

# 第一章 緒論

在大多數的情況裡，如何做成決策，  
其對社會與政治的影響，  
要比決策的內容是什麼更為重要。

- Austin Ranney

台灣自一九八〇年代中期以來，進入到急速轉型時期。政治上，原有黨國體制下的國民黨政權在歷經各種社會運動衝擊與黨內派系鬥爭逐漸呈現崩解的局面。在經歷了政治與社會結構的重組之後，我們可以見到：社會力的澎湃發展導致政經呈現更多元的結構，相對於過去而言，這個新政體對於人民來說提供了更多參與公共事務的機會和權利，不若過去一般，意見表達都受到政府的強力抑制。誠如蕭新煌所言：「台灣民眾在經過一九八〇年代社會運動的洗禮後，已不再一味接受國家統治，..他們已懂得如何向國家提出要求與主張權利」(轉引自魏鏞等，民 80：125)。換言之，過去公共政策的形成與執行，皆是政府以極強勢的公權力來介入政策運作的結果。反觀今日，公權力強力介入政策過程與執行的可行性大幅降低，任何政策的成敗，都免不了要關照到每一種不同的聲音。因此，現今公共政策的研究除了要從原本政府專業官僚「由上而下」(top-down approach)的角度來思考外，對於整個政策系絡(policy contextuality)的瞭解也就顯得格外的重要。

## 第一節 研究動機：相關案件的啟示

美濃水庫應否興建的問題，不但在立法院演出戲劇化的預算表決戰，更引起了全國各地從事工程研究與社區工作的學者關切。八十八年四月中，反對興建美濃水庫的人士，交出一份約三萬五千名美濃當地居民簽名連署蓋章的陳情書，在立法院堅決地表達了反對興建水庫的意見。接著，反水庫人士帶著這超過百分之七十二的當地民意，在立法院前示威抗議，為即將進行初審的預算把關，終於使得經濟及能源委員會一舉刪除興建美濃水庫的兩億五千萬元預算。然而，對於反對興建美濃水庫的鄉親而言，這並非全面的勝利，只是短暫的喘息。關鍵的戰局是如何在立院全院聯席會中，防止國民黨團運作來強行通過預算。<sup>1</sup>

民國八十九年十月二十七日，新任行政院長張俊雄逕行宣布停建核四，引發了朝野一連串的政治風暴。反核團體宣稱這是環保意識的重大勝利，擁核團體也

---

<sup>1</sup> 摘錄自民 88 年 5 月 15 日，〈美濃水庫興建計畫之公民參與〉，《在地環境社區報（試刊號）》，<http://www.teputc.org.tw/local/local104.htm>。

同樣走上街頭，抗議行政院停建政策導致國內經濟的衰退。立法院中反核的民進黨團與擁核的國民黨團叫罵聲此起彼落，罷免案與倒閣案的攻防更使國內政局籠罩在強烈的低氣壓中。除此之外，工商界大老也紛紛為自己的經濟利益跳出來說話。而整個核四風暴在大法官會議裁定行政院逕行停建核四決策過程中有瑕疵，張俊雄院長於九十年二月十三日與立法院簽署核四復工協議才告暫時落幕。

坤業焚化爐興建迄今，歷經當地大園鄉坤業居民多次抗爭，爆發多次警民衝突，警方也移送多人法辦。桃園縣大園和蘆竹交界的坤業焚化爐即將啟用，一百多名居民於九十年四月十七日上午聚集在進場道路前抗爭，質疑焚化爐高度超過法律規定，要求拆除。業者則堅稱興建過程一切合法，現場氣氛一度緊繃。抗爭民眾拉著抗議標語和出動二部挖土機，以這條進場道路原是農水路被非法變更為由，準備清理道路，立委邱垂貞服務處也出動宣傳車前來聲援，群眾情緒激動。透過協調之後，反對群眾最後同意縣府七天內召開協調會，擇日測量高度。歷經十小時抗爭暫時落幕。<sup>2</sup>

從上述幾個案例的描述中可以發現，現今公共政策的形成與執行都無可避免遭遇到類似的窘境。解嚴後的台灣社會，民間社會各種力量蓬勃發展，雖然不能說已經如西方多元政治下的利益團體（interest groups）介入政策場域當中影響政策的形塑（shape），但在許多的重大政策上，政府強勢主導政策的力量已經減弱。我們可以見到，在政策形成的過程中，正反雙方往往積極透過各自的社會關係動員自己的人馬，或累積本身的政治資源；而有些行動者更是為求得到有利於本身的政策結果積極建立與其他立場相同團體全面的溝通關係，形成集體行動的倡議聯盟（advocacy coalitions），來增強其在政策形塑過程中影響的著力點。由此觀之，隨著社會的民主化，各種公私組織相繼而起，彼此間互動性與互賴性亦逐漸增強，任何一樣公共政策，都必然涉及到或多或少的利害關係（stakes）。換言之，政策不可能在真空的環境中制訂與執行，在不同的政策領域（policy domains）中，皆會有不同的利害關係人（stakeholders）居間運作，並形成了複雜的政策網絡（policy networks）（Laumann and Knoke, 1987）。公共政策形成之場域正是一場團體之間彼此競爭與牽制的「賽局」（game），政治過程也被視為是一種權力分配與角力的過程。

據此，政策決策者經常處理的是複雜、難以理解且不易解決的社會問題。現今政策的形塑與發展已未必全然是專業官僚運作的結果，而是政府因應環境的需求，透過組織網絡的協調，以及相關行動者的行動三者互動之產物（夏莉芬，民84）。從近年來對重大政策爭議事件的文獻當中就可以瞭解到，整個政策系絡複雜的運作情形，絕非是如同解嚴前那般只要透過國家機器的規劃與強制動員即

---

<sup>2</sup> 摘錄自民90年4月17日，〈反坤業焚化爐再抗爭〉，《聯合晚報》，23版；民90年4月18日，〈坤業焚化爐高度引發抗爭〉，《聯合報》，18版。

可。<sup>3</sup>換言之，現今政策制訂者必須全面性認定政策系絡當中的利害關係人，方足以制訂符合正義原則之公共政策，否則社會必然興起不平之鳴，政策的推行就會有窒礙難行之處（丘昌泰，民 84：16）。公共政策研究最大的目的即是要能夠有效的排除政策規劃與執行的問題，並促使政策措施能對症下藥，解決社會問題。然而，近年來國內重大投資案屢遭當地居民的激烈反對而夭折，政策過程中各種勢力不斷衝突的結果更導致重大政策往往在驚愕聲中收場。公共政策不但沒有解決既有的社會問題，還不斷在衝突中導致政策的「難產」，並增加社會成本的消耗。

然而，以往公共政策研究，預設了僅要憑藉專業官僚的技術理性即可解決問題，甚少探討問題背後形成的原因。一方面，由於重大的公共政策往往涉及到多數人的利益和權利，如何能使對個體的傷害降至最低，並造就整體的公共利益，乃是政府官員在執行公共政策所應考量的重點；另一方面，政策制訂並非獨立於社會而存在，而是受到社會中各種不同政治及經濟力量所左右，若是忽略這些複雜的環境因素，往往亦使研究流於單一直線的思考，僅能將政策作浮面的分析，政策便無法切實解決問題。公共政策之制訂，事實上可視為是一連串的決策過程。而公共政策的研究者所要面對的不僅單純只是技術面的問題，更要對政策的制訂過程、方式及所牽涉到的政治現象等有充分的瞭解。因此，為了嘗試著去釐清政策窒礙難行的問題，並理解政策過程中國家與社會互動的關係，對於目前新興的政策網絡研究確實是公共政策研究者最亟需開發的重要課題之一，這樣的思考也一直持續不斷激盪著筆者的思維，對於筆者思考公共政策的問題時提供了一個更寬廣的向度。

八十九年十一月中旬，台中市工業區與東海大學爆發了「台中市工業區聯外道路案」的爭執。市政府擬在工業區近東海別墅區闢建一條聯外道路至台中港路，以抒解工業區長期以來對外交通的問題。然而規劃道路路線穿過東海大學的相思林地消息一傳出，便引發了校方與學生的積極抗爭，正反雙方在此公共議題上的爭執也造成了市政府決策上的搖擺。由於此事件發生在筆者的生活場域，對於此事件的關注也引發了筆者一連串的思考，為何這個議題會延宕這麼久還懸而未決？在此政策網絡中究竟有多少的利害關係人在運作？抱持著什麼樣的立場？又為何抱持著這樣的立場？而衝突點又在哪裡？從這個政策網絡來看，若開關聯外道路，就會損及東海大學師生的權益；但倘若不開關聯外道路，工業區的對外交通又一直沒有辦法改善。問題的解決，不但是在考驗政府官員的智慧，相對來說，瞭解政策網絡中各行動者間的立場及運作情形，也有助於我們瞭解整個

---

<sup>3</sup> 這從近幾年來從國家與社會關係面向探討政策過程的相關文獻當中就可以瞭解，其中政策執行運作最複雜與最容易遭致失敗的莫過於是容易造成鄰避情節（not in my back yard）的政策。例如：五輕、拜耳設廠、美濃水庫興建案、核四興建案..等等，都有不同的利害關係人在當中運作與遊說。

政策網絡的決策過程與結構，如此一來才能使研擬的方案切實可行。

針對本案例所引發的種種疑問，政策網絡分析途徑確實能提供筆者一個適宜的思考方向。上述思考不僅是筆者在本研究中觀察個案重要的切入點，也構成了本論文研究分析主軸的旨趣。準此，在理論與實務的相互激盪下，便構成了本研究主要的理念與動機。

## 第二節 相關文獻檢閱

政策網絡的相關研究可說是近年來探討政策形成過程當中新興的研究課題，無論是專書或是期刊論文，皆如雨後春筍般的湧現，充分反映出公共行政學界對政策網絡之研究有著濃厚的興趣。政策網絡發展至今，在理論上雖仍未臻成熟，但實務研究的部分，卻已非常普遍。<sup>4</sup>總體來看，台灣研究政策網絡的學者多半具有公共行政背景，社會學者所研究的社會網絡，焦點並非在政策領域中公私部門的關係，故不在本文的討論範圍之列。在國內博碩士論文研究中，大部分是將政策網絡的研究途徑應用於個案的探討之上，對於政策網絡理論辯證的文獻則甚少。例如：陳正隆（民 84）透過對社會環境、公共政策及政策網絡三個面向，來探討核四興建過程當中利害關係人的互動情形。謝宗學（民 86）則以政治型態、政策網絡類型的特徵以及國家與社會的關係三面向，來探討我國殘障政策發展研究的架構。游益航（民 86）應用了 Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡議聯盟架構（advocacy coalition framework）配合 Melvyn D. Read 所建構之政策網絡環形圖為分析架構，來探討七股濕地環保政策。吳仕吉（民 88）則是從國家與政策網絡的關係，以及政策網絡變遷等面向，來探討拜耳案及我國石化政策網絡發展與變遷的情形。廖修品（民 88）應用政策網絡的理論分析我國電信事業民營化的政策網絡關係形式。李明寰（民 87）則是從檢視 Katzenstein 模式並予以重建，另提出官僚自主性高低、利益聯盟（interest association）之有無、以及社會行動者動員能力高低三變數，將政策網絡區分為六種類型，進而探討我國醫藥分業政策。至此，李文與前述論文相較，是較有從反思的面向來探

---

<sup>4</sup> 例如：Bend Marin & Renate Mayntz 在其所著的《政策網絡-實務證據與理論考量》(Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Consideration)(1991)一書中，就有蒐集若干學者關於電信、超導體、勞工、醫療及企業政策等研究。R. A. W. Rhodes 與 David Marsh 在其所著的《英國政府中的政策網絡》(The Policy Network in British Government)(1992)一書當中，也蒐集了若干學者關於農業、核能、海洋防禦、煙草、食品與健康及就業政策網絡個案研究。而 Martin J. Smith 的《壓力、權力與政策》(Pressure, Power and Policy)(1993)也蒐集了農業政策、企業政策、醫療政策、消費者政策等個案研究。由此可知，政策網絡實務應用的範圍之廣，但多集中於個案的探討上。然而，理論的部分至今仍遭受到某些學者的批評，認為其並非是一個理論，僅是一個將政策網絡用於描繪政策利害關係人之間關係的隱喻 (Dowding, 1995)。

討政策網絡的一篇作品，對於文獻的整合與概念的釐清上有相當大的助益。此外，游定遠（民 89）則是應用政策網絡的概念來探討我國社會救助政策。陳燕俠（民 89）以政策網絡的觀點來探討國家機器、拓紡會與產業界的三角互動關係。葉蓓華（民 89）透過政策網絡的分析架構來探討美濃水庫興建政策相關參與者的互動情形。劉宜君（民 89）結合了公共政策理論與國家中心論，並引用了政策網絡的概念，藉以評估國家機關在推動全民健康保險政策時，所展現的自主性程度與政策能力。李啟新（民 90）則從政策網絡的觀點來探討英國中央與地方的財政劃分。然而，相關研究文獻中較有突破性的，則是黃仁俊（民 89）嘗試結合政策網絡與新制度論的觀點，希望能以此描繪弱勢團體在政策過程當中所處的地位，並解答為何弱勢團體能在正式制度下資源稀少的情況下，透過非正式制度環境獲得影響政策的有利契機與影響力。

檢閱上述相關文獻，不僅提供本研究豐厚的參考資料；同時，這些研究亦促使吾人得以深思過去研究之不足。筆者發現雖然在探討國家與社會互動的公共政策理論當中，政策網絡的觀點較多元主義與統合主義者有更強的解釋力，且又不流於「社會中心途徑」（society-centered approach）與「國家中心途徑」（state-centered approach）的偏執<sup>5</sup>（李明寰，民 87；黃仁俊，民 89；葉蓓華，民 89），政策網絡應用於實務的分析上也累積了一定的成果，<sup>6</sup>但政策網絡的概念發展至今，仍有其不足之處。丁仁方（民 89：8-12）便道出國內相關文獻於應用政策網絡的實務分析仍有操作上及方法論上的缺失。<sup>7</sup>丘昌泰於《公共政

---

<sup>5</sup> 一般說來，社會中心途徑將利益團體作為分析單位，藉以描繪社會多元分化的情況對政策的影響，大多用於多元論與利益團體理論，並將國家視為被動的機構或政策執行的工具；而國家中心論則有助於說明國家、官僚的自主性在決策過程中的地位，大多以統合主義為主。然而，隨著國家與社會部門之間的相互滲透，公共政策的分析已經很難再將其化約為社會中心與國家中心的途徑。因此，政策網絡的提出，乃是一種基於對宏觀國家理論的反動（李明寰，民 87：5；黃仁俊，民 89：12）。Martin J. Smith（1993：7）則認為，政策網絡用來分析複雜的決策過程時，具有下列幾項優點：1、在探討政府與利益團體間的互動關係時，基本上沒有一個模式能提供一個完全寫實的圖像。政策網絡可以解釋這之間的複雜網絡關係形式，從這點來看，政策網絡遠較多元主義、統合主義等理論更具彈性。2、政策網絡視國家為一個分裂而非統一的實體，是由許多利益相互衝突的體制或部門所組成，每個部門皆試圖擴大其自主性。而政策網絡本身則提供一個機制以化解衝突。3、政策網絡的權力觀乃是奠基於相互依賴的基礎之上，是非零合賽局的形式。換言之，政策網絡是一個整合相關利益的機制，而非剝削彼此利益以滿足特定團體。4、政策網絡的分析焦點是至於整個網絡，而非只有利益團體。因此在決策的過程除了去檢視在特定時間的場域當中，利益團體對於政策影響的結果之外，亦檢視了國家在政策網絡中所扮演的角色。綜觀相關文獻，政策網絡分析應用涵蓋層面甚廣（如：環保政策、能源政策、福利政策、民營化等等），且有逐漸取代傳統探討國家與社會關係的多元論及統合主義的趨勢。

<sup>6</sup> 依據前人的研究，政策網絡的成果諸如打破了傳統的國家觀，不再將國家與社會截然二分；重視政策制訂過程當中的非正式互動關係；打破傳統政策過程「階段論」（phase model）的迷思等等（黃仁俊，民 89：15-16）。

<sup>7</sup> 在國內相關博碩士論文的應用上，丁仁方（民 89：8-10）認為陳正隆（民 84）一文在應用政策網絡的處理與過去官僚決策模型並無太大的差別，既未界定鑲嵌於特定政策領域內的制度結構，也忽略的政策網絡所著重的水平式結構；其也認為謝宗學（民 86）一文並未探究福利政策網絡制度化的連結關係以及透過何種過程對殘障福利政策產生影響；而游益航（民 86）的分析則是以權力的互動邏輯為主，並未觸及網絡資源依賴及結構作用的邏輯。在方法論上，其也認為

策基礎篇》一書中也剴切指陳政策網絡遭受到相當多的批評，諸如（民 89：229-230）：

- 1、研究範圍過於廣泛，解釋變項過多，為一個「什麼都包括，但卻是什麼具體內容都沒有」( includes everything, and denotes nothing ) 的研究途徑。
- 2、對於網絡的界限很難能有一個清楚的界定，在公共政策形成的過程當中，不易掌握網絡的開始與末端，通常只能「描述」網絡關係的變遷，而不能「解釋」網絡變遷的真正意義。
- 3、政策網絡的概念忽略了國家與制度兩個關鍵因素對政策形成的作用。
- 4 忽略政府機關公權力之運作-雖然 Rhodes 以權力依賴模型( power dependence model ) 來解釋網絡成員之間的互動關係，但這種關係的成就是來自於物質利益的協商與議價，並未考慮政府機關具有「片面強制」的公權力。

此外，政策網絡的定義至今尚未獲的共識，理論的定位也不清楚（李明寰，民 87：131；黃仁俊，民 89：17）。且政策網絡途徑所能做的，僅是對一政策過程當中所有的行動者間的連結情形做一靜態<sup>8</sup>的描述，但對於形成此種網絡態樣的原因，或是限制此種網絡發展的結構性因素，單單以目前政策網絡的研究途徑似乎仍不足以解答這些問題（李明寰，民 87：131）。換言之，有一些學者傾向將政策網絡視為一種非正式與水平式的互動關係，在其中，政策的結果似乎被看成是政策參與者之間一種自發性的互動結果，而沒有任何一個主導者在試圖操縱或引導彼此之間的互動過程以企求達到某些意圖性的結果（Schneider，1992：110）。因此，政策網絡途徑所「描述」的網絡關係往往就成為在政策過程當中，在某一時點之下，將網絡行動者抽離社會結構所形成「天真的無意識互動觀點」的一種「隱喻」( metaphor )。

綜合上述解釋上的缺陷，不少的學者便嘗試著去思考修正原有政策網絡途徑，以賦予該途徑更強的解釋力。Rhodes 便認為政策網絡並沒有對政策變遷提出足夠的說明，若要擺脫這樣的問題，除了承認政策網絡僅是中介概念之外，還要嘗試著去連結微觀與巨觀的理論以產生解釋（轉引自 Jens Blom-Hansen，

---

個案的研究缺乏內、外在效度 ( internal and external validity )，且容易有分析層次上的混淆 ( Ibid.：10-12 )。此外，在丁仁方 ( 民 88 ) 的近著中，也強調政策網絡僅為一隱喻的觀點，藉此來指涉政府社會行政部門在中央的殘障福利政策網絡與地方的社會福利政策網絡與民間團體形成的資源依賴與互惠關係。

<sup>8</sup> 也有學者認為政策網絡是一種動態的分析。Klijn ( 1996：95 ) 便認為政策網絡的分析，注意到不同參與者間的互動模式，以及互動內容與策略性，可稱之為是一種動態的分析；然而，其也同意這充其量也只能說是一種針對特定時間點上的政策過程提供了實用的「快照」( snapshots ) 罷了，對於政策變遷的解釋則是力有未逮。在此，筆者所持的看法是將政策網絡視為是一種靜態性的描述性分析。從檢閱 Katzenstein、Rhodes 以及 Wilks & Wright 等三個不同的「政策網絡」模式的實徵研究看來，皆是採取「個案式」與「敘述性」的分析途徑，是以「網絡」( network ) 此一隱喻 ( metaphor ) 來指涉政策過程當中公私部門的互動情形。Dowding ( 1995：136 ) 對政策網絡便持批判的態度，其認為政策網絡的分析是從一個隱喻開始的，只有當它與社會學的網絡分析法 ( sociological network analysis ) 一起發展時，才有可能形成一種具解釋力的理論。

1997 : 673 ) Dowding ( 1995 : 136 ) 便認為政策網絡若想要有更進一步的發展，就必須與其他的研究途徑相結合，「公共選擇途徑」( public choice approach ) 與「社會學網絡途徑」( sociological network approach ) 皆是未來可以考慮結合的途徑；一方面，與公共選擇理論的結合可以促使我們瞭解網絡關係形成的內生( endogenous ) 誘因與動力為何，另一方面，與社會學網絡途徑的結合則有助於探討限制網絡形塑與變遷的外在結構性因素為何。Blom-Hanssen ( 1997 : 673 ) 也嘗試以新制度論( new institutionalism ) 觀點來修正原有政策網絡，將政策網絡視為是一種制度的連結，並認為正式與非正式制度的形成，會形塑政策網絡行動者當中的互動模式；此外，制度除了制約網絡行動者在制度環境中的權力地位與使用策略，對於政策的結果，也會形成重大的影響。Borzel ( 1998 ) 則提出網絡研究應嘗試連結資源依賴理論( resource dependency theory ) 賽局理論( game theory ) 與溝通行動理論( communicative action theory )。國內學者陳恆鈞( 民 90 : 20-21 ) 認為政策網絡的分析模型雖然在利益團體及國家機關在決策過程的關係分析上，較傳統制度研究切合實際，但描述性的研究途徑，並無法對於重要的關鍵問題提出解釋，然而行動往往受限於制度，倘若能將網絡結合制度面的討論，將會有助於理解政策形成過程當中制度的制約與網絡的行動對於政策結果的影響。

以上政策環境的改變與對政策網絡途徑的種種批判便構成了筆者對政策網絡分析研究興趣的泉源。檢閱相關文獻之後，筆者認為政策網絡的分析途徑在「解釋上」最嚴重的不足之處即是其將網絡行動的分析抽離了原有的社會制度環境，而且一般政策網絡分析很少是貫時性的，往往只是就某一時段的資料加以分析之後，便對政策網絡的關係加以推論。然而，公共政策並非原子化的存在，而是鑲嵌( embedded ) 於一定的社會情境結構當中，因而某些對政策網絡抱持著修正觀點的學者便認為政策網絡的分析應不能免除對制度結構的探討。<sup>9</sup>換言之，任何社會科學的研究，是不可能「免除環境系絡」( context-free ) 的影響，因為每個被研究的社會事件和現象都有其特殊的歷史背景和社會結構因素的交互作用，單單只有網絡行動者橫向的分析而沒有關照到縱向結構的理論根本無法放諸四海皆準。由此觀之，對於「台中工業區聯外道路」一案，透過過去政策網絡研究者所操作的分析模式僅能描述靜態的網絡形貌，無法提供更有效的解釋。

透過上述對政策網絡相關文獻系統性的檢討與反省，為了解決政策網絡在解釋上不足的缺陷，筆者認為新制度論的研究旨趣恰好可以彌補政策網絡分析上的缺口。<sup>10</sup>然而，新制度論的學術派別甚多，經濟學、社會學、政治學皆有相關學

---

<sup>9</sup> 公共行政學者 Jens Blom-Hansen ( 1997 ) 便以制度論的觀點修正政策網絡。此外，Laumann & Knoke ( 1987 ) Skocpol ( 1992, 1993 ) Atkinson & Coleman ( 1992 ) Smith ( 1993 ) Joan Price Boase ( 1996 ) 等政策網絡學者的文章皆有隱含了制度結構的分析概念。國內學者如：李允傑( 民 85 ) 陳恆鈞( 民 90 ) 也認為政策過程的研究當中普遍忽視了制度性變項的探討。

<sup>10</sup> 郭承天( 民 89 : 7-8 ) 認為新制度論是一個跨社會科學領域的研究法，其歸納經濟學、社會學

者對此議題抱持了不同的看法。在國內應用新制度論觀點為理論基礎的博碩士論文當中，對於制度的定義與理論的應用上，隨著學科背景與研究主題的不同，呈現多元的分歧。經濟學面向的相關論文，有蔡玫芬（民 86）、尚瑞國（民 86）、謝俊義（民 88）、陶默耘（民 89）。其中心的思想為理性選擇的觀點，認為制度雖然影響個體的選擇與行動，但並非是絕對的一個因素，僅為影響行動者行為的一個重要變項罷了。這類論文著重於理性選擇、交易成本的分析，並藉此探討組織效率與制度改革的問題。社會學對於制度論的研究發展較久，相關文獻也較為豐富，就國內的博碩士論文則有王婉芬（民 82）、陳世昌（民 83）、夏莉芬（民 84）、陳惠芳（民 87）、朱金池（民 87）、李翠蓮（民 87）、李凱莉（民 90）、劉子琦（民 90）等相關研究。社會學面向的制度分析將研究焦點集中於組織上，視制度本身即鑲嵌於更大的社會或文化結構，個體的自由選擇幾乎無足作用。因而這些論文的共同分析焦點即有制度變革、組織與環境的關係、組織的同型化（organizational isomorphism）等等。而政治學面向的相關文獻則有江大樹（民 83）、黃豪聖（民 88）、張世杰（民 89）、周代尉（民 90）等四篇。這方面的論文對制度的分析是著重於歷史結構與路徑相依（path dependence）兩個概念。換言之，在既有歷史結構下，對制度的觀察，可促使研究者將制度的變遷置於較寬廣的事件連鎖中來探討，並從中觀察制度與策略行動者間的關係。此外，也有少許的論文是嘗試將不同學派的制度分析途徑做一綜合性的探討與應用。相關的研究諸如：謝偉智（民 84）便綜合了理性選擇途徑與社會文化途徑，提出多元的制度分析架構來探討埤公農田水利會的制度改革。歐崇亞（民 86）從理論探討的觀點來嘗試對三個派別之間做適度的釐清，並以此來分析公共組織。

綜觀上述新制度論相關文獻，研究主題與焦點均與本研究不同，故對本研究而言僅具片面的參考價值。新制度論雖然在不同流派有不同的觀點，然而其研究旨趣大多集中在制度變遷的議題上，再輔以行動觀的角度分析。行動觀的面向則是著重於制度是如何界定行動者的利益，以及如何建構與其他團體之間的權力關係（李允傑，民 85）。但對於「制度」（institution）一詞的概念與內涵，有著多元的詮釋意涵。因此，在從事實務上的分析時，制度的界定便要相當的謹慎，方能對實務做出最適當的詮釋。

---

及政治學制度研究領域當中所包含的共通議題有：找出誰是主要的行動者，這些行動者具有何種資源，它們之間的正式和非正式關係為何，行動者之間的資源是如何交換、是否提供監督、資訊和執行交換關係的制度，這些制度是如何建立的，其成本由誰來負擔，制度是否有效力，這些制度演變（成長、消失）的因素為何，以及行動者如何評價彼此之間的關係；此外其也認為一篇新制度論的研究，並不一定會包括上述所有的議題，但最核心的焦點，就是在嘗試回答「制度如何影響行為」。另一方面，丘昌泰（民 88：237）也指出新制度論對於公共政策研究兩個主要的論點：一、制度是很重要的，它是人類互動的人為限制，這種限制是由權利與義務所形成的法則和規範，使我們能預期他人的行動結果；二、公共政策的活動，不能脫離政治因素的解釋，新制度論者特別反對那些企圖以非政治因素來解釋公共政策的化約主義者，例如理性選擇論者僅以偏好來詮釋公共政策。



透過上述對政策網絡與新制度論相關文獻的檢閱，對於筆者在探討制度與網絡之理論有相當助益。尤以黃仁俊《政策網絡中弱勢團體的地位和影響-以原住民參與能丹國家公園設置之規劃過程為例》(民 89) 以及張世杰《制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究》(民 89) 兩篇論文給予筆者較大的啟發。前述論及，黃文透過了新制度論與政策網絡結合的分析，成功的解釋了弱勢團體如何在正式制度環境不利於己的情況下，透過非正式的制度尋求對政策產出的影響力。就張文而言，作者透過對歷史結構制度論的闡述，巧妙的解決了社會科學研究長久以來「結構 vs. 行動」的論爭；並以此為基礎，探討英國全民健康服務體系 (NHS) 從 1948 年到 1990 年制度演變的歷史，其認為對個案的制度分析大致上都能夠呈現出歷史結構制度論者所描述的現象。同時，作者也藉由將歷史結構制度觀與政策網絡的結合，觀察到制度變遷過程當中，非但有權力運作的影子，更形成了一種統合主義式的政策網絡。由此觀之，制度與網絡結合的關鍵，在於制度的觀點可以成功的觀察並解釋在政策網絡中權力運作的連結與互動，對於政策網絡關係的描述上，不但增添了制度面向的解釋，也可以使網絡的互動關係更真實的呈現。然而，在黃文當中，研究的焦點是放置在弱勢團體如何運用非正式制度環境來形塑對自己有利的決策權，但其所忽略的是，並非僅有弱勢團體會運用制度環境來塑造對自己有利的決策地位。在政策網絡當中，掌握較大影響力的行動者往往是既有制度環境賦予其相對優勢的權力地位。換言之，制度環境的影響並非僅侷限於幫助弱勢團體塑造政治正確的意向，更重要的是，其也有助於鞏固有影響力的網絡行動者在有利的決策位置上屹立不搖，排除立場相左的弱勢團體進入決策點。在張文中，其較著重於制度變遷當中歷史結構機制的影響與形成的政策學習關係，對於政策網絡的分析僅是輔以說明利益與權力影響制度變遷的運作機制，與本文研究主題相關性較小。因此，從對上述政策網絡及新制度論相關文獻的檢閱，非但促使筆者瞭解政策網絡分析途徑的侷限性，更誘發筆者勾勒出本研究所欲運用的理論分析架構。

然而，為了將制度與網絡的理論運用於台中市工業區聯外道路一案的分析上，對於本案所處的正式與非正式制度環境的界定，就顯得相當的重要。就制度環境而言，本案是屬於都市計畫的範疇，其制度環境便是都市計畫法及相關審議機制。但國內相關文獻，大多集中於兩方面的研究：一為都市計畫背景的研究者對於都市計畫制訂或行政作業程序之相關研究。諸如：王銘正 (民 73)、呂孟儒 (民 74)、周信男 (民 74)、邊子樹 (民 74)、方光群 (民 76)、蔡文懷 (民 78)、唐明健 (民 78)、內政部營建署 (民 79)、蔡添璧 (民 82、民 84、民 86)、高孟定 (民 84)、歐政一 (民 85)、胡湘源 (民 86)、郭茂盛 (民 87)、蔡昇晃 (民 88)、曾漢洲 (民 88)、耿蕙玲 (民 89)。二為都市社會學或政治經濟學背景的研究者針對都市成長機器與都市空間結構之相關研究。例如：廖春生 (民 79)、台灣大學土木工程學研究所計畫室 (民 79)、林敏郎 (民 80)、賴志彰 (民 80、民 86)、張景森 (民 80)、陳東昇與周素卿 (民 82)、曾旭正 (民 83)、陳東昇 (民

84) 張英華與蔡采秀(民 84)、熊瑞梅(民 82、民 84)、邱瑜瑾(民 85)、湯國榮(民 85)、王振寰(民 87)、林佳蓉(民 88)。

由此可知，相關研究論述甚多，雖然對於本研究所欲探討的主題並未有非常直接的關連性，卻也有一定的參考價值。一方面，都市計畫背景研究者的相關文獻，有助於筆者建構個案的正式制度環境，例如：蔡文懷於《都市計畫制訂程序之研究》(民 78)一文當中，便指出都市計畫制訂所面臨到的問題有資料缺乏、人力不足、體系紛亂、民眾參與管道不佳、損益不公、審議程序不合理、都委會意見不同，因而影響了都市計畫制度性的運作。內政部營建署的《都市計畫委員會組織體系與功能之探討》(民 79)也指出了與上述蔡文類似的問題。換言之，上述這兩篇論文皆促使筆者瞭解到都市計畫制度性的問題。胡湘源於《都市計畫審議體制之研究-審議過程委員與行政人員互動關係之探討》(民 86)便認為委員與行政人員之間乃基於計畫審議而維持合作的關係，計畫審議的方式，也就是審議制度的演變，便影響了兩者間的互動模式。郭茂盛《都市計畫通盤檢討法定程序時程改善策略之研究》(民 87)便將通盤檢討制度與法定程序做了詳盡的說明。蔡昇昇《經省後台灣地區都市計畫制訂擬定之研究》(民 88)一文中對於精省後的都市計畫制度提供了一個簡潔的說明。耿蕙玲於《台灣都市計畫審議制衡機制之研究》(民 89)便認為都市計畫審議制度在設計上缺乏制衡機制，也缺乏民眾參與管道，容易引發都委會於審議時的利益導向與政治性考量，而忽略了專業性及公共利益。透過上述的文獻，可發現都市計畫的審議機制與通盤檢討制度長久以來一直存在諸多的問題，從正式制度的規範面來說，在運作上似乎容易形成制度性的缺口，進而促使體制外非正式運作結構的形成。

另一方面，都市社會學與政治經濟學研究者所從事的研究，便有助於筆者瞭解都市計畫審議機制的非正式制度環境。例如：陳東昇的《金權城市》(民 84)一書當中，透過政治經濟學與都市成長機器的視野，發現國家機器、地方派系、財團與政經權力菁英是影響空間政策與結構的主要行動者。熊瑞梅的《台中市都市變遷：區位、政府及地方菁英的影響力結構 I 與 II》(民 82、民 84)便透過整合巨觀的制度分析與微觀的行動分析，來探討台中市的都市發展，當中並闢有專章探討台中市的都市計畫發展史及都市變遷。邱瑜瑾的《解嚴後台中都市形塑的社會機制》(民 85)也透過制度論與集體行動理論來解析多重的力量對解嚴後台中市都市發展動態的建構過程，從與土地利益有關的權力結構來表現出空間的形塑機制，避免落入權威國家過度化約的論述中。王振寰於《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》(民 87)一書當中，也透過 Logan 與 Molotch 成長機器 (the growth machine) 的理論，探討都市計畫的案例，其發現台中市權力聯盟類型乃是由市政府、地方菁英、房地產業者所組成的都市成長機器，而地方派系則透過非正式管道，介入都市計畫以獲取巨大利益。林佳蓉於《地方權力結構與空間政策-以台南市為例》(民 88)一文中，也提出地方政府的空間政策之所

以能成為地方菁英進行土地炒作獲取利益的權力運作標的，乃是在建立一套制度的過程中，制度的疏漏性造就了都市空間政策中人為運作的機會結構。據此，透過上述相關文獻之檢閱，筆者發現與都市計畫研究文獻較大的不同之處，即在於此類文獻從都市政治經濟觀來探討形塑都市的力量時，進入到行動者分析的角度，並解析了利益團體的異質性。綜觀上述文獻便可發現都市土地政策的審議機制往往形成了一種集團式的利益，在利益的競逐之下也構成了台灣都市土地政策特殊的權力結構與制度環境。

上述相關文獻，對於筆者建構本研究的正式與非正式制度環境的助益頗大。此外，透過文獻檢閱，筆者也發現公共政策研究者對於都市計畫等相關政策之研究付之闕如。看來地方性公共政策的研究長久以來受到公共政策研究者的忽略，<sup>11</sup>迄今仍是一塊尚待開發的處女地。

準此，本研究欲綜合上述文獻的看法，以新制度論的觀點來彌補政策網絡分析上的缺失，並應用台灣都市計畫審議制度機制之相關研究文獻，以釐清並界定本研究所欲探討個案的制度機制為何。希冀能有效分析在「台中市工業區聯外道路」一案政策網絡的行動者，是如何透過在正式與非正式制度機制下的運作左右了政策的結果。

### 第三節 研究目的與問題

#### 壹、 研究目的

公共政策存在的目的，乃是為了透過政府活動的介入，以解決公共問題的需求。然而現今社會力的釋放，民眾抗爭的可能性升高，各方利益團體的運作不但無法解決問題，反而增加了社會成本的浪費。由此觀之，若要綜觀公共政策的成敗因素，對於政策所處的政策環境與利害關係人就不免要做更深入的探究。Dunn

---

<sup>11</sup> 在筆者所檢閱的國內所有政策網絡的相關文獻，皆是以全國性的公共議題為個案分析對象，可見得地方性公共議題研究的缺乏。

(1983: 46-47) 即指出：政策系統包含三種要素：政策利害關係人、政策環境與公共政策，三者是相互影響的。當前的社會是一個複雜的社會，也是一個動態的社會，舉凡資訊、交通或是人際間的互動，似乎皆可以用網絡 (network) 來描述其中的複雜關係。在網絡化的社會下，不論是政治對話，鄰域治理，或是動態的協商，均涉及了多方行動者的角力。因此，在理論部分，經由上節的反省，本研究雖然延續前人對政策網絡研究之特色，但也是試圖開拓巨觀與微觀連結的公共政策研究方法，以「新制度論」及「政策網絡」的角度，彰顯網絡行動是受到巨觀 (macro-level) 制度結構影響且形塑的歷程。<sup>12</sup>

此外，在個案的分析上，本研究擬將透過制度與網絡的觀點來檢視「台中市工業區聯外道路」一案。對於個案的選取，筆者所持的理由有四：一是考慮到地緣上的便利性，事件爆發的地點恰好就是筆者的生活場域；二則是在綜觀政策網絡的研究文獻中，大多皆是以全國性重大公共議題的分析為主，然而公共政策學者長久以來重中央不重地方的研究傾向，造成了公共政策學界對於地方性公共議題的研究缺口。其實地方政府所面臨的政策問題，複雜程度並不會較全國性的公共議題小。就本研究來說，所有形塑地方空間的政策，最後的落實一定要經過地方政府、地方制度與地方菁英行動等互動關係所產生出來的活動結果來實踐 (邱瑜瑾，民 85: 3)；三則是此案延宕至今已經有二十載之久，較適合從長時間的政策發展過程中運用新制度論的觀點來觀察；四、對於整個政策網絡的權力結構來說，這個個案無疑的形成了一個相當真實的研究切入點，因為不管是對地方政府或是民眾部門，其所造成的利益影響皆是不可輕忽，主要的行動者自然都會衡量自身的機會與限制做出最有效的策略性行動，如此政策的制訂過程與結果，便成為政策網絡實際權力運作的具體展現。故筆者選擇本案做為研究對象，對於理論來說，可以做為印證制度與網絡觀點的可信證據；就實務而言，也可以有助於吾人理解地方性公共議題的制度結構與網絡運作關係。且地方社會在長期以來的演進之下有其特殊的政經社會結構存在，因而對地方公共議題的分析，除了對政策網絡行動者的分析之外，更免不了要對地區性的正式與非正式政經權力結構做深入的探討。如此一來，若能實際從個案中瞭解掌握規劃地方公共議題實際的政治力與社會力，就容易看出整個政策網絡的互動關係與爭執點，則政策的規劃便有實踐的可能。

新制度論一般的研究趣向在於闡釋「政治鬥爭是如何受到其所處的制度環境的調解影響」(張世杰，民 89: 6)。兩相對照之下，本研究採用新制度論與政策網絡的觀點，無非是企圖將網絡行動者與制度互動的機制帶入都市公共政策形成

---

<sup>12</sup> 一般而言，社會科學界定分析層次的順序，從結構觀到行動觀多半是依照：社會歷史文化脈絡及社會價值、社會制度、社會互動關係、個人的順序邏輯。就方法論面向來看，新制度論與政策網絡的分析層次大多被界定在中層的分析層次，然就兩者間的相互比較來說，制度又比網絡涵蓋的範圍更為廣泛，相較於網絡結構觀而言，制度比網絡呈現了更巨觀的面向，是故網絡結構是無法跳脫社會制度的制約。

過程的探討上，同時從結構面與微觀的角度切入，以求切實還原政策過程運作的原貌，解釋「台中市工業區聯外道路」一案政策網絡之互動情形。再者，希望透過理論與個案的探討，從交互檢證的過程中能累積有用的政策知識，以有助於日後運用相關理論研究及實際執行相關政策時的參考，即為本研究最大的目的。

## 貳、研究問題

由此，便衍生本研究所欲探討的研究問題。本研究的研究問題可區分為「制度與網絡」的理論部分與「台中市工業區聯外道路案」的個案部分。

在理論部分，針對上述對政策網絡研究的檢討，本研究在此所欲探討的問題有：政策網絡應如何結合新制度論的觀點？結合的結果會呈現一個什麼樣的分析架構？如此的架構可提供一個什麼樣的解釋？

至於個案的部分，在分析政策過程的問題時，研究者無可避免的要去回答 Lasswell 所提出的一個古老問題：誰得到政治資源？什麼樣的資源？何時得到？如何得到？換個方式來說，究竟是誰在主導著者個政策的成敗與趨向？是公民嗎？利益團體？權力菁英？或是政府？然而，行動者的權力、利益與資源的獲取上均會受到制度結構的限制 (DiMaggio & Powell, 1991)，因而在解答上述問題之前，必須針對可能影響行動者利益分配與權力運作的制度環境做探討。本研究嘗試以上述所建構的架構來分析問題，以期能對下列研究問題提供適當的解釋：

- 1、從前人的研究整理出影響都市計畫政策的正式與非正式制度因素，進而探討如此的制度因素究竟是如何形成台中市工業區聯外道路一案的遊戲規則，影響並形塑政策網絡互動的態樣？
- 2、台中市工業區聯外道路一案的政策網絡如何形成？該政策網絡所產生的歷史背景為何？有哪些行動者介入？
- 3、行動者對於台中市工業區聯外道路一案所持的立場為何？其支持或反對的論據為何？理由何在？該政策最大的衝突點在哪裡？
- 4、行動者於政策形成過程當中的資源及權力互動關係及內容為何？誰為中心？誰為邊陲？每一位行動者掌握了什麼樣的資源？為達目的，行動者所採取的行動策略為何？又為何會採取這樣的行動策略？
- 5、工業區聯外道路一案呈現了何種網絡影響力結構？在透過都市計畫政策制度環境的形塑與網絡的互動之下，誰掌握了台中工業區聯外道路一案的真正主導權？
- 6、在此政策網絡之下，政策審議機構是否能維持其專業的自主性？抑或是成為

被此網絡關係所俘虜的橡皮圖章？

由於本研究對個案的分析面向著重在政策網絡互動與連結的態樣。因此，關於台中工業區聯外道路應如何規劃？規劃程序是否合法？是否有技術上的問題？是否能達到解決問題的效益？該案的規劃是否有符合公平正義之目標...？凡此種種有關政策內容的問題，並不是本研究所欲探討的重點。當然，在從事政策過程的分析時，筆者不可能完全不涉獵該案的政策內容。然而筆者仍須強調的是：在政策的內容上，筆者只是因應研究的需要做一貫時性與中立性的描述，而不品評其政策內容的優劣為何。

## 第四節 研究概念界定

為確立本研究之範圍，筆者認為必須先針對本研究涉及若干概念加以釐清：

### 壹、 制度

「制度」(institution)是什麼？這個問題似乎深刻的困擾著新制度論的研究者，不同學派的觀點，往往會依照本身的研究需要來定義制度，因而導致了制度定義的分歧。然而，一旦界定了制度的實質內涵，也就等於決定了研究方法、分析層次與策略。筆者在此無意陷入對制度定義的論爭中，僅從眾多學者的觀點中抽繹出較符合本研究目的的定義。

制度的起源是具政治性的，是被創造出來規制社會衝突的規則(Levi, 1990; Knight, 1992)。任德厚(民79:12)便認為：社會科學所稱的制度，大致係指那些具有規範群體生活之意義與作用的結構、規則與互動模式。Riker(1980)則將制度界定為行為規則，特別是決策的規則。Crawford與Ostrom(1995:582)認為制度是指：能夠塑造人類規律性行為的規章、規範和共用的策略。Marsh與Olson(1989)也認為制度形塑甚或決定並主宰(determine)了人類的行為。Powell & DiMaggio(1991:22)認為制度不僅包括規則、程序組織標準與治理結構，甚至涵蓋習慣與民俗。North(劉瑞華譯，民83:7)更是貼切的定義制度為社會中的「遊戲規則」(the rules of games)，是「人為設計的限制」(humanly devised constraints)，用以約束人類的互動行為。此外，在North(Ibid.:47-68)的觀點中，制度包含正式與非正式兩種形式，正式的例如憲法、法律、契約規範；非正式的制度如文化、慣例、傳統、禮儀或是深植於人們心中的價值觀念等等。

綜觀上述，制度的牽連層面甚廣，多如牛毛，要將制度定義的相當適當周延絕非一件容易的工作。但無論何種定義，其中心思想皆是在試圖解答「制度如何影響行為」（郭承天，民 89：1）。換言之，人的理性並非建構於個體上，而是建構於制度環境之中。公共政策的過程是一種政治活動，從政治生活的本質而觀，政治若是社會價值的權威性配置，則各種權威配置的達成，顯然就需要有某些權威規則的存在（任德厚，民 79：4）。制度上的規定，決定遊戲的規則，這其間包含誰能參與、參與的範圍、參與的時間、可運用的資源..等等。歸納言之，這反映了制度是一種結構化的外在結構特徵，而這些客觀的特質也反映了人類行動的持續性、安定性與可預測性（張世杰，民 89：2）。在操作上，Crawford 與 Ostrom（1995：582）認為制度的範圍的界定是要看所關切的理論問題、時間層次和研究計畫的細節。對本研究來說，筆者接受 North（劉瑞華譯，民 83）及 Scott（1995）定義制度的觀點，一方面將制度視為是影響網絡行動者立場、資源與行動的遊戲規則；另一方面也將制度的定義更彈性的界定為正式制度的法理規範與組織場域。<sup>13</sup>換言之，如上節所述，政策網絡行動者是鑲嵌於特定政策領域內的制度結構；就本研究而言，都市計畫審議過程中相關正式與非正式制度環境，便成為網絡行動者為達成其政策目標所應遵循的遊戲規則（詳見第四章之分析）。

## 貳、 政策網絡

研究政策網絡（policy network），首先面對的便是如何界定政策網絡。意義的界定，往往也就決定了網絡的界線與分析著重點。Rhodes（1997：37）強調政策網絡中因資源依賴而形成的組織面向，並接受 J. K. Benson 的定義將政策網絡界定為：「一群因資源依賴而相互連結的組織，其又因資源依賴的結構而彼此相互區別」。Grant Jordan 與 Klaus Schubert（1992：10）認為政策網絡是一種標籤，泛指決策過程當中所有國家與利益團體間不同互動關係類型的總稱。換而言之，政策網絡是一種相對穩定且正在進行的關係網絡，在此關係網絡當中，動員並匯集分散的資源，以便譜成集體的行為，並邁向共同政策的問題解決（Kenis & Schneider，1991：36）。此外，Klijn, Koppenjan 和 Termeer（1995）認為政策網絡其實是一種互動的政策賽局（policy game）。Carlsson（2000）更將政策網絡視為是一種集體行動（policy networks as collective action）。

---

<sup>13</sup> 為了本研究界定制度環境的需要，筆者傾向將制度視為是影響網絡行動者網絡位置、態度、策略的客觀環境結構。更明確的說，制度論當中的環境，所指的便是制度環境，其包括法理面的正式制度環境及組織場域。另一方面，組織場域意指在同一場域中不同組織所共同建構的組織集合，並有其制度性的脈絡（Scott，1995：103）。換言之，組織場域便如同是在一政策領域當中組織行動者互動所形成的網絡互動關係，這樣的互動關係長久以來結構化便會形成其制度性的脈絡。因此，本研究所指之制度環境，便包含了法理面的正式制度及網絡互動結構化所形成的非正式制度。但筆者所要強調的是，雖然新制度論隱含了偏向結構論者的觀點，但制度環境並非是不變的，人類的活動基於降低交易成本的需求，其主觀仍是會打破外在的制度結構。但即使如此，筆者認為人類主觀理性的形成仍是在是在考慮制度環境所給予的機會後所形成的結果。

Walter J.M. Kickert 等三位學者對政策網絡所做的定義便很切實的反映了政策網絡的目的性 (Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997 : 6):

「『政策網絡』此概念是用來指明公共政策制訂過程中，相互依賴行動者間的關係模式。相互依賴 (interdependence) 是此一網絡途徑的重要字眼，網絡中行動者之所以會相互依賴，是因為他們無法獨立達成他們的目標，但卻需要其他行動者的資源才能達成。公共問題的處理涉及到政府機構、準政府組織和私人組織之間的互動。在這些互動當中，他們彼此交換著資訊、目標和資源，由於這些互動不斷被重複，制度化的過程也就發生了，一些共享的感知、參與的模式和互動的規則被發展以及被正式化起來了，政策網絡伴隨而生的結構與文化特徵將會影響未來的政策過程。」

總和來說，一個政策網絡必包括某個政策領域所有的參與者，亦即公共與私人參與者的非正式互動，以便集體行為在集中的、非層級節制體系水平上謀求問題的解決。政策網絡也反映了國家和社會兩者之間不再嚴格區分。政策制訂的過程是多元化的，並包含了許多的次級系統，而這些次級系統又因資源的互賴而連結成緊密的網絡關係。另外，治理學派的學者認為政策網絡就如同是一種治理結構，重要的是其使得國家政府和民間團體之間的互動關係可以依循著某種「可被治理的模式」來發展。Rhodes 便認為政策網絡的分析優點在於能夠適用分析於各種不同性質的政策，其重要性包括 (1997 : 10):

- 1、政策網絡限制了政策過程中的參與者。
- 2、它定義了行為者的角色。
- 3、它決定了哪些議題可以進入或排除政策議程。
- 4、透過遊戲規則，它形塑了行動者的行為。
- 5、不僅提供了行為者接近的管道，也使他們能夠選擇偏好的政策結果。
- 6、它取代了私有政府 (private government)，成為具公共責任 (public accountability) 的政府。

因此，經由上述的討論看來，政策網絡具備了下列幾項要件：多元的行動者、互賴性與連結性關係、界線、和政策網絡或多或少具有持久的關係型態。<sup>14</sup> 政策網絡的概念涉及了政策領域當中相關參與者之間的權力、資源、政策立場、溝通、協商..等等，使各種不同的聲音得以在決策過程當中獲得表達。尤其行動者之間的複雜互動更加顯示了當前民主社會治理過程的複雜性。因而反觀本研究所欲探討之個案，筆者也是欲藉由政策網絡之概念來探討上述之問題。

---

<sup>14</sup> 詳請參閱李允傑、丘昌泰合著，民 88，《政策執行與評估》，頁 140。



歸納上述制度及政策網絡之定義，新制度論所欲探討的主題為「制度如何影響行為」，而政策網絡所探討的主題為「一政策領域中國家與社會之間的連結態樣」。兩者共同研究的興趣，則是在於對「行動者間關係」的關懷。就政策過程而言，制度並不直接決定政策產出，而是透過對政策網絡行動者之間運作的制約來影響政策產出。換言之，制度僅是規定政策網絡行動者活動的方式與範圍；政策產出的決定，仍是在制度環境制約下的政策網絡行動者間的互動所造成的結果。總而言之，政策網絡中，各行動者的立場、態度、運用之策略、與其他行動者間的互動，都受到其所處制度環境的影響。另一方面，政策領域中行動者的互動的網絡化，也會形成結構性的制度機制，成為政策網絡行動者間的遊戲規則。<sup>15</sup>就本研究動機與目的，筆者結合上述兩者理念，將政策網絡定義為：

在一政策領域中，各網絡行動者在正式與非正式遊戲規則制約下，為達成各自政策目的所形成的網絡互動關係。

### 參、政策產出

在公共政策的定義上，筆者發現研究者多半並未嚴格區隔政策產出 (policy output) 和政策結果 (policy outcome) 的差異。就吳定於《公共政策辭典》(民 87 : 289) 一書的定義而言，政策結果是指政策方案經過實際執行之後，所產生的各種相關狀況，其包含了所有正面、負面及預期和非預期結果。廣義而言，政策結果包含了政策產出及政策影響 (policy impact) 兩種概念在內，換言之，欲考慮政策結果，需同時考慮政策產出與政策影響兩方面的情況。

相對而言，所謂政策產出，是指政策結果的一部份。其意指政策問題經由政府機關人員予以接納並加以處理之後，所產生的某種狀況，是政府的作為和不作為，故又稱之為政策輸出 (Ibid. : 289)。換言之，從政策制訂的過程來說，政策產出是政府經政策合法化後的一些具體措施，例如：學校的設置、福利金的發放和竊盜的逮捕等等，這些具體措施在本研究中是視為制度與網絡行動雙重作用力結構所導致的結果。政策影響則是政策產出的具體措施對政策標的所造成的影響或改變，從過程論的觀點而言，是被視為是政策回饋的結果，例如：掃黃政策是否有改善色情行業猖獗的情形、輔導就業政策是否有改善失業率等。由此可知，政策產出和政策結果及政策影響在意義上及層次上皆有明顯的不同，在本研究的定義上，筆者並未延續相關研究者將政策結果和政策產出混用的情形。結合

<sup>15</sup> 前述論及，Klijn, Koppenjan 和 Termeer (1995) 認為政策網絡其實是一種互動的政策賽局 (policy game)，而 North (1990) 也將制度視為是遊戲規則。換言之，綜合兩者的觀點，政策網絡的形成也可視為是一種互動制度規則的形成。

制度與網絡的觀點，筆者將政策產出視為是在透過制度及網絡雙重影響力結構之下，透過行動者權力運作所導致的、最後的具體措施。

## 第五節 研究方法與限制

### 壹、研究方法

研究方法，乃是指蒐集和分析資料的程序方法。本研究為達到前述目的，在理論部分擬採用文獻分析法；而台中市工業區聯外道路一案則兼用文獻分析法、參與觀察法與深度訪談法等資料蒐集方式，再針對本研究問題就蒐集到的相關資料，輔以新制度論與政策網絡的觀點進行分析。茲說明如下：

#### 一、文獻分析法

為使對研究議題有一基本之瞭解，首先必須進行靜態文獻的蒐集、檢閱與分析。一方面是建立理論的基礎，另一方面則是希望透過基本的文獻可以先對個案的歷史背景有一初步的瞭解。

#### 二、參與觀察法

觀察是人類認識周圍世界最基本的方法，在質化研究方法上，觀察法意味著觀察者運用自己的感覺器官或藉助科學儀器動態地對自然化社會現象進行感知和描述，從而獲得相關之事實資料（陳向明，民 89：228）。除了文獻的收集之外，筆者因有地利之便-身處事件發生之場域，因而筆者以東海大學學生之身分作為一參與觀察者，以補文獻資料之不足。

#### 三、深度訪談法

在個案的分析上，為了獲取更重要與深入的事實資料，並彌補文獻資料與參與觀察之不足，因而仍須進行動態的深度訪談以克盡其功。本研究訪談對象的選擇與網絡範圍的界定，主要是透過 Laumann 與 Knoke（1987）所提出的事件參與法為主，再以網絡分析法中的唯實法（realist）與唯名法（nominalist）為輔來界定。<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> 唯實觀又稱之為聲望觀（reputational approach），其為強調團體參與者主觀認定團體關係的意義；另外，唯名觀又稱之為位置觀（positional approach），其確認網絡界線的方式是視此成

上述本研究所欲應用的資料蒐集方法，操作方法於第三章探討研究設計與方法時，將有更加詳盡的描述與說明。

## 貳、研究限制

本研究所遭遇到的限制如下：

- 1、由於台中市工業區聯外道路規劃始自民國六十年代，民國六十九年列入台中市第一次通盤檢討無功而返；民國八十二年第二次通盤檢討時突破市都委會與省都委會，但仍在內政部都委會以維持原計畫的決議結束爭議，迄今仍未動工。在長達二十多年的審議過程當中，筆者因未能親身參與，在該案件的來龍去脈上，僅能以回溯的方式，從靜態的文獻資料及事後訪談來進行分析，推論及判斷難免有失真之處。況且六十年代當時相關單位的承辦人員皆已退休，相關文獻資料甚多已無保存，收集不易，更為本研究的一大限制。
- 2、本研究因主要在探討不同利害關係人之立場、態度及對政策產出之影響，本應對所有參與者進行訪談以獲取第一手資料。一方面因受限於筆者的經費、時間及個人社會關係連帶的不足，本研究僅能挑選若干代表性的人員進行訪談；另一方面，本研究標的大多為政府官員及爭議性頗高的都市計畫委員會委員，在訪談上有其困難之處；且接受訪談者在面對爭議性事件之時，不是忽略不答，受訪的口氣也可能會有所保留。如此，在研究課題及資料的蒐集上難免會有所疏漏，而無法深入窮盡。
- 3、本案至今仍未明朗，又加上都市計畫委員會的資料往往都是不易取得的「密件」，因而在蒐集相關一手資料的過程中，筆者遭遇到相當大的困難，不是遭受到拒絕，就是僅能找到一些較無直接相關性的文獻，對於本研究在資料的分析上難免有所影響。
- 4、本研究變項在概念上不易明確界定，在操作上也有其困難之處。在公共政策的研究上，也甚少有在此著墨的文獻可供參考，因而僅能爰引相關性較弱的文獻來進行變項概念上的界定。

## 第六節 章節安排

依據上文所述所述之研究動機、目的、範圍、方法，擬出章節安排說明如後：

---

員是否在網絡所代表的社會團體或體系中佔據某些重要位置或特殊社會特質( Knoke & Kuklinski, 1982 : 22 ; 熊瑞梅, 民 82 : 3-5 )

首先，在第一章緒論的部分，先透過對政策網絡、新制度論以及都市計畫審議制度相關文獻的檢閱，處理本研究之動機、目的、範圍、方法、限制等問題。進而在第二章的部分，筆者依據前述文獻檢閱之成果，建構本研究所欲運用的理論基礎。先從結構與行動的權衡引入新制度論的重要性，再藉由探討制度環境下的行動邏輯，鋪陳政策網絡的互動關係。界定了政策網絡利益表達、資源積累及權力運作的動態影響力結構，進而透過制度與網絡的結合提出本研究的分析架構。

再者，第三章則依據前述所歸納之分析架構，配合本研究經驗分析所欲探討的個案，設計本研究的研究設計與方法。先說明個案分析的步驟，並詳細說明所欲蒐集的資料、方法、管道及訪談的問卷大綱，進而說明分析文獻及訪談資料的步驟，以提供後續分析一個完整而周延的準備工作，確立個案研究的品質。

第四章依據前述制度與網絡的觀點，首在界定本研究所欲探討個案所處的制度環境為何？並依據新制度論所賦予制度的新意，爰引適於本研究的制度定義。藉由上述文獻檢閱的成果，衍生出本研究政策網絡所處的正式與非正式制度環境，再來探討從前人的研究當中，究竟給予本研究建構政策網絡關係什麼樣的啟發。

最後，基於前述二、四章對於理論、分析架構與制度環境的探討，第五章將對台中工業區聯外道路一案結合制度與網絡觀的分析，針對本研究所欲解答的研究問題，探討在都市計畫制度環境下，相關網絡行動者所處的制度環境和立場、態度及運用策略，並依此瞭解本研究的爭議點為何，由此建構出本案的政策網絡關係圖。

在結論部分，筆者將針對研究的發現，提出本研究的政策建議。並透過理論與個案的交互檢證，進一步思考政策網絡研究結合新制度論所遭遇到的問題，及未來研究發展的方向。

## 第二章 制度與網絡

人們創造自己的歷史，  
但他們並非是隨心所欲地創造；  
亦非在他們自己選定的條件下創造，  
而是在直接遭遇到的、既定的、  
從過去繼承下來的條件去創造。

- Karl Marx

民主政治的精義之一，即是政府施政應充分反映民意，並受民意監督。一般民主國家恆以憲法或法律，明文保障人民集會和結社自由，促使民意得以有組織的表達。換言之，不同社會利益的表達，在民主國家實質上是受到既有制度的保障與規範，並在此遊戲規則下組織以影響政府之決策。此外，在公共政策形成過程中，政策決策系統受到哪些政治經濟力的影響？政府和利益團體的互動為何？這些問題皆是西方權力理論所探究的重心，也是本研究所欲回答的問題。有鑑於此，為求切實應用理論加以解析並還原政策制訂過程的原貌，本章主旨在於討論本研究整合理論的策略，是藉由脫胎自多元論（pluralism）與統合論

(corporatism) 的政策網絡，來掌握政府、利益團體、人民等多元建構政策力量的維度。其次，透過制度面與網絡行動分析的結合，藉此有效掌握影響網絡行動者間互動的制度因素，以區別於一般政策網絡橫向描述性的分析。故本章第一節先藉由社會科學研究長久以來方法論上所面臨的困境，引出本研究所欲應用新制度論的動機與目的；第二節提出制度環境下的行動邏輯觀，藉此解析制度是如何連結結構巨觀與行動微觀的分析，來體現在制度環境下行動者的行動邏輯；第三節進而探討本研究網絡分析的重心與政策網絡的權力運作機制；第四節再根據前述二、三節的討論，結合兩者提出本研究之分析架構。

## 第一節 行動與結構的權衡

社會科學研究之所以深奧迷人，即在於其嘗試去解釋人類所有的社會現象。人是群居的動物，為解答人的問題，就不免要處理到「人」與「社會」的互動如何來構築人的行為。因此，要瞭解人與人的關係，人的價值判斷，人的社會行動，我們除了認識個人的背景與特徵外，吾人更必須放眼整個社會，從中探討人的活動狀貌。但要更深刻的認識與瞭解人的社會行為，有賴於社會科學研究者建構系統化、科學化及客觀化的分析，使我們更能洞察及瞭解人類社會行動所具有的意義 (meaning of social action)。

社會科學中對於現象的理解往往建立在兩種極端的認知上：一是強調經驗基礎的實證科學，認為對於現象的理解所建構出來的假設、理論甚至法則都是立基於經驗事實的堆砌，因而較著重於經驗事實的歸納；然某些研究領域上，諸如經濟學便容易強調演繹法則的運用，往往藉由少數假定的建立來理解人類行動及其與外界的互動關係 (Ostrom, 1991)。這兩種方法論對於社會現象理解的差異性也往往對社會現象與人類行動的理解形成不同的詮釋方式。就 Elinor Ostrom (1991) 的理解，兩者觀點呈現出一種「結果性邏輯」(a logic of consequentiality) 和「適當性邏輯」(a logic of appropriateness) 的爭辯，前者所強調的是人類特質，特別是理性能力對於形塑行動的重要性；後者主要是強調經驗環境的限制，諸如規範或習俗對於行動產生所帶來的制約作用。換言之，一種取向在解釋上是強調個體的動能性；另一種取向則是強調結構或系統的制約 (周長城等譯，民 89：169)。

更深層思考，長久以來，社會科學研究在方法論的上往往陷入了「行動」(agency) 觀與「結構」(structure) 觀的偏執。對於社會科學研究者而言，兩者的矛盾對立，以及其所反映出的主觀主義 (subjectivism) 與客觀主義

(objectivism) 在抽象社會科學哲學層次上的理論衝突，<sup>17</sup> 一直是頗為困擾但又耳熟能詳的問題（張世杰，民 89：1），以致於社會科學中各學門理論的發展，便如同鐘擺一般，背後哲學的思考，跳脫不出這兩者基本的思維方式。一般說來，所謂行動觀者，在操作上是將研究單位（unit of analysis）放置在社會行動者身上（莫家豪，民 89：87），主張方法論的個體主義（methodological individualism）。換言之，社會分析所使用的概念，應從行動者本身及其對行動所附予「主觀意義」的角度，來詮釋行為及其結果，強調的是行動者的意義（張維安，民 79：216-217）。另一方面，結構觀者認為結構是超越行動者的，社會科學必須以結構的觀點，來取代理論者的概念（Ibid.：216）。其對於社會「力量」（制度、社會慣例等）如何制約個人行為的思考，造成其肯定不會同意行動觀者所聲稱所有的社會現象可以單用個人行為理論來解釋（Rutherford, 1994：27-28）。據此，兩者觀點呈現了一種不可共量的緊張態勢，也造成了社會科學研究長久以來便爭論不休，又懸而未決的問題。<sup>18</sup>

也因此，社會科學的研究便走進了一條越行越窄的道路。有的人只注重分析人類如何互動，試圖以個人為出發點，從其行為模式及彼此的溝通與互動，去找出社會規律為何；另一方面，有些社會分析即集中在社會結構，討論社會結構的互動如何制約了人類的行為，從而忽略的人本身的主動性，並非完全受制於社會（莫家豪，民 89：139）。儘管這一假想的二元劃分受到愈來愈多的質疑，但這兩種思維仍然反映在社會科學各學科的研究上，並被視為是水火不容（Rutherford, 1994：28）。然而，即如前述所言，人的生活是不可獨自存在，人是社會人（social being），生活在一社會中，就受制於社會制度和規章；反之，社會的制度與規章由人所制訂，因而人類的行為亦影響了社會系統的設計。換言之，若說個體乃作為行動之主體，那麼，社會則成為制約人之主體性之客體，並成為提供人之主體性展現的客觀場域（葉啟政，民 89：116）。由此觀之，行動與結構兩者在社會科學的研究中，並非呈現一種矛盾對立的互動模式，兩者也並非是唯一最後的決定者，社會的集體性是個體行動的結果，也是個體行動的原因，個體是社會結構的開創者，也是社會結構的創造物，兩者呈現的是一種「雙生相棲」的關係（張維安，民 79：229）。

至此，這些爭論和本論文個案研究之部分並沒有太多密切的關連性，筆者並無意涉入長久以來社會科學哲學的論爭。但就本研究的思考基調而言，筆者又無法去避免這樣的問題發生。因此，筆者在引言所引 Karl Marx 的這段名言，恰好

---

<sup>17</sup> 在社會科學中，事實上存在許多關於客觀主義與主觀主義的不同解釋，此處主要是在於強調本體論（ontology）與人類行動本質（the nature of human action）的假定上，所存在客觀主義和主觀主義的爭論（吳瓊恩，民 82；張世杰，民 89：1）。

<sup>18</sup> 相關論辯可參考 M. Rutherford 之《經濟學中的制度：舊制度主義和新制度主義》（Institutions in Economics: The Old and The New Institutionalism）（1994）一書中的第三章關於個人主義及整體主義的分析。

就為筆者對此問題所抱持的觀點，提供了一個簡潔辯證法式的說明，也促使筆者在貫穿全文的基調上，能沿著這樣的思考模式來架構理論分析的基礎。Burns 於《結構主義的視野：經濟與社會的變遷》(Structuration: Economic and Social Change)一書中，便將兩者的關係做了折衷式的描述：人的行為是有目的性的，人們收集並整理訊息，評估形勢以做出決策，但行動者主要是依據社會規則體系，來設計其行為，扮演各種角色，並維護自身利益(周長城等譯，民 89:173)。另一方面，Hecllo (1994: 372-373) 也強調：微觀層次的個人行動不完全能夠由一些普遍的人性法則來解釋，有時在個人行動的節奏感背後，貫穿著某些特殊歷史制度的主旋律；然而相對地，若沒有同時關照到個人選擇與行動之結果，純然以歷史制度為焦點的巨觀解釋也就失去了研究的意義。綜上觀之，套句社會學家 Mary 與 R. Jackman 的觀點來說：方法論上的微觀、宏觀及主觀、客觀之分野只是分析上的方便，最重要的是，分析除了要考慮到被研究者怎樣理解自己在結構階層內的位置 (perception of his/her own position in the structure hierarchy)；同時，研究者也應留心被研究者的特定歷史、社會在結構內之位置，也因此，宏觀、微觀與主觀、客觀互為表裡，將其視為相對比較更甚於絕對分野(轉引自莫家豪，民 89:142)。近來，在社會科學理論的發展中，就出現了如何把行動觀與結構觀整合 (micro-macro link) 的問題。Keat 與 Urry 更指出當代社會理論關鍵問題，便是發展一個能夠綜合社會形成的結構分析及兼顧主觀意義解釋人類行動的理論(轉引自張維安，民 79:216)。新制度論即是在這樣中間路線的思維之下，由社會科學界所孕育而生的產物之一。

新制度論主張人類的政治、經濟、或社會行為，是受到所處制度環境的影響(郭承天，民 89:2)；但卻又同時堅持社會科學若要獲得充分的解釋，應要詳細說明個人行為產生該社會現象的機制(Rutherford, 1994: 40)，因而開啟了方法論上的中間地帶，造就了彼此妥協的空間。從政治科學理論近來的發展，就可以明顯的觀察出這樣的脈絡存在。換言之，政治科學學者認為之所以有新制度理論的發展，主要是在於社會科學的研究領域長久以來即存在著方法論上的個體主義與集體主義的爭議。從一九五〇年代以來，西方行為主義(Behaviorism)盛行，其將政治行動的產出視為是個人行動的集合，並同時以個人的行為及特質為主要的解釋變數，重視實證觀察假設的科學方法，而非重於質化資料的科學建構(Scott: 1995)。然而，行為主義的發展於一九六〇年代末期卻受到挑戰，馬克斯學派認為其犯了方法論中個人主義的謬誤(methodological individualism)：簡言之，總體的特性不能從個體的特性加總歸納出來，反而應從所處環境的整體結構，來推論個體的行為(郭承天，民 89:2)。繼之，一九七〇年代末期，馬克斯學派過份重視方法論上的集體主義(methodological collectivism)本身又受到了來自理性選擇學派的挑戰。理性選擇學派除了主張方法論的個人主義之外，也從邏輯的觀點而非統計來修正原有的推論方法，並認為要瞭解總體的特性，仍須從個體的動機、策略選擇、和互動的結果來推論(徐



湘林、袁瑞軍譯，民 89；郭承天，民 89：2）。兩者的爭論於一九八〇年代達到高峰，促使了兩個學派各自提出修正的整合性觀點，並促成了新制度論的發展。March 與 Olson 於一九八四年於《美國政治科學評論》(American Political Science Review)所發表的〈新制度論：政治生活中的組織因素〉(The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)一文，便從整理出五〇年代以降西方政治理論的五大特徵，<sup>19</sup>對行為主義提出批判的觀點，非但在此基礎上提出了新制度論的早期觀點，呼籲要「重新探索制度」(rediscovering institutions)的重要性，更被視為是政治科學新制度論發展的濫觴。新制度論的提出，修正了原有行動與結構的矛盾，並結合了雙方分析上的優點，以增強原有的解釋範圍和解釋力。換言之，透過政治學者 Immergut (1998：12)的整理，吾人更可清楚的瞭解制度途徑(institution approach)是介於兩者之間(表 2-1)。一方面要避免極端客觀主義的決定論，以維護人類最起碼的行動自主性；同時也要避免過度樂觀的主觀主義，以為歷史將按照人類理性規劃的方向前進，完全由人類行動所主導(張世杰，民 89：3) Ostrom(1991)便以理性選擇結合制度的觀點，並認為理性選擇不單僅是在一種特定的遊戲規範下對於策略選擇上的考量；換言之，其必須還涉及到歷史因素、制度延續性及文化傳統等多層面來理解不同行動者在進入賽局之前對於選擇不同賽局的角力運作。據此，新制度論的發展也因為行動與結構的分野，不但豐富了新制度論的內涵，同時兩者的光譜上也因應了各學科所欲處理的問題及觀察角度的不同，大致上整合成三種流派(categories)的理論觀點。

表 2-1 制度途徑與社會科學兩大典範的對照<sup>20</sup>

	自由主義		社會決定論
	制度論	行為主義/功利論	馬克斯主義
利益	強調各種個體與團體利益的多元性；制度會影響人們於政治生活中利益的表達與傳遞	主觀性：偏好可透過行為來表達；強調個體判斷能力與利益的最佳表現	客觀性：社會團體性，以階級為基礎性

<sup>19</sup> 這五大特徵為：脈絡論者(contextual)：傾向將政治視為社會的主要部分，而不傾向將政治自社會中抽離；化約論者(reductionist)：傾向將政治現象視為個人行為集合的結果，而不傾向將政治結果認定為組織結構與適當行為的規則；效用論者(utilitarian)：傾向將行動視為自利計算之產物，而不傾向將政治行為者視為義務(obligations)與責任(duties)之反應；功能論者(functionalist)：傾向將歷史視為有效率之機制(an efficient mechanism)，而該機制是為了達到獨特的適當平衡，而不關懷在歷史發展中適應不良及非獨特情形的可能；工具論者(instrumentalist)：傾向將決策及資源分配定義為政治生活中的主要關懷，而不注意其圍繞在象徵性的，儀式性的發展方法(Marsh & Olson, 1984)。

<sup>20</sup> Ellen M. Immergut 於《新制度論的理論核心》(The Theoretical Core of the New Institutionalism)(1998)一文中，典範(paradigms)一字所代表之意涵與本文所指之行動觀與結構觀相去不遠，但筆者無意使用典範一字代表兩者，因忠於原著用詞，故引用上仍沿用該詞。

政治過程	過程的型態會影響政治參與的品質與結果	效益的匯聚來自於個體偏好的有效傳送	政治過程反映了（符合）社會階級與結構
規範議題	程序民主：透過合法性程序以達成實質上的正義	合法性民主：程序的公平性決定了結果的正當性；競爭的維持	本質上的民主：社會和諧性，有機連帶的強調；階級剝削並不存在的
代表人物	Rousseau Montesquica Toqueville Weber Harbrmas Rawls	Bentham James Mill Milton Friedman David Truman Robert Dahl	Durkheim Marx

資料來源：Immergut, 1998 : 12

簡言之，新制度論與行動觀、結構觀不同的是在於其所關注的焦點，並非純粹是個體利益的主觀表達，或是社會集體行動客觀的制約。其所關注的是在個體之間的交互主觀（intersubject）下，個體利益與偏好表達的機制與整體社會的關連性；制度非但強調的是各種個體與團體利益的多元性以及制度對於人們政治及經濟生活的影響，在政治過程來說，其所要處理的便是個體自主性與社會集體行動制約的弔詭所在（歐崇亞，民 86：50-52）。

爰此，新制度論企圖以制度的概念來消弭、整合甚至超越長久以來社會科學研究中行動與結構分析的二元對立。這樣的論證也提供筆者在分析思維的基調上，關注到客觀制度結構與主觀行動者之意念皆是影響一公共政策形成與變遷的重要因素。政策的制訂者為人，制訂過程與結果必然牽涉到人類內在動機，但內在動機與策略的形成，卻是受到制度環境的牽引。即使在政策制訂的過程中，歷史性的偶然會破壞兩者影響力間的均衡，但唯有如此的分析思維，非但能夠避免社會科學中過於主觀與客觀的偏執，同時能切實觀察並還原公共政策的制訂過程與結果，也是筆者運用新制度論觀點做為切入點的理由。

## 第二節 制度環境下的行動者

自人類社會產生以來，人們的社會生活便形成了無數的制度，制度影響著人們各種社會生活。由於制度與人類行為之間密切的相關性，吸引了無數、經濟、社會、政治學家對制度進行研究的濃厚興趣，也使得制度理論得以不斷的豐富和

發展。早期制度論曾被行為論者視為是傳統的研究途徑，在行為論者的眼中，制度不過是個人特質的組合，是一種附帶的社會現象（丘昌泰，民 88：237）。事實上，制度對人類集體生活扮演舉足輕重的角色，對人類理性的探討，似乎不能純然跳脫出結構的觀點，因而近一、二十年來，在整個社會科學，特別是經濟學、社會學與政治學，新制度論的發展與影響日趨擴大。在經濟學中，用傳統的新古典經濟學（old institutionalism）已經無法解釋市場失靈的現象，於是乎新制度主義的經濟學迅速興起；在社會學中，則將經濟行為和組織生存模式置於制度背景下加以分析，發展出不同於理想型（ideal type）的組織理論解釋，彌補了對組織存續研究的缺口；在政治學中，歷史結構觀的制度論對理性選擇的觀點發起了有力的挑戰，因為理性選擇的假定往往忽略了制度對於行為的約束。換言之，制度是經濟、社會與政治生活的基礎，制度的核心概念在於它是用以限定人類行為的規則，也就是說，其為約束行為主體利益的一系列規範。

制度就如人及其規律性和重複性的互動模式，其使投入轉化為產出。也由於如此，新制度論者皆對於制度如何影響個體行為抱持著極大的研究興趣，但各個途徑間的基本假定及研究基礎依舊是遵循著該途徑既有的傳統下修正與反省，故就針對制度對行動邏輯的限制與約束而言，各途徑可謂是「同中有異」。然正如前之所述，新制度論已經廣泛應用在社會科學的領域，大多數學者如 DiMaggio & Powell（1991）、Thomas Koeble（1995）、Richard Scott（1995）、Hall & Taylor（1996）、Immergut（1998）皆將新制度論區分為理性選擇論制度論（rational choice institutionalism）、社會學制度論（sociological institutionalism）及歷史制度論（historical institutionalism）等三個途徑。若再細分，在政治科學的領域中，又仍是以理性選擇制度論及歷史制度論為主要的分析途徑（Steinmo & Thelen, 1992；Goodin, 1996）。

準此，本節將依照新制度論的三個流派，來分別探討不同觀點之下的新制度論，究竟如何賦予制度結構與人類行為之間互動不同的立場與解釋，最後並歸結上述三者以提出綜合性的觀點。

## 壹、理性選擇的行動邏輯觀

理性選擇作為理解社會現象的一種分析架構，主要基礎還是立基於方法論個體主義的認知上，也就是說，社會現象的理解還是必須被還原至個人特質的基礎上來加以解釋（Ostrom, 1991）。自從一九五一年 Kenneth Arrow 出版《社會選擇和個人價值》（Social Choice and Individual Values）以來，理性選擇在政治科學領域中的研究得到急遽地發展。理性選擇一詞廣義來說，相當於在相關文獻中使用的公共選擇理論、社會選擇理論、博奕論、理性行動模式、實証政治經濟

學、以及政治學的經濟研究等術語（徐湘林、袁瑞軍譯，民 89:XI）。綜合上述，雖然理性選擇理論源於新古典經濟學的假設，然其卻廣泛應用於經濟學以外的領域，特別是政治科學，除了 Arrow 之外，尚有 Anthony Downs 在《民主的經濟理論》（An Economic Theory of Democracy）一書中，將理性選擇理論應用於政治系統，提出了選舉選擇的集體性質導致了選民為政治花費精力收集相關資料成為非理性的行為，進而解釋了美國低迷的投票率，反映了新古典經濟學應用於政治研究中的新里程碑。隨後，Buchanan 和 Tullock 的《同分學》（Calculus of Consent）以及 Mancur Olson 的《集體行動的邏輯》（The Logic of Collective Behavior）的相繼問世，以及在政治科學中影響力的期刊-《公共選擇》（Public Choice）的出版，皆代表了學者們在政治科學領域當中廣泛應用理性選擇理論，這樣的風潮在不久之後，也相繼普及到社會科學的每一個領域（社會學、公共行政學等）。

眾所周知，在傳統的經濟學理論中，有三大假定：利益最大化行為、市場均衡和穩定的偏好（周長城，民 89：2）。換言之，理性選擇採用了經濟學中反制度（anti-institutionalism）的基本假定，其核心觀點是人以理性行動，為自身最大利益的追隨者。據此，利益最大化的假定是建立在以人的完全理性為必要條件，只有具備完全理性的人才能找到實現目標的所有選擇方案，對選擇方案實施的後果做出預測，透過比較後做出最優的決策。然對人性「高度理性」（hyperrationality）之錯誤期待對理性選擇理論來說是一個非常嚴重的錯誤，也往往導致了信奉理性選擇的研究者以窄化或不切實際的理論模型來解釋及預測複雜情境中行動者之行動邏輯。除此之外，另一個明顯的例子即是其不切實際的預設市場情境是一個完全競爭的場域：在其中所有權具有高度的分化、私有化，以及不易受到外部性干擾的特性，行為者在理智上相信不同的選擇會導致不同的結果，每一個行動者在此場域中可藉由充足的資訊來排列偏好順序以進行決策，也因此能擁有計算能力來評估，並以最小的成本來取得最大的收益（Ostrom, 1991）。綜合論之，理性選擇在行動高度的理性化及對理想情境的建構往往導致了其對於行動邏輯的理解過於狹隘，並致使研究者的解釋或預測與現實結果產生了極大的差異性。

瞭解理性選擇理論的人大多知道「囚徒困境」(prisoner's dilemma) Hardin「共有地的災難」(tragedy of the commons)以及 Olson「集體行動」(collective action)的問題，這些問題也明顯的揭示了理性選擇理論在集體行動邏輯解釋上的致命傷。對於集體行動的理解來說，多元主義者認為團體行動的目的即是讓擁有相同偏好的個人藉由組成團體行動的方式來追求本身的利益，故謂之團體利益即為個人利益之匯集。換言之，只要個人體認到自己本身利益之所在時，便會主動而積極投入集體性的行動中，以便藉由組織性的行動極大化其利益。然而，每個行動者皆是理性的個人，具有手段計算能力並盡可能吸收行動所需要的資訊

時，其投入團體必然會計算其所花費的成本是否可從當中得到回收；另一方面，從團體行動的角度來看，團體行動的結果對團體成員來說便是一種不具排他性的集體財（collective good），團體愈大成員愈多，基於理性的個人便會考量到其投入成本較少也不會減損其收益時，便會吝於將時間與精力投注於團體目標的達成上，情願當一個「搭便車」（free-rider）的行動者，這樣的行動者愈多，便容易導致了團體目標的失敗。換言之，倘若一個集體中的每個個體僅從個體理性出發，追求自身利益的極大化，其結果便會導致「集體的的非理性」，致使個體選擇和集體行動結果呈現出弔詭的關係。

這樣的論證，對於原本立基於正統經濟學的行動邏輯觀造成了極大的衝擊。其恰好否定了正統經濟學關於「價值機制可以使每個追求自身利益的行為，自發地帶來最大的社會利益」的論點（王躍生，民 86：16）。基於對集體行動理解的侷促性，理性選擇學者在不放棄對人理性與利益極大化的假定下，開始從事某種程度上的修正，包括接受 Simon 的有限理性（bounded rationality）的概念，納入資訊問題與交易成本（transaction cost）的考量、認知能力的限制及極大化利益不切實際的觀點（謝偉智，民 85：32）。North（劉瑞華譯，民 83：26-35）在解釋理性選擇便藉由對 Sidney Winter 對新古典的行為邏輯的假設做了批判，認為其對人類真實世界的理解過於簡易，筆者整理如下：

表 2-2 新古典經濟學與新制度經濟學對行動邏輯觀之比較

	新古典經濟學（Winter）	新制度經濟學（North）
經濟世界之狀態	經濟世界可視為均衡狀態	經濟世界呈現動態的均衡
經濟行為	個別經濟行為重複地面對相同的選擇，或一系列類似的選擇	訊息的不完全導致結果的不確定，不同情境下會有不同選擇
行為者偏好	穩定	隨環境轉變
方案抉擇	經過重複的遭遇，行為者可以改進抉擇	訊息回饋過差會使人無法做出正確選擇
均衡的出現	個人偏好若不能極大化，則不會出現均衡	調整可能過慢或走上歧途，以致古典的均衡永遠達不到
行為解釋	真實世界近似均衡，因而個人應有極大化行為	人的行為有許多非理性可解釋
理論的調整	調整適應的過程是複雜的，相對之下，為了省事，單純的理論探討，顯然較為有利	許多現實問題顯然不適於應用古典經濟學的模型來分析，必須關照到制度環境的因素

資料來源：整理自劉瑞華譯，民 83：26-35。

承繼上表，North 認為，所謂理性必須對人類行為中的「動機」與「詮釋環

境」進行分析。首先，就動機而言，其認為人類行為的動機比經濟學家所設定模型時用個人效用函數表示的更為複雜，許多人類的行為並非財富的極大化，而是基於自我制約與利他心。其認為人們詮釋環境的方式是透過已有的心智模式來處理訊息，故要瞭解個人行為必須先探討人類內在動機。據此，其由意識型態、利他心和自我約束之行為標準等證據指出財富和其他的價值之間的取捨形成了一個負相關的函數（negatively sloped function）。亦即當個體表達自己的價值和利益代價很低時，它們就成了影響選擇的重要因素；但當個人要付出很高的代價才能表達自己的意識型態、規範及偏好時它們就較無法解釋人類之行為。其次，就環境的詮釋而言，North 認為人之所以認為穩定均衡與熟知選擇排序在表面上似乎很有道理，是因為實際上現成的制度使我們不用費心思慮或做選擇。換言之，在制度化的社會中，制度被視為是理所當然，因而容易為人所忽略的情況下，人類在既有穩定的交換結構（exchange structure）中交易而不自知。

歸納 North 的觀點，他認為人類生活中充滿了不確定性，為了要降低選擇的成本，因而發展出制度，以減少人類互動的不確定性。人類互動過程中的訊息不完全，正是不確定性的主因，也就導致交易成本過高，制度的產生恰好可以將規則與程序逐漸簡化，限制行為者的選擇範圍。由此觀之，新制度主義的經濟學者不再將制度當作是可忽略的角色，相反的，制度被當成是理解人類理性的重要關鍵變數，並且肯定制度確實會影響個體與集體行動的結果。Coase 對於英國早期燈塔制度的研究及 Ostrom 對於 CPRS（common poor resources）的研究也同樣發現制度的安排確實可以有效解釋集體行動所產生的若干弔詭現象（例如：搭便車、外部性、共用地的悲劇）。換言之，個人的偏好並不足以解釋結果的產生，其結果部分取決於限制個人選擇以及提供個人行動誘因的遊戲規則（Pollack, 1993: 431）。制度與人的動機、行為有著密切的內在聯繫，歷史上任何制度的產生，都是人在追求自身利益中進行損益比較的結果（王耀生，民 86: 11）。因此，理性選擇論者似乎視制度為解決人類社會集體行動困境的手段工具，也就是說，制度在此被看做是一種合作與協調的機制，其目的是為了解決集體行動中因人類自利行為所產生的弊病，促使每個行為者相信遵守這些制度的規範可以讓他們的目的獲得較大程度之實現。因此，對於理性選擇學者來說，制度在個人行為與集體結果之間存在著中介的作用，制度的作用導致了人類世界維持在一定的均衡狀態。

綜合觀之，理性選擇學派雖然借用了制度的觀點來增強其原有理論的解釋力，但其對於制度下行為者行動邏輯的觀點還是立基於「理性人」的角度出發。換言之，對於個體行動者之間的策略性因素所導致的不確定性結果而言，個體的行動者在有限理性的決策環境中仍然希望達成利益極大化的目標。因此，理性選擇學者視制度為「人們之間互動行為的均衡狀態」（Riker, 1984）也就是說，「當理性人和理性人互動時，針對其他人的行動，他們會持續改變其預設的反應，直

到他們獨自行動所預期的結果無法再獲得任何好處時，此時制度便產生了」（Crawford & Ostrom, 1995 : 582）。職是之故，制度如同一套治理的機制（governance mechanisms），為個體及集體行動者之間的利益做最佳的配置。理性人也在經過理性計算之下，認為遵守制度規範有利於實現其目標，故制度便成為影響行為者決策的重要變數之一。爰此，理性選擇學者認為個體理性的實現必是考量了制度環境所賦予的資訊與限制。就政治科學的解釋來說，在個人具有穩定偏好及目標取向的基本假定下，不但降低了環境的不確定性，並且會操縱制度規則來盡量獲得其所欲之結果。

## 貳、社會鑲嵌的行動邏輯觀

『在古典西方社會學理論中（如 Marx、Weber、Durkheim、Pareto 等人），儘管「制度化」一詞並未為學者們明顯而具體地提出來作為主題討論，但是，「制度化」世界一直是他們討論的重心。說的誇張些，當談到「社會」時，學者們所意指往往是制度化的世界；當提到制度化的世界時，則絕大多數都是包容整個「社會」。社會於是幾乎被化約到制度化世界上來，研究與討論往往都是以此為基線來進行。只是，學者們自己未必十分清楚地認清這樣的立場，也沒意識到這樣思考基礎的存在而已。..這樣的論斷並無意於宣判社會學者是獨斷，指責他們忽略了非制度化的生活層面。我們所企圖指出的只是：「制度化」與「制度化世界」一直是西方社會與政治思想關心的核心主題。..』

-葉啟政，民 80 : 108

從上述葉啟政先生在《制度化的社會邏輯》一書的論述中，可以瞭解到在社會學所探究的領域中，制度一直是此一學科的學者所研究的焦點。Parsons 早在一九五一年在其著作《社會體系》(The Social System)一書中，正式揭示了「制度化」的概念，其認為制度乃是指「一些制度化角色整合體（institutionalized role integrates）的叢集，對探討社會體系具有策略上的結構性意義；制度也應當被視為比角色更高的社會結構單元，而且是由一些互賴之角色模式或其成分所組成的複合體」。換言之，以 Parsons 的概念來說，制度化即是角色期望中具模式特徵的最高結構形式，它的特點是有一定的結構樣態模式，此一模式外存於個人成員，而且對個人具有強制的約束力（葉啟政，民 80）。Blau 認為制度反應社會生活的歷史向度..制度對於社會結構加上歷史性的限制，社會結構轉而將這種限制加諸於個人行為上（轉引自葉啟政，民 89）。美國社會學者 Roger Friedland 和 Robert R. Alford 也指出，當代西方社會每一個已經形成制度的秩序（institutional order）都形成了一個主要的邏輯，此一邏輯由一套實際行為（社會關係）和此套實際行為互為表裡的符號組織所構成，這個邏輯是社會內

主要的組織原則，但同時也是社會內組織或個人自行開展的基礎（Frieland & Alford, 1991 : 248 ; 楊開雲、劉子琦，民 87 : 155）。進言之，社會學中的制度所強調的是結構層面的「鑲嵌」性（embeddedness），認為個人或組織不能脫離其所處的時空限制之外，也無法脫離其所處的社會意義、語言、風俗之外，必須承受某種時空與意義的侷限。因此，社會學途徑將行動者的行動邏輯視為適當社會化的角色，制度在這當中不僅是有形的規則、程序或規範，更是符號體系、認知圖像與道德樣版等之集合，它們的作用在於提供引導人們行動方向的「意義框架」（framework of meanings）（Hall & Taylor, 1996 : 946-947）。因而相對於理性選擇理論，社會制度的觀點認為制度對個體的作用不僅僅是影響策略選擇的範圍與可能性，它甚至對偏好進行形塑，換言之，制度創造個體之意向並形塑他們的行為（Clark, 1998 : 284 ; 黃豪聖，民 88 : 26）。

就社會學途徑而言，新制度論的學者將研究對象當作是社會建構下的產物，尤以對組織理論的探討為最，因而對組織的理解，就被視為是個人行為者在既有制度（環境、文化）系絡中所扮演的角色，也是我們理解在社會鑲嵌之下行為者的行動邏輯最好的切入點。基於此，正式組織在現代社會中作為最主要的社會行動者，本身亦承載了一定制度性的信念與規範（王婉芬，民 82 : 12）。也由於如此，在組織理論研究的發展上，社會學途徑的新制度論提出了一套與傳統組織理論講求理性組織追求效率賴以生存的不同觀點，指出組織的結構與行動常反映出外在制度性的規約與信念，並應用制度化、正當性與社會鑲嵌的觀點來解釋組織為何在現代社會中不必然要追求效率才能存續的現象。在 DiMaggio 與 Powell 於一九八三年針對官僚組織的研究觀察發現官僚組織過去太過強調技術的理性，忽略人性價值，故其嚴厲指出官僚組織為禁錮人性的「鐵籠」（iron cage）。渠等並以組織場域（organizational field）<sup>21</sup>為分析單元，來指涉組織間的關係，藉此探討在組織場域中所扮演的角色為何？組織間呈現何種互動模式？同時由組織間關係所形塑的組織場域結構，又如何影響到組織間的互動？DiMaggio 與 Powell（1991 : 65-66）指出，處於相同場域的組織，因為面臨同樣的制度環境，在彼此競爭的情況下，只會使最具競爭力的組織保留下來，因而使得同一場域的組織在結構上愈來愈相似，有逐漸朝同質化的趨勢。此外，Meyer 與 Rowan（1977）也發現同一組織場域內，組織成員共享有外在制度環境所提供的規範，組織若能順從該制度規範或制度神話（institutional myths），組織會因具有合法性而順利獲得資源並存續下來。也因此，高度依賴制度環境的組織，所追求的

---

<sup>21</sup> 根據 DiMaggio 與 Powell 的解釋，組織場域意指組織在制度生活中構成一個可被確認的領域（constitute a recognize area of institutional life），其有主要的供給者、資源和產品的消費者、調節的機構（regulatory agencies），以及其他生產相似服務或產品的組織。在組織場域這個分析單位上，不只有 Hannan 和 Freeman 以生態論的方式所做的廠商競爭，也不只是 Laumann、Galaskiewicz 和 Marsden 用組織間網絡方式看組織間真正的互動，而是關於相關行動者的整體性（totality）。這樣的話，場域的觀念包括著連結（connectedness）和結構相等（structural equivalence）的重要性（DiMaggio & Powell, 1991）。



主要目標並非是效率的極大化，而是能夠在既有的制度環境中，獲得「正當合法性」(legitimacy)，以便取得充分的資源、訊息和支持 (Meyer & Rowan, 1977; 朱金池, 民 89 : 15)。職是之故，Meyer 與 Rowan (1991 : 53; 朱金池, 民 89 : 16) 提出了一個假設：「組織的社會結構具有正當性要素時，該組織能最大化其合法性，和增加資源及生存的能力」。一方面，在既存的制度背景下，組織會在其表面結構、功能及程序上逐漸反映出所處環境的重要特質 (Meyer & Rowan, 1991 : 53)。另一方面，組織若未能固守整體組織場域內的規範，可能會喪失合法性，面臨監督機構的制裁。DiMaggio 與 Powell (1983 : 150-154, 1991; 陳東升, 民 81 : 5-8; 李宗勳, 民 84 : 208) 便認為，各組織為了要協調資源的分配與對資源掌握權力，通常會依循強制性機制 (coercive mechanism)、模仿性機制 (mimetic mechanism) 與規範性機制 (normative mechanism) 來產生趨同的現象，並形成了「制度的同型主義」(institutional isomorphism)。因而同型化對組織存續的意義非但在於組織或制度針對稀有資源的競逐以其改善競爭效率外，更重要的是強化組織的政治權力與對環境的制度正當性基礎 (DiMaggio & Powell, 1983 : 66)。據此，Meyer 和 Rowan 便指出，組織為獲得生存的兩大要件為組織的效率與組織存在的正當合法性 (如圖 2-1) (Ibid. : 53)。綜合論之，以上新制度論對組織在制度環境下存續的論證顯示了組織的結構趨於一致，並非由於競爭導致同型化；強調的是社會的適切性，而非經濟的適切性；強調其是由社會調適的過程所導致的結果，而非透過理性組織的選擇機制導致的結果。

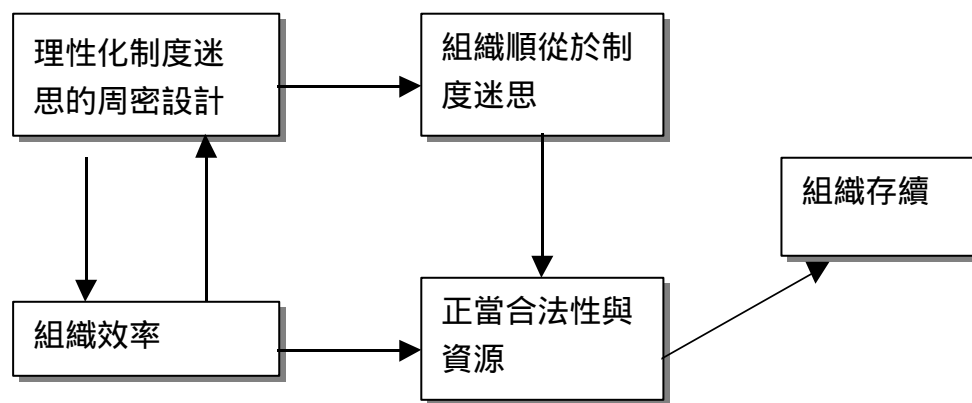


圖 2 - 1 組織的存續

資料來源：Meyer & Powan, 1991 : 53

承上，社會途徑的新制度論主要立基於「社會建構」(social construction) 的概念。其顛覆了組織理性地追求最大效率的普遍認知，制度化的作用會因組織傾向遵循外在規範的壓力與要求，追求社會的認同與接受，而侷限了組織自主的

選擇權 (Scott, 1992: 118)。由此可知，在社會鑲嵌觀下所定義的行動邏輯，是在既有的制度環境下藉由合法性的取得去爭取生存的機會，相較於理性選擇理論的觀點來說，是缺乏選擇性與主動性的。社會學途徑抱持著制度先於人的立場，因而制度界定行動者的認知系統、利益表達、偏好形成與自我概念，是一種由上而下的研究策略 (謝偉智，民 85: 47)。也因此，社會途徑對於行動者的行動邏輯並不認為其為個人的動機與許諾 (commitment)，而是規則遵循的邏輯 (logic of rule following) (王婉芬，民 83: 20)。對制度環境下行為者的定義，也將行為者假定為社會人，這樣的社會人模型也說明了個人是個遵守規則的行動者，即使他有更好的機會，他仍會順從那些「規範性行為」，因此，不像理性選擇觀的理性人模型，會去追求稀少的資源，評估各項方案後做最佳的選擇 (Ibid.: 50)。換言之，在社會鑲嵌觀的制度邏輯當中，制度與人的關係就如同是如來佛與孫悟空的關係，無論行為者的行動策略如何，永遠跳脫不出制度規範的五指山。因而制度對行為者行動邏輯的互動關係，就如同是 S. Lukes 所談到的「權力第三面向」與 A. Gramsci 的「霸權」(hegemony)，對制度習以為常的接受，並成為日常生活中的行動準則。DiMaggio 與 Powell (1991: 10) 便認為：制度界定了理性行為者 (rational actors) 的行為 (actions)，從而個體無法自由地在制度、規則、程序及規範當中加以隨意選擇。

然倘若新制度論透過強調制度對於行為者行動的決定性，相對而言又會陷入結構主義式環境決定論的危機。因此，新制度論學者提出了「實踐行動的理論」(theory of practical action) 作為其立論基礎 (DiMaggio & Powell, 1991)。旨在強調透過從巨觀結構的分析朝向個人微觀的分析，並關照到個人行動者認知的經驗層次。也因此制度性的規則和信念，就如同一個工具箱 (tool kit)；一方面有限的範圍與條件，另一方面又提供其選擇的可能性 (王婉芬，民 83: 20)。渠等由社會學發展的脈絡，指出行動理論接受了來自於 Parsons 行動論、俗民方法學 (ethnomethodology) 現象學 (phenomenology) 形象互動論、以及心理學的「認知革命」，對行動基礎的分析轉向依「實踐理性」(practice reason) 運作的行動，不再是被視為理性化的計算，而是一種根植於例行化的 (routinized) 視為當然認知下的行動，且這樣的認知是經由社會互為主觀性地所建構的共識而來 (DiMaggio & Powell, 1991; 王婉芬，民 83: 17-18)。Powell (1991: 194) 其提出實踐行動理論之努力，並從上述理論觀點中汲取養分，主要是為過去太過強調制度化的限制所做的修正。行動是在既有的約定成俗下進行，它會隨著不同情境的條件而導致不同的行為模式出現，行動者意欲的目的或選擇本身便是制度性地定義及建構而來。因此，在社會途徑中對於制度下行為者行動邏輯主動性的探究，便要嘗試瞭解在制度脈絡下行動者遂行其目的之基礎為何。

從上述勾勒出新制度論對於制度與組織存續和行為者行動邏輯的論點，吾人

可以歸納出現代社會中社會鑲嵌下行動者一個主要的特色：組織生活並非個人行為者利益的極大化，而是在既有的結構再製自我維持的延展，其拒絕了理性行動的模型，並認為制度反映了個人的展現，他們再現集體的成果並不能化約為個人利益的總和（DiMaggio & Powell, 1991：8-9）。DiMaggio 與 Powell 借用了 Karl Polanyi 對「鑲嵌」的論述，更指出：鑲嵌假定之下的人類行為，基本上具有潛在性的保守傾向（inherently conservative），一旦人們建構了行為上的慣例之後，便會固守或依附其中（stick with it）。因此，社會學認為個人利益極大化是經濟學中對現實環境缺乏認知的神話，個人利益偏好的形成是基於對現實制度環境的考量；並不認為理性是建構於個體之上，強調理性是建構於制度環境之中。這也說明了為何大多數人類行為寧可採取墨守成規或故步自封的行為模式，也不願嘗試改變既有的制度規則。

### 參、歷史結構的行動邏輯觀

歷史結構觀的新制度論是承繼政治學者對制度研究的關懷而發展的。在政治科學中，制度一直佔有相當的地位，顯示出政治生活不能脫離制度規範的事實，因而制度研究的發展，也反映了政治學持續在知識追求上的修正與成長（任德厚，民 79：1）。但倘若制度一直是政治學研究的主題，那新制度論又是「新」於何處？過去的制度論著重在各種不同的行政、法制、政治結構型態細節的靜態分析，並無法解釋所有的政治現象，因而導致行為主義者的反動，將研究的焦點放置在權力的非正式配置、態度和政治行為。且在行為主義盛行的時期，制度並非是行為科學重視的研究對象，因而許多行為科學論者將制度當成是不變或是不重要的因素，不是將制度「置而不論」，便是將其視為是「既存」（as given）的事物。也由於如此，新制度論的興起為了修正原有舊制度論的缺失，從行為科學的觀點中汲取養分，並嘗試修正行為科學對政治生活解釋上的偏差。因而 March 與 Olson 於 1984 年揭櫫新制度論的發展時，便提出行為科學的政治理論太過強調系絡、化約、功利主義、功能主義及工具主義，形成忽略制度的偏差，並呼籲政治的研究應將制度重新找回來（March & Olson, 1984：734-749）。

因而 March 與 Olson（1989：160）在界定政治制度時，便視制度為：一組相互關連的規則與慣例，這些規則與慣例，界定了角色與情境的適切關係。換言之，新制度論的學者並不認為僅從個人行為的探討就能充分解釋政治現象，必須將行為置於制度的系絡中，方能有效的解釋（Immergut, 1998：6）。Koelble（1995：237）認為：制度是一個重要的變數，其不但形塑了行動者的策略性行動（actors' strategies）；更重要的是制度調和（mediating）了行動者為達成目標時與其他行動者之間合作衝突的關係。Hall 與 Taylor（1996）也認為政治

學途徑的新制度論接受了結構論的一些觀點，重視制度構成部分的相互關連及互動產生的體系效果。由此可知，制度具有限制人們行動選項的作用，政治學途徑的新制度論者仍然強調制度的「結構性質」是如影隨形的（張世杰，民 89：9），其較注重制度的客觀結構對人們行動誘因與偏好的影響，較少強調人們如何可能抗拒或改變外在制度結構的束縛，從而創造一個新的制度系絡（Ibid.：34）。這樣的觀點也暗示歷史制度論者在從事制度研究時，較傾向將制度當作是自變項，而將行動者的行動邏輯與行動者之間的權力互動關係當成是依變項。

在個體偏好生成的解釋上，政治學的途徑折衷了理性選擇與社會文化途徑的對立，其不否認個人具有理性計算的能力，但是這些計算結果往往是在不同團體利益、理念及制度結構下被產出，偏好是在特定的制度系絡下被形塑，而且並非固定不變（尤怡文，民 90：198）。申言之，理性選擇的制度論，基本上假定行動者具有完全理性與既存偏好，並把制度視為是減少集體行動所產生的外部性成本的一種行為規範，研究重點是如何在特定的制度規則中，選擇最佳的互動策略來達成其目標。社會鑲嵌觀的制度論，強調個別行為是受到制度的規範，其核心概念在於行為者本身認知先天上的限制（cognitive limit）及其運作所產生的偏差（operations produce bias）上，不在於人性的意圖（human intention）的強調。相對地，有鑑於兩者在分析上的若干偏見，政治學途徑的制度論嘗試以歷史因素來詮釋行動者做成選擇之情境。認為每個行動者所具之理性有限，資訊掌握狀況不一，並且特別強調既存制度將會指引、甚至直接影響各方偏好與最後決策之形成（江大樹，民 86：39）。就歷史制度論者的觀點而言，人類行為是理性或具有目的性的，個人會尋求原有的例規或者相近的行為模式以達成其目的；其次，將個人視為滿意而非利益極大化者，行動路徑的選擇是依賴對既有情境的詮釋，而非純粹工具理性的計算；且制度提供了詮釋、行動的道德以及認知的圭臬，而個人則被視為是鑲嵌於制度中的實體，包括提供作為情境與自我之間的互動，以及詮釋行動過程的符號、文字與例規；再者，制度並非是提供策略性效率的資訊，而是影響認同、自我意向與行動者的偏好（March & Olson, 1989）。也由於如此，在歷史結構的行動邏輯觀上，新制度論者同時採納了理性選擇學派的「計算途徑」（the calculus approach）與社會學派的「文化途徑」（the culture approach）（Hall & Taylor, 1996：947），將行動者視為是有限理性的行動者，不同的制度結構會設定不同的政治及政策的遊戲規則，這些制度規則會提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，以形塑行動者的偏好（preference）與目標（goal），並做出不同的決策選擇（Steinmo & Tolbert, 1998：168）。也就是說，在政治生活中，行動者即使企圖去挑戰和改變既存制度，其仍然無法恣意設定其行動場域和方向，而是在某種制度結構約束下，或在制度所可能提供的機會下，去展現其能力和利益為何，進而去倡導其論證，並說服相關的行動者去認同其主張。此外，較諸前兩者，政治學途徑是相當重視歷史和時間因素，其認為制度是被鑲嵌在特定的時空歷史系絡當中，關照歷史將可提供一種發展

(development) 的觀點，使研究者將制度現象置於較寬闊的事件連鎖中來探討 (尤怡文，民 90：198)。也因此，政治學者所發展出的新制度論研究途徑就被稱做是「歷史制度論」(historical institutionalism)。

歷史制度論最大的企圖，即在闡釋政治鬥爭是如何被制度設定所中介 (Thelen & Steinmo, 1992)。也因此，歷史制度論的學者對制度的定義便包括了正式與非正式的制度組織、規則及程序 (Hall & Taylor, 1996)。這些正式與非正式制度多半是指涉「利益表達與中介的機制」、「資源交換的機制」、「政策制訂與執行的機制」等中間層次 (meso-level) 的制度機制 (張世杰，民 89：16)。在對制度和政策的討論上，歷史制度論的學者傾向以國家和民間團體的互動過程來探討行動者與制度相互影響的機制與內涵，持續的互動過程結果便會形成一種政策網絡的關係型態，影響甚或決定了制度變遷或政策結果的產出。據此，歷史制度論者在分析政策決策過程時，除了會注意到這些中層制度如何影響行動者偏好與目標的形成與展現，其也特別關注制度之下行動者、權力關係、利益、理念以及受利益和理念影響的政策偏好 (林國明，民 89：25)。在既有的制度規範之下，歷史制度論強調行為組織間權力不對稱的關係，通常居於優勢的制度參與者會處於一些重要的制度位置，或握有重要的資源籌碼，透過制度性的否決權力，排斥新的參與者引進新議題或重新塑造新的制度規則；另一方面，居於弱勢的制度參與者也會動用觀念勸服的手段，企圖以負面議題塑造的方式，將既存制度結構的問題突顯出來，以爭取其他制度參與者的同情與支持 (張世杰，民 89：28)。換言之，政策形成的過程，制度似乎塑造了一個權力鬥爭的場域，除了優勢者擁有較多的特權來實際參與政策的形塑，處於弱勢的團體也可以藉由制度在政策制定過程中所提供的「否決點」(veto points) 來推翻既有權力者的主流意見 (Immergut, 1992)。然而，Pontusson (1995) 並不認為在現實的政治生活中，制度為決定政府策略和行為者的單一因素。Thelen 與 Steinmo (1992) 亦承認，制度的研究途徑並非是要取代對其他變數的注意，例如：行動者的界限、行動者的利益和策略、行動者之間的權力分配等等，而是企圖將這些變數放置在由制度所建立的政治情境中，觀察其互動關係。因此，歷史制度論認為政治利益的展現，是由集體行動者和承載歷史印記的制度所形塑的，而政治過程則由憲法、政治制度、國家結構與利益團體關係、以及政策網絡所形構 (Thelen & Steinmo, 1992：28；Immergut, 1998：18)。Stephen D. Krasner 指出，過去的制度會對現實的選擇形成限制，使個別行為者的偏好受限於制度結構，這樣的歷史軌跡形成了一種「路徑依循」<sup>22</sup> (path dependency) 的現象 (轉引自 Peters, 1999：63)。換言之，制度改革與政策的形成會受到過去政策遺緒 (policy legacy) 或制度建立時之初始條件 (initiative condition) 的影響，使得制度與政策的演變被鎖

---

<sup>22</sup> 所謂路徑依循，乃指示建在歷史過程中的發生順序將影響其未來如何發展。在某依特定時間點上形成的歷史變遷軌跡將制約接續事件的發展方向，並提供政治行動者進行策略選擇的限制條件與機會 (Hay & Wincott, 1998：955；黃豪聖，民 88：29)。

定在特定的方向，無法形成較強烈的重大變遷。

綜上所述，吾人可知歷史制度論承繼政治學研究旨趣，重視國家制度的結構化以及協調利益團體的衝突，在制度變遷與政策形成的解釋上，著重於行動者間權力的互動和歷史系絡的影響。其對於政治生活的解釋強調偏好、資源和權力的競價交換過程（March & Olson, 1996 : 258）。因而透過 Hall 與 Taylor (1996 : 938) 的觀察，便認為歷史制度論的研究可歸納為四個特徵：其一為傾向制度與個人行為間互動關係的概念化；其二為強調制度發展與運作所產生權力不對稱的情形；其三為強調路徑依循以及制度發展的非預期結果（unintended consequences）；其四為特別關注制度分析的整合以及其他因素對形塑政治結果的貢獻。據此，歷史制度論的觀點明顯架構起決策過程中影響政策輸入因素和產出的連結，對於吾人觀察政治生活行動者間的互動情形，提供了一個嶄新的觀察角度。

#### 肆、新制度論的整合性觀點

新制度論是一個跨社會科學領域的研究法，其關於有限理性、機會主義、監督和懲罰機制的假設和論證，對經濟學、社會學和政治學的研究已產生了顯著和廣泛的影響（郭承天，民 89 : 7）。Immergut (1998) 彙整了新制度論三途徑之觀點，就如下表 2-3 所述，基於學科需求和觀點的不同，三者之間確實存在了某些部分的異同之處：

表 2-3 新制度論的異同處

	理性選擇論	組織理論	歷史制度論
利益	策略性因素造成理性行動者選擇次佳的均衡。例如：囚徒困境、公用地的悲劇	行動者無法瞭解自身的利益，時間及資訊的有限性導致他們只能依賴既存法規（有限理性）	行動者自我利益的表達是由集體性的組織所形塑，制度於歷史當中有跡可尋
政治過程	倘若缺乏規則的安排則無法達成公共利益	組織內部與外部過程形塑了結果，就如同在垃圾桶模型中達成行政改革與政策執行	政治過程是由憲法 政治制度 國家機關的結構 國家機關與利益團體間的關係與政策網絡所共同建構
規範議題	Elster 的看法：若缺乏合法理性的手段，則實質理性的目的	Perrow 的看法：對於官僚權力與理性有限性的暗示	Lowi 的看法：民生制度是植基於國會功能的增強，協商必

	殊難達成 Buchanan 與 Tullock 的看法，透過全體一致決法則與買票以達成效率極大化		須是建構於規則而非特定的結果(公共哲學的需要性)
行動者	理性的	有限的認知能力	具自我反省的能力
權力	強調單方面的行動能力	視位於組織結構的位置而定	由國家機關 決策制訂的管道 政治代表與心智建構所共同認知的結果決定
制度機制	透過規則所建構而成的選擇權	透過承續、慣例來建構選擇及計算利益的能力	由規則、結構、規範及理念共同建構對利益的選擇 計算能力及目標的形成

資料來源：Immergut, 1998：9-11

透過上表的歸納，雖然三者皆可稱為新制度論的分支，但三者間的差異性卻遠大於各流派間所形成之共識。即使如此，根據政治學者 Guy Peters 的歸結，新制度論的制度概念仍然存在有四個共同的特徵：首先，制度代表了一種結構的特性，其中包含了正式結構（例如：立法機關、法律規範、官僚組織等）或是非正式結構（例如：組織互動所形塑的網絡關係或是成員間所分享的共同價值）；其二，制度的存在必須具備某種程度的穩定性；其三，制度必須能夠影響制度成員的行為，並在某種程度上形成對成員行為的制約；其四，制度成員之間應該彼此存在一套共享的行動價值與意義(Peters, 1999:18-19) 此外，Goodin(1996:19-20) 從新制度論各個學科多元化的觀點彙整出七個整合性的命題 (propositions)：

- 1、個體與團體皆是在一個具有集體行為限制 (collectively constrained) 的環境系絡中追求其目標。
- 2、上述的限制，會以制度的型態出現，為社會中具有構性規範 (norms) 及角色 (roles) 組合成的態樣 (patterns)；同時藉由它反覆創設的過程來達成社會對這些角色預期的行為。
- 3、儘管制度具有限制性，然而此種限制在許多方面有助於個體或團體追求其本身的目標。
- 4、相同的系絡因素限制了個體和團體的行動。但同時也形塑了個體和團體的慾望 (desires) 偏好 (preferences) 與動機 (motives)。
- 5、此類關於限制的特徵描述是具有歷史性的根源 (historical roots)，就如同既往行動與選擇所形成器物上的殘影 (artifactual residuals) 是一樣的。
- 6、此種限制將特定的權力資源具體化，並且維持 (preserve) 及傳遞 (impart)

給在制度場域中的不同個體與團體。

- 7、個體和團體的行動是受到系絡上的限制及社會的形塑，同時這也是社會之所以能恆常運行不墜的動力。

無論各學派間有何不可共量的觀點，制度的內涵皆具有雙元的本質：一方面，制度扮演指導者的角色，透過規律（discipline）和許可（license）兩種機制，建立行動賴以開展的規範和認知圖像；另一方面，制度也為個體的工具理性考量預留了發揮的空間，使個體能夠在接受制度規範的同時，尚能因應制度外在環境的變化而採取策略性的行動（黃豪聖，民 88：38）。因此，所有新制度論學者都能接受的基本因果假設是：制度影響行為（郭承天，民 89：1）。因而新制度論的研究中，即在於嘗試以制度規範的角度來回答：誰是主要的行動者？這些行動者具有何種資源？他們之間正式和非正式的關係為何？行動者之間的資源如何交換？是否有提供監督、資訊和執行交換關係的制度？這些制度是如何建立的？其成本由誰來負擔？是否具有效力？這些制度演變的因素為何？以及行動者如何評價彼此之間的關係（Ibid.：8）？

由此，新制度論各流派的共通點提出了彼此整合及對話的基礎，針對本節所探討的主題而言，筆者基於本節對三個途徑觀點的討論，彙整如下表 2-4 所示：三者基於學術派別基本問題意識及假設的不同，對於制度與行動邏輯的觀點雖然各有不同：理性選擇制度論認為制度雖然影響個體的選擇與行動，但並非一個絕對性的決定因素；社會學制度論認為制度本身及鑲嵌於更大的社會或文化結構中，個體的自由選擇幾乎無足作用；歷史制度論則認為制度在形塑個體行為和策略選擇方面雖然扮演了關鍵性的角色，但同時也受制於個體策略選擇的影響（Koelble, 1995：232）。然而，三者都堅持制度變數對於政治生活有著重要作用，所不同的只是制度相對於個體意志和環境結構力量之間的位置。在方法論上，三者之間皆從個體主義的觀點出發，在對制度的定義與研究的層次上，也都同意定位在中層的層次。換言之，基於方法論的一致，其理論的觀點更有截長補短，提供彼此在對話的可能性。由此看來，新制度論對於人類行為的解釋上發展出一種「階梯式」(cascade) 的解釋架構，不同的途徑所反映的是在階梯上制度對於行為者不同層次有不同的側重（Ibid.：241）。

表 2-4 新制度論的行動邏輯觀之比較

比較基礎	理性選擇論	社會學制度論	歷史制度論
學術淵源	經濟學	社會學	政治學
制度環境	正式（最狹）	較強調非正式（最廣）	正式與非正式
行為者假定	理性	有限理性	有限理性
研究層次	中層	中層	中層
制度功能	解決衝突	強化意義	形塑策略



方法論 <sup>23</sup>	個人主義	個人主義	個人主義
行為者	個別行動	弱勢機構	利益團體
利益形成	外因	內因	內因
制度規範性	最小	最大	中等
制度變遷	策略行動的選擇	擴散、蔓延	政治衝突

資料來源：1、Dimaggio & Powell, 1998 : 698 ( ) ; 2、作者自行整理

揆諸前述，不同流派雖然因其理論上的本位主義，在處理現實問題時造成了一定的偏差，但在理論核心議題的探討上，非但本來就有制度影響行為的共識，而方法論上的一致性，更有以此提供彼此整合及對話的可能。且新制度論的學者也開始體認到各流派在對現實解釋的侷促性，並也嘗試去藉由其他途徑的優點，來修正原有觀點的缺失（Hall & Taylor, 1996）。例如新制度經濟學目前的發展，已逐漸重視到社會途徑所強調文化認知的詮釋（North, 1993；謝俊義，民 89：18）；歷史制度論亦重視到個人行動的角色（Rothstein, 1996）；社會學的組織制度論亦逐漸重視到理性的展現（DiMaggio, 1998；Scott, 1995）。誠如 B. Guy Peters (1999 : 34) 所言：在新制度論最主要的核心問題即是建立制度的個人選擇方式以及有效的形塑。在這樣的基礎上，吾人應以個人、行動者與制度之間的互動關係做為彼此對話的渠道，並從方法論的個體主義來嘗試構築彼此溝通的橋樑（謝俊義，民 89：18）。反向觀之，新制度論雖有多種研究趨向，制度分析並非是一種途徑的解釋所能構築。誠如郭承天（民 90：7）所言：經濟學的制度論，若沒有社會學的組織理論和政治學的制度論去做輔助，則經濟學的分析僅能侷限於個體、純經濟行為的分析，因而無法分析影響經濟發展的政治及社會因素；社會學的新制度論，結合了經濟學對個體的重視以及科學方法（計量和形式模式）的使用，使得總體分析有較堅實的個體基礎，而推論的過程也會較細緻嚴謹；另一方面，結合政治學的制度論，使的社會學的制度論得以重視到國家和國際制度對於社會團體互動關係的影響；最後，政治學的制度論從經濟學制度論看到對個體理性行為的分析，從而推論出總體的政治結果，從社會學制度論中看到了社會團體對政治過程的影響，以及國家會國際組織的組織行為規律，而不致發生如「發展國家論」(developmental state) 對政府組織和官員有過份期許的偏失。

爰此，就新制度論的應用而言，嘗試爬梳整合不同取向新制度論彼此間的異同已是新制度論者共同努力的方向（DiMaggio, 1998），並從方法論的個體主義及理論探討上的共同點來尋求對話的基礎（謝俊義，民 89）。根據前述對新制度論三個學派的探討，基於理性選擇及社會結構論觀點上的偏見，針對本研究所欲探討之主題，在制度行動邏輯上研究途徑無論在理論應用上或觀點上，似乎較適於應用政治學途徑的歷史制度論，來分析政策的結果是行動者如何藉由在制度機

<sup>23</sup> 新制度論在方法論上究竟是個人主義或是集體主義，至今仍是有許多的爭議存在，也有學者認為新制度論應該是包含了個人主義和集體主義。

制下的互動與透過過去歷史的遺緒而形成。然而，筆者在制度的定義上，是採用 North 及 Scott 的觀點。基於此，筆者在對制度的界定上採取了綜合性的觀點，並為分析途徑的應用上保留了些許的彈性，以期在分析上能綜合三者的優點，並盡量防止學派之間理論上的偏見。換言之，本研究分析的主軸雖然以歷史制度論的行動邏輯觀為主，但在制度的定義上，又有包含了理性選擇與社會鑲嵌的觀點，以此綜合性的視野，來觀察制度是如何影響個人行為，經由個人行動，制度又是如何影響政治結果。前述論及，根據 Hall 和 Taylor (1996: 947) 的看法，目前歷史制度論研究的發展，特別是在解釋制度結構和個人行動的關係上，已經逐漸融合了理性選擇制度論的「計算途徑」(the calculus approach) 以及社會學制度論的「the culture approach」。換言之，其研究若能朝向綜合性的觀點出發，相互學習，擷取各自之優點，才有可能獲得完整且嚴謹的研究結果。

### 第三節 政策網絡的運作機制

在民主社會中，人們對政治的參與遠比過去擴張，尤其是在現代政府政策制訂的過程中，民眾非但對自己本身的利益較為敏感，相對而言，民眾對於政策需求的程度也十分龐大。今日政府，所面臨的政策問題眾多，性質複雜，在在的說明多元的政策環境絕非政府一己之力所能處理。因而學者的研究結果發現，政府所制訂與執行的公共政策中，存在著許多政府無法控制的行動者，他們交互行動、相互依賴，並構成綿密的互動網絡(李允傑、丘昌泰，民 88: 137)，以圖影響政府的決策。因此，面對這樣的環境，倘若政府無法掌握網絡的特性，政府的治理能力必然受到挑戰，從而出現不可治理性(ungovernability)的病症。Heclo (1974: 305) 便言：政策制訂過程可說是社會行為的集體困惑。據此，有關於政策制訂過程中國家與社會互動關係的研究一直方興未艾，乃至於從早期的多元論、統合論、鐵三角(iron triangles)、地下政府(sub-government)、政策次級系統(policy subsystem)，或是現今流行的政策網絡之研究，都是嘗試著去解構政策制訂過程中，公、私部門組織之間的互動關係模式。不同的是，多元論、統合論等對國家機器預設著功能性的權力觀，而政策網絡卻把行動者視為關係性行動系統，行動者並非孤立、理性、自利，權力關係更是透過網絡的互動來運作，因而國家強制性的權力不必然導致政策的產出，政策產出在網絡中是藉由組織行動者的認知、網絡中權力位置及基於位置所形塑的網絡資源的相互運作來達成。

因此，政策網絡展現的是一權變性的權力結構分析，其貢獻在於指出不同的政策領域中，因行動者互動模式的不一，政策的產出要將權力的特性放置到行動所形構的脈絡情境(contexture situation)來理解，由實際參與政策制訂過程

所形成的政策網絡，來認定權力結構的特質，才能真正解析政策制訂過程權力運作機制。本節嘗試根據相關文獻，先從網絡分析的基礎談起，進而探討政策網絡的運作機制，以之提供吾人考察國家與社會之間結構性關係的一個嶄新視野，並進而結合新制度論的觀點，建構出適於分析本研究個案之分析架構。

## 壹、 網絡分析的基本概念

網絡這個概念自古有之，並存在於我們四周，不論是在人與人，組織與組織間，只要有兩個以上的行動單位互動所形成的關係，便是一種網絡的互動關係。對於網絡研究而言，社會結構是一個非常重要的概念，以網絡的角度，社會結構可定義為位置或節點間聯繫的形式，也就是說，在網絡結構中，什麼樣的節點和節點間流動著什麼樣的資源？這些資源的流動形成了什麼樣的模式或結構(邱澤奇等譯，民 90：203)？以往對於組織的研究最嚴重的缺失，即是將重心集中於單一的組織體中，而忽略了組織是存在於一客觀網絡結構中之事實，僅呈現了組織的靜態面。換言之，個人或組織是否可獨立於社會結構中而存在或活動？經驗告訴我們，事實遠比我們想要的要複雜的多：我們在處理許多事時都會或多或少利用到自己的私人關係-「關係」一詞是我們從小到大耳熟能詳的，有時私人關係所形成的非正式遊戲規則甚至成為事情成敗的主要渠道和潤滑劑，而不是正式的規章制度。非但在人類的經濟生活中，企業經營者總傾向於尋找與自己有交情或利益互惠的合作伙伴，消費者的購買行為也往往受到各種網絡關係的牽引；政治生活同樣也是如此：政黨的合縱連橫、政策的產出與政府部門間垂直及水平的互動關係，都顯示出人類生活不能跳脫社會結構而存在。

雖然網絡存在於我們四周，然學術界對於網絡現象的分析，卻遲至於二十世紀二、三〇年代英國的社會人類學界才開始。Elizabeth Bott 於一九五七年發表的《家庭與社會網絡：城市百姓人家中的角色、規範與外界聯繫》(Family and Social Network: Roles, Norms, and External Relationships in Ordinary Urban Families)一書是其研究的代表性著作，網絡此時僅是一種隱喻 (metaphor)。六〇年代網絡分析的發展主要集中於美國的社會學界，其分別發展出兩種不同的分支領域。一是以 Linton Freeman 為代表的社會心理學小群體研究，其發展了一系列的網絡分析概念：如緊密性 (closeness)、中距性 (betweenness)、網絡中心性 (network centrality) 分析人際互動交往和交換模式；另一則是以 Harrison White 和 Mark Granovetter 為代表的結構社會學為主，主要分析人與人、組織與組織間的連帶 (tie) 關係，對個人及組織的影響。網絡分析自一九七〇年代中期之後逐漸受到重視，並受到了組織學者、管理學者、政治學者、公共政策學者的注意。就公共政策研究者而言，其發現在一多元化與民主化的社會中，網絡分析途徑確實更能詮釋政策過程中參與者彼此互動所構築之正式與非正

式關係的實際運作狀況。英國學者便將網絡分析的方法應用在公共政策形成的過程上，著眼於政府與政府間、部門與部門間「結構性互動關係」的「互動關係」，而其強調的概念是：任何一項政策的形成都必須奠基於「關係」與「互賴」的系絡基礎上。

因此，無論是組織網絡、企業網絡或抑政策網絡，所探討的重心不外乎是在網絡結構中各行動者間所呈現的互動關係與連結態樣，基本的分析基礎都是建立在網絡分析的概念上。<sup>24</sup>據此，網絡分析的途徑是將個人或組織置於網絡結構中來觀察。這種結構分析的途徑強調的是人與人間或組織與組織間關係的重要性（Mizuchi & Schwatz, 1987: 8）。就結構分析家而言，網絡分析可視為是一種社會結構的分析。進言之，網絡分析是研究社會結構最根本的工具，而社會結構所呈現的便是一種網絡互動的關係形式。因為社會系統中的成員，不論個人、團體或組織，以及期間的互動關係都存在於網絡之中。Mitchell（1969）便認為：網絡代表了一種特別的關係型態，其連結了不同的人、事、物。而網絡結構觀則是一種把人與人、組織與組織的連帶關係看成是一種客觀的社會結構，並分析這些連帶關係對人或組織的影響。因而，Knoke 和 Kuklinski（1982: 9）便認為網絡分析包含了兩個重要的基本假定：第一、參與社會系統中的行動者都與其他行動者產生互動，並且其他行動者會對此行動者產生顯著的影響；第二、這些行動者間的互動關係會被模式化或規則化，亦即會成為一個結構化的關係。由此可知，網絡的形成至少包含兩個要素：一為行動者（actors）或是節點（nodes），亦即網絡中的人、事、物；二則為關係（relations），關係的連結與性質形成了網絡中另一個不可獲缺的要素。

首先，就網絡行動者而言，其為網絡中最基本的單位。網絡分析的單位可以是個人、位置、法人、集體行動者、或是任何一個能與另一個實體發生聯繫的實體（邱澤奇等譯，民 90: 201），這些單位在網絡分析中往往被概念化為行動者（actor）或節點（node），其在網絡中與其他行動者的互動關係便進一步構築了特殊的網絡結構。此外，這些行動者或節點都有其特質與屬性（attributes），也就是一個人、事、物所代表的內在特質（Knoke & Kulinski, 1982）。再者，每個節點在網絡的位置也代表了其存在模式化網絡關係中所被界定的社會角色。換言之，有的節點可能處於核心、邊陲或是處於中介（broker）的位置，皆

---

<sup>24</sup> 前述文獻檢閱政策網絡相關論文時，其大多應用政策網絡之觀點從事網絡行動者間動態的關係與互動的「分析」，然 Dowding（1995）卻認為政策網絡本身不足以作為一種分析的方法，其提供的是一種描述性的關係類型學，若要有效分析動態關係必定要與其他理論作結合，特別是網絡分析法。因而倘若政策網絡若欲「分析」而非「描述」網絡的動態互動關係，在分析途徑的應用上便要結合網絡分析法的觀點，換言之，網絡分析法是提供政策網絡分析動態網絡互動關係的基礎。然前述論文並未交代「分析」所應用之方法途徑為何，僅在理論部分說明其分析是應用政策網絡的理論觀點，就筆者檢閱上述文獻之歸納，前述論文在從事政策網絡的分析時，皆隱含且應用網絡分析法的分析觀點。例如：Laumann 與 Knoke（1987）以社會行動體系分析美國能源政策及衛生政策的政策網絡，便是以網絡分析法為分析兩者政策網絡的基礎。

代表了其在網絡中功能角色的不同及對資源掌握能力的差異。網絡分析的目的，非但要瞭解行動者的特性，更重要的是要將相關行動者的聯繫模式建構出來。如下圖 2-2 所示，圖中的字母代表了一個網絡結構中的節點，而節點之間的連線代表了這些行動者間存在有某種形式的連帶或關係。

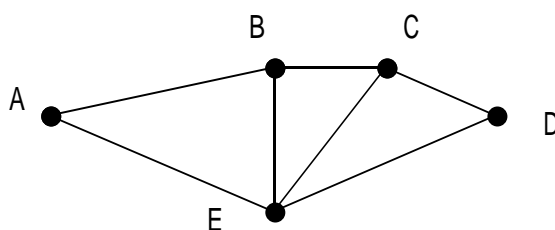


圖 2-2 簡單的網絡關係圖

資料來源：筆者自繪

揆諸上述網絡的基本概念，吾人可深切領會到網絡結構的構成要素，除了行動者與節點之外，更重要的是各節點之間的關係。關係並非代表個體本質上的特徵，而是觀察單位間所產生的連結性質，進言之，關係有時不僅僅是一種節點間的聯繫，更是雙方交換有價值的物質或是情感的一種樞紐。也由於如此，互動關係不僅為資源流動或事件所觸媒（catalyst），當中的行動者更會基於共同的目標，經過一連串的互動形成不同型態的結盟（alliance）、網絡（network）和聯盟關係。因此我們不僅需要瞭解網絡中的點是有關係的，而且需要知道是什麼連結了這些點。一般說來，關係具備兩種特質：一為關係形式（relation form）；二為關係內涵（relation content）（Ibid.：15），闡釋如下：

所謂關係形式，意指行動者間的連結性質，換言之，也就是在特殊的情境下，網絡所呈現的結構特質。這些結構特質涵蓋了兩方面的意義：行動者間連結的強度（strength），以及行動者涉入共同活動的程度。連結的強度包含了網絡的密度（density）、強度（intensity）及頻率（frequency）等特質。進一步引伸，網絡密度是指測量該網絡是呈現緊密的或是疏鬆的結構？強度是指行動者間的關係呈現了強連帶或是弱連帶<sup>25</sup>的關係？頻率則是指個體之間的往來頻率，是表現關係強度的指標之一，往來愈頻繁，也就表示彼此的關係越強。

<sup>25</sup> 關係強度的概念是社會學家 Granovetter 所提出，其將關係分為強弱，認為強連帶與弱連帶在人與人之間，組織與組織之間，個體與社會系統間發揮著性質根本的不同作用。簡單地說，強連帶維繫著群體、組織內部的聯繫，而弱連帶則使人們在群體之間、組織之間建立了紐帶聯繫，從而使社會系統成為可能（邊燕杰，民 88：3）對關係強弱的定義上，Granovetter 更提出了四個維度：一為互動頻率，互動次數多則為強連帶，反之為弱連帶、二為情感強度，感情較強較深為強連帶，反之為弱連帶、三為親密程度，親密程度愈高則為強連帶，反之為弱連帶、四為互惠交換，互惠交換多而廣為強連帶，反之為弱連帶。

所謂關係內涵，則意指關係連結的實質形態 (substantive type)，常見的關係內涵有以下幾種 (Knoke & Kulinski, 1982 : 15-16) :

- 1、交易關係 (transcation relation)  
指涉行動者之間，對於有形財貨或無形勞務的交換關係。如：買賣物品的關係，禮物送往的關係。
- 2、溝通關係 (communication relation)  
意指不同行動者間有訊息傳遞或資訊交流之管道。如：技術之傳遞。
- 3、邊界滲透關係 (boundary penetration relation)  
泛指不同群體的行動者，透過同時屬於兩個群體身份的行動者，來連結其交互關係。如：某一公司董事會的成員，也有可能是另一企業的股東，透過此種關係來牽連兩個組織之間的關係。
- 4、工具性關係 (instrument relation)  
不同的行動者為了取得某種特定的物品，藉由契約所形塑的交易關係形態。如：技術合作、資金援助等。
- 5、情感關係 (sentiment relation)  
意指行動者因個人情感上的偏好，而衍生出來的關係形態。如：朋友、舊識、校友、仇人等關係。
- 6、權威/權力關係 (authority/ power relation)  
意指在正式組織中，行動者間因權利與義務的關係，導致行動者間上、下權力不對稱的關係。如：上司與下屬的關係。
- 7、親屬/血統關係 (kinship/dencent relation)  
指行動者間，具有血緣上的聯繫關係。如：父子、夫妻等。

藉由上述對各種網絡形態的論述，吾人可以發現網絡關係開展於行動者的互動過程，節點本身僅是單一的個人或組織，但關係的聯繫可以是多樣的：信息、金錢、服務、商品、影響、情感、權威、血緣，以及任何能夠將行動者連結在一起的力量和資源的流動。換言之，不同的網絡研究在面對不同的行動者與網絡關係形態時，其所展現的網絡關係形態不見得如上述七種所言，當中的連結可能是數種不同關係形式綜合在其中的連結互動，各種的關係形式也被結構分析家概念化為資源。準此，網絡是一權變性的觀點，每個網絡的互動關係都有其個殊性，其所呈現的關係形態：節點間資源的流動、流動的方向、與資源交換的頻率，皆要視其網絡存在的目的與行動者的互動關係而定。

此外，為了更有效的解析網絡行動者間的互動關係，Knoke 與 Kulinski (1982, 18-21) 更進一步將網絡分析區分為四種層次 (分析單位整理如下表 2-5 所示) :

- 1、以自我為中心 (egocentric) 的分析層次  
此分析層次為最簡單的分析層次，以一個行動者或節點為核心，然後向外擴散成以自我為中心的網絡關係形態 (egocentric network)。此種分析方式是以所有行動者為個別分析單位，若網絡是由 N 個樣本所組成，便有 N 個以自我為中心的分析單位。
- 2、以二元體 (dyad) 關係為研究對象的分析層次  
此一分析層次以一對 (pair) 行動者間的連結關係作為研究主體。這種分析層次基本考量的問題在於此二者之間是否存在著一種直接連結或是透過第三者的間接連結關係。
- 3、以三元體 (triad) 關係為研究對象的分析層次  
這種分析層次以三個行動者間的連結關係為研究主體，主要關注三者之間是否存在某種傳遞關係 (transitivity relations)。例如：甲喜歡乙，而乙喜歡丙，則甲是否也喜歡丙。
- 4、以複雜網絡或系統 (complete/system) 關係為分析層次  
在此分析層次中，研究者運用所有關於行動者間連結的資訊，以確定整個網絡系統中所有不同的位置或角色，並藉此來描述這些位置的關係特性，是最複雜，也是最重要的分析層次。

表 2-5 網絡分析層級表

分析層級	樣本數	最多的關係數
以自我為中心	N	N
二元體	N	$1/2 * N(N-1)$
三元體	N	$1/6N(N-1)(N-2)$
全體網絡	N	$N(N-1)$

資料來源：Knoke & Kulinski, 1982 : 18-21

一個具備內在屬性的個人、事件或組織是存在於一關係結構的網絡之中，網絡行動者之行為是由其模式化的關係所界定，網絡行動者本身所代表的社會角色又依其在網絡中的位置而呈現出不同的互動關係及功能。網絡結構觀認為，網絡中的主體（人或組織）與其他主體的連帶關係都會對主體的行為產生影響。換言之，社會結構會給予網絡行動者行為上的限制，社會結構也會給予有無握有社會資源的網絡行動者不同的機會（王俊森，民 81：12）。此外，網絡所呈現的關係特質是一個不對稱的關係，直接與間接的網絡關係同時存在。在資源於網絡中流動分配的同時，位居網絡核心者，通常對資源的掌握與配置具有較大的影響力。歸納言之，一個網絡分析者所探究的並非是個體的特徵，而是個體與個體間的互動關係；並非強調行動者本身佔有多少資源，而是關注於在網絡中行動者對資源的涉取能力 (access)；其也不認為行動者本身的身份地位為獲取資源的絕對性指標，如：階級地位、教育地位、政治地位，端視行動者在網絡中是否可以處於

核心的位置。據此，網絡結構觀可以修正理性行動論者過度強調個人決策的內在觀點，將結構因素納入行動中也可具體分析網絡的影響力與支配關係，更可掌握資訊與資源交換之機會與限制。

綜觀上述網絡分析的基本特質，政策網絡的分析同樣也存在如上述探討的分析元素。政策網絡的觀點，強調在不同的政策領域中，政府和社會團體間存在不同類型的互動關係，進而影響到政策結果。在任何一個社會，一般人在某些情況下，總難免會對政府有所要求，尤其在現代的民主社會中，人民對自身利益的表達（interest articulation）已是政治過程中的自然現象。因此，在政策制訂的過程中，多少牽涉到利害關係，政策利害關係人（policy stakeholders）的型態與其信念和與其他關係人之間的互動，便會影響到政策問題的意義與範疇，甚至主導政策的產出。從事利益表達的，有可能是個人，但倘若許多有同樣問題的行動者能聯合起來，採取共同行動，向政府施加壓力，其效果在一般的情況下，絕對比單打獨鬥有利甚多。Kenis 與 Schneider（1991）也指出：因為組織化社會（organized society）的出現，造成愈來愈多的社會事務受到有組織之行動者的影響，因而在決策的過程中，有愈來愈多的組織化行動者涉入其中，相互競爭利益並快速流動。換言之，集體動員的目的常為累積足夠的資源以增加競爭力，故一般組織行動者也會為降低環境不確定性的影響，而針對彼此關係進行結盟與協商，如此一來。抱持同樣信念或具共同利益的行動者便會集結為如倡議聯盟（advocacy coalition）<sup>26</sup>的組織體，並共同採行若干倡導策略。由此可見，在每一個特殊的政策領域中，例如：財政、交通、國防、經濟、教育等政策領域，都存在有獨特性質的參與者，就如同教育政策的主要參與者大多是教育官員、老師、家長、或其他教育專業等相關人員。政策參與者因為某些議題與信念的目標一致，彼此之間也有共同的利害關係，因而體認到策略性的結盟在此政策互動的網絡中會有助於各行動者掌握決定性的資源以達成其目標，便會形成穩定的聯盟結構，來共同反對有損其利益的方案。例如：現今許多的非營利組織（non-profit organizations）或是勞工運動便是透過資源動員與結盟的方式來增加其對政府政策方針的影響力。由此可知，同一個政策領域當中的政策出現爭議時，至少會形成正反雙方的組織體進行運作，而組織體的組成與彼此間互動關係長久以來便會被制度化下來，在一政策領域中便會形成一自主且穩定的互動關係模式，這樣

---

<sup>26</sup> 倡議聯盟最早由 P. Sabatier 與 H. C. Jenkins-Smith（1999）所提出，其被視為是具有相同政策目的行動者基於信念的契合而組成的結盟體。Sabatier 透過了對原本次級政府及鐵三角理論的觀點進行修正，並嘗試著整合「由上而下」（top-down）與「由下而上」（bottom-up）的研究途徑，以提出政策次級系統的分析架構。Sabatier（1987、1999）認為：每個政策次級系統都是由關懷相同議題及領域的公、私部門行動者所組成，其成員包括了政客、政府官員、利益團體領導者、與知識份子等。具有相同的基本價值、因果信念和問題認知的行動者，他們會各自集結成倡議聯盟整合其資源，為實現其政策目的採行若干的策略，並嘗試將聯盟的信念注入政策之中，以達成符合其信念的政策產出。在大多數的情境下，一個政策次級系統中會由於行動者之間理念架構（ideational structure）的不同，而包含了二個或更多的倡議聯盟在其中運作。



的關係模式，就如同一種網絡化的關係形式，內部也形成了行動者間相互依賴的機制。

總而言之，在同一政策領域中，代表不同利益的行動者是鑲嵌在溝通與資源交換的網絡中。倘若要能更深刻的瞭解到政策制訂過程中，各行動者是如何應用策略或透過資源的依賴來展現其影響政府決策的方法，便要對政策網絡當中網絡行動者的互動情形與政策過程做一解析。

## 貳、政策網絡與利益、資源、權力運作機制

現代社會由於公共事務的複雜性，任何一個政策的產生幾乎都是經由相當複雜的過程。換言之，在現代社會中政策的決策者是多元的，無論是政府官員、人民、利益團體、民意代表等，都是政策的決策者，公共政策也就是各決策者間的角力或協調下妥協的產物。也由於如此，政策的形成往往涉及到許多組織的互動，Klijn (1997) 便認為政策過程發生在政策網絡，也發生在特定的組織間網絡內。就如同 Sabatier (1999) 對政策制訂過程的解釋，其認為擁有較多資源的倡議聯盟通常在政策次級系統中的角力過程較能取得優勢地位，甚至能取得政策制訂與執行的主導權。然而，這些組織行動者在互動的過程終究是如何取得關鍵性的資源呢？在過程中行動者又透過什麼樣的策略來展現其利益？為了解決這樣的問題，政策網絡在發展的過程中，除了原有的政策理論之外，並受到了社會學網絡分析法的啟迪 (Dowding, 1995: 136)，強調資源依賴的組織間理論 (interorganization theory) 更成為政策網絡在解釋網絡行動者互動過程關係面向的理論基礎 (Klijn, 1997: 15)。

政策網絡重視網絡內部參與行動者間互動關係的結構屬性。利益是網絡中行動的驅使力量，在擁有相同利益的行動者間會基於擴張資源系統汲取的需要而進行互動，並形成一穩定的網絡關係。網絡關係是一種資源依賴 (resource dependence) 的型態與資源動員 (resource mobilization) 的過程。換言之，政策網絡中的運作就如同是組織間的運作一樣，在整個網絡中有核心、有邊陲，也有相互之間的連結。要瞭解政策網絡內的運作，就必須先對組織間的理論有一定的瞭解。就網絡的觀點而言，組織本身並無法在開放系統下「自我維持」 (self-sustaining)，因而組織需要依賴環境中其他組織來提供其生存所需的資源。也由於如此，組織除了藉由本身的資源動員以集結資源，尋求在網絡中的有利位置之外，組織為了在網絡中生存並不被邊緣化，勢必得建立穩固的組織間關係，藉以降低環境的不確定性，然而另一方面，強化組織間依賴關係的結果，也就導致了網絡環境對組織的支配力愈深，因而資源依賴的必要性也讓組織在某種程度上付出其獨立自主的代價。換言之，一旦對外合作之後，組織的任何決策都

必須考慮到在網絡中相關組織的態度，便不完全能獨立決策。Preffer 與 Salancik (1978 : 3) 便認為：組織的活動和結果是由其鑲嵌的環境脈絡所解釋的。

資源依賴是意圖將組織的互動模式描繪成一圖像，並運用頻率、中心化程度、密度等概念來說明其關係。資源依賴的出現是基於網絡中的結構關係呈現權力不對稱 (asymmetric) 的型態：有些行動者掌握了其他行動者所欠缺的資源或優勢條件，便容易在網絡中佔據較重要的位置。換言之，組織本身所掌握的資源會決定組織在網絡中的地位。因此，綜觀上述，就組織間資源依賴的觀點而言，其基本前提有二：一、沒有一個組織能夠獨立囊括其生存所必須的資源；二、組織的資源可為組織帶來競爭的優勢 (Jones, 1995 : 259)。這樣的前提也揭示了網絡中的關係可被視為是一種權力的關係，在連動的過程中，居重要位置的行動者，將發揮領導性的作用 (謝昀庭，民 86 : 55；史美強，民 89 : 74)。在這樣的基礎上，組織透過對資源的控制和掌握，及協議過程的主控，便能維持或提升其在網絡中的勢力範圍及地位，相對而言，這種權力不平衡的關係，有可能形成兩者之間的資源依賴，也有可能形成一方勢力的延展 (Laumann & Knoke, 1987)。

Galaskiewicz (1979, 1985) 的研究發現，位居組織網絡核心地位之組織，擁有的社會資源愈多，對社區事務的影響也愈大。Aldrich 與 Whetten (1981) 也發現組織網絡中愈居集中位置者，對其他組織的影響力愈大，也愈成為其他組織想結盟的對象，如此又擴大了居於核心位置組織的權力資源。換言之，在一個網絡關係結構中，組織間彼此牽動且相互依賴，掌握較多資源的行動者，勢必位於整個網絡架構中的核心位置；相對而言，資源少的組織必然會被邊緣化甚或排除在網絡之外。然而，在吾人所觀察的網絡架構中，往往僅是一個鉅型的網絡結構，各組織不但形成既有的網絡架構，從各組織中又因為本身資源動員的情形，又可延伸出其他的小網絡，形成許多組織網絡相互重疊的情形。基於上述前提，資源依賴理論基本上具有下列特性 (Mizruchi & Schwartz, 1987 : 26)：一、組織為構成社會基本結構的分析單位；二、組織不僅具有自主性，同時受限於網絡中其他組織的行動；三、彼此間的相互依賴性 (interdependence) 及伴隨而來的不確定性，將導致組織對生存或未來具有不確定感；四、組織會用行動嘗試著管理對外的依賴關係，因而導致新依賴模式的產生；五、新依賴模式的產生會導致組織間或組織內的權力變化。據此，組織間的相互依賴是在開放系統觀下，組織為求生存的必然結果，這也反映出組織為取得其生存的資源，必須與其他組織進行交易上的行為 (蔡武軒，民 89 : 131)。因而 Benson (1975 : 75-77) 認為網絡中組織掌握優勢的條件有二：一為掌握其他組織所需要的資源；二為與其他優勢組織是否有緊密的連結性。

透過對資源依賴的理解，權力 (power) 在資源依賴中是一核心的概念，交

易( exchange )則是其形式的展現，資源本身更是決定網絡關係內涵的重要因素。權力和地位在網絡中是由彼此的互動所具體展現。資源依賴的特質，又與環境特質同時對網絡中互動關係造成衝擊，網絡關係中同時存在依賴性與衝突性，其結果是對整個系統的不確定性的增強或減弱。這樣的相互關係如下圖 2-3 所示：

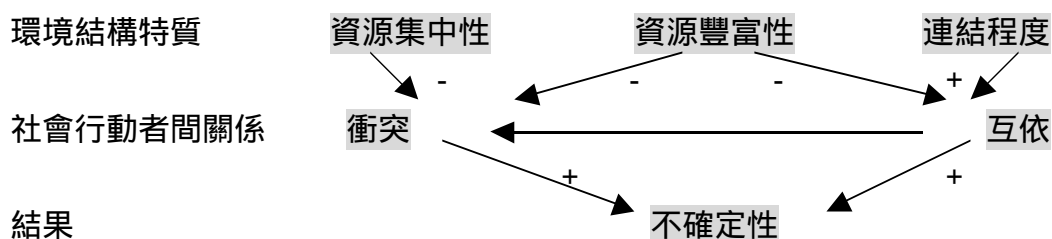


圖 2-3 環境、互動關係與不確定性

資料來源：Pfeffer and Salanick, 1978：68

從圖 2-3 可知，當資源集中而豐富性愈弱時，衝突性便會降低，反之則為增強；另一方面，資源豐富性弱而連結程度增強時，依賴性便會增強，反之則會降低。而且當互賴程度愈強的時候，衝突就會明顯的升高，便容易造成網絡關係的不確定性。雖然上述分析說明不確定性的來源，但組織的生存並無法長期處於不穩定的環境狀態，因而參與網絡的成員皆有一種尋求穩定結構的傾向，以降低其存在於網絡中的交易成本。

若將組織資源依賴的觀點應用於政策網絡的分析上，便較容易使吾人瞭解政策過程的動態結構：在一政策網絡中存在有信念、利益不同的組織體，組織體本身透過資源動員以強化其掌握的資源來降低依賴，以尋求在網絡中的有利位置，然而網絡中並沒有單一的行動者具有足夠的權力與資源去影響其他參與者的行動策略，對資源掌握度的不同促使組織間形成資源依賴的合作關係，政策的產出便取決於在政策網絡中能連結優勢組織與集結決定性資源的聯盟團體。Rhodes 在長期研究英國中央與地方政府的互動關係時，從上述組織間資源互賴的觀點得到靈感，在政策網絡的定義上，其接受 Benson 的觀點，認為政策網絡的分析是建構在網絡行動者間資源互賴的情形，因而建構出政策網絡在探討政策制訂過程時的分析架構-「權力依賴理論」( theory of power dependence ) 為政策網絡的分析注入了活水泉源。申言之，其認為決策的過程可以用網絡的觀點看待，並視其為一「賽局」( game )，網絡行動者在政策網絡中運用並交換憲法、法律、組織、財政、政治資源，以影響政策產出。吸收上述組織間資源依賴的觀點，Rhodes 所發展的權力依賴理論是基於以下五個命題之上 ( March & Rhodes, 1992：10-11 )：

- 1、任一組織均有賴於另一組織所提供其所缺乏的資源。
- 2、各組織為達成自身目標，必須彼此交換其擁有的資源。
- 3、雖然各組織內部的決策會受限於其他組織的牽制，但優勢聯盟（dominant coalition）仍有較大的伸展空間詮釋政策問題，並決定尋求哪些資源。
- 4、優勢聯盟有能力在既有的遊戲規則（rules of game）下採取各種策略來規範資源交換的過程。
- 5、一個組織的裁量權的程度關鍵是在於各組織間相對權力潛能（relation power potential）的情形和各自的目標為何。而相對權力潛能在於各組織所能掌握的資源、遊戲規則與組織間交換過程的產物。

綜上，Rhodes 認為在政策制訂與執行的過程中，每個組織或多或少都掌握一些資源可與其他組織交換，並達成各自的目標與利益。然而組織究竟依賴何種資源進行交易？Rhodes 則將網絡內的資源界定如下（March & Rhodes, 1996：214）：

- 1、權威（authority）：一種決策的方向，或是授權給其他組織團體的權力。此種資源通常由政府所獨佔。
- 2、資金（money）：一組織所擁有的財力。
- 3、合法性（legitimacy）：指一個組織是否有民意基礎或是否能夠代表某依政策領域的利害關係人。
- 4、資訊（information）：是具有或能具備制訂政策所需的各種資訊。
- 5、組織（organization）：包括人員、技術、工地硬體設備等。

雖然，網絡內所交換的資源不見得僅有如 Rhodes 所談的上述五種，例如：Laumann 和 Knoke（1987）從組織網絡探討政策制定行動者行動特質，便觀察到菁英團體行動者透過資訊交換網絡及信任溝通網絡來交換足以產生行動之特殊資源：金錢、人脈、專門知識及技術，以共享利益，參與決策。Rhodes 對權力依賴的觀點確實為政策網絡後續研究者提供了一個承先啟後的參考依據。資源依賴的觀點豐富了政策網絡的內涵，政策網絡在吸收上述觀點之後，政策網絡便被用以指涉在公共政策制訂過程中相互依賴之參與者間的互動模式，依賴的發生導因於個別參與者並無法單獨完成目的，必須藉助其他行動者所掌握的資源來完成。總之，就資源依賴的觀點而言，利益是彼此行動的基礎，權力機制最重要的過程是行動者對資源的擁有程度。資源的獲取程度，在網絡中意指組織行動者對資源的獲取能力為何。因而 Laumann 與 Knoke（1987）便認為組織行動者在網絡中權力的展現是在於行動者賦有資源（resource endowment），且會操縱資源（monitoring）。另一方面，在環境壓力的影響下，組織仍可主動展現個體活動，透過策略的選擇和權力地位的運作過程，有效的掌握資源並克服環境不穩定之壓

力。因此，就資源依賴而言，環境的挑戰對組織的存續雖然重要，但組織間相互的資源網絡地位對組織的存續顯然更具重要性（邱瑜瑾，民 85：28）。

### 參、網絡中的事件觀：政策過程中的機會之窗

在政策制訂過程中，政策網絡的行動者並非透過角力互動的過程便可以確實掌握政府決策，另一個更重要的因素是，如何能讓組織行動者所倡導的問題與信念透過網絡的運作被決策者所注意，如何透過網絡的互動掌握關鍵的時機讓行動者所倡導的方案成為政府施政的方針。前述論及，政治制度在政策制訂過程中，會提供一些權力運作的「否決點」，使受到影響的利益團體能藉由把握這些否決點來臨的時機，來影響政府方案的選擇（Immergut, 1992）。換言之，政策網絡的組織行動者以系統的方式提出問題的指標，指陳問題的存在性、顯著性、迫切性、嚴重性及可處理度，然而社會可能蘊含的問題過多，並非是所有的社會問題都會受到決策者的重視。因此，網絡行動者如何在適當的時機掌握否決點，並順利與決策者達成共識，便成為政策制訂過程中決策產出的另一個重要關鍵。相對而言，否決點的掌握與否就如同是網絡行動者在政策制訂過程中是否能掌握決勝的「契機」（opportunities），相對而言，也就是 Laumann 與 Knoke（1987）所稱之「事件因素」。換言之，網絡分析除了資源依賴外，事件因素亦是對形塑網絡過程的研究中不容偏廢的要素。

Laumann 與 Knoke（1987）在研究美國健康政策（health policy）與能源政策（energy policy）領域中網絡形塑過程時，其界定政策領域為一群具有因果關係行動者間以共同關係（mutual relevance）為標準所界定的行動體系。政策制訂過程在政策領域中進行，政策領域中的決策又發生在政策網絡行動者的互動當中。然而，政策網絡中的決策並非隨時可以發生，重要事件或連續事件的介入對政策網絡的運作及決策的形成扮演了重要的角色。換言之，一個政策領域包括組織行動者及事件。

事件可被定義為：在集體決策連續過程中一個具關鍵性瞬時的決策點。據此，事件涵蓋了兩個面向：其一為制度上的決策位置；其二為時間上的關鍵因素（Laumann & Knoke, 1987：30）。在事件的時間因素方面，其又具備了兩種不同特質：一是依照次序連續事件之發生；二是在歷史時間的洪流中某一特殊事件的發生。換言之，事件並非單獨發生，其為一連續之過程，但僅發生於短暫的時間次序內，並具有獨特之性質。而事件的發生，在政策制訂過程中提供了一個網絡行動者運作的契機，其也為行動者在政策制訂過程中創造特殊且互為影響的運作情境（scenario）。承上所述，一個特殊的事件或一連串的事件具相互關連性，將會創造出一個因果關係的情境，並對政策網絡造成因果連動之影響。組織行動

者透過對事件的參與置身於此情境之中，更會因此而改變其資源部屬或策略規劃之方向，以求有利掌握制度上的決策位置與關鍵的時間點，推銷其政策方案，確保其政策利益。

網絡中的事件代表了組織行動者參與決策過程中重要的介入點，這樣的決勝契機在研究政策制訂過程的學者 Kingdon 眼中，就如同是「政策之窗」(policy windows) 的展現。政策之窗是一項機會，專供給政策理念、主張或方案的倡導者向有關決策當局推動其政策建議，或引發各界注意其所暴露的重要問題，進而研擬對應之策，以管理或化解時下為人所關切的焦點問題 (Kingdon, 1995)。Kingdon 從 Michael Cohen、James March 與 Johan Olson (1972) 三位學者所提出的「垃圾桶決策模型」(the garbage can model of decision making) 中得到靈感。透過吸收了其在政策選擇機會的關鍵概念，修正原有模型並將之稱為「政策之窗模型」(policy windows model)。其認為任何政策的形成都必須經歷過兩個階段：第一個階段稱之為「一般議程」(general agendas)，第二個階段則稱之為「決策議程」(decision agendas)。一般議程當中存在有三個平行發展的流動趨勢會影響到政策制訂的結果：一是問題流動的趨勢 (problem stream)，意指如何吸引決策者注意到問題的存在；二是政策方案的流動趨勢 (policy stream)，意指在認知到問題之後，透過各方交相激盪與利益折衝，釐清爭論之所在，並提出符合現實考量之價值規範的政策議程；三是政治流動的趨勢 (politic stream)，這包括了全國民意的氛圍、利益團體的壓力與遊說、選舉後政黨勢力的消長與意識型態的改變、行政部門的人事改組與洗牌等相關因素。這三者的發展不必然時常會交會在一起，其各有各的發展邏輯，<sup>27</sup>然而當三者演展的情勢合流或密切配合時，新政策的形成便會找到有力的利基，議題也就容易進入政策議程。而決策議程也意謂了政策之窗的開啟，同時也將前述三個流動趨勢的合流提供了一個無比重要的時機點，並藉此機會將三個決策要素匯合 (coupling) 成一個完整的政策方案。

前述論及，雖然政策之窗的開啟，同時受到問題的認知與界定、政策替選方案的擬定以及政治利益的議價與協商三種不同流程的匯聚。然而誠如 Kingdon (1984: 176) 所言：一個政策之窗的開啟，是因為如：全國民意氛圍、選舉結果導致朝野勢力消長或是行政部門的改組等政治流動的趨勢產生了某些變化，或是因為一個新問題吸引了政府官員與相關人士的注意。由此可知，Kingdon (Ibid.) 認為政策之窗的開啟一般皆跟政治流動趨勢的脈動有極大的關連性，政府議程與方案的變動通常主要因應一些問題和政治情勢而起的變化。除此之

---

<sup>27</sup> 這三個流動趨勢是否獨立發展，遭受到許多後續研究者的質疑，也有學者認為其模型太過於強調「隨機化」。Kingdon (1995: 223-229) 在後來也承認這種情形是有待商榷的，其運用了一個隱喻來解釋其模型並非傾向隨機化的宿命觀：這個模型受到許多事物的拘束限制，它的結構化在意義上就如同是一條流動不息的河流，縱然水流瞬息萬變，但它的河岸通常會約束著它流動的方向，因此這個過程（指議程設定與政策制訂的過程）並不可能到處亂竄。

外，政策之窗的開啟是稍縱即逝的短暫機會，一方面會因為有急迫性的問題發生時，造成決策者不得不正視這些的問題，而導致政策之窗的出現有如無法清楚預測的突發事件；另一方面，既有制度結構的慣例也會促使政策之窗的開啟具有極大的預測性，例如：都市計畫通盤檢討規定每五年就要通盤檢討一次。

根據上述的說明，Kingdon (1993: 44) 強調雖然在問題和政治的流動趨勢中這些事件只能將議題推上政府的議程而已，但是若要讓其成為一政策產出或改革的契機，則需要一些政策企業家 (policy entrepreneurs) 主動地將政策方案與三個流動趨勢匯合。政策企業家並不限於文官、遊說者學者或是民選官員，只要是對此議題抱持著高度熱誠，並願意投入相當的資源與心力，以換取未來可能的報償-也就是讓他們所提倡的信念或方案能成為政府實際採行的政策。由於政策之窗的開啟稍縱即逝，所以他們會在適當的機會來臨前就積極倡導議題的形成，規劃好問題解決的方案，採取各種策略尋求奧援，極力遊說其他相關決策參與者的支持，以組成一個「贏的聯盟」(winning coalitions)，然後在政策之窗開啟時打鐵趁熱，甚至主動連結社會問題、解決方案與政治風潮，來增加其計畫成功的可能性。

據此，Kingdon 認為有些議題之所以會被決策者注意並形成政策，首先是因問題的流動趨勢中發生了決策者不得不處理的意外事件；繼之在政策方案的趨勢中有一群對該問題有興趣且專精的參與者提出各種解決方案；最後在政治的流動趨勢中掌握了政治變動的契機，或是得到最具影響力的決策者接納其意見，使得該問題進入決策的議程。政策企業家在這當中的角色功能，非但是為了倡導其所偏愛的政策觀念與方案，更重要的是在醞釀和發展這些政策方案的同時，他們也必須關注並偵察時勢的變遷走向，並順勢抓住有力的機會將方案推銷出去，以便成為政府的決策 (Kingdon, 1984: 191)。綜上所述，政策企業家的行動就如同是政策網絡中組織行動者的互動情形，其不但具有透過資源動員與資源依賴以掌握關鍵資源的特性，政策之窗的開啟也如同網絡事件因素給予行動者最佳的契機以影響決策的產出。換言之，在一個政策制訂過程中，政策網絡的行動者透過資源依賴與策略的應用，無非是想要政府決策者能認知到其所倡導的問題與信念，並掌握特定時機推銷政策方案，以影響政府的政策產出。因此，政策的制訂過程非但要瞭解政策網絡的行動者是如何透過資源依賴的方式相互連結以掌握決定性的優勢資源，也要關注到掌握優勢資源的聯盟是否同樣能在過程中掌握到政策之窗開啟的契機。前述論及，一個政策領域中必定包含組織行動者及事件 (Laumann & Knoke, 1987)，只有在這兩者條件都具備的時候，才能有效的來檢視政策產出的過程。

#### 第四節 分析架構：制度、網絡與政策產出影響力結構

前述論及，由於社會的多元化，各種不同利益團體的存在，以及許多外在環境因素的影響，使得每個行政機構的決策過程日趨複雜，已非昔日的傳統由上而下強調官僚理性或是制度的決策模式所能解釋。另一方面，在傳統解析政策制訂過程中國家與社會互動的關係途徑，社會中心論與國家中心論對於國家與社會之間的角色與關係又預設了立場，政策問題無法藉由以上的途徑獲得有效的解決。一個適當決策系統的設計，需集結眾多公、私部門行動者的力量，並奠基於多元組織的參與行動上。許多公共政策的形成，政府機關固然是主角，但如果沒有民意代表、利益團體、社區組織、民間企業、學者專家、大眾傳媒等行動者介入，形成密切的交互依賴與互助合作的網絡關係，則政策非但難以形成，更罔論執行了。換言之，在政府力量日漸薄弱，相對民間社會力量大為提高的同時，諸多的行動者為求達成其目的，無論政府或民間團體，不可避免的需要從事資源的交換，相互妥協與讓步，甚或在競爭的同時進行策略性的結盟與合作，將本身的問題與利益要求帶入公共政策的規劃與執行，以尋求自身利益的極大化。也由於如此，政策網絡基本的分析觀點便是要透過描述一項政策領域中各式各樣行動者所構成的交互依賴，密切互動的複雜關係，以求有效解析眾多利益糾葛複雜的政策制訂過程。

因此，Kenis 與 Schneider (1991: 27) 認為：從一個網絡的觀點來看，若全盤僅從正式的政治制度安排來理解當代政治決策的制訂是不夠的，在諸如像是立法、執行和行政組織這些傳統的管道外，有愈來愈多的政策是在非正式的基層政治結構中形成，當代的政治過程是從一群複雜的行動者組合和資源的相互依賴中產生，同時，決策通常是一個極分權化和非正式的方式來制訂。也由於如此，政策網絡分析的興起似乎也意味了層級節制的結構秩序將愈漸模糊，平行式的資源與資訊的流通與交換，將比垂直式的命令控制來得重要（張世杰，民 89: 19）。然而，太過強調非正式與水平式的互動結果，政策結果似乎被看成是政策參與者之間一種自發性的互動，將網絡的互動分析抽離了既存的政治與社會制度環境之外。政策網絡的分析強調網絡中的環境結構是由網絡行動者的互動關係所形塑，形成了網絡中獨特的運作邏輯，這樣的運作邏輯，透過長久以來的互動，便會被制度化，非但反過來影響了網絡行動者彼此間的互動關係，更形塑了政策的產出。換言之，政策網絡意謂了網絡結構會依循本身的運作邏輯來決定政策的結果。

然而，這樣的網絡互動結構，也反映了其太過強調本身邏輯性與獨立性的運作模式，而忽略了其鑲嵌於更大的政治及社會系統之中。Sabatier (1999) 在解釋政策次級系統如何導致政策變遷的同時，雖然同意政策次級系統有其本身的運作邏輯，但其也承認，政策次級系統所處的上層政治結構有時會對政策典範的變



遷發生莫大的影響。例如：政黨執政輪替或政府人事的重大更迭，上層政治制度的變化有時更容易促使政策核心信念發生改變。因此，政策制訂過程中，非但包含了網絡行動者間的利益傾軋，也包含了政治制度與社會制度在網絡中運作的軌跡。換言之，在各個政策網絡中的關係模式，其特徵並不全然如政策網絡學者所言，是屬於一種非正式、分權化及水平式的互動關係（Schneider, 1991：32）。相對地，一些正式的政治制度結構和層級節制式的政策制訂與執行關係也有可能同時存在，因而對於政策網絡關係模式的探討，其重點並非為了區別其在解釋政策制訂過程中與傳統的官僚決定論或制度決定論有何差別，相對來說，垂直和水平的互動關係模式都有可能同時存在於某個政策網絡中。

為了解決政策網絡太過強調運作的獨特性與對上層政治及社會制度環境的忽略，筆者在此嘗試引介了新制度論的觀點，透過新制度論強調制度影響行為及對政策制訂過程的制度性分析角度，與政策網絡的觀點產生互補。換言之，決策的產出雖然透過網絡行動者的互動所形塑，但仍然跳脫不出制度的範疇，網絡行動者間非但形成一種網絡互動結構，更重要的是，這樣的互動結構往往構築在行動者間的制度性關係之下。據此，政策網絡中的遊戲規則雖然影響政治賽局的進行，然而進入賽局中行動者的動機、行為、傾向、資源、結構性位置及運用策略，無一不受到更大的政治及社會制度環境特質所形塑。職是之故，既有的制度環境會為政策網絡的形成與互動關係提供結構性的機會，相對而言也附加了選擇上的限制。吾人在此必須指出，不論個別行動者或組織是否喜歡或接受，制度環境的存在本來就是一個既存的「社會事實」，它必然在制度制訂過程中發生不可也不應被忽略的作用。此外，雖然 Rhodes 發展了權力依賴模式做為政策網絡運作的分析模式之一，但政策網絡本身理論的空泛性也導致了其僅被視為是屬於描述性的網絡隱喻，無法對真實的政策制訂過程提供有力的證據與解釋。為了能有效應用政策網絡的觀點來分析本研究個案的政策制訂過程，筆者除了結合新制度論的觀點之外，更將政策網絡的分析建立在：「利益」、「資源」及「權力」三個重要的面向上，解釋政策關係網絡對都市土地政策之影響力過程。透過對兩者的整合建構出以下的分析架構，以豐富化政策網絡理論的內涵，並嘗試針對本研究個案提出更有力的解釋。

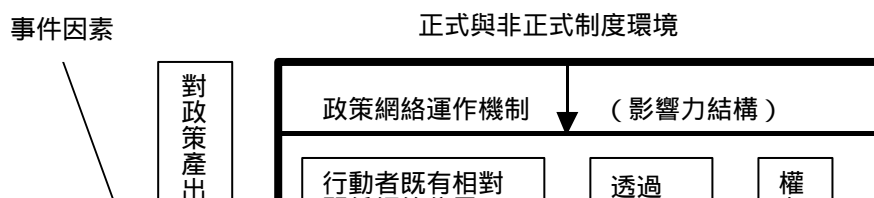




圖 2 - 4 制度、網絡與政策產出影響力結構分析架構圖<sup>28</sup>

資料來源：筆者自繪

承上圖，本研究之架構邏輯如下：當政策問題發生時，對政策產出有興趣的行動者會涉入事件，<sup>29</sup>但制度環境與網絡運作結構會對行動者形成涉入的限制，並非是所有行動者皆可進入政策網絡表達其利益與政策偏好。在政策網絡的運作機制中，首先是集體行動的組織行動者在網絡中的位置會影響其表達利益與汲取資源的機會。行動者反映其特定的政策立場與利益偏好，而網絡位置與偏好及利益的形成受到行動者在既有制度環境及網絡客觀結構化位置的角色及其主觀意識、價值取向的影響。再者，行動者為了在政策網絡中達成其政策目的，便會與

<sup>28</sup> 在此圖當中，筆者引用虛線的部分，在於表現網絡結構存在於既有的制度環境下，雖仍表現其動能性，但卻偏於結構論者的觀點，故制度指向網絡結構以實線表示之，網絡結構指向制度則以虛線表示之。另一方面，前述論及事件因素有可能是突然發生的政策契機，或是制度規範下所規定的否決點，具有可預測的性質。因此就探討個案的不同，分析架構中事件也有可能在制度的規範下觸發。筆者在描繪建構分析架構的過程中，之所以將事件因素獨立於制度與網絡的影響力結構中，主要是為了凸顯制度因素對網絡行動者涉入行動的作用力，如此也較能體現事件引發行動者利益表達、資源積累、權力運作的重要性。

<sup>29</sup> 對政策產出有興趣的行動者，會透過涉入事件因素，以取得參與政策網絡影響力結構的契機，這當中並透過利益結盟、資源積累、權力運作以影響政策產出，政策網絡在事件的參與與權力的運作下會形成網絡結構一連串的連動。然事件因素的發生可能有兩種情形：其非但是參與的契機，也有可能是觸發政策問題的原因，例如：九一一恐怖攻擊事件導致國際關係網絡產了一連串的連動，並致使美國改變其政策，進而出兵阿富汗，這是事件導致了政策問題的產生。另一方面，政策問題可能原本就存在，而政策網絡也處於平衡的穩定結構。事件因素的介入，導致網絡產生一連串的連動，行動者藉由對事件的參與掌握表達意見的契機。因而分析架構圖中的事件因素可應實際情況劃在政策問題初現之前或之後，本研究個案的事件因素屬於筆者所述之第二種情形。

其他行動者展開聯合行動以汲取更多的資源。在此，筆者將在此個案政策網絡中的集體行動者，例如：各種利益團體、企業、民間團體、學者專家、地方政府等組織體視為分析單位，這些行動者皆會在政策制訂過程中追求其利益，並在資源的流通上成為相互依賴的關係。值得注意的是，行動者策略的應用有可能會改變其在網絡中的原有的相對位置。最後，這些行動者在透過資源的集結與依賴後，會運用其所掌握的資源與權力透過網絡權力運作過程及對事件因素的參與所形成之影響力結構，以影響政策產出的結果。這種權變的權力互動關係表現在政府決策過程中，會隨著政策議題的變動，不同的組織團體在其中的權力互動過程也會產生變動。

進言之，政策網絡由於太強調非正式的互動關係對政策產出的形塑力量，往往忽略了網絡互動過程中上層的正式或非正式制度所產生的限制，透過新制度論與政策網絡的整合將可豐富研究成果。然而，依據上述對新制度論的探討，新制度論一個最重要的命題即為制度會影響行為，這也意味著制度並非可以預先決定政策的走向，而是制度本身在決策的過程中，為衝突中的行動者所能活動或選擇的範圍界定疆界，但他們本身並不製造或監督任何政治衝突（Immergut, 1992: 243）。換言之，就政策過程而言，制度並不直接決定政策產出，而是透過對政策網絡行動者之間運作的制約來影響政策產出。此外，新制度論者在探討政策產出時，著重於制度機制對幾個面向的分析：行動者、權力關係、理念、利益、反映彼此理念及利益所產生的政策偏好、以及制度所賦予的否決點為政策產出創造的機會。這顯示了制度結構能夠影響各種利益分配方式或規範，並形成網絡中行動者影響政策產出之條件與機會結構。

承續上述，筆者運用 Rhodes 及 Pfeffer 與 Salancik 權力（資源）依賴的觀點來解析政策網絡中的互動情形，並將網絡運作機制建立在利益、資源及權力三個主要的面向上。然而，新制度論對於網絡中的權力運作關係也提供了另外一種可補資源依賴不足之解釋：新制度論透過制度性的機制強調網絡中權力不對稱的互動關係的形成，是在於在網絡中居於優勢地位的制度參與者，會處於一些重要的制度位置，非但會使其握有重要的資源籌碼，相對而言也會透過制度性的否決權力，排斥新的參與者引進新的議題或企圖重新塑造新的制度規則。於是乎，政策網絡會形成一穩定的結構化之互動關係，在當中的互動過程會呈現出一穩定的、規則化的運作邏輯，藉此非但政策網絡能透過制度性的規範掌握一定的排他性，也會促使其網絡環境隱含了權力和資源配置的結構。Laumann 及 Knoke 的事件和 Kingdon 的政策之窗則有效解釋了政策網絡行動者何以除了資源的依賴關係與權力不對稱的關係之外，更需要透過有效掌握推銷政策方案的絕佳時機，促使方案為政府所接受，並成為政府的施政方針。然而，政策之窗的開啟，除了透過三種流動趨勢的匯合之外，新制度論者更針對此問題提供了某部分的解答。例如：針對某一政策領域的問題，許多國家政策制訂的制度機制往往會提供許多申

訴裁決的管道，讓不同政策方案的倡導者可藉由這些管道達到其目的。換言之，政治制度在政策之窗的開啟上提供了某部分的可預測性，就如同 Immergut (1992) 所提的：政策制訂過程對決策的影響，主要是繫於制度否決點的多寡，所謂否決點，就是政策座落的場域，影響不同行動者能夠反對或支持特定政策的機會與限制。

至此，在政策制訂過程的探討中，兼採新制度論與政策網絡的分析，在於可透過制度分析來說明影響網絡行動運作的制度脈絡，深入瞭解理念、資源及利益分配如何長期受縱面慣性權力結構所影響，並透過對資源依賴的分析，找出影響網絡行動各種利益分配方式的制度結構特性與建構互動的規範。政策制訂過程是政策網絡分析的研究重點，然而制度環境卻是可被視為一個提供限制或機會給這些參與者參考運用的因素。因此，在研究網絡互動關係如何決定政策結果時，除了政策次級系統中行政機關與其他參與聯盟間的互動關係，外在更廣泛的制度因素都應被考量進來。換言之，這樣的架構也就代表了行動雖是鑲嵌於特定網絡的機會與限制中，行動主體在互動的過程中會依循一套視為當然的慣性行為 (habitus) 來建構行動策略，這樣的慣性行為正是由長久以來社會上既存的制度性規範所形塑。因而政策的形成便是集體行動者藉由行動與結構雙重結構化歷程互動的產物。

綜上所述，本研究分析架構的理路思維的起源，主要是如何在社會科學中行動與結構的論爭中求取一個解釋政策制訂過程的平衡點。透過上述歷史制度論者綜合計算途徑和文化途徑對制度的解析，其非但認為制度結構具有潛在的結構性傾向，在這傾向之下卻也保留了行動者於制度結構中的動能性。另外，在某一方面，政策網絡的分析也如同新制度論提供了某種連結巨觀與微觀分析的機制，也增添了其整合的可能性。據此，在此政策制訂過程的探討中，吾人可發現兩者的共通點在於：一、尋求權變性的權力結構分析；二、網絡互動觀的政策分析；三、強調結構鑲嵌性的概念。換言之，兩者皆致力將行動觀點放置在制度脈絡中，並將網絡互動當作是連結微觀行動與巨觀結構的重要機制，並視行動與結構是互為回饋的歷程。透過上述架構，新制度論者若缺乏結合對行動者網絡的分析，便會侷限在巨觀總體的制度結構是如何影響政策的產出，無法將政策制訂動態運作過程的解釋表現的更為細膩；政策網絡的分析若缺乏制度觀的輔助，也會將政策制訂過程的解釋侷限在政策網絡中的運作邏輯上，而忽略了政策網絡仍鑲嵌於更大的制度脈絡中。在下一章中，筆者將以此分析架構為主軸，說明操作個案分析的研究設計與流程，透過研究設計，探討會影響本研究個案政策網絡的正式與非正式制度環境，並將之配合個案政策網絡整合至此分析架構之中。

### 第三章 研究設計與方法

科學探求人們的共同經驗，  
科學是由人們所進行，  
它具有人們的風格。

- Jacob Bronowski

本章的目的在於說明本研究之研究設計。所謂研究設計，是指一種科技性的調查計畫，也是指設計一種策略，來發現某個事物。研究設計可分為兩個面向來探討：首先是要確定什麼是你想要發現的；其次則是必須決定什麼是最好的方法以完成研究（李美華等譯，民 87：127）。

關於政策網絡的研究，在台灣的公共行政學界是近幾年來才成為討論的重點，主要在探討政策制訂過程或執行時，相關行動者的互動關係形成了何種態樣的政策運作機制。本研究在經驗研究的部分是採取個案研究（case study）的研究方法，試圖瞭解台中市工業區聯外道路政策產出的互動網絡是如何構築而成，進而與本研究所運用之理論架構做一交互之檢證。而採取個案分析的主要原因在於，要剖析一個政策制訂過程中權力網絡動態建構過程，唯有透過對一個個案進行深入的訪談與觀察，方有可能。因此，對於本研究所要研究的課題來說，採用個案法，一方面可以對參與在政策制訂過程中的每一個行動者，有較全面性的掌握與瞭解；二方面也可以對此政策制訂過程的互動關係型態，做到較為周延且深入的探討。

職是之故，在進入個案的分析與調查前，為求研究的嚴謹，有許多步驟和部署是必須先進行準備的，例如：研究對象的確定、研究問題的擬定及建構處理及分析資料的方法。以下將分為四小節說明之：第一節先藉由第二章所歸納之研究架構簡要說明個案的分析步驟；第二節依照前章所歸納之理論觀點建構適宜本分析個案資料蒐集的方法與研究工具的設計；第三節則說明資料分析的方法；第四節針對本章內容做一小結。

## 第一節 個案分析步驟概述

本研究理論架構之特色在於結合了新制度論及政策網絡的觀點。制度分析一方面強調結構能不斷地自我再生產，持續維持制度的穩定性，因而制度的穩定與成形是一種長期積累的結果；另一方面，制度本身就具有某種的強制性，或是正式的法律規章，或是非正式的道德規範，藉以制約人們的行為。制度在社會科學研究之所以被強調，在於它經常形塑了人際互動的發展方向，鼓勵或壓抑某些行動類型。進言之，網絡行動者在政策領域中活動，其所考量的不僅是本身的利益，

而是也必須注意到更高層次的制度環境，因而符合制度規範性的期待是網絡行動者合法化其行動策略與政治利益的來源。任何制度的形式都可被視為蘊含有一套社會資源分配的法則，政策網絡在本文則被視為是在既有制度規範下，行動者為達成其政策目的所形成的權變式影響力社會過程。制度與網絡的互動在本研究架構中凸顯了制度對於網絡互動關係建立的影響。

如下圖 3-1 所示，就本研究所分析的個案而言，台中工業區聯外交通的問題的發生是為了因應台中工業區的開發作業，道路的規劃案也早在民國六十四年的台灣土地開發公司的《台中工業區後期開發計畫書》中首先提到建立該地區的聯外交通網絡，因而通盤檢討在都市計畫審議制度所引發的契機，在此個案中就成為對政策產出有興趣的行動者在此政策領域中為維持其利益必定涉入的事件。但都市計畫審議機制的制度環境與該案的網絡運作結構會對行動者形成涉入的限制，並非是所有行動者皆可進入政策網絡表達其利益與政策偏好。因此，就分析的第一步而言，從制度的觀點來看，本案在本質上是直接肇因於地方政府尋求都市整體發展的政策之一，地方政府做為公權力的執行者，在政策產出的過程中，必然要透過都市計畫制度體系將政策產出的程序合法化。在政策合法化的過程中，兩種制度扮演了重要的角色，即都市計畫法與各級都市計畫委員會組織規程。換言之，聯外道路案的政策網絡是鑲嵌於前述兩者的制度環境中，這樣的制度環境雖然對行動者的行動策略具有某種程度的約束力，但卻也提供了利益協調、利益表達及政策參與的管道，形成了事件參與者權力互動的場域。

然而，筆者所要強調的是，這並非是影響台中工業區聯外道路一案政策產出的唯一因素，因為制度環境的作用並非決定行動者的意志，而僅是排除了某些行動的可能性。行動者在制度的限制中仍被賦予一定程度的理性，透過網絡所展現的理性策略與資源依賴關係仍具有影響決策的彈性空間，在事件的參與上也更容易透顯出網絡互動對政策產出的意義。

從第二章所歸納之理論觀點，緊接下來所應分析的是，在政策網絡的運作機制中，行動者在網絡中的位置會影響其表達利益與汲取資源的機會，相對而言，對資源汲取的多寡又可能會改變行動者本身在網絡中的既有位置。行動者的相對位置為何？其所展現的價值觀與利益特質又為何？從筆者對行動者的深度訪談中，發現在當中的行動者無論是政府部門或是民間組織，對於利益的表達都有其理性的考量。不同的是，一般的行動者會因其經濟、文化、歷史、社會的象徵意義，而做出不同於政府部門對機會結構與限制的理性詮釋。這種根據自身優位性所做的理性抉擇，構成了各行動者參與事件尋求影響權力結構的行動基礎。再者，在互動過程中，行動者將透過各種可行的策略反映其特定的政策立場與利益偏好，並在制度環境中塑造其訴求的合法性。最重要的是，行動者為了在政策網絡中達成其政策目的，便會與其他行動者展開聯合行動以汲取更多的資源。在

此，筆者將在此個案政策網絡中的集體行動者，例如：東海大學校方與學生團體、工業區廠商協進會、龍井鄉公所、龍井鄉民代表會、東海西門町社區管理委員會、協和社區發展協會等，這些行動者皆會在政策制訂過程中追求其利益，並透過各自的關係與資源依賴的網絡去影響政策的結果。

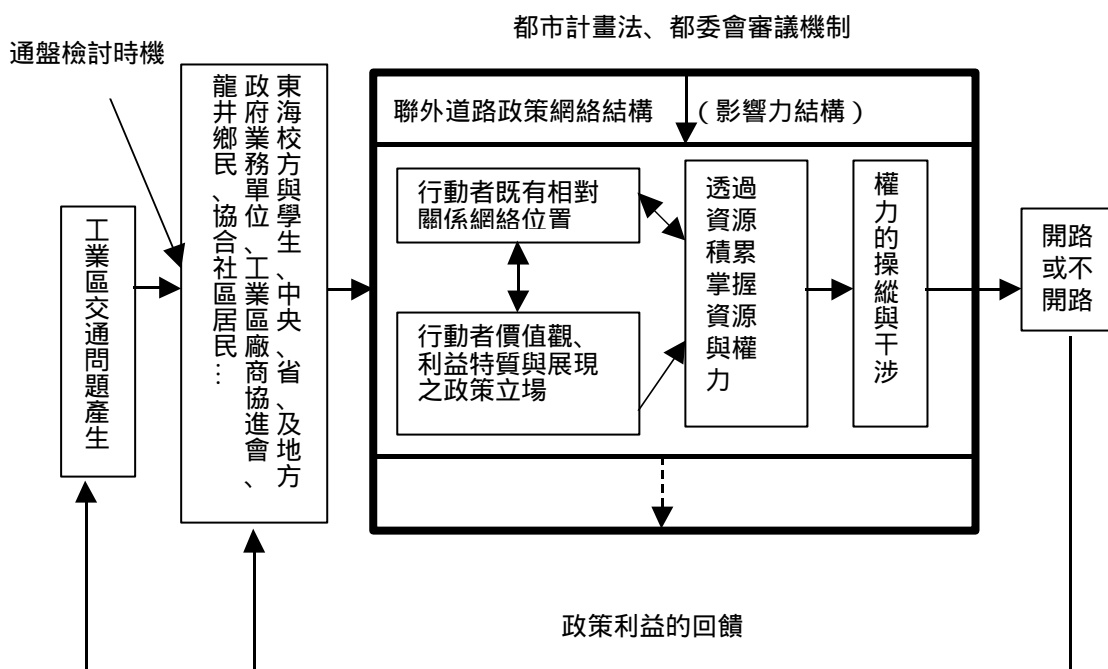


圖 3 - 1 工業區聯外道路一案影響力結構分析架構圖

資料來源：筆者自繪

最後，這些行動者在透過資源的集結與依賴後，會運用其所掌握的資源與權力透過網絡權力運作過程及對事件因素的參與所形成之影響力結構，以影響政策產出的結果-也就是台中工業區工業十六路聯外道路一案的開關與不開關。這種權變的權力互動關係表現在政府決策過程中，會隨著政策議題的變動，不同的組織團體在其中的權力互動過程也會產生變動。

從初步文獻資料的蒐集與訪談中，筆者共歸納出三個引發行動者涉入的事件因素：第一次通盤檢討、第二次通盤檢討、台中工業區與工業住宅區的細部計畫審議與三通<sup>30</sup>（以下簡稱一通、二通、工業住宅細部計畫與三通）。然本案所延宕的時間甚長，不同的事件的發生往往相隔甚久，涉入的行動者也有所差異，甚至會影響到原網絡關係的權力消長。筆者欲完整的呈現三次事件行動者間的互動所形塑的網絡結構，然第三次事件現今仍在進行中，行動者的介入與網絡的互動未

<sup>30</sup> 工業區及工業住宅區的細部計畫及第三次通盤檢討的時間大致上同時發生，且兩者均有將聯外道路一案提報都委會審議，故將其一同列入第三次事件。

來仍有不同發展的可能性，因而在網絡的分析上，筆者將著重於第一次及第二次通盤檢討（第一及第二次事件）所觸發的網絡互動關係。

另外，在網絡分析的操作上，筆者將以東海大學、工業區廠商協進會及台中市政府三個行動節點為中心的網絡分析方式為主（egocentric network），在資料的蒐集上，將以這三個行動者為中心輻射狀般擴張出去，並輔以和其他相關行動者間的互動關係的連結，來建構本研究個案整體之政策網絡。進言之，一方面是先藉由以上三者為中心建構出各自的網絡關係，再更進一步將三者網絡相互連結，輔以其他相關行動者的互動，建構出本研究個案整體的網絡互動結構。選擇以東海大學、工業區廠商協會及台中市政府作為分析的出發點，是因為在筆者的訪談過程中，可以確立這三者是最直接也介入最深的利害關係人。而且在文獻資料的掌握上，筆者對於以這三者為中心的網絡關係較容易有全面性的掌握，但在網絡關係的呈現上，還是會盡量以較完整的網絡關係系統為呈現方式。

## 第二節 研究資料來源及蒐集方式

在資料的蒐集上，筆者採取兩種主要方法-文獻分析及深度訪談，以及一種輔助方法-參與觀察。本研究除了探討都市計畫制度環境的結構因素外，主要的重點在於呈現個案政策網絡的互動特質，同時也希望透過對此一爭議案例的分析，能瞭解長久以來該案懸而未決的關鍵因素，並提出相關政策建議。

### 壹、文獻資料的蒐集

首先，筆者藉由對相關文獻的蒐集與分析，可初步瞭解本研究個案的成因、過程與網絡互動關係，並作為進一步深入探討本案政策網絡互動之背景。在文獻的蒐集上，可分為以下四個部分：

- 1、蒐集政策網絡、新制度論及台灣都市計畫制度機制等相關研究文獻。上述資料的取得，筆者主要是透過「中正大學之國內圖書館虛擬聯合目錄」、「國家圖書館之博碩士論文索引系統」、「國家圖書館之中華民國期刊論文影像系統」與「東海大學之英文期刊光碟資料庫」中的社會學摘要資料庫及 ARL 全文期刊清單系統來搜索。相關資料並整理如下：

表 3-1 相關文獻搜尋之成果<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 因本研究之制度環境為國內都市計畫制度運作機制，關鍵字都市計畫及都市計畫委員會僅搜尋



搜尋工 具媒 介  關鍵字	國家圖書館資 訊網系統		國內圖書館書目整合查詢系統								試用資 料庫
	博碩士 論資訊 網	期刊論 文資訊 網	台灣大學		政治大學		東海大學		中正大學		ASP 資料 庫
			中文	西文	中文	西文	中文	西文	中文	西文	
新制度論	13	7	60	85	1	4	1	7	0	6	66
制度論	16	14	1138	579	60	13	22	0	14	0	263
制度環境	5	0	43	9	1	1	0	4	0	3	89
政策網絡	17	6	3	32	7	1	1	9	0	15	159
結構分析	103	77	426	337	279	51	16	68	23	95	528
網絡分析	15	4	5	165	12	87	2	55	0	51	481
制度與網 絡	0	0	1	1	0	4	0	2	0	5	1113
鑲嵌	34	38	6	6	15	3	2	2	2	2	138
都市計畫	67	155	297		414		29		15		
都市計畫 委員會	2	1	48		1		0		0		

資料來源：筆者自行整理

- 蒐集個案相關歷史資料、往來公文、檔案記錄、報章雜誌、各相關行動者之文宣品等一手文獻資料。上述過期報紙的資料，主要得自國立台中圖書館各報中部地方版的合訂本，資料蒐集上以民國六十九年至今各報的相關報導為主。未出版資料，例如：往來公文、會議檔案記錄還有相關行動者之文宣品主要得自本案相關行動團體的提供，有些重要的會議資料是筆者在訪談的過程中得自相關團體的受訪者。東海大學的資料則是分別蒐集自圖書館之特藏室、總務長室、總務處保管組、校長室秘書處。另外，蒐集台中市議會的議事錄內相關市長及議員的發言，也有助於筆者掌握事件相關市長及議員的立場，相關資料則來自於台中市立文化中心的特藏室。
- 蒐集對個案的規劃及審議流程有影響的制度法規，例如：都市計畫法、都市計畫定期通盤檢討實施辦法、各級都市計畫委員會組織規程等(詳見附錄一、二、三)。<sup>32</sup>這方面的資料得自於內政部營建署的網站，網址是：<http://www.cpami.gov.tw/law/law/law.htm>。
- 一方面蒐集「台中市都市計畫委員會委員」之名單及其背景資料，以做為分析都委會權力決策模式的基礎；另一方面蒐集變更台中市都市計畫說明書、

國內相關資料。

<sup>32</sup> 都市計畫法及都市計畫定期通盤檢討實施辦法的附錄僅節錄筆者在本研究中有引用到的部分。

台中市綱要計畫、台中市大度山實質建設規劃、台中工業區及工業住宅社區細部計畫說明書等資料，以瞭解該案於通盤檢討中的決議。上述資料的來源是台中市政府工務局的都市計畫課。

## 貳、訪談對象與問題

從上述的文獻中，對個案而言，有助於筆者瞭解個案發生的背景、主要的事件及可能的參與者。然而為切實掌握聯外道路一案政策網絡的互動過程，有必要選擇事件中主要行動者及在該案中具重要制度位置的行動者進行訪談，希望藉由不同位置行動者的訪談內容重新捕捉各行動者的互動關係與權力運作過程。因而，透過上述文獻資料初步的蒐集，有助於筆者建構某部分深度訪談的對象。然而值得注意的是，本案所歷經的時間甚久，在訪談對象的選擇上，也要能夠橫跨時間縱軸的受訪者，以建構不同事件參與者所建構的網絡互動關係。前述論及，本研究訪談對象的選擇與網絡範圍的界定，主要是透過 Laumann 與 Knoke(1987) 所提出的事件參與法為主，再輔以網絡分析法中的唯實法 (realist) 與唯名法 (nominalist) 來界定。事件參與法是找出對本個案政策產出有影響力之重大事件，並由這些事件確認參與事件之行動者。因此，本研究參考前面各種資料，選取了該案中三個較明顯且造成行動者積極介入的重大事件：第一次通盤檢討、第二次通盤檢討與台中工業區及工業住宅區細部計畫案審議。先透過基礎的文獻資料從上述三個事件篩選出初步的行動團體，歸納出行動者大致上以參與台中市工業區聯外道路案規劃及決策之相關政府官員、各級都市計畫委員會成員及其他在政策網絡中正反雙方的相關行動者為主。筆者以初步從文獻中歸納出三次事件的行動團體，先嘗試瞭解事件當時該組織曾參與聯外道路一案的行動者，或在該組織中具有決策權的行動者，作為建構初步受訪名單的策略。再以此為基礎，透過對初擬受訪者的訪談輔以滾雪球 (snowball) 的策略請受訪者推薦相關之行動者，直到相互推薦的名單不斷出現重複為止。在名單確立之後，再請對於本案非常瞭解的兩位受訪者作為確認最後訪談名單的專家。所建構之名單及問題大致如下所述 (訪談大綱詳見附錄四)：

### 1、現今台中市政府一級主管：

主要為在業務上，與開闢工業區聯外道路之規劃、審議與執行之相關科室主管為主。此類受訪者並兼任台中市都市計畫委員會委員，共計兩名。之所以選擇這兩名的原因是因為這兩位受訪者在市政府相關單位任職已久，對於聯外道路一案三次事件均有深刻之瞭解，且可相互驗證台中市政府對於此案的看法，及都委會中同質性委員的特質。且這兩位受訪者即是本研究確認最後訪談名單的專家。其主要的問題是圍繞在現今市政府對此案的態度、是否受到相關行動者的請託、都委會制度的運作：

- (1) 您對此案的看法，市長對此案的看法？是否受到影響？
- (2) 貴單位是否受到相關組織直接或間接的遊說或陳情？
- (3) 都委會各種身份委員的角色？透過何種方式表決？
- (4) 都委會各委員對本案的立場？是否受到相關組織直接或間接的請託？

## 2、過去市政府相關科室的承辦人員：

這些人員主要是過去在職位上具有業務直接的相關性，瞭解本案過去發生的背景與過程，現在已升任相關單位的主管，例如：經濟局、交通局及工務局。這類的受訪者共計三名。問題會因應各科室執掌與業務的不同而有所不同，但主要的問題仍是圍繞在本案過去的發展過程、相關行動者的態度以及過去市政府或市長對本案的立場：

- (1) 工業區聯外道路一案發生的原因與背景？
- (2) 該案於一通、二通的過程，各有哪些行動者介入？
- (3) 歷屆市長的態度？是否受到相關行動者的影響？
- (4) 貴單位是否受到相關組織直接或間接的遊說或陳情？

## 3、台中市都市計畫委員會委員：

各級都委會在本案的發展過程中一直是各行動者權力競逐的場域。這類受訪者共計兩名，一名是過去的委員，一名是現任委員。除了上述市政府一級主管也是都委員外，再透過對不同身份的都委員進行訪談，更可完整呈現都委會制度運作之全貌。此外，兩位受訪者皆具都市計畫學者背景，對都市計畫制度之運作較具有全盤的瞭解，參與台中都委會的時間上又橫跨本研究三次事件，故選擇橫跨前後任之兩名都委會委員進行訪談。透過對都委會委員的訪談最主要可瞭解都市計畫制度運作的邏輯，以及台中市都委會組織結構的特性：

- (1) 都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？
- (2) 台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？
- (3) 各種身份的委員在議事時的情況？
- (4) 市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？
- (5) 在議案討論過程中，台中都委會目前是否開放採訪或建立利益迴避之原則？
- (6) 台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？
- (7) 都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或間接的請託？
- (8) 請問台中都委會委員對該案看法？是否有其他有力人士關心此案並參與？
- (9) 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？

#### 4、台中市政府都市計畫承辦單位：

在本案的規劃與審議上，台中市政府的都市計畫課在三次事件中皆是承辦通盤檢討規劃與審議，並最直接與關心該案的行動組織有接觸的業務單位。其中，在筆者訪談過去市政府相關科室的承辦人員三名受訪者中，就有兩名曾是都市計畫課的主管。因此，筆者藉由訪談現今的都計課代表一名，並輔以過去曾擔任都計課主管的受訪者，來瞭解都市計畫課的立場、該案過去辦理的情況以及都計課和委外規劃單位的互動關係：

- (1) 工業十六路聯外道路何時提出？何時開始規劃？
- (2) 本案在規劃、一通、二通與工業住宅細部計畫時的過程？各自有哪些人民團體或關心此案的人涉入？他們各自的訴求？
- (3) 貴單位或規劃單位在規劃過程中是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？
- (4) 在該案過去的規劃與審議過程中，廠商或東海是否有掌握任何資源來影響決策？他們各自透過何管道企圖影響該案的規劃或決策？
- (5) 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？

#### 5、各民間團體代表：

在本案的規劃與審議過程中，無論是贊成者或反對者，皆透過各自的管道不斷的參與相關的事件。例如：一方面，本案的贊成者就有台中工業區廠商協進會、龍井鄉民與鄉公所、協和社區發展協會、東海西門町管理委員會等；另一方面，本案的反對者最積極的就如東海大學的校方與學生團體。上述組織受訪者的選擇，筆者所考慮的是在該組織中對該案具有決策權的，或是承辦人員，或是其他受訪者所公認重要的參與者，每個組織選擇至少一名受訪者。藉由對相關組織人員的訪談，可以瞭解各組織在這三次事件的處理經過、所應用的策略、連結的資源以及與其他組織的互動關係：

- (1) 貴組織對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？
- (2) 在貴組織中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？貴組織又如何動員成員參與？背後是否有來自組織成員的壓力？
- (3) 除了貴組織之外，該案於一通、二通和工業住宅細部計畫各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？
- (4) 貴組織是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？貴組織的優勢為何？劣勢為何？貴組織是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？
- (5) 在表達訴求時，貴組織所使用的策略與應用的管道為何？貴組織如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？
- (6) 就您所知，是否有重要的民代或人士參與？參與理由為何？立場為何？
- (7) 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認

為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？

對於社區組織的受訪者，筆者除上述相關問題之外，仍會針對該社區的特質來設計相關的問題：

- (1) 貴社區何時成立？成員組成為何(本地或外來者)？有幾戶？人口有多少？居民的經濟生活為何？
- (2) 平時居民關注這件事嗎？參與上是否積極？社區是否動員民眾參與？

#### 6、台灣土地開發公司資深人員：

台灣土地開發公司於民國六十年代和台中市政府合作共同開發台中工業區，工業區十六路聯外道路的規劃是在台中工業區二期開發的時候首見於台灣土地開發公司的《台中工業區後期開發計畫書》。因而筆者透過對一名台灣土地開發公司資深人員的訪談，重新去建構當時工業區開發的情境、該案規劃的緣起以及台開公司當時的態度：

- (1) 台中工業區的開發的時空背景為何？
- (2) 為何會有工業區聯外道路的需求？是由誰先提出？哪些組織參與決策？
- (3) 台開公司對於聯外道路一案的看法？
- (4) 要開關需經過何種的程序？有哪些人民團體涉入聯外道路的開關？他們運用何種策略與管道影響該案的決策？
- (5) 這個案子為何會延宕至今懸而未決？您認為最關鍵因素何在？

#### 7、歷次通盤檢討規劃單位代表：

歷次通盤檢討是台中市都市計畫變更的重要時間點，每次的通盤檢討都由台中市政府工務局都計課委託規劃單位進行規劃，而本案的規劃也是開始於第一次通盤檢討的時候。筆者藉由訪談歷次台中市通盤檢討規劃單位的三名人員，以瞭解當時規劃單位對本案的看法，及當時通盤檢討時該案的過程為何：

- (1) 請問本案在歷次通盤檢討時的過程？有哪些人民團體涉入？他們的訴求？
- (2) 規劃單位的立場？意見是否按照市府要求規劃？
- (3) 規劃單位在規劃過程中是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？

上述是筆者透過相關文獻所建構之訪談的對象與大綱，共計二十二名受訪者，筆者將訪談處理之結果彙整成表 3-2 之名單。在編號的編定上，主要是為了分類上的便利，然事實上，筆者所訪談的受訪者具有雙重身份的人士非常多，這類受訪者的意見非但重要，在本案的參與上也具有舉足輕重的影響力。除了事前的準備工作外，訪問本研究之受訪者有相當大之困難，特別是公務人員、都委會委員與規劃單位人員，若缺少社會關係的介紹，較難取得信任，故不易事先約到；此外，這些受訪者都非常的忙碌，很難聯絡接受訪問。本研究從九十年二月開始，

文獻蒐集、問卷設計、事件及行動者的選取，即花費了四個月的時間。正式的訪談工作由九十年十一月開始，結束於十二月初，除了少數的對象外，大部分的訪談結果均有錄音，並整理成打字稿供讀者參考（記錄請參閱附錄五）。<sup>33</sup>

表 3-2 本研究之訪談名單

編號	錄音	受訪時間	受訪地點	身份
A1	✓	90.11.20	受訪者辦公室	現台中市工業區廠商協進會代表一
A2	✓	90.11.12	受訪者辦公室	現台中市工業區廠商協進會代表二
A3		90.12.4	電話訪問	前廠聯會執行秘書、前市議員
B1	✓	90.11.13	受訪者辦公室	前東海大學校方代表一
B2		90.11.20	受訪者辦公室	前東海大學校方代表二
C1	✓	90.11.27	受訪者辦公室	現東海大學校方代表、前學生代表
C2		90.12.7	受訪者自宅	前東海大學學生代表
D1	✓	90.11.6	受訪者辦公室	台中市政府一級主管一、都委會委員
D2	✓	90.11.7	受訪者辦公室	台中市政府一級主管二、都委會委員
E1	✓	90.11.7	受訪者辦公室	台中市政府經濟局代表、前都計課長
E2	✓	90.11.8	受訪者辦公室	台中市政府交通局代表、前工商課長
E3	✓	90.11.15	受訪者辦公室	台中市政府工務局代表
F1	✓	90.11.13	受訪者辦公室	現台中市政府都市計畫課代表
G1		90.11.20	受訪者辦公室	現台中市都委會委員、都計學者
G2		90.11.22	受訪者辦公室	前台中市都委會委員、都計學者
H1	✓	90.11.27	受訪者自宅	協和社區發展協會代表
I1	✓	90.11.23	西門町漫畫天地	東海西門町社區管理委員會代表
J1	✓	90.11.14	受訪者辦公室	龍井鄉公所代表
K1	✓	90.11.30	受訪者辦公室	龍井鄉鄉民代表
L1	✓	90.11.28	受訪者辦公室	台灣土地開發公司資深人員
M1	✓	90.11.23	受訪者辦公室	一通規劃單位代表、都計學者
M2	✓	90.11.26	受訪者辦公室	二通、住宅細部計畫規劃單位代表

資料來源：筆者自行整理

如表 3-2 所示，由於本案尚未塵埃落定，且爭議性頗強、極富政治性，加以本研究的受訪者目前仍多位居要職，或具公務員身份，因此，基於保護受訪者的研究倫理，在本研究當中引用受訪者的言論，均採匿名的方式，僅以代號顯示以供讀者參考。訪談的主要目的在於輔助文獻資料的不足，並透過與文獻資料的相互印證，說明工業區聯外道路一案政策網絡之客觀面貌。

<sup>33</sup> 本研究並無引用受訪者 A3 之訪談記錄，故並無將其列於附錄之中。

另一方面，在事件爭議性高的情況下，資料的蒐集上可能會有其困難之處。因此，配合文獻資料的蒐集與訪談的同時進行，本研究的資料蒐集策略，擬採用以下的進行方式（參見圖 3-2）：

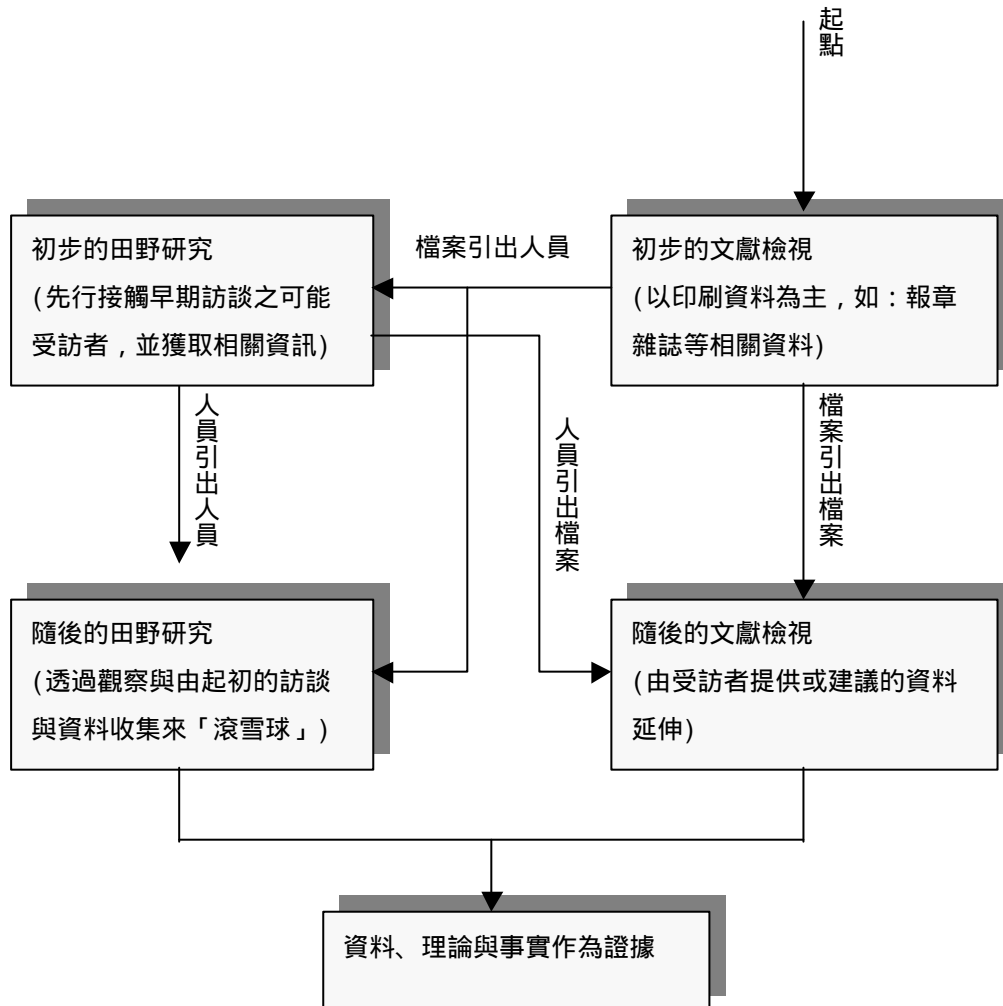


圖 3-2 本研究個案資料蒐集策略圖

資料來源：改寫自朱志宏、丘昌泰，民 84：135

### 參、參與觀察的輔助

除了文獻的收集之外，筆者因有地利之便-身處事件發生之場域，因而筆者以東海大學學生之身分作為一參與觀察者，也參與了若干東海大學校方及學生團體所舉行的活動，包括：學生社團於八十九年十二月及九十年十月間不時在校園發起的簽名連署活動 東海大學學生會及社團於九十年十月十七日在東海校園所舉辦之校園公聽會。此外，在筆者訪談的過程中，也有因為和受訪者產生良好互動而易於進入其生活場域的情形，筆者也因此於九十年十一月下旬參與了一次協

和社區居民及發展協會幹部於平時閒聊討論有關工業區聯外道路之議題。在上述的活動場合中，也曾與校方高層、學生團體及協和社區居民有若干的互動，不過並非特別深入，稱不上是真正的田野研究。除了聆聽在活動參與者所表達的意見之外，最大的收穫，就是蒐集活動進行時的文宣品，以此所見所聞為輔助彌補上述文獻蒐集與深度訪談之不足。關於參與觀察所見所聞，筆者將之整理成田野筆記，見附錄六。<sup>34</sup>

### 第三節 研究資料之分析

質性研究的資料分析是整個研究的核心工作，但質性資料的整理分析在作法上並沒有被一致被廣泛接受的分析步驟。質化資料大部分採用質化結語式直接分析，也有些是按系統登錄後作內容分析。綜合分析質性資料的相關文獻後，本研究在資料蒐集完成，是依照下列步驟來進行資料的分析：

- 1、 謄寫逐字稿  
將個案訪談的錄音帶，並以忠於訪談者的用語為原則，完成逐字的謄寫。
- 2、 進行編碼（open coding）  
本研究採取開放編碼的方式，在筆者詳細閱讀受訪者的回答之後，依照研究目的從訪談逐字稿中圈出圈出關鍵字句與受訪者所要表達的意念，於記錄空白處寫下評注與感想，並對這些關鍵意義給予命名，或分別註明類別（如表 3-3 所示）。
- 3、 建構類屬  
初步先以訪談大綱問題為架構，根據每位受訪者回答該問題的特質，按性質分類，形成分析的主題。從各個受訪者中的紀錄找出對同一事件共同的描述，並依序對同一分析主題下的相同或不同情形做歸納整理。
- 4、 文獻印證  
在質性的研究中，蒐集、回顧文獻的工作應是一持續性（ongoing）的工作，除了在研究初期文獻蒐集階段之外，在資料分析的階段仍須持續蒐集與本研究個案有關之文獻，與訪談資料做比較與印證，同時也協助筆者在進行分析工作時補充訪談不足之處，並隨時引發研究者更多的思考與創造。
- 5、 建構類型與概念化  
將上述歸納之結果，依據所涵蓋的意義與內容，統一賦予一個適當的概念名詞。
- 6、 資料的引證與呈現

---

<sup>34</sup> 本研究分析僅引用九十年十月十七日東海校園公聽會之田野記錄，故於附錄中僅詳附該次記錄。



引用受訪者自我陳述的第一手資料，來作為研究中的引證實例，藉此來輔助筆者所進行的資料分析，這些資料的呈現完全以受訪者自我陳述的語言來說明。

表 3-3 研究資料分類編碼之範例

受訪編號：B2	分類編碼
<p>1、在表達訴求時，東海所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？東海如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？</p> <p>答：市政府和市議會都得到這個共識之後，就報到省政府，然後省政府再報到內政部，都市計畫內政部是可以定的，當時我和董事長查良鑒博士去看當時的內政部長吳伯雄，當時的吳部長就非常客氣的說這個事沒什麼，沒什麼，一定不會開啦。所以過去在我整個任內，這個案就沒有再被提起。但當時內政部並沒有將這條路完全廢掉，吳部長裁示這條路是暫時不開。</p>	<p>利益表達：運用的關係與策略。</p> <p>政策影響：對政策產出的影響。</p>

資料來源：筆者自行整理

#### 第四節 小結

本研究的分析方法將隨研究架構所擬之步驟流程，在後文的處理上呈現出兩個主要的重點：

- 1、第四章藉由蒐集相關的文獻資料、都委會委員及都市計畫背景學者的訪談，藉以分析台灣都市計畫政策制訂審議過程的制度環境，並兼論台中市都市計畫委員會之審議機制，從當中歸納出都市計畫審議的制度環境對網絡行動與政策過程產生的結構性影響。
- 2、第五章的分析重點則在於藉由上述探討制度環境的歸納為基礎，透過網絡分析法來探討處於該制度環境下個案的政策網絡關係特質，包括：行動者對事件的參與、行動者的利益表達、行動者間的互動關係與資源依賴、行動者間的權力運作。

## **第四章 都市計畫政策的制度環境- 兼論台中市都市計畫委員會審議結構特質**

制度化提供，同時也限制了人們在有限範圍之中尋找可能組合的認知和行動空間。

-葉啟政

筆者在第二章藉由新制度論與政策網絡之觀點勾勒出本研究之分析架構。透過對新制度論的分析，吾人可知，制度的存在隱約決定了政治動員的方向與力量。換言之，制度包括了政治場域中的正式規則、溝通管道、語言符碼及特定策略情境的運作邏輯，就如同過濾器（filters）一般，對於政治行動者戮力達成的目標或達到目標所運用的各種方法，進行選擇性、乃至於厚此薄彼的詮釋（Immergut, 1998: 20）。一方面，制度對於在制度環境中的組織或個人行動的作用便在於其創造了可資發揮的空間，其代表了政治行動者在進行策略選擇時必須考量及依從的遊戲規則；另一方面，制度對於政策產出的影響應被解讀為是一種驅動力（driving forces），而非是決定因素（determinants）。因此，企圖以制度決定論來說明決策，是有其侷限性的，即使同樣的制度環境下，不同的政策場域，國家與各組織行動者會因其對不同政策議題的興趣與利益、與其所建構出資源網絡互動關係的不同，而展現出不同的政策影響力與政策產出。然而透過對政治鬥爭中制度環境的瞭解，的確有助於吾人瞭解制度是如何透過規則的運作，以規範有意促使或阻止政策的政治人物或利益團體之行為，進而對決策發生影響。

換言之，由新制度論來探討政策制訂的過程，其理論觀點係認為政策不能被中立性、孤立性的研究，必須將之放置在制度的脈絡中來理解。新制度論者在探討制度環境透過何種機制對組織運作與結構產生影響時，便強調政治制度的運作有其系絡及鑲嵌的因素，政策產出的過程非但鑲嵌於特定的制度環境之中，政策網絡及政策本身的運作也無可避免的蘊含或反映了制度環境所具備的若干特質與邏輯。此外，新制度論者將國家視為是「強制性的影響機制」（coercive mechanism），認為國家作為一政治、經濟權力的擁有者，非但掌握了制訂遊戲規則的權力，其公權力更是規範社會活動的主體，組織行動者欲在社會中存活的首要條件便是遵守國家所制訂的法令規範（DiMaggio & Powell, 1991; Meyer & Rowan, 1991）。換言之，組織行動者若欲達成其目標，進入政治場域中就必須遵守遊戲規則，其所採取的行動策略也必須順應國家法令的要求，以強化行動的正當性與在網絡中的生存機會。

在都市計畫政策的制訂過程中，國家便頒佈了各種行政命令或法規來規範社會活動的主體，以確保都市土地的合理使用。對於本研究個案之分析，透過前述筆者所建構之分析架構，首先便要針對該案所涉及的制度環境作較為細緻的說明。因此，本章的重點將在於透過前人對國土政策與都市計畫體系的研究，探討國家制訂都市計畫政策的制度架構，與本案政策制訂過程有關包含了哪些法規制度，這些制度的規範為何？運作邏輯為何？對行動者的影響又為何？所衍生的非正式制度結構又為何？都市計畫政策制訂係透過制度環境與網絡行動互動過程中形塑而成，藉由對制度環境的解析，便有助於掌握社會資源的分配模式與慣性

的權力運作，相對來說也就掌握了特定制度環境下網絡行動的結構特質。

## 第一節 深度訪談結果總合分析

本研究於九十年十一月至十二月間，透過深度訪談的方式分別針對筆者所建構的訪談名單中具有都市計畫委員會委員身份的四位受訪者進行訪談。其中受訪者 D1 及 D2 的身份為台中市政府的一級主管身兼都委會委員，受訪者 G1 及 G2 則是都市計畫學者身兼都委會委員。在學者委員的兩位受訪者中，G1 是現任的都委會委員，G2 則是曾文坡、張子源及林柏榕時期的都委會委員。訪談問題的測試上，第一題有關國土計畫制度體系的問題及第七題有關利益迴避的問題僅訪問具學者身份的受訪者 G1、G2，並未有訪問受訪者 D1、D2，主要原因在於國土計畫與都市計畫並非 D1、D2 業務範圍，對此問題並未有深入的瞭解。除此之外，其餘的問題大致上均以 D1、D2、G1 及 G2 四位受訪者為主。問卷的題目除了會針對受訪者的不同在描述用詞上有所差異外，筆者在與受訪者實際互動時，也會因應訪談時的情形在訪問上有不同的應變方式，<sup>35</sup>因而筆者實際在附錄上所附之訪談記錄，會和原先所設計的題目有些許的不同，但問題的架構並不會有太大的差異。然而以下所列的問題，都是在針對都市計畫制度環境的訪談問題中，筆者皆有實際的訪問所欲訪問的受訪者所歸納的訪談結果。因此，在進入都市計畫政策制度環境的分析之前，本節先針對各受訪者於本研究所設計有關制度環境問題部分的訪談結果先做一綜合性的分析：

- 1、都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？

在針對國土計畫體系的問題當中，筆者共訪問了兩位目前以及從前曾擔任都委會委員的都市計畫學者，編號為受訪者 G1 與受訪者 G2，兩位受訪者在問題的回答上均一致認為目前的國土計畫體系由於上位計畫並沒有法源基礎，且行政體系上也各自為政，上位計畫對都市計畫的規範性並不高，非但國土計畫呈現鬆散的結構體系，都市計畫更是各自為政。相關記錄請詳見訪談記錄 G1 及 G2。

---

<sup>35</sup>在實際的訪談過程中，筆者雖有事先羅列訪談大綱，受訪者大多都不會按照筆者所提列的問題回答，即使筆者試圖在訪談過程中將焦點拉回至大綱上的問題，但有些問題受訪者仍會避而不談，或是選擇性的回答問題，因而在訪談結果的整理上，會產生有些受訪者有回答但有些受訪者沒有回答的情形，每一題的回答人數會因應實際訪談情形有所不同。然而，也有其他受訪者會回答到原本問題大綱以外的回答，例如：規劃單位的受訪者 M1 及 M2 因為本身業務需要常出席都市計畫委員會的會議現場，因而對台中都委會的運作有某種程度的熟悉度，在訪談過程中便有主動對筆者提及都委會的審議情形。筆者於訪問規劃單位的題目中雖未有設計有關都委會運作的題目，但在訪談結果上，基於對分析具有重要價值，筆者仍有將其列入紀錄之中。

## 2、都市計畫從規劃到實施流程為何？主管機關為何？運作上有何疏漏性？

在針對都市計畫從政策制訂到合法化流程的問題中，一共訪問了四位受訪者，其中兩位為都委員與都計學者，另外兩位為市府一級主管，並身兼都委員的職務，受訪者在回答問題上均呈現了高度的一致性。此外在運作的疏漏性上，每位受訪者也都表示在審議的過程中並未透明化，且在審議資料的準備上，都由工務局的都市計畫課提供相關的資料，因而在審議的過程中，委員的意見容易受到都市計畫課提供的資料所影響。相關紀錄詳見訪談記錄 G1、G2、D1 及 D2。

## 3、台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？

在本題中，筆者同樣訪問四位身兼都委員職位的受訪者。四位受訪者均表示台中都委會成員的聘任大多是由市長決定人選，或由主管機關先將名單簽報給市長決定，倘若市長心中有屬意的人選，就會安排進去，在都委會委員人選的安排上，市長大多會隨著個人關係的喜好或是基於權力平衡的考量來選擇適當的人選。相關紀錄詳見訪談記錄 G1、G2、D1 及 D2。

## 4、市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？

在本題中，筆者同樣訪問四位身兼都委員職位的受訪者，其中受訪者 G2 為前都委會委員，其表示在決議的過程中，要視市長的態度而定，在曾文坡時期，都委會在決議時會交付投票表決，在曾文坡之後的每一任市長，均是以共識決的方式來達成協議。此外，受訪者 D1、D2 及 G1 均認為台中都委會在決議時均是透過共識決的方式裁決。但受訪者 D2 與 G1 均指出自從張溫鷹上台之後，便甚少參與都委會的主持，大多交由工務局長來代理。相關論述請詳閱訪談記錄 D1、D2、G1 及 G2。

## 5、各種身份之委員在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員間的互動關係？

在這個問題當中，筆者除了訪問 D1、D2、G1、G2 受訪者外，筆者在訪談過程中也順勢訪問了曾經身兼都委會委員的一通規劃單位的受訪代表 M1。對於職務委員在都委會中所扮演的角色，D1、D2、G1、G2 受訪者均認為其與市長在意見上並無太大的差距，除非有關於自己本身的業務範圍，否則大多於都委會開會時不會表示太多意見；此外，對於專家學者於都委會中的角色，除了 D1 表示審議過程中會適度尊重專家學者的發言與意見，D2、G1 及 G2 均認為市長在人選方面的彈性非常大，學者專家大多都會找配合度較高的，而且也可以運用其專業性來替審議的案子背書，配合度不高的，便容易遭受到不續聘的情形；最後，關於

熱心公益人士，在本題回答的四位受訪者中，G1、G2 及 M2 均表示能進入到都委會中的熱心公益人士，均與市長擁有某種程度的曖昧關係，一方面，在八十五年以前大多是地方民代，審議的過程大多是黑箱作業，但八十五年之後，雖然少了地方民代的代表，但卻增加了代表地方派系的成員要角進入到都委會，同樣彰顯了委員身份及審議過程的複雜性。以上相關訪談記錄內容詳見受訪者 D1、D2、G1、G2、M1 及 M2 之紀錄。

6、一般而言，台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？

在本題中，筆者共訪問了四位受訪者 D1、D2、G1 及 G2。其中 D2 及 G2 均一致表示審議時因大多採用共識決，市長在主持會議時會透過說服的方式達成委員間的共識，此外在八十五年前因議長本身為地方政經要角，在都委會中和市長便成為最有影響力的人物。然而 D1 認為現今都委會由於市長的干預已經非常少，故市長的影響力在張溫鷹時期已大幅減退，G1 則認為現今都委會決議的過程中，只要是有意見的委員就會對議案有影響力。因而在本題紀錄的採納上，筆者採用 D2、G2 的紀錄來佐證八十五年前台中都委會仍有地方民代身份之委員時期的都委會審議情形；D1 及 G1 則是引用其佐證八十五年之後張溫鷹市長上台之後的情況。

7、在議案的討論過程當中，台中都委會是否開放採訪或建立利益迴避之原則？

針對這題，筆者僅訪問了曾任前都委員的 G2 及現任都委員 G1。在回答上均一致認為台中都委會並沒有建立利益迴避的機制，最大的底限也是開放相關人民團體來都委會中報告，報告完就得離席。相關訪談紀錄內容請參閱受訪者 G1 及 G2 之紀錄。

8、台中都市計畫委員會對工業區聯外道路一案的態度為何？

在本題受訪的四位受訪者 D1、D2、G1 及 G2，均一致認為台中都委會從以前到現在針對聯外道路一案的審議中，除了東海大學代表持反對意見之外，其餘的委員大多表示贊同聯外道路的規劃。相關訪談紀錄內容請參閱受訪者 D1、D2、G1 及 G2 之紀錄。

綜合上述，各受訪者對同一問題的回答均有高度的一致性。透過上述對制度環境相關問題所有受訪者紀錄的比對與歸納，以下將以此為基礎，進行對都市計畫政策制度環境的分析。在訪談資料的分析及陳述上，筆者引用的論述皆來自上述受訪者中在意見上具有共同聯集的部分，若有不同意見，筆者也將於本文中一併呈現。此外，在訪談記錄的引用上，筆者為精簡篇幅及文章段落，呈現上仍會

有所選擇，而不會將所有受訪者對於同一問題的回答一併呈現於本文中。

## 第二節 國家機關與國土計畫制度體系

國家機關為對土地進行有效管理與合理使用，設置一套國土計畫制度體系以規範之。在制度設計上，國家係以多重監控的層級節制來進行對土地使用的管制。現行國土計畫體制分為四級，體制之形成按照時間的順序基本是由下而上逐漸建構而成：都市計畫於民國二十八年首度頒訂都市計畫法後，始有法定依據；民國五十三年都市計畫法第一次修正，首度加入區域計畫的觀念及通盤檢討之相關規定，致使都市計畫法更朝向精緻化、完整化的制訂考量。經此，民國六十三年公布區域計畫法，非但確立了其與都市計畫的上下位階關係，相對而言也是現今台灣國土計畫體系中層級最高的法令。民國六十八年，行政院經建會更以行政命令之方式主導研擬台灣地區綜合開發計畫，<sup>36</sup>以做為國土計畫一指導性、協調性的指導方針。民國七〇年代則開始積極辦理縣市綜合發展計畫，架構出現行的國土計畫體系（參見圖 4-1）。

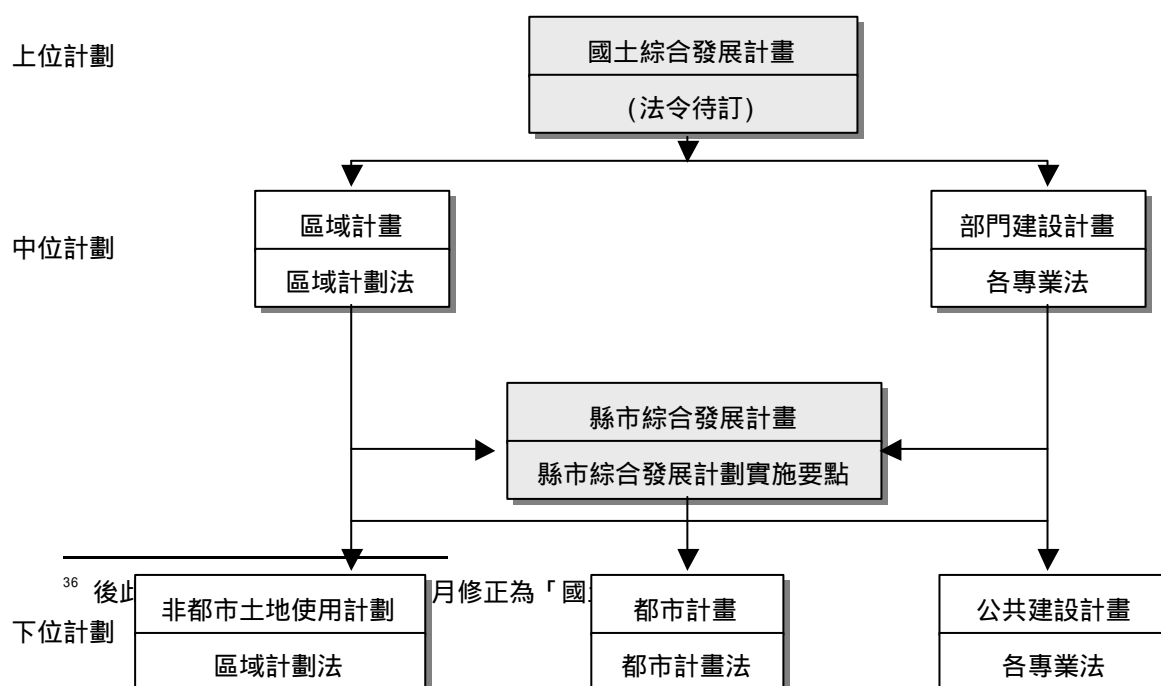


圖 4 - 1 我國國土規劃制度體系與相關法規示意圖

資料來源：修改自曾漢洲，民 88：29

如上圖 4-1 所示，計畫體系的制度設計在國家機關強力主導下，呈現一種金字塔型的上下層級關係。國土綜合發展計畫為體系中位階最高的國土利用指導方針；北、中、南、東四大區域計畫，則是承接國土綜合發展計畫的中位計畫，其主要是以達成台灣地區區域均衡發展為目的，並依空間區分將土地管理的體制區分為都市土地及非都市土地兩大系統，因而在第三位階的都市綜合發展計畫的功能之一，便可以彌補非都市土地不適用都市計畫法的限制而無計畫之缺失。最下位階則承續上述計畫，分別由都市計畫法及地政兩個系統管理。<sup>37</sup>

承上，由地方負責辦理的都市計畫作為計畫體系中最基層的一環，須與上位計畫相互協調配合，並受上位計畫的規範制約，才能促使中央、省、及地方的土地管理環環相扣，達成國土的最佳配置與利用。從前述國家對國土上位計畫至都市計畫的規劃位階流程來看，國家雖然在制度的設計上採取層級分明的上下指導體系，然而這樣的體系因其制度的疏漏性，卻也嚴重地呈現了層級監控失調的問題。第一、在法規強制的規範性上，國土計畫體系中的區域計畫及最基層的都市計畫皆有其法源依據，但處於最上位之國土綜合發展計畫及以縣市為單位之縣市綜合發展計畫卻無法源依據。如此一來，在制度的設計上，上位計畫僅具象徵性的指導功能而不具法定地位，也無專責執行機構負責，形同虛設。因而在下位計畫與上位計畫衝突時，制約性的不足致使下位計畫容易採取不理會國土綜合發展計畫的態度，從而無法產生延續且一致的規範效果。進言之，上位計畫對於基層

<sup>37</sup> 有關國土計畫體系的管理架構，目前行政院正在研擬計畫及相關草案以建構新的管理架構。其一，行政院經建會於民國八十五年十一月研提完成國土綜合開發計畫；其二，內政部配合國土綜合開發計畫之建議，研擬國土綜合開發計畫法草案，於民國八十六年五月於行政院院會審議通過，並於民國八十六年六月函送立法院審議，但未獲共識；其三、內政部配合國土綜合開發計畫之建議，研擬城鄉計畫法草案。由此可知，新架構之國土計畫體系將調整為三層的體制，上層將擬定全國性、政策性與功能性之國土綜合開發計畫；其下以縣市轄區為範圍研擬縣市綜合發展計畫，現行區域計畫之定位調整為功能性之計畫；另在國土綜合發展計畫、城鄉計畫法及縣市綜合發展計畫的指導下，另以鄉鎮視為範圍擬定城鄉計畫，城鄉計畫又分綱要計畫與實施計畫二層（曾漢洲，民 88：5）。



都市計畫的規劃便無規範性的強制力，都市計畫制訂上地方政府處於自主性較強的制度性機制：

那些上位計畫有什麼用？我們在做都市計畫根本就是把它擺在一邊，沒有法源基礎，根本就沒有規範性..(受訪者：F1)

再者，區域計畫所涵蓋的範圍過於廣泛，非但每個區域範圍包含多個縣市，其業務也遍及各區人口、產業、休閒等土地的分配使用計畫，不易有效落實。且區域計畫的擬定機關層級偏低，缺乏實質的審查權限，因此不具指導各縣市都市計畫的功效，更遑論強制性的監控。地方政府也因此往往未將整個規劃體系列入考量的情況下擬定都市開發計畫，形成了部門開發計畫完成之後，再要求原有空間規劃配合的不合理現象，倒置了原本應以規劃為先、開發為後的制度設計，致使空間政策的層級計畫間呈現了脫節的現象（辛晚教，民 82；林佳蓉，民 88：23）。第三、國土、區域都市計畫種類繁多，權責分散，三者之間並無直接制度性的連接管道，<sup>38</sup>區域計畫不必經國土計畫主管機關審議，都市計畫也不用經區域計畫主管機關審議（曾漢洲，民 88：39），如此更致使處於上位計畫之主管機關在都市計畫的擬定與變更上，缺乏制度性的影響力。第四、倘若以制度設計的計畫程序而言，應先建構處於最上層的國土綜合發展計畫之指導性計畫，繼之再為區域計畫，然後以區域計畫來指導各縣市都市計畫的制訂，然而，地方政府各部門在擬定開發計畫的時候，便甚少考量到原有的國土規劃體系，況且在制度的發展上，是先有位階較低的都市計畫法後，再建構區域計畫法的上位指導計畫，本末倒置的結果致使區域計畫的建構成為下階層都市計畫的拼圖，而非從整體考量出發，相對來說也產生了許多矛盾，使得上位計畫在都市計畫的影響力顯的微不足道。一位具有都市計畫學者背景的都委會委員便道出了當中的緣由：

其實台灣現今的國土計畫體系非常完整，有四個層級。最高的是國土綜合發展計畫、再來是區域計畫、再來是縣市綜合發展計畫、最後才是都市計畫。而上位計畫本身對下位計畫是具有綱要性和指導性的性質，都市計畫的規劃理應按照上位計畫的要求來編定，只是一方面國土綜合發展計畫和縣市綜合發展計畫沒有法源基礎，對下位計畫的強制性不高；另一方面在行政體系上也都各自為政，所以結構上非常鬆散，整合度也不高（受訪者 G2）。

汐子地區連年不絕的水患即是都市計畫違逆國土計畫最明顯的例子之一。汐

---

<sup>38</sup> 在中央部會方面，牽涉到土地管理的主管機關便有經建會、內政部營建署、地政司、經濟部工業局、經濟部水利資源委員會、交通部、教育部、國防部、農委會、財政部國有財產局等八部會主管不同範圍的土地使用；在組織層級上，中央、省、縣市各有權責，也各行其事，表面上層層節制，實際上卻是各顯神通，因而導致各部會間協調不易，土地問題層出不窮（莊素玉，民 81：8）。

子等地區係沿著基隆河沿岸發展的市鎮區，全區三分之二以上為山坡地，其餘三分之一為河谷地，河谷地原為滯洪區或洪氾區，本不適用於高密度人口居住，更不適用於都市計畫興建開發，山坡地區之利用應有限度開發，但反觀汐子地區在近幾年來快速開發，處處高樓櫛比鱗次，甚至更不可思議的是於行水區內竟有十二棟大樓巍然聳立，阻礙洪水排泄（魏嘉甫，民 89：24）。汐子地區由於政策失誤，都市及山坡地過度開發使用，導致生態失衡釀成重大水患，彰顯我國無國土計畫之通盤規劃或國土計畫形同虛設。

準此，在國土制度結構如此鬆散的情況下，國家機關欲透過層級節制的國土計畫體系有效掌握從全國到地方的土地使用，似乎是心有餘而力不足。上、中位計畫的國土規劃制度無法有效運作，導致下一層級的都市計畫體系各自為政，各縣市間的都市計畫由於政治環境的不同，也呈現出不協調的情況，組織環節的鬆散，造就了執行上很大的彈性空間。換言之，都市計畫制度並未受到上位國土制度體制的制肘，無管制力的上位計畫除了使都市計畫在該體系中呈現出高度的自主性外，空間政策的管制失控也提供了都市計畫權力運作的機會結構。在執行機關方面，中央政府在制度、法令及執行上的缺失，對處於都市計畫的規劃主管機關及審議機制的地方政府約束力並不強。因而從組織化國家的觀點來看，地方政府雖為國家的一環，但是中央與地方政府的目標並非完全一致，在政策上便容易產生組織利益的衝突性。如此，更致使都市計畫的制定成為一種政治過程，中央的意見無法強制作為地方政府施政規劃的準則，地方政府雖在都市計畫制度體系上獲得較大的自主性，但也必須直接面對地方政治菁英與民意的壓力，地方菁英也更容易投機的藉由都市計畫的制度機制作為其累積土地利益的制度場域。在此制度場域之內，都市計畫的審議機制更掌握了都市計畫政策制訂合法化的關鍵制度位置，成為該政策領域中各方行動者極力介入以爭取政治資源的鬥爭場域。很明顯的，都市計畫制度的運作與整體的國土計畫體系產生脫節的現象，並自成一運作體系。據此，為有效探討本研究個案所處的都市計畫制度環境，都市計畫審議機制更有助於吾人瞭解政策制訂過程正式與非正式制度影響機制。

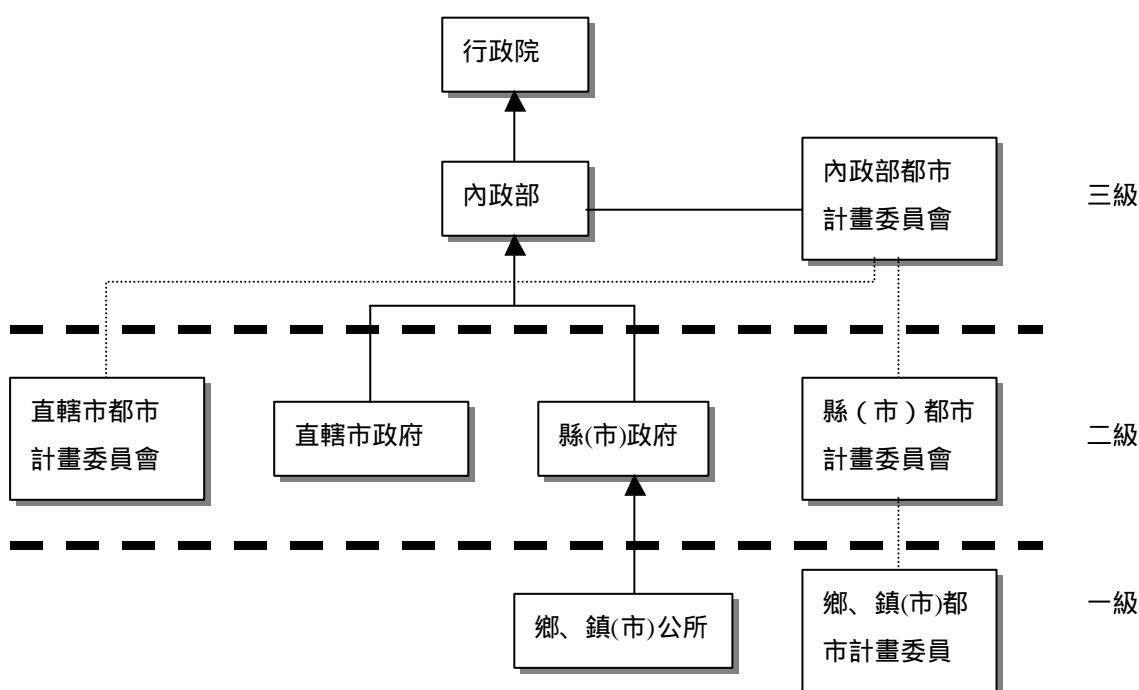
### 第三節 都市計畫的審議制度機制

都市計畫為一綜合性、長期性之工作，不但關係市政建設，而且直接影響人民權益甚鉅，因此對於相關單位所擬定之都市計畫，就必須藉由一套嚴謹機制之運作來確保都市計畫合理性，並賦予其法令地位再據以實行。都市計畫審議及其審議組織之組成，主要是依據「都市計畫法」及「各級都市計畫委員會組織規程」（以下簡稱各級都委會組織規程）。都市計畫審議組織於都市計畫法第七十四條明訂為都市計畫委員會（以下簡稱都委會），另組織人員的聘任則是依據上述之

組織規程相關條文辦理，其中並規定都市計畫委員會之組織執掌、委員組成方式、聘派限制及審議方式。因而若想探究都市計畫審議制度機制，實可由都市計畫法及各級都市計畫委員會組織規程著手。

## 壹、 都市計畫之審議程序及層級

我國都市計畫審議制度的法源依據，是始於民國二十八年的所研擬的都市計畫法，該法第八條規定：「地方政府為擬具都市計畫得遴聘專門人員指派主管人員組織都市計畫委員會訂之」。當時都市計畫審議體系僅為二級二審，由地方政府擬定後送內政部核定轉呈行政院備案，即據以實施，當時都市計畫委員會執掌並不明確，審議制度也尚未健全；民國五十三年都市計畫法第一次修訂，除將計畫審議體系更改為三級三審制外，<sup>39</sup>對於都市計畫擬訂、變更與核定之實施均有較前者完善的設計；民國六十二年都市計畫法第二次修訂，更確立了都委會的設置功能為對都市計畫的「審議」與「研究」；直至民國八十八年七月一日精省，各類計畫案件之審議層級配合原法令之規定，減少省一個層級(如圖 4-2 所示)。<sup>40</sup>而計畫審議組織在小幅度的業務合併之後，審議方式及內涵並未產生任何變化。



<sup>39</sup> 雖然依都市計畫法第四條規定為三級審議制，但就實際審議層級而言，因都市計畫法第十三條規定鄉鎮市公所可擬定鄉街計畫，因而實際上則有中央、省、縣市、鄉鎮等四級。

<sup>40</sup> 我國行政機關在精省之前，分為鄉鎮、縣市、省市、中央四級，依都市計畫法第十二、十三、十四條規定，各級政府都可以擬定及審議都市計畫，並依同法第十八、十九、二十及二十三條規定，各類型計畫均應分別層報審議核定之，是以各類都市計畫案件之審議層級，均以計畫所屬行政機關的層級來決定審議、核定之程序(耿蕙玲，民 89：4-2)。

圖 4-2 現行都市計畫審議體系圖

資料來源：耿蕙玲，民 89：4-3

審議為都市計畫之法定必要程序之一，非經審議，都市計畫便不具有法定的強制效力。在制度設計上，我國都市計畫委員會是建構在行政機關的管轄下，計畫審議權也為行政權的一種。依都市計畫法第七十四條規定：「在內政部、各級地方政府及鄉鎮縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會」。換言之，對於都市計畫案件之審議工作，在各級政府機構均設有都委會來專責各項都市計畫案件的把關，足見都委會掌握都市計畫案件合法化程序的重要制度機制。此外，都市計畫案經各級都市計畫委員會審議完竣後，應報請上級政府分別予以核定、備案及備查之必要程序，再層轉原辦理機關發佈實施，才完成整個法定程序。按現行都市計畫之規定，各級都市計畫委員會之審議，可以計畫層次的性質而歸納為以下五種類型，<sup>41</sup>如表 4-1：

表 4-1 都市計畫審議層級表

計畫類型	計畫層級	審議層級				
		鄉鎮都委會	縣市都委會	直轄市都委會	內政部都委會	行政院
主要計畫 (擬定、檢討變更)	首都			審核	核定	備案
	直轄市			審核	核定	
	省會、省轄市		審核		核定	
	縣政府所在地、縣轄市		審核		核定	
	鄉街、鎮	審核	核轉		核定	
細部計畫 (擬定、檢討變更)	首都、直轄市			審核	核定	
	其他(特定區除外)				核定	

<sup>41</sup> 有關審核、核轉、核定、備案、備查之差異性，說明如下：一、審核：依都市計畫法第十三條規定由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所擬定或變更之都市計畫，由各級地方政府鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會所為之審議即屬之；二、核轉：由縣政府都市計畫委員會審議縣轄市、鎮及鄉街主要計畫核轉內政部核定，即屬此類之審議；三、核定：我國都市計畫之審議，在精省前乃以內政部及省政府兩個階層來行使，而在核定之前則需經過各級都市計畫委員會之審議，換言之，核定為具關鍵性之決定；四、備案：在精省之前，內政部都委會可對縣轄市或縣市政府擬定或變更之都市計畫按進行審議，精省後，則改為內政部都委會審議，其為一種核可、認可，類似同意權之行使，備案乃上級政府基於分及負責之原則，授權予以次一級單位核定權，僅審查其程序是否合法，而不審查其計畫內容；五、備查：係下級機關將計畫辦理情形報知上級機關，故不必等待上級機關之回覆，即可自行公佈實施，故備查之目的在於知悉已經過之事實如何，與所陳報事項之效力無關（郭茂盛，民 87：35-36；耿蕙玲，民 89：4-2-3）。

特定區計畫(擬定、檢討變更)	內政部擬定				核定	備案
	直轄市政府擬定				核定	備案
	縣市政府擬定		審核		核定	

資料來源：耿蕙玲，民 89：4-4

由都市計畫法中的規定，可知台灣的都市計畫採取「主要計畫」(master plan)與「細部計畫」(detail plan)兩個層次的計畫。主要計畫旨在為都市的成長提供指導性的準則及未來發展的趨勢，是都市計畫的根本依據，以整個都市為範圍所做的綱要設計(林佳蓉，民 88：27)。主要計畫擬定後，依都市計畫法第十八條規定送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。另依第二十二條之規定，各不同層級行政區域之主要計畫層級核定程序如下：<sup>42</sup>

- 1、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- 2、直轄市、省會、省轄市之主要計畫，由內政部核定。
- 3、縣政府所在地及縣轄市主要計畫由內政部核定。
- 4、鎮及鄉街的主要計畫由內政部核定。

在擬定細部計畫部分，其層報程序於精省後依都市計畫法第二十三條規定，首都、直轄市在經由直轄市都市計畫委員會審核之後，報由內政部核定實施，其餘也一律均由內政部核定實施。<sup>43</sup>而特定區計畫則規定由縣市政府擬定者，由縣市政府都市計畫委員會審核並報請內政部核定；而應由直轄市政府擬定者，則由內政部核定轉報行政院備案。至於檢討或變更都市計畫，其層報核定程序亦與都市計畫擬定時之程序相同。由此可知，在審議的層級上，雖然地方層級的都委會掌握了最初把關的權力，內政部都委會在都市計畫審議體系掌握了決策的制高點，是都市計畫案件合法化的關鍵所在。

依據各級都市計畫委員會組織規程規定，都市計畫審議作業程序，共可劃分為三個階段：首先為都委會內部行政幕僚人員初審，都市計畫送達至都委會後，先交由行政人員初審，未符法令規範者即退請補正，如符規定者即排定日期赴實地勘查，研讀相關計畫及下級都委會會議記錄，就都市計畫規劃之內容、下級都委會決議事項及人民陳情意見等研擬意見。主辦人員研擬之意見經依行政程序呈送主管核可後即納入都市計畫委員會議程定期召開會議討論。再者，對於案情較複雜者，雖有行政人員之初審意見，為求審慎得請部分委員組成專案小組調查，

<sup>42</sup> 精省之後，原省政府審議層級業務之精簡應於各都市計畫相關法案一體適用，然都市計畫法現行法規能按照精省前原規定尚未修正，主要是因該法透過立法院三讀審議通過，修正亦同。立法院審議法案眾多，精省後並非是所有法案皆已照精省層級修正，然在都市計畫法在應用上，仍以按照精省修正後的審議層級為準。而行政院頒佈的各級都市計畫委員會組織規程，即有將精省後的都委會審議層級修正為中央和地方兩級(地方又分為縣市及鄉鎮兩級)。

<sup>43</sup> 同註六。

研析具體意見以供大會討論參考。然而問題複雜度不高者，則於大會上直接議決。最後，都市計畫委員會會議由主任委員召集，並為會議主席。委員會參考上述行政人員及專案小組所研擬之意見，就都市計畫各項內容、下級都委會決議事項及專案小組之意見分別議決之，必要時得邀請相關單位、陳情人等列席說明，且決議方式採合議制，最後由主席綜合討論意見做出決論。其決議結果可分為三種：一、准予通過核定（或備案）；二、送回層轉單位轉原計畫單位修正圖說後逕於通過；三、送回層轉單位轉原計畫單位修正圖說後再行審議。

此外，為了促使都委會能更有效的運作，並更明確界定各級都委會的職掌規定及組織架構，基於母法都市計畫法的相關規定，現行法規主要是以民國五十六年台五十六內字第三五一七號頒行之「各級都市計畫委員會組織規程準則」為雛形，經民國六十八年修正為「各級都市計畫委員會組織規程」的基本架構沿用至今。因此，按現行規程規定，都委會之職掌包含了審議都計變更、舊市區之更新、新市區建設計畫、考評現行都市計畫實施現況、以及財務等等，<sup>44</sup>幾乎地方上的每一筆在都市計畫中的土地開發案均要通過都委會，論權論責，都委會實為任重道遠。

據此，都委會掌握都市計畫審議大權，非但為決定地方土地政策，影響地方發展最重要的決策單位，其更吸引了都市中追求土地利益之政經權力菁英的熱衷參與，積極爭取進入都委會以掌握對一己土地利益有利的制度位置。此外，綜上觀之，長久以來都市計畫法的制度設計，國家主要是對大原則的土地使用計畫進行把關，但管制的細節，國家實際上並不干預，即使是精省後細部計畫需轉報內政部都委會核定，但仍給予地方政府在細部計畫擬定極大的自主空間，致使地方政經權力菁英藉由制度的疏漏性來從事土地利益的運作。如此，都市計畫審議制度無形中牽動並形塑了土地利益運作之機會結構，組織規程制度設計的疏漏性更致使專業規劃之都委會易於為地方利益集團所穿透，成為一權力與利益競逐之場域。都委會的組成結構與運作流程非但成為都市計畫法案成敗與良窳重要因素，相對來說也是影響行動者土地利益及資源分配最重要的機制。以下即針對都委會的組織結構及運作流程作分析，並將歷年來台中市歷屆都委會成員特性整理如表 4-2。

---

<sup>44</sup> 據組織規程，都委會之工作執掌有以下九種：一、擬定變更之審議事項；二、關於舊市區更新計畫之審議事項；三、關於新市區建設計畫之審議事項；四、關於都市計畫審請或建議案件之審議事項；五、關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項；六、現行都市計畫實施情形及實施都市計畫財務之研究建議；七、都市計畫現行法令之檢討建議；八、都市計畫公共設施用地取得及多目標使用之研究建議；九、其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。

表 4 - 2 台中市都市計畫委員名錄

委員類別	79 年度		80 年度		81 年度		82 年度	
	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景
(一) 主管業 務機關 或單位 首長	黃鏡峰	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長
	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書
	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長
	張宏政	建設課長	張宏政	建設課長	蕭家旗	工務局技正	楊穆松	建築師公會 主任
(二) 有關業 務機關 或單位 首長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長
	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長
	宋國煥	團管區司令	林文彬	團管區司令 機關代表	張國威	團管區司令	張國威	團管區司令
	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長
(三)	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授

專家學者	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授
	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授
	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授
	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師
(四)地方熱心公益人士	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長
	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長
	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長
	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員
	林哲雄	市議員	林哲雄	市議員	林富美	市議員	林富美	市議員
	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事
總計	19 人		19 人		19 人		19 人	

委員類別	83 年度		84 年度		85 年度		86 年度	
	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景
(一)主管業務機關或單位首長	林柏榕	市長	陳正雄	代理市長	林學正	代理市長	林學正	代理市長
	蔡政忠	主任秘書	林芳民	局長	楊慶堂	工務局長	林芳民	局長
	楊慶堂	工務局長			林芳民	局長	楊慶堂	工務局長
	楊穆松	建築師公會主任						
(二)有關業務機關或單位首長	曾國鈞	地政科長	李建柔	團管區司令	林顯傾	財政局長	楊瑞昌	工務局長
	賴炳燦	建設局長	陳文明	課長、技正、局長	李建柔	團管區司令	林顯傾	財政局長
	張國威	團管區司令	曾國鈞	地政科長	廖萬清	教育局長	蕭家祺	工務局技正、建設局長
	沈作文	國宅局局長	蕭家旗	工務局技正、建設局長	蕭家祺	工務局技正、建設局長	廖萬清	教育局長
					陳登志	地政科技正		
(三)專家學者	吳介英	逢甲/東海教授	林榮地	台中市農會常務理監事	顏秀吉	逢甲大學交管系教授	顏秀吉	逢甲大學交管系教授
	王濟昌	逢甲/文化教授	吳介英	逢甲/東海教授	何友峰	幹陽技術學院教授	何友峰	幹陽技術學院教授



	陳昇明	中興教授	高孟定	逢甲建都所 所長	顏 聰	中興大學工 學院院長	高孟定	逢甲建都所 所長
	陳中全	律師	陳昇明	中興教授	高孟定	逢甲建都所 所長	顏 聰	中興大學工 學院院長
			李兆祥	法官、檢察 官、律師	李兆祥	法官、檢察 官、律師	李兆祥	法官、檢察 官、律師
			穆椿松	建築師公會 主任	劉昇禮	建築師	劉昇禮	建築師
(四) 地方熱 心公益 人士	郭晏生	副議長	郭晏生	議長	林榮地	台中市農會 常務理監事	陳敦耀	市商會常務 理事
	張光儀	副議長	張光儀	副議長	林富美	前市議員、婦 女會理事	藍澄雄	市議員
	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	陳敦仁	市商會常務 理事	林榮地	台中市農會 常務理監事
	林哲雄	市議員	林富美	前市議員、婦 女會理事	廖學澍	市議員	廖學澍	市議員
	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事			張玉台	
	賴天龍	市議員	賴天龍	市議員				
	林榮地	市農會常務 監事	張廖貴專	市議員				
總計	19 人		19 人		18 人		18 人	

委員類別	87 年度		88 年度		89 年度		90 年度	
	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景
(一) 主管業 務機關 或單位 首長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長
	林芳民	局長	楊瑞昌	工務局長	張景森	副市長	劉邦裕	主任秘書
	楊慶堂	工務局長	陳大鈞	主任秘書	楊瑞昌	工務局長	楊瑞昌	工務局長
					劉邦裕	主任秘書		
(二) 有關業 務機關 或單位 首長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長
	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政局長	曾國鈞	地政局長
	廖德洵	建設局長	廖德洵	建設局長	張皇珍	環保局長	張皇珍	環保局長
			劉邦裕	環保局長	廖德洵	建設局長	廖德洵	建設局長
			馬治國	團管區司令	馬治國	團管區司令	馬治國	團管區司令
							林志盈	交通局長
(三) 專家學 者	楊登貴	中興大學理 學院院長	楊龍士	開業建築師	楊龍士	開業建築師	楊龍士	開業建築師
	顏秀吉	逢甲大學交 管系教授	陳覺惠	專任副教授	陳覺惠	專任副教授	陳覺惠	專任副教授

	何友峰	幹陽技術學院教授	邵棟綱	開業建築師	邵棟綱	建築師	邵棟綱	開業建築師
	高孟定	逢甲大學建都所所長	詹得安	開業建築師	詹得安	建築師	詹得安	開業建築師
	顏聰	中興大學工學院院長	林志忠	律師、法官	林志忠	律師、法官	林志忠	律師、法官
	李兆祥	律師						
(四) 地方熱心公益人士	吳永昌	開業建築師	賀陳旦	市政顧問	張光儀	前副議長	張光儀	前副議長
	林文隆	省建築師公會台中辦事處主任	林文隆	省建築師公會台中辦事處主任	林文隆	省建築師公會台中辦事處主任	林文隆	省建築師公會台中辦事處主任
	邵棟綱	建築師	賴誠吉	前省議員	賴誠吉	前省議員	賴誠吉	前省議員
	詹得安	建築師	張光儀	前副議長	詹啟源	內政部參事	詹啟源	內政部參事
	詹啟源	內政部參事	宋洪光	台中市農會總幹事	宋洪光	台中市農會總幹事	宋洪光	台中市農會總幹事
	宋洪光	台中市農會總幹事	詹啟源	內政部參事	賀陳旦	市政顧問		
	張玉台							
總計	18 人		19 人		19 人		19 人	

資料來源：台中市政府都市計畫課

## 貳、台中市都委會的結構特質

如下表 4-3 所示，都市計畫委員會的組成，依各級都市計畫委員會組織章程規定，設置主任委員及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。此外，委員之組成，限定在：一、主管機關或單位首長；二、有關業務機關或單位首長或代表；三、具有專門學術經驗之專家；四、地方熱心公益人士等四類。該規程亦規定專家委員代表之人數不得少於委員總數之二分之一，且由具有相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼，足見都委會的制度重視都市計畫的專業性考量，並避免都委會遭受相關機關等當然代表之操控，成為行政機關一己將都市計畫規劃草案合法化之工具。在會議的進行上，委員出席過半始得開會，會議採多數決制的決策方式也顯示了都委會審議在制度的設計上符合民主的議事規則。

表 4-3 都市計畫委員會之相關組織設計規定

組織規定		都市計畫委員會
法令依據		各級都市計畫委員會組織規程
委員人數	正（副）主任委員	主任委員及副主任委員各一人

(第三條)	委員	十二至二十人
組成方式 (第四條)	主任委員	內政部、各級地方政府、鄉鎮市公所：首長 兼任直轄市政府：副首長或主管業務機關首長
	副主任委員	主任委員就委員中指派一人擔任
	委員	1. 主管業務機關首長或單位主管 2. 有關業務機關首長或單位主管或代表 3. 具有專門學術經驗之專家 4. 熱心公益人士
	人數限制	聘任人數不得少於委員總人數二分之一
委員任期限制 (第六條)	聘任限制	1. 任期為一年，期滿可再續聘 2. 專家學者與熱心公益人士委員，續聘以三次為限 3. 每次改聘不得超過該等委員人數二分之一
	任期	—

資料來源：各級都市計畫委員會組織規程

縣市都委會中由市長擔任主任委員，依現行法規第四條規定，主任委員對於其他委員的聘任，掌有絕對的主導權。換言之，委員的聘派非但由市長來定奪，且毋須經市議會同意即可生效。由於都委會與市議會間無任何之隸屬關係，因此市長可以就不同規定類別聘任其可以掌握的人選進入都委會以控制都委會的決定。據此，許多專業人士便怒稱該規程明顯保障市長「一人獨大、一言九鼎」的惡法，儘管法有明文規定，官員人數不得過半，不過市長總有辦法搞定「官民各半」，或在「民」的部分刻意安插親信，排斥異己（雷壹閑，民 83a：81）。倘若市長別有居心，整個都委會的組織結構運作便會充滿人治的色彩，喪失了原本應有的中立性、及專業性的制度性考量。就台中都委會的委員聘任而言，之前擔任多年委員的都計學者便提到：

台中市大多是由市長決定人選，所以都委會的功能強不強，要看市長有沒有心。換句話說，市長可以選擇專業性較強的人，彼此之間可以透過理性討論，而沒有利益分贓的運作；或是和地方派系或財團妥協，讓都委會的結構成為一種權力和利益上的平衡（受訪者：G2）。

另外，即使透過業務主管提供建議名單，選來選去，總是脫離不出與市長有關係的人。現任的台中都委會的職務委員也認為市長在聘任委員人選時，會隨著個人關係喜好來安排人選：

一般說來，主管機關會將名單簽上去給他決定，有哪些人較適合，如果市長心中有屬意的人選，當然就會安排進去，沒有人選就會參酌我們主辦單位的意見。其實，委員的聘任都有一定標準，只是決定權大多在市長，提供人選的單位是工務局都計課。因為名單的決策權是在主任委員，也就是市長，所以一般來說市長在選擇互動關係應該都非常好，不可能去選一個關係不好的委員來砸自己的腳，況且委員在溝通上不好，主任委員也可能不續聘，情況大概如此（受訪者 D2）。

此外，市長作為一地方政府的行政首長，掌握地方政府行政權的運作，對於都市計畫來說，在行政的權力上，其也掌握了計畫發展方向與規劃方針的最高決定權。換言之，其不僅是地方政府都市計畫最高的行政首長，更是地方政府都市計畫政策最重要的決策機構-都市計畫委員會之主任委員，在都市計畫政策之擬定與合法化上，均掌握了最有力的制度位置，為都市計畫審議機制中最具關鍵性的人物。即使不同的市長會因其個人的權力、能力、利益及人情包袱而有不同之考量與角色扮演，大致而言市長仍具有地方審議制度中位居權力結構位置最頂端的角色特質。且雖然在制度設計上，都委會的決策是以多數決決議之，然而倘若正反雙方意見無法達成共識，僵持不下又票數相同的時候，市長在表決的過程中，便具有「裁決」的權力。據此，市長對都委員人事權的掌控與裁決的權力更顯示審議制度中縣市長舉足輕重之影響力。然而在實際的決策過程中，市長基於政治生態的平衡與政治資源的吸納，在決策場域中往往不願動用裁決的權力得罪任何一方或獨挑所產生的實質決策後果（邱瑜瑾，民 85：129）。因此，除非爭議性很大，都委會的審議過程通常會建立在協商談判的特殊模式，是透過相互溝通的方式以達成彼此皆可接受的共識：

會議討論時，除非是非常有爭議的議題，不然大多透過共識決的方式，會將各委員的意見綜合成大家都可接受的共識。大多的情況是一兩個委員有意見，大多數都沒意見，然後沒意見的就當作是接受有意見的委員的意見，通過案子，除非爭議性很強（受訪者 G1）。

討論時的裁決方式會因為市長的不同而不同。像曾文坡當市長時，他在都委會的裁決方式就是透過投票表決的，後來像林柏榕和張子源都是用共識決的方式。所以曾文坡市長時，都委會反而是比較民主，到了林柏榕和張子源，爭議性就非常大。台中自從曾文坡後，都委會已經很少以舉手表決的方式，大多是透過大家的溝通、協商，最後再凝聚出大家都可接受的意見，所以是有共識的（受訪者：G2）。

然而台中都委會自從張溫鷹當市長以來，以了明顯的變化。因為張溫鷹對於都市計畫並非很瞭解，也不想介入都市計畫的是非之地，所以不是在開會時甚少

發言做出裁決，不然就是四年任期以來幾乎沒有主持過幾次都委會的會議，大多都交由工務局長楊瑞昌來主持：

在會議時，通常市長是不太會去發表他的意見，尤其這幾年，張市長參與都委會會議的反而很少，因為都市計畫往往牽扯到政治角力的問題，市長為了撇清關係，大多也都不願意碰，所以張溫鷹很少參與都委會的開會，大多由別人代理主席（受訪者 G1）。

張溫鷹自從上任以來，就沒有主持過幾次都委會會議，他對都市計畫是採取較放任的態度，現在反而都是工務局長在主持，所以整個都市計畫的進行也沒有說很熱。林柏榕就不一樣，都會親自主持，對都市計畫是一把抓（受訪者 D2）。

據組織規程規定，都委會委員的第一、二類別屬地方政府之行政官僚，約佔有八至九位主管業務或相關業務之官員。從表 4-2 來看，可以發現歷年來台中市政府之行政官僚，如：主任秘書、工務局、建管科、地政局、建設局、團管區司令及國宅局長等，幾乎佔了都委會近一半的人數。然而在制度設計上，都委會中各委員人人一票，票票等值，在審議的過程中應秉持專業、中立、公益之原則，以一己獨立之判斷來審議都市計畫法案。換言之，在都委會中每一位委員地位獨立超然，並沒有權力大小之分。另一方面，在地方政府的科層組織中，這些人員在職務上又與縣市長有上下隸屬的關係，縣市長非但在審議機制上掌握了委員的聘任權，在地方政府行政體系上，更為這些委員的頂頭上司，因而在審議的過程中，能進入都委會的行政官僚均不致違背縣市長的政策意向，除非涉及到與本身業務有關的案件，即若有不同的規劃理念及方法，通常也會為其個人職位前途的考量下，謹守「本分」，以縣市長的意見為意見。例如：某位擔任都委會委員的官員和都委會委員均表示：

像我們職務委員在都委會中因為比較熟悉法規的制度與運作，一般來說都會提供市長比較正確的資訊。如果市長決定了，我們會尊重他，不會跟他反對到底。我們一般都和市長意見一致，像我們在都委會開會的時候是很少發言的，反正市長說什麼就是什麼了（受訪者：D2）。

他們在業務上是主任委員的部屬，通常在審議時，會有兩種考量。第一是從職務上的關係來說，只要關係到他們的業務的，他們就會發表意見。例如：這個案子是交通問題，那交通局長就會跳出來講話。第二是看風向球，其實只要是和他們沒關係的，他們都不會有意見，不然就以市長的意見為意見（受訪者 G1）。

從歷年來都委會人員的名單來看，行政官僚委員的更迭性小，公部門並未因市長的更迭而頻頻變動此部門委員，係依制度上的職位而定，長期以來在都委會與市長便形成一穩定的權力結構。實際上，都市計畫法案非但為這些人自己事先規劃，在委員中人數再多也僅意謂著代表縣市長那一票，行政官員作為都委會委員並沒有任何的意義，如此一來僅不過是增強了市長為貫徹一己之理念，對都委會決議結果掌握程度罷了。

再者，就學者專家的角色來說，雖然規程中限定學者本身的專業，應限定在都市計畫、地政、交通、法律和建築等類別，應是委員中最具獨立性與專業性色彩的委員類別。依據前人之研究，被聘任之學者專長非但不見得與法規相符，例如：台南市聘成功大學「土木系」教授郭炎塗、台中市聘中興大學「水土保持」系教授顏正平、陳昇明，況且又與地方首長碰巧交情良好，難免引人議論（雷壹閑，民 83a：82）。就台中市都委會中專家學者的成員來說，被聘用的學者以東海大學建築系之吳介英、中興水土保持系之顏正平、陳昇明、逢甲都市計畫系之王濟昌，乃至於張溫鷹民進黨政府上台後的朝陽科技大學何友鋒、中興大學工學院的顏聰、中興大學理學院的楊登貴、東海建築系陳覺惠、逢甲大學交管系的顏秀吉、逢甲建都所高孟定、楊龍士等為主軸。現今的台中都委會委員結構中，有一個奇特的現象，從八十七年度到八十八年度的委員名單中，可以發現專家學者資格聘任的委員發生的極大的變化：就是以專家學者的名義大量聘用具建築師背景的委員，導致專業學者的定義有模糊的解釋空間。這反映出自八十八年度後委員中屬都市計畫背景的專業委員非常少，但在實務上確實是很強（受訪者：G1）。此外，根據之前都委會組織規程之規定，專家學者的聘用人數，不得少於「專家學者及地方熱心人士」這兩款所聘任委員數之和的三分之二，然而筆者所整理的台中都委會的名單中，在八十五年度之前，按組織規程市長聘用八人以上之專家學者才合乎法規，熱心人士僅能在四人以下，但實際聘用的比例卻恰好顛倒，更何況現今規程更明文規定地方熱心公益人士於都委會中僅需兩名代表性委員。議會及上級機關對市長的聘任權毫無置喙之餘地，致使都委會實際上常淪為行政機關首長的橡皮圖章之譏。

撇開專業學者身份之委員專業性不足之問題，在都市計畫的實踐上，仍然常有與專業化都市計畫藍圖間存在極大落差之非議，其中非常重要的一個原因便是雖然有專家學者進入都市計畫委員會為法案把關，然而其在專業認知行動力的實現上常因決策過程中人為權力運作的影響而變的很弱無法充分發揮專業規劃把關的作用（邱瑜瑾，民 85：23；林佳蓉，民 88：45）。即使有部分專家學者會立於專業規劃的客觀考量而與其他政治菁英的利益取向杆格，少數專家個人之力量仍不足以與主任委員（縣市長）、行政官僚和利益集團所組成的力量相抗衡。況且專家學者並非長久於政治場域中經營，其往往因為政治份量的不足，致使專家學者在都委會中僅扮演一邊際性的角色。此外，過於展現專業性而與市長利益相

左之專家學者容易被獨攬聘任權的市長排除於都委會之外。換言之，影響都市計畫決策最大因素是規劃過程的「政治力效應」，而非專業知識的精良與創新，專業知識也唯有在權力與利益不發生作用的情況下，才有展現的可能。因而從近年來台中都委會專業學者的名單來看，結構的穩定也隱約的顯露出其角色的矛盾與曖昧，都市計畫決策在透過權力的運作通常會以少數人集中的利益為考量，專家學者的知識是為權力結構服務，其象徵性的角色也成為政策背書的工具。二位擔任過都市計畫委員會委員的都計學者便分別表示長久以來學者專家在都委會中所扮演的角色便是如此：

學者專家的角色通常是要非常具有專業性，能為議案提供建言，但其實市長還是希望找比較沒聲音的委員，也就是配合度較好的，來為他的政策背書（受訪者：G1）。

學者專家的角色其實有的時候也很曖昧，因為專家的專業性較強，由他們來發言通常案子會比較有說服力，只是像市長或議長有時會私底下找專家學者委員請他們幫忙說個話，支持一下（受訪者：G2）。

另一方面，專業委員意見過多，配合度不高，便不為當道所喜，不合意的隔年就可能不被續聘：

像我在作都委會委員的時候，我有一個原則，就是我絕對不碰當地的案子。為什麼呢？因為我這樣講話才能大聲嘛！有的都委會主任委員為了讓專家學者委員配合都委會的案子，都會拿個幾百萬的案子給他做，如果接受的話，那立場要怎麼公正呢？但是像我講話比較大聲的，當時我做了一年委員之後就不被續聘了..（受訪者：M1）。

最後，地方熱心公益人士的委員名額，更是各級都市計畫委員會中最具諷刺性的制度設計。一般而言，地方熱心公益人士的制度設計，主要是藉由地方熱心人士的參與，來達成地方發展建設之需求，並協助計畫審議及提供發展研究之建議（高孟定、鄭建凱，民 86：5-7），頗具市民參與之意義存在。然而，地方熱心公益人士之定義相當模糊，致使市長在此類委員的聘任上，握有極大的空間。由台中市歷屆都委會的委員名單中（表 4-2）可以發現：無論是林柏榕，或是張溫鷹任職市長時期的都委會委員名單，地方公益人士大多係由當地民意代表，或由地方派系的人員出任。過去在相關委員的聘任上，市長會尊重議會議長的意見，由議長來推薦人選，當然，各地議長不遑多讓者佔大多數，總是推薦自己和副議長兩人分任委員（雷依閑，民 83a：82）。<sup>45</sup>

<sup>45</sup> 各級民意代表得以以專門學術經驗之專家或地方熱心公益之人士身份應聘為都市計畫委員會委員之規定，始於內政部於民國六十一年十一月十五日台（61）內一〇九一〇號令之規定，然此

針對長久以來地方民意代表出任都委會委員，表面上符合民主政治之代議士民主，然而稍對台灣地方政治生態有所瞭解之人皆知，所謂地方級民意代表多兼具特殊色彩，且此種現象由來，關乎過去台灣政治威權時期歷史之特殊性，延續至今在台灣政治生態中早已是屢見不鮮（洪奇昌，民 85：23）。另一方面，地方派系與中央政府的互動，多是以政治忠誠和特殊壟斷利益之方式為之，對於地方派系來說，對於特殊壟斷利益中最重要的莫過於以政府公權力來換取經濟利益，各級都委會掌握實質都市計畫變動與土地利用的分派，所掌握之利益何止萬千，因而導致議員與地方政經菁英為都委會委員一職搶破頭。例如：根據邱瑾瑜（民 85：125）對台中都委會之研究，民國八十三年副議長張廖貴專想進入都委會，但市政府名單已經敲定，在利益擺不平的情況下，市長林柏榕最後以撤換新任主任秘書蔡政忠之委員名額，讓副議長張廖貴專進入都委會，來平息市議會對市政府的抗爭。

由此可知，地方民意代表出任都委會委員，並非是基於公共利益以牽制縣市長為目的。其擔任委員實際功能不外乎有二：其一為有「好處」，大家一同分享，分一杯羹；其二，若有民怨，民眾可藉由民意代表下情上達（雷依閑，民 83a：82），名正言順挾民意以控制都市計畫之決策。換言之，民意代表「熱心」參與都市計畫之情可能有之，但在審查都市計畫案是否有利公益則令人存疑。據台中市都委會歷屆委員名單中可發現，四類人選之中多以地方熱心公益人士居多，且此類人選當中，似乎又以地方民意代表名額居多，充斥著如林仁德、郭晏生、周賜斌、張廖貴專、張光儀等具建設公司背景之派系民代，非但不具專業性，就連是否以公共利益審議都市計畫政策也令人懷疑。直至民國八十五年之後，民意代表在都委會中所佔的名額呈現衰退的現象，到如今甚至都改為專家學者佔大多數了，主要是基於內政部認為地方民意代表有其利益包袱，便規定不能再聘任具民意代表之身分擔任都委會之委員。但在台中都委會地方熱心公益人士委員的聘任上，並沒有因此展現出煥然一新的面貌，僅是將原本具地方民代身份的委員，轉換成地方派系的成員。<sup>46</sup>在此類人選的聘任上，一位資深的都市計畫學者以及現任都委員的學者均表示：

---

規定於內政部八十四年九月八日台內警字第八四八〇三五六號函停止適用。不具議員身份但有地方派系或政商背景之地方菁英仍藉由此管道替地方派系掌握都市計畫審議制度有利之制度位置。<sup>46</sup> 如前註，內政部八十四年九月八日台內警字第八四八〇三五六號函規定如下：一、按省（市）議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府（各該省政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所）及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令有規定者，不在此限。直轄市（省、縣）自治法第二十八條（三十三條）第一項已有明文。各級都市計畫委員會係各級政府及鄉（鎮、市）公所所屬機關，各級民意代表依法自受上開不得兼任之限制。二、本部於民國六十一年十一月十五日台（61）內一〇九一〇號令有關各級民意代表得以專門學術經驗之專家或地方熱心公益人士身份應聘為都市計畫委員會委員之規定，應予停止適用。



以前市長在聘任市議會議員擔任都委會委員時，是很尊重議會的，議員擔任都委會委員之名單皆是由市議會以公文的方式函送市政府指定人選，市長不接受都不行，其中當然大多包括正、副議長。然而現在這樣子已經行不通了，內政部定不能再聘任市議員進入都委會，因而市長現在可以不聘就不聘，只是在委員的選擇上，還是會用變通的方式聘任具地方派系背景的政治菁英，差別其實不大（受訪者：M1）。

地方熱心公益人士的角色就很曖昧，和市長的關係也不見得好。之前是有地方民代的參與，現在沒有了，但卻換成了地方派系的要角。換言之，這不見得是張溫鷹喜歡這樣的人選，只是基於政治生態的平衡，都有安插人選（受訪者：G1）。

此外，由名單觀之地方熱心公益人士委員的組成，總是固著於一批人，致使都委會在制度的結構上，容易成為市長與地方利益團體在位置酬庸與土地利益交換的正式舞台。因而民意代表本身並非具備專業性的特質及關懷自身利益之傾向，不免令人疑惑都委會地方熱心公益人士的制度設計隱含了特殊的政經生態意義。以往林柏榕時期的都委會，就明顯的呈現了利益團體掠奪政經資源結構性安排：

都委會的機制應該是以公共利益為運作宗旨，然而台中都委會無論在委員組成和議案討論，都是利益分配和權力分配的情況為多，就如之前的重劃區（受訪者 G1）。

地方熱心公益人士的委員，在當時大多是地方民代，有很多都透過都委會的運作機制來炒地皮，所以都市計畫很少有理性的探討與對錯，通常大多是政治與經濟利益的考量居多（受訪者：G2）。

其實台中都委會這幾年來說算比較好了，在民國八十五年之前，市議會的議長和副議長是當然的代表，通過的許多案子都有地方民代的利益在裡面，真的可是說是黑箱作業。當時的都委會大多掌控在地方民代的手中，雖然市長本身是主任委員，一方面對民代擔任都委會委員並無法拒絕；再者，市長大多都會尊重議員代表們的意見，不然在市議會就很容易被刁難。所以，像變更商業區的部分，他們那些議員代表都可以指定要變更那一塊，透過都市計畫的方式累積他們的財富，賺了很多錢。其他身份的委員在當時的專業力量就顯得相當微弱，一方面專業性太強，配合度不高的專業委員大概都做不久；另一方面，被安排的專業委員也大多都是自己人居多，配合度高，這樣才利於市長市政的推展。所以在議員還在都委會當中，會議非但容易流於黑箱作業，其他的委員也就成

為少數有意見委員的橡皮圖章（受訪者：M2）。

因此，從上述台中市都委會中的委員結構看來，長久以來穩定的委員結構便形成了特殊的審議文化。身為都委會委員的都計學者，便認為台中市的委員結構呈現了幾種特殊的現象，增添了審議的複雜性：

市長在都委會委員名單的決定上通常會有某種程度的考量。一般而言，委員可分為職務任命和專業任命。職務任命的部分就包含了縣市長、各相關單位主管等，而專業任命，則是包含了學者專家和地方熱心公益人士。台中都委會有幾個很奇特的特性：第一、權力平衡的感覺很濃厚，之前都委會內部還有地方民代的委員，後來雖然沒有了，但卻都換成了地方派系及財團的要角，這些委員成為派系和財團在都委會中利益的代言人。第二、開業建築師很多，專業學者的定義很不清楚。第三、屬都市計畫背景的專業委員非常少，但是在實務上是很強。所以，一般認為都委會成員一定是和市長有某種程度的關係，其實不盡然，地方熱心公益人士的界定也很模糊，在委員的人選上創造了許多模糊的空間，就台中市都委會來說，對委員的考量，政治平衡的考量是大於專業考慮的（受訪者：G1）。

綜合上述來看，運作都市計畫的模式，可以說是和工程綁樁完全一樣，法令的設計已是先天不足，讓行政首長可以主導一切，各級的行政主管掌握了審議的整個流程，而這些行政機關又受民意監督，本來的目的是為了要制衡，但在現行都市計畫制度下，變成民意代表與民選首長都被納為利益共同體的一環，用施壓行政機關，透過管道關心，甚至赤裸裸的加入都委會來為自己的利益辯護（楊重信，民 85：192-195）。

總而言之，從前述台中市歷屆都委會成員名單總體觀之，可發現長期以來台中市都委會的權力均掌握在一小撮菁英手中，具有極為穩定且更迭性低的結構特質。即使現在都委會已有續聘三次的任期限制，然而只要與市長和地方派系之土地利益配合良好，委員的任期幾乎可以穩坐一屆市長任期之久。況且由名單觀之，之前更是有委員連任數十年之久，足見都委會委員組成結構的人治色彩之濃厚，能否進入都委會大多取決於與市長的「關係」是否良好，或是與市長擁有某種程度穩定的利益交換關係。不同市長的政權更迭，對結構的影響性小，都委會此種穩定且小團體性的成員組成結構特性，事實上即是一種慣性且制度化的分贓系統，使地方菁英之間呈現非常慣性的互動與利益交換模式（邱瑜瑾，民 85：121）。換言之，都委會是地方政府分配空間資源之處，在政策形塑的過程中，有各方利益爭逐，因而都市計畫的決策結果，往往並非因為透過理性的政策辯論方式來進行，而是依靠政治菁英在私人領域所經營人際關係網絡之非正式運作。爰

此，誰的人際網絡能滲透至都委會的權力結構中，特別是影響市長的意見，誰就能夠主導都市計畫政策審議的方向。

### 參、審議制度運作的疏漏性

審議制度設計的精巧之處，在於層級節制的審議流程，原本是做為中央控制地方都市發展的利器。然在實際的運作上，正由於不同層級政府部門行動者對土地使用目標及立場的不一致，致使嚴密的監督機制構築了一個權力競逐的機會結構。從上述對都委會結構特質的解析中，吾人發現在國家巨觀的制度脈絡下，地方派系或利益團體牟取土地利益，必須依附在藉由制度疏漏性所營造的網絡運作機制中。換言之，都委會委員主要由市長、相關業務單位主管、學者專家及地方公益人士所組成，都市計畫決策過程呈現的是一種行動者權力效應的動態過程，其並非歸諸制度的規範性制約，而是在關係網絡的互動過程中，為利益所穿透。

反過來說，都市計畫之所以易於為利益所穿透，在於審議機制出現了制度性的問題，無法對審議過程形成規範性的制約，反而形塑了土地利益運作的機會結構。前述論及，在制度的設計上，市長作為都委會主任委員，因掌握人事任命權而處於組織權力結構的核心位置，無論其在土地利益上扮演主動或被動的角色，皆擁有結構性的優勢。立法機關對於委員的組成，欠缺有效的監督管道，且計畫案經都委會審議及行政機關核定後，立法機關在審議過程中並無可積極介入並表達意見的餘地，僅能透過議會的質詢權及對都委會的預算審議、決算通過之監督提醒市長都委會運作的缺失或改進方向，約束力並不強。

除此之外，從前述國家對國土計畫到都市計畫的規劃流程來看，上位計畫對於下位計畫皆無督導糾正之能力，且在都市計畫的審議層級上，國家僅對大原則土地使用的主要計畫部分進行把關，土地使用細節部分的細部計畫在精省前的制度設計僅需送至省都委會審議即可，即使在精省後無論主要計畫及細部計畫皆送至內政部都委會核定，但中央對主要計畫及細部計畫的審議標準仍有寬鬆不同的差距，因而細部計畫土地使用主導權掌握仍舊在地方政府手中，導致利益團體在此部分有運作的空間。換言之，主要計畫與細部計畫的雙軌制，造成地方菁英可運作土地利益的制度疏漏之處。就台中市來看，台中市長從提名到選舉，大量依靠地方派系的動員勢力，而在得到地方派系支持後勝選的市長，則是透過地方政府的公共支出及都市計畫，與地方派系之間均分利益（王振寰，民 87：201）。<sup>47</sup>

<sup>47</sup> 台中市的各任市長，自一九六八年後，雖不是出身派系，然市長的勝選，或多或少皆與派系的支持及運作有關。地方派系雖能掌握議會，但市長與中央級民代卻很少直接出身地方派系，而市長與派系的共治，產生了政治上的聯盟，進而以此進行都市計畫，如開啟台中市成長機器的台中市長曾文坡，及張子源和林柏榕集大成成為成長機器的都市政權（王振寰，民 87：213），更構築了經濟利益上的聯盟。且台中市長期以來雖有派系政治之事實，但其相互間的對抗，除了在選

總而言之，地方政府對土地使用方式的決定權、市長選舉對地方派系的依賴及市長於都委會中掌握絕對的人事聘任權等因素致使都委會在運作上強烈呈現了人治的色彩。除此之外，在制度設計上，審議過程又未能建立起「利益迴避制度」及審議過程的「不透明化」，更進一步導致都委會之審議機制成為地方菁英土地利益運作的機會結構（陳美智，民 83：81-82；邱瑜瑾，民 85：125-126）。

首先，審議系統未能建立利益迴避制度，乃是有利地方菁英力量穿透的機會結構之一。王振寰於《誰統治台灣-轉型中的國家機器與權力結構》（民 87）一書於台中市政權的研究中便指出市長與地方派系利益共榮的主要機制之一，便是：市長聘任地方派系成員進入都市計畫委員會中，共同決定都市計畫。依據「各級都市計畫委員會組織規程」第十一條規定：「都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利益關係之委員應自行迴避」。然就歷屆台中市都委會的委員名單觀之（表 4-2），此一規定形同具文，進入都委會的委員的政治經濟背景多與土地炒作、房地產建築買賣有極大之關連性（表 4-4），換言之，都委會委員非但有良好的政商關係，且多與市長或市議員關係密切。因而建立利益迴避制度避免官商勾結造成的土地利益輸送，可說是相當迫切的。台中市市地重劃不斷推出，規模之巨與利益之豐，掌握都委會的運作機制便能有效取得土地開發的資訊，因而在土地利益的掠奪上，地方派系是透過以下的流程：首先，市地重劃開始作業時，地方派系的勢力就正式或非正式介入，取得資訊；在這過程中，部分都市計畫委員會委員開始向農民購買土地，農民獲得部分利益；而透過網絡關係與內線消息，地方派系成員紛紛加入土地買賣；購買土地的資金大多由派系經營之信用合作社供給，有些部分以人頭，或以超貸方式獲得資金；而外來財團也大量介入土地炒作，土地轉手速度快速，地價不斷上揚（陳東升，民 84：156）。

表 4-5 台中都委會歷屆委員政商關係表<sup>48</sup>

委員	政商關係
林仁德	商：宗唐、裕唐、敦風、鼎旺、漢陽、享展、巨展、鉅展等建設公司 政：前議長、賴派（九信信合社經濟資源）
郭晏生	商：園邸商務旅館、園邸西餐廳、恆生證券 政：前議長副議長、張派（七信信合社經濟資源）
周賜斌	商：四信合作社理事主席、台中市合作社聯合理事
林哲雄	商：復新建設公司業務董事
陳敦仁	商：市商會常務理事長

舉時壁壘分明外，當涉及到相互之利益時，基於互利所展現的常是一種聯盟型的權力結構（賴秀貞，民 83：104）。

<sup>48</sup> 此表所列是名單大多為台中市辦理第二次通盤檢討、工業區及工業住宅區細部計畫審議時的委員名單。

	政：與林柏榕關係良好
林富美	商：皇嘉地毯公司董事 政：與林柏榕關係良好
賴誠吉	商：九信信合社、仁友客運公司 政：台灣省諮議會議員、賴派掌門人
張光儀	商：七信合作社理事、台中市客運公司董事、中區合作社理事兼經理 政：張派（七信信合社經濟資源）
賴天龍	商：市農會理事長 政：市議員、並擔任張溫鷹競選總部後援會會長
宋洪光	商：前農會總幹事 政：與張溫鷹關係良好，並擔任其競選總部總幹事
林文隆	商：開業建築師、建築師公會台中辦事處主任
劭棟綱	商：開業建築師、龍邑工程顧問公司 政：與誠洲集團總裁廖濟誠（台中縣黑派）關係良好
楊龍士	商：開業建築師、龍邑工程顧問公司
詹得安	商：前鉅唐建設董事長、建築師事務所 政：與前議長林仁德（賴派）關係良好
詹啟源	政：前市府工務局長、內政部參事、與張溫鷹關係良好，並擔任其競選總部主任委員

資料來源：1、熊瑞梅，民 82：61（ ）

2、作者自行整理（得自訪談、財訊雜誌、報紙）

就表 4-4 觀之，台中市都市計畫委員會委員結構的另一特徵，便是營造圈之成員愈來愈多。都市計畫委員會的職責，在於批示都市計畫是否可行之最後關卡，握有土地利益生殺大權的人，身份應當超然中立，不得帶有任何商業色彩。然實際上都委會中多少充斥了身份為開業建築師的成員，其大多以專家學者身份參與都委會，例如：林文隆、劭棟綱、楊龍士、詹得安、詹啟源等委員。一般來說，都委會委員的頭銜，不但易於在坊間取得普遍信譽，由於消息管道通暢，常常連帶讓事務所業務也能蒸蒸日上（雷依閑，民 83c：87）。更有甚之，一些惡質的職業建築師，則會與縣市長彼此幫襯，相互為用，有些建築師淪於以委員身份包攬特定的縣市府公共工程，有些則乾脆由市長核示，指派特定工程發包給某位擔任委員的建築師，形成公共工程圖利特定對象之共犯結構（Ibid.）。然逢甲一位擔任過都委會委員的資深都市計畫教授對此現象抱持樂觀的看法：

其實建築師進都委會也不見得不好啦，因為他們也是專業人員嘛，組織規程第十一條的利益迴避規定，只是要他們在有涉及到自己利害關係的案子在審議的時候，能夠迴避開會就可以了，而不是說都委會都不能有

建築師啦..(受訪者：M1)<sup>49</sup>

由此可知，無論建築師是否適合擔任委員，如何在都委會審議過程建立並健全有效的利益迴避制度機制，當是都委會組織運作的首要之務。

第二，促成分贓結構穩定的另一個重要因素，是都市計畫審議過程的不透明化，審議過程並未受到市民大眾監督，<sup>50</sup>加上委員之代表性，在運作上係屬專家、菁英政治，致使其公共政策之決策地位蒙上神秘色彩，容易為民眾誤解。依都市計畫法第七十四條訂定之各級都市計畫委員會組織規程，其中雖未明訂會議為秘密會議，惟內政部於六十五年五月二日台內營字第六七九七一〇號函釋略以：「...議會要求派員列席都市計畫委員會會議聽證，為避免影響都市計畫委員會開會之順利進行，發生無謂之干擾及弊端起見，應不予允許」。然民國七十六年解除戒嚴之後，民眾要求參與公共事務及政策訂定之意願日趨強烈，雖然導致台中市地方利益集團如：議會、房地產商、利益團體等成員進入都市計畫審議機制，然市長尚未回應決策透明化之要求，民眾無法對都市計畫的審議形成一強而有力的監督機制。

另一方面，決策過程的未透明化，非但是對未參與都委會的外部成員而言，對於都委會的內部成員亦適用之（邱瑜瑾，民 85：126；林佳蓉，民 88：54）。一般說來，對於審議案件多數委員往往並沒有充分的時間收集相關資料，因而對於案件的背景資料，委員頂多僅能根據市政府相關主管業務單位所整理的資料判斷。況且都委會組織章程第八條雖然規定「都市計畫委員會應於開會前三日將議事日程及相關資料送達各委員，但緊急性之臨時會議不在此限」，但內部成員往往在開會當日才拿到要議決的議案資料（邱瑜瑾，民 85：126），對於議案的瞭解，只能藉由都市計畫課長稍作之背景說明及手中資料來判斷評估是否能進入議決程序：

都委會在開會審議時，會議資料多由都市計畫課來蒐集整理，又加上委員對審議的議案並非如承辦人員瞭解，因而意見往往很容易受到都計課所提供資料的影響，有時就算連圖都掛出來都不見得可信，有一些也是有問題的。所以我們現在會比較小心審議案子，深怕一不小心就被都計課和規劃單位蒙混過關，對委員自己來說也不好（受訪者：G1）。

委員們開會的資料當時都是由都市計畫課所提供，有的時候，委員不瞭解這個案子，就很容易被都計課所提供的資料所影響。我覺得審議最大

<sup>49</sup> 受訪者 M1 本身也為開業建築師。

<sup>50</sup> 僅內政部、台北市及高雄市都委會分別自民國七十七年、七十九年及八十三年起，以發佈新聞稿的方式對外表示開放媒體採訪（耿蕙玲，民 89：4-13）。

的問題在於，我們委員在開會前根本就不曉得要審議什麼案子，一點資料也沒有給我們，等到通知我們去開會，到了會場，才發資料給我們。我們當場才拿資料，再由都計課長報告一下，有時根本還沒來得及消化資料，議案就糊里糊塗通過了，這是都委會在制度的運作上最大的模糊地帶（受訪者：G2）。

換言之，整個議案僅有少數與該利益有直接相關之成員瞭解，且就都委會的權力運作結構而言，審議過程中市長往往採取「包裹表決」而非「個案討論」之方式進行審議，除了隱藏特權份子「搭便車」的利益夾帶功能之外，最重要的更降低了權力衝突的結構。由此可知，在土地利益糾結的情況下，都市計畫資源配置或都市變更之理性考量已不復存在，決策僅是權力運作下的產物，與利益無關的委員，便易於淪落權力運作下的橡皮圖章，為少數菁英的利益作背書的工作。

總而言之，在市長主導，地方派系與利益團體介入，而都市計畫委員會開會又是秘密不公開的情況下，都市計畫的審議機制，已成為正式制度與非正式網絡間連結的利益共榮機制。在制度的疏漏下，地方都市決策體系為利益團體所滲透，「土地利益」的私利已取代公利成為都市政治經濟力主軸，地方的權力菁英網絡的政治運作過程也取代制度的規範性成為構築都市資源與權力結構的動力。

#### 第四節 都市計畫制度的否決點：權力的影響時機

前述論及新制度論時，政治制度於政策形成過程中，提供了行動的脈絡，當中會提供一些權力運作上的否決點，促使利益團體能夠過把握否決點來臨的時機，影響決策者方案的抉擇。更進一步而言，否決點形成一政策座落的場域，影響不同行動者能反對或支持特定政策的機會與限制。此外，Kingdon（1993）認為政治流動趨勢的脈動與政策問題的結合，可能觸動政策之窗開啟的契機，這樣的契機對處於網絡中的行動者而言便成為促成其一連串連動的事件因素。反過來說，事件因素也就如同政策過程中權力影響的時機，其提供民眾及利益團體參與決策過程最佳的權力運作情境。

從制度的觀點來看，政策制定包含一連串行動者在不同制度位置所做的決定（林國明，民 89：11）。在不同的決策場域，能夠影響政策的行動者不同，相同行動者的權力關係及資源也會有所差異，因而政策座落場域是影響政策決策政治動態的重要因素。由於否決點的產生影響行動者掌握或接近權力的機會與限制，因而制度所劃定的政策決策的制度位置、決策次序和政策場域的制度結構，塑造了政策選擇的政治過程。因此，以下將由新制度論的觀點，探討都市計畫制度體

系的規範下，制度提供了哪些政策座落的場域。

台灣都市計畫政策的相關研究，多指出由於制度、法令及執行上的缺失，使得都市計畫無論在計畫擬定、審議過程及執行上，都可發現許多權力介入的管道，都市空間政策過程往往成為一種由政治而非專業主導的過程，空間政策成為地方政經權力菁英獲取土地利益的工具，是彼此間協商下的共識或協議（夏鑄九，民 79；陳東升，民 81；林佳蓉，民 88）。然都市計畫制度體系究竟提供多少權力運作的機會，導致都市計畫政策制定過程成為穩定的利益共榮機制，由圖 4-3 所示，無論都市計畫於擬定、審議或是計畫方案付諸實施階段，地方菁英往往能透過掌握優勢制度位置的人員：如市長、市府官員、地方民代或抑直接爭取制度上的優勢位置：如都委會的委員，藉由權力運作介入以影響政策之決議，滿足其土地利益之需求。

首先，就計畫擬定階段而言，計畫擬定之權力為地方政府相關業務主管機關所有，其擬定或由行政機關人員自行辦理，或委由學術機構、工程顧問公司進行。從規劃的制度機制來看，政府壟斷了都市計畫的權力，在規劃的過程中，完全排除民間的角色，換言之，都市計畫只有政府才可以擬定、變更及通盤檢討，民間或私人團體都沒有權來要求擬定都市計畫。凡計畫之擬定，首要便是計畫範圍之確立。一般而言，都市計畫範圍之確立大致考慮因素有四：一是當地的行政界限範圍、二是自然環境狀況和人為界限、三是現況發展及未來預期、四是政治指示或政治權力運作情形（高孟定、鄭建凱，民 86：2-1）。換言之，前三點為自然因素的考量，第四點則為人為因素的運作變數。就政治指示或政治權力運作情形而言，民意代表與相關利益團體在此階段常藉由政治權力運作正式或非正式之介入，影響都市計畫擬定機關之意向，或透過權力菁英間人情網絡及溝通網絡的管道，由市長、市府官員或民意代表處獲知都市計畫內容，便能開始在計畫區內從事利益之運作，搶建或透過蒐購土地進行投機買賣。且計畫擬定階段屬秘密進行，制度並未提供民眾參與的機會，因而此階段的權力介入多屬來自於政經菁英非正式網絡互動關係，也導致都市計畫容易落入勾結牟利的口實，亦徒然增加未來審議與執行的阻力。

第二，在都市計畫審議之階段，現行都市計畫法第十八、十九條規定：都市計畫擬定後送該管都委會審議前，應辦理公開展覽三十天，任何公民或團體得於此期間以書面方式提出。另一方面，內政部更於民國六十七年明訂：公開展覽期間，計畫單位應於計畫區內舉辦說明會，以補原公開展覽制度之不足。換言之，若在計畫擬定階段無管道事先獲知內線消息，或認為擬定之計畫內容與有其不當之處或是與其預期之利益內容落差過大，則可於市政府辦理計畫公告，徵詢地方人民團體意見時或舉辦協調會說明時，聲明表示異議，以便市政府將擬訂計畫連同公開展覽期間人民或團體所提意見彙整，呈送都委會作為都委會委員會議進行時之



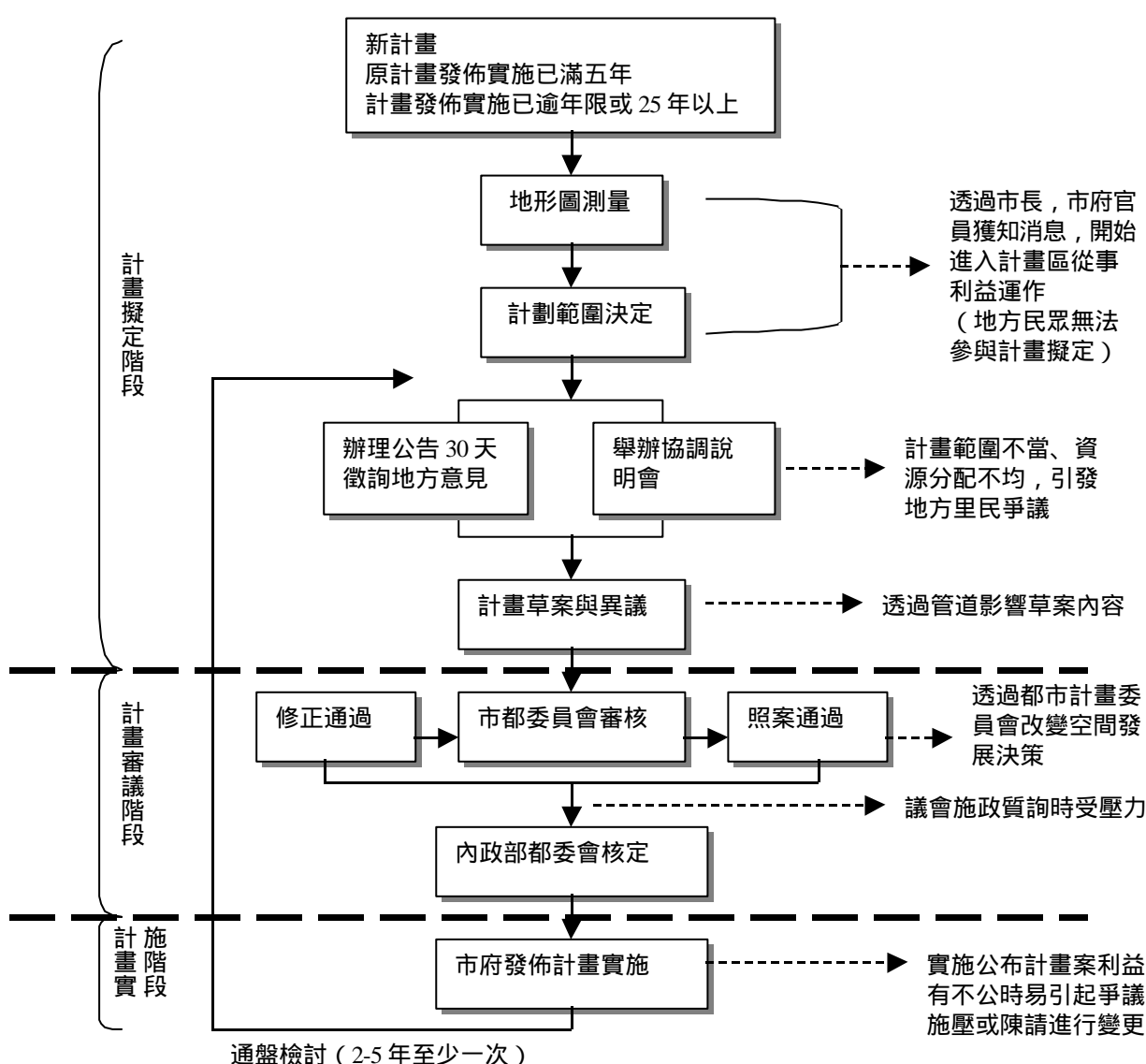
參考。即使都市計畫制度在此明確提供制度的否決點給予民眾參與政策制定的座落場域，然在會議討論中一般民眾並無法得知委員於會議討論之過程，且意見審議之結果亦無須通知當事人。

此外，除非必要時，民眾才得以在都委會會議，以「口頭方式」陳述意見。依各級都市計畫委員會組織規程第十條規定：都市計畫委員開會時，得允許與其案情有關之公民或團體代表，以口頭方式陳述其意見，所以民眾得以視實際狀況列席都委會專案小組會議或都委會大會中說明，但必須於說明完畢後即予退席，不得繼續參與委員會的討論及決議。制度雖於審議過程中提供民眾參與之否決點，但無法與審議單位做雙向溝通，意見的表達僅屬聊備一格。且就審議過程而言，都市土地價值的變化，最重要的制度環節便在地方都委會的審議機制。由於都市計畫委員會乃由多位委員組成，各委員間的看法及利益均不一致，致使審議的運作過程容易成為權力競逐之場域，也易於為地方利益集團所穿透。前述論及，都委會委員之組成往往充斥著地方派系及利益集團之人馬，市長於地方派系的政治運作環境中又容易與派系人員妥協，在無法有效建立利益迴避制度及會議秘密不公開的情況下，也使得都市計畫審議過程未能脫離權力運作的疑慮，計畫的公正結果易受到委員私利的考量而扭曲。換言之，都市計畫審議階段可說是權力滲透介入的最佳通路，權力運作最直接也是最有效的方式即為爭取擔任都市計畫委員會之委員，或是透過與委員間人情網絡及溝通網絡的連結以維繫穩定的政商利益共生結構。總之，在審議時期利益有效的表達主要建立在與都委會委員間非正式網絡關係的緊密度，制度上所設計有關民眾參與之機制並無法為處於制度位置弱勢的民眾提供有效的權力影響時機。

第三，計畫雖經審議通過而公佈實施，然權力之運作不必然因之而終止。由於都市計畫在擬定階段並未提供民眾參與機會，而是在計畫擬定之後，以計畫圖書展覽於當地政府機關之方式來告知民眾，但實際的情況是：民眾往往在計畫開始執行之後才知曉此計畫（施志忠，民 88：1）。且審議過程中由於地方菁英介入，扭曲土地資源合理分配，造成付諸實施的計畫決策往往因為利益不公而引起爭端，導致計畫實施的衝突升高。因而都市計畫法第二十六條便規定：都市計畫法發佈實施後，不得隨時任意變更，但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展現況並參考人民建議做必要之變更，對於非必要性之公共設施用地應予撤銷並變更其使用。換言之，通盤檢討的制度設計，是為了調整都市計畫內容與實際發展之差距而設置。再者，都市計畫定期通盤檢討實施辦法（以下簡稱通盤檢討辦法）第二、第七、第八條亦規定通盤檢討等實施時機。<sup>51</sup>綜合言之，

<sup>51</sup> 通盤檢討辦理時機相關規定如下：通盤檢討辦法第二條規定：「都市計畫發佈實施後，每五年至少通盤檢討一次，視實際情形就都市計畫法第十五條或第二十二條所規定事項全部或部分辦理。但都市計畫發佈實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面檢討」。通盤檢討辦法第七條規定：「如有下列情形者，應即辦理通盤檢討：1、都市計畫依都市計畫法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者；2、區域計畫公告實施後，原發佈實施之都市計畫不能配合者；3、都

定期通盤檢討的辦理時機，包括一、計畫發佈後每二至五年內；二、計畫實施屆滿計畫年限；三、計畫實施已屆滿二十五年；四、通盤檢討辦法第七條所列之六項應即辦理條件等四種情形。進言之，通盤檢討對都市計畫的意義非但欲使都市計畫保留彈性使其更能適應時代發展的需求，但無形之中卻也提供了計畫實施之後一個權力再度運作的機會。計畫執行階段民眾對計畫的不滿除了運用抗爭的手段之外，在此更能透過民意代表對行政機關的施政質詢時予以壓力，以期在通盤檢討時藉由權力運作進行「翻案」。



市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者；4、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者；5、依通盤檢討辦法第三條規定，合併辦理通盤檢討者；6、辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。通盤檢討辦法第八條規定：「都市計畫實施未滿兩年，除有前條之規定情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更」。

圖 4-3 都市計畫權力影響時機

資料來源：筆者自繪

## 第五節 都市計畫審議制度環境下的行動特質與政策過程

都市計畫的規劃結果成為決定都市計畫的主要因素有其特殊性，其過程是不能忽視政治與權力之問題。進言之，都市計畫的運作是依附在國家制度的「正當性」下進行真實空間的規劃工作，所面對的是空間使用的指派，其所連結的利益價值，讓整個過程充滿利益的對抗，並因此塑造出社會不公平與資源重分配的價值觀。從上述以制度觀探討國土計畫體系、都市計畫運作機制、都委會權力結構、權力介入否決點的分析中，可發現都市計畫制度體系展現了若干制度性的影響特質，歸納如下：

首先，都市計畫體系呈現的是鬆散的國家結構。雖然都市計畫體系在制度的位階上是屬於國土計畫最低層位階的部分，然在大架構的國土計畫體系上，並無事權統一之專責機構，亦無長期導向之發展策略及目標，導致都市計畫與國土計畫脫勾，因而土地管理呈現體系紊亂的現象，中央有八個部會掌有土地管理或規劃權導致政出多門、事權分散；縱的方面中央縣市又各有權責，但也各行其事，表面上層層管制，實際上卻是地方各顯神通，鯨吞蠶食中央政策及公權力（莊素玉，民 82：8；陳東升、周素卿，民 82：156）。在都市計畫的制度設計上，雖屬二級審議的集權式計畫模式，<sup>52</sup>然「脫節式」(dislocate)的集權運作特性，非但削弱國家機關對地方性都市計畫的管制力量，也促成了都市計畫成為地方菁英進行土地利益的機會結構。雖然在制度設計上，上級機關擁有最後的審議權，但地方的都市計畫委員會卻對土地的使用價值與變更有最初的決定權（王振寰，民

<sup>52</sup> 原本為三級制，精省後改為二級制，三級制時國家層級節制的權力運作模式較二級制濃厚許多，精省過後因權限大多下放置地方，雖然在制度上仍屬國家集權式的控制模式，但地方對都市計畫之自主性較精省前高出許多。

87：201)。上級政府對都市計畫的核定權僅處於原則上的核定，若非案件內容引發重大爭議，計畫大多不會受到更動或否決。都市計畫過程是國家放任不加管理的部門，在這樣的制度環境下，都市計畫非但在國土計畫體系不整合的架構下呈現高度的自主性，在都市計畫制度體系內，也因為中央的放任提供地方政客炒作都市土地的好機會。換言之，都市計畫體系最重要的運作機制並非掌握在國家及制度的規範下，而是掌握在握有地方政經資源的民選首長及派系成員。

第二，都市計畫是菁英集團的權力運作，地方政經菁英取代市民成為都市計畫最主要的參與者。就權力運作的機會而言，無論從計畫擬定或審議過程都會發現有許多利益團體可以介入的管道，這些非正式的關說與利益輸送的通路因為缺乏民眾有效的參與與監督，更加穩固的連結政經菁英與投機者的利益共生關係。都市計畫最嚴重的弊病大多發生在都市計畫的審議過程。前述論及，市長於都委會中的人事聘任權、利益迴避制度的缺乏及審議過程的不透明化是導致地方政經菁英力量穿透的重要機會結構。市長是法定的主任委員，對於委員的聘任，是屬於行政權的範疇，無須提交民意機構通過，行政首長可以聘任其可以掌握的人選以便控制都市計畫委員會。且各級都委會組織章程中有關地方熱心公益人士與專家學者的名額設計更成為市長進行政治資源交換的籌碼，致使市長、地方派系成員於都委會的審議機制中形成一穩定的利益共生聯盟。即使專家學者能秉持公正客觀之立場，在其有限的名額下，在都市計畫的審議過程中根本無法發揮強勢的力量為都市計畫把關。換言之，都市計畫很明顯的需配合地方派系之土地利益，若說都市計畫全由這些政經菁英把持也不為過。

從歷年台中市都委會的委員名單分析（表 4-2）可知，台中市都委會的權力結構特質是成員穩定性高、更迭性小、並以地方民代、學者專家（開業建築師）、行政官僚、市長為主軸，架構起動態式的權力關係（熊瑞梅，民 82：72）。且由於台中市地方政治生態使然，市都委會委員兼有土地開發建設背景或開業建築師者比比皆是，故台中市的都市計畫一直是地方政經菁英所掌握，藉此合法或非法奪取龐大的土地利益，並依靠歷年的都市重劃強化了其財富。總而言之，在都市計畫制度規範的疏漏下，台中市都委會之權力運作模式，是構築於地方菁英共享土地利益及政經資源的非正式網絡互動關係。換言之，都委會的組成與結構彰顯了其成為地方政治、經濟、土地利益酬庸與交換的正式舞台，決策過程中菁英所掌握的政經資源與影響力結構才是決定政策產出的重要關鍵。

第三，政策決策過程中政治力影響因素大於專業性的考量。都委會攸關整個都市發展，原本應是十分專業，相當仰賴專家的決策中心，然地方層級的都市計畫卻充滿了妥協與投機的性格。由於制度、法令及執行上的缺失，致使上級政府對都市計畫的約束力並不強，都市計畫的制定成為一種政治過程，在地方政府與民意代表的協商分配下達成協議（陳東升、周素卿，民 82：156）。進言之，由

於制度環境因素有利於私部門透過各種管道滲透到都市計畫體系公共政策運作的權力機制，因而助長了利益共生的網絡互動關係，專家學者專業性的考量在此網絡結構中是易於被邊緣化的。這種尋求私人利益超越公共利益的動機，也是人為政治力因素介入專業性考量的最佳例證。

前述論及，台中市都委會的權力運作機制，呈現了一種穩定而非正式的網絡互動關係。這樣關係更深入的探討可說是建立在地方政經菁英為了掠奪土地利益所呈現的資源依賴關係，在當中行動者所交易的是土地利益及政經權力的資源，例如：市長自地方政經菁英取得政經權力以鞏固其政權的正當性，而地方政經菁英則藉由與市長的利益交換以取得掠奪土地資源的合法性。進言之，雖然各級都市計畫委員會組織規程明訂審議機制的權力遊戲規則，然正式制度下所隱含的是更深層的非正式權力運作規則，如：人際規範的壓力、彼此間資訊的交流及信任關係的建立，地方政經菁英藉由成員重疊、相互連鎖或資源交換建構合作關係。也由於如此，對都市計畫決策的影響力是取決於行動者自身掌握了多少資源去影響決策，決策有如是菁英份子權力遊戲下的產物，制度不過是其合法化土地利益最有力的工具。例如：台中市都委會的運作便固著於穩定的網絡互動關係，以其社會資源網絡交換之非正式互動關係作為正式關係的基礎，形塑共識的行動系統，藉由建立彼此間的信任關係，以協商與共識的形成做為決策的準則，無怪乎都市計畫的決策過程中充滿政治與經濟利益的運作。

從理論的觀點看來，新制度論有別於傳統制度論之處，在於傳統制度論認為行動者是消極且受到文化及環境力量的壓制，而新制度論則將行動者視為一積極動能的角色，有意識的參與制度化的建構。由上述對都市計畫機制新制度觀的分析，可知制度化過程中台灣的都市計畫體系所構築的是人治的運作機制，制度最重要的作用是將都市計畫的利益運作合理化。綜合上述，都市計畫的實行在中央的放任、運作的不透明、行政首長專權化、排除民眾監督的狀況下，提供地方政經菁英炒作都市土地的良好機會。一方面，行動者在都市計畫制度環境下，對決策的影響力取決於個人資源的傳遞與個人資源的累積，因而市長為了取得政經資源以鞏固其政權的合法性，以預算及土地利益來籠絡地方政經菁英，形成穩定的利益共生網絡，也對理性化的決策過程形成結構性的限制。另一方面，網絡結構化的運作關係在都市計畫制度體系中較容易以地緣、朋友關係人情作為考量，例如：都委會的成員或地方政經菁英的互動關係大多侷限在其認識的人，或市長聘任與其有良好互動關係之人選進入都委會。<sup>53</sup>這樣的人情網絡也導致其衡量利益時大多以私人利益為判斷標準，難以進入公共利益的層次。以人情為維繫基礎的

---

<sup>53</sup> 現任市長張溫鷹此次競選台中市市長連任所公布的競選總部幹部名單，其中現任台中市都委會委員便佔三人，並分居總幹事、主任委員及後援會總會長等要職，由此可見台中市都委會充滿張溫鷹色彩的人馬。回溯近十年來的都委會名單，林柏榕與張子源任內都委會委員「內舉不避親」者比比皆是，如：林柏榕聘任其前機要秘書顏正平（任中興教授）、台中市常務理事長林富美、市商會常務理事陳敦仁等（雷依閑，民 83b：85）。

網絡結構特質展現了行動者於網絡中的權力並非完全以其所處的制度位置為準，更重要的是取決於其與其他行動者的「關係」好不好，特別是位居制度權力結構頂端的市長。也由於如此，都市計畫制度環境下的網絡活動很明顯是一種動態的非正式網絡互動過程，人際關係是進入網絡結構中的重要條件，在當中資源依賴的運作關係主要是從事土地利益與政經資源的互動交易，政策制定過程由此可知也明顯的成為政治力運作的機會結構。

歸結到本研究制度與網絡的觀點來看，都市計畫政策制定過程明顯呈現了制度與網絡的互動關係，都市計畫運作機制中的政治行動是被結構性的限定著，它鑲嵌於現存的制度與利益關係網絡中，而不是由原子式的個人單獨進行，換言之，行動者的土地利益與行動策略是體現於制度與其他行動者的互動之中。值得注意的是，都市計畫制度環境下所呈現的網絡互動關係，主要是以地方政經菁英個人利益與社會關係的運作為主要的權力影響機制，因而網絡資料的呈現，並非完全如筆者於前述探討政策網絡的互動機制是屬於組織行動者層次的互動關係。例如：Laumann 與 Knoke (1987) 的集體行動系統理論，是建立在美國多元社會利益團體的決策過程中來討論的，這種利益團體的形成是基於這樣的假設：一旦任何一群行動者擁有共同利益，他們便會自動組織起來，以實現共同目標，政策網絡的分析便建立在中間層次的制度化組織。利益團體對政府公共事務的影響，以及市民參與政策制定過程力量的展現及選擇公共政策的理性能力。反觀台灣的都市計畫決策過程，權力的運作往往是藉由權力菁英彼此間的互動或是菁英與組織團體間的互動關係，因而政策網絡的操作應用在台灣的都市計畫政策制定過程，便要小意思考理論的適用性，並作適度的修正。因此在政策網絡互動資料的呈現上，政府部門、學術單位、非營利組織、其餘相關私部門便是以組織行動者的方式呈現，而民意代表、政經菁英則以個人行動者的資料呈現，組織行動者與個人行動者皆有可能出現在都市計畫政策網絡的互動關係中。就本研究分析架構的邏輯而言，個人間或組織間的互動行為是鑲嵌於網絡結構中的，而網絡互動關係又是鑲嵌在更大的制度環境中。換言之，台中市工業區聯外道路一案的政策過程，是鑲嵌於行動者所形成的網絡互動關係，而這樣的互動網絡，又脫離不了都市計畫正式與非正式制度的制約。誠如 Granovetter 於〈經濟行動與社會結構：鑲嵌性問題〉(Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness) (1985) 一文所言：對於經濟行動的討論，把行動、制度和社會關係分割開來是不對的，必須注意到經濟行為在社會結構中的鑲嵌性。據此，藉由本章對都市計畫制度機制的制度分析，筆者以下將以本章所歸納的都市計畫制度環境與台中都委會的結構特質為基礎，進而分析台中市工業區聯外道路一案的政策網絡互動關係，以有效分析並還原政策制定過程的原貌。

## 第五章 工業區聯外道路案之利益衝突與運作機制

### - 三個事件的網絡分析

當你不去看你與其他人的關係時，你就不是你了。  
如果沒有任何人的存在，也就將沒有任何的你。  
因為你的所作所為，以及你是什麼，  
只有放置在與其他人間的關係系絡時才具有意義。

-Robert Penn Warren

前面章節對都市計畫政策制度環境與台中市都委會結構特質的研究，較偏向於巨觀<sup>54</sup>結構的運作機制，屬於環境的慣性與規範準則的解析。然而都市計畫政策的產出不僅只是制度環境下的產物，也是行動者依據其價值、利益、社會資源與權力互動結構動態性相互回饋過程互動之產物。所以本章的分析重點放置在決策過程，這個過程是由參與事件的行動者本身價值或利益的差異性衝突，並透過資源的連結與涉取，產生影響力的互動機制所形塑。

本研究所歸納的「制度、網絡與政策產出」分析架構，便是企圖將參與工業區聯外道路案三次事件的行動者和網絡互動的系統模式，透過對相關行動者的訪談去建構出來。Laumann 與 Knoke (1987) 在分析美國能源政策和衛生政策時，把國家視為組織化的行動者，不同部門行動者依據其對事件的興趣或利益，資源動員的能力，來連結事件和行動者，並強調共識過程的創造，還有以訊息資源交換及信任關係所建立起來的行動體系。筆者在個案的分析中，將行動者對事件參與的興趣視為行動主體對自身利益的反應。換言之，利益本身是行動者參與事件的驅使力量，資源的積累與權力的運作皆是為了達成行動者本身的利益考量。因

---

<sup>54</sup> 新制度論在方法論上是屬於中層分析層次的理論，這裡所指的巨觀是相較於本章所欲探討的政策網絡而言。

此，利益本身決定了行動者參與事件所採取的立場，不僅代表其政治行動策略思考邏輯的出發點，也是建構政策網絡的一大要素。再者，行動者在網絡中權力的分化，是受到行動者在制度環境與客觀結構化的網絡互動關係中身份、角色、主觀意識和價值觀取向的影響。對於行動者在事件中的立場與影響力，也會隨著主客觀條件在不同的時空變化中呈現消長的變遷。

前述論及，從本研究分析架構而言，政策網絡是鑲嵌在更大的制度環境中，行動者的利益、資源和權力運作，深受制度與網絡雙重結構的影響。進言之，本研究個案的行動者所面對的制度環境包含了前章所述的「都市計畫政策與都委會審議運作機制」與環境中事件參與者互動所構築而成的「關係網絡」。一項政策的形成與執行，常涉及不同的政府部門和社會團體間的集體行動系統，這些集體行動系統的行動者間之溝通和資源的交換網絡必定會因為各行動者欲達成其利益而存在。本章的重點便是放置在網絡影響力結構的產生：行動者如何藉由相互連結的關係所建立的中介機制來獲取資源和權力。筆者假設，行動者為達其政策目的，必會在政策制訂的過程中，與其他行動者進行資源的交換，或是相同利益的行動者基於擴張資源系統而進行的互動，因而形塑了各種關係形式與內涵交織而成的網絡互動關係。從行動者對資源涉取能力的高低，是行動者形成其決策影響力分化的重要因素。因此，影響力被視為是網絡中行動者利益表達、資源積累、權力運作所結晶而出影響政策產出的最終權力效應。從制度的觀點而言，也是行動者在制度環境下對社會資源的合法性有效掌握程度。換言之，整合制度與網絡的分析，可以從具體的事件中，看出工業區聯外道路一案的行動者，是透過哪些制度性與網絡性互動機制之結合來獲取利益。

本章主要對工業區聯外道路一案引發行動者連動的三次事件進行網絡分析，所關懷的議題是：行動者參與事件，在利益表達、資源積累、權力運作三個面向上的行動機制為何？綜合來說，各方論述的衝突點所引發的意識對抗又為何？筆者欲透過網絡分析方法來解析下列問題：

- 1、事件引發的利益衝突：每個事件所產生的利益反應為何？有哪些行動者介入？每個事件的利益衝突模式有何不同？行動者為達其政策目的的運作策略為何？
- 2、資源與權力的運作：利益衝突如何形塑行動者的合縱連橫？行動者如何運用其社會關係連帶（solidarity）的不同，而產生不同的資源依賴關係與互動模式？其對決策的影響力效應為何？
- 3、政策產出的結果：政策產出比較傾向那個行動者的利益？這樣的結果反映了何種資源依賴與權力運作的影響力機制？
- 4、從三次事件的網絡分析中，行動者間的網絡互動模式是否符合前章所歸納之都市計畫政策制度環境下網絡行動與政策過程的特質？三次的行動是否形成



了此網絡慣性的結構特質？

以下分四節說明：為了能有效分析工業區聯外道路一案的網絡行動，第一節的部分將對所有受訪者回答的紀錄進行綜合性的分析，以瞭解各受訪者對問題測試回答的一致性；第二節交代個案發生的背景：台中工業區的開發與空間衝突的產生；第三節則運用網絡分析的概念來解析本案三次事件中行動者動態的網絡互動結構；第四節為本章小結，整合上述分析並歸納比較三次事件政策網絡的結構與互動特質。

## 第一節 深度訪談結果總合分析

本研究於九十年十一月至十二月間，透過深度訪談的方式分別針對筆者所建構的訪談名單中有實質上參與工業區聯外道路一案三次事件的組織代表及市政府官員進行訪談。其中在廠協會的受訪者中，共有 A1、A2 及 A3 三位，然而 A3 在訪問時因時間上的關係，受訪者並未有將所有訪談問題回覆，故有些問題並沒有受訪者 A3 的紀錄。東海大學校方的受訪者為 B1、B2，這兩位受訪者皆是第一次及第二次事件時東海校方實際處理聯外道路一案的人員，東海大學學生受訪者則有 C1 及 C2 兩人，其中 C1 在第二次事件時為參與相思林運動的學生領袖之一，現今則為東海大學校方處理聯外道路一案的人員，受訪者 C2 則是第三次事件的學生代表。在台中市政府的受訪者中，D1 及 D2 的身份為身兼都委員的一級主管，受訪者 E1、E2、E3 則分別是現今經濟局、交通局及工務局的人員，在第一次事件及第二次事件時，E1 為工務局都市計畫課長、E2 為建設局工商課長、E3 為都市計畫課技正及課長，因而對聯外道路一案均有某種程度的瞭解。此外，受訪者 F1 為現今都市計畫課的代表，為目前最熟悉聯外道路一案問題處理的人員。此外，其他相關參與團體上，則有代表協和社區發展協會的受訪者 H1，代表龍井鄉公所的受訪者 J1、代表鄉民代表的受訪者 K1、代表東海西門町管理委員會的受訪者 I1，以及代表台開公司的受訪者 L1。問卷的題目除了會針對受訪者的不同在描述用詞上有所差異外，筆者在與受訪者實際互動時，也會因應訪談時的情形在訪問上有不同的應變方式，<sup>55</sup>因而筆者實際在附錄上所附之訪談記錄，會和原先所設計的題目有些許的不同，但問題的架構並不會有太大的差異。然而以下所列之訪談結果的整理，都是在針對工業區聯外道路一案的訪談問題中，筆者在實際上皆有訪問受訪者的問題。因此，在進入聯外道路一案的網絡分析之前，本

<sup>55</sup> 在實際的訪談過程中，筆者雖有事先羅列訪談大綱，受訪者大多都不會按照筆者所提列的問題回答，即使筆者試圖在訪談過程中將焦點拉回至大綱上的問題，但有些問題受訪者仍會避而不談，或是選擇性的回答問題，因而在訪談結果的整理上，會產生有些受訪者有回答但有些受訪者沒有回答的情形，每一題的回答人數會因應實際訪談情形有所不同。

節先針對各受訪者於本研究所設計有關聯外道路一案問題部分的訪談結果先做一綜合性的比對與歸納。因為同一問題回答的受訪者眾多，為求清晰明瞭，本節依照受訪者之回答整理，並以列表的方式呈現：

1、貴組織對聯外道路一案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

表 5-1 訪談題目一之記錄整理

代表組織	該題受訪者	記錄整理
廠協會	A1、A2、A3	三位受訪者均一致認為聯外道路的開闢有助於抒解工業區聯外交通壅塞的問題，減少廠商的運輸成本，在積極涉入的時間上，A2 及 A3 均認為是在七十八年張國輝擔任廠商聯誼會執行秘書及市議員時便已開始，然而受訪者 A1 是認為應是在八十一年之後廠協會因為恰好處於二通時期，廠商才有比較積極的爭取動作，從文獻資料的紀錄來看，筆者認為兩種說法均可採信，七十八年時張國輝確實經常透過於議會質詢的方式替工業區代言；而八十一年時，廠聯會改制為廠協會，廠協會當時也開始積極介入第二次通盤檢討的審議過程。
東海大學校方	B1、B2、C1	三位受訪者一致說明東海大學反對開闢的主因是因為道路的開闢會有害師生的生命安全，且對教學環境會造成嚴重且有害的影響，在涉入的時間上，B1、B2、C1 均認為東海大學校方於一通時就開始積極阻止聯外道路的開闢。
東海大學學生	C1、C2	二位受訪者一致認為學生涉入的主要原因除了學生的交通安全及上課環境之外，最重要的則是相思林地對於東海學生精神上的象徵具有重大意義存在，當時的氣氛均不願相思林地因此遭受破壞。涉入時間則是從二通開始。
龍井鄉居民	I1、J1、K1	三位受訪者（I1 為東海西門町管理委員會代表、J1 為龍井鄉公所代表、K1 為龍井鄉鄉民代表）一致認為東海別墅地區交通壅塞，出入不便，尤其東海西門町地區為最，更是嚴重影響居民的生活品質，認為道路開闢將有助於抒解周遭地區的交通問題，並帶來商機。 但鄉民代表 K1 則認為這條聯外道路並不一定能解決周遭地區交通壅塞的問題，應透過對該地區

		的交通網絡做一通盤式的檢討與規劃。
協和社區	H1	協和社區位處工業區邊陲，並沒有適當的聯外道路通往台中港路，從二通時期開始涉入。
台中市政府	D1、D2、E1、E2、E3、F1	所有市政府的受訪者均一致認為開闢聯外道路有助於改善投資環境，解決周遭交通瓶頸，只是在不同事件時面對的大環境不同，在意見的比重上則會有差異存在。
台開公司	L1	工業區聯外道路的開闢有助於改善投資環境，增加投資意願，但僅於一通之前及一通時期較為積極介入。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

2、貴組織涉入此案所運用的策略與資源的連結為何？是否有與其他組織有所溝通與聯繫？

表 5-2 訪談題目二之記錄整理

代表組織	該題受訪者	記錄整理
廠協會	A1、A2、A3	三位受訪者均一致提到廠協會所運用的策略不外乎是透過對地方民代及中央民代的支持尋求利益的代言人，還有透過管道向工業區的主管機關陳情，提出「上天下地」的替代方案減少對東海校園及師生的衝擊。
東海大學校方	B1、B2、C1	東海大學校方受訪者 B1、B2 及現今也為東海大學代表的受訪者 C1，則一致認為一通時期是透過梅可望個人的背景與關係有效的連結相關的資源。 二通時期校方除了媒體的運用外，回答的兩位受訪者 B2 及 C1 則一致認為阮大年本身當時在教育部及國民黨青工會的關係有效取得有利於利益運作的機會，是最有效的策略應用。 C1 提到現今東海校方除了私底下與市政府保持密切聯繫、透過媒體來表達意見之外，與學生團體在聯外道路一案的聯合上也較從前更加緊密。
東海大學學生	C1、C2、K1 <sup>56</sup>	學生團體受訪者 C1、K1 則一致認為二通當時處於解嚴時期，學生運動蓬勃，學生團體透過掌握學生視相思林地為東海大學重要人文精神地標

<sup>56</sup> 其為現任龍井鄉鄉民代表，前東海大學學生團體代表，本題本來不在訪談大綱之中，為筆者在訪談過程中順應受訪者當時心情而提的。

		的情緒，將聯外道路一案與保護相思林地做一連結，促使學生動員參與保護相思林地的抗爭行動。C1 及 C2 的訪談論述則說明現今學生團體在策略應用上與之前相較並無太大差距，但卻可看出與校方在處理此事合作上的連結較之前來得緊密。
龍井鄉居民	I1、J1、K1	三位受訪者均一致認為意見反映的管道皆是透過鄉民代表會反映至龍井鄉公所，鄉公所再透過正式發文建議台中市政府開闢道路。鄉公所受訪者 I1 則認為道路計畫地區非其行政權限範圍，影響力非常有限。
協和社區	H1	協和社區於二通時並未有組織的行動，意見不受重視。但工業區及工業住宅區細部計畫審議時，除了組織協和社區發展協會有計畫性的爭取之外，更與其他贊成開闢道路的支持者主動連結，尋求支持，以及透過地方民代和中央民代爭取聯外道路的開闢。
台中市政府	D1、D2、E1、E2、E3、F1	受訪者均一致認為道路應當開闢，但在二通之後並沒有主動性的策略，立場較為消極被動。
台開公司	L1	於一通時期透過台中市政府都市計畫將聯外道路的土地變更合法化。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

### 3、在所有參與聯外道路一案的組織團體中，對該案審議過程影響力最大的行動者？

表 5-3 訪談題目三之記錄整理

代表組織	該題受訪者	記錄整理
廠協會	A1、A2	二位受訪者均表示一通及二通時期影響力較大的是東海大學，影響力大的原因則是校長梅可望及阮大年與高層關係良好，有辦法阻止內政部都委會的決議。
東海大學校方	B1、B2、C1	三位受訪者均表示一通及二通時期是東海大學占優勢，大多透過梅可望本身的關係，B2 及 C1 則認為阮大年時期除了阮大年本身與教育部、國民黨青工會的關係外，學生的因素也很重要。
龍井鄉居民	I1、J1	認為一通及二通時期是東海大學占優勢，尤其是梅可望及阮大年的關係，另外學生的抗議影響也

		很大。
協和社區	H1	認為聯外道路一案一通時是被梅可望強壓下來，二通時最大的阻礙則是學生的抗議活動。
台中市政府	D1、E1	台中市政府兩位回答該題的受訪者中，E1 認為是梅可望本身的關係將聯外道路一案阻止，D1 則是認為當時東海大學與高層的關係很好，使內政部、都委會、教育部、營建署偏向東海大學。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

#### 4、歷任台中市長對此案的態度為何？是否受到相關行動者的影響？

表 5-4 訪談題目四之記錄整理

代表組織	該題受訪者	記錄整理
廠協會	A1、A2	回答問題的二位受訪者均一致認為林柏榕和張溫鷹只是選票考量，對聯外道路一案並不積極。
東海大學校方	B1、B2	B1、B2 認為曾文坡堅持要開關，但後來的張子源和林柏榕與梅可望私交良好，對聯外道路一案便沒有那麼堅持。
台中市政府	D1、D2、E1、E2、E3、F1	一致認為歷任市長均是傾向開關但不積極，且由於東海大學反對，所以市長在此案並不堅持。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

#### 5、聯外道路案一至今仍懸而未決，其最大原因為何？

表 5-5 訪談題目五之記錄整理

代表組織	該題受訪者	記錄整理
廠協會	A1、A2	回答問題的二受訪者一致認為正反雙方缺乏溝通管道，成見已深，且學生保護相思林地太過理想化，忽略工業區及附近居民的需求。
東海大學校方	B1、B2、C1	三為受訪者中，B1 及 C1 都認為正方雙方缺乏溝通管道，政策過程服膺了叢林法則，而 B2 則認為是東海大學及市政府和廠協會一直在意見上無法獲致一致的共識。
東海大學學生	C2	流於爭議且問題敏感。
龍井鄉居民	I1、J1、K1	東海大學的反對是最大問題，受訪者 I1 及 J1 更提到學生抗爭更增加了問題的爭議性。
協和社區	H1	東海大學的反對是最大問題，且學生的抗爭更造

		成開關上的困難。
台中市政府	D1、D2、E1、E2、E3、F1	六位受訪者一致認為東海大學反對是最大問題，且學生流於情緒，導致問題複雜化。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

上述為筆者大致上將引用至本章分析的受訪者記錄。綜合上述，各受訪者對同一問題的回答大致上具有高度的一致性。透過上述對聯外道路一案相關問題所有受訪者紀錄的比對與歸納，以下將以此為基礎，進行對聯外道路一案的分析。在訪談資料的分析及陳述上，筆者的分析皆引用自上述受訪者中在意見上有共同聯集的部分，若有不同意見，筆者也將於本文中一併呈現。此外，在訪談記錄的引用上，筆者為精簡篇幅及文章段落，呈現上仍會有所選擇，而不會將所有受訪者對於同一問題的回答一併於文中呈現。

## 第二節 台中工業區的開發與空間衝突的產生

在台中市的都市發展中，大度山台地在民國六十年前是被邊緣化的非都市計畫地區，空曠的台地上只有一些原本世居在青埔及大埔和龜山地區的農民，<sup>57</sup>還有坪頂地區的坪頂人，以及東海大學豎立其中，除了東海大學於民國四十三年來此建校曾對當地的空間使用造成一定的衝擊之外，並未受到歷任市長的重視。民國四十二年政府進行第一期的四年經建計畫，開始帶動了國內經濟的發展，也塑造了台灣由農業社會轉型至工業社會的政經環境。台灣的經濟起飛之後，政府為獎勵投資，加速經濟發展，於民國四十七年九月更制訂了「獎勵投資條例」，提供私人企業投資諸多的誘因，加速我國邁入工業發展國家之林。

台中市都市的發展，也在這樣的一個大環境下，施政便配合國家經建政策由經濟建設計畫著手，朝向扶植工商業的發展，以平衡北、中、南差距，促進都市繁榮。當時台中市府會一致認為：要繁榮台中市，除安定市民之外，尚要誘置企業來市設廠（台中市議會第四屆第四次大會議事錄：6）..欲求工業大量的發展，需爭取大量投資又需改善投資環境（台中市議會第四屆第七次大會議事錄：7）。在新的工業區設立之前，民國四十五年台中市公布的主要計畫中已在台中市東區和南區劃設工業區。東南工業區在日據時代即設立，在當時這些地段因離市區較近，且地價便宜，吸引了許多小型的家庭工業來此發展，成為住家在樓上而工廠

<sup>57</sup> 青埔、大埔及龜山是大度山台地的舊地名。東大西北側的山坡就是青埔，南側山坡舊名虎寮埔，然而因其面積大，是今日一、二其工業區的主要部分，也有人將其稱做大埔，南邊溪南側，現今三期工業區的舊名稱做龜山，龜山顧名思義是因其山形，神似一直爬山的龜而得名（張國輝，民85：32）。

在樓下的都市景觀與企業經營模式。然而這些小型工廠是以鐵材、鑄模、放電、電鍍、搪孔、射出成形為主（自由時報，民 85.2.2：7 版），當時並沒有環保的概念，直到日漸增多的工廠造成嚴重的污染，影響到周圍地區居民的生活品質及市中心的商業區時，東南工業區的存在也開始受到爭議。

當時台中市欲配合政府加速推動工業化政策，東南工業區又因面積不足及造成環境污染，並不符合獎勵投資條例中所規定之工業用地，非但致使大型廠商設廠不易，成為台中市工業化的重大阻礙；另一方面，工業用地不足的窘境也使分區使用管制工作更加困難，違章工廠散布各地。於是府會當時均發出一致的呼聲，以輔導安置違章工廠，創造優良投資環境，並建立中部精密機械工業生產重鎮為由，即不斷提出台中工業區的設立案（紀金山，民 85：51）：

因為台中市整體環境的發展，人口快速的成長與興起，住宅區的需求就日益提高，由於台中市工業區的分散，致使住宅用地旁邊很多都是一些小工廠，嚴重的影響了市民生活的品質。所以我們當時的想法就是要利用政策上的引導，能夠有一個集中設廠的地方，一方面這樣我們方便管理，另一方面我們也提高的原本在工廠附近住宅的生活品質，更可以改善投資的環境，又可以改善環境的污染，最是我們台中市政府當時的想法。所以後來有台中工業區的興起，東、南工業區的部分後來也透過都市計畫將其變更為住宅用地了（受訪者：E2）。

民國五十二年三月二十五日邱欽洲市長在施政報告上即明確指出，當前重要的施政方針之一是：「開放都市計畫範圍內工業區六百五十公頃的土地，加速工業發展」（台中市議會第五屆第七次大會議事錄：5）；隨後的第五屆市長張啟仲也認為：「當前都市建設的要務是改善投資環境，吸引外資廠商，促進工業發展」（台中市議會第六屆第二次大會報告：5）；議長劉火旺也表示：「工業區的設立事關改善改善本市投資環境，增加市民就業機會，以及地方稅收對本市的繁榮貢獻至大，政府應努力爭取其實現」（台中市議會第七屆第三次大會議事錄：3）。於是便積極蒐集相關資料，並在台中市各區選擇適當地點以爭取行政院經合會與台灣土地開發公司的支持開發，最後選定在南屯區番社腳一帶為預備新工業區，稱為「台中市南屯特定區」。當時台中市政府更在議員的提案下配合工商實業界人士，組成「工業策進委員會」，著手各項投資服務及生產力促進事宜，並促進工業區的發展，（湯國榮，民 85：67）。然而這個工業特定區在當時卻遭到經濟部 and 內政部的反對，於市府會和工業策進會只好一方面不斷的爭取，另一方面重新尋覓新的工業區位。直至民國六十年行政院為均衡北、中、南之發展，並配合十大建設中的南北高速公路與台中港的興建，台中工業區最後選定在大度山麓做為新的工業區位，台中工業區的設置也始獲落實。當時台中市政府承辦的工商課長便提到：

原本台中工業區是選定在南屯區的地方，但是因為地目的等則的關係，遭到中央的反對，後來在台中市西屯區及南屯區的大肚山下約四百公頃的面積作為新的工業區，因為大肚山的土地可能較原來南屯區的地點貧瘠，價格上也便宜，因為肥沃的良田你不能給他變更為工業區，那時的考量是這樣（受訪者：E2）。

設立的内容，根據當時市議會議事錄中市長答詢的報告，工業區的範圍、位置、土地的取得辦法皆是由中央所主導，市政府僅是配合執行的次要角色。故民國六十一年工業區第一期的開發是由中央全權規劃，規劃完成之後進一步的開發工作才由市政府委託省府事業單位台灣土地開發公司辦理台中工業區的開發事宜。工業區的設立，為原本在台中都市建設中被忽略的空間環境造成了極大的衝擊，西南屯地區的發展也逐漸由從農村型的聚落開始轉型成以工業為主的土地使用。市政府為了為了台中工業區的開發，於民國六十二到六十五年間，前後強制徵收了兩期的工業用地；為了促使當地的運輸能夠快速便捷，也開始積極從事台中港路的拓寬和高速公路的關建；為了因應工業區垃圾的處理，垃圾場的形成與擴充更對大度山地區產生嚴重的環境衝擊。原本樸實無華的農村與寧靜的東海校園，也因為工業區的入侵漸漸形成了當地空間使用的衝突產生，工業區聯外道路一案便是在這樣的大環境下所形成的利益衝突之一。

工業區的進出貨頻繁，區位的選擇必須要考慮到交通環境的需求，特別是工業區內的交通系統是否能快速的與周圍相關主要道路做便利性的連結，因而聯外道路的設置對於工業區而言便相當的重要。台中工業區位於台中市西郊，大度山東側，北接東西向台中港路，比鄰該路長度約九百公尺，由台中港路南向，距縱貫鐵路台中市站約八公里遠，西向則距海線的鐵路沙鹿站約十公里，並距台中港約為十五公里。台中港路非但為台中市的主要幹道，就工業區的區為而言，其更是工業區聯絡台中市與台中港的主要交通路線。因而在第一期工業區的規劃當中，便設置了工業一路的聯外道路讓工業區能與台中港路取得連結，當時的工業區不過五、六十家廠商，並集中在工業六路以下的第一期工業區，對外的聯絡的工業一路在當時的使用已是綽綽有餘。

然而工業區第二期的開發，聯外交通不足的問題便慢慢的浮現。如下圖 5-1 所示：台中工業區的二期分為甲乙兩區，甲區在第一期的南側，乙區在第一期的西側，在區位上而言，工業區的發展是呈現東西狹長型的發展，台中港路位於工業區的北側，中間並隔著同樣是呈現東西狹長型的東海大學，在對台中港路的聯外交通而言，東海大學的校園區域更是阻隔了工業區聯絡台中港路的交通。況且當時二期預定地的最西側，緊鄰台中縣坪頂地區的部分，人煙稀少，是一片農田，並沒有非常便利的聯外交通可供工業區的二期廠商使用；另一方面，坪頂地區是



台中縣的範圍，非台中工業區的計畫地區，也非台中市政府權限上都市計畫可管轄的範圍。換言之，台中工業區公共設施的規劃，僅能在台中市政府的行政區範圍內去行使。由此可知，倘若二期開發完成之後，工業區僅依靠工業一路聯絡台中港路，勢必造成二期乙區的廠商仍要繞個五、六公里才能從工業一路連接出去。因此，在民國六十四年六月《台中工業區後期開發計畫書》中，台灣土地開發公司基於二期工業區聯外交通的需求，便在公共設施的道路工程部分，設置了一條區外道路<sup>58</sup>的規劃：「於本工業區北端邊界設一區外道路，寬 24.5 公尺，長約 200 公尺，與台中港路銜接，使全區道路系統與台中港路程一環狀連接，以利交通流暢」。台灣土地開發公司的資深人員回憶當時的規劃用意：

我們台開公司是當時開發台中工業區時的規劃單位，所以有關台中工業區的開發，以及相關的規劃，當時全是台開公司做的，當然，這條路也不例外。其實，台中工業區第一期開發的時後，我們在那邊是規劃了一條工業一路供廠商進出，但到了二期之後，因為台中工業區的區位是東西狹長型的區位，只有一邊可供進出，另外一邊要出中港路，就要繞個五、六公里走道工業一路才能進出，當時和台中市的主要道路台中港路之間，還有隔著東海大學。後來我們在二期開發的時後，就規劃了這一條區外道路，讓原來的工業一路和這條工業十六路的延伸道路形成一個環狀的聯外交通網（受訪者：L1）。

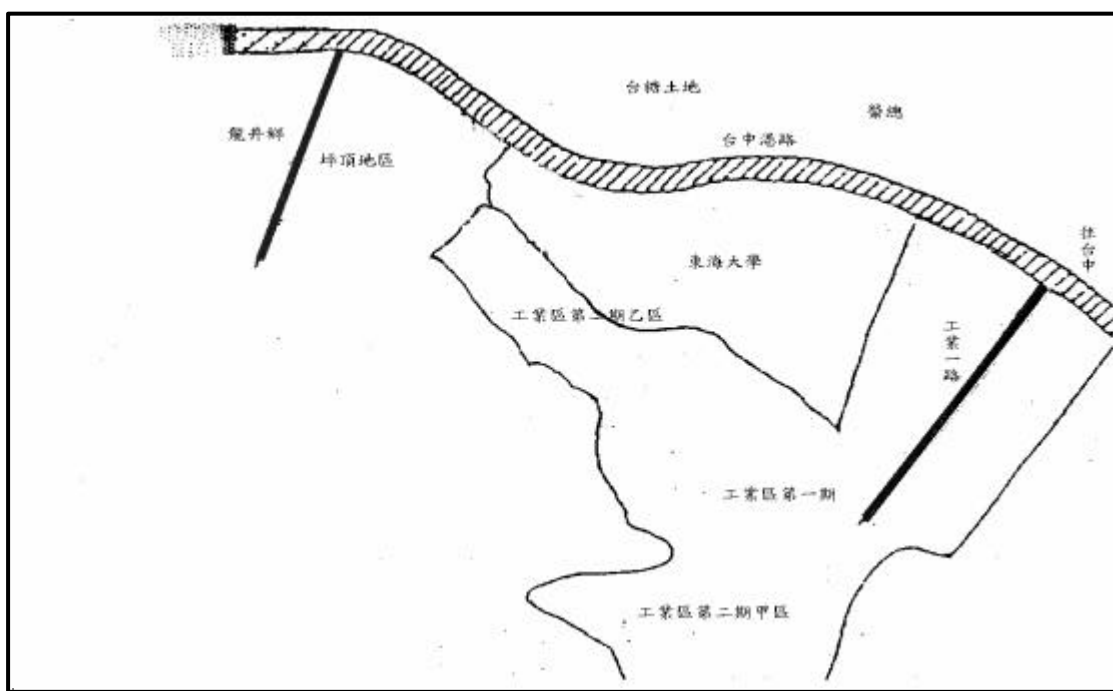


圖 5-1 台中工業區第二期開發時期區位圖

<sup>58</sup> 區外道路是台開公司後期開發計畫書中所使用的名稱，與後來所稱之工業區聯外道路、工業十六路聯外道路一致。

資料來源：筆者自繪

自從工業區逐步擴張後，或多或少對東海大學的環境都造成一些影響，然而這條區外道路的規劃，很明顯的對東海大學校園空間使用造成極大的衝擊。這個案子後來的發展也引發了當時東海大學校方與學生、台中市政府、工業區廠商、台灣土地開發公司、當地居民等行動者的關注。從台灣土地開發公司的觀點來看，第二期的開發區外道路的建設對於工業區聯外交通的便利似乎是一項合理的政策選擇。然而如此立意良善的政策，從開始規劃到協調，最後不得以企圖透過都市計畫的程序來完成聯外道路的合法化，屢遭東海大學校方及學生運用各種管道陳情抗議，迄今延宕二十年還懸而未決，到底問題出在哪裡？究竟是政策的規劃有疏失或市政府與東海大學間的溝通出了問題？為尋求解答，實有必要對工業區聯外道路一案所涉及的參與者立場及網絡權力互動做進一步的分析。

### 第三節 利益衝突的脈絡與影響力機制： 三次事件行動體之利益、資源與權力運作

本節從網絡分析的觀點出發，來探討行動者權力運作與政策產出間的關係，特別是強調行動者在制度環境與政策網絡結構的鑲嵌性。一方面，從第四章探討都市計畫政策制度環境及台中都委會的運作機制所歸納的運作規則來看，在此制度環境下的政策產出及網絡互動呈現了三種穩定而非正式制度性特質：一是鬆散的國家結構性規範；二是地方菁英集團的介入甚深；三是政治力的運作大於專業性的考量。聯外道路案在這樣的制度環境下運作，行動者的行動必然要進入到此制度環境中取得合法性，相對而言，這樣的制度環境非但提供了行動者一種可供依循的機會結構，但也相當程度地規範了行動者運用的策略與汲取資源的能力，此為制度環境的結構性限制。另一方面，決策的制訂是來自各個對事件有興趣的行動者多元力量在網絡中角逐的結果，故決策的影響力和政策產出是鑲嵌於網絡的結構中，呈現的是一種社會選擇的過程，而非個別獨立的行動所致。誠如 Granovetter (1985) 所言：經濟交易行為是具體緊密地連結到行動者的社會關係。政策產出的過程何嘗不是行動個體與社會關係的連結互動的過程。資源的汲取能力在網絡中是一個非常重要的分析概念，行動者對其利益獲得滿足所需的各種資源並無法完全掌握，他們發現使其獲利的行動仍會受到其他行動者所控制，在這種結構特性中，行動者對其自身利益的追求也驅使其運用各種社會連帶與其他掌握資源的行動者取得連結，尋求擴大行動基礎的機會結構。換言之，聯外道路案的政策產出，是行動者在制度環境與網絡結構的雙重規範下，運作其網絡資源的行動效果所致。

筆者在本小節的探討上，將以事件的觸發為分析的起點與時間的分界點。事件在集體決策的制訂過程中是短暫且重要的決策點 (Laumann & Knoke : 1987 : 30-31)，會引起對事件有興趣的行動者涉入，或是迫使行動者必須對事件做出回應，以維護其利益。因而事件是導致網絡結構產生一連串連動的重要因素，也是政策產出的機會之窗。此外，事件的發生有其當時性制度決策場域 (institutional decision location) 及歷史時間 (historical time) 交織的個殊性 (Ibid. : 30)，行動者於每次事件點所面對的環境不見得相同，相對而言也會影響到既有網絡中行動者的相對位置與權力運作方式。然而相對而言，在歷史時間的脈絡中也存在著路徑上的延續性，事件的發生與互動特質多少都會受到前次事件經驗上的影響。

工業區聯外道路一案延宕迄今已有二十年之久，透過文獻的蒐集與訪談，筆者從該案發展的歷史脈絡中歸納出三次觸發行動者連動的關鍵性事件：「第一次通盤檢討」、「第二次通盤檢討」以及「工業區及工業住宅區細部計畫審議與第三次通盤檢討」等三個時間點，藉此逐一探討行動者間的互動情形，以期工業區聯外道路一案的政策網絡能更清楚的呈現。然而，在做一貫時性的陳述時，筆者所面臨的第一個問題時，如何去確認事件發生的始末。換言之，我們應如何去確定某一事件所引發之連動效應的時間區隔。在本文中，筆者將以每次都市計畫通盤檢討開始的時間點為事件的始點，而通盤檢討案之核定公布為事件的時間點之末，藉此為分期來分析工業區聯外道路一案三次事件所引發的網絡互動過程與結構。

## 壹、第一次事件：台中市第一次通盤檢討 (民 69~民 74)

### 一、第一次事件的發展脈絡

為配合台中工業區第二期用地之開闢，台灣土地開發公司於後期計畫書中明確指出第二期工業用地大部分對外之交通與台中港路之連貫，幾乎必須仰賴穿越東海大學的區外道路，倘若不予以即時解決，勢將影響到工業區的投資環境與工業用地之出售。因而在開發第二期工業用地之初，台開公司於民國六十六年至六十八年間就不斷委請台中市政府與東海大學協商，希望能獲得東海大學的首肯，由東海大學最西側校地開闢一條約二十五公尺寬，二百公尺長的區外道路。在六十八年台中工業區開發聯繫小組第三十一次代表會議中，東海大學代表提出道路用地的徵收希望以易地方式或相當於市價的價格收購，以用以建造一座學生活動中心供學生活動之需要，但因徵收成本過高而遭到台開公司的否決 (詳請參閱附錄七)。六十九年八月二十九日，台中市政府又再召開一次協議會，除台開公司提出區外道路的曲道案 (不顧慮工業區聯外道路的筆直，從工業區的西北角沿東

海大學曲折的邊界開闢道路，約徵收東海大學兩千坪的土地）和直通案（配合工業區第一期東北角連接台中港路的道路系統，於西北角地帶做一直通的區外道路，寬約三十至四十公尺，但道路西側約留下東海大學六千餘坪土地）外（如下圖 5-2），東海大學於會中提出區外道路可由人煙稀少的坪頂地方連接遊園路進出的替代方案（附錄八），該案並得到台中縣坪頂地區地方人士的支持，認為東海大學所提之建議有助於當地發展（中央日報，69.10.19：8 版）。

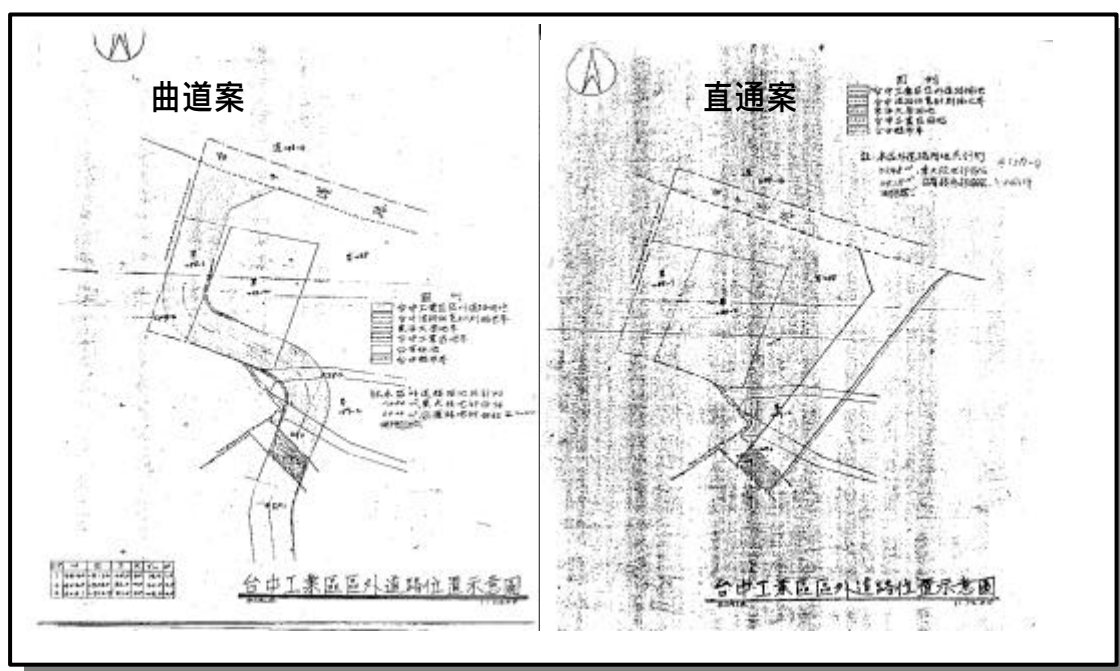


圖 5-2 台灣土地開發公司規劃之工業區區外道路曲道、直通兩案

資料來源：台灣土地開發公司開發部

爾後六十九年九月八日曾文坡市長主持七十年度市政工作檢討會中，為開闢工業區聯外道路一事，認為主管單位在處理這個案子時，對東海大學過份禮讓，導致問題延宕一年之久。由於二期工業用地開發已完成在即，因而要求建設局以更積極的態度與東海大學展開協商，必要時要祭出「殺手金間」，將聯外道路納入都市計畫通盤檢討之途徑辦理（中央日報，69.9.9：8 版），相關訊息傳出後並獲得地方人士、議員及工業區多數廠商的支持（台灣日報，69.10.27）。另外，曾文坡更在會議針對此案發表「怒指東海大學忘恩負義，揚言還以顏色」（台灣日報，69.9.9）；「大為火光，如東海不肯合作，則辦理徵收，使該校得不嘗失」（自強日報，69.9.9）；「向東海大學曉以大義，採取強硬態度」（民眾日報，69.9.9）等言論。然而在六十九年十月二十三日所召開的另一次協調會議，一方面台開公司認為東海大學所提之替代方案，經會勘過後，遊園路的寬度僅十公尺，其長度在一公里以上，並不符合工業區道路標準，因而台中市政府與台開公

司考慮東海大學的完整性，均希望東海大學能接受曲道案之規劃，<sup>59</sup>對東海校園的影響可降至最低點；另一方面，東海大學代表在會中態度趨於轉硬，除了撤銷原計畫另謀出路之外，若要從東海大學校園進出就礙難辦理（附錄九）。協商的困難度與對於該聯外道路的急迫性，也促使市政府與台開公司轉而尋求以都市計畫的方式，於台中市第一次通盤檢討中解決該案的爭議：

其實剛開始我們台開與東海大學進行協商的時後，曾有就這條道路私下與梅校長交換過意見，當時梅校長是認為要用以地易地、或是按市價徵收的方式才接受，然而按市價徵收對我們而言成本太高，是絕對有困難的。所以後來才一直談不攏，台中市長曾文坡便決定透過都市計畫的程序來對這條道路的土地進行徵收作業。所以當時都市計畫是依據我們的後期計畫書去規劃的(受訪者：L1)。

## 1、第一次事件的觸發：第一次通盤檢討的審議過程與政策產出

台中市第一次通盤檢討於六十九年委託逢甲大學都計系規劃，並於七十年檢討完成。公告的通盤檢討計畫中，為處理工業區當時聯外道路不足的問題，劃定二十五米寬之工業區聯外道路，穿越東海大學西側校園，引發了東海大學校方激烈之反應。另一方面，對於工業區聯外道路於通盤檢討中的規劃方案一提出，除了東海的反對之外，當時更引起了工業區廠商、坪頂地區居民、還有地方議員及省議員的關切，認為道路的劃設僅在東海大學的邊緣，東海大學師生不應意氣用事，為反對而反對，阻礙地方發展。在第一次通盤檢討草案公展其間，東海大學就其反對理由提出呈請書，呈請書中就教育環境、學校發展、交通安全、環境污染、通台中港之道路及地方建設等理由提出異議，並希望這條規劃道路能從都市計畫中廢除。七十年十一月，台中市都委會成立專案小組審查人民與機關團體對已公布都市計畫之異議案，當時擔任都委會委員的東海大學教授吳介英在初審中根據東海校長指示據理力爭，經專案小組同意由工務局協調東海大學重新規劃。後來，工務局長以及當時工業區的主管機關省建設廳的副廳長，偕同市政府的主辦官員至東海大學與校長梅可望協調，但雙方因對問題的認知與立場不同，協調未獲任何結果。都委會複審中，東海代表吳介英力主廢除，工務局長受市長指示則堅持維持原案通過，後提報大會討論時，經過吳介英與中興大學代表林樂健的極力爭取，決定該案因東海大學、省府建設廳及台開公司仍在協調之中，故本案暫時保留，提請省都委會裁決。

在工業區聯外道路一案進行的過程中，也發生了另一個與東海大學西側校園

---

<sup>59</sup> 雖然台中市政府與台開公司屬意以曲道案的規劃開闢工業區聯外道路，然東海大學最西側約兩千坪校地已於民國七十年時以「對等互贈」的方式將土地換給郵局，恰好就在曲道案之規劃用地，後不得以將曲道案用地挪往郵局用地之東側。

土地有關的案子。郵政總局因計畫興建中區水陸路轉運中心的需要，於民國六十八年向東海大學商洽撥售兩千坪土地供郵政管理局使用。該局並決定與東海大學以「對等互贈」的方式，贈送東海大學高過當時地價的四千萬元作為東海大學建築圖書館的基金。後經東海大學校務會議通過，再經董事會同意，交通部轉呈行政院核准，才於民國七十一年完成相互贈與的手續。然而，在所換予郵局的土地，恰好正是本次通盤檢討中，台中市政府所規劃之工業區聯外道路的預定用地，土地所有權的轉移非但造成更多的行動者介入空間利用的利益衝突，也造成處理該案的複雜度。

爾後，藉由都市計畫的審議程序，聯外道路一案不斷的在提報上級都委會裁決，郵局用地也同樣提報上級都委會變更為機關用地。然而，當時的省政府都市計畫委員會立場雖偏向工業區主管機關的省政府建設廳，但卻不願對這件案子做最後的負責，便將此案於民國七十三年底提報內政部都市計畫委員會做最後的裁決。在審議過程中，東海大學校長梅可望、學校行政人員、師生代表及董事長數次前往台中市政府、省政府及內政部陳述意見，並循都市計畫審議體系層層拜會省主席林洋港與內政部長吳伯雄及內政部營建署署長張隆盛。內政部長吳伯雄並邀集各有關部會代表及專家學者組成專案小組進行檢討與研究。經專案小組數次的協調折衝，聯外道路一案於七十四年三月底的內政部都市計畫委員會第二八四次會議中，透過與會的行政院經建會、交通部郵政總局、教育部、經濟部工業局、台灣省都委會及建設廳、台中縣政府、台中市政府、東海大學、內政部都委會及營建署等有關單位研商，獲致下列結論（附錄十）：

- 1、本案穿越東海大學校區擬增設之工業區聯外道路，目前尚無需要，似暫不予增設。將來如有需要增設聯外道路時，應請台中市政府及工業區主管單位，就工業區內部道路設計及聯外道路系統，以及附近土地使用等問題，先行通盤考慮，詳加研究後再予劃設。
- 2、郵政總局與東海大學採相互贈與方式取得之土地，既經行政院七十年五月十三日台七十財字第六四二〇號同意及指示取得土地所有權後，應依法申請變更都市計畫為郵政用地在案，目前郵政總局已取得土地所有權，似可予變更為郵政用地。
- 3、郵政總局土地與東海大學校區土地之間，請東海大學預留一地帶，暫勿在該地區內興建校舍。

由上述會議結論，此次事件的政策產出是有利於東海大學的結果。本階段前後發生之重大事件如表 5-6 所示：

表 5-6 工業區聯外道路案第一次事件前後過程大事紀

發生時間	事件處理經過
64 年 6 月	台開公司於後期計畫書中首度規劃工業區區外道路。
67~68 年	台開公司、台中市政府、東海大學三方就土地交換方式與補償方式洽商。
68 年	以市價補償之方式遭台開公司與台中市政府否決。
68 年 3 月	郵政總局來函請東海大學同意撥授校地兩千坪以供興建台中港國際水陸轉運中心
69 年 8 月	東海大學於聯外道路協議會中提出由坪頂地方進出之替代方案。
69 年 9 月	台中市長曾文坡於市政檢討會議要求有關單位尋求法律途徑解決。
69 年 10 月	東海大學所提之替帶方案因道路寬度過窄距離過遠，遭台中市政府與台開公司否決，並屬意以曲道案進行，但東海大學態度轉趨強硬。
70 年 7 月	都市計畫公告，工業區聯外道路之規劃納入都市計畫審議之中。
70 年 11 月	台中都委會開會審議聯外道路一案，決議暫予保留，提報省都委會裁決。
71 年 9 月	東海大學與郵政總局完成西側兩千坪校地對等贈與手續，聯外道路規劃土地所有權人轉為交通部郵政總局。
73 年	工業區聯外道路一案省都委會提報內政部都委會裁決。
74 年 1 月	東海大學校長梅可望與董事長查良鑑率師生代表拜會內政部長吳伯雄，就聯外道路一案交換意見。
74 年 3 月	聯外道路一案決議暫予保留，但東海大學不得在該地興建校舍。
75 年 2 月	台中市第一次通盤檢討公告實施

資料來源：筆者自行整理

## 二、第一次事件政策網絡結構特質

在政策環境因素的影響下，決策者所規劃的政策往往因為參與者對政策認知的不同而表達了不同的立場，進而得到不同的回應。因此為使政策能順利推動，決策者必須針對不同立場的參與者，進行不同程度的溝通與互動。

如下圖 5-3 所示，從第一次事件當時的時空背景與區位，台中工業區在當時第一期和第二期已陸續完工，進駐大約六十、七十家廠商，主要對外聯絡交通為





反對者。同意開闢工業區聯外道路之團體又可分為啟動者和擁護者兩類。所謂的啟動者，是指主動發起聯外道路議題，對於開闢道路是站在主動積極立場的行動者。一方面，台開公司做為工業區的主要開發單位，非但負責供工業區的開發，同時也負責辦理工業用地的承租業務，開發設施的完善會影響工業區的投資環境與廠商進駐的意願，因而極力主張維持原計畫開闢，以完善工業區的聯外交通，增加廠商投資意願（受訪者：L1）；另一方面，台中市政府長久以來便極力爭取工業區在台中設置，認為工業區的開發有助於台中的繁榮，並會為台中帶來豐沛的稅收。因此，負責開發工業區的台開公司和台中市政府是第一次事件啟動者的行動主體，並在聯外道路案因共同的利益呈現合作的關係。至於文獻中表態的擁護者大多屬於當時不主動積極參與聯外道路政策產出之團體，大多認為這是政府所要去解決的問題，道路的開闢就他們來說也是遲早的事情，東海的反對只是一時的阻礙，例如：坪頂地區居民、工業區廠聯誼會等等，贊成的主要動機是聯外道路的開闢將有助於地方和工業區的發展，但因為沒有組織，也沒有積極的動員參與，所以較為零星。

從聯外道路劃設的地點來看，東海大學很明顯的為聯外道路開闢的利益損失者。因而反對者立場鮮明，成員便是以東海大學的師生為主。雖然東海大學師生並不反對工業區的開發，也非阻礙地方的發展，只是基於校園完整性的考量，認為道路的開闢將嚴重危急東海大學的教育環境和學生的交通安全，阻礙東海校園未來的發展，因而反對者在利益損害的意識上同質性強，凝聚力也高。況且東海大學學生當時也普遍認為台開公司和台中市政府特意「柿子挑軟的吃」，故意犧牲東海來換取工業區的便利，因而普遍不能接受台中市政府及台開公司要在東海校園開闢工業區聯外道路：

東海校方一直都是持反對的立場，當時是認為台中市政府從東海開路會將東海校園剖成兩半，且開路會對學生的上下課、教學的品質、校園的寧靜造成很嚴重的影響，因此從梅校長時就開始積極反對此案的開闢。其實，他們根本是柿子挑軟的吃嘛，可能覺得東海大學這邊開路困難度比較低，所以才把路劃到東海來，倘若我從廠商的廠房直接開條馬路過去，他們會肯嗎（受訪者：C1）？

無論是贊成開闢者或反對開闢者，在涉入第一次的事件時，均是代表了某種利益而涉入。綜上所述，就贊成開闢道路的行動者而言，其理由大多認為聯外道路的開闢，可增進台中工業區的發展，增加廠商的投資意願，並帶給地方繁榮，因而台中市政府、台開公司、工業區廠商及地方人士均贊同聯外道路之開闢，並認為東海大學過於本位主義，是工業區發展的阻礙，這樣輿論環境的塑造有利於台中市政府將聯外道路納入通盤檢討的正當性。然而對東海大學而言，東海大學在這個案件當中是利益的損失者。換言之，若在東海大學相思林開闢一條寬約二

十五公尺的聯外道路，這不但是損及了校園的完整性，更會對學生的上課安全及教學品質造成嚴重的影響，也因此東海大學的校方及學生都把訴求的重放置在經濟的發展不能犧牲教育，教育才是百年大計等意識。由此可知，雙方在利益的論述上形成了經濟發展與教育文化兩股意識的對抗（如表 5-7）。各行動者對於聯外道路開闢與否的興趣與立場的不同，造成了行動者涉入事件，引發利益上的衝突，並導致各行動者在政策網絡中嘗試透過資源連結及策略應用的互動，來獲致對本身有利之政策產出。

表 5-7 聯外道路第一次事件的贊成與反對行動體

	行動團體	利益論述
贊成	台開公司	開闢聯外道路可完整工業區聯外交通網絡，促進廠商投資意願，增加已開發廠房承租率。
	台中市政府 工業區廠商 地方人士 地方議員	開闢聯外道路有助工業區發展，並促進地方繁榮。
	規劃單位	聯外道路規劃應將工程損害減低到最小，且以市政府的要求為主。
	坪頂地區居民	雖贊成聯外道路的開闢，但也贊成東海大學所題之替代方案，認為道路開闢有助當地發展。
反對	東海大學校方 東海大學學生	聯外道路破壞校園完整性，危急師生交通安全及教學品質。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

## （二）行動者的策略、資源與權力之運作

從前述第一次事件參與者利益論述之分析，吾人可以瞭解行動者的涉入皆是為了自身利益能夠獲得回饋，提出之政策方案能夠成為最後政策產出之結果。由資源依賴的觀點來看，政策網絡中的每一位行動者不可能僅依靠自己所掌握的資源就可以獲致對自己有利之政策產出。換言之，東海大學校方在工業區聯外道路一案的政策網絡中，不可能要求不開闢就不開闢；工業區廠商、地方人士甚至台中市政府也不可能要開闢便能開闢，雙方在第一次事件中，均要在都市計畫審議制度的運作規則中，尋求策略的運用與資源的汲取，以獲取有利於己的政策產出。再者，從前述對都市計畫審議制度環境的分析，制度上最後的決策權是掌握在內政部都委會，因此行動者在網絡中所汲取的資源與權力運作，必須對內政部都委會的決議產生影響力，才是獲致符合自身利益的最佳策略。

### I、市政府與台開公司的策略應用與資源連結

在第一次事件中，贊成與反對雙方分別形成不同的策略應用與資源動員模式。就贊成者的行動主體而言，屬於省營事業的台開公司和台中市政府作為積極的啟動者，兩者之間也因為共同的利益形成資源上的結合。一方面，台開公司作為台中工業區的開發單位，在開發過程中背後雖有其主管機關省政府建設廳的奧援與經濟部工業局的支持，但在地方行政事務的處理上，仍須依賴台中市政府以行政的手段處理相關事務；另一方面，台中市政府對於都市發展的殷切期待也造成了市政府、議會及地方人士對於經濟部工業局、省政府建設廳及台開公司對於開發工業區的支持，雙方在工業區聯外道路一案的議題上形成良好的互動模式：

台中工業區是由台中市政府和台灣土地開發公司共同合作開發的，當然台開規劃後，執行上就應當由地方政府來想辦法，雙方是基於合作的關係(受訪者：E2)。

為何叫區外道路？因為其在工業區的範圍之外，不在我們可直接開發的權限範圍內，所以那條路是我們無法直接開闢的，和東海大學協調不成，就要透過市政府用都市計畫的方式變更改地，我們才能開闢(受訪者：L1)...

此外，在事件發生時，地方政府雖未如中央單位具有對都市計畫政策的決策權，但對議題的提報和規劃的執行仍有相當的份量。換言之，台中市政府於都市計畫中的規劃過程擁有制度性的優勢位置，因而在規劃的過程當中，台中市政府以優勢的行政資源與社會控制力主導規劃的過程。一方面，委外規劃單位必須依照市政府對於計畫的需求來規劃；另一方面，當時工業區廠商、地方人士、地方議員等行動者雖然並沒有積極介入網絡中的運作，但其對於工業區發展的期待與地方繁榮的期許的輿論的支持，也間接支持了台中市政府及台開公司當時在地方上能夠將聯外道路之規劃納入通盤檢討的主要因素（附錄十一）。

除了曾文坡自己本身的堅持外，來自地方人士、工業區廠商和地方議員的支持，更增加了台中市政府在處理聯外道路問題上的正當性。一方面，當時原本世居於工業區地帶的地方人士希望工業區的發展能逐漸帶動該地區的繁榮，認為不應為了一條聯外道路不能開闢，而阻礙了工業區的發展；另一方面，地方議員也支持市政府對於聯外道路的作法，認為東海大學應以台中市的整體發展為重，不應一味反對而流於意氣之爭（整理自台灣日報，69.10.27）。由此可知，當時的輿論環境也有利於台中市政府以更積極的態度來處理聯外道路的問題。

爰此，從台中市當時在地方上所營造的都市成長意識：工業區的開發將帶動地方的繁榮，增加台中市的稅收，促使台中市政府當時在聯外道路一案掌握了輿論上的優勢。從制度位置而言，市政府也完全掌握了規劃的權力。在協調不成之

後，台開公司與市政府所運用的策略便是透過都市計畫審議的程序來變更計畫道路的用地。況且在市都委會的組織結構中，市長對於決策又有極大之影響力，將聯外道路一案訴諸都市計畫審議程序來處理更有利於該案在地方政府層級的運作。換言之，便是透過制度的操作將聯外道路的用地徵收合法化，減少與東海大學協調的阻礙：

那時候與東海大學的協調一直都不成功，然而工業區第二期的開發完成在即，聯外道路的開闢對於工業區的發展來說是不得不趕緊處理的，所以當時曾文坡也在輿論的支持下，希望能對東海大學採取較強硬的立場。所以在策略的應用上，就是將聯外道路的規劃納入都市計畫的通盤檢討中來審議（受訪者：E1）。

綜上所述，以台中市政府為首的贊成行動體，在第一次事件上所運用的策略與資源，可歸納如下：

- 1、強調工業區的發展可帶動地方繁榮，建立工業區廠商、地方人士及地方議員的成長意識，增加市政府開闢聯外道路訴求的正當性。
- 2、運用都市計畫制度規劃道路用地，並於通盤檢討時機將聯外道路一案交付審議，透過制度將土地變更合法化。

## II、東海大學校方與學生的策略應用與資源連結

對於市政府亟欲應用都市計畫的方式避開與東海的談判來合法化土地使用的變更，東海大學一直都處於被動的處理方式。除了之前協調的破裂之外，對於聯外道路被納入都市計畫的反應策略，在當時都是先利用計畫公展時期提出陳情書<sup>60</sup>反映意見。都市計畫法第十八、十九條規定：「都市計畫擬定後送該管都委

---

<sup>60</sup> 東海大學校方陳情書所提理由如下：1、就教育環境而言，無論國內外均以維護校區之寧靜及安全為前提，今日之東海，北面為中港大道，東南面均為台中工業區所環繞，僅餘西側與龍井鄉交會處。若該處橫闢一公路，則本校四面為噪音及污染之空氣所包圍。2、就學校發展而言，該相思林地帶為本校所擬定「五年發展計畫」之中心地帶，未來之農學院、法學院、學生活動中心、大禮堂等主要建築物均將興建於此，工業區聯外道路設置於此，將對本校未來發展妨礙極大。3、就交通安全而言，擬開新路以西為東海別墅一帶，是東海大學學生主要宿舍區。目前居住在該區的日夜間部學生共二千三百六十六人，每日交通量達一萬人次，絕非所謂東海邊緣地區。為顧及居住校外學生之交通，保障其生命，該路絕對不可開闢。4、就通台中港之道路言，台中工業區通往台中市及高速公路已有一新建大道，毋庸增建另一公路；通往台中港方向，目前已有一條公路打通，惟路偏南。鄰接第二期開發區，亦有現存之道路可供拓寬，較使用東海土地尤為便捷。故就交通效益而言，不使用東海土地更為有利。5、就環境污染而言，公路如通過東海，勢必造成噪音及廢氣，對全校師生健康之危害與上課之干擾，便會非常嚴重，且永無止境。6、就地方建設而言，東海大學有台中地區青年學子三千人在校就讀（含日夜間部），及兩百人以上在校就業。對台中市之文化傳承及商業繁榮貢獻甚大，五年後將有畢業生一萬人，對地方幫助甚大。故若犧牲東海而遷就工業區之交通，實為本末倒置的作法，有得不償失之虞。

會審議前，應辦理公開展覽三十天，任何公民或團體得以在此期間以書面方式提出意見」，成為東海大學校方起初反映意見的管道。前述第四章論及，台中都委會的權力運作機制，呈現了一種穩定而非正式的網絡互動關係，政策決策過程的政治力影響因素非但大於專業性的考量，且也沒有建立利益迴避的規則，整個都委會的三級審議程序制度被視為是政治過程的運作。工業區聯外道路一案為市政府主動提出，在市都委會的審議中，氣氛上自然是支持市政府自己提出的方案，因而市都委會中，在運作上絕對是有利於聯外道路一案的通過。然而市都委會在審議的過程中，東海大學巧妙的運用其在市都委會中的委員作為捍衛東海利益的代言人，非但取得參與地方都委會的審議上取得有利的制度性位置，具有邊界滲透性質委員身份的吳介英成為東海大學在台中都委會中直接的溝通的管道，試圖在會議中說服市都委員做出有利於東海的決議，當時並成功的在極為不利的情況下說服市都委會以保留不做決議的方式，此案提報到省都委會決議：

民國七十年一通的時候，曾文坡市長當時本來要將這案子交付表決，其實當時支持東海立場的委員很少，倘若交付表決，這個案子可能就定案了。後來東海大學代表在會中提出反對立場，且和中興大學代表退席抗議，私底下又運用了一些非正式的管道溝通，這個案子才沒有交付表決（受訪者：G1）。

居於反對者的東海大學學生團體在參與第一次事件的過程中，除了針對曾文坡對東海提出「忘恩負義」、「獅子大開口」等控訴的回應之外，<sup>61</sup>並沒有出現非常積極的學生動員。就第一次事件發生的時間點來看，當時正處於戒嚴時期，政府機關具有絕對優勢的行政資源，社會運動在當時並沒有普遍性與正當性，因而學生團體在當時並無所謂的資源動員發動學生抗爭的情形出現。其實在那個威權的時代，倘若沒有像梅校長那麼硬的人，我想那條路當時就開成了，大也不用輪到現在來抗爭，所以梅校長在處理這件事上是很得體的。其實梅校長時期的學生有多少，況且那種環境可以抗爭嗎，他也可以選擇給台中市政府開路啊，所以當時梅校長真的是有很大的影響力（受訪者：K1）。此外，在東海大學校內，一方面聯外道路的議題很少浮出檯面，大致上都是校方在運用行政的方式解決問題

---

<sup>61</sup> 針對台中市長曾文坡與東海大學協調不成，認為東海大學忘恩負義，不顧地方發展之需求，學生代表對此做出相關回應，陳明學生反對之理由，相關論述並刊載於台灣日報，整理如下：第一、教育是百年的大計，其認為市政府不應在強調工業建設之時，卻將教育建設當作是犧牲品；第二、此計畫道路通過東海大學相思林區，是東海教學區未來發展重點所在，倘若新路開闢，非但破壞東海校園之完整性，更會對學校的整體發展造成極大的影響；第三、道路的開闢將嚴重破壞校園生態，校園的寧靜將遭受重大威脅；第四、計畫道路地區為東海別墅與校區之間，針對每日往來於別墅的兩千餘名學生而言，將在聯外道路與中港路的交接地帶，形成一威脅交通安全的虎口；第五，因此，校園的美麗與否，並非是學生最關心的問題，學生要求的是整個校園的完整性，台中港路與台中工業區緊鄰東海大學，已致使校區不如以往之寧靜，倘若又增加一聯外道路，學生的學習環境勢必更加惡化。針對上述理由，東海大學學生並認為市政府於規劃聯外道路的同時，應配合實際情況做出更為合理且明智的抉擇（整理自台灣日報，69.10.27）。

的爭議；另一方面，就梅可望個人當時的社會資源，非但在中央黨政軍關係人脈豐沛，<sup>62</sup>在地方上也與台中縣市的政壇人物私底下有所往來，許多爭議性的問題也往往透過梅可望個人的社會連帶所汲取的資源與管道就能獲致有效的解決。因而在網絡的互動結構中，梅可望當時優勢的資源攝取能力也常促使東海大學校方有通暢的管道能影響到中央的政策：

在當時戒嚴的時代，政府其實說要開路，他也不會去管你有什麼意見，反正硬開就對了。那時候還好有梅校長龐大的政治勢力，不然大概連擋都擋不住。當時其實並非只有發生聯外道路的事件，其實在梅校長時期，聯外道路的消息都很少浮出檯面上，因為梅校長一個人的力量就可以解決這件事了，根本不需要驚動到學生。但並非梅校長的力量的大，這件事就沒有在運作，基本上檯面下還是暗潮洶湧，只是攝於梅校長的影響力，大家都不趕輕舉妄動，當時也就鬧得不是很大。梅校長在東海的時後，這個案子根本就沒有出檯面。當時是戒嚴時期，梅校長的黨、政、軍關係良好，當時他在東海校長任內成立了一個「大度山聯誼會」，這是一個台中縣市地區政治人物的聯誼會，當時參與這個聯誼會的，多半是國民黨台中縣市黨部的幹部、縣市長、議長以及當時成功嶺或其他中部地區的將領等在黨政軍中算是有頭有臉的人物，由此可見當時梅校長的聲望之高，影響力更是不在話下（受訪者：C1）。

當時就只有梅校長在處理而已，因為這個小事情，可以以行政的方式來處理，以梅校長在當時的力量來處理其實就差不多了，所以並沒有驚動到其他人，也沒有驚動到學生起來抗爭（受訪者：B1）。

從資源汲取的能力觀察，聯外道路一案在後來審議的過程中，除了東海大學本身教育主管機關教育部的支持之外，梅可望私底下曾多次與後來的台中市長林柏榕、省主席林洋港、內政部營建署署長張隆盛以及內政部長吳伯雄進行意見上的溝通。在各級都市計畫組織規程中，明訂各層級行政機關的首長為都委會的主任委員，且主任委員為委員會會議主席，在審議中擁有裁量權。由此可知，梅可望可藉由自身社會關係連帶直接且有效的取得影響市都委會、省都委會且內政部都委會的管道。除此之外，當時教育部和內政部營建署也有內政部都委會的代表席位，因此，在內政部都委會的審議中，非常有利於東海大學的立場。且後來接任曾文坡任台中市長的林柏榕，也因為和梅可望的私交甚篤，並不積極處理聯外道路的問題（受訪者：E2）。總的來說，後來林柏榕於一通在處理這個案子的時後，很明顯的已經沒有曾文坡來得積極，況且當時中央部會中教育部、營建署長

---

<sup>62</sup> 梅可望在就任東海大學校長以前，曾擔任過中央警官學校校長，也是國民黨知青黨部的主任委員，非但和國民黨中央的關係良好，地方政壇人士也大多與他有所交集。所以在他當東海校長的那段時間，大概只要反對什麼就會成功（受訪者：E2）。

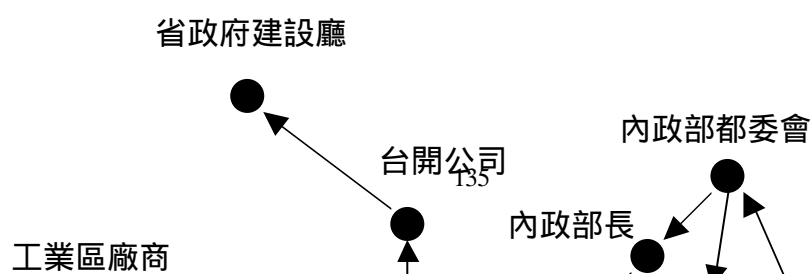
和內政部長都站在東海大學的立場，認為這條路暫時還不需要開闢：

都市計畫內政部是可以定的，當時我們梅校長和董事長查良鑒博士去看當時的內政部長吳伯雄，當時的吳部長就非常客氣的說這個事沒什麼，沒什麼，一定不會開啦。所以過去在梅校長整個任內，這個案就沒有再被提起。但當時內政部並沒有將這條路完全廢掉，吳部長裁示這條路是暫時不開（受訪者：B1）。

綜上所述，持反對立場的東海大學校方，在第一次事件上所運用的策略與資源，可歸納如下：

- 1、透過吳介英台中市都委會委員的身份取得有利於利益運作的制度性位置，並嘗試說服都委會會員之決議。
- 2、東海大學校長梅可望透過本身的背景及社會關係連帶，非但影響林柏榕對聯外道路一案的處理態度，也透過省主席林洋港，內政部長吳伯雄、內政部營署及教育部影響省都委會及內政部都委會的決議。

因此，從對立雙方所汲取的資源與影響範圍而言，台中市政府在政策網絡中透過自己本身在制度上的行政資源，以及其他地方行動者的支持，僅能影響地方層級都委會的決策過程。東海大學校方在第一次事件中，運用梅可望個人的人際關係連帶，非但成功了汲取了足以影響決策權的資源，也顯示出東海大學校方在與內政部等中央部會的連結上將市政府邊陲化的情況。總上所述，筆者根據本研究第二章探討政策網絡利益、資源與權力運作機制的架構，筆者約略可將第一次事件政策網絡的資源連結圖繪製如下，並對第一次事件所形成的網絡互動特質提出下列解釋：



——▶ 資源依賴方向（直接）  
 - - - - -▶ 間接的資源連結

圖 5 - 4 工業區聯外道路第一次事件網絡互動關係圖（曾文坡時期）

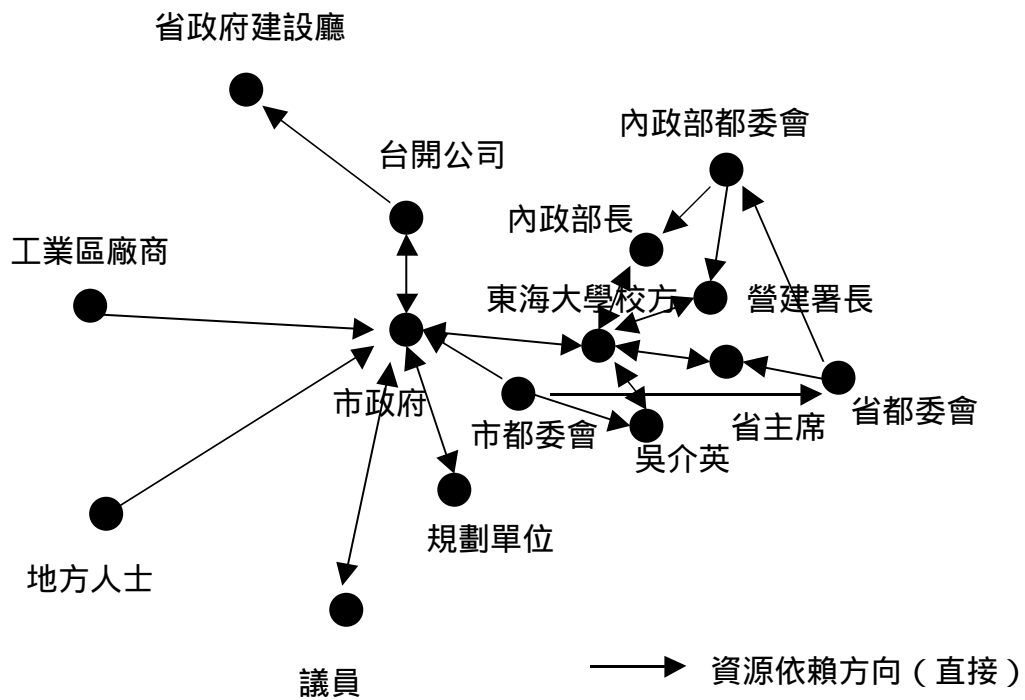


圖 5 - 5 工業區聯外道路第一次事件網絡互動關係圖（林柏榕時期）

資料來源：圖 5-4 及 5-5 均為筆者自繪

- 1、行動者在利益論述對抗的參與上形成了對立的網絡。
- 2、在資源的汲取上，吾人可發現台中市政府最主要的權力來源除了制度位置上掌握規劃及台中都委會審議的優勢外，在地方上並獲得了工業區廠商、地方



人士、地方議員的支持，相對而言在訴諸第一次通盤檢討的時後，這些行動者也集結為一在意識上贊同開闢外道路但卻結構鬆散的聯盟。東海大學本身並未透過學生的動員來進行非正式的抗議，大多透過行政的方式，或是東海大學校長梅可望本身的社會關係連帶進行資源的汲取。

- 3、在關係的連結上，以市政府為首的贊成者聯盟的互動僅形成一鬆散的網絡互動關係，但是東海大學校方卻能有效並穩固的連結都市計畫審議體系中每個審議過程的環節，在網絡互動中形成一有效的影響力結構。
- 4、在關係內容 (relational content) 而言，台中市政府與台開公司的連結是建立在工具性的關係 (instrument content)，一方面，台中市政府需要台開公司資金及技術的協助來開發台中工業區，另一方面，台開公司也需要台中市政府提供土地並處理地方性的行政事務，雙方呈現的是一種利益上的合作關係。台中市政府與規劃單位的連結也是建立在工具性的關係，著眼於技術與資金上的合作。在台中都委會的行動菁英，如：市長和吳介英委員，這兩者同時代表了邊界滲透關係 (boundary penetration relation)，市長是市政府和都委會的邊界滲透，而吳介英是東海大學及都委會的邊界滲透。在聯外道路案第一次事件的政策網絡中最具影響力的行動者梅可望本身透過社會連帶所連結的關係：例如：台中市長林柏榕、省主席林洋港、內政部營建署長張隆盛和內政部長吳伯雄，是透過人情網絡的連結，所呈現的是一種情感的關係 (sentiment relation)。各層級都市計畫委員會間因為都市計畫審議制度上的規定，上下之間的層級關係也是建立在權威/權力關係 (authority/power relation) 的連結。
- 5、就網絡的影響力而言，是取決於行動者在網絡汲取並操控資源的能力。前述論及，從制度的觀點而言，都市計畫審議制度的決策權是掌握在內政部都委會，透過梅可望本身的人情網絡，能夠成功的和在都市計畫審議制度中佔據重要位置的官員取得溝通的管道，並獲取其支持。因而就第一次事件而言，東海大學之所以會在網絡的互動過程中獲致有利的政策產出，校長梅可望本身就是東海大學最大的資源：

第一次通盤檢討的時候，梅校長本身的黨政軍的關係就是東海大學最大的資源與談判的籌碼。因此在一通的時候，梅校長便透過私人與高層的關係在內政部都市計畫委員會暫時解決了這個案子的爭議。且當時東海大學在台中都委會的委員也適時發揮阻止的作用，所以在一通的時候，東海對於該政策的影響力是占優勢的。東海一通的時候大多運用梅校長和國民黨良好的互動關係。像當時與國民黨籍的台中市地方政壇人士都有良好的互動與溝通管道，所以像市長和議長都非常幫忙。當時中央單位，例如：內政部長吳伯雄、內政部營建署署長張隆盛立場也都偏向東海大學 (受訪者：B2)。

- 6、從上述的分析中，台中市政府將聯外道路一案納入通盤檢討之後，便沒有積極的策略運作，然而東海大學校方在審議的過程中，卻不斷企圖在都市計畫審議的每個環節運用影響力。因此，雙方在網絡中權力的運作皆是企圖影響各級都委會的決議，各級都委會的審議過程便成為雙方政治力的運作過程，政策產出的結果很明顯的帶有正反雙方於審議制度中政治力運作的軌跡。

### （三）小結：第一次事件之影響力結構

總的來說，在第一次事件的互動網絡中，呈現的是以台中市政府、台開公司為首的贊成者集團與東海大學校方之間的對抗關係，屬於二元對抗的權力結構。綜合以上對第一次事件的政策網絡權力分析，筆者可就第一次事件之影響力結構做出以下解釋：

- 1、市政府在聯外道路一案的影響力僅能在地方層級的都委會中取得優勢。而且在林柏榕就任市長之後，對聯外道路一案的堅持度便沒有如曾文坡來的高，導致在後來的審議過程中，台中市政府並沒有積極的運作。
- 2、東海大學校方透過梅可望的人際關係連帶，不斷的企圖在都市計畫制度審議的每個環節中運用個人的影響力，成功的建立了與中央部會資源上的連結，並進入決策圈，影響內政部都委會的決議。
- 3、東海大學校長梅可望的社會關係連帶在第一次事件的行動體系中，非但有效的改變了正反雙方涉入事件之初於網絡結構中的相對位置，也是形塑整體網絡權力不對稱影響力結構的重要因素。

## 貳、第二次事件：第二次通盤檢討（民 79~民 83）

### 一、第二次事件的發展脈絡

民國七十五年二月，第一次通盤檢討公告實施，對於工業區聯外道路的決議是「東海大學西側郵政機關東側四十公尺寬地帶，暫不得在該處興建校舍」（變更台中市都市計畫通盤檢討說明書，民 75），暫將聯外道路的爭議告一段落。然而，並非表示工業區的聯外問題已獲得解決。台中工業區第三期已於七十六年左右開發完成，三期工業區的開發總面積達到 582 公頃，工業區的建廠率也逐年增加（如表 5-8 所示）。從七十七年開始，新的廠房大量出現，僅一年間，便增加了一百家；七十八年，更是到了興建廠房的高峰期，七十九年第三期工業用地出售，一推出便立即被搶購（張國輝，民 85：102-103）。台中工業區進駐廠商的遽增，非但為台中市的工商發展注了一劑強心針，也為台中工業區的聯外交通帶來了新一波的問題。

表 5-8 台中工業區開發使用狀況一覽表

期別	開發期間		面積 (公頃)	出售率 (%)	設立廠 (家)	備註
	開工	完工				
一	63.7	66.3	168	100	61	
二	67.3	69.6	234	100	419	
三	74.5	76.12	180	100	375	
合計			582	100	855	包括工業住宅社區面積

資料來源：擬定台中市都市計畫（工業區及工業住宅社區）細部計畫說明書，民 86：12

民國七十七年初，台中市長張子源就工業區開發問題與東海大學師生進行座談，關於工業區聯外道路之問題，張子源擬從工業區南面往南開闢一條道路通南屯路，暫時解決台中工業區聯外交通不足的問題。同年，省政府建設廳召集了台中市政府、台中縣政府、台開公司、台糖、台中工業區廠商聯誼會、台中工業區管理中心等相關單位，一起就台中工業區的聯外道路系統改善之問題，提出解決的辦法。並於七十八年七八建工字第 151552 號之會議記錄，提出：第一、開闢台中工業區第三期幹道與龍井鄉遊園路間之聯絡道路，以便於龍井、沙鹿等附近居民來區就業案，建請台中縣政府儘速研究辦理（此為原本東海大學於六十九年所提之替代方案）；第二、開闢工業十六路與台中港路之間之聯絡道路案，咸認此規劃案對於抒解工業區聯外交通甚有助益及增進工業區往台中港路交通便利甚有助益，為期兼顧校園安全與安寧問題及工業區發展需要，請台中工業區管理中心及廠聯會推派代表拜訪東海大學梅校長，說明工業區發展情形，目前交通需求的迫切性，尋求解決方案（附錄十二）。

此外，民國七十五年之後，原本出身大度山地區的議員張國輝成為台中工業區及周邊居民在台中市議會的代言人，其在七十六年兼任台中工業區廠聯會的執行秘書一職，在議會中，便不斷將台中工業區所面臨有關公共建設的問題反映給台中市政府。因而從民國七十七年始，張國輝便不斷就台中工業區聯外交通的問題，多次質詢建設局、工務局等相關單位，台中市政府也感受到諸多壓力：

依台中工業區的聯外道路來說，僅有台中港路及等待拓寬的南屯路，其他相關連的道路都是崎嶇而狹小，等到第三期工業區完成之後，它會變成全省最大的工業區，從業人口可能達十萬以上，上下班的盛況是可以想像的，但相關單位的道路設施現今仍未完成規劃 ..(台中市議會第十一屆第四次大會議事錄：810)。

工業區聯外道路一案規劃之初，當時工業區廠商數量寥寥無幾，週邊環境也人煙稀少，除了東海大學的學生之外，幾乎少有人群聚集之處。然而在十年之間，非但工業區廠商之數量與員工數成倍數增加，原本聯誼性質的廠商聯誼會於八十一年正式成為社團法人，其成立宗旨便是積極替工業區廠商增取福利；第三期的住宅社區也開始進行規劃與興建，協和社區逐漸形成；東海別墅區的交通也因為學生的聚集開始變得擁擠不堪，東海西門町等地也因為人群的聚集慢慢的形成東海商圈，並發展成西門町社區。四周環境的急遽變遷，除了造成工業區及東海別墅區交通問題的複雜度之外，對於周邊公共設施的關心者與參與者，也有不斷增加的趨勢。

因此，在工業區廠商的不斷進駐與實際交通需求的壓力下，工業區聯外道路問題的衝突又有逐漸增溫的趨勢，台中市政府於七十九年辦理全市第二次通盤檢討，又再度對工業區聯外道路的問題進行規劃。

## 1、第二次事件的觸發：第二次通盤檢討的審議過程與政策產出

民國七十九年，台中市政府再度委由逢甲大學對台中市現有之都市計畫實施通盤檢討，也再度將懸而未決的台中工業區通過東海大學西側校地之聯外道路納入檢討之範圍。同年六月東海大學爆發了相思林事件：郵政總局進入東海校園砍伐相思林樹引起學生往後對相思林地使用一連串的抗爭，七月底東海大學與交通部和郵政總局就對等贈與之兩千坪相思林地處理方式達成共識，東海大學可於三年之內以等同面積土地換回相思林地。對此事件的處理，也連帶影響到東海大學對於工業區聯外道路一案的處理態度。為免日後相思林地再起爭議，東海大學於行政會議中決議利用第二次通盤檢討的機會，提案從制度上來廢除工業區聯外道路的規劃（附錄十三）。同年十二月底，由東海大學在台中市都市計畫委員會中的代表吳介英等八人組成「八人專案小組」進行初期的審查。東海代表於會中極力表示：由於五權西路業已拓寬且連接擬議中開關之南屯交流道，故此路迫切需求的理由已消失；再者，此路寬四十米，與忠明南路相仿，中興大學曾因忠明南路的開關曾造成多起學生車禍傷亡事件，殷鑑不遠，實不宜在學生聚集之地再開關平面道路；且此路的開關也會嚴重影響教學品質等理由，提請小組同意此案之廢除，然而與會者莫衷一是。後因東海大學校長梅可望親臨會議現場與市長和正副議長溝通，該案暫時在小組會議中取消，但仍須提到大會討論。爾後，八十年二月五日台中市政府召開台中市第二次主要計畫通盤檢討都委會大會，會中一致同意，將此預定地變更為綠帶，並呈請省都委會及內政部都委會同意。

八十一年九月及十二月，鄰近東大溪工業十六路附近及第三期之工業區廠商於廠協會理監事會議中，認為「工業區與台中港路之交通目前均賴工業一路，所以在上下班尖峰時間，光是等紅綠燈就耗費三至五分鐘，而且汽機車擠成好幾條

線，險象環生，也常發生車禍，有需要開闢工業十六路以連接中港路，抒解工業區聯外交通」(附錄十四)；「工業一路與中港路口目前車流量很大且多重型車輛，以致常發生車禍，三期遷入廠商愈來愈多，有必要多增加對外交通，可由工業十六路往東海大學方向銜接中港路的道路抒解目前擁擠狀況」(附錄十五)，促請工業區廠商協進會積極辦理，決議由廠協會函請相關單位、市籍立法委員及地方民代全力促成工業十六路聯外道路的開闢，並透過工業區內媒體中工雜誌開始追蹤報導有關工業十六路聯外道路的審議情形，廠協會推動時獲得工業區內兩百餘家業者的連署，並串連地方議員及中央民代進行遊說，經濟部長當時來台中工業區巡視時，也承諾必定極力促成聯外道路的開闢。

民國八十二年三月，台中市第二次通盤檢討審議案提報至省都委會審議，省都委會在審議該案之前，作業單位發現此一土地並非道路用地，而是文大學校用地，但第一次通盤檢討的都市計畫書上規定此一點點暫不得興建校舍，因而台中都委會同意將此地點變更為綠帶，但省都委會專案小組卻認為該案變更為道路用地，不但可以成為台中工業區重要聯外道路，且可疏散台中港路的壅塞，況且變更為道路用地之後，也不影響東海大學的整體發展，所以決議再將綠帶變更為四十米道路用地，並經過省都委會第四四五次大會決議「依照小組意見通過」。該決議引起東海師生譁然，紛紛引發東海大學學生組織護林抗議行動，媒體分別陸續報導東海大學學生保護相思林地之議題，形成為一股「保衛相思林地」的氛圍。

後來，通盤檢討案經由省府送內政部都委會核定，內政部都委會也成立專案小組專責審議聯外道路一案。同年十月五日，專案小組針對本案召開小組會議，東海大學校長阮大年、周聯華董事長以及相關人員列席小組會議，說明東海大學反對之立場與理由，並提出經沙鹿到大度山的特三號道路計畫<sup>63</sup>作為替代方案供小組委員參考，聯外道路一案暫時遭到擱置，並經內政部都委會八十二年十二月二十四日第三六九次會議決議「請台灣省政府邀集台中市、台中縣政府等相關單位就東海大學所提替代道路方案研議後再提大會討論」(附錄十六)。然而，內政部都委會擱置提案及退回省都委會重議的決議也引起了工業區廠商的不滿，一方面認為內政部都委會竟然僅聽東海大學的片面之詞，完全不理會工業區廠商的感受；另一方面，對於全國最大的工業區在內政部都委會中竟然沒有被知會參加，對意見表達的管道並不暢通頗為氣憤(中工雜誌，83.4)。

八十三年三月二十三日，台灣省政府都市計畫委員會邀集省政府建設廳、住

---

<sup>63</sup> 特三號道路為台中大都會區通往台中港之主要聯絡道路，全長5.9公里、寬度30-40公尺，該道路平行於台中港路、南屯路三段，完成後可經由八十米外環道北上至南屯交流道，或向西行至中二高交流道，有效抒解中港路、中港交流道、南屯路三段等壅塞之車流，且連結台中市市區、中山高速公路、台四十七中彰快速道路、台中工業區、中部第二高速公路、台六十一西濱快速道路、台中港等，有助於台中市區域道路系統之形成及平衡各區經濟之發展(特三號道路工程開闢計畫書，民90：4-5)。

都局、台開公司、東海大學、台中市政府及台中縣政府等單位就內政部都委會決議辦理工業區聯外道路替代方案之研商。後透過與會者激烈討論，獲致結論如下：第一、據東海大學稱：新規劃之四十米計畫道路開闢後將增加台中港路之交通流量，不但危及該校師生之安全，且影響該校整體發展，故本案同意台中市都委會決議變更為綠帶；第二、台中工業區將來第四期全部開發完成之後，預計可容納上千家之廠商及員工五、六萬人，故應有長遠之交通改善計畫，而東海大學所建議之替代路線可連接將來之中部第二高速公路，對改善該工業區之交通最具效益，且該替代路線經過地區台中縣政府報經省政府八十三年二月四日八三府建字四第 145650 號函核准新擬鄉街計畫，而縣政府亦表示同意將來規劃時再就該地區交通系統整體考量配合辦理；第三、為解決東海大學及台中區之交通問題，如台中市政府或台中縣政府能提出具體之解決方案，而需省政府協助，請依循行政程序函報省府本會願意會同建設廳協助從旁予以促成（附錄十七）。因此，原本被省都委會變更為道路用地，在內政部被退回省都委會重議之後，又將其變更回綠帶。這樣的結果致使工業區廠商頗為氣憤，並促請台中市政府於內政部都委會開會時能極力促成將綠帶變更為聯外道路用地。

同年八月二日，內政部都市計畫委員會再度審議本案，並未做出任何決議。後於八月三十日召開第三七七次委員會議，透過與會代表的討論，會中對本案通過「維持原計畫，似地方政府與東海大學協調後再議」之決議。該用地仍然維持文大學校用地，然而聯外道路之規劃草案仍然沒有廢除，仍無法興建任何校舍。

由上述會議結論，此次事件的政策產出仍是有利於東海大學的結果。本階段前後發生之重大事件整理如表 5-9 所示：

表 5-9 工業區聯外道路案第二次事件前後過程大事紀

發生時間	事件處理經過
76 年 12 月	台中工業區第三期工業用地開發完成，預計可容納 800 多家廠商進駐。
77 年 1 月	台中市長張子源就台中工業區問題與東海大學師生進行座談，關於聯外道路之問題，台中市政府擬從工業區南面往南開闢一條道路連接南屯路，暫時解決工業區聯外交通不足之問題。

77 年	省政府建設廳召集相關單位就台中工業區聯外道路問題進行檢討。
79 年	台中市第二次通盤檢討開始規劃。
79 年 6 月	東海大學爆發相思林事件，郵政總局因興建水陸轉運中心砍伐相思林地，引發學生抗議。
79 年 12 月	台中都委會東海大學代表吳介英於都委會小組會議中提出廢除工業區聯外道路規劃之主張，該案於小組會議中取消，但仍須提報大會討論。
80 年 2 月	台中市政府召開第二次主要計畫通盤檢討都委會大會，會中一致同意，將此預定定變更為綠帶。
81 年 3 月	台中工業區廠商聯誼會正式成為社團法人，改制為工業區廠商協進會，並開始積極為工業區廠商反應聯外道路問題。
81 年 7 月	東海大學校長梅可望卸任，由原交通大學校長阮大年接任。
82 年 3 月	省都委會小組會議決議將綠帶變更回原來道路用地，並於都委會第四四五次會議中決議依照小組意見通過。
82 年 10 月	東海大學於內政部都委會小組會議中提出特三號道路之替代方案。
82 年 12 月	內政部都委會第三六九次會議決議：請台灣省政府邀集台中市、台中縣政府就東海大學所提替代道路方案研議後再提大會討論
83 年 3 月	台灣省政府都委會邀集相關單位，就東海大學所提替代方案討論，決議將原計畫道路用地再變更為綠帶。
83 年 9 月	內政部都委會第三七七次會議決議：維持原計畫，似地方政府與東海大學協調後再議。
84 年 2 月	台中市第二次通盤檢討公布實施。

資料來源：筆者自行整理

## 二、第二次事件政策網絡結構特質

經過十年的發展，第二次事件的發生已和第一次事件的情況有所不同，非但周遭環境已有劇烈的發展和變化，整個國內的大環境也有所變化。如下圖 5-6 所示，就第二次事件的時空背景與區位而言，工業區的聯外道路除了原有的工業一路之外，還有南向南屯路的開闢，以及第三期社區中連接至遊園路的道路。然而台中工業區第三期已完成開發，第三期的工業住宅社區也開始形成，進駐的廠商數在三期開發完成之後倍增到六百多家（八十三年），聯外道路的交通非但沒有因為南屯路聯外要道的開闢而得到紓解，反而在上下班尖峰時刻，還會出現大塞車的情況。另一方面，東海大學學生也增加至一萬餘人，居住在東海別墅地區的學生更高達七千多人，出入往來更加頻繁。況且由於學生人數的增加，東海別墅的發展也致使連接至中港路的遊園路和東園巷也常常擠得水洩不通。由此可知，由於工業區和東海別墅的急速發展，在工業區周邊的交通問題有愈來愈嚴重

的趨勢。此外，在此十年間，東海大學原本的計畫道路地區，已長成一片茂密的相思林地，相思林是東海大學人文精神的重要象徵，當時的時空環境正處於解嚴過後環保意識高漲，學生運動蓬勃的時期，東海大學處處可見學生為相思林地的保存與學校建設和校方引起激烈衝突。此計畫道路的西側，土地的所有權已歸郵政總局所有，其於七十九年和八十二年期間至相思林動工砍伐相思樹興建水陸轉運中心的舉動也引起了東海大學學生的抗議聲浪，後來學生團體更將郵政總局興建水陸轉運中心以及聯外道路一案結合為相思林地的護林運動。由此可知，區位的複雜化和大環境的影響，非但增添了聯外道路一案處理的複雜度，也促使各行動者間的立場和權力運作呈現出消長的情形。

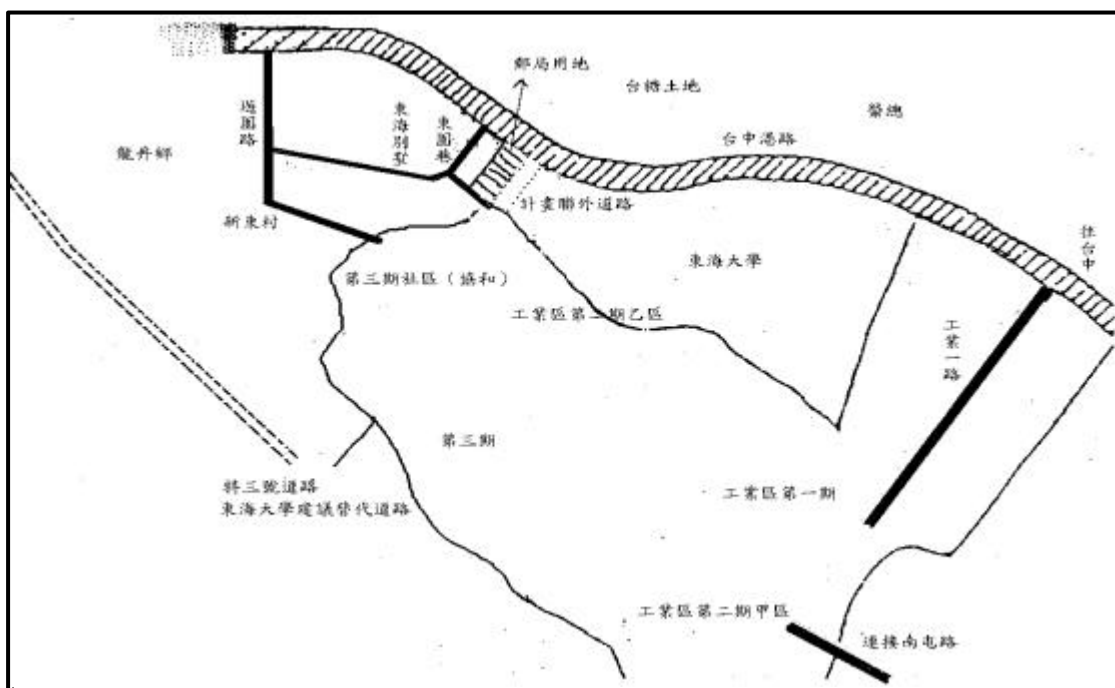


圖 5-6 第二次事件聯外道路計畫區周邊區位圖

資料來源：作者自繪

鑑於各個參與者的立場不盡相同，將影響政策網絡內的互動模式與結果。因此筆者在此乃針對「台中工業區聯外道路案第二次事件」的政策參與者，探究其立場、與政治資源，以瞭解並歸納出其涉入決策的理由及其立場之依據，還有網絡中各行動者資源依賴與權力互動之情形，以作為瞭解整個政策網絡的基礎。

### (一) 行動者利益論述之分析

由上述第二次事件的發展脈絡，可得知在「台中工業區聯外道路案第二次事件」的政策網絡中，主要的參與者與第一次事件並無二致，大致有台中市政府、



台中市都委會、台灣土地開發公司、省政府建設廳、省政府都委會、內政部營建署、內政部都委會、東海大學校方及學生、台中工業區廠商協進會、龍井鄉居民（新東村）、第三期工業住宅區居民、地方議員、規劃單位等等。當中尤以東海大學校方及學生和工業區廠商協進會之角力最為積極，台中市政府雖在立場上支持廠協會的立場，但已無第一次事件時的積極運作，在角色上已從積極參與的贊成者轉變為被動的贊成者。在第二次事件網絡行動參與中與第一次事件比較大的差異有：第一、東海大學學生團體在此時因為護林運動的發酵，導致學生較第一次事件時更為積極的介入聯外道路一案；第二、倘若市政府無法透過都市計畫完成聯外道路用地變更，台開公司便無法介入開關，因此台開公司於此時的角色已並非如第一次事件時積極介入；第三、由於計畫地區周邊環境區位的快速變遷，涉入事件的行動者較第一次事件增加了龍井鄉的居民及第三期住宅社區的居民。

無論是贊成開關者或反對開關者，對第二次的事件的參與也就反映了行動者本身利益上的衝突。從周邊區位環境的改變來看，社區的興起也導致了新的行動者涉入，但也有行動者淡出此政策網絡。就贊成開關道路的行動者而言，可以明顯的發現二通時期的參與者已將議題焦點由促進當地的發展轉換成周邊地區交通的改善。換言之，改善工業區及東海別墅地區聯外交通的問題意識已取代了以聯外道路的開關促進工業區發展的意識。另一方面，西側相思林地贈與郵政總局也致使贊成開關者認為將東海校園橫剖成兩半的問題已不成立，道路的開關並不會對東海校園的完整性造成太大的影響。然而對東海大學而言，東海大學在這個案件當中仍舊是利益的損失者。和第一次事件相同的是，東海大學的校方及學生都把訴求的重放置在經濟的發展不能犧牲教育，開關道路會危及學生生命安全等意識；不同的是，除了東海大學校方將反對的焦點轉移至聯外道路的交通效益，計畫道路地區相思林的成長對於東海的學生而言長久以來已經形成一種東海人文精神象徵的意識圖騰，學生對於相思林地的共同意識也引發了學生團體在反對聯外道路的開關上，特別將保護相思林地與維護東海人文傳統連結在一起，並引起當時學生的共鳴。

表 5-10 聯外道路第二次事件的贊成與反對行動體

	行動團體	利益論述
贊成	台開公司（轉為被動）	開關聯外道路可完整工業區聯外交通網絡，促進廠商投資意願，增加已開發廠房承租率。
	規劃單位	聯外道路規劃應將工程損害降低到最小，且以市政府的要求為主。
	第三工業住宅社區居民	社區並無適當便捷的聯外交通，且緊鄰的新東村地區交通紊亂，工業一路又距離社區太遠。

	台中市政府（轉為被動） 工業區廠協會 地方議員 龍井鄉居民	開闢聯外道路有助抒解工業區及周邊地區聯外交通，降低廠商運輸成本。
反對	東海大學校方 東海大學學生	聯外道路破壞校園完整性，危急師生交通安全及教學品質。 相思林地為東海大學人文精神象徵，且實質上具有環保作用，不應破壞。

資料來源：筆者整理自訪談記錄

綜上所述，第二次事件中，贊成與反對的對立團體在利益的論述上形成了交通問題與教育問題和護林運動的意識對抗（各行動者立場整理如上表 5-10）。在瞭解第二次事件中相關參與者的立場與爭議所在之後，接下來將就各行動者間如何透過策略的應用與資源的連結，互動的情形如何？對於政策產出有何影響？等問題做更進一步的探討。

## （二）各行動者的策略、資源與權力之運作

從前述涉入第二次事件各行動者之立場分析，吾人可以瞭解無論是贊成或是反對的行動者，皆有其理性利益上的考量。然而，從政策網絡的觀點視之，並非是所有行動者都可以進入到政策網絡中表達其利益，換言之，政策網絡本身會限制參與者可進入的門檻，門檻的限制在此個案中很明顯的也有都市計畫審議制度環境的作用在裡面。同樣的，在此次事件的政策網絡中，東海大學和工業區廠協會都不可能隨心所欲的獲致符合自己本身利益的政策產出，同樣都要再一次的在都市計畫審議制度的規範下，尋求策略的運用與資源的汲取，並在政策網絡中獲得優勢的相對位置，以獲取有利於己的政策產出。由於參與第二次事件最為積極的行動者是東海大學的校方、學生及工業區廠協會，因而本小節主要將透過這三個行動者所連結的資源與運用的策略，來建構第二次事件的政策網絡互動關係。

### I、東海大學校方與學生的策略應用與資源連結

相較於第一次事件的被動因應而言，在第二次事件中，東海大學的校方是處於主動積極的態度。在通盤檢討之前，由於梅可望個人私交的關係，在聯外道路的处理上，張子源市長已經藉由開闢另外一條南屯路來減緩對工業十六路聯外道路的需求，林柏榕繼張子源後就任市長，也不主動提出聯外道路一案：

像張子源在競選時，找梅校長幫他的忙，梅校長當時就跟他說：東海現在有個問題，就是工業十六路聯外道路的問題，當時曾文坡不是國民黨的，

梅校長講了他也有聽進去。你是國民黨的，我們大家都是很熟的朋友，這個案子你就不要再提。他說沒問題，後來他就主動把南屯路開關了。所以張子源先生當市長時，他在某方面就已經解決這個問題了，根本不需要東海那條聯外道路的開關。林柏榕市長時也沒有主動開關這條道路（受訪者：B1）。

第一次事件時，雖然聯外道路暫不開關，實際上當時也已開關了南屯路來因應工業區的聯外交通，但內政部都委會當時裁示五年後應再檢討。為了永遠根除聯外道路開關對於東海校園使用的威脅，因而在東海大學七十九年二月五號的行政會議中，梅可望便裁示為了因應台中市第二次通盤檢討，學校對聯外道路一案即將捲土重來的因應對策如下列四點（見附錄十三）：

- 1、利用台中市都市計畫通盤檢討之機會，根本劃除聯外道路之規劃案。
- 2、興建綜合教學大樓於聯外道路兩側，以先下手為強，阻止聯外道路之妄想。
- 3、與台開公司談判，根本斷絕聯外道路之妄想。
- 4、有條件同意開關聯外道路：
  - (1)、將聯外道路西側變更為住宅區。
  - (2)、台開公司提供等同面積的土地供東海大學使用。
  - (3)、築圍牆隔噪音；築天橋維持交通安全。
  - (4)、五十米東大溪綠帶交東海大學代管。

據此，就第二次通盤檢討時，並非是由市政府主動積極想開關聯外道路，而是東海大學校方運用第二次通盤檢討的時後，主動提案要求廢除工業區聯外道路的規劃。當時第二次通盤檢討委外規劃單位的承辦人員記得當時在後來整理人民團體意見時才列入的：

其實當時二通的時後，最早並沒有檢討到這個案子，這是在後來在討論的時後又加上去的，應該是東海大學有提意見，所以我們規劃單位才會再把人民團體意見列入，納入都委會討論（受訪者：M2）。

七十九年十二月底，台中市都市計畫委員會審議東海大學要求廢除聯外道路一案。當時的時空環境恰好有利於東海大學爭取廢除這條道路，一方面，從中興大學攔腰而過的馬路一年之內壓死了三個學生，當時教育部正極力補救要將其地下化，以免繼續危急學生的交通安全；另一方面，張子源就任市長時期，已經拓寬工業區及南屯路的交通道路，作為工業十六路聯外道路的代用道路，且高速公路南屯交流道即將開工，工業區已有充足的聯外道路可供進出。因此，針對上述有利的因素，除了東海大學在都委會的代表吳介英極力爭取之外，梅可望也到會議的現場與當時都委會中最舉影響力的市長及正副議長溝通，後來這條計畫道路用地便被變更成綠帶。由此可知，第二次事件時東海大學不但掌握了在都市計畫

審議體系中有利於利益運作的制度性位置，梅可望本身的影響力在當時仍能左右地方都委會的決策結果。

然而後來在省都委會審議的時後，又將綠帶變更為四十米的計畫道路用地。當時梅可望已經卸任東海大學的校長，繼任者為原交通大學的校長阮大年，在策略的應用與資源的汲取管道上也有明顯的不同。一方面，阮大年當時透過媒體的力量，運用媒體塑造出有利於東海大學的輿論：強調聯外道路的開闢確實會危及東海大學師生交通安全和教學品質的事實，還有透過以環保為訴求的保護相思林運動，爭取社會輿論的支持。另一方面，阮大年就任東海大學校長之前，曾經在教育部服務過，與教育部和國民黨青工會的關係良好。在阮大年任內處理聯外道路一案，教育部和國民黨青工會出力甚多，非但於內政部都委會的教育部代表於審議時與立場偏向於東海大學，當時透過阮大年人際關係連帶，藉由國民黨青工會的主任委員徐抗宗獲得往後在內政部都委會派代表參與陳述意見的權力，較工業區廠協會而言在審議制度內取得制度性的有利位置：

阮大年校長就任東海校長之前，曾經在教育部服務過，因此雖然無梅校長的影響力，但在教育部和國民黨還是有一點影響力。而阮大年校長在處理這件案子時，在省都委會審議時去找當時的省長宋楚瑜也沒有用，除了運用其在教育部的影響力，當時也有受到國民黨青工會主任委員徐抗宗的大力幫忙，像當時東海大學得以在內政部都委會中列席說明，其實就是徐抗宗幫的忙。另外，阮校長當時也有藉助媒體塑造對東海有利的言論，將事件交由社會大眾輿論公評（受訪者：C1）。

透過取得在內政部都委會中的發言權，東海代表於會中提出四點理由，<sup>64</sup>當

<sup>64</sup> 東海大學所提理由及替代方案如下：1、就交通效益而言，台中工業區現有一條主要聯外道路聯絡台中港路，以東接高速公路及台中市區，西通台中港，而規劃中之四十公尺寬計畫道路，僅係聯絡台中工業區與台中港路，仍必須藉由台中港路對外聯絡。惟參酌台中港路目前之交通流量，已呈飽和狀態，則此一四十公尺寬計畫道路將來所能發揮之交通效益，極為有限。2、就道路定線而言，依據都市計畫規劃標準，道路的適當間距，主要幹道為二千四百公尺至三千兩百公尺，幹線道路為一千兩百至一千六百公尺。主要集合道路為二百公尺至四百公尺，查現有與本校西側緊接之東海別墅台中港路東園巷道路與該四十公尺寬之計畫道路用地之間距，僅為六十公尺，顯違都市計畫規劃標準，非但未達成道路定線應符合交通便捷、安全之目標，更將造成台中港路東海大學路段嚴重交通問題，徒增本校師生及附近住民之不便。以八十二年十月份為例，上述東園巷與台中港路路口，本校師生即遭受二次嚴重交通事故，總計死亡兩人，受傷一人，對本校師生之交通安全，確已產生嚴重威脅。3、就教育環境而言，現代國家無不以維護學校之寧靜與安全為前提。試觀今日東海，北面中港大道，東、南兩面均為台中工業區所圍繞。現僅餘臨西面與台中縣龍井鄉交界處有相思林一片。若於該處橫闢四十公尺寬道路，無異至本校於口袋內，四面勢必為噪音及污染之空氣所包圍，對本校目前一萬三千餘師生健康之安危及對上課之干擾，自屬非常嚴重，且永無止境。尤有甚者，該四十公尺寬計畫道路用地以西之東海別墅一帶，乃本校學生校外之主要宿舍區，目前居住該區之同學，日、夜間部已達七千人，每日交通流量達三萬人次以上，今後學生人數增加，交通流量必更大增，學生之交通安全，亦必遭受嚴重威脅。4、就替代方案而言，台中市五權西路連接南屯路現已開闢至台中工業區，其間高速公路南屯交流道亦將於近期開闢，台中工業區可由此接通台中市區及高速公路，發揮紓解台中港路之東向功能，

時並成功說服內政部都委會接受東海大學所提之替代方案，並將方案退回省都委會先行研議，爾後在省都委會中，東海大學校方又順利取得在都委會的發言權，在省都委會也獲致了有利於東海大學的結果，再度將道路用地變更為綠帶。

總而言之，東海大學校方在第二次事件的處理上所運用的策略與資源，主要可歸納如下：

- 1、運用都市計畫制度於通盤檢討時機將聯外道路一案廢除。
- 2、梅可望在任時，透過梅可望本身的社會關係，在台中市取得市長林柏榕、議長林仁德及副議長郭晏生於都委會中的支持，此外，也透過吳介英本身邊界滲透的關係在都委會中取得發言權，提案廢除聯外道路之計畫。
- 3、阮大年就任時，運用媒體的報導及學生以環保訴求保護相思林的抗爭，爭取社會大眾的支持，塑造有利於東海大學的輿論增強東海大學保護相思林地訴求的正當性。
- 4、阮大年運用本身的社會關係連帶，不但有教育部鼎力協助，更透過國民黨青工會取得在內政部都委會中利益運作的機會，相對而言也較其他行動者掌握有利的制度性位置。

東海大學學生團體在涉入第二次事件時，大多是使用非正式的抗爭行動，所運用的策略與連結的資源大致如下：

第一、透過保護相思林地的訴求，動員學生發動非正式抗爭。學生在都市計畫的審議制度上，很難透過正式管道取得發言權，因而一般而言學生團體在資源的獲取上，大多是透過資源動員來增加集體抗議行動的人數並增強其行動支持的力量。原本最初學生的動員是基於相思林地西側二千坪土地贈與給郵政總局一事所觸發，然而當時恰好同時發生聯外道路事件，因而導致當時有心保護相思林地的學生團體將聯外道路、贈與郵政總局土地及相思林地等議題連結在一起，並透過製作大字報、舉辦校園公聽會及學生連署的方式動員學生參與，希望在聯外道路的處理上能激起東海大學所有師生捍衛相思林地的決心（如附錄十八）。當時一位曾參與保護相思林運動的學生提到：

---

另根據台中港特定區計畫，業已規劃有一條五十公尺寬之特三號道路，此一道路自台中港經沙鹿、至大度山，而台中工業區與龍井鄉二者之間，現正規劃台中縣龍井鄉新庄子大肚鄉蔗廓鄉街計畫銜接，則此一接通後之道路，因其與台中港路平行，一方面更能抒解台中港路之壅塞，一方面使台中區交通可西至台中港，東至台中市區及高速公路南屯交流道，較之開闢前開四十公尺寬計畫道路，功能大增。因此，台中工業區未來之對外交通，除現有工業區一路主要聯外道路聯絡台中港路外，如利用上述接通後之特三號道路、台中縣龍井鄉新庄子大肚鄉蔗廓鄉街計畫及南屯路、高速公路南屯交流道、五權西路，成為台中市區、高速公路、台中工業區及台中港路之間另一交通大道，實為最符合交通效益與長遠計畫之替選方案。

學生在這方面，訴求大多與相思林連結在一起，並企圖引起全校師生的共鳴。學生所運用的方式多是非正式的管道，也就是抗議啦、遊行啦、拉白布條啦。這些方式（受訪者：C1）。

第二、強調抗爭行動的合法性，爭取社會大眾支持。在當時的大環境上，國內已處於解嚴後的政治環境，加上當時環保意識高漲，社會運動已經普遍獲得合法性，多元的力量也反映出政府對社會控制力的衰退。因而學生團體在當時的集體抗爭活動形成了東海大學校方在反對聯外道路開闢上重要的支持力量：

至於阮校長那時候，是民意高漲的時後，很明顯的時，當時解嚴了，很多的學運都跑出來了，當時東海大學的學生也多，所以透過大家的抗爭，又一次的阻止了這條聯外道路的開闢（受訪者：K1）...

此外，對一個抗議行動而言，除了對內的資源動員凝聚力量之外，更要獲得廣泛大眾的支持。就學生的抗議行動的策略來說，是無法進入到都市審議制度取得有利於利益運作的位置時，在體制外最有利於學生團體的行動策略。學生當時針對聯外道路事件所引發的抗爭行動，最終的目的在於凝聚學生保林意識，並取得社會大眾的支持。當時學生團體透過抗議海報的製作、連署行動及抗議遊行等方式，引起媒體注意，並透過新聞媒體的宣傳，將東海大學師生保護相思林地的環保訴求公諸於社會輿論公評，以取得訴求上的合法性。

## II、工業區廠協會的策略應用與資源連結

工業區廠協會是第二次事件在贊成開闢中爭取最力的行動者，從七十八年開始，當時的廠聯會便不斷透過其在市議會的代言人張國輝反映工業區聯外交通問題。在第二次事件的參與過程中，其透過下列策略的使用與資源的汲取，以圖影響聯外道路一案的審議結果：

第一、利用東海大學校長梅可望卸任的時機。從第一次事件的網絡分析，很明顯的可以看出當時東海大學校長梅可望個人的社會關係連帶對政策產出的結果具有極大的影響力，影響力的運作過程中相對而言也將廠協會於政策網絡中的相對位置邊緣化。即使當時在市議會中已有代表廠協會利益的代言人，但意見仍然得不重視，在市都委會的審議中，當時在委員會中最具影響力的市長林柏榕、議長林仁德及副議長郭晏生也都支持東海大學的立場（受訪者：B1）。因此，在梅可望於八十一年七月卸任後，無論是廠協會或是其他相關行動者皆認為這提供了一個開闢聯外道路的良好機會，恰好當時也進入到第二次通談檢討的審議中：

梅校長時期這個案子就一直沒什麼動過，他一個人就可以解決這個問題

了，等到東海換校長之後這條路的問題才又吵了起來（受訪者：J1）...

那時梅校長的影響力很大，大家都無法輕舉妄動，後來梅校長卸任了，大概也覺得東海大學這次沒有能力再阻止聯外道路的開闢了吧，所以也就有動作了（受訪者：C1）...

第二、凝聚工業區廠商的共識。工業區廠協會是廠商的代言人，背後最大的資源其實是來自於工業區內的廠商，因而在廠協會於理監事會議中決議極力爭取工業聯外道路的設置時，廠協會便透過工業區內的媒體「中工雜誌」不時報導相關訊息，呼籲工業區內廠商重視聯外到通問題，凝聚廠商共識。此外，廠協會並發起連署的方式，動員兩百多家廠商進行連署，爭取支持。

第三、向主管機關陳情。台中工業區的主管機關在當時是台中市政府建設局、省政府建設廳及經濟部工業局。台中市政府建設局是工業區廠協會向台中市政府反映意見的管道，還有廠協會也會透過管理中心向經濟部工業局陳情，或是透過經濟部工業局派員來巡視的時後當面陳述廠商的意見，希望在開闢聯外道路能獲得台中市政府、省政府及經濟部工業局的支持：

像每次我們理監事會議的時後，市政府和管理中心都會有代表出席，我們就會把意見反應給他們知道（受訪者：A1）...

我們每三個月開一次理監事會議，開會做成的決議，都會將意見表達給列席的人員或相關單位知道，例如：管理中心，其是經濟部工業局派駐在這邊管理工業區事務的，台中市建設局也有..不然，就是趁開會的時候或是長官來視察的時候，當面將意見反映（受訪者：A2）...

當時任職於建設局工商課的人員也提到：

像廠商協進會，我剛剛已經講過了，其實只要一有機會，他們就會提出他們的訴求，像他們有時會將他們開會議決議給我們知道（受訪者：E1）。

在聯外道路一案以通盤檢討的方式透過都市計畫審議制度審議時，雖然工業區廠協會被排除在都市計畫審議制度的決策圈之外，但市政府基於反應工業區廠商的意見，在態度上持贊成的立場。因而在省都委會及內政部都委會的兩次審議中，市政府代表發言上均極力爭取聯外道路的開闢。

第四、透過地方民代及中央民代反映意見。台中工業區由於發展迅速，進駐廠商日益增多，在工業區工作的員工人數更是可觀，選票的考量因而成為地方民代與中央民代或是市長候選人亟欲拉攏的對象。工業區廠協會也透過對地方、中

央民代及市長候選人的支持，來促使民代做為工業區利益上的代言人，或是支持能增進工業區公共建設的市長候選人。在聯外道路一案上，廠協會當時就有透過地方議員反應意見給地方政府，還有透過中央民代反映意見到中央部會（內政部）。例如：當時擔任廠協會執行秘書的張國輝便是透過工業區的支持而選上市議員，在市議會中便常常透過總質詢時向市政府提出改善工業區聯外交通的建議：

工業區的廠商也愈來愈多，很多的政治人物，包括：市長候選人、民代，在幾次的大選舉上都會看上我們這個有錢有人的地方，通常只要是願意替我們台中工業區的建設奔走的，我們都願意去支持他..我們當時尋求的資源就是中央的和地方的民意代表，其實作用也不是很大，他們來幫我們爭取一些福利，當然相對來說我們會幫他們做宣傳（受訪者：A1）...

像廠協會就如之前說的，就有透過民代來替我們表達立場。例如：之前的張國輝張議員，他原本是廠協會的執行秘書，現在是顧問，都會在台中市議會替我們發言，關心工業區的交通建設。還有立法委員，例如：早期的洪昭男和現在的盧秀燕和黃顯洲，就會請他們到中央替我們爭取。這些立委是我們去找他們的，在互動上也相當的良好，他替我們去爭取福利，我們就會替立委在台中工業區中爭取支持，這對他們來說也有好處。像我們現在在作中工雜誌的時候，都會將我們廠協會請哪些議員替我們爭取什麼？議員的進度如何？都會將詳細情形公布在中工雜誌讓工業區內的廠商知道，一方面是幫他們作宣傳，一方面也是警惕他們我們有在注意與關切他們替我們爭取的東西（受訪者：A2）。

在支持特定候選人的策略上，僅有地方性的市議員（張國輝）發揮替廠協會代言的效用，中央民代並沒有在聯外道路一案中使上力（受訪者：A1、A2）。此外，第十二屆市長選舉時，工業區廠協會也透過對林柏榕支持來換取其爭取開闢工業區聯外道路的競選承諾，然而當時就林柏榕實際的處理態度而言，並非是非常積極，因而讓廠協會覺得當時林柏榕的支持只是基於選票的考量，而非有誠意去爭取道路的開闢：

像之前林柏榕在選市長的時候，就信誓旦旦的向我們保證一定會去解決工業十六路的問題，我們工業區當時也全力支持他，可是後來完全不是那麼一回事，就連努力都沒有努力過..林柏榕當時競選的時後拍胸脯說一定將聯外道路打通，我們支持他當選市長之後，結果沒消沒息，根本就是來這邊騙騙選票就跑掉了，很沒有責任感（受訪者：A1）。

市長的任期畢竟只有四年，他所考量的是選票，對於爭議性大的問題根本



不想碰觸，不像我們（受訪者：E1）...

然而在中府政府相關業務單位的立場上，卻明顯的認同工業區廠協會所提出的意見，並認為在相思林地西側贈與給郵政總局之後，道路的開闢已不構成將東海大學橫剖成兩半的說法，對於學校的影響不大，應可以積極的爭取：

就台中市政府的立場來說，我們認為因應工業區的發展聯外道路的開闢是確實有他的需求存在。至於東海所提出的安全問題，我覺得是技術上可以克服的。像學校周邊道路通過是必然的，例如台大四周不是都是道路嗎？這個理由我覺得很牽強啦（受訪者：E2）。

其實條路從東海大學的最西側經過，西邊的校地都已經賣給郵局了，這條路對於東海來說，其實不算將東海一分為二，就如同中港路一樣，是東海大學校區旁的道路，這是一樣的情形（受訪者：E1）。

後來東海大學將最西側校地的部分賣給了郵局，我們在規劃這條道路，便沿著郵局的東側規劃。換言之，現在道路是在東海最西側的部分，已經沒有像以前衝擊那麼大。況且現在我們還在持續開發工業區，對於交通的需求量只會大不會小（E3）。

由此可知，雖然市長林柏榕的態度搖擺不定，但中府政府內的業務單位都一致認為開闢道路是必然的趨勢，因而在廠協會無法取得在省都委會及內政部都委會中的發言權時，中府政府都計課的代表在會議中便成為廠協會利益的代言人，主張應保留聯外道路的開闢。

第五、提出替代方案爭取東海大學支持。除了應用上述的管道與策略，廠協會為因應東海大學所題聯外道路之開闢會危害學生交通安全及破壞相思林地之理由，在考量雙方利益及立場下，提出道路的開闢可透過「上天、下地」<sup>65</sup>的方案來開闢，以減低對東海校園的傷害，保護學生們的交通安全：

廠協會並非僅圖工業區聯外交通而不顧東海大學師生之安危，像我們就希望能透過互利和雙贏的方式取得東海大學的合作來闢路。因而闢路之意提倡多年，我們一直都希望提出的方案能解決東海大學對於工業十六路聯外道路的疑慮（受訪者：A2）。

總結工業區廠協會所汲取的資源來看，選票是工業區廠協會爭取政治人物支持最重要的資源，在本案中也成功的取得了地方議員及中央民代的支持。然而中

---

<sup>65</sup> 上天是指高架陸橋，下地則是指地下道路。

央民代在本案中並沒有發揮影響力，在審議進行的過程中也沒有有力的關係取得制度性的有利位置，因而在資源連結與權力運作上，僅觸及到地方層級的單位。

### 111、其他行動者的行動策略與資源連結

東海大學和工業區廠協會雖是工業區聯外道路一案第二次事件中涉入最為積極的行動者，但就實際情形而言，並非僅有上述行動者介入。然而並非所有行動者皆可涉入決策網絡之中表達政策立場，都市計畫審議制度本身對於行動者的涉入便有一定的限制性。第三期工業住宅社區居民雖然同樣也是關注第二次事件的行動者之一，但當時因為居民不多，也沒有集體化的組織動員爭取權益，因而在意見的表達上不受重視，僅有在私底下與工業區廠協會就相關訊息交換過意見：

我們社區的居民也是希望東海那條路能打通，但是當時大多都是工業區廠商和東海在相互對抗，我們社區雖然有聲音，也有嘗試去反應，但卻非常的零散，所以就顯得非常的微不足道。我們對於那條聯外道路的目標和廠協會是一致的，我們當時也是和他們經常在交換意見（受訪者：H1）...

廠協會的人員也提到協會經常和第三期工業社區的居民交換意見：

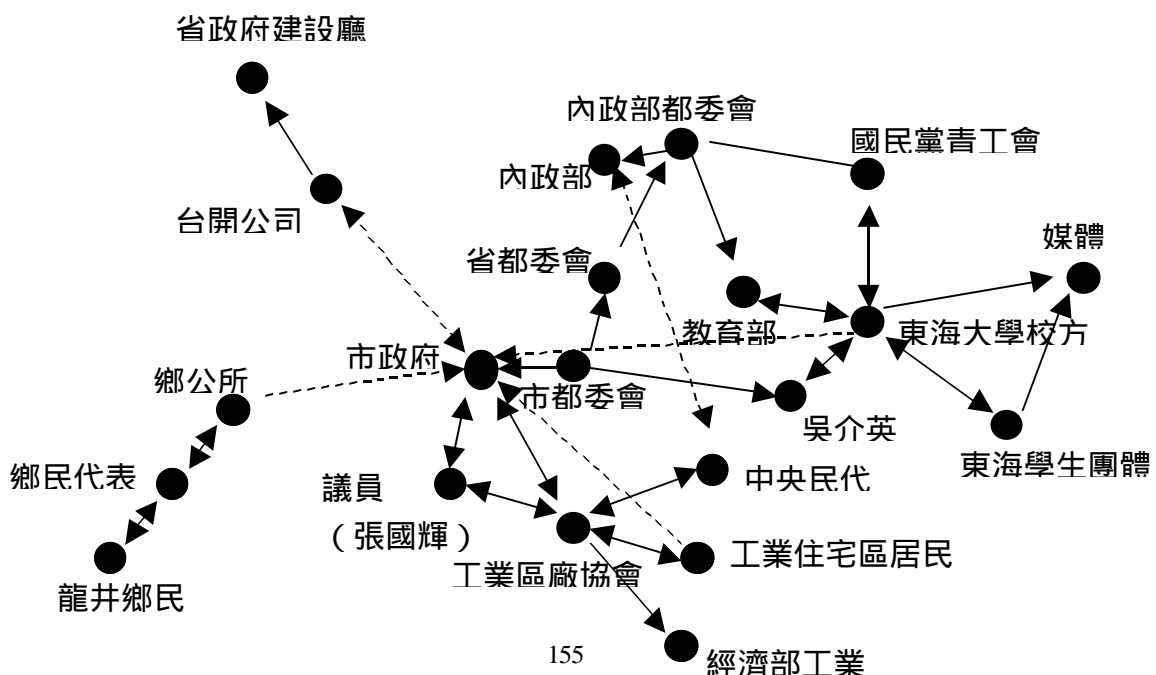
除了我們之外，工業區西邊那邊有一個住宅社區叫協和社區，也和我們一樣希望工業十六路能儘早開闢，我們之間經常有聯繫，都有對工業十六路聯外道路交換過意見（受訪者：A2）。

此外，當時龍井鄉新東村的居民由於東海別墅區的交通問題，也亟欲促使工業區聯外道路打通以抒解東海別墅區的交通。因而村民便將意見反應至鄉民代表會，再由鄉民代表會反應至龍井鄉公所。然而在行政區的範圍上，工業區聯外道路並非台中縣龍井鄉的管轄範圍，龍井鄉公所並無法直接參與聯外道路的開闢，僅能不時的以行政的方式，去函建議台中市政府能及早開闢聯外道路，然而卻往往得不到回應：

其實大部分鄉民都蠻注意這條路的發展的，因為那是台中市政府的計畫道路，並非是龍井鄉的範圍，我們根本使不上力，因為不是我們主辦的區域。其實鄉民代表會很積極，一直跟我們反應希望能開闢這條路，因為鄉民代表是鄉民選出來的，自然要反映鄉民的意見。鄉民代表如有要求，我們都會很切實的去反應鄉民的意見，也有行文過去，我們都一直很關心這個案子的發展，但沒有用，就是使不上力（受訪者：J1）。

由此可知，龍井鄉新東村的居民雖然一直不斷的反應開闢工業區聯外道路的需求，很明顯的在政策網絡中因沒有影響決策或涉入都市計畫審議制度的資源，相較於東海大學及廠協會而言，是處於被邊緣化的行動者。

綜合上述，從對立雙方所汲取的資源與影響範圍而言，工業區廠協會應用廠商自己本身的資源及地方議員和中央民代的代言，除了尋求台中市政府在第二次通盤檢討案的支持之外，大致上僅能影響地方層級都委會的決策過程，在內政部都委會及省都委會中無法取得涉入的管道，僅能依靠市政府代言。東海大學校方在第二次事件中，除了運用阮大年個人的人際關係連帶，雖無法如梅可望直接影響都委會的決議，但也成功了取得涉入內政部都委會決策圈的優勢制度性位置，掌握了在省都委會及內政部都委會的利益運作的機會，也顯示出東海大學校方在透過教育部及國民黨青工會管道與內政部取得連結上，將工業區廠協會摒除在決策圈外的權力過程。廠協會在內政部都委會，僅能間接透過市政府的代表代言，而無法直接涉入到內政部都委會。此外，在第二次事件中，學生團體對於護林運動的非正式集體抗議行動，也對社會大眾輿論造成不小的影響。總上所述，筆者根據本研究第二章探討政策網絡利益、資源與權力運作機制的架構，筆者約略可將第二次事件政策網絡的資源連結圖繪製如下，並對第二次事件所形成的網絡互動特質提出下列解釋：



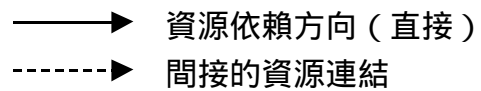


圖 5-7 工業區聯外道路第二次事件網絡互動關係圖

資料來源：筆者自繪

- 1、行動者在利益論述對抗的參與上仍然形成了對立的網絡，只是在贊成者涉入網絡行動中，工業區廠協會成為贊成開闢聯外道路最主要的積極參與者，市政府的參與是因應制度性的需要提出聯外道路案的通盤檢討，在立場上是支持工業區廠協會開闢聯外道路的訴求，市政府都計課在審議過程中並成為廠協會在省都委會及內政部都委會利益的代言人。
- 2、在資源的汲取上，吾人可發現工業區廠商協進會最主要的反應管道及應用策略是透過工業區相關主管機關與市政府、經濟部工業區取得聯繫，向這些單位陳情。此外，更連結地方議員及中央民代作為其在地方政府及中央政府的代言人。東海大學校方除了運用行政的方式陳情外，更因為阮大年的人際關係連帶，有效的得到了教育部與國民黨青工會的協助。學生團體則是以保護相思林地為訴求，透過資源動員來整合資源，發動非正式的抗爭，並引起社會大眾輿論的重視。其餘的行動者，例如：協和社區居民和龍井鄉民，雖然有透過其管道來反應聯外道路開闢的重要性，但在整個網絡中，是被邊緣化的行動者。
- 3、在關係的連結上，廠協會所連結的關係雖然形成一穩固的網絡，但僅能影響到地方政府，無法在省都委會及內政部都委會取得有助於利益運作的有利位置，然而東海大學所連結的網絡關係卻能有效的連結中央部會，並在第二次事件的網絡互動中取得有利於制度運作的相對位置。
- 4、在關係內容（relational content）而言，工業區廠協會最主要的連結資源為地方議員及中央民代，彼此的關係上呈現了交易關係（transcation relation）的互動，一方面，工業區廠協會是透過對議員及民代的支持爭取其合作，另一方面，議員及民代也基於工業區的支持而成為廠協會利益的代言人。此外，廠協會與工業區主管機關，如：台中市政府建設局、經濟部工業局所形成的是權威/權力關係（authority/power relation）的連結。台中市政府與規劃單位的連結是建立在工具性的關係，著眼於技術上的合作。在台中都委會的行動菁英，如：林柏榕市長和吳介英委員，這兩者同時代表了邊界滲透關係（boundary penetration relation），林柏榕是市政府和都委會的邊界滲透，而吳介英是東海大學及都委會的邊界滲透。在東海大學校方

所運用的管道中，教育部及國民黨青工會都是透過阮大年的社會關係連帶取得連結，所呈現的是一種情感的關係（sentiment relation）。此外，和教育部的關係除了阮大年所建立的情感連結之外，教育部為大學教育的主管機關，當中也呈現了權威/權力關係（authority/power relation）的連結。各層級都市計畫委員會間因為都市計畫審議制度上的規定，彼此間建立在權威/權力關係（authority/power relation）的連結。

- 5、就網絡的影響力而言，是取決於行動者在網絡汲取及操控資源的能力。前述論及，從制度的觀點而言，都市計畫審議制度的決策權是掌握在內政部都委會。東海大學校方雖然第二次事件時並無法像第一次事件直接影響內政部都委會的決議，但透過教育部及國民黨青工會的運作，還是可以間接取得涉入內政部都委會決策機制的管道。因而就第二次事件而言，東海大學之所以會在網絡的互動過程中得到有利的政策產出，校長阮大年本身社會連帶所連結的資源仍具有相當程度的影響力。
- 6、雙方影響力的運作皆是企圖影響各級都委會的決議，各級都委會的審議過程是雙方政治力的運作過程。

### （三）小結：第二次事件之影響力結構

總的來說，在第二次事件的互動網絡中，呈現的是工業區廠協會和台中市政府的贊成者集團與東海大學校方和學生之間的對抗關係，屬於二元對抗的權力結構。綜合以上對第二次事件的政策網絡權力分析，筆者可就第二次事件之影響力結構做出以下解釋：

- 1、廠協會在聯外道路一案的影響力僅能及於台中市政府，並在地方層級的都委會中取得優勢，在中央部會雖有經濟部工業局及中央民代的支持，但在聯外道路一案中並未發生極大的作用。廠協會並未取得在省都委會及內政部都委會中的利益運作的制度位置，而是透過市政府代言。
- 2、東海大學校方透過阮大年的人際關係連帶，成功的透過了教育部與國民黨青工會建立了與中央部會資源上的連結，並進入決策圈取得優勢的制度位置，影響省都委會及內政部都委會的決議。
- 3、學生團體對於相思林地的保護運動的非正式抗爭所引發的相思林風潮，對於社會大眾輿論造成了有利於保全相思林地的呼聲，並對校方在處理聯外道路一案，形成了極大的壓力。
- 4、龍井鄉新東村居民及協和社區居民雖然關心此案的發展，但並無涉入的資源與管道，在整個影響力網絡中，是被邊緣化的行動者。

## 參、第三次事件：工業住宅區細部計畫與第三次通盤檢討

(民89~至今)

## 一、第三次事件的發展脈絡

經過第二次通盤檢討維持原議之後，一方面，工業區對外的交通仍然遲遲沒有得到解決，但塞車的情形日益嚴重；另一方面，鑑於台中工業區第三期社區已漸漸發展，但卻沒有一個通盤的規劃，因而在民國八十五年的時後，委託逢甲大學將台中市尚未有細部計畫的地區做一通盤之規劃，台中工業區及工業住宅社區也在計畫之列。民國八十六年，位於工業區第三期的協和社區組織協和社區發展協會，並開始積極為協和社區的公共設施代言，工業區聯外道路更是社區居民亟欲爭取關建聯絡台中港路的聯外道路，台中市政府也將其道路規劃再度納入細部計畫之內檢討。

再者，工業區廠商仍透過廠協會不斷爭取工業十六路聯外道路一案的開闢。民國八十七年，工業區廠商便在廠協會理監事會議中，再度要求廠協會爭取改善工業區聯外交通（附錄十九）。八十九年二月二十一日至三月三十一日止，台中市政府完成工業區暨工業住宅區細部計畫，並舉辦說明會，再度將工業十六路之聯外道路納入細部計畫之範圍。同時，市長張溫鷹也於同年十月十七日與工業區廠商舉行座談，並承諾將懸宕已久的工業十六路聯外道路之規劃，納入台中市第三次通盤檢討之計畫道路，以解決廠商需求。

### 1、第三次事件的觸發：尚在進行中的審議

台中都委會於八月時召開會議討論工業區及工業住宅社區細部計畫案，並將工業十六路聯外道路一案交由專案小組進行研究。同年十二月五日，台中市政府會同規劃單位、東海大學、協和社區發展協會、工業區廠協會及相關主管單位代表，針對工業區與工業住宅區細部計畫一案所規劃之聯外道路計畫地區進行實地勘查，預備將工業十六路加以延伸，穿越東海大學相思林地連接台中港路，藉為台中工業區尋找另一通衢。十二月七日台中市政府發佈新聞稿指出：台中市政府擬開闢工業十六路之聯外道路，勘查意見將送請都委會審議。十二月十五日，東海大學校方做出反應並舉行記者會，除提出兩替代方案外，此外更公開表示，將發動師生連署陳情，堅決反對聯外道路由東海大學通過。爾後，針對東海大學的反對聲浪，工業區廠協會也提出了「上天入地」的方案，建議市政府採用工程地下化或立體化，僅需砍伐部分相思林樹，且能保障東海大學師生的安全。此外，廠協會也開始積極爭取地方民代與中央民代的支持。事發至此，雙方仍舊處於各說各話的情形，對於聯外道路的解決，仍然沒有任何的共識。

除工業區及工業住宅區細部計畫外，台中市政府也積極著手進行台中市的第

三次通盤檢討。九十年三月工業區廠商再度於廠商協進會的理監事會議中提出打通工業十六路聯外道路之需求，會中也決議工業區應全力支持能打通工業十六路聯外道路的市長候選人、加強與東海大學之協商，表達工業區擬以互惠雙贏之方式取得東海大學合作開闢，並將之訴諸輿論公評，使外界瞭解工業十六路聯外道路位在東海大學最西側與台中縣交界的角落，並非是一般外傳攔腰開路（附錄二十）。此外，針對工業區聯外道路一案，市政府有意於九月二十七日在東海大學舉辦相關說明會。東海大學大度山社等相關學生社團也決定透過連署的方式集結力量，於會中表達學生反對工業區聯外道路通過東海相思林地的心聲。後因颱風關係，說明會雖然暫時停辦，東海大學學生社團至今仍有後續之抗議及連署之活動。

聯外道路一案發展至今，已延宕二十餘年之久，不但歷經多任市長，就連現今工業區及工業住宅區細部計畫及第三次通盤檢討都才剛起步，該案於未來仍有變動極大的發展空間。事件發生前後，本階段發生之重大事件整理如表 5-11 所示：

表 5-11 工業區聯外道路案第三次事件過程大事紀

發生時間	事件處理經過
85 年	台中市政府委託逢甲大學規劃工業區及工業住宅區細部計畫，將工業區聯外道路納入細部計畫範圍。
86 年	協和社區發展協會成立，開始極力爭取工業十六路聯外道路之開闢。
89 年 8 月	台中都委會召開會議討論工業區及工業住宅社區細部計畫案，並將工業十六路聯外道路一案交由專案小組進行研究。
89 年 10 月	台中市長張溫鷹與工業區廠協會座談，會中並允諾將工業十六路聯外道路納入第三次通盤檢討審議。
89 年 12 月	台中市政府就工業區及工業住宅社區細部計畫一案有關工業十六路聯外道路之部分，邀集各個相關單位參與會勘。
89 年 12 月	東海大學舉行記者會，說明東海大學堅決反對的立場及替代方案。
90 年 9 月	台中市政府擬於東海大學舉辦第三次通盤檢討社區說明會，然因颱風而取消。

資料來源：筆者自行整理

## 二、第三次事件政策網絡結構特質：尚在發展中的網絡結構

第三次事件的觸發，主要是工業區及工業住宅區細部計畫的審議以及第三次通盤檢討即將來臨，協和社區及工業區的聯外交通問題又再度成為焦點。如下圖 5-8 所示，就第三次事件的時空背景與區位而言，工業區通往台中港路的聯外道路仍舊僅有工業一路以及第三期住宅社區中連接至遊園路的道路，並沒有實質的

改善。在周邊的環境上，東海大學學生已成長至一萬四千餘人，居住在東海別墅地區的學生更多達萬人之多，出入往來更加頻繁，連接至中港路的遊園路和東園巷也常常擠得水洩不通。此外，東海西門町社區的形成與協和社區的發展，也成為此周邊地區交通問題下居民生活品質的犧牲者。唯一獲得改善的地方是，由於這幾年來台灣經濟不景氣的影響，許多在台中工業區的廠商都已經移往大陸或是關廠，對於原本亟需解決的交通阻塞問題，相較之下已沒有第二次事件時嚴重。

由上述第三次事件的發展脈絡，可得知在「台中工業區聯外道路案第三次事件」的政策網絡中，主要關心事件的參與者仍舊沒有太大的差別，但因為第三次事件的政策網絡至今尚在發展之中，目前可歸納出的大致有台中市政府、台中市都委會、東海大學校方及學生、台中工業區廠商協進會、協和社區居民、東海西門町居民（龍井鄉民）、龍井鄉鄉民代表會、地方議員、規劃單位等等。當中尤以東海大學校方及學生、工業區廠商協進會、協和社區發展協會、台中市政府之間的角力最為積極。鑑於各個參與者的立場不盡相同，將影響政策網絡內的互動模式與結果。因此筆者在此乃針對「台中工業區聯外道路案第三次事件」之政策參與者，探究其立場、與政治資源，以瞭解並歸納出其涉入決策的理由及其立場之依據，還有網絡中各行動者資源依賴與權力互動之情形，以作為瞭解到目前為止整個政策網絡的基礎。

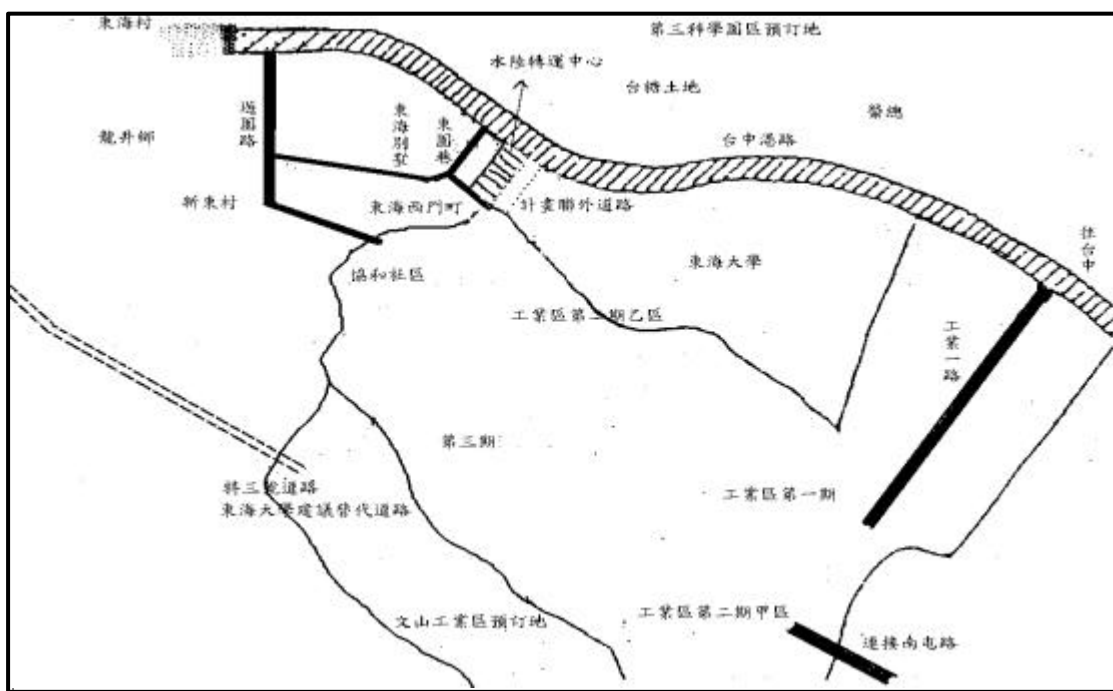


圖 5 - 8 第三次事件聯外道路計畫區周邊區位圖

資料來源：作者自繪



## (一) 行動者利益論述之分析

工業區聯外道路一案第三次事件至今還在發展，涉入的行動者與網絡的互動結構在將來仍然會有所變化。就贊成開闢道路的行動者而言，可以明顯的發現其所抱持的利益已與二通時期所關懷的議題並無太大的差異性。換言之，改善工業區及東海別墅地區聯外交通仍然是開闢工業區聯外道路的主要問題意識。和第二次事件不同的是，在涉入的行動者中，協和社區已組織了協和社區發展協會的社區組織，在涉入的行動上已較第二次事件時積極。然而對東海大學而言，東海大學在此案件當中作為利益的損失者，仍然將訴求的重點放置在由東海大學開闢聯外道路的效益並不如想像中大，況且將會危害到學生的交通安全與教學品質。學生團體的介入也和第二次事件一樣，主要的訴求仍是維護學生交通安全及保護代表東海人文精神的相思林地。

因此，第三次事件中，贊成與反對的對立團體在利益的衝突上，一方面是開闢聯外道路是否可達成經濟效益的爭執，另一方面是交通問題和護林運動的意識對抗（如表 5-12）。雖然第三次事件至今尚未落幕，政策也尚未產出，權力的角力卻已悄然開始，接下來將就各行動者間到目前為止如何透過策略的應用與資源的連結，互動的情形如何？對於政策產出有何影響？等問題做更進一步的探討。

表 5-12 聯外道路第三次事件的贊成與反對行動體

	行動團體	利益論述
贊成	規劃單位	聯外道路規劃應將工程損害降低到最小，且以市政府的要求為主。
	協和社區發展協會	社區並無適當便捷的聯外交通，且緊鄰的新東村地區交通紊亂，工業一路又距離社區太遠。
	台中市政府（轉為消極協調者） 工業區廠協會 地方議員 龍井鄉居民（東海新門町、新東村民）	開闢聯外道路有助抒解工業區及周邊地區聯外交通，降低廠商運輸成本。
反對	東海大學校方 東海大學學生	聯外道路破壞校園完整性，危及師生交通安全及教學品質。 開闢道路會觸及東海現於相思林地既有第四號水井未來之供水及開挖第五號水井預定地等問題。 相思林地為東海大學人文精神象徵，且實質上具有環保作用，不應破壞。

資料來源：筆者整理自訪談紀錄

## （二）行動者的策略、資源與權力之運作

第三次事件目前還在進行之中，故在行動者的策略應用與資源連結上，也僅能就目前僅有的互動關係或行動者運用的策略做為分析的重點。

### I、東海大學校方和學生的策略應用與資源連結

第三次事件是起於工業區及工業住宅區的細部計畫審議以及第三次通盤檢討即將開始，到目前為止都仍止於地方政府層級的互動，尚未往上發展。東海大學的校方及學生在現階段中大致上運用之資源連結及策略如下：

第一、透過與市政府業務單位主管及議員的溝通，掌握聯外道路一案發展進度。聯外道路一案目前處理進度仍在市都委會的審議之中，在相關訊息的掌握上，東海大學多透過其市都委會中的代表，或是透過正式的行政管道及私下的非正式溝通，與相關業務單位主管和都委會取得聯繫，並瞭解聯外道路之進度：

我們學校都一直積極在密切注意聯外道路的發展，也已經多次私底下找過相關單位的主管及市長進行溝通，像市長就跟我說市政府也沒錢開，所以現在根本不會動（田野記錄一）...

另外，在地方議員上，東海大學校方也有和其接觸，雖然在利益上並沒有太多的選票可供交換，但仍然嘗試影響地方議員對此案的態度：

其實和政治人物接觸，最重要的就是要有利益上的交換，也就是選票，人家才會用你，在這方面東海是比較弱的。我們其實也有在和議員接觸，現在唯一能作的是，只要讓那些議員不對這件事表達意見就好了（受訪者：C1）...

第二、透過東海大學於市都委會的代表爭取東海權益。東海大學長久以來，一直在市都委會中佔有一個席次，因而在市都委會中，東海大學有取得進入到有利制度性位置的管道，為東海大學校方爭取符合東海利益之決策結果，在東海大學的訊息管道上，也多仰賴其都委會代表：

其實都市計畫委員就是東海最好的管道了，東海不是有都市計畫委員嗎？他們就可以表達訴求。因為這條路現在還沒定案，像定案之後就沒辦法了，除非取消都市計畫。因為還沒定案，東海最好的策略就是將它卡在都委會，不要讓它定案就好了（受訪者：D2）...

第三、透過保林訴求凝聚校內學生共識。東海大學校方和學生團體在這次事件的處理上，和以前有明顯的不同是：第一次件事時學生並沒有動員參與；第二次事件時，因為郵局砍伐相思林地的是件發生為導火線，將之與聯外道路一案與相思林情結做連結，喚起學生保護相思林地的共識，但在此時學生和校方並未有主動上的策略合擊，大多是各做各的；而現今東海學生團體除了透過保護相思林地的訴求以校園媒體、連署和校園公聽會的方式來喚起學生的集體行動，但校方和學生團體之間的連結已經較前次事件更為緊密：

現在王亢沛校長的作法，也和阮校長當時差不多，但和學生之間，有更為主動的連結，也就是會主動找學生會一起推動這件事（受訪者：C1）...

學生會長多次與校長及多位行政主管共議對策，以致在本案的立場上，校方與學生會的策略是分進合擊，共同主導本案的走向。如公聽會、記者會的規劃（受訪者：C2）...

然而也有人認為校方之所以與學生團體採取策略上的合擊，是因應校長本身已無如同梅可望及阮大年等前任校長的社會關係連帶的結果，以增強在互動網絡中的所掌握的資源及影響力：

以前東海大學在梅校長時期多風光啊，他們就算有意見也不敢怎麼樣，阮校長對於教育部和國民黨青工會還有點影響力，至於王校長，因為是文人治校，也沒有什麼背景了（受訪者：C1）...

第四、召開記者會，闡明東海大學立場，並爭取社會大眾支持。東海大學校方及學生在獲知聯外道路一案又進入到都市計畫的審議程序中，便於八十九年十二月十五日舉行記者會，說明東海大學對於聯外道路反對之理由，並提出替代方案，爭取社會大眾的支持。記者會所提之反對理由如下所述：

#### 1、就計畫程序而言

從民國八十三年內政部都市計畫委員會決議，希望此案能與東海大學協調後再決議，但六年來，台中市政府從未與東海大學進行任何的協調，如今依然決定開路，實在是非常的不合理。

#### 2、就交通效益而言

由於此工業區連外道路僅有四十公尺寬，又介於高流量的中港路及工業十六路當中想必將來可能會不敷使用（因為台中港路的交通流量過大）。

#### 3、根據都市計畫的規劃標準

道路的是當間距（主要的集合道路）應為二百至四百公尺，而如今工業區連

外道路與東海別墅的東園巷道之間，相距僅六十公尺，足足缺少了三倍到六倍之多。

4、就教育環境而言

開闢此路緊鄰東海大學，勢必會引發噪音空氣等污染，不但會干擾到師生的上課，並會對師生的健康及交通安全造成莫大的危害。

5、就學生安全而言

此道路以西為東海別墅區，為東海學生主要的生活區，目前在該區活動的學生有萬人之譜，若再增加一條高度飽和的道路，勢必會對學生的安全造成重大的危害。

因此，東海大學堅持其西側校地維持文大用地。有關工業區的聯外交通之需求提供了以下兩個替選方案解決：

- 1、台中市五權西路連接南屯路，現已開闢至台中工業區，其間的高速公路南屯交流道亦在闢建當中，台中工業區可由此連接台中市區與高速公路，發揮疏解台中港路東向交通壓力之功能。
- 2、目前的特三號道路（台中港經沙鹿至大肚山）已開闢大半，而台中工業區與龍井鄉之間，正待政府相關單位規劃龍井鄉街計畫銜接，若能完成以上兩者，因其與中港路平行，一方面可以疏解台中港道路之壅塞；另一方面也可以使台中工業區交通西至台中港，東至台中市區。

由此看來，東海大學認為台中工業區未來對外交通，除現有的工業一路之外，如利用上述接通後之特三號道路及南屯路、五權西路，較開闢東海大學西側四十公尺寬計畫道路功能完備。

## II、其他組織之角色與策略

第三次事件發生至今，發展時間並不是非常的長，除東海大學之外，各行動者之間並沒有太大的動作出現，市政府於第三次事件中主要是因應工業區及工業住宅區細部計畫的審議及第三次通盤檢討的來臨，決定將聯外道路再度納入通盤檢討，然而在市政府的態度上，很明顯的從第二次事件消極的贊成者，轉為消極協調者的角色：

因為在二通的時候是暫予保留，有附帶條件，我們現在只是提上去看，看委員會有沒有需要改，這是一個事實，一通就寫在那邊，那我們細部計畫不可能去隱瞞這個事實。細部計畫是要把主要計畫的東西全部呈獻出來，就這麼簡單，如果我們沒有將這個主要計畫納進去，那就等於是隱瞞事實。其實我們把事實呈現出來，再來看東海的意見，還有工業區

的意見是如何？那我們的職掌只是提案而已，就是都市計畫和通盤檢討，因為這本來就有了，所以我們是把這條路當成是一個事實列進細部計畫中。而且我們對這個案子也沒什麼立場，就看你們雙方怎麼樣，我們是不會隨波逐流的。張溫鷹市長對這件案子的態度並不是很明顯的偏要開或不開。市長對於這件案子有來問過我們的意見，我們是認為讓東海和工業區的廠商自己去協調出一個共識，市長也認為是如此（受訪者：F1）。

至於廠協會而言，因為在這次的事件中並沒有積極的去處理聯外道路的事情，反應的方式大多都與第二次事件無異，除了向市政府經濟局及相關單位陳情外、支持議員作為廠協會於市議會中的利益代言人、提出上天下地的替代方案，減少東海大學利益的損害、以互利雙營方式取得共識，還有便是因應台中市市長第十四屆的選舉到來，全力支持能打通聯外道路的市長候選人（同附錄二十）。但在這方面，非但張溫鷹的態度並不積極，就連其他市長候選人也不願對這燙手山芋表態：

其實每次這件案子被提出，幾乎都是市長選舉之前，我一直覺得這是否是張溫鷹為了選票考量而主動提出關心這個案子，因為即使提出，態度也並非是非常積極。去徵求市長候選人的支持，他們大概也覺得這個問題很麻煩，不想得罪任何一方，所以也不想表態（受訪者：A2）。

此外，由於第一次及第二次事件的失利，廠協會也認為自己本身的力量與應用的管道不足，因而在將來參與聯外道路的爭取時，除了連結議員及民代之外，也要與附近居民中對聯外道路一案持贊同立場者形成策略上的結盟，增加爭取聯外道路的影響力：

像協和社區也和我們一樣支持聯外道路的開闢，我們將來也會嘗試著多和他們接觸，並一起來推動道路的開闢（受訪者：A1）...

協和社區在八十六年組織協和社區發展協會之後，便開始有組織的爭取聯外道路一案的開闢，就工業十六聯外道路的開闢而言，其立場與第二次通盤檢討時一致，只是由於東海別墅交通的紊亂，導致協和社區聯外交通問題的嚴重性始終只增不減，聯外交通成為社區居民生活上愈來愈迫切的需求。工業區及工業住宅區細部計畫的計畫範圍，便是以協和社區的規劃為主體，工業十六路聯外道路在計畫中的規劃，是有助於社區對外聯絡交通的重要公共設施。

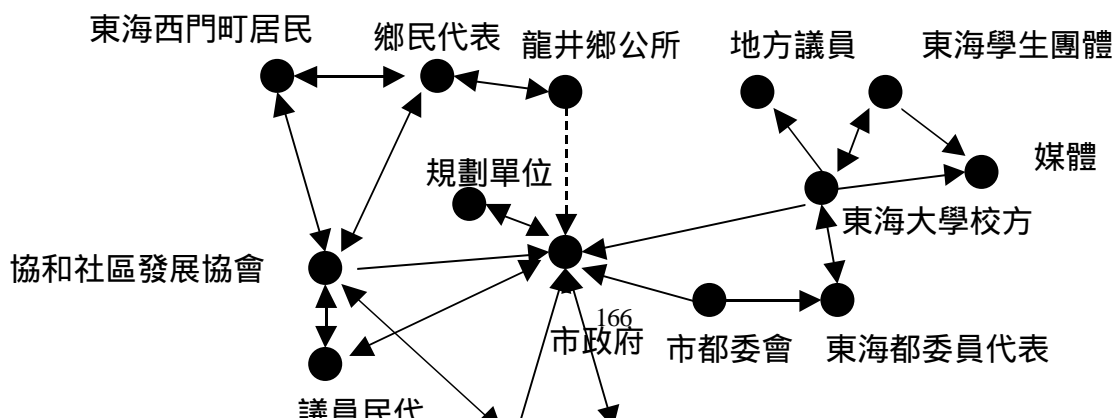
就協和社區發展協會到目前為止，大多是透過與市政府相關單位陳情溝通，或是請議員或立法委員遊說等方式。然而在未來的運作策略上，協和社區發展協

會認為這條道路的開闢勢在必行，會連結工業區廠協會及東海西門町社區的力量一同共同爭取：

其實我們也有找過很多人溝通，例如：台中市工務局都市計畫課長，他就非常同意我的看法，而且他也是贊成這條路應該要打通的，台中市都委會對於這個案子的態度也不會有太大的反對。還有地方的議員和立法委員，我們也有找他們溝通，但是他們都不太願意碰這件事。像台中市長也有他的選舉壓力，所以大部分都不太願意碰，像林柏榕、張子源、張溫鷹都是如此，只是選舉到了來應付一下，大家都不用心，這樣還是苦了我們這些小老百姓，還有那些廠商..其實我私底下有跟工業區的廠商、還有興東村和東海村的村長及鄉民代表討論過這件事，他們也都一致的認為這條路是應該要打通的，而且倘若真的要走上街頭抗議，我也會主動去串聯這幾個地區的居民和廠商來抗爭。如果要比人多的話，我們加一加也不輸東海大學的學生啦（受訪者：H1）...

最後，東海西門町社區居民雖然經常為交通阻塞影響居民生活品質所苦，但在意見的表達上，與第二次事件並無不同，同樣都是透過鄉民代表反應至龍井鄉公所，再由鄉公所將居民的意見以行政方式反應至台中市政府，建議聯外道路的開闢，然而在權力互動的網絡中，在意見的表達上仍然處於被邊緣化的相對位置。

綜合上述，第三次事件至今仍在發展之中，在資源的互動與連結上尚未有完整的互動。東海大學校方在第三次事件中，到目前為止僅運用行政的管道與召開記者會的方式。然而值得注意的是，東海大學校方在第三次事件中與學生團體在訴求上與策略運用上較有主動連結的關係出現。廠協會則到目前為止僅是透過與張溫鷹的陳情，得到將聯外道路一案納入第三次通盤檢討辦理的回應。而市政府在第三次事件中的角色，則從以前的積極贊成者、被動贊成者轉變為協調者。此外，協和社區發展協會在未來爭取聯外道路開闢一案的策略中，亟欲結合目標相同的工業區廠協會、東海西門町及新東村的居民一同爭取。總上所述，筆者根據本研究第二章探討政策網絡利益、資源與權力運作機制的架構，筆者約略可將第三次事件政策網絡的資源連結圖繪製如下，並對第三次事件到目前為止所形成的網絡互動特質提出下列解釋：



資源依賴方向（直接）  
間接的資源連結

圖 5-9 工業區聯外道路第三次事件網絡互動關係圖

資料來源：筆者自繪

- 1、行動者在利益論述對抗的參與上很明顯的仍然形成了對立的網絡，只是在贊成者涉入網絡行動中，協和社區居民所組成的社區組織-協和社區發展協會成為贊成開闢聯外道路最主要的積極參與者，廠協會到目前為止仍處於被動的狀態。市政府在本次事件的參與是因應制度性的需要提出聯外道路案的通盤檢討，在立場上已從消極的贊成者再轉變為協調者的角色。
- 2、在資源的汲取上，吾人可發現工業區廠商協進會仍是透過工業區相關主管機關與市政府、經濟部工業區取得聯繫，向這些單位陳情。此外，目前在地方議會及中央皆有其廠協會的利益代言人。東海大學校方除了運用行政的方式陳情外，到目前為止大致上是透過召開記者會的方式，或是私下與業務單位主管溝通。學生團體仍大多以保護相思林地和師生交通安全為訴求，透過資源動員來整合資源，發動非正式的抗爭，並引起社會大眾輿論的重視。協和社區發展協會則亟欲連結有共同目標的行動者，如：工業區廠協會、東海西門町居民等，一同形成強而有力的策略聯盟。
- 3、在關係的互動與資源的連結上，倘若未來協和社區發展協會及工業區廠協會能連結相關的贊同者組成行動聯盟，將以協和社區發展協會為主形成一穩固的網絡互動關係。
- 4、在關係內容（relational content）而言，工業區廠協會最主要的連結資源為地方議員及中央民代，彼此的關係上呈現了交易關係（transcation relation）的互動，一方面，工業區廠協會是透過對議員及民代的支持爭取其合作，另一方面，議員及民代也基於工業區的支持而成為廠協會利益的代言人。此外，廠協會與工業區主管機關，如：台中市政府經濟局、經濟部工業局所形成的是權威/權力關係（authority/power relation）的連結。台中市政府與規劃單位的連結是建立在工具性的關係，著眼於技術及資金上的合作。在台中都委會的行動菁英，如：陳覺惠委員，代表了東海大學及都委會

的邊界滲透關係 (boundary penetration relation)。在東海大學校方和學生團體所運用的管道中，也有嘗試透過媒體的報導，以尋求社會大眾的支持。

### (三) 小結：第三次事件之影響力結構

目前第三次事件的網絡仍在初步的進行階段，政策尚未產出，至今仍看不出有影響力的互動網絡成形，然而在資源的連結與策略的應用上卻以悄然開始，也為未來的政策產出埋下了權力互動的伏筆。

## 第四節 小結：三個事件網絡的影響力結構特質

前述論及，政策網絡是一政策領域中特有的「利益表達中介機制」、「資源交換機制」或是「政策制訂和執行的機制」。這樣的網絡關係形成了彼此間互動的場域，並促使各行動者去倡導其論證和說服相關行動者認同其主張。本章的目的，便是以網絡分析的方法來探究聯外道路一案三次事件所觸發的政策過程。筆者透過上述的分析，可發現出三次事件的網絡互動中，展現若干結構性的特質，歸納如下：

第一、在三次事件中，很明顯的可以看到制度與網絡互動的軌跡，網絡行動是鑲嵌於都市計畫的審議制度環境中。從三次事件所觸發的契機來看，引起行動者連動的機會之窗皆是都市計畫法中所規定通盤檢討的時間，從新制度論的觀點來看，通盤檢討的時機也提供了制度上的否決點，引發行動者改變權力不對稱的契機。因此，就事件的發生而言，制度本身提供了某種程度的可預測性及參與政策過程的管道，可以讓行動者預測通盤檢討時機的發生，應用因應的策略。再者，就涉入事件的行動者而言，從三次事件中行動者在策略的應用上與資源的連結上，很明顯的呈現了都市計畫審議制度環境的結構性限制，其限制了行動者的活動方式與範圍。一方面，聯外道路規劃案的通過與廢除，皆要透過都市計畫審議制度賦予其合法性；另一方面，都委會的運作機制所呈現的是一種穩定且非正式的網絡互動過程，在聯外道路一案的政策網絡中人際關係的好壞是行動者取得有利於利益運作的制度性位置最重要的資源，相對而言在網絡的互動中也取得了相對優勢的位置。況且，從三次事件所引發的權力互動關係來看，各行動者在網絡中所運用的策略，最有效的仍是透過個人關係連帶所構築的非正式關係，例如：東海大學的梅可望和阮大年，都是在這樣的制度環境下透過私人的社會關係連帶，有效的取得了進入決策圈的進會，並影響政策產出的結果。因此，就三次事件的網絡互動而言，政策產出的結果反映了政治力運作的結果，也反映出都市計畫的審議過程是菁英權力運作的過程。



第二、聯外道路一案中網絡影響力結構的消長最主要取決於正反雙方行動者的社會關係連帶是否能影響中央部會，行動者的社會關係成為影響力的社會基礎。換言之，人情關係的連結在此政策網絡中是有效汲取影響政策產出資源的策略應用，從另一角度來看，也代表了在本案中，行動者社會關係建構的模式與行動者在社會關係系統的結構位置已決定了行動者的結構機會與限制。從第一次事件發生的時間點來看，聯外道路一案的發生處於戒嚴時期，中央政府當時在公共政策的決策上享有絕對的主導權，政府部門的制度力量是影響政策決策機制的主要力量。但由於當時東海大學校長梅可望本身的背景與社會關係連帶能有效的觸及當時的黨政軍高層，促使其在戒嚴時期的政治環境中能發揮對聯外道路規劃一案的影響力，取得有利於東海大學的政策產出。第二次事件的發生雖然處於解嚴時期民意高漲的政治環境，然而最後東海大學影響政策產出最有效的策略應用仍是來自於東海大學校長阮大年的社會關係連帶，透過教育部及國民黨青工會有效的取得了在內政部都委會中有利於利益運作的制度性位置，導致政策產出的結果偏向於東海大學一方。這樣的互動關係也顯示了工業區聯外道路一案的政策網絡所呈現的是以菁英行動及社會關係作為主要權力影響機制的政治過程，影響力的來源更是來自於行動者本身是否能在都市計畫審議過程中與「對」的人有關係，有效連結並運用其人情關係以取得相對優勢的網絡位置。從這樣的觀點來看，也恰好映證了東海大學及贊同者對聯外道路政策產出的影響力消長情形，是呈現出東海大學影響力逐漸衰退的現象，相對來說也代表了現今東海大學主政者為何在政策網絡中應用其他的策略，來維持行動者間權力不對稱的互動關係。

第三、地方政府在聯外道路一案中的立場一直不斷的在轉變。地方政府具有地方社會進行決策的權力，市政府體系中最基層的單位，但以台灣的地方政府而言，由於其行政首長均是民選，顯然地方政府必須承受較大的民意監督，並且也必須考慮民眾的反彈，再加上地方政府是與民眾互動的第一線機構，和民眾直接接觸的頻率高，同時地方政府決策的透明度也高，所以地方政府很容易成為各種政策施行負面效應抗爭的對象，以及民眾種種需求提供的機構(陳東昇，民 84)。由於在都市計畫規劃及審議制度中，市政府和市都委會是第一個關卡，市都委會是土地變更使用初步成形的決策單位，在土地使用的變化上具有關鍵性地位，而市長本身又是主任委員，在會議中又具有某種程度的「裁決權」，因而行動者便亟欲影響或籠絡其作為在都委會中利益表達及權力運作的代理人。由聯外道路一案三次事件的發展脈絡，很明顯的市長在雙方運用正式及非正式管道的運作壓力下，立場由積極的贊成者、被動的贊成者轉變為現今的協調者。且從筆者的訪談中，可以明顯的瞭解到除曾文坡外，參與每一次事件的市長在聯外道路一案的政治考量是大於專業考量的。一方面，基於選票的壓力，市長涉入事件的目的在於吸納並累積競選連任或選舉的政經資源；另一方面又礙於人情上的壓力，為了不得罪雙方，導致市長在聯外道路一案中的立場相當的模糊。

第四、聯外道路的政策網絡中正反雙方缺乏理性的溝通管道，形成了利益上的衝突，長久以來行動者對議題的認知上形成了特定的認知地圖。工業區聯外道路一案拖延甚久，其中隱含了複雜的情感與利益因素的糾葛，除了在第一次事件發生之前，台開公司曾與東海大學有過短暫的協調之外，彼此之間在三次事件中缺乏理性溝通的管道，長久以來聯外道路一案已成為雙方權力相互制衡的結果。無法達到彼此都能接受的共識，非但無利於問題的解決，更激化了行動者間的對抗情緒。從筆者對台開公司與市政府的訪談中，顯示的其規劃當初是著重於工業區開發所帶來的經濟效益，並認為東海大學反對阻礙了工業區與地方的發展；而從筆者對東海大學的受訪者的訪問中也得知東海大學的反對論述的焦點是在於道路的開闢有害於東海大學師生的交通安全和教育環境，並認為贊成者開闢道路是重經濟利益而犧牲教育文化；對於東海的學生，聯外道路在相思林地的開闢將促使東海人文精神的認同與相思林地存在的神聖性遭到嚴重的破壞，更激化了學生保護相思林地及對抗的意識；對工業區廠協會、協和社區及東海西門町居民的訪談中，也多認為東海刻意的阻礙聯外道路的開闢導致聯外交通問題無法解決，非但影響廠商運輸成本，相對來說也破壞居民的生活品質。由此可知，長時間累積的對抗情緒已在各行動間形成一種慣性的意識，激化彼此衝突的結果也導致了理性對話空間的缺乏，政策產出決定於政治運作的過程，政策問題也永遠無法解決：

我個人認為最重要的癥結在於，贊成和反對的雙方並沒有透過非常理性的溝通，都是各說各話，然後看誰的力量大、關係好、管道多，誰就可以在這場角力中獲勝。其實，一個公共議題的解決，不應該只是這個樣子，這樣並沒有真正的去解決問題，只是讓角力一直不斷的循環，一通沒解決，二通又會出現，二通沒解決，現在三通又來了，是不是又要看誰的關係好呢？這個案子也拖了十幾年了，我個人認為，這個案子值得討論的地方，應當是在於關建了這條路之後，是否真的能紓解當地的交通呢？還是再製造另外一個交通壅塞的節點，這個才是我們今天在討論值不值得開這條路真正的問題所在。其實，這個也可以藉由專業的研究來評估，台中市政府也應該朝這個方向來處理，而不是讓東海大學和工業區各講各的理由，可是卻好像雞同鴨講一樣，沒有共識，台中市政府卻也任由這個案子這樣發展（受訪者：M2）。

綜合上述，工業區聯外道路一案發展至今，仍然充滿不確定性，每次通盤檢討的時後，就是行動者介入運作的時後，政策的產出往往是建立在行動者間權力的不對稱，所體現的是權力互動的政治過程。換言之，政策網絡的權力結構所呈現的是一種行動系統權變的影響力過程，行動者的利益運作與行動策略是體現於制度與行他行動者的互動之中。藉由上述的分析可知，透過網絡分析方法可有

效呈現出聯外道路一案複雜的網絡互動結構，完整體現三次事件的政治力運作過程。此外，在政策形成的過程中，不能忽略行動體系所鑲嵌的制度環境，從聯外道路一案的網絡互動結構的分析中，更可發現行動體系回應制度環境脈絡的特性。由此可知，都市計畫審議制度的存在隱約決定了政治動員的方向與力量，制度與網絡的分析，更精緻的引導吾人將形塑聯外道路政策產出的制度環境、事件與參與者同時考量。這樣的分析在台灣的公共政策的研究中，是一個很開創性的嘗試，也較能回答政策產出過程中所涉及的人、策略、關係、權力互動所交織而成的運作特質。

## 第六章 結論

真正的探知之旅，不在於發現新大陸  
，而在於用新的眼光看事物。

-Marcel Proust

本研究之主要動機，主要是觸發於現今社會中具爭議性的政策制訂過程常導致政策難產的事實，繼而思考到筆者周遭的生活場域正因為聯外道路一案吵得不可開交，為了探討政策形成過程中的影響力結構，種種的疑問更引發了筆者想要運用政策網絡的觀點還原聯外道路一案中行動者權力互動的原貌。也由於如此，在分析架構建構的過程中，藉由文獻的檢閱筆者瞭解到政策網絡理論在操作上有其貧乏之處，似乎無法滿足網絡分析者對於權變動態權力互動過程的分析，因而筆者結合新制度論及資源依賴的觀點，並透過網絡分析方法將政策網絡的分析操作化，結合巨觀的制度分析與微觀網絡行動分析將政策制訂過程之分析架構整合為「制度、網絡與政策產出」之架構。這樣的政策產出分析架構假定了行動者的動態權力互動是鑲嵌於制度與網絡雙重結構的影響，以此來探討聯外道路一案政策網絡的權力互動模式，思考的重點便在於政策產出究竟是鑲嵌於何種制度與網絡關係的脈絡上。

透過前述幾章理論與實務的相互檢證，本章首先就筆者於理論的適用性及個案的研究發現若干特質分述如下，做一綜合性的探討；第二節再針對聯外道路一案的研究結果提出本研究之政策建議；繼之第三節則基於本研究的研究進程歸納制度、網絡與政策產出之分析架構未來尚可努力的方向，以供後續有志者更進一步的研究探索。

## 第一節 研究發現

### 壹、 理論部分：制度、網絡與政策產出分析架構之反省

在透過對政策網絡分析途徑的檢討之後，誠如 Dowding (1995) 所言，筆者發現現今公共行政背景之學者所應用之政策網絡研究途徑大多僅止於一個靜態的隱喻-用以指涉一政策過程中所有公私部門行動者間的連結情形。在公共行政學者所撰關於政策網絡的書籍，大致上皆侷限在以網絡概念來建立一個政策制訂過程行動者間互動的類型學，使研究者可以對紛亂的政策現象做一具秩序感的歸納。然而政策網絡的態樣與類型僅是行動者在互動後形塑而成的結構型態，所展現的是行動者於網絡互動中所形成的結果，對於解釋此種網絡形成的原因，或是形塑此種網絡型態的結構性因素，則力有未逮。前述論及，政策網絡的概念在於公共政策形成與落實的社會過程中，要勾勒出對政策有興趣、有利害關係或有影響力的行動者間的關係，並將政策形成與實踐行動者共同建構的利益、信任與資源交換邏輯的集體結構特性反映出來。因此，政策網絡的分析是一權變性的動態權力運作過程，政策產出是在複雜的權力互動網絡中產生，為了進一步去分析工業區聯外道路一案的政策過程，筆者以網絡分析方法及資源依賴的觀點為基礎，並藉此來落實到政策網絡行動者的動態分析。

然而，若以網絡分析法為基礎的政策網絡分析而言，雖可對網絡中行動者的動態權力互動進行結構性的分析，但又似乎太過於強調政策網絡本身結構性的規範，而忽略了行動系統的機制是必須鑲嵌在既有制度環境的脈絡下去檢視，特別是政策產出的過程中，很明顯的權力的互動必須在國家所制訂的正式法律規範的軌跡中運作，政策產出的結果，同時包含了制度與網絡運作的特質。因而本研究在探討網絡分析時，便援引了新制度論的概念彌補政策網絡分析的不足，以此探討制度環境下行動者的行動邏輯。且制度與網絡分析最奇妙之處，在於新制度論及政策網絡皆將行動者視為是一積極動能者的角色，是有意識的參與制度化的建構。因此，在新制度論者眼中的制度環境，其實是包含正式的法律規範及行動者間網絡互動所形塑之結構，政策網絡本身即鑲嵌於更大的制度環境之中，制度限制了行動者行動的範圍，行動者的利益、資源及權力運作，深受制度與網絡雙重結構的影響。由此可知，制度與網絡結合的分析充分整合了巨觀與微觀上結構分析的特質。在聯外道路一案中，巨觀的秩序主要是由都市計畫法、各級都委會組織規程及制度場域中行動者長久以來的互動結構所組成；而微觀的秩序則是由參與聯外道路一案的行動者透過個人認知、行動策略及其社會關係連帶組織而成

的。從理論歸納到個案分析的相互對話過程中，工業區聯外道路一案三次事件網絡分析的結果也確實回應了制度的特質，制度與網絡對於政策產出的影響形成一緊密的連結。

由於筆者所歸納之制度、網絡及政策產出的分析架構，皆是以西方的制度觀及網絡分析觀為主，尤其深受 Laumann 與 Knoke 於 1987 年所著之《組織國》(The Organizational State) 一書的影響。然而 Laumann 與 Knoke 的集體行動系統理論，是建立在美國多元社會利益團體的決策過程中來討論的，這種利益團體的形成是基於這樣的假設：一旦任何一群行動者擁有共同利益，他們便會自動組織起來，以實現共同目標，政策網絡的分析便是建立在中間層次組織化的集體行動者、利益團體對公共事務的影響，以及市民參與政策過力量的展現及選擇公共政策的理性能力。然而在筆者對本研究個案制度與網絡的分析中，皆呈現出集體行動在理論應用上的侷限性。這種差異性的顯現一方面就制度而言，都市計畫審議制度的權力運作結構是權力菁英的社會關係連帶所形塑的互動關係；另一方面在聯外道路一案政策產出的影響力結構中，權力不對稱的關鍵是決定於東海大學前任校長個人的社會關係連帶所能連結的資源，而非是集體行動的策略運作。由此可知，雖然在台灣社會都市計畫的政策制訂過程並不排除集體行動組織化或利益團體方式運作的可能性，但是卻包含了更多成分的人際關係連帶-特別是構築在菁英與菁英間或菁英與組織間人際關係連帶的交互作用，換言之，就是與掌握關鍵性資源的人「私交」好不好。因此，在理論的操作上，政策網絡的分析就本研究個案所呈現的結果而言，應用在台灣社會的分析並不適合被硬性的規定在宏觀、中層或微觀的任何一個層次，以保留網絡分析資料呈現及操作上的彈性。以網絡分析的概念而言，基本分析單位應是行動者間關係的連結 (linkage)，而非行動者本身所具有的特質或屬性，因而任何層次的行動者，皆有可能成為連結網絡互動結構的行動者之一。所以就工業區聯外道路一案的決策模式中，行動者的關係連結與策略應用所展現的政策影響力，與 Laumann 和 Knoke (1987) 以美國社會為主的集體行動體系分析和一般以英、美國家中間層次府際間的政策網絡互動便有很大的差異性。

此外，承續上述分析，在西方制度的分析上，強調行動者於制度環境下行動的合法性成分。換言之，就西方社會的法治觀而言，制度所展現的特質在於行動者本身政治權力的內容、取得方式、更迭程序及授權方式，皆是由社會所認可的成文法則，或是習慣法則來規範，因而權力的制度化在於保障理性的權力運作，行動者在這樣的制度環境下可藉此極大化組織的利益、資源的掌握及生存的能力，排除非理性競爭的手段 (Meyer & Rowan, 1911: 41-62)。換言之，西方制度理論認為制度會形塑人的行為之運作邏輯是基於行動者理性行動的守法精神，會以遵守規範來尋求行動的合法性。然而就本研究的制度與網絡分析而言，決策的展現是建立在菁英行動者權力遊戲下的產物，制度不過是合法化其行動與

利益的工具，制度雖然在某種程度上也規範了行動者的行動策略，但其所構築的非正式權力互動關係更導致權力的制度化成為非法或非理性決策的溫床，相較而言人為的利益運作讓制度在運行上呈現了某種程度的疏漏性，形成了網絡行動者汲取資源與權力運作最好的缺口。此種現象也顯示台灣社會都市計畫政策的制度環境中強調人情關係的「人治」制度化過程，與西方社會所強調的「法治」制度化過程有其差異性存在，也因此都市計畫的決策過程中，「私下的交易行為」往往對理性化的決策形成了種種的阻礙，菁英間的社會關係連帶在這樣的制度環境下運作，制度非但被權力所穿透，政策的產出也出現了極大的落差。爰此，筆者對於西方理論應用於台灣社會的適用性，採取保留的態度，但這並非是對西方制度觀及政策網絡分析的棄絕，而是把它作為「知識養成」的意義來看待，應要透過對更多台灣社會的分析與操作，來修正並累積理論的實用性，並深化理論於台灣研究的敏感度。

值得欣慰的是，過去政策制訂過程的研究中，大多偏重於正式制度的規範或非正式關係的網絡運作，從理論與實務研究交互檢證的過程中，筆者透過了制度與網絡互動關係的掌握，成功的檢視了制度與網絡對於政策產出的雙重影響。一方面，闡明了正式及非正式的制度環境，都會影響到政策網絡中行動者的策略應用及特定交換模式；另一方面，也顯示了政策網絡中行動者機的策略運作與社會關係連帶所形塑的權力互動機制，可能穿透制度而展現權力運作的權變性格。由此可知，在政策產出的過程中，制度環境與網絡的鑲嵌性是緊密的連結在一起。

## 貳、 實務部分：聯外道路一案之制度及網絡分析

本研究在運用「制度、網絡與政策產出」之分析架構分析工業區聯外道路一案政策網絡的權力互動過程，在透過文獻檢閱、深度訪談及參與觀察的資料蒐集與分析下，筆者就個案所欲探討的研究問題，整理相關研究發現如下：

第一、從制度環境的分析來說，工業區聯外道路一案為都市計畫政策的一環，必須在都市計畫審議機制的運作下取得政策產出的合法性。在正式的制度環境而言，便是都市計畫法及各級都市計畫委員會組織規程二級二審制的規範。<sup>66</sup>然而相對而言，在理論與實務的對話中，吾人也發現了都市計畫審議制度展現了若干人為的制度性特質：一方面，就整體的國土計畫體系而言，呈現的是鬆散的結構特質，在這當中上位的國土計畫對於都市計畫並無強制性的規範與影響，都市計畫自成體系的結果也致使政策過程在地方政府層級的操作上呈現了高度的自主性：最初的規劃權及審議權皆由地方政府掌握，內政部都委會在制度上則是掌握了最後的決策權；另一方面，都市計畫審議的主要參與者是政經菁英，而非

---

<sup>66</sup> 精省前為三級三審制。

一般市民，且在審議過程中，政治力的考量又大於專業性的考量，都市計畫審議制度相對而言成為菁英集團合法化其土地利益的工具，在都市計畫審議過程中若要取得有利於利益運作的制度性位置，便要透過與決策菁英集團的社會關係連帶取得訊息或影響審議的結果。換言之，在都市計畫審議制度環境下的網絡互動明顯的構築於人情網絡與政經利益交換的資源依賴關係，政策制訂過程明顯的成為了政治力運作的機會結構，相對而言對於決策也很難脫離私人利益的考量。

第二、承上所述，工業區聯外道路一案的審議過程，便要在這樣的制度環境下尋求政策產出的合法性。在透過對聯外道路一案三次事件的網絡分析，筆者發現參與的行動者涉入事件的原因主要是因為空間利益上的衝突。在互動網絡中，台中市政府、台開公司、工業區廠協會、協和社區發展協會及東海西門町居民等等是主要的贊成者，其立場在早期是認為聯外道路的開闢有助於工業區投資環境的改善，吸引廠商來工業區投資，促進地方的繁榮，在後期則是為了工業區及周邊地區居民的聯外交通問題；然而對於東海大學的師生而言，東海學生大多居住在道路預定地西側的東海別墅，每天往來東海別墅和校園頻繁，從校園西側開闢聯外道路，容易對往來的學生造成生命的威脅，況且道路的開闢所帶來的噪音更有害於學生上課的環境品質。此外，對於學生而言，聯外道路在相思林地的開闢將促使東海人文精神的認同與相思林地存在的神聖性遭到嚴重的破壞，更激化了學生保護相思林地及對抗的意識。因此，正反雙方彼此之間便形成了利益上的衝突，長久以來更形成了根深蒂固的慣性衝突意識，一方面贊成者認為東海大學不顧工業區和周邊居民對聯外道路的需求，刻意阻礙地方發展；另一方面，東海大學也認為聯外道路的開闢是犧牲教育文化來換取經濟發展的政策，對學生來說，對相思林的空間認同與歷史情感在聯外道路一案中更透過捍衛相思林地的訴求激化了學生的對抗意識與情緒。上述這些意識及利益上的對抗，便成為今日政策懸而未決最大的衝突點。

第三、從實際網絡分析的操作上，工業區聯外道路一案呈現了二元對立的網絡權力結構。在三次事件的參與中，很明顯的可以發現網絡行動是鑲嵌於都市計畫審議的制度環境特質，呈現了制度與網絡在政策產出過程中互動的軌跡。就事件的參與者而言，雖然正反雙方嘗試著去運用各種策略在審議過程中發揮對決策的影響力，然而從個案的分析上，最有效的策略很明顯的來自於行動者的社會關係連帶是否能有效連結審議過程中每個環節的都委會，特別是掌握決策權的內政部都委會，更是行動者影響政策產出最重要的關鍵因素。在前兩次事件的權力結構中，很明顯的可以看出是東海大學校長透過其人情關係有效的取得了進入決策圈的機會，是造成正反雙方權力不對稱的最大因素，在透過社會關係連帶對決策部門的有效連結，更促使贊成聯外道路開闢的一方在政策網絡的權力結構中被邊緣化。因此，從個案所呈現的網絡互動關係與權力結構，顯示了工業區聯外道路一案對政策網絡所呈現的是以菁英行動與社會關係作為主要權力影響機制的政

治過程，這樣的結構更隱含了網絡權力不對稱的現象是反映了行動者社會關係建構的模式與行動者在社會關係系統的結構位置已決定了行動者的結構機會與限制，呼應了探討都市計畫審議制度的制度環境所體現的審議過程行動特質是屬於菁英集團的政治遊戲。就政策產出的決策權而言，在制度位置上各級都委會擁有對都市計畫審議及核定的權力，然而就個案的分析來說，審議的過程呈現雙方行動者利益衝突及政治運作的權力互動，在這樣的衝突過程中的決策確實也因為政治力的運作而排除了理性決策的考量。

## 第二節 政策建議

針對工業區聯外道路一案的網絡分析，對於該案延宕二十餘年還懸而未決，筆者提出以下若干政策建議：

第一、行動者不應固執於利益上的衝突及政治力的運作，應建立真誠論述的理性對話空間。由聯外道路一案政策網絡中各方行動者之互動可知，長久以來各行動者間因缺乏理性的溝通管道，致使決策模式處於正反雙方利益對抗與權力僵持的狀態。筆者認為要使政策得以順利規劃，獲致一個各行動者都可接受的共識，首要便是建立行動者間的溝通管道，促使彼此能透過真誠論述之對話，摒棄成見、相互尊重。尤其對若干政策之爭議點，正反雙方若能透過溝通管道相互交流意見，建立辯論機制，提出彼此贊成或反對理由的科學論據，減少政治力的運作，盡量於對抗的觀點中謀求共識，才能建立雙贏局面。

第二、地方政府的角色應從贊成者、消極的協調者轉換為積極的協調者。前述論及，工業區聯外道路一案之政策應建立各行動者間的溝通管道，在都市計畫的制度中，地方政府本來就是公共政策的主要分配者與執行者，市政府在聯外道路一案的環節中影響力也是不容忽視。換言之，地方政府在這樣的環節上扮演了一個相當重要的槓桿角色，政府雖有本身的政策立場，但該案延宕至今，在政策充滿利益對抗的情況下更應極力促成正反雙方行動者間的溝通對話，扮演一積極的協調者角色，成為對立雙方訊息交換網絡的橋樑（bridge），平衡不同群體間的利益衝突。因此，無論是要開闢或不開闢聯外道路，地方政府應扮演一個利益權衡者的角色，透過公開公正的方式主動營造雙方溝通的機會，並藉此來縮短彼此間意見上的差距，獲致一個各行動者都能滿意的結果。

第三、工業區周遭區域及東海別墅區的聯外交通應做一整體通盤的檢討與規



劃。從筆者對行動者的深度訪談中可知：工業區周遭環境長久以來一直面臨著對外交通嚴重不足的問題，現今又由於東海學生及工業區廠商的增多、協和社區的發展、東海西門町的興起及東海別墅區的繁榮，更增添了周遭環境的複雜度，非但工業區聯外道路一遇尖峰時刻便會交通阻塞，就連東海別墅區的對外交通也長年為交通紊亂的問題所苦，往往造成居住東海西門町、協和社區及東海別墅居民生活品質的下降，整個周邊地區的人口及交通流量幾近達到飽和的狀態。反觀工業區聯外道路規劃之時，是在六十四年周遭地區還裊無人煙的時候，當時聯外道路的規劃情景與現今所面臨的環境有很大的不同，聯外道路在現今複雜的區位環境是否還能發揮當時規劃的功能，令人存疑。依照現今大度山台地交通問題的複雜度，並非僅是開闢一條聯外道路便能解決工業區廠商及周遭居民的交通問題。因而筆者認為，整個大度山台地的交通網絡應透過縣市政府及周邊居民、單位的合作來做一通盤的規劃和檢討，而非將問題的癥結聚焦在一個工業區的聯外道路上，以謀求大度山台地的發展，解決整體的交通問題。

### 第三節 未來研究方向

本研究以制度與網絡之觀點來分析工業區聯外道路一案政策制訂過程之網絡互動，所關心的焦點為聯外道路一案是鑲嵌於何種制度環境下運作？參與聯外道路一案的行動者的行動特質與互動關係為何？在這些問題的解答上，筆者運用質化的分析方式，在探討的精緻度上仍有不足與限制之處，也是結合新制度論及政策網絡觀點分析政策產出應可補足或致力發展的研究主題，以下陳述之：

第一、朝向更精緻化的網絡分析發展。從筆者所檢閱的政策網絡相關文獻中，筆者發現公共行政背景學者往往將政策網絡的探討侷限於政策網絡的態樣，網絡的表現方式成為靜態結果上的呈現，而非動態權變的權力互動過程。筆者在本研究中運用網絡分析方法，初步的將動態的網絡互動結構呈現出來，然而在筆者所應用的質化的分析中，卻很難進入到網絡分析中探討網絡關係的密度（density）、強度（intensity）及頻率（frequency）等特質。這方面的研究，筆者強烈建議應師法社會學領域中探討社會網絡所應用的網絡分析技術，將政策網絡的分析深化到量化研究的層次，才能有效且精緻的呈現網絡的動態結構。

第二、就公共政策領域的研究而言，新制度論及政策網絡的結合分析應是一個值得努力的發展方向。一方面，網絡的分析可彌補制度論者太重於政策過程中制度對政策產出的影響；另一方面，政策網絡的分析太過著重於本身結構性因素對政策產出的限制，而忽略了制度的力量在政策產出過程中的作用力。筆者所要強調的是，本文所呈現的僅是一初步且未臻成熟的研究結果，在理論的建構及實

務的操作上僅完成初步階段性的目標。因此，在未來的研究中，有志於結合制度與網絡分析的研究者可更致力於從理論及實務上整合制度與網絡的連結與互動，以完整呈現政策產出過程中，制度與網絡雙重結構力量對行動者行動特質及權力運作的影響力。

第三、透過其他個案的分析，以增加理論於台灣社會中的適用性。前述論及，在個案的分析中，筆者發現非但制度的運作上充滿了人治的運作機制，制度的疏漏性也造成了網絡行動者權力介入的溫床，政策網絡的權力遊戲往往構築在權力菁英的人情網絡，而非是如美國社會般集體性的組織力量的策略運作。然而，筆者所要強調的是，本研究個案的結果的呈現並不能普遍的代表台灣社會中政策產出的網絡互動過程，必須再透過後續有志者結合制度與網絡的分析架構，透過不同個案的分析，歸納相關研究成果拓展詮釋空間，檢視理論在應用上可能隱藏的衝突性，慢慢累積並建立起適用台灣社會的理論分析架構。

總結本研究論文，從現今社會的發展來思考，當前的社會是一個快速且多變的社會，而政府在規劃及執行政策的過程當中所涉及到的參與者亦日趨複雜。尤其台灣自民國七十六年解嚴之後，政治體制已由威權邁向民主，公權力的衰退與社會力的興起更反映了公共政策無法像過去一樣憑藉強制的權威來加以執行。此外，一個政策問題往往涉及眾多的利害關係人，同時各方參與者亦可能自尋門路來表達己身的立場並促成政策的執行。從本研究個案觀之，東海大學、工業區廠協會或其他周遭地區的居民往往透過對事件的介入，進入制度與網絡的雙重結構中透過利益表達、資源積累及權力運作企圖影響政策產出的結果，整個政策網絡就如同是一個賽局。環顧近年來，國內若干重大工程建設案如核四、杜邦、拜耳、美濃水庫等等，不僅造成一波波民眾與政府公權力相互對抗的爆炸性衝突事件，也形成了政府對於公共政策的推動難以突破的瓶頸，並損及政府的威信。因此，政府在面對多元的政策環境時，決策的思維應摒棄由上而下的執行模式，並特別加強與社會部門的合作關係，透過彼此間真誠理性的溝通，以順利推動公共政策的執行，乃是筆者提筆至今最大的感受與呼籲。

## 參考文獻

### 中文書籍

丁仁方

民 88 《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英出版社。

王俊森

民 81 《組織網絡結構分析-以台灣紡織業為例》，中山大學企業管理研究所。

王婉芬

民 83 《制度學派與組織制度化的探討》，台灣大學社會研究所碩士論文。

王振寰

民 87 《誰統治台灣-轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。

王躍生

民 86 《新制度主義》，台北：揚智文化。

丘昌泰

民 84 《剖析我國公害糾紛》，台北：淑馨。

民 88 《公共政策：當代政策科學理論之研究》，台北：巨流。

民 89 《公共政策：基礎篇》，台北：巨流。

江大樹

民 86 《我國文官政策之形成與變遷(1949-1996)：一個歷史結構的分析途徑》，台灣大學政治學研究所博士論文。

台灣土地開發公司

民 64 《台中工業區後期開發計畫書》。

朱宏志、丘昌泰合著

民 84 《政策規劃》，台北：空大

李允傑、丘昌泰合著

民 88 《政策執行與評估》，台北：空大。

- 李明寰  
民 87 《政策網絡之研究 - 以我國醫藥分業政策為個案》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 李美華等譯，Babbie Earl 著  
民 87 《社會科學研究方法》，台北：時英。
- 李啟新  
民 90 《由政策網絡理論探討中央與地方財政劃分：以英國為例》，淡江大學歐洲研究所。
- 吳定  
民 87 《公共政策辭典》，台北：五南。
- 吳仕吉  
民 88 《拜耳案與石化政策 - 政策網絡觀點》中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 吳瓊恩  
民 82 《行政學的範圍與方法》，台北：五南。
- 周長城等譯，Burns, Tom R. 著  
民 89 《結構主義的視野：經濟與社會變遷》，北京：社會科學文獻出版社。
- 邱瑜瑾  
民 85 《解嚴後台中市都市發展型塑的社會機制》，東海大學社會學研究所博士論文。
- 邱澤奇譯，Turner, J. H. 著  
民 90 《社會學理論的結構下冊》，北京：華夏出版社。
- 林佳蓉  
民 88 《地方權力結構與空間政策-以台南市為例》，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 施志忠  
民 88 《都市計畫案件的談判支援與管理特性》，成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 紀金山  
民 85 《社區爭議事件集體行動體系之結構分析》，東海大學社會研究所碩士論文。
- 胡湘源  
民 86 《都市計畫審議體制之研究-審議過程委員與行政人員互動關係之探討》，成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 高孟定、鄭建凱合著  
民 86 《台灣現行的都市計畫》，台中：懋榮。
- 徐湘林、袁瑞軍譯，Green, Donald P. & Shapiro, Ian 合著

- 民 89 《理性選擇理論的病變-政治學應用批判》，香港：牛津大學出版社。
- 耿蕙玲
- 民 89 《台灣都市計畫審議制衡機制之研究》，台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 夏莉芬
- 民 84 《國宅政策的新制度觀分析-以台中市為例》，東海大學社會研究所碩士論文。
- 陳向明
- 民 89 《質的研究方法與社會科學研究》，北京：科學教育出版社。
- 陳正隆
- 民 84 《核四建廠爭議問題之研究：政策網絡分析》，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 陳東升
- 民 84 《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流。
- 陳美智
- 民 83 《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制-台中市的個案研究》，東海大學社會研究所碩士論文。
- 陳惠芳
- 民 87 《組織正當性、組織學習與組織同形之關係研究-制度理論整合觀點》，台灣大學商學所博士論文。
- 郭茂盛
- 民 87 《都市計畫通談檢討法定程序時程改善策略之研究》，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 莫家豪
- 民 89 《社會學與社會分析》，北京：中國社會科學出版社。
- 張世杰
- 民 89 《制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究 1948-1990》，政治大學公共行政研究所博士論文。
- 張國輝
- 民 85 《消失的青埔》，台中：台中民意雜誌社。
- 黃仁俊
- 民 89 《政策網絡中弱勢團體的地位和影響-以原住民參與能丹國家公園設置之規劃過程為例》，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃豪聖
- 民 88 《台灣政黨轉型現象之研究-從新制度論角度分析》，東海大學政治研究所碩士論文。
- 游定遠

- 民 89 《我國社會救助政策網絡之研究》，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 游益航
- 民 86 《七股濕地議題之政策網絡分析》，國立中山大學政治研究所碩士論文。
- 湯國榮
- 民 85 《台中市空間發展政治經濟史考察》，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 曾漢洲
- 民 88 《國土計畫法通過後計畫審議機制建構之研究-以重大建設為例》，成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 葉啟政
- 民 80 《制度化的社會邏輯》，台北：東大。
- 民 89 《進出「結構-行動」的困境》，台北：三民。
- 葉蓓華
- 民 89 《美濃水庫興建之政策網絡分析》，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 廖修品
- 民 88 《電信民營化政策中公、私部門互動之研究》，成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 熊瑞梅
- 民 82 《台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（I）》，國科會研究計畫成果報告。
- 民 84 《台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（II）-行動體系觀之分析》，國科會研究計畫成果報告。
- 劉宜君
- 民 89 《我國全民健康保險政策之執行評估-國家機關、政策網絡與財務管控能力之分析》，台北大學公共行政暨政策研究所博士論文。
- 劉瑞華譯，North, Douglas C. 著
- 民 83 《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報。
- 蔡文懷
- 民 78 《都市計畫制訂程序之研究》，文化大學政治學研究所碩士論文。
- 蔡武軒
- 民 89 《網絡社會與公共組織變遷之研究》，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 蔡昇晃
- 民 88 《經省後台灣地區都市規劃制訂擬定之研究》，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。

歐崇亞

民 86 《新制度主義與公共組織分析》，東海大學公共行政研究所碩士論文。

魏鏞等

民 80 《公共政策》，台北：空大。

謝宗學

民 86 《我國殘障政策發展之分析 - 國家、公民與政策網絡》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

謝昀庭

民 87 《國營事業多角化經營對組織型態變革之影響分析：以台糖公司為例》，東海大學公共行政研究所碩士論文。

謝偉智

民 84 《新制度理論之研究-以埕公農田水利會為例》，政治大學公共行政研究所碩士論文。

謝俊義

民 88 《新制度經濟學對當代行政改革之啟示》，政治大學公共行政研究所碩士論文。

#### 中文期刊論文

丁仁方

民 89 < 比較研究的中間分析層次及其於台灣研究之應用 >，發表於政治分析的層次問題國際學術研討會，中正大學政治系暨研究所主辦，頁 1-18。

尤怡文

民 90 < 台灣海岸地區開發之政經分析-、國家資本與民間社會之互動 >，發表於第三屆全國政治學研究生論文發表會，台灣政治學會、東海大學政治系主辦，頁 192-212。

史美強

民 89 < 組織網絡與治理 >，發表於行政管理學術研討會，空中大學主辦，頁 70-80。

朱金池

民 89 < 新制度論的組織理論初探 >，發表於新世紀的行政理論與實務研討會，政治大學公共行政學系主辦，頁 1-29。

任德厚

民 79 < 制度研究與當代政治學之發展 >，《政治科學論叢》，第一期，頁 1-30。

李允傑

- 民 85 <邁向整合的新制度學派研究途徑：評論政策過程研究的相關模型>，《空大行政學報》，第五期，頁 301-326。
- 李宗勳
- 民 84 <新制度論與公共行政-兼論公私部門之權力分享>，《警政學報》，第二十六期，頁 193-224。
- 周長城
- 民 89 <理性選擇理論及其應用>，《國外社會學》，第八十五期，頁 1-5。
- 辛晚教
- 民 82 <地域計畫體系之調整>，《空間雜誌》，第四十九期，頁 24-33。
- 林國明
- 民 89 <歷史制度論與醫療政策：一個概念分析圖像的建構>，發表於醫療社會學小型研討會，台灣大學社會學系主辦。
- 洪奇昌
- 民 85 <都市計畫誰作主？順應民意或是輸送利益？>，反對民代進入各級都市計畫委員會記者會發言記錄，收錄於《空間雜誌》，第八十五期，頁 23-27。
- 胡國堅
- 民 85 <政策網絡理論及其應用>，《空大行政學報》，第六期，頁 289-302。
- 莊素玉
- 民 82 <制度篇-重整崩潰的土地體系>，收錄於《土地、財團、選舉》，台北：天下文化，頁 4-20。
- 夏鑄九
- 民 79 <都市過程、都市政策和參與性的都市設計制度>，《建築學報》，第一期，頁 137-152。
- 陳恆鈞
- 民 90 <團體在決策過程中的分析模式>，發表於新大學政策分析研討會，世新大學行政管理系主辦，頁 1-24。
- 陳東升
- 民 81 <制度學派理論對正式組織的解析>，《台大社會科學論叢》，第四十輯，頁 111-133。
- 陳東升、周素卿
- 民 82 <國家結構、政商關係與空間形構>，《台大社會學刊》，第二十二期，頁 149-184。
- 張景森
- 民 79 <地方政府、民眾組織與地方計畫：九十年代的政治經濟學>，收錄於蕭全政主編，《國土規劃的挑戰》，台北：國策中心，頁 159-167。
- 郭承天
- 民 89 <新制度論與政治經濟學>，發表於中國政治學會年會，中國政治



學會主辦。

張維安

- 民 79 < 行動與結構：韋伯社會學的不連續性及其出路 >，《中國社會學刊》，第十四期，頁 215-235。

楊重信

- 民 85 < 都市計畫、偷偷畫畫、牆上掛掛 >，《財訊》，頁 188-198。

楊開雲、劉子琦

- 民 87 < 權力菁英流動與威權體制「轉型」-從「新制度論的觀點反省一個認識論的問題」 >，《東海大學社會科學學報》，第三十九卷(五)，第十七期，頁 139-166。

賴秀真

- 民 83 < 台中市地方派系之特質 >，《理論與政策》，秋季號，頁 97-108。

雷壹閑

- 民 83a < 透視全台灣最肥的單位 >，《財訊》，第一四二期，頁 80-83。

- 民 83b < 「都委」辦事，縣太爺最放心 >，《財訊》，第一四二期，頁 83-86。

- 民 83c < 都委會、建築商是最佳拍檔 >，《財訊》，第一四二期，頁 86-88。

熊瑞梅

- 民 82 < 社會網絡的資料蒐集、測量及分析 >，中研院民族所。

邊燕杰

- 民 88 < 社會網絡與求職過程 >，《國外社會學》，第八十二期，頁 1-13。

魏嘉甫

- 民 89 < 國土計畫形同空殼子 >，《營建知訊》，第二一四期，頁 23-25。

謝俊義

- 民 89 < 新制度主義的發展與展望 >，《中國行政》，頁 1-26。

官方文獻

內政部營建署

- 民 74 《都市計畫委員會組織與功能之研究》，營建署委託中大學都市計畫研究所研究。

台中市政府

- 民 75 《變更台中都市計畫通盤檢討說明書》。

- 民 84 《變更台中都市計畫主要計畫第二次通盤檢討說明書》。

- 民 86 《擬定台中都市計畫(台中工業區及工業住宅區)細部計畫說明書》。

台中市政府建設局

- 民 90 《特三號道路工程計畫書》。

台中市議會

- 民 45 《台中市議會第四屆第四次大會議事錄》。

- 民 52 《台中市議會第五屆第七次大會議事錄》。  
民 54 《台中市議會第六屆第二次大會議事錄》。  
民 59 《台中市議會第七屆第三次大會議事錄》。  
民 75 《台中市議會第十一屆第四次大會議事錄》。

#### 台灣區域發展研究院

- 民 83 《台中市西屯大度山地區實質建設規劃說明書》，台中市政府委託計畫。

#### 剪報資料

- 中央日報，民 69.10.19：八版  
台灣日報，民 69.9.9：八版  
民 69.10.27：八版  
自由時報，民 85.2.2：七版  
自強日報，民 69.9.9：七版  
民眾日報，民 69.9.9：七版  
聯合報，民 90.4.18：十八版  
聯合晚報，民 90.4.17：二十三版

#### 網站資料

- 都市計畫法、通盤檢討條例、都市計畫委員會組織規程等  
內政部營建署網站 <http://www.cpami.gov.tw/law/law/law.htm>。  
<美濃水庫興建計畫之公民參與>，《在地環境社區報（試刊號）》，民 88.5.15  
<http://www.teputc.org.tw/local/local104.htm>。

#### 英文書籍

- Aldrich, Howard E. & David A. Whetten  
1981 “Organizational Sets, Action Sets and Networks: Making the Most of Simplicity”, in P. Nystrom and W. Starbuck (eds.) Handbook of Organizational design. Vol. 1, London: Oxford University Press.  
Dimaggio, Paul J.  
1991 “Constructing Organization Field as a Professional Project: U.S. Art Museum, 1920-1964”, in W. Powell and Paul J. Dimaggio (eds.) The New Institutionalism in Organization Analysis: 267-290. Chicago: Chicago U. Press.  
1998 “The New Institutionalism: Arenues of Collaboration”, Journal

- of Institutional and Theoretical Economics. 154 (4): 696-705.
- DiMaggio, Paul, and Walter W. Powell  
 1991 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", in Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio (eds.) The New Institutionalism In Organizational Analysis : 63-82. Chicago: the Chicago University Press.
- Dunn, William  
 1983 Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.
- Friedland, Roger, and Robert Alford  
 1991 "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", in Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio (eds.) The New Institutionalism In Organizational Analysis : 183-266. Chicago: the Chicago University Press.
- Galaskiewicz, J.  
 1979 Exchange Network and Community Politics, New York : Academic Press.  
 1985 Social Organization of An Urban Grants Economy:A Study of Business Philanthropy and nonprofit organization. Orlando, FL : Academic Press.
- Goodin, Robert E.  
 1996 "Institutions and Their Design", in Robert E. Goodin (ed.) The Theory of Institutional Design : 1-53. New York : Cambridge U. Press.
- Heclo, Hugh  
 1974 Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven, Conn. : Yale University Press.  
 1994 "Ideals, Interests, and Institutions", in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson( eds. )The Dynamics of American Politics:366-392. Boulder, Colorado : Westview Press.
- Immergut, Ellen M.  
 1992 Health Politics : Interests and Institutions in Western Europe. New York : Cambridge University Press.
- Katzenstein, Peter J. (ed.)  
 1978 Between Power and Plenty. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Kenis, Patrick & Volker Schneider  
 1991 "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New

- Analytical Toolbox”, in Bernd Marin and Renate Mayntz(eds.)  
Policy Network : Empricial Evidence and Theretical  
Considerations : 25-59. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan(eds.)  
1997 Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector.  
London : Sage Publication.
- Kingdon, John W.  
1984 Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston : Little,  
Brown.  
1993 “How Do Issues Get on Public Policy Agendas?”, in William J.  
Wilson (ed.) Sociology and the Public Agenda : 44-50. Newbury  
Park, California : Sage.  
1995 Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2<sup>nd</sup> edition, New  
York : Happer Collins .
- Knight, Jack  
1991 Institutions and Social Conflict. New York : Cambridge Univer  
-sity Press.
- Knoke, David & James H. Kuklinski  
1982 Network Analysis. Beverly Hills : Sage Publication.
- Laumann, Edward O. & David Knoke  
1987 The Organizational State : A Perspective on National Energy and  
Health Domains. Madison, Wis. : University of Wisconsin Press.
- Levi, Margaret  
1989 “A Logic of Institutional Change”, in Karen Schwears Cook and  
Margaret Levi ( eds. ) The Limits of Rationality : 402-418.  
Chicago : The University of Chicago Press.
- March, James G., and Johan P. Olsen  
1990 Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of  
Politics. New York : The Free Press.
- Marin, Bernd & Renate Mayntz(ed.)  
1991 Policy Network: Empricial Evidence and Theretical  
Considerations. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Meyer, John W., and Brian Rowan  
1992 “Institutionalized Organizations”, in Walter W. Powell, and  
Paul J. DiMaggio (eds.) The New Institutionalism In  
Organizational Analysis : 41-62. Chicago: the University of  
Chicago Press.
- Mitchell, J. C.

- 1969 "The Concept and Use of Networks", in Mitchell (ed.) , Social Network in Urban Situations. Manchester : Manchester University Press.
- Mizruchi, M. S. & M. Schwartz  
1987 Intercorporate Relation. Cambridge : Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy  
1999 Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". New York: Pinter.
- Pfeffer, J. & G. Salancik  
1978 The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective. New York: Harper and Row Publisher.
- Rhodes, R.A.W.  
1988 Beyond Westminster and Whitehall-The Sub-Central Government of Britain. Sussex: University of Sussex.  
1997 Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. & David Marsh  
1992 Policy Network in British Government. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Richardson, J.J. & A.G. Jordan  
1979 Governing under Pressure. Oxford: Robertson.
- Rogers, D. & D. Whitten  
1980 Interorganizational Coordination. Iowa State University Press.
- Rothstein, B.  
1996 "Political Institutions : An Overview", in Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.) A New Handbook of Political Science. New York : Oxford University Press.
- Rutherford, Malcolm  
1994 Institutions in Economics : The Old and the New Institutional -ism. New York : Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith  
1999 "The Advocacy Coalition Framework : An Assessment", in Pual A. Sabatier(ed), Theories of the Policy Process:117-166. Boulder, Colorado : Westview.
- Schmitter, P.C. & G. Lehbruch(eds.)

- 1979 In Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills, C.A.: Sage.
- Scott, Richard W.  
 1992 Organization: Rational, Natural, and Open System. 3<sup>rd</sup> edn, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.  
 1995 Institutions and Organizations. Beverly Hills, C.A.: Sage.
- Smith, Martin J.  
 1993 Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and The United States. Sussex: Harvester Wheatsheaf.
- Thelen, Kathleen, and Steven Steinmo  
 1992 "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Steven Steinmo (eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis: 1-33. New York: Cambridge University Press.
- Wilks, S. & M. Wright  
 1987 Comparative Government Industry Relations. Oxford: Clarendon Press.

#### 英文期刊

- Atkinson, Michael M. & William D. Coleman  
 1992 "Policy Networks, Policy communities and the Problems of Governance", Governance: An International Journal of Policy and Administration. 5 (2): 154-180.
- Benson, J. Kenneth  
 1975 "The Interorganizational Network As A Political Economy", Administrative Science Quarterly. 2: 229-249.
- Blom-Hansen, Jens  
 1997 "A New Institutional Perspective on Policy Network", Public Administration. 75: 669-693.
- Boase, Joan Price  
 1996 "Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada", Governance. 9 (3): 287-310.
- Borzel, Tanja A.  
 1998 "Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks", Public Administration, 76 (2): 253-273.
- Carlsson, Lars  
 2000 "Policy Networks as Collective Action", Policy Studies Journal.

28 (3): 502-520.

Clark, R. William

1999 "Agents and Structures: Two Views of Preferences",  
International Quarterly. 42 (2): 245-270.

Crawford, Sue E. S. & E. Ostrom

1995 "A Grammar of Institutions", American Political Science Review.  
89 (3): 552-600.

DiMaggio, Paul

1998 "The New Institutionalism: Arenues of Collaboration", Journal  
of Institutional and Theoretical Economics. 154 (4): 696-705.

DiMaggio, Paul and Walter W. Powell

1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and  
Collective Rationality in Organizational Field", American  
Sociological Review. 48: 147-160.

Dowding, Keith

1995 "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network  
Approach", Political Studies. XLIII: 136-158.

Granovetter, Mark

1985 "Economic Action and Social Structure: The Problem of  
Embeddedness", American Journal of Sociology. 91: 481-510.

Hall, Peter A., and Rosemary C R. Taylor

1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms,"  
Political Studies. 44 (5): 936-957.

2000 "The Potential of Historical Institutionalism: a Response to  
Hay and Wincott", Political Studies. 29: 958-962.

Hay, Colin, and Daniel Wincott

1998 "Structure, Agency and Historical Institutionalism", Political  
Research. 46 (5): 951-957.

Immergut, Ellen M.

1998 "The Theoretical Core of The New Institutionalism", Politics  
& Society. 26 (1): 5-34.

Jordan, Grant & Klaus Schubert

1992 "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", European  
Journal of Political Research. 21: 7-27.

Klijn, Erik-Hans

1996 "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks:  
A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its  
Problems", Administration and Society. 28 (1): 90-119.

- Klijn, Erik-Hans, Joop F. M. Koppenjan & Katrien Termeer  
 1995 "Managing Networks in The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks", *Public Administration*. 73 (Autumn) : 437-454.
- Koelble, Thomas A.  
 1995 "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*. 27: 231-245.
- March, James G. and Johan P. Olsen  
 1984 "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Lief", *American Political Science Review*. 78 :734-749.  
 1996 "Integrating Politics and Organizations : Positive Theory and Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4 (1): 17-25.
- Meyer, John W. & Brian Rowan  
 1977 "Institutionalized Organization : Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*. 83 : 63.
- Norgaard, Asbjorn S.  
 1997 "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis", *European Journal of Political Research*. 29(1): 31-57.
- Ostrom, Elinor  
 1984 "An Agenda for The Study of Institutions", *Public Choice*. 48 : 3-25.  
 1991 "Rational Choice Theory and Institutional Analysis : Toward Complementarity", *American Political Science Review*. 85 : 237-243.
- Pollack, Mark A.  
 1996 "The New Institutionalism and EC Governance : The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance*. 9 ( 4 ) : 429-458.
- Pontusson, J.  
 1995 "Book Review of Structuring Politics". *Comparative Political Studies*. 28 : 117-147.
- Rhodes, R.A.W.  
 1996 "The New Governance : Goverbning Without Government", *Political Studies*. XLIV : 652-667.
- Rhodes, R.A.W. & David Marsh  
 1991 "New Directions in The Study of Policy Networks", *European journal of Political Research*. 21 : 181-205.



Riker, William H.

1980 "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *The American Political Science Review*. 74 (2): 432-446.

1986 "The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice", *The American Political Science Review*. 78(1): 1-16.

Sabitier, Poul A.

1987 "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*. 8(4): 649-692.

Schneider, Volker

1992 "The Structure of Policy Networks: A comparison of the Chemicals Control and Telecommunication Policy Domains in Germany", *European journal of Political Research*. 21: 109-129.

Steinmo, S. & C. J. Tolbert

1998 "Do Institutions Really Matter? : Taxation in Industrialized Democracies." *Comparative Political Studies*. 31 (2): 165-187.

Wright, Maurice

1988 "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies", *Political Studies*. XXXVI : 593-612.

## 附錄一 都市計畫法

- 中華民國二十八年六月八日國民政府公布
  - 中華民國五十三年九月一日總統令修正公布
  - 中華民國六十二年九月六日總統令修正公布
  - 中華民國七十七年七月十五日總統令修正公布
  - 中華民國二十八年六月八日國民政府制定公布全文三十二條
  - 中華民國五十三年九月一日總統令修正公布全文六十九條
  - 中華民國六十二年九月六日總統令修正公布全文八十七條
  - 中華民國七十七年七月十五日總統令修正公布第四十九條至第五十一條；並增訂第五十條之一
  - 中華民國八十九年一月二十六日總統華總一義字第八九 一七三九 號令修正第七十九條及八十條
- 

### 第一章 總則

- 第一條 為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。
- 第二條 都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。
- 第三條 本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。
- 第四條 本法之主管機關：在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。
- 第五條 都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。
- 第六條 直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。

第七條 本法用語定義如左：

一、主要計畫：係指依第十五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。

二、細部計畫：係指依第二十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。

三、都市計畫事業：係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。

四、優先發展區：係指預計在十年內，必須優先規劃、建設發展之都市計畫地區。

五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。

六、舊市區更新：係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。

第八條 都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。

## 第二章 都市計畫之擬定、變更、發布及實施

第九條 都市計畫分為左列三種：

一、市（鎮）計畫。

二、鄉街計畫。

三、特定區計畫。

第十條 左列各地方應擬定市（鎮）計畫：

一、首都、直轄市。

二、省會、省轄市。

三、縣（局）政府所在地及縣轄市。

四、鎮。

五、其他經內政部或省政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。

第十一條 左列各地方應擬定鄉街計畫：

一、鄉公所所在地。

二、人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。

三、人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區。

四、其他經省、縣（局）政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區。

第十二條 為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。

第十三條 都市計畫由各級地方政府或鄉鎮公所依左列之規定擬定之：

一、市計畫由市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時得由縣（局）政府擬定之。

二、特定區計畫由省（市）、縣（市）（局）政府擬定之。

三、相鄰接之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣（局）境者，得由省政府或縣（局）政府擬定之。

第十四條 特定區計畫，必要時得由內政部訂定之。

經內政部或省政府指定應擬定之市（鎮）計畫或鄉街計畫，必要時得由省政府擬定之。

第十五條 市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：

- 一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。
- 二、行政區域及計畫地區範圍。
- 三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。
- 四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。
- 五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。
- 六、主要道路及其他公眾運輸系統。
- 七、主要上下水道系統。
- 八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。
- 九、實施進度及經費。
- 十、其他應加表明之事項。

前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。

第十六條 鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照前條第一項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。

第十七條 第十五條第一項第九款所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多二年完成細部計畫；並於細部計畫發布後，最多五年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設之。

未發布細部計畫地區，應限制其建築使用及變更地形。但主要計畫發布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。

第十八條 主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第十三條、第十四條規定由上級政府訂定或擬定之計畫，應先徵求有關縣（市）（局）政府及鄉、鎮或縣轄市公所之意見，以供參考。

第十九條 主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮或縣轄市公所公開展覽三十天，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請上級政府核定之。

該管政府都市計畫委員會審議修正，或經上級政府指示修正者，免再公開展覽。

第二十條 主要計畫應依左列規定分別層報核定之：

- 一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。

- 二、直轄市、省會及省轄市之主要計畫由內政部核定。
- 三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由省政府核定，轉報內政部備案。
- 四、鎮及鄉街之主要計畫由省政府核定，並送內政部備查。
- 五、特定區計畫視其情形，分別由內政部或省政府核定，轉報行政院或內政部備案。
- 六、由省政府擬定之主要計畫，由內政部核定。  
主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部或省政府在核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。  
第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。但備案機關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。
- 第二十一條 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)(局)政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。  
內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣(市)(局)政府依前項之規定發布實施。  
當地直轄市、縣(市)(局)政府未依第一項規定之期限發布者，上級政府得代為發布之。
- 第二十二條 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：  
一、計畫地區範圍。  
二、居住密度及容納人口。  
三、土地使用分區管制。  
四、事業及財務計畫。  
五、道路系統。  
六、地區性之公共設施用地。  
七、其他。  
前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。
- 第二十三條 細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施，並應於核定發布實施後一年內豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依照第十八條至第二十一條之規定辦理。
- 第二十四條 土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。
- 第二十五條 土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得向其上一級政府請求處理；經上級政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。
- 第二十六條 都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷，並變更其使用。
- 第二十七條 都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。
- 二、為避免重大災害之發生時。
- 三、為適應國防或經濟發展之需要時。
- 四、為配合中央或省（市）興建之重大設施時。

前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。

第二十八條 主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。

第二十九條 內政部、各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所為訂定、擬定或變更都市計畫，得派查勘人員進入公私土地內實施勘查或測量。但設有圍障之土地，應事先通知其所有權人或使用人。

前項之勘查或測量，如必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償；金額由雙方協議之，協議不成，由當地直轄市、縣（市）（局）政府函請上級政府予以核定。

第三十條 都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法及收費標準，由省（市）政府定之。

第三十一條 獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體在事業上有必要時，得適用第二十九條之規定。

## 第七章 組織及經費

第七十四條 內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。

都市計畫委員會之組織，由行政院定之。

第七十五條 內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所應設置經辦都市計畫之專業人員。

第七十六條 因實施都市計畫廢置之道路、公園、綠地、廣場、河道、港灣原所使用之公有土地及接連都市計畫地區之新生土地，由實施都市計畫之當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所管理使用，依法處分時所得價款得以補助方式撥供當地實施都市計畫建設經費之用。

第七十七條 地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為實施都市計畫所需經費，應以左列各款籌措之：

- 一、編列年度預算。
- 二、工程受益費之收入。
- 三、土地增值稅部份收入之提撥。
- 四、私人團體之捐獻。
- 五、上級政府之補助。
- 六、其他辦理都市計畫事業之盈餘。
- 七、都市建設捐之收入。

都市建設捐之徵收，另以法律定之。

第七十八條 各級政府為實施都市計畫，得發行公債。對於土地之徵收，並得發行土地債券補償之。  
前項公債及土地債券之發行，另以法律定之。

## 附錄二 都市計畫定期通盤檢討實施辦法

- 內政部六十四年五月二十九日台內營字第六四 六七五號令發布
- 內政部六十九年八月二十二日台內營字第四一四四七號令修正發布
- 內政部七十五年十二月三十一日台內營字第四六五 六二號函修正發布
- 內政部七十九年九月七日台內營字第八一二八六六號函修正發布
- 內政部八十年八月三十日台內營字第八 七一二五八號函修正發布
- 內政部八十一年四月二十九日台內營字第八一七九四五二號函修正發布
- 內政部八十五年五月一日台(85)內營字第八五七二五四五號令修正發布
- 內政部八十六年三月廿八日台(86)內營字第八六七二四六七號令修正發布
- 內政部八十八年六月二十九日台內營字第八八七三六三五號令修正發布第卅五條至第卅七條條文

---

### 第一章 總 則

- 第 一 條 為辦理都市計畫通盤檢討，特訂定本辦法。
- 第 二 條 都市計畫發布實施後，每五年至少通盤檢討一次，視實際情形分期分區就都市計畫法（以下簡稱本法）第十五條或第二十二條所規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面通盤檢討。
- 第 三 條 都市計畫通盤檢討時，相鄰接之都市計畫，得合併辦理之。
- 第 四 條 辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第十五條或第二十二條所規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。依前項規定辦理細部計畫通盤檢討時，其涉及主要計畫部分，得一併檢討之。
- 第 五 條 都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括自然及人文景觀資源、人口規模、人口密度分布、建築密度分布、

產業結構及發展、土地利用、公共設施容受力、住宅供需、交通運輸等項目。

都市計畫通盤檢討時，原計畫之推計與前項推計有重大出入者，應重新修正，作為檢討之依據。

第 六 條

都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。

第 七 條

都市計畫通盤檢討時，應就都市防災避難場所、設施、消防救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討。

第 八 條

都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：

一、新市鎮。

二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。

三、舊市區更新地區。

四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。

五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。

六、其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區。

都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：

一、公共開放空間系統配置事項。

二、人行空間或步道系統動線配置事項。

三、交通運輸系統配置事項。

四、建築基地細分規模限制事項。

五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。

六、環境保護設施配置事項。

七、景觀計畫。

八、管理維護計畫。

第 九 條

非都市發展用地檢討變更為都市發展用地時，變更範圍內應劃設之公共設施用地面積比例，不得低於原都市計畫公共設施用地面積占都市發展用地面積之比。

前項變更範圍內應劃設之公共設施，除變更範圍內必要者外，應視整體都市發展需要，適當劃設供作全部或局部計畫地區範圍內使用之公共設施，並以原都市計畫劃設不足者或停車場、社區公園、綠地等項目為優先。

第 十 條

都市計畫範圍內之山林、河川、溪流、湖泊等自然資源，應配合公園、綠地、廣場等公共設施用地及其他開放空間，妥予規劃設計，並於都市計畫中研訂具體之親山親水實施計畫及綠化計畫，對於計畫區內具有保留價值之樹木及既有行道樹應妥予維護。

前項都市計畫範圍內新闢計畫道路寬度二十公尺以上者，應視路型及道路設計需要於道路之中央分隔島、二側或一



側留設適當寬度，配合當地地方特色及特有樹種進行植栽綠化。

第十一條 都市街坊及各項公共設施，應配合地方文化特色及居民之社區活動需要，妥為規劃設計，並應特別加強街道傢俱設施、行人徒步空間、自行車專用道及無障礙空間之規劃配置。

第十二條 都市計畫經通盤檢討必須變更者，應即依照本法所定程序辦理變更；無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都市計畫委員會審議通過並層報核定機關備查後，公告週知。

## 第二章 條件及期限

第十三條 都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：

一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。

二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。

三、都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者。

四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。

五、依第三條規定，合併辦理通盤檢討者。

六、依第四條規定，辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。

第十四條 都市計畫發布實施未滿二年，除有前條規定之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。

第十五條 都市計畫發布實施後，人民申請變更都市計畫或建議，除有本法第二十四條規定之情事外，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理，零星變更。

## 第五章 辦理機關

第三十六條 都市計畫之通盤檢討由原計畫擬定機關辦理。主要計畫與細部計畫一併辦理通盤檢討者，其辦理機關由主要計畫及細部計畫擬定機關為之。聯合都市計畫之通盤檢討，由原會同擬定或訂定機關辦理。相鄰接之都市計畫，得由有關行政單位之同意，會同辦理都市計畫合併通盤檢討。但其範圍未逾縣境者，得由縣政府辦理之。

第三十七條 都市計畫通盤檢討應由內政部辦理者，得授權直轄市、縣（市）政府辦理之。應由縣（鎮、市）公所辦理者，得由縣政府辦理之。

第三十八條 聯合都市計畫或經合併通盤檢討之相鄰都市計畫，非經原核定機關核准，不得個別辦理主要計畫通盤檢討。

## 第六章 作業方法

第三十九條 都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告三十天，並將公告之日期及地點登報週知，公民或團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。

第四十條 公共設施用地之檢討時，應由辦理檢討機關分別協調各使用機關或管理機關。

第四十一條 都市計畫線之展繪，應依據原都市計畫圖、都市計畫樁位圖、樁位成果資料及現地樁址，參酌地籍圖，配合實地情形為之；其有下列情形之一者，都市計畫辦理機關應先修測或重新測量，符合法定都市計畫圖比例尺之地形圖：

一、都市計畫經發布實施屆滿二十五年。

二、原計畫圖不合法定比例尺或已無法適用者。

三、辦理合併通盤檢討，原計畫圖比例互不相同者。

第四十二條 都市計畫圖已無法適用且無正確樁位資料可據以展繪都市計畫線者，得以新測地形圖，參酌原計畫規劃意旨、地籍圖及實地情形，並依都市計畫擬定或變更程序，重新製作計畫圖。原計畫圖於新計畫圖依法發布實施之同時，公告廢除。

第四十三條 都市計畫分區發展優先次序，應視計畫地區範圍之發展現況及趨勢，並依據地方政府財力，予以檢討之。

## 第七章 附 則

第四十四條 本辦法自發布日施行。



### 附錄三 各級都市計畫委員會組織規程

- 行政院六十八年十一月十九日台六十八內字第一一五八七號函頒
  - 行政院七十一年十一月二日台七十一內字第一八四五 號函修正第六條
  - 行政院八十二年三月二十七日台八十二研綜字第一五二五號函修正第三條
  - 行政院八十五年一月十七日台八十五內字第一六六一號令修正
  - 行政院八十八年十月六日台八十八內字第三六七四一號令修正第三條、第四條條文
  - 行政院八十九年七月十二日台八十九內字第二 九五八號令修正第三條條文
- 

- 第 一 條 本規程依都市計畫法第七十四條第二項之規定訂定之。  
內政部、各級地方政府及鄉（鎮、市）公所都市計畫委員會，其組  
設依本規程之規定。
- 第 二 條 都市計畫委員會之職掌如左：  
一、關於都市計畫擬定變更之審議事項。  
二、關於舊市區更新計畫之審議事項。  
三、關於新市區建設計畫之審議事項。  
四、關於都市計畫申請或建議案件之審議事項。  
五、關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項。  
六、現行都市計畫實際施行情形及實施都市計畫財務之研究建議。  
七、都市計畫現行法令之檢討建議。  
八、都市計畫公共設施用地取得及多標使用之研究建議。  
九、其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。
- 第 三 條 內政部都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員二十  
人至三十人。  
直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）都市計畫委員會置主任委員  
及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。  
都市計畫委員會所需工作人員，由各該機關主管都市計畫作業單位  
派員兼任之。但直轄市都市計畫委員會，得視業務實際需要，置專  
任人員；其編制表由直轄市政府定之。
- 第 四 條 都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）

公所首長分別兼任；其在直轄市、縣（市）政府，並得指派首長或主管業務機關首長擔任之。

都市計畫委員會副主任委員，由主任委員就委員中指派一人擔任之。

都市計畫委員會委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：

- 一、主管業務機關首長或單位主管。
- 二、有關業務機關首長或單位主管或代表。
- 三、具有專門學術經驗之專家。
- 四、熱心公益人士。

依前項第一款及第二款派聘之委員，總和不得超過委員總人數二分之一。但內政部及省都市計畫委員會不在此限。

內政部及直轄市政府依第三項第三款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。

各級都市計畫委員會應有熱心公益人士二人擔任委員。

第五條 都市計畫委員會委員不得同時擔任上下兩級都市計畫委員會之委員。

第六條 都市計畫委員會委員任期為一年，期滿得續聘之。但依第四條第三項第三款或第四款派聘之委員，續聘以三次為限。

依第四條第三項第一款及第二款派聘之委員，於任期內職務異動時，得改聘之。

依第四條第三項第三款及第四款派聘之委員，每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。

第七條 都市計畫委員會會議由主任委員召集，並為會議主席，主任委員不克出席會議時，由副主任委員代理主席，副主任委員亦不克出席者，由出席委員互推一人代理主席。

第八條 都市計畫委員會應於開會前三日將議事日程及有關資料送達各委員，但緊急性之臨時會議不在此限。

第九條 都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。

第十條 都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。

第十一條 都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避。

第十二條 都市計畫委員會得推派委員或調派業務有關人員就都市計畫有關事項實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。

前項實地調查及意見之研擬，必要時，得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與。

第十三條 都市計畫委員會為審議都市計畫案，得視實際需要，就計畫之種類及性質，議定相關審議事項及處理原則，作為各該都市計畫委員會委員審議之參考。

第十四條 都市計畫委員會所需之經費，應於所屬之各級政府或機關年度預算中編列之。

第十五條 本規程自發布日施行。

## 附錄四 訪談大綱

### 訪談大綱一

- 施測對象：各參與聯外道路案之組織
1. 請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？
  2. 貴組織對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？
  3. 您或貴組織獲得相關訊息的管道為何？
  4. 在貴組織中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？貴組織又如何動員成員參與？背後是否有來自貴組織成員的壓力？
  5. 除了貴組織之外，該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？
  6. 貴組織是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？貴組織的優勢為何？劣勢為何？貴組織是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？
  7. 在表達訴求時，貴組織所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？貴組織如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？
  8. 其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府處理該案的態度？
  9. 除了貴組織本身外，是否有其他組織或人士的支持？或是結合其他人士或組織的力量以擴大對政策的影響力？彼此的關係為何？雙方的合作是基於何種原因？
  10. 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

## 訪談大綱二

- 施測對象：都計學者、都委會委員

1. 都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？
2. 都市計畫從規劃到實施流程為何？主管機關為何？都委會在計畫過程中扮演何種角色？
3. 台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？
4. 市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？
5. 各種身份之委員在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員間的互動關係？
6. 在議案的討論過程當中，台中都委會是否開放採訪或建立利益迴避之原則？
7. 一般而言，台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？
8. 原因？
9. 請問您對於工業區聯外道路一案的看法？其餘的委員呢？是否有其他有力人士關心此案並參與？

## 訪談大綱三

- 施測對象：市政府一級主管兼都委會委員

1. 請問台中工業區工業十六聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們各自的訴求？
2. 貴單位對於本案的立場？主要負責何業務？這條計畫道路從規劃到執行的程序上，市政府有哪些單位在業務上與該案有關？
3. 請問曾文坡、林柏榕、張溫鷹三任市長對該案各抱持了什麼樣的立場？為何會如此？市長意見是否受到參與相關人民團體的影響？
4. 您或貴單位是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的請託？是哪些組織？為何貴組織或您會受到相關人士的請託？
5. 在表達訴求影響該案規劃或審議時，與該案有關的組織所使用的策略與應用的管道為何？這些組織在一通、二通、三通所使用的策略是否相同？
6. 這些組織各掌握了什麼樣的資源來影響決策？他們各自大多向哪些組織或誰表達訴求？為何？
7. 都委員人選聘任的選擇是透過何種方式與標準？各種身份之委員在都委會中的角色？與主任委員之間的互動關係為何？
8. 台中都市計畫委員會對本案的態度為何？審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？原因？都委會議案裁決是透過何方式？誰較能夠影響都委會的審議的結果？
9. 就您所知，本案在三次通盤檢討中是否有重要的民代或有力人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？
10. 都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或
11. 間接的請託？是透過何種方式與管道表達？各委員間的意見是否一致？為何？
12. 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最大的問題何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？若有為何？

## 訪談大綱四

- 施測對象：市政府相關業務單位

1. 工業十六路聯外道路何時提出？由誰先提出？何時開始規劃？
2. 請描述本案在規劃、一通、二通與三通時的過程？各自有哪些人民團體或關心此案的人涉入？他們各自的訴求？
3. 貴單位的立場？
4. 道路的規劃與執行從制度來看程序為何？貴單位在其中負責的業務執掌為何？
5. 貴單位或規劃單位是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？
6. 在該案的規劃與審議過程中，廠商或東海是否有掌握任何資源來影響決策？他們各自透過何管道企圖影響該案的規劃或決策？
7. 歷任市長對此案件的態度？是否受到廠商或東海的影響？
8. 在三次通盤檢討中，市長與主管機關或規劃單位間對聯外道路案的意見是否都一致？
9. 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有什麼替代方案？為何？



## 訪談大綱五

- 施測對象：台灣土地開發公司

1. 請問台中工業區的開發是在什麼樣的時空背景？為何會設立台中工業區？台中工業區為何會設立在大度山麓？
2. 當時參與台中工業區開發的組織有哪些？這些組織所扮演的角色？他們對台中工業區開發的態度？各期開發的過程為何？
3. 為何會有工業區聯外道路的需求？是由誰先提出？討論的情形為何？哪些組織參與決策？何時定案要開闢這條聯外道路？主管機關為何？
4. 聯外道路後來的進行情形與流程？要開闢需經過何種的程序？有哪些人民團體涉入聯外道路的開闢？他們運用何種策略與管道影響該案的決策？開闢為何會受到阻礙？
5. 請問貴組織對於此案件的看法？是贊成或反對此一案件呢？這個案子為何會延宕至今懸而未決？您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

## 附錄五 訪談記錄

訪談代號：A1

訪談對象：台中工業區廠協會代表一

訪談時間：民國九十年十一月二十日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

- 
- 1、請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？

當時是因為台中工業區開發到二、三期，廠商進駐頗多，在台中工業區工作的員工顛峰時期就達三萬多人，可是出入卻只有依靠工業一路和南屯路，交通非常擁擠。又加上在二期和三期的廠商苦無出口，以聯絡台中港路，每次要出去的時候，都要往嚇走工業一路和南屯路，非常不方便。所以在開發第二期的工業區時，台灣土地開發公司就已經研議要自工業區的北邊開闢一條區外道路，以抒解聯外交通，爾後就由台中市政府依照都市計畫的方式來執行。

- 2、廠協會對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

我們對這條路的看法當然是贊成的，工業十六路、十八路那邊的廠商每次進出都要繞經工業一路，光里程就多了六、七公里了，這還沒有計算時間和油料的成本。再者，東海西門町那邊的出口也太小了，不但是貨車沒辦法走，就連員工的小客車在那邊都會塞車塞老半天，尖峰時段時，從工業一路出中港路車流量也是非常擁擠。所以我們廠協會在第二次通盤檢討的時候，大概在民國八十二年，就有積極的去爭取這條道路的開闢，一直到八十五年都還很積極。

其實我們後來對這個案子很無力，我接任總幹事時，也沒有發現之前的人有用很多的心力在這個案子上，民國八十五年的時候，曾經請黃顯洲開了一次公聽會，是討論台中工業區的聯外道路問題，工業十六路這個案子是有列入，可是我們後來的決議是這個案子沒希望，往後不要再提了。當時我們透過黃委員請到地方政府和中央政府來幫我們解決一些問題，後來大家決議工業十六路不要再提。後來會燃起希望的原因，是因為當時張溫鷹市長來了一個文說要討論這條路的

事，我在想是不是因為快選舉了才有這個動作。

### 3、廠協會獲得相關訊息的管道為何？

我們在訊息上一直都很差，所以找不到著力點。

### 4、在廠協會中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？廠協會又如何動員成員參與？背後是否有來自廠協會成員的壓力？

其實廠協會只是一個小組織，主要的宗旨在為工業區的廠商代言。我們其實是有訴求，但是很沒有組織，廠商對我們而言，都是我們的小老闆，這條路一直是我們廠商內部的一個共識，也就是大家都希望他開闢就是了，所以我們廠協會來說也一直在爭取開路的機會。推動的成效不好可能是出在我們推動的方向有問題，沒辦法找到著力點。

像我們協進會在開例會的話，有時廠商會針對這個案子來提案，大概是靠近十六路的廠商比較迫切，提案的時間比較踴躍大多都在八十二年或最近的時候。

### 5、除了廠協會之外，該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

其實我們是在第二次通盤檢討的時候，才開始積極的去爭取這條道路的開闢，為當時也確實是有這樣的需求。只是這條道路在審議的過程當中，在台中市都委會和省都委會都已經通過了，結果在內政部都委會反而遭到擱置。據我們側面的瞭解，東海當時有派人過去說服內政部的都委員。像我覺得最弔詭的是，東海大學在這件事上好像都找得到著力點，只要有重要的會議，東海大學都會參一脚，在這方面反而我們得不到相關的訊息，我們也沒有受邀說明。台中都委會當時有東海大學的代表在裡面，現在也是有，我們上次開理監事會時，就有要求希望東海的代表能夠利益迴避，不過好像也沒有。

其實張溫鷹張市長還算是蠻積極要處理這件事的，像她之前就有想要為了這件事去你們東海大學開公聽會，後來都沒有開成，第一次是被王校長請出東海在路邊開，第二次則是遇到颱風就沒有開成了。

像之前我們一直懷疑為何這條路明明都已經是計畫道路了，為何還不能開闢。但後來從台中市政府得到的答覆是這條路的計畫還沒有定案，沒辦法執行。沒有定案的原因，就在於東海大學在內政部都委會成功的阻止了計畫的通過，所以到現在一直都沒辦法開闢。

除了我們之外，工業區西邊那邊有一個住宅社區叫協和社區，也和我們一樣希望工業十六路能儘早開闢，我們之間經常有聯繫，都有對工業十六路聯外道路交換過意見。

6、廠協會是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？廠協會的優勢為何？劣勢為何？廠協會是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？

我們也並沒有很有組織的去推動這件事，大概就只有媒體、地方政府和民意代表。我們現在去尋求任何的公共事務的建設都只能請民代或請媒體代言，但是這幾年下來，我們發現僅靠這兩股力量是非常有限的。老實說，都沒有什麼太大的用處。我最近也一直在思考，除了這兩個管道之外，協進會也應該去尋求其他的管道來突破一些瓶頸。像我們長久以來也都一直沒有解決問題的決心，我們也在摸索。而且像我發現一些公共的媒體，都是比較傾向東海的立場，對我們反而比較不利。其實我有跟記者聊過這件事，他們其實也覺得這條路為什麼不開，但東海給別人塑造的印象是工業十六路就是從東海校園中間切過去，工業區廠商不顧東海大學師生的安危，其實我們並沒有如此，一直都是希望能達到雙贏的局面，況且後來你們最西側的校地賣給郵局了，現在那條路也算從你們最西側邊邊過去而已，不能說是從中間過去吧。像我有跟中國時報地方版的記者聊過，他們都認為東海大學這樣實在不對，是在蒙蔽事實，但很奇怪的是，他們的報導依然是支持東海的立場。最支持我們立場的媒體大概就只有我們自己辦的中工雜誌了。

況且東海大學裡面人才濟濟，專業人才非常的多，對於相關制度法規也非常熟悉，我們廠協會只是一個小組織，很難去組織一個專業的團隊去專門處理這件事情，在這方面也無法跟東海抗衡。不過最重要的，仍是東海能在這當中有力量去影響一些關卡，讓這個案子卡住，協進會完全都沒有。

工業區這邊對台中市政府唯一可稱的上有影響力資源的，就是選票了，可是我們的選票如果不多，那也沒辦法對市長有多大的影響，因為他自己也會去評估值不值得。

7、廠協會如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

像之前林柏榕在選市長的時候，就信誓旦旦的向我們保證一定會去解決工業十六路的問題，我們工業區當時也全力支持他，可是後來完全不是那麼一回事，就連努力都沒有努力過。像現任的張市長好像也想要努力看看，可是後來可能覺得工業區沒有什麼選票了，感覺上就不是那麼的積極。

這條聯外道路的問題，我們曾經跟市長、經濟局、工務局都反應過。

10、除了廠協會本身外，是否有其他組織或人士的支持？或是結合其他人士或組織的力量以擴大對政策的影響力？彼此的關係為何？雙方的合作是基於何種原因？

大概就只有中央的和地方的民意代表，其實作用也不是很大，且他們來幫我們爭取一些福利，當然相對來說我們會幫他們做宣傳。其實我們是一個小組織，以前人家都只想到台中市工業會和商業會，不會想到我們，後來我們漸漸的做出一些成績，工業區的廠商也愈來愈多，很多的政治人物，包括：市長候選人、民代，在幾次的大選舉上都會看上我們這個有錢有人的地方，通常只要是願意替我們台中工業區的建設奔走的，我們都願意去支持他。

#### 11、歷任市長對本案的態度？

其實我可以說，張溫鷹市長是歷屆以來最重視台中工業區發展的市長，完全不像那個林柏榕，當時競選的時後拍胸脯說一定將聯外道路打通，我們支持他當選市長之後，結果沒消沒息，根本就是來這邊騙騙選票就跑掉了，很沒有責任感。我們跟市政府比較有密切關係的，也是從張溫鷹市長開始，我們跟市府的管道比較暢通，也是從張溫鷹市長開始。

#### 12、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？

其實我們很灰心，現在對這條路已經沒有那麼積極了。對這條路需求感最重的黃金期是在民國八十年到八十五年的時候，那時工業區的廠商數達到頂峰，每天車輛進進出出，交通非常的紊亂，當時我們只要一遇到塞車，真的第一個就是想到工業十六路為什麼不趕快開闢，可是我想現在經濟那麼蕭條，其實有很多家工廠都關了，問題上也不是很大，需求上也沒那麼迫切，有些廠商也對這個案子淡化了，所以我們也不抱太大的希望。

而且從以前到現在，東海和我們之間都一直沒有針對這件事情坐下來談，好像都是大家都在放空包彈，雙方的嫌隙從以前到現在好像也一直很深，很難溝通。

訪談代號：A2

訪談對象：工業區廠協會代表二

訪談時間：民國九十年十一月十二日星期一

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

1、請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？

台中工業區工業十六路聯外道路最早並非由廠協會提出，而是由台中市政府和開發單位提出來的，原本在一期開發的時候，進駐工業區的廠商比較沒有這方面的需求，而且當時有工業一路提供進出工業區的交通管道，大致上也都從那邊進出，較無問題。但往後二期和三期開發之後，尤其是三期，這麼多家的廠商，進出還是只靠工業一路連接台中港路，當然很不方便。

2、廠協會對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

廠協會認為這是有必要開闢的，而且是非常需要。其實廠商來台中工業區設廠，當然是為了要獲利，要賺錢，投資的環境就很重要。所以當時二期開發完成之前，開闢計畫書上就有區外道路的規劃，當然我們認為這是政府必然會做的，只是早晚的問題而已，沒想到會拖到現在，對廠商來說當然造成很大的損失。

廠協會與東海大學素為鄰居，原本以為政府遲早會開闢工業十六路之聯外道路，但卻延宕多年。因而在十二年前，也就是民國七十八年的時候，廠協會開始積極敦促政府開闢這條道路。廠協會並非僅圖工業區聯外交通而不顧東海大學師生之安危，像我們就希望能透過互利和雙贏的方式取得東海大學的合作來闢路。因而闢路之意提倡多年，我們一直都希望提出的方案能解決東海大學對於工業十六路聯外道路的疑慮。

但是像近一年來這件案子的發生，主要是由台中市政府主動提出的，之前是張溫鷹市長有來與廠商座談，我們有當面表達過意見，但是爾後這件事在處理的時候，我們也不太知情，就像是去年年底的會勘，就是市政府工務局當天打電話來叫我們去會勘的，那時我們都在開會，臨時哪有人去參與會勘呢？

3、您或廠協會獲得相關訊息的管道為何？

我們與台中市政府的經濟局的互動較為熟稔，因為經濟局是主管工業區業務的單位，我們也經常和他們取得聯繫與互動。

4、在廠協會中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？廠協會又如何動員成員參與？背後是否有來自廠協會成員的壓力？

參與最積極的，就屬張國輝張議員，他之前是我們的執行秘書，現在是我們廠協會的顧問。之前他在擔任議員時，常常為我們工業區的需求和福利代言爭取，還有工業區當中的一些廠商。

廠協會並無法動員廠商們參與，因為這對我們來說成本太大了，我們不可能集結廠商來發動抗爭，況且這對我們來說意義並不大，況且廠商有他們的工作和業務，也不可能花這個時間和成本。所以我們廠協會，就等於是廠商的代言人，我們成立之初是叫做廠商聯誼會，成立的目的也是為了要替廠商代言，爭取福利，所以在工業十六路的聯外道路上，我們也下過很多努力。背後也有來自許多廠商的壓力，希望我們能盡快將意見反映給相關單位，早日促成道路的開闢。

5、除了廠協會之外，該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

據我所知，大概就是東海大學吧。東海大學是認為聯外道路的開闢，非但對學生上下課的安危造成很大的影響，並且會將學校一分為二，車輛的噪音和空氣的污染會影響教學的品質。學生則是認為開闢道路要砍伐相思林，所以就曾經經常發動護林行動，像你們東海校內為了建設不是也經常鬧得滿城風雨，聽說還有學生到校長室發動抗爭。

龍井鄉的鄉民也希望這條路能開闢，因為可以改善遊園路的交通，對他們來說也比較好，至於協和里的居民，我倒是沒什麼聽說，他們應該對這件事沒有意見。

6、廠協會是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？廠協會的優勢為何？劣勢為何？廠協會是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？

其實，廠協會最大的資源就是來自於廠商，因為廠商來此設廠，獲利最大的除了廠商之外，就是政府。尤其以台中工業區來說，是全國最大的工業區，算是一個金雞母，政府（經濟部）理應重視台中工業區的建設。但就這邊來說，連個聯外道路都要開闢個二十年還懸而未決，讓我們對於政府處理公共事務的決心真的是很失望。其實我們廠商也有自己的人脈，只是我們比較站在體諒政府的立場，並不喜歡對政府施加壓力，也不可能丟下工作不管集體發動抗爭。

在這方面，東海大學最大的資源就是學生，又加上學校有教育部的支持，我

覺得每當公共建設只要有牽扯到教育，在實施上問題就會很大，因為政府好像較站在教育的角度來思考。所以像你們有幾個教授反對，就發動學生抗爭，到台中市政府或是到開會的會場，學生的聲音很大，對於此議題往往造成很大的影響。這是東海大學的優勢，也是工業區廠商所不及的。因此在策略和管道的應用上，我們就嘗試了許多的方法。

7、在表達訴求時，廠協會所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？廠協會如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

其實，我們能運用的管道大多運用過了。我們每三個月開一次理監事會議，開會做成的決議，都會將意見表達給列席的人員或相關單位知道，例如：管理中心，其是經濟部工業局派駐在這邊管理工業區事務的、台中市經濟局也有。還有召開公聽會，請台中市政府相關單位、東海大學、和廠商代表一同討論。不然，就是趁開會的時候或是長官來視察的時候，當面將意見反映，像上次陳水扁總統來的時候，我們就有當面向他表示過意見。

另外，我們還有透過民意代表的幫忙，市議員的部分有之前的張國輝張議員。立法委員的部分則請過洪昭男、盧秀燕、黃顯洲等立委替我們爭取，只是都沒有沒有什麼成效。

8、其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府處理該案的態度？

東海大學大多是學生的抗議活動，但也聽說你們某些教授和高層的關係非常良好，常常透過高層的關係來影響對東海不利的政策。其實我感覺台中市政府對於這個案子並不是非常的積極，尤其是恰好林柏榕市長和張溫鷹市長時，剛好工業十六路都有被提出來討論，只是到最後都無疾而終。對於市長來說，他們通常都是選票的考量居多，所以根本不願意去得罪任何一方，向每次這個案子提出來的時候，通常都是市長選舉又快開始的時候，實在是讓人感覺到只是應付了事，爭取一下選票罷了，根本感受不到解決問題的誠意。況且聽說張溫鷹市長後來有計算過工業區的票，在沒有多少有投票權之人的支持，他就雷聲大雨點小，覺得沒票就不幫忙了，自然重心就沒有在此地開拓票源。其實去徵求市長候選人的支持，他們大概也覺得這個問題很麻煩，不想得罪任何一方，所以也不想表態。

其實問題最大的，還是中央部會的問題，特別是內政部的都市計畫委員會。就都市計畫的制度來說，真正擁有決定權的是在於內政部的都委會，並非是台中或省的都委會，只是台中都委會可將初步政策方案的雛形訂定，然後交由內政部都委會核定。這條道路每次在市都委會和省都委會當中都沒什麼太大的問題，但是到了內政部，就會被壓下來，我們也都覺得莫名其妙，為什麼全國最大的工業區，所發出的聲音和提出的訴求比東海大學要小。況且東海的梅校長和阮校長也大多有高層的支持，所以在這個案子裡，東海的影響力是大於我們工業區的，而



且我也一直很好奇為何會如此。我們現在都對這個案子感到灰心了，如果你去問在這邊比較久的廠商他們對那條路的看法，十個大概會有九個跟你說沒什麼希望。

- 9、除了廠協會本身外，是否有其他組織或人士的支持？或是結合其他人士或組織的力量以擴大對政策的影響力？彼此的關係為何？雙方的合作是基於何種原因？

像廠協會就如之前說的，就有透過民代來替我們表達立場。例如：之前的張國輝張議員，他原本是廠協會的執行秘書，現在是顧問，都會在台中市議會替我們發言，關心工業區的交通建設。還有立法委員，例如：早期的洪昭男和現在的盧秀燕和黃顯洲，就會請他們到中央替我們爭取。這些立委是我們去找他們的，在互動上也相當的良好，他替我們去爭取福利，我們就會替立委在台中工業區中爭取支持，這對他們來說也有好處。像我們現在在作中工雜誌的時候，都會將我們廠協會請哪些議員替我們爭取什麼？議員的進度如何？都會將詳細情形公布在中工雜誌讓工業區內的廠商知道，一方面是幫他們作宣傳，一方面也是警惕他們我們有在注意與關切他們替我們爭取的東西。

你可能會發現為什麼我們找的民代都是國民黨的，因為之前政府是由國民黨執政，所以我們想找國民黨的委員應該比較夠力。

- 10、本案至今歷經兩次通盤檢討，就您的觀察而言，從案發到現今參與該案規劃及審議過程的各組織在策略的應用與互動上是否有慣例或規則可尋？各組織是否形成了穩定的互動方式？

其實每次這件案子被提出，幾乎都是市長選舉之前，我一直覺得這是否是市長為了選票考量而主動提出關心這個案子，因為即使提出，態度也並非是非常積極。每次提出，在市都委會、省都委會（現在已沒有省都委會）都沒有問題，但是到了內政部都委會，就會被壓下來。大致上我們所運用的管道和策略都是如此，東海大學的學生還是一樣會為聯外道路發動抗爭。

- 11、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

我們一直希望能就這件事和東海甚至是同學們取得一個良好的溝通和共識，但東海的同學和校方好像對我們工業區並非是很友善。像是有一位教授的兒子，身體不好也怪我們工業區的廠商污染。其實，工業區有很多建設都是被東海給否決掉了，像是三期時開發的電鍍工業專區，就是被東海反對而夭折。我們對

這些方面都有做過評估，像電鍍工廠的廢水就不可能流到東海裡去，我們會做好環評，絕對不會影響到東海。只是我們要和東海溝通，一直都沒有辦法。學生通常比較浪漫，所以他們的意見會比較理想化，比較不會考慮到周遭居民的感受。

我們廠協會絕對是帶著誠意要來和同學和校方溝通，我們絕對不是完全為了自身行車方便，也有為了東海大學學生的上下課安全，一直在想如何才能締造雙營的局面，並且解決問題，只是雙方目前沒有什麼溝通的管道。

所以，上天、下地是我們在第二次通盤檢討中提出的。在我們提出的方案當中，為了顧及學生的安全感，就提出了上天和下地的的方案，上天就是高架橋，下地則是以通過地底的隧道。像廠協會來說，這兩個方案的提出，我們已經都考量到學生的想法，只是技術上雖仍有問題，但是我們相信只要技術上能克服，其實不用砍除相思林，學生上課的交通安全也受到保障，工業區的廠商又可以藉此減少許多的運輸成本，互蒙其利有何不好呢？

訪談對象：東海大學校方前代表  
訪談時間：民國九十年十一月十三日星期二  
訪談地點：受訪者辦公室  
訪談記錄：王光旭

---

1、請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？

這個案子很早就開始了，在我就任校長之前，這個案子就已經在吵了，應該在台中工業區第二期開發的時候就已經提出。後來查出來，是當時逢甲大學都市計畫學系的王姓系主任在策劃。

2、東海校方對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

這個問題是這樣子的，我來到東海之後，剛好那時候這個問題就一直在吵，原本當時是為了工業區的聯外交通，需要通過東海西側的校園闢建一條平面的聯外道路。我當時認為，這條聯外道路是否是有關建的必要？所以我就請了學校老師去當時工業區的聯外道路，也就是工業一路的路口，二十四小時去測量出入工業一路的車輛，每天並不超過 200 輛，那表示工業一路當時的功能還是相當良好，根本沒有闢建另一條聯外道路的需求。當時我的訴求是，路絕對不可以開在校園當中，尤其是平面的道路，因為會危及到學生的安危，況且當時中興大學校園中間開了一條馬路，一年之內就死了三個人，全校譁然，後來才報到教育部政花了七億多把那條路封起來做成地下道。這對於我們當時的訴求來說是一個很有利的範例和理由，因為進出工業區的車輛，有許多的大型車和貨櫃車，對於學生生命所造成的威脅更大，所以我當時基於學生安全的考量、環保的考量和實際上評估的數字，都在在證明那條平面道路確實不適合開。

像當時還有人講東海校地是市政府無償提供的，現在市政府要作公共建設，需要用到東海土地，東海應該沒有異議才對。其實我們的校地，有很大一部份是付錢買的，根本不是無償提供，況且我們在意的也不是土地的問題，而是學生安全的問題。

3、在東海中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？東海又如何動員成員參與？背後是否有來自學校成員的壓力？

當時就只有我在處理而已，因為這個小事情，可以以行政的方式來處理，我來處理其實就差不多了，所以並沒有驚動到其他人，也沒有驚動到學生起來抗爭。

因為學生的參與，很容易把問題複雜化。當時因為環保意識高漲，所以相思

林一直成為學生保護的目標，像當時要興建一些建設，都遭遇到這樣的問題。

- 4、除了東海之外，該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

這我也不清楚，因為當時只是我們有極力去爭取不要開，至於其他組織，沒有溝通我也不清楚，我只知道市政府是站在要提供工業區一個良好的投資環境，才開關這條道路，解決聯外交通需求，而廠商們當然是持贊成意見。

六十九年的時候，龍井鄉民其實非常樂意將馬路開在當時的坪頂，因為這對於他們當地的繁榮來說確實是非常有利的。只是後來張子源市長說，工業區還沒到那麼高的地方，就先開關南屯路的聯外交通了。

- 5、東海校方是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？東海的優勢為何？劣勢為何？東海是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？

那時工業區聯誼會根本沒有找我溝通，我也不想主動找他們溝通，這樣好像在求他們一樣，所以我也不是很清楚他們運用什麼樣的策略與資源，應該也是去推市政府吧。我們有找市長談過、去和市議員溝通還有台中市的都委會委員，像當時的張子源市長和林仁德林議長就幫了很大的忙。

- 6、在表達訴求時，東海所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？東海如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

當時瞭解規劃的是逢甲大學的都市計畫學系系主任，我就有到逢甲大學去找過他們廖校長、還有教務長和那位王主任，跟他說明這條路不適合開關。在當時我跟他們說，這條路對東海的影響非常大，你可以不必幫市政府作這種建議，那天吃飯的時候，那個王主任的態度就不好，那時我就說，站在東海的立場，這條路我是絕對不會讓他開，我會全力阻止這件事情，那天大家就不歡而散。後來那時候的市長，叫曾文坡，曾文坡他不是執政黨，我當時也不太願意跟他溝通，後來我就很簡單的告訴他：第一個，開這條路並不需要，且開這條路對工業區無益反而對東海有害，這種損人不利己的事不能作。後來他們還是執意說這個都已經決議啦，都已經報都市計畫委員會審議了，都已經報內政部了，我說那好，你這條聯外道路，究竟有多大功能。後來我們就在工業區進來這條路每天作測量，看看進出的車輛有多少，結果發現，在民國七十幾年每天進出不超過兩百輛，你覺得這樣還有需要嗎？量非常少啊，工業一路確實足足夠用。後來，這個案子就從市政府到了市議會，市議會當中有許多是民進黨的議員，他們是很堅持一定要開，後來我們找人瞭解，他們就說：沒有啊，我們沒有什麼堅持啊。所以市議會

討論聯外道路要不要作的那天，我帶了學生和總務長，就到市議會的外面，表示我們非常關心這條道路的結果。那天討論的結果，這條路就暫時不要開，那天我們完全是勝利的。市政府和市議會都得到這個共識之後，就報到省政府，然後省政府再報到內政部，都市計畫內政部是可以定的，當時我們的董事長查良鑾博士去看當時的內政部長吳伯雄，當時的吳部長就非常客氣的說這個事沒什麼，沒什麼，一定不會開啦。所以過去在我整個任內，這個案就沒有再被提起。但當時內政部並沒有將這條路完全廢掉，吳部長裁示這條路是暫時不開。

後來林柏榕市長也沒有提這個案子，只是在當時在第二次通盤檢討的時候，這個案子有提到都委會討論，我有去和他們溝通過，當時就沒有提了。

7、其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府或中央處理該案的態度？

不曉得，不過在我任內，無論是地方或中央都傾向暫不開關，像後來張子源市長就在南屯路那邊開了另一條聯外道路，就暫時不打工業十六路的主意，內政部也同意暫不開關。

所以在我任內，一方面是內政部已經說不會動到那條路了，一方面張子源市長也在某種程度上解決了聯外道路的問題，所以在我任內，東海應該有充分的理由請市政府不用開關這條道路。

8 就您所知，是否有重要的民代或人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？

像林仁德議長、林柏榕市長、張子源市長都有幫很大的忙。像張子源在競選時，找我幫他的忙，我當時就跟他說：東海現在有個問題，就是工業十六路聯外道路的問題，當時曾文坡不是國民黨的，我講了他也有聽進去。你是國民黨的，我們大家都是很熟的朋友，這個案子你就不要再提。他說沒問題，後來他就主動把南屯路開關了。所以張子源先生當市長時，他在某方面就已經決這個問題了，根本不需要東海那條聯外道路的開關。林柏榕市長時也沒有主動開關這條道路。

9、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

最關鍵應當是雙方沒有透過溝通來解決問題，特別是東海大學要加強和市政府及市議會的溝通。都市計畫不是聖經，況且市政府也不能以蠻幹的方式來處理。而且是否實際上有這方面的需要，也可以透過科學的方法來提出證據，提出數據吧，例如：現有聯外道路的車流量 尖峰時段為何？這個都可以提出來的嘛。所以站在學校立場，目前應該要要求他們提出科學的數據，大家再來討論，我個人覺得這些都是可以討論的。

像學生的想法大概都是以護林和環保為訴求，倘若市政府動工可以不需要動到東海的相思林地，那其實還是有討論的空間，不要讓一切都流於情緒。

如果以我的想法，倘若非開不可，在道路的設計上就絕對不能使用平面的方式，因為會嚴重危害學生的安危。倘若要開的話，應該要採取地下化的方式才可以，而且在施工上要盡量能隔絕噪音和污染，不能影響到校園的環境，所以地下車道車輛出入口就應當要遠離東海至少一百公尺才行。連當時的工學院院長陳其寬教授也認為不適合開平面道路，地下車道算是一個可以解決的方法，而且也可能可以保存相思林地。所以，現在因為工業區的交通較為繁複，從工業區進出的車輛也較從前多得多了，可能比十幾年前我們那個時候還要有需要，倘若市政府開路的方法，完全不影響到東海的校園及學生的安危，我們也沒有理由去阻止。

訪談代號：B2

訪談對象：前東海大學校方代表

訪談時間：民國九十年十一月二十日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

---

---

1、請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因？

民國六十九年，曾文坡當市長時，當時要做第一次通盤檢討，有鑑於台中工業區二期開發的需要，就有規劃那條路的想法。當時台中市政府第一次通盤檢討是委託逢甲大學規劃。

2、東海校方對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

東海校方對此案的看法當然是持反對的態度。民國七十年當時並由教務長、總務長及校長助理高承恕提出呈請書，就教育環境、學校發展、交通安全、環境污染、通台中港之道路及地方建設等理由提出異議。爾後台中市都委會在審理工業區聯外道路一案，當時東海代表吳介英也透過正式的報告及非正式的溝通，以及中興大學林樂健和東海大學吳介英委員的離席抗議，才又將此案提請省都市計畫委員會裁決。

3、校方獲得相關訊息的管道為何？

當時東海大學有代表在台中市都委會中，其也是東海對都委會溝通的管道之一。

4、在東海中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？東海又如何動員成員參與？背後是否有來自學校成員的壓力？

一通的時候，是梅校長在處理這件事，很多事情是委由當時的校長的公關主任魏吉助奔走相關政府單位協調，在一通的時候，大多都是由校方的高層在處理，學生也較不知情，並未動員。直到二通時期，此案又開始爆發，當時的學生才透過有組織的方式對內對外表達訴求，給校方壓力，使阮大年校長不得不正視此一事件。

5、除了貴組織之外，該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

一通的時候，主要的互動對象大致上就只有東海大學、台灣土地開發公司和地方政府、省、中央相關部會的互動關係，當時的龍井鄉民，特別是坪頂地區的民眾也多站在支持的立場，甚至也贊成東海的建議將道路開闢至當時屬台中縣的坪頂地區。二通的時候，工業區的廠商協進會開始有較積極的介入，會向地方政府施加壓力，學生當時也開始積極介入聯外道路的相思林事件，阮大年校長便委

由當時的總務處事務組處理。

- 6、東海校方是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？東海的優勢為何？劣勢為何？東海是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？

第一次通盤檢討的時候，梅校長本身的黨政軍的關係就是東海大學最大的資源與談判的籌碼。因此在一通的時候，梅校長便透過私人與高層的關係在內政部都市計畫委員會暫時解決了這個案子的爭議。且當時東海大學在台中都委會的委員也適時發揮阻止的作用，所以在一通的時候，東海對於該政策的影響力是占優勢的。

第二次通盤檢討的時候，因為當時已經解嚴了，阮校長的黨政關係並沒有像梅校長那麼好，相對而言處理起來就比較辛苦。況且當時在處理上，阮校長是授權給當時的公關主任邱瑞宗和總務處事務組的人員來處理，又加上當時的相思林事件促使學生對於有損於相思林地的聯外道路非常敏感，校方也感受了許多的壓力。

- 7、在表達訴求時，東海所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？東海如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

東海一通的時候大多運用梅校長和國民黨良好的互動關係。像當時與國民黨籍的台中市地方政壇人士都有良好的互動與溝通管道，所以像市長和議長都非常幫忙。當時中央單位，例如：內政部長吳伯雄、內政部營建署署長張隆盛立場也都偏向東海大學。二通的時候，阮大年校長也有嘗試去運用一些管道，例如：國民黨青工會、省主席、內政部長，不過最重要的還是當時教育部的幫忙，而且當時內政部都委會委員當中幾位重量級的學者也偏向東海大學，所以這個案子在二通還是維持原議。

- 8、其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府或中央處理該案的態度？

二通時比較有辦法的是工業區的廠商，工業區會對地方政府施壓，所以會影響到台中市政府對於這個案子的處理態度。至於在中央的部分，則是東海大學比較有影響力。

- 9、就您所知，是否有重要的民代或人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？



最重量級的大概就是梅校長了吧，他是東海的校長，立場出發點當然是為東海的利益著想。

10、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

最關鍵的因素，就在於東海堅決的反對，但是台中市政府又會站在工業區的整體發展而有開關的想法，所以一直爭論不休。對東海而言，最好的方法當然是透過都市計畫的程序把這個案子從都市計畫中消除。

訪談編號：C1

訪談對象：二通時期東海參與學生代表、現今東海人員

訪談時間：民國九十年十一月二十七日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

### 1、東海校方對此案的看法？訴求為何？從何時開始涉入此案？

東海校方一直都是持反對的立場，當時是認為台中市政府從東海開路會將東海校園剖成兩半，且開路會對學生的上下課、教學的品質、校園的寧靜造成很嚴重的影響，因此從梅校長時就開始積極反對此案的開闢。

在阮校長之所以會發生此案，有一個想法是，梅校長可能下台了，這個案子以前因為梅校長的政權被壓制許久，阮校長上來之後沒辦法有這樣的力量，後來別人認為有機可趁，就躍躍欲試，就開始透過管道來突破。像當時林柏榕的態度就有一百八十度的大轉變，就故意去工業一路和中港路交叉口體驗交通，讓人覺得交通這麼亂，順水推舟去推動這樣的事，在阮校長時期這條路就變得很急迫性，在台中都委會的態度就很明朗，完全與梅校長在時不可同日而語。

其實，他們根本是柿子挑軟的吃嘛，可能覺得東海大學這邊開路困難度比較低，所以才把路劃到東海來，倘若我從廠商的廠房直接開條馬路過去，他們會肯嗎？

### 2、學生二通當時的看法？

當時其實並非只有發生聯外道路的事件，其實在梅校長時期，聯外道路的消息都很少浮出檯面上，因為梅校長一個人的力量就可以解決這件事了，根本不需要驚動到學生。但並非梅校長的力量的大，這件事就沒有在運作，基本上檯面下還是暗潮洶湧，只是攝於梅校長的影響力，大家都不趕輕舉妄動，當時也就鬧得不是很大。

後來之所以會讓學生知道，並非是因為這件事，而是因為另外一件和相思林地有關的案子爆發，才讓學生開始積極參與與相思林有關的事件，並且將後來的工業區聯外道路和相思林地被砍伐聯想在一起。剛開始相思林地事件的爆發是因為學校在民國七十年左右將相思林地西側的部分賣給了郵局，七十九年開始有工人前去砍掉相思林地，後來才被學生發現，引發了一連串的風波，要求校方將「賣」給郵局的相思林地贖回。後來，緊接著又爆發了工業區聯外道路一案，在當時致使學生把郵局砍樹事件和聯外道路事件聯想在一起，積極動員學校學生參與保護相思林的行動，所以才會引發了學生一連串的抗議。

### 3、在東海中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？東海又如何動員成員參與？背後是否有來自學校成員的壓力？

校方我不清楚，但學生們都是透過幾個社團的集結，並且當時參與的學生也有積極發行相關刊物表達訴求，並獲得學生們的共鳴，學生對相思林地保護的情懷其實在當時行程了一股很大的力量。學生的訴求不但獲得相時社會各界的重視，在校內來說也對校方在處理相思林地的案子上形成了強大的壓力。

- 4、除了東海之外，該案於一通、二通、三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

那時梅校長的影響力很大，大家都無法輕舉妄動，後來梅校長卸任了，大概也覺得東海大學沒有能力再阻止聯外道路的開關了吧。

其實在阮大年時期，工業區的廠商較有透過相關的管道來運作，又加上台中市政府也有贊成開關的意願，所以引發了工業區聯外道路再次提到都市計畫委員會審議。據我的瞭解，其實不是工業區的廠商都那麼積極要爭取這條道路的開關，大致上都是在工業區十四路、十五路、十六路這邊的廠商想找出口，他們常覺得他們的營運的成本過高。其實像現在，據我所知尚有協和社區發展協會，龍井鄉的鄉民對於這條聯外道路都有興趣。

- 5、東海校方或學生是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？東海的優勢為何？劣勢為何？東海是否有嘗試連結其他的資源以擴大對政策的影響力？

講到掌握的資源，東海大學的校長應該是一任比一任少。梅校長在東海的時後，這個案子根本就沒有出檯面。當時是戒嚴時期，梅校長的黨、政、軍關係良好，當時他在東海校長任內成立了一個「大度山聯誼會」，這是一個台中縣市地區政治人物的聯誼會，當時參與這個聯誼會的，多半是國民黨台中縣市黨部的幹部、縣市長、議長以及當時成功嶺或其他中部地區的將領等在黨政軍中算是有頭有臉的人物，由此可見當時梅校長的聲望之高，影響力更是不在話下。阮大年校長就任東海校長之前，曾經在教育部服務過，因此雖然無梅校長的影響力，但在教育部和國民黨還是有一點影響力。其實梅校長和阮校長影響力很明顯的對比，就在於梅校長當時還可以到台中都委會會議現場中請市長、議長和副議長出來商量事情；但阮校長時期，想要透過正常管道參與都委會的會議卻不得其門而入，由此可知兩者的差別。東海大學在過去處理該案件所嘗試連結的資源，也多仰賴梅校長與阮校長的個人關係。

在當時戒嚴的時代，政府其實說要開路，他也不會去管你有什麼意見，反正硬開就對了。那時候還好有梅校長龐大的政治勢力，不然大概連擋都擋不住。

另外，其實學生也是東海另一股強大的力量。只是梅校長時，憑梅校長一己之手腕即能解決，但在阮校長時期，其實不單單只有當時校方的努力，學生的力量的發揮了極大的影響力，其影響當時的社會輿論。因為解嚴之後，那時候學運高漲，學生的意見很受重視，在當時的社會都發揮了一股極大的影響力。

現在東海的勢力是愈來愈弱了。其實和政治人物接觸，最重要的就是要有利益上的交換，也就是選票，人家才會用你，在這方面東海是比較弱的。現在唯一能作的是，只要讓那些政治人物不對這件事表達意見就好了。

6、在表達訴求時，東海所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？東海如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

東海大學對這件事在策略的應用上，除了行政的方式外，在梅校長時期大概就是透過梅校長私人的關係，其實當時台中政壇有蠻多事情，是在與梅校長一同在大度山聯誼會吃飯閒聊中解決，不會有太大的問題，一片和樂融融。而阮大年校長在處理這件案子時，在省都委會審議時去找當時的省長宋楚瑜也沒有用，除了運用其在教育部的影響力，當時也有受到國民黨青工會主任委員徐抗宗的大力幫忙，像當時東海大學得以在內政部都委會中列席說明，其實就是徐抗宗幫的忙。另外，阮校長當時也有藉助媒體塑造對東海有利的言論，將事件交由社會大眾輿論公評。

學生在這方面，學生的訴求大多與相思林連結在一起，並企圖引起全校師生的共鳴。學生所運用的方式多是非正式的管道，也就是抗議啦、遊行啦、拉白布條啦..這些方式。在阮校長時，學生與校方是不同步調的。也就是說，當時雖然兩者的目標一致，但並非校方和學生有一同對外的運作方式，阮校長時期是學校做學校的，學生做學生的，雙方並未有很明顯的連結。

現在王亢沛校長的作法，也和當時差不多，但和學生之間，有更為主動的連結，也就是會找學生會一起推動這件事。另外，同樣也成立工作小組和因應小組。因應小組是專門在想對策的，工作小組僅是依照因應小組講的去執行，或是蒐集相關線索情報資料。像我現在就有在建立一些管道，就是和一些議員、立委接觸，但我想這個其他組織也一樣在做。

7、台中市政府的態度？後來的處理情形？

其實去歸納，可以很明顯的發現一個很巧合的東西，就是每次這件事發生的時間點，都恰好接近市長的選舉，像六十九年曾文坡提出時，隔年就要選舉了。後來林柏榕再提出時，其實也是市長要重選時，就連現在張溫鷹所提出來的時間，也大概接近其要選市長之前，大概都是為了選舉考量而提出。

其實說實在的，我想市政府現在也不太可行了，我們在那邊已經有蓋水塔了，這是市政府發的建照，如果要開平面的道路，鐵定沒有辦法。況且台中縣那邊現在也都違建，也都不用做了。況且地下化要怎麼地下化？

8、當時的台中市或內政部都委會呢？

我覺得台中市都委會是一個很奇怪的組織，以前是一大堆財團還有地方民代，現在是有一大堆在外面執業的建築師。像這種環境，他們審案子會公正嗎？像張溫鷹目前競選總部的幹部有很多都是都委會中的人。當時阮校長的時後，台

中都委會的態度幾乎是一面倒的，後來我們都是到內政部都委會把這個案子擋下來，畢竟東海也是有我們的政治資源的。

9、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

其實我們若從一個比較史觀的的角度來看，東海大學是較工業區更早設立在這邊，主客的位置很明顯，如果經濟重要，教育就不重要嗎？人命關天不重要嗎？還有有人說東海的土地是台中市政府捐的，地方有需要不應如此加以攔阻，但是事實是如此嗎？我們當時是有用錢買的，況且就算是送的，送給我們的也就是我們的了，怎麼可以以這個為理由要求我們做這做那的。他們都覺得這條路開在東海有助於當地的發展，那倘若今天路是開在他的工廠呢？或開在他家呢？他要不要反對？大家都只想開在別人土地上自己得利，完全不管他人死活。況且後來說地下化，地下化怎麼弄？這根本就是將問題簡化了，這坡度差這麼高，況且那邊還有一個小溪流，要怎麼施工？夠長嗎？如果弄平面的話，學生的安危呢？中興大學的案子就是血淋淋的例子。

其實這個案子的運作過程就服膺了叢林野獸的法則，今天東海如果軟一點，那可能就被吃掉了，如果硬一點，那我們就拖著，如果東海今天勢力龐大，那我想大家都不用談了。像當時的梅校長就非常的硬，如果不是他，那條路早就開成了。

我認為其實有一個替代方案，就是把東大溝加蓋，然後把東海下面台糖的畸零地打通連接中港路，這樣工業十六路那邊的廠商就可以從那邊進出了，這樣就比較不會塞車。不然，其實還可以運用交通管制的方式，就是限時用單行道的方式。況且這樣對東海的傷害絕對比直接從相思林地開路來得小。只是這樣開路的經費，可能會比直接在相思林地開路來得高。

受訪代號：C2

受訪對象：東海大學學生代表

受訪時間：民國九十年十二月十日星期一

受訪地點：受訪者研究室

訪談記錄：王光旭

## 1、東海學生對工業區聯外道路的看法？訴求為何？為何會有這樣的看法？

東海學生反對之理由如下：

- 東海人向來即以路思義教堂和相思林為東海的象徵。在東海校園建設的發展過程中，東海師生對於『砍相思林來興建建築物』曾發生過數次的爭執風波。因此，對於東海目前僅存的相思林一隅，東海人將極力維護其完整性，不容外力的破壞。
- 就安全而言，東海學子主要的生活圈為東海別墅區，而相思林就是介於東別和校園的必經之處。每天經過相思林的人次近萬餘人，倘若於此開闢聯外道路勢必嚴重影響學生上課之動線，必且還得遭受進出台中工業區的重型車輛所帶來的嚴重威脅。
- 就教學環境品質而言，東海主要的教學大樓（T 大樓）緊鄰於此，學生的上課教室，教授的研究室均集中於本大樓。假若，相思林上開闢道路，其與 T 大樓之距離不到 60 公尺，勢必造成噪音以及空氣品質的破壞，東海學生無法接受如此的教學環境。

## 2、您或學生會獲得相關訊息的管道為何？

本人當時為學生會會長，瞭解本案的相關消息除了行政會議外，更出席當時的校方組成的『台中工業區工業 16 路聯外道路工作小組』。此外亦從本校學生社團大度山社方面獲得許多資料。再者本人亦有接洽台中工業區廠商聯誼會之廠商代表。而本校總務處保管組張志遠同仁，亦對本案提供寶貴意見。在市政府部分，本人亦在相關場合中親自與交通局局長林志盈溝通。

## 3、在東海的學生中，有哪些成員對此事件的參與最為積極？學生會又如何動員學生參與？除學生會之外，是否有其他學生組成團體參與？

本案在當時校園參與最積極的成員為本人以及所屬幹部，尤其是學生會秘書長廖顯仁、生促部部長吳瑟致、學生議員葉順文等，均對此案付出相當心力。學生會當時在動員學生參與的方式為，透過學生會『東海新聞』、『生促專刊』、『東海快訊』等刊物，在各大海報牆、宿舍、教室張貼，傳達本案的相關訊息、以及學生會的立場，以其喚起東海人對此案的關注。除了學生會外，大度山社亦在本案中積極參與。

## 4、除了東海學生之外，該案於過去到現在各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？您是否瞭解他們的訴求？

台中工業區廠商聯誼會：主張速打通，方便廠區交通動線的延伸。

東海西門町管委會：贊成之，以繁榮商機為考量。

立委蔡明憲：傾向打通，主因其跟工業區廠商的關係深厚。

市議員：丁振嘉，打通，其為廠商的代言人。

- 5、東海學生會是否掌握何種資源來影響決策？其他持相反立場的組織，其掌握了何種資源？東海學生的優勢為何？劣勢為何？

東海學生會的優勢在於本人任會長時之學生會，自上任後長期關注校園公共議題的形象鮮明，獲得行政單位以及多數同學的認可。因此在本案中，本人多次與校長及多位行政主管共議對策，以致在本案的立場上，校方與學生會的策略是分進合擊，共同主導本案的走向。如公聽會、記者會的規劃。再者，學生會與同學間的互動也因在『反焚化爐事件』上的積極表現，而得到信任。此外本人也積極處理新聞聯繫的工作，使得本案能成為地方焦點。而持相反立場的台中工業區廠商聯誼會，其主要的資源優勢為工業區廠商的發展關係到台中市的經濟發展，因此廠商即透過其政商關係給予市政府施壓。東海學生除訴之以理外，明顯劣於廠商。但東海學生會把此案拉到了經濟發展與教學品質、學生安全的對抗，以求公理正義的展現。

- 6、在表達訴求時，學生所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代、私人關係..等）？學生如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

本人所採取的策略為公開場合部分：親自與交通局局長溝通此案。而在新聞媒體部分，則透過記者會、新聞稿的部分親自向媒體傳達東海人的立場。而在私人關係的部分，分別與台中縣市的地方首長間接聯繫。

- 7、其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府或中央處理該案的態度？

台中工業區廠商聯誼會的策略管道卻十分暢通，因此的確給了決策當局相當的壓力。

- 8、除了學生本身外，是否有其他組織或人士的支持？或是結合其他人士或組織的力量以擴大對政策的影響力？彼此的關係為何？雙方的合作是基於何種原因？

在本文中，就本人與台中縣市的地方首長或民代的接觸中，發覺其對於東海人的訴求雖認可但持較保留的態度。因為本案牽涉台中經濟發展的命題，以及廠商背後的政商關係，雖然東海的立場訴求在理的部分相當清晰，但卻也希望能有

兩全其美的方法，製造雙贏，並非完全挺東海人。

9、請問在本案中學生與校方的互動關係？

如前述。

11、就您所知，是否有重要的民代或人士主動參與？有誰？其立場為何？

如前述。

12、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

經濟發展與交通瓶頸的確是本案大力推行的主因。本案懸而未決，除了本案的敏感性外，在對於相思林的是否為文地或公園地的規劃才是遲未解決的主因。（抱歉，這部分的爭議以保管組的文獻資料最清楚，本人所言恐有差錯之處。）解決之道，乃因配合特3號道路的開闢以及第三科學園區整體的交通動線與流量配置，而非當前急就章地穿越東海相思林。

13、工業區廠商近期提出地下化的開發方式，倘若開路不會影響校園安寧、也不會砍伐相思林、更不會對學生安全造成影響，請問您是否會接受道路從地下穿越東海大學？為何？

本人反對。任何公共政策的實行必須審慎規劃。倘若為解決經濟發展而犧牲教育品質，這是不智的。台中工業區的交通問題應長程考量，如廠區的交通飽和度為何，以及廠商的駐地率為何？倘若台中工業區因為第三科學園區的設立後，其功能相對縮小勢必減少其交通流量，此時若能以適當的交通路線替代，則可解決。然，上述所言均屬依假設性說法，但在思考本案的解決方案時應以此邏輯去思考，這個問題絕對不是用開一條路就可解決的。

訪談代號：D1

訪談對象：台中市政府主管

訪談時間：民國九十年十一月六日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭



- 1、請問台中工業區工業十六聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們各自的訴求？

這條路的開闢主要就是要促進工業區的發展。工業區的發展需要廠商肯進駐，廠商的進駐看的是什麼？是成本和獲利嘛，所以在工業區第二期開發的時候，就已經討論要開闢那條道路促進對外的交通。對外聯絡的交通便捷，當然就可以減少廠商的運輸和時間的成本，交通運輸方便的話，廠商也較願意過來，如此一來，相對來說也可促進台中市的繁榮，所以在一通的時候，我們便有意願要開闢這條聯外道路。當然，最剛開始工業區的開發，主管機關是經濟部工業局的第五組（現在已改制為工業區組）當時的省政府建設廳、台中市政府的建設局，規劃單位則是台灣土地開發公司，在工業區後期開發的時候，便有規劃這條路的路線。道路的開闢，便要由地方政府來執行，所以在一通的時候，當時的曾文坡市長便有意願要開闢這條道路，然而這樣的構想卻因為東海大學的強烈反對而夭折了。像當時工業區的廠商以及廠商協進會對這條道路的開闢都抱持了殷切盼望、樂觀其成的態度，因為這條道路的開闢，確實能解決工業區聯外交通不足的問題，減少廠商的成本。但東海大學由於學生對相思林地的保護，堅決反對這條道路的開闢，像學生從以前到現在可能學長一代代的相傳，說什麼若是讓相思林地開馬路，就是保護校產不力，所以每次事情一發生，學生都會搞護林運動，如果我們要開，學生就給你躺在相思林地那邊不讓你開，我們也拿他沒輒。還有龍井鄉那邊的居民對外聯繫的交通，好像是遊園北路吧，一直都是非常的擁擠，你也知道，就在你們學校後面那邊，經常塞車，那邊的居民也都是希望能夠改善這麼不方便的交通，工業十六路若打通，他們的交通非但可以作改善，更可以獲得經濟上的利益，所以像龍井鄉公所便有發公文來請我們儘速開闢這條道路。此外，協和社區的居民也希望能夠開闢這條聯外道路，這樣他們聯外才有出口。對台中市政府來說，其實公共政策的形成，我們是要站在整體發展的角度來思考，當然最好的情形還是希望能後獲得大家都能接受的共識，所以任何反面的意見我們都接受，而且也願意討論。但是有時候公共利益的提供是需要犧牲掉一些私人的利益的，我們市政府在規劃的時候已經是很理性的來將開闢所造成的問題減至最低了，所以我們選擇開闢的地點是從東海西側最邊陲又不影響整體校園的地方開闢，這個我們都有仔細的去思考過。

- 2、貴組織對於本案的立場？主要負責何業務？市政府有哪些單位在業務上與該案有關？其角色為何？

我們的立場一定是贊同的，市長要站在整體地方發展的角度來考量，市長的政策當然由我們來執行，所以我們的立場一定是贊同的。建設局在工業十六路聯外道路這個案子主要是負責工程的部分，算是比較後面執行的部分了。首先，工

業區的廠商協進會會將工業區對聯外交通的需求透過我們的經濟局來表達，工業區的業務是歸經濟局管的嘛，所以經濟局變成為工業區需求的窗口。但是，有一點你要注意的是，從民國八十九年一月十號之後才有所謂的經濟局，在那之前經濟局的業務是歸建設局管，所以你只要看到之前的資料，不會有所謂的經濟局，都是建設局。而當時的工務局，則是包含了現在工務局和建設局所管的業務，只是現在工務局工程執行部分的業務是分開由建設局來執行，因此以前的建設局和現在的建設局是不一樣的，這個你要注意。然後，經濟局再將這個需求提到工務局的都市計畫課，都計課在彙整相關資料後，便會召開都市計畫委員會的審議會，來審議這個案子，倘若過了，還要上報到內政部都市計畫委員會核定，才能公佈實施。公佈實施之後，我們會將預算提到議會，議會通過預算，我們便會開始執行。這時地政局要藉由工務局所做的中心樁測量來從事土地徵收的業務，在這之前我們會先辦說明會，看東海同不同意我們地價評議委員會所審定的地價，如果不同意，會再透過協調的方式，等土地徵收完成之後，才會輪到我們建設局來負責設計執行工程的建設，還有交通局對當地交通的規劃。所以這個案子在台中市政府當中，除了市長之外，就涉及到了經濟局、工務局、地政局、建設局和交通局等業務，當然這些單位在業務執行的過程當中皆有業務上的聯繫。

- 3、請問曾文坡、林柏榕、張溫鷹三任市長對該案各抱持了什麼樣的立場？為何會如此？市長意見是否受到參與相關人民團體的影響？又台中市政府相關業務單位與市長的在本案的互動？意見是否一致？

我們對於工業十六路這個案子一定是持贊成的立場，我想你也瞭解，自有這個案子提出到現在為止，台中市政府的立場一直沒有變過，無論是哪一位市長，都會站在促進整體地方發展的角度去看問題。其實工業區剛開始開發時，就已經有這方面的需求了，你們東海的校地的取得，是台中市政府強制徵收當時居民的土地無償給東海建校的，市政府今天這塊土地又不是要收回自己使用，而是用作公益的用途，所以當時（曾文坡）不但市長力主開闢此聯外道路促進工業區聯外交通網的完整，就連當時被徵收土地給東海建校的地主也頗有微詞。所以，在這條路的開闢上，每一任市長基於促進地方發展的角度本來就有其定見，較沒有受到人民團體的影響。當然，這條路的開闢問題從以前到現在工業區的廠商還是會一直不斷的向市長陳情，希望能夠盡快開闢這條道路。

剛剛有講到，與本案有關的業務單位有經濟局、工務局、地政局、建設局、交通局等單位，市長在作決策的時候大概都會找我們幾個單位的主管來商討這個案子的問題，提供他意見。所以我們各單位和市長的意見都非常一致。

- 4、與該案有利害關係之組織或人員是否有透過任何方式企圖影響該案的規劃？您或貴單位是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的請託？是哪些組織？政策方向是否會受其影響？為何？

跟這個案子有關的組織當中，最明顯的大概就是東海大學和廠商協進會了，這兩個組織立場最鮮明，態度也最積極，一個是堅決反對，一個則是堅決贊成。東海大學內又屬學生對該案的態度最為堅決。像東海大學的王校長，私底下我們有就這個案子交換過幾次意見，還有你們學校的總務長、其他人員，他們在跟我聊的時候，其實對那條路的意見並不大，只是學校是以學生為主體，當然要忠實反應學生的立場，就像是市議員要反映地方的民意一樣。廠商協進會那邊也有過幾次溝通，因為我們都很熟嘛。至於像龍井鄉的民眾，有時候也會因為路只開到台中市而沒開到台中縣的部分來我們這邊陳情啦，但是有的不是我們台中市的管轄範圍，而是台中縣的，我們總不能撈過界，所以也是愛莫能助。

至於政策的方向，就如上述所說的，其實我們都經過非常理性的考量了，所已經考慮了各種的因素才會達成這樣的決策，並不會因為這樣而受到影響。

其實為何我本身會經常與這些單位有接觸的機會，主要是因為我本身已經做過三個地方的局長了，可以說這個案子從規劃到執行的業務我都經手過，所以他們都有來找過我。而且我也是都委會委員之一。

- 5、在表達訴求時，與該案有關的組織所使用的策略與應用的管道為何？這些組織各掌握了什麼樣的資源來影響決策？您覺得誰最能有效影響市長的決策？為何？

在使用的策略與管道上，東海最基本的就是透過教育部或是將學生的訴求反映給內政部，但畢竟這樣還是不夠的，所以無論如何當然盡可能的透過各種管道來表達東海本身的立場，如果你要讓承辦人員能夠在過程中提供實質的幫助，便需要有一些壓力才有可能，像你們東海大學在二次通盤檢討的時候就有透過高層、議員和外縣市的立法委員來影響該案的審議。在當時台中市政府本身是抱持著應該要作那條路的態度，所以當然在台中市都委會的審議上，這條計畫道路的審議是沒有什麼問題的，因為我們也會盡力讓他過。但是，因為這個案子最後還是要送到內政部都市計畫委員會來核定，所以對這個案子，在審議過程中真正掌握決策權的其實是內政部都委會，東海大學在梅校長時代，也有透過他個人的關係來爭取高層的支持，當然除了梅校長之外，也是還有學生的因素啦。在二次通盤的時候，其實台中市都委會有通過這個案子，可是在內政部都委會的時候，他就有意見了，希望我們市政府能夠協調工業區和東海大學的支持，等到爭議完全得到共識之後，再來討論該怎麼做。像當時教育部高教司、經濟部營建署、內政部都委會因為這個案子爭議性太大，你們東海也透過很多管道與他們取得聯繫，爭取他們的支持，他們也希望能夠針對該案能有再多一點的溝通，所以就將這個案子打了回票。因此除了正式公文往來的溝通、還有到都委會列席說明的管道外，像私底下溝通的管道，多少有都會有啦，像王校長就有找過我們市政府相關單位的主管與市長聊過，或是透過議員、或以私人關係來爭取高層的支持。而廠

商協進會那邊，他們運用的策略大概只能壓地方政府啦，因為工業區的存在對於台中市來說確實有很多好處，例如稅收啦、帶動繁榮啦，這條路的主管機關是台中市政府啊，市政府的資源也最多，可以替他們主持公道嘛，所以他們會經常將他們廠商開會的決議反映給市長知道，希望我們趕快開關這條道路，經濟局是主管機關，會幫他們反映意見，但是如果台中市政府不作為，他們就沒輒了。其他也有像當時的規劃公司台灣土地開發公司以及工業區的管理中心，都會透過管道來表達政策立場。還有高層的部分，廠協會當然也會透過立法委員向中央反映意見。私底下，廠協會也是會透過議員來爭取我們對那個案子的支持。像台中市議員前一屆的張國輝張議員、像這一屆的丁振嘉丁議員，其實都是代表工業區那邊的議員，也是拿工業區一帶的票選出來的，自然會比較關心工業區的問題。況且張國輝和丁振嘉兩者都是廠商協進會的顧問還有秘書，等於是廠商在台中市政府、台中市議會的代言人。而龍井鄉民就僅是透過龍井鄉公所來函要求盡快開建這條道路。另外，像市政府也會透過舉辦說明會或公聽會的方式，希望理性與東海的師生溝通，希望說服東海師生能為了公益准許市政府開關這條道路，因為不溝通就無法完成法定的程序，於程序不符。畢竟這條路對都邊地區確實是有需求的嘛。其實，因為現在這個案子都市計畫還在審議階段，所以東海最大的目的便是要去阻止審議程序的通過，因為都市計畫一經審議核定公告，便具有法定地位，到時你們在怎麼抗爭都沒有用，所以你看東海為什麼要透過管道在內政部都委會將這個案子壓下來，就是因為倘若內政部都委會核定的話，那這條路就是開定了，就再也沒有轉圜的餘地，你們再怎麼抗爭也沒用。換句話說，其實各個組織的意見對市長的影響是不大的，最大的影響在於他讓這個案子永遠無法完成法定程序，就一直懸在那邊。

另一方面，其實你可以觀察，這個案子在媒體的報導上，並不是完全站在東海的立場，很明顯的這條路站在地方的立場是應該要開關的。

其實說實在的，市政府對這個問題已經有定見了，因為工業區的發展絕對能為台中市帶來好處，只是爭議性過大的問題，對於我們這些政務官或事務官是不會有太大的差別，但是對市長而言，他是四年一任的，能不能當市長是看選票拿得多不多，除非不得已，當然不太會主動想去碰觸到這樣的問題，因為不想得罪人嘛，這樣選票才不會流失。

所以你可以知道，在地方上，台中市政府的立場是很明顯支持要開關的，因為它是市政計畫的一個環節，怎麼可能不規劃呢，所以在地方的審議，東海應無法和廠協會的影響力相比，因而真正利益衝突的地方，是在內政府都委會。

6、您或建設局在本案中與其他及人民團體是否有互動？若有？是基於什麼樣的互動（資訊交流、技術、決策權）？

其實現在還沒定案，所以還在規劃審議的過程，比較有關係的是工務局都市計畫課那邊，他們大概會承受很多的壓力。像來到我這邊，都已經是定案要去執

行的事了，所以跟我們的互動較少。只是大家私底下熟，其實都會和我交換一些意見，瞭解一下市政府的想法，或是表達他們的立場。

7、台中都市計畫委員會對本案的態度為何？審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？都委會議案裁決是透過何方式？誰最容易影響都委會決議？

其實，都委會的決議是看情形，大多都是共識決，這是在大家都沒有意見的時候，但是只要審議的案子爭議性過大時，委員大多會透過多數決的方式來裁決。

其實每一個委員在開會時就是代表一票，所以當然每個委員對議案的影響力是一樣的，沒什麼大小之分，市長通常對都市計畫的的干預已經很少了，像我們都會透過理性的溝通來審議，所以現在都委會已經是站在很公平公正的立場來看問題了。

至於都委會的態度，那是要看委員議決議決的結果。其實都委會都是很公正的，但最重要的是，我們都委會開會所拿的資料都是透過幕僚單位，也就是工務局的都市計畫課來蒐集，所以他們蒐集資料的完整度，就會影響到委員們討論的立場。而且最重要的是，他們有提案權，可以決定要不要提這個案子。換言之，倘若今天他們所送的資料，都寫這條路開闢的好處而沒有寫開闢的壞處，那當然就很容易影響委員的判斷，因為委員並不會有時間來蒐集這方面的資料嘛，資訊都是要靠都市計畫課這些幕僚單位來提供。所以，都委會在審議的過程中，幕僚單位所提供的資訊對結果的影響就很大，像內政部都是計畫委員會也是如此啊，那些幕僚單位真的是很重要，如果他不給你提案，你就沒辦法提，如果他的資料有偏差，就可能影響到都委會的審議結果，這就是為什麼有些人能夠影響都委會的決議，道理就在這裡，所以一方面都市計畫課所承受的壓力其實很大，但另一方面也顯示了其影響審議結果的重要性。

8、都委員人選聘任的選擇是透過何種方式？各種身份之委員在都委會中的角色？與主任委員之間的互動為何？

都委會人選的聘任，其實都很明確，就是組織規程上所規定的四種人選，這是很死的。只是以前委員中有地方民代兼任，現在沒有了，大多就是學者專家、專業建築師、農會、團管區等等的人選。像我們市府主管是當然代表嘛，所以名額名額上很死，但是像專家學者與地方熱心公益人士，市長在聘任上便較會有他的彈性在。其實委員都是由工務局都計課提出名單，然後再請市長核准再予以聘任，，沒有彈性的，例如市府業務主管，市長不會表示太多意見，對於彈性較大的委員人選，大多和市長的關係還不錯，在開會意見的溝通上通常不會有太大的困難。像業務主管機關在審議時大多與市長的意見一致，在都委會中我們非常尊重專家學者的委員，盡量都讓意見交給他們來表達，因為他們的意見比較專業，大家也比較能夠同意。或是在審議過程之中成立專案小組時，裡面都一定會有專家學者的名額。

- 9、就您所知，在該案三次通盤檢討中是否有重要的民代或有力人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？與各組織的互動又為何？

其實是還好啦，第三次通盤檢討因為還在台中市政府的規劃程序當中，所以目前是比较看不出雙方是否有何重要的人士參與。只是私底下有交換過意見啦，像市長也有去與廠商代表座談，聽取他們的意見。不然就是現在正在市長選戰期間，各候選人都會亟欲想爭取支持，東海和廠協會當然也有分別找過市長候選人要他們表態支持。在二次通盤的時候，就如我上述所說的，東海有透過東海的校友啦、或因為梅可望校長的關係而去尋求高層的支持、台中縣市議員、還有外縣市立法委員的支持。因為台中市的立委通常不太願意介入這樣的紛爭當中，因為政治人物以選票為考量，比較不願意選邊站而得罪任何一方，所以立法委員在處理這件事其實很謹慎，本市的立委大多不會直接參與這個案子的爭執，外縣市的立委可能就因為跟梅可望有交情啦，或是跟其他人有交情而去幫他們運作。像廠協會也有透過他們廠商與外界的關係，例如：張國輝、丁振嘉市議員就是很好的例子，因為他們兩個等於是靠工業區的支持而當上市議員的嘛，當然是工業區的代言人了。

- 10、都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或間接的請託？是透過何種方式與管道表達？各委員間的意見是否一致？誰贊成？誰反對？為何？

其實說都委會委員沒有壓力的騙人的，都委會委員通常要承受非常大的壓力，而且大家也都會透過各種方式取得都委會委員的名單，像我是都委會的委員之一，我就經常會有議員啦，或者是民眾來陳情，要影響案子的審議結果，也確實要去尋求委員的支持，或者是去影響市長的態度。因為市長是主任委員，在開會的時候只要說這個案子請大家多多幫忙，即使我自己不願意我也不會去講話了。像這個案子本身東海與廠協會也會透過管道來給都委員壓力，廠協會方面就會透過市議員，而且特別是以前都委會裡面是有議員身份的人在兼任委員的喔，只是現在沒有了。

其實在這件案子上，台中都委會的審議並沒有太大的問題，都委會委員幾乎是全部支持這個案子，只有東海大學的代表，之前是吳介英，現在是陳覺惠，因為身份上是東海的老師，當然是要替東海大學說話，我們有所謂的利益迴避原則，所以像要審議這個案子的時候，陳覺惠就說，雖然我身為委員在良心上是支持這條道路的開闢，但是我又是東海的老師，還是要為東海表達立場，然後就迴避委員會的議決。其實以他的身份來說，如果不幫東海講話，也是說不過去，不過這個案子在台中都委會委員的意見上，幾乎是蠻一致的贊成要關建這條道路。況且現在也正在討論這個案子，其實我們現在是要把這個案子一起納入三通，三

通審議時應該還會再討論一次，我想陳決惠還是會替東海表達反對立場，倘若到最後沒辦法取得共識，我猜想可能會在會議記錄上列出反對意見。現在我們不會用個案的方式，而是用通案的方式送到內政部都委會審議，不過並非通案就可以夾帶過關，若內政部都委會對內容有意見還是可以針對某部分檢討或建議，不見得是三通的東西就一定完全會通過。

11、該案為何在一通、二通、三通的時候被提出於都委會中討論？在規劃與審議過程各組織的互動與都委會的決策是否有慣例或規則可尋？彼此間是否形成了穩定的互動方式？都委會對該案的審議是否也有慣例或規則可尋？

其實一通沒有定案，二通本來就應該要檢討，這個案子到二通都還沒有定案，所以像現在三通又要重新檢討一次，這是制度上的規定，不可能不檢討的，那是誰來檢討呢？是學術單位嘛，用他們的專業來理性的規劃。其實並非是只有通盤檢討時這個案子才拿出來討論，廠協會方面時常三不五時就反映意見，只是台中市的通盤檢討一次就要花費好幾年的時間，實在是太耗時了。當然，其實是市政府的立場已經很明確了，我們也在二通的時候努力想讓他通過，所以台中市都委會的部分沒問題，但是在內政部的時候，由於東海的反對，所已被打了回票，像第一次通盤檢討是維持原議，第二次通盤檢討則是將文大用地變更為綠帶，將來若要開闢時需先與東海大學商議。市政府在這方面已經作了很大的努力了。

另外，每次該案被提出的時候通常也是市長又要重選的時候，像這樣的時機會提出這樣的問題，是因為廠協會會去提醒市長如果你要我們的選票，就要記得妳的競選承諾，或是藉此促使市長候選人表態支持。所以，各個組織的選票便是選舉期間能影響市長政策動向最大的資源。但是其實說時在的，這個問題不是只有這時候才提，廠商三不五時反應，市長趁這個時候關心這個案子可能也是基於選票考量。況且新任市長上台，廠商還是會一直持續來拜訪，因為市長就任之後，一定會跟每一個社團或組織都有交誼溝通聯繫的機會，通常廠商也會透過這種機會表達，透過書面或口頭的方式，表達給市政府。

而東海和廠協會在這幾次通盤檢討所應用的策略以及和相關組織的互動大多都是和以前一樣，除了正式管道，就是透過私下的請託，只是現在該案的審議一直是懸而未決的狀態，也就是還沒定案。

至於都委會的話，台中都委會從以前到現在對該案的審議立場都非常一致，只有東海大學的代表表達不同立場而已。

12、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最大的問題何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？若有為何？

最大的原因就是東海的學生，東海的學生常常為了保護相思林地，就理所當

然的認為開闢這條馬路就是不對。其實你想想，這條馬路的開闢可以提供周邊居民許多的效益，並不是台中市政府今天不管東海學生意見一意孤行，市政府是基於公共利益的考量。其實你們學校的訴求在我們看來力量是比較薄弱例如：會把學校分成兩半、相思林不見了，這個在我們做台中市的整體規劃時，只是一個小環節而已，最重要是要能促進台中的整體發展。還有，你們東海認為特三號道路可以替代這條道路的功能，我想並不能這麼說，因為特三號道路主要的功用在於連接中一高與中二高，還有就是抒解中港路的將通流量，跟工業十六路一點關係都沒有。當然民主時代政策立場的表達是很自然的，然而學生們是否有趣思考過什麼是公共利益，不是說你們認為你們好就好了。況且，開闢這條馬路對東海來說也可以減少大型車輛經過東海校門口的流量，降低學生交通的危險性。

其實公共政策的規劃與實施，必定會涉及到許多人民的利益，當然意見也就特別多。但政府作決策時，一定會經過理性的決策和分析，所以公共利益還是需要大家的支持啊，而且這又不是只有圖利某些特定團體。

此外，開闢那條馬路不見得要砍掉相思林，我們也可以透過工程方面的技術來保存相思林啊。例如：從地下通過或是做高架的方式，這樣一來對學生的出入也沒有影響。倘若馬路開在那邊，對東海來說，也可以讓東海作為其展示東海產品的窗口，或建為廣場的方式讓東海認養，我想都是有解決的方法，我們也願意透過理性的溝通來解決。

訪談代號：D2

訪談對象：台中市政府主管

訪談時間：民國九十年十一月七日星期三

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

- 
- 1、請問台中工業區工業十六聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？該案於各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們各自的訴求？

那個時候工業區正在開發，所以有聯外道路的需求。其實最早應該是由規劃單位所規劃的，也就是一通時的規劃單位，並不是提出問題，而是規劃，然後再



透過都市計畫的法定程序，交給都委會來審議，還沒審議之前有公展，也就是公開展覽，那時就要接受異議，沒有異議的話，就要透過都市計畫程序。在都委會時，就要討論其都市計畫的審議，然後到內政部定案。所以你說是那個單位提出，應該是規劃單位規劃的啦。至於台灣土地開發公司是工業區的開發單位，依照當時早期的獎勵投資條例是由工業局去編定的，後來改為促進產業升級條例，所以這是規劃單位提出來的啦，要透過審議的程序定案。像你說台開的計畫書已經有計畫那條道路的存在了，當時台開是和台中市政府合作共同開發，開發還是要透過台中市的都市計畫程序來執行，所以這就要交給台中市政府委託規劃單位來規劃，然後由都委會審議，再變更用地，工業十六路的銜接最早應該是由規劃單位提出，台開可能只是規劃有那個需求，地點並不確定。

那有哪些組織參與我是不太清楚啦，不過最明顯積極的就是你們東海和工業區廠商了嘛。東海是站在反對的立場，工業區是站在贊成的立場，如此而已。因為工業區這樣可以直接從工業十六路出中港路，這樣來說他們也很方便，至於你們東海，就大概是因為為了保護學校的完整性，學生是為了要保護相思林地嘛，就處在這個狀態之下嘛。

2、地政局對於本案的立場？主要負責何業務？這條計畫道路從規劃到執行的程序上，市政府有哪些單位在業務上與該案有關？彼此之間是否有聯繫？

工業區的開發地政局是負責土地的徵收。不過都市計畫的規劃，業務主要是由工務局的都市計畫課承辦，所以去請教他們會比較清楚。他們要規劃這條道路，第一個要先委託規劃，然後再公展，再提到市的都委會，再提到省、內政部都委會核定，現在沒有省了，通過定案，然後在執行的時候，就先由我們徵收土地，然後建設局和交通局再去執行。建設局在執行會先和地主協調，如果協調不成再報徵收，報徵收的話，就送到地政局，地政局再送到上面下來，由地政局公告，通知地主來領錢，程序就完成，就變更為市政府所有，就可以開闢了。

3、請問曾文坡、林柏榕、張溫鷹三任市長對該案各抱持了什麼樣的立場？為何會如此？市長意見是否受到參與相關人民團體的影響？又台中市政府相關業務單位與市長的在本案的互動？意見是否一致？

曾文坡我不瞭解，林柏榕和張溫鷹立場上雖然贊成，但是好像不太堅持吧，否則到現在早就開闢了，也就不會留到現在。林柏榕和張溫鷹就我的感覺是對學校還蠻重視的，所以應該是蠻尊重學校的意見。尤其是林柏榕，他本身是教育出身的，況且和你們之前的梅校長交情也不錯。況且市長承受兩邊的壓力，大概都是讓他維持一個平衡，況且市長也不願意去得罪到學校。如果為了討好廠商而得罪到學校，市長也不太願意。

4、您或貴單位是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的請託？是哪些組織？為何貴組織或您會受到相關人士的請託？

都沒有，我大概都沒有感受到，但是其他單位就可能有，例如廠商應該會跟市長、工務局、建設局溝通，那我們學校大概也是如此，因為兩邊人馬都沒有來找我，所以我不清楚。

5、在表達訴求影響該案規劃或審議時，與該案有關的組織所使用的策略與應用的管道為何？這些組織在一通、二通、三通所使用的策略是否相同？

其實都市計畫委員就是東海最好的管道了，東海不是有都市計畫委員嗎？他們就可以表達訴求。因為這條路現在還沒定案，像定案之後就沒辦法了，除非取消都市計畫。因為還沒定案，東海最好的策略就是將它卡在都委會，不要讓他定案就好了。管道也大概都有啦，都委會委員就是很好的方法，廠商也大概都有。

6、這些組織各掌握了什麼樣的資源來影響決策？他們各自大多向哪些組織表達訴求？您覺得誰最能有效影響市長的決策？

像廠商協進會他們能掌握的資源大概就是議員，然後再透過議員來影響市長，而議員為什麼幫忙，就是在於選票。像張國輝和丁振嘉就很明顯，是工業區選出來的。

至於表達訴求，大致上都是直接去找市長或是去找都委會，至於中央，應該是內政部都市計畫委員會，因為他們要核定，核定了才算數，他們掌握最後的決策權，內政部部長和營建署署長都是很重要的決策人員，像二通的時候你們東海就有找過他們。

7、都委員人選聘任的選擇是透過何種方式與標準？各種身份之委員在都委會中的角色？與主任委員之間的互動關係為何？

都委會委員的聘任都有組織規程的規定，應該很明確。像我本身是職務委員，職務委員就很固定，但像學者專家或地方熱心公益人士的人選彈性就很大，在聘任的選擇上，權是在市長，至於市長會不會徵詢主辦單位的意見，那就要看市長了。像以前都委會當中，還會有地方民代兼任委員，後來礙於地方制度法的規定，才沒有兼任。

一般說來，主管機關會將名單簽上去給他決定，有哪些人較適合，如果市長心中有屬意的人選，當然就會安排進去，沒有人選就會參酌我們主辦單位的意見。其實，委員的聘任都有一定標準，只是決定權大多在市長，提供人選的單位是工務局都計課。

因為名單的決策權是在主任委員，也就是市長，所以一般來說市長在選擇互動關係應該都非常好，不可能去選一個關係不好的委員來砸自己的腳，況且委員在溝通上不好，主任委員也可能不續聘，情況大概如此。

像我們職務委員在都委會中因為比較熟悉法規的制度與運作，一般來說都會提供市長比較正確的資訊，如果市長決定了，我們會尊重他，不會跟他反對到底。我們一般都和市長意見一致，只是在卡到相關規定的時候，我們講話會比較有份量。

有的委員，像熱心公益人士就比較不瞭解法律的規定，不過還是要看性質。

學者專家的發言也很受到尊重，只是都是在法律規定的範圍之下，有他發言的彈性空間。

8、台中都市計畫委員會對本案的態度為何？審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？原因？都委會議案裁決是透過何方式？

其實都一樣啦，每一種委員都是一票，都一樣大，只是有意見的通常是最大。像每次開那個會，有意見的他就講話，沒意見的他就不講話，假使有幾個委員很堅持意見，主任委員大概都不會作決定，因為都委會從來沒用過表決，大多是共識決。

誰較能夠影響都委會的決策，那應該市市長吧，因為每個委員都一樣大，裁決權是在他。況且只要他說這個是有必要的啦，對於那些持不同意見的委員就會去說服他，然後再通過。至於如果還是很堅持，意見無法整合，就會一直拖，應該都是這樣。

但是你可以注意一下，張溫應自從上任以來，就沒有主持過幾次都委會會議，他對於都市計畫是採取較放任的態度，現在反而都是工務局長在主持，所以整個都市計畫的進行也沒有說很熱。林柏榕就不一樣，都會親自主持，對都市計畫是一把抓。

另外一方面，像都委會的幕僚單位，都市計畫課，對於審議過程的影響就很大。因為開會的資料都是由都市計畫課蒐集，報告時也是由課長報告，當然他的資料立場偏哪裡，對那邊就比較有利，因為對案子最瞭解的是都計課長，委員對這個案子有時根本就是不了解，所以都計課所提意見就很有影響力。其實因為都計課對相關適用法律最為瞭解，因此為什麼他們有影響力，是因為他們最瞭解法律的規定，因為你作任何決定都不能違法，這是作業單位較能掌握的。所以，其實都計課也容易承受很大的壓力，只是如何解套，他們通常是有辦法，容易找出一條的適法途徑，這樣委員就會被說服。

9、就您所知，本案在三次通盤檢討中是否有重要的民代或有力人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？

我所知道是沒有啦，我沒有感受到，這可能要看主辦單位，也就是工務局那方面有沒有人去一直催一直催，我在都市計畫委員會審議時也沒有感覺怎麼樣啊。像我在台中市這麼多年，也沒有感受到議會有什麼壓力，不過私底下就不清楚了，你可能要問業務單位。

10、都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或間接的請託？是透過何種方式與管道表達？各委員間的意見是否一致？誰贊成？誰反對？為何？

這個都沒有啦，應該都沒有，至少我沒有感受到啦。

至於委員的意見，我想也應該很一致。我記得有次開會才討論過這個案子，東海的代表有起來講話啦，可是他也不堅持嘛。

11、該案為何在一通、二通、三通的時候被提出於都委會中討論？在規劃與審議過程各組織的互動與都委會的決策是否有慣例或規則可尋？彼此間是否形成了穩定的互動方式？都委會對該案的審議是否也有慣例或規則可尋？

這個我是不太清楚這個情況，因為這都不是我的業務。像每次問題浮出檯面，雖然大多是市長要重新選舉的時候，但市長不會在這種時候去處理這個問題，因為有時候以市長的立場來講，一動不如一靜，動一下的話，可能就會成全了一方，但又得罪了另一方。因為一動就是要開關了嘛，開關就是要得罪學校，不動的話就維持平衡，只是廠商再催的話催不動而已，也沒有失望，也有可能執行的一天啊。

像以這個案子來說，我所知道的範圍是沒有很積極的在運作，每次也都是一下就無疾而終了，因為如果市長積極的話，我想應該早就開關了，就如我說的，這一動不如一靜，對市長來說也有好處。

12、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最大的問題何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？若有為何？

最大問題就是兩方堅持不下啊，這總是要解決的嘛，總是要提出兩方都可以接受的辦法。因為開這條路是公共利益嘛，又不是只有圖利特定團體。東海若要反對，那就提出真實的數據來評估一下嘛，到底對東海會有什麼損失，對你們的影響有多大；開了之後對廠商而言有多方便，像節省多少時間，或節省多少成本，都可以評估出來，畢竟兩害相權取其輕，公益的事情不能因為得罪人就不做，還是要衡量。

我目前是不曉得有什麼替代方案，不過我覺得為了學生上下課安全，可以嘗

試做高架，也可以做地下化的啊，只是技術上有困難。

訪談代號：E1

訪談代表：台中市政府經濟局官員、前工務局都計課官員

訪談時間：民國九十年十一月七日星期三

訪談地點：受訪者辦公室

訪問記錄：王光旭

- 
- 1、請問台中工業區工業十六聯外道路一案發生的時空背景與原因，最早是由誰或那個單位提出？該案於一通、二通和三通各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們各自的訴求？

當時工業區在開發的過程當中，就已經有這條道路的需求了，像台開公司是當時台中工業區的開發單位，在後期計畫書中，就已經將那條路的需求規劃上去。其實台開當時在開發的時候也想說盡量嘛，反正旁邊就是大學，應該盡量要避開，所以當時設計的時候，台開就選擇了東海大學最西邊而不影響校務運作的土地來做為道路用地。因為台中工業區有四百多公頃，如果再加上文山工業區的

話，有八百多公頃，這麼大規模的一個工業區，它的聯外道路系統只有工業一路，而三通的時候，我們又多規劃了一條四十米的道路從工業區的南方通過，這是特三號道路，也可以作為工業區聯外的道路。

像工業區廠商的部分，想要開關這條道路一直是無庸置疑，因為這條路的開關可以為他們減少許多的交通和時間成本。東海大學當然在這方面大多因為學生誓死反對，基於相思樹的保存，環境的永續、開路會影響學生安全及上課品質為由阻止台中市政府的開關，所以便一直延宕至今。東海在替代方案中有提出特三號道路可取代這條工業十六路的開關，但是實際上，特三號那邊的民眾，也就是在文山工業區那邊的民眾，一直都在抗拒不想開發特三號道路。那最近的態度是有改變了，因為景氣不好，土地的利用價值也變低了，開發了有助於當地的發展，其實特三號還沒完成，且我們也要知道車到底要怎麼走，是不是就不用走台中港路了？有一個問題是這樣，在工業區開發一期的時候，就已經有規劃連接到中港路的聯外道路，也就是工業一路，但是為了要讓工業區在東西向皆能夠出中港路，也就規劃了那一條道路（十六路），也就是在東海的最西邊。其實你看看，倘若那條路有通的話，工業區的產品、原料的進出，不但方便之外，車輛也比較不會行經東海的大門口，從工業十六路進出就好了，這樣可以減少東海大學大門口大型車輛的車流量。這個對東海大學也有好處。此外，東海大學因為以前經費較為不足，所以就將最西側的土地賣給郵局，來蓋圖書館。而郵局為什麼要買這塊地，因為他當時也考量到，一面是中港路、一面是工業十六路，他可以服務的對象就有遍及到工業區內的業務，對郵局來說他考量的是這個。還有對龍井鄉的居民來說，他們也是贊成這條路的開關，因為那邊交通非常的擁擠，非常不方便。

2、經濟局對於本案的立場？主要負責何業務？這條計畫道路從規劃到執行的程序上，市政府有哪些單位在業務上與該案有關？彼此之間是否有聯繫？

我們對這個案子當然是贊成的啊，而且就我個人認為，這樣也對廠商比較公平，尤其這個土地從前是市政府無償提供的，現在市政府有政策，當然是有它的道理。其實條路從東海大學的最西側經過，西邊的校地都已經賣給郵局了，這條路對於東海來說，其實不算將東海一分為二，就如同中港路一樣，是東海大學校區旁的道路，這是一樣的情形。我們經濟局主要是要反應工業區的需求，所以站在我們的立場，我們是贊成的，只是道路的規劃與審議，一直受到你們學生的阻撓。其實，工業區這幾年的交通狀況真的是愈來愈差，你們學生根本就感受不到，他們每天這樣進進出出，當然最直接感受到交通的不方便，如果我工業十六路開關的話，我就不需要每次都一定要走工業一路，因為塞死人了。別人我是不知道，站在市政府的角度來說，開關道路解決工業區的需求確實是有必要的。

這條路要開關是要透過都市計畫的程序，所以當然工務局那邊就很重要，尤其是都市計畫課，要透過都市計畫來執行。現在都市計畫雖然有道路，但是要開關是還沒有定案，但其實你們看到圖都已經是有道路了，但是他是附帶一個條

件，就是：變更為綠帶，開闢必須先與東海大學商議。等都市計畫程序完成，道路也關建好之後，才會交給我們來管理。

那時候與東海大學的協調一直都不成功，然而工業區第二期的開發完成在即，聯外道路的開闢對於工業區的發展來說是不得不趕緊處理的，所以當時曾文坡也在輿論的支持下，希望能對東海大學採取較強硬的立場。所以在策略的應用上，就是將聯外道路的規劃納入都市計畫的通盤檢討中來審議。

- 3、請問曾文坡、林柏榕、張溫鷹三任市長對該案各抱持了什麼樣的立場？為何會如此？市長意見是否受到參與相關人民團體的影響？又台中市政府相關業務單位與市長的在本案的互動？意見是否一致？

每個市長大概對這個案子的態度都是站在偏向開闢的立場啦，一通和二通很明確嘛，但是三通因為還沒完成通盤檢討，所以還不清楚，但為了台中整體發展，還是會去解決工業區的需求嘛。那相關業務單位其實意見都很一致，市長也會找我們這些業務單位的主管討論，我們也會分析給他聽，例如：工業區的訴求，和你們東海的意見。一通的時候，我們就已經有提案出來了，那麼你們東海反對，後來又延至三通，東海又反對，所以才弄到現在，但其實你只要去看我們一、二通的資料，就可以發現這都是一致的。

- 4、您或貴單位是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的請託？是哪些組織？為何貴組織或您會受到相關人士的請託？

我們經濟局是工業區的管理單位，反映的是工業區的意見。像我上次去參加工業區廠協會的理監事會議，他們的理監事就有當面向我表達要盡快開闢這條工業十六路，其實他們一有機會，都會表達他們的意見給我們知道，向是開會啦，或是正式公文都有啦，因為這有關他們本身的權益。

- 5、在表達訴求影響該案規劃或審議時，與該案有關的組織所使用的策略與應用的管道為何？這些組織各掌握了什麼樣的資源來影響決策？他們各自大多向哪些組織表達訴求？

其實都是很直接的訴求啦，大概都沒有什麼很明顯的管道，像東海大學這邊如果有這個訊息當然就是直接的訴求啊，例如找市長、找相關業務單位的主管，如你們之前的梅校長大概就會找市長、找議員，還有第二次通盤檢討的時候，你們學校的學生和校長都有到市政府來抗議啊，說那條道路不能開。那工業區方面當然也是有，像廠商協進會，我剛剛已經講過了，其實只要一有機會，他們就會提出他們的訴求，像他們有時會將他們開會議決議給我們知道。其實一方面是你們學校，一方面是工業區的廠商，兩者都會透過自己的管道和方法來表達訴求，兩者拉距的結果也讓我們非常為難。在我們經濟局和我以前在工務局時，其實那

時候就說要開了，這是沒有疑問的。

其實因為這條路還是都市計畫的審議程序，因為大家大概都知道程序上要透過哪些環節，所以像內政部都委會時東海就會運用一些管道將案子壓下來，當然東海也有到內政部都委會表達立場。

#### 6、您覺得那個組織最能有效影響市長的決策？

其實公共政策本身就是透過協調讓共識產生，所以我們各方面的情況都要考量。像廠商來希望我們能夠開，我們也都說要考慮到東海大學的意見，因為如果你們很強烈的反對，那我怎麼去開呢？總是說有一個大前提，既然有都市計畫的制度，大家立場的表達就應當要遵守都市計畫的制度，只是開不開關，還是要透過參與者，也就是廠商和東海大學雙方面的協調。像廠商來找市長，市長也會說我們雖然贊成，但也要考慮到東海大學的立場。所以，要講誰較能夠影響市長的決策，我覺得很難講，因為市長的態度就是如此。

所以都市計畫制度是一個很重要的環節，因為你們都要按這這樣的制度走，廠商要透過都市計畫的制度開關這條道路，而這條計畫道路的廢除當然也就需要透過這樣的制度來達成。只是如果廢除，不但對廠商，對郵局都不公平。因為對郵局來說，他也是因為有那條道路才要買那塊地，雖然針對那條路郵局並沒有向我們表達過任何意見，但這樣對郵局公平嗎？是不是這樣子。

#### 7、台中都市計畫委員會對本案的態度為何？

是這樣的，這條路在我在工務局時就有啦，所以是早就有的東西，都委會是認為既然已經有的東西，當然也就不會表示太大的異議。況且道路系統本來就不太應該將它中斷，所以都委會大部分都是贊成，不然怎麼會送到內政部去？反對的大概只剩下東海的委員了吧，這部分不是我的業務，你應該要去問工務局，問他們都計課長。

#### 8、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最大的問題何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？若有為何？

站在我們台中市政府的立場，我們是一定贊成開關這條道路的，因為確實可抒解工業區現時的交通問題。你們東海大學學生因為為了保護相思林地，還有環境永續經營的訴求，一直阻撓的結果，不但造成了工業區交通長期以來的不便利，況且也增加了許多社會成本，這是一個很大的問題。但是，東海的訴求也並非有錯，學校也有學校的想法，只是站在整體發展的立場，市政府方面還是希望能透過理性的溝通協調來達成彼此間的共識，不然這樣一直延宕下來也是不好。



我個人是認為，這個爭議雙方應該要將他們的訴求提出較明確的數據，這樣才具有說服力。像東海就可以評估會砍掉多少棵相思樹、面積多少、會對學生造成什麼影響；廠協會也應該要有一個訴求，例如：工業區的車輛如何走、現今的交流流量數據是多少，我是覺得這樣比較好。還有，工業區應該要提出開闢這條路到底有何明確的效益，而東海也應該明確的指出到底會對東海造成何種損失，有這樣的分析出來，大家討論才能說服別人，不然各講各的，大家誰也不服誰。例如我們該如何將噪音或對環境的傷害減到最低，如何兼顧學生的安全，我想這都是可以討論的。

其實，我們有想過要用地下化的方式來處理這條道路的關鍵，只是地下化在技術上有問題。因為地形上，還有台中港路的銜接上在技術上有很大的困難度，沒辦法這樣這做。

訪談代號：E2

訪談代表：台中市政府前工商課長、交通局官員

訪談時間：民國九十年十一月八日星期四

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

- 
- 1、請問台中工業區開發的時空背景？為何會有設立台中工業區的需求？台中工業區為何會選定在大度山麓開發？

其實台中工業區開發最主要的原因，在於台中原本有所謂的都市計畫工業區，這是在第一次通盤檢討之前就有的工業區，在東區和南區，北區也有一點，北屯區也有，西屯區也有一點，非常的分散，那東部有規劃都市計畫工業區，就是所謂的東、南工業區嘛。後來因為台中市整體環境的發展，人口快速的成長與興起，住宅區的需求就日益提高，由於台中市工業區的分散，致使住宅用地旁邊很多都是一些小工廠，嚴重的影響了市民生活的品質。所以我們當時的想法就是要利用政策上的引導，能夠有一個集中設廠的地方，一方面這樣我們方便管理，另一方面我們也提高的原本在工廠附近住宅的生活品質，更可以改善投資的環境，又可以改善環境的污染，最是我們台中市政府當時的想法。所以後來有台中

工業區的興起，東、南工業區的部分後來也透過都市計畫將其變更為住宅用地了。

原本台中工業區是選定在南屯區的地方，但是因為地目的等則的關係，遭到中央的反對，後來依照台中市綱要計畫所建議在台中市西屯區及南屯區的大肚山下約四百公頃的面積作為新的工業區，因為大肚山的土地可能較原來南屯區的地點貧瘠，價格上也便宜，因為肥沃的良田你不能給他變更為工業區，那時的考量是這樣。

其實開發工業區當時是中央的政策，由地方政府來配合，我當時是工商課課長，業務是我辦的，所以我很瞭解。

## 2、當時參與台中工業區開發的組織有哪些？這些組織所扮演的角色和立場？各期開發的過程為何？

台中工業區的開發是這樣子，第一期的時候，大概是民國 62 年到 65 年的時候，開發的部分在東大溪以南，南邊溪以北，工業六路以東的部分。第二期的部分，約是民國 66 年到民國 70 年左右，分為兩區，一區是緊鄰著第一期南方的甲區，另一區則是在第一期以西，東大溪以南的乙區。第三期的部分，則是乙區的南方，那邊本來要做一個電鍍工業專區的，結果就被你們東海抗爭弄掉了。在特三號道路旁的這一塊則是所謂的第四期。

當時那些參與開發的組織組成了工業區開發聯繫小組，這些組織有中央的經濟部工業局第五組、省的省政府建設廳、地方的台中市政府的業務主管單位、還有當時的工業策進會、廠商的代表、開發單位台開公司所組成的。這個為開發過程的協調、聯繫、討論的臨時編組，他們討論出結果後，再交由執行單位去執行，再按照程序報中央。

## 3、為何會有開闢工業十六路聯外道路的需求？是由誰或哪些組織提出？何時決定要規劃這條聯外道路？

台中工業區在第一期開發的時候，面積只有一小部分，一部份是工業用地，一部份是住宅用地，當時進駐的廠商不多，對外的聯絡有工業一路就足夠了。因為我們後來陸續開發，進駐的廠商便愈來愈多，這樣一來，對外的聯絡交通便非常重要，沒有對外交通，那整個運輸成本、時間成本將耗費多少，一定沒有廠商願意進駐。所以在台灣土地開發公司的後期計畫書中，也就是第二期開發時，就有建議要在工業區的北邊闢建一個約 200 公尺的聯外道路連接中港路，促使工業區的東邊和西邊能形成一個對外完整的環狀交通網絡，這樣才有完善的投資環境。

所以你看工業區的圖就知道，後來二期、三期開發之後，廠商也多了，但是相對來說聯外道路卻沒有獲得改善，二期和三期的廠商出中港路都要走個好幾公里的路，才能從工業一路連接到中港路，經濟成本的耗費太大了。

所以這條聯外道路的原因，當然在開發單位規劃之初就應當要考量到聯外道路的需求，所以才規劃了這條路，這是必須的。也有可能是當時的開發聯繫小組討論確實有這個需求，所以就提案將其送到台中市政府工務局來執行。

4、該案後來進行的情形和流程？台中市政府處理的方式？其開關的流程需經過何種程序？提案權與決策權為何單位掌握？

台中工業區是由台中市政府和台灣土地開發公司共同合作開發的，當然台開規劃後，執行上就應當由地方政府來想辦法。工業區的開發用地的取得也是要透過都市計畫制度的變更。因此，在那條聯外道路的開關也同樣要透過台中市政府以都市計畫的方式來變更用地。當然在流程上，工務局的都計課就針對這條路的需求先提案，公開展覽，然後送到台中都委會審議，當時的審議程序是三級三審制，台中都委會過了之後，還要送省都委會和內政部都委會，內政部都委會核定之後，整個法定程序才算是完成。

以前的情形是市和省都委會都贊成這個案子，到內政部才被壓下來。

5、有哪些人民團體涉入聯外道路一案的規劃與審議過程？他們是否掌握了何種資源或運用策略與管道影響該案的決策？歷任市長的態度？

最明顯最積極的就是東海大學和廠商協進會了。我記得當時在一通的時候還引發了不小的誤會。你們學校好像在一通之前就將這條道路西側的土地賣給郵局，也不是賣啦，因為財團法人不能處分土地，好像是所謂的「對等贈與」的方式，把那道路西側的土地換給了郵局，然後換來了四千萬來蓋圖書館。要開這條路實在是經過很多的波折，我們本來根本不知到這件事，是因為這邊如果要蓋郵局，就要先變更為機關用地，才能申請建照，案子送到台中市政府來，我們才知道你們把那塊地給「賣」了。有一個想法不曉得是真是假，就是聽說你們把那塊地給郵局之後，是因為覺得有人要使用了，那你這條路就過不來。可是在一通的時候，那條路就已經提到台中市都委會了，而台中市的都委會也有通過了，後來報省政府建設廳，然後再轉省都委會、內政部都委會，是三級制的。當時台中市都委會通過之後，省府建設廳的廳長也有來實地勘查有無必要，他也贊同我們的意見啊，因為工業區不可能只有一條道路進出嘛，這有實際上的需求啦。當時，學校反對的理由，是因為工業區只開發了第一期，廠商數並沒有那麼多，沒有急迫性，所以希望能暫緩設置這條道路的開關。但事實上，現在二、三期都陸續開發了，廠商也這麼多，聯外道路我們認為這確實是非常有必要。去內政部都委會開會的時候，你們學校的立場當然很堅持，但是後來好像又有點意氣用事的講法出現，搞得很不愉快。其實我們當時的想法是，郵局轉運中心可以挪到道路東側，道路則移到現在的郵局用地，這樣就不會直接與東海接觸，也就不會影響到東海的校園，等於也就是有一個區隔。

曾文坡市長的態度是較為堅決的，因為他是黨外人士，那時你們東海是梅校

長，他來當東海的校長之前是中央警官學校的校長，好像是國民黨知青黨部的主任委員，是情治頭子，黨政關係不錯。所以在他當東海校長的時代，幾乎就反對這反對那。這個案子當時在台中都委會審過了，送到內政部都委會決議的時候，你們東海的教授在會中極力的反對，後來一通的結果是將那條路劃為虛線，虛線的意思是倘若日後我們有必要就要開，但卻附加了但書：東海不得在那條的道路用地上蓋任何的東西。曾文坡市長當時很堅持的原因，是因為東海大學當時來台中設校的時候，設校用地的取得是市政府當時無償提供給東海大學設校的。當時報紙上寫的好像有發生了一些誤會，就是當初歡迎東海設校，也無償提供土地給你們，現在不過是一小段的土地，為什麼要弄得那麼僵呢？當時開路的經費依規定是由市政府和開發單位要出，而且土地的取得按照規定也並非說是不補償，學校還那麼堅持，後來就不曉得為什麼會傳出來說東海要求土地取得時補償費要比較高的樣子，什麼獅子大開口之類意氣用事的謠言，報紙都有寫嘛，炒作炒成這樣。當時你們學校有一些教授也很堅持啊，說什麼路不能開啊、安全的問題啊、或是把學校剖成兩半啦。其實不是這樣的，我們並沒有要把學校剖成兩半，因為我們規劃那條路是在邊緣嘛，而且也可以做個調整嘛。而且你們學校當時還透過國外的校友會在美國的媒體放話，說什麼：政府迫害私校，將學校剖成兩半。扣了我們這麼大的帽子。

一通的時候，中央部會對東海來講是站在較支持的立場，因為一方面教育部站在東海的立場，二方面當時的營建署長張隆盛，也叫我們去找替代的方案，內政部都委會當時審議就沒過。本來很單純的關係，竟然會弄得那麼複雜，甚至後來連交通局也捲進來。像工業局是管工業區的，立場上當然支持我們；教育部支持學校；交通部；內政部都委會。

林柏榕時代時，梅校長跟林市長的關係還不錯，因為梅校長本身的關係，所以許多市長都不太願意去碰觸這樣的問題。其實不管一、二、三通，市長的任期畢竟只有四年，他所考量的是選票，對於爭議性大的問題根本不想碰觸。二通都委會在開會的時候，梅校長還親自跑到開會的現場去阻止。

其實從郵局來看，他們實在是虧大了，因為光蓋郵局就弄了很久，工業十六路又沒有打通，到現在都還沒開始營運。

就台中市政府的立場來說，我們認為工業區的發展聯外道路的開闢是確實有他的需求存在。至於你們東海所提出的安全問題，我覺得是技術上可以克服的。像學校周邊道路通過是必然的，例如台大四周不是都是道路嗎？這個理由我覺得很牽強啦。

像我要提一個例子，以前你們東海反對工業區的電鍍專區，我們做罷，後來我們在二十七路這邊蓋了高濃度廢物處理中心。其實當初做電鍍專區是要將台中市的電鍍工廠做集中式的管理，因為他們分散在台中市，管理上很不方便，就像定時炸彈一樣，你們學生為了保護自己學校，根本就不會想到這一層關係，講什麼都反對。至於二十七路的高濃度廢物處理中心，現在是專門在處理高濃度的污泥，當初你們學校也是很反對，可是現在有一個模組實驗工廠，你們環科系的教

授還不是利用那邊做為實習場所，辦講習訓練也在那邊，這不是很諷刺嗎？現在也是沒事啊。公共政策的實施，不是應該一昧的去反對，而是應該去監督他做得好不好，所以這條道路也是如此。我那時在工商課當課長，我面對這種情形也是很無奈，當時為了使台中市的電鍍工廠願意搬到這邊，我們說服議會每坪提供2400元的補助，結果被你們東海一弄就沒了，議員聽到消息也很氣憤。他們當時就有一句話說：我們台中市的子子孫孫，是要繼續在台中市生活下去的，我們怎麼可能會移到東海附近就對東海不利呢？你們學生很多是外縣市來的，在東海這塊土地上也只待四年，是否有體會過台中市民的感受？

在廠商方面，工業區管理中心是管理單位，廠協會，也就是以前的聯誼會，是由資方所組成的，有備案的一個社團法人。他們廠協會董監事每個月都有開會，開會時就會提出他們有什麼意見都會請服務中心的主任和市政府經濟局的人備席。關於這條道路，他們一直由廠協會的人在提出主張，大多以減少成本增加經濟效益的方向來考量。像現在你們東海三通時提出特三號道路或中二高可作為替代方案，但像當時，哪來的什麼特三號？中二高連個影子都沒有，工業十六路才是當時最迫切，並且最有機會打通的。像現在也是啊，特三號還有這麼長沒關建，要等到何年何月啊。一方面，廠協會也有關心這個案子的議員會幫他們表達意見，另一方面，中央部分可能就會透過立法委員，例如：張國輝議員啊，還有現在的丁振嘉議員。

廠商其實就是提案給地方政府，這有三個管道：第一、是提案給當時的建設局，由主管機關來將需求反映給工務局；第二、廠商透過議會，給議員建議，議員就提案、臨時動議、或總質詢，然後交由市政府執行；第三、就是開發單位的計畫中就有那條路的規劃，廠商不用來提案，台中市政府也要執行。

後來你們東海和廠商的關係也搞得很緊張，有一次劉清標在當理事長時，請了梅校長來演講，廠商代表很火，結果還被噓走。

#### 6、請問交通局的立場？是否有受到相關組織的請託或壓力？

我們是絕對贊成的啦。像廠商他們也會對交通局有些抱怨，因為廠商會認為我們應該要協助他們改善交通。

#### 7、在這個案子的規劃和審議，最容易受到壓力的單位或人員是？為何？是否確實有這樣的情形？

應該是工務局都計課，都委會委員都會。我沒辦過那方面的業務，不是很清楚。他們掌握提案權和審核權。

#### 8、該案為何在一通、二通、三通的時候被提出於都委會中討論？規劃與審議過程各組織的互動與都委會的決策是否有慣例或規則可尋？

被提出時，大多市市長又快接近選舉時間，都會被提出來炒一下，反正現在也沒有錢做，這對廠商公平嗎？一方面也是因為一通還沒定案，二通要檢討，三通又沒定案，三通也要檢討。每次大概都是台中市極力促成，所以市都委會的審議都是沒問題，然後到內政部又夭折了。

9、這個案子為何會延宕至今懸而未決？您認為最關鍵的因素何在？若要解決，您覺得最好的方法是？是否由其他替代方案？為何？

像你們東海的學生並不是很理性，尤其是你們好像某幾個社團都是如此，又不是你們的意見才絕對是對的，要透過理性的檢討，不是一昧的反對。

如果要解決問題，我覺得上天、入地都是很好的方案，都可以減少對東海環境的污染，又可兼顧學生安全。

訪談代號：E3

訪談對象：台中市政府工務局主管

訪談時間：民國九十年十一月十五日星期四

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

1、工業十六路聯外道路何時提出？由誰先提出？何時開始規劃？

台中市的都市計畫最早應當在民國四十五年的時候公布，那時是依循當時日據時代所留下來的都市計畫來辦理規劃。從四十五年實施到六十二年發佈禁建令，這十幾年來，都市型態慢慢改變，聚落也慢慢形成，我們六十二年又重新規劃，到民國六十六年公布新的都市計畫，但此時的規劃卻只有聚落的規劃，而非是整體性的規劃，當時的都市計畫因而非常零散，台中市的發展也是跳躍式的，這樣的發展也非常的合不合實際。後來我們在民國六十九年舉辦了第一次的通盤檢討，因為我們都市計畫法規定，都市計畫實施滿兩年就可以通盤檢討，我們現在所看到台中市的都市計畫圖，就是當時所建立出來的，一直到民國七十五年台中市政府才正式公布。民國七十九年再依據當時社會、環境的改變，辦理台中市第二次通盤檢討，修正當時不合時宜的一些規劃，一直到民國八十四年才完成二通。那當初所有台中市的道路系統，是在民國七十五年所公布的第一次通盤檢討

中所提出，所以你現在所看到的聯外道路交通系統，全部都是第一次通盤檢討時完成的，當然台中市工業區的聯外道路也是如此。當時道路系統的配置，也是依據當時地方的發展而規劃的。台中工業區在還未配置之前，原本是都市計畫外地區，其實那時台中工業區已經有了，當時是依據獎參條例用都市計畫外地區來開關的一個工業區，那後來才納入都市計畫的地區。台中工業區在民國六十一年之前是非都市土地，那時台中工業區並非以都市計畫法的開發方式，而是以獎參條例開發。然而這樣的規劃並未考慮到台中都市整體發展的問題，所以台中工業區只是利用那塊基地，道路系統很封閉，無法和台中市有所連結，就亟需聯外的道路系統。況且後來工業區開發之後，廠商愈多，車輛的流量也愈來愈多，當初只有規劃工業一路進出台中工業區，在對外溝通的交通上確實是面臨極大的問題。因此在第一次通盤檢討的時候，我們就一直思考要如何才能讓台中工業區的道路系統更完備。當時我們就以台中交流道的部分，做整個道路系統的規劃，結果發現倘若要紓解台中工業區的整個交通，必定要有替代道路，最後我們就在東海大學的最西側邊緣，規劃了一條聯外道路。

2、 請問本案在規劃、一通、二通與三通時的過程？各自有哪些人民團體或關心此案的人涉入？他們各自的訴求？

一個規劃案的形，不可能討好所有的民眾，一定是有人贊成，有人反對。當初東海大學就極力反對，認為道路的開闢會影響學生的安全，破壞學校安寧，破壞學校的完整性。當初是先規劃，並沒有急著要開，所以這條道路當時市政府並沒有很強烈的態度一定要開。後來一通的決議是東海暫時不得在那邊興建校舍，所以你看到內政部核定的都市計畫圖，那邊只有畫虛線而已，不是畫實線，到目前為止都還是如此，並沒有解除掉。

東海這次提出特三號道路作為替代方案，這是東海自己本身的想法，當然會選擇對自己有利的方案。然而，作為一個規劃者或政府，我們就必須站在很全觀的角度來看問題，我們也認為這條路確實有他存在的必要。

3、 請問您對該案件的看法？

其實聯外道路做在那邊是最恰當的，因為過去就是台中縣，因為工業區的北邊連接中港路的部分幾乎全是東海大學校地，以都市計畫的概念來說，選擇衝擊最少的地方來作為規劃的路線，這是無可厚非的。雖然早期那時台中市政府並沒有強烈一定要開那條路，但我們做規劃的，總是要看得比較遠。後來東海大學將最西側校地的部分賣給了郵局，我們在規劃這條道路，便沿著郵局的東側規劃。換言之，現在道路是在東海最西側的部分，已經沒有像以前衝擊那麼大。況且現在我們還在持續開發工業區，對於交通的需求量只會大不會小。

這次我們第三次通盤檢討，就有重新檢討了這個案子，提到都委會時，就讓他們來決定這個案子究竟是否還有存續的必要。

對我們來說，規劃單位是技術者發揮的時候，任何的壓力或策略對我們言而都沒什麼壓力，反正他們本來就可以提出他們的看法。

- 4、在該案的規劃與審議過程中，廠商或東海是否有掌握任何資源來影響決策？他們各自透過何管道企圖影響該案的規劃或決策？

開闢道路是市政府的責任，這本來就是市政府應該做的，而非是今天工業區給了壓力才會去做。我們會去評估，在整個產業及環境發展的大前提來講，究竟有無須要去開闢這條道路，我們應該要去評估交通系統有沒有需要做個調整。當然，我們也陸陸續續的從很多管道接收到台中工業區廠商對這條道路關建的期盼，他們也希望能有更好的投資環境，因為現在出中港路，大多只能由工業一路連結到外面，對他們而言是非常不利的。

- 5、在三次通盤檢討中，市長對聯外道路案的意見是否都一致？

當然是如此，地方政府本身就有維持都市計畫完整性的義務，目前即使想開關聯外道路，但卻沒有完成法定程序。之前沒有南屯路那個出口的時候，其實更需要這條道路，但你說現在沒需要嗎？其實也有需要啊。早期的廠商可能還少一點，但現在的廠商越來越多了，我們也應該儘早開關這條道路。像交通局本身也希望能夠趕緊開關這條道路，但就是礙於尚未完成法定程序，無法徵收。

- 6、請問台中都委會對本案的態度？委員們是贊成或反對？內政部都委會呢？

因為東海大學當時持反對的態度，尤其是學生都抱持著強烈的抗議，所以都委會當時整個案子就停住，但是也沒有廢掉，因為這對於台中工業區的交通來說，卻實有其必要性。所以當時是應該定案了，可是卻開了天窗，但是有一個附帶的決議，就是東海在這個規劃的預定地上是不能蓋校舍的，也就是完全不能動。但另一方面，這也代表了市政府沒辦法開這條道路，因為沒有完成法定程序。因而到現在還沒解決。不過雖然沒有定案，但在一通時，變更的計畫是保留的，而後二通的時候，又再一次維持原計畫，但還是維持這個草案。

然而，從都市計畫的體制來看，這條道路要開關，在東海的反對下還有好長的一段路要走。

- 7、本案在三次的通盤檢討中是否有重要民代或有力人士關心此案？其參與的理由與立場？

這方面我倒是比較沒感受到，規劃就是評我們自己做理性的規劃和決策。



8、除了地方政府外，省或中央單位在三次通盤檢討中是否有涉入此案，立場為何？

有，就是各個不同層級的都市計畫委員會。

9、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有什麼替代方案？為何？

就是東海大學的反對，倘若東海一直如此，那這條路離關建還有好長的一段路要走。以前東海反對，說是這條道路會將東海大學的校園剖成兩半，但現在沒有了，現在是在校地的邊緣。所以東海若要反對，就應當提出證據，到底我為何要反對，關建對我們有何優缺點。這個案子最好能夠理性的來解決。

訪談代號：F1

訪談對象：台中市政府工務局都計課代表

訪談時間：民國九十年十一月十三日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

1、工業十六路聯外道路何時提出？由誰先提出？何時開始規劃？

工業十六路的聯外道路這個案子，最早提出是何時我不清楚，但是規劃的時候，就是第一次通盤檢討的時候，第一次通盤檢討定案時是七十五年二月二十二。

2、請問本案在規劃、一通、二通與三通時的過程？各自有哪些人民團體或關心此案的人涉入？他們各自的訴求？

一通和二通我就不清楚了，三通的時候大概就是東海大學和工業區的廠商。這個案子是一通的時候規定的，只是當時內政部的決議是維持原議，但該計畫道路的預定地不能興建任何校舍。後來二通的時候並沒有多大的變動。最近在工業區的細部計畫中，我們又把那條路劃上去，結果東海大學又說我們要動這條路的主意，所以現在東海大學和廠商促進會就開始對立。廠商促進會所著眼的是經濟效應，因為在靠西邊的廠商若要到中港路，都要繞一大圈從工業一路出來，當然

是不合成本。東海大學的意思就是會打擾到學生上下課還有校園的寧靜，就覺得東海跟台中市沒有關係，是一個封閉校園，所以東海就堅持不讓我們開。

那現在的情況是維持原議，在都市計畫參考圖上原本是畫虛線，應該算是有定案了，只是不能興建校舍。

### 3、請問您對該案件的看法？貴單位的職掌？

因為在二通的時候是暫予保留，有附帶條件，我們現在只是提上去看，看委員會有沒有需要改，這是一個事實，一通就寫在那邊，那我們細部計畫不可能去隱瞞這個事實。細部計畫是要把主要計畫的東西全部呈獻出來，就這麼簡單，如果我們沒有將這個主要計畫納進去，那就等於是隱瞞事實。其實我們把事實呈現出來，再來看東海的意見，還有工業區的意見是如何？

那我們的職掌只是提案而已，就是都市計畫和通盤檢討，因為這本來就有了，所以我們是把這條路當成是一個事實列進細部計畫中。而且我們對這個案子也沒什麼立場，就看你們雙方怎麼樣，我們是不會隨波逐流的。

### 4、貴單位或規劃單位在規劃過程中是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？

我們是不理那些壓力的，如果我們在乎的話，那什麼事情都不用去做了。規劃單位是受我們委託，所以他們只要按照我們的需求規劃就好了，因為是市政府在付規劃費，即使他們受到其他團體的壓力，他們大概也不會去理會。

像廠商會向經濟局建議，那經濟局會來向我們建議，而東海的學生也會有抗議的行動，基本上我是不理會這樣的意見，因為這樣便無法公正，不理會干擾才能確實的去運用專業來理性規劃。

### 5、在該案的規劃與審議過程中，廠商或東海是否有掌握任何資源來影響決策？他們各自透過何管道企圖影響該案的規劃或決策？

像東海的學生就一直來反映，還有學生一直寫 E-mail 來罵，或是串連一些記者，發新聞稿來數落我們，我想這可能是學校在策動學生，學生說要告還是怎樣，對我們來說是不會有影響。

另外，廠商則是會透過經濟局來建議，因為我沒有接觸過。

### 6、在三次通盤檢討中，市長與主管機關或規劃單位間對聯外道路案的意見是否都一致？

前面的市長我是不清楚，但是張溫鷹市長對這件案子的態度並不是很明顯的偏要開或不開。市長對於這件案子有來問過我們的意見，我們是認為讓東海和工

業區的廠商自己去協調出一個共識，市長也認為是如此。

7、請問台中都委會對本案的態度？委員們是贊成或反對？與貴單位的關係？

都委會和我們單位只是我們要負責開會，並且收集開會所需要的書圖資料，供給都委會委員開會判斷。照理來說應該要有一個專門承辦都市計畫委員會的單位，但每個縣市都沒有這麼做，都大概由都計課來承辦，我們就是整理、開會請他們來。

都委會的意見好像不太能整合吧，有的說要而有的說不要，後來就開小組，但是到現在都還沒開，因為委員的時間都不恰好。

8、本案在三次的通盤檢討中是否有重要民代或有力人士關心此案？其參與的理由與立場？

這個我也不知道，要問當時的課長。

9、除了地方政府外，省或中央單位在三次通盤檢討中是否有涉入此案，立場為何？

這個我就不清楚了。因為你們梅校長當時和國民黨的黨中央關係不錯，因而他可以影響到內政部都委會的決議，所以這個案子在他那時候是一面倒，可是現在情況不同了。

10、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有什麼替代方案？為何？

因為東海和工業區廠商都沒有過溝通，所以這是你們兩造的問題，不能說什麼事情都是靠公部門，這是不夠的。現在計畫是你們在用，不是公部門在用，當然是要由你們主動去協調出一個共識。但其實你們在溝通的時候，也不能都一直是很不理性的想法，這樣對於計畫並沒有好處。

受訪代號：G1

受訪對象：現任都委會委員

訪談時間：民國九十年十一月二十日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

- 
- 1、都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？

台灣的國土計畫體系是分為四個層級，有國土綜合發展計畫、區域計畫、都市綜合發展計畫和都市計畫四個層級。其中區域計畫和都市計畫有其法源基礎，但國土綜合發展計畫並未有法源基礎，而區域計畫的部分，大多在規劃非都市土地，彼此在配合上並非是非常好。

- 2、都市計畫從規劃到實施流程為何？運作上有何疏漏性？

主管機關是工務局的都市計畫課，都委會在這過程當中是扮演合法化的角色，也就是負責審議都市計畫的案子，為都市計畫把關。其實都市計畫就程序而言可分為兩個部分，其中之一是做計畫，也就是規劃的部分，這個部分可由工務局都市計畫課委託學術單位、公司、或由自己規劃。規劃好了之後，再由都市計畫課送到都委會來審議，然後我們就進行把關的工作。通常規劃單位所規劃的品質，會影響到都委會的審議。所以，都計課找什麼樣的規劃單位來規劃，就很重

要。都委會在開會審議時，會議資料多由都市計畫課來蒐集整理，又加上委員對審議的議案並非如承辦人員瞭解，因而意見往往很容易受到都計課所提供資料的影響，有時就算連圖都掛出來都不見得可信，有一些也是有問題的。所以我們現在會比較小心審議案子，深怕一不小心就被都計課和規劃單位蒙混過關，對委員自己來說也不好。

### 3、台中市工業區連外道路案之規劃單位為何？規劃之方案是否容易受到其他組織或人為的影響？

都市計畫的案子大多決定在第一次通盤檢討的部分，當時的規劃單位是逢甲大學，現在第三次通盤檢討的規劃單位是龍邑工程顧問公司。就規劃而言，規劃單位本身是受到工務局都計課的委託，在規劃上，大概都是以市政府的要求為主，然後再由規劃單位透過專業的規劃，提出相關建議。

### 4、台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？

是市長聘任的，市長在都委會委員名單的決定上通常會有某種程度的考量。一般而言，委員可分為職務任命和專業任命。職務任命的部分就包含了縣市長、各相關單位主管等，而專業任命，則是包含了學者專家和地方熱心公益人士。台中都委會有幾個很奇特的特性：第一、權力平衡的感覺很濃厚，之前都委會內部還有地方民代的委員，後來雖然沒有了，但卻都換成了地方派系及財團的要角，這些委員成為派系和財團在都委會中利益的代言人。第二、開業建築師很多，專業學者的定義很不清楚。第三、屬都市計畫背景的專業委員非常少，但是在實務上是很強。所以，一般認為都委會成員一定是和市長有某種程度的關係，其實不盡然，地方熱心公益人士的界定也很模糊，在委員的人選上創造了許多模糊的空間，就台中市都委會來說，對委員的考量，政治平衡的考量是大於專業考慮的。

### 5、市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？

市長是主任委員，對委員有聘任權。在會議時，通常市長是不太會去發表他的意見，尤其這幾年，縣市長參與都委會會議的反而很少，因為都市計畫往往牽扯到政治角力的問題，市長為了撇清關係，大多也都不願意碰，所以張溫鷹很少參與都委會的開會，大多由別人代理主席。但是，其實當主席的對審議也沒有主導權，而且通常是最不講話的一個，都要等到別的委員發表意見，再綜合大家的看法。會議討論時，除非是非常有爭議的議題，不然大多透過共識決的方式，會將各委員的意見綜合成大家都可接受的共識。大多的情況是一兩個委員有意見，大多數都沒意見，然後沒意見的就當作是接受有意見的委員的意見，通過案子，除非爭議性很強。

6、相關業務主管在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員間的互動關係？

他們在業務上是主任委員的部屬，通常在審議時，會有兩種考量。第一是從職務上的關係來說，只要關係到他們的業務的，他們就會發表意見。例如：這個案子是交通問題，那交通局長就會跳出來講話。第二是看風向球，其實只要是和他們沒關係的，他們都不會有意見，不然就以市長的意見為意見。

7、學者在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員的互動？其成員身份大多為何？

學者專家的角色通常是要非常具有專業性，能為議案提供建言，但其實市長還是希望找比較沒聲音的委員，也就是配合度較好的，所以意見太多的通常也做不久。通常專業任命的委員影響力大不大是看其性格，倘若對議案的意見多，影響力就會較大。

8、地方熱心公益人士在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員的互動？其成員身份大多為何？

地方熱心公益人士的角色就很曖昧，和市長的關係也不見得好，之前是有地方民代的參與，現在沒有了，但卻換成了地方派系的要角。換言之，這不見得是張溫鷹喜歡這樣的人選，只是基於政治生態的平衡，都有安插人選。

9、在議案的討論過程當中，台中都委會目前是否開放採訪或建立利益迴避之原則？

現在可能還做得不是很夠，但我們目前都委會審議時，有讓與議案相關的人民團體與會說明其立場和意見，說完退席，然後都委會委員再進行決議。因為倘若我們讓民眾參與我們的討論和表決，這樣會對我們的討論帶來不必要的困擾。

都委會的機制應該是以公共利益為運作宗旨，然而台中都委會無論在委員組成和議案討論，都是利益分配和權力分配的情況為多，就如之前的重劃區。

10、一般而言，台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？原因？

有意見的委員對於議案的影響力就會大，尤其是很堅持的時候。因為我們是透過共識決的方式來決議，只要有委員堅持，就要不斷協商，但通常是爭議性很大的案子，像工業十六路這條就是。因而市長反而有時對議案的態度並非明朗，通常是綜合大家意見，然後再做決策，但還是很容易看出他願不願意讓這個案子過的態度。

11、台中都委會運作在制度上是否提供民眾參與或監督的機制？

現在有開放給民眾旁聽，或是來會場表達意見，但委員討論和表決就不能在場。

12 請問您對於工業區聯外道路一案的看法？其餘的委員呢？是否有其他有力人士關心此案並參與？

我個人是認為，這條道路的關鍵是行不通的。這可以從兩方面來說，第一是在程序上，應該要先有說明會或公聽會與東海大學溝通，但卻都沒有；第二是在實質的規劃上有問題，開闢此路問題重重。就我個人認為，其實做這條路的成本效益不划算，若要以地下化的方式，我個人是認為不可行。但其餘的委員意見並不一致，也有對這個案子很積極的委員，在台面下應該是有相關人士在運作。反而東海大學在這次的細部計畫案中並未有發揮任何的影響力，這是跟之前比較不一樣的地方。張溫鷹市長對此案的態度並不明朗，也沒有傾向特別要開或不開。在這次的事件中，東海明顯是處於較被動的因應。

在上次的討論中，因為本案爭議性很大，所以後來就決議去開小組討論，但是到現在也都還沒開。

這個案子其實和委員們的利益沒有很直接的關係，只是跟東海自己本身有關係，因而委員們對本案的態度就沒有那麼積極，除非是後面有人在推動，據我所知東海大學在地方政府這方面就較沒有著力點，反而在內政部都委會較有著力點。

13、都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或間接的請託？是透過何種方式與管道表達？

有，有些委員可能在會議進行時容易有民眾請託的壓力，或幫特定民眾講話。像在工業十六路的討論上，就有委員的立場是非常傾向支持開闢那方所代表的團體。

14、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？

這個案子至今在審議程序都未完成，所亦延宕至今，倘若要完全解決，就要透過都市計畫的方式將這個案子取消。

訪談代號：G2

訪談對象：前台中市都委會委員

訪談時間：民國九十年十一月二十日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

---

1、都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？

都市計畫就層級來說，是國土計畫最低的。其實台灣現今的國土計畫體系非常完整，有四個層級。最高的是國土綜合發展計畫、再來是區域計畫、再來是縣市綜合發展計畫、最後才是都市計畫。而上位計畫本身對下位計畫是具有綱要性和指導性的性質，都市計畫的規劃理應按照上位計畫的要求來編定，只是一方面國土綜合發展計畫和縣市綜合發展計畫沒有法源基礎，對下位計畫的強制性不高；另一方面在行政體系上也都各自為政，所以結構上非常鬆散，整合度也不高。

2、都市計畫從規劃到實施流程為何？主管機關為何？運作上有何疏漏性？

都委會所扮演的角色是將都市計畫的政策合法化。都市計畫的規劃大多由工務局都計課來辦理，看是要委外，還是自己規劃。而規劃好的案子，就會送到都委會中來審議。所以委員們開會的資料當時都是由都市計畫課所提供，有的時候，委員不瞭解這個案子，就很容易被都計課所提供的資料所影響。我覺得審議最大的問題在於，我們委員在開會前根本就不曉得要審議什麼案子，一點資料也沒有給我們，等到通知我們去開會，到了會場，才發資料給我們。我們當場才拿



資料，再由都計課長報告一下，有時根本還沒來得及消化資料，議案就糊里糊塗通過了，這是都委會在制度的運作上最大的模糊地帶。

### 3、台中市工業區連外道路案之規劃單位為何？規劃之方案是否容易受到其他組織或人為的影響？

一通和二通的時候都是逢甲大學都計系。第一次通盤檢討的時候，由逢甲都計系所規劃，就把工業區十六路的聯外道路劃上了，二通時是由他們再檢討。

規劃單位有時還是會有人民團體去影響他們的規劃，不過他們是拿市政府錢的，市政府要他們怎麼畫，他們就怎麼畫，所以人民團體去找他們通常沒什麼用處。像一通當時東海大學校長也有找過規劃單位，可是規劃單位還是不為所動。

### 4、台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？

大多是由市長決定人選，所以都委會的功能強不強，要看市長有沒有心。換句話說，市長可以選擇專業性較強的人，彼此之間可以透過理性討論，而沒有利益分贓的運作。或是和地方派系或財團妥協，讓都委會的結構成為一種權力和利益上的平衡。

### 5、市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？

市長是主任委員，大多是會議時的主席。討論時的裁決方式會因為市長的不同而不同。像曾文坡當市長時，他在都委會的裁決方式就是透過投票表決的，後來像林柏榕和張子源都是用共識決的方式。所以曾文坡市長時，都委會反而是比較民主，到了林柏榕和張子源，爭議性就非常大。

### 6、各種身份之委員在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員間的互動關係？

都委會組織規程當中有提到，都委會的聘任標準有四種人選，除了主任委員之外，還有相關單位主管，學者專家和地方熱心公益人士。一般來說，相關單位主管是沒什麼彈性的，名單大概就是這樣子，比較有爭議的大多都是地方熱心公益人士和學者專家，尤其是地方熱心公益人士的委員，在當時大多是地方民代，有很多都透過都委會的運作機制來炒地皮，所以都市計畫很少有理性的探討與對錯，通常大多是政治與經濟利益的考量居多。學者專家的角色其實有的時候也很曖昧，因為專家的專業性較強，由他們來發言通常案子會比較有說服力，只是像市長或議長有時會私底下找專家學者委員請他們幫忙說個話，支持一下。

### 7、在議案的討論過程當中，台中都委會是否開放採訪或建立利益迴避之原則？

當時是都沒有，頂多開放人民團體來都委會的會場中報告，報告完了就要離席，不能影響委員的表決。

8、一般而言，台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？原因？

在當時是市長和議長對於議案的影響力是最大的。因為都委會的審議大多都是共識決，通常都是由市長和議長發表一下意見，或是綜合協調大家意見，若沒什麼特別的意見，大概就會通過了。

9、請問您對於工業區聯外道路一案的看法？其餘的委員呢？是否有其他有力人士關心此案並參與？

我個人是持反對的態度，民國七十年一通的時候，曾文坡市長當時本來要將這案子交付表決，其實當時支持東海立場的委員很少，倘若交付表決，這個案子可能就定案了。後來東海大學代表吳介英在會中提出反對立場，且和中興大學大表林樂健退席抗議，私底下又運用了一些非正式的溝通管道，例如：「提出其他案子你們要怎樣的都沒關係，但這個案子我不會支持」，還有「倘若要交付表決，那我不惜將你們的背景曝光」，這個案子才沒有交付表決。後來第二次通盤檢討的時候，是採用共識決的方式，市長和議長就有較大的主導權，當時又開會審議此案的時候，東海大學梅校長也親自跑到會議會場與當時市長林柏榕及議長林仁德溝通，後來這個案子到那時為止就沒有討論了。其實就市長的態度來說，曾文坡是比較傾向要開關，而林柏榕算是比較為難的，要開也不是，不開也不是。

其實當時最有影響力的有力人士就是東海大學的梅校長了。

10 都委會委員在該案的審議過程中是否有受到與該案有關人民團體的直接或間接的請託？是透過何種方式與管道表達？

有，而且如果要有影響力，大多是透過私底下的關係，或是在當時台中市政壇上頗負影響力的人物，例如梅校長就是。

訪談編號：H1

訪談對象：協和社區發展協會代表

訪談時間：民國九十年十一月二十七日星期二

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

- 1、協和社區何時成立？成員組成為何(本地或外來者)？有幾戶？人口有多少？居民的經濟生活為何？

這個地方是民國七十九年交地的，從這之後才慢慢有房子，大部分的人口都是外來者居多，目前大約有一千多戶，人口包含流動人口大約有三千多人左右，居民大多是上班族。

- 2、協和社區發展協會是如何產生？成立宗旨為何？

我們的社區發展協會是在民國八十六年才成立的。成立的目的就是要有組織的幫當地的居民謀取福利。

- 3、請問社區居民對該案立場的立場？

我們居民對這條道路的立場無庸置疑當然是贊成的。從台中市到這個社區，我們完全沒有一個主要道路可以通行，我們一直希望這條路能開成。其實我們社區的位置很明顯的，是在台中市的邊陲，東邊和南邊有台中工業區，北邊是東海大學，西邊又緊鄰台中縣的東海別墅區，完全隔絕於外。如果從台中工業區出台中港路，那也要和這附近的廠商一樣，跑個五、六公里從工業一路出中港路或是從南屯路出去，又會遇到南屯交流道那邊塞車；倘若從東海別墅區出去中港路，那更不用講了，那邊交通天天都在塞車，學生又多，我每次在那邊開車心裡都怕怕的，怕撞到你們學生。所以，為了行的方便與安全，我們社區的居民都一直很

希望能把東海大學這條聯外道路打通。其實從這附近的交通網來看，倘若青海路打能夠開上來理想國社區，那這條聯外道路就可以連接到青海路，甚至連接到西屯路，或直接連接到都會公園。從都會公園的交通來看，最麻煩的也是在於都會公園的聯外交通不方便。另外，從第四期工業區那邊，特三號道路目前也有在進行的跡象，特三號可以輔助南屯交流道的交通，也可以紓解台中港路的交通流量。這樣一來，我們這附近的交通網就會四通八達，非常完備。東海大學這條路，目前是特三號沒打通，五權西路、南屯路那邊又沒有拓寬現象唯一的選擇。況且這條道路最大的價值在於它的經濟效應，我們並不主張做高架，也不主張做平面，我們主張是在不影響東海大學校地使用的情況下，將道路以地下化的方式來打通，希望能在東海沒有任何損失的情況下，又能對當地的居民、廠商有絕對的益處，這是為了大部分當地居民和廠商的公共利益，而不是只有為了少部分人的私利。東海大學老是說這個地方的坡度太大、長度不夠，地下化很難克服，但其實我覺得事在人為啦，我們可以針對這些問題做變通的方式。

#### 4、平時居民關注這件事嗎？對本案的參與是否積極？社區是否動員民眾參與？

平時居民其實都很關注這件事，只是我們真的不希望走上動員居民抗爭的方式，我們並不是做不到，而是也希望能先透過理性的協商。

#### 5、對於社區的訴求，社區是否有透過什麼樣的方式來表達本身對於工業區聯外道路案的立場？是否向哪些人士或單位陳情？結果？

大部分都是透過我們協會來表達訴求。這個協會是八十六年成立的，一直到成立之後，我們社區才已經有一個較為組織化的社區服務組織。在這之前，我們社區的居民也是有對一些和我們社區本身建設有關的議題表達看法，但因為沒有一個集中的組織，所以力量顯得非常的分散，沒有辦法受到別人的重視。所以在第二次通盤檢討的時候，我們社區的居民也是希望東海那條路能打通，但是當時大多都是工業區廠商和東海在相互對抗，我們社區雖然有聲音，也有嘗試去反應，但卻非常的零散，所以就顯得非常的微不足道。

其實我們也有找過很多人溝通，例如：台中市工務局都市計畫課長，他就非常同意我的看法，而且他也是贊成這條路應該要打通的，台中市都委會對於這個案子的態度也不會有太大的反對。還有地方的議員和立法委員，我們也有找他們溝通，但是他們都不太願意碰這件事。像台中市長也有他的選舉壓力，所以大部分都不太願意碰，像林柏榕、張子源、張溫鷹都是如此，只是選舉到了來應付一下，大家都不用心，這樣還是苦了我們這些小老百姓，還有那些廠商。

另外二通的時後，那時經濟部長還有來台中工業區巡視，當時他就拍胸脯保證一定會繞這條路促成，結果還是沒有。

6、協合社區是否有就本案與其他的關係團體進行過溝通或協調？情形如何？

其實我私底下有跟工業區的廠商、還有興東村和東海村的村長及鄉民代表討論過這件事，他們也都一致的認為這條路是應該要打通的，而且倘若真的要走上街頭抗議，我也會主動去串聯這幾個地區的居民和廠商來抗爭。如果要比人多的話，我們加一加也不輸東海大學的學生啦。

其實這個案子，檯面上比較有動作的是工業區的廠協會他們，那我們當時只是有零星反應這個聯外道路的問題，並沒有很有組織的去表達訴求。但我們現在一定會去嘗試結合廠商還有附近居民的力量，一定要把這條路打通。

7、本案懸宕已久，遲遲無法興建，最大的原因為何？

大概就是東海大學的反對吧，你們東海學生和校方的保護主義太重，封閉性也很重。其實我們並不是要侵佔東海大學的校產，我們也不是不顧東海學生們的安危。最鴨霸的就是你們學校的學生，所以並不是僅有你們學生有學潮，把大家逼急了，我們也是會抗議的啊。況且這條道路從民國六十幾年就已經在都市計畫的規劃中了，當初是被你們梅校長給強壓下來了。後來又因為和郵局交換土地的事情爆發，在阮大年那個時候這個問題又吵起來。

其實，學生每次只要一聽到要開路，就弄個保護校產、或保護相思林地的抗議和遊行，而且我們居民又不像你們東海有教授，是高級知識份子，如果對外面講這條路不能開，那大多會聽你們學者專家的意見啊，況且你們會寫文章，我們又不會寫，所以社會的輿論就不站在我們這邊。

你們在學校的學生在這邊也不過是四年、五年，但我們要在這邊住一輩子的耶，現在明明有解決的方法都沒辦法做。像我們社區上次有居民身體不適，救護車就要從工業一路繞很多小路道這邊，浪費很多寶貴的時間。這件事實在是拖太久了，應該要儘速解決，現在工業區市比較沒落，情況還好，以前景氣好的時後，工業區這邊簡直是動彈不得，我們每次出去都一定會塞車。

8、就社區而言，您認為最好的解決方式是什麼？

最好的就是把這條路開闢，這條路是勢在必行的，這樣對於社區聯外交通問題的解決才有幫助。像你們學校有提出特三號的替代方案，但是這個根本就不成立，對交通來說也疏散不了。況且，特三號到中港路也要多繞個五、六公里，為什麼我要捨近求遠呢？況且東海大學也沒這個權力要求我們一定要捨近求遠啊。這其實不是開不開的問題，而是我們生活必須的問題。

訪談代號：11

訪談對象：東海西門町社區管理委員會代表

訪談時間：民國九十年三月二十一日

訪談地點：東海西門町漫畫天地

訪談紀錄：王光旭

- 
- 1、東海西門町社區何時成立？成員組成為何（本地或外來者）？有幾戶？人口有多少？居民的經濟生活為何？

以前這邊有零星住戶，但並非有成立社區形式的管理機制。直到民國八十四年時社區開始動工，並於八十七年五月成立了東海西門町社區。我們社區一共有 54 戶，這 54 戶當中，廣義來說我們又可以把它歸類為三大類：一是從北部來的人口，大約是苗栗以北、新竹、桃園、台北一帶的人口；一部份是中部的，指的是彰化、雲林、南投等人口；只有少部分是本地人口，社區成員外來者的組成較多。而在這 54 戶的所有人口當中，真正設籍在東海西門町社區的人又不超過 15 人，我上次看資料的時候好像只有 12、13 左右吧，換言之，真正住在此地的人口相當少，這個社區很多都是看中了東海商圈的商機而來這邊租房子做生意的。其實當初居民在這邊買房子的目的，其中之一是看好東海商圈的消費潛力，因為東海商圈的範圍含括了東海大學、工業區、弘光、靜宜的顧客；另一方面就居民的經濟生活來說，很明顯的就是仰賴東海商圈的商機，54 戶當中做生意開店的就有 43 戶，而其中自己開店的就只有六戶，換言之，當中 37 戶皆是租房子來這邊做生意的。社區剛成立景氣好的時候，這邊房子一個月的租金可以租六萬元，後來時機不好就降到二萬元左右了，不過現在又漲回三萬左右。

- 2、東海西門町管理委員會是如何產生？成立宗旨為何？組織架構與成員有多少人？是否可代表全體東海西門町社區的居民？

管理委員會是在社區成立之時，為了因應社區的管理問題而成立的，我們是有報請政府同意設立的。總幹事的職責除了在處理社區大大小小的事情之外，最重要的就是如何好好的經營這個社區，來帶動這個社區的繁榮。其實我們社區的

主要顧客來源，有三分之二是東海的學生，而三分之一則是工業區的員工，因此，我在經營與東海大學學生的關係上就下了很大的苦心。向我們社區對外招商，一定都是以反應東海學生的需求為優先，雖然東海西門町的顧客來源有三分之二為東海的學生，但是東海的學生真正在社區消費的，卻只佔了學生的三分之一，我的企圖心就是要如何將東海學生的生活圈能延伸到我們社區裡面來，並帶動社區的商機，所以我們委員會有一個最重要的職責就是希望能將社區帶向繁榮。像社區本來很亂，沒有規劃，後來我們花了 200 多萬來整頓，使社區煥然一新，而學生也願意來我們社區消費。此外，管理委員會除了替社區打點一切外，也代表了整個西門町社區居民的利益，在這裡每一戶一個月都要繳交 2500 元的管理費，居民的想法與權益，我們都會有效的掌握並謀求改善。

### 3、工業區廠商若要外出中港路，都要經過東海西門町社區，是否會對這邊的交通與居民造成影響？是否有改善的必要？

就如你所看到的，我們社區剛好就是在你們東海大學和工業區廠商要外出中港路當中的交通要道，每次工業區上下班和你們東海大學下課的時候，我們就要開始心驚膽戰，又要開始塞個兩小時了。本來我們社區的路是規劃成徒步區的，換言之，我們本來不讓車通行，後來沒辦法，只好將一條徒步區讓車子能單向通行，但是後來又有商家反對，認為單向通車影響他們的商機，所以後來乾脆就開放雙向通車。那條小巷子叫泳池巷，其中的三分之一是國有財產地，而三分之二則是社區公共持份的。這條巷子原本就很小了，現在又要肩負著工業區與東海大學外出中港路的交通要道，實在是不敷使用，每天塞車，又對我們社區居民的生活造成相當的困擾，大家都希望這種交通的亂象能盡快的改善。而且，那些每天通行的車輛很少是來社區消費的，純粹只是路過而已，不但對我們社區沒有經濟效益，反而還帶給我們社區很大的不便。另外一方面值得一提的是，東海的學生停機車真的很沒公德心，巷子已經很小了，但東海的學生每次都為了圖自己方便，就把機車的放在沿路商家的店門口，一方面商家要做生意，另一方面小巷子塞滿機車後，道路就變的更為狹窄，因而塞車塞的也就更嚴重。而且之前不是經常有火燒車嘛？我們房子的瓦斯器都在門口，因此那時候消防局的又要我們投保公共意外險。因此，我曾經為了解決這樣的狀況做了很多的努力，包括將亂停的機車上鎖，或透過宣導的方式改善，甚至後來社區出了十幾萬，將社區下的水利地整理用水泥鋪平之後，請同學們將機車停到那邊，這是免費的，但是成效不彰，每次還是為圖便利，機車都停出入口附近，而不將機車往內停，這也是造成我們的困擾，相對的也使我們社區的交通更加的惡化。

### 4、請問工業區聯外道路案的起因是什麼？

其實工業區的聯外道路案最主要的原因還是在於工業區那邊的廠商為了要

改善工業區的聯外交通而提出的。我們社區的泳池巷非常的狹小，而且又常塞車，並不可能供工業區廠商運貨之用，因此，大型的貨運車，尤其是外銷公司要經常將貨物運送至台中港，都要繞行世貿中心那邊的中工一路，然而那邊在下午 5 點之後又因為交流量大而常常塞車，就爭取時效性的廠商來說實在是非常的不經濟，我都覺得它是一個盲腸，從中港路到台中港若只要半小時，那貨車從工業區出來至中港路可能就要花個一小時，所以有些廠商甚至會選半夜來送貨，來避開車潮。另一方面來說，你們東海大學位居工業區的正北方，工業區沒辦法直接以最便捷的方式連接中港路，站在他們的立場想，其實也有他們開路的需求，因為對他們的聯外交通有很大的改善嘛。

5、請問您何時得知工業區聯外道路案的計畫？計畫內容為何？造成該案問題浮現的因素有哪些？

因為東海西門町社區是在民國八十七年才成立的，我大概是在那個時候才瞭解有這個案子，之前是有聽一些人在講這件事啦，不過這並不是很明朗，好像到了三年前才比較確定，社區的居民大概也都搬來之後比較瞭解。如果你要瞭解這個問題的話，應該去找工業區裡面有一個工業區職業訓練中心的單位，他們應該很瞭解的，他們當時運用了很多的關係，也有中央部會的人原來這邊實地勘查，而且之前還有民意代表提出高架橋的想法，但我覺得這可行性並不高，因為不管怎麼蓋技術上都很難克服，也不太有可能不動到你們相思林。我只知道是要延伸工業區的工業十六路通過東海的相思林來開闢一條 40 米的道路，當然最大的衝突點就是會影響到你們東海的校地和教學的品質，所以你們的學生老是發動抗爭嘛，東海的學生為維護相思林的抗爭行動是出了名的，大家也都不想惹這個麻煩，所以就一直懸在那邊了。

6、請問東海西門町社區的居民對本案的立場為何？

就我的瞭解，社區的居民的立場是贊成的居大多數，對這個案子來說，大家都是樂觀其成嘛。你想想看，就我剛剛所講的，我們社區在尖峰時段老是塞車，我們自己也很困擾啊，倘若今天在我們社區之前能有一條路從工業區連接中港路，那經過我們這邊的車流量就減少了，交通也會獲的改善。而且，有一句俗語說：「要發財就要靠開路」，原本土地是不值錢的，開了一條馬路之後，身價可能就不一樣啦，水漲船高，所以可以間接的帶給我們社區繁榮。所以聯外道路對我們來說是利多的，說不定等三通之後，還會有利於將台中港港區的發展範圍延伸到我們這邊，所以我們當然也是覺得好啊。

7、平時社區居民關注這件事嗎？對本案的參與是否積極？



其實，我們社區的居民是蠻關心這件事啦，平時聊天都會聊到，或開個里民大會的時候也會有提到，但是成效應該都不會很大。我剛剛就有講過，我們社區目前大部份的所有權人都不住在這裡，現在在這邊的都是一些為了賺錢的商家。所以，他們並非有那個立場，況且也並不是很有心，大部分也比較投機，不會做長期的投資，只想短期獲利。換句話說，他們都對社區沒有什麼感情，只要是對他們的商機有利的，他們就會贊成。所以，大部分的居民對此事並不積極，因為每天賺錢都來不及了，哪有時間精力來搞這個東西，坐享其成的比較多吧。像之前我要請社區居民簽名改巷名，大家就不太甩我了，要動員社區居民，這很難啦。

8、對於社區的訴求，社區是否有透過什麼樣的方式來表達本身對於工業區聯外道路案的立場？是否有與其他支持或反對的團體聯合？在何時？次數？過程如何？結果又如何？

從之前我們談到的，大概就可以瞭解到社區目前的居民雖然對此案是樂觀其成，但在處理這件事上並不會非常積極，大家都忙著做生意，哪有時間管那麼多。而管理委員會基本上也不會管這種事，因為我們只是幫社區居民來管理一些事務性的工作，並不會動員社區居民來贊成或反對聯外道路的設置，所以就我所知社區並沒有透過任何方式來表達對本案的立場。除此之外，雖然社區居民樂觀其成，但並沒有與其他組織團體有主動與串連的情形，況且也沒有人發動啊。有的大概就是平時聊聊天講到，或是開里民大會的時候提案討論。其實很有趣的是，在你們東海一出來的那面牆，東邊是台中市，西邊是台中縣，所以我們社區是屬於龍井鄉公所所管轄。我們社區裡面有鄉民代表，叫做林富桐，跟我們的關係比較深厚嘛，他的立場是贊成的，雖然成效不大，就會將我們的意見反映到鄉民代表那邊，而鄉民代表是民選的，基於選票的考量，他們也就當然會幫我們反應意見，其實鄉民代表都會蒐集我們的意見，且若是大部分的鄉民都贊成的話，鄉公所基於整體的考量，也會站在支持的立場，幫我們反映意見。像去年十二月龍井鄉公所發文給台中市政府敦請儘速開闢工業區聯外道路，就是如此。所以，要請居民對本案積極一點，例如：發動連署啦、動員抗爭啦，幾乎是不可能的事，大家只為自己好就好了，哪管你那麼多，反正後來馬路開成了，利益也是大家共享的嘛。況且，我們是一個很小的社區，我們並沒有什麼政治資源或政治勢力來運作，沒有那個份量嘛，能影響的頂多就只是幾個鄉民代表而已啦。

9、東海西門町社區是否有就本案與其他的關係團體進行過溝通或協調？情形如何？與其他贊成與反對的團體是否有什麼樣的關係連結？

其實都沒有耶，就我所知道的，爭取工業區聯外道路案最為積極的是工業區的廠商，我們並沒有跟他們有什麼接觸，也沒有什麼關係的連結，我們社區在這案件當中的角色是比較被動的，大家可能也覺得這樣對他們來說比較有利吧。而

另一方面，除了在開里民大會時有討論請龍井鄉公所處理，我們和東海村那邊的村民的立場主要是透過了台中縣龍井鄉的鄉民代表來表達討論該案，然後經由龍井鄉公所來推動。鄉民代表本身基於選票的考量，都會幫我們反應我們的意見。

10、本案懸宕已久，就社區而言，您認為最好的解決方式是什麼？

我蠻能體會你們學校學生保衛自己校園的決心，但是就社區來說，社區也有自己本身的立場與考量，也是希望交通能夠好轉，商機能夠增加，開路自然是符合社區利益的方法。我覺得當時徵收土地來建立工業區時，並沒有將眼光放遠，導致這邊的交通現在問題叢生。工業區這邊成立之初，交流量不到現在的四分之一，結果現在道路竟然不敷使用，五年後、十年後又是如何呢？因此，有長遠的規劃遠光，才是解決問題最好的方式吧。

訪談代號：J1

訪談對象：龍井鄉公所代表

訪談時間：民國九十年十一月十四日星期三

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

---

## 1、請問台中工業區聯外道路一案發生的時空背景與原因？

這個案子從很早之前就開始了，大概在民國六十幾年，工業區還在開發的時候就已經有這個案子了，當時是為了要替台中工業區闢建一條聯外道路，便利工業區的聯外交通。當時除了通過東海大學的那一條聯外道路之外，好像還有一條是通過大順街連接到遊園路，大概就是當時說希望通過坪頂來興建的那一條，現在好像就是那條 136 號。

通過東海大學校園西側的那一條道路是最能直接解決鄰近地區的交通問題，只是一直都沒有開通。

## 2、龍井鄉民對此案的看法？從何時開始涉入此案？是否積極？

我們龍井鄉的鄉民對於工業十六路的聯外道路的看法是非常贊成的。其實你看地圖就非常瞭解，那條路剛開始要規劃的時候，龍井鄉靠東海大學那邊還沒有什麼建築，民國六十六年東海別墅才開始興建，當時東海大學說希望能不要開在東海校園，而改開在當時還沒有人居住的坪頂，我們都非常的歡迎，因為這有助於我們當地的發展與繁榮。後來那邊所居住的人愈來愈多，東海西門町社區就慢慢興起，工業區的建設也開始一期一期的完備了，工業區的廠商為了成本的考量而極力的爭取那條道路，我們也都非常樂觀其成。因為你仔細看那邊的道路就知道，如果沒有東海這條路的話，要出中港路，不是要彎彎曲曲的走一大斷路再從工業一路出來，便是要經過現在東海西門町社區的小路再從東園巷出來。一般的大型運輸車輛是不可能從我們這邊進出，所以大型車輛一般仍要從工業一路進出，但小型車輛，上下班的車潮和你們學生的人潮卻老是造成這邊居民生活上的不便，像這邊就老是塞車，倘若這條聯外道路能夠闢建，對於東海西門町當地居民的生活和交通品質可以說是一大利多。

另一方面，其實我們龍井鄉這邊還有彰化縣和美地區的一些居民上邊的地點都是在台中工業區，倘若東海這條工業十六路開通之後，我們就可以走五十米的中港路直接到工業十六路之後轉台中工業區，便不需要像現在一樣到台中工業區要經過一些曲曲折折的小路，有時甚至還會在東海別墅那邊塞車，向我上次要從

龍井鄉這邊到台中工業區，就在東海別墅那邊塞了很久，倘若有這條工業十六路，一方面我們可以走比較好的道路進工業區，一方面我們也可以改善東海西門町當地的交通。

其實對龍井鄉公所來說，我們一直是很關注這個案子的發展，但因為並非是我們主管所及的範圍，所以並無法使得上力。

### 3、龍井鄉公所獲得相關訊息的管道為何？

我們龍井鄉民有很多人的土地都在台中市內，特別是工業區那個地方，所以我們有很多鄉民對會主動關切這個案子，況且這個聯外道路開闢對龍井鄉的交通影響很大，自然就會比較瞭解。

### 4、在龍井鄉民中，有哪些鄉民對此事件的參與最為積極？龍井鄉民是否有動員成員參與？公所背後是否有來自鄉民的壓力？

其實大部分鄉民都蠻注意這條路的發展的，因為那是台中市政府的計畫道路，並非是龍井鄉的範圍，我們根本使不上力，因為不是我們主辦的區域。其實鄉民代表會很積極，一直跟我們反應希望能開闢這條路，因為鄉民代表是鄉民選出來的，自然要反映鄉民的意見，像上次鄉民代表會就達成決議，要我們敦促台中市政府盡快開闢這條道路，我們都會很切實的去反應鄉民的意見，也有行文過去，我們都一直很關心這個案子的發展。

### 5、除了龍井鄉民之外，該案過去各有哪些關心此案的組織或人士參與其中？他們的訴求？過程為何？

最明顯的就是東海大學和工業區的廠商了，東海大學某部分的教授和學生一直極力反對這個案子。東海反對是站在學生保護相思林地，還有道路的開闢會影響學生安全與校園安寧。而工業區的廠商則是因為聯外道路的不足導致成本的增加，從地圖上來看，工業區靠龍井鄉這邊的廠商無法直接從附近進出，若要進出工業區，都要跑個 5、6 公里才能出工業區，這樣對他們的成本來說損耗太大，他們是做生意的，當然成本一高就覺得不划算，因而極力促成道路的開闢。

### 6、龍井鄉公所是否有嘗試與其他組織共同爭取以擴大對政策的影響力？除了龍井鄉民本身外，是否有其他組織或人士的支持？或是結合其他人士或組織的力量以擴大對政策的影響力？

沒有，因為我們其實也使不上力。而且這條路開不成最大的問題，是在東海，所以無論對台中市政府用什麼方式，大概也沒有用。而且說實在的，台中市政府

對於縣市交界處的公共設施似乎都不是很在意，也沒有和龍井鄉合作的意願，像我們開了很多條路，到了你們台中市就斷掉了，鄉民跟我們反應，我們也很無奈，因為這不是我們可以去改善的地區，台中市政府又採取漠然的態度。

7、在表達訴求時，龍井鄉公所或鄉民所使用的策略與應用的管道為何（媒體、市府單位、民代..等）？如果要表達訴求都會向哪些人或單位表達？

其實我們只能透過一般的行政程序，來反映鄉民的意見，這方面的意見，只對台中市政府有參考的作用，要不要採納是看市政府的態度，像我們就會行文給台中市政府的建設局。像有些鄉民可能會透過村里長找一些台中市的市議員去向市政府建議，不過都沒有用。

8、其他組織應用的策略和管道？您覺得是否影響市政府、或中央處理該案的態度？

這個案子一直是懸而未決，好像最大的原因是因為東海學生在抗爭，但應該是不只有如此，學生很單純，大多都會被反對開路的教授灌輸一些觀念。因為較早以前是威權時期，照理來說政府要開路是不會管那麼多，像要開關台中工業區時就是市政府使用強制徵收的手段，倘若要開關工業十六路，在當時的大環境下應該是沒有問題。你們之前梅校長在威權時期是國民黨的中央委員，和國民黨黨中央的關係不錯，除此之外，梅校長在美國的影響力更大，因而從他本身來說，他的政經人脈可以影響到內政部都委會的決議。因為從都市計畫制度的角度來說，都市計畫最後的決策權是在內政部都委會，在第一次通盤檢討時被內政部否決該案，後來梅校長時期這個案子就一直沒什麼動過，他一個人就可以解決這個問題了，等到東海換校長之後這條路的問題才又吵了起來。現在戒嚴時期過了，想要開關道路反而變得較為困難，因為你要去開一大堆公聽會、說明會什麼的，然後取得所有居民的共識之後，才可以辦理土地的徵收，現在反而是沒機會啦。你想想看，如果開個說明會，東海的學生就擠滿了整個會場，整個會場都是反對你的，要怎麼溝通呢。

另一方面，倘若工業區廠商的影響力夠大，當時也許開關上就沒有問題，可見在這個案子裡，雙方式有透過私底下的管道在較勁，而東海對於這個議題的影響力也較工業區廠商來得大。

所以這件事情是小市民的切身之痛，或是廠商的切身之痛，有時候以政府官員來說，有些他們很想要去做，但卻因為卡在某些因素，在配合上或反對者的角度上導致做不成。所以公務員依法行政也是頗感無奈，因為能做的大概都盡力去做了，但參雜了其他因素考量，因而無法強制實行，受害的還是大眾的利益。

9 就您所知，是否有重要的民代或人士主動參與？其參與理由為何？立場為何？

這個我們就不是非常的清楚了。

- 10、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有其他替代方案？何者對龍井鄉最有利？

最關鍵的因素就在東海大學的學生。東海大學的學生理想性很高，但只顧慮到自己校園的完整性，但卻無法體會當地居民及工業區廠商對於那條道路殷切的期盼。當時好像是東海的學生會和什麼學生團體在反對這條道路，說會破壞校園的整體性，或是砍除相思林。其實你們校園最西側的部分已經賣給郵局蓋郵政大樓了，現在道路只是沿著你們學校和郵政大樓的邊緣過去，等於是你們學校邊緣的道路，對於東海校園的完整性來說傷害已經沒有這麼大。學生都只考慮到自己，但是都沒有趣考慮當當地居民的需求與整體的發展，自己好就好了。且廠商其實也沒辦法，你們教授都是專家學者，講的當然就比較權威，學生又是高級知識份子，所以沒辦法啊。所以這條路如果要開闢，最主要還是要東海大學本身的同意。倘若那些學生今天不是以學生的身份，而是在工業區工作或是龍井鄉的居民，他們就可以切身感受到我們的麻煩。

其實如果對區域的發展有幫助的公共設施，我們都應該極力去促成，有時必須要忍痛做一點犧牲。像相思林我們可以去移植，道路的設施也可以做一些防護的設計，這樣可以在將傷害減少到最小的情況下促成當地的發展。如果要徹底解決這條路的問題，我想高架和地下化確實是可以去嘗試的一個方法，只是地下化的方式在技術上有困難，很不好克服。

對龍井鄉最有利的是，還是要將工業十六路的聯外道路開通，這樣才能徹底解決當地的交通問題。

訪談對象：龍井鄉鄉民代表  
訪談時間：民國九十年十一月二十七日星期二  
訪談地點：受訪者辦公室  
訪談記錄：王光旭

---

1、在龍井鄉中，哪些地區的居民較關心工業區聯外道路一案？為何？

最關心的就屬離東海那邊最近的興東村，也就是東海西門町那邊，因為那邊的交通真的是很有問題。有在那邊做生意的，都希望這條路的開闢能為他們帶來更大的經濟效益，沒做生意的，就純粹是希望交通能夠好一點。

2、平時居民關注這件事嗎？對本案的參與是否積極？社區是否動員民眾參與？

關心是關心，但在參與上並非很積極，因為那條路本身並不是台中縣主管的範圍，我們根本使不上力，但是我們這些居民都希望這條路能夠開闢。比較積極的應該是協和社區和廠商吧。

3、鄉民代表對於此案的立場為何？為何？

鄉民代表來說，大致上是贊成條路的開闢。但以我個人而言，我是比較贊成不是只看這條路，而是要通盤的去檢討大度山台地整體的交通，每一個交通動線皆要檢討。大度山這邊並沒有一個通盤式的規劃。這條道路開通之後，雖然暫時將交通的問題解決了，倘若將來又造成更嚴重的塞車，這樣對我們也沒有好處。

我們比較傾向要好好的去規劃東海別墅的交通，這個難度非常高，政治人物通常不願意去做要花時間的、難度較高的建設，所以大度山這邊已經很久沒有進步。

4、對於鄉民的訴求，鄉民是否有透過什麼樣的方式來表達本身對於工業區聯外道路案的立場？是否向哪些人士或單位陳情？或透過有力人士表達協合社區訴求？

其實，去年我們鄉民代表是有人提起這個案子，那我們當時在討論是建議要透過地下化和高架的方式來執行，盡量不要去破壞東海大學的景觀。那鄉民代表的意見，有得時候可能是反映鄉民的立場。一般來說，只有在這附近的鄉民對這條路較有意見，比較遠的鄉民就比較不清楚這件事了。那鄉民跟鄉民代表反應，我們討論做成決議之後，會將意見告訴龍井鄉公所，請他們去執行，所以鄉公所當時才會發了一個文給台中市政府的建設局。不過，這不是我們的管轄範圍，所

以只能提供建議。

5、是否有與其他支持或反對的團體聯合？在何時？次數？過程如何？結果又如何？

龍井鄉的鄉民並沒有因為這個案子和任何的團體有接觸，我們只是平常在茶餘飯後有討論到這件事，鄉民也希望這條路能趕快開闢，尤其是東海西門町那邊的居民。但我還是認為這需要透過一個通盤式的檢討。

6、鄉民或鄉民代表會是否有就本案與其他的關係團體進行過溝通或協調？情形如何？

也沒有，我們都沒有和其他有關係的團體溝通，像廠協會、協和社區和東海我們都沒有去接觸。

7、本案懸宕已久，遲遲無法興建，最大的原因為何？

東海的反對應該是最大的問題。不過，我覺得還是要透過比較理性的討論來解決問題，我想沒有人想破壞東海的景觀，也沒有人想要學生的安全受到威脅，所以我們在談的時後，都是希望透過地下化或高架的方式。

8、就鄉民而言，您認為最好的解決方式是什麼？

就如同我之前所說的，我認為大度山台地的規劃應該要有都市計畫的通盤檢討。今天這邊的交通不是開一條路就解決了，我們應該要將這邊做一個整體的檢討，但最困難的是，大度山台地分屬台中市和台中縣，要做一個整體的檢討真的很難，但最好的方式確實是如此。只是政治人物都不願去碰這樣的問題，因為無法立即見效。

受訪者的身份雖為龍井鄉的鄉民代表，但在七十八年左右在東海大學唸書，且還擔任過學生社團的會長，故以下為筆者訪問受訪者當時唸書之情形：

其實講到相思林地，大家都知道有郵局賣地那件事，還有工業區聯外道路那件事。其實當時梅校長會將郵局那塊地處理掉，也是基於當時工業區的那條聯外道路想在那邊通過，處理掉那塊地，可以讓那條路暫時開不成。所以，郵局那塊地的處理和聯外道路是有連帶關係的，這是當時梅校長跟我說的。況且當時學校沒有錢，和郵局交換那塊地，也暫時讓學校的財務狀況獲得舒緩，而且還用那些錢蓋了圖書館。其實在那個威權的時代，倘若沒有像梅校長那麼硬的人，我想那



條路當時就開成了，大也不用輪到現在來抗爭，所以梅校長在處理這件事上是很得體的。其實梅校長時期的學生有多少，況且那種環境可以抗爭嗎，他也可以選擇給台中市政府開路啊，所以當時梅校長真的是有很大的影響力。

至於阮校長那時候，是民意高漲的時後，很明顯的時，當時戒嚴了，很多的學運都跑出來了，當時東海大學的學生也多，所以透過大家的抗爭，又再一次的阻止了這條聯外道路的開闢。兩次的情形基本上是不太一樣的。

訪談編號：L1

訪談對象：台灣土地開發公司資深人員

訪談時間：民國九十年十一月二十七日星期二

---

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

1、為何會有工業區聯外道路的需求？是由誰先提出？當時討論的情形為何？

我們台開公司是當時開發台中工業區時的規劃單位，所以有關台中工業區的開發，以及相關的規劃，當時全是台開公司做的，當然，這條路也不例外。其實，台中工業區第一期開發的時後，我們在那邊是規劃了一條工業一路供廠商進出，但到了二期之後，因為台中工業區的區位是東西狹長型的區位，只有一邊可供進出，另外一邊要出中港路，就要繞個五、六公里走道工業一路才能進出，當時和台中市的主要道路台中港路之間，還有隔著東海大學。後來我們在二期開發的時後，就規劃了這一條區外道路，讓原來的工業一路和這條工業十六路的延伸道路形成一個環狀的聯外交通網。

所以我們台開公司的立場是蠻希望這條路能趕快執行的，但相關的徵收作業就要由市政府的公權力來執行，台開公司是沒有權力強制徵收這塊土地的。

其實剛開始我們台開與東海大學進行協商的時後，曾有就這條道路私下與梅校長交換過意見，當時梅校長是認為要用地易地、或是按市價徵收的方式才接受，然而按市價徵收對我們而言成本太高，是絕對有困難的。所以後來才一直談不攏，台中市長曾文坡便決定透過都市計畫的程序來對這條道路的土地進行徵收作業。所以當時都市計畫是依據我們的後期計畫書去規劃的。

2、聯外道路後來的進行情形與流程？要開關需經過何種的程序？有哪些人民團體涉入聯外道路的開關？開關為何會受到阻礙？

我們當時是將其規劃成區外道路，所謂的區外道路，就是不在工業區範圍的道路，所以我們無法直接開關。因為倘若在開發工業區內的道路，我們就不用透過都市計畫的程序，自行就可以開關了，但因為當時這條路是區外，所以就要透過都市計畫的方式，和你們東海大學協商。因為當時要開過去的是你們東海的土地，我們為了這條道路也跟東海協調了好久，當時都協調不出可所以然來。

另外，當時工業區的廠商以及台中市政府，對於這條道路也是持肯定的立場，認為開關有助於投資環境。當地的居民也都贊成這條路的開關。

3、這個案子為何會延宕至今懸而未決？

其實主要就是當時東海師生的反對。當時東海就認為這條路是從東海大學校區開過去，倘若開成的話，車子來來往往，對東海大學校區的寧靜還有學生的安全來說是很大的威脅，所以當時都不讓我們開關。後來有提出另外替代方案，就

是從三期的電鍍專區那邊開闢一條路道遊園路那邊，後來也沒有開成這條路，一方面來說是遊園路太小，就算開闢也會造成塞車；另一方面就是私有地太多，徵收上非常困難。

訪談代號：M1

訪談對象：第一次通盤檢討委外規劃單位代表

訪談時間：民國九十年十一月二十三日星期五

---

訪談地點：受訪者辦公室

訪談記錄：王光旭

---

#### 1、工業十六路聯外道路何時提出？何時開始規劃？

工業十六路的聯外道路，是為了因應台中工業區的整體發展，當時規劃的一條連接中港路的道路。在第一次通盤檢討的時候，這條路開始委由當時的規劃單位規劃。

#### 2、規劃單位的立場？意見是否按照市府要求規劃？

就規劃單位而言，規劃單位是受到市政府的委託，因而大多皆是以市政府的意見為意見，倘若市政府要怎麼規劃，通常我們會依照市政府的要求來做，但某些太過離譜的個案，我們還是會提出我們的看法和建議。

這個案子只是一個小個案，但當時我們規劃單位的考量是要從台中市及工業區整體的發展來考量，這也是曾文坡市長當時的想法。因而我們認為除工業一路之外，應當規劃另外一條聯外道路，促使工業區的聯外交通系統能夠更為完備，提升廠商投資的意願。

規劃單位本身在規劃時，理應秉持著理性、專業的態度。當時工業區的北邊全部都是東海大學的校地，西北側再過去也是台中縣的區域，非我們規劃所及的範圍。對於這條路的規劃當中，我們也是找了影響衝擊最小的一個地方來規劃，所以選擇在東海大學校園的西側，相思林地而沒有其他相關建築的土地。因為這不是從東海校園中間穿過，這樣的規劃方式較能兼顧東海校園的整體性，同時也可以和原本的工業一路形成一環狀的聯外交通網絡。

#### 3、規劃單位在本案規劃過程中是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？

在當時的時候，東海大學的梅校長確實有來找過我們，那時梅校長知道是我們在檢討規劃第一通通盤檢討時把工業十六路劃上去的，就透過關係約了我們當時的系主任王濟昌吃飯，在吃飯的過程中梅校長就表明了希望這條道路的規劃不要經過東海，但是我們主任並沒有答應這要的要求，後來就不歡而散。

#### 4、本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？若要解決，您覺得最好的辦法是？是否有什麼替代方案？為何？

我覺得因為都市計畫是直接關係到民眾的利益，規劃本身還是要能夠直接和民眾溝通，讓民眾參與規劃，並對規劃提出建議，這樣才能減少計畫執行上的衝突。其實，這條道路的規劃，應該算是經過非常多的考量了，倘若不從那邊開闢，那勢必就是要犧牲掉其他地區民眾的土地來闢建道路，可能又要讓許多人遷移。公共利益的促成，本來就不能做到面面俱到的部分，還是必須去損失某部分的私益，來換取民眾更大的利益。所以在規劃的過程中，我們的規劃理念一直認為應當要用成本最低的方法，也就是損失最少的私益來謀求周邊居民的公共利益。公共利益的促成，還是有賴於與東海大學在對這條道路的規劃上能夠透過理性的溝通來達成彼此間的共識。

5、您曾擔任過都委員，請問學者專家在都委會中的角色？

像我在作都委會委員的時候，我有一個原則，就是我絕對不碰當地的案子。為什麼呢？因為我這樣講話才能大聲嘛！有的都委會主任委員為了讓專家學者委員配合都委會的案子，都會拿個幾百萬的案子給他做，如果接受的話，那立場要怎麼公正呢？但是像我講話比較大聲的，當時我做了一年委員之後就不被續聘了。

訪談代號：M2

訪談對象：二通及工業區、工業住宅區細部計畫規劃單位代表

訪談時間：民國九十年十一月二十六日星期一

---

訪談地點：受訪者辦公室

訪談紀錄：王光旭

---

1、工業十六路聯外道路何時提出？由誰先提出？何時開始規劃？

工業十六路的提出，當時是因應工業區的開發，為了健全工業區的聯外交通網絡。當時工業區的開發是由台灣土地開發公司所負責，所以最早提出來的時後，應該是由台灣土地開發公司提出相關的計畫，後來則要透過台中市政府以都市計畫的方式來變更，所以在第一次通盤檢討的時後，這條路就開始規劃，當時的規劃單位是逢甲大學的都市計畫學系。

2、請問本案在規劃、一通、二通與三通時的過程？各自有哪些人民團體或關心此案的人涉入？他們各自的訴求？

我個是二通那時候的承辦人，比較瞭解二通當時的情形。其實這個案子並不複雜，就只是東海大學和工業區廠商兩者之間的角力而已，一個反對要開，一個贊成要開，那站在東海大學的立場，總是認為這條路要穿過校園，影響師生安危；而廠商那邊的立場，當然就是為了要減少交通上的成本，最積極的是處於較西邊的廠商。其實我覺得當時的市長林柏榕並沒有立場偏向是要開或不開，只是工業區的廠商一直會給林市長壓力，這股壓力對林市長而言也蠻能夠影響林市長的決定。其實廠商的影響力是很大的，因為工業區那麼多家廠商，改善工業區的投資環境確實也是符合台中市都市發展的需求，最明顯的是可以增加台中市的稅收。當時又加上二通的時後，東海的梅校長恰好也退休了，可能也促使台中市政府和工業區廠商有機會認為可以試試看，不過還是在內政部被檔了下來。

3、規劃單位的立場？意見是否按照市府要求規劃？

規劃單位和市政府其實是委託的關係，所以一般來說，在規劃上會按照市政府所給的要求來規劃，他們會先給我們限定一個範圍，一個大方向，然後再交給我們去規劃。其實當時二通的時後，最早並沒有檢討到這個案子，這是在後來在討論的時後又加上去的，應該是東海大學有提意見，所以我們乖化單位才會再把人民團體意見列入，納入都委會討論。

現在的台中工業區及工業住宅區細部計畫是我們做的，這個計畫原本在 85 年的時後是由逢甲大學接下來，後來是由我們在做。像這個細部計畫，市政府給我們的範圍之中，就有將通過東海大學的那條聯外道路列進去，像細部計畫是可以規劃公共設施用地，所以這條道路也變成可以用細部計畫的方式來變更。

基本上我們也覺得這條道路的開關應該是有必要的，原本東海大學反對的理

由是說那條路會將校園剖成兩半，其實在一通規劃的時後，那條路就是用東海大學最西側的校地來規劃，對東海整體的影響並不大，後來東海大學自己又把道路預定地西側的土地賣給郵局建水陸轉運中心，西側變成不是東海大學的校地，這樣就不是從中間剖成兩半了。況且對東海大學可能產生的影響，例如：學生安全、噪音、空氣污染 砍相思林等等，我們也可以透過工程的方式來解決這樣的問題，看是要做地下道還是做天橋。其實，東海大學學生在東海唸書念四年，再加個研究所也不過是七、八年，可是工業區廠商或附近的居民可能在那邊就是五十年、一百年，真正生活在那塊土地上的居民，並不是東海大學的學生，還是要去顧慮到當地人的不方便。在規劃單位來說，我們是透過理性、專業的判斷認為何者對當地的發展會比較好，就相思林地的保護來說，反而就不是我們重視的部分。

4、 規劃單位在規劃過程中是否有受到來自於其他相關組織或人士的直接或間接的壓力或請託？

其實我們的規劃沒有什麼壓力，通常規劃完的草案才舉行公展，公展的時後再專門在接受人民團體異議的時後，那我們規劃單位也只是在公展完成的時後，將人民團體的意見再附加到計畫說明書的草案，供台中市都委會審議時參考。

像八十九年十二月初去會勘這條道路的時後，東海大學在場中的人口氣就不是很好，當時還差點跟廠協會的理事長吵起來。

5、 在該案的規劃與審議過程中，廠商、東海或其他組織是否有掌握任何資源來影響決策？他們各自透過何管道企圖影響該案的規劃或決策？

其實這個在案子裡面，影響力較大的仍是東海大學，因為兩次下來都沒有定案，都是東海大學在這場角力中獲勝。一通的時後，梅校長一個人的影響力是最大的，他說一句不開大概也不會有其他人也意見。二通的時後，像在台中市都委會和省的都委會，其實台中市政府替廠商幫了很大的忙了，在省的方面也很支持，只是在內政部時，東海大學當時有一些代表的支持，特別是教育部方面出力甚多，內政部都委會中好像也有教育部的代表，因而在內政部都委會是偏反對立場的。我想他們應該都有透過相關的管道，只是東海大學每次都在內政部都委會就把案子擋下來了，所以這個案子到現在都無法定案。

6、 本案規劃審議歷經兩次通盤檢討，歷時二十餘年，至今仍懸而未決，您認為最關鍵因素何在？

我個人認為最重要的癥結在於，贊成和反對的雙方並沒有透過非常理性的溝通，都是各說各話，然後看誰的力量大、關係好、管道多，誰就可以在這場角力

中獲勝。其實，一個公共議題的解決，不應該只是這個樣子，這樣並沒有真正的去解決問題，只是讓角力一直不斷的循環，一通沒解決，二通又會出現，二通沒解決，現在三通又來了，是不是又要看誰的關係好呢？這個案子也拖了十幾年了，我個人認為，這個案子值得討論的地方，應當是在於關建了這條路之後，是否真的能抒解當地的交通呢？還是再製造另外一個交通壅塞的節點，這個才是我們今天在討論值不值得開這條路真正的問題所在。其實，這個也可以藉由專業的研究來評估，台中市政府也應該朝這個方向來處理，而不是讓東海大學和工業區各講各的理由，可是卻好像雞同鴨講一樣，沒有共識，台中市政府卻也任由這個案子這樣發展。

#### 7、國土計畫體系的現況？都市計畫與上位計畫的配合度？

其實目前最上位的計畫並沒有法源的依據，沒有強制性，大多僅具綱要性或指導性的功能，所以都市計畫大多都自己作自己的，很少在配合上位計畫的要求。其實一般來說，都市計畫也不會去危逆到上位計畫的部分，只是在配合上沒有強制性、整合度也不高。

#### 8、長久以來台中都委會的生態結構？

其實台中都委會這幾年來說算比較好了，在民國八十五年之前，市議會的議長和副議長是當然的代表，通過的許多案子都有地方民代的利益在裡面，真的可是說是黑箱作業。當時的都委會大多掌控在地方民代的手中，雖然市長本身是主任委員，一方面對民代擔任都委會委員並無法拒絕；再者，市長大多都會尊重議員代表們的意見，不然在市議會就很容易被刁難。所以，像變更商業區的部分，他們那些議員代表都可以指定要變更那一塊，透過都市計畫的方式累積他們的財富，賺了很多錢。其他身份的委員在當時的專業力量就顯得相當微弱，一方面專業性太強，配合度不高的專業委員大概都做不久；另一方面，被安排的專業委員也大多都是自己人居多，配合度高，這樣才利於市長市政的推展。所以在議員還在都委會當中，會議非但容易流於黑箱作業，其他的委員也就成為少數有意見委員的橡皮圖章。

最近這幾年來，情況變得比較好，因為現在地方議員已不能兼任都委會委員，市長也較不會受到議員們利益的影響。只是張溫鷹當市長的這幾年，當很少參與是都委會的會議，大多都是交給別人主持，可能是一方面不瞭解都市計畫，另一方面也是為了要避免介入都市計畫的爭端。

#### 9、都委會決議的方式為何？

一般來說，都委會的決議很少動到表決，動到表決通常是意見僵持不下的時



後。大部分在表決的時後，委員還是以共識決為主，會慢慢的透過溝通的方式，把不同的意見整合。

## 附錄六 田野日誌一

活動名稱：東海大學聯外道路一案校園公聽會

活動時間：九十年十月十七日

活動地點：東海大學銘賢堂

當天，校園公聽會的活動是於晚上七點中舉行，我到會場已經是七點十分了，我當時是以一個學生的身份參與公聽會，並沒有表明我是研究者的身份。在會場外，有一個要求與會者連署簽名反對聯外道路開闢的簽名布條，我也和其他人一樣簽了名。進入會場之後，公聽會已經開始了，本來這次公聽會有邀請市政府都市計畫課的官員過來，但今天的公聽會上並沒有看到都市計畫課的官員到場。會場內除了東海的總務長、學務長、教務長及課外活動組組長外，還有大約一百名反對聯外道路開闢的同學，並非是非常踴躍。當時在報告的是學生會會長，後來則換成營繕組組長來說明學校反對聯外道路開闢的立場。

公聽會進行了一陣子之後，東海的校長走進會場之中，並在筆者身旁的位置坐下聆聽組長的報告。組長報告完了之後，開始開放同學問問題或提意見，同學們的發言非常的踴躍。當時，校長有和我針對同學們的發言交換了意見。在校長當時的陳述中，其說到：學校在當時一直在密切注意聯外道路的發展，也有多次私下找相關單位的主管及市長進行溝通，像市長都和校長說明了市政府目前並沒有經費開闢這條路，所以現在根本不會動。當中也提到同學們說要給市政府壓力的意見並不是非常實際，因為我們並沒有掌握選票，並無法很有效的影響市長的決策。整個公聽會結束於晚上九點左右，筆者並於會後與營繕組組長有短暫的交談。

## 附錄七

款并早位：台灣上 龍經佳北振實業有限公司  
案由：台中工業區區外道路需使用東海大學部份土地一案，茲提請研議。  
說明：一、台中工業區第二期區外道路工程用地，本公司先後於67年2、68年5月，以台發企字第〇三一四、〇二八七二號函請台中市政府處理。

二、台中市政府曾經迭次會同本公司邀集有關單位協商，未能達成協議。

三、台中工業區第二期工業用地開發工程截至本（六八）年十月底止已完竣百分之六十七，預計六十九年四月應即可全部竣工。

四、本案區外道路，關係本工業區第二期工業用地大部份區域對外交通與台中港路之通貫，擬不予以即時解決，勢將影響投資環境與工業用地之出售，本案區外道路用地究應如何取得以應施工之需要，提提請研議。

林副總經理：此案本公司與市府已接洽多次，在此，先聽聽東海大學莊主任之意見。

莊主任濟安：本人係奉本校校長指示參與此次介談，本案關係本校校地之完整與學生之安全，本校亦非常希望及誠意的配合政府之市政，並可以最大之合作。本校只希望能將收購價格給予合理之折價，本校以便將此經費充以建設已廢學生活動中心，以供學生生活活動之需要。

林副總經理：台中市政府計劃開此道路亦頗及整個西台中道路系統之整體。本人亦與林校長曾有接洽，而林校長一直希望以易地方式或以相當於市價之價格收購，若受以此價格收購恐有困難。

陳代表林昌：在此有幾個方案提供各位參考：

一、取得區外未定前作實地被動時，這條道路係為路列範圍內，然而，編定時道路未列入，請有關單位查明。

二、希望東海大學方面，為配合市政需要及工業區之開發予以讓步。

三、東大溪整治後，考慮時東地計市府協助東海大學使用。

四、補償費希望不丟老邊民地補償標準。

五、若東海大學堅持照市價給予收購時，請有關單位重實原書，此道路是否列入範圍內，若有列入時，則依獎勵投資條例辦理征收，若無列入時，請查明原因。

莊主任濟安：本校一直希望配合市政之推行與合作，若市政府作都市計劃案至行訂程序辦理時，先與本校協商。

決議：一、由市政府先行調查查明原址定範圍圖（冊）中，有無包括使用東

海大學部份土地，作為工業區之區外道路用地。

二、收購該道路用地，依第一期徵收台中港路邊之土地最高價格補償於東海大學。

三、將工業區鄰接東海大學之未登錄新生地，整理後依規與東海大學交換。

以上三項，仍再諮詢東海大學決定後辦理。

四、無異議擬通過。西營區副鎮長謝鎮瀛。

## 附錄八

台中工業區區外道路需用東海大學部份土地協議會議紀錄

時間：69年8月29日上午十時

地點：市府會議廳

主席：曾文敏 頭大農代

紀錄：汪鏡侯

出席：如簽到表

一宣佈開會

二主席致詞：(略)

三宣讀台中工業區開發工作運籌小組第卅一次代案會議紀錄有關需用東海大學部份土地作為

台中工業區區外道路用地之部份(如附件)。

四出席單位(代表)發言：

東海大學莊繼芬校長意見：

- (1) 本校基本立場希望不要使用校地開闢工業區道路，以保持寧靜之教學環境。
- (2) 雖在重視工業發展之同時，亦重視文化建設，為維護本校校園之完整，本案設法改道工業區對外道路，似可由附近「坪頂」地方進出。

五協調結論：

(1) 擬台設土地開發公司將所需使用東海大學校地面積提出書面資料，請市府地政科以徵收

台中工業區第一項土地最高價將按其所獲賠償俾款，提下次會議討論。

(2) 在最短期間由建設局再行邀請本日出席各單位會勘掛號後再行擬訂頂地之契約，一併

提下次會議討論。

六散會。

附錄九

台中工業區區外道路需用東海大學部份土地務總會議紀錄

時間：中華民國六十九年十月廿三日上午九時

地點：台中工業區管理中心

主席：曾市長文敏 賴大驥代

紀錄：汪義侯

出席：如簽到簿

一宣佈開會：

二主席致詞：(略)

三覽讀上次會議紀錄

四各單位(人員)發言：

(一)東海大學莊總務長意見：

本校師生對於市政府需用部份校地，開闢台中工業區外道路，非常關切，今天推舉三位教授和四位同學參與會議，同時帶來本校書面意見及同場書面聲明兩種文件，準備向各位宣觀。

(二)賴主任秘書意見：

- 1 今天的會議，希望兼顧學校立場、工業區立場、市政府立場，謀取圓滿結果。
- 2 為使會議易於進行，希望就原計劃之兩條路線及東海大學擬議路線分為三案，予以討論。也就是原計劃採曲道者為第一案，採直道者為第二案，從外圍地方另覓路線為第三案。並先行

剪勘第三案路線後，將結果一併提會討論。

- 3 東海大學之兩種書面文件，其名稱希望改為倡函，至於內容「刺假」之詞句，請予以刪除，因為市政府對學校意見非常重視，否則今天會議，就不會召開。

(三)東海大學莊總務長再次意見：

- 1 非骨感認市政府，重視本校意見。
- 2 書面文件中部份詞句，乃係從報章轉載，均各加以引號，並非本校原意。
- 3 本校之基本立場，惟一要求希望預銷原計劃，另謀工業區出路，如非與本校土地不可，事情就難辦。
- 4 請市政府把問題向還看，將工業發展與教育發展應視為同樣重要。

(四)東海大學王教授意見：

我對台中市政府要用本校土地，作為工業區道路用地一案，曾於本月廿二日在台灣日報發表有關文章，表示我的看法，我認為發展工業與發展教育同樣重要，市政府應該兩者兼顧，而且可以兼顧的。

我們教學的人，沒有別的企求，祇需要安靜的環境，能夠安心作學術研究，就很滿足。

(五)台灣七號鋼鐵股份有限公司台中工廠處場主任意見：

剛才就東海大學座談之路線，是台中縣龍井鄉之遊園路，會勘結果，該路面寬僅十公尺，不合工業區道路標準。

(四) 台糖土地開發信託投資股份有限公司任副理意見：

台中工業區是本公司與台中市政府合作開發，其開發計劃是報經台灣省政府核轉中央批准。工業區對外道路不論任何開發單位，同樣需要規則興建。

(五) 東海大學高教授意見：

台中工業區第二期及第三期有一段很長的邊線與台中縣交界就台中地區的整體發展而言，絕無理由只考慮台中市而不考慮台中縣，因此工業區之對外道路，若能採台中縣龍井鄉為出口，不但可以避免對東海大學之損害，更可帶動台中縣方面的地方建設，似擬更進一步收集資料，以尋求一條附其其美的出路。

(六) 東海大學曹副校長意見：

計劃使用本校土地之道路出口處，坡度很大，非常不安全，而且鄰近十公尺以內又有東海別墅之出口道路，將來交通一定紊亂。

五、結論：

(一) 今天會議是在坦誠而和諧的氣氛下進行，但學校與市政府以及開發公司之意見，仍有距離。

(二) 東海大學所提第三案，即由台中縣龍井鄉之遊園路，作為台中工業區通往台中港路之連接道

路，經會勘結果，該路之寬度僅十公尺，其長度在一公里以上，無法負荷工業區車輛進出之流量，且沿路住戶甚多，安全值得顧慮，因之本案之路線，不合本工業區道路標準。經再蒐集資料，研究可行方案，但不排除第二、三兩案原計劃之推行。

六、散會：

附記：十時十五分開始東海大學座談之第三案討論至十一時廿分勸退完畢，會議繼續進行，賴主任秘書因另有要公，會議主席交賴局長代理。

附錄十

( 函 ) 內 政 部

受文者	台中市工業發展委員會	
發	日期	中華民國七十四年四月八日
收文者	說明	七十四台內警字第 號
批 示	文 件 號 字	302410
<p>主旨：檢送研擬台中市鄉市計畫重要建設對象中，有關台中工業區聯外道路案會議結論，請查照。</p>		
<p>說明：</p> <p>一 上開會議係依據本部都市計畫委員會第二八四次會議結論辦理。</p> <p>二 經於（七十四）年三月廿八日回止午，邀集府院院經建會、交通部等所屬郵政總局、教育部、經濟部暨所屬工業局、台灣省政府（建設廳、都市計畫委員會）、台中縣政府、台中市政府、私立東海大學、本部都市計畫委員會委員以及本署各有關單位研商，覆致結論：</p> <p>（一）本案著陸東海大學校區擬增設之工業區聯外道路，目前尚無需要，似暫不予增設。將來如需增設聯外道路時，應請台中市政府及工業區主管單位，就工業區內部道路直村及聯外道路系統，以及附近土地使用等問題，先向通盤考慮，詳加研究後再會到報。</p> <p>（二）郵政總局與東海大學相互贈與方式取得之土地，經經府院院五四台七十四字第六四二〇號函同意及指示取得土地所有權後，應依法申請變更都市計畫為郵政用地性質，目前郵政總局已取得土地所有權，似可予變更為郵政用</p>		

受文者	台中市工業發展委員會	
發	日期	中華民國七十四年四月八日
收文者	說明	七十四台內警字第 號
批 示	文 件 號 字	302410
<p>主旨：檢送研擬台中市鄉市計畫重要建設對象中，有關台中工業區聯外道路案會議結論，請查照。</p>		
<p>說明：</p> <p>一 上開會議係依據本部都市計畫委員會第二八四次會議結論辦理。</p> <p>二 經於（七十四）年三月廿八日回止午，邀集府院院經建會、交通部等所屬郵政總局、教育部、經濟部暨所屬工業局、台灣省政府（建設廳、都市計畫委員會）、台中縣政府、台中市政府、私立東海大學、本部都市計畫委員會委員以及本署各有關單位研商，覆致結論：</p> <p>（一）本案著陸東海大學校區擬增設之工業區聯外道路，目前尚無需要，似暫不予增設。將來如需增設聯外道路時，應請台中市政府及工業區主管單位，就工業區內部道路直村及聯外道路系統，以及附近土地使用等問題，先向通盤考慮，詳加研究後再會到報。</p> <p>（二）郵政總局與東海大學相互贈與方式取得之土地，經經府院院五四台七十四字第六四二〇號函同意及指示取得土地所有權後，應依法申請變更都市計畫為郵政用地性質，目前郵政總局已取得土地所有權，似可予變更為郵政用</p>		

地。	
<p>三 郵政總局土地與東港大學校區土地間，將東港大學預留一地带，暫勿在該地區內興建校舍。</p>	
<p>四 本案會議結論，將提供本部都委會作為審議台中市都市計畫通盤檢討案之參考。</p>	
<p><b>部長吳伯雄</b></p>	

內政部公文之紙中頁



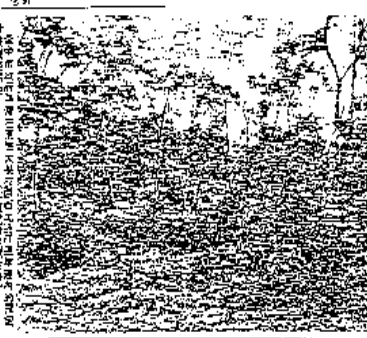


### 東大學生「忿怒」 議長接獲怪異信 空信封上亂塗鴉

【東京二十日電】東京大學學生會議長，於二十日接獲一封怪異信件，信封上塗有亂塗鴉，內容亦不明。據悉，該信件係由一名學生寄出，信封上塗有「東大學生會」等字樣，但內容則為一些無稽之談。議長在收到信件後，感到非常驚訝，隨即向警方報案。警方表示，這是一起典型的「惡作劇」行為，目前尚未有任何線索。學生會方面表示，將對此事進行調查，並對相關學生進行處分。

### 沿東大校園開闢道路 有助工業區未來發展 多教廠商支持中市府意見

【東京二十日電】東京大學校園沿線，目前正積極進行道路開闢工程。據悉，該項工程將有助於改善校園周邊的交通狀況，並促進工業區的未來發展。目前，已有許多廠商表示支持中市府的意見，認為該項工程將為工業區帶來更多的發展機遇。中市府表示，將繼續加大對該項工程的投入，確保工程順利進行。預計該項工程將於近期內完工，屆時將為工業區的發展提供有力的支撐。

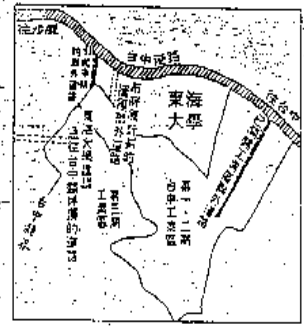


### 東大劃出校邊土地 毫不影響校園景觀 地方人士希圖早日完成觀

【東京二十日電】東京大學校方最近劃出校邊土地，此舉旨在改善校園周邊環境，同時確保校園景觀不受影響。據悉，校方在劃出土地時，充分考慮了校園的整體規劃和景觀要求。地方人士對校方此舉表示贊賞，並希望工程能早日完成，以改善當地的交通和環境。校方表示，將繼續與地方人士溝通，確保工程順利進行，並為地方發展做出貢獻。

### 園校過穿路道外聯 康健心身生師響影 呼疾聲大度態極強採生師大東

【東京二十日電】東京大學師生對校園外聯道路穿過校園一事表示強烈不滿，認為這將嚴重影響師生的身心健康。據悉，該項工程將導致校園交通擁堵，增加噪音和污染，對師生的生活和工作帶來極大的不便。師生們呼籲校方停止該項工程，並採取措施保護校園環境。校方表示，將認真聽取師生的意見，並對工程進行重新評估。目前，校方已採取了一些措施，以減輕工程對校園的影響。



## 附錄十二

附錄十二 台中工業區聯外道路之闢闢及改建事宜會議紀錄

一、時 間：七十八年六月十二日（星期一）上午十時

二、地 點：台中工業區管理中心二樓會議室

三、主持人：陳 威 仁 紀錄：鄭乃文

四、出席人員：

經濟部工業局	未派員			
經濟部工業局 管理委員會	謝朝龍			
台中市政府	賴炳烈	吳勁豪		
台中縣政府	黃武雄	呂良山		
台灣土地開發投資信託 股份有限公司	楊榮章			
台灣糖業股份有限公司	未派員			
台灣省政府建設廳	蕭華山	蔡幸酉		
台中工業區廠商聯誼會	陳成長	張國輝	劉補標	朱培桐
	徐 福	丁振嘉		

1.

台中工業區管理中心 李允立

五、主持人致詞：

各位先生大家好，今天建設廳邀請各位來開會是為了台中工業區聯外道路系統之改善問題，照理講，地方建設會議本來應該由台中縣或台中市所屬縣(市)建設連繫會帶來召開，建設廳今天召開這個會，是本省工業區開發主管機關的立場來協助工業區內廠商或附近居民解決交通問題，今天我們邀請了將來可能出錢的單位，例如經濟部工業區基金會、台開公司以及地方上的主管機關台中市政府、台中縣政府等參加，更難得的是區內廠聯會的四位先生能夠撥冗來參加，請各位多多指教。

六、提案討論：

(一)案由：請開闢台中工業區第三期至幹道與龍井鄉遊園路間之聯絡道路，以便於龍井、沙鹿等附近農民茶區採茶，提請討論。

決議：

1. 請台中縣政府儘速配合辦理。
2. 有關建議延長本案聯絡道路，由遊園路西環繞道而行外接台中港路部

分，請台中縣政府研究辦理。

(一)案由：請拓寬台中工業區一路(由台中港路至工業區五路口)為四線道案，提請討論。

決議：

1. 請台開公司在工業區一路出口處增闢右轉車道，以利交通流暢。
2. 有關工業區一路建議拓寬為四線道部份，請詳估該路段兩側人行道及綠帶埋設之地下管線及排水溝遷移或重訂施設之可行性後再議。

(二)案由：請洽購台中工業區內台糖鐵路道用施案，提請討論。

決議：

1. 應逕向台糖公司洽購，並予趁地開闢。
2. 該用地可開闢為工業區通往台中港路之小型車輛專用單行道，以疏解工業區一路的交通流量。
3. 有關經費建議撥入開闢成本或編列專案預算辦理。

(三)案由：請拓寬位於工業區廿七路至台中縣遊園路間之南屯路路段，提請討論。

決議：工業區部份請台開公司先行規劃拓寬，工業區外屬台中縣部份，請台

2.

中縣政府儘早配合開闢。

(四)案由：開闢工業區十六路與台中港路間之聯絡道路案，提請討論。

決議：本案道路對於疏解工業區一路交通及增進工業區往台中港交通便利性有助益，為期兼顧校區安全與安寧問題及工業區發展需要，請台中中心及廠聯會推派代表拜訪東海大學梅校長，說明本工業區發展情形，目前交通需求的迫切性等，尋求解決方案。

七、臨時動議：

(一)案由：建議台中市政府儘早拓寬安和路銜接台中港路之路段，並規劃工一與銜接安和路，增加工業區之出口，以疏解交通。

決議：照案通過，請台中市政府研究辦理。

(二)案由：建議在南屯路三段與高速公路交會處設立簡易交流道，以便疏解交通。

決議：照案通過，請台中市政府及台中管理中心分別建議高速公路局採行辦理。

(三)案由：為徹底解決台中工業區對外聯繫交通問題，延請台中市政府洽請台灣省住宅及都市發展局對該地區計劃道路之闢闢及改善進行適量性的檢討規劃。

決議：照案通過。

八、散會。



初—5

### 私立東海大學行政會議紀錄

時間：民國七十九年二月五日（星期二）上午九時。

地點：行政大樓會議室。

出席委員均冠星標：

* 梅可望	* 張培揚	* 劉滄生	* 林慶鶴	* 莊濟安	* 呂士朋
* 解萬臣	* 王錦堂	* 李頌吾	馮啓人 (陸陸修代)		* 孫善聯
施宗雄 (周理發代)		* 鄭得安	盧美村 (因訪國代)		郭東輝
* 張政柄	* 王沅曾	* 王天昌	* 李增祿	陳陽德	趙雍生
* 陳瑞洲	* 魏吉助	郭達鴻	張元正	黃百儀	* 林建威
李桂中					

列席：張鑠南 王明生 熊錦生

主席：校長

紀錄：胡元鈞

一、祈禱：閔勵國副校。

二、宣讀上(5)次會議決議案暨校長提示；以及各有關單位報告執行情形。

三、報告事項：

(一)張教務長報告：

(1)期末考試迄未送學生成績的教師尚有廿一位，名單印發在各位委員面前，請轉知於本星期內務必將成績送教務處。

(2)下學期教師任課通知可在本(五)日發出。

(二)王明生代總教官報告：

(1)二月二日及三日，本人代表校長分別去雲林、南投慰問本校的「寒假社會服務隊」，與地方人士接觸，大家熱忱接待，非常讚許。

(2)下學期的「開學典禮實施計劃」，請總教官報告，并請討論通過。

(三)熊錦生教官報告：

(1)宣讀「本校七十八學年度第二學期開學典禮實施計劃」。

(2)教務處、訓導處、總務處、圖書館等單位，如有提供學生參考的資料，請於二月九日前送交教官室，以便彙輯。

佳。

#### 4. 新規劃案可能之影響：

- ① 本校對橡膠廠房抗爭之聲音與立場漸失。
- ② 污染之陰影猶存：A、地下水之污染；B、廢氣之污染；C、噪音之污染。
- ③ 聯外道路之威脅大增。

#### (2) 本校應因之策：

##### 1. 對新規劃案因應之策：

##### ① 對新規劃案因應之策：

A、校長出面，再與工業局和台開協商；B、本校正式行文反對以電鍍為主之污染防治區；C、有條件贊成電子資訊區；D、本校派人參與規劃，尤以污染區之防治；E、本校代擬管理規章；F、本校成立監測中心。

##### ② 對聯外道路因應之策：

- A、利用台中市都市計劃通盤檢討機會，根本剷除聯外道路之規劃案。
- B、興建教學大樓於聯外道路兩側，以先下手為強，阻任聯外道路之妄想。
- C、與台開談判，根本斷絕聯外道路之妄想。
- D、有條件同意開闢聯外道路：
  - a、將聯外道路西側變更為住宅區。
  - b、台開提供同等面積之土地供東海使用。
  - c、築圍牆隔噪音；築天橋維持交通安全。
  - d、與東大溪綠帶交東大代管。

#### (4) 林建威議長報告：

學生議會擇定於二月十九日召開七十八學年度第二學期期初大會，進行行政中心之預算審查。

#### 四 討論決議事項：

- (一) 通過「本校七十八學年度第二學期開學典禮實施計劃」。
- (二) 化工系一年級學生鄧江揚，於元月廿三日至廿四日，翻越女生宿舍圍牆，侵入女生寢室住宿一夜，精神、心理嚴重失常，應令休學乙年，以使其專心休養治療。
- (三) 通過兼任教師汽車通行證，改以不同顏色、分年度核發；其收費金額與專任教師

## 附錄十四

### 第一屆第四及五、九次

案由：請協助爭取在工業區內增設公共電話。

說明：1 本區公共電話不普遍，造成區內員工使用不便，更甚者來訪之客人有急事找不到電話亭可聯繫，造成諸多不便，只浪費時間。

2 請向電信局提出申請設置。

決議：函請台灣中區電信局儘速裝設。

提案四：  
提案人：致誠織工廠有限公司  
大根精密光學股份有限公司  
中國電器股份有限公司  
台灣司耐浦股份有限公司

案由：請打通工業區十六路通中港路之聯外道路。

說明：1 工業區與台中港路之交通目前均賴工業一路，所以在上下班尖峰時間，光是等紅綠燈就得耗上了3至5分鐘，而且汽機車擠成好幾條線，險象叢生，也常發生車禍，有需要開另外一條聯外道路。目前工業區第三期之廠商也陸續遷入，員工急遽增加。

2 建議打通工業十六路通中港路，使工業區的交通獲得改善。

決議：函請內政部及市籍立法委員及地方民意代表全力促成。

提案五：  
提案人：明正五彩印刷股份有限公司

案由：一、工業區內公共設施的維護及清潔問題。

二、區內砂石車的安全問題。

說明：1 本區內的路邊雜草叢生，垃圾亦不少，車亭殘破不堪，而二十二路與南屯路交叉口之圓環亦應加上反光片確保大家的安全。

2 對行駛區內的砂石車，請要求加蓋及限速慢行，因砂石車如速度不快，其掉落砂石像飛彈式的對區內的車子、行人造成威脅，建議請有關單位加強取締。

決議：函請管理中心辦理。

提案六：  
提案人：美律實業股份有限公司

案由：改善廠區內之交通設施及照明設備。

說明：1 區內雨後路面破損嚴重請立即修復，並於廿八路與南屯路口設立管制號誌。

2 二期廠區與東海別墅交界處之陡坡狹險，上下班時間車輛往來頻繁，常有事故發生，請管理中心協調有關單位改善，並立即開放二期路燈，以維廠區員工

## 附錄十五

### 第一屆第五次第二次會

決議：函請工業區派出所確實執行。

提案七：

提案人：衛達化學製藥股份有限公司

案由：請確實維修清理二十二路左側之污水管線，以利暢通。

說明：敝公司大門邊的污水管線，常年流出青綠色的廢水，並且在凹陷處形成一灘死水，滋生蚊蠅，散發的臭氣，嚴重影響公司形象、員工身體健康及行車安全。

決議：函請管理中心儘速處理。

提案八：

提案人：僑乃克股份有限公司

案由：請協助改善工廠周圍之空氣污染保護員工之心身健康。

說明：1 本公司設址工業區二十四路十五號，經營為似化學藥品之強烈臭味所困，不但本公司員工受害，連來訪之外國客人都表示驚訝。

2 曾經以電話連絡管理中心，但未獲得改善，敬請由協進會致函區內各廠商，重視環保外，會請環保局協助解決困難。

決議：函請環保局派員偵測取樣。

提案九：

提案人：慧迅股份有限公司

案由：請規劃增闢廠區對外連絡道路。

說明：1 工業一路與中港路口目前車流量很大且多重型車輛，以致經常發生車禍，二期透入廠商愈來愈多有必要多增加對外道路。

2 可山工業區十六路往東海大學方向銜接中港路的道路疏解目前擁擠的狀況，及未來廠商再增加時的流量。

3 此案已提案多次，敬請地方民意代表向上級反映，協助解決。

決議：函請台中市政府專案研辦。

提案十：

提案人：喬福機械工業股份有限公司

案由：建議將工業區內兩條大排水溝加蓋，規劃或新闢貫幹道，以紓解工業區一路之交通擁塞。





# 附錄十七

研商台中工業區聯外道路替代路線事宜會議紀錄

一 開會時間：83年4月2日(星期六)上午九時

二 開會地點：建設廳第一會議室

三 主持人：謝文忠 紀錄：許勝勳

四 出席單位：

建設廳

林益來

住都局

洪耀堯 莊景清

台灣土地開發公司

楊碧亭 李育德

東海大學

曾哲完 李國華 何登輝 孫明

台中市政府

林憲信

台中縣政府

丁文雄

本會執行秘書

謝文忠 洪耀堯

第三組

五 主席致詞：略。

六 各單位發言要點：

(一) 東海大學：詳開會通知單所附82年12月6日(82)東大總字第一七〇一號函。

(二) 台中市政府：1. 台中工業區內廠商一再向本府建議開闢該道路以節省運輸成本與時間。

2. 東海大學建議替代路線經過建成區將來開闢困難且該二條道路之功能並不相同。

3. 建議維持該計畫道路。

(三) 台中縣政府：東海大學建議替代路線經過地區，本府已報經省府核准擬定細街計畫，惟尚未規劃，將來規劃時再就該地區交通系統整體考量，但尚需經過各級都委會審核。

(四) 住都局建議：1. 台中市新規劃80米快速道路可分散台中港路之交通。

2. 東海大學建議替代路線係銜接台中港特三號道路，將來定案後地方政府可申請配合開闢。

3. 據了解中二高由台中港特三號道路左側經過，且在本地區亦設有一處交流道，將來可由此上中二高。

(五) 住都局市鄉處：「台中市都市計畫與新擬定之鄉街計畫，本處均未曾參與，故對路線並無特別之意見。

2. 該替代路線如何與台中港特定區特三號道路連線，宜於新訂都市計畫時就現況發展情形以交通系統整體考量之。

(六) 台開公司：由於台中工業區員工及工業區貨物之運輸大都依賴台中港路運出工業區，故替選方案實無法替代上開功能，且替選方案接到台中港路尚需多繞四、五公里之遠，而原訂計畫道路僅需一百五十公尺即可接到台中港路，故如採替選方案似仍無法解決問題因此本公司建議仍保留原有經過東海大學西側之計畫道路，另如認有必要建請作當地交通流量等整體評估報告。

#### 七、結論：

(一) 據東海大學稱：「新規劃之40米計畫道路開闢後將增加台中港路之交通量，不但危及該校師生之安全且影響該校整體發展」，故本案同意台中市都委會決議變更為線管。

(二) 台中工業區將來四期全部開發完成後面積約七〇〇公頃，預計可容納上千家之廠商及員工五、六萬人，故應有長遠之交通改善計畫，而東海大學所建議之替代路線可連接將來之中

部第二高速公路，對改善該工業區之交通最具效益，且該替代路線經過地區台中縣政府已報經省政府83年2月4日八三府建四字第145650號函核准擬定鄉街計畫，而縣政府亦表示同意將來規劃時再就該地區交通系統整體考量配合辦理。

(三) 為解決東海大學及台中工業區之交通問題，如台中市政府或台中縣政府能提出具體之解決方案，而需省政府協助，請循行政程序函報省府本會願意會同建設廳協助從旁予以促成。

#### 八、敬會。



## 附錄十九

### 十三、討論提案：

#### 提案一

程泰機械股份有限公司

頂裕食品股份有限公司

提案人：益達加油站

優乃克股份有限公司

京濱精機股份有限公司

案由：徹底解決區內交通問題，建請廠協會發動工業區廠商連署，要求工業局、省府和市府正視本區交通擁塞的嚴重情形，儘速著手解決。

- 說明：
1. 擴寬中運貨運旁—東大溪兩邊的單行道，並請派出所嚴加取締逆向行駛。
  2. 整治南邊溪並加蓋，打通成道路。
  3. 設置跳動路面：在三大入口處設置警告標誌。(中港路口、18路口、十蘇路口)。
  4. 打通16路聯外道路。
  5. 修建台汽旁邊的台糖小火車道為單行道。
  6. 擴寬工業區一路成為四線道。
  7. 打通工業區16路到垃圾場的通路。

辦法：函請相關單位就上述改善台中工業區交通的7條方案，作通盤檢核並提出解決方案，由簡而易逐一落實解決。

決議：舉辦公聽會邀請台中市政府、省政府建設廳、台中市警察局及台中市籍民意代表共謀良策，徹底解決此一困擾台中工業區以久的交通問題。

#### 提案二

提案人：程泰機械股份有限公司

案由：夏天將至，氣候悶熱是蚊蟲孳生的季節，請儘速治毒。

說明：1. 東大溪及南邊溪雜草及蚊蠅叢生，若溪流暴漲更將影響廠商員工安全。

2. 請廠協會函文市政府儘速消除東大溪及南邊溪上下游雜草、土石。
3. 省府在「工業區環保問題座談會」中承諾將出面協商台中縣、市政府整治東大溪和南邊溪。

決議：函文請台灣省政府、台中市政府、台中縣政府儘速辦理。

#### 提案三

提案人：世府金屬工業股份有限公司

案由：每日早上工業區18路至22路之間交通瓶頸擁塞，敬請協助改善。

說明：1. 每天8:30、8:35尖峰時間，工業區內各廠商員工互爭車道，甚至逆向行車或閉上人行道，險象叢生。

2. 尖峰時段商請警察或義警協助指揮，因該路段流量甚大，橫向支道流量甚

## 附錄二十

四屆第一次 90.3.22

- 三、由南往北下南屯交流道，往市區方向，設右轉專用道。（不用在紅燈時等紅燈再右轉，許多車紅燈時亦右轉，造成直行車阻塞。）

決議：通過。

提案二：

提案人：華陶工業股份有限公司

品拓紙器股份有限公司

案由：打通16路聯外道路。

說明：一、全力支持能打通16路聯外道路的市長候選人。

- 二、16路聯外道路是都市計劃中的既定道路，為何該路須再經由東海大學同意才可開闢？
- 三、倘若東大堅持不同意，是否有其他解套方案。
- 四、廠協會會針對東海大學反對開闢16路提出聲明，期待以互利、雙贏方式取得東大之合作來闢路。

辦法：一、請市府工務局都市計劃課說明並協助研擬可行方案。

- 二、積極和東大協商，表達本會以互利、雙贏方式取得東大之合作來闢路之主張，擬朝地下化和立體化方案闢路，以東大師生之安全與安寧為考量。
- 三、向行政院以及內政部提出（行政訴訟）既是計劃道路，為何還須經由東大

同意才能開闢。

- 四、訴諸輿論，澄清16路聯外道路係位在東大最西側與台中縣交界的角落地方，非一般外傳攔腰開路以抗衡東大認為破壞相思林之誤導。

決議：一、函請台中市政府加速審查16路聯外道路並請都市計劃委員會專案小組成員應迴避利益。（即東海大學以及工業區業者均不得聘為專案小組之成員）。

- 二、成立推動小組。

提案三：

提案人：品拓紙器股份有限公司

案由：區內速設消防隊。

說明：一、有關為籌措本區服務大樓新建工程之經費以及設置消防單位，本會一再請台中市籍立法委員協助爭取，而且還函請經濟部以及工業局協助辦理。

- 二、本會郭理事長還親訪經濟部次長尹啓銘，建議從開發管理基金暫行墊借經費。

三、日前（3月13日）收到經濟部工業局來函表示，該案已請台中工業區服務中心提報該工業區發展指導委員會研議。

- 四、據報載，經濟部工業局曾同意在大里工業區提供土地增建消防分隊，為何對本區遲遲不肯協助？