

政治菁英、環保團體與民眾參與：

以鰲鼓濕地開發政策之發展為例

呂季蓉*

《摘要》

在多元主義的民主思潮下，政府在制訂政策中，應吸納多元利害關係人的意見，給予公民參與表達意見的機會，來增加政治可行性，使政策順利推行；然而實際上，政策卻會因一些政治菁英的利益衝突，犧牲掉居民的意見，並假借公民參與之美名來操縱人民，以遂行擷取利益之私行。本文使用個案研究法（Case Study）以及深度訪談法（Intensive Interviews），來探討鰲鼓濕地的開發政策，研究結果發現當資訊不對稱的情況下，民眾就流於被民意代表操縱，成為黃派與林派地方派系勢力鬥爭下的傀儡。並藉此來提醒台灣政府機關在制訂政策時，可能會流於少數人的操控，而犧牲掉廣大的公共利益。

關鍵詞：鰲鼓濕地、公民參與、多元主義、利害關係人

*作者為國立政治大學公共行政所碩士班學生。

壹、緒論

一、研究背景

濕地因為跟居民的互動很少，所以在一般人的眼中被認為是荒地，故不論是主政者或是當地居民，理所當然會想要做進一步的變更利用，然而，也因為濕地擁有優美的草澤，可以吸引到豐富的鳥類資源，而受到保育人士的重視，因此掀起了一場又一場開發與保育對立的故事上演。

在寸土寸金的台灣，國土的規劃及利用都必須萬分小心，為了居民的生計以及國家的競爭力，將濕地填土造陸，廣大的土地可利用開發為工業區，一直是台灣過去幾十年來的一貫想法，但是，經濟發展的背後，勢必要破壞環境。直到一九八七年聯合國「世界環境暨發展委員會」（Brundtland's World Commission on Environment and Development）提出《Our Common Future》報告，我們的態度及觀念才逐漸轉變，在重視經濟發展的同時，也要重視環境保護的議題；另一方面，各國所重視的「永續發展」（Sustainable Development）概念，同樣也是希望追求經濟發展之際，能兼顧到避免自然資源的耗竭與生態的破壞。

二、研究動機與目的

早期台灣重視經濟發展，被視作沒有經濟價值的濕地，因廣大且廉價的合適條件，一直被地方首長提報為工業區，然而也因為濕地擁有豐富的自然資源，吸引到大量的保育鳥類駐足，而引起保育人士的關注。鰲鼓濕地¹的開發政策，在以經濟掛帥的社會裡，與逐漸抬頭的環保意識相互抵觸，引起了政治菁英、環保團體以及當地居民分歧的意見，導致嚴重的衝突，使得政策的制訂頻頻遭遇到困難。學者認為：『制訂政策者必須認定政策利害關係人，才能制訂符合公平正義原則的政策，否則社會必然興起不平之鳴，造成政策的窒礙難行』（丘昌泰，2000:41-43），理論上，政府在制訂政策上，應企圖吸納多元利害關係人的意見，給予公民參與表達意見的機會，來增加政治可行性，使政策順利推行；然而實際上，政策卻會因一些政治菁英的利益衝突，犧牲掉居民的意見，並假借公民參與之美名來操縱人民，以遂行擷取利益之私行。

本文主要藉由探討鰲鼓濕地的開發政策，來檢視台灣政府機關在制訂政策時，可能會流於少數人的操控，而犧牲掉廣大的公共利益。此外，在多元主義思潮之下，利害關係人於政策制訂的過程中扮演什麼樣的角色，當中又是如何互動

¹鰲鼓濕地位於嘉義縣東石鄉的鰲鼓濕地，六腳大排及北港溪的出海口間，總面積約有 2500 公頃，包括沙洲地、廢耕地、魚塢、農墾區及大範圍的木麻黃防風林，為世界七大濕地之一。

而使政策轉變即為本文研究之目的，以解決下列的問題：

- (一) 反覆無常的政策制訂過程中，政治菁英、環保團體以及社區居民如何相互角力，而成為政策轉變之主因？
- (二) 政府在制訂政策時，政治菁英與居民的互動是如何？是否落實公民參與抑或只是被操縱的民意？

三、研究方法

本研究主要採用個案研究法及深度訪談為主要研究方式。其敘述如下：

- (一) 個案研究法 (Case Study)：透過蒐集、組織及分析資料，探討出綜合性及系統性的有價值及較深入的問題(Patton, 1990)。本研究特別選定鰲鼓濕地的開發政策為研究對象，主要原因是出自於在地的關懷，再加上鰲鼓濕地為世界七大濕地之一，深受國際間的重視，因此在開發或保育的政策制訂上，都舉足輕重地影響到台灣在國際上的聲譽，故有其探討之必要。
- (二) 深度訪談法 (Intensive Interviews)：最大的優點是可以提供豐富詳盡的資料，並提供敏感性問題精闢的答案(Wimmer R.D. and Dominick, J.R., 1994)，本文採用非結構式的訪談，以日常生活閒聊的方式，以及向知情人士訪談取得內情。研究者就幾個大方向任意提出問題來蒐集資料，以期能列出更多細節來達深度與廣度。

貳、文獻回顧

一、多元主義 (pluralism)

在近代民主思潮中，「多元主義」理論對民主制度的建構，占有相當重要的一席之地。美國行政學者 Vincent Ostrom 建構其所謂的「民主行政的典範」(The Democratic Administrative Paradigm)，就是強調多元的決策中心、大眾參與、權力分割、結構重疊、和分權的管轄權 (Ostrom, 1974; Stillman II, 1995: 30)，他認為唯有如此設計，才能確保民主政治的實踐。Rosenbloom 亦認為，多元主義代表著政府機關是整體社會的縮影，而政府的組成分子就是社會中各種利益團體的代表，公共決策則是應該透過政府機關之間的政治競爭所做成的 (Rosenbloom, 2002; 呂育誠等譯, 2002: 146)。因此，一個民主的國家，應當是由社會上各種不同的團體共同參與決策，政策上也應當吸納各方的意見，來確保民主的落實，然而在本案例中，鰲鼓濕地的開發政策是否有依循理論的理想情況發展，就是主要探討的重點。

所謂「多元主義」的主要觀點，在於社會上各種不同的團體應該相容並存，這些多元團體在國家的公共事務中，所扮演的角色應是平等的，享有共同的參與政治活動權力。在規範論述的層次上，多元主義主張社會中的價值是多元性的，所有的價值皆應獲得充分表意的機會（Dunleavy & O'Leary, 1987: 41-59），而在實務運作的層次，多元主義的政治過程所呈現的特徵應當是：公共政策的制定是利益團體競爭後的均衡。（cf. Dye, 1992）。

在這多元開放的社會中，「公共意見的形成，常常是需要經由社會各種團體的共同參與，透成討論、辯難、折衝及相互妥協，方能達成，故國家的任務在建立一套公平、開放的制度，以廣納各種解決問題的可能途徑，並建立形成公意的基礎機制。」（許立一，2003）理論上，我們既然希望民主政治之下，公共政策的制訂是大眾參與的多元決策中心，就應當有一套機制，可型塑出表達公共利益的公意，但如果各方意見分歧時，共同參與的團體間的相互折衝，一旦有一方的利益勝出，勢必有一方的利益要被犧牲，倘若都是某些特定對象受益，也就破壞了公平正義的價值，因此，制訂政策者應如何仲裁，也是一大考驗，有學者認為公共政策的制定應該以多數民眾的意見與判斷為依歸（Dahl, 1971；徐美苓、夏春祥，民 86 年，頁 168）；卻也有學者認為一般民眾對於公共事務的瞭解十分貧乏，可能有「理性無知」的問題，而主張應該採用菁英決策的觀點（Monroe, 1998；陳敦源，民 88 年）。但問題的癥結還是在於，何謂以多數民意的意見與判斷為依歸？假如這所謂的多數民意是被少數政治菁英所操縱的傀儡，本質上就還是流於少數人把持的遊戲，談何民主？如果交由菁英決策，是否有會有相同的問題產生？就鰲鼓濕地的開發政策來說，居民與政治菁英間的互動是如何，是否有符合民主的真諦，即為本文的焦點所在。

公共政策的制訂過程中，應以公共利益的考量為取向，在多數民主政治國家，都是以多元主義的方式呈現的，他們認為所謂的「公共利益」乃是透過現行的代議制度，由國會中代表不同利益的各個團體之間彼此競爭，並且依照多數決的決策法則，完成資源的分配，使公共利益的理念得以實現。理論上，多元主義認為社會上所有的價值都應該獲得展現的機會，也就是 Goodsell 所謂之「代表性的官僚體制」（representative bureaucracy），在治理過程中能夠發揮一定程度的表達（cf. Goodsell, 1990: 109）然而，這樣的觀點卻跟現實大相逕庭，從諸多歐美民主國家的經驗看來，多元主義經常是流於利益寡占的，立法過程都被少數的利益團體所操控，『多元主義的理想，常成為少數利益的工具，「行政中立」不但

無法逆轉這種現象，反成爲「利益寡占」的幫手。」（江岷欽，1996）

公共利益似乎等同於那些社會當中能見度高、組織健全、成員眾多、財力豐厚、人脈廣闊、或是接近權力核心的利益團體所主張之利益。至於，某些能見度低、組織不良、或根本沒有組織的弱勢者與沈默大眾，他們的需求好像就不被公共利益所涵蓋（Wamsley et al., 1990: 33）。在本案例的開發決策中，多元主義的理想是否也被少數政治菁英利用，來遂行寡占利益的工具，也將是後續討論的部分。

多元主義認爲在政策制訂過程中，應當讓社會上各種不同團體有表達意見的機會，然而實際上的政治運作，卻是只有少數的利益團體可以介入，這也就產生了公共行政學者所熟悉的「利害關係人理論」。

二、利害關係人理論

利害關係人指的就是「那些能夠對一個組織的目標造成影響，或是受到組織目標達成影響的個人或是團體」²（Brinkerhoff and Crosby, 2002:141），社會上的各種團體會依照本身的偏好來決定其對政策的關注程度，進而介入政策試圖去保護既得利益或是擷取利益。

「成功推動任何政策的首要任務，就是能夠事先知曉與該政策相關的個人或是群體，對政策的偏好及其可能的影響，以做爲推動過程當中因應作爲的情報」（陳敦源，2004）因此，政府機關在制訂政策時，首要考量的便是定義政策利害關係人。哪一個團體或個人應視爲是利害關係人？如何區分利害關係人與非利害關係人（non-stakeholders）？哪些利害關係人值得被注意或重視？以及利害關係人的哪些意見應被傾聽？（Vos,2003:4）鰲鼓濕地開發政策中的利害關係人正因爲難以界定，而導致政策搖擺不定，當我們能夠掌握該政策的利害關係人，聽取並吸納其意見時，便能降低抗拒的可能，進而提升政策的政治可行性，或許當年就不會爆發嚴重的衝突。

Donaldson 與 Preston 認爲利害關係人有能力影響管理者與組織決策，同時承認利害關係人之間的意見紛歧（Donaldson & Preston,1995:87）。我們可以知道，多元的利害關係人間有時利益可能相互衝突，而導致政策面臨兩難的局面，多元主義認爲應當讓每個團體有表達意見的機會，然而在多元利害關係人理論下，卻只有少數利害關係人可以進入制訂的過程當中。鰲鼓濕地的開發決策，正因爲有

²原文如下：“A Stakeholder is defined as an individual or group that makes a difference, or that can affect or be affected by the achievement of the organization’s objects.”

分歧的意見，所以給了我們一個機會去檢視政府決策的過程是否有疏失，如果開發政策是一項多元決策的產物，那麼將可以肯定台灣的民主政治，然若政府的決策卻往往宰制於少數的政治菁英，民主國家所強調的公民參與則流為被操縱的民意，那就必須有所警惕。

參、鰲鼓濕地的開發歷程

一、圍海造陸時期：

台灣早期「有土斯有財」、「地盡其利」的觀念下，民國四十九年開始，政府開始大力推動開發海埔新生地，以人定勝天的信心，大量與海爭地。民國五十三年開始圍堤造陸的台糖東石農場，可說是當時規模最大的一次海埔新生地開發，政府利用大批「犯人兵仔」築堤，歷經五年的光陰，耗費了三億四千多萬元，才圍築起 1030 公頃的土地。民國五十七年圍築完成後，到民國六十年才正式移交給台糖整理，台糖又花費十年的歲月來整地洗鹽，終於度過了漫天風沙的墾荒時期，成爲一個可以種植甘蔗、水稻，也可以畜牧、水產養殖的農牧混合生產農場。

東石農場主任³表示：『臨海的部分土地因爲不適合耕種，便規劃爲養殖淡水魚的魚塢，後來因爲台糖放牧式的管理荒廢而乾涸。在民國六零年代開始，台灣西部的海岸便開始地層下陷，再加上自動排水的水門失修，大量的水倒灌進來入侵約 300 公頃左右的土地，而形成了現在的鰲鼓濕地。』

最後大海要回了它原有的泥質灘地，形成優美的大草澤，聚集了爲數眾多的鳥類棲息、繁殖，人定勝天的信心，終究敵不過大自然無法預期的改變。

二、工業區開發時期：

民國七十六年雖然有提出嘉義縣濱海區遊憩計畫，卻無疾而終，到民國七十九年，因當時中央與地方一味重視經濟開發的前提之下，經濟部工業局打算把面積廣大且土地完整的農場開發爲工業區，因此提出了『鰲鼓工業區開發計畫』。後來雖然有台塑六輕進駐的機會，卻因爲某些原因而轉駐雲林。

當地的居民⁴認爲：『失去這難能可貴的機會，傳言是因爲首長要求的利益太多，台塑不願意接受，董事長王永慶認爲六輕的進駐是要帶動當地的經濟發展，應該是地方首長所希冀的，怎麼會反過頭來要求回饋金？而且財團有其他更好的選擇，最後轉戰雲林麥寮，幫助雲林脫離最貧困的縣市之一，相較之下，錯失機會的嘉義縣仍然落於全台的最貧困的縣市第三名。』姑且不論傳言真偽，嘉義地

³ 訪談對象：蒜頭糖廠農場課東石農場主任，訪問時間：93.12.18，訪問地點：東石農場。

⁴ 訪談對象：嘉義縣東石鄉鰲鼓村賴姓漁民，訪問時間：93.12.19，訪問地點：鰲鼓村村民家中。

方首長沒有積極的爭取，而錯失六輕的進駐，使得鰲鼓工業區開發計畫並未積極推動。

三、開發與保育對立時期：

自民國七十九年開始，縣政府及經濟部工業局將鰲鼓濕地報編為工業區的希望從不中斷，然而地方的保育團體相繼串連，在每一次政府開會討論的過程中，都會有中華鳥會、濕地保護聯盟以及生態保育協會等非營利組織，基於對環境土地的關懷，在議程中表達意見，使得縣政府的期待無法如願順利通過，再者，因為環境評估影響法的成熟，環保意識的抬頭，不再一味重視經濟開發之後，要求的便是鰲鼓濕地工業區計畫必須通過環評。

民國八十三年，環保署否決了鰲鼓工業區開發計畫第三期，這樣的決議引起當地民眾很多的不滿，當地居民⁵表示：『這邊人口大量外移，年輕人都不願意待在這個地方，剩下的都是漁民，現在魚又不好抓，也不好養，一個颱風來所有的魚都化為烏有，根本很難維生，要是工廠的話，不但有工作，賺的錢也比抓魚的多，那些年輕人會比較願意回來。』東石鄉已步入落寞的漁村，大量的人口流失，生計的問題日顯困難，工業區是脫離貧困唯一的希望，卻因為可能會影響鳥類棲息而遭到保育人士的反對，鄉民當然感到忿忿不平。

因此引發了規模最大、爭議最激烈的對峙事件，在民國八十四年四、五月間達到最高點，雙方雖然沒有激烈的肢體衝突，但彼此的喊話已有很長的一段時間，村民為了表達意見，組織了『趕鳥隊』到鰲鼓濕地燃放沖天炮趕鳥，甚至包圍賞鳥人士，當地居民⁶表示：『那邊的鳥都會飛來偷吃魚苗，由時候損失非常慘重！暗鳥一次就可以吃掉一兩百隻的魚，要保護保育鳥類可以，但是那些非保育類的呢？』，表面上的訴求這些鳥類偷吃漁民辛苦養育的魚苗，然而實際上則是地方為了爭取工業區所採取的行動。

東石鄉村長聯誼會會長陳津石對媒體表示：『不反對賞鳥人士到農場賞鳥，但保育人士也要顧全鄉民的生計，好不容易有的開發機會，卻因為鳥類的棲息而反對，對渴望建設的鄉民很不公平』。雖然在當地居民與保育人士產生了兩極對立的問題，實際上當地的居民也分做兩派，一派是『鰲鼓工業區促進會』，力主設立工業區以改善當地經濟條件；另一派則是『嘉義縣東石鄉養蚵漁業發展促進會』，他們的訴求跟保育人士不盡相同，擔心大量的廢水排放，將會影響養蚵漁

⁵訪問對象：嘉義縣東石鄉鰲鼓村陳姓漁民，訪問日期：93.12.18，訪問地點：村民家中。

⁶同註4。

業，因此反對工業區的設立。

四、環保意識抬頭時期：

爭議已久的兩極對立，在民國八十五年時稍微告一段落，因為環境評估遲遲未能通過，加上環保意識的抬頭，嘉義縣政府、經濟部工業局、環保署以及農委會開會決議成立野生動物保護區，一直處於配合政府政策的台糖，也同意放棄工業區的開發。但是，嘉義縣政府和工業局還是不死心，於會外推動『東石境外營運特區開發計畫』，希望尋求敗部復活的機會。在八十七年末，農委會協調台糖公司撥出一千公頃的土地規劃為生態濕地公園，對維護生態濕地而言，是一大喜訊，然而還是無法澆熄縣政府對工業區的期望。

後來歷經政黨輪替，不論是在中央或是嘉義縣，首長都換上以『拚觀光』為施政主軸的民進黨，工業區的爭議才落幕，開始著手生態旅遊的計畫。民國九十二年更因為陳水扁的政見，規劃了從口湖到台南的國家濱海公園，鰲鼓濕地正式納入其中，再也不會有工業區來打它的主意。

鰲鼓濕地的命運雖為坎坷，地方政府的政策也反反覆覆，但是最終還是朝著生態保育的方向來進行，對保育人士來說是一大成功。在這政策制訂的過程中，政治菁英、環保團體以及社區居民間的互動，將是下一部分所欲探討的主題。

肆、開發政策之轉變及其影響

一、政策轉變之原因

從民國七十九年開始，將鰲鼓濕地報編為工業區，一直是地方政府的希望，然而政策之轉變並非單一因素，背後還有許多複雜的要素，將一一如下說明：

(一) 環境之限制：鰲鼓濕地雖然面積廣大，土地完整，適合做為工業用地，再加上台灣寸土寸金的環境下，地價低廉的海埔新生地著實適合工業區的開發，但『工廠水源仍是一大問題，水源不便之處就使的很多廠商不願前往』⁷，再加上六零年代開始台灣西部沿海開始地層下陷，原本高於海平面的鰲鼓濕地不斷下陷中，使廠商只能望之卻步，不敢進駐。自從失去六輕進駐的機會後，鰲鼓工業區的希望就開始渺茫，再者經濟不景氣的緣故，西部濱海工業區越來越多閒置，新增工業區也是徒勞無功，因此，經濟部工業局也不敢貿然再行開發工業區的計畫。

(二) 環保意識的抬頭：過去一味拚經濟的時代已經過去，開發也要兼顧保育，

⁷ 同註3。

已在民眾的想法裡扎根，當地居民⁸表示：『雖然工業區可以帶來很多的就業機會、帶動地方繁榮，但是工業所排放的廢水一旦流出去，外海養的蚵仔會全部死掉！我認為的是對環境不污染才蓋工廠，要求衛生第一，不然當地居民也會去跟縣議員抗議污染的啊！』即便我們認為知識水準不高的漁村，當地居民也都具有一定的環保意識，而不再如同過去一心追求經濟發展。

(三) 保育人士的努力：許多非營利組織開始發聲，爲了保護濕地而共同努力著，生態保育協會會長蘇銀添⁹表示：『當地居民問我白鷺鷥偷吃我的魚苗，可不可以把他打死，我覺得這是物競天擇的問題，生態保育協會著眼的是生態環境的保育，不要破壞濕地的環境才是重要的，今日鳥類、明日人類，如果這片土地鳥類都無法棲息的話，以後人類也會遭受同樣命運的』，生態保育協會明瞭當地居民的苦衷，所以也不是出自於保護鳥類而宣導，而發自於在地的關懷，告知民眾環境保護的重要性。此外，中華鳥會每次與會期間也都積極表達意見，欲保護濕地上豐富的鳥類資源。因爲這些非營利組織的意見表達，加上環境影響評估方面沒有完全通過，才得以保住濕地的原貌。

(四) 國際間的壓力：鰲鼓濕地是世界七大濕地之一，國際鳥盟更是將鰲鼓濕地規劃爲重要野鳥棲息地，因此國外的保育人士也不斷串連，雖然是表達關切之意，但無形中也成爲中央政府壓力的來源。姑且不論嘉義縣會有生態保育上的負面影響，一旦劃歸爲工業區，台灣在國際上的保育形象定當嚴重受創。爲了顧全台灣在國際上的地位，即便地方政府一意孤行，中央政府基於國際的輿論，也不會支持地方政府的希望，除了在立場上不同意之外，實質上也不會撥經費給地方政府來作爲害國際形象的事，因此地方政府孤掌難鳴，在台糖同意放棄並撥出一千公頃做爲濕地生態公園後也沒輒。

(五) 縣長的輪替與派系之鬥爭：在李雅景擔任縣長期間，報編工業區一直是嘉義縣政府的希望，雖然環境評估沒有通過，嘉義縣政府還是鍥而不捨，不肯放棄。直到陳明文上任之後，施政主軸改變爲『拚觀光』¹⁰，一部份是

⁸ 同註 4。

⁹ 訪談對象：生態保育協會會長蘇銀添，訪問日期：93.12.20，訪問地點：過溝國小（布袋工作站）。

¹⁰ 嘉義縣目前正積極推動的十大計畫：『蒜鰲鐵道再生』、『鰲鼓濕地生態園區』、『朴子溪暨漁人碼頭』、『生態水岸、埤塘整治』、『阿里山套裝旅遊路線國際景點』、『阿里山茶之道』、『廢棄鐵道

因為經濟不景氣的原因，另一部份也是因為陳明文所屬的民進黨，其政見就是『拚觀光』，讓民眾能看到迅速的成果。然而，鰲鼓濕地從工業區轉變為生態觀光旅遊，究竟是因為環評沒通過的不得已，還是因為地方派系間的鬥爭呢？

一直是嘉義縣最有實力的黃派，代表人物就是主張開發工業區的前縣長李雅景；而民進黨執政之後，加入民進黨並當選嘉義縣縣長的陳明文，是為林派的代表人物。某地方代表¹¹表示：『從工業區的政策轉變為生態旅遊的立場，都不免讓人心生派系鬥爭之疑慮。李雅景擔任縣長以來恩怨分明，跟他不同派系的議員爭取建設幾乎都被回絕，其強勢作風之下，遭到排擠的林派與民進黨對李雅景早有怨懟，因此當黃派的李雅景積極想推動工業區的同時，林派就會因為派系的鬥爭而反對。』所以一方組成了『鰲鼓工業區促進會』，另一方就組成『嘉義縣東石鄉養蚵漁業促進會』來抗爭反對，當時李雅景還認為反對的聲浪只有少部分的人，大部分的東石居民還是希望工業區的進駐，因此不管環評通過與否，他都執意要推行工業區計畫。直到林派勢力高漲，陳明文擔任縣長之後，一方面是想報復黃派，另一方面則想收編黃派的勢力。鰲鼓工業區的報編，預期的受益者都是黃派的勢力，陳明文終止了工業區計畫，無疑是切斷黃派的利益，就是為了報復李雅景強勢作風下回絕不同派系議員的建設；然而另一方面，陳明文推動觀光產業，將鰲鼓濕地規劃為生態旅遊園區，觀光人潮的湧進，受益的將會是附近的餐廳業者，而這些餐廳業者多半是屬於黃派的選舉樁腳，藉由觀光讓這些黃派勢力靠攏，也可以說是收編黃派的勢力。

二、民意與政治菁英間的互動

誠如學者所言：『民意與公共政策之間的互動關係，是一個令人好奇與值得探討的現象，也向來為學術研究的重要課題。而在一個民主社會裡，瞭解民意乃至於探詢民意，更是政策制訂過程中不可或缺的步驟。』（余致力，2002）就鰲鼓濕地政策的轉變過程中，民意到底扮演著怎麼樣的角色呢？嘉義縣政府在制訂政策的過程中，到底有沒有考量到民意呢？

（一）公民參與或被操縱的民意？

民意的形成受到一定的人員、時間、空間等因素的限制，而具有以下的特性：

再生綠網』、『表演藝術中心暨雙福山生態公園』、『文化設施暨古蹟修復』、『北回歸線天文廣場暨太陽館』。

¹¹ 訪問對象：嘉義縣東石鄉某地方代表，訪問日期：94.01.09，訪問地點：民代家中。

複雜性、多變性、不普及性、不一致性、不可靠性、潛在性以及容忍性（吳定，2003），因此不僅是在鰲鼓濕地的政策制訂上，在其他政策議題方面，都會面臨到分歧民意的問題，首長要找出單一的民意並不容易，便欲憑藉行政人員的專業，來告訴民眾什麼是好的，所以當李雅景認為反對聲浪只是一小部分的人時，他仰賴著所謂的多數民意，而將鰲鼓濕地報編為工業區，並沒有人說他獨裁，同樣地，陳明文規劃為生態旅遊公園，也是犧牲掉一小部分的民意。但兩者皆因為政策規劃的過程中沒有探求民意、瞭解民意，以致於引發高度的爭議。

多元主義強調在政策制訂中，要讓社會上各種不同團體發聲，然而實際浮現於檯面的民意，其實多半也是為政治菁英所操弄。就當地居民而言，多半都是捕魚、養殖漁業為生，樂天且認命的性格，讓他們對政策的順服度其實是很高的，當地居民¹²表示：『如果政府要規劃工業區，對於當地經濟的提升一定有相當幫助，所以即便影響到養殖漁業，東海不討、西海討，一定可以另外找到出路的，所以並不會反對工業區，但要不污染，不會影響到外海的蚵才蓋工業區。』然而，單純的居民卻受到派系鬥爭下民意代表的利用，生態保育協會會長蘇銀添¹³便說明了這樣的現象：『一派的人被告知開發工業區可以提升當地經濟水平，改善生計，讓人口外移的鄉下可以重新繁榮，而那些生態保育協會、野鳥協會是要擋你們財路的，言之有理的情況下，民眾就被煽動組成「鰲鼓工業區促進會」，並組成趕鳥隊來表達他們的「民意」；另外一派則是被告知工業區的開發會導致養蚵人家無法生存，因此組成「嘉義縣東石鄉養蚵漁業發展促進會」來反抗』。當地的居民就在民意代表的操弄之下，成為派系鬥爭的傀儡，導致當地居民的分裂對立。這些政治菁英假借落實公民參與之美名，實則操縱民意的手段來擷取私利，是當今所有民主國家在制訂政策過程當中，所應注意並避免的缺失。

此外，有建設就會有利益掛勾的情況，有不少財團藉著各種理由，企圖將都會區內的工業用地變更地目，以達到炒作土地的目的，而這些變更地目的工廠處置，便想到地價低廉又有政府獎勵措施的海埔新生地，有這種暴利可圖的誘因之下，當然民意代表和財團就會想煽動民意以遂行其目的。規劃濱海工業區的目的，本來是希望能利用較適合發展地區來發展工業，以減輕環保問題及土地成本，但是因為沒有適當的土地政策，致使規劃中的工業區和其鄰近土地的價格，都因工業區計畫而暴漲，使得原本的政策目標難以達成，更造成了許多不公平、

¹² 同註 4。

¹³ 同註 8。

不正義的財富重分配。地方派系就是相中了這樣的利益，所以煽動群眾，組織趕鳥隊引發激烈的衝突，但表面上還是以關心居民經濟問題之冠冕堂皇理由，可憐的就是被操弄的民意。

（二）民眾態度之轉變

在鰲鼓濕地反覆政策的制訂過程中，民眾的態度也隨之轉變。早期鰲鼓濕地因為沒有什麼經濟價值，所以跟民眾的互動很少，才會被民眾視作荒地；到民國七十九年開始，縣政府亟欲報編為工業區，當地民眾的態度本來是樂觀其成，期待工業區的設立能幫助他們脫離貧困，然而政策的背後牽涉到利益掛勾與派系鬥爭，卻使得民眾的態度有了轉變，本來基於被動接受政策的立場，因為民意代表的操控，讓民眾組織起促進會，在人多勢眾的團體中，民眾變得偏激、急進，不再是勢單力薄的個人，而產生心理作用，讓民眾敢勇於表達意見，甚至爆發嚴重的肢體衝突也不畏懼。一來是因為團體迷思(groupthink) (Irving Janis,1972) 因為他們認為維護團體的凝聚力與團結，比實際考慮事實來的重要，在促進會中的民眾受到民意代表的操弄，也無法考慮事實，只知道為了自身的利益應該抗爭；另一者則是因為有了民意代表的撐腰，而敢與公權力對峙。然而，在兩位縣長的決策之下，也是有民眾相當支持的，畢竟單一選區制度下的行政首長都具有過半數民意的正當性，因此政策較能為民眾所接受。

由工業區轉變為生態旅遊的政策，民眾的態度不再是先前的激烈抗爭，反而又回到期待縣府的建設，一則是因為環境影響評估未能通過，另外一方面學者的研究報告¹⁴也指出鰲鼓濕地設立野生動物保護區方案將為全台灣社會帶來最高淨效益，生態遊憩公園次之，保護區和工業區之全面開發再次，而保護區和工業區並存之部分開發將使社會淨效益最低。近年來人民知識水準提升，行政人員以專業出發的建議，民眾不再是不理性地受到操弄，而是接受的態度，使鰲鼓濕地能夠順利成為生態遊憩公園。

但值得注意的是，我們常在討論政策制訂過程中需要瞭解民意、探詢民意，但標的人口要如何界定卻相當不易，就本案而言，鰲鼓濕地的規劃利用，究竟是要以當地民眾為考量，還是要包含全台灣的民意呢？若以全台灣的民意為依歸，可能會參循學者的意見，而贊成做為野生動物保護區，才能為全台灣社會帶來最大淨效益，然而當地民眾卻是希望生態遊憩來改善經濟，如此一來，標的民意的界定就成了一大難題，這也是所有政策制訂的過程中面對的兩難困境，屬於在地

¹⁴鄭蕙燕、關雅文，鰲鼓海岸濕地保育與開發方案之經濟評估。

的議題當然要貼近當地居民的想法，但影響廣泛、甚至是全國性事務，自當要考量整體效益，但也要多一分在地的關懷才是。

伍、鰲鼓濕地的未來發展

當開發與保育對立的爭議因新縣長的施政方針改變而平息，全縣以『拼觀光』為主軸後，鰲鼓濕地總算是可以免除報編工業區的夢魘，但是在作生態旅遊的背後，還是會有環境遭受破壞的疑慮，因為台灣人民的環境保育教育水準尚未臻於成熟，貿然作生態旅遊，恐怕會造傷害，過度的開發及人為因素，都會破壞到濕地環境。生態保育協會和中華鳥會等保育人士的希望當然是劃編為野生動物保護區，而且即便學者的研究¹⁵指出，規劃為野生動物保育區帶給全台灣社會淨效益也是最高的，但還是沒有辦法做到那種程度，畢竟我們還要考量到當地居民的經濟問題，濕地本就是因為跟當地居民的互動很少，才會被視作荒地，如今如果又作為保護區，當地居民根本就與濕地絕緣，自然而然沒有動機、誘因去保護這片濕地，以及濕地上棲息的保育鳥類，甚至還會有當年趕鳥隊的衝突出現，那些鳥類不但沒有跟居民的利益緊緊結合在一起，甚至還相互衝突，導致居民不但不會去保護，反而還會暗中破壞。

地方藝文工作者謝敏政對媒體就曾表示：『保育人士和鄉民的對抗是一種雙輸的作法，生態環境固然需要保存，也應該考慮到地方居民的需求。雙方應該各自退一步，居民除了設立工業區外，其實還有很多高經濟產業可以引進，保育人士則應體諒地方民眾的想法，在理想中尋求妥協。』如今，最佳的妥協方案就是規劃生態旅遊，一方面可以保育濕地及鳥類，另一方面也可以符合居民經濟上的需求。因此，當確立規劃生態旅遊之後，進一步要探討的就是其管理模式。

就濕地的管理模式而言，可以分為以下八種，如表 1：

表 1

政府委外經營	台北關渡模式
單一或少數社區營造組織經營	無尾港、馬太鞍、山美社區、淘米社區模式
單一保育組織認養	左公圳模式
多個保育組織參與地方政府聯合經營	七股模式
中央及政府獨立經營	龍鑾潭、南仁湖模式
地方政府獨立經營	香山、雙連埤模式

¹⁵參考鄭蕙燕、闕雅文，鰲鼓海岸濕地保育與開發方案之經濟評估。

政府與民間組織共管	舊四草模式
企業出資，民間組織認養	高雄水雉區模式

資料來源：參考梁明煌，保育組織的多樣性與整合將奠基濕地保育的未來，環境資訊中心

生態保育協會會長¹⁶表示：『目前嘉義縣政府屬意的是引進財團來管理，一則是縣政府可以免除很多規劃上的麻煩，另一則是因為財團擁有雄厚的財力，根本不需要財政上有困難的嘉義縣政府出資，日前縣政府就引領 La New 財團到鰲鼓濕地會勘』，然而，這並不是居民所願見的，一旦引進財團之後，當地居民可能就會淪為烏來發展模式下的犧牲品。烏來的開發就是引進財團，結果當地的居民所獲得的工作都是最低下的，而擷取當地自然資源的，是那些財團，是那些遊憩的旅客，真正擁有自然資源的當地居民卻是受害者。

就環境資源價值而言，可以分為如圖 1 兩類：

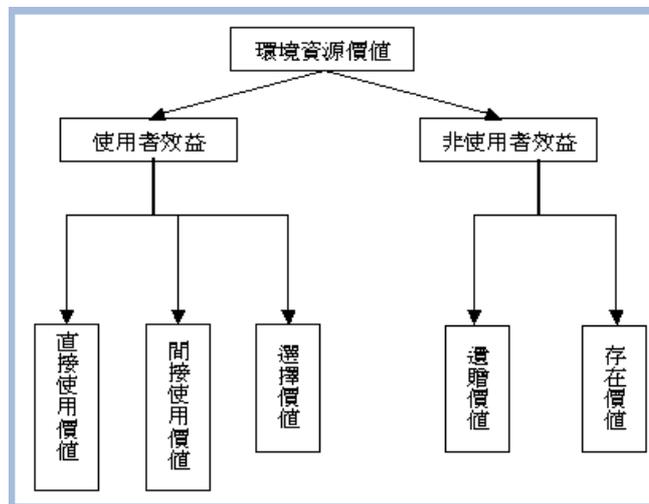


圖 1：環境資源價值之分類

資料來源：參考吳珮瑛、蘇明達、張巍靜、闕雅文，2000

非使用者效益又稱為保育效益，但這對鰲鼓濕地居民來說不足為道，甚至他們願意犧牲來換取工業區，反而可以增進自身利益；而使用者效益而言，帶走直接使用價值的是旅客，如果再引進財團把間接使用價值吸收，那麼擁有自然資源的當地民眾，豈不是又成了烏來模式之後的另一悲劇？

美國加州柏克萊大學教授 Randolph T Hester 指出：『鰲鼓濕地是猛禽類重要棲息地，每年都會有黑面琵鷺過境，賞鳥環境優越，區位獨立容易維護，只要好好管理，其多樣性的生態族以支持全年性的賞鳥活動，尤其國際觀光客願意花錢來到具備如此調見的環境賞鳥，行政單位應該擴大當地居民的參與程度，藉由

¹⁶ 同註 8。

觀光收入取得居民共同維護生態及保育共識。」這也正是生態保育協會一再呼籲當地民眾積極進行的社區總體營造，蘇銀添會長表示¹⁷：『居民不能只是光等待政府來規劃指導，應該先發性規劃好一系列的生態旅遊行程，從吃的餐廳、地方小吃，到住的民宿，景點導覽、交通安排，還有名產可以提供旅客帶回』，一套套的旅遊行程，都是可以先由社區推動，然後讓縣府認可社區的作為，而直接採用。否則一味消極等待縣府的發展，最後只會淪為財團引進下的犧牲品，居民的利益仍舊沒有和濕地、水鳥結合。

事實上，鰲鼓濕地在編入國家濱海公園，規劃生態旅遊之後，政府就開始著手進行當地的資源評估調查，並且邀請國外學者以及國內專家共同設計規劃復育的工作，回歸到最重要的問題，還是取決於管理模式，應由社區總體營造去推動，才能讓社區居民的利益真正跟濕地相互結合，那麼濕地在民眾的眼中就不再是荒地，反而是跟自己切身相關的土地。

陸、結論

從早期經濟為首的工業區報編，引起開發與保育兩極的對立，到後來政策轉變為生態旅遊的規劃，鰲鼓濕地歷經了一段美麗與哀愁的故事。然而這背後的因素卻是錯綜複雜的，看似是因為時代潮流的轉變，經濟不景氣下工業區的閒置，以及國民環保意識的提升，但卻也因為保育人士的努力，以及國際上的壓力，才得以保住濕地的原貌。

在民主的國家，我們遵循多元主義的理想，希望設計一套機制，可以讓社會上各種不同的意見有表達的機會，因而我們推崇公民參與的價值，可以讓所有受決策影響的人都有機會來參與政治過程，一旦於過程當中利害關係人有表達意見的公平權力，日後在推行政策上，也較能降低抗拒，而增加政治可行性。然而，在鰲鼓濕地開發政策制訂的過程當中，地方首長一意孤行的結果，將反對的聲音視為少數而忽略，採用菁英決策的觀點，漠視公民參與的價值，最後引發的就是激烈的肢體衝突。

探究地方首長直接採行菁英決策，而不落實公民參與的主要原因，其實是源自地方派系的鬥爭，黃派李雅景擔任縣長恩怨分明，經常武斷否決不同派系議員的建設，強勢的作風早讓林派心生不滿，所以我們在早期看到居民兩派的對立，趕鳥隊基於居民就業問題而採取行動，養蚵漁業促進會本於環保問題發聲，表面

¹⁷ 同註 8。

上都各自因其立場不同而引發衝突的導火線，然則實際上，背後卻是被地方派系的政治菁英所操縱。

當民眾資訊不對稱，流為「理性的無知」時，我們要求的公民參與可能就流於被民意代表操縱，成為地方派系勢力鬥爭下的犧牲品，因此我們必須讓所有的參與者都有充分的資訊以及良好的理性，才能對有爭議的利益事務有清晰完整的理解，而做出最適的判斷。

至於在分歧的意見表達中，我們如何讓爭議的事務做出最適的判斷，也是一大考驗，意即政策利害關係人要如何界定？在本案例當中，也顯露出界定的困難，究竟是要以全台灣的人民為依歸，抑或只限於當地的居民，其決策結果將會有所不同，也許我們僅考量當地居民的經濟問題，將導致共同資源的破壞，但卻也不能因為全台灣的環保意識，就罔顧了當地居民的生計問題，要在兩者之間如何拿捏，讓公民參與發揮最大效用，就是決策者必須處理的課題。

然而如何讓公民能瞭解公共事務、如何形成所謂的公眾意志，讓分歧的意見能有所仲裁，將有賴於公共討論，來進一步深化台灣的民主發展。

Tip 0' Neill 說：『所有的政治都是地方的』，而我們強調的地方治理，實際上也是與社區發展密不可分。**Michael H Shuman** 在《*Going Local*》一書中也提到地方治理的優點，為易近、負責、彈性與創新，因為權力的運作上，決策者應該越靠近受決策影響的人，越能依照地方考量，更具效率、公平、民主、敏感與創造的特性，這也正是我們強調地方自治與社區發展的主因。鰲鼓濕地提供了我們檢視地方治理的個案，省思國土的規劃利用政策，也讓我們瞭解到政府決策過程中，利害關係人的界定面臨到的困難，特別當民眾意見紛歧之際，究竟是要聽取多數人的意見，還是要採取菁英決策的觀點，也是要有有一定的取捨的（**trade off**）。作者希望能藉由本文來提醒立法者制訂政策的過程當中，應實踐公民參與的真諦，而非流於派系鬥爭與政治菁英的操縱，然身為公共行政的學生，除了要有批判的精神之外，更重要的還要有人文的關懷精神，實地去觀察當地居民，並以關懷的角度提供建言，以提供日後地方政府在決策上的參考。

參考文獻

丘昌泰

2000《公共政策基礎篇》，台北：巨流。

任德厚

2003年8月增訂六版《政治學》，台北：臺大法學院圖書部。

江岷欽

1996〈行政中立與公共利益〉，江岷欽主編，《行政倫理》，台北市政府公務人員訓練中心。

江岷欽、林鍾沂

1995《公共組織論》，台北：國立空大。

余致力

2002《民意與公共政策》，台北：五南圖書公司

呂育誠、陳恆鈞、許立一 D. H. Rosenbloom 著（原文第五版）

2002《行政學》，台北：學富文化

李永展

1996「區域總體土地資源綜合利用之研究」，行政院國家科學委員會專題研究計畫（NSC85-2621-P-004-005）。

吳定

2003《政策管理》，台北：聯經

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯

1990《行政學》，台北：空中大學。

吳珮瑛、蘇明達、張巍靜、闕雅文

2000〈國家公園資源經濟效益評估-以墾丁國家公園為例〉，《內政部營建署委託研究計畫》，財團法人台灣綜合研究院。

徐美苓，夏春祥

1997〈民意、媒體與社會環境----以解嚴後民意測驗新聞報導主題為例〉，《新聞學研究》，第54集，頁167-188。台北：政大。

許立一

2002〈行政組織再造之探討〉，台北：國政研究報告（憲政(研)091-055號）

許立一

2003〈行政中立之研究：對傳統觀點的省思〉，台北：國政研究報告（政

(研)092-020 號)

陳敦源

1999 〈民意與公共政策〉，黃榮護編，《公共管理》，台北：商鼎文化。

陳敦源

2001 〈政策分析的政治可行性評估：一個從『空間理論』的初探〉，余致力、郭昱瑩、陳敦源合編，《公共政策分析的理論與實務》，台北：韋伯文化。

陳敦源

2004 〈二代健保保費改革方案預評估—民眾與菁英觀點之比較〉，「2004 台灣社會學會年會」(12月4~5日)。新竹：清華大學。

葉明宗

鰲鼓農場劃設「國家軍事遊樂園」威脅重要野鳥棲地，環境資訊中心。

翁崇明

台灣地方派系之初探—以嘉義縣為例，地理教育第24期，pp.83-96，1998。

梁明煌

2004 「保育組織的多樣性與整合 將奠基濕地保育的未來(上)」，台灣環境資訊協會：台北。

網址：<http://e-info.org.tw/special/wetland/2004/we04020501.htm>

梁明煌

2004 「保育組織的多樣性與整合 將奠基濕地保育的未來(下)」，台灣環境資訊協會：台北。

網址：<http://e-info.org.tw/special/wetland/2004/we04020601.htm>

鄭蕙燕、闕雅文

2000 鰲鼓海岸濕地保育與開發方案之經濟評估。台灣土地金融季刊，第三十七卷第一期，頁177-214。

嘉義縣政府新聞室

嘉義縣訊:美國鳥類生態學者拜會縣長談鰲鼓溼地保育

- Brinkerhoff, D. W. and B. L. Crosby.
2002"Managing Policy Reform: Concepts and Tolls for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries" Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Dahl, R.A.
1971"Polyarchy." New Haven: Yale University Press.
- Donaldson, T. and L. E. Preston
1995"The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications." *Academy of Management Review*,20:65-91.
- Dunleavy, P., & O'Leary B.
1987"Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy." London: The Macmillan Press
- Dye, T. R.
1992"Understanding Public Policy" (7th Ed.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc
- Goodsell, C. T.
1990"Public Administration and the Public Interest". In G. L. Wamsley et al. (Eds.), *Refounding Public Administration* (96-113). Newbury Park, C. A.: Sage.
- Janis I. L.
1972"Victims of Groupthink." Boston: Houghton Mifflin.
- Jones, P.
1989"The Ideal of the Neutral State." In R. E. Goodin & A. Reeve (Eds.), *Liberal Neutrality* (9-38). London: TJ Press.
- Lowi, T. J.
1979"The End of Liberalism." (2 Eds.). New York, N. Y.: W. W. Norton.
- Monroe, A. D.
1998 "Public Opinion and Public Policy,1980-1993." *Public Opinion Quarterly*, 62, p6-28.
- Ostrom, V.
1974"The Intellectual Crisis in American Public Administration." Tuscaloosa,

Alabama: The University of Alabama Press.

Patton, Michael Quinn

1990 "Qualitative evaluation and research methods" Sage Publications.

Rohr, J. A.

1990 "The Constitutional Case for public Administration". In Gary L. Wamsley et al. (Co-authored), *Refounding Public Administration* (52-95). Newbury Park, C. A.: Sage.

Rosenbloom, D. H.

2002 "Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector" (5th Ed.). New York, N. Y.: McGraw-Hill Book Co..

Schmitter, P.C.

1979 "Still the century of Corporatism?" In Schmitter, P.C. & Lembruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage Beverly Hills.

Stillman II, R. J.

1995 "The Refounding Movement in American Public Administration: From "Rabid" Anti-Statism to "Mere" Anti-Statism in the 1990s." *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 17, No. 1, 29-45.

Vos, Janita F. J.

2003 "Corporate Social Responsibility and the Identification of Stakeholders." Cornell University.

Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. F.

1990 "Public Administration and the Governance Process: Shifting the political Dialogue." In Gary L. Wamsley et al. (Co-authored), *Refounding Public Administration* (31-51). Newbury Park, C. A.: Sage.

Wimmer R.D. and Dominick, J.R.

1994 "Mass Media Research-An Introduction" California : Wadsworth,

網路新聞：

鰲鼓溼地永續經營縣府赴港取經，東森新聞。

<http://www.ettoday.com/2004/09/21/329-1689151.htm>

嘉義鰲鼓生態豐富成了鳥族天堂，東森新聞。

<http://www.ettoday.com/2003/02/17/10848-1413320.htm>

嘉義鰲鼓溼地期末報告：6年後讓國人驚豔，東森新聞。

<http://www.ettoday.com/2004/12/23/124-1731856.htm>

臺灣嘉義縣鰲鼓濕地正在進行濕地復育及管理之規劃工作，世界自然（香港）基金會。<http://www.wetwonder.org/asp/cnNEWS/list.asp?id=2301>

鰲鼓保育開發兩極對立，台灣濕地現況調查採訪。

http://www.gcaa.org.tw/env_talk/live/live-a07.htm

台灣沿海濕地資源簡介。

<http://www.bird.org.tw/report/wetland/wetlnd11.html>

與海爭地不可不慎—由海埔新生地看台灣的國土規劃。

http://www.water.tku.edu.tw/sub91/volunteer/data/1_005.asp?q_class=

Political elites, environmental protection groups and citizen participation:
Take the developmental policy of Augo swamp for example.

Chi-Jung Lu *

Abstract

In the tide of pluralism, the government should adopt stakeholders' opinions when making a policy. It should give citizens chances to participate and express their opinions. However, due to the conflict of some political elites' interests, the government may sacrifice residents' opinions. Political elites will appropriate their own benefit in the name of citizen participation. This study uses Case Study Approach and Intensive Interviews Approach to survey how Taiwan government makes the public policy by studying the Augo swamp development policy.

In the democratic countries, we expect to fulfill citizen participation. We should adopt majority opinions to reduce resistance and to increase political feasibility. However, in this example, people are controlled by people's representatives. In the situation of information asymmetry, residents become local factions' puppets. This case calls attention to decision makers to keep balance and to let citizen participation begin to function.

Keywords : Augo swamp 、 citizen participation 、 pluralism 、 stakeholders

* Graduated school student, Department of Public Administration, National Chengchi University.