

『鄰避』(NIMBY)症候群， 專家政治與民主審議

陳俊宏*

- 一、前言：環境議題的本質，政治的，非科學的
- 二、環境價值與社會正義
- 三、「鄰避」與專家政治
- 四、政治平等與民主審議
- 五、結論：超越「鄰避」

近年來隨著環境議題日益複雜，以及人民環保意識的高漲，環境抗爭事件的處理也越顯困難。「不要在我家後院」症候群也出現在台灣的環境抗爭中。所謂「不要在我家後院」症候群，又稱為「鄰避」症候群，主要是描述一種反對國家強制執行某些對社會整體而言是必要的政策，但是在地方上，卻強烈反對將當地作為政策目標的草根運動。「鄰避」現象不僅在反對政策分析家以他們的家園作為政策規劃的目標，同時也反對政策分析家對問題的界定方式，以及反對以政策官員及科技專家掌握政策最後決定權的決策模式。長期以來，由於環境問題涉及科學的不確定性及科技的複雜性，造成以專家科技為主的政策導向。因此在當今許多環保爭議中，科技常常成為處理「不要在我家後院」症候群時的主要武器。每當爭執不休時，決策者常常會以環境議題的高度複雜性，以及科技對於污染以及資源使用的能力為理由，來貫徹公權力。然而本文將指出，將原本屬於公眾必須積極參與的政治議題，轉變為科學及技術的問題，並以科技專業的理由，阻止居民的參與，正是造成「鄰避」現象無法消彌的主因。

因此本文主要處理兩個問題：一、描述鄰避現象與專家政治的關係，進一步挑戰以政策議題的複雜性以及專家的知識權威，作為政治上掌握最終決策權的理由；二、本文主張任何的環境爭議作為公共議題，無法在不考慮正義原則以及民主程序的基礎上，單由科技來解決。因此任何環境問

* 東吳大學政治學系專任講師

題的解決，都不能違反社會正義的基本原則。只有在符合社會正義的基本原則下，同時透過民主審議的政治程序，才能化解「鄰避」症候群所彰顯出的，公民對政府官員以及科技專家的不信任。

關鍵字：鄰避、科技專家、社會正義、政治平等、民主審議

一、環境議題的本質，政治的，非科學的

1998年2月，台灣的台電公司，為了因應原子能委員會的要求，必須於公元2002年設置核能廢料最終處置廠，並需將原有放置於蘭嶼的核廢料全數退出，決定將於台灣的離島：「烏坵」，規劃為最終處置場的預定地。此一舉動立刻引起當地居民的一陣恐慌及不安，並進行一連串的請願及抗爭活動，也打破了過去40多年來，當地居民與軍方的和諧關係。由於烏坵居民強烈反彈，並揚言誓死抗爭到底，使得台電原本欲撥付給烏坵鄉的一億五千萬元環境地質調查回饋金，遲遲無法送出去。台電卻在未取得鄉民同意書的情形下，直接派員至小坵嶼，展開環境地質調查作業；同時並打算修改『低放射性最終處置場徵評選作業要點』，主張在不必要取得居民同意書的情形下，直接將回饋金撥付地方政府（《中國時報》1998,10）。這樣的作法當然不為居民所苟同，又引發了一連串的抗爭行動。他們的主要訴求在於：「為什麼選擇我們的家園？」、「要我們接受這樣的風險的理由在哪裡？」、「為什麼其他地區不用面對這樣的問題，儘管他們也是這些問題的製造者？」、「為什麼決策過程中未能參與，直到結果確定後才被告知？」、「為什麼少數專家的決定，就要強迫他們必須接受與核廢為伍的生活，或甚而選擇遷離家園？」。在居民看來，核廢料處理當然是國家重要的問題，尤其在面對當前核廢料無處可放的窘境時，找尋最後的放置地點更是刻不容緩。問題是「為什麼要選擇我家的後院？」¹

這是一般所謂「不要在我家後院症候群」（*Not-In-My-Backyard Syndrome*），或簡稱「鄰避」（*NIMBY*）症候群。「鄰避」現象經常出現在許多重大的環保爭議中，主要是描述一種反對國家強制某些對社會整體而言是必要的政策，但是在地方上，卻強烈反對將當地作為政策目標的草根運

1. 可參考最近由「螢火蟲映像工作室」所拍攝的紀錄片：『輻射將至：烏坵』，1998。

動。「鄰避」現象不僅在反對政策分析家以他們的家園作為政策規劃的目標，他們同時也反對政策分析家對問題的界定方式。因此政策的僵局乃是對立的各方，對於如何認定爭議焦點時，存在著明顯的差異，也對於什麼構成事實真相以及評估真相的工具所做的評估，有許多不同的定義及解釋，因而造成激烈的分歧。因此充分顯現出來的，不僅在於居民從自利角度出發，所展現出的捍衛家園的意志與決心；更重要地，是對於管理機制處理問題的方式，表達出深層的不信任（William&Matheny, 1995:93）。

「鄰避」症候群同時也反對以政策官員及科技專家掌握政策最後決定權的決策模式。長期以來，由於環境問題涉及科學的不確定性及科技的複雜性，造成以專家科技為主的政策導向。主要的理由即在強調科技的複雜性，屬於相當專業的學問，非一般人所能理解，專家最能理解及評估環境的風險，以制定出理想的環境政策。既然我們無法想像有足夠的公民能夠有效率，負責任以及有能力去管理政策及決定，因此只好委託給專家。

因此在當今許多環保爭議中，科技常常成為處理「不要在我家後院」症候群時的主要武器。每當爭執不休時，決策者常常會以環境議題的高度複雜性，以及科技對於污染以及資源使用的能力為理由，來貫徹公權力；也成為阻止居民參與決策的主要理由（徐世榮, 1995:129）。這是現代社會的普遍情形；近幾年來，在臺灣官方處理環保問題的過程中，也不斷地上演。從核四建廠以及核廢料處置場、濱南工業區、美濃水庫興建以及各鄉鎮焚化爐興建規劃等等，我們都看見類似的情形。然而本文將指出，將原本屬於公眾必須積極參與的政治議題，轉變為科學及技術的問題，並以科技專業的理由，阻止居民的參與，正是造成「鄰避」現象無法消彌的主因。

因此本文主要將處理兩個問題：一、描述鄰避現象與專家政治的關係，進一步挑戰以政策議題的複雜性以及專家的知識權威，作為政治上掌握最終決策權的理由；二、本文主張任何的環境爭議作為公共議題，無法在不考慮正義原則以及民主程序的基礎上，單由科技來解決。因此任何環境問題的解決，都不能違反社會正義的基本原則，同時借用John Rawls的用語，它是政

治的，而非科學的²。因此環境議題的解決，必須在符合社會正義的基本原則下，同時透過民主審議的政治程序，才能化解「鄰避」症候群所彰顯出的，公民對政府官員以及科技專家的不信任。

二、環境價值與社會正義

近年來，由於人們感受到臭氧層遭受破壞，全球溫室效應等大自然異常現象，以及垃圾、核廢料以及相關有毒廢棄物侵入生活周遭，造成種種的威脅，環境保護的訴求逐漸受到人們的重視；因此如何追求一個「生態均衡」的體系，確保人們「健康」以及「生態永續」的環境，也成為當今環境保護論述中，一再強調的基本價值(Paehlke, 1995:131-4)。所謂生態體系(*Ecology*)的均衡，強調人類的生存，有賴於自然界眾多生物間的相互依存關係，消滅了其他物種或摧毀了整個生態系，人類本身也將失去保障。自然界的生物間彼此相互連結，構成一個複雜的生命網，生命網的某一部份受損，也會危及其他部分。同時，地球上的人類與其他生物具有同等的價值，因此我們必須學習謙卑，尊重自然，將人類行為對生態體系的破壞降至最低，並盡可能的維護生物的多樣性(*biodiversity*) (Paehlke, 1995:131)。所謂「健康」(*Health*)，則在強調如何將工業化過程中，種種對人類身體健康的傷害降至最低。而要確保人類的健康，當然無法脫離對生態環境的維護，追求環境品質的提升來討論。而所謂的永續性(*sustainability*)則是強調，在追求經濟發展能夠滿足當代需求的同時，不能損及後代滿足本身需求的能力；亦即在提升和創造當代福祉的同時，也不能以降低後代福祉為代價，強調人類生產與生活方式要和地球的承載力保持平衡。

然而人們對於這些環境價值的重視與追求，不意謂著我們的生態體系已

2. Rawls(1985), "Justice as Fairness:Political not Metaphysical" in Philosophy and Public Affairs 14:223-251.

經脫離過去人類無情的肆虐，也不意謂環境的問題都已獲得解決。在現有的資本主義消費型態以及工業化的生產方式下，人類不僅仍在剝削大自然資源，同時也不斷的製造了許多社會不可欲的物質（例如垃圾與各種廢棄物等），然而對於這些社會上不可欲的物質該如何分配，以及資源擷取之後的生態後果，應該由「誰」來承擔，一直是環境政治必須面對的難題（紀駿傑，1997:13）。80年代以前，由於環保意識薄弱，這些廢棄物以兩種常見的方式被處置：1.是廢棄物製造者將廢棄物任意的排放，丟棄，讓這些廢棄物的生態後果由地區，甚至由全球的不特定對象來承擔³，也就是一般人對垃圾的「眼不見為淨」的處理態度；另一種則是廢棄物製造者，依循「最小抵抗路徑」（*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中（紀駿傑，1997:5）。由於對於這些垃圾處理的執行屬於大眾嫌惡性的公共設施，因此為避免遭致較大的抗爭，這些特定地區，一般都是偏遠地區，包括文化以及地理的偏遠地區，而特定人群，則是各弱勢族群與貧窮地區⁴。這些廢棄物不僅破壞當地自然環境，更影響當地居民的健康與生活品質。對於這些族群而言，他們原本就是對各種危害抵抗力最弱的弱勢族群，同時還是社會資源分配不均的受害者，如今還得在非自願的情形下遭受這些威脅（紀駿傑、王俊秀，1995:262；孫家琦，1998:5），也因此使得環境價值的追求，蒙上社會不公義的污名。而在環保意識逐漸揚升的時空裡，這種傳統處理垃圾及廢棄物的手段，當然就引起相當激烈的反彈，造成政策制定呈現僵局的窘境。台灣的蘭嶼核廢料處置場，以及烏坵核廢料最終處置場預定計畫就是明顯的例子。

近年來西方「環境正義」（*Environmental Justice*）運動如火如荼的展開，正是突顯出當我們在追求環境價值的過程中，不能違反社會正義的基本原則。每一個人都有平等享用乾淨的水及空氣以及其他自然資源的權利，環境

3. 這種情形在20世紀末的今天仍屢見不鮮，例如最近發生的台塑汞污泥事件就是一例。

4. 1987年美國『聯合基督教會種族正義委員會』發表了一篇〈有毒廢棄物與種族〉的研究報告即指出，非白人遭受各種伴隨著現代文明產生的廢棄物侵害的機會比白人大得多（孫家琦，1998:4）。

價值的確保必須不以種族、族群或社經地位作區別，追求一種全面性的平等與保護。

然而從典型的功利主義原則（*utilitarianism*）來思考政府的政策規劃，則政府施政的總體性目標，便是如何為這些受政策影響的集體，創造出最大快樂的淨值。因此政府決策的最高指導原則，即是如何獲取『最大多數人最大幸福』。

以上述烏坵核廢料預定地的政策來說，既然核能發電是當今能源開發中最重要的能源，而核廢料是核能發電過程中，無法避免的副產品，倘若未能妥善處置核廢料，可能影響到一般民衆的生活及健康；因此尋求一個最終處置場，便是解決核廢料的必要途徑。所以將核廢料處置場設於人口相對稀少，降低風險波及的範圍，以降低對多數人的危害程度，便是一個好的政策。

然而這樣的政策，並無法解決在政策中，關於利益與負擔的分配，所涉及到的公平性問題。儘管將處置場設於人口稀少地區，可以減少對大多數人所造成的風險，但是這樣的政策本身，卻無法證成當地居民必須接受這樣的負擔，以成就他人福祉的正當性。因為每一個人都具有一種奠基於公平及正義基礎上的不可侵犯性，即使政府以整體社會福祉的名義，也不能加以侵犯（Rawls, 1973:3）。政府對於所有人民必須給予同等的關注與尊重（*equal respect and concern*）（Dworkin, 1978:272），換言之，政府應該重視每一個人的利益與福祉，並把每一個人的利益與福祉視為同等重要，因此任何的政治決定應該平等的考量每一個人的利益；而不能為成就多數人的利益，而犧牲少數者的利益。

為了解決這一個政策難題，同時體認到確實無法對於風險進行重分配，往往有人主張可以透過補償的方式，來成就分配上的平等（*Distributive Equity*）（Hunold&Young, 1998:83）。也就是儘管將核廢處置場設於烏坵，可能侵犯到當地居民的基本權益，但是可以透過補償的方式，來解決風險分配的不平等。因此用金錢補償居民對風險的承擔，一直是近年來台電公司面對核廢料預定地廠址評選過程中，主要的處理方式。然而透過補償解決風險

分配有幾個問題：

1. 這樣的方式並無法回答究竟「誰有？」以及「誰應該有？」決策權，以及根據「什麼樣的程序」。由於政策專家將此問題界定為「該如何補償」、「補償多少」給承受風險的居民，同時僅從安全、效率、地理因素等等技術層面加以考量，而不涉及到選擇當地作為預定地的決策層面，是否符合程序正義的原則，忽略了決策權威正當性的問題。

2. 在許多居民看來，他們訴求的焦點，不在於他們未受到合理的補償，而在於他們在決策過程中未受到尊重。這樣的決策方式不尊重社區居民的自主性，同時補償方式無法彰顯居民對決策的看法，使得居民僅能在要不要接受補償的層面上，和官員進行抗爭，而無法針對政策規劃的原初構想表達立場。然而正如上述，補償的方式，仍舊無法解決風險分配上的不平等，既然每一個人都具有即使以整體社會福利的理由也不能踐踏的不可侵犯性，每一個社會的成員都必須是以目的本身，而非以工具來相待，則個人的基本權利必須加以確保；同時既然政府對於所有人民必須給予同等的關注與尊重，則政策官員仍必須面對如何證成當地居民必須接受這樣的負擔，以成就他人福祉的正當性問題。

因此當社會環保意識逐漸高漲的階段，處理這些社會上不可欲的物質時，就必須基於社會正義的基本原則，關注決策程序的正當性以及結果的合理性，倘若僅從補償的角度來解決，不僅無法消彌居民的受害意識，更使社會蒙上不公義的污名。這也是近年來，台灣持續不斷的環保抗爭事件中，無法解決的問題。當社區居民提出「要我們接受這樣的風險的理由在哪裡？」、「為什麼其他地區不用面對這樣的問題，儘管他們也是這些問題的製造者？」、「為什麼決策過程中未能參與，直到結果確定後才被告知？」時，傳統的決策正當性就遭受質疑，也造成「鄰避」症候群不斷蔓延，政策無法推動的僵局不斷發生。下一節，我們就針對寧避症候群的原因與專家決策的正當性，作進一步的分析。

三、「鄰避」與專家政治

所謂「鄰避」症候群，作為一種特定的反對形式，展現出特定的大眾，自我矛盾的態度：原則上，贊成政府施政的目標，只要該目標的預定地，不要在我家後院。「鄰避」症候群在許多議題中都曾出現。例如興建監獄、電廠、工業區、遊民收容所、啟智教育中心、藥物廢棄物或垃圾掩埋場或焚化爐等等。例如為了解決垃圾問題，大家都認為政府設置焚化爐或掩埋場是合理的，只要不要在我居住的地方（Fischer, 1995:166）。任何人也都同意一旦犯罪率提高，獄政體系為了有效管理罪犯，有必要增設監獄的空間，但是沒有人同意興建在自己家園附近。

「鄰避」症候群所彰顯的，不僅在於反對政策專家以他們的家園作為政策規劃目標，同時也反對政策專家對問題的界定方式。因此充分顯現出來的不僅在於居民從自利（*self-interest*）出發，所展現捍衛家園的意志與決心，更重要地是，對於政府管理機制，處理該問題的方式，表達深層的不信任（William&Matheny, 1995:93）。「鄰避」症候群除了反對專家處理問題的方式之外，另一方面則堅決反對科技專家獨享決策權，而主張應由人民共同對環境議題做出反應。因此當政府透過公權力展現執行的決心時，「鄰避」的非理性行為，反倒變成了反對科技獨裁的唯一途徑。

3.1 「鄰避」症候群的原因之一：反對專家界定問題的形式

任何一個議題是否能納入政策議程（*agenda*）之中，也就攸關於該議題未來能否形成政策的主要原因。將環境保護納入政策議程之中，即意謂著環境議題成為政策上的焦點，並予以制度化的安排，進而改變行政機關對政策思考的方向。例如從早期政府制訂政策以追求經濟發展的過程中，忽視政策所造成的環境代價；在經歷過社會自立救濟事件、反公害污染的抗爭後，才將環境議題凸顯於公共場域之中，引起大眾的注意，並進而促使官方的環保

專責機構以及相關的環境法規及程序（例如環境影響評估程序）的建立；也就意味著環境因素將成為未來政策規劃上一個重要的考量。然而儘管環境保護成為政策議題，仍存在著究竟對於「哪些問題應當被考慮進來」的爭議。例如台灣的環保運動歷經早期的關心空氣及水污染的問題，到核能污染、山坡地開發以及垃圾廢棄物處理。而這些問題之所以能夠進入公共議程，往往是透過許多草根抗議運動的組織及動員，促使政府對此做出相關回應之後才出現的。在這個過程中，環境運動者也引進不同的「構框」（*frame*）以及不同於政策專家界定問題的方式，來凝聚社區的力量，並經由地區性受害意識的興起，轉變為普遍性的對環境保護的重視與關注。由於對問題的界定的方式截然不同，也就預設了政策專家與當地居民對解決問題的解答，存在著明顯的差異性。

Fischer（1993:172, 1995:168）即認為當前「鄰避」現象所呈現的問題，都是政策科學中「難纏」的問題（*wicked problems*）。所謂的「難纏」的問題，是指那些短時間沒有解答，或只能有暫時性或不完整解答的問題形式。包括如何解決吸毒及販毒問題，如何進行教育改革，如何處理遊民問題以及如何處理垃圾及廢棄物問題等等。這些問題沒有可以依循的解決途徑，也沒有清楚的判準。對這一類問題所處情境（*situation*）的認定以及標準的選擇，乃是基於社會集體行動及判斷下，所形成的社會建構。面對這一類的問題，傳統的政策專家面臨兩個難題：一方面，他無法獨立地建立起對該問題的判斷及評估標準的正當性；另一方面，由於此類問題所處的經驗情境不易確定，也造成了對這類問題的政策研擬方向，有許多不同的規劃途徑（Fischer, 1993:173）。換言之，在某個意義上，對此問題做了什麼樣的界定，也就決定了該問題的答案。

以「垃圾處理政策」來說，在過去，政策專家對垃圾處理的焦點是放在探究關於這些廢棄物中，「誰」是製造者，「哪裡」製造，「數量」多寡，很少探究這些廢棄物對人體健康以及環境品質所造成的實質影響。從政策專家的角度而言，「垃圾」是工業化生產過程中，不可避免的副產品，是在資

本主義追求利潤過程中，所必須承受的代價。既然垃圾的產生無可避免，則問題的真正關鍵，在於如何建立一套理性的系統性管理體制，有效地處理廢棄物。因此，盡可能地以新的研發技術，或建立新的廢棄物處理廠或焚化爐，便是解決廢棄物問題的當務之急⁵。因此，政策專家往往將問題的處理，界定在關於風險評估（*risk assesment*）的議題上，這是政策專家長期以來支配環境政策的主要方式。政策分析家企圖透過理性的方式，將議題焦點放在對於科技因素的風險論辯上。他們的目的是在於如何將政治論述的焦點，轉移到追求一個可以接受的風險。因此如何灌輸大眾對於風險的認知，提供更多「客觀」的知識，讓大眾能夠瞭解風險的層次，便是主要著力點。大眾政治態度的不理性，來自於對風險的不瞭解所產生的不安，可以由理性科學的資料來說服。因此藉由提供更多的資訊，讓人民放棄他的主觀情緒及不安，便是解決政策紛爭的主要途徑（Fischer, 1995:169）。

然而從反對興建焚化爐的居民及環保運動者的眼中，他們卻提出一種完全不同的觀點。他們將廢棄物處理的問題，視為長期以來工業化過程中，思考上的一個盲點，因此不認為光是興建焚化爐或研發新技術即能解決，而是必須回到第一序問題來處理才行。由於主流的政策思考將廢棄物的產生及丟棄視為當然，未能從根本理解在工業化生產過程中，垃圾製造所付出的環境成本，因而忽視了環境主義關於「減量」（*reduce*）、「再利用」（*reuse*）、「回收」（*recycle*）等面向的重要性。因此問題的癥結不是要以什麼方式來處理廢棄物問題，而是必須將廢棄物的製造，放置在整個工業生產關係的網絡之中來分析，基於生態體系的互依性（*interdependence*）的前提，尋求一套將人為破壞生態體系的危害降至最低的生產關係。除非垃圾之減量、再利用及回收，可以全方位的實施並達致最大的成效，否則興建焚化爐並不能解決垃圾的問題。因為並非所有的垃圾皆可以焚化，尤其許多不可燃物的焚化

5. 例如環保署為了解決垃圾危機，即指出「興建大型焚化爐為解決國內垃圾出路的必然趨勢」。除了將興建21座公有焚化廠之外，另增建民營大型焚化爐10座。未來國內80%以上的垃圾都將由焚化爐處理(鄭益明, 1998)。

可能產生許多有毒的重金屬及氣體，因此任何焚化過程的先決條件，也必須經過垃圾的分類與回收，否則焚化後產生的有毒灰渣以及有毒氣體，將可能對環境及人類的健康產生二度公害。所以真正的問題焦點應該是：如何設計以及實現一個減少廢棄物製造的體系（Torgerson, 1997:355-359）。理想的處理垃圾的政策不應是唯工程式思考地「以焚化爐作為解決垃圾的唯一或優先方式」，而是透過政府政策及法規的制訂，強化資源減量、回收、再利用的幾個面向的執行；例如「使用者付費原則」，或「垃圾隨袋徵收」等方式，降低商品生產過程中的垃圾製造量，以及改變人民製造垃圾的習慣；同時在進行焚化處理之前做好減量及分類的工作，把有用的資源回收再利用，以及拒絕將焚化後會產生毒害的物質進入焚化爐，如此才能根本性的解決垃圾問題。

另一方面，既然官方過去由於對問題的漠視，造成管理成效極差，居民無法對於政策官員處理該事件的能力保有信心，同時反對政府所做的風險評估，認為整個評估過程預先排除了環境運動者想要討論的焦點，使得評估過程有利於當前的科技體系以及所欲確保的價值。因此他們不再認為這些專家對相關知識擁有霸權，環保運動者有能力揭發決策的錯誤及弱點；如果政府將風險評估作為一種戰略，目的在削弱抗爭者獲取支持的能力，則「鄰避」抗爭，便是一種最理性的展現（Torgerson, 1997:355）。

在台灣，核能議題的爭議也是如此。雖然支持與反對的雙方都宣稱具有科技專家的身份，但由於對「科學理性」、數據及法規有不同的認知與使用，同時由於所屬陣營及發言位置的不同，彼此對其擁有的知識及學術身份的使用方式也不同（胡湘玲, 1995:190），對問題的界定方式也就不盡相同。

所謂的「核工專家」將問題焦點放在「科學爭議」的層次來處理，即屬於「核能安全疑慮」上的問題（胡湘玲, 1995:138），同時將重心放在法規的討論以及科學資訊的傳遞上，試圖以專業的知識和大量的科學研究成果為依據，讓一般民衆有足夠的信心去承擔決策單位，並「聽從」核工專家的建議。他們不僅肯定核能科技在目前的發展，也「預言」未來一定有辦法解決核廢

料的問題。因此就科技的眼光，反對核能這種高科技、無污染的發電方式，實在是「反科學」的作法（胡湘玲，1995:137）。

另一方面，「反核專家」在動員的過程中，試圖提出一套反核的訴求，以爭取潛在支持對象。他們將此問題看成是「社會信念」的問題（胡湘玲，1995:140）。他們反對核能的理由，一方面是基於愛鄉土的原因，因為台灣經不起如三哩島的意外。另一方面，核能的使用至今仍然充滿科學的「不確定性」，以「不確定性」的科學知識作背景的決定，所牽涉到的不僅是傳統實驗室裡的科學實驗結果，而是整體社會必須承擔的「風險」，所以這便不是可以用科學討論來解決的議題，而是一個在政治層面上，要考慮全民權益的問題。反核專家同時也將關心重點放在核廢料處理對未來子孫可能造成傷害的倫理問題、對科學發展能解決一切、由核能發電伴隨而來的質疑、民衆應有對社會政策發言權的要求等等關係未來生活選擇及世界觀的層次（胡湘玲，1995:145）、除了風險因素的考量之外，還牽涉到對「不可回復性」災害的價值判斷（胡湘玲，1995:154），由於科技發展與使用所造成的風險必須由整體社會來承擔，所以社會已經成為一個巨大的科學實驗室，科學家也不能對其實驗結果享有學術上的豁免權。鄭坤從（1995）則從「構框」（*frame*）概念，分析台灣反核運動的論述內容，將反核運動對核能問題的構框分為：「打破核電科技神話」（1988-1990）、「反獨裁、反貪污、反無害、愛台灣」（1991-1994.7）、「公投反核四，罷免作主人」（1994.7-1995）等三個階段對問題的界定、診斷以及提出對策的構框，呈現出完全不同於核工專家對問題的界定與診斷的方式。當居民建立起對待核能議題的認知架構之後，他們也就逐漸凝聚強大的社區力量來反對「核工專家」對議題所提出的解答。

由於這類問題無法由科技專家獨立地建立起對該問題的判斷及評估標準的正當性；同時對此問題做了什麼樣的定義，也就決定了該問題的答案；因此當問題界定的權力僅在於科技專家的一方，即造成了居民無法接受對該問題的界定方式，也就不可能接受政策專家對該問題提出的解決方案。

3.2 「鄰避」症候群原因之二：反對決策獨裁

「鄰避」症候群除了對科技專家界定問題的方式不滿之外，也對專家決策能力表示質疑，堅決反對官僚或科技專家，成為此議題決定的最終主宰者。反對科技專家的決策主導權的原因，一方面來自於政策專家界定問題的形式，預設了以科學及技術作為解決環保抗爭的途徑之外，另一方面也是由於對環境問題所涉及科學的不確定性及複雜性，屬於相當專業性及複雜的學問，非一般人所能理解。在議題複雜程度已經超出一般人能夠理解的情形下，造成大眾理解公共事務的困難程度相當大，這種難度，即使提升人民的教育水平，恐怕也無法解決，造成長期以來以科技專家為主的政策導向。這種對於公民處理公共事務的能力產生質疑的主要原因，除了公共事務本身在數量上日益增多之外，也在於議題本身內在的複雜性。由於專家最能理解及評估環境議題的複雜性，同時瞭解如何透過科技來處理環境所面臨的風險，以制定出理想的環境政策，因此只好委託給專家。

然而議題的複雜性，並無法推論出專家比起一般公民對於政策議題的掌握更有能力。事實上，他們往往可能更沒有能力掌握（Dahl, 1995:266）。每一個專家，每一個學者都有來自其各自的專業背景以及學術訓練，必然也存在特定的世界觀以及由於專業訓練所必然存在的偏見。由於他們有時對於理論模式以及思考方式的應用，在何種有限的特定條件下，才可以適用，視而不見；對於他們自己科學主義意識型態的偏見，滲透於自己的分析毫無警覺等現象，往往有損於專家對議題的判斷（Dahl, 1995:266）。儘管專業化及分工化下的科技發展固然無遠弗屆，但也使得科技的專業實踐與常民文化之間距離越來越遙遠。由於任何的政治選擇主要在決定「我們需要什麼？」，尤其是「我們現在需要什麼？」，這些選擇需要我們的常識作為判斷依據，然而常識很可能是專家所欠缺的（Walzer, 1984:20）。

在許多專家看來，科學是知識的唯一來源，認為透過科學的研究，任何問題最終必能找出答案。然而這種對科學主義的信心（*faith*）本身，並非科學知識的形式，而是在當代文化脈絡中被確保的一種現象（Torgerson,

1997:359-368)。因此沒有一個科學家是絕對客觀中立的，他們的利益及價值必然影響到他們的科學判斷。任何科技專家所做出的政策也都只是許多選擇中的一種而已（Fiorino, 1996:196）。例如在環境影響評估當中，我們看到許多專家不僅對於風險認知的程度上有差異，他們甚至對於是否接受這樣的高風險本身，存在相當的歧見，而這些歧見，並非完全來自於嚴格的科技假設或主張。

從決策面向來看，一個政策決定往往必須從不同面向進行全方位的思考，使得我們很難找出一般性的通則，能夠使我們從對某一政策 A 所做的判斷中，進而達致對於另一政策 B 的判斷（Dahl, 1995:265）。另一方面，政策的決定往往需要對交易籌碼（*tradeoffs*）作判斷，評估究竟要犧牲多少的 x 才能達到較多的 y 。比方說我們必須付出多少的汽油稅，才能降低消費以及污染情形呢？這樣的判斷，不僅充滿不確定性，同時某個意義上，在經驗上也是很難加以驗證的。而對於這些不同目標之間的交易籌碼的判斷本身，並非是基於科學知識而來；當一個政策必須以犧牲某些目標而成就其他目標時，這個決定顯然並非科學知識所能提供。因此每一個複雜的決定所依據的假設，不僅是事實而已，同時包括平等，正義，安全，社區，自由以及其他價值（Dahl, 1997）。即使追求的目的及價值本身相當確定，對於應該透過什麼方式達致此一目的，本身也充滿許多不確定性及衝突性存在（Dahl, 1998:71）。

正如上所言，科技的發展與使用所造成的風險，必須由整體社會來承擔，所以社會已經成為一個巨大的科學實驗室，科學家不能對其實驗結果享有學術上的豁免權。科技專家可以告訴我們，接受此一政策所產生的風險得失以及如何因應；但科技知識無法告訴我們要不要接受此一風險。因此政策決定委託專家的專業協助是一回事，由專家或政治菁英掌握制訂法律及政策的權力，則又是另一回事（Dahl, 1998:71）。

由於環境問題複雜性，一方面起源於生態體系中，生物體系及物理體系之間關係的複雜性，而對這些關係的解釋，是呈現開放的並無定論。另一方

面，環境問題的複雜性，也起源於人們對於生態體系所展現的社會、經濟價值認知的不同，包括資源、美學、心靈、歷史、社會、空間感以及生態本質的價值。而這些價值所賦予環境的意義，並非生物體系及物理成分的加總所能比擬的，也非單由科技知識所能理解的。

由以上的分析可知，一方面由於問題界定的方式不同，造成彼此對於解決問題的對策南轅北轍。另一方面，過去的經驗也證明，風險評估的結果，往往不能成為解決衝突的良方，弔詭的是，它本身反而成為另一個衝突的焦點。居民們不僅質疑科學資訊的可信度，以及質疑它是否支持某一種特定的風險評估；同時也反對風險評估結果，強制他們接受政策，而沒有他們的參與；他們甚至拒絕任何以科學為基礎的風險評估，因為科學數據無法作為民主討論的替代品。因此民衆仍舊無法從風險評估中獲得解答，抗議者往往反對替政府背書，進而尋求自己的研究分析⁶。

所以從上述的分析中，我們理解到專家政治不僅無法解決鄰避，他本身即是鄰避產生的主要原因之一。

四、政治平等與民主審議

在上面的兩個章節中，我們一方面強調，追求環境價值不能違反社會正義的基本原則，另一方面也強調，科技複雜性不足以成為專家政治的理由。然而否定專家政治作為解決「鄰避」的現象，不意謂著民主必然成為解決爭議的主要方式。因此，在這一節中，我們將證成透過民主審議的政治程序，既能符合社會正義的基本原則，同時又能免於科技的獨裁。

4.1 政治平等原則的基本意涵

如上所述，任何一個正義原則，都必須確保每一個人的利益被平等的對

6. 在過去台灣反核運動中，這樣的情形經常出現。

待。然而在每個人追求利益的過程中，往往會與他人的利益產生衝突，同時在我們追求的利益中，存在著某些利益，具有和其他人的利益密切相關的特質，即所謂的共有資產（*collective properties*）。所謂共有資產，意指那些一旦改變了某人對此資產所擁有的利益，也就會進而改變其他成員的利益時，這類的利益就稱為共有資產。例如生活空間、空氣、水、自然環境等。它具有幾個重要的特徵（Christiano, 1996:59）：

1. 非排他性（*nonexclusivity*）：這類的共有資產的特色之一在於，不太可能因對共有資產做某種改變影響了某人的生活，卻不會影響到其他人的生活。對於污染進行控制即是最顯明例子。一個社會不可能在限制污染以確保環境品質的過程中，只對某些人產生影響，而不影響到其他人。當然對污染的管制並非對每一個人產生完全一樣的影響，可能對某些人有利而對某些人不利，然而他們都由此一限制污染的過程而受到影響。

2. 它是屬於公開的（*publicity*）：它必然屬於公共的客體。當一個人的行為侵犯到我的福祉，同時造成其他人都免不了受到影響時，它才屬於集體資產的範圍。

3. 對所有人來說對這些共有資產的擁有是不可避免的（*inevitable*）：例如每一個人都需要水、空氣等必需品。因此我們無法去做一個「我們的社會究竟要不要水或空氣」的決定，因為這些集體資產構成生存環境的主要元素。

4. 這些集體資產的特徵是可以改變的（*alterable*）：儘管對於某些集體資產的擁有是不可避免的，但是我們有形塑、修正及改變這些集體資產形貌的空間。例如說雖然我們無法改變社群在地理上（*geographically*）的種種天然條件，但是我們可以在社群之中，對於如何形塑及安排作出選擇。因此我們無法避免一個人人分享的共同世界存在，但是我們可以決定這一個共同世界該如何形塑。

因此集體資產不僅是彼此相互影響的，同時也是每一個人不可或缺的（Christiano, 1996:59-93）。例如生活空間、空氣、水，都是我們生活當中不可或缺的，同時對於這些物質的處置，往往會牽動所有人對於這些資產的享

有。因此一個社會必然要對這些集體資產做出具有約束力的集體決定。然而對於這些安排的共識並不易達成，意見的衝突與分歧是必然的，因此如何在這些不同的解決方案中，找出能夠公平且合理分配的決定，就成為相當重要的議題。

4.2 社會正義、集體資產與政治平等

既然每一個政府，都必須確保每一個人的利益被平等的對待，因此意謂著每一個人正在正義原則下，具有平等的資源，可以去理解、描述及追求他的利益及目標（Christiano, 1996:67）。Rawls 即主張在他建構的兩個正義原則的架構之下，提供所有人民的一個權利與機會的架構，使得每一個人可以在這個架構下，形塑、修正及追求他自己的目標（Rawls, 1971:31）。Dworkin 則主張政府應該對每一個人表示「平等的關懷與尊重」，一方面要求政府必須重視每一個人的利益與福祉，另一方面政府則應該讓每一個人去界定自己的利益與福祉或自己的美好人生觀（*conception of the good life*）（Dworkin, 1978:272）。然而由於每一個人的利益具有高度的互依性，每一個人對於利益該如何分配也具有高度的分歧，同時這些利益的確保，只有透過具約束力的集體程序下，才能達成；因此確保每一個人利益不受侵犯的方式，就是必須使每一個公民具有平等的機會以及資源，能夠影響集體決策的結果。

因此既然正義原則需要每一個人的利益被平等的考量，而利益平等的考量意謂著每一個人具有平等的資源，去理解、描述、追求他的利益。由於個人的利益與社會某些重要特徵，具有高度互依性，同時個人的利益無法避免與這些特徵產生衝突，因此必須有一套集體決策的方式來決定這些集體特徵。一旦每一個人在決策過程中有其利益存在，則每一個公民應該擁有平等資源，作為影響集體決策程序的結果。這隱含每一個人應該具有平等投票權及其他參與決策過程中所需的其他資源，因此「一人一票」（*one person, one vote*），「每個人都算一個，沒有人多於一個」（*Each to count for one and none for more than one*）等基本原則的證成即屬必要。這就是政治平等（*Political*

Equality) 原則 (Christiano, 1996:70, 1997; Dahl, 1998:62-68)。政治平等原則隱含每一個人應該在關於社會集體特徵選擇的集體程序中，有平等發言的機會及影響力。

因此這樣的集體決策必定是民主的程序。尤其在面對社會共有資產該如何界定及分配、應該透過何種原則來解決，同時應該運用什麼方法在實際的日常生活進行具體實踐時，民主的信念必須落實在具體的政治程序之中 (Shapiro, 1996:221)。

4.3 政治平等與民主審議：從程序平等到過程中的平等原則

在上述的推論中，我們主張正義原則必須要求每一個人的利益被平等的對待，同時每一個人具有自由去追求、形塑及構思自己利益的權利。由於某種利益是具高度互依性，以致於影響某一部份就會影響到全部，對於這些利益的確保，只有透過具有約束力的集體程序才能達成；既然個人的利益與社會某些重要特徵，具有高度互依性，同時個人的利益無法避免與這些特徵產生衝突，因此必須有一套集體決策的方式來決定這些集體特徵。由於每一個人在決策過程中有其利益存在，則每一個公民應該擁有平等資源，作為影響集體決策程序的結果。這隱含每一個人應該具平等投票權及其他參與決策過程中所需的其他資源，在關於社會集體特徵選擇的集體程序中，有發言的機會及影響力，也就是在參與社會集體財產的相關決定議題上，每個人應具有資源上的平等性。因此每一個人應該具有平等的投票權、平等參與議題設定 (*agenda-setting*) 的機會及權利、同時在競爭的過程中，具有平等取得他人利益的相關資訊的機會、以及透過集會結社表達他們偏好的機會等等 (Dahl, 1989:338; Christiano, 1996:87)。

對於一個不知道哪些政策將會促進他們的利益或是對他們最好的人，相較於那些知道的人而言，比較沒有真正的權力去影響政策的制訂：例如一個擁有腳踏車，但是不知道怎麼騎的人，比一個有車同時知道怎麼駕駛的人而

言，比較沒有實質影響力。因為他不知道該如何有效的使用他手邊的這些資源；同理可言，那些具有投票權但是對政治事務卻一知半解的人，將會降低其對政策的實質影響力；這些無知有時甚至將阻礙他對決策的判斷。此外，對於個人利益或道德主張的混淆或扭曲，也會影響一個人發展他追求目標的能力：例如一個有車同時知道如何使用的人，但對於該往何處去並不清楚；與一個知道要往何處去的人相比，影響力相對降低。後者因為知道如何善用這些工具，來達成他想要追求的目的，相對而言就具有較大的影響力。同理可言，一個具有投票權同時對於自己的目標利益相當清楚的人，相較於他人而言對政策具有較大的影響力。

然而在民主社會中，每一個人的偏好或是利益的選擇，並非固定不變的，而是受到許多因素的牽制：包括偏好表達的係絡（*context*）、現存的法律規範、過去的消費選擇以及文化因素等（Sunstein, 1993:197; Warren, 1992:12）。公民偏好的形成，乃是個人在與他人的互動過程中，以及與構成這些社會性互動成為可能的結構性制度，互動之下的產物。因此民主的政治程序，必須強調公民審議的重要性，透過更多開放的探索過程及機會，使得公民在對話的（*discursive*）過程中，形成、精鍊以及修正他們的偏好，思索他自己所選擇的利益及價值。同時透過在公共領域參與的過程中，鼓勵公民在利益的選擇中朝向共同性（*commonality*）的利益方向做實質的改變，同時將衝突轉為共識（Warren, 1992:12）。

因此個人需要透過不斷的反思、批判以及與他人的互動中，逐漸精鍊出自己對利益的看法與追求⁷。當個人缺乏機會誘因來檢驗、表達、捍衛，最後並依據自己的判斷來行動的話，他們將會缺乏同理心去理解他人的判斷；同時也缺乏對於表達、捍衛、修正他們的判斷，所必須具備的批判性技術（Warren, 1996）。

7. 關於偏好形成的問題可以參考作者的文章：〈永續發展與民主政治：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》第9期：85-122。

因此透過審議的決策過程，公民可以一起討論問題，並說服他人，何者是對大眾最好的，同時又符合社會正義原則的方案。參與者不能僅僅表達個人偏好，同時必須表達讓他人可以接受的理由。透過這樣公共討論，公民存在著轉變他們對問題及解答的理解空間，同時又能設身處地的理解他人的觀點及立場，並將其納入自己評估的考量中。在這個過程中，不意謂著所有人都會對結果表示同意，而是讓所有的參與者，都充分的相信彼此有繼續合作的意願。透過共同的行動，參與者皆理解到他們事實上對此議題有所貢獻，同時影響了結果，即使他們對結果可能並不同意。因此民主審議不在追求一致的同意；而是在對共同問題與衝突的持續對話過程中，尋求爭議的各方願意保持繼續合作的可能性（Bohman, 1996:6）。透過這個過程所形成的多數，不是赤裸裸權力角力的展現，或是協商妥協下的多數決，而是經過審議後的多數決（*deliberatively majority*）（Bohman, 1996:186-187）。民主審議可以使公民各種不同的聲音，都能進入政治場域之內，對公共事務能夠表達意見，而非只是粗略的「匯集」（*aggregate*）所謂公共意見，或是狹隘的透過投票來擁護某種意見（Bohman, 1996:8）。因此在政治參與的過程中，透過討論及審議的機制，事實上有助於使個人有機會對於自己追求的利益有反思及理解，以求達致一個比較合理的觀點。

因此民主審議至少可以發揮幾個功能：

1. 促進集體決策的正當性

民主審議的過程，讓所有當事人的利益以及意見，都能平等的表達出來，並盡可能的使政策結果，讓大多數人都可以接受，使得政策能夠符合正當性。畢竟在資源匱乏的情境，而每一個人都有權利使用資源的情形下，如何尋求一個大家可以接受的結果以強化其正當性，就顯得相當重要。例如面對環境資源的有限性以及不可回復性的特質，如何充分運用資源，避免資源

匱乏是相當重要的⁸。然而面對資源的有限性，必然存在著許多合理的，但是非常不同的關於環境資源該如何安排的主張。透過審議的過程，可以協助那些對於政策後果無法接受的人，可以接受集體行動的正當性。因為民主審議下的決策結果，並非來自於黨派的協商角力的產物，使得即使我們不同意最終的結果，我們至少不認為它是在各種不同競爭利益的競逐下，優勝劣敗的結果，而是考量多方衝突立場意見下的結果（Gutmann & Thompson, 1996:21-22）。因此正當性的來源，不是來自於個人已經決定的意志，而是來自於意志的形成過程，也就是公共審議（Manin, 1987:354）。

2. 審議可以鼓勵對公共議題具有公益心的觀點可以被提出來

在面對任何重大的公共議題時，我們不能期待所有人會完全以利他主義（*altruism*）式的思考，來處理公共政策中持續爭議的問題。當然在民主審議的過程中，自利個人，也並非在透過與他人的交談過程中，就會自動地從自利的立場，轉變成處處為公共利益著想⁹。但是民主審議至少符合「互惠性」（*reciprocity*）原則，公民可以透過理性、互惠地思考，共同認知到一個道德上值得尊重的立場，即使這個立場對他們而言，在道德上是錯的。互惠性原則，不是要求我們必須達致一致性的意見，但也不是僅僅尋求討價還價，找到對彼此有利的主張（Gutmann & Thompson 1996: 2-3），而是促使我們必須組織我們的論證，使得他人都能有所體認，同時尋求將彼此的差異降至最低程度，甚而尋求彼此之間的重要聚合點（*significant points of convergence*）（Gutmann & Thompson 1996: 85）。

8. 究竟該如何保護台灣日益消失的原始林相，又不損及木材對人類的使用價值，便是一個值得探究的問題。

9. 換言之，審議過程的背景條件是相當重要的：例如公民處理議題的能力（*capability*），資源的分配是否平等，以及審議者的心胸及氣度等等。因此在這裡，我們預設了一個前提：假定大部分的公民願意視野廣闊地思考議題，同時在審議的過程中考慮他人的觀點。同時也假定公民願意在聽取他人不同意見之後，擴展自己的觀點，不僅試圖要說服他人改變立場，也有改變自己立場的意願（Gutmann & Thompson, 1996）。

3. 促進相互尊重的決策

由於在公民、政府官員與科技專家之間，存在著許多互不相容（*incompatible*）同時無法共量的（*incommensurable*）對於環境價值追求的道德信條，這些道德價值的衝突，無法透過科學或技術的研究就能找到答案，而必須透過民主審議的程序，找出彼此可以接受的主張。當然審議式民主無法將互不相容的道德信條，透過討論而使其成為相容的；但是透過審議，可以協助參與者理解不同意見者，抱持的立場中所隱含的道德特質，同時可以讓參與者瞭解到彼此道德信念主要的差異點在哪裡，並且試圖尋求一個彼此可能接受的妥協方案。比方說，永續性（*sustainability*）的作為一個規範性目標，不僅意謂著追求一套具有生態理性的生產及消費方式而已，它也涉及到對於這些形式，所做的集體判斷；它不僅是檢驗在追求特定目的時，所用的方法是否符合生態主張；它同時需要對目的本身，做政治及規範性的集體判斷（Barry, 1996:118）。因此，一個抱持深度生態學（*Deep Ecology*）的環境主義者，與一個強調以人為中心（*anthropocentrism*）的環境主義者，對於追求永續發展的目標中，經濟成長所應扮演的角色，可能有完全不相容的主張。因此「永續性」作為一個規範性原則，要進一步落實在實際的法律及政策面向時，需要透過受此原則所影響的人，共同的審議及同意，以及有所作為才能達成。作為社會實踐的目標，「永續性」目標是一種對話式（*discursively*）地創造，而非一種權威性給定（*given*）的產物。因此對於永續發展的規範意義，以及該如何實踐，都必須基於一種民主的意志形成過程（Barry, 1996:120-122）。

4. 協助公民、官員及專家對在集體決策過程中所可能犯的錯誤，進行修正

在多元民主之下，公民除了透過投票的方式表達意見及選擇代表之外，似乎沒有其他的政治事務需要人民的參與，大部份的公共議題和政治運作，都由選民透過定期投票選擇政治菁英的方式來從事。由於在投票的過程中，缺少了彼此共同審議（*common deliberation*）、共同決定（*common decision*）

以及共同行動 (*common action*)，投票者並非在一種和他人相互激盪下所做的決定，投票之後又不需對投票做任何的解釋、討論甚至尋求認同，這種民主的進行方式，只能蒐集各個私人意見的總和之加總，所呈現的結果，並無法藉由選舉的結果讀出公共的意涵 (Barber, 1984:145-146)。因此我們無法在做出判斷之前，對於不同立場的主張，有進一步理解的可能性。我們也未必有機會瞭解為什麼大多數的人會抱持這樣的想法，或是大多數人為何不能接受我們的主張。然而透過「施」與「受」的對話及論證過程中，參與者可以彼此學習，理解個人與他人之間的重要差異點。不論是複雜的科技知識，或是常民生活的文化習俗等主張，都可以在決策過程中被考量進來，使得每一個層面的知識都能有所彰顯；進而找出一個對環境友善，同時大家都能接受的環境政策出來。因此透過審議的互動過程，例如官員提出大綱；然後公民做出反應；官員對公民的反應作修正，再由公民來加以回應等等；參與者可以擴充他的知識，包括增進對自我的理解，以及理解什麼樣的政策對公民最好。

4.4 政治平等與實質影響力

儘管我們強調在民主社會中，每個人都具有平等的投票權，同時民主程序中應具有公共審議的過程，然而有些人基於文化、經濟或教育背景的限制，並無法有效的參與投票，無法有效地參與審議過程的理性論證，也無法有效地表達他們想要表達的內容。在這樣的情形之下，這些基於文化弱勢、貧窮或教育水平等條件限制的人，在討論的過程中，個人的利益不容易被平等的加以考量，也就無法在政策決定上發揮實質的影響力。因此當我們主張透過民主審議的過程，以追求政策的正當性時，除了防止在政治過程中，社會、經濟及文化等任意性以及獨斷性因素的扭曲 (Knight & Johnson:1994:287) 之外，仍必須關注審議過程同樣會受到相同的扭曲因素所影響。換言之，我們必須避免以論述 (*discourse*) 力量的不平等，取代過去生理上、經濟上或政治上的支配。因此一個民主程序要確保正義的結果，除了強調程序上的平

等之外，也應該強調實質上的平等，確保每一個人都有平等展現政治影響力的機會（*equal opportunity of political influence*）（Johnson & Knight, 1997），或者具有平等有效的政治影響力（*equal availability of political influence*）（Brighouse, 1996）

所謂平等展現政治影響力，強調公民在政治參與的過程，不論是投票、協商或審議的過程中，都必須力求資源上的平等，使得沒有任何人可以在資源及權力不對稱（*asymmetry*）的情況下獲利。換言之，每一個參與者在表達觀點的過程中，不是基於社會、經濟資源或政治權力的不對稱所具有的優勢，而產生最終的決定；而是基於論證（*argument*）本身說服的力量，使得他人願意改變自己的主張而接受他人的觀點。因此為了確保每一個人都有平等影響他人的機會（*equal opportunity to influence others*），審議式民主必須促使每一個人都能夠積極地參與相互討論及說服的過程，使得每一個人都有發展自己論證，同時能夠說服他人的能力，也就是追求能力的平等（*equality of capability*），使得每一個人都能在自由的情形下發展自己的偏好，而不受制於因權力與資源不平等之下的強制性服從（Johnson & Knight, 1997:298）。

因此審議式民主符合社會正義的基本原則，一方面要讓當地居民能夠參與決策過程，以確保個人自主性以及個人利益不受侵犯；一方面應讓所有當事人的意見都能表達出來，以追求政策的正當性，並試圖透過相互溝通及理解的過程，找出一個大家願意接受的主張。因此審議式民主程序必須符合幾個形式要件：

1. 確保每一個人都能在自由及自願的情形下進行參與（**free and voluntary participation**）

物質資源以及權力的不對稱，對於民主審議的過程會產生許多負面的影響。例如資源優勢者往往可能透過物質資源的誘因，例如「受賄」的方式，促使他人服從優勢者的意見，進而形成決策。因此為了避免個人在參與的過程中，權力與資源的不對稱成為決策的關鍵因素，有效的方式就是透過制度的安排，限制物質資源在政治過程中發揮的影響力。因此以「烏坵核廢料爭

議」事件來看，我們就必須限制在審議的過程中，優勢的一方透過物質資源來影響他人進行判斷；同時避免審議過程中物質資源的不平等，扭曲結果的公平性，因此政府部門不應以提供全鄉居民有充足電力等基本設備為條件¹⁰，要求人民同意；同時在審議的過程中所需的相關花費，都應由政府公費來負擔或補助，以減少權力與資源的不對稱影響參與者的判斷。另一方面，我們必須防範優勢者基於資源的優勢，而對參與者所進行的隱性的威脅。例如透過金錢以及物質資源的誘因，要求參與者必須遵守他的意見，否則將受到不同形式的懲罰（Johnson & Knight, 1997:294）。因此以烏坵核廢事件而言，不論政府或軍方都不應以物質資源或經濟資源的優勢，例如以行政命令禁止官兵向居民從事民生消費等作為，而迫使居民無法自由表達意見¹¹。因此在審議的過程中也必須降低物質資源可能發生的影響力，以確保每一個人都能自由的表達意見。

2. 涵容性（Inclusion）

正如上所述，社會的不平等並不利於審議的進行，所造成的後果不僅無法促進平等，還可能造成對優勢者有利，對劣勢者反而不利的結果（Bohman, 1996:ch4）。由於在審議式民主下強調理性、說服及論證的能力，對於那些具有表達合理的以及論證性的言說方式的人相對有利，而不利於那些不同於此表達形式的特定族群（例如女人或少數族群的語言及表達形式¹²），因而對許多言說形式例如講故事的方式、對受害經驗的表達或用文化儀式表達憤

10. 畢竟，對每一個中華民國國民而言，享有最基本的電力及水利資源，本是一個居民所應擁有的最基本生活條件，不需要以興建核廢料處置場才能換取。

11. 根據烏坵鄉民的說法，自從鄉民進行反核廢料運動以來，軍方即透過限制官兵自民宅從事民生消費的方式，迫使居民因生計受到嚴重影響，而有所顧忌進而產生寒蟬效果，而無法自由地做出決定。

12. 作為一個女性主義者 Young(1995,1997)則認為審議式民主太過狹隘，無法包括在民主決策過程中所有的溝通形式，因此也可能帶有隱藏的偏見存在。在她看來在西方政治理論的傳統中，審議的過程通常被理解為嚴謹的同時是非情緒性的。審議的人必須拋開他的情緒及情感去考慮公平性。那些無法以這種立場表達的人將被排除在外。因此過去審議的文化形式是一種由白人中產階級男人所支配的文化，排除了某些社會上沈默及弱勢的團體。也就是社會上那些教育程度低、經濟水平低、非專業人員；他們的言論通常被視為不理性或不被重視的。

怒等以引起他者共鳴的形式，系統性的加以忽視，同時無視於在這些特有情境下，表達者的特殊處境；以及這些表達形式背後，所形成的共同行動以及所展現的文化意涵，而造成實質上的不平等（Young, 1996；London, 1995）。

Sanders 即認為社會上存在著許多物質條件不平等的現象；同時在我們的社會中有些公民比他人更能夠用理性、合理的語詞來表達他們的主張或論證，使他人較易接受他的觀點，儘管他的主張並非真實或有價值；同時有些人的主張通常較被忽視，較他人而言不易被人傾聽，儘管他的論點較理性。而事實證明，這些在我們社會中，聲音較不被重視的群體，卻往往是物質條件較差的人，例如女人、少數民族、以及窮人（Sanders, 1997:349）。因此當參與者在公共場域中與主流族群不共享一些文化意義以及論證及評價方式時，他就可能被視為不理性的，而排出在溝通之外（Young, 1995,1996）。Sanders 因此呼籲，當某些議題被結構性的加以忽視，同時這些意見的表達者又是在我們社會中處於劣勢地位的人時，我們必須重新評估審議所帶來的民主潛能（Sanders, 1997:349）。

因此，為了使得審議的結果更具正當性，應該盡可能將不同的聲音都能涵容進來，同時也不以是否符合特定表達形式，或是否符合合理性的（*reasonable*）要求，而被排除在外。各種不同意見及立場的人，都有平等機會表達意見及說服他人。他們的關係必須是自由而不受制於他人的（Fishkin, 1991）。同時沒有任何人可以主宰討論的過程，或強制他人接受或拒絕哪種意見。他們可以盡可能以自己的方式，表達出自己的利益、需求及立場，而不因缺乏專家知識或適當的表達形式就被排除在外（Benhabib, 1996；Young, 1996:128-129）。每一個人都可以有效地運用自己的文化資源，透過溝通與討論的過程，鼓勵擁有不同社會及文化經驗的不同團體，理解彼此的經驗以及社會政策的後果，以及因不同的社會位置下，所造成的對於價值位階的差異。透過溝通的過程，可以讓各自團體超越自己的本位主義的立場，發展出更全面性的社會理解，使的個人能夠超越狹隘的自利心，以尋求社會的正義原則（Hunold & Young, 1997:88）。這樣的過程，當然可能造成

討論無法進行的風險，但是至少可以使過去在權力取向的政治運作程序下，被壓制下來的道德衝突與不滿，可以更加開放的在公共場域中提出來。畢竟公共審議的重要性並不在於它可以讓我們在尋求對道德衝突的解決中，皆能得到最終的共識，而是在於它保障了每一個公民在決策過程中能夠被平等的加以對待（Christiano, 1997:251）¹³。

3. 持續性的協商

公共審議蘊含對個人自主性的保障（Gutmann, 1993:140-141）。因為在政治的運作中，我們不可能期待每一個政治家或民意代表完全是利他式的奉獻，完全站在全體利益的角度來思考公共政策及國家未來施政的方向，而未顧及自己的私利或反應利益團體的利益。因此唯有個人對公共事務保持謹慎的關心，必要時積極的投入，個人才能享有自由以及追求個人的目的及價值。從這樣的角度看來，個人自主性的保障蘊含著公共審議的必要性，而個人自主性的實現也唯有在民主制度中才有可能。民主、自主和公共審議密切不可分。因此，民主政治不僅意謂著由人民來統治（*rule by the people*），而應是由人民審議地統治（*deliberative rule by the people*）；唯有人民透過公開而自由的討論過程，以達到彼此可以接受的判斷與共識，任何政治決定才能取得正當性。因此政治人物必須對其人民提出交代（*accountability*），以符合責任政治的基本原則（Gutmann & Thompson, 1996: 128）。當人民無法使那些受人民之託行事的政府官員，對他們所做的政策負起應有的責任時，每一個人的政治自主性事實上已經受到侵犯（Gutmann, 1993:149）。因為我們日常生活所做的種種選擇，必然受制於這些政治人物所做的政治選擇。在一個民主制度下，自主的公民能夠評估生活中所決定的種種選擇，包括那些委任他人執行的選擇，因此個人自主性必須靠實際的行動宣稱來保障。所以在決策過程中，必須允許持續性的討論，所有當事人對於議程設定、問題界

13. 因此John Rawls所主張的合理的多元主義(*reasonable pluralism*)不應是審議過程的前提，而是審議之後的結果。

定、決定的實現以及評估階段，都有發言的機會。

所以只要民主審議是一個排除偏見及嘗試錯誤的過程，它對於存在於個人及社會當中異議的解決是有幫助的。

4. 平等的享有對資訊的取得及機會

不是所有的公民都具有必要的訓練及經濟資源，去搜集以及評估決策中所需的相關資料，以及如何應用這些資料。因此在涉及高度複雜性的議題中，如何使得專家能夠取得居民的信任，發揮專業所長，是平等參與過程中重要的前提。換言之，專家在審議的過程中，不僅提供所做的分析研究以及經驗資料，他還必須是一個促進公民公共學習的協助者（*facilitator*）。作為一個協助者，他是一個幫助人民學習討論及作決定的專家，這些包括許多規範性的論證，以及關於在何種環境以及知識條件下，公民可以形成他們自己觀念的相關知識。這同時涉及到在什麼樣的制度以及知識的系絡下，協助人民使用自己的常民語言，陳述問題、檢驗科技、技術分析以及決定何種議題對其的重要性（Fischer, 1995:173-174）。因此審議的過程中，作為知識的提供者以及人民社會學習的協助者，專家必須提供相關的知識及資訊，使的每一個公民都有平等機會，享有對資訊的取得。

此外審議式民主程序的運行，要求公民及政府官員需要公開地合理證成他們的行為，以符合公開性（*publicity*）的基本原則（Gutmann & Thompson 1996:95；Bohman, 1996:25-28），以及確保經過審議過程所做出的決定，具有實質的權威性（Hunold & Young, 1997:89）。換言之，審議式民主跳脫傳統關於民主程序和結果究竟孰先孰後的爭論，而是一種帶有後果取向的程序（*outcome-oriented process*），在基於互惠性、公開性以及責任性的原則下，進行的公共審議。在一個尊重個人基本自由及機會的社會脈絡下，所做出的審議結果，將更具正當性。因此不僅必須確保程序上的平等，它也試圖透過審議的過程中，保障每一個人基本自由與平等的價值（Gutmann & Thompson, 1996:27-39）。

五、結論：超越「鄰避」

從上所述，我們知道環境爭議作為公共議題，無法在不考慮正義原則以及民主程序的基礎上，單由科學與技術來解決。尤其當政治社會的運作，不再僅於探討如何有效且公平地分配社會資源（*social goods*），同時必須探討對於社會所產生的垃圾與各種廢棄物等不可欲的社會惡物（*social bads*）如何分配、以及資源擷取之後的生態後果由誰擔負的問題時，這些問題都必須透過強化其民主的合法性及正當性，才足以解決（Fischer, 1995:166-168; 紀駿傑, 1997:13）。長期以來政策專家試圖以「風險評估」過程，作為解決「鄰避」症候群的環保爭議，之所以無法成為衝突雙方可以接受的合理程序，就在於它排除了公民討論、審議以及參與決策的機會，因此也就無法化解民衆對政府的高度不信任。因此為了有效解決「鄰避」症候群，我們必須發展一個過程，讓各種不同甚至衝突的意見皆能呈現，使得公民及民選政治精英與科技專家，可以透過種種公開的辯論及審議的學習過程，進行民主演練（黃武雄, 1997），使民衆能真正關切並熟悉公共事務，進而全面提升民主水平¹⁴。在這個過程中，一方面必須強調科技專業對一般大眾發揮的啟蒙作用，同時強調公民參與決策的重要性，並在制度的設計上，增加公民對於一些基本的選擇方案，以及方案所蘊含的價值所造成的後果，能夠有反思、審議及作決定的機會。如果，環境保護不僅僅是政策專家的責任，對環境議題的發言權，也不是科技專家的特權，而是我們每一個人都有的權利與責任時；我們不僅有權利參與討論環保議題，更有權利決定環境政策。當然任何的民主程序不必然蘊含何種結果，本文也不敢確保透過審議式民主理念的落實，必能帶來對生態有利的政策結果。畢竟民主做為一種附屬性的基本價值（*subordinate foundational good*），不能解決所有問題，也非人類追求的唯一的或終極的價

14. 關於這一方面的建議，可以參考作者的文章：〈永續發展與民主政治：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》第9期：110-114。

值（Shapiro, 1996:134）。它可以適當的構成支配我們行動的條件，但是它並無法取代行動本身。然而民主審議程序所體現的個人自主性、基本權利以及政策正當性等價值，確是我們在追求環境價值的過程中，所不能忽視的面向。儘管社會經濟條件的不平等，確實影響了民主審議所帶來的潛能，在可見的未來，這樣的不平等也不容易改變，然而我們仍可以在民主審議的理想中，在制度上尋求進一步改變的可能性¹⁵，以降低不平等所帶來的負面作用。

另一方面，這種透過當事人參與在具體的生活情境中，共同解決及面對生活問題的過程，本身就是一種社會學習的機制，它不僅注重於短期的政策後果，也在於透過反省、批判及審議的過程，進而產生行動，體認社會變革及公共利益的重要性，而這正是一個提升民主品質（*the quality of democracy*）的漫長過程。透過居民、政策官員與科技專家針對問題的界定及解決方案上，有共同反思及審議的機會，並進而共同參與最後政策的制訂，尋求一個大家所共同能夠接受的方案，以符合決策正當性的情境下，則「鄰避」症候群的化解，並非揮之不去的夢魘。

參考書目

- Barber, Benjamin, 1984, Strong Democracy Participatory Politics for a New Age, Berkeley: University of California Press.
- Barry, John, 1996, "Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy", in Brian Doherty & Marius de Geus (eds) Democracy and Green Political Thought, London & New York: Routledge Press.
- Benhabib, Seyla, 1996, "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy" in Benhabib Seyla ed, Democracy and Difference: 67-94.

15. 這一方面的論述，作者在另一文章〈政治平等與實質影響力〉（未出版）有比較完整的論述。

- Bohman, James, 1996, Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy, Cambridge, Massachusetts London, England, MIT Press.
- Brighouse, Harry, 1996, "Egalitarianism and Equal Availability of Political Influence", Journal of Political Philosophy 4: 118-41.
- Christiano, Thomas, 1996, The Rule of Many, Westview Press.
- Christiano, Thomas, 1997, "The Significance of Public Deliberation" in Bohman James & William Rehg(eds)Deliberative Democracy: 279-320, The MIT Press.
- Dahl, Robert, 1989, Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1995, "Participation and the Problem of Civic Understanding" in Etzioni A(ed)Rights and the Common Good: The Communitarian Perspective: 261-270, ST. Martin's Press.
- Dahl, Robert, 1997, "On Deliberative Democracy: Citizen Panels and Medicare Reform" in Dissent: 54-58.
- Dahl, Robert, 1998, On Democracy, New Haven Yale University Press.
- Dworkin, Ronald, 1978, "Liberalism" In Stuart Hampshire ed. Public and Private Morality:113-143, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James, 1991, Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform, New Heaven and London: Yale University Press.
- Fischer, Frank, 1993, "Citizen Participation and Democratisation of Policy Expertise" in Policy Science, Vol 26: 165-187.
- Fischer, Frank, 1995, "Hasardous Waste Policy, Community Movements and the Politics of Nimby: Participatory Risk Assessment in the USA and Canada" in Frank Fischer & M. Black (eds) Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future: 165-182, ST. Martin's Press.
- Fiorino, Daniel J., 1996, "Environmental Policy and the Participation Gap" in Lafferty William M. & James Meadowcroft(eds)Democracy and Environment: Problems and Prospects: 195-211, Edward Elgar.

- Gutmann, Amy, 1993, "The Disharmony of Democracy" in J. W. Chapman & I. Shapiro (eds) Nomos xxxv: Democratic Community, New York University Press.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson, 1996, Democracy and Disagreement, Princeton University Press.
- Hunold, C. & I. M. Young, 1998, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting" in Political Studies, XLVI: 82-95.
- Knight, Jack and James Johnson, 1994, "Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democracy Legitimacy" in Political Theory 22 :277-98.
- Knight, Jack and James Johnson, 1997 , "What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?" in James Bohman and William Rehg (eds) Deliberative Democracy: 279-320.
- Manin, Bernard, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation" in Political Theory 15: 338-68.
- Paehlke, Robert, 1995, "Environmental Values for a Sustainable Society: the Democratic Challenge" in F. Fischer & M. Black(eds) Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future: 129-144, ST. Martin's Press.
- Sanders, Lynn M., 1997, "Against Deliberation" , in Political Theory 125, 3:347-76.
- Shapiro, Ian, 1996, "Three Ways to be A Democrat" in Democracy's Place: 109-136, Cornell University Press.
- Shapiro, Ian, 1996, "Elements of Democratic Justice" in Democracy's Place: 221-261, Cornell University Press.
- Sunstein, Cass, 1993, "Democracy and Shifting Preferences" in D. Copp et al (eds) The Idea of Democracy: 196-230, Cambridge University Press.
- Torgerson, Douglas, 1997, "Policy Professionalism and the Voices of Dissent: The Case of Environmentalism" in Polity: XXIX,3: 345-374.
- Walzer, Michael, 1984, "Deterrence and Democracy" in The New Republic 2:16-21.

Warren, Mark, 1992, "Democratic Theory and Self-Transformation," in APSR 86(1): 8-23.

Warren, Mark, 1996, "What Should We Expect From More Democracy: Radically Democratic Responses to Politics" in Political Theory 24: 241-270.

Williams, Bruce & A. Matheny, 1993, Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes: The Contested Languages of Social Regulation, Yale University Press.

Young, Iris M., 1996, "Communitarianism and the Other: Beyond Deliberative Democracy" in Benhabib S ed, Democracy and Difference: 120-135.

王之佳、柯金良等譯，1995，《我們共同的未來》，台灣地球日出版社。

胡湘玲，1995，《核工專家 V.S 反核專家》，台北，前衛出版社。

紀駿傑、王俊秀，1995，〈環境正義：原住民與國家公園衝突的分析〉，收錄於《台灣社會研究的回顧與前瞻論文集》：257-287，林松齡、王振寰主編，台中：東海大學社會系。

紀駿傑，1997，〈我們沒有共同的未來：環境保護的政治經濟學〉，發表於1997年亞太經濟合作學術研討會：開展 APEC 的論述空間，1997年6月26日台北：台灣經濟研究院。

徐世榮，1995，〈試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色——以後勁反五輕為例〉，《台灣社會研究季刊》18: 125-152。

孫家琦，1998，〈說保育太沈重？——台灣原住民的「新」課題〉，發表於東吳大學《全球化的挑戰與台灣社會》研討會，台北，東吳大學。

陳俊宏，1998，〈永續發展與民主政治：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》9: 85-122。

鄭坤從，1996，〈台灣反核運動的『構框』——台灣環境保護聯盟的個案分析：1988-1995〉，東吳大學政治學系碩士班論文。

黃武雄，1997，〈深化民主，發展新文化〉，《中國時報》民意論壇 12 月 26 日。

中國時報，1998/10/11，〈烏坵向核廢場說「不」台電頭疼〉。

鄭益明，1998，〈焚化爐是解決垃圾的良方？〉收錄於台灣環境保護聯盟台北
分會網址 <http://www.teputc.org.tw/>

“NIMBY” Syndrome, Technocracy and Democratic Deliberation

Chung-Hung Chen

By characterizing the “NIMBY” “syndrome” as a plague, many analysts argue that we would be better off collectively relying on bureaucratic decision-making guided by policy experts rather than leaves us at the mercy of uninformed citizens.

In this paper, I criticize this argument and show that many of the sources of the disagreement between citizens and officials involve value tradeoffs, agenda-setting, and problem definition, rather than technical issues, and I further contend that officials and experts’ views on these matters should not take precedence. Finally, I argue that only by adhering to the principle of social justice and through the process of democratic deliberation, can we beyond the nightmare of “NIMBY” syndrome.

Keywords: “NIMBY” syndrome, social justice, Technocracy, political participation, democratic deliberation