

## 第四章 八輕在雲、嘉的設廠決策過程

### 第一節 興建背景：中央規劃階段

民國六〇年代初期的第一次能源危機，影響了台灣國內的公司營運以及產品外銷，使得經濟建設受到阻礙。當時的行政院長蔣經國「爲了突破經濟發展的瓶頸，改換經濟結構的型態，使國力增強...」<sup>23</sup> 便毅然決然實施十大建設，其中孕育的中石化開啓了石化產業的濫觴。

過去的輕油裂解廠都是由中油所興建，並獨佔整個石化原料的供給市場。從一九六八年到一九八四年間，中油陸續興建起四座輕油裂解廠，可謂石化業的黃金時期，然此榮景卻在一九八八年失去了光環。一則因爲中國大陸和韓國的崛起，陸陸續續興建多座輕油裂解廠，<sup>24</sup> 威脅到台灣的外銷競爭力；另一則是高雄的林園工業區污染事件<sup>25</sup> 的提醒，讓反污自力救濟的社會運動此起彼落，凸顯出人民開始思考台灣是否需要高污染、低附加價值的石化工業。

社會運動的發起，讓五輕在後勁、以及六輕在宜蘭的設廠遭到強烈的

<sup>23</sup> 蔣經國先生傳，小谷豪治郎著，中央日報，民 79，頁 277。

<sup>24</sup> 當時中國已經完成三個輕油裂解廠，並又宣布再建五個，而韓國則正在趕建三個。

<sup>25</sup> 林園工業區是台灣最大的石化原料重鎮，獨佔台灣上中游石化原料產值的三分之二，林園工業區十八家石化業者停工一天，就造成二十億元的損失。而直接受到波及的下游石化業者，以及數十萬石化從業人員，使得林園事件成爲一顆超級炸彈，影響到台灣的經濟秩序和通貨膨脹等問題。高雄縣林園石化工業區污染事件，在汕尾地區民眾的通力合作之下，以堅定的立場、強硬的態度，迫使經濟部和廠商低頭，簽訂城下之盟，承諾付出高達十三億元的賠償金，造成全島矚目的「林園事件」。詳見自由時代週刊第 247 期 1988.10.22。

阻擋。<sup>26</sup> 省主席邱創煥曾依據「環境保護政策綱要」對外強調，當環保與經濟建設發生衝突時，會以環保為優先考量；但若經濟建設通過環境影響評估、不構成污染或破壞時，就應該接受經濟建設的投資，而不該一味的反對。石化業當時仍被視作經濟價值高於社會成本的產業，且因先天基礎良好，台灣亦找不出其他可取代石化業的競爭優勢。故不管五輕、六輕的興建引起一波又一波的環保抗議，經濟部長陳履安仍全力支持興建，避免台灣在短期內落後韓國甚多，<sup>27</sup> 以維持國際優勢。

然而，面對社會運動的挑戰，政府卻遲遲不肯展現公權力協助興建，而只把問題丟給廠商自行與民間協調，使得許多石化業者投資意願低落。為刺激經濟復甦，陳履安遂於一九八九年開出承諾支票，規劃 8000 至 10000 公頃的海埔新生地工業區，<sup>28</sup> 讓中油高雄煉油總廠所屬各工廠均搬進工業區內，達到 5 年內解決工業污染的目標。<sup>29</sup> 但這樣的構想並沒有辦法軟化社會運動對五、六輕的反對聲浪，使其進度仍停滯不前。直至一九九〇年六月，強勢內閣行政院長郝柏村甫上任，一方面為了重振政府公權力的威信，另一方面為了維持台灣經濟競爭力，其與後勁居民達成協議，<sup>30</sup> 擬定

---

<sup>26</sup> 關於五輕可參閱王明輝（1989）；六輕問題可參閱林長瑤（1992）。

<sup>27</sup> 南韓在 1989 年一至三輕已完成興建，乙烯的累積年產量為七十五萬五千噸，第四輕預定在 1990 年第一季完工，屆時完成，南韓的乙烯年產能即達一百一十五萬五千噸；反觀國內當時一至四輕年產能為九十二萬噸，年底的乙烯產能就要以短少二十三萬五千噸，而接受南韓後來居上的事實。

<sup>28</sup> 台灣地區的工業用地，隨著人口增加及經濟發展的需要，價格不斷飛漲，供需失調也日趨嚴重，重大投資計畫幾乎已找不到適當的建廠用地。為供應合理價格而又面積可觀的大塊工業用地，開發海埔新生地似乎是別無選擇的下一步。

<sup>29</sup> 離島工業區的規劃，就是為了解決五輕於後勁的設廠爭議，以日後中油高雄煉油廠遷至離島工業區的協定，作為五輕動工的交換條件。

<sup>30</sup> 除了遷廠協議之外，更重要的是地方居民的回饋問題得到回應。台灣早期的環境運動都是

以 25 到 30 年的時間遷廠至規劃中的離島式基礎工業區，悍然催生五輕。

當時工業局官員本規劃嘉義外傘頂洲與雲林外海成爲離島工業區，然計畫範圍卻與內政部營建署已報行政院의「東石鄰近地區及海域休閒遊憩發展計畫」約略一致，因而只編定雲林麥寮及台西沿海的 8300 公頃爲重化基礎工業區。<sup>31</sup> 然而離島工業區的構想，實爲迫於環保壓力所做出的決定。爲了逃避本島的抗爭，反而引來沿海自然生態環境的破壞。<sup>32</sup>當地的環保團體疾呼反對此構想，但在經濟發展至上的思維底下，不僅不被決策者所重視，也無法引起預定地居民之共鳴，聲音顯得格外微弱。

在郝柏村的強勢運作下，不僅藉由五輕的動工提振政府公權力，交由民間開發卻因爲土地問題延宕多年的六輕，<sup>33</sup> 也獲得大力的支持，更著手進行籌備七輕、八輕的建廠計畫，來取替三、四、五輕，利於延續石化工業的發展。這是八輕計畫第一次的正式問世。

在六輕廠址逐漸底定的半年內，<sup>34</sup> 新任的經濟部長蕭萬長對於石化業

---

爲了要求回饋金而發起的，所以一旦居民獲得回饋，抗爭運動也就自然瓦解。高雄廠防污計畫分短程和中程計畫。短程計畫有：收購廠界與後勁地區間之六十米綠地，費用爲四億二千萬元；補助後勁地區居民裝自來水，二千五百萬元；補助後勁地區公共建設，一億一千萬元。中程計畫有：補助後勁地區公共建設，一億二千萬元。中油此項污染防制計畫，不僅針對解決現有噪音、廢氣、廢水等污染問題，同時也將整治附近遭污染的溪流，並補助忍受污染地區的公共建設，對於有污染的大林廠與林園廠也主動一併辦理改善，展現出中油做好環保及回饋鄉里的決心。

<sup>31</sup> 經濟部希望離島式基礎工業區能改變過去污染形象，同時兼顧環境品質與地方繁榮。因此，內陸上土地將闢爲社區、商業、服務、遊憩及研究發展區，與都市密切配合。海埔新生地與內陸之間則以綠帶隔開，以防杜環境污染之疑慮。

<sup>32</sup> 台灣地區降雨量高，外傘頂洲當地又屬泥質灘地，潮差達四、五公里，再加上有黑潮經過，東北季風很強，海風所夾帶的鹽分將使機器維護不易，一旦遭遇颱風，將毫無屏障可言。西海岸在國土規劃中原屬自然景觀區，填海造陸將造成自然景觀的嚴重破壞，政府必須審慎考量。

<sup>33</sup> 輕油裂解廠設廠最容易遇到的四個困難包括土地的取得、建照審核期冗長、地方環保抗爭以及政治派系鬥爭，其中又以土地取得的問題爲輕油裂解廠設廠的最基本前提，故六輕初期因爲土地取得問題始終無法進展。

<sup>34</sup> 搭著五輕的順風車，六輕遲遲無法解決的擇廠土地問題，在 1990 年年底確定將由桃園觀

政策出現了大轉彎。面對民間石化工業原料的需求，以及他國崛起的威脅，七輕與八輕興建計畫的呼聲始終不絕。然而一九九一年底，經濟部明確表示政府立場，認為五輕與六輕已經足夠應付石化工業的原料所需，七、八輕是否興建則待 5 年後三輕汰舊換新，再視下游業者的需求來決定。<sup>35</sup> 這樣的政策目標旋即引來台塑集團的非議，認為唯有同時興建六輕、七輕與八輕才能夠強化石化業的競爭能力，因而集結民間石化業者要求政府拓展石化政策。半年後，經濟部工業局官員改口宣布我國石油化學工業的發展目標，預計到二〇〇〇年興建第六、第七、第八等三座輕油裂解廠，使乙烯能每年達到 204 萬公噸，以維持台灣的競爭優勢不被韓國瓦解。由此也可以看出早期台灣的石化政策其實沒有一貫立場，亦沒有長期規劃，而是隨著資本家起舞。<sup>36</sup>

在全台齊心拼經濟的過去，環境保護的議題鮮少受到重視，即便社會上有出現零星的聲音質疑高污染的石化工業，輕油裂解廠還是帶領著台灣朝著金錢夢想起飛。直至一九九一年七月，聯合國環境保護委員會 (UNEP) 發起全球性的二氧化碳管制，環保署因應 UNEP 的二氧化碳管制標準，擬修訂國內的空氣污染防治法，環保議題才有較多的曝光度。只是在環保意識尚未成熟的社會，尚未引起國民的迴響。除了不被重視外，環保署的無

---

音、嘉義鰲鼓、雲林離島與宜蘭利澤選一處興建。

<sup>35</sup> 蕭萬長在五輕動工之後，依照產諮會對石化工業發展策略的研究分析，提出「我國石化工業未來發展方向」，強調我國的石化工業的發展不在「量」的大幅擴充，而是「質」的普遍提升。

<sup>36</sup> 詳參閱王振寰，1994，台灣石化業發展中的國家與社會。

力感更來自於相對經濟部的次等公民地位。事實上，經濟部在台塑的環評尚未通過，就已經原則同意六輕的興建，當然也強力護航讓六輕通過環評；環保署要求台塑六輕需通過的環評，最後不過是流於形式，成為建廠計畫的說明手冊而已。

經濟部的全力護航是因為台塑欲前進大陸海滄，觸動了兩岸的政治敏感神經所致。<sup>37</sup> 郝柏村在「郝三條」<sup>38</sup> 的限制下要求台塑根留台灣，卻也給了台塑予取予求的藉口。台塑以前進大陸作為威脅，要求政府一再讓步，獅子開口的野心不斷激增，<sup>39</sup> 甚至與工業局簽下「不對等條款」，如果興建過程中遭遇民眾抗爭，經濟部必須在兩個月內解決，否則台塑可以解約。這些情境都顯示了中央政府為了政治與經濟利益不惜付出一切代價。

台塑接掌興建六輕後，其他石化業者擔心台塑獨佔原料僅供自家下游廠商使用，遂積極要求政府繼續興建七輕與八輕。由於我國石化產業是逆向整合，故下游廠商有原料之需求，興建輕油裂解廠的正當性就更增。當時因應振興經濟方案出現東帝士集團主導七輕；同一時間，石化業界與政府的積極互動，普遍認為應該由中油出面主導八輕，<sup>40</sup> 而展開了石化原料

---

<sup>37</sup> 當時的總統李登輝與行政院長郝柏村對王永慶的舉動大動肝火，認為海滄計畫對台灣的政治傷害比經濟傷害還大，而對王永慶發出通牒。

<sup>38</sup> 1.停止台塑集團三家母公司（台塑、南亞與台化）的股票交易；2.令相關銀行凍結台塑集團的資金往來；3.限制台塑高層人員出境。參閱黃德海，2007。

<sup>39</sup> 用地面積從最早的 198 公頃，到 1991 年對宣稱的 750 公頃，到 1992 年確定落腳雲林的 1200 公頃，到了今日離島工業區完成的 2600 公頃。

<sup>40</sup> 中油在過去都是擔任配合政府政策的角色，但是面對六輕一貫整合的競爭，使得中油在 1993 年一改被動的角色，開始主動策劃八輕的興建。

的垂直競爭。

然而經濟部認為在六輕、七輕與八輕相繼完工後，國內乙烯供應量將大於需求，為避免浪費和業者間的惡性競爭，在一九九三年經濟部重大投資推動小組針對東帝士七輕與中油八輕兩案進行討論時，就決議要促成兩項投資案合作進行，以避免相互排擠以及資源浪費。一九九四年七月，由經濟部長江丙坤出面撮合中油與東帝士合作，將兩案合併為一。為了趕上六輕的進度與之競爭，中油董事長張子源與東帝士總裁陳由豪雙方私下商談甚密，以期共同規劃未來建廠規模與產值。然而不到三個月的討論，因為油品及石化產品架構的意見分歧，加上雙方為了「誰當老大」的心結，兩大公民營企業在談判過程中都感到難以適應對方的文化，導致合併案無疾而終，中油與東帝士又重回各作各的競爭狀態。

陳由豪因出身於台南，在當地具備一定社會網絡，與地方關係良好較能化解民眾對石化廠的疑慮，因此藉著地緣之便將七輕規劃在台南縣的七股鹽田。<sup>41</sup> 然尚未取得台鹽土地前，已被立委蘇煥智帶頭反對。因為七股為保育鳥類黑面琵鷺的棲息地，加上豐富的濕地生態與瀉湖，自然是環保團體關切的焦點；而七輕可預見的污染將嚴重威脅沿海養殖漁業的生存，民眾為了自身利益也起身反對。蘇煥智便結合了生態保育聯盟的「搶救濕地工作小組」、台灣環保聯盟的「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」，以及當

---

<sup>41</sup> 當時東帝士與燁隆集團聯手在台南七股提出投資金額 4700 億，面積廣達 3500 公頃的七輕與煉鋼廠計畫。

地民眾所組成的「七輕開發案民間環境影響勘委員會」，聯合發表反七輕的備忘錄。

政治人物與當地居民的強烈反彈，讓七輕的進駐困難度倍增；七股當地的瀉湖生態與保育鳥類，也讓經濟部認為七輕的環評通過不易；再加上提供七股濱南工業區主要水源的美濃水庫計畫，預算屢屢被立法院刪除，動工之日遙遙無期，使得七輕即使通過環評也會因為無水可用而胎死腹中。因此，經濟部遂全力推動八輕一案。

## 第二節 八輕廠址選擇

### 壹、廠址評估

中油過去壟斷油品市場的獨大優勢被台塑六輕打破，認清在油品民營化後中油已經沒有保障，<sup>42</sup> 估算八輕勢必無法應付民間自由競爭的挑戰，總經理關永實遂於一九九一年對外宣布五輕是中油公司的最後一座輕油裂解廠。一個月後，經濟部次長李樹久表達國內應興建七、八輕的立場。讓中油不得不將原則「修正」，改稱中油不會主動邀集中間業者合資興建八輕，但現今石化業者力邀入股的情況，則中油不便拒絕。

一九九四年八輕挑選廠址首先曝光的預定地有三。其一是中油最偏好的桃園觀音，因為當時桃園縣長由國民黨籍劉邦友連任。若有地方首長的

---

<sup>42</sup> 譬如麥寮的土地，經濟部工業局要賣中油六千萬元一公頃，而台塑六輕卻要求一千萬元一公頃。政府不再保障中油的煉油獨家經營權，中油面對地價與民間經營者相差六倍的差距，要如何與民間自由競爭？

協助將可順利進行，但無奈的是觀音鄉是民進黨在桃竹苗唯一執政的選區，當年主張引進六輕的民意代表都在選舉中落敗，而增加了中油進駐的困難度；其二是嘉義鰲鼓，鰲鼓農場因面積廣大且完整，土地屬於台糖使收購問題單純，也獲得東石鄉長蔡炳欽熱烈歡迎，希望藉此帶領鄉民脫離貧困，卻因為鰲鼓的濕地生態與保育鳥類引起環保團體的抗爭，加上外海沙洲的養殖業者抗議，使得建廠十分麻煩；其三則是高雄的大林蒲，但由於高雄長年忍受石化污染之苦，累積民怨只會更沸沸揚揚，中油也不敢貿然決定。同年4月，工業局為協助中油解決廠址問題，要求八輕配合政策到雲林的離島工業區。<sup>43</sup> 但中油對於台塑搶食石油市場大餅早有不滿之情，加上台塑早已挑走離島工業區的黃金地段，土地取得時更獲得政府很大的優惠，處於不利地位的中油當然不甘劣勢。中油八輕廠址無法拍版定案，經濟部長江丙坤撮合七輕與八輕的合作案亦告失敗。中油廠址一度轉到桃園大潭，卻因為桃園煉油廠的存在，很難去說服民眾再接受一座輕油裂解廠。

雖然中油在一九九六年正式向經濟部提出八輕計畫，卻沒有任何後續動作。到一九九七年中油內部高層人士異動，裴伯瑜轉任企畫專門負責八輕，對外表示雖然八輕設廠地點不易，但堅持根留台灣，大刀闊斧決心在本年度定案。只是後來發生了一段插曲，讓八輕的進度再度停滯。首先，

---

<sup>43</sup> 工業局官員私下告訴中油，除了離島工業區外，中油所看中的三個廠址，工業局都不會同意給地。（聯合報，1994）



省政府配合開發高港外海工業區編列了 40 億的預算，正是中油八輕有意進駐的工業區，如今遭受凍省的命運自然化為烏有；再者，過去帶來經濟成長的石化業，面對環保的抗爭以及大環境的改變，政府也改為倡導科技產業；更糟糕的是，國民黨發動參觀六輕的活動，希望藉此消弭民眾對石化業者的排斥，卻傳聞指出石化業者賄賂地方官員。導致地方的心態皆是與石化業為敵，使得原本是經濟發展指標的石化業，頓時也遭遇到挫敗。

隔年，政府為挽回石化業的劣勢，將原本的石化業政策從「內需為主、擴大規模、提高自製率」調整為「進行國內整合、積極拓展海外市場、建立國際競爭」，並於 5 月 27 日舉行的全國能源會議上，將學者與環保團體要求透過行政力量來限制石化業發展<sup>44</sup> 予以排除。這樣的作法有助於減輕大投資案的壓力，只不過雖然贏得了利於八輕的推動，卻也輸掉了學者與環保團體對政府的認可，同時無視於京都議定書的國際規範。年底的三合一選舉，國民黨在立法院仍獲得過半數的席次，更是有利於七輕與八輕的推動。

中油八輕開發案正式提出到一九九九年已是第三年的光景，遂將本年度訂為八輕行動年。除了中油總經理潘文炎親自出任八輕籌備的召集人外，經濟部也將全力推動。因為年初政府放寬標準讓石化業到大陸設廠，經濟部長王志剛基於國家整體經濟策略及對大陸的政策，有意勸阻石化業

---

<sup>44</sup> 除了石化業之外，亦包括鋼鐵業、水泥業與造紙業等產業。

集體赴大陸投資，因此積極推動八輕作為指標來挽留企業。只是經濟部卻弄巧成拙，不小心透露了八輕物色的廠址分別為屏東蘭州農場、嘉義東石以及雲林離島。這樣的消息傳給屏東縣長蘇嘉全所獲得的回應是「堅決反對、盡一切方法反對」。因為高耗水的八輕進駐，讓反美濃水庫與反八輕劃上了等號。民間醞釀的反美濃水庫運動早已成熟，地方民眾的極力反對，同一陣線的蘇嘉全更恃民意揚言：『中央政府如果逕行將八輕列為「國家重大工程」企圖來架空屏東縣政府，將會訴諸民意』。經濟部只得對外表示八輕因為土地未覓得，加上必須等待環評通過的時間，短期3年內難以動工。

## 貳、總統大選與嘉義布袋

相對屏東的挫敗，嘉義縣與雲林縣則同樣表示歡迎八輕。經濟部長汪雅康旋即改口表示，因為八輕在屏東的預定廠址附近有空軍炸射場，遷往他處的地點亦會受到當地民眾的反對，不妨將八輕轉移到雲林離島工業區，還可以節省環評的時間。<sup>45</sup> 另一方面，嘉義縣長李雅景則充分表達對八輕的支持，認為嘉義優於雲林的利基在於布袋為國民黨執政，且台鹽土地取得容易。但落腳布袋更重要的意義在於為兩千年的總統大選鋪路，被指責身為嘉義人卻沒有任何貢獻的行政院長蕭萬長特別釋出的利多政策。所以即便八輕籌備小組來布袋勘查，發現布袋本身有養殖業的反抗、

---

<sup>45</sup> 因為雲林離島工業區已經是報編的工業區，所以不用再等待環境影響評估的時間，即可進駐。

地層下陷的問題、分散的廠區管線連接不易，以及開港的限制等等，應該由成本考量來決定設址，行政院仍一廂情願地決定設於布袋。

蕭萬長一心想用八輕作為總統大選選票的召喚，嘉義縣長李雅景也心知肚明該政策為選舉的棋子，恐怕大選過後的不確定變數。然上有政策、下有對策，其實布袋台鹽用地早就有宏圖公司報編為智慧型工業園區，但是李雅景也強調如果八輕來布袋，一定會協調宏圖公司讓出土地。因此嘉義縣政府是一邊歡迎八輕，讓縣政府的周圍飄揚著「理性歡迎八輕」的旗海，另一方面仍持續推動智慧型工業區。面對行政院長與嘉義縣長的聯手，環保團體永續台灣雲嘉聯盟用全面抵制總統大選的方式，來抗議蕭萬長引進八輕；地方居民則是組成了「反八輕布袋自救會」進行抗爭；另一方面則以王金山<sup>46</sup> 為首，組織養殖業者成立「反八輕行動委員會」爭取漁業權。此外，石化業者係在商言商的考量。輕油裂解廠設於嘉義距離高雄廠房遙遠，沿途埋設管線只會引起地方更多的抗爭；加上八輕延宕多年，台塑早已整合石化工業上、中、下游，八輕的市場優勢喪失殆盡。民間業者不可能為了配合政治考量付出這麼高的成本，因此十八家石化業者紛紛退出八輕投資案，改由中油獨挑大樑。

爾後，即使中油召集人吳春台認為屏東才是最佳的地點，表面上則以地方抗爭不斷為藉口，實則為了蕭萬長的總統大選鋪路，於 12 月 6 日確

---

<sup>46</sup> 王金山過去是擔任立委蔡啟芳服務處的主任，於鰲鼓工業區開發案中就展現了為反對而反對的林派立場，同樣地在八輕的也是處處反對黃派的建設。目前擔任嘉義縣縣議員。

定落腳布袋，與嘉義縣政府簽訂八輕合作意願書。預計投資 6000 億元，以期提高國內石化原料的自給率，並同時創造 2 萬個工作機會。縣長李雅景亦動員近千名的沿海居民到場觀禮，表達嘉義縣的歡迎之情，同時為總統大選連蕭配造勢。八輕落腳布袋的計畫，意味著政府完全沒有區域計畫，到處都是可以座落高污染的產業。再者尚未進行環境影響評估，國營事業不彰能否與六輕競爭，在在的質疑都凸顯了八輕成為總統大選的利多政策。而八輕最大的難題在於水源取得，也在二月水利處完成湖山水庫的環境影響評估，待行政院通過即可興建供應八輕用水。

李雅景與蕭萬長共同勾勒的願景美夢，都在千禧年的總統大選翻盤，一夕破碎。

### 第三節 政黨輪替後的八輕

#### 壹、民進黨政府的態度

三月十八日的藍綠變色，是台灣首次的政黨輪替，標榜環保意識的陳水扁當選總統之後，為八輕的興建掀起不小的波瀾。陳水扁打著「綠色矽島」的口號壓縮石化業，強調台灣必須調整產業結構，而不鼓勵興建七、八輕。在引發軒然大波的核四停建之後，以核四不建將導致電力不足以供應八輕的理由，要求停建八輕；但事實上八輕係採汽電共生的方式，與核四無關。中央政府雖然一方面表示八輕的興建由業者自行評估決定，政府只會提供必要的協助；另一方面卻又縮減傳統產業，進而削減八輕等重大

工程的投資規模。甚至在十月提出課徵碳稅的構想，希望用來節制二氧化碳的排放量，如果業者衡量課稅後仍能生存就繼續經營。

面對此嚴苛的考驗，八輕小組的召集人吳春台在這時終於毋須背負國民黨的選票壓力，而指出八輕的真正屬意地點仍是屏東。即便縣長蘇嘉全仍舊反對，但中油認為如果短期內土地取得仍有困難，並不急於此刻推動八輕。這樣的互動根本悍然對先前的八輕合作意願書宣判死刑。雖然嘉義縣長李雅景認為八輕設於布袋兼具地利（中油找不到更好的地點）與人和（縣議會及布袋地方人士的配合）的優勢。但一則因政權移轉，新政府的工業政策改變；一則是石化業下游業者就成本考量並不支持設於布袋。經濟部便以預算尚未編列為由，表明八輕不一定落腳布袋。雖然嘉義縣早就明瞭八輕合作意願書是選舉的利多政策，總還是抱著一絲希望企盼中油到來。二〇〇一年一月，中油便以布袋做工業港成本太高為理由正式發函通知嘉義縣政府暫緩布袋計畫，讓嘉義的期待著實落了空。

事實上，民進黨政府上台後，雲林縣的立委許舒博便積極邀請八輕推動小組前往離島工業區瞭解設廠的可能，早就已經無視於八輕與嘉義合作意願書的存在。許舒博以用水、交通及工業港等既有優勢，強調雲林是最佳的設廠地點。首先，八輕可以共用六輕的工業港；第二，雲林已經完成集集引水系統；最後也是最重要的，八輕在雲林離島工業區無須環評。如此一來八輕便可以節省很多成本。除了立委許舒博的拉攏，經濟部長林信

義也欲協調八輕至雲林離島藉此省去許多麻煩。然雲林縣議會的副議長林源泉認為環保條件不容許，而帶頭反對八輕；石化廠商也擔心八輕無法與六輕比擬競爭，使得計畫又一度停擺。

辜負了嘉義人的期待，也不願正面回應雲林的殷切，中油最屬意的設廠地點仍是屏東。只是陳水扁的競選承諾是不能興建美濃水庫，無法順利取得穩定水源，八輕計畫可能會因此喊停。二〇〇一年五月出現了戲劇性的變化，美國斷然拒絕參與京都議定書，短期內台灣仍然可以設立鋼鐵或石化廠。八輕的設廠多了一分機會，吳春台更對政府喊話：「推 8100，<sup>47</sup> 不如蓋八輕」，宣洩對政府政策不切實際的感慨。並表示廠址一直都是心屬屏東，而希望能逐步取得地方人士的同意。但屏東縣長蘇嘉全不改常態地認為八輕會污染，大量用水會導致地層下陷等等說詞來反對。中油八輕三顧屏東都遭挫敗後，只好改口宣稱台灣推八輕最好的地點不是屏東或嘉義，而是在高雄煉油廠現址，不僅可以省去管線埋設的麻煩，評估成本認為就算再給後勁居民 15 億回饋金都划算。只是在後勁居民拿出十年來居民罹癌死亡率來質疑中油的情況下，面對年底的縣市長選舉，謝長廷為了爭取選票，表明一定會力促中油遷廠；民進黨也強調反對八輕的立場，八輕推動的腳步又慢了下來。

此後八輕的消息沈寂了將近一年，至二〇〇二年底，中油重新評估八

---

<sup>47</sup> 行政院經建會為了擴大公共投資、提振景氣，提出「8100 台灣啟動」的方案，總金額高達新台幣 8100 億元，預計可以增加五萬個就業機會，來推動政府擴大內需的政策。

輕廠址。第一個方案是高雄二輕原廠汰舊換新，因為後勁居民面對回饋基金的孳息縮水，對高雄廠不遷移的反對意見已經明顯淡化，經濟部也認為八輕適合落腳在高雄廠，具有高度的經濟效益；其二是屏東的南州，雖然有南州及坊寮鄉鄉長的同意，但蘇嘉全怕在歷史上留下罵名而極力反對八輕，屏東縣政府始終不鬆口，並將南州糖廠的土地轉為休閒農場；其三則是經濟部工業局提供的離島工業區或彰濱工業區，雲林縣長張榮味聲明既然已設立六輕，再設八輕有何不可？另一方面彰化則積極計畫開發大城海埔新生地爭取八輕的前來。只是中油本來預定提出八輕計畫，因為行政院未能主動支持而導致延後，只得先行轉向更新三輕及五輕的設備，以確保石化原料的供應。

## 貳、八輕與六輕的拉鋸

二〇〇三年 SARS 爆發，雖然引起人民的恐慌，卻給八輕帶來了一線生機。石化業者體認到大陸投資的不確定性，紛紛重回中油的懷抱，讓中油推動八輕的信心大增，積極會勘彰化大城、雲林台西以及屏東南州，希望藉此在年中定案，以加速八輕興建的步調。屏東縣政府一如往昔的反對；彰化大城的海埔新生地卻因為台塑大煉鋼場的中意，中油不願意與台塑爭地，而將大城禮讓給台塑。並透過許舒博的安排，中油董事長郭進財私下會勘雲林離島工業區的台西區後，在五月一日對外表示八輕將落腳在雲林離島工業區，與台塑六輕毗鄰，佔地約 1000 公頃。其優勢在於不僅

縣長張榮味歡迎，離島工業區已經編定可以免除環評的束縛，且經濟不景氣的大環境下，土地價格滑落將有利徵收土地。

只是由於當初台塑六輕設廠的回饋條件未兌現，當地居民就業機會少、空氣污染、交通危害及財政劃分不公等等的前車之鑑，讓地方產生了反彈。台西鄉長林煙泉以六輕的前車之鑑反對八輕，讓縣長張榮味改口表示八輕是否設置將會尊重地方意見，縣政府不會採主動立場。只是張榮味的這番說法其實另有打算，因為張榮味也曾親自向王永慶招商，讓台塑大煉鋼廠進駐台西區，張榮味此後主動為台塑奔走。如此一來，張榮味與王永慶的台塑大煉鋼廠，對上了下屆縣長候選人許舒博與中油的八輕，兩大企業及兩位地方政治派系領導人物的競合態勢引人注目，招商的背後隱藏著政治的角力。加上一開始新興區的面積有限，僅能容納張榮味支持的台鋼或是許舒博引進的八輕，更可嗅出兩大企業競爭的火藥味。

中油透過各種方式打通關，董事長郭進財先行拜訪雲林縣長。張榮味因為台塑大煉鋼廠的意向不明，面對中油的誠意，態度鬆動表示只要八輕的計畫完善、可獲得民意支持，他也沒有理由反對。之後，八輕的投資案也取得經濟部的支持，將其列為國家重大建設，中央與地方雙重支持下，中油加速投資的腳步，以享受 5 年的免稅優惠。

## 第四節 地方與環保團體的抗爭

### 壹、環保團體的力量



當中油八輕的投資案底定後，雲林公共事務聯盟首先發難，義正嚴詞地提出六輕的經驗作為反對理由。雲林引進六輕後人口不增反減，就業機會不過是一張空頭支票，雲林縣政府所獲得的稅收不到繳給中央的 1%，如今還要大肆破壞生態去興建麥寮水庫、湖山水庫或雲林人工湖。因為六輕的前車之鑑，環保團體對於八輕同樣持反對立場。只是這樣的環保訴求似乎無法進入政策設定的議程。反倒是二〇〇四年年底張榮味因為焚化爐弊案被羈押，八輕的進駐有待縣長首肯，使八輕增添了變數。

因為縣長收押的不確定，中油在二〇〇五年年初再度向屏東叩關，屏東的建設局長陳永森則回應：八輕是高污染、高耗能的工業，與屏東發展觀光科技的目標抵觸違背，所以縣政府堅持反對的立場不會改變。八輕自一九九八年起就不斷向屏東縣政府詢問，只是縣政府的態度始終不動如山，面對石化市場的競爭，八輕的興建已經箭在弦上，最後也只得繞了一大圈回到雲林的離島工業區。

二〇〇四年的總統大選，國民黨在嘉義發起了還我八輕的連署活動。嘉義地方上的黃派全力支持連宋候選人，喊出「選連戰、拚八輕」的口號，連宋配未獲勝利，八輕也早就不再考慮布袋。只是這一次的總統大選依舊是標榜環保意識的民進黨連任，加深了環保團體反對的信心。立委蘇治芬在總統大選後就已先聯合環保團體做整體的水資源評估，質疑湖山水庫的興建只是為了六輕與八輕的用水，並非民生用水或是防止地層下陷。環保

勢力的逐漸抬頭，到了二〇〇五年京都議定書正式生效，賦予了環保團體反對的正當性。並在二月十五日用吸引媒體目光的方式展開抗爭，這是國內首見為環保而脫的舉動，六名男學生全裸抗議政府漠視京都議定書而准許設立台鋼及八輕。政府方面則以我國並非締約國，而不理會環保團體之訴求，持續推動兩大投資開發案。

三月，張榮味賄選定讞，他的解職將影響大煉鋼廠及八輕的建設。不久行政院長換上謝長廷，對於前行政院長游錫堃卸職前閃電通過的八輕及大煉鋼廠政策，表明該重大建設必須先要與民眾充分溝通才行，並指示將兩案送進永續會討論後才可放行。只是在這過程中，環保團體認為扁政府根本無法堅守環境保護的立場，不但沒有終止八輕與大煉鋼廠的計畫，更執意要興建湖山水庫破壞生態，而斥責民進黨是破壞環境的兇手，要與民進黨脫離戰友的關係，此後環保團體展開激烈的抗爭活動。六月二十日在因應京都議定書的全國能源會議上，環境保護聯盟到場抗爭，疾呼反八輕、反台塑大煉鋼廠、非核家園，還要求廢六輕，能源會議最後的共識是將二氧化碳的排放量納入環評項目，要求台塑及中油重新進行環評。

## **貳、地方政府的態度**

長期為國民黨執政的雲林縣在二〇〇五年的縣長選舉一夕翻盤，政見為「農業首都」的蘇治芬當選就職，要求台塑及八輕必須依照環境正義、法制化的回饋機制以及強制性提供人才回流就業為準則。如果台鋼或八輕

的回饋模式採六輕方式，縣政府表明將無法接納，使得中油與台塑此時暫緩八輕與大煉鋼廠的興建計畫。

此後八輕的設廠爭議就流於兩種態樣。一是環保團體憑藉京都議定書與保護生態的立場，用裸泳等激烈的方式反對八輕及大煉鋼廠；然而地方人士對於這樣的方式感到冷淡，質疑環保團體能否代表當地居民的意見。另外則是雲林的地方首長與居民要求回饋機制必須談攏，副縣長林源泉要求八輕與大煉鋼廠必須提撥 20% 國稅回饋地方，否則免談；台西鄉長李培元亦表示如果八輕、大煉鋼廠的回饋機制沒有談妥前將反對到底。另外，縣長爲了自己的環保競選承諾，曾提出課徵「煉油稅」或「碳稅」的構想，並認爲如果企業因此打消念頭就不要來。但碳稅的構想卻在中央與地方飽受抨擊。就地方上來說，雲林縣議會議長蘇金煌認爲議會如果通過開徵碳稅，形同爲縣府反商背書，因此拒絕納入議程；就中央而言，經濟部長陳瑞隆與工業局長陳昭義堅持國家應該要有八輕與大煉鋼廠，故反對碳稅，亦不願訂出二氧化碳減量時程。

這樣僵持不下的局面，到了蘇治芬與王永慶的會談，讓重大工業建設展露一線生機。王永慶承諾投資 200 公頃的溫室設施，協助雲林發展成爲農業首都，優先實施的地區就是六輕、八輕與大煉鋼廠附近的沿海地區，作爲共存共榮的計畫。如此吸引人的談判籌碼讓大煉鋼廠的設置獲得善意回應，而沒有建樹的八輕則是被要求過程一定要公開透明，並且保障生存

權及環境權，否則絕對不歡迎。只是中央與地方在八輕與大煉鋼廠上尚未達成共識，象徵鋪路的湖山水庫預算即通過執行，動工前夕蘇治芬大力反擊認為中央不尊重地方執政，且威脅中央若執意先建水庫，並且未按議會要求回撥六輕兩成的稅收，雲林縣政府將拒發八輕與台鋼的執照。

雖未獲得縣長的正面回應，中油推動八輕的腳步不會停滯。並於二〇〇六年初工業局積極推動下，以中油公司為主，聯合長春、東聯、中纖以及和桐等石化業者正式成立雲林國光石化科技公司。<sup>48</sup> 這是因為當初郝柏村為興建五輕的承諾，高雄煉油總廠必須要在 25 年內遷廠，已經依計畫拆除 18 座煉製工廠，中油不得不加速推動八輕的腳步，以確保石化原料的供應；另一方面也是因為當初中油在尋覓廠址時，工業局因為中油尚未成立投資公司，而將屬意的土地轉給中油的競爭對手台塑，讓中油加速促成國光石化科技公司的誕生。

事實上，國光公司的副總蘇福欽早在一年前就開始進行公關工作。因為本身是台西的在地人，自然建立起深厚的人際網絡，與前任鄉代會主席、現任鄉長的親戚關係，更讓八輕在台西當地透過地方派系的網絡，事先安撫不少反對勢力。二〇〇六年八月，台西鄉長李培元辦理 23 場鄉政建設座談會暨民意調查，而統計出有 54% 的贊成、21% 的無意見，以及 23% 的反對的比例，強調縣府應以多數民意為依歸，不該一味阻礙台西鄉的發

---

<sup>48</sup> 董事長仍由中油董事長郭進財擔任，另選董事十席及監察人三席，並由原中油副總邱吉雄擔任總經理，初期資本額為 5.26 億元。

展。另一方面台西當地握有土地的養殖業者，也因為國光公司的收購，可以解決土地套牢的問題，而殷切期盼八輕的進駐，使得八輕設置雲林台西的正當性更增。只是在鄉公所做好準備時，雲林縣政府仍未與中央達成妥協。行政院十月通過大投資計畫的產業套案，讓雲林縣在核准八輕與台鋼兩大投資案後可以獲得 20 億的獎勵金。縣長蘇治芬強烈抗議，要求必須要依照雲林所提的回饋機制，否則將拒發建照。讓八輕即便在地方上打通關，也因為縣府跟中央的協調不成，而增添變數。

就目前而言，雖然台西的民眾在民意調查下顯示只有兩成的民眾反對，但是當地仍有相當大的反對能量未浮上檯面，而僅由淺海養殖協會與環保團體發揮阻擋效力；雲林縣政府的態度也是要求八輕與台鋼必須落實法治化的回饋機制，才有機會進駐雲林。然而，興建八輕的否決點又再度回歸到中央政府的決策層面。國光石化在去年五月就送出的八輕環評資料，在工業局拖延許久，年底才送入環保署進入審查程序，並於今年的四月二十日進行環評專案小組的第一次審查，會中環評委員提出有關用水、二氧化碳等質疑，做出「補件後再審」的結論。國光石化的邱總經理對外宣稱如果環評時間太長，將導致八輕失去競爭力而可能打退堂鼓，希望藉此加快環評的進度，達到年底前通過環評審查的期望。五月，台西鄉民至環保署抗議國光石化與台塑大煉鋼廠兩案因卡在環評而未能動工，環保署長張國龍因此卸任下台，十四名環評委員也將至少更換七名。在未來環境

影響評估的審查過程中，環保團體如何發揮其影響力確保環境利益，抑或政經利益超越專業考量，則又是一番變數。環評通過與否的後續發展，則有待進一步的觀察。

## 第五節 八輕在雲、嘉設廠的決策過程分析

同樣貧瘠的嘉義縣與雲林縣沿海地區，無不希望能有大建設來帶動地方繁榮，創造就業機會。然而當此建設抵觸到居民原本的生存權與工作權時，則會引發不同的反對聲音出現。假使該建設影響到當地的生態環境，勢必又將觸動環保團體的敏感神經。八輕在嘉義引起的開發與保育的對立，雲林同樣也浮現，但為何最後八輕送出雲林台西廠址的環境影響評估書，而非嘉義廠址，即為本節分析之重點。

### 壹、八輕在嘉義的決策過程分析

嘉義縣過去和雲林同屬於貧困的縣市，卻因為當初六輕在雲、嘉挑選廠址時，嘉義縣長陳適庸未積極表達歡迎之情，<sup>49</sup> 加上選定的鰲鼓濕地因為保育鳥類的棲息遭到反對阻擋，使得六輕最後落腳萬人歡迎的麥寮。雲林自此脫離貧困縣市的行列，嘉義仍屬於最貧困的縣市之一。<sup>50</sup> 據此，當八輕再度在雲、嘉挑選廠址時，嘉義縣長李雅景便積極爭取，希望藉由八

---

<sup>49</sup> 也有傳言指出是利益談不攏的問題。

<sup>50</sup> 比較 1998 年與 1999 年主計處統計各縣市可支配所得排名，1998 年嘉義排名倒數第三（580982 元/戶）雲林倒數第四（661698 元/戶），到 1999 年雲林因六輕的進駐，已脫離貧困縣市的陣列（742533 元/戶），嘉義縣仍落居倒數第三（628540 元/戶）。

輕重新將鰲鼓濕地報編為工業區。<sup>51</sup>

濕地因為跟居民的互動很少，在一般人的眼中被認為是荒地，故不論是主政者或是當地居民，理所當然會想要做進一步的變更利用；然而，也因為濕地擁有優美的草澤，可以吸引到豐富的鳥類資源，而受到保育人士的重視，掀起開發與保育的對立。一九九四年八輕首度挑選的廠址中包含了嘉義鰲鼓，係著眼於鰲鼓濕地的土地面積廣大而完整，且隸屬於台糖徵收容易。然而由嘉義縣政府報編的鰲鼓工業區開發案，環境影響評估被環評委員否決了「全區報編、分期開發」的方式，僅同意工業局與嘉義縣政府開發三分之一的第一期工程（約 315 公頃）。對此，主張開發的勢力不滿因為這些野鳥阻礙了辛苦佈局的工業區案，將斷送八輕進駐後的可觀利益。因此李雅景透過底下的政治網絡、樁腳動員，由東石鄉村長聯誼會會長陳石津串連各村組成「鰲鼓工業區促進會」，並組織「趕鳥隊」，到鰲鼓濕地燃放冲天炮，希望以趕走保育鳥類的作法，讓環保團體沒有阻擋開發案的空間。事實上，除了嘉義縣生態保育協會等環保團體的反對外，還有另一股制衡的力量不容小覷，即是來自於嘉義的另一股政治勢力—林派。

嘉義縣地方政局的運作，黃林兩派對立已久。過去一直是嘉義縣最有實力的黃派，代表人物就是主張開發工業區的李雅景，然而，「李雅景擔

---

<sup>51</sup> 六輕投資不來之後，嘉義縣政府仍一心想要將沿海地區報編為工業區，卻因為沒有企業進駐為理由，遭到反對，如今八輕的投資案，讓嘉義又重新燃起希望。

任縣長以來，恩怨分明，跟他不同派系的議員爭取建設幾乎都被回絕」，<sup>52</sup> 強勢作風之下，遭到排擠的林派與民進黨對李雅景早有怨懟，因此李雅景推動的各項建設，非黃派的陣營都是為反對而反對。<sup>53</sup> 由當時黃永聰的特別助理王金山發起組織而成的「東石鄉養蚵漁業促進會」，透過各種正式與非正式的場合出席表達意見，並集結非黃派的勢力共同阻擋八輕的進駐。<sup>54</sup> 一則是因為黃派一旦引進八輕成功，那些預先炒好的地皮以及經濟利益都是由黃派獨享，黃派掌握經濟資源越多，越能壯大派系的力量，對林派的發展將是一大威脅；另一則是因為李雅景引進八輕，便可作為黃派的政績大肆宣傳，並藉此作為選舉的籌碼、選票的召喚，處於非執政地位的林派更會位居弱勢，失去更多的票源以及政治利益。據此，林派的勢力為了制衡黃派，便結合了許多非黃派的勢力，亦靠攏民進黨與黃派分庭抗禮。除了政治人物的角力外，林派為了有反對的正當性，故從養殖漁民的工作權、生存權出發，養殖漁業的反對民意成為林派削弱開發鰲鼓工業區的正當性。

而環保團體為了避免派系鬥爭模糊了焦點，寧可捨棄林派做為盟友，以「今日鳥類、明日人類」<sup>55</sup> 的觀點，運用各種正式與非正式的管道表達

---

<sup>52</sup> 訪談記錄：D-1。

<sup>53</sup> 李雅景提出鰲鼓工業區報編，非黃派的勢力便集結成立「嘉義縣東石相養蚵漁業促進會」來抗爭與反對；爾後李雅景推動長庚醫療專用區，也被非黃派的立委批評為「西裝布作內褲」，在在都顯示了黃林兩派對立的運作模式。訪談記錄：D-1。

<sup>54</sup> 東石鄉養蚵漁業促進會由型厝村村長蔡竹叢擔任會長，並邀請蔡啓芳、蔡家祥、黃永聰、曾振農、陳明文、蔡炳欽等為顧問。

<sup>55</sup> 強調如果這片土地鳥類都不能居住了，那麼不久將來人類亦將無法居住。訪談記錄：C-1。



意見。最後在環保團體與林派的制衡之下，鰲鼓工業區開發案在一九九六年由經濟部與台糖公司宣佈放棄。鰲鼓濕地既無法報編成爲工業區，八輕進駐嘉義鰲鼓的希望也就落了空。

一九九九年時，蕭萬長爲了隔年的總統大選鋪路，而要求中油配合，將八輕設在嘉義作爲回饋鄉親的政見。這一次，蕭萬長避開引發爭議的鰲鼓濕地，以免環保團體又大作文章。經濟部便邀集工業局、八輕籌備處、嘉義縣政府以及水利處等各單位開會討論後，選定台鹽第三、四塊鹽區的350公頃土地，再往外填海的方式，由嘉義縣政府報編開發。

八輕將廠址轉向布袋，除了李雅景一心想落實工業區開發而積極爭取外，更重要的主導因素在於行政院長蕭萬長的指示。身爲嘉義人的蕭院長釋出利多政策，以撮合中油與八輕簽訂合作意願書，作爲兩千年總統大選的鋪路。當時中油董事長陳朝威因爲是國民黨政府所任命的，所以即便成本的考量認爲布袋絕非設廠的優先次序，仍「配合國民黨政府演出」，<sup>56</sup> 顯現政府的決策思維係將政治凌駕在專業考量之上。只是國民黨政府與中油釋出的善意，似乎不被嘉義縣民全盤接受。就當地居民來說，沿海鄉鎮多半仰賴養殖漁業作爲生計，嘉義東石與布袋沿海的的生蚵夙享盛名，然而牡蠣以水中浮游的微生物爲食，很容易累積重金屬而成綠牡蠣，因此養蚵業者對污染十分敏感。倘若中油不能全數收購賠償，八輕一來養殖業勢必

---

<sup>56</sup> 訪談記錄：B-1。

也難以生存。只是「一串吊蚵要價一千，成千上萬枝吊蚵儼然已是天文數字，更有不肖人士想藉此牟利，臨時增插竹竿沒有實際吊蚵，也要求賠償。」

<sup>57</sup> 中油當然不肯負擔這筆金額。養殖業者既不能與八輕共存，亦無法獲得妥善的賠償，作為最直接的成本承擔者，養殖業者憤而組成「反八輕自救會」以表達反對的意見。

李雅景一直認為全體縣民會因為八輕帶動地方繁榮，所以都是表達歡迎之情；並認為反抗的「海軍」（養殖漁業）本就是林派的人馬，<sup>58</sup> 因而將反對聲浪侷限在對立派系的政治鬥爭，而非多數民意所嚮。李雅景故意忽略抗爭的結果，又是重蹈了鰲鼓工業區的覆轍。依循五年前的模式，王金山再度組織了「反八輕行動委員會」來加以制衡，以養殖業者的生存權與工作權出發，作為反對的民意基礎。然而林派也深知反對力量沒有多數的民意正當性，只會讓黃派以政治惡鬥的詬病，用主政者的政治資源與擅長的派系鬥爭壓制林派。為了具備反對的論述正當性，林派一度想尋求同樣反對立場的環保團體的加入。

嘉義縣生態保育協會一九九五年於布袋成立，主要的宗旨便在於保護南區的好美里自然生態保護區。八輕若進駐布袋北邊的台鹽土地，勢必會影響到位居下方的好美里，使當地的特殊地形景觀、生態環境與生物資源產生巨變。在地的生態保育協會本著環保訴求出發，提出了反對八輕進駐

---

<sup>57</sup> 訪談記錄：B-1。

<sup>58</sup> 訪談記錄：D-3。

布袋的十大理由，<sup>59</sup> 並串連全國各地的環保團體以及文化團體連署，以抵制蕭萬長與總統大選來反對八輕。

環保團體擔心派系鬥爭會模糊環保焦點，而不願與派系勢力有所掛勾，<sup>60</sup> 獨自奮鬥以抗衡政商網絡。但環保團體未劃清界限的消極，卻又希望以政治手段來解決環境議題，在某種程度上與林派形成某種的結盟關係。林派反對黃派的建設，與環保團體反八輕一案目標重疊，林派遂利用環保團體的論述作為反對運動的正當性。因為養殖漁業的居民、環境訴求的環保團體以及為反對而反對的林派三股力量的匯聚，雖然動機各自不同，然而目標卻是一致，成功地阻擋下國民黨與黃派主導的八輕開發案。一九九四年的鰲鼓濕地開發案如此，一九九九年的布袋鹽田亦是如此。有了這兩次的經驗，環保團體在運作上更顯成熟，懂得利用各種資源與管道來阻擋違反環境正義的開發案；而為反對而反對的林派也透過這兩次的政治動員，贏取不少選票，終於在二〇〇一年的縣長選舉，靠攏民進黨的林派領導人物陳明文則成功擊敗國民黨與黃派。

以反對工業區開發案起家的林派上任之後，為了切斷過去黃派的既得利益，自不會繼續推動八輕落腳布袋一案，否則預先炒作土地的黃派將獲得驚人的暴利，而造成林派更大的威脅；另一方面則因為陳明文與民進黨的靠攏，而配合政府陳水扁政府的「雲嘉南濱海風景特定區」政見，將嘉

---

<sup>59</sup> 十大理由為：水資源問題、漁業、空污、健康、就業、繁榮、治安、土地、環境及石化業問題，發表聲明稿，堅決反對。

<sup>60</sup> 訪談記錄：C-1。

義縣施政主軸改採觀光產業，<sup>61</sup> 讓與觀光施政主軸背道而馳的八輕一籌莫展。

八輕一案無法在嘉義獲得主政者的支持，主張開發的黃派勢力逐漸萎縮，而以保育訴求擴展政治實力的林派日漸壯大，派系鬥爭的結果讓八輕束之高閣。如果中油藉由中央政府的力量強渡關山，讓與嘉義縣政府的八輕合作意願書生效，八輕在布袋無法獲得地方人士認同的情況下，即便開工也難以運作，「每天環保局來開一張罰單就可以讓八輕吃不消」。<sup>62</sup> 據此，中油缺乏地方強而有力的派系作後盾，還必須與日漸成熟的環保勢力對峙，實在沒有理由落腳嘉義布袋。因此中油向外界宣布暫緩布袋的開發計畫，而另外尋找有地方勢力奧援的較佳廠址。

## 貳、八輕在雲林的決策過程分析

二〇〇三年 SARS 爆發，給了中油重新推動八輕的契機。這時台西出身的立委許舒博爲了下屆縣長選舉佈樁，積極拉攏中油八輕進駐台西，希望藉此開發案的推動作爲政績召喚選票。其實過去經濟部也一直協調八輕進駐離島工業區，除了該工業區已經報編完成，可以省去冗長的審查程序之外，更可以免去地方反對或環保團體的非議，而毋須公權力的介入、或者介入之後效能不彰的反效果。只是中油過去壟斷市場的獨佔地位被六輕介入競爭，豐厚的獲利也被瓜分，對台塑自然就不抱持友善態度；第二，

---

<sup>61</sup> 陳明文自家經營的安通遊覽公司亦可藉觀光旅遊商機大開。

<sup>62</sup> 訪談紀錄：E-4。

中油在一開始欲落腳屬意的桃園觀音，已經準備好的環評資料，都被中央政府要求轉手送給台塑；第三，過去在彰化大城與現在的台西新興區場勘，面積僅能容納台鋼或八輕其中之一時，中央政府都要求中油必須禮讓民營企業。屬於國營企業的中油，在外界眼中應是受到政府百般保護，實際上卻處處受到台塑與中央政府的掣肘，讓中油更是有苦難言。現在要中油台塑比鄰而居，而且是揀台塑挑剩的區位，中油當然會心生不滿。只是訪遍全台各個適合的廠址，不是土地取得不易，就是有地方民眾與環保團體的抗議，八輕最終不得不回到離島工業區以減緩抗爭的衝擊。

而在八輕有意進駐離島工業區後，台塑爲了鞏固目前的市場優勢，希望八輕越晚設置越能保障六輕既有的市場獲利，因此便想出台塑大煉鋼廠一案來牽制中油的八輕。「台塑大煉鋼的草案只不過是從中鋼偷出一些企畫案來作雛形，台塑並非真心想設大煉鋼場，一方面希望藉此影響到中油雲林石化科技園區的精密機械，另一方面並搶佔工業局已報編好的離島工業區，爲的只是拖延八輕的進度，好使台塑六輕能多營利幾年」。<sup>63</sup> 台塑透過與縣長張榮味深厚的私交，希望藉此阻礙八輕的進度；張榮味也因爲政治利益，「不願意讓已經前進中央擔任立法委員的許舒博，又回來搶奪他的既得利益」，<sup>64</sup> 因此形成了許舒博與中油的八輕對上了張榮味與台塑的大煉鋼廠，兩大企業與兩大派系領導人的政治角力。

---

<sup>63</sup> 訪談記錄：B-1。

<sup>64</sup> 訪談紀錄：E-4。

只是許舒博的許派勢力似乎無法與張榮味的張派勢力抗衡。許派的勢力在許舒博父親許文志擔任縣長期間因其行事風格引起大家的不滿，各鄉鎮的發包工程都集中在許文志一人手裡，希望藉此掌握所有的鄉鎮長與縣議員，並以威脅命令的方式待人，<sup>65</sup> 而沒有人馬願意真心追隨。反倒是張榮味從一九九九年補選上縣長後，與人相處不分黨派以真情意、真誠交陪，並以出色的協調能力備受肯定，奠定他在雲林政壇的實力與聲望。在他擔任縣長期間，收編整合林立的派系，並利用台塑的經濟資源與在位的政治資源，形成張派的獨盛時期。<sup>66</sup> 張派與台塑所建構的政商網絡，讓張榮味公開表示支持台鋼而主動為其奔走，對八輕則是抱持消極的態度。即便主政者不會將大企業樹為敵人，<sup>67</sup> 而不反對八輕的進駐，但八輕一開始還是未獲得張榮味的協助，而拖延進度。

因此，中油在許舒博將八輕導向台西之後，就開始進行公關工作與佈局事宜，指派身為台西人的顧問蘇福欽秘密進行公關工作，希望藉此替八輕打通關節。蘇福欽在當地擁有特殊的社會網絡，透過他的堂弟，也就是台西鄉鄉代會的主席李培元，邀集地方人士至李家共進晚餐，並於席間瞭解當地政治菁英的意見，允諾以回饋地方做為八輕的進駐條件，藉此拉攏地方人士，來消除地方的反彈疑慮。除了運用鄉層級的社會與政治網絡

---

<sup>65</sup> 有一次許文志縣長打電話給某位議員，威脅他十分鐘之內趕到縣長室，結果那位議員真的趕來，一點尊嚴也沒有。(蘇俊豪，2004)

<sup>66</sup> 2001年各鄉鎮農會選舉，在張榮味的介入協調之下，締造雲林縣有史以來20個鄉鎮農會全部同額競選，也是該次全台灣農會選舉，唯一沒有產生競爭的縣市，張派獨大的情形由是可見。(蘇俊豪，2004)

<sup>67</sup> 訪談記錄：E-4。

外，蘇福欽與當時的議長蘇金煌亦同屬親戚關係，藉由這些特殊的政治網絡，而逐漸與張榮味建立起良好的關係。

然而二〇〇四年底張榮味因為林內焚化爐弊案被羈押，又讓八輕充滿變數。張榮味一審被判十四年的徒刑，羈押期間因一九九四年正副議長的賄選定讞一年發監執行。八輕一案本已水到渠成，只要縣長統合縣內各派系，透過政治網絡的支持，加上當地鄉代會主席的接應，在沒有可制衡的反對勢力的情形下，八輕只需應付環評等行政程序就可付諸實行。如今掌管整個雲林政壇的主要靈魂人物張榮味被收押，八輕在表面上欠缺縣長的首肯，暫時無法進駐，實則也是張榮味身陷囹圄，欠缺直接的政治網絡支持所致。

二〇〇五年年底的縣長選舉，國民黨統治已久的雲林一夕翻盤，環保起家的蘇治芬當選，給八輕帶來前所未有的考驗。蘇治芬擔任立法委員時期，便質疑湖山水庫只是圖利財團的政策，如今她搖身一變成爲地方首長，對八輕難免會有所影響。以「農業首都」爲政見主軸的蘇治芬，爲了兌現自己的承諾，也不能背叛環保起家的立場，所以提出了碳稅、貢獻捐等措施，表面上用以箝制八輕與大煉鋼場；私底下又偷偷進行招商，避免與企業財團爲敵，且希望藉由他們的稅收來解決財政赤字。因此，蘇治芬在外界的判讀下，總是一副曖昧的態度，其不願意表態的原因也是在於未來的政治生涯，還有一屆縣長的機會，所以他絕不能貿然表達贊成或反對

的態度，以免流失掉某一端的選票。<sup>68</sup>

蘇治芬的不願表態，甚至是利用碳稅來阻礙八輕，其實對中油的元氣損傷不大。這是因為雲林縣的政治勢力仍操之在張榮味手中。不僅外界揣摩蘇治芬的當選是因為有張榮味的支持，台西當地人也不諱言指出，「張榮味是利用蘇治芬來踩死許舒博」。<sup>69</sup> 張榮味一方面不滿許派的蠻橫，因為許文志已經連任兩屆縣長，現今應由張榮味接手，卻要以擔任立委的兒子許舒博回地方搶奪他的既得利益；另一方面則是因為民進黨政府要張榮味挺綠來換取假釋交保。姑且不論謠傳之真偽，以及張榮味的確在選後不久即假釋出獄，至少張派仍掌握住制衡縣長的縣議會，雲林各地的鄉鎮長與樁腳，以及農會、漁會、水利會等動員系統仍多為張榮味的人馬，只要獨大的張派允諾八輕設廠，必定有過半數的民意支持，單憑蘇縣長一人是無法阻擋多數民意潮流的。因此，在國光副總與台西鄉長的運籌帷幄下，憑藉著張派的獨大勢力，無須擔憂縣長的態度或是少數的反動勢力，「八輕的設廠只待環評一過即可動工」。<sup>70</sup>

這是因為不管是張榮味的獨大時期，或是四派林立時期，雲林縣的地方派系都沒有像嘉義縣是傳統的黃林兩派對立，為了反對而反對到底的策略。雖然國民黨在雲林當地也施行「雙派系主義」，企圖分化平衡地方的

---

<sup>68</sup> 訪談記錄：E-4。

<sup>69</sup> 訪談紀錄：E-4。

<sup>70</sup> 訪談紀錄：D-4。



政治勢力，然而雲林縣卻沒有出現貫串全縣性的大派系。<sup>71</sup> 雲林的政治生態不管是一派獨大，或是林立的派系隨時可以因利益產生結盟，都因為欠缺足夠抗衡的反對勢力，故而不管是六輕或是八輕最後都選擇落腳在雲林的離島工業區。

就當地居民方來說，因為過去台塑六輕的回饋尚未兌現，所以一開始是對八輕產生排斥心態。然而六輕的污染業已存在，養殖漁業的減產、難以生存，甚至面對未來生存與否的不確定感，沿海居民都認為若能與八輕共生共榮，並不反對設廠。故八輕預定收購的魚塭養殖業者（主要養殖文蛤），所組成的台西養殖權益促進會，便積極與國光公司談回饋。其常務監事蔡文志是鄉長的「師爺」，<sup>72</sup> 因此鄉長便利用權益促進會的聲明書做為藍本，進行 23 場關心鄉政建設座談會與民調，得到過半數支持的結果。然而這種透過樁腳動員參加的座談會，「反對者當然不會出席參加」，<sup>73</sup> 人為影響的操弄結果當然不被持反對立場的淺海養殖協會所接受。反對的淺海養殖業者（主要吊蚵）雖因非私人土地，沒有地主正當性與八輕談回饋，<sup>74</sup> 但也屬於汙染成本的主要承擔者之一，為了爭取自身的工作權、漁業權，因此轉而結合環保團體出席各種正式場合，以環保之名義來抵制八輕

---

<sup>71</sup> 這是因為縣長選舉沒有順利交棒，雲林縣第一、二屆縣長吳景徽卸任時因遭判刑而退出政壇；三、四屆縣長林金生卸任後因高昇交通部長而離開雲林，五六屆縣長廖禎祥卸任後也回省府擔任秘書長而離開雲林。同時也因為國民黨威權時期政治敏感人物廖文毅、林頂立與李萬居都是在地雲林人，因此對雲林縣的經營特別用心，刻意不讓雲林產生大派系（蘇俊豪，2004）

<sup>72</sup> 訪談紀錄：E-4。

<sup>73</sup> 訪談紀錄：E-4。

<sup>74</sup> 訪談紀錄：E-3。

開發。

國光一方面透過鄉長的社會網絡進行動員，另一方面更以十元認股的方式使企業社區化，軟化居民與八輕對立的心態。這種透過人情壓力與金錢攻勢的雙管齊下，讓環境運動倍顯艱辛，但雲林的環保團體運作仍可說是蓬勃。這是因為八輕所需的水源--湖山水庫為八色鳥的棲息地，八色鳥大大吸引了國際的目光，使得八輕在雲林的決策就不僅是關乎污染防制的棕色議題，還必須兼顧到生態環境的綠色議題。環保團體將八輕的鄰避問題重新包裝為全國共同的公共財，藉此凝聚全國的支持，也藉由國際外交力量向中央政府施壓。二〇〇五年京都議定書生效，賦予了環保團體的正當性，當地的雲林環保聯盟也用激烈的裸體方式吸引媒體目光，將讓各地的環保團體串連在此共同反對八輕與大煉鋼廠。環保團體的力量不僅因為全國的聲援，在中央形成了箝制的力量，在經發會或永續會議上表達意見；在地方上也結合了淺海養殖協會的草根民意，來消滅地方推動八輕的正當性。

然而雖有環保團體在雲林積極運作，但是台西鄉對於國光石化有條件進入的民意調查已是過半贊成，雲林縣政府要求八輕法治化的回饋機制一旦談攏，縣長蘇治芬也只能順應民意沒有理由反對，環境正義的專業可能就會淪陷在多數民意的漩渦當中，經濟利益又會再度凌駕在環境利益之上。如此一來，環保團體能否在雲林國光石化科技園區的環境影響評估審

查過程中，發揮以小博大的槓桿機制，就考驗著環評的專業是否被政商聯盟架空，台灣是否能朝更民主的社會前進。

### 參、雲林與嘉義決策過程之比較

個別分析完雲嘉兩地的決策過程，其實不難發現兩邊的相似之處，這也是台灣各地環境運動的相同型態。貧窮的沿海地區，在經濟競爭力落後與環境惡化的雙重詛咒下，對於鄰避型設施的認知並不多，不論是八輕對生態的影響，或是污染造成的人體危害，居民都所知無幾。他們只知道八輕可以帶來的就業機會，是最直接有效的生計改善，因此鄙夷那些環境保育的高格調論述，是在不懂民間疾苦的外來者，無法體會當地生活情形下所作的論調。另一方面，環境問題因具有延遲性，所以一般人並不會在設廠之後就有立即的感受，但養殖業者賴以維生的文蛤、牡蠣卻可以在短時間內，將污染的嚴重性表露無遺。緣此，漁民團體及環保團體這兩股反對力量的主軸，必須用以小博大的姿態，向中央政府及地方政府的龐大政商聯盟進行挑戰。而為了因應社會運動的挑戰，主政者則組織有系統的促進會，利用在位的資源進行反制。

土地的規劃利用涉及到龐大的利益糾葛，特別是沿海貧瘠的農地與魚塢，一旦地目變更或被徵收，地價立即上漲。因此若能事先知道政策的走向，而大量收購便宜的農地，之後再以高價出售，將可謀取一筆可觀的暴利。只不過這樣的情景卻在雲嘉兩地有不同的戲碼上演。

在嘉義部分，縣長李雅景與黃派在八輕欲座落鰲鼓濕地的消息曝光之前，「早就已經將通往東石的 168 線道兩旁土地收購」，<sup>75</sup> 希望藉機獲利。豈料林派的介入以及環保團體的發起，打翻了黃派的如意算盤。黃派爲了動員大量的民意作爲正當性的基礎，遂於一九九五年四月由東石鄉村長聯誼會會長陳石津出面，串連各村組成「鰲鼓工業區促進會」，藉由促進會的方式，對內依循政治網絡的樁腳，鼓動東石鄉的民眾表達渴望建設的心聲，並以就業機會的經濟利益動員支持；一則藉由人情、親戚、鄰居等社會網絡，透過社群性誘因凝聚鄉民的向心力。對外則以促進會的多數民意，一方面欲藉此圍堵林派的勢力，另一方面則是傳遞地方的訊息給中央政府。草根性十足的促進會並組織「趕鳥隊」，到濕地上燃放沖天炮趕鳥，或是放火燒掉防風林以杜絕野鳥棲息，表面上是要驅趕捕食當地漁民辛苦養殖魚苗的野鳥，實際上連帶趕走保育鳥類，在沒有鳥類棲息的情況下，環保團體遂無理由來阻撓濕地的開發與八輕的進駐。

雖然鰲鼓工業區最後因爲林派的抗衡以及環保團體的反抗無疾而終，一九九九年行政院長蕭萬長將八輕重新引進嘉義，避開環保焦點的鰲鼓濕地，轉向較無生態衝擊之虞的布袋鹽田，讓李雅景又重新燃起希望。但是這次依恃著中央層級的直接施力，李雅景認爲毋須出面主導，只消仰賴八輕合作意願書的簽署，透過高層以國家重大建設之名義，由上而下的貫徹

---

<sup>75</sup> 訪談紀錄：E-2。

政策，即可高枕無憂。故認為既然已有中央層級的政治力量施壓，則不需要從地方出發，而不如前積極成立促進會。

在雲林方面，十幾年前六輕要進駐離島工業區時，懂得事先掌握訊息的雲林縣長許文志與台塑董事長王永慶，就利用炒地皮先賺了一筆。雲林整體的地價提高，特別是沿海乏人問津的魚塢土地也身價看漲，讓養殖業者在此時機以高地價向銀行貸款，希望投資更多成本在養殖業上。然而六輕進駐了，隨之而來的污染卻讓地價狂跌；養殖業者被高額利息套牢，不得不希望土地盡快脫手。這些魚塢養殖業者所組成台西鄉養殖權益促進會，因冀望土地可望被八輕收購解套，而有充分動機向國光公司積極招商。爲了能讓土地脫手，養殖權益促進會的常務監事蔡文志，結合了與國光公司有特殊親戚關係的台西鄉長，一同主導台西離島工業區的企業進駐。養殖權益促進會提出的企業進駐聲明書，便成爲鄉長辦理 23 場鄉政建設座談會的回饋藍本，所做民調結果以只有兩成明確表達反對意見，即對外表示全鄉已是過半數贊成企業進駐台西投資。爲了因應企業進駐，鄉長希望透過一個團體，有系統地收集民意，故於二 0 0 六年的十月，在鄉公所二樓的會議室成立鄉政建設發展促進會，並擔任該會的榮譽理事長。經由友人的介紹，找到一位在外地執教的台西人王美琦擔任總幹事，欲藉由她超然獨立、不帶有政治色彩的中立立場，以杜絕敵對派系視該會爲政治工具的悠悠之口。然而深入瞭解該促進會的成員，理監事囊括鄉代會主

席、副主席、農會與區漁會的總幹事，成員更不外乎相同派系的各村村長與樁腳。<sup>76</sup> 鄉政建設促進會的成立目的即是收集民眾意見來與企業談回饋條件，以確保鄉民權益。儼然已經直接跳脫八輕與大煉鋼場的決策過程，無須經由政策辯論就已經預設立場，認為企業一定會進駐。鄉民也允諾開發建設，唯一需要的就是回饋條件的談判。

比較兩地的決策過程，都出現了名為促進會的組織團體，且都因為土地利益的關係，而表達充分支持的立場。雖然嘉義是由縣長指示組織動員，而台西是由與雲林縣長不同政治立場的台西鄉長組織，但同樣都屬於政治人物利用政治網絡組織的人民團體，透過政治菁英的領導，由上而下、由地方首長到樁腳的政治動員。

就主政派系來說，可以以八輕建立作為政績，作為鞏固選票與開創政治前途，執政者還可因稅收進行更多的建設，換取更多的政治利益，以壯大派系勢力；另一方面則因土地解套以及未來的回饋做為經濟誘因。在政治與經濟的雙重誘因，所以地方首長紛紛用促進會的名義作內部動員，並以政治性誘因與經濟性誘因來凝聚成員的向心力。

對地方民眾而言，促進會除了使用經濟性誘，如企業進駐的回饋、就業機會與地方繁榮來拉攏民意，更利用社群性的誘因而吸引鄉民發起集體行動而無法退出。一則是因為親戚、鄰居等社會網絡，讓團體迷思發酵，

---

<sup>76</sup> 訪談紀錄：D-5。

民眾被親友拉攏，因人情因素不便退出；另一則是因為退出會有無法預期的後果，可能失去原本的社會關係，也可能在企業進駐後拿不到促進會成員的特殊利益。

派系透過地方首長動員，藉由政治網絡與社會網絡的順利運作，以政治利益與經濟利益的誘因，讓民眾成功的被凝聚，作為執政者主導開發案的民意正當性，促進會正是當中的媒介。因此在兩地的決策過程中，都可以看到首長主導促進會的成立。但執政者並非佔盡優勢，仍有在野派系結合漁民團體以及環保團體的制衡勢力，作為阻擋不符環境正義的開發案。

當執政者透過在位優勢動用資源，並以政治網絡動員支持開發案，敵對派系為反對而反對的立場，不得不起身作為制衡的力量。然為了避免僅止於政治對立而無正當論述，敵對派系選擇了同樣反對開發案的漁民團體作基礎，組織民間團體吸收民意，以他們的漁業權、工作權與生存權作為訴求。

在嘉義鰲鼓部分，黃派在一九九五年成立工業區促進會，促使那些受到打壓的非黃派集結起來，於隔年在鰲鼓濕地的型厝村成立「嘉義縣東石鄉養蚵漁業發展促進會」，並選出該村村長蔡竹欉擔任會長。該漁業發展促進會係由時任民進黨省議員黃永聰的特別助理王金山出面組織，並擔任總幹事。成員同時囊括林派與民進黨等與黃派敵對的派系，除了集結了民進黨嘉義縣黨部主委陳英欽、嘉義縣農權會理事長張耿瑜等重要動員力量

外，國大代表蔡啓芳、省議員陳明文、鄉長蔡炳欽也成爲該會的顧問，本是黃派軍師兼金主，轉而投靠林派的立法委員曾振農也在其列。<sup>77</sup> 不僅展現了新的派系結盟關係，更加凸顯了漁業發展促進會爲了反對黃派的政治立場。漁促會在縣府被黃派掌控的情況下，直接跳脫地方層級訴諸中央，以憲法保障養殖漁民的工作權表達反對的立場，更帶領兩千人北上至總統府陳情。<sup>78</sup> 八輕欲進駐的鰲鼓工業區發發一案，儼然已經成爲黃林兩派對抗的指標。一九九九年八輕再度叩關嘉義時，反對林派依循先前的模式，再度由王金山出面成立「反八輕行動委員會」，同樣是串連沿海的養殖業者，用民意來正當化爲反對而反對的立場，以削弱開發案的正當性。

在雲林部分，雖然僅是一個台西鄉，漁民團體卻成立了三個。首先成立的第一個組織，即爲前述的台西養殖權益促進會，主要由握有土地的文蛤養殖業者組成，當初是爲了污染求償事件而於一九九七年成立迄今，以當時要出馬競選縣議員的林源泉作爲首屆理事長。只是養殖權益促進會在八輕決策過程中卻在內部形成了分裂，常務監事蔡文志因身爲鄉長李培元「軍師」，故逕行使用權益促進會的名義，替鄉長的鄉政建設座談會作背書，並對外宣稱會員渴望國光石化進駐，以收購土地協助漁民解套。然而實際上所謂的養殖權益促進會要求回饋的聲明書，並未在內部達成共識，甚至連現任的理事長林文新都未獲悉蔡文志的個人行爲。雖然部分漁民渴

---

<sup>77</sup> 訪談記錄：F-1。

<sup>78</sup> 訪談記錄：D-2。



望國光石化收購土地以協助解套，但未收購的部分卻會因為企業進駐前的填海造陸與成立後的污染，使沿海養殖漁業都將無法生存。

「每年總產值將損失5億，豈是企業幾千萬稅收能補償？」林文新擔心企業的補償並不能平衡養殖漁業的產值，這與第二個成立的漁民團體—雲林縣淺海養殖協會的立場，有異曲同工之妙，恰巧該理事長林進郎與林文新有特殊的表兄弟關係，足以想見地方人士的社會網絡如何對八輕發揮極大的影響力。淺海養殖協會於二00五年底成立較晚，但卻是第一個表態反對八輕與台鋼的民間組織。成員主要是在沿海吊蚵的養殖業者，因為這些漁民未握有土地，沒有求償的正當性，八輕最多只能依照吊蚵數來賠償，因此就被外界質疑淺海養殖協會以反對立場要求更多的回饋。事實上，該會並不希望大企業的賠償，因為賠償金可能在短時間就散盡，由儉入奢亦、由奢入儉難的情況下，未來的日子想必更加艱辛。他們的主要訴求在於不需要企業補償的幫忙，只要有給養殖漁業生存空間，如嘉義設置「專業漁業區」即可。這個完全由吊蚵業者所組成的民間團體，沒有任何的政治資源挹注，然而為了爭取自身的工作權，必須面對到龐雜的法令與官司流程，讓淺海養殖協會只得向外尋找資源。相對於其他利害關係人為回饋可以談判的空間，環保團體為了沿海生態保育而不能退讓，正好與淺海養殖所需的生存空間不謀而合，而主動聯絡在媒體報導上活躍的環保團體領袖張子見，不僅勢力壯大成為伙伴關係，也藉此彌補草根團體知識不

足的缺憾。<sup>79</sup>

有了與掌權者關係密切的養殖權益促進會，以及與環保團體結盟的淺海養殖協會，第三個最晚成立的團體就是收編剩下的政治勢力與民眾，成立雲林西海岸產業發展協會。甫成立於二〇〇七年初的西海岸，自稱囊括了鄉內百分之八十無意見的群眾，包括養殖業者、農民以及當地居民約一千多人，事實上組成的份子正是反對現任鄉長的新聯盟。在鄉長選舉中被擊敗的前任鄉長林煙泉是背後的主導人物，並靠攏了許多執政時期的老鄉代；而總幹事丁睿昇則與現任鄉長亦有選舉上的恩怨。

「丁睿昇本是鄉長找來要培植作鄉代會主席的人選，卻被李培元冷落一旁，引發丁睿昇的極度不滿，才會變成反對派。」(訪談記錄：E-4)

這些爲了反對現任鄉長而挺身反對的政治菁英，凝聚了過去支持他們的鄉民，以及未能進入前述兩團體的地方民眾。這些不表態的民眾相信必須透過有組織的團體發聲，在未來爭取回饋上才得以分一杯羹，故有了加入西海岸的動機。西海岸草創初期，純粹只是爲了反對鄉長以及爭取回饋的複雜誘因，而沒有有利的政策論述，雖然成員眾多，卻尚未能發揮重大影響力。故目前正企圖與環保團體與淺海養殖協會建立起關係，希望藉由環保與生存的論述立場，來奠定西海岸產業發展協會的實力。

雲嘉兩地的沿海地區，爲台灣重要的養殖區域。其所帶來的產值更孕

---

<sup>79</sup> 訪談記錄：C-2。

育了當地絕大多數的家庭。沿海居民的主要生計來源均仰賴養殖漁業，一旦設置高污染、高耗能的工廠，傳統以來的唯一謀生技能將大受打壓無法生存。養殖業者以自身生存權為內部誘因，自發性發起集體行動來捍衛自己的工作權。只是這樣草根性組成的團體，除了具備強大向心力的優點外，外部資源匱乏、專業知識不足無法提出有利論述、無法爭取媒體注意，以及欠缺特殊管道進入決策場域等劣勢，都讓漁民團體的決策地位較低落。因此，漁民團體必須向外尋求奧援。觀諸雲嘉兩地的漁民團體，發現單純只由養殖業者組成的團體缺乏可見度，檯面上的漁民團體則多半為地方派系所用，嘉義的嘉義縣東石鄉養蚵漁業發展促進會如此，雲林的台西養殖權益促進會與西海岸產業發展協會亦是如此。或因派系領導人物的魅力吸引漁民，或因漁民的知識不足容易被地方派系所鼓舞、煽動，地方派系擁有的政治資源與經濟資源挹注了漁民團體的困境，同時派系也利用養殖業者草根的廣大民意做為論述基礎，強化其正當性。兩者之間的相互合作，讓派系獲得民意的正當性得以為反對而反對，漁民團體則獲得專業與資源的挹注進入決策場域，使得有派系背景的漁民團體成為舉足輕重的利害關係人。此外，草根性十足的漁民團體除了與派系結合之外，另一種路徑是與環保團體結盟。環保團體因為具備專業的政策論述，以及豐富的社會運動經驗，懂得在決策場域中發揮以小博大的槓桿力量，讓弱勢的漁民團體也能成為關鍵性的組織。

派系背景的漁民團體，因為內部的政治誘因與經濟誘因，一旦派系與企業之間的利益談攏，漁民的補償回饋獲得回應，反對的社會運動容易被瓦解，所以在國光石化提出收購漁民土地以及十元入股的方式，台西的反對聲音迅速萎縮。但不同於這些政治引導的漁民團體，與環保結盟的漁民組織立場卻是無法與企業共生共榮的，他們爭取的是工作與生存空間，而非為了補償回饋而反對，所以淺海養殖協會才堅決不願意與國光石化接觸，<sup>80</sup> 讓環境運動與漁民捍衛生存的社會運動相得益彰。

環保團體在發起環境運動時，往往會被當地渴望建設的民眾視為不懂民間疾苦的外來者，也因為欠缺當地民意的正當性，讓環保團體在決策場域上有心無力，而被具有民意基礎的政治人物阻擋在外。即便與環保團體持相同反對立場的派系組織，兩者之間也難以產生共鳴。環保團體為了保持中立立場，擔心政治勢力的介入將模糊其焦點，而不願意與握有資源或優勢決策地位的「促進會」結盟；再者，環保團體所發起的社會運動都會串連起全國各地的社運組織，可以將決策場域提高到全國性的層次，甚至透過國際團體的奧援，直接在國際上施壓，讓決策不再僅限於地方層次，而無須與地方上的派系直接互動。

嘉義的主要環保團體嘉義縣生態保育協會，為了維持環境訴求的立場，自不願意與林派的政治勢力有牽連。

---

<sup>80</sup> 訪談記錄：E-4。

「地方派系切割出什麼促進會，這些促進會的背後，都有民意代表複雜的掛勾，因為只要有建設就會有利益的掛勾，所以對於這些促進會我們不願意牽涉進去。」(訪談記錄：C-1)

不論是在鰲鼓濕地或是布袋鹽田，環保團體總是用一貫的方式發揮槓桿作用，並區分中央與地方分層進擊，在每一次的工業局或縣政府的規劃、開會與報告中，出席表達意見。

「在中央，我們就透過中華野鳥學會來表達意見，在地方就是由我們生態保育協會表達。」(訪談記錄：C-1)

而在雲林台西的決策過程當中，環保團體也扮演了同樣的角色。特別的是，雲林當地的環保團體過去較為鬆散，一開始並無單一的對外窗口。反八輕的環保團體林列，包含了永續台灣雲嘉聯盟、雲林環保聯盟、雲林鳥會等當地團體，外圍的則有北港文史、貓耳崗、梅林社區以及希望社區發展聯盟；全國性的串連則有台中的台灣生態學會以及台北的蠻野心足生態學會。大家根據不同的環境議題或是水資源議題發聲，雖然理念不同，但基本上都是以反對八輕為共同目標。<sup>81</sup>

環保團體透過中央與地方雙管齊下的方式，串連全過各地的環保團體，全面性的阻擋不正義的開發案。在地方上除了理性的手段，在各種場合表達意見，利用正式的公民參與管道發揮影響力之外，也會無所不用其

---

<sup>81</sup> 訪談紀錄：C-2。

極的方式，藉由不正式的激進手段來阻擋工程的進行。在全國層次上，則將反對鄰避型設施的地方自利動機，重新包裝為全國性的公共財。論述基礎在於八輕不僅嚴重破壞沿海生態，並與陳水扁總統的雲嘉南濱海國家風景區政策相互抵觸，更會影響到鰲鼓濕地的自然生態、好美寮生態保育區，以及八輕用水所需的湖山水庫為八色鳥棲息地。因為這些環境公共財不再侷限於地方，反而能透過媒體宣傳方式，喚起全國人民的共識；另一方面也能在國際上受到注目，藉由國外環保團體的關切，在國際外交上給予中央政府施壓。

#### 肆、小結

土地的變更利用因為涉及地方的發展策略與龐大而複雜的利益糾葛，而引發非常基層的政治動員與衝突。八輕的進駐，使得沿海貧瘠的養殖魚塭地價上漲，連帶帶動地方建設與就業機會，龐大可觀的經濟利益成為利害關係人發起集體行動的核心誘因，並透過既有的政治社會網絡強化連結。比較雲嘉兩地的決策過程，可以發現有下述三個共通點。

首先，政治人物為了經常性的選舉，必須透過選民服務及非正式的利益交換來維繫政治實力，以確保選舉中的獲勝。地方派系因兼具政治與經濟角色，其政商網絡更容易使政治人物與企業團體產生利益交換。透過八輕進駐地方一案，政治人物不僅可從土地變更與建設中獲得經濟利益，同時因地方繁榮與就業機會增加，轉換成選民支持的政治利益，有利可圖的

執政者莫不積極推動八輕一案。但被排擠在外的敵對派系，則爲了這兩種利益不得不起身反對，以避免執政派系藉由八輕的政經利益擴張實力。這也就是當政策利益被認定後，派系透過既有的政治社會網絡迅速動員的原因。

其次，當政治人物爭取利益的過程，必須尋求民意的正當性作爲基礎，方能在民主社會有所利基。最直接受到影響的民眾又莫過於沿海當地的養殖業者，政治人物需要這些利害關係人的民意基礎，漁民團體也爲了自身的工作權向派系尋求資源挹注，雙方各取所需而形成聯盟。只是漁民可能會因缺乏專業知識，過份依賴魅力領袖的民意代表，終淪爲派系鬥爭的工具。

第三，爲了避免流爲政治鬥爭的工具，環保團體在決策過程中，會盡力維持中立立場，不願涉入派系對立的場域中。故一方面在地方上藉由既有的社會網絡發揮宣導、教育民眾的功能，以期由下而上的民意動能影響決策結果；另一方面將施力提升到中央層級，直接對中央主管機關施壓，發揮由上而下的決策影響力。

同樣都出現派系與漁民團體基層利益涉入者，也都有環保團體發起全國性的串連，相同貧瘠的雲嘉沿海地區，唯一不同之處便在於其派系之結構。嘉義的派系反對團體是全縣性的抗衡勢力，擁有足夠的政治動能與主張開發的李雅景相互制衡；而雲林的反對派系卻僅止於台西鄉的層次。探

究八輕捨棄嘉義的主要原因，誠如國民黨黨部委員所言，敵對林派的反對力量壓制住主張開發的黃派所導致。

「就是一派要作，另一派不給他作」(訪談記錄：D-3)

在雲林方面，雖然縣長蘇治芬表現出曖昧不明的態度，但在檯面上屢屢以回饋條件說來與中央暨企業談判，足以推想其反對比例不高。而雲林目前的政治生態並非如嘉義黃林兩大派系的對立，仍舊是屬於張榮味一派獨大的局面，這導致雲林即便有派系挺身反對，也不足以與張派抗衡，充其量僅侷限於鄉的層次而已。反對派系的力量薄弱到讓執政者都不覺威脅，自然難以在八輕決策過程中發揮關鍵性的影響力。

「台西的決策過程中沒有派系對立的問題」(訪談記錄：D-4)

此外，企業財團利用金錢力量來打通關節，讓每個政治人物利益均霑，一派獨大的局勢下，既沒有政治利益的衝突，更獲得經濟利益的好處，八輕自然容易於台西落腳。

「每一個政治人物，都不會跟新台幣過不去」(訪談記錄：E-4)