學者專家 (34%) 比例偏低，而易影響到公害糾紛調處委員會的公信力。

此外，雖然學者專家為調處委員的第一人選，本研究就調處案例調處委員出席比例分析，學者出席次數比率約為四成，同時以實際出席人數來看，機關代表資格之參與人數比例較學者專家為高。不過若以總委員數來看，因機關代表人數眾多，相對出席參與之比例反而不如學者，在學者專家人數不足的情

況，以致大部分案件由學者肩挑調處重任，而可能影響整個委員會運作與其效率。

表 10 公害糾紛調處委員會委員構成統計總表

	機關代表	環境保護	法律	醫學	公正人士	共計
台灣省	6	2	2	1	0	11
台北市	7	1	2	2	2	14
高雄市	6	3	3	2	2	16
基隆市	6	3	3	0	1	13
新竹市	6	1	1	1	0	9
台中市	8	2	2	1	3	16
嘉義市	6	1	1	2	1	11
臺南市	8	2	1	1	2	14
台北縣	8	2	1	1	1	13
新竹縣	8	2	2	1	1	14
苗栗縣	7	1	1	1	3	13
台中縣	8	1	1	1	2	13
彰化縣	8	1	3	1	3	16
南投縣	6	1	2	1	2	12
嘉義縣	7	2	1	2	2	14
台南縣	7	2	2	2	2	15
高雄縣	7	2	2	1	2	14
屏東縣	9	2	1	0	1	13
宜蘭縣	6	1	1	2	5	15
花蓮縣	7	2	1	2	3	15
台東縣	5	1	2	2	3	14
澎湖縣	6	1	1	1	2	11
小計	152	36	36	28	43	296
百分比	51.4%	12.2%	12.2%	9.5%	14.5%	100%

伍、結論與建議

本文除：(1)針對石化工業地區相關利害關係人進行問卷調查，了解大眾對政府與民間公害糾紛處理組織所抱持的態度；同時(2)分析官員深度訪談資料、政府公糾會歷年調處案例與環保署公害糾紛調處業務座談會執行成果報告

¹¹（財團法人台灣產業服務基金會，1996），以對我國環境紛爭處理機制提出政策性的建議。研究結果顯示，在多元化的民主社會下，專業環境調處在我國確有其存在之必要性，且民間環境紛爭調處已出現供給市場，然社會大眾對ADR的觀念與方法仍不甚熟悉，考量政府公糾會現階段若干問題與限制，以及國外環境糾紛處理機制發展方向，本研究建議我國公害糾紛機制未來發展應朝以下方向努力：

一、健全現有政府公糾會組織

1. 加強 ADR 之宣導

- (1) 仍有多數民眾不清楚或不知道公害糾紛調處法及既有調處申訴管道，中央與地方均應透過傳播媒體宣導加強其教育宣導工作。（例如利用電視法庭節目，以單元劇配合學者專家座談，宣導環保、法律知識）。
- (2) 應加強環境教育，並規畫持續性之教育目標與方案，同時政府、媒體及民間環保團體更應攜手合作，擔負此社會責任。

2. 公害糾紛調處業務執行及管理方面

- (1) 現行公害糾紛處理法，受害人不申訴或被告不來調處即無法可施，應透過公權力及行政上的介入來加以處理。
- (2) 目前調處首重善意回應及和解，而後才談責任歸屬。應調處與鑑定（責任歸屬）並重，同時進行。未調處即收費，調處不成立又收費，實不合理；本研究發現，有六成三需求面受訪者認為政府調處組織不應收費¹²。
- (3) 由案例分析發現，鑑定工作影響調處效果甚深，建議成立專責公害鑑定機構、設置專業人員或以鼓勵民間成立專業鑑定單位並加強污染監測及鑑定技術。

¹¹環保署委託「台灣產業服務基金會」自84年12月14日起至85年2月9日，於台北、高雄二市及台灣省二十一縣（市）辦理24場「公害糾紛調處業務座會」（含省再調處委員會），邀請地方公害糾紛調處委員會調處委員、工作人員、地方環保機關公害糾紛處理業務承辦人員參與。

¹²公害糾紛處理法修正案第四十三條，刪除公害糾紛處理費用徵收之規定。

(4)針對公害鑑定費不足時，鑑定工作無法繼續進行的問題，政府提撥經費成立基金會，再由基金會支付鑑定費用¹³。

3. 調處人員選任、案件資料庫建立與人才訓練

(1)現任調處委員全為兼職，且有高比例的政府機關人員，因其參與意願不高，致出席率低落，應設法加以控制或加速案件處理之時效性；同時建議相關單位主管應避嫌，以求公正客觀。

(2)本研究調查結果顯示，民眾期望調處委員中，有一半以上之學者專家，因建議調處委員應有相關機關、環保團體、產業界及環境保護、法律、醫學與衝突管理等學者專家等各方代表，且學者專家應佔大多數¹⁴。

(3)部分地方公害糾紛調處委員會無法依賴地方本身之權限，獨當一面處理，而訴諸再調處的現象，應設法改善；為能將調處經驗承傳，實有必要有系統地建立調處案件資料庫，供作案件之追蹤調查與未來相關調處案件之參考。

(4)由政府或委託民間基金會研擬、規畫調處人才培訓課程與策略，以供長期專業調處人才之需求，課程內容應包括案例研討、模擬演練、協商談判技巧等¹⁵。

二、政策輔導成立民間環境紛爭調處組織

本研究調查結果發現：民間調處之供給—需求產生交集：公害糾紛調處之需求面同時接受政府及民間之環境紛爭調處組織，供給面亦同時願意貢獻己力於政府或民間調處組織（高達七成五的受訪學者專家表示願意擔任調處人或協助解決紛爭事件），顯見民間調處機制確有存在之潛力。

本研究建議政府未來政策性鼓勵協助民間團體成立類似消基會之具公信力的民間非營利環境紛爭調處組織，或以獎勵方式（如：提供研究計畫），或仿照美國制度，政府設立全國性週轉之基金會資助，運用民間現有專業調處人才之資源，以補政府力量之不足。然而由於全國性民間組織成立發展較為不

¹³ 公害糾紛處理法修正案第二十五條，修正必要鑑定費用為由政府負擔。

¹⁴ 公害糾紛處理法修正案第五條，學者專家之委員人數，不得少於全體委員三分之二。

¹⁵ 本論文作者受環保署委託，於去年完成「環境紛爭衝突管理」教材。

易，本研究建議，短期作法應以協助地方發展「社區諮詢委員會」(Community Advisory Panel, CAP)(朱斌好等， 1997)，推動地方社區成立 CAP ，進駐各石化工廠鄰近社區，協助建立共存互敬的應對模式，不但可提昇社區環保意識，又可發揮社區監督工廠的力量，民間調處組織若能從這種從環境教育建立和平溝通的指導工作作為出發的第一步，切守公正、中立的指導原則，未來具公信力的調處組織已是指日可待。

參考文獻

- 丘昌泰， 1994 ，探索石化工業環境糾紛的迷思：政策利害關係人角度的觀察，法商學報。
- 朱斌好、汪銘生、蘇明敏， 1996 ，「石化業建立社區管理系統工作重點」，第八屆環境決策與管理研討會，高雄，國立中山大學公共事務管理研究所主辦。
- 汪銘生、黃國良， 1994 ，「環境中介的角色及其理論」，思與言， 32-4 。
- 林建元、許秉翔， 1995 ，「工業區之環境衝突管理—以大社工業區公害糾紛事件為例」，環境決策與管理(四)，淑馨出版社。
- 研考會， 1995 ，公害糾紛處理政策與法制之研究。
- 陳昭德， 1990 ，「先進國家公害糾紛處理制度」，國際交流學報，中華民國國際文化交流協進會出版。
- 黃俊英、蔡敦浩、汪銘生， 1988 ，環保系統中中介團體角色之研究，行政院環保署。
- 葉俊榮、簡資修， 1992 ，美國環境法上「糾紛處理替代途徑」在我國實施可行性之研究，行院環保署。
- 鄭玉波， 1988 ，公害糾紛處理及民事救濟法制之研究。行政院經建會、環保署。
- 環保署， 1996 ，八十五年度公害糾紛處理工作檢討會書面資料。
- 蕭新煌， 1988 ，七〇年代自力救濟的結構與過程分析，行政院環保署。
- Amy, D. J. 1987. *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia University Press.
- Bingham, Gail. 1986. *Resolving Environmental Disputes, A Decade of Experience*.
- Carnevale, P.J., Rodney L.G., and Mary E. McLaughlin. 1989. Contingent Mediation Behavior and Its Effectiveness. *Mediation Research: The*

- Process and Effectiveness of Third-Party Intervention.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Chu, P. Y. 1994. *Cognitive Conflict Resolution: Mediation Analysis and Strategies.* Ph.D. Thesis. Stanford University.
- Cormick, Gerald. W. 1980. The Theory and Practice of Environmental Mediation. *The Environmental Professional.* 2:24-33.
- _____, 1982. The Myth Reality and Future of Environmental Mediation. *Environment.* 4-7(Sept.) : 14-39.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, second edition, University of Pittsburgh, Prentice-Hall International, Inc.
- Haynes, J. M. 1982. A Conceptual Model of the Process of Family Mediation: Implications for Training. *American Journal of Family Therapy.* 10-4 : 5-16.
- Honeyman, C. 1990. The Common Core of Mediation. *Mediation Quarterly.* 8-1 : 73-82.
- Kaufman, Sandra. 1985. *Mediation to Resolve Conflict: Theory, Experimentation and Case Studies.* Ph.D. Thesis, Carnegie-Mellon University.
- Kressel, K. 1972. *Labor Mediation: An Exploratory Survey.* New York Association of Labor Mediation Agencies.
- Kressel, K. and D.G. Pruitt. 1985. Themes in the Mediation of Social Conflict. *Journal of Social Issues.* 41:179-198.
- Moore, C. W. 1986. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Rubin, J.Z. 1983. Experimental Research on Third-party Intervention in Conflict: Toward Some Generalizations. *Psychological Bulletin.* 87:379-391.
- Susskind, Lawrence, Lawrence Bacow, and Michael Wheeler (Eds.). 1984. *Resolving Environmental Regulatory Disputes.* New York: Shenckman.
- _____, and S. McCreary. 1985. Techniques for Resolving Coastal Resource Management Disputes through Negotiation. *American Planning Association Journal.* 51:365-374.

