

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

近年來廣受討論的環境治理議題首推溫室效應（greenhouse effect）。¹ 雖然全球暖化的問題在八〇年代末期已躍上國際舞台，但直到一九九七年京都議定書的簽訂後，才在科學界與政治界掀起一陣旋風，並在今年高爾所拍攝的紀錄片--「不願面對的真相」獲獎達到高峰（陳俊成，2007）。暖化的速度不僅如美國環保團體「環境防衛」（Environmental Defense）所言，遠超出大家的預期；暖化的衝擊更是越發嚴重。溫室效應讓全球氣候異常，導致動植物的分布區域及行為模式改變、甚至絕跡；² 更迫切的是，南北極地冰原的融化使得海平面上升，對低地國及多數國家沿海精華區將是一大衝擊，直接的證據已有首座人居小島沒入海平面中。³ 前世界銀行首席經濟學家 Nicholas Stern 的研究警示，各國政府若未來十年繼續無視全球暖化的衝擊，兩億人口將流離失所，全體人類必需付出 6.98 兆美元(約

¹ 從太陽輻射出來的光線原本波長較小，越過大氣層時可以穿透具有與玻璃一樣效應的二氧化碳、甲烷、一氧化二氮、臭氧、氟氯碳化物等氣體而抵達地球表面；然而，抵達地球表面的陽光經地表反射後波長較長，會被二氧化碳等氣體阻擋，不容易散失於大氣外，以致地球上的溫度逐年增高。

² 溫室效應造成明顯的氣候異常現象包括：歐洲南部、日本及澳洲夏季出現罕見的熱浪，秘魯與南亞則出現少見的寒潮，非洲東南部嚴重乾旱，巴基斯坦和中國南部降雨驟少。而對動植物的影響則如：植物提早開花、鳥類提早築巢、動物無法進入冬眠、候鳥未南飛。

³ 澳洲聯邦科學暨工業研究院(CSIRO)所公佈的氣候變遷報告預測，在亞太地區所出現的全球暖化效應，會導致海平面在 2030 年時上升 16 公分，到了 2070 年則升高 50 公分。這些低海拔、特別是太平洋島嶼以及中國、孟加拉、印度和越南境內幾條大河的河口三角洲地區將會被淹沒，亞洲百萬人無家可歸。日前，印度恆河三角洲南部一度有上萬居民的羅哈哈拉島 (Lohachara) 已被海水淹沒（聯合晚報，2006/12/25）。

新台幣 232 兆元)的代價。

面對溫室效應的挑戰，跨政府氣候變遷小組 (Intergovernmental Panel on Climate Change ; IPCC) 早已開始正視此議題。一九九二年地球高峰會中，IPCC 通過了「聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)」，希望對人為溫室氣體 (anthropogenic greenhouse gas) 的排放進行全球性管制。然此公約力有未逮，大氣中二氧化碳的濃度仍不斷上升，全球暖化趨勢日益明顯。IPCC 為確切落實溫室氣體排放管制工作，於一九九七年十二月假日本京都舉行聯合國氣候變化綱要公約第三次締約國大會，會中通過具有約束效力的京都議定書 (Kyoto Protocol)，用以規範各國所需承擔之溫室氣體減量責任。⁴

然而，全球溫室氣體排放量最大的美國 (佔 36%)，卻不願簽署京都議定書。相較於其他歐洲國家，美國的減量標準不僅過高，也因為每單位二氧化碳的減量成本較高，進行減量工作可能會對其產業、經濟產生極大衝擊而不易實現 (International Environment Reporter On-line Edition, 2001)，所以對京都議定書表現出抗拒的態度。⁵ 缺乏減量的誘因，許多國家起而仿效美國的作法，並希望能夠搭議定書減量成果的「便車」

⁴ 議定書要求主要工業國家應以一九九〇年的排放量為基準，在二〇〇八至二〇一二年之間，讓六種溫室氣體排放量平均降低至少 5%。CO₂，CH₄，N₂O 氣體減量以 1990 為基準年。HFC_s，PFC_s，SF₆ 氣體減量可採 1990 或 1995 為基準年。

⁵ 對美國來說，由於 1990 年代經濟持續繁榮，若按京都議定書行事，估計其溫室氣體排放量約須減少 20%，對其產業、經濟衝擊極大，所以美國在 2000 年的海牙會議中，已經強調降低溫室氣體排放不應危及全球經濟。布希政府上任之後重新評估情勢，以美國十年經濟榮景不再，所以希望採取較為寬鬆的規定。另有國際上的環保團體指出布希不願意批准的原因，在於其背後的資助都是源自石油化學產業的相關企業。

(free-riding)，結果導致溫室氣體仍大量被排放。因此，即使京都議定書於二〇〇五年生效，不但沒有初步的減量成效，全球溫室氣體的排放量仍持續上升 1.25%。

觀諸各國不想遵守京都議定書的原因在於：二氧化碳的排放關係到一國的經濟發展。一個國家想要工業化，就必須使用石化燃料來產生能源。能源的製造與消費攸關著國家的經濟發展，但卻也會因為石化燃料燃燒所排放的二氧化碳，造成溫室效應 (Doyle & McEachern, 1998)。人類自工業革命以來，便大量依賴著石化燃料，如今為了因應暖化的環境問題，卻犧牲一國既有的經濟優勢，無異是卻行求前。這導致各國陷入經濟發展與環境保護的零合衝突情境，其困難之處也是各國亟欲解套之所在。

溫室效應造成全球性的影響，台灣自不能置身事外。首先，台灣雖然非京都議定書的締約國，目前暫無減量之責任，但是依照國際環保公約，即使未簽署公約及享受權利，仍須履行相關義務。二氧化碳人均排放量已高居全球第四名的台灣，⁶ 不僅在經濟上或技術上都有能力減少排放量，應該立即執行，否則將引發國際上的經濟制裁。其次，台灣由於海島的特殊位置，增溫幅度比全球平均還高，熱島效應與溫室效應的加乘作用，使得上一世紀台灣升溫的狀況足足比世界平均值高出 50% (陳芃, 2003)。最後，更積極來說，為了提升國家未來的競爭力，因應產業、能源調適期，

⁶ 台灣每人每年二氧化碳量僅次於美國、澳洲、加拿大三個非常奢華的國家。(聯合報，2007/4/26)

及達到永續發展的目標，⁷ 台灣都不能不正視京都議定書的規範。

然而，就在全球協議如何降低溫室氣體排放量的同時，台灣卻反其道而行，前行政院長游錫堃趕在京都議定書生效前通過中油八輕與台塑大煉鋼廠兩案。其中，八輕開工後不僅本身會增加我國二氧化碳的排放量，擴產的石化原料供應中下游石化業者，所加劇的大量溫室氣體更與京都議定書背道而馳。在各國紛紛起而重視全球暖化問題的潮流下，台灣卻緊鑼密鼓推動八輕一案，其決策過程值得深入探究。

八輕的興建由於具備提振經濟發展的功能，受到熱烈歡迎；卻也因為其對環境生態的影響甚鉅，引發當地居民的反對聲浪，以及全國各地的環保團體之串連抗議，導致進度延宕。這種經濟與環保衝突的鄰避型設施，在廠址的選擇（siting）上，因為必須要滿足社會大眾的需求，而成為政府環境法律最受批評的部分。這使得廠址抉擇始終是環境決策過程中的重要議題（Baram,1976:9）。當初八輕所挑選的廠址包括桃園、屏東、台南、嘉義與雲林，其中嘉義縣與雲林縣分別為全台最貧窮的縣市的第二及第三。

⁸ 若貧窮的縣市同樣都希望八輕能帶動地方的經濟發展，為何八輕最後會選擇落腳雲林而非嘉義？

⁷ 各國會因應京都議定書而發展高效率的技術，我國若不及早參與國際互動並引進技術，將會喪失我國國際競爭力。能源結構與產業政策的調整需要十到十五年，盡早因應將可減低經濟衝擊。

⁸ 根據行政院主計處的統計，以 1998 年平均每戶可支配所得之排序，除了外島之外，在本島內最貧困的三縣市分別為台東縣（562213 元/戶）、嘉義縣（580982 元/戶）與雲林縣（661698 元/戶）。

第二節 研究目的與問題

高污染、高耗能的八輕難以與環境利益共存，凸顯出環境決策的難題。政府若為求永續發展並因應京都議定書，就必須限制二氧化碳的排放量，而非一味擴張石化產業，犧牲環境利益。然而，環保與成長的均衡點，似乎往往偏向經濟發展。因為捍衛環境的利益係由全體人民所共享，欠缺誘因的集體行動邏輯之下，會因搭便車的問題而難以採取環境運動；而興建所帶來的經濟利益集中在少數的企業財團手中，他們便會動用一切資源去遊說政府通過開發案，導致少數的經濟利益凌駕在多數的環境利益之上。這樣的決策過程事實上違背了民主精神。

古典多元主義所強調的民主價值，是希望各利害關係人的利益都得以表達，並且透過對話來折衝、調和。然而實際上，我們的多元民主經常是流於利益寡占的，決策過程都被少數的利益團體所操控。甚而，多元主義學派的大老 Lindblom（1977）就直接指出，企業團體佔了決定性的優勢地位，政府制訂的規章制度普遍偏離其公開聲稱的目的，以便於適合企業財團凌駕政府的許多要求。緣此，在八輕的環境治理議題上，要如何吸納各利害關係人，確保公共利益的維護，而非侷限於少數人的私心，著實考驗著民主的決策過程。

在八輕的決策過程中，廠址的挑選如何能符合民主精神，而具備多數支持的在地正當性，也關係到八輕進駐的順利與否。中油捨棄了引發抗爭

的桃園、屏東、台南與嘉義，而落腳於較表歡迎的雲林。然而，此挑選廠址的過程中，如何在利益不同的居民中凝聚成多數的共識，導致地方對於八輕的態度有所不同，著實令人好奇。在鄰避情結的假設下，地方民眾應以自利的訴求，強烈反對任何有污染威脅的設施，座落於鄰近地區（O' Looney, 1995）。但在貧窮落後的地區，卻必須面臨到經濟競爭力落後與環境惡化的雙重詛咒（湯京平，1999），而希望八輕能帶領地方脫離貧困。因此，本研究選定同樣渴望八輕帶動經濟發展的雲、嘉兩地，來瞭解地方政府在環境治理上，如何化解經濟發展與環境保護的衝突，藉以達到瞭解台灣如何進行環境決策之目的。

興建八輕的決策雖為中央政府所制訂，但對於環保與經濟發展的衝突，還有更重要的國防、外交等議題需要中央層級關注回應；相對來說，地方政府則必須直接回應到民眾生計與環境的需求。其次，廠址抉擇是環境決策中最重要的一環，然預定廠址卻必須視地方政府的意向而定。因此比起中央政策合法化的過程，本研究更加關注的是在於地方政府對於中央廠址抉擇的回應，越能凸顯出經濟發展與環境保護的兩難困境。然而，「派系與地方政治宛如一對孿生體」（張逸東，1996），談及地方政治則不得不檢視地方派系的運作。故本研究的問題即在於**以派系爲主的地方政壇，如何處理經濟發展與環境保護的對立？**使得八輕的廠址捨棄嘉義而落腳於雲林台西。

廠址抉擇是一個高度複雜的過程，不僅包含了開發者、利益團體以及眾多不同層級的政府機關的涉入（Baram,1976:9），同時也應考量到當地民眾的意見，以服膺民主精神。這些直接或間接受到廠址決策影響的利害關係人，在利益衝突的情況下是如何互動產出決策，導致落腳雲林的決策產出；決策者又是如何調和、折衝與吸納參與者的意見，其背後的政治運作與利益交換，值得進一步深入研究。

第一，就政治菁英的角色來看，政治人物因為選票的壓力，所以每逢選舉的敏感時期，必須要端出利多政策來吸引選民。特別是在景氣不好的年代、或是生活貧瘠的區域，渴望經濟發展的民意總是反映在候選人拼經濟的政見上。八輕可以帶來高度的產值以及大量的就業機會，因而成為拉攏選票的利器；另一方面，政治菁英也必須面臨財政的問題。石化產業可以帶來可觀的稅收，以挹注政府的各項建設經費，同時又可作為政治人物的政績。因此，如果沒有為數眾多的民眾反對石化工業的進駐，或是企圖以選票來抵制，政治菁英會因為選票及稅收兩大關鍵來支持八輕的設廠。

第二，以企業財團而言，主要的目的就是追求利潤。八輕的興建可以確保原料供應的穩定，讓石化工業穩健成長，因此財團便挾帶著金錢的攻勢，一邊用政治獻金協助政治人物取得政權，要求擴張石化政策作為回報，另一邊則用補償金來軟化民眾對高污染產業的抗拒，藉此贏得所需的擴張政策。企業財團與政治人物在金錢與政權上的枯榮與共，結為聯盟共

同汲取營利，在大部分的政策上都可以看到政商關係的影子。觀察過去的石化策略就可以發現，「經建部門並非高瞻遠矚地選擇發展石化工業，也無長遠細緻的政策來推動石化工業的發展，而是迫於形勢不斷的因應調整發展策略。」（蔡偉銑，1997）企業不斷地向政府施加壓力，讓政策走向最有利於財團的偏好。

第三，環保團體為確保環境利益，必須發揮以小博大的槓桿機制，來對抗優勢的政商聯盟。面對高污染、高耗能的石化工業，在達不到永續發展的基本要求下，業者所作的環境保護措施不過是為了達到政府要求的最低標準，以營利為目標的企業遂將環境保護視作阻礙經濟發展的絆腳石。因此，成本分散在大眾的環境利益若是缺乏環保團體的發聲，將會被經濟發展的呼聲所掩蓋。環保團體為了保護環境免於污染的破壞、以及資源的浩劫，對於台灣石化業持續的擴張保有敵意，一旦高度污染的廠址曝光，或是為了工業發展破壞環境，環保團體都會透過正式及非正式的管道來阻擋。雖然環保團體在地方欠缺動員網絡，而鮮能結合當地民眾，但卻與分散在全國各地的環保社團與學術界人士有較佳的聯繫，並以驚人的國際網絡獲得協助，而得以發揮槓桿作用（湯京平、呂季蓉，2007）。

第四，地方會因為自身的動機不同而產生不同的行動。假使有回饋金的經濟誘因，或可帶動地方繁榮、創造就業機會，民眾當然會滿懷期待熱烈歡迎八輕的進駐。若有環保團體打著污染的旗幟來反抗工業發展，草根

性的民眾只會把他們視為不懂民生疾苦的外來者。然而一旦石化工業污染到當地居民的環境，甚至侵害到他們的生存權、養殖漁業的工作權，民眾自然會群起抗爭。因為當地居民的複雜誘因，使得地方派系很容易介入煽動，不同的動機卻有一致的目標，使得主張經濟發展的執政黨與經濟菁英會與盼望脫離貧困的居民結盟，支持八輕的興建；而反對執政者的在野派系以及無法從中獲利而眼紅的派系，會與那些遭受工業污染最有切身之痛的居民結合共同反對。

政府面對不同動機的政治菁英、經濟菁英、環保團體與地方民眾四個行動者（actor），在折衝調和彼此間的利益糾葛，進而產出八輕落腳雲林的決策過程中，我們所謂的民主決策是否被政治菁英與經濟菁英掌控？因為政商聯盟的依附網絡，是否導致政策制訂總是偏向經濟發展，只考量企業財團的利益，而忽略了其他弱勢團體的聲音？那麼與之對立的環境利益如何獲得確保？環境治理又是如何在地方上獲得落實？

第三節 章節安排

本文主要是探討地方派系如何對應全球性的環境議題。故而在第一章部分，先描繪出溫室效應與京都議定書以凸顯經濟發展與環境保護的對立作為研究的背景，並以八輕為何最後決定落腳雲林而非嘉義，來檢視環境治理的問題。第二章部分用以建構環境治理的理論基礎，依序將各參與者緊扣著研究問題進行分析。第一節介紹石化產業的脈絡，以瞭解八輕的政

商網絡；第二節除了從集體行動、資源動員與政治機會等理論，來了解環保團體如何發起社會運動，以確保環境利益外，同時也強調社會運動之於政治的意義，作為後續分析環保團體與地方派系互動的立論基礎；第三節則說明派系在地方環境治理中所扮演的角色；第四節綜合說明決策過程中參與者的互動，並以利害關係人分析作為第三章的研究架構。第三章的研究設計係根據第二章的理論基礎及本研究的問題意識，針對影響八輕決策的可能參與者作名詞界定，進而建構出本研究架構與研究假設，同時說明本研究所欲採取的三種研究方法，分別是文獻分析法、深度訪談法與比較研究法。第四章則說明八輕的發展歷程，中央政府如何推動八輕一案、如何進行廠址抉擇，地方政府又如何因應，各方團體分別在雲林與嘉義如何互動影響最後決策的產出，透過文獻分析與訪談資料分析來歸納出八輕落腳雲林而非嘉義的可能原因。第五章則進一步探討瞭解企業財團、當地民眾、地方派系與環保團體在環境治理議題上的角色。最後於第六章結論部分，根據比較結果提出研究發現，爾後修正研究架構，並說明研究限制，進而做出未來的政策建議。