

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

科學園區生態化制度建立與新世代環境政策研究--永續經營、永續環境與永續社會：從政策網絡發展與動態看中部科學園區后里基地之爭議(I)
研究成果報告(完整版)

計畫類別：整合型
計畫編號：NSC 97-2621-M-029-005-
執行期間：97年08月01日至98年10月31日
執行單位：東海大學行政管理暨政策學系

計畫主持人：魯俊孟

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98年12月31日

「永續經營、永續環境與永續社會：從政策網絡發展與動態變化
看中部科學工業園區后里基地的爭議」

(計畫編號：97-2621-M-029-005)

計畫主持人：魯俊孟

期末報告

本研究之主要目的係依據國家永續發展綱領，為探討中科后里基地開發期間，對於地方經濟發展之需求滿足、永續經營理念之發展落實、與政策網絡關係之互動協調，所呈現之公共事務發展過程之探討與評議。

在檢驗政策網絡與互動方面，本研究已有下主要發現：

1. 鐵三角與藏鏡人：本案之源起，起因於台中縣政府為追求縣內經濟發展，與廠商先行聯繫、達成開發共識，才進一步要求中科管理局與國科會進行后里基地之開發。而且在規劃期間，行政院與國科會、縣府、與廠商形成政策鐵三角，共同為達成中科二期落腳后里共同努力。這是一項在國內經濟建設決策過程與政治運作實務中極少觀察到的現象。

而反對陣營的形成，乍看之下係由后里基地周邊村莊之地方意見領袖所主導，但是仔細觀察其運作之過程，相關環保團體的介入與指揮痕跡，比比皆是，但卻又隱身幕後。這種現象，也是我國在重大經濟開發案中，民眾動員方式與組織聯盟的新型態。

2. 縣府角色地位多變：本研究也觀察到一項非常有意思的立場轉變。縣政府在開發案規劃初期是扮演催生者的角色，與國科會與廠商可說是合作無間。但是到本案開發執行期間，縣政府的角色竟然轉變，有支持轉為對抗，站在民眾的立場，要求中央主管機關提高求農損補助。這種立場轉變，亦值得玩味。
3. 共識與核心價值的建立過程：贊成后里基地開發案進行開發之核心團體而言，「經濟發展」無疑是其最主要的目的，但是對於后里地區之環境保護據筆者各核心正方受訪者之訪談內容來看，各核心正方團體除「經濟發展」外對於「環境保護」也是十分關注外，相關開發單位及協力單位也表示后里基地於環境保護的相關工作做的已較以往大型科學園區的開發案來得徹底且完整，而相關單位也會盡力做好執行與監督的工作。對於核心反方受訪者的訪談內容中可以發現各個核心反方團體並非一味反對「經濟發展」，只是希望在尊重「環境保護」的前提下進行開發，畢竟若以「綠色國民所得帳」¹的觀念來看，科學園區中各科技廠所產生的「環境成本」是遠大於「帳面利益」，地方反對人士深切的對於其健康風險及開發單位配套措施存著質疑，而在此前提下相關開發單位想要透過溝通及各類管道與核心反方團體建立起共識便

¹ 「綠色國民所得帳」(或綠色 GNP) 相對於傳統的國民所得帳，乃是將自然資源消耗及環境品質變化等影響從國民所得中扣除，作為衡量國民生活與福利水準、生態平衡及環境發展的指標。

顯得困難。

4. 動員能量不對等：核心正方網絡除園區廠商外多為握有行政資源的公務機關，如行政院、環保署、國科會、中科管理局及台中縣政府，園區廠商（瑞晶公司）屬私人企業力晶集團旗下的子公司，其所擁有的資源雖自給自足且不具公權力，但其母公司為國內知名半導體龍頭企業，因政府急於不景氣的經濟現況中有所作為，故力晶集團投資案格外受到政府相關單位的重視，因此對於后里基地開發政策也具有一定的影響力。而於正方網絡中的中央部會如行政院、環保署及國科會，其除掌握行政執行權外也擁有各執掌業務的最高管理權，而中科管理局及地方政府則各自掌握了開發案的執行權及地方綜合事物的管理權，由於上述成員擁有堅強的行政資源及影響力且各成員的財務資源為法定預算所給予或為經濟實力厚實的企業集團，故其構成了一個資源充沛的正方網絡。

反方網絡的部分，其成員由核心與邊陲網絡分析中僅得出地方人士及民意代表兩種網絡成員類型，依其資源的分佈觀之可發現，反方網絡成員的資源不若正方網絡成員來得充沛，以地方人士代表團體--台中縣永續農業發展協會為例，其軟、硬體設備皆為該協會發起人廖先生自行負擔及部分來自熱心鄉民或環保團體的捐款，該協會之財務資源可為十分拮据。而民意代表一賴前立委的部分，因其賦有監督行政執行的公權力，故對於正方網絡之政策推行上有一定的制肘作用，但由於立委辦公室及農發會之經費有限，故反方網絡成員能發揮的影響力也隨之受限。整體觀之核心正方與反方網絡，因反方整體財務等相關資源不若正方網絡成員豐富，核心反方網絡所能發揮的影響力也不若核心正方網絡堅強。雖然如此，但是反方網絡成員卻存在一潛藏的援助力量—環保團體，環保團體主動與其他網絡互動團體接觸範圍不大，主要都是經由地方人士如后里鄉農業永續協會等與各單位作接觸，環保團體為反對開發案進行之地方人士背後的支援力量，而環評委員因其身分不便直接介入開發案的反對活動，但部分環評委員本身也兼為環保團體的領袖或一份子，故相關反對活動便藉由環保團體之名義來進行反對活動，由此大致可將反方核心團體與其餘各核心團體的互動狀況修改成圖 7 來做呈現，而圖中虛線所示為潛藏的互動關係。

而在網絡關係中各政策利害關係人的權力運作過程所觀察到的結果，亦有令人玩味的現象。

1. 機關權力不對等：

若依照各核心互動團體所擁有的「機關權力」²觀之，行政院為國內最高行政權機關，統轄全國各行政機關，且掌握龐大的行政與財務資源，對於相關影響整體開發進度的阻礙可藉由與相關部會之協調配合來解決。而地方政府—台中縣

² 此處之「機關權力」乃指依國內相關法令所賦予團體或組織本身所擁有之法定行政執行或審查權力稱之。

政府的部分也是相當依賴中央政府及部會的協助，因為后里基地所需興建的基礎建設的預算龐大，對於原本財政困窘的地方政府而言更是雪上加霜，若無中央的經費支持，地方政府將無力獨自承擔龐大的建設經費。例如后里基地進行聯外道路建設時，若不是當時行政院長-蘇貞昌視察時承諾給予經費的支援，現今的聯外道路的建設進度也不會如此順利。而國科會雖為中央部會、中科管理局之直屬上屬機關，但於其他相關中央部會進行協調時，由於同屬中央部會，協調效率不若由行政院出面協調來得有效率。由單位所擁有的正式權力來觀察，將行政院界定為核心網絡團體中促使開發按得以繼續進行的關鍵主導者可說是一點也不為過。

而關於核心反方團體的部分若就「機關權力」的角度觀察，核心反方團體中僅環評委員及民代具有「機關權力」，相對於正方團體之行政執行權環評委員及民代較屬於監督性質的權力，例如立法委員掌握立法權，其具有監督行政權執行之責，可透過凍結行政單位預算等策略來促使行政單位重視其訴求並改進之。也由於民代之「機關權力」對於相關開發單位具有強大的箝制力，故也可以稱民代為反對網絡中最能與正方團體抗衡的互動團體。而環評委員主要的權力為審查開發案之環境影響評估，雖然曾影響到整體開發案的開發進度，但就影響力而言較不如民代來的明顯。

2. 中心性分析：

網絡分析中的中心性分析，是為確認個別行動者在網絡的位置，意謂著行動者在網絡中藉由涉入許多重要連帶的優勢並佔有策略地位。具中心性行動者擁有較多接近外部資產的機會。透過連帶集結大量的資訊資源，具有中心性的行動者可能可以更快獲取新的資訊具有中心性的行動者通常可以取得較好且較多的資源與機會，因此可以從資源不對稱中獲得利益，而若以整體網絡觀之，中心性分析也可以解釋為整體網絡的集中程度。除行政院及地方人士以外其餘如管理局、國科會等核心互動團體之中心性變化狀況皆為到了實質計畫審查階段時其網絡中心性大幅下降，而到了動工開發階段後中心性才又向上做部分的彈升。

而觀察行政院的網絡中心性變化則恰好相反，於實質計畫審查階段時其網絡中心性反而增加，到了開發動工階段時才又向下降。筆者認為行政院之中心性出現此變化，應為行政院於實質計畫審查階段欲推行大投資計畫時，屢次環評遭到退回影響開發進度有關，為求開發案得以順利進行，行政院於此階段便不得不協調各相關機關進行合作，而其中心性也隨之上升，到了確定環評通過可以正式動工後，開發案的進行已無明顯的困難存在，故中心性又向下降。而另一個特別的中心性變化則是地方人士的部分，其中心性隨著經過各個階段呈現上升的狀態，由此可知地方人士對於后里基地開發案的關注程度逐步提升，與其他互動團體的互動範圍也越來越廣。另外從中心性數值的高低來觀察，管理局於各階段皆為中心性最高的互核心動團體，由此可知管理局也是各階段互動範圍最廣的核心互動團體，多數互動團體皆曾與之有過互動，對於各互動團體及整體網絡的影響力甚

為鉅大，若以中心性角度觀察可謂各階段核心整體網絡中權力最大之核心互動團體。

3. 中介性分析：

中介性為衡量網絡團體做為其他網絡團體媒介者的能力，與中心性同為於網絡分析中主要衡量網絡成員權力之指標。各階段各核心互動團體之中介性數值變化趨勢大致可分為三種，一種是呈現持續向上的趨勢，以管理局、民代、地方人士及廠商等四個核心互動團體屬之，此代表隨著開發進度的進行，越來越多互動團體需要藉由前述四種核心互動團體來做轉介互動，因此四種核心互動團體逐漸較具掌控中間導引資源流通的機會。

另一種類型是呈現先下後上的趨勢，以國科會及台中縣政府兩種核心互動團體屬之，國科會及台中縣政府於選址與籌設計畫階段時除管理局以外為中介性次高及第三高的核心互動團體，此階段主要因台中縣政府需要積極接觸廠商及開發單位，力促中科三期基地確定座落里地區，因此其中介性相當高僅次於中科籌備處，但進入實質計畫審查階段時因其業務所需要接觸的互動團體減少而使得其中介性開始顯著下降，到了動工開發階段時台中縣政府因其機關執掌需要與部分互動團體互動，故其中介性又出現上升。而國科會的部分則是當時所送交籌設計畫曾受到經建會及相關部會質疑其妥適性，國科會身為主要開發單位之上級單位，當時便為此狀況多方奔走，直到後來慢慢行政院逐漸介入後，國科會之中介性才逐漸下降，到了動工開發階段因民代與地方人士對於開發案採取較具壓力的作為，如持續凍結預算、舉辦聽證會等，故國科會又開始協調各機關與之互動，也因此其中介性開始回升。

最後一種則是呈現先上後下趨勢，各核心互動團體中僅行政院為此趨勢。行政院最早涉入此政策網絡的原因為「軍方土地不願被徵收」及「相關部會對於籌設計畫有意見」，為避免前述原因造成開發案進度的影響，行政院主動介入與各相關部會協調，到了實質計畫階段更因環評報告屢遭環評委員會退回嚴重影響開發進度及廠商設廠意願，因故更是積極相關單位全力協調相關單位完成環評所要求的相關事項，但到了動工開發階段因動工開發已告確定，因此行政院開始與相關單位的協調互動逐漸減少，連帶也使得其中介性逐漸下降。

而在永續經營與發展之議題方面，本研究必須承認：用序展並不是本開發案在規劃與執行期間的政策重點。本研究依照訪談與店訪資料綜合之後，提出相關觀察之結果如下：

1. 永續經濟重視不足：永續經濟之相關議題如節能省碳之觀念、自然資源事先規劃與整合、環境與工安事件與事先預防等，在本開發案的規劃與執行過程，並不是主要決策考量因素。
2. 永續環境比現較佳：永續環境保護的相關作為，如廢棄物清韻、排放水標準、資源回收等事項，是本開發案中在執行階段較能落實的部分。
3. 永續社會從未考慮：本研究發現，在開發過程中，不論是規劃或是執行階

段，與社區互動與關懷、維護發揚特有地區產業與特色、周邊居民關係，世代公平等，都不是本開發案的中心思維。

綜合以上永續議題的研究發現，吾人必須建議政府在為來相關大型的經濟建設開發案中，應該訂定永續經營評審標準，不僅必須要求進行環境影響評估，而且也必須通過永續經營評估。而且本研究提出呼籲，相關主管機關必須立刻發展並落實永續經營評估指標。