

第二章 石化工業與環境治理

第一節 台灣石化工業的發展與政商聯盟

壹、台灣石化工業發展的政治經濟分析

欲對八輕的興建背景有全盤性認識，則必須對其原料所供應的對象——石化業，有一概括的瞭解。石化工業主要是以石油（Petroleum）或天然氣（Natural gas）為主要的原料，製造成各種化學品的工業。由上游的輕油裂解廠供應基本原料，將提煉的輕油（Naphtha，又稱石油腦）分解產出乙烯、丙烯、二丁烯、苯、甲苯及二甲苯等六種石化工業的基本原料產品。中游工業係承接這些基本原料，生產高壓聚乙烯（HDPE）、低壓聚乙烯（LDPE）、氯乙烯（VCM）、聚苯乙烯（PS）等多項產出，中游產品具有原料及成品的雙重性質，故可以直接外銷，亦可供應下游加工業者製成與我們息息相關的石化產品。舉凡食（化學肥料）、衣（紡織業）、住（建築包裝）、行（輪胎）及娛樂（娛樂設備、化妝品、醫療藥品）等各方面，石化產品都扮演著重要的角色（《石化工業》4，1，1982）。

石化業的範圍極廣，產品眾多、製造方法複雜，造就了其資本密集、技術密集與上中下游體系龐大無法割裂等三項產業特性。首先，石化工業無論建廠工程或購買國外技術皆須龐大資金（資本密集），其他廠商不易介入市場，而形成獨占事業；而一座石化工廠的設立，從規劃、製程、工

程設計、建廠、試車以至正式開工生產，皆須高度而繁複的技術（技術密集），建廠時間常需兩三年之久，導致「有市場需求時，既有的石化廠可能供應不足，新廠卻來不及完工生產」，或「石化新廠建廠完成之後，偏逢不景氣，而閒置數十億元的設備」（蔡偉銑，1997）。鑑於輕油裂解廠資本與技術密集的高門檻，需承擔的風險太高，且基於保障國民利益的理念，因此早期政府將輕油裂解廠列入國營事業之範圍，由中油主司石化原料的供應。

其次，石化基本原料具有非貿易財（non-trade goods）的特性，⁹ 不易運輸與外銷的情況下，石化業基本原料多以自給自足、少有外購。緣此，必先確立原料的市場出路，有業者願意投資中間原料工業，承購輕油裂解廠所產的基本原料，中油方敢進行投資金額龐大的輕油裂解廠計畫。這一方面意味中油與中、下游業者的關係十分密切，事實上也代表著上游計畫常需遷就於市場的力量。但就另一方面來說，若能壟斷石化基本原料的生產，即幾乎控制整個石化業，可觀的利潤讓富可敵國的大企業欲跨足上游，最終打破了公營政策的鐵律。

第三，台灣石化產業的發展是先有下游加工業的出現、形成，產生對原料的衍生需求（derived demand），方陸續建立起中游與上游的基本原料，俗稱逆向整合（backward integration）。逆向發展的結果，一方面讓台灣的

⁹ 如乙烯、丙烯等因運輸不便、運輸成本昂貴，海運時需以低溫高壓特殊儲槽的化學船裝載，並涉及安全緣故，故具有非貿易財的性質。

石化產業上中下游未有一貫化整合，體系顯得相當龐大而雜亂，導致石化工會內部意見紛歧、爭執頻起；另一方面也凸顯了國家部分受制於市場力量，政府並非處於絕對的領導地位。

因為石化工業的上述特性，政府在石化產業的發展過程中扮演極為重要的角色。一九四九年戰後，國民政府的任務只僅於穩定與恢復社會，直到一九五〇年代初期才開始有工業化計畫。當時所討論要優先發展的工業中，化學品及相關產業雖有被列入考慮，但石化業仍定位在一個亟需介紹推廣的對象。¹⁰ 直到一九六五年經濟部將石化工業列入第四期經濟建設四年計畫的規劃重點，興建輕油裂解廠方進入討論階段。當時石化業的最下游幾乎都不存在，政府為了扶植產業維持國力，以中油公營資本政策性的介入，推動了最上游的產業（一輕），同時促使中游能夠出現（台聚）。¹¹ 國家的涉入甚深，使得石化工業成爲一個非常政治性的產業（瞿宛文，1994）。

因一輕與台聚的示範，顯現了石化產業的獲利性，¹² 私人投資的意願越來越高。民間石化業者紛紛要求擴建輕油裂解廠，促使中油於一九六九年決定興建二輕。一九七三年初第一次石油危機爆發，國際市場石化原料

¹⁰ 中油公司在一九五〇年代末期就編列數百萬元的預算來介紹並推廣石化工業。

¹¹ 外商 NDCC (National Distillers and Chemical Corporation) 肯定台灣的發展前景，遂於 1963 年與中油商談，以中油的乙烯爲原料生產低密度聚乙烯 LDPE 的計畫，雙方達成協議，美國進出口銀行答應貸款 500 萬美金興建一輕，NDCC 並正式於 1965 年在台灣成立台灣聚合化學品公司（台聚）。

¹² 台聚稅後純益率在第二年就達到 13.6%，其後更幾乎每年都維持在 20% 以上。參見台聚公司年報。

的缺貨，造成價格高度上揚，民間為確保石化原料供應無虞，而提出自行興建三輕的要求。¹³ 這反映了實力雄厚的石化集團要求擴張的企圖心，同時也顯示了企業欲重疊政府的角色，或是形成政商的結盟關係。而當時的經濟部長孫運璿認為煉油採公營是既定政策，政府亦有責任要避免壟斷、防止不公平競爭，故維持了上游公營的政策。但企業的力量並未自此淡出。即便孫運璿已聲明中油加速完成二、三輕後就不再擴張石化業的規模，四輕還是在市場的壓力下設立。¹⁴ 國家機器在與既定政策不一致的情況下，繼續發展石化業，更對此成熟工業進行補貼與優惠，足見政商關係在石化產業上的熟稔。

然而，國家機器與資本家共同扶植的石化產業，並非總是恣意擴張。一九八〇年代後期社會運動的大量興起，對石化工業起了不少干擾作用。雖然環保、勞工等反對力量終在郝柏村的「治安內閣」強力運作下被打壓，而通過五輕的建廠與台塑六輕案（王振寰，1995），但社會運動早已此起彼落。到六輕選擇廠址時，地方民衆的反彈、當地政府的反對以及環保團體的反抗，¹⁵ 讓台塑六輕一案四處碰壁，最後只得遷就條件較差、希冀脫離貧困的雲林縣。

¹³ 因為二輕設計失當、建廠效率不彰，使得一、二輕皆無法滿足中下游原料的需求，中油又不願意興建三輕的情況下，台塑聯合 20 餘家的石化業者遂於 1973 年 1 月申請民營三輕。

¹⁴ 台塑再度申請籌建四輕，同時捐獻林口大片土地與 5 億新台幣，得到當時行政院長蔣經國的表揚，使經濟部與中油倍感壓力。於是就在台塑繳交鉅額保證金、保證購買四輕產品，中油與中間原料業者簽訂供料合約，由中油儘速興建四輕。

¹⁵ 六輕挑選的廠址有宜蘭利澤、桃園觀音跟嘉義鰲鼓，在這三個地方都有出現民衆、環保團體的反對聲浪，其中宜蘭更是有縣長直接表態堅決反對的立場。

雖受到部分地方縣市政府的掣肘，台塑仍在地方層級上獲得雲林縣政府的歡迎，在中央層級上則使用出走中國的方式威脅政府。爲了讓台塑六輕根留台灣，中央政府替台塑解決各種難題，¹⁶ 修改的相關法令更高達三十件。工業局因經濟成長的壓力全力護航，環保署把關的環境影響評估也因行政院長與總統府秘書長的「頻頻關切」，而火速配合台塑通過。由此更可以看出台灣的重商主義（mercantilist），企業財團利用國家公權力以確保他們壟斷並謀取私利，因而損害整體的公共利益，整個政經體系變成政商相互勾結聯盟的競租社會（a rent-seeking society）（蕭全政，2001:27-28）。

台塑於六輕興建完工後，在內部整合了石化產業的上中下游。其他石化業者擔心台塑會獨佔六輕原料，遂積極要求政府繼續推動七、八輕。經濟部雖然在一九九一年底表示五、六輕已足夠供應石化原料，半年後又改稱唯有續建七、八輕才能強化石化業的競爭能力，原本已開放民營不與民爭利的中油也復出主導八輕一案。七輕與八輕之間的競合，最後全力推動八輕的過程，這部分留待第四章個案介紹時詳述。

貳、石化產業與政商聯盟

就整體石化工業的發展過程而言，政府並沒有一致的政策，原本公營的立場也開放給民間參與。政府在一九八〇年代放棄石化業，致力發展高科技產業，卻又在經濟不景氣時轉而支持五、六輕的建立；本欲暫緩的七

¹⁶ 同意造地、協助取得用水、協助取得低利貸款、同意五年免稅延期、適用資源貧瘠地區投資抵減、六輕專用港轉爲國際工業港等等。

八輕計畫，也在半年後改變立場、開始推動。種種跡象都顯示了國家機器隨著資本家起舞的搖擺不定（王振寰，1995），也預告了日後政商的結盟。

在一開始以中油公司為代表的公營資本政策性的介入，已經形塑了石化業非常政治性的產業特質。以當時的私營資本而言，在正常市場運作下是不願意參與，故「若無干預，台灣石化業的出現必然會延緩」（瞿宛文，1996）。這樣的介入，足以想見日後政治力量在石化產業的發展過程中如何滲透。一輕到五輕的發展過程，從上游輕油裂解廠的設立係政策上的決定，到扶植中游、以及下游原料如何配置仍是政治性的決定。只是「當政治滲入了經濟秩序的同時，經濟利益也進入了政治」（Weber，1978：299）。政府介入石化產業的發展的同時，這些資本家業已進入國家機器。企業為了尋求更有力的經營環境及條件，積極建立與政治穩定而密切的關係。「經濟關心的是手中資源的有效利用，而政治關心的是資源的增加」（Bertrand de Jouvenel，1957），相得益彰的情況下，經濟行為經常成為達到政治性目的的手段，而政治行為也視為達到經濟性目的的手段（蕭全政，1988），兩者自然形成所謂的政商關係。

「政商關係」本是一個中性的名詞，畢竟民主社會就是要讓不同立場的壓力團體來影響決策制訂的過程，故「在多元社會中，企業為爭取競爭優勢，調整、建立和政治密切而正常關係的嘗試與行動，已經越來越無可避免」（徐瑞希，1991）。然而一般人會將「政商關係」解讀為「政商勾結」、

認為是一種金權政治的運作，係因為金錢的權力（money power）讓企業比一般利益團體享有更便利、更有效的政治影響力。企業家可以從支配資源裡提取所需的部分，使政治菁英必須支持他們在多元政治過程中的行為，讓「企業家在多元政治的競爭中贏得了大得不成比例的勝利」

（Lindblom,1977）。政黨或政治人物則爲了每次選舉時的政治獻金，來尋求募款、獲取更多的資源，來確保當選的機會。捐獻的企業希望以金錢援助來交換日後有效的決策影響，以協助企業擷取更多利益；政治人物則希望藉由政策圖利少數企業，掌握更豐厚的金錢籌碼。甚而，不少企業人士便乾脆直接加入地方選舉，藉由地方民意代表的身份，一來可以保護、爭取自己企業的利益，二來可以以此爲基礎，進一步擴大政治關係（蘇子琴，1992）。¹⁷

政商關係讓多元民主的真諦不再。多元表達的聲音管道被金錢力量所制霸；協調利害關係人使之服膺競爭結果，也都是遷就企業界操縱的控制所完成的。「民主變成經濟巨人陰影下的侏儒，在全球資本主義宰制下，民主向資本家利益傾斜，導致國家職能縮減，維護公共利益的能力退化。」

（《天下雜誌》，2006:90-97）。企業藉著雄厚的資源優勢，無所不用其極的拓展政治關係，或藉由法定裁量權的運用空間，爭取行政裁量上的優惠待遇與行政便利來取得優勢；或透過爛熟的人脈直接與行政部門溝通意見，

¹⁷ 包括蔡萬春、蔡萬霖及蔡萬才三兄弟、陳啓清、何傳、陳茂榜、林挺生、許金德、陳重光等老一代知名的大企業家都曾擔任過地方或中央的民代。

進行決策影響，搶先獲知政策的動向。企業運用政商關係謀求私利的結果，最終影響政治部門做成犧牲大眾、偏袒少數人的決策。

極為政治性的石化產業，加上供應石化原料的中油兼具政治與經濟的特質，更將政商關係發揮的淋漓盡致。過去供應基本原料的中油屬於國營企業階段，其擁有相當於國防部兩千多億的預算，在壟斷市場下獲利豐厚（外國公司獲利約 1-2%，中油約 7%），且稅後盈餘全數保留，¹⁸ 這樣預算龐大、盈餘可觀的情形下，中油成爲衝突最大、政商利益競逐最顯著的焦點（《天下雜誌》，1993/06/01:173-174）。再者中油歷任主管升任政府官員、或是中油高階人員退休轉任民間石化業，已經明顯可以看出這些政商人員建立起的利害關係，亦不難想像政府的石化政策受到政商聯盟的牽制。石化產業在國營事業民營化之後，國家機器主導的局面已經改由私營石化業者取而代之。這些企業財團不僅在市場上具有壟斷力量，在政治上、社會上都容易發揮影響力，利用政商關係來協助石化產業的發展仍是不變的特徵（瞿宛文，1994）。

相互扶佐的政商聯盟，讓國家機器隨著資本起舞；當國家機器強而有力的扶植了私人資本的成長之後，這些私人資本與新興的社會團體也逐漸反過來牽制國家機器的自主性。然爲了持續台灣的經濟發展、吸引石化資本根留台灣，政府因而不斷地修改法令以配合企業財團的要求，經濟發展

¹⁸ 到 1989 年才降至只能保留 10%，使得中油的投資報酬率自 1989 年至 1993 年驟降了 37%。

至上的政策走向讓政商聯盟得以互蒙其利而壯大。此外，石化工業帶來不容小覷的就業與財富的保障，在選舉時期容易成爲政治人物的競選支票；但也可能在野派系爲了杯葛主政派系的建設，故容易成爲地方派系的角力場域（趙永茂，1978）。因此石化政策不再只是經濟成長的專業考量，而有更多政治力介入的問題。主導決策的政治菁英須靠大量金錢參與選舉，故而回饋的不再是選民，而是金主；擁抱的不再是人民，卻是企業財團。最後形成可怕的政商利益聯盟，利用共生的依附網絡（clientele networks）獨攬大權，民主淪爲政治分贓。

在政商網絡下，被視作發展絆腳石的環境利益將不被重視。環境保護的法令被企業視作過份嚴苛或不合時宜的規範，限制著石化產業的擴張，戕害著經濟發展的利基，使國家競爭力裹足不前。因此，企業總是透過良好的政商關係掙脫環保法令的束縛，來減少因環保所需的額外支出。另一方面，政治人物也不願見到經濟發展受制於沒有直接選票保證的環境利益，這些代表著自然生態、弱勢族群或後代子孫的環境利益，自然遭到漠視。

然而，政商聯盟並非總是無往不利。民間所發起的社會運動對於石化政策發揮了制衡的功能。在國家石化政策明顯支持私人資本的時期，社會運動的興起挑戰了國家機器的政策與私人資本的擴張，迫之不能只求經濟發展，而須以環境等其他有利於社會大眾的政策作爲交換，令國家機器無

法大力干預，分散的環境利益獲得確保的契機，而呈現出較為民主的模式。

第二節 社會運動：集體行動、資源動員與與政治機會

一九八三年之後，各式各樣的新興社會運動大量湧現，其中又以環境運動的規模最大、最受矚目。環境運動並不像其他類型的社會運動，僅侷限於特殊的群眾（如消費者運動、勞工運動或婦女運動等等），公害或污染因危及居民的基本生存權，所激起相對剝奪感（relative deprivation）的對象，不分職業、不論菁英或草根群眾，皆涵蓋在內；又因其範圍可至中央、亦可就地方，故群眾類型最為廣泛。著名的環境運動，諸如反五輕、反六輕及林園事件，都是針對石化產業而來。這股在國家領導地位鬆動的情況下崛起的社會力量，讓政府及資本家不得不正視社會運動對石化產業擴張的影響。

歸納台灣社會運動的特徵有幾點：首先，在長期的戒嚴與白色恐怖統治終結後，開始迅速崛起，也因為政府對於社會問題無法完全有效控制與圓滿解決，讓人民意識到必須要靠自力救濟的方式才能滿足自我的需求，因此讓社會運動在空間上與時間上都趨向普遍化，到處都可看到社會運動的影子；再者，採取的訴求方式為了得到政府的重視而不擇手段，常常有脫序現象的發生，也大多具有抗議性的成分存在；第三，台灣的社會運動週期過於短暫，政府又沒有徹底改善社會問題，導致社會運動的週期循環更迅速、運動規模越加擴大；第四，本來只是臨時起意的社會運動會因為

專業的社運工作者加入，或者是反對黨、各級民意代表、反對的次團體加入形成社會運動資源的動員，而變得綜合化、也更加複雜化。第五，台灣的各種社會運動其實都是針對特定的社會問題所採取的一種對策，而並非涉及到特定的觀念，且具有濃厚的政治取向與非政治性的價值取向，以及目標取向的運動。最後，台灣的各種社會運動會透過報紙、電視或廣播等大眾媒體來鼓吹、傳播自力救濟活動與理念，表現出對大眾傳媒的高度依賴。

在我們瞭解台灣社會運動的本質，以及在台灣展現的特徵之後，更重要的問題意識在於這樣的社會運動如何能發起，以下分別就內部的集體行動邏輯、外部的資源動員理論，以及政治機會結構來加以詳述。

壹、集體行動

爲什麼群眾要發起社會運動（Why Men Rebel）？早期的答案是因爲相對剝奪感（Gurr,1970）。具有相對剝奪感的群眾發覺，繼續依照現存的遊戲規則只會加深不對等的鴻溝，因此他們開始拒絕扮演過去習以爲常的角色，擾亂現有的秩序，來改變不利本身的現狀（何明修，2005）。故可將社會運動定義爲一種持續性的集體挑戰，由一群彼此團結的人民所發動，其共同目的在於改變現狀（Tarrow,1994）。根據這個定義，可以得知社會運動具有高度的政治意涵，由一群邊緣化的群體採取體制外的策略，來獲取統治菁英的讓步，成爲政治手段之一。

而群眾在理性選擇的自利動機下，人際間要如何解決囚犯困境（The Prisoner's Dilemma Game）達到合作的集體行動（collective action），特別是在具備公共財性質的環境利益上，避免搭便車的情形出現？Olson 提出集體行動解套的方法，核心在於「選擇性誘因」（selective incentive）。其一為經濟性誘因，既然群眾是以理性選擇的途徑來做判斷，就用金錢報酬或是成本考量來作為誘因，讓組織內部成員衡量是否參與行動最為直接有效。這也正說明了許多地方居民發起反公害污染的運動，是為了金錢的賠償考量，一旦獲得補償金之後對於環境保護的議題就不了了之。其二為社群性誘因，例如尊敬、友誼、順服等社會心理因素，或是同儕之間的社會壓力（social pressure）都可以強化集體行動邏輯的正確性，激勵個人參與集體行動。

Olson 預設成員可以根據共同價值進行動員的假定，建立一個相當簡單的集體行動分析模型，推翻了傳統多元主義到馬克斯主義的政治理論。多元主義主張每一項利益都可以組織起來在政治競技場上競爭，然而事實卻是流於利益寡佔，只有少數的利益才有組織的機會與條件，至於多數具有公共財性質的環境利益則乏人問津。多元主義的解釋是，沒有組織起來的團體是因為他們的利益沒有受到嚴重的侵犯，或對於現存的政治體制所做的利益配置感到滿意，因此他們無須組織起來發起集體行動。這樣的解釋在 1960 年代的以前的美國黑奴，或是現今開發中國家的勞工及農民，

看來都是冷嘲熱諷。¹⁹ 而馬克思主義則傾向用缺乏「階級意識」來解釋勞工階級為何難以組織起來去爭取利益，換言之，勞工因為沒有認知到基本的、長程的利益，而不願意去參加工會運動或是社會主義運動。然而，即使勞工能清楚自身的真正利益，對一個追求利益極大化的勞工來說，不參加勞工運動而搭便車坐享其成才是最大的利益，顯示出馬克斯階級鬥爭論的矛盾。Olson 的集體行動邏輯即解釋了為何有些團體可以成功組織動員，有些缺乏選擇性誘因而失敗。如何在內部取得選擇性誘因而來克服集體行動的困境，係本研究焦點之所在。

然而，集體行動的邏輯有個盲點，在於將集體行動的成功與否完全取決於組織內部的誘因提供，而忽略了外部資源的引入也可以解決搭便車的困境。資源動員理論解決了這個難題，並將集體行動視作政治體系中的常態現象，社會運動的基本單位是組織化的個人，參與者會細心計算行動的成本與利益，衡量手中握有的資源後才置身參與。

貳、資源動員

七〇年代興起資源動員理論典範，Tilly 的歷史研究可謂濫觴。有別於 Olson 微觀的看法，Tilly 注意的是社會結構的鉅觀變遷如何影響人民從事抗爭政治的方式 (Tilly, 1981)。資源動員理論將組織視作社會運動的核心，動員資源以爭取當權者所掌握的資源為目的，主張社會運動發展成功的關

¹⁹ 對於多元主義的批判可以參閱 Lowi, *The End of Liberalism*, 1979.

鍵，在於組織人民進行反抗行動的能力，而能力高低的判別就在於有哪些資源可以動員。

根據資源動員論的說法，資源係指各種有利於動員的條件，包括政治過程、經濟利益、大眾傳播、知識份子及專業人員等。外來資源或外力的挹注，是促使弱勢團體能夠發起社會運動最重要的因素，組織若具備足夠的資源，領導菁英便可以操縱、強化或創造發起運動所需的不滿或怨氣。據此，資源動員理論認為行動要成功，有賴於菁英份子的領導甚於一般民眾的參與。必須由「社會運動企業家」(social movement entrepreneurs) 來領導追隨者，以組織資源、採取行動。社運組織會受到所處環境以及其他組織的影響，因此每一個社運組織都必須尋找到適當的組織利基，來極大化成員數量、資源以達成行動的目標 (Stern,1999)。本研究關切的焦點即在於，屬於社會運動核心的社運組織—環保團體，如何尋找到自我的利基以獲取外部資源，藉以克服集體行動的困境，解釋地區性事件的差異，說明在相同的時空條件下，為什麼有些社會運動能夠成功有些卻沒有。

資源動員論學者將社會運動視作，「受排斥的邊緣群體」(excluded group) 向政治中心進行挑戰、製造政治機會的過程，並主張如果社會運動的發生可能形成新的政治機會，界定新的權力關係，就會獲得政治局內人的投入從而產生風潮。台灣八〇年代的社會運動風潮，主要就是因為「國民黨的政權已發生統治的危機，失去完全鎮壓反對政治力量的能力，而被

迫進行政治自由化與民主化的改造工作，也無力阻止既有資源投入受排斥民眾部門的社會抗議提升抗議層次，形成民眾部門的社會運動得以串聯擴大蔚為風潮」（張茂桂，1989）。

故資源動員理論主張造成社會運動風潮興起的最大原因，在於政治領域的抗爭、政治機會的增加、社會運動組織向草根發展、造成政治網絡與社運人員網絡不分化等因素。也就是認為政治人物、政治團體的資源，由於既有邊緣抗議群體網絡的投入，加上社會運動行動者對於政治機會、以及希望利用政治來解決社運議題的期待，社會運動與政治反對運動因而形成聯盟的關係。針對本研究焦點的環境運動來說，有很大一部份力量是源自於地方反公害自力救濟行動，因為這種行動的社區性質與地方動員的特性，使得環境運動跟地方政治資源產生不可分離的必然關係。在地方政壇運作上，環保團體與派系之間是否有產生聯盟、又是如何互動，也形成了本研究欲探討環保團體與地方派系關係的問題意識。當政治力量滲入社會運動的結盟，究竟對於環境治理而言，環保團體可以獲得政治人物的資源挹注來確保環境利益；又或者受到政治力量的牽制，反而被政治鬥爭抹煞環保的正當性，有待分析個案的解釋。

參、政治機會

新社會運動理論學者認為資源動員理論並不能解釋所有的現象，反對用常態的利益政治模型來套用於各種社會運動。社會運動不能只侷限於抗

議、宣稱與改革的狹小世界之內 (Toueaine,1988)，而應該是一種雙重策略 (dual strategy)，一方面在民間社會內部溝通建立共識，培養進步而批判的認同，另一方面則是以集體的力量向國家部門施壓 (Cohen and Arato,1994)。因此不只是策略性的資源動員，更是一種集體認同的建構過程。故社會運動不是某種獨立的實體，而是一種互動的關係，這種互動關係與國家的角色正是政治機會結構的分析重點。

政治機會結構的構成面向包括：政治管道的存在、菁英體制的穩定性、政治聯盟者的存在、國家鎮壓能力與傾向等，可以說是不同地方政府的開放性差異，或者是所謂的「政治環境」(Eisinger,1973)。學者認為，只有在開放性中等的政治機會結構下，也就是同時結合封閉與開放的結構下，社會運動才會產生，過於開放或過於封閉都不利於社會運動。²⁰ 就台灣的情況而言，過去因為長期的白色恐怖統治以及戒嚴，政治機會結構處於一個極度封閉的狀態，因此社會運動無法發展，等到解嚴使得社會逐步開放後，政治機會結構由封閉轉為半開放，導致許多社會運動如環境保護、消費者保護、反核、反公害、農民及勞工等社會運動雨後春筍般叢生。之後台灣加速民主化的腳步，使得政體從半開放轉為更開放的結構，讓這些社運組織組成了利益遊說團體或政黨，例如捍衛環境正義的社運組織，最後成為環保團體為環境利益奔走，甚至形成綠黨進入體制內。

²⁰ 畢竟過於開放的社會，就可以透過各種管道表達意見，而無須透過社會運動的方式；而過於封閉的社會則完全沒有社會運動的空間，必須要界在中間。

然而，政治機會結構在台灣環境運動起源的研究中，外在的政治因素似乎不足以解釋八〇年代的自力救濟風潮。因為「外部控制力鬆動或不見了，社會內部的力量也不見得會自發地萌生」（李丁讚、林文源，2000）。然而這並非意味著我們必須捨棄政治機會結構的概念。政治機會結構並非一定是具有因果解釋效力的自變項，影響著社會運動的形成、成敗、策略取向等依變項。換言之，不是政治機會出現就一定會產生社會運動，彷彿社會運動只能消極等待時機，卻忽略了社運部門的自主性。緣此，必須將決定論修正為互動論，社會運動同樣也可以製造機會（Tarrow,1994）。例如社運組織可能故意又使對手犯錯，引起第三者的關心，使得原本不利的局勢獲得扭轉。成功的社會運動本身就是型塑政治機會結構的原因之一，先行的社會運動將會降低後續的動員成本，使得統治者更難以採取壓制的手段，甚至巧妙地運用國家結構內部的矛盾，運用民意代表的力量來形成政治槓桿，迫使官僚體制接受其改革訴求（熊瑞梅、紀金山，2002）。因此，政治機會結構不應該被視為不可改變的前提，在若干的條件配合之下，社會運動有可能成功地塑造政治機會，而不是被動地反應或待機會。

肆、環境運動與政治

誠如前述，社會運動是弱勢團體參與政治的管道，為政治手段之一；又因為挑戰者希望利用政治資源來解決社運議題，使得社會運動與政治反對運動形成聯盟的關係，而與政治脫離不了關係。特別是在環境運動的發

展上，政治資源更是不可或缺的要素。首先，這些預阻式反公害的自力救濟，如本研究反八輕的重大經濟決策，係直接將民眾與政府對立起來，因而提供了重要的政治鬥爭與議題設定的場域。其次，環境運動有很大一部份的力量來自於地方的反污自力救濟行動，因地方動員的特性，使得環境運動與地方的政治資源有掛勾的必然關係。第三，環境惡化與公害糾紛的問題容易被歸咎於既有政治結構的安排，當環境運動直接或間接挑戰這原有的安排時，各政黨或各民意代表就不得不提出觸及環境議題的政見（張茂桂，1990）。這導致環保運動與政治資源結合的可能性變大，環保團體運用政治人物力量來形成政治槓桿，迫使官僚體系接受其改革訴求；而政治人物利用環保運動的訴求，來達成提高自己聲望的政治目的，進而挑戰既有的政治結構安排。明顯的例子就是民進黨與環保團體的結盟。

早期社會運動一方面要倡議所關心的社會議題，另一方面又必須共同對抗威權國家對民間社會的壓制，在此脈絡下，社會運動選擇與民進黨結盟，可以說是一種結構上的必然（范雲，2004）。政黨輪替之前，民進黨特別自我標舉出與國民黨不同的價值與議題立場，以保護環境作為黨的職志，吸引了並結合了環保人士，讓環保團體與民進黨之間存有結盟的關係，環保團體也因此對民進黨的環境治理抱有較高的期望。然而政黨輪替之後，民進黨執政面對環境治理的難題時，卻也與國民黨同出一轍，將經濟成長列為施政首要，在推展八輕等重大經濟建設上，把昔日協助推動立

法以保護台灣環境的「環境影響評估」視為絆腳石。行政院不尊重環評的專業獨立審查機制，而欲將環評架空淪為橡皮圖章，逼使環評委員對外聲明加以制衡，同時也引起環保團體強烈反彈，悍然與民進黨割袍斷義（中國時報，2006/3/28）。

環境運動本與政治的關係，就正面意義來說，環境運動需要政治資源的挹注，同時也需要政治手段來解決環境議題。無論是環保團體成為政治菁英（如環評委員），直接在決策過程中確保環境利益，或是政治菁英以環保訴求提高政治聲望，兩者之間皆是相得益彰。然而，就反面來說，政治人物可以運用政治資源來操縱、強化或創造發起環境運動，甚至可以可以創造、操弄群眾的不滿。如此一來，環境訴求可能就淪於政治鬥爭的工具，而模糊了環保運動的焦點。更強烈的說，政治人物的環保立場幾乎都是為了服務政治的目的，當環境議題與眼前的政治利益相衝突時，環保利益自然未能獲得重視。

因此，本研究不僅要瞭解環保團體的內部有何選擇性誘因，得以克服搭便車問題而發起集體行動；有哪些外部資源得以引入社會運動，透過資源的匯聚及組織的運作進行資源動員；又是如何借用政治機會、甚至創造政治機會，來使社會運動成功，達到確保環境利益的目的。除此之外，本研究更希望藉由案例比較，來分析環保團體與政治資源間的關係。其一，雙方動機不同但目的相同而形成結盟關係；又或者兩者之間保持距離，不

相往來、各行其事；其三則是兩者之間利益相互衝突，進而產生對立。環保團體與政治資源之間如何互動，導致環境治理的模式不同，值得深入探究。

第三節 地方政治與地方派系

誠如前述，社會運動具有高度的政治意涵，石化產業又是政商焦點，八輕此個案著實無法脫離政治的本質。首先，帶有高度政治色彩的石化產業因可觀利益形成政商聯盟，政治人物為汲取選舉所需的資源挹注，企業財團為換取在位者的利益交換，早已讓負責供應石化原料的八輕籠罩在政治勢力之下，成為政商競逐的標的。此外，八輕本身並非單純的私人企業設廠，而是一個國營事業轉投資的公司所主導；八輕同時關乎我國經濟發展甚鉅，係由經濟部長、行政院長甚至高層所做的決策，更是政治與行政的互動。再者，社會運動不僅可視作政治的手段之一，讓挑戰者足以佔用官方資源，大規模反公害的社會運動皆「有地方政治菁英的介入，獲得地方政治資源的支持」（張茂桂，1989），更可以知道八輕此一個案不僅具有高度的政治性，更直接指向地方政治所扮演的關鍵角色。

事實上，此一決策亦可由民主理論與實際情形窺得地方政治的涉入。從理論面而言，根據民主社會的權力從屬原則（subsidiarity principle），認為權力應該由越接近人民的階層來執行（Shuman，1998），因其具備地方知識（local knowledge）易連結地方特徵，越能考量到真實的利害關係人，透

過分散的多元決策中心得以避免集權政府易鑄成巨大不可逆轉的錯誤 (Ostrom, 1990), 得以確保民主的實踐, 故而強調地方自治的重要性; 就實務面來看, 中央政府提出八輕的開發政策, 雖明列為國家的重大經濟計畫, 但是下放到地方層級時, 仍舊需要地方政府以及當地民眾的首肯, 藉以協助建地的取得以及建照的發放。因此當中央層級的政商聯盟推動此案, 一旦回到地方政治時, 仍舊必須透過敦親睦鄰的方式來博得民眾認同, 同時拉攏地方政治菁英的支持, 使開發案能順利推行, 也說明了地方政治生態的關鍵性影響。然而, 「派系與地方政治宛如一對孿生體」(張逸東, 1996), 台灣的地方派系在戒嚴時期的威權統治, 以及走向自由開放的民主化轉型過程中, 皆扮演了極為關鍵的角色; 不僅操控了地方選舉, 也影響著地方政治。緣此, 談到地方政治生態則不得不檢視地方派系的運作, 故有必要先對地方派系的角色加以釐清。

壹、地方派系的定義與形成

地方派系的研究源自於一九三〇年代人類學者 Ralph Linton 的開拓, 並發展出恩侍關係 (patron-client relationship) 來詮釋派系組織。這種恩侍關係在現今民主社會裡的選舉機制表現出來的型態是: 領導人為選票及壯大權力而尋求追隨者並施以恩惠, 而追隨者為尋求庇護而與派系領導人結合, 建構出「恩護—依侍二元聯盟」(廖忠俊, 1997)。

二元聯盟的目的在於交換恩惠與及時提供所需, 因此又可解釋為為了

爭取地方政治權力、利益而相互競爭，依存在一個大團體中有組織的小團體（Belloni & Dennis，1978）。這些小團體內部的成員爲了取得政治資源、權力、地位以及利益的分配，甚至只是爲了拓展關係或是賭意氣，而建立起來的一套多重的人際網絡。但因爲派系的結盟是以利益交換爲核心，所以常會產生西瓜效應，導致成員並非固定；再者成員的引進不需要正式的公開甄選、宣誓儀式或登記手續，只要成員彼此之間的認定即可；而成員的退出更沒有一定的標準，只要一方違背諾言、不履行交換的義務，自然就退出派系，使得派系與派系間成員的流動率很高（陳明通，1995）。

台灣自一九五〇年實行地方自治辦理公職人員選舉，地方派系也相伴相生數十年。這是因爲在不斷選舉、不斷競爭過程中，各地型塑並強化成不同的政治力量，這些力量就是地方派系。大體而言，地方派系的活動與組織都只侷限在自己縣市範圍內，鮮少超越一個縣市以上。這是因爲台灣地區的選舉都以縣市爲選區劃分，便於地方民眾對於該縣市之選務政事行使直接民權，而對應到派系的政治角色；再者傳統習慣上人民對於自己的縣市較有認同感與親切感，而呼應到派系的社會網絡。這些以縣市爲單位的派系小團體在形成之初，所依附的大團體正是當時執政的國民黨。國民黨爲了鞏固執政地位，派系則爲了維持自身的利益，兩者之間自然結合起來。政黨用政治資源支配派系，地方派系藉由這些政治資源的掌控，取得更廣大的經濟與社會資源，並以這些資源回饋政黨。資源的利用、循環，

成就了國民黨與地方派系共榮的生命共同體。

台灣地方派系產生的主要導因為光復之後實施地方選舉，而型塑與強化派系的因素則可區分為社會、政治與經濟三大類。首先，社會因素包括了傳統社會的地方習性背景，如鄉土觀念、鄉民性格及權威取向；以及語言種族、地域區隔及宗親家族的狹隘地方觀念影響。其次，就政治因素來說，包括地方選舉恩怨加深則擴大派系的對峙；政治菁英在政治心理上權位之衝突、爭奪及分配；地方政治對立之領袖或政客感情用事及群眾盲目的跟隨；以及國民黨本身的分治策略，巧妙運用雙派系原則對地方選舉實行政治掌控。就經濟因素來說，地方聯合獨佔經濟之誘使，則成為維繫派系運作的關鍵誘因（廖忠俊，1997）。

地方派系形成之後，需要有自己的動員系統，才能與敵對派系競爭，以求永續生存與發展。派系的動員系統以及角力場域則多與獨佔經濟利益有關，包括農漁會、信用合作社、生產事業合作社、汽車客運公司、農田水利會等。這是因為主導派系形成的政治與經濟因素，使得地方派系同時兼具有政治菁英與經濟菁英的雙重特質，角色重疊的情況下自然會將這些經濟角力的機關結合成為政治鬥爭的場域，而又可呼應到前述的政商聯盟，此部分則留待下段落詳述。

地方派系的功能則如利刃之兩面，可正可負。其一，派系的恩侍關係動員便利，較易推派出選舉人選；但派系掌控選舉的結果，也會造成派閥

把持，非派系人才不易出頭的問題。其二，執政黨中央威權分而治之造成的派系對立，會因為有敵對派系的監督，而具有制衡的功能；但也因對立派系的過份杯葛、牽制而影響地方政府政府議會的效能。其三，執政的派系爲了爭取民心選票以求連任，而以基層建設作爲政績，並藉此酬勞助選金援者，故有助於地方的建設；反之，敵對派系對人不對事的立場下，對掌權者的建設加以杯葛、破壞與阻擾，而使地方建設裹足不前。此外，地方派系或可刺激提升地方自治的若干功能，但也會造成貪墨營私、黑金政治的弊端(廖忠俊, 1997)。本研究的問題關鍵在於地方派系對地方建設(八輕)的影響。其中，建設可作爲派系發揮恩侍關係的籌碼，用以回報選舉時期的金援，亦可作爲連任的動員基礎，則又與政商關係不謀而合。

貳、地方派系的政經分析

國民黨爲了維繫與派系的主從關係，派系爲了維繫組織的運作，政府特許的寡佔性經濟利益是一項有力的工具。政府特許下的區域獨佔經濟活動，也多半淪爲派系角力的場域，包括銀行、信用合作社、非信用合作社(如青果合作社)、農會(主要是其中的信用部門)及汽車客運公司等。根據研究報告顯示，台灣八十九個縣級派系中，有八十一個派系參與至少一種上述的聯合獨佔性經濟活動(參見表 2.1)。長期以來地方派系利用政治職位擴大利益、包攬公共工程，以及經營地方性壟斷企業，在台灣的經濟發展過程中，儼然已形成地方性的財團；爾後派系再以經濟的實力提供

選舉資金來壟斷地方政治。這種地方派系藉著政治的優勢開拓經濟利益的關係，又以經濟利益來鞏固政治地位，同樣也是另一種政治與企業的互動模式。

表 2.1 全台灣地區 89 個縣級派系參與經營的個數及比例

經濟部門	個數	百分比
銀行或合作金庫	60	67.4%
信用合作社	52	58.4%
非信用合作社	42	47.2%
農漁會	57	63%
汽車客運公司	18	20.2%
參與至少一個部門	81	91%

資料來源：陳明通、朱雲漢，1988。

此外，地方派系透過公權力的運作，如對警察、司法機關、衛生機關、或建設機關等各式地方性公權力機構進行關說或直接影響，來直接嘉惠追隨者各式違法的經濟行爲，如色情業者、違法墾殖戶、地下錢莊到流動攤販。這等於是國民黨縱容地方派系藉著公權力的選擇性使用（或不使用），把地方性公共財加以私有化，並細部切割成可以與各式各樣民眾交換的私有財，換取民眾對特殊政治關係的依賴及派系自己的非法好處（朱雲漢，1992）。

因為當選公職即擁有經濟特權，所以地方派系人物無不使出渾身解數出馬競選公職，希望能夠不僅掌握政治資源，地方上的經濟與錢脈也操之

在手。舉凡土地的重劃、地目的變更到水利會的水權運用，以及地方上最重要的農會組織等，派系因掌握這些經濟利益而壯大，得以繼續經營；而國民黨則以政治資源分配給派系，確保了執政地位。因此地方派系不僅扮演政治代理的角色，同時也是經濟利益的角色（王振寰，1998）。

爲了追求經濟利益，派系應會欣然接受中央所下放的開發政策。其不僅創造稅收給地方政府，地方派系也可以透過政治過程來變更地目、炒作土地，攫取龐大的土地利益（曾水亭，1988）；同時也可帶動地方繁榮，增加就業機會，以爭取選票獲得政治利益或象徵利益。故就地方派系的運作邏輯看來，隸屬於經濟團體的特性，應是全力支持經濟至上的開發案，來同時獲得經濟利益與政治利益。但這樣的邏輯只會發生在主政者的派系運作上；在野的派系只能從旁奚落、不合作、甚至加以杯葛、破壞。原因有二，其一是選舉時留下的個人與派系恩怨，意氣之爭的反對；另一則是爲了未來的政治前途著想，不能讓對手搶走票源的反對（趙永茂，1978）。

地方首長單一選舉制度下造就的「贏者全拿」，本就不鼓勵政治上的策略合作與對話，反而讓派系的對立壁壘分明。各派系爲了保住自己的地盤與勢力，也必須應付派內與支持者的選舉人情，派系領導人便被期許要能代替派系出氣、出力，只是一旦過於意氣、偏執時，將會嚴重影響地方團結與和諧。特別是在選舉過後，落選派系領導者與助選員深覺顏面盡失，便不免思圖報仇洩恨之心，處心積慮籌畫對抗牽制，對當選者之施政

與服務杯葛詆毀，派系內部的群眾也爲了滿足報復心而不擇手段打擊對方。因此，對立的兩派領導者與追隨者總是感情用事，對人不對事，不停從事地方政經權力與利益的意氣鬥爭（廖忠俊，1997）。這些對人不對事的意氣之爭可能導致的建設落後。諸多學者的研究實證都指出本研究所關切的台灣西部沿海地區，因爲地方建設落後導致民生困頓而無暇關心地方事務，地方知識份子也不願關心地方公益與建設，而創造了派系欺瞞民眾、爭權奪利、貪贓枉法的機會，進而影響地方建設之決策與執行。惡性循環之下，使得地方建設停滯在落後、偏頗的階段，因而做出了要全面消弭派系的結論（項昌權，1970；趙永茂，1978；陳陽德，1987）。

然而，讓派系對立雖爲國民黨的用意，但掣肘地方建設絕非本意。國民黨希望透過輪流提名對立派系來形成派系制衡（check and balance），運用「分而治之」（divided and rule）的「雙派系」（bifactionalism）原則：一方面給派系人士區域性獨佔經濟利益，另一方面對地方選舉實行政治掌控，也就是所謂由黨國支配的「糖餡和鞭子」（若林正丈，1994），而得以扮演協調派系間對立的仲裁者身份。基本上，派系的生存之道在於與執政者結合，派系才有發展的空間；國民黨的選舉提名，也會依照地方的派系生態，絕不逆向操作。黨部尊重派系以顧及派系之間的恐怖平衡，讓派系彼此之間雖然有競爭但也都能相安無事。這樣共生共榮的模式，讓其他的在野勢力受到極大的壓抑，任何人都難有空間獨立發展。

然而，派系的力量也可能大到不需要在乎黨部，地方上的提名資源則由派系領導人完全自主分配。黨部不僅淪為配角，甚至派系不需要依附黨部就可以獨攬大局；反而是政黨必須要拉攏地方派系才有辦法維繫其執政地位。這樣的循環結果下來，黨部為了勝選而聽命於派系，讓派系予取予求，而使派系坐大到擺脫黨部控制（黃玉振，1996）。最明顯的例子就是在嘉義縣的黃林兩派，一直主宰縣內的政治資源分配；派系間勢力的分化與結盟，完全依照各自的利益考量，絕非黨部能干預。這樣派系強勢主導的政治生態，因以其自身利益的考量，不需要仰賴中央執政黨的政治資源配置，仍舊可以撐起半邊天，就不必對於中央政府經濟至上的開發政策給予絕對的支持與協助，或許給了環保運動巧妙施力的槓桿點。

台灣地方政治的問題，說穿了可以簡化為政治分贓的問題。然而，當利益無法均霑時，派系也會為了自身的利益去阻擋一個開發案。或是因為在開發案上未獲得經濟利益，無法從地目變更或工程營造上牟取暴利，而對既得利益者眼紅；或是擔心開發案成為執政派系的政績，而流失選票等政治利益與象徵利益，而為反對而反對。如此一來，在派系運作的政治生態中，環保團體就有強而有力的同盟共同阻擋開發案；即便雙方並未結盟，動機不同但目標一致，環境利益仍舊有獲得確保的機會。

第四節 利害關係人分析

石化工業的發展過程，締造了其高度政治性的特徵，而壯大了政商聯

盟的勢力，使得高污染、高耗能的輕油裂解廠得以一一興建完竣，也顯現出過去政府將經濟發展至於環境保護之上的治理模式。然而在經濟上富裕、政治上開放的台灣社會，風起雲湧的草根自力救濟行動，或是環保團體發起的社會運動，都顯示民眾已經開始重視環境利益。

具有鄰避性質的八輕重大經濟決策，激起民眾預阻式的反污行動，而將政府與民眾對立起來，提供了重要的政治鬥爭與議題設定的場域，環境運動的地方動員，也讓環保團體與地方派系產生必然的互動關係。曾有研究指出：「不論反污染行動的目標是要求賠償，或是預先阻止污染性工廠的設立，當傳統派系的介入程度高，則容易達成行動目標；若派系介入的程度低，則不易達成行動目標」（周芬姿，1990），說明了地方派系在環境治理上的重要性，但卻未指出地方派系的運作模式如何影響社會運動的成敗，同時亦忽略掉了環保團體的自主性與槓桿機制。

就地方派系來說，派系是因為開發案預期可獲得的政經利益，故而傾力支持中央政府的政策，透過社會網絡與政治樁腳來撫平民眾的鄰避情節，並將環保團體的抗爭行動阻擋在外？還是運用派系既有的資源，透過社會運動的政治手段，匯聚民眾的不滿，與環保團體結盟進而影響國家決策，以達成派系的政治目的？以環保團體而言，環保團體是在內部找到選擇性誘因而克服集體行動的困境，並利用政治機會結構、甚至創造另一個新的政治機會，讓環境運動能夠發揮以小博大的制衡效果？還是其發起的

環境運動淪為政治鬥爭的手段，而抹煞了環境保護的訴求，環境利益未能獲得確保？

政府的決策過程，通常沒有任何的參與者清楚某一彼此同意的政策，以及所指向的問題究竟為何，而是在價值衝突的政治參與者間的妥協下形成（Lindblom & Woodhouse,1993）。也就是說政策的分析很難歸諸於理性的決策模式，而是要落實到政策環境中複雜的政治系絡，並從行動者的意義去建構政治的圖像。據此，本研究捨棄制度與結構面向，而以動態的利害關係人分析，嘗試找出可能的決策參與者，來探究彼此間的互動與妥協，進而建構出決策過程的原始樣貌。

這些行動者或希望去影響政府的決策，或受到政府決策的影響，而符合利害關係人的定義：「能夠對一個組織的目標造成影響，或是受到組織目標達成影響的個人或是團體」²¹（Brinkerhoff and Crosby, 2002:141）。然而，這些有能力影響管理者與組織決策的利害關係人，因價值衝突導致彼此之間的意見紛歧，獲益者自當支持並致力於政策之推動，但利益受損的團體勢必將反對以阻礙政策。兩造衝突之下，政策順利推動與否的關鍵，便在於能否是先吸納所有利害關係人的意見，加以折衝、調和而妥協產出政策。緣此，「成功推動任何政策的首要任務，就是能夠事先知曉與該政策相關的個人或是群體，對政策的偏好及其可能的影響，以做為推動

²¹ 原文如下：“A Stakeholder is defined as an individual or group that makes a difference, or that can affect or be affected by the achievement of the organization’s objects.”

過程當中因應作為的情報」(陳敦源, 2004)。故政府機關在制訂政策時, 首要考量的便是定義政策利害關係人。哪一個團體或個人應視為是利害關係人? 如何區分利害關係人與非利害關係人(non-stakeholders)? 哪些利害關係人值得被注意或重視? 以及利害關係人的哪些意見應被傾聽(Vos, 2003:4)?

由於決策過程是一種不折不扣的政治行為, 在政策場域中所要展現的是動態的資源連結與策略互動, 因此利害關係人之間的連結與互動形成了一種網絡關係。在網絡中的運作就如同組織間的運作一樣, 有核心、有邊陲, 也有相互之間的連結。行動者間彼此牽動且互相依賴, 掌握較多資源的行動者勢必位於整個網絡架構中的核心位置; 相對而言, 資源少的組織必然會被邊緣化、甚至排除在政策過程的共同治理的機制之外。多元主義認為應當讓每個團體有表達意見的機會, 然而在實際網絡的運作之下, 卻只可能有少數核心利害關係人可以進入制訂的過程當中; 這些位於邊陲位置的利害關係人一旦被排除在外, 意見未被吸納的情況下, 將會起身反對成為政策推動上的阻礙。

因此, 本研究希望透過利害關係人的分析, 來觀察各利害關係人是否在關鍵時刻或重大事件出現時, 透過非正式的管道與資源的連結, 表達其政策論述, 或是透過其他的方式影響決策的產出。希望透過第三章的研究設計用來描繪作者關注的因果關係: 在京都議定書生效後, 政府仍一心推

動八輕建設，然而廠址抉擇下放到地方層級時，主導地方政治的派系如何面對環保與發展的衝突，在雲林與嘉義的派系運作上有何不同，最終使八輕落腳雲林而非嘉義？