

編者按：本文作者參加今年八月二十五日在香港所舉行的國際社會福利協會亞太地區會議「Environmental Protection - The Role of Non-Governmental Organization」中代表我國以英文發表本篇論文。

# 民間環保組織 在 社區環保運動 中 的角色和功能

◎王麗容

臺灣大學社會系教授

## 前言

資源開發和經濟發展是世界各國一致追求的目標，而追求環境的保護與生活品質的提升則更是世界潮流之所趨。綜觀世界各先進國家的發展過程，環境污染常是早期爲了經濟發展而付出的社會成本。自一九七二年的「聯合國環保宣言」發表以來，整個國際對環境保護的意識已經普遍覺醒，各國的環境保護運動，甚且對其主政當局形成巨大的壓力，許多國家主政當局也因應環境保護需求而調整其經濟發展的政策。環保機構之成立，相關法令之制定與施行，以及提供的各種環保措施，都顯示對環境保護之重視（鄭欽龍，一九九〇；許世雄，一九九〇）。

臺灣地區環境保護的覺醒是近十年來的事，一九八二年的兩件地方性環境行動——彰化藥業毒煙害事件和恒春「保護候鳥」行動——開啓了臺灣環境保護運動。接下來的一連串反污染「自力救濟事件」，甚至走向「暴力化」路線，到了一九八五年之後，新的地方性環境行動開始走向「組織化」的反污染和保育行動，尤其是影響深遠的鹿港反杜邦事件。自此以後，民衆環保意識日益提昇，地方環保行動日趨組織化，專業團體和知識階層人士積極介入和支持，掀起了臺灣的環境保護運動（蕭新煌

，一九八八）。

本文將首先探討臺灣環保意識的覺醒和民間環保團體的興起，接著探討民間環保組織的角色和功能，並在本文結束前探討他們目前的困境。

## 臺灣環保意識的覺醒和民間

### 組織的興起：

臺灣多年來致力於「經濟成長」，創造了所謂「經濟奇蹟」，國民所得已超過八千五百美元，外匯存底超過七八〇億美元，躍居世界第二位（僅次於日本）。然而隨着經濟快速成長，為求經濟成長所付出的社會成本——環境污染——也逐漸成為嚴重社會問題（簡仁德，一九八九；許世雄，一九九〇）。

根據一些臺灣地區現代研究調查結果顯示，臺灣地區民眾對環境污染防治的滿意程度有逐年下降的趨勢：一九八〇年二月有五五·四％民眾對環境污染防治尚稱滿意，一九八一年四月為四三·五％的民眾表示相似看法，但一九八一年十二月降為三七·九％，一九八三年降為三四·三％，一九八五年則降為三〇·七％；到了一九八六年更降為二六·一％。（黃俊英，一九八八，頁一）。這些資料顯示兩層面的意識：臺灣的環境污染有日益受重視的趨勢；臺灣的民眾的環境保護意識有日漸提升的現象。

近年來，尤其是在一九八〇年代起，臺灣的嚴重公害事件和環保自力救濟運動就如同日本和其他先進工業國家曾發生的環保問題一般，激起了政府和社會大眾對環境保護的重視。（蕭新煌，一九八

七，一九八八a，一九八八b，一九八九；柯三吉，一九八九；黃建森，一九八八。）就政府部門言，環保相關法令的制定以及環保組織體系的建立，尤其是行政院環境保護署（Environmental Protection Administration）在一九八八年一月五日由原來的行政院衛生署環境保護局升格擴編而成為正式環境保護組織（陳龍吉，一九九〇），使得臺灣地區環境保護體系又邁向另一新的里程碑。但是非正式（民間）環境保護組織在目前環境保護體系尚未形成前，便已經透過不同的型態與方式將環境保護的理念與重要性呈現給社會大眾。

雖然這是非正式環境組織保護組織不僅在組織的型態與成立的宗旨上有所不同，就連其組織的運作和組織成員的互動過程也有顯著的差異，然而其組織功能對現有環境保護體系的建立與發展却有着深遠的影響（陳建甫，一九九〇，頁七〇）。初始，這些非正式組織的成立，許多是來自公害自力救濟，具地方性、自發性和公害索賠取向，抗議的舉動旨在於污染源的驅離，然影響所及，是政府環境保護政策的修正；抗議的目的旨在於「受害意識」的宣洩，然衝擊所致是政府法令的修改。但這些抗議或環境保護為目的社會運動，傾向於「相對剝奪」意識或「受害意識」所引發，而非真正「環境保護意識」的詮釋。（黃俊英，一九八八，頁二二；蕭新煌，一九八七，頁二一三—二二四）

目前民間環境保護組織，自一九八一年地方性環境行動開其端以來（彰化農民的集體反污染訴訟抗議案），若以社會運動的理論來分析，已經由開始的「初生期」，逐漸發展為「正式組織期」。同

時，這些民間組織的參與者也逐漸由「被剝奪者」為主，轉為「關心環保者」為主。另外，民間組織的社會運動取向也漸由「權威體制」傾向轉向「動員支持」傾向，前者着重權威體制的挑戰，後者重視務實參與者的招募。而環境保護運動的方法，由激烈、暴力傾向，逐漸轉為溫和和非暴力模式。以下將分析一九八〇年之後，崛起的民間組織所扮演的功能角色。

### 民間環保團體的功能與角色：

依行政院環保署統計資料，臺灣地區至少有上百個參與環保運動的民間團體，唯就參與的程度和參與的本質言，因各組織的成立宗旨和目的，以及各組織的活動力和人力、物力、財力資源的可動員程度，團體和團體之間存在極大差異。經常性而高參與性的團體，通常是以環保為主要訴求而成立之團體，約佔了一〇％，例如主婦聯盟環境保護基金會、新環境基金會、美化環境基金會、中華民國環保文教基金會、惜福基金會、臺灣環保聯盟、綠色和平工作室等。中度參與者約佔四〇％，其餘五〇％是低度參與之團體。中度參與者以公害防治組織為多，具草根性、地方性和社區意識之環保活動，通常以特殊環保事件為活動主旨。低度參與者多半是一些服務會員的協會性組織，只是偶而地參與環保活動。

就民間團體的性質言，有一般公益性團體，如獅子會、扶輪社、青商會等；有服務性組織，如女青年會、生活品質促進會、中國青年反共救國團等；有商業性組織，例如一些商業同業公會的組織；

有消費者組織，如中華民國消費者協會和中華民國消費者文教基金會、臺中市消費者促進會；有專業性組織，如中華民國工程環境學會、中國工程師學會、中華民國野鳥學會等；有聯誼性組織，如中華民國自然與生態攝影學會、臺中市愛鄉聯誼會等；有出版導向的組織，如一九九〇地球日雜誌社。最後是扮演環境保護極重要的社團，包括公害防治、生態保育、環保教育、資源回收為宗旨的民間環保組織，例如前述活動力大的環保團體，以及惜福、廢輪胎處理、愛回收基金會等，唯社會福利民間團體響應的情形，尚未獲得重視。

無論是何種團體，縱然參與程度有別，作法和服務內容不同，推廣環保理念則相似。主要功能包括：環境意識的喚醒、環保理念的傳播、環境保護行動的執行、環境保護理念與行動的評估（陳建甫，一九九〇，頁七三—七五）。環境保護立法與政策的推動、公害污染受害的辯護。若以功能性角色來分有：(1)環保理念的教育者，(2)環保意識的宣傳者，(3)環保工作的組織者，(4)環保資訊的提供者，(5)環保立法和政策的督促者，(6)環保實務的行動者，(7)環保知能的諮詢者，(8)環保爭議事件的中介者，(9)環保人才的啟發和培育者，(10)環保理念和行動的辯護者。這些角色功能彌補了政府在環保工作中的不足，也提升環保工作之地方化、社區化和普及化，也因民間團體人力、物力和財力的結合，加速環保運動在臺灣的發展。以下是綜合性分析民間環保組織的角色和功能：

## 1. 環保理念的教育者：

民間環保團體約有一〇%積極地扮演環保理念的教育者角色。最常見是以不同標的羣體，如兒童、婦女、教師和祖母級婦女為訓練對象，實施環保教育。透過各種適合不同年齡層的課程設計，在生動、有趣而生活化的教育過程中，提供所謂「環保小尖兵營」、「環保媽媽營」、「環保教師營」、「環保阿媽營」等研習活動，來落實環保工作。另有些學術性環保研討會、參觀活動、生態見習、展覽活動，也是環保團體偶而舉辦之教育性環保方案。

## 2. 環保意識的宣傳者：

臺灣地區正處於環保意識的萌芽階段，需要透過多訊息與溝通之過程，將環保理念傳播給社會大眾（陳建甫，一九九〇）。臺灣環保組織幾乎具有環保意識宣傳者的角色功能，透過組織的運作，將理念傳播給組織成員，以及社會大眾，已而落實環保概念，並付之於環保行動七月揭曉的「彩繪大地」活動，就是民間團體與大眾傳播媒體共同舉辦環保意識宣導事例。

## 3. 環保工作的組織者：

民間環保團體所凸顯的環保角色之一就是組織羣衆參與環保運動。組織的對象用以專業知能而匯聚者，也有以社區為單位的婦女居民結合者，也有以環保權利或興趣相近之個體整合者，有的則是以「公害受害者」組織者，有的是以資源回收特殊工作而組織者（如汽水罐、廢輪胎、廢五金之回收）等。有些是具強烈組織行動取向，以強化環保工作

的推展，有些則組織力較弱，僅有區域性的少數會員。但民間團體的確扮演了環保運動中動員組織行動的重要角色。

## 4. 環保資訊的提供者：

一些具有環保專業人士參與的環保相關組織，透過環保刊物的定期宣導，將環保的基本知識和專業內涵不斷提供給該組織內的成員和一般的社會大眾，有助於環境保護意識的覺醒，加強一般人對於環保工作的投入和認同感。這在初萌芽期的臺灣尤其值得重視，這是結合組織和發動環保運動必備要件。

## 5. 環保立法和政策的督促者：

臺灣地區的環保相關法令雖非完全在有民間環保組織的壓力才制定，但部份法令如空氣污染防治法、廢棄物處理法等都是在環保運動蓬勃發展之後，於一九八五年和一九八八年之後才陸續修訂。唯民間環保團體最期盼的「環境保護基本法」也是環保法規之母法，却遲遲未見通過（劉毓卿，一九八九），民間環保團體必須扮演更強有力的壓力團體角色，使環境保護工作得以真正落實。

## 6. 環保實務的行動者：

許多環保組織都有動員組織成員參與社會運動取向的環保運動，大規模的反公害、反污染環保行動或大規模環保抗議和示威遊行、宣傳活動，前者如杜邦事件、林園事件、反核四事件、反六輕事件，後者如最近的彩繪大地活動、外星星寶運動，

其他資源回收和生態保育運動，都是民間環保團體積極投入環保這種社會運動的行動表現，一方面維護環境保護權，一方面喚醒社會大眾共同參與環保行動。

### 7. 環保知能的諮詢者：

比較專業性的環境保護組織，如中華民國工程環境學會、中華民國公共衛生協會、中華民國自然生態保育協會、中華民國環境工程學會，甚或其他純環保運動組織，如臺灣環境保護聯盟、主婦聯盟新環境基金會等，具有專業環境保護專業成員，常是環保工作中的被諮詢對象，或是環保研究工作中扮演重要角色者。

### 8. 環保爭議事件中的中介者：

臺灣地區由於環保立法不夠完備，地方環保單位執行不力，加上企業環保責任意識不足，以及大眾環保保護意識尚未建立，以致環保糾紛時有所聞，尤其自一九八七年六月解除戒嚴後，人民的權利意識高漲，許多環保事件演變成自力救濟的羣衆運動，如鹿港反杜邦設廠案、高雄林園暴力事件、新竹李長榮化工廠圍堵事件、高雄後勁反五輕、宜蘭反六輕等，在在顯示環保事件之政治效應，需要民間具專業性知識或技術環保組織扮演中介者角色，搭起政府公權力和民衆權力之間的橋樑，一九八六年四月臺灣省第一個反公害團體——臺中縣公害防治協會、新環保基金會、消費者文教基金會都曾扮演過中介角色，但前者中立性受質疑，後三者則大部為個別陳情案件為主，大的公害防治事件中尚未

見強有力中介角色。

### 9. 環保人才的啓發和培育者：

環保團體中有些熱心於環保人才的啓萌，例如臺灣環保聯盟和大專院校學生環保組織共同辦理環保研習活動，有些組織也接受對環保運動有興趣學生的實習，有些則提供獎助學金鼓勵有志於環境保護科學研習之學生。如前所述各種環保知識營，也都於在培育更多的環保宣傳和未來環保工作中堅者，培育的是推廣者、推動者、組織者、教育者和行動者。

### 10. 環保理念和行動的辯護者：

有些環保專業性團體，從環境權為基本人權和自然資源的世代分配觀、人與自然和諧相依、環保的全人類責任觀倡導環保的必要性和必要性，呼籲勿將環保運動矮化為受害者的求償行為，發展「與環境、生命相容」的產業，推動世代永續的經濟發展策略（臺灣環境保護聯盟，一九九〇、三、二二頁五）。這些團體在整體環保運動中扮演的是環保運動的最重要支持者和力護者。

總之，臺灣之環保團體角色固有多點上的不同，此乃隨著其組織成立的宗旨及發展方向有所所致。整體而言，民間團體在環保運動中是政府環保工作的「補強者」、「挑戰者」和「壓力者」，有助於臺灣環境保護意識的提升，該類工作的落實。

### 民間環保團體的困境：

儘管環境保護在臺灣已有逐漸受到重視的趨勢

，從個人、家庭、學校、社區以及整體社會各層面，都搭上了「環保列車」，民間團體實質扮演了極重要的角色。然由於下列諸因素，隱含了民間環保團體在參與和推動環境保護工作的困境。

#### 1. 反公害運動常蒙上一層政治陰影

臺灣環保運動的起源是建立在反污染、反公害的自力救濟社會運動，所顯示的是強烈公權力挑戰和反特權之意識型態，臺中三見農藥廠事件、李長榮化工廠圍堵事件、桃園大潭村金屬污染事件，莫不如此，杜邦之例尤其明顯。然而，這些運動所掀起的強烈政治取向的社會運動，在民衆環保認同的塑造上，可能因運動本身過份強調「政治意識」而忽略了「環保意識」的真正訴求，影響環保理念在一般民衆中的內化效應。

#### 2. 反公害運動常蒙上「環境搖錢」陰影

在公害運動中常聞者是「索賠」與「索償」，反公害似乎成了「私人的搖錢樹」。從一九七七年李長榮化工廠案、中國合成橡膠公司賠償案、大發廢五金專業區賠償案、中油位於高雄縣永安鄉竹港的液化天然氣接收站興建工程，也造成當地居民聯合聲討中油，擋路要求索賠等等事件，不禁叫人懷疑公害運動中是否有人靠「環保」發財，而不是為了真正的「生態倫理」而奮戰（黃俊英，一九八八）。環境保護是否為這類集體行為的動力，恐有本末倒置之疑。

#### 3. 環境保護團體常受挫於資源的不足



大部份參與環境保護工作的民間團體，足以動員的人力、物力、財力仍相當有限。有些主要以環保為訴求的團體甚至有因經費不足，業務有萎縮的現象。其經費來源之不足又和會員不多（多者上千人，少者幾十人），以及未接受政府和其他企業之捐款或補助有關。影響所及是組織功能不够彰顯，環保工作之推廣未能落實。

#### 4 環境保護團體間協調整合功能的不足

各個和環境保護相關的團體，雖然在組織的功能和目的，以及團體發展重心各有不同，但皆重視並願投入環境保護工作是各團體共同理念。然而，各團體之間，「單打獨鬥」的環保工作推動方式是力量的分散和組織效率的不彰，以及環保運動的不經濟。如何整合組織間的功能，運用集體的力量的，一方面彼此支援，一方面相互學習，就如同臺北市女青年會與新環境基金會經常的合作辦理「環保教師營」一般，使各相關團體在環保推動工作中發揮整合力量，避免資源的重覆浪費和不經濟現象。

#### 結語

臺灣地區經濟成長所帶來的環境問題，隨着公害事件、污染問題，及抗議環境破壞等各種社會運動的興起，民間環保相關團體不斷舉辦各種意識性和行動化的活動，激起了臺灣人民日漸重視環保課題。綠色消費主義，遵守「3R」的原則——減量(Reduce)、重複使用(Reuse)、和回收(Re-

cycle)已使臺灣消費萌起「綠意」，逐漸受消費者的注意(何亞威，一九九一)。另外，環保「生活化」、「家庭化」、「社區化」也隨着環保意識的覺醒，逐漸內化到社會各階層。唯雖然核四興建之計畫已有後延的新決策，但是反公害、反污染、和自然生態保育運動，則有更遠而需更積極的路要走，仍有待民間團體扮演功能性角色，為保護自然環境、維護生態本衡，以求世代永續利用，和維護人類之生存及生活環境品質而努力。

#### 參考書目：

- 中華民國基督教女青年會協會(一九九一)，中華民國基督教女青年會協會年報民國七十九年度年度，中華民國基督教女青年會協會。
- 臺灣環境保護聯盟(一九九〇)，臺灣環境保護彙刊(一九八八、一、一——一九九〇、六、一)，臺灣環境聯盟。
- 行政院環境保護署(一九九一)，行政院環境保護署簡介，行政院環境保護署。
- 行政院環境保護署(一九九一)，環保相關民間團體名冊，行政院環境保護署。
- 何亞威(一九九一)，「臺灣消費萌綠意」，遠見雜誌，一九九一、一、一五，頁九五—九七。
- 林國雄(一九九〇)，「環境保護理念的解析」，交大管理學報九(1)，頁一五—三六。
- 柯三吉(一九八九)，「令人擔心的公害防治問題」，中國論壇，二九(4)，頁七〇—七二。
- 許世雄(一九九〇)，「環境保護在經濟發展中的角色分析」，今日合庫，七九、一，頁三八—四八。
- 陳建甫(一九九〇)，「環保組織在環保體系中的作用」，中國論壇，二九(4)，頁七〇—七五。
- 陳龍吉(一九九〇)，「環境保護回顧與展望」，工程，六三(2)，頁五—二五。
- 黃建森(一九八八)，「臺灣地區環境污染與環保問題之研究」，臺灣銀季刊，三九(4)，頁二三—二七六。
- 黃俊英、蔡敦浩、汪銘生(一九八八)，環保系統中中介團體角色之研究，國立中山大學，行政院環保署委託研究。
- 鄭欽龍(一九九〇)，「地球村裏的臺灣環保問題」，經濟前瞻，二三(3)，頁二一。
- 劉毓卿(一九八九)，「臺灣的環保法規與現況」，環保與經濟，一九八九、八，頁七五—七六。
- 簡仁德(一九八九)，「我國現行環保政策」，工程環境會刊，七八、一二，頁三七—四四。
- 蕭新煌(一九八七)，我們只有一個臺灣，圓神出版社，頁二二—二四〇。
- 蕭新煌(一九八八)，「當前社會抗議運動的本質與走向」，自由時報，一九八八、八、二五，頁一五。
- 蕭新煌(一九八八)，七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析，行政院環保署。
- 蕭新煌(一九八九)，「環保問題，誰最關心？」，中國論壇，二九(3)，頁七一—一一。