

# 褐地社區修復式環境正義的興起、 實作、與條件——美國南卡州斯巴 坦堡社區重建政策之個案分析

李翠萍\*

## 《摘要》

本研究透過深度訪談、歷史文件資料分析、與在地觀察，從美國南卡羅來納州斯巴坦堡一個典型環境不正義社區的重建過程，剖析修復概念如何在主流的報應正義與賠償正義中興起並付諸實作，藉此探討在環境不正義社區中實踐修復概念的支持條件。本文基於修復式環境正義的定義發展三個觀察修復概念實作的面向，分別是受害者的傷害與需求如何被重視、利害關係者導正社區中環境不正義的責任感如何啟發、以及利害關係者的溝通參與如何被強調。研究發現，在集體訴訟求償條件不佳的情況下，修復式環境正義觀點成為社區在集體訴訟與社區福祉之間的權衡選擇。然而修復導向的觀點之所以能於斯巴坦堡褐地社區逐步實踐，有著社會、政治、與法律面的支持條件。社會面的條件包括在地非營利組織與意見領袖、基督教信仰、與非裔傳統鄰里互助文化；政治面的條件包括社區政治參與的提升、網絡連結與口碑效應、與迫使公部門積極參與的策略；法律面的支持條件則是集體訴訟求償條件不佳與利於褐地重建的法規訂定。

[關鍵詞]：修復式環境正義、褐地重建政策、環境治理、環境政治、社區再生

---

投稿日期：106年8月28日；接受刊登日期：107年7月28日。

\* 李翠萍為國立中正大學政治學系教授，e-mail: tsueyping.lee@gmail.com。

## 壹、前言

工業發展雖為人類帶來經濟的榮景，但環境成本卻不成比例集中於少數群體，形成環境不正義的現象。污染受益者的歡呼常伴隨著受害者的呻吟，後者若「有幸」獲得賠償，就被認為爭取到遲來的正義。然而，許多污染者仍伺機犯錯，即使一再支付賠償金或和解金卻屹立不搖，<sup>1</sup> 而受害者獲得賠償之後大都無法回復以往的生活，甚至社區污染遲遲無法清除，<sup>2</sup> 這讓人不禁質疑，純粹的「報應正義」（retributive justice）或「賠償正義」（compensatory justice），是否是工業污染最好的結局？

近年來，「修復正義」（restorative justice）的概念出現於褐地社區，強調正義應該是讓加害者、受害者、與社群復原，不論是經由懲罰加害者、賠償受害者、或相互合作，「修復」才是重點，而褐地重建就是為了這個目的。然而，要成就此事，受害者需要不再只專注於報應或賠償，還要與污染者之間建立共同修復的共識，這些實屬不易。不僅如此，重建褐地社區牽涉面向廣泛，諸如相關法令的修改、財力與物力資源的提供、社區居民的參與支持、開發商的開發意願等，每一個

---

<sup>1</sup> 例如，2010年「墨西哥灣」（Gulf of Mexico）油井爆炸漏油事件肇事者「英國石油公司」（British Petroleum），就在各地因環境犯罪被判有罪與巨額罰款，或是與受害者協議賠償（Langford, 2013; NBC News, 2008; South Coast Air Quality Management District, 2005; Taylor, 2009; US EPA, 1999; Verkaik, 2006）。英國石油公司並非特例，其他如「印度波帕爾」（Bhopal, India）毒氣外洩事件的「聯合碳化物公司」（Union Carbide Corporation），「加州辛克利」（Hinkley, California）六價鉻水污染罪魁禍首「太平洋瓦斯與電力公司」（Pacific Gas and Electric Company），或是導致紐約州「哈德森河」（Hudson River）多氯聯苯污染的「奇異電子公司」（General Electric）等，都不斷地在世界各地留下嚴重的污染紀錄。

<sup>2</sup> 以前註加州辛克利的六價鉻水污染為例，太平洋瓦斯與電力公司在1996年與集體興訟的居民達成了天價和解金3億3千3百萬美元，但該筆和解金在支付了40%的律師費用之後，再分給650名原告，基於連受害者都不知道的祕密計算方式，每個原告所獲得的和解金不同，有些原告非常訝異他們只獲得不到10萬美元（Sharp, 2000）。再者，和解達成後15年，該地又躍上新聞版面，因為六價鉻已被證實污染蔓延。目前，辛克利被形容成是一座鬼城，大部分居民已搬離，而留居者則繼續飽受致癌污染的威脅，因為污染整治成功之日遙遙無期（Esquivel, 2015）。當然，辛克利絕非特殊個案，Wheatley（1997）研究加拿大三個受到工業污染而影響社會文化與生活模式的原住民部落，發現部落在收到賠償之後，相同的社會問題持續存在。

環節都會影響重建成效。以我國污染土地再利用的現況而言，雖然環保署試圖建置相關制度，但目前仍以土壤及地下水污染整治法（簡稱土污法）為制度基礎，然該法旨在污染整治，而非褐地重建，因此若有污染土地再利用計畫，只能透過該法第十七條第二項，以個案向環保署提出申請。但由於仍缺乏配套法令，因此污染區居民、開發商、地方政府單位等利害關係者，尚未有相關準則可依循。從環保署近年的專案成果報告可以看出，<sup>3</sup> 土污基管會正努力吸取各國褐地重建經驗，藉以規劃適合我國的污染土地活化制度。

本研究的觀察對象是美國「南卡羅來納州（以下簡稱南卡州）斯巴坦堡」（Spartanburg, South Carolina）的「阿克萊特」（Arkwright）與「森林公園」（Forest Park），此處是典型的環境不正義社區，居民在飽受工業污染之苦後，由社區啟動褐地重建，而今成為美國污染區再生的典範。本研究透過與當地居民、政府官員、私人與非營利組織等共 15 位受訪者的訪談與互動，以及從當地公共圖書館獲得約 600 頁歷史文件的分析，試圖了解修復概念如何在主流的報應正義與賠償正義中興起，以及利害關係者如何透過實務操作來實踐修復概念，並探索個案獨特性的支持條件。本文首先檢閱以社區參與為基礎的褐地重建個案研究，梳理社區參與對褐地重建的重要性，以及社區特質對褐地重建成效的影響。其次釐清修復正義與修復式環境正義兩個概念，由於修復正義應用至環境污染議題上的歷史不長，尚未有明確定義，因此本文將為其修剪出較具體的定義，以貢獻相關討論。在介紹個案與研究方法之後，本文先分析修復概念在社區中的興起，再基於修復式環境正義的觀察面向檢視修復概念的實作，並從中爬梳實踐修復概念的支持條件，藉此檢視修復正義在其他褐地社區的適用性與可能面對的挑戰，期望能提供我國污染土地再利用政策制定的參考。

## 貳、以社區參與為基礎的褐地重建

受污染社區參與重建過程，不但有助於提升居民對重建結果的接受度，也被認為是矯正環境不正義的必要過程。Davies（1999）比較三個褐地重建個案後發現，當居民所提之訴求被地方政府採納得越多，其對褐地重建成果會越滿意。Letang

---

<sup>3</sup> 行政院環保署環保專案成果報告資訊系統 <https://epq.epa.gov.tw/Default.aspx>，其中有陳列過去十幾年污染土地再利用的相關研究專案報告，檢閱日期：2018 年 2 月 6 日。

(2017)的個案研究也發現，那些在褐地重建決策過程中越感覺受到忽視的居民，越不願意接受重建的結果。Harton (2008)從環境正義的視角檢視印地安納州的褐地重建政策，認為該州政策並不重視民眾參與，這將嚴重影響褐地重建在矯正環境不正義上的成效。而 Letang (2017)也認為，要藉由褐地重建追求環境正義，居民參與是不可或缺的。

社區參與雖然重要，但社區特質本身卻影響著褐地重建的結果。從許多個案研究中可以歸納出褐地社區的特質，包括高比例的少數族群或低收入人口、相對較低的教育程度、低迷的經濟活動、頹圯的房舍、低房價、高犯罪率、高環境風險、政府長期漠視社區福祉、居民對政府與企業的不信任等 (Davies, 1999; Ellerbusch, 2006: 562-563; Greenberg & Lewis, 2000: 2503; Letang, 2017: 84)，而這些特質會影響居民對於社區未來的期望。例如，一個針對紐澤西州西班牙裔褐地社區重建計畫的研究發現，頹圯的房舍與高犯罪率，是社區居民常態性的壓力源，因此，居民會偏好能直接受惠的計畫，例如興建住宅或社區娛樂中心，而非引進大型工商業計畫 (Greenberg & Lewis, 2000: 2503)。Moore (2008)更直接建議利用整治後的褐地來興建運動設施，不但有利於民眾健康，也能保留乾淨的綠地作為其他用途，如此較能得到民眾支持。

社區特質也會影響居民的實質參與，例如較低的教育程度，或是為了維生而疲於奔命，都會影響其學習相關知識的能力、精力、與時間。一個針對紐澤西州三個污染個案的研究發現，代表社區參與協商的居民，在缺乏專業知識參與討論與進行判斷的情況下，其參與的有效性頗受質疑 (Letang, 2017: 83)。因此，在弱勢社區居民之前，專家或決策者容易產生專業的傲慢，直到居民抗議才會稍作改變 (Letang, 2017: 85)。而為了強調社區參與褐地重建必須具有實質意義，Solitare (2005)曾提出有意義之社區參與的先決條件，並於 2012 年進一步主張，培養「社區發展公司」(Community Development Coporation)的能力是促進民眾有意義參與的有效途徑 (Solitare & Lowrie, 2012)。

缺乏信任對於褐地重建也是一個難以跨越的障礙。長期被漠視的社區居民並不相信政府會以社區的利益為重，而且他們對於開發商的信任更低，認為企業凡事只為牟利，而這些不信任的態度當然無利於彼此的協調合作 (Letang, 2017: 84, 88)。其實，開發商也不見得有興趣投資褐地，畢竟污染整治成本很高，利潤較難明確掌握 (Harton, 2008: 215-216)。

褐地社區能否獲得重建機會，會受到社區參與以外的因素影響，例如重建計畫

能否活絡地方經濟、是否政治正確、以及社區的政治實力等等。一個針對威斯康辛州與明尼蘇達州的研究發現，相較於強調提高就業機會或地方稅收的褐地重建計畫，那種單純將褐地轉變為綠地的計畫，顯然較無競爭力與吸引力（Siikamäki & Wernstedt, 2008）。Otuska、Dixon 與 Abe（2013: 38）也發現，英國與日本在經濟不景氣時，皆會以能夠刺激地方經濟與活絡地方就業機會的褐地為優先整治對象。此外，政治因素也被發現是影響褐地重建的要素，例如地方政府的政治考量（Gute & Taylor, 2006: 543）、政黨傾向與資源（Dull & Wernstedt, 2010）等。一個針對蘇聯解體後的中、東歐國家所進行的研究發現，不同國家對於褐地議題的重視程度，與其人口密度、土地的可獲得性、污染嚴重程度、政治情況、社會政策、傳統等等都有相關（Pippin, 2009: 617）。

從先行文獻可知，社區參與對於扭轉環境不正義的褐地重建具有形式上與實質上的意義，但褐地重建計畫牽涉多元的利害關係，不同個案的成功要素也不盡相同，本研究期望能在褐地重建要素的探討上，與先行研究對話，並貢獻相關知識之累積。

## 參、修復正義與修復式環境正義

### 一、修復正義的來源與定義

修復正義一詞可追溯至 Schrey、Walz 與 Whitehouse 所著的《正義與法律的聖經教義》（*The Biblical Doctrine of Justice and Law*, 1955）。此書在闡述基督教義裡正義與愛的關聯時，提到一種法律無法達到的正義，即透過內在的轉變而治癒創傷，即從耶穌基督裡可以看到的修復正義（Schrey, Walz, & Whitehouse, 1955: 182-183, 轉引自 Van Ness & Strong, 2010: 22 註腳）。直到 1970 年代，論者認為，既有的司法體系只關注犯罪行為的結果，並以此來判定處罰與賠償程度，而未積極考慮受害者（甚至加害者）的復原，自此修復正義開始出現在犯罪學領域裡（Gavrielides, 2011: 1-2），並逐漸擴散至北美、西歐、紐西蘭、澳洲，而聯合國於 2002 年正式將修復正義的原則列入議程，鼓勵會員國將此精神融入司法體系中（Larsen, 2014: 1）。雖然修復正義在犯罪學領域發展之初，確實意圖取代報應正義，但在被誤認為是試圖幫加害者解套之後，逐漸發展出與報應正義並存之路（Gavrielides, 2011: 12-13）。

修復正義中的修復一詞，原文是 *restorative*，根據牛津字典的解釋，該字是由 *restore* 而來，即經過修補而恢復到原來的狀態。<sup>4</sup> 修復正義的定義與目的，發展至今受到政治哲學、社會、文化等各方思潮發展的影響，所以尚無定論，雖然修復正義是以修理與復原為主要訴求，並聚焦於受害者的需求上，但在目的、立場、以及理論來源上，仍可看到分歧 (Basemore & Walgrave, 1999: 45-46)。相關文獻普遍引用 Marshall (1999: 5) 的定義：「修復正義是犯罪利害關係者共同決定如何處理犯罪導致之後果與影響的一種過程。」他認為修復正義的主要目的是關注受害者在物質、財務、情緒、與社會上的需求，並試圖減少加害者的再度犯罪、讓加害者為其所造成的傷害負起積極的責任、創造一個可以支持修復治療受害者與加害者兩方的社群環境、並避免司法體系與相關成本的無限擴張 (Marshall, 1999: 6)。全球修復正義潮流領導人物之一的澳洲犯罪學家 Braithwaite (2004: 28) 認為：「修復正義是受到不正義所影響的利害關係者，有機會共同討論他們所受的影響並決定如何修補傷害的一種過程。」在此過程中，修復正義就是要修復受害者、加害者、以及社群，而其核心要素就是治癒、相互尊重的對話、改過自新、關懷與參與的社群、負起責任、痛悔自責、道歉、與原諒 (Braithwaite, 2000: 292-293)。美國犯罪學者 Howard Zehr (2002: 37) 認為：「修復正義是盡可能讓特定犯罪的利害關係者參與並共同確認與處理傷害、需求、與義務的一種過程，以達到治癒並盡可能矯正至對的方向。」從前述定義中，至少可以看到幾個達到修復目的的要素，分別是以受害者為關注核心、修復的責任、以及參與修復過程，Zehr (2002: 21-23) 將其整合為修復正義的「三柱」(three pillars)，分別是「傷害與需求」(harms and needs)、「導正的義務」(obligations to put right) 與「利害關係者的參與投入」(engagement of stakeholders)。

## 二、修復式環境正義的定義

把修復的概念應用於環境正義，是近十年的事，而提到「修復式環境正義」(restorative environmental justice) 一詞的研究論文，數量更是有限，其中又分兩類，一類是將修復正義視為環境正義的補充，強調修復正義的某些核心價值有利於環境正義的達成；另一類則試圖利用修復正義的實務技術來矯治現有制度中的環境

---

<sup>4</sup> 取自牛津字典網路版 <https://en.oxforddictionaries.com/definition/restore>，檢閱日期：2018年2月6日。

不正義。

第一類研究認為，修復正義所強調的參與、溝通、課責、與和解，能平衡環境正義對環境成本與利益分配的過度聚焦。Robinson（2008）認為，若只聚焦分配，無法解決深植於制度中的各種種族、性別、與社會階層的偏見或歧視。因此，修復正義的溝通與參與，可以幫助形塑較符合正義的政治制度，即透過受害者的見證與社區參與的力量來定義正義，以彌補肯認不足的缺憾。Dorsey（2009）則專注於修復正義中對於義務的強調，認為要在褐地社區追求環境正義，需要利害關係者相互尊重，願意為自己的行為負責並採取行動。因此，社區需要負起責任，社區組織需要採取行動，透過與公、私部門的合作來動員社區參與褐地重建。Figueroa 與 Waitt（2010）、Weisman（2012），則將和解的概念擴展至人類與大自然之間的和解，主張二者應基於平等的位置，追求彼此之間的正確關係。

第二類的研究是將修復正義視為一種矯正環境不正義的技術。例如 Conrad（2011, 2015）利用修復式環境正義的模型，檢視聯邦政府的監獄矯治計畫，發現由受刑人參與電子垃圾回收的計畫潛藏著嚴重的不正義，因為受刑人過度暴露於各種有毒化學物質中。該研究聚焦於受刑人在情緒與關係上的創傷，建議利用道歉、和解、對談等技術，來促成受刑人參與該計畫的轉型。

承上，幾乎所有研究都將修復正義視為環境正義的補充。基本上，修復式環境正義的前提，是環境不正義已經存在，而修復正義就是為了矯治不正義的現象。值得注意的是，這些文獻並沒有碰觸修復正義中所強調的治癒，或許治癒的理想在工業污染中陳義過高，或是對於受害者而言若能與污染者之間達成情緒上的和解已屬不易，因此不必特別強調全然的復原。在此，為符合本研究主旨，修復式環境正義需要一個較為具體的定義。基於既有文獻對於該詞的使用方式，以及筆者對於環境正義與修復正義二者實質意涵的了解，本文將修復式環境正義定義為一種「意圖矯正環境不正義所秉持的修復觀點」，而基於此觀點的實務操作，就是「以受害者的傷害與需求為核心，透過利害關係者的溝通與參與，提升對於修復的責任感，以共同導正環境成本與利益分配不公的現象。」

### 三、分析架構：檢視修復觀點如何付諸實作

基於前述定義，本文從三個面向檢視修復觀點在褐地社區的實作。

#### （一）受害者的傷害與需求如何被重視？

污染受害者所受的傷害與衍生的需求，有些能見度較高，例如維持基本生活的

經濟條件下降、待業狀況嚴重、對於醫療服務的需求等等（Lee, Yang, & Tung, 2009），這些大都會透過特定的計算公式以現金補償來解決。有些需求的能見度較低，雖不易察覺卻又真實存在，例如環境安全感、去污名化與即時掌握充分資訊等等。上述種種顯性或隱性的需求，如何被挖掘、提出、進而融入社區重建實務中？

## （二）利害關係者導正環境不正義的責任感如何啟發？

不論污染行為是否違反法律，污染產生的同時，矯正錯誤的義務亦隨之產生。依照修復正義的觀點，污染者應該承擔矯正錯誤的義務，而受害社區與居民也有責任參與導正環境不正義。此種主張旨在尊重受害者的傷害與需求，讓他們決定矯治的方式與程度，而非要求無辜者為自己的傷害負責。不論是污染者或受害者，此種責任感是如何啟發的？

## （三）利害關係者的溝通與參與如何被強調？

修復正義重視加害者與受害者之間的資訊互動，而若將此概念應用於環境不正義上，則應著重污染者與受害者暨社區之間的資訊透明化。除了應具體呈現受害者所承受的傷害，幫助加害者了解其污染行為所導致的後果，也能讓受害者知道污染者處理問題的態度、所面臨的難題、以及處理的進程。在褐地社區的重建中，所有利害關係者之間如何克服資訊互動的障礙？污染受害者參與決策過程的重要性如何被強調？

# 肆、斯巴坦堡個案簡介

阿克萊特與森林公園兩社區相互接壤，人口將近 5,000，其中約有 96% 是非洲裔美國人。由於 1970 年代尚未執行「區域規劃」（zoning policy），因此地價便宜且居民「無雜音」的地區成為企業設置鄰避設施的首選地點，導致社區被許多鄰避設施包圍，包括兩個嚴重污染的「超級基金場址」（superfund sites）——「阿克萊特拉圾場」（Arkwright Dump）與「國際礦業與化學公司」（IMC Global Inc.）化學肥料工廠（簡稱 IMC 化肥廠）舊址，以及數個已停業的紡織廠與工業設施所在的「褐地場址」（brownfield sites）。居民中有將近 4,700 名居住於垃圾場一英里範圍內，而有 201 位則居住於 0.25 英里內（US EPA, 2008: 19; Black & Veatch Special Projects Corp, 2001: 3-4）。根據 2000 年的美國人口普查，阿克萊特與森林



公園的貧窮率為 25%，失業率則有 10%（US EPA, 2008: 20）。

污染嚴重的兩個超級基金場址由來已久，兩塊佔地廣大的污染土地相互連接。其中，IMC 化肥廠從 1910 年在阿克萊特社區營運至 1986 年（US EPA, 2008: 20），其後，工廠土地被售予「葛蘭特氏紡織公司」（Grant's Textiles）作為存放紡織機具與原料之所（Conley, 1999b: B2）。至於阿克萊特垃圾場則隸屬斯巴坦堡市政府，其北邊與 IMC 化肥廠為鄰，南邊與西南邊連接著一般民宅，西邊為一家營運中的化學工廠「羅帝亞」（Rhodia），<sup>5</sup> 東邊則傍著「費爾佛瑞斯特溪」（Fairforest Creek）。垃圾場從 1954 年開始營運至 1972 年 7 月，期間幾乎不受任何監督（US EPA, 2008: 20），所以各類城市垃圾、醫院的有毒醫療廢棄物、以及汽車廢棄物等皆傾倒於此，當垃圾場填滿之後被覆蓋一層表土，於 1976 年賣給一位當地居民（Henderson, 1998; US EPA, 2008: 20）。

1990 年代末期，居民 Harold Mitchell 因本身莫名的病痛與家人相繼死亡而起疑，進而在鄰里間詢訪，發現當地的流產、死胎與死亡比例高於常態。在調閱當地歷史資料之後，他懷疑居民的健康問題與環境污染有關，因此要求聯邦政府介入調查（US EPA, 2008: 21）。1998 年，Mitchell 整合阿克萊特與森林公園兩個社區協會，成立了「再生公司」（ReGenesis Inc.），為一非營利社區組織（US EPA, 2008: 22），公司名稱意指「人類最初被賦予之地球管家的責任」（man's original mandate of stewardship of the earth）（Conley, 2000: A8）。該組織的宗旨是污染整治與社區重建，由於得到居民的認同，組織成員在幾個月內迅速增加到 600 多人（Mitchell, 1998）。

2000 年 5 月，阿克萊特社區被選為 15 個「聯邦跨部門工作小組」（Federal Interagency Working Group）的示範計畫之一，其目標是讓公、私部門協助改善低收入地區因環境污染而產生的困境。2002 年 Mitchell 獲得「公民社區參與卓越獎」（Citizen's Excellence in Community Involvement Award），<sup>6</sup> 2009 年，美國聯邦環保署頒發環境正義成就獎給「再生計畫」（ReGenesis Project）。<sup>7</sup> 而該社區

---

<sup>5</sup> 現為「索爾維」（Solvay）集團所購。

<sup>6</sup> US EPA Citizen's Excellence in Community Involvement Award, <https://www.epa.gov/superfund/citizens-excellence-community-involvement-award>，檢閱日期：2018 年 2 月 7 日。

<sup>7</sup> US EPA Environmental Justice Achievement Award, The ReGenesis Project, <https://archive.epa.gov/environmentaljustice/awards/web/pdf/regenesis.pdf>，檢閱日期：2018 年 2 月 8 日。

在矯治環境不正義上的貢獻，還被拍成紀錄片，<sup>8</sup> 提供意圖追求環境正義的社區參考（Leonard, 2007）。

目前，兩個超級基金場址都規劃了再利用計畫。阿克萊特垃圾場於 2012 年完成污染整治並加蓋封存，將於其上鋪設 12,000 塊太陽能板，足夠斯巴坦堡 500 戶家庭使用。這是南卡州第一個設置在垃圾場上的太陽能發電設施，也是再生公司、政府部門、羅帝亞化學工廠、以及數個私人公司多年合作的見證（Mulliger, 2016）。此外，從與 Mitchell 的訪談中，得知其正計畫引入一個結合高爾夫球場與青少年訓練課程的設施於 IMC 化肥廠舊址上。

本研究選取阿克萊特與森林公園重建計畫為研究對象，不僅因為該社區被普遍認為是美國環境不正義矯治成功的典範，也因為兩個原因。第一，該社區的重建是少有的整體而多元。筆者在選擇研究個案之初，曾逐一檢視聯邦環保署歷年授予環境正義獎項的個案，發現很多個案都只專注於社區局部重建（例如水道疏濬計畫、社區環境教育計畫等），但本個案則是整體而有藍圖的逐步改造，從文化、社會、地區經濟、居住環境全方位的翻轉，環保署認為此計畫消除了因經濟、種族、性別、年齡所導致的環境不平等。<sup>9</sup> 第二，搜尋個案相關資料時，發現該社區在污染事實爆發之初，居民曾向 IMC 化肥廠提告並成功求償，然此番勝利竟沒有引發更多求償訴訟，反而出現了社區再生計畫，並再無聽聞興訟之事，此種違反常態的轉折確實耐人尋味，值得進一步探索。

## 伍、研究方法

本研究以深度訪談為主，歷史文件資料分析為輔，訪談與在地資料蒐集是由筆者於 2016 年 7 月 4 日至 13 日在斯巴坦堡當地執行。訪談對象的遴選方式有三。第一、透過電子資料庫與美國聯邦環保署網站搜尋斯巴坦堡的褐地重建資料，從中找尋關鍵人物。搜尋過程中發現時任南卡州議會眾議員 Harold Mitchell 之名幾乎出現

---

<sup>8</sup> 紀錄片名為《環境正義：夥伴關係的力量－斯巴坦堡之問題解決的合作模式》（Environmental Justice: The Power of Partnerships – The Collaborative Problem-Solving Model at Work in Spartanburg）。

<sup>9</sup> Environmental Justice Achievement Award, The ReGenesis Project, <https://archive.epa.gov/environmentaljustice/awards/web/pdf/regenesis.pdf>，檢閱日期：2018 年 2 月 8 日。

於每一份文件資料中。此人原為一般社區居民，最後成為當地褐地重建計畫的主導者，因此本研究鎖定此人為關鍵人物，而在數次的信件徵詢之後，終獲首肯接受訪談。第二、從文件資料中釐清其他利害關係者，列出名單請 Mitchell 眾議員幫助引介。第三、筆者研讀由斯巴坦堡居民編著的地方志，並藉由與該書編者的聯繫，得以訪談當地居民。此外，地方志中所載之人物已為地方耆老，亦經由眾議員的介紹而成為筆者的造訪對象。

本研究的深度訪談，除了非正式造訪以外，正式接受訪談者共計 15 名（如表一所示），包括當地居民、斯巴坦堡「郡」（county）政府與「市」（city）政府官員、以及私人與非營利組織行動者。受訪者中 13 位為面訪，另 2 位因工作地點遠在華盛頓特區而採電話會議的形式，所有訪談內容皆經受訪者同意之後全程錄音。需要說明的是，正式受訪者雖為 15 名，但由於部分政府受訪者於受訪當時還邀請同事參與，因此實際提供本研究資料者不僅止於表一所列。

表一 受訪者一覽表

受訪者類別	受訪者代碼	職稱
政府部門	G1	斯巴坦堡住房管理局執行長（Executive Director, Spartanburg Housing Authority）
	G2	斯巴坦堡市經理（Spartanburg City Manager）
	G3	斯巴坦堡郡社區發展處處長（Director of Community Development, Spartanburg County）
	G4	斯巴坦堡市議員、森林公園社區協會主席（President, Forest Park Neighborhood Association）
非營利社區組織	N1	再生健康照護中心人力資源處處長（Director, Human Resources, ReGenesis Health Care）
	N2	再生社區發展公司住房專家（Housing Specialist, ReGenesis Community Development Corporation）
	N3 <sup>10</sup>	南卡羅來納州眾議員、再生公司執行長（Executive Director of Regenesis, Inc.）

<sup>10</sup> 由於本個案的關鍵人物為 Mitchell 眾議員（即受訪者 N3），其在社區重建中的角色，與其所提供之資訊，在本研究中可能有被過度強調之嫌。為了盡量提升本研究的平衡與公正性，針對 N3 所扮演的角色與其所言，本研究以兩種方式交叉驗證。第一是以歷史文件資料比對 N3 的說法，例如以環保署的研究結果或筆者從圖書館獲得的資料，與 N3 所述交叉比對。第二是比對不同受訪者的說法，或是文件中所引述的第三人說法，來驗證 N3 所言是否正確。因此在以下的行文中，N3 所言不會是唯一的論述依據，而會同時呈現客觀資料或其他受訪者之言。

表一（續）

受訪者類別	受訪者代碼	職稱
非營利社區組織	N4	再生健康照護中心執行長（Executive Director, ReGenesis Health Care）
	N5	再生健康照護中心董事會主席（Chair, Board of Directors, ReGenesis Health Care）
居民	R1	斯巴坦堡居民，是一位當代藝術家
	R2	斯巴坦堡居民、社區發展諮詢委員會主席（chair, Community Development Advisory Committee）
	R3	斯巴坦堡居民、斯巴坦堡地方志 South of Main 的作者與編者，也是一位歷史學家。
私部門	C1	MDB 公司資深副總裁（Senior Vice President, MDB Inc.）；前美國聯邦環保署固體廢棄物與緊急回應辦公室助理行政官員（Former EPA Assistant Administrator, Office of Solid Waste and Emergency Response）
	C2	索爾維集團社區關係顧問（Community Relations Advisor, Solvay）
	C3	米契爾集團有限責任合資公司合夥人（Partner, The H. Mitchell Group, LLC.）、前再生公司志願律師（Former pro bono lawyer, ReGenesis, Inc.）

資料來源：本研究自行整理

為了獲得更豐富的研究資料，筆者獲得眾議員的首肯，在正式訪談時間之外，跟隨觀察其日常公務行程。雖然不敢妄稱為田野觀察，但確實藉由隨同參與民主黨地區性午餐會議、斯巴坦堡市民會議、阿克萊特社區會議、以及媒體運作等機會，得以在各式場合中與社區居民、地方政治人物、與地方記者對談，使筆者更具體了解本個案褐地重建的運作模式與細節。此外，筆者回台整理資料時，亦曾再度電訪眾議員釐清部分問題。

有關歷史文件的蒐集來自兩處，第一是由眾議員提供的書面資料與導覽社區中已完成與未完成之重建項目，以及在筆者回台之後由其持續提供的最新訊息。第二是「斯巴坦堡郡公立圖書館」（Spartanburg County Public Library），館內相關歷史文件藏量豐富，筆者在獲得館方同意後進入翻閱影印，經逐頁翻閱資料後，篩選取得約 600 頁的文件影像複本，包括當地報紙「上州時報」（The Times Upstate）與「斯巴坦堡先鋒報」（Spartanburg Herald-Journal）的報導、環保署褐地整治報告書、承包商的污染整治技術報告、會議發言逐字記錄、利害關係者間的往來書

信、郡政府與社區組織的工作計畫等。

## 陸、從修復式環境正義觀點分析斯巴坦堡褐地重建

本段首先探究修復概念在社區中興起的路徑，再檢視修復式環境正義的觀點在社區中的實作。

### 一、修復正義在社區中的興起

社區既然贏得了 IMC 化肥廠的賠償，何以沒有乘勝追擊，反而聚焦於社區的未來整體發展？受訪者 N3 提到：

「整體社區無法從訴訟中得到好處…」

「訴訟會將時間與注意力從改善社區的方向轉移，減少可以用來改善社區的動能。」

而聯邦環保署的研究也發現，當地居民針對 IMC 化肥廠打的集體訴訟，曾經變成建立合作機制的絆腳石（US EPA Office of Policy, Economics, and Innovation 2003: 108）。何以受害者贏得訴訟卻無歡呼之聲？以下這段歷史或可窺得答案。

社區居民第一次發動訴訟是在 2000 年 8 月，原告共 1,200 名，但訴訟於隔年 1 月被法院駁回，907 名居民再度於同年 4 月提告，他們控告 IMC 化肥廠於營運期間丟棄含有鉛、苯、水銀、與戴奧辛等有毒廢棄物，致使居民暴露於污染中（Norman, 2001）。受訪者 N3 指出，在訴訟之前，IMC 與社區之間已協議拆除廢棄設備與建築物，甚至討論到具體的拆除流程，但訴訟完全中止了這項合作。

由於訴訟雙方都無意進入冗長的訴訟程序，因此達成了 650 萬美元的賠償協議。然而，每位原告所獲得的賠償相當有限，首先是因為高額的律師費需由賠償金來支付，其次是協議明訂有資格申領賠償者不限於原告，凡自認有資格領取賠償者，都可向法院提出申請，經審核通過就可獲得賠償（Conley, 2002a）。由於 IMC 化肥廠營運了 75 年之久，許多已搬遷者都有資格申領賠償，根據 N3 所述，最終領取賠償金者約莫有 6,000 人。

由於個人所獲之賠償有限，而且社區整體居住環境也未見改善，再生公司不再鼓吹訴訟，轉而聚焦於社區問題的解決，並開始倡導社區重建。時任環保署廢棄物管理部副部長的 Jewell Harper 在一次媒體訪問中提到，阿克萊特居民與其他專注於

訴訟與賠償者很不相同 (Conley, 2002b)。受訪者 C3 做了更清楚的描述：

「當年社區居民了解到他們所遭遇的問題之後，確實會想要參與遊行或其他活動以抗議政府的不作為…然而，再生公司的執行長 Mitchell 以不同的觀點帶領著社區…他希望所有利害關係者能夠看到問題的根源，並將這些問題視作『我們的』問題，而不僅僅是社區的問題。」

顯然，修復的概念之所以受到強調，是社區在集體訴訟的結果與社區整體的福祉之間，利害權衡後所做的選擇。在弱勢社區中，要以個人的力量對抗污染企業，除非「污染－傷害」的因果關係非常明顯，否則根本經不起經年累月的纏訟。然若採集體訴訟，又無法保證個人所分得的賠償能有多少。因此，若能以集體的力量進行社區重建，不但不必限於複雜專業的因果論證，也能增進生活環境品質，避免社區繼續頹敗惡化，財產價值或可止跌回升。

## 二、修復式環境正義觀點的實作

以下從三個面向檢視修復觀點在褐地社區的實作，分別是污染受害者的傷害與需求如何被重視？利害關係者導正環境不正義的責任感如何啟發？以及利害關係者的溝通與參與如何被強調？

### (一) 重視污染受害者的傷害與需求

污染受害者所受的傷害與衍生需求非常複雜，在此僅以能見度較高與較低來劃分，並探討這些傷害與需求以何種方式受到重視。

#### 1. 能見度較高的傷害與需求

從個人層次來看，能見度較高的傷害就是健康危害與失去經濟來源。在本社區中，確實發現高比例的癌症、呼吸系統疾病、以及難以診斷病因的症狀 (Fields, 2014; Patel, 2016; The Upstate Advocate, 2003)。受訪者 N3 也提到，他的家人與許多鄰居，都罹患淋巴癌、肺癌、以及罕見的呼吸系統疾病，進而無法工作導致家戶所得減少。而社區的問題更為複雜且相互連動，首先，社區的頹廢導致空屋林立成為犯罪溫床，這使得社區居住環境更差，更多人想搬遷。誠如 N3 所言：

「因為許多廢棄的設施導致了許多犯罪問題，像是毒品活動、性交易都在空屋中或廢棄的工廠中進行…」

其次，社區的衰敗導致樣樣缺乏，N3 舉例提到：

「工作機會、交通設施、商業發展、零售商店、以及高污染之下最需要的健康照護機構」。

為了滿足這些需求，再生公司撰寫社區發展計畫到處申請補助，一有財源便著手進行各項社區改造工程，陸續創設了職業訓練所、技術中心、醫療中心、與小規模商店聚落；開闢了一條聯外道路以供社區緊急需求使用；綠化了社區空間；以及興建居民有能力負擔的節能住房（Hill, 2014: 148）。

## 2. 能見度較低的傷害與需求

雖然能見度較低的傷害與需求較容易被忽略，但卻是褐地社區重建的實質障礙。從歷史文件與訪談資料中可看出，這一類的傷害包括居民對於環境缺乏安全感，以及對於政府缺乏信任。首先，聯邦環保署在 1998 年與 1999 年間曾檢測社區中兩個重度污染場址，發現硝酸鹽、氟化物、硫、酸鹽磷、戴奧辛、汞、鉛與鎘（US EPA, 2008: 22）。此後，居民對居住環境產生極度的憂慮，在一份污染整治相關的會議逐字紀錄稿中可看出，居民不斷詢問有毒化學物質的健康危害程度，他們質疑污染能否徹底清除（Depositions and ..., Inc., 2002）。

其次，居民對於政府與污染企業毫無信任可言，一開始皆採敵對態度。幾乎每位受訪者都提到信任的問題，例如受訪者 N3、G3、與 G1 分別提到：

「居民不相信地方政府，地方政府也不相信居民；地方政府認為居民就是想告他們，而居民認為地方政府就是污染的罪魁禍首。」（N3）

「很不幸的，就是有居民認為政府都在說謊，所以他們並不相信政府。」（G3）

「許多時候居民並不相信我們（指公務員），他們認為我們並沒有將他們的利益放在心上。」（G1）

為了提升居民的環境安全感並減緩其對政府部門的敵對態度，再生公司致力於資訊共享，藉由提供充足的資訊來幫助居民了解所面對的環境實況，學習如何保護自己免於持續受害，增進參與社區事務的動機，進而透過參與對話逐漸建立對其他利害關係者的信任。受訪者 N4 提到：

「…要讓居民知道發生什麼事，而未來該如何解決這個問題，以避免問題一代一代地傳下去。假如你隱藏資訊，事情只會越變越糟。所以，要告訴居民他們應該注意什麼，因為這樣他們才有辦法提早注意到不正常的現

象，而不是等到太遲了才發現。」

確實，資訊可以幫助相互的了解，進而減少疑惑與恐懼，有利於利害關係者之間的對話。受訪者 C1 在褐地重建計畫中的角色是輔助利害關係者之間的對話，他的說法直指資訊的重要性：

「當你提供資訊給居民時，他們就不會對你正在做的事情感到害怕。」

在實務上，資訊是透過各種討論會與「實況簡報」(fact sheet) 共享的。當地方政府與技術承包商有任何污染整治進度，便召開會議公布相關資訊，並讓利害關係者能充分參與。從一些會議紀錄中可以看出，討論中若遇有專業事務與術語，政府代表都盡量以平實的語言，謹慎清晰地解釋與溝通 (Depositions and ..., Inc., 2002)。對於無法出席會議者，則以定期發行實況簡報來傳達最新消息。實況簡報裡有個案簡介、場址背景、特性、最近的事件、調查的發現、即將舉行的活動以及關鍵詞彙、術語彙整等等 (US EPA, 2002a, 2002b)。值得注意的是，從往來信件中可以看出，環保署會主動發文再生公司以分享各種想法，並邀請再生公司提供建議。顯然，資訊共享可以提升民眾對環境的安心感，並且降低民眾對政府的敵對態度。

## (二) 啟發利害關係者責任感

本研究發現，地方政府與非營利組織的受訪者對於矯正環境不正義的責任感非常顯著，前者的責任感來自長期接觸弱勢社區，而後者則來自於較為個人的理由，例如在地感情或是宗教感動，重要的是，二者皆致力於啟發社區居民的責任感。公部門受訪者 G3 認為，居民因膚色而認命的心態亟需改變。因此他常伺機鼓勵民眾勇於參與社區事務並向政府部門提出要求。為此，他積極回應民眾需求，只要對方主動聯絡，即使需要利用下班或周末時間，他也會前往探視，他舉例：

「有時候開會地點就在居民家的陽台。」

受訪者 G2 專長於弱勢社區發展，他認為：

「市政府很想要把過去做錯的事情導正...如果市政府只是關注道路有沒有鋪平，根本無法解決社區中的根本問題，就是貧窮。」

非營利組織受訪者如 N2，是住宅興建工程師，自認是上帝的帶領而來到社區工作，期望幫助弱勢居民維持居住的公平與尊嚴，幫助居民找尋在社區中的存在感



與所有權感。他所興建的雖是合宜住宅，但卻能讓居民選擇地板、屋頂樣式、以及油漆顏色，使他們在有限的預算下購買到自己也參與決策的住宅。他提到：

「…以前這裡居民的生活是很難令人相信的…一般的家庭甚至不知道他們是住在這樣的環境中，這令人非常難過…我喜歡跟人談話，以便幫助他們的生活比父執輩們更好，改變他們『租屋就好』的心態。」

此外，致力於提升社區醫療品質的 N4 強調應維持居民的尊嚴，為此，他相當重視病患的文化，刻意培訓社區中的人力資源，讓醫護人員與病患能以相同的語言溝通。他說：

「我們需要對每一個人都一樣，我們應該用令人有尊嚴與尊敬的態度來對待人們。」

再生公司 N3 的做法則屬土法煉鋼，利用各種大小場合不斷傳遞社區發展的最新消息，不論是人數極少的小型社區會議，或是充滿重量級人士的民主黨午餐會，都是他傳遞訊息的機會。而為了增加地方就業機會，提升社區參與感與責任感，再生公司會設法讓當地居民經營的小公司承包社區工作。

居民受訪者對社區的責任感從其忿忿不平的態度中可窺知，他們皆談及社區長期以來所面臨的環境不正義，並強調平等與公平的重要性。例如 R2 提到：

「每個人都應該被公平的對待，得到公平的服務，沒有人應該接受次等的水質，每個人都應該有平等的權利享受好生活。」

受訪居民對於提升社區責任感的做法顯然異於公部門與非營利組織，三位受訪者中，有兩位是利用自己的專業來試圖喚醒居民的在地感情。例如受訪者 R3 編撰地方志 *South of Main*，收錄了當地從殖民時期以來的歷史與人物故事，幫助居民了解先人在這塊土地上的努力過程。另一位受訪者 R1 是當地的油畫家，他的畫作深入描繪社區生活與人物，受訪時他強調法律上的平等並不必然代表實務上的平等。其於 2017 年 2 月在當地舉行畫展，曾對媒體表示，希望看到這些畫作的人不要忘記非裔美國人在當地的貢獻。<sup>11</sup>

至於私部門受訪者，由於大都使用「正確」的語言表達意見，因此難以觀察到

---

<sup>11</sup> Spartanburg Artist Raymond Floyd's Work Exhibited at SMC, SMC News, <https://www.smcsc.edu/spartanburg-artist-raymond-floyds-work-exhibited-smc/>, 檢閱日期：2018 年 2 月 7 日。

其對社區的責任感。受訪者 C1 所言與環保署對於環境正義的定義非常雷同，他提到：

「我們試著確保這個社區不論種族、經濟狀況、所得多寡，都應該給予平等的對待，保證他們的環境得到保護…我們想要確保所有利害關係者能夠有意義地參與…」

代表當地企業的 C2 則細數羅帝亞工廠對社區的貢獻，包括興建社區住宅、修闢道路、清掃社區、參與社區各種活動等等。他認為透過持續的社區參與，才使得公司與社區居民之間建立了信任。他說：

「我們一直都是再生公司很大的支持者，參與了很多社區事務…我們很大程度地與再生公司合作，以致於讓人們可以被公平對待的訊息可以傳達出去，不僅在社區層面，也在國際層面。我們涉入社區活動很深，有溝通，也建立信任。」

### (三) 強化利害關係者的溝通參與

溝通有助於提升參與動機，而參與更有助於進一步的溝通。從訪談內容來看，政府部門與非營利組織受訪者都認為溝通是了解居民需求的不二法門。受訪者 G3、N2、N4 都舉了例子：

「我要居民給資訊，告訴我他們的需求。我告訴他們，我不住在你們那裡，所以我不知道你們的需求，你們必須告訴我需要什么幫助，因為我不會讀心術…大部分的時候居民會告訴我（他們的需求），但他們也會說，從來都沒有人問過他們需要什么。」（G3）

「我很喜歡與居民交談，如此才知道如何幫助他們的生活往前進…讓他們感覺到自己即將擁有一個家，而不是一棟房子。」（N2）

「因為不同的人來自不同的文化，使用不同的語言，所以為了避免衝突，我們需要良好的溝通來幫助了解居民的需求，以致我們能提供他們真正需要的服務。」（N4）

受訪者 C3 特別舉例指出，再生公司的執行長 Mitchell 與地方上的污染企業整整溝通了 10 年，才換來彼此的信任與合作。他說：

「他們每個禮拜都用電話會議溝通，而使得那家公司願意資助社區內的許

多活動。你不是要求他們這樣做，而是讓他們信任你而願意跟你一起工作，把你視為團隊的一部份。」

文件資料顯示，社區中正式的溝通與參與途徑是以定期社區會議、工作坊、以及實況簡報為主。社區會議是社區居民、政府部門、與羅帝亞化學廠定期交流的機會。對於弱勢社區而言，政府部門派員參與社區會議的意義重大，這象徵著政府不但承認問題的存在，而且願意正視它。所以，在 1998 年 4 月 27 日於「西西伍德森休閒中心」（C. C. Woodson Recreation Center）所舉辦的社區會議，被公認是當地褐地重建的里程碑（Smith, 1998），因為來自聯邦環保署第四區辦公室與南卡州健康與環境控制局的官員，正式與居民會面（Barksdale, 1998）。在這個長期被遺忘的社區中，同時出現了來自聯邦與州政府官員，可說非比尋常，也因而吸引了超過 400 位居民參與（Mitchell, 1998）。除了象徵性意義之外，政府可以藉此貼近居民的心聲。例如在 2000 年 7 月 25 日，環保署與五位再生公司的董事會成員會面，發現社區最關心的，是健康問題、財產價值和社區對政府的不信任等（Hill, 2014）。而在 2002 年 8 月 6 日，一次討論整治方案的公開論壇中，居民具體提出了幾項憂慮，包括有害化學物質的健康危害、財產價值降低、社區污名化、日用品取得不易、整治時程過長以及整治經費來源等（Depositions and ..., Inc., 2002）。

政府部門的參與態度，讓居民窺見重建的曙光，因此較能激發居民的參與意願。例如他們關心市議會如何規劃阿克萊特垃圾場的整治，所以參加了 1998 年 5 月 25 日的會議（Conley, 1998: C3）。在同年 6 月 14 日，約有 70 位居民擠爆了市民會議，迫使市政府承諾負起污染整治責任與確保掩埋場的安全性，並答應舉辦定期會議與居民溝通（Conley, 1999a: B1）。

為了提升居民參與的品質，工作坊是該社區用來培力的工具，再生公司曾密集舉辦了關於有毒廢棄物和社區重建的工作坊，用以教育居民正視社區的問題（US EPA, 2008: 22）。居民透過參與工作坊，藉由討論與辯論習得專業知識、相關法規、與專業術語，此種做法培養了居民面對問題的理性態度。

除了前述的正式溝通，非正式的溝通則靠 N3 到處奔走。訪談資料顯示，當地居民在污染爆發早期的態度極端冷漠，直到 N3 面對面與居民溝通，才使居民認識到自己與社區所面對的環境威脅。受訪者 N5 生動地提到 N3 在 20 年前頻頻造訪的狀況：

「大約 20 年前他（指 N3）來敲門，然後就坐在你現在坐的位子開始解釋這個社區發生了什麼事…那段時間應該也是他發現社區裡許多對於環境危

害無知無覺，像我這樣的居民…如果不是他一家門一家門的敲，現在社區不會是這樣發展的…」

事實上，根據筆者隨行觀察發現，N3 的個人特質就是喜歡溝通，他逢人就告知社區最新的發展進度，即使只是人數很少的社區會議他也盛裝出席。雖然這種作法似乎無效率，但卻有影響力。特別是在重建過程中，社區居民極可能因為看不到具體的進度而不耐，因此，隨時讓居民感受到計畫的動態性，可提增加其等待的耐心。

## 柒、社區實踐修復式環境正義的支持條件

修復的概念在斯巴坦堡萌芽、發展、與應用，已成為美國環保署推廣褐地重建的典範，然而，褐地重建成效到底該如何衡量，目前仍無共識，雖有學者分別從經濟、居民健康、民眾參與等面向檢視褐地再生的成果，但尚未出現通用的考核指標。長年致力於褐地再生研究的學者 Solitare 與 Lowrie (2012: 463-464) 認為，從環境正義的觀點並兼顧過程與成果的考量下，所謂成功的褐地再生，至少應符合三個條件，一是污染已經移除，二是褐地社區居民受益於再生計畫，三是利害關係者有意義地參與社區再生的過程。若從此三個面向檢視本案例的重建成果，那麼最為具體的重建成效有三，首先，阿克萊特垃圾場的污染已經清除，即將設置太陽能發電板，提供電力給社區。其次，社區犯罪減少，住房興建與修繕逐步美化社區，而健康中心、娛樂中心、以及小型零售商場的進駐，讓社區居民普遍受益。最後，由下而上的重建途徑，使社區組織得以積極參與重建過程，並成為社區居民與政府部門的有效溝通橋梁，促成社區參與褐地重建。

此一污染地再生的模式，也吸引了國際間的注意，N3 曾提到目前已有非洲與韓國參訪團前來學習。然而，本研究發現，此個案目前所展現出的成果，來自於許多條件的支持，若要學習應用此種重建模式，必須先釐清這些支持條件，才能了解應用的可行性。本研究將支持條件整合為以下三大類，分別是社會面、政治面、以及法律面的條件。

### 一、社會面的支持條件

社會面的支持條件有二，分別是深受居民信任的意見領袖與非裔社區文化。首

先，N3 在本個案中是個備受推崇的角色，不論是相關文獻資料或是在地深度訪談，他的名字無處不在。雖然 N3 曾被視為麻煩製造者，並接到威脅電話（Conley, 2000），甚至他的動機與誠意都曾被質疑過（Conley, 2002a），但他仍然逐戶與居民溝通。此外，他為了提升自己的專業度，會從南卡遠道至華盛頓特區參加研討會（US EPA, 2008: 22）。在訪談中 N3 提到自己曾為了代表居民至華盛頓特區開會，但因缺乏經費所以在自己車上過夜。顯然，如此的工作態度逐漸獲得了居民的信任。

此外，社區中團結與信任的氛圍，也與當地基督教信仰與非裔傳統文化有關。斯巴坦堡的教堂林立，市中心街上就有數個教堂比鄰而居，筆者參與的社區會議便是在小教堂舉行。居民或許分屬不同教會，但在各種場合的閒談間，會提到教會的活動或朋友。此外，受訪者會自然地使用宗教用語。例如，受訪者 G4 直接用「膏抹」（anoint）一詞描述再生計畫是上帝透過人類的力量來傳達祂的愛，他說：

「這整個計劃是受到上帝的膏抹，而這個讓每個人都開始動起來的人，Harold Mitchell，也受到上帝的膏抹…信任的建立，就從教會之內開始…」。

受訪者 N2 提到他放棄高薪的建築設計工作，轉而至此從事低薪的合宜住宅建築設計時也說：

「我猜這是祂（指上帝）對我的計畫，是祂給我熱情讓我做這些事。」

當筆者參與社區會議與居民閒聊時，一位家人相繼因病去世而自己本身亦罹癌的女士也提到，她不清楚上帝為何做這樣的安排，但這就是上帝給的人生。

據筆者的親身體驗，當地的鄰里互助文化，有利於社區內部信任感的建立，以及發展出趨同的觀點與態度。在此僅舉幾例說明對社區文化的觀察，首先，居民間彼此熟識並幫助看前顧後，例如閒談中言及某人出遠門所以車子不在院子裡，或是誰家的房子出問題需要找人幫忙等等。其次，在一個周五的晚間 7 點，受訪者 N3 隨性撥電話給前同事之後便帶著筆者於 10 分鐘後造訪，一起看運動賽事轉播。筆者認為周五晚間不宜如此妨礙對方的家庭時間，但 N3 與受訪對象一家卻表現得相當自然無妨。另一例發生在正式訪談時，公部門受訪者在受訪前，遞給引介人 N3 一個裝了食物的紙袋，讓他帶回與家人分享。上述種種類似台灣鄉村文化的行為，乃來自非裔社區的文化習慣。誠如受訪者 G3 所言：

「特別是在非裔美國人的社區裡，如果有人出事了，鄰里之間就會一起看

看能做什麼來幫助這個家庭，可能是蒐集一些錢買食物給他們，或是直接進到他們家裡幫忙打掃，所以這是非裔美國人社區長久以來的傳統。」

前述的經驗雖然瑣碎，但逐漸讓筆者感受到社區中宗教與文化傳統的同質性與互助特質，以及對於凝聚社區力量的重要性。

## 二、政治面的支持條件

再生公司在過去這 20 年中，從一開始環保署補助 2 萬美元進行社區改造，到後來吸引了超過 2 億 6 千萬美元的資源挹注，此種幾近天方夜譚的資源吸納，到底是如何辦到的？本研究整理出三個明顯的政治條件，分別是社區政治參與的提升、網絡連結與口碑效應、以及迫使公部門積極參與的策略。

### （一）社區政治參與的提升

受訪者 N3 有感於社區的聲音微弱，因而競選州議會眾議員，自 2005 年在南卡州第 31 選區贏得地方「特殊選舉」(special election) 後，歷經 6 次一般選舉不斷連任。他的出馬競選逼出了社區居民的選票，相較於之前同一選區當選者得票數（最多 6,000 多票），N3 曾衝出最多 9,000 多票的紀錄，而斯巴坦堡郡在 2008 年非白人投票數比過去多出一倍。<sup>12</sup> 在共和黨為多數的南卡州，民主黨的 N3 在 31 區的得票率都是壓倒性的，有幾次共和黨並無推出對手與之抗衡，即使是在得票率相對較差的 2016 年，他也以 77.19% 的得票率打敗共和黨的對手。<sup>13</sup> 由此可見，社區意見領袖的參選，帶動了民眾參與投票的動機。

### （二）網絡連結與口碑效應

政治參與改善了褐地重建的制度環境，也提升了社區需求的能見度，而夥伴網絡與口碑效應則幫助吸納了利於重建的資金。本研究個案的主要合作夥伴是由社區、市政府、郡政府、以及聯邦環保署第四區辦公室所組成，當參與者越多，有關各方補助機會的訊息就越流通。N3 於訪談中以 2000 年 8 月的一場社區會議為例，提到會議中有多位來自聯邦政府的代表，分別提供了申請各種補助的資訊，並於一個月後再度回到社區會議中向居民確認資金的來源與用途。這也說明了何以該地重

---

<sup>12</sup> South Carolina Election Commission, <https://www.scvotes.org/>, 檢閱日期：2018 年 2 月 7 日。

<sup>13</sup> Ballotpedia, [https://ballotpedia.org/Harold\\_Mitchell\\_Jr.](https://ballotpedia.org/Harold_Mitchell_Jr.), 檢閱日期：2018 年 2 月 7 日。

建資金與人力資源的來源五花八門，例如「住宅暨都市發展部的鄰里改善計畫」（HUD Neighborhood Improving Grants）、環保署超級基金再發展、「褐地與環境正義計畫」（EPA Superfund Redevelopment, Brownfield, and Environmental Justice Grants）、「州政府的衛生與公共服務部的健康照護中心計畫」（Department of Health and Human Services Health Center Grants）等（Hill, 2014: 148）。N3 在訪談中甚至提到與聯邦司法部合作，透過「雜草與種子計畫」（Weed and Seed Grant）來解決空屋販毒與性交易問題。

除了網絡關係之外，再生公司深諳口碑效應的重要性，因此策略性地以社區硬體改造為主，軟體充實為輔，積極爭取經費翻修居民的破舊住宅，購買便宜的土地成立社區健康照護中心，興建社區運動與娛樂中心、籌建整潔又節能的合宜住宅。這些眼見為憑的社區改造，吸引了媒體注意，增加了社區的能見度，更有助於後來的各種補助與合作案的可能性。當然，再生公司也注意到社區裡其他軟性的需求，因此會分配資源以提供社區服務，例如教育計畫、兒童照護、交通、財政規劃與工作培訓（Conley, 2005）。

### （三）迫使公部門積極參與的策略

全美超級基金場址眾多，何以本個案似乎特別受到各方資金的挹注？幾個可以觀察到的原因如下。首先，此個案是少有被多重污染場址包圍的社區，而且居民絕大多數為有色人種，因此該社區的重建具有指標性作用。其次，市政府曾是阿克萊特垃圾場的使用者，可說是污染的罪魁禍首。然州與地方政府一開始態度消極，所以居民利用群體與媒體的力量，迫使政府部門積極面對問題。N3 提到：

「你一定要確定媒體每一次會議都到場，讓這個新聞持續存在，要讓越多人知道這件事，而不是只有我在會場說服政府代表，因為（我）這種壓力是無法讓他們願意做點什麼的。當媒體與大眾開始好奇發生了什麼問題或是誰該負責任的時候，政府部門就只好面對了。」

此外，再生公司策略性地在事件爆發早期，在資金來源尚未明朗的情況下，便與各級政府訂出了一個無法讓人拒絕的願景——社區重建，讓社區與政府的想法趨同。N3 提到：

「當社區的願景符合政府部門對於社區未來的想像，政府就會更有意願提供資金。」

歷史文件顯示，社區重建計畫早在 2001 年就已出現。例如，由斯巴坦堡郡籌劃的「阿克萊特垃圾場重建合作協議工作計畫」（Cooperative Agreement Work Plan for the Arkwright Dump Redevelopment Initiative），或是「阿克萊特社區褐地評估示範點合作協議工作計畫」（The Cooperative Agreement Work Plan for the Arkwright Community Brownfields Assessment Demonstration Pilot），都是以社區重建為主要目的（Vissage & Rush, 2001a, 2001b; Rush, 2002）。對於這個 1999 年還在檢測污染程度的社區而言，2001 年就有來自政府部門的重建計畫出現，再生公司的策略顯然奏效。

## 一、法律面的支持條件

最明顯的法律面條件有二，第一是訴訟求償條件不佳，第二是利於褐地重建的法規訂定。

### （一）訴訟求償條件不佳

本個案社區被很多污染場址包圍，所以污染源複雜。例如 IMC 化肥廠的污染物至少有砷、多氯聯苯、鉛、氟化物、多種類型的「二硝基甲苯」（Dinitrotoluene）（US EPA, 2010），而阿克萊特垃圾場的污染物則更複雜，至少有 28 種，<sup>14</sup> 其中不乏重複的污染物。因此，多重的污染來源，使健康危害與污染源之間的因果關係較難認定，不利於訴訟論證。

再者，該社區污染歷史久遠導致受影響人數難以掌握。以兩個超級基金場址為例，IMC 化肥廠共營運 75 年（US EPA, 2010），而阿克萊特垃圾場則營運 18 年（US EPA, 2008: 20），之後 40 年任憑風吹日曬無人聞問。由於受影響者眾，散居各地者不知凡幾，要整合進行集體訴訟實屬不易。此外，社區雖曾獲協議賠償，但個別受害者只分得少量的賠償金，而社區整體則頹廢依舊。還有，對於一個長久以來被漠視的弱勢社區而言，要針對污染者之一的市政府興訟，或有以卵擊石之慮。

### （二）利於褐地重建的法規訂定

受訪者 N3 在當選眾議員之後，開始推動立法，試圖創造有利於弱勢社區重建的制度環境。例如，2007 年南卡州通過環境正義法，該法規定，不論種族、膚

---

<sup>14</sup> Superfund Site Information: Arkwright Dump, <https://cumulis.epa.gov/superepad/cursites/ccontinfo.cfm?id=0406795>，檢閱日期：2018 年 2 月 7 日。



色、民族、宗教、所得、與教育水準，都會得到公平的環境對待，並能有意義的參與環境法規與政策的制定與執行。<sup>15</sup> 此法迫使州政府正視州內長久以來的環境不正義問題。其後，為了改變社區居住環境，N3 亦從 2007 至 2011 年推動許多與住宅相關的立法，從稅制來降低購買住宅的成本、成立住宅建築基金與住房委員會來幫助住宅翻修與興建等等。在這些法規的支持下，再生公司得以拆掉已成為犯罪溫床的破敗住宅，降低犯罪率，提升居民的居住安全感。此外，N3 還推動立法加重人口販賣者的罪刑，藉此抑制南卡州的人口犯罪。<sup>16</sup> 最後，為了加速褐地再利用，2015 年推動通過再生能源相關條例，提供個人或企業發展再生能源的動機，例如閒置土地提供為太陽能發電廠可減稅，或是裝置再生能源發電設備的成本也可獲減稅。<sup>17</sup> 顯然，此法為阿克萊特垃圾場的再利用打開方便之門（Mulliger, 2016）。

## 捌、結論

不論是市場機制的自然結果，或是社會階層之間的刻意安排，環境污染不成比例地危害特定群體，導致為數眾多的污染社區亟待重建。雖然報應正義與賠償正義仍舊支配著受害者的正義觀，但許多污染區在處罰肇事者或賠償受害者之後，社區破敗依舊，環境品質未見改善，而污染者持續在不同的地點犯下相同的錯誤。如果這就是正義，那麼古今哲人心中所嚮往的理想，也未免太過廉價。

修復正義的出現，對於污染受害者與社區而言，補充了報應正義與賠償正義的不足，雖然強調受害者的傷害、需求、與修復會讓正義的實踐耗日費時，但卻能讓社區獲得重建的動能。本研究個案是個以修復觀點矯正環境不正義的典範，以社區為中心所形成的網絡夥伴，抱持著環境正義的原則翻轉社區並重建居民生活，他們關注受害者與社區的需求，建構利害關係者之間的對話機制並啟發居民對社區的責任感。然而，褐地重建典範的背後，有許多具有個案獨特性的支持條件，在在提醒

---

<sup>15</sup> Bill number: H3933, [http://www.scstatehouse.gov/sess117\\_2007-2008/bills/3933.htm](http://www.scstatehouse.gov/sess117_2007-2008/bills/3933.htm)，檢閱日期：2018 年 1 月 29 日。

<sup>16</sup> Biography of Representative Mitchell, <http://www.repharoldmitchelljr.com/the-n/>，檢閱日期：2017 年 3 月 31 日。

<sup>17</sup> The Renewable Energy Property Bill, [http://www.scstatehouse.gov/sess121\\_2015-2016/bills/3874.htm](http://www.scstatehouse.gov/sess121_2015-2016/bills/3874.htm)，檢閱日期：2018 年 1 月 29 日。

我們複製典範所可能遇到的挑戰。

## 一、由下而上褐地重建的先決條件

長期弱勢的褐地社區若欲發起重建計畫，那麼社區政治參與能力的培養與提升，是讓外界對社區刮目相看的先決條件。誠如前述，褐地社區的先天特質使其在工業污染中受到漠視，若無法培養足以與污染者抗衡的力量，要與強勢的企業或政府抗爭，便如蚍蜉撼樹。在本個案中，再生公司執行長競選州議會眾議員便是透過政治參與讓社區問題受到重視的途徑。先行研究指出，政治因素是影響褐地重建的要素（Dull & Wernstedt, 2010; Gute & Taylor, 2006: 543），而針對美國北卡羅萊納州華倫郡污染個案的研究也指出，社區政治力的提升是促成污染整治的重要因素（李翠萍，2012：209-211）。此外，社區居民藉由投票將執行長送入州議會，使這位深諳鄰里問題的居民得以成為社區與政府之間的溝通橋樑，有利於社區參與。

褐地重建若缺資源則為空談，因此，透過網絡連結與口碑效應獲得社區重建所需之資源，是社區主導重建的第二個先決條件。污染社區的需求通常是多元的，健康照護、基礎建設、社區重整、犯罪防治、工作機會等等，這些無法只由單一部門完成，本個案將相關部門納入重建網絡中，建立溝通平台創造對話機會，讓相關的補助資訊流動無礙。此外，資金提供者不會願意將資金投注於無法預見成果的社區，政府部門更無法不考慮績效就提供補助，因此，本個案使用口碑效應，改善社區外觀並與地方媒體密切互動，顯然是吸納資源的有效策略。值得注意的是，本個案吸納重建資金的規模與方式，在先行文獻中尚未看到類似的個案。

第三個先決條件是政府部門參與褐地重建的積極態度。一般由下而上的褐地重建，政府部門大都樂觀其成，但不見得態度積極。政府的參與意願可能來自對振興地方經濟與稅收的需求（Otsuka, Dixon, & Abe, 2013: 38; Siikamäki & Wernstedt, 2008），也可能因為政府就是污染的罪魁禍首，證據確鑿無法卸責。本個案的阿克萊特垃圾場過去是由市政府經營使用的，既然造成重度污染，政府難辭其咎。此外，誠如前述，社區居民缺乏對政府部門的信任，是褐地重建的障礙（Letang, 2017: 84），因此，政府積極參與褐地重建的態度，以及派員參與各類社區會議的安排，都有助於減少民眾的敵對心態，進而促進雙方合作。

## 二、斯巴坦堡個案對台灣污染地再利用的啟示

前述的先決條件對我國的提醒為何？我國污染地再利用制度目前仍在設計階

段，並無專法可用，所有相關措施仍以土污法為最終依歸。若褐地社區欲進行污染整治或再利用，可向環保署以個案方式提出計畫。由於本研究個案即是從社區啟動重建計畫，因此可以提供的建議如下：第一，能夠整合與傳遞居民意見的社區組織是由下而上褐地重建的關鍵要素。組織成員需深諳地方文化、歷史、語言、與特質，並與鄰里之間有長存的情感與信任，而一旦社區居民與地方組織站在同一陣線上，所發出的聲音才足夠震懾外人。至於環保署於審核重建計畫時，也必須先了解地方文化與政治氛圍，評估社區裡是否有足以擔負協調整合工作的地方組織。當然，台灣特有的地方派系政治，也需要納入考量，避免褐地重建成為地方政治角力的戰場，對弱勢居民造成再一次的環境不正義。

第二，在政府部門普遍面臨財務困窘的今日，要向單一部門申請大規模的褐地重建補助非常困難。本研究個案提供了一個非常有效的資源累積方式，即利用利害關係者的網絡連結，向不同部門申請補助，甚至與私部門合作投資。此外，再利用各種媒介來增加社區重建成果的能見度，會讓擁有資金的部門對社區更具信心，進而更願意提供資源。然而，我國的公部門文化相對保守，大多擔心會被冠以圖利廠商之名，再加上民間普遍不信任私人企業，懷疑官商勾結，因此，引進企業投資褐地重建，在我國頗具挑戰性。

第三、既然政府部門的參與是褐地重建的重要因素，那麼如何讓政府部門肯認社區重建的目標，是社區應該思索的問題。頹圯的褐地社區通常有損地方政府顏面，因此社區應該換位思考，如何讓褐地重建融入政府現行的政策中，使重建成果成為中央與地方政府具有能見度的政績。此外，目前我國的土污法旨在污染整治，並不足以鼓勵褐地社區主動提案，更無法提升開發商的投資意願。因此環保署身為中央主管機關，若能主動建立友善的制度環境，調整部門間相互掣肘不利重建的法令規章，較能鼓勵由下而上提出褐地重建計畫。

一個針對邁阿密市古老焚化爐褐地社區的研究指出，真正的環境正義需要修復、敬重、與保護褐地社區，而非只是懲罰做錯事者，因此，一個以社區需求為基礎且不限於金錢賠償的機制，是可以考慮的修復途徑（Kaiman, 2016: 1339, 1358），本文正呼應了這個研究。修復正義強調透過內在的轉變而治癒創傷，試圖創造加害者與受害者之間的對話機會，期望藉此讓加害者了解其對他人造成的傷害，也讓受害者從加害者的懺悔中找到治癒的力量。修復式環境正義則試圖利用修復正義的核心價值來導正環境不正義的現象，目的不只是促成利害關係者彼此的了解，更重要的是鼓勵他們認清自己在褐地重建中的義務與責任，以共同合作幫助社

區走上重建之路。然而，工業污染對環境、社區、受害者造成的傷害往往不可逆轉，主張修復似乎是天方夜譚。所以本文認為，修復式環境正義中所謂的修復，並非要讓弱勢社區與居民恢復到尚未遭受污染傷害前的狀態，而是要把原本就該擁有的生活尊嚴還給社區與居民。雖然因污染而遍體鱗傷的土地再也無法恢復，褐色社區中逝去的生命再也無法挽回，但為長久承受環境不正義的社區尋回存在的價值與永續經營的盼望，應該是倡導修復式環境正義的核心意義。

## 參考文獻

- 李翠萍 (2012)。褐色重建政策分析--社區能力的觀點。台北：五南。Lee, Tsuey-Ping (2012). *He di chong jian zheng ce fen xi: She qu neng li de guan dian [Brownfield redevelopment policy analysis: A community capacity perspective]*. Taipei: Wunan Publishing.
- Barksdale, H. (1998, March 24). EPA, DHEC to meet citizens. *The Times Upstate*, 1A, 8A.
- Basemore, G., & L. Walgrave (1999). Restorative juvenile justice: In search of fundamentals and an outline for systematic reform. In G. Basemore & L. Walgrave (Eds.), *Restorative juvenile justice: Repairing the harm of youth crime* (pp. 45-74). Monsey, NY: Willow Tree Press.
- Black & Veatch Special Projects Corp (2001). *Community involvement plan: Arkwright dump site*. Prepared for U.S. Environmental Protection Agency, Region 4 under EPA Work Assignment No. 018-CRCR-04QW. Document exhibited in Spartanburg County Public Library, Spartanburg, South Carolina.
- Braithwaite, J. (2000). Shame and criminal justice. *Canadian Journal of Criminology*, 42(3), 281-298.
- Braithwaite, J. (2004). Restorative justice and de-professionalization. *The Good Society*, 13(1), 28-31.
- Conley, L. (1998, May 27). City, Westgate team up for July 4th fireworks: Council reassures Arkwright residents about dump cleanup. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/19980527/citywestgate-team-up-for-july-4th-fireworks-council-reassures-arkwright-residents-about-dump-cleanup>.
- Conley, L. (1999a, June 15). City vows to clean up Arkwright landfill. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from

<http://www.goupstate.com/news/19990615/city-vows-to-clean-up-arkwright-landfill>.

- Conley, L. (1999b, July 13). Demolition of plant begins: Project to dismantle IMC will take about six months. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/19990713/demolition-of-plant-begins-project-to-dismantle-imc-will-take-about-six-months>.
- Conley, L. (2000, October 19). Fighting to save his community: Harold Mitchell gets award for efforts to clean up Arkwright. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20001019/fighting-to-save-his-community-harold-mitchell-gets-award-for-efforts-to-clean-up-arkwright>.
- Conley, L. (2002a, June 28). Harold Mitchell's work to clean up neighborhood recognized by environmental protection agency. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20020628/harold-mitchell39s-work-to-clean-up-neighborhood--recognized-by-environmental-protection-agency-this-is-second-award-for-mitchell>.
- Conley, L. (2002b, July 12). Arkwright revitalization could get new boost. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20020712/arkwright-revitalization-could-get-new-boost>.
- Conley, L. (2005, August 7). Regensis revitalizing communities. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20050807/regensis-revitalizing-communities>.
- Conrad, S. M. (2011). A restorative environmental justice for prison e-waste recycling. *Peace Review*, 23(3), 348-355.
- Conrad, S. M. (2015). *A restorative environmental justice for the prison industrial complex: A transformative feminist theory of justice*. Unpublished doctoral dissertation. University of North Texas, Denton, Texas.
- Davies, L. L. (1999). Working toward a common goal? Three case studies of brownfields redevelopment in environmental justice communities. *Stanford Environmental Law Journal*, 18, 285-329.
- Depositions and ..., INC. (2002). *Report of 8/6/2002 proposed plan meeting on cleanup of Arkwright dump site*. Meeting Verbatim of U.S. Environmental Protection Agency Arkwright Community Open Public Forum, Proposed Plan Meeting on Cleanup of Arkwright Dump Site. Held at Community Baptist Church, Spartanburg, South Carolina on August 6, 2002. Document exhibited in

- Spartanburg County Public Library, Spartanburg, South Carolina.
- Dorsey, J. W. (2009). Restorative environmental justice: Assessing brownfield initiatives, revitalization, and community economic development in St. Petersburg, Florida. *Environmental Justice*, 2(2), 69-78.
- Dull, M., & K. Wernstedt (2010). Land recycling, community revitalization, and distributive politics: An analysis of EPA brownfields program support. *Policy Studies Journal*, 38(1), 119-141.
- Ellerbusch, F. (2006). Brownfields: Risk, property, and community value. *Local Environment*, 11(5), 559-575.
- Esquivel, P. (2015, April 12). 15 years after 'Erin Brockovich,' town still fearful of polluted water. *Los Angeles Times*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.latimes.com/local/california/la-me-hinkley-20150413-story.html>.
- Fields, T. (2014). A dream realized: Community driven revitalization in Spartanburg. Retrieved August 27, 2017, from <https://blog.epa.gov/blog/2014/08/a-dream-realized-community-driven-revitalization-in-spartanburg/>.
- Figueroa, R. M., & G. Waitt (2010). Climb: Restorative justice, environmental heritage, and the moral terrains of Uluru-kata Tjuta national park. *Environmental Philosophy*, 7(2), 135-164.
- Gavrielides, T. (2011). Restorative practices: From the early societies to the 1970s. *Internet Journal of Criminology*, Retrieved August 27, 2017, from [https://www.researchgate.net/publication/265247294\\_RESTORATIVE\\_PRACTICES\\_FROM\\_THE\\_EARLY\\_SOCIETIES\\_TO\\_THE\\_1970s](https://www.researchgate.net/publication/265247294_RESTORATIVE_PRACTICES_FROM_THE_EARLY_SOCIETIES_TO_THE_1970s).
- Greenberg, M., & M. J. Lewis (2000). Brownfields redevelopment, preferences and public involvement: A case study of an ethnically mixed neighborhood. *Urban Studies*, 37(13), 2501-2514.
- Gute, D. M., & M. Taylor (2006). Revitalizing neighbourhoods through sustainable brownfields redevelopment: Principles put into practice in bridgeport, CT. *Local Environment*, 11(5), 537-558.
- Harton, O. N. (2008). Indiana's brownfields initiatives: A vehicle for pursuing environmental justice or just blowing smoke. *Indiana Law Review*, 41, 215-244.
- Henderson, G. (1998, March 23). Old, abandoned garbage site creating stink in Arkwright. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/19980323/old-abandoned-garbage-site-creating-stink-in-arkwright-dumping-back>.

- Hill, B. (2014). *Environmental justice: Legal theory and practice*. Washington, DC: Environmental Law Institute.
- Kaiman, C. M. (2016). Environmental justice and community-based reparations. *Seattle University Law Review*, 39(4), 1327-1374.
- Langford, C. (2013). Texas refinery neighbors sue BP for billions. Retrieved August 27, 2017, from <http://www.courthousenews.com/texas-refinery-neighbors-sue-bp-for-billions>.
- Larsen, J. J. (2014). Restorative justice in the Australian criminal justice system. Retrieved August 27, 2017, from [http://www.aic.gov.au/media\\_library/publications/rpp/rpp127.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/rpp127.pdf).
- Lee, T.P., Y. Yang, & C.H. Tung (2009). Social welfare needs of residents in polluted areas: A case of dioxin pollution in southern Taiwan. *Public Administration and Development*, 29(3), 239-249.
- Leonard, R. E. (2007, June 15). Story of pollution in Arkwright, Forest Park now on DVD. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/article/20070615/NEWS/706150334?p=1&tc=pg&tc=ar>.
- Letang, S. J. (2017). Community participation in brownfields redevelopment decision-making under the microscope: An analysis of three processes in passaic county, new jersey. *Psychosociological Issues in Human Resource Management*, 5(2), 51-95.
- Marshall, T. F. (1999). Restorative justice: An overview. Retrieved August 27, 2017, from [http://www.antoniocasella.eu/restorative/Marshall\\_1999-b.pdf](http://www.antoniocasella.eu/restorative/Marshall_1999-b.pdf).
- Mitchell, H. (1998, May 7). [Letter to Lill Mood, Community Liaison, Environmental Quality Control, DHEC]. Copy in possession of Spartanburg County Public Library.
- Moore, J. W. (2008). How sports can benefit communities burdened by brownfields. *Virginia Sports & Entertainment Law Journal*, 8(1), 1-32.
- Mulliger, A. (2016, July 10). Solar farm to bring power to Spartanburg neighborhoods: 500 homes in Forest Park, Arkwright could benefit. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20160710/solar-farm-to-bring-power-to-spartanburg-neighborhoods>.
- NBC News (2008, May 9). Most oil companies in MTBE lawsuit settle. Retrieved August 27, 2017, from [http://www.nbcnews.com/id/24541226/ns/us\\_news-environment/t/most-oil-companies-mtbe-lawsuits-settle/](http://www.nbcnews.com/id/24541226/ns/us_news-environment/t/most-oil-companies-mtbe-lawsuits-settle/).

- Norman, D. (2001, April 11). Lawsuit takes aim at IMC over Arkwright site. *Spartanburg Herald-Journal*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.goupstate.com/news/20010411/lafc62lawsuit-takes-aim-at-imc>.
- Otsuka, N., T. Dixon, & H. A. Abe (2013). Stock measurement and regeneration policy approaches to ‘hardcore’ brownfield sites: England and Japan compared. *Land Use Policy*, *33*, 36-41.
- Patel, R. (2016). Clean energy in a revitalized Spartanburg. Retrieved August 27, 2017, from <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/08/31/clean-energy-revitalized-spartanburg>.
- Pippin, A. M. (2009). Community involvement in brownfield redevelopment makes cents: A study of brownfield redevelopment initiatives in the United States and central and eastern Europe. *Georgia Journal of International & Comparative Law*, *37*(3), 589-619.
- Robinson, C. (2008). *Restorative environmental justice*. The Annual Meeting of the Western Political Science Association, Manchester Hyatt, San Diego, California.
- Rush, E. P. (2002). *Cooperative agreement work plan: Arkwright dump superfund redevelopment initiative (proposed amendment may 27)*. Spartanburg County, SC: Community & Economic Development Department.
- Schrey, H. H., H. H. Walz, & W. A. Whitehouse (1955). *The biblical doctrine of justice and law*. London: SCM Press.
- Sharp, K. (2000, April 15). “Erin Brockovich”: The real story. *Salon*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.salon.com/2000/04/14/sharp/>.
- Siikamäki, J., & K. Wernstedt (2008). Turning brownfields into greenspaces: Examining incentives and barriers to revitalization. *Journal of health politics, policy and law*, *33*(3), 559-593.
- Smith, M. L. (1998). *Report of 4/27/1998 Arkwright/forest park community meeting*. Spartanburg County, SC: Karla S. Burnett & Associates Freelance Reporting Services.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields redevelopment. *Journal of Environmental Planning and Management*, *48*(6), 917-953.
- Solitare, L., & K. Lowrie (2012). Increasing the capacity of community development corporations for brownfield redevelopment: An inside-out approach. *Local Environment*, *17*(4), 461-479.



- South Coast Air Quality Management District (2005). AQMD and BP settle refinery emission violations for \$25 million in civil penalties, \$6 million in past fees, and \$50 million for community and clean air projects. Retrieved August 27, 2017, from <http://www.aqmd.gov/home/library/public-information/2005-news-archives/bp-refinery-violations-settlement-2005>.
- Taylor, D. (2009, November 11). BP faces damages claim over pipeline through Colombian farmland. *The Gaurdian*, Retrieved August 27, 2017, from <https://www.theguardian.com/world/2009/nov/11/colombia-farmers-sue-bp-pipeline>.
- The Upstate Advocate (2003). The Regensis project: How one man is bringing a community back to life in Spartanburg. Retrieved August 27, 2017, from [https://upstateforever.org/pdfs/old/newsletters/June%20'03%20Newsletter/AReGenJun\\_03.htm](https://upstateforever.org/pdfs/old/newsletters/June%20'03%20Newsletter/AReGenJun_03.htm).
- US EPA (1999). BP exploration [Alaska] pleads guilty to hazardous substance crime will pay \$22 million, establish nationwide environmental management system. Retrieved August 27, 2017, from <https://archive.epa.gov/epapages/newsroom/archive/newsreleases/5d61856989631e20852567f6004bbbff.html>.
- US EPA (2002a). Arkwright dump site: Remedial investigation/feasibility study update fact sheet no. 4. Document exhibited in Spartanburg County Public Library, Spartanburg, South Carolina and obtained on July 9-11, 2016.
- US EPA (2002b). Superfund proposed plan fact sheet Arkwright dump site. Document exhibited in Spartanburg County Public Library, Spartanburg, South Carolina and obtained on July 9-11, 2016.
- US EPA (2008). EPA's environmental justice collaborative problem-solving model. Retrieved August 30, 2018, from <https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-06/documents/cps-manual-12-27-06.pdf>.
- US EPA (2010). Superfund fact sheet: International mineral & chemical (IMC) site removal update. Retrieved August 27, 2017, from <https://semspub.epa.gov/work/04/10763354.pdf>.
- US EPA Office of Policy, Economics, and Innovation (2003). Towards an environmental justice collaborative model case studies of six partnerships used to address environmental justice issues in communities. Retrieved August 30, 2018, from <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/towards-ej-collaborative-model-case-studies-six-partnerships.pdf>.
- Van Ness, D. W., & K. H. Strong (2010). *Restoring justice: An introduction to*

- restorative justice* (4<sup>th</sup> ed.). New Providence, NJ: Matthew Bender & Company.
- Verkaik, R. (2006, July 21). BP pays out millions to Colombian farmers. *The Independent*, Retrieved August 27, 2017, from <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/bp-pays-out-millions-to-colombian-farmers-6094738.html>.
- Vissage, J. L., & E. P. Rush (2001a). *Cooperative agreement work plan: Arkwright community brownfields assessment demonstration pilot*. Spartanburg County, SC: Community & Economic Development Department.
- Vissage, J. L., & E. P. Rush (2001b). *Cooperative agreement work plan: Arkwright dump superfund redevelopment initiative (revised November 16)*. Spartanburg County, SC: Community & Economic Development Department.
- Weisman, T. (2012). Restorative environmental justice as a way of life: Learning from Ubuntu. *Dialogue AND Universalism*, 3(1), 92-109.
- Wheatley, M. (1997). Social and cultural impacts of mercury pollution on aboriginal peoples in Canada. *Water, Air & Soil Pollution*, 97(1-2), 85-90.
- Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice*. Intercourse, PA: Good Books.

# The Initiation, Practice, and Prerequisites for Pursuing Restorative Environmental Justice in Brownfield Community: A Case Study on Redevelopment Policy in Spartanburg, South Carolina

Tsuey-Ping Lee \*

## Abstract

This study intends to investigate the initiation, practice and prerequisites for pursuing restorative environmental justice in an environmental injustice community located in Spartanburg, South Carolina through in-depth interview, observation, and historical document analysis. Based on the definition of restorative environmental justice, three dimensions, that is, emphasizing the harms and needs of victims, cultivating stakeholders' sense of responsibility on correcting environmental injustice, and facilitating stakeholder communication and participation, were utilized to analyze the practice of restoration in brownfield community. This study found that, under the circumstances unfavorable to law suit and indemnity request, restorative environmental justice is chosen by the community as a result of considering the trade-off between benefits from class action and integrated community well-being. Social, political, and legal prerequisites provided strong support for pursuing restorative environmental justice in the community. The social factors include a community-based organization that embraces restorative perspective and is

---

\* Professor, Department and Graduate Institute of Political Science of National Chung-Cheng University, e-mail: tsueyping.lee@gmail.com .

trusted by the residents, Christianity and traditional African culture. The political factors include an increase in political participation, network partnership and word-of-mouth effect, and strategy for motivating participatory willingness of the government. Legal factors include unfavorable conditions for class action and indemnity request, and brownfield redevelopment-oriented law-making.

**Keywords:** restorative environmental justice, brownfield redevelopment policy, environmental governance, environmental politics, community revitalization