

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：陳秋政博士



非營利組織反對華南路開發案之
經驗分析：
以政策倡導聯盟為框架

碩士班研究生：陳瑜鴻

中華民國一〇五年一月十五日

非營利組織反對華南路開發案之經驗分析

-以政策倡導聯盟為框架

研究生：陳瑜鴻

指導教授：陳秋政 (簽章)

審查教授：李宗勳 (簽章)

陳俊明 (簽章)

陳秋政 (簽章)

專班主任：史美玲 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 105 年 01 月 15 日

謝誌

終於看到終點線了！我就像筋疲力盡的馬拉松選手，在氣力放盡前奔向最後的一百公尺。口試落幕那一刻，真的是百感交集，回想在家庭、公司、學校間不停往返的七百多個日子，多少個埋首論文卻一籌莫展的苦悶夜晚，多少次的自我懷疑而佇足不前，所有的甘苦都在此刻湧上心頭。要感謝的人很多，若不是師長和親友們的一路相挺，我真的很難走到最後這一哩路。

首先要謝謝我的家人，當初是在父母的鼓勵下，才下定決心重返校園，到東海繼續求學，充實自我。進修碩士這段期間，適逢結婚和搬家等事宜，蠟燭多頭燒的我，和家人相處的時間少之又少，心中滿是虧欠，但他們仍以無盡的包容和體諒來支持我。尤其要感謝我的老婆孟輿，體貼的她從未有任何怨言，總是竭盡所能為我分擔一切家務，讓我無後顧之憂地專注在工作和學業之上。妳不僅是我最強大的後盾，也是我不斷向前的動力。其次，謝謝我的好友威志，在我準備面試資料和蒐集文獻時幫了很大的忙。依我們的交情，說太多感謝的話反而矯情。我衷心祝福你也能順利完成學業，盼望我們的理想有朝一日能夠實現。再來要感謝東海公共事務專班的同學們，能夠在同一條船上一起打拚，相互扶持和砥礪，實屬我幸。這段時間承蒙你們的照顧，我總算也上岸了，謝謝你們。

接下來要感謝所有指導過我的老師：史美強老師，謝謝您在第一個學期就讓我們上緊發條。您淵博的學識和嚴謹的要求，著實讓同學們受益良多，使我們在後續的課程能很快進入狀況。希望您在忙碌之餘，也要記得保重身體；陳俊明老師，您課堂上苦口婆心的提醒和教誨，總是在我寫作時不停縈繞於腦海裡。謝謝您奠定了我們質性研究法的基礎，很榮幸由您來驗收我的學習成果，您的認同是對我最大的肯定；李宗勳老師，謝謝您的思想啟發和寶貴的經驗分享，您的課程總是能帶給我們意想不到的收穫，無論在學校、職場乃至家庭都受用無窮；還要感謝王光旭老師、李允傑老師、宋興洲老師、柯

義龍老師、張育哲老師、黃信達老師、黃啟禎老師、葉嘉楠老師、顧慕晴老師的教導，豐富我的內涵、擴展我的視野，讓我從東海滿載而歸；最後，也是最重要的莫過於我的指導教授—陳秋政老師。您在教學上的用心和熱情是有目共睹的，雖然我有時體力不濟在您的課堂上打瞌睡，但社區發展與治理一直是我在東海最感興趣的課程，也引發了我對社區環境議題的重視。謝謝您從答應擔任我的指導教授以來，總是不厭其煩地為我解惑，逐字逐行的校閱和提醒，一再容忍我的粗心。更難能可貴的是您還特地前來參與及見證我的終身大事，無論在學業或者為人處事上，您都給我不少的啟發。良師益友，莫過於此。

有句西方諺語是這麼說的：「常常是最後一把鑰匙打開了門」。歷經這兩年的磨練和自我探索，除了思考辯證能力的提升，以及對環境議題有進一步的認知和關懷之外，我最大的收穫就是學會堅持。只要不停下來，每一步都能超越過去的自己。我將秉持這種精神，邁向人生的下一階段。謹此，祝福我所深愛的家人、以及我所關心的朋友們身體健康，平安喜樂。

陳瑜鴻於東海大學

2016年1月

摘要

臺中縣市合併之際，位於大肚山西南側山坡上的華南路正式動工，卻也引發了「石虎」、「狗花椒」等珍稀動植物棲地破壞的爭議，非營利組織基於生態保護的理念，開始進行了一連串的政策倡導行動，與主導開發的臺中市政府、民意代表分庭抗禮。然而，華南路最終仍以生態休憩道路之名順利完工。相較於其他涉及石虎議題的政策倡導案例，華南路的倡導成果格外令研究者感到好奇。故本研究欲探究華南路的政策發展歷程，作為日後非營利組織發揮其政策倡議影響力之借鏡。

本研究以 Sabatier 所提出的倡導聯盟架構作為研究架構，探究政府機關在這一系列的政治決策和行動過程中，和非營利組織的訴求產生哪些衝突，關建與停建兩個聯盟的政策信仰如何形成，在政策次級系統內的互動中，各採以什麼樣的策略工具去影響政策之產出。並觀察華南路關建過程存在哪些外部因素，對次級系統內的政策行動者造成資源上的限制和影響。進而分析非營利組織倡導未果的原因為何？非營利組織如果想發揮其政策倡導能力與影響力，應採行的改善策略或具體作法為何？

研究發現如下：首先，人本交通思維穩固為華南路政策演變歷程中的鮮明變項，人本和生態開發思維的轉型對政策變遷共識程度、政治體系的開放性、以及雙方聯盟方的資源和限制都有很大的影響。其次，倡導聯盟實力不均的情況下，並不一定存在政治掮客居中調解、協商。而在缺乏溝通管道和互動的情況下，停建方未能善用關建方的政策信仰分歧。最後，相較於其他環保抗爭案例，華南路的石虎保育議題並未充分發揮。基於前述研究發現，本研究提出三點建議：非營利組織應與地方保持良性互動，降低溝通成本以利於政策信仰的行銷；訴諸更高層次的策略工具，訴求對象由地方提升至中央層級，或尋求上位結構的法令制衡；橫向擴張聯盟的規模，透過資源共享及經驗交流，調整更有效率的策略工具，增加倡導聯盟的強度。

關鍵詞：華南路、非營利組織、政策倡導、倡導架構聯盟、石虎

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 華南路興建爭議探討.....	3
第三節 研究目的與問題.....	14
第二章 文獻回顧.....	17
第一節 非營利組織的政策倡導功能與策略途徑.....	17
第二節 政策倡導研究結果分析.....	21
第三節 倡導聯盟架構理論發展與內涵介紹.....	28
第三章 研究方法與研究設計.....	33
第一節 研究方法與流程.....	33
第二節 倡導聯盟架構應用探討.....	36
第三節 研究設計.....	40
第四章 深度訪談成果分析.....	45
第一節 政策信仰、資源與策略工具層面之分析.....	45
第二節 外部因素層面之分析.....	62
第三節 非營利組織於個案倡議之經驗反思.....	74
第五章 結論.....	83
第一節 研究發現.....	83
第二節 研究建議與限制.....	87
參考書目.....	93
附錄一、訪談同意書.....	101
附錄二、E1 訪談逐字稿.....	103

附錄三、E2 訪談逐字稿.....	119
附錄四、E3 訪談逐字稿.....	141
附錄五、D1 訪談逐字稿.....	163
附錄六、D2 訪談逐字稿.....	167
附錄七、D3 訪談逐字稿.....	179
附錄八、D4 訪談逐字稿.....	187



表目次

表 1	電子新聞資料來源表.....	4
表 2	受訪對象一覽表.....	40
表 3	「停建」華南路聯盟之訪談題綱.....	41
表 4	「闢建」華南路聯盟之訪談題綱.....	43
表 5	倡導聯盟政策信仰對照表.....	55



圖目次

圖 1	華南路路線圖.....	9
圖 2	特生中心在龍井和大肚鄉交界林地拍到的保育類石虎照片.....	11
圖 3	倡導聯盟架構.....	31
圖 4	研究流程圖.....	36
圖 5	華南路開發案之政策倡導聯盟架構圖.....	39
圖 6	位於華南路施工區的稀有植物狗花椒.....	50
圖 7	臺灣高等法院檢察署回覆台灣生態學會之公文.....	56
圖 8	台灣生態學會號召民眾拉白布條抗議華南路之照片.....	57
圖 9	華南路開發案之政策倡導聯盟架構圖.....	74
圖 10	環評審查流程.....	77



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

從國內因兩岸簽訂服務貿易協議過程衍生的公民參與風潮來看，臺灣公民社會組織(Civil Social Organizations, CSOs)參與政策倡導的能見度已有顯著改變。隨之而起的是越來越多而且多元的公民社會組織，例如黑色島國青年陣線、反媒體巨獸青年聯盟、反黑箱服貿行動聯盟、台灣守護民主平台、公民 1985 行動聯盟、地球公民基金會、公投護台灣聯盟、綠色公民行動聯盟等。其中不乏青年參與公共議題倡議的身影，而青年及非營利組織走上街頭、提出政策倡導構想、表達具體訴求與意見，不僅對政府造成了莫大的壓力，也藉此提昇全國人民對於公共政策的關注力。

由於網路科技的串聯、快速便利的資訊分享，人民可透過網路社群等管道，即時地掌握公共議題的發展以及政策的執行，因此公民參與展現了比以往更顯著的影響力，而這些公民參與行動，正是由許多非營利組織(Non-Profit Organizations, NPOs)共同響應及發起。如涉及軍中人權的洪仲丘事件，網友在 PTT (台大批踢踢實業坊) 號召，透過網路集結來自各行各業的熱心公民，短期之內募集大量資源，促成「公民 1985 聯盟」，並於 2013 年 7 月 16 日在凱達格蘭大道發起超過十萬人的大規模遊行，「白衫軍運動」成功引起國內外對此案的關注，¹也迫使行政院長江宜樺出面回應訴求，推動了軍事審判法的改革。然而在眾多的公共議題中，位處中部的民眾或許不能時時、件件地參與臺北的公民運動，但卻也不忘關心在地發展衍生的公共議題。

例如苗栗縣台 13 線三義外環道開發案，這條長約 8 公里，造價 52 億的外環道路，

¹ 因不滿 2013 年陸軍下士洪仲丘虐死事件真相未明，公民 1985 行動聯盟於 2013 年 7 月 20 日號召 3 萬人「公民教召」包圍國防部，並於 2013 年 8 月 3 日發起「凱道萬人送仲丘」晚會，是臺灣史上最大規模由公民自發的社會運動，這兩次街頭運動合稱白衫軍運動。蘋果日報 (2013)。凱道八月雪 25 萬人送仲丘，2013 年 8 月 4 日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130804/35197794/>。

涉及破壞「石虎」等苗栗淺山原生物種的棲地，²而政府部門所提之保育配套措施，環保人士質疑無法有效減緩對生態之衝擊，加上其道路對於交通壅塞之紓解仍有待商榷。因此，「荒野保護協會、捍衛苗栗青年聯盟、石虎保育聯盟籌備小組、台灣防止虐待動物協會、」等十餘個環保團體，為了守護瀕臨絕種的「石虎」，也在臉書等網路社群號召民眾，組織之間亦利用網路平台快速地串聯，召集了大批青年學子，於 2014 年 4 月 16 日環保署召開的「台 13 線三義外環道新闢工程環差分析會議」當日，至環保署前抗議。此舉不僅讓媒體大篇幅報導，更讓全民瞭解石虎保育問題的迫切性，最終在輿論的壓力驅使下，此開發案已退回專案小組重審。

公民意識抬頭，關心公共議題的年齡層也不斷下修，相較於傳統的政黨動員，這股自發性的公民力量，更具規模且持久，非營利組織所能凝聚的能量已不可同日而語。非營利組織之所以在公民運動中有著舉足輕重的地位，和組織本身的角色及功能有密切的關係。Handy (2001) 認為，由於非營利組織本身缺乏營利動機和政治考量（如爭取選票支持、黨派妥協），因此，在提供許多需要「信任」的財貨或服務時，在社會大眾的心中可以取得比企業和政府更為可靠和值得信任的優勢。無論是提倡公共議題、對政府的現行政策提出批判，乃至進行政策變革的遊說，非營利組織多半能獲得民眾的肯定與支持。尤其當人民對政府產生不信賴感時，以增進公共利益為使命，並在符合公平正義原則維護及宣揚價值的非營利組織，自然成為人民之寄託。甚而，愈來愈多的「政策企業家」(policy entrepreneurs)亦理解到非營利組織較不像政府組織受到傳統官僚體系的束縛，因而能夠發揮較高的效率與效能，非但擁有較大的創新與彈性，能夠扮演促進政策變遷的重要力量，甚至更能捍衛社會的公平與正義(羅金棟，2007；Handy, 2001; Vaughan & Arsneault, 2008)。這凸顯了非營利組織在政策倡導上的影響力是不容忽視的。

然而，並非所有的非營利組織都能透過政策倡導具體影響政策的變遷和產出，雖然

² 石虎俗稱山貓，英文名為 (Leopard cat)，食肉目、貓科、豹貓屬，又稱華南豹貓。石虎是台灣僅有的野生貓科動物，是夜行性動物，廣泛出現在台灣低海拔森林，苗栗縣是主要的區域。陳惠美 (2015)。注意！石虎出沒，2015 年 4 月 2 日，取自：<http://dms.nmns.edu.tw/webfile/epaper/100000804.htm>。

苗栗的台 13 線三義外環道開發案，在環團的大力遊說和宣導下，成功讓「石虎保育」議題排進「政策議程」，³引起各界的廣泛討論和關注。但當「石虎」成為了網路搜尋引擎的關鍵字、熱門詞之餘，作者赫然發現，除了苗栗，臺中市亦面臨「石虎」棲地破壞之危機。

臺中縣市合併之際，位於大肚山西南側山坡上的華南路於 2010 年 5 月正式開工。這條道路開發工程是為了加強大肚鄉的聯外交通功能，地方民意代表早在省政府時期即積極爭取。然而華南路的路線貫穿了大肚山少數完整的原始森林，這片林地包含著豐富的原生物種，例如稀有的樹木「狗花椒」以及一級保育類動物「石虎」。⁴環保團體認為華南路的開發不僅經濟效益不大，更促使「狗花椒」和「石虎」等珍稀動植物的棲地破碎化，加速稀有物種的滅絕，造成大肚山生態系統的失衡。而臺中市政府的環評卻沒有將這些物種納入考量，草率放行，環保團體不禁懷疑其開發案是為了圖利特定人士或利益團體。儘管環保團體屢屢對此案的環評及實質經濟效益提出質疑，甚而發起封路等抗爭行動施壓，希望阻擋華南路之開闢和通行。但自 2000 年選定路線後，延宕十餘年的華南路開闢工程，在環保團體的抗議聲浪中，仍在有條件限制的情況下進行開發，最終於 2013 年 2 月正式開放通車，和環保團體提出之訴求相距甚遠。兩件案例的非營利組織均是以生態保護、環境永續發展作為核心理念，但倡導的結果卻大相逕庭。不禁讓人想深究其中之差異，這也是引發作者進行本研究的主要動機。

第二節 華南路興建爭議探討

³ 被政策制定者納入處理公共政策時程表的要求或意見，就是政策議程(policy agenda) (吳定，2003：181)。

⁴ 狗花椒是常綠喬木，小型、厚而油亮的羽狀葉的小葉片中，充滿了具揮發性油脂的腺體，而全身長滿了刺，樹幹上更是長滿大型的瘤刺，這樣的特色不僅是芸香科植物的特性，更可以耐乾旱，在乾早期又可避免草食性動物啃食，充分展現出適應環境的特點，是大肚山區原生植物型態與環境結合具代表性的類型之一。楊國禎 (2008)。狗花椒—大肚山特殊的有刺樹木，2008 年 1 月 8 日，取自：<http://ecology.org.tw/publication/18/issue1801.htm>。

為釐清華南路開闢工程之來龍去脈，作者將透過次級資料的蒐集和統整，對個案進行探討。描述案例背景以及發展概況，並指出華南路興建工程所引發之爭議點，進而歸納闢建和停建雙方的倡導動機、政策立場存在那些歧異？作者以「大肚」、「華南路」為關鍵字，搜尋中央社、中時、聯合報、自由時報、蘋果各主流媒體的新聞電子資料庫，發現有關興建華南路之消息最早於 1997 年登載於中央社新聞，當時的臺中縣市政府打算開闢文山工業區特三號道路，用來連接大肚鄉華南路，並將其列為臺中生活圈規劃道路，打算以專案方式辦理。故作者設定 1997-2014 年為資料蒐集區間，其中蘋果日報和自由時報的電子新聞資料庫最早僅能溯及 2003 年和 2005 年。在資料搜尋的過程中，作者發現關於大肚華南路的新聞報導十分有限。但從相關報導中可得知「台灣生態學會」是此項反對此開發案的主要倡導團體，自 2010 年起持續追蹤華南路開發進度至今，並且在「PEOPO 公民新聞」平台上發布許多相關資訊，如倡導行動的宣導、華南路對環境造成的負面影響、大肚山珍稀動植物的紀錄等，故作者將「PEOPO 公民新聞」報導資料納入分析，強化次級資料的來源及豐富度（如表 1）。此外，再經由環保署網站以及下載華南路的相關會議紀錄及環評文件，作為資料佐證。以下作者將彙整所蒐集之次級資料，分由「華南路發展狀況分析」、「華南路之爭議」等主題，詳述華南路開闢工程之發展概況以及爭議點。

表 1 電子新聞資料來源表

資料庫類別	資料筆數	起始時間	終止時間
中時新聞資料庫	5	1997/01/01	2014/12/31
聯合知識庫	8	1997/01/01	2014/12/31
自由時報電子報	17	2005/01/01	2014/12/31
蘋果日報	8	2003/05/02	2014/12/31

表 1 (續)

中央社新聞全文檢索： 國內外中文新聞資料庫	5	1997/01/01	2014/12/31
PEOPO 公民新聞	10	2010/01/01	2014/12/31

資料來源：本研究者自行彙整。

壹、華南路發展狀況分析

大肚山位於臺中縣市的交界，為平均高度 200-300 的台地地形，茂密的相思樹林裡蘊藏著珍貴的原生物種，例如「大肚山薔薇、光葉薔薇」；近來更有學者發現了一級保育類動物「石虎」的蹤跡⁵。然而在密集的人為開發下，大肚山的植被面積不斷縮減，大肚台地林立著交通設施、學校、住宅區、單位機構、以及越來越多的工業區進駐，北端有清泉崗機場，台地西側則是臺中工業區及中部科學園區等，不斷地壓迫野生動植物的生長棲地。如今華南路的開發又對大肚山西南側的保安林造成一定程度的破壞。

長約 3.9 公里，連結臺中市和大肚鄉，造價不斐的華南路，根據 2009 年臺中縣政府的環境影響差異報告⁶指出，交通部於 1996 年就委託專業顧問公司進行規畫，但因為地方上對於路廊的選定上意見分歧，於是交通部公路總局和臺中縣政府及大肚鄉公所召開多次的會議協商，至 2000 年才選定路廊，並進入測量設計階段。2001 年大肚鄉鄉民代表會向交通部建議，因華南路屬於地方鄉鎮道路，要求該工程應交由鄉來辦理，公路總局以行政程序法實施為由，將代養鄉道轉交由地方政府自養，並建議將保留款繳庫，讓臺中縣政府另循程序申請經費。2002 年公路總局第二區工程養護和臺中縣政府，大肚鄉公所開會協商，臺中縣政府同意由大肚鄉公所代辦，臺中縣政府負責監督。但因工程金額甚大，2003 年公路總局第二區養護工程處將該工程預算書圖等相關資料函送臺中縣政府繼續辦理。而後為因應行政院公共工程委員之審議意見，臺中縣政府於 2005 年 4 月 7

⁵ 特生中心人員在 2004 年 1 月至 2005 年 8 月在龍井竹坑和南寮村及大肚鄉瑞井村及山陽村交界處附近，拍攝到石虎，蘋果日報 (2011)。連署嗆市府 中市拓路 危石虎棲地，2011 年 11 月 5 日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20111105/33793889/>。

⁶ 根據 2009 年 7 月公告的「大肚鄉華南路開闢工程環境影響說明書-環境影響差異分析」之附錄一。

日提報「大肚區華南路新闢工程」修正計劃書，並依「環境影響評估實施細則」第 37 條規定，於 2009 年提出環評差異分析報告，並變更工程計畫內容，開發長度由 5.05 公里減少為 3.944 公里，路面寬度由 20 公尺縮減 6~12 公尺，含坡面施工總工程面積從 13.03 縮小為 11.19 公頃。除了前述的權責歸屬問題，在臺中審計處的稽查下，發現未適時申請保安林的解編，致工程無法開工；未積極進行廠商環評，導致延宕計畫期程；更未審慎督導水土保持計畫、徒增風險，還有未適時確認工程項目及內容，都是導致華南路自 1999 年進行環評後，延宕至 2010 年 5 月 17 日才正式開工的原因。⁷

終於塵埃落定的工程計劃，卻又因為其路線貫穿了大肚山西南側少數僅存的原生森林，出現了反對開發的聲音。環保團體認為華南路會嚴重破壞「石虎」及「狗花椒」等珍貴物種的棲地，加速稀有物種的滅絕，造成大肚山自然生態系統的失衡。並對這條路的經濟效益提出質疑，因為華南路北側約莫 200 公尺有另一條替代道路華山路。雖然坡度較陡，彎道較多，但兩條道路出入口十分接近，華南路的通車時間僅節省 3 分鐘左右。儘管環保團體對此開發案提出諸多質疑，並於 2012 年 10 月 21 日發起「千人扮石虎」的封路抗爭，抗議市政府違法施工，要求封路保全，並藉此告知社會華南路開發案嚴重危害生態環境，破壞「狗花椒」及「石虎」棲地。但市政府仍強調道路工程有其必要性，關於動植物棲地保護問題，已尊重專家的建議，在路旁規劃生態廊道，減緩衝擊。2013 年 2 月 1 日華南路正式通車，市政府宣稱華南路行車時間從 30 分鐘縮減為 15 分鐘，工程在經濟效益與自然生態下取得平衡，是具生態風貌的景觀公路。

雖然華南路通車已成既定事實，卻仍舊存在對於道路使用的爭議，地方民意代表要求將路寬 6 公尺的華南路拓寬為 20 公尺，以符合交通紓解之需求。但環保團體指出既然環評已明確定位華南路為生態休憩功能的景觀道路，不應該迎合特定利益人士之要求。此爭議延燒至今雙方仍舊沒有取得共識，端看 2014 年底九合一大選後，市政府治理團隊的更替後，能否產生新的對話和契機。

⁷ 唐在馨（2012）。〈中部〉執行力不佳 多項工程上榜，2012 年 9 月 23 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/617181/print>。

貳、華南路之爭議

環保團體從 2010 年後針對華南路興建案，陸陸續續進行不少倡導作為，希望能阻擋工程持續開發，以下將華南路所引起之爭議歸納為三大項，並闡明停建方和關建方的政策立場：

一、經濟效益

華南路開發緣起於大肚區交通紓解之需求，縣市合併之前，大肚鄉山下的居民至臺中市都會區往返之交通非常不便，僅有三條途徑，往南繞經王田或向北繞道沙鹿，亦或利用彎度多、坡度陡的華山路直上大肚山接至遊園路，然而華山路行車安全性欠佳，路窄車多的遊園路也不利於行。三條途徑易雍塞又費時，不僅居民深感不便，更嚴重影響了大肚區的地方發展。

為了改善大肚區對外聯絡道路運輸功能不足，在地方仕紳及民意代表的遊說之下，交通部於 1990 年代起就已著手規劃開闢替代道路－華南路。華南路開闢工程在 1999 年 11 月 8 日即通過環境影響評估審查，公路總局並在 2000 年縣鄉道改善項下核列三億九千八百萬元工程費用，後來精省因道路開闢權責劃分因素，還沒有道路編號的華南路開闢工程已不屬公路總局權責，華南路開闢工程因而停擺下來。⁸而後在縣長黃仲生和立委紀國棟、郭俊銘等人的力爭下，將華南路開發權責轉交給臺中縣政府。縣長黃仲生認為華南路開闢後，配合中山高速公路南屯交流道，具疏解中港交流道至王田交流道間龐大車流功能，而且也可以臺中都會區及臺中港區週邊大肚、龍井、梧棲、沙鹿等鄉鎮之整體交通運輸系統，加速地方產業經濟的發展。

華南路於 2013 年 2 月 1 日正式通車後，臺中市政府建設局宣稱華南路不僅能聯繫臺中市山海屯區，估計行車時間可從 30 分鐘減少為 15 分鐘。以往大肚區民眾進出臺中市多數利用華山路，但華山路彎道多，坡度又陡，華南路開闢後，大肚區民多了一條重要道路，相當便捷。對此，台灣生態學會指出，華南路和北側的四線通行的華山路距離

⁸ 趙宏進（2002）。中縣府爭取開闢大肚鄉華南路交通部長允協助，2002 年 12 月 9 日，取自：<http://0-210.69.89.224.jenda.lib.nccu.edu.tw/search/hypage.cgi>。

不到 500 公尺（如圖 1），通車時間僅能節省 3 分鐘左右，而且，此道路因穿越大肚山保安林地，行政院公共工程委員會要求闢為景觀道路，環境評估審查時為有條件通過，其條件為路寬 6 公尺，屬生態休憩用途，不能做為交通要道。加上監理所的路段也尚未徵收，華南路仍無法銜接向上路。因此，環保團體認為華南路的交通效益其實非常有限，醉翁之意不在酒，華南路的周邊土地利益才是重點，並質疑市政府根本是為特定利益團體所護航。

但闢建方認為，從大肚區自由路和自治路口為起點的華南路，原先規劃僅到臺中監理所前的遊園路，但未來市府只要再開闢 1.3 公里，就可以銜接到特三號道路（向上路）直達南屯市區，又可紓解遊園路車潮，民眾不需再行經狹窄的遊園路，以及車流量龐大的臺灣大道，屆時華南路更能達到繁榮地方的實質交通效益。市議員林汝洲亦督促市府盡速與監理站協調有關拆遷補償的問題，儘速協調解決，給民眾一條便捷的返鄉路。⁹此外，華南路的開闢也順勢帶動大肚房地產的增值，房仲業者表示倘若生活圈 4 號道線和華南路一旦開通，大肚區之房地產價值預估至少漲 3 成左右。¹⁰但在延伸道路尚未開闢之前，華南路是否帶來具體交通效益和連帶之房產價值仍有待觀察。

⁹ 陳世宗（2014）。台中華南路延宕 林汝洲請命，2014 年 3 月 17 日，取自：
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140317004536-260405>。

¹⁰ 蔡佳妤（2010）。4 號道、華南路開通 大肚地價漲 3 成，2010 年 5 月 8 日，取自：
http://house.udn.com/mag/house/storypage.jsp?f_ART_ID=210400。



圖 1 華南路路線圖

資料來源：蔡智豪（2012）。破壞大肚山森林的華南路 即將 8 月通車，2012 年 3 月 26 日，取自：<http://www.peopo.org/news/93016>。

二、生態破壞

另一頗受爭議的是生態保育問題，大肚山西南側的原生森林，因地形崎嶇，加上周邊軍事管制區的關係，避免了人為開發等干擾，因而保留了许多珍稀的原生動植物。大肚山學社社長吳金樹指出，大肚山蘊含許多全國、甚至全球稀有的植物，像是「台灣百合、石竹、雙面刺、紅珠藤、小錦蘭、細葉饅頭果、毛助郁李、小葉補魚木、楓香、軟毛柿、飛龍掌血」等原生、稀有、瀕臨滅絕物種，可惜隨著土地開發逐漸破壞，而官方對這些資源的了解和調查甚少，民眾連帶也不知其珍貴性，非常可惜，呼籲官方能更加重視，別一味著眼開發卻損失珍寶而不知。¹¹而農委會特生中心助理研究員林育秀表示，2004 年前後 2 年，在龍井鄉竹坑和大肚鄉瑞井一帶架設紅外線攝影機長期觀察，曾四度拍到「石虎」出沒的影像（如圖 2），建議該處最好不要開路。

¹¹ 俞泊霖（2014）。〈中部〉大肚山珍稀植物 官方調查不足，2014 年 1 月 26 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/749938/print>。

2010年6月29日，在臺中縣政府工務處公共工程科所主持的「臺中縣大肚鄉華南路開闢工程環境影響評估施工前公開說明會」中，環保團體便拋出了「石虎議題」，台灣生態學會林笈克表示農委會特有生物保育中心近期調查龍井、大肚林地發現有一級保育類野生動物「石虎」。華南路施工應據〈野生動物保護法〉及〈環境影響評估法〉針對石虎進行二階環評，台灣生態學會還當場拿出特生中心所拍到的石虎照片佐證。而縣政府公共工程課回應，華南路開發計畫原環說生態調查，以及2008年5月依據行政院環境保護署公告之「動物生態評估技術規範」與「植物生態評估技術規範」進行之陸域生態調查報告中均未發現「石虎」，將責成本案生態調查單位向農委會特有生物保育中心查詢相關資訊。¹²

儘管特生中心已在相關報導中證實了大肚山存在石虎族群，但支持方對於「石虎」棲地被破壞一事，並沒有擬定具體的補救方法或配套措施，甚而，部分人士仍舊否認大肚山「石虎」的存在。連市議員也一再強調當地真的沒有「石虎」，附近數十戶住家，如有石虎早就遷離。¹³臺中市政府建設局亦對此澄清，交通部公路總局於1999年辦理的環境影響評估及原臺中縣政府2009年間辦理環境影響評估差異分析的生態報告，均未發現民眾曾危及「石虎」棲地等資訊，因此，施作的工程並無違反環境影響差異分析報告所核定的內容。¹⁴此外，「狗花椒」等珍貴植物之存續，市政府則沒有任何實質的回應。

¹² 行政院環境保護署(2010)。「臺中縣大肚鄉華南路開闢工程環境影響評估施工前公開說明會會議紀錄」，2010年6月29日，取自：<http://atftp.epa.gov.tw/EIAforum/Default.aspx?page=PubExplainDetail&peid=298>。

¹³ 張明慧(2011年5月14日)。「大肚關路 被批破壞保安林」。聯合報，B1版。

¹⁴ 市政新聞(2012)。「大肚山華南路開闢工程」建設局強調並無違反環境影響差異分析報告，2012年10月23日，取自：<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=167410&ctNode=7462&mp=100040>。



圖 2 特生中心在龍井和大肚鄉交界林地拍到的保育類石虎照片

資料來源：特生中心提供，記者陳建志翻攝（2010）。〈中部〉林地拍到石虎，環團籲停

關大肚華南路，2010年6月30日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/407298/print>。

除了「石虎」、「狗花椒」棲地被破壞，環保團體更擔心華南路的開闢會嚴重影響當大肚山的水土保持功能，雖然臺中市政府宣稱華南路是以生態工法進行開闢，但台灣生態學會至施工區實地勘查後，卻發現和市政府的說法有所出入，並痛批開山填路、剷除保安林改種人工植栽的方式，是對生態環境的嚴重傷害。台灣生態學會指出 2002 年林管處在此辛苦植樹造林，如今卻為了做這條景觀道路，將保安林解編，實在非常諷刺。此外，2012 年蘇拉颱風過境時所夾帶的風雨，造成闢建中的華南路泥流滾滾，導致自由路交叉口變成大水池，北上車道因此封道。罕見的淹水引起不少居民的擔憂，附近住戶不禁質疑，此次災情是否為華南路不當開發所造成？時任台灣生態學會秘書長蔡智豪憂心指出，華南路沿溪谷開闢，連結三個溪谷，且開發路段原有草生地、相思林等是天然滯洪池，地質上的礫石區也很容易滲水，如今該路段恐成集水區，評估路面淹水問題只會更嚴重，也面臨路基流失問題。而面對華南路所造成之水患，建設局表示蘇拉颱風帶

來百年強降雨，水流宣洩不及是主因，會重新計算華南路水流量，並增設截水溝，鄰近溝渠也會加強清淤，應可改善。¹⁵

綜上所述，對於華南路所造成之生態衝擊，雙方並無進一步的協商或達成任何共識。對於環保團體所提出的質疑，支持開路的市政府和地方民意代表所給予的回覆或改善方案，也未能讓環保團體信服，雙方的對話始終缺乏交集。

三、環評爭議

華南路工程其中最令環保團體詬病的便是其環評差異分析報告中，在施工區域中的二株大樹「狗花椒」都沒調查到，全台灣不到 1,000 株，列為「易受害」的狗花椒是農委會公告稀有瀕危的植物。而特生中心於 2004 年，在大肚山的森林紀錄到一級保育類動物「石虎」的二個族群。但這些資料在環評的生態調查報告中都未呈現，質疑臺中市政府刻意隱瞞重要資訊或環評調查報告有重大的瑕疵，環評的專業性及權威性屢受環保團體的挑戰。而市政府違反環評程序的作為，更是讓環保團體難以接受。台灣生態學會指控臺中市政府違反環評法恣意動工，2010 年 5 月 17 日舉辦開工典禮後，6 月 29 日才辦公開說明會，開發單位未依環境影響評估法（以下簡稱環評法）第 7 條第 3 項規定，於施工前至當地舉行公開說明會。當時縣政府工程課表示此案水土保持工程開工許可尚未核發，因此本說明會召開時間符合法令要求。靜宜大學楊國禎教授進而對此提出質疑，既然縣政府說華南路未動工，那現場發現已有開闢的道路要怎麼解釋？縣政府的回應是，現場因測量、保安林解編作業及清點作業需要有先清理出一條便道以利東勢林管處及林務局勘查，計畫區內若有違規事宜將由權責單位查證後依相關規定辦理。¹⁶換言之，華南路的工程還在準備階段，不算正式施工，只是把沿路相思樹砍掉，清出道路，並於施工前申請水保施工證明。顯然雙方對於動工的認定有很大的落差。

此外，華南路的路寬也是雙方攻防的焦點之一。華南路的環境影響評估是有條件通

¹⁵ 俞泊霖（2012）。〈中部〉華南路易集水 生態專家憂新路變水路，2012 年 8 月 22 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/609109>。

¹⁶ 行政院環境保護署（2010）。臺中縣大肚鄉華南路開闢工程環境影響評估施工前公開說明會會議紀錄，2010 年 6 月 29 日，取自：<http://atftp.epa.gov.tw/EIAforum/Default.aspx?page=PubExplainDetail&peid=298>。

過，路寬為 6 公尺，生態休憩用途，但實際施工路寬卻達 10 公尺，環保團體認為此項開發行為違反環境影響評估法第 17 條「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。相對的，地方民意代表對於華南路設計成景觀道路，路寬僅有 6 公尺也頗有微詞。對此，時任臺中市建設局長沐桂新解釋，原先徵收 20 公尺之土地，因環保團體有意見，認為當地有石虎和野百合，所以只做 6 公尺道路，其餘規劃健身步道、植栽綠帶、與景觀休憩設施，以符合環保需求。¹⁷但此說法仍舊造成雙方之不滿，對於支持開發的陣營而言，當初爭取替代道路華南路就是為紓解交通需求，如今原先規畫設置的 20 公尺路寬，竟縮成 6 公尺，地方上陸續傳出不滿聲浪，擔憂過於狹窄的華南路恐怕無法容納龐大車流量。

環保團體的立場亦相當堅定，認為開發案既成定局，故退而求其次，要求華南路應遵照環評法所限，路寬僅能維持 6 公尺。但如今施工後部分路段卻成了 14 公尺，更質疑市政府有意配合部分市議員要求，準備將華南路拓寬為 20 公尺寬。2011 年 4 月 25 日時任臺中市長胡志強在市議員林汝洲、陳世凱、顏清標立委助理和地方里長的陪同下至華南路施工現場會勘，地方民代持續向市長反映，要求拓寬華南路。對此，時任市長胡志強即熱絡地表示，6 米道路先做好，要拓寬成 20 米以後再說。環保團體痛批政客以頭過身就過的思維操弄環評，骨子裡就是要拓寬為 20 米，森林生態對他們來說，似乎一點都不重要。¹⁸

台灣生態學會曾於 2010 年 7 月發函監察院及台灣高等法院檢察署，但監察院僅要求當時的臺中縣政府回函說明，並未進行實質調查，此開發案的檢舉就在臺中縣政府的一句「一切依法辦理」下草草了之。2012 年 10 月 22 日台灣生態學會號召百名環保人士，拉白布條封路抗議，控訴建設局違反環評法，將以行政訴訟提出假處分，要求封路保全。對於封路抗議之風波，時任臺中市建設局長沐桂新僅強調，該工程預計 2012 年年底或

¹⁷ 唐在馨 (2011)。〈中部〉《徵地 20 米 僅開 6 米寬》議員憂華南路交通打結，2011 年 4 月 22 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/486416>。

¹⁸ 蔡智豪 (2011)。大肚山華南路 6 米生態休憩用途，政客骨子裡想要再拓寬成 20 米，2011 年 5 月 2 日，取自：<http://www.peopo.org/news/75969>。

2013 年年初通車，已尊重專家建議，規劃「生態廊道」。¹⁹但環保團體對於「生態廊道」的說法感到不以為然，表示動物並不會乖乖去走生態廊道，可能會有「路殺」的情形，也就是動物在穿越馬路時被車輛碾死。生態學家陳玉峯教授也指出，每開一條路，就生態學上的概念，就物種和面積的關係，就是一種整體切割，切成對半時，物種可能掉到只剩原來的三分之一，切割化讓物種生存區域變成一個個小島，這種無限制開發觀念，會讓國家面臨危險、失衡的環境挑戰。²⁰

環境影響評估乃是就開發行為對自然環境或人為環境所造成的影響進行事前評價，以達成防範未然的環保目標，為系統地、整合地過程(Wood, 1996)。華南路一案，儘管環評的專業和威信飽受環保團體質疑，關建方對於違反環評法先施工的解釋也讓人難以信服，但公民對環評之瑕疵和爭議儼然束手無策。

第三節 研究目的與問題

經由前述個案之爭議探討，得知華南路興建與否在經濟發展與環境保護兩種核心價值的對立下，形成贊成與反對的兩大陣營。環保團體及學者，透過演講、抗爭等方式企圖阻擋華南路之開發，而臺中市政府及地方民意代表則以地方發展為口號，運用所掌握的行政資源，持續推動工程。從結果看來，反對華南路興建的環保聯盟，在此案例的倡導成果十分有限，環保團體雖然有許多大動作的倡導作為，但「石虎保育」及相關生態議題在當時沒有引發足夠的話題性，媒體能見度低，未能吸引更多的行動者參與倡導，相較於支持方，環保團體可說是孤掌難鳴。湯京平、邱崇源（2007：10）即提到任何一個試圖改變現狀的訴求在行動初期都會處於相對不利的現狀，這源自於他們的訴求將面臨佔盡資源優勢的政策主導聯盟抵制，因為既有政策主導聯盟將透過結盟、利益交換、

¹⁹ 蘋果日報（2012）。大肚山開路恐危石虎棲地，2012 年 10 月 22 日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121022/34589976/>。

²⁰ 俞泊霖（2012）。〈中部〉節省 3 分鐘，學者：華南路無經濟效益，2012/10/22，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/624465/print>。

扭曲訴求得方式來試圖排除任何改變現狀的的訴求進入議程裡，以求確保既得利益與政策主導性。換言之，當政府既定決策受到倡導聯盟挑戰，政策主導聯盟會以各種策略和其他倡導聯盟進行角力，這競爭的過程將會影響最終政策之產出。而 Sabatier 所提出的倡導聯盟架構(Advocacy Coalition Framework, ACF)正是以政策聯盟競爭下影響政策變遷為研究焦點，加上本案和倡導聯盟架構運用時所具備的四項基本命題不謀而合。故作者認為可應用倡導聯盟架構進行個案分析，進而了解華南路政策變遷之歷程。

有鑒於此，本研究想以非營利組織反對大肚區華南路開發案之經驗為例，了解個案之來龍去脈，釐清支持方與反對方存在哪些利害關係人，其政策立場為何？在此個案的時空背景下，分析非營利組織在政策倡導過程中所遭遇的問題和阻力，以及面臨哪些制度上或資源的限制，藉由個案之研究成果了解非營利組織如何於政策倡導上發揮其影響力。以下為本研究主要探討的研究問題：

- 一、從理論與相關研究的分析中，歸納非營利組織在公共事務參與過程扮演的角色與功能為何？前述角色與功能中，何以「政策倡導」愈來愈重要？非營利組織通常透過哪些方式來實踐其政策倡導的角色與功能？
- 二、以臺中市「華南路興建」一案為例，運用倡導聯盟架構分析研究個案的倡議經驗，探討其間成功事蹟的原因及有待突破的困境？
- 三、以臺中市「華南路興建」一案的研究成果為例，環境保護團體若想發揮其政策倡議能力與影響力，所應採行的改善策略或具體作法為何？



第二章 文獻回顧

第一節 非營利組織的政策倡導功能及途徑

壹、非營利組織的政策倡導功能

江明修、陳定銘（2003）定義政策倡導即是對社會上某特定之價值，進行鼓吹或提倡，以爭取多數或具特定影響力者的認同，並進而影響或形成公共政策或立法。政策倡導過程中，參與的行動者和團體可能涉及政府、商界、乃至非營利組織，若要順利推動政策的執行或變遷，必然得獲得政策領域內多數的行動者所支持，其中非營利組織因其公益性質，比起單純追求營利的私部門企業來得符合公共利益，且並未像政府具有龐大的層級節制，運作上相對有效率且反應迅速，其兼具了上述二者的優點，也彌補了其缺失，於是在公共服務的提供上較能取得多數民眾所信賴，影響力也最為顯著。這可從非營利組織的定義和社會功能見其端倪。

Hansmann（1980）認為，從非營利組織的本質可以看出，非營利組織是一個「不分配盈餘限制」（nondistribution）的組織，所謂的「不分配盈餘限制」係指：禁止非營利組織將組織盈餘分配給組織領導者、成員，而組織的盈餘當應用於其未來服務或所欲資助之對象，也就是說非營利組織不得就其獲得之盈餘進行分配，包含：個人、組織成員、管理者、執行人員或是董事會人員。Salmon（1999）定義非營利組織係指具有志願和私人性質的組織，其自我治理不分配盈餘給組織成員，而是將盈餘用在達成組織目標的用途之上，並且是以公共利益為目標。Wolf（1999:21）提出非營利組織應具備以下之特質：

- （1）必須具備有公共服務的使命。
- （2）必須是一個非營利或慈善的法人組織。
- （3）其經營結構必須排除私人利益或財物之獲取。
- （4）組織經營享有免稅之優待。
- （5）享有法律上的特別地位，捐助者或贊助者的捐款得列入免稅範圍。

而國內的相關研究中，江明修（1994）對於非營利組織的看法為：「將非營利組織定義為具有法人資格，以公共服

務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的，且組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。」亦頗富代表性。

根據上述學者的看法，非營利組織雖然沒有完全一致的定義，但仍可看出共同的特質，非營利組織的使命和宗旨是以公共利益為主要考量，具有服務社會的功能，且不為組織和成員謀利，並在稅賦上享有優惠，獨立運作的法人組織。非營利組織雖然和政府都具備相似的公共服務功能，但非營利組織內部並非由傳統科層體制來指揮及管理，成員間的互動是建立在使命感的認同及互相的信任關係之上，有別於公部門透過法規命令進行規範和監督。所以在台灣，亦有人將非營利組織稱之為非政府組織(non-governmental organization, NGO)，兩者經常被混用。但林淑馨（2011）針對兩個組織的性質作了明確區隔，非政府組織強調國際性，組織活動需跨越國境，包括其組織成員、財政或活動的範圍都不限於單一國家。而非營利組織則比較在地化，所關心的議題和服務供給的對象則以單一國家為主。

而隨著時代的演進，台灣的非營利組織如雨後春筍般興起，發展愈趨多元化，舉凡文化、醫療、教育、社會福利等各種社會層面都能見到非營利組織的身影，和我們的生活緊密相連，訴諸的價值也越來越廣泛，環境保護、性別平等、居住正義、照顧弱勢族群等...都是非營利組織所關心的議題。這些議題都反映了社會大眾的非商業集體利益，卻也往往和特定利益團體的政治或經濟利益相互衝突。為了傳達這些聲音，非營利組織得界定公共議題，經由政策倡導來喚起政府和社會的注意，促使政策能夠在符合社會公平正義的原則下產出，回應公眾的訴求。換言之，非營利組織從事政策倡導行動的出發點，即是為了社會上的弱勢者爭取更平等、安全的生存環境；故非營利組織發展公共議題的終極目的，乃是為保障社會所漠視的集體利益（江明修，1998）。

Kramer（1981）認為非營利組織所具備的社會功能，也呼應了前述的看法，其歸納如下（轉引自林淑馨，2008：19；2011：7）：（1）開拓與創新的功能；（2）改革與倡導的功能；（3）價值維護的功能；（4）服務提供的功能。由此可現，非營利組織不再僅是公共服務的提供者，更是公民參與的媒介，並有促進改革及倡導政策制定的影響力。故

在民主社會中，非營利組織參與政策過程的運作，已成為非常普遍的現象。在台灣，非營利組織在政策的議題倡導、規劃、合法化、以及執行上的重要性不但逐漸突顯外，與政府之間的互動關係日益複雜，像是競爭、互賴、合作或衝突（李翠萍，2005：72）。

隨著非營利組織長期以自力或合作方式參與公共財貨與服務的提供，涉及政策問題認定與建構的機會也就愈來愈多，甚至參與政策規劃與合法化過程，進而影響公共政策的制定，成為重要的政策行動者(Kingdon, 1995; Bryce, 2005; Child & Grønbjerg, 2007)。

貳、非營利組織的政策倡導策略途徑

一個國家的公民社會的成形，不見得是依靠政府政策的引導，反而是源自於民間的一股自主性力量（林德昌、王重陽，2007：2）。非營利組織隨著公民社會的成熟發展，在當代治理網絡已成為重要且具有影響力的行動者，因此必須具備更多足以影響政府政策的策略與途徑，才能將組織追求的使命與政策理念轉化為政策內容（莊文忠，2007：117）。換言之，非營利組織於政策倡導過程中，得擬定有效的行動策略以利於政策目標之達成。Berry（1977: 254-272）將美國公共利益團體行動的策略途徑，分為組織方面的聯盟(coalition)，以及產生政策影響效果方面的「司法」(law)、「困窘」(embarrassment & confrontation)、「資訊」(information)與「選區影響及壓力」(constituency influence & pressure)（轉引自姜誌貞，1998：53）。其概念分述如下：

一、聯盟

意指兩個以上的組織，為了達成共同的政策目標，建立長期的合作關係，藉由人力、資源的共享，提昇彼此組織的優勢，擴大其影響力。這和 Sabatier 的倡導聯盟概念不謀而合，非營利組織在進行政策倡導的過程中，擁有相近政策信仰的團體或行動者會逐漸集結成盟，在特定政策議題中扮演倡導聯盟 A 或聯盟 B 的角色。

二、司法

公共利益團體對行政或立法部門的宣導和遊說失敗後，透過司法訴訟或請法官釋憲的方式，讓司法機構判決政策是否違法或違憲，進而改變政策之執行。

三、困窘

意旨揭露公共政策的缺失和不足，來引起輿情的討論，讓既有政策的主導者備感壓力，也擴大了不同立場團體的衝突。此種策略的成敗，將會影響社會對於政策變遷的共識程度。

四、資訊

為避免政府採用錯誤或不合時宜的資訊，非營利組織積極提供正確且有效的相關資訊給政府部門。非營利組織所扮演的角色就是促使資訊獲得相當的關注，且授予政策制定者做更理性的決策（Berry, 1977: 269，轉引自羅依婷，2009：26）。

五、選區影響及壓力

非營利組織以選票為籌碼，對民意代表及決策者施壓，亦或是支持相符立場的候選人，透過重要選舉改變治理團隊的組成，改變既有政策的走向。此種策略得建立在非營利組織有足夠的選舉影響力。

Berry 的分類成為國內探討非營利組織倡導策略的主要理論依據，江金山（1985）即參酌此觀點，將公共利益團體的行動策略歸納為「政策性」、「司法性」兩大類別，前者係指與政府行政、立法部門之決策活動直接相關的策略途徑包括聯盟、資訊、困窘、延滯、選區影響和壓力；後者則指司法系統內影響政策之訴訟活動。姜誌貞（1998）更進一步將其分類為「政策性」、「司法性」以及「行政性」三大途徑，政策性途徑包括出版刊物、座談會與討論會、公聽會、舉辦活動、問卷或民意調查、大眾傳播媒體、遊說、自力救濟、公民諮詢委員會、涉入選舉活動、聯盟；司法性途徑分為訴訟和釋憲；行政性途徑則以合產為主要策略。江明修、陳定銘（2000）則依倡導對象之不同，將非營利組織的倡導策略途徑分為「直接遊說」與「間接遊說」。「直接遊說」意指對政府部門內部的行政人員、立法人員以及司法人員進行直接性的遊說。其策略包括：（1）提供資訊；（2）陳情請願；（3）現場旁聽監督；（4）互惠交換；（5）參與訴訟；（6）要求釋憲；（7）直接溝通（8）直接代表；「間接遊說」亦稱為草根遊說，意指使用「草根式」壓力，請選區內選民寫信、打電話、寄 e-mail 等方式給該選區的民意代表，企圖型塑一般公眾的意見藉以影響立法者，因為它的運用往往直接訴諸於選區選民，也較符合民主體制的

運作原則。間接遊說的策略涵蓋：(1) 舉辦公聽會、座談會；(2) 出版刊物或說帖；(3) 動員選民向選區議員寫信、打電話、寄 e-mail；(4) 遊行抗議；(5) 舉辦推廣活動；(6) 進行連署；(7) 聯盟遊說。

Jenkins (1987: 296) 認為非營利組織的政策倡導，係指組織為了公共利益的目的，特別針對一個公共領域中的觀點、概念或政策去進行批判、宣傳或辯護，而試圖影響政府正式決策所做的一切努力（轉引自羅依婷，2009：19）。非營利組織經由上述各種倡導策略及途徑，於政策過程中發揮其影響力，其影響層面包括：界定公共議題、提升政府服務效能、爭取政府經費、乃至相關法令之制定，而受益對象均為一般大眾。因此，政策倡導不但可達成組織的目標，更能藉政策產出之回饋，提升大眾對於組織使命的認同，並增加組織的能見度，擴大社會參與，進而得到更多的資源及支持。故政策倡導已成為非營利組織最重要的角色功能。

第二節 政策倡導研究結果分析

「政策倡導」(Policy Advocacy)在概念上乃是指個人或組織透過有計畫、有系統的策略，向社會大眾或政府部門行銷特定的價值或理念，企圖影響公共政策的制定和執行（莊文忠、徐明莉、張鑑文，2009：125）。任何一個公共政策的制定必然難以滿足所有人的需求，而行動者為了使未來的政策走向趨近所信奉的價值觀或意識形態，就會向政策制定者進行政策倡導，其目的就是要促使政策變遷的產生。所謂的政策變遷，基本上就是對現行政策所從事的變革活動，不論是受到外在條件或內在因素的影響，很少有政策一直維持當初被採納時的形式，相反地，它們是持續不斷的在演化之中（莊文忠，2003）。而關於公共政策之制定、形成到變遷的過程，過往的研究提出相當多種理論，研究範疇非常廣泛。

學者 Sabatier 曾經邀請政策過程理論的相關學者們，彙整目前政策過程的理論與研

究成果，並且編輯出版專書《政策過程》(The Policy Process, 1999)，該書包羅了現今描述政策變遷過程的重要理論，例如斷續均衡理論(Punctuated-Equilibrium Theory)、倡議聯盟架構以及多元流程模式(Multiple Streams Model, MS)等。丘昌泰在 2000 年出版的《公共政策：基礎篇》依模型建構的方法論將公共政策模型分為描述性和規範性，描述性包括菁英主義(Elitism)、多元主義(Pluralism)、統合主義(Corporatism)、制度主義(Institutionalism)。規範性則包含理性決策模型(Rational-comprehensive model)、滿意決策模型(Satisfied decision making)、漸進主義(Incrementalism)、綜合掃描模型(Mixed-scanning model)。莊文忠(2003)在政策體系與政策變遷的研究中，以停建核四政策個案為例，進行分析，依政策行動者對政策變遷的主導程度，將國內外學者於政策變遷所提出的相關理論及觀點，歸納為循環途徑(Cyclical approach)、機會途徑(Opportunistic approach)、共識途徑(Consensual approach)、學習途徑(Learning approach)、設計途徑(Design approach)等五種，說明政策的動態性和類型。國內外著名學者均對政策變遷提出不同的闡釋和見解，關於政策制定過程之理論可謂汗牛充棟，故本研究將聚焦於國內目前於「政策變遷」和「政策倡導」相關研究所採用之理論，分析其應用成果，做為研究架構之參考。以「政策變遷」、「政策倡導」為關鍵字搜尋，回顧歷年碩博士論文的研究成果，發現多元流程模式、斷續均衡理論、倡導聯盟架構三種理論，是國內用以描述或解釋政策變遷過程之主流。

其中採用了 Kingdon 的多元流程模式為架構，以政策窗觀點來探究政策形成和變遷的過程的研究有：程韻舫(2005)以國民年金為研究對象，探討台灣第三部門政策倡導能力與影響；張硯凱(2010)以中小學教師專業發展評鑑政策形成為研究對象，結合多元流程模式進行研究；熊昔湘(2013)以生質燃料轉向生物經濟為例，運用政策窗模型分析荷蘭能源政策變遷；楊素卿(2013)以中華民國學校護理人員協進會為例，採多元流程模式做為研究架構，探討非營利組織政策倡導功能。

此外，斷續均衡模型之觀點也被廣泛運用，例如洪淑宜(2000)以台北捷運系統(木柵線)及台灣高速鐵路之個案為例，透過斷續均衡模型和垃圾桶決策模式等理論探討我

國交通建設決策過程；劉睿智（2006）以斷續均衡模型對開放大陸人士來台觀光之政策制訂進行分析，探討公共政策制定過程中，總體政治與個體政治相互影響的關聯性；葉峰谷（2010）以毒奶粉事件處理模式為例，引用斷續均衡理論來描述政策變遷的過程。

而魯炳炎、張永明（2006）則以倡導聯盟架構檢視國道五號蘇花段高速公路的政策形成，並對倡導聯盟架構的三個命題進行探討；許珈錚（2008）以臺中市大坑風景區為例，藉由倡導聯盟架構分析政策網絡相關利害關係人的立場和互動情形；鄭孝瑜（2010）透過倡導聯盟架構來探討老人福利政策及倡導聯盟間的政策學習；林宗賢（2013）應用政策倡導聯盟觀點分析 1993-2010 年國家文官學院職掌形成之過程；陳志良（2013）以政策倡導聯盟框架，探究中科二林園區之開發爭議，並對倡導聯盟框架的理論及實務運用提出建議；林承南（2014）以樂生療養院為例，採倡導聯盟架構的觀點來檢視倡導聯盟共同政策信仰的形成、策略工具運用以及最高決策產出後所產生的回饋和衝擊。

整體而言，政策倡導核心論述概可包括「多元流程模式、斷續均衡理論、倡導聯盟架構」，以下分述三個理論之核心概念，進而從中選擇適用主張而運用於個案分析：

壹、多元流程模式(Multiple Streams Model, MS)

由 Kingdon 於 1984 所提出的多元流程模式，以「問題流」、「政策流」、「政治流」三種獨立的流程解釋政策議程如何設定的過程。「問題流」意指問題的產生必須能夠引起決策者注意，或者出現了決策者不得不處理的情況，例如能由觀察或測量數據性指標而得知的議題變化，好比是全國生育率下降；亦或是突發的重大災難事件，例如日本福島核災所引發的核安問題，這類問題迅速引起決策者的關注，並迅速進入政策議程之中。

「政策流」則必須要有一群具有相同利益、或政策目標的政策參與者，行政官員、學者專家等，對特定政策議題提出各種解決方案，在對話的過程中，尋求最可行之方案。「政治流」則涵蓋民意趨向、利益團體遊說的影響力、立法和行政人員的結構變化程度，這三種因素都會影響政策議程之改變。Kingdon 認為當三種流程匯集之時，就會開啟政策窗(policy window)，這是議題能順利進入政策議程的關鍵時刻，如果政策企業家(policy

entrepreneurs)沒有把握機會，²¹積極參與促成，將問題、方案、政客三者作連接，機會稍縱即逝，就只能等待下一次政策窗的開啟。

貳、斷續均衡理論(Punctuated-Equilibrium Theory)

Baumgartner 與 Jones (1993) 提出的「斷續均衡理論」，是針對 Lindblom 的「漸進主義」過於保守且難以解釋政策產生劇烈變遷的缺點，進而提出的修正理論。用次系統(subsystems)與總體政治系統(macro political system)的觀念，描述政策漸進式和大幅度的變遷。一般政策議題經由次系統的處理，會在某些核心團體的主導下成為政策獨占體系(policy monopoly)，即便有利益團體對既有的政策形象提出挑戰，但若挑戰的聲音過於薄弱，與政策相關的利害關係人過於沉默，無法引起公眾的關注，那麼便會形成負向回饋(negative feedback)，政策獨占體系的主導性會被強化，此時政策變遷的幅度非常有限。但政策演變之趨勢往往是難以預測的，倘若挑戰聲音能夠持續，並吸引了新的政策行動者加入，政策形象的壓力持續擴大，再經由政策企業家的推波助瀾下，凸顯了政策問題的重要性，引起公眾和媒體的注意時，此政策議題就有機會提升至總體政治系統，由總統或國會直接介入處理時，此時政策大幅度變遷的可能性便會產生。

參、倡導聯盟架構(Advocacy Coalition Framework, ACF)

Sabatier (1988) 提出的「倡導聯盟架構」，將政策過程的研究聚焦於倡導聯盟的互動上，認為政策變遷是倡導聯盟間競爭下的產物。所謂的倡導聯盟是由一群共享政策信仰(policy beliefs)的行動者所組成，其成員包含政策相關的所有利害關係人，來自各式各樣的團體組織，因不滿特定政策領域忽略他們的核心價值和需求，以各種策略工具進行政策倡導，以達成其政策目標。倘若聯盟間的競爭僵持不下，則需透過政治掮客調解協商，以促使最終政策之產出。而倡導聯盟的政策信仰可分為深度核心(deep core)、政策核心(policy core)、次級觀點(secondary aspects)三個層次。Sabatier 與 Jenkins-Smith (1999: 147) 指出，某項政策發生重大變遷就是某項政府計畫的深度核心信念發生改變，而規

²¹ 指願意投注資源，以換取未來所偏好政策的主導權之人士，包括：民選官員、永業文官、遊說者、學者或記者 (吳定，2003：186)。

模較小的政策變遷就是在次級觀點信仰發生變化。而政策信仰的改變，除了受到政策次級系統內的影響之外，也會受到系統外所發生事件的影響，外在系統又分為相對穩定變項、動態的外部事項，當共享的政策信念發生改變的時候，政策才會有變遷的可能。

肆、理論應用分析

多元流程模式聚焦於議題在政策制定時，如何進入政策議程，並強調「機會」的把握。若以多元流程模式檢視個案，華南路是政府部門及民意代表協主導下的產物，直到進入政策執行的階段時，才出現環境保護團體的介入，然而石虎等珍稀植物之棲地破壞之議題，從民眾的反應和媒體關注程度看來，這些爭議尚不足引起決策者的注意。既然不是非得處理不可的問題，在政策流方面，自然就沒有太多討論的空間，即便環保團體以及特生中心的官員對政策提出其他改善辦法或解決方案，決策者亦可不用列入考慮。至於政治流部分，環保團體缺少政治人物或政策企業家的支持和推動，石虎保育等環境議題難以進入政策議程，反對方的影響力和民意趨向都是相對弱勢的一方。從三種流程可得知對於環保團體並沒有開啟「政策窗」的時機，因而造成華南路仍舊順利完工的結果。然而，瀕危物種保育如此重要的議題為什麼無法引起決策者或社會的關切？假若「石虎」、「狗花椒」並不是迫切需要保護的對象，那麼環保團體為什麼要極力反對？環保團體和政府對問題的認知是否存在巨大的差異？如果要深究這些問題，作者認為必須從雙方的動機和政策信仰開始談起，進而了解三種流程未能匯集的成因為何？以及環保團體的倡導行動受限於那些因素，以致於環保團體的政策倡導未能達成預期的結果。但多元流模式並沒有對倡導者的價值觀和動機作相關的探討。

斷續均衡理論和倡導聯盟架構均強調政策變遷有漸進式與大幅度的區分，「斷續均衡理論」認為政策的大規模變遷，得有人挑戰既有政策形象，並使議題提升至總體政治層次時才有機會發生，但卻沒有解釋政策形象為什麼會遭受挑戰。相較之下，倡導聯盟架構注重政策次級系統間行動者的互動及其政策信仰，政策信仰系統相當完整地解釋了政策倡導者的動機、行為以及政策變遷規模大小的關鍵，以及哪些變項影響了他們的倡導成果，得以分析非營利組織政策倡導的影響力。

此外，葉峰谷（2010）認為斷續均衡理論在過往的研究應用上，過度重視量化數字的呈現，以表象的數量變化來描述政策制定過程的均衡與變遷；例如，預算、國會聽證會次數或者是媒體的報導次數。而倡導聯盟架構則明確點出政策制定過程中「人」所扮演的角色，較為重視政策行動者的策略工具和互動情形，面對高複雜的政策有較好的解釋力，亦或與「斷續均衡理論」有互補之效。換句話說，「倡導聯盟架構」為質的概念，「斷續均衡理論」強調量化的概念。陳志良（2013）應用政策倡導聯盟框架所執行的研究中，亦提出相似的看法，倡導聯盟架構透過質性研究方法深入了解各團體間的信仰系統的組成，分析該團體之策略工具，進而觀察政策變遷的方向。但值得注意的是，個案中各團體的持續參與持續程度不同，倡導聯盟架構無法運用量化分析判別變項間的因果關係。魯炳炎、張永明（2006）也提到了倡導聯盟架構有類推性上的限制，不同倡導聯盟的互動過程，以及變項之間的影响，缺乏實證資料的佐證。在不同研究者的詮釋之下，不同案例或許會發展成不同的形態。

方凱弘、梁綰琪（2009）以桃園縣開徵地方稅為例而執行的研究中，更同時以多元流程模式、斷續均衡理論、倡導聯盟架構三個理論，來解釋地方政府開徵地方稅的政策變遷過程，針對政策變遷進行了不同程度的分析及討論。其研究指出，「政策企業家」的出現與「焦點事件」的發生對於催化政策變遷的發生，的確扮演了關鍵的角色。

多元流程模式和斷續均衡理論的政策企業家，與倡導聯盟架構的政治捐客概念相近，都是促成政策產出的角色，但差別在於政治捐客不進行政策倡議，也不一定有特定的政策偏好，他的主要功能在於如何從中協商出最妥善的方案。在魯炳炎、張永明（2006）、鄭孝瑜（2010）、林宗賢（2013）、林承南（2014）的研究中均指出政治捐客的確有助政策議題之解決。其中，林宗賢（2013）對國家文官學院職掌變遷所進行的研究中，更進一步指出政治捐客若是國會議員或立法委員，他對政策產出將具有決定性的影響力，在此前提之下，倘若倡導聯盟成員和政治捐客有私交，將更有利於政策產出的達成。說明了政治捐客在政策促成的影響力和其身分有相關，而這個協商調解的角色雖不一定具有政策偏好，但亦不排除他可能傾向某一方聯盟之政策立場。上述研究結果均

支持著政治捐客於政策變遷過程的重要性。

而焦點事件對政策變遷的影響，多元流程模式認為焦點事件，例如突發的重大危機、災難，或是關鍵的政治事件，能讓問題快速得到關注，因而開啟政策窗，政策企業家也能藉此推動他們的政策方案，提升政策變遷的機會。倡導聯盟架構亦認為要發生大規模的政策變遷，得在外部事件的衝擊下才會發生，例如社會經濟環境的改變、系統治理聯盟的變遷、公共意見的變化等。相較於斷續均衡理論，倡導聯盟架構和多元流模式多考量了外在因素對政策變遷的影響，這更能符合現實環境中政策不可預測的複雜性。

此外，國內以ACF為研究架構的應用愈趨廣泛，並多用以研究長時期且具複雜性的政策變遷，例如魯炳炎、張永明（2006）以國道五號蘇花高速公路政策為個案，採用倡導聯盟架構理論分析，以政策導向學習、政策捐客、以及政策菁英信仰系統三個角度來分析政策的演進；陳志良（2013）以倡導聯盟框架探究中科二林園區開發爭議，觀察護水聯盟和環保聯盟如何結盟，對政府當局進行政策倡導；林承南（2014）用倡導聯盟架構觀點對樂生療養院拆遷個案進行研究，主要是探討倡導聯盟其成員共同政策信仰的形成過程、各倡導聯盟所採用策略與策略性工具、政策捐客的調解過程、政府的最高決策如何產生，以及最高決策產生後對整個政策次級系統的回饋影響。鄭孝瑜（2010）以倡導聯盟架構探討老人福利政策的研究發現，更認為倡導聯盟架構應用的研究範圍，不限於政策長時期得變遷分析，只要產生政策變遷之案例，皆可使用倡導聯盟架構探討。雖然作者對於個案研究成果的類推性持保留態度，但倡導聯盟架構在政策過程的相關研究領域上，的確愈來愈受到研究者的青睞。

綜上所述，由於本研究以非營利組織倡導過程為研究重點，加上個案型態為明顯的二元價值對立，故作者認為 Sabatier 所提出的倡導聯盟架構較為契合本研究切入的角度。並打算運用這個研究框架，從倡導聯盟間的互動、策略工具及成效以及外部因素的影響進行分析，並透過政策信仰和政策變遷程度的關聯性，解釋行動者的動機和政策目標。探究政府機關在這一系列的政治決策和行動過程中，和非營利組織的訴求產生哪些衝突，闡建與停建兩個聯盟的政策信仰如何形成，在政策次級系統內的互動中，各採以

什麼樣的策略工具去影響政策之產出。是否在政策導向學習的過程中，隨著事件發展而修正自身的次要觀點及做出策略調整。並觀察華南路闢建過程存在哪些外部因素，對次級系統內的政策行動者造成資源上的限制和影響。此外，當雙方僵持不下，政治掮客能否在雙方不同的信念體系下，促成最後的政策決策，而政策產出後又對倡導聯盟造成什麼衝擊，藉此架構來檢視個案的政策發展歷程，作為日後非營利組織在研擬如何發揮政策倡議影響力之借鏡。

第三節 倡導聯盟架構理論發展與內涵介紹

Jones 所著的 (*An Introduction to the Study of Public Policy*, 1977) 和 Anderson 的著作 (*Public Policy Making*, 1979)，提出政策階段模型，以符合科學理性的概念，將複雜的政策過程分解可以分析的單元，相較於傳統針對特定機構研究的政治學方法，政策階段模型注重過程分析且不受限於單一機構的權限範圍，設置了一個實用的研究框架，因而廣受公共政策研究者所接納及歡迎。依據丘昌泰 (2000: 60) 的說法，階段途徑指：「將公共政策過程劃分為昭然若揭、步驟分明的階段，從問題的出現、問題的界定、議程的設立、政策的規劃、方案的合法化、政策的執行與評估等，然後再重新循環，在該循環圈中的每一個階段都有其先後次序，乃是相當傳統，且具主流地位的「教科書途徑」。

但此種途徑在研究者的反覆檢驗下，亦存在不少侷限。Goggin (1990) 認為政策執行是一種極度複雜繁複的過程。自 1990 年代以來，許多政策研究者不再拘泥於階段途徑的思考模式，認為現實環境的非常複雜，公共問題也不容易界定，階段途徑的思考並不符合實際的政策現象，容易將政策過程予以簡化 (丘昌泰，2000: 60)。批評者認為階段模型並不算是理論，只是對政策過程做描述性的分類，只說了發生什麼事，但沒有說為什麼會發生。學者 Sabatier 認為階段分析模型缺乏明確的因果關係，不適合做為理論，僅算是一種「階段式啟發」(stages heuristic)。因此，學者們提出許多替代階段分析

的研究方法，其中一個便是倡導聯盟架構。

Sabatier (1988) 年提出政策變遷倡導聯盟架構，代替政策執行一詞，主要原因在於政策執行過程就是改變政策內涵、政策導向學習的過程 (李允傑、丘昌泰，2003：82)。而後 1993 年 Jenkins-Smith 和 Sabatier (1993：15) 在 *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* 一書中對此架構作更詳盡地說明，政策倡導聯盟架構之政策變遷論點主要是政治菁英在政策社群或政策次級系統裡，用以回應外在社會經濟和政治變遷之互動，以政策次級系統、政策導向學習和政策變遷為概念基礎，來解釋政策變遷和執行過程。

政策倡導聯盟架構認為政策變遷是倡導聯盟之間競爭下的產物，Jenkins-Smith 和 Sabatier (1993: 5) 將倡導聯盟定義為：「來自各種階層之政府及私人機構的參與者，他們共享一套基本信念並試圖找尋操作的規則、預算及政府人事以便達成目標」。促使這個聯盟的形成是基於彼此間擁有共同的信仰及價值的基礎，運用互助合作及資源共享的關係，使得聯盟成員間的組織更形緊密，達到所欲追求的目標 (Dolan, 2003; Sabatier, 1998)。換言之，當行動者對特定政策領域感到不滿，便會訴諸行動來影響政府決策，為了實踐他們的政策目標，便會和立場和價值相近的行動者集結成盟，並取得共識形成政策信仰，壯大勢力並擴張其資源，並採用各種有力的策略工具進行理念宣導、行銷其訴求。而當策略工具產生衝突時，需要透過政治掮客介入，尋求合理的方案進行調解，即便無法達成共識，至少能協商出一個雙方不滿意卻都能接受的政策產出，所謂的政策次級系統即是由這些政策倡導聯盟和此政策領域相關的制度及資源所形成的體系。

此外，要運用 Sabatier 與 Jenkin-Smith 提出的倡導聯盟框架分析一個公共政策之變遷，得建立在四個基本命題之上，包括：

一、理解一個政策變遷需要十年，甚至是數十年以上的時間。Mazmanian 和 Sabatier (1989) 認為，對政策變遷的研究至少以十年到數十年為一個分析期限，觀察短期的決策，較難以評估政策的成果和影響。要觀察及分析政策制定、政策執行到政策修正的一個循環，得需十年以上的時間建構，才能對政策結果的成敗形成較客觀、

合理與準確的描述。

- 二、分析政策變遷，應將觀察的重點放置於政策次級系統內的參與者之互動情況，而非針對特定的政府機構。因為最能理解政策或計畫的本身並不是政府機構，而是政策次級系統內的成員。成員涵蓋所有受此政策影響之利害關係人。Jenkins-Smith 和 Sabatier 亦認同政策次級系統的概念應該從傳統的鐵三角概念擴及並加入另外兩種類型：新聞媒體、政策研究員、政策分析家 (Hall, 1993; Heclo, 1978; Jordan and Richardson, 1983; Kingdon, 1984) 以及政策執行者 (Nelson, 1984)。
- 三、政策次級系統的成員應該包括了各層級的政府及其官員，若政策變遷僅以國家層級分析，在多數情況下會造成很大的誤解，許多國家的政策創新通常都產生於國家以下的層級，甚至進而發展成一個全國性的政策。
- 四、此公共政策能夠被歸納為信念體系。公共政策或方案能被概念化為信仰系統以致於達到政策所設定之目標 (Majone, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973)。

由 2007 年所修正的版本 (圖 3) 可知，Sabatier 提出的倡導聯盟架構除了政策次級系統之外，政策變遷的過程亦會受到外在的因素所影響。Heclo 等人也認為在任何政治體系或政策次級系統進行政策制定都受到社會、法律、資源的限制 (Heclo, 1974; Hofferbert, 1974; Kiser and Ostrom, 1982)。倡導架構聯盟將影響政策次級系統的外在因素區分為：(1) 相對穩定變項 (relatively stable parameters) 包括問題領域的基本特性、自然資源的基本分配、基本文化價值與社會結構、基本法治結構；(2) 外部事件變項 (external events)，包括社會經濟與科技的變遷、公眾意見的變遷、系統治理聯盟的變遷、來自其他次級系統的政策決定與影響。

政策次級系統的外在因素是動態性且相互關聯的。相對穩定變項和外在事件變項的互動，會影響主要政策變遷的共識程度以及政策體系的開放性，也就是長期聯盟機會結構。而外部事件變項和長期聯盟機會結構，則會共同促成政策次級系統行動者的限制和資源，再進而影響各個倡導聯盟以及整個政策次級系統。

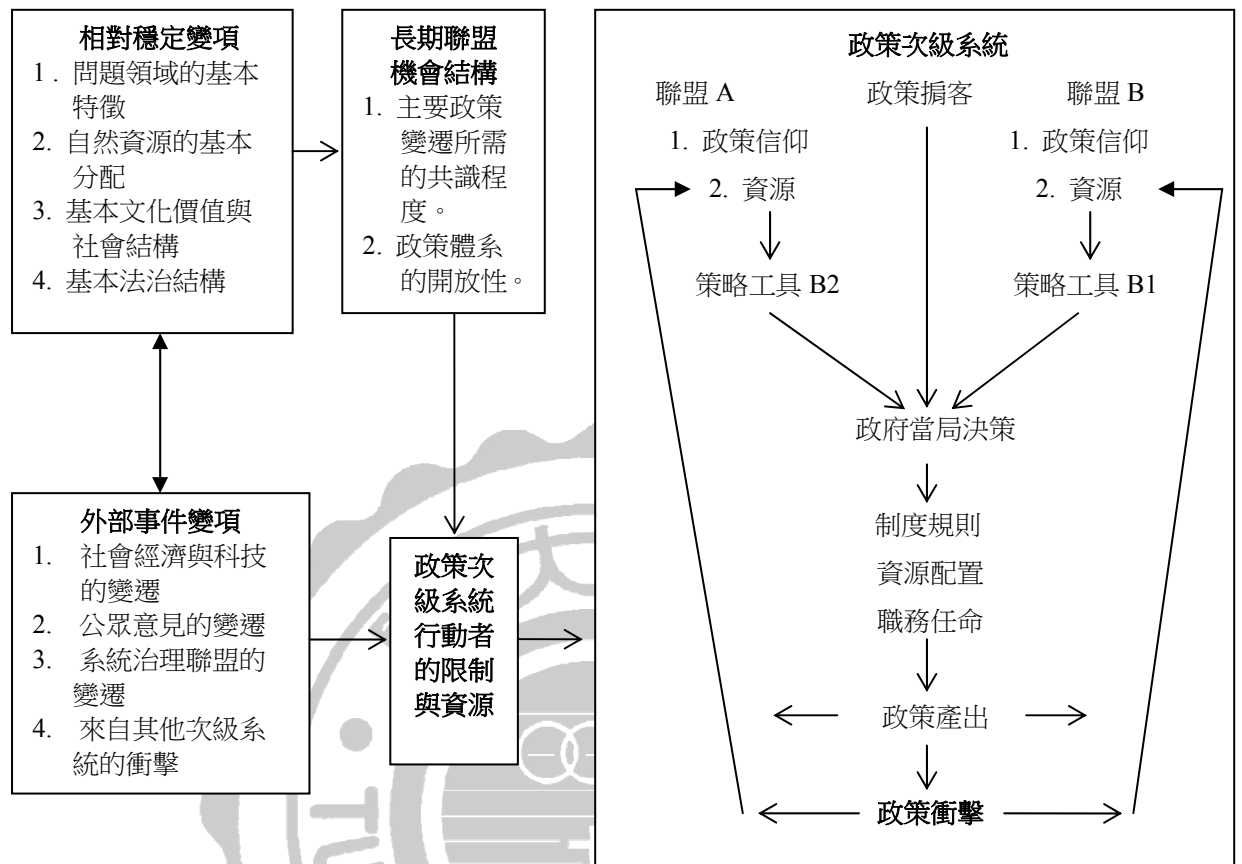


圖 3 倡導聯盟架構

資料來源：*Theories of the policy process* (p. 202), by Paul A. Sabatier, 2007, Colorado: Westview Press.

而政策次級系統內部則受到不同倡導聯盟和政治捐客互動的關係所影響，倡導聯盟會視資源類型來選擇策略工具，並隨著政策產出後的衝擊做調整，但調整的範圍會受所信奉的政策信仰所限制。倡導聯盟架構認為政策信仰是具有層次性的，而聯盟間的衝突範圍也取決於參與者在信念體系不同層次上的歧異程度。Sabatier 和 Jenkins-Smith (1999: 130-135) 將其分為三個層次：

一、第一層次是深層核心(deep core)

最上層的信念次級體系是屬於全社會的最核心的、最基本的，亦是具有規範性

質的，稱為深層核心信念(deep core belief)，任何政策次級體系的利害關係人均不能加以動搖。例如環保信念、或生態保育信念（張世賢，2007）。換言之，是如同信仰般的價值觀或認知，根深蒂固且難以改變的。

二、第二層是政策核心(policy core)

係指政策次級系統內為達到深層核心信念的基本策略與政策立場（魯炳炎，2006）。相較於深層核心，政策核心信仰較有可能因為政策衝擊或重大困難而變遷。

三、第三層次級信仰(secondary aspects)

次級信念(secondary beliefs)為政策次級系統的經驗信念和政策意願，對於政策特定目的之決定與達成特定目的之特定工具的選擇具有關連性（張世賢，2007）。次級信仰屬於工具性的層次，可隨著策略應用或面臨的情況而有所調整。

而信念體系中最難改變的是深層核心，其次是政策核心，最容易改變的為次級信仰，所以當政策的變遷會挑戰大多數人的深層核心的信念時，成功率較低（莊文忠，2003）。Sabatier 與 Jenkins-Smith（1999: 147）即指出，某項政策發生重大變遷就是某項政府計畫的政策核心信念發生改變，而規模較小的政策變遷就是在次級觀點信仰發生變化。雖然倡導聯盟的政策核心信念是根深蒂固、難以改變的，但在外部事件的衝擊下，例如社會經濟條件的巨大改變、公眾意見的變遷、系統治理聯盟的變遷、來自其他次級系統的衝擊，有可能導致政策次級系統內的政治核心信念因而瓦解，進而發生大規模的政策變遷。

複雜多變的外部因素不僅足以對於政策變遷產生決定性的影響力，彼此之間也是息息相關。例如前述所提的洪仲丘虐死事件，不僅促成軍事審判法的改革，也引爆了人民對執政者長期累積的不滿，連帶影響了後續公民街頭運動的發起，九合一選舉結果也說明了主流民意的變遷。雖然我們不能斷言外部事件和政策變遷之間是必然相關，但 ACF 確實提供了一個既深且廣的研究架構，讓我們能以更廣泛的角度觀察及分析個案全貌。

第三章 研究方法與研究設計

確立以倡導聯盟架構作為個案的研究架構後，本章將接續說明研究進行時所採用的研究方法及流程。再應用倡導聯盟架構對案例進行探討，初步分析華南路開發案的政策次級系統，包括可能影響政策發展的外部變項，以及變項之間的關係。最後依作者所統整的華南路之倡導聯盟架構規劃研究設計，如訪談題綱的擬定、受訪對象的選擇等，以進行後續的深度訪談。

第一節 研究方法與流程

壹、研究方法

一、文獻分析法

本研究將彙整有關華南路之相關新聞報導，搜尋華南路開闢工程環境影響說明書、環境影響評估施工前公開說明會會議紀錄、環評會議紀錄等可取得之官方資訊，對既存之資料進行詳盡的統整及交叉檢證，以釐清個案發展之背景和現況，對事實做客觀描述。並回顧國內與政策倡導相關之研究實例，歸納其研究成果，探討各種政策變遷理論應用於個案分析上的利弊。再閱讀政策倡導聯盟架構理論之相關期刊、專書、學位論文，深入了解理論內涵，以及如何應用於個案分析，作為本研究之參考，以利於後續之研究實務。

二、深度訪談法

Mishler (1986) 認為訪談是一種交談行動，是受訪者與訪談者共同建構意義的過程（轉引自畢恆達，2010：104）。訪談不同於問卷調查，我們並非要從制式的一問一答中挖掘已存在的客觀事實，而是要經由互動的過程得到溝通與反省，從思考和轉化的過程中，創建一個彼此都能理解的資料。而所謂的深度訪談即是藉由面對面的訪談，收集詳

盡、豐富且已受訪者為主的資訊，特別是當研究者想要了解對受訪者有意義的事物時（Kaufman, 1994；轉引自謝臥龍，2004：89）。

而深度訪談可分為結構式訪談(structured interview)、非結構式訪談(unstructured interviews)、半結構式訪談(semi-structured interview)三種。所謂結構式訪談意指研究者在訪談之前，預先設定一系列的結構式問題作為訪談綱要，訪談時再依據這些問題進行資料蒐集。相對的，非結構式訪談則毋須預先設計一套標準化的訪談大綱作為訪談的引導指南。而本研究為了要深入了解非營利組織於華南路開發的倡議過程，還原事件的真貌，並輔以倡導聯盟架構的觀點進行分析，在前述兩種考量下，作者將採用半結構式訪談，在訪問前先以倡導聯盟架構之框架擬訂訪談大綱或訪談要點，設定明確的主題或焦點，但訪談的脈絡和問題都隨著受訪者的回答而形成，並視情況做調整，此種訪談方式較具彈性。

至於受訪對象的挑選上，以「立意抽樣」和「滾雪球」的方式進行。採立意抽樣是因為質性研究考量的是資料的深度，而非樣本數的多寡，故透過次級資料的比對，彙整出個案中涉入程度較高的核心人物，所得資料也較具代表性。而滾雪球則有兩種好處：第一、他人先替你篩選過一次，所以更能確認這些是能夠提供豐富資訊的對象。第二、此種經由他人介紹的方式，較不會引起對方的拒絕（范麗娟，2004：106）。因此本研究將依據所蒐集資料，以參與華南路開發案的倡導者以及在地具聲望和影響力的地方人士為主要訪談對象，例如環保團體的重要幹部、成員，或地方機關、社團之意見領袖。再依受訪者的推薦，和次級資料做對照，找尋參與個案的其他核心人物，依序做個別訪談。確認受訪對象後，在受訪者的同意之下，進行一至兩小時的訪談，並全程錄音，再彙整逐字稿進行資料解析和編碼。

貳、研究流程

本研究動機源自於涉及破壞石虎棲地的華南路開闢工程，在環保團體的質疑聲浪中下，仍舊進行有條件開發，故想透過個案之研究成果，探討非營利組織如何於政策倡導上發揮其影響力。確立研究目的後，依個案之二元價值對抗之特性，採用政策倡導聯盟

架構作為研究架構，並同時回顧國內政策倡導之相關文獻，作為研究之參考。再著手蒐集個案的背景資料與相關報導，透過政策倡導聯盟架構檢視華南路的政策次級系統和外在因素，再依研究架構擬定訪談題綱，分別對華南路興建案的支持方與反對方進行深度訪談，而後根據訪談結果，分析華南路闢建工程為什麼沒有被成功地阻擋下來？以及日後非營利組織在類似的環境抗爭議題中，如何具體發揮其政策倡導的影響力？呼應作者所擬定之研究目的和問題，並提出建議。流程如下圖：



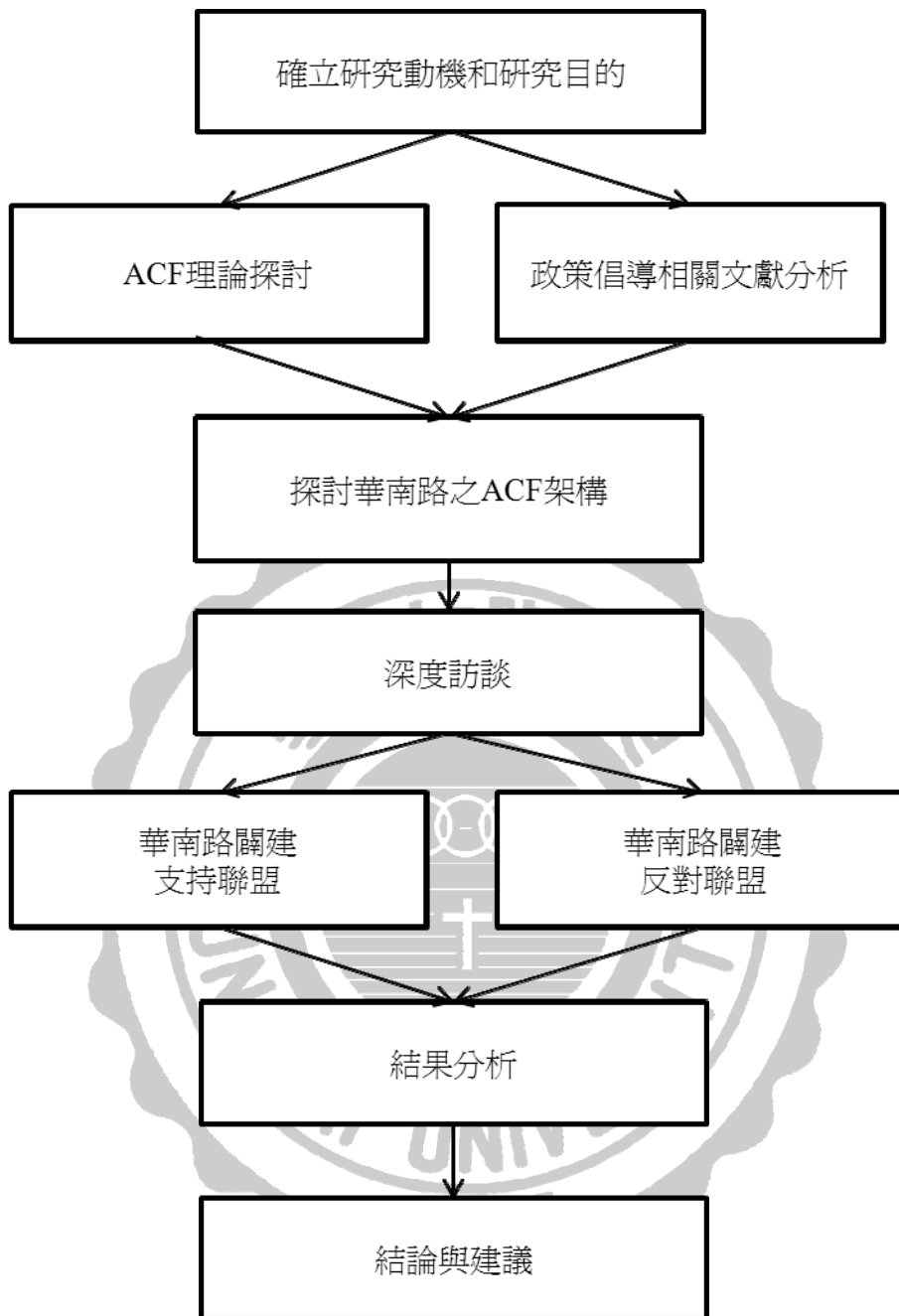


圖 4 研究流程圖

資料來源：本研究者自行繪製。

第二節 倡導聯盟架構應用探討

就所蒐集的次級資料觀察，華南路關建工程的政策行動者依其主張可分兩大聯盟，

分別是以縣（市）政府、地方民意代表為首的「關建」華南路聯盟，以及由環保團體和少數專家、學者所組成的「停建」華南路聯盟。環保團體於 2010 年華南路動工後，開始積極關注此開發案之必要性，評估關建工程對大肚山生態系統所造成的傷害，並出席華南路工程公開說明會、發函給監察院及高等法院的方式進行政策倡導，企圖停止華南路的開發。反觀「關建」華南路聯盟對於生態議題並沒有提出實質的相關配套方案，民意代表持續在議會和媒體上對市府施壓，要求華南路早日動工，並將路寬拓寬為 20 米。而面對環保聯盟的質疑或指控，臺中市政府僅透過媒體表示工程一切依法實行，雙方互動過程多半是對媒體各說各話，未見實質的溝通或協商，是否存在倡導聯盟架構中的政治捐客，則待後續深度訪談後進一步了解。

以政策倡導聯盟架構分析，華南路起初關建的動機是因為大肚地區的聯外交通功能不彰，地方仕紳和民意代表以增加大肚居民往返都會區的便利性，帶動地方發展為由，爭取替代道路的興建，故居民對於此交通建設的開發多是抱持正面態度。而以地方經濟發展和交通紓解需求為口號的華南路，更成為政治人物選舉考量之籌碼，因為公共建設一直以來都是地方居民評斷政治人物有沒有作為的依據，這種建設等於政績的思維在傳統的鄉鎮地區其實非常普遍，故多數的地方民意代表均不斷疾呼華南路關建之必要性，輕忽此開發對大肚山環境可能造成的衝擊。加上大肚區是較為傳統的鄉鎮地區，無論是居民的組成、政治及權力的結構均非常穩定，政黨或地方派系傾向往往決定了地方居民的政治信仰，因此當地方民意代表幾乎不分黨派，²²一致表態支持興建華南路，居民自然不會對這個議題有太大意見，也對交通建設會帶動地方經濟發展的邏輯深信不疑。華南路順理成章成為大肚區居民引頸期盼之重要建設。

此外，政府機關對於環保團體所提出的質疑，態度非常保守，例如環評調查動植物的遺漏、違法施工等，市政府雖有幾次簡短扼要地公開回應，但環保團體均未能接受。

²² 根據作者所蒐集的次級資料，僅有縣議員楊宗諺、劉淑蘭曾於 2010 年 6 月公開譴責縣政府在正式開工前即大興土木開闢便道有盜採砂石之嫌，大肚鄉環保運動公園剛驗收的登山步道，更因關建華南路而挖掉，根本是浪費公帑。但楊宗諺議員以及劉淑蘭議員的先生，前大肚鄉長劉瑞龍均有出席同年 5 月 17 華南路的開工動土典禮。梁添義（2010）。大肚鄉華南路開工動土典禮，2010 年 5 月 18 日，取自：<http://rvn.com.tw/?www=info&info=view&view=36720>。

後續動工及通車，市政府態度也非常低調，與環保團體的互動也愈趨減少。但 2009 年環境影響評估將華南路定位為景觀公路，除了起點和終點兩端的四線道，中間穿越原先保安林的路段路寬均不得超過為 6 公尺，這也成為華南路政策產出後，環保聯盟後續倡議的著力點。綜上所述，初步觀察個案之相對穩定變項為：居民對方發展的引頸期盼、地方政治與權力結構穩定、人本交通建設思維穩固、地方政府權責機關態度保守。

至於外部事件變項，環保團體聯盟的主要倡議團體「台灣生態學會」，除了透過司法途徑進行舉發，更持續透過網路媒體上發布華南路危害大肚山生態之相關資訊，以及經由演說、抗議或活動等各種方式對社會大眾進行遊說，希望帶動輿論來抵制「闢建」華南路聯盟。但地方居民對於環保團體的倡導作為，心態上是較為保守的，加上受其政治信仰之影響，倡導成效有限。但此舉讓過去政治人物絲毫不關心和在地居民所忽略的大肚山生態議題，稍稍浮出了檯面，後續也引發了各地保育人士對珍稀動植物保護的關注。但環保意識的抬頭需要時間進行深耕和教育，何時才能發酵，雖然難以掌握，但卻值得期待。環保團體表示，他們曾經對在地民眾做過訪查，部分居民確實對華南路的實際效益感到些許質疑。但在環境保護尚未為成為居民所重視的核心價值之前，環保聯盟實在孤掌難鳴。

除此之外，治理聯盟的更替並沒有為環保聯盟帶來太大的契機，因為 2010 年臺中縣市合併，胡志強勝選而得以續任升格後的臺中市長，原先隸屬於縣政府負責的華南路，轉由合併後的臺中市政府負責，仍以國民黨主政，其治理團隊結構並沒有太大的更動。從穩定變項和外部事件看來，華南路對於生態破壞的議題並沒有引起太多的共鳴，經濟與環保衝突的謬論深植人心，人本與生態開發思維的轉型不易，在地居民或民意代表都沒有人明確表態支持環保團體，長期聯盟機會結構缺乏輿論的催化，導致政策變遷的共識程度非常低，而輿論向來是政策運作過程參與者訴求的重點之一（吳定，2003：28）。在長期聯盟機會結構的影響下，環保團體的資源非常有限且貧乏。反觀闢建方的短期資源限制如政策預算及其執行時限、環差評估結果、效期的質疑，已不足以構成停止開發工程的要素，華南路仍進行有條件開發，趨近「闢建」華南路聯盟的政策信仰。

既然木已成舟，政策產出的衝擊促使環保團體改變訴求，從停建轉為要求華南路必須維持 6 公尺路寬，以符合景觀道路的定位，並希望市政府禁止夜間通車，以減少路殺情形發生，降緩對生態環境的負面影響。但對支持方而言，目前的路寬無法達到預期的道路使用需求，路寬的議題將是後續雙方抗衡的重點。

在前述分析的基礎上，為了更清楚而有結構地呈現華南路開發過程正反雙方的倡議聯盟，茲運用政策倡導分析架構繪製「華南路興建案之倡導聯盟架構分析」(詳見圖 5)，以利後續研究設計說明及訪談成果分析。

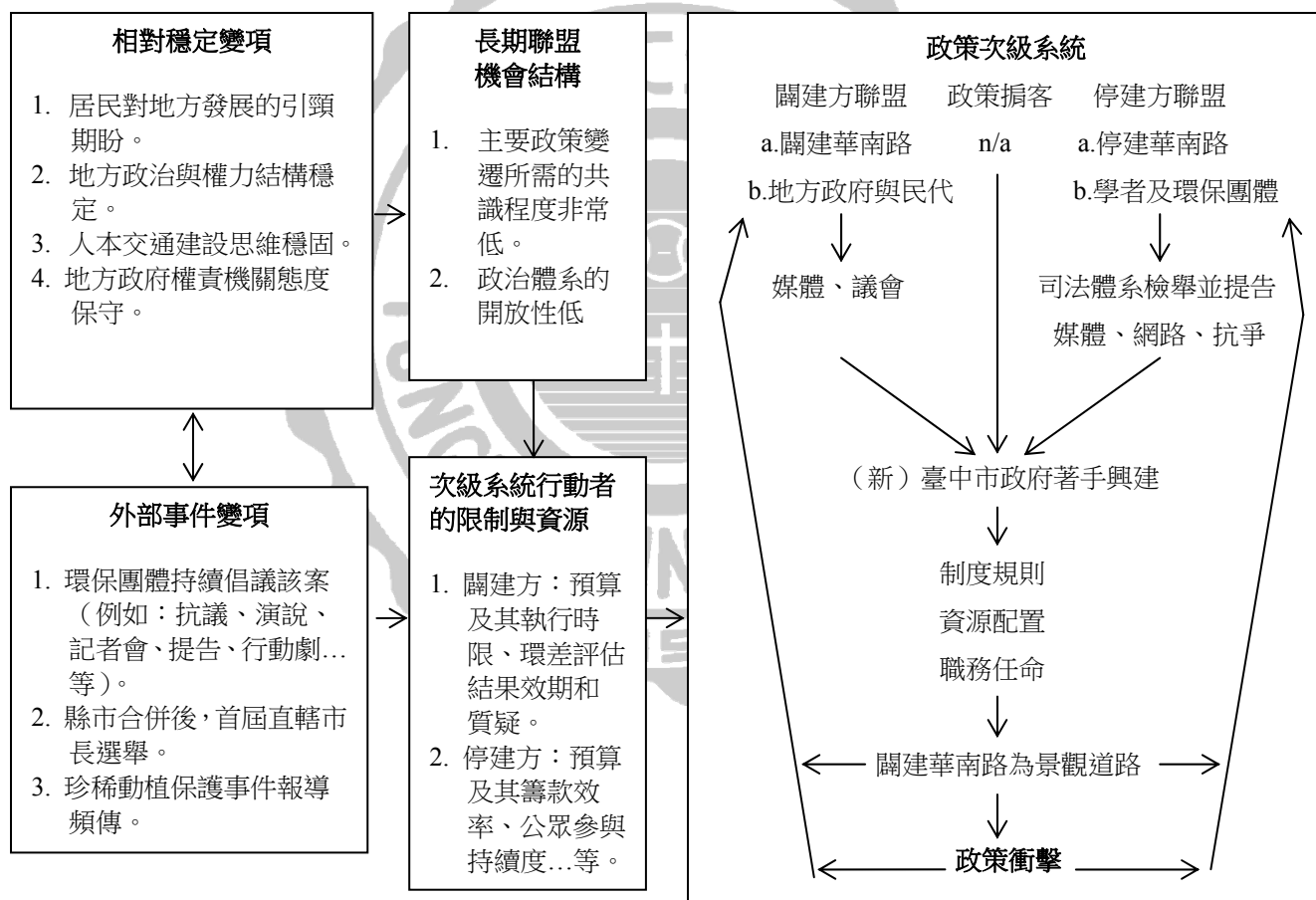


圖 5 華南路開發案之政策倡導聯盟架構圖

資料來源：本研究自行彙整。

第三節 研究設計

壹、深度訪談設計

本研究將依倡導聯盟架構設計訪談題綱，首先以事件發展始末作個案背景的補充，而後是政策次級系統內的政策信仰，來了解雙方陣營的核心價值和政策主張，雙方聯盟的成員組成，以及所掌握的資訊、採取的策略工具及成效，政策掮客的存否，外部變項的構成因素，最後則是政策產出後對雙方聯盟的衝擊，是否透過政策導向學習而修正其次要信仰觀點，以及調整下一階段的策略工具。

透過這些訪談題綱進而回答前述之研究問題：非營利組織通常透過哪些方式來實踐其政策倡議的角色與功能？環境保護團體為何無法阻擋「華南路興建案」的執行？環境保護團體若想發揮其政策倡議能力與影響力，所應採行的改善策略或具體作法為何？

貳、受訪對象

本研究依所蒐集之資料，以參與倡導華南路開發案之關鍵人物為訪談對象，分別對支持方與反對方進行深度訪談，受訪對象如下表：

表 2 受訪對象

類型	代號	訪談日期	組織名稱	代表性說明
停建華南路聯盟	E1	2015/03/08	台灣生態學會	生態學會幹部，華南路倡導行動的主要發起人
	E2	2015/03/26	大肚山學社	長期研究大肚山生態系統的環境行動者，曾參與華南路、苗 50 線開發案等涉及石虎棲地爭議的開發案。
	E3	2015/04/08	農委會特有生物保育中心	特生中心石虎研究員
闢建華南路聯盟	D1	2015/04/15	大肚區公所	區公所主管
	D2	2015/05/12	大肚區農會	大肚區農會第 14 屆-17 屆總幹事
	D3	2015/05/19	大肚里	前大肚鄉民代表、現任地方民意代表
	D4	2015/05/19	n/a	前大肚鄉民代表會主席

資料來源：本研究者自行彙整。

上述受訪對象，反對方以倡導停建華南路開發案的環保團體為主，作者以環境(Environment)的 E 作為反對方之受訪者代號，如台灣生態學會為 E1，再依序排列。並依受訪者推薦，進一步訪談此個案涉入程度較高的生態保育專家和學者。而支持方則訪談地方上具影響力和聲望之人民團體和民意代表，以及當地公務機關，願意接受訪談之人士，並以大肚(Da-Du)的 D 為支持方之受訪者代號，如區公所主管為 D1，以此類推。再經由受訪者之意見，了解雙方的核心信念，政策倡導過程中所採用的策略以及擁有的資源。

參、訪談題綱

訪談題綱依政策倡導聯盟架構而設計，初步了解事件發展始末，進而探討雙方倡導聯盟之政策信仰和成員、資源及策略工具、政治捐客的存否、外部變項的影響、政策產出後對雙方聯盟造成的衝擊，以及後續欲達成的政策目標。問卷依據受訪對象區分為 2 類，就「反對方」的訪談題綱而言（詳見表 3），主要重點在於探究環保團體在華南路的實際參與狀況，停建華南路的議題網絡是如何形成？進而了解反對方的主張和其倡導動機，以及倡導過程中和支持方的互動情況，並深入分析造成反對方倡導未果的最大阻力，如何突破當前環境議題的倡導困境。

表 3 「停建」華南路聯盟之訪談題綱

訪談主題	訪談題綱
政策次級系統	1. 根據所蒐集的次級資料所示，華南路為臺中縣政府於 1997 年就積極向交通部爭取開闢的替代道路，並於 1999 年完成環境影響評估審查，但相關計畫細部資料不易取得。請問就您所知，整個計畫的發展歷程與重要事件大致為何？民間團體是何時開始關注華南路闢建計畫？

表 3〈續〉

倡導聯盟政策信仰	2. 華南路從環評到正式動工的程序和過程，貴組織參與的狀況為何？主張為何？
倡導聯盟成員	3. 可否詳述支持華南路闢建工程的主要組織或成員有哪些？而反對華南路闢建工程的主要組織或個人，除了貴組織之外還有哪些？
倡導聯盟之資源和策略工具	4. 對於支持開發方宣稱華南路將帶來的交通或經濟效益，貴組織的看法為何？有哪些反證的論述與證據？
	5. 市府對珍稀動植物（例如：石虎、狗花椒）的保護、保育態度為何？相關措施可行嗎（例如：生態廊道）？
	6. 貴組織在倡議反對開發的過程，採用哪些策略及倡議作為？您自評本次倡議成效如何？
政治掮客	7. 根據您的觀察，雙方陣營透過策略工具試圖影響政策產出的互動過程中，是否存在居中協調的組織或個人？另外，您認為影響整件開發案成敗的關鍵人物是誰？
外部變項	8. 貴組織在政策倡議過程所遭遇到最大的阻力為何？
	9. 一樣都是倡導石虎保育的生態議題，苗栗外環道開發案被退回審查，華南路卻仍順利通車，您認為最大的差異為何？
政策產出和衝擊	10. 華南路如今已通車一年有餘了，未來市政府如果要將華南路拓寬為 20 米，貴學會是否會採取相關的行動？

資料來源：本研究者自行彙整。

就「闢建方」的訪談題綱而言（詳見表 4），首先在於補充華南路政策形成的背景和動機，以了解政策的基本特徵。與「停建方」之對應性為對闢建道路所帶來效益的辯證、棲地破壞等質疑的回應，述明支持道路闢建的主張為何？以及對環保團體的倡導行為之看法，了解闢建和停建雙方的互動情形，以分析雙方策略工具之應用。並透過在地意見領袖和民意代表的立場和角度，探究停建方倡導未果的可能因素，以了解雙方對於華南路目前使用需求的認知存在那些差異。

表 4 「關建」華南路聯盟之訪談題綱

訪談主題	訪談題綱
政策次級系統	1. 根據所蒐集的次級資料所示，華南路為臺中縣政府於 1997 年就積極向交通部爭取開闢的替代道路，並於 1999 年完成環境影響評估審查，是為紓解大肚區交通需求而規劃，請問就您所知，華南路關建計畫最初是由哪些核心人物所積極爭取，其動機為何？
	2. 據資料所示，華南路從 1999 年環評到 2010 年正式動工，是因為凍省後權責劃分問題、保安林解編、水土保持計畫等因素而延宕十餘年，能否就您所知談談前述因素對工程延宕之影響？抑或是存在其他因素？
倡導聯盟之政策信仰	3. 可否詳述支持華南路關建工程的主要組織或成員有哪些？支持理由為何？而華南路對地方所帶來之效益為何？
	4. 2010 年華南路動工後，開始出現反對華南路關建之聲音，請問您知道反對方是由那些組織或成員所組成嗎？以及他們反對的原因是什麼？您認為相關反對理由都已獲得充分的回應與釐清嗎？
倡導聯盟之資源和策略工具	5. 反對方宣稱華南路的通車時間僅比華山路縮短了 3 分鐘，交通效益有限，並會破壞大肚山生態環境，造成「狗花椒」、「石虎」等珍稀物種之滅絕，您的看法為何？有哪些反證的論述與證據？
	6. 環保團體在倡議反對開發的過程，採用了網路新聞宣導、發函給監察院及台灣高等法院檢察署、封路抗議等策略及倡議作為，您認為他們的倡議成效如何？
政治掮客	7. 根據您的觀察，雙方陣營透過策略工具試圖影響政策產出的互動過程中，是否存在居中協調的組織或個人（有能力溝通雙方意見主張的中間人）？
外部變項	8. 地方居民對於華南路之看法？
政策產出和衝擊	9. 環評將華南路定位為景觀道路，僅能維持 6 米路寬，您對此有何看法？是否贊成未來將路面拓寬為原先所徵收之 20 米路寬？

資料來源：本研究者自行彙整。



第四章 深度訪談成果分析

在上一章的案例探討中，就所蒐集的次級資料，描述了華南路政策的演變以及爭議，並說明贊成和反對雙方的政策立場和聯盟組成為何，再以雙方陣營為分析單位，採倡導聯盟架構來呈現出個案的政策次級系統，以及可能對系統造成影響的外部變項。而本章則要藉由深度訪談的分析成果來修正前述次級資料不足之處，並進一步描繪出華南路更完整的倡導聯盟架構圖，探討雙方陣營在華南路政策演變中所造成的影響，以作為非營利組織未來參與政策倡導之參考，並提出建議。以下將依序分析雙方的政策信仰和資源與策略工具，以及外部因素之相對穩定變項、外部事件變項、長期機會聯盟結構以及短期次級系統行動者的限制與資源。

第一節 政策信仰、資源與策略工具層面之分析

壹、政策信仰分析

一、「停建方」之政策信仰

為了解「停建」華南路聯盟為何積極發起活動，表達其反對立場。於下分由「基於長期觀察成果而主張、基於生態環境保護而行動、量身訂做的環評報告疑慮、環評制度缺失尚未改變、生態休憩道路的落實疑慮」等面向，就「政策信仰」層次的受訪見解提出分析。

(一) 深度核心信仰：生態價值

1. 基於長期觀察成果而主張

長期關懷、研究中部地區自然生態的大肚山學社，經由台灣生態學會輾轉得知大肚山有石虎之訊息，為了降低華南路對大肚山環境的影響及破壞，受訪者 E2 亦參與華南路之相關倡導行動。在 2010 年 6 月 29 日所召開的臺

中縣大肚鄉華南路開闢工程環境影響評估施工前公開說明會中，為了證實大肚山存有石虎，大肚山學社聯繫農委會特生中心的研究員，取得了於大肚山所拍攝之石虎照片，特生中心也因而捲入這個事件，並提供大肚山石虎相關資料供政府部門作為參考。這也是首件涉及石虎保育議題的開發案。

「這個案子當初呢，楊○○老師他在跟我們在討論的時候，提到說當地有石虎。其中有一位林○○先生說當地有石虎。我們的基本的想法是說，就是永續發展嘛。要發展，但是得永續。因此對於開發，我不會說我不反對開發，而是必需在友善環境的情理之下，進行開發的動作。我們那個時候呢，包含我都不知道大肚山有石虎。所以，當在有這個石虎的時候，第一個，我們其實目的是要去阻擋這個開發的進程，或者把這個開發的整個環境的一個影響、破壞，降到最低。這是一個大的方向。」(E2-A1)

以特生中心對於大肚山石虎的追蹤及研究來看，石虎需要的棲地面積很大，但大肚山在過往密集的人為開發下，狹窄的棲地已成為孤島，石虎族群及數量已經極其稀少，故受訪者 E3 認為大肚山現在要談石虎保育為時已晚。因此，石虎議題背後更值得關注的如何保護大肚山其他動植物的棲地。大肚山不僅是紫斑蝶和灰面鵟鷹遷移的棲息站和廊道，更是都市的綠肺。其生態系統孕育及維護著很多基層的物種。華南路的影響不僅僅攸關單一物種（石虎）的存續，而是棲地的切割和破碎化，會嚴重破壞整個大肚山生態系統，這傷害不是設置生態廊道或人工補植植物可以彌補的。然而，上述的環保價值並不像工業產值可以量化或估價，因此，民眾很容易忽略環境保護的重要性。

「...我覺得大肚山的角色反而是對很多物種很重要的廊道。紫斑蝶和灰面鵟鷹回返或者是南遷的時候，會在這個都市區裡面小小的陸地做停留，...，就是讓這些動物遷徙的時候可以去使用。我是覺得它的生態系的價值其實是在於這些更基層的物種。」(E3-A7)

2.基於生態環境保護而行動

2010 年華南路工程正式動工後，頻繁的施工引起了台灣生態學會的關注，並開始深入探究此工程對於環境所造成的影響，進而發現市政府為了興建華南路，竟解編了大肚山西南側大面積的保安林，保安林不僅有鞏固土石、涵養水源、防風防潮之作用，更是「石虎」、「狗花椒」等野生動植物賴以為生的環境，如今卻在此道路的切割下，造成棲地破碎化，水土流失等環境破壞議題，儼然形成大肚山的生態浩劫。

「...為什麼我們會蠻關心華南路，你知道華山路嘛，就是那個彈藥庫那個地方，如果沒有華南路的話，華山路以南的地方，這一大片山坡地，就沒有一個大型的馬路去做切割，對動植物來說是個完整的棲地。那華南路這條路開下去，這一條馬路的切割就會造成棲地的破碎化。它原本一塊森林，被切成兩半。那這個棲地的破碎化，就會造成這些野生動物有一些死傷的問題阿。所以這個棲地的破碎化，是我們當初在反對的時候其中的一個理由啦。當然還有石虎的問題也是。」(E1-A18)

台灣生態學會、大肚山學社及特生中心研究員基於環境永續發展的理念，形成了反對華南路闢建的議題網絡。但從訪談內容仍可觀察它們的政策信仰中存在著些許的差異，台灣生態學會和大肚山學社將石虎棲地保留是為倡導行動的終極目標之一，特生中心則認為，石虎議題僅是做為保全大肚山自然環境的策略工具，石虎在大肚山已無保育價值或可能性。

「...其實大肚山談石虎保育，我們都知道是已經太慢了。因為，大肚山的石虎就算還有族群，牠一定只能走向滅絕。因為它跟別人都獨立，它就是跟其他棲地都不相連，它被都市包圍嘛，它就是一個孤島。...因為你保全石虎，牠需要的棲地就是很大。其實只是希望大肚山不要再支離破碎而已...」(E3-A5)

(二) 政策核心信仰

1. 道路效益的疑慮

以紓解地方交通需求的層面來看，華南路和北邊的華山路同質性高，兩道路的起迄點各相距不到五百公尺，反對方亦指出，華南路的通車時間相較於華山路僅僅節省不到 5 分鐘。此外，市政府宣稱華南路為生態休憩道路，並禁止大型車通行，既然為生態休憩道路，何來交通效益可言？這與當初想縮短大肚人往返市區時間且能帶動地方發展的立意相距甚遠，環保團體質疑華南路根本是以交通需求之名，行炒作土地價值之實。

「... 他們一直宣稱說是為了紓解地方交通需求跟增加經濟效益，但其實真正目的是為了那個旁邊的地皮來做開發，都是為旁邊的土地的炒作。然後去犧牲了這個保安林，將它解編掉。」(E1-A21)

2. 量身定做的環評報告疑慮

由於華南路在 1999 年的環境影響評估，以及 2009 年環境影響差異分析的報告中，均沒有調查到「石虎」、「狗花椒」，但農委會特生中心和環保團體均明確指出這些珍稀動植物於大肚山的存在記錄和相關資料。環保人士認為環評的調查過於草率，受訪者 E2 即表示，根據過往參與環境運動的經驗，環評報告往往是避重就輕的，例如西屯路的臺中經貿科技工業園區開發案，西屯路旁顯而易見的台灣百合，面積廣大，甚至有電視台到此拍攝台灣百合的紀錄片，但該環評的報告書竟隻字未提台灣百合。而這種避重就輕的方式說穿了就是在造假。

「... 連公共電視都把我這影片播出來了，結果你們調查這邊沒有百合，說不過去啦。而且如果是一棵兩棵就算了，那可是全世界最大的一片，你說不過去。所以，根據這一些經驗，調查單位有的時候會避重就輕..... 這個案子居然連台灣百合都沒有調查到，太離譜。台灣百合是... 因為以一些做生態調查的人，他的程度是有一些困難的，物種

他沒有辦法辨識，這是合理的。可是，你說台灣百合你不認得，你是幼稚園生態系嗎？不可能啦。那個就是避重就輕。避重就輕的結果就是造假嘛。」(E2-A13)

受訪者 E1 有著與 E2 相近的看法，認為現行環評制度存有不少瑕疵，包括環評委員的組成和環評調查的方式，都讓人難以信服。以華南路來說，狗花椒這種顯而易見的大樹，就位於華南路路旁，生態調查報告居然沒有將這種珍稀植物納入，從刻意遺漏、忽略的方式，可推敲這些資料只是為了讓開發案過關而提供，這種地方政府為了護航開發案所量身訂做的環評報告，早已流於形式上的橡皮圖章。

「你可以看我們的環評調查有多麼草率，他們在調查的時候，就是為了讓這個開發案能夠過關，而提供的資料。生態調查包括了動物和植物嘛。那以植物來講的話，如果稀有植物是一株小草，你沒有調查到、忽略了，那我們覺得還有可能是因為那時候做的不仔細。但那狗花椒就在路邊，這麼大棵的樹，他們居然連調查資料都沒有把它納入，就在華南路的路邊，他們生態調查時就沒有把它放進去。那代表什麼？代表這個環評的報告書是量身訂做的。」(E1-A22)



圖 6 位於華南路在施工區的稀有植物狗花椒，已遭施工單位推倒掩埋
資料來源：蔡智豪（2012）。破壞大肚山森林的華南路，即將 8 月通車
，2012 年 3 月 26 日，取自：<http://www.peopo.org/news/93016>。

3.政府的護航

受訪者 E1 認為環保團體在倡導過程中，最大的阻力來自於政府的護航。地方民意代表或派系力量推動地方建設，無論是為了地方發展或者是兌現選舉承諾，都是情有可原，這是民主國家所賦予他們的權力。但評估政策的可行性則是政府的職權和責任。但政府不僅沒有審慎評估道路可能帶來的影響，反而在資訊不透明的狀況下，不當護航華南路的開發，以行政瑕疵來掩飾違反環評程序的作為，違法動工卻說是事先勘查作業。此外，受訪者 E3 表示特生中心曾經幫縣政府蒐集不少資料，並針對如何減緩華南路造成環境的破壞提出建議，但縣政府全都不予以採納。環保團體認為政府沒有扮演好它的角色，為了勝選而顛倒是非，沒有為公共利益把關，造成社會更多紛亂，

這才是最大的問題，言談間充斥著對政府的強烈不信任。

「其實最大的阻力是政府的護航啦。其實，政府的護航才是我們看到的，最大的問題。就是說地方的派系或者是地方的民意代表，他們的求好心切，為了地方的發展去推動的這個地方建設，我們認為都是情由可原啦。換句話說，因為老的政治人物覺得說，他們爭取了經費幫地方發展，然後繁榮地方。他們的目的是這個嘛，去實踐他們所開出的政治支票。所以他們就是照著當時他們在競選的時候所提出的承諾去推動嘛。最大的問題其實是政府。就是說，政府的公權力，它是在扮演這一些不當開發的護航嘛。就是說，今天政府的公權力，應該要審慎評估，它到底可不可以開發？它到底是不是必要性？它到底有沒有帶來負面的影響？公權力是應該要把它放在說，資訊透明讓公民有審議的機會。讓我們大家可以很客觀的去看這一件事情。那華南路這件事情，這個市政府，代表公權力的這一個公務機關，卻是拿來做為護航的角色。這個才是最大的問題阿。如果照你是地方派系勢力過於龐大，那市政府就只能隔山觀虎鬥嗎？」(E1-A35)

「...我們其實反而花了很多的工夫在幫縣府收資料，包括說台灣當時對於生態廊道，或者相關的友善道路的一些施做法，其實都不成熟。那是不是有一些案例可以讓他們參考，或者是說可以針對石虎的...在大肚山的保育問題，這條路的開發是不是可以有一些調整。或者是取得雙贏這樣子啦。對。所以其實我們反而把這個資料提供，不過其實這會議.....一直到事後啦，我自己就在看這條路的後續嘛，我也只能說，我們給的建議我可以相信應該完全沒有用上啦。」(E3-A5)

(三) 次級信仰：生態休憩道路的落實疑慮

2013年2月華南路完工後，面對地方上不滿道路現有規劃的聲浪，環保團體認

為闢建華南路雖然已成定局，對大肚山生態環境的衝擊已經無法避免，但華南路至少得遵守環評的規範，朝生態休憩的功能去使用。華南路不是交通道路，就沒有不符交通需求的問題。既然環評為了合理化解編大肚山保安林的行為，將華南路定位成生態休憩功能道路，那就不得在保安林解編後，才又拓寬為交通道路。應維持現有規劃，禁止大型車通行，並且減少車輛使用道路的頻率，例如市政府應該要禁止夜間通車，以減少石虎等夜行性動物發生路殺的可能性。

「環評的結論裡面說，華南路不會是交通的要道，它是一個生態休憩功能的道路。所以當時它才通過六米成了兩線道嘛。所以它不是交通要道。既然不是交通要道，何來這個市政府在談的這一些什麼它所帶來的交通便利啊。那既然環評等於幫他們做一些合理化的理由，就是說這一條是因為穿越了保安林，解編的保安林可能會造成一些問題。所以才說這一條叫做生態休憩的道路。我覺得既然環評的目的是這樣的話，你已經開闢了這樣的道路，就應該要朝著這個目的去使用。結果現在你去現場看，它就是一個「頭過身就過」的概念。我說是生態的道路，那掛著一個生態我就可以解編保安林，過了之後呢，我就做交通要道。所以這個部分的話，其實還是要去追究，當時在環評在講的是生態休憩的道路，生態休憩的道路的話，那就應該要在某一些時段去降低道路的使用。譬如說，夜間，夜間要禁止通行阿。禁止大型車輛通行阿。因為會有產生路殺的問題阿...。所以在經過保安林這個地方，市政府應該要有一些配套措施。...」(E1-A28)

二、「闢建方」之政策信仰

為了解「闢建」華南路聯盟為何主張闢建道路，表達其支持立場。於下分由「改善交通以帶動地方發展」、「對於路線的選擇存有歧見」等面向，就「政策信仰」層次的受訪見解提出分析。

(一) 深度核心信仰：改善交通以帶動地方發展

從闢建方的訪談內容得知，興建華南路的最初動機的確是為了改善大肚鄉聯外

交通之不足。地處舊臺中縣和彰化縣交界的大肚鄉，地理位置較為偏遠，要到臺中市區僅有往南至王田交流道上國道一號後，再經由南屯交流道或五權西路交流道下至市區，或者走曲折的華山路直上大肚山到遊園路再銜接台灣大道，但狹長的遊園路容易造成塞車。陳榮懷鄉長深感鄉民之不便，向時任的臺灣省長宋楚瑜請命，希望中央政府能開闢一條替代道路供大肚人往返市區，縮短通車時間，期望能藉此道路來促進地方發展，在鄉長和地方仕紳的推動下，闢建華南路遂即形成了地方上的共識。

「嗯...華南路的興闢是起源於七十餘年至八十年間，省政府宋主席來臺中縣大肚鄉視察的時候，是由當時的陳榮懷鄉長以及鄉代表會、地方仕紳等，向宋主席所提出的地方重大建設案件。當時的動機是為了促進大肚鄉內的交通連絡更為便捷。因為之前要直接到市區的道路選擇非常有限，華山路當時也還沒拓寬，因此希望能再開闢一條替代道路讓大肚鄉民能夠直達臺中市區，我是指縣市合併前的市區。」(D1-A1)

(二) 政策核心信仰：對於路線的選擇存有歧見

闢建方表示地方上對於興建華南路多半是持認同態度，但受訪者對於路線的規劃卻有不同的見解。受訪者 D1、D2 指出華南路是基於和市區道路整合的考量而規劃，日後道路聯結一旦全盤完成，將有利於往返市區民眾的便利性，促進城鄉交流。但受訪者 D4 卻認為華南路和華山路同質性太高，距離太近，又禁止大型車又能通行，未能達到預期效益。而受訪者 D3 則表示部分人士是基於私人投資的獲利考量而反對華南路的闢建位置。由此可見，支持方雖贊成開闢道路，但對於目前華南路的規劃未盡全然認同。

「說支持大家都嘛支持，開路大家當然贊成阿，但是華南路最後開在這邊，和華山路同質性太高，兩條路很近嘛，啊它的路還比華山路小條，大型車都不能走，這那有什麼效益？」(D4-A4)

「開闢道路是大家都贊成啦，但是有部分投機份子當然他們會不贊成。所以投機份子就是譬如說，我投資房子在別的地方，那你現在決定開發的是這條路，但我資金投資在別的地方，他就會說這樣達不到經濟效益啦、開這條路沒有用啦等等。那如果開他想要的那一條就有效了喔！」(D3-A7)

(三) 次級信仰：華南路路寬不符交通使用需求

受訪者 D2 認為，雖然華南路目前的路寬狹隘不利於交通運輸，但相較於華山路，華南路的彎道和坡度都和緩許多，因此用路人使用頻率越來越高。而華南路和大肚區的整體規劃和發展是息息相關的，既然道路兩旁的土地早已徵收了，希望未來能在符合法令的前提下將路寬拓為 20 米，已達紓解交通之需求。

受訪者 D4 雖然認同停建方所提出的道路同質性太高的說法，但道路既然已經開闢，道路兩旁的登山步道也不少民眾行走，就目前的規劃看來，華南路實在太過狹窄，導致人車爭道，險象還生，車禍頻傳，他認為至少要再增設一條機車道。所以，闢建方皆認為華南路有拓寬的必要性，不僅增加使用者的行車安全性，也才能達到預期中的交通效益。

「事實上人民使用這條道路的頻率也是越來越多，因為既然有了一條，雖然不是太好走，但是因為它距離近，它又直，沒有像華山路那麼彎，那當然如果可以照原本的計畫二十米，那既然土地都已經徵收了，所以也希望說未來能夠符合到相關的法令再把它拓寬。因為它現在連接臺中市的道路都已經完成了嘛，所以這個道路跟整個地區的發展、還有整體的規劃，其實是息息相關的。當初如果沒有開這條華南路，現在他們講的和美跟大肚的這個大美橋，也就沒有做那個橋的必要。因為你做到大肚來，你要往哪邊走？所以現在因為華南路開通了，那往臺中的方向的道路有很多的選擇，它就可以紓解交通嘛。」(D2-A11)

「...我認為不一定要拓寬到 20 米啦，但是差不多可以維持 10 米至 12 米

的寬度，汽機車道才不會相爭。至於旁邊我記得有做一個木製的步道，照目前看來步道的使用率是不錯的，很多人走步道爬山，如果能以目前現成的用地，不須再徵收兩側更多土地，在步道存在的前提下，再開拓一個機車道，不然汽機車爭道的情形常發生，沒有機車道實在很危險，車子行走也很困難。」(D4-A19)

表 5：倡導聯盟政策信仰對照表

政策信仰層次 \ 倡導聯盟	停建方	闢建方
深度核心信仰	1、基於長期觀察成果而主張。 2、基於生態環境保護而行動。	改善交通以帶動地方發展。
政策核心信仰	1、道路效益的疑慮。 2、量身定做的環評報告疑慮。 3、政府的護航。	對於路線的選擇存有歧見。
次級信仰	生態休憩道路的落實疑慮。	華南路路寬不符交通使用需求。

資料來源：本研究者自行彙整。

貳、資源與策略工具層面分析

一、「停建方」之資源與策略工具

依據 ACF 的定義，所謂「策略工具」意指倡導聯盟為了實現我方偏好的政策目標所採取的手段或行動，而聯盟本身所擁有的資源多寡和類型，均會影響策略工具的選擇和成效。就次級資料和訪談內容得知，停建方根據他們對華南路所蒐集的資訊和證據，採用「直接遊說」和「間接遊說」的策略進行倡導，直接遊說的部分是採「陳情訴願」，函文至監察院、臺灣高等法院檢察署，檢舉華南路開闢工程之弊端。

「我們之所以會跟監察院，或者是跟這一些檢調單位去做這陳情，或檢舉啦，起初是希望透過體制內的方式，因為我們認為這個案子很明顯是在圖利嘛。那我們民間也沒有那麼多的資料能夠去偵辦。所以我們希望檢調單位或監察院能夠介入。但是很多就是政治的問題阿 轉了一圈下來都說查無不法、合乎標準... 監察院怎麼去調查的，你知道嗎？監察院就發了公函給臺中市政府。請問華南路開發案有沒有不法的地方阿？用公文調查，用公文調查嘛。然後市政府就回函說，我們一切依法行政。結果監察院就回函，查無不法，他們一切依法行政，結案，他們調查是這樣的，呵呵。」
(E1-A30)



圖 7 臺灣高等法院檢察署回覆台灣生態學會之公文

資料來源：蔡智豪（2010）。政府對待大肚山華南路的態度值得期待，2010年7月15日。取自：<http://ecology.org.tw/epaper/view.php?id=276>。

而草根式的「間接遊說」則採用「出版刊物或說帖」，例如透過新聞網站提供華南路相關資訊，揭露工程開發對環境造成的破壞、宣導大肚山的生態價值；或透過「舉辦推廣活動」，到學校進行演講、舉辦音樂會祈福活動；以及「遊行抗議」，號召民眾在趨近完工的華南路進行封路抗爭，希望能透過選民壓力來影響立法人員和地方政府的最高決策。

「體制外的話，就是我們透過一些抗爭和記者會，包括你講的封路嘛。或者是演講。我們會利用學校邀請演講的機會，到地方上去做宣導，讓大家知道這一件事情啦。」(E1-A32)



圖 8 台灣生態學會號召民眾拉白布條抗議華南路嚴重危害生態

資料來源：蘋果日報（2012）。大肚山開路恐危石虎棲地，2012年10月22日。取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121022/34589976/>。

二、「關建方」之資源與策略工具

由於臺中市政府和議會的立場都是和「關建方」受訪者立場是一致的，「關建方」的策略工具主要是透過媒體公開回應「停建方」的質疑，以他們所主張的論述作為尋求

資源和支持的重要工具，而這些論述歸納後可區分為「華南路並非圖利特定團體而建、路線選擇涉及技術、經費、投機行為等複雜因素、增加往返市區的便利性、道路帶動房地產增值、大肚山不是石虎棲地、質疑環保團體的動機」，以下將逐項分別說明。

(一) 華南路並非圖利特定團體而建

對於華南路圖利特定人士的質疑，受訪者 D2 表示華南路的規劃已經盡量減少私有土地的徵收，避免拆除民房等爭議。況且，闢建華南路所徵收的土地中，最大筆的面積主要集中在兩大家族，其祖墳均在道路附近，對大部分的地主而言，多半都不願意因土地徵收而遷移祖墳。華南路的施工過程中也因遷墓問題而導致延後完工。²³

此外，華南路與自由路交會處附近的建地，土地所有權已易主好幾次，目前的建商也是在 2013 年左右才買下那片土地，而華南路的路線早在十餘年前就已經定案，如要說興建華南路是為了圖利建商或特定團體，不免有點牽強。因此他認為圖利特定團體的指控，對於地主而言是有失公允的說法。另外受訪者 D4 亦強調當初地方爭取建設華南路絕非為了圖利，若有圖利行為也都是之後工程定案後的事。況且用造路的方式來圖利其實風險很大，如此龐大的工程施作若要偷工減料，不僅難以提防地方居民的注意，更無法規避檢調單位的調查，因此他認為政府為了圖利特定人士才建設華南路的指控過於誇大不實。

「當然徵收的名冊有相當多人，多多少少，那最大筆的土地就在兩大家族，就是趙姓跟林姓。...，甚至他們有的祖先的墳墓都還在道路的地方啊，那他有可能說選在這裡把自己祖先的墳墓都遷調嗎？所以這個事實上道路有經過地主的祖先的墳墓，至少他們的墳墓就有兩個到三個因為開道路遷走。如果沒有開道路的話，他的祖先的墳墓可以一直存在那邊啊。說要圖利特定的人，那路一開，周邊就是這兩大家族的土地。我認為他們的後

²³ 俞泊霖 (2012)。〈中部〉遷墓公告重來，大肚華南路「凍」工，2012 年 9 月 23 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/617179>。

代幾乎沒有一個人同意說路往這邊開的，...，但是既然公共工程要開，政府已經劃定了，就要徵收土地，你也不能去抗爭啊。你看在多久以前，在凍省之前，跟現在實際上的土地的價值，那個是損失多少。時代就是這樣子嘛，那也只能夠接受啊。所以他們現在目前路都已經開好了，環保團體還在講這些話，事實上是對原來被徵收的地主，是在傷口上面灑鹽。」

(D2-A11)

「這是刻意中傷的話，或許有人想藉由這工程圖利沒錯，但那是事後的事情。但起初的建議和動機，華南路的開闢和圖利一點關係都沒有。但是整個工程演變到十幾年後才動工，從我做鄉民代表會主席開始至今已經幾年了，少說也 12 年了，確切的時間或許還要查證，但要說圖利特定人士，當初絕對沒有這種建議，沒有一個政府的政策事前就開始有圖利動機，都是事後才發生，而且要藉由造路來圖利是最笨的，你要圖利就得在造路的過程中偷工減料嘛！要提防地方上的人看到，還要防調查局等司法機關的調查，你想有人會利用蓋高速公路來貪汙嗎？政府一開始就是為了圖利而來建設華南路，這樣的指控太過誇張了...」(D4-A30)

(二) 路線選擇涉及技術、經費、投機行為等複雜因素

關建方一致否認道路是因圖利而建，受訪者 D4 指出華南路之所以和當初地方所建議的路線相距甚遠，主要是礙於技術和經費的限制，折衷考量後才選定於現址。但受訪者 D3 也不諱言確實聽過有人因掌握華南路開發路線的相關資訊，來做土地的投資考量。就關建方的訪談資料看來，華南路關建動機是為了地方發展需求，但路線的選擇上則涉及經費、技術、特定人士的投機行為等複雜因素，但並不能斷言華南路一案和圖利特定團體有直接的關聯性。

「我曾經聽說過有人叫某人去投資那邊的土地，說華南路要開在這裡，沒還開的時候他事先就已經知道了。他先投資，後來再叫別人投資。所以那

些投資的人也曾經問我那條華南路會開發嗎？我說開是應該會開，但什麼時候開我就知道了。我有問說你怎麼那麼關心？他才告訴我這件事情。那時候他已經投資了，而且叫他去投資的那個人是有能力決定路線的人，所以他才敢投資。」(D3-A23)

(三) 增加往返市區的便利性

華南路令反對方詬病的其中一點就是和華山路同質性太高，闢建方受訪者認為相較於原先曲折難行的華山路，截彎取直、坡度較為平緩的華南路提供用路人另一個路線選擇，不僅縮短大肚山上與山下的通車時間，也紓解華山路於上下班時段的塞車問題。此外，華南路未來延伸開闢銜接向上路後，能促進城鄉流動，增加往返市區的便利性。

「它取代了原先曲折難行的華山路，不僅可縮短大肚區山下與山上的通行時間，還可再開闢延伸路段連接臺中市工業區及向上路，讓交通網絡更加順暢，增加市區和鄉鎮之間的流動，帶動地方經濟、產業及各方面發展。大肚人以前只有一條華山路嘛，上下班時間車輛多，華山路坡度比較陡又曲折，很容易塞車，如今多了一條比較平坦的華南路可以走，對於那些往返市區的民眾多少是有幫助的。」(D1-A3)

(四) 道路帶動房地產增值

受訪者 D2 表示華南路除了增加大肚區居民往返市區的便利性，更促進地方繁榮，最明顯的指標就是帶動了大肚區房地產價值上漲，這說法和前述次級資料中關於房仲業者的報導不謀而合，闢建方認為這是對大肚區整體發展的正面效益。

「這個路一開之後，相形之下也對於大肚的居民，對到臺中市區來講，比方說到科學園區、到榮總、到臺中市，未來連接精密園區的道路，到舊市區更是方便了。那也相對帶動大肚地區這幾年來繁榮的發展，那唯一的指標，很大的指標就是它的不動產都上漲了。所以這條道路其實事實上是圖利整個大肚鄉。」(D2-A13)

(五) 大肚山不是石虎棲地

由於訪談對象沒有負責環評的相關官員，故關建方受訪者對於停建方提出的環評瑕疵未能有太多的著墨，僅受訪者 D1 曾提到，如果大肚山有石虎或所謂的珍稀動植物，應該不至於在 1999 年環評和 2009 年環差的兩次官方調查報告中都遺漏。但關於大肚山的石虎爭議，關建方的受訪者們一致表示，根據在地人的生活經驗，大肚山上有蜥蜴、野兔、野貓等其他物種，但從未見過石虎出沒在大肚山。受訪者 D2 進一步表示早期大肚山每年於清明時分都有火燒山的現象，要成為動植物的棲息地可能性不高。當作者指出農委會特生中心曾經在大肚山的拍到石虎出沒的蹤跡，部分受訪者質疑資料來源是否經過考證，以及石虎現存的數量感到存疑，甚有受訪者堅持不予採信。顯見關建和停建雙方對於大肚山存有石虎的爭議仍舊缺乏交集和共識，相關生態資訊在地方上也不夠普及。

「至於您說的稀有動植物的疑慮，在 1999 年和 2009 年兩次的環評都已經審慎評估過，如果真的有這些動物、植物存在的話，環評報告應該不會兩次都遺漏。」(D1-A6)

「... 因為大肚山，它這條道路的旁邊就是大肚的一個公墓，那每到清明前後，幾乎就是會火燒山，幾乎是年年的啦。... 一直燒到華南路這一邊。所以幾乎整片相思林都會燒掉嘛，所以他們才造林相當困難。後來是因為華山路那邊有設了一個環保公園，環保公園設下去之後，就在那邊有個垃圾掩埋場嘛，...。那是目前華南路這段到大肚農會公墓這段，包括到今年還在燒，都還有火燒山的情形。因為草燒完之後要等它長起來嘛，所以有動物棲息的可能性就會降低到很低嘛。」(D2-A5)

「不可能的事啦，我跟你說，野貓可能有啦！但石虎是山貓，不可能有的，現在連野狗都很少見了。我從 8 歲活到現在 64 歲了，我每天早上、傍晚

都會去爬山，從來沒有看到他們講的石虎，但是有看過兔仔，野兔子，有人在抓野兔，但是從未看到這個石虎。」(D4-A12)

(六) 質疑環保團體的動機

關建方在接受訪談時也提出了對停建方的質疑，受訪者 D2 認為環保團體的倡導動機或許並不單純，地方上也略有耳聞這些反對人士別有所圖，並非全然為了環境因素，因此停建方缺乏在地居民或民意代表支持。D4 更直接挑明這些環保團體是藉環保名義行反政黨之實，停建方的動機是政治因素居多，所謂的環境抗爭運動其實是政治意識形態的操弄。

「...你說環保團體就一定是為了環保在作這些事嗎，也不見得啊，動機也不見得很單純，他們是不是剛好這個時間點，只要有相關的他們就反，他們就要出來，是不是就會有一些訴求。因為沒有一個地主或是居民，參與他們的陣線，也沒有任何一個有民意基礎的民代，或是在地方的意見領袖，或是...是站在環保團體那一邊嘛。」(D2-A15)

「...我認為那些環保團體是...略有參雜一些政治因素在裡頭，可能對當前的政府不滿意，我就找人來抗議，他們的動機呢，政治因素比環保因素還要多，雖然他是藉著環保的名義。現在很多對司法的抗議，對環保議題的抗議，例如地方上的空氣汙染抗議其實都是政治因素啦！他們自己的人放炮都沒關係啦，但別人空氣汙染就都不行，這些抗爭政治因素居多啦！台灣就壞在這種偏激的意識形態很嚴重，政治凌駕一切。」(D4-A17)

第二節 外部因素層面之分析

壹、相對穩定變項分析

相對穩定變項為倡導架構聯盟中影響政策次級系統的外在因素之一，其內涵包括問題領域的基本特徵、自然資源的基本分配、基本文化價值與社會結構、基本法治結構，以下就雙方的訪談內容進行分析，歸納華南路一案的相對穩定變項，分由「環保團體倡導時機太晚」、「臺中環保團體尚未成熟」、「政商關係複雜，派系勢力龐大」、「人本交通思維穩固」、「環評制度的缺失」逐項說明之。

一、環保團體倡導時機太晚

如前述資料所示，華南路於 1996 年就起著手進行規畫，直至 2010 年動工之前，已完成環境影響評估、環境影響差異分析、保安林解編、水土保持計畫審查等相關程序，環保團體於正式開工才察覺，可說為時已晚，停建的可能性本來就不高。受訪者 E2 說環保人士當初參與華南路工程公開說明會時，雖提出大肚山有石虎活動的證據，以及環評可能存有的瑕疵、保安林如何解編的疑問，但對政府而言，所有程序業已完成，所謂的說明會其實僅是在告知，沒有討論的空間，可見體制內的倡導已無從著力。研議十餘載才執行的政策，環保團體為什麼至今才發現問題？受訪者 E1 認為這得歸咎於政府的資訊不公開。

「...當時華南路這件事情，是因為政府資訊不公開的關係，所以造成民間、環保團體知道這件事情的時間點，真的是太晚了，所以來不及。他們程序上是有問題的。我們來不及反應，或者是經由合乎程序的作法來參與，於是就讓他們透過這看似完備的程序，而進行了這樣子的一個開發。講最直接的就是保安林解編，它有一個程序。那，保安林可以解編嗎？保安林解編的要件是什麼？他們為什麼可以把保安林解編？就是說，華南路的開闢有其必要性嗎？旁邊有華山路阿。保安林對大肚山是非常重要的，否則當時為什麼要劃編成保安林？那...這個保安林的解編，如果我們環保團體能早一點去介入的話，光就保安林要解編，其實就不是這麼的容易。...」(E1-A3)

「...華南路以我自己的看法是它慢了，是因為一直到開始動工，其實大家才知

道。就是等於說環評也過了，施工也開始了，那其實你也可以想像，工程已經開始，其實要停下來很難...其實有很多開發案很可能都是因為我們不知道，它就開了。那我們都很難去反應...」(E3-A1)

二、臺中環保團體尚未成熟

受訪者 E2 指出，在華南路之前，臺中環保團體的組織運作和資源整合尚未成熟，而且華南路一案年代久遠，民國 80 年代在推動政策時，現今環保團體的成員多數都還沒開始接觸環境運動，開發案的抗爭經驗略顯不足，面對華南路所造成的環境破壞，在資源有限且沒有政治人物支持的情況下，一開始也是束手無策。但環保團體在倡導華南路的過程中累積經驗，並逐漸形成自己的風格和運作模式。受訪者認為，如果華南路再晚個幾年才施工，倡導成果應該就大不相同。

「...那華南路這個案子大家都還很，怎麼講，還很...嫩，呵！...那後來慢慢的，開始會去有一些資源的整合，然後跟媒體接觸的經驗等等。所以，華南路也是台灣生態學會一個轉捩點啊。因為之前是○○嘛，他後來就去鐵修局那邊當助理，那○○就超多政治經驗，那他後來離開了啊。離開後來的那個秘書長叫什麼名字我忘記了，他比較屬於那種沉穩型的人，所以他比較不會去衝撞，那到蔡○○是比較屬於衝撞型的人。可是一開始大家都沒有經驗啊，...那一天我印象中，連媒體也沒有通知說明會，...所以經過了華南路等等的過程後，大家漸漸有經驗了，而且也漸漸展現自己的模式跟風格。華南路，說起來也算是大肚山環境運動的一個重要的里程碑。」(E2-A10)

三、政商關係複雜，派系勢力龐大

大肚區為傳統鄉鎮，地方派系勢力在公共事務具有相當程度的影響力，地方居民政治支持傾向也都非常穩定，受訪者 E1 認為政治人物為了選舉考量，和地方派系作利益交換，所以上至縣市首長、立法委員，下至里長，都對於華南路抱持著相同的立場。闕建方更進一步指出，地方政府護航華南路，就是為了讓道路兩旁的農地變成建地，圖利特定團體和建商，而不是為了公共利益在推動政策。闕建方推動開發案的真正意圖和利

益是非常明顯的，但礙於地方派系龐大的勢力，多數民眾因怕事的心態，對於華南路涉及的環境議題是非常消極的，即便有反對華南路的居民也不敢輕言表態。反對方甚而揣測在複雜的派系力量介入下，連檢調單位也難有所作為。華南路在缺乏社會大眾關注的情況下，除了台灣生態學會、大肚山學社及少數環保人士，幾乎沒有其他行動者參與倡導，相較關建方的支持成員，更凸顯了停建華南路聯盟的勢單力薄。反對方既缺乏在地居民的支持，又沒有獲得其他環保團體的支援，對關建方而言，這些微弱的聲音根本不足以阻擋工程的開發，故市政府也沒有直接和環保團體溝通或協商。雙方之間也不存在如政治捐客之類的協商角色。

「...我相信你在大肚也很清楚啦！今天胡志強、黃仲生、或者是這些地方里長他們要支持這個開發案的主要原因是什麼？主要原因還是為了選舉考量啦！所以你說的支持派，他們對於這個開發案的立場純粹是在做選舉的考量。因為他們要拉攏地方派系的支持阿。這一條路的起點跟終點的地方有很多原本就是農地啊，卻因為這個開發案變成建地阿，然後他們就能蓋房子阿。試想一個問題，整個臺中的人口都會逐漸往西屯區移動了。然後再加上包 BRT 也規劃到沙鹿這邊來啊，所以會帶動了什麼？就是帶動了沙鹿、大肚、龍井這邊的房價開始上漲阿。所以這些利益團體和這些所謂的政治人物，支持開發的目的是什麼？目的是在政治、選舉、選票的考量。他們必須去拉攏地方的派系，而炒地皮的就是有地方政治派系的人在裡面，所進行的一些利益交換。至於那邊的地方派系是哪些人其實顯而易見阿。地方的這些住戶、居民都很清楚說那個地方是誰的地盤。」(E1-A10)

四、人本交通思維穩固

誠如政策倡導聯盟架構所言，政策信仰的深度核心層次往往是難以動搖及改變的，對於道路開闢亦或停建，雙方立場非常堅定。大肚山蘊藏豐富的珍稀動植物種，不僅是珍貴的自然寶庫，也是臺中地區的綠肺，但在不斷地人為開發下，自然林地面積日益減少，基於生態保育、環境永續發展的理念，環保團體堅決反對關建效益不彰的華南路。

然而，關建方根深蒂固的人本交通思維，對於開闢道路能夠幫助地方的發展的邏輯深信不疑，他們亦不否認生態會因此而遭受破壞，但相較於交通建設所能帶動的潛在商機和經濟發展，關建方的受訪者均認為環境可以做一定程度的犧牲，所有的建設或發展都必然會和環境有所衝突，但不能為了環保而停滯不前，必然得有所取捨，顯見經濟與環保衝突的謬論深植人心。

「每一條路，或者是說地方只要有發展，應該多少都會和環境或生態上有一定程度的衝突，但如果這個衝突的程度有多大，能不能控制在可以接受的範圍，假設大肚山有石虎，也要看有幾隻？一隻？兩隻？全台灣只有大肚山有石虎嗎？我想未必吧，也要評估看看棲地的大小，數量的多寡，是不是要為了少數的石虎而放棄整個大肚發展的機會？」(D1-A7)

「後來，他們說有原生種植物的棲息地，不過這棲息地可能只有一株兩株，為了這個棲息地要阻止整個地方的發展。我覺得我們有時候有一些工程、一些開發都因為環保人士，因為他們是學者，他們說一句話就停擺。」(D3-A1)

五、環評制度的缺失

受訪者 E3 亦對環評制度的缺失提出看法，認為在台灣目前的環評制度審查下，開發案幾乎都能有條件下通過而進行開發，之所以存在這種情形，還是歸咎於環評委員的組成、審查制度的方式仍有待改進的空間，尤其縣市層級以下的環評，更容易出現球員兼裁判的情形，地方政府推動的開發案的由地方政府自行審核，缺乏第三方的客觀評估，以至於環評難以達到事前防範的環境保護目標。

「因為台灣的環評制度常常都是，我覺得是比較做制式的表面工作啦。就像說你可以去查環評案通過的比例，其實幾乎每個案子都通過嘛！不然就是有條件通過嘛！有條件通過還是通過。其實在這整個環評制度下是非常多問題的，包括委員的組成，然後它的審查制度，我們覺得有很多都需要修正。我覺得台灣最大的問題就是環評法的落實，因為包括我們有一個面積的限制，多大面積以

上是到環保署等級，多大面積以下是縣級就可以。那縣市政府級的大家就是球員兼裁判阿，我要的開發我來審，就是這樣。」(E3-A21)

貳、長期聯盟機會結構

根據倡導聯盟架構的定義，受到相對穩定變項影響而形成的長期聯盟機會結構，主要的兩個內涵分別為政策變遷的共識程度與政治體系的開放程度。而觀察個案的相對穩定變項後，不難發現政策變遷的共識程度，關鍵在於人本與生態開發思維的轉型。

從關建方的訪談可知大肚山的石虎、狗花椒等動植物等環境議題，對於地方居民而言，遠遠不如交通建設所帶來的價值，他們願意承受某種程度上的生態損失，因為環境破壞是人類發展必然得付出的代價，可見經濟與環保衝突的謬論深植人心。環保團體也坦言人本與生態思維的轉型恐難在短期收到成效。然而，從一些跡象仍可觀察到公民環境意識的變化，受訪者 E1 提及華南路的石虎議題，起初並沒有受到重視，但在環保團體和保育人士持續的推廣下，石虎在媒體的能見度逐漸提升，倡導過程中也在對社會進行某種程度上的教育，人們開始認識石虎、了解石虎，因此，後來苗栗三義外環道的開發案，很快就凝聚了社會的目光，大家知道石虎保育的重要性，也願意挺身而出，為石虎發聲。此外，PM2.5 細懸浮微粒也是個很好的例證，空氣汙染在環保團體多年來的倡導下，如今新聞媒體不再附加說明，民眾已可以直接解讀 PM2.5 這個專有名詞的意思，對空氣汙染有一定程度的認知。由此可見，雖然民眾對於議題的認識需要時間，環境教育及推廣不見得能立竿見影，但長遠看來，的確對整個社會環境意識的提升有深切的影響。

「...我們的社會對一件事情，一件議題，從瞭解到有概念到我們產生社會的關注，有影響力要多久？它是需要時間的。就好像說，今天在談石虎，五年前，在台灣有沒有人關心石虎？那從什麼時候開始有人去關心石虎？2010 年那個時候，就五年前的時候，相信在談石虎是非常少人去關注。那，為什麼這幾年會有比較多人去關注？為什麼？因為林○○他們幾個團體在推動石虎的保護。因為做了這些石虎保護宣導，增加了社會的能見度，倡導的過程當中，它某種程

度也在進行社會的教育。那這些教育，看起來好像很軟，但是它的力量也很大。所以才促成了環保團體在三義外環道的成功，因為在談石虎的時候，當報紙一出來的時候，人家聽得懂。一般的人聽得懂，因為被教育過了。就好像在五年前，如果在談PM2.5 空氣汙染，空氣汙染在台灣，早就已經很嚴重了。十年前就很嚴重了。不是只有現在什麼臺中市霧茫茫的空氣汙染。我不曉得你認不認識空氣汙染啦，從開始談國光石化到PM2.5，直到這兩年，新聞記者講PM2.5，都不用專有名詞解釋喔，就PM2.5 喔，不是下午兩點半喔。民眾就直接可以解讀PM2.5 它是什麼意思了。過去你講PM2.5 還要翻成中文叫什麼，叫細懸浮微粒。然後它是直徑在是2.5 黑米的細懸浮微粒，然後你還要解釋。結果現在你看新聞，今天新聞的跑馬燈說環保署，發出警告PM2.5 飆高，飆到危險的程度，所以大家要小心避免戶外運動。他已經不解釋什麼是PM2.5 了。那這件事情從什麼時候開始就談空汙的問題？是國光石化。國光石化從什麼時候開始？2009 年耶。現在是2015 年耶。所以你就可以想說，為什麼我們當時在2010 年的時候，或2011 年、2012，這兩年在談大肚山石虎的時候，跟這兩年在談三義外環道石虎的時候，為什麼它產生的社會的效應不一樣。其實是因為我們社會對一個議題的認識是需要時間的。」(E1-A37)

其次，政治人物在選舉考量下必須向地方派系和特定利益團體靠攏，投其所好，以致於公共政策的擬定，很容易受到地方派系或利益團體的強勢主導。受訪者 E1 就曾提及，在地方派系勢力的影響下，一般民眾、非政黨或派系內的民間團體往往難以發聲，在資訊不對稱的情況下，也導致環保團體於華南路施工時才驚覺政策所招致的環境危機，面對封閉的政策體系，尚未成熟的環保團體要進行政策倡導可說是困難重重。

「大家都心知肚明，都知道是為了土地在炒地皮，而開了這條路。都是心知肚明的。你去問看看，大家都是會講這個條路的開發是不好的。雖然他們覺得不好，但現在如果說，不然我們一起出來進行抗爭的運動，他們卻又不敢。為什麼？... 因為怕得罪嘛。得罪誰？就是地方的派系嘛。因為這個地方上的勢力在

沙鹿、龍井、大肚、烏日這地方，是非常有影響力的。」(E1-A18)

雖然從長期聯盟機會結構的兩大要素來看，主要政策變遷所需的共識程度和政策體系的開放性都是相對不利於停建方的，但倡導聯盟架構認為如果社會經濟條件發生的巨大變化，或者公眾意見、系統治理聯盟的變遷、等外部事項的衝擊，倡導聯盟的深度核心信仰還是可能因此瓦解或改變，進而產生政策變遷的可能性。故我們將於下一節繼續探討華南路政策次級系統的外部事項。

參、外部事件變項

根據 ACF 的定義，能造成倡導聯盟核心信仰大幅改變的外部事件變項，包括社會經濟與科技的變遷、公眾意見的變遷、系統治理聯盟的變遷、來自其他次級系統的政策決定與影響，以下就訪談資料分述說明可能衝擊華南路政策的外部事件：

一、華南路倡導對後續環境抗爭的影響

環保團體於華南路的倡導行動，雖未能及時阻擋華南路的開發，但卻引起了其他臺中環保團體以及保育人士對於大肚山石虎的注意，進而影響後續和石虎保育有關的環境運動，例如苗 50 線拓寬一案，²⁴環保團體很快就聚焦於動物保護法和保安林解編來研擬對策，成功促使苗栗縣府宣布暫緩推行。受訪者 E1 認為華南路表面上雖然看起來是倡導失敗的，但實際上後續延伸的效應是顯著的，連支持興建華南路的受訪者也坦承，地方居民因缺乏環保意識，過往只要聽到建設都是全盤接受，但華南路的環境議題，讓他留意道路的開發後，大肚山的環境確實產生了一些變化。

如今大肚山的生態價值逐漸受到重視，民眾的環境意識提升，保安林不再那麼容易解編，例如台積電於大肚山的開發案開始出現了反對的聲音，胡志強時期所擬定建設的雪谷線、新大線纜車，²⁵也在新任市長林佳龍上任後，以不符合森林法規定，不同意作

²⁴ 苗栗縣政府預計要將現有的苗 50 線拓寬 1.8 公里，將原本 2.5 公尺寬的鄉道，拓寬到 12 公尺，而且還要新開闢 2.7 公里的道路，將分成東西兩段的苗 50 線連結起來，規劃路線卻正好穿越火炎山自然保留區北方的低海拔原始林，也就是石虎的重要棲地，最後在眾人的反對下，縣府宣布暫緩。資料來源：陳佳利 (2011)。石虎之路，2011 年 2 月 28 日，取自：<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E7%9F%B3%E8%99%8E%E4%B9%8B%E8%B7%AF#sthash.88vdM08k.dpbs>。

²⁵ 雪谷纜車是臺中市政府規劃的纜車路線之一，為連結谷關風景特定區至大雪山國家森林遊樂區的高山

為纜車用地，宣告終止纜車開發案。當公民開始自覺，進而付諸行動，日後這些忽略環境永續發展的開發行為將會遭到更大的阻力。

「...大肚山華南路的案子，讓我第一次接觸到石虎的議題，那也接觸到保安林的議題...所以，苗 50 的案子對我來講是一個很開心的案子。我們透過環評會的參與，透過後續的一些環境保護策略的研擬跟推動，案子就結案了。那那個案子結案掉，有一定的成分是華南路協助的...」(E2-A7)

「...所以你透過華南路的這一件案子，好像表面上看華南路，他們也順利開了，好像我們的倡導是失敗的。但是，某種程度來說，可以觀察它延伸到後續的效應。你可以看到現在大肚山的開發案，就不是那麼容易啦。因為公民開始自覺啦。所以台積電在大肚山的開發案，很多人就跳出來，喔，原來大肚山是重要的阿。對不對。那接下來這幾年還有出現這個纜車的問題阿，大家也開始覺得保安林也很重要阿，保安林也不再是那麼容易解編啦。所以就算這個華南路被開通了，但是它所衍伸出來的這一些公民環境意識的提升，它是有幫助的。所以對於華南路後面幾件的环境事件，只要有關於森林、保安林的開發跟解編，或者是環境的...所謂的乘載量的問題，那這些東西，它其實的確是對了週邊民眾的環境意識是有所提升的，他們是有感的、他們是希望能夠有所行動的。所以，最近這幾年在臺中的這一些環境的事件，它其實變得不是那麼容易被開發。譬如說雪纜或新大線就停下來。」(E1-A33)

二、臺中市長選舉後的政黨輪替效應

2010 年華南路動工後，環保團體開始倡導停建華南路，但對於環保團體所提出的質疑，例如珍稀動植物棲地破壞、水土保持疑慮、未依環評法程序違法施工等，臺中市政府的回應都難以讓環保團體信服。同年 11 月 27 日是臺中縣市合併後的首屆市長選舉，

纜車，原為臺中縣政府規劃的「谷關高山纜車」。但環保團體認為雪谷纜車有破壞保安林和台灣黑熊棲地的疑慮。2015 年，林務局以地質安全、生態保育為由，宣布纜車規劃不符合〈森林法〉規定，「不同意作為纜車用地」，此案形同廢止，成為未成線。

由時任臺中市長胡志強當選，蟬聯市長一職，故執政團隊仍和權力結構，並無太大的變更，華南路也於 2013 年 2 月順利完工。然而，從 2001 年起擔任市長，長達 13 年的胡志強，在 2014 年臺中市長選舉中，最終以 21 萬票的差距敗給民進黨候選人林佳龍，未能成功連任。停建方的受訪者認為政治人物應重新思考，藉由資訊獨佔、控制資源的傳統方式並不再是勝選的保證，這次的選舉結果是公民意識的覺醒，執政者應該要更重視公民倡導的聲音，才能回應主流民意。

此外，環保團體將藉由政黨輪替的契機，要求新的執政團隊作到資訊透明以及公民審議，在計畫擬定過程中，增加公民參與的機會，例如舉辦公聽會、說明會甚至聽證會，以解決政府不當護航等制度上的問題。即便未來華南路要將拓寬，至少不會像過往的政府一樣，先斬後奏，程序都處理完了才讓民眾知曉。如果新的市政團隊能以人民當家的理念執政，讓社會更多的參與，就能減少特定利益團體對公共利益所造成的負面影響。

「...我們也藉著這個政黨輪替的時機來要求民進黨的執政團隊，要做什麼要先把資訊先進行公開的、透明化。這件事情非常的重要，就是說很多的事情是因為制度出問題。真的漏洞產生在檯面下，產生了護航的問題，負面的影響。那我們目的在解決制度的問題。所以制度第一個問題就是，資訊透明的問題。所以還有公民審議的問題。就是說，這些東西是不是需要讓更多的公民，他有機會參與、做討論。所以呢，我們就會希望新的市政團隊他們第一步呢，先讓這個公民審議跟資訊的透明，他們應該要能夠做到。那就算以後要開二十米，他就不會跟以前胡志強一樣，我都已經怪手進去了，所有的程序都已經處理完了，然後我們才知道。就是說，他還在計畫的擬訂的過程當中就是讓我們一起參與，例如他可以做公聽會，可以做說明會，甚至必要的時候還可以做聽證會。如果說民進黨跟國民黨是不一樣的話，他能夠多一點以人民當家作主的政治理念，讓社會較多的參與，來看待這件事情的話，就可以避免很多的這一些特定利益團體他們可能做的這些事情。這個對於社會的公共利益，產生的這一些負面影響可以降到最低。」(E1-A38)

肆、次級系統行動者的限制與資源

從 ACF 的觀點，政策次級系統行動者的限制與資源，會受到長期聯盟機會結構和外部事件變項的影響。就闢建方而言，道路闢建經費不足以及權責劃分為闢建方推行政策初期最大的限制，而後期雖有環保團體針對環評瑕疵、水土保持、以及違法施工程序等提出挑戰，但由於人本與生態開發思維尚未轉型，公民環境意識的提升幅度有限，即便出現了停建道路的聲音，也難以凝聚政策變遷的共識。加上地方政府、民意代表以及地方派勢力等均抱持著相同的立場，政策體系開放性低，闢建方仍掌握絕大多數的行政和媒體資源。停建方在媒體關注程度不足、以及公眾參與度低的情況下，面臨資源困窘和倡導成效有限的困境。

就外部事件變項觀察，停建方認為 2014 年的臺中市市長選舉結果是對當前所有政治人物的警惕，也是改革制度的契機。但就華南路一案來說，政黨輪替對於闢建方的影響其實有限，一來道路在 2013 年已經完工，二來根據停建方的訪談資料，地方上的政治人物是不分黨派的支持華南路。不過封閉的政治體系卻是會隨著執政團隊的更迭而有所改變。相較於執政政黨輪替的衝擊，華南路倡導所引發的效應更值得期待。據停建方受訪者所言，華南路對於後續環境運動有深遠的影響，環保團體運作更加成熟、大肚山生態價值受到重視，可說是中部環境運動的一個里程碑，在環境教育的持續發酵下，從許多案例可以發現中部民眾越來越重視環境問題，無論是對於環境議題的認知或參與度都有所提升，這對於以經濟發展為核心價值的闢建方來說，未來想拓寬華南路恐將面臨更多的限制，反之，停建方將會因此獲得更多得資源和支持。

伍、華南路開發案之政策倡導聯盟架構圖

根據闢建方和停建方的深度訪談內容，對政策次級系統內倡導聯盟的政策信仰和策略工具以及外在因素進行分析後，作者重新繪製華南路的政策倡導聯盟架構如圖 9。從「相對穩定變項」觀察，圖中顯示華南路政策領域的基本特徵在於「停建方」的政策倡導時機起步太晚，加上主導的環保團體上尚未成熟，缺乏環境抗爭經驗，這是闢建工程難以阻擋的主因之一；而「闢建方」的政商關係複雜，地方派系勢力龐大，則說明了雙

方資源的基本分配差距非常懸殊，停建方難以從體制內與之抗衡。就「基本文化價值與社會結構層面」來看，闢建方以交通建設帶動地方發展的邏輯難以撼動，並將環境破壞視為社會進步過程中必然得付出的代價，根深蒂固的人本中心思維，以致於停建方在政策信仰的行銷上難以打動人心，石虎、狗花椒存續議題都未能在輿論上激起一絲漣漪，所以雙方對政策變遷的共識程度非常低。種種因素顯現停建方從一開始就處於相對弱勢的處境。而在「外部事項」中，華南路倡導對後續環境抗爭引起的效應，雖有助於社會大眾的環境意識提升，是人本和生態開發思維轉型的契機，但短期內還是難以影響華南路政策變遷的共識程度。此外，臺中市長選舉直至 2014 年才產生政黨輪替，主導華南路的政策體系開放性改變不大，對政策次級系統的衝擊也非常有限。從上述的外部因素看來，不難發現政策次級系統內的倡導聯盟是處於強弱失衡的局面，雖然華南路完工後，正式通車的低調程度令人感到意外，但停建方對於最終決策的產出顯然是束手無策。不過環保團體倡導華南路所延伸的後續效應，對於未來道路能否拓寬的爭議，其影響力是值得觀察的。

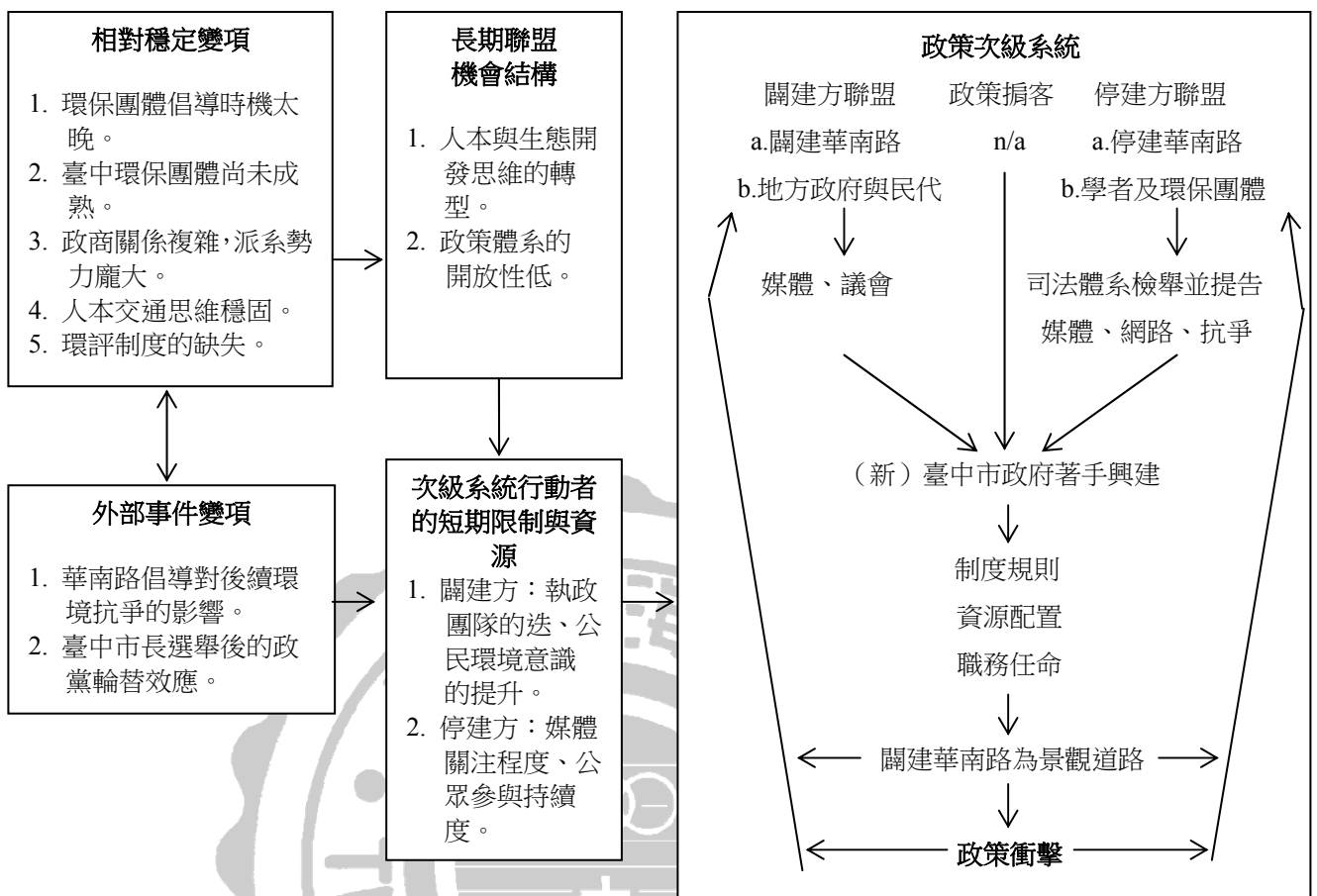


圖 9 華南路開發案之政策倡導聯盟架構圖

資料來源：本研究自行彙整

第三節 非營利組織於個案倡議之經驗反思

本節將統整非營利組織參與停建華南路的倡議經驗，探討如何從個案所遭遇的困境，反思非營利組織在環保議題層面，若想發揮其政策倡議能力與影響力，所應採行的改善策略或具體作法為何？參照圖 9 所歸納華南路開發案的政策倡導聯盟框架，以及前述訪談資料的分析發現，由於本文為個案研究，在訪談的過程當中也是聚焦在個案的經驗分享，受訪者的討論內容多半和相對穩定變項與外部事件變項有關。而這兩個變項在倡導聯盟架構中，屬於外在因素的前置條件，有關長期聯盟機會結構實質討論的內容，

只能視為一種發展性的期待。因此，綜合前述相關訪談內容分析後，發現非營利組織認為無論華南路興建成功或失敗，這次的倡導行動凸顯了環境教育的重要性，以及環評制度有待改革的需求，更彰顯非營利組織在從事環境保護運動的轉變，當中也牽涉民間力量之於草根遊說的重要性。以下分由「落實基層環境教育」、「環評制度的改革」、「環境保護運動的轉變」、「草根遊說的重要性」逐項說明之。

壹、落實基層環境教育

華南路個案中，停建方認為公民環境意識低落是倡導過程中倍感艱辛的主因之一，地方人本交通思維穩固，以環境生態保護為核心價值的政策信仰難以獲得居民支持。乾淨的空氣、水源、土壤，這些無法量化的卻和我們生存息息相關的自然資產，總是遭到民眾的忽略，以致於一件又一件的開發案不斷蠶食鯨吞我們的農田、林地，我們卻視若無睹，放任他破壞我們的環境。華南路是第一件和石虎保育產生衝突的開發案，但一般民眾對於石虎非常陌生，石虎的生存與否，和我們有什麼關係？但這不僅僅是單一物種的存續，石虎是個適應力很強的物種，如果我們的環境連石虎都活不下去了，這對於人類而言是個極大的警訊。

受訪者 E3 亦表示，有限的資源的確起初推廣環境保護的一大限制，但著手進行才發現最大的困境在於民眾環境意識的低落，因此受訪者認為，落實環境教育，要從基層教育校園著手進行，從小就讓學生認識、接觸自然環境，了解人類和萬物之間是互相依賴、息息相關的，建立正確的價值觀，培養對土地的情感，從頭改變整個社會的氛圍，進而影響企業的作為和政府的心態，才是根本的解決之道。一旦地方居民環境意識提升，民眾開始重視居住環境的空氣品質、綠地面積、水土保持等相關議題，以選票為考量的政治人物，自然會投其選民所好，將環境保護納入他的施政方針或主張，不再以經濟發展為施政優先考量。如此不僅能促進人本和生態思維的轉型，連帶能獲得更多政治資源和支持。

「確實在保育這個方面，原本就不是政府很看重的一塊啦，所以原本資源我們覺得就是最大的困境。可是可能更大的困境是我們覺得走出去以後，你會發現

整個民眾意識確實應該改變的是從，例如更根本的我們的基礎教育。為什麼例如很多人就會拿歐洲的案例在說，為什麼歐美的小朋友好像從小就很有環境意識，或者是像知道一些土地的部份。可是我們從小的教育本來就沒有給我們這樣子的資訊。所以我覺得最大的困境就是你要怎麼去改變，我們不是每天在校園裡，其實每天在校園裡的老師，會改變我的週遭的學生。」(E3-A24)

貳、環評制度的改革

環評制度之濫觴始於美國 1969 年的國家環境政策法案(National Environmental Policy Act, NEPA)，將環境影響評估制度納入(Environmental Impact Assessment, EIA)，這套制度即成為保護環境的預防性措施，隨著全球暖化、資源耗竭等威脅日益明顯，環境保護與生態保育成為普世價值 (Nazil, 1993)。

而我國也於 1994 年年底由立法院三讀通過環境影響評估法，1995 年正式推動環評制度。我國環評分為兩階段，第一階段由中央主管機關行政院環保署審查決定該開發案是否要進行第二階段的環評審查，若不需要進行者，於公告及舉辦說明會後即可逕行開發。而第二階段，首要將說明書公開陳列，開發單位須將環評說明書公告及陳列於開發所在地的鄉鎮市公所供民眾公開閱覽，陳列期間不能少於三十日。接著在說明書陳列地點舉辦公開說明會，參與對象包括主管機關，相關機關團體、學者專家、民意代表和一般民眾，廣泛收集意見。在公開說明會後要召開界定評估範疇會議，邀請環保主管機關、目的事業與主管機關、相關機關、團體、學者鄉鎮民意代表及環評審查委員，經由面對面的討論對評估項目、調查、分析範圍，共同商議可行之替代方案、調查與預測方法，達成結論，提供評估書初稿編寫的依據；目的事業主管機關接到評估書初稿後 30 天內，邀集主管機關、環評評審委員、其他相關機關、專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘查與聽證會。評估書初稿加入各方意見處理情形、公聽會紀錄後，由環保主管機關審查，並提出審查結論，審查結論若認可該開發行為，即可將之摘要公告。

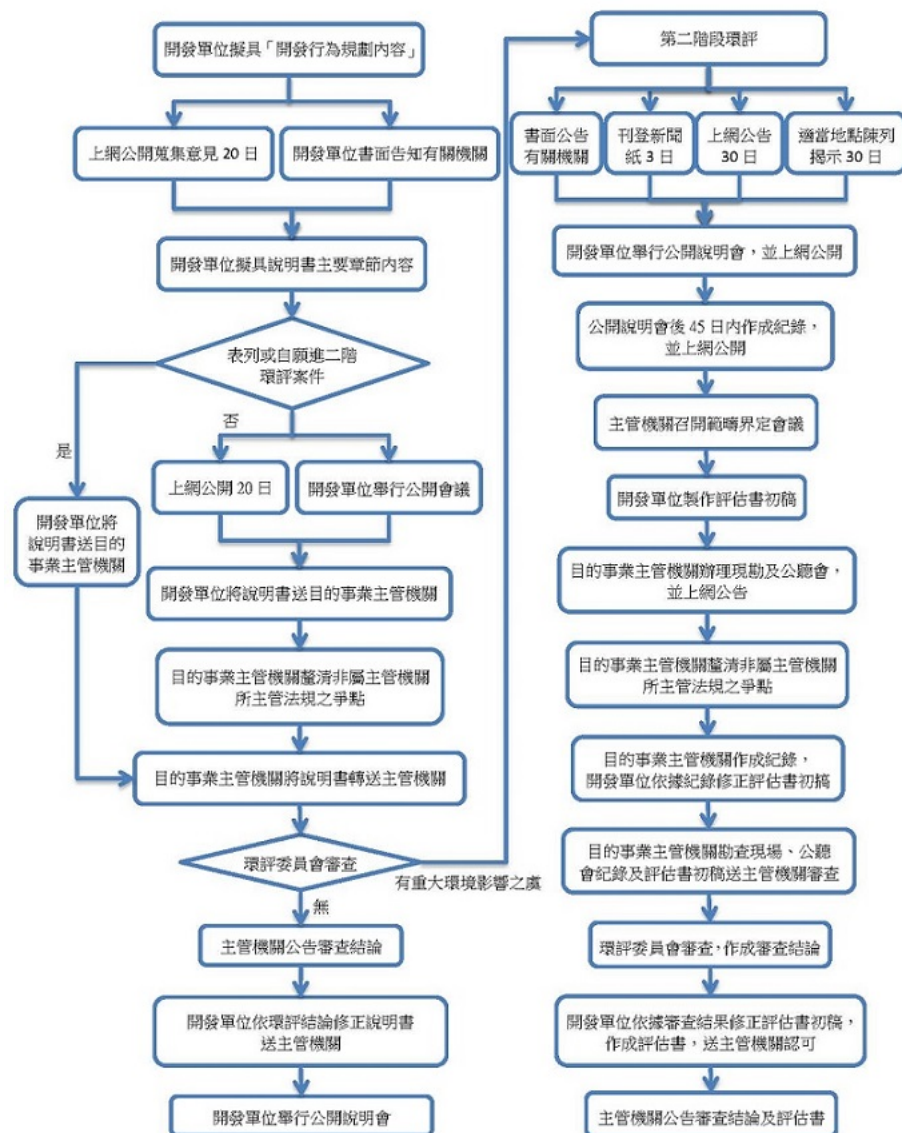


圖 10 環評審查流程

資料來源：新北市政府環境保護局。環評審查流程，取自：

<http://www.epd.ntpc.gov.tw/tw/environmental-impact-assessment/content/271.html>。

〈環境影響評估法〉基於國家長期發展利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧的考量下而頒布。這套制度強調的是事前預防，因此必須廣納各方不同權益關係人的意見和看法，共同商議方案之可行性，故讓民眾參與、共同決策是環評制度最重要的精神。然則，我國環評制度公民參與機制是在第二階段的公聽會，但多數開發案在第一階段環評

就被有條件通過，資訊不夠公開，民眾無法掌握實情，意見也難以傳達，因而犧牲了民眾的權益。華南路的說明會是在施工後才舉行，開發單位將其視為工程定案後的說明程序，這樣徒具形式的說明會，僅是讓民眾象徵性的參與。而這種決策過程空有與人民共同規劃之精神，但仍不脫傳統由上至下、從中央到地方的模式(朱斌好、李素貞，1998)。

華南路一案中，無論是環評委員的組成，環境調查的方式，受訪者均認為有很大的改善空間，現行環評是流於形式的橡皮圖章，幾乎所有案件大部分都是通過或有條件通過，縣市層級以下的環評，更是有球員兼裁判的現象。受訪者 E3 更進一步表示環評本來就是為開發而生的一個制度，無論怎麼改都會有不滿的聲音，差別只在於抱怨的對象不同而已，民眾整體的環境意識提升才是關鍵。但現階段在法規和制度上尋求發展和環保之間的平衡仍是刻不容緩的。因此，受訪者 E1 認為應該透過公開遴選的方式，選出是具有監督環境能力的民間團體，以及相關專長的人來當環評委員，不能全部都由政府指派的專家學者擔任。朱斌好、李素貞(1998)亦認為要健全民眾參與環評管道及制度，除了要落實資訊公開過程，更應引進客觀的第三者，避免開發單位進行環評時為使開發案順利通過審查，執行民眾參與的程序時，只需做到形式上的合乎法令規定，而無須真正將民眾意見納入決策考量。

過去的經驗環境影響評估的落實程度與民眾參與是否有效發揮作用息息相關(Wood, 1996; Morgan, 1998)，不少針對環評制度檢討的文獻，皆有對民眾參與建議，例如環評主管機關或目的事業主管機關應加強主動並盡早提供包括當地居民以及相關團體在內之民眾參與環評程序的協助(施文真，2004)，不再讓民眾淪為被告知的角色；曾家宏(2007)更進一步指出，除了民眾參與的時機和程度，應該把焦點放在參與者的代表性和參與成效，才能進行有意義的對話。例如對於公聽會舉辦的形式、資訊公開的機制應有更細緻的規定，否則部份缺乏資源的團體或弱勢族群被邊緣化。

綜上所述，環保團體環評制度改革之當務之急，應建全民眾參與的管道，例如透過公開遴選的方式讓民間團體或專業環保人士進入審查委員會，並考量民眾的代表性，參與的資格為何？要如何參與？保障不同團體和族群的聲音，以落實真正的民眾參與，減

少有心人士或利益團體利用環評來達成私人目標，對公共利益造成負面的影響。

「我們的環評的委員，必須有生態專業的背景來評估生態的問題。不能把他變成一般的工程案在做評估這樣。環評的委員我們也希望說不是由官派而已。因為現在的環評委員除了集樹所的首長，環保局就當了哪個委員，然後什麼市長就當了哪個委員，這些環評委員，官派的就占了幾分之幾了。那你剩下的環評委員也是市長去聘的阿。那你聘要聘誰？聘聽話的啊，對不對。所以我們也呼籲民進黨所遴選的這些環評委員，應該要通過公開遴選的方式，不要用酬庸的方式，或者是找一個聽話的人來當環評委員。是真正具有能夠監督環境能力的民間團體，以及相關專長的人能夠進來。透過公開遴選的方式。比如說我今天也是民間代表。這民間代表大家來推薦、來遴選，不要透過這些利益團體來找。那因為制度上來解決的話，程序上它就可以比較符合公平正義啦。」(E1-A38)

參、環境保護運動的轉變

中部的環保團體在華南路的倡導之後，不斷累積經驗，組織的運作比過往更加成熟，並有別於過的街頭抗爭，他們採取新的模式進行環境保護。投身環境運動多年的受訪者 E2 指出街頭抗爭並不見得是最直接有效的方式，因為街頭抗爭往往是在比誰講話大聲，很難實質進行討論。因此他們開始思考有什麼方法可讓這個土地長治久安？有別於過往激進的方式，環保團體或行動者開始經營和政治人物的合作關係，而不再只是和同性質的環保團體合作或結盟。除了把力氣用在反政府的抗爭之外，他們改用搶地盤的方式來進行環境保護，透過和官員合作協商，將民意代表想要開發成工業區的地，規劃成法定的生態區域，促成大肚自然公園的誕生，讓所有意圖開發的人士，永遠無法打這塊土地的主意。如今更進一步著手推動大肚山國家公園，來保護各大企業、工廠所覬覦的大肚山。

「...我說做國家自然公園啊，就做國家自然公園或自然公園嘛。不只不要做工業區，一併的把那塊地佔起來，佔領成生態綠地，而且是有身分證的，有一個法定位置的。不是現在不能動，是永久都不能動，那個案子這樣處理阿。.....

所以在那一次的會議就決議，這塊地不做工業區了，要做大肚山自然公園。那經過後面，老胡要簽核阿，就簽核啦，大肚山自然公園就生出來了。全臺中市最大的公園，在這公園生出來之前，是臺中都會公園 88 公頃，這公園我不曉得多大，是 400 公頃吧。」(E2-A22)

此外，受訪者 E3 表示環保人士也開始和有機農業推廣組織合作，推動綠色保育農產品，這是一種更為簡易便利的有機農產認證，只要農田存在保育動物即可申請。綠色保育標章是以生態及環境保育為主要訴求，生產過程優先考量生態，提供保育動物生存環境，所產出的農產品。鼓勵農民不使用化學肥料和農藥，以避免農業行為危害保育動物，並以「綠色保育」標章張貼在農產品上，提供消費者識別、支持，增加農民的收益，不僅能提高農民有機栽種的意願，也能推廣友善環境的理念。犧牲環境不必然是人類發展得付出的代價，與自然共存共榮才是我們應該追尋的最高價值。

「慈心是做綠保的，說他們在推一個綠色保育標章，他們就是用這個概念，等於說留給動物一條生路，也讓農民有比較好的收益，然後讓這個作物是符合友善環境的。所以我們就就是把他們的線也拉進來，因為從他們的角度去發，人家不會覺得他是為了講保育來的，那再結合石虎，石虎是在綠保標章的認證裡面，他希望你就是有一個保育的標的。那我們剛好順著這條線，我們也希望是幫農民解決問題，因為農民一般對那塊的申請就覺得很難啊，我怎麼知道我的田地有什麼。那所以我們目前在石虎的潛在區，我們希望都可以幫農民做這樣子的努力。因為唯有這個棲地是可以讓石虎比較安全的，那真的才有辦法去談所謂保育。...」(E3-A11)

肆、草根遊說的重要性

缺乏民意的支持是環保團體華南路倡導中的阻力之一，其實也是許多環境運動所面臨的困境。多數開發案的抗爭，政府部門往往是站在環保團體的對立面，因此訴諸政府的聲音如果不够大，很難影響最終政策的產出。攤開華南路的政策制定過程，公民參與的程度非常有限，環保團體對地方政府的直接遊說策略如提供資訊、陳情請願、參與訴

訟都難以達到預期的效果。但是環保團體的訴求如果能受到廣大民意的支持，政府部門就會感到莫大的輿論壓力。輿論向來是政策運作過程參與者訴求的重點之一（吳定，2003：28）。

受訪者 E2 先以太陽花學運、和台積電於大肚山設廠為例，說明民意之於倡導行動的重要性。再以苗 50 線一案來看，環保團體等非營利組織是動員在地民眾以一人一信和打電話的方式，向林務局抗議，以草根式遊說，製造龐大的選民壓力，促使林務局決定不解編保安林。苗 50 線的成功，受訪者 E3 認為石虎保育議題並不是真正擋下苗 50 線的因素，而是環保團體將力量運用在對的地方，石虎僅是讓媒體將苗 50 線報導出來的媒介，一旦成功吸引了民眾的目光，這條道路擴建的用意和必要性就會被攤開檢視。至於同為涉及石虎議題的苗栗台 13 線三義外環道開發案，根據長期參與石虎保育推廣的受訪者 E3 觀察，苗栗台 13 線剛好搭上學運風潮，學生意識高漲，因此很多人願意站上街頭，而引發社會關注。雖然和一般的環境運動性質有所不同，但開發案也是在可觀的抗議聲浪中宣告中止。

有鑑於公民運動的興起，以及其他環保抗爭成功的案例，停建方強調民意的支持和輿論的熱度對於倡導行動有決定性的影響力。相較於對政府和立法人員的直接遊說策略，草根遊說的倡導策略更能趨近預期的政策倡導目標。

「...所以那時候我就提供一個策略，就是說，我們所有人打電話和寫信去罵死林務局，要求他們不得解編這個保安林。這裡有石虎，有調查到有石虎啦，有那個一級保育類的鳥類，例如：林鵬。你怎麼可以把它解編。何況它是土砂捍止保安林，它的土砂捍止功能消失了嗎？需求消失了嗎？結果，大家開始炸那個林務局...那他們後來就用這種方式就發起大家一人一信，或者打電話去跟林務局提這個訴求。結果林務局就站出來說，我們保護這個土地有責，所以呢，這個地區的保安林非常重要，我們不同意解編。我們不會讓任何單位來解編這片保安林的。...結果，這個案子就結束了。為什麼？因為保安林過不去，這個案子就結束了啦。所以後來過了不久，苗栗縣政府就提出，這個案子暫緩推動。」

(E2-A6)

「...所以苗 50 線的案例成功，我覺得就是它其實讓整個非營利組織跟媒體的力量是用在對的地方。它讓在地的居民知道了，所以很多人會把那個案子，或你去查詢，很多人都說是石虎的功勞，可是我們自己的看法是，其實石虎只是一個關鍵點讓這條路被報導出來，而不是真的有石虎，就可以擋開發。因為有石虎，其實我們還是沒有立場說他就不能開這條路。所以，民意很可能還是最原始的原因。就是等於說，如果在地居民都不需要這條路，這條路的開發本身...用意是有瑕疵的，它就很容易被檢視嘛。」(E3-A1)



第五章 結論

本研究以政策倡導聯盟架構檢視華南路闢建爭議，經由雙方聯盟的政策信仰、策略工具，以及個案的相對穩定變項、長期聯盟機會結構、外部事件變項、次級行動者的限制與資源等層面，探討華南路政策產出的過程，並根據研究分析結果回應本研究的三個研究問題。首先，關於非營利組織在公共事務參與過程扮演的角色與功能、「政策倡導」之於非營利組織的重要性，以及非營利組織透過哪些方式來實踐其政策倡導的角色與功能？已經在文獻回顧中予以闡明。故本章將針對非營利組織在華南路的倡導經驗，提出研究發現，進而對非營利組織如何於環保抗爭議題中發揮政策倡議能力及影響力提出建議。

第一節 研究發現

壹、相對穩定變項「人本交通思維穩固」影響甚鉅

以政策倡導聯盟架構分析華南路政策演變歷程，可發現人本交通思維穩固和政策變遷的共識程度、政治體系的開放性、行動者的資源與限制是環環相扣的。華南路開發爭議基本上就是地方發展和環境保護二元價值的對立，人本和生態思維的轉型是影響政策變遷共識程度的關鍵，由於居民對於環境議題的認識需要時間，而華南路是首宗開發案涉及石虎的案例，當時整個社會對石虎的認知程度非常有限，相較於道路建設帶動地方發展的願景，停建方所倡導的大肚山生態價值，對於在地居民而言是較為無感的，這也導致停建方在核心理念的行銷上處處受限，不僅公眾參與程度低，也缺乏媒體關注，難以激起輿情，間接影響了停建方的倡導強度。

但長期來看，在環保團體、保育人士近年來不斷的努力和宣導下，石虎於社會的能見度已大幅提升，保育價值也受到更多重視，從同樣涉及石虎議題的苗 50 線、三義外

環道的抗爭成功便是最好的例證。當公民開始重視環境，就會越多人認同環保團體的政策信仰，環境團體便可影響一般政治人物無法操作的票源，擁有民意當後盾的環保團體就能獲得政治人物的奧援，也更有利於環境議題排進政策議程。簡言之，停建方和闢建方的資源及限制上會隨公民環境意識的高低，此消彼長。綜上所述，本研究認為以政策倡導聯盟架構的框架檢視個案，基本文化價值與社會結構層面為外在因素中最具影響力的變項。

貳、政策次級系統未必然存在政治捐客

以 ACF 為研究架構的許多文獻，均指出政治捐客有助於政策議題之解決，並對政治捐客的重要性有不同程度的著墨。ACF 認為當不同政治信仰的倡導聯盟，各自為偏好的政策目標角力，造成政策議題僵持不下的局面時，得透過政治捐客的協調，才能促使政策順利產出。然而，從華南路開發案看來，政治捐客並不存在於闢建和停建雙方之間，雖然本研究未能訪談到負責工程執行的承辦人員或相關政府官員，但停建方表示，無論是主導開發的政府官員，或者是推動政策、編審預算的議員等民意代表，和他們從來沒有任何直接或間接的接觸，倡導過程中並沒有協商、調解的角色存在，停建方也找不到可以直接溝通的管道，停建方將這個現象歸咎於雙方實力差距懸殊。

從訪談內容和次級資料可得知，停建方成員除了發起倡導的環保團體和學者之外，僅有少數關心中部環境的環保人士參與。反觀闢建方成員則涵蓋了主導闢建的臺中市政府、大肚區的民意代表以及地方派系勢力，可說是掌握中央和地方資源的絕對優勢，在反對聲浪不足以影響政策產出的前提下，闢建方並無和反對方直接溝通或調解的必要性。換言之，在其中一方缺乏談判籌碼的局面下，倡導聯盟之間並未必會有協商的機會。許珈錚（2008）曾指出政治捐客能否發揮 ACF 所稱的協商功能，得視政策議題的性質。當倡導聯盟一方為地方政府，而政策議題的推廣涉及地方民眾多數之利益關係時，政策捐客的角色將不復存在。就本研究結果看來，除了政策議題的性質，在倡導聯盟實力不均衡的情況下，政策次級系統未必然存在如政治捐客的角色。

參、停建方未能善用闢建方支持者在政治信仰層面的歧見

就停建方的了解，華南路就是利益交換下的產物，政治人物在選舉考量下，為了拉攏地方派系和特定利益團體，上至地方政府首長、下至民意代表都是表態支華南路。所以停建方在函文給監察院、台灣高等法院檢察署陳情檢舉未果後，即轉為草根遊說的策略，經由演說、網路新聞、封路抗爭等行動，向公民宣導和推廣其政治信仰，訴諸民意支持。但從研究分析看來，在穩固的人本交通思維和地方派系勢力的影響下，民眾對於停建方所倡議的環保問題態度是非常冷感且消極，停建方所倡導的理念和價值也未能獲得民眾的迴響和支持。

但根據關建方的訪談內容來看，雖然受訪者都支持關建道路，但對於華南路的道路效益卻存有不同見解。受訪者 D3 表示華南路過於狹窄，斜坡又長，不利於行，這和關建方一再強調的華南路優點互相矛盾。而受訪者 D4 認為華南路最終選定的路址和華山路距離太近，兩條道路同質性太高，這和停建方的觀點不謀而合。然而，從關建方表示停建方的環保團體或行動者完全沒有嘗試聯繫或接觸過地方人士，以致於受訪者乃至一般在地居民，對於停建方的組織、訴求、乃至抗爭手段都不甚清楚，多半都是從公家機關或者其他民意代表等第三方轉述得知。

關建方部分受訪者雖然是政黨、派系勢力樁腳，但對於和停建方當面溝通協商，他們均抱持開放的態度，由此可見這些關建方的同派人馬，並不是完全沒有討論或周旋的空間。若停建方能嘗試深入基層，和地方人士進行意見交流或協商，善用關建方政策信仰的歧見，或許能為環保團體爭取到更多的資源和談判籌碼，也利於行銷停建方的政策信仰和核心價值，會比直接訴諸公務機關或進行抗爭更具效果。可惜停建方先入為主的想法阻斷了協商的所有可能性。

肆、石虎保育議題未能充分利用

關於大肚山珍稀動植物之爭議，以石虎為例，從訪談等相關資料看來，停建方雖然提出證據指出曾於 2004 年紀錄到石虎在大肚山活動的蹤跡，但關建方不予採信，縣府公共工程科的回應表示依據 1999 年環評影響評估和 2008 年的環境影響差異分析，均無發現石虎之資訊。而後臺中縣(市)政府也沒有重啟大肚山之石虎調查，從訪談內容也可

看出闢建方對於大肚山存有石虎的說法不予採信，呈現雙方各說各話的僵局。然而 2008 年被列入第一級保育類動物的石虎，卻可能是華南路諸多爭議中，停建方倡議的最佳著力點。環境保護抗爭的案例中，雲林縣林內鄉湖本村的八色鳥保育運動即是一個相當成功的範例。²⁶

1995 年雲林縣政府因中部第二高速公路、東西向快速道路等重大建設用土問題，決定在林內鄉湖本村、斗六鄉咬狗段設置砂石專業區，而開採砂石工程所製造的噪音和空氣汙染，不僅造成當地居民生活品質下降，更嚴重影響自然環境生態。湖本村民為了保護家園免於遭受陸砂開採的破壞，向縣府陳情，表達反對開採砂石之立場，但卻得不到縣府的正面回應，1999 年 8 月雲林縣長蘇文雄一過世後，雲林縣代理縣長李學聰隨即通過枕頭山砂石陸砂開發案，群情激憤的湖本村民成立自救會開始進行一連串的反陸砂抗爭運動。但工程在縣府和砂石業者的主導下，自救會屢遭挫折，直到同年 10 月雲林鳥會成立，並發現湖本村有八色鳥出沒之紀錄，此時抗爭運動才出現了轉機。

自救會改以保育八色鳥為號召，尋求學者、愛鳥人士、保育團體協助。隨後，農委會特有生物保育中心調查結果證實湖本村為八色鳥在臺灣的重要繁殖地，反陸砂自救會陣營隨即在立法院召開記者會，保育八色鳥的聲音引起了國際媒體的注意，並獲得中央的支持，在陳水扁總統的關切下，農委會主委陳希煌等官員陸續前往當地探訪和勘察，湖本村八色鳥保育議題躍身為全國性的關注話題，雲林縣政府才宣告暫緩開採陸砂。然而，不死心的地主和砂石業者仍動作頻頻，伺機而動，直至 2005 年 12 月，中央政府將湖本村枕頭山劃設為土石禁採區，自救會漫長的抗爭和等待總算有了成果，砂石村轉型為生態村，成功守住了八色鳥的棲息地。

華南路開發案的政策次級系統中，雙方聯盟的規模和資源判若雲泥。停建方雖拋出了環評瑕疵、道路圖利、違法施工等許多議題，但這些屬於地方層級的議題，較難以取

²⁶ 資料來源參考自：何思誼（2010），雲林縣八色鳥生態藝術之創作論述；以及陳佳利（2009）。「我們的島：獵人變身-張景開」，2009 年 5 月 11 日，取自：
<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E7%8D%B5%E4%BA%BA%E8%AE%8A%E8%BA%AB-%E2%80%94%E5%BC%B5%E6%99%AF%E9%96%8B#sthash.IJxaw0Q7.37MOvH4Q.dpbs>。

得其他次級系統或行動者的支持。如果停建方能聚焦在珍稀動植物保育層面上，以瀕臨絕種的石虎為號召，相較於地方工程弊端、開發單位違法施工等，物種的存續是橫跨地域和國界的議題，石虎保育絕對更能吸引國際媒體的注意力，有利於爭取國內外學者和動保團體的支持。即便受訪者 E3 表示依據特生中心的觀察，大肚山現存的石虎數量恐怕極其稀少。但尚未釐清之前，在社會的關注和輿論壓力下，開發單位也不敢輕舉妄動，以拖待變，可為停建方爭取更多的時間。若證實了大肚山是石虎棲地，依據野生動物保育法第 10 條規定：「地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之；必要時，並得委託其他機關或團體執行。前項保護區之劃定、變更或廢止，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中央主管機關，經野生動物保育諮詢委員會認可後，公告實施。」一旦大肚山劃設為野生動物保護區，無論地方政府、民意代表乃至在地居民對於華南路的立場為何；道路效益是否顯著；是否違反環評程序違法施工；溯及野生動物保育法規定，大肚山就不准恣意進行開發，這結果所影響的不僅僅是華南路停建與否，更連帶影響了整座大肚山的環境生態保護。

第二節 研究建議與限制

第四章第三節中，研究者根據非營利組織在華南路的倡導經驗，歸納出四點反思，以期增加未來在環保議題倡導上的影響力。其中「落實基層環境教育」、「環評制度的改革」、「環境保護運動的轉變」均屬於長程目標，需要非營利組織持續推動和耕耘。但對於短期性或時間較為急迫的倡導個案，這些作法是緩不濟急的。故本研究將根據華南路開發案的研究發現，對非營利組織在政策倡導過程中可採取的對策提出建議，以發揮其影響力進而達成政策目標。並對本研究所面臨的限制和不足之處一一敘明，以供後續研究者做為參考。

壹、研究建議

一、與地方的良性互動

華南路一案中，幾乎沒有任何機關首長、民意代表等政治人物為停建方發聲，受訪者 E2 也提到，臺中環保團體和政治人物很有距離。停建方強調主導闢建的市府團隊或政治人物是在選舉考量下，和地方派系或特定地方團體而支持闢建華南路。反之，闢建方支持者也質疑停建方的倡導動機有政治意圖。雙方在預設彼此立場的情況下，並未實質了解對方的訴求或嘗試進行溝通，甚至可說是存在一種敵對的關係。停建方也選擇比較激烈的倡導策略向政府提出訴求，例如陳情檢舉、封路抗爭，或者透過遊說活動向社會大眾宣導華南路的種種弊端。但缺在地乏民眾參與的環保團體，孤軍奮戰的倡導成效其實非常有限，闢建方受訪者對於停建方的訴求或倡導多半一無所知。

然而從訪談內容可得知，闢建方其實不排斥和環保團體溝通，但雙方卻因不了解而誤解。闢建方支持者其實對於華南路的道路使用效益存有歧見，部分受訪者也認同華南路效益不彰，受訪者 D4 也坦承大肚山生態的確受到了華南路的影響。但在缺乏信任和交集的情況下，自然形成各說各話的局面。因此本研究建議停建方在訴諸抗爭之前，應該嘗試和地方良性互動，採取柔性策略，和地方基層的意見領袖或民意代表交換意見，了解彼此的動機，建立互信基礎和良好的關係，以爭取地方團體的支持，或者透過地方人士的引薦，創造和居民對話的契機。一來，可減少地方上不必要的誤解，降低溝通成本。二來，有助於溝通管道的建立以及政策信仰的行銷，提高居民參與討論的意願，李佳欣(2013)也提到非營利組織除了單向對外傳播反對資訊之外，應引入居民參與機制，透過公民會議等理性方式和地方利害關係人進行討論，凝聚居民共識的策略，有助於其倡導的正當性。

二、訴諸更高層級的對象和法令

前項建議是基於非營利組織尚有足夠的時間進行倡導為前提，為建立溝通管道所做的嘗試。但當面臨迫在眉睫的環境危機，如華南路闢建和湖本村陸砂開採這種案例，除了和地方良性互動、建立關係的柔性手段之外，同時也得採取直接制衡的策略雙管齊

下。湖本村和華南路其實有幾分相似之處，雙方聯盟的實力差距都非常懸殊，地方政府都是主導開發的一方，人為開發均涉及破壞珍稀動植物的棲息地，反對方的都是在市政府和業者動工後，才倉促進行倡導。

但湖本村自救會抗爭後期以保育瀕危的珍稀動物為倡導重點，聚焦在八色鳥保育，號召動保團體的聯盟，在立法院召開記者會，訴諸中央層級，進一步引發總統關切，在焦點事件的衝擊下，最終經由至中央公告，成立土石禁採區而擋下開發案。本研究停建方所提到的苗 50 線拓寬案，反對方的倡導策略是先從法律層面進行作戰思考，發現苗 50 線拓寬範圍內有土砂悍止保安林，遂以保安林不得解編、保護石虎棲地為倡議重點，與諸多環保團體結盟，對林務局施壓，迫使苗栗縣政府宣布暫緩道路拓寬。反觀華南路一案，在保安林已經解編，而且臺中市政府不願重啟調查石虎的情況下，停建方以道路圖利爭議、環評瑕疵、市政府違法提前施工等議題做為主要抗爭工具，而未能繼續在石虎保育議題上大做文章，例如委託特生中心或石虎保育團體進行調查，更新石虎於大肚山活動的紀錄，運用動物保育法做為抗衡，以成立石虎保護區為倡導目標，相較於直接對開發單位的抗爭，透過法規的制衡應該更有利於停建方達成其倡導目標。可惜非營利組織未能多著墨於此。

故本研究建議，非營利組織在時間緊迫的情況下，應訴諸更高層次的策略工具，訴求對象由地方提升至中央層級，或尋求上位結構的法令制衡，以求在短期內獲得更多的社會關注，並發揮其倡導影響力，達立竿見影之效，促成己方的政策偏好目標。

三、橫向擴張聯盟規模

從前述研究分析內容發現礙於人本交通思為穩固、政黨地方派系勢力龐大等因素，導致停建方和關建方無論在聯盟規模大小或資源多寡上都有不小的落差。雖然停建方兼採直接遊說和草根遊說的方式，向上透過陳情訴願，提出市府違法施工、圖利特定團體、環評造假、等多項嚴厲指控，但高等法院檢察署並未展開積極的調查或實質作為；向下則以演說、推廣活動、抗議等行動宣導大肚山生態價值，華南路效益不彰等議題，卻未能獲得在地居民或團體的認同，反倒引來不少臆測。

但就研究資料所示，停建方並沒有妥善運用石虎、狗花椒等生態議題尋求其他動保團體、環保團體等非營利組織的支持，停建方在擴展聯盟方面可說沒有太多積極的作為，多以孤軍奮戰的方式進行遊說或抗爭。相形之下，苗 50 線道路拓寬案、苗栗三義外環道開發案、湖本村盜採砂石案，反對方均透過聯署、動員等方式積極尋求其他同質性組織或專家學者的聲援，倡導聯盟都涵蓋了數個非營利組織，對主導方造成莫大的壓力。

有鑑於此，本研究認為非營利組織遊說對象不應侷限於當地行政機關或在地居民，應聚焦於跨域性的議題，如瀕危動植物種的保育，積極聯合國內外同質性團體、組織的支持，橫向擴張聯盟的規模，透過資源共享及經驗交流，調整更有效率的策略工具。媒體和社會大眾的關注力也會隨聯盟規模成長而提高，進而累積更大的輿論能量，增加倡導聯盟的強度。

貳、研究限制

華南路開發案自提案以來，雖然因權責劃分、保安林解編程序、水土保持計畫等問題延宕多年，但一路來都是由關建方所主導，直到 2010 年 5 月動工後才引發環保團體的反對聲音。由於本研究要藉由個案來對非營利組織的政策倡導聯盟進行分析，故研究範圍將聚焦於 2010 年非營利組織開始介入後，實際參與華南路開發案倡導，且具代表性或特殊性的政策行動者為主，並以他們的倡導過程為研究焦點，探討個案的政策發展和非營利組織政策倡導造成的影響。

由於停建方參與倡導的組織和行動者有限，為了增加研究分析的廣度，本研究也訪談了關建方的支持者，以了解政策形成的前因後果，以及對於非營利組織倡導策略的看法。但華南路從 1999 年開始規劃至正式通車以來，歷經凍省、縣市合併、政府治理團隊的更迭，在人事變遷和資源有限的情況下，研究者難以聯絡上當初承辦華南路開發案的官方人員，關建方受訪者因而受限於地方意見領袖和民意代表，部分資料更因年代久遠及保密問題不易取得。研究者僅能盡力蒐集網路和新聞報導等可取得之次級資料，並透過深度訪談加以還原個案之全貌。是故深度訪談的資料來源缺乏層級較高的政府官

員，此乃本研究之最大限制。

此外，本文是應用質性研究常用的深度訪談方法作為主為蒐集資料的工具，雖然定調為質性研究，但實際上本研究同時又引進了倡導聯盟架構來做為質性研究的依據，這和部分質性研究執行時希望以開放的態度進入行動場域觀察，由研究者自行研發研究分析框架的作法實有不同。原因是作者在事先的研究觀察和資料分析中，發現目前政策倡導研究常用的架構中，倡導聯盟架構所建立的兩造雙方對立的框架和外部環境因素和個案有相當程度的吻合，便直接採用倡導聯盟架構執行研究，但在後續研究過程中卻也發現了部分資料難以套用此架構中進行分析，訪談內容多聚焦在穩定變項和外部事件的討論，和整體研究架構的對應性不足。

因此，未來如有研究者欲以華南路為案例深入探究，建議以市政府承辦人員或相關局處人員為主要研究對象，探討官方對於開發華南路的立場，面對民意代表提出的要求和環保團體的質疑，市政府如何應對及回應，究竟影響政策產出的關鍵是選舉考量、市區發展的整體規劃抑或其他要素？並可蒐集華南路通行後的官方統計資料，例如車流量統計、野生動物路殺情形、民眾滿意度調查等量化資料做分析，從不同面向檢視本研究中關建方和停建方的說法，對華南路政策演變歷程尚未釐清之處提出見解，作為政策倡導之鑑。



參考書目

壹、中文部分

一、專書

丘昌泰（2003）。**公共政策：基礎篇**。台北：巨流。

李允傑、丘昌泰（2003）。**政策執行與評估**。台北：元照出版。

吳定（2003）。**公共政策辭典**，台北，五南。

吳定（2008）。**公共政策**。台北：五南。

林淑馨（2008）。**非營利組織管理**。台北：三民。

林淑馨（2011）。**非營利組織概論**。高雄：巨流。

范麗娟（2004）。**質性研究**。台北：心理。

袁方（編）（2002）。**社會研究方法**。台北：五南。

黃光玉、劉念夏、陳清文譯（2004）。**媒介與傳播研究方法：質化與量化研究途徑**。台北：風雲論壇。

畢恆達（2010）。**教授為什麼沒告訴我**。新北：小畢。

蕭新煌（2000）。**非營利部門：組織與運作**。台北：巨流。

二、譯著

鄧征（2011）。**政策變遷與學習：一種倡議聯盟途徑**（Paul Sabatier & Jenkins-Smith）。北京：北京大學出版社。

三、期刊論文

方凱弘、梁綰琪（2009）。政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例。**臺灣民主季刊**，6（3），125-167。

- 朱斌好、李素貞（1998）。環境影響評估中民眾參與機制之檢討。中國行政評論，8（1），85-114。
- 江明修、陳定銘（2000）。台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略。公共行政學報，4，153-192。
- 李翠萍（2005）。我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析。經社法制論叢，35，71-107。
- 林德昌、王重陽（2007）。非政府組織和公民社會的建構與發展：國際與國家層面的解析。非政府組織學刊，2，1-24。
- 徐世榮（1995）。試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色。台灣社會研究季刊，18，125-152。
- 施文真（2004）。由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制度。律師雜誌，292，42-58。
- 曾家宏、張長義（2007）。誰是民眾、如何參與--論目前民眾參與環境影響評估之困境。工程會刊，80（1），47-59。
- 魯炳炎、張永明（2006）。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例。政治科學論叢，30，161-163。
- 湯京平、邱崇源（2007）。多元民主、政治吸納與政策回應：從台鹼污染案檢視台灣環保公益團體的政策角色。人文及科學季刊，19（1），93-127。
- 莊文忠，（2007），倡議型非營利組織倡議的創新策略與途徑，第三部門學刊，7，頁115-138。
- 張世賢（2007）。永續發展政策執行：公私夥伴、倡導聯盟和制度發展之探討。中國行政評論，16（1），95-126。
- 莊文忠、徐明莉、張鏡文（2009）。非營利組織的議程設定與政策倡議的形成：質化研究的檢證。公共行政學報，33，121-163。
- 魯俊孟、邱偉誠（2011）。農村與大學在社區總體營造事務之伙伴關係探討：以倡導聯盟

觀點視之。政治與政策，1（1），123-154。

羅金棟（2007）。國家治理中非政府組織的角色與政策倡議策略：以菸害防制法為例。
非政府組織學刊，2，69-90。

四、學位論文

江金山（1985）。公共利益團體影響公共政策之研究：消費者文教基金會個案分析。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

李佳欣（2013）。社區治理網絡中非營利組織政策倡議之研究－台北市八頭里仁協會之個案研究。國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，未出版，桃園。

何思誼（2010）。雲林縣八色鳥生態藝術之創作論述。國立屏東教育大學視覺藝術學系碩士論文，未出版，屏東。

姜誌貞，（1998）。非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例。東吳大學政治學系研究所碩士論文，未出版，台北。

莊文忠（2003）。政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析。國立政治大學公共行政學系博士班學位論文，未出版，台北。

劉睿智（2006）。由斷續均衡模型析論開放大陸人士來台觀光之政策制訂研究。開南大學公共事務管理學系碩士論文，未出版，台北。

許珈錚（2008）。臺中市大坑風景區政策倡導之研究。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士班學位論文。未出版：南投。

羅依婷（2009）。非營利組織的政策倡導策略與社會資本之型塑－以推動性別工作平等之婦女團體為例。國立中正大學政治學系碩士學位論文。未出版：嘉義。

葉峯谷（2010）。公共政策制定過程的均衡與斷續－以毒奶粉事件處理模式為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文，未出版，台北。

林宗賢（2012）。國家文官學院職掌變遷（1993-2010）之研究：政策倡議聯盟觀點的應用。國立政治大學公共行政學系碩士班學位論文，未出版，台北。

莊珮怡（2013）。議題網絡對我國社會住宅政策形成之影響：以社會住宅推動聯盟為例。

淡江大學公共行政學系公共政策碩士班學位論文，未出版，台北。

陳志良（2013）。政策倡導聯盟框架之探究：以中科二林科學園區開發爭議為例。東海大學行政管理暨政策學系碩士班學位論文，未出版，臺中。

楊素卿（2013）。非營利組織政策倡導功能之研究：以中華民國學校護理人員協進會為例。東海大學行政管理暨政策學系在職專班碩士論文。未出版，臺中。

李佳欣（2013）。社區治理網絡中非營利組織政策倡議之研究－台北市八頭里仁協會之個案研究。國立中央大學法律與政府系碩士班學位論文。未出版：。

林承南（2014）。樂生療養院政策變遷-倡導聯盟架構的觀點。國立中正大學政治學系碩士學位論文，未出版，嘉義。

五、報紙

張明慧（2011年5月14日）。大肚關路被批破壞保安林。聯合報，B1版。

六、網路等電子化資料

市政新聞（2012）。「大肚山華南路開闢工程」建設局強調並無違反環境影響差異分析報告，2012年10月23日，取自：

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=167410&ctNode=7462&mp=100040>。

行政院環境保護署（2010）。臺中縣大肚鄉華南路開闢工程環境影響評估施工前公開說明會會議紀錄，2010年6月29日，取自：

<http://atftp.epa.gov.tw/EIAforum/Default.aspx?page=PubExplainDetail&peid=298>。

俞泊霖（2012）。〈中部〉華南路易集水 生態專家憂新路變水路，2012年8月22日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/609109>。

俞泊霖（2012）。〈中部〉節省3分鐘 學者：華南路無經濟效益，2012年10月22日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/624465/print>。

俞泊霖（2012）。〈中部〉遷墓公告重來，大肚華南路「凍」工，2012年9月23日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/617179>。

俞泊霖（2014）。〈中部〉大肚山珍稀植物 官方調查不足，2014年1月26日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/749938/print>。

唐在馨 (2011)。〈中部〉《徵地 20 米 僅開 6 米寬》議員憂華南路交通打結，2011 年 4 月 22 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/486416>。

唐在馨 (2012)。〈中部〉執行力不佳 多項工程上榜，2012 年 9 月 23 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/617181/print>。

陳世宗 (2014)。台中華南路延宕 林汝洲請命，2014 年 3 月 17 日，取自：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140317004536-260405>。

陳佳利 (2009)。「我們的島：獵人變身-張景開」，2009 年 5 月 11 日，取自：

<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E7%8D%B5%E4%BA%BA%E8%AE%8A%E8%BA%AB-%E2%80%94%E5%BC%B5%E6%99%AF%E9%96%8B#sthash.IJxaw0Q7.37MOvH4Q.dpbs>。

陳佳利 (2011)。石虎之路，2011 年 2 月 28 日，取自：

<http://ourisland.pts.org.tw/content/%E7%9F%B3%E8%99%8E%E4%B9%8B%E8%B7%AF#sthash.88vdM08k.dpbs>。

陳建志 (2010)。〈中部〉林地拍到石虎 環團籲停闢大肚華南路，2010 年 6 月 30 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/407298/print>。

陳惠美 (2015)。注意！石虎出沒，2015 年 4 月 2 日，取自：

<http://dms.nmns.edu.tw/webfile/epaper/100000804.htm>。

梁添義 (2010)。大肚鄉華南路開工動土典禮，2010 年 5 月 18 日，取自：

<http://rvn.com.tw/?www=info&info=view&view=36720>。

楊國禎 (2008)。狗花椒—大肚山特殊的有刺樹木，2008 年 1 月 8 日，取自：

<http://ecology.org.tw/publication/18/issue1801.htm>。

趙宏進 (2012)。中縣府爭取開闢大肚鄉華南路交通部長允協助，2012 年 12 月 9 日，取自：<http://0-210.69.89.224.jenda.lib.nccu.edu.tw/search/hypage.cgi>。

蔡佳妤 (2010)。4 號道、華南路開通，大肚地價漲 3 成，2010 年 5 月 8 日，取自：

http://house.udn.com/mag/house/storypage.jsp?f_ART_ID=210400。

蔡智豪 (2010)。政府對待大肚山華南路的態度值得期待，2010 年 7 月 15 日。取自：

<http://ecology.org.tw/epaper/view.php?id=276>。

蔡智豪 (2011)。大肚山華南路 6 米生態休憩用途，政客骨子裡想要再拓寬成 20 米，2011 年 5 月 2 日，取自：<http://www.peopo.org/news/75969>。

蔡智豪 (2012)。破壞大肚山森林的華南路，即將 8 月通車，2012 年 3 月 26 日，取自：

<http://www.peopo.org/news/93016>。

蘋果日報 (2011)。連署嗆市府，中市拓路 危石虎棲地，2011 年 11 月 5 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20111105/33793889/>。

蘋果日報 (2012)。大肚山開路，恐危石虎棲地，2012 年 10 月 22 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121022/34589976/>。

蘋果日報 (2013)。凱道八月雪，25 萬人送仲丘，2013 年 8 月 4 日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130804/35197794/>。

貳、西文部分

一、專書

Berry, J. M. (1977). *Lobbying for the people: The political behavior of public interest groups*.

New Jersey: Princeton University Press.

Bryce, H. J. (2005). *Players in the public policy process: Nonprofits as social capital*

and agents. New York: Palgrave Macmillan Press.

Hecl, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT:

Yale University Press.

Kingdon, John W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown and Company.

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkeley: University of

California Press.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy:*

with a new postscript. Lanham, MD: University Press of America.

Morgan, R. K. (1998). *Environmental impact assessment: A methodological perspective*.

London: Chapman & Hall.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy*

coalition approach. San Francisco, CA: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An

assessment. In Paul A. Sabatier(ed.), *Theories of the policy process* (pp.

117-166). Boulder, Colorado: Westview Press.

Wolf, T. (1990). *Managing a nonprofit organization*. New York: Simon and Schuster.

Wood, C. (1996). *Environmental impact assessment*. London: Longman.

二、期刊類

Child, C. D., & Grønbjerg, K. A. (2007). Nonprofit advocacy organizations: Their characteristics and activities. *Social Science Quarterly*, *88*(1), 259-281.

Dolan, C. J. (2003). Economic policy and decision making at the intersection of domestic and international politics: The advocacy coalition framework and the national economic council. *Policy Studies Journal*, *31*(1), 209-236.

Hall, Peter A. (1993). Policy paradigms, social Learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, *25*(3), 275-297.

Hansmann, H. B. (1980). The role of nonprofit enterprise. *Yale Law Journal*, *89*(5), 835-901.

Handy, F. (2001). Advocacy by environmental nonprofit organizations: An optional strategy for addressing environmental problems? *International Journal of Social Economics*, *28*(8), 648-666.

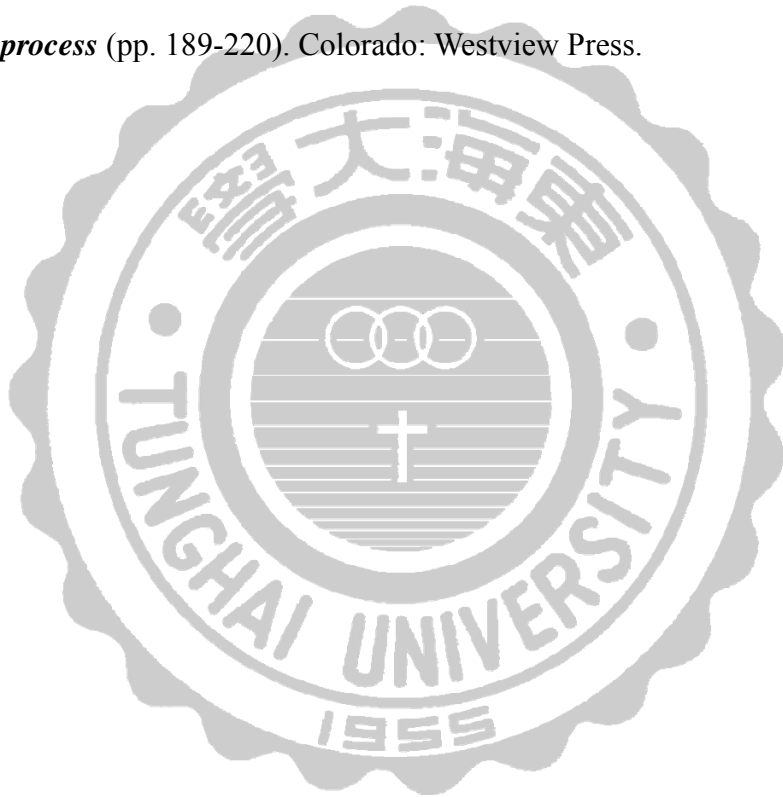
Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of

policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, **21**, 129-168.

Schneider, M. Teske, P. Marschall, M. Mintrom, M. and Roch, C. (1997). Institutional arrangements and the creation of social capital: The effects of public school choice? *American Political Science Review*, **91**(1), 82-93.

三、專書論文

Sabatier, P. A. & Christopher M. Weible (2007). The Advocacy Coalition Framework Innovation and Clarifications. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Colorado: Westview Press.



附錄一、訪談同意書

受訪同意書

_____：

您好，首先謝謝您同意接受我的訪談，在訪問之前，先與您概述關於本研究的內容以及說明您的權利。

我是東海大學公共事務碩士在職專班的研究生，我的研究題目為：「非營利組織政策倡導聯盟之分析-以華南路開發案為例」。本研究主要目的想以臺中市大肚區華南路開發之個案，分析過往非營利組織在政策倡導過程中面臨的困境，以及哪些外部因素造成了倡導行動和資源上的限制，藉由個案研究的成果了解非營利組織政策倡導聯盟如何發揮其影響力。所以您寶貴的經驗和看法將會成為本研究分析的重點。

訪談時間大約進行一至二小時，而訪談過程中，為了避免資料遺漏，在您同意的前提下，將會全程錄音，錄音的內容除了研究者本人，不會給予第三人聽到我們的訪談內容。當訪談內容打成逐字稿並做完資料分析後，錄音檔案會刪除銷毀。而本研究的訪談內容僅作為學術之用，我會謹守研究倫理，絕對不會將訪談內容或過程告知他人。研究論文中您的名字我會以編號或暱稱代替您的真實姓名，如您有提到第三人之姓名，我一樣也會用代號或暱稱代之，以確保您的資料不會外洩。

此外，您隨時有權力退出此研究，假若訪談過程中，有任何冒犯您的情形或讓您不舒服的感受，您可以拒絕並中斷訪談，我會尊重您的意願立即停止訪談，錄音檔案您亦可以要求立即銷毀或由您帶走。

論文研究完成後，如有需要，我會寄送一份研究的摘要給您，若您同意，請簽下您的名字，我在此至上萬分的謝意，感謝您的參與和協助。

陳瑜鴻 研究生
東海大學公共事務碩士在職專班

我閱讀過上述的說明，也清楚了解相關的細節與我的權利，我願意接受訪問。本研究同意書正本兩份分別由受訪者和研究者留存。

日期：

研究者簽名：

受訪者簽名：



附錄二、E1 訪談逐字稿

訪談日期：2015/03/08 (15:00-16:30)

訪談地點：台灣生態學會辦公室

受訪對象：台灣生態學會幹部

受訪編號：E1

Q1：根據我所蒐集的次級資料所示，華南路為台中縣政府於民國 86 年就積極向交通部爭取開闢的替代道路，並於民國 88 年完成環境影響評估審查，但相關計畫細部資料不易取得。請問就您所知，整個計畫的發展歷程與重要事件大致為何？民間團體是何時開始關注華南路闢建計畫？

A1：就是它(華南路)開始動工的時候了。

Q2：你的動工是指 2010 年嗎？

A2：對對對！就是因為它太常施工了，所以我們才知道這件事情。然後再回頭過去查它的環評資料。大概在民國 88 年，就是 1999 年，它就已經通過環評，但是因為環評法規定超過...幾年沒有開發，它必須要做差異分析。差異分析它就是等於是在重建環評。所以並不是說 88 年就已經有環評了。它其實就是去做了差異分析。那差異分析之後，它才繼續要去開這條路。

但是當時那些環評委員，也是跟我們現在的環評委員一樣，都是沒有生態的背景，在...在環評這條路的開發。譬如最近的環境事件，就像雪纜一樣。胡志強他要開雪纜，但是我們臺中市政府的環評委員，是沒有生態背景，沒有生態專業的環評委員。那當時在進行華南路的環評時，也沒有生態專業的環評委員來進行環評。再加上說開發單位所提供的這個環境影響評估說明書內容往往都是避重就輕。譬如說保安林的解編，就是說，同樣的一件事情，如果是現在發生的話，那結果會完全不一樣。

Q3：怎麼說呢？

A3：因為呢，這麼說好了。現在那個雪谷纜車，要談保安林要解編，那就會引起一些

很大的爭議。就是說，當時華南路這件事情，是因為政府資訊不公開的關係，所以造成民間、環保團體知道這件事情的時間點，真的是太晚了，所以來不及。他們程序上是有問題的。我們來不及反應，或者是經由合乎程序的作法來參與，於是就讓他們透過這看似完備的程序，而進行了這樣子的一個開發。講最直接的就是保安林解編，它有一個程序。那保安林可以解編嗎？保安林解編的要件是什麼？他們為什麼可以把保安林解編？就是說，華南路的開闢有其必要性嗎？旁邊有華山路阿。保安林對大肚山是非常重要的，否則當時為什麼要劃編成保安林？那...這個保安林的解編，如果我們環保團體能早一點去介入的話，光就保安林要解編，其實就不是這麼的容易。

華南路開發並不是經由中央的環評，因為這個道路開發的層級和面積的關係，它是放在地方政府的環評。我認為這個環評有護航的意味。也就是說環評程序就像是一個橡皮圖章，只是要完成這個程序而已。環評就算不會過，但還是會有一個配套措施來想辦法來解編保安林等。

Q4：抱歉，您的意思是指保安林解編的時機是在環評之後？

A4：沒有沒有。它們法規上沒有規定說到底是之前還是之後。但是這兩個必須都要完備之後，它才能夠動工。

Q5：恩，就你知道華南路開發案時，保安林已經解編了，所以根本來不及去介入囉。

A5：對，那個時候環評和保安林解編都已經通過了，我也沒有特別的去看一下它們的時間到底是誰先誰後。我們也沒有查到那個保安林解編的會議的細部資料，你可以再查一下當時保安林解編的會議，到底是在什麼時候通過解編的。所以說如果這件事情晚一點發生的話，晚幾年發生的話，或者是讓環保團體先知道的話，結果就不一定是這樣了。

我們現在所看到的這些環境議題，比較多是資訊的不公開，是資訊不對等的情况下所產生的。這也凸顯出我們的制度是一個有問題的制度。比如說我們今天一個環評的制度，應該要非常客觀地去把這件開發案的利弊得失全部攤開來講清楚。開發工程對於這個地方會有什麼影響？這個地方可不可以、有沒有必要性？都應該公開的去處理這些問題。像這個地方是保安林，保安林就是做國土保安阿。但如果今天在審議的環評委員並

不具有專業性，就必須再經過專家委員會或等等的程序去補足，補足環評委員所欠缺的專業評估阿。其實在制度面的話是應該這樣子做。但是我們政府過去以來都沒有做得很好、很完善。所以才產生這些大的問題。

Q6： 所以你們是從動工以後開始關注這個工程，等於說它從環評到後續動工的相關程序，你們的參與度很低，而這關鍵因素是您前述說的資訊不公開。

A6： 對對對對對。那時候都不知道。

Q7： 包括地方居民嗎？

A7： 他們也都不知道。都是怪手、挖土機進去之後這些事才爆發。而且環評的法規裡面有規定說，環評通過之後必須要召開地方說明會。然後蒐集地方的意見，如果有重大的問題的話，可能都還要再擬定一些相關的配套措施阿。甚至於發現重大的瑕疵，都還要再去修正。或者民間團體可能還會做一些訴訟、訴願阿，讓這個環評被撤銷。也就是說即便華南路的環評結論是通過，也必須要再進行說明會，然後才能夠動工。但是台中市政府是先動工再開說明會。然後當時在開說明會的時候還硬拗說他們沒有動工。

Q8： 就我所看到的新聞和會議資料，市政府的確否認有先動工之事。

A8： 對。所以就程序上的問題來看，可以很明顯的知道說在這一個開發案裡面政府的角色它是站在為這一條路的特定利益團體在做護航的工作。它並不是為了公共利益在進行的這一些評估跟推動。

Q9： 所以您認為市政府是在維護某些特定團體。

A9： 對。

Q10： 那進一步請教您，因為就我從相關報導和次級資料上得知，包括市長胡志強、縣長黃仲生，還有一些大肚區的市議員，而且是不分藍綠，以及地方的里長、什麼區長，他們都是支持的立場。就您實際參與的經驗，支持華南路開發的主要成員或組織有哪些嗎？

A10： 我是聽地方的這一些居民...我相信你在大肚也很清楚啦！今天胡志強、黃仲生、或者是這些地方里長他們要支持這個開發案的主要原因是什麼？主要原因還是為了選

舉考量啦！所以你說的支持派，他們對於這個開發案的立場純粹是在做選舉的考量。因為他們要拉攏地方派系的支持阿。這一條路的起點跟終點的地方有很多原本就是農地阿，卻因為這個開發案變成建地阿，然後他們就能蓋房子阿。試想一個問題，整個台中的人口都會逐漸往西屯區移動了。然後再加上包 BRT 也規劃到沙鹿這邊來阿，所以會帶動了什麼？就是帶動了沙鹿、大肚、龍井這邊的房價開始上漲阿。

所以這些利益團體和這些所謂的政治人物，支持開發的目的是什麼？目的是在政治、選舉、選票的考量。他們必須去拉攏地方的派系，而炒地皮的就是有地方政治派系的人在裡面，所進行的一些利益交換。至於那邊的地方派系是哪些人其實顯而易見阿。地方的這些住戶、居民都很清楚說那個地方是誰的地盤。

Q11：就您所知是？

A11：就是...顏 OO 阿。你知道華南路起點和自由路的交叉口那邊有一個很大規模的一個建案嘛？

Q12：嗯，我知道，它分兩期在進行。

A12：對，就在大肚國小後面嘛，已經快蓋好了。所以說華南路其實也是為了這些建案而開的一條路。華南路一開通，直接受益的就是這些房產。再來如果你是從大肚要上山的話，它不是原本是四線道嘛？然後經過了一段之後會逐漸變成兩線道嘛。從兩線道開始那段就是原先的保安林。

Q13：兩線道那邊開始是保安林？

A13：就是六米路寬的那些區域是保安林。四線道的那段不是保安林，那個是私有地。華南路在山下的起點好和山上的終點的地方，前後各有一段是四線道。但是中間有一段非常長的，是兩線道。

Q14：所以...四線道都是私有地？

A14：四線道的兩旁是私有地啦。那...從兩線道開始的那邊就是所謂的保安林。那從四線道開始，兩側的土地，就是利益了阿。因為在旁邊這條四線道開過去之後，他們的這些用地...都可以進行一些變更、重劃等等...他們再來進行這些開發。那...原本的地瓜田

會變成什麼？原本的農田就變建地了阿。

Q15：就您所說的，在地的政治人物跟派系應該都是支持的立場囉？

A15：對阿。

Q16：那請問持反對開發立場的除了台灣生態學會跟資料上提到的大肚山學會的會長...抱歉，是大肚山學社社長吳金樹，以及楊國禎教授，那還有沒有其它成員？或者組織？

A16：其實...嗯...

Q17：比如說你們之前在做一些封路的抗爭時有沒有其他聲援的人？

A17：在地方上其實大家的心態上會比較怕事啦。因為地方的派系。如果說去村莊上去問，直接口訪的話，大家都說那個路是不好的，老百姓也覺得反對的。如果你去環保公園步道那邊，問一些去登山的...一般民眾就知道。

Q18：在地民眾覺得不好的？

A18：大部分都是覺得不好的。因為他們覺得那個沒有那個必要性是。而且大家都心知肚明，都知道是為了土地在炒地皮，而開了這條路。都是心知肚明的。你去問看看，大家都是會講這個條路的開發是不好的。雖然他們覺得不好，但現在如果說，不然我們一起出來進行抗爭的運動，他們卻又不敢。為什麼？因為怕得罪嘛。得罪誰？就是地方的派系嘛。因為這個地方上的勢力在沙鹿、龍井、大肚、烏日這地方，是非常有影響力的。

還有呢，為什麼我們會蠻關心華南路，你知道華山路嘛，就是那個彈藥庫那個地方，如果沒有華南路的話，華山路以南的地方，這一大片山坡地，就沒有一個大型的馬路去做切割，對動植物來說是個完整的棲地。那華南路這條路開下去，這一條馬路的切割就會造成棲地的破碎化。它原本一塊森林，被切成兩半。那這個棲地的破碎化，就會造成這些野生動物有一些死傷的問題阿。所以這個棲地的破碎化，是我們當初在反對的時候其中的一個理由啦。當然還有石虎的問題也是。

Q19：那市政府一直宣稱華南路會帶來實質的交通效益，但我從報導中你們有提到其實它跟華山路相距不到幾百公尺。

A19：三百公尺而已阿。

Q20： 你們說通車時間只節省三分鐘？

A20： 兩條路的長度應該要再比較啦。但我們指的是兩個出口間的距離，山下的兩個路口，跟山上的兩個路口，出口距離才三百公尺到四百公尺嘛。

這兩條路，幾乎是叫做平行的。三百公尺是非常近的，國小操場一圈半也三百公尺而已。

Q21： 但除了通車時間之外，他們說可以紓解車流量？

A21： 沒有啦！你去那邊看，什麼車流？！沒有車流阿。沒有這個問題阿。他們講的車流指的是指的是華南路的前後的那四線道旁邊，如果說沒有這一條路開過去的話，那邊怎麼蓋房子？就算蓋房子，車子怎麼出來？而且那個地方如果要推動，要做建案的話，要怎麼處理？所以真正大的利益就是在那個四線道兩側的土地阿。嘿阿。那你看看四線道兩側的土地大不大？很大阿，對不對。

所以他們一直宣稱說是為了紓解地方交通需求跟增加經濟效益，但其實真正目的是為了那個旁邊的地皮來做開發，都是為旁邊的土地的炒作。然後去犧牲了這個保安林，將它解編掉。

Q22： 像你們強調大肚山有「石虎」跟「狗花椒」，還有一些珍稀動物。但市政府他們好像都沒有什麼確切的回應。後來是說，他們有開生態廊道給「石虎」。但是對「狗花椒」跟一些你們提出的植物的部分，似乎沒有比較具體的回應。

A22： 沒有阿，你可以看我們的環評調查有多麼草率，他們在調查的時候，就是為了讓這個開發案能夠過關，而提供的資料。生態調查包括了動物和植物嘛。那以植物來講的話，如果稀有植物是一株小草，你沒有調查到、忽略了，那我們覺得還有可能是因為那時候做的不仔細。但那狗花椒就在路邊，這麼大棵的樹，他們居然連調查資料都沒有把它納入，就在華南路的路邊，他們生態調查時就沒有把它放進去。那代表什麼？代表這個環評的報告書是量身訂做的。

我們是想透過行政訴願的方式，或者是跟律師討論是不是有機會讓這樣的工程能夠停止。但是.....但是你知道要狗花椒的那個力量都不夠嘛。因為在這些珍稀的、稀有的這些植物來講，對他們來說比較好處理嘛。華南路工程大約三點八億嘛，他可能就撥

個幾百萬，狗花椒很重要，好阿，你要一千棵他也生給你阿，對不對。

這就跟台積電在大肚山擴廠的事情是一樣的阿。那邊有狗花椒，那是假議題。就是說我們...我們講狗花椒是一個生態保育上的叫做生態系統的問題，不是只有單一物種的問題。但是呢，天下雜誌一些記者跟這個台積電他們去弄了一個假的議題說，我們台積電在大肚山擴廠的地方有狗花椒，狗花椒阻擋了台積電的擴廠，那個是刻意拋出來的，那個叫假議題。所以我們不會，絕對不會只有提狗花椒這一個物種。我們談的是一整個生態系統。所以呢，在環評會的時候，中科院的台積電擴廠案，狗花椒這個假議題被拋出來之後，報紙開始這樣寫，媒體也這樣寫，然後市府高層、台積電也都這樣認為。那個是可以操作的假議題。然後他們在台北的環評會時，台積電就說：喔，原來狗花椒這麼重要。阿他們怎麼解決？台積電有沒有遷？有阿。結果他們的環評報告裡面就說他們已經栽種了很多狗花椒的小苗，也都發芽了，這時候你環保團體要多少，他們都可以提供阿，對不對。問題是你復育了這些小苗，等同於生態嗎？生態是什麼？生態是一個系統的東西，不僅是一個物種的存續。

Q23：那華南路開發案的相關權責單位有做復育的動作嗎？

A23：沒有沒有。因為當時負責的是縣政府嘛...末代的縣政府，再加上很多地方的這些派系。勢力算是比較龐大，他就不用你阿。而後從縣政府到後面的縣市合併的之後的胡志強時代亦是如此。就算媒體有報，我們去做了抗爭，那他們也都不甩。因為他們認為他們的力量很夠，這一些的問題就不足以撼動他們。就是說我們在講的這一些議題，他們都覺得沒有辦法去撼動他們。他們有足夠的力量，去完成這一個開發案。

Q24：那市政府有提到一個生態廊道的補救措施，您的看法是？

A24：沒有啦。他沒有做什麼生態廊道。

Q25：所以...是沒有生態廊道的？

A25：我沒有看到。他哪有生態廊道？他當時是說這一條路，在環評的時候是被定位為生態道路。

Q26：對。可是有一任建設局長，穆OO，他在好幾次的新聞稿都有講說...他有依照你

們的建議，因為你們一直說大肚山有石虎，所以市政府有開設一個生態廊道。就是可以讓物種有一個遷移的隧道的樣子。而不會像你們所講造成棲地分割嘛，所以他說他們有做這個生態廊道。那...據你所知，是有這個東西嗎？

A26： 我沒有看到。沒有看到生態廊道。而且有一些學者，甚至也說算有生態廊道也沒有用。例如在玉山國家公園，塔塔加那個地方阿，那有很多的台灣獼猴嘛。牠們就是直接在馬路上走阿...然後也被車撞到阿！所以玉山國家公園就做了一個網子，就是類似天橋那樣子。要猴子爬上去，讓牠不要直接過馬路。你覺得猴子會爬嗎？

Q27： 這聽起來滿荒謬的。

A27： 猴子不會爬嘛，對不對。牠們一定覺得我直線走就好，為什麼還要再過天橋？然後為了這樣的一個門路.....還要訓練猴子過天橋，怎麼訓練？故意在那個網子上面放香蕉。那你覺得這種以人類思維設計出來的生態廊道...這種東西符合實際上動物的行為嗎？那個都是人自己想出來的，那個其實效果很差啦。甚至叫不切實際啦。那真正在談的是棲地的問題阿...我一再強調就是棲地的完整性。不要切割，不要破碎阿。既然叫做生態休憩的路，不是交通要道。市政府當時也講說這個不能當作交通要道阿。既然它不是交通要道，那何來的交通效益？

Q28： 可是支持方後續一直在倡導說要拓寬，認為拓寬才能達到他們所期望的交通需求。這不正是你們在反對的嗎？

A28： 對阿。但是環評的結論裡面說，華南路不會是交通的要道，它是一個生態休憩功能的道路。所以當時它才通過六米成了兩線道嘛。所以它不是交通要道。既然不是交通要道，何來這個市政府在談的這一些什麼它所帶來的交通便利阿。那既然環評等於幫他們做一些合理化的理由，就是說這一條是因為穿越了保安林，解編的保安林可能會造成一些問題。所以才說這一條叫做生態休憩的道路。我覺得既然環評的目的是這樣的話，你已經開闢了這樣的道路，就應該要朝著這個目的去使用。結果現在你去現場看，它就是一個頭過身就過的概念。我說是生態的道路，那掛著一個生態我就可以解編保安林，過了之後呢，我就做交通要道。所以這個部分的話，其實還是要去追究，當時在環評

在講的是生態休憩的道路，生態休憩的道路的話，那就應該要在某一些時段去降低道路的使用。譬如說，夜間，夜間要禁止通行阿。禁止大型車輛通行阿。因為會有產生路殺的問題阿...只要這個區域有野生動物的話，就會產生路殺。所以在經過保安林這個地方，市政府應該要有一些配套措施。晚上的時候，應該是不准車輛通行的。

Q29：瞭解。請問一下，因為我在資料蒐集的過程中，發現你們的資訊的傳遞主要都在「公民新聞網」上，那是你們架設的網站嗎？

A29：我們是把一些相關的電子報的新聞，放在公共電視的公民新聞，那是公共電視的網站。

Q30：你們除了透過網路新聞的宣導，然後還有你們 2010 年 7 月有發函給監察院跟高等法院檢察署希望相關監察單位能針對這個案子做調查。還有 2012 年，你們有做一個千人扮石虎的封路抗議。除了我所提的這三種方式。你們還有那些跟比較具體的倡導行為？

A30：我們之所以會跟監察院，或者是跟這一些檢調單位去做這陳情，或檢舉啦，起初是希望透過體制內的方式，因為我們認為這個案子很明顯是在圖利嘛。那我們民間也沒有那麼多的資料能夠去偵辦。所以我們希望檢調單位或監察院能夠介入。但是很多就是政治的問題阿 轉了一圈下來都說查無不法、合乎標準...監察院怎麼去調查的，你知道嗎？監察院就發了公函給台中市政府。請問華南路開發案有沒有不法的地方阿？用公文調查，用公文調查嘛。然後市政府就回函說，我們一切依法行政。結果監察院就回函，查無不法，他們一切依法行政，結案，他們調查是這樣的，呵呵。

Q31：所以你們透過體制內的方式，他們是這樣子回應你們就對了。

A31：嗯，對。檢調就是更...更草率啦。就是說這個地方上的這些派系，他們在去做這些處理的時候，我相信這個這包括監察院或檢調，其實大家目前在這一個區域裡面，我們的國家的這一些系統，想要去碰的話...其實都會有一些顧忌啦。那...這些顧忌，話說回來都是為了選舉的考量啦。因為你一旦得罪了他們，你今天要跟我作對，那我就就全部帶槍投靠別人阿。這牽涉藍綠拉攏的問題，再加上說這個地方的派系，大部分都是鐵

票。所以，所以我要講的是說，除了說在炒地皮的利益之外，這一些政治人物的考量，市長也好，或者是市政府也好，或者是民意代表，他們在考量的，是背後的選舉結果的問題。所以就整個被扣住了。所以為什麼監察院跟檢調，他們對這一件事情的為什麼不深入去處理，我個人的揣測可能是跟這個背後的派系的力量，是有關係的。

Q32： 那除了體制內，你們還有做那些體制外的倡導？

A32： 體制外的話，就是我們透過一些抗爭和記者會，包括你講的封路嘛。或者是演講。我們會利用學校邀請演講的機會，到地方上去做宣導，讓大家知道這一件事情啦。

Q33： 是。那以華南路這個案例而言，您覺得您們的倡導成效如何？

A33： 這案件本來就已經是先開發了嘛，我們今天要去做阻擋，本來困難度就很高啦。目標當然是說，放在解決制度上的問題。就是說在這個制度上面來講的話，對於我們後續的環境事件來講，能不能作為一些借鏡，甚至於說可以讓我們避免類似的環境議題，被一些政治人物的操作而破壞，這種環境的汙染，或者是保育的東西。

所以你透過華南路的這一件案子，好像表面上看華南路，他們也順利開了，好像我們的倡導是失敗的。但是，某種程度來說，可以觀察它延伸到後續的效應。你可以看到現在大肚山的開發案，就不是那麼容易啦。因為公民開始自覺啦。所以台積電在大肚山的開發案，很多人就跳出來，喔，原來大肚山是重要的阿。對不對。那接下來這幾年還有出現這個纜車的問題阿，大家也開始覺得保安林也很重要阿，保安林也不再是那麼容易解編啦。所以就算這個華南路被開通了，但是它所衍伸出來的這一些公民環境意識的提升，它是有幫助的。所以對於華南路後面幾件的環境事件，只要有關於森林、保安林的開發跟解編，或者是環境的...所謂的乘載量的問題，那這些東西，它其實的確是對了週邊民眾的環境意識是有所提升的，他們是有感的、他們是希望能夠有所行動的。所以，最近這幾年在台中的這一些環境的事件，它其實變得不是那麼容易被開發。譬如說雪纜或新大線就停下來。

Q34： 嗯。我也是因為你們的倡導，才去注意到華南路這個議題。不然我本來也是對華南路的議題一無所知。接著想請問你們反對方和支持方在互動時，就是在倡導的過程之

中，有沒有一個是類似政治掮客的角色？有沒有人是在做中間的橋梁？或者擔任溝通協商的角色？

A34： 沒有沒有。勢力懸殊太大了阿。第一個有沒有適當的管道去接觸嘛。第二個是小蝦米跟大鯨魚，大鯨魚就不理你阿。如果支持方跟反對方彼此之間要透過什麼管道做協商，那是因為兩個實力相當嘛。大家還不知道誰輸誰贏的時候，大家可以來談嘛。那你只是一隻小蝦米的時候，那大鯨魚可以不用跟你談阿。對不對。他上上下下全部都是他的人的時候，你還談什麼？。地方的里長、區長、原本的鄉長林汝州、或者是這些樁腳，全部都是他的人了，你今天要跟他談什麼？對不對？

Q35： 好，就剛剛的內容聽來，你們在這個政策倡導過程中，遭受最大的阻力關鍵在於他們的勢力太龐大對嗎？

A35： 其實最大的阻力是政府的護航啦。其實，政府的護航才是我們看到的，最大的問題。就是說地方的派系或者是地方的民意代表，他們的求好心切，為了地方的發展去推動的這個地方建設，我們認為都是情由可原啦。換句話說，因為老的政治人物覺得說，他們爭取了經費幫地方發展，然後繁榮地方。他們的目的是這個嘛，去實踐他們所開出的政治支票。所以他們就是照著當時他們在競選的時候所提出的承諾去推動嘛。最大的問題其實是政府。就是說，政府的公權力，它是在扮演這一些不當開發的護航嘛。就是說，今天政府的公權力，應該要審慎評估，它到底可不可以開發？它到底是不是必要性？它到底有沒有帶來負面的影響？公權力是應該要把它放在說，資訊透明讓公民有有審議的機會。讓我們大家可以很客觀的去看這一件事情。

那華南路這件事情，這個市政府，代表公權力的這一個公務機關，卻是拿來做為護航的角色。這個才是最大的問題阿。如果照你是地方派系勢力過於龐大，那市政府就只能隔山觀虎鬥嗎？其實我們今天真正在對抗的，不是要支持開發的那一群人，就是說我們其實整個倡導過程絕對不僅是有人支持，有人反對，然後是他們之間在角力，並不是這樣。如果你的研究如果是這樣的話，可能觀察角度切入的不好啦。我們 NGO 不是要跟持相反意見的人去做對抗。我們 NGO 的對象都是政府和制度。所以沒有所謂的支持

方跟反對方之間還有掎客的協商，都沒有。其實你可以從北到南觀察看看，NGO 的對象都是政府。都是對政府的監督、政策的監督。然後再修補這些政策的漏洞。

Q36： 所以你提認為最大的阻力其實就是政府。

A36： 因為我們的對象是政府嘛，所以我們的阻力絕對不是來自於地方派系他要不要開發阿。對象既然是政府的話，阻力就是來自於政府阿。

Q37： 嗯。那我們研究動機所提到的苗栗外環道開發案，和華南路開發案的核心價值十分相近，都是生態保育。然後包括你們也都否定說開發案的經濟效益非常有限。但是他們卻成功讓開發案退回審查，但華南路還是照開嘛。那除了您剛剛講的為時已晚。你覺得還有沒有其他的差異在裡面？

A37： 差異就是我剛說的環境意識問題阿。就是說，今天石虎的問題你可以去訪談那個林育秀，特生中心那個林育秀是專門在研究石虎。我們的社會對一件事情，一件議題，從瞭解到有概念到我們產生社會的關注，有影響力要多久？它是需要時間的。就好像說，今天在談石虎，五年前，在台灣有沒有人關心石虎？那從什麼時候開始有人去關心石虎？2010年那個時候，就五年前的時候，相信在談石虎是非常少人去關注。那，為什麼這幾年會有比較多人去關注？為什麼？因為林育秀他們幾個團體在推動石虎的保護。因為做了這些石虎保護宣導，增加了社會的能見度，倡導的過程當中，它某種程度也在進行社會的教育。那這些教育，看起來好像很軟，但是它的力量也很大。所以才促成了環保團體在三義外環道的成功，因為在談石虎的時候，當報紙一出來的時候，人家聽得懂。一般的人聽得懂，因為被教育過了。

就好像在五年前，如果在談 PM2.5 空氣汙染，空氣汙染在台灣，早就已經很嚴重了。十年前就很嚴重了。不是只有現在什麼台中市霧茫茫的空氣汙染。我不曉得你認不認識空氣汙染啦，從開始談國光石化到 PM2.5，直到這兩年新聞記者講 PM2.5，都不用專有名詞解釋喔，就 PM2.5 喔，不是下午兩點半喔。民眾就直接可以解讀 PM2.5 它是什麼意思了。過去你講 PM2.5 還要翻成中文叫什麼，叫細懸浮微粒。然後它是立徑在是 2.5 黑米的細懸浮微粒，然後你還要解釋。結果現在你看新聞，今天新聞的跑馬燈說環保署，

發出警告 PM2.5 飆高，飆到危險的程度，所以大家要小心避免戶外運動。他已經不解釋什麼是 PM2.5 了。那這件事情從什麼時候開始就談空汙的問題？是國光石化。國光石化從什麼時候開始？2009 年耶。現在是 2015 年耶。

所以你就可以想說，為什麼我們當時在 2010 年的時候，或 2011 年、2012，這兩年在談大肚山石虎的時候，跟這兩年在談三義外環道石虎的時候，為什麼它產生的社會的效應不一樣。其實是因為我們社會對一個議題的認識是需要時間的。那當然包括了說華南路這件事情環保團體是太晚介入了。但是這件事情後續延伸的有幾個層面。剛剛我們講是大肚山在地的環境意識的問題嘛，那也包括了保安林的重要性被民眾，被我們的社會重視嘛。第三個就是石虎的議題。從華南路的這個事情，保安林以及石虎，以及大肚山的整個在地區域的開發，它都會有一些牽連的影響。到後續也影響到其它的議題的結果。

Q38：假設未來市政府他們要繼續把華南路拓寬為二十米，貴組織還會採取相關的行動嗎？

A38：會會會，一定會的。今天就是已經也改朝換代了嘛。就是政黨輪替。

所以我們也藉著這個政黨輪替的時機來要求民進黨的執政團隊，要做什麼要先把資訊先進行公開的、透明化。這件事情非常的重要，就是說很多的事情是因為制度出問題。真的漏洞產生在檯面下，產生了護航的問題，負面的影響。那我們目的在解決制度的問題。所以制度第一個問題就是，資訊透明的問題。

所以還有公民審議的問題。就是說，這些東西是不是需要讓更多的公民，他有機會參與、做討論。所以呢，我們就會希望新的市政團隊他們第一步呢，先讓這個公民審議跟資訊的透明，他們應該要能夠做到。那就算以後要開二十米，他就不會跟以前胡志強一樣，我都已經怪手進去了，所有的程序都已經處理完了，然後我們才知道。就是說，他還在計畫的擬訂的過程當中就是讓我們一起參與，例如他可以做公聽會，可以做說明會，甚至必要的時候還可以做聽證會。如果說民進黨跟國民黨是不一樣的話，他能夠多一點以人民當家作主的政治理念，讓社會較多的參與，來看待這件事情的話，就可以避

免很多的這一些特定利益團體他們可能做的這些事情。這個對於社會的公共利益，產生的這一些負面影響可以降到最低。

就像柯 P 講的，當我所有的事情都公開透明的時候，你還有什麼特定的利益可以談？因為全部都被赤裸裸的檢視的時候，地方的派系他真的要做的時候，也必須要符合公共利益阿。因為全部的人都在看。就是因為大家沒有在監督，所以他才有辦法這樣搞阿。當一個新的政府，我們在制度上能夠解決的時候，當這決策過程都必須要公開透明跟審議的時候，那你地方這些派系你要為了自己的利益，或者要為了炒地皮去做的，就是很容易被凸顯出來。

就像慈濟的案子，馬上就全部的人啪~都進去了，不用我們倡導就全部都進去了阿，對不對。那同樣的他們資訊不透明的目的就是希望讓大家不知道正在做這件事情。所以那個資訊透明就是變成是非常重要的。那就算他們以後要開二十米，只要民進黨市政府團隊他們有做到資訊透明這件事情，那就已經解決了一部分制度上的問題。

那當然制度的問題還有另一個就是我們的環評的委員，必須有生態專業的背景來評估生態的問題。不能把他變成一般的工程案在做評估這樣。環評的委員我們也希望說不是由官派而已。因為現在的環評委員除了集樹所的首長，環保局就當了哪個委員，然後什麼市長就當了哪個委員，這些環評委員，官派的就占了幾分之幾了。那你剩下的環評委員也是市長去聘的阿。那你聘要聘誰？聘聽話的阿，對不對。所以我們也呼籲民進黨所遴選的這些環評委員，應該要通過公開遴選的方式，不要用酬庸的方式，或者是找一個聽話的人來當環評委員。是真正具有能夠監督環境能力的民間團體，以及相關專長的人能夠進來。透過公開遴選的方式。比如說我今天也是民間代表。這民間代表大家來推薦、來遴選，不要透過這些利益團體來找。那因為制度上來解決的話，程序上它就可以比較符合公平正義啦。

Q39：那除了您剛剛提到的這個委員的組成部分，之前的市政府團隊先動工再召開說明會這部分，明顯違反了環評程序，目前無法可管嗎？

A39：你是說華南路嗎？他們說他們沒有違反環評程序阿，他們就不承認他們是先動工

阿，你要怎麼辦。他們那個並沒有違反環評程序，那個叫做行政瑕疵。

行政瑕疵就是說，好啦，那我讓你記個申誠怎麼樣，就這樣子阿。它沒有影響大到影響它結果產生改變，他們其實有很多就是利用行政瑕疵，我們稱之技術犯規啦。來達到他們開發的目的嘛。那這個技術犯規跟行政瑕疵並不具有約定性的影響。沒有讓整個工程必須停辦下的這個能力阿。

Q40： 所以這個制度還是必須要去做改善。

A40： 這個制度的部分其實最大問題還是在於市政府他們，...譬如說啦，今天我們的官員都要睜眼說瞎話說那個不是叫動工，那你覺得要怎麼辦？那問題出在哪裡？你對於一些客觀事情的解釋，可以扭曲的時候，那還有什麼事情是客觀的。

Q41： 總歸一句，最大的阻力還是政府。

A41： 對阿對阿。因為他們在扮演護航的角色，當他指鹿為馬的時候，那這個社會就會紛亂。當他是動工的時候，我們的官員說那不是動工，那叫做指鹿為馬。就是說，明明是黑的，但是我們可以公開的在記者面前說那個是白的。那這個社會會不會紛亂？當然會紛亂。所以這幾年下來，台中其實很多的問題是出現在政府。因為政府為了要勝選的關係，不惜把他給你看到的東西，做了不一樣的解釋。然後，來做護航。但是最後還是輸了阿。那會輸的原因，就會讓過去的這些政治人物重新思考，原來樣子還是沒辦法贏。他們就會重新思考，公民的倡導是不是真的有一些效果。在國民黨他們就開始覺得是不是應該要回應到整個民意了，回應到主流民意。他們以前是覺得說，他們透過他們的這些系統，經由資訊的掌握來控制一些資源。但是經過去年的挫敗之後，我相信這一些公民意識的覺醒，其實是有滿大的轉變，跟以前不一樣了。

（訪談結束）



附錄三、E2 訪談逐字稿

訪談日期：2015/03/26 (9:00-12:00)

訪談地點：受訪者住家

受訪對象：大肚山學社成員

受訪編號：E2

Q1：根據我所蒐集的次級資料所示，華南路為台中縣政府於民國 86 年就積極向交通部爭取開闢的替代道路，並於民國 88 年完成環境影響評估審查，但相關計畫細部資料不易取得。請問就您所知，整個計畫的發展歷程與重要事件大致為何？民間團體是何時開始關注華南路闢建計畫？

A1：這個案子當初呢，楊○○老師他在跟我們在討論的時候，提到說當地有石虎。其中有一位林○○先生說當地有石虎。我們的基本的想法是說，就是永續發展嘛。要發展，但是得永續。因此對於開發，我不會說我不反對開發，而是必需在友善環境的情理之下，進行開發的動作。我們那個時候呢，包含我都不知道大肚山有石虎。

所以，當在有這個石虎的時候，第一個，我們其實目的是要去阻擋這個開發的進程，或者把這個開發的整個環境的一個影響、破壞，降到最低。這是一個大的方向。不過華南路的整個結果是，一路的就過了嘛，現在也都已經蓋好通行。那在這案子之後呢，有一個案子是苗 50。苗 50 是從苑裡的華陶窯那附近，要開到三義交流道的一條新公路。那是苗栗縣政府主辦的一個業務。

那時有人透過 e-mail，邀請荒野保護協會去參加它的環評會議。那一次我也有去。而這兩次的案子都跟石虎有關係，因為華南路是第一個案子，滿有興趣的是他們說有石虎。可是 NPO 這邊必須提出證據。因為當初的縣議員，何端格議員，他是在地人嘛。他說他在這邊生長四、五十年了，他從來沒有看過。我同意，因為我的父親已經八十歲了，他也從來沒有在大肚山看過石虎。那我自己在大肚山也沒看過石虎。可是當有這個訊息之後，我們必須取得一個能夠說服人的證據，不然就是落入各說各話的一個境地。

所以在說明會的前一天，我透過一些系統知道特生中心，曾經在大肚山野放過石虎。

Q2：對不起，您說特生中心曾經”野放”石虎嗎？

A2：對，因為有民眾夾到了石虎。輾轉的轉交給特生中心處理。那...這個研究人員叫劉○○，劉博士。那時候我們就趕快要找他。因為是他野放，就是從民眾交給他，到野放這個過程中，他是中華民國的保育機關嘛，他們說的話是有公信力的。結果那一天搞了半天，我們原本以為受傷的石虎到了特生中心，第一關就進入了它的野生動物的急救站。結果急救站的獸醫師幫我們查了相關記錄竟沒有這個資料。就很奇怪阿。我的資料，我得到的訊息應該是準確的。因為當初，民眾夾到石虎的時候，是透過民間的朋友，跟特生聯絡的嘛。那個朋友，我們很熟悉阿，他有在現場。所以他們有處理這個，不是傳言而已。那...我就覺得很奇怪，那持續的追追追，才知道原來劉○○那時候把石虎帶回特生中心去，沒有交給野生動物的急救站，因為他們觀察傷勢不嚴重。有夾到，但是沒有什麼傷到。他們觀察了一陣子，發現牠健康許可。就帶回原地野放。那也奠定了特生中心在大肚山架設自動相機拍攝石虎的計畫。

Q3：原來是這樣。因為我在資料上有看到 2004 年林○○研究員有拍到石虎。

A3：不是她，是劉○○。2004 年搞不好林○○都還沒進入特生勒。是劉○○他拍到的。那張相片呢，跟林○○也有關係啦。就輾轉聯絡到林○○。她真的很關心石虎。想辦法要幫我聯絡。可是劉○○，他已經沒在台灣了。他跑去美國深造。一直在聯絡聯絡，後來就第二天的說明會的時候，我就請特生協助。他們在第二天，嗯...第二天做一些聯絡的時候，林○○說她找到了，找到鋼製自動相機拍攝的相片。因為之前的年代，都是用傳統相機拍的。所以她說有相片還是底片，我想是相片吧。她說願意提供給照片給我。因為特生在集集，於是我想說就去集集沖洗照片或拷貝。可是後來想一想，其實來不及。從這裡到集集再回來，說明會都開完了。因此我們在那個早上做了一個決定，我請她把相片拿去掃描。給我電子檔就好了。

印象中我帶電子檔到大肚區公所，那時候叫鄉公所的說明會現場。那時候我就先聽他們講，我到的時候都已經說明會開到一半了。那場算是僵持不下嘛。我們就把資料拿

出來。因為我跟何端格，我們都是在地人，而且那時候是社區的主委嘛，他來拜訪過我，為了選舉。所以彼此都認識，也不宜把話說得太硬。我們就把它拿出來，何端格議員，因為認識也沒有質疑，那其他的我也不記得是誰，就提出質疑我哪知道你這個東西是真的還假的？是哪邊拍的？我跟他們講說這個相片是特生來這邊架自動相機拍的。今天的會議有記錄嘛。我講的事情，我負責。那你們可以馬上查。打電話去特生，那你就打電話到動物組，找那邊的研究人員請他聯絡。我不用給你電話嘛，我給你電話，就詐騙集團的模式阿。你自己去查、去打。特生的電話，網路都有。我在現場，這個相片被...就被確認是大肚山的嘛。本來就是。不過...沒用阿。路還是完成了阿。他只是在補一些後續的部分。因為到了環評，到了說明會，只是告知罷了。告知說，我們要做什麼。

Q4：嗯。請問，何端格議員他的立場是？

A4：對他來講，這是他爭取的建設。

Q5：這是他爭取的建設，所以你提供資料給他的時候...

A5：我們提供的是給會議現場。不是給他，他是沒說什麼。因為我們認識阿。這地方的人都嘛認識。所以是有邀請他的。參與會議的一些公務人員或誰，我也弄不清楚，他們提出這樣的一個質疑，但那不重要。有那樣子也是合理和正常的。可是後來結果是我們對環評進一步的瞭解，這個時候，他在做的是說明。因為整個環評之後，開工前你要做說明嘛，那它有一個算是瑕疵。就是，你在說明之前，就動工了。這是瑕疵。你要說明完再動工嘛。可是好吧，對我來說，那個不重要。重要的事情已經過去了，現在已經成立了嘛。如果他真的辦說明會再動工，那，結果不就一樣。

所以在處理華南路的過程中，第一個，我瞭解到大肚山有石虎。第二，我對石虎開始有一些認識。所以過了不久，苗 50 要開闢了，後來才知道原來是三組人馬他們集中在一起，他們透過 e-mail 來邀請環保界就是愛護環境的人去參與這個會議。那一次的現場就變成是，在地的團體，之外就是我跟荒野保護協會。那因為荒野保護協會的台中分會長是○○阿，游○○。我們是很熟的好朋友，他就約我一起去。我原本不去，因為我想我們力氣不夠。大肚山這一邊的問題又多到要死，我們自己都力猶未逮了還跑到人家那

一邊，那邊給在地他們去努力。可是後來有一個好朋友，是...○○博士。他打電話給我，希望我能過去。反正不管怎麼樣，我後來就是過去環評會的現場。去現場之前，我有把那個基地的位置，瞭解了一下，然後也一併的去瞭解說，我們到現場如果只是各說各話，那是價值的一個表示，價值的表示我們必須有足夠的民意。足夠的民意高大的程度連衝進官署，他都可以得到很大的支持。就像是這一些太陽花的同學們，進入到立法院，還有很大的民意的支持。就算他被判刑了，後續還有很大的支持。

那我的認知是，在這個情況之下，我們如果談價值，那就是各說各話。我們有沒有一些法定的條文讓這個開發做不下去的、倍感艱難的。所以，我在苗 50 的環評前一天，我在家裡把那個範圍抓出來。那抓到了一個很重要的一個部分。就是那邊的土地是保安林。那邊就是保安林啦，第一個，它不在火炎山保留區裡面，所以這個不適用。如果是，那個案子就直接用火炎山的保留區就可以，那自然保留區嘛，它不是在範圍內，在範圍外。可是那一邊是保安林。然後，我們在那個過程中有三組人馬已經會合，那這三組人馬我後來才知道，一個是屏科大陳○○，一個是特生的林○○，一個是那個余○○。這三個是目前台灣學術界跟公部門在保護石虎推動個最重要的三個人。然後那天還有日本老師，日本老師來看台灣的研究嘛，不過那個日本老師不關心這個事情。我們就到附近先看一下環境，那三義我是熟悉的，然後我們正好在路上撿到一隻鼬獾，被撞死的鼬獾。馬上就帶到現場，那是有個震撼力的。

因為我們有個很大的訴求是，這邊已經有一、二、三公路，什麼名字我忘記了齣。我印象中有東西向的，應該是雙數嘛。130 縣道阿，以及幾條鄉道等等。交通的需求已經滿足了，那新開一個馬路有路殺的風險。我印象中我不太記得，要看那時候的錄影帶。反正就是他們當地的一些贊成開發的人就說不會，我們這邊人鄉下開車都很慢等等之類的理由。然後我就把那隻鼬獾拿到桌子上來，被撞死的，新鮮的阿，早上才撞死的。我們有影像記錄，鼬獾又拿到現場來給你看了。在那個場合就是也都很平和的表述啦，因為在這種環評會，一定是有委員到場的嘛。之後是閉門會議，會議結束之後，我們就在那邊研商。研商我就提了一個建議，我說這個是一個很好的方式，我要罵苗栗縣政府，

他們就是要開發，你罵他有沒有意義？沒有。我們來罵林務局。為什麼？這個官員余○○，就是林務局的官員，他是愛護環境的一個公務人員。我說這裡是...這裡是土砂捍止保安林。那苗栗縣政府要把路開過去，得解編這一邊的保安林。目前還沒解編。華南路你知道它解編了。而且，林務局一點都不想讓它解編。我後來有跟林務局的官員聊到，那個解編的會議有邀請楊○○老師去。

Q6：大肚山華南路保安林的解編？

A6：解編案。可是，楊○○老師根本弄不清那個是什麼事情阿，他又要上課，你臨時通知他哪有可能去，搞不清楚後續的影響。那可惜了，如果那個關卡守住了，就沒有華南路了。公務機關對公務機關，有些時候他們有無力感。所以，苗 50 就是一個特殊的做法啦。他們邀請 NGO 出來協力。邀請那個環評保護協會。那個環評保護協會嘛，他們找我過去。那時候我就提供一個策略，就是我們所有人打電話和寫信去罵死林務局，要求他們不得解編這個保安林。這裡有石虎，有調查到有石虎啦，有那個一級保育類的鳥類，林鵑。你怎麼可以把它解編。何況它是土砂捍止保安林，它的土砂捍止功能消失了嗎？需求消失了嗎？結果，大家開始炸那個林務局，不是說大家就馬上這樣做啦。因為要尊重在地的團體，在地有個團體叫做苗栗自然生態保護...自然生態學會嗎？名字我也不太確定齣，反正我們都叫它苗栗生態學會。他們那個...有一個理事長還總幹事，我忘記他名字了，就一個苗商的老師，他們討論後，採納這個建議。那他們後來就用這種方式就發起大家一人一信，或者打電話去跟林務局提這個訴求。結果林務局就站出來說，我們保護這個土地有責，所以呢，這個地區的保安林非常重要，我們不同意解編。我們不會讓任何單位來解編這片保安林的。

到那個部分，我就放心了。因為我們已經給林務局力量，那是一種特殊的方式。我罵你，是要讓你硬起來，懂我這意思嗎？因為他公務人員嘛，林務局的官員有保育的想法，可是他不宜也不想要跟苗栗縣長作對阿。可是如果民意是如此，那他們就好說話了。所以我們在罵林務局的，在要求林務局的，就是要讓他硬起來，是要給他力量的。那是一個策略。所以苗 50 和華南路那個案子差超多的，就成功阿。結果，這個案子就結束

了。為什麼？因為保安林過不去，這個案子就結束了啦。所以後來過了不久，苗栗縣政府就提出，這個案子暫緩推動。

Q7：暫緩？

A7：對。我一個朋友擔心得要死，我說暫緩我都已經開始在放鞭炮了，這個案子結束了。他說沒有耶，他是說暫緩耶。我說暫緩就是結束了啦。他說為什麼？很多案子暫緩後來會再推阿。我說這個案子不一樣，這個案子暫緩不是政府叫他暫緩的，不是環保署叫他暫緩的，林務局叫他暫緩的，是苗栗縣政府暫緩的。那代表什麼意思？苗栗縣政府不能公開做退件，那代表你的政策擬定有誤阿。

你沒有做錯，你幹嘛退？就是因為這些人，不分青紅皂白的反對，我就暫緩嘛。就是目前看起來是時機不夠成熟嘛。我說不用擔心，這個就結束了。對外記者會說暫緩。暫緩的原因是什麼？大家還有不同的意見。我那個朋友說，我們還要不要再注意，我說不用不用，這結束了。暫緩就是取消，以這個案子來說，不是每個案子如此。苗 50 這個案子，我都在盯著他們的那個環評的那個進程看，再過了一兩個月，這案子就結退件了阿。暫緩跟退件不一樣，這個結果退件了，就取消了。

所以，大肚山華南路的案子，讓我第一次接觸到石虎的議題，那也接觸到保安林的議題。因此我可以這麼說，苗 50 能夠那麼順利的，以我們來說啦，因為環境運動對我來說講是太辛苦的事情，有些人喜歡那種站在街頭上的感覺，我一點都不喜歡。我不喜歡。因為那個對我來講，站在街頭對我來講會有一個很大的壓力，那是什麼壓力呢？是，沒有辦法把話，好好的討論。因為站在現場常常是一群人拿到麥克風，他講的話，常常是部份的事實，可是聲音夠大，就把其他人事實也吃掉了。那價值是很多元的，我們必須尊重不同的價值，各界的想法。所以，苗 50 的案子對我來講是一個很開心的案子。我們透過環評會的參與，透過後續的一些環境保護策略的研擬跟推動，案子就結案了。

那個案子結案掉，有一定的成分是華南路協助的。因為華南路的關係，我知道，保安林只要不解編，華南路就不能做了。可是，為時已晚。那亡羊補牢，已經不是補華南路了。它就解編了嘛，我們補到苗 50 去。所以苗 50，我們不能夠說是因為這個案子，

所以苗 50 就能夠順利的阻擋下來，後續也有可能其他人會想到這個方案，或者其它的方案阿。可是至少，因為有華南路的案子，所以很快的在苗 50 就聚焦。該談什麼？一個就是交通流量嘛。那跟一模一樣的，華南路跟華山路交通時間只有兩分鐘阿，所以這個是浪費公帑又破壞環境的一種...案子。而苗 50 也是一樣嘛，它旁邊有公路一堆，都不缺交通的...使用嘛。那他為什麼要開這個？我們不去提啦。可是第一個就是，他的預算的執行效益不良，然後造成的環境的影響很巨大。所以那是一個負分的預算執行案阿。所以苗 50 停了。那跟華南路真的有關係。一個是石虎的議題，一個是開路的議題，一個是保安林的議題。所以這兩個案子呢，是連在一起的。

Q8： 是。吳老師，我想請教一下，在我蒐集的資料裡面，目前所知的，你們有個共同的說法就是，華南路你們介入的時間真的是為時已晚。因為前面的那些保安林解編，包括你剛剛說的楊○○老師根本來不及參與。所以等於說他們都先推動了，你們發現的時候像蔡○○秘書長，他是跟我說，你們環保團體是到他 2010 年砂石車、怪手都進去了，你們才驚覺說，這個案子怎麼開始在推動。那我想了解，當你們發現這件事情以後，除了您、楊○○老師、台灣生態學會，還有林○○研究員、特生中心，還有沒有誰是跟你們比較接近的立場？或者跟你們一起出力在關心這件事情的？

A8： 好像沒有耶。我印象中沒有。

Q9： 那政治人物方面有沒有立場和你們接近的？

A9： 沒有。台中市的環境運動團體跟政治人物，很有距離。台中的環境運動很少有政治人物參與。

Q10： 為了選舉考量，他們不會跟你們有太多的接觸嗎？

A10： 嗯嗯，這個是運動領導者的風格，不是政治人物的關係。像我跟王立任就開始合作啦。接著我可能會跟顏寬恒合作。所以那是領導人風格的關係。就是我們怎麼樣看待政治人物，然後怎麼去思考這件事情。那華南路這個案子大家都還很，怎麼講，還很...嫩，呵！...那後來慢慢的，開始會去有一些資源的整合，然後跟媒體接觸的經驗等等。

所以，華南路也是台灣生態學會一個轉捩點啊。因為之前是○○嘛，他後來就去鐵修

局那邊當助理，那○○就超多政治經驗，那他後來離開了啊。離開後來的那個秘書長叫什麼名字我忘記了，他比較屬於那種沉穩型的人，所以他比較不會去衝撞，那到蔡○○是比較屬於衝撞型的人。可是一開始大家都沒有經驗阿，也不曉得該怎麼辦。那一天我印象中，連媒體也沒有通知說明會，因為根本不曉得該怎麼辦阿。一開始是沒經驗的。所以經過了華南路等等的過程，之後，大家漸漸有經驗了，而且也漸漸的有自己的模式跟風格，展現出來。華南路，說起來也算是大肚山環境運動的一個重要的里程碑。

Q11： 嗯。我還有一個疑惑請教一下老師，像我在報導上面看到，你跟楊○○老師都有明確的指出大肚山有四百多種非常珍稀的植物啦，包括你們提到什麼台灣百合始祖—飛龍掌血，還有什麼大肚光葉薔薇，但是為什麼市政府卻說他的環評會議調查的時候，是沒有這些物種的？

A11： 你是指華南路這個案子嗎？

Q12： 對，華南路。我很好奇像蔡○○老師說過，他們環評委員的組成，是沒有生態背景的。那為什麼這個過程中，不單只說華南路，從華南路到至今，他們要召開環評，都不會跟你們有接觸嗎？也不會引用你們的資料嗎？

A12： 你講的部分，那環評已經很早的環評了。那時候蔡○○還不在台灣生態學會。那個年代很久遠。華南路這個案子是在宋楚瑜時代就擬定的。很早，宋楚瑜在省長的時代，很早。那演進的過程，這些人都還沒有長大勒。就是對於環境這部分也都還沒什麼接觸阿。這是第一個。

第二個是環評的單位他們委託一些調查單位，那調查單位基本上有蠻多比例都是避重就輕。他們看不到，首先你看到這些資料是華南路之後才有的資料，所以他沒辦法引用跟應用，因為他那個更早了嘛。那是更早期的一個部分。但是，環評常常調查單位都避重就輕啦，包含在西屯路這一邊，之前有個開發案，叫做台中經貿科技工業園區，一個 31.95 公頃的開發案。我們這邊調查到，台灣百合它是在西屯路邊，在西屯路邊就可以看到阿。那上面的報告寫零。就是沒有提到台灣百合，這個太離譜了。而且它來幾次的調查當中，有一次在調查，剛好是百合它即將要開花的時候，因為百合在冬天看不到，

它枯掉了在裡面，要重新發芽才看得到。那就是巧阿。因為像西屯路這一邊，我們長時間在那邊做一些調查記錄，所以同一個時間我有拍照片。一拿出來，一對，你就死定了。你們怎麼做調查的？同一個時間我們的調查有，你們卻沒有。而且還有一點，在西屯路這個案子的一個部份，那個公共電視在...我想一下，八八風災那一天應該是 98 年吧，98 年、99 年。98 年的時候，公共電視有找我拍了一支台灣百合的記錄片。我們在那個現場拍的阿，就在那個現場拍的。

Q13：西屯路？

A13：對。在那邊開拍的，第一個在那邊開鏡。連公共電視都把我這影片播出來了，結果你們調查這邊沒有百合，說不過去啦。而且如果是一棵兩棵就算了，那可是全世界最大的一片，你說不過去。所以，根據這一些經驗，調查單位有的時候會避重就輕。

又例如苗 50 那個案子，那是政府的委託案嘛，裡面有鬼。有鬼的事情是什麼意思？奇怪的是，那個環評的單位阿，又把該調查的都調查出來了。那因為那是政府的委託案。劉政鴻縣長他們的人馬，說不定有人反對阿。而且公務人員第一個是要保護自己，不要做假，才能保護自己嘛。這一個可能性。或者，劉政鴻縣長有他的政策決定，但下面的員工不一定會支持他阿。那如果他要求那個自然的生態調查的團隊說，你們就確實的調查，好好的做，東西就會真的出來。所以那個案子有林鵬、有石虎阿，都是一級保育類動物，這個讓我還蠻驚訝的。

所以在我的想法裡面，那個案子第一個就是，生態調查單位，那個委託的單位呢，非常的認真。第二個，可能有苗栗縣政府的同仁在後面推一把，我也不知道。可是有些開發案，例如說西屯路這個案子，這個案子居然連台灣百合都沒有調查到，太離譜。台灣百合是...因為以一些做生態調查的人，他的程度是有一些困難的，物種他沒有辦法辨識，這是合理的。可是，你說台灣百合你不認得，你是幼稚園生態系嗎？不可能啦。那個就是避重就輕。避重就輕的結果就是造假嘛。不管怎麼樣，後來那個案子就是整個被我們擋下來。我得強調不是被我擋下來，因為社區也反對。那西屯這個開發案就終止了。那個案子就是後續的鴻海來大肚山機器人開發案的廠址，就鴻海本來就來這邊設廠阿，

那個案子也被我們阻礙下來。而這個案子，不管胡志強市長，或者說林佳龍市長，他們都很希望能夠來開發。鴻海要投資超過一千億嘛，在西屯路這邊。

Q14： 林佳龍也是希望開發的？

A14： 是阿，歡迎鴻海老闆，我當市長你也來開發阿。只是這個案子由西屯路，後來可能會挪到梧棲區。阿那個你就不用傷心了，為什麼？到梧棲你想想看，台中港那邊不是有一大片的工業區嗎？好，鴻海不去還不是別人去。所以問題是有沒有工業區，而不是哪間工廠。如果是有工廠要設的話，歡迎大公司不要歡迎小公司。例如有一千間的早餐店，早餐店他們用的油到底是不是回鍋油，你根本弄不清楚，有的話你很難打他，你很難去做了解。可是如果是麥當勞出事勒？抓一家，全部就死。這是我對環境的概念啦。。西屯路這一邊，是一個肥肉。那個潘○○他們公司叫做...叫什麼我忘了...春龍啦，叫春龍開發，他們已經玩完了。春榮開發完，就是鴻海來嘛，鴻海暫時按兵不動，會不會換其他人來我不知道。我不知道會不會有換新的人來。

Q15： 老師，起初我是想了解你們是怎樣對政府去衝擊，或者是用怎樣的策略去改變他們，但從您剛剛所回答的內容，顯然在環境議題的倡導上，民意的基礎非常重要。那你在對民眾宣導或社會行銷上這種價值或理念的時候，你有沒有遇到什麼問題？

A15： 有些案子是知其不可為而為之阿。剛剛講的民意基礎，這是我們目前正在面臨的一個挑戰。在大肚山有一連串的工業區的開發案嘛，尤其大肚山的東坡幾乎已經要一條龍了。就是台中市政府所謂的科技走廊。我所謂的大肚山工業污染一條龍啦。那，最新的案子是台積電的中科園區擴廠，中科彈藥庫園區嘛，那個案子沒有民意支持。沒有民意支持不要開發，因為他是台積電，社會形象良好，這就是符合我剛講的大企業的模式。大企業模式不是會被搞到最臭，例如頂新。不然就是被尊崇到最好，例如台積電。

在台積電這個案子，我們很難有民意支持。我從第一趟說明會就去了，看那個現場的狀況，然後我有在網路裡面發起了一批人一起來關心，去阻擋。阻擋什麼？不是阻擋台積電，而是大肚山不可以再新增加任何的工業區了。你不管你是台積電，還是炸雞店，都不管，就不行。因為，台積電找我合作阿，那我也答應，台積電他們在中科目前已經

有一個園區了。在中科的辦公室的西側這一塊嘛，他們那時候在蓋廠的過程中，來找我幫他們做園區的，就是目前他們叫生態教育園區的合作，因為他們有給一個園藝公司叫老圃，老圃是做的很大的園藝公司，那他們上面的老闆聽說是他們的新建工程處的處長，我後來有背面了解，這個人還真的是滿愛護環境的。我也很肯定他。他們希望他們能夠找熟悉這一塊的人，來協助他們。那輾轉的就找到我，跟我開過很多次會，都在這裡開的嘛。我也跟他們說，就是他們園區那邊，有關生態的部分，那時候主要的方向放在台灣百合啦。進行過了好幾次的磋商，那也正式要去做培育和種植的時候，是哪一年我都忘記了，反正最後一次就是他們很開心說吳老師我跟你講，你上次提的教育園區的規劃，不要只有種百合，而是全區用在地原生這種方式來做，我說對阿，他說我們有個新園區了。因為那個昨天開會我們公司說，爭取到這附近 50 公頃的地，給我們公司當新園區。這樣子整個新園區就給你規劃。看你願意怎麼做，我們就怎麼來配合。

那一場我們就結束合作了，就在這個桌子上阿，我說，你再跟我說清楚一點，你的那個面積多大？他說大概 50 公頃左右。我說地點呢？他說詳細地點我們也不知道，公司列為最高機密。但是呢，位置就在我們目前的... 這個園區的附近。就是他們目前的廠房的附近嘛。那我那時候就把電腦打開，我說，我們來看，這裡所有的地都已經在用了，50 公頃，我那時候直覺覺得就是西屯路這一塊，它 32 公頃嘛。那包含旁邊還有一些... 那個台糖的地，這 32 公頃就是台糖的地啦，就是 50 公頃，我說就這一塊。我說那我們的合作結束了。他說為什麼？我說我現在幫你們，跟你們合作在你們第一園區裡面種百合，那第二園區你們出來，我一定跟你們對幹的阿。那我們這樣合作，後續大家都很尷尬嘛。

所以我說我們的合作到今天為止，你們去跟老闆做報告。我就跟他們講說，你們台積電是我尊敬的企業，台灣會讓我尊敬的企業也不多啦，一般企業我就是比較無感而已，我說你是我尊敬的企業。但是大肚山這一邊，以我的立場，我很清楚的說，不管你是台積電還是炸雞店，我都不要台中的大肚山再多增一個工業區。不是你們的關係，是國家政策的關係。那你們需要廠區，你們再去想辦法，可是大肚山，我們一定是反對的。

可是，雖然這麼說，那時候說明會的時候，沒有人站出來阿，環境人士只有我一個人去阿。後續在網路裡面，那都有記錄的，那個好幾年前的東西了。當時還說大家一起來參與這個事情，結果是零阿，沒有人響應。所以那個時候就把它丟著了，因為你沒力氣阿，沒有民意。對不對？沒有民意就沒力氣。

可是後來是陳○○老師和顏○○他們在拼阿。他們在環評，在環保署的環評，第一次，他們邀請我去，邀請我一起去嘛，結果環評會議的時候我沒去。那是去年的時候。我就跟他回信說，我其實灰心喪志了啦，我就跟他說我不想碰了。因為我又不是沒有操作過，又不是沒有努力過，但第二次他們又去了嘛。那第二次的會議，他們再次的邀請我，我心裡頭覺得不行，知其不可為而為之。就是，外地人都在為我們自己的這個地方而打拼，我就算是明著知道這個案子就是無能為力了，也要出去支持他們嘛。所以之後，我好像去兩次還三次吧。去到後來，因為○○老師他們的強項是一些有毒廢棄物阿，物質的部分，那個我不懂啦。我比較熟悉的是這一邊的整體的環境，還有一些生態系統的部份嘛。所以我們去，我就帶那個狗花椒去那邊公佈給他們看。那為什麼在那裡有狗花椒？那個軍區是園區裡面嘛，因為我有進去做調查阿。他們有委託學術單位進去做調查。那學術單位是我的朋友阿，我就變成是研究助理了。真的進去做調查喔。別人調查是進去賺錢的，我進去調查是去看裡面到底有什麼，什麼有環評上，還有一點力氣的東西。我在現場就丟出來阿，這裡有狗花椒，連相片都有，因為我是研究人員阿。我在現場阿。阿他們不清楚怎麼回事阿。可是，後來天下雜誌有出了一個報導，意思說你要為了幾個狗花椒阻擋一個幾千億的投資案嗎？而且是台積電投資案。那個 PO 文就很不爽，我在天下雜誌他們那個網頁裡面，在那個報導下面，跟他留了一篇，不只是狗花椒那一回事喔。

Q16：他們是不是還有說要用什麼要補種幾千株狗花椒的幼苗？

A16：補植啦，就是他們會去培育跟種植。那是不一樣的，野生的，這個山上有三隻石虎，那你說沒有關係，我來把它開發，三隻石虎占的面積幾十公頃了喔，甚至幾百公頃了喔，沒有關係，我們到時候養一百隻石虎。不是這樣子幹的嘛！牠是自然生命，跟你豢養的動物園、植物園，是完全不一樣的價值。不然，台灣沒有雲豹哪有關係，從東南

亞進口進來阿，關在我們的木柵動物園，大家去參觀。可以關一百隻，成立一個雲豹專區。哪是這樣子幹的阿！那這是價值啦，所以像以台積電的案子，就是沒有民意支持，有了民意也是屬於少數民意。

少數民意對於環境特別價值跟關心的人，所以現在正在進行訴訟嘛，這個到這個階段。我是常說，這台積電這個案子我想讓步，我想讓步，你知道為什麼想讓步嗎？對環境最好的情況是讓步。因為台積電擋不下來阿，當初這案子擋不下來了，所以，讓步是什麼意思？好，台積電讓你做，但是我提條件，既然這邊有狗花椒，一個園區有 50 公頃，台積電他對台灣的貢獻那麼大，也那麼重要，他再不馬上設廠，就拼輸韓國佬了。那我們可不可以這樣子？經濟開發很重要，你講的容易。那生態保護重不重要？重要嘛，那很簡單嘛，這 50 公頃切對半，靠近東大陸的這一半讓你開發，後面那一半保護就歸台中都會公園管。而他的狗花椒跟等等主要的東西在西側那一段，但是在環評會我不能這麼提，這麼提我是出賣我的朋友。可是這是很困難的地方阿。

Q17：我能理解你的難處。

A17：可是對我來說，我心裡頭很清楚阿，這個時候我的策略應該是什麼，至少給我們留一半嘛。你台積電的危機，就是中華民國的危機，我也同意阿，他的那個生產總值那麼高，可是他不是一下就要用到 50 公頃嘛，你可以把它解燃眉之危，給他一半就夠了啦。他這 50 公頃可以用一輩子了耶。那你給他一半，25 公頃。例如捷安特就設在大甲就好了，幹嘛設到台中來？你要把大甲邊緣化嗎？那時候我心裡頭都想好了，但是不能提。提了盟友會覺得你在出賣他們，很多有為難之處。那個案子到最後主要去推動跟主導的是水資源他們，他們非常的拼命跟用心。那本來的策略是談條件，就退讓阿，那個時候我在環評裡面要直接提的就是替代方案嘛，可是從頭到尾沒有提，不能提。

環評結論完，過了就過了，就沒機會了。有些時候會有一些為難啦。在當下僵持不下，提這樣的退讓，台積電、中科等等，有可能為了讓他順利通過。那這樣的結果，我們完全沒有說我們要什麼阿，我們要的是全區保留阿，那就是環團的一個共識嘛。可是我心裡頭想的是，如果沒有全區保留，有沒有第二方案？我有阿，但不能提啦，因為環

團的這些好朋友們很用心很用力，而且他們的環境價值觀很高，我在那個現場有多為難。後來都沒有提，但是我還是，認為這麼提對環境才是最好的。因為你根本沒有辦法阻擋他嘛！那如果沒有辦法阻擋他的話，我要從中得到最大的環境利益。不然我占一半嘛，而且直接撥給台中都會公園管理，連管理都沒有問題。

Q18：所以對您來說在這種環境和開發的取捨下，並不是非一即二，或許退一步反而可以為環境保留一些空間。

A18：我不是環境運動出身的，有太多太多的事，對我來說，我開始不會把自己綁死在一個案子上面，因為同一個時間，清水工業區已經又要開發了，兩百多公頃在高美濕地旁邊，那台積電這個案子五十幾公頃在我家旁邊。很有趣的是，台積電這案子已經漸漸的大家都熟悉它了，但清水工業區兩百多公頃喔，我們剛剛提到的所有環境團體，沒有人到，剛辦過公聽會阿，我在現場阿。

我看的東西是對環境的嚴重影響程度，但是在台灣常常變成是看這個案子所引起的關注程度，那以整個環境的容量的想法，台積電的五十公頃跟清水工業區的兩百多公頃，而且台積電它還算是相對於願意付出預算以及有相關專業能力去幫防治污染的嘛。清水工業區這邊要進來的都是一些小廠商，就是我講的那些早餐店，更是值得關注跟擔心。他在他們廠區挖一個洞，把廢水打到地下水去這比比皆是阿。

我們大肚山學社有一個很明確，很特殊的一點，我們很少結盟，應該講我們很少跟環境運動團體結盟，非常少，因為這是領導人風格，我的風格的關係，我不大願意跟環境運動的單位結盟，因為常常是沒有辦法說清楚的。

Q19：一般的觀念來說，結盟的資源可以共享，倡議能力會更大，但您認為有時候話反而說不清楚，意見會失焦嗎？

A19：這個是阿，另一個方面，我們會疲於奔命啊。這些盟友很多都是某一個團體的支薪幹部。我們沒有阿，我還要過生活耶，我還要養家，還有房貸要繳，我有兒子女兒念國中耶，成天這樣拼命地跑，我沒有這個力氣。另外，我們完全不同的模式在做啦。我在好幾年前認清一個事實，我們目前台灣有一個很特殊的作法，很新的做法，就是我們

的力氣除了去做一些反對影響環境的開發案子之外，我們去搶地盤。

Q20：搶地盤？怎麼說？

A20：華南路那邊是大肚山自然公園的範圍，不是預定地喔，你知道嗎？

Q21：抱歉，這部分我不清楚。

A21：你上網查大肚山自然公園，這個是台中市政府胡志強時代就已經定案的，大肚山自然公園是台中市政府 34 項重大建設之一，華南路在那裏面，你懂了嗎？那為什麼？你知道 BRT 嘛，知道台灣塔嘛，海豚館嘛，媽祖館等等的，他有 34 項的，其中一項是大肚山自然公園，他是台中市政府老胡做市長十幾年的 34 項重大建設之一耶，華南路就包含在那裏面，這公園是我推動的，我們大肚山學社已經在轉型，我在思考的是有什麼方法可讓這個土地長治久安？用怎樣的方式？那我去跟台積電打，打到頭破血流，他廠區還是蓋了阿，然後華南路辦說明會，你了不起叫他補證嘛，補證不行就是謾罵他們，甚至於公務人員被處罰，被記過嘛，甚至於抓去關，可是，路就是開下去了。

所以我在一開始，西屯路這個台中經貿科學園區，是我決定要花很大力氣去看待這塊土地，然後阻擋一些開發的關鍵點。因為我在那邊做百合研究，結果那邊要被開發成工商綜合區，我就把工作辭了，這個案子我要跟他拚了，那拚得過很好，拼不過對我們這種 40 歲的人來講，這是我們生命最後的青春了，如果有件事情我們覺得不對，那只有在旁邊批評罵，對我來講，那是我太看不起自己了，我跟我的小孩講這些事情都變成是屁話了，我之前在學校教書那都是屁話，我看過太多老師講空話了，所以這個案子我就決定跟他拚了，我們努力的結果如果真的是不行，那就沒辦法了嘛，可是不管行不行都要努力啦！西屯路是一個起點，那是...民國 99 年吧，我記得是 99 年的事情，一開始我就想了一個很重要的方向，就是我們除了反對這裡設工商綜合區之外，必須有一個替代方案出來，99 年就有這個概念，我們一開始就希望這裡變成大肚山的百合生態教育園區，那是怎麼樣的一個思考？這塊地就算把春龍開發的這個案子停掉了，後面有第二案、第三案、第四案可能會來嘛。那我們之前耗費的青春跟心力是沒有多大意義的阿。它只是開發變得比較後面嘛。那我們追求的永續發展難道都只能這樣嗎？所以，從一開

始我的概念就是這一些地方必須有一個方案保護。那剛好在 102 年的時候，就這個案子，台中市政府都發局的局長跟副局長找我合作，何○○博士跟黃○○博士，我們談很多，那時候要保護的是整個台中直轄市這樣的一個生態綠地，通通要保護。那何博士跟黃博士找我合作，一開始，我們眼裡是整個台中市，後來縮小到先從臨海這一段來做，最後我決議啦，我說局長不行，我們力氣太薄弱，先做大肚山。先做大肚山就先聚焦在南大肚山那塊地，因為那塊地有爭議，那塊地那時要設立工業區，這你知道嗎？

Q22：我有耳聞。

A22：上網查就有了。因為那塊地有幾個案子。第一個要成立台中大學，第二個要成立台中市綠能工業區。何○○他們跟我談說，其實那個案子要成立工業區你有什麼意見？我的意見就是反對阿。那除了反對你還有什麼意見？他問我一句話，如果不做工業區，那你可以做什麼？我說做國家自然公園阿，就做國家自然公園或自然公園嘛。不只不要做工業區，一併的把那塊地佔起來，佔領成生態綠地，而且是有身分證的，有一個法定位置的。不是現在不能動，是永久都不能動，那個案子這樣處理阿。結果後來，這個案子的綱要計畫是我寫的，說綱要計畫講得大了一點，就是那個建議方向的計畫。

那一次是老胡請蔡副市長蔡炳坤主持會議，決定這地何去何從。就是那個工業區老胡也覺得說不好，有保安林等等問題。但是他已經跟地方的鄉民跟林汝洲議員等等，承諾說這邊要搞工業區、要搞學校，要繁榮地方阿。所以接著做，我覺得這就是一種機會了啦。剛好何局長跟黃副局長，他們都有很強的保育的價值，所以我們準備了很久，一次到位。他找我談，我說好，我來協助你們。所以在那一次的會議就決議，這塊地不做工業區了，要做大肚山自然公園。那經過後面，老胡要簽核阿，就簽核啦，大肚山自然公園就生出來了。全台中市最大的公園，在這公園生出來之前，是台中都會公園 88 公頃，這公園我不曉得多大，是 400 公頃吧。

這麼大的事情台中市人都不知道，因為我不是走街頭的人啊。你懂我意思嗎？走街頭的人有些時候會故意把事情弄大一點，我們可以得到多一點的注目。第一個是英雄主義的部分，第二個部份是我的組織有在營運嘛，有更多人認同支持，我才能夠募集善款。

那因為我們從不募集善款，而且我對於上街頭是有考慮的，所以他這案子我們就用...很高興的方式來處理，跟苗 50 一樣，一次街頭也沒有走過。關鍵點你知道在哪裡嗎？大肚山綠能工業區我知道關鍵點在哪裡嘛，但是又加上執政者有盟友，那盟友是什麼？就是價值相當。他自己不能提，我來提剛好而已。然後就透過這些，而且我們提的是真的價值，價值有了嘛，然後這邊的風險以及建議方向都給，那就過了阿。我寫這個事情寫了一個晚上吧，就把它寫完就去睡了。然後，現場要有一些 PowerPoint 嘛，我幫他們拍一拍，整理整理就交出去了，就過了耶，一次會議就過了耶。所以它剛好達成我一個很重要的部分，我要的是成果，它能不能達到最大的環境利益。

Q23：老師您真的顛覆了我對非營利組織的一些刻板印象，尤其是您的領導風格。因為我一直以為非營利組織是要無所不用其極的試圖去...比如說去增加大家的注目，就像你講的，他這樣才能募集資源，或上街頭髮聲等等。

A23：這是無所不用其極對阿，我們也是無所不用其極地在幹阿，只是說我走了一個很新的路線，因為我很重視效益，因為我沒有時間可以浪費，那包含這種事情，我都在思考說，我現在四十幾都快要五十歲的人，我還可以打拼有幾年？這是第一個。

第二個，我沒有想要為台灣的環境賣命耶，我有兩個小孩一晃眼就長大了，我這幾年很虧待他們耶！在 99 年西屯路這個案子接來之前，我們家是一個月出去露營出去玩，一個月出去好幾趟的，我們每年在外面過夜的是幾十天的，之後，加起來不到十天，從 99 年到現在，甚至於去年是零，前年一天，沒時間阿，不斷有新的東西進來，那你也知道為什麼不想跟很多環保單位有密切的結盟，那我整個假日都要通通跑不完的一些會議啦、場子啦，我還有多少時間可以來跟我的家人共享，這都是要考量進來的阿，我要更有效率的運用我的時間，甚至於啦，對你是不好意思啦，真的不關心環境的這些同學來講，我花時間跟你聊不如跟我的好朋友聊，至少我爽嘛！我們這些人都有共同的理念，至少讓我們的情緒得到舒緩，也有意義，所以是這樣的原因，我會想的是效益啦！有什麼方式可以長治久安、永續發展。

大肚山自然公園是一個方案，接下來我們要把他放大成大肚山自然國家公園，那

這個東西它是一個名字，但是後面運作跟努力呢？一般的環境運動是，阿不然我們來連署，如果連署完就可以成功那是最好，如果你有本事連署到兩百萬份，就會成功，可是不行嘛！那可能性很少阿，所以我們正在運作大肚山國家自然公園，禮拜六我們剛辦理了大肚山南屯溪願景論壇嘛，那個論壇我是跟好幾個單位合辦的，包含王立任的梧棲文化...藝文協會吧，清水的吳長錕牛罵頭文化協進會，沙鹿文化協會，包含了林佳龍之前的執行長，叫陳○○，他們的台中市新文化協會，包含了另外一個，劉○○，它是林佳龍內定的副市長人選，包含了科博館的文史的屈○○主任，我們在思考的就是這個阿，我們作一些有意義的，有大的進展的事情。

去年的 11 月 1 號我就在靜宜大學辦理大肚山自然公園的論壇阿，我有三大目的，第一個目的是南大肚山自然公園已經成立了，沒有人知道該怎麼做，我希望台中市政府你往我們當初的綱要計畫的方向，就是以保育為主、遊戲為輔來方向運作，可是我的綱要計畫又沒有法定的效益，那只是一個建議，那沒意義。所以，我們那天的結論就是要推動大肚山國家自然公園，最主要的結論嘛。而參與的人是誰？參與的人是負責中華民國國家公園業務的國家公園組副組長，郭○○。他也來阿，我跟他很多互動，就很熟了。這個案子我就跟○○他們講，你去跟佳龍講，請台中市政府提案，營建署會大力幫忙。而且林佳龍你是穩賺的，你提大肚山國家自然公園提案，過了，這就是你的政績，不過了，是國民黨中央虧對台中市民。這是你的政治資本，你怎樣都賺阿，為什麼不做？去做，花個五億、十億嘛，因為我不希望你花大錢，基本的調查跟安檢做一下？我不用幾億喔？全賺耶，你為什麼不要做。

結果那一天禮拜天，沙鹿的議員跟立委就得到消息嘛，立委是顏○○，議員是他妹妹顏○○，上午場顏○○來，下午場他妹妹來，而且到了好幾個小時。為什麼？因為這一些人是非口袋名單，這些人對於未來他們的選情會有一定度的影響，上百個人耶，而且通通都不是他們之前口袋的可以掌握的人選。所以他來，很聰明，然後也講話講得很得體。那也進一步的跟我學弟.....我學弟是跟同學做後續的一些研擬阿，市政府的部分請顏○○來協助，中央由顏○○來爭取，就慢慢的結合在一起。可是結合的前提是什

麼？以我們為主導。如果我跟顏○○他們接觸，就以他們來主導，我們的建議就是屁，他們想做就做，不想做了就是屁。可是，我後面有人阿，有民意，而且民意不是一般民意，我能操作你不能操作的。這樣子後續的一些推動，他們重視跟往這個方面去思考的機會才會大一點。包含市政府那邊也是阿，所以我們接著論壇的結論提出來會跟區域的市議員還有立委進行討論，那也會跟市政府的局室還有市長進行討論，所以根本就不用花時間，我就有機會進一步的直接跟市政府談，就是大肚山國家自然公園。把我剛剛跟你講的話再跟市長講一次，只是提供書面補充資料而已。林佳龍他又不是跟我不認識，他自己出那本書說大肚山要做國家自然公園阿，他們來這邊採訪我的阿。

所以，我們怎麼去影響政策？那我也開始有可能跟政治上面做一些...不能講結盟，而是做一些互動。顏寬恒多重要阿，他如果是立委，多重要，他如果不是立委，他來是非常重要的阿，顏家在海線的政治實力，你哪能夠不在意他們。而且，你根本不能夠跟他對打阿，對打你就死定了，你要推東西就推不動，因為他們是上下游都通的，所以有這樣的機會，我們就開始營造這樣的空間。大肚山自然公園就有機會，不是只有南大肚山，是整個大肚山台地加上周遭地區喔，就有機會有進一步的進展，甚至於成功。

所以，我們在做的事情是...我很清楚，台灣沒有一個團體跟我們做類似的事情，不要說一樣，類似都沒有。我們的思考是什麼？是一個用什麼方式可以達到永久保固。我會老阿，一百年後我們都不在啦，那一百年後我們努力了半天，它還變成工業區，那搞屁阿，而且根本不用一百年。所以有什麼方式可以永久保固？因此，彈藥庫這邊，真的不行，我也認了。為什麼？我同一個時間，我趕快再去爭取，把一些還沒有開發計畫的地方圈住，就像是大肚山自然公園一樣阿。它的開發計畫只有...那時候不到四百公頃嘛，弄這個案子把旁邊周遭一樣的都圈住，就四、五百都圈進來了。那弄一弄，到時候用一個國家自然公園來冠，而且我們不是在開玩笑的。為了這個事情，我們跟營建署阿，都會公園的這一邊...都會公園是他們派駐的這邊的機關嘛，營

建署得知上級的管理，都聯繫了，都做溝通了。他們同意大肚山做國家自然公園。從來沒有那麼好做過。只要市政府送件，這個案子就會進入國家公園委員會審議，那官方的立場是支持的，當然國家公園審議裡面有一些學者、專家跟委員嘛，他們支不支持我們進一步去打拼阿，那我也都知道是誰阿，那我們的人有些人認識他們就去聊一聊阿，他們會說大肚山自然度不夠阿，我同意阿，但是我就跟那一些老師談阿，就是因為不夠，我們再不保護這邊就整個毀掉。那就是價值的一個討論嘛，私底下就去拜訪委員了，有什麼好怕的，我們談的是公共的利益，又不是我口袋的利益。

經過這樣的運作，大肚山國家自然公園可能會成立，接著就民意，一堆人反對怎麼辦？這個變成是上層的這邊我能操作，這邊不能操作阿。所以，跟顏○○他們家族，跟海線這些政治人物的人，進行事先的討論，就很重要。而且我的立場很簡單，私有土地通通考慮進來保護區的部分，但一開始先設置幾個重要的示範點，由地主同意做相關的規範等等。但是不要都是你們家的，因為百分之百的權力透過示範點讓大家知道，做了國家公園有什麼好處？對地主有什麼好處？對地主這周遭的社區有什麼好處？就是要營造民意阿，大家支持，不支持就只有劃公有地就好。那支持的地方把它納進來，那地還是你家的地等等，就是可以有討論的空間。當我如果能夠跟顏○○直接溝通，而且我的溝通是他們尊重的喔，不然你就是屁。他們看到幾百個人來支持的場面，他們講這個人有政治實力，你懂了嗎？要緊的是政治實力。怎麼是政治？人阿，民意阿。那我們才有這樣子的...他才會尊重你嘛，因為你會對於民情有所影響。

所以它都是一步一步的，有些在我們掌握內，有些沒有。顏○○他們家兩個小孩就突然跑來了阿，這是突發的，沒有邀請，他們居然知道。我們有邀請市政府阿，所以他們那個政治脈絡之綿密的，是細膩的。好，既然你已經進來，大家都認識了，接著我要做這個事情，我一定讓你得到利益。那另外一個部分，我們一定要有斡旋，制度退讓的打算。沒有一百分的，如果這邊能夠一百分那就太好了，不可能的情況之下，我要做的是符合最大環境利益。就像彈藥庫一樣，我認為最大的環境利益是什麼？已經知道勢所難擋了，那把我們的熱點畫下來。可是那個案子不是我主導，大肚山國家

自然公園是我主導。我們已經在連署了，然後我已經談了好幾年了，而且不只是談是真正在推動，我已經在去年辦過大肚山自然公園論壇，在靜宜大學嘛，又不是關起門來辦。市政府那時候沒有來，那個中央都已經派人來了，都會公園的主任，營建署國家公園的主任戴組長，都來了阿。而且他們不是來，發表演說。所以，這是我想的，我們用各種效益的方法來做這些事情。

（訪談結束）





附錄四、E3 訪談逐字稿

訪談日期：2015/04/08 (15:00-16:30)

訪談地點：臺中高鐵烏日站-星巴克

受訪對象：特生中心研究員

受訪編號：E3

A1：那一條路的時間點跟華南路應該差不到半年。可是它的時間點確實是比較好，是因為它是在工程還沒有開發的時候。華南路以我自己的看法是它慢了，是因為一直到開始動工，其實大家才知道。就是等於說環評也過了，施工也開始了，那其實你也可以想像，工程已經開始，其實要停下來很難。可是華南路跟苗 50，雖然通過環評的時間有點差，可是苗 50 其實是在同一年爆發，可是它因為在環評的時候確實就有調查到石虎了。所以當時像吳老師也是有參與這一個案子，所以它等於在一開始就很多關注的時候，確實整個...因為那是苗栗縣政府要開發的縣級道路而已。所以它很快就反應，有很多的民眾也參與，但應該就吳老師、荒野跟苗栗縣自然生態學會，至少這三個比較像 NGO 組織的，其實都有加入。然後這個案子我們才覺得它是比較成功。

可是它成功的關鍵點呢，其實跟石虎，我覺得就沒有那麼大的關連。因為它到最後它被擋下來是因為，其實有很多開發案很可能都是因為我們不知道，它就開了。那我們都很難去反應，可是在苗 50 線是因為它還沒有開。那其實你也聽到這條路，所以十之八九的居民也不想要，因為可能會影響到它的生命安全，因為它有土石流的隱憂。開了以後啦，因為它等於是沿著一個山的稜線在開路。那你就想像，我們家就在山腳下，那會不會有一天是會面臨危險的。所以，它最後很關鍵為什麼可以停下來，其實是民意。所以我覺得它是一個比較成功的案例。

因為很多時候只是因為我們對環境的漠視，如果今天不是開在我們家旁邊，就算我每天經過，我也不知道。我可能只是一個經過的人。那即使連住在那邊的人可能也是，如果沒有 NGO，或者是這個案子被新聞媒體報出來，很可能我也不知道，我就是看到

有人來丈量、有人來做調查，我也不覺得是要幹嘛。雖然我們有一個網頁是環保署下面的環評案件的查詢，可是沒有人會去一直守在那邊查。例如說我就每天盯著我家旁邊是不是有人要開發，不可能。所以常常就是我們沒有注意到，就有開發案已經通過環評，然後走到下一步了，我們才會知道。所以苗 50 線的案例成功，我覺得就是它其實讓整個非營利組織跟媒體的力量是用在對的地方。它讓在地的居民知道了，所以很多人會把那個案子，或你去查詢，很多人都說是石虎的功勞，可是我們自己的看法是，其實石虎只是一個關鍵點讓這條路被報導出來，而不是真的有石虎，就可以擋開發。

因為有石虎，其實我們還是沒有立場說他就不能開這條路。所以，民意很可能還是最原始的原因。就是等於說，如果在地居民都不需要這條路，這條路的開發本身...用意是有瑕疵的，它就很容易被檢視嘛。那如果沒被檢視的時候，很可能也是開了，我們才在那邊罵說唉呦，開一條沒有人要走的路。那華南路跟本來的華山路，其實兩條路的車流量算起來其實都不算高，就嚴格來講。這就是現實面說，我們真的需要這麼多道路嗎，即使覺得華南路比華山路好開，可是為了省三、五分鐘，我們其實那一條路的工程款應該也是十幾億吧。如果...那時候有環評報告書啦。

Q2：資料是說三億九千多萬。

A2：三億九千多萬。所以你看我們就花很多的錢在那條道路，可是其實它對整個紓解交通的現況，是有限的。因為其實華山路也沒有所謂的，交通量需要被紓解的一個誘因。而且兩條路的距離五百而已阿。五百公尺。

Q3：我有去訪問一些地方人士，他們說法是說因為市議員在提倡阿，華南路不是會接到監理所那邊嗎？他們未來要把監理所那裡也打通一點三公里，那就是說未來台中市的向上路可以直接接到華南路。他們是說這樣子後續可以紓解遊園路的那一段的車流量，這是他們的說法。不知道你們那時候有聽到這方面的說詞嗎？

A3：最早沒有聽過，而且它變更很多次阿。當時是沒有這麼提，可是我覺得這一個工程的問題就是當時大家的爭議點會是在說華山路太彎了，可是其實在開華南路你也知道，它為什麼還是設計了一些彎道。它就告訴我們說，如果太直的話，很危險。因為它

本身是一個坡嘛。你不可能讓車很快速的這樣滑下來。甚至會不會讓飆車的人很喜歡那條路。可是討論這些癥結點的時候，其實都來不及。因為從一開始被提出這條路的爭議以後，其實它一直都沒有停工阿。它其實是一直走下去的。

Q4：對，因為我在訪問蔡○○，就是台灣生態學會的秘書長，跟吳○○老師，他們都有提到一點說，其實華南路的關鍵點，包含你剛剛也有講，就是你們發現的時機，其實已經晚了一步。已經到 2010 年它動工了，怪手、砂石車已經在動作，你們才發現。那我，包含我在網路上看到一篇有關你的報導，叫做「三十而綠，保育之路遇見石虎」。報導說妳一開始接觸石虎的時候，就是剛好是有牽涉到華南路的案子。所以我想說，你可不可以稍微描述一下說，你當時剛接觸這個案子，是什麼樣的情況？還有就是這個事件的始末，跟我說明一下。

A4：好。可是確切的日期我就不記得，我那時候其實對於石虎也沒有很瞭解啦。那知道大肚山有石虎當然就是特生中心的舊的資料。過去的同仁，他們在 2003 的時候，我們的野生動物急救站曾經收到一隻石虎個體，牠其實是中鼠夾，然後大概 2.8 公斤的一隻公的個體。那其實牠是 5 月 31 被送到特生中心，可是牠其實傷不嚴重，所以 6 月 2 號就野放了。就回到大肚山原本撿到的地方野放。然後，有架相機。所以大概從 2004 的 1 月到 2005 的 8 月，其實在那個附近，我之前的同事他其實就一直有架相機，然後就有拍到石虎。那其實跟華南路扯上關係就是因為其實在公部門，原本我們的資料如果民眾來問我們，其實都會提供。那有一天我就接到那個吳老師的電話，他也不認識我，我也不認識他，他就說特生中心是不是有在大肚山拍過石虎？我就說是。然後他就說，他們當天喔，他打進來可能八、九點了吧，他說我們十點一個記者會，我們需要那張照片。所以，我就趕快去找資料嘛，就把一張確定是在大肚山拍到的石虎的記錄的資料，然後 mail 給吳老師。那，我其實也是在媒體曝光後，我才知道吳老師在那個記者會需要這筆資料的真正的原因。在那之前我可能連華南路的開發，都還不知道。

其實它確實是很早，幾乎是第一個案子，石虎跟開發案扯上關係的。苗 50 跟華南路這兩個是很相似的時間點。那當時吳老師打給我，然後要了那張照片，因為他說他很

急嘛，那我當然就覺得，他是一個 NGO，他也告訴我他是要做什麼，那我們其實也只能提供，因為這是一個事實。在那時候有一些媒體就會覺得，是不是 NGO 做假？因為當時其實台灣對於石虎的瞭解很少，包括很多新聞稿出來，然後可能官方的回應就說石虎應該是在深山，怎麼可能在大肚山會有。那也因為我們提供了這張照片，所以特生中心就很理所當然的被扯進去了。所以...

Q5： 請問是這張嘛？

A5： 對，就是那張照片。但是其中一張啦。總共其實在大肚山記錄的石虎應該有四筆的記錄，在特生中心。所以，我們就是因為這樣子，我才到現場，然後去看大肚山這條路的狀況。然後參與的部份，那時候還是舊的台中縣政府。所以其實縣府在大概八月，2010年八月左右也有召開一個會議啦，然後它主要就叫做大肚山華南路新闢工程破壞石虎棲地的協商會。因為當時其實還是很多人對於大肚山是不是有石虎，都還是蠻質疑的。那其實裡面也是討論到說，那道路工程已經在開發了，如何進行生態的保護措施，那未來的生態建設又要如何進行。然後這個會議其實參與的人就當然是官方，就是我們啦、縣府、農業局阿、林務局，然後縣府的公務處，還有負責環評的公司，然後工程顧問公司等等。這個會議是我第一次覺得，一個工程跟保育產生衝突的時候，其實以動物的角度真的很難使上什麼力啦。

像在這個會議裡面阿，我覺得我自己是公部門的人，因為我很菜，我當時其實也才進特生中心應該半年多吧，前一年的 12 月到特生中心。那當天其實是有一個同事跟我一起出席，那我就只針對我知道的大肚山的石虎資料做闡述。那其它的部份其實是讓我的前輩去講。那其實在出門前我跟這前輩討論，他就說其實對於一個公部門的人來說，我們也不是適合站在 NGO 的立場，在打縣府這個工程的角度。所以我們其實反而花了很多的工夫在幫縣府收資料，包括說台灣當時對於生態廊道，或者相關的友善道路的一些施做法，其實都不成熟。那是不是有一些案例可以讓他們參考，或者是說可以針對石虎的...在大肚山的保育問題，這條路的開發是不是可以有一些調整。或者是取得雙贏這樣子啦。所以我們反而把資料提供給...，不過其實這會議...一直到事後啦，我自己在看

這條路的後續嘛，我也只能說，我們給的建議應該完全沒有用上啦。

當然第一個我自己到了現場，我也知道我們理想化的是不是只要一條道路開發做了生態廊道就可以為這些野生動物去解決一些問題。或者是做一些事情，好像就可以彌補什麼。其實真的很難，因為其實那條路的施做法，跟它原本預定要施做的路段，真的很難。像剛好那個期間我就曾經帶一個日本的學者去，我就告訴他，這條路要開發，那，日本有很多經驗，那你是不是可以給我們一些建議。他看完以後，他也告訴我，他覺得不大可能。因為其實我們講的生態廊道很好聽，可是通常我們都叫它，真正的名字應該叫動物通道啦。如果說，在路的下方只是設置一條路讓牠走，那種動物通道其實動物常常也不領情。就像我們自己有斑馬線可以走、有天橋可以走、有地下道可以走，我們也常常喜歡闖馬路。我覺得這是一樣的道理。所以他就告訴我說，他覺得我們台灣的地形，因為那條路其實在山區，他就說有一邊是完全垂直面的施做，根本不可能去做所謂的廊道。因為它本身就有一個很大的高度落差。所以我自己也知道不大可能。只是我們很期待說，那是不是至少在工程期間的一些施做法，那官方也可以給一些調整跟交代。它變成會是一個機會教育。

其實大肚山談石虎保育，我們都知道是已經太慢了。因為，大肚山的石虎就算還有族群，牠一定只能走向滅絕。因為它跟別人都獨立，它就是跟其他棲地都不相連，它被都市包圍嘛，它就是一個孤島。石虎不可能坐 BRT 去別的地方，或者是去搭火車離開。所以大肚山這塊孤島談石虎保育原本就是一個，我們認為有一點荒謬的事情。其實不是說 NGO 拿石虎來講荒謬，而是說他們要提的背後的意義也是只是為了說有石虎。那因為你保全石虎，牠需要的棲地就是很大。其實只是希望大肚山不要再支離破碎而已。因為人類都說需要綠肺，但今天談到需要開發的時候，我們是勇往直前的就衝、就挖。那一天其實就像中港路永遠就淹水了，又如何，我們又不住在中港路，我也可以無感。那，中港路的人抱怨好像也沒有什麼大的作為，或者是市府可以做些什麼。所以我覺得在大肚山的案子裡面其實石虎的角色一直都沒有辦法被放得很大，這是一個很大的原因啦。就像你比了台 13 線，跟華南路，其實它就會很天壤之別。因為苗栗還是一個很大

的石虎棲地。可是華南路，我當時應該有算過，就算在非常非常完整的狀態下，大肚山很難支持超過二、三十隻石虎，很難喔。那，二、三十隻石虎其實走向滅絕很快。牠只要有一些意外死亡，或一些疾病的問題，其實那個族群，小族群是很快就瓦解了。

而且吳老師也是覺得因為已經開始動作了，那以合法程序來看，它絕對是合法它才有辦法走到施工。那有沒有其他的力量可以去左右？所以動保，就是保育方面還是有一些法令，所以他希望說藉由石虎的議題，是不是可以去施壓或左右這個工程。我自己的看法是這樣。那後續當然就有一些像蔡智豪等等，他們也是加入這個議題的討論，其實他們更明確的也是提出很多大肚山比較特殊性的植物或是什麼。可是我自己一直覺得大肚山最慘的就是，它座落在一個人類很想要的環境啦。就你看整個台中市的房價這麼高，然後，只要能夠越接近台中市，原本就有很好的開發的潛能。那大肚山就很倒楣，就是位在那個位置。我想它沒有辦法逃過這個命運，包括後續可能越來越多的案子，像中科或者是什麼，很可能就是又在重複這個歷程啦。

這股力量絕對是以地方政府或是開發的角度來看，永遠都認為，開這個地方是利多於弊的。因為大家都是在論金錢，就是大家都是用金錢在考量。沒有人去考慮說，對阿，如果這個綠肺可以讓一百個人健康一點，那很可能它的產值比你弄的那些開發來得高。因為一個保育跟環境保護是沒有辦法去估價的。就是等於說大家並不會去估它的價，可是那些工業產值或者是道路開發產值，它很容易估。就像你如果去走了，其實地方政府也可以告訴大家，我每天有多少的交通量，它真的還是有這個用途的。然後在假日都永遠不會塞車，然後交通事故少了多少，其實他都可以去量化，可以有好像很明確的一些資料啦。所以我自己的看法是，如果不是大眾有意識的話，其實大肚山可能最後整個被挖平都很有可能，就是留下清泉崗機場在北邊這樣。就是有這樣子的隱憂啦。

Q6： 那聽你這樣子講，那其實大肚山本來的石虎族群就沒有很多？

A6： 因為它很小，它的面積本來就不大。

Q7： 那華南路開下去之後，那現在你們對大肚山石虎的族群還有在追蹤嗎？

A7： 其實我自己大概花了...我自己架的相機不多，前年到去年中，我花了一年半的時

間，我架了四台相機，位在整個中大肚到南大肚，我沒有拍到石虎。因為當然有一些地方我沒辦法進去嘛，那我覺得很好的棲地也許在大肚油庫裡，或者是一些我沒有辦法進去的地方。可是例如在南投，我還是找了一些不錯的地方架了相機，沒有拍到石虎，可是我拍到了一大堆流浪狗、流浪貓。所以我也相信我架的確實就是獸境，像野兔啦、白鼻心，也都有拍到，可是就是沒有拍到石虎。

可是其實我隱約聽到啦，應該還是有族群，只是可能非常非常的少量。只是以我那四台相機一年半的努力量，沒有拍到，因為我的相機座落的點，我是認為如果真的都沒拍到，牠的族群應該是少得蠻可憐的了。就是牠本來好的棲地就不多了，那牠現在又被侷限住在特定區域，因為我確實是走那種一般遊客也可以到達，只是我切出林子裡去架了一些地點，那在這些地方我是沒有拍到石虎的。可是就知道說牠的狀況可能比過去更差。那我們過去的資料當然就跟大概十年前做比較，那這個地方的石虎，棲地我相信它還是可以讓石虎成長，可是潛在很多問題，它還是存在，就像動物的角度，我就沒有這麼樂觀嘛。我就說我只要拍到那麼多流浪貓狗，我也相信石虎在這邊也很可憐，因為它是競爭的關係，然後甚至也有可能石虎的幼石虎可能會被貓攻擊，或狗。所以牠的隱憂本來就很大，然後另外像野生動物的健康也很可能有危機，因為流浪貓狗本身也是有疾病，可能帶給野生動物。所以牠整個狀況真的就是很差。是我們看到的一個劣化的問題啦。

那以植物他們擔憂的可能就是，入侵種的問題嘛，人類也是帶來大量的人侵種進來到那個地方。所以那個地方，我就告訴金樹大哥，它是一個很適合做環境教育的場地，也許在下一個開發案或任何時候，我們只要能夠保全這個地方，提出我們的訴求，其實像流浪貓狗的移出，或者是外來種的移出，其實是要保住這塊地方的生態環境，然後因為其實市府也一直說，你看他弄了一些公園嘛，像華南路就有一個環保什麼運動公園。那其實你希望自己的市民有地方去散步、去運動，你本來就應該保全這個地方的健康跟一個很漂亮，就總不會在...大家喜歡在垃圾場旁邊。去遊玩、去踏青，或者是做野外的一个玩耍。所以我自己是覺得最關鍵的就是，確實是整個意識啦。

就是說，確實都市人有很多地方可以去，也許說跑遠一點，我不會留在都會公園、我不會留在大肚山。甚至可能在都會公園的比在大肚山散步的多，不會過它有一些步道我覺得遊客還算多啦。所以這塊我就會覺得反而是後續在大肚山經營上，其實 NGO 更有辦法跟地方政府去做周旋的。因為其實石虎的議題很難，除非今天我們決定要野放多少石虎回來到大肚山，可是沒有人願意這麼做，因為我看到它這麼多流浪貓狗，它這麼多的、這麼糟的一個狀況，我們不可能做這件事。所以怎麼讓這個棲地再回復好一點？我覺得下一個課題啦。

如果大肚山不是拿明星物種來講的話，我自己的看法是，我那時候就跟金樹大哥說，我認為拿石虎這明星物種來講大肚山的開發案是好的事，可是今天講價值的時候，我覺得石虎的保育在大肚山是沒有價值的。因為沒有永續嘛，除非有我們今天做了一個很大的天橋，就是給石虎，而且石虎會走到台中的大坑啦、或者是新社阿、或者是東勢阿、或者是南區去，可是不可能時候，我覺得大肚山的角色反而是對很多物種很重要的廊道啦。就像紫斑蝶和灰面鵟鷹牠回返，或者是南遷的時候，會在這個都市區裡面小小的陸地，牠可以去做停留，就是一個很好的在生態系上很重要的一個像踏石，就是讓這些動物遷徙的時候可以去使用。我是覺得它的生態系的價值其實是在於這些更基層的物種。對，就像我說像蝴蝶一般人根本不會去在意嘛，可是蝴蝶就是牠沒能力飛那麼遠，牠總需要覓園，牠總需要停下來。牠要做休息。為什麼很多國外會提倡其實你的家屋頂也可以是綠地、是公園、是花園，你可以讓很多野生動物在你的屋頂上去做個停留，或生活啦。其實我自己想像的是，大肚山應該扮演這樣子的角色。

Q8： 成為牠們遷徙的中棲站就對了。

A8： 對。它本來就是了。可是如果再劣化，我們也相信這些物種很可能有一天牠就是沒有辦法去使用這樣子的。

Q9： 嗯。所以石虎其實是你們在參與、倡導說要注重大肚山這塊棲地的其中一個議題。

A9： 我覺得是議題，或是說起源。

Q10： 那現在這個議題如你所說的的價值性也沒那麼高了，那日後你們在提倡這個環保

意識，對社會大眾宣導這個意識阿，你們是想要怎麼去做？怎麼去提升？

A10：我們現在主要還是以石虎保育研究為主題啦。可是我們自己在推廣的時候，因為很多地方沒有石虎阿，今天去跟人家談，一直談石虎，我們也覺得有點點格格不入吧。我們自己的 Slogan 其實就是把友善環境放在前面啦，因為你自己就可以想像，今天我為什麼要保育？其實它很重要的就是，我也希望我的環境好一點而已，我覺得人本來就是為己。今天你說我都為你好，我根本不認識你，不可能嘛。可是，我覺得每個人都該為自己好的時候，我們該想的就是，我想要呼吸好一點的空氣，我想要我吃到的東西是健康一點的時候，像石虎的角色就是，被我們拿來提倡就只是因為，牠確實在不健康的環境就沒有生存的機會了。所以我們就一直把友善環境放在前面，才有辦法守住石虎。因為你今天環境都不友善，我們把石虎關起來嗎？也很奇怪嘛。牠本來就是在野外有牠的生態功能，牠就來就是在生態系有一個很完整的角色，所以我們其實比較希望大眾從關心自己開始啦。

就是說我關心我自己的健康，我開始想我要吃什麼，那我吃什麼的時候我就會想到說，大家都說食安風暴，那真的有很多人開始重視我們自己的健康。那你吃的東西是真的都沒有太大的問題，那可能有人一開始是注意到我買到的東西是不是比較安全的農作物，然後，甚至我用的產品是不是比較好，比較對環境沒有污染的。所以我覺得每個人如果都從這一步出發，然後再去看一下我周遭環境，像我爸爸留一塊地給我，我現在想的可能就不會是說我就是存很多錢，我就是蓋大房子，要賺大錢。我有得住就好，那我的地要做什麼？也許我還是跟我爸一樣，我爸種橘子好了，那我就也繼續種，也許我沒有辦法花那麼多心力，可是我可能用比較天然的方式去照顧。我們自己在工作主軸上，就有一塊是推友善石虎的農作啦。

再來就是會希望說，因為我們一直在談石虎保育，或者是在談石虎保育跟開發案有一些衝突，或者是國外有一些比較好的案例，像石虎在日本是一個觀光賣點，好像很不一樣。為什麼在台灣石虎只能擋開發案，在國外好像石虎是賣點。我們自己都覺得其實真的就是一念之間嘛，今天我是利益關係者我當然就會覺得石虎是很討厭。因為我本來

這塊地我可以賣兩千萬，我就要得手了，結果你們講有石虎，結果縣政府也不開了，我沒有這個利益，我當然就不喜歡。可是你看日本很簡單，它本來就不能開發，所以我今天是一個旅遊經營者，我當然至少高興一點嘛，有山貓可能遊客多了兩倍，那我就有辦法多賺一些，對不對。這本來就是利益的關係。所以我們就自己在想說，怎麼樣可以讓人開始覺得就是這些野生動物雖然我們看不到，可是牠跟人還是有連結的。

就是像石虎的角色，牠在野外原本就是吃一些鳥禽、或者是老鼠，然後牠原本就扮演一個角色，就是等於說，石虎存在的時候，整個下面的動物數量上應該都是一個平衡的。就不會說，今天老鼠多到我們一直丟滅鼠藥，丟到後來其實那些滅鼠藥也流回土壤，再回到人體，自己又再吃回去。那石虎的存在其實跟這個土地的關係其實就很強烈。台灣我們東西都去市場買就好了，可是石虎是仰賴這片土地在生活的。所以，我們自己的主軸友善農作就是希望說，讓農民覺得石虎跟他有關係以外，必須讓消費者也願意去支持。因為我們友善石虎農作還是有它的一些條件，我們希望它很可能像我們認識的有機，他不去管你什麼時候開始，而是今天只要我決定我不用化學藥物，我不用讓石虎可能受威脅的，然後我不在我的田地放鼠夾，或者是獸夾等等的。就是對農民有這樣的期待，可是農民可能覺得我好像有點麻煩，這個麻煩是消費者會比較願意用好的價格去跟農民買這樣子的作物。可是可以跟消費者保證的是，這個東西至少是比一般健康的。因為你平常買的可能各種水果幾乎都有農藥，然後都有一些殘留，所以其實我們就是想要把這串關係串起來，消費者、然後農民、然後跟石虎，如果每個人都願意接受的時候，農民才有辦法改變。

因為我們目前自己的消費型態，即使是我自己、我的爸媽，他們也想要買漂亮的水果，漂亮的青菜，其實我們被漂亮的農作外表綁住已經制約很久了。可是漂亮真的不表示健康，它也許就是美觀，可是好吃跟那個是不一樣的。所以其實我們覺得在台灣有長的路要走啦，如果消費者沒辦法買單，其實只對農民沒有用。那我們為什麼要對農民，其實我們也有我們的私心，因為在做石虎保育的時候，我們才發現說其實石虎原本在教科書上的描述就是一個適應力很好的物種。牠並不是那種嬌滴滴的，很多人都認為列在

保育類動物，就一定有牠可能...例如說貓熊，大家就知道就是牠原本就是有點憨憨的，行動力說敏捷好像也還好，好像也不大怕人，好像很容易馴養，生殖上有大的障礙，所以才會這麼的稀有。可是我們自己在接觸石虎以後，才發現石虎真的打破一般人的刻板印象，從珍貴稀有到瀕臨絕種，你會覺得這物種本身就有很大的缺陷，所以才需要人好像英雄式的出來保護。

可是其實石虎完全不是，所以我們會告訴大家的是，如果連石虎都活不下去，人也要小心了，因為它很可能是一個警訊。包括台灣很多地方為什麼現在沒有石虎了，都還不知道原因，很可能我們環境毒物就是很多，即使人還活得好好，可是你怎麼知道台灣的慢性病、台灣的腫瘤、台灣的癌症，好像都比別人高，對，它很可能就是一個我們目前的隱憂。可是我們不在乎也不在意。所以我們就發現像石虎牠可以生活在農地，因為農地有牠要的食物。一些老鼠、一些鳥禽、一些青蛙、爬蟲，牠都可以去運用，所以我們自己的私心就是跟農民做這樣子的接觸的時候，我們希望越多農民的地可以提供給石虎野外健康的環境，那就是真的直接幫上我們想要關注的物種。當然我們在跟農民講的時候，就換個角度，就是要為了他，我們自己覺得就是見人說人話啦，我們也必須去調整。

Q11：那請教一下，像你們在跟農民講這些東西的時候，是透過哪些方式？例如你們是上課嗎？還是演講？還是說...

A11：像現在其實會拉上線，就是有一些講座，像我們在南投的有兩場是縣政府主辦的，然後我們就去主導他，應該跟農民講什麼。就是我們可能把慈心的...慈心是做綠保的，說他們在推一個綠色保育標章，他們就是用這個概念，等於說留給動物一條生路，也讓農民有比較好的收益，然後讓這個作物是符合友善環境的。所以我們就就是把他們的線也拉進來，因為從他們的角度去發，人家不會覺得他是為了講保育來的，那再結合石虎，石虎是在綠保標章的認證裡面，他希望你就是有一個保育的標的。那我們剛好順著這條線，我們也希望是幫農民解決問題，因為農民一般對那塊的申請就覺得很難阿，我怎麼知道我的田地有什麼。那所以我們目前在石虎的潛在區，我們希望都可以幫農民做這樣

子的努力。因為唯有這個棲地是可以讓石虎比較安全的，那真的才有辦法去談所謂保育。

不過我們自己發現能做的真的太少，因為石虎牠生活的地方就是太高比例都是私有地，牠又不生活在我們的保護區裡面。也不能說牠不啦，牠只是本來密度就比較低，很可能是跟整個食物量有關，然後農作方式。因為我們有時候在開墾的時候，其實你有一些草生地，草生地其實孕育的老鼠種類可能會比在純的森林裡面多。所以那個環境可能是牠比較好的覓食區，所以其實人類的擾動對於石虎來說，很可能反而是個幫助。所以我們認為牠跟人沒有完全的衝突。所以人也還是可以開發，不要說整個都挖成大廈，當然就不可能讓石虎住。可是如果今天你們家的地很大，真的只是想要弄個小房子，你想要稍微做一些耕作，其實石虎牠也許短時間會離開，可是你很可能環境再起來的時候，牠很可能在回到你的住家附近。所以很多記錄，石虎都離人的住家並沒有很遠，所以這一塊我們自己是會比較希望更多人知道啦，牠很可能不是只有我、你們在推。

例如說，聽到你在農會工作，這個很好，台中是個很重要的石虎棲地，那很可能只要知道這概念的人，其實都有辦法跟農民接觸。像苗栗我有個朋友是遇到農民也會去做一些溝通的。所以就是讓很多力量出去，其實就有辦法擴大。就像這個綠保其實也是從五年前吧，是林務局補助慈心基金會辦的一個綠色保育標章，可是你也可以想像大部分農民都不知道，很可能連做生態保育的人都不知道，甚至在農會體系很可能你們也沒聽過。可是它其實是一個很好的資源，因為它比有機簡單啦，因為你知道有機很多就有規定嘛，你的土地要休耕多久，然後什麼什麼，反正就很嚴格，而且農民可能要花很多錢去取得認證。對，可是在綠保裡面，你願意做到什麼程度，然後它有明顯的條約，當然它也不讓你用化學肥料、不讓你用農藥，可是它鼓勵你隨時開始，它可能驗你的土壤、驗你的水，再驗你的作物，如果都符合安全，它其實不會去管你是不是去年還再用藥，因為很可能很多農藥的衰解期很快，它其實鼓勵農民隨時轉型跟開始。所以他們現在的合作農戶大概有一百多位，我們真的覺得不算多啦，所以他們自己也覺得可以再主動出擊一點，他們過去其實都是被動狀態的，只要是農民有幾位，招集，例如說我們四個好了，覺得都有興趣，你就可以跟他們約，他們就來開說明會。然後很可能後來我們四個

都申請了。所以他們過去是用被動的方式在收單，所以我們也是先問他們，願不願意是讓我們主動出擊。對，所以我們目前就是比較希望拋出這樣子的概念，那只要有意願的人就有辦法找到這個 NGO，可以把線拉上，然後也幫助台灣的農民。

因為我們就說台灣的人連自己的同伴都沒有辦法關懷，其實去談保育也有一點點比較出世啦，就是說如果人都過不好，你也不可能去跟農民說，你不要架鳥網、你不要放鼠夾、你不要怎樣。我們覺得這是很現實面的問題。所以這一塊我們自己是覺得，做起來真的不是我們的專長啦，可是會覺得，可能不得不做，因為它很可能是可以最直接幫上石虎。因為其實單純的研究說要幫上石虎，真的都很難。我即使知道今天石虎生活在這，哪邊有石虎，可是我沒有辦法幫上牠阿，我不可能說我每天來餵你好了，我每天來提供你安全的食物，都不可能。因為石虎生活在淺山，那我們在淺山地區做保育，就是不得不碰的問題。就包括這樣的開發案我覺得也都算是一定要接觸到的。我覺得就是石虎生活在這邊，現在生活在深山的也是有衝突阿，對阿，就是絕對跟人都有衝突，還是有人住在比較高海拔的地區，然後也有可能會和其他的動物產生一些問題。只是石虎的問題可能就太頻繁。

Q12：想要請問您，您一開始有提到說在 2010 年 8 月有開一個協商會，然後你代表特生中心去參與，那時候參與那個會議，比較反對華南路開發，就是有在為生態議題做倡導的除了吳金樹老師、還有台灣生態學會，還有其他組織嗎？

A12： 協商會沒有讓 NGO 來阿。

Q13： 噢，協商會他們都沒有來？

A13： 協商會是閉門的。

Q14： 喔，那一場是閉門的，所以就只有你們跟縣政府跟林務局這樣嗎？

A14： 對。然後跟開發的廠商。

Q15 瞭解。那所以整個案例在倡導的過程中，除了吳老師跟生態學會那些人以外，還有別的組織或成員嗎？就你所知。

A15： 我覺得沒有。就主要就是他們了。對阿，我覺得華南路的案子一直都沒有很...我

不知道耶，是台中人很冷感嗎？我覺得華南路一直都沒有引起很大的討論，我覺得它就是是在一個舊的台中縣市交壤的地方，可是我覺得大家好像比較無感。就是等於像我自己，我在這條路前，我也不知道有這個開發案。那就算多了這條路，即使我住在那，我可能也無感吧。因為它沒有影響到很大的...也不能講影響到很大，像我那時候去看，我印象比較深的是，它要開這麼大的路其實都覺得有一點點奇怪，因為自己走華山路就知道交通量蠻好的。我覺得市政府那時候給我一個答案喔，我自己是覺得是一個很老實...也是一個有點不大妥的說詞啦，因為我們那時候在會議，我們也有問過說道路如果要開，是不是可以不用開這麼大，因為他們那時候預定應該是...

Q16： 20 米。

A16： 對對對。可是後來有縮啦，就是它左右是給行人嘛。那我們就說那乾脆就是縮小，他就說其實不管路要開多大，他們的施工道路就非常寬，因為大車要回頭，他們不是那種慢慢轉。所以在施工過程，他們認為道路都是一樣寬的。那我們下一個可能質疑的就是說，那行人真的會想要走在那裡嗎？超熱的。就是我覺得那條路，我也不知道為什麼要規劃成這樣，後來其實我知道的應該是，生態學會一直都有在跟市府討論，就是像要通車，他們可能也提出來說，是不是這條路就乾脆不要讓車子開，而是讓市民可以在裡面做活動，例如說我們的小孩都喜歡騎腳踏車，可是騎在馬路上我覺得很危險，就等於說既然開好了，那條路就提供給居民休憩之用。我知道當時在通行前，他們其實還做過這樣的努力。當然，可是我覺得也許你有去訪談，你會比較了解說為什麼這些概念是沒有辦法被市府接受的。要不然它確實是說熱，我自己的覺得對啦，當通行道路也要考慮季節，那不然我可能也不想要走在那裡。一定有很多很好的登山步道，我也不可能去走在那種大馬路上面。因為馬路也很熱。其實他們提出來的概念我覺得都不錯，只是我不知道為什麼最後其實都是石沉大海的感覺。

我們可能就是用了...我自己去走，我可能也會走那條路。我也可能覺得那這條路就是這樣，那至於說他們當時希望是不是可以做一些思考的，我相信是都沒有做啦，就是說針對這條道路，是不是可以做一些友善的措施阿，至少提供給民眾知道這一個過去，

或者是這邊其實還是一個很好的環境。可是其實我覺得也許...不知道耶，我自己是覺得關注這個案子的人原本就不多，一直到做完，一直到現在，其實知道這議題的人真的都是非常少數的。我不知道這個部份的問題出在哪裡。

Q17： 嗯嗯。因為像你剛剛講的台 13 跟苗 50，聽起來這兩件案子的民意的基礎是比華南路高很多的。

A17： 高很多。嗯。不過我覺得也真的跟台 13 又有點不一樣耶，台 13 是個好案例，可是我覺得它的狀況是很不一樣是因為，它其實是順著學運的風潮而起來。我覺得它是一個特殊案例，因為就是在學運的風潮跟學生的意識很高漲的狀態出現的案子。所以有很多人覺得我就應該站出去，也許他們也不夠瞭解，可是有很多人願意站在街頭上。

Q18： 我有注意到台 13 的一些倡議團體是跟學運的組成份子是有重疊的。

A18： 嗯，真的，我覺得是不一樣。然後我覺得苗 50 是比較適合比較的。因為苗 50 我覺得它只是時間點進去的好而已，因為它在環評其實確實有一個差異啦，一個環評有調查到石虎，一個環評沒有調查到石虎，就走向不同的路。

Q19： 嗯嗯。而且吳老師有提到說苗 50 還有一個關鍵點是在保安林的部份。

A19： 喔對，它還沒解編。

Q20： 對，但是華南路是已經解編完了嘛，你們發現的時候它那些程序都過了。

A20： 對，它都走完了，所以它才可以施工。所以它沒有最後還可以去轉圓的那個部份。

Q21： 那我還有兩個問題想請教你，就是我蒐集的次級資料它說，88 年的時候那時候是交通部主導的，對華南路做的環境影響評估，到 98 年是台中縣政府的環境影響評估差異分析，兩次都沒有調查到石虎，那我想說，就你比較專業的角度來講，他們的這個調查上，他們的方式是什麼？或者是說為什麼他跟你們調查的結果會差這麼多？

A21： 我覺得最大的問題其實本來台灣的環評法就有很大的漏洞。它有一個環境調查的技術規範，其實原本的規範下，做的生態調查就是很簡略的，包括我不架相機我都可以。

Q22： 那樣的調查是沒有架相機的嗎？

A22：對阿，不用架。在規範裡面他也不用架相機。可是我印象中，在這個案子他們叫做再評估嘛，再評估裡面有寫石虎了吧？沒有嗎？我記得那時候開發單位也有建議說有一些地方就應該完全高架，如果要做的話，因為高架在施工的時候確時還是雲上，可是你高架完，其實下面的脊背可以再回復。我記得他們有給一些算還可以的建議，只是當然在開發最後的決定，還是沒有用那個部份。那在環境調查技術評估裡面，這部份就不用架相機。包括可能它的規範就是，每季可能要做幾天的調查，然後就是很容易達到啦。可是像我們很多相機，我很可能架了快一年才拍到石虎，有一些點就是這樣。有一些點可能很幸運架了幾天就拍到石虎，可是這個差異很大，因為石虎牠不是一個走固定路徑的動物。就是相機你架在這裡，你就只能取樣這個範圍嘛，那牠可能偏偏走你相機後面也有可能，牠出現可是沒有被偵測到。所以在環境調查技術評估裡面，原本就沒有針對架相機這件事情有提出規範，你一定要架多久。後來有一些關鍵案子都會去架相機，其實都是因為開發單位有特地提出要求。很可能原本就知道，例如說知道這邊是石虎的棲地，那很可能就會要求生態顧問公司必須架相機，然後確定有沒有石虎，那有的話該怎麼辦。像台 13 就是這樣子，台 13 是原本就知道一定有石虎。所以確實有架相機，然後它的資料也算完整，就是真的都有拍到，然後需要去做一些討論。

可是在之前，至少在 99 年這種案子都還沒有。至少像苗 50 這種比較特殊的案子，我忘記當時為什麼他們有特地去架相機，可是它真的是非常少數有架相機的案子。因為台灣的環評制度常常都是，我覺得是比較做制式的表面工作啦。就像說你可以去查環評案通過的比例，它其實我們就說每一個案子它就是通過嘛，不然就是有條件通過嘛，有條件通過還是通過。其實在這整個環評制度下是非常多問題的，包括委員的組成，然後它的審查制度，我們覺得有很多都需要修正。我覺得台灣最大的問題就是環評法的落實，因為包括我們有一個面積的限制，多大面積以上是到環保署等級，多大面積以下是縣級就可以。那縣市政府級的大家就是球員兼裁判阿，我要的開發我來審，就是這樣。

Q23：像蔡○○老師有跟我說，環評委員會很多都是由沒有生態背景的人組成的，好像今天市政府要開一個環評會，我來聘誰來當委員這樣。我就覺得很奇怪的是像大肚山明明

就有人在講石虎的議題，為什麼沒有人找特生中心你們這些人去做環評委員？也不會參考你們的意見？

A23：我們不會做環評委員。其實後來有一些案子會特地，我們其實本來只幫忙審環保署等級的，如果有一些關鍵的我們會審。可是我們本來就不會審縣市政府級的，因為太多了，台灣 20 幾個縣市。然後你知道那個開發案有多少，要環評的大小，不知道幾公頃以上就要環評，然後 30 公頃以下就是縣級的，所以它的量真的很大，所以我們不可能去扛這塊。如果真的特生中心要幫忙審環評，而且我覺得審又是一回事，你可以隨便上環保署去抓，包括你可以抓華南路，或者是更早苗 50 的環評資料，下來有的都是幾百頁、幾千頁，對，然後生態的部分，調查當然就比較少。可是你在看那個生態調查的時候，你也不知道你該不該抓，人家合乎程序阿。然後他也很敢寫它的報告調查到哪些，你雖然懷疑，你不可能阿，例如說白鼻心到處都有，它沒有白鼻心紀錄你要抓它嗎？確實白鼻心不容易被偵測嘛。可是它合乎阿，他有架鼠籠、他有去走穿越線調查，就是沒看到，所以其實審那個真的是個很痛苦的事啦。

除非今天特生中心扛起來，到處全部我都自己去做好了，做好我幫你寫報告好了，不然不可能嘛，你今天看他很可能生態顧問公司拿到的錢可能幾萬塊而已，他有可能去做很詳細的調查嗎？不可能。因為我覺得它是從根本確實就是整個環評制度的漏洞，那你也可以想像，為什麼要有環評法，就是因為我想要開發，對不對？就是今天如果我是出錢單位好了，如果我今天我有一個開發案，他們說最低的門檻，很可能投資在環評的經費是需要上百萬的。我今天投資上百萬，你覺得我願意收手、不幹嗎？那你來幫我做調查，你做的很好，可是我一看到你的資料，我就覺得真的交出去我就不會過了，那今天這業者會怎麼想？我覺得這也可以將心比心啦，你可以想像我投資了很多的經費，就是想要開發的時候，那這些環評，是環真的還是假的？我覺得這是很基本可以想像的一個...整個制度面的問題。因為它本來就是為開發而生的一個制度。那你有可能去擋住 99%的開發，只讓 1%通過嗎？不可能。所以我想這真的是有點無解啦，就是說政府要去改環評法，可是怎麼改？罵的人不一樣而已啦。今天是環保的保育人士 NGO 罵，可

是很可能改完以後，是被企業放話我要出走、我要幹嘛。我覺得這是潛在很大的問題啦。那如果整個民眾意識沒辦法改變...所以我們自己才會覺得，很可能讓下一代的觀念都可以改變，可能是唯一的機會。

Q24：那你目前在從事這些石虎宣導的概念上，你目前覺得最大的困境在哪裡？最大的難處在？比如說是資源嗎？

A24：資源當然就是一個限制啦，就像我們自己就會覺得，要做這麼多，光研究...即使放在研究，很可能現有人力都放在研究，研究就很有限了，那可是我們必須分很多心力去做不同的事情。可是確實在保育這個方面，原本就不是政府很看重的一塊啦，所以原本資源我們覺得就是最大的困境。可是可能更大的困境是我們覺得走出去以後，你會發現整個民眾意識確實應該改變的是從，例如更根本的我們的基礎教育。

為什麼例如很多人就會拿歐洲的案例在說，為什麼歐美的小朋友好像從小就很有環境意識，或者是像知道一些土地的部份。可是我們從小的教育本來就沒有給我們這樣子的資訊。所以我覺得最大的困境就是你要怎麼去改變，我們不是每天在校園裡，其實每天在校園裡的老師，會改變我的週遭的學生。可是整個大環境下有多少的問題，可是我們的媒體還是只喜歡報社會的亂象，或者是藝人的私事、家務事。就像我現在是幾乎不看電視，可是我覺得我們這塊土地是一直被遺忘，因為媒體其實也沒有付足夠的責任在這塊。

所以我覺得就只能盡量影響啦，我覺得就是從現在可能千分之一的力量，就像你的領域原本跟保育完全無關，很可能只是因為你從華南路，可是你就發現你涉獵了一些問題，就開始擴大。就像我們之前認識一個網友，他好像本來就是念藝術的，那時候因為台 13 線，他就開始關注石虎，然後他也幫忙做了一次的募款，就是他設計了一款 T 恤義賣，然後他現在就用石虎在他的臉書，利用他的專長，他很會畫圖，像 LINE 的貼圖也有他的作品，然後他設計一些文創，他自己還是學生，可是他可以賺一些自己的生活費。我覺得他利用他的專長，用石虎這議題去發揮。我們真的覺得很好，因為他影響的人就是不一樣，很可能在他畫之前，認識石虎的千分之一，說不定因為只是他畫了石虎

有讓千分之二的人認識了，他的宣傳效益可能比我們大。因為我們走出去才讓幾十個人認識，可是他的這個間接的方法，很可能更好。所以我們自己是覺得每一個人的力量就是都可以串起來。他可能覺得他在畫，他也覺得他是在賺生活費跟他喜歡石虎，去取得一個平衡。可是實際上我們自己在看這件事就會覺得真的很好，因為他影響的人更多元。我們現在就一直覺得，我們覺得最大的瓶頸就是，做保育的人常常會留在自己的圈子內，因為我們遇到的人都很像，你要講到要念說資源不夠這個事情，如果我今天跟保育的人在一個桌子，我們可能可以為了這個就討論很久，然後都在講就是保育經費很少。可是這個很少，我們覺得我們這樣講其實也沒有用，可是我們今天擴大出去的時候，就像有機會你才有辦法置入嘛，就像我們目前也有一些合作的 NGO 幫忙做募款跟義賣的東西，那就有辦法說，至少我們有一些經費是有辦法真正去執行，而不用

擔心說特生中心今年沒有石虎的保育經費，我可能連做甚麼都沒辦法。可能在保育的人必須走出去，是目前我覺得我們應該突破的瓶頸。包括說國外做的很成功，是因為很多的企業就是願意贊助在回饋土地跟保育上，可是台灣的企業會可能放在例如弱勢兒童，或者是一些比較容易看到回饋的東西。因為你捐助給動物，動物不會寫感謝信給你，也不會幫你拍紀錄片。就像我們印象很深刻，我那時候還沒做石虎保育，我就去幫人家做實驗，那個團隊是做紫斑蝶遷徙的。我有一個朋友在 SONY 公司，因為那個研究的團隊也幾乎都自己在籌經費在做，所以他們就說看 SONY 可以贊助我們機器就好了，因為他們還要自己想辦法去買 SONY 的攝影機嘛。然後我那朋友就去問，我那朋友已經在 SONY 工作喔，可是他們的公關部門就是不要，他寧可補助哪個偏鄉學校，每個小朋友人手一台攝影機，然後最後他們做了一個記錄片，可以回饋給他們。

就是整個社會氛圍下，不可能去投注在這塊的原因是什麼。因為沒有人看得到，被重視嘛，就像我那朋友那時候也跟在 SONY 工作的人說，因為那個 SNOY 的團隊是幾乎每一年都去幫忙做那個研究，你就會發現連他都沒有辦法說服他自己的公司。他就跟他的公司說，你看這有多驚人，在全世界除了帝王斑蝶會遷移外，就只有台灣的紫斑蝶有這紀錄，聽起來有沒有很偉大？好像就很獨一無二。可是以一個企業的角度，他還是

覺得我寧可選一個可以回饋給我很直接的單位，或者是目的這樣。

Q25：他們要比較直接的利益就對了啦。

A25：對對對。因為其實像國外很多公司，他們要出口到歐洲，就會有一個條件是要走社會回饋，他們對這塊很嚴，所以當你社會回饋這個概念夠普及的時候，我相信也會回到環境來。可是因為台灣原本就沒有這樣的規定，所以原本是要做社會回饋的，很多可能就是只為了節稅，才弄了基金會阿，我想要去節稅而已。所以你說連回饋在人，你看台灣有多少弱勢的人，都沒有辦法被照顧，那怎麼可能去照顧更弱勢的野生動物。

所以原本就是整個大社會環境的問題啦。我覺得它也不是說今天我們在石虎保育有什麼瓶頸，是整個社會氛圍的瓶頸，而不是針對保育這塊。如果整個氛圍改變，確實我們也相信我們要推，會很容易嘛。今天如果每個企業被要求就是得做這塊，最好有一天整個全台灣的弱勢都被扶起來了，就是真的有多多的精力再去投注在環境的部份。可是台灣目前就不是阿。所以貧富差距永遠就是會越來越嚴重啦。我覺得台灣比較嚴重的問題就是在我們是中階，我們就還好，可是你可以想像吧，有些人窮到沒有飯吃，可是有人是有錢到不知道花在哪，這是真的很大的問題。

Q26：從你剛剛所提到，就是要紮根，從基礎教育做起真的很重要。像華南路到後期那些程序都過了，然後台灣生態學去做一些發函給監察院阿、或者封路抗議阿等方式，以你的角度來看這有成效嗎？

A26：我覺得很難耶。就像後龍的案子也是阿，殯葬園區的案子，其實……我自己就是在分享的時候我都用一個概念在講，我就是說，野生動物我們會形容牠是一個弱勢，因為你可以想像嘛，這社會很多不會為自己發聲的人，他很弱勢，我們會說他是弱勢的人。然後我會說野生動物牠也是弱勢族群，牠也不會為自己發聲。可是有一個現象很有趣，就是當人淪為弱勢的時候，你就會願意跟野生動物站在同一個陣線。就包括今天你只要看到是在地居民支持的案子，其實有石虎，他們事後都會很生氣。其實石虎保育上有很多案子被擋下來，你們可能都不會查到。像烏梅有一個工業區，然後天花湖水庫，有幾個就對了，它其實都是因為在環評就有石虎，然後開發單位就真的放棄。就我知道烏梅

工業區不蓋，其實居民是很生氣的，因為他們很期待這個工業區，因為有工業區，第一個利益，當然工業區很會講嘛，都說有多少就業機會，然後另一個很現實的，他們很希望他們前面的路可以拓寬，如果有工業區，就得得到拓寬，這是他們的重點。在這個時候，案子因為石虎被擋下來，但是居民不會跟石虎站在同一邊。可是如果今天這案子是像後龍殯葬園區，是大家不願意的，那人就會跟石虎站在同一邊。像我就會跟大家說，你希望有一天你自己也要跟野生動物站在一起嗎？就是說除非每個人都開始改變。

就像後龍殯葬園區，我知道它應該又被駁回，他們也是一直在走法律程序，那他又被駁回的時候，就是已經到高等法院了，他們沒有辦法改變。所以那個殯葬園區應該就會那在這個狀態下，他們還是會跟石虎站在同一邊，可是其實石虎也幫不上他們。我就說，如果今天每個人都再提早有這個意識的時候，我覺得人不用淪為弱勢，因為民眾力量應該要夠大。就是那時候殯葬園區也是用石虎在聲援的時候，我就說光看開發當天的狀況，你就知道，當人命都不顧的時候，怎麼可能去管幾隻石虎的命。今天我坐在那邊，你都要把我壓過去了，我還會覺得你會對石虎比對我還要好嗎？所以我自己是覺得，民眾意識真的很重要啦。就是大家不希望如果有一天，自己是淪為那個要跟野生動物站在同一陣線的弱勢族群的話，就每個人都應該要有很強的土地情感跟意識，才有辦法改變政府的心態。要不然你看，還是很多案子阿，像航空城、大埔的農物什麼的，太多都是讓民眾淪為弱勢，然後民眾都沒有辦法吭聲的，這樣的案子只會一直重復。可是在那之前，怎麼讓民眾和土地意識都很強烈，其實我覺得開發、或者是一些利益的單位，就是讓他們無機可趁就對了。通常就是因為有機可趁，你才會有那些...就像很多開發案可以做就是因為早就收購好了。

Q27：然後我們只是在做亡羊補牢的動作。

A27：對。就是例如說我們這些人都被收購了，只有你一個不願意，這裡都被我買下來攆，就只有你，所以你就很弱勢。你講也沒有用。因為我提出說法這麼多人。所以我覺得很難，除非這些人有一半以上也都不讓我收買，你們站出來就很強了，說不定是我被趕跑。我覺得這就是我們必須營造出來的意識啦。只是不能說，我的地本來值 100 萬，

有人開 1000 萬，非賣不可。可是很難阿，在那個經濟誘因下，整個社會氛圍有錢當道嘛，我有錢我就是比你講話還要大聲，我就可以怎樣。所以我覺得就是台灣營造出那種，就是好像只有有錢人講話很大聲，才有辦法左右整個社會的走向，那種感覺。所以每個人，都想翻身。所以我們賣了 1000 萬，其實人家投資者下去，其實他賺的是 3000 萬。就是永遠被剝削的還是那些人，他可能覺得我土地才值 100 萬，我收你 1000 萬我就賺 900 萬了。可是實際上人家是用你的土地做了一個更誇張的，可能轉手是賣了 4000 萬。可是你也可以想像，那是因為你對你的土地沒有情感的時候，你很容易就捨棄，即使是不缺錢，我也要賣。我覺得這真的就跟土地情感有關。像以前很多人會死守土地的都是這樣，像那種老一輩的農民。通常賣的都是下一代啦。



附錄五、D1 訪談逐字稿

訪談日期：2015/04/15 (19:00-20:00)

訪談地點：受訪對象住宅

受訪對象：大肚區公所主管

受訪編號：D1

Q1：根據我所蒐集的次級資料所示，華南路為台中縣政府於 1997 年（民國 86 年）向交通部爭取開闢的替代道路，並於 1999 年（民國 88 年）完成環境影響評估審查，是為紓解大肚區交通需求而規劃，請問就您所知，華南路闢建計畫最初是由哪些核心人物所積極爭取，其動機為何？

A1：嗯...華南路據個人的了解，是源自於七十餘年至八十年間，省政府宋主席來臺中縣大肚鄉視察的時候，是由當時的陳榮懷鄉長以及鄉代表會、地方仕紳等，向宋主席所提出的地方重大建設案件。當時的動機是為了讓大肚鄉的交通連絡更為便捷。因為之前要直接到市區的道路選擇非常有限，華山路你知道吧？當時也還沒拓寬，因此地方希望能再開闢一條替代道路讓大肚鄉民能夠直達台中市區，我是指縣市合併前的市區。

Q2：但就我所蒐集的資料所示，華南路從 1999 年環評到 2010 年正式動工，是因為凍省後權責劃分問題、保安林解編、水土保持計畫等因素而延宕十餘年，能否就您所談談前述因素對工程延宕之影響？抑或是存在其他因素？

A2：華南路會從民國 80 幾年延宕至今有很多原因，如你所說的，進行環境影響評估、保安林解編及水土保持計畫審查等作業，都是影響工程時程的主要因素。起初想開闢華南路就是以交通要道作為規劃，當時是由交通部的公路總局所負責，但路線的選擇上，地方上意見很多啊，所以交通部公路總局和臺中縣政府、大肚鄉公所以及民意代表就不斷協商阿，最後才選定路線。路線選定後呢，地方上仍有一些聲音，大肚鄉鄉民代表會認為華南路屬於地方道路，就跟上級反映，希望能把地方道路的開發權責歸由大肚鄉來辦理，但因為工程金額龐大，公路總局大約在民國 92 年前後吧，將工程移交送台中縣

政府辦理，所以光是工程的權責問題就又延緩了好幾年的時程。而且華南路工程規模浩大，其路線又穿越大面積之保安林地，因為保安林的作用就是水土保持嘛，為了使工程對環境的影響降到最低，在水土保持計畫的擬定為當時審查時的重點項目之一，例如道路的護坡功能、排水功能，還有道路兩旁的綠化等，據我所知，都花了不少時間在做評估和調整。後來因環評法規定，台中縣政府於 97 還是 98 年做了環境差異評估，評估結果將華南路總長度由 5 公里縮減為不到 4 公里，路線做了一些調整，路寬也縮減為 6-12 公尺，把這條路作為景觀道路，這也是後來造成地方不滿很大的原因，華南路不夠寬，不敷使用，車禍也頻頻發生。

Q3：請問支持華南路闢建工程的有哪些組織或成員？他們支持的理由是？華南路對地方所帶來之效益？

A3：就像我剛剛講的，華南路是由鄉長等地方民意代表所爭取的建設，所以地方上幾乎都是支持的，它取代了原先曲折難行的華山路，不僅可縮短大肚區山下與山上的通行時間，還可再開闢延伸路段連接台中市工業區及向上路，讓交通網絡更加順暢，增加市區和鄉鎮之間的流動，帶動地方經濟、產業及各方面發展。大肚人以前只有一條華山路嘛，上下班時間車輛多，華山路坡度比較陡又曲折，很容易塞車，如今多了一條比較平坦的華南路可以走，對於那些往返市區的民眾多少是有幫助的。

Q4：2010 年華南路動工後，開始出現反對華南路闢建之聲音，請問您知道反對方是由那些組織或成員所組成嗎？以及他們反對的原因是什麼？

A4：這部分我就不是那麼清楚，我無從評論。

Q5：前幾年有些環保團體針對華南路工程所造成的生態影響進行抗爭，你從未耳聞或在媒體上看過嗎？

A5：有點印象，好像和動物有關吧，但實際的狀況和細節並不清楚。

Q6：反對方宣稱華南路的通車時間僅比華山路縮短了 3 分鐘，交通效益有限，並會破壞大肚山生態環境，造成「狗花椒」、「石虎」等珍稀物種之滅絕，您的看法為何？有哪些反證的論述與證據？

A6：這個工程呢，自從老鄉長，就是陳榮懷鄉長開始至今，包括後來的紀國棟、林汝洲，也一二十年了，每任鄉長和地方上的這個所謂的民意，幾乎都是傾向要開通這條華南路，不是開或不開的問題，而是開在哪裡的問題，在縣市合併之前，鄉長都有選舉的壓力，如果大肚人不支持開發這條路，應該不會有哪個政治人物這麼傻，選擇和民意背道而馳，所以大肚人對於華南路的開闢都是保持著樂見其成的態度居多。就像我剛剛說的，因為原先的華山路真的是不大好走，華南路的彎度和坡度相較都和緩許多，未來在監理所那邊路段如果能打通直接連結向上路，所謂的這個交通效益會更為明顯。至於您說的稀有動植物的疑慮，在 88 年和 98 年兩次的環評都已經審慎評估過，如果真的有這些動物、植物存在的話，環評報告應該不會兩次都遺漏。

Q7：環保團體質疑環評報告的內容過於草率且有瑕疵，他們還有農委會特生中心所提供在大肚山拍到的石虎照片，這你怎麼看呢？

A7：每一條路，或者是說地方只要有發展，應該多少都會和環境或生態上有一定程度的衝突，但如果這個衝突的程度有多大，能不能控制在可以接受的範圍，假設大肚山有石虎，也要看有幾隻？一隻？兩隻？全台灣只有大肚山有石虎嗎？我想未必吧，也要評估看看棲地的大小，數量的多寡，是不是要為了少數的石虎而放棄整個大肚發展的機會？那當然環保團體可以質疑環評阿，但環評不是市長或者說建設局長一個人說得算的，反過來說，我們能不能質疑環保團體也許不見得比環評更加專業，對不對？

Q8：嗯，關於環保團體在倡導停止開發華南路的過程，採用了網路新聞宣導、發函給監察院及台灣高等法院檢察署、封路抗議等策略及倡導作為，您已對此有什麼看法，您認為這些抗爭方式的成效如何？

A8：我想這些環保團體可能都不大了解在地民眾真正的感受啦，包括他們提出的哪些主張，因為華南路是地方政府的重大交通建設之一，也是大肚鄉民引頸期盼的地方發展，而且各項前置作業等程序早已推動多年，路線確定了，環評也做了，路都確定要動工了，你才要來說哪裡問題，其實有點說不過去，所以他們這些反對的方式對華南路應該沒有太大的影響。

Q9：聽起來您對於環保團體在華南路的倡導行為或相關訴求，似乎完全不清楚？

A9：之前是有耳聞有些環保人士在抗議啦，但其實新聞上或電視上並沒有太多報導還是版面，我們也很難去注意到他們要表達哪些意見，但如果是非常重要且攸關地方居民權益的話，居民應該會支持或關心。

Q10：那就我前述所提的，環保團體認為此路會造成大肚山生態破壞，您認為這議題算不算是重要且攸關地方居民權益的？

A10：生態環境很重要阿，所以才會有環評機制來評估阿，也是因為環境生態的考量，所以第 2 次環評才會將道路縮減為 6 米寬的景觀道路阿，因為這部分我前面也說了，我們都不是專家或學者，如果環保團體對環評或者其他報告有問題的話，應該要去和環評委員或者是承辦的人員反映。

Q11：他們有發函給台中高等法院檢察署，但是他們認為檢察署只是草草了之。

A11：可能他們的聲音不夠吧，那為什麼聲音不夠？代表認同他們的人少阿，如果今天地方居民或者是說民意代表都認同他們的話，一人一信寄去檢察署，還是說請民代召開記者會，我相信不會法院或檢察署不會沒有回應，所以，這些環保團體或許可以思考一下，用其他的方式來宣導他們的理念，不然就目前的方式，我認為是沒有太大成效的。

Q12：最後請教您，環評將華南路定位為景觀道路，僅能維持 6 米路寬，您對此有何看法？是否贊成未來將路面拓寬為原先所徵收之 20 米路寬？

A12：華南路除兩端各約 20 公尺的距離為四線車道外，中間路段均為雙線車道，確實影響車輛通行的流量及安全性，不符目前的道路使用，路開好以後已經有好幾起車禍了，像現在也規定大型車輛是不能走華南路的，或許未來可改變景觀道路的定位，將全線皆開闢為四線車道道路，就拓寬路面來說，我個人是持贊成意見的。

(訪談結束)

附錄六、D2 訪談逐字稿

訪談日期：2015/05/12 (9:00-10:30)

訪談地點：大肚區農會

受談對象：大肚區農會總幹事

受訪代號：D2

Q1：首先要請教您，華南路就我蒐集的資料所知，它當初是為了紓解我們大肚地區的交通需求，不知道您對於這個計畫當初最先是由哪些核心人物所爭取的？包括他的動機為何？可以就您的了解說說情況是如何嗎？

A1：根據個人的了解，這一條道路本來是要連接從大肚到台中，縮短它的距離嘛，因為過去大肚到台中要經過王田，往烏日的方向，走復興路到台中。另外一個就是從龍井沙鹿，走當初的中港路。距離都有一點遠。後來，華山路也拓寬了，從華山路上去也是一個路線啦。那當然，在我印象當中是陳榮懷鄉長，那時候任內，向省政府來提出這個建設的一個爭取。這個部分就是...那時候應該是林汝洲鄉長再前面，紀國棟再前面，距離現在應該就有 8 年加 9 年...17 年...大概 21 年前，那時候就開始，他當鄉長的任內就開始在著手爭取這一條路線。

Q2：那華南路從陳榮懷鄉長時期，大約 1990 年代到開始爭取，卻到 2010 年才正式動工。期間有一些像凍省後的權責劃分的問題、保安林解編、水土保持計畫等一些因素。據您所知，還有沒有其他的因素是延宕這個工程，拖這麼久才開始開發？

A2：他們那時候爭取，當然不是馬上就核定啦。因為據我了解是在紀國棟任內，宋楚瑜當省長的時候核定的。那核定完之後，沒多久就凍省，凍省後政府經費就已經有下來給縣政府。那...有很多傳言啦，除了說是不是在規劃設計呢，還是在相關的作為，做環評的工作也好啦，或是怎麼樣。也有一說是，當時縣政府財政比較拮据，因為這一條路不是那麼迫切需要，因為凍省後錢一定是撥到縣政府來，它有可能先把這筆錢先付到其他的，他們還沒下來的其他經費。講通俗一點就是說，它有把這筆經費先用掉了，因為

它也不是那麼迫切的需要嘛。後來一直有很多種原因啦，就是一直沒有動工。就像你講的在 2010 年才正式動工，當然這個東西也有經過一些程序，就是說再拿回來，重新再發包再做，過去當然這筆經費是有進來的。所以它才有辦法把這筆經費再復活，因為它是沒有繳回，沒有決定不做，所以當然，後來 2010 年也正式發包開始施做，現在也通車了嘛。就有現在的這個問題這樣。

Q3：是。我想請教一下，您剛剛有提到說，因為當初有一些因素像有一部分的聲音認為這條路沒有那麼迫切的需要，那包括我在新聞有看到一些環保團體也是這麼提到，那我想說據您的瞭解，您可以闡述一下您對華南路的立場嗎？就你覺得它的效益、發表您的看法。

A3：他們有多數的人認為說，這一條路跟華山路很接近，所以大概這是他們持的最大的理由，這是第一點。當然當初有規畫非常多的路線，包括其中有一條應該大概在...現在目前三富汽車？就是萬里長城登山步道那邊上去，要打山洞過去，那裡也是其中一條路線，後來選路線的時候，就是選到華南路的現在這條路線，當然以當初的時空背景來講，縣市沒有合併，大肚的發展也不是那麼的迫切需要嘛。再來就是這個華南路上去，它是不是有那個聯外的、聯接的道路，那時候聯接的道路是不是成熟，就比方說，他們要規劃從福山...因為這個太近了嘛，那你要往南邊去規劃，那打上去打到大肚山去的時候，是不是有可以連接到台中市的道路？那華南路當初在規劃這個路線上去，他們勢必上就是說，上了遊園路的時候，那連接遊園路嘛，那以目前來講，它現在是走遊園路到特三號嘛，就是現在的向上路。那包括這幾年因為縣市合併了，那一段距離就是直接連到精密園區？，那一段距離也已經爭取那個市政府的經費要補助，分三年編列。所以現在直線距離就是直接連到他們原來的那個工業區，文山工業區、精密園區的道路，那到台中市就相當近。

Q4：那所以再請問您，就您所知，地方上民意的趨向是比較贊成它開發華南路，還是反對它，認為它沒有這個需求？

A4：如果是以大肚地區的居民或是民眾來講，多數應該都是贊成開發。

Q5：多數是贊成的。因為有一些環保團體像靜宜大學的台灣生態學會，他們有提到說，除了前面我們所提到的交通效益不彰之外，您剛剛也已經陳述了您的看法嘛，但他們還有提到其實這條路是會造成一些生態環境的失衡。他們有提到像大肚山有一些動植物，例如狗花椒或石虎，認為大肚山是珍稀動植物的生存棲地，那對於這方面您的看法是什麼？

A5：因為我也算是在這邊土生土長嘛，其實這條道路剛好前面一段，大概都是徵收到我們個人的私有地，包括我們的堂兄弟們大概一兩甲的林地都有。其實我們就是住在這條路山下比較接近平原的部分，就是大東村嘛。據我們那些長輩阿，甚至比起我們上一點年紀的，包括我們小時候的經驗，我們的相思樹林應該沒有所謂這一些環保團體所講的這些動物啦。包括在最早，我小的時候，那時候還沒有開發那麼嚴重的時候，都不見得有這些所謂保育類的動物。有野兔啦，我知道有野兔。因為大肚山，它這條道路的旁邊就是大肚的一個公墓，那每到清明前後，幾乎就是會火燒山，幾乎是年年的啦。那你想那整片山林都燒到光禿禿的阿，二、三十年前，據我有印象幾乎是年年在燒。現在有這條華南路，火勢是比較容易控制。那之前是從公墓一直往北，一直燒到華南路這一邊。所以幾乎整片相思林都會燒掉嘛，所以他們才造林相當困難。後來是因為華山路那邊有設了一個環保公園，環保公園設下去之後，就在那邊有個垃圾掩埋場嘛，那掩埋場之後做了一個環保公園，所以清潔隊駐紮在那邊，所以火勢才比較沒有說一直蔓延往北。那是目前華南路這段到大肚農會公墓這段，包括到今年還在燒，都還有火燒山的情形。因為草燒完之後要等它長起來嘛，所以有動物棲息的可能性就會降低到很低嘛。

Q6：所以您的意思是說，即便是有生態上的破壞，其實跟華南路的關係也不是那麼的直接嘛。

A6：應該啦，應該不是那麼直接。因為平常大肚公墓在那邊阿，其實大肚山的公墓，過去他們幾乎常常會有燒紙錢，會引燃，如果冬天天候比較乾燥，樹木幾乎都會有這樣的情形。那清明節前更是厲害啊，就是幾乎是每年啦，沒有一年是沒有燒的。

Q7：是。因為您算是地方人民團體的意見領袖，請問一下，環保團體有跟您接觸過嗎？

A7：沒有。

Q8：完全沒有接觸過？包括他們的主張、或他們的一些論述都沒有嗎？

A8：沒有。據我了解，雖然我是沒有到現場去看啦，但據他們有到現場了解的人說，在抗議那些人好像沒有大肚鄉的人，都沒有大肚鄉的居民或駐紮在大肚鄉的人、居住在大肚鄉的人。他們也未曾來訴求過，包括...應該說如果你有訪問其他人的話，應該他們大概也是這樣子的...我是不太清楚他們是不是有接觸到其他的人。

Q9：我之前的訪談中，有訪談到其中環保團體的幾位領袖人物，他們認為華南路的開發除了前面講的生態破壞跟交通效益問題之外，還有一個我覺得用字遣詞比較強烈的指控，他們認為華南路是市政府跟地方政治人物在圖利部分特定人士的一個手段。例如您剛剛講的說，華南路的前後段都有私有土地，他認為這條路的開發是在圖利某些特定人士，那對於這樣的指控，您有沒有什麼回應或辯駁？

A9：因為你道路的開放，其實呢...現在我們以自由路來講，自由路上去大肚山其實分為三個部分，在前面第一層一定是私有地，再來應該是保安林地，那個就是國有地，包括當初華山路的開闢也一定會有私人的道路。所以不管怎麼樣，開闢道路一定會有私人的道路。當初要選擇...以我地主來講的話，我寧可他不要選擇這一條，不要徵收我們的道路，因為當初是以相當低的價錢去徵收這個土地，以目前的市價來講，是有一大段差距。它那一大片的土地...而且民地都是在比較平坦的地方，自由路一開發之後，它沒有交通的問題，事實上是沒有交通的問題。因為在目前華南路的再南邊一點，它其實就有一條現在既有的道路，那條道路其實都可以連接自由路。其實它有沒有開這一條路，對於我們現在所了解的，就是前面徵收民地來講，影響不是太大。對他們來講，保持現況對民地來講，也是交通相當便利阿。現在現況都還在嘛，就是在...應該是距離現在華南路上去，在我們那個平和東街，華南路是連接我們的這條自治路嘛，那自治路到平和東街中間，它其實是有一條道路，那一條是等於以前我們在採收相思樹林所用的林業道路。那其實林業道路，後來因為那邊有居民居住，那經過...可能公部門也好啦，他們有去爭取他們的道路。其實也鋪設得蠻大的，那其實以這條原有的道路，它的坡度其實是

不大啦，是不太需要說開一條華南路。

以目前來看的話，其實後來不知道是什麼原因啦，是不是因為環保團體抗議啊，或是環評的種種因素。以目前來看，它其實是也未必達到交通的效益，因為太小了嘛，路寬太小了而且危險。那你開了道路不可能不讓車子走啊，機車...車禍已經發生很多次了嘛。當初大家都要建議拓寬，你花那麼多錢開了道路，你一定要讓車子跟摩托車走嘛，阿那個才六米而已啊，所以車禍頻傳。本來徵收是徵收二十米，你如果既然要開發開六米，有什麼圖利特定的人士？如果你開了二十米，你真的如果二十米打開之後，它真的才有那個交通的效益嘛。

Q10：但環保團體就是認為華南路既然是定位為景觀道路，就要照規定維持在六米。

A10：對阿，那就是沒有那個效益阿。等於說既然如果這樣，當初就不要開了阿。六米不要開阿，這樣最好是不是？其實台灣很多公共的部分，就是有那些環保團體在抗議嘛，你們一抗議就說好，如果說大家這樣子的話，我們很多地方都不會發展阿。像台灣大道，它也不夠用阿，因為你一發展一定是不夠用，以後大肚就是台中市邊緣化的一個鄉鎮嘛，你跟現在的都市交通就是要讓它暢通，這個是人民的公平跟權益的問題啊。你不能讓大肚聯外的交通就是讓它一個靠海邊的小鄉鎮。那當然環保是相當重要啦，不過事實上是不是假環保之名去抗議，行那個抗議之實而已。這個我們也要去了解他們真正的用意啦。

因為真正在地方在地的，阿你海拔多少公尺，有沒有真的是他們所講的那個保育類動物，是它的棲地嗎？還是只有一隻、兩隻，是從其他火燒山，或是什麼其他環境剛好跑到那邊拍到，那現在還有沒有再其他的證據？因為其實沒有開這個華南路，它那個旁邊就一個步道，步道整天，早、中、晚，現在甚至跟那個萬里長城步道，那邊也是人相當多啦。你說那個野生動物，人那麼多會有野生動物嗎？牠的棲地應該是會遠離人潮的部分，對不對。我們所講的說即使不開，那過去沒有開這個華南路，其實車子也可以上到半山腰。假日都還是有一些越野機車在跑，其實越野機車那個聲音也是相當大，那也是越野機車的一個愛好者在那邊騎乘的一個聖地。所以這個在華南路還沒開之前，十幾

年前就開始有越野機車愛好者在那邊飆山路。

Q11：所以開發之後反而沒有這些情形？

A11：這些就比較少啦。因為華南路它的規劃，中間有把既有的登山步道，它有切斷幾段嘛，所以當然它就沒有辦法像過去這樣一連貫，對於越野機車愛好者他們來講，他們地形上可能就不符合他們那種刺激性阿，或是那種挑戰性。所以他現在就比較少了。再加上那個山友也有強烈在抗議說，對於步行的、用走路的、爬山的人有一些影響，種種因素，其實目前來講，也沒有開那個大卡車，未來也是希望政府能夠拓寬阿。讓對於使用這條道路的人，交通上的安全也要去顧慮。事實上人民使用這條道路的頻率也是越來越多，因為既然有了一條，雖然不是太好走，但是因為它距離近，它又直，沒有像華山路那麼彎，那當然如果可以照原本的計畫二十米，那既然土地都已經徵收了，所以也希望說未來能夠符合到相關的法令再把它拓寬。因為它現在連接台中市的道路都已經完成了嘛，所以這個道路跟整個地區的發展、還有整體的規劃，其實是息息相關的。

當初如果沒有開這條華南路，現在他們講的和美跟大肚的這個大美橋，也就沒有做那個橋的必要。因為你做到大肚來，你要往哪邊走？所以現在因為華南路開通了，那往台中的方向的道路有很多的選擇，它就可以紓解交通嘛。所以大美橋也是近兩三年來，他們積極在爭取的嘛，從和美到大肚，要不然和美他們到台中市來的交通，也是相當的困難啦。所以他們包括彰化，現在的魏明谷選上了縣長，他當立委的時候就積極在爭取，他現在當了縣長之後更是會大力去推嘛。在近日來，交通部也有允諾可行性評估沒有問題的話應該會做，應該是在近日就會有個定案，玄子橋的部分，應該是過來之後，就是從文昌路再上去會接華南路。那除了那個生活圈四號道路，在還沒做.....生活圈四號道路跟這個華南路一樣，一樣是開始爭取延宕到現在都還沒有個定案，甚至經費都還沒下來。所以你橋一過來之後，你要到哪邊去，目前至少說他們會先把橋做了之後，是因為它到台中市還是有連結的道路。因為我們遊園路到那個也是分三年就編列嘛，在短期之間它是可以從和美這樣順暢，經過大美橋、經過我們的文昌路、再接自由路、再接華南路上去、再接到精密園區，就是直接可以到台中市。那這樣也帶動和美、大肚到台中市

這樣子原來的舊市區，這樣子整個的交通的暢通。

所以其實，如果說現在不開，未來它還是有必要開一條到台中的路線嘛。光說目前沒有這個需求，但是當初沒有這個需求是因為可能你交通就不方便嘛，所以就沒有居住的人，那你交通方便之後，大肚就會有一些人移居，移居之後，大肚就發展了嘛，要不然大肚本身人口它都.....像隔壁龍井、烏日都長足的一直在增長阿，那大肚一直都沒有增長阿。再來，大肚地區的人到中科去上班，也是相當多啊，那上班這條路當然是也要讓大肚人能夠便利阿，能夠方便。

你光一條華山路，華山路它就是當初設計的問題，雖然它拓寬了，畢竟它的設計就是彎度太大了，那是早期規劃的路線，就早期規畫路線拓寬而已。現在即使它那麼寬，你走的人還是比華南路還少，少很多。就我們使用的習慣，即使你這樣轉下去就華山路，我們還是寧願開到華南路下來。華山路的使用頻率當然也降低到相當多，如果以車流量來講。如果說上下班的時間，其實華南路是相當擁擠，所以事實上它的道路的寬度是不符使用。它才六米，它才通車多久，幾年而已就是這樣子阿，想必未來還是會陸陸續續...那加上最近這幾年大肚新蓋的房屋，就是成屋阿，大概少說也七、八百戶以上。七、八百戶也有很多外來移居大肚的人，那他可能也要藉由這條道路到原來的舊的台中市市區。所以其實道路是有它的必要啦，那當然開在什麼地方並不是說選址選在這裡，這個道路開設並不是那麼簡單說，你要在這裡就可以這裡，它聯外的，就是這些建商區的聯通的道路有沒有。

當初為什麼沒有選擇在那一邊，它一開上去有很多軍事的軍事區，所以這個可能也是環保團體不知道的啦。那有很多軍事區，那你有可能把那軍事區道路一分兩斷嗎？第一個是這樣。第二個坡度陡，大肚山的那個它要選擇一個坡度的部分。再來當然有人講說貫穿隧道，那貫穿隧道是不是對環保的衝擊性更大？這個我們也不是專家，所以我們不清楚，但最後畢竟是專家把選址選在這裡。再來就說，那你即使沒有軍事地區，不需要打通隧道，那你一上來之後，連結到台中市的道路是哪一條？是不是還要重新從大肚一直開，開一條到台中市去，那徵收人民地是不是更多？這他們一定會去考慮到說原來

的...他們已經徵收一條精密園區了，他們已經有規劃現有的道路了，這個其實當初這些道路應該都是在省政府的時代。所以省政府其實他就是台中市跟台中縣他有一個整合的作用，他來補助這條路線嘛，所以台中縣政府不知道台中市政府未來的道路要怎麼開阿，省政府相信應該很清楚這一條路上來，可以連接台中市的什麼道路，因為這是一個整體的規劃。

當然有人會去隱射或指控說這個道路是怎麼樣來開，會對特定人士最好。其實整個大肚部分，就是說從自由路再上去，我們就看要往上面開的整個沿線來講，抗爭最小部分就是地主最少，對不對。再來不用拆民屋嘛，你雖然農地、林地，那個價值比較少...既然你要開道路了，既然你要選一條路了，一定不可能全部都是公家的道路。選擇這條道路有可能公家的土地最多，私人的土地最少，再來事實上他沒有拆到半戶民房。你沿著自由路這樣看，那有很多沿途幾乎都有蓋房子，你去強拆民房，他已經居住在那邊了，那民房拆了，之後旁邊，反正路一開上去，你去看就一定有路兩旁嘛，到底是開在這邊、或開在這邊...因為它那個全部，自由路旁邊上去都是私有地，你從哪一段上去都一定要有一段是私有地，那接下來就是公有地，那當然這個選址的部分就比較專業，我們也不太清楚說他為什麼會選擇在這邊。

當然徵收的名冊有相當多人，多多少少，那最大筆的土地就在兩大家族，就是趙姓跟林姓。其實這兩大家族以目前來講，現在還有到下一代嘛，到上一代還有人在嘛，甚至他們有的祖先的墳墓都還在道路的地方啊，那他有可能說選在這裡把自己祖先的墳墓都遷調嗎？所以這個事實上道路有經過地主的祖先的墳墓，至少他們的墳墓就有兩個到三個因為開道路遷走。如果沒有開道路的話，他的祖先的墳墓可以一直存在在那邊阿。說要圖利特定的人，那路一開，周邊就是這兩大家族的土地。我認為他們的後代幾乎沒有一個人同意說路往這邊開的，最好是你不要徵收我的土地，我們就保留原來的這樣最好。所以以我們趙姓和林姓，土地徵收最多的這兩大家族，就不是那麼希望路是從這邊經過。要開一條華南路，但最好不要經過我的土地。這是每一個人心裡面所想要的，但是既然公共工程要開，政府已經劃定了，就要徵收土地，你也不能去抗爭阿。你看在多

久以前，在凍省之前，跟現在實際上的土地的價值，那個是損失多少。時代就是這樣子嘛，那也只能夠接受阿。所以他們

現在目前路都已經開好了，環保團體還在講這些話，事實上是對原來被徵收的地主，是在傷口上面灑鹽。這是你沒有去考慮到土地被徵收那些地主們的感受。你們是不是來問一下說不要從這裡通過最好，因為他在抗爭的時候應該是在補助之前就要去抗爭了，來這條路的補助都不要下來，對不對。

Q12：環保團體的說法是他們太晚知道，市政府都資訊不夠透明公開化。

A12：他不可能黑箱作業，因為當時的媒體，宋省長來，要和紀國棟談的時候...只是說他們那個團體可能那時候還沒有存在啦，對不對。阿你一存在之後，他已經土地都徵收了，那你如果可以全力抗爭，那時候當初你們真的是要為環保請命，你們應該是要聯合這些地主一起去抗爭說，最好把它廢掉，還地於民。那就可能會成阿，不過你只是在那邊抗議，抗議之後我們土地也是被徵收了阿，那你徵收了你又不做，到時候又把土地徵收去又不做，阿你也沒有還地於民阿。所以他們有沒有找到那個癥結點，是誰會跟他們站在同一線，當然是被徵收土地的阿。像那個大埔那邊，他也是找那個被拆的、要被徵收地的人去抗爭，才有地方的訴求嘛，對不對。阿你當然是最好是不要蓋，去蓋在別的地方，但是你蓋在別的地方，別的地方一樣照樣抗爭，為什麼一定要？所以這個是證明一點說，你蓋在哪裡都有人得利，有人損失。

Q13：目前這樣聽來，圖利某些地主的說法，您認為是他們單方面的揣測。

A13：他們自己的揣測而已啊，因為其實要請那個環保團體來看，沒開的時候的現狀啦，其實前面那民地，是非常平坦的，所以他才會選址選在這裡。就一上去很平坦，到開始比較陡的時候是公有地，就是保安林地跟國有林地，就是這兩個是屬於政府的土地。再來就是我剛剛特別強調說他沒有開這條路，我們原來的土地，因為早期就已經在收相思林了，那是受益的林地，所以它自己就有聯外的道路了，它自己就有下來的道路，而且相當完善。因為那邊都有住很多人，對不對，就是在我剛剛所講的.....現在其實那一條路也跟華南路有一點連接了啦，它只是沒有鋪柏油路鋪到那麼上去而已。其實它整個路

的路基都有，而且是坡度不會太陡。所以事實上華南路在當初會有人這樣子在那邊講...前面那邊徵收的土地呀，我們自由路上去那一塊是住宅區阿，你被徵收的人損失更大，現在一坪二十萬，你看他徵收多少，以目前的來講一坪二十萬就是那個.....就是馥悅天下對面那裡，那一塊那個是住宅區阿。這邊二十萬，那邊不要說二十萬，至少十七、八萬，那一片是多少公頃？前面那塊是.....自由路前可能五十公尺吧是住宅區，再來才是林地、私有地。那一連上去也是徵收到住宅區阿，就是說原來劃定的沿線都是住宅區，就是在自由路旁邊有這塊地來講。所以他們講說是圖利特定人士，可能就是對那些被徵收的地主是很不公平的啦。因為事實上他也不清楚，事實上那些環保團體都沒有去了解，變成只要一開路、有要做什麼，他們好像會讓人感覺到他們就要反，就是用環保的議題來反。甚至我們也聽說，之前他們在講說大肚山上就是會破壞那個野百合的生態的棲地。事實上你本來這種東西，到底它衝擊跟地方的這個...本來環保跟地方的發展就是互相衝突的。只是它衝擊大或是小，可以接受的範圍，就是這樣子去考量而已。那如果這樣子的話，很多東西幾乎都是也在範圍之內嘛，你說要經濟發展，那可能會犧牲一些環保。你要用電量便宜，你可能就要犧牲一些環保，對不對，不然大家就用電量高一點，全部用乾淨能源，那個費用就高一點，看大家能不能夠接受阿。就是這樣子而已。

所以這條路也是一樣阿。你要開這條路當然帶動整個大肚地區的發展，以大肚山來講...那山上山下它本就是同一個鄉鎮，那它的行政區域在山下，那對山上的那些三分之一的人口，你沒有一個連接山上山下兩個地區的一個比較便利的交通道路，事實上對居民來講也不公平。他要到區公所來辦一個事情，他也是很不方便。所以這些種種來講，這個路一開之後，相形之下也對於大肚的居民，對到台中市區來講，比方說到科學園區、到榮總、到台中市，未來連接精密園區的道路，到舊市區更是方便了。那也相對帶動大肚地區這幾年來繁榮的發展，那唯一的指標，很大的指標就是它的不動產都上漲了。所以這條道路其實事實上是圖利整個大肚鄉，不是只有...事實上現在道路兩旁的林地也沒有人在買賣，也不能做開發，它現在山坡地的原則不能去蓋房子阿，不像早期可以蓋房子。它只是方便於它原來如果是作為林地使用，方便他們如果未來造林，那個木材，那

也是二、三十年後的事情才有採收木材。好，即使以現在自由路那邊那一大塊的建地，那個也是路開好之後，地主才換人的。所以他們在隱射說那塊買地...你可以去調戶籍謄本，那塊將近八千坪的建地，那原來開路開好的時候地主都還是台北人，那台北人他根本也沒有圖利任何一個.....他根本不會關心說這個道路是不是有開，對他的土地來講，旁邊都已經蓋滿房子了，對不對。就是剩他那塊八千坪，大肚國小旁邊那個八千坪。但是那個地主也易主了。

Q14：那塊建地交易的時機點是路開好了以後，才換地主的？

A14：開好快要通車的時候。事實上他那一塊土地應該是在 102 年才...102 年中間有換了三、四個地主。以下面的土地來講，其實是已經路開好，地主也換了兩、三個。如果說他們影射某一個目前的土地所有人有圖利之嫌，但他也不能未卜先知說兩年後他可以買到這塊土地阿，對不對？是因為道路開了之後，大家覺得這塊土地有價值，他才來買，那個時間點大概是在 102 年以後才取得這塊土地。它在 100 年就開始蓋了，不是喔，華南路它在 99 年就開工了嘛，它經費就已經發包出去了。發包出去後這段時間，它應該是取得這一塊土地那個...土地謄本上應該就有了，我在想沒有記錯應該在 102 年或是 101 年的 5 月，在這中間地主還是原來菲律賓的華僑，最早是菲律賓的華僑。後來有變成沙鹿的地主，後來又變台北，台北又賣給沙鹿，沙鹿後來又原地主的女兒又買回，這樣就已經易主好幾個了。後來，現在目前現有的地主買了之後蓋房子，但是他們開始蓋房子的時候，路已經蓋快好，快通車了，開始取得的時候路已經快蓋好了。其實這幾年當中陸陸續續，誰也不能確定現在那個建商他就是...因為那個路早就選在那裡，早就徵收好了啊。在十幾年前徵收的時候，這塊土地，那個華僑有錢得很，...那如果圖利這個土地就不是大肚人啦，就是圖利華僑那塊地嘛，但是他們土地也是有很多被徵收，這邊的土地跟對面的土地也都有被徵收開路。大概就是這樣子。

Q15：瞭解。最後再請教您一個問題，你剛有說像環保團體他們都沒有去聯絡地主，他們就自發性號召成員去做抗爭，那據我所知，他們有去做封路的抗爭和網路新聞的宣導，還發函給監察院、高等法院、檢察署等，那您認為他們這些倡議行為的成效是怎麼

樣？有成效嗎您覺得？

A15：我覺得沒什麼成效啦。因為你在地用路人或者是地主，他們...包括去封路啦，他們的訴求點都太薄弱了。而且對於這個地方的重大的交通建設，大家現在反而會怪罪說，是因為環保團體去亂啊，才弄成這樣子。所以你說這條用路人他不小心或意外不幸發生車禍，那些人他也會怪罪就是你們去抗議把這條路開太小阿。事實上路也開了嘛，破壞生態也破壞了嘛，而且你們去圍路的時候人家都已經工程發包出去一半了阿，那這個部分到底是...我們也不知道到底怎麼樣去看待這個環保團體他們在做這個事情的意圖。所以後來，也有人隱射說，他們就是來這裡亂，亂一亂...希望得到一些政府阿、或是其他人的一些支援，就是他們要曝光，他們要就這條路來亂。這個地方也有人聽說這樣子。所以，這種隱射或是聽說、傳聞是相當多。所以到底事實真相是在哪裡，這也是很耐人尋味的啦。你說環保團體就一定是為了環保在作這些事嗎，也不見得阿，動機也不見得很單純，他們是不是剛好這個時間點，只要有相關的他們就反，他們就要出來，是不是就會有一些訴求。因為沒有一個地主或是居民，參與他們的陣線，也沒有任何一個有民意基礎的民代，或是在地方的意見領袖，或是...是站在環保團體那一邊嘛。

Q16：據我所知是都沒有。

A16：對阿，如果說華南路是要圖利特定人士，那大多數人應該是反對的才對啊，是不是這樣子。

(訪談結束)

附錄七、D3 訪談逐字稿

訪談日期：2015/05/19 (9:50-10:50)

訪談地點：受訪者住宅

受訪對象：大肚區民意代表

受訪編號：D3

Q1：具資料所示，華南路從 1999 年環評到 2010 年正式動工，是因為凍省後權責劃分問題、保安林解編、水土保持計畫等因素而延宕十餘年，能否就您所談談前述因素對工程延宕之影響？抑或是存在其他因素？

A1：因為之前這裡在做的時候，有一些環保團體，環評就對了，環評那時候就說大肚山這地區有山貓在出入，就是你講的石虎啦。但是我從小時候到現在常常在爬山，也從來沒有看過任何石虎。後來，他們說有原生種植物的棲息地，不過這棲息地可能只有一株兩株，為了這個棲息地要阻止整個地方的發展。我覺得我們有時候有一些工程、一些開發都因為環保人士，因為他們是學者，他們說一句話就停擺。我現在舉一個例子來說，以前說這個四號道路要開過來，他們那邊就說什麼營埔遺址，營埔的遺址在那，所以才停擺那麼久。停擺到現在，別說什麼，變成以前工程只要三、四十億就可以做了，現在可能要百餘億。但現在百餘億，可能因為付出的錢多，反而又停擺了，都不用做了。就是都一些學者，有的不知道每次都叫一些環保人士來，說什麼破壞生態。我們這條華南路本來規劃是二十米，那時候（鄉民）代表會說要縮減至六米，旁邊變七米的人行步道。那時代表會也有開會，有決議、建議說至少也要做十六米的道路，兩旁做各兩米的人行步道就好了。還有因為上面因為牽扯到環保人士他們的決定，所以一樣六米而已。

Q2：你們有去爭取說，看能不能十六米就對了？

A2：嘿阿，十六米代表會也有通過了。那時我身為代表的時候，也有在說這段，結果上面也是有同意阿。那時候假如說沒開發，這筆錢會被上面收走，最後麻煩顏立委趕快擋下來，這筆錢擋下來才馬上去開發的阿。不然這筆三億的工程款就會被收回去。

Q3：本來要收回去了？

A3：本來說你們沒要開發的話，錢就要收回去了，到最後是顏清標顏立委去阻擋，錢最後才留下來才趕快去開發，說六米就六米。

Q4：所以就你所知，中間拖了了很久才開始施工，主要是因為這些原因？

A4：對。因為環保人士，卡在環評沒有通過。他們很堅持阿，他們最後有說到除非你變成說能夠降低影響、不破壞生態，就同意做六米的道路。那你想，大肚山上這一段做六米的道路，大家在行車的安全上是不是會變成蠻危險的。就變成這樣嘛。

Q5：請問你講的這些環保人士是？

Q5：就是環評的一些學者啦，還是環保的專家啦，實際叫甚麼名字我就不怎麼清楚了。

Q6：從我之前的訪問看來，當初華南路是從陳榮懷鄉長任內開始爭取嗎？從那時候，他就有開始在說華南路了？

A6：他那時候好像開始在提議的樣子。再來就是紀立委的時候.....因為我 83 年才開始當鄉民代表的嘛，當代表的時候，因為 000 他可能比較知道，我問公所 000，000 也是說從陳榮懷鄉長的時候他就提議了。我為了這個昨天還打電話問 000，我請他盡量調一些檔案出來，我本來想說九點多去拿，但他不知道調好了沒有。他說那已經很久了，以前為了這三億多要收回去，大家弄得風風雨雨，包括一些環保什麼的在阻擋。到最後沒辦法了，才說先開發下去再說。

Q7：我之前就有去訪問一些環保團體，他們是從 2010 開始抗議的，他們是說地方上有一些民眾其實是不贊成這條路，他們認為沒必要開發。我想請問像您做多年擔任地方民意代表的經驗來說，以地方來講，大家對華南路是支持還是反對的？

A7：開闢道路是大家都贊成啦，但是有部分投機份子當然他們會不贊成。所以投機份子就是譬如說，我投資房子在別的地方，那你現在決定開發的是這條路，但我資金投資在別的地方，他就會說這樣達不到經濟效益啦、開這條路沒有用啦等等。那如果開他想要的那一條就有效了喔！

Q8：意思是反對的人也是想要開闢道路？只是想要開在對他有利的、有投資房地產的那

邊嗎？

A8：對。他們那時候有做一個路線的選項嘛，那他投資的就在那裡，但是要開闢這裡，他投資的是不是就無法得到暴利？當然在說的時候，他們就會反對阿。那他的反對不是說沒有必要開，是說地點不要開在那裡。所以一些學者說不定是去問到某些投資在別的地方的人，所以才說反對。

Q9：所以說也有反對的，但他不是說反對開發，而是...

A9：嘿啦，他們不是真正在反對啦。他們反對的訴求點就是說，華南路離華山路太近，所以沒有經濟效益。那如果來開別條路，就比較有經濟效益阿，那是對他們來說啦。譬如說有一些認識的人，他們才提出一些反駁。

Q10：那像之前環保團體說華南路在鄉公所有開一些公開說明會，您有參與到嗎？

A10：有阿，那時候應該都有參加。

Q11：那環保團體有沒有和您接觸過？您有沒有跟他們聊過？

A11：沒有。沒有接觸過。

Q12：所以環保團體的抗爭的訴求您知道嗎？

A12：阿當然我是聽公所的人說喔...那時環保人士有在說什麼有石虎、原生種植物等等，最主要他們是在說這個來阻擋這條路的開發。

Q13：那像他們在反對的過程中，我去查的資料是說，像他們有報紙、網路新聞、還有發函給地方法院去檢舉，以及在 2010 年的時候，那時要開路了嘛，他們還號召了一群人去抗爭封路。那像這些事情，您知道嗎？

A13：不知道阿，到最後也沒做也沒抗爭阿。他們都好像只是在放話而已阿。有啦，有一些抗爭的時候，不說什麼，那時候有某一個議員有去參加，議員有選舉壓力阿，那他們說不能開發去抗爭，議員當然要站在他們那邊。根本有時候一些民意代表，為了選舉，他講出來的話根本就不是真心的，只是在附和民眾而已。

Q14：但是就我們大肚區的民意代表、政治人物，應該像您說的都是贊成開闢這條路就對了？

A14：心裡面都是贊成的，但某種方面在講的時候有點牆頭草，一下說這樣，一下說那樣。我現在舉一個例子，以前我們這邊頂街有運動場，要徵收土地，這時候我要選代表，我也是要出去縣政府抗爭，也有拿布條叫縣政府要處理阿，但是去歸去，心底其實也是贊成要有那個運動場。但是為了選舉考量，不得不參加那個抗議活動。不然別說怎樣，頂街那邊的運動公園，現在是不是很多人在運動，好險這時候有徵收。那當然有一些土地被徵收的人會不滿，他會找一些人去抗爭看是不是能夠不被徵收。那我也只好跟他們去抗爭。

Q15：瞭解。您說您沒有跟環保團體接觸過。那時候環保團體跟贊成開發這方面的人，就你所知，他們中間有沒有一個協調或協商的人？還是就不理他們？

A15：沒啦，也是有一些人跟他們做協商，大家去取得一個共識之後，最後才會改成六米寬的道路。

Q16：所以改成六米也算是跟環保團體有關係就對了？

A16：對阿，也是他們有同意。因為我們現在台灣，就是這些環保團體一直抗爭一直抗爭，本來不對也變成對了。我比方說，你說大巨蛋一些護樹團體，就也是一直抗爭搞得大家本來一些工程要做，結果能賺錢的搞到不能賺。

Q17：像最近環保團體又抗爭說台積電要在大肚山設中科廠，他們也是不讓台積電開發阿。環保團體是覺得大肚山的樹木已經被濫砍到越來越少了，所以為了生態不應該再做開發。所以我想要請教對你來說，在自然保育跟開發之間，你的看法是？

A17：這就是衝突的阿。他們這些學者如果不反對，他們就不像學者了。最重點是在於，他們不去反對的話，他們就不是環保人士了。那今天如果這樣，地方有一些建設被你們環保人士講一講，就都不用做了。我現在換講說有一些濕地阿，周邊有一些開發說不能影響到濕地，會影響到生態。那我再換講一個給你聽，中科放油水，那它出口會流到什麼水鳥保護區嘛，一定會嘛，你在這裡排放會，就算再延伸出去排放也是會阿。但他們的想法就很奇怪說這邊放那邊不會影響阿，怎麼可能。不然你除非說中科放油水的出口延伸到外海，這樣就不會影響。但是就一些法律上的問題，你要延伸到外海，外海也還

是有個規範阿，你也不能把廢水排放到外海阿。所以有的人說，阿你就把它移過去就好了，但是就卡在這些法令，所以不行，所以只好在這裡排放。對不對，現在在新興里這邊排放。有時候一些事在做，卡到一些法令，政府就規定環保人士也要簽名同意，他們不簽，你就沒辦法做。現在以我們台灣的社會來說，要某種團體大家都同意，是不可能的事情。大家都標榜說自己很清高阿，所以一些建設一些開發，都會阻礙到。

Q18：嗯。那我最後再請問您一下，像華南路現在是六米嘛，那未來還有沒有機會你們會爭取把它拓寬為二十米？

A18：現在就是看它未來的發展阿，可能跟華山路一樣，華山路本來也是小條，後來拓寬。華南路經過一段時間之後，說不定也會拓寬。

Q19：嗯。那你也是贊成它再拓寬嗎？

A19：對阿。雖然我自己沒什麼用到，但其他的用路人的安全，我們也是要去考量。但是如果要再過拓寬，那些環保人士又會站出來說不行。

Q20：他們之前有說，如果未來市政府還要再拓寬成二十米，他們還是會出來抗爭。

A20：他們都會阿。所以我覺得有時候是要怎麼來取得一個平衡，這是對地方最好的。但是不要堅持環保人士他們的觀點，我們也不要堅持，看要怎麼做，取得一個共同點這樣就可以了。

Q21：但是我聽起來，你們都沒有面對面去溝通過嘛？對不對？他們也沒有來找你們接觸過嘛。

A21：沒有，沒有。不曾找地方，他們都是直接對公家機關講而已。

Q22：所以其實他們的一些訴求、主張，你們也不是很了解就是了？都是直接找市政府就是了。

A22：對阿。就找市政府說怎樣怎樣不行，阿到底我們台灣現在的規範是怎麼樣，我們不清楚。

Q23：那像您剛剛說華南路跟華山路相距太近，那為什麼當初會選擇這一條？因為您不是說有三條路線嗎，那為什麼後來會選擇比較接近華山路這條？

A23：那這個一定是有人去爭取嘛，至於背後有什麼利益，我們就不瞭解了。但我曾經聽說過有人叫某人去投資那邊的土地，說華南路要開在這裡，沒還開的時候他事先就已經知道了。他先投資，後來再叫別人投資。所以那些投資的人也曾經問我那條華南路會開發嗎？我說開是應該會開，但什麼時候開我就知道了。我有問說你怎麼那麼關心？他才告訴我這件事情。那時候他已經投資了，而且叫他去投資的那個人是有能力決定路線的人，所以他才敢投資。

Q24：嗯。那像華南路的使用上，以大肚區來講，您覺得它的使用量多嗎？

A24：現在目前是還好，但是慢慢大家習慣了以後，就比較會使用到了。

Q25：對阿。我是說大家是使用華山路比較多？還是華南路？

A25：不一定。像我有時候想開哪條就開哪條。

Q26：那您覺得華南路跟華山路比起來，它的優點在哪裡？

A26：其實華南路比較危險。因為路寬較小，而且比較彎曲、斜坡也比較大。華山路比較不會。華山路現在有拓寬阿，路寬比較寬，一些卡車也能開。那像華南路，有時候不知道也有一些大客車誤闖下來，他想說有路就走阿，但這條是限定大客車不能通行的。

Q27：這就之前環保團體質疑的部分，既然華南路沒有比較好開，那為什麼還要開發？

A27：但是，當初就是覺得說，多一條路有多一條路的好處跟方便性。就像有時候我要去南屯，我從大肚這邊就直接能去了，就從監理所這邊我就能去了，我不用開到那邊再去。當然是說這邊兩百公尺，那邊兩、三百公尺，相差只有半公里嘛，但我還是走這邊比較方便。因為目前華南路也比較沒車，因為大家有一些人還不知道要去使用，所以有時候開這邊比較好。但是華南路開闢後，造成死亡的車禍已經好幾件了。因為我之前也講阿，你畫那個槽線，我說你要畫一些會反光的，因為都騎摩托車比較多，旁邊都水泥，有時候我們人視差的關係，所以不知道那邊有落差，阿摩托車撞到，那個旁邊才那麼高而已，撞到就滑倒了，有些人在不知道的情況下就...所以我那時候才建議說，旁邊都要畫反光標誌，你騎摩托車一看就知道那邊不能騎過去，不然以前都只有水泥而已。那當然一件事情就是有發生，你才知道它的缺點在哪裡，那你該如何去做一些安全措施，你

才有辦法做。

譬如說現在台中市政府，太平那邊有一個代表，已經退休沒做了，他酒駕闖紅燈去撞到別人的車，撞到摩托車導致女騎士飛出去，我們以前的路燈有鎖螺絲，螺絲還留那麼長沒轉進去，女騎士頭剛好撞到。所以現在台中市政府開始全面清查，只要路燈有這情況都要提報，要求每一支路燈都要查看，如果有任何一根螺絲就要更換。那今天如果沒有發生這起事件，路燈螺絲太長的這個現象就還是永遠會在那裡。所以，所有的事情的缺失都不是一開始做就會知道，都是做了之後你才發現它的缺點才慢慢去改進。

(訪談結束)





附錄八、D4 訪談逐字稿

訪談日期：2015/05/25 (10:00-11:15)

訪談地點：大肚區農會

受訪對象：前鄉民代表會主席

受訪編號：D4

Q1：根據我所蒐集的次級資料所示，華南路為台中縣政府於 1997 年（民國 86 年）就積極向交通部爭取開闢的替代道路，並於 1999 年（民國 88 年）完成環境影響評估審查，是為紓解大肚區交通需求而規劃，請問就您所知，華南路闢建計畫最初是由哪些核心人物所積極爭取，其動機為何？

A1：其實，當初這件案子，我也有跟宋楚瑜建議啦，那時候，我建議說要從新興村那邊開路到山上，不然離這華山路太近，你開這條路那有什麼意義？

Q2：具資料所示，華南路從 1999 年環評到 2010 年正式動工，是因為凍省後權責劃分問題、保安林解編、水土保持計畫等因素而延宕十餘年，能否就您所知談談前述因素對工程延宕之影響？抑或是存在其他因素？

A2：其實主要是錢的問題啦，經費啦，不是什麼環評啦。那時候，這條經費差一點給交通部收回去，因為他們說什麼這條路可能沒開發的必要性啦，這個工程的經費很多啊，我們有爭取要繼續做，但是經費不足阿，最後商量的結果是給縣政府給辦理阿。講難聽一點，這筆經費很多，看給誰拿去，誰就可以指定包商阿，這牽涉到很多利益關係啦。

Q3：請問地方上對華南路的開發是支持還是不是支持？

A3：支持。

Q4：支持華南路闢建工程的主要組織或成員有哪些？支持理由為何？而華南路對地方所帶來之效益為何？

A4：說支持大家都嘛支持，開路大家當然贊成阿，但是華南路最後開在這邊，和華山路同質性太高，兩條路很近嘛，阿它的路還比華山路小條，大型車都不能走，這那有什麼

效益？

Q5：路線是地方上的共識嗎？

A5：路線最後轉來華南路，不然當初是要從新加坡那邊開上去。新興村那邊，構想是這樣構想啦，提議是這樣子提議啦，不過最後因為技術上和經費上有困難才改成這樣。萬里長城那邊你知道吧？當初提議是這樣想，離華山路比較遠，地方反映給我，我再建議，因為宋楚瑜來，他當省長，我做主席的時候，民國 83 年以後的事啦！他其實是要選舉啦！要拜託票，要選省長要拜託票，我利用這時機跟他建議，當然他旁邊的人有做紀錄，開始有華南路的構想，開始之後，他交給他的幕僚還是技術人員，去設計去想的時候，他當然是想說，錢又沒有比較多，照你們說的打個山洞到台中市，哪有可能！？技術上也有困難啦，經費也會花很多，所以才會打折阿，打八折、打七折、打六折、打五折，最後才搞成華南路，想說這樣比較簡單，三億就做起來了。

Q6：所以路開在這邊經費比原先設想的還少囉？

A6：比較少阿，那差很多，順勢開發上去而已嘛，剛好接到監理所那邊，但是這條路和華山路的同質性非常高。

Q7：同質性高，代表華南路的效益不高囉？

A7：那時候建議不只是華南路而已，還要從大肚溪造一座橋直通和美，那時候構想是這樣子，也有人建議做一個交流道連上二高，上二高後再過去又是一座橋，如果無法通行，就要繞往沙鹿才能到達和美，咱大肚要到和美和新港可以直接過的可行性，要嘛繞往王田交流道，不然就要經由龍井、梧棲，所以要直接從大肚的可能性沒有，有人提出一個想法，從永順村做一條交流道接二高上去，是不是直接到和美？那就有人說不需要作這座橋啦，只要做一個交流道，顏寬恆也在說要做這條交流道，不過這交流道要做的話，旁邊要徵收土地，這就牽涉到一些被徵收土地者的利益，就出來反對了。就像蓋垃圾場很多人受益，但蓋在你家隔壁你就不要，他就會召集一群人來抗議。

Q8：就您所知，地方上有反對華南路的聲音嗎？

A8：可能都是技術官僚在反對，他認為同質性高啦，但地方上的人看不到這些問題，他

們也不曉得路寬會縮到 6 米而已，縮到剩 6 米，現在華南路可以說是人車爭道，人在那條路行走、運動，汽機車也同時在那邊行駛，所以造成華南路的使用狀況不盡理想，地方上才開始出現了一些聲音，早知道如此，當初不如不要開闢華南路。但相較之下，華南路的好處還是比較多，起碼多了一條路能通行，他的景觀功能不錯，這條路能看到很漂亮的夜景。

Q9：所以反對方的主張是認為路既然那麼小，不如不要開闢。

A9：對阿，應該多花一點錢做更寬一些，因為原先徵收 20 米嘛，20 米的土地卻只做 6 米，實在浪費了旁邊徵收的大片土地。

Q10：除了你所說的官僚，2010 年華南路動工後，開始出現反對華南路闢建之聲音，請問您知道反對方是由那些組織或成員所組成嗎？以及他們反對的原因是什麼？

A10：有聽到風聲，但不是很清楚啦。

Q11：我在華南路的相關報導中得知，環保團體是極力反對華南路的開闢，其中的原因包括，通車時間僅比華山路縮短了 3 分鐘，交通效益有限，如您剛提到的，華南路離華山路實在太近了。此外，華南路開闢會破壞大肚山上的動植物棲地，像是石虎...

A11：石虎這個絕對不是個問題，因為我在這裡生活 50 幾年了，7、8 歲懂事以來我就在大肚山這邊養牛了，我很清楚，山上有蛇啦，還有很多這個...四腳蛇你知道嗎？就是蜥蜴的一種啦，整座山上都很多，因此黃鶯會借道來大肚山休息，因為有很多小蜥蜴可以吃，蛇也一樣可以補食牠們，這生態才能保持。至於石虎，我從未看過或聽過。

Q12：可是環保團體有農委會特生中心在大肚山所拍到的石虎照片。

A12：不可能的事啦，我跟你說，野貓可能有啦！但石虎是山貓，不可能有的，現在連野狗都很少見了。我從 8 歲活到現在 64 歲了，我每天早上、傍晚都會去爬山，從來沒有看到他們講的石虎，但是有看過兔仔，野兔子，有人在抓野兔，但是從未看到這個石虎。

Q13：好，暫且不論石虎的存否，但大肚山上的確還有其他動植物存在，如您剛剛所提到的就有不少物種，環保團體認為華南路同質性高，對於地方經濟發展有限，又會造成

生態破壞，不具開發的價值，對於這說法，您有什麼看法？

A13：嗯...的確這條路的經濟價值不是那麼明顯，他們抗議的理由也是有些道理，因為華山路還不到那麼擁擠的狀況，車流量的容納尚未到瓶頸，還不至於到塞車的地步，所以再開這條路也是...

Q14：所以您有認同環保團體的看法嗎？

A14：嗯...一座山開這麼多條路加減會影響到生態，我知道蜻蜓消失了，我記得以前大肚山上可以看到很多蜻蜓，可是路開完後就沒再看過了...可是蝴蝶還有耶，只是他們有特定的棲地，要知道的人才找得到他們。但是蝴蝶種類沒有特別培育，只有黑色的，沒有彩蝶，就我的觀察，這座山上的蝴蝶應該也所剩不多，我想大概一百隻以內有啦。

Q15：請問有環保團體和您接觸過嗎？

A15：沒有，從來沒有。

Q16：環保團體之前抗議的時候，也沒有和地方人士接觸過嗎？

A16：沒有沒有，環保團體抗議的人士都在外地嘛，都不是大肚人，他們抗議也沒和地方人士溝通過，就是直接去做公開的抗爭，地方人士可能也沒有他們懂，這是我的猜測啦。

Q17：那既然他們想要表達一些訴求，為什麼不試著先和地方人士做溝通，爭取您們的支持，您認為原因是？

A17：不過即便他們和地方人士接觸，地方人士未必有那些常識或環保意識，環保團體心裡的想法是地方上幾乎都是贊成阿，他們反對就是站在不同邊，敵對立場阿，應該也很難溝通，所以沒有考慮多和我們做意見的交流溝通。此外，我認為那些環保團體是...略有參雜一些政治因素在裏頭，可能對當前的政府不滿意，我就找人來抗議，他們的動機呢，政治因素比環保因素還要多，雖然他是藉著環保的名義。現在很多對司法的抗議，對環保議題的抗議，例如地方上的空氣汙染抗議其實都是政治因素啦！他們自己的人放炮都沒關係啦，但別人空氣汙染就都不行，這些抗爭政治因素居多啦！台灣就壞在這種偏激的意識形態很嚴重，政治凌駕一切。

Q18：環保團體當初曾做過封路抗議、網路新聞的宣傳，在華南路即將通車的時候，還有寄檢舉信函至監察院及台灣高等法院檢察署，您認為這些抗爭方法對於地方上有造成什麼影響嗎？

A18：如果有效，華南路就不會開闢了，也不能運作。華南路有一個好處它景觀真的做得不錯，晚上從山上看下來很多景點，清水、梧棲、和美、彰化八卦山都看得到，那些燈看起來很漂亮，晚上很多人，無論你什麼時候去，至少都有兩台以上的摩托車、一台車，平常都有人在那邊納涼，坐在那邊觀景，我常常去所以我知道，晚上運動的也很多，都是健行或騎腳踏車的，所以我才說人車爭道，但因為車流量不高，所以車禍其實也不是很多啦。

Q19：環保團體表示因為環評規定華南路路寬僅能 6 米，假若未來市政府要將路寬拓寬為 20 米，他們要繼續抗爭，請問您的看法為何？

A19：嗯...其實那個沒有什麼影響啦，那是要不要再造林的問題，我認為不一定要拓寬到 20 米啦，但是差不多可以維持 10 米至 12 米的寬度，汽機車道才不會相爭。至於旁邊我記得有做一個木製的步道，照目前看來步道的使用率是不錯的，很多人走步道爬山，如果能以目前現成的用地，不須再徵收兩側更多土地，在步道存在的前提下，再開拓一個機車道，不然汽機車爭道的情形常發生，沒有機車道實在很危險，車子行走也很困難。

Q20 所以您的立場是在安全性的考量下，至少要再拓寬一條機車道，但不一定要到 20 米。

A20：華南路目前步道的使用率真的不錯，比華山路好很多，改善了華山路的缺點，反之華山路汽機車的行駛情況和車流容納上比華南路來得好，華南路只有 6 米而已，機車騎上去就和汽車搶道了，很容易發生糾紛。

Q21. 根據您的觀察，環保團體和支持方是否存在居中協調的組織或個人？

A21：應該是沒有。

Q22：那請問當初環保團體在抗議之前嘗試和你們溝通，您會接受嗎？

A22：會阿，討論是好事阿，但是他們就沒有來找我們啊。就我所知，那些環保團體是政治因素啦，在反國民黨的，真正動機不是環保因素啦。像以前有個案例，政府要規劃蓋一座火葬場，但是抗議的人不全是環保團體，是全民都在抗議不讓它通過，各里都有人，在海線不分藍綠都在抗議，結果就蓋不成了。黃仲生就不敢再讓它做下去了。但如果只有一小撮的環保團體，他們不是真正的在地人。像以前梧棲拜耳，一開始是民進黨發動抗議的，起初的動機是政治因素，但最後演變成全民都不願意讓拜耳設廠。搞到最後變成沒有表明反對立場的根本選不上，地方人士不得不跟著一起反對，楊瓊瓔也跳下去反對阿，很多人都在反對，不是只有廖永來在反對而已。起初只有廖永來，後來國民黨的也都持反對意見，張清堂他們也反對阿！

Q23：那以拜耳事件來說，是什麼因素導致藍綠兩黨的人馬都能站在同一陣線一起反對開發案？

A23：沒辦法，鄉愿阿！他不跟著反對選不上阿，民意已經形成不反對的人就是危害地方。

Q24：那一樣是涉及環保汙染問題，華南路為什麼無法讓民意支持，您認為差別在於？

A24：對在地人來說多開一兩條路對地方的經濟繁榮當然比較好，哪有什麼壞處，總不能說為了環保的因素我們的菜園都不要興建廁所，不要抽水馬桶...挖糞坑處理就好，這樣沒道理阿，這樣更髒亂，生活也沒進步。環保有時候會拖累到生活品質的進步啦。

Q25：那拜耳為什麼就能以環保因素成功阻擋下來？

A25：拜耳案你看反對至今已經幾年了，應該有 20 年了吧，拜耳現在在美國一年不曉得是幾千億的營業額耶，為什麼美國人就能接受這背後的環保問題，它帶動了多少就業人口，你現在要來爭論說它是危害環境還是促進經濟發展，都還有得吵，但眼前能看到的就是賺了多少錢。這個問題真的是見仁見智啦。

Q26：那我好奇的是拜耳案一開始反對黨是怎麼宣導，最後能將全民的意識凝聚起來？

A26：這就是技術阿。他們厲害的地方。

Q27：那環保團體如果要效法他們應該怎麼做？

A27：他們喔，很多招數啦，很多鬥爭的技巧，他們懂得不斷去渲染它的壞處，把好的部分藏起來，避而不談，一段時間後，謊話說了三次、五次，謊話就變成事實了，就是這種手法，要看你能不能察覺的啦！一萬個如果只有三個看破他們的謊言，還有 9 千多人看不出來，就會上當了，就算一半的人看得出來，也還有一半的人會被騙。

Q28：聽起來您認為華南路的環保團體對於議題的渲染力不足囉？

A28：對啦，台灣人的政治就是這樣啦，應該這樣說，從中國五千多年歷史以來都是這樣，沒一個真正清廉為民的。理性上來說，地方建設哪會有人不要。因為一般民眾缺乏環保意識，只聽到建設就全盤接受。對，他們的確不知道生態會被破壞...以華南路現在的狀況來說...有啦，還是有被影響到一些啦！

Q29：您也認同生態有因此遭受影響吧！

A29：對，就像我說的蝴蝶蜻蜓數量減少了，但那是因為我有在觀察，一般人你問他這些問題，他們根本沒在注意這些問題，我從小就養牛養很多隻，這邊的草吃光了，就牽著牛翻過小丘嶺到別處去吃草，整個村的人都養牛，有很多牛車，這村如果有一百戶就有八十台牛車，幾乎大家都有牛車啦！養牛不能只靠飼料，這樣成本太高了，只有在農閒時才會買些比較營養的給牠們吃，農忙時就會叫小孩趕牛去山上吃草，在山裏頭四處跑，所以我才會注意到以前和現在有什麼不同。

Q30：最後一個問題要請教您，環保團體指出華南路路線的選擇是為了圖利特定人士，你怎麼看？

A30：這是刻意中傷的話，或許有人想藉由這工程圖利沒錯，但那是事後的事情，但起初的建議和動機，華南路的開闢和圖利一點關係都沒有。但是整個工程演變到十幾年後才動工，從我做鄉民代表會主席開始至今已經幾年了，少說也 12 年了，確切的時間或許還要查證，但要說圖利特定人士，當初絕對沒有這種建議，沒有一個政府的政策事前就開始有圖利動機，都是事後才發生，而且要藉由造路來圖利是最笨的，你要圖利就得在造路的過程中偷工減料嘛！要提防地方上的人看到，還要防調查局等司法機關的調查，你想有人會利用蓋高速公路來貪汙嗎？政府一開始就是為了圖利而來建設華南路，

這樣的指控太過誇張了，當然過程中會有很多人參與，會有少部分人想偷工減料來獲利這也是有可能，當初經費下來後，本來是鄉公所要發包，發包的包商可能會採用鄉長熟識的人，最後又將收回給縣政府發包，就換縣政府熟識的包商去承包，這樣也不一定會從中圖利，但至少他能順利承包這個工作，聊勝於無，這樣歸納成圖利我認為沒什麼道理。除紛向苗栗大埔事件，將農地重劃，將住宅區變更為工業區，土地價值速倍的成長，那種圖利的可能性才大，一分地以前三百多萬，一坪也要萬餘元，規劃後比照下去，一坪就要十五萬，十幾倍的成長，這才是有動腦筋在圖利，我只要持有其中一部分的地就可以賺很多了。

(訪談結束)

