

公害糾紛

公害糾紛處理經驗談

黃冠良*

摘要

由於近年來國內發生了多起的工安環保事件，在善後處理的過程中，難免遭遇群眾的抗爭、民意代表的介入、以及地方派系的糾葛等問題，除了導致鉅額的財物損失外，對事業單位的形象更產生極大的影響。儘管行政院於民國 81 年 1 月正式公告「公害糾紛處理法」，期能使國內的公害糾紛處理步入正軌，然而公害糾紛的泛政治化及群眾的非理性抗爭，仍是事業單位長期以來揮之不去的夢魘。本文的目的即在彙整及檢討作者歷年來參與過的數起重大漏油污染事件所衍生的公害糾紛處理情形，其中有極為成功的案例，也有值得檢討改進的地方。作者願藉本文提出一些個人的經驗與心得，期望國人能從歷次的公害糾紛中記取教訓，從而建立一套完整的公害糾紛處理經驗與模式，如此才能有效的處理公害糾紛事件。

【關鍵字】

1.公害糾紛處理

*中國石油公司油品行銷事業部加盟室主任

一、前　　言

由於國內的政治與環境生態近年來急遽惡化，許多重大工程及工安環保事件常與公害糾紛畫上等號。根據行政院環保署的統計，近十餘年來國內的公害糾紛事件以民國 78 年為最高峰，總數達 99 件，之後便逐年降低。學者專家在探討此一問題時，常將原因歸納為國民環保意識的覺醒及政治解嚴後的過渡現象。然而不可諱言的，民國 77 年「林園事件」中高達 12 億 7 千萬元的補償，對爾後類似的公害糾紛事件產生了極大的負面示範作用，讓民眾以為只要透過激烈的抗爭或圍廠等手段，就可以達到訴求的目的。此種情形除了導致國內投資環境的惡化及企業的出走外，亦逐漸演變成社會及政治問題，為國內的生活環境及居住品質帶來了負面的影響。儘管行政院曾於事後公佈了「十項不可接受條件」及「公害糾紛處理六原則」，並於民國 81 年 1 月正式公告「公害糾紛處理法」(以下簡稱公糾法)，期能使國內的公害糾紛處理步入正軌。然而對國營企業及其他事業單位而言，公害糾紛及群眾的抗爭仍是長期以來揮之不去的夢魘，此點可由歷年的公害糾紛事件中國營企業及石化業所佔的高比率得到證明。因此如何妥善處理類似的公害糾紛事件，應是現階段國內工安環保及工業關係上的重要課題。然而由於國內的公害糾紛處理相關法規的不夠完備，加上國人對公害糾紛處理的程序不甚瞭解，在處理過程中自然會有所爭議了。

二、現行的公害糾紛處理管道

為了能有效規範公害糾紛事件的處理，公害糾紛處理法第一條即開宗明義指出：「為公正、迅速、有效處理公害糾紛，保障人民權益，增進社會和諧，特制定本法」。此一條文實有其矛盾之處，事實上為求公正，就必須耗費時間在蒐證、調查及研判上，自然也就無法達到迅速處理的目的了。因此公糾法第一條中實際上已經暗示了公糾法並非處理公害糾紛事件唯一的途徑，故公糾法第三條中即說明：「公害糾紛得依本法規定，申請調處、再調處及裁決」，可見其中並無強制規定之意。根據作者的瞭解，國內目前合法的公害糾紛處理管道有下列五種：

1. 向各級環保機關陳情(依空污法 52 條或水污法 61 條)
2. 向法院起訴，請求民事損害賠償
3. 向鄉鎮市調解委員會申請調解
4. 民法上的合解
5. 依公害糾紛處理法申請調處、再調處及裁決

根據行政院環保署出版的「公害糾紛處理白皮書」中的統計，民眾在遭遇公害問題時，採用陳情、請願與調解者約佔 50%，其他的手段如圍廠(27.42%)及示威遊行(22.78%)者亦佔 50%。然而對國營事業單位如中油、台電而言，民眾採用後者的比例則明顯偏高，過去的統計亦顯示民眾對公營事業單位的訴求傾向於要求賠償，而對民營企業則以要求廠商改善污染為主，可見國營事業單位在民眾心目中早已被定位成「待宰的肥羊」，再加上政府的公權力不彰及部份民意代表的推波助瀾，更使得國內的公害糾紛事件普遍的惡質化及泛政治化。面對此種積重難返的現狀，如何力挽狂瀾、撥亂返正，重新使公害糾紛事件的處理回歸正軌，一直是主管機關及有心人士近年來不斷努力的目標。

三、如何有效處理公害糾紛

其實由近年來的統計資料已可看出，國內的公害糾紛件數已有逐年降低的趨勢，顯示在各界的共同努力下，國內的公害糾紛處理已逐漸步入正軌。因此與其責備民眾視事業單位為肥羊，不如反省自己在工安環保上是否已經盡力；與其抱怨國內公害糾紛處理的惡質化及泛政治化，不如檢討自己在面對公害糾紛時是否已善盡各級主管及幕僚人員的責任。由於作者近年來曾親身參與多起重大漏油污染事件的善後處理工作，對公害糾紛處理流程也稍有涉獵，在此願提出一點個人的看法與國人共勉：

1. 加強內部管理、不給民眾機會

工安事件的不斷發生，代表事業單位的管理出了問題。任何公害糾紛或民眾的抗爭必有其導火線，或因長期性的環境破壞，或因突發性的工安事故或異

4 公害糾紛處理經驗談

常排放，才會使民眾或外力(如各級民代或民間團體)有機會介入。可見如何加強工安環保及健全內部管理，使民眾無機可乘，才是解決公害糾紛最根本的辦法。

2. 把握時效、立即蒐證

公害糾紛及群眾抗爭的訴求目的常流為金錢的賠償，而賠償的基準則有賴公害責任的鑑定及損害的調查與評估。事實上在公害糾紛處理過程中，如何證明損害行為與污染事實間的因果關係，目前仍充滿著不確定性；加上污染的損害常有其時差性，若未能把握時效、立即蒐證，一旦事過境遷，常會衍生出一些「栽贓」或「無中生有」的問題。反之，若能在平常即建立基本的背景資料，事故發生時亦能立即蒐證，確實掌握污染現況及實際損害情形，將可有效遏止抗爭民眾的無理訴求，此點在中油公司茄萣橋油管遭竊漏油事件(85.11.26)及南新管線 50K 漏油事件(86.04.10)的處理過程中得到了最好的驗證。

3. 善用學者專家的力量

公害糾紛處理涉及許多專業的知識，尤其是污染的鑑定及損害賠償評估，更需要專業的學者專家參與及協助。然而由於過去受限於委辦作業的繁瑣及曠日費時，學者專家的參與常已是事件發生數月以後的事，不但蒐證不易，亦常成為民眾質疑本公司解決問題的誠意。目前中油公司已彙整「公害事故現場調查與證據保全受委託機構評鑑之合格名單」，並報請董事會同意，各廠處可依實際需要先行議價辦理委託，再以緊急陳核方式陳報總公司。以 86 年 4 月 10 日發生的南新管線 50K 漏油事件為例，中油公司於當天即請台大海洋研究所至現場蒐證及採樣，對後續的污染範圍界定及損害賠償評估有極大的幫助。

4. 掌握地方派系與關鍵人物

民意代表的介入在國內的公害糾紛處理過程中屢見不鮮，再加上地方派系及環保團體的涉入，更使得公害糾紛問題複雜化及泛政治化。如何掌握地方派系與關鍵人物，及早建立溝通管道，對公害糾紛事件的後續處理將有極大的幫助。

5. 善盡幕僚職責、隨時掌握狀況

公害糾紛處理過程中，難免會遭遇群眾的抗爭，尤其是面對群眾無理的訴求時，幕僚人員常因授權不足而無法作出承諾，最後都需高階主管出面才得以解決問題。以近年來發生的多起工安環保事故為例，甚至須勞駕到事業單位的最高主持人(總經理或董事長)或主管機關的局長、署長親自去面對群眾，身為幕僚人員者真是情何以堪。事實上如果幕僚人員能隨時掌握狀況並加以分析研判，進而提供給高階主管作為決策的參考，在充份授權的情況下，又何需高階主管親自出馬呢！

6. 協調會前沙盤推演

參加公害糾紛事件的協調會就像上戰場一樣，除了事前要能確實掌握狀況外，協調會前更須召集相關人員進行沙盤演練，舉凡事件發展狀況的分析研判、地方派系與關鍵人物的溝通情形、與會人員的角色扮演、本公司的立場與原則、以及上級長官的授權範圍等，都應於事前加以模擬演練，如此才能應付任何可能的突發狀況，確保協調會的圓滿成功。

7. 擬定作業規範及處理策略

公害糾紛處理必須有整體性的策略與規範，目前中油公司已於 87 年 1 月訂頒「安定會報作業規範」，各處廠也已制訂「安定分組作業規範」，其中對勞資糾紛、民眾糾紛、以及緊急事故的分工及處置等都作了明確的規範，只要依照作業規範確實執行，必可建立一套公害糾紛處理的經驗與模式。然而每一件公害糾紛事件的背後又都有其特異性，往往無法遵循某些特定的模式來處理，因此必須針對每一事件，擬定其處理策略。俗話說：「毋俟敵之不來，正俟吾有以待之」，只要事業單位有萬全的準備，又何懼民眾的無理抗爭呢！

8. 加強技術及經驗交流

對中油公司而言，各處廠都已具備極為豐富的緊急應變與公害糾紛處理經驗，然而這些寶貴的技術與經驗卻很少有機會與外界交流。以 90 年 1 月發生的希臘油輪阿瑪斯號擋淺漏油事件為例，所有的通報、緊急應變、污染處理及損害賠償評估等，都未能掌握最寶貴的處理時機。其實中油公司早已建立了一套

6 公害糾紛處理經驗談

極為完備的機制，包括各式的搶修及污染處理設備等，只是相關的資訊沒有公開而已。此外國內各界在處理的公害糾紛事件時，常遵循自己過去的經驗與模式，其實「他山之石、可以攻錯」，別人也許已有更好的處理經驗與方法，可以大幅縮短處理時間與降低賠償金額，只是這些經驗未曾互相交流而已。因此如何彙整國內各界對公害糾紛事件的處理技術與經驗，並彼此互相交流，對如何有效處理未來可能發生的公害糾紛事件，必定有極大的助益。

四、公害糾紛案例研討

- 1.後龍溪新中管線漏油事件：本案發生於 84 年 10 月 24 日，漏出的柴油估計只有 30 公秉，總損失金額卻超過二億，此外本事件發生至今已超過五年，後龍溪支流西湖溪中至今卻仍殘留油污，目前本事件也尚未完全結案，究其原因可歸納如下：
 - (1)未能立即建立溝通管道：本案漏油地點雖在苗栗縣後龍溪橋畔，其轄區卻屬於中油公司台灣營業總處的新竹營業處，在缺乏地緣關係的情形下，初期的協商過程一直不甚順利，直至新竹營業處的公關人員建立起溝通管道後，才逐漸掌握全局，最後終能達成協議，然而卻已付出了極為慘痛的代價。
 - (2)未能立即拍照蒐證：由於對地理環境不熟，未能即時掌握浮油擴散範圍及對養殖漁業的實際損害，待事後委託台灣省漁業技術顧問社進行評估時，已無法查證漁民自行申報的損失量是否屬實。如能於事件發生初期即進行拍照蒐證，將可大幅降低損害賠償金額。
 - (3)污染處理方式不當：後龍溪及西湖溪感潮地帶為沙洲，是海瓜子及其他蚵貝類棲息的地方，許多漁民更賴以捕撈蚵貝類為生。然而中油公司採用國光牌除油劑 A 清除沿岸及沙洲上的油污，反而加速了油污向下擴散，進而減緩了自然復育的速度。加上民意代表的介入及阻撓清除工作的進行，才導致污染至今尚存。目前中油公司已重新提出復育計畫，期望能於近期內完成殘存油污的清除。

(4)高階主管的責任與擔當：本案發生不久即碰上農曆春節及隨後的總統大選，許多漁會幹部及民意代表以此為名，要求中油公司於春節前發放直接損失三千二百萬元，否則將發動大規模的抗爭。由於請款的程序須層報至行政院，恐曠日廢時，因此時任專案小組召集人的前台營總處儲運副總處長賴中和先生立即明快的先行撥款，展現了本公司的誠意，並消彌了可能發生的抗爭事件，此種擔當實在令人感佩。

2.茄萣橋油管遭竊漏油案：本案發生於 85 年 11 月 26 日，位於茄萣橋下的油管因竊油賊盜油不當，致燃料油漏出污染興達港內海及附近養殖魚塭，污染面積約 150 公頃。保險公司於會勘後，初步估計損失金額至少新台幣二億以上。

由於有了 84 年後龍溪漏油事件的慘痛教訓，茄萣橋油管遭竊漏油案發生時，中油公司立即動員大批人力，針對數百公頃的魚塭進行編號及拍照蒐證，同時徵召與附近關係良好公關人員支援，由於豐厚的人脈及良好的地方關係，加上污染處理的策略正確，終能在一個月內就完成海上及陸上油污的清除。此外中油公司亦委託國立中山大學進行水質監測計畫及台大海洋所進行損害賠償評估，確實掌握污染的狀況及實際的損害。由於專案小組的全力配合，在損害評估及公害糾紛調處的過程中，中油公司始終都能居於主導的地位，最後終能將賠償金額降低至 1,060 萬元，算是一件非常成功的重大漏油事件及公害糾紛處理案例。

3.南新管線 50K 漏油事件：本案發生於 86 年 4 月 10 日，上百公秉的燃料油漏出，污染了南坎溪、竹圍外海及附近的農田數十公頃。由於發生地點位於中山高速公路南坎交流道附近，因此引起媒體及社會大眾極大的關注，也為搶修工作及後續的污染處理增添了不少困難。

漏油事件發生後，中油公司立即動員了數百名同仁加入油污清除的行列，並委託台大海洋研究所至現場進行海上及陸上的蒐證及採樣，對後續的污染範圍界定及損害賠償評估有極大的幫助。本案的搶修及污染處理工作在中油公司的通力合作下，終能於一個月內將現場回復舊觀，後續的農田土壤復育及損害評估賠償也在中油公司正確的策略指導下，在最短的期間內圓滿的結束。總損失金額也由原先保險公司預估的新台幣二億元降低至七千餘萬元，也算是一件極為成功的公

8 公害糾紛處理經驗談

害糾紛處理案例。

4.桃園縣龜山鄉大坑村管線漏油污染案：本案發生於 88 年 1 月 19 日，位於中山高速公路南坎交流道附近的燃料油管因腐蝕減薄致油管爆裂漏油，污染附近農田及南坎溪沿岸。由於污染情況類似南新管線 50K 漏油事件，因此初期仍以「水漂法」^{註 1}及人工回收為主。唯為避免人工處理曠日廢時，日久恐事態擴大，故自第三天起改採換土方式處理，終能於一週內完成現場農田的污染清除及景觀復原。移除的受污染土壤則暫存於中油公司的輸油站內，再委託環境工程公司以農耕法 (landing farming) 生物處理至合格後送掩埋場掩埋。

大坑村漏油事件的規模雖較南新管線 50K 漏油事件為小，卻能在一週內完成搶修、污染處理及大部份的善後工作，除了中油公司的積極動員外，能因地制宜及當機立斷的採用換土方式處理，縮短了善後處理的時間，也使損失金額降至最低，是一個非常成功的公害糾紛處理案例。

5.國道 322.5K 被盜油污染事件：本案發生於 87 年 6 月 9 日，位於中山高速公路旁的高嘉長途油管因竊油賊盜油不當，致數百公秉汽柴油漏出，污染附近果園及民宅。加上連續豪雨，地下水位急遽上升，致浮油進入民宅，終致發生氣爆，而使事態擴大。目前損害賠償已循公害糾紛處理途徑調處中，污染整治工作也已委託中油公司煉研所及美國貝泰研究機構進行中。本案發生至今已歷二年半，總共回收浮油近 300 公秉，預估總損失金額也已追加至新台幣二億三千萬元，估計至少仍需兩年以上才能達到初步整治目標。

對重大漏油及公害糾紛事件而言，本案的處理過程實有諸多缺失，茲檢討如下：

(1)現場同仁缺乏警覺性：本案雖於 87 年 6 月發生，其實同年 3 月 23 日油庫同仁已接獲附近民眾反應，住家附近有濃厚油氣。經油庫同仁前往勘查後，始發現油管被盜及漏油。然而油庫同仁在搶修時，並未確實瞭解污染範圍及徹底換土，才導致事件的發生。如果油庫同仁具備警覺性，立即進行污染調查，並及早採取整治措施，應可化解本案於無形。

- (2)談判初期未能當機立斷：由於連日豪雨致浮油進入民宅，中油公司臺南營業處顧及民眾安全，以十天為期，要求二十餘戶受災民眾先遷移至附近旅館，總金額約需二百二十萬元。然而因安置費用須層報至上級單位核准才能發放，而受災民眾因遲遲未能領取安置費而阻撓浮油回收之進行，使浮油持續進入民宅。十日後污染情況仍未見改善，受災戶則要求提高安置費至七百萬元。此時中油公司亦未能掌握契機，終致 7 月 7 日發生氣爆，雖未造成人員傷亡，卻已使事態擴大而不可收拾了。如果當時地方主管能衡量輕重及得失，先行支付安置費用，再循正常管道補辦行政程序，受災戶即不致阻撓浮油回收，浮油也不致因連續豪雨及地下水位持續上升而一直進入民宅及發生氣爆，整個污染事件或許就不致演變成今天的局面了。
- (3)污染整治技術亟待建立：本案污染了深層土壤及地下水，中油公司在事件初期雖然採取了相當有效的應變措施，於一個月內回收了 110 公秉浮油。自 87 年 8 月起委託國立成功大學整治，雖未能達到當初的承諾，三個月內亦回收了 100 公秉浮油，浮油厚度也明顯的降低。目前該場址已由中油公司煉製研究所接手，進行第三階段的整治，儘管地下水面上只剩少量浮油，然而愈到後期所需的技術層面愈高，所需的時間也愈長。一個污染場址需十餘年才能清除乾淨的案例在歐美各國比比皆是，如何及早引進及建立新穎的污染整治及復育技術，對縮短整治時間必定有所幫助。根據中油公司委託美國專家的評估報告中建議，目前中油公司的整治工作大部份仍停留在緊急應變的階段，對場址特性(site characterization)的瞭解、傳輸模式(simulation model)的應用、風險的評估(risk assessment)以及基本設計(basic design)等技術，都還有待建立，此點是國內未來在處理類似的污染案件時必須及早規劃及準備的。

五、結論與建議

公害糾紛事件的發生都有其前因與後果，欲消彌公害糾紛的發生，除了繼續加強工安與環保管理，讓民眾無機可乘外，如何建立公害糾紛處理的模式與經驗，擬定正確的處理策略，並確實做到把握時效立即蒐證、善用學者專家的力量、掌握地方派系與關鍵人物、善盡幕僚職責、隨時掌握狀況，以及協調會前沙盤推演等，相信必可縮短善後處理時間，並將損害賠償金額降至最低。作者在參與中油公司歷年來發生的多起重大漏油及公害糾紛事件中，雖然累積了不少寶貴的經驗，卻也有諸多感慨。其實只要每個人在自己的工作崗位善盡自己的職責，高階主管做好領航掌舵，中階主管做好領導統御，幕僚人員能善盡幕僚的職責，而現場同仁確實做好操作維護，工安環保事件絕對是可以避免的。就算是因為設備老舊或其他不可抗力因素而無法避免的工安環保事故，只要在各相關部門的通力合作下，也必然可以迅速有效的處理，將損失降至最低。作者期待能透過本文提出一些個人的經驗與心得，更希望未來國內遭遇類似的重大污染或公害糾紛事件時，能有效利用這些相關的資訊與資源，如此才能縮短處理時間及降低社會成本的損耗。

六、參考文獻

- 1.黃冠良，重大漏油事件的緊急應變與處理，中國石油公司八十八年第一屆工安環保技術分會研討會論文集，pp.33-47，民國 88 年 3 月。
- 2.公害糾紛處理法，行政院環保署，民國 81 年 1 月。

註一、水漂法：係利用浮油比重小於水的原理，將灌溉水引進稻田，使土壤表面的油污浮於水面上，再以人工或機具加以回收的方法。