

英

國王儲菲力蒲在一九九一年六月十七日的新聞周刊說：「人類已經將自己帶入一個毀滅的過程。」，他同時又建議人們應該一起來維護整個地球的生態環境，減少水資源及空氣的污染、減少化學藥品的使用，以免溫室效應發生導致全球氣候的改變。

一無所知。」因此儘管自從一九八九年來，香港政府下定決心要切实做好環保工作，仍然距離理想有很遠的差距。

香港每天製造高達一萬二千五百噸的固體垃圾和十六噸的廢水，同時每年產生十萬噸的有毒化學廢棄物和二百萬噸的污水。而每天的垃圾掩埋量高

產生的噪音也會對人體健康產生傷害。

如果大眾對於環境保護有正確的認識，那麼人民就會進一步的自動配合各項環保措施，如不隨意製造垃圾，廢紙回升，使用無鉛汽油，降低家中音響的聲音等，同時支持政府在環保方面的研究計畫。

堅尼地城

的故事

◎陳憲屏譯

所有倡導環保的人士都同意環保工作要做好，必需一般民衆視環保為日常生活習慣的一部分。但這種要某些人犧牲的工作是非常困難的，香港總督威爾森在最近對立法局發表的演說中指出：「由於過去我們沒有花太多的精力在環保上，因此直到現在為止，大多數的香港居民對於環境污染的嚴重性

達二萬噸，環保局已很難找出適當的垃圾掩埋場地，因此，香港附近的海面到處漂流著垃圾，未經處理的廢水流入港口，對於大眾的健康是一種嚴重的威脅。海灘和貧民區是污染最嚴重的地區，另外，空氣中的硫化物和氮化物的含量過高（註一），也是一項頭痛的問題，建築工地、工廠、汽車和飛機

對於社會計畫者和社會工作者而言，他們所關心的是，「如何激發大眾對環保工作的熱忱？」社會工作者和機構能提供什麼幫助？

大眾參與環保工作的貢獻

工業污染在發展中國家尤其嚴重，因為他們只



香港髒亂的街景一角

注重的吸引投資，而忽略了生活的品質，他們還振振有詞的說開發中國家不能負擔防治工業污染的費用，這樣對環保的漠視現象是第三世界生存環境日漸惡化的全因。在香港，大部分的污染來自工業界隨意傾倒拋棄、廢棄物和有毒物質，而最主要的污染性工業是小規模的化學工廠和皮革加工廠。

「適切的立法和嚴格的執行是政府執行環保政策的不二法門。而在個人配合執行環保工作方面，這需要長期的大眾教育、宣導和廣泛的支持。以回收廢紙和玻璃瓶為例，政府必須在各地區準備回收站，再集中處理，這樣才能成功。所以在一九九〇年所提出的口號：「環保工作由自身開始做起」。如果沒有實際的措施讓全民配合將會流於空談而不切實際。

「個人可以多方面的參與環境保護工作。例如，個人可以減少垃圾量及節約能源，個人可以監督四週環境，並對有危害居民生命財產安全的污染行為提出抗議，並且督促政府相關部門去執行法令維護環境」。 (註二) 大眾意識的覺醒也可促使廠商減少污染的產生。同時誘使廠商生產一些具有環保意識的產品 (Glucdsman, 1991)，同時也可透過選票的多少將大眾關心的環保議題成為法律。這種方式可經由環保團體的調查每一位候選人的環保政見，然後將支持環保的候選人公布給大眾，做為投

票的依據。

由於對政府福利政策的失望使得低收入住戶對於環保工作漠不關心。但是可經由教育他們環境對於生活的不利影響，使他們由認知從而轉為集體行動。行動的成功可加強人們對政府的信任和縮短人民和政府間的距離，同時也可做為政府施政的強力



高度的經濟發展造成環境的快速惡化

後盾。社會道德感和正義的力量會隨着人民廣泛的參與而油然升起 (Crouch, 1977 P.11)，並且滿充在社會上的每一個角落。因此，人民會更願意配合環保政策更願意犧牲個人的享受和不便，因為大家都了解這對社會安定是有益的。(Wandersman, 1981, P. 47)

※個人參與環保工作的具體行動程度

參與程度	行動方式
積極	組織政治團體對政府和立法當局形成壓力，在環保問題上，尋求專家的意見，並且聲明支持環保運動的候選人。
中等程度	購買具有環保意識的產品，參與環保的實際工作；願意了解並學習個人在環保上所能做的事。參與環保宣傳工作。
不積極	大致上同意環保的重要性，但是拒絕採取行動支持；有些人甚至背道而行，隨意污染環境。

大眾參與環保工作的方式

大眾參與環保工作的方式有積極的加入環保團體、從事宣傳、教育工作；或被動的同應環保法令規則；或負面性的做出污染破壞環境的事。

目前香港的環保團體有：海豐協會（註三）、互助協會（註四）、地區協調委員會（註五）、「地球之友」、「自然保護基金會」、「香港分會」、「綠色組織」等。不久之前這些組織的成員大多是從海外歸來的學人或是環保熱心人士，因為環保的觀念對於一般人民還是很陌生。直到一九九〇年成立環保教育推廣委員會，大眾才開始覺醒到環保的重要而願意身體力行；一些知名的藝人和政治人物也主動的參加環保日的宣傳活動，甚至加入綠色組織，這樣的環保團體，由於他們的名氣大，受年輕人崇拜，因此他們對環保工作的貢獻很大。

除了關心環保團體外，有更多的人投入宣導性的活動，例如中學生到郊外去踏青接觸大自然，還有在遊戲中加入環保的觀念等（Chan & Lam, 1991）都受到熱烈的迴響，但是缺乏教具、訓練器材及有計畫的活動等限制了它的效果及影響力。

海豐地區的環保熱心人士也積極參與環保推廣活動（註三）、如舉辦環保展覽會（註四）、座談會（註五）、和廢紙回收宣傳等，但是地區性、小規模的廢紙回收計畫不會對整個香港地區廢紙回收計畫有太重要的貢獻。

大部分居民只是被動的遵守規定，如不隨意傾倒垃圾、汽車使用無鉛汽油等。而且不十分明瞭環保的正確意義；甚至有意、無意間做出破壞環境的事，例如：居然有人將潛水灣地區的廢紙回收筒當成垃圾筒，這真是令人痛心！還有一些小工廠爲了節約成本，不惜將未處理過的廢水倒入大海中。

實例探討——堅城地區環保組織的成功經驗

基層民衆可將他們對環境污染、住屋缺乏、交通不便等問題提出來，並且施加壓力給香港政府要求改善。堅城地區環保組織的成功經驗正可說明基層強大的力量是不可忽視。

堅城位於香港島的西邊，人口約十萬，是一個古老的港口和貨運站，由於是屬於舊市區，所以沒有完整的都市計畫。它有一座水泥廠，四週是住宅區，一個果市場，一個供給全香港肉品的屠宰廠，一個動物屍體焚化爐，一個瓦斯儲存站，一個廢棄物焚化爐。這些設施的運轉造成極嚴重的噪音、煙霧、臭味、污染和交通阻塞；另外再加上許多小規模的油脂製造廠、燻肉店、鯪魚鱗加工廠等都散佈在古老的商店區和住宅區內，這些小工廠也同時製造臭味、高溫容易發生火災甚至爆炸，和衛生條件惡劣的問題，民衆最擔心的是那個瓦斯儲存站，假如發生火災或爆炸，那麼就可能造成附近居民嚴重的生命財產損失。由於房價的高漲，這個瓦斯儲存站也遷走，而且也改建成住宅區。

由於長期嚴重的環境污染問題，引起堅城居民的反感，於是社會學者、議員熱心人士和一位校長共同組織了一個「堅城環保協會的組織」後來簡稱「堅協」。此協會發起許多宣傳活動喚醒大家的注意，並且帶隊抗議各個工廠的污染。下面就是這些活動的簡介。

由於堅城地區沒有都市計畫，因此「堅協」不

斷的向市政當局反應，終於在一九八七年時，市府當局決定重新規畫堅城地區。根據計畫，家禽市場已於一九八八年移走，蔬菜市場、屠宰場和二個焚化爐也將於一九九一年移走，一個新的攤販集中區即將於一九九三年完成，屆時將可容納市區所有的攤販。油脂工廠的執照被迫吊銷，似乎所有的污染問題都已解決。

由五十五名居民代表在聆聽了「堅協」所做的市區改建計畫報告後，都非常滿意，一致認為新的生活面貌即將開始。有關屠宰場和焚化爐拆除後所剩下的廣大空地，居民希望開闢爲公園，但市政府以財政因素拒絕此議。（Chan, 1988）

由於都市計畫中只規定了未來土地使用原則，對於現存的工廠設施無權過問，因此「堅協」發起居民請願和簽名運動抗議當地工廠製造的污染，由於居民的態度堅定，市政府環保局終於決定成立一個工作小組和地方政府合作解決此過渡時期的問題。工作小組委託香港大學研究的結果認為可以在焚化爐中加裝一個復燃器以減少惡臭的產生。

根據計畫，家禽市場已經移走，但果菜市場並沒有。屠宰廠和焚化爐遷移的計畫也作了修正，屠宰場將由私人經營，污染的責任也由私人承擔；焚化爐將被拆除，原土地將被當做垃圾轉運站。

水泥廠四週的居民常年受灰塵的污染，尤其是老人和小孩容易感染呼吸氣管的疾病。於是「堅協」發起居民簽名運動向工廠和市政府提出抗議，希

望水泥廠能遷移。但是因為要找到一個適合的水泥廠的位置並不容易，於是遷廠計畫因而作廢，水泥廠也只答應在卡車裝載水泥運出工廠時先清洗車上污泥，以減少灰塵的產生。但這只是作了微許的改進，對於四週的居民仍是「大污染源」。

經過幾次抗議的結果，居民更加的了解到環保對於人民健康的重要性，也更願意向上表達自己的心聲；例如有一棟大廈的管理委員會花了二年多的時間經由法律途徑才將一家製造污染的臘肉工廠強迫遷移。(Chan, 1990) (註六)

技術研討

由上述實例中發現，只有部分的狀況得到改善；例如，家禽攤販遷出後，交通也不再擁擠了，噪音和臭味也減少了許多，屠宰場中的動物屍體焚化爐中加裝了復燃器之後，臭味也減少了許多。油脂製造廠和水泥廠所產的污染在大眾監督下也減少了一些。那些繼續製造污染的行業不可能會自動停止，除非他們找到了更適當的地點，但是整體環境會隨著果菜市場的遷移而好轉。

「堅協」用的方法有公衆教育、信函、社區論壇、簽名運動、召開記者會、民意調查，向行政當局和立法局提出告訴、請願。這類居民集體的行動非常有效。以簽名活動而言，既容易，花費也低。

居民委員會的委員大多具有社區服務的經驗且

和居民時常接觸，人脈熟悉，因此可以在極短的時間內動員居民去簽名，同時各大廈的管理員也可要求居民在會客室簽名，因此羣龍無首和一盤散沙的狀況在此並不存在。(註七)

「堅協」動員居民的方法分成五大步驟，詳細如左圖所述：

居民動員五大步驟圖

- ①搜集資料與研判成功的機率
- ↓
- ②成立工作小組和專家與政府官員接觸
- ↓
- ③大眾教育、社區論壇同時、邀起協同一致的精神
- ↓
- ④發起簽名運動、集體行動並請願
- ↓
- ⑤不斷向市政當局表達意願形成壓力

民衆對抗環境污染過程中的遭遇的困難。在發起民衆對抗環境污染過程中，社會工作人員遭遇到一些問題，例如：如何吸引民衆的參與，資訊的缺乏，民衆的冷漠，以及過時的環保法令等。

製造希望也帶來失望嗎？

假如領導羣衆運動的人認為這項抗爭沒有成功的可能，那麼就會引起一個道德問題——是否需要發起這項抗爭。如果結果是失敗，那麼羣衆花的心力都將平白的浪費了，而且嚴重的挫折感會使得剛引起的羣衆環保意識遭到戕害將會使日後的活動乏

人響應。但羣衆運動發起人也會辯解說：「如果不一試，誰會知道是否會成功？」(Henig, 1982, p59-60)，以香港人的成熟度而言，羣衆運動從未造成負面的影響。

資訊的貧乏

對於從事環保運動的人士而言，相關技術知識，貧乏是主要的問題。由於香港政府的作業十分機密，外界很難了解確實狀況，因此就無法評論政策的適當性。例如：香港政府委託一家顧問公司就九龍地區重建計畫進行研究，這家公司就拒絕對任何外界環保團體洩露內容。由於沒有足夠的訊息，當然很難教育大眾，甚至最後發起羣衆的抗爭活動了。而市政當局總是以：「政府會發佈給報社一切消息。」來杜絕採訪消息者。

大眾的不關心

大多數人只關心切身遭遇的問題，

因此對於此環境污染的問題，民衆會認為太難解決或事不關己，而表現出冷漠的態度。(O'Brien, 1976)

只有那些帶有急迫性，又對身體健康有重大傷害的污染源，人民才會關心參與行動。這就是為什麼空氣和噪音污染時常遭人民抱怨的原因。另外一個令民衆果決不前的因素是，如果民衆參加這次抗爭活動是否會付出太多而獲得太少。

最後的原因是參與抗爭的民衆時常被技術工程人員的高深、複雜的學理解釋而變得啞雀無聲，不知如何反駁。

立法的遲緩：

電子工業界在環境污染仲裁委員會和立法局中有極強的影響力（註八），因此要通過環保相關法律是相當困難的，同時政府官員和政治人物的爭權激烈，環保議題始終無法搬上枱面。因此，這些小規模自力救濟式的環保抗爭活動對於整體環境的好轉並無太大助益。（註九）

如何克服困難

首先必須有明確的法律政策去教導大眾知的權利，另外也應成立環保技術或是諮詢顧問小組，提供大眾環保專業知識，同時環保專業人員在接受教育訓練時也應被灌輸「沒有大眾參與環保的規劃、管理，環保工作是不可能成功的觀念」。

環保遊說團體也應增加，以便加速環保法律的通過。「污水管制法」遲遲未通過是因為來自製造業的反對，因此生產局就著手調查，如果此法實施後，它的實際影響有多少？事實上，並沒有充分的數據證明環保法律通過後會增加業者的成本。只要大眾和業者不斷的公開坦誠商討問題，那麼就可減低雙方衝突的機會。這可由「污水管制法」和「動

物排泄物管理法」，這兩個例子中得到明證。

民間組織扮演的角色

環保署的成立對於環保工作的推展非常重要。但是有關動員民衆參與環保的工作却是乏善可陳，所以，民間組織如居民協調會、地區環保組織，環保專業機構和社會服務單位，反而更能發揮最大的作用。藉著提供技術諮詢，組織規劃進行社區教育，喚起民衆關心等發揮更大的功用。

建言和諮詢服務——

香港在九七大限之前，全港人民都希望加速民主化，而且關於環保問題。因為環保議題是中立性



憑著野外踏青活動宣導環保觀念

的，不易引起政治方面的對立，因此，不少政治團體和地區代表都樂於對居民委員會的成員提供相關環保知識。

關心環保的組織，如「地球之友」，自然保護基金會，也免費提供諮詢服務。內容多為環保專業知識，如噪音對人體的傷害，排放未經處理過的工業廢水對於環境生態的破壞。他們也協助「堅協」在對抗屠宰場和焚化爐製造公害的過程中起草初期策略。他們也幫助「堅協」測量堅城地區的小學附近的噪音量，請求裝設隔音牆以減少馬路上所產生的噪音影響學生的上課。

「社區和基層組織」——

香港的民間組織，如「社區發展協會」，「國



自然教學亦是環保教育重要的一環

民住宅協會」，也派員協助民衆團結起來關心環保問題。地區環保團體在組織民衆站出來要求一個乾淨、無污染（指新鮮氣、飲水、乾淨的海灘，還有寧靜又安全的居住環境）的生活環境方面也扮演著極為重要的角色。「堅協」和另一個「信誼環保協會」都是由社會工作者自願性加入而成立的，目的都在宣導環境保護觀念給民衆或是為某一個特定的環保問題提供解決之道。

社區教育和喚起公眾環保意識

香港政府在電視和其它大眾傳播媒體上大量刊登，請大眾注重環保公益的廣告。中小學、青少年活動中心、社區中心和居民協調會等都在「環保促進會」的資助下舉辦各式各樣的環保宣傳活動，(Chan & Lam, 1991)。單是在一九九〇年就花了一百萬港幣的環保宣傳費用，比過去五年內所花費的總額多出二倍半多，它的目的無非是要大眾認識環保的重要，因為大眾愈明白，政府和立法當局所承受人民要求做好環保的壓力就愈大。

結 論

回顧過去民衆參與環保抗爭活動中所採取的策略和它的成就，可以明白的看出，對抗環境污染的大規模自力救濟活動是可以成功的。因為民衆已經意識到環保的迫切性，而民間組織可針對環保教育、訓練、諮商服務方面提出具體貢獻。

註 釋

註一：工廠排放的廢氣會造成酸雨現象，但不幸的是大眾對於如何控制工廠排放的廢氣仍是一籌莫展？

註二：在一九八九年，環保署總共收到四、七九〇件污染申訴案件，其中四十七%是空氣污染案件，四十二%是噪音污染，其它是廢棄物和飲水污染。

註三：「海豐協會」是一個有悠久歷史傳統的睦鄰組織。

註四：「互助協會」是一個香港政府支助的民間組織。

註五：「地區協調委員會」是一個由民衆直接選舉產生的代表而所組成的諮商機構。

註六：大廈管理委員會是根據一九七一年公布的法規而成立的，它負責收取管理費及管理大廈事宜。

註七：香港居民的協調仲裁機構分為下列三級：

①獨棟大廈——互助協會和大廈管理委員會。

②鄰里範圍——鄰里協調委員會。

③地區範圍——地區協調委員會。

註八：環境污染仲裁委員會是由（一）香港總督任命；（二）香港商會提名；（三）香港工會提名；（四）中國工業協會提名等組成。

註九：環境污染仲裁委員會和環境保護推廣委員會的工作是由專家、立法局委員、區協調委員

會、工業界人士、學術界人士等共同參與，但因這一個組織的委員是由總督任命，而環保公益團體成員又多不在其中，因此環保公益團體對於決策的影響力有限。

參考書目

- Census and Statistics Department (1990). *Annual Digest of Statistics*. Hong Kong: Census and Statistics Department.
- Chan, C. (1980). *Community Development through Physical Improvements. Community Development Resource Book 1979-1980*, 42-48.
- Chan, C. (1981). *An Exploration into the Squatter-area Problems in Hong Kong. Social Service Quarterly*, 79, 33-36 (in Chinese).
- Chan, C. (1984). *Towards Theory Building for the Neighbourhood Community Development Practice in Hong Kong*. University of Hong Kong, Unpublished dissertation for M.Soc. Sc.
- Chan, C. (1988). *Citizen Participation in Town Planning: The Case of Hong Kong. Casebook of Social Work Intervention* 1988, 98-117.

- Chan, C. (1990). An Exercise Over the Control of Land-use by an Owners' Corporation: Effective Use of Complaint Channels and Legislative Protections for Multi-storey Buildings. *Casebook of Social Work Intervention 1990' Hong Kong*.
- Chan, C. & Lam D. (1991). A Review of Models of Attitude and Behaviour Change in Children and Youth Service: Promotion of Environmental Concerns. *Children and Youth Service Models in Perspective 1991*.
- Crouch, C. (1977). Participation in Politics. *British Political Sociological Yearbook, Vol. 3*.
- Environmental Protection Department (EPD) (1990). *Environment Hong Kong 1990*. Hong Kong: Hong Kong Government Printer.
- Glucksman, M. (1991). The Green Catalog: The latest environmentally-sensitive products. *Newsweek, June*.
- Henig, J. (1982). *Neighbourhood Mobilization: Development and Response*. New Jersey: Rutgers University Press.
- HKYWCA & HKUGA. (1980). *Research Report of the Community Health Study in the Hoi Pong Village*. The Hong Kong Young Women's Christian Association and the Hong Kong University Graduates Association.
- Hills, P. (1987). Environmental Impact Assessment and New Town Planning in Hong Kong. *Landscape and Urban Planning, 14*, 253-273.
- Hills, P. & Barron W. (1990). Hong Kong: Can the dragon clean its nest? *Environment, 32:8*, 17-45.
- Lam, K. C. (1987). Consultative Mechanisms for Environmental Legislation in Hong Kong. *Green Productivity, 12*, 14-23.
- Malchouse, M. (1982). *Annual Address by the Legislative Council* (Governor's Speech). Hong Kong, October.
- Menagh, M. (1991). The Greening of Managament: Companies worldwide have begun to protect the environment in a multitude of ways. *Newsweek, June*.
- Newsweek (1991). Special Advertising Section-The Environment: A Corporate Challenge, *June*.
- O'Brien, D. (1975). *Neighbourhood Organizations and Interest Group Process*. New York: Princeton University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books.
- Wandersman, A. (1981). A Framework of Participation in Community Organization. *The Journal of Applied Behavioral Science, Vol 17*, No. 1.
- Wilson, D. (1989). *Annual Address by the Governor to the Legislative Council* (Governor's Speech). Hong Kong, October.
- Wong, S. K. (1991). Efficiency Versus Rights: Resource Allocation on the Environmental Protection Policies. *Journal of Policy Viewers, May*, 23-29.
- Yeung, Y. M. (1990). *Changing Cities of Pacific Asia: A Scholarly Interpretation*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Yeung, Y. M. & McGee, T. G. (eds). (1986). *Community Participation in Delivering Urban Services in Asia*. Ottawa: International Research Centre.