

國內公害糾紛案件管理系統資料現況

胡令賽*

摘要

公害糾紛處理法自民國 81 年公布施行後，各級政府公害糾紛處理流程即依照本法相關規定辦理，期於最短時間內，尋找最有效的解決途逕，以化解公害糾紛事件或使其發展過程縮減，降低社會成本之付出，維護安和樂利之生活環境。

依公害糾紛處理法四十八條規定：行政院環境保護署、直轄市及縣(市)政府應置專責人員，指導陳情人依本法程序申請調處或裁決，並執行為處理公害陳情所必要之調查、指導及建議。爰此，環保署於 88 年即建構完成網際網路公害糾紛案件管理系統，其主要目的，在提供各級環保機關專責人員，針對轄區內所發生之公害糾紛案件，可以有效收錄、管理及查詢其相關背景資料，作為環保單位處理公害糾紛案件之良好輔助工具；環保署更藉由網際網路具有之即時性、一致性及無遠弗屆之特性，於民國 90 年，在原有管理系統中增加了快速通報及季報之功能，以迅速匯集各有關單位之力量，面對公害糾紛事件，進行適當之調解、調查及紓處。

【關鍵字】1.公害糾紛處理 2.公害糾紛案件管理系統 3.調解 4.紓處

* 振興發科技有限公司計畫經理

一、 現況及檢討

由於公害糾紛管理系統係於 88 年正式開始運作，各級環保單位乃分別於 88 年、89 年陸續將過去公害糾紛案件書面資料轉置至管理系統中，當時公害糾紛處理之重點也漸有所轉移，即於 90 年後，在公害糾紛之處理機制中，環保單位之角色，漸由被動轉為主動及積極，亦即所謂強化速報及紓處之效力及執行力，以期於公害糾紛發生之初期，即藉由紓處之執行，迅速化解當事人間彼此之分歧，消弭公害糾紛於無形；由過去公害糾紛事件之發展及紀錄可以了解，無論在糾紛發生之時間或進行之過程，皆沒有固定之模式或既定之時間表，造成執行公害糾紛事件完整性記錄的這項任務確有其困難度。為便於日後紀錄之查詢，管理系統之設計原理，自始即定位在公害糾紛案件無論過程、階段、進展如何不同，皆視為一件公害糾紛案件，即一件公害糾紛案件可能僅有紓處紀錄，但也可能同時歷經紓處、調處、裁決等過程，故一筆公害糾紛案件之歷史紀錄可長可短。

93 年度，環保署計畫對管理系統中所有案件作全面清查，以期建立公害糾紛案件記錄之標準作業流程，爰此，本文在此所引用之數據，雖皆源於管理系統，但將以圖象方式展示案件依不同屬性之發展趨勢，並不顯示相關之統計數字，以保留資料清查後統計數字上產生些微異動之可能性及空間。

1.1 公害糾紛案件歷年分佈情形

由公害糾紛歷年分布統計之情形（圖 1）及歷年重大公害糾紛分布之統計（圖 2），可以觀察到，因受 77 年 9 月間所發生之「林園事件」個案「反示範」之影響，導致全國各工業區及工廠附近之民眾群起效尤，冀望藉環保抗爭達到個人索賠之目的，故 78 年公害糾紛案件發生件數達到高峰，而另一方面，政府在當時層出不窮之公害糾紛處理過程中，逐漸累積經驗，研擬防範對策，並建立處理標準，遂於當年宣示公害糾紛處理六項原則，重申公害事件必經鑑定屬實，始予賠償，並對假藉環保之名而以暴力圍廠脅迫求償之違法脫序行動，動用公權力予以強制排除，產生嚇阻作用，自 79 年起，公害糾紛案件逐年下降，由圖 2 可以看出重大公害糾紛案件其逐年下降趨勢不變，但圖 1 中公害糾紛案件發生件數在 90 年後又有向上揚升的趨勢，其可能原因及解釋為：行政力量對於公害糾紛之處理已由被動轉為主動，

公權力藉由主動於公害糾紛初始之期介入方式，防範事件擴大，降低擴大或失控時所衍生之龐大成本與危機，導致主動紓處案件增加之結果。圖 3 為紓處案件歷年分布圖，圖 4 為歷年速報案件分布情形圖。由圖 3、圖 4 之遞增分布趨勢，可以合理印證上述的觀察及解釋。

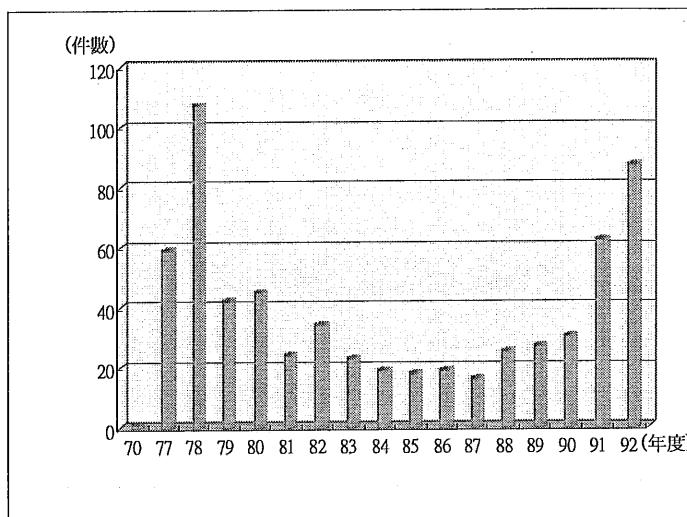


圖 1 公害糾紛案件歷年分布統計圖

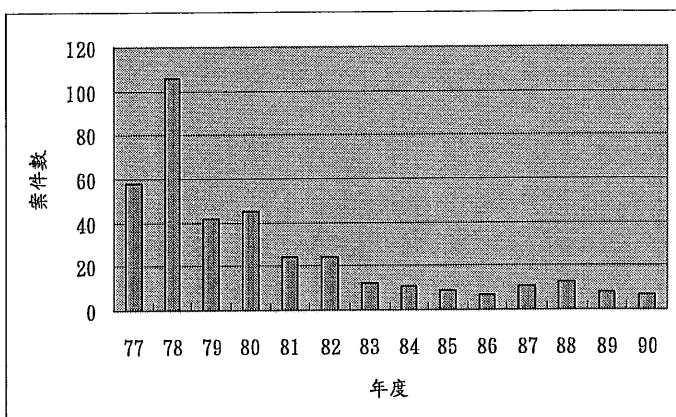


圖 2 歷年重大糾紛案件分布統計圖

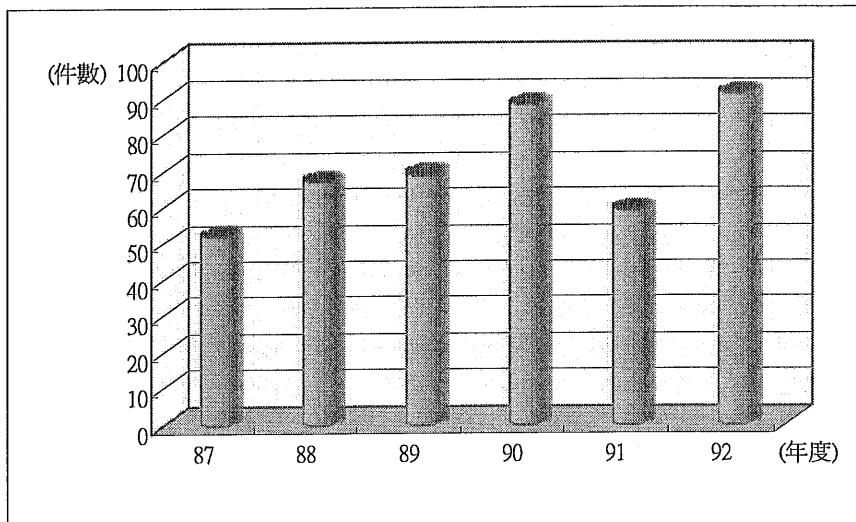


圖 3 公害糾紛紓處案件歷年分布統計圖

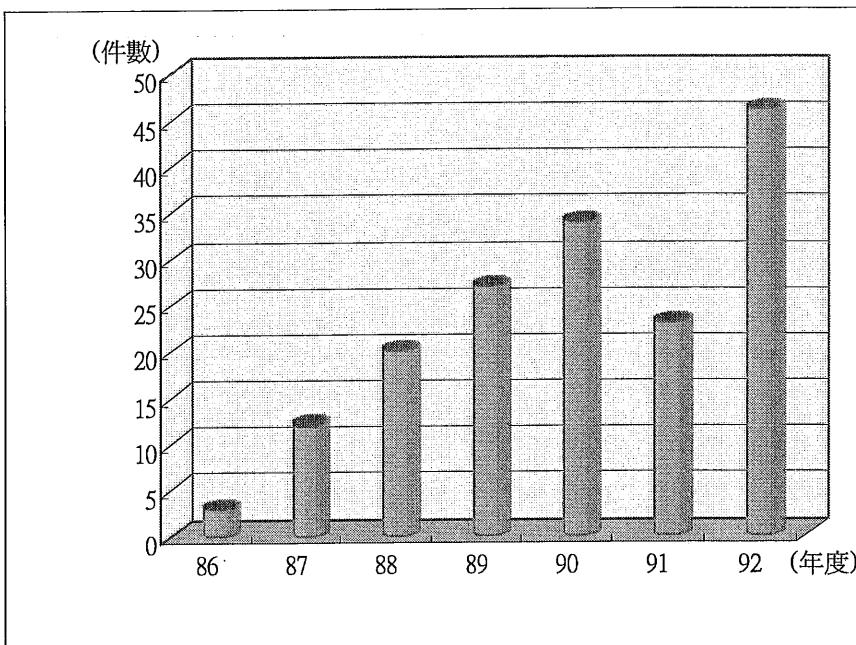


圖 4 公害糾紛速報案件歷年分布統計圖

1.2 公害糾紛地域分布情形

民國 77 年至 79 年公害糾紛案件大部分集中發生於高雄縣、桃園縣、台北縣、苗栗縣、高雄市、台中縣，但至民國 90 年至 92 年公害糾紛案件發生較多之縣市為桃園縣、高雄縣、桃園縣、苗栗縣、台南縣等。

自 79 年至 90 年公害糾紛案件之控制在台北縣、高雄市、台中縣皆已展現公害糾紛案件發生削減之成效，其餘如高雄縣、桃園縣、苗栗縣等縣市，由於其轄區內事業機構多屬於傳統型或石化工業，近年雖在環保相關法規要求提昇下，確實有強化其污染防治之作業，但卻因事業機構與居住場所緩衝區不足，環保意識高漲情況下，自然造成公害糾紛案件在這些縣市發生較多之趨勢。

1.3 公害糾紛案件處理程序之分析

自公害糾紛案件管理系統中整理公害糾紛調處案件歷年分布圖及公害糾紛裁決案件歷年分布圖，分別參見圖 5、圖 6；圖 5 為公害糾紛事件調處案件歷年分布情形，由圖中可以觀察公害調處案件近年來呈現遞減的情形；圖 6 為公害糾紛事件裁決案件歷年分布情形，亦呈逐年遞減的情形。

公害糾紛案件調處案件以「調處不成立」之結果較多，對照前述圖 3 及圖 4，紓處案件及速報案件歷年分布情形圖，卻有逐年增加之趨勢。造成這種現象之原因可能為環保單位近年來積極介入公害糾紛案件之預防，在公害及處理糾紛抗爭或民眾輿情醞釀階段初始，即積極了解訴求及原委並主動通報，迅速進行責任歸屬之判斷及溝通協調工作，以將公害糾紛案件之處理導入正常合理之程序，減少政治力或其他因素之介入，杜絕其複雜化所致，尤其近年各環保單位不斷向民眾及事業體宣導，環境保護協定之內容及精神，使雙方在共識之基礎上，樹立互信，並建立相關防範及回饋機制，故當有工業意外或污染情事發生時，藉由紓處之程序，即可迅速解決分歧，解決問題，締造雙贏之局面，以上說明可以解釋各縣市近年公害糾紛處理程序，在速報、紓處之比例較大於調處、裁決之處理比例。

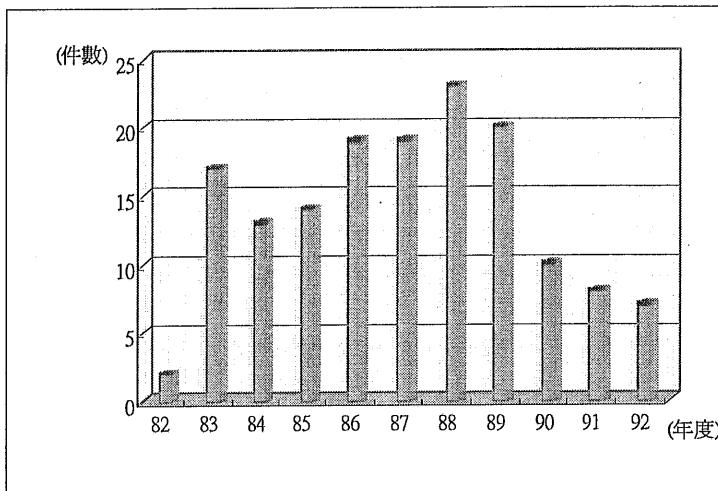


圖 5 歷年公害糾紛調處案件分布圖

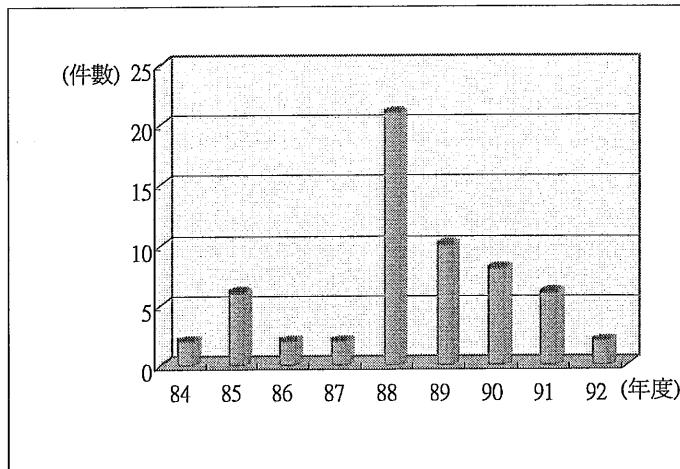


圖 6 歷年公害糾紛裁決案件分布圖

1.4 紛糾樣態分布情形

於公害糾紛案件管理系統中，若以案件資料中之糾紛樣態分為「已設廠營運或擴(廠)場」、「施工興建中」、「規劃申請審核階段」、「其他」四類群組中觀察其分配情形，參見圖 7 可以看出公害糾紛案件仍以已設廠營運或擴(廠)場者為最

多，其次為規劃申請審核階段，最少為其他或施工興建中，歷年公害糾紛樣態案件分配表中，可發現糾紛樣態中屬於規劃申請審核階段者，有逐年增加之趨勢。可能因民眾對於環境品質之要求日益增高，對於毗鄰之重大建設或公共設施，如果與生活機能之增進不相關連時，則會產生極度排斥及不信任感，演變成非理性之抗爭活動，如近年大型抗爭之焦點多著重於焚化爐與掩埋場之開發建設，故所有相關規劃開發之事業體或政府單位，皆應面對這問題，並提出完整規劃及宣導協調計畫，方能有效杜絕紛爭發生，降低開發之不確定性所衍生之成本增加。

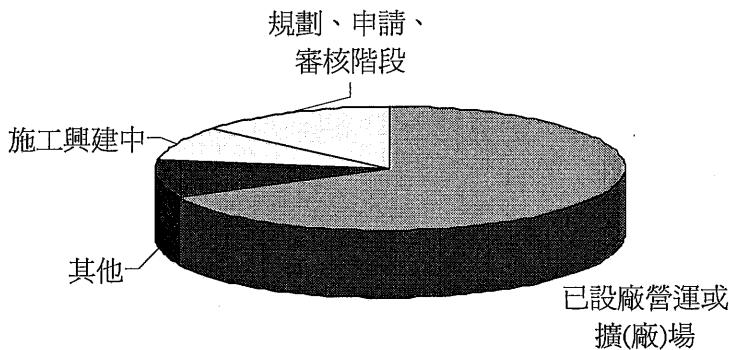


圖 7 公害糾紛樣態分配圖

1.5 污染樣態分布情形

於公害糾紛案件管理系統中，若以案件資料中之污染樣態分布情形觀察，即「土壤」、「水」、「生態平衡」、「有影響環境之虞」、「其他」、「空氣」、「毒物」、「惡臭」、「廢棄物」、「噪音」等項目，以圓餅圖分配（參見圖 8），污染項目中以水、空氣為最多，有影響環境之虞次之，最少者為毒物及生態平衡。若以表 1 對照觀察近年都會型毗鄰式之公害糾紛案件如噪音、廢棄物等有突然增加之

表 1 歷年公害糾紛案件污染樣態分配表

年度	土壤	水	生態平衡	有影響環境之虞，但實際污染尚未產生	其它	空氣	毒物	惡臭	廢棄物	噪音	總計
70	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
77	1	23	0	11	9	11	2	4	6	1	68
78	1	49	0	13	5	33	4	9	14	10	138
79	4	14	0	6	8	17	1	0	2	2	54
80	0	7	0	14	9	10	1	1	5	2	49
81	0	5	0	4	4	7	0	3	6	0	29
82	0	10	0	4	5	11	1	3	3	0	37
83	0	6	0	1	0	11	1	1	3	0	23
84	0	4	0	4	1	7	1	1	3	0	21
85	0	10	0	0	1	3	0	0	5	1	20
86	1	11	0	2	0	4	0	0	2	0	20
87	1	8	0	4	1	5	0	0	1	0	20
88	5	5	0	7	1	10	0	1	2	0	31
89	5	4	2	4	3	8	0	0	8	0	34
90	3	13	3	4	1	10	0	0	3	0	37
91	5	27	6	4	9	17	0	1	3	0	72
92	5	20	0	23	16	22	3	5	8	4	106
總計	31	217	11	105	73	186	14	29	74	20	760
百分比	4%	29%	1%	14%	10%	24%	2%	4%	10%	3%	100%

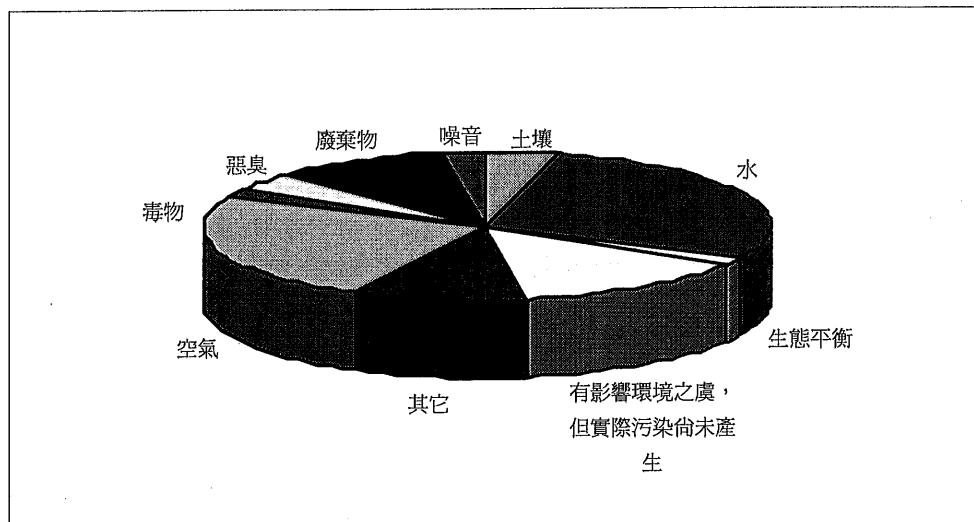


圖 8 歷年公害糾紛案件污染樣態分布圖

二、公害糾紛案件行政體系處理策略

2.1 事前預防重於事後救濟

公害糾紛之發生，通常有其醞釀階段，如能在公害糾紛發生於未然之際，或公害形成之初期，即通過適當之管道加以反應，進而予以處理，必能消弭公害糾紛於無形。因此，加強公害糾紛先期紓處之作法，對預防公害糾紛之發生確有助益。

2.2 依法行政，提振公權力

非環保因素引起之所謂環保抗爭，所以成為企業指摘之焦點，絕非環保機關處理公害糾紛之整體制度缺失之問題，而是在目前政治大環境中，普遍存在公權力不彰之結果，如何督促地方政府確實依法行政，嚴正執法，提振行政效率，發揮公權力，實為排除當前各種非法抗爭之首要途徑。

2.3 提昇鑑定技術，公正處理公害糾紛

公害糾紛之處理常受外界訾議者，為公害鑑定之曠日費時，及其公信力受到質

疑，而公害之因果關係鑑定，往往又成為研判賠償責任歸屬之主要依據。因此，公害鑑定技術之提昇，即成為公正處理公害糾紛之前提要件，惟此項工作，本非一蹴可及，而需長期之經驗累積，人才之培訓或鑑定資訊之充實更新，方能有成。

2.4 快速通報制度強化

公害糾紛處理快速通報體系，係針對緊急突發公害糾紛事件，能在短時間內由地方政府立即反應處理，並獲取相關必要之支援而建立之先期紓處機制，其作法係將目前全面成立之各省(市)、縣(市)政府公害糾紛緊急紓處小組成員及通信電話彙整成冊，並結合環保署公害報案中心「智慧型網路專線電話」(0800-066666)，整合成一快速通報系統，經由通報之所在地自動轉接至當地環保機關接聽後，再由該縣(市)政府公害糾紛緊急紓處小組對公害糾紛事件迅速進行調查處理。公害糾紛處理快速通報制度及其處理方式，業經報請行政院核定後，已分為經濟部、經建會、內政部、交通部、衛生署及省(市)縣(市)政府據以實施；速報精神著重於公害糾紛處理快速通報制度之落實，使公害糾紛之實際狀況能迅速掌握，及時反應處理，以避免事態擴大。

2.4.1 現場了解調查

各地區發生公害糾紛事件或於其醞釀階段時，縣(市)環保機關接獲消息後，應儘速派員赴現場調查，並同時主動與各其他相關機關聯繫，以深入了解糾紛發生原因及經過情形，各機關應配合本項工作優先考慮予以支援。

2.4.2 緊急通報

各地方環保機關於接獲業者或民眾通報轄區內發生公害糾紛時，應即轉報上一級之環保機關，並於六小時內，以電話、傳真將公害糾紛發生地區、工廠及處理情形等通知環保署。其需上級機關支援者，應儘速通報並保持聯繫，以利儘速採取相關措施。

2.4.3 填列紀錄

現場調查人員於糾紛事件調查後，應將調查結果詳細填載公害糾紛處理速報表，逐級進行通報聯繫，並於十二小時內通知環保署。受通報機關應列管追蹤事件之處理情形及其後續發展。