

第三章 研究設計

第一節 研究變項與定義

根據前面的文獻顯示，一個高度政治性的石化產業，必招致政商聯盟的關切。特別是供應原料的八輕，更是政治菁英與經濟菁英的追逐焦點，希望透過八輕一案來牟取更多利益。作為提供決策建言的技術官僚是否能維持專業立場，使政策不被少數財團把持，又或者政治菁英能以多數的地方民意為依歸，而非流於利益寡佔，則考驗著民主的決策過程。環保團體發起的社會運動，對政商聯盟有一定的牽制效果，然而，以社會運動作提出政治性的訴求，則可能與政治資源形成某種結盟關係，而脫離不了與地方派系的互動。本研究希望藉由探討八輕的決策過程，檢視政治菁英、經濟菁英、技術官僚、環保團體、地方派系與地方民眾之間的互動，最終如何影響決策的產出，以瞭解台灣地方上的環境決策過程。

當決策場域落在中央層級的時候，政治菁英與技術官僚握有最後決策權。技術官僚作為台面上政治人物的幕僚，提供專業判斷、意見、知識與技術，再由首長統整並對外公開決策結果。但在廠址抉擇上，則從中央規劃下放到地方層級，依照地方政治的特性，則不得不談及地方派系。然而，無論地方上的政治菁英或技術官僚都脫離不了派系的角色，且同時兼具政治角色與經濟團體的利益，因而將派系獨立成一個重要的行動者。此外，

民主社會所追求的民意基礎是為推行政策的正當性，而決策過程所講求的吸納民意，也是希冀在推動上能減少阻力，故地方民眾誠扮演關鍵性的角色。

本研究將可能影響八輕設廠決策過程、或是受到決策影響的利害關係人先加以定義，以利本研究建立研究架構與設立研究假設，其分類如下。

第一，政治菁英：政治菁英係指取得政治職位（非文官）的人物，或是為了取得政治職位在選舉的過程中晉升變動的角色。因為規模經濟大小不同的緣由，使得政府設立之初就採取中央與地方事權劃分。主事與資源的區分，加上選票基礎不同，故而中央與地方的政治菁英不見得會採取同一個立場，甚至有時還會產生衝突。其中具有全國性質的行動者劃歸為中央的政治菁英，包括總統、行政院長、政黨以及立法委員；而考量為地方、區域者的地方政治菁英，囊括縣市首長、縣議員、鄉鎮長以及民意代表，因地方政治的特色不脫離派系的運作，故將地方的政治菁英獨立為派系一變項加以討論。

第二，技術官僚：過去政府理論普遍認為政治領導者制訂政策、行政人員執行政策，然事實上，官僚在政策制訂過程中，往往是積極的參與者，更會對政策加以修正或調整（Lindblom & Woodhouse,1993:63）。技術官僚為各級政府中具專業背景的中高層官員，特點在於專業化以及擁有相當的實務經驗與專業學問，又可稱作事務官，係相對於前述的政治菁英而

來。為不受政黨輪替影響的永業文官，行使職務時需保持行政中立，不應偏袒任何政黨。作為首長幕僚的技術官僚，因具備專業智能所提出的意見，有可能提出與首長政治之考量有所不同，故獨立為一變項。決定八輕一案的主管單位為工業局，故本研究所指的技術官僚亦多為經濟部工業局的高階文官。

第三，經濟菁英：擁有鉅額財富及資源的財團或企業，主要的目的在於追求利潤，可藉由金錢的權力比一般利益團體想有更便利、更有效的政治影響力。透過政治獻金與政治菁英建立起良好的共生網絡，或者透過遊說施壓的方式，使政治菁英回報特殊利益的政策。在本研究中，指稱的經濟菁英包為主導八輕的中油、競爭者台塑，以及中下游需要石化原料的廠商與企業主等。

第四，地方民眾：標榜以民為主的民主社會，是以民意為依歸，然而民眾卻可能因為八輕設置的廠址而誘發不同的利益考量，故而將民眾區分為地方居民及全國民眾。但八輕本身屬於鄰避型的設施，直接的影響所及僅侷限於當地民眾，而全國民眾多因搭便車邏輯而未表明立場，或非當地居民欠缺論述正當性而無法影響決策，故不在本研究範圍內。本研究主要探討地方居民有不同於全國民眾的在地考量，除了鄰避情節外，會受到社群性的影響及地方派系的動員，而產生複雜且衝突的集體行動。

第五，環保團體：環保團體指的是以保護生態環境、保育動植物為目

標所成立的非營利組織。資金來源是仰賴社會大眾的捐助，而不會因政府或財團的資金挹注受到操控，為獨自主的市民團體，以環境利益為優先考量的公益團體。環保團體不同於地方居民組成的自救會，雖然反對設廠的目標一致，動機卻大相逕庭，故環保團體與民眾通常未能產生良好結盟關係。關心八輕的環保團體眾多，除了有全國性的環保團體，同樣也有地方性的組織發聲。本研究挑選在媒體有一定曝光度的環保團體作為研究對象，如台灣環境保護聯盟、台灣生態學會、永續台灣雲嘉聯盟、雲林縣野鳥學會，以及高雄市教師會生態教育中心。

第六，地方派系：派系是由一群彼此之間有私人關係的成員組成，為求晉身、要權、要位、要利益，甚至只是結關係、賭意氣。其領導方式係仰賴個人關係，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—依恃二元聯盟」。地方派系的特色在於不僅是政治代理者，同時也扮演了經濟團體的角色，因而或考量政治利益、或考量經濟利益、甚至其他恩怨情仇而導致立場不同。地方派系不僅掌控了地方政治的運作，也因為在八輕決策過程最後推動的地方層級上扮演了關鍵性的角色，故作為本研究的主要核心所在。

第二節 研究架構與假設

本研究欲回答的問題在於：為什麼在中央推動的八輕政策，下放到地方政治時會有不同的變化，導致最後八輕會選擇雲林而非嘉義。故所關注

的焦點在於廠址抉擇的地方互動，而較少論及中央政策的合法化過程，因此所選取的研究途徑為非制度、非結構的利害關係人分析，藉以能細緻討論廠址抉擇的連續動態過程。在這不斷互動的過程中，前一節所分類的每一個利害關係人有什麼樣的考量，彼此之間又是如何資源連結、策略互動？

首先在中央決策層級上，技術官僚會依照其專業判斷，提供意見與建言，藉此來影響決策的走向。政治菁英與經濟菁英則因各自的利益考量來選擇立場，若目標一致而結合成政商聯盟，則可加深對決策的優勢影響力。然決策一旦下放到地方層級時，地方派系在地方政治上扮演了舉足輕重的角色，因此經濟菁英都須籠絡地方派系，透過利益交換的方式，贏取派系力量的支持。最後，民主時代的決策必須要以民意為依歸，特別在鄰避情節的發酵下，更需要民意做為決策的正當性，故而重視地方民眾的意見走向。此外，環境運動在環保議題上如何發揮槓桿作用，而能在政治利益與經濟利益的夾縫中求生存，在中央與地方的層級上扮演守門員的角色，同時透過教育當地民眾的方式，改變民眾的偏好，以獲得環境保護的民意正當性。

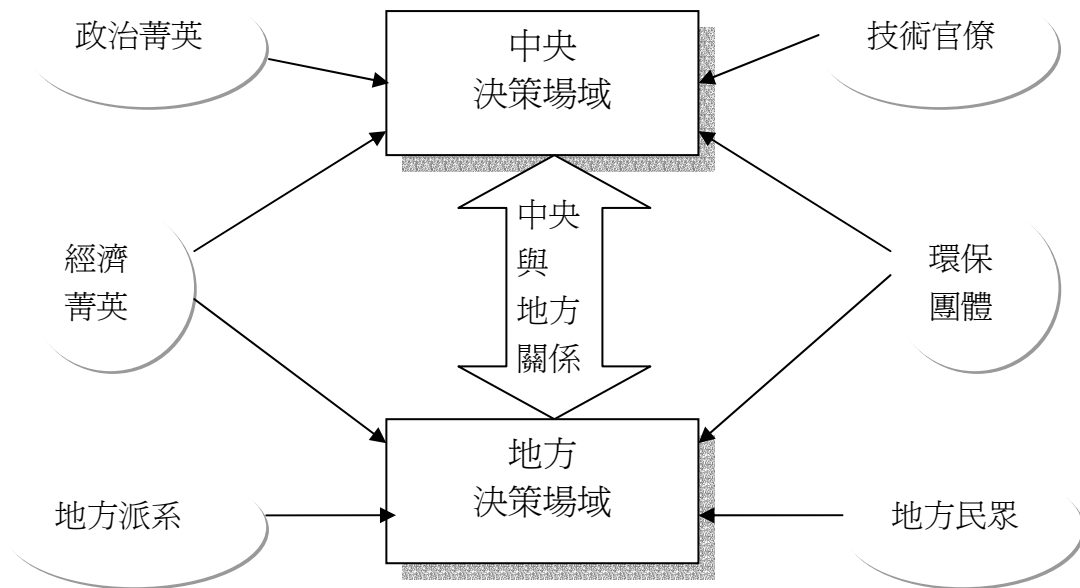


圖 3.1 研究架構：利害關係人分析²²

資料來源：本研究

這些參與者都會因利益考量的不同，而持不同的立場。就集體行動邏輯而言，要參與者發起行動去支持或反對八輕的進駐，都需要選擇性誘因在背後作為動力。首先，以經濟考量而言，預期能夠獲得經濟利益的政商聯盟將傾力推動八輕在地方設廠；未能獲利者，將因眼紅、妒忌競爭對手的成就，而採取反對立場。其次，以政治考量而言，能藉由八輕的支持或反對立場，去吸引到特定的群眾支持，以匯聚民意、換取選票，做為未來政治前途的籌碼。一般來說，主政者都會希望藉由建設來作為政績，企業進駐後的稅收更可以從事各項公共建設，換取更多的選票支持與政治利益；在野黨則不願見到主政者因八輕獲利而壯大力量，故採取為反對而反對的政治立場。第三，以環境考量而言，係為了因應全球暖化、抑或是防止當地生態環境的污染，參與者為了確保環境利益，將可能發起社會運

²² 本圖的箭頭表示為行動者影響力的介入。而在決策過程中每個行動者的影響力並無先後順序之差別，而是一直不斷持續相互影響的過程。

動來阻止八輕的設廠。

本研究係探討八輕廠址抉擇的過程中，參與者因不同的利益考量採取不同的立場，來進行互動角力、影響決策產出。因此，主要是聚焦在地方政府如何取得民主的正當性，導致廠址選擇的差異。這是因為儘管中央政府制訂出興建八輕的政策，最後在廠址的挑選與執行上還是必須回歸到地方政府。在地方的決策場域上，地方派系扮演了舉足輕重的角色，既關係到中央與地方的府際關係，又與地方民眾最為貼近。地方首長與民意代表都存在著派系競爭，對於不同的政策也會有不同的立場去支持或反對中央政府以及動員地方民眾。除了派系在地方政治上扮演關鍵性的角色外，環保團體也是另一個重要的行動者。環保團體運用社會運動的手段來影響決策，希望在地方政治中達到環境正義的目標，但在地方動員的過程中，卻又與地方的政治資源脫離不了關係；派系也藉由環保運動讓民眾與政府對立起來，因而找到了重要的政治鬥爭與議題設定的領域。

緣此，本研究除了用利害關係人分析檢視廠址抉擇過程外，更希望瞭解地方派系與環保團體這兩個參與者的運作。地方派系因不同的利益與動機，如何去因應中央政府的決策；環保團體又如何透過不同的管道來影響政府態度，進而實現市民社會的可能。此間，兩者的互動，究竟是環保團體與派系產生對立，雙方保持距離、各自運作；又或者雙方形成某種結盟關係，環保團體利用政治資源的匯入，達到環境保護的目的；派系利用環

保團體的訴求，獲得政治鬥爭的正當性。不同的互動模式，是否導致決策的差異，值得深入研究。

第三節 研究方法

本研究採取三種研究方法，一開始的文獻分析法是用來確定研究主題中既存的說明、理論和分析類別，最初的目標是找出文獻的假設和期望，然後再確立訪談原則建立主要概念領域，進行深度訪談法，在研究快完成時，連結特定的研究發現至文獻理論論述。第三種則是比較研究法，透過兩個背景類似的個案來進行對照比較，找出影響結果差異的關鍵因素。

壹、文獻分析法

文獻分析法是藉由既有的二手資料來對過去的研究有一全盤性瞭解。本研究主要檢閱的資料包括理論研究與實務資料報告兩種，第一種的理論文獻包含碩博士論文、期刊論文、專書等，用以瞭解八輕的背景締造了政商聯盟施力的空間，但八輕的決策仍受到地方派系運作的考驗，以及社會運動的挑戰。透過既有文獻的累積，幫助作者找出影響決策過程的可能利害關係人。第二種實務資料方面則包括政府文件與報章媒體報導兩類。其一，地方政府所發佈的相關文件與公關稿，是直接了解政府意向與政策偏好的依據。例如台西鄉公所對外發佈的聲明書、民意調查結果以及新聞稿；其二，作者利用雲林縣與嘉義縣兩地的議員比例，作為派系生態的佐證，藉以瞭解不同的派系生態如何影響廠址抉擇。另一種實務資料則

是報章媒體，因為八輕的決策過程搖擺不定，受到各方勢力的影響，也因為名列國家的重大建設，成為媒體競逐的焦點，在媒體報導上依舊不乏八輕的新聞。故而一方面透過媒體報導重建過去決策的歷史，一方面又可以獲悉八輕目前的進度，更能勾勒出整個歷程的全貌。

貳、深度訪談法

決策原貌除了仰賴少數二手資料拼湊外，事實上仍有許多的資訊付之闕如，必須透過深度訪談的研究方法來補強個案的經驗基礎。故希望藉由不同利害關係人的訪談內容，重新捕捉各行動者的邏輯思考，以及彼此間的策略互動過程，進而了解廠址抉擇的動態過程。作者依據前面的文獻資料的初步蒐集，並藉由 Brinkerhoff 與 Crosby 指涉利害關係人的標準，來建構並篩選深度訪談的對象。這三項標準分別是：一、能對該項政策在民眾支持上產生建設或破壞的影響；二、能夠對政策合法化或執行單位的正當性產生影響；以及三、能夠影響政策的內涵與方向（Brinkerhoff & Crosby, 2002:142），至於那些沒有政策影響力的「沈默輸家」（silent loser）則被排除在外（陳敦源，2004）。在指認利害關係人後，作者兼採唯實法（realist）與唯名法（nominalist）來選取受訪者。唯實觀是根據研究者本身分析目的及建構的概念來設定網絡的界限；而唯名觀則是由重要消息提供者主觀認定對事件有影響力或參與之行動者。

因此，本研究根據前述的文獻資料，兼採上述選取行動者的方法，欲

透過利害關係人的分析，來了解廠址抉擇的動態過程。這些利害關係人包含政治菁英、經濟菁英、技術官僚、環保團體、地方派系與地方民眾，分別在中央及地方的決策場域有不同的影響力。其中由於中央政府的政策規劃與合法化過程並非本研究探討之重點，故主司中央決策場域的政治菁英與技術官僚，僅以訪談工業局承辦人員為代表，來瞭解中央政府在廠址抉擇上的偏好與意向。經濟菁英則訪談國光石化的總經理與副總經理，實際了解開發者的策略考量，以及與相關利害關係人的互動。而本研究所關注的地方決策場域，則因進行個案比較的研究方法，所以受訪者區分為雲林與嘉義兩地的行動者，一方面根據研究者本身的分析目的作主觀判斷，另一方面則以新聞報導中認定的行動者，進行立意抽樣，相關訪談名單如下：

表 3.1 本研究之訪談名單

序號	分類	受訪者編號	受訪時間	受訪地點	身份
1	技術官僚	A-1	2007.01.26	受訪者辦公室（台北）	經濟部工業局承辦人員
2	經濟菁英	B-1	2006.11.09	受訪者辦公室（台北）	國光石化總經理
3		B-2	2006.11.14	受訪者辦公室（台北）	國光石化副總經理
4	環保團體	C-1	2004.12.20	受訪者辦公室（嘉義）	生態保育協會理事長
5		C-2	2006.12.11	受訪者辦公室（雲林）	雲林生態保育聯盟秘書長
6	地方派系	D-1	2005.10.09	受訪者家中（嘉義）	黃派議員
7		D-2	2005.10.11	受訪者辦公室	林派議員

				(嘉義)	
8		D-3	2006.10.01	受訪者辦公室 (嘉義)	國民黨黨部委員
9		D-4	2006.12.12	受訪者辦公室 (雲林)	台西鄉長
10		D-5	2006.12.12	受訪者辦公室 (雲林)	鄉政建設發展促進 會總幹事
11	地方 民眾	E-1	2004.12.19	受訪者家中(嘉 義)	當地賴姓漁民
12		E-2	2005.10.09	受訪者家中(嘉 義)	當地侯姓農民
13		E-3	2006.10.28	受訪者家中(雲 林)	台西養殖權益促進 會
14		E-4	2006.12.13	受訪者家中(雲 林)	雲林淺海養殖協會 理事長、發言人
15	其他	F-1	2006.09.05	電話訪問	中國時報記者

資料來源：本研究

在蒐集、檢閱相關文獻，並確認訪談對象之後，本研究根據研究問題擬定訪談題綱，但因隨時會視受訪者的情況調整訪談題目，故屬於半開放式的訪談進行方法。本研究的訪談題目分作政策的描述與價值的判斷兩部份，來引出本案例的故事內容，不僅瞭解八輕分別在雲林與嘉義的決策歷史，更進一步瞭解地方派系與環保團體的互動，對於政策的產出有何影響，以檢視本研究架構並進行修正。訪談題目如下：

1. 中央決策階段：請問八輕興建的背景為何？如何挑選廠址的考量為何？有什麼利害關係人介入？政黨輪替是否對八輕決策產生影響？
2. 地方運作階段：派系與居民分別對八輕的態度如何？有無特別的地方人士對八輕表達支持或反對的立場？開發者（國光石化）如何進行敦親

睦鄰的地方公關？環保團體如何運作？

3. 策略互動：您對八輕的態度為何？您與其他利害關係人之間如何互動？有無產生連結關係抑或競爭對立？

4. 價值判斷：您認為誰是主導廠址抉擇的關鍵？您認為八輕最後落腳雲林而非嘉義的原因為何？

參、比較研究法

由於本文試圖探討地方派系與環保團體的互動對政策之影響，係不只單獨一個變項的探討，所以無法只藉由單一個案獲得，因而採取比較方法（case-oriented comparative methods），用於描述少數特定事件與經驗現象發展脈絡（Ragin,1987），來討論這兩個個案之間的異同。首先，八輕選定的研究範圍在嘉義縣與雲林縣社經地位一致，皆位於貧窮沿海地區；第二，雲林與嘉義兩地的縣長在一開始都表達了歡迎之情；第三，兩地的民眾都產生了發展與保護的對立樣態，有人支持八輕進駐以帶動地方繁榮，同時也有人反對污染、嚴重影響漁業權；最後，雲林與嘉義都有環保團體的運作，來共同阻擋不正義的開發。則有可能是地方政治生態的不同，導致政策產出的不同，故而採取最具相似性系統設計原則（most similar system design, Przeworski and Teune ,1970），在假定研究個案的背景系絡是相同之下，透過 Mill 的求異法（Method of difference）找出相似個案間的重要的相異點，來剖析地方派系的運作是如何影響決策的產出。

第四節 研究個案選擇

本文選定八輕的決策過程作為研究對象，係因為環境治理的議題上最難解的莫過於經濟發展與環境保護的對立。在京都議定書生效的當下，我們仍深刻感受到溫室效應的衝擊，政府是否有必要推動八輕的興建，值得深入探討。

石化工業不僅是化學工業的基礎，也是塑膠、人造纖維與橡膠等產業的上游工業外，更支援電子、資訊、航太、汽車等高科技產業發展所需之原料，所以一國的石化工業發展與經濟成長有極為密切的關聯性（工研院，2005）。而輕油裂解廠又是石化工業之母，自然而然匯聚所有企業財團追求經濟發展的目光。在製造業佔有一席之地的石化公會頻頻向政府施壓，要求政府拿出公權力來協助八輕的興建；然而因為八輕高污染、高耗能的特性，在永續發展的前提之下，我國是否需要承受以環境利益換取經濟發展的產業，引發了環境保護與經濟發展對立的激辯，因此可將八輕的決策過程視作環境治理議題的指標。

八輕屬於鄰避型（NIMBY）的設施，就理論上來說應會遭到地方上的民眾強烈的反對；但在貧困的縣市卻因為面臨政府經費捉襟見肘的威脅，仍須傾全力發展經濟、脫離貧窮。在八輕興建未成為全民的共識前，中央政府一心主導地方發展的石化政策，更將興建八輕當作國家建設的重大目標，這種用公權力強迫居民接受的方式，在民主的政治體系下，運作並不

順暢 (Peretz, 1991)。地方民眾可能會以各種方式，如抗議、遊說、司法訴訟、甚至非正式的手段阻擾設立。然而，主導開發的政府及中油爲了化解對八輕的鄰避情節，除了充分利用補償金外，若能傾力發展與當地派系、組織的關係，利用既有的草根性社會網絡，來強化對基層民意的影響 (湯京平, 1999)，將可減低民眾對八輕的抗拒。

八輕決策過程中所挑選的廠址分別有桃園觀音、屏東南州、台南七股、嘉義布袋以及雲林台西，其中嘉義縣與雲林縣分別爲全台最貧窮縣市的第二及第三。相較於其他地點，雲、嘉兩地的政府更希望八輕能夠協助居民脫離貧困，而將經濟發展至於環境保護之上，而更能凸顯環境治理的困境。本研究僅觀察於雲、嘉兩地的決策過程，除了上述理由外，也因爲地理位置相近、社會背景雷同，才有同樣的基礎進行個案比較。比較的重點在於爲何同樣渴望經濟發展的縣市，中油最後會挑選雲林縣而非嘉義縣？用來解釋政治菁英與經濟菁英的依附網絡雖然具有相對的優勢可以主導決策，但經濟發展並不能永遠凌駕環境利益，讓環境治理的困境找到新的解套。

表 3.2 個案比較

	社經條件	環團運作	派系生態
嘉義	√	√	雙派系
雲林	√	√	多派系

資料來源：本研究

在進行個案比較的面向上，將會依照影響決策過程的參與者進行比較。首先，兩邊的地方居民對於八輕的態度有無不同，若皆同意帶動地方繁榮、或是皆反對造成環境污染，為何會有不同的結果產生；其次，環保團體在各地進行生態保育的工作，為何在某些縣市可以發揮槓桿作用，在另外的縣市卻無從施力；最後，地方派系的社會網絡直接影響到民眾意見，因此中央政府的決策或是中油的進駐都必須視當地的政治生態而定，派系的運作是不是決定八輕去留的主要因素。此外，中油如何在兩地進行公關工作，是否因為開發者處理方式的不同而導致結果分歧；政治菁英與技術官僚在兩地的推動上，給予的協助是否力量不同，亦是比較的面向之一。希望透過這些面向的比較，用來回答政治菁英、技術官僚、經濟菁英、環保團體、地方派系與地方民眾之間的關係與互動對政策的產出有何影響，瞭解最後八輕選擇雲林而非嘉義，以協助日後解決環境治理的困境。