

# 從中壢北帝國事件淺談鄰避現象與 身心障礙者人權

彭春翎\*

2003 年台灣智能技藝中心（註一）在內政部補助下，購買中壢北帝國社區其中二戶預備作為智障者社區家園（community home）使用，嘗試讓學員融入社會生活；但部分居民擔心危害社區安全、生活品質（註二），故意把進出大樓的磁卡消磁，甚至以拉起白布條集體阻擋、破壞門窗、噴漆……等方式將他們趕走（註三）。

技藝中心強調能理解住戶的憂慮，但是孩子沒有攻擊性，希望住戶敞開心胸接納他們。當初規劃社區家園就是想和社區民眾共同生活（註四），但是不少相關案例都有共同遭遇（註五），部分居民擔心生活品質受到影響，拒絕此類機構進駐。身障者準備遷入時，即受到居民以強烈手

段抗議，最後甚至訴諸於法律，檢察官認定身障者有居住權，依妨害自由罪嫌將管委會主委等 3 人起訴（註六）。

身障者福利機構朝向小型化、社區化，係在身心障礙者保護法中有明文規定，亦是尊重人權的世界潮流。但是國內長期以來存在對身障者的歧視與刻板偏見，導致身障者要走入社區時，往往受到嚴重排斥，不但居住權與工作權受到侵害，有時甚至有生命財產安全的顧慮！在這些爭議的過程中，常可見民眾原則上贊成政府的施政目標或是人權理念，但前提是「不要在我家後院」的自利態度與鄰避情結（註七）。

台灣社會教育、經濟發展、國民所得

---

\* 作者為國立中央大學哲學研究所博士生。

雖有進步，但人權觀念一觸及身障者，似乎立即產生間隙；身障者應該如同一般公民被平等對待，而北帝國社區排擠社區家園的案例，即展現悲微的殘障團體以及被鄰避污名化的社區居民，人權訴求與現實感受的衝突。

## 壹、中壢北帝國事件的鄰避難題

隨著最少限制、正常化、去機構化和社會融合等理念的影響，身障者得以居住在社區之中。如此的理念，即是深信個體均有其生命存在的本有價值（inherent value）（註八），不論障礙程度輕重，皆有權利享有和一般人一樣的生活（註九）。基於這樣的背景，為追求更好的生活素質，脫離傳統集中管理，轉為有自主性、人性化的生活方式，開始建立社區家園，讓身障者有機會融入社區生活。

身障者的居住型態由機構轉為社區生活是近幾十年來不可抑制的趨勢，為讓身障者更有尊嚴的生活，提供給身障者的服務也有了重大的改變，逐漸朝向人性化與正常化的小型社區住宿服務，目前社區家園正是因應社區化和正常化的潮流，所衍生出的居住型式之一；方式採用團體式共同生活，不同以往大型機構教養化的居住方式，朝向真正的社區獨立生活，重視轉銜過程，為較受肯定的模式之一。

鄰避是「Not In My Back Yard」NIMBY 的簡稱（註十），即不要在我家後院之意；居民害怕某些設施產生的環境風險，因而反對設置的公共設施就稱為「鄰避設施」（註十一），例如基地台、核廢料貯存場、垃圾掩埋場、焚化爐、發電廠、變電（箱）所、監獄、精神病院與墓園……等。這些設施往往是社會進步、經濟繁榮、生活便利所必需的公共設施，但是施工興建及日後常態運轉時所造成的污染與不便，卻需由附近的社區居民所承受（註十二），導致居住位址越遠的民眾對設施的接受程度高於在地居民的接受度，並進而形成與在地居民的對立與衝突。

首先，社區家園沒有環境破壞與污染的威脅，其糾結難題是居民的反應，通常擔憂環境品質可能受影響，例如地價及房價的下跌或影響社區觀瞻及安全等；其外顯因素通常是不滿政府、社福團體對於當地民眾的隱瞞，與地方行政體系無法做出立即、有效的回應、處理，產生對於政府、社福團體的不信任（註十三）。

其次，環境議題中的鄰避難題，諸如「避開焚化爐（註十四）」乃是避開環境的災難，並且是為公眾福祉而設立之設施，是以問題產生於「如何讓少數人承擔多數人的難題」；反之，避開「身障者的教育或養育」並非避開某種環境災難，而是要求承擔對身障者的關愛和無形的教育分擔工作，問題在於「如何要多數人去承擔少數人的難題」。本文在此將它解釋為

某種「環境災難」是一種隱喻，社區家園初步雖是為少數人所謀之福利，但是在維護身障者權利之餘，更符合人性化與人權的理念，將能減輕未來的社福、教育支出，並使我們的社會更能尊重個體的發展！

此際，本文對於鄰避的探討從地區性的草根意識之考量—關切 NIMBY 的問題，轉換到某種聯合的社區合作意識之考量—關切 NIABY (“Not in Anyone’s Backyard”) 的問題上（註十五）；亦即若無法擁有一個持續發展的好（wellbeing）環境，所追求的各種「人權」的伸張和「社會福祉」的實現，也勢必淪為空談，而看待（相對）少數人的身障者所遭受的不義對待，鄰避同時引入一個棘手的難題：如何協調個人利益與公共利益，這二者在現實環境中有時並不和諧（註十六）。就狹義而言，個人利益是解決鄰避現象的關鍵所在，但就廣義而言，鄰避現象可能同時兼顧個人和公共利益。如何選擇一條能合乎個人利益與顧及公共利益的路徑，有助於解決鄰避現象的環境倫理學傳統理論之一是效益主義，效益主義是很有影響力的學說，尤其在經濟、政治、公共行政和立法方面深具影響，也因此具有舉足輕重的地位。

## 貳、身障者的人權與效益主義進路的限制

效益主義是以行為產生的整體結果決

定行為道德正當性，而最佳的效益是以所有人，甚至以宇宙來衡量，判斷一種行為是否符合道德，只需看行為的後果是否能增加人們的快樂，或減少痛苦；若行為使好的結果最大化，即是倫理上正確的行為，以效益原則（Principle of Utility）說明道德的特質，一般的陳述為（註十七）：

一行為是道德的若且唯若此行為在所有可能的選取產生最大多數人的最大功效。

因此可以藉由以上陳述推論「建立社區家園是道德的若且唯若在所有可能選取產生最大多數人的最大效益」；滿足最多數人幸福的決策在公共政策中經常出現，其理論接近自由市場的經濟學理論，我們將這個命題表述如下：「若是興建社區家園是道德的，則因為符合所有可能選取的條件，因此該行為具有最大效益。」這種看法可以依循條件證明來分析（註十八）：

- (1) 若興建社區家園是道德的，則（若符合所有可能選取的條件，則該行為為具有最大效益）。
- (2) 符合所有可能選取的條件。

∴(3) 若興建社區家園是道德的，則該行為為具有最大效益。

以上的條件證明明確有效，但是它是否合理必須評估此一推論所擁有的前提是否為真。若興建社區家園是道德的，則

（若符合所有可能選取的條件，則該行為具有最大效益）的推論有效，但是並不合理，因為前提都可能為假（譬如容易找到反例，各種教育安置環境並不一定一體適用於不同類型與程度的身障者）！

也因此，我們可以歸結先前的條件證明不合理！因為它的第一個前提有可能為假！這也就很明顯地可以看出，採取效益主義方式的論述有可能在思考身障者人權上有欠周延！並且上面的結論中，具有該行為具有最大效益是興建社區家園的必要條件，而若符合所有可能選取的條件存在的話，則前面結論的條件關係就成立；反之，若是我們在符合該行為具有最大效益的條件中找到否例，則該結論即不成立。換言之，興建社區家園並不能成為該行為具有最大效益的充分條件。

鄰避現象中如何使公共設施達成目標，諸如福利國家與人權國家……等等，效益主義的進路不同於一般，使幸福最大化的目標將被揭示，我們必須以最大可能的幸福結果為目標，即幸福大於挫折。也就是說，當面臨選擇行動方案之時，必需考量這個行動所產生的結果是否符合效益原則，即是試圖使生活更有益於人，並且是全體人類。

依據效益主義，我們的行動應該帶最好的結果，即快樂多於痛苦，才是符合效益主義的意涵，這是效益主義為人詬病的「總和式理論」觀點，容易犧牲少數；而效益主義的平等原則，平等考量每一個

個體的利益（快樂或痛苦），個體間相同的利益都具有平等的份量與重要，但是每一個個體的效益皆納入計算，在社區人數永遠大於身障者人數的現實環境中，效益主義可能蒙蔽人的道德良心，也讓正直的人做出冷漠無情的行為。

在此，我們將平等考量權利的論證轉述為：「若是平等地考量身障者利益，則因為可以採取滿足身障者利益的必要措施，因此可以產生最大多數的最大利益」，並且依循條件關係來分析。

- (1) 若平等地考量身障者利益，則（若可以採取滿足身障者利益的必要措施，則產生最大多數的最大利益）
- (2) 可以採取滿足身障者利益的必要措施成立。

---

∴(3) 所以若平等地考量身障者利益，則產生最大多數的最大利益。

此一條件證明有效，但是可以看出其前提是否為真，則有爭議。一方面，結論中的「最大多數的最大利益」一詞的內涵並不明確，是否「最大多數的利益」就等於「身障者的利益」？此見解成立與否有其一定之糾結，需要作一些調整。要之，推論的前提若平等地考量身障者利益，則（若可以採取滿足身障者利益的必要措施，則產生最大多數的最大利益）的條件句後項都不能是其前項的必要條件（有不同的安置、教育或社福模式適用於不同類型的身障者）！換言之，可以直接判定這

前提有可能為假！

從結論也可以看出，「產生最大多數的最大利益」是「平等地考量身障者利益」的必要條件；若是無法產生最大多數的最大利益，則是未能平等地考量其利益。問題在於必須存在「人類可以採取滿足身障者利益的必要措施」此一條件；若是此條件存在，則意謂可以干預身障者的生活。換言之，人類此種干預行為，已將我們的利益或是目的加諸身障者之上。如此，身障者是依附於我們而存在，成為工具而喪失了人之所以為人的主體性。這是效益主義難以在平等或正義理論中發展的一項限制，要之，正義的訴求或行為往往是義務的，與行為的後果無關（註十九）。

效益主義的權利論證還有幾個問題，例如如何進行量化、比較快樂與痛苦，但是每一種道德理論都會有一些優點與限制，效益主義仍可以做為我們面對鄰避難題時的道德判斷的依據。

### 叁、當今社會的共同責任

在《二〇〇四年台灣身心障礙者人權報告》中將人權指標分為六項，包含生存、健康照顧、教育、工作、司法及社會參與權。報告採用問卷調查發現司法權獲得最高評價，生存權則是排序最低的項目；比較三年前的調查以司法、教育與工

作權改善最大，改善最少的仍是生存權（註二十）。

社區接納身障者成為新的焦點，這與近年來殘障福利在社區化過程中，頻頻發生抗爭事件有關；若沒有實際的相處過，一般人多少會對身障者心存疑慮。不過當遇到溝通出現瓶頸而又有非理性抗爭時，公權力則需要適時地介入才能化解問題，從案例來看，唯有藉著公權力保護，方能順利完成。地方政府能否抵抗民眾壓力，順利調解紛爭，讓福利設施得以設立，仍值得觀察。

在機構與教育單位順利的進駐以後，後續的溝通與敦親睦鄰就更重要。案例中，為了撫平推動政策所帶來的傷口，即透過輔導員一再地與孩子告誡必須有禮貌、不與居民發生衝突，加上假日的社區打掃、舉辦敦親活動、綠化環境等作為，都會讓居民了解，其實有這些孩子進駐不是壞事，反而對社區帶來新的活力與貢獻，至今因為社工與孩子的努力，讓之前反彈的居民欣然的接受身障者，也讓居民之間的關係更加密切。

身障者的人權保障已在近年來逐漸受到重視，不管是在政府或民間都致力爭取身障者的各種權利，但以制定法律的方法來保障身障者的同時，也要顧及政策落實的效果，更期望政府能夠藉由媒體或其他管道教育大眾，「尊重」須由人心做起，落實社會教育增進大眾對身障者的了解，進而特殊教育、生命教育等啟蒙工作，就

當有其通盤性的配套考量，如此才能真正給予身障者一個平等、正義之人權。

### 註釋：

註一：訓練中心成立於一九七七年，以「因材施教，啟發智能」為宗旨，提供智障者特教、職訓、職業安置、生活獨立訓練與社區生活安置等完整且連貫的服務措施，見「財團法人台灣省私立啟智技藝訓練中心網站」，網址為，[http://www.vtcmr.org/center/index\\_big5.htm](http://www.vtcmr.org/center/index_big5.htm)。

註二：社區管理委員會認為住戶需遵守社區公約的規定，且不得從事營利的行為，承租的行為沒有固定的住戶造成社區困擾，亦沒有經過評估與協商，相關內容見張勵德，「人間地獄／居民：反對有苦衷 未來傷痕難撫平」，「東森新聞報」<http://www.ettoday.com/>，2004年3月27日，網址為，<http://www.ettoday.com/2004/03/27/10990-1607352.htm>。

註三：相關內容見，「人間地獄！身障生被排擠 遭居民灑冥紙、噴漆、斷水斷電」，2004年3月27日，網址為，<http://www.ettoday.com/2004/03/27/157-1607349.htm>。

註四：初期發生抗爭，最後成功的案例是

育成基金會辦理的健軍國宅社區家園，見「公權力介入加上敦親睦鄰健軍國宅案例成功」，2004年3月27日，網址為，<http://www.ettoday.com/2004/03/27/10990-1607353.htm>。

註五：相關內容見林志偉，「堵人+消磁卡+斷電！住戶趕智障師生」，「TVBS網站」<http://www.tvbs.com.tw>，2005年3月11日，網址為，[http://www.tvbs.com.tw/NEWS/NEWS\\_LIST.asp?no=darialin20050311113056](http://www.tvbs.com.tw/NEWS/NEWS_LIST.asp?no=darialin20050311113056)。較早的是1983年第一兒童發展中心受到楓橋新村居民抗爭，其後北中南各地皆有機構與教育單位遭社區居民抗爭的案例；相近的案例是新莊康復之友協會的復建工作坊，縣政府對於爭議幾乎置之不理，衛生局甚至向管委會發函，表示已向協會說明，「以目前的狀況來看，若在社區設立工作坊，恐怕不能達到復建的目的」，不負責任的作為讓協會對公權力的軟弱相當寒心。

註六：自二〇〇三年九月至十一月，社區居民與技藝中心的法律訴訟行為，見台灣省私立啟智技藝訓練中心，「對北帝國官邸社區提出告訴之經過」，「身心障礙者服務資訊網」<http://disable.yam.com/>，DIN 電子報第62期，2005年4月30日，網址

為，<http://disable.yam.com/newsletters/din062/news05.htm>。

註七：超過半數（54.0%）的民眾不贊成「為了台灣的整體發展，少數人居住的自然環境可以被犧牲」，卻有四分之三（75.7%）受訪者同意「即使美濃人反對，為了南部地區的供水，政府有權興建美濃水庫」。見魏澄珊，《以環境正義理念作為永續台灣的社會基礎：台灣環境意識調查分析》（花蓮：東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，2000年），頁85。

註八：內在價值是個體所感受的經驗；但本有價值不因個體經驗的內在價值而增減。因此，本有價值並非透過經驗的內在價值所決定，較愉悅的個體並不會因擁有較多經驗價值感受，進而具有較多的本有價值。其次，本有價值與內在價值是不相稱的，二者無法在同一範疇中做比較，而內在價值的總和無法決定本有價值，所有個體都擁有相同的本有價值，見 Tom Regan, *The Case for Animal Rights* (Berkeley: University of California Press, 1985)，頁235-37。

註九：提倡社區居住的目的，即是期望智障者能夠融合於社區之中，得到公平及正常化的對待，見邱克豪，《成年智能障礙者社區家園環境建

構之研究》（台北：淡江大學建築學研究所碩士論文，2004年），頁1。

註十：「鄰避」（NIMBY, Not-In-My-Back-Yard：不要在我家後院），見李永展，「鄰避效應前瞻：從環境正義與衝突管理談鄰避效應」，「環境資訊電子報」<http://e-info.org.tw> 策劃，<http://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2002/tasp2002-10.htm>

註十一：「鄰避設施」是指服務廣大地區民眾，但可能對於生活環境、居民健康與生命財產造成威脅，以致於民眾希望不要設置在其住家附近的設施。見李永展，「鄰避症候群之解析」，《都市與計畫》，24卷，1期，頁66-79。

註十二：見林俊夫，《鄰避設施與社區互動關係之探討—以桃園長生電廠為例》（台北：銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，2002年），頁12。

註十三：知識普及並沒有為身心障礙者爭取到應得的權利，甚至誤解身心障礙會透過空氣「傳染」；社區常擔憂日常生活可能因為各種突發事件而發生衝擊，多希望設施距離住家越遠越好，顯見身心障礙者的相關宣導仍屬不足，而其他種類設施的外在因素，見彭春翎，「從新竹科學園區焚化爐事件淺談鄰避現象與環境正義」，

《應用倫理研究通訊》（中壢：中央大學，2006年2月），第三十七期，頁50-1。

註十四：見「從新竹科學園區焚化爐事件淺談鄰避現象與環境正義」，頁49-50。

註十五：見蕭振邦，「專題引言：環境正義論述的哲學反省」，《應用倫理研究通訊》（中壢：中央大學，2005年11月），第三十六期，頁2-3。

註十六：見王瑞香譯，Rolston III, Holmes, *Environmental Ethics: Duties and Values in The Natural World*，《環境倫理學：對自然界的義務與自然界的價值》（台北：國立編譯館，1996年），頁375。

註十七：見李瑞全，《儒家生命倫理學》（台北：鵝湖，1999年），頁11。

註十八：這種形式的推論常見於公共政策的運用上，但其實其間是有很大的疑問的，要之，道德的行為是全等於「在所有可能的選取產生最大多數人的最大效益」。在鄰避現象中通常把「最大多數人」這一條件去除，只求「最大效益」，並且輔以鄰避設施能給予社會最大效益，長久能帶給社會大多數人效益的理由，也因此產生與一般道德經驗不一致的判

斷，見《儒家生命倫理學》，頁12-3。

註十九：見《儒家生命倫理學》，頁15。

註二十：「生存權」包含對身障者在經濟安全、照顧養護、個人尊嚴、生活機會、自主決定事項等權利，見王增勇，《2004年台灣身心障礙者人權報告》，「中國人權協會網站」，網址為，<http://www.cahr.org.tw/>。