

美國環境保護團體對環境保護政策之影響

丘昌泰*

摘要

環境保護團體在環境保護政策過程扮演相當重要的角色，本論文係以團體理論為基礎嘗試評估美國環境保護團體對環境保護政策之影響；詳言之，本文擬探討下列問題：環境保護團體的類型與資源為何？從事那些社會、經濟與政治面向上的「綠色」活動？通常採取那些策略，以影響環境保護政策的制定與執行？反環保團體如何對抗環保團體？這些問題的澄清有助於我們以環境政策的個案研究來理解利益團體對政策制定的影響。

政治學者 Norman Wengert 曾指出：許多自然資源政策的決定皆是透過非政府的手段①。在政策制定過程中，利益團體是最具影響力的非政府行動者之一，環境保護團體既是典型的利益團體，它對環境保護政策的影響自不容忽視。因此，K. E. Portney 曾指出：努力為環境法案催生的過程中，環境利益團體扮演相當顯著的角色②。John C. Livingston &

* 中興大學公共行政系副教授。

① Norman Wengert, *Natural Resources and the Political Struggle* (New York: Doubleday, 1955), pp.6-9.

② Kent E. Portney, *Approaching Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1986), pp.22-23.

Robert C. Thompson 亦認為：政府機關通常相當依賴掮客政治（brokerage politics）來作成許多的重要政策決定；此處所謂「掮客政治」是指民主社會中無需經過被治者同意，即能解決政治衝突的過程，此一過程是指非正式的妥協、協議^③。Ernest S. Griffith 則將掮客政治過程納入他所發展的漩渦理論（whirlpool theory），他認為在決策制定過程中代表特定利益的個人或團體會被捲入政策的迴流中，透過妥協的手段，政府的決策乃於此產生^④。由此可知，環境保護團體在環境保護政策過程扮演相當重要的角色。本文擬分成下列四部份加以討論：環境保護團體的類型與資源為何？從事那些社會、經濟與政治面向上的「綠色」活動？通常採取那些策略，以影響環境保護政策的制定與執行？反環保團體如何對抗環保團體，以阻擾環保政策的推行？

壹、環境保護團體之型態、資源與綠色行動

在影響環境保護政策過程中，環境主義者為了擴大其勢力，必然地要組織各種不同型態的環保團體，而這些團體所擁有資源的多寡，亦足以決定其影響力的大小。環保團體為了達成其組織目標，不得不經常舉行各種活動，以吸引社會大眾與傳播媒體的注意。因之，環境保護團體之型態、資源與綠色行動是三項密切相關的概念，本節擬就這些問題加以敘述。

(一) 環境保護團體之型態

在環境政策制定過程中，環境主義者為了強化其影響環境政策之能力，乃組成各種不同型態與功能的環境保護團體。一般來說，美國環境保護團體可以分為四種類型^⑤：

(1)全國性的教育與政策形成團體：此類團體基本上是以從事環境教育或企圖形成環境政策為宗旨；在環境教育的內容方面，從一般性的環境問題到特定的環境生態維護問題皆有涉及，若干著名的團體，例如，the

^③ John C. Livingston and Robert C. Thompson, *The Consent of the Governed* (New York: Macmillan, 1966), pp.238–241.

^④ Ernest S. Griffith, *Congress: Its Contemporary Role* (New York: New York University Press, 1956), p.56.

^⑤ 有關環保團體的興起背景與類型，請參閱拙著：七十年代美國環境保護政策發展之研究，台大博士論文，民七十九年，第三章第一節。

Sierra 俱樂部 (The Sierra Club) ⑥、全美 Audubon 會社 (National Audubon Society) ⑦、曠野會社 (The Wilderness Society) ⑧和全國野生生物協會 (National Wildlife Federation) ⑨經常以發行刊物、學術研究、召開會議和聯絡會員之方式，以喚起民衆之環保意識。The Izaak Walton 聯盟 (The Izaak Walton League) 在水污染管制政策的形成方面，可說是相當有影響力的團體。保育基金會 (Conservation Foundation) 並非是一會員式的組織，但在七十年代時期，此基金會在遊說立法、環境保育與污染管制政策上扮演重要的角色。

(2)從事地方性活動的草根性團體：這類團體可分為兩類：一類是人數不多、規模甚小但成立歷史悠久的地區性團體，通常他們隸屬於全國性的教育與政策形成團體，但有其地方性的組織章程，從事草根性的活動，如婦女選民聯盟 (League of Women Voters) 即是。一九六九年該聯盟為了爭取廢水處置經費，曾策劃一項大規模的遊說活動市民淨水改革運動 (Citizens' Crusade for Clean Water)，在該團體之積極倡導下有許多的環境保護團體、州長以及衆議議員簽名支持此一活動。雖然並未如其所願爭取到全額的經費，但與前年度比較卻增加甚多。

全美市長會議 (The U.S Conference of Mayors)、全國城市聯盟 (The National League of Cities) 與全國郡制協會 (National Association of Counties) 雖非環境保護團體，但由於一般都市之污染問題較為嚴重，亟需龐大之經費來進行水污染或空氣污染管制設備的籌建，因而也大力進行環境立法計畫，一九六三年清潔空氣法草案，部份條文即是由全

⑥成立於 1892 年，由 John Muir 所創立，發行的刊物有 Sierra 及一系列的環保書籍，主要宗旨為(一)維護 Sierra Nevada 山、美國及世界之自然資源，(二)從事有關環境及世界自然生態系統之教育研究，(三)保護環境及世界自然生態系統之品質。

⑦成立於 1905 年，發行的刊物有 Audubon, Audubon Leader, American Birds，主要宗旨為(一)促進野生動物與自然環境之保育，(二)教育市民，使之了解他們與自然環境、生態系統之關係。

⑧成立於 1935 年，發行的刊物有 The Living Wilderness, Wilderness Report，主要宗旨為保護野生地區，教育民衆有關野生地區之價值，如何善加利用以維護公共利益，並且鼓勵野生地區之科學研究。

⑨成立於 1936 年，發行的刊物有 International Wildlife, National Wildlife，主要宗旨為如何妥善利用與正確管理生活所賴以維繫的自然資源，包括空氣、水、土地、礦產、森林等。

美市長會議主要遊說者之一 Hugh Mields 所草擬的^⑩。

另一類是特定的一羣人基於某一特定環境問題而成立的臨時性團體；例如一九七八年的 Love Canal 污染事件，在新聞媒體尚未揭發此一事件之前，當地居民便組織 Love Canal 房屋所有人協會（Love Canal Homeowners Association），在會長 Lois Gibbs 的積極推動下，出席聽證會，派遣代表至華府從事遊說及請願活動，並且在自己的家鄉進行抗議示威活動，經常圍堵傾倒化學廢料之卡車，少數激進份子甚至鋸鎗入獄。他們所推動的一系列行動，使得卡特總統不得不採取積極行動來解決該問題。

(3) 公益性的積極活動者團體：這類的團體具有兩項特色：一為訴求的問題為公共問題，例如消費者保護和民權問題；二為訴求者之行動相當積極活躍。最具代表性的當屬以 Ralph Nader 為首的公益性團體。

最初的 Ralph Nader 團體係為回應法研究中心（Center For The Study of Responsive Law）工作，當時曾成立兩個小組，專門研究空氣污染及水污染之小組，兩部重要著作：消逝中的空氣（1970）與廢棄的水源地（Water Wasteland, 1971）乃是國會議員制定空氣與水污染政策重要的參考資料^⑪。

華盛頓中心（The Washington Center）亦是 Nader 團體模式之一，他們除了強調空氣污染與水污染之研究外，也關切職業健康與安全、交通安全、消費者保護、自然資源以及殺蟲劑管制等問題，對於國會議員及行政官員的政策取向也具相當地影響力。

全美半數校園中幾乎皆有依據 Nader 團體模式而設置的公益研究團體（Public Interest Research Group），專門從事環境問題之研究，然後將研究結果公開，向國會議員及行政官員進行遊說，要求立法或行政改革，甚至不惜提起控訴。

(4) 環境法或訴訟團體：最著名的環境法或環境訴訟團體當屬有「影子環境保護署」（shadow EPA）之稱的自然資源防禦委員會（Natural Resources Defense Council）與環境防禦基金會（Environmental De-

^⑩Randall B. Ripley, "Congress and Clean Air," in Frederic N. Cleaveland, and associates, eds., *Congress and Urban Problems* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1969), pp. 237-241.

^⑪John C. Esposito, *Vanishing Air* (New York: Grossman, 1970); David Zwick & Marcy Benstock, *Water Wasteland* (New York: Grossman, 1970).

fense Council)^⑫。這兩個組織擁有相當數目的科學家及律師，經常共同研究如何贏得訴訟，提出實際可行的策略。他們的訴訟曾迫使環境保護署頒佈一九七六年 the Flannery 行政命令，必須對六十五種毒性化學物質設定時間表及標準，並要求工業界應建構「最佳可行的控制科技」(the best available control technology)以管理毒性廢物。一九八二年也迫使該署強制命令工業界將廢水排至都會廢水處理廠之前，應先進行「事前」的管制行動。

此類團體由於擁有雄厚的經濟財源與廣大的社會羣衆基礎，同時政治資源亦十分充份，故經常監督環境保護署的「泡沫政策」(bubble policy)允許廠商自行選擇所擬控制的污染源，例如他們會迫使鋼鐵廠放棄自行選擇的降低污染設備而以鋪設柏油路面代替污染的改善。他們也針對大企業的空氣污染提出控訴，田納西管理局的發電廠便接受協議，每年設法將硫化物降低一百萬噸以上。環境防禦基金會甚至說服電力單位試行採用離峯價格制，以緩和用電需要，避免設置新廠。由於這類團體的傑出貢獻，故在環境政策過程中受到相當的尊重，亦因而增強其影響力。

(二)環境保護團體之資源

Norman Wengert 曾指出：資源政治的主要特性之一為廣泛地壓力團體活動^⑬。環境保護團體為了從事壓力行動，必須厚植其資源，一般而論，包含下列幾項：

(1)團體會員：據全美自願行動中心 (National Center for Voluntary Action) 的調查，在第一屆地球日以後，環保團體成員有日益增加的趨勢，約有 50% 以上的團體認為：第一屆的地球日後，成員有顯著增加之趨勢；僅有 24% 以上的團體認為維持穩定。全美自願行動中心的調查研究亦指出，環境保護團體當中約有半數以上的環保團體是在第一屆地球日以後才成立的，這些新興的團體雖然成立歷史甚短，多數會員人數均在五百人以下 (78%)，但其組織之制度化程度並不比七十年前即已成立的組織為差。歷史悠久的環保團體通常會員人數較多，在五百人以上者約為 49% 左右，但新興的環保團體則僅有 22% 之譜。

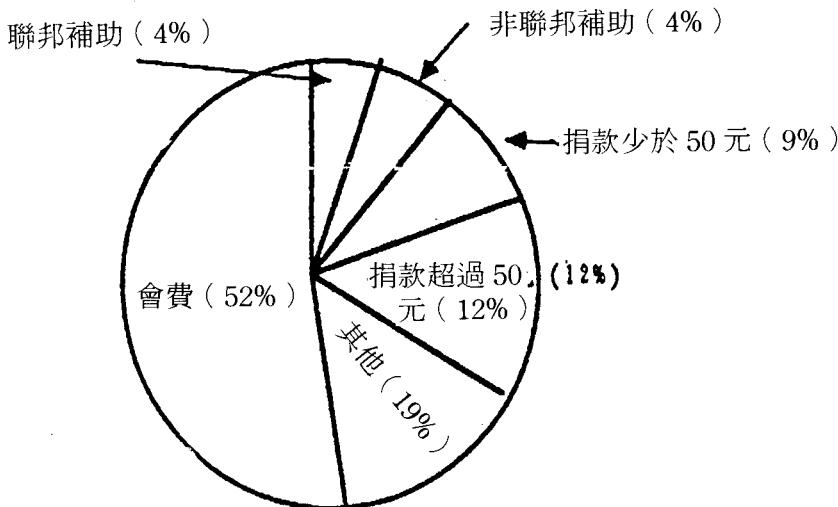
環保團體的會員皆是自願性的投入環保工作，因而會員人數的多寡經

^⑫ *The Wall Street Journal*, Jan. 13, 1986, p.48.

^⑬ Norman Wengert, *Natural Resources and the Political Struggle* (New York: Doubleday, 1955), p.708.

常成為評估是否擁有充份人力資源的重要指標，這是以環保團體必須儘力爭取會員的主因。不過，積極活動會員和一般會員仍是有差別的，許多事務必需透過積極活動會員的熱心才能有效地推動會務，據調查，此類團體之人數不多，約在 5% 左右。

(2)活動經費：環保團體第二項重要資源為環保團體的活動經費，這一因素影響環保團體活動功能之良窳甚大。據調查，約有 52% 的經費係來自會費，其次為捐款約佔 21%，發行雜誌、調查研究或廢物利用之所得（19%），來自聯邦或其他機關的補助約佔 8%（參見圖一）^⑭。在環境活動預算方面，約有 69% 以上的團體每年所編列之預算少於五千美元，僅能支付日常行政業務。規模龐大的環保團體，從事訴訟或大規模的政治與社會活動，需要龐大的財力，如果該團體擁有以捐款減稅的法律地位，獲得龐大的捐款補助並不困難。



Source: CEQ, *Environmental Quality* (1973), p. 399

圖一環境保護團體的經費來源

(3)參與動機：環保團體是自願性的組織，成員係基於興趣參與組織，因而具有很強烈的服務動機，他們專事奉獻，往往不求回報，甚至自己捐款，協助推動會務；環境主義者這種熱誠的參與動機乃是環保團體在經費不足與人數有限的情形下，尚能繼續生存的重要理由之一。

^⑭本項資料亦由環境品質委員會委託全美自願行動中心於一九七二年所作的調查，故所列數字係指一九七二年的情形。請參閱：CEQ, *Environmental Quality* (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1973), p. 399.

(三)環境保護團體之綠色行動

環境保護團體具有不同的型態，在環境政策過程中，依其所擁有的社會、經濟與政治資源，不斷進行各種不同的社會、經濟與政治的活動，以取得社會與民衆的注意力，從而發揮其在政治上的影響力。一般而言，環境保護團體所從事的活動相當之多，最普遍者為宣傳團體的理念，俾能吸收更多的會員，擴大其影響力。據全美自願行動中心的調查^⑯，從事這類活動者約占 65%；其次，則是從事學術性的研討會或學術色彩較淡的大眾會議與討論（51%）；在直接與環境決策者面對面的接觸方面，則以參與公聽會（46%）、進行環境立法的研究與草擬（19%）、遊說（17%）、或環境訴訟（7%）為主。經濟性的活動，如循環利用（23%）為環保團體的生財之道，故樂此不疲；抗議示威的活動亦屬環保團體所從事的活動之一，但比例極低僅占 2%。由此可知，環保團體的活動範圍相當廣泛，吾人可從下列三方面加以陳述：

(1)社會行動方面：環境保護團體所從事的社會行動主要是進行環境資訊的傳播，不少環保團體認為此為最重要的環境保護活動。在全國性環保團體方面如環境行動（Environmental Action）、地球之友（Friends of the Earth）、the Sierra 俱樂部或全國野生生物協會（NWF）皆發行定期性的刊物，使民衆知道環境問題的嚴重性及其解決之道。同時，亦有若干團體刊印有關環境保護之書籍，如 the Sierra 俱樂部所發行有關能源利用、洩油事件或毒性物質的研究報告，Ralph Nader 團體的空氣與水污染分析報告等。此外，若干團體採取更直接的方式教育民衆，如自然資源防禦委員會，透過其淨水計畫的實施，將聯邦與州政府疏於採取行動的資料予以散佈，俾吸引民衆，以擴大其社會基礎，協助其推行全國性的淨水運動。保育基金會甚至舉辦環境教育的研究講習會，以提昇公民的環境知識與學習環境教育的方法。

至於地方性組織方面，成立於一九七〇年的中大西洋環境中心（the Central Atlantic Environment Center）為 Maryland, Virginia, Delaware, the District of Columbia 等州的公民提供有關區域發展對環境影響的資訊，並發表有關土地利用計畫、溼地管理計畫的論述，讓民衆了解有關環境政策的訊息。在華盛頓地區所組成的環保團體關切團體（CON-

^⑯本項資料係由環境品質委員會委託全美自願行動中心於一九七二年所作的調查。請參閱：CEQ, *Environmental Quality* (1973), p. 387.

CERN, Inc.), 將有關飲用水安全和固體廢棄物污染問題的研究報告發給一般市民，雖然其影響範圍不若全國性環保團體來得大，但它對當地的影響力仍不可忽視。

(2)經濟行動方面：環境保護團體所從事的經濟行動有兩方面，一為將廢棄物品予以整理分類，循環利用。在一九七〇年地球日當天，許多廢物利用中心相繼成立，在若干熱心的自願者推動下，一星期工作一天至兩天，鼓勵民衆將棄置不用的空罐頭、汽水瓶或報紙捐出，經分類處理後，銷售給需要該原料的工業。在 Kansas 城的市民環境委員會 (the Citizen's Environmental Council)，曾於一九七二年蒐集一百二十萬磅的報紙，銷售後獲利一萬三千美元，可說是此一行動最成功的案例。熱衷從事廢物利用的環保團體中，據調查乃是以學生組織為主，有 57% 的高中生和 35% 的大學生組織指出，此一方法為其主要的活動^⑯。二為購買土地：為了維護自然環境，最佳的方法為購買土地，予以保護，從事此類活動的團體為自然管理協會 (Nature Conservancy)，該團體或直接購買土地，或經由別人的捐贈而取得所有權，從一九五三年至一九七二年為止，該團體共推動一千項購買土地計畫，為數高達三十八萬公頃的土地，可見其影響力；除此而外，自然管理協會對於凡是購買環境保護教育用途的土地之團體或機關，均予以協助。

(3)政治行動方面：遊說乃是環境團體所從事的政治活動之一，七十年代註冊登記為遊說環保團體者每年約有三十個以上，規模龐大的環保團體如 the Sierra 俱樂部、地球之友、環境行動等皆屬之。保育選民聯盟所從事者為選舉活動，它除了依據國會議員的投票紀錄，評估議員的環境立法支持取向外，並協助其他團體募集基金與組織競選活動，在一九七二年的選舉中，它曾籌募六萬美元，公開支持五十四位候選人從事競選，結果有四十三人當選。在草根性團體方面，其政治活動亦十分積極，North Carolina 州的環保團體…The Upper French Broad Defense 協會反對在 The Upper French Broad 盆地建築十四個水壩已有多年，於一九七二年的地方選舉中，在它的策劃下，投入選戰，它所推薦的候選人全部當選，最後該計畫乃宣佈停止進行。向法院提出公害訴訟亦是重要的政治活動之一，環境防禦基金，自然資源防禦委員會、the Sierra 俱樂部，都是從事此方面政治活動最具成效的環保團體。

^⑯CEQ, *Environmental Quality* (1973), pp. 392–393.

貳、環境保護團體之影響策略

環境保護團體為了能在環境政策過程中發揮影響力，通常運用不同的「綠色」抗爭策略向政策機關施加壓力，他們所運用的策略甚多，多半是政治性與社會性的策略，至於經濟性的策略則甚少運用。一般而言，其運用之策略有下列幾種：

(一)立法遊說策略：環境保護團體為了發揮其在立法過程中的影響力，必須經常從事草根性遊說的政治性活動。根據 Linda L. Fowler 等人的研究，環境活動份子所進行的草根性遊說，乃是企圖影響國會由來已久的策略^⑯。根據研究，第一個在國會登記為遊說的團體為 the Sierra 俱樂部，他們於一九五四年針對 Echo 公園建築水壩的法案，進行遊說，最後此項議案未獲國會通過，此為環保團體活動成功的第一個案例^⑰。

從事遊說的環保團體乃是以規模龐大的全國性環保團體如 the Sierra 俱樂部，地球之友，環境行動，環境政策研究中心等為主。環境政策研究中心成立於一九七二年，由於具有十二位專業研究人員，經常就一般性的環境問題從事討論與分析，故他們的環境政策研究結果具備相當的公信力，對於環境立法的遊說具有舉足輕重之地位。

除了全國性組織從事政治遊說外，地方性團體亦十分重視此一策略。的確，環境遊說者在進攻國會山莊之前，如能喚起選區民眾的環境意識，使之成為綠色遊說的後盾，則其策略成功的機會甚大。若干學者即曾指出：組織性的利益團體，經常透過選區向國會參眾議員提出其要求，乃是發揮影響力的手段之一^⑲。這種動員方式，往往對國會議員形成一股龐大

⑯Linda L. Fowler & Ronald G. Shaiko, "The Grass Roots Connection: Environmental Activists and Senate Roll Calls," *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 3 (August 1987), p.484.

⑰CEQ, *Environmental Quality* (1973), p.390.

⑲請參閱：Odegard, Peter H., *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League* (New York: Columbia Press, 1928); P. Herring, *Group Representation Before Congress* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1929); N. Cunningham, *Circular letters of Congressmen to their Constituents, 1789-1892* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1978); M. S. Thompson, *The Spider Web: Congress and Lobbying in the Age of Great* (Ithaca: Cornell University Press.)

壓力，逼使議員不得不作成有利於利益團體和選區民意的決定^②。因而，一般認為，草根性遊說在國會山莊被視為一項有效的策略^②。

環境保護團體深知草根性遊說的重要性，乃積極進行地方性組織的紮根工作，the Sierra 俱樂部和全美 Audubon 會社在全美各地設立地方性組織，俾能與中央連成一氣，形成有力的組織網。不過這些地方性組織的功能主要是以從事戶外活動和環境教育為主。

草根性的環境保護團體，如能吸收地方資源，鞏固地方勢力，則當總部開始發動政治攻勢之時，草根性團體便能全面動員展開配合行動，針對國會議員的選區，發起支持環境立法的運動；這種中央與地方聯合的運動作戰方式，產生相當的影響力。例如關於 Alaska 土地維護或開發的爭論，在華盛頓地區設立的 Alaska 聯盟總部，即曾號召全國各參眾議員選區的地方性團體，須與 the Sierra 俱樂部和全美 Audubon 會社的地方性組織進行合作，以積極維護 Alaska 土地的生態環境。由於草根性的環境保護團體經常與國會議員幕僚進行地方性的會議，全國性的環境保護團體則積極與國會議員溝通協調，最後終於獲得勝利，確保 Alaska 的土地免於被開發的命運。一位國會議員曾指出：Alaska 的綠色遊說活動乃是自六十年代民權運動以來，最有效的公民遊說活動^②。

(二)評鑑與推薦策略：評鑑國會議員在環境立法方面的績效，從而推薦適當之候選人參加國會議員的選舉乃是少數大規模的環保團體所運用的政治策略之一。一般而言，在華盛頓地區的環保團體，下列三種團體政治策略之運用最為成功：(1)婦女選民聯盟，雖然其關切社會問題的範圍相當廣泛，但主要貢獻仍在環境事務，尤其是有關空氣和水污染問題。(2)環境行動每年都針對國會議員在立法上的表現，予以評分，然後提出一份黑名單，稱為 Dirty Dozen，並在選舉期間大肆渲染其惡劣政績。據學者研究，

^②Kay L. Schlozman and J. T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Haper & Row, 1985), pp. 357–61.

^②J. M. Berry, *Lobbying for the People* (Princeton: Princeton University Press), p.150; Barson-Marsteller, *Washington Special Report: Communication and Congress* (Washington, D. C.: Public Affairs/Government Relation, Burson-Marsteller, 1981); Congressional Staff Journal, “Orchestrated Mail Does Influence Staff Who Says So?” *Congressional Staff Journal*, 7, pp. 2–8.

^②Samuel P. Hays, *Beauty, Health, and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955–1985* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p.465.

在一九七〇、一九七二及一九七四年該團體共提出了三十一位黑名單，其中二十四人喪失議員資格，成果可謂輝煌。(3)保育選民聯盟的任務比環境行動團體更有系統。從一九七一年起，他們依據國會議員在環境立法投票上的表現，提出一份評估議員環境立法的量表。這份量表相當週全而具公信力，經常為學者引用，並作為評估議員環境主義取向的有力指標。前述三種環保團體在選舉過程中十分積極，他們透過公正的甄選程序所推薦的候選人，向羣衆募集競選款項，以協助他們當選，這種政治與經濟結合的策略，經常容易奏效。

(三)環境訴訟策略：Richard P. Gale 曾說：對於環保團體而言，走入法庭比走上街頭更具效果^{②3}，因而訴訟策略也是環保團體的重要政治策略之一。一般言之，環境訴訟是全國性環保團體如自然資源防禦委員會、環境防禦基金會等經常運用的政治策略；它們由於財力雄厚，人才充足與具有良好的政治關係，故較能發揮環境訴訟的影響力。至於規模較小、具有特定目標與任務的地方性團體，雖然財力有限，人才不足，但仍可依據法律的授權向法院提出訴訟；這一類團體的訴訟行動相當積極，據 Laura M. Lake 的研究，在有關國家政策法、加州環境品質法、淨化空氣法與淨水法的訴訟中，約有 60% 以上是由地方性的環保團體所提出的，可見其勇於環境訴訟的精神。但是從下表中，我們同樣也發現，由於他們欠缺法律專家或律師的協助，因而所提出的公害訴訟大多數是屬於程序法的訴訟，即針對訴訟法院是否恰當、訴訟理由是否成立或訴訟要件是否符合而提出的訴訟，而非針對環境法問題本身作為訴訟標的；這類實質法的訴訟，所佔比例遠較程序法為低。事實上，由於地方性的環保團體欠缺走入法庭的經驗，因而不少團體均設法吸收律師加入該團體甚至擔任領袖，這就足以解釋何以律師經常是環保團體領導人的主要原因^{②4}。

(四)聯合策略：美國環境保護團體數目甚多，如能團結一起，形成一龐大的組織，則其影響力必然大增；因此，環保團體之間的合作乃是一項經常被利用的社會運動策略。典型的個案為一九七七年由環境防禦基金會、地球之友、Izaak Walton 聯盟、國家公園維護協會、自然資源防禦委員會、

^{②3}Richard P. Gale, "From Sit-In to Hike-In: A Comparison of the Civil Rights and Environmental Movements," in William Burch et al., eds., *Social Behavior, Natural Resources, and the Environment* (New York: Harper and Row, 1972), p. 293.

^{②4}Gale, "From Sit-In to Hike-In: A Comparison of the Civil Rights and Environmental Movements," p.294.

表一 公民環境訴訟次數（1970-1979）

法 院 判 決	公民訴訟總次數	全國性環保團體的訴訟次數	地方性環保團體的訴訟次數
程序法			
國家環境政策法	345	84 (24%)	261 (76%)
加州環境品質法	190	17 (9%)	173 (91%)
實質法			
淨水法	31	13 (42%)	18 (58%)
淨化空氣法	52	12 (23%)	40 (77%)
瀕臨絕種動物法	21	9 (43%)	12 (57%)

資料來源：Laura M. Lake, *Environmental Regulation: The Political Effects of Implementation* (New York: Praege, 1982), p.74.

自然保護協會、the Sierra 俱樂部、曠野會社、以及零人口成長團體所共同簽署的「環境議程計劃」(environmental agenda project)，他們針對當時的環境問題，依優先順序，設定處理這些問題的議程及時間表，俾供政府制定環境政策之參考。他們並且共同發表一份聯合聲明：未完成的議程 (unfinished agenda)，以作為對處理環境問題的共同政見，這種作法，相當引起注目，使決策當局不得不慎重考慮其意見。

在地方性團體方面，加州的國會議員 Philip Burton 曾倡議將國會已行之多年的環境法案如國家公園、原始森林、河流和荒地，公園管理預算及都市公園發展基金等法案結合在一起，稱為「公園桶子立法」(parks barrel legislation)，以別於「肉桶立法」(porks barrel legislation)而言，這種主張亦是源自於環保團體的聯合策略而來。

事實上，環境保護團體之所以能夠捐棄成見，有效整合團體資源，乃是因為環境保護團體的「責任專業化」之故，亦即各組織皆有各自之專門領域，故能貢獻所長，彌補所短。例如，環境政策研究所在煤礦法案中取得領導地位，全美淨化空氣聯盟 (National Clean Air Coalition) 在淨化空氣法中具重要地位；此外如專門關切曠野問題的曠野會社和 the Sierra 俱樂部，對抗水壩建築與保護河流景觀最力的國家河流保護委員會 (National Rivers Conservation Council)，關切海洋廢棄物污染的全國野生生物協會，專門對付高速公路興建的高速公路行動聯盟 (Highway Ac-

tion Coalition），主張為勞工建立管制毒性物質污染標準的環境行動與都市環境會議（Environmental Action and the Urban Environment Conference）等；這些團體由於各有其專門領域，在責任劃分上不致於衝突，故能相互合作，發揮強大的影響力。

(五)出席聽証會策略：環保團體出席聽証會可說是另一項最具影響力的策略之一。聽證會可以分為兩種方式，一為立法型的聽證，即依據環保法規或行政程序法的規定，立法機關可就某項環境問題的處理方式舉行聽証會，這一會議通常由公共資訊官員（public information officer）主持，以廣徵民意和宣導政策為主，既未對証人加以盤問，正反雙方亦不容許辯論，環保團體認為這種聽証彈性過大，因而並不十分喜好此種方式^{⑤5}。另外一種為司法型的聽証，此一方式通常由法官主持，為了解待審案件中原告和被告的不同意見，因此雙方允許辯論，亦可交互盤問証人，由於主持的法官並非是計劃的宣導者，而是獨立的行政法官，政治因素便不易影響聽証的結果。環保團體認為此種方式由於並非是諮詢性的，而是拘束性的，且相當不夠彈性，因而勢力強大的經濟性團體較不易左右聽証的內容，故為環保團體所認同^{⑤6}。

司法或審判型的聽証之所以優於立法或諮詢型的聽証，主要是因為司法或審判型的聽証對於尋找事實或政策決定十分有幫助，但立法型或諮詢性的聽証由於僅限於「通知評論」（notice-comment）的模式對於事實的澄清則未有很大的幫助。不過，由於法官不願意讓行政官員認為有司法審判干預行政裁決的嫌疑，故司法或審判型的聽証並不多見。例如，一九七八年最高法院在 *Vermont Yankee v. NRDC* 的判決中，即拒絕舉行司法聽証，因為司法聽証可能會不適當地限制行政裁決，使行政決策程序減少彈性，因而導至不公平與無效率的決策^{⑤7}。

(六)研究發展策略：對於環境問題，進行研究與討論，乃是一項相當有效的策略。早在一九六四年，the Izaak Walton 聯盟便召集一千多個環保團體，共同研討 Bridge Canyon 水壩的問題，獲得許多共同的結論與行

^{⑤5}Joseph Sax, "The Truth About NEPA," *Oklahoma Law Review*, Vol. 26 (1973), pp.239-48.

^{⑤6}Peter Woll, *Administrative law: The Informal Process* (Berkeley: University of California Press, 1963), p.22.

^{⑤7}Richard Stewart, "Vermont Yankee and the Evolution of Administrative Procedure," *Harvard Law Review*, Vol.91 (June 1978), p.1812.

動策略。同時，全國公園協會亦就水資源供給的問題，進行環境工程的分析，他們指出，Bridge Canyon 水壩的興建在經濟上是極不可行的，要求予以停工；由於其研究態度相當嚴謹，說服不少的決策官員，此案乃於一九六五年停止興建。一九七三年，一羣環保團體於華盛頓地區進行都市環境會議（Urban Environment Conference），探討工業化社會中都市工人的工作環境與都市居民的住宅與交通問題，其中特別強調環境污染對大眾健康的影響性，相當受到注目^㉙。

在地方性環保團體方面，Oregon 環境委員會是一研究取向的團體，它包含八十五個不同類型組織，成員約有二千人左右。此一組織具有專職的研究人員，專門從事環境問題的研究；他們曾協助州議會制定有關海岸地區規劃、自行車活動路線或空地稅征收等問題，並出席有關核能、木材砍伐、都市發展等的聽証會，其意見經常為 Oregon 州議會所採納執行。

另外也有若干團體從事環境資訊服務的工作，在性質上亦應歸入本類。此類團體從 Alaska 州的 Anchorage 到 Florida 州的 Winter Park 環境資訊中心，乃至於 New England 的自然資源中心，在一九七三年約有十一個。由於他們所從事者為公益性的活動，是一種非營利性組織，可以享受免稅的優待，且具有專職的職員處理事務，故功能較為完備。

最大且最先成立者為洛磯山脈環境中心（Rocky Mountain Center on Environment），這個成立於一九六八年的組織，為洛磯山脈地區的八個州提供環境資訊、生態研究、環境規劃協助等服務。

(七)示威遊行策略：環境保護團體常被一般社會人士貼上「激進主義者」的標籤，主要的原因在於他們慣用遊行示威的政治行動。Charles O. Jones 曾說：環境保護運動所呈現的特質之一為「示威民主」（demonstration democracy）^㉚。一般而言，這一策略可以分成三種不同型態：非暴力式的、封鎖妨礙式的與暴力式的示威三種^㉛。不過，環保團體經常運用者為非暴力的方式居多；第一件環境示威運動發生於一九七〇年，當時石油、化學和核能工人罷工抗議 Shell 石油公司的工作環境惡劣，影響工人的身體健康，要求公司特別改善煉油廠的空氣污染情況；他們的

^㉙CEQ, *Environmental Quality* (1973), pp. 376–378.

^㉚Charles O. Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975), pp. 139–140.

^㉛Amitai Etzioni, *Demonstration Democracy* (New York: Gordon and Breach, 1970).

抗議活動得到環保團體的支持，使該公司應允改善工作環境之要求。一九六九年，婦女選民聯盟為了爭取十億元的水污染處置經費，曾策劃一項大規模的示威遊行活動…市民淨水改革運動，在其倡導下，包括全美勞工聯合會（AFL-CIO）。共有三十八個環境保護團體、二十二位州長及二百二十二位衆議員簽名支持此一活動，結果衆議院通過六億美元的預算，參議院則完全如其所求，協調結果，最後以八億美元的預算獲得通過。

慣於運用此一策略的環保團體主要是以地區性組織與學生組織為主。地區性組織通常以某一特定的環境問題為訴求重點，向政策當局表示抗議行動之意；環保團體在這種情形下，發揮的影響力是不容忽視的。當Santa Baraba 洩油事件震驚全國之時，一羣當地公民從事「清除石油」（get oil out）的抗議活動，使石油公司非常小心應付環保團體的要求。在俄亥俄州的 Lebanon，一羣為數兩千人左右的小邁阿密團體（Little Miami）舉行保護小邁阿密河的示威活動，他們曾研究有關保護河流的法案，州議會非常重視他們的意見。在大學校園裏所成立的環保團體，雖然比較欠缺持久性，但卻是環境保護運動中，聲勢浩大的組織。在一九七〇年的地球日，學生團體在大學校園中所舉行的遊行示威活動，經常成為大眾媒體渲染的對象，如由十九所大學，成員人數在九萬人以上所組成的明尼蘇達公益研究團體（Minnesota Public Interest Research Group），針對環境問題舉行示威抗議或研究發展的活動，甚受決策當局的重視。

綜合以上所述可知，環境保護團體所運用的影響策略，最主要的有下列兩種型態：一為政治性策略，包括立法遊說、推舉候選人、環境訴訟等策略。二為社會性策略，包括聯合策略、出席聽證會、研究發展與資訊服務、示威遊行等。

叁、反環保團體之挑戰與質疑

當環境保護運動在全美各地積極展開，環境主義者透過種種行政、立法與司法上的管道企圖影響環境保護政策之際，由工業污染者所組成的反環保團體乃起而應戰，他們也一樣透過行政、立法與司法上的途徑，以企圖改變聯邦政府過份著重環境管制的現象。一九七一年七月十五日，商業部長 Maurice Stans 在全國石油委員會（National Petroleum Council）的演講會即抨擊環境標準過份嚴苛，影響經濟發展；他呼籲環境保護署的管制措施應該放慢腳步，以免戕害經濟成長。由於 Maurice Stans 乃是尼克森總統的親信，他對放鬆環境管制上的影響力上不可謂不大；如為了解決工業污染問題，由他所召集成立的全國工業污染委員會，其中五十位委

員均來自工業界，沒有任何一位大學教授或環境主義者被邀請加入該會，可見其支持發展主義的傾向。

對於工業團體而言，最佳的政治反制策略是主動攻擊，由煤業人士所組成的全國煤礦政策會議（The National Coal Policy Conference），曾向行政部門進行遊說，要求將空氣污染防治之職權轉移至內政部，但並未成功；後來他們開始向國會發動攻擊，要求修改空氣污染防治之標準及增加煤業代表比例參與標準設定的條款。他們曾將戰場移至各州及地方政府，在 New Jersey 及 Saint Louis 煤業界成功地延長二氧化硫的管制期限^⑩。

三十七家汽車公司曾組織西維吉尼亞與俄亥俄州工業委員會（West Virginia-Ohio Industry Committee），草擬一份州際空氣污染防治計劃以取得大眾的信任，他們的策略相當成功，若干計劃已在西維吉尼亞與俄亥俄州議會中順利通過^⑪。

他們也經常利用自身所擁有的雄厚資金，進行經濟性的策略，如支助成立反環境訴訟公司，專門對付環境公害的爭訟；或在選舉期間捐款支助他們所關心的候選人，這種金錢的遊戲，對於兩年一任的衆議員而言特別有效，據 Luther Carter 的研究，國會議員的競選活動經費約有 40% 來自這些廠商的資助；而接受資助的議員在一九七四年僅有七十八位，在一九七八年則高達一百五十五位^⑫。

反環保團體最經常利用的社會策略為刊登廣告、電視或廣播節目、以及召開記者招待會，儘量抨擊環保團體的缺點，陳述環境管制對整體社會的不良影響，以博取大眾的同情。

在環境年代，反環保團體攻擊環保團體的論點主要是集中在下列兩方面：

(一)環境管制對經濟的衝擊：在七十年代，環保團體和反環保團體爭辯的焦點之一為環境污染管制對於全美十四項重要污染工業及全國經濟發展究竟產生何種衝突？為了解決此一問題，環境保護署、環境品質委員會與商業部曾就此一問題共同進行一系列的研究。依研究結果，環境污染管制

^⑩J. Clarence Davies, III, *The Politics of Pollution* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1970), pp. 94-95.

^⑪U.S. Senate, Committee on Public Works, Subcommittee on Air and Water Pollution," Air Pollution: 1968," part 1, p. 30 (Statement of Fred Tucker)

^⑫Luther Carter, "Environmentalists Seek New Strategies," *Science*, Vol. 208, May 2, 1980.

對於全美十四項重要污染工業的影響是：(1)十四項重要污染工業完全不受環境管制的影響，(2)因環境管制而引起的失業問題並不如預期嚴重，原預測將喪失五萬至十二萬五千項工作，但實際上只失去一萬四千五百項。(3)工業成本在一九七二年至一九七六年間約上升 0% 至 10%。(4)四大工業包括鋼鐵、電力、石油、製紙業的清除成本預估增加十億元。至於環境污染管制對全國一九七二年至一九八〇年經濟的影響為：經濟成長率每年約下降為 1%，價格每年上升為 0.3%。據經濟學家的看法，這一影響並不嚴重，而且透過擴張性的財政與金融政策應可彌補經濟遲滯的現象。唯一具有負面後果的是美國出口產品的競爭能力將因防污成本的提高而減弱，如此一來，將使出口貿易均衡帳由七億美元的赤字擴增到十九億美元，如再加上能源危機所引起的生產成本之提高，則赤字將上升至二十億美元^④。

在環境保護署發表此一報告後，雖然大部份的國會議員與行政機關均接受其看法，但工商業的反對聲浪仍然激烈，特別是商務部長 Maurice Stans 及法律顧問 William Letson，企圖擴大環境管制對經濟的負面衝擊，但由於 Maurice Stans 的辭職，繼任者 Peter Peterson 改變作風，對於環境管制採取較溫和的態度，反環保團體的挑戰仍未獲得勝利。

(二)淨化空氣成本的負擔問題：第二波對於環保團體的攻擊主要是針對汽車工業與電力事業的淨化空氣成本問題。據白宮科學技術處 (Office of Science and Technology) 主任 Edward David 的研究，環境保護署強制汽車工業使用不合理的科技（從一九七五開始，所有的汽車應加裝足以減低污染的觸媒劑），設定過份嚴苛的空氣品質標準，無異增加汽車工業的生產成本；據環境保護署的估計，每部車的成本約為二百五十元，其中的一百五十元為裝置的成本。但科學技術處則認為環境保護署的估計太低，實際上應在五百元至八百元之間。環境保護署的決策當然引起汽車公會的反對，他們向法院提出訴訟要求法官發出禁止令，俾停止環境保護署對汽車排放廢氣檢驗所設定的嚴苛標準。哥倫比亞地區法官雖然批評環境保護署的管制標準，但仍未改變環境保護署的決定。

電力事業公司如田納西管理局、美國電力公司、南方電力公司等皆是環境保護署管制的對象，因為它們所排放的污染氣體，特別是硫化物及懸浮微粒，對空氣品質之影響甚大。環境保護署在環保團體的鼓吹下，規定凡是以燃煤和排放硫化物為主要污染源的電力事業公司應加裝特殊的清除

^④ Robert L. Sansom, *The New American Dream Machine: Toward a Simpler Lifestyle in an Environmental Age* (New York: Anchor Press, 1976), pp. 62–64.

器（scrubber）。不過，由於這一新型的技術尚未普遍流行，應用上仍有問題，故在電力事業公司的積極遊說下，福特總統乃將有關的管制標準予以延期至一九八五年，算是電力事業公司的一次勝利。

工業界積極的向政府部門遊說，通常含有經濟目的：一是要求減稅或免稅，二是希望得到財政補助。一般而言，他們在州及地方政府的方面收到很好的效果，但在聯邦政府方面則很難奏效；因為財政部與衆議院歲入委員會主席 Wilbur Mills 皆極力反對，他們認為稅制不宜比目前複雜，稅負的改變應以提高歲入為主，不宜含有其他目的，故反環保團體的此一要求並未成功。

環境保護團體成立的目的是社會性的，即以從事環境教育為目標，但其最終目的仍是政治性的，亦即希望獲得羣衆之支持，然後再運用選區資源以爭取立法者或決策者之注意，制定環境保護之法案或決策。因而，政治性的手段—遊說乃成為不可或缺的策略。但是，根據一九四六年聯邦遊說管制法（the Federal Regulation of Lobbying Act of 1946）的規定，任何從事遊說的團體必須向有關當局報告經費與活動，同時遊說團體不能申請免稅，獻金者亦不得因此要求減稅。一九五四年最高法院的判例，亦主張遊說乃是一種不可扣抵稅負的政治活動（non-tax-deductible political activity）。而環境保護團體為從事環境教育的公益性團體，這種非營利組織，依美國稅法規定，其所從事的社會教育活動是可以適用免稅之規定；the Sierra 俱樂部、自然資源公民委員會（Citizens Committee on Natural Resources）以及地球之友皆以從事社會教育活動為由，適用免稅之條款而積極進行遊說活動或環境訴訟。

不過，經濟性團體為了削弱環境保護團體的力量曾要求內地稅賦處調查此類團體的活動，一九七〇年內地稅賦處針對自然資源防禦委員會之環境訴訟提出異議，認為：「訴訟是強制性的活動，正如聯合抵制，遊行示威，抗議行動等，不應考慮為慈善的活動」，故不適用免稅之規定^{⑤5}。這一挑戰使得 the Sierra 俱樂部失去它的免稅地位，而其他環境保護團體亦遭遇相同的待遇^{⑤6}。

經濟性團體係以利益為取向的，它們代表特定的經濟利益組合，通常

^{⑤5}C. Joseph M. Petulla, *Environmental Protection in the United States* (San Francisco: San Francisco Study Center, 1987), pp. 111–112

^{⑤6}Irving M. Grant, "The Sierra Club: The Procedural Aspects of the Revocation of Its Tax Exemption," *UCLA Law Review*, 13 (1968), pp. 200–216

皆依法註冊以便從事政治遊說活動，例如美國礦業會（the American Mining Congress）、全國製造業者協會（the National Association of Manufacturers）、商業公會（the Chamber of Commerce）、畜牧業者協會（the National Woolgrowers' Association）。這些團體由於擁有固定而龐大的經費來源，因而可以聘請最好的人才為其服務，當然極易發展其政治勢力。但環境保護團體所從事者為公益性的活動，組織經費多靠募款或捐獻而來，免稅或減稅的地位對會務之發展自然十分重要。全國野生生物協會曾針對此點提出批評：代表公益的非營利團體依賴免稅來生存；現行稅法及內地稅規則使得他們苟延殘喘的生存，顯然是不公平的法律^⑦。

成立於一九七四年，加州的太平洋法律基金會（the Pacific Legal Foundation of Sacramento, CA），這一組織主要是對抗消費者與環境保護團體，諸如 the Sierra 俱樂部、環境防禦基金會、自然資源防禦委員會等；至於所挑戰的法律則包括：土地使用管制，核能電廠興建或瀕臨絕種物種法等。該組織擁有十五位律師和各科學領域專家，每年約有一百二十萬的預算，它總共曾提出一佰件訴訟案，約有 80% 進入最後判斷的階段^⑧。

據 Laura M. Lake 的研究，從一九七四至一九七八年間，電力事業團體共支持成立五個規模龐大的反環境法公司，年度預算從十五萬美元到二佰四十萬美元，財力之雄厚確實不容忽視；他們攻擊的對象為環境保護署；挑戰目標如水質標準、新空氣污染源的認定、海岸管理法州執行計畫、固體廢棄物限量管制等（表二）。

吾人皆知，環境主義者向法院提出環境訴訟是一項相當有效的策略，反環保團體為了對抗環保團體，也向法院提出反訴。通常，他們的論點主要是挑戰環境公害研究結果係依據「不完全的資訊、沒有結論的資料、或欠缺基礎的辯論」，因之環境保護署的管制多數是基於政治上的決定^⑨。由於目前的科學知識尚無法完全了解環境污染問題的因果關係，反環保團體從採取的此一策略相當有效，法院經常接受其論點，使得環境保護署無法順利進行其環境管制^⑩。例如，在水污染方面，美國鋼鐵工業研究所

⑦National Wildlife Federation, *Conservation News* (December 1. 1970), p. 15.

⑧R. Lindsey, "Tax-Exempt Foundation Formed to Help Business Fight Regulation," *New York Times*, February 12, 1978.

⑨"Environment," *Los Angeles Times*, May 28, 1980, p.2.

⑩Luther J. Carter, "Environmentalists Seek New Strategies," *Science*, Vol. 208, May 2, 1980, p.477.

表二 電力事業團體支助成立的反環境法公司

公 司	成立年度	年度預算	挑 戰 目 標
公共用水法團體	1974	\$2,300,000	水質標準
公共事業空氣管制團體	1976	2,400,000	新的空氣污源之審核
海岸管理互動委員會	1977	150,000	海岸管理法，特別是 佛羅里達州執行計畫
公共事業固體廢棄物法 團體	1977	3,500,000	公共事業固體廢棄物 限量管制
公共事業評價行動計畫	1978	2,000,000	干預公共事業評價案

資料來源：Laura M. Lake, *Environmental Regulation*, p.87.

(American Iron and Steel Institute)、美國肉業研究所 (American Meat Institute)、美國石油研究所曾以程序問題指控環境保護署的水污染標準應接受聯邦或上訴法院的司法審查；聯邦巡迴上訴法院第八分院即同意磨粉工業的控訴，認為地方法院有權審查對舊型工廠所設定的排放流標準，其他分院法官則認為排放流標準應由上訴法院審核^④。在空氣污染方面，汽車工會曾經成功地延長一九七五年的廢氣排放標準期限，而一九七七年的淨化空氣法修正條款也反映出汽車工業對空氣污染管制的影響力量。事實上，汽車工業曾指出，環境保護署對新的流動性污染源所設定的標準應比照國家環境政策法的規定，提出環境影響報告；雖此一見解未為哥倫比亞地區分院的法官所接受，但環境保護署在擬定該標準時卻不得不慎重反映工業界的意見，由此點來看，工業界的影響仍是不容忽視的。

事實上，吾人由下表（表三）中可以得知，雖然在環境年代以公民訴訟為主體的原告比例仍然最高，但自一九七六年以後此一比例有逐年下降之趨勢，而以商業團體為主體的原告，訴訟比例則有上升之趨勢，一九七八年和一九七九年的發展顯示商業團體偏好此一訴訟策略已趨於頂峯。

許多國會議員批評環境主義者的濫訴，如衆議員 Bob Jones 曾指出：環境主義者的訴訟已阻礙國會行之多年的計畫^⑤；衆議員 Jamie

④CPC International v. Train, 515 F. 2d 1032, 1975, Eighth Circuit.

⑤Richard Liroff, *A National Environmental Policy: NEPA and Its Aftermath* (Bloomington, Indiana University Press, 1976), p.191.

表三 環境公害訴訟原告比例之發展趨勢(1971-1979)

年 度	公 民	商 業	地 方 政 府	州 政 府	聯邦政府
1971	0%	0%	100%	0%	0%
1972	44	33	11	11	0
1973	54	23	8	15	0
1974	53	32	5	0	11
1975	65	12	0	12	12
1976	38	38	8	8	8
1977	32	18	0	9	41
1978	32	58	5	0	5
1979	17	50	8	8	17

資料來源：Laura M. Lake, *Environmental Regulation*.

Whitten 亦指控環境主義者「不以保護與改進環境為滿足，而一味地反對變遷」^{④3}。

在一九七四和一九七九年能源危機之時，經濟性團體曾成功地遊說國會，使若干計畫能夠取得豁免權，避免環境法規的管制；這些成功的案例說明了在經濟不景氣之時，環境保護的重要性是容易被人忽視的：

(一)阿拉斯加油管計畫：第一件取得豁免權的案例為一九七四年國會所通過的阿拉斯加油管計畫。實際上這一計畫曾因油管路線與設計問題遭致環境主義者的訴訟而延擱多年^{④4}。在第一次能源危機發生之際，國會並未選擇較為經濟且不破壞生態的路線，反而選定一般人認為經濟效益最差的路線；同時，油管需歷經多年才能完成，該計畫之獲得通過對於當時所發生的能源危機並無立即的緩和作用；因而，該計畫便無充份的理由可以取得豁免權。

(二)聯邦能源分配法：此一法案主要是規範聯邦政府在能源危機狀態可以行使有關能源設施的緊急配置權，依此，它可以不顧州與地方政府的反對，獨斷地決定設置發電廠之地點及發電廠之規模。例如，聯邦政府曾命令 New England 地區各州的發電廠改用煤碳，而不用石油發電。諸如此類的規定可以已威脅到州權的獨立性。

^{④3}Ibid, p.51.

^{④4}Richard Liroff, "The Council on Environmental Quality: The Need to Take a Second Look," *Natural Resources Journal*, Vol. 16 (Spring 1976), pp.357-362.

(三)Tellico 水壩計畫：環境主義者曾針對 Tellico 水壩的興建提出環境訴訟，所持的理由有二：第一、在該區有一種受到瀕臨絕種動物法保護的稀有動物：行動快速的蝸牛，水壩的建築將威脅它的生存；第二、從經濟觀點來看，水壩的建築將淹沒廣大的玉米田，並無實質的益處。前述第二項的主張，其實涉及計畫的成本利益分析的問題，而一般人對此點的看法又是見人見智，環境主義者的辯詞自不易被接納；因而，前述第一項的主張乃成為左右訴訟成敗的關鍵，不過，一九七九年，環境主義者之論點未被接受，國會仍通過 Tellico 水壩的興建，主要原因乃在應付能源危機^⑮。

(四)Sohio 油管計畫：Sohio 油管計畫是因應能源危機而擬議的計畫，依規定該計畫應先通過加州環境管制當局的審核通過，由於環境影響評估的程序冗長，時間上頗不經濟，俄亥俄標準石油公司（Standard of Ohio）乃宣佈放棄此一計畫，以其在管制過程上，已失去利得性。加州空氣資源局（State Air Resources Board）事實上並未反對 Sohio 油管計畫，惟一的條件為必須接受該局所提出的空氣污染減少方案^⑯。當俄亥俄標準石油公司的宣佈傳到華府之時，卡特總統頗為失望，因為該計畫為其所提出的重要能源方案之一。在卡特的推動下，國會特別同意該計畫可以不受到聯邦、州、地方政府乃至公民訴訟的牽絆，其所豁免的範圍至大；不過，這些優厚的條件並未吸引其興趣，俄亥俄標準石油公司仍決定不予重新考慮計畫的可行性。

(五)能源動員委員會：能源動員委員會（Energy Mobilization Board）的建立代表卡特政府推展能源計畫的具體建制化行動。這一單位係由三位委員組成，負責能源計畫的設計，它所提出的能源計畫不僅具有最高優先性，同時它也有權排除聯邦與州政府的管制程序，設定能源計畫的時間表；為了加速能源計畫的進行，必要之時，它還可以凍結聯邦與州政府環保法律的限制^⑰。對於卡特總統的此一建制計畫，最反對者莫過於

^⑮Luther Carter, "Lessons from the Snail Darter Sage," *Science*, Vol. 203 (February 23, 1979), p.730.

^⑯Paul Houston, "House Panel Adds Approval to Bill Speeding Sohio Line," *Los Angeles Times*, (May 2, 1979), p.1; Richard Bergholz, "Sohio: Study in Interplay of Business, Government," *Los Angeles Times*, (April 16, 1979), pp.1, 18-20.

^⑰Ann Pelham, "Controversy Abounds Over Authority of the Proposed Energy Mobilization Board," *Congressional Quarterly* (September 29 1979), pp. 2134-39; Julian Wolpert, "Regressive Siting of Public Facilities," *Natural Resources Journal*, Vol. 16 (January 1976), pp. 103-115.

各州政府，如 Colorado 州州長 Richard Lamm 曾指出，國會如果採取此項行動，將會引起西部各州州長提出許多的環境訴訟^{④8}；Utah 州州長 Scott Matheson 亦指陳：各州並不願意成為聯邦政府的分支機構^{④9}。卡特總統的能源動員委員會建制計畫，最初為國會參眾兩院所同意，但在衆院所舉行的協調兩院法案之聯席會議上，由於雷根與環境主義者的聯合而以極接近的票數遭致否決^{⑤0}。

以上五項案例的發生，顯示三種不同意義：第一、從社會層面來說，經濟不景氣的時候，並不是進行環境保護運動的有利時機，環境主義者如欲在此時發揮社會輿論功能，似應針對經濟政策的政治合法性作為攻擊的焦點，如破壞州權獨立性、未按正當程序行使公權力等。第二、從經濟層面來說，前述五項行動也反映了一項事實：當經濟情況不景氣之時，環境保護政策是可以被犧牲的，經濟政策的優先性是高於環境保護政策；影響環境保護政策在美國國家政策中的地位之重要變數為「經濟狀況」。第三、從政治層面來說，前述五項行動不僅欠缺政治上的合法性，破壞正當程序的行使與州權的發展，同時，也形成一種集中化與專斷式的決策型態，這一模式遠比分權化決策制定模式更無效率、無效果^{⑤1}。

結論：環保團體定位問題的重估

根據前述各節，吾人已就環境保護團體的型態與功能，其所擁有的社會、經濟與政治資源和活動，以及其影響環境政策的策略，一一加以說明；同時，吾人亦指出，在影響環境政策的過程中，反環保團體如何在理論與行動上加以反抗。

^{④8} Robert A. Rosenblatt, "Senate OKs Carter Energy Board Plan," *Los Angeles Times*, (October 5, 1979), pp. 1, 12; Luther Carter, "Environmentalists Chide Carter," *Science*, Vol. 205, (August 3, 1979), p.471.

^{④9} Gary Shaw, "Western Governors Will Meet Carter, Ask Bigger Voice in the US Energy Policy," *Los Angeles Times* (October 5, 1979), p. 12.

^{⑤0} Ann Pelham, "House Shelves Energy Mobilization Board," *Congressional Quarterly* (June 28, 1980), pp. 1970-92; Steven Rattner, "U.S. and States Dispute Responsibility for Regulation," *New York Times* (June 3, 1979), p.16.

^{⑤1} Martin Landau, "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap," *Public Administration Review*, Vol. 29, No.4 (July. August 1969), pp. 346-58.

環境保護團體雖然有不少社會、經濟與政治方面的資源，從事社會、經濟與政治的活動，但仍存在若干問題，構成它在政策發展上的障礙。一般而言，它所存在的問題主要有下列幾方面：

(1)會員的組織與整合問題：環保團體的類型相當之多，而會員人數亦逐日增加，在會員人數漸多的情形下，如何有效地加強成員的向心力乃是一重要問題。加強成員的向心力必須從領導者著手，領導者可以透過組織訓練活動來加強會員的參與感。但事實上，環保團體的領導者皆由知名人士兼任，其工作之繁忙，不可言喻，除了偶而出現在若干重要場合外，根本無暇經常舉辦此類活動，以加強會員的認同感。故如何透過團體領導以整合環保團體成員的向心力乃是一個重要的問題。

(2)團體活動經費問題：環保團體有半數以上的經費係來自會費，但這項收入甚不穩定，據調查，環保團體的會員更迭率為 37%，過份依賴此項收入的團體，其活動經費便成問題。聯邦或其他機關的補助亦為環保團體的經費來源之一，但該項經費之申請要件，通常限制較嚴，僅能就從事環境教育課程或廢物利用計畫等項目進行經費補助，對未從事此類活動的團體而言，無疑地喪失經費來源。至於以減稅或免稅來吸引人民的捐款，誠如第一節所述，不斷遭到反環保團體的對抗，而使國內稅賦處採取更謹慎的態度來處理，因而此一非營利地位之取得亦甚困難。由此看來，環保團體的經費的確是一大問題。

(3)環保團體會員的成份問題：環保團體之成員，一般而言，多以中上階級的白人為主，未能吸收下層階級的人，此一問題，無形中降低其影響力之廣度與深度。據全美自願行動中心，在一九七二年所作的調查，約有 98% 的成員為白人，而且多數受過良好的教育，59% 的人具學士或碩士學位，職業方面則以專門技術、科學研究或管理類別為主，約占 43%；而在家庭所得方面，約有半數以上是屬於高所得階層^{⑤2}。環保運動是一普遍化的全面性運動，參與的成員自然不應以中上階級的人士為限，此一調查結果顯示，環保團體亟應擴大羣衆基礎，才能增加其影響力。

(4)環保團體之類別與數目甚多，但能夠長期生存下去而不至被淘汰者卻為數有限，其原因除上述組織與財政上的因素外，訴求議題的性質與時效性亦為重要的決定因素，這對於草根性環保團體而言，尤其正確。不少草根性團體係依據某一特定的環保問題而組成的，當該問題獲得解決，或另有聲勢更為龐大的環保團體代為發言，這類草根性團體立刻消聲匿跡，

^{⑤2}Wengert, *Natural Resources and the Political Struggle*, p. 708.

遭至解組的命運。因而這一類團體的生命並不長久，隨著外在情勢的變化或問題性質的改變，團體的向心力便有逐漸解體的現象，James Q. Wilson 即曾指出：以抗爭為目的的地方性團體很少維持長久^⑬。

(5) 環境主義者雖然是社會變遷的強烈支持者，但在美國政黨政治舞台上卻始終未組成有力的政黨。這不僅是因為由環境主義者所組織的環境保護團體缺乏嚴密的組織，嚴謹的紀律，固定的政治領導人以及有效率的領導幹部，而且在政治舞台上亦沒有可以劃清界限的政治對手，缺乏選民一貫而長期的支持。一般而言，環境主義者對於他們是否應投入選戰，組織政黨有相當大的爭論，不過，反對的聲浪似有大過肯定呼聲之趨勢，不少的領導團體積極從事下列三方面的工作：(A)短程計畫上，對政府不斷施加壓力，解決具有現行危機性的環境問題；(B)中程計畫上，設法影響國會制定有關環境保護法及其管制規定；(C)長程計畫上，從事廣泛的環境教育工作，俾能從根本上改變人民對環境的使用態度。

環境保護團體雖有前述的若干問題，構成其在政策發展上的瓶頸，但一般而言，仍有下列結構與功能上的優點，足以強化其在政治過程中的影響力，值得加以申述：

第一、在組織方面，環境保護團體之素質相當高，並非是一羣污合之衆；在七十年代，不少專職的科學家、律師、經濟學家、政策分析家等皆為環境保護團體工作。他們不僅研究問題、訓練會員，同時也出席聽証、參與遊說與進行法律訴訟，對環境保護政策產生很大的作用。Environmental Forum 雜誌曾訪問八十位華盛頓地區高級政策制定官員，他們一致認為環境保護團為環境保護政策過程中「最具影響力、最有效、最值得尊敬與最有信譽的」團體，如以影響程度來看，評價最高的為自然資源防禦委員會，其次為全國野生生物協會、保育基金會、環境防禦基金會、全美 Audubon 會社、婦女選民聯盟、全國林產協會（National Forest Products Association）、美國石油研究所以及 the Sierra 俱樂部^⑭。

以全國野生生物協會為例，為了提高行政能力，在一九七八年曾徵選籌募基金專家、組織策略專家、政治行動專家以強化其影響力。保育選民聯盟為了散佈有關環境政策的資訊，以鼓勵或鼓動選民投票支持環境主義

^⑬Clem L. Zinger, Richard Dalsemer, and Helen Magargle, *Environmental Volunteers in America*, prepared by the National Center for Voluntary Action for the EPA under grant No. R801243.

^⑭James Q. Wilson, *Political Organization* (New York: Basic Books, 1973), p.295.

傾向較強的候選人，曾招募受過訓練的羣衆運動專家⁵⁵。這些專門人才加入環保團體，使得其成員素質逐漸提高。

第二、在行政方面，環境保護團體之管理能力亦逐漸提高，得以有效地與快速地動員全體會員及社會民衆之力量。他們不僅以直接郵遞來聯絡會員及支持者，同時也在若干環境教育計畫與環境管理技術上相互學習合作，以強大其聲勢。事實上許多環境保護團體已將每一國會選區中活動積極份子和會員名單建成電腦檔案，俾在國會制定重要法案之前，能夠動員他們的力量，以設法左右國會議員之立法取向。一九八五年，全美十大環境保護團體即曾共同發表一政策主張…未來環境議程（an environmental agenda for the future），相當引起環境保護署之注意。除了全國性的環境保護團體之間相互合作之外，地方性的團體亦經常一起行動以壯大聲勢，例如，Ohio 環境委員會與 Oregon 環境委員會即約定在議會會期開始之時，同時進行遊說、散發議員對法案的投票紀錄與會員通訊，相當引起注意。此外，不同政策性質的團體亦相互交換經驗，如 Wisconsin 州的沼澤地協會（Wetlands Association）、Montana 州曠野協會（Wilderness Association）以及 Pennsylvania 州的對抗核能環境聯盟（Environmental Coalition Against Nuclear Power）即是⁵⁶。

第三、在政治層面上，政策機關本身的制度變革與決策者決策態度之改變，也提升環境保護團體之影響力。以態度最為保守的法院來說，一九六〇年以前環境保護團體若非以身體或財產之損害作為起訴理由，法官根本不認同其訴訟立場；但一九七〇年之後，法官之態度有顯著改變，不僅承認其訴訟權利，同時對於尚未發生的「潛在損害」（potential damage），亦可作為聲請救濟之理由。在立法機關方面，許多環保法律皆規定民衆有權利出席聽証會，提出不同意見，以供政府參考。至於行政機關方面，若干機關甚至准許民衆對行政機關之決定提出異議，聲請司法救濟，環境影響評估之實施即是一例。在此種情形下，再配合素質人才之運作及分工合作之關係，例如科學家負責環境問題的研究，政策分析家負責政策的評估，律師負責訴訟案之審理，遊說專家則設法說服國會議員。這些因素的相互作用使得環境保護團體更具强大之影響力。

第四、在社會層面方面，無可否認地，環境保護團體具有相當的能力

⁵⁵Petulla, *Environmental Protection in the United States*, pp.122–123.

⁵⁶The Sierra Club, *National News Report*; National Wildlife Federation, *Conservation Report: Annual Report*, League of Conservation Voters.

來動員民意及傳播媒體。環境保護團體如何創造一有利於其自身的民意環境？妥善運用傳播媒體的報導乃是其成功之鑰。事實上，許多公害污染事件在環境保護團體公共關係專家的策劃下，污染者往往成為衆矢之的，迫使其對公害污染所造成的損害負完全責任。例如 Love Canal 事件，廣播電視不僅報導有關的新聞，甚至以「Lois Gibbs and the Love Canal」的劇名出現在著名的戲劇節目上，如此一來相當吸引民衆對此一問題的注意，無形中有助於提升環境意識。

第五、在經濟層面方面，雖然環境保護團體並不似經濟取向團體那樣具有雄厚的財力，但規模較大、組織健全的環境保護團體仍然擁有足夠的財力進行公益性的運動，這是以若干環保團體具有長達八、九十年的歷史而不至於遭到解體的命運。一般而言，環境保護團體的會員相當之多，會費的收取固為其既定的財務來源，而會員的捐助也是非常重要的來源，事實上，能夠參與公益性活動的環境主義皆非吝嗇之徒，因而他們的募款活動亦往往產生豐碩的結果。此外，環境保護團體本身也從事出版的工作，書籍與雜誌的出版收入，對於環境主義者而言亦不無小補。而最重要的莫過於免稅的特權，這一地位的取得可以減輕不少的負擔，不過，這僅限於不從事遊說或助選等政治性活動的非營利性團體而言，否則仍然需要依據稅法來繳稅。

第六、在參政態度上，環境保護團體逐漸有能力解決實質技術問題，擺脫情緒化、非理性的傾向。當環境運動在全美各地展開之時，由於過激的抗議示威行動偶有所聞，且其訴求相當情緒，因而不少人認為環境運動是一種「全國性的歇斯底里症」(national hysteria)。不過，許多環境保護團體的領導者深知若欲影響決策階層與社會輿論，在議題的訴求上，應作深度而理性的探討。環境政策研究中心、環境行動、環境防禦基金會和自然資源防禦委員會即是在此背景下而成立的。這些團體的基本特色即在於針對環境問題提出實際可行的對策，例如他們對於空氣污染的控制技術、廢棄物處理法或環境問題解決方案的研擬皆有獨特的見解；而這些看法亦經常成為行政、立法或司法部門決策的參考。

綜合前述論點，吾人可以發現：在環境政策制定過程中，環境保護團體的影響力是不容忽視的。透過中央與地方雙重的組織網，不同團體間的合作計畫，高度技巧性的遊說策略以及選區人民的支持，環境保護團體似更有機會影響環境保護立法過程。C. H. Enloe 曾指出：對於美國污染政治之研究，應特別注意由國會委員會，行政機關與特殊利益團體所組成的「次級政府」(subgovernment)。他以「森林次級政府」為例，說明參

衆議院農業委員會、美國農業部所屬之森林服務處、以 the Sierra 俱樂部、自然資源防禦委員會與全國林產協會等利益團體三者在森林政策制定過程中的互動^⑦；可見，作為次級政府之一的環境保護團體確有其不可忽視的影響力。

^⑦ Samuel Hays, *Beauty, Health and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955–1985*, pp. 63–64.

A Study of Influence of Environmental Groups on Environmental Protection Policy: The American Experience

Chang-Tay Chiou

ABSTRACT

Environmental groups play a significant role in environmental policy-making process. This essay based on theories of interest groups attempts to analyze the impact of environmental groups on environmental policy. Four interrelated questions are discussed:(1)the types, resources, and functions of environmental groups,(2)the "green" activities environmentalists hold in accessing to the environmental policy-making agency,(3)the strategies they adopt to influence environmental policy-making and implementation, and(4)the challenges and responses of anti-environmental groups on environmental movements. The completion of this task helps us to infer the impact of interest groups on policy making process through the case study of environmental groups.

