

第五章 地方政治與環境保護

探究諸多文獻資料，都可以看到政商聯盟宰制政策的論述，亦有不少實證資料佐證，政治菁英與經濟菁英的結盟無所不用其極，透過各種手段與管道來影響政策的制訂，犧牲掉多數人的利益，以達成私人擷取利益的目的。特別是在環境治理議題上，經濟發展與環境保護的開發案，成本分散在多數人手中，本就已經難以發起集體行動來保護環境利益，擁有良好政商關係的企業財團則因為利益集中而有強烈動機去遊說、關說，並以利益交換的方式誘使決策者罔視環境的價值，讓環保議題遲遲未能進入政府議程。特別是在高度政治性的石化產業，具有象徵指標意義的八輕，可觀的經濟價值讓人故意忽略其高污染、高耗能的本質，在經濟成長衰退的台灣社會當下，被視作提振經濟、帶動發展的一帖萬靈丹，不僅中央政府為了政績極力推動，也受到地方民眾為了生計的歡迎，此優勢條件下的八輕竟會在嘉義遭遇挫敗、且在雲林膠著，中央政府、地方派系與環保團體間的互動成爲關鍵性的掣肘。

第一節 政商聯盟與社會網絡：中油的策略

在民營化的浪潮之下，許多國營事業紛紛釋出，然而中油因基於公用、政策任務暫時無法解除，要等相關監理、競爭機制建立後再推民營化，故仍屬於國營事業的性質。只是當初政府爲了避免壟斷與不公平的競爭，

堅持煉油應採公營的既定政策，都在台塑以其良好的政商關係打通之後，開放給民間興建輕油裂解廠，台塑的六輕遂與中油產生了競爭之勢。

壹、中油與台塑的競合

過去中油獨攬煉油事業時，因壟斷市場的獲利豐厚，為國家帶來了可觀的收入，政府首長為了充實國庫以兌現支票或締造政績，理應全力協助八輕的推動；再者中油歷任主管升任政府官員，亦足以想見中油與政府的良好互動。然而中油高層卻無奈的表示競爭對手台塑擁有更優勢的政商關係，使得檯面上國營企業中油不僅受到政府的直接規範，檯面下更遭到台塑惡性競爭的掣肘，讓八輕一案歷經波折。⁸²

首先，在廠址方面，中油在桃園、濱南工業區、嘉義布袋以及屏東南州四個預定廠址因不同的問題而作罷，最後回到雲林的離島工業區，但是台塑的大煉鋼廠也同時規劃在此設廠，由於當時已報編的新興區土地面積不足，只能擇一容納，故而引發了許舒博引八輕、張榮味引台塑鋼的角力競爭，最後中央政府認為中油所規劃的八輕尚未成立公司，並表示政府不該與民爭利，因此將新興區土地許配給台塑的大煉鋼廠，另將中油所做的環境影響評估書直接轉讓給台塑，此舉讓中油高層非常不滿，因為當時台塑鋼也同樣並未成立公司，卻可以獲得土地使用權，王永慶的政商網絡遠遠超越了中央政府直屬的國營企業。⁸³

⁸² 訪談記錄：B-1。

⁸³ 訪談記錄：B-1。

其實台塑的政商關係在興建六輕時早已表露無遺。早期王永慶在三輕提出由民間興建輕油煉解廠的計畫遭挫，並非他的政商關係不好，而是王永慶的龐大事業讓蔣經國擔心有一天會無法控制；⁸⁴ 之後李登輝主政時代爲了讓六輕根留台灣而多次修改法令，更凸顯了他的地位以及影響力，最明顯的例子就是在王永慶在六輕遇阻離開台灣一年，返台當日一天內隨即會見經濟部長、行政院長到總統李登輝。

台塑靠著良好的政商聯盟遠勝過中油國營事業的直屬關係，除了在新興區土地的取得外，在中油的八輕一案的推動上，爲了保持六輕既有的獨佔優勢，無所不用其極的阻礙八輕計畫。首先，台塑承認大煉鋼廠不過只是竊取中鋼以前的幾份資料就提出計畫草案，根本不是仔細評估的計畫，在大陸鋼鐵已經生產過剩的情況下，中鋼仍舊擴張產能來封鎖台塑大煉鋼廠，台塑根本沒有市場可圖，但台塑大煉鋼廠的目的只是爲了封鎖八輕，以維持六輕的獨占市場。此外，大煉鋼廠的運作更會影響破壞國光石化科技園區的精密儀器，爲了在八輕通過後仍有機會妨礙中油的競爭。其次，中油因爲台塑鋼的捷足先登，被中央政府要求「禮讓」新興區，必須要花出更多的成本來填海造陸，台塑鋼也不願正面與中油協調土地，逕自讓台鋼位於離島工業區的中間，中油八輕的土地硬生生被切割，如此一來，不僅是八輕的運輸管線必須繞道而行，連台塑鋼運送原料產品至麥寮港亦是

⁸⁴ 詳參閱黃德海，2007。

一大問題，讓人不禁懷疑台塑的動機。最後，環境影響評估書也被扣留在主管單位工業局，根本毋待進入環評審查的程序就已經先行遭到拖延，台塑爲了多爭取六輕獨佔的時間，而透過政商關係迫使工業局擱置八輕一案，也讓中油高層不勝欷噓。⁸⁵

姑且不論其興建大煉鋼廠的動機單純與否，台塑在中央處處利用關係拖延八輕的進展，使中油無法獲得強大公權力的奧援，推展進度面臨到嚴峻的考驗，所幸雲林台西當地對八輕的歡迎程度遠遠超過台塑鋼，甚至戲稱「台塑必須抱中油的大腿」，要求一定要興建八輕，才願意讓台鋼進駐，這是因爲台塑的六輕在雲林「生雞蛋沒、拉雞屎有」，感受最深刻的莫過於台西鄉民，六輕廠的污染隨風吹向台西，落塵使得淺海的吊蚵與魚塢的文蛤必須要花上兩倍以上的時間才能收成，台塑的回饋卻僅止於麥寮當地而漠視影響最深的台西，引發了台西鄉民對台塑的反感。⁸⁶再者，台塑六輕建廠前的承諾因欠缺白紙黑字的法律效力，企業的目的只是爲了追求利潤而非社會責任，保障就業機會與帶動地方繁榮的口頭承諾變爲漫天謊言，造就了當地民眾對台塑的不信任感。因爲有六輕的前車之鑑，相較於台塑的大煉鋼廠計畫，中油八輕一案較能爲台西鄉民所青睞，正因爲中油屬於國營企業，地方回饋與社會責任都有清楚的規範，居民的權益能獲得清楚明確的保障，地方才軟化與石化業爲敵的心態。更重要的是，早期大

⁸⁵ 訪談記錄：B-1。

⁸⁶ 訪談記錄：E-3。

煉鋼廠與八輕的進駐消息一傳開，台西沿海的魚塢地價受到高度的炒作，貪財圖利的民眾被驚人地價套牢，亟待企業財團的收購來幫助解套，只是台鋼座落新興區根本不需要沿海的魚塢土地，居民必須依靠中油的收購才能脫手，當地握有土地的養殖業者因此有強烈動機與中油展開對話，甚至比中油還要焦急八輕環評的進度。⁸⁷

因此，即便中油八輕在中央受到台塑及其政商網絡的干擾頻頻遭挫，卻受到當地養殖業者有條件的支持，並聲明「國光石化若不投資設廠，堅決反對大煉鋼廠設立」，讓中油有了新的談判籌碼，希望得以藉此跟台塑協調土地事宜，以維持八輕廠區的土地完整性，降低管線繞道的成本。台塑則跳脫台西當地的反對聲音，欲透過與中央政府的法令協助行使公權力，並以投資溫室來配合雲林縣長蘇治芬的農業首都政見，冀望藉由上級政府力量來迫使地方就範。台塑與中油因此展開了既競爭又合作的弔詭狀態，如果台塑鋼真有心設廠，那麼就必須與中油合作，才能讓台西鄉民同時接受兩大開發案，若醉翁之意不在酒，只是為了阻擋八輕的搶奪市場，那麼中油就必須在中央化解台塑動用關係的阻力，才得以在時效內完成興建。

貳、中油的社會網絡與地方互動

由於八輕屬於鄰避型設施，地方民眾以自利的訴求，強烈反對任何有

⁸⁷ 訪談記錄：E-4。

污染威脅的設施座落於鄰近區域，特別是，輕油裂解廠的污染對於沿海的養殖業影響更是深遠，其污染不僅只是環境品質的低落，更直接影響到居民的生計問題，所以展開敦親睦鄰的工作、拉攏地方居民的支持是進駐的首要條件。因此中油不論是在嘉義或是雲林，都曾要求八輕推動小組裡的顧問專責當地的溝通協調工作，甚至可以藉由社會網絡的助力來瓦解或掩蓋反對的聲浪。

一九九九年行政院長蕭萬長訪問嘉義縣時，曾公開宣示承諾促成八輕設廠嘉縣布袋，然而地方上質疑中央的支持只是爲了來年的總統大選以爭取選票，選後極可能跳票而充滿變數，在縣政府與沿海東石鄉及布袋鎮公所的要求催促下，中油爲了展現八輕落腳布袋的意願，以化解民間投資業者的疑慮，總經理潘文炎與嘉義縣長李雅景簽訂八輕合作意願書，蕭萬長更南下出席作見證。此舉不僅讓地方民眾體認中油進駐的誠意，李雅景也報以透過管道動員東石鄉及布袋鎮的地方人士與陣頭，到會場展現千人迎八輕的明確態度。動員地方人士觀禮支持，一則是以實際行動祛除地方環保團體的反對聲浪，以沿海居民對於帶動地方繁榮的冀望來壓制環保團體的發聲，環保團體被視作不懂民間疾苦、擋人財路的外來者，而草根的民意則增添了八輕進駐的正當性；另一則是黃派的掌門人李雅景對蕭萬長輸誠，本憂心與宋楚瑜私交甚篤的李雅景在兩千年的總統大選會不挺「連蕭配」，但黃派聲勢浩大的動員化解了此疑慮。

面對外界質疑八輕合作意願書是中油公司輔選蕭萬長的手段，參與投資的民間業者將集體退出的說法，台灣區石化工業同業工業常務理事關永實代表澄清石化業者均願按照原計畫配合中油投資，對於八輕落腳布袋鹽場則樂觀其成。中油公司也積極指派原振維⁸⁸ 擔任八輕籌備處的執行長負責嘉義當地的公關工作。

原振維在嘉義地方上的公關工作基本可區分作兩部份，一則是與嘉義縣政府及沿海鄉公所等主管機關的溝通，另一則是當地居民的協調。然而一方面自恃甚高認為八輕帶動地方繁榮與創造就業機會，理應受到貧窮縣市民眾的歡迎，另一方面則依恃著李雅景縣長動員沿海居民的支持度，以及八輕合作意願書代表大局已定，原振維並沒有花費太多心思在當地公關工作上，並且在成立八輕推動委員會之後，因為已經囊括中央、縣府及鄉鎮代表，又有縣長李雅景擔任開發工作小組的召集人，中油其實已經退居被動的角色，只是針對進一步的合作事宜進行研商，而未真正與地方進行溝通。⁸⁹ 此外，由於中油屬於國營企業，董事長是由中央政府直接任命，故當時的董事長陳朝威必須配合演出，其他參與投資的廠商為了選舉大局可以吸收忍耐的成本，例如布袋港埠的規模過小、油料輸送成本過高導致投資意願不高等等的問題，都在總統大選之後爆發。

我們也許不得不承認八輕落腳嘉義布袋著實有選舉用意在其中，也必

⁸⁸ 原振維原本擔任台灣機械公司總經理，在 1997 年轉任中油高級顧問。

⁸⁹ 訪談記錄：B-2。

須體認中央配合推動八輕的成效，政治性考量在台灣社會也遠遠超乎想像，然而如果認為總統大選即決定八輕的去留則過於武斷。第一，若以成本角度出發，退出布袋的說詞是石化投資業者在商言商，成本乃是其主要的考量，然而若比較現階段底定的台西離島工業區，即使水電是現成的，六輕的碼頭也不見得願意出借八輕，倘需要興建港口，油料的運輸成本又略高於嘉義，還必須花費金錢進行填海造陸，若依照外界揣摩企業財團只是配合政治演出，那麼落幕之後就應該回歸到追求利潤的根本考量，為何又選擇成本更高的台西鄉？第二，若以政治角度出發，靠著環保起家的民進黨政府上台執政，又怎會延續前朝的政策續推八輕？如果民進黨政府欲以八輕作為政績，為何又會送給國民黨張榮味執政的雲林縣，而不是民進黨支持的嘉義縣陳明文？因此，八輕當初選擇落腳布袋的確有其政治意味，但是爾後的離去卻並非是隨著總統大選落幕，更重要的是在嘉義當地的反對勢力遠遠超乎中油的想像，地方上林派勢力已足以與主張開發的黃派相互抗衡，中油未能在嘉義地方建立良好的關係，透過公關手法來安撫這些反對勢力，在無可挽回的局面下，中油與嘉義合作八輕一案只得悄然劃下句點。也因為有嘉義的前車之鑑，八輕在雲林的地方公關上則積極耕耘三年之久。

透過嘉義的經驗，中油瞭解到從地方草根性由下而上民意支持所建構的正當性，遠勝過中央政府、地方首長由上而下的權威，深知唯有先行拉

攏地方居民，安撫反對的派系勢力，才可以在民主的時代用過半數的民意強化興建八輕的正當性，因而在民國九十三年就已經開始運作國光石化公司，也早已經委派身為台西當地人的高級顧問蘇福欽進行公關工作。

蘇福欽本擔任中油探採事業部的執行長，儼然已是事業最高峰的他希望利用八輕一案來回饋鄉里，身為家中長子的他固定時間回到台西，就會透過他的堂弟，也就是當時的鄉代會主席李培元邀約地方人士進行溝通，在傍晚時分邀至李培元家中吃飯，並以輕鬆緩和的手法進行溝通，佈署三年的公關手腕讓台西當地的民眾、農會、區漁會、養殖協會到鄉公所都釋出善意。因為雲林當地對台塑六輕有不好的印象，所以與石化業為敵的心態，起初也反映在八輕的決策過程，但由於蘇福欽的五個弟妹都是當地的養殖業者，當地居民認為在地人應不會陷害自己的家鄉與手足，因此對蘇福欽高度信任。而曾經幫助過六輕進駐雲林的堂弟李培元本也對八輕抱持抗拒態度，但蘇福欽的誠意溝通與對話，使得在二〇〇五年當選為鄉長的李培元，也成為八輕進駐地方的推手之一。此後蘇福欽是他們唯一的對口單位，都寧願與蘇談而不信任中油的其他人士，中油因而在二〇〇六年蘇退休之後兩個月內，旋即由董事會聘任為國光石化公司的副總經理，專門負責雲林當地的公關工作。⁹⁰

蘇副總在雲林的公關工作可區分為五個標的團體，第一是雲林縣政

⁹⁰ 訪談記錄：B-2。

府，從以前的張榮味到現在的蘇治芬，蘇副總都與之有良好的關係，透過日統董事長林一峰的引薦，欲從事溫泉觀光事業的張榮味與擁有探採專才的蘇福欽遂成爲好友；而蘇治芬則是同宗的親戚。第二是鄉公所，透過堂弟鄉長李培元的協助，而得以軟化當地居民的敵對心態。第三、第四是藉由李培元的政治勢力拉攏了區漁會與農會傳統政治的網絡，透過這些政治菁英由上而下籠絡民心。第五個以蔡文志爲首的養殖權益促進會，因握有預定廠址的魚塢土地，而視作當地居民態度的重要指標，成爲早期溝通的標的。另外，國光石化公司的策略並不僅止於台西鄉，因爲過去麥寮六輕的污染承受最甚的地區並非麥寮當地，而是南邊塵埃隨風吹落的台西影響最爲嚴重，所以八輕將鄰近的四湖與口湖的居民都納進來成爲回饋的對象，以十元入股的方式讓所有民眾共謀其利，預期將成爲國光石化科技園區的股東，這樣共生共榮的共同體命運，若不能成爲貧窮沿海鄉鎮居民動員支持的誘因機制，也能達到瓦解反對行動的效果。

蘇副總在雲林當地的公關工作重點在於利用社會網絡的人情壓力，以及血緣關係或在地人的角色出發，讓雲林當地的政治人物以及地方民眾高度信賴，也因爲這樣的社會網絡足以與台塑的政商網絡抗衡，使得台西當地的民眾都是挺國光而蔑台鋼，在二〇〇六年五月鄉公所與台西養殖權益促進會協辦的 23 場座談會，支持的民意已經超越半數，讓中油更是自信滿滿的樂觀其成。然因爲蘇福欽強健的社會網絡，讓那些持反對立場的少

數團體顯得勢單力薄，為反對而反對的前任鄉長派系，或是拉高姿態的環保團體極為少數，便不在蘇副總的公關範圍內。因為蘇福欽個人的人際網絡，輔以中油係國營企業性質，其回饋條件會略勝於私人的台塑，且適時地伸出援手幫助當地地主解套，也難怪現在的台西鄉從鄉長到鄉民都比國光石化更焦急環評的進度。

第二節 地方派系與地方建設：派系的角力

台灣地方政治的運作無法脫離派系影響眾所皆知，派系在地方政壇扮演舉足輕重的角色，自實施地方自治以來也已數十年，然而各界對派系的評價褒貶各不同。第一，因為有敵對的派系隨時給予杯葛、牽制與抗衡，故能發揮監督制衡的功用，但也因此的相互對抗的激烈鬥爭，挾以選舉的恩怨情仇，使得地方政府議會間的政治效能降低；第二，派系動員的力量強大，較易推出選舉人選，但也會因派閥的把持，讓非派系出身的專業人才不易出頭，或削弱政黨的整合能力；第三，地方派系可以刺激提升地方自治的若干功能，卻只會依照派系自身利益貪墨營私、或形成黑金政治；第四，主政的地方派系會為了爭取民心選票來竭心盡力推動地方建設，促進地方經濟發展，但對立的派系往往對人不對事而淪為意氣之爭，甚而煽惑民眾阻擾建設進行，導致地方建設偏私落後。

「水能載舟、亦能覆舟」，地方派系的功用雖然可以推動地方的建設，也有可能阻礙地方發展，這也就是接下來要討論的重點：雲林與嘉義兩地

派系的結構差異，最後導致截然不同的結果，而讓八輕捨嘉義就雲林。

壹、嘉義：對立抗衡的兩大派系

嘉義全縣性的地方派系對抗始自於一九六八年黃老達當選第五屆縣長，同時林振榮出任第六屆議長，府會分立時拉開黃林兩派的競爭序幕。從此年開始至一九八二年陳明文出任第十屆議長之間的十四年，可說是黃派最為風光的時期，不僅在第七屆同時囊括縣長、議長兩個最重要的地方職位，府會一家使黃派因此茁壯，第八屆的正副議長也仰仗優勢輕易蟬聯，第九屆的縣議會局勢，林派的實力還是略遜黃派。直到陳明文當選第十屆的議長，林派的勢力才自此崛起。

這是因為黃派第九屆議長蔡長銘的行事風格，讓「涼椅大王」曾振農有意出來競選第十屆議長，雖經蔡長銘商議協調曾同意放棄爭逐議長，但這一屆的縣議員選舉卻因曾振農集結既有的反對勢力，與陳明文父親陳福三的積極運作下，由林派的陳明文和邱俊男囊括正副議長。陳明文不僅成為全台最年輕的議長，也扭轉了林派的劣勢成為林派的掌門人，而黃派領導權則是轉到李雅景的身上。第十一屆的縣議員選舉，黃林兩派的席次平分秋色（十九比十九），導致議長爭奪戰激烈萬分，兩派由是水火不容。一九八九年的縣長選舉，黃派推舉立法委員陳適庸返鄉選舉，林派為凝聚派系團結使省議員及立委順利當選，轉而支持尋求連任的何嘉榮，引發「黃派鐵三角」：陳適庸、李雅景、翁重鈞對抗「氣魄三人組」：何嘉榮、陳明

文、邱俊男的空前對決，最後由黃派陳適庸當選，之後的第十二與第十三屆縣長仍由黃派掌門人李雅景連任（廖忠俊，2000：134-150）。長期執政的結果使黃派的勢力如日中天，備受壓抑的林派因未能掌握政治資源而處於劣勢，陳明文遂與民進黨結盟扳回一成，連任十四、十五屆的縣長，讓林派的勢力逐漸超越黃派。

地方政治的派系惡鬥讓縣政有時只爲了恩怨情仇而流於意氣之爭，若派系運作得當，則當有助於地方建設之推動；反之若派系鬥爭情形加劇，則將阻礙地方之發展。在嘉義的政治生態中，黃林兩派的勢力在第十一屆開始不分軒輊，即便黃派之後連任了三屆縣長，掌握全縣型的政治資源，林派還是有足夠的政治動能與之抗衡，特別是在李雅景連任的兩屆內，因爲他「恩怨分明的作風，讓不同派系的議員爭取建設幾乎都被回絕」，⁹¹ 用行政資源分配與否的手段積極擴展派系的勢力範圍，把派系的利益發揚光大到極致，讓非黃派的基層首長、縣議員幾乎完全無法掌握地方建設的經費與資源，非黃派強烈感受到勢力範圍被排擠的壓力因而集結，以林派爲主、輔以無黨籍、蕭家班或民進黨的資源挹注，而形成一股足以抗衡的反對勢力。因此，在李雅景執政的兩屆裡，即便大刀闊斧推動了許多開發案，依舊成效不彰。從鰲鼓工業區的報編開始，到卸任之前的八輕進駐台鹽土地一案，主張開發的黃派勢力動用一切政治資源來推動，或是利用縣長既

⁹¹ 訪談記錄：D-1。

有的優勢，或是透過鄉長、村里長動員民眾，總是塑造一種工業進駐會帶來地方繁榮，所以貧窮的嘉義縣民都是表示歡迎之情的景象。而對於那些反對的聲音，無論是林派為反對而反對、或是漁民為爭取工作權、或是環保團體為生態請命，都不會阻擋李雅景引進工業的決心。這是因為一旦八輕拍版定案之後，李雅景便多了一件大政績，對於日後黃派在爭取選票上當然有所優勢，而取得政治上的利益；此外，積極推動八輕進駐布袋的理由還有經濟上的利益，雖然預定的台鹽土地沒有徵收的問題，但是通往布袋道路兩旁的土地會因為工業區帶動地方發展而地價飆漲，對於事先得知消息而炒作土地的黃派，有利可圖的情形不證自明，藉由這些經濟資源，黃派的勢力必將更為茁壯。除了當時縣長李雅景為黃派掌門人外，受八輕影響最直接的沿海三鄉鎮的地方領袖：東石鄉長李流宋、布袋鎮長蔡祝河與義竹鄉長李春茂都是黃派的人馬，在政治上有民意正當性的地方首長，在地方上所推動的建設若沒有外力的介入，相信一定可以透過樁腳或是社會網絡來讓居民欣然接受。

而這外力的介入，除了環保團體為生態環境反對外，與黃派對立已久的林派更造成極大的威脅。林派在地方政治生態上，是最瞭解黃派鬥爭的手段，一則怕選票流失、一則怕黃派壯大吞噬林派，林派遂集結所有非黃派的勢力來反對，那些對於黃派強勢作風積怨已久的政治人物，在蔡啓芳立委服務處主任王金山的拉攏下，組織了「反八輕行動委員會」，並以親

林派的養殖業者做爲籌碼，增加了民意的正當性與主開發派抗衡。因爲林派的反對，讓中油公司深感嘉義地方經營之不易，林派煽動養殖業者的怒火，而拉高姿態欲要求天價的賠償與回饋，讓中油在六輕的競爭壓力下更顯雪上加霜。與其必須承擔這些反對所造成的鉅額成本，不如另尋他地反而更增競爭力，於是，中油八輕在林派勢力的強烈反彈之下不得其門而入，遂趁著總統大選的落幕而得以轉移陣地，解除了進駐嘉義可能會造成劇烈反對而沒有台階下的危機。

觀察八輕廠址欲落腳嘉義的兩個關鍵時間點，一九九四年的鰲鼓以及一九九九年的布袋，在這兩個否決點上，雖然是由黃派縣長帶頭支持開發，但長久以來一直與黃派處於競爭姿態的林派，因爲雙派系對立強的政治運作，爲反對而反對的立場在關鍵時刻發揮了否決的效果。觀察這兩個時間點的鄉鎮市長與議員的席次分配，亦可進一步佐證嘉義雙派系的政治生態。從第十一屆縣議員選舉黃林兩派的席次平分秋色（十九比十九），林派即終止了黃派的全盛時期，雖然爾後縣長依舊由黃派當選，因此縣議員在西瓜效應之下靠攏黃派居多，導致黃林兩派並非昔日五五比的激烈對立，然而若將這些倍受李雅景打壓的非黃派加總，也就是林派結合蕭家班與民進黨勢力的聯盟，⁹² 兩派系的席次亦可看出勢均力敵，黃派仍多受對立派系所掣肘。以鄉鎮市長的派系屬性觀察，蕭家班與民進黨無地置喙的

⁹² 蕭家班自立門戶前屬於林派，雖然與林派的曾振農之間存有嫌隙，但蕭家班與李雅景之間也有鴻溝。林派與民進黨結合之後，蕭家班產生西瓜效應而向林派靠攏。

情況下，更可直接、強烈地說明黃林兩派的對立情形。尤其在一九九四年的否決點上，雖然是黃派擔任縣長，但在鄉鎮市長上林派卻是略勝一籌，而足以發揮制衡的作用。在一九九九年的否決點上，雖然黃派握有縣長一職，議員與鄉鎮市長的比例也過半數，但林派從陳明文擔任議長迄今所累積的政治能量，早就扭轉了黃派壓制林派的劣勢，進而在後來搶下縣長的寶座。

表 5.1 嘉義縣縣議員席次實力表

總席次 37	第十三屆 1994-1998		比例		第十四屆 1998-2002		比例	
黃派	17		46%		22		59%	
林派	11	20	30%	54%	7	15	19%	41%
蕭家班	7		19%		5		14%	
民進黨	2		5%		3		8%	

資料來源：黃江正，2001；作者整理

表 5.2 嘉義縣鄉鎮市長席次實力表

總席次 18	第十二屆 1994-1998	比例	第十三屆 1998-2002	比例
黃派	6	33%	11	61%
林派	12	67%	7	39%

資料來源：黃江正，2001；作者整理

在嘉義縣的地方政壇上，可以明顯看出派系對立的政治生態對於地方建設的影響。「論是非就別講派系，講派系就很難分辨是非」，⁹³ 派系鬥爭的問題讓嘉義縣的公共利益完全被架空，派系介入讓地方發展完全不問孰是孰非，沒有公共價值的判斷，只有派系自身政治與經濟利益的考量。主

⁹³ 陳明文就任第十屆議長時，曾前往請教第七、八屆的議長張文正，張文正即以此名言送給陳明文。

張開發建設的黃派似乎爲了地方建設著想，但其本質也是淪爲回饋地方派系、樁腳的籌碼；而林派也只是因派系鬥爭爲反對而反對，人民真實的聲音與公共利益就在派系的操弄之下變成意氣之爭。只是在兩大派系的政治生態下，導致派系競爭間「你死我活」的強烈對立，讓林派爲反對而反對的動能足以抗衡黃派的開發勢力，而讓中油感於嘉義地方政治生態的不利而卻步。

貳、雲林：分裂的林立派系

台灣各地的地方政治都不脫派系運作，雲林也不例外，但是有別於嘉義的黃林兩大派對立，雲林縣內各派系林立，尙未有全縣性的派系出現。

民國七十年以前，雲林政壇除了無組織的反對勢力外，地方政壇的人物大抵都與林恒生有關，而形成林派獨大期；到許文志當選縣長之後，兩股力量形成了林許派的對立期，然而真正競爭的開始來自於一九八三年的立法委員選舉，國民黨要求許派輔選廖福本、林派輔選吳賢二，競選期間的衝突深化了林許派的對立。一九八九年縣長、省議員與立委的三項選舉，是雲林派系發展史上的一個重要的關鍵，廖泉裕當選縣長讓新興廖派奠下茁壯的基礎，而林派內部分裂爲張系（張榮味）與蘇系（蘇文雄），許派的影響力也受挫。一九九〇年林派張系張榮味當選議長後，因他出色的協調能力備受肯定，奠定了他在雲林政壇的實力與聲望。在這段期間內，派系不斷的分裂、重整，讓雲林縣派系林立，但卻因爲縣長職位的交

棒不順，導致雲林仍未出現全縣級的地方派系。一九九九年現任縣長蘇文雄因病驟逝，依法在三個月內進行補選，林派張系、林派蘇系、許派、廖派、福派五大派系結合呈現出「三大聯盟」的雛形，第一聯盟是許文志主導，包含許派許舒博立委、蘇派林明義立委以及廖派陳清秀議長；第二聯盟以廖泉裕主導，成員有廖派侯惠仙立委、福派廖福本立委；第三聯盟則是林派的張輝元、廖萬金、曾蔡美佐與黨外的張榮味。此補選局勢大抵是國民兩黨與無黨籍張榮味相爭的態勢，在國民兩黨的夾殺之下，張榮味仍高票當選縣長，也讓雲林派系重新洗牌。張榮味主政一年多，林派的張系與蘇系回歸一體，外界改稱「張派」，張榮味以情義交陪建立起雄厚的實力，張派的政治資源不管是來自國民黨或是與其他派系的結合，實力已經遠遠超過各黨派，例如在各鄉鎮的農會選舉，因張榮味的介入協調，締造有史以來二十個鄉鎮全部同額競選，從沒有競爭的角度觀之，張榮味已經整合了雲林縣內林立的派系，因此在二〇〇一年的第十四屆縣長選舉，國民黨內各派系無人挑戰，張榮味又是高票連任。二〇〇四年的總統大選，張榮味整合張、許、廖、福四大派系，及統率行政、農會、漁會、水利會等動員系統全力輔選，但開票結果泛綠陣營卻大勝泛藍陣營八萬三千多票，這不僅意味著國民黨勢力的萎縮，也象徵著張榮味政權的動搖，一度整合到沒有派系鬥爭的雲林縣，又隨著年底的立法委員選舉各據山頭。二〇〇五年縣長選舉，雲林一夕之間藍綠翻盤，沒有派系色彩的蘇治芬當

選，曾有人指出是民進黨政府要求因林內焚化爐入獄的張榮味協助蘇治芬即可脫身，張榮味也的確在不久前被釋放，蘇治芬背後的派系動力則令人好奇。只是在張榮味服刑期間，他的妹妹張麗善與嫡系的水利會長張輝元之子（立委張碩文），仍用心經營基層，不僅掌握水利、農會系統，在鄉鎮市長與縣議員的選舉中贏得不少勝利，使得張派與民進黨分庭抗禮的局面，讓張派在雲林的政治生態上仍扮演重要的角色。

若只觀察二〇〇三年八輕進駐雲林的關鍵點，當時張榮味獨大的局面，可以從張派當選縣議員與鄉鎮市長的比例超過半數為佐證。但其實張榮味的用心經營，在他擔任縣長期間，張、許、福、廖四大派系被整合的情況下，就沒有出現嘉義為反對而反對的派系抗衡勢力。

表 5.3 雲林縣縣議員席次實力表

	總席次 43	第十五屆 2002-2006	比例
國民黨	張派	22	51%
	許派	3	7%
	廖派	7	16%
民進黨		7	16%
無		4	10%

資料來源：蘇俊豪，2004；作者整理

表 5.4 雲林縣鄉鎮市長席次實力表

	總席次 20	第十四屆 2002-2006	比例
國民黨	張派	11	55%
	許派	4	20%
	廖派	1	5%
	福派	2	10%
民進黨		2	10%
無		0	0

資料來源：蘇俊豪，2004；作者整理

不管是張榮味時期整合各派系使張派獨大，或是在張派、許派、民進黨三強頂立的情況下，都不是像嘉義黃林兩派非勝即敗的零合賽局。首先，派系整合之後張榮味獨大的局面，收編各個派系的勢力，利益均霑的情況下根本沒有動機反對張榮味的一切建設，因此中油在張榮味主政時期透露進駐雲林的意願是一個最佳的時機，張榮味在推動地方建設上都可以其政通人和的實力來解決一切的阻礙，六輕設廠之後不斷的擴廠與修改法令就是最佳的佐證。雖然一開始媒體報導以張榮味較支持台塑大煉鋼廠，而與許舒博所引進的八輕有競爭之勢，但中油副總與張榮味的私交甚篤，因此八輕在進駐雲林台西獲得縣政府從上到下的協助；之後，雖然張榮味政權動搖，派系又恢復到林立的局面，但是派系在八輕開發案上為反對而反對的勢力過於薄弱，無法產生過半數的結盟來共同施力，中油反而透過個人的社會網絡，由台西往上的串連，與各派系建立起友好關係，因此即便有前鄉長林煙泉因派系立場來反對，勢力也微不足道，國光石化公

司因此信心滿滿。

現在雲林的地方生態雖然國民黨勢力衰退，民進黨取而代之，甫上任的蘇治芬也提出碳稅的構想似乎有反商的意識型態，但是雲林縣政府的負債在張榮味執政時期從五十億攀升到兩百億，已經到了舉債的上限，無法再發行公債的雲林縣政府面臨財政的危機，蘇治芬亦不敢得罪兩大企業，解決之道也只有再引進八輕與大煉鋼廠。因此，中油八輕一案在國民黨張榮味主政一派獨大的政治生態中，獲得張榮味的首肯就能夠免除派系鬥爭危害；而在沒有派系色彩的蘇治芬執政下，分庭抗禮的張派與民進黨同樣表達支持，其他派系也不成氣候來反對，再加上中油負責雲林當地公關的蘇福欽以其社會網絡成功經營，八輕進駐雲林台西儼然已箭在弦上。

第三節 環保團體的槓桿機制

環保團體在地方上的進行的社會運動，常常因過高的環保理想與陳義，無法結合當地居民關切的生計利益、甚至相違背抵觸，而造就不切實際、欠缺草根性、不懂民間疾苦的外來者形象。這使得環保團體在挑戰政治體制、企圖獲取政治菁英的讓步過程中，顯得更為邊緣化、更為弱勢。無法透過正式管道站在足以抗衡政治菁英的決策點，環保團體「有步想到沒步」⁹⁴ 無所不用其極的運用各種非正式的管道，用以扭轉先天的劣勢。並從各種決策層級著手：首先，從地方層級激起地方民眾的相對剝奪感，

⁹⁴ 訪談記錄：C-2。

使民眾與環保團體相互結合，以增加環境訴求的正當性；其次，串連全國各地的環保團體，壯大聲勢形成全國性網絡，而將地方狹隘的鄰避心態重新包裝為全國保育的公共財，凝聚多數民意的共識；最後，向國際的非營利組織尋求奧援，希望能夠發揮國際外交的威脅力，讓中央政府對於本國保育形象有所顧忌，而擋下不正義的開發案。

透過國際力量與全國性的串連似乎可以達到包圍中央政府，使政策走向能較有利於環境保護，但是在地方上仍難找到足夠的約束力來規範。這是因為對地方首長來說，在地利益的分配才是決定施政滿意度的關鍵因素，如果這些環保團體的意見無法成功轉換為選票或財政上的壓力，則難以發揮其槓桿作用。再者，越基層的地方政府所代表的利益越具體而狹隘，也越不容易向抽象的意識型態妥協。故當環保的抽象意識型態與經濟發展的實質利益有所衝突時，則可預期地方政治人物為了選舉前途著想，而選擇回應實質生活面的需求（湯京平、呂季蓉，2007）。緣此，在八輕選擇廠址的過程中，地方首長完全漠視京都議定書的規範可想而知。

只是當環境議題從是否能夠忍耐低劣的居住品質，下降到最基本的是否能夠生存居住於此，環保團體對於當地居民而言就不再只是不懂民間疾苦的外來團體，而找到適當的著力點。八輕一案無論對嘉義縣或是雲林縣兩地的居民都一樣，貧瘠的生活讓民眾期待建設能夠帶動地方繁榮、創造就業機會，渴望脫離三餐不繼的生活；而沿海直接受到影響的養殖業者卻

認為自己未蒙其利先受其害。因為從事養殖漁業已久，不僅養成的習慣無法轉業進入工廠，也因為年邁身軀的不允許，深知自己無法因八輕所創造的就業機會而改善生活，退而求其次欲與八輕共存，卻因為石化業的高污染、高耗能，讓養殖業者根本無法生存；更令他們氣憤的是中油在還沒開始興建之前，都不願意與養殖業者談賠償或是回饋的問題，他們只得自力救濟捍衛自己的工作權，因此在嘉義方面就與林派的政治勢力結盟，而在雲林則是與環保團體聯手反對。

嘉義當地因為環保團體欲維持中立的立場，不願意介入派系惡鬥裡面，所以即便與林派有相同的目標，卻因為動機不同而與派系的反對聲音分開運作。當中不乏餘力的嘉義縣生態保育協會本就成立於布袋當地，對於當地的社會網絡亦有相當建構的程度，所以布袋鎮的居民環境意識相對雲林稍高一些。而該協會成立的目的一開始就是為了南面的好美里，既然已有公權力介入，劃定當地為生態保育區，環保團體握有此正當性，也讓中油視為一大阻力。

雲林地方上因為六輕大開發案的進駐，已經悄然破壞整個雲林沿海生態，地方居民認為既然污染已經存在了，多個八輕又何妨？因此只要中油的回饋機制法制化，民眾都不反對八輕的開發。這對於環保團體在雲林的運作是相當困難的，既然無法在民眾間激起共識，更會被草根民意視作不懂民間疾苦的外來者，台西當地除了被六輕污染的海岸生態外，找不出更

有利的根據來反對八輕的進駐，所以一開始的經營相當艱辛。環保團體的運作不利也是當初六輕進駐雲林的一大缺陷，如今環保團體發展越來越成熟，民眾的環保意識也逐漸抬頭，找出反對八輕或大煉鋼廠的利基是環保團體的首要任務。雖然京都議定書在二〇〇五年生效，但由於台灣非締約國，所以中油認為根本不需要遵守減量規定。若以溫室氣體的縮減作為主要訴求，環保團體深知一定會被輕易打退，因此直接的方式就是結合沿海的蚵農來反對，希望政府正視台西盛產的鮮蚵與養殖業者的工作權；間接的方式則列湖山水庫的興建成為主要的指標，在不缺水的雲林縣為何需要興建水庫，最直接明瞭的原因就是供應六輕、八輕與台鋼的用水，而湖山水庫的預定地正是世界級保育鳥類八色鳥的棲息地。環保團體以保育動物的環保價值，將原本的鄰避情結重新包裝為全國性公共財的環境議題，不僅吸引了全台灣的環保團體目光，也成為國際性的焦點。

因為八輕的興建牽涉到土地利用與規劃，而地目變更所帶來的利潤相當可觀，讓炒作土地的政客或是預期被收購的民眾，無不有強烈的參與動機來推動。與環境利益之共享公共財相衡，八輕的機會成本對自利個人而言明顯高出許多，環保團體欠缺經濟性誘因的情況下，要當地居民發起集體行動相當不容易。除了激起無法獲得補償、未蒙其利先受其害的養殖業者強大的相對剝奪感外，環保團體遂尋求外部資源，希望獲得全台民眾的關注。因為光是用鄰避情結是無法成為集體行動的誘因，更需要外部資源

的挹注，才能夠使環境運動持續下去，因此在嘉義方面除了本地的嘉義縣生態保育協會蘇銀添以及永續台灣雲嘉聯盟蔡哲仁外，結合中華野鳥學會保護好美里當地的水鳥，並透過發出聲明稿串連台灣各地的環保團體，以壓制連蕭配的方式來阻擋八輕進駐布袋；而雲林地方上則是由雲林環保聯盟張子見與雲林生態保育聯盟邱千芳共同努力，並北上尋求奧援，希望與台北運作已久的環保團體組成小組，包括台灣生態學會、綠黨、台灣蠻野心足生態協會等，一方面可以在中央層級上就近把關，與地方的環保團體形成互補，另一方面更可以利用其與國際環保團體的關係網絡，透過國際壓力對台灣政府施壓，三管齊進的方式，以八色鳥的為訴求來擋下湖山水庫的興建，進而牽制八輕與大煉鋼廠的設置。

就社會運動的政治機會而言，每次的政治選舉都為環境運動開啓一扇窗。選舉關係到政治人物的前途，因此主導決策的政治人物無不希望藉此來吸引選票。迫於選舉的壓力，政治人物須以民意為依歸做出政策偏好，時而在政策上做出讓步，時而在立場上有了改變。八輕因經濟與環保的兩大議題，都是最好拉選票的焦點，因而有更多的政治考量涉入：

「環保選票是最好去拉的，如果地方有選舉，拿這個議題來，他說你為了我們好，你好勇敢，這個議題最好吸引選票，在發展中國家，在先進國家不會這樣的。」(訪談記錄：A-1)

政治人物可能與企業結盟而漠視環境利益，但政治力量也可與環保團

體結合，形成環境運動的助力。在嘉義方面，地方派系爲了選舉恩怨的反對，讓環保團體得以藉機施力，讓主開發的黃派勢力受到一定的箝制，兩千年的總統大選政黨輪替後，積極推動八輕一案的中油也因爲失去中央政府的鼎力相助而失去動能；隔年嘉義縣長換上親民進黨的陳明文，爲了切斷黃派李雅景推動工業區的利益，施政主軸改採觀光政策，進駐布袋遂無疾而終。雲林方面，張榮味執政時期，因其獨大的勢力，不僅縣政府與縣議會支持八輕，也透過農會、水利會等等的動員體系來影響民眾，因爲八輕的開發建設淪爲地方派系的分贓，所以環保團體等於被孤立。所幸在二〇〇五年縣長改弦易轍爲民進黨的蘇治芬當選，爲了雲林縣政府的地方財政，而提出碳稅或是貢獻捐的方式增添了八輕與大煉鋼進駐的變數，使環保團體多爭取時間尋求更多資源的挹注。

下一次二〇〇八年的總統大選，將是另一次的政治機會，環保團體也事先作了準備，拜會了呼聲極高的國民黨主席馬英九，在以環保起家卻割袍斷義的民進黨執政時期迅速通過的八輕案，希望能於總統大選國民黨重新返回執政後終止，屆時將是另一次的考驗。在那之前，環保團體唯有盡力串連全台各地的反對聲音、輔以國際的施壓來拖延八輕開發案的進度。