

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 住民投票、土地使用計劃變更及電力設施選址之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2415-H-004-016-

執行期間：92年08月01日至94年01月31日

執行單位：國立政治大學地政學系

計畫主持人：徐世榮

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 1 月 31 日

# 住民投票、土地使用計畫變更及電力設施選址之研究\*

徐世榮\*\*

## 摘要

「不要在我家後院」的環保抗爭一直是政府促進經濟發展揮之不去的陰影，在經濟及科技理性的思維底下，上述的抗爭也往往被視之為不理性的自私舉動，是在公共政策制定時必須排除的。但是，這樣的理念近年來已經逐漸受到挑戰，那就是地方住民對於當地的土地使用應該擁有部分的權力，而這是源自於對於「地方 (place)」有了新的詮釋。例如，人文地理學者 John Agnew 就認為「地方」包含了三個層次的意義，分別為：(1) 客觀的自然及社會空間，(2) 主觀的地方認同，及(3) 總體經濟及政治結構環境下的區位空間，他尤其強調第二點的重要性，透過第二點的強調，才可以在論述之中獲得地方發展的方向。

然而，地方的民眾要透過何種方式來進行參與呢？目前的參與方式大抵是間接民主，而不是直接民主，也就是由住民所選出來的民意代表來代為行使住民的意願。不過，在成長機器理論 (growth machine theory) 的詮釋之下，地方上的菁英及民意代表往往與政府行政官員組成成長聯盟，偏向促進地方上的經濟成長，連帶使得他們無法正確表達住民的選擇。此外，現行台灣土地開發的審議或是環境影響評估制度的施行，皆是採取相當菁英的途徑，由專家、學者、民意代表、行政官員來做關鍵性的決定，這也相當程度偏離了由當地住民自由選擇的決策模式。在此情形之下，如何透過直接民主來補足上述間接民主的不足就成為一個相當值得思慮的課題。

由於土地使用計畫的變更大抵是土地開發是否可行的第一個關鍵點，因此如何在土地開發審議的過程之中，加入地方住民的選擇權力，將是後續開發行動能否順遂的主要關鍵，而這一點也已經在美國許多州受到肯定，彼等運用住民投票的方式 (包含創制權及複決權) 來解決那些具有相當爭議的土地使用計畫是否變更的難題，這種制度上的設計相當值得重視。本文首先在理論上建立起當地住民擁有相對自主權的正當性，繼而將檢討目前間接民主的缺失，並輔以美國實施住民投票的經驗，由此來論述台灣實施住民投票來決定未來土地使用計畫的變更。

關鍵字：住民投票、地方、代議民主、直接民主、土地使用計畫變更。

---

\* 本文為國科會補助研究計畫，計畫編號為 92-2415-H-004-016，特此向國科會致謝。

\*\*作者現職為國立政治大學地政學系教授。

## The Research of Ballot Box Planning and Siting of Electricity Facilities

The NIMBY symptom is one of the major obstacles of the state when it tries to promote economic growth of the whole country. Citizens' protest against the state from local communities is especially tremendous when the Taipower Corporation, the state-owned company, locates its electricity facilities, for example power plants and spent nuclear fuel storage. Traditionally, those protest activities have been recognized as irrational and selfish behaviors and should be excluded in the public decision-making area. However, this view has been seriously challenged these years and gradually replaced by an argument, which is to bestow relative power to local residents. It is mainly because we have greatly expanded our understanding of the meaning of "place."

This research quotes John Agnew's (1987) arguments about "place" and uses it to denote the term of land. Three major elements consist of the meaning of place: *locale*, the settings in which social relations are constituted; *location*, the geographical area encompassing the settings for social interaction as defined by social and economic processes operating at a wider scale; and *sense of place*, the local "structure of feeling." This research maintains that considerations for land from decision-makers usually put their efforts on *locale* and *location* and neglect the element of *sense of place*, which is the most important element among them. It is argued that within the decision-making process, local residents' *sense of place* should be included.

However, in which ways that local resident can perform their participated activities? As we know, the model of participation in the democratic society is always representative democracy, not direct democracy. Local residents should express their opinions through those elected representatives. However, according to Logan and Molotch's growth machine theory (1987), those representatives usually cooperate with local officials, capitalists, and political elite to develop an economic growth alliance, which does not consider local residents' concerns seriously. Power of political choice from local residents has been neglected. Therefore, Caves (1992) argues that direct democracy, through initiative or referendum, has become a way to compensate the shortage of representative democracy.

Many researches related with citizen participation argue that local residents should be invited to join the decision-making processes as early as possible. It can reduce many unnecessary conflicts and build up mutual belief. Then, when is the

best time to officially include them? This research maintains that the alteration of land use plan probably is the best time in this case. It is because the earliest stage of land development and the construction of electricity facilities are usually related with the alteration of land use plan. To give local residents some relative power to approve the alteration will greatly help the following development and construction. In the US the above argument has become reality and the term to describe it is “ballot box planning.” The state of California is the major state to implement this planning. Local residents own the power of initiative and referendum to approve the alteration of land use plan. This research would like to explore those experiences of ballot box planning in the US and try to introduce it to Taiwan, and especially to implement it in the siting of electricity facilities.

Keywords: Ballot Box Planning, Initiative, Referendum, Siting, Alteration of Land Use Plan.

## 一、前言

住民投票是決定公共政策的一個途徑，也是一個在政治上相當敏感的議題，因為它充滿了許多可能的指涉，而它會進一步的與土地使用計劃變更，乃至於公共設施選址結合在一起來思維，也實在是個相當奇特的現象。然而，本文研究課題的提出，其實是涉及相當多嚴肅課題的思辨，例如，首先必須論述的重點為，在公共政策的制訂過程中，其所面對的「社會問題」到底是如何的被定義及被解決？再者，由於土地問題為社會問題之一，也是本文關懷的另一重點，因此，必須思慮的是到底有多少的面向可以用來「定義土地問題」？而這些定義是否可以公平的呈現在社會的論述之中？其中是否涉及了「權力」的運作，使得某種觀點特別受到重視；相對的，其他的觀點則是被排除在決策過程之外呢？假如情況真是如此，那麼是否有可能透過一個制度上的設計，那就是「住民投票」的行使，來賦予每一位住民權力，由此來增進土地開發單位面對民意的壓力，也因此更願意主動的來進行溝通協商，促成彼此的互相學習及創造共識的可能性，而這也就是說，「住民投票」其實既是手段也是目的。

現階段民眾參與已經是一個流行的術語，眾人皆可以朗朗上口，而法規上也出現了許多與民眾參與類似的詞彙，然而，由於沒有在制度上真正賦予民眾權力，這使得民眾參與往往流於形式，成為傳統政策決定途徑的一個花瓶罷了。由於有這樣深切的感觸，才使得制度上的設計，也就是住民投票，成為一個相當值得重視的課題。爰此，本文將針對上述提問於下述各節中分別論述之，並透過核四個案之分析，來彰顯住民投票於公共政策決定上的重要意義。

## 二、社會問題的定義

公共政策之制訂基本上是一種選擇權的行使，而它更是來自於我們對於社會問題作了什麼樣的定義，因此，在論述公共政策選擇權之前，可能必須先探討社會問題的本質。這裡首先要強調的是，呈現在我們面前的社會問題，它的定義其實並非是客觀中立的存在，它是包含了許多各方力量運作的可能性。為什麼會這樣主張呢？那就是社會問題的本質基本上是與自然科學所面對的問題不同，根據 Rittel & Webber (1973) 之觀點，自然科學所處理的問題是溫馴的 (tame) 問題，容易清楚的定義並解決，但是社會科學所面對的問題則是完全不同，它所處理的是邪惡的 (wicked) 問題，無法用科學的方法來馴服它們。尤其是在一個多元的環境裡，社會問題通常也是無法完全的描述，也因此沒有客觀一致的定義，所以用來解決社會問題的政策可能無法分辨出是否正確，也可能無法找出最好的答案。

然而，基於現代化科學的理念，專業化被視為是追求完美的最佳途徑，專家

們被視之為工程師一般，透過他們對於科學工具的運用，社會問題的解決似乎是輕而易舉的。Dror（1967）指出，系統分析師（system analysts）以往皆相當的自負及充滿自信，以為他們專業的知識可以來解決任何政策的問題，他們拒絕相信技術性的規劃無法促進人們的福祉，他們也不願放棄另一個理念，即經由那些科學工具的運用，完美是可以達成的，而以往對於所謂的「公共利益」也往往是由這些專家來給予詮釋。

可是 Rittel & Webber 指出，上述的自信心已經是逐漸的薄弱，我們開始瞭解最困難的問題是如何去定義問題（分辨一個觀察的現象及一個預期的現象），及如何去放置問題（在複雜的因果體系中，問題要被放置於何處），尤其是當我們把價值的因素放進來一起思考之後，問題就顯得更為棘手，也就是因為如此，Rittel & Webber 將社會問題稱之為邪惡的問題。許多不同的團體或個人，基於他們不同的價值取向、意識型態、或利益取向，對於此邪惡問題的解決可能就有著不同的方案，而這一些方案並無所謂絕對的對或錯的差異。

上述的論點也可以由知識論及方法論的論述尋得註腳，而這樣的論述其實是對傳統建築於科學理性的觀點提出相當大的挑戰。例如 Sandercock & Forsythu（1992，51-52）從女性主義者的觀點，提出規劃理論於方法論方面的新方向。她們指出過去的社會科學往往是以科學及技術為主要之判準，來決定學術研究是否具有價值，也唯有透過科學及技術驗證的知識才算是真正的知識，其他的知識則是皆可棄諸於一旁。她們認為傳統的知識論是帶有濃厚的雙元主義的色彩，它用理性來對抗及排除政治與情緒，因為後者皆被視為不理性，並非是研究的範疇。然而，彼等並不同意這種觀點，她們主張知識乃是一種社會建構（knowledge is a social construction），因此它並不純然是由科學及技術的層次而來，其實，人們日常生活之間的經驗，也是充滿了知識，而這是公共政策制訂時必須給予尊重的。擁有這些生活經驗知識的人們，對於社會問題可能也會有其獨特的見解，未必會與專家們的看法是一致的。

一個邪惡的問題是可以由許多方法來給予解釋，無形之中，選擇解釋的方法也就決定了問題解決的途徑，例如犯罪率的提昇可以被解釋為：沒有足夠的警察、校園墜學率太高、法律不合時宜、槍枝太過於氾濫、毒品問題嚴重...等，那到底那一個解釋才是對的呢？其實，沒有一個規則或是程序可以來決定那一個解釋才是正確的，選擇解釋的途徑是獨斷的，一個人的價值態度或利益會來引導他所要作的選擇，而且每個人可能都會嘗試選擇對他最為有利的方向來解釋。而這也就是為什麼 Kingdon（1984）特別指出的，問題的定義往往會有很大的政治後果，有一些人可能因此而獲利，但是卻有一些人可能會因此而受到傷害。因此參與問題的定義者，往往會希望問題的定義朝著自己的希望方向走，至少不希望問題的定義會增加自己的負擔。

所以，社會問題的定義基本上就是一個政治議題，而這也就是為什麼 Rittel & Webber( 1973, 160 )所說的，「政府規劃的問題——特別是那些社會及政策的規劃——都是很難去定義的；他們的定義是倚賴於捉摸不定的政治判斷，然後以此來解決問題。」也就是因為如此，社會問題的定義往往是在我們尋得解決的方法之後，才會逐漸的明朗化。這也是說，問題的定義與問題的解決方案是同時在進行的，只有在解決的方案確定之後，社會問題的定義才會成形。因此，一個重要的觀念就可由此來引申，社會問題並非是客觀的存在，而是決定於我們要如何的解決它。這也是 Lindblom & Cohen ( 1979 ) 對於問題定義的見解，他們說「尋得一個問題的權威式解答，通常似乎都是失敗的，這是因為質疑者及批評者可以很容易的宣稱問題被錯誤的定義。其實，問題並不是客觀的存在那裡 ( out there )，讓我們去發現它，我們作了一個選擇來形塑我們的問題 ( we make a choice about how we want to formulate a problem )。」相同的，政策規劃學者 Davidoff ( 1965 ) 也認為價值是無法從所謂的理性規劃模式中去除，他主張政策的制訂通常是一種選擇而不是事實的認定 ( a matter of choice, never of fact )。由上述的論述引申，那麼接下來的問題就是土地問題的定義可能多少的面向呢？

### 三、定義土地問題的三個面向

眾所皆知，面對日愈嚴重的環境破壞及生態危機，人們在受到大自然的連續無情反撲之後，似乎已經意識到環境保護的重要性。許多的觀念皆被提倡，如永續發展及環境生態倫理等，凡此皆是現時代非常受到重視的名詞，而這代表的是，現時代對於土地問題的定義已經是逐漸擴大其不同的面向。

傳統以來，對於環境保護及生態倫理之概念可以大概分成為二種見解，一為保存主義 ( preservation )，另一則為保護主義 ( conservation )，前者主要之內容為人類應該儘可能的保護大自然的原狀，不去改變它，也即是大自然有它自己存在之價值，不因為是否為人類所運用而有所改變，這種想法與近年來深層生態 ( deep ecology ) 理念頗有異曲同工之處。在美國的歷史中，保存主義之主要倡導者如 John Muir，在他及其同伴的努力倡導之下，美國成立了許多國家公園，如黃石公園 ( Yellowstone National Park ) 及優勝美地公園 ( Yosemite National Park )，彼等並組織了美國相當強而有力的非政府組織—Sierra Club。大自然對他們而言，如同是神聖的殿堂，給人類之心靈帶來洗滌的功能，不容人類的侵犯。保存主義往往拿大自然的美麗來與十九世紀骯髒污穢的工業城市進行對比，工業城市是他們所厭惡的，在敗壞的都市環境品質裡，不論是居住或是工作環境皆是無法讓人忍受，因此大自然成為在那裡工作的人們的避難所，透過休閒的活動，如爬山、遠足、賞鳥、打獵、及釣魚等，可以讓人的心靈重新獲得滿足。於此，值得注意的是，保存主義具有相當濃厚的反對都市的意念，它同時也隱含著中產階級的傾向，因為一般勞工或是住在貧民區的低下階級是無法享有休閒的生活，因此，他

們是對於十九世紀當時因為工業革命所帶來的社會及經濟變遷，及其地景（landscape）的變化，抱持反對的看法。

後者之主要倡導者如 Gifford Pinchot，則認為大自然必須以其是否能夠為人類使用，來決定其存在之價值，由於天然物資能夠促進經濟活動，也能夠提升人類的福祉，由此受到人類的重視。Pinchot 自己是研究森林，並為美國林業政策之主要制訂者，他本人就主張，「我們之所以要保護森林，並不是因為它美麗，或是因為它是野生動物的庇護所，而是因為它能夠讓我們家繁榮（引自 Shutkin 2000：93）。」然而，對於這種天然資源的如何使用，及其可能造成的環境污染與生態衰竭，此派學者主張這個問題可以透過良善的管理及科技的運用來給予解決，由此也可知，此派理念之成形與十九世紀末、二十世紀初之「前進紀元（progressive era）」頗為相關，此時之理念是對科技抱持著非常高的憧憬，也認為透過專家化（professionalism）客觀中立的技術官僚、與科學的管理（scientific management），環境的保護與工業發展及經濟成長是可以共存的，而這樣的論點也成為目前環境保護的主流意識（Gottlieb, 1993：26）。不過，值得注意的是，在此論點之下，出現了手段與目的倒轉的現象，也就是效率與管理取代了原本以人之福祉為目標的理念（Winner, 1977）。

因此，上述這兩種理念皆有嚴重的缺憾，那就是它們皆把「人與環境」的考量忽略了，保存主義主張大自然的自我存在，保護主義則是強調科技與管理，兩者似乎皆忽略了人的主觀願望。而這兩種的思維，也濃厚帶著階級偏見，前者之主張者大抵是生活無憂的中上階級人士，他們並未生活於經濟貧困區域，本身也不必藉由大自然來贏得生活的保障；後者之主張者則至少是社會之中受過良好教育的中產階級，彼等擁有專業之技能，生活之溫飽也不受大自然的直接威脅。相對的，對於那些與當地有關係的人們，他們的觀感似乎在這兩種論述之下皆被嚴重的被忽略了，而這也是我們必須特別給予檢視的地方。

本文欲借用地理學者 John Agnew（1987）之見解，運用「地方（place）」之概念來詮釋環境生態的空間內涵，也由此來解釋定義土地問題的可能面向。Agnew 認為地方包含了三個層次的意義，分別為：（1）客觀的自然及社會空間，（2）主觀的地方認同，及（3）總體經濟及政治結構環境下的區位空間。過去，在主流的科技決定論及經濟效率優先的價值觀底下，公共政策之決定往往是著重於第三點，而嚴重的忽略了第二點；而近年來，在環境保育觀點高漲的時期，第一的觀點又往往凌駕了其他不同的觀點，然而，本文所要強調的是，不論是經濟空間、抑或是自然空間，政策上的決定必須要容納上述之第二點，也就是要將當地民眾的主觀認同放置於優先的地位，讓他們在衝突的論述當中來決定土地或是空間的方向。



#### 四、權力的運作及成長機器理論

然而，上述的論點卻往往是在權力的運作之下，使得某種觀點特別受到重視，而另外的觀點則是被排除在外。長期以來，在一個民主政治的國家裡，許多人認為，權力似乎是理所當然的公平分配於每一個市民的手裡，而政府施政的正當性是來自於市民的同意。然而，這樣的見解似乎是理想的成份居多，因為權力並不為每一位市民所擁有，某一些人往往是比別人擁有更多的權力；另外，則有一些人是被排除於權力的運作體系之中。

在一個民主政治體制內，許多權力的研究者所著重的課題並非是在於那些人參與了，反而是在於探討為什麼總是有那麼多人對於公共領域充滿了冷漠感，不參與公共政策的決策過程。因此，彼等對於權力的探討是偏重於市民的不行動（inaction）及無權力感（powerlessness）。John Gaventa 從三個面向來定義權力，並解釋市民為什麼不行動，他的觀點對於我們於權力的理解有很大的助益。大體而言，權力的第一個面向可以稱之為多元主義（Pluralism）；權力的第二個面向則是來自於 Peter Bachrach & Morton S. Baratz 對於多元主義的批評；權力的第三個面向則是引進了 Steven Lukes 及 Antonio Gramsci 的批判觀點。底下則為權力三個面向的論述以及台灣土地問題的詮釋：

##### （一）權力的第一個面向

在美國的政治學者當中，對於多元主義權力觀點倡導最為有力者可能是 Robert Dahl 及他的學生 Nelson Polsby。Dahl 對於權力的定義為「A 的權力勝過於 B，因為他有能力要 B 去做 B 本來不願意去做的事情。」Polsby 認為對於權力的研究必須著重於「誰參與了？誰得到了？誰失敗了？及誰在決策的過程中獲勝了？」因此，多元主義權力對於權力的定義主要是「著重於可見之行為 - 做（doing）及參與（participating）」在這種觀點之下，對於那一些看不見的政治結構及意識型態方面的考量就被忽視了。

在權力的第一個面向裡假設市民是（1）處於一個公開的政治體系；（2）當他們有所不滿，或是內心充滿了悲情與不幸，可以起而行動；（3）他們已可以透過一些領袖們來表達他們的意見。因此，在這種情況之下，不參與或者是不行動皆不是一個政治問題。政治上的不行動可以被解釋為對於現行政治運作過程充滿了認同，這也表示現行體制是相當良好的。由此進一步的引申，不行動者該自己來承擔不參與的責任，這是因為彼等的教育、文化、或是社會化程度皆不深，使得他們與主流社會脫了節，無法來進行參與社會活動，而這樣的論述就是所謂的「譴責犧牲者（blame the victim）」。然而，這樣的解釋其實是很不恰當的，尤其對於那些權力被剝奪者而言，更是不適合。Gaventa 就指出，在這種思維底下，「並沒有考慮 B 可能有不一樣的行動，倘若他對於 A 而言，並非處於相對權力弱勢

的狀態。」由於多元主義沒有在結構面來考慮行動者的權力相對狀態，促使 Bachrach & Baratz 提出了權力第二個面向（second face）的見解。

## （二）權力的第二個面向

Bachrach & Baratz 對於權力有進一步的解釋，他們認為權力並不僅是出現於參與者在決策過程中的行動，更表現於特定參與者及事件被排除於決策過程之中。Bachrach & Baratz 指出，政治組織也會像其他組織一樣，發展出一種偏見的動員（mobilization of bias），它們對於某種事件就顯得特別的喜愛，然而對於某種事件就特別給予排斥並壓抑。有一些議題可以被允許進入政治圈內，但是其他的議題則是不被允許。因此，當某一些議題不被允許時，很自然的，許多行動者就會被排除在外。所以，對於政治的研究而言，不僅必須著重於誰於什麼時候、透過什麼方法、得到了什麼東西；也必須瞭解在這過程中，誰被用了什麼方法、致使被排除在外。另外，得到者及被排除者二者之間的互動關係也是必須深刻給予注視的。

Bachrach & Baratz 因此認為政治的研究必須包含那些對於行動的阻礙，也必須考慮那些致使冤屈無法轉化為行動的結構及制度上的障礙。擁有權力的團體能夠透過事先議程的設定，來排除那些權力的弱者，彼等不僅有可能被排除於政策的決策過程之外，當他們決定要行動之時，更必須與那些為統治菁英所掌控的結構及制度戰鬥。因此，他們的參與其實就顯得特別的困難與彌足珍貴。

## （三）權力的第三個面向

權力的第三個面向是由 Steven Lukes 所提出，他主張權力及其運作其實是深植於制度、結構、與意識型態的範疇裡。Lukes 定義權力的關係如下：「A 對於 B 擁有權力，因為 A 可以影響 B，而這種影響其實是與 B 的利益相衝突的。」而這樣的定義其實包含了三層的意義，第一，A 對於 B 擁有權力，是因為 A 可以透過意識型態的掌控來影響及形塑 B 的需要，使得 B 於不知不覺當中，接受了 A 的主張，並聽從他的指使，這使得 A 於 B 的作為當中獲利；第二，在這種權力的行使之下，A 與 B 之間將無法觀察出有任何的衝突，而政治的利益也被隱藏於意識型態的說服之中。也就是說，A 與 B 之間的利益原本是互相衝突的，但是透過意識型態的形塑，B 的利益不僅被犧牲了，而且這種利益的衝突也被隱藏起來；第三，這種權力的行使已經超越多元主義對於權力的論述，權力其實是與意識型態及由其所建構出來的政治制度與結構有很大的關聯。因此，無權力者對於政府決策的影響可能會是相當的有限，因為政治領域根本是受限於制度、結構、與意識型態的運作，而也唯有直接挑戰這些制度、結構、與意識型態，並對其進行變革，才有可能改變彼此之間的權力關係。

建基於 Lukes 對於權力的見解，Gaventa 進而將其引伸，把擁有權力者與缺

乏權力者聯繫起來，並把兩者的關係視之為累積的效果，也就是 B 的缺乏權力乃是來自於 A 的擁有權力，及其不斷運作之後的結果。例如，在決策的領域當中，A 與 B 原本有公平的競爭機會，然而由於資源的缺乏，使得 B 在競爭之中落敗，久而久之，B 不願意再挑戰 A，因為他預期擁有龐大資源的 A 將再度的獲勝（第一面向）。這樣的結果，使得 A 有相當多的機會來製造一些制度上的障礙，來阻隔 B 於未來的參與（第二面向）。再者，這將再度加強 B 缺乏權力的感受，並進而使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，使得現況儘量的不予改變（第三面向）。所以，在權力的第三個面向中，可視之為 A 擁有權力或 B 缺乏權力的總和，而且每一個面向的改變皆有加強的效果。

因此，對於 B 而言，當他處於權力的第三個面向時，其實是相當困難來與 A 對抗。他首先必須有能力來認知是何種意識型態及文化建構在引導著他的行為，而這些行為其實是違背了他本身的利益。於此，他必須除去這種意識型態的宰制，也唯有在如此認知之後，他才有足夠的能力回復到權力的第二個面向，與 A 進行另一層次的對抗。這時，他將面對著原本制度上不公平參與的設計，努力除去 A 在「偏見的動員」之下所設定的排外性，讓自己也能夠進入權力運作的制度裡面。倘若他也能達成這一點，才有可能有所謂的公平競爭 - 權力的第一個面向，A 才算是個有權力的參與者。倘若我們能夠接受這樣的觀點，那麼許多自由市場或是民主政治公平競爭的論述可能就有待商榷，因為在沒有探究權力的運作型態之下，就貿然的認為大家皆有公平參與的機會，其造成的後果可能是有權力者，愈有參與的機會，並掌控了制度的設計，將無權力者排除在外。

#### （四）成長機器理論及新保守聯盟的掌控

那麼在土地問題的定義方面受到了什麼樣的權力運作呢？Molotch (1976) 提倡成長機器理論，主張城市的發展是受到了以促進土地開發的菁英人士所掌控，其視土地為商品，也就是著重上述的區位空間，而相對的忽略或是排除其他二種面向的考量。提倡成長機器理論的組織或是人士包含了開發商、不動產經紀人、律師、零售商、新聞媒體及金融人士。Domhoff (1986, 59) 認為，成長機器的核心部分是銀行人士、水電公共設施公司、百貨公司、大地主及土地開發商，他們掌控了政治領域，決定了政策的走向，並排除對於那些與其利益不同的主張。Logan & Molotch (1987) 也明白指出，成長機器的組成人士反對任何強調使用價值 (use value) 的介入。

上述的成長機器論述其實也可以部分適用於臺灣的歷史發展之中，只是論述的空間領域要由城市走向國家，而成長機器的結盟對象則是擴張至國家菁英、地方派系與資本利益集團。隨著臺灣的政治經濟發展，臺灣的政經結構是愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」(朱雲

漢 1992, 72-73), 另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」, 而王振寰則是指出目前的政經結構已經是呈現了「新國家的特色」, 國家機器官僚除了與資本家之間關係密切之外, 資本家在立法院和正式的政策制訂上, 都有相當大的影響力; 相對地, 勞工或環保團體等組織則是被排除於此聯盟之外。再者, 在積累策略上:

新國家的策略愈來愈傾向新自由主義 ( neo-liberal ) 的作法。所謂新自由主義的經濟政策, 是指 1970 年代之後, 西方福利國家面對經濟發展困境和危機, 舊有的福特主義生產模式瓦解, 生產力跟不上通貨膨脹和薪資的成長, 企業出走, 稅收的成長無法支撐福利國家大量成長的財政支出, 而採取的新的供給面經濟政策。這些政策包括全面民營化、放鬆對企業的管制、壓制工會的勢力、縮減福利預算、強化整體經濟的競爭力等, 企圖全面改造福利國家, 扶植和強化私人企業的競爭力。這個新自由主義最具代表性的就是美國雷根和英國柴契爾夫人的經濟政策。 ( 王振寰, 1996 : 87 )

雖然稱之為新自由主義, 但其實其意識型態的內涵則純然是上述「新保守聯盟」的觀點, 為求國家整體經濟成長及市場效率的提升, 政府角色已經是逐漸的退縮, 整個社會的運作機制由市場來主導, 在缺乏政府的限制之下, 私人企業可以毫無限制的去追求利潤。

在上述政治經濟結構之下, 土地問題的定義也已經是由「新保守聯盟」所掌控, 這可由李承嘉 ( 1998 ) 之研究得到支持。李氏指出, 臺灣已經出現了所謂的「新地主集團」, 此集團乃是企業集團、政客、及學者之結盟, 它「利用所謂『產、官、學』為名結合之後, 將個別依其政治上與經濟上的特權、以及學術超然的名義, 排除對其汲取土地利益有所不利的土地政策 ( 1998 : 163 ) 。」而他們所運用的學術理論主要是源自於保守的新古典都市地租理論, 此理論為新地主獲取土地暴利辯護, 並視土地投機為地主及資本家尋求報酬的合理行為, 其主要之論點為:

透過土地使用競爭的運作, 具較高支付能力的土地使用種類, 會把其他支付能力較低的土地使用種類排除在外。因此, 地租的規制會使得各該都市土地作最高價值及最佳的使用, 而這種最高價值及最佳的使用, 不僅在經濟上是最合理的, 也是社會最合理而值得追求的。……準此, 地租在土地使用分配上, 扮演著正面、積極、且為必要的角色; 如果沒有地租, 則土地使用分配就不可能合理, 因此, 用租稅的方式取走全部或一部分地租, 將使土地無法作最高價值、最佳的使用。如此, 私有土地的所有權人、及土地資本與區位利益的既得者取得地租就有其正當性, 國家或社會以稅的方式取走地租則無必要。 ( 38-39 )

透過自由市場的競爭，會得到土地使用的最佳配置，而這會增加社會全體的福祉，至於國家機關因公平性及社會正義的需求而介入，則是大可不必，因為這反而會干擾自由市場的運作，無法達到土地利用的極大化。因此，新古典都市地租理論主張「只要能創造最大地租的土地策略，就是最好的策略，對創造最大地租過程的合理性與地租分配的公平性，則鮮少過問（李承嘉，1998：155）。」

除此新古典地租理論之外，新保守聯盟也運用科技來掌控我們的社會。科技往往被此聯盟賦予了價值中立的角色，它是超脫於現實污穢不堪的政治利益衝突，況且從工業革命之後經濟成長的歷史視之，科技的貢獻是不容忽視的，其客觀及非人性化的立場，必須是為社會各界所共同服膺。持此論者對於經濟成長伴隨而來的社區環境嚴重污染問題，所提出來的解決方案仍然是以科技為思索方針，彼等深信經過人們自由的選擇科技，環境污染或是所謂的外部性將可獲得解決（Rosenberg，1972）。因此，每當政府或是大企業面對著嚴峻的環保抗爭時，科技理性已成為它強而有力的辯護武器，解決環境污染的根本辦法就是科技不斷的創新及改進。在這種思維底下，政治及社會方面的價值觀，如民主參與、社會公平、環境及生態的均衡發展等，都被置之一旁而無暇顧及了。

為了保持科技至上及經濟效率第一的價值觀能夠支配整個社會，Edelstein（1986/1987）指出，政府技術官僚經常想出辦法來避免科技及市場的運作遭到民眾參與的干擾，行政程序的設計是為了要避免市民的參與，即使有些市民被邀請來參加，他們也只是代表著象徵的意義罷了。另一方面，Freudenberg & Steinsapir（1992）也表示，政府及企業界通常把那些原本是政治的事件轉變成科技的問題，因此，去解決這些問題的方法就是要仰賴專家而不是民眾的民主參與。在臺灣，這樣的論述明顯呈現在核能四廠的興建過程之中，由於一般住民大抵皆不是核能專家，因此他們的意見是可以被忽略的。

隨著臺灣政治經濟結構的轉變，此「新保守聯盟」在擁有權力者、「新地主集團」及科技官僚的大力支持之下，已經是深深掌控了臺灣土地問題的定義及土地政策的走向，至於其他的論點則是甚少能夠進入土地問題辯論的場域。也就是說，如由權力三面向的論點來深究，則「新保守聯盟」的意識型態已經是盤據住權力的第三個面向，並將其他不同之意識型態排除在外，並透過權力之運作，也鞏固住權力的第一、二面向，這使得土地問題的定義呈現出相當狹隘的現象。

## 五、代議民主與政策規劃理論的典範遞移

上述城市成長機器或是新保守聯盟所倡導的利益並非與所有城市住民或是不同地區住民的利益一致，許多住民不僅是沒有得利，甚且要因此而損失自己的利益，因此論者認為在政治上必須要有相關的設計來阻止成長機器的控制。而這

樣的思維也表示，現今民主制度當中的間接或代議民主方式，由選民選出他們的代表並賦予權力的作法，並非如上述多元論所述的，能夠充分的表達民眾的意見，他們僅是代表少數人的利益，甚且，這些被選出來的民意代表背棄了選民原先的付託（Wilcox, 1912: 107；引自 Caves, 1992: 6），追求個人或是少數人的利益，這樣的觀點也可以由前述的權力論述得知。因此，在政治制度的設計上可能就有必要保留直接民主的可能性，讓住民在某種特殊的情況之下，有直接表達他們意願的機會，而公民投票也就是直接民主的主要行使方式。

因此，賦予地方社區住民對於未來發展的自主權，開放並且公平參與的權力結構，不再完全倚賴於技術菁英或是新保守聯盟的指揮，可謂是公共政策制訂的主要重點。然而，一般的住民是屬於權上弱勢的一方，他們需要政策規劃者的協助，才有可能與權力的擁有者進行公平的競爭。這種理念其實在過去的規劃理論思辨中，就有學者大聲疾呼其重要性，例如 Davidoff (1965) 就特別重視公民在規劃過程中的民主參與，他認為公民在公共政策的制訂過程中應扮演著非常重要的角色，在規劃的過程中不應把民眾排除在外。他主張政策的制訂通常是一種主觀的價值選擇，而不是猶如環境經濟學者所謂的客觀事實的認定。因此，在一個民主社會裡，選擇的權力應該是保留在民眾的手中，也唯有經由民主的參與才可以促進理性目標的達成。他提出了倡導規劃的概念 (advocacy planning)，建議規劃者必須幫助民眾參與，並應該特別協助那些無法參與的弱小團體。

Davidoff 的觀點對於傳統的規劃理論帶來了相當大的影響。然而，過去由於受到了經濟效率及科技決定論兩大思潮的大力衝擊，在二次大戰結束之後，不少規劃學者認為規劃理論的重點應該是以訓練技術人員為主，至於那些與政治及社會有關的價值觀則應該是儘量少去觸及，因為它們是無法經由規劃者所建立的模式來進行衡量 (Harris, 1960)。效率因此也就成為規劃者工作時最重要的準繩，而也唯有如此才算是理性的規劃。Meyerson & Banfield (1955: 314) 認為一個理性的規劃者在作政策決定時，可以事先獲得所有的資訊，並且知道所有解決問題的途徑；此外，一個理性的規劃者也可以清楚的認知所有解決問題的途徑可能帶來的影響及後果；最後，一個理性的規劃者將可以根據他的價值判斷(如效率)來選擇最好的途徑。至於理性規劃者的主要任務則是要幫助市場的運作，因為在一個民主的資本主義社會裡，市場對於都市設計及都市結構的影響是遠比政府還來的重要多了 (Meyerson, 1956)。

可是，許多學者對於上述傳統的理性規劃思潮卻迭有批評，並且提出了不同的規劃理論。在 Davidoff 之後，Friedmann (1973) 也提出了類似的接觸規劃理論 (transactive planning)，他指出規劃的工作往往僅由技術人員來完成，使得具有專業技能的規劃者與擁有生活經驗知識的被規劃者之間已經有了一條鴻溝，二者無法進行有效的溝通。面對這種情勢，Friedmann (1973) 認為規劃者與被規

劃者之間的關係必須做結構性的調整，他指出規劃者與被規劃者必須多進行對話，經由這種對話接觸，彼此將可以交換知識，進行互相學習，然後一起把知識轉化為行動。Grabow & Heskin (1973) 也頗同意上述觀點，彼等認為以經濟理性為主導的規劃模式是一種權力集中、菁英式、及反對變遷的保守規劃型態，他們並大力批評所謂的理性規劃學者所堅持的科技及客觀的理念。他們要求徹底的更改這種規劃模式，將規劃的權力分散，轉交給能夠促進人們發展的社區及社會。而 Beauregard (1978) 也從類似的觀點來批評理性規劃模式，他認為從某一方面而言，規劃專家所主張的專業技能及追求效率的考量，是用來維持現有的權力結構及保障特權。他因此認為現有以科技專家為主的意識型態，及規劃者與政府之間的關係，都必須做全面的重組。規劃理論在價值的選項方面，公平的考量必須取代效率，並且著重於社會分配的正義。

另外，為了追求一個民主的規劃過程，幫助民眾直接參與，Forester (1982) 繼 Davidoff (1965) 提倡的倡導式規劃之後，提出進步規劃 (progressive planning) 的理念。他藉由 Lukes 所述「權力三種面向」的理念，指出規劃過程中的資訊往往因政治及經濟等結構性因素而被扭曲，在這種情況之下，規劃者的主要任務即是避免這種情事的發生，讓民眾能夠接觸到正確的資訊，瞭解政治經濟不公平的結構關係，如此一來，民眾才能夠被賦予批判的力量，而真正的民主規劃過程才有可能達成。Forester (1996) 深受 Habermas 的影響，認為過去以科學為主的化約方法根本沒有辦法來解決複雜的社會問題，因此進一步指出，唯有透過用心溝通，並仔細傾聽民眾所講的故事，才是規劃的主要內涵。因此，規劃理論的主要內涵已由過去所強調的實質規劃轉變為重視溝通過程，規劃被視之為交互主觀、互相學習的辯論過程 (Healey, 1996)。

由此觀之，規劃理論正處於一個典範交遞的年代，論者習以「現代化」及「後現代化」相稱 (Beauregard 1996; Healey 1996)。以往的主導者—理性規劃模式已受到相當多的質疑，因為長久以來侷限於科技理性的觀點已經變成了一種支配霸權，它將許多其他重要的想法 (如道德、公平、審美觀等) 皆排除在外，認為彼等不值得人們的眷戀，而也唯有建築於科技理性之下的行動才算是人類文明的進步。如此一來，在這種追求進步的理念之下，資本的重要性往往凌駕於對於人類及環境的關懷，規劃理論的重心反而是以促進經濟成長及競爭力為主要的考量。如今，這種建基於對於現代化理念追求的規劃理論正面臨了相當大的挑戰，人們不再相信科技理性及經濟理性是唯一的判準。

如同上述，Forester 認為資訊的提供、Healey 主張透過交互主觀的溝通 (intersubjective communication)，弱勢的一方似乎因此就能夠擁有權力來公平的參與。然而，本文卻認為這樣的主張仍然是相當的不足，倘要賦予住民真正的權力，則在政治制度上就必須要有所安排，而直接民主的觀念在此時就能提供相當

好的助益，也就是說，透過直接民主權力的賦予，才能夠促使規劃者與被規劃者之間的接觸及互相學習，有權力的一方可能因此才願意放下他們的身段來直接傾聽並瞭解住民的心聲，如此一來，彼此的共識或許才能夠真正的實現。再退一步來思維，倘若共識仍然無法獲取，那麼透過公民投票的行使，至少可以讓地方住民的民意真正表達，而不是繼續由成長機器或是保守聯盟來予以掌控。

## 六、以貢寮鄉核能四廠興建為例

### （一）貢寮鄉現行民主運作機制的侷限性

貢寮鄉係屬於我國三級地方自治團體中最基層者，其公共事務之處理乃繫於地方自治理念所衍生的諸般法規之上，從而形構了它的運作模式。所謂地方自治者乃係指由地方人民依法治理其區域內之公共事務的一種地方政治制度（管歐，1990：12），以表徵垂直式權利分立的民主運作機制。理論上，地方自治包含兩層意義，一為團體自治、一為住民自治，前者係指國家領土內，另有地域團體，其具備獨立於國家的法律人格，可依自己的意思與目的，由本身的機關，自行處理地方公共事務，後者的重點則在於強調由地方的住民，依自主意思處理地方行政事務（許志雄，1992：3），且此二者必須同時兼備，始能順暢運行。

雖然，前述地方自治之精神內涵清楚地揭櫫於憲法第十、十一章之中，亦即除明定省縣為地方自治團體外，並保障住民的選舉、罷免、創制、複決等權；不過可惜的是，我國憲法卻在所謂的戡亂時期遭到凍結，並因威權政體而扭曲了地方自治的正常發展，例如，省縣立法權不彰，財政、人事及組織又多受制於中央，導致團體自治畸型發展，而台灣省各縣市實施地方自治綱要等有關地方自治的法規，則是普遍忽略住民參與或監督地方事務的制度設計，使得住民自治的觀念無從生根。然而，隨著時空條件的更迭，終有地方制度法與財政收支劃分法修正案之通過，對團體自治發展條件的改善有所裨益；惟可議的是，地方自治團體對於上級政府所作成影響地方的決策（計畫案、法律案等）依舊缺乏制度性的參與管道，使得地方的意見無法在決策的形成過程中充分的被考慮。至於新近立法完成公佈的公民投票法，則是為長期遭到漠視的住民自治注入一道活水，亦即地制法第 16 條有關創制、複決之明文，終於有「法」可據以施行，從而導正了此一源自憲法用以彌補代議民主之不足的設計卻無從發揮作用之弊；但可惜的是，即令不談該法本身的諸多違憲疑義（周宗憲，2004；周志宏，2004；陳英鈴，2004；曲兆祥，2004：133-150），單就踐行前揭功能而言，恐亦有窒礙難行之問題，因為公投門檻過高<sup>1</sup>，復以公民投票審議委員會審議之箝制，致使有效公投之可能性大打折扣，誠屬遺憾。

---

<sup>1</sup>詳言之，[0]即提案及連署人數限制過高、兩階段認定使提案人負擔過重、雙重多數的要求、連署時間過短等。



具體而言，根據地方制度法之規定，我國地方政府（地方自治團體）分直轄市、縣、鄉鎮三級，各級地方政府組織皆採權力分立制，即設置直轄市、縣（市）議會與鄉（鎮、縣轄市）民代表會以行使立法權，以及設置直轄市、縣（市）政府與鄉（鎮、縣轄市）公所行使行政權，兩者地位平等，各司其事，互不統屬。在此種「議會-首長雙元分立制」精神底下，議員與行政首長均由人民直接選舉產生，各自擁有其正當性基礎，從而據以代理人民行地方公共事務議立之事，分向選民負責。但也因為這種制度上對選舉等「形式民主」的偏執，令表彰著實質民主之住民自治跛腳發展，進而引發民意何屬的問題，亦即身為主權者的住民反倒缺乏途徑可以直接表達其意志，竟須事事依賴代理人之矛盾窘境。

循此以推，我們不難發現事實上不僅是貢寮鄉而已，台灣目前奉為民主主流的「代議政治」，在相當大的程度上已經將一般社會大眾排除在公共決策之外，而這也就是造成貢寮鄉核四爭議的關鍵之一。首先，諸如核四此類影響貢寮鄉生存發展至關重大的計畫案，在其決策過程中不但住民沒有發聲的管道，甚至於台北縣、貢寮鄉等地方自治團體亦被摒除在外。其次，即便在後續的補救性溝通過程中，台電方面亦在此種代議現況下將地方政治領袖錯認為民意的唯一象徵，而慣性地只以某些少數頭人菁英為所謂的溝通、參與對象<sup>2</sup>，殊不知每一位住民均係獨立的權利個體，皆有其不可替代的意見表達權利。此間或有便宜行事之可能性存在，但就整體制度設計來說，其排除參與的性格卻是昭然若揭的，也因此而為台電的頭人溝通模式立下結構性條件，從而剝奪了一般住民的民主權利。

## （二）地方對土地利用計畫決策之無力感

一般而言，都市計畫與建築管理均屬地方政府之自治事項，亦即由地方自治團體負其政策規劃及行政執行責任之事項，但在我國相關制度不健全的發展脈絡下，往往會使得強調垂直性權力分立的地方自治產生矛盾與緊張的情況，而核四便是這樣的一個例子。

### 1、土地利用計畫

就土地利用計畫而言，核四用地係位於「東北角海岸風景特定區」之上；惟其主要負責機關是交通部而與地方自治團體（指台北縣、貢寮鄉）無涉，復以我國空間計畫法制中關於參與之程序性規定的闕漏，致使地方自治團體與住民之意見無法有效而充分地被考慮。因此，用地機關（指台電）對於該計畫之變更，依法僅須在中央政府層級間協調，而不用積極地與地方溝通。

申言之，按發展觀光條例第 9 條規定，觀光主管機關（在中央為交通部）得將重要風景或名勝地區劃為風景特定區，專設機構經營管理之。另風景特定區管理規則第 4 條則規定，風景特定區依其地區、特性、功能劃分為國家級、直轄市

---

<sup>2</sup> 這是作者多次田野調查之後所得到的結果。

級及縣(市)級三種等級，而成立於民國七十一年之「東北角海岸風景特定區」，則是我國第一座國家級風景特定區。揆其發展歷程為，觀光局於民國六十八年十二月委請國立政治大學完成「東北角海岸風景特定區規劃研究報告」，並由臺灣省住宅及都市發展局擬定「東北角海岸風景特定區計畫」，循「都市計畫法<sup>3</sup>」程序，於民國七十一年二月報奉行政院公告實施。為執行開發東北角海岸之景觀資源及推動自然資源保育，觀光局於七十三年六月一日成立「東北角海岸風景特定區管理處」，專責於各項觀光資源之開發建設與維護管理事宜，並於民國八十四年七月一日奉令改制為「東北角海岸國家風景區管理處」。

當中，所謂的循都市計畫法程序係指，省住都局會同觀光主管機關擬定「東北角海岸風景特定區計畫」後，送省都委會審議前，應公開展覽三十天<sup>4</sup>並舉辦說明會<sup>5</sup>，俟審議完竣後呈內政部核定，再行轉報行政院備案以發佈實施<sup>6</sup>，而變更者亦同。值得細究的是，於前公開展覽期間，任何公民或團體所提的書面意見僅供省都委會「參考」審議之用，而說明會則是為加強公開展覽而設<sup>7</sup>，至於該等意見是否被參採則非提出者所能置喙；換言之，「東北角海岸風景特定區計畫」之形成與變更並沒有所在地地方自治團體與住民介入的空間。此外，在發展觀光條例第 15 條的規範下，東北角海岸國家風景區管理處對於該區域內之任何設施計畫，握有同意權，亦即，台電對核四用地所涉及的計畫變更部份，只要在管理處的同意之下即可向省方提出申請，無須經過台北縣政府，更遑論貢寮鄉及其住民。簡言之，在核四用地取得面向上，台北縣政府、貢寮鄉及其住民其實是被「制度性排除」的。

## 2、建築管理

就建築管理而言，台電於民國六十九年四月行政院核準核四在貢寮興建案後，便於民國七十三年七月函請國營會，先轉經濟部再轉呈行政院核定，「核四廠各類建築物係特種建築物，其興建應適用建築法第九十八條規定」，亦即核四廠內除核子反應器主體設施外，其他永久性建築物工程亦准予適用特種建築物規定，而排除建築法之一般性規範，無須向地方政府申請建築執照。例如核四廠內須興建的建築物包括六大類：廠房區建築物、循環水冷卻水系統、核能設備冷卻水系統、開關廠、生水系統以及配合建廠所需的臨時性房屋與設備，當中的前五類均在行政院核定的特種建築物之列，至於第六類則適用建築法第九十九條之規定，亦僅須向地方政府辦理核備即可。

不過，必須釐清的是，過去的核能電廠，或者是重大工程如五輕也並未全部

<sup>3</sup> 請參照「發展觀光條例」第 10 條第 2 項。

<sup>4</sup> 請參照「都市計畫法」第 19 條。

<sup>5</sup> 請參照「都市計畫法台灣省施行細則」第 5 條。

<sup>6</sup> 請參照「都市計畫法」第 20、21 條。

<sup>7</sup> 請參閱內政部六十六年十二月三十一日台內營自七六五九九一號函。

視為特種建築，例如核一、二廠便只有與發電設備有關者才是特種建築（中國時報，1991.5.3，3版）。因為建築法所稱之特種建築係指在安全結構，或其他特殊建築，或使用上的特別考量，地方政府恐無力審查，乃明定由行政院專案審理，正因如此，所以過去的核能電廠並沒有將所有的廠內建築均列為特種建築之情形。爰此，行政院此一核定的行政處分不免受到「規避地方政府審查從而侵犯地方自治權（中國時報，1999.3.18，3版）」或「護航」之類的質疑。但不論如何，就目前的「解釋」以觀，核四建廠的有關建築毋須向台北縣政府請領建照卻是事實，相對的，台北縣政府自然也就無從審查、介入起。

### （三）爭點與困境 政策與民意之落差

揆諸核四歷來相關評估報告，無論係當初原能員會據以核准興建計畫的《核能四廠第一、二號機發電計畫環境影響評估報告》，抑或是台電後續為探查民意而委託的數次調查報告，其共通點便係以興建核四或順暢核四建廠為前提（蕭新煌、蕭代基等，2003：80、81）。由此即不難窺見，民意在核四決策過程中是被低估，甚至是未被列入考量的；此外，即令是在以增加地方福利措施來順暢核四建廠作為假設前提的調查中，貢寮鄉民仍普遍認為（將近74%）自己對興建電廠的意見未受重視，顯見過去有關單位對電廠所作的說明可能並未受到認同（中興大學公共政策研究所，1996：70）。無怪乎，1994年貢寮鄉舉辦的核四公投會有逾9成的反對聲浪（曲兆祥，2004：123）。

本研究於研究限制下從相關報導、文獻以及訪談、座談資料中整理出地方住民所關切的事項，約略可分類為政策面、環境、安全、補償、參與及其他等幾個大項，每個大項之下又各自包含數個議題取向，以下將試就地方住民曾提出的訴求議題暨台電公司（主要是龍門施工處）所作回應，作一對話式的鋪陳敘述，藉以突顯其間制度性鍵結的缺乏及其所衍生的困境。然於此必須事先說明的是，研究者於面對兩造的訪談時並未事先條列此訪談的提問，而是於訪談之後，加入了其他方面的意見（如新聞媒體），將類似相關之議題及其回應整理及集結於研究者所認定的不同主題架構之下。此外，底下表格中或有空白之處，這表示研究者於訪談之中並未針對此議題來詢問地方住民或是台電公司的意見，摘錄如下：（詳見附表一）

表一 地方民眾關切事項暨台電公司回應簡表

	地方住民	台電公司
分項		政策面
重辦環評	<p>B1：質疑先前作環評的時後，一般民眾並無環保概念，不能適用於現在。</p> <p>B6：要求落實環評第28條，認為一旦重作環評，核四即不可能續建。</p> <p>C1：當地目前最大的訴求在於進行環評，而此等訴求曾於約五年前的座談會中清楚表達，但始終未獲回應。</p>	<p>固然台電於法並無違失，但當時所做之環評與現行法規相較若有不足之處，宜以個案辦理方式補強，因為：</p> <p>1.重做環評依法須全面停工，由此所衍生的損失由誰負擔？</p> <p>2.反核人士係以重做環評，作為核四全面停工之手段。</p>

能源政策	C3：願意與台電方面進行公開的政策性辯論，例如在媒體上而不是在核四廠內，由立法院召開聽證會的模式作出有效的決議，拘束行政部門之作爲。	E1：要去改變他們很難，他們的舞台沒有辦法拆掉，若要他們不反核，是永遠沒有這一天的，但我們希望能有一天能心平氣和與這些人士針對這些議題，在檯面上辯論。
土地使用	B3：質疑電廠設在觀光區，此二政策的衝突該如何解釋？	E2：土地利用方面，不能說現在(徵收時)做什麼用，以後也一樣要做什麼用，說不定會有更好的利用方式。 E3：後端處理目前法令規定仍在草擬，土地利用將會是後端計畫的一環，以後應該會有合理合法的規定，這是政策的問題，也不是台電能全然處理。
核廢料	B6：如果大家都支持核四，請將核廢料平均分攤在全國各地，不要詛咒給別人死。 C3：台電在算成本，沒有把核廢料要處理的經費計入，若計入核能一點都不便宜。	E2：高濃度的核廢料也沒有放在別的地方，都放在電廠裡面，台電自己家，你說要他同意，那太難了。就像蓋垃圾場一樣，你這也不讓它放，那也不讓它放，它不是不能解決，是人不讓它解決，我們要相信專業。 E3：把核四搬到高雄去，我想貢寮也不會答應，那是少數人的意見。
決策權	C3：公共工程的問題不是回饋可解決，問題出在決策上，應該是先告知民眾，而不是決策好才交予下級執行，要更透明化。 F4：以前反核的贊成與反對就像政治的鬥爭與角力，現在已經換成民進黨執政而仍是這樣，大家也都放棄了，有無力感，當然我了解有些政策程序不是說停就停，也不是說總統怎樣就怎樣，因為執政轉變也不能改變問題。 F4：以前抗爭，現在抗爭沒有意思了，大家都了解這是政治面的問題，對基層的說他們也不能改變什麼。但我們反核立場還是很堅定。 F4：我們是因反核才會走入政治，這也是不得不然，因為政治面來欺負我們。要不要核電廠的問題，這應該要讓民眾廣泛去討論，我也不能說我反對核能是完全對，但台電也不能說核能絕對安全，對大家都有影響，應該讓大家來討論，這是一個教育性的問題。	A：核四興建與否不應公投，但對核電存廢之議題則可試行之。 E1：我也贊成用投票的方法，若是在自由意志下不要有威嚇干擾，我是贊成。至於你說民眾沒有選擇的權利，因這是政府的決策，台電是執行單位，是由政府決定要蓋，我們去執行，所以民眾是透過里長、村長、鄉長的選舉去影響政府決策，再由他們去向政府反應。事實上，就我們所知道鄉民的心聲，若沒有外力介入的時候，鄉民應該會支持電廠，因為這個鄉需要經費來改善環境，有個廠在這裏會多增加工作機會。
環境		
凸堤效應	B2、D1、中國時報 2003.2.13：認爲福隆沙灘流失的最重要影響因素，是核四重件碼頭施工。	E5：重件碼頭工程對沙灘減少的影響，這是專業的問題，台電有委託專家進行調查，等到調查出結果出來後，台電也會遵照建議進行。 E1：我們要相信專家，有沒有影響要等到報告出來才能確定，現在說都是沒有根據的。
珊瑚白化	B4、中國時報 2000.7.28：鹽寮灣海底在 1998 年核四工程未施工時，生態十分豐富，也相當漂亮；但過了一年，海底已覆蓋嚴重泥砂，原本群集的魚類明顯減少，到了今年五月，多數珊瑚因爲泥砂覆蓋、共生藻消失而死亡。	接受台電委託、進行鹽寮海域珊瑚生態調查的台灣大學海洋研究所教授戴昌鳳卻認爲，核四施工雖然會對鹽寮海域生態造成影響，但其他工程單位施工和不定期天然災害對附近海域造成的破壞更大，外界不應模糊焦點(中國時報 890728)。
溫排水	D1：台灣地處亞熱帶降溫效果不好，因此需要大量海水，斥台電說「升溫 3~5 度對生態沒有影響」爲無稽。 F1：溫排水問題，因爲對漁業的衝擊很大，無論是養九孔的，還是捕漁的都一樣，全面來說是環境保護比較重要。	E2：電廠都還沒蓋好，說海水溫度升高要跟我們談，要怎麼談。
施工污染	D1：施工過程中，曾因遁地式施工所造成的大量污泥堆積在海岸邊、海水進出口渠道工程導致排水溝(雙溪河)堵塞、以及沙灘變化等。	E5：雙溪上游防沙防洪工程，並不包括在龍門施工處進口水口防波堤的工程中，這可能是在鄉公所或是水利局的問題，至於雙溪上游的河川整治工程，也不包括

		在回饋經費內。
景觀及環境	D1：美麗的海岸搭上核電廠是亂搞(葉菊蘭)。 F4：以前我們堵住核四的出水口，我們用拖延的方式，將土地變更由出水口改為潛藏式，因我們最怕是海灣的整個破壞。 F4：台灣找不到像我們這裏這麼漂亮的金黃色沙灘了。	
安全		
管維能力	B6：要求核四作無預警核安演習。	
健康	D2：輻射很毒卻又看不見摸不著，大家都擔心。 F2：核能電廠是國家政策需要的東西，國家也需要它安全，我們不論如何阻止也無法停止國家的政策，最好是不要作，因為這有危險，無法處理核廢料與預測輻射何時外洩。	E1：因為核能發電工程對一般人來講，是屬高科技的，對本地人來講，會深入了解的人不多，只是道聽塗說，如此很容易被人牽著走。當地鄉親會以為核電廠蓋在這裏，好像一顆原子彈在這裏一樣，這是不可能的，因為核四廠的設計與車諾比廠的設計是不一樣，所用的燃料也是不同。
施工品質	中國時報 2002.6.13：全案的爭議並非只限於外界目前矚目的銲料錯誤問題，問題的關鍵其實在核四整體工程品質並未落實。 自由時報 2002.6.10：針對核四廠一號機反應爐基座第一層鋼構的焊道出現裂紋。 中國時報 2003.2.18：在核四反應器廠房第一層結構及汽機廠房發現牆面有滲水情，並出現白華現象。 中國時報 2004.03.15：專門用來暫時貯放高放射性核廢料的核三廠用過核燃料池驚傳池邊出現裂紋。	A1：焊錯的根本就還在高雄。 E1：這個會是根據環境影響評估報告所規範的，因當時會對鄉民承諾，假如要蓋核四廠的時候，原委會會成立監督委員會來監督工程。環保署也成立一個會，台北縣政府也有個會，這些是針對環境監督的，這些會的成員都是地方性的代表，包括鄉長、代表會主席、反核團體等，台北縣與環保署的會議是不固定的。
參與		
溝通	B1：台電近四年來未曾主動說明有關核四之相關議題。 B4：台電十餘年來不曾辦過公開說明會；表示台電是關起門來作公關，溝通的對象都是固定的，擁核的，反倒是他們這些最需要溝通者不在其溝通之列。 C3：凡有機會便說，但也沒什麼常態性或規律性的管道、模式；認為台電依法是蓋不起來的。而且以台電的立場而言，並不需與地方溝通，因為那沒有用，他們只是政策的執行單位，至於公關股則是在消耗預算的地方，係建立個人關係的機制，所以他從來不會被溝通過，也因此質疑為什麼像他這種反對的不來溝通，反倒是去找那些擁核者，因此那明顯是在利益輸送。尤其對台電之「叫阿扁不要作就好了嘛」之說最為不滿，不是用這種方式去溝通嘛！ B7：台電拒絕在公開場所開會，雖曾前往漁會拜訪卻未事先通知，而且都是在下班之後。 C1：台電僅針對地方頭人進行溝通，草根的基層聲音發不出去，只能期待外來者協助發聲，前鄉長其實是擁核的既得利益者，但台電、媒體卻都以之作樣板來對外宣傳，忽視一般鄉民的意見。 D2：台電從不曾主動與社區溝通，並強調「說	E1：踏遍了在澳底的每戶人家，也都認識了每一戶人家；民 80 年元月份成立地方服務中心；我們也帶貢寮鄉民計約有五、六千人出去，去看核能電廠、火力電廠、水力電廠，我們溝通宣導策略目標是讓民眾相信，台電公司絕對有能力蓋一座世界最好最安全的電廠。 E1：在台電方面，現在是成立公關課，分為溝通股與接待股，民眾有任何反應，第一個窗口是公關課。 E2：民眾能否透過組織來反應意見須視個案而定，每年會辦一次或二次的工程現況說明會，至於環境方面的問題，則是核四環境保護監督委員會主辦，每三個月固定開會，其他是看個案，看涉及的層面而定，是涉及個人、鄉或是漁民的利益的，會有不一樣的處理。 E3：原子能委員會的環境保護委員會是原則上每三個月在台北開，每年也會有幾次輪流到工地勘察。 E1：地方上有里民大會、村民大會，我們會去列席，每兩個月也寄龍門工程概況的刊物說明給大家，大概參與能夠做的我們都做了。 E2：若是在一個很公開的正式大場合，幾乎都是會不歡而散。其實我們的工作應該是看整體的成果，最好不要看過程，因為公關的工作是不方便講，只能做，這些事是不能公開的，只能是溝通者要遵守的。若是擺一個大的場面，這不是一個很好的做法，我想公關不是這樣做的。我們通常會邀請給鄉長、鄉代表、村長、社區理事長、農漁會的理監事幹部參加一些會

	<p>都不聽了哪會主動來溝通」。</p> <p>F3：從建廠至今，未曾看到台電召開對所在村的工程說明會。</p> <p>F3：平常村民是不會知道核四的弊端，像海沙問題，我們有要求董事長召開村長代表說明會，結果說明會在 10 點半開始，全部的人湊齊的時候，是 11 點，台電說明一下 11 點半了，那有多少時間要幾個人發言，這樣好像很明顯，就是要人家去領便當，這樣就交差了，我都不知道是要去領便當，還是去聽說明會。</p>	<p>議，我們所邀請的這些人，已夠具有代表性與普及性，不能由少數人(自救會)說我沒有參加，就說沒有經過大家的同意。</p> <p>E1：這種說明會，我們也辦過，到時候是兩個極端，也有人來破壞溝通，也有人脅迫要簽字停工，要不然就不可以回去，那是沒辦法溝通的。一定會有人覺得同樣是人，你較看重鄉長，一般人就算不上什麼，我們也檢討過，所以當有鄉民生病我們也會去看。</p> <p>E2：簽協定也很好，雙方有一個可以遵守的公平約定，我認為國情不同，但是到底簽了會不會照這個協定來進行就是個問題。</p>
其他		
受害感	<p>B4：覺得鄉民長期受台電打壓、因反核而被提報流氓、深覺被政治人物利用。</p> <p>C2：認為外來者的訪問是他們宣洩的管道。</p> <p>D1：認為居民因為當初核四土地徵收的不快經驗，使其對外來經營者均抱持不友善的態度，喪失對人的信任感，表現於外者即是「不講理」，動輒以抗爭作為訴求的手段。</p>	
備註：表列代碼為受訪者之意，詳見附表二。		

資料來源：本研究整理

在上列的概略分類中可以發現，所涵蓋的議題相當廣泛，且相信另有本研究所未觸及者，但關鍵的是其間所謂的民眾關切事項，究係共同性的抑或是少數個人團體的利益訴求，往往難以區分，而且無法完全釐清其與電廠間的確切相關程度，揆其所以，實係源自缺乏一制度性及代表性的公開溝通參與管道所致。是以，雖然表面上看來台電公司係事事到位，大至工程說明會，小至學校家長會，乃至於婚喪喜慶，幾可謂係無役不與，但批評或不滿的聲音卻始終未曾稍歇之因。簡言之，公關部門所從事者似乎仍停留在原級社會關係的建立，一種與地方民眾「博感情的交培」態樣，未能進一步發展出有助於釐清整體地方住民關切事項的制度管道，從而突顯出該模式於公民參與此等公共事務中的侷限性。

更值得注意的是，其間有諸多問題係台電公司無力回應者，亦即台電公司受限於整體國家體制架構中所扮演的執行單位角色，造成它在政策面上往往缺乏著力點，進而引發部份地方住民批評其漠視民意之不滿。惟不可諱言的，台電公司或是龍門施工處固然有其結構性的限制存在，但是諸如環境、安全、經濟等問題其實都是政策決定下的衍生物，如若將視野侷限於末端的補全工作，其困境是可以想見的。對此，可以由雙方面於溝通對話上的「前提」落差看出端倪，例如台電公司對於地方民眾有關環境的破壞、健康的憂慮、核廢料的恐懼等議題，往往係以相信專家來回應；或者是，有關污染與工程方面的質疑，台電公司最終往往是以各個監督委員會的有效運作來說明，但這會是民眾所想要或需要的答案？再者，專家的意見就是代表客觀中立？而在核四興建議題上，君不見專家之間往往會有不同的意見，那地方住民又要聽誰的呢？觀諸過去的經驗，此種訴諸於專家意見的溝通方法恐已無法由地方住民所接受。循此以推，我們便不難發現，問題

的癥結早於核四建廠決策之初即已種下，因為公民參與的核心關懷在於權力的分享，在於住民作為權利主體所應擁有的自主性意義上，惟現實的發展卻非如此，致使現行作法往往有治絲益棼之憾。

綜之，上述問題的產生其實是與政治制度設計的不良有很多的關係，為了解決上述的問題本文認為應該嘗試賦予地方住民直接民主的權力，也就是說，透過住民投票制度的引入或將可以解決許多重大的爭議，而不是如同現在，權力的擁有者透過種種不同的手段，幾乎將地方住民完全排除在決策的過程之外，而只是願意付出金錢的回饋，錯誤的以為金錢的補償就能夠吻合地方住民的要求。當然，本研究並不否認此間所涉及的諸般困難，但我們更須認清一項事實：公民參與原係一複雜且漫長的學習過程，草根社區公共參與能力有待提升自不消說，對於行政部門而言，如何調整既有體制與對公民權的尊重更是一大考驗，這包括如何在制度上、資源上反映實踐的需求，以及忍受夾雜其間的利益衝突與政治挑戰。

## 七、住民投票應用於電力設施選址之嘗試

由於電力設施之開發往往涉及相當廣泛的層面，尤其以核能發電所引發的民眾疑慮更是當今社會無法忽視的議題。現今，在高科技發展的時代，由於科學知識有其不確定性，科學技術的可靠性也有一定的限度，這使得「科學家面對日益複雜的高科技，其預測風險的能力相對降低，而在管理上的疏失往往和科層組織的流弊相結合，使得高科技產業成為最大可能風險的製造者（顧忠華及鄭文輝 1993，31）。」亦使得一般的民眾對於科技的正面效果及其客觀性產生了相當大的懷疑。

另外，部份科技專家所謂的「客觀事實」及其所認定的可接受風險，與那些可能因為這個決定而受到負面波及者，有了相當大的差距（孫治本 2000，22-24）。如何對「可接受的風險」產生共識，並獲得決策，就是現存社會的一個重大的課題。Beck（1992）認為我們可能必須重新定位科技進步與文明發展的整體關係，並將科技決策的決定權回歸於社會，經由社會理性之論述來達成。也就是說，「可接受風險」的決策是一個結合了自然科學與人文科學、日常理性與專家理性的共生體，它不能透過個別專業化而彼此孤立，不能依各自理性來發展，而是必須跨越學科及團體來尋取共識。因此，在相關的決策過程中，當民眾面對環境風險時，民主的參與是絕對有其必要，科技的決定必須要併入民主的過程當中。

那麼在電力設施選址議題上，何時係施行住民投票的時機？理論上，有許多可能的設計，然而為了讓住民能夠提早參與於公共政策的決定，並讓土地的規劃能夠真正獲得一般民眾的重視，本文主張可以嘗試在土地使用計畫變更之時來行

使住民投票，而這樣的情形其實已經在美國許多州予以實現，尤其是在加州更是成為明顯。而為何選擇土地使用計畫變更之時呢？這是因為土地使用計畫的變更往往是開發案或是電力設施設廠是否能夠通過的先驅，愈早讓地方住民來行使這個權力，不僅代表著對地方住民的尊重，也能夠大幅度降低後續的行政或是社會成本。目前美國就有許多州直接賦予民眾此種公民權，在下表中可以發現目前有二十六個州的州民享有創制權或是複決權。

表二 提供創制權或是複決權的美國各州

州名	創制權	複決權
Alaska	*	*
Arizona	*	*
Arkansas	*	*
California	*	*
Colorado	*	*
Florida	*	
Idaho	*	*
Illinois	*	
Kentucky		*
Maine	*	*
Maryland		*
Massachusetts	*	*
Michigan	*	*
Missouri	*	*
Montana	*	*
Nebraska	*	*
Nevada	*	*
New Mexico		*
North Dakota	*	*
Ohio	*	*
Oklahoma	*	*
Oregon	*	*
South Dakota	*	*
Utah	*	*
Washington	*	*
Wyoming	*	*

資料來源：Caves (1992, 14).

美國加州大量的使用住民投票來決定土地使用規劃的方向，根據表三可知，從 1971 年至 1989 年就有 357 次的住民投票，平均每年發生 18.8 次，這樣的頻率實在是不可謂不高。



表三 美國加州與土地使用相關的住民投票次數

年	住民投票的次數
1971	1
1972	4
1973	3
1974	2
1975	0
1976	1
1977	3
1978	8
1979	15
1980	9
1981	10
1982	18
1983	5
1984	12
1985	17
1986	61
1987	58
1988	109
1989	21
總計	357

資料來源：Caves (1992 : 42).

上述住民投票所涉及的主題其實是相當的龐雜，而 Orman ( 1984 : 2 ; 引自 Caves , 1992 : 41-42 ) 將其分類為底下的九項主題：

1. 對於住宅發展的每年成長率設定一個最高的限制。
2. 當自來水及下水道的服務範圍擴大時，需要經過住民的同意。
3. 對於土地使用的相關議題制訂基本的政策。
4. 市議會或是郡管理者制訂的土地使用計畫必須與住民投票的政策一致。
5. 對於住宅建築物設定最小的基地面積（尤其是在農業地區）。
6. 通過或是不通過發展計畫。
7. 對於土地發展或是服務的提供制訂延期計畫。
8. 指定特別的地區為發展或是保護區。
9. 對於特定地區土地使用的改變必須經過住民投票的通過才被允許。

由此或可見，住民投票已經充分運用於美國加州的土地使用計畫之中，而這樣的權力也已經成為當地住民的一項基本的公民權，是不能被剝奪的，而也藉由住民投票的行使，使得土地使用計畫變成了當地社區相當關注的議題，同樣的也使得土地規劃者的主張較能夠貼近民意，這也造成其地位比較能夠獲得社會大眾的肯定。

## 八、結論

以臺灣過去的發展經驗來看，權力大抵是由政治、技術及經濟菁英所擁有，社會問題的設定及其解決的方式也是由此保守的聯盟所掌控，對於這樣的發展型態其實是很值得檢討的。未來的發展可能不應僅是在形式上宣傳，例如，欲透過技術的手段取得自然資源保育及經濟成長之間取得均衡，其實問題的關鍵是在於權力的擁有及其支配，本文主張，未來的發展應該要排除政治經濟結構上的不公平及障礙，必需賦予地方社區及住民權力，讓地方社區民眾重新掌握對於發展的主動權，及對地方社區的自我經營權。而在土地使用計畫變更之時進行住民的投票，可能是一個重要的制度設計，它可以讓地方住民真正的擁有權力，並由此促使開發者及政府真正的來進行溝通，尊重民意，傾聽住民內心的需求或是不安，由此也或將可以得到彼此皆可接受的共識。而也透過土地使用計畫變更時的住民投票將可以讓社會大眾體認土地使用計畫及規劃者的重要性，這或將使得地政或是規劃的研究得到社會的重視及民間社會的肯定。

## 參考文獻

- 中興大學公共政策研究所 (1996), 台灣電力公司核四廠址地方民意調查分析, 台灣電力公司委託。
- 王振寰 (1996), *誰統治臺灣? : 轉型中的國家機器與權力結構*, 臺北: 巨流。
- 曲兆祥 (2004), *公民投票理論與台灣的實踐*, 台北: 揚智。
- 朱雲漢 (1992), 「臺灣政權轉型期政商關係的再結構」, 靳菱菱譯, *中山社會科學季刊*, 7 (4): 58-78。
- 李承嘉 (1998), *臺灣戰後 (1949-1997) 土地政策分析 - 「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷*, 臺北: 中國地政研究所。
- 周志宏 (2004), 公民投票法與憲法的相關問題, 《全國律師》, 第 8 卷第 1 期: 15-28。
- 周宗憲 (2004), 國民主權、參政權與公民投票, 《全國律師》, 第 8 卷第 1 期: 4-14。
- 孫治本, 2000, 風險抉擇與形而上倫理學, 《當代》, 第 154 期: 20-35。
- 許志雄 (1992), 「核電廠設立許可程序之公眾參與」, 許志雄等合著, *地方自治之研究*, 台北: 業強。
- 陳英鈴 (2004), 公民投票法的制度設計, 《台灣民主季刊》, 第 1 卷第 2 期: 73-92。
- 管歐 (1990), *地方自治概要*, 台北: 三民。
- 蕭新煌、蕭代基等 (2003), *核能四廠人文及社會經濟影響研究*, 台灣電力公司委託。
- 顧忠華及鄭文輝, 1993, 《「風險社會」之研究及其對公共政策之意涵》, 台北: 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告 (NSC82-0301-H-004-014)。
- Agnew, J. A. (1987), *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston: Allen & Unwin.
- Bachrach, P. and M. S. Baratz. (1962), The Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56: 947-952.
- (1963), Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, *American Political Science Review*, 57: 641-651.
- (1970), *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Beauregard, R. A. (1978), Planning in an Advanced Capitalist State, In *Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions*, eds. R. W. Burchell and G. Sternlieb. New Brunswick: The State University of New Jersey.
- Beck, U., 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Trans. M. Ritter. London: Sage Publications.
- Caves, R. W. (1992), *Land Use Planning: The Ballot Box Revolution*, Newbury Park:

Sage Publications.

- Dahl, R. (1969), The Concept of Power, In *Political Power: A Reader in Theory and Research*, eds. Roderick Bell, David M. Edwards, R. Harrison Wagner, New York: Free Press.
- Davidoff, P. (1965), Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planning*, 31: 331-338.
- Domhoff, G. W. (1986), The Growth Machine and the Power Elite: A Challenge to Pluralists and Marxists Alike, In *Community Power: Directions for Future Research*, ed. R. J. Waste, 53-73. Newbury Park: Sage.
- Dror, Y. (1967), Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service, *Public Administration Review*, 27 (September): 197-203.
- Edelstein, M. R. (1986/1987), Disabling Communities: The Impact of Regulatory Proceedings, *Journal of Environmental Systems*, 16 (2): 87-110.
- Forester, J. (1982), Planning in the Face of Power, *Journal of the American Planning Association*, 49: 67-80.
- Freudenberg, N. and C. Steinsapir. (1992), Not in Our Backyards: The Grassroots Environmental Movement, In *American Environmentalism: The U.S. Environmental Movement*, eds. R. E. Dunlap and A. G. Mertig, 27-37. Philadelphia: Taylor & Francis.
- Friedmann, J. (1973), *Retracking American: A Theory of Transactive Planning*, Garden City: Doubleday and Anchor.
- Gaventa, J. (1980), *Power and Powerlessness- Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press.
- Gottlieb, R. (1993), *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*, Washington, D.C.: Island Press.
- Grabow, S. and A. Heskin. (1973), Foundations for a Radical Concept of Planning, *Journal of the American Planning Association*, 39: 106-114.
- Gramsci, A. (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, ed. and trans. by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, London: Lawrence and Wishart.
- Harris, B. (1960), Plan or Projection: An Examination of the Use of Models in Planning, *Journal of the American Institute of Planning*, 26: 265-272.
- Healey, P. (1996), Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, In *Readings in Planning Theory*, eds. S. Campbell and S. S. Fainstein, Cambridge: Blackwell.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company.
- Lindblom, C. E. & D. K. Cohen. (1979), *Usable Knowledge: Social Science and*

- Social Problem Solving*, New Haven: Yale University Press.
- Logan, J. R. and H. L. Molotch. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, London: British Sociological Association.
- Meyerson, M. (1956), Building the Middle-Range Bridge for Comprehensive Planning, *Journal of the American Institute of Planning*, 22: 58-64.
- Meyerson, M. and E. Banfield. (1955), *Politics, Planning and the Public Interest*, Glencoe: The Free Press.
- Molotch, H. (1976), The City as a Growth Machine, *American Journal of Sociology*, 82 (2): 309-330.
- Orman, L. (1984), Ballot Box Planning: A Growing Trend? *Western City*, 62 (November): 3-4.
- Polsby, N. W. (1963), *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Rittel, H. W. J. and M. M. Webber. (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Science*, 4: 155-169.
- Rosenberg, N. (1972), *Technology and American Economic Growth*, Armonk: M. E. Sharpe.
- Sandercock, L. and A. Forsyth. (1992), A Gender Agenda: New Directions for Planning Theory, *Journal of the American Planning Association*, 58 (Winter): 49-59.
- Shutkin, W. A. (2000), *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*, Cambridge: The MIT Press.
- Wilcox, D. F. (1912), *Government by All the People*, New York: MacMillan.
- Winner, L. (1977), *Autonomous Technology: Technics-out-of-Controls as a Theme in Political Thought*, Cambridge: The MIT Press.

附表一 地方民眾關切事項暨台電公司回應表

	地方住民	台電公司
分項		政策面
重辦環評	<p>B1：質疑先前作環評的時後，一般民眾並無環保概念，不能適用於現在。</p> <p>B6：要求落實環評第 28 條，認為一旦重作環評，核四即不可能續建。</p> <p>C1：當地目前最大的訴求在於進行環評，而此等訴求曾於約五年前的座談會中清楚表達，但始終未獲回應。</p>	<p>固然台電於法並無違失，但當時所做之環評與現行法規相較若有不足之處，宜以個案辦理方式補強，因為：</p> <p>1.重做環評依法須全面停工，由此所衍生的損失由誰負擔？</p> <p>2.反核人士係以重做環評，作為核四全面停工之手段。</p>
能源政策	<p>C3：願意與台電方面進行公開的政策性辯論，例如在媒體上而不是在核四廠內，由立法院召開聽證會的模式作出有效的決議，拘束行政部門之作爲。</p>	<p>E1：要去改變他們很難，他們的舞台沒有辦法拆掉，若要他們不反核，是永遠沒有這一天的，但我們希望能有一天能心平氣和與這些人士針對這些議題，在檯面上辯論。</p>
土地使用	<p>B3：質疑電廠設在觀光區，此二政策的衝突該如何解釋？</p>	<p>E2：土地利用方面，不能說現在(徵收時)做什麼用，以後也一樣要做什麼用，說不定會有更好的利用方式。</p> <p>E3：後端處理目前法令規定仍在草擬，土地利用將會是後端計畫的一環，以後應該會有合理合法的規定，這是政策的問題，也不是台電能全然處理。</p>
核廢料	<p>B6：如果大家都支持核四，請將核廢料平均分攤在全國各地，不要詛咒給別人死。</p> <p>C3：台電在算成本，沒有把核廢料要處理的經費計入，若計入核能一點都不便宜。</p>	<p>E2：高濃度的核廢料也沒有放在別的地方，都放在電廠裡面，台電自己家，你說要他同意，那太難了。就像蓋垃圾場一樣，你這也不讓它放，那也不讓它放，它不是不能解決，是人不讓它解決，我們要相信專業。</p> <p>E3：把核四搬到高雄去，我想貢寮也不會答應，那是少數人的意見。</p>
決策權	<p>C3：公共工程的問題不是回饋可解決，問題出在決策上，應該是先告知民眾，而不是決策好才交予下級執行，要更透明化。</p> <p>F4：以前反核的贊成與反對就像政治的鬥爭與角力，現在已經換成民進黨執政而仍是這樣，大家也都放棄了，有無力感，當然我了解有些政策程序不是說停就停，也不是說總統怎樣就怎樣，或許我們是知道程序問題，但鄉民會有無力感，因為執政轉變也不能改變問題。</p> <p>F4：以前我們是抗爭，現在抗爭沒有意思了，大家都了解這是政治面的問題，對基層的說他們也不能改變什麼。以前會有期待，現在大家會覺得不知是否要反對，因為局勢改變，也無法改變政策，大家也不能說要反還是不反，但我們反核立場還是很堅定，對回饋也是如此，不拿還是要建，我們也很難作，現在是建或不建都會變成兩頭空。對村民也無法交待，以前是拚命要贏，現在民進黨執政也是要建，大家也不知要如何。</p> <p>F4：我不會有政治觀點的影響，我是從反核走向政治，若是沒有核四，從頭來過，我是不會選村長的，因為太忙了，每天都有村民的事要忙。我們是因反核才會走入政治，這也是不得不然，因為政治面來欺負我們，我們動員出去時，政府阻擋我們，現在不是要不要核電廠的問題，這應該要讓民眾廣泛去討論，我也不</p>	<p>A：表示核四興建與否不應公投，但對核電存廢之議題則可試行之</p> <p>E1：我也贊成用投票的方法，若是在自由意志下不要有威嚇干擾，可讓鄉民自由決定是否興建核四廠，我是贊成。至於你說民眾沒有選擇的權利，因這是政府的決策，台電是執行單位，是由政府決定要蓋，我們去執行，所以說民眾是透過里長、村長、鄉長的選舉去影響政府決策，再由他們去向政府反應。事實上，就我們所知鄉民的心聲，大家知道若沒有外力介入的時候，鄉民應該會支持電廠，因為這個鄉需要經費來改善環境，有個廠在這裏會多增加工作機會。</p>

	能說我反對核能是完全對,但台電也不能說核能絕對安全,對大家都有影響,應該讓大家來討論,這是一個教育性的問題,核廢料問題影響很多。一方面來說,蘭嶼與烏坵也是一樣,高污染的核廢料問題該怎麼辦?應該有個辦法出來。	
環境		
凸堤 效應	<b>B2、D1</b> 中國時報 2003.2.13:原子能委員會調查小組,日前完成福隆海水浴場沙灘流失調查報告初稿,認為福隆沙灘流失的最重要影響因素,是核四重件碼頭施工。如果不馬上進行人工復育養灘,今年夏天,只要來個大颱風,福隆海水浴場沙灘就會整個消失。福隆海水浴場沙灘「看起來」愈來愈小,近幾年來,一直是東北角民眾關切的議題。行政院於民國 89 年成立核四再評估委員會時,反核團體曾呼籲,核四若繼續施工,將使福隆海水浴場沙灘加速消失,但未獲政府重視。直至今年農曆春節前,反核及環保團體向行政院長游錫堃「告御狀」後,游揆才責成原委會限期查明原因。	<b>E5:</b> 重件碼頭工程對沙灘減少的影響,這是專業的問題,台電有委託專家進行調查,等到調查出結果出來後,台電也會遵照建議進行。 <b>E1:</b> 我們要相信專家,有沒有影響要等到報告出來才能確定,現在說都是沒有根據的。
珊瑚 白化	<b>B4:</b> 中國時報 2000.7.28:環保團體 27 日舉行記者會,公佈鹽寮海底生態錄影帶,控訴核四興建工程使鹽寮漂亮的海底生態蒙塵,根據錄影帶內容,鹽寮灣海底在 1998 年核四工程未施工時,生態十分豐富,也相當漂亮;但過了一年,海底已覆蓋嚴重泥砂,原本群集的魚類明顯減少,到了今年五月,多數珊瑚因為泥砂覆蓋、共生藻消失而死亡。環保署則同意將這一捲錄影帶轉交給經濟部核四再評估委員會。	接受台電委託、進行鹽寮海域珊瑚生態調查的台灣大學海洋研究所教授戴昌鳳卻認為,核四施工雖然會對鹽寮海域生態造成影響,但其他工程單位施工和不定期天然災害對附近海域造成的破壞更大,外界不應模糊焦點(中國時報 890728)。
溫排 水	<b>D1:</b> 台灣地處亞熱帶降溫效果不好,因此需要大量海水,斥台電說「升溫 3~5 度對生態沒有影響」為無稽。 <b>F1:</b> 溫排水問題,因為對漁業的衝擊很大,無論是養九孔的,還是捕漁的都一樣,全面來說是環境保護比較重要。因為貢寮鄉是漁村,分為養殖漁業與近海漁民,像是養九孔的,溫排水會使海水溫度加高,影響九孔的收成。	<b>E2:</b> 電廠都還沒蓋好,說海水溫度升高要跟我們談,要怎麼談。
施工 污染	<b>D1:</b> 施工過程中,曾因遁地式施工所造成的大量污泥堆積在海岸邊、海水進出口渠道工程導致排水溝(雙溪河)堵塞、以及沙灘變化等。	<b>E5:</b> 雙溪上游防沙防洪工程,並不包括在龍門施工處進口水口防波堤的工程中,這可能是在鄉公所或是水利局的問題,至於雙溪上游的河川整治工程,也不包括在回饋經費內。
景觀 及環 境	<b>D1:</b> 美麗的海岸搭上核電廠是亂搞(葉菊蘭)。 <b>F4:</b> 以前我們堵住核四的出水口,我們用拖延的方式,讓主委會在審查核四案件將土地變更由出水口改為潛藏式,花了十億多元,因我們最怕是海灣的整個破壞,我們在此不是在自誇,這裏的海產有個特點,因為藻類豐富,魚特別好吃,這海灣很珍貴,核電廠就在它的中心,這樣就會破壞這海灣,鼻頭角與三貂角,宜蘭那裏就沒有什麼藻類,從觀光局就可以找到這些生態資料。	

	F4：台灣找不到像我們這裏這麼漂亮的金黃色沙灘了，很捨不得它被破壞了，以前我們這裏是天候因素不好，一年下 200 多天的雨，要不然我們這邊比墾丁的條件好得多了，但現在溫室效應，使得天候因素改善，我們這裏條件就更好了。這裏的生活消費水準很高，大家都努力賺錢，連女性也是。菜市場的魚價比基隆廟口還貴。	
安全		
管維能力	B6：要求核四作無預警核安演習。	
健康	D2：輻射很毒卻又看不見摸不著，大家都擔心。 F2：核能電廠是國家政策需要的東西，國家也需要它安全，我們不論如何阻止也無法停止國家的政策，當時陳總統也是反對核四，但現在他當總統後，也是要蓋核四，因為政治因素很大，最好是不要作，因為這有危險，無法處理核廢料與預測輻射何時外洩。	E1：因為核能發電工程對一般人來講，是屬高科技的，對本地人來講，無論是核能工程或是核能安全，會深入了解的人不多，是較不熟悉的，只是道聽塗說，如此很容易被人牽著走。當地鄉親會以為核電廠蓋在這裏，好像一顆原子彈在這裏一樣，事實上，這是不可能的，因為核四廠的設計與車諾比廠的設計是不一樣，所用的燃料也是不同。
施工品質	中國時報 2002.6.13：全案的爭議並非只限於外界目前矚目的銲料錯誤問題，問題的關鍵其實在核四整體工程品管並未落實，如果不徹底檢討，被政治爭議模糊焦點，將對國民安全產生極大風險。銲接工程在各個階段都有縝密規範，銲條更得集中保管，進行乾燥處理，因此顯見相關監造、倉管及執行工務者並未依電銲程序書落實執行，否則銲條材質不對的問題早該被發現。相關人員指出，得標的新亞僅派一人駐場，也沒有對中船進行鋼骨結構銲接中相當重要的「第三者檢查」，令人覺得不可思議。這些現象都已不是單一的新亞、中船等承包商的問題，包括台電及原子能委員會都該檢討、追究。 自由時報 2002.6.10：針對核四廠一號機反應爐基座第一層鋼構的銲道出現裂紋，原子能委員會昨天指出，該會人員五月七日到核四廠工地勘查反應爐基座工程時，便已發現該道裂紋，並要求台電提出檢查和評估報告，原能會初步研判該銲道有必要磨除重銲，只要依程序修補，尚不致影響反應爐基座結構的整體安全性，但這些工程瑕疵顯示台電在核能工程的品保「實在有問題」，有必要重建更有效的品保制度。原能會因此對台電處以「三級違規」。 中國時報 2003.2.18：原能會去年十二月邀請日本財團法人發電設備技術檢查協會〔 J A P E I C 〕專家組成視察團，到台電龍門施工處稽查核四機械安裝、土木工程及銲接作業管制等施工情形，在核四反應器廠房第一層結構及汽機廠房發現牆面有滲水情，並出現白華現象〔即俗稱的壁癌〕，原能會立即責成台電查明原因並儘速改善。至今已兩個多月，台電仍無法提出肇因分析及有效解決方案，原能會已將反應器廠房和汽機廠房滲水問題，列為核四工	A1：銲錯的根本就還在高雄。 E1：這個會是根據環境影響評估報告所規範的，因當時曾對鄉民承諾，假如要蓋核四廠的時候，原委會會成立監督委員會來監督工程。環保署也成立一個會，台北縣政府也有個會，這些是針對環境監督的，這些會的成員都是地方性的代表，包括鄉長、代表會主席、反核團體等，台北縣與環保署的會議是不固定的。



	<p>程現階段必須積極改善的項目。原能會相關官員指出,台電核能安全處接獲該會稽查報告後,依品質管制程序把反應器廠房和汽機廠房滲水問題列為「品質不符案件」處理。後續如何改善,須待台電完成安全評估報告後再研議。</p> <p>中國時報 2004.03.15: 專門用來暫時貯放高放射性核廢料的核三廠用過核燃料池驚傳池邊出現裂紋。原子能委員會責成核能研究所初步檢測結構安全,要求台電公司必須重新做結構力學分析,全面量測裂紋深度、適度修補,以免裂痕繼續擴大,危及高放射性核廢料貯放安全。原能會核能安全管制處長陳宜彬表示,用過核燃料池內側有不鏽鋼板防護,目前外側鋼筋混凝土牆發的裂紋不會對燃料池內的高放射性用過燃料棒造成立即安全威脅,但裂紋如向內側延伸到一定深度,會造成鋼筋裸露、發生鏽蝕,直接影響燃料池結構安全。原能會目前的優先做法是,要求台電全面檢測裂紋深度,若超過一定深度,必須馬上修補,淺部裂紋則要求台電持續追蹤裂紋成長情形,長期監測安全。</p>	
生計		
就業問題	<p>B2: 施工用外勞無助於當地失業問題的解決。 D2: 不斷強調地方失業的問題。 F3: 核能安全這東西有點專業,民眾還是經濟、生活為第一位,很多人來對我說村長不可以幫我找個工來作,實在是活不下去,全省景氣都一樣不好,我對台電說,這是大好機會,對所在村的弱勢團體作一些補償也好,但他們就是作不到。 F4: 所增加的工作機會都是勞務的,像:擦桌子、掃地、文書作業,這些是一年一聘工作,不是真正的工作機會,也無立法保障,對每一村也沒有保障名額,若請外勞也無可奈何。</p>	<p>E1: 現有三四百人在此工作,台電目標也是鼓勵用人當地化,我們也報請行政院核准用人當地化,這是不需要考試。 針對 F3 的回應: 包商用人已漸飽和,勞務工作的用人也逐漸飽和,現在較不容易有機會,但對本村的人沒有偏好選擇的考量。</p>
經濟損失	<p>B8: 貢寮豐富的漁業、觀光資源將因核四而造成無限的損失。 B7: 重件運輸與捕魚均須好天氣,所以兩者的衝突難以避免。 B6: 無差別的經濟。</p>	<p>E1: 現在大家都說這裏捕不到魚,但是老實說,很多地方也是都捕不到魚,也跟漁民的結構有關係,這些年來,有些鄉民不想捕魚,想做生意,影響到捕魚的人數。</p>
回饋	<p>B2: 認為回饋係公部門綁樁的工具。 B4: 鄉長對回饋的運用有決斷權、回饋金台電要抽回 18% 作行政溝通費、回饋辦法第 13 條規定收受回饋者視同支持核四,因此他不敢也不願接受回饋,以免落入台電的圈套,給他們一個羅織罪名的藉口。 C3: 回饋金不能解決問題而是在擴散問題,而且人民的需索將不斷增加,但廢料問題仍不會消失,並強調地方民眾對於核四停蓋所附隨的回饋中止是有認知的,但現在回饋金已成為台電用以各個擊破的手段。並認為台灣的回饋制度越來越爛,反而造成地方的爭吵,造成衝突點,現在所有的回饋都被政治利益把持,</p>	<p>E1: 社會福利→成立急難救助預算、獎學金、營養午餐、電費優待、鄉民保險;對於核四期中報告的訪談內容,我邊看邊笑,說回饋金亂花,有公關費,我在這裏慎重的說,這是子虛烏有,不可能的事,因為預算是由立法院審查,我們不可能亂花。 E1: 基層的人會認為是不是回饋金被頭頭拿去,事實上,我們絕不可能一口氣將回饋金分配給誰,我們單位可用的預算只有一些婚喪而已,所以我們會將這筆錢給鄉公所,那鄉公所也是這樣,這是我們的籌碼,變成鄉公所的籌碼,他可以給回饋樁腳。我們一年才二百四十萬,我們是分給全鄉,不分大小,例如往生的人,我們第一個是先去關心他,不管是誰,我們都是送罐頭山,這不會讓別人覺得說鄉長就比較好,標</p>

<p>表示回饋的分配權力不可能下放。</p> <p>B6：生態破壞不是補償可以解決的。</p> <p>C1：核四議題已被回饋金模糊化了，不願意談及此一議題，認為會妨礙到他人的利益，甚至招致麻煩。</p> <p>D2：沒有任何補助，所回饋者僅及於鄉的層次，並不及於一般人民，尤其是在民進黨上台後，連過去所有的旅遊招待都沒有了。</p> <p>F2：回饋金以我的看法，雙溪也有回饋金，但他們不分影響程度，都是一樣的發放，以龍門村來說，龍門是距核四最近的地方，但對龍門村也沒有多大的補償，照說是應該與別鄉別村有不一樣的補償，要有不一樣程度的賠償，像要不要遷村的問題等，因為這是回饋不是賠償，是對生活的影響，沒有魚捕，而且我們村也不可能去台電工作賺錢，這也沒有，我們是怕捉不到魚，生活會有問題，我們不是在說他們的壞話，電廠應先考慮地方百姓的生活因素，應先照顧好生活。</p> <p>F3：當村長之後，我才了解為何本地村民和反核自救會的反對聲浪會越來越大的原因，我覺得他們在破壞都沒有補償，更不用說建電廠要補償了。我做百姓的時候，不會注意這些事，等到我親身去體驗去申請補助款，申請急難救助的時候，才會很氣，覺得別村都要到，所在村都要不到，因為鄉下畢竟很小，一下聽到那個歐巴桑要去旅遊，台電出五萬元，一下又是誰要去，也是台電出錢，大家就會比較，若我們真的受到台電的照顧比較多，我們的態度是會和緩一點的，在工作機會上，所在村可以進用二、三個人，別的村進一、二個，這應該很容易做到的，但他們有他們的一套理由說法。</p> <p>F4：回饋金有好處也有壞處，政府若沒有制度化，對地方來講也是不對的，這樣也將民眾教育壞了，以為拿錢越拿越多了，不該得的也要拿，像老人金大家都拿，也把民眾搞壞了，會讓下一代負債，我自己不贊成這種方式，民眾只要有拿錢，現在拿 5 千，以後拿 1 萬，會希望以後 10 萬，這樣很不好，因為我們的民主素養不好，政治人物將民眾寵壞了。</p> <p>F4：我會視案件精神以急難救助的精神幫助，早期他們不分程度，一律都要給人二三萬元，我有建議台電，應該視嚴重性來給，不然無法應付鄉民的各種需要，像鄉公所都有標準，台電也可有些標準，一次二萬，村民若看病，住院有勞保，加上有急難救助就花不到什麼錢，我拜託村民不要宣傳，因民眾不知標準，造成我的困擾，但台電說我的建議很好，但現在也沒有改變，今年有改成一萬元，是因為沒有經費了。但仍是沒有一套標準，我認為不需利用急難救助金來錦上添花，造成我的困擾。</p>	<p>準一律一樣，為何有人會反應，我在想是有人疏漏，我們不知道，我們禮沒送到，這是很少數，但是少數人會耿耿於懷，基層人就是這樣的關心。</p> <p>E2：至於在報告中提到喝花酒的事，是不可能的，另外還有說常跟朋友吃飯，私人的朋友也是不能報帳，這些錢都要經審計部查核，所以我們都不敢馬虎。</p> <p>E2：現在每年六千七百萬的電協基金，雖然是由電協會(前電基會)直接撥交鄉公所，但一般申請程序是向所在電廠申請，另外有些工程，是跟電基會申請，並透過我們這邊呈轉，所以公關課實際上經手回饋金的金額是很少，原則上他們申請，我們呈轉，我們在呈轉時，會加註意見，我們所注重的原則是要具有公共性，我們從今年度起會將回饋記錄公開上網，不會黑箱作業。</p> <p>針對 F2 之回應：理論上沒錯，但現在回饋金經費是以鄉為單位，以貢寮鄉為主，目前制度上無法區分至村的層級。</p> <p>針對 F4 之回應：曾向電協會申請，電協會有派員至現場察看，其駁回理由是建議先疏浚清除污泥。</p>
--	--

	<p>F4：早期是觀光局與鄉公所各做各的，體制無法互相配合，現在台電這邊有回饋金下來，我感覺也是一樣沒有能力，一方面沒有配套措施，貢寮鄉也不知要如何發展，需要多少錢，像現在我跟台電說要排水溝改善，他們不准，這是大馬路的水溝，是具有公眾性，不是個人需要的，我向他們申請了兩次都沒接受，不接受沒有關係，但可以給我一個答案或標準，為何不接受，也沒有，我仍出席委員會報告，因為連這種公眾需要的設施都不通過，回饋金要用到那裏呢？台灣的政治有人情壓力，使金錢的使用不透明。</p>	
漁業權	<p>B7：台電與漁會曾作四次的協調未果，最後訴諸裁決，給漁會的二億一仟五百萬元，漁會不知該如何處理，覺得政府丟了一個炸彈給他們，所以乾脆不領。</p> <p>F1：漁業權要召開補償會議時，有三次都不讓我們開，第一次在國營會，第二次在台電，同樣說要打我們，沒辦法第三次就流會。之後政府進行裁定，由農委會請專家對 4.4 平方永久海域產生損失，結果是 2 億多元，但若是我們好好談，近海漁民及遠洋漁民分開來談的話，就會面面俱到，現在等到裁定之後，錢也領不到，提存到法院，這一年利息就損失很多，那時的汐止的疏洪道就賠 2 億多，當初據我們所知台電可賠償 10 幾億，現在是全區漁民的損失了。</p>	<p>E1：我們照漁業法的規定，希望能與漁會協商出補償金額，經過許多次找漁會代表的溝通，漁會幹部無人敢做決定，我們是希望以協調溝通來達成目的，但是說實在的，無論你說什麼數字，都不會令人滿意的，你甚至說個天文數字，也不會令人滿意，這種東西是沒有標準的，那最後我們就照漁業法第二十九條，請農委會去裁決。</p>
參與		
溝通	<p>B1：台電近四年來未曾主動說明有關核四之相關議題。</p> <p>B4：台電十餘年來不曾辦過公開說明會；表示台電是關起門來作公關，溝通的對象都是固定的，擁核的，反倒是他們這些最需要溝通者不在其溝通之列。</p> <p>C3：凡有機會便說，但也沒什麼常態性或規律性的管道、模式；至於對台電只針對其違法失職之處，並認為台電依法是蓋不起來的。而且以台電的立場而言，並不需與地方溝通，因為那沒有用，他們只是政策的執行單位，至於公關股則是在消耗預算的地方，係建立個人關係的機制，所以他從來不曾被溝通過，也因此質疑為什麼像他這種反對的不來溝通，反倒是去找那些擁核者，因此那明顯是在利益輸送。尤其對台電之「叫阿扁不要作就好了嘛」之說最為不滿，不是用這種方式去溝通嘛！</p> <p>B7：台電拒絕在公開場所開會，雖曾前往漁會拜訪卻未事先通知，而且都是在下班之後。</p> <p>C1：台電僅針對地方頭人進行溝通，草根的基層聲音發不出去，只能期待外來者協助發聲，前鄉長其實是擁核的既得利益者，但台電、媒體卻都以之作樣板來對外宣傳，忽視一般鄉民的意見。</p> <p>D2：台電從不曾主動與社區溝通，並強調「說</p>	<p>E1：踏遍了在澳底的每戶人家，也都認識了每一戶人家；所以電力公司在這方面需做很多的溝通協調，這是非常艱難的，我們對核能安全的宣導起步太晚，當反對核能的聲浪一起來之後，電力公司再來滅火，就比較困難了；民 80 年元月份成立地方服務中心；我們的策略是先從善意的訪問來與他們接觸，我們會先了解他們的需要，但是我們在這些私下場合絕不談核四問題，我們的原則是要談的話，就在公開場合談，比如在地方一些大的活動的場合來談，但那時反核人士也會參加，讓我無法參加這活動；我們也帶貢寮鄉民計約有五、六千人出去，去看核能電廠、火力電廠、水力電廠；我們溝通宣導策略目標，重點是讓民眾相信，台電公司絕對有能力蓋一座世界最好最安全的電廠，所以我們現在是開放民眾參觀公司的工程，讓大家來看來感受。</p> <p>E1：在台電方面，現在是成立公關課，分為溝通股與接待股兩部分，民眾若對我們有任何反應的時候，第一個窗口是公關課，我們的窗口是絕對敞開。</p> <p>E2：民眾能否透過組織來反應意見須視個案而定，在正式與公開的型式上，以我過去一年的經驗，每年會辦一次或二次的工程現況說明會，邀請鄉長、民代、村長、農漁會幹部等，邀請他們來參加，至於環境方面的問題，不是我們公關課舉辦，而是核四環境保護監督委員會主辦，每三個月固定開會，參加的有：鄉長、鄉代會主席、反核人士吳文通、林勝義委員等，</p>

<p>都不聽了哪會主動來溝通」。</p> <p>F2：以前他們是鹽寮核四廠，後來改龍門，但他們的地點不是在龍門，是在仁理村裏面，他們名稱是龍門施工處，裏面又有龍門什麼路，我們自己村內也沒有什麼路，只有龍門街一條，這是不合法的地方，他們又沒有對龍門有什麼，反而用我們的地名。</p> <p>F3：從建廠至今，未曾看到台電召開對所在村的工程說明會，我昨天還建議若是怕場面會失控，可召開社區理事對他們的說明，他們都是比較溫和的人，尖山角街的人比較鄉土，你們不能說我們沒來就不用處理，應召開公聽會說明會，或是在外面樹下聊天也好，知道別人的需要，他們說你們村要這樣別村也會要這樣，我說，這是什麼關係，因為你是蓋在這村，又不是蓋在別村，若是這樣請你們去蓋在別村，他們那麼歡迎你，你們就不要在這裏建嘛，我覺得召開說明會有困難嗎？他們說要不然我們用吃飯的，但吃了你的飯，我們嘴都軟了，那敢跟你講什麼話，這很離譜，我建議他們定期說明工程現況，讓村民了解。</p> <p>F3：平常村民是不會知道核四的弊端，像現在的幾次問題，都是報紙刊了之後才會知道，要不然誰會知道。像海沙問題，我們有要求董事長召開村長代表說明會，結果說明會在 10 點半開始，全部的人湊齊的時候，是 11 點，台電說明一下 11 點半了，那有多少時間要幾個人發言，這樣好像很明顯，就是要人家去領便當，這樣就交差了，我都不知道是要去領便當，還是去聽說明會。</p>	<p>所以若是與環境相關的議題，在這委員會可以儘管提出來，這是比較正式的，其他是看個案，是隨時會發生的，若有任何訴求，我們會看涉及的層面而定，是涉及個人、鄉或是漁民的利益的，會有不一樣的處理。</p> <p>E3：原子能委員會的環境保護委員會是原則上每三個月在台北開，每年也會有幾次輪流到工地勘察，這個會議層面是全面的，包括中央、地方、學者專家，各級主管機關都有。</p> <p>E1：地方上有里民大會、村民大會，那是最直接的，我們會去列席，事實上開會是透過各種機會的，真正的開會是大家沒有興趣的，每兩個月也寄龍門工程概況的刊物說明給大家，這是以每戶為單位寄發，貢寮及雙溪兩鄉每戶都有，大概參與能夠做的我們都做了。</p> <p>E2：若是在一個很公開的正式大場合，幾乎都是會不歡而散，因為這是人性的一種表現，如果這是一個很公開、正式的說明會在那裏，萬一有人趁機在那裏做秀表演，那本來是可以很平和的場合，卻會變成很激情的場面，而且這方面的工作應該不屬於我們公關課的工作範圍。其實我們的工作應該是看整體的成果，最好不要看過程，因為公關的工作若看過程，可說是不方便講，有些工作是只能做，不能講，就像外交一樣，而且我們也不能宣揚我們的成果，若是雙方達成協議的話，都只能默默遵守這些協議，這些事是不能公開的，只能是溝通者要遵守的，我們若召集幾個具有代表性的人來談，不會有結果的，若是擺一個大的場面，這不是一個很好的做法，我想公關不是這樣做的。我們通常會邀請給鄉長、鄉代表、村長、社區理事長、農漁會的理監事幹部參加一些會議，我們所邀請的這些人，已夠具有代表性與普及性，不能由少數人(自救會)說我沒有參加，就說沒有經過大家的同意。</p> <p>E1：這種說明會，我們也辦過，到時候是兩個極端，也有人來破壞溝通，這不是很容易的事，也有人脅迫要簽字停工，要不然就不可以回去，像這種核能方面的說明會，一定會變為他們講的對，我們講的錯，那是沒辦法溝通的，真的沒辦法溝通。一定會有人覺得同樣是人，你較看重鄉長，而一般人就算不上什麼，這當時我們也檢討過，所以當有鄉民生病我們也會去看，我們公關課也都有關心基層的人，我們是採分工的。</p> <p>E2：簽協定也很好，雙方有一個可以遵守的公平約定，我認為國情不同，但是到底簽了會不會照這個協定來進行就是個問題。</p> <p>針對 F2 之回應：當初台電以所在地龍門村，來取名龍門施工處。</p> <p>針對 F3 之回應：那天說明會的情形是 10：30 由主任報告工作簡報，留 30 分鐘給民眾提問題，但民眾針對所關切的海灘流失的補救方式提出質疑，在場的趙國棟先生說養灘方式，反核自救會楊桂英女士反對，現已由行政院在進行研擬補救方案，這不是主任能決定的權責範圍，會議至 11：45 散會。</p>
	其他
社區	B4：.認為核四議題有助於鄉民意識的提升，

	<p>但長期所造成的影響(生態、經濟、文史)卻是負面的。</p> <p>C1：自救會在台電的長期金錢攻勢下，已有部分鄉民漸遭吸納，使得自救會本地力量流失，加上年輕人多外出謀生，不復老一輩對鄉土的強烈認同，因此自救會僅剩如吳文通之輩在撐，幾乎是名存實亡。</p> <p>F1：現在鄉民對反核運動較冷淡了，比較少去參加反核活動了，我覺得是應先面臨經濟問題，這問題不解決，現在鄉民也覺得不拿回饋金很可惜。一般問鄉民他們也是說反對，但他們不知為何反對的原因及所面臨的問題，有些人是有常識，但有些人只是反對而已。</p>	
受害感	<p>B4：覺得鄉民長期受台電打壓、因反核而被提報流氓、深覺被政治人物利用。</p> <p>C2：認為外來者的訪問是他們宣洩的管道。</p> <p>D1：認為居民因為當初核四土地徵收的不快經驗，使其對外來經營者均抱持不友善的態度，並覺得居民喪失對人的信任感，而此等態度所表現於外者即是「不講理」，動輒以抗爭作為訴求的手段。</p>	
理念	<p>C1：認為反核是一種信仰，是在為後代子孫作事、留下資產。</p> <p>B6：核四議題已提升為政治問題，而政治議題並非一般人民所能介入，該怎麼作是執政者的良心選擇。</p> <p>F1：應該來講，我是 80%反核，我若說擁核，在這鄉是不行的，我們在這裏是反核，但是若是政府的政策不得不執行，我們也是不得不支持政府。但是像安全的維護、環境保護等方面的工作應該要讓漁民的損失降到最低，像溫排水若是像核一核二那樣排放方式，勢必會增加附近海域的溫度，那樣排出來差不多 40 幾度，九孔若是超過 29 度就會死掉，現在核四是用墜道式的排放，減輕了海水的溫度。</p> <p>F2：我的看法是環境保護是最重要，第二是經濟因素，少數是政治的意識型態，環境保護佔百分之百。</p>	<p>A：不認為民眾的反核是為錢而來</p> <p>E1：核四的問題不是小地方的抗爭而已，它牽涉的範圍不僅到全國，甚至到國際，所以這是跟其他環境問題不同的地方。</p>

資料來源：本研究整理

附表二 受訪者一覽表

時間、場次	地點	與會者代碼
座談(一)	龍門施工處	A1
		A2
座談(二)	澳底公有零售市場	B1
		B2
		B3
		B4
		B5

		B6
		B7
		B8
訪談	澳底、福隆	C1
		C2
		C3
座談(三)	澳底圖書館	D1
		D2
座談(四)	龍門施工處	E1
		E2
		E3
		E4
		E5
訪談	澳底	F1
		F2
		F3
		F4

資料來源：本研究整理