

國立政治大學地政學系碩士論文

私立中國地政研究所



由石化工業設廠審視台灣空間規劃典範

——以後勁五輕和國光石化為例

研究生：施亞叡

指導教授：徐世榮 博士

中華民國 一百零一年 六月

## 謝誌

經歷了兩年的學習與一年的努力，在寫出謝誌的這一刻，總算有了論文完成的實感，也在動筆的時候不斷浮現起三年來的點點滴滴。

開頭首先要感謝指導教授徐世榮老師，感謝您讓我參與中研院的相關計畫，啟發這篇論文的靈感，和三年來對我屢屢提出愚蠢問題的包容與指導；也感謝兩位口委，顏愛靜老師與李承嘉老師，在我在校的期間，顏老師對我的指點頗多，在您的課程上旁聽不但改變我論文遲遲沒有進展的焦躁，也帶來許多的寶貴意見和指導；李承嘉老師，感謝您願意給這篇不登大雅的文章正面的評價，承認了它而給它許多關愛的眼神和改進的空間。

求知是愉悅的，寫論文是痛苦的，而愉悅則是因為身邊的同窗、朋友所帶來，寫論文的鬱悶也因此能夠消解。健豪、杰廷、佩萱學姐、秀裕學姐、麗娜學姐、曉彤學姐、谷中學長，還有展其、逸柏、季庭，因為你們的時而接受我的苦水鼓勵我，時而交換寫論文的心情，讓我充分感受到大家的彼此關懷：寫論文的過程，看似是在一條只有自己拿著蠟燭的暗路上獨行，但其實往身邊一看，就能發現許許多多的光點，都在向同一個目標前進。特別是各位學長姐給予我這個後學種種過來人的貴重經驗，和學弟妹對我的支持與幫助，可以說因為大家，才会有這篇論文的出現，也祝大家的論文都能夠順利完成。

最後，對一直給予我支持的家人，要致上最深的謝意：爸爸、媽媽、哥哥、妹妹，還有小狗，對這個不事生產的菸酒生(雖然沒有抽菸、酒量也差)在研究所的在學期間默默的關心，在我一度以為論文要寫不下去了的時候對我說家裡一定會支援我走下去，謝謝你們的寬容，這個碩士學位，是因為你們才會出現。

## 摘要

規劃本身是一項政治過程，規劃理論的內涵與規範也必定隱含著政治上的意義與價值觀、權力關係的論述，而公共利益這個規劃的核心，其詮釋與認定影響規劃目標與過程甚巨；在不同的時空環境下，空間規劃理論受公共利益認知的不同而有所變遷，進而產生不同的論述，並影響規劃的政治過程本身，而規劃理論的典範亦同。而公共利益的認知，則與政治體制有密切關聯：在民主政體下，公共利益也普遍的以民主、自由為出發點。

台灣因特殊政治、歷史背景，於戰後以威權體制強力主導國內事務，延用諸多西方資本主義福利國家的治理體制，其中以技術官僚為中心的決策體制帶來了舉世聞名的經濟奇蹟。在空間規劃上亦然，1960年代，台灣引進西方的理性規劃理論為空間規劃典範，在該理論的基礎上建置了如今的規劃制度之雛型，爾後，在數十年間因各種社會變動、政治情勢之影響，也配合我國的步入民主，規劃制度中也納入了民主程序。

然而這些改變並未使民眾對規劃更加信任或改觀。於1987年，後勁反五輕事件爆發；2009年，反國光石化運動席捲全台，歷經改變的規劃體制並未能平息民眾對規劃的不滿和抗議聲浪，而是帶來正好相反的結果。

由於規劃是一種政治過程，而政治的中心即在權力，因此，本文擬以權力三面向理論為根據，就後勁五輕以及國光石化的設廠及其抗爭經過來探討台灣的空间規劃之典範，並剖析在我國的政經結構下，規劃所扮演之角色，以及規劃實踐上的內涵，並提出改善目前情況的可能之建議：透過權力的重分配改善現有之不公平的規劃，從而達到更為符合民主體制的規劃方式。

關鍵字：公共利益、空間規劃典範、理性規劃理論、權力的三面向



## 目錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	6
第三節 研究方法與流程.....	7
一、研究方法.....	7
二、研究流程.....	7
三、研究範圍.....	8
第二章 理論與文獻回顧 .....	9
第一節 權力的三面向.....	9
一、權力的第一面向——多元主義的決策制定.....	9
二、權力的第二面向——建構於偏差動員的非決策制訂.....	11
三、權力的第三面向——建構於意識形態霸權上的權力宰制.....	13
四、權力三面向之間的循環關係與政府的介入.....	15
第二節 空間規劃理論的演變.....	17
一、公共利益的定義.....	17
二、規劃理論的演變.....	19
三、從規劃理論的公共利益定義檢視理論中的權力關係.....	24
第三節 小結.....	29
第三章 台灣空間規劃典範與制度之檢視 .....	31
第一節 空間規劃在台灣的發展.....	31
一、台灣空間規劃體系之政治、經濟背景.....	31
二、台灣空間規劃理論典範的追溯.....	38
三、對理性規劃論的批評及在台灣政經結構下的實踐問題.....	41
第二節 理性規劃理論對規劃制度的型塑.....	44
一、象徵性的民眾參與.....	44
二、專家主導的審議.....	49
第三節 小結.....	56
第四章 後勁反五輕與反國光石化運動 .....	57
第一節 台灣石化業與國家的政經背景.....	57
一、台灣石化業發展歷程.....	57
二、台灣石化業與國家的政經關係.....	59
第二節 後勁反五輕運動.....	62
一、五輕的政治經濟背景.....	62
二、五輕相關背景敘述.....	64
三、後勁反五輕運動始末.....	65

四、五輕興建之後.....	70
第三節 反國光石化運動.....	75
一、國光石化科技園區開發緣起.....	75
二、國光石化相關背景敘述.....	77
三、反國光石化抗爭歷程.....	82
第四節 小結.....	91
第五章 從五輕到國光石化的設廠審視規劃理論典範.....	95
第一節 五輕及國光石化設廠的共通現象.....	95
一、發展至上和專家定義的公共利益塑造與宣傳.....	95
二、民眾參與的排除與抗爭運動的興盛.....	98
三、規劃、審議過程的政治介入.....	99
第二節 石化產業與理性規劃典範.....	102
一、專家主導的公共利益認定及工具理性.....	102
二、去民眾參與的理性規劃與抗爭行動的政治性質.....	104
三、對去政治化的理性規劃的政治介入.....	107
第三節 以權力三面向觀點檢視理性規劃典範.....	110
一、國強民弱的權力關係及規劃決策.....	110
二、制度上的非決策制定與偏差動員.....	113
三、發展與科技的迷思形成的意識形態霸權.....	118
四、權力的鞏固和循環.....	125
第四節 小結.....	130
第六章 結論與建議.....	133
第一節 結論.....	133
一、台灣石化工業的空間規劃典範與公共利益界定.....	133
二、偏差動員導致民眾抗爭.....	133
三、抗爭運動的社會意義以及應該做出的改變.....	134
第二節 建議.....	136
一、空間規劃典範的更新和永續發展意識的建立.....	136
二、偏差動員的去除和民眾參與的深化與落實.....	137
參考文獻.....	139
一、中文文獻.....	139
二、英文文獻.....	142
三、網路資料.....	143
四、其他.....	147

## 圖目錄

圖 1-1	論文研究架構設計 .....	7
圖 4-1	大城工業區與國光石化開發示意圖 .....	77
圖 4-2	國光石化土地使用計畫圖 .....	79
圖 4-3	縮小規模方案位置圖 .....	81
圖 4-4	縮小規模方案土地使用計畫圖 .....	82
圖 5-1	國土空間規劃中政府與民眾之權力關係 .....	128



## 表目錄

表 4-1 五輕歷年重大工安事故表 ..... 71





## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

1987年7月3日，為了抗議政府與中油公司在無視在地居民的心聲與長久累積的痛苦，片面的決定在後勁興建五輕，約40餘位後勁地區的居民集體來到中油高廠北門抗議。之後，抗議活動的規模持續擴大，成為動員了幾乎整個後勁地區的集體抗爭，同時也牽動了整個台灣社運界和環保團體的注意力以及政府的危機感。居民在1987年7月24日開始在中油高廠西門處圍堵、駐紮抗議，在抗爭過程中亦北上立法院、環保署陳情；而中油公司與政府方面亦為使五輕能順利建廠而動員各種資源，甚至包括對地方派系的分裂和對主導五輕抗爭的人物進行騷擾。爾後，抗爭在中油以新台幣15億元的預算進行公關睦鄰活動，將相關工程發包予地方人士和營建廠商軟化居民的抗爭心理，以及當時行政院長郝柏村親自南下帶領數千名鎮暴警察關切五輕之設廠等行動下終告結束，五輕廠在1990年9月22日在鎮暴警察壓陣下有條件的動工。

2008年6月24日，從2005年起開始籌備的國光石化園區興辦者，國光石化科技公司<sup>1</sup>（以下簡稱國光石化公司），該公司董事會決議將建廠地點移往彰化縣大城鄉沿岸，並計畫以填海造陸的方式興建國光石化園區，但國光石化的興建和移入受到社會大眾強力杯葛，也得到學界廣泛支持。特別是彰化沿海濕地及稀有物種中華白海豚的存在，更令環保團體重視、頻頻呼籲政府開發應三思後行，其後更有白海豚溼地保育信託的舉辦，而民眾反應熱絡。引發社會各界的關注，也帶來諸多政治議題。最後在巨大的民意壓力下，馬英九總統在四月宣布國光石化廠將另覓他處，不在大城鄉開發。

台灣石化業與國家之間的關係過從甚密。光復以後，早年的台灣因為戰禍摧殘和種種政治因素，欠缺擁有巨大資本發展石化工業上游產業(如輕油裂解)的民間資本，因此政府在當時接收日人所留下的資產，其中包含了位於高雄左營的煉油廠，同時，基於管制經濟與扶助產業成長的理由，以公營的中油為中心，國家對輕油裂解廠投入資金，爾後，到1990年代自由化以前，中油長期獨占台灣石化業上游原料供給的地位。

---

<sup>1</sup> 由中油與遠東、長春、和桐、中纖、富邦等財團合資組成，以中油占最大股份。

到 1960 年代以後，石化業持續做為火車頭產業，為無數的中下游產業提供資源和工作機會，同時國家以「出口導向」作為經濟策略，並重點扶持肥料、煉油等化學工業，這使得當時國內獨占市場的中油負擔起供給石化中游產業充分原料的任務，也因此，國家在往後一段時間中主導著石化業的發展。雖然因為台灣石化業發展是屬於「逆向整合」的方式，導致發展上未能顧及到產業上下游的整合以及石化業資本能夠對國家施加壓力，改變其政策走向等問題<sup>2</sup>，導致了在石化業內部的時有糾紛，以及國家部分受制於市場，政府並未握有對石化業全面的領導權的情況<sup>3</sup>，但不可否認的是政府在石化業的發展中占有重要地位，而石化業與政府的政商關係也十分強大。在 1980 年代以後，石化業做為國家的重要產業持續發展、擴大，始終在經濟政策上佔有一席之地，也不斷的追求產業本身的擴大和獲利。在原料生產的需求方面，由於注重產能與效率的緣故，石化業的發展和石化廠的擴建，以及設備的更新有密切的關聯，為了維持對中下游產業的供給和產業的競爭力，石化廠的建設始終是石化業的重要發展課題，但卻也往往是抗爭運動的導火線。

後勁反五輕和反國光石化有相當的歷史淵源與相似性。為了接替產能已經下降的一輕、二輕廠，提高生產效率並供應下游產業所需石化原料以維持其生產環境不受影響，五輕的興建在 1984 年被時任行政院長的俞國華列為十四項建設的項目之一，受國家大力推動，之後，為了確保石化原料的供應而陸續有興建六輕、七輕、八輕的計畫，其中八輕由以中油及國喬為主的「八輕籌備處」推動，由當時國喬石化公司董事長吳春台兼任籌備處主任，擬在屏東台糖南州糖廠設廠。唯七輕、八輕後來均因故終止，「八輕籌備處」於 2004 年清算結束，但石化廠增設的計畫並未中止，嗣後以中油為主體，在 2005 年組建了國光石化公司，繼續石化廠的建設計畫，也就是兩者在時間上和石化原料生產線的角色上有相互接替的先後關係，而在開發目的上，開發者與政府皆強烈主張五輕和國光石化的興建有帶動國內發展，關係往後國家經濟命脈的重要性，為了「拼經濟」這個政策綱領，有絕對的必要。開發過程中，兩者也都被政府方面做為國家重大建設案強力支持，並在開發案審議過程中不斷積極表態喊話，並強調必定使用最新的技術與最嚴格的標準來進行開發，其規劃與審議也將在專家領導下進行，

<sup>2</sup> 王振寰，1995，「國家機器與台灣石化業的發展」，台灣社會研究季刊，18，1-36。

<sup>3</sup> 呂季蓉，2007，「地方派系，社會運動與環境治理——以八輕在雲，嘉設廠決策分析為例」，第 12-13 頁。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，指導教授：湯京平。

以排除污染的疑慮。五輕與國光石化，都是政府的重大經濟建設，也都與其經濟政策相連甚深，同時，由於產業的發展和土地利用問題息息相關，特別是石化業這種重大產業的發展，更將直接牽涉到國家的空間規劃問題，做為國土空間規劃的一部份，同時，國光石化的組成中多有從中油而來的股份，國家在國光石化開發案中所扮演的角色，和對其進行政治支持的內涵也因此更加值得探討。

台灣的空間規劃典範，主要是來自 1960 年代，來自聯合國的技術顧問團的提供。他們引入當時在歐美作為主流的系統論這一理性規劃理論，並對台灣在土地規劃、開發上具有重大地位的都市計畫法與區域計畫法影響甚深，在規劃的思想與對公共利益的想像、達成方式上亦同。在現代，規劃學者們公認，規劃不僅是將一般性的活動形成一系列的活動以便完成預定的目標<sup>4</sup>，更是一種與公共行政相關的政治活動，規劃的實踐是為了理想的目標，而目標的決定將會反映出規劃者背後的政策，政策就代表政治，規劃的理念和模式本身就是個政治過程的實踐。

土地開發、規劃制度以都市計畫法和區域計畫法為核心，在進行開發前，必須按兩法的規定內容進行申請、審議的過程，之後才能獲准進行開發利用行為。其中，區域計畫法涉及非都市土地使用變更，在審議方面，現行條文中規定，需要透過公開展覽，舉行說明會等過程；且為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，達到環境保護之目的，依環境影響評估法規定在進行對環境有不良影響之虞的開發行為時，需要經過環境影響評估這一過程，這些程序皆是監督開發的正當性、合法性的重要機制，也是對開發中所蘊藏的公共利益的檢視。台灣現行的規劃制度中，對公共利益的認定機制，是歷經了多次的修正而來的，例如環境影響評估即是一例：環境影響評估在 1990 年代以前並不存在開發案的審議機制之中，之所以被納入，是因為眾多的社會運動，和後勁反五輕事件這個轟動台灣社會的環保抗爭，才在 1994 年正式成為我國開發審議機制，也被認為是一大進步。然而，這樣的進步卻沒有減少抗爭的聲浪。

在反國光石化運動中，民眾抗爭的力道相較以往的後勁反五輕有過之而無不及，以彰化環保聯盟為首，各界團體紛紛響應反對運動，儘管政府、國光石化公司提出許多相關的污染防治方案和預估的經濟成長數字，都沒有減緩抗爭民眾對可能帶來的污染的擔憂。雖說大城鄉民眾對國光石化伸

<sup>4</sup> Hall, Peter 著、張麗堂譯，1995，『都市與區域規劃』，第 5 頁。台北市：巨流。



手相迎，國光石化也提出往後對當地發展、回饋的承諾，但來自全台的反對聲浪卻是持續不斷，且抗爭民眾顯然並不相信政府和國光石化公司方面的說法。反五輕時，由於從一輕開始的石化廠長期的污染，和五輕可能導致的問題的恐懼，都令居民不堪負荷，且後勁居民普遍認為政府與中油的承諾缺乏誠意，因而居民和中油展開長期對峙，創下國內環保史上多項紀錄。而國光石化案，更是被輿論嚴厲抨擊，甚至幾乎在一開始就引來全國性的大反彈，中間所歷經的各項抗爭事件多不勝數，招來除了產業界以外幾乎是全國各界的反對。兩案之間雖有時間上的落差，但可以發現抗議的話語和過程幾乎都是一樣，同時，在對官方說法和態度的回應上，後勁居民懷疑政府蔑視民意執意建廠，和國光石化的抗爭過程中，環保團體及抗爭群眾等批評政府偏袒國光石化公司而忽視其他民眾意願的情形十分雷同。可說民眾以抗爭的方式，否定政府支持國光石化的政策。

但是，為何是以抗爭的形式發出？從反五輕到反國光石化，中間已經歷經近三十年的歲月，時空背景已非同當年的威壓肅殺，而制度也已改變，民眾有更多、更大的自由來表達自己的意見。另一方面，對國光石化的興建，為何還是引來那麼大的反彈？由於過去在環保、製程上相關觀念的欠缺和技術問題，石化業造成了重大的環境問題，這是不爭的事實，也確實為民眾的健康和安全帶來極大的風險，然而，隨著技術、設備的進步，和社會整體環保觀念，以及官方監督、審議機制的改進，石化廠的開發相較過去，已經有了相當大的進步，同時，石化業也確實能帶來相當的就業機會，對正煩惱於不景氣的台灣民眾與政府而言，這一點也是一個極大的誘因，然而現實的狀況卻是罵聲連連，即使政府方面擺出了預估的經濟成長數據，也無法讓民眾對此改觀。

在民主國家中，政策制定與政治參與的正當性，是來自民眾的認可，規劃既是一種政治活動，則它必定也需要民意的肯認。國家支持石化業的發展，並將其列入重大經濟建設，然而這個決策卻遭到民眾的反對，且這些情況並非只是發生在單一個案上，類似的抗議聲浪在兩個時代、兩個個案中都在社會上造成了廣大的迴響，顯示了這可能牽涉規劃理念上，政府與民眾的隔閡，同時，在政治過程中，權力往往扮演不可忽視的角色，政策形成事實上就是權力運作與互動的過程<sup>5</sup>，既然規劃代表了政治的運作，那麼在此是否應該探究，規劃過程上出現的問題和落差，其本身代表著何

<sup>5</sup> 丘昌泰，2008，『公共政策』，第194頁。台北市：巨流。

種意義？又與規劃過程中的權力運作有何種關聯？

由於規劃本身是一項政治過程，規劃理論的內涵與規範也必定隱含著政治上的意義與價值觀、權力關係的論述，而公共利益這個規劃的核心，其詮釋與認定影響規劃目標與過程甚巨，因此本研究將從權力觀點，就後勁反五輕及反國光石化兩案中的過程，與政府的政治經濟背景切入，解析民眾抗爭與政府規劃意識型態的關連。而本研究將列出以下的提問：

1. 為何民眾對石化廠興建的反對和抗爭，歷經三十年的時間都沒有改變？同時，又為何反對的意見，並非是透過各種審議機制，而是以抗爭的形式來表達？這是否代表民眾和政府對政策背後的公共利益有不同的認知？並且，政府又為何甘冒民意之不韙？

2. 台灣石化工業受政府支持而成長，在其產業發展的背後有著政府的支持，做為產業的基礎，土地的供給和利用是不可或缺的一環，規劃亦同。台灣石化工業以及支持石化業的政府，其規劃典範為何？

3. 民眾以抗爭的形式來表現他們的不滿，這與現行規劃體制之間有何種關聯，又是因為什麼原因才令民眾採取這樣的方式？這是否代表了規劃體制本身的某些問題，而現行的規劃體制和程序，是否能夠滿足民眾的期待？

## 第二節 研究目的

基於上述動機，本研究將就後勁地區自反五輕事件、反國光石化這兩個事件，對民眾所為之抗爭行動等事件為分析：後勁民眾和反國光案中的抗爭，石化產業和政府對抗爭行動所為的回應，以及所採取的相關行動，以權力三面向理論，就彼等關係進行探討，研究目的將歸納如下：

1. 探討台灣石化業規劃典範之論述：關於石化廠興建，藉由對台灣空間規劃的歷史脈絡回顧與權力三面向理論之分析，以探討石化廠興建的規劃典範，和背後的公共利益，其論述為何，又是基於何種理由。

2. 對為何民眾抗爭在制度建構後依舊未曾消失提出解釋。

3. 對於政府規劃在目的、審議與參與程序上的反彈，解析其社會意義何在，又應該作出何種改變。

4. 從對抗爭事件的解析中尋找可用於規劃理念、價值上的改進，提供對未來地政在政策走向上的建議。

### 第三節 研究方法與流程

#### 一、研究方法

本文之構想發端自對台灣環境史、土地政策變遷等之研究，審視台灣之土地開發、規劃等歷史，欲就台灣空間規劃之情狀、典範與政府做一考察，因此擬採取文獻分析法與個案研究法，蒐集相關資料與案例對台灣之公共利益價值觀、規劃理論的發展為檢視，並為歸納彙整，在探討後提出相關之結論，以釐清研究主題，即台灣石化業和政府空間規劃思維的內涵，對台灣空間規劃典範下公共利益論述之檢討，並探究抗爭事件背後之原委。選取後勁五輕抗爭事件與國光石化抗爭為研究的分析案例，乃著眼於國家與石化業資本間的關聯甚深，且迄今石化業依舊佔有台灣產業鏈中重要角色，與其相關之建設、空間規劃在我國向來被視為重大建設和經濟利益的來源，而使二開發案在時間上、背景上均有相當的關聯與延續性，藉此二重大開發案之情節並陳，應足以做為對石化業空間規劃之內容的考察，及國土開發上的價值表徵。並從而揭示自該二案例中所呈現的規劃思維，分析其公共利益內涵以及相關抗爭之緣由，回應研究目的。

#### 二、研究流程

本論文分為六章，其架構則如下所示：

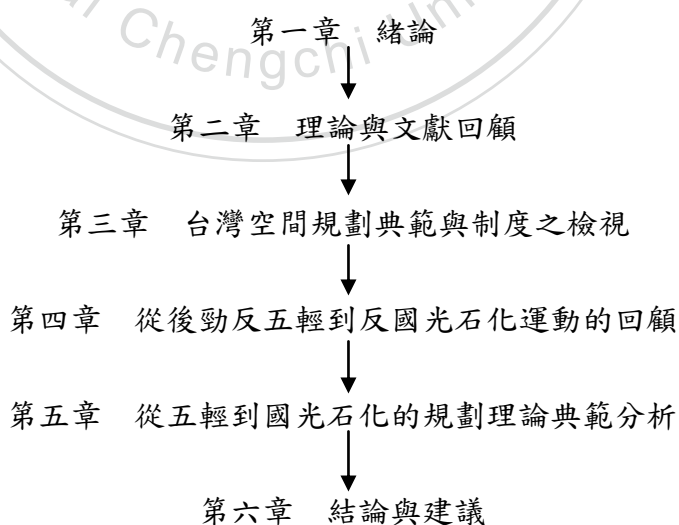


圖 1-1 論文研究架構設計

本文在第一章敘述對研究主題的思考脈絡與疑問，並帶出研究者對本研究採取之研究方法，以及後續之論文架構；本章計有研究動機、目的、及研究方法的選取說明。

第二章，則回顧權力三面向理論的內容，以此為理論基礎，並說明空間規劃理論的演變和發展，以及其核心之公共利益概念、思想的說明，以此為基礎，對理性規劃理論為鋪敘，並然後說明理性規劃理論對台灣空間規劃之典範與其內涵的影響。

在第三章，則預定以台灣空間規劃價值整體的政治經濟脈絡分析開頭，了解空間規劃在台灣的發展，思考理性規劃理論在台灣的實踐，陳述相關的批評，同時藉此探究台灣的空間規劃相關法令，了解規劃制度受理性規劃理論所影響之內涵，進而分析台灣之國家機器選取該種理論的理由並解釋規劃的法令、制度規範在民眾參與及規劃、審議相關機制的問題。

第四章，釐清我國的石化產業相關之政經背景，並將對後勁反五輕事件的相關情節為敘明，以及回顧國光石化興建案始末。

第五章，在本章節中就兩個案為對比、分析，自兩個案中的共通現象出發，探究在理性規劃理論影響下的台灣空間規劃思維和其幕後的政治運作中所隱藏的權力內容，以權力三面向理論來闡述理性規劃理論這一規劃典範在權力結構上的內涵，並探討主導規劃的國家機器與石化業者對此持有的態度，和民眾抗爭事件內涵對社會之意義，回應研究提問與目的。

第六章，以本研究內容，提供未來在地政上可能的建議。

### 三、研究範圍

本論文預以五輕廠的興建，和國光石化廠一案的規劃、環評過程為探討之對象，其中將涉及台灣戰後政經關係的結構演變以及國家於1964年所選擇之規劃理論典範之追溯，故，本論文將以在中華民國政府治下時期的台灣來做為研究之基盤，但其中或有因討論規劃相關制度歷史因果之必要而提及日治時期相關資料者，在此合先敘明。



## 第二章 理論與文獻回顧

由於本研究涉及台灣石化工業空間規劃理論的典範，有必要對空間規劃理論進行回顧和檢視，同時指出台灣空間規劃理論的典範之所在，因此，本章節將就作為研究之理論基礎的權力三面向理論進行回顧，後對 20 世紀以來之規劃理論進行回溯，並對其對公共利益的內涵和定義作出相關的說明和解釋，指出規劃理論與權力的關連，以為下一章節的鋪敘。

### 第一節 權力的三面向

在社會學、政治學的探討中，權力關係長久以來都是構成社會各階層間關係性的重點，也是各家學者投注興趣不斷論戰的所在，而關於權力所帶來的影響與其在政策形成的過程中所扮演的關鍵性角色，則是在以政治經濟角度論述台灣的規劃價值、發展至上政策取向與隱藏其後的政府之態度所不可或缺的一點。

關於權力的表現可自三個面向窺之，這是歷來的公共政策學者們所分析、累積而出的研究。在此將對提出重要理論基礎的學者：Dahl、Bachrach 和 Baratz 和 Schattschneider、Lukes，以及 Gaventa 等人的理論進行回顧、整理。

#### 一、權力的第一面向——多元主義的決策制定

權力的第一面向的論述，是由美國的政治學者 Dahl 所提出的決策制定。根據 Dahl 對權力的定義，權力乃是指「A 之權力勝過 B，因為 A 能強制 B 作 B 本來不願的事」，也就是有權力者對於其服從者所表現出來的控制，這個控制行為是可以觀察的積極行動，而這樣的權力概念與 Lasswell 所說的「權力是何人用合法在何時取得了何物(Who Gets What When and How)」的意義相同<sup>6</sup>。

Dahl 與其學生 Nelson Polsby 所倡導的乃是多元主義的權力觀點，認為權力乃是一種決策過程中個人與其他個人關係的特徵表現，而其基本信條在於政治權力高度的分化：權力散布於不同的行動者、不同的政策領域與時間點間，因此公共政策的決定是來自於社會中多元的社區、團體和個人，沒有具備支配政策走向的單一社區、團體或個人存在<sup>7</sup>，且權力的分配並不集中，結構也不穩定，主要的權力擁有者包含了政府部門、政黨、民間團體、壓力團體、選民等<sup>8</sup>。多元

<sup>6</sup> 丘昌泰，2008，『公共政策』，第 194 頁。台北市：巨流。

<sup>7</sup> 丘昌泰，前揭書第 28 頁。

<sup>8</sup> Dahl 1961；Polsby 1963；轉引自蕭全政，1988，『政治與經濟的整合』，第 57 頁。台北市，桂冠。

主義不認為國家機關有自我的利益，應該扮演中立的角色，其決定與結構，均係外在壓力型塑的結果，政策的內容被視為是受專業化利益團體相互競爭與談判的結果，此中並無團體被歧視。國家機關本身既無特定政策立場，完全只是被動地反映利益團體之需求而已<sup>9</sup>。

Polsby 的敘述中，也表示「多元主義取向…試圖研究特定結果，以判斷誰實際在社群決策過程中勝出」<sup>10</sup>。並且，Polsby 認為，對權力的研究需要著重於「誰參與了？誰得到了？誰失敗了？誰在決策的過程中獲勝了？」<sup>11</sup>，而在決策的過程中勝出的一方，便意味著擁有較多的權力，也就是說，多元論者透過在行為上明顯的「做(doing)」和參與(participating)這種可見行為來辨識權力的運作，並假設決策涉及直接的(實際可見的)衝突<sup>12</sup>。

在這種觀點中，所著重的是「看的見的行為」。不去探討「看不見的行為」(略去偏差動員等等可能)，而其假設如下<sup>13</sup>：

1. 假設市民們處於一個公開的體系之中。
2. 當市民們有所不滿、或內心充滿悲情和不幸時，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。

也就是說，在權力的第一面向中，權力的行使，乃藉由衝突來呈現，且利益不可能會無法被清楚言明或是觀察，而人們也不可能會誤解或是沒有意識到自身的利益，因此當權力行使時，可以透過觀察人的行為來加以查覺。

而 Lukes 認為，權力的第一面向之內涵如下：

「單一面向的權力觀點把重點放在就各種議題做出決策時的行為，在這些議題上存在可觀察到的(主觀的)利益衝突，而所謂的利益，乃是明示的政策偏好，並藉由政治參與而得以呈現」。

多元主義並非無懈可擊，其所受到的批評如下<sup>14</sup>：

<sup>9</sup> 周育仁，1993，『政治與經濟之關係——台灣經驗與其理論意涵』，第 19-21 頁。台北市，五南。

<sup>10</sup> Polsby, 1963:113; 引自 Lukes, Steven 著、林葦昀譯，2011，『權力——基進觀點』，第 43 頁。台北市：商周。

<sup>11</sup> Gaventa, John, 1980, "Power and Powerlessness," 5. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley, Urbana: University of Illinois Press.

<sup>12</sup> Lukes, Steven 著、林葦昀譯，2011，『權力——基進觀點』，第 45 頁。台北市：商周。

<sup>13</sup> 徐世榮，前揭書第 34 頁。

<sup>14</sup> 丘昌泰，前揭書第 32 頁。

1. 過分忽略國家機關的「積極」統治角色：國家機關有其自身利益，且機關首長亦有統治的企圖心，他們有時不只會希望能控制利益團體，甚至會積極涉入其中成為具備自主意識且充分獨立的統治主體。

2. 將利益團體對公共政策的影響型態視為必然的現象並不正確，在不同的政策領域常有不同影響因素，利益團體僅是其中之一。

3. 該理論可能適用於美國這一高度多元化的社會，但不見得能據此推論其他國家的情況。

對於多元論者所主張的權力觀點，也出現了許多批判：例如 Gaventa 所指出的，「在這種觀點中，A 的權力被認為是可以影響 B 的行動，但它卻沒有考慮到如果 B 對 A 並非處於無權力的狀態，B 為何沒有以 B 所能做的其他方式去行動」。在 Dahl 的多元主義假設之中，在社會上、各團體間權力的分配事實上是均質、多元的，沒有所謂「無法進入權力競爭場域」的情況。並且在這種假設中，不考慮在意識型態方面的限制或是制度結構上的問題，也就是不存在權力競逐上的客觀「柵欄」，不行動、不參與競爭是其本身的問題，而非來自外在環境的制約。且更進一步而言，政治上的不行動可被解釋為對現行政治運作充滿認同，不行動者應自己承擔不參與的責任；這樣的論述並未去考量不參與者的社會化、教育、文化背景，是否深厚到足以令他們參與社會活動的地步，可說是「譴責犧牲者 (blame the victim)」的論調<sup>15</sup>。

## 二、權力的第二面向——建構於偏差動員的非決策制訂

相對於 Dahl 的解釋，有諸多的批評指出其有所侷限，Bachrach 和 Baratz 即認為這樣的論點過於自滿且美化了美國政治的多元圖像。雖然他們基本上也認同權力是一種人與人間的關係，但對這關係的想法卻不作如多元論者所想。他們的批評根植於從結構面來考量行動者的權力相對狀態<sup>16</sup>。

Bachrach 和 Baratz 的理論繼承自 Schattschneider 所提出的「偏差動員」：其所指乃是犧牲他人、圖利自己之支配性價值、信仰或建制過程。該理論認為，政治活動最重要的課題在於衝突的管理，所有政體、組織或領導者皆是負責處理衝突的管理者。為了鞏固其地位，任何組織都會盡量利用衝突、犧牲其他團體的

<sup>15</sup> Gaventa, John, 1980, "Power and Powerlessness," 6-8. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley, Urbana: University of Illinois Press.

<sup>16</sup> 徐世榮，前揭書第 35 頁。

利益，以達鞏固自己的目的<sup>17</sup>。而運用的方式，包括呈現某種衝突的存在，或是有意壓抑某些衝突的表面化，然後藉此導向有利於己方的局面。他們認為：「(偏差動員)是一套占有優勢的價值、信念、儀式或制度程序(「遊戲規則」)，有系統且持續地有利於特定個人與團體地運作，從而犧牲其他個人與團體。得利者佔據著可以捍衛並促進其既得利益的有利位置。」

在 Schattschneider 的偏差動員基礎上，Bachrach 和 Baratz 認為權力的行使不僅是在決策制定之時，也同樣出現在當 A 傾其力量於創造或強化社會與政治價值及制度規範之時，因為這些價值與規範可以縮限政治過程的範圍，把公共討論局限在對 A 無害的議題上。而他們的重點則在於「當某個個人或團體——有意識或無意識的——創造或強化了對政策衝突的公共討論的障礙，該個人或團體就擁有了權力」。而他們的理論，「權力的第二面向」，便是指涉了「非決策制定(nondecision-making)」這種未出現在行動上的情況：將某些團體所關心的議題排除於政策議程以外的權力，圖利自己、犧牲他人。

Bachrach 和 Baratz 以較為廣義的用法，使用「權力」一詞，將它用來指涉 A 成功控制 B 的各種形式——也就是 A 取得 B 順從的各種形式。其權力類型包含了強迫、影響力、權威(authority)、武力(force)和操控(manipulation)。而權力的第二面向，其可能的表現形式便是設法操縱社區的價值、迷思、政治機構與程序，將不利於己的公共議題排除於政策議程之外，然後集中力量在有利於己的「安全議題」的分析和解決上。藉由制度的設計及議程的設定將權力的弱者排除於合法的政治運作場域。因此，掌權者對於某些議題就會特別的喜愛，相對地，對於某些議題就會完全的給予排斥與壓抑。所以，當某些議題不被允許時，很自然的，許多行動者也就會被排除於正常及法定的決策體制之外，根本就沒有參與的機會。在這種情況下，不只是可觀察的行為，「無法觀察」的行為也可以透過權力來加以抑制和阻止，掌權者透過制度的運作將權力弱者排除在外。並且按照 Bachrach 和 Baratz 的觀點，事實上只是維繫現有的政治過程，即足以產生如此效果。因此，並不只是如 Dahl、Polsby 所言般觀察誰在何時、以何種方式得到了何物即可，也必須去了解誰在過程中，以什麼方法被排除在議程外，以及得到者和排除者彼此間的關係；而權力的弱者不僅有可能被排除於議程之外，更必須與統治者所掌控的結構與制度戰鬥，因而他們的參與便顯得更加困難且珍貴<sup>18</sup>。

不過，Bachrach 和 Baratz 依然和多元主義者有著一個極大的共通點：對

<sup>17</sup> 丘昌泰，前揭書第 194-196 頁。

<sup>18</sup> 徐世榮，前揭書第 35 頁。



真實、可觀察的(明顯或不明顯的)衝突的強調；並且，Bachrach 和 Baratz 也認為，利益是有意識的被表達出來、也是可觀察的。而 Lukes 因而如此形容他們的論點：

「兩個面向的權力觀點，是對側重行為的單一面向觀點的有限度(因為他們假定非決策也是決策制定的形式之一)批評，同時，它考量了避免在潛在議題上做出決策的方法，在這些潛在議題上存在著可被觀察到的(主觀)利益衝突，而所謂的利益，具體表現在明示的政策偏好以及次政治的不滿上」。

意即，無論是權力的第一、第二面向，都是建構在「行動」這個前提上：因為將議題阻絕於議程之外也可算是行動的一種，而被隔絕者的不滿也是可以被觀察到的現象，綜合 Dahl 及 Bachrach 和 Baratz 的觀點，可說他們都是看到了「命令行動」的這個層次：所不同的是 Dahl 所看到的是「控制」，而 Bachrach 和 Baratz 提出的則是「抑制」，但他們並沒有討論到有不採取任何行動的情況<sup>19</sup>。

### 三、權力的第三面向——建構於意識形態霸權上的權力宰制

Steven Lukes 對於權力的前兩面向，提出了以下的批評<sup>20</sup>：

#### 1. 對於行為主義的批評太過有限：

仍舊執著於明顯的、「實際的」行為的研究，將衝突情況中的「具體決策」視為典範。體系的偏見賴以動員、再造、強化的方法，事實上可以和有意識的選擇以及特定個人選擇的意欲無關。體系的偏見並非僅由一連串個別選擇的行動，而是由被社會結構化與文化模式化的團體行為，及制度實踐所維繫，且這些都可藉由個人的不作為來展現。

#### 2. 該論點將權力連結到實際而可觀察到的衝突，但像這樣的堅持並不管用：

假定權力的行使僅存在於衝突的情況中是不充分的，且在 Bachrach 和 Baratz 自己的論點中，提及了操控和權威這兩種與衝突無關的權力，然而他們卻又自相矛盾的提及了它們可能涉及價值的衝突。

#### 3. 沒有觀察到不滿的存在，並不代表其利益未被損害：

如果觀察者沒有發現任何不滿，那麼必得假設人們對既有的價值分配有「真實」的共識：也就是說，他們並沒有被損害。這樣的說法事實上漏洞百出，未能

<sup>19</sup> 丘昌泰，前揭書第 197 頁。

<sup>20</sup> Lukes 著、林肇昀譯，前揭書第 54-59 頁。

定義何為「不滿」，且最為高深的權力行使方式，便是藉由型塑人們的想法、認知與偏好，讓他們安於現狀，只是因為沒有不滿，就將其等同於有真實的共識，這在定義上便排除了虛假的共識(false consensus)，或被操控的共識(manipulated consensus)存在的可能。

由是，Lukes 提出了「權力的第三面向」的見解：掌權者可能利用意識型態的霸權(ideological hegemony)，建構有利於統治者的社會現實，型塑民眾的價值觀，使民眾接受掌權者統治權力的正當性。也就是掌權者進一步對於民眾意識型態的宰制。Lukes 採取激進的反行為研究法，針對控制與抑制行為為基礎的意識型態與價值信仰進行解析，他如此定義權力的關係：「A 對 B 擁有權力，因為 A 可以影響 B，而這種影響和 B 的利益是相衝突的」。這個定義，包含了三層意義<sup>21</sup>：

1. A 可以透過意識形態的掌控影響、型塑 B 的需要，使 B 在不知不覺中接受 A 的主張並聽從其指使，令 A 從中獲利。

2. 在這種情況下，A 和 B 之間將無法觀察到有任何衝突，政治的利益也被隱藏在意識型態的說服之中。

3. 這種論點已超越了多元主義對權力的論述，權力其實和意識型態及由其所建構政治制度與結構有很大的關係。

Lukes 並在他的理論中引入了「真正利益(real interest)」這個概念，詮釋權力概念中的利益，彰顯在虛假共識下的權力行使：在虛假的共識下無法觀察到衝突，但並不意味衝突消失，而是依舊含有「潛在衝突(latent conflict)」；如果權力客體理解到權力主體的偏好，並非是他的偏好、而是牴觸了他自己的真正利益，則該潛在衝突，便會浮現出來成為可觀察的衝突<sup>22</sup>。綜合他的理論，Lukes 在分析權力的行使和影響時，所考量的面向便如以下<sup>23</sup>：

1. 決策與議程控制，唯不一定要經過決策。
2. 議題與潛在議題。
3. 可觀察的與潛在的衝突。
4. 主觀的實際利益。

<sup>21</sup> 徐世榮，前揭書第 36-37 頁。

<sup>22</sup> Lukes 著、林葦昀譯，前揭書第 54-59 頁；郭秋永，2004，「對峙的權力觀：行為與結構」，第 40 頁。政治科學論叢，20，29-78。

<sup>23</sup> 丘昌泰，前揭書第 198 頁。

自此，再重新檢視 Dahl 及 Bachrach 和 Baratz 等人的說法並比對之，可以發覺 Lukes 所討論的已經不只是控制和抑制行為，而是「命令不行動」，讓議題一開始就被隱藏，也就是他自己所指稱的「最有效且最狡猾的權力行使方式，是在一開始就防止這種衝突的出現」<sup>24</sup>。

#### 四、權力三面向之間的循環關係與政府的介入

在 Lukes 的基礎上，Gaventa 將權力的三個面向的理論整合，聯繫擁有權力者，和缺乏權力者之間的關係，將其視為累積的效果：也就是 B 的缺乏權力，是 A 的擁有權力並不斷累積與運作後的結果<sup>25</sup>。

Gaventa 如此論述權力的三面向間彼此影響、積累的過程：當處於決策的領域時，A 和 B 原本為地位平等的競爭者，然而在競爭之後，A 憑藉較優越的資源勝出，而 B 則因缺乏資源落敗，其後，B 將因資源匱乏而預見與 A 競爭的結果，從而 B 不願再挑戰 A，而對 A 而言，他便能透過自己所擁有的優勢地位，進行偏差動員等方式，建構 B 的參與障礙；此際，因為預期的失敗以及 A 所建構的障礙，B 不願也無法進入決策領域，議程遂為 A 所主導，B 遭排擠出決策體制之外，這將會再加強 B 的無權力感，藉此 A 將有機會與權力建構自己的正當性，並透過迷思、資訊控制、意識型態塑造等方式影響、型塑 B 對不平等的認知並麻痺其感知與批判力，而 B 在這種情況下因為在制度上缺乏參與機會、在心理上缺乏對自己的不平等境遇的知覺，對於現狀便會保持沉默，而這種沉默又構成 A 的優勢，得以令其確保優越地位不受改變。自這些過程，可知在權力的第三面向中，B 與 A 對抗的困難，並將其視之為 A 擁有權力或 B 的缺乏權力的總和，且每一面向的改變皆有加強的效果<sup>26</sup>。

而 B 如果要與 A 競爭，則他必須做到的事情將有：

1. 從限制自己的迷思、意識型態之中突破。為此他必須要有能力認知何種意識型態或文化建構引導他的行為，而這些行為違背他自身的利益。藉此他將從權力的第三面向回歸至第二面向，而原本的潛在衝突也將浮現。

2. 在權力的第二面向中，與 A 所建構的制度相對抗，設法解除 A 所設下的偏差動員情況，並將自己所關心的議題引導回正式的決策場域之內，進入權力運作的制度中（即從權力的第二面向回歸到第一面向中）。

<sup>24</sup> Lukes 著、林葦昀譯，前揭書第 57 頁。

<sup>25</sup> 徐世榮，前揭書第 37 頁。

<sup>26</sup> 徐世榮，前揭書第 37 頁。

3. 在公平的情況下(權力的第一面向)與 A 競爭。

從 Gaventa 的論述中可以得知，處於權力第三面向之中的人們，他們對抗擁有權力者的過程極為艱辛：在這個面向裡，擁有權力，即是擁有資源和制度的保護傘，以及不著痕跡的武器——意識型態。且在這樣的情況下，無權力者的不行動將會更加深有權力者的壓制與支配；且更重要的一點，是關於國家機器(政府)的介入，極有可能會帶來更深刻的影響。

另外，Stone 指出，權力不但是一種意圖(intention)、更是一種立場(situation)的呈現，B 可能因為害怕或是期待與 A 之間的良好關係為自己帶來將來的利益而願意服從 A，因此權力的關係中可能不見表面的衝突，甚至未必會有衝突存在；這是因為在 A、B 間尚有 C——政府官員，這個存在的理由。政府官員雖有相當的自主權，但因為社經結構的制約，將使其較為偏愛上階層的利益而忽視下階層，而與權力的第三面向觀點結合以後，在權力的研究上，便可發現政府官員往往會藉意識型態的控制，影響社會<sup>27</sup>。延伸而言，與握有較多資源的上階層結合後，政府官員甚或國家機器更可能因偏袒己方的偏好與維繫既有政經結構這樣的理由，而建構出意識型態和制度的柵欄，以求統治的方便。統治的重點在於藉由控制意識型態和制度設計，達到權力的鞏固，相反而言，跳脫既有的意識型態以審視自己的地位與利益、和解除制度上的限制，也是進入公平的權力競爭的要件。

---

<sup>27</sup> 徐世榮，前揭書第 40 頁。



## 第二節 空間規劃理論的演變

從 19 世紀末期到 20 世紀，人類的生活型態與文明有了急遽的改變，不僅是在物質層面上有了長足的進步，同時在制度、思想上也有了大幅的變化，而規劃理論亦同。

關於規劃，依照英國學者 Hall<sup>28</sup>的定義，所常用的意義有二：第一和「有意想實現某個目標」有關，第二則是「將某些措施按一定次序付諸實行」。而他自己認為規劃是將一般性的活動形成一系列的活動，以便完成預定的目標。在此所指的「規劃」乃是「為一個地理空間內組成的各部分作計畫，以提供一個合理的空間結構供給各類活動(或土地使用)為目的」，都市計畫、區域計畫乃至於國土計畫都屬於這一層次，也就是對空間發展的規劃行為及政策介入等等。

而規劃理論則包含了規劃行為的思想、價值觀、實踐的方法；據 Allmendinger 所言，理論本身或多或少是規範性的，並作為一種論述來呈現，且涉及與權力、政治的關係。規劃理論牽涉到規劃所採取的中心思想、方法論，並影響、塑造規劃的制度與行為<sup>29</sup>。可說規劃理論的典範，將主導規劃的體制構成，因此，在檢視規劃所採取的行動、方式時，也必須了解其理論根源。規劃的結果將影響到公眾的權利與利益，規劃行為的目標也因而集中於公共利益 (public interest) 這個概念，由於規劃是一種對空間發展進行分配的公共政策，因此它的合理性和合法性都需要由公共利益這個理由來支持，而不同的規劃理論，對於「公共利益」也都有不同的定奪，並以不同的方式來界定、達成它。因此，可說規劃理論的內涵，涉及空間規劃的體制、目標，並決定規劃中的權力關係。

### 一、公共利益的定義

公共利益的概念廣泛出現在公共政策和規劃中，作為決策的正當性依據。在規劃方面，無論是規劃的定位，方式，相關的參與等等，都會視對公共利益概念、定義的不同而有巨大的影響，可以說規劃的核心即是公共利益。同時，規劃典範 (planning paradigm)<sup>30</sup>也會隨公共利益定義的不同而出現不同的改變，甚或可能

<sup>28</sup> Hall, Peter 著、張麗堂譯，前揭書第 5 頁。

<sup>29</sup> Allmendinger, Philip 著、戴伯芬譯，2011，《『規劃理論』》，台北市：巨流。

<sup>30</sup> 典範：為 Thomas Kuhn 所提出的概念，所謂的典範乃是一在特定時間下為社會所共同接受的科學成就，它是「一個『科學社群』最基本的一些共識，包括彼等所共同接受的假設、理論、方法、範例等等，任何科學活動都無法離開背後的典範，因為唯有透過一定的典範，科學研究的問題意識、概念定義和研究程序才能有所依據。」

典範的建構通常分為四個階段，及各種理論和學說彼此競爭的「前典範階段」(preparadigmatic

因而導致典範的遞移(paradigm shift)<sup>31</sup>，連帶影響規劃理論的更迭，和對方法論選擇與規劃主體的歸屬，因此在討論規劃典範的內涵時，對公共利益的了解是不可或缺的。

在探討公共利益以前，首先必須要說明「利益」(interest)為何物。所謂的利益，是指任何一個人感到有興趣、有價值的東西。但隨著個體不同，對利益的界定也不一樣，當然的，在不同的團體、社群間，也會有不一樣的利益。在法西斯主義下，公共利益大於個人利益，而由精英來代替個人決定公共利益為何；在自由民主主義下，公共利益是個人利益的集成，而要採取何種利益與價值，則由個人決定。而究竟要採取何種公共利益的觀點，則須視我們所想要追求的社會是什麼樣的社會，若我們同意市民是社會的主體，則就必須採取以民主自由為出發點的看法<sup>32</sup>。

公共利益的定義到目前為止並沒有一個真正為所有人所接受的共識，主要的原因在於它的內涵太過廣泛而模糊、空洞，它也會隨著社會價值觀的改變和規劃典範的轉換而變動，因此其型態、內涵並不固定，也有許多人提出不同的見解。從規劃理論的角度，主張個人觀者認為公共利益是個人利益的匯集，須建構在個人利益的基礎之上；強調國家主義及單一觀者認為公共利益是一種超然、代表社會集體的利益，此集體利益雖和個人利益有密切關係，但其實質意義遠重於個人利益。主張實利觀(Utilitarianism)<sup>33</sup>者認為公共利益就是滿足大多數人需求，使最大多數人獲致最大的快樂，而少數人的利益在必要時應可犧牲<sup>34</sup>。在規劃實務上，美國規劃學者 Howe 將規劃者對公共利益的認知歸納為以下三類<sup>35</sup>：

1. 公共利益與一些基本權力有關(如基本住宅需求、生活品質等)，並主張規劃者的主要責任就是保障民眾的基本權利。

2. 公共利益與規劃程序、程序正義有關，因此他們重視設計一個公平、公開的規劃程序，認為在此程序中所建立的共識就是公共利益。

---

phase)，建立起常規科學的「典範階段」(paradigmatic phase)，在此一階段，由於典範一經建立即不輕言改變，研究者亦僅研究與典範相關的課題，導致研究上的視野窄化並導致典範的僵化，令研究社群與社會問題愈行愈遠，因此也將導致下一個典範動搖的「危機階段」(crisis phase)，和 new 典範成立，取代舊典範的「科學革命階段」(the phase of scientific revolution)。

<sup>31</sup> 典範的遞移：即上述之新典範取代舊典範之過程。

<sup>32</sup> 楊少中，「由公共利益探討都市更新法令調整機制—以台北市為例」，第 2-7-2-8 頁。2009，國立臺北大學都市計劃研究所(碩士論文)，指導教授：郭肇立。

<sup>33</sup> 即邊沁(Jeremy Bentham)的功利主義，認為獲得/產生最大多數人的最大利益為善。

<sup>34</sup> 吳綱立，1998，「規劃思潮與公共利益的演變：建構一個新的規劃典範來找尋公共利益」，第 74-75 頁。11-12，人與地，74-86。

<sup>35</sup> 吳綱立，前揭書第 75 頁。

3. 由持實利觀的規劃者所持的主張：重視規劃的後果，強調目的重於手段，所以只要能達到規劃的目的和滿足大多數人的利益，規劃手段可以透過協商，少數人的權益必要時也可犧牲，再以補償的方式彌補。

由於規劃是基於公共利益這一中心理念，對空間進行干預和分配，現在公認規劃是一種具備高度政治性的公共行政活動<sup>36</sup>，因此，儘管對公共利益的界定眾說紛紜，公共利益這個核心的概念也必然隱含著政治上的觀點，不同的政治體制、型態也會影響到對公共利益內涵的解釋及決定方式，意即，政治過程和價值觀和公共利益的認定有著重大的關聯，且由於規劃理論或多或少是規範性的，並可被視為論述，和作為權力與政治的面具，因理論的觀點可以選擇性或任意的被用於特定的情境，所以也賦予政策分析師及規劃師重要的權力，讓他們告知觀點、理論與最終方法的選擇<sup>37</sup>，是故隨所採用的理論不同，在規劃上的觀點和使用的規劃方式、過程都可能有所不同，而涉及不同價值觀、偏好的規劃目標也會有所不同，甚至可能影響權力的運作和分配。在民主社會中，隨個人認定不同，價值觀、偏好也會改變，公共利益如同一個空箱，有不同的人往裡面填塞他們所以為的東西，在市場模型中，公共利益是每一個個人追求個人利益的總合；而在政治模型裡，公共利益是人們有意的、有計畫及努力所造成的，公共利益可以被解釋為「對那些目標有一個共識」<sup>38</sup>。既然規劃本身是一個公共政策行動，不可能脫離政治的範圍而存在，「單一的」公共利益，基本上便不可能存在。且公共利益界定過程中，如果無法指出公共利益是基於「何種共識」而來，則這樣的公共利益便不應成為規劃的基礎。

## 二、規劃理論的演變

規劃理論隨時代演進，從最早的實質設計，到 1950 年代以後出現系統論和理性規劃理論(其後兩者有匯合為程序理性規劃理論的趨勢)，之後在 1960、1970 年代，有 Davidoff 等人提倡倡導式規劃理論，以及 Lindblom 所提出的漸進式規劃理論，而到 1970 年代以後，因為能源危機以及惡化的環境問題，配合日趨多元的社會，出現了永續發展的理念。而近二十多年以來，受到政治經濟學、批判理論、溝通理性概念等影響，規劃學者 John Forester 提出溝通理性規劃理論，主張在無權力束縛、動態、互動的規劃環境中，由參與者間彼此學習、了解，調

<sup>36</sup> Allmendinger, Philip 著、戴伯芬譯，前揭書第 53 頁。

<sup>37</sup> Richardson, 1996: 286，轉引自 P. Allmendinger，規劃理論，戴伯芬譯注，2011：18。

<sup>38</sup> Stone, Deborah A. 1988. Policy Paradox and Political Reason. New York, NY: Harper Collins, 1-26(3).



整自身的價值觀和共識來凝聚真正的共識<sup>39</sup>。以下，將介紹各種規劃理論，以及其所主張的公共利益<sup>40</sup>：

### (一)實質規劃(Physical Planning)

關於實質設計理論，始自自工業革命以後，為顧及政治目的及都市內居民生活品質，實質規劃日漸興盛，之後和教育、衛生、社會安全同列為政府施政的重要項目；在工業革命以後，當時的英國倫敦作為世界第一的大都會，卻充滿惡臭髒汙，甚至曾有因工廠排放空汙而導致一天內有數百人死於汙染的實例。其時 Bush 耗費二十載調查倫敦貧民窟居民生活情況後發行研究報告，引發社會震驚，促使國會通過一系列改善都市生活環境之法案；其後有如 Ebenezer Howard 者，為改善低落的居住環境而為花園都市(Garden City)之發想、倡導，並實際建設之，帶來極大之震撼，也對往後的規劃有不可忽視的影響；實質規劃在英國開花結果，而往後歐洲各國紛起效尤，此一風潮亦傳至美國<sup>41</sup>。該種實質規劃即今日之都市計畫的起源，也是在規劃上最早呈現、作為主流的理念：藉由改善物質空間之環境來促進社會、經濟生活的環境決定論觀點<sup>42</sup>。實質規劃之主要內涵如下<sup>43</sup>：

1. 城鎮規劃是實質規劃。
2. 以都市設計為規劃的核心。
3. 規劃以主要計畫和藍圖式規劃為主，其應以相同的精確度來表示空間型態結構和土地使用計畫，形成一個「最終目標」，並同時對建築、其他人工結構物為設計，而此一工作應交由工程師或建築師為之。

在這個階段，對公共利益的想像和概念依然相當模糊，規劃的目的僅是為了滿足生活的基本權益；直到 20 世紀以後，城市美化運動、好政府運動<sup>44</sup>相繼出現，成為當時規劃的主要思潮，規劃開始被視為是一種專業，而為了支持規劃的合法性和合理性，公共利益的概念開始被規劃者所強調和引用，也成為西方規劃教育的一個重點。西方規劃巨擘 Rexford Tugwell 在 1930 年代，提出了關於公共利

<sup>39</sup> 吳綱立，前揭書第 76-82 頁。

<sup>40</sup> 以下引用吳綱立(1988)之論著中所提及之規劃理論公共利益內涵演變進程。

<sup>41</sup> 張祖璿主編，1992，『都市及區域規劃』，第 17-2 頁。台北市，中國土木水利工程學會。

<sup>42</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 7. London: SAGE Publication.

<sup>43</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 5. London: SAGE Publication.

<sup>44</sup> 城市美化運動和好政府運動皆是源自美國，城市美化運動的目的在於透過實質環境的建設來改善生活品質和提升公共利益，而好政府運動則是反映當時美國民眾的不滿，希望藉由政府的自我檢討和清除貪汙行為來提升行政效率和維護公共利益。

益的概念：公共利益是一種控制社會機制的集體心智的結晶，也是規劃的終極目標。

## (二)全盤理性規劃(Rational Comprehensive Planning)<sup>45</sup>

在實質規劃之後，繼之而起的是全盤理性規劃。其立論基礎在於如果要保障公共利益，則必須要全盤理性、整體的進行規劃，才能將規劃所面臨的難題和衝突，例如相牴觸的規劃目標、或對立的價值觀對未來的不確定性等，降至最少。而該時期的公共利益，據 T. J. Kent 的解釋，是指「社區的整體利益」，而非個人或特定族群的利益。同時，理性規劃理論相當重視「工具理性」<sup>46</sup>這種以實證科學<sup>47</sup>為基礎而發展出的理性，強調以各種量化、科學技術作為輔助，進行經濟、社經分析，在當時這也將傳統的規劃偏向「設計」的印象提升到了現代化的科學之層次，但自 1950 年代以降隨 Popper、Kuhn 和 Feurbend 等人的各種方法論之提出，實證論也受到嚴厲的反思和批判。在規劃界，根源於實證論基礎的理性規

<sup>45</sup> 包含系統論與理性程序理論兩者，由於此二理論有匯合為一的趨勢且常被相提並論，因此將其總稱為全盤理性規劃理論(又稱理性規劃理論)。

<sup>46</sup> 透過實驗、分析，建立預測模式，而重複操作可得到類似的結果。

<sup>47</sup> 實證論(logical positivism)：由 Hume 創始，該理論認為知識由客觀之經驗而來，所有陳述(statement)須經由實證方有意義(徐世榮，2001：10)。關於實證論的主張，江明修(2009)認為有以下幾點：

1. 價值中立：

事實與價值分離，實然和應然應嚴格區分，主張價值中立(value-free)的觀點。

2. 預測控制：

採決定論之觀點，認為科學研究乃是為獲取知識，以便解釋、預測，並藉由這手段達到控制人類社會和大自然的目標。

3. 經驗科學：

主張經驗科學的方法論同時適用於自然和社會科學。並假定此為獲得知識的唯一途徑。同時重視統計、量化的陳述方式。

4. 外在實體：

認為實體為單一的，有形的存在實存(out there)，可以將其細分，也可以將其脫離其他事務、獨立以為研究。

5. 尋求通則：

欲發展一種規律性的知識體系，追求超越時空的通則陳述。

6. 線性因素：

主張各種行動都可從先、或同時發生的原因解釋其結果，是線性式的因果關係。

7. 機器喻象：

採機器喻象(metaphor)的世界觀，視整體為巨大精確的機器，可拆解來分別研究，認為部分之總和等同全體。

8. 規律變化：

認為宇宙存在規律不變、穩定的秩序，只要能掌握其基本特性便能理解箇中變化。

9. 知識累積：

認為透過持續的知識累積可以在最後組成科學的完整知識，進而得到真理。

10. 化約主義：

複雜現象的所有層面都可簡化為其所組成的部分加以理解；即，自然是一部受嚴謹數學定律操縱的完美機械，可對之操控和利用。

劃理論的陳述也不例外的受到檢視。規劃所面對的社會問題往往是「邪惡的問題」<sup>48</sup>，這不是技術理性和實證方法所能面對的；另一方面，規劃者不可能完全掌握所有的資訊進行規劃，而自然科學所用的實證方法也無法適用於動態的規劃決策環境，規劃者也很難保持中立去面對與規劃目標相抵觸的價值觀和規劃目標。

### (三)漸進式規劃(Incremental Decision-Making)

在這些批評以後，公共政策學者 Lindblom 提出漸進式規劃的理論。Lindblom 發現規劃的決策過程往往不是完全合乎理性，且最後的結果也往往是決策精英與利益團體的政治角力，在兩者的不斷對抗中透過互相調整和妥協來產出。因此 Lindblom 認為，在規劃中，既然不可能有完全的資訊和合理化的過程，為了便於政策的執行，有時只要滿足短期、局部的目標即可，甚至採取混過去(muddling through)的方式也不失為一個方法。

不過，Lindblom 的理論並未涉及到既有的權力結構，以及對不合理的規劃環境提出挑戰，因此其所能保障公共利益的程度需視實際情況而定。若是在權力不平衡的決策環境中，由於經黨派權力角力而產生的共同利益可能僅能滿足強勢團體，而無法兼顧弱勢團體的需求，甚至弱勢團體可能根本無法參與協商。

### (四)辯護式規劃(Advocacy Planning)

辯護式規劃的理論是由美國的黑人律師 Paul Davidoff 所提出，他主張如果

---

<sup>48</sup> 邪惡的問題：由 Rittel & Weber(1973)所提出，他們認為，社會問題多半和自然科學所處理的問題不同，而具有以下「邪惡的問題」的特徵：

1. 沒有固定的型態及定義：為了要清楚地描述一個邪惡的問題，必須要先去探尋解決它的所有可能答案。問題的定義及解決往往同時呈現出來，因此，唯有在獲得答案之後，問題才有可能被定義。
2. 沒有停下來的法則：問題往往與其他問題相連結，因此問題的解決往往是無止境的。規劃者之所以停止某一個問題的解決，那是因為他已經沒有時間、金錢、或是失去了耐性。
3. 基於不同的價值取向或利益、或是意識型態，對於問題的解決有著不同的方案解決邪惡問題的答案無所謂的對或錯，僅有好與壞。
4. 對於解決邪惡問題的答案沒有立即及最後的測驗：採取的方案所造成的後果很有可能與原先所欲達到的目標完全不同，且因為無法追蹤出一決策所有的後果之故，也無從評估之。
5. 任何解答都是一次性的操作 (one-shot operation)，因為沒有機會去試誤，但所帶來的效果又是長久的。
6. 由於價值判斷不同，通常在一組方案呈現時，另一組方案便被漠視，也不可能有許多良好的操作方式。
7. 任何邪惡的問題都是獨特的，也許會有相似的情況，但都有屬於它們自己的特質。
8. 任何邪惡問題都可能被視為其他更高階層問題的徵兆，解釋它們是根據分析者的信心，而非有邏輯性的理論。
9. 一個邪惡問題可以由許多種方法來解釋，選擇解釋的方法決定了問題解決的途徑，而一個人的態度會引導他的選擇。
10. 規劃者沒有錯的權利，但卻往往因損及他人的利益而遭批評。

規劃無法中立於政治之外，且規劃者無法不受個人價值觀所影響，那麼也許規劃者應該放棄中立的立場，為其所代表的規劃理念或團體辯護。

辯護式規劃的主要目的在於讓所有社會族群能在辯護的過程中追求其族群利益，它也重新建構了公共利益的概念：追求公共利益，即是喚起社會各族群(特別是弱勢團體)的自我意識，以追求社會共同的利益。

但辯護式規劃亦有其缺點。首先，規劃環境並非法庭，可以讓人判決公共利益和上訴，同時，規劃者以公僕身分作為社會團體代言人辯護，其合法性也受人質疑。

### (五)永續發展典範(Sustainable Development)

在 1970 年代以後，由於能源危機、環境汙染等問題的日益惡化，和社會日趨多元，永續發展的概念也迅速普及：其內涵在於「滿足當代的需求而不損及後代子孫的滿足」，根據 1986 年的國際自然保育聯盟(IUCN)會議中達成的共識，其目標如下：

1. 整合保育與發展的衝突，
2. 滿足人類的基本需求，
3. 滿足社會公平和社會正義，
4. 維護社會自主性和文化多樣性，
5. 維持生態系統的完整。

永續發展理念也指引了公共利益的新方向，促使規劃者與環境使用者重新思考自然環境的價值，人對資源的使用態度，以及人與環境的關係。而公共利益就是為了維持人類和生態系統的長期健康狀態，包括維持生態系統的物種多樣性，以及人種間公平和跨世代公平。但每個人在資源使用上的自我約束不一，且也欠缺具有實際約束力或社會共識的規範能協調各社會成員對環境資源的使用態度。

永續發展，其屬性可以歸結為對經濟效率、環境保護以及社會正義三層面之共識，主張生態、經濟和社會福祉是必然相連的，在這三層面之中，公平、健康和環境等價值與經濟發展被並列為公共利益的重要內涵，以「人」為中心來進行



思考<sup>49</sup>，而這個典範也隨著氣候、暖化問題在全球擴散，漸漸的取代以往以經濟、效率為第一優先的公共利益概念，而成為愈來愈為眾人所接受的新價值。

### (六)溝通理性理論(Communicative Planning)

受到政治經濟學，計畫與市場的辯論，和 Jürgen Habermass 的批判理論的影響，西方規劃思潮中新的公共利益理論主要以 Habermass 所提出的「溝通理性」(communicative rationality)為基礎，強調在無權力壓迫的環境中，藉由解放的認知興趣及開放、互動的規劃程序，讓規劃者、社會大眾與決策者共同界定公共利益，並討論其實踐方法。而規劃學者 John Forester 也將溝通理性的概念應用在規劃上，指出規劃的溝通行動應是在動態(dynamic)、互動(interactive)、無權力束縛的規劃環境中，一種具有認知效果的技巧性行為，在此溝通過程中，參與者可透過互相學習、互相了解來隨時調整自身的價值觀和現有的行為規範，進而凝聚真正的共識。其主要的特點有二：

1. 強調藉由語言學的溝通理論及理想言詞情境的假設，達到一種真誠、非扭曲的溝通(undistorted communication)；

2. 強調藉由解放的認知興趣(emancipatory knowledge interest)，對既有不合理的社會權力結構予以解構和重建，並將應得的權力還給弱勢團體(empower the powerless)。

溝通理性理論暗示了決策者不應僅由主觀的判斷，由上而下、中央集權、單向式的決策方式，決定和社會大眾息息相關的公共利益，利益團體也不應僅將其團體的自身利益視為唯一的公共利益。公共利益應建立在社會共識的基礎上，由社會大眾一同尋找、界定。

### 三、從規劃理論的公共利益定義檢視理論中的權力關係

在上述的各種規劃理論中，實質規劃與全盤理性規劃理論，思想基礎都是根源於從啟蒙時代、科學革命以來的實證論而來，特別是全盤理性規劃理論以現代或現代性為出發點，應用科學的思考方式到美學、社會、政治領域，透過知識來產生自由思想，經由特定的規範或原則來改善人類的生活<sup>50</sup>，且無論是實質規劃或全盤理性規劃的規劃師都一貫認為，擁有充足知識的自己，必然最為理解、也

<sup>49</sup> 吳貞儀，「權力與協作規劃：灣寶永續社區及公民環境主義的觀察與反思」，第 27-32 頁。2011，國立政治大學地政研究所(碩士論文)，指導教授：白仁德。

<sup>50</sup> Allmendinger，戴伯芬譯注，前揭書第 184-185 頁。



最為適任這份職責和被規劃者所追求的公共利益，也許他們會對不合己意的某些決定發出不平之鳴，但是時間和結果必定會證明自己的正確。特別是在全盤理性規劃理論中，受時代背景所影響<sup>51</sup>，大量的引進了數學、經濟學模型的方式對社會問題作出對策，這些科學技術的導入很快的躍升為規劃者的信心來源，而專家領軍、以科學理性主導規劃發展的理念也並未被質疑。事實上理性規劃理論所應用的各種科學工具分析及預測、控制也大大增進規劃實踐的手段，同時這些理論至今依舊活躍於如交通、都市設計等各方面的規劃。

然而全盤理性規劃理論的應用不如其所預料的完美無缺，在該理論下所導出的規劃案和規劃程序招引了諸多批評，且在其後所發展出的規劃理論不僅開始質疑其規劃之手段，更開始對規劃目標的設定提出反省。可說從全盤理性規劃理論以降，對於規劃方式和公共利益的運用與定義開始出現和以往不同的詮釋，必然的，規劃中的權力關係、運作與分配也出現了改變。

在理性規劃理論中，公共利益由規劃師來斷定，由於以規劃師為主體的特性，「專家」在理性規劃理論中居於主導的地位，藉由分析、定義問題來提出問題和目標，羅列出可供解決的各種替選方案並對其進行評估，並往往以如本益分析等方式來找出「效用最大」的方案。它是一個程序，或方法，用以思考如何達到目標，但本身並不提供目標，也不論及計畫、問題，僅僅強調其工具性質。以 Faludi 為首，強調規劃的宗旨乃在於解決問題，以理性的方式和程序進行決策，確保人類的成長<sup>52</sup>。規劃師不僅提供技術，也一手包辦規劃的過程和結果，同時也設定規劃的目標<sup>53</sup>，沒有什麼對公共利益的討論，甚至無須確認它到底是什麼。

由於實證論對理性規劃理論的影響，在理論中居於規劃主導地位的規劃師被認為是價值中立、全觀的，是「駕馭城市的舵手」<sup>54</sup>，以技術官僚的定位為其所屬的組織提供服務。科學和知識是獨立、客觀存在的，無論以何種方式去探求，真理本身都不會有所動搖或改變，因此問題的解決方式將不因立場的不同而有不一樣，複雜的立場和政治關係可以不需考慮。這樣的規劃理論暗示的，是科學本身的價值中立和可靠性，不需以政治過程來加以左右。

就理性規劃理論內容為檢視，可以發現它存有以下的特徵：

<sup>51</sup> 其一為政府開始以合作型態的管理和決策為主流，其二則在對於科學技術的信賴、及其來決定政策的「理性」的方式。

<sup>52</sup> 曾旭正，1990，「規劃理論與社會變遷—七〇年代程序性規劃理論論戰的回顧」，第 180 頁。台灣社會研究期刊，3(1)，177-193。

<sup>53</sup> Allmendinger，戴伯芬譯注，前揭書第 61 頁。

<sup>54</sup> McLoughlin，1969：86，轉引自 P. Allmendinger，規劃理論，戴伯芬譯注，2011：58。

1. 由上而下，單一的公共利益；
2. 規劃本身的去政治化；
3. 重視工具理性；
4. 專家取向。

但是，理性規劃理論本身所遭到的批評，也幾乎都是來自於它過度偏狹的工具理性，以及它模糊焦點的去政治化、技術化和過度單一的公共利益認知。公共利益會受到不同的環境、背景、價值觀所影響，而產生不同的形貌，所以，儘管對公共利益的界定眾說紛紜，公共利益這個核心的概念也必然隱含著政治上的觀點，不同的政治體制、型態也必然會影響到對公共利益內涵的解釋及決定方式。因此，規劃者的中立，以及不受政治干預的達成規劃的目的，實際上是不可能的；再者，由於人類的有限理性無法達到全知全能，因此也不可能達到完美無缺的規劃結果。且規劃的去政治化，結果導致目標的模糊，以及有意將規劃等同於理性、單純的操作，迴避群眾要求參與決策的壓力，理性這中立的形象也將規劃的政治性予以包裝，使其看似單純的行政事務和利益中立的都市管理<sup>55</sup>。

另一方面，不僅是對理性規劃理論本身的缺點，有兩項主要的批判指摘理性規劃論背後的內涵，其中之一是基於馬克思主義觀點，另一項則來自後現代主義立場。馬克思主義認為程序性規劃理論過度的將其簡化、模糊，且沒有提供任何對社會、資本主義的批判，和理性的支配性經濟力量同流合汙；在1970年代Peter Hall與其團隊所提出的Barlow Report中，佐證了這樣的說法，指出規劃頗有劫貧濟富、加深社會上分配不公的情況，Pickvance則認為市場力量決定開發結構和規劃項目，以及，對規劃的效力評估不能夠超脫其所在的市場政治經濟環境<sup>56</sup>。

在後現代主義的觀點上，則批判理性規劃過度的被實證論所擺佈，失去了對來自人文、感性面向的知識的關懷，而被灌入過度偏狹的技術理性，認為科學凌駕於一切之上，且排擠其他同等重要的知識，這觀點也認為，理性這個字眼已成為了一種掩蓋背後政經關係的煙幕彈。Sandercock指出在理性規劃論中，規劃者為權力的服務者，並向權力說明真相，利用其專業技術與客觀，作對公共(the

<sup>55</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 5. London: SAGE Publication. ; 曾旭正，前揭書第186頁。

<sup>56</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 99-102. London: SAGE Publication.

public)<sup>57</sup> 最好的事。然而，公共卻未經批判或檢視<sup>58</sup>。藉由決策制度，規劃者可持續考慮替代產出與結果，此專業看似公正合理，但是這種技術理性其實是以特定的偏好作為基礎，而非其所標榜的「中立」。Yiftachel、Oranje 提及，因技術理性在規劃上的誤用，理性方法成為了一種壓制手段。而 Flyvbjerg 則認為，理性是一種創造、強化權力關係的方法，在這樣的情況下，規劃是一種意識型態，表現介於經濟與政治利益間權力關係的理性和邏輯領導地位，為政治決策披上合理化的外衣<sup>59</sup>，並替既有的威權結構加以合法化與鞏固<sup>60</sup>。

簡而言之，對理性規劃理論去政治化、單一的公共利益、和強調技術理性的特質，將導致對價值理性的蒙蔽，以及不能見容其他價值觀的情況，同時，由於規劃無法獨立於政治之外，而理性規劃理論亦沒有對現有的政治決策環境做出挑戰或質疑，因此，也可能因而成為現有政治結構的附庸，而無法探究到所面對的社會問題的根本原因。

吸收了這些批評，規劃理論開始出現不同於以往的風貌：多元主義規劃理論，其主要的內涵在於強調民主自由的認知基礎：在此基礎之上整合互相衝突的利益趨向以達維護、增進公共利益的目的。如 Lindblom 的不連貫增量規劃 (disjointed-incremental planning)、Davidoff 的辯護式規劃 (advocacy planning)，都反映了對理性規劃理論的修正，並更加注重規劃的實質與民主程序、和達到規劃的共識。其後，建構在 Habermas 的溝通理論基礎上的溝通理性規劃興起，意圖藉由有關的言語與互動獲取有用的知識，揭露潛藏在規劃中的權力關係，進而干預這個關係的發展，指出好的規劃實踐，應該是通過開放的參與式對話建構來消弭可能的利益衝突，塑造關於價值和公共利益的共識，而實踐的方法則包含了傾聽民眾的心聲、教育民眾進行參與、提供充分資訊和育成社區網絡、鼓勵非組織性團體成員涉入 (engagement) 等等<sup>61</sup>。

在這些理論中共通可見的是在規劃的內涵上對民主參與的深化：將過去涉及公共利益的決策從技術理性主張轉為政治參與，並將價值判斷的權利和責任從專家移轉到民眾的身上，對民眾進行賦權 (empower) 令其規劃主體的地位回復，藉民眾參與來避免政府和專家獨大的情況，並以改善規劃過程中的政治制度來尋求

<sup>57</sup> 在此所指的「公共」，其義為規劃核心的公共利益。

<sup>58</sup> Sandercock, Leonie, 1998, "The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age," In *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in A Global Age*. Eds. Mike Douglass and John Friedmann (Chichester: John Wiley & Sons, 1998): 163-187.

<sup>59</sup> Allmendinger, 戴伯芬譯注，前揭書第 78 頁。

<sup>60</sup> 曾旭正，前揭書第 187 頁。

<sup>61</sup> 周志龍，1999，「規劃理論的論爭與發展」，第 169-172 頁。都市與計劃，26，2，165-187。

民眾的共識與公平、正義。而規劃者的角色定位也從主導者變為技術提供者、辯護者、甚至是傾聽者與具備社交手腕的溝通者，在協助擴大政治力量上來創造更為公平、健康及尊嚴的社會<sup>62</sup>。

而多元規劃理論中的權力關係有別於理性規劃理論，將權力從規劃師的手中重新分配至民眾，如溝通理性規劃理論，即強調以民眾的共識作為規劃的依據，即，公共利益定義的權力交付於民眾，將正確的資訊傳遞與民眾，並力求創造一種不受權力扭曲、壓迫的平等關係：在溝通理性規劃之中，將耗費時間於折衝、協調不同關係人士和參與團體等人間的利益與理念，力求促成一種被眾人接受的共識，並主張揭露資訊和公平的參與，在這樣的規劃理論下，對民眾意見的傾聽和考量變的重要，格外注重民眾參與。相較以技術官僚、規劃師為主的規劃，這樣的規劃理論所尋求的是民眾的意向，由於規劃的目標依民眾而決，無疑得更加強了民眾在規劃中的重要性，同時，也打破了以往規劃目標和過程由規劃者、官僚、政府所獨佔的局面。儘管在此種規劃理論下招致了效率低落，以及無視整體政治、權力在規劃中的意義上的批評，然而透過更廣泛的參與，一定程度上避免了不公平的權力分配對規劃的主導，另一方面，也給予了規劃更多的創造性和可能性。

---

<sup>62</sup> Forester 著，江明修、劉梅君譯註，1995，『面對權力的規劃』，台北市，五南。



### 第三節 小結

權力三面向理論著重於對權力展現形式的不同面向之解析，從第一面向中最為明顯的「控制」，到第二面向中的「制度建構」，再到第三面向的「意識型態霸權」，自第一到第三面向，權力的行使愈為隱藏，以無形的方式發揮其影響力，相對的，其宰制也更為全面，而 Gaventa 所提出之權力三面向間相互積累、強化的論點，則更深刻的表達出在權力的三個面向中，權力的弱勢者所居的處境各自不同，同時也意味著權力的大小與控制能力的程度差異。

另一方面，權力也可能以別種方式得到加強；即是政府在權力行使上所可能扮演的角色。因而，這樣的情狀也可能反映在政府的制度建構和選擇上，而規劃制度正是其中一例：規劃本身涉及到政治層面，但在理論上卻有不同面向的詮釋，其演變經過早期的實質規劃到如今溝通理性規劃理論，可以發現規劃理論之論述已經超越以往所著重的技術觀點，成為一種政治過程的實踐，同時從其內容的演變也可了解到規劃方式愈來愈走向重視民眾參與、溝通的方向，而有別與實質規劃、理性規劃中以專家為主的出發點，儘管如此，由於政府往往偏愛上階層的偏好，且政府亦有維護己身的權力，尋求支持的必要性，因此政府在選擇理論上，也將傾向對於權力的強者採取支持的態度，並進行第三面向中的意識型態控制，

由於政府往往偏愛上階層的偏好，且政府亦有維護己身的權力，尋求支持的必要性，因而他們對於權力的強者常採取支持的態度，並進行第三面向中的意識型態控制，這樣的政府介入不僅將強化權力，也是為了鞏固統治的力量，因而權力的強者和政府同一陣線進行權力的操作、壓制權力的弱者，也是在競爭中的手段。理性規劃理論這一典範中隱含了對固有的價值觀、社會結構和權力的認可，使規劃者無法藉其技術直指社會問題的真正核心，且易流於規劃方法僵化的問題，換言之，理性規劃理論之典範本身即代表了一種意識型態，且該種意識型態默認現有的權力結構，也使本身即為政治之一部分的規劃無法突破既有的權力所施加的桎梏。而規劃理論的典範遞移，除了體認到規劃本身不僅是一種技術，更是一種政治過程，也更往在規劃中促成公平的參與和權力行使這一方向前進，相對的，隨時代愈發重視民主的重要性的和民眾意見，以理性規劃理論和其後的典範遞移為分界，規劃理論中「專家」主導的色彩轉為淡薄，而開始以民眾、被規劃者的想法和參與為重心，而這樣的改變，也必然的將形成規劃者與被規劃者間利益及權力的衝突。



## 第三章 台灣空間規劃典範與制度之檢視

經由第二章的回顧，規劃理論的選擇是權力的運作方式之一，必然隱含特定的價值觀與政經背景，因此，解析、回顧政經背景，便成為理解權力結構與意識形態的必要條件。在本章節，本研究便擬以此為出發點，對形成台灣空間規劃體系、典範的政治、經濟背景進行回顧，並分析規劃體系制度中權力的分配，以作為解析台灣的空間規劃體制、典範，是否隱含了權力運作的鋪墊。

### 第一節 空間規劃在台灣的發展

#### 一、台灣空間規劃體系之政治、經濟背景

發展主義是一種意識形態，認為經濟增長是社會進步的先決條件，並以其為主要目標，依高科技、工業化、國家干預或市場機制等不同手段產生不同版本的發展主義學說。而它的重要信念之一，是認為經濟成長比不成長好，快速成長比慢速成長好<sup>63</sup>。發展主義國家則意指國家機器將發展視為優先的意識型態，有能力的政府官僚體制制訂與執行發展政策而在相當程度上不受社會的干擾，以及使用有效的政策工具，動員社會資源和扶植私人企業的發展等。因此發展型國家必須具備自主性，有能力制訂和執行政策，在政策上通常透過租稅優惠方式和公私合作方式引導私人部門往策略性產業發展。台灣則被認為是發展型國家的類型，從1950~1990年代以國家力量規劃、發展政策<sup>64</sup>。

在台灣的政治、經濟發展過程上，必須要提及政府與資本的關係。自1949年到1987年，政府與私人資本間呈現三種類型的不同關係<sup>65</sup>：

1. 國家機器以其政策與資源極力扶持私人資本。
2. 國家機器與私人資本的侍從主義<sup>66</sup>關係：政府因其全面壟斷的優勢地位，能將經濟利益分配與其忠實的追隨者，包含本省、外省、地方派系之資本在內。
3. 國家與資本間之關係為國家統合主義的政治機制，透過主動設立工商業總

<sup>63</sup> 引自許寶強，前言：發展、知識、權力，出自「發展主義的迷思」，1999，牛津大學出版社，vii-viii。

<sup>64</sup> 王振寰、蘇耀昌，2002，「發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較」，第1-3頁。2002年台灣社會學年會，台中：東海大學。

<sup>65</sup> 王振寰，1993，「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，第134頁。台灣社會研究季刊，2，1，123-163。

<sup>66</sup> 侍從主義(clientelism)，乃指一種「主」與「從」之間的關係，通常存在於不對等的權力與地位的行動者間，兩者之間存在垂直的互惠結構，擁有較多資源和權力的「主」施予「從」資源，而「從」則進行相對的效忠與服從。

會等方式掌控資產階級的政治代理機構。

在威權統治的支配下，國家機器能藉由凌駕資本的地位進行對經濟的統制和控管，並以手中的龐大資源鞏固己身的權力強化其統治，對社會各層面都扮演領導與監控的角色<sup>67</sup>，遷台以後，國民黨盤踞國家機器，直到 1970 年代以前，在內政上，「有效造就經濟繁榮」成為其執政正當性來源<sup>68</sup>。

自 1950 年代以來，藉由重用移植自資本主義福利國家的技術官僚群規劃<sup>69</sup>，台灣的積累和發展過程順利的持續，並促成了經濟奇蹟與其後通往民主化進程的基礎條件；國民黨的權力高層組成逐漸由原本的軍政、黨工人員轉向技術官僚<sup>70</sup>，並且，經濟結構的改變也同時改變國家機關的結構，由原本高度軍事化的威權政體轉為以技術官僚為主體，發展取向的國家，從 1960 年代的嚴家淦內閣開始，技術官僚憑藉本身的專業得以在發展上著力，也因此而令其重要性提升<sup>71</sup>，彼等運用專業知識進行規劃，解決社會問題所得到的成功為執政的正當性基礎，且其中經濟官僚更因政府的重用，和在政策上的成功而得到更大的揮灑空間<sup>72</sup>；1950~1980 年代，政府以經濟部門為主導，該部門具備了改變、操縱空間規劃部門的權力，且主要的國家經濟發展之規劃與政策制定都是由中央政府負責和執行，在結構安排上執掌經濟的機構可免於民意機關的監督，然而當這核心功能受充分保護之時，邊陲功能單位(如環保、內政部門)則是必須承受外來的抗爭<sup>73</sup>。儘管在分配問題上受到民眾的不滿，在經濟政策、建設上確實的成功，以及從貧窮中被提升起來的社會和生活品質，都讓經濟部門的政策有了被默認的正當性。彼等對於經濟成長這一目標的重視，配合政府對於執政正當性的追求及對資本家的攏絡，構成在往後「經濟發展」這個政策成為台灣社會的最高價值的成立條件。

基於政府為了達到經濟成長目標而採取親資本的策略和有計畫的將農業資源移轉到工業部門，以及由經濟部門、交通部門和國營事業部門領導政府的情況，所採取的各種經建計畫和相關措施勢必擠壓空間規劃部門。由於深植於邊陲資本主義積累模式和發展掛帥威權國家的政經邏輯中，空間規劃無法發生它應有的效

<sup>67</sup> 王振寰，2002，「台灣的威權體制與民主轉型」，第 30 頁。收錄於王振寰編『台灣社會』，頁 21-56，台北：巨流出版。

<sup>68</sup> 朱雲漢，1992，「台灣政權轉型期政商關係的再結盟」，第 63 頁。中山社會科學季刊，7(4): 58-78。

<sup>69</sup> 陳忠信，1990，『國家政策與批判的公共論述』，第 30-31 頁。台北市：財團法人張榮發基金會、國家政策研究資料中心。

<sup>70</sup> 彭懷恩，1995，『臺灣發展的政治經濟分析』，第 152-154 頁。台北：風雲論壇出版社。

<sup>71</sup> 彭懷恩，前揭書第 158 頁。

<sup>72</sup> 周育仁，前揭書第 97-98 頁；彭懷恩，前揭書第 264 頁。

<sup>73</sup> 陳東升，前揭書第 25-26 頁。



用，而只能作為一個擺飾<sup>74</sup>，且發展導向之趨勢並未隨著威權體制的鬆動或是民間社會力的強化而改變，持續主導著台灣的公共政策制定與規劃布局，國家機器的親資本態度亦同，政府以經濟發展為主導的性格，令空間規劃在法律上雖然明文有據，但事實上卻未能發揮影響。

在 1950 年代，國民政府撤退來台，希望能將台灣經營為反攻大陸的後方基地，而在 1950~60 年代所實行的數個經建計畫中，直到第三期四年經建計畫(始於 1961 年)時都市建設才被作為社會建設的一部分列入計畫之中，在 1962 年，「都市計畫法修訂小組」成立，但對於都市本身，並沒有將其視為是一個獨立的施政主體。該點可以從 1962 年「政府為發展工業建設，促進經濟繁榮，實施獎勵投資政策後，深覺現行都市計畫措施，對於興辦工業多所妨礙，更認為都市計畫法之修訂工作已迫不及待」見之<sup>75</sup>。可見政府雖也已開始正視都市發展的問題，但依舊是將其視為經濟計劃相關的一環。相對的，在法律的修訂工作上，也是傾向於「解決問題」，而不是完整建構一個在規劃和土地使用上的願景；在 1964 年根據聯合國所派遣之專家團所提供的意見進行修法以後，引入以系統論為主體的規劃理論，但當局對於都市計畫只求其為消極性之管制的內涵<sup>76</sup>。

該傾向直到往後依舊無甚改變，自 1964 年修法以後，接下來的歷次修法皆只是對其內容加以修正，卻無涉於規劃本身<sup>77</sup>；而在復興、經濟起飛的這段時期中，國家主要以侍從主義的方式建構起遍及政商界的政經網絡，鼓勵發展而未多加約束資本在土地、環境上的求取和使用，即，空間規劃的法令並無約束土地使用的效果，而是任由開發者恣行其是。

政府採用親資本策略和發展路線的理由有其政經邏輯，經濟發展的成功強化統治地位、並令台灣人民更容易接受國民黨的支配且增加其在兩岸對峙和在國際上的生存空間<sup>78</sup>，另一方面也有情勢變化下不得不為的必然性存在，而該點體現於在台灣政商關係的轉變與政治轉型之中。遷台之初，國民黨與台灣本土的資本家、地方社群沒有密切關係，他們也無從對政策置喙，在政治上飽受壓抑<sup>79</sup>。為了有效的支配，針對不同的資本次階級，國家以不相衝突的方式給予不同的經濟特權，有系統的規範利益團體的活動領域，也減少他們對威權政體的挑戰，在剛

<sup>74</sup> 夏鑄九、張景森，前揭書第 25-27 頁。

<sup>75</sup> 張景森，1993，《台灣的都市計畫（1895~1988）》，第 72 頁。台北：業強出版社。

<sup>76</sup> 張景森，前揭書第 76-82 頁。

<sup>77</sup> 黃信勳，前揭書第 10-11 頁。

<sup>78</sup> 朱雲漢，1989，「寡占經濟與威權政治體制」，第 148 頁。頁 139-160，收錄於財團法人台灣研究基金會編著，《壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析》，台北市，財團法人台灣研究基金會。

<sup>79</sup> 周育仁，前揭書第 78 頁。

性威權體制的時期，只要國家掌控足夠的利益並有效控制來自民眾力量或不同利益團體的挑戰，國家機器便能維持政權的穩定。至於在分霑利得的手法上，除了賦與在金融、產業投資上的種種特權，一項極為重要的管道即是對土地、環境開發之利得的攫取，且相比於經濟政策，土地政策的重要性是隨時可以讓位再議的，這也構成了國土空間規劃不受重視的必然<sup>80</sup>。

與台灣民眾對政府統治的接受度提高同時，執政的精英與本土資產階級的利益結合也逐漸形成，並隨民間部門經濟力量在 1960 年代的迅速擴張而升高，在 1970 年代遭逢外交危機的情況下，這樣的連結更顯重要<sup>81</sup>。1970 年代，蔣經國前總統因應時勢而提出一系列的政經改革與本土化政策，在行政上吸收本土精英進入黨內來強化對國內的政權正當性，也適當的提出各種經濟政策和管制開放並鞏固與資本、企業的關係<sup>82</sup>，台灣在 1980 年代的經濟狀況因他的策略而穩定的成長<sup>83</sup>，另一方面，隨私人資本愈來愈不依賴國家機器，國家機器的相對自主性也隨之消失<sup>84</sup>。國際情勢的改變和國家官僚內部不一致等狀況的出現<sup>85</sup>也都助長這等情勢，令其於 1980 年代以後表現得更為明顯。由於反對運動的動員、社會運動的興起、國家機器本身的危機，構成當時台灣內部的不安定，也導致國民黨在 1987 年的政治轉型<sup>86</sup>。

解嚴以後，威權體制對社會的箝制力量已然不再，壓抑已久的各種不滿登時爆發，而執政的國民黨內部也正因強人蔣經國的逝世與黨內的派系爭鬥而陷入混亂，在 1987~1990 年間，台灣正處在「迷惑的國家」的狀態<sup>87</sup>，同時，國民黨還必須面對新興的民進黨。在這一連串的情況中，儘管國民黨並未因此而失去對社會的統治權力，但為了尋求在黨內及對社會的主導權，對改革派而言，有拉攏同盟勢力的必要。以資本家的立場而言，對於投資環境的惡化和無法接受國民黨高高在上的領導，這兩項理由也促成他們和改革派聯手的一項因素。其後，改革派

<sup>80</sup> 陳東升，前揭書第 20-26 頁。

<sup>81</sup> 朱雲漢，前揭書第 148 頁。

<sup>82</sup> 王振寰，1989，「台灣的政治轉型與反對運動」，第 90-92 頁。台灣社會研究季刊，14，71-116。

<sup>83</sup> 蕭全政，2000，「民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」，第 34-35 頁。頁 27-50，收錄於朱雲漢、包宗和主編，『民主轉型與經濟衝突』，台北市，桂冠；彭懷恩，前揭書第 160 頁。

<sup>84</sup> 轉引自王振寰，1995，「國家機器與台灣石化業的發展」，台灣社會研究季刊，18，1-36。第 7 頁。

<sup>85</sup> 王振寰，1993，「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，第 134 頁。台灣社會研究季刊，2，1，123-163。

<sup>86</sup> 王振寰，前揭書第 100-107 頁。

<sup>87</sup> 蕭新煌，1995，「多元化過程中社會與國家關係的重組」，第 357 頁。頁 355-377，收錄於蕭新煌、徐正光主編，『台灣的國家與社會』，台北市，東大圖書股份有限公司。王振寰，前揭書第 144 頁。

和資本家的同盟而在國民黨內的鬥爭中勝出，同時在經濟政策上，資本家也如願進入了決策核心<sup>88</sup>，整體的情況在 1990 年國民黨清楚表示與資本家結盟的態度後和緩下來<sup>89</sup>。

1990 年五月，新任總統的李登輝提名軍方背景的郝柏村組閣，這一人事任命同時回應黨內保守派與資本家的期待，而郝柏村內閣的特徵如下<sup>90</sup>：

1. 以強硬手段對待社會運動以重振公權力和創造新的社會秩序。
2. 以政治性宣示或非正式方式表示國民黨政府吸引資本家投資的決心。
3. 科技官僚受到空前重視，並藉此將政治問題去政治化、技術化。
4. 宣布「六年國家建設計畫」，企圖藉由龐大的公共投資整頓基礎建設、並透過國家力量來提升台灣資本主義發展的層次與動力。也希望能吸引外國、本地資本與國民黨政府合作、強化聯盟關係。

簡而言之，隨著經濟發展，資本家的地位與發言權得到強化，同一時期政府組成和本土的資本家間關連日深，在威權體制鬆動與面臨社會、政治方面統治權力動搖和黨內鬥爭的情況下，國民黨確立與資本家聯盟的路線，形成「新政商關係」，在 1990 年代以後，藉由自由化經濟市場、民營化等措施，國民黨將原本所有的龐大黨營、公營事業之資源釋出，在這段過程便得以透過再管制的過程分配恩惠給對其政治支持具有重要意義的團體。特別是不論市場開放或私有化的承接是否是根據政治關係，只要私人資本家普遍認知有這個可能性，而國家又掌握大餅的分配權力，資本家就不得不與國民黨維持良好關係<sup>91</sup>。原先政府所倚仗的政權正當性基礎，即經濟發展的成就與必須性，對資本家而言也是目標一致的利益，且資本家對於穩定的政治、社會環境的需求亦是甚為殷切，故而當郝柏村內閣以「治安內閣」的強勢作風上台、遭各界批評為軍人干政、民主倒退的同時，唯獨企業界對此未有怨聲<sup>92</sup>，新政府的執政和緊接著的經濟自由化對資本家提供了更多獲取利益的機會，在土地、環境開發的經濟租金的取得上亦同，他們和國民黨的關係因利益分配而更為穩固；而就國民黨的情況而言，彼等以政治上的忠誠來交換這些資源，確保其執政的地位，當然沒有理由剝奪他們獲取租金的來源，即

<sup>88</sup> 周育仁，前揭書第 109-110 頁；王振寰，2002，「台灣的威權體制與民主轉型」，第 37-38 頁。收錄於王振寰編『台灣社會』，頁 21-56，台北：巨流出版。

<sup>89</sup> 王振寰，前揭書第 144-146 頁。

<sup>90</sup> 王振寰，前揭書第 148 頁。

<sup>91</sup> 張鐵志，2008，「台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000」，第 9 頁。台灣政治學刊，12，1，101-145。

<sup>92</sup> 王振寰，前揭書第 148 頁。



空間規劃制度上的便宜行事。資本與國家機器間彼此締結妥協性同盟，鞏固、擴張少數群體的利益<sup>93</sup>。

然而，技術官僚規劃在資本主義福利國家中的系統性失敗及困境也很大程度的在台灣重現，且因與台灣某些具體的結構性因素結合而更顯嚴重<sup>94</sup>。資本主義國家的行政系統藉由在經濟系統的積累過程、及對規範(正當性)系統提供去商品化(decommodification)服務的方式持續經營政府的運作與取得大眾忠誠，而國家以技術官僚規劃為行政管理，解決其間的衝突<sup>95</sup>，在台灣的国家體制中也沿用了這一套制度，儘管在積累方面得到了相當的成功，在公共服務上卻沒有達到同樣的水準，反而是犧牲了這些服務，而一味的朝資本積累的方向前進。

技術官僚規劃利用專門的知識來達到成功，但如果規劃的結果是沒有獲得實際的成功，或以產生其他方面的問題來做為成功的代價，且已經暴露出來，則技術官僚只能藉由曾有的經驗和技術性的規劃來面對事態，而無法對其規劃價值觀本身進行反省，導致事態的系統性扭曲。在台灣，隨著政治經濟社會條件的變化，沒有妥善的進行社會化和分配的資本積累終於爆發出危機，該徵兆即是各種自力救濟的浮上檯面<sup>96</sup>。郝柏村內閣重用技術官僚群，將各種自力救濟問題去政治化，卻受限於僅提供技術而無法改變核心的規範價值，因此只能不斷的以舊有的技術理性來對應自力救濟中民眾所提出的訴求，並不斷重複類似的失敗。

同樣的情況也反映在空間規劃和開發上，台灣的土地規劃管理是因應空間環境所造成的資本積累威脅而生的調節系統，其體制與政策皆是建立在威權式中央集權的親發展體制之下，藉由系統規劃理論以因應發展之需要與化解部分空間矛盾、穩定資本積累環境<sup>97</sup>，然而社會上蜂起的各種自力救濟行動中，針對重大經濟建設的抗爭案，正顯示了規劃在價值規範上的漏洞。如後勁反五輕事件，居民所訴求的生命、健康保障與環境保護等價值，政府僅是一味的宣告將以最新的技術和最嚴格的規範來管理石化廠，卻無視「反對興建五輕」這個居民的意願。抗爭民眾的訴求與政府方面的規劃論述相違背，自然雙方的主張也沒有任何交集，政府宣稱將以科技、技術來解決問題，並輔以國家機器的權力強制禁止民眾的呼

<sup>93</sup> 陳東升，前揭書第 90 頁。

<sup>94</sup> 陳忠信，前揭書第 30-31 頁。

<sup>95</sup> 陳忠信，前揭書第 25-26 頁。引用德國政治、社會學者 Offe 的理論：資本主義經濟系統透過商品生產與交換進行生產、積累，並藉由稅賦提供積累的一部分給政治行政系統(福利國家)，政治行政系統則藉由各種去商品化的服務和意識型態之類的文化規範、懲罰或隱型社會控制等手段換取規範系統之大眾忠誠。

<sup>96</sup> 陳忠信，前揭書第 74-75 頁。

<sup>97</sup> 黃信勳，前揭書第 20-21 頁。

聲，對於根本的釜底抽薪毫無助益。

到 2000 年後，台灣經歷第一次政黨輪替，之後國民黨政商聯盟雖然瓦解，但資本依然繼續涉入國家機器的運作，民進黨的執政者開始和大資本結盟，並表現出較國民黨執政時代更為個人化的政商侍從主義，以個人，而非政黨，作為政商結盟的基礎，且傾向以國家經濟資源換取金錢<sup>98</sup>。民進黨為了取得、維持中央執政地位，相當程度肯認企業、大型財團所能在政權維持上發揮的作用，將全面性建立政商關係視為爭取、學習擔任執政黨的首要任務，陳水扁前總統延續李登輝前總統的路線，積極的營建和各式工商團體、社會組織的關係<sup>99</sup>，在這樣的背景下，造就資本家和政府之間關係更深的結果，使有特殊背景的財團勢力得以深入其中並擴大影響力。民進黨在政黨輪替以後亟欲建立原本所欠缺的政商網絡和下次選舉的基盤，但國民黨的牽制，本身資源、人才的不足等現實上的困境，使這個過程充滿了對企業、資本的妥協<sup>100</sup>。

在國土規劃上也產生相似的情況，1990 年代以後，民間承包公共工程在台灣已經成為一種趨勢，而如前文所述，這成為民進黨政府建構政商網絡的手法<sup>101</sup>。雖然從 1990 年代以後，環保議題和永續發展典範廣受世界各地重視，也和許多自力救濟事件一同影響到台灣在制度、政策面上對發展議題的態度，但過去唯經濟成長至上的發展主義，不僅形塑經濟官僚的意識形態，也影響民眾的態度，因而民眾不願為平等分配而犧牲經濟成長<sup>102</sup>，這個發展型國家的遺產也引導政府執政的方向，特別是在 2000 年後民進黨因核四議題而導致了股市大崩盤，甚至到動搖執政基礎的地步，且之後的經濟發展負成長和連續數年的景氣低迷，也讓民進黨被迫在執政期間不斷提起「拼經濟」的口號，並陸續提出各種經建計畫來挽救選票。陳水扁前總統提出「環保不能從經濟抽離發展」的目標<sup>103</sup>，在國家發展願景中，雖然提出了諸如綠色矽島、永續發展等規劃藍圖，但實際上開發案中所傳出的抗爭、醜聞依舊不斷，以科學園區的設置和擴建案為例，便出現過中科、南科的環評爭議等情事<sup>104</sup>，而國光石化案也在這段時期被提出討論。在開發審議

<sup>98</sup> 張鐵志，前揭書第 155-156 頁。

<sup>99</sup> 吳采樺，「『發展型國家』已是遙遠的過去？以經歷政權轉移的台灣為例(1996~2004)」，第 70 頁。2004，國立台灣大學國家發展研究所(碩士論文)，指導教授：朱雲漢。

<sup>100</sup> 吳采樺，前揭書第 83-93 頁。

<sup>101</sup> 黃宗昊，2010，「陳水扁時期的台灣政商關係」，第 11 頁。2010 年中國政治學會年會研討會，1-22。

<sup>102</sup> 張鐵志，前揭書第 158 頁。

<sup>103</sup> 引自「環境影響評估制度中地方治理之發展與轉型：以濱南工業區與國光石化開發案為例」，第 137 頁。

<sup>104</sup> 朱柔若，2010，「科學園區的經濟效益與環境負債：台灣個案探討」，第 11 頁。2010 年 5 月 15-16 日第二屆 STS 年會，1-17。



機制上，也限縮了民眾參與和審議時程，以利各項開發案的通過，整體而言，可以發現民進黨執政期間雖然將永續發展概念納入施政計畫中，卻依然沒有改變以往發展至上的情況。

到 2008 年二次政黨輪替以後，國民黨奪回政權，馬英九總統提出愛台十二項建設等國家建設政策。馬英九總統在競選之初便提出「拼經濟」、「馬上好」等口號，主打在民進黨執政時期頹靡不振的經濟發展議題，在順利當選以後，為了兌現競選承諾，同時也面臨對岸在國際上的競爭和威脅，其政策在立場偏向企業界，公布以產業創新條例為首的法規，並大力推展以科學園區為首的各項開發案。而這段期間，這些開發案而掀起眾多抗爭事件，並遭到輿論抨擊政府方面刻意護航，也有過多起在開發案環評、行政程序上的醜聞和瑕疵，在國土計畫、環境保育方面也迭遭批判。

綜觀情勢演變，可見儘管威權統治不再，民眾的價值觀、環境意識也有所改變，政府方面依舊是以經濟發展為國策導向。在權力關係上，自 1990 年代以後，新政商聯盟這一關係雖然歷經政黨輪替的變遷，但資本家的權力和影響力卻沒有下降，而持續與政府維持夥伴關係，主導台灣的政策走向，且由於發展意識的強烈，加上中國崛起的國際背景，更使政府傾向資本。反映在國土規劃的政策上，則是維持以開發為主的基調，並仍以技術官僚規劃和實證論的意識形態為主體。

## 二、台灣空間規劃理論典範的追溯

台灣的空間規劃理論典範可追溯至日據時期時，日人所引入的都市計畫理論與制度所帶來的影響。往昔日本殖民台灣時，考量到台灣作為日本第一個海外殖民地，在經營上投注許多心力，都市計畫的實施甚至早於日本本國。當時總督府於 1936 年頒布《都市計畫令》及其施行規則以為都市計畫之法令依據，其中《都市計畫令》乃沿用至 1964 年，而施行規則持續到 1972 年。

而在光復以後，國民政府遷撥來台，由於都市計畫法是在大陸時所制定，在連年戰爭中皆未曾有過修正，加以大陸與台灣民情相差甚遠，自然的都市計畫法難以適用，復以國民政府撤退來台時局勢緊張，政府無暇用心於都市計畫，當時「反攻大陸」的國策中也尚未有將台灣做永久性建設、經營之想法，因此也就沿用日本所留下的法令、計畫。

直到 1950 年代末期，台灣開始了初步的工業化，都市中的就業機會和工商業對人力的需求加劇了都市土地利用和人口問題，由此更衍生了都市的地價上漲

及都市發展侵占農地的情況，同時都市內部的基礎建設和發展問題對於都市計畫區內工業區的選定，工業用地的編定，和市鄉鎮的建設也產生一定影響。

1960 年代，隨著工商業的發展及成長，更帶動都會區的形成，都市問題更加嚴重，區域的整合和各項建設的擴充也令官僚感受到空間規劃計畫等的必要性，台灣的區域計畫因而成形：1958~1959 年，《配合高雄港擴建區域計畫》提出；其時，建設廳成立了公共工程局，下設市鄉計畫組辦理都市規劃設計等業務；1964 年，《台北基隆都會區域計畫》出現。感受到涉及區域整合的迫切需要，有關當局並開始研議在空間規劃上的改善之道與修法的方向。同年，聯合國遣規劃專家 Monson 夫婦應公共工程局之邀來台檢討《台北基隆都會區域計畫》之內容，並對台灣往後之都市化和人口成長提出相關的建議與警告，協助台灣對聯合國「都會與都市特別基金」提出援助申請。到 1966 年，聯合國回應台灣所提出的請求，撥發款項並派遣技術顧問來台，而台灣方面在經合會下設立「都市建設及住宅計畫小組(UHDC)」協助來台專家工作。1966~1971 年間，聯合國顧問團並對台灣的都市計畫、區域計畫提出數百項備忘與相關建議，而彼等所提供之意見即具體反映於都市計畫法的修正條文上；而在 1964 年所修訂之都市計畫法，以當時西方國家作為規劃理論主流的系統規劃為方針，並且時至今日亦未有特別的改動<sup>105</sup>。

在都市計畫法修法以後，區域計畫則在 UHDC 的指導下，將台灣分為七個區域進行規劃，並從 1973 年開始進行第二次都市計畫法修訂，將區域計畫由都市計畫層級移除。後隨經濟成長，對非都市土地加以管制的必要浮上檯面，於 1974 年遂另行頒定區域計畫法作為管制依據，將區域計畫提升為都市計畫之上位計畫。1976 年，當局制定非都市土地使用管制規則，正式建立非都市土地使用管制制度，將非都市土地納入規劃體系規範中，確立我國在區域規劃體系上下位階之架構<sup>106</sup>，但是這些法律與計畫主要的用途卻依然是「開發」，而非規範國土的發展和秩序。例如區域計畫法的制定，便是配合當時工業用地的編定而實施。

而於十大建設推行後，為了以實質計畫引導台灣土地利用與空間發展，1979 年行政院參考日本的方式核定實施「台灣地區綜合開發計畫」，以此為最高指導原則，自 1980 年代開始，各縣市開始積極辦理研擬縣市綜合發展計畫的研討會，

<sup>105</sup> 張景森，1988，「戰後台灣都市研究的主流典範：一個初步的回顧」，第 12 頁。台灣社會研究季刊，第一卷第二、三期，9-31；夏鑄九、張景森，1990，「台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討」，第 18-19 頁。頁 11-29，收錄於蕭全政主編，『國土規劃的挑戰』，台北市，財團法人張榮發基金會、國家政策資料研究中心。

<sup>106</sup> 黃怡婷，「高科技產業、國土規劃與國家：以中科后里園區七星農場為例」，第 49-51 頁。2008，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系(碩士論文)，指導教授：廖本全。

內政部亦於 1987 年頒布縣市綜合發展計畫實施要點，以協助各縣市推動縣市綜合發展計畫之擬定。此時期由區域規劃邁入國土規劃的架構，然社會結構因經濟不斷發展及產業需求而改變，舊有的規劃體系已無法因應其變遷，政府亦開始重視居住環境、生活品質與都市建設等國際形象。在 1993 年，行政院提出振興經濟方案，並引入永續發展的觀念，希望能藉由落實保育觀念於開發行為中而改善台灣環境，並指示經建會研擬「國土綜合開發計畫」且一併擬定「國土綜合開發計畫法」草案，唯草案自 1997 年首次送審以來歷經數次退回，於諸多波折後卻始終未能通過<sup>107</sup>。直到 2009 年八八風災重創台灣，引發國人對於國土環境保育、復育的關心與呼籲，才又重啟國土計畫法(國土綜合開發計畫法於 2002 年遭退回後改名)與國土復育條例的審議，並於 2009 年 6 月時，由行政院送立法院審核，經建會並提出「2030 國土空間發展策略規劃」，擬定產業、運輸通訊、城鄉永續發展、環境及資源保育之空間發展以及空間治理未來改造方向及策略綱領，依當前「重要空間發展議題」提出相關空間策略。國土空間發展策略規劃延續國土綜合開發計畫的架構，預定依國土空間結構功能的不同，建立四大階層，並將國土空間分為北、中、南三大都會區，東部地區，離島，中央山脈保育區，分別治理。

在區域計畫法、非都市土地管制規則等法規公布以後，台灣的空間規劃以區域計畫、都市計畫及國家公園計畫等體系進行土地使用管制，但卻衍生無法對全國土地作出整體使用規劃，欠缺宏觀願景，和未能落實國土保育及保安，造成環境破壞等問題，且各種法規間欠缺協調，疊床架屋，對規劃及投資皆造成行政、資源上的浪費<sup>108</sup>。國土計畫法的提出，便是希望能改善現況制度的缺失，建構完整的國土空間管理、規劃體系。

但國土計畫法的審議雖因八八風災而得到國人關注，並進入立法院，在審議上卻是進度拖沓，一直沒有結果。且預定將作為台灣往後空間規劃母法的國土計畫法草案，其內容也遭到諸多學者批評其制度缺乏事後監測跟管理的機制，和高度不足，沒有跳脫開發許可的思維，甚至是開發案的「開門機制」<sup>109</sup>。

1960 年代是台灣都市規劃體制奠定基礎的年代，無論是法令上亦或是實務上，都市計畫法的修訂，和公共工程局與聯合國所派遣的專家顧問團進行的都市

<sup>107</sup> 黃怡婷，前揭書第 51-53 頁。

<sup>108</sup> 引自內政部，國土計畫法草案總說明，

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10182&Itemid=53](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182&Itemid=53)。

<sup>109</sup> 引自我們甚至失去了黃昏：國土計畫法草案門戶洞開，

[http://gaea-chaos.blogspot.com/2009/12/blog-post\\_5194.html](http://gaea-chaos.blogspot.com/2009/12/blog-post_5194.html)。



發展和住宅建設工作皆是如此，在這個時代，台灣開始有系統的引進國外的規劃觀念和技術，在法律的制定上亦然。法律這種社會規範類型往往隱含特定的價值觀，類似都市計畫法這種專業法規更隱含有專業操作的現實需要，且我國規劃人員「按法令規劃」的實務慣行，兩者都令都市計畫法及其所內涵的規劃理論典範成為左右我國空間規劃的最主要力量之一<sup>110</sup>；而在 1973 年進行的區域計畫法的修訂，其理論典範和都市計畫法一脈相承，並無異動<sup>111</sup>。由於國土計畫法尚在審議之中，台灣現行的規劃制度、理論典範依舊是以都市計畫法及其所內涵的規劃理論典範為主體，因此，以都市計畫法中的理性規劃理論與其意涵探討台灣空間規劃理論典範，應無疑義。

### 三、對理性規劃論的批評及在台灣政經結構下的實踐問題

Beauregard 在其論文中提及國家機器(政府)藉由積累和分配來維繫自己的存續，然而由於這樣的結構深受其組成所影響，因此政府本身必然有其既有的典範、網絡，和特定的偏好與利益。國家機器既要維護自己的存續，也必然會慣性的去迴避任何動搖到這個既存結構的變動，藉由採取技術官僚規劃來進行行政管理，在分配上，因為對於自己所擁有的權力和地位的維護，政府以依其結構和偏好來認定社會問題的價值，持續進行規劃和政策制定，而技術官僚規劃的立場不考慮價值只提供技術，因此無從審視自己的定位與內涵，當然也無法對其進行批判，這很容易導致對問題的審視和規劃方法論的僵化。規劃者們藉由其科學知識應用國家剩餘，為國家持續進行積累、發揮合法化的功能，他們對維持現狀保護既有權力、優先利益有毫不懷疑的既定立場，但他們所持有的技術卻只是居於末端，沒有辦法提高到最根本的問題界定的層次，改變對問題的認知或自己的既定價值<sup>112</sup>。

在威權體制的支配下，台灣的政治行政系統具備主導地位，得以向單一的目標(經濟發展)前進、制定政策，在這樣的情況下，技術官僚規劃必然的也無法違逆向這個目標發展，然而社會運動等衝突的根基是建立在與其邏輯不同的價值上，且社會生活和經濟生活的邏輯與政治——行政體系的邏輯之間並非一致，對技術

<sup>110</sup> 黃信勳，「台灣空間規劃典範遞移之考察——以台北市地區環境改造計畫為例」，第 9 頁。2002，國立政治大學地政研究所(碩士論文)，指導教授：徐世榮。

<sup>111</sup> 黃信勳，前揭書第 11 頁。

<sup>112</sup> Beauregard, Robert A. "Planning in an Advanced Capitalist State," In *Planning Theory in the 1980s*, eds., Robert W. Burchell and George Sternlieb (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers, 1978): 235-254.



官僚而言他們不考慮這樣的情況，因而造成在實踐上的落差和意想不到的問題<sup>113</sup>，甚至可能會因為有限的資訊、時間，迴避衝突和正當化既有結構這些理由帶來資訊的誤導<sup>114</sup>，長此以往，帶來了既有結構的深化、與技術官僚在解決問題上的惡性循環。科技理論、方法在這樣的情況下也變質為一種遂行權力擁有者的目的的藉口，規劃也因而出現系統性的扭曲，成為一種消極的控制問題的手段，而非根本的解決問題。Edelstein(1986/1987)便批評政府技術官僚經常想出辦法，避免科技和市場的運作遭民眾參與干擾；而研究草根環保抗爭的 Piller(1991)更是指出，科技已被不負責任的系統所控制。科技的角色並非客觀中立，而是帶有深厚的政治、利益色彩，而掌握了科技便是擁有了社會的權威，並絕對的影響未來的發展<sup>115</sup>。

規劃的整體目標是增進、最大化社會的福利，而最好的規劃必須是在替選方案中能產生最高收益的方案，這個目標在程序理性規劃理論中慣常以基於功利主義<sup>116</sup>而來的本益分析法進行選擇，然而這些福利最大化的原則卻並未同時兼顧分配正義的問題，因此即使規劃的結果使整體的福利提高，也容易引來公平的疑慮，這也關係到了價值判斷上的選擇<sup>117</sup>。

然而，理性規劃理論的內涵是高度的專家取向，且去政治化的。這導致許多的批評：Scott 和 Roweis 認為理論雖然明確的描述決策過程，但卻沒有針對決策的內容和實體進行說明，且 Michel Thomas 還指出該理論令規劃去政治化，對程序的過度強調，結果導致目標的模糊，以及有意將規劃等同於理性、單純的操作，迴避群眾要求參與決策的壓力，理性這中立的形象也將規劃的政治性予以包裝，使其看似單純的行政事務和利益中立的都市管理<sup>118</sup>。但規劃無法從政治中抽離，同時，所謂的「中立」形象的強調也非事實，因為規劃師為其所服務的對象提供規劃，無形中便已依該對象的立場、價值觀來出發，而這樣的關係，也存在於政府和規劃的技術官僚之間。

在台灣，這樣的理論和發展至上的霸權，以及威權政體相結合，導致完全為

<sup>113</sup> 陳忠信，前揭書第 29 頁。

<sup>114</sup> Forester, John 著、江明修與劉梅君譯，1995，『面對權力的規劃』，第 47 頁。台北市，五南。

<sup>115</sup> 徐世榮，前揭書第 131-135 頁；徐世榮、許紹峰，2001，「以民眾觀點探討環境影響評估制度」，第 110 頁。台灣土地研究，2，101-130。

<sup>116</sup> 功利主義：當一項行動為數量最多的人帶來最大的幸福時，該行動在道德上即被證明為是合法的；提倡者中以英國學者邊沁為著名。轉引自 Taylor, Nigel., 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, London: SAGE Publication. P. 80。

<sup>117</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 79-80. London: SAGE Publication.

<sup>118</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 96-97. London: SAGE Publication. ; 曾旭正，前揭書第 186 頁。

維繫經濟發展而貢獻的規劃。事實上追究當初聯合國專家們所引入的規劃理論其內容核心理念為何，便可發現彼等之意識型態乃是以發展、獎勵投資為主，因而隱含了親資本與親成長的內容<sup>119</sup>，伴隨著系統規劃本身的內涵，這一點更是和技術官僚規劃，以及政府在政治上意圖以經濟積累鞏固政權正當性，和與資本家之聯盟、利益交換形成共鳴；張景森即於其著作中提及，台灣所採取的規劃理論將規劃活動視為一個整體，掩蓋了規劃過程內在的社會衝突和政治衝突，並暗示它應該是一個合理的過程，而這一過程符合了一個威權官僚體制想要用非政治的“合理”意識形態來壓制衝突與矛盾的要求<sup>120</sup>。

台灣的規劃在 1970 年代毫無批判的引入這理論並做為規劃實踐的基礎，使規劃和本身技術化、去政治化，備受官僚體系、政治干預的影響而與真實情境間存在模糊的距離，給予威權政治和代表地方勢力的地方政府無上的便利，也令政治願意支撐這種規劃論述的霸權<sup>121</sup>。在經濟發展上執著的追求及規劃體制上對民眾參與的輕忽和專家獨大的設計正反映了隱藏在規劃背後的內涵：藉與威權體制間近親相擇的規劃體制，升高參與成本，排拒實際生活於該空間場域內居民的發言機會，將其從正式的議程中擠壓出去，另一方面，將經濟政策擺在優於土地政策的位置，藉由宣示成長、發展的重要性來構築「經濟第一」的意識並將忽略空間規劃政策的事實正當化，並放任政權的聯盟者壟斷利益，與其聯合操弄公眾意見，減緩和民眾的衝突並支配空間塑造的過程。代表資本的力量贏得不成比例的勝利，而許多人類的的基本價值卻因為不具市場或政治的優勢遭到犧牲。從專業角度觀之，最為根本的就是土地、空間的高度商品化，結果犧牲土地做為人民生活家園的價值與意義<sup>122</sup>，使規劃「促進社會進步與生活品質提升」這一目標完全淪喪。可以明顯的發現，理性規劃在台灣的實踐，並不符合對規劃對公共利益的期許。民眾的價值觀已然隨時代改變，如今除了經濟發展外，有愈來愈多的聲音主張環保、永續，正視過往經濟奇蹟的代價，和對家園的關懷，然而這些價值觀的改變卻是服膺理性的技術專家們所不能吸納的。

<sup>119</sup> 張景森，前揭書第 12 頁。

<sup>120</sup> 張景森，前揭書第 14-15 頁。

<sup>121</sup> 曾旭正，前揭書第 191 頁。

<sup>122</sup> 王鴻楷，2007，「『理性』或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務」，第 116 頁。頁 114-125，收錄於誰的空間，誰的地？回眸臺海兩岸都市發展三十年：台灣大學建築與城鄉研究所王鴻楷教授榮退論文選集，台北市，台大出版中心。

## 第二節 理性規劃理論對規劃制度的型塑

規劃理論的特性將反映於依據該理論而來的法律、制度建構上，以此推想，理性規劃理論的特徵：專家主導、欠缺參與、工具理性的重視以及規劃的去政治化等要素，應也將呈現於現有的制度上。

在我國，空間規劃制度主要規範於都市計畫法與區域計畫法中，在 2009 年經歷八八風災的打擊以後，對國土計畫法立法的呼聲日高，雖說由於法案尚未通過，因此目前僅為國土計畫法草案，然該草案之內容亦包含我國所將採用之規劃理論內涵。同時，我國於 1980 年代時倒入了環境影響評估制度，其後在 1990 年代環境影響評估法正式立法，因此在非都市土地開發上，我國的土地利用同時受區域計畫法中規定之開發許可制，以及環境影響評估制所約束，故，若要探討台灣在空間規劃、開發上的管理機制之內涵，則所探討的客體應包含都市計畫法和區域計畫法中所規定的規劃、開發制度之結構，以及環境影響評估制度，另一方面，對國土計畫法草案之相關規範也應作為考量的對象，以觀察其中所表現出之規劃理念。

又，因民眾參與能匯集民眾之意見，並對政府之行政為修正暨取得共識以實際達到雙方所訴求的公共利益，其規範內容亦是規劃這一政治過程中民眾權力的重要表徵，因此以下將主要以民眾參與，以及計畫、開發的審議方面進行探討。

### 一、象徵性的民眾參與

#### (一)都市計畫法

都市計畫之正當、公平、合理性之衡量標準為「整合各方意見、維護公共利益、公開評估計畫、制衡與監督及地主權益的公平維護」，而達到該等標準之辦法係以有效的公眾參與為關鍵：參與之有效性乃建築於住民之了解(資訊)、意見互動的模式(管道)、及住民意見之處理(權力)上。然而，審視法規之內涵，可發現以下情況<sup>123</sup>：

##### 1. 居民之了解不足：

如公展時間、地點的週知，通盤檢討前的公告<sup>124</sup>，公展期間所舉辦的說明會

<sup>123</sup> 黃信勳，前揭書第 21-24 頁。

<sup>124</sup> 參照都市計畫法第 26 條：

都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其



<sup>125</sup>皆為積極協助居民解讀，未能觸及「實質的居民參與條件之提供的問題」，等於變相的剝奪居民在計畫做成中的發言機會。

## 2. 少有意見互動：

除由民眾提出書面意見的模式以外僅有說明會之規定<sup>126</sup>，以參與管道的多元性而言實在太少；且說明會基本上屬於單向的資訊傳達，以實質而言應該歸類為「強化民眾之認知」，且民眾所提的書面意見亦有可能因其筆力、對程序上的了解等問題而有所侷限，導致參與效果打折，可說毫無意見交流、達成共識的機會。而稀少的參與管道更可視為是提高參與門檻的舉動。

## 3. 民眾在參與上的無權力：

都市計畫委員會對民眾的書面意見依規定僅須參考，對審議結果無通知提議人的義務、也沒有必要說明不採用的理由。在前項中所提出之書面意見亦同，僅供受理機關參考且無回應之義務。居民沒有主動權，且都委會之組成、安排、決議模式有問題<sup>127</sup>，可說幾乎沒有參與的實益存在。

## (二)區域計畫法

區域計畫法中所規定的民眾參與，在現行制度是依區域計畫法第十條，由擬定計畫之機關於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示，其展示期間不得少於三十日，並應經常保持清晰完整，以供人民閱覽<sup>128</sup>。第十五條之四並規定，依第十五條之一第一項第二款規定申請開發之案件，直轄市、縣（市）政府應於受理後六十日內，

---

使用。

前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。

<sup>125</sup> 參照都市計畫法第 19 條：

主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。

前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。

該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。

<sup>126</sup> 參照都市計畫法第 19 條。

<sup>127</sup> 都委會多有和開發相關甚深的地方人士參與，導致在審議上有所立場。

<sup>128</sup> 區域計畫法第 10 條：

區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。



報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人。但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限<sup>129</sup>。

唯在民眾意見表達的機制上，現行法制中僅有閱覽政府、公所等所展示之書圖之規定<sup>130</sup>，沒有提及民眾的意見表達和處理機制、遑論關於民眾得否參與區域計畫及區域計畫內之開發計畫之內容。可說民眾參與的相關規定付之闕如。

### (三)國土計畫法

國土計畫法草案在民眾參與方面，主要規定於草案第條文第 16、17、37、38 條：條文中規定，在國土計畫擬訂前及擬訂期間，應邀集專家、學者、人民團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考，並在審議之前公開展覽三十日及舉行說明會，將其內容廣泛週知於民眾等等。然而，在草案之條文中依然將參與的方式侷限在「告知」和「徵詢意見」、「說明」上，同時並未具體明確的提及民眾參與的效力應及於何等層次，審議及計畫擬定上是否對計畫有拘束力存在。

可見得國土計畫法中，在民眾參與方面的相關規定仍然並不明確。雖然在國土計畫法的立法重點中，對於國土計畫，原則上確立了確保效率、公平、公義、永續與民眾參與的內涵<sup>131</sup>，但事實上在草案中規範的民眾參與部分，依然與過去的都市計畫法、區域計畫法並無太大區別，都是以公展、說明會為主要的參與內容，對於擬定計畫的邀集專家、學者、人民團體等舉辦座談會等意見探詢，亦僅為擬訂計畫之參考，並不實際具備所應有的效力，而仍只是一種象徵性的參與<sup>132</sup>。且在計畫的監督機制方面並不明確，欠缺有效的制衡方式。

### (四)環境影響評估法

所謂環境影響評估，依環境影響評估法第四條，意指「開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程

<sup>129</sup> 區域計畫法第 15 條之 4：

依第十五條之一第一項第二款規定申請開發之案件，直轄市、縣（市）政府應於受理後六十日內，報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人。但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限。

<sup>130</sup> 現行區域計畫法在民眾參與上並無專章規範，相關規定見於區域計畫法第 10 條（公告實施）、第 16 條（使用編定等之公告與通知）。

<sup>131</sup> 朱慶倫，「國土計畫法草案簡介」，災害防救電子報 2010 年 07 第 60 期，1-6。

<sup>132</sup> 取自「命土悲歌」，國土計畫，法奈何？

<http://banbrother.blogspot.com/2009/11/blog-post.html>

度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」，透過對於開發行為事先實施環評，有計畫地就環境資源的利用及消耗進行規劃，預防損害及危險的發生，使環境得以為未來世代繼續利用，實現永續發展的理念。在評估規劃的過程中，並透過民眾公開參與的方式，增加審查評估決定之正當性（legitimacy），貫徹民主的精神，且以集思廣益之方式強化開發計畫或政策之圓熟度及接納度<sup>133</sup>，並且，依我國環評法之設計，對於開發行為，除由目的事業主管機關就其權限職掌事項審查應否核發開發許可外，另有環評主管機關對於開發行為進行環評之審查，而採取「雙主管機關」之構造<sup>134</sup>。目前，開發案之進行，除了在開發許可制下必須向區域計畫審議委員會取得許可以外，也往往涉及環境影響評估法的環境影響評估，並且，環評審查結論對於開發行為具有否決之效力，依環評法第十四條第一項之規定，於環評審查結論作成前，目的事業主管機關不得作成開發許可，如已核發開發許可，不論環評審查結論認定應否進行開發行為，開發許可皆因環評法之明文規定而為無效，在主管機關決定的實體效力面，環評審查結論優於開發許可，且有「否決」開發行為之法律效果<sup>135</sup>。

我國環評制度，也存在著以下的問題：

#### 1. 民眾參與不足：

從民眾參與及審議的角度來看，因為環評在制度設計上即有意識的規避政治議題的介入和民眾參與，以專家學者的專業取代政治決策的正當性問題<sup>136</sup>，但，對民眾揭露的資訊和參與的機會甚少，相對上讓他們進入正式制度內表達意見的管道也被縮減<sup>137</sup>，環評專業的邏輯是一種期待參與者願意放棄成見與立場，嘗試

<sup>133</sup> 傅玲靜，2009，「由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制」，第46頁。中原財經法學，23，37-105。

<sup>134</sup> 傅玲靜，前揭書第12頁。

<sup>135</sup> 傅玲靜，前揭書第54-55頁。

<sup>136</sup> 我國的環評由環評委員會負責審查，委員會之組成則依環境影響評估法第3條：

各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）。

前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二，目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。

中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。直轄市主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

<sup>137</sup> 我國環評法中，民眾參與的相關內容規定於第9條與第12條，其條文內容如下：

找尋共識或最大公約數的努力，當民眾不再相信環評是專家基於專業時，環評正當性便迅速流失<sup>138</sup>。且當今每當有重大開發、建設相關議案時，政府方面往往有施加壓力舉動，同時法律上規定，現制審議委員會的 21 位成員中，有 7 位是官派代表<sup>139</sup>，而剩下的 14 位委員則由環保署依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」組出遴選委員會加以選拔，之後由環保署長聘任，然而這樣的選拔機制卻也讓政府有在環評委員的選任上作出手腳的可能性存在，並且，環評委員的選任既由政府決定，意見與政府意向不同的環評委員也極有可能不再被續聘。專家學者所能發揮的制衡效果與公正性也因而受到質疑與批評。

同時，我國的環評也存在對民眾參與的效力、公正性方面的問題，在環評法中，對民眾參與之機制以書面呈交意見和公聽會這兩者為主，環評中民眾參與機制之設計，非僅在提供利害關係人(當地民眾)權益之保障，更在於提供對話機制和交流平台以匯整人民意見之用，以求利益衡量之完備，但事實上公聽會卻往往徒具形式，在第一階段環評時民眾、環保團體因法規規定無須舉辦公聽會而令其意見投訴無門<sup>140</sup>，且在訴訟實務上也難以伸張，公聽會僅在進入第二階段環評時才開始進行<sup>141</sup>，同時民眾參與之意見對行政機關並無拘束力，亦不能因請求列席

---

環境影響評估法第 9 條：

前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。

環境影響評估法第 12 條：

目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉辦公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。

前項期間於必要時得延長之。

<sup>138</sup> 湯京平、邱崇原，前揭書第 14 頁。

<sup>139</sup> 分別為環保署長、副署長，研考會、國科會、農委會、經建會、工程會副主委。

<sup>140</sup> 關於第一階段環評，規定於環境影響評估法第 7 條：

開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

<sup>141</sup> 第二階段環評之規定，見於環境影響評估法第 8 條：

前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

一、將環境影響說明書分送有關機關。

二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。

三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

而在舉行公開說明會以後，依環境影響評估法第 10 條，亦須舉行評估範疇界定會議：

主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界



環評遭到拒絕而申請行政救濟<sup>142</sup>，因此公聽會之存在意義大幅下降，而民眾的權力也遭到壓縮。

## 2. 資訊公開不足：

在環評法中，對於民眾參與的規定較多是規定在第二階段環評中，而大部分的案件往往在第一階段的環評後即告終了，無須進入第二階段，也因此第一階段的環評並未講求民眾參與，也未主動於決策前告知民眾，而僅要求開發單位若一階環評通過，需於動工前召開說明會。因此若環評決策不當，當民眾獲知有開發案件時，通常是生米煮成熟飯之時<sup>143</sup>。

同時，在環評法中並未規定事前需與民眾進行溝通，也因此導致民眾往往難以掌握相關的參與、說明資訊，且在實際情況中也多有不肖開發者刻意營造參與假象的情況，同時環評的相關內容也可能並非一般民眾所能理解，因而民眾參與往往因客觀上存在資訊接受困難的情況而使其參與的效力無法彰顯，同時開發者的阻礙，也可能造成訊息取得成本的提高，或不易解讀，進而讓民眾參與更顯無力，也更加的依賴專家的存在，構成一種民眾參與的隱形障礙。

## 二、專家主導的審議

在審議方面，現行規劃制度中主要以委員會為主：都市計畫、區域計畫皆然，委員會聘任有關機關代表、專家學者、熱心地方公益人士等進行審議，期以彼等之專才為計畫、開發案把關，所謂的委員會，乃指行政部門內為處理特定行政事務，而設置之合議制組織。行政機關內設置各種行政委員會，掌理準立法(法規委員會)、準司法(訴願委員會)及其他專門性、技術性之事項。成員不限於行政機關之職員，尚包括專家、學者、民意代表、或民間團體代表，以多樣化組成，保持超然，獨立行使職權，不受機關首長之指揮監督。然而，無論都市計畫抑或區域計畫，在兩者審議過程上皆迭遭批評。

### (一)都市計畫之審議

---

定評估範疇。

前項範疇界定之事項如下：

- 一、確認可行之替代方案。
- 二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。
- 三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。

<sup>142</sup> 傅玲靜，前揭書第 49-53 頁。

<sup>143</sup> 吳東傑，2004，「環評制度的缺失與爭議」，第 4 頁。看守台灣 Vol.6, No.2 / Summer, 2004



在都市計畫的審議上，有下列問題存在<sup>144</sup>：

1. 行政人員之初審意見未能便於審議人員參考：在審議資訊的提供上，行政人員和委員間存在極大的差距。

2. 委員難對計畫做深入詳細審查：審議委員身分均為兼任，一般均強烈的認為審議業務量過大，而無法深入進行。

3. 新進委員取得共識困難：現行制度欠缺對委員的職前訓練，因此新進委員全憑工作上的逐漸調適來學習審議經驗，此舉也影響了審議效率。

4. 審議所涉的法令規章難以掌握：由於審議涉及的法令繁多、且政府亦不斷新增之，故對委員而言頗有不易掌握之感。

可知在審議上亦存在著許多缺陷，導致都市計畫的實際品質受影響，與前述的公民參與效果低落相歸結，都市計畫本身幾乎沒有民眾的共識和監督機制可言，僅是行政作業的結果。且在制度面上，民眾、審議委員的資訊欠乏、時間限制等同參與成本的提高，另根據黃信勳之研究，此種制度上之不備乃長期存在的現象，且非偶然疏忽的結果，而是理性規劃論此一理論所塑造的必然<sup>145</sup>。由此可見，制度上應是刻意為之的架空民眾參與，以求由政府方面獨佔審議與規劃的權限。

## (二)區域計畫之審議

區域計畫和都市計畫擬定相似，飽受以下的批評：

### 1. 審議內容的缺失：

台灣現行的區域計畫法所規範之土地開發方式，是由事業興辦人對土地之開發提出開發計畫與相關文件向地方政府申請許可，後報由各該區域計畫擬定機關許可後為變更之<sup>146</sup>。其過程往往涉及土地分區變更，環境影響評估，以及土地徵

<sup>144</sup> 施鴻志、周士雄與胡湘源，2000，「都市計畫審議權責劃分之研究」，第54-56頁。都市與計畫，25，1，49-69。

<sup>145</sup> 黃信勳，前揭書第21-26頁。

<sup>146</sup> 參照區域計畫法第15條之1：

區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：

一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。

二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。

收。

廖本全<sup>147</sup>、徐世榮<sup>148</sup>、顏愛靜<sup>149</sup>等人皆曾指出，在面對重大的土地開發案時，區域計畫的上位性、指導性有明顯的欠缺，且有讓步於經濟建設和上級壓力，而在審議上藉由委員會中各政府機關成員的支持來護航計畫強行通過的情況；以及委員會無視於區域計畫法第十五條之二中所規範，開發行為須於國土利用係屬適當而合理之規定者，而對不當的土地開發、規劃內容放行。且在行政程序上，亦常有違反之處：動輒進行土地徵收，且未能依法條規定於申請事業計畫許可前辦理公聽會或說明會，更遑論按照行政程序法第一百六十四條規定辦理公開及聽證程序；即使宣稱依土地徵收條例第十一條規定於徵收前與土地所有權人協議價購，也只是虛晃一招，在規劃行為的最高宗旨「公共利益」上，頗為可議。

## 2. 委員會成員構成問題：

各委員會主要是以行政官員及學者專家組成，因此我國土地使用計畫的決策模式仍然是以官僚與專家為主，據徐世榮<sup>150</sup>指出，由於社會問題的定義是源自於主觀的判斷，而這個判斷又是受到價值、利益、權力的影響，在社會問題的見解、或是對於公共利益的詮釋，技術官僚和專家們可能就不會遠比一般民眾還來的高明許多；且更重要的是，我國區委會的構成成員中，規定主任委員，由各級主管機關首長兼任；副主任委員，由各級主管機關首長派兼之，其餘委員，由中央、直轄市、縣（市）主管機關就主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表、各領域之專家學者及所謂關注區域發展事務之熱心公益人士，而該等公益人士卻有許多是地方派系的有力者，也就是區委會在結構上就有偏向開發方的問題存在。實際上，也有因超過半數的委員屬於行政機關的代表，或格於銜命，不便表達反對之意，終使開發案通過的情況，因此也難以寄望委員會本身會以中立立場進行審核。

然而，審議委員會的成立宗旨即在於以中立的立場對開發案進行審議，因此在制度設計上政府便有盡可能避免行政上的影響力干涉委員會運作的義務，且為了符合規劃中公共利益必須經由公正、公開程序決定的精神，在程序上也應該更

<sup>147</sup> 引自財團法人民間司法改革基金會，吞食土地的野蠻遊戲  
[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_detail.asp?id=3234](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=3234)

<sup>148</sup> 引自土地關懷，由官僚專家治理到民主協力治理  
[http://sjhsu51545.blogspot.tw/2010/11/blog-post\\_17.html](http://sjhsu51545.blogspot.tw/2010/11/blog-post_17.html)

<sup>149</sup> 引自台灣農村陣線，從區域計畫委員會審議經驗，反思國土保育與開發許可制的缺憾  
<http://www.todei.org/node/179>

<sup>150</sup> 引自土地關懷，由官僚專家治理到民主協力治理  
[http://sjhsu51545.blogspot.tw/2010/11/blog-post\\_17.html](http://sjhsu51545.blogspot.tw/2010/11/blog-post_17.html)

注重民眾參與的管道和他們的發聲空間，而在審議、參與上的失衡，卻很明顯的不符合當今民主社會的要求，且依然延續著以往的專家主義，技術官僚決策的色彩。

### (三)國土計畫之審議

國土計畫法草案中，明定以開發許可制為土地開發、利用方式<sup>151</sup>，並須遵循國土計畫中之各種上位計畫和我國所加入、簽定之國際公約，依永續發展和成長管理之理念進行國土之利用與管理<sup>152</sup>，可知在空間規劃的理念上，順應世界的潮流，我國也將走向永續的方向，回復以往因偏重經濟發展而過度開發、益形脆弱的國土，引導土地有秩序的發展。

國土計畫法草案中所規定的國土計畫審議方式，和都市計畫、區域計畫無甚不同，依然是以專家所組織之委員會進行合議，其規範內容見於草案第 7、36、39 條<sup>153</sup>，條文中規定者並未從往昔的專家主導方向跳脫，加以在民眾參與規定上

<sup>151</sup> 參照國土計畫法草案第五章，第 33 條~第 43 條之規定。

<sup>152</sup> 參照國土計畫法草案第 6 條之規定：

國土規劃之基本原則如下：

- 一、國土規劃應主動積極配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。
- 二、國土保育地區應以保育及保安為原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應加強辦理復育。
- 三、海洋資源地區之保育、防護除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。
- 四、農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並避免零星散漫之發展。
- 五、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。
- 六、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力。
- 七、特定區域應考量重要自然資源、文化特色、特殊區位、河川流域及其他特定條件，實施整體規劃。
- 八、政府興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫應於先期規劃階段，透過國土規劃機制協調整合，避免重複投資，發揮整體建設效益。
- 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。
- 十、國土開發、利用及保育應遵循國土計畫，並加強景觀規劃及防災功能，依循損益平衡原則，建立公平及有效率之管制機制。

<sup>153</sup> 關於審議的內容，見於草案第 7、36、39 條：

第 7 條：

中央主管機關應遴聘（派）學者專家及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫擬訂之審議。
  - 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。
  - 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。
  - 四、部門綱要計畫之協調。
  - 五、目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。
  - 六、開發許可、許可變更及廢止之審議。
- 直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者專家及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項：

的欠缺，亦在在證實國土計畫法的整體理念並未從理性規劃理論中產生變革，在這樣的情況下，對專家的能力、立場的中立性勢必將有相當大的要求和保證，然而就以往區域計畫、都市計畫審議上所招致的批評，以及我國現在的政經結構，和在空間規劃上依舊受發展主義意識宰制的情況而言，延續如此的審議方式，極有可能複製過往在區域計畫、都市計畫審議上所出現的景況。意即，在都市計畫法、區域計畫法體系中固有的專家至上、欠缺參與的情況依然在國土計畫法中留存，且基本上國土計畫的制定依然如同以往由政府進行主導，並沒有改變台灣固有的理性規劃理論這一規劃典範，民眾的權力並未得到有效的保障和擴張，有利於政府的情況持續存在，在制度上，國土規劃的主導權仍將有利於現今政經結構。

#### (四)環境影響評估之審議

我國的環境影響評估制度，在設計上有以下的特色<sup>154</sup>：

##### 1. 把政治決策放在專業官僚層級：

我國早期環境影響評估最重要的特色是去政治化的專業決策，環境主管機關

---

一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂之審議。

二、直轄市、縣（市）國土計畫僅涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級核定之審議。

三、開發許可、許可變更及廢止之審議。

依前二項與依都市計畫法第七十四條或依國家公園法第四條所為審議或協調，應依主管機關層級合併辦理。

第 36 條：

中央主管機關應依各國土功能分區之特性，就下列項目及原則訂定開發許可審議規範：

一、成長管理項目：

（一）都市發展趨勢之關聯影響。

（二）土地使用相容性。

（三）交通及公共設施服務水準。

（四）自然環境及人為設施容受力。

（五）公共建設計畫時程。

（六）自來水、電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

二、農業發展地區應以維護農業生產環境之完整性為原則，避免零星變更，並避免使用特定農業經營地區或曾經投資建設重大農業改良設施之土地。

三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適之規劃。並已針對計畫範圍內土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。

四、其他必要之審議項目及原則。

第 39 條：

各級主管機關依第三十七條第二項規定辦理許可審議，應於九十日內作成審查結論，並將審查結論送達申請人。但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間不得超過原規定期限。

直轄市、縣（市）主管機關不依前條規定期限，將案件報請中央主管機關審議或不依前項規定期限審議者，中央主管機關得令其一定期限內為之；逾期仍不為者，申請人得申請中央主管機關逕為辦理許可審議。

<sup>154</sup> 湯京平、邱崇原，前揭書第 10-13 頁。



(環保署)掌握整個審查的流程，甚至還讓這個審查對於開發案具有實質的否決權，但事實上由於政治操作與現實環境的影響，環保署並未享有和其他部會長官同等的權力，且由於我國土地開發在制度設計上需要通過環評及目的事業主管機關的審查，而開發案的主要反對力量就來自環保團體與地方反污染的自力救濟組織，因此整個開發案的決策點便提前到了環境影響評估審查的過程，也因此讓行政專業機構成為激烈的政治爭鬥場域。

## 2. 以獨立的專業委員會取得決策正當性：

我國的環評，是由專家學者等組成委員會，透過專家決策取得環評決策的正當性。由於環保署是因應民眾環保意識的高漲而設立，從設立之初即具備明顯的政治性格，一方面受到環保團體的期許，希望能夠對抗政府偏重發展的政策主張以及政府外的經濟利益團體，另一方面環保署本身又受到這些環保團體的批判監督，因應這種與環保團體的微妙關係，環境影響評估以環評審議委員會的方式將決策權交給仍然受到社會某種程度信任的專家學者，同時也保護環保署免於承受過大的政治壓力。

## 3. 以二階段環評的程序設計排除政治干擾：

開發案決策因涉及龐大成本與利益分配的而往往處於高度政治化的爭鬥狀態，但支持與反對陣營之間卻缺乏有效的糾紛仲裁機制，因此環評制度以兩階段審查的設計來防止政治干預：一階段環評沒有公聽會或說明會的舉辦，現場探勘，居民公聽會及納入社會影響評估都在二階段環評，而大部分的案子都在一階段時通過，避免因民眾參與而帶來的政治爭議，可見我國環評去政治化的意圖相對明顯。

由以上的制度設計可見，我國環境影響評估的實施非常強調科技的重要性，以及擁有相關知識、技術的專家的中立和公正。但現在多有批評指出，科技並非絕對，且常淪為政府、開發者的藉口，同時在地方社區裡被尊重的一些價值觀念已經逐漸地被科技這種理性價值所破壞，而地方居民的權力也遭受踐踏，且技術官僚們通常根據一套僅能實現侷限目標的規劃及程序來發展科技計劃，大部分的決定都是取決於特定科技的可能性，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。同時，由於環境問題都被化約成科技的問題，相形之下，誰掌握了科技，也就擁有了社會的

權威，對於未來發展具有絕對的影響力量<sup>155</sup>。

然而環評的風險卻非現有的科技所能完全掌握，而是飽含著不確定性，同時，風險與科技的背後，也隱含著許多權力上的操作與論述，因此，獨尊科學，在本質上是帶有相當的危險性與去政治化爭議的，特別是台灣的環評在風險標準上也存有許多為人批評的事柄<sup>156</sup>，也常引發公眾的質疑和不信任，同時，環評委員的安排和審議也帶有深重的專家主義色彩，並慣於以專家知識的主流觀點，認為科學勝過其他任何知識傳統，而忽略非科學傳統所做出的知識主張，將外界的抵制歸因於對方的資訊錯誤或不理性<sup>157</sup>，必然的，這樣的科學、科技也招致「不負責任」的批評，甚至是淪為一種政治操作的工具與藉口。



<sup>155</sup> 徐世榮、許紹峰，前揭書第 110 頁。

<sup>156</sup> 吳焜裕，2010，「照這種評估 狗屎都能吃」。120-121，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

<sup>157</sup> 杜文苓，2011，「環境風險與科技決策：檢視中科四期環評爭議」，第 64 頁。東吳政治學報，29，2，頁 57-110。

### 第三節 小結

特殊政經環境使然，台灣在國民政府來台以後的發展乃由政府所強力主導，朝經濟發展方向前進，遵奉發展主義，故，在探討台灣的歷史和政治上，國家的力量與介入是不可或缺的一環，在空間規劃上的影響亦然。

在解嚴以前，國家的權力決定了台灣的經濟政策和規劃的發展，對內以發展經濟為穩固權勢的手段，並扶植民間資本、地方派系等作為其深入各界的觸手，解嚴以後，雖然國家的權力不如以往般凌駕於上，而必須取得與資本家之間的聯盟以鞏固政權，但對經濟發展的重視一如當初，也因此台灣的空間規劃受到經濟至上的信條影響，淪為輔助經濟政策的配角，而在政治上，國家以技術官僚執政模式取得經濟發展上的成功，令實證論這種技術官僚執政之意識基礎占據優越地位，且由於政經環境對其具備的偏好，經濟至上的思維，即實證論的意識型態長期作為統治基礎。加以空間規劃此種意識型態下僅為服務經濟政策而存在，必然的，空間規劃的理論選擇即為重技術層面的理性規劃理論。而其政策、制度皆反映了此種配角性格，因此儘管對規劃制度和整體的國土空間有所計畫和考量，並制定了相關的法律，在實際操作上依然不斷受到當時的政治操作和既得利益者所干擾，令其淪為「圖上畫畫、牆上掛掛」般兒戲之言，甚而因對問題的審視和規劃方法論的僵化，使規劃本身變質為一種權力擁有者遂行其目的的道具，科學、理性亦同。

受到政治操作的影響，加以規劃典範肯認規劃為一種不涉及政治的「技術」之價值觀所導致的技術化、去政治化，台灣的空間規劃備受官僚體系、政治干預的影響，而與真實情境間存在模糊的距離，給予威權政治和代表地方勢力的地方政府無上的便利，也令政治願意支撐這種規劃論述的霸權。理性規劃在台灣的實踐，並不符合對規劃對公共利益的期許，這種結構性上的問題乃是受到權力的運作影響，同時也是在經濟至上這一思維下所導致的結果。且技術官僚所進行之規劃亦有其缺陷存在，僅能從以往的經驗進行政策的制定，不能脫出其固有之價值，因此面對如社會運動所訴求的新價值與意識型態時，彼等所為之應對必然不能滿足其需求。諸如欠缺民眾參與、規劃權力掌握於專家手中等理性規劃理論之特徵，使民眾在規劃上的相關權力遭架空，以及受背後的政經結構影響而無法超脫固有價值觀的規劃思維、模式，均導致了政府權力的維持，和相對上民眾處境的弱勢與無權力感持續，構成對政府、開發者在施展權力上的優勢。

## 第四章 後勁反五輕與反國光石化運動

### 第一節 台灣石化業與國家的政經背景

#### 一、台灣石化業發展歷程

台灣石化業<sup>158</sup>的發展，是從石化業下游的各種加工出口業開始的「逆向整合」，從下游的需求逐漸發展，帶動產業上游的投資設廠。因戰亂之故，台灣飽受戰禍蹂躪，原有的各項工業基礎也因此慘遭破壞，光復後政府接收台灣，也一併取得日人所留下的各項產業及設備，以此為基礎，並配合從大陸帶來的既有人力、技術與資本，於 1950 年代開始發展紡織業和簡單的加工，在這段時期，對石化原料的需求也持續增加。1953 年，國家開始進口替代政策，同時將日據時留下的產業轉為國營企業投入市場生產，並以美援為後盾，積極的干預經濟，領導產業發展，保護私人資本，同時強化國家的領導力和鞏固國家資本<sup>159</sup>。拜美援所賜，國民政府得以強化在經濟政策上的制定、執行力，並扶植私人資本成長，對經濟官僚和經濟計畫的自主性也更加提高，到 1950 年代末期，原有的紡織工業基礎逐漸穩固，為之後的石化業下游、中游產業提供了發展的條件。1960 年代，台灣從原先進口替代的政策轉為出口導向，對外資也開始採取較為寬鬆的態度，外國資本因而陸續進入，開始引進國外的技術，石化廠也跟著進行產業、營運上的擴大，如台塑、長春石化公司等等皆是<sup>160</sup>。

在這段時期，台灣石化業的發展以民間資本為主，國家尚未開始對石化業有特別的意向或制定發展政策，但當時國家強力主控各項產業的上游，石油自然也不在話下。當時領導台灣石化業原料供給的是中油公司<sup>161</sup>，其於 1949 年隨政府播遷來台後，改隸經濟部，接收日據時日人所留下的左營燃料場，成立台灣的第一座煉油廠——高雄煉油廠，該廠也是往後台灣的石化廠的前身。這段時期，依賴石化業上游製成產品的各項下游產業開始蓬勃發展，促成往後石化業逆向整合的根基。

國家正式介入、領導石化業的發展是在 1968 年後，成立第一輕油煉解廠(一

<sup>158</sup> 石化業，指以石油、天然氣為原料製造化學品的工業。其上游生產基本原料，中油生產中間原料，下游產業則生產人造纖維、塑膠、零件等各種產品。

<sup>159</sup> 彭懷恩，前揭書第 231-237 頁；王振寰，1995，「國家機器與台灣石化業的發展」，第 11-12 頁。台灣社會研究季刊，18，1-36。

<sup>160</sup> 王振寰，前揭書第 12 頁。

<sup>161</sup> 於 1946 年 6 月 1 日創建於上海，資本全部由國庫出資，為一國營事業，原隸屬於資源委員會（即今日經濟部國營事業委員會之前身）。



輕)開始。由於 1953 年起,連續六期的四年經建計畫增進農業生產、扶植了工業,政府也將高雄地區列為經濟發展中心刺激其工業結構,在復甦日據時期舊有產業的同時讓石化產業萌芽,其後,由於 1960 年代開始的加工出口區之設置,紡織和初級工業製品的產量增加,對石化原料的需求也大增,為了供應這些原料以及扶植人造纖維、肥料、煉油等化學工業,加上美國方面的建言,中油也被賦予「積極籌劃產製石化中間原料,以發展台灣石化工業」的政策任務,石化業受國家重視,加以輕油裂解廠的投入資金、時間都十分龐大,當時民間資本多持觀望態度的情況,政府便向美商石化資本借用技術、資金,成立了一輕<sup>162</sup>,此時人造纖維等石化下游加工產業已成長得頗為繁盛。在一輕成立以後,由於石油危機的出現,以及美、日石化廠因為公害問題和工資上漲等理由而紛紛停止擴建的影響,台灣石化原料面臨能源短缺的問題,但由於石化原料為產業發展之必需,且龐大的石化下游產業已是台灣的產業發展基礎,投資於石化業所能造成的產業關聯效果極大,在蔣經國上任行政院長以後,這個問題被正式列入蔣氏所推動的十大建設中,進行石化工業區的開發和高雄煉油總廠的興建,石化業成為策略性工業受政府扶助,也開始實行逆向整合計畫<sup>163</sup>。

政府在 1970 年代大力推動石化業上游的規劃和興建,另一方面組織中游的產業,並以國、黨營資本替代私人資本進入市場與私人合資,和石化業進行緊密的連結,在三輕、四輕的興建中都可以看到這樣的情況<sup>164</sup>,名副其實是由國家領導市場前進,加以國家對石化業所實施的各項保護政策,在這樣的狀態下,國家機器領導發展,且深入社會組織形成由上而下的政商網絡,與石化業間形成了密切的關聯。1973 年起,國家開始策劃興建第三及第四輕油裂解廠,但是緊接著而來的第一次石油危機,則使得私人資本的投資意願減弱,因而延緩了計畫的進行,最後三輕於 1978 年開始投入生產,而四輕則是在 1984 年。而在 1980 年代初期,世界又陷入了第二次石油危機,在景氣低迷的景況中,政府決定擱置興建第五個輕油裂解廠的計畫,轉向發展其他策略性工業,且考慮到缺乏自然資源的台灣,實不適宜再進一步發展石化業這對資本、能源、污染、自然資源需求極高的產業。

然而 1980 年代發生的諸多政情轉變卻令政府對五輕的興建與否有所轉折。解嚴、政治改革、社會運動、自由化,這些情況大大顛覆了在過去數十年戒嚴中,

<sup>162</sup> 蔡偉銑,1997,「台灣石化工業發展過程的政治經濟分析」,第 183-185 頁。東吳政治學報,8, 157-224。

<sup>163</sup> 王振寰,前揭書第 16 頁。

<sup>164</sup> 王振寰,前揭書第 17-18 頁。

在政治上極為保守、壓抑的台灣，在這樣的背景下發生了著名的後勁反五輕運動，而最後，歷經極大變動的政府作出繼續支持石化業作為台灣的重要產業的決定，反五輕運動在 1990 年受到軟硬兼施的壓力而結束，五輕建廠，並在 1994 年初完成興建。而台塑集團所籌畫的興建第六輕油裂解廠計畫，也在 1986 年獲經濟部允許，正式核准。

在 1990 年代以後，中國開始崛起，作為未開發的處女地和全球擁有最大消費人口的市場，吸引了全世界產業的目光和投資，有地緣、文化關係的台灣自不消說，加以國內投資環境不比當年，且環保運動與思潮蜂起，對石化業的環境汙染防制標準更加嚴格，對諸多廠商而言，中國大陸成為他們所嚮往的一片新天地，台塑集團的王永慶即迅速的抓準商機，前進中國訂立了海滄計畫。然而，由於歷史、政治上的特殊背景，以及產業競爭力的問題，台灣政府對本國產業、廠商投資中國多有顧慮，對於台塑的舉動，頒布了「戒急用忍」政策，明白對石化業赴大陸投資進行限制<sup>165</sup>，相對的，對於石化業的生產需求也給予極大的支持和優惠，六輕的興建即是這些背景下的產物。隨後，七輕、八輕的興建，也一時成為話題，然而卻沒有成為現實，其主因則在環境意識已然萌芽成長的台灣社會對石化廠的反制，台灣的石化產業與廠商外移的情形也因此而愈加劇烈。

而在產業策略上，政府也從原先的強力主導石化業發展方式改為從旁輔助、監督，在輕油裂解廠的營運模式上，也從以往的國家專營改走向民間化，同時受到環保抗爭與世界思潮的影響，對於產業發展的態度，也開始將永續經營作為政策修正的目標，具體的情況，則可由東帝士集團主導七輕的興建，和由中油、民間集資組成的國光石化公司主導國光石化公司等變化中看出<sup>166</sup>。

## 二、台灣石化業與國家的政經關係

台灣石化業的發展深受國家的影響。在一輕興建(1968 年)以前，政府並未對石化業有具體的主導和扶持政策，但由於在整體經濟政策上所採取的進口替代、出口導向政策之故，台灣的紡織業、初級加工出口業等石化業下游產業發展興盛，在既有的基礎下，1960 年代中期，國家開始重視這些產業，並在 1970 年代將石化業做為策略性工業加以領導。

<sup>165</sup> 據黃進為在「轉變中的台灣石化工業」一書中指出，陸委會即對台灣石化業前進大陸多有顧慮，認為如果開放台灣業者至大陸投資，結果將造成投資的帶動效應，且輕油裂解廠的投資金額龐大，基於國家安全的考量，應該避免石化廠商可能被大陸方面的利益所統戰的危險。

<sup>166</sup> 黃進為，2007，《轉變中的台灣石化工業》，第 97 頁。台北市，秀威資訊。

在台灣經濟發展的過程中，官僚資本占有重要地位，透過直接控制台灣重要經濟部門的方式，由國家以其權力對經濟進行干預和資本積累，促成了經濟發展的良好環境。在台灣，這樣的官僚資本包含了國營、公營事業，這些事業獨占了台灣的金融、交通、電力、石油等專賣部門，在鋼鐵、石油化工等部門也具有支配性的地位，並透過各種特權、政策保護來加以維持。在石油方面，這一事業即是中油。政府在 1970 年代大力推動石化業上游的規劃和興建，另一方面組織中游的產業，並以國、黨營資本替代私人資本進入市場與私人合資，和石化業進行緊密的連結，在三輕、四輕的興建中都可以看到這樣的情況<sup>167</sup>。基於威權時代以黨治國的背景，中油這一國營事業和當時執政的國民黨間牽連甚深，同時黨營事業也深入石化業，包括台苯公司、中美和公司、東聯化學公司、永嘉公司，均為國民黨的直接投資或轉投資，也由於國內石化原料的唯一提供者為中油，常造成市場價格的壟斷，並為這些公司賺進暴利，也扶植起具有特權的資本家和國民黨的黨營企業<sup>168</sup>。

石化業的轉型期出現在 1980~1985 年，由於加工出口業的困境，國家決定調整重點經濟發展產業，並針對石化業作出發展策略、支援上的改變，當時的行政院長孫運璿清楚指示石化業發展維持現有的規模，並鼓勵石化中游產業外移，另一方面也意圖引進大汽車廠等來改變發展路線，並成立新竹科學園區，但這些轉型動作由於政府內部的口徑不一，以及石化業集團的相關壓力，對石化業的路線改變並未成功。發展至此，石化業已漸漸的成長為具備足夠龐大的資本能對國家進行遊說和施壓，同時因為國、黨營資本深入石化業，令其在積累上產生了和石化業一致的利害關係，與此有關的官僚們也因此發展石化業的路線上和行政院的決策產生歧異<sup>169</sup>。

1984 年，孫運璿中風病倒，俞國華接任行政院長一職，俞氏採取與孫氏不同的發展策略，重新評估石化業的發展，加上新任的經濟部長李達海本身與中油關係密切，石化業因此復又成為重點工業<sup>170</sup>，1984 年，俞國華將五輕列為十四項建設之一，往後資本的力量愈趨強勢，在大環境上也適逢威權體制的鬆動和瓦解，以及社會上各種反對運動和崛起的民進黨的挑戰影響國家機器內部的權力分布問題，政府與資本的聯盟關係逐漸加深，到 1990 年，這份關係確切形成，政府持續這個路線，而對石化業亦同。

<sup>167</sup> 王振寰，前揭書第 17-18 頁。

<sup>168</sup> 王振寰，前揭書第 19 頁。

<sup>169</sup> 王振寰，前揭書第 20-24 頁。

<sup>170</sup> 王振寰，前揭書第 25 頁。



石化業的發展並非就此一帆風順，從 1988 年後，有眾多石化業下游產業外移，層出的公害污染事件和環保運動也為石化業的發展投下變數<sup>171</sup>，反五輕抗爭即是這段時期環保運動對石化工業造成壓力的代表性案例，政府方面也迫於壓力而設立了污染調解委員會，環保署等組織，並對石化業者做出某些管制，同時，台灣石化業發展除了面對國內環保運動與社會觀感上的影響，也開始面臨來自對岸的壓力和誘惑。在 1980 年代以後，由於自由化的趨勢成為國際潮流，數次被官方擋下的六輕設廠終於在最後被台塑申請成功，打破了長久以來中油壟斷輕油裂解廠的局面，之後，台塑集團的發展更進一步跨過海峽，到達對岸，王永慶與鄧小平敲定了海滄計畫，石化業投資愈行困難，對岸卻提出各項優惠措施，吸引廠商赴大陸投資，而廠商著眼於大陸廣大的內銷市場，以及低廉的生產成本，競相赴大陸設廠。另一方面，國內經濟情勢由於國際景氣嚴重衰退，及內需減少之影響，引發台灣產業空洞化的疑慮，政府對產業的發展去留也甚為憂心，不僅在政策上發出「根留台灣」、「戒急用忍」等口號，在對產業的攙絡和優惠上也格外用心，為了吸引台塑能留在台灣發展，政府釋出諸如將六輕列入六年國建中的計畫，和可享有融資、外勞引用、國有土地出售等優惠，往後在政治影響力上，石化業大集團因此而享有更多的談判和策略選擇空間<sup>172</sup>。政府方面，在既有的經濟掛帥、發展至上的思維下，也極力地以各種方式滿足其需求，甚至因此制定法律<sup>173</sup>，改變既有政策，並以公權力剷除反對聲浪<sup>174</sup>。

而石化業內部也同時存有複雜的競爭態勢，即是中油和台塑的對峙。雖然政府對石化業加以補貼、優惠，但自從 1980 年代後自由化的趨勢以來，國內的石油市場已不再如以往一般由中油獨占，而是形成中油、台塑兩家主導的寡占競爭情況，台塑更因為六輕廠的建廠，和領導人的力求發展，完成了集團內部的上下游整合，同時，台塑也無所不用其極的阻撓中油的擴張，這樣的情勢更讓中油和國內其他石化業者憂心往後可能導致台塑獨大的情況，也因此，在六輕以後，石化業者對七輕、八輕的呼聲依然不減，這樣的呼聲，也促成了中油與其他石化業

<sup>171</sup> 顏道信，2011，「台灣煉油石化工業發展與未來展望」，中工高雄會刊，第 18 卷第 4 期，頁 24-26。

<sup>172</sup> 謝志誠、何明修，2011，『八輕遊台灣——國光石化的故事』，左岸文化，頁 22-24。

<sup>173</sup> 1989 年的「促進產業升級條例」，當時外界解讀，此法乃是為了在獎勵投資年限結束以後依然能夠補助六輕設廠事宜的法源依據。

<sup>174</sup> 具體事例見諸宜蘭縣反六輕一案：當時的宜蘭縣長陳定南(1981-1989)反六輕的理由有以下三點：

1. 依國家既定的國土發展計畫(1977 年台灣地區綜合發展計畫、1983 年台灣北部區域計畫)，宜蘭縣被規劃為農業生產用地，不宜興建石化廠；且在政府的規劃之中，石化工業區應設立在桃園。
2. 宜蘭縣地形封閉，汙染難以擴散，不適合石化廠興建。
3. 宜蘭縣農漁產業值高，注重產業對生態的影響，環境應受保護。

但中央規劃部門對於這些理由態度曖昧，而行政院長郝柏村支持六輕設廠，指示法務部主動調查帶頭遊行的陳定南，同時由於宜蘭反六輕之故，剷除了 1992 年的北宜高預算。



者聯合(國光石化)，和政府對國光石化的扶植。

但大體上，政府在立場上依然偏向企業界與石化業者，如環保署職權的限縮，以及環境影響評估法的暫緩立法，都是政府對資本方面所做的讓步<sup>175</sup>，且石化業的進入往往伴隨著各種發展和就業機會的承諾，也意味著選票的鞏固，因此中央沒有拒絕的理由，也是不難理解。隨著景氣不再，特別是經歷過 2000 年的經濟負成長以後，「拼經濟」成為國家重要的議題，也是各種選舉中首要的政見，地方對於招商、活絡經濟的需求也十分強烈，特別是愈是經濟水準低落的地區，愈加渴望類似的機會，「發展支票」以及與財團的政商關係，變得更加重要。同時在面對民眾抗爭方面，政府也大多和石化業者站在同一陣線，從五輕、六輕以至於其後的國光石化皆是如此。綜合而言，相對於政府對石化業的重視和配合，在 1990 年代以後，環保運動與民眾抗爭反而才是石化業發展的最大問題。

## 第二節 後勁反五輕運動

### 一、五輕的政治經濟背景

1981 年，當時的行政院長孫運璿決定將石化業從重點的策略性工業轉為輔助其他產業發展的角色，這個決定受到石化業中下游業者的抵制，而政府內部也有不同的聲音，這有很大一部分的理由是基於國家和黨營資本涉入石化業中甚多，對國家改換發展路線給予壓力的緣故，而與黨營企業體系相關的官僚(以俞國華為代表)，也和主政的科技官僚(以孫運璿為代表)主張相異<sup>176</sup>。隨著孫運璿病倒，俞國華上台，政府繼續對石化業的支持，同時資本家也進入決策體系之內，成為政策諮詢的直接對象。而俞國華組閣後，內閣與石化業步調一致，他也為了自己的政治聲望考量，使行政院通過對五輕的興建計畫，1984 年 9 月，時任行政院長的俞國華將五輕列為十四項建設之一<sup>177</sup>。

五輕廠興建的計畫，乃是預定以五輕來取代產能衰退的一輕、二輕等廠，以確保對石化工業下游各項產業的供給不至匱乏，同時，也能採用新技術進行生產，並避免新用土地帶來大量成本及相關交通、設備問題<sup>178</sup>。但興建時程並非一帆風順，在 1985 年，經濟部國營事業委員會兩度否決五輕興建計畫，並刪除其第一

<sup>175</sup> 王振寰，前揭書第 28 頁。

<sup>176</sup> 王振寰，前揭書第 22-27 頁。

<sup>177</sup> 王振寰，前揭書第 19-27 頁；呂欣怡，1992，「後勁反五輕運動的研究」，第 27 頁。國立清華大學社會人類學研究所(碩士論文)，指導教授：陳祥水。

<sup>178</sup> 彭芸教授主持，1988，「後勁居民對中油設立五輕廠意見調查之研究——兼論企業與環境之互動」，第 35-36 頁。國立政治大學新聞研究所。

期預算，引發民間石化原料業者(台塑、台聚、亞聚、福聚)反彈聲浪，國營會主委王玉雲以不符投資效益為由提議刪除五輕的預算，這一提案也暴露出中油長期以低價補貼少數中游石化業者的事實，因而在當時引發廣泛的討論<sup>179</sup>。五輕執行由行政院決定，但中油重訂的五輕計畫內容遭行政院批評為不負責任、草率行事之後，在 1986 年，再次將計畫提報行政院，行政院方通過中油五輕計畫。

在經濟部與中油方面，對興建五輕，提出以下五點理由做為依據<sup>180</sup>：

1. 取代已產能低落的一輕、二輕：

一輕的操作已逾 20 年以上，因長期運轉，工廠機械設備老舊，生產效率衰退，為維持石化工業的需求量及延續其發展，故有汰舊換新之必要性。

2. 以新技術、設備防制汙染、幫助提高生產效率：

以新設備、新技術來取代老舊工廠，對汙染的改善較有助益。

3. 就近利用一輕、二輕所留下的公共設施、系統：

五輕生產原料、燃料之運送，及外來產品，主要係供應中油高雄煉油總廠(以下簡稱高廠)鄰近的仁武、大社工業區，且原有的一輕、二輕廠皆位於高雄總廠內，已有完善的公用系統與儲槽管線等可供利用，因此五輕興建於高廠內部較佳。

4. 供應下游產業所需石化原料，並維持其生產環境不受影響：

由於石化原料供不應求，將來的需求量也勢必增加，如五輕建廠時間落後，將導致下游業者原料供應不繼，且下游業者配合投資之擴廠計畫已經動工，若中油無法按時供應原料，將導致下游無以為繼，蒙受巨大損失。

5. 選用一輕、二輕舊址，避免新用土地帶來大量成本及相關交通、設備問題：

高廠之土地約共 339 公頃，全廠之資產現值共計 611 億，若重新建設，所需成本約數千億元，遷廠所需資金難以籌措，且該段時間中無法對油品維持供應。且若遷新址，水源取得不易，現有管線亦須重新鋪設，進料取得和產品運送亦有困難。

另外，相較於後勁民眾的反彈，對五輕的興建表示支持態度的石化業者則有

<sup>179</sup> 呂欣怡，前揭書第 29 頁。

<sup>180</sup> 彭芸，前揭書第 35-36 頁。

以下的說法<sup>181</sup>：

1. 須顧慮石化原料的供應來源穩定對中下游業者的影響。
2. 對民眾的自力救濟行動深表憂慮，恐怕影響投資發展信心。

而在五輕設廠面臨強大的反彈壓力之際，也適逢維持了數十年的戒嚴體制解除不久，威權壓制的力量鬆脫，社會上各種異議團體的聲音此起彼落，國民黨內部也有改革派和保守派的派系之爭，其後，改革派因為與資本家結盟而在黨內得勢。1989年後，隨台塑宣布停止國內投資，外移至美國，和在中國的海滄計畫，國內的石化業也隨之起舞，甚至組團赴大陸投資，政府在面對資本外移的壓力下，選擇資本家的需求而放棄對社會運動的回應，藉由離島型煉油工業區的設置與獎勵投資條例的立法，企圖挽回石化業的資本外移情況。在1990年，政府更成立「六輕專案小組」，解決當時六輕設廠的問題，而1990年新上任的行政院長郝柏村，也積極的進行「鏟除妨礙經濟發展的因素」和「取締社運流氓」的行動，簡而言之，國家為了經濟發展，對石化業者的要求妥協，並隨資本起舞，進入跟隨資本發展的時期<sup>182</sup>。

## 二、五輕相關背景敘述

五輕廠興建於中油高雄煉油總廠內的聽桶工場原址，占地約4.5公頃，設施包含原料送站、廢氣燃燒塔和廢水處理場。五輕以輕油、製氣油、乙烷為材料，生產乙烯及丙烯等副產品<sup>183</sup>。

關於五輕興建的地點，中油高廠，位於高雄楠梓，緊鄰半屏山北側，北臨後勁溪，西為台灣海峽，附近人口則集中於左營、楠梓、後勁、大社、仁武、大灣村、覆鼎金與灣子內等地區，主要工業區有大社、仁武工業區，楠梓加工出口區和半屏山東側的水泥廠<sup>184</sup>。高廠的前身，是日據時期的海軍第六燃料廠，原本隸屬於日本海軍部，在1946年由負責接收日人產業的資源委員會接管，並移交中油經營，成為國營事業的一部份。在1968年，為了配合經濟部將高雄開發為南部石油化學中心的計畫，中油一輕在高雄煉油總廠內完成，而後因區位因素之故，石化中游業者以及二輕的設廠皆選擇在鄰近的大社、仁武工業區和高廠內部設廠。

<sup>181</sup> 中國石油股份有限公司，1988，第五輕油裂解工場計畫環境影響評估報告，第26頁。

<sup>182</sup> 王振寰，前揭書第29-30頁。

<sup>183</sup> 中國石油股份有限公司，前揭書第8頁。

<sup>184</sup> 中國石油股份有限公司，前揭書第11頁。

五輕興建的目的是取代一輕、二輕，因此在其舊址興建，由二輕原地進行更新擴廠，當地做為石化工廠使用已有多多年，具備公共設施、交通等相關優勢，但因五輕的興建引來當地民眾強烈的抗爭，因此雖然當時我國尚未引入環境影響評估制度，中油公司依然特別進行環境影響評估調查。中油的環評報告，乃委請美國 M. E. Brooks 顧問公司為主，並以國內的中鼎工程公司協助評估工作之執行，在五輕的環評報告中，特別強調以下內容<sup>185</sup>：

1. 對所使用之技術的保證：

報告中提出，藉由最佳化之技術，可使五輕的各項影響都能在國內所定之環保標準內，也能藉由取代一輕、二輕來讓後勁地區空汙問題得到減輕。而其工安安全性和對環境品質的影響亦同。

2. 對投資五輕之社會經濟效益之肯定：

報告中指出，五輕的興建在投資本益比上將帶來可觀的經濟效益，並持續增加就業人數。

3. 與民眾的溝通：

環評報告對於民眾所期待改善的安全和溝通等事項，保證將採行嚴格的安全應變措施，並與社區居民、傳媒作出良好溝通以保持民眾「知的權利」，並將設立可直接和民眾交流的溝通站，及安排社區居民列席排放源改善計畫的某些會議等。在敦親睦鄰上也表示可適度提供補助，並提供後勁地區居民較多在就業、醫療上之服務與機會。

其中，在環境汙染的問題上，中油著重於科技方案來解決：中油同意在 1989~1991 年間投入新台幣 120 億元進行污染防治工作，減少高廠所造成的水、噪音、空氣汙染，方案包含採用低硫的燃料油以降低燃燒過程中的二氧化硫，加高排煙煙囪，對硫磺工廠進行除臭，建立空氣品質偵測站和自動偵測系統，並設立地下水緊急處理方案，遷移二輕廢氣燃燒塔，建造隔音牆等等<sup>186</sup>。在政府「科技解決一切問題」的宣傳底下，五輕也儼然是一項高科技、零汙染的夢幻建設。

### 三、後勁反五輕運動始末

後勁反五輕運動時間起訖自 1987 年 6 月至 1990 年 9 月 30 日，共歷經 3 年

<sup>185</sup> 中國石油股份有限公司，前揭書第 8-29 頁。

<sup>186</sup> 徐世榮，前揭書第 153 頁。



餘；領導人物為黃天生、蔡朝鵬等人。

五輕廠建廠計畫自 1986 年即開始研議，後在 1987 年時決定動工，但因當地居民以環保理由反對，使得這項計畫延遲到 1990 年方始實行。在抗爭過程中，歷經數次的警民衝突、陳情、請願，在最後由時任行政院院長的郝柏村拍板定案，以回饋金和二十五年後遷廠的承諾，跟大批警力進駐維安的兩項條件，開始五輕廠的動工。

五輕之興建在 1987 年 6 月時由媒體批露，但在此之前政府就已經開始進行五輕建廠的作業，也未知會、探詢居民的意向，這種獨斷的作法，加上先前石化廠長期的污染和中油對居民申訴相應不理的態度，引發居民強烈的反感。1987 年 7 月，後勁居民聚集約 40 餘人至中油高廠北門抗議，開始了反五輕的第一波浪潮，之後，情勢愈演愈烈，在 7 月 24 日，民進黨籍議員黃天生得知李達海(時任經濟部長)將赴高雄巡視，發起抗議陳情活動並圍堵中油五處入口，其後，後勁居民為示抗戰決心，持續圍堵西門。居民方面的訴求和意見如下<sup>187</sup>：

1. 後勁地區居民早已忍耐、負擔中油高廠帶來公害多年，期間未見高廠有任何改善，態度強硬專橫，傷害居民生活品質。
2. 高雄縣各級環保單位有虧職守，難以信任。
3. 中油之企業道德、社會責任和其營利不成比例，且毫無改善公害之誠意，如今所言最高品質防制汙染云云，令人難以信服。
4. 後勁地區居民始終未見五輕環評報告，亦未有參加相關之說明會和表達意見之管道。所謂環評，其公正令人質疑。
5. 五輕未知會先開工，居民懷疑政府蔑視民意。
6. 後勁未來為大高雄重要發展地區，新設五輕廠形同將後勁未來發展推入不復之境。

後勁社區內部因為歷史、宗教與宗族等因素，有極強的凝聚力，同時也較為排斥外來的介入。而和中油之間雖有「鄰居」的關係，卻因為中油所採取的隔離、差別待遇等措施而感到備受歧視，因此種下了不合的因子；加以中油在數十年間不斷製造汙染，也缺乏和後勁的交流和溝通，更造成後勁居民普遍的怨憤情緒<sup>188</sup>。

<sup>187</sup> 彭芸，前揭書第 35-37 頁。

<sup>188</sup> 呂欣怡，前揭書第 13-41 頁。

民眾在長期污染的恐懼以後對五輕自然抱持疑慮，而對環保、生活環境品質的提高，和對於承擔環境風險但利益由工業獨占的情況感到不滿也令彼等較以往更加重視污染的防治和應變，及緊急應變系統的建構。1987年8月，後勁居民組成反五輕自力救濟委員會(下稱自救會)，將先前零散的抗議行為組織化，和中油與政府展開更加明顯的對抗情勢，之後因中油員工及一名保警酒駕，撞翻民眾所圍堵的西門的旗杆，引發居民的敵愾情緒，動員圍廠並和警方對峙，加深雙方衝突。在8月31日時，仿效先前鹿港反杜邦的行動，後勁居民北上赴經濟部陳情請願，向中央訴求停建五輕的意願。

中油也並非對事態發展無所應對。彼等一方面接受行政院의 指示，開始正視過往忽略的環保問題和民怨，一方面組織成立敦親睦鄰小組，分別前往兩千多戶居民家中拜訪，希望能以防範公害的實際行動與睦鄰措施爭取居民諒解，並且開始釋出某些過去給予員工的福利，如自來水的優先使用權等，更加積極的參與、贊助後勁地方的各項社區活動、廟會，也釋出所謂的「睦鄰標」，讓後勁地區具有營建資格者能很容易的取得中油高廠內的發包工程<sup>189</sup>。而在政府方面，當時適逢環保署的成立<sup>190</sup>，環保署為後勁的抗爭特別成立危機處理小組，而經濟部成立之五輕污染評估專案小組也至中油高廠規畫，中油高廠亦承認環保工作確有疏失，今後將全力改善。在1987年11月時，中油原總經理周啟錦遭調任中化，並由中化總經理關永實接手中油，也表明了政府希望藉此重塑中油形象，化解反五輕運動。

與這些改善形象和污染的行動同時，政府方面也開始對抗爭民眾施加壓力。後勁的抗爭運動被情治單位關注，而在立法院，國民黨籍立委廖福本等20餘人誣衊反五輕是不肖之徒、暴力份子，這個舉動引發了後勁居民的不滿，引發400餘位村民到立法院抗議，之後，由於村民要進院內上廁所被阻，導致警民衝突，引發多人受傷，兩人被捕，當夜村民憤而圍堵立法院所有出口，在警方驅散過程中又有多位村民受傷，留守後勁的村民得到消息後，連夜圍堵中油的北門，但顧及收押中村民，所以二天後撤守。

在1987年12月，中油高廠與自救會為圍堵西門一事協商、初步決議<sup>191</sup>：

1. 雙方每月就環保設施檢討、協調一次。

<sup>189</sup> 徐世榮，前揭書第156頁。

<sup>190</sup> 環保署於1987年8月成立，專責公害、環保問題，第一任署長為簡又新。

<sup>191</sup> 施信民主編，2006，『台灣環保運動史料彙編』，台北縣：國史館。

2. 由高廠環保小組和自救會每半月對環保施工、防治進度提出說明。
3. 今後運送重大器材，應由第三者項自救會說明以增加公信力。

但由於 30 日凌晨，在西門的標語和旗幟遭不明人士拆下，後勁居民懷疑這是中油所為，雙方又起衝突，導致協商失敗。在 1988 年新年伊始，部分後勁居民再度發起簽名活動，組織「反五輕自力救濟後援會(簡稱後援會)」，支持自救會，居民的立場堅決，也使中油希望能盡快解決西門問題的希望落空。

後勁的抗爭也引來社會的關注，除了各環保團體、民進黨的聲援和關心，大學生也開始探訪後勁，1988 年 2 月，由輔大、成大學生組成的「學生關心後勁問題工作團」南下後勁，在探訪期間，情治單位大力干涉他們的調查，另一方面，政大新聞所也受中油所託，南下後勁，但無論是輔大、成大或政大，調查的結果都顯示大部分後勁居民反對中油興建五輕，在他們的報告中，居民「擔心加重污染」各占有 46.8%和 48.7%的比例，而「污染前例令人恐懼」也占有各 18.1%和 25.6%的比重。顯示對於五輕之興建的反對，過往的惡劣印象和拒絕重蹈覆轍的心情相當強烈<sup>192</sup>。中油希望能與後勁居民做溝通協調，為了讓後勁居民了解高廠內的運作情況，中油首度邀請反五輕居民參觀總廠內防制污染設備及溝通協調會，承諾將改善污染，往後也將優先聘用在地子弟，但部分居民不滿簡報內容過於專業，及中油強調晉用之居民需設籍後勁滿 28 年等理由，協調會失敗，不少民眾甚至於會中拂袖而去。居民普遍認為感受不到中油解決問題的誠意，敷衍了事的心態，加上過去的污染、積怨已深，讓抗議行動絲毫沒有停止的跡象。

感受到抗爭問題的嚴重性，環保署副署長陳龍吉率專家、學者約 30 餘人首次前往高雄煉油總廠聽取中油的五輕環評報告，並展開第一階段現場踏勘說明，政府和中油也不斷強調後勁地區的污染問題可以藉最新發展的科技來加以解決，政府甚至抨擊後勁居民不接受科技的行為是「不理性」和「反對社會進步」<sup>193</sup>，但政府的行動無法改善積年已久的污染情況，二輕的跳機，以及之後的「地下水燃燒」事件，都在在證明了後勁當地的污染已非一日之寒，在 1988 年 8 月 15 日晚上，由於油氣濃度過高，稔田里發生嚴重爆炸案，工研院金屬發展中心研究員林英傑不過是在家中點燃蚊香，就導致全身 85%嚴重灼傷，這一事件更是刺激後勁居民採取行動，控告中油觸犯公共危險罪。

後勁反五輕的風波持續延燒，集中了全台灣的環保團體的視線，也讓政府方

<sup>192</sup> 彭芸，前揭書第 121 頁。

<sup>193</sup> 徐世榮，前揭書第 152 頁。



面嚴陣以待。全島環保團體聯合到經濟部抗議五、六輕的設廠案，但有別於這些抗議團體和後勁居民的意向，環保署舉行五輕環評報告最終審查會，宣告五輕的環評審查終結與有條件通過的結論。然而環評工作的進行並沒有知會民眾，而民眾也不了解在報告中的各種專業術語和科學標準，且在「反對五輕興建」這件事上，政府對後勁居民民意視若無睹，這樣的作法導致了村民北上絕食抗議，而面對這些抗爭，政府派遣鎮暴警察驅散民眾，這一行動遭到抨擊。面對政府方面的獨斷獨行，後勁抵抗的聲音愈來愈強，1989年，在高廠西門的圍堵行動中出現了自救會會員意圖自焚的激烈發展，而匯聚了高雄的各個環保工作室和團體，後勁溪清流行動委員會正式成立，領導反五輕運動的黃天生更是在年底時當選立委。

1990年1月，時任經濟部長的陳履安宣布，五輕必定在近日內動工，在必要時將動用公權力執行興建計畫，同時也在後勁地區開始了彈壓與安撫的動作，政府或將抗爭者打為「環保流氓」，派遣警察、情治人員進行釘哨，或竭盡全力宣傳五輕的建設是國家經濟政策的重要一環，以及五輕的環保、高科技形象，將抗爭行動等同於「反對政府施政」，並公布民意調查，聲稱全台受訪者有80%同意在後勁興建五輕廠。中油亦為使五輕能順利建廠而動員各種資源，甚至包括對地方派系的分裂和對主導五輕抗爭的人物進行騷擾。而在後勁地區，由於中油方面進行的各種敦親睦鄰措施降低居民的敵意，且在後勁社區和自救會內部也出現對抗爭運動的態度分歧，局勢已隱約出現了五輕興建成定局，只在時間早晚的情形<sup>194</sup>。

後勁地區的民意普遍不贊成五輕設廠，在輔大、成大學生和政大新聞所之調查報告中，後勁居民反對五輕設廠的比率在五成以上，在對受訪者背景進行分析後，發現職業別(軍公教)、政黨傾向(國民黨籍)、居住地區(距離高廠遠近)、男性、年紀稍輕者、教育程度較高者對五輕的興建較傾向於贊成的立場，而於彭芸主持之研究調查中，揆諸整個後勁地區，居民幾乎都知道五輕的興建，而其中三分之二以上持懷疑的立場，更有八成以上的居民認為中油應為當地居民健康負責。不過，並非所有人都主張激烈的抗爭，在後勁部落中及自救會內對中油的態度有鷹派、鴿派之別，鷹派以後勁部落較老一輩原住民和少壯派，以及非軍公教人員，和居住區域較鄰近中油高廠者為主，他們在拒絕五輕一事上，態度相當強硬，鴿派則以後勁地區原本的政治勢力組成，他們和中油的關係較為良好，對五輕的興建贊成有條件的協商，也從中油處取得不少睦鄰標，同時從地方上的黑道人士取

<sup>194</sup> 呂欣怡，前揭書第66頁。



得大力協助，該人士曾受過中油的恩惠而迴避一場牢獄之災，在心存感激下向中油靠攏，並在自救會改組時積極取得自救會內的主導權，在該人的威壓下，一般民眾不敢發言，自救會委員改選過後除了原有的民代、里長等人，皆是黑道弟兄，該人也成功將形勢改向為「與五輕協調」的路線<sup>195</sup>。

因失去主導權，鷹派人士提議以公投的方式來決定自救會日後的走向，這個提議被鴿派人士所接受。政府方面不希望僵局持續，後勁民眾也在三年的抗爭行動下感到疲憊，因此雙方都同意舉行這場公投，但為防萬一，經濟部官員依然宣稱「該次公投結果僅供參考」<sup>196</sup>。

1990年5月，後勁地區舉辦台灣首次公民投票，投票率66%，「堅決反五輕者」4499票(61%)，對「同意協商」2900票獲勝，出鴿派人士與中油預料，但由於經濟部先前的聲明，這場公投並沒有法律上的效力，五輕的興建依然無法改變。1990年6月，李登輝前總統提名郝柏村擔任行政院長組閣，郝柏村上任後對環保運動採取強硬的態度，在五輕廠興建一事上也表現出積極的態度，聲明「五輕建廠是任內的首要工作」，在政府方面也支持這項聲明，只要政府確認五輕設廠後不會有超過環保標準的汙染，且新科技也能解決環保問題，則應該以公權力保證五輕順利施工，藉此展現施政的氣魄，李登輝前總統甚至為此召開最高階層維護治安會議，命警政署協力，排除障礙<sup>197</sup>。在這樣的氣氛下，在1990年9月13日，行政院長郝柏村等政府官員終於帶著大批警力南下，夜宿後勁，並在隔天與居民代表進早餐，提出五輕興建的條件：政府承諾，將給予地方15億元回饋金，以及25年後中油遷廠。在1990年9月22日，前經濟部長蕭萬長在鎮暴警察的壓陣下，宣佈五輕動工，上午11點10分經濟部國營會副主委張子源、中油總經理關永實及高雄煉油廠裴伯瑜總廠長，主持五輕動工的破土大典，歷時三年的後勁反五輕運動，也就此畫下了一個暫時的句點。

#### 四、五輕興建之後

##### (一)後勁地區的餘波

雖然反五輕的抗爭宣告結束，但五輕掀起的餘波並未平息，關於回饋金款項，和五輕運轉的環保與安全爭議，都尚在持續。就後來的發展而言，顯然後勁居民對政府和五輕的訴求與期許並沒有如其所願。

<sup>195</sup> 徐世榮，前揭書第157-158頁；呂欣怡，前揭書第63-66頁。

<sup>196</sup> 徐世榮，前揭書第158頁。

<sup>197</sup> 徐世榮，前揭書第159-160頁。

後勁居民同意五輕設廠，在最後所達成的妥協條件是：

1. 15 億元的地方回饋金；
2. 五輕在 25 年後遷廠的承諾。

而在五輕建廠以後，圍繞著這兩個條件的波瀾在後勁地區卻依然持續。

首先，關於 15 億元的回饋金的運用方面，由於這一數字創下台灣反公害回饋金最高紀錄，也掀起居民方面對於這筆鉅款的管理、使用的爭議，地方人士成立了「後勁公益建設孳息管理委員會」，委員會成員由後勁成員、中油與高雄市政府提出代表組成，由於會員身具管理這筆資產的重任，爭奪會員寶座的競爭也更加激烈，無形中，後勁反五輕的熱潮也轉變為居民對委員會主導權的爭奪戰；同時，環保署方面也另外成立了一個監督委員會，邀請學者、民眾代表來共同監督五輕，然而後勁的代表卻由於其鴿派的背景和學識不足等原因，讓整個監督過程中的民眾參與有名無實<sup>198</sup>，而五輕的後續工安問題更是層出不窮，全然不如政府當初的承諾。

表 4-1 五輕歷年重大工安事故表

事故日期	事故單位	事故內容
1994/05/20	五輕裂解爐氣爆	五輕 F-1112 裂解爐因壓力失衡氣爆產生火災
1994/06/20	五輕工場跳俾	五輕 TC-501 丙烯冷凍壓縮機跳俾燃燒異常
1994/07/21	五輕工場跳俾	五輕 1702 乙烯循環壓縮機跳俾燃燒異常
1995/11/24	五輕工場	F-1101、F-1103 裂解爐發生回火油料溢流地面發生火警
1996/08/09	五輕工場	V1101 主塔燃燒油由濾網處大量噴出造成油雨事件
2002/06/03	五輕廠廢氣外洩	五輕工場進行歲修爐內燃燒不完全
2002/10/28	高雄石油焦廠溶劑外洩	高雄煉油廠石油焦廠硫磺外洩流入排水溝
2003/03/18	五輕裂解氣體跳俾	五輕 C-1201 裂解氣體壓縮機油壓系統故障
2004/06/25	五輕裂解廠 Q102 粗裂解油外洩	導致後勁居民 8,710 位就醫

<sup>198</sup> 徐世榮，前揭書第 161-162 頁。

2007/07/29	高廠東區第六蒸餾工場火警	原料輸送管線破裂外洩火災
2007/10/26	高廠東區第六蒸餾工場火警	煉油總廠發生氣爆事故，引發火警大火燃燒 10 幾個小時
2008/01/05	高廠第二真空製氣油工場大爆炸	中油煉油廠氫氣管線破裂爆炸起火，方圓 20 公里內可聽到爆炸聲響

資料來源：地球公民協會 <http://met.ngo.org.tw/comment/reply/689>

也因此，後勁居民並未在接下來長達 20 年的時間中放棄對五輕和石化業者的抵抗。後勁居民持續對工安、環保等議題感到不滿，並對於石化廠一連串意欲在本地進行產業轉型的可能抱持危機意識，要求政府確切履行五輕遷廠的承諾。「工廠一定是要遷走的啦，我們後勁人不要錢，只要健康」。這是在 2010 年 9 月，後勁居民發動「中油 104 年如期遷廠」的遊行時，其中一位遊行民眾所說的話<sup>199</sup>。

而關於五輕遷廠，也很可能有變卦的情形。中油高廠，以及石化業者，提出尋找遷廠的替代地的困難，和一般輕油裂解廠理論上可運作 40~50 年，五輕僅運轉 25 年便停工不符合經濟效益的說法，在此同時並向政府施壓，意圖將高雄廠就地轉型為高科技石化園區計畫；而經濟部方面在 2008 年雖派員赴後勁保證於 2019 年五輕必定遷廠，但也提出政府須盡力維持國內石化業兩家(中油、台塑)均衡的生態，避免因五輕的關廠使台塑壟斷市場的情況，不能草率決定五輕後續採取之行動，事後亦曾引發過幾次抗爭。簡而言之，現在五輕遷廠的狀況仍未明朗。

## (二)回應社會運動的環境影響評估制度

在台灣環境史和公害抗爭運動上，後勁反五輕運動的歷時、規模極為可觀，並引發當時廣大社會矚目。且由於在往後數十年間中油工安意外仍然存在，也令後勁居民抗爭持續至今。不過它的意義重大，並不僅在於這些為時漫長的紀錄，而還有它促成了以下改變：

1. 在公投法制訂以前，舉辦台灣第一次公民投票(結果不採用)。
2. 催生環境影響評估法：衝擊到環評制度的正式引入。在本案中居民的長期抗爭和社會壓力，以及其後諸多的環境汙染抗爭事件致使環評法在眾多壓力下被正式引進台灣，但制度上卻依然有瑕疵，且政府方的立場經常偏向廠方。

<sup>199</sup> 引自環境資訊中心，【話說當年後勁反五輕】之一：未完成的戰役  
<http://e-info.org.tw/node/59554>

3. 最高額回饋金(新台幣 15 億元)。

4. 國營事業正式開始重視環境汙染和保護：中油經此事件打擊後開始更注重企業形象和產品汙染問題。此後使用的燃油內部不再含硫(成本提高)。影響到無鉛汽油的使用。在其他政府政策上，水、噪音汙染等政策也慢慢改變。

環境影響評估制度也是在這段抗爭下催生的產物。1970 年，行政院經濟設計委員會(經建會的前身)首度將美國環境影響評估制度引進國內，1979 年，行政院通過引進環境影響評估制度列入科技發展方案，到 1980 年，原子能委員會對核電廠的開發，以命令方式需進行環境影響評估，此乃是我國執行環境影響評估的開始。在 1983 年，行政院第 1854 次會議決議：「今後政府重大經建計畫，開發觀光資源計畫，以及民間興建可能汙染環境之大型工廠時，均應事先做好環境影響評估工作，再行報請核准辦理」<sup>200</sup>。1985 年更核定為期五年的「加強推動環境影響評估方案」，該方案係要求政府重大經建計畫，以及民間有汙染之虞的大型工廠等開發行為，均應辦理環評，由衛生署下屬之環境保護局負責推動，1987 年 8 月環境保護署成立後，則由環保署接續<sup>201</sup>。

儘管做出了這些決定，環境影響評估制度卻非資本、產業所樂見，但後勁反五輕事件連綿三年的抗爭行動，以及不見減少的各種反公害社會運動，壓迫了產業界的發展，也影響政府，使其進行制度上的回應。1990 年，「加強推動環境影響評估方案」期滿，環保署另行擬定「加強推動環境影響評估後續方案」以為環評的實施依據，繼續推動環評試行方案直至環境影響評估法通過施行為止<sup>202</sup>。至此，已然確定了環評制度法律化的方向。

環境影響評估法將環評制度真正納入開發案的審議之中。環評法的擬定早在 1980 年 7 月，即由當時主辦環評制度之衛生署提出相關草案，但因遭逢經建會反對而擱置，而 7 年以後，隨著環保署的成立，第二件《環境影響評估法草案》也隨之提出，並報請行政院核准轉送至立法院，此草案於 1991 年，由立法院內政司法經濟委員會聯席審查，終於 1994 年 12 月經三讀通過<sup>203</sup>。推動環境影響評估法的環保署長趙少康<sup>204</sup>，藉由立法院昔日戰友的支持，以及環保團體的動員，促成迥異於原始的環評法草案的法案內容：環評法立法之初，行政院的草案原來

<sup>200</sup> 賴宗福，前揭書第 110-111 頁。

<sup>201</sup> 李育明等人，前揭書第 2 頁。

<sup>202</sup> 李育明等人，前揭書第 2-3 頁。

<sup>203</sup> 李育明等人，前揭書第 3 頁。

<sup>204</sup> 為環保署第二任署長，任期自 1991~1992 年，在任期間以創新、明快和鐵腕作風博得輿論讚賞。



是要讓目的事業主管機關主導審查，環保機關配合，環評比較接近諮詢性機制，而不是實際決策機制，但在 1994 年所通過的環評法中，讓環境主管機關(環保署)掌握整個審查的流程，甚至還讓這個審查對於開發案具有實質的否決權：一旦審查結果不利於環境生態，無法通過審查，開發案即必須終止。雖然由於政治現實的考量與環保署的位階，環保署無法抗拒中央經濟部會的壓力，但，一旦掌握環評審查的否決權，不但能在制度面授予環保署合法的職權，在政治互動上，也讓環保署因能直接影響其他單位的業務，而在政策協調的過程中享有更大的發言權<sup>205</sup>。

其後，環境影響評估法歷經多次增訂與修改。首次的修正係於 1999 年，為配合台灣省政府功能業務與組織之調整(即精省)，將環保主管機關之層級做一調整。由原先的中央、省(市)與縣(市)，修改為中央、直轄市與縣(市)，同時修正相關之條文。2002 年則為配合行政程序法之施行，提昇部分環評法施行細則之法律位階，如：受理環評案申請之後的程序、有關審查通過與否之後續處理、相關罰則，並將台灣天災頻仍之特殊情況，一併納入修法之考量中。其後再於 2003 年修正審查程序，並且修正部分名詞，以利相關程序之執行<sup>206</sup>，而在相關的法律、實行辦法方面，1995 年行政院環境保護署訂定發布「環境影響評估法施行細則」，2000 年公告「政府政策環境影響評估作業辦法」，2002 年，進一步修正發布「環境影響評估法施行細則」，2006 年，更正發佈「應實施環境影響評估之政策細項」<sup>207</sup>。而環境影響評估制度，在現今的台灣，不但是監督開發案所導致的環境影響的相關機制，也是和區域計畫法中的開發許可制並行，授與土地開發、利用行為合法效力的審議制度。

<sup>205</sup> 湯京平、邱崇原，第 10-11 頁。

<sup>206</sup> 李育明等人，前揭書第 3 頁

<sup>207</sup> 賴宗福，前揭書第 111 頁。

### 第三節 反國光石化運動

#### 一、國光石化科技園區開發緣起

國光石化的開發，始自五、六輕建廠以後。1990年，當時的行政院長郝柏村赴後勁夜宿，並與鄉民代表溝通，提出五輕於25年後遷廠的承諾，在當時政府方面即已開始籌備，希望進行七輕、八輕的興建計畫，以取代三、四、五輕。在1991年，迫於台塑的壓力，經濟部宣布，於2000年興建第六、第七、第八三座輕油裂解廠，使乙烯產量每年達到204萬公噸，以維持台灣競爭優勢<sup>208</sup>，並且，由於政府開放台塑加入油品競爭市場，興建六輕，其他石化業者擔心台塑獨佔原料，遂積極要求政府興建七輕與八輕。

然而，主導七輕的東帝士集團與八輕的中油之間互別苗頭，難以攜手合作，雖有經濟部長江丙坤的嘗試撮合，但也因兩企業的相爭而宣告失敗。之後，在七輕方面，東帝士集團雖藉由總裁陳由豪在台南方面的政商網絡而有落腳於台南七股鹽田之勢，但因受到當地民眾、環保團體及立委蘇煥智的反對，七輕的計畫胎死腹中。七輕的失敗，使經濟部因此下定決心，全力集中於推動八輕。但八輕的進展也不順利。由於民眾對石化工業污染的恐懼，和中油本身與台塑六輕的競爭，讓中油興建八輕的計畫陷入僵局，八輕的三個預定廠址：桃園觀音、嘉義鰲鼓、高雄大林蒲，分別因政治因素，環境團體抗爭，以及居民長年忍受石化汙染之苦而激烈反彈該計畫等理由無疾而終，而在1994年，工業局提出設廠於雲林離島工業區的計畫，但因黃金地段已被台塑捷足先登，中油不願接受。儘管在1996年，中油正式提出八輕開發案，但之後也遲遲沒有下文<sup>209</sup>。

1998年，中油總經理潘文炎出任八輕籌備小組召集人，他宣稱石化業將根留台灣，決心在本年度對八輕的興建預定地定調<sup>210</sup>，經濟部亦全力支持和推動、物色廠址，而被選上的地點則有屏東蘭州農場、嘉義東石及雲林離島工業區。屏東縣長蘇嘉全大力反對，但嘉義及雲林方面都表示歡迎，經濟部長蕭萬長急於在總統大選以前將八輕定論，以取得選票，加上嘉義縣方面，縣長李雅景承諾必定協調八輕相關用地，因此一時八輕的落腳處被認定將在嘉義。環保團體「永續台灣雲嘉聯盟」因此發起抵制總統大選，以及地方民眾組成「反八輕布袋自救會」，

<sup>208</sup> 呂季蓉，2007，「地方派系，社會運動與環境治理：以八輕在雲，嘉設廠決策分析為例」，第61頁。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，指導教授：湯京平。

<sup>209</sup> 呂季蓉，前揭書第62-65頁。

<sup>210</sup> 呂季蓉，前揭書第66頁。

和養殖業者等的群起抗爭行動，加以八輕延宕多時，作為中油對頭的台塑也早已完成產業的整合，設廠的優勢盡失，因此八輕一案陸續有石化業者退出，僅剩中油獨挑大樑，儘管如此，八輕將在布袋的發展並沒有被動搖，1999年，中油與嘉義縣政府簽訂八輕合作意願書，然而隨著2000年總統大選的「變天」，八輕興建案被攔腰斬斷。政黨輪替以後，民進黨上台執政，隨著核四風暴，主張環保的民進黨也表明不希望八輕建廠，經濟部對八輕因此而不表支持，其後中油在2001年，以布袋港深度不足，投資成本過高為由，正式發函通知嘉義縣政府暫緩八輕在布袋建廠的計畫。中油的毀約，遭地方以「抱歉，是個玩笑」揶揄，也確定了八輕不在嘉義推動的事實<sup>211</sup>。過後，關於八輕建廠的傳聞來到了後勁，面對石化廠擴建危機的後勁民眾無不跳腳，也引來立委陳其邁的關切，面對這種情勢，中油也趕緊澄清。關於八輕的另覓其地，則是到了2003年以後。

2002年起，受到2000年經濟負成長的打擊，以及2001年的困頓迷茫，民進黨政府決心以「拼經濟」來挽回國人對執政的信心，將以往的政策轉向，而石化業和八輕也隨著這樣的宣言再起，中油董事長郭進財與相關部會溝通後決定重啟八輕計畫，該決定受到當時的經濟部長林義夫的支持，雖然地方和中央的聲音並非一致，在政界、業界也遭遇阻力，但在2003年2月時，八輕計畫競爭力評估的期末報告出爐，堅定了中油興建八輕的決心，之後又因中國大陸的SARS疫情影響，確定八輕的在台興建。在這一次，八輕的落腳地點選上了雲林縣，同時計畫的主導者也從原先的中油改為中油投資，民間合資的「國光石化公司」<sup>212</sup>。然而同一時期，台塑方面傳出投資煉鋼廠的消息，由於王永慶所放出的訊息被解讀為台塑中意雲林離島工業區的新興區，引來當時的雲林縣長張榮味和彰化縣長翁金珠的興趣並導致兩個計畫之間的競爭，在幾次協商會議以後，終於在2005年1月，臨時行政院會決定台塑和中油同時進駐雲林離島工業區，但這樣的決定引發雲林縣民的抗議和環保團體的批判和回饋議題的爭執不下，之後又因為縣長選舉的白熱化，回饋議題成為一項爭點，嗣後當選縣長的蘇治芬在選前即訴求「回饋法制化」，在上任以後她也無懼於中央的壓力，極力主張台塑和國光石化提出回應，她的堅持令中央和國光石化為之跳腳，加以在2008年3月，經過環境影響評估委員會的第164會議後，會議決議國光石化應進入第二階段環評，使國光石化公司決定轉移陣地，終於導致了最後國光石化轉向了彰化縣大城鄉<sup>213</sup>。

<sup>211</sup> 謝志誠、何明修，2011，『八輕遊台灣——國光石化的故事』，頁85-89。

<sup>212</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第102-112頁。

<sup>213</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第129-173頁。



## 二、國光石化相關背景敘述

國光石化園區坐落之區位為「彰化縣西南角（大城）海埔地工業區」（以下簡稱大城工業區），乃是彰化縣政府自 2003 年起推動開發之工業區，位於彰化縣境內西南隅的海岸地區，濁水溪河川區域線以北至大城、芳苑鄉界後向西北方向延伸的大城海堤外現有浮覆海埔地及其外圍海域<sup>214</sup>。彰化縣政府於 2003 年 9 月 16 日、10 月 2 日及 2004 年 12 月 6 日三度向行政院報告，爾後，當彰化縣政府在 2006 年 11 月 23 日完成先期可行性研究後，即積極爭取國光石化公司進駐設廠，國光石化公司於現勘後，報經彰化縣政府同意以興辦工業人身份進行申請編定及開發作業，而經濟部於 2008 年 10 月 14 日陳報「彰化縣西南角（大城）海埔地工業區計畫」列為國家重大計畫，行政院於 97 年 11 月 13 日以院臺經字第 0970050235 號函原則同意「彰化縣西南角（大城）海埔地工業區計畫」得依相關規定進行海埔地開發審議的申請<sup>215</sup>。

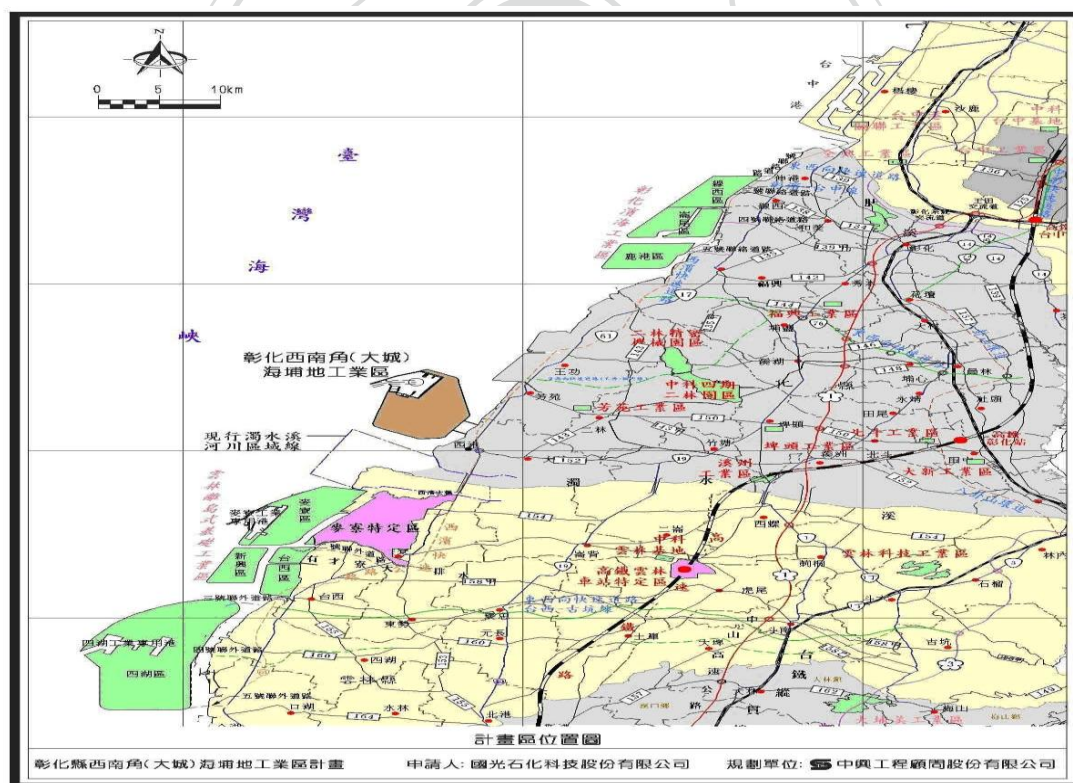


圖 4-1 大城工業區與國光石化開發示意圖

資料來源：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB02.html>

<sup>214</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫區位 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB02.html>

<sup>215</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫緣起 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB01.html>



國光石化的開發目的在於中油公司欲提昇其企業之國際競爭力，為此，中油公司結合國內非台塑體系之石化業下游廠商共同合資成立「國光石化科技股份有限公司」<sup>216</sup>。由於台塑麥寮六輕廠及其寧波之石化下游工廠帶給中油極大之競爭壓力，中油便欲以其轉投資的國光石化加上合資的民營石化業者，組成一股抗衡台塑的力量，補足本身在垂直整合上的劣勢。

廠區預定在大城鄉開發，其申請編定範圍包括工業區，工業專用港與港域，及其鄰近水域，面積共約 8,194.81 公頃，扣除申請編定範圍內的港域、隔離緩衝帶及其鄰近水域，開發範圍包括工業區約 2,773.11 公頃，工業專用港陸域面積約 141.27 公頃（以工業局申請設置面積為準），合計共約 2,914.38 公頃（以土地登記的面積為準）<sup>217</sup>。計畫內容共分兩期設置，第一期設置包括 2 座日煉 15 萬桶原油的煉油廠、1 座年產 120 萬噸乙烯的輕油裂解廠、1 座年產 150 萬噸的芳香烴廠及 23 座石化中下游工廠，第二期設置包括 1 座日煉 15 萬桶原油的煉油廠，1 座年產 120 萬噸乙烯的輕油裂解廠，1 座年產 130 萬噸的芳香烴廠及 18 座石化中下游工廠<sup>218</sup>。

<sup>216</sup> 引自彰化縣西南角(大城)海埔地工業區工業專用港開發計畫環境影響說明書，第 5-1 頁。

<sup>217</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫範圍 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB03.html>

<sup>218</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫內容 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB04.html>

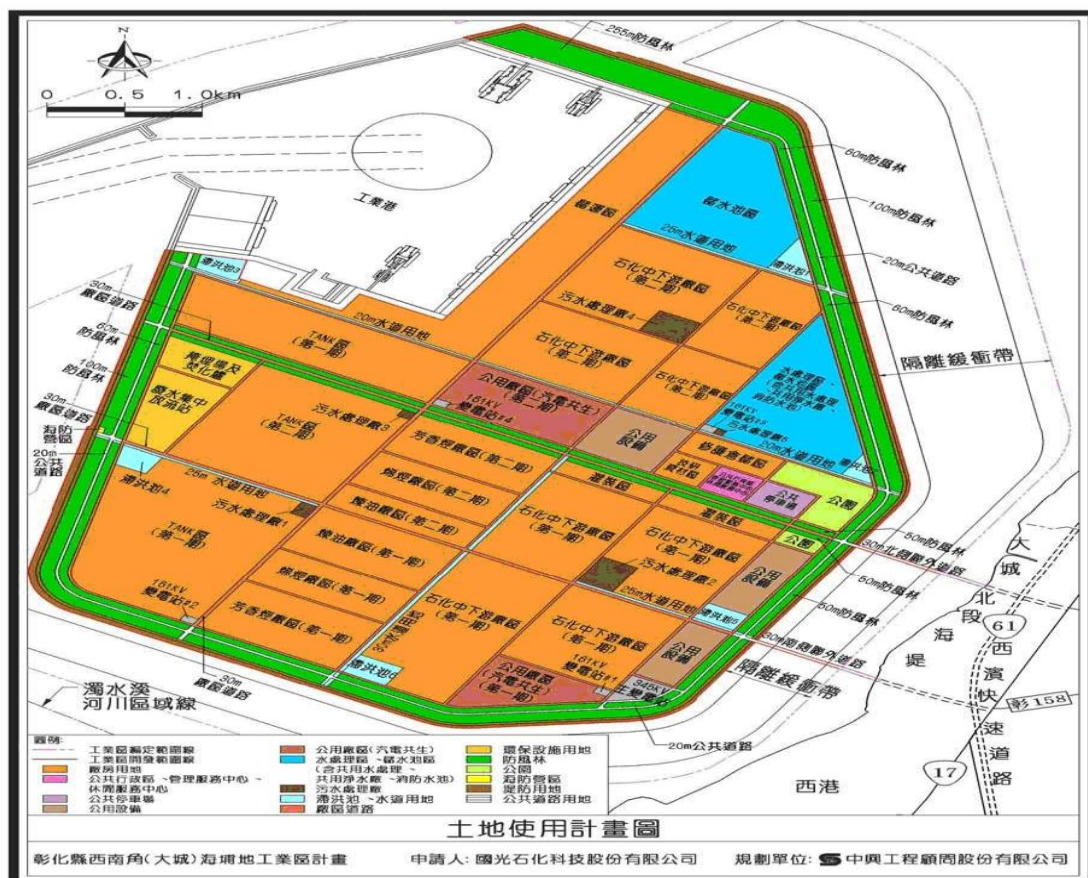


圖 4-2 國光石化土地使用計畫圖

資料來源：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB04.html>

在水源供給方面，國光石化公司將「水源供應計畫」分成短、中、長期<sup>219</sup>：在長期用水方面，國光石化公司寄望於大度攔河堰的開發。大度攔河堰位於彰化和美鎮與大肚鄉交會處，為經濟部為了利用烏溪中上游水資源而提出建造的一項計畫，其定位在於提供位於鹿港、線西、伸港地區的彰濱工業區，以及未來新興工業區開發後工業用水之用<sup>220</sup>，因此，亦為中科四期（二林）開發計畫與國光石化開發案的主要供水源頭。

使用土地方面，國光石化園區所座落的土地位於濁水溪口泥灘地(大城溼地)，計畫編定範圍 65%為海域(面積約 5358.66 公頃)，另外 35%為水深在-2 公尺以內潮間帶之泥灘地(面積約 2836.15 公頃)，因此在興建時，預定將以填海造陸的方式進行，預計填海到海平面以上 5.5 公尺<sup>221</sup>，並預定興建工業港，以利往後園區內的原料、產品輸送。

<sup>219</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫八輕之水哪裡來？<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE03.html>。

<sup>220</sup> 經濟部水利署中區水資源局，2004，「烏溪大度攔河堰工程規劃初步工程規劃報告」

<sup>221</sup> 引自台灣環境保護聯盟，國光石化環境影響評估系列 <http://www.tepu.org.tw/?p=2154>

但這個方案在環評時受到嚴厲的質詢，特別是計畫的用水量，可能造成的污染和生態影響等方面。國光石化開發案本身即位於河口生態敏感地區，且以濁水溪為界，雲林縣又有麥寮工業區的六輕，兩座石化廠隔水對坐，帶來的恐懼感和污染的可能性更是高漲，且計畫所在地的大城溼地本身是眾多保育類動物的棲地，也是中華白海豚的棲息範圍，該族群的保育狀況在 2008 年被 IUCN(國際自然保護聯盟)列為極危物種，而國光石化公司方面卻也沒有明確的說明相關的保育措施。另一方面，在用水問題上，彰、雲、嘉地區普遍存在超抽地下水和用水不足等情況，國光石化一天用水量便超過整個彰化縣，且預訂作為長期用水來源的大度攔河堰亦遭反對，因此在環評會議中該方案遭到退回。依環保署 2010 年 12 月 14 日專案小組第三次初審會議結論：「開發單位應再就本計畫對生態環境影響及健康風險…等議題（特別是外部成本與衍生價值效益）做綜合檢討，調整開發規模與內容，或提出替代方案後再送本專案小組審查」，國光石化公司因此對原先的開發方案作出調整，修改計畫區位、預定開發面積與使用港口(以下稱縮小規模方案)，縮小規模方案仍位於彰化縣境內西南隅之海岸地區，但計畫範圍往西移約 500m，北移約 1,500m，在東側保留更多的潮間帶空間，南側避開濁水溪河口之三角洲範圍，工業港碼頭由 17 席減少為 16 席，計畫編定面積由 8,194.81 公頃調整為 7,173.75 公頃<sup>222</sup>。

<sup>222</sup> 引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫國光石化縮小規模方案比較，<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE10.html>



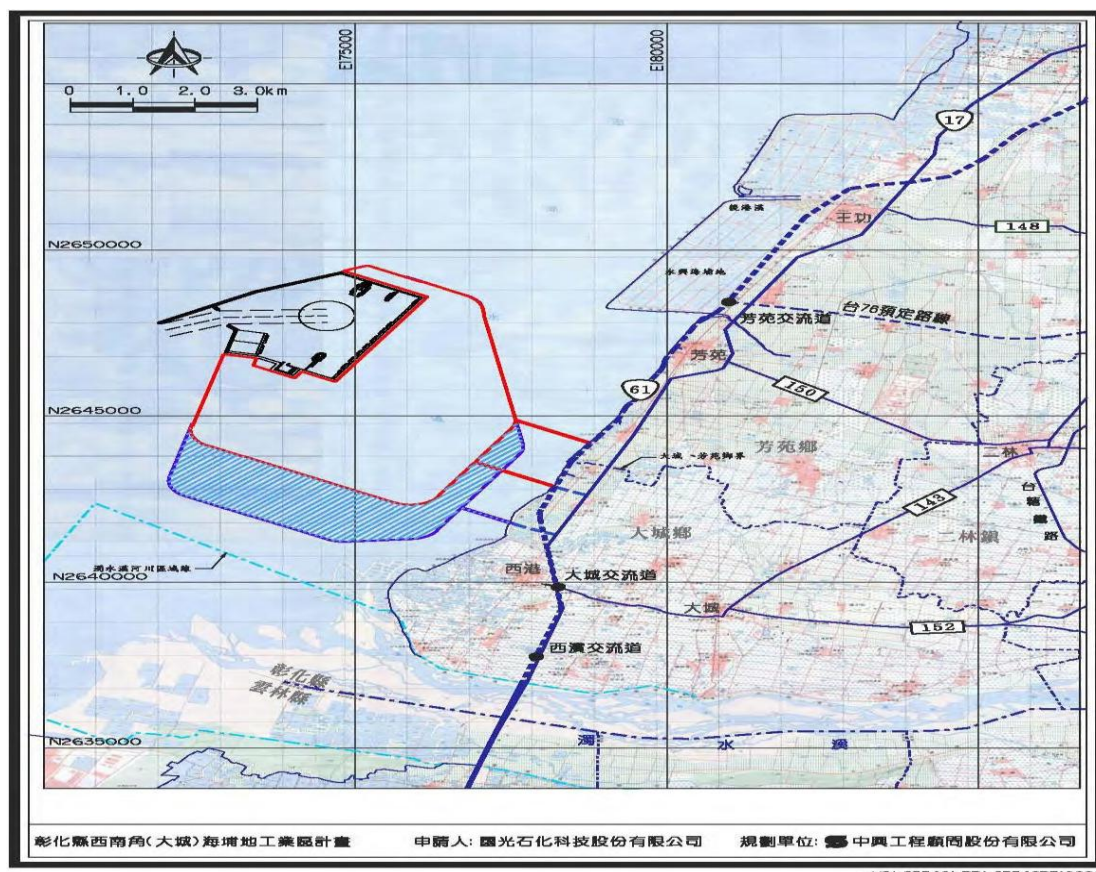


圖 4-3 縮小規模方案位置圖

資料來源：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE10.html>

實際開發範圍包括工業區約 1,989.15 公頃，工業專用港陸域面積約 140.27 公頃（以工業局申請設置面積為準），合計共約 2,129.42 公頃（以土地登記之面積為準）。開發案縮小規模後，經重新檢討僅在 2014~2016 年前需調度農業用水，調用水量分別為 0.02 萬、1.0 萬、2.6 萬 CMD，並在不影響農業用水，不增抽地下水的前提下，採加強管理方式來調度農業水用以供國光石化開發計畫使用，對於增加調度農業用水之水量，國光石化開發計畫將負擔相關之補償費用。同時，國光石化公司表示已於 2009 年 7 月 30 日獲彰化農田水利會原則同意調度 2012~2016 年 3 萬 CMD 之同意函作為短期供水之用，而計畫的長期水源則以大度堰計畫為主要供給水源，如大度堰計畫未能成案時，便以海水淡化作為長期替代水源，同時，考量到極端氣候，2017 年以後亦考量分期設置日產 6 萬噸海水淡化廠以為枯旱時期的補充水源，設置前將依法辦理環境影響評估。





土地使用計畫圖

圖 4-4 縮小規模方案土地使用計畫圖

資料來源：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE10.html>

### 三、反國光石化抗爭歷程

國光石化開發案位於彰化縣大城鄉與芳苑鄉的濁水溪北岸河口濕地，原為國光石化公司在 2005 年提出的雲林離島工業區興建石化工業區之投資，之後因為台西鄉民反對與環評與購地不易等因素，再加上彰化縣政府的積極爭取，在 2008 年 6 月 24 日，國光石化董事會決議將建廠地點移往彰化縣大城鄉沿岸，並計畫

以填海造陸的方式興建國光石化園區。中油公司副總經理曹明前往拜訪大城鄉公所等機關，受到大城鄉長許木棧歡迎，許木棧也表示當地歡迎國光石化的進入。

有當地民眾的民意加持，政府和中油方面對於國光石化的興建志在必得。在2008年7月，副總統蕭萬長率朱雲鵬、施顏祥等官員，在醉月樓宴請中油、遠東集團等國光石化股東，在這場餐宴中商談關於國光石化的興建，而據與會石化業者轉述，官員表示環評只是必要程序，國光石化開發案勢在必行；往後的發展中，政府方面果然也全力支持國光石化在環評等行政程序上的通過，並極力聲援國光石化所將帶來的各種經濟效益。

但以彰化環保聯盟為首的環保團體，以及彰化縣境內的其他鄉鎮，並不贊同這項發展計畫。在環保團體方面，是著眼於過去石化廠對環境、生態所造成的巨大破壞，以及彰化濁水溪河口溼地的保育，和稀有物種中華白海豚方面的問題，隨著白海豚被國際自然保育聯盟(IUCN)列為「極度受威脅」(CR, Critically Endangered)物種，行政院永續會生物多樣性組在2008年8月召開會議協商，與會的媽祖魚保育聯盟的成員也呼籲應在審核開發案時把「環境永續」列入核心的考量，並馬上公告棲地的保育辦法；而縣內的其他鄉鎮如芳苑、王功等地的民眾，則是因為國光石化的排汙威脅到他們賴以維生的養殖業，另一方面，國光石化所需的大量用水也極有排擠現在早已拮据的農業用水的可能。

2009年5月，國光石化開發案於環保署進行專案小組審查，但由於居民健康風險評估，水工模型試驗，用水問題，報告書都未詳細評估，報告遭到環評委員要求直接退件，同時環評小組也決定讓國光石化的開發進入更嚴格的第二階段環評。6月，本案仍依專案小組審查結論進入二階環評，而由於選定大城工業區進行開發，遭到環評委員與環保團體質疑的緣故，預定國光石化專用的「大城海埔地工業區專用港」也進入二階環評。在會議上，環評會召集人顧洋當眾宣布「預擬」的13大項範疇界定內容<sup>223</sup>：

1. 濁水溪出海口變遷，排洪漂砂的因應措施；
2. 空氣汙染物對中部空氣品質區可能的衝擊；
3. 居民健康風險評估；
4. 土壤及地下水汙染的持續討論；

<sup>223</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2009年6月10日，國光石化換地捲土重來 一審即進入二階環評 環團：國家未來還能依靠石化業？

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post\\_1151.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post_1151.html)。

5. 水產養殖衝擊和臨海水質影響；
6. 生態保育，如中華白海豚保育措施；
7. 地區配套建設規劃；
8. 業者的最佳可行技術說明；
9. 開發案的用水計畫（每日用水 42 萬噸）；
10. 溫室氣體減量評估（每年 1200 萬噸）；
11. 區位替代；
12. 開發後的社經變遷評估；
13. 民眾的溝通說明會。

依環評法規定，開發案對環境有重大影響之虞應進入二階環評，由於繁複的審查程序和漫長的審查時程，開發者一向視二階環評為毒蛇猛獸，而國光石化開發案進入第二階段環評的速度較諸以往的台塑鋼開發案等案件可說甚為迅速，且環評委員通常絕不輕易做成二階環評結論，這樣的結論在會議中也常引來開發方的質疑和反彈，然而在這次會議中，卻出乎意料的在無人反對的情況下順利通過，這樣的情況引發環保團體的質疑，認為環評委員與開發單位合演了一場「二階環評秀」，地球公民協會會長李根政也指出，這表示國光石化已學會台塑鋼經驗，不要再浪費時間在一階審查，直接進入二階反而可省下一階審查時間，掌握「審查效率」。二階環評審查程序，首先應在開發場所公告環評書至少 30 天、在報上刊載開發單位訊息、舉行公開說明會、之後 15 日內接受民眾表達意見。這些程序都結束後舉行「範疇界定會議」，會中討論二階環評應監測及審查事項，於會議定案以後方能進入實質審查。且依慣例，進入二階實質審查前的範疇界定會議，對開發案審議內容進行範疇界定，這一界定過程和結論並非能以環評會召集人的權限擅自決定，而是必須經過嚴謹的程序和討論，相當於行政程序法中規範的「行政聽證會」，也是環評會中最重要的公民參與機制。然而召集人顧洋在這場環評會中便說出了「預擬」的範疇界定內容，可說相當突兀<sup>224</sup>。

8 月 29 日，第一次範疇界定會議召開，此時國光石化提出北移方案，預定

---

<sup>224</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2009 年 6 月 10 日，國光石化換地捲土重來 一審即進入二階環評 環團：國家未來還能依靠石化業 [http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post\\_1151.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post_1151.html)。



將移到濁水溪口的泥灘地，以填海造陸的方式開發，並將彰濱工業區列入其替代區位選項。由於這個替代方案只是國光石化公司提出的初步方案，未做水工模型試驗，因此也無從評估新、舊兩案何者對環境衝擊較小，但據彰化環保聯盟理事長蔡嘉陽的說法，北移方案對保育鳥類與養殖業的傷害都可能更大，如果要減輕環境負擔，則最佳方案應該是遷入彰濱工業區內，同時若嵌入工業區內，開發所使用的土地和預定用水水路的建造費用，也將因而得到不小的節省。環保團體也不斷呼籲，希望國家能對石化業的未來發展進行政策環評後，再行國光石化個案環評，但在第一次範疇界定會議中，依然以北移方案為主方案，遷入彰濱工業區則是主替代方案。至於要不要把最早的雲林離島工業區的方案納入，由國光石化自行決定<sup>225</sup>。其後雖然確定了北移方案為開發主方案，也正式達成環保團體和國光石化公司之間的共識<sup>226</sup>，但第四次界定範疇會議中，針對北移方案可能對芳苑鄉養殖業者造成的影響，國光石化公司卻未依法到芳苑鄉辦理說明會，因此而招致區漁會、芳苑鄉代表北上抗議，而國光石化公司的環評報告遭環評委員批評為太過草率且不完整，如對白海豚影響的陸地調查，開發將造成經濟影響的量化分析，都是國光石化公司報告中應做到而未做到的<sup>227</sup>。

在環保團體方面，由於國光石化廠的興建威脅到彰化沿海濕地的存亡，彰化縣環保聯盟發起「收復濕地、還我河口」搶救濁水溪彰化海岸重要濕地網路連署，並赴行政院陳情，希望儘速通過溼地法，並公告多處國家級溼地，以落實保育。但政府方面並沒有回應這個請求，相反的，因國光石化「希望政院協助協調國家重大經濟建設案與溼地評選之間可能的問題」，原先預定於2010年2月2日「溼地日」公告包含彰化大城溼地在內的28處國家級溼地，這個公告也被延緩<sup>228</sup>，表明了政府方面對國光石化公司的支持。對這樣的行動，原先主辦「收復濕地、還我河口」活動的彰化縣環保聯盟等團體也啟動了台灣首宗環境信託行動「濁水溪口海埔地公益信託」，不只在環評會議上與國光石化進行辯論，也以白海豚作為象徵，向民間訴求參與保育行動。

<sup>225</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2009年9月27日，國光石化二階環評前首度「範疇界定」會議 國光石化提往北移新區位 審查結論另將彰濱工業區列替代區位

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/09/blog-post\\_27.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/09/blog-post_27.html)。

<sup>226</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2009年10月16日，國光石化範疇界定 沒有政治干預 才有真正的環評 [http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_7729.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post_7729.html)。

<sup>227</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2009年11月11日，國光石化範疇界定結束 12月底送環說書進入二階環評實質審查 [http://shuchuan7.blogspot.com/2009/11/12\\_11.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/11/12_11.html)。

<sup>228</sup> 引自反國光石化資料庫，國光石化的大事紀

<https://sites.google.com/site/noguoguang/home/guo-guang-shi-hua-de-su-yuan-ji-li-cheng>。



2010年4月，在進入正式的二階環評以後，環評太過粗率這個為人詬病的問題依然沒有解決。包括用水來源、健康風險評估、保育措施、空氣汙染等等，都沒有提出令人滿意的方案，環評委員批評國光石化公司的報告的不專業及輕忽態度過於傲慢，且環評報告書對民間與會人士而言存有無法充分消化吸收的問題<sup>229</sup>。另一方面，芳苑鄉民代表在會議上指陳國光石化對芳苑鄉的不尊重，認為國光石化開發北移，芳苑鄉民將受到最大影響，但至今國光石化公司卻毫無知會和說明<sup>230</sup>。大城鄉、雲林縣漁民也出現反對的聲音，抗議國光石化的建設將導致養殖業的用水遭到排擠，審查後，環評委員提出三百多處問題須補充資料，並建議開發單位將環評書件等資訊公開於開發單位網站，於網站建立與居民、團體溝通之互動機制，和工業局在下次會議說明石化政策環評辦理之時程<sup>231</sup>，在最後環保署決議將這些議題切割成四個子議題分別舉行專家會議。這些議題分別為海岸地形變遷、中華白海豚、健康風險、和水資源利用<sup>232</sup>。

因應國光石化掀起的環境議題，台灣環境協會、國際國民信託組織(International National Trusts Organization)與彰化縣環保聯盟等組織也開始呼應先前環保團體所發起的公益信託活動，以白海豚為象徵，公布「全民來認股，守護白海豚」行動，向民間集資<sup>233</sup>，意圖買下大城溼地進行保育，但向內政部申請購地的情況卻不順利。內政部次長林慈玲表示，除非環保團體向國有財產局取得讓售許可，否則申請程序不能通過，這一答覆引來質疑，何以國光石化公司可以僅向工業局提出開發計畫，即能無須讓售許可，就進行之後的申請程序<sup>234</sup>？

其後，從5月開始，區域計畫委員會召開國光石化開發案第一次專案小組會議，之後又開了數次專家會議，就四個議題進行協商，但到召開最後一次「溫室氣體專家會議」為止，國光石化公司依然沒有提出可靠的相關措施，反而在這段

<sup>229</sup> 與會的彰化環盟理事長蔡嘉陽指出民間拿到報告的時間太短，實在難以在會議前就報告書內容完全做好應對的準備，該說法與和台大大氣系教授徐光蓉的時間問題相互呼應：往往在環評會議召開前不久，報告書方送至委員手中，導致委員解讀報告書的時間緊迫問題。

<sup>230</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2010年4月13日，國光石化二階環評初審(2-1)環委：環評書太草率 [http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/blog-post\\_193.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/blog-post_193.html)。

<sup>231</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2010年4月15日，國光石化二階環評初審(2-2)300多項調查不足，退回補件 <http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/2-2-300.html>。

<sup>232</sup> 引自反國光石化資料庫，國光石化的大事紀 <https://sites.google.com/site/noguoguang/home/guo-guang-shi-hua-de-su-yuan-ji-li-cheng>。

<sup>233</sup> 募款行動在3個月內即得到超過38000人認股，近1.7億元的成績，在國光石化撤案以後仍在進行中。

<sup>234</sup> 引自謝志誠、何明修，前揭書第290-292頁；環境資訊中心，台灣首宗環境信託 內政部：先取得國產局讓售文件 <http://e-info.org.tw/node/57560>。

期間和環保團體多有衝突，在一場專家會議中，前立委林進春及其助理紀進昌甚至以言語暴力及肢體動作侮辱中研院的陳章波及彰化環盟理事長蔡嘉陽。與國光石化公司的作為呈現對比，環團發起的環境信託受到廣大的支持，而對於政府支持國光石化的說詞，民間學者也進行回應，如學者詹長權對於台灣和新加坡在發展石化產業條件上的不同，對政府「新加坡能，為什麼台灣不能？」的說法提出反駁，陳吉仲、莊秉潔等人也發表反對意見，認為環保署以不實資訊誤導人民，並提出關於國光石化開發計畫的本益分析和健康風險評估，指稱國光石化所造成的社會經濟成本龐大，遠超過其環評報告中的預測。其後，學者聯署反對國光石化行動，聚集到千名以上的學者一同發聲<sup>235</sup>。在2010年7月21日，經濟部發表了推動國光石化政策說明的新聞資料，其中提及新加坡的石油投資計畫所擁有的優勢，以及其石化產能規模將追平台灣，企圖藉由這份資料讓國人理解不應放棄國光石化公司的投資，而這份資料也成為支持國光石化建廠的主要論述依據<sup>236</sup>。然而政府雖以大版面的廣告與實際行動支援國光石化的興建，國光石化卻遲遲無法通過環評，而學者的批判，社會輿論的否定<sup>237</sup>，和行政院長的失言<sup>238</sup>，都讓國光石化開發案在民眾心目中的觀感不斷下降。嗣後，在9月6日的環評會議上，主席決議，國光石化補件後直接交由專案小組審查，不再續開專家會議<sup>239</sup>。

11月2日，中研院院長翁啟惠在立法院答詢時明確指出，支持國光石化開發案在環評程序之前進行行政程序法中的「行政聽證」，11月18日，立法院經濟委員會決議要求經濟部針對國光石化案召開行政聽證會，但聽證會在會前即遭到質疑：會議流程設計獨厚開發單位，完全沒有給其他單位簡報、說明機會，而聽證會上更是雙方不斷互罵、衝突，除了聽取雙方陳述意見，蒐集資料，完全沒有讓事態出現進展<sup>240</sup>。

為了緩和對國光石化的反彈，「縮小規模方案」應聲出爐。2010年9月，聯

<sup>235</sup> 建議政府停止國光石化於彰化設廠之開發案，盡快召開「永續台灣」經濟發展會議，研發「低污染、低耗能、低健康風險」的台灣產業轉型具體方案。

<sup>236</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第261-262頁。

<sup>237</sup> 如2010年6月28日出版的商業周刊(1179期)中，中興大學教授莊秉潔即提出關於國光石化的研究報告，指稱國光石化運轉後，將使空氣中的懸浮微粒增加相當於全台灣年平均值的6%，後果將導致台灣人民平均壽命減少23天。這一研究刊出後引發輿論譁然。

<sup>238</sup> 引自蘋果日報，2010年7月8日，吳揆：白海豚會轉彎避開

[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32644808/IssueID/20100708](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32644808/IssueID/20100708)，行政院長吳敦義於發表關於國光石化的言論時，公開說出「既然(白海豚)在台中港都可以轉彎來游，白海豚自然有牠生存、游水的路徑，牠也會轉彎的」，該發言日後成為國光石化案中的一大笑柄。

<sup>239</sup> 引自反國光石化資料庫，國光石化的大事紀

<https://sites.google.com/site/noguoguang/home/guo-guang-shi-hua-de-su-yuan-ji-li-cheng>。

<sup>240</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第251-255頁。

合晚報中刊出國光石化有意縮減規模的消息，在 12 月時，環保署長沈世宏開口，認為國光石化公司應研究採行替代方案的可能性，隨後，經濟部長施顏祥與中油公司董事長朱少華等人也都證實了國光石化計畫要按原先的規模興建的可能性並不大。而這個消息在 2011 年 2 月得到證實，也是國光石化在面對眾怒下採取的替代方案，然而也傳出質疑縮小規模方案是準備偷渡進行二期計畫的前奏，和專案小組可能預設立場，讓國光石化有條件通過的流言，證據是，在環保署的「石化工業政策評估說明書」公聽會上，經濟部對石化工業政策評估說明書的結論顯示，國光石化計畫還有第一期、到一期半的空間，以及以往六輕的興建：先以一期工程進行，之後再進行二期、三期的擴建計畫<sup>241</sup>。沈世宏認為，縮小規模的替代方案也許有助於改善國人對國光石化觀感不佳的情形，但就後續發展來講，抗議者並不領情。在 2011 年 1 月 27 日所舉辦的專案小組第四次初審會議上，內有環評委員的砲轟，外有青年學子與環保團體的圍堵，在長達八小時以上的會議後，這些壓力讓專案小組召集人蔣本基下了「補件再審」的結論<sup>242</sup>。

不僅環保團體和學界，在國光石化抗爭行動中，社會各界的回應非常踴躍，在學生響應的方面，除了以往作為學運主力的大專學生組成「全國青年反國光石化聯盟」外，高中生乃至於國中、國小學生都各自發起反國光石化的抗議活動，同時善用網路串連，揭露國光石化相關的資訊和擴散議題。而醫界、文藝界也都各自進行聯署反對國光石化，其中以文藝界大老吳晟為首，以文字對國光石化和政府提出沉痛的抗議，他們的呼籲集中了社會各界的視線，更因為當年的六輕大火、中科四期等等事件，支持環境信託和走上街頭的人們也愈來愈多。在 2010 年 11 月，台北市忠孝東路上聚集了超過一萬人的浩大隊伍，他們之中匯集了中科、六輕、大埔的反對聲浪，甚至五輕、三輕的「石化災民」和台北都會區的中產階級也在隊伍之中<sup>243</sup>，龐大的陣容反映了社會上對國光石化的反對，也構成了一股強大的民意壓力，隱隱然有壓迫近在眼前的總統大選之勢。在彰化縣地方政壇上，現任縣長卓伯源和其政壇對頭翁金珠<sup>244</sup>因反國光石化沸沸揚揚的聲勢而不斷互相撇清自己對國光石化的態度，而民進黨所提名的總統候選人蔡英文與蘇貞昌，也從原本對國光石化興建與否的曖昧轉為明確的否定，緊接著，反國光石化群眾的矛頭指向了現任總統馬英九。

<sup>241</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 255-256 頁。

<sup>242</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 257-260 頁。

<sup>243</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 300-301 頁。

<sup>244</sup> 翁金珠曾與卓伯源兩度作為競選彰化縣長的對手，雙方也就國光石化案掀起爭議。在反國光石化成為全國矚目的大事以後，卓伯源從一開始將國光石化作為任內政績的態度，轉為「以民意來決定」；而翁金珠則站在反國光石化的立場，並極力撇清自己曾在任內有過引進國光石化的舉動。



在整場反國光石化運動中，政府方面無分權責所屬，對於國光石化的態度都是偏向贊同的立場，不只經濟部、行政院等與開發單位有所關聯的機關，甚至應該站在監督產業、保護環境立場的環保署，也多次發出對環保團體和學者的「糾正」，甚至指綠黨發言人潘翰聲，與詹順貴律師為「說謊」，而根據綠黨的報導<sup>245</sup>，環保署長沈世宏不但在行政聽證會上與國光石化公司同一立場，其針對國光石化環評案的新聞稿共 38 篇，全部是針對反對國光石化的回應，竟沒有任何一篇是針對開發業者，簡直就是開發方的馬前卒。但，隨著國光石化爭議的白熱化和不斷爆發的各種公害問題<sup>246</sup>使環保議題成為總統大選的重要主軸，且在國內發生諸如恐龍法官任命案<sup>247</sup>等事件，令馬英九總統執政的評價不斷下降，總統府也不得不一改先前的旁觀立場而審慎應對。在 2011 年 3 月 30 日，馬英九總統接見八位反國光石化運動者，2011 年 4 月 3 日，馬英九在前一天臨時改變行程，和其競選對手蔡英文、蘇貞昌等人都出席了「全民拒絕國光石化、萬人拚健康」餐會，在餐會上蔡、蘇兩人簽署反國光石化的承諾書，但馬英九總統因拒簽承諾書而遭主持人噓聲下台<sup>248</sup>，但在第二天，馬英九總統再次前往大城溼地體驗生態，並作出「在大選前決定」的發言<sup>249</sup>，對這些行動，社會大眾普遍將其解讀為「馬英九不支持國光石化」，同時，主導國光石化開發的經濟部也鬆口露出國光石化將異地投資的訊息，這些訊息顯示出政府高層已有鬆手的跡象，之後，總統將在舉行環評第五次專案小組會議的 4 月 22 日(環境地球日)下午接見環保團體代表的行程安排，更是成為國光石化停建與否的焦點新聞<sup>250</sup>。

2011 年 4 月 21、22 日，第五次專案小組會議開議，在第一天的行程中，專案小組召集人蔣本基先透露「兩案併陳」，在 4 月 22 日再開延續會議的結論，引發場外環保團體與反國光石化聯盟的不滿，也讓環保團體代表作出除非做出國光

<sup>245</sup> 引自台灣綠黨，2011 年 4 月 27 日，不環保的環保署長還要賴多久？綠黨要求沈世宏、施顏祥下台負責！

<http://www.greenparty.org.tw/index.php/actions/release/1494-2011-05-09-09-28-35>。

<sup>246</sup> 如台塑六輕在 2010 到 2011 年，連續發生七次大爆炸事件，重挫其企業評價與國內民眾對石化廠的信心，並導致董事長王文潮和總經理蘇啟邑在 2011 年 7 月 30 日請辭。

<sup>247</sup> 引自 NOWNEWS 今日新聞網，2011 年 4 月 2 日，批馬英九任命恐龍大法官 吳念真：大家自求多福

<http://www.nownews.com/2011/04/02/545-2701815.htm#ixzz1pZbr7dKx>。

<sup>248</sup> 當天餐會主持人為彰化醫界聯盟成員林世賢醫師，據其所稱，他曾事前告知總統府，總統要上台就要簽反國光石化承諾書，不簽就不要上台。馬英九總統完全清楚出席這場活動，要上台講話就必須要簽署連署書。事後林世賢醫師向馬英九總統與在場的觀眾道歉，但整件事引發諸多關於陰謀論的臆測。

<sup>249</sup> 引自中央通訊社，2011 年 4 月 5 日，國光石化 總統：大選前決定

<http://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E5%85%89%E7%9F%B3%E5%8C%96-%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E5%A4%A7%E9%81%B8%E5%89%8D%E6%B1%BA%E5%AE%9A-20110404-143000-734.html>。

<sup>250</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 274-276 頁。



石化不應開發的結論，否則拒絕總統約見的共識。而兩案併陳的結論，也延續到 22 日的會議。但在 22 日當天下午 3 點，總統府傳來戲劇性的轉折：馬英九總統將召開記者會，宣布不支持國光石化。延續經年的反國光石化運動，也在馬英九總統 4 月 22 日當天舉行的記者會中正式得到成功的結果，在 4 月 27 日，國光石化公司舉行董事會，宣布國光石化在彰化的興建案撤案，與另謀興建地點的消息<sup>251</sup>，而國光石化在台灣的興建，也暫時劃下了句點。



---

<sup>251</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 277-279 頁。

#### 第四節 小結

台灣石化業和國家具有深刻的關連，時至今日亦同，國家自 1968 年後開始對石化業的支援和逆向整合，領導發展，又因中油公司這一到 1990 年代以前持續獨佔石化業上游原料供應的巨頭之故，而官僚資本在其中又佔重要分量，在業界和政界，石化業均與政府之操作緊緊牽連，在這種情況下石化業的資本與政經力量隨之擴大，政府重視發展，必然的，石化業者、團體為其生存，在政治方面涉入更深。

而此種立場事實上更加強了石化業的地位，石化業因而具備了左右國家經濟政策的力量，並說服國家繼續以其為策略性產業，其後又因民主化等歷程加強了資本家的社經地位，而與政府間之權力關係也更為深厚，在其擴張上，隨政治力的支持，在權力運作上的層面也更加深廣，且由於政府經濟發展上的必要性，對於石化業者的偏好更為支持，在立場上倒向業者一側。無論是反五輕運動抑或反國光石化運動，皆是這種政經情勢的反映。

在後勁反五輕運動中，抗爭的地方居民和中油公司及政府間處於針鋒相對的態勢；由於後勁地區飽受長達數十年的汙染，當地一致的民意在於對石化廠和中油公司的反彈，抗爭行動十分激烈，然而，在政府的強力介入下，抗爭行動終告失敗，而以五輕廠的動工做結。

而反國光石化運動中，可觀察到抗議活動藉由網路、連署等方式迅速的超越地方性的抗爭，達到舉國關注的層次，且在其後形成政治議題和一股強大的輿論壓力，其政治性威脅到將要展開的選戰，迫使政府停止對國光石化的支持，由總統出面表態以平息爭議。國家介入的痕跡猶在，然而形式卻不如後勁反五輕時一般露骨；而最為重要，也是跟反五輕運動截然不同的一點在於：民意壓力確實的影響了政府，令其建廠決策改變。

就目的而言，在抗爭過程中，居民主要以「反對公害汙染」為訴求，對鄉里居民數十年來所承受的健康問題提出強烈的反彈，但並非從根本上質疑五輕興建理由的「經濟發展」，而政府介入彈壓抗爭活動時，也主要以「排除阻撓國家經濟重大建設因素」和「取締環保流氓」為口實，而無論其與中油公司間關係如何，「經濟發展」這一神主牌乃是其介入的最大理由；而為了經濟增長，石化廠興建勢在必行，這一論點也沒有遭到當地民眾的反駁，意即，居民肯認了「經濟成長」這一興建五輕的正當性，也由於這個理由的被認可，政府得以名正言順的對中油進行支援，中油也得以以環境影響評估和其所稱的「最新科技」為開發行為背書，

而政府方面認同這種說法，且強調科技必然能夠解決環境、居民健康問題。

反國光石化運動則是一種預防性質的抗爭，其主打的訴求並非在於當地居民，而是「全國」民眾的健康與否，以及台灣的國土保安和環境品質問題，讓這一議題上升到了全國層次；同時，對於政府和國光石化公司方面所提出的「經濟成長」之說詞與相關數據，反對團體、民眾也訴求不同的價值，認為國民的健康、環境的永續重於因石化廠而來的經濟成長，甚而由支持這一運動的專家學者等人提出了本身所估計的數值，揭露出政府方面的預估和可能實際情況間的落差，以專家反駁專家，且訴求不同意識形態的目標，且儘管在這一次的事件中政府的堅持與過往相同，但其所慣於訴求的「經濟成長」這一正當性在某種意義上遭到了否定，所謂的科技、技術解決之說也不如以往有利。而民眾抗爭的方式也以如行動劇、網路串連、靜坐等相較下較為和平、諒諧的方式呈現，少有關於暴力行動的表現。

就政治介入面探討，在兩場社會運動中，政府已採取了不同的手段應對；反五輕中可明顯觀察到政府露骨的權力行使方式：貫徹「胡蘿蔔與棒子」的策略，一方面促使中油注意公安問題安撫當地居民（中油也釋出許多利多），撤換中油高層，另一方面對抗爭民眾採取緊迫盯人的方式施加壓力，並出動鎮暴警察以武力威嚇，這些行動證明了中油和政府之間的連結之緊密，也表現出政府以本身的公權力支持這一為本身所認可的經濟建設，且刻意的將此一事件作為一種技術問題來對待，而由於時任行政院長的郝柏村之軍人出身，以及當時解嚴未久的背景使然，在政府的行動上可見得是頗為強權、專制性的。相對的，在反國光石化運動上，政府則無法採取以往的強硬作為，相對上也透過較為柔性的方式，如在審議程序上的杯葛，政府官員的喊話支持以及對經濟成長說法的堅持來表現。對於這種較為柔軟的姿態，以及最後對民意的讓步，則應判斷為與總統大選之間的關連：由於主政之國民黨須面對來勢洶洶的民進黨，加以國光石化一案在當時已成為附有高度政治性之話題，儘管政府方面一開始採取倒向國光石化公司一側的立場，當察覺民心所向以後，亦不得不推翻其原先的決定。

在兩造抗爭運動的對比下，可以明顯的觀察出以下的共通點：

1. 政府方面具有發展至上和專家定義的公共利益塑造、宣傳；
2. 對民眾參與的排除，及相反的抗爭運動興盛；
3. 政府就規劃、審議過程的政治介入。

而相異之處，則有以下兩點：

1. 對民意的處理方式；
2. 在最終決策上的決定。

從這些共通點看來，可了解政府方面所採取的基本立場不變，以產業發展、經濟成長為其出發點進行規劃，同時往往運用其權力援助石化業者；但儘管出發點相同，並同樣欲將建廠問題歸結於技術解決這一途徑，在結果上，卻出現不同的轉折，在國光石化案中，建廠問題轉為一項重大的政治議題，也涉及政府的政權保有，可發現到無論政府如何將問題表面化為技術層次的議題，實際上的解決依然有賴於權力和政治的運作。

因此，在下一章節中，本文將以權力三面向理論為論點，以此解析該兩案，並深入剖析台灣的規劃典範之中所隱藏的權力關係，和其運作方式。







## 第五章 從五輕到國光石化的設廠審視規劃理論典範

如緒論所述，本研究期以權力三面向理論為基礎，探討從後勁反五輕到反國光石化運動中，台灣石化工業，與在石化業背後進行支持的台灣政府的空間規劃典範，因此，在本章節，本文將透過分析反五輕與反國光石化運動中的共通現象，來探討在台灣空間規劃典範的理性規劃理論中，政府與石化業者在權力的分配和運作上的活動，並以權力三面向理論解譯這些現象，闡述理性規劃理論這一空間規劃理論典範，在實際上對於政府與石化業者的權力、利益之保全和擴張有何種意義存在。

### 第一節 五輕及國光石化設廠的共通現象

五輕與國光石化，皆是關係台灣石化業發展的重大建設，也是國家強力推動，並在建立過程中不斷支持的建設案，而在這兩個重大的石化工業建設中，卻均有某些共通的現象，例如規模龐大的民眾抗爭，相似的抗爭訴求和對政府的相關反彈，與石化廠建廠的理由：經濟發展的重要性，及石化業者和政府在這些事件中的互通聲息。

在本節，將藉由整理、歸納這些事件的共通點，作為進入權力觀點分析的鋪敘，並釐清這些現象在兩個事件之間的關連，了解在五輕與國光石化的興建、審議過程中，石化業者和政府是如何來主導規劃的過程，推進規劃決策，而彼等在該共通現象之後，又具有何種目的。

#### 一、發展至上和專家定義的公共利益塑造與宣傳

從五輕到國光石化，發展型國家的特色都相當程度的主導著政府及石化業者所進行的公共利益宣傳：他們都極力突顯經濟發展在國家發展上的重要性，並指出石化廠的興建確能有助國力，同時對於環保、生態、社會健康風險等訴求每每以科技、技術方案來解決，或是更加強調「環保必須在顧及經濟的前提下才成立」的邏輯，並且常常將這些石化廠興建與否這些價值、政治問題去政治化，以及將反對者汙名化。

在五輕興建時，這樣的邏輯以極為明顯的方式呈現出來。中油和政府五輕建廠時所強調的便是「科技解決」方案的可能，以及強調經濟發展對國家的重要，行政院方面曾不只一次表達希望居民能理解經濟發展的必要等說詞，並且也積極進行介入促成五輕廠之興建，而經濟部長南下，及新任郝柏村行政院長所發表的

強硬宣言，乃至最後以五千鎮暴警力戒護，使五輕得以動工，皆在在顯示政府與中油對五輕建廠的堅決態度。而彼等自始皆抱持毫不動搖之立場：五輕之興建涉及國家經濟發展，不可退讓；後勁居民的反五輕行動，乃為傷害國家經濟之舉。

而國光石化的興建亦同。在政府和國光石化公司作出的經濟成長預估中，工業局對外發表，國光石化帶動不僅是石化廠並可結合彰化雲林原有之織襪、塑膠零組件等廠，建立周邊石化產業鏈，可創造產值 3.3 兆石化經濟鏈<sup>252</sup>，在嚴格監管下，以歐美為鏡，工業與農漁業可以並存，依據國光石化公司所聘請的環評報告撰寫者（2010）等人估算，扣除掉外部成本，國光石化淨效益，一年約有 4105~4323 億元，對地方、對國家經濟都有更重大貢獻。而國光石化公司本身更宣稱，施工期間能創造總產出效果為 1 兆 2,423.1 億元、總 GDP 貢獻為 3,874 億元（佔 2009 年 GDP 之 3.05%）、總就業效果貨幣化為 2,077.5 億元及 40.2 萬個就業機會<sup>253</sup>，假如國光石化不能通過，將會導致數年後台灣的石化原料不足與台塑獨大，從而導致經濟衰退等情況。

在如此強調之餘，政府和石化產業也在斥退反對意見上著力，甚至一一攻擊對石化廠抱持不同意見的各個反對團體、人士。諸如在反五輕中的後勁居民即遭到情治機關釘哨，並被指為「社運流氓」，同時政府也對主導五輕抗爭的人物進行騷擾，並分裂自救會內部；而在反國光石化運動中，類似的指控也一一出現，例如 2010 年 5 月召開的海岸地形變遷模式模擬專家會議中，前立委林進春及其助理紀進昌對中研院陳章波及彰化環盟理事長蔡嘉陽的羞辱<sup>254</sup>，和沈世宏以環保署長之姿，竟公然與反國光石化的意見人士打起筆仗，或指涉學者「說謊」<sup>255</sup>。而政府也露骨地表示為了推動國光石化的進程，希望能將環評的程序和速度加快，並在公開討論會上針對民間學者的研究進行對健康風險評估方法論的討論，對國光石化公司所提出的環評報告，和政府的環評標準進行「澄清」並護航國光石化環評，卻模糊環評內容本身的爭議焦點<sup>256</sup>，且在該次會議上，與會學者推薦的彰化醫界聯盟人選以及民間團體、彰化雲林鄉民皆不得進場發言，整場會議充滿了

<sup>252</sup> 引自經濟部工業局新聞資料，2011 年 3 月 8 日，「部分學者對我國石化產業及國光石化案論述引用錯誤之澄清」。

<sup>253</sup> 引自彰化縣西南角(大城)海埔地工業區工業專用港開發計畫環境影響說明書 7-55-7-56 頁。

<sup>254</sup> 引自朱淑娟，環境報導，2010 年 5 月 31 日，國光石化首場專家會議：最大問題在選址錯誤」[http://shuchuan7.blogspot.com/2010/05/blog-post\\_31.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html)，另，林進春前立委在 2009 年因收受台鳳公司賄賂、掏空中櫃公司資產等弊案遭法院判刑 3 年 8 個月，在此次國光石化案中為國光石化遊說團體的一員。

<sup>255</sup> 引自謝志誠、何明修，前揭書第 271 頁。

<sup>256</sup> 引自行政院環保署環保新聞專區，2011 年 4 月 15 日，環保署說明『健康風險評估方法論—以國光石化為例』討論會議結果。

[http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact\\_Newsdetail.asp?inputtime=1000415124555](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1000415124555)。

明顯的護航氣息，而這樣的氣氛也正是政府在反國光石化運動中的一貫態度，行政院長吳敦義所說的「白海豚會轉彎」，更是這般姿態的明證。

同時，在五輕和國光石化案中，政府與石化業者也都對環境風險甚為輕描淡寫，或是特別強調科技必然能夠解決環保問題，例如五輕環評報告中，相信藉由最佳化之技術，可使五輕的各項影響都能在國內所定之環保標準內，也能藉由取代一輕、二輕來讓後勁地區空汙問題得到減輕，和對科技解決方案抱持絕對的信心<sup>257</sup>，聲明「五輕的建廠將使國內工業走向經濟繁榮與環保兼顧的新里程碑」<sup>258</sup>。在國光石化案中，國光石化公司與政府方面對於環境風險的評估中，在二氧化碳排放量，開發對國土、水資源所帶來的衝擊乃至於社會風險，均有嚴重的低估甚至錯誤之處<sup>259</sup>。政府和國光石化公司方面秉持其所有的科技和以實證論為主所建構的技術理性進行對石化廠的評估，對照諸多民間學者與環保團體所作出的研究、調查，讓人惶惶然有如入羅生門中之感。

然而事實上，經濟利益與環境風險並未如政府與石化業者方面所宣稱的得到平衡和降低，反而有相當多的實例和研究顯示了這些問題依舊存在。在五輕興建以後，後勁居民所承受的環境風險沒有減少，石化廠的工安事故以及相關的汙染問題持續不斷，居民的健康亦同，並沒有因為科技的進步而得到多少保障，而在國光石化的環境影響評估上，則有學者明文指出，環評報告中明顯低估社會、健康風險以及對農、漁業造成的產值損失，對溫室氣體的排放量與國土保安的計算上，雙方更是存在巨大差距，將雙方的預估社會成本相比，民間學者所估計的數值較國光石化環評報告書中要高上2~4倍不等<sup>260</sup>，同時，在所得到的經濟效益上，亦有陳吉仲等人發表相關的研究，指出台灣石化業的經濟迷思<sup>261</sup>：

1. 國內石化產業對 GDP 的貢獻不超過 4%；
2. 石化業的外部成本甚高，環境難以承受；
3. 石化業對就業的貢獻甚低，不到全國勞動人口的 1%；

<sup>257</sup> 徐世榮，2001，『土地政策之政治經濟分析—地政學術之補充論述』，第 152-155 頁。

<sup>258</sup> 轉引自王敏玲，2010 年，「如果，石化…」，194-201，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

<sup>259</sup> 吳焜裕，2010，「照這種評估 狗屎都能吃」。120-121；周桂田等，2011，「學界反對國光石化在彰化設廠分析報告」。124-132。收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

<sup>260</sup> 引自周桂田等人，前揭書第 124-132 頁。

<sup>261</sup> 陳吉仲，2011，「八輕在彰化設廠的經濟分析」，第 104-105 頁。101-106，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。



4. 石化業的產品以外銷為主，而非內需；

5. 石化業之附加價值較高者乃在於下游，與上游生產乙烯的關連不大；

6. 由於我國缺乏原油，而乙烯的提煉需仰賴原油進口，因此當進口原油自給率仍接近零時，提高乙烯供給率的意義不大。

因此，可知石化廠的興建，並不一定有興建者所稱的巨大利益，相反的可能還將帶來更多社會問題，經過檢視，如以這樣的經濟效益為建廠的代辯之詞，實有立論薄弱之嫌。然而，石化廠的興建之於石化業者確有其益處所在，而對政府而言亦同。五輕的建廠，是當時國內龐大的石化產業業者，同時也是與其關係甚深的黨營企業資本的希望，而與五輕同時，對石化業的政策支持、輔助也是與中油和黨營事業關係密切的俞國華、李達海等人所採行的路線；至於國光石化，則是政府為了均衡國內石化業原料市場，以及面對大陸方面的龐大發展空間壓力，特意提拔這個與中油關係匪淺的合資公司，而民間業者方面也顧慮台塑的日漸坐大，因而對國光石化的成立有所期待。可以說，無論是在五輕亦或國光石化的建設中，政府與石化業者都有因此而得利，並對石化廠給予支持的理由，但這卻不一定建立在社會的公共利益之上。

## 二、民眾參與的排除與抗爭運動的興盛

在五輕和國光石化的建廠、審議過程中，共同可見的一點就是民眾參與遭到排擠，在環評、審議的場合中，民眾往往不得其門而入，在正式審議、決策的場域中缺乏出場的機會，同時他們所採取的行動往往是大規模的場外抗議，或是透過大眾媒體、網路等方式來散播自己的訴求和相關的反對意見。另一方面，反對團體往往會宣稱他們並沒有自石化業者與政府之處得到夠多的相關資訊，也無法參與公開的聽證會、公聽會以表達自己的意見，並且資訊的取得和消化也有太過匆促的問題。

但事實上體制內並非沒有民眾參與的管道存在，在環評法內亦有對環評說明書陳列，和召開公開說明會的相關規定。環評制度早在 1980 年即有開端，在後勁反五輕運動時也已使用，並在 1994 年正式立法，然而在 1980 年代後期的五輕時存在的問題，到了 2010 年的國光石化卻依然存在，也足以證明在環境影響評估制度中的民眾參與機制功效不彰。

在反五輕運動的時代，環評機制尚未被正式立法，政府雖在 1970 年代末期即進行了環評的試辦，然而當時的環評不如說僅是開發的一項新程序，雖然引用

了科學檢測方式、標準來進行評估，卻甚少關心「人」的問題，當時中油公司進行環境影響評估，但在環評中沒有相關的民眾參與，對於人文社會方面的影響評估也不甚看重，也因此後勁民眾對此感到不滿。在五輕的環評報告中，也僅提及須加強與居民之間的溝通，但卻沒有具體的措施，日後所成立的監督機制也有名無實。由於制度設計未臻完善，且環評僅為「試辦」，政府多有操縱規劃進行的空間，沒有民眾參與的管道，更註定民眾意見在初始就不受重視。

而在台灣現行的制度上，環評分爲兩個階段，在第一階段並沒有民眾參與的規定，同時兩階段中進行審議、決策的也多半是由各領域專家所構成的審議委員會與專家會議，從制度設計上即存在有民眾表達意見管道不足的問題，而在政府所採行的環評標準上也有著相當的爭議，因此對於國光石化的環評，吳焜裕<sup>262</sup>曾爲文批判，環保署的風險評估技術規範「錯誤百出」，嚴重低估健康風險，且政府方面僅根據低估風險的評估報告即認定風險在可接受範圍內，而沒有將其他民間學者所作出的報告<sup>263</sup>也一起納入考量，同時，在環評會議中，參與民眾的發言時間和出場人數往往也被壓縮，且顯然有特別偏袒石化業者的傾向，因此環評的「中立」程度也備受質疑。而在事後所組成的環境風險監控機制，也多半由官派代表與親石化廠份子主導，因此而未能發揮監督的效果，居民的力量和反對意見自然也無從制衡石化廠的汙染問題。

反對意見無法在正式審議的場合表達，因此許多的能量便轉向場外抗議。無分反五輕或反國光石化運動，大規模的請願、示威、遊行等行動從來不曾消失，且有愈演愈烈的趨勢。從反五輕時以後勁地區民眾爲主的圍廠抗議，到反國光石化時已經演變爲遍及社會各界，甚至到高中、小學等低年齡層，同時，也可以觀察到在這些抗議聲浪中或多或少都有針對政府政策無視環保，護航石化業者的成份在內，簡而言之，民眾的抗爭訴求顯示出他們並不信任政府在立場上的公平性，且對於政策表現出相當的不滿，但政府方面亦未因此而改變路線，而是重複著類似的說法，並且對於礙於民間壓力所召開的公投、說明會等活動，也未賦與正式的效力，因此，幾乎可說官方制度中並沒有實質上的民眾參與存在。

### 三、規劃、審議過程的政治介入

在兩個個案的規劃、審議過程中，可以觀察到政府的政治力經常性的介入民眾的抗議活動和審議過程之中，無論是由行政程序上對審議過程施加壓力，對石

<sup>262</sup> 吳焜裕，前揭書。

<sup>263</sup> 如莊秉潔、陳吉仲、周桂田等人皆有針對國光石化設廠的分析報告。

化業者加以支援，或是阻撓、分化反對聲浪皆是，儘管因時代背景的差異等原因而在施壓的態度、作法上有所不同，但基本上都對民眾的不滿採取壓抑的手段。

在對應反五輕運動時，基本上政府方面所採取的方式是以強勢的警力為後盾，並輔以分化自救會內部派系，和情治人員對涉入抗爭的居民進行約談、施壓等動作為主，中油方面則採取較為柔性的策略，釋出廠內員工的福利，開放工程競標等方式來攏絡在地居民，同時也不忘對特定人士示好，藉以加強中油的形象和營造有利於五輕興建的氛圍，並在最後以釋出巨額回饋金和約定遷廠承諾的方式來取得居民對五輕的認可。受到當時主政的軍人背景行政院長郝柏村的支持，以及解嚴未久，民主人權觀念尚未完全普及落實到一般社會之故，政府方面扮演具有強力威權的執行者和後盾，採行較為強硬的手段支援五輕的動工與中油的策略。

而反國光石化運動中，無論是石化業者方面或是政府都沒有太多過於露骨的強硬動作，主要集中於在環評會議上的推進，在行政程序上的加速，以及由官方高層對環保運動(如溼地評選等活動)進行干擾，多半透過各種行政決定、政策上的方法來阻撓反對運動或團體。由於時代背景改變，台灣轉型為民主國家，因此少見官方直接的鎮壓，民眾抗爭運動也主打理性、和平口號，同時引進了諸如環境信託等方式，藉由向國家購地的方式阻止石化廠的開發，也落實保護環境與生態的理想，是一大創新，然而在環境信託申請購地時，政府方面的態度則是相當的消極推諉，同時，在環評過程中政府方面的頻頻喊話，將環評過程視之為「只是程序」的發言，以及最後一次環評專案小組會議結論和總統宣示的結果，這種極其巧合的發展，委實令人不得不懷疑政府在國光石化的興建背後所扮演的角色，絕不僅是如表面上的「尊重環評的獨立審查和專業」。另一方面，在國光石化的各種環評議題上，農委會、水利署等部門也都少見有所反對，而往往以高層的決定為依歸。而國光石化公司則在環評過程中不斷向政府方面施加壓力，要求政府提出解決開發障礙的方法，並向副總統蕭萬長抱怨環評拖累開發進度<sup>264</sup>，但在最重要的環評報告上卻一再遭到環評委員「毫無改進」的評價，作為對環境影響重大的開發案，國光石化公司一直無法提出令人滿意的環評報告和改善方案，而是持續推拖。

簡而言之，在反五輕和反國光石化抗爭中，無論在相關的審議、環評程序中有如何的進展或經過，石化業者都能依賴背後具備強大行政資源與官僚、警力等權力可行使的政府，藉以達到干涉、阻止民間反對勢力的目的，而相對的在開發內容上的正當性和環評的正確性如何，則不一定是石化業者及政府所注重的重點，

<sup>264</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 231 頁。

反而是能否壓制反對聲浪，和行政方面對石化廠興建的配合與協調才是其關心所在，正如官員們曾在國光石化開發環評時曾說過的「環評僅是程序」，政府與石化業者所關注的並不是石化廠的開發是否真如他們所提出的環評報告般有完美的替代方案和相關污染防治計畫，而是其過程是否真能依彼等的想像順利進行，而為了符合預期的進展，彼等也往往會多方動用己方所持有的資源、權力來進行疏通或各種活動。





## 第二節 石化產業與理性規劃典範

在五輕和國光石化的規劃過程中與相關抗爭事件中所發現的共通現象具有相當的同質性，足以證明這些現象並非偶然，而是與負責開發的石化業者和在其後支持的政府所採取的行為，或措施和制度上的作為有所關聯，而這些作為則受理性規劃典範與根基於其後的政治需求與意識型態所影響，因此，解析這些作為的含意與其和理性規劃理論之間的關係，將有助於了解其中的政治意涵以及權力運作關係的細節。

本節中，將從上一章節所歸納出的各項共通現象切入，將其和理性規劃理論串連思考。論證這些行為與理性規劃典範有所關聯，同時在這一典範中，重要的「由上而下認定公共利益」、「不重視民眾參與」等特徵，與在五輕和國光石化兩個案中普遍出現的「政治權力介入規劃及審議過程」，皆是理性規劃典範所帶來的價值觀、制度所造成的必然現象，同時這一典範也配合石化業者與政府的政治需求而導出不同的政治決策和規劃結果。

### 一、專家主導的公共利益認定及工具理性

在五輕、國光石化的規劃案中，理性規劃理論所展現出的相關特徵，在於「公共利益的認定」與「工具理性的重視」，前者反映在政府、石化業者對經濟成長論述的強調，而後者則反映在對科學、科技方案預防污染問題的信心上。

理性規劃理論強調由上而下的公共利益認定，同時由於其所誕生的時代背景之故而重視發展、效率，主張空間上的有效規劃進而為整體發展帶來的效益，並以各種統計、科學運用為輔助規劃的進行，其認為規劃與政治無關，而其所選用的科技、技術手段也是直通真實而中立於特定之價值觀，規劃的目的在於找出最大化整體社會福利的方式並實現之，而在五輕和國光石化的規劃案中，這一最大化福利的內容則是經濟發展，同時也可以觀察到，該規劃目的的認定明顯的並未經過民意確認，而是由上而下的確定後，便做為目標而開始規劃程序與行動，在五輕建廠時，這一傾向表現的十分明顯，五輕的興建乃是由中央的官僚、技術專家等人一手策劃而來，過程中全未經過當地居民的參與，因而在反五輕運動中居民的相關訴求之一即是「政府未經協商即興建五輕，毫不顧及後勁地區居民意願」，而在國光石化的規劃時，彰化縣王功、芳苑地區的漁民、農民以及環保團體，對於國光石化的興建一事皆表示他們並沒有在事前被徵詢意見，同時該開發案也與他們的利益、價值有所衝突，抗議的聲浪因而十分激烈。在進行這兩個規劃時，無論是政府亦或是主事的石化業者都沒有與民意達成共識，而是逕自決定後即將

規劃付諸實行。

這一傾向也顯示出在規劃方面政府並未將民眾的意識和意向作為考量對象，而是認定發展的重要性甚於其他，而該心態彰顯於在兩個個案的抗爭行動中石化業者和政府方面一致的發言：若無經濟成長、則台灣沒有明天，並且不斷提出各種數據作為佐證。而儘管民眾及環保團體大聲疾呼開發後所可能導致的汙染問題與當地生態、環境的重要性，依然沒有動搖政府方面在開發上的決心，同時，在兩個案中，對經濟成長的關心與一貫性都是非常一致的。審視在五輕與國光石化中政府支持石化產業設廠的理由，可以發現內容並無不同，也就是規劃目的的公共利益至少在政府與石化業者的認知中並未改變，同時，檢視相關的政治背景以及內政上的發展路線，則可以發現在這些規劃的背後，經濟政策都占據主導地位，也對空間規劃具有深切的影響力，即，兩規劃案的公共利益皆是基於經濟政策的延伸而來，然而事實上兩個個案之間相距至少已有 20 年以上，在不同時空背景下的公共利益應有所差異，且永續發展、環保等思潮也慢慢成為一般民意和規劃上的主流。民意和政府方面在規劃的公共利益上，有著背道而馳的想像。

另一方面，在五輕與國光石化所導致的爭議中佔據要角的环境汙染問題上，政府與石化業者方面也都共通的以科技方案作為解決方式，以科學標準、相關的科技及持有相關知識背景的專家為中心建構風險評估和管理機制也是現有的環境影響評估制度的主要精神，因此無論是在五輕抑或國光石化的興建和審議中，對汙染問題的科學解釋和處理方案都佔據要角，而爭論的火力也集中於此，相對的，在社會、人文面向的評估就顯得不足為道，相對的，對於環保團體和民眾方面以環境、健康優先取向的訴求，開發者和政府除了重申經濟發展的重要性，也都以「科技解決」來回應，而沒有正視抗議者所重視的，事實上並非經濟或是科學問題。

理性規劃理論為人所批評之一點在於單一的價值觀和隱藏在其中立形象的去政治化，將規劃等同於技術性的操作，而無法對規劃本身的價值觀和立場作出反省。在面對抗爭訴求的壓力時，這一點明確的表現出來，石化業者與政府所主張的「經濟成長」和民眾方面所希望的健康、環保優先，乃是涇渭分明的邏輯，然而由於民眾方面無法對規劃的目標表示意見，從而在本身價值觀的表達上也無處著力，導致了與政府雞同鴨講，溝通全然無效的局面，遑論價值觀的交流或協商。另一方面，過度重視以科技為中心的技術理性，使規劃和環評都沒有將不同的價值觀，如在地傳統生活型態、環境保護等意識納入考量之中，石化業者與政府在規劃上始終抱持功利主義的心態，並先設了發展這個前提，卻沒有顧及到

社會公平、分配和環境正義的不容忽視，必然的，這樣的規劃便與民意相悖，重蹈過去理性規劃理論在歐美所經歷過的失敗：在規劃中，有不同的價值觀和利益選擇，而這些不同表明了規劃絕非中立性質的科學活動，而是具備政治意涵，以特定的價值觀進行的「塑造未來」，對經濟成長的注重和以科學為中心的評估，不過是複數價值觀的其中之一，更重要的是，在民主政治下，政治決策是需要由民意來加以認可的，獨斷的進行規劃，且迴避民意，這樣的規劃本身便不符合民主的精神。

而在這般規劃之後則隱藏了其他的理由和利益。石化廠的建廠具有對石化業者和政府而言的利益存在，包含了石化業的中上游生產規模擴大，以及政府方面「拚經濟」的成果，然而事實上卻存在著遠大於這些經濟利益的社會成本，實際承擔這些成本的，則是居住在當地的民眾，因此，「理性」在這裡也扮演了掩遮開發者實際的政治意圖的角色，而科技亦同，證據則在五輕建廠後頻發的公害事件，以及國光石化的環境影響評估報告遭專家學者強力批判：石化廠興建的兩項主要理由在經過剖析和事實證據以後，皆被認為是欠缺可信度的，而理性規劃理論中所仰賴的公共利益定義，與技術理性的可靠，與石化業者和政府的意圖相對照，其用心不言可喻，不過是一種以污染換取成長的託詞，以及美化石化廠帶來的諸多問題的外衣而已。

## 二、去民眾參與的理性規劃與抗爭行動的政治性質

理性規劃理論以規劃師為主體，這樣的理論典範促成規劃過程的制度設計上沒有太多民眾參與的機會，相對的也導致權力集中於「專家」之手，使石化業者與政府得以設計反民主的制度結構，以及規劃過程的排除民眾意見及架空權力，而讓制度之外的抗爭活動(如遊行、抗議…)頻發。

由於理論對工具理性的偏重和對價值問題的忽視，規劃過程中的權力行使往往全盤交予規劃者，在台灣的規劃、環評制度設計上，政府賦予審議委員等「專家」極大的主導權，舉凡審議與決策皆然，而民眾在規劃過程中的角色，在理性規劃理論中幾乎都是被動的接受者，在資訊取得方面，由於並不需要民眾介入，相對的與規劃相關的信息也幾乎都集中在規劃者手中，相對的，民眾的權力也被弱化，主導規劃的石化業者及政府方面因此而得以排除反對的意見推進開發，而這一點也確切的反映在五輕和國光石化的規劃、審議以及石化業者和政府的態度上。從兩個個案中的規劃、審議的各種正式場合上，相對於主導開發的一方，反對的民眾和環保團體的聲音都相當薄弱即可見諸一般，這些被限制的能量則在正



式的場合之外透過各種形式的抗爭爆發。

這些情況並非是偶然，以都市計畫法為首，進行過數次修法，民眾參與的相關規定依然薄弱，同時在土地的開發和利用上和開發許可制並行的環境影響評估也對民眾參與的內容少有著墨，可以理解為這些情況的存在是理性規劃理論這一典範依舊佔據空間規劃制度的證明，且該典範的存在，在結構上不利於民眾，而有利於規劃者，而在五輕與國光石化的兩個情況之中，便是石化業者與政府得利。同時不僅是在制度上缺乏民眾參與的管道，事實上也可見石化業者與政府避免或阻止民眾進入規劃、審議過程，亟欲保持民眾與規劃的隔絕。

理性規劃理論之所以會建構出如此的制度，其主要理由是「相信規劃者的專業」，然而審諸在民主政治背景中的規劃，以及規劃、審議人員的組成，卻可發現理性規劃理論這一典範並不適於在民主政治下的規劃。規劃所追求者既是公共利益，由於規劃所將影響到的是民眾，因而必然將探詢到民眾的意向，規劃既是為公共利益服務，規劃者也有義務了解和認知民眾對規劃內容的意見，由於這個理由，作為表達意見和修正規劃方向的基礎，民眾參與在規劃中不可或缺，然而，因以專家為優先的制度之故，民眾無法對規劃內容有所主張，依現行的法律，往往僅是在通過審議，規劃內容將付諸實行時從公告中得知此事，規劃與環評的過程不受民意所監督，而是由專家的正當性來背書，而專家的正當性，事實上也頗有可議之處。從審議委員會的審議效率及弊病即可得知，受到審議案件數量、審議人員身分等問題的影響，彼等無從對規劃或環評案之內容做深入的了解和評判，同時，在重要的開發案上，彼等也經常屈從於政治上的壓力，甚至本身就是襄助開發案通過的推手，因此，彼等沒有政治色彩的「中立」事實上是一種似是而非的迷思，而這些審議過程也不可能和政治的影響無關。另一方面，以環評為例，環評的內容迴避「應否開發」的價值判斷問題，而偏重於開發所造成的科學數據影響，對於參與者而言若非有專門的學識難以解讀，同時也將問題轉移到技術層面，而非對開發本身的讚否，又，環評所採行的標準究竟真確、安全與否，也是不無疑問，整個過程在去政治化的情況下變為單純的技術問題，在規劃必然的和政治過程相牽連的認識上，專家理性論的保持等同於將行政、政治二分，變相的阻絕民眾意見進入規劃過程，可說在制度上已然有著根深蒂固的桎梏存在。

像這樣的制度，其創造者也正是身處於規劃者背後的政府。現有的制度架空民眾在規劃上的權力，然而卻對資本家和鼓勵成長的政府有利，同時資訊的取得和有利地位的維持也和此等制度一致，對照制度上的缺陷常存於法律之中，以及政經背景的演變，可以推論而知，現有的政經結構為了持續本身在利益攫取上的



優勢而讓制度上的缺陷長期存在，使制度本身變為維持其優勢的武器，同時以專家為主，看似中立的組織，也是掩蓋政治目的與開發利益的絕佳外衣。由於制度本身即位處於現有既得利益的政經結構和以開發為主的意識型態之末端，制度本身的問題自不待言，其本身亦不可能推翻既有的價值觀。

從五輕和國光石化的規劃、審議過程，即可一窺民眾參與在兩個案中的匱乏，以及政府方面拒絕民意介入規劃過程的用心，其後所隱藏的政治目的與利益。在五輕的興建時，雖然遭遇當地居民頑強的抵抗，因而對設廠一事進行環評和公投，但事實上無論是政府亦或中油都沒有讓後勁居民真正的參與到規劃的過程與決策之中。理由其一在於當時環評制度尚未正式立法，同時相關的人力、經驗等都尚未成熟，所頒布的試行辦法、方案也都還在進行之中，且當時中油之用意所在在於順利推動五輕的開發，而非真正的以科學技術改進汙染問題，居民無緣於規劃、環評過程自有其道理；理由其二，當時尚未完全脫離威權統治的影響，同時時任總統的李登輝以及新任行政院長的郝柏村，在執政上也明白表示其傾向資本家的態度，重用技術官僚，將規劃問題去政治化，對石化業者的訴求給予支持，且嚴厲對待當時蜂起的社會運動，在五輕一案中更將反對的後勁居民打為「環保流氓」對待，加以當時五輕建廠進度已因反五輕的聲浪而延宕三年，為了顯示新任內閣的政治魄力，回復資本家的信心，對後勁居民的參與訴求更不可能讓其實現。受到這兩個理由的影響，在反五輕抗爭過程之中，後勁居民從未參與過關於規劃、環評的任何審議或決策場合，同時環評的內容和使用標準也超乎他們所能理解的範疇，即便參與，對他們而言也無法起到實質上的作用。而後勁的反五輕公投更直接遭到政府宣布為「僅為參考性質」，也無法制衡中油或政府興建五輕的決心，僅僅是將建廠時程拖慢而已。

國光石化不同於五輕，此時環評制度已行之有年，然而制度上的陷阱卻依然讓民眾參與無法發揮其效能。在我國現行的環評制度中，絕大多數的開發案止步於第一階段環評，在該階段並沒有民眾參與的相關規定存在，而是在開發者通過環評以後進行公告即可，因而多有在民眾未知有開發案的情況下，開發案即蓋棺論定的情況；而即便進入第二階段環評，需舉行公開說明會並進行法定的民眾參與程序，依現行規定，環評所召開之公聽會中，民眾所提出之意見對行政機關無拘束力，同時，環評法本身也未規定民眾或環保團體等得向環評主管機關提出列席於環評審查會中，因此民眾參與的規定也形同具文，以國光石化這一案例而言，也可得知政府方面對開發者通常都是採取袒護的態度，甚至動用行政相關力量配合。

國光石化的環評過程，正如官員表示的「政府將全力支持，環評僅是程序」一言，以及記者朱淑娟的批評<sup>265</sup>一般，其進度堪稱少見，同時在環評會議上竟能提前公布範疇界定會議的相關內容，其進入二階環評的速度之快不禁遭人臆測為預謀如此，特別是範疇界定會議的相關內容決定堪稱是環評過程中最為重要的民眾參與，這些「預擬」的內容竟提前在會議有所結論之前便出現，儘管依環評委員會召集人顧洋所說，這只是預擬的內容，依然無法不讓人有所聯想。而在其後的環評會議中，也屢屢發生官方召開之會議獨厚國光石化公司，而環保團體與抗議民眾欲在會議上參與、發言，卻始終不得其門而入的情況，且在國光石化公司的環評報告書內容輕忽的情形始終不變的情況下，在 2011 年最後一場環評專案小組會議中，卻是由環保署方面做出了「兩案並陳」的結論，環評制度究竟有無發揮其衡量開發風險與保持中立評判開發案的功效，事實上不辯自明。

制度內的民眾參與很顯然的並不具備實效，因而抗爭、遊行等非制度內的行動即有其意義存在。民眾參與的本質在於民意的表達和影響，得以訴求其意向並促成規劃決策的改變即是其重點所在，故而，在正式場合中無處發揮的聲音會以抗爭行動這一能夠吸引社會大眾注意，並有效的將其轉化為一種政治議題的方式宣洩。制度上的參與既是無謂之舉，則民眾勢將依賴體制外的反抗，反五輕與反國光石化中的各種群眾運動和連結，和其後續的效應，皆可證明抗爭運動成功的將反對者的意願表達了出來，同時也激起社會上更廣泛的迴響，並將抗爭議題的政治本質彰顯，在談判桌上遭到架空的發言機會也以別的形式對規劃本身進行影響，同時成功的促使規劃在某種程度發生改變：反五輕的最後，政府以回饋金和遷廠條件與後勁居民達成建廠協議，而國光石化一案中，政府則受制於民意和選票的壓力，因而改變決定。因此，從這些抗爭運動的發生以及結果，可得知抗爭運動本身的意義，即是民眾參與的一種替代，並且也是規劃這一政治過程中的一環。

### 三、對去政治化的理性規劃的政治介入

在理性規劃理論中，規劃本身中立於政治議題之外，不涉及任何價值判斷，建構在此之下的制度也表現出這個特徵，在相關的規劃、審議過程之中以技術、科學為中心來探討相關的規劃議題。而政治人物和開發者也希望將開發案與政治價值判斷劃清界線，避免將問題牽扯到政治範疇，如此一來其隱藏的特定政策目的或價值觀即可免於被質疑的危險。然而規劃本身即是一種塑造未來的理想與實

<sup>265</sup> 謝志誠、何明修，前揭書第 231 頁。

踐，因此規劃與其過程不牽涉到政治是不可能的，這樣的事實，也可從規劃過程的政治介入這個現象本身得到實證。

在規劃案的過程中，政治上的介入、施加壓力的行動，暴露出規劃的政治本質：對特定的規劃目標，行動進行支援或引導其前進，甚至是對抗另一種不同的主張或訴求，本身便是一種政治行為，而將這些政治行為去政治化的「理性」，則是消去其所表現出的政治傾向和意圖的良好藉口。在五輕和國光石化的興建上，可觀察到政府和石化業者方面雖然欲以環評、規劃上的專業性取信民眾，但這些說詞的目的都集中於「建廠」這一石化業者和政府共同的需要，唯一的例外則在於情勢轉向，威脅到政權的存續之際：當出現這樣的危機時，政府方面可能對規劃就此放手，以利於本身的政治目的。

理性規劃理論本身即具有發展的意識存在，但由於規劃本身是一種回應去商品化分配的需求，以兼顧積累和分配之平衡的行為，採取這一規劃典範的政經結構本身，除了對發展的需求，也必須顧及其本身的存續，因此不會做出有悖於其權力基礎的行為，以民主國家而言，這一基礎即是選票和民意，在這樣的邏輯下，儘管有成長和積累的壓力在，這些需求都不可以忤逆「現有政經結構存續」這個最重要的根本，反映其需求的規劃亦同。

由於規劃的目標和實踐是一種政治過程，因此它必然的將牽涉到價值觀與政治爭議，同時其中也多有權力操作、角逐的空間，與此相關的環評、審議的過程也自然的成為權力爭鬥的場合，而不同的價值觀則在此間相互競爭，並且受到雙方政治力量和當時所發生的各種相關政治議題所左右，但由於現有的政經結構採用理性規劃理論為典範的目的在於維持政權和既得利益的穩固，適時的回應分配需求或是達到其政治目的，規劃本身便不拘泥於是否能被確切執行，而成為在其價值觀下的一種進行分配的道具，政府對其進行政治、行政干預，確保規劃順從自己的需求前進。

在台灣，這一現象也表現在其空間規劃上。當台灣尚處於威權統治時期，國家引入西方資本主義福利國家所慣用的技術官僚規劃作為其執政的工具，由彼等運用其專門的技術、知識，在空間規劃上亦同，因發展主義的影響，以及現實上政權維繫的需要，空間規劃備受經濟政策影響，而隨著台灣國家體制愈來愈傾向資本主義國家的改變，由於新政商關係的聯結，經濟發展也依然是影響規劃的重要因素，但在轉型為民主國家以後，政權不再歸屬於特定的政黨，而可藉由選舉來改變，因此就政府而言，影響其空間規劃的要素遂成為選舉考量，以及原有的經濟成長目標。當規劃的目的有利於政府與資本家雙方時，政府即動用行政力量



支持資本方面的需求，然若該需求危及現有的政權安定時，政府即可能轉向，而非與資本站在同一陣線。

因此，透過以上的分析，自不難明瞭在反五輕與反國光石化運動中，政府最後所做出的決定。由於台灣的石化業本身與政府牽連甚深，特別是兩次抗爭運動中做為主角的中油公司又是國營企業，其決策與開發需求深受政府態度之影響，因而在規劃上的表現都是趨向開發，但也會由於當時政治局勢的變化而改變。就政府方面而言，規劃順從政治上的需求為其服務，其宣稱中立於政治之外的說法，以及與其相反的行政上的干預，皆為其背後的政經結構、關係維繫的重要表徵，證明規劃是一項政治過程。

在反五輕運動中，當時政府甫自威權統治轉型至民主政治，已無法律根據支撐舊有的支配性強權，而須尋求資本力量的援助，同時也有發展上的壓力，因此政府強硬支持石化業者及五輕的興建；而在反國光石化運動時，政治制度、局勢已非往昔，民意可藉由選票的方式表達，政府因而有政權安否的顧慮，在最後妥協於廣大民意的訴求而停建國光石化，同時，在兩個案之中，也都存有行政力量干涉開發與環評審議的情況，則是由於政治上政府與資本之間的聯盟與利益關係一致。



### 第三節 以權力三面向觀點檢視理性規劃典範

通過對五輕與國光石化規劃案中所分析的，因理性規劃理論所致的共通現象的政治意涵，以及規劃所擁有的政治性質，可以確切了解到在該典範之下的規劃，其背後乃是由現有的政經結構這一集團所進行的權力操作，而其目的在於遂一己之利益，即經濟發展，與現有政權的鞏固等兩大目的。

在本節，則將以權力三面向理論對理性規劃理論進行解析，自其在公共利益上主張發展至上這一意識型態，以及相關的規劃、環評制度內容制定，和在規劃、審議上的行政介入，說明權力在這些現象中以何種型態表現，同時又如何影響規劃的決策制定。

由於台灣的特殊歷史、政治背景，因而衍生出新政商關係這一政府和資本的聯盟，並在政府主導下選擇理性規劃理論作為空間規劃的典範，遵發展主義為政策方針進行規劃直到現在，故發展主義這一意識形態與新政商聯盟的權力正當性基礎息息相關。本文將先從權力的第一面向切入，分析空間規劃上政府與民眾的權力關係，及政府所選擇的，宰制台灣空間規劃價值的理性規劃理論之基礎，並論述隱藏在現有的空間規劃中的相關議題，以及潛在的衝突。爾後，則論述依據理性規劃理論而建構出的規劃、環評制度中的偏差動員，以及新政商聯盟在此種意識型態、體制建構下鞏固並強化之權力與地位，營造出有利於新政商聯盟的社會現實，並對建構在該種社會現實上的權力正當性提出批判。

#### 一、國強民弱的權力關係及規劃決策

權力的第一面向是決策制定的行為，其特色在於「控制」：掌權者對於服從者所表現出來的一種控制行為，同時，這種行為是一種可以被觀察的積極行動<sup>266</sup>。由具有權力的一方進行決策的制定，並強制受其支配者行動，而受支配者則必須服從。

在我國，特殊的歷史與政治背景道出了在決策制定的面向中權力的歸屬。早年，受到第二次世界大戰後國民政府方面在接收台灣時統治、支配上與台灣本土居民的隔閡，以及當時的混亂局勢所影響，國民政府本身即是具有強烈的軍事性格，更在接收台灣後因為文化、社會和行政上的差異以及武力鎮壓等事件，使台灣社會受到國民政府的強權支配；而當大陸失守，政府遷播來台以後，鑑於當時局勢實施長期的戒嚴，而台灣本土的社會菁英也在二二八事件後大為折損，又因

<sup>266</sup> 丘昌泰，前揭書第194頁。

為白色恐怖之故而在政治上長期噤若寒蟬，等同於不存在能與政府競逐權力的對象，而該現象也因往後長達數十年期間的威權統治，和國家的土地改革消除地主，及以政策干預、主導各重要產業的上游，和侍從主義扶植台灣本土的政、商勢力，將其支配能力深入社會各個角落而更加深化、鞏固。

石化業即是其中之一，同時，由於國家掌握其上游的原料生產，長期以中油公司這一國營事業獨佔原料供給，產業本身因而與國家深深牽連、掛勾，在1970年代，石化業因被國家做為重點發展的策略性工業而備受重視，其發展也由國家所支持，因此石化業受到國家的政策保護，而石化業者、資本家也得到更深刻、雄厚的政商網絡，因而石化業資本開始擁有權力，同時在產業、經濟政策上也得到更大的發言權。

在空間規劃上，自日本殖民時代起，台灣素有中央集權、國家支配的傾向，自國民政府來台以降，此一傾向也並未消失，而是隨國家的強權更加鞏固，在空間規劃決策的權力關係上，政府和民間有著極為分明的強弱關係，同時國土規劃等相關事權，也都掌握於政府之手，而民眾僅能服從。

台灣在內政上，長期由以經濟發展部門為中心的相關單位所主導，在國土規劃上也一貫配合發展的需要而進行相關政策、法律的研擬和制定，如是，空間規劃事實上由經濟政策及相關計畫所支配，也與產業和資本有著相當的關聯，因此資本在空間規劃上也享有相當的優惠和支援，作為國家重大產業的石化業更不在話下，也必然的確立了其在空間規劃上所擁有的影響力大於民間的力量，而能假國家之手遂行己意。由於國家具有凌駕於民間之強權與極高的相對自主性，在政治上的決策能不經民意認可其正當性而行，在空間規劃上也因而得以選擇有利於自己的空間規劃典範，也造就了理性規劃理論這一與威權政體近親相擇的規劃典範選擇。

理性規劃理論本身除發展的意識極強外，其由上而下進行規劃、專家至上的性格也吻合當時威權體制下的政權在執政上的需求，技術官僚主政，貫徹國家權力進行規劃且無須對民意負責，因而在規劃決策與實行上能按政府本身的意圖前進，配合經濟政策施政，亦有利於當時從屬於政府之下的產業進行發展，一步步進行本身的積累和壯大，而在經濟進步、國內發展的同時，政府也開始因和台灣本地的資本建構起互相聯繫的政經網絡而使其自主性流失，政府的權力中心也逐步由原先的軍事體制改為技術官僚執政，和台籍菁英的交流，以及政治權力的釋出增加，相對上受到本地資本的影響也愈深；而政府有意識的扶持資本成長，也加劇了資本對國家內部的權力上升，特別是作為台灣經濟重要礎石的石化業，由

於政府的政策、保護措施之故，成長的更為迅速，而中油公司這一重要的國營事業，與其相關的官僚也和石化業資本相互提攜，至民主轉型以後，國家與資本間建構起新政商關係這一聯盟，依舊堅持發展路線，而在空間發展、規劃上，國家則隨資本的腳步起舞，為其提供相對的支援，換取資本方面的支持。

至 1980 年代以後，石化業已成長為足以遊說、施壓於政府的強大利益團體，同時由於與政府間強烈的政商關係，國家的支持因而並未隨發展策略的改變而轉向。至 1987 年解嚴以後，更是由於當時國家尋求強力的資本<sup>267</sup>同盟鞏固政權的需要，對石化業的攏絡、順從也隨之加深，同時由於經濟發展的必要，石化業方面所提出的建設案遂成為國家所支持的對象，也因而更加讓石化業的規模壯大。隨後，民主政治下的台灣開始不同於以往威權時代的統治，以選舉和民意確定政權的歸屬，然而新政商關係並未瓦解，反因兩黨執政鞏固統治權力的需要而不斷深化，同時資本對政策的影響加強，在需索發展機會及資源時也更為強硬。

在空間規劃上，政府與民間的權力關係並未改變，依舊維持國強民弱的狀態，由政府主導，掌握國土規劃的相關權力，民眾在正式體制內發聲的力量不大。相反的，由於資本的力量有所成長，同時國家也仰賴其所創造的經濟機會，因而相當配合其需求。然而，由於從威權時代所延續的政經網絡及政府對石化業界的相關政策之故，石化業雖有甚大的政經勢力，但以中油公司為首，石化業的相關開發及重大建設基本上仍是依附於政府的支配之下。

在權力第一面向的假設之中，有以下三點前提：

1. 假設市民們處於一個公開的體系之中。
2. 當市民們有所不滿，或內心充滿悲情和不幸時，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。

然而，審視台灣的政治環境，卻可以發現這些前提並不適用於探討在台灣政府與民眾的空間規劃權力關係。由於往昔的強權支配之故，空間規劃的權力由政府所獨佔，同時民眾也並非處於一個公開且能夠自由宣洩其不滿的體系之中，也無法依己意而行動，同時不僅是在威權時代如此，國家進入民主政體以後也依然存在著新政商關係這一強大的權威，因而，無分五輕的興建或是國光石化的規劃，在空間規劃上都存在強大的阻力，遏止了民意對規劃的訴求。

---

<sup>267</sup> 此指具備強大的政經資源、影響力的財團、企業、資本家等團體。



## 二、制度上的非決策制定與偏差動員

非決策制定，主要將解析權力行使的重點置於觀察「排除不利議題」的行為或權力；Bachrach 和 Baratz 所指涉的「權力」，其定義是用來指涉有權力者成功控制——或取得順從——無權力者的各種形式<sup>268</sup>，而可能採用的手段則包含了武力、制度、議程控制…等等，建構犧牲他人、圖利自己之支配性價值、信仰或建制，這樣的偏差動員與非決策制定之間關係甚深，因此，在營造或強化社會與政治價值及制度規範，以求排除某些團體所關心的議題於政策議程之外，同時，國家的政治體制也有影響偏差動員現象的可能，因此，制度上的建構以及議程的設定往往是權力第二面向中集中探討的焦點。

非決策制定是維持偏差動員的一種基本方式，制定出一種非決策，操縱社群中佔有優勢的價值、信念、儀式、制度程序，將實際的決策範圍限定於安全無害於既得利益者的議題上<sup>269</sup>，因此在考察非決策制定的相關內容時，則有檢視其情境所在的必要，即，在考察理性規劃典範所導致的規劃、審議機制的議程設定以前，須先追究隱藏於其背後的新政商聯盟的干預和刻意排擠，以及在正式議程以外對於現有議程的不滿與議論。故，在權力的第二面向的分析中，將集中探討以下幾方面的內涵：

1. 制度上的缺陷；
2. 排除民眾參與所運用的相關手段；
3. 被排除者對現有議程的不滿。

### (一)專家主導的規劃與民眾參與的排除

依據理性規劃理論而制定出的空間開發規劃、審議制度，本身便有強烈的專家主導和排除一般民眾參與的傾向，無論是空間規劃的都市計畫、區域計畫審議，抑或是環境影響評估制度，在該等場合之中往往唯有專家、官員等人的發言方有實質效力，同時在現行制度上政府方面也可以合法的拒絕意圖參與的團體、特定人士的入席，等同於在實質上斷絕異議人士的發聲機會，而此一制度的形成正隱藏了偏差動員的內涵。

台灣的執政者在對內維持其統治正當性上，從國民政府遷播來台至今，皆不脫確保經濟發展的路線。在威權統治時代，更是為了發展而設定以經濟為主的一

<sup>268</sup> 轉引自 Lukes 著、林葦芸譯，前揭書第 49 頁。

<sup>269</sup> 轉引自郭秋永，前揭書第 29-78 頁。



系列政策以求快速、穩定的成長，在空間規劃的政策和制度設計上也同樣以經濟政策為依歸，同時，由於日本殖民時期所留下的規劃相關法令、慣習和計畫也深刻影響台灣規劃界，因而台灣規劃界具有由國家主宰規劃的傾向，並因執政者的政策設定之故而以發展為導向，採理性規劃理論，削弱民眾的權力，在空間規劃上的制度設計表現出此一傾向，而在步入民主體制以後，發展主義的餘蔭猶在，發展至上的思維影響多數的政治人物偏好開發、成長的政績，同時現實上也存有發展經濟以鞏固本身政治權力的必要性，如前述所言，這一需求和資本方面不謀而合，也是新政商聯盟之所以結合而成的重要因素，因而，在制度的制定與空間規劃的決策上，國家皆盡量迎合資本方面的需求，以財團、土地開發商、資本家為主的呼聲遂主導國土規劃的實質內容，而國家則在開發程序上對其施以援手。

由於體制的特性和政治現實的影響，在石化業開發案上規劃和審議明顯的倒向業者而疏離民眾。在做為政治過程的規劃中，權力應歸屬於民眾之手，以民眾參與、賦權為民眾行使權力、表達意見於規劃的管道，然而現實上所存在的偏差動員情況——在五輕、國光石化的規劃及環評過程中，受限於制度上的規定，民眾僅能在正式的審議場合做出對規劃案僅供參考，無法對規劃案生效的發言，環評會議甚至能選擇性的決定是否讓民眾參與——在在表現了制度上對於彼等權力的架空，在五輕興建之時，環境影響評估制度並未正式立法，然而在相距 20 餘年以後的國光石化案，環評的程序依舊讓民眾的權力停留在「獲知」（且經常僅在開發案進入第二階段環評時才能得知）的階段，真正的「參與」則付之闕如，在規劃決策的場域中充斥著專家對數據和科學評估的討論，民眾所真正想要質問和表達的問題與意見則無處傾吐，更不要提在開發和環保這兩者之間互相協調，選擇的空間，台灣的空間規劃體制持續著規劃去政治化、專家取向這一不符合民主政體的現象，發展至上的價值觀也因此而免於在正式議程中遭受挑戰，民眾參與無效，而土地利用規劃的價值觀呈現一元化的狀態，可說在制度上有意的令民眾無法真正介入開發案進行意見表達。

而石化業者和政府對議程的掌控體現出其權力運用於制度上，對開發案大開方便之門的景況。對專家的尊崇成為隔離一般民眾意見的絕佳理由，也是議程進展的助力。技術性的討論並未偏離「開發」這一主軸，無論在五輕或是國光石化案中，環評場合的討論範疇都侷限在科學標準上，而會外的學者、異議人士以有別於政府標準的價值觀和科學所發表的相關意見卻可以被反駁和無視，這不能不說是一種價值上的壟斷。單一的價值觀免於石化業者和政府的利益在正式場合遭受質疑，更免於其權力行使遭到阻攔，而將討論範疇限制在「科學」的制度，正

是現有政經背景下的既得利益者們所一手建構者。

從權力的第二面向，偏差動員所致的非決策制定來看，這些規劃上的制度問題並非偶然，而是能和政府經濟至上的公共利益塑造相搭配，將價值觀上的異議者趕離正式的決策場合，並保證開發案能確實通過所塑造的機制。政府既具有規劃上的優勢權力，便能主導審議機制的制度設計和參與過程，而區域計畫、都市計畫審議上審議內容的缺失，審議過程的民眾參與不足，和委員會成員構成問題，都吻合偏差動員理論中權力的行使方式，也導致民眾反對開發或主張環保的聲音無法在制式的審議場合中出現。

## (二) 資訊的不對稱與異議的排除

確保偏差動員的持續，除了在制度上排除參與的機會，也往往伴隨著訊息的不對稱和封鎖。而資訊不對稱的原因，則牽涉到社會地位的高低所致的情報取得能力，和制度、法律上對於訊息傳播與公布的相關規定是否健全等因素；另一方面，以各種方式的影響力、權力來排除異議的展現，也是偏差動員中的一環。

一般而言，訊息取得的建構於社經地位的程度，以及與該地位同等的政經網絡深度及密度。通常而言，社經地位較高、具備雄厚政商背景者握有資訊上的優勢，因此可利用該種優勢先行進行資源配置、策略運用，而配合其原有的社經地位，在掌握訊息以後，亦可能利用密切的政商關係來影響政策的決定，以及贏取政治上的支持，同時，也可進行訊息的獨佔，甚至封鎖，以便讓其他的參與者難以依照正確的資訊行動，或甚至流失保障、行使權力的機會，因而，訊息的取得有利於具有高社經地位和政商背景者，且這一描述正符合台灣的石化業者之政經背景和生態：石化業者受政府優遇，能透過密切的政商聯盟關係干涉政策的形成，又能影響政府對開發案的態度。

而社經網絡的建構與地位高低則在相當程度上主導偏差動員的形成。由於力量較大的團體積極地參與政治過程，同時也會與其他團體進行聯盟，影響政策形成，因此政治過程的內容絕非是公平賽局，而同樣的情況也可用以審視台灣的政治局勢：於 1990 年代以前，台灣的政情是以國家為中心的威權統治，國家的干預和意向絕對的左右政策，而在 1990 年代以後，轉型為民主社會，但政府無分黨派，依舊為了尋求政權和權力的穩定而與資本家聯盟，因此所建構出的新政商關係使執政上的政策決定、規劃等內容被資本家所影響，相關的資訊亦然。此一概念亦通用於石化業者，又，彼等的開發計畫受到國家的支持，因此更能在規劃、開發時立於優越地位，並且，資訊控制也可間接的影響到群眾的意願和選擇，讓

事態的發展導向彼等所欲的結果。另一方面，石化業者本身即與政府頗有淵源，而其中主導五輕、國光石化的中油公司更是占有業界的龍頭地位，同時本身即是國營事業的性質，更注定其投資與規劃的背後具備國家的支持，因此，其規劃案的提出以及相關的主事和動員，因為國家的介入，更加影響偏差動員的形成。事實上，根據反五輕和反國光石化中政府所採取的行動，即可明瞭偏差動員現象的存在：在反五輕抗爭中，政府方面動用警力、情治單位支援中油公司，並由中央官員親自施加壓力和下鄉談判，在政治上清楚表明對興建五輕、發展產業的偏好；而在反國光石化運動中，政府方面也對國光石化的興建表態支持，同時由行政官員喊話聲明國光石化的興建對經濟發展的重要性，而國光石化公司則不斷利用其影響力，發表可能出走的消息以要求政府給予更大的寬限和支援，事實顯示，政府確實在過程中被國光石化公司所拉攏，意圖犧牲抗議的居民與環保團體的主張，形成了偏差動員的現象。

在排除異議方面，壓抑與己方不同的價值觀，以及盡量維繫現有的政治過程運作，都是偏差動員所可能採取的方式。由於在非決策制定的權力運用上，確保、操縱社區的價值、信仰，是保持權力優勢的重要一環，換言之，維護現有的價值觀，壓抑不同訴求的議題也成為有權力者控制議程的考量，在權力的第二面向所詮釋的情況中，異議者在現有的政治過程與程序上相對於權力的擁有者乃是居於弱勢的，自然他們也無法於這樣的狀態下表達自己的訴求和不滿，因而，權力的擁有者會盡可能的維護、保持現有狀態，以便延續自己的優勢。

理性規劃典範及技術官僚中心的執政事實上便符合此一描述，在理性規劃典範下的規劃者以及技術官僚體系以提供技術方案解決社會問題的身分自居，同時立於其所服務之對象的立場與價值觀來檢視所遭遇的議題，因此彼等的思考範疇無法跨越其立場所給予的限制，同時所服事的對象亦未給予該等權限，因此他們僅能在現有的制度、環境中不斷鑽研技術問題。而在彼等之後賦予其規劃的權力，實際主導政治決策的權力擁有者，則就自身所擁有的訊息、資源進行議程、議題的引導，保證現有的價值觀運作如常，隔離異議者的進入，同時，由於規劃者與技術官僚無法質疑其所在的制度、體系之故，現有的程序和制度便得以不受挑戰，權力擁有者的地位及優勢亦同。而理性規劃理論這一典範的持續，也正是因為其符合排除其他價值觀的單一思考，以及無法危及現有統治體系支配的特質，正符合權力的擁有者在非決策制定上的需要。

在五輕和國光石化的規劃與環評中，也反映了這一情形的存在：兩個案中，在議程上爭論的焦點都集中在「科技」能否真正防治污染，卻忽略了最根本的問



題並非在於科技應用，而是興建石化廠的決策是否正當。在正式的環評議程的討論中，只將議題限縮在技術層面，必然的只能探討關於技術層面的問題，而無從對「石化廠應否興建」作出質疑，議程討論基本上便被限制在「開發」的立場中，然而，這並非異議人士所原有的「不開發」的立場，意即在正式議程中，焦點始終沒有偏離石化業者所預定的範圍。由是，規劃審議的結果不會出現「不應開發」，而只有「如何開發」，而這正是非決策制定的陷阱：在議題出現之前便將之抹殺，阻絕其進入正式議程之中。在五輕及國光石化的規劃和環評過程，「不開發」的議題無法在決策中被加以評論和表決，而僅有石化廠興建的附帶條件進入討論之中。

### (三)被排除者對議程的不滿

由於在權力的第二面向中，並非從根本上將異議的聲音消滅，而是將其排除於議程之外，因此在檢視權力行使時，存在於非決策制定的另一個重要特徵在於無權力者對於有權力者的不滿：這樣的不滿，可能透過抗爭、示威等方式加以呈現。事實上，如果沒有非決策制定中對特定價值觀的偏好、和阻卻特定議題的情況，則反對意見得以在體制內進行表達，不滿的情緒和活動也不會萌生，可說不滿的出現本身即是非決策制定中偏差動員情況的佐證。同時，反對意見也表達了不同的意見和價值觀，現有的體制、權力行使存有何種問題，也能從彼等的訴求中見諸端倪，而最重要的一點在於，民眾的意志和對規劃的不滿唯有透過這種抗爭的形式才得以表達。

由於抗爭行動等方式依舊屬於政治過程的一環，無權力者依然可以對議程內的決策造成一定程度的影響，這般情況也適用於規劃上，特別是在非決策制定中權力的擁有者可能還包含了「國家」這一角色時，由於國家尚須顧及政權的穩定和正當性的建立，無權力者訴諸民意動搖正式議程中的決策制定，將其抗爭行動提升影響力的可能性也相對較高。

五輕和國光石化的抗爭運動便體現了正式議程外的政治行為對決策造成影響的可能。五輕興建之時，由於威權時代的影響仍在，居民的強烈抵制最後雖未能改變政府和中油的意向，卻成功延宕五輕設廠的時程，並爭取到了遷廠的條件和巨額回饋金；而在國光石化一案中，業已轉型為民主政體的台灣政府受制於選票的壓力與社會輿論，不得不對民意屈服，儘管在正式的環評會議中一如以往的由專家們掌控會議的進程而引導出「兩案併陳」的結論，卻因為場外馬英九總統的政治決定偏向民眾所訴求的環保、健康等訴求而讓非決策制定的結果有所改變，可以從中發現，在民主政體下，非決策制定所發揮的排拒效力便不如威權政治之



下的全然控制。而觀察兩者的共通之處，即能明白政府都對民眾作出了某種程度的妥協，即，抗爭行動能夠真正取得民眾所希望的成果：動搖原先的規劃，表達己方的訴求，且迫使政府方面進行妥協。

另一方面，在反五輕與反國光石化的行動中訴求的聲浪，也顯示出民眾對政府明顯倒向石化業者一方，和其政治決策的不滿。很明顯的民意對於彼等強行推進的作法有所反彈，而對於公共利益的訴求也出現了不同意見，五輕的設立，便已讓居民方面提出對中油長久以來忽視環保和居民權益的糾彈，其時雖以「經濟發展」壓下了抗爭，但居民方面對政府和中油的不信任依然根深蒂固；而在國光石化時，民眾不僅對彼等的作為表露出高度的不滿，甚至於對經濟發展這一公共利益也出現質疑，聲明不願負擔隨建廠而來的社會、環境成本，從這樣的發展中也顯示出了民眾價值觀上對公共利益認知的轉變，同時，在權力的行使上，抗爭運動在政治上的意義也愈來愈大，更能衝擊石化業者和政府方面的決定，這樣的演變也揭示了現有的規劃典範和體制等權力的表徵，已然有鬆動的跡象。

### 三、發展與科技的迷思形成的意識形態霸權

在權力的第三面向中，所探討者乃是基於意識形態的霸權以及價值觀的建構而來的權力正當性和有利於現在的支配者的價值論述，而這樣的權力關係，必然成立於一種具支配性的價值體系之上，同時在該種價值體系下的社會議題中，存有一種潛在的衝突，且支配者可因該種價值論述或意識型態而得利，這一利益被該價值體系描述為有利(或正確)於社會大眾，但在客觀觀察上並非如此。

在權力的第三面向中，以從以下幾個角度切入觀察權力的行使與運作<sup>270</sup>：

1. 決策和議程的控制，唯不一定非要經過決策；
2. 議題和潛在議題；
3. 可觀察的與潛在的衝突；
4. 主觀的實際利益。

自權力的第三面向相關的內涵以觀，可發現權力得以行使的重點皆集中在「意識型態的控制與形塑」上，因為已有普遍為大眾所接受的價值觀作為根基，與該種意識型態相關的制度上權力結構以及論述才得以出現。因此，若要自權力觀點探究理性規劃理論，則必須從發展至上的路線，科學為主的論述，以及專家

<sup>270</sup> 丘昌泰，前揭書第 196 頁。

獨佔的規劃和實際上現有政經結構所能得到的利益出發。

其中，支撐理性規劃理論這一典範的價值觀，歸根究柢而言乃來自於發展主義中對現代化的讚揚，以及實證論中的科學至上及科技中立等觀念，然而事實上這並非一種絕對的真理，同時在該種價值觀之下，也衍生出許多問題，然而就新政府關係中的政府、資本雙方而言，這一價值觀的存續卻支撐彼等的利益所在，即經濟成長與開發的正當性，因此，作為穩固其權力基礎的前提要件，彼等必定將全力鞏固這一價值觀，令其占據優勢地位，這些舉措主要以各種經濟政策和重大建設的方式出現，而在空間規劃上，為支持這一經濟、開發優先的路線，則必定需選擇迎合於政府與資本方面制定之政策的理論典範，這也是理性規劃理論這一典範得以存續的最根本原因。因此，以下將從發展至上意識型態的內涵開始，分析因此種意識型態而來的規劃之正當性。

### (一)經濟發展與科學至上的價值迷思

在五輕及國光石化規劃、興建的過程中，石化業者與政府，和民眾之間往往就「石化廠能帶來怎麼樣的好處」而衝突不斷，這種公共利益的認定，便是規劃理論中，對「規劃目的」的爭議，也攸關往後的規劃是否應該展開和實踐。而在公共利益的認定上，理性規劃理論這一典範，極大的表現在石化業者及政府方面的宣傳與意識型態上。

受到發展主義的影響，台灣在數十年來都以經濟增長、工業化作為國家建設的政策走向，將「發展」等同於經濟成長，並且認為這就是美好生活的保證，這類的思維普遍出現在各項環境、土地開發與建設之中，而在五輕與國光石化的興建過程中，經濟也都是石化產業和政府所強打的重點。在台灣所引進的理性規劃理論中，也強烈的呈現出這樣的傾向。在台灣，規劃理論的典範所持的意識型態乃是以發展、獎勵投資為主，因而隱含了親資本與親成長的內容，同時無論是政府、產業也都不斷的強調這是台灣的唯一選擇，而民眾也在長久的「發展」歷程中，習慣了這樣的說法和方式，因此對於這種說詞並無懷疑，也對以國民生產總額來計算生活水準不存疑問，同時，受到這個思維的影響，台灣的內政發展一向以經濟與經濟部門為主導，導致其他諸如國土規劃、社會福祉、分配等議題遭受邊緣化，而各部門也因此常有淪落為經濟部門的配角的情況，也因此台灣政府中的國土規劃部門基本上多是隨經濟部門的政策起舞，而非堅持本身的路線。

但發展主義並非是普世真理，而是一種特定的歷史產物，是近四百年來出現的資本主義世界經濟下的一種模式。發展主義以西方世界為中心，並建構出一種

論述：非西方的「低度發展」國家需要採取與西方相近的技術、分類系統，追上西方工業文明，對於發展的程度，則以工業化和政治軍事力量來加以衡量<sup>271</sup>，主張更多的積累和更多的慾望，科學技術的發展滿足了這種慾望，創造了重大的成果，並提升了整體的經濟水準，毫無疑問的發展的結果帶來了實際財富的增加，但發展的果實是否為大多數人所享用？答案是否定的，發展的結果讓貧富差距增大，農業的式微和製造業、服務業的絕對與相對成長，以及都市化的氾濫等結果，而在這個過程中低成本勞動力的來源隨之枯竭，導致資本被逐漸擠壓<sup>272</sup>，簡單的說，發展是有盡頭的，而在這盡頭之後就是再度擴張，尋求尚未被「發展」的空間，再次重複這樣的循環。發展主義也往往於面對外來批評時，將各種現代化發展引申的不同問題(包含政治、環保、經濟等)化約為純物質的利益分配，同時以各種關於發展的論述和權力架構來支持其合理性和統治地位，使反對者消音<sup>273</sup>。

在台灣的發展歷程中，也毫無例外的出現了這種景況。就歷史背景看來，台灣步入發展主義的道路是出自政府支撐政權的考量，然而，威權政權和理性規劃理論中「由上而下」的規劃目標、思想相結合，使規劃所預設的目標(即理性規劃論所先設的公共利益)變為發展至上的霸權意識。在貧窮的戰後，起飛的台灣奇蹟年代、和步入先進國家之林的現代，這一思維始終牢牢的主宰台灣的規劃目標，儘管已從昔日肅殺的戒嚴氛圍走到了現在的政治民主化，國家機器從完全的控制者變為呼應社會、政黨、利益團體等各種力量的角色，經濟發展也在資本主義競逐和市場力量下成為壓制其他議題，如環境保護、永續發展等理念的神主牌，且不斷的藉由蠶食環境和土地來持續不公平的積累、分配過程。如 Pickvance 對英國戰後土地規劃曾經的批評，在市場力量之下，資本和開發的走向只會是純然的利益取向，而不是顧及社會上的正義和公平<sup>274</sup>。

確實發展的結果富足了台灣的生活水準，然而發展的代價卻是環境、社會問題的出現。自 1980 年代開始，日漸激化的社會運動已然道出了民眾開始對發展的結果感到無法承受，隨生活品質的提升，民眾逐漸有餘裕注意生活環境的品質，而發展的代價也正反映在這些環境問題上。作為發展型國家，台灣在土地利用的規劃和管理上以滿足人類社會、經濟活動為主，導致許多區域的土地在未能詳細

<sup>271</sup> 許寶強，1999，「前言：發展、知識、權力」，xix。收錄於許寶強、汪暉選編，發展的迷思，台北市，正港資訊文化(文化/社會譯叢)。

<sup>272</sup> Wallerstein，黃燕堃譯，1999，「發展，是指路明燈還是幻象？」，4-10。收錄於許寶強、汪暉選編，發展的迷思，台北市，正港資訊文化(文化/社會譯叢)。

<sup>273</sup> 許寶強，前揭書第 xxii-xxiii 頁。

<sup>274</sup> Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, 102-105. London: SAGE Publication.



考量開發後問題的情況下陸續遭到破壞，帶來對生態環境的影響<sup>275</sup>，而這些破壞也反過來威脅到人類的生存。從 1960 年代後期以降，各類公害汙染事件開始傳出，而在 1980 年代中期，以鹿港反杜邦事件為首，各種抗爭活動開始勃發，在解嚴以後更加興盛。在這些環保抗爭活動中，居民的共同訴求是對生命安全、健康、財產的保障，並且，他們無法、也不願再負荷發展為他們帶來的代價。

政府與資本方面發展出關於發展的一套論述：以科技為主軸來進行環境和社會風險的評估，同時兼顧經濟發展與環境保護的可能，開發許可制、環境影響評估等機制納入了國土規劃體系之中，做為事前防治污染的預備機制，並在開發的正當性和安全性上取信民眾。而這一論述在五輕興建時即已成為政府和石化業者的口號，同時也不斷在後續的各種開發上被使用，直到國光石化的規劃與興建，在環評上，這一論述依然是開發者的主要依據，事實上這一種關於發展的迷思依舊主宰著台灣的主流價值，特別是台灣在國家定位不明、面對強鄰威脅的情況下，僅能以經濟地位立足，且過去成功的起飛歷史也帶來對成長的美好想像：經濟條件的提高即等於生活品質的上升，這一想像也支持了發展主義在台灣的存續，同時更為新政商聯盟的「拚經濟」訴求提供支持的基礎。而在開發時，科技與發展的論述也讓問題不在集中於是否要讓環境、健康價值占有優先地位，而變成了「開發是必須的，伴隨而來的問題則以科學方式解決」。然而，審視抗爭中的民眾訴求，卻可以發現彼等所求的並非是發展，而是確保環境和健康的安全，且隨著全球氣候、環境問題的愈演愈烈，全球性的環保意識興起，在台灣也有更多主張對過去的開發行為進行反省的聲音，並影響規劃理念普遍走向永續發展的方向，這些聲音受到大眾的認同，也傳達出價值觀的轉變：群眾對於無限的發展所帶來的各種代價開始抱持疑慮，不再認為一味的發展和提升經濟表現就一定是好事。五輕時如是，而到國光石化的興建時，反對的群眾開始表達出自身對國家、未來的公共利益論述：對環保、健康、永續發展的訴求，以及對石化廠所帶來的負面影響和環境問題的質疑，由這一發展可以理解，台灣民眾所認定的公共利益共識，確實已從以往的經濟至上改變，對石化業建廠也採取否定的態度。但政府並沒有因此改變以往重視開發的心態，而相關的各種審查機制顯然無法說服民眾。在 2007 年以後的國光石化開發案，與 20 年前的後勁反五輕類似的情況再次上演，政府和石化產業的「拚經濟」的口號依然不變，面對環境汙染的疑慮時，也照舊以科學解決之類的方式為託詞，政府甚至發表「經濟部尊重環評對本項投資案之

<sup>275</sup> 陳慶和、吳瑞賢、劉偉麟、毛振泰，2010，「永續國土規劃體系架構與方法論之發展」，56，社會與區域發展學報，2，2，53-91。



審查結論，但對輔導石化產業高值化發展的決心永不改變」<sup>276</sup>，表態希望石化產業能以投資台灣為優先，能夠在台灣持續發展，且清楚表示往後將會繼續支持石化產業的投資，意即，政府並沒有在規劃上加以回應民眾所認定的公共利益，並依舊堅持發展路線，也持續將議題鎖定在「科技」上，而沒有正面面對環保優先的這一價值。

## (二)科技的缺陷與理性的誤置

而科技解決一切問題的論述事實上也存在破綻，石化廠事實上無法帶來如報告數據般漂亮的經濟成果，反而將導致足以抵銷這些收入的沉重社會與環境成本。根據詹長權的研究<sup>277</sup>，發現石化工業區與其周邊的居民疾病有強烈的關係，而環保署、工業主管官員往往做出居民疾病與石化工業設廠這兩個情況無法劃上等號之類的發言，但實際上卻對汙染問題的來源和後果心知肚明。而對於石化業所慣用的「經濟成長」的說法，而石化業所造成的環境、健康風險，沈建全、莊秉潔等人也提出了許多針對石化業者的反論，並對國光石化公司所提交的環評報告予以大力批判，另有吳焜裕點出，所謂的環境影響評估報告完全不符合專業科學的需求，且環保署所公告的風險評估技術規範「錯誤百出」，嚴重低估健康風險，整篇環評報告存在明顯的缺陷，且政府依據報告對外進行的宣傳形同欺騙民眾<sup>278</sup>。這些具有科學背景的學者們揭露了和石化業者、政府團隊的宣傳完全不同的「真相」，似乎也是在表明，這個以往所固有的論述，其中包含的是多少的問題與漏洞。

之所以存在有這樣的問題，事實上很難不與政府方面的運作做出聯想。政府方面制定環境風險標準，而這樣的標準中含有極大的漏洞，且刻意隱瞞關於石化廠對人體健康影響的相關資訊，也顯然別有用心。詹長權在國光石化的爭議中投出了相關的研究，也指明了政府和開發者方面「丟出更多的問題」和「請更多的專家來討論」的態度，企圖質疑、忽視其相關研究內容的作法，應是別有用心混淆視聽，同時維護本身偏向經濟發展與工業開發的立場<sup>279</sup>。

環境影響風險評估的精神，在於以科學檢測的方式預防及減輕開發行為對環

<sup>276</sup> 引自經濟部新聞檢索，2011年4月22日，國光石化環評後經濟部新聞稿 [http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/NewsQuery.aspx?menu\\_id=45&kind=1&news\\_id=21273](http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/NewsQuery.aspx?menu_id=45&kind=1&news_id=21273)。

<sup>277</sup> 詹長權，2010，「從石化業的健康危害，看『六輕和國光去留』的抉擇」。48-54，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

<sup>278</sup> 吳焜裕，2010，「照這種評估 狗屎都能吃」。120-121，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

<sup>279</sup> 詹長權，前揭書第51頁。

境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，同時由開發單位提出相關的替代方案，避免開發造成的破壞，然而環評卻需要專業的人才，知識來制訂相關的標準與報告，相反來說，沒有相關知識的一般人也無從認知環評標準、報告內容有何問題存在，而這也給予有心者利用的空間。特別是開發者方面的目的在於通過環評，而政府則獎勵開發，在環評方面想當然爾不願過度為難，環評遂成為一種開發必經的過程，而非是其原本以科學方式來防治污染的用意。

在科技的運用上也因此出現了不負責任的狀況。在五輕的興建時，中油公司和政府方面不斷宣告彼等所用的最新科技必定能夠有效的降低汙染，甚至達到兼顧環保和開發的地步，然而在五輕建廠以後十數年的時間中，相關的公害問題卻是時有所聞，與原先的宣告天差地別，科技防治汙染云云顯然並非真實，而是一種保護開發案不受檢視的保護色。而選擇、詮釋科技的權力也並非是公平的由一般大眾所享有，而是被位於現有的政經結構頂層——即政府的專業官僚、規劃者、政治家——人等所擁有，科學的價值和運用也由他們所獨佔，反而是最深刻的被這些科學、理性決定所影響的普羅大眾，他們的聲音無法介入這些規劃和開發的過程之中。

而風險本身也是難以靠科學和計算來評估的。現有的科學知識本身具備不確定性，同時也隨時可能因為新的發現或風險的出現而遭到推翻，同時操作這些技術的人類也有在管理、決策上的不確定性和疏失，這些因素必然使得風險更加難以預測且複雜，且風險的監控、認知又是掌握在前述的科技專家之手，他們的立場和價值觀既難以稱為中立公正，其所認定的事實又到底蘊含著多少未知的危險，本身即令人質疑。

在五輕和國光石化的個案中，對風險本身的認定也是爭論的議題之一，然而在這些表面的議題之下，事實上還潛藏著另一個問題，即是「石化廠應否開發」，而「不開發」的選項是沒有被列入可能的替選方案之中的；也就是說，放棄開發而保全環境品質和居民健康，在石化業者與政府而言一開始即不成為一項議題，關於價值選擇的爭議在踏上環評的會場時即被隱藏了，剩下的只有在開發者的替選方案與政府的環評標準，依照彼等的邏輯來進行選擇的空間而已。

### (三)現有政經結構主觀的利益所在

在主張發展、理性、科學的背後，所隱藏的是極為實際的利益，而這一利益本身也是現有的政經結構，即「新政商關係」的存續之根基所在。

支撐與鞏固新政商聯盟的根源即是對經濟發展的堅持。對政府而言，鞏固經

濟是從 1970 年代以來對內維繫政權的要素，對資本而言，求取更多的利潤和開發是生存的條件，發展至上的路線雖不一定滿足民眾，但卻有利於政府與資本，因此發展路線沒有必要改變，並且政府、資本會努力的維護它的主流地位，從反五輕和國光石化案中，共同可見的是政府方面，以重金廣告石化業產業在經濟上的重要性<sup>280</sup>，持續的以各種數據化的圖表、預測分析為其科學根據，並藉以「經濟發展」、「公共利益」之理由進行各種開發行為，而反對者的聲音則往往被形容為「不理性」以及「反對社會進步」、「阻礙經濟發展」。對專家、科學的信賴和尊重儼然成為一種不可質疑的信仰，對於抗議的回應也往往是「會採取最新、最有效的技術與標準以解決污染問題」<sup>281</sup>，但這些科學事實上深受其所在的政治體系、價值觀所影響，甚至因為政治上的需要而有扭曲不實的可能。「拚經濟」的口號事實上只是過去國民政府對台統治正當性的經濟發展的延續，因為過往發展型國家經濟至上的理念之故，深深影響民眾和政府的價值觀，使眾人認定經濟成長是國家唯一的選擇，而這樣的思維也正符合政府與資本這一同盟的利益，彼等大力宣傳發展的必要性，甚至以其正當性排擠其他環保、人權等議題，但卻無視民意對環保、健康的重視。

石化廠的興建事實上無法帶來如石化業者與政府所宣稱的高成長和高就業，相反的，民眾對於環境、健康的需求卻愈來愈強。現今世界上關於永續發展和普世人權價值的呼聲高漲，原因非僅是民主與環保價值的興起，也是由於實際上人類已開始步入風險社會，且文明與社會發展愈發受到環境、生態的影響，而永續發展強調經濟效率、環境保護以及社會正義的兼顧，永續發展的觀念在現代社會中也開始成為人類因應工業化所帶來的後果及全球氣候變遷的新典範，因此，對民眾而言，真正的利益理當在於顧及環境、迴避風險的選擇和生活方式，而非理性規劃理論中心一味的發展與成長，然而，石化業者與政府卻扭曲了「永續」的價值觀，而以科技來包裝開發所可能導致的，不可預料的風險，藉由獨佔科技與公共利益詮釋的權力，將「發展」的意義侷限在資本主義的工業化開發，繼續以往以污染換取成長的作為，以確保其既有的利益和權力。

意即，政府為了鞏固自己的權力而和資本聯盟，將民眾的公共利益置換為經濟發展，扭曲了規劃上公共利益的塑造和抉擇。在對這樣的意識形態和規劃理論提供支持的背後，則是國家機器對保存其固有結構的意圖：藉由阻斷民眾參與，放大經濟至上價值觀的方式，鞏固本身的權力，並將土地開發、空間規劃政策做

<sup>280</sup> 呂苡蓉，2010年9月7日，台灣立報，國光石化溫室氣體最後一次專家會議 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-99582>。

<sup>281</sup> 徐世榮，前揭書第152-153頁。



為一種與資本家的結盟籌碼來使用，且在規劃和審議過程都會發現有許多利益團體可介入的管道，非正式的關說與利益輸送管道因缺乏民眾參與和監督機制而更加穩固的連結官員與投機者的利益共生關係<sup>282</sup>。之於石化業者，這樣的結構更為深刻：石化業與國家之間的利益糾葛牽連甚深，在政商關係上，在五輕、國光石化興建中接扮演要角的中油公司，更是具有作為國營企業代表了國家的利益，和身為台灣石化業兩大龍頭之一，領導業界的身分，彼等對於發展產業的需求，和國家的企圖，可稱為完美的結合。

在理性規劃理論之中，公共利益由上而下認定的特性，讓這樣的「利益」成為了規劃上的公共利益和發動規劃的理由，同時由於「公共利益的認定無須闡明」，規劃目的成為一種不是為了滿足公共利益，而是達到石化業者和政府的共同目的與價值觀的掩飾，然而，經濟起飛的成功經驗卻讓發展至上看似正確，卻沒有回顧在這些成功的背後，已經造就了無數的環境、社會不公平。重視科技、技術這等工具理性，而將問題侷限於技術層面，將規劃的目的去政治化，也正符合這一規劃目的在論述上的需要，令其免於對規劃的背後更深刻的政經、利益結構遭人探究。意即，理性規劃理論這一空間規劃典範，在根本上即符合政府和石化業者在規劃論述和操作上的需求：從其促進經濟發展上的效率的理論價值觀，和在規劃目的認定上的大開方便之門，與去政治化的技術探究，在在保護著政府與石化業者之間的共生結構，也讓其無須回應民間的環保、永續等訴求。

而權力的操作也正在這些意識與公共利益的認定上；據 Lukes 指出，權力行使的最高深境界在於形塑群眾的想法、認知和偏好，使他們接受自己在既定秩序下扮演的角色，避免人們的不滿。而以理性規劃理論這一典範所建構出的規劃中，將「發展」這一符合現有政經結構的價值取向，置換為普遍受民眾所相信的公共利益價值並實行之，從而讓與發展主義相關的論述能持續在空間規劃這一領域占據主流之座，相對的，其本身的權力正當性也得以被確認，從而令專家至上、技術官僚執政持續，而原先作為政治過程，理應服從於民意的規劃也因此繼續維持反民主的形式，由專家、官僚與資本家所獨佔，而無法回應民眾的需求和意願。

#### 四、權力的鞏固和循環

Gaventa 在 Lukes 的基礎上加以延伸，將在權力的三個面向上所建構的權力彼此相加，視擁有權力為累積的效果，也就是擁有權力促成制度上的偏差動員，

<sup>282</sup> 陳東升，1995，『金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析』，68，台北市：巨流。



其後建構出意識型態的權力基礎，而此一基礎穩固原有的權力，同時 Gaventa 也認為權力的各一面向的改變皆有加強權力的效果。

而這一論點反映於台灣空間規劃的權力分配，則可以觀察到如此的演變：在威權體制的政治背景下，政府確立了對民眾在空間規劃上的權力，同時石化業因依附於政府之下而分霽之；而在權力的第二面向，非決策制定上，政府的權力則以依理性規劃典範為中心建構而成的法律、體制加以表現，透過制度上的偏差動員有系統的限縮民眾在規劃上的權力，並阻隔獲取資訊的管道，獨占制定議程的權力；而在施政上，則以經濟政策為中心進行空間規劃，建立發展主義的意識型態，並持續自以往日據時代所承襲的中央集權式規劃傳統，鞏固了理性規劃理論這一典範的主流地位。

其後，在 1980 年代末期台灣的政治體制雖從威權變為民主，但由於新政商關係中政府、資本間聯盟的成立，在政經結構上並未與威權統治時期有太大的改變，同時發展主義這一路線也在其後的執政中得到延續，發展的意識型態依然主宰台灣的空間規劃，因此，儘管在權力的第一面向上，政府方面不再具有如以往般強力的決策制定能力，卻依舊能憑藉來自意識型態的壁壘維繫舊有的理性規劃典範，並從而建構制度性排拒民眾參與的規劃體制，主導議程設定。可說由於政府與資本藉由意識型態這一基礎，而在政治體制改變後使原有的權力分配得以保留，因在意識型態、價值觀上，民眾依然普遍被「發展」的幻想所侷限，認為若無工業發展便無經濟前景，這也是政府「拚經濟」，和維持現有的新政商關係、規劃制度、規劃政策及權力結構最強的屏障。

在台灣，理性規劃典範的持續事實上正符合權力的三面向間彼此積累、循環的情況。雖然從舊有的威權體制過渡到民主政體下新政商關係的建構，政治結構已然改變，因而權力的第一、第二面向必然的因政治體制的不同而出現鬆動，然而發展主義的深植人心，卻依舊具有鞏固權力的第一、第二面向中既有權威和利益的效果。

將上述情況置入 Gaventa 所云之權力三面向間之循環關係以觀，可理解到，「發展至上」這般價值觀並非偶然，而是維繫這樣的體系最有效的武器：透過這般說詞，便可過濾對於國土規劃機制長久以來的不公平和未受重視的質疑，並將因不同立場和價值觀而抱持反對意見者打入異端。但實際上，這樣的情況只是在重複著政府和資本為了讓原先的政經結構得以維持而進行的行為，也就是積累的持續和正當化，且沒有將其成果反饋到社會分配，反而犧牲了規劃這個分配機制，並將它也變成為積累過程服務的一環。其後透過在規劃體制上的制度設計，阻絕

民眾的參與管道，將原先政府方所擁有的權力優勢持續下去。可說台灣空間規劃體制、與規劃之意識型態皆符合 Gaventa 的論述，呈現了權力強勢者(政府)將權力弱勢者(民眾)無權力化的過程：在最初強勢的國家力量得勝以後，以建立有利於己的體制來維持優勢，並藉法律規範趕離正式的競爭場域(參與的稀少和無力性)、並以意識型態壓制反對聲音，達到自己的正當化，獲取利益(積累和政權正當性的持續)。而如果民眾要表達自己的聲音，首先便須通過發展至上觀念的影響、以及近乎無效的參與過程這兩個限制，才能指望進入正式的規劃體制之內，發揮自己的權力影響規劃的內容。然而制度的封鎖，卻導致這個途徑的難以到達。這樣的情況，也為為何審議和民眾參與制度已經建立，卻依然時常可見各種正式參與制度之外的抗爭勃發提出解釋。

而更為深刻的影響著整個規劃體系的，是在於規劃所預設的目標(即理性規劃論所先設的公共利益)：發展至上的霸權意識。在貧窮的戰後，起飛的台灣奇蹟年代、和步入先進國家之林的現代，這一思維始終牢牢的主宰台灣的規劃目標，儘管已從昔日肅殺的戒嚴氛圍走到了現在的政治民主化，國家機器從完全的控制者變為呼應社會、政黨、利益團體等各種力量的角色，經濟發展也在資本主義競逐和市場力量下成為壓制其他議題，如環境保護、永續發展等理念的神主牌，且不斷的藉由蠶食環境和土地來持續不公平的積累、分配過程。

台灣現在的空間規劃，在體制上受過往理性規劃論中之技術理性所限，往往將規劃之權力過度的偏重專家而輕忽民意，從規劃、審議過程中民眾參與的管道稀少、效力微弱以及實質上的政府行政程序不周和傾向開發方的態度而令民眾的權力受限，到了幾乎可稱為無法進入制度中進行正式的競爭的地步，同時，理性規劃排除應該作為規劃主體的民眾，並以技術理性將規劃去政治化的根本性問題，在台灣更與新政商聯盟內部的利益交換相結合，成為一層名為「拼經濟」的鍍金，並導致規劃增進公共利益的宗旨本身不斷遭到侵蝕和破壞。

經由 Gaventa 所云之權力三面向間之循環關係與台灣空間規劃的現狀相對照，可以對台灣空間規劃之體制與價值觀得出如下的結論：最初政府為維持政權的穩定而確立以發展掛帥的內政走向，並在國土規劃體制上刻意的選擇與威權體制相符的理性規劃理論做為規劃體制的核心，確定技術理性，專家規劃，及親發展的路線，藉此令國土規劃體制能達到消極的管制作用與為資本積累服務的效果。空間規劃的理念方面，受到政府政策的影響，也必然性的走向以開發為導向的政策，國家政策傾力於各項經濟建設，該點自從 1950 年代開始到 1980 年代所採行的諸多政策如扶植中小企業、獎勵投資條例的立法與各項經建計劃、和科學園區

的劃設等等，這些工作事實上皆非出自國土規劃的理由、而是以經濟部門為主導所擬定的計畫，土地政策基本上也未確立主軸，而是隨著經濟政策的方向和需要，圍繞著不同的建設目標而變。其中雖有因特殊的事件、災害等而制定出相關的管制法令等情況，但基本上土地政策的核心，依然是視當時的經濟發展需要而變。在 1990 年代以後，更是順應與資本家間的結盟和產業轉型的需要而屢屢放寬對興辦產業取得土地的相關限制，爾後藉由經濟發展的公共利益之口號將其後之政經結構隱藏、合理化。且長久以來政府所重用的技術官僚執政，將規劃去政治化、技術化，並將經濟發展的國家目標做為神主牌而排擠在空間規劃的分配訴求，正符合了系統規劃及其本源的實證論中所提倡的專家治理，以及制度建構、議程設定面上的隱藏衝突，並更進一步的將「經濟成長」這個利己的訴求做為公共利益的共識，達到了形塑及影響民眾的價值觀的效果。使一般民眾及權力的弱者在不知不覺當中接受了彼等的詮釋觀點，反讓自己的權力流失於無形，並對那些起而反抗的行動者產生了誤解。在制度面的建構上，相關法制也正表達了這樣的特性。藉由專家治理、排除民眾參與的方式，阻隔民眾在正式管道上的表達機制。綜上所述，可以見得政府與民眾間權力關係之形成過程如下：

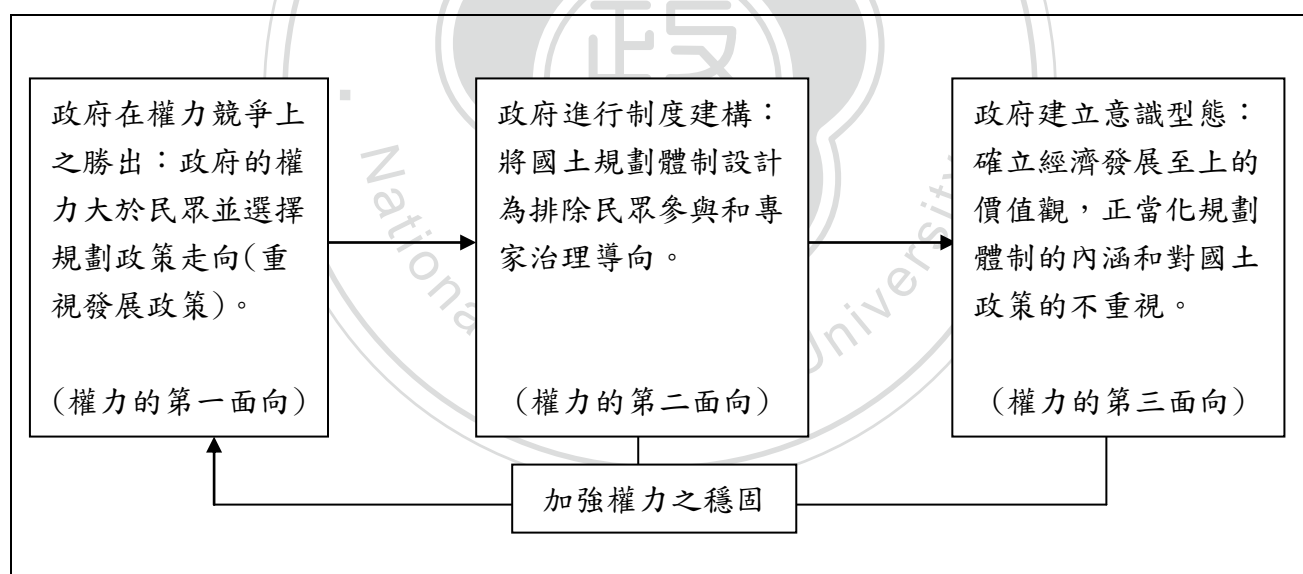


圖 5-1 國土空間規劃中政府與民眾之權力關係

可知，在規劃方面專家至上、科技治理的價值觀強化了現行體制的正當性，並給予既有的政經結構更多操作空間，而民眾的權力也因此遭到壓縮。如今規劃的問題，正在於民眾被政府所建構的專家和科技至上意識網綁所導致的無權力，及在制度上欠缺民主參與的實踐與內涵。因此無論是改變這般現狀，或重新賦予民眾詮釋其利益之權力，皆必須將此種意識型態及制度破除，以達規劃原有的理想與意涵：公共利益的達成和理想社會、環境的建構。並且，也唯有突破這種意

識形態上的迷思和制度上的不公平，民眾才得以具備、行使在民主社會中理應具備的權力，回復其在屬於政治過程一環之規劃中的地位，再往公平、多元的權力競爭前進。

同時，由於對偏差動員和意識型態霸權的反抗表現於抗爭運動之中，因此在意識型態的破除和選擇上，從抗爭中理解民眾之訴求乃是不可或缺的，彼等所針對之對象，訴求之內容，皆反映出民意；而從反五輕與反國光石化中，共通的環保、民主訴求，也可令人借鑑，重點在於「理念」和「價值」：對永續發展、以及民主政治的尋求，而這也正與現有的理性規劃理論這一典範互相衝突。必然的，在規劃上，對於理性規劃典範的揚棄，和新的規劃理論典範的選擇，將會與規劃上民眾權力的回復與民主的進步息息相關，而公共利益的界定及實踐，也將有賴於這一突破。





#### 第四節 小結

在五輕和國光石化的設廠，以及其反對運動中，可以觀察到以下的共通現象：

1. 政府方面具有發展至上和專家定義的公共利益塑造、宣傳；
2. 對民眾參與的排除，及相反的抗爭運動興盛；
3. 政府就規劃、審議過程的政治介入。

這些共通現象的發生並非偶然，而是在現有政經結構和意識型態的權力運作下必然的結果；規劃典範所給予的論述，以及發展至上的意識型態，構成政府對規劃之公共利益的根據，因理性規劃典範中去政治化、技術化的特性，政府乃依此進行規劃，將規劃所招引的事件限縮在技術層面解決，同時以專家為主導，略過民眾的意見，在制度上、意見徵詢上皆迴避對民意的探詢，導致了抗爭的興盛；最後，面對種種反對聲浪，為了確保規劃的順利進行，石化業者和政府皆動用政經方面的影響力和權力。

但事實上規劃所求者，甚至其發起的理由，未必是建立在公共利益之上，反而可能是亟欲完成它的人的利益：在五輕與國光石化的興建上正反映出這樣的情況，必然的，排除民意干涉與執行規劃之態度及手法，也與「公共利益」這一冠冕堂皇的理由相去甚遠；無論是政府和石化產業所採用的公共利益論述，又或是其規劃典範，皆指涉了他們背後的利益及需求，也隔絕了民意的參與。「由上而下認定公共利益」、「不重視民眾參與」等特徵，以及價值觀的單一化，和制度上對民眾參與的架空，在規劃的公共利益上出現政府和民眾的背道而馳，且因這種技術理性的去政治性導致政府無法對規劃本身的價值觀和立場作出反省，這種理性也掩蓋了開發者的意圖。且去民眾參與導致不滿的情緒無法以體制內的管道抒發，因典範本身影響法令規定，排拒民眾的加入，使制度、法令能有效維持政府方面的權力優勢和開發案進行。

但這樣的情況更讓民眾的不滿惡化，且政府方面無法回應民眾作出改善，因而導致抗爭、遊行行動頻發，這是為了取代參與而出現的行動，同時也成功的將之轉化為具有政治影響力的議題，很諷刺的，政府與開發者意圖將問題侷限在技術層面，拒絕民眾參與，卻刺激其力量轉為社會運動，使議題本身轉變為非以政治手法解決不可的情況。

這些情況，一方面透露出規劃本身的政治性質，同時也表現在典範的外衣下，政府積極藉由權力影響規劃，相對於政府選擇此種規劃典範，可判斷出典範本身就是政府在規劃上的一項道具，涉及其對權力的行使；另一方面，規劃亦是一種道具，使用權力，投入規劃行動之中，其概念在於增進權力行使者之權力的穩固，因而當來自民眾的壓力增強至可能威脅政權之時，政府方面即不能再一意孤行的進行規劃，因此可認定規劃本身不過是權力與利益的附屬品，為了保全權力主體，是可以加以捨棄的。

這種困境可說乃是理性規劃典範所造成的必然現象，同時這一典範也配合石化業者與政府的政治需求而導出不同的政治決策和規劃結果，規劃順從政治上的需求為其服務，無論是中立於政治之外的說法，以及相反的行政上的干預，皆為其背後的政經結構、關係維繫的表現，也是權力行使的考量；而此種權力內容的基礎，又涉及了發展這一意識型態。

以權力三面向觀點分析理性規劃典範，在權力的第一面向，權力之競爭上，在此階段國家的力量大於民眾，國家握有規劃權，因此能強勢主導典範的選擇，而在此時理性規劃理論這一典範被導入，國家亦選擇這個有利於經濟發展和技術官僚執政的典範，典範並與台灣舊有的規劃慣習相結合，而令政府的權力壓倒民眾；而在民主化以後，順應政府與資本家結盟，以及發展經濟的需要，這個典範得到延續，政府和資本家的權力優勢也因此保持。

而更進一步，國家建構制度，阻礙民眾的政治參與和表達機會；由於典範的選擇和法令的制定，營造出偏差動員與訊息的不對稱和封鎖等情況，在規劃上民眾的權力遭受架空，異議與不滿無從在制度內表現，權力擁有者，得以保證現有的價值觀運作如常，隔離異議者的進入，又由於規劃者與技術官僚無法質疑其所在的制度、體系之故，現有的程序和制度便得以不受挑戰，權力擁有者的地位及優勢亦同。而理性規劃理論這一典範的持續，也正是因為其符合排除其他價值觀的單一思考，以及無法危及現有統治體系支配的特質，正符合權力的擁有者在非決策制定上的需要，亦是權力的第二面向的表徵。而民眾的不滿化為抗爭行動，可說抗爭行動本身，正是取代參與的一種表現。

權力的第三面向，則是深植於人心的發展主義意識型態霸權，和科技至上的思維：權力的第三面向著重探討基於意識形態的霸權以及價值觀的建構而來的權力正當性和有利於現在的支配者的價值論述，該種權力關係，必然成立於一種具支配性的價值體系之上，在台灣，此種價值體系即是發展主義意識型態，和實證論中對於科技中立性、絕對性的迷思。發展主義對現代化的讚揚，以及實證論中

的科學至上及科技中立等觀念並非一種絕對的真理，然而就政府、資本雙方而言，這一價值觀的存續卻支撐彼等的利益所在，即經濟成長與開發的正當性，因此，作為穩固其權力基礎的前提要件，彼等必定將全力鞏固這一價值觀，這也是理性規劃理論這一典範受到政府之選擇且持續站有主導地位的原因，而該種意識型態無形的控制民眾的意識，並成功的使議題鎖定於政府與資本家的利益，達到一種無形的權力行使與控制。在意識型態、價值觀上，民眾依然普遍被「發展」的幻想所侷限，導致政府的「拚經濟」成為了維持現有的新政商關係、規劃制度、規劃政策及權力結構最強的屏障。



## 第六章 結論與建議

自先前章節的分析中，本研究對台灣石化工業空間規劃典範自政經背景、法制內容與實際的規劃決策做出相關的探討，並自權力觀點闡明空間規劃這一政治過程所隱含的，因權力的不對等而導致的非決策制定與意識型態的霸權，從而導致更為深刻的權力分配不均，和現有既得利益者地位的鞏固。而要破除這樣的權力不平衡循環，回歸空間規劃中民眾所應有的地位，則必須從規劃的價值觀與理念著手，從而矯正現有規劃過程中的偏差動員，因此，在本研究最後所將提供的研究結論與政策上的相關建議，將從權力觀點和規劃理念、價值觀出發，使規劃之典範能夠契合我國現今的民主意識與體制。

### 第一節 結論

#### 一、台灣石化工業的空間規劃典範與公共利益界定

在台灣，石化工業的空間規劃典範為理性規劃理論；由於石化工業長時間受政府所扶植、保護，在發展上受到遵從發展主義的國家政策深刻的影響，因此在空間規劃方面，也隨從國家，採理性規劃理論這一典範，而其中心意識型態即為發展主義，同時，其對於公共利益的論述也是以發展主義為出發點，強調經濟成長為唯一之道，且在空間規劃上，應以專家為主，借重其所有之專業知識與工具理性進行相關的規劃。

然而，該公共利益之論述事實上乃是在排除民眾之意見以後，以政府、資本所組成的新政商關係為中心之利益，即持續的經濟成長和積累，而無視環境、社會、健康風險等其他價值，而其所根據之緣由，則在於保全政府執政之正當性和政權的穩定，以及現有的新政商關係既得利益結構的存續，而理性規劃理論這一典範則隱含了發展至上、專家主政、排除民眾參與等延續現存政經結構及其權力關係之要素，在現有的規劃體制之下，規劃目標的設定難受不同意見、價值觀的檢視，亦無須透過民意來進行正當性的認可，且往往受到規劃者背後的既得利益者所操縱，而由於在這一理論典範之中，規劃的權力專屬於規劃者，因此也無法透過民眾參與的方式對規劃的過程、目標進行矯正。由此可見，理性規劃理論的採行並非偶然，而是具有與政府、資本之利益維持相投合之特質之故，並且，這一典範的採用，也有效的鞏固著現有政經結構的地位與利益。

#### 二、偏差動員導致民眾抗爭



之所以民眾抗爭在五輕與國光石化的設立過程中都不斷發生，其理由在於遵循理性規劃典範所制定的規劃、環評等制度，皆是制度性的架空民眾參與之效力，使民眾無法在實質上對規劃有效的表達意見和進行影響，因而只能將自身的不滿以抗爭的型式呈現。

政府方面，為了順應資本在空間規劃、開發上的需求和保持規劃方面固有的獨占權力不受民眾參與所影響，以偏差動員的方式進行制度的建構，預設開發的立場，使規劃、審議過程成為一種技術過程，而為專家的技術理性所主導，而政府則藉由專家和科學之價值中立之假象，行操縱議程進行之實，同時此一模式也能以科技和專家的權威有效的建立一種似是而非的正當性，並阻卻民眾參與；而民眾因該等非決策制定的權力行使之故，無法將其真正的訴求帶入正式議程之中，而以抗爭等手段將訴求轉化為一種政治事件，以求對規劃本身進行影響，因此可知，抗爭運動本身的意義即是民眾參與的一種替代，並且也是規劃這一政治過程中的一環。

規劃是一種對建構理想社會的行動，因此，其內容、目標也應服從於社會大眾的意向，但事實上現有的規劃目標設定——公共利益界定——的方式，以及規劃過程，皆不符合現代公民社會中對「民主」的要求，而是將這些權力集中於社會上一小撮人手中，依彼等之利益和意願決定，必然的規劃目標也無所謂真正的「公共」利益，並且，由於規劃過程在制度設計上的偏差動員，民眾也無以藉由參與表達其意願，因此，在規劃制度的改變上，應該以民眾參與的落實與擴張，和改變專家、高層獨占公共利益界定開始，作為未來規劃的方針。

### 三、抗爭運動的社會意義以及應該做出的改變

由於民眾抗爭本身即是替代被剝奪的參與之行動，因此，抗爭運動的社會意義，在於揭露規劃、審議過程中權力分配的不均，以及政府、石化業者所標榜的公共利益和民意的訴求有所衝突。

由於空間規劃之規劃目標、規劃程序受到政府和資本所綁架，在石化廠的興建過程中，無分五輕的興建或是國光石化的規劃，在空間規劃上都存在強大的阻力，遏止了民意對規劃的訴求，理應為民眾服務的規劃和平均分配於民眾的規劃權力皆遭到政府與石化業者依自己的利益所把持和策劃，引發社會不滿，因此，若要改變這樣的狀態，則應該自目前規劃過程中所欠缺的公平權力分配，以及公共利益界定上做出矯正，使規劃能依照其政治本質，和目前我國的政體、國情相匹配，由民眾進行自決，使權力的行使和真正的規劃目標得以遂行。

事實上，由於後實證論的興起以及政治經濟學等社會科學理論的影響，在現代西方的規劃思潮中已不時興理性規劃理論中所主張的由上而下界定公共利益，反而更加深入的探究以 Habermass 所提出的「溝通理性」為基礎進行的規劃模式：藉由無權力壓迫的環境下，由規劃的各種關係人、參與者進行未受扭曲的對話和溝通與有效的互動，達到雙贏的結果，而學者 John Forester 也將溝通理性的概念應用在規劃上，主張在動態、互動、無權力束縛的規劃環境中，讓參與者互相學習、互相了解，調整自身的價值觀和現有的行為規範，進而凝聚真正的共識。

相對的，該規劃模式在現實上的應用則是由不同的團體、社群進行交流和合作，建立意見交流的平台或機制，以公眾參與和協商的方式汲取大眾意見，並綜合考慮不同團體的利益，減少其矛盾以尋求彼等之共識，建立真正具備社會共識基礎的「公共利益」，並重新審視規劃師所應扮演的角色：從舊有的「領航員」，到調解者、顧問甚至是代辯者，將規劃的權力還諸於身為社會主體的民眾，尋求能受各方認同的未來，從而令規劃能真正的達成公共利益的實踐。以民主政治的角度而言，也更加符合民眾對規劃的期許和公共利益應有的態樣。

而在我國，規劃上所產生的衝突和矛盾意味著理性規劃理論已無法滿足現代社會的公共利益訴求和政治型態，且規劃者和民眾之間也普遍的存在溝通、理解不足的問題，這些矛盾和弊病的出現都彰顯了規劃理論的選擇應該做出改變，而考量到對民主社會的適性，與針對理性規劃理論的缺點進行補足，建築於溝通理性上的規劃或許將會是另一種對未來空間規劃體系、理論的可能選擇。

## 第二節 建議

在本研究中所探討之石化工業空間規劃典範，事實上與我國政府有深刻之關聯，石化廠興建的規劃典範與規劃目的所在，以及其規劃過程中所含之權力運作，其性質不獨石化工業，而是在我國政經結構下，空間規劃所必然呈現出的一種樣貌，因此，所提出之相關政策建議，也能指涉於目前我國空間規劃之內容。

在本研究中，主要就權力這一觀點出發，對現有的發展至上意識型態和以理行規劃理論為中心建構而出之制度內容提出批判，是故，在相關之政策建議上，本研究也擬自這些觀點提出可能的改進措施，以資回應在研究中所批判之空間規劃權力結構，及因此而導致的社會不公。

### 一、空間規劃典範的更新和永續發展意識的建立

由於空間規劃現有制度、政策的出發點在於發展的意識型態，以及以此為中心的理性規劃理論這一典範，因此就「發展」的意識作出改革，便成重建規劃典範上之必須。

發展主義這一意識型態並非絕對的正確，亦非適用於任何時空，僅是在資本主義下所發展出的一種價值觀，而其中隱含有對環境和社會弱勢的剝削，在成長的大旗下犧牲了諸多如公平、正義等面向的權利。而理性規劃理論，則以基於實證論為主，過於單一的價值觀和標準，抹煞了其他人文、感性面向的價值，針對此等意識型態為改變，則須更加重視以往所遭到忽略的其他面向價值，如環保、公平等等，同時，對於新的永續規劃典範，亦是取法之對象；永續發展理論具備對經濟效率、環境保護以及社會正義三層面之共識，亦是應對現代社會中各種不確定的自然災害、社會風險所生之新規劃典範，而以此為中心出發之規劃理論典範，也更加注重多元、民主的規劃過程和決策，同時兼顧環境、社會、人文等各面向的平衡，適足以為現代民主社會中的新規劃典範，並替代理性規劃理論中過於單一的價值觀。

另一方面，自理性規劃理論的根源，實證論，過度到後實證論以後，社會科學上對實證論的相關批評除了其單一的價值觀外，尚有在政策上過度重視科學的驗證方法而流於視野狹隘的問題，後實證論對此做出反省，重視價值、理論的選擇對社會問題的詮釋，而反映在空間規劃上，除了典範的變更，規劃理論的選擇也將成為在實踐上必須正視的議題。由於現有的理性規劃理論在規劃的公共利益界定和規劃程序的設計上顯然已不符合民主國家的需要，改採其他適於民主國家

民情的規劃理論以建構制度也將成為必然的趨勢。

而相對於我國的空間規劃而言，意識形態上的變革也有改變規劃權力分配的意義存在。我國的空間規劃權力之所以不成比例的倒向政府與開發者一方，究其原因之一，便在於發展主義所導致的意識形態霸權深刻的主宰規劃、開發的價值觀，而改變此種價值，亦能改變現今以「發展」為主流的空間規劃論述，令國人的意識形態不再受此種單一的價值觀所拘束，在破解現有的政商結構所構築出的經濟迷思上，有著正向的意義，亦將成為動搖彼等建立於發展主義上之權威和權力的道路。之於我國而言，在得到經濟發展的成果以後，目前也更應藉由永續的典範思考因應未來多變、脆弱的國土環境之法門。因此，永續典範的建立，和發展主義的轉型，應是台灣未來的空間規劃方向所在。

## 二、偏差動員的去除和民眾參與的深化與落實

從權力的觀點進行檢視，可發現我國的空間規劃制度中具有相當的偏差動員，以及民眾權力在規劃上遭到架空的情況，因而導致民眾無法藉由參與行使己身之權力，進行公共利益的認定，而只能以抗爭等方式在正式的決策體制外表達自己之訴求。對此等偏差動員情況之去除，正是將規劃權力回歸於民眾之重點所在。

規劃並非是無關政治的技術，而是一種政治過程，抗爭的出現正代表一種政治上的訴求和爭取，而若要根本的解決抗爭事件的發生，則必須去除在規劃過程中的偏差動員。由於抗爭運動的根本在於規劃過程上權力分配的不公平以及偏差動員的制度，而要消弭這些問題，也應該從制度的改革著手，建立能公平的聽取民眾意見並落實之的管道，而這正是對現有的權力結構和既得利益者的一種挑戰，然而，這也是實踐真正的社會公共利益所不可或缺的一步，偏差動員表現在現有的制度上，是故，要破除偏差動員的現狀，制度的改變便成為必要，而更加根本的，則是權力的重分配；將目前落於少數人之手的決策權力藉由制度的改革平均分散至規劃的關係者手中，也就是回歸到權力的第一面向，由政府 and 民眾平等的進行權力的競爭，這一分配，則將透過民眾參與的落實和深化來表現。

民眾參與是權力行使的一項直接方式，然而在我國現今的空間規劃、環評法律及制度中，對於民眾參與的規範往往僅是寥寥數語，同時在實踐面向上也往往有無法落實的情形，因此，對法律的修改，和規範的實踐，將會是重要的課題。將民眾參與的相關規範明文於法制之中，並改善現有的專家獨占詮釋，令民意得以確實表達，引導規劃之進行，改革參與程序、審議組織結構，即為賦權與民眾之方式，同時亦是落實規劃之民主，以回應現代社會潮流之法。



具體而言，藉由法令的修正，參與流程更加詳細且周全的規定，和開放更多管道與方式給予民眾表達意見的機會，都是可用之法；而最為重要者，則在於這些機會的給予和切實的採納關乎民眾需要的意見，令民眾的權益能實質提升，且擴大其權力，重建民眾對政府和規劃的參與效力與公平性之信心。

並且，賦權與民眾，聽取民眾之意見和經驗以助規劃之進行亦有在拓寬知識、資訊上的正面意義。理性規劃理論中具備支配規劃權力之專家所具有之知識未必能切合其所規劃之對象，同時，過度以科學為中心的知識論也被批評為過度狹隘，而民眾所擁有之知識與資訊雖非「正統的」知識，但卻可能因其豐富的實際經驗和對所規劃之對象切身的了解而更為實用，也較能符合彼等之需要，同時有助於共識的凝聚；審議、監督權限的賦與，也能替代政府和開發者所可能隱藏的人力、物力不足，或陽奉陰違的情況，達到更佳的效果。能令大眾了解、參與規劃和決策的過程，不僅在權力結構的改善上有所助益，更能達到符合民意、契合實際環境的效果，故，民眾參與的強化應被列為將來空間規劃制度改革上的必要之務。



## 參考文獻

### 一、中文文獻

- Allmendinger, Philip 著、戴伯芬譯，2011，『規劃理論』，台北市：巨流。
- Forester, John 著、江明修與劉梅君譯，1995，『面對權力的規劃』，台北市，五南。
- Hall, Peter 著、張麗堂譯，1995，『都市與區域規劃』，台北市：巨流。
- Jacob, Jane 著、吳鄭重譯，2007，『偉大城市的誕生與衰亡』，台北市：聯經。
- Lukes, Steven 著、林葦昀譯，2011，『權力——基進觀點』，台北市：商周。
- Williams, Malcolm 著、王盈智譯，2005，『研究方法的第一本書』，台北縣：韋伯文化。
- Wallerstein, Immanuel 著、黃燕堃譯，1999，「發展，是指路明燈還是幻象？」。4-10，收錄於許寶強、汪暉選編，發展的迷思，台北市，正港資訊文化(文化/社會譯叢)。
- 王振寰，1989，「台灣的政治轉型與反對運動」，台灣社會研究季刊，14，71-116。
- 王振寰，1993，「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，台灣社會研究季刊，2，1，123-163。
- 王振寰，1995，「國家機器與台灣石化業的發展」，台灣社會研究季刊，18，1-36。
- 王振寰，2002，「台灣的威權體制與民主轉型」，收錄於王振寰編『台灣社會』，頁 21-56，台北：巨流出版。
- 王振寰、蘇耀昌，2002，「發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較」，2002 年台灣社會學年會，台中：東海大學。
- 王鴻楷，2007，「『理性』或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務」。頁 114-125，收錄於誰的空間，誰的地？回眸臺海兩岸都市發展三十年：台灣大學建築與城鄉研究所王鴻楷教授榮退論文選集，台北市，台大出版中心。
- 王敏玲，2010 年，「如果，石化…」。194-201，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。
- 丘昌泰著，1995，『公共政策：當代政策科學理論之研究』，台北市：巨流。
- 丘昌泰著，2008，『公共政策』，台北市：巨流。
- 朱雲漢，1989，「寡占經濟與威權政治體制」。頁 139-160，收錄於財團法人台灣研究基金會編著，『壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析—』，台北市，財

團法人台灣研究基金會。

朱雲漢，1992，「台灣政權轉型期政商關係的再結盟」，中山社會科學季刊，7(4)：58-78。

朱柔若，2010，「科學園區的經濟效益與環境負債：台灣個案探討」，2010年5月15-16日第二屆STS年會，1-17。

杜文苓，2011，「環境風險與科技決策：檢視中科四期環評爭議」，東吳政治學報，29，2，57-110。

李育明、楊宜潔、王彬墀、陳秋揚，2010，「兩岸三地環評制度比較研究」，2010年第五屆海峽兩岸沿海地區低碳經濟與可持續發展學術研討會，天津，天津大學。

呂欣怡，1992，「後勁反五輕運動的研究」，國立清華大學社會人類學研究所(碩士論文)，指導教授：陳祥水。

呂季蓉，2007，「地方派系、社會運動與環境治理——以八輕在雲、嘉設廠決策分析為例」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，指導教授：湯京平。

余珮瑄，「環境影響評估制度中地方治理之發展與轉型：以濱南工業區與國光石化開發案為例」，2010，國立成功大學政治經濟學研究所(碩士論文)，指導教授：丁仁方。

吳東傑，2004，「環評制度的缺失與爭議」，看守台灣，6，2，4-8。

吳采樺，「『發展型國家』已是遙遠的過去？以經歷政權轉移的台灣為例(1996~2004)」，2004，國立台灣大學國家發展研究所(碩士論文)，指導教授：朱雲漢。

吳綱立，1998，「規劃思潮與公共利益的演變：建構一個新的規劃典範來找尋公共利益」，11-12，人與地，74-86。

吳貞儀，「權力與協作規劃：灣寶永續社區及公民環境主義的觀察與反思」，2011，國立政治大學地政研究所(碩士論文)，指導教授：白仁德。

吳焜裕，2010，「照這種評估 狗屎都能吃」。120-121，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

周育仁，1993，『政治與經濟之關係——台灣經驗與其理論意涵』，台北市，五南。

周志龍，1999，「規劃理論的論爭與發展」，都市與計劃，26，2，165-187。

周桂田等，2011，「學界反對國光石化在彰化設廠分析報告」。124-132。收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

施信民主編，2006，『台灣環保運動史料彙編』，台北縣：國史館。

施鴻志、周士雄與胡湘源，2000，「都市計畫審議權責劃分之研究」，都市與

計劃，25，1，49-69。

徐世榮著，2001，『土地政策之經濟分析—地政學術之補充論述』，台北市：正揚出版社。

徐世榮、許紹峰，2001，「以民眾觀點探討環境影響評估制度」，台灣土地研究，2，101-130。

夏鑄九，1993，「一個都市實踐的假說——都市與區域過程中之台灣地方政府與社會」。頁 337-361，收錄於空間、歷史與社會：論文選 1987-1992，台北市，台灣社會研究叢刊。

夏鑄九、張景森，1990，「台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討」。頁 11-29，收錄於蕭全政主編，『國土規劃的挑戰』，台北市，財團法人張榮發基金會、國家政策資料研究中心。

張祖璿主編，1992，『都市及區域規劃』，台北市，中國土木水利工程學會。

張景森，1993，『台灣的都市計畫（1895-1988）』，台北：業強出版社。

張景森，1988，「戰後台灣都市研究的主流範型：一個初步的回顧」，台灣社會研究季刊，第一卷第二、三期，9-31。

張鐵志，2008，「台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000」，台灣政治學刊，12，1，101-145。

張鐵志，2007，「台灣新民主的詛咒？——金權政治與社會不平等」。頁 141-162，收錄於思想編輯委員會主編，解嚴以來：二十年目睹之台灣，台北市，聯經。

許寶強，1999，「前言：發展、知識、權力」。頁 vii-xxxiii，收錄於許寶強、汪暉選編，發展的迷思，台北市，正港資訊文化(文化/社會譯叢)。

彭芸主持，1988，「後勁居民對中油設立五輕廠意見調查之研究——兼論企業與環境之互動」，國立政治大學新聞研究所。

傅玲靜，2009，「由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制」，中原財經法學，23，37-105。

黃進為，2007，『轉變中的台灣石化工業』，台北市，秀威資訊。

黃宗昊，2010，「陳水扁時期的台灣政商關係」，2010年中國政治學會年會研討會，1-22。

黃信勳，「台灣空間規劃典範遞移之考察——以台北市地區環境改造計畫為例」，2002，國立政治大學地政研究所(碩士論文)，指導教授：徐世榮。

黃怡婷，「高科技產業、國土規劃與國家：以中科后里園區七星農場為例」，2008，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系(碩士論文)，指導教授：廖本全。

曾旭正，1990，「規劃理論與社會變遷——七〇年代程序性規劃理論論戰的回



顧」，台灣社會研究期刊，3(1)，177-193。

湯京平、邱崇原，2010，「專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適」，公共行政學報，35，1-28。

詹長權，2010，「從石化業的健康危害，看『六輕和國光去留』的抉擇」。48-54，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

楊少中，「由公共利益探討都市更新法令調整機制—以台北市為例」，2009，國立臺北大學都市計劃研究所(碩士論文)，指導教授：郭肇立。

郭秋永，2004，「對峙的權力觀：行為與結構」，政治科學論叢，20，29-78。

賴宗福，2009，「各國環境影響評估系統之檢視：兼論臺灣環評制度現況」，實踐博雅學報，12，109-140。

陳忠信，1990，『國家政策與批判的公共論述』，台北市：財團法人張榮發基金會、國家政策研究資料中心。

陳東升，1995，『金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析』，台北市：巨流。

陳慶和、吳瑞賢、劉偉麟、毛振泰，2010，「永續國土規劃體系架構與方法論之發展」，社會與區域發展學報，2，2，53-91。

陳吉仲，2011，「八輕在彰化設廠的經濟分析」。101-106，收錄於二版七刷，『溼地·石化·島嶼想像』，台北市：有鹿文化事業有限公司。

謝志誠、何明修，2011，『八輕遊台灣——國光石化的故事』，台北市，左岸文化。

蔡偉銑，1997，「台灣石化工業發展過程的政治經濟分析」，東吳政治學報，8，157-224。

顏道信，2011，「台灣煉油石化工業發展與未來展望」，中工高雄會刊，18，4，24-26。

蕭全政，2000，「民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」。頁 27-50，收錄於朱雲漢、包宗和主編，『民主轉型與經濟衝突』，台北市，桂冠圖書股份有限公司。

蕭全政，1988，『政治與經濟的整合』，第 57 頁。台北市，桂冠。

蕭新煌，1995，「多元化過程中社會與國家關係的重組」。頁 355-377，收錄於蕭新煌、徐正光主編，『台灣的國家與社會』，台北市，東大圖書股份有限公司。

## 二、英文文獻

Beauregard, Robert A. "Planning in an Advanced Capitalist State," In Planning Theory in the 1980s, eds., Robert W. Burchell and George

Sternlieb(New Brunswick, NJ:Center for Urban Policy Research, Rutgers, 1978):235-254.

Davidoff, Paul and Thomas A. Reiner. 1962. "A Choice Theory Of Planning," A Reader In Planning Theory, 11-39.

Dror, Yehezkel. 1967. "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service," Public Administration Review 27 (September), 197-203.

Gaventa, John, 1980, "Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley" , Urbana: University of Illinois Press.

Moroney, Robert M. 1981. "Policy Analysis Within A Value Theoretical Framework," In Models for Analyses of Social Policy: An Introduction eds. Haskins, Ron and James J. Gallagher, Norwood, NJ: Ablex Publishing, 78-101.

Rittel , Horst W. J. and Webber M. Melvin, 1973 , "Dilemmas in a General Theory of Planning" , Policy Science4:155-169.

Taylor, Nigel., 1998, Urban Planning Theory Since 1945, London : SAGE Publication.

Sandercock, Leonie, 1998, " The Death of Modernist Planning : Radical Praxis for a Postmodern Age," In Cites for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in A Global Age. Eds. Mike Douglass and John Friedmann(Chichester: John Wiley & Sons, 1998): 163-187.

### 三、網路資料

全國法規資料庫

<http://law.moj.gov.tw/index.aspx>

取用日期：2011年11月15日

我參加的後勁反五輕運動，2010，

<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=9802>

取用日期：2011年8月27日。

行政院環境保護署剪報系統，2001，

[http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact\\_pic.asp?ID=0900406024](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_pic.asp?ID=0900406024)

取用日期：2011年9月8日。

反五輕再起 中油拚後勁，2004，

<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/nov/1/today-life1.htm>

取用日期：2011年9月13日。

老蕭五輕遷廠承諾 後勁人促兌現，2008，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/apr/25/today-life8.htm>

取用日期：2011年9月13日。

中油高雄廠污染特展

<http://www.slideshare.net/met2008/ss-293031>

取用日期：2011年9月11日。

次長快閃展五輕遷廠誠意？後勁居民結束221天圍廠抗爭，2008，

<http://www.cooloud.org.tw/node/25341>

取用日期：2011年9月11日。

由官僚專家治理到民主協力治理，2010，

[http://sjhsu51545.blogspot.com/2010/11/blog-post\\_17.html](http://sjhsu51545.blogspot.com/2010/11/blog-post_17.html)

取用日期：2011年11月19日。

從區域計畫委員會審議經驗，反思國土保育與開發許可制的缺憾

<http://www.todei.org/node/179>

取用日期：2011年11月19日。

吞食土地的野蠻遊戲

[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_detail.asp?id=3234](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=3234)

取用日期：2011年11月19日。

國土空間發展策略規劃

<http://www.cepd.gov.tw/book/ml.aspx?sNo=0013617>

取用日期：2012年2月8日。

國土計畫法草案門戶洞開

[http://gaea-choas.blogspot.com/2009/12/blog-post\\_5194.html](http://gaea-choas.blogspot.com/2009/12/blog-post_5194.html)

取用日期：2012年2月8日。

國土計畫法(草案)

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article)

&id=10182&Itemid=53

取用日期：2012年2月8日。

台灣立報，國光石化溫室氣體最後一次專家會議，

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-99582>

取用日期：2012年2月12日。

【話說當年後勁反五輕】之一：未完成的戰役

參考文獻

<http://e-info.org.tw/node/59554>

取用日期：2012年3月1日。

財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫區位

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB02.html>

取用日期：2012年3月14日。

引自財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫緣起

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB01.html>

取用日期：2012年3月14日。

財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫範圍

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB03.html>

取用日期：2012年3月14日。

財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫計畫內容

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKB04.html>

取用日期：2012年3月14日。

財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫八輕之水哪裡來？

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE03.html>

取用日期：2012年3月14日。

台灣環境保護聯盟，國光石化環境影響評估系列

<http://www.tepu.org.tw/?p=2154>

取用日期：2012年3月16日。

財團法人九二一震災重建基金會，國光石化 - 八輕 - 大城海埔地工業區計畫國光石化縮小規模方案比較

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/KKPT/KKE10.html>

取用日期：2012年3月16日。

環境報導，國光石化換地捲土重來 一審即進入二階環評 環團：國家未來還能依靠石化業？

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post\\_1151.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post_1151.html)

取用日期：2012年3月17日。

環境報導，國光石化換地捲土重來 一審即進入二階環評 環團：國家未來還



能依靠石化業

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post\\_1151.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post_1151.html)

取用日期：2012年3月17日。

環境報導，國光石化二階環評前首度「範疇界定」會議 國光石化提往北移新區位 審查結論另將彰濱工業區列替代區位

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/09/blog-post\\_27.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/09/blog-post_27.html)

取用日期：2012年3月17日。

環境報導，國光石化範疇界定 沒有政治干預 才有真正的環評

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_7729.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/10/blog-post_7729.html)

取用日期：2012年3月18日。

環境報導，國光石化範疇界定結束 12月底送環說書進入二階環評實質審查

[http://shuchuan7.blogspot.com/2009/11/12\\_11.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2009/11/12_11.html)

取用日期：2012年3月18日。

環境報導，國光石化二階環評初審(2-1) 環委：環評書太草率

[http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/blog-post\\_193.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/blog-post_193.html)

取用日期：2012年3月18日。

環境報導，國光石化二階環評初審(2-2) 300多項調查不足，退回補件

<http://shuchuan7.blogspot.com/2010/04/2-2-300.html>

取用日期：2012年3月18日。

反國光石化資料庫，國光石化的大事紀

<https://sites.google.com/site/noguoguang/home/guo-guang-shi-hua-d-e-su-yuan-ji-li-cheng>

取用日期：2012年3月18日。

環境資訊中心，台灣首宗環境信託 內政部：先取得國產局讓售文件

<http://e-info.org.tw/node/57560>

取用日期：2012年3月18日。

台灣綠黨，不環保的環保署長還要賴多久？綠黨要求沈世宏、施顏祥下台負責！

<http://www.greenparty.org.tw/index.php/actions/release/1494-2011-05-09-09-28-35>

取用日期：2012年3月18日。

環境報導，國光石化首場專家會議：最大問題在選址錯誤

[http://shuchuan7.blogspot.com/2010/05/blog-post\\_31.html](http://shuchuan7.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html)

取用日期：2012年3月23日。

## 參考文獻

行政院環保署環保新聞專區，環保署說明『健康風險評估方法論－以國光石化為例』討論會議結果

[http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact\\_Newsdetail.asp?inputtime=1000415124555](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1000415124555)。

取用日期：2012年3月24日。

經濟部新聞檢索，國光石化環評後經濟部新聞稿

[http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/NewsQuery.aspx?menu\\_id=45&kind=1&news\\_id=21273](http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/NewsQuery.aspx?menu_id=45&kind=1&news_id=21273)

取用日期：2012年4月14日。

## 四、其他

中國石油股份有限公司，1988，『第五輕油裂解工場計畫環境影響評估報告』。

國光石化公司，2009，『彰化縣西南角(大城)海埔地工業區工業專用港開發計畫環境影響說明書』。

經濟部水利署中區水資源局，2004，『烏溪大度攔河堰工程規劃初步工程規劃報告』。

2009年7月28日台水工字第0980024821號公文。

蘋果日報，2010年7月8日，吳揆：白海豚會轉彎避開。

[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32644808/IssueID/20100708](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32644808/IssueID/20100708)

取用日期：2012年3月18日

NOWNEWS 今日新聞網，2011年4月2日，批馬英九任命恐龍大法官 吳念真：大家自求多福

<http://www.nownews.com/2011/04/02/545-2701815.htm#ixzz1pZbR7dKx>

取用日期：2012年3月20日

中央通訊社，2011年4月5日，國光石化 總統：大選前決定

<http://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E5%85%89%E7%9F%B3%E5%8C%96-%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E5%A4%A7%E9%81%B8%E5%89%8D%E6%B1%BA%E5%AE%9A-20110404-143000-734.html>

取用日期：2012年3月20日