

第六章 結論

第一節 研究發現與比較

鄰避型的設施本應引起自利居民的抗爭，卻因為其經濟利益與就業機會造成民眾的矛盾，而對八輕產生又愛又恨的立場。然為什麼同樣貧困的嘉義縣與雲林縣，皆有渴望發展的民心，也有持反對立場的養殖業者，以及環保團體的奔走，最後八輕選擇落腳雲林而非嘉義？經由前述的比較分析，以本研究設計的求異法，發現雲、嘉兩地有相同社經地位，地方首長與民眾之態度持正反兩方的意見，過程中同樣有養殖業者的反彈與環保團體的發聲，諸多的相同點之下，主要的關鍵點在於兩地的政治生態不同，進而導致決策廠址的結果差異。

表 6.1 個案比較結果

	嘉義	雲林
決策廠址	x	√ 經濟部將雲林國光石化的環評送交環保署
相同點	社經地位、首長與民眾之態度、養殖漁業的反彈、環保團體的運作	
派系生態	雙派系	多派系

就中油而言，係先評估全台灣適合興建八輕的廠址，再與工業局進行協商。因中油仍屬國營事業，董事長為政治任命，當然脫離不了政治考量，

往往必須因中央的政治角力而搖擺。且八輕的誕生，係工業局不願見到石化下游被台塑六輕打壓，缺乏石化原料而萎縮、倒閉，如此一來，他們將走上街頭抗議，其所影響的家庭數量以及間接流失的選票，勢必對主政政治人物的前途有所斷傷。⁹⁵ 緣此，不難想像八輕一案的政治因素遠遠超越專業考量。然而，或許可以說中油與嘉義縣政府簽訂的合作意願書只是配合政治演出，實質上，倘若在嘉義縣沒有反對力量出現，可以推動進行，工業局認為亦可為之。因為即便成本考量認為在嘉義落腳的經濟效益銳減，但總比無法興建來的好。故地方之政治生態，誠為八輕進駐的主要關鍵。

就嘉義的政治生態來說，黃林兩派的對立成為環境保護的一個新契機。握有執政權的黃派苦心佈局多年，為了擷取八輕進駐後帶來的可觀利益，透過政治網路、樁腳動員來表達支持，從原本預定地鰲鼓濕地組織工業區促進會、趕鳥隊，到後來規劃布袋以聲援蕭萬長的千人到場觀禮，在在都是希望藉由政治動員的方式，以民意之歡迎作為開發案的正當性。然而一直以來對黃派心生怨懟的林派，眼紅於黃派因八輕可能獲取的經濟利益及政治利益，加上派系運作機制使然，當然採取為反對而反對的立場。足以抗衡黃派開發勢力的政治動能，結合上沿海養殖漁業工作權與生存權訴求的民意正當性，這些未能撫的反對聲浪，使得八輕無法輕易進駐。即

⁹⁵ 訪談記錄：A-1。

便中油悍然決定落腳嘉義，恐怕在土地徵收、設廠施工的過程中將遭遇百般阻撓，與其花費更多的時間、精力與金錢來搓平這些反對障礙，倒不如尋求另一個高度配合的地方政府，獨大的派系勢力沒有足以抗衡的反對動能，讓八輕的設廠更為平順。

緣此，當中油遇到其他廠址之地方政府的反彈，而不得不聽從工業局的建議重回雲林離島工業區時，即便有強勁競爭對手--台塑--的處處阻撓，既存六輕搶盡供應石化原料的先天優勢，後以台塑大煉鋼廠的名義增生障礙，八輕仍得忍受額外付出成本與代價。這是因為雲林縣的首長態度不僅沒有強烈反對，反而是歡迎八輕進駐以帶動地方繁榮。更重要的是，地方上的政治生態沒有如同嘉義縣雙派系的嚴重對立，欠缺一個足以抗衡的政治勢力，而無為反對而反對的掣肘。中油在嘉義所記取的教訓，讓他早在三年前就開始細心規劃部署，深知派系誠為地方政治的主要靈魂，故以拉攏地方派系的主要菁英作為推動八輕的主軸。從雲林縣政府到台西鄉公所，主要政治動員場域的區漁會以及農會，以及握有土地、最直接的草根團體台西養殖權益促進會，都在中油的特殊社經網絡下紛紛籠絡。而反對八輕的環保團體與政治團體處於少數的劣勢地位，沒有足以抗衡的政治勢力，正是利於八輕進駐地方的政治生態。

比較雲嘉兩地的決策過程，得知地方派系與地方建設之關係與互動模式，誠為八輕最終落腳的關鍵因素。雙派系對立強，多派系或獨大派系則

不容易出現為反對而反對的堅決立場，這樣的法則之下，八輕此鄰避型設施在雲林設廠變得可能。過去派系的對立、杯葛，對人不對事的為反對而反對，所導致的議事效能不彰、地方建設落後，以及貪墨營私等等負面形象，竟成就了該地的環境保護，這美麗的錯誤也修正了過去作出「全面消弭派系」的結論（趙永茂，1978：259），以期望派系在地方上的監督制衡更能發揮正面積極的意義，成就更多的公共利益。

然而，無論是在嘉義或是雲林兩個案中，環保團體都扮演了關鍵的角色。環保團體為了不讓政治角力模糊焦點，因此刻意超然獨立、不與相同目標的派系結盟，但因政治立場提出反對的派系欠缺政策論述，沒有足夠的正當性來阻擋八輕，故需時而借用環保團體的環保訴求，以削弱八輕開發案的正當性。環保團體以保育的觀點出發，利用正式與非正式的管道，用剛柔並進的手腕全面阻擋不正義開發案。或以激進強烈的方式抗爭、阻擋湖山水庫的建設，以聚焦媒體的鎂光燈；或以理性的態度出席縣府與工業局的各種規劃、報告會議以及公聽會，進行溝通與表達意見；或以感性的關懷訴求，激起民眾的相對剝奪感與基本人權的威脅感；或以教育的方式，教導民眾重視環保之重要性，以生態保育的公共財凝聚全國的支持。不僅結合國內的環保團體勢力，甚至串連國際上的保育團體以國際力量施壓，形成一股制衡的力量。

就當地居民而言，或因渴望建設繁榮地方，新的就業機會改善生計，

故壯大主張開發之派系的聲勢，以增強興建八輕之民意正當性；反之，未能獲得妥善補償、反而剝奪其工作環境的養殖業者、農民，或影響居住環境的其他居民，既存利益被政商聯盟以及預期獲利的民眾所剝奪而犧牲，則可能與派系結合，或與環保團體同盟，以爭取自身的工作權、財產權與生存權。

京都議定書的生效，規範著我們必須要面對全球暖化的真相，國際間的氣候變遷問題對應到地方上的環境治理，地方派系是一個重要的介面。中央決策層級因背負國家經濟成長的重擔，經濟菁英以利益交換脅迫政治菁英侵蝕環境正義，提供專業意見的技術官僚也在泛政治化的壓力下束手無策；然決策一旦下放到地方上時，卻不如中央預期的順利，反而多受派系鬥爭的箝制。地方政治的運作上，派系雖屬於經濟團體的性質，在地方上也足以發揮政商網絡的勢力，但有時的政治利益或象徵利益更超越了經濟利益的誘因，而讓開發勢力有了抗衡的力量。此間地方民眾因不同的動機，而尋求不同團體作為依附，或支持開發者以為背書，或與反對者高呼抗爭，或結合環保團體揭竿起義。環保團體則始終保持不與派系結盟，以免模糊焦點的立場，從中央到地方全面性的包圍，以求扭轉政策的利基。

就參與者的利益考量來說，能從八輕建設案中獲得利益的參與者將傾力推動八輕的進駐。以經濟利益而言，最直接的受益者即為中油及石化業者，因此他們會透過良好的政商網絡來影響政府的態度，並改變民眾的偏

好。其次，地方居民預期八輕進駐不僅可以協助握有土地者解套、或是地價上漲而獲利，也可以帶動地方繁榮，增加就業機會；直接受影響的養殖業者，所獲得的補償可以免於收成不佳的苦惱；其他的地方居民則因為中油所推動的十元認股方案，預期與八輕共生共榮。第三，政治人物與主張開發的派系，可以藉由協助八輕的進駐，來獲得企業財團的回饋，同時可以藉由這些經濟利益換取政治利益，用企業的政治獻金打贏選戰，獲得政治職位後又可擷取特許的寡佔性經濟利益。以政治利益來說，支持八輕進駐的政治人物或是派系，都可藉此吸引到支持的選票，進駐之後候選人則可作為政績宣傳，並用八輕的稅收進行公共建設，以贏得更多民眾的青睞。

反之，未能藉由八輕獲得政治與經濟利益的參與者，將持反對立場。首先，未握有土地不能獲得賠償的養殖業者，將無法與八輕共同存在；其次，不能藉由炒作土地而獲利的派系與政治人物也將眼紅，同時又深怕主張開發的派系因八輕獲得更多的政治利益與經濟利益，為顧及派系未來的政治前途，不允許競爭對手擴張勢力的情況下，採取為反對而反對的立場。此外，以環境利益而言，關心生態保育的環保團體，以及擔心環境污染影響居住品質的地方居民，則因八輕威脅到既存的环境利益，而發起社會運動進行抗爭。

為了抵抗龐大政商聯盟的開發勢力，這些反對團體形成某種策略聯盟。雖然環保團體為了避免政治鬥爭模糊保育焦點，而不願與派系形成結

盟的關係，但其提出的環境訴求卻被反對派系援引，作為反對派系在政策論述上的正當性，而形成某種關係的策略聯盟。雖然動機與利益考量的不同，但在相同的反八輕立場，在野派系、環保團體與養殖業者發起了策略行動，使得阻擋八輕開發一案變成可能，環境利益也因此獲得確保。而這種策略行動必須要在有對立派系的政治結構下，才有發起的機會，這也正是八輕為何在有黃、林兩派對立的嘉義政壇受到阻擋，而在雲林多派系的生態下，能有進駐的利基。

本研究結果發現，在中央決策過程中，技術官僚受於政治菁英的限制，故無太多自主性得以影響整個決策過程，而主要由政治菁英掌控；經濟菁英則透過利益交換的方式來影響中央層級的政治人物以及地方層級的派系產生結盟。地方決策過程中則幾乎由地方派系所主導，無太多外力得以置喙。地方民眾因利益不同而可能與執政派系、在野派系或環保團體結盟，以爭取自身的生存權、工作權或經濟利益。環保團體企圖在政治力的夾縫中求生存，無論在中央或地方的層級，都希望發揮以小博大的槓桿作用，來阻擋政商聯盟的不正義開發。只是環保團體雖不願捲入政治鬥爭，卻又希望以政治手段來解決環境衝突，其反對開發的政策論述遂被反對派系援引利用，而形成另一種策略結盟。故將研究架構圖修正如下：

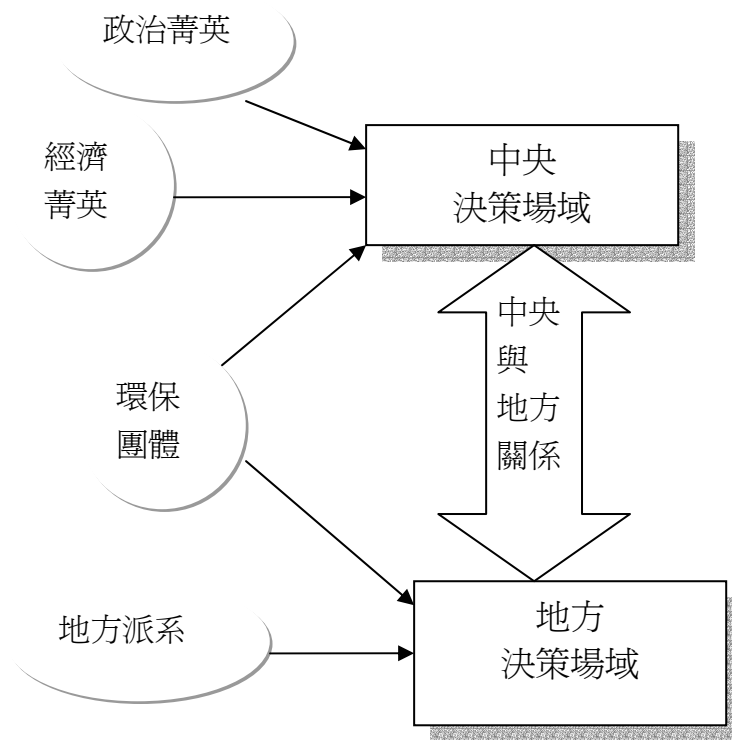


圖 6.1 修正後之研究架構圖

資料來源：本研究

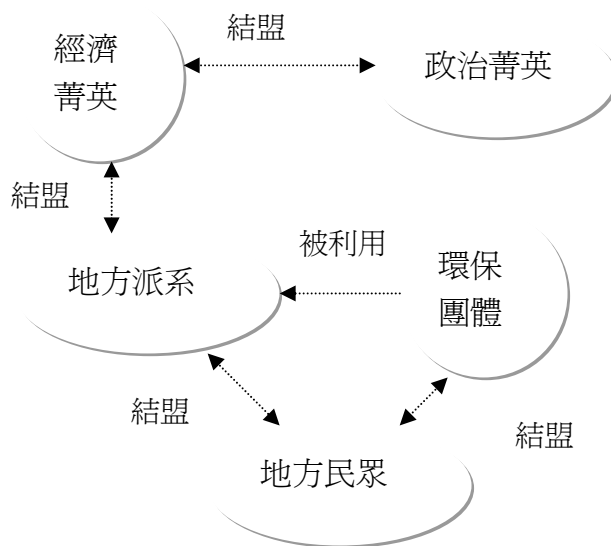


圖 6.2 利害關係人之策略行動圖

資料來源：本研究

第二節 政策建議

環境治理議題中最難解枷鎖莫過於經濟發展與環境保護的雙趨衝突。發展至上的思維讓經濟利益擺在優先，對於那些可能造成的環境污染，則充滿信心地認為科技可以解決。就目前為止，仍有許多專家相信科技萬能，在不斷剝奪自然的權力後，環境總會自淨自癒。這樣一味征服自然的結果就是大自然對人類的反撲，各種的生態災難與氣候異常現象，讓人類驚覺到自然的逐步破壞，已成了人類消失的前奏。科技理性的道德衝突，提醒著我們必須將關懷延伸至後代子孫，甚至是「非人的世界」--包括動植物與生態環境。事實上，環境關懷不只是為求自然的永續發展，在夾縫中求生存的環境權亦是應受保障的基本人權，為了職業生涯的工作環境權，也是為了人類生存的營生環境權。這種兼具經濟與社會性質的人權，使原本倍受漠視環境利益深刻地與人類結合，進一步獲得保護的契機。

而在正視環境的重要性後，再檢視我們的相關政策，則不得不重新思量。首先，就還政策的本質而言，我們是否還需要高污染、高耗能的產業？八輕係為了維繫下游石化業者而推動，政治人物也是擔心這群業者以及連帶的選票因石化產業的萎縮走上街頭，極可能毀壞其政治前途，而只得讓石化業者予取予求。但面對各種大自然的反撲，以及難以遏止的暖化現象，我們實在不應該再為了短視近利的經濟發展，繼續付出環境的慘痛代價。只是石化產業仍是製造業的第一大產業，擔負著台灣的經濟命脈，無

法一朝一夕就連根拔除，但至少必須阻止不斷擴張的野心。或透過獎勵的誘因、或透過法令的限制，讓石化業者自發性轉型、轉業，才可以阻止未來的生態浩劫。

其次，就整個決策過程而言，如何不讓特殊的利益團體把持，將是對於台灣民主的考驗。本是希望多元決策中心能確保民主的實踐，但卻在這多元競爭過程中，政商聯盟因金錢的權力而比一般團體享有更便利、更有效的政治影響力，讓政策的走向總是偏向經濟發展。為環境利益奔走疾呼的環保團體，以及為了基本人權抗爭的地方居民，卻因為集體行動的困境難以凝聚多數的民意，或是未能居於有利的決策影響點，讓這些弱勢聲音無法獲得有效代表、甚而被經濟利益所掩蓋。如此一來，不僅環境利益遭受漠視，公共利益也可能在這種利益寡佔的情況下無法成就。因此，我們必須透過制度化的方式，如環境影響評估的規定，以及環評委員的組成等，讓環保團體等弱勢團體透過正式的管道參與，真切落實嚴格把關的守門員角色，阻隔政商聯盟的勢力涉入，發揮超然獨立的影響力，以挑戰龐大的經濟利益。

第三，專業技術官僚的意見無法被採納，而完全以政治考量為出發的行政體系，受損害的將是全民的福祉。我們必須用法令保護的方式，讓這些技術官僚有更多的空間，提出獨立自主的專業判斷，以嚴謹的制度讓永業文官維持政策的一貫性，而非隨著政黨輪替朝令夕改，使人民無所措足。

第四，經過本研究的比較得知，八輕最後落腳雲林而非嘉義，在於地方上的保育政治無法脫離派系的角力。持平而論，與其慶幸環境利益因為傳統的派系恩怨獲得保護的契機，倒不如利用誘因機制讓派系積極發揮正面功能。將對人不對事的杯葛牽制，提升為監督制衡的把關，讓環境利益在為達永續發展的情況下受到重視，而非因誤打誤撞的美麗錯誤而保存，這樣才能避免自然環境的惡化，達到人與環境和諧共存的境界。此外，派系力量雖然能夠消極地阻止不正義的破壞，卻無法積極地從事環境的保護，這是因為派系仍以選票作為考量。因而我們期待強而有力的保育團體能迅速與草根民意結合，在地方上扎根，俾與地方政府合作，進而積極落實永續發展的真諦。

最後，八輕的設廠不過是暖化問題中的冰山一角，即便最後環保團體成功阻擋八輕在雲林的開發，二氧化碳無限制的排放仍舊促使生態日益失衡。應儘速三讀通過環保署擬定的「溫室氣體減量法」草案，讓遏止暖化問題有法源依據，不僅對外可以宣示我國願意善盡保護地球之責任，共同減緩全球氣候變遷之影響，以提昇我國國際保育形象；對內亦可依法行政，阻止政商聯盟對環境利益無情的侵害，讓環境治理的議題有了新的解套方向。

第三節 研究限制與未來研究方向

本研究關注的焦點在於地方派系與環保團體對環境治理議題的影響，

然而受制於時間、能力與外在環境條件的影響，仍有許多不足的地方。首先就研究時序而言，本研究僅著手八輕一案的時間點，事實上一個個案的發展勢必受到過去歷史的牽制。就地方派系此一變項而言，本研究只著眼於決策時間點的派系生態，而未對長期派系發展的情形作一深入探討，讓讀者未能全盤性瞭解派系生態的歷史淵源，以對派系的立場有更進一步的認識；而環保團體對社會運動所付出的努力，以及環境運動的發展進程，「反污染運動走向暴力化、保育運動無法地方化」（徐正光、張曉春、蕭新煌，1987）等發展淵源所造就環保團體的運作方式，在本文中因時間有限亦未加著墨。

就研究架構而言，本研究係事先由學術理論與新聞報導中找尋可見之利害關係人作為研究變項。學術理論雖累積過去豐富的資料，但多少或與現今實務有所落差；而較反應即時狀況的媒體報導，則可能因媒體既定立場之偏頗，而刻意遺漏相關人士。這導致作者可能忽略其他可能影響決策過程的自變數而不自知。

就研究方法而言，本研究採取深入訪談法來瞭解地方派系與環保團體的態度。首先，因為決策本就是一個複雜的過程，參與的人數眾多、座落分散，僅能就研究架構中所關切的利害關係人進行立意抽樣，樣本的代表性多以媒體之高曝光率為準，但可能因作者本身的主觀觀點而淪為偏頗狹隘；其次，就訪談內容而言，一旦牽涉到政治分配或派系角力的問題，受

訪者都過於敏感而不願說明，或在位者以不方便攻訐他人為由而拒絕回應，作者僅能藉由語帶保留的回答，藉此勾勒出派系影響決策的原始樣貌。

最後，因為八輕一案仍懸而未決，在雲林台西設廠可能又生變數。或因環評審查未能通過，或因財務問題無法順利投資，或因景氣不佳下游抽退等，諸多變因都可能導致八輕在雲林設廠停滯甚至終止。但是本研究聚焦是在於派系的運作生態如何影響決策過程，無論最後雲林設廠與否，相較於嘉義之個案，雲林的派系生態都讓八輕建設案較為可能，進而送交環評至環保署。然而，這也留待進一步的研究，可以將定案之後的整個八輕決策過程作進一步的探討。從早期的桃園觀音、屏東南州到嘉義與雲林的整段決策歷史，進行整體性暨連續性的深入探討；又或者彰化大城在雲林環評受挫後成為中油新的替代方案，屆時彰化的派系生態納入比較後，將可更清楚剖析派系生態對決策過程的影響。此外，環保團體如何運用07年底的立委選舉以及08年的總統大選兩大政治機會，透過外部資源動員以及內部誘因發起集體行動，讓已通過預算的湖山水庫以及枕戈待旦的八輕能夠劃下休止符，亦是值得關切的議題。如此一來，便可彌補本研究時序過於片段不夠完整之限制與缺憾。又或者時間與精力允許的情況下，可以進行雲嘉兩地連續性的觀察比較。事實上，六輕也曾經叩關嘉義，與八輕的發展歷史幾乎同出一轍，且同樣在政策的延續性上，都面臨了縣府首長輪替，由國民黨改弦易轍換上民進黨執政的變遷，若能將六輕與八輕在

雲林與嘉義四個個案作交叉比對的連續性比較，對於派系生態與地方建設之關係定能深刻體會。

在跨領域的研究方面，本研究所關注的暖化議題並非只能一廂情願地針對石化產業，而對二氧化碳進行單向的限制與管制。全球暖化的問題同時牽扯到能源、貿易及風險管理，如何藉由跨領域的配套措施，讓京都議定書或二氧化碳排放權成爲全球共同的規範，亦是國際政經的重要議題。