

正義的本土化——台灣對歐美環境 正義理論的繼受及其所面臨之困難*

黃之棟**、黃瑞祺***

摘 要

自九〇年代起，台灣政府與民間紛紛開始引進並積極推廣環境正義的理念。然而，在繼受環境正義的過程中，本土的運動工作者往往發現，他國環境正義概念與政策，既無法移植至台灣也無法解決本地社會所面對的問題。從而，如何將環境正義運動本土化，就成了台灣環境正義運動能否持續發展的關鍵。本文擬把環境正義的議題放在本土化的脈絡下，藉此思索歐美環境正義理論如何應用到台灣的問題。對此本文認為，當前台灣環境正義運動所面臨的挑戰，在於如何重構（re-conceptualized）歐美的環境正義理論，使之符合我國國情。我們堅信雖然本土化的環境正義理論還有很長的路要走，但我們必須開創出一條與歐美不同的路，如此一來本土的問題才能真正獲得解決，環境正義的目的地也才能真正實現。

關鍵字：環境正義，本土化，鄰避現象，迎避現象

* 作者謹對兩位匿名審查委員的細心指正，深表謝忱。又，本文初稿曾以“Environmental justice: A case study in Taiwan”為題，於英國ESRC Genomics Policy and Research Forum發表。作者要特別感謝Steven Yearley 教授與Brian Wynne教授及其他與會的學者對本文的指正。

** 英國愛丁堡大學科學研究中心（Science Studies Unit）博士候選人，曾任英國Queen Margret University媒體、溝通與社會學學院Visiting Lecturer.

*** 中央研究院歐美研究所研究員

投稿日期：2008年10月13日；接受刊登日期：2009年3月15日；最後修訂日期：2009年3月23日

一、緒論

台灣環境正義的運動源自於一九九〇年代前後（紀駿傑，2006；紀駿傑、王俊秀，1998）。當時美國的環境正義運動如火如荼的展開，從而帶動本地學者譯介環境正義理論的風潮，這使得台灣民眾對環境正義的關懷有了基本的認識。其中，環境正義十七點原則的介紹，對台灣環境正義運動的貢獻尤其卓著（紀駿傑，1997；2006）。

二十年來，在學界與環保工作者的攜手努力下，台灣政府與民間都開始關心社會中不同族群與階層間所面對之環境風險分配問題。環保工作者並致力扭轉現今小部份弱勢群體承擔絕大多數污染的現象。然而，即便台灣由上到下都積極汲取美國環境正義運動的精髓，政府也漸次將環境正義理念制度化¹。但由於台灣至今尚未形成一套完整的環境正義論述，也沒有豐厚的實證研究作為運動推展的基底，因此本土的運動工作者往往發現他國的環境正義概念與政策，既無法移植至台灣也無法解決本地社會所面對的獨特問題（黃瑞祺、黃之棟，2007c）。從而，如何將環境正義運動本土化就成了當務之急。

台灣的環境正義論述與反核廢料（反核廢）的問題息息相關。其中蘭嶼核廢料貯存廠的例子²是學說中談及本土環境正義問題的首要案例。如眾所知，蘭嶼居民的構成以原住民為主，因此反核廢運動與原住民的社會處境有著高度的關連。在此連結下，台灣環境正義的運動及理論的開展，相當接近歐美學說中所說的环境種族主義（environmental racism）（Robert Bullard，1999；2001）。然而，將環境正義種族問題化（racializing environmental justice）是否有助於運動進一步的深化，則值得吾人釐清。

本文擬把環境正義的議題放在本土化的脈絡中，藉此思索美國環境正義理論如何應用到台灣的問題³。下面將先從理論與實際的視角，藉蘭嶼個案來說明本土環境正義理論建構時所面臨的挑戰。緊接著，我們將從實體

¹ 如台灣政府推動的「台灣二十一世紀議程」，即有對環境正義加以討論。請參見 <http://163.13.140.253/agenda21/TA21agenda.pdf>。

² 以下簡稱蘭嶼個案。

³ 關於環境正義中的哲學與科學爭議，請參見拙著（黃瑞祺、黃之棟，2007a；2007b）。此處基於篇幅，在下述個案分析中作者僅概述其要旨，合先說明。

與程序等兩個角度，說明美國環境正義議題中的爭論，並解藉此探討美國的案例能否直接援用到台灣的問題。在回顧了理論的爭點之後，本文將對台灣現有的環境爭端處理機制做出評估。最後，我們再提出幾點分析做結。

二、本土案例：蘭嶼核廢料的實體與程序面向

回顧環境（不）正義相關的文獻，我們可以發現國內文獻多是沿著焚化爐（彭春翎，2006）、掩埋場（紀駿傑，2006）、甚至是國家公園（紀駿傑、王俊秀，1998）等等所謂「不受地方歡迎的選址」⁴上開展的。其中，所謂的「蘭嶼個案」是台灣環境不正義的顯例。

蘭嶼是台灣原住民達悟族人（又稱雅美族）的故鄉。這裡除了有著名的飛魚祭、迷你豬之外，還有一項引人注目的特產——核廢料。在蘭嶼島上東南方龍頭巖附近有二十三條壕溝，台灣電力公司（台電）在此儲放了近十萬桶的低階核廢料。由於存放在蘭嶼的核廢料來自供應台灣本島電力的核能發電廠，因此環保團體與當地居民（主要是原住民）長久以來一直認為，他們在沒有具體享受到核電的好處下，替台灣本島承擔了本島居民所不願承受的風險。從而，蘭嶼被視為是台灣地區環境不正義的指標性案例。對此，政府對蘭嶼的問題提出了官方版的看法：

每一個國民都有權利享有安全、健康、舒適的生活環境，我們應該儘量減少會損害國民環境權利的設施，提升各地區的環境品質。設置核電廠或核廢料貯存場會使周遭居民的環境權利和生存權益受到影響，應該事先獲得居民的同意，並且給予居民合理的補償，才是符合公平正義的作法。但是我國過去在設置核電設施時，並未顧及居民的權益。尤其是將核廢料暫時貯存在蘭嶼，終究是一件違反環境正義的事情，當地原住民的生活條件比不上台灣本島，卻要承擔本島核電廠產生的核廢料所帶來的風險。因此，「非核家

⁴ 「不受地方歡迎的選址」（Locally Unwanted Land Uses，簡稱LULUs），有時亦被稱作鄰避（NIMBY，not-in-my-back-yard）設施。基本上這類設施是指那些有一定興建的必要，但社區民眾卻希望將這些廠址設在他人的社區的設施。典型的鄰避設施如焚化爐、掩埋場等。

園」政策是為了提升環境品質、維護環境正義。(中華民國行政院新聞局全球資訊網：豆豆非核家園網站，2007)

仔細分析上述這段環境正義論述，我們發現政府對環境正義的看法相當接近歐美諸國的環境正義理論⁵。對此，大致可由實體與程序等兩個角度來分析。就實體面來看，核廢料廠的設置不但會對居民的健康帶來風險，且會更進一步減損當地的環境品質。由於蘭嶼居民的生活條件不若本島優渥，為了避免核廢料使原本即已貧弱的蘭嶼居民更陷泥沼，核廢料處理設施不適宜設在蘭嶼。

反過來由程序正義的角度來觀察，由於核廢料廠會產生健康與環境的風險，因此居民的環境權及生存權也因建廠而受到威脅。此等對人民權利產生影響的行政行為，政府應善盡告知的義務（賦予資訊的責任）並在事前徵得居民同意。由於蘭嶼儲存廠在建廠當時未獲居民同意，事後也沒有完備的補償措施即逕行建廠。因此不管是政府還是學界，都認為該廠是在未獲居民同意下興建的「不正義」產物（Fan，2006；李亦園等，1992；王俊秀，2001；紀駿傑，1997；蕭新煌、蔣本基、紀駿傑、朱雲鵬、林俊全等著，2005；黃瑞祺、黃之棟，2007a；2007b）。

當然，不管從集體還是個人的層次來觀察，台灣原住民長久以來都是我們社會中最弱勢的族群（傅仰止，1994）。對於弱小的民族，國家社會自有責任給予特別的照護，使其不致日漸凋零。然而從蘭嶼案例中，我們卻發現環境正義論述本土化時面臨了進退維谷的窘境，以致本土學說在闡析環境正義內涵時，出現了一些困難（黃瑞祺、黃之棟，2007b）。

三、台灣環境正義理論實體面向的難點

所有環境正義後進國在繼受環境正義理論時，都面臨一項難題。也就是說，這些國家得先回答「環境不正義在該國到底存不存在」的問題，然後才能進一步談如何借鏡他國經驗，並增進本國環境正義的情狀（Agyeman，

⁵ 關於環境正義的意義及其內涵，國內已有多篇論文（紀駿傑，1997；2006；紀駿傑、蕭新煌，2003；黃瑞祺、黃之棟，2007b）深入探究此問題，在此不贅。

2002)。此問題看似單純，但絕大多數的本土文獻都沒能正面回應此問題，而只援引美國的研究來「間接推斷」台灣社會中有環境不正義的存在；然後再採取轉換原有理論內涵的方式，將本地所面對的特殊問題嵌入歐美理論中（黃瑞祺、黃之棟，2007b）。問題是，歐美（特別是美國）的案例與台灣案例應如何類比？能否類比？在文獻中則少有著墨。

（一）環境正義的定性問題：環境正義只是一種鄰避問題？

國內環境正義研究所面臨的第一個挑戰，是鄰避設施設施的定性問題。關於鄰避問題首先我們可以確定的是：鄰避設施的設立「一定」會增加在地居民的負擔。可是，這類設施的選址與存在本身，是不是能夠直接與環境不正義的存在劃上等號，則是個問題。也就是說，把特定設施設在某處的行為本身，雖然一定會增加在地民眾的負擔，但一個有環境負擔的設施並不必然是「（環境）不正義」的設施。

對此，我們先以一般焚化爐與掩埋場來說明。只要某處有這兩種設施存在，可以想見的是當地必然是惡臭飄散與污水橫行。由於這些鄰避設施的「存在」本身就會增加居民與環境的負擔，從而政府或廠商需要對居民的損失加以補償。但反過來看，異味與污水固然惱人，但卻不見得會對人體健康產生危害。簡單來說，如果管制得宜⁶且執法嚴明，理論上而言居民的健康風險應該可以大幅減低到可接受的範圍之內（Ringquist，2006）。那麼，只要該廠沒有重大公安意外，也沒有公害發生，上述這類設施的存在雖然相當擾人，但卻沒有立即的危害。因此，有一座管制得宜的焚化爐、掩埋場、甚至是核廢料儲存廠興建當地，並不必然是「不正義」的。然而

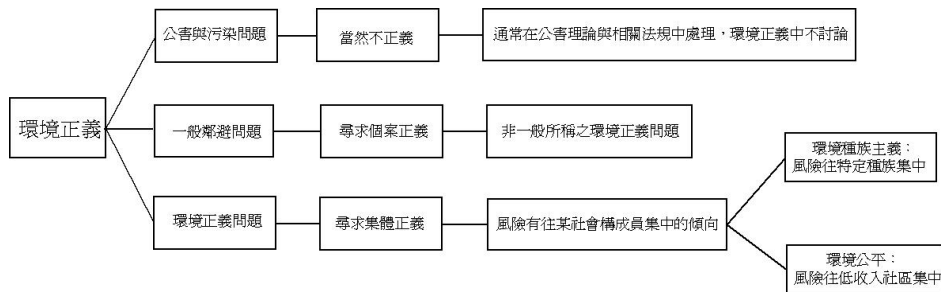
⁶ 學說上通常將風險區分為實際的風險（actual risks）與認知的風險（perceived risks）兩種。一般認為這兩種風險並沒有高下之別，但兩者之間卻存在著相當落差，因此需要經由風險溝通（risk communication）來弭平其中之差異。作者此處所說的「管制得宜」是放在上述實際（科學的）風險的脈絡下來看的。但這並不意味著，民眾所認知到的風險與實際的風險是相同的。在美國National Research Council公布了Risk Assessment in Federal Government（紅皮書“The Red Book”）（National Research Council，1983）一書後，美國各級政府（包括EPA）基本上都依此為藍本劃定了各種類型的風險。當然，National Research Council把風險認知的風險劃分到科學認識之外的領域是否妥適，必須另行深究，但通說認為政府只能管制實際的風險（Arcury，Quandt，& Russell，2002；Elliott，Cole，Krueger，Voorberg，& Wakefield，1999；Foreman Jr，2000；Forkenbrock & Sheeley，2004；McDermott，1993；Shrader-Frechette，1990）。

國內學說卻鮮少證成為什麼這些鄰避設施，或是蘭嶼個案可以被用來作為環境不正義的實例。

如果我們仔細比對國內學說與歐美學說的異同，就會發現在歐美的學說中，他們討論的通常不是一個個的鄰避設施，而是集中在這些鄰避設施的「分佈」(distribution)之上。換言之，歐美諸國議論的重心在於掩埋場或焚化爐是不是有往某個特定族群集中的「傾向」(pattern)。學說上並創造了兩個環境正義的相關用語，來說明鄰避設施不成比例分佈的狀態。倘若這些設施大量集中在少數族裔聚集之地，學說將之稱為環境種族主義(Been, 1994; Pulido, 2000)。若這些設施是往低所得的民眾聚集，則被稱之為環境(不)公平(environmental inequity)(Mitchell & Walker, 2008)。上述兩者統稱環境(不)正義。

由此可見，正義與否與某個廠址的存在與否無關，正義的判準在於這些廠址分佈的「傾向」⁷。就此來看，蘭嶼案例到底是不是環境不正義，並不是不證自明的⁸。

圖一：環境正義理論關係圖



資料來源：作者自行繪製。

⁷ 必須特別說明的是常產生混淆的公害問題。典型的公害問題通常是指某個廠區的排放，超出了國家所設的排放標準。從而我們可以推定，該場對周遭居民的健康與居處環境已經產生了明顯且立即的危害(L. W. Cole & Foster, 2001)。由於這類公害問題在本質上「自始」就是不正義的，因此環境正義研究鮮少探究此類公害問題。換言之，若某工廠有公害的情狀發生，由於公害「一定」是不正義的，因此環境正義的學說通常不討論此「當然不正義」的問題，而把問題留給公害處理機制去解決。必須再強調一次，公害的問題不是不重要，只是傳統的公害問題已經有解決機制，因此無需在環境正義中解決。

⁸ 在一般垃圾場的案例中，即便是一座「管制得宜」的廠還是會造成房價下跌，因為就算該廠不會對人體健康造成損害，這個廠的「存在本身」就是一種負擔（因為有惡臭污水等等）。同樣地，核風險不管有沒有被管制都還是一種風險。

(二)「弱」理論的困境與鄰避設施的公益面向

台灣環境正義所遭遇的第二個難題，是所謂「弱（weak）理論」的問題。由於鄰避設施事關金錢的發放，因此鄰避問題常被污名化為「還不就是想要多點回饋金」的問題（李永展，2002）。為了導正一般大眾的這種偏見，學者在論及鄰避設施時常避談補償金的正面價值與鄰避設施的正面意義，而傾向把鄰避設施的公共性看成是政府正當化自身政策的手段，進而否定此類設施的存在價值：

……「不要在我家後院」的自利態度與鄰避情結，往往被污名化為要求回饋金的單一索償目的。此種將「鄰避情結」污名化，在人性脆弱的縫隙中運用利誘的手段，弱化甚至弭平社會衝突，是政府或資本家在興設鄰避設施的爭議過程常見的處理模式。而其能夠順利的取得詮釋權與正當性，基本上是以鄰避設施為社會公共福利的假設為前提。（李永展，2002）

基此，台灣環境正義論者質疑各種鄰避設施設置的必要性，並強調環境正義的終極目標是在零環境風險的實現。主張此說者認為，如果可以做到無污染或零風險，那我們根本就不必擔心後續風險是否公正分配的問題，如此一來環境不正義的現象才能根本地獲得解決（李永展，2002；紀駿傑，1997；2003；蕭新煌等，2001）。也就是說，環境正義真正的目標在於「不要在任何人的後院」（NIABY, Not In Anybody's Backyard）或「不要在地球上」（NOPE, Not On the Plant of Earth）（Bullard, 1996；1999；Faber, 1998；Glasgow, 2005）

確實，對關注環境問題的人而言，「不要在地球上」是環保的終極目標也是環境運動的最終理想。對此理想，我們當然沒有必要放棄。但這種看法對業已發生的現實問題卻沒有提供充足解答。學說上把這類看法稱之為「弱」理論（Been, 1994b；1994c）。弱理論之所以貧弱，在上述核廢料的議題中最为明顯：

因為「核廢料」是一個無解的問題，所以目前把核廢料放在蘭嶼是一個不正義的行為，所以我們「綠黨」要去聲援蘭嶼的原住民反對核廢的聲音。…但目前真的是沒有解決「核廢料」的方法（電話訪談，綠黨秘書長）

對此，我們可以從兩個角度來觀察。首先，為了要追求非核家園的目標，我們可以自即日起立即停止核能的使用，但已經產出的核廢料卻不會因為停用核電而消失。因此政府還是得找到最終的儲存廠址。易言之，對於現存的風險上述「零環境風險」的理論顯然對實際問題的解決完全沒有提出解決方案。

其次，就算非核家園實現了，我們還是需要增加火力、水力甚至是風力發電的設施，但不管是這當中的哪一類它們基本上都還是一種鄰避設施。也就是說，即便零風險在核電的問題上獲得了解決，面對隨之而來的其他風險，弱理論卻同樣束手無策。因此，學說認為這類主張「零污染與零風險」的理論與現存問題的解決之間，只存在著微弱的連結而已。

先撇開高度爭議的核能問題，改以一般垃圾掩埋場為例。上述弱理論對此等問題同樣是一籌莫展。幾乎沒有人會反對垃圾必須減量。但我們也都知道在現代工業社會中，零污染的實現有其限度，從而掩埋場址的尋覓即便是在今天依然相當重要。基此，絕大多數的鄰避設施除了有其風險的面向之外，由於這類設施是在解決公眾丟垃圾或用電的需求，因此它們同時也隱涵有「公益」的性質，而具有正面的價值⁹：

有人批評核廢料未解決而興建核電廠是短視，但是回顧七〇年代經濟發展的歷史，不難發現在兩次世界性能源危機時核電廠確實扮演了穩定經濟的角色，可以說五〇年代開始發展核能的政策是有遠見的；從每一度核能發電抽取一定費用成立的後端營運基金，符合使用者付費的精神，使核廢料和電廠除役不致成為後代子孫的負擔，也是有遠見的決策。（蔡春鴻, 2002）

⁹ 必須強調的是，作者並不認為鄰避設施就一定是公益的，只是要強調一個鄰避設施通常會有正反兩面的效應，因此我們必須一併考量。

傳統的環境正義學者大多主張，在3R（reduce, reuse與recycle）沒有實現之前，政府不能再建垃圾場¹⁰。傳統的討論到此處即停止了，原因是持此觀點的學者認為在上述3R目標實現之前討論此問題本身也是一種不正義。然而，持政策取向觀點的學者，則認為在環境正義制度化之後，既然政府已經決定要把環境正義政策化，就不能僅在口頭上或立法理由書中宣示環境正義。立法者必須認清此等設施正反的功效，並事先構想環境正義政策所造成的社會衝擊。一個「正義」的政策雖然可以保護某個少數社群（如黑人），但卻可能增加了另一個弱勢團體（如原住民）或整個社會的負擔。若如此，光是說政府不能再建垃圾場或不能建廠於黑人社區並不能解決問題。在這個脈絡下，此派學者認為傳統學者是一種「弱理論」。

當然，把有公益性質的垃圾場（核廢廠亦然）看成是一種「不正義的設施」本身，也可能是一種「不正義」（Been, 1994c）。鄰避設施的公益性在垃圾場或核廢料貯存場這類案例中，可能還不這麼明顯。但在國家公園與交通線路的環境正義研究中則相當顯著。舉例而言，國家公園的指定是環境保護中重要的一環。因此，雖然指定某處為國家公園會對當地居民的居住甚至生計產生影響，而需要對此損失進行補償，也必須對注意國家公園的設置對當地居民的衝擊，但這類選址本身很難說是「不正義的」。同樣的，在對公路與巴士動線所進行研究裡，學者們發現此類設施會造成空氣污染，因此沿線居民承受了某種環境不正義；但在此同時，沿線的居民卻也因此享受了較便捷的交通（Forkenbrock & Sheeley, 2004；Jerome & Donahue, 2002；US EPA, 1992a；1992b）。換言之，任何一種公共設施都可以有其正反兩面，但全然否定或全然贊成該設施的設置的態度，可能都是偏頗的。

（三）民眾意識與環保團體的鴻溝

國內的研究不只傾向負面看待此等設施，多數文獻也未指出我國民情是否如他國一般傾向將此類設施看作是「不正義」的設施。由於台灣民眾（或環保團體）對環境不正義問題的態度，是我國環境正義運動推行能否成功的關鍵，因此有必要對之加以探討。

¹⁰ 或至少不能再把垃圾場建到黑人社區中。

民眾的支持是所有政策能否順利執行的關鍵，因此不管是政府還是學界都急於瞭解民眾對各種政策的看法。在2003年時，紀駿傑與蕭新煌兩位教授對台灣地區民眾的環境正義意識進行了大規模調查，希望瞭解民眾對此等議題的支持程度（Linnerooth-Bayer & Fitzgerald, 1996；紀駿傑、蕭新煌，2003；另請參見黃瑞祺、黃之棟，2007b）。這個研究發現，民眾對抽象與具體的環境正義問題似乎有著不同的理解，因而對抽象與具體這兩類問題的支持度，有著相當的差距。

大體而言，這個研究發現民眾對抽象的環境正義原則¹¹給予高度的支持；但此等支持在具體的環境正義實例中則明顯減弱。舉例而言，在問及對特定設施（如核廢料處理廠等）興建的想法時，民眾認為一個可行的辦法是將這些垃圾場建在經濟上弱勢的社區中；同樣地，也有相當多的民眾認為雖然設施的興建有時確實會侵害部分人民的權利，但當人權與公共利益發生衝突時，損害賠償與損失補償是解決此等衝突的好辦法。基此，兩位教授認為民眾的看法在抽象與具體的環境問題上存在著落差。

吾人可從兩個角度來觀察此研究。首先，台灣民眾對環境正義的看法真的「減弱」了嗎？其次，贊成設施興建在經濟上弱勢的地區或支持損害賠償的看法是否就一定是「較不正義」的嗎？顯然地，此研究採取了上述弱理論的看法，傾向把環境正義當成是絕對的權利，因此對不受地方歡迎的選址採取了「負面」的看法，最後得出台灣民眾對具體環境正義問題的支持減弱了的結論。換言之，這個研究相當程度還是反映了上述否認鄰避設施正面價值的特徵，而把鄰避設施與環境不正義直接畫上了等號。倘若我們從「公益」或現實的角度來觀察就會發現，與其說民眾對環境正義的支持減弱了，還不如說民眾看到了這類設施的「公益」性質，或是民眾認識到了不同價值選取間的衝突，因此取希望藉由實質補償的方法，來加以緩和。若如此，則贊成與反對鄰避設施興建的意見，只是反應了民眾對待該設施所採取不同的態度而已，而與該設施本身「正義」與否無甚關連¹²。

¹¹ 諸如乾淨的空氣與飲水是基本人權的一種。

¹² 必須注意的是，民眾意識的調查一般屬於前述風險分類中認知風險的部份。被認知的風險一般認為可能相互抵觸甚至前後矛盾。換言之，民眾可以既贊成補償原理，卻還是反對垃圾場蓋在我家後院。這部份根據紅皮書，政府只能進行溝通。必須再強調一次，這

四、美國案例的爭執：逐臭現象與放在我家後院現象

(一) 黑白問題與原漢問題可否類比？

不只民眾與學界的態度不同而已，我國學界拿美國的例子來與台灣的實況類比本身是否妥適，也存在著問題。學著們在蘭嶼個案中援引的美國文獻，指出「種族」在美國常被不當地用來當作選址時的依據（紀駿傑，1997；2006；紀駿傑、王俊秀，1998）。然而，美國文獻中所稱的「種族」指的是「黑白衝突」的問題，而不是原住民與主流社會（在台灣叫「原漢」（原住民與漢人）問題）軒格不入的問題。兩者之間能否相提並論出要進一步闡明。

乍看之下，黑白問題與原住民問題都是牽涉少數民族權益的「種族」問題。但原住民問題之所以在學說中被獨立出來討論，實因原住民往往身處社會的「最底層」，加上原住民與土地之間有著強烈的連帶，使得原住民在主流社會中居於最弱勢的地位。如此一來，即便同屬種族問題，原住民問題與黑白問題就本質來看仍舊是大異其趣，更難以類比。

黑白與原漢能否類比的問題絕不只是理論探討的文字遊戲而已。此問題是美國環境正義見解分歧的引爆點。沿著黑白衝突推展的環境正義運動（黑白版的環境正義），大多把正義的問題絕對化¹³認為任何風險的不公正分配都是違反環境正義的¹⁴（Robert Bullard, 1983; Gelobter, 1992; Helfand & Peyton, 1999）。但（美國）原住民版的環境正義似乎更傾向放寬對「正義」的定義，認為自主的決定才是正義實現的基盤¹⁵。以下本文逐次檢討「逐臭現象」（coming to the nuisance）（Been, 1995; Been & Gupta, 1997）與「放在我家後院」（Put-In-My-Back-Yard; PIMBY）這兩大挑戰。

兩種風險沒有高下之別，但根據通說，管制（得宜）與（住民）感受是在討論不同的風險問題，這也是為什麼作者此處把這兩個風險分開討論的原因。

¹³ 在台灣也是如此，詳下述。

¹⁴ 在最強烈的版本中，論者可能會認為不論在何處，民眾所擁有的環境品質都必須是相同的，才符合環境正義。或反過來說，弱勢的群體所擁有的環境品質不能低於平均值。

¹⁵ 必須強調的是，即便在美國也不是所有的原住民族都贊成核廢料廠的設置（Adamson, 2001; Byrne & Hoffman, 2002; Hoffman, 2001; 亦請參見：Van Wynsberghe, 2002; Weaver, 1996; Westra, 1999）。

(二) 逐臭現象

逐臭現象由經濟的視角來解釋居民的行為，並藉此分析社區中人口構成的變化。主張此說的學者認為，美國黑人的社經地位通常較白人來的低，因此他們無法負擔高額的房價移住到較好的社區裡。垃圾場的設置往往導致房價的暴落，因此才會吸引更多黑人移住該區。此類遷徙行為是市場所引導的，由於這與種族主義根本無關。從而，高舉種族大旗可能導致焦點模糊，而無法對症下藥。

只要市場仍然以現存的財富分配方式來配置財貨與服務，那麼到最後，如果有毒廢棄物處理設施沒有使得窮人承受不成比例的負擔，那就真的太不可思議了。（Been, 1995:41）

新的問題產生了，如果民眾明知道該處是垃圾場卻還搬遷至該處，那這還是不是「不正義」？對此，台灣的學者採納了美國黑白版的學說，認為不論不正義的起因為何，只要有不正義的結果存在正義就無法實現。此外，台灣的學者亦認為逐臭現象的解釋是誤認了事實，而有倒果為因之嫌。對此，他們主張要以更多的經驗研究來解決此問題：

雖然有些人試圖將上述「環境不正義」的現象解釋為純經濟因素，也就是說經濟的因素——少數民族社區附近的土地比較便宜——而非種族因素，促使政府及企業將廢棄物傾倒在少數民族家園。然而，許多的經驗研究都一再顯示，族群是作為預測有毒廢物丟棄場及垃圾處理場設置地點的最好指標……同樣是經濟條件較差，土地價格較便宜的白人社區，就沒有遭遇到如上述少數民族社區一樣嚴重的垃圾與毒物入侵的問題。（紀駿傑，2006：25-26）

我們已經看到，逐臭現象背後的邏輯是：因為廢棄物處理廠周遭的房價較低，所以低收入戶「自願」選擇居住在垃圾場邊。既然如此，假使政府強制這些掩埋廠搬遷，等於是低收入戶住到他們根本負擔不起的地方去。強調市場機能的學者認為，市場機制的運作自然會解決誰應該住到哪

的問題，政府的介入只會越幫越忙，最後還可能導致垃圾場旁的居民失去自己的房子終至流落街頭。

總之，逐臭現象帶來兩大挑戰：是否允許經濟上的差別待遇，以及如何看待自發性的遷徙行為¹⁶。主張黑白版的學者認為，不論環境不正義的成因是否出於「自願」，都是不應被允許的（1996；R. D. Bullard, 1990；1993）。我國學者傾向接受此種見解，並認為逐臭現象的爭議可以透過更多的經驗研究來解決。但逐臭現象真的只是經驗層次的問題？還是事關哲學觀的差異？對此，我們必須再看到放到我家後院的現象。

（三）放在我家後院現象

與逐臭現象相似的是美國原住民（印地安人）爭取「放在我家後院」¹⁷的行為。具體來說，美國法上賦予印地安保留地準國與國的「部族主權」（tribal sovereignty），這使得印地安保留地看似位於美國各州之中，卻與州政府之間完全沒有隸屬關係。然而，不像黑白版的環境正義運動那樣強力反對垃圾場的興建，某些保留地居民甚至歡迎核廢料處理場的興建¹⁸。

當保留地居民主動要求甚至爭取廠商設廠於保留地內卻遭州政府反對時，印地安居民常會動用保留地主權來排除州政府的干預，使得州政府與保留地自治政府之間發生政治衝突，並延伸出一連串法律爭端（Foster, 1998；Ishiyama, 2003；Leonard III, 1996；Repole, 1996；Sachs, 1996；Weaver, 1996；Yamamoto & Luman, 2001；石山德子, 2004）。

為了反對此等設施的設立，州政府往往打著「健康優於一切」的旗幟，強調保留地政府不能為了追逐經濟利益，而放任核廢料侵害保留地居民的健康。州政府更認為，他們反對核廢料的原因不只是為了保護本州居民的權益而已，州政府同時也在捍衛印地安居民的健康。不只如此，州政府也隱然認為印地安居民是因為利益薰心，才會被補償金打動。總之州政府認為長遠來看，印地安居民終會發現「反核廢」才符合自身的利益。

¹⁶ 作者認為我們不需要贊成此派學者「經濟學式的風險配置方式」，但若我們希望環境正義能成為一種有效可行的政策，則我們需要正面回應此派學者所提出的挑戰。

¹⁷ 印地安保留地爭取放在我家後院的現象，其實是逐臭現象的另一類型。具體來說，這兩種現象都是一種自願行為，逐臭現象屬於默示的同意，而放在我家後院則屬明示的同意，但由於後者牽涉到文化保存與主權行使的問題，因此比逐臭現象更加棘手。

¹⁸ 必須再次說明的是，並不是所有的印第安部落都贊成核廢料設施的興建。

由於州政府通常較保留地政府來的富裕，因此他們眼中的「放在我家後院」只是一種單純的經濟問題。可是，美國原住民版的環境正義運動卻不這麼認為。印地安民眾不是不知道核廢料的害處，也不是不瞭解補償金背後所代表的健康與環境風險，但面對超高的失業率與日見凋零的印地安文化，訴諸長遠的利益無疑只是畫餅充飢而已。

不只如此，州政府的態度實則反映了主流社會對原住民的偏見（甚至是歧視），因此才會把自己「健康優於一切」的價值強加到原住民身上，並認為自己比原住民更了解自身長遠的利益，而完全無視保留地眼前所面對深刻的社會問題。易言之，主動要求設廠的行為不能只以經濟利益來衡量，因為設施的興建除了可以繁榮地方，隨之而來的補助還可以用在保存當地原住民最珍視的文化之上。也就是說，在權衡了「環境正義」與「文化保存」之後，前述美國原住民選擇了後者，因此黑白衝突版的環境正義觀遭到某些美國原住民族的抨擊，並認為這種看法把環境正義單一化、且絕對化了。

(四) 小結

自願風險承擔的問題一般被認為是環境正義理論中的困難點。原因是，絕大多數的環境正義理論者把環境正義當成是絕對的價值，從而無法接受部分印第安社區爭取核廢料的行為¹⁹。也就是說，部分原住民版的正義觀認為民主的同意可以高過分配不正義，反之黑白版則認為不正義不能凌駕分配不正義。因此才會引爆黑白版與原住民版環境正義理論之間的衝突。也產生一系列對自願行為的探討。

台灣環境正義的問題與反核廢的爭議息息相關，而反核廢運動又與原住民的處境高度關聯，這使得台灣環境正義的運動與一九八〇代初期美國的環境正義運動一樣有把此運動「種族化」（racializing environmental justice）的傾向（cf. Melosi, 2000; Pulido, 1996; 2000; Yamamoto & Luman, 2001）。我國學者在談及台灣版的環境正義時，多直接把蘭嶼反核廢問題跟環境正義作連結，但從放在我家後院的現象中我們發現，部份美國原住

¹⁹ 環境正義之父 Bullard（1990）甚至還創了一個環境恐嚇（environmental blackmail）一詞，來描述弱勢族群被迫承擔風險的現象。

民有時更重視文化價值而反對把環境正義單一化或絕對化。關於此點，台灣有時也呈現了類似的狀況²⁰：

我們的反核廢「運動」不單單只有環境正義的問題，是整個少數民族生存的問題，跟整個國家實體與台灣政府對少數民族政策的荒謬跟錯誤。所以，單純從環境正義去思考我們為什麼要反核廢料，我覺得這樣的想法是非常單一非常片面的。「反核廢」沒有這麼單純。（電話訪談，蘭嶼嶼原住民（反核廢運動工作者））

基此，在台灣的把環境正義與來種族類比到底適當與否就成了問題。

當然，目前國內少有主動要求興建垃圾場的案例，但倘若發生了此等情形，應該如何解決，台灣學界對此問題甚少論及²¹。不管我們認為自願的風險承擔是真自願，還是遭恐嚇後「被迫的自願」。處於法令建置階段的台灣都宜及早思索因應之道²²。

五、程序正義的進退失據：美國法院的判決

誠如上述，台灣的環境正義運動較接近環境種族主義（environmental racism）的主張，而傾向把環境正義絕對化。然而，這種使環境正義絕對化的看法是否有利於運動的推行，著實令人玩

²⁰ 關於文化保存與環境正義孰輕孰重的問題。此處作者無意主張此兩者之間是互斥的，作者的目的毋寧是想說明在面對具體問題時，不同的社會構成員對各個問題間的輕重排序上可能有別。又，作者在一系列的訪談中，幾個不同的受訪者提及他們認為文化保存比環境更重要問題。作者認為部分的原因可能在於本地民眾對環境正義一詞還不是很熟悉，而誤認環境正義只在討論「環境」。日後環境正義法制化時，可能也要考慮到民眾對此一詞語的接受度與熟悉度的問題。

²¹ 台灣不是完全沒有類似放在我家後院的現象發生。比如在核廢料的爭議中，台東縣達仁鄉即有高達六成以上的民眾贊成核廢廠在當地興建。見：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Content/0,4526,110102+112009031701611,00.html> 及 <http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Focus/2007Cti-Focus-Print/0,4640,9803170491%2098031721%200%20224659%200,00.html>。

²² 基本上，對此問題可用類型化的方法來解決。逐臭現象可以說是一種默示同意的典型，而放在我家後院的現象則是一種明示的同意。不管台灣最後認為分配正義與同意孰輕孰重，默示同意與明示同意在同意的程度上畢竟有別，宜分開處理。

味。在美國的學說與法院實務裡，上述環境種族主義的主張，面對了如何證明意圖性歧視（intentional discrimination）的難題。

（一）歧視意圖的證明

美國學說把環境種族主義定義為：

一種種族歧視的延伸。它指的是那些為了「設置」不受歡迎的土地使用，而故意針對某特定社區「而來的」制度性規章、法規、政府政策或公司決定。這會導致某些具有特定生物性特徵的社區，不成比例的暴露在有毒廢棄物之中。（Bryant，1995：6）

仔細分析上述定義後我們發現，如何證明政府或廠商在選址當時有針對性的（deliberately targeting）種族考量²³是一個難點。對此，美國的法院已一再表明²⁴，主張環境種族主義時原告（也就是環境種族主義的主張者）負有舉證責任。為了實質證明被告的歧視性意圖，法院認為原告第一步得先「科學地」證明該處的垃圾場「分佈」，有往黑人社區集中的傾向²⁵；接著還必須舉證被告的選址作業有明顯的種族考量（如突然改變了慣用的審查流程等等），兩步驟缺一不可。若無法證明上述兩點依上述學說與判例，這個選址即無種族考量當然也就沒有違反環境正義原則（L. W. Cole & Foster，2001；Foster，1993b；Glasgow，2005；US Commission on Civil Rights，2003）。

²³ 在美國法院實務中叫意圖性歧視。

²⁴ 請參見：Bean v. Southwestern Waste Management Corp., East Bibb Twiggs Neighborhood Ass'n v. Macon-Bibb County Planning & Zoning Commission, and R.I.S.E. v. Kay.

²⁵ 對此，一位匿名審查委員認為由於廠商多尋「最小抵抗路徑」來作為設廠的基準，從而他們傾向把垃圾場設到黑人區或窮人區（黃瑞祺、黃之棟，2007b）。基此，最小抵抗路徑本身就已經展現了一種類型或傾向。作者完全同意審查人的看法，最小抵抗路徑在某種程度上可以被看作是一種結構的不正義。然而，此等結構的不正義如何具體化到實務上，則尚待進一步討論。對此作者無法在有限的篇幅中闡明，此處僅提出一點尚待解決的爭議。前述路徑一方面難以「科學地」證明，另一方面則難以留待尋求個案正義之法院來解決。換言之，在概念上我們好像很容易就想像前述這種路徑的存在，但實際上卻難以特定出該當路徑所指為何（什麼是最小？什麼又是抵抗？什麼是路徑？有沒有此等路徑？等等）。退一步言，就算在理論上我們認為絕大多數的廠商都有尋最小抵抗路徑設廠的傾向，但在現實生活中，原告則難以證明在特定的案例上，廠商究竟是不是尋此等路徑來選址的。

拿同樣的標準來檢視台灣的蘭嶼個案，此問題可說相當棘手。由於台灣只有一座核廢料場，因此貯存場的「分佈狀況」是百分之百地集中在蘭嶼。表面上看來，這似乎符合了舉證的第一步。然而，美國法院之所以要了解垃圾場的分佈狀況，是為了瞭解這類廠址分佈的傾向與模式（pattern），並藉此來推測設廠的決策過程是否有種族考量。只有一座掩埋場當然展現不出什麼傾向或類型，也無從系統地得知決策的過程是否因種族考量而改變。

退一步言，假定台灣的法院認為一座掩埋場²⁶也可以顯示出某種傾向。原告接著必須證明選址的過程有種族考量。也就是說，廠商（或政府）是因為這裡是原住民的村落，所以才選擇該處設廠。當初選擇核廢料運往蘭嶼的原因眾多，其中常被人提及的一點是：

台灣在興建核一廠後，曾準備將來的核廢料以海拋方式，拋棄於東部外海，但未料一九八二年倫敦公約生效，禁止各國以海拋方式解決核廢料問題，於是蘭嶼就成為陸上貯存場的第一選擇。（中國時報社論，1995）

換言之，當時的政府原本希望在此處試驗海拋投棄的可能性，但卻因為海拋為國際公約所禁止，才把原先設置的海拋試驗場變更使用目的使之成了貯存場（公共電視，2006；鄭天恩，2006）。如此一來，能不能說這個變更海拋試驗場為貯存場的行為是出自於「歧視」就成了問題。指責政府沒有盡到正當程序（程序正義）是一回事，但指控政府的行為是基於「歧視」則必須提出證據（cf.中時小社論，2002/05/04；夏曼·藍波安，2001；蔡春鴻，2002）。

（二）舉證責任倒置與過失責任

為克服上述舉證上的困難，Bullard（1995）主張舉證責任應當倒置。換言之，學者認為應由被告（即工廠或政府）舉證其行為沒有違反環境不正義原則或沒有歧視的意圖（黃瑞祺、黃之棟，2007c）。然而，即便法院

²⁶ 就筆者所知，目前台灣尚未有類似判例。

採取推定²⁷只要有不正義的結果，該行為就具有實質不正義性的立場，這樣的看法在蘭嶼問題裡依舊極難成立。申言之，依照該理論來看政府必須舉證證明該廠的設置沒有往蘭嶼集中的「傾向」，但在台灣只有一座低階核廢料處理廠的情況下，政府根本無從證明此點。因為不論如何，此等核廢料是「百分之百」集中在蘭嶼。總之，縱使單從結果的角度來看，由於蘭嶼個案不具備類型化的特質，即便舉證責任已經倒置，上述環境種族主義的主張還是很難成立。

舉證責任倒置不只不適用於蘭嶼問題上而已。它是否有助於一般性環境不正義問題的解決也值得討論。首先，法律上有「不自證己罪」²⁸及「無罪推定」²⁹等原則。易言之，主張舉證責任倒置等於是先假定政府或廠商設立垃圾場（或核廢料儲存廠）的行為一定是環境不正義的。因此一定要等到他們具體提出證據，證明自己沒有違反環境正義原則之後，垃圾場才準設立。但是如上所言，設立垃圾場的行為本身並不是一種犯罪行為，甚至還具備了某種公益的性質，把存在公益性質的垃圾場推定為不正義，也可能是一種「不正義」。

其次，Bullard認為要原告去證明被告的歧視意圖幾乎是不可能的，因此原告不應該承擔舉證責任；但反過來看，要被告（政府或廠商）證明自己「沒有」種族歧視的意圖，也同樣是不可能的。只要最後選定的位置位在少數族裔或低收入社區，那該選址行為的「歧視」就幾近百口莫辯了。

如果把這種看法推到極端，那等於是宣告垃圾場建在哪都可以，但就是不能建在少數族裔社區，即便是該處是最適當的場所也不行。問題是，如果垃圾場不能蓋在「最適合」的地方³⁰，而被放到次佳或根本就不適宜的地方，這個決策本身正義與否也就更令人質疑了。總之，舉證責任的轉

²⁷ 法律上的推定指的是，雖然政府的行為可能沒有針對性，但我們「假定」它有針對性。在推定環境不正義存在的情況下，舉證責任同時也轉換到公司與政府的身上。

²⁸ 被告不用作不利於己的陳述。

²⁹ 在未被證明有罪之前，假定被告為無罪。

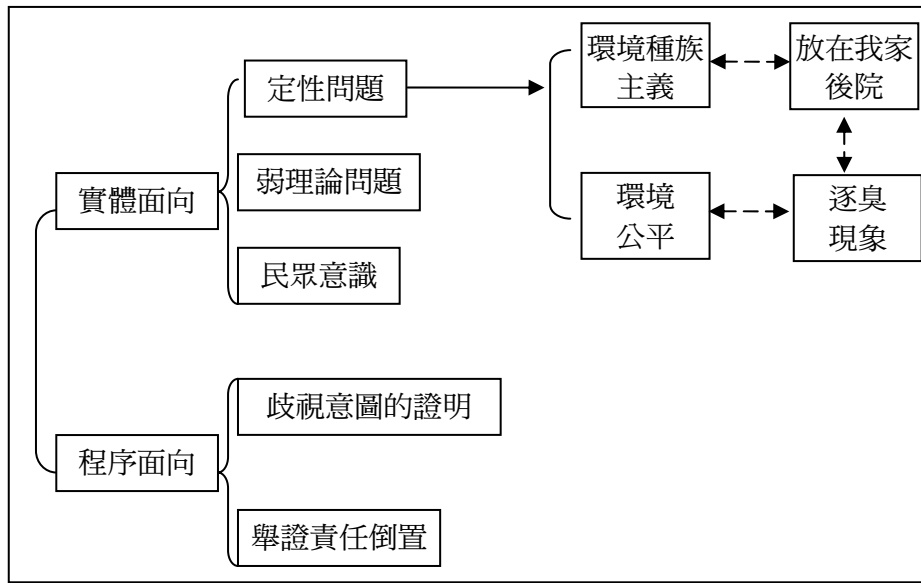
³⁰ 此處的「最適合」指的不是黑人區或窮人區，而是一般地質、水文條件的適合。當然，若是採取強建構的觀點，我們可以主張沒有所謂客觀上「最」適合的區域。但由負面剔除的方法，一般認為還是有一些不適合的區域（地震帶、地下水層帶等等）（Kevin, 1997; Mank, 1995; McDermott, 1993; Seigler, 1994）。作者認為，美國學界真正擔心的是，過度的環境正義立法會產生排擠效應。從美國一連串的環境正義立法來看，環境正義有絕對化的趨向。換言之，即便是選址處是（地理上）最適合的，因為法令禁止把廠設在黑人或貧窮區，政府或廠商只好把廠往次佳的場所遞移。如此一來，可能會增加風險發生的可能。就這個角度而言，這樣的立法本身可能是不正義的。

換並不是解決環境正義問題的萬靈丹；同樣的，環境正義本身也不是不證自明的。

(三) 小結

對上述歧視意圖存在與否的爭執，不只是法律技術層次的爭議而已，此爭論實則衝擊吾人對正義最深層的觀感。對於「既沒有犯意，也沒有犯行」的行為，是否能構成不正義，以及能否要求賠償，正撼動著環境正義原則的根基³¹。換言之，有沒有「無過失」的「環境種族主義」（或「環境不正義」）？這些都挑戰著我們對正義最根本的直覺。以下茲將台灣環境正義理論的困境整理如下圖：

圖二 台灣環境正義理論的困境



資料來源：作者自行設計。

³¹ 以蘭嶼個案為例，在主觀上我們無法得知政府的決策是否是基於種族考量，在客觀上可能也沒有證據證明居民的健康因此受害（行政院蘭嶼核廢料貯存場遷場推動委員會，2007），能不能只因為該設施是不受歡迎的，就請求賠償甚至要求搬遷？當然，何謂健康上受到損害現在美國已漸次採擇所謂地方知識的觀點，但值得注意的是美國法上與上述紅皮書還是採行嚴格的證明（2002；Jason Corburn，2002；2005）。在預防原則（precautionary principle）沒有被具體施用在此問題之前，走法院途徑恐無法換得正義之實現。

六、台灣現有機制的瓶頸

(一) 環境正義與公害問題的異同

既然把鄰避設施冠上「環境不正義」一詞，與問題的解決本身沒有直接的關聯。那麼環境不正義問題能否在現行法令中解決，就事關整個運動推行的成敗了。就此點而言，雖然在「台灣二十一世紀議程」中，政府強調其正視環境正義問題的立場，但配套的法令與相關研究卻付之闕如³²。舉例而言，與高危險的核廢料共處當然增加了對人體產生危害的可能性，但這到底是個「公害」的問題，還是環境正義的問題則有待深究。這個問題看似單純，實則影響深遠（黃瑞祺、黃之棟，2007c）。

如果我們認為環境正義的問題在性質上不屬公害問題的一種，而是歐美型的類型化的環境正義。則當前的法令規章顯然不足以處理此議題。對此，政府與學界必須正視環境不正義的矯治。也就是說，如果證明垃圾場的選址過程有著不當的考量，政府應制定肆後補正的措施。

對此，基本上有回溯補正與後向平復等兩種方法。所謂回溯補正是指不管是在哪一個時點，只要發現該場址的選定違背了環境正義的原則，就必須回溯到建廠之初對此錯誤加以補正。具體言之，政府可以吊銷該廠的執照，拆遷廠房清理污染並對之罰款。當然，受害居民也得以向廠方請求賠償³³。反過來看，後向平復是指即便政府或民眾嗣後發現選址過程中的不正義考量，政府也不回溯地追究廠方的責任，而僅設法弭平「未來」可能發生的不正義³⁴。具體來說，採取此原則的政策時，政府可能不會要求

³² 又如，兩千零八年總統大選期間，當時的馬英九候選人（後來的總統）即把環境正義納入其政策白皮書中。在闡釋其政策理念時，環境正義一詞直接被用在上開白皮書中：「落實資訊公開與公民參與，建立互信實踐環境正義」、「具爭議性的環境與發展議題，落實聽證制度，使台灣有限資源的使用及產業政策，符合環境正義。」（馬英九環境政策，2008）在環保署長沈世雄就任之後（行政院環境保護署，2005），雖然環保署不斷重申上述「前瞻而正義的環境政策」，但該署至今尚未有具體的施行計畫。

³³ 由於美國的環境不正義是指某種設施的分佈有往某處集中的「傾向」，因此鮮少有回溯補正的立法。換言之，一個已經蓋在黑人區的合法工廠，如果沒有公害發生，很難只因為它設在黑人區即要求其遷走。

³⁴ 一個著名的例子是1992年的環境正義草案。1992年時高爾參議員（即後來柯林頓時期的高爾副總統）提出的環境正義草案，一直被環境正義團體認為是跨時代的立法。該草案要求美國環保局確認出一百個污染最嚴重的郡（或其他行政單位），然後把這些郡列管

廠方拆廠清污，但可以禁止未來類似的設施再在當地設立（B. L. Cole et al., 2004；Luke W. Cole, 1992；L. W. Cole & Foster, 2001）。此兩種政策何者適用於台灣國情，有待學界進一步的分析。

反過來看，倘若我們認為此等問題是一種公害問題，則台灣現有機制已能（至少部份）涵括此類爭議³⁵。如現行之「公害糾紛處理法」³⁶提供了紛爭解決的基本架構，可供制度性地解決爭端；此外，環保署的公害陳情受理機制也已累積了諸多糾紛處理經驗。換言之，如果台灣環境正義問題的重心放在紛爭的解決，並強調監控機制的妥善規劃，則有效利用現有機制³⁷已可涵括多數與鄰避或公害相關的問題。若如此，則我們當下所需要的，是對損失進行補償、是採取有效監控和公開資訊與善盡溝通責任等等（Been, 1994c；Robert Bullard, 1995；1999；蕭新煌等, 2001），只要使現行制度更精緻化，鄰避型的環境不正義的現象即能舒緩。

在相關法規的整備尚未完全的階段，貿然推動環境正義運動雖可從體制外對政府施壓，但對問題解決的本身卻不見得有所助益。然而，此種看法有一個瓶頸尚待解決，即鄰避設施能放到哪？又該放到那的問題。

（二）鄰避設施該放到哪？

讓我們再以蘭嶼核廢料貯存場為例。根據行政院蘭嶼核廢料貯存場遷場推動委員會（2007）所公佈的檢測結果顯示，蘭嶼居民所接受的最大輻射劑量遠低於法定劑量的限值。如此一來，實質環境不正義的有無就出現了爭議。

如果我們相信此等檢測結果，這意味著住在貯存場邊沒有較高的健康

為環境高污染區（Environmental High Impact Areas）。這些被指定的區域日後就不得再進駐新的工廠。這個法案的構想是，雖然這些區域既有的場址還是會繼續排放污染，但理論上由於日後不會再有新的工廠設立該處，因此此等工廠的對人體與環境的影響將趨於衡定（Been, 1994b；L. W. Cole & Foster, 2001；Foster, 1993a；2002）。

³⁵ 換言之，我們可以仿照英國模式推行一種沒有「環境正義（口號）的環境正義」（黃瑞祺、黃之棟, 2007a；2007b）。

³⁶ 當然，作者不認為只要有一部「公害糾紛法」就可以解決所有鄰避問題。我們可以看到，該法頒佈之後台灣還是處處有抗爭。作者此處真正想表達的是，如果台灣的環境正義指的就是鄰避或公害問題的話，在公害糾紛處理法公布之後，鄰避的問題的解決已經有了初步的法源依據。若如此，我們需要的是進一步討論為什麼公害糾紛法沒有完全發揮功效，是否需要修法強化上開法令或制定相關之其他法令（如廢棄物清理法等五十多種法令），而不是希望用一個新的名詞（環境正義），來解決既有的鄰避問題。

³⁷ 如環保署、原子能委員會、與「行政院蘭嶼貯存場遷場推動委員會」等等。

與環境風險³⁸。雖然居民可能還是會把該廠當成一種不受歡迎的設施，但該貯存場（污染型鄰避設施）與同處台東的「泰源監獄」（非污染型鄰避設施），那一個對居民的影響較大（或較應該被遷走）就會出現爭執。

不過，從結果的角度來看。「蘭嶼核廢料貯存場遷場推動委員會」的設置意味著政府採擇了「相鄰取向」的看法，因此遷不遷廠的問題其實已有共識。不過，和前述弱理論所面臨的問題一樣，這個遷廠委員會還是沒能告訴我們這個廠「應該」遷到哪？又「能夠」遷到哪？一般而言，政府對遷廠的地點有三種選擇：境外移出、其他外島移出、以及本島移入（蕭灌修，2004；藍正朋、郭博堯，2000；黃瑞祺、黃之棟，2007b）。這三種選項，可以具體的對應到北韓、烏坵與本島台東地區等三個可能的最終儲藏地方案³⁹（歐祥義，2003）。以下，我們一一予以檢視。

首先，北韓政府對代為處理核廢料的要價，與其他先進國家相比相對來的低，因此似乎是一經濟的選擇。但是此種選擇面臨國際壓力與全球環境不正義等兩大難題。北韓多年來一直處心積慮想發展核武，因此時常遭致國際譴責乃至制裁。在此等國際環境下，貿然將核廢料運至該國除了會遭致南韓與美國等國的反對之外，與禁運國貿易本身也恐不利我國國際地位的提升。此外，由於資訊不透明，北韓是不是真的有能力處理此等廢棄物也存在著問題。況且將廢棄物或公害輸出到其他開發中國家，恐有牴觸巴賽爾公約（The Basel Convention）之嫌（Lipman，2006；UNEP（United Nations Environment Programme），1989；黃瑞祺、黃之棟，2007b）。

其次，我們可以考慮另一個外島（如烏坵）來做為儲存地。由於這些外島的居民以漢族為主，因此不存在環境種族主義的爭議。表面上看來，只要能說服民眾並提供足夠的補償，應該就不致產生「正義」與否的爭執。問題是，每當思索核廢料問題時，本島居民總是把「離島」當成設廠選址的首要考量。本島居民對離島民眾是否存在著「地域歧視」，這種歧視算

³⁸ 當然，居民之所以會在檢測結果公布之後繼續抗爭，就代表絕大多數的居民都還是對此檢測結果存疑。此處我們只是暫時假設居民相信此等檢測結果，來看看後續還會有什麼問題，但不意味著作者相信此等檢測的結果，因為此等科學證據可以是被建構出來的。關於科學事實如何建構的問題，見：（Hannigan，1995；Wynne，1991；Yearley，2005）。

³⁹ 多年來政府所選取的廠址相當多，此處作者僅例示當中重要者。最新的選址處分別在屏東縣、台東縣與澎湖縣。經濟部之公告見：<http://www.sec.gov.tw/rf/rf970902.pdf>。

不算是「不正義」則又面臨考驗（周美玲，2000；夏曼·藍波安，2001；黃瑞祺、黃之棟，2007b）。

最後，也許唯一可以採行的就是把核廢料遷回本島了。由於此委員會採行的是一種弱理論，因此遷到本島何處仍是無解的問題（黃瑞祺、黃之棟，2007b）。此處，有幾點特別值得注意。首先，由於台灣的環境正義研究不追求類型化的正義，因此不管我們把這個儲存廠遷到那裡，上述零和的關係依舊存在⁴⁰。所有被選定地區還是可以繼續主張「環境不正義」，並藉以阻止設施的興建。其次，如果政府決定把核廢廠建在花東地區，由於當地原住民的比例極高，因此兩地的縣民可以主張「環境種族主義」來反對這種帶有「歧視」的選址（核能資訊中心，2008a；2008b）。最後，台灣的核電廠分別位於台灣首尾處，這些核電廠本身就已存在著風險，而且核電廠的地下還埋藏著高階核廢料⁴¹。因此蘭嶼居民所承擔的風險是否真的較台北縣民高，其實無從判斷。

雖然說核一在石門，核二在萬里，但是金山鄉卻是身處兩座核電廠間，尤其核二廠距離金山鬧區車程不到5分鐘！長期以來，當地居民承受的心理恐懼，不會比蘭嶼少！蘭嶼所放的還只是低放射性的核廢料，核二廠內自運轉以來的高放射性核廢料，可是從來沒離開核二廠的大門過！1995年達悟人以石封港，禁止台電再運送低放射性核廢料到蘭嶼，核一核二的低放射性核廢，集中送到核二廠的減容中心，全部堆放到核二的廢料倉庫，換言之，金山鄉不只是核二廠所在地，更是低、高放射性核廢的貯存場，如果最終貯存場仍無著落，金山鄉不就是變相的長期貯存場嗎！（曾思龍，2009）

總之，由於台灣環境正義採取的是弱理論，因此就算遷廠成了政府既定政策，問題還是無法解決，因為弱理論的推論會使上述任何一種矯正措施繼續有違背環境正義原則的疑義。但我們是不是只能繼續研究然後什麼也不做？這可能是當代環境正義問題不得不面對的道德考驗。

⁴⁰ 因為只有一座處理廠因此不論設在何處都是○與一，或是有與無的關係。

⁴¹ 蘭嶼所埋藏的是低階核廢料。

七、結論：環境正義的極限

由於環境正義一詞之中含有「正義」兩個字。因此顯少有人會大張旗鼓的反對環境正義。問題是，如果環境正義指的只是傳統的鄰避問題或公害問題，那麼即便不用環境正義一詞，問題還是可以藉著強化既有制度來解決。台灣環境不正義問題最大的挑戰，在於我國學界在繼受英美環境正義理論時，採取了與歐美不同的解釋。

對照英美各國的案例，蘭嶼個案呈現了台灣環境正義的特徵，即台灣的環境正義不是在「類型化的尋求」(pattern-seeking)上開展的(黃瑞祺、黃之棟，2007b)。歐美通說多認為了解特定設施是否有向特定社群集中的「傾向」，是判斷環境不正義存在與否的關鍵。此點美國學說與法院判決已再三表明(Collin, 1994; Tsao, 1992)。如果避談類型化的問題，台灣勢必得發展一套新的環境正義理論，才能突破既有學說的限制。

衡諸我國當前環境正義研究的趨勢，我們似乎傾向接受環境正義這一「名詞」，但卻堅拒上述「尋求不正義的類型與傾向」的定義，而把環境正義看成是一個個鄰避設施的個案分析。如果環境正義只是在追求個案正義，那麼環境正義與其他污染乃至公害問題之間，其實不存在本質上的差異。因為所有污染與公害的問題都會對健康或環境產生危害，從而某種程度上這些問題必然是「環境不正義」的。如此一來，幾乎所有的環境問題都成了環境正義的問題。問題是，倘若所有環境問題都與環境正義有關，那我們還需不需要環境正義這名詞，相信會是我國環境正義運動未來開展時應該思考的。

總之，本文認為如何重構(re-conceptualizing)歐美的環境正義理論，使之符合我國之國情是我們不得不面對的挑戰。對此，我們相信台灣環境正義理論的本土化還有一條很長的路要走，但可以確定的是我們一定得走一條與美國不同的路，才能邁向屬於台灣的「環境正義」。當然，正義的範圍與內涵會隨著時代而變遷，每個世代也都可以有一套屬於自己的環境正義觀，但可以確定的是：我們對人的關懷到哪裡，環境正義的極限也就到哪裡。

參考書目

- 中國時報社論，1995，核廢料處理豈是蘭嶼一地的問題？. Retrieved Dec/25, 2007, from <http://guhy.csie.ntust.edu.tw/~lanyu/ct.html>
- 中時小社論，2002/05/04，反核人士不見了？. *中國時報*, from <http://www2.inmjh.kh.edu.tw/thrweb/th187/n91053.htm>
- 中華民國行政院新聞局全球資訊網： 豆豆非核家園網站. (2007). 非核家園的理念. Retrieved Dec/25, 2007, from <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=32506&ctNode=4086&mp=28>
- 傅仰止，1994，台灣原住民困境的歸因解釋：比較漢人觀點與原住民觀點. *中央研究院民族研究所集刊*(77), 35-87.
- 公共電視，2006，我們的島：核廢浪潮. Retrieved Sep/20, 2007, from <http://www.pts.org.tw/php/html/island/content.php?XPAENO=216&XPBENO=414&XPCENO=3161>
- 周美玲，2000，她不是荒島，她是遺世的珍寶：烏坵——輻射將至. *人本教育基金會電子報* Retrieved 2007, Sep/20, from <http://iwebs.url.com.tw/main/html/hef/165.shtml>
- 夏曼·藍波安，2001，「蘭嶼」，人類的島嶼 Retrieved Feb/20, 2007, from <http://iwebs.url.com.tw/main/html/hef/171.shtml>
- 彭春翎，2006，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* (37), 49-56.
- 曾思龍，2009，核苦！何苦！ Retrieved Jan 29, 2009, from http://www.pts.org.tw/php/html/island/list_view.php?ITSET=188&KIND=A
- 李亦園 等，1992，*科技文明對蘭嶼雅美文化衝擊之文化生態學研究*. 原委會委託清華大學人類所執行 o. Document Number)
- 李永展，2002，(Dec/25/2007). 鄰避效應 前瞻：從環境正義與衝突管理談鄰避效應. Retrieved Dec/25, 2007, from <http://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2002/tasp2002-10.htm>
- 核能資訊中心，2008a，低放最終處置潛在場址輿情報導之一:台東達仁鄉. *核能簡訊*, 1-4.

- 核能資訊中心，2008b，低放最終處置潛在場址輿情報導之一：屏東縣牡丹鄉。核能簡訊，5-8。
- 歐祥義，2003，核廢最終處置場 選址台東；境外處置場合作案 全喊停。 Retrieved Feb/20, 2007, from <http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/sep/12/today-p1.htm>
- 王俊秀，2001，*環境社會學的想像*。台北：巨流出版社。
- 石山德子，2004，*米國先住民族と核廢棄物——環境正義をめぐる闘争*。東京：明石書店。
- 紀駿傑，1997，*環境正義：環境社會學的規範性關懷*。Paper presented at the 環境價值觀與環境教育學術研討會，台南。
- 紀駿傑，2003，台灣的環境與社會，王振寰主編，*台灣社會* (pp. 455-492)。台北：巨流出版社。
- 紀駿傑，2006，環境正義。In 生物多樣性人才培育先導型計畫計畫推動辦公室編 (Ed.)，*生物多樣性—社會經濟篇* (pp. 25-40)。台北：教育部九十三年度「生物多樣性教學改進計畫」教材編撰計畫。
- 紀駿傑、王俊秀，1998，環境正義：原住民與國家公園衝突的分析。*山海文化雙月刊*(19), 86-104。
- 紀駿傑、蕭新煌，2003，當前台灣環境正義的社會基礎。*國家政策季刊*, 2(3), 169-180。
- 蔡春鴻，2002，時論廣場投書。*中國時報* Retrieved Feb/20, 2007, from <http://www.ess.nthu.edu.tw/~college/nuinfo/ct.htm>
- 蕭新煌 等，2001，*永續台灣 2011*。台北：行政院國科會。
- 蕭新煌、蔣本基、紀駿傑、朱雲鵬、林俊全等/著，2005，*綠色藍圖—邁向台灣的「地方永續發展」*。台北：天下文化
- 蕭灌修，2004，美國低放射性核廢料處理與隔離科技。 Retrieved July 20, 2008, from http://stn.nsc.gov.tw/files/stn_files/09302/c9302.pdf
- 藍正朋、郭博堯，2000，核廢料的妥善處理具可行性 Retrieved July 20, 2008, from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/089/R/SD-R-089-008.HTM>
- 行政院環境保護署，2005，健康、永續、顧台灣：環保署新署長沈世宏就任新聞稿。 Retrieved Jan 20, 2009, from <http://www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashx?file=11639>

- 行政院蘭嶼核廢料貯存場遷場推動委員會，2007，蘭嶼地區環境輻射偵測結果。Retrieved Feb/20, 2007, from <http://www.clyrr2002.nat.gov.tw/page02-08.asp>
- 鄭天恩，2006，達悟族反核運動（文建會）。Retrieved Dec/25, 2007, from <http://www.taipedia.org.tw/index.php?title=%E9%81%94%E6%82%9F%E6%97%8F%E5%8F%8D%E6%A0%B8%E9%81%8B%E5%8B%95%E6%BC%88%E6%96%87%E5%BB%BA%E6%9C%83%EF%BC%89>
- 馬英九環境政策，2008，馬英九環境政策：健康、永續、顧台灣。Retrieved Dec 20, 2008, from <http://2008.ma19.net/policy4you/environment>
- 黃瑞祺、黃之棟，2007a，環境正義的界線：環境正義運動中的劃界工作。In 林聚任、何中華編 (Ed.), *當代社會發展研究（第二集）*。濟南：山東人民出版社。
- 黃瑞祺、黃之棟，2007b，環境正義裡的問題點。 *台灣民主季刊*, 4(2), 113-140.
- 黃瑞祺、黃之棟，2007c，身陷雷區的新人權理論：環境正義理論的問題點 *應用倫理研究通訊*。
- Adamson, J. 2001, *American indian literature, environmental justice, and ecocriticism: The middle place*. Tucson: University of Arizona Press.
- Agyeman, J. 2002, Constructing environmental (in)justice: Transatlantic tales. *Environmental Politics*, 11(3), 31-53.
- Arcury, T. A., Quandt, S. A., & Russell, G. B. 2002, Pesticide safety among farmworkers: Perceived risk and perceived control as factors reflecting environmental justice. *Environmental Health Perspectives*, 110(SUPPL. 2), 233.
- Been, V. 1994, Apr., Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: Disproportionate siting or market dynamics? *Yale Law Journal*, 103(6), 1383-1422.
- Been, V. 1994b, Conceptions of fairness in proposals for facility siting. *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 5(1), 13-24.

- Been, V. 1994c, Compensated siting proposals: Is it time to pay attention. *Fordham Urban Law Journal*, 21(3), 787-826.
- Been, V. 1995, Market force, not racist practices, may affect the siting of locally undesirable land uses. In J. S. Petrikin (Ed.), *Environmental justice* (pp. 128 p.). San Diego, Calif.: Greenhaven Press.
- Been, V., & Gupta, F. 1997, Coming to the nuisance or going to the barrios: A longitudinal analysis of environmental justice claims. *Ecology Law Quarterly* 24(1), 1-56.
- Bryant, B. I. 1995, *Environmental justice : Issues, policies, and solutions*. Washington, D.C.: Island Press.
- Bullard, R. 1983, Solid waste sites and the black houston community. *Sociological Inquiry*, 53(Spring, 1983), 273-288.
- Bullard, R. 1995, Decision making. In L. Westra & P. S. Wenz (Eds.), *Faces of environmental racism : Confronting issues of global justice* (pp. 3-28). Lanham, Md. ; London: Rowman & Littlefield.
- Bullard, R. 1996, Environmental justice: Its more than waste facility siting. *Social Science Quarterly*, 77(3), 493-299.
- Bullard, R. 1999, Environmental justice challenges at home and abroad. In N. Low (Ed.), *Global ethics and environment* (pp. 33-46). London ; New York: Routledge.
- Bullard, R. D. 1990, *Dumping in dixie : Race, class, and environmental quality*. Boulder ; Oxford: Westview Press.
- Bullard, R. D. 1993, *Confronting environmental racism: Voices from the grassroots* Cambridge, MA: South End Press.
- Bullard, R. D. 2001, Autumn, Environmental justice in the 21st century: Race still matters. *Phylon* 49(3/4), 151-171.
- Byrne, J., & Hoffman, S. 2002, *A 'necessary sacrifice': industrialization and american indian lands*. Edison, NJ: Transaction Books.
- Cole, B. L., Wilhelm, M., Long, P. V., Fielding, J. E., Kominski, G., & Morgenstern, H. 2004, Prospects for health impact assessment in the

- united states: New and improved environmental impact assessment or something different? *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 29(6), 1153.
- Cole, L. W. 1992, Jun., Remedies for environmental racism: A view from the field. *Michigan Law Review*, 90(7), 1991-1997.
- Cole, L. W., & Foster, S. R. 2001, *From the ground up: Environmental racism and the rise of the environmental justice movement*: New York University Press.
- Collin, R. W. 1994, Review of the legal literature on environmental racism, environmental equity, and environmental justice. *Journal of Environmental Law and Litigation*, 9(1), 121-171.
- Corburn, J. 2002, Combining community-based research and local knowledge to confront asthma and subsistence-fishing hazards in greenpoint/williamsburg, brooklyn, new york. *Environmental Health Perspectives*, 110(SUPPL. 2), 241.
- Corburn, J. 2002, Environmental justice, local knowledge, and risk: The discourse of a community-based cumulative exposure assessment. *Environmental Management*, 29(4), 451-466.
- Corburn, J. 2005, *Street science: Community knowledge and environmental health justice*. Cambridge, MA The MIT Press.
- Elliott, S. J., Cole, D. C., Krueger, P., Voorberg, N., & Wakefield, S. 1999, The power of perception: Health risk attributed to air pollution in an urban industrial neighbourhood. *Risk Analysis*, 19(4), 621-634.
- Faber, D. J. 1998, *The struggle for ecological democracy: Environmental justice movements in the united states*. New York: The Guilford Press.
- Fan, M. 2006, Environmental justice and nuclear waste conflicts in taiwan. *Environmental Politics*, 15(3), 417-434.
- Foreman Jr, C. H. 2000, Environmental justice and risk assessment: The uneasy relationship. *Human and Ecological Risk Assessment (HERA)*, 6(4), 549-554.

- Forkenbrock, D. J., & Sheeley, J. 2004, *Effective methods for environmental justice assessment: Nchrp report 532*. Washington, DC National Academic Press.
- Foster, S. 1993a, Race(ial) matters: The quest for environmental justice. *Ecology Law Quarterly* 20(4), 721-753.
- Foster, S. 1993b, Race(ial) matters: The quest for environmental justice. *Ecology Law Quarterly*, 20(4), 721-753.
- Foster, S. 1998, Justice from the ground up: Distributive inequities, grassroots resistance, and the transformative politics of the environmental justice movement. *California Law Review*, 86, 775-841
- Foster, S. 2002, Environmental justice in an era of devolved collaboration. *Harvard Environmental Law Review*, 26(2), 459.
- Gelobter, M. 1992, Toward a model of "Environmental discrimination". In B. Bryant & P. Mohai (Eds.), *Race and the incidence of environmental hazards* (pp. 64-81). Boulder, CO: Westview Press.
- Glasgow, J. 2005, Not in anybody's backyard: The non-distributive problem with environmental justice. *Buffalo Environmental Law Journal*, 13(2), 69-123.
- Hannigan, J. A. 1995, *Environmental sociology : A social constructionist perspective*. London: Routledge.
- Helfand, G. E., & Peyton, L. J. 1999, A conceptual model of environmental justice. *Social Science Quarterly*, 80(1), 68-83.
- Hoffman, S. M. 2001, Negotiating eternity: Energy policy, environmental justice, and the politics of nuclear waste. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 21(6), 456.
- Ishiyama, N. 2003, Environmental justice and american indian tribal sovereignty: Case study of a land-use conflict in skull valley, utah. *Antipode*, 35(1), 119.
- Jerome, A., & Donahue, J. 2002, *What is the best way to address environmental justice issues?* Phoenix, AZ: Arizona Department of Transportationo. Document Number)

- Kevin, D. 1997, Environmental racism and locally undesirable land uses: A critique of environmental justice theories and remedies. *Villanova Environmental Law Journal*, 8(1), 121-160.
- Leonard III, L. G. 1996, Sovereignty, self-determination, and environmental justice in the mescalero apache's decision to store nuclear waste. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 24, 651-693.
- Linnerooth-Bayer, J., & Fitzgerald, K. B. 1996, Conflicting views on fair siting processes: Evidence from austria and the u.S. *Risk: Health, Safety & Environment* 7(1), 119-134.
- Lipman, Z. 2006, Trade in hazardous waste: Environmental justice versus economic growth. Retrieved 4.20, 2006, from <http://www.ban.org/Library/lipman.html>
- Mank, B. C. 1995, Environmental justice and discriminatory siting: Risk-based representation and equitable compensation. *Ohio State Law Journal*, 56, 329.
- McDermott, C. J. 1993, Balancing the scales of environmental justice. *Fordham Urban Law Journal*, 21, 689.
- Melosi, M. V. 2000, Environmental justice, political agenda setting, and the myths of history. *Journal of political history*, 12(1), 43-71.
- Mitchell, G., & Walker, G. 2008, Methodological issues in the assessment of environmental equity and environmental justice. Retrieved May/20, 2008, from http://eprints.lancs.ac.uk/443/1/EJ_chapter_Deakin_Book.doc
- National Research Council. 1983, *Risk assessment in the federal government managing the process*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Pulido, L. 1996, *Environmentalism and economic justice : Two chicano struggles in the southwest*. Tucson: University of Arizona Press.
- Pulido, L. 2000, Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in southern california. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 12-40.
- Repole, P. 1996, One tribe's development of a commercial waste facility in the wake of environment racism. *Great Plains Natural Resources Journal*, 1, 129.

- Ringquist, E. J. 2006, Environmentla justice: Normative concerns, empirical evidence, and government action. In N. J. Vig & M. E. Kraft (Eds.), *Environmental policy : New directions for the twenty-first century* (6th ed., pp. 249-273). Washington, D.C.: CQ Press.
- Sachs, N. 1996, The mescalero apache and monitored retrievable storage of spent nuclear fuel: A study in environmental ethics. *Natural Resources Journal*, 36, 881-912.
- Seigler, J. 1994, Environmental justice: An industry perspective. *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues*, 5, 59-65.
- Shrader-Frechette, K. S. 1990, Perceived risks versus actual risks: Managing hazards through negotiation. *Risk: Health, Safety & Environment*, 1, 341-363.
- Tsao, N. 1992, Ameliorating environmental racism: A citizens' guide to combatting the discriminatory siting of toxic waste dumps. *New York University Law Review*, 67(2), 366-418.
- UNEP(United Nations Environment Programme). 1989, The basel convention Retrieved Feb/15, 2007, from <http://www.basel.int/text/con-c.pdf>
- US Commission on Civil Rights. 2003, *Not in my backyard: Executive order 12,898 and title vi as tools for achieving environmental justice*. Retrieved from <http://www.usccr.gov/pubs/envjust/ej0104.pdf>.
- US EPA. 1992a, Environmental equity: Reducing risk for all communities. Volume1: Workgroup report to the administrator, from <http://www.p2pays.org/ref/32/31476.pdf>
- US EPA. 1992b, Environmental equity: Reducing risk for all communities. Volume2: Supporting document, from <http://www.p2pays.org/ref/32/31476.pdf>
- Van Wynsberghe, R. M. 2002, *Alternatives: Community, identity, and environmental justice on walpole island*: Allyn and Bacon.
- Weaver, J. 1996, *Defending mother earth : Native american perspectives on environmental justice*. Maryknoll, N.Y.: Orbis Books.

- Westra, L. 1999, Environmental racism and the first nations of canada: Terrorism at oka. *Journal of Social Philosophy*, 30(1), 103-124.
- Wynne, B. 1999, Winter, Knowledges in context. *Science, Technology, and Human Values*, 16(1), 111-121.
- Yamamoto, E. K., & Luman, J.-L. W. (2001). Racializing environmentl justice. *University of Colorado Law Review* 72, 311-360.
- Yearley, S. 2005, *Cultures of environmentalism : Empirical studies in environmental sociology*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Applied Ethics Review, No.46
April 2009, pp. 17-50

The indigenisation of environmental justice: Some analytical and theoretical issues

Morgan Chih-Tung Huang^{*}
Richard Ruey-Chyi Hwang^{}**

Abstract

Since the 1990s, the concept of Environmental Justice (EJ) has been adopted into Taiwan. Although EJ is a relatively recent idea, it has proven to be widely attractive to not only the authorities but different environmental campaigners as well. However, while many EJ advocates claim that governmental policies should aim for EJ, there are deep and relentless problems with the central idea of EJ. In this essay, we devise an indigenous approach to analyze how the discourse of EJ has been adopted in the Taiwanese contexts. These analyses demonstrate that the original idea of EJ needs to be re-conceptualized and further “translated” into local political and institutional contexts. This translation however is by no means straightforward. To achieve the aims of EJ, it is necessary to find new directions in research and theory, we stress.

Key words: environmental justice (EJ), indigenization, NIMBY, PIMBY.

* Ph.D. candidate at School of Social and Political Studies, University of Edinburgh

** Research fellow at the Institute of European and American Studies, Academia Sinica