

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 鄰避設施衝突管理之研究

A Study on the Conflict Management of NIMBY Facilities

doi:10.6154/JBP.1998.9.004

建築與城鄉研究學報, (9), 1998

Journal of Building and Planning, (9), 1998

作者/Author : 李永展(Yung-Jam Lee)

頁數/Page : 33-44

出版日期/Publication Date : 1998/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.1998.9.004>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE





EJ088199800033

《國立臺灣大學建築與城鄉研究學報》

第九期 民國八十七年十二月 研究論文 第33頁~44頁

Journal of Building and Planning National Taiwan University

NUMBER 9, Dec. 1998, RESEARCH. pp. 33-44

鄰避設施衝突管理之研究

李永展*

A Study on the Conflict Management of NIMBY Facilities

by
Yung-Jarn Lee *

摘要

「鄰避」(Not-In-My-Back-Yard, NIMBY) 往往被視為是個人或社區反對某種設施或土地使用所表現出來的態度，這種又被稱為鄰避症候群(NIMBY Syndrome)的環境衝突，在世界各國已經成爲一個不易解決的問題，因此，在整體規劃鄰避設施時便應重視鄰避衝突之管理，以消弭設施周圍民衆的不滿，進而減緩鄰避設施設置、更新、營運的阻力。本文主要目的即透過鄰避設施意涵的分析，探討鄰避設施的空間衝突、管理模式及其和解對策。

民衆反對鄰避設施的原因可歸納爲經濟、社會、心理及政治等四個層面，而鄰避衝突產生的原因至少包含空間認知不同、利益分配不均、資源分配不均、資訊傳播不正確等因素。爲消弭都市服務設施的鄰避效果，本文建議應透過合作管理的策略，採用鄰避設施的衝突管理模式，以協調並消弭各種不必要的鄰避衝突。而爲有效管理鄰避設施的空間衝突，本文提出風險減輕方案、經濟誘因及民衆參與等三種政策工具。

關鍵詞：鄰避、鄰避設施、空間衝突、衝突管理

ABSTRACT

NIMBY (Not-In-My-Back-Yard) has been described as the attitude against the siting of certain facilities or land uses. Environmental conflicts derived from the NIMBY syndrome has become a critical issue for countries around the world. Therefore, in planning and siting NIMBY facilities, the conflict management must be considered to prevent malcontent reactions from nearby neighborhoods and hence reduce NIMBY effects. The main purpose of this article is to explore the context of NIMBY facilities and to propose NIMBY conflict management strategies.

Four perspectives can be examined in analyzing NIMBY syndrome: economic, social, psychological, and political. On the other hand, the causes of NIMBY conflicts can be categorized as follows: different spatial cognition, unbalanced interest distribution, unbalanced resource distribution, and inaccurate information. To mitigate NIMBY conflicts, a cooperative management strategy must be adapted to develop a NIMBY conflict management model. Furthermore, to effectively manage NIMBY spatial conflicts, this article proposes three widely used policy tools--risk-reduction programs, economic incentive programs, and public participation.

Keywords: NIMBY, NIMBY Facility, Spatial Conflict, Conflict Management

民國86年4月15日收稿。民國86年9月21日通過。

* 國立政治大學地政系教授

* Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University, Taipei, Taiwan 116, R.O.C.

一、前言

「不要在我家後院」(Not-In-My-Back-Yard)或「鄰避」(NIMBY)往往被視為是個人或社區反對某種設施或土地使用所表現出來的態度。這種又被稱為鄰避症候群(NIMBY Syndrome)的環境抗爭，在世界各國都已經成爲一個不易解決的問題，不但發生在高所得且社會基礎建設完備的已開發國家(註1)，亦發生於低所得與社經制度尙待建立的開發中國家(註2)。

然而許多服務廣大地區民衆，但可能對生活環境、居民健康與生命財產造成威脅，以致於居民希望不要設置在其住家附近的設施，卻是達到社會公衆福利所不可或缺的(李永展，1997a、1996；李永展、何紀芳，1996；曾明遜，1994；Groothuis and Miller, 1994; Brion, 1991)。例如垃圾焚化廠是爲了避免因垃圾掩埋場可能導致的環境危害而興建，並減少垃圾體積以延長垃圾掩埋場的壽命；殯儀館、火葬場與公墓則是爲了提供喪葬設備及喪葬服務，這類設施通常佔地較廣，服務範圍亦較大；至於變電所、停車場、加油站等則是鄰里居民日常生活所不可或缺的小型服務設施。這些「地方不願意接受的」都市服務設施即是所謂的「鄰避」設施(李永展，1997a、1996；李永展、何紀芳，1996、1995；何紀芳，1995；曾明遜，1994；Wolsink, 1994；Groothuis and Miller, 1994; Lake, 1993)，而鄰避設施所產生的負面影響便是「鄰避效果」。

另一方面，在人口規模已突破二六〇萬的台北市，不但住宅的需求量激增，對各種都市服務設施的需求也等量增加；然而在都市土地面積有限的情況下，各項設施用地的取得已屬困難，再加上這些設施又並不全然爲市民所樂於接受，反而認爲一些設置在其住家附近的鄰避設施，會嚴重妨害住家的生活品質，更增加設置時的阻力。更有甚者，有些都市服務設施本身已具有鄰避效果，而此類設施設置後不但會對附近居民及環境產生負面影響，同時也可能對附近已經存在的其他鄰避設施產生更嚴重的鄰避效果。例如富德公墓雖爲台北市目前唯一合法的喪葬用地，但由於福德坑垃圾掩埋場在民國七十年代借用四十公頃的土地，因此在掩埋場開始使用後，由於垃圾的臭味、視覺景觀等因素，而影響到富德公墓的使用率(註3)。

有鑑於此，如何減輕或消除居民對這些設施的排斥程度，一直是政府各級單位努力的方向。以往政府在設置鄰避設施時，常以廣大市民的福祉考量做爲強迫設施附近居民接受的說詞，間或輔以其他相關回饋補償措施的作法，然而在環境意識高漲、對居住品質要求愈來愈高的現在，已經難以爲飽受「鄰避情結」所苦的民衆接受；因此，在鄰避設施整體規劃時便應考慮管理維護之課題，以消彌設施周圍民衆的不滿，進而減緩鄰避設施設置、更新、營運的

阻力。

本文主要目的即在於探討鄰避設施的意涵、其衍生的空間衝突、管理策略、及和解對策。第一部份首先闡述本文之動機及研究內容，第二部份剖析鄰避設施的意涵，包括鄰避設施定義及特性的分析；第三部份針對鄰避設施所產生的空間衝突，提出空間衝突產生的原因；第四部份透過合作管理的策略，研擬鄰避設施衝突管理的概念模式；第五部份探討鄰避設施與社區衝突的和解對策；最後一部份爲本文的結論與建議。

二、鄰避設施的意涵

雖然現行法令中並無明文規定何種設施爲鄰避設施，但由《都市計畫法》第四十七條的規定可看出，現行法令將垃圾掩埋場、殯儀館、公墓及汗水處理廠等設施的設置範圍，限制於都市邊緣，該條文雖未明確指出何種設施爲鄰避設施，但卻間接說明了鄰避設施的特性，即該設施可能會影響到社會大眾居住的安全、安寧與衛生或產生其他不良的影響；但究竟那些設施是所謂的鄰避設施定義並不明確，因此有必要先對鄰避設施的意涵加以闡述。

(一)鄰避設施的定義

爲使都市居民享有安全、舒適、便利與多樣性的都市生活，都市中必須配置若干服務設施(service facility)以提供社會、文化、經濟、政治等服務機能，這些設施有些提供全市市民使用，有些則提供特定地區的居民使用，但事實上，只要是都市服務設施，或多或少都會產生鄰避效果(李永展、何紀芳，1996；何紀芳，1995；Weisberg, 1993)，這些會產生鄰避效果的設施一般均將其稱爲鄰避設施。

黃燕如(1988)、劉錦添(1989)、錢志偉(1993)與蕭代基(1996)等四人，均將鄰避設施稱爲污染性設施，黃燕如更清楚地定義該類設施替廣大地區的人民帶來效益，卻由設施附近的居民承擔其外部成本。曾明遜(1992)則將該類設施定義爲不寧適設施，認爲該類設施具有滿足人類需求的服務功能，但卻令附近住戶感到不愉悅舒適，且可能產生實質或潛在傷害身體健康或財產價值的威脅。紀素菁(1991)則認爲鄰避設施的設置，會產生令人望而卻步的空間，形成所謂偏離空間(heterotopias)(註4)。而不論該設施被稱爲污染性設施或不寧適設施，均可歸類爲「鄰居都希望躲避」的設施，即「鄰避」設施。

鄰避設施所包含的範圍有時也會隨著國情的不同而改變，Daniel Yankelovich Group曾作過一項「人性服務設施」(human services)體系的調查，發現在美國最受歡迎的設

施為學校、托兒所、療養院、醫院診所等，而最不受歡迎的則為購物中心、工廠、垃圾掩埋場及監獄等(Daniel Yankelovich Group, 1990)。在國內，何紀芳(1995)曾就台北生活圈內的67項都市服務設施進行接受意願與鄰避效果之調查，發現除鄰里社區公園、縣(市)立圖書館及中央圖書館不具鄰避效果外，其餘都可能產生鄰避效果。

一般說來，在國人心目中或在相關法令的規定上，均將公墓視為鄰避設施之一，而在Daniel Yankelovich Group所作的調查中，發現美國並未將公墓視為鄰避設施；至於購物中心的設置，最近在台灣也極為盛行，而其設置往往會帶動當地的繁榮，故在台灣並未視其為鄰避設施。另外一些會對當地直接產生實質負面影響的設施，如垃圾掩埋場、垃圾焚化廠、核能發電廠等則沒有國情上的差異，不論國內外均視其為鄰避設施。

(二) 鄰避設施的特性

雖然不同學者對鄰避設施的名稱、定義與詮釋各有不同，但綜合觀之，鄰避設施大致具有下列特性：

1. 鄰避設施所產生的效益為廣大地區的使用者共享，但其產生的負面影響卻需由設施附近的民眾負擔，而在補償措施或回饋制度不健全的地區，更突顯其不公平性(李永展, 1997a、1994；蕭代基, 1996；李永展、翁久惠, 1995；黃燕如, 1988)。
2. 鄰避設施往往具有潛在的危險性或污染性，一旦發生事故，會對附近民眾的生命財產造成嚴重的威脅(曾明遜, 1992；劉錦添, 1989)。
3. 鄰避設施的設置與興建，不但是一項高度專業科技知識的評估，也是一項關係社會大眾福祉的公共決策問題。專業科技知識的評估因涉及學理與專門知識，一般民眾較不容易了解，但公共的決策過程卻必須涉及社會大眾的價值判斷，而專家的意見和社會大眾的價值判斷，由於觀念及利益的出發點不同，往往使兩者間的價值判斷存在著某些差距，若決策單位忽視這些差距，則難免會與民眾發生衝突(李永展, 1996；何紀芳, 1995；劉錦添, 1989；Fischhoff et al., 1983)。
4. 住戶對鄰避設施的認知與接受程度，會受到居住地點與鄰避設施距離遠近的影響，一般而言，距離愈遠住戶的接受程度愈高(李永展, 1997b、1996、1995；翁久惠, 1994；陳柏廷, 1994；張明馨, 1994；劉錦添, 1989)。
5. 住戶欲主動避免鄰避設施所帶來的負面影響，唯有透過空間區位的移動才能達成(曾明遜, 1992)。

(三) 民眾反對鄰避設施的原因

層出不窮的鄰避問題究竟有何特別的含意？MacDonald(1984)指出鄰避可能是基於道義上的關切、狹隘的自私或是針對規劃不良的計畫在邏輯上所提出來的評論。但當相關利益團體或政府官員論及鄰避症候群時，認為鄰避所代表的是一種「社會病態」或是對科技進步的一種不理性的反應。相反的，環境保護團體及社區居民則是以同情自己的觀點來描述鄰避，各種不同立場的團體總是各持己見而難有定論。

根據Morell(1984)所作的研究顯示，民眾反對鄰避設施設置的原因主要可分為下列四點(引自李永展、陳柏廷, 1996)：

1. 心理因素：民眾恐懼鄰避設施可能對人體健康及生命財產造成嚴重威脅。
2. 公平性問題：大部份民眾均了解鄰避設施對社會全體有重大的效益，但問題在於當地民眾會質疑為何這項設施偏要設置在他們家後院，而不設置在他處。
3. 擔心鄰避設施可能會帶來環境汙染，進而影響地方的形象與房地產價值。
4. 由於政府對環保工作長期的漠視與輕忽，更增加了民眾反對鄰避設施的設置。

另外，Lake(1993)則認為鄰避觀念產生的原因可以歸類為：

1. 社會整體價值判斷與社區價值判斷的差異。
2. 社會所關心的與社區所關心的出發點不同。
3. 經濟成長與環境保護之間的衝突。

由這些說法的歸納結果可以得知，民眾反對鄰避設施的原因，可以分別由經濟、社會、心理及政治等層面來加以分析：

1. 經濟因素

如將各個相關的團體都視為自利個體，那麼不同的利益團體對某設施所產生的不同意見，主要是來自不同的利害關係。位在設施附近的居民會覺得他們是在為多數人的福祉負責；與同樣享受該項設施服務的其他人比較起來，自己雖獲得少部份的利益，卻得負擔所有的成本，因此覺得不公平。再者，對居民而言抗爭是有利而無害的，因為若抗爭成功將可以得到補償或較低的風險威脅，若是失敗也不過是維持現狀而已，居民當然選擇反對之途(蕭代基, 1996)。

2. 社會因素

有些人基於環境正義的觀點，認為在低所得或人口較少的地區設置鄰避設施是不正義的行為而加以反對。由於大多數的鄰避設施皆選擇設置於人口較少或經濟條件較差的地區，以減輕其不利的影響，但這些地區的居民多半在

政治上或經濟上處於較弱勢的地位，因此有些學者便將這種現象稱為「種族歧視的環境政策」(Environmental Racism) (Bullard, 1993；紀駿傑，1996)。這裡所指的歧視不止於公開，或是帶有強烈主觀動機的歧視行為，也包括了政府的法令與執行系統中以鑲嵌入歧視因素的「制度性歧視」(institutional discrimination)。在此有兩個攸關的問題必須加以釐清：其一是某群體是否有義務承擔較大群體或整個社會所產生的成本；其二是某群體的公平是否較另一個群體更為重要 (Seley and Wolpert, 1983)。也許鄰避設施的設置是為了公共利益，但犧牲當地居民的利益來造就大眾福利，因而使某群體需承擔社會不公平的風險時，是否仍有「公共」利益存在，值得懷疑。

3. 心理因素

形成鄰避問題的最重要原因在於居民對設施開發者與主管機關的信任度不足 (蕭代基，1996)，而這種疑慮同時也形成了鄰避的心理基礎。鄰避設施受害者的受害經驗藉由資訊的傳播，使得人們預期日常生活將可能因各種突發事件的發生而產生衝擊。從社區民眾對都市服務設施的抗爭中，不難瞭解預期恐懼往往是造成鄰避情結的主要原因 (李永展、何紀芳，1996)，而污染、健康威脅、預期恐懼、家庭與領域的轉化、控制能力喪失與無力感、壓力及生活形態的破壞、受害及信任喪失、能力賦予與警覺等因素，或經由其他社區所傳播的受害經驗，使社會大眾恐懼鄰避設施可能對人體健康與生命財產造成威脅，而對特定設施產生「有害的」或「恐懼的」認知，則是構成鄰避的基礎 (Edelstein, 1988)。

4. 政治因素

政治因素是鄰避問題是否會發生與是否能圓滿解決的決定性因素 (蕭代基，1996)，因為在民主國家中，前述的經濟因素與社會因素都會轉變成政治力量，而以政治方式作為設施設置與否的決策工具。傳統上將鄰避視為狹隘的地方主義，並將社會問題無法解決的原因歸罪於鄰避主義的思考模式，而鄰避觀念產生的兩個前提為：(1) 設施提供重要的社會利益，因此有存在的必要；(2) 社區居民的短視近利，往往阻礙了社會整體利益的實現。這兩個前提使得大眾的注意力由問題的根源轉移到鄰避的非理性 (Lake, 1993)，也為政府的決策尋得合法性的支持。鄰避衝突的起源也可以視為資本家與社區之間的抗爭，及社區與政府間的衝突，而政府進行干預的結果往往可以反應出政治權力對資本家的妥協，因為把鄰避當作是不合理、自私、狹隘的說法，並批判鄰避是自私短視的心態要比改善問題根源要簡單的多 (李永展，1997a；李永展、何紀芳，1996；何紀芳，1995；Dear, 1992)。

李永展 (1997a) 更進一步認為鄰避問題的產生原因在於社會大眾對政策及科技的接受程度，故將民眾反對鄰避

表 1 反對鄰避設施的類型

類 別	反 對 的 意 涵
不要在我家後院 (NIMBY)	仍對鄰避設施的存在持正面的態度，但是如果該設施要設置在其住家附近，居民便會嚴加拒絕
不要在任何人後院 (NIABY, Not-In-Anybody's-Back-Yard)	因為拒絕鄰避設施的科技(如核能電廠)，而拒絕鄰避設施設置在任何社區
變動的「不要在任何人後院」態度	原對鄰避設施持正面的態度，但是在鄰避設施設置公聽會後轉變為負面的態度
反對錯誤的營建計畫	居民反對某些本身是錯誤的營建計畫，但並非反對科技本身

資料來源：李永展，1997a

設施的類型分為四大類(詳表1)：

表1所列的四種反對鄰避設施的原因，說明某些類型的反對主因是針對科技的本身或計畫的本質，但一般而言，任何一項鄰避設施設置遭遇抗爭的原因，絕非只有單一個因素，而是上述四種類型的反對原因皆有可能發生 (李永展，1997a；Wolsink, 1994)。

由上述分析不難看出，鄰避發生的原因往往不只是單純的一項因素，常常會牽涉到其他原本無甚相關的問題，而使得鄰避問題更加複雜。尤其是社區民眾對鄰避是否存在的主觀認定，更會隨著資訊的流通而時有變動，故欲解決鄰避問題，除經由社會、經濟與政治的綜合手段來加以抒解外，更須探究民眾對鄰避設施所抱持的態度，以安撫民眾心理上所感受到的不安。

三、鄰避設施與空間使用的衝突

鄰避設施的設置或更新具有空間性，亦即會涉及土地的使用，然而因鄰避設施的營運對當地社區居民的生活會造成相當大的衝擊，因此，鄰避設施設置或更新時，遭遇到設施附近民眾的各種意見或訴求將是必然的現象。當設施計畫落實到空間上，難免會有空間衝突的產生，為紓緩鄰避設施所造成的鄰避情結，有必要瞭解鄰避設施與空間使用的衝突。

(一) 空間使用與衝突

衝突是動態且複雜的，它存在於人類的各項事物中，而且常被定義為複雜、敏感、或不夠明瞭的現象。管理學者Dessler將衝突定義為：組織中兩個以上的個人或團體間由於不同的目標、利益、期望或價值，而產生不同意見的結果(Dessler, 1980)。

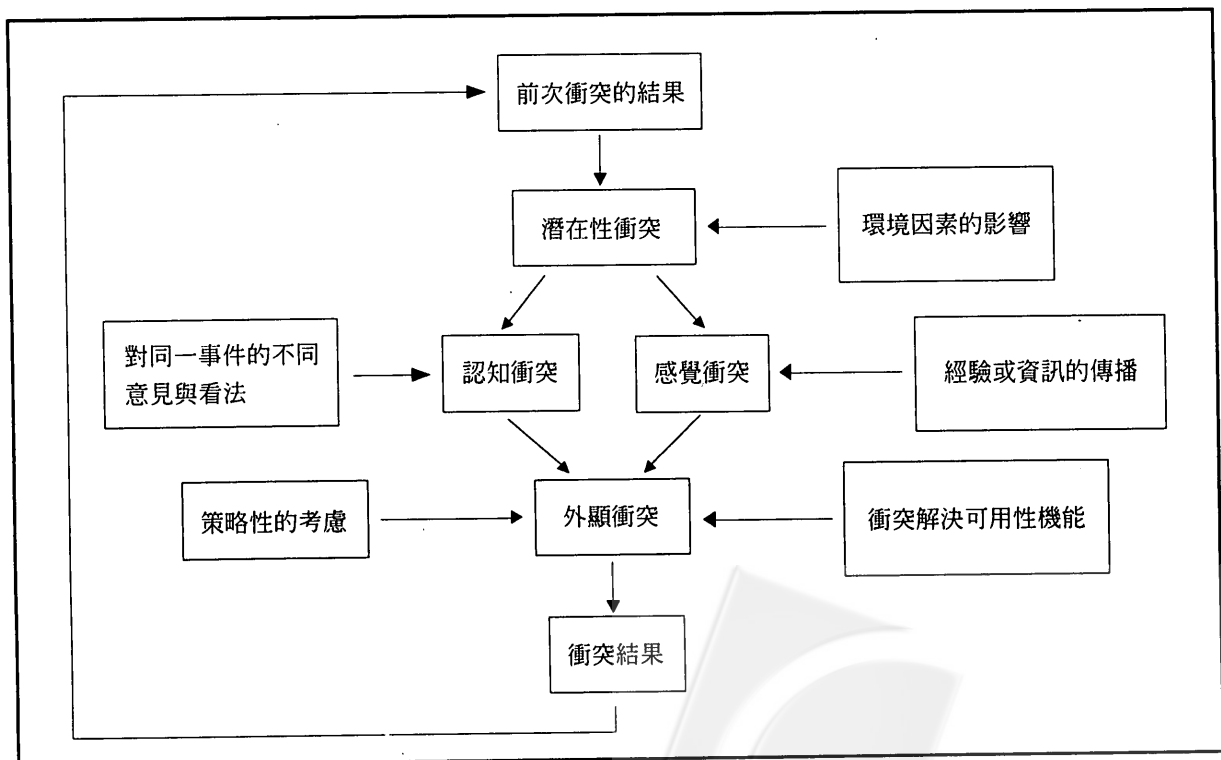
許多設施計畫衝突的研究，曾經用衝突來解釋因目標利益不一致而產生的社會磨擦，並認為衝突可由不同面向加以分析，並將衝突定義為個體或全體的不相容(王樂平, 1989; 李自剛, 1981; 彭康鎮, 1981)。若用衝突互動關係來解釋，衝突的產生主要是因為在各個團體間的所有關係都含有不相容的不同目標，而參與爭論的不同部門間為求自身的最大利益，即可能造成個人或團體間的社會衝突(李自剛, 1981)。Bernard(1981)也認為衝突的產生是因為某地區在社會關係上的焦點不合，故除了充分的和自然調和以外的各種事情都將被衝突所包圍。

根據Pondy(1967)所建立的衝突模式(如圖1)，衝突可分為五個階段：1. 潛在性衝突(由不同條件所引起)；2. 認知衝突(導因於認知的差異)；3. 感覺衝突(受到經驗或外來資訊的影響)；4. 外顯衝突(經由實際行為表現其不滿)；5. 衝突結果。Pondy認為衝突是人與人或團體與團體間交互關係所發生的狀況，意即個人或團體為尋求其利益或是強調其觀點上的優越性與重要性的結果。

(二) 產生空間衝突的原因

空間衝突是指空間的使用者對該空間使用具有不同的認知而產生的摩擦，由於不同使用者往往會在權益利害的考量下設定其追求的目標，並為達成目標而影響其他的使用者，因此，空間衝突大都會牽涉到權益利害的關係；而衝突發生時若無具體的法律規範，所造成的衝突行為將隨衝突的不斷發生而擴大。不過，即便在合法的組織或法律規範下，仍然會有許多潛在性的衝突因子將導致衝突的發生，例如政府機關為達到某種特定目標而採取的行動，往往成為衝突的焦點；另一方面，機關間的不協調以及為維護自己權益的各種作法，也是導致衝突的原因之一。

社會衝突學派則認為衝突是由利益所引發，並以權力作為獲得利益的手段，所謂的社會整體價值與理想只不過是讓計畫內容得以合法化的一種「意識型態」或「合法手段」。而經濟學家則認為衝突是源於資源的分配不均，因此他們常致力於賽局理論(game theory)的研究，這種研究



資料來源：Pondy, 1967

圖1 衝突的動態性

方法認為衝突是不可避免地存在於「零合」或是「我贏、你輸」的情境中(李自剛, 1981)。許多空間衝突發生的原因也可能是因為資訊的傳播所造成, 有時因為對事件的不夠瞭解, 再加上資訊的傳達未必正確, 常常會造成彼此的信賴程度降低, 而造成衝突的產生(蕭代基, 1996; 彭康鎮, 1981)。

由空間衝突的產生原因和鄰避的成因作一驗證, 不難發現可能引發空間衝突的原因與影響鄰避效果發生的原因大致相同, 至少包括了空間認知不同、利益分配不均、資源分配不均、資訊傳播不正確等因素。

四、鄰避設施衝突管理的概念模式

一個稍具規模及略有歷史的都市, 為保持整個設施系統的重要機能均能充分發揮並相互調和, 以避免妨礙都市的正常發展, 除應積極推動各項設施的建設之外, 更需對既有設施進行重建或配合相關措施予以整舊復新, 使設施的供應能配合都市發展的需求, 就此而言, 都市服務設施的設置與更新應同時並進, 以使其對都市發展具有相輔相成的效果。

一般而言, 設施計畫應該以解決問題為導向, 但是因為計畫要落實到空間上, 而且又涉及政策、社會情況、可利用的資源、決策過程、及各團體間的利益分配問題等, 將使得許多潛在的衝突慢慢浮現, 這些衝突必須加以妥善處理, 才能在互動的過程中, 讓個人或團體的價值觀得到最大的滿足。

就設施的設置與更新作一比較, 設施的設置比更新似乎顯得較為單純易行。雖然民衆的阻撓往往不易消弭, 而可能迫使設置計畫擱淺, 甚至胎死腹中! 但在計畫實施之前, 若能事先做好完備的計畫, 並在執行手段上力求公平合理, 與社區居民在觀念上事先加以溝通, 以取得居民的合作與支持, 同時有足夠的經費支應工程建設, 設法降低鄰避效果, 最後再配合公平合理的回饋補償機制, 多數的問題應可獲得解決。

但設施的更新往往沒有這麼容易推展。由於社區居民受到對該項設施的經驗與既存印象的影響, 在心理上的抗拒勢必比其他地區的民衆來得強烈, 除非該項設施更新計畫的內容對該地區具有正面的意義(例如可增加該地區生活的便利性或提高生活福祉等)。因此, 設施更新計畫與社區居民間的衝突在所難免, 而對衝突的有效處理便益形重要。

雖然衝突管理的若干作法都是希望在認知衝突之後, 利用機構或程序的過程來達成和解(劉文正, 1996; 王樂平, 1989; 李自剛, 1981; 彭康鎮, 1981; Stern, 1976),

但過去在鄰避設施與社區的衝突管理上常採行的各種策略, 不論是強調經驗理性、規範性再教育、或是運用強制力量等, 都僅將問題當作是各團體間的利益發生衝突, 而以強制力量要求地方民衆以「公共福祉」為重, 試圖以壓制的方式解決衝突問題, 間或輔以其他相關回饋補償措施的作法。

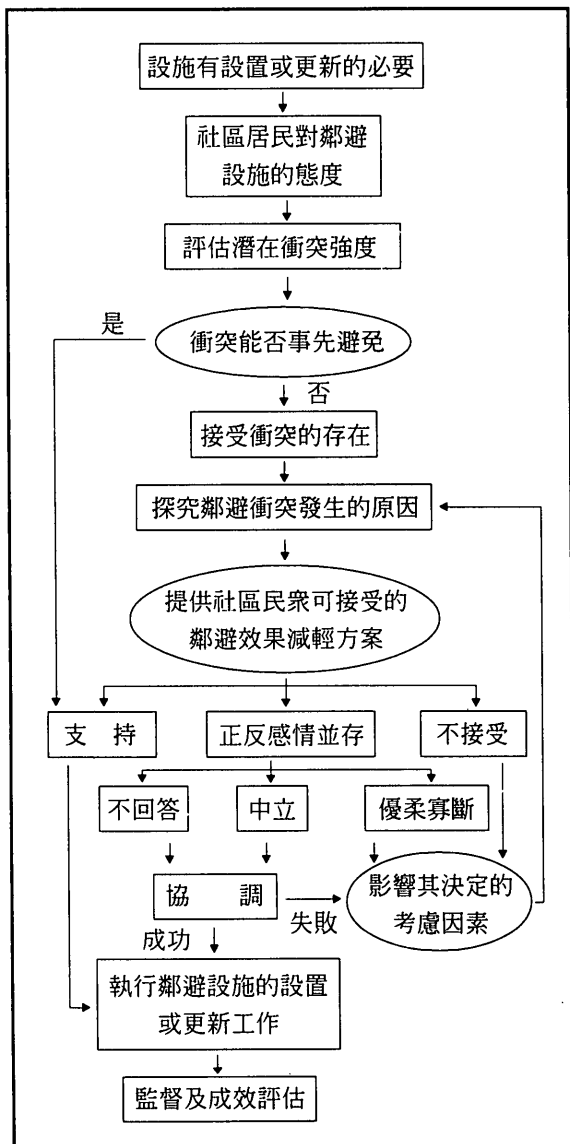
在鄰避設施的設置或更新時, 這種作法對已飽受「鄰避情結」之苦的民衆而言勢必難以接受, 兩者間的衝突也會更形擴大。為避免衝突擴大, 於設施設置或更新時必須考慮到社區民衆對鄰避設施所抱持的態度, 並預先評估潛在的衝突強度。如果這些衝突是可以事先避免的, 則設置或更新工作應不致遭受到社區民衆的劇烈反對; 若衝突是無法避免的, 也只有接受衝突的存在並謀求解決之道。而有效解決或減輕設施所產生的鄰避效果與社區環境間造成的衝突, 則需從探究鄰避衝突發生的原因著手, 並針對這些衝突發生的原因, 提供一些可以被社區民衆接受的鄰避效果減輕方案。

然而未必所有的設置或更新方案均能為社區民衆所接受, 除了贊成或反對的意見之外, 大部份民衆更可能因為心存觀望或是優柔寡斷而拒絕表示意見, 此時唯有藉著不斷地協調與溝通, 並不斷地探尋影響其決定的考慮因素, 才能使問題獲得解決。而這個模式成立的前提是協商的雙方必須處於平等的地位, 衝突管理的循環才可能繼續的運作。當雙方達成協議之後, 則依據協商的結果執行設置或更新的工作, 並於設置或更新過程中隨時予以監督並評估其成效(如圖2)。

五、鄰避設施與社區間衝突的和解對策

鄰避設施之所以常遭到反對的原因無非是其所產生的利益是由社會全體所共享, 但所產生的外部成本卻全部由當地民衆所承擔, 在這種「未必蒙其利, 卻先蒙其害」的情況下, 當地居民強烈反對此類設施的行為是可以預見的。故欲解決鄰避設施與社區間之衝突, 便必須先由降低當地居民的反對阻力著手, 因此政府可透過合宜的政策工具, 以減少當地居民損失, 使居民不再認為自己是受害者, 不但可降低設施設置的阻力, 同時也能達成促進公平的功能(賀德芬, 1993)。一般而言, 風險減輕方案與經濟誘因(補償回饋)是最常被採用的政策工具, 前者是從風險一般而言, 風險減輕方案可分為下列三種(李永展, 1997a):

1. 安全保證與環保標準



資料來源：本研究整理

圖2 鄰避設施衝突管理的概念模式

資訊取得及社會心理因素加以考量，後者則是由經濟層面的因素加以考量；此外，民衆參與亦具有降低鄰避情結的功能(表2)(李永展，1997a、1995；蕭代基，1996；何紀芳，1995；錢志偉，1993；劉錦添，1989；Portney, 1988；O'hare, 1977)，茲分述如下：

(一) 風險減輕方案：

風險減輕方案的研擬，必須視鄰避設施可能產生影響的程度而有所不同，風險減輕方案是否能被社區居民接受，和資訊的提供有相當程度的關係。

鄰避設施若能符合安全保證與環保標準，在設置時便能減少民衆的抗爭與疑慮。

2. 環境監測

為達到安全保證與環保標準必須隨時進行監測，各種設施的興建或營運過程中為達環保標準及履行安全保證，政府必須派員定期監測其操作過程，而社區居民也可委託專業團體或環保團體進行不定期監測，隨時提供必要資訊，免除民衆心理上之恐懼。

3. 環保協定

環保協定類似履約保證，政府可以和民衆簽定具有時效性的環保協定，明訂鄰避設施設置後須提供的安全保證、環保標準、損害賠償及違約處罰等事宜，如果無法達到約定的標準即必須立即停止該設施的營運，待約定標準回復後方可繼續經營。

(二) 經濟誘因(補償回饋方案)

雖然許多研究顯示民衆比較關心鄰避設施所產生的負面影響(李永展，1997b；Kunreuther and Easterling，1990)，但經濟誘因在鄰避設施的設置過程中仍扮演著舉足輕重的角色(李永展，1997a；蕭代基，1996；Groothuis and Miller，1994；Inhaber，1992)。經濟誘因(補償回饋方案)的種類可分為下列二種：

1. 金錢補償或回饋

直接給付金錢或提供賦稅減免(如房屋稅、地價稅等)給鄰避設施附近居民是較常見的補償方式，不過此種方式也較容易被視為「賄賂」而引起反效果，或可能被視為是一種「救濟」而非補償(賀德芬，1993)。

2. 實物補償或回饋(非金錢補償或回饋)

即以實物回饋之方式對鄰避設施附近居民進行補償，例如興闢公園、興建游泳池等供民衆使用(李永展，1997a、1995；翁久惠，1994)、對房屋實施保證價格、醫療保健服務、提供就業機會(陳柏廷，1994)等。

(三) 民衆參與

所謂民衆參與是指和鄰避衝突有關的民衆，藉著和行政官員及專業者溝通的機會表達其觀點，進而影響決策的過程。民衆參與可以是被動的，也可是主動的，Wulz(1990)根據參與程度及影響力的不同，將民衆參與從最被動到最主動分為七大類別：參與代表(representation)、問卷意見(questionary)、地域主義(regionalism)、對話(dialogue)、替選方案(alternative)、共同決策(coddecision)、自己決策(self-decision)。既然民衆參與的程度與模式有所不同，也正說明民衆參與的時機及程度，將是影響鄰避設施的設置或更新是否會被接受的重要因素。

表2 鄰避設施的衝突管理對策

對策種類	意 涵	採行手段	實施方式
風險減輕方案	<ul style="list-style-type: none"> ● 防止鄰避效果之發生 ● 降低鄰避設施之鄰避效果 	<ul style="list-style-type: none"> * 安全保證與環保標準 * 環境監測 * 環保協定 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 訂立可接受的安全保證與環保標準 ※ 設立緩衝區 ※ 準備應變計畫 ※ 環境資訊的提供 ※ 簽訂具時效性的環保協定
經濟誘因 (補償回饋方案)	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於已造成的鄰避效果給予補償回饋 ● 對於風險及其他無法量化的損失給予補償回饋 	<ul style="list-style-type: none"> * 金錢補償回饋 * 實物補償回饋 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 直接的金錢給付 ※ 賦稅減免 ※ 公共設施的設置 ※ 對房屋實施保證價格 ※ 訂定最低保險額 ※ 醫療保健服務 ※ 提供就業機會
民衆參與	<ul style="list-style-type: none"> ● 藉著雙方溝通的機會表達其觀點，進而影響決策的過程 	<ul style="list-style-type: none"> * 資訊提供 * 問卷調查或民意訪談 * 舉辦公聽會 * 協商 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 各種資訊的充分流通 ※ 隨時注意與民衆充分溝通

有些學者認為民衆參與是一項環境風險溝通方案，但執行時常遭遇到許多限制，諸如雙方的認知差異、行為態度反應、相互的信任程度、民衆參與的意願及社會大眾是否具有專業分析的技術等(劉錦添，1989)。在進行鄰避設施衝突管理時最常使用的民衆參與方式主要有以下四種：

1. 提供資訊

這是最被動的參與方式之一，也是政府應付民衆參與時最常使用的方式，為了使民衆覺得他們對決策具有影響力，於事前提供充分正確的資訊將使人們建立對政府的信心，進而支持鄰避設施的設置或更新。

2. 問卷調查或民意訪談

對於較孤立、較缺乏組織的民衆而言，問卷調查或民意訪談可說是一種收集資訊的有效方式，而人們在匿名的情況下往往更願意表達自己的意見。

3. 召開公聽會

公聽會能提供彼此交換意見的機會，一方面能在短時間內表達人們的觀點，一方面也能讓決策者或專業者說明其作法，經由彼此的互動來達成協定。

4. 協商

所謂協商就是由衝突之兩造，藉由面對面的溝通及討論的方式，期望對方讓步及妥協，最後在彼此能接受的範圍內，對己方的堅持作出有限度的修正，以得到合理解決及成果(李永展，黃建勛，1995)。

協商的本質是一種交易，理論上雙方都能獲利，但這也要在雙方均有可交換條件，且均能信守協定的前提下才能達成。當協議的一方只能有「同意」或「反對」兩種選擇時，最易引起抗爭的情形發生(劉錦添，1989)，因此，決策單位若能提出各種替選方案，將可因增加選擇性而有助於雙方協商的進行。

一般而言，經由各項補償回饋等經濟誘因及風險減輕方案的實施，民衆對鄰避設施的態度多少都會有所轉變(Portney, 1988)。許多學者也希望利用經濟誘因或風險減輕方案來提高居民對鄰避設施的容忍度，以處理都市服務設施的鄰避效果(如李永展，1997a；蕭代基，1996；錢志偉，1993；Portney, 1988；O'hare, 1977)。如Portney (1988)曾提出九項經濟誘因方案與兩項風險減輕方案，詢問原先受訪民衆，結果發現，如採行十一種方案中的任何一種，全美國有33.6%的反對民衆會改變態度(詳表3)；而Carnes et al(1982)亦曾在1980年對美國威斯康辛州進行一項核廢料儲存場設置問題的民意調查，結果顯示在未採行任何補償或經濟誘因之前，民衆反對的比例高達71%，然而採行補償或誘因將使民衆反對的比例大為降低至47%(詳表4)。

表5則進一步說明在不同的補償回饋策略下，民衆態

表3 經濟誘因及風險減輕方案對民衆態度的影響

方 案	每一項方案下 民衆態度轉變 的百分比(%)
1. 業主替民衆支付十年的房地產稅	33.2
2. 業主根據處理的汙染量支付費用 給市政府	43.0
3. 業主至少雇用15位當地居民	40.7
4. 業主支付額外消防設備費用	45.3
5. 業主負責整修市面道路	40.4
6. 業主提供五位全額大學獎學金給 當地高中	46.1
7. 業主直接支付50美元給當地每一 家庭	25.0
8. 業主支付房地產下降金額	41.4
9. 業主替當地居民投保健康或生命 保險	41.1
10. 地方民衆與政府官員對設施實施 例行安全檢查	65.2
11. 州政府與地方官員盡力防止地下 水污染與意外事件發生	60.3

資料來源：Portney, 1984

度的轉變情況，而除了補償之外，增加安全上的保證亦會使得贊成民衆的比例明顯增加。另一方面，比較風險減輕方案與經濟誘因方案在民衆心中的重要程度，發現大部份民衆比較重視風險減輕方案，單純利用金錢補償措施來爭取民衆支持的作法並不可行(李永展, 1997b; 劉錦添, 1989)。

綜合言之，為緩和或消弭鄰避設施的空間衝突，在鄰避設施設置或更新時，必須全盤考慮不同設施及各種替選方案可能產生的影響，尤其是民衆對各種方案的接受意願，才能有效地解決或減低鄰避設施所產生的鄰避效果。

表4 美國設置核廢料儲存場的民意調查結果

	贊成(%)	反對(%)	無意見或不知道(%)
沒有補償 或誘因	22	71	7
有補償或 誘因	42	47	11
態度轉變	+20	-24	+4

資料來源：Carnes et al, 1982

表5 補償策略與各種誘因方案對民衆態度的影響

所提供的補償策略或誘因方案	民衆贊成的比例(%)
完全無補償或誘因	22
對地方社區提供補償	26
(加)資訊提供	31
(加)獨立監測系統	34
(加)派代表參加決策會議	36
(加)地方有權要求關閉該儲存場	41
(加)其他安全條款	42

資料來源：Carnes et al, 1982

六、結論

為使都市居民享有安全、舒適、便利與多樣性的都市生活，都市中必須配置若干服務設施，以提供社會、文化、經濟、政治等服務機能，但只要都是都市服務設施，或多或少都會產生鄰避效果，因此便會產生「鄰居都希望躲避」的「鄰避」設施。

鄰避發生的原因往往不只是單純的一項因素，常常會牽涉到其他原本無甚相關的問題，而使得鄰避問題更加複雜。尤其是社區民衆對鄰避是否存在的主觀認定，更會隨著資訊的流通而時有變動，故欲解決鄰避問題，除經由社會、經濟與政治的綜合手段來加以抒解外，更須探究民衆對鄰避設施所抱持的態度，以安撫民衆心理上所感受到的不安。

鄰避設施的設置或更新具有空間性，亦即會涉及土地的使用，然而因鄰避設施的營運對當地社區居民的生活會造成相當大的衝擊，因此，鄰避設施設置或更新時，遭遇到設施附近民衆的各種意見或訴求將是必然的現象。當設施計畫落實到空間上，難免會有空間衝突的產生，這些衝突產生的原因至少包括了空間認知不同、權益利害不協調、利益分配不均、資源分配不均、資訊傳播不正確等因素。

在進行鄰避設施的衝突管理時，應透過合作管理的策略，提出鄰避設施的替選方案，經由計畫目標、民衆認知、及環境價值來協調並消弭各種不必要的衝突，而不是產生更多的問題。然而未必所有的設置或更新方案均能為社區民衆所接受，唯有藉著不斷地協調與溝通，並不斷地探尋影響其決定的考慮因素，才能使問題獲得解決。鄰避設施衝突管理模式成立的前提是協商的雙方必須處於平等的地位，衝突管理的循環才可能繼續的運作。當雙方達成協議之後，則依協商的結果執行設置或更新的工作，並於設置或更新過程中隨時予以監督並評估其成效。

另一方面，根據鄰避設施設置或更新成功或有效減輕鄰避效果的案例，我們不難瞭解各種風險減輕方案、經濟誘因、或民衆參與的提供，都能有效減輕民衆對鄰避設施的抗拒心態。但是不論任何作法，都必須受囿於現實環境因素的限制，而在考量實際需要及技術可行性之後，更需隨時注意與民衆的溝通，並隨時對所採行的措施作必要的修正，如此方能消除鄰避設施所造成的不良影響，並消除民衆的疑慮，進而減輕設施設置、更新或經營時的阻力。

鄰避設施的衝突管理在於希望認知鄰避衝突之後，利用機構或程序上的過程來達成和解，但傳統的鄰避設施管理策略大多試圖以壓制的方式解決鄰避衝突的問題，在了解鄰避衝突的本質之後（即鄰避問題的產生是一個連續不斷的過程而非單獨事件），我們應該注重的是衝突管理而不是問題的完全解決。易言之，鄰避衝突的管理應經由社區民衆的參與來確定問題，使各種不同團體得以協調合作的方式，來解決其共同的問題。

註釋

- 註 1：如美國加州1980年代預定興建的34個焚化爐中，有28個被取消或延後（Kleindorfer and Kunreuther，1994）。
- 註 2：如菲律賓的Makban地熱發電廠受到強烈的反對與抗爭（Briones and Dakila-Bergonia，1996）。
- 註 3：根據富德靈骨樓負責人雷先生於民國83年表示，在福德坑垃圾掩埋場啓用後富德公墓及靈骨樓的使用率明顯下降。
- 註 4：Foucault 於1976年曾提及權力空間化（spatialization of power）之概念，其主要論點為「空間乃是權力、知識等論述轉化成實際權力之處」，換言之，Foucault 認為都市空間安排乃權力運作之結果，如監獄、學校、醫院、精神病院、垃圾掩埋場、火葬場等之設置，因權力的運作而在空間中呈現，於是產生了空間中的互相衝突。這些設施及其周圍也形成了令人卻步的空間形態，即形成所謂「偏離空間」（紀素菁，1991）。

參考文獻

- 王樂平
1989 《空間使用衝突管理之探討--以後勁五輕為例》，逢甲大學都市計劃系學士論文。
- 李永展
1997a 鄰避症候群之解析，《都市與計畫》，第二十四卷，第一期，第69頁至第79頁。
- 李永展
1997b 《台北市鄰避型公共設施更新之研究》，台北：國立政治大學地政系（台北市政府研究考核委員會委託研究）。
- 李永展
1996 鄰避設施對社區環境品質之影響—以台北市三個垃圾焚化廠為例—，《國立政治大學學報》，第七十二期。
- 李永展
1995 《環境態度與環保行為—理論與實證》，台北：胡氏圖書出版社。
- 李永展
1994 鄰避設施與社區關係，《人與地》，第一三一/一三二期，第46頁至第53頁。
- 李永展、何紀芳
1996 台北地方生活圈都市服務設施之鄰避效果，《都市與計畫》，第二三卷，第一期，第95至第116頁。
- 李永展、何紀芳
1995 都市服務設施「鄰避」效果與選址規劃原則，《環境教育季刊》，第二四期，第2頁至第10頁。
- 李永展、陳柏廷
1996 從環境認知的觀點探討「鄰避」設施的再利用，《國立台灣大學建築與城鄉學報》，第八期，第53至第65頁。
- 李永展、翁久惠
1995 鄰避設施對主觀環境生活品質影響之探討—以居民對垃圾焚化廠之認知與態度為例，《經社法制論叢》，第十六期，第89至第118頁。
- 李永展、黃建勛
1995 土地開發協商模式之探討，《國立政治大學學報》，第七一期，第107至第142頁。
- 李自剛
1981 《組織中部門衝突之研究》台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 何紀芳
1995 《都市服務設施鄰避效果之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 何紀芳、李永展
1996 都市服務設施接受意願與影響因子之探討，《建築學報》，第十九期，第27頁至第54頁。

- 紀素菁
1991 《都市空間摩擦對居住環境生活品質衝擊之研究－以敦化地區為個案》，中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 紀駿傑
1996 環境正義：環境社會學的規範性關懷，《第一屆環境價值與環境教育學術研討會發表論文》，台南：成功大學。
- 翁久惠
1994 《嫌惡性設施對生活環境品質影響之研究－以台北市內湖、木柵、士林三個垃圾焚化廠為例》，政治大學地政研究所碩士論文。
- 張明馨
1994 《資源回收站與住宅區相容使用之研究－以台北市大安區、中山區為例》，政治大學地政研究所碩士論文。
- 陳柏廷
1994 《嫌惡性設施合併再利用之研究－以福德坑垃圾掩埋場及富德公墓合併再利用為例》，台北：國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 彭康鎮
1981 《機關中組織衝突管理之研究》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 曾明遜
1994 淺論都市服務設施的風險知覺，《人與地》，第一二六期，第36頁至第40頁。
- 曾明遜
1992 《不寧適設施對住宅價格影響之研究－以垃圾處理場為個案》，中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 賀德芬
1993 《經濟部所屬事業睦鄰工作滿意程度調查》，台北：財團法人台大法學基金會（經濟部國營事業委員會委託研究報告）。
- 黃燕如
1988 《污染性設施設置政策之研究－以環境經濟學與環境法律學之觀點》，中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 劉文正
1996 社區總體營造中之衝突管理－以三義鄉為例，《全國管理碩士論文獎暨研討會論文集（四）》，台北：劍潭海外青年中心。
- 劉錦添
1989 《污染性設施設置程序之研究》，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。
- 錢志偉
1993 《以競標方式來決定污染性設施之區位及對居民補償的研究》，成功大學都市計劃研究所碩士論文。
- 蕭代基
1996 污染性設施之設置與居民信心之建立，《台灣經濟預測與政策》，第二十七卷第一期，第45頁到第55頁。
- Bernard, B. M., and S. D. Deep.
1970 Perspectives For Managing Organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Brion, D.
1991 Essential Industry and the NIMBY Phenomenon, New York: Quorum Books.
- Bullard, R. (ed.)
1993 Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots, Boston: South End Press.
- Carnes, S. A. et al.
1982 "Incentives and Nuclear Waste Siting: Prospects and Constraints," Energy Systems and Policy, Vol, 7, No.4, 323-351.
- Daniel Yankelovich Group,
1990 Public Attitudes Toward People with Chronic Mental Illness: Executive Summary, Princeton, NJ: The Robert Wood Johnson Foundation.
- Dear, M.
1992 "Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome." Journal of the American Planning Association, 58:288-300.
- Dear, M.
1990 Gaining Community Acceptance, Princeton, NJ: The Robert Wood Johnson Foundation.
- Dessler, G.
1980 Organization and Management, 台北：華泰書局。
- Edelstein, M.
1988 Contaminated Communities, Boulder & London: Westview Press.
- Fischhoff, B., P. Slovic, and S. Lichtenstein
1983 "'The Public' vs. 'The Experts': Perceived v. Actual Disagreements about Risks of Nuclear Power," in V. Covello, G. Flamm, I. Roderricks, and R. Tardiff (eds.), Analysis of Actual and Perceived Risks, New York: Plenum.
- Groothuis, P. A. and G. Miller
1994 "Locating Hazardous Waste Facilities: The Influence

- of NIMBY Beliefs," American Journal of Economics and Sociology, 53 (3) :335-346.
- Inhabler, H.
1992 "Of NIMBYs, LULUs, and NIMTOOs," The Public Interest, Spring (107) : 52-64.
- Lake, R. W.
1993 "Planners' Alchemy Transforming NIMBY to YIMBY," Journal of the American Planning Association, 59:87-93.
- MacDonald, H. I.
1984 "Welcome Address" in A. Armour (ed.) , The Not-In-My-Back-Yard Syndrome, Downsview, Ontario: New York University Press.
- Mitchell, R. C.
1980 "Property Right, Protes, and the Siting of Hazardous Waste Facilities," American Economic Review Papers and Proceedings, May, 285-290.
- Morell, D.
1984 "Siting and the Politics of Equity," Hazardous Waste, 1: 555-571.
- O'Hare M.
1977 "Not on My Block, You Don't: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation," Public Policy, 25 (4) :407-458.
- Pondy, L. R.
1967 "Organization Conflict: Concept A Model," Administrative Science Quarterly, Vol. 12,
- Portney, K. E.
1988 "Allaying the NIMBY Syndrome: Potential for Compensation," Hazardous Waste, 1 (3) : 411-421.
- Seley, J. and J. Wolpert.
1983 "Equity and Location." in R. E. Kasperson (ed.) , Equity Issues in Radioactive Waste Management, Cambridge, Mass.: Oelgeschlager Gonn, & Hain, 69-93.
- Smith, D. A.
1986 "Neighborhood Context of Police Behavior," in A. J. Reiss and M. Tonry (eds.) , Communities and Crime, University of Chicago Press, Chicago, 313-41.
- Weisberg, B.
1993 "One City's Approach to NIMBY: How New York City Developed a Fair Share Siting Process," Journal of the American Planning Association, 59:93-7.
- Wolsink, M.
1994 "Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on Facility Siting," Urban Studies, 31 (6) : 851-866.
- Wulz, F.
1990 "The Concept of Participation," in H. Sanoff (ed.) , Participatory Design: Theory & Techniques, Raleigh, NC: North Carolina State University.