

南 華 大 學

國際暨大陸事務學系公共政策研究碩士班

碩士論文

地方派系介入重大公共工程政策研究

--以中二高竹山交流道為例

Study on the Decision-making Process of Zhushan Interchange of
Formosa Freeway in Taiwan—Also Touch Upon the Public Political
Formation and Influence

研 究 生：楊茹芸

指導教授：魏中平老師

中華民國 101 年 10 月 19 日

南 華 大 學

國際暨大陸事務學系公共政策研究 碩士班

碩 士 學 位 論 文

地方政治勢力介入重大公共工程政策研究

以中二高竹山交流道為例

研究生：楊茹芸

經考試合格特此證明

口試委員：陳登武
劉華宗
魏中平

指導教授：魏中平

系主任(所長)：高謙銘

口試日期：中華民國 101 年 10 月 19 日

謝 辭

在艱辛的成長歷程中，不斷追求知識，一直是我自我惕勵的動力。由於各種機緣和一個自我期許上進的起心動念，我再度進入學術殿堂---南華大學公共政策研究所，展開碩士的研究生涯。

我何其有幸，能來到這樣尊貴美麗的校園，接受師長的陶冶，享受知識增長的樂趣。回首成長歷程，不免悵然有感。

當年凝重的個性讀了中文系，為賦新詞強說愁，二十來歲的年齡，硬要感染那種閒適的生活裡的閒適情感。有凍雲黯淡天際，便呼朋引伴，煮酒論英雄，銜觴賦詩，還留下不少佳作。當時時代巨輪正在轉動，名仕家風與經濟盛世風氣相映和，我敏感到珠寶鑑定的價值性。畢業後，教了一年書，便決定到美國，進入 GIA 寶石學院研讀珠寶鑑定。

1993 年回國後投入商場，出新意於傳統之間、寄妙理於法度之外，創業雖艱辛但也充滿收穫，可是在寒夜不寐間，內心又再度吶喊著：什麼是生命的價值與存在的意義？每次讀完流浪者之歌，都讓我淚流滿面。作為一個寶石鑑定分析師，有著外界所難以理解的神秘。但對於從小自我期許甚高的我而言，世俗一切總如悠悠浮雲；心靈的提升，理應是更重要的生命課題。

也許就是在這種自我反省與自我覺知的督促下，深知社會百態的紛雜與難解，其實和自己追求知識以及探索人類集體命運的企圖心，相去甚遠。因此，除了少數工作時間之外，我幾乎將大部分時間放在讀書，熟讀《傷寒論》與《金匱要略》，學習仲景的理法方要與辯證論治，充實與提昇自己的知識。人們常說「十年磨一劍」。對我而言，過去十年，我努力的沈澱自己的心靈；探尋自己的生命歷程。回首過去，竟發現自己已然經歷「千迴百轉的人生」，造就自己「千錘百鍊的心靈」。十年的淬鍊，這何嘗不是一把心靈的慧劍呢？存在主義的洗禮，梳理了我的思維，對時勢的關懷，我關懷人類的共同命運、對生命的疼惜，我研究中醫、對政策的批評，我批評錯誤的政策比貪污的禍害更嚴重，朝於斯、暮於斯、顛沛於斯，這些議題，總是牽縈著我的思維。

選擇以「竹山交流道」的決策過程為題，日夜耙梳「立法院公報」等資料，終於完成碩士論文，對自己的學習歷程總算有個交代。感謝指導教授魏中平老師的包容與指引。魏老師學識豐富，為人謙和，每能一眼看穿我論文要害，給予適切的指導，又予以溫馨的包容，除了感激，實在不知道該怎麼說！兩位口試委員：台師大歷史系教授兼系主任陳登武、本所劉華宗教授，分別從論文架構、資料解讀、學術成就，給予評估、指導、鼓勵與肯定，讓我備感溫馨，銘感五內。

每個人都不斷在進行自我反省與提升。對我來說，每一個學習，都是我人格修練的過程，也是心靈和諧整合的重塑。回憶過去，我內心充滿感恩；面對未來，我內心充滿期待。

本書獻給畢生尊敬學術的先父。謝謝父親對我的疼愛與包容。

摘要

「中二高」行經竹山鎮的規劃，更為竹山鎮民帶來莫大鼓舞作用。多數人認為將可為竹山鎮增加觀光客，並且帶來繁榮的契機。但「中二高」通車迄今，卻反而造成「竹山鎮」的經濟沒落。為拯救竹山鎮的經濟發展，南投縣政府規劃在竹山鎮西北側增設新交流道，名為「南雲交流道」。如果瞭解最初「竹山交流道」規劃中的「南北岸路線之爭」，就會知道目前這個新增交流道的計畫，其實更接近當時的「北岸線」。可見從觀光客的便利性而言，「南岸線」自然比較具有優勢。但如果放眼竹山鎮的經濟發展，「北岸線」就可以立即顯現出其價值。當初交通部長反對「北岸線」的其中一個理由是下交流道後要前往南投縣其他觀光景點，需要「經過竹山鎮」，這個理由現在卻又成了「增設新交流道」的依據。

「中二高」最初的路線並沒有經過「竹山鎮」，而是彰化縣「二水鄉」，即「南投→名間→二水→斗六」。當時的構想是在二水鄉設置交流道，之後平面道路越過濁水溪進入竹山鎮。這個規劃路線將使交流道設置在濁水溪北岸，這就是所謂的「北岸線」。後來出現「南岸線」的規劃構想，也就是中二高行經「南投→名間→竹山→斗六」，在經過名間鄉後，先越過濁水溪，之後在竹山鎮東北側設置交流道。因為交流道已經在濁水溪南岸，因而稱之為「南岸線」。

以上兩條路線，在中二高「竹山交流道」的規劃過程中，充滿各種爭議以及各方政治力介入的痕跡。

「中二高竹山交流道」的設置，引起南岸路線與北岸路線的爭議，也就是交流道設置於濁水溪南岸或北岸的論爭。交通部最早規劃的是「北岸線」，後來顯然變更為「南岸線」；而反對者則堅持主張「北岸線」。反對者包括當時新黨和民進黨的立委；國民黨籍南投縣長；部分竹山鎮的里長、鎮民代表與若干居民。所有的爭議均曾經由公聽會提出，乃至於立法委員在立法院進行質詢。最後均被否認，而以南岸拍版定案，成為今天的交流道現址。

本文針對以上爭議進行探討，一方面還原當日爭議的事實；一方面釐清地方政治勢力對國家公共工程決策之影響。

關鍵詞：北二高、公共決策、公共工程、地方派系、竹山鎮、竹山交流道

目錄

第一章 緒論.....	1
第二章 中二高的爭議與竹山鎮的交通.....	15
第一節 中二高的興建計畫與紛爭.....	15
第二節 竹山鎮的地理位置與對外交通.....	23
第三章 路線規劃與政治勢力的介入.....	31
第一節 爭議的緣起：南北岸路線.....	31
第二節 南岸線施工不合理.....	33
第三節 財團與政治力介入的爭議.....	38
第四節 「公民參與」與公共決策.....	46
第四章 行政與立法部門的對決.....	55
第一節 交通部的立場.....	56
第二節 立法院的對決與政黨的立場.....	63
第三節 縣長的態度.....	70
第五章 結論.....	73
參考文獻.....	73

第一章 緒論

公共政策 (Public policy) 是政府、執政黨或其他社會公共權威部門，為解決公共問題所採取的政策與選擇。研究公共政策的學者伊士頓 (David Easton) 說：「公共政策是政府對整個社會的價值作權威性的分配」；戴伊 (T. Dye) 則說：「凡是政府選擇作為或不作為的行動即是公共政策」；瓊斯 (C. O. Jones) 則認為：「公共政策是政府為解決社會問題，滿足人民需要所採取的一系列行動的過程」。(吳定，2009) 不管是哪一種說法，都指向公共政策就是政府的一種作為。

公共政策往往所觸及層面甚廣，所牽動利益甚大，所造成影響甚鉅，因而不免會牽涉到權力重組、利益分配、程序合法等糾葛。正因如此，一個國家的重大公共政策的決策過程，往往也會造成各種利益團體的干預或影響；或者相關利害關係人是否準確做到應有的「利益迴避」原則？凡此均曾受到學界高度重視。

「第二高速公路」是我國家重大公共工程建設。本文選擇以其中「中二高」決策過程中，曾引起諸多爭議的「竹山交流道」的決策過程為研究主題，希望瞭解地方政治力量對於國家重大公共工程建設的影響力為何？或者還有那些力量可能會介入重大工程建設？

以下先闡述本文研究動機、問題意識、文獻探討與研究方法。

一、研究動機與問題意識

國道三號，現在已正名為福爾摩沙高速公路，是台灣第二條南北向貫穿全島的高速公路，一般俗稱為第二高速公路 (簡稱二高，包括北二高、中二高與南二高)。全線穿越台灣西部主要的平原與丘陵地帶，有效疏通國道一號 (中山高速公路) 趨近飽和的交通流量，平衡城鄉發展也是這條高速公路非常重要的功能之一，與中山高速公路較不同的地方是，主要通過的城鎮大都為鄉村地區，因此車流量較小，通過的城鎮也都因為這條高速公路而帶動觀光業發展，使經濟漸漸好轉。

自 1978 年國道一號通車後，台灣私有車輛逐年提高，國道一號亦日漸飽和、開始交通堵塞。為此，台灣高速公路局 (今交通部台灣國道高速公路局，以下簡

稱高公局)於1983年提出「北部都會區網路系統初步研究」,開始規劃北二高路線。北二高計畫路線自汐止系統交流道起,新竹系統交流道止,總長108公里(含北二高主線、桃園內環線及台北聯絡線),1987年北二高動工。同時,1988年又開始規劃中二高路線。中二高路線規劃從一開始就有「山線」與「海線」之爭,引起各界關注和諸多討論。其中,路線行經南投縣竹山鎮時,設置「竹山交流道」,而「竹山交流道」也發生「南岸」與「北岸」的路線之爭。選擇哪一個方案或路線,當然會造成不同的附加效果和所產生的影響。

如今第二高速公路已經完工通車多年。但重新檢視當初的決策過程,瞭解其間的各方勢力推移,乃至於決策是否具有正當性基礎?行政與立法部門在決策過程中,如何運作其機制,發揮其影響力?地方政治力量是否足以影響國家公共工程之決策?當有一定學術意義。本文選擇以中二高興建過程中,「竹山交流道」的決策過程所引發的諸多爭議和種種政治力量的角力,作為討論的焦點,以回應以上諸課題。

任何一項公共政策的決策,都應該建立在正當性的基礎上,才能讓大多數的人民接受。問題就在於如何檢驗該項政策的決策過程?

國外學者將政策決策過程簡化為許多不同的模型(Hanekom,1987; May & Wildavsky,1978; Starling,1988),為的都是要更能詮釋政策決策過程當中,不同政治文化之下的決策情形,這些模型又被學者丘昌泰(2000)歸類為五大類:1.直線型(linear pattern):最主要的特色是將政策視為序列式的線性階段,至於線性中的政策可不可回溯影響(feedback)則是許多學者都未敘明之處;2.循環型(cyclic pattern):這些階段是相互循環,沒有終止與結束;3.金字塔型(hierarchical pattern):此模型來自於精英理論,認為依權力擁有的程度可分為政治精英及社會民眾;4.同心圓型(concentric pattern):決策過程乃由一小撮的核心決策人士組成,依決策權的大小,層層向外延伸,此觀點常用於國防及外交政策上;5.螺旋型觀點(spiral perspective):「平面螺旋型同心圓」代表公共政策逐漸由外向內發展的過程,有點類似同心圓,但不同之處是此圓為開放式參與決策;「圓錐形同心圓」的政策執行方向可能由上而下或相反。(邱鴻慶,2004:10-11)

很多重要政策制訂後,勢必影響到許多人的利益。所謂「正當性基礎」,就應該是建立在最大多數人能夠接受或符合最大多數人利益的共識上,也就是所謂「符合民意」。政治學者曾說:「民主政治就是民意政治」。政策制定者必須重視民意所在,這是基本前提。但是,這種民意基本上應該是以「公共利益」為

取向的，脫離「公共利益」的本質，政策制定者就為必須要遵從，否則可能遭批評為民粹主義（populism）。（丘昌泰，2000：171）

不過，在凸顯政策決策的「民意取向」時，尤應留意「利害關係人」的介入。丘昌泰（2000：50）根據薩瓦奇（Savage, Nix, Whitehead, & Blair, 1991）等人的說法，將「利害關係人」分為四型：1.支持型：與利害關係人間具有高度合作的可能性，對政策制定機關具低度威脅；2.反對型：與利害關係人之間僅具低度合作的可能，且對政策機關持「高度」強烈反對態度；3.混合型：對於利害關係人之間具有高度合作的可能性，且對政策制定機關亦持著高度的威脅；4.邊際型：與利害關係人之間僅具低度合作的可能，對政策制定機關具低度的威脅，因而形成邊際型的利害關係人。（丘昌泰，2000：50）

在「竹山交流道」的決策中，哪些「利害關係人」會受到影響？他們的態度如何？誰為這些「利害關係人」發言？地方政治人物的介入，是不是就代表反應「利害關係人」的訴求？凡此均值得進一步分析。

從另一個角度說，國道工程的每一項建設所延伸周邊利益，都很容易受到各方「利益團體」的重視。利益團體透過遊說影響政府相關政策在民主制度下可謂常態，常久以來也是政治學研究的主要課題。利益團體（interest group）的定義，基本上指的是一群具有共同態度、信念、利益者，為共同利益採取共同行動以影響政府施政，有時利益團體也被稱為是自願性組織（voluntary association）或壓力團體（pressure group）（王立業等譯 1999：321；吳定 1998：115）。

朱志宏與謝復生（1989：6-7）整理美國政治學者 Almond 和 Powell 的說法，指出利益團體可分為四類，一是異常型（anomic）：指的是毫無組織的群眾，這些群眾可能因偶發事故衝上街頭，表達一種共同意願。這種集體行動常來的快、去的也快。二是非協會型（nonassociational）：亦缺乏特定組織，與前者不同之處，在其成員具有某種共同特質，如種族、語言、宗教、文化、地域、職業或血統、宗族等。這群人雖有共同特質，但未有正式組織；不過，在特定情況下會採取共同行動。三是制式型（institutional）：指官僚機構、政黨、教會、公司等正式組織。四是協會型（associational）：是有組織的團體，與制式型不同者，在其成立之目的就是為了爭取成員之共同利益，如商會、工會，是一般狹義定義的利益團體。

本文同時要檢視哪些「利益團體」在「竹山交流道」決策中發生影響力？

「中二高竹山交流道」的設置，引起南岸路線與北岸路線的爭議，也就是

交流道設置於濁水溪南岸或北岸的論爭。當時交通部所規劃的是「南岸線」；而反對者則主張「北岸線」。反對者包括當時新黨和民進黨的立委；國民黨籍南投縣長；部分竹山鎮的里長、鎮民代表與若干居民。最後均被否認，而以南岸拍版定案，成為今天的交流道現址。

交通部與國工局針對「南岸線」的質疑，曾提出各種說法，但也都遭到反對者強烈質疑。為什麼交通部堅持採取「南岸線」？反對者的主張又是什麼？決策最後的依據又是如何？最終決策究竟是反應最大多數人民的「公共利益」？或者是反應了「政治力」介入後的作為？

資料顯示，「竹山交流道」的決策過程中，有諸多地方政治勢力遭指控捲入炒作土地。其中，包括前後任與現任竹山鎮長、縣議員，乃至於前立委；甚至還包括跨縣市的政治勢力，如前彰化縣長與雲林縣議會及水利會。使得本案更顯得引人注目。究竟這些地方政治勢力團體或財團力量，如何介入這項重大工程設施？他們與中央的關係如何？國民黨中央當時對於地方勢力的掌控力又如何？以上問題都引起筆者高度好奇，而希望能在本研究中得到解答。

更值得注意的是當時國民黨籍的縣長林源朗的態度。

南投縣政府於民國 86 年（1997）五月十五日致函立法院交通委員會，表達反對中央規劃之南岸路線，其說明第六點語氣強硬地表示：「對本案本府一向察納民意，堅決表示中山高竹山段原規劃路線不當，應予變更，敬請大院督促交通部採納。否則，本府將不配合用地徵收，一切作業由交通部自行負責」。

這個表達強硬態度的公文，出自於國民黨籍縣長林源朗，不免令人感到訝異。為什麼國民黨籍的縣長沒有配合中央？反而與在野黨立委如錢達（新黨）、蔡煌瑯（民進黨）、彭百顯（民進黨）立場一致？是否有可供察考或檢視的線索？南投「林家」公然與中央對抗，是不是代表國民黨在南投縣控制力的衰微？這會不會和林洋港與李登輝之間的選舉恩怨有關？這是不是國民黨對於地方派系「侍從主義」的衰微的其中一個鮮明案例？這些問題同樣引發筆者高度興趣，希冀能透過史料與文獻解讀，一窺究竟，並希望能得到合理的解釋。

尤其值得注意的是：當本案在立法院關鍵時刻的投票時，為什麼堅決反對「南岸路線」的立委，會出現「棄權」的投票行為？該投票行為是否發揮關鍵影響力？投票行為背離原先的政治主張，是基於什麼原因？這是否也意味著地方政治力的錯綜複雜？是否意味著個人政治恩怨會超越集體的「政黨」或「公共」利益？「政黨」本身對於黨員的投票行為是否具有十足的約束力？審慎觀察、分析

與評估「棄權」票的立委，應該也是值得重視的課題。

除了透過本項國家重大公共工程，檢視地方政治勢力的介入之外，筆者對於中央決策機關如何決定這項政策，也深感興趣。資料顯示：本項「中二高竹山交流道」路線規劃，最早在立法院交通委員會通過的其實是「北岸路線」。為什麼後來會轉變為「南岸路線」？改變的理由，是否具有可說服的專業考量？

總之，筆者想瞭解「中二高竹山交流道」最終採取「濁水溪南岸」的設置地點，其決策過程如何？所引發爭議的關鍵何在？在立法院這個雙方交手、論戰的場域中，彼此如何辯護其觀點？放棄最初規劃的「濁水溪北岸」，又與政治團體或財團利益有無關係？以上均為本論文所亟欲探尋的問題。

二、文獻回顧

本論文試圖以中二高竹山交流道的決策，作為檢視地方派系介入國家工程的情況；並檢驗國民黨地方派系與中央「恩侍關係」是否改變？關於「中二高」決策過程，目前學界尚無任何相關研究。以下就「地方派系」相關理論以及與本研究有關之學術觀點，略加闡述。

臺灣「地方派系」從何而來？趙永茂認為臺灣地方派系產生自光復後地方首長、議員及代表的選舉。從臺灣地方自治實施縣市長選舉之後，以縣市長為邊界的地方派系，紛紛在全省各地出現。從縣市長為核心的派系組成慢慢穿透到鄉鎮長及鎮民代表，甚至到村里長的底層行政組織，形成一個垂直結構的「派系網絡」。（趙永茂，1987）但歷史學者吳文星質疑這個觀點，認為不應忽視臺灣地方派系的歷史淵源。他認為：

1920年以前，總督府是以參事、區街庄長、保正、甲長等職位，作為籠絡利用各地富豪、望族的主要工具；其後，代之以府評議會員、各級協議會員、街庄長等職位。總督府長期固守以財富和門望作為上述職銜的選任依據；同時，保障既得利益和特權，使一人一家久任不替，造成地方政治參與的壟斷和地方派系的形成，直接影響光復後地方政治的發展。

吳文星認為臺灣地方派系早在1920年代以後就已經形成。他又說：

1935年，半數官選、半數民選的「地方自治」實施後，由州、市會議員的教育背景顯示，習醫學、師範、法政及經濟的新社會菁英構成議會的中堅，而由背景觀之，則顯示地主、資產家、實業經營者等時人稱之為「上流階級」者幾乎壟斷議會。觀乎光復初年各級民意代表的成分，明

顯的，正是日據後期地方政壇結構的延續。（吳文星，1982）

對於趙永茂和吳文星的差異性看法，陳介玄主張兩者各有其是，也各有其非。他說：

吳文星固然指出了研究今日臺灣地方系必須掌握「長時段」綿延下來的歷史脈絡之重要性，卻不能完全否定了趙永茂提出之地方派系來自於光復後各層次地方選舉的看法。將兩人的觀察合在一起探究，其各自的限制即變成一個考察臺灣地方派系的一個重要參考點。不是臺灣地方派系來自於光復後的地方選舉，而是地方之「派系網絡」來自於地方選舉。換言之，光復後的地方選舉，將日據以來已蘊育發展的地方派系予以成熟化，而將其轉換成垂直結構的「派系網絡」。（陳介玄，1997）

陳介玄在這裡提出了「派系網絡」的概念，希望能調和趙永茂與吳文星的分歧。這就使得臺灣「地方派系」的由來，出現至少三種說法。

無論臺灣地方派系從何而來，似乎並不影響後來學者對於「地方派系理論」的建構。其中，從「黨國侍從體制」的角度出發，提出最具代表性的經典著作，應該是吳乃德在芝加哥大學政治系完成的博士論文 *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*。吳乃德想探究的是：國民黨威權政權在充滿敵視且又陌生的台灣社會中，何以能維持長遠又穩定的統治？更特定地說，即為什麼國民黨，一個威權的外來政黨能夠在相對競爭性的地方選舉（甚至在全國性的選舉）中持續贏得勝利？他提出的觀點就是「侍從主義」(clientelism)。所謂的「侍從主義」指涉的是一種上下的利益交換關係，由「雇主」(patron)提供「侍從者」(client)物質性的利益（例如金錢、就業、官商合約、特權貸款、特許行業、優惠措施等），和非物質性的利益（例如安全保護、社會聲望等），而侍從者則回報以政治支持（其中最重要的即是選票），其目的在為雇主創造更大的權勢以均霑更多的利益。

在實際的運作上，吳乃德認為國民黨的侍從主義還包括兩大系統，分別是「政黨侍從主義」(party clientelism)以及「選舉侍從主義」(electoral clientelism)。政黨侍從主義是透過國民黨黨部、青年救國團、民眾服務站等各級組織與專職人員，提供給各種階級背景的人物急難救助、法律諮商、職技訓練以及休閒活動；此外，也從事「社會調查」(social investigation)的工作。至於選舉侍從主義，則透過地方民選菁英為中介者，在選舉中為國民黨動員群眾，匯集選票（包括買票賄選和利用血緣、地緣關係），而國民黨則提供本土菁英區域性的寡佔經濟特權。

此外，並運用分化和牽制的策略壓抑地方派系的勢力。（Wu, 1987:301-334）

「侍從主義」並不是吳乃德的創見。西方學者早就有不少相關討論。其中，S.N Eisenstadt 和 Louis Roniaer 的研究最具代表性。根據他們的分析，侍從主義具有以下特質：

一、恩庇侍從關係通常是鬆散的和特殊取向的人際關係。

二、恩庇侍從關係的人際間及體制間的互動，是建立在多樣資源的同時交換上，其中最重要的是工具理性、經濟性及政治性資源的交換。

三、這些資源(工具性、經濟性及政治性資源)的交換，大都是以整批進行的(package-deal)，而無法分割成個別單項來進行交換的。

四、恩庇侍從關係的最理想狀態，是建立在無條件的及全面的信任與責任感之基礎上。

五、恩主與侍從關係忠誠與念舊的情感性因素，是用以維繫恩庇侍從關係的重要因素，特別是在傳統的狹隘初級性恩庇侍從關係中更顯得相當重要，雖然在現代的政治機制中，情感因素對恩庇侍從關係的維繫作用以相當微弱，但依舊可以發現某一程度情感因素的存在。

六、恩庇侍從關係的建立，並非基於法定或契約的形式，通常是基於非正式的默契(informal umderstandings)。

七、雖然恩庇侍從關係，對成員似乎有長期的、全面的約束性質，但基本上，這種關係的形成，是出於成員之間的自願性，因此至少形式上是可自由退出的。

八、恩庇侍從關係是以垂直的形式，運作於人際之間或人際網路之間，因此，會削弱水平式的階段性團體組織，以及侍從彼此間的團結與凝聚力。

九、恩庇侍從關係是建立在權力的分化以及權力分配不平等的因素上，特別是恩主獨占某些侍從生存非常重要的地位，而彼此之間權力的不平等，例如佔有可以左右侍從在生產工具的取得，重要市場的進入以及晉身社會的核心等方面的地位。(Eisenstadt & Roninger, 1980；Eisenstadt & Roninger, 1984)

吳乃德應該受此觀念啟發，並成爲第一個援引和挪用此概念來分析戰後台灣威權體制鞏固過程的學者。因此，有學者認爲吳乃德博士論文之主要成就，在於確立了台灣威權體制的鞏固而開啓了後續台灣侍從主義和地方派系研究的研究典範。（黃崇憲，2008）

「侍從主義」日後被學者廣泛運用。例如陳明通和朱雲漢指出，國民黨主

要是以四種經濟特權來交換地方派系的政治忠誠，包括了政府特許下的區域性獨佔經濟、省營行庫的特權貸款、公共部門的採購、以及以地方政府公權力所換取的經濟利益。（朱雲漢，1989；陳明通、朱雲漢，1992）

在吳乃德之後，臺灣地方派系轉型理論中，主要論述包括侍從主義結構與人情網絡動員機制。侍從主義權力結構把地方派系視為威權領袖控制民間社會的重要機制，由黨國機器提供地方政治菁英政經資源以及交換其對黨國權威的臣屬，這種交換關係除了反映出侍從結構的幾種基本特色：分散的初級社會關係；資源不對稱；非正式、志願性及特殊主義的交換關係以及互惠等等（Eisenstadt & Roniger, 1980：49-51；Lemarchand, 1981：15），亦包含與一般侍從主義結構不同的一些特色，如國家部門維持高度的強制力，對地方民間社會保有極強的穿透力，以及藉由正式科層體制的媒介等等（O'Donnell, 1977：66）。另一種對地方派系的定位，則特別說明了低階恩庇主及侍從間交換關係的社會基礎，既然是一種以人情關係為主的特殊主義交換關係，因此這種交換關係以傳統關係為基礎重新整合，構成一種非正式的人情社會網絡（Bosco, 1992；陳介玄，1994）。

丁仁方則認為以上看法都侍從侍從主義觀點出發，忽略了黨國同時建立的統合制度。統合主義（corporatism）是國家機關（the state）與社會（the society）關係的一種制度安排。在臺灣，丁仁方認為統合主義的制度在威權體制時期被黨國機關運用，藉以控制社經部門，達到鞏固政權的目的。（丁仁方，1999：1）

他認為：臺灣威權體制所發展出來的統合主義與侍從主義，構成了威權體制極重要的兩個控制民間社會的互動環節。這種互動關係包括：威權統治的高層首先對民間社會完成了征服和臣屬的工作，包括將地方原有的政治菁英派系化、社經部門組織化與地域化、利益匯集壟斷化；其次再藉由統合主義及侍從主義的機制達到控制社經部門的目的。國家部門採取這兩種機制交互運用，對地方派系內部整合雖是以社會人際網絡關係為主，但卻鼓勵地方派系滲入民間組織，以掌握政經資源及方便選舉的運作動員。因此地方派系既控制地方政治權力，亦壟斷地方社經部門的利益匯集；對民間組織雖是統合主義的組織型態，但卻仍以侍從結構區隔並鞏固對威權高層的效忠，因此正式的組織雖是社經部門表達利益及參與政策的重要管道，但從侍從主義式的非正式人際管道，其重要性常常超過正式的組織管道。（丁仁方，1999：166）

龔宜君針對國民黨在臺灣的政權社會基礎進行分析。龔宜君想要探討「國民黨政權在黨國威權體制與移入政府的結構條件下，如何建立起滲透臺灣社會的

組織架構，並發展與社會群體間的關係」（龔宜君，1998：30）。她指出國民黨滲透臺灣社會的組織架構中，是將群眾區分為兩大類：一類是散居於黨國威權體制之社會末梢的基層鄉鎮群眾，國民黨將它們劃歸為區域黨部的滲透範圍，滲透的能力弱，社會基礎的主要構成成員是本省籍農民。另一類則是位於黨國社會控制核心之集體組織中的成員，國民黨將之劃歸為特別黨部滲透的範圍，滲透能力強，社會基礎主要構成成員為外省籍的軍公教人員。

整體而言，1990年代以前，國民黨一黨獨大威權統治時期，地方派系透過威權體制內恩庇侍從關係（patron-client relation），長期享有地方政治權力與經濟利益的獨占特權。而國民黨也藉由全面壟斷政治、經濟上的利益，給予地方派系地方聯合寡占經濟「租金」（rent），以交換其政治上的忠誠，藉以鞏固國民黨威權體制的統治基礎。（若林正丈，1994）侍從主義在臺灣的政治發展上，確實曾扮演相當重要的角色，它在戒嚴時期被國民黨動員來鞏固它的威權政權。

1987年解嚴之後，據趙永茂的觀察，臺灣民主化及民主化相關的社經發展趨勢衝擊到臺灣地方派系逐漸轉型。他曾分別以派系結合的特質、派系的權力運作方式、派系的權力均衡結構、派系的動員基礎與結構、派系的動員能力、派系與政黨的關係、派系的結合趨勢等七個層面說明地方派系在威權轉型期轉變的趨勢（趙永茂，1996：285-287）。趙永茂指出，自威權轉型開始，「地方派系逐漸轉變為以成員間的經濟結盟關係為主的特質，取代過去派系成員間以政治社會關係為主的結合型態。……其次，由於選舉競爭日益激烈，地方派系必須籌集更多的選舉資金，故地方派系發展為地方財團，參與證券業、房地產業或新銀行等新興經濟事業，並與地方企業集團建立結盟關係」（趙永茂，1996）

在反對勢力的成長及政治自由化的衝擊後，使得地方派系轉變了面貌。尤其隨著經濟社會的發展，地方派系逐漸以成員間的經濟結盟關係，取代過去派系成員以歷史，社會關係為主的結合型態。因此派系成員係以利益交換來進行彼此間的合作與支援。其次，在地方派系平時的運作中，由於選舉競爭日益激烈，「樁腳政治」，「仲介政治」，的選舉文化更為盛行，地方派系必須籌集更多的選舉資金，故地方派系逐漸發展為地方財團，參與證券業、房地產或新銀行等新興事業，並與其他地方企業集團建立結盟關係。當整體政治經濟環境已經產生變化之際，派系人物似乎都未能體認社經環境變遷所導致社會多元化與選民結構的變遷趨勢，而忽視選民投票取向的改變；只知加速與地方新興經濟力量與黑道等社會勢力的結合，繼續透過派系樁腳的動員與金錢的力量，以強化他們在選舉過程中

的影響力(趙永茂，1996)。

臺灣民主化之後，威權體制侍從主義發生激烈的變化。例如，國民黨過去用來控制地方派系的四個機制，分而治之、派系輪流執政、空降策略及法律(Wu,1987)，開始逐漸失效(Wang,2004)。地方派系和政黨結盟關係，由一黨化變為多黨化，國民黨不再是地方派系和政治人物唯一的政治結盟對象(趙永茂、黃瓊文，2000；陳怡如，2002；杜慶承，2002；徐永明、陳鴻章，2003)丁仁方更指出：原來雙派系結構(bifaction structure)及對單一威權政黨的依恃結構(Patron-clientele structure)產生異化，導致多元分歧派系結構與兩黨半依恃關係(semi-Patron-Structure)的形式(丁仁方，1999：72)。

在諸多檢討轉型期地方派系與國家關係的著作中，王振寰的著作格外值得重視。轉型後的地方派系如何逐漸影響國家政策？王振寰有十分精彩的論述：

在政商關係上，舊政權以國家機器帶領發展的模式，在新國家中逐漸改變成國家機器與資本家之間的「大小伙伴關係」。這樣的改變在1980年代初期就已經開始發生。資本家的政治勢力主要由於資本主義發展而逐漸壯大，這樣的努力在政治轉型過程中，由於國民黨改革派需要聯盟的對象，而使其勢力大為提升，進入決策體制中。一個新的政商關係正在塑造，取代自主性國家機器帶領的發展模式。在利益政治面向上，舊政權侍從主義的由上而下控制利益代理機制的模式也在消失中，而新的赤裸裸的利益政治正在出現。我的論點是，地方派系的政治菁英在台灣的經濟發展過程中，逐漸形成地方資本。而政治轉型使得他們的勢力逐漸進入中央，形成利益聯盟或與全國性財團形成聯盟，共同在決策體系影響政策。(王振寰，1996)

王振寰的大哉問是：「誰統治臺灣？」他的主要論點是：臺灣的國家機器轉變、權力結構的重組，以及各種統合模式的轉型，其實反映了整體臺灣政治經濟體制的長期變化，舊有的威權和由上而下的領導方式，無法對應或帶領逐漸複雜化的社會與利益。新國家的興起以及各種就統合模式的崩解與重組，一方面反映了這個長期變化趨勢，另一方面也透過了權力菁英的政治社會鬥爭和策略的運用，帶出了新權力聯盟和可能出現的新模式。(王振寰，1996)

民主化之後的國民黨，一方面對於地方派系的控制力削減；另一方面則依然強烈需要得到地方派系的奧援。於是，派系政治過於浮濫取代正式體制，則所有民主政治藉由政治體制約束利益團體的競爭、完成公共辯論，甚至政治責任的

歸屬都變的不確定。(丁仁方, 1999)

派系創造出金權政治, 是因為派系本身長期壟斷區域性的經濟活動及涉足新興經濟事業, 使其本身就逐漸擴張成為操縱地方經濟的地方金融資本, 再和其他地方性或全國性的財團結合, 進而以政治的實力鞏固經濟利益, 然後以經濟的購買力在選舉中確保政治權力(廖益興, 1993; 陳東升, 1995: 36-37)。如此週而復始, 則地方政治永遠陷入一個金權政治的困局。(丁仁方, 1999)

學者研究指出, 南投縣地方派系是相對比較不明顯的地區。截至目前為止, 相關研究也比較少。傅正彥, 〈南投縣府會關係之研究〉, 主要在研究南投縣第一位出現的非國民黨籍縣長彭百顯執政時期的府會關係, 因而旁及南投縣地方政治人物之動態。(傅正彥, 1999)

楊靜華, 〈民進黨地方政治生態之研究—以南投縣為例〉, 探討民進黨在南投縣的政治生態。其中, 第三章「威權體制下南投縣的政治生態」, 探討民進黨尚未成立之前, 南投縣在國民黨執政下的政治生態。(楊靜華, 2002) 作者本身是南投縣議員, 屬彭百顯系統, 對南投縣地方政治生態有一定瞭解。

廖燈燦, 〈南投縣地方派系之研究〉, 是截至目前為止, 唯一一本以「南投縣地方派系」為主題的論文。據他指出, 南投縣地方政治權力, 早期主要都是由國民黨控制, 權力之爭主要為國民黨內部的地方派系之爭, 後來形勢更為複雜, 既有派系之爭, 也有政黨(國民黨與民進黨、親民黨)之爭, 更有無黨籍(台聯)的第四勢力與派系、政黨相互競爭與制衡。地方派系的存續是依恃各種公職人員選舉, 以累積政治、經濟資源與人際關係網絡。南投縣的地方派系人物分別是陳派的陳萬與林益川、李派的李國楨、洪派的洪樵榕、舊派的簡清章、新派的陳啓吉。但是, 南投縣縣長至 1997 年起由民進黨退黨的彭百顯、2001 年由民進黨林宗男繼續執政。他的論文試圖進一步研究: 在民進黨掌握地方行政資源下, 南投縣的地方派系變遷情形如何? 如果地方派系的恩庇侍從主義理論是對的, 那麼在長期民進黨執政下, 原依恃於國民黨這個「恩主」之下的派系, 產生什麼樣的政黨支持的「位移」現象。(廖燈燦, 2006)

以上三本論文, 對於南投縣地方政治生態與派系團體, 比較清晰的勾勒出其圖像, 有助於筆者對於南投縣地方派系的掌握。

據陳明通的研究, 南投縣先後有李派(李國楨)、洪派(洪樵榕、簡清章)、陳派(陳萬、林益川)及黨外與民進黨勢力(陳啓吉、林宗男)等。1990 年代開始, 南投地方最大勢力則以林洋港為代表的林家政治勢力。(陳明通, 1995)

高永光認為：南投縣早期並沒有地方派系，但後來仍有新、舊派之分，主要起因於 1989 年縣長選舉，林源朗與陳啓吉之爭。而此次新派陳啓吉以「台聯」旗幟參選，舊派系則有陳志彬和熊俊平參選，總得票率為 28.71%。而 1972 到 1992 年的派系平均得票率是 20.4%。似乎南投的派系力量不減反增。事實上，第二屆立委、第三屆立委、第十屆省議員和第十二屆縣長的選舉，新、舊兩派的得票率加總起來的平均數是 49.27%，這個平均數還沒有把林源朗一系被稱為「林派」的力量計入。所以，從這些數字比較來看，南投縣的派系力量也有減弱的趨勢。（高永光，2002）

值得注意的是，高永光指出：「1996 年總統大選，導致地方派系的派下，發生『恩主』效忠現象的衝突，區域上從南到北都有，後來確實造成地方派系的『恩主轉換』的情形」，接著他舉例說明包括：基隆市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、嘉義縣、雲林縣、高雄縣、屏東縣等十個縣市，都發生「恩主轉換」的派系位移現象。（高永光，2002）但這裡卻明顯漏掉了南投縣。

在中二高竹山交流道的爭論中，南投縣長林源朗與中央差異的態度，非常有可能與林家勢力的派系領袖林洋港與李登輝的選舉恩怨有關；甚至，廖燈燦就認為民進黨籍的彭百顯能當選南投縣長，就是得到林源朗支持的結果。（廖燈燦，2006）

無論如何，透過地方派系與財團的動向分析，瞭解中二高竹山交流道決策的過程，對於民主轉型後的臺灣政治分析，或應具有一定的學術價值。

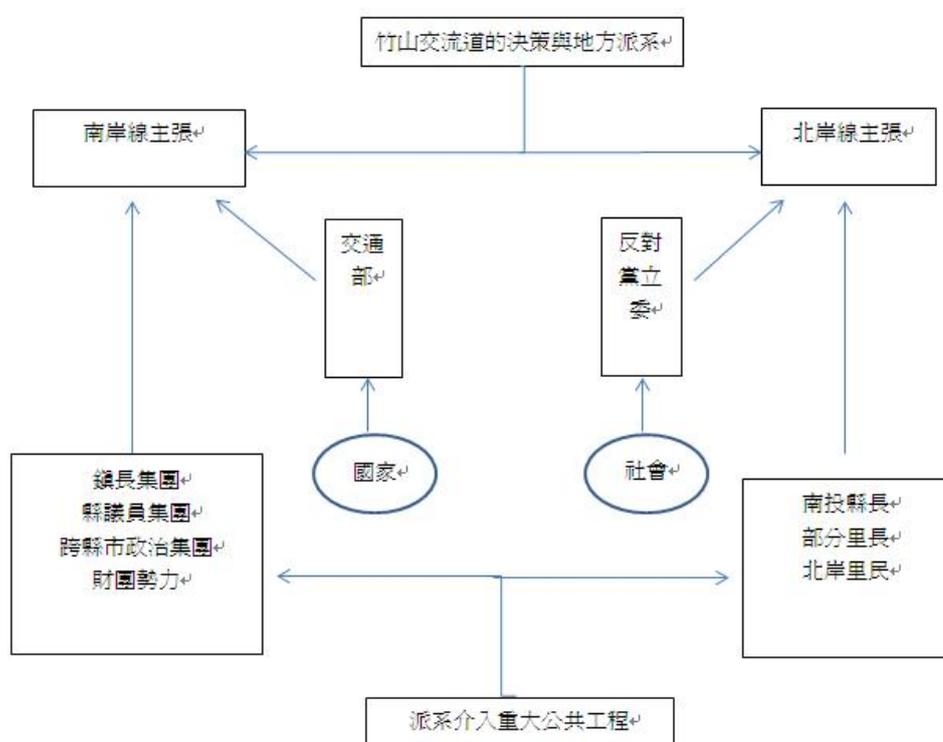
三、 研究方法及架構圖

從「政策研究」的角度說，學者認為「政策研究」的範疇可以約略分為兩點：即「為政策所做的分析」（analysis for policy）與「政策分析本身」（policy analysis）。前者是為即將推行或者推行中的政策做研究而做出實質上的建議以供往後參考；後者則是在一項政策完成之後所做的政策起源、過程與結果之研究，除此研究對象之外往後的政策制定、推行做參考。（Hogwood and Gunn,1984）本文在研究取徑上，屬於「政策分析本身」，但著重點在於分析影響這些政策的外在因素。

由於「中二高」路線與交流道設置點之決定，引起諸多紛爭。同時也引起各界關切，甚至立委在立法院交通委員會也歷經多次質詢，交通部官員也有具體

回應。凡此資料，均完整保存於立法院國會圖書館。本文將透過所蒐集立法院國會圖書館所藏 1986~1998 年立法院交通委員會的質詢稿，以作為分析的基本資料。雖然這些資料顯示「南岸線」與「北岸線」的支持意見相當分歧，且部分資料真假不易考辨。但至少可以完整呈現兩派的立場與主張，應該具有高度史料價值。

除此之外，筆者同時將蒐集當時媒體的相關報導分析，並配合學界對於「地方派系」之相關研究，掌握竹山鎮地方政治勢力的動態，經由對比分析，瞭解兩者之間的關聯。



四、 章節安排

本文就章節結構而言，包括：

第一章 緒論

第二章 中二高的爭議與竹山鎮的交通

第一節 中二高的興建計畫與紛爭

第二節 竹山鎮的地理位置與對外交通

第三章 路線規劃與政治勢力的介入

	第一節	爭議的緣起：南北岸路線
	第二節	南岸線施工不合理
	第三節	財團與政治力介入的爭議
	第四節	「公民參與」與政治決策
第四章		行政與立法部門的對決
	第一節	交通部的立場
	第二節	立法院的對決與政黨立場
	第三節	縣長的態度
第五章		結論

第二章 中二高的爭議與竹山鎮的交通

竹山鎮本名「水沙連」，西元 1668 年為紀念林圯開拓之功，因此命名林圯埔。1683 年鄭成功之孫鄭克塽降清，台灣為清管轄，隸福建省，設台灣省諸羅縣林圯埔，分為沙連與鯉頭二堡，1886 年二月新設雲林縣，知縣陳世烈卜定縣城於今雲林坪，名曰：「雲林城」，號稱前山第一城。1897 年 9 月改屬嘉義縣斗六辦務署林圯埔支署。1901 年廢縣，隸斗六廳設林圯埔支。1909 年廢斗六廳，改隸南投廳。1920 年林圯埔改名為竹山，隸台中州竹山郡。1931 年（昭和 7 年）竹山莊升格為竹山街。民國 34 年（1945 年）10 月改制為台中縣竹山區竹山鎮。民國 39 年（西元 1950 年）實施地方自治，行政區域調整為南投縣竹山鎮迄今。

竹山鎮堪稱一座山城，為通往花蓮的「八通關古道」之起點，該古道為清治台灣橫貫東西部的三大道路之一。戰後以來，竹山鎮對外主要交通路線是台三線。「中二高」行經竹山鎮，因設置交流道問題產生種種爭議而引起軒然大波，讓這個山城受到注目。本章擬先述中二高興建所引發的爭議與竹山鎮地理位置及對外交通，以作為本文之基礎背景。

第一節 中二高的興建計畫與紛爭

1978 年國道一號通車後，台灣高速公路局於 1983 年開始規劃北二高路線。北二高計畫路線自汐止系統交流道起，新竹系統交流道止，總長 108 公里（含北二高主線、桃園內環線及台北聯絡線），1987 年北二高動工。同時，1988 年又開始規劃中二高路線。

1984 年交通部長連戰在立法院首次就第二高速公路的設計進行專案報告，提到當時主要的規劃路線：

第二條高速公路的初步構想，是以中山國道為基礎，再將東部聯線系統及西部環線系統聯合起來，大致上的構想，北部為自汐止經南港、木柵、新店、新店、中和、土城、三峽、鶯歌、大溪、龍潭、關西、竹東，於新竹與頭份間接回本路主線，全長約 100 公里；東部聯線系統自竹南經後龍、通宵、苑裡、大甲、清水於潭子附近接回本線，全

長約 78 公里，再向東經大里、霧峰、草屯、中興新村、南投、名間、二水、斗六至斗南接本線，全長約 74 公里；之後自斗南分東往西部延伸經虎尾、土庫、褒忠、六長、北港、朴子、義竹、鹽水，在新營以南與主線啣接，全長約 67 公里。¹

從這個專案報告的內容可獲得兩個重要訊息：一、「中二高」在最初的規劃中就準備走「海線」（所以會行經竹南、後龍、通宵、苑裡、大甲等地）。二、「竹山交流道」在這個最初的規劃路線中是走濁水溪「北岸線」，所以實際上並沒有出現「竹山」。也就是說最初「中二高」南段路線的規劃是行經「南投→名間→二水→斗六」。「二水」這個地名首次出現在這裡，「竹山」反而沒有在這個規劃路線中。事實上現在已經完工通車的二高並沒有經過「二水」，路線規劃變成「南投→名間→竹山→斗六」，這也就是本文所要研究的「路線變更」問題。後者擬待下一章再討論，以下請先討論中二高走「海線」的爭議問題。

從第二高速公路開始規劃以後，立法委員就開始高度重視相關路線規劃所可能引發的利益紛爭問題。例如 1988 年 11 月，國民黨籍立委林鈺祥就曾在立法院質詢時表示：「高速公路選線作業，應該有各方面權威性的決定，可能經過哪些地區？應該採公開方式為之，而不是任憑完全秘密作法。以前秘密的結果，發現某些弊端，如大財團透過各種管道，獲悉資訊，然後炒地皮。高速公路局應將可能經過地區盡早知會地方政府，與其讓少數利益財團獲利，倒不如公開讓大家知道，這是開明、開放應有的觀念」，²已經提醒政府部門要預防「大財團」介入炒地皮。

高速公路局局長石中光一方面表示：「選線採公開作業方式，在規劃方案之前，亦都先到各縣市去召行公聽會，先做相當溝通，使選線方面能合乎地方的需要。」³另一方面也提到在路線方案方面：「由於運輸需求研究結果顯示，台灣西部地區未來可能形成中央、濱海、及內陸等三條運輸走廊。目前中央運輸走廊已有中山高提供服務。而二高路線將在另兩條運輸走廊間擇一佈設或採混合式佈設。第二高速公路可能之路線走廊初步研擬五個方案，正進一步研析其可行性，……審慎研析比較，客觀評估，俾提出建議供決策參擇，核定後據以進行後續之設計。」⁴高公局所擬定的五個方案，包括：

¹立法院第一屆第七十四會期第八次會議紀錄，民國 73 年 10 月 16 日，《立法院公報》73 卷，第 83 期院會紀錄，頁 9。

²立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 9-10。

³立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 10。

⁴立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 3。

A 案（濱海線）：中部路線經濱海鄉鎮（如清水、沙鹿、鹿港……等等），於鹽水、義竹間轉往國道一號東側，續經善化、大樹、萬丹、東港，訖於林邊。另計畫 6 個環支線連接台中市北側及東側、南投縣西部、台南市及高雄市等地。

B 案（內陸線）：B 案相對於 A 案，在新竹系統交會後往山區而行，經苗栗山區、台中大坑山區、八卦台地東側後沿嘉南平原東側而行，白河以南路線與 A 案同。另計畫 7 個環支線連接竹南、彰濱工業區、雲林縣西側、台南市及高雄市等地。

C 案（濱海內陸線）：為 AB 兩案之綜合，以烏溪南岸連接，在和美以北採 A 案、霧峰以南採 B 案。

D 案（濱海線比較）：與 A 案不同之處在於，改由大肚溪南岸銜接南投縣西部，取消連接台中縣東側之公路。

E 案（內陸線比較）：與 B 案不同之處在於，南部路段改經玉井、旗山等地，屏東市以南路段與 B 線相同。

如眾所周知，最終確定的路線就是方案 C。但這個決策過程，卻引起諸多紛爭。

由於當時「中二高」尚未確定走「海線」還是「山線」，因此，在提到「工程施工」時，石中光局長特別提到：「現擬於北部第二高速公路計畫中一併闢建新竹支線（長約十二公里），將北二高延伸至新竹香山附近之臺一與臺十三號省道，藉以分散部份交通量，並便利新竹以南海線居民之交通。將來如中部第二高速公路採用海線，則此支線即為中二高主線之部份；即令採用山線，此一支線亦為西部地區整體高速公路網路所必須。」⁵顯示「中二高」無論是走「山線」或「海線」，「新竹到香山」段的「海線」總是會興建。這依然是明確的方向。

除立委林鈺祥之外，還有國民黨籍立委黃主文也對「中二高」的路線表達關切，並首次主張應該走「山線。理由是：「目前海線已有縱貫公路、鐵路等貫穿。若採山線對發展觀光事業及貨暢其流、居民交通等均有較大助益」。⁶高公局石中光局長仍表示：「二高採山線或海線，是用客觀與科學化的方法處理……在未定案之前，亦不便向外界說明，以免引起無謂的紛爭」。⁷

⁵立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 8。

⁶立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 11。

⁷立法院第一屆第八十二會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 77 年 11 月 28 日，《立法院公報》78 卷，第 11 期委員會紀錄，頁 11。

1990年國民黨籍立委吳耀寬質詢時說：「第二高速公路中部區段的路線規劃，眾說紛紜、莫衷一是；因而引起不肖投機份子或詐騙集團有機可趁，藉機炒作地價，影響地方建設之發展。政府應趁早定線，以安定社會人心」，⁸可見投機份子「炒作地皮」的說法已經出現。

1991年10月交通部長簡又新表示：「中二高從新竹到台中段，是走山線還是海線再重新評估，本案尚未定案」。⁹但當時國民黨籍立委劉國昭隨即質詢：「中二高走海線已是規劃多年，並至地方現場聽取老百姓的意見而擬定之規劃。以前本席是問何時可建中二高，但如今卻傳聞可能走山線，由於本席住在山線，以致海線的老百姓以為是本席要將之拉到山線。本席記得，以前決定海線時，簡部長是擔任環保署長，當時作環境評估時，可能是因為水庫及種種建設困難而決定走海線，在此本席不希望中二高和高速鐵路一樣，本以為是山線，卻突然改為海線，如今是否因為高鐵而擠走高速公路呢？」¹⁰

換言之，1991年已經有人開始質疑政府準備改變中二高「海線」為「山線」。所以，1992年國民黨籍立委謝來發再度提到：「關於興建第二高速公路的地點選擇問題，本席知道交通部原來的打算是預備經過竹南海線，可是在高鐵計畫及新市鎮開發均可能經過海線的地域均衡考量下，最近有消息透露，第二高速公路在竹南地段將由海線變更至山線，請問此說是否屬實，且其具體理由何在？」¹¹

兩位國民黨籍立委注意到中二高路線可能變更為「山線」，顯然掌握到若干內部訊息。當時行政院長是郝柏村(1990年6月1日~1993年2月27日在任)，在他任內確曾將中二高調整為「山線」規劃。¹²惟路線規劃尚在不明之際，行政院改組，連戰組閣，劉兆玄擔任交通部長。「海線」之說更加明確。民進黨立委趙綉娃就在1993年5月質詢連內閣表示：

本席嚴正要求連內閣對以上的兩項重大交通建設，應該重新審慎評估規劃。本席建議中二高應該改走山線，也就是從新竹縣芎林直走苗栗南庄（有原住民的矮人祭）再貫穿沿線著名的佛教勝地獅頭山，及泰安溫泉、大湖草莓園等觀光據點，同時由此銜接卓蘭、再下台中縣東勢新社水果王國，台中市大坑風景區直到南投中興新村，其間又可與

⁸立法院第一屆第八十五會期第十次會議，民國79年3月20日，《立法院公報》79卷，第23期院會紀錄，頁86。

⁹立法院第一屆第八十八會期第十次會議，民國80年10月29日，《立法院公報》80卷，第88期院會紀錄，頁40。

¹⁰立法院第一屆第八十八會期第十二次會議，民國80年11月5日，《立法院公報》80卷，第90期院會紀錄，頁40-41。

¹¹立法院第一屆第八十九會期交通委員會第五次會議全體委員會議紀錄，民國81年4月6日，《立法院公報》81卷，第30期委員會紀錄，頁414。

¹²參看立委錢達在1997年的質詢。立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國86年10月21日，《立法院公報》86卷，第42期院會紀錄，頁137。

中部橫貫公路，形成一個綜合休閒遊樂、觀光農業、橫跨中部四縣市觀光帶的交通網路，不僅對於促進地區均衡發展且帶動中部地區的繁榮有莫大的助益，同時又可因此截彎取直，縮短 67 公里以上的距離，以發揮最大的經濟效益。¹³

國民黨籍立委沈智慧也曾表示支持「山線」。她在 1992 年 10 月質詢時說：「中二高應走中區的東半部路線，以使中部地區運輸網路完整。中部地區的東半部雖因山坡多，施工成本較高，但是東半部的繁榮發展，實不及西半部，交通建設既有帶動區域均衡發展之功能，施工技術亦無困難，則不宜計較些微的施工成本，以免未來造成地方發展差距更為擴大」。¹⁴後來又在 1993 年 5 月質詢進一步主張：「中南二高採內路線時，採經由臺中都會中心東部，一方面提供東勢、太平、草屯、南投等內陸地區更便捷的交通服務，同時分散臺中都會對外交通流量，紓解中山高速公路之交通量，同時與臺中生活圈二、三、四號道路系統整合，形成臺中生活圈高速網路系統。」¹⁵

以上可說是「中二高」第一波的「山海線之爭」(1984~1993)。至此暫時平息。一直到 1997 年開始引起更激烈的第二波紛爭。第二波的紛爭開始於中二高走「海線」已經拍板定案，因而引起各界關注與反彈。1994 年 3 月，中二高走「海線」確定。1997 年 5 月交通部長蔡兆陽在立法院進行專案報告（當時行政院長仍然是連戰先生），揭示這一波紛爭的開端：

本部爰配合該地區未來交通需求之目標，就兩計畫路線進行路網整合審慎評估，復經行政院經建會多次邀集各相關機關會同研商，共於 83 年 3 月完成審議結論：從運量分析、交通需求、土地資源分配、工程技術、環境影響及經濟效益等詳細評估結果，中二高採濱海線優於內陸線，中二高仍循原計畫採行濱海線，並應儘速辦理。本部隨督請國道新建工程局據以展開本路段初細部設計工作。¹⁶

蔡兆陽明確地表示「海線」優於「內陸線」，並表示要儘速開始施工。對於這個專案報告，率先發言反對的是擁有美國德州大學土木工程碩士學位的新黨僑選立

¹³立法院第二屆第一會期第二十八次會議紀錄，民國 82 年 5 月 14 日，《立法院公報》82 卷，第 30 期院會紀錄，頁 110。

¹⁴立法院第一屆第九十會期第四次會議，民國 81 年 10 月 6 日，《立法院公報》81 卷，第 62 期院會紀錄，頁 175-176，沈智慧針對台中生活圈道路系統對行政院提出質詢。

¹⁵立法院第二屆第一會期第二十六次會議，民國 82 年 5 月 7 日，《立法院公報》82 卷，第 28 期院會紀錄，頁 121，沈智慧針對台中生活圈道路系統對行政院提出質詢。

¹⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 13-14。

委錢達。

錢達在 1997 年 5 月 26 日的交通委員會質詢說：

中二高的設計從竹南彎到海邊，部長是說海邊的鄉鎮多，但今天就有竹南及苗栗的民眾由當地議員、副議長帶隊北上，明天還要到交通部、總統府去抗爭。中山高與西濱快速道路已將西部城鎮連接起來。而中二高應該是將山區的各個城鎮連接起來，但現在設計的結果是第二高由北向南到竹南段就彎到海邊，還彎到中山高的西邊。……部長表示山中有七個水庫，但臺灣並沒有像美國胡佛大壩那種水庫，所以只要很短的距離就可以繞開，怎麼會因為要繞開這七座水庫而繞到海邊？本席誠懇的請求部長，為了國家建設的發展，能與交通委員會合作，反映地方民意，變更設計路線，不要再找藉口，使我們懷疑此路線之設計是與地方財團有勾結。¹⁷

同年 10 月 21 日，錢達再度在立法院院會質詢說：

原本中二高路線的設計有兩項基本目的，一是連接山線鄉鎮。二是紓解中山高擁擠的情況。但現在中二高設計結果卻明顯違背基本的公路設計原理，且又違反當初設計的目的。中二高按照設計是走山線的，但走到竹南段後突然彎向海邊，走了 90 多公里到彰化後又突然 90 度轉彎向東走了 30 多公里，然後再接上以山段往南走。……在郝柏村院長任內，中二高原本要走山線，後來到連戰院長任內卻改走海線，目前山線民眾希望中二高走山線卻要不到，而海線民眾不要中二高走海線卻推不掉。工程界在設計公路時，同方向的道路應大致平行，然後在最接近的地方作一銜接路段，以便變換路線，但中二高與中山高卻糾纏一起，交叉二次，而且在南北縱向道路上出現一段 30 公里的東西向道路，以後要走南北向的人每一單趟要多花半小時一小時。……剛才部長說：「路線不要經過水庫區」，但是現在火車不再是使用煤當動力，而是用電力當動力，怎麼會污染水庫呢？部長先前講過因為經過水庫區，影響水庫的運作，甚至會造成地質不穩，簡直是胡說八道，只要是真正學土木或瞭解國家情況的人，都知道我們的水庫很小稍微繞一、二公里就可繞過水庫區，所以路線選擇根本沒有困難，剛才簡委員就指出這根本是與財團有所勾

¹⁷立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 19。

結，繞路到海岸的作法，是為了圖利兩大財團。¹⁸

錢達從工程專業角度，質疑中二高施工路線多次轉彎的不合理和政策的搖擺改變，懷疑政府規劃堅持走海線，是與「地方財團」掛勾。錢達甚至表示願為此事「提出不信任案，準備倒閣」，¹⁹（後來並沒有這麼做）可知他對中二高重新回到「海線」的規劃，深不以為然。

其後，民進黨籍立委蕭裕珍、蔡煌瑯、尤宏、林豐喜、葉菊蘭；新黨立委馮定國、賴來焜；國民黨立委沈智慧、張文儀分別質詢過本議題，均主張中二高應採「山線」。

蕭裕珍質疑由北二高「山線」轉彎成為中二高的「海線」，這種「明顯嚴重的彎曲非行車合理的考慮，而是有其他的政治因素或利益因素造成」，並認為「山線」應該比較能夠「幫助較偏遠地區能有經濟的發展」。²⁰蔡煌瑯認為交通部長蔡兆陽所說：「中部路段是要服務海邊的城市，台中以南的路段是要服務比較靠山的城鎮」，²¹此解釋不合理，可以用聯外道路解決。²²尤宏「希望盡量沿山線興建，以繁榮竹山、南投、苗栗等山區城鎮」。²³林豐喜認為「中二高若設計為山線，對經濟價值及路程的縮短具有相當大的影響」。²⁴葉菊蘭質詢：

由於規劃路線的不合常理，因而招致外界批評有政治勢力及財團炒作之不當干預，才會造成中部第二高速公路在規劃階段就出現許多路段出現「截直取彎」的大彎道路段，而更啟人疑竇。另本席亦多次接獲苗栗地區民眾陳情指出，中二高苗栗竹南路段在苗栗彰化之間，捨山線就海線，造成U字型直角彎道，即使苗栗地區的高速道路全部集中在濱海路廊，而苗栗山區各鄉鎮卻仍處在封閉狀態，無助於區域均衡發展。²⁵

¹⁸立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 138~139。

¹⁹立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 137。

²⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 17。

²¹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21。

²²立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21。

²³立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 33。

²⁴立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 52-53。

²⁵立法院第三屆第三會期第二十七次會議，民國 86 年 5 月 31 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期（中）院會紀錄，頁 51。

針對葉菊蘭質疑財團炒作，交通部的回覆是：「並無政治勢力干預及財團炒作之情事」、「中二高仍循原計畫採行濱海線，並應儘速辦理」。²⁶

儘管交通部澄清並無財團炒作。但新黨立委馮定國也質疑「據聞已有許多人在這路段炒地皮」，要求「恢復原來所規劃的山線」；²⁷馮定國另外也提到：「走山線只要 90 公里，且民國 77 年環境影響評估決定的就是山線這一條，結果郝柏村院長下台後，自 81 年起就沒人管了，那時才決定改的……90 公里的山線不做，偏要做 134 公里的海線，足足多了 44 公里，其中必有問題」。²⁸所謂「其中必有問題」，顯然是暗示政治力干預或財團介入。

國民黨籍立委沈智慧質詢「海線」有以下缺點：

1. 濱海方面原先就已經規劃了四線道的西濱快速公路，如果再將中二高以濱海方式興建，將造成兩條路線太過接近，重複浪費資源，兩條道路同時興建又會造成當地的交通瓶頸；
2. 濱海路線所經過的市集人口、住宅均較內路線所經過要來的多，所需徵收的土地範圍較大，徵收上的困難也較多；
3. 濱海路線未經過最大的省轄市——臺中市，對於原來長途運輸系統本來就比較弱的內陸，也將無法改善。²⁹

對此，交通部的回覆依然是：「中二高採濱海線優於內陸線，因此中二高仍循原計畫濱海線，並應速辦理。」³⁰沈智慧不滿意交通部回覆，再度質詢表示「錯誤的政策，比諸貪污更加可怕」。³¹依然未獲回應，可見交通部態度已經十分堅決且明確。

為建請中二高應改走「山線」案，先後亦出現多次民眾陳情請願案。如陳東波、³²古雙木、³³徐阿欽均³⁴曾先後提出「請願書」，要求交通部規劃中二高應

²⁶立法院第三屆第四會期第一次會議，民國 86 年 9 月（本次會議有 9/9、9/12 兩天，不確定此質詢是在哪天），《立法院公報》86 卷，第 32 期（四）院會紀錄，頁 1313-1314。

²⁷立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 52。

²⁸立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 23-24。

²⁹立法院第二屆第三會期第五次會議，民國 83 年 3 月 8 日，《立法院公報》83 卷，第 14 期院會紀錄，頁 348-349。

³⁰立法院第二屆第三會期第二十三次會議，民國 83 年 5 月 20 日，《立法院公報》83 卷，第 35 期院會紀錄，頁 154。

³¹立法院第二屆第三會期第七次會議，民國 83 年 3 月 17 日，《立法院公報》83 卷，第 17 期（下）院會紀錄，頁 116-117。

³²立法院第三屆第三會期第十四次會議議案關係文書，報 249-250。立法院議案關係文書，中華民國八十六年四月十二日印發

³³立法院議案關係文書，中華民國八十七年三月四日印發。立法院第三屆第五會期第三次會議議案關係文書，報 179-180。

採「山線」案，惟均經交通部予以否決。苗栗縣議會也提出「請願書」，同樣遭到交通部否決。³⁵

總之，北二高與南二高都走山線，但「中二高」卻採取海線。無論從那個角度看，這都是一個極不尋常的選擇。立委的質疑也不斷指向有政治力干預和財團介入。爲什麼南北二高都可以走山線，只有中部不能？海線已經有好幾條便捷的快速道路，爲什麼「中二高」依然選擇走「海線」？爲什麼北二高走山線，進入中二高要突然彎出來，變成「海線」？凡此均爲立委們所質詢的焦點。進一步說，整個「中二高」不僅走海線詭異，連路線行徑、交流道設置，在在顯示一個公共政策的形成過程中，各種地方政治勢力的運作鑿痕與眾多政治利益的盤算。

從後續討論中，將更明確地知道規劃路線中的「山線」，到竹山交流道將會採取「北岸線」，因此整個中二高「山線」，也會被稱爲廣義的「北岸線」；「海線」，到竹山交流道將採取「南岸線」，因此「海線」也是廣義的「南岸線」。兩者之間其實有所關連。

就一個公共政策的研究議題而言，這是一個醒目而且值得研究，但卻長期被忽略的課題。本文也許無法全面檢討其中每個環節所隱藏的問題，以下擬進一步選擇以「竹山交流道」設置過程中所引發的各種爭議爲中心，試圖闡述一個公共政策形成的過程，以及其中所展現的各種不同主張。

在討論「竹山交流道」爭議前，先瞭解竹山鎮的地理位置與對外交通，對於後續「路線規劃」是否合理？或許可以提供一些背景訊息。

第二節 竹山鎮的地理位置與對外交通

竹山鎮位於南投縣西南端，面積約爲24733.39公頃。該鎮東以富州里、中央里、山崇里、延平里及延山里與鹿谷鄉毗連，東南以大鞍里與信義鄉爲鄰。南以大鞍里、瑞竹里、桶頭里分別與嘉義縣及雲林縣爲界。西以中和里、中崎里、德興里及鯉魚里和雲林縣相接。西北以下坪里與彰化縣接壤，北以延正里、山崇里、社寮里、中央里及富州里分別和名間鄉與集集鎮緊鄰。境內

³⁴立法院議案關係文書，中華民國八十八年四月廿四日印發。立法院第四屆第一會期第九次會議議案關係文書，報 961-962。

³⁵立法院議案關係文書，中華民國八十七年三月四日印發。立法院第三屆第五會期第三次會議議案關係文書，報 177-178。

除西部成狹長台地平原外，大部分屬竹山丘陵，臨北靠近濁水溪處為河谷平原地，地勢由東南向西北漸次遞減。

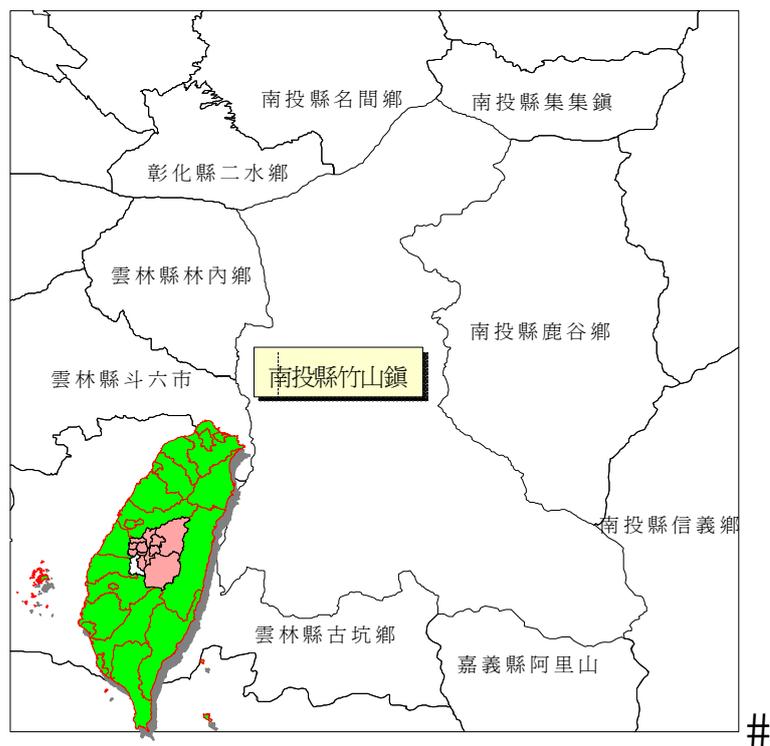


圖 2-1 竹山鎮地理區位示意圖

就地形地勢而言，竹山鎮幅員廣闊，標高介於 100-2300 公尺之間，地形較為複雜。概括來說，可分為屬於中央山脈的山地及屬於西海岸平原的平地兩部份。地形上屬於東高西低、南高北低的地形。

竹山丘陵佔據竹山鎮東南半壁，隔鳳凰斷層與鳳凰山脈接鄰，西側以濁水溪支流的清水溪為界，與斗六丘陵的觸口切割台地為鄰，丘陵南北長約 23 公里，東西寬約 15 公里，標高在 500-1200 公尺之間。

丘陵由於溪流切割成河階地形，西部有清水溪所形成的佃嚙河階，階崖高度 15-20 公尺，向南北延伸，東北部是濁水溪南岸的沖積平原，也是河階地形，屬於濁水溪的老河階，清水溪左側是斗六丘陵北端的觸口山切割台地，南北長約 14 公里，標高在 200-300 公尺之間。

以交通位置而言，竹山鎮自清代以來就是南北要衝。

清光緒元年〈西元一八七五年〉，清廷為防戍台灣內陸，並為鼓勵百姓開荒拓蕪，由同治君派遣船政大臣沈葆楨擬訂「開山撫番計畫」，分北、中、南三路推動之。而林圯埔扼南北要衝，兵家必爭，故中路由吳光亮率軍擇自

林圯埔九十九坎〈今竹山竹圍仔與和溪厝之間之山坡上，竹山公園就在附近，公所已重鋪石階〉起拓，南攢鹿谷鳳凰山、信義東埔，東掄玉山八通關，橫跨秀姑巒山，以迄花蓮之璞石閣〈今之玉里〉，全長凡265里〈約今日152公里〉，此即著名之「八通關古道」，林圯埔其內稱「後山」，故竹山有「前山第一城」之雅稱。由地理環境來看，當時的竹山鎮堪為南北交通之咽喉，更是東進花蓮之前哨站。

在「中二高」興建以前，竹山鎮的主要聯外道路為台三線省道，貫穿市中心區，北接名間鄉西至雲林縣。次要聯外道路為台十六線省道往西北至集集鎮。

表 2-1：竹山鎮省道及主要縣道現況表

道 路 名 稱	起 迄 地 名	距 離 (公 里)	寬 度 (公 尺)
台三	縣 界 — 南 投	14.0	32.0
台三甲	草 屯 — 中 興	4.5	14.5
台三丙	草 屯 — 平 林 橋	4.7	9.0
台十四	芬 園 — 草 屯	7.6	18.0
	草 屯 — 福 龜	17.3	18.0
縣148	下 樟 空 — 草 屯	8.4	9.0

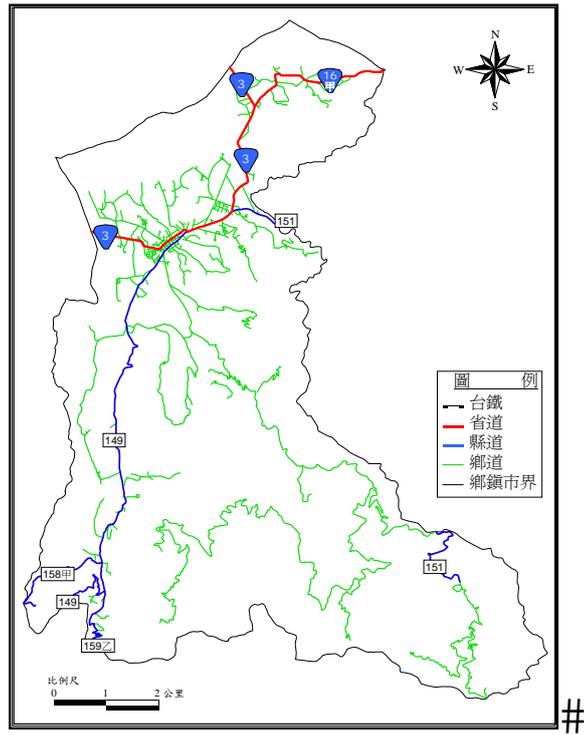


圖 2-2 竹山鎮交通運輸路網示意圖

作為一座內陸型的山城，竹山鎮雖曾在歷史上扮演交通要衝的角色。但隨著社會經濟的變遷，農村人口向都市移動的結果，必然造成這種傳統型市鎮的沒落。因此，「觀光產業」成為轉型的契機。竹山鎮內有不少觀光景點（見圖 2-3），足以為竹山鎮帶來不少商機。

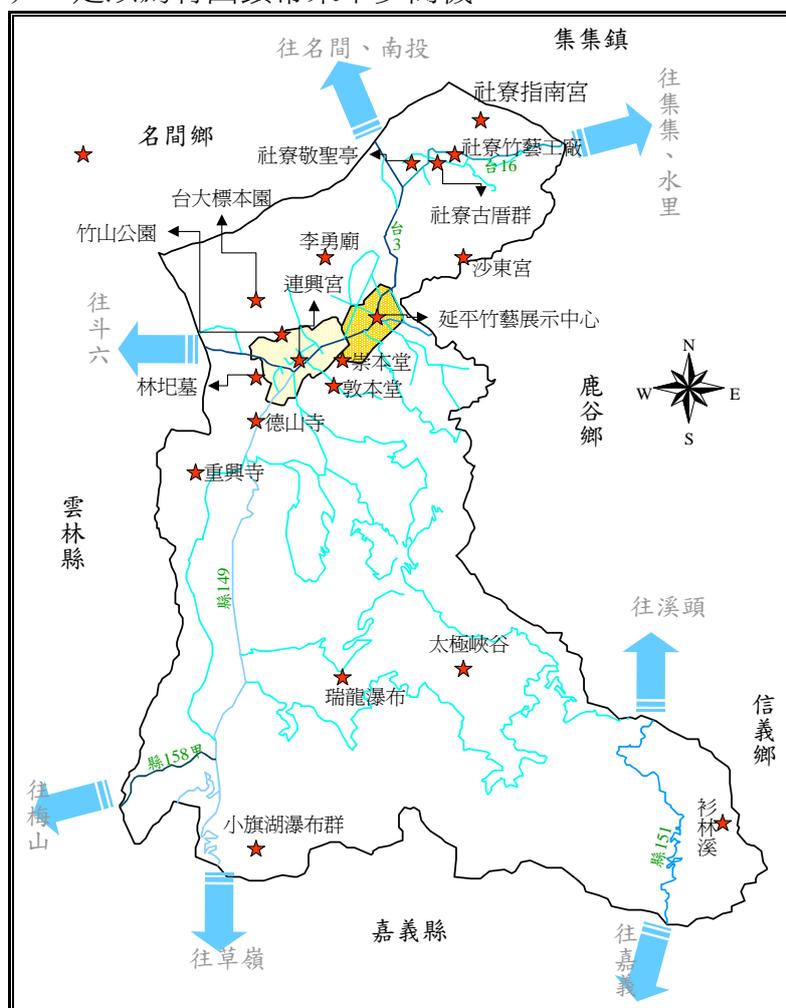


圖 2-3 竹山鎮觀光遊憩系統示意圖

「中二高」行經竹山鎮的規劃，更為竹山鎮民帶來莫大鼓舞作用。多數人認為將可為竹山鎮增加觀光客，並且帶來繁榮的契機。但「中二高」通車迄今，卻反而造成「竹山鎮」的經濟沒落。理由是「竹山交流道」位於竹山鎮東北側。許多前往溪頭、衫林溪的觀光客，下竹山交流道之後，很快就可以直接接到前往溪頭的縣道，而不會進入竹山鎮內。交通改善固然帶給觀光客便利，卻反而造成竹山鎮經濟的傷害。許多商家因觀光客減少而受到影響。

2005年9月14日，南投縣民進黨籍立委林耘生（其父為民進黨籍立委林宗男）曾就此提案，認為「中二高通車後，由於竹山原有之二高交流道距離竹山市區較遠，遊客進入市區不便，導致竹山已見蕭條，建請在竹山鎮中和里與下坪里之間增設一處交流道，從交流道下來後一邊可通往竹山另一邊可通往彰化縣二水鄉和田中鎮一案之研處情形」。³⁶高工局回覆表示：「已於94年3月4日邀集南投縣政府、立法委員等，於南投縣竹山鎮公所辦理『配合南投縣政府建議竹山地區增設交流道』現場會勘」，結論是「請南投縣政府協調各單位，儘速提出交流道設置地點及用地取得相關事宜，列入專案積極作業，併依『台灣區國道高速公路增設交流道申請審核作業要點』相關規定（由縣政府辦理可行性研究後）向高速公路局提出申請」。³⁷

在此前提下，南投縣政府建設局提出增設交流道之方案：

竹山鎮則以位於該鎮市區東北側之竹山交流道與國道三號銜接。竹山地區為南投「溪頭~竹山」觀光系統之門戶，為前往溪頭杉林溪的必經之地，然而自國道三號通車後，前往溪頭、杉林溪之遊客可直接由竹山交流道下國道三號，連接台3線轉保甲路後，繞過竹山前往溪頭及杉林溪，雖然在交通上帶來旅客極大的便利性，但卻相對的造成竹山地區觀光產業的落寞。因此竹山地區觀光產業因國道三號的通車已有逐漸沒落並邊緣化之現象。綜上所述，南投縣政府乃有檢討國道三號交流道系統之構想，期能藉之提升路網服務功能、帶動區域整體發展。³⁸

也就是說為拯救竹山鎮的經濟發展，南投縣政府規劃在竹山鎮西北側增設新交流道。其構想如下：

就竹山鎮地區整體發展的角度觀之，增設之交流道區位以位於該鎮西北側、接近縣界附近之路段較為適宜，除可提供國道旅次自西側進入竹山鎮市區之路徑，形成環狀路網、提供區域性聯外替代道路外，欲至南投

³⁶ 立法院議案關係文書，中華民國94年9月14日印發。立法院第6屆第2會期第2次會議議案關係文書，報303。

³⁷ 立法院議案關係文書，中華民國94年9月14日印發。立法院第6屆第2會期第2次會議議案關係文書，報304。

³⁸ 南投縣政府建設局曾仁隆局長，〈國道三號南投市及竹山鎮路段增設交流道計畫〉，網址：http://www.cit.org.tw/attachments/076_076_56%E5%9C%8B%E9%81%93%E4%B8%89%E8%99%9F%E5%8D%97%E6%8A%95%E5%B8%82%E5%8F%8A%E7%AB%B9%E5%B1%B1%E9%8E%AE%E8%B7%AF%E6%AE%B5%E5%A2%9E%E8%A8%AD%E4%BA%A4%E6%B5%81%E9%81%93%E8%A8%88%E7%95%AB-%E6%8A%95%E7%B8%A3%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E5%B1%80.pdf；最後瀏覽日期：2012年5月25日。

縣山區各遊樂區之南部地區民眾亦可利用此新設之交流道提早駛離國道三號，經由竹山鎮市區再進入山區，如此亦較有機會藉新設交流道帶來區外旅客，提升竹山鎮之整體區域發展；同時，因須配置連絡道路與台3線連接以形成區域路網，將新增交流道設於竹山市區西北側，亦可避免連絡道路造成對地區分割的問題。因此，竹山路段增設交流道之規劃區位初步擬定設置在原彰投45線穿越國道三號處，並在盡量避免民眾房舍拆遷之前提下，以原彰投45線為基礎適當配置連絡道路與台3線銜接。

這個構想的成效如何？尚未可知。但目前確實已經被高公局接受。高公局已經提出「國道3號增設南雲（竹山）交流道工程」之規劃。其計畫目標有二：「一、促進南投竹山地區及周邊彰南、雲北地區之整體發展；二、提升南投、彰化與雲林生活圈之交通運輸服務功能，促進整體均衡發展。」這個增設交流道預計需要花費7.4億元，未來將命名為「南雲交流道」。³⁹



圖 2-4：新建南雲交流道配置圖

如果瞭解最初「竹山交流道」規劃中的「南北岸路線之爭」，就會知道目前這個新增交流道的計畫，其實更接近當時的「北岸線」。但是在「南北岸路線」爭議最激烈時，交通部長蔡兆陽曾表示：

如果往堤岸北邊走，交流道要經過竹山，那麼要到鹿谷、水里、集集就要繞道竹山，比較遠。如果照原來的路線，就可以直接過去，比較近。⁴⁰

³⁹交通部高公局網頁，〈國道3號增設南雲（竹山）交流道工程畫〉，網址：<http://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=95&p=3053>。最後瀏覽日期：2012年7月5日。
⁴⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院

可見從觀光客的便利性而言，「南岸線」自然比較具有優勢。但如果放眼竹山鎮的經濟發展，「北岸線」就可以立即顯現出其價值。當初交通部長反對「北岸線」的其中一個理由是下交流道後要前往南投縣其他觀光景點，需要「經過竹山鎮」，這個理由現在卻又成了「增設新交流道」的依據。撫今追昔，不免令人感慨！

那麼，當初這個「南岸線」的政策是如何決定的？「南北岸路線」的爭議是如何發生的？有哪些政治力介入？「南岸線」的決策是否具有正當性？是否具有合理性？如果「南岸線」是正確的選擇，為什麼現在需要增設新交流道？下一章將針對這些問題進行討論。



第三章 路線規劃與政治勢力的介入

上文提到「中二高」最初的路線並沒有經過「竹山鎮」，而是彰化縣「二水鄉」，即「南投→名間→二水→斗六」。當時的構想是在二水鄉設置交流道，之後平面道路越過濁水溪進入竹山鎮。這個規劃路線將使交流道設置在濁水溪北岸，這就是所謂的「北岸線」。

後來出現「南岸線」的規劃構想，也就是中二高行經「南投→名間→竹山→斗六」，在經過名間鄉後，先越過濁水溪，之後在竹山鎮東北側設置交流道。因為交流道已經在濁水溪南岸，因而稱之為「南岸線」。

以上兩條路線，在中二高「竹山交流道」的規劃過程中，充滿各種爭議以及各方政治力介入的痕跡。本章擬就此進行討論。

第一節 爭議的緣起：南北岸路線

「中二高竹山交流道」的設置，引起南岸路線與北岸路線的爭議，也就是交流道設置於濁水溪南岸或北岸的論爭。交通部最早規劃的是「北岸線」，後來顯然變更為「南岸線」；而反對者則堅持主張「北岸線」。反對者包括當時新黨和民進黨的立委；國民黨籍南投縣長；部分竹山鎮的里長、鎮民代表與若干居民。所有的爭議均曾經由公聽會提出，乃至於立法委員在立法院進行質詢。最後均被否認，而以南岸拍版定案，成為今天的交流道現址。以下先將當時爭議兩方的意見，整理如下表：

交通部與國工局說法	反對者說法
南線堤防線未定。	國家工程設計單位對優良的設計路線，應主動協調爭取，而且近日臺灣省水利處以發稱正式公文，表示北岸水流安全無虞，所以交通部的藉口已經不存在。
有民意代表支持南線。	交通部一再說當初選擇也是因為民意代表的堅持，但是多次公聽會，未見一為支持南線的民意代

	表。經一再逼問，國工局只能說出一位南投縣議員陳彩鳳。
南線也獲得民眾支持。	北線支持名單 1500 人；南線支持名單 600 人。但是交通部和國工局每次送資料，只送支持南線的名單，而且支持南線者多為被徵收地主，這一點證明土地徵收價格高的不合理。
改採北岸線會拖延工期。	交通部宣稱因為南岸線已經進入土地徵收的階段，所以改採北岸線會延誤工期兩三年。但其實北線設計沒有地形困難，從地質分析到設計施工都容易的多。比起南線高難度的施工，延長時間應該不超過半年。
南岸線設計安全沒問題。	當然設計仍然符合國家設計的下限。但是所有以設計下限為準的結果都是安全度降低，而且明擺著施工容易、安全度高的北岸不走，卻走難於施工、安全度低的南線，是完全不合理的。
資料出處：《立法院公報》，第 87 卷第 22 期，「院會記錄」。	

事實上，爭議焦點之一，是最早交通部規劃的是「北岸線」，基於什麼理由而改成「南岸線」？從未見任何說明。爭議焦點之二，是「南岸線」存在太多實際的缺點以及施工上的不合理現象。爭議焦點之三，是顯然有許多政治力量的介入，造成規劃路線的變更。

上一章提到新黨立委馮定國要求「恢復原來所規劃的山線」；¹由於「山線」到竹山交流道的規劃就「北岸線」，馮立委的質疑也指出「竹山交流道」最早交通部規劃的就是「北岸線」。民進黨立委林豐喜質詢時也提到：

七年前檢討次路線時，大部分地方人士皆持反對態度，因為當初之設計係為採山線的北線，之所以取消山線改為海線，理由不得而知，但最不公平的是，中二高南線至彰化再繞回台中縣、南投縣，如此設計未免太不合理，可見此路線之設計涉及嚴重的舞弊。中二高南線由苗栗縣至南投縣草屯採較直線的北線足足增加 44 公里，即北線直線只需 90 公里，

¹立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 52。

而南線卻需 134 公里。若將本線恢復採用北線，較符合經濟效益，快速道路的支線及大甲溪線皆可以連結西濱快速道路，因此不會影響道路連結及交通流量。本席認為竹南照鏡山路段應修正為原設計路線。²

林立委所說「應修正為原設計路線」，一方面就是指「山線」；另一方面，就是指「竹山交流道的北岸線」。

以上是爭論之一，但交通部均未針對為何突然改變原「山線」規劃路線為「海線」？但關於「竹山交流道」由「北岸線」改為「南岸線」，則有更多爭議與討論。爭議二就是「南岸線」有太多缺點和施工的不合理處。

交通部在陳述「中二高」（含「竹山交流道」）改為「南岸線」時，多次提到「高速公路不能做太直，避免駕駛人打瞌睡、造成車禍」，這個理由遭到很多立委質疑，認為這樣的認知使得中二高變成「蛇行高速公路」。³因而有立委要求「為了國家的百年大計，應截彎取直，不能作蛇行的高速公路」。⁴

也有立委從生態環保的角度，認為「南岸線」要挖掉竹山鎮「照鏡山」的一半，甚至會經過「台大植物園」，影響生態甚大。⁵

第二節 南岸線施工不合理

對於施工工程、環境生態等「南岸線」潛藏的問題，具美國德州大學土木工程碩士學位的新黨立委錢達，在 1997 年 5 月 26 日於通交委員會提出具體意見質詢：

北岸線有一道未做的堤防，先前部長答復時表示，此堤防線未定，這是錯誤的！根據最新查證的結果，水利局早就公布了堤防線，也經行政院批准執行。若沿北岸線，水平及縱向曲線都非常平順，而且此堤防建成，還可回收 1500 公頃的土地。選擇北岸線並完成堤防，不但施工簡化，工

²立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 52-53。

³立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21。

⁴立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 22。

⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 22。

程費降低，而且可回收 1500 公頃的土地。但是國工局設計的路線走南線，三道大 S 型的反曲線，沿平緩坡度到照鏡山時，有 65 公尺高的峭壁，為了高速公路不能突然的下降，就往後開挖，而路段繼續是河谷，但高速公路也不能貼到河谷，所以要建立 25 公尺高的橋墩，接下來 1 公里後又是高台地，是下坪台地，若從縱斷面看，前後是巨型開挖，中間是架高的橋樑，而開挖是縱深 40 公尺，頂端也到 200 至 250 公尺，可謂開挖掉幾百層的大樓。若是走北岸線，最多只有二次橋樑，但走南岸線時，要做四次橋樑。橋樑應與河流垂直，以免受到洪水沖刷的衝擊，但這一段橋樑是傾斜、曲線的，這可說是設計橋樑中相當大的忌諱。當然高速公路工程局的設計仍可說是符合國家設計規範，但竹山明明有較好的選擇，怎麼會選擇這樣的路線？⁶

同年 10 月 21 日，錢達又在立法院院會提出更具體質詢：

中部高速公路行至南投竹山鎮時，本來有南北二條路線可選擇。北岸線是沿濁水溪堤防走，南縣則是切斷照鏡山。現就此二路線做一比較如下：北岸線水平曲線十分平順，縱向曲線非常平坦，坡變極少；南岸線有三道的 S 型反曲線，切過照鏡山後須經 65 公尺高的峭壁，而後由峭壁直下。因高速公路有坡度限制之設計，故在此須向後作巨型開挖約一公里，深度 40 公尺，斷面頂端達 200 公尺的距離，如此尚無法達到谷底，須在進入谷地後，另作 25 公尺高的橋樑。此外，北岸線距離共長 7.6 公里，南岸線全長 10.2 公里，北岸線的工程不但不會破壞河川荒地的環境，反而會保護環境；南岸線則是經過整個南投竹山鎮最美麗的照鏡山風景區，將會嚴重破壞景觀。……本席在此要特別指出，在作南、北岸線優劣比較時，我們將每項內容均作清楚交代，反觀交通部長及國工局長的答復，都是迷迷糊糊的，僅以「我們經過大量研究與綜合評估，咸認南岸線較佳」作回答，但究竟好在哪裡，卻是一項也說不清楚。同時，交通部長在多次答詢南岸線有民意代表支持；經本席一再追問，部長指出立法院南投縣籍立法委員陳委員志彬，曾私下率民眾請求採南岸線設計。本席當時即痛斥部長，公務員辦事應以文件資料作基礎，而 5 月 26 日交通委員會所作之決議中，清楚地有陳委員志彬的簽字，且二天後，陳委員亦

⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

透過媒體正式聲明，他從未要求交通部長變更設計為南岸線。在此情況下，本席要再次詢問交通部長，請部長明白說出：一、南岸線與北岸線比較，究竟優點在何處？二、支持南岸線的民意代表是誰？三、在優劣比較如此明顯下，為何部長堅持採南岸線？……大家知不知道 25 公尺有多高呢？議場由地面到屋頂共有 10 公尺高，25 公尺高的橋樑、橋墩比議場高度還要高二倍半，本席承認世界上有這麼高的橋樑，但平坦的路不走，為何要走到峭壁去。本席請你比較南岸線與北岸線的優劣，你卻只說明南岸線可以走，再艱難的工程只要花錢都可以辦到啊！但我們為何要花那些錢，蔡部長提到施工時間的問題，本席是學土木工程，講老實話，今天路線若因改走北岸線而要延長幾年的話，那只是證明設計單位的低效率。在美國北嶺大地震中，重要幹道十號公路損害情形非常嚴重，但他們在三個月內就完成修復，依照本席的判斷，以巨型開挖、搭建作橋樑的時間拿來做平坦的道路，時間上綽綽有餘，根本不應該再延長。⁷

錢達立委詳舉各種反對「南岸線」的理由，包括：南岸工程巨大、坡度高，影響安全；路線工程呈現 S 型，有違常態，未來也將增加行車危險；行經竹山鎮照鏡山，勢必造成水土與生態環境的破壞。

此外，也有立委注意到「南岸線」人口密度較高、土地徵收難度相對較難。但規劃中的「南岸線」要徵收 164 公頃的良田；「北岸線」民地較少，公地較多，不但較無徵收問題，且因堤防修建與河川整治，反而會增加 1500 公頃的河川新生地。⁸兩相比較之下，顯然「南岸線」在徵收土地方面，會遇到更多的阻礙。

1997 年 3 月 26 日，民進黨南投縣籍立委蔡煌瑯提出質詢，其主訴為：

中二高名間—林內段決定沿著南投縣竹山鎮的坪頂埔線構築，其「捨直取彎」之設計不但不合乎經濟效益，且所經之處將嚴重破壞竹山美好的生活環境，造成文化及生態上不可彌補的傷害，並損及民眾權益，令當地居民及有識之士深以為憂，雖多方陳情，然皆未得合理之回應，本席亦有感於此種規劃甚不合理，竹山住民未蒙其利先受其害，實有違政府

⁷立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 135~136。

⁸立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21，蔡煌瑯報告。錢達亦提及採北岸線可增加 1500 公頃的土地，

造福人民之本意，其所累積之民怨及因此所可能造成施工上之阻礙，當更非有關單位所樂見，特向行政院提出質詢。⁹

蔡煌瑯在具體說明中，進一步指出「南岸線」可能對竹山歷史文化與生態的破壞：中二高名間—林內段按交通部國道新建工程局的規劃，將沿竹山坪頂埔線修築，亦即於他里溫之竹山交流道後，突然捨直取彎，轉經延正里「坪頂埔」地區（李勇廟附近）分成二半，續經正坪中和里等地區橫跨清水溪入林內，此種規劃若與交通部亦曾規劃過的其他兩條可行路線比起來，顯然是最不合適的一條。……目前交通部擬採用的坪頂埔線則長達十四公里，不僅修建經費最高，且所經之處，幾乎破壞了竹山的整個人文及生態景觀，相關單位為何出此下策，實令人費解。如果照交通部的規劃，則高速公路勢將破竹山居民之精神指標照鏡山（古稱沙連堡）而過，其所代表之非凡意義將消失無蹤，此種損失非金錢所能評估。另外全國知名之觀光勝地保安宮李勇廟亦將因高速公路自前橫斷而造成景觀上無法彌補的傷害。¹⁰

蔡煌瑯也指出選擇「北岸線」的優點包括：

1. 竹山居民數年前多次陳情採溪床施工，交通部概以溪床築路易被洪水沖失為由拒絕，如今集集共同引水渠之渠道已定案施工，其萬全之防洪設施亦在計畫內，故此理由已消失，交通部應重新評估其可行性，尤其是濁水溪北岸線一案。
2. 沿線地形平坦寬廣，施工易，可節省施工經費，且由於「截彎取直」使路線縮短約二至四公里，行車方便並節省時間約三分鐘，其累積之經濟效益相當可觀。
3. 沿線多屬河川地，可大幅降低農地徵收費用和可能遇到的阻擾，工程完成後又兼具防洪功能，對維護地方安全助益甚大。¹¹

當時準備投入南投縣長選舉的民進黨籍立委彭百顯，也率同南投縣竹山鎮延平里里長曾文煌等二十五位里民暨聯合陳情人共一千五百七十三名，在 1996 年 7 月 2 日陳情並提出緊急質詢。其主訴為：

⁹立法院第三屆第一會期第三次會議，民國 85 年 3 月 26 日，《立法院公報》85 卷，第 12 期(下)院會紀錄，頁 138。

¹⁰立法院第三屆第一會期第三次會議，民國 85 年 3 月 26 日，《立法院公報》85 卷，第 12 期(下)院會紀錄，頁 138-139。

¹¹立法院第三屆第一會期第三次會議，民國 85 年 3 月 26 日，《立法院公報》85 卷，第 12 期(下)院會紀錄，頁 139。

原規劃案中有多項設計，不符一級路國道高速公路標準，諸如在不宜採用反向曲線的平原區採高危險性之反向曲線設計；交流道規劃佈設不當，違背區域均衡發展原則；大量徵收民房、高經濟作用民地；採深溝開挖路基，危害人民生命財產安全，並涉及破壞天然景觀及生態等多項缺失，導致積怨於民。建請行政院應責成主管單位，切實就路線規劃決策，博採眾議，儘速考量進行重新勘查評估規劃之補救作業，審慎評估採用濁水溪北岸興築之可能性。¹²

在具體理由中，彭百顯就施工之不合理部分指出：

回顧此線規劃，係延續名間鄉以反向曲線通過濁水溪進入竹山鎮境，於反向曲線交接點 143+90KM 至 144+500KM 間設「他里溫」交流道，後因受藤湖山阻擋而採用反向曲線高速公路最小半徑一二〇〇公尺（標準半徑為二四〇〇公尺），名間鄉反向曲線亦同，而形「S 型」道路急轉彎入照鏡山台地，以斬挖或高架施工方式經下坪、枋寮兩村庄出清水溪銜接雲林縣段，綜觀此段路線如非反向曲線道路，即為深溝挖方路基、埡口、高架橋、填方路基等，其規劃之複雜性、行車之安全性即因四、五十公尺深溝挖方邊坡坍塌之可能性等缺失，不勝枚舉。（以下並具引本案技術顧問林瑞棋技師針對中二高竹山段研究評估資料，摘述重要缺失）¹³

彭百顯立委又從區域均衡發展的角度，提到竹山交流道如能選擇在「北岸線」所具有的歷史意義：

竹山、鹿谷地區古稱林圯埔，居民早期經濟生活之出入道路均經濁水溪通往二水鄉、田中鎮等地，後因濁水溪疏於整治及原有道路、橋樑頹廢，始成隔絕。如中二高走北岸線並在香圓腳附近設交流道，並設引道跨越濁水溪連結竹山市區，當能促進竹山、鹿谷、與彰化縣二水、田中、社頭、北斗、溪洲等鄉鎮之共同性而發揮區域均衡發展之效益，故原在「他里溫」交流道之規劃，有「見樹不見林」之缺憾。¹⁴

¹²立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國 85 年 7 月 2 日，《立法院公報》85 卷，第 38 期（下）院會紀錄，頁 4-5。

¹³立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國 85 年 7 月 2 日，《立法院公報》85 卷，第 38 期（下）院會紀錄，頁 5-6。

¹⁴立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國 85 年 7 月 2 日，《立法院公報》85 卷，第 38 期（下）院會紀錄，頁 6。

按：此處「他里溫交流道」就是指「南岸線」的竹山交流道。彭百顯所說「北岸線」香圓腳，位於竹山鎮與二水鄉之交界。這就是交通部最初規劃的「北岸線」。彭百顯最後從「歷史古蹟與地方自然生態」角度說明「南岸線」的破壞，認為「南岸線」：

漠視臺灣歷史古蹟及破壞地方自然生態。「照鏡山」為面向東方之斜坡地，每當旭日初昇，該坡地光彩奪目，宛如立鏡，故有「照鏡山」之美譽，且平頂埔台地，依歷史記載為清朝陝甘總督福康安率軍平「林爽文民變事件」決戰駐軍營盤地，屬膾炙人口之歷史勝地，此區景觀因與西面林內鄉之觸口山和東北面之松柏坑山等台地隔江相望，為台灣地理上之重要地標，而今，正值提倡「本土文化復興」之際，如因決策單位之漠視人文、歷史，設交流道圖利少數既得利益者而將照鏡山地斬挖成南北二截，猶如打破明鏡，將導致竹山人永不甘心，心懷痛恨起而抗爭到底。¹⁵

彭百顯向行政院提出的緊急質詢稿，從工程施工的不合理，到考慮區域性的平衡發展，乃至於考量歷史古蹟的保存與自然生態的保護，可謂相當具體而生動。但依然無法說服交通部的立場。遂而引發爭議之三，關於地方政治力或利益團體的介入的說法。

第三節 財團與政治力介入的爭議

由於「南岸線」所存在種種不合理現象與交通部說法始終無法說服立委和地方民眾，因此，不當政治力的介入或地方利益團體的影響，就一直被提出來。

針對「南岸線」涉及政治力介入與炒地皮的爭議，民進黨立委簡錫堉曾前後數次提出質詢。1997年3月28日，他質詢：

本席針對中二高竹山段傳出官商勾結弊端一事提出提案。調查局「重大公共工程弊端查案小組」已查出有八位中央及地方民代疑與財團勾結，以致所決定的路線，連我們外行人都看得出有問題。如照原設計路線規

¹⁵立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國85年7月2日，《立法院公報》85卷，第38期（下）院會紀錄，頁6。

劃從南岸（居民希望是從北岸）將有連續三次「反向曲線」，可能釀成行車互相追撞；此外，此種路線設計將使得照鏡山開挖 40 公尺，兩邊側坡延至山頂開挖之寬度將達 200 公尺，整座山將有 80 公尺高的斷崖，還需經過四個河道，類似這種工程，外行人都看出其施工之不當，希望行政單位能加以注意，並停止該工程的進行。¹⁶

簡錫堦更進一步提案：

中二高竹山段傳出涉及官商勾結炒作地皮弊端一事，檢調單位已查出有八位中央及地方民代疑介入中二高路線規劃，以致所決定的路線危及行車安全及破壞生態環境。故提請交通部及國工局在工程弊端尚未水落石出、路線爭議尚未解決之前，絕不應徵收土地。¹⁷

由於交通部回應無法讓簡錫堦滿意，且政府已經展開土地徵收，因而又在 4 月 1 日提出緊急質詢，認為：「中二高竹山段傳出涉及官商勾結炒作地皮弊端，且在工程弊端尚未水落石出，路線爭議尚未解決之前，就徵收土地，實在極其不當」。簡錫堦在具體說明中明確指出涉及關說、炒地皮的政治人物：

資料顯示於七十七年、七十八年時，當時的縣議員許民衡、鄭印清、立委沈世雄、王聰松、國大林詩輝、省議員陳啟吉等地方及中央民代涉嫌關說、炒作地皮。國工局於公告竹山段路線之前，就勾結財團收購沿線土地炒作地價牟利。事實上，竹山段路線於民國七十九年九月公告路線，而在民國七十七年起、七十八年底，沿線就均已完成土地交易，亦即於七十九年之前就完成收購土地。¹⁸

這次質詢仍未獲得具體回應。簡錫堦又於 5 月 26 日再一次提出質詢，且所質詢內容提到的政治力介入更為具體：

部長的壓力很大，因為路線如此，很多人早開始買土地，一更改路線則既得利益者的抗爭很大。部長的壓力在於，他里溫、藤湖山這邊，就是高速公路下來最有利的地方已經被炒作光了。部長或局長說他們是在民國 79 年以後才買的，事實上 77 年 3 月 9 日就有腹案，就開始炒作，到

¹⁶立法院第三屆第三會期第十次會議紀錄，民國 86 年 3 月 28 日，《立法院公報》86 卷，第 12 期院會紀錄，頁 122-123。

¹⁷立法院第三屆第三會期第十次會議紀錄，民國 86 年 3 月 28 日，《立法院公報》86 卷，第 12 期院會紀錄，頁 123。

¹⁸立法院第三屆第三會期第十一次會議，民國 86 年 4 月 1 日，《立法院公報》86 卷，第 13 期院會紀錄，頁 278。

77年8、9月時，土地都賣光了，我們是在79年9月10日才公告路線，公告之前就炒作了。共有7個財團：（1）溪頭國際股份有限公司，出面者是江正德，幕後是縣議員許民衡，人頭是陳學堂等等，向台銀貸款。（2）星鉸開發有限公司，人頭是陳金池。（3）上好育樂公司，幕後是前立委沈世雄、前鎮長莊錦泉，人頭是乩童陳庚。（4）雲林縣議會及水利局集團，以1公頃80萬元的價格購地，其中每人所得利益只少有100萬元，所以可能農會理幹事等也都牽涉在內。（5）前鎮長及現任議員張明雄，在秀傳醫院後面有4-6公頃的土地全在他名下。（6）秀傳醫院：秀傳醫院在高速公路下來的地方，由於前面路段有三個拐彎，容易發生車禍，一旦出車禍就必須從高速公路下來，下面就是秀傳醫院。秀傳醫院的負責人是前立委黃明和的女婿，即前立委、前彰化縣長陳錫卿，其中最大的股東就是行政院秘書長趙守博，醫院董事則是趙守博的親戚。（7）昌磊砂石場，吳哲男及現任鎮長許文欽等人都牽涉其中。簡曾與趙守博談過此事，勿為了秀傳醫院而損失大眾的利益。¹⁹

簡錫堉的質詢指出，竹山交流道公告南岸路線之後，就有七個地方勢力與財團介入炒作。²⁰ 若以表格整理呈現如下：

	公司機構或財團代表	負責人	說明
1	溪頭國際股份有限公司	江正德	幕後是縣議員許民衡，人頭則由陳學堂向台銀貸款。
2	星鉸開發有限公司	陳金池	
3	上好育樂公司	陳庚	幕後是前立委沈世雄、前竹山鎮長莊錦泉。
4	雲林縣議會及水利局集團		
5	縣議員張明雄		他是另一位前竹山鎮長。
6	秀傳醫院	黃明和及陳錫卿	黃明和是前立委；陳錫卿是他的岳父，也是前彰化縣長。該醫院最大股東則是行政院秘書長趙守博。
7	昌磊砂石場	吳哲男及許文欽	許文欽是現任竹山鎮長

¹⁹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院公報》86卷，第31期委員會紀錄，頁22。

²⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄（〈立法院公報〉，第86卷第31期）

簡錫堦是當時民進黨及不分區立委，或許因此與地方上較無直接利害關係，因而勇於直言不諱地指出各種地方勢力的介入情形。針對簡錫堦的質詢，交通部長蔡兆陽只簡單表示：「壓力是指時間的壓力，因 92 年中二高要通車」。²¹對於所謂地方政治勢力是否施壓，則全無回應。

1997 年 1 月 2 日，簡錫堦再一次提出緊急質詢，主訴：「第二高速公路竹山段路線規劃、弊端頻頻，且行政院交通部爲了圖利財團，頻頻變法，降低公共工程品質，影響行車安全，特此向行政院提出緊急質詢」。²²在提案說明中，簡錫堦直指財團炒作問題：

民國七十六年八月，交通部核准「中二高」，可行性研究後，財團隨即著手炒作田地及山坡地，並自七十六年十二月起至七十八年四月止，僅中二高竹山路段即有中央、省、縣、鄉鎮等各級民意代表假借民意向交通部、國工局等單位提出陳情，是否參與土地炒作或替財團說項，不得而知。惟七十九年九月，國工局規範路線公開展覽時，「交流道」正面對財團炒作地段，是否財團領政指導「交流道」設置方位或是巧合？令人疑惑無法解釋。尤其惡質者，因「交流道」之設置，而造成連續「反向曲線」路段，小於九十度之大轉，破壞私有良田農舍達一百餘公頃，開挖深達五十餘尺路塹等公路設計忌諱，造成中二高竹山段行車安全嚴重威脅，漠視區域均衡發展以繁榮地方目的。²³

在前次質詢中，遭簡錫堦點名的若干政治人物，也透過媒體澄清未介入公共工程之立場，在本次質詢稿中，簡錫堦則詳細轉錄 5 月 27 日報載財團炒作涉嫌人澄清說詞：

1. 趙守博（行政院秘書長）：秀傳醫院負責人前立委黃明和，是他祖父長兄的外孫，屬（遠）房表親，兩人根本是「一表三千里」。竹山秀傳醫院院長謝輝龍於次日（八十五、五、二十八）表示，醫院於八十年間

²¹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 23。

²²立法院第三屆第四會期第六次會議，民國 86 年 10 月 2 日，《立法院公報》86 卷，第 37 期院會紀錄，頁 93-94。

²³立法院第三屆第四會期第六次會議，民國 86 年 10 月 2 日，《立法院公報》86 卷，第 37 期院會紀錄，頁 94。

決定位置，並買下醫院現址及社寮國中旁的另一筆土地，皆以依法變更為醫療事業用地。

2. 莊錦泉（前竹山鎮長前立法院副院長沈世雄姻親）：十年前，無意間在日本琉球參觀仙人掌公園，而興起在竹山鎮初鄉橋旁的山坡地開發一座大型公園的念頭，購買部分土地後卻碰上土地價格飆漲，致無法擴大購買面積……。

3. 許民衡（現任縣議員）：他早於七十七年間即購地，並申請獲得教育部准於設立高爾夫球場許可執照，所送環境影響評估尚在審查中，他購之後，行政院才核定中二高，事有先後，他們絕未炒作土地，而縣議員陳彩鳳（前國代林光演之妻，溪頭明山大飯店家族企業成員）與地方人士北上爭取增設竹山交流道，也與溪頭公司無關。

4. 許文欽（前縣議員、現任竹山鎮長）：他在七十八年間尚未競選縣議員時，行政院已核定此路線，當時他並無一官半職，炒作土地與他何干！而晶磊公司是與朋友在他當鎮長前合組公司經營，土地還是股東出面向地主承租，如何炒作土地？²⁴

但針對這些地方人士的說詞，簡錫堦進一步提出資料予以反駁：

據報載，六月七日由南投縣議員劉迺創率領所謂地主蘇昌祺（雲林縣籍）、許瑞珍（高雄縣籍）等約二十人到南投縣府要求調高道路用地公告土地現值。依七月一日公告土地現值竟調高三八.五%以上。經據竹山段地政事務所土地現值證明書，竹山路段中二高道路用地公告現值自七十七年至八十六年間，自每平方公尺六十一七十公尺調高到一、八〇〇—四、八〇〇元，其調高幅度達二十六倍至七十倍。然其同路段藤湖小段交流道出入口財團炒作土地部分，自七十七—八十六年間僅自每平方公尺二十五元—三十元調到每平方公尺九十元，調高幅度每年約為每平方公尺六元。令人懷疑縣政府評估土地現值是否深受交通部，國工局或財團之授意指使所為。八十六年六月十九日，南投縣籍陳志彬、縣議員陳彩鳳率領鹿谷鄉十三村村長聯誼會成員及蘇昌祺、許瑞珍等約二十人到交通部向交通部蔡兆陽部長陳情維持原規劃路線；交通部隨後於七月四日函行政院維持原路線裁核在案。根據前述，許民衡縣議員澄清土地炒

²⁴立法院第三屆第四會期第六次會議，民國86年10月2日，《立法院公報》86卷，第37期院會紀錄，頁95。

作報載說詞，陳彩鳳縣議員在七十七年間，是北上爭取交流道主要成員，其於七月四日再度北上向交通部陳情，目的不外維護其家族企業設在溪頭之明山大飯店生意興旺個人利益；或有官員授意，藉為維持原規劃路線假民意十分明顯。至於蘇昌祺熱心參與維持原規劃路線陳情，經查蘇昌祺在七十九年間以其持有之土地江西林段江西林小段四十七一七十五、四十七一三第二筆土地面積記0.二九一五公頃林地，逕向中國農民銀行抵押一千九百六十萬，（即每公頃為六千七百二十三餘萬元），確實令人不得不懷疑官商勾結炒作中二高道路用地。²⁵

簡錫堦的質詢，具體將地方人士疑似介入國家工程的情況，一一羅列。之後又引述媒體記載，估計相關財團可能的獲利：

報載財團炒作地段，經依當時公告土地現值與79年至80年間最保守之計算，至少可以獲暴利依面積分列為：1. 星鉸企業公司：面積13.1公頃，可獲暴利1億1千6百86萬元。2. 上好育樂公司：面積91.7公頃，可獲利8億1千154萬元。3. 溪頭國際公司：面積118.8公頃，可獲暴利10億5138萬元。4. 昌磊砂石場地立，持有面積1.7公頃（即5152坪），以目前叫價每坪15萬元，其現值為7億7273萬元。5. 秀傳醫院持有土地的面積不詳，惟目前台十三線交流道附近叫價每坪15萬元計，其現值應在10數億元以上。²⁶

在這份質詢稿中，簡錫堦最後的結語是：「國家重大公共工程，尤其交通建設早已不是『技術問題』優劣的選擇，而已演變成財團領政、官員護航的『政治問題』」。²⁷

除簡錫堦立委之外，民進黨籍南投縣立委蔡煌瑯在1997年5月26日的質詢中，也說：「當初設計路線時，已經有八個中央及地方民意代表在沿交流道路段炒地皮，這是原規劃路線不願意更改的最大原因」。²⁸這裡的所謂「原規劃路線」，指的就是「南岸線」。事實上，蔡煌瑯在1996年3月26日質詢時，就曾

²⁵立法院第三屆第四會期第六次會議，民國86年10月2日，《立法院公報》86卷，第37期院會紀錄，頁96-97。

²⁶立法院第三屆第四會期第六次會議，民國86年10月2日，《立法院公報》86卷，第37期院會紀錄，頁97。

²⁷立法院第三屆第四會期第六次會議，民國86年10月2日，《立法院公報》86卷，第37期院會紀錄，頁97。

²⁸立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院公報》86卷，第31期委員會紀錄，頁21，蔡煌瑯報告。錢達亦提及採北岸線可增加1500公頃的土地，

表示：「多數居民之權益及後代子孫仍要生活的家園，不應因少數人而被犧牲掉，此理甚明」，²⁹所謂「少數人」就已經暗指利益團體。

彭百顯也提到「南岸線」路線：「迎合少數利益團體代議人之意願，卻使地方民眾蒙受嚴重損害」。³⁰可惜兩位立委都沒有指出所謂「8個中央及地方民意代表」或者「少數利益團體代議人」是哪些人？1997年3月7日，彭百顯在一次質詢本案時，指出「公共工程的建設是為增進大多數人的福祉，而不是為圖利少數人或特定族群。如果引發大多數民眾的怨聲載道，則已失去了地方建設的意義和目的」。³¹

彰化縣籍立委翁金珠在質詢時也表示：

部長與局長均就任不久，過去不知有無參與與整個路線的規劃？若中間發生炒地皮嫌疑，不知是否與局長有關？過去，凡有關都市計畫或道路建設，真正獲利者絕非農民或當地居民，而是內部知情者及財團，因此，我們希望未來相同的情事如有委員或民代介入，請交通部先予查證其建議改變的路線的附近有無其名下或親朋好友的土地，如有，請予以避嫌，因交通部過去都不這樣做，所以今天才會發生這樣的問題。³²

針對翁金珠的質詢，國工局局長鄭文隆的回應是：

有人向監察院提出陳情，所以監察院正在調查此事，個人對此事也有所瞭解；亦即有180筆土地在此，從77年8月12日開始，此180筆土地即開始買賣，直到80年8月才賣完。依我們調查得知，在77年3月9日已在南投縣政府召開過說明會，討論路線如何規劃，並確定竹山不設交流道，從8月12日開始有買賣行為。事實如此，結果由監察院判斷。

33

這項回應等於承認該地區確實在路線規劃過程中，已經有諸多土地買賣的交易行為。

²⁹立法院第三屆第一會期第三次會議，民國85年3月26日，《立法院公報》85卷，第12期(下)院會紀錄，頁139。

³⁰立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國85年7月2日，《立法院公報》85卷，第38期(下)院會紀錄，頁5。

³¹立法院第三屆第三會期第四次會議，民國86年3月7日，《立法院公報》86卷，第6期院會紀錄，頁364。

³²立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院公報》86卷，第31期委員會紀錄，頁39-40。

³³立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院公報》86卷，第31期委員會紀錄，頁39-40。

錢達曾在交通委員會安排勘查團前去現場勘查過兩次，看完後不相信此路段沒有舞弊，當時還有委員不同意現場勘查。不到一個星期，《聯合報》頭版刊載調查局長期跟監，發現竹山設計過程中，有 8 位中央及地方民代及地方長官有舞弊情況，仍在繼續追蹤。交通委員會也在現地勘查後將此部分預算凍結。³⁴

陳其邁詢問蔡兆陽，在內閣改組之前，是否有遞補政務次長懸缺的打算之時，表示反對由台灣省遴選相關人員擔任交通部政務次長一職，因為由交通處發包之工程，有許多重大弊案，其中包括西濱快速道路等等，貪污情況絕對甚於交通部，而圍標、綁標情事較交通部所主導發包之工程，更為嚴重。³⁵

針對傳聞 8 位民代涉入官商勾結一事，民進黨籍立委尤宏也提出緊急質詢：「針對中部第二高速公路傳出官商勾結弊案，要求交通部應立即協同法務部查察不法人員，此外，對於八名民代涉案部分，也應同樣儘速偵查，移送法辦，以維持公共工程品質。」³⁶

立委錢達更注意到被指涉入本案的「星鉸集團」。他提到了星鉸集團所經營的溪頭小木屋引發電線走火，造成江翠國小三名學生喪生火窟的事件：

上星期，台北縣板橋市江翠國小學生在畢業旅行時，住宿於星鉸集團建造小溪頭木屋，因小溪頭木屋不合乎安全規定發生電線走火，造成三名學生命喪火場。小木屋自建造起便出現種種問題，如每次下雨地層便滑動等諸多不合建築規範的情形，報紙也有刊載。但財團認為與其花錢開量，使小木屋合乎安全規定，不如以不到改良費十分之一的金錢去賄賂官員便可開始營業。上次總質詢時，本席曾很嚴厲地質詢中二高一案，後來此案曾在立法院付諸表決，當時民進黨簡錫堃委員蒐集了非常詳細的資料，證明中二高之所以會設計出這麼荒唐的路線，全是因為受到三大財團的影響，其中一個便是星鉸集團！而且此一小木屋並非位於溪頭，而是位於中二高竹山段所經過的竹山鎮……中二高之所以不走北岸線而走南岸線，為的便是遷就三大財團，因為三大財團已在南岸線沿岸

³⁴立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 19。

³⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 17。

³⁶立法院第三屆第三會期第十二次會議，民國 86 年 4 月 8 日，《立法院公報》86 卷，第 15 期院會紀錄，頁 415-416。

買了兩百甲土地，其中剛才本席所提的星鉸集團，便購買了位於掛圖右下角的照鏡山區，這便是此次小木屋事件的發生地點。³⁷

建國黨立委許添財質疑：「此交流道設置之目的，是為服務此一所謂的財團炒作地區。若非如此，此路段所設計的 S 行路線會經過上述財團炒作地區，並於二者相距不足一公里處開設交流道，豈不是太巧？建議蔡部長查明，究竟係 S 型路線規劃完成後，才發生財團炒作情事，抑或財團炒作、收購土地之後，才有 S 型路線的規劃？」³⁸許添財在另一次質詢中提到：

政府還假借很多奇怪的理由沒辦法面對現實加以改正，這就是黑勢力在作怪，所謂『黑勢力』當然指財團，因在公布路線確定之後，已有財團向銀行貸款炒地皮，計有四、五個財團向台銀、中國農民銀行借錢炒地皮。為了使炒地皮目的能夠實現，於是逼迫交通部高價徵收土地，所以交通部所擬路線的土地所有者全部同意、也全部領款了。在台灣找不到徵收土地如此順利的。如果交通部效率真的這麼高，中二高也不可能拖到今天，為何此路段土地徵收特別順利？因為暗中勾結太可怕了。³⁹

許添財兩次質詢都提到財團的介入。

以上諸多立委的質詢，都指向財團介入竹山交流道的路線規劃。他們都指控其中有太多利益糾葛，希望交通部能給予回應。

第四節 「公民參與」與公共決策

上述討論，呈現支持竹山交流道南北岸線的不同立場。在不同意見的爭論中，「民眾」所扮演的角色為何？最具切身利害關係的地方「民眾」，是否有機會參與決策或者表達意見？最終的決策究竟是符合大多數民眾的利益？或者符合若干政治勢力或財團的利益？「民眾」是否被動員？參與表態或陳情的民眾，是否有機會得到更多的訊息？如果竹山鎮的商家當時都能確切瞭解到竹山交流

³⁷立法院第三屆第六會期第十一次會議紀錄（二），民國 87 年 12 月 15 日，《立法院公報》87 卷，第 48 期院會紀錄，頁 19-20。

³⁸立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 27。

³⁹立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 45。

道倘若在「南岸線」，觀光客將不會進入竹山鎮，其實反而會造成竹山經濟蕭條，將直接造成他們生計的傷害，他們願意站出來反抗嗎？為什麼沒有將這些訊息讓他們知道？以上這些問題都值得深入討論。

政治作為一項「管理眾人」之事，本質上是在對「社會價值的權威性分配」（Easton, 1967）。民主政治本來就涉及多方利益的競逐、結盟與協調，政策的有效執行有賴於決策過程中適度的政治對話（湯京平，1999；林水波、王崇斌，1999），而「公民參與」（citizen participation）的制度設計，可說提供了政治對話的場域。

「公民參與」的理論先驅安斯坦(Sherry Arnstein)認為：公民參與是一種公民權力的運用，是一種權力的再分配，使排除在政策制訂與經濟過程外的「無權者」有機會參與決定資訊的分享、政策目標的設定、稅賦的資源配置、計畫執行以及相關利益的分配。在此，「公民權力」的提升進而影響政策，是相關論述關心的焦點，也是促進實質參與的核心條件（Arnstein, 1969; Forester, 1989）。他進而將公民參與分成 8 個層次：（1）操縱（Manipulation）；（2）治療（Therapy）；（3）告知（Informing）；（4）諮詢（Consultation）；（5）展示（Placation）；（6）合作（Partnership）；（7）權力轉移（Delegated Power）；（8）公民控制（Citizen Control）。（Arnstein, 1969）可見，對於安斯坦而言，「公民參與」的最終目標是透過「權力轉移」，達到「公民控制」的民主機制。

「公民參與」在民主體制中所扮演的功能，有學者表示支持；也有學者表示反對。（杜文苓、陳致中，2007）支持者認為，更多的民眾參與可以防止代議政治體制中濫權的問題（Barber, 1984），且認為民眾參與可以協助公民性格的發展（Cunningham, 1972），提升民眾公共判斷知能（Bohman, 1998; Dryzek, 1990; Elster, 1998），「民眾參與」對群眾而言是一個增強社區歸屬感的過程，對公部門而言則是增強其決策的正當性（Pateman, 1970）。但反對者卻也指出，「公民參與」不僅代價昂貴且沒有效率（Grant, 1994）、代表性問題不容易解決，而利益團體的介入可能會產生更糟的決策（Irvin and Stansbury, 2004）。此外，公民是冷漠、無知，民意是漂浮善變且矛盾衝突，政策依賴民意的制訂並不切實際（余致力，2002），而極端的民眾意見更可能造成政治衝突，破壞社會安定（Barber, 1984）。

也有學者從公共參與的規範性理論（normative theory）出發，以公平（fairness）與職能（competence）來界定什麼是好的參與過程（Webler and Tuler,

2000)。公平指涉所有利害關係人有同等機會在決策過程中取得合法性角色，這些機會包括出席、主動論述、參與討論、與解決爭議終止討論的決策參與；職能意指在現有知識條件下，能達到最好決策的程序能力，而這包括對資訊的生產、蒐集、與詮釋的管道取得，以及運用現有的最佳程序進行知識的選取與了解，一個具有職能的參與程序可以促進相互了解，並在真正的差異產生之前，即可清楚地決定爭議如何被解決（Webler and Tuler, 2000:568）。

公民參與有廣義與狹義之分。從廣義上說，公民參與是指公民政治參與，「政治參與就是影響或試圖影響公益分配的行為」；（王浦劬，1995：206）從狹義上說，公民參與是指公民政策參與，即公民致力於影響政策過程的參與行為。從政策設計的角度而言，正是希望能結合「政治」與「行政」，進而統合政策規劃與政策執行，兼顧政治的理想性與行政的可行性（Schneider & Ingram, 1997）。

就「竹山交流道」的「南北岸線」之爭而言，「地方民眾」的意見，確實不斷成為贊成與反對雙方所極力引以為奧援的力量。

1997年5月交通部長蔡兆陽在立法院進行專案報告，提到「竹山交流道」爭議時，特別強調「本段路線雖有民眾陳情改線，然亦有民眾支持原核定路線」，⁴⁰所謂陳情改線的就是支持「北岸線」的民眾；「民眾支持原核定路線」，就是支持「南岸線」的民眾。在另一次答詢時，蔡兆陽又說：「鹿谷、溪頭數百位民眾曾至本部陳情，希望維持南岸線的設計」。因此，當他在回覆「為何路線要維持原設計案，而不改走北岸線」時，其中一個理由就是：「若路線由南岸改成北岸，主張維持原案的民眾就會有所反映」。⁴¹這其實是相當弔詭的說法。這等於是交通部長無視於眼前更多支持「北岸線」的民眾的抗爭，反而擔心人數更少的支持「南岸線」而民眾的「反映」。如果純粹就「公民參與」的角度而言，這明顯是違反常理的說法。「少數民意」反而被政府部門拿來做為支持既定立場的理由。

蔡兆陽又說：「當初為了決定這條路線曾舉辦過公聽會，並且由地方政府召開說明會，與民眾盡力溝通」，如果有意見，「在民國81年時就應該說清楚」。

⁴⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國86年5月26日，《立法院公報》86卷，第31期委員會紀錄，頁15。

⁴¹立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國86年10月21日，《立法院公報》86卷，第42期院會紀錄，頁136。

⁴²「公聽會」當然也是「公民參與」的方式之一。蔡兆陽提到當時曾舉行「公聽會」，卻刻意不提當時公聽會的結論就是支持「北岸線」。

南投縣政府在給交通部的公文中提到：「自民國七十九年起，當地民眾屢次陳情，均未獲交通部之重視」，而縣府也「曾於八十五年九月廿四日舉辦公聽會，作成結論建議原規劃路線應予放棄」，如無法更改，縣府「將不配合用地徵收作業，立場至為堅決明確」。⁴³由於縣府的立場是支持「北岸線」，此處所言「民眾屢次陳情」，也是只支持「北岸線」的民眾。

國民黨立委陳朝容曾質詢究竟「反對將竹山路段改採北岸線而行的民眾有多少」？⁴⁴國工局長鄭文隆提供一項陳情人數的統計說：「反對採行原路線而簽名陳情 1575 名」，這是指支持「北岸線」的陳情民眾總數；「來自鹿谷方面的 662 位簽名陳情，表示贊成原路線的民眾」，⁴⁵這是指支持「南岸線」的陳情民眾總數。倘若陳情民眾反映「民意」所在，顯然支持「北岸線」是支持「南岸線」的兩倍多。為什麼多數民意無法獲得重視？交通部長蔡兆陽說也有民眾「支持原核定路線」，卻刻意忽略反對原核對路線比支持者多兩倍有餘。

除政治勢力介入和特定鄉鎮（除鹿谷鄉）之外，還有哪些民眾支持「南岸線」？

國工局鄭文隆局長說：「有幾十位地主同意採用南岸線」。立委錢達認為：「若是在徵收土地時，錢給得很少，地主當然會不高興，若是錢給多，他們就高興了」，⁴⁶質疑地主只是基於個人利益考量而支持「南岸線」。所以他進一步說：「設計交通路線，應考量地方整體之情況，竹山的民眾抗議多少次，難道交通部不知道嗎？只因為一些地主同意了，就可決定國家道路的設計嗎？」⁴⁷換言之，少數「地主」的「民意」凌駕了多數民眾的「民意」。

南投縣立委彭百顯曾代表竹山鎮民提出陳情連署書。其中陳情人包括「南

⁴²立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 136。

⁴³立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 42，附件六。

⁴⁴立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 16。

⁴⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 16。

⁴⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

⁴⁷立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 18-19。

投縣竹山鎮延平里里長曾文煌等二十五位里民暨聯合陳情人共一千五百七十三名」，陳情內文指出「南岸線」設計「雖因而迎合少數利益團體代言人之意願，卻使地方民眾蒙受嚴重損害」。陳情書所指出「南岸線」所造成「地方民眾蒙受嚴重損害」，主要包括「路段設計不良」、「交流道佈設不當，違背區域均衡發展原則」、「毀損民地、增設橋樑、浪費鉅額公帑和土地資源」、「漠視臺灣歷史古蹟及破壞地方自然生態」。⁴⁸這些指控當相當有力，但地方民眾卻不一定非常在意。其中，僅有「違背區域均衡發展」一項，陳情書有更可以引起民眾關切的論點：

竹山、鹿谷地區古稱林圯埔，居民早期經濟生活之出入道路均經濁水溪通往二水鄉、田中鎮等地，後因濁水溪疏於整治及原有道路、橋樑頹廢，始成隔絕，如中二高走北岸線並在香圓腳附近設交流道，並設引道跨越濁水溪連結竹山市區，當能促進竹山、鹿谷、與彰化縣二水、田中、社頭、北斗、溪洲等鄉鎮之共同性而發揮區域均衡發展之效益。……在香圓腳附近，採部分葉形或鑽石型設交流道，可南通竹山、鹿谷、草嶺等地，北達彰化縣二水、田中、社頭等鄉鎮，對濁水溪沿岸鄉鎮之均衡發展助益頗大。⁴⁹

無論從歷史、人文、自然生態的角度說，這篇質詢稿都相當具有深度，且發人深省。但如果站在竹山鎮民或者商家的立場而言，或許這些深邃的「歷史文化」思維並不足以引發他們的危機感。畢竟支持「南岸線」的說法中，「竹山交流道」可以帶來更多觀光客，可以帶給竹山鎮經濟繁榮的契機的說法，也頗能獲得認同。交通部的回覆甚至認為「（竹山交流道）於竹山鎮山崇里東埔蚋溪北岸布設，並以新設連絡道銜接台 3 號公路，將可藉台 3 號公路直接服務竹山、鹿谷等地區」。⁵⁰這樣的說法自然讓竹山鎮民相信交流道設在「南岸線」，不會影響竹山商機。倘若地方政治菁英能明確指出「南岸線」將造成觀光客不進入竹山鎮，反而會造成竹山經濟蕭條，商家利益將立即嚴重受損，應更可引起地方民眾共鳴，或可凝聚更具大的反抗力量。從這裡也可以看出台灣社會因長期欠缺深厚的

⁴⁸立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國 85 年 7 月 2 日，《立法院公報》85 卷，第 38 期（下）院會紀錄，頁 5-8。

⁴⁹立法院第三屆第一會期第二十六次會議，民國 85 年 7 月 2 日，《立法院公報》85 卷，第 38 期（下）院會紀錄，頁 6-7。

⁵⁰立法院第三屆第二會期第一次會議，民國 85 年 9 月 6 日，《立法院公報》85 卷，第 40 期（四）院會紀錄，頁 1478-1480。

「歷史文化教育」，民眾不免顯得「短視近利」，往往只從與切身有關的利害處著眼，忽略更長遠的思維。因此，在動員民眾進行「公民參與」時，往往也要考慮如何從「利害關係」著手，才有可能更容易達成目標。

由於未獲得交通部正面回應。彭百顯再次提出質詢，認為「交通部、國道新建工程局未重視民意，也未進行有效評估，廣徵民意，就自行決定依照原線施工，完全漠視地方民意」，而且「政府規劃重大交通建設，目的就是為了繁榮地方發展，增進多數人的利益為考量。然而，重大公共工程的決定，所涉及的不僅是其實際上所能帶來的實質利益有多少，還包括對農業年產值影響、交通社會成本、土地資源價值是否能新增創造、以及道路土地徵收所造成地主利益損失的問題」，因而主張「高速公路路線的規劃，除了應重視地方人士的意見之外，更應以降低路線區域居民的利益損失為優先考量，這樣才不會引發民怨及地主的抗爭」。⁵¹彭百顯的質詢焦點，仍以「民意」為主要訴求，認為應該「降低路線區域居民的利益損失」，這主要還是針對徵收良田等問題。在書面質詢的說明欄，他進一步要求「政府籌劃交通建設應重視民意」。

若是一味忽視，往往會引起地方人士的抗議和反彈。尤其是路線的規劃，會涉及土地徵收和地上物拆除的問題。因此，一旦規劃不當，經過人口過於密集的地區，就會造成太多人的利益損失，而公共工程的建設是為增進大多數人的福祉，而不是為圖利少數人或特定族群。如果引發大多數民眾的怨聲載道，則已失去了地方建設的意義和目的。⁵²

另一方面，交通部在路線引發爭議下，舉行「徵地說明會」。但彭百顯質疑那是「在自行決定施工路線後，才舉行徵地說明會，這種完全漠視民意的作法下，自然引發地方強烈反彈」，他認為「徵地說明會應該是個聽取地方民眾心聲；政府或施工單位與民眾相互溝通，取得諒解及達成共識的機會，而不是行政院凌駕民意的強硬措施」。⁵³

交通部的回覆依然認為「南岸線」規劃已經是在「廣徵地方民意」之後決定的政策。同時交通部已經舉辦多次「作業說明會」和「路線公展會」，「地方

⁵¹立法院第三屆第三會期第四次會議，民國 86 年 3 月 7 日，《立法院公報》86 卷，第 6 期院會紀錄，頁 363-365。

⁵²立法院第三屆第三會期第四次會議，民國 86 年 3 月 7 日，《立法院公報》86 卷，第 6 期院會紀錄，頁 364。

⁵³立法院第三屆第三會期第四次會議，民國 86 年 3 月 7 日，《立法院公報》86 卷，第 6 期院會紀錄，頁 364。

人士意見，以及多次與地方機關、相關民意代表研商結果，均建議二高路線能經過竹山，並佈設竹山交流道」，如早日完工，將可「提供南投地區及南北全線便捷之高速公路服務，加速地方繁榮與發展」。⁵⁴

本文第二章已經指出，交通部這個說法如果是正確的，為什麼現在預計在竹山鎮西北側規劃「國道 3 號增設南雲（竹山）交流道工程」？可惜當時各界質詢均未指出最嚴重的問題。前引彭百顯第二次質詢，主要訴求是為被徵收良田的農民說話，其精神自是令人敬佩。但終究比較沒有反駁交通部認為「竹山交流道」可以繁榮地方的說法。

在「公民參與」的過程中，正確資訊的流通與掌握是相當重要的判斷依據。立委蔡煌瑯質疑政府在「說明會」上「偽造圖片」，誤導民眾。他指出 86 年元月 17 日鄭文隆局長到竹山開說明會，將原本彎曲的路線用兩個圖接為直線，將 90 度彎曲的路線圖截成直線，偽造圖片。鄭文隆表示「不知道蔡委員現所說的是什麼事情」。蔡煌瑯則進一步質問：「如果國工局沒有心虛，在說明會時，為什麼要偽造路線圖？」鄭局長的回答則是：「這不能稱偽造，因為看板是橫的，本局同仁就把兩張圖橫貼出來，挨下一張圖時就調整回來了。在說明會時作此調整是很正常的」。立委簡錫堦立即就此質問：「剛剛這個圖假如是國工局提出來的，這是非常嚴重的偽造文書，正式的圖表標題應在上面，不在側邊，這是故意讓竹山的民眾認為高速公路不是彎的，是直的」。⁵⁵在這一波質詢的攻防中，立委主要針對國工局涉及偽造文書，誤導竹山鎮民。

當時角逐南投縣縣長的立委彭百顯，也質疑過交通部造假問題。彭百顯在 1997 年 5 月 26 日交通委員會上質疑表示：

追究交通部偽造扭曲原來民意代表出席民國 80 年歐晉德主持的中二高後續工程南投路段陳情會議的意見，當時王聰松、沈世雄及林源朗也出席。本席拿到紀錄後便向歐晉德抗議。記錄上有一結論，結論中的第二點說到，竹山至林內路線照原計畫路線。這是本席當時在會議中當場反對的意見，交通部竟然公然寫下此一結論，扭曲原來民意的方向。那場座談會，若最後的結論是兩案並陳，本席可以接受，但怎麼可以是按照原計畫，這真是膽大包天。所以交通部內部有一股力量在主導矇騙包括

⁵⁴立法院第三屆第四會期第一次會議，民國 86 年 9 月，《立法院公報》86 卷，第 32 期（三）院會紀錄，頁 769-770。

⁵⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21-22。

蔡部長內的上級人員，本席建議你不要被欺上矇下，而誤導政策。⁵⁶

這項指控交通部偽造「陳情會議」的「結論」，致使交通部長被欺矇而誤導政策。

在支持「南岸線」的部分，立委劉盛良認為「竹山段路線設計係依據『公路路線設計規範』辦理，該路線符合高速公路設計標準，絕無交通安全疑慮」，因此「不宜依部分民眾片面陳情據以改線」，並引述「原設計之地主暨鹿谷地區之民眾亦有相當強烈之陳情支持原設計路線」。⁵⁷劉盛良說法和交通部立場一致。不過，他認為主張「北岸線」只是「部分民眾片面陳情」；而南岸線也獲得「地主暨鹿谷地區之民眾亦有相當強烈之陳情支持」。顯然是試著將兩方「民意」打成平手，認為都具有民意基礎。就策略而言，這等於是試圖「取消民意」，然後要求「回歸專業」。至於「回歸專業」，他也認為設計安全「沒有問題」。

從「公民參與」的角度看，以上贊成和反對「南岸線」的地方民眾，就數量而言，反對者多了兩倍多，顯然更具「民意」基礎。但交通部和支持「南岸線」的立委，都刻意忽略兩者在數量上的差異，並且都試著用同樣具有「民意」支持的立場，等於都朝著「取消民意」的方向進行。如此一來，「民意」反而變得無關緊要，卻又處處被引用做為支持的理由。不禁讓人覺得這顯然是「打著民意反民意」的作法。

那麼為什麼彭百顯所帶領的 1500 多位「北岸線」支持者，無法對抗 600 多位「南岸線」的支持者？一方面，「取消民意」之後，「地主」和特定「政治力」反而成為關鍵因素。另一方面，「政黨」還是扮演更具關鍵性的影響力。

本案例中，凡支持「南岸線」者，或被指控介入炒作利益者，都是「國民黨黨籍立委」或政治人物（已如上述）；反對「南岸線」者，都是在野黨立委，包括民進黨和新黨立委。另外包括已經與國民黨中央因選舉恩怨而有心結的林源朗縣長（南投林家）。在政治現實利益的前提下，「北岸線」支持者自然不敵「南岸線」支持者。但是做為「公民參與」的案例而言，本案例讓人們看到「民意」都可能被動員；但資訊流通不明確、掌握不完整，可能影響判斷；也可能受到誤導。使得本案最終決策還是受地方政治力主導；而絲毫不受「公民參與」的影響。

雖然在本案例中，政府部門透過「說明會」、「公聽會」或「公展會」等方

⁵⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 29-30。

⁵⁷立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 45-46。

式，允許「公民參與」的機會；而公民也在民意代表的協助下，以「陳情」或「請願」的方式表達訴求，這都展現了「公民參與」的機制已經在當時的台灣開始運作。但如果「公民參與」真正的理想是希望能達到「公民控制」的目標，從這個角度說，台灣當時距離真正的「公民參與」還相當遙遠。因為，在本案的爭議中，「公民參與」並沒有發揮實質的效果。「地方民眾」的利益，實際上最後還是被犧牲了。

第四章 行政與立法部門的對決

政策決策係指一項政府政策從發起階段起，至政策達靜止階段的一個過程，過程當中，每一個政策的決策點都為學者所分類並歸納其特性。丘昌泰擷取一般學者對公共政策過程順序階段的廣義定義（2000：62），將決策點分為問題出現、問題界定、議程設定、政策建議、政策採納、政策執行到政策評估等。寇朗、梅耶、卡爾、凱爾等人（Cochran；Mayer；Carr；Joseph, 1993：47）則以政策制定四大階段來區分如下：1.前政策階段（prepolicy stage）：包含問題界定、政策需求和議程設定；2.政策採納：利益團體、專家及政策相關制定者所提出的意見被採納形成政策聲明；3.政策執行：執行公共政策的階段；4.政策評估：政策產出（output）與衝擊的評估。

北部第二高速公路及第二高速公路後續興建計畫整個過程中，人民（自己或透過媒體或民代）陳情不斷。民主化顯然已對官僚體系的決策與執行產生衝擊，公共管理者需隨時準備面對「民意」（public opinion）的挑戰，無論政策是藉由法定民意機關、民選首長或非正式管道（政黨、媒體、利益團體、地方士紳）所提出，該項政策規劃執行者都有「義務」對民眾做出回應（陳敦源,1998：128）。

政府施政的績效往往與其他要求—如回應性（responsiveness）、程序正義（produce justice）等—相衝突（Wilson,1989）。以全然專業的規劃與興建公共工程，固然能節省行政成本，但民主的本質便是容許眾多利益涉入的團體以多元管道參與決策，讓政府施政能滿足更多人的需求。如果將民眾陳情視為體制外延宕工程進度的阻力，則工程單位的基本態度當然是要消弭這些事情的發生。反之，若將這類事件視為民主社會的常態，則如何透過制度化的處理流程，減少其對工程進度與預算的衝擊，在回應性與效率之間獲得平衡，則為關切的重點。

（翁，2002）

對於地方民眾而言，民意代表的介入，往往可以使行政機關加速某些案件的處理；而民意代表對自身的角色認知上，亦認為自己是行政效率的催化劑，同時，「選區服務」有助於表現其政績，而有助連任，因而促使其更加積極參與此類基層的選民服務項目（黃秀端,1994：29-45）。

吳定在《政策管理》一書中認為，民意具複雜性、多變性、不普及性、不

一致性、不可靠性、潛在性、容忍性等特色。民意表達方式有：1.「直接表達」是指以特殊議題投票、選舉、民意調查、向有關機關投書、請願、編印並散發刊物、張貼大字報、抗議、示威、遊行、罷工、怠工、暴動、革命等方式所作的意見表示；2.「間接表達」是指將本身的看法或訴求向大眾傳播媒體、民意代表、政黨、利益團體、候選人及意見領袖等表示，並請求他們在適當時機及場合代為表達意見，向社會及政府機關提出。（吳定，2009：268）

立法院代表民意機關，原本就是代表民意的機構。交通部屬於行政部門，擬定或執行政府政策。雙方在立法院進行質詢與備詢的互動，從而一方面表達民意；一方面捍衛政策。透過兩者之間的對話，有機會讓我們更瞭解政府施政的依據，可從而觀察是否具有正當性基礎？政府部門是否因民意機關的質詢，而改變其決策？另一方面也可以從中瞭解立法委員是否有遵循民意代表的身分，為人民監督政府施政？

第一節 交通部的立場

1997年5月交通部長蔡兆陽在立法院進行專案報告（當時行政院長仍然是連戰先生），特別提到「中二高」路線規劃所引發的兩個路線爭議路段：

路線爭議路段：

一、竹南路段

陳情訴求：建議將本段路廊由原奉核濱海線改移內陸線而行。

研處情形：依據第二高速公路後續計畫可行性研究結果，本計畫台中以北路段採濱海線，台中以南路段採內陸線之效益較高，本部國道高速公路局暨國道新建工程局爰陳奉行政院核定後續以完成規劃及設計工作。有關地方民眾建議將本路段改移內陸線乙節，本部國工局除多次召開說明會向民眾詳予解說路廊核定及辦理過程外，並針對民眾所提問題分別函復說明在案，經多次溝通協調後，建議加強改善苗栗縣東西向公路網以提昇高速公路之可行性，滿足山線居民之需求。據悉苗栗縣政府已於本（86）年5月15日完成用地徵收公告作業，俟公告期滿，完成法定程序後，即可展開用地取得已及工程施工等事宜，以早日提供高速公路

服務，紓解中山高中部路段日益擁塞之交通。¹

二、竹山路段

陳情訴求：建議將本路段改移濁水溪南岸或北岸而行。

研處情形：有關上述地方民眾之建議，前經本部國工局轉請顧問公司研究評估結果，南岸線由於侵入濁水溪行水區，違反水利法相關規定，且路線經濁水溪與東埔蚋溪會合口，水流紊亂，水理行為難以掌握，接續又經濁水溪凹岸，路線將迎水沖刷，無論採高架或路堤與堤防共構方式，均須增加維修費用，並承受高工程風險，並不宜採行；另北岸線雖較無涉及工程技術問題，惟將延遲三年完成，且交流道區為改設香圓腳後，聯絡道直接進入竹山鎮市區，不利竹山地區之交通運轉，並無法直接提供鹿谷、溪頭、集集、水里等鄉鎮之高速公路服務。且路線變更涉及不同地主權益，本段路線雖有民眾陳情改線，然亦有民眾支持原核定路線，為遵行政院核定之通車期望，本部前已函請南投縣政府儘速辦理用地公告徵收，俾早日提供竹山地區之高速公路服務。²

以上兩個爭議路線，交通部立場前後並不一致。連戰擔任交通部長時，規劃的中二高就是走「海線」；郝柏村擔任行政院長時，一度改為「山線」；連戰接任行政院長後，又改回「海線」。這是第一案所謂「竹南路段」的爭議。

竹山交流道在最初連戰規劃的「中二高海線」路線中，並不是「南岸線」，而是「北岸線」。但後來在 1994 年定案為「南岸線」，因而引起諸多爭議。這就是上述第二案所謂的「竹山路段」爭議。

就竹山交流道的「南北岸線」爭議，交通部在 1994 年以後，就十分堅定的主張「南岸線」，無論在野立委提出多少事證，證明「南岸線」有問題，交通部的立場始終維持「南岸線」不變。1996 年接任交通部長的蔡兆陽，曾在 1997 年 5 月 26 日回覆立委質詢時表示：

若採北岸線，可能發生的缺點有二：（一）濁水溪北岸的堤線至今未定，因此中二高的路線亦將隨之無法確定。縱使堤線確定，還得作環境評估、進行細部規劃。而路廊變更的部分也得報行政院核定，因此時間可能會延誤三年以上。（二）若改採北岸線而行，少不了會徵收民地，倘若當地居民表示反對的話，我們實在很難加以說服，因為原本的計畫路線在

¹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 14。

²立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 15。

南岸，而現在又移到北岸來，在政策變來變去的情況下，我們恐怕很難說服民眾。對於路線的更改，交通部並無特別偏好，只要當地民眾覺得適合，我們都願意配合，唯此一路線之變更，目前尚有若干困難存在。站在交通部的立場，我們並無堅持一定得維持原路線不可，但若變更路廊的話，我們還是得簽報行政院核定因其握有最後的決定權。³

但在這個回覆中，蔡兆陽表示交通部「沒有特別偏好」、「並無堅持一定得維持原路線」。在另一個回覆中，他也表示：「我們沒有必要一定不走北岸，只要大家都能同意就好」；⁴「我並不認為一定不能改，但改了以後一定要可行」。⁵

但從後續發展來看，這些回覆更像是政治性的語言。事實上，交通部已經很堅決的採取「南岸線」。同年的 10 月 21 日，蔡兆陽再度回覆立委質詢時，對於「南北岸線」爭議，有較為完整的官方回覆，他表示：

竹山段的路線是在民國 81 年決定，83 年完成設計，而本人則於 85 年就任交通部長。如果有任何圖利財團或利益輸送的問題存在，本人要鄭重聲明，與本人完全無關。至於中二高竹山段採取南岸線設計的主要理由，是因可以直接服務鹿谷、溪頭地區民眾。北岸線設計需再做另一條聯外道路，經過竹山再迂迴到鹿谷、溪頭。同時鹿谷、溪頭數百位民眾曾至本部陳情，希望維持南岸線的設計。方才錢委員提到北岸線的許多優點，但本人以為，採取南岸線雖有較多的挖填方，卻不是很大；至於 25 公尺的橋墩就目前的工程技術言，是十分平常之事，相信身為土木工程專家的錢委員也瞭解，25 公尺的橋墩並不深，只是簡單的工程技術而已；如以北二高龍潭地區的道路來看，工程較竹山段更為艱難。所以我認為這條道路的設計，完全依照公路路線設計規範來進行，並沒有超出此一規範，因此在工程方面應該沒有問題。⁶

其次，有關為何路線要維持原設計案，而不改走北岸線的問題，理由有

³立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 15-16。

⁴立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 21，蔡兆陽答復蔡煌瑯。

⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 22。

⁶立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 136。

二：一、若路線由南岸改成北岸，主張維持原案的民眾就會有所反映，到那時誰要負責？事實上，這些民眾所主張的並非沒有道理。二、若路線由南岸移至北岸，勢必要重新進行環境影響評估及設計，而一條高速公路的設計，由鑽探、地形勘查到環境影響評估最快也要二年的時間，目前中山高中部路段塞車非常嚴重，原先中二高預計要在民國 92 年完工，但我認為不能拖到 92 年，一定要提前在 90 年完工，所以我們若為了這段路線而將中二高完工時間延至 92 年的話，那民眾還要忍受二年的塞車之苦，這要由誰負責呢？基於以上二點理由，我覺得目前變更路線是不適當的，若要變更路線應早在民國 81 年前就要決定。當初為了決定這條路線曾舉辦過公聽會，並且由地方政府召開說明會，與民眾盡力溝通。⁷

錢委員提出竹山段的橋深 25 公尺實在太深，但目前的橋樑工程可以做到 80、90 公尺深，所以在技術上根本不成問題，20 幾公尺的橋樑到數都是，這是很平常的事情。本人認為路線一旦決定，就必須照著去做，不要輕易更改。⁸

從這次的回覆中可看出蔡兆陽的態度已經有所轉變。從前一次的沒有堅持或特別偏好轉為「變更路線不適當」、「不要輕易更改」。國工局長鄭文隆面對諸多質疑，也表示：

按照我們的調查，反對採行原路線而簽名陳情 1575 名民眾中，只有一位是地主；而來自鹿谷方面的 662 位簽名陳情，表示贊成原路線的民眾中，也只有一位是地主。⁹

堤線是此案重點，堤線至今尚未核定，我們有經濟部公文為證，而且水利局打算在 88 年 6 月提出目標，因為堤線涉及環境影響評估及地方人士的共識，也牽涉到八保圳飲引水計畫及集集共同飲水的問題，所以堤線是否能在 88 年 6 月完全解決，仍是問題。光是環境評估恐怕就要花到一至二年的時間。¹⁰

⁷立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 136。

⁸立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 137-138。

⁹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 16。

¹⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院

高速公路的設計是從交通的效益來做整體性的考慮，因為是國道，所以是考慮整體的路網，若從某個特定的點來看，就會與整體效益之看法有小偏差，這是小我大我的考量，我們是採綜合評估的想法。¹¹

採北岸線可增加 1500 頃的土地，這點本人同意，但問題不在高速公路，而是在堤防，當堤防做好，新生地自然出現。水利局是以洪水 100 年頻率作考量，而高速公路的設計是以 200 年的洪水頻率作考量，處理上仍有工程方面的調整。¹²

有關路線彎曲的部分，若將二高的路線圖放大即可知，路線上沒有一個地方是直的，亦即高速公路的設計是綜合評估，並非單一因素所決定。我們是用了 20 多個綜合評估因子評估出路線，所以不能說直的路線一定是最好的。¹³

至於在名間、林內部分，中二高之評估結果為了要疏解交通要走海線的路廊，而南部要走山線的路廊，山、海路廊一定要接回來，當初考慮到南投，但南投除埔里在東邊外，其他城市都偏西南角，高速公路若要服務南投，勢必要走向南投的西南角，所以從名間、竹山到林內，是如此地規劃。因為北邊沒有堤線，要服務溪頭、鹿谷、竹山等地區，勢必要彎到這邊，過了濁水溪是峭壁，其後一排高壓鐵路，李勇廟，再後面是竹山的公墓區，我們非萬不得已是不會去拆人家墳墓，所以路線只好彎過來。¹⁴

在照鏡山開挖山坡，此坡將與大溪龍潭的深開挖同，大溪龍潭開挖深 40 公尺，展開是 200 公尺，目前行車經過可看出景色宜人。……二高在照鏡山要上來有 2.26% 坡度的坡，下坡也取 2 點多百分比的坡度，因其銜接的是斷崖，勢必要有 20 幾公尺高的高架橋蹲，這在高速公路而言是很平常的。¹⁵

公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 16、19。

¹¹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 19。

¹²立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

¹³立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

¹⁴立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

¹⁵立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院

可知從交通部長到國工局長都非常簡要的反駁支持「北岸線」立委的主張，態度堅決，立場一致。

由於「竹山交流道」爭議已久，國民黨籍立委王志雄亦深感壓力，因而質詢交通部以下問題：

1. 請問蔡部長，如果將竹山段原規劃路線取消，然後再加以濁水溪北岸的堤防線，總共要多花費多少經費？
2. 本席是指目前已經動支的規劃費用，包括地質的勘查及環境的評估等項目。
3. 如果將原先的規劃路線取消，將浪費多少公帑？本席的意思是，原規劃路線迄未施工，但不知國工局已經投入了多少規劃費用？
4. 也就是說，路線一旦截彎取直，則將浪費掉一億餘元的預算。本席再請教蔡部長，土地徵收是否為地方政府的權限？如果地方政府不願配合，交通部是否可以辦理徵收？
5. 現在南投縣政府已經明確、堅決表示，中二高竹山段原規劃路線不當，應予變更，否則，本府將不配合用地徵收。在這種情庫下，交通部要怎麼辦？
6. 但是，南投縣政府已經作出明確的表示，此乃白紙黑字的事實。請問蔡部長，以前是否也曾發生過類似的情形？亦即交通部已經完成了交通建設的規劃，但是地方政府卻不願意配合？如果今天所作成的決議乃是尊重地方政府的立場，交通部要採取什麼因應措施？
7. 據本席瞭解，目前中二高竹山段還面臨民眾的抗爭，同時，台中環線部分也有一些問題。請問蔡部長，中二高為何會出現這麼多的問題？有許多事情乃是蔡部長上任以前即已決定，本席希望蔡部長不要一味為交通部辯護，因為根據報導，中山高所發生的弊案，唐榮公司已有部分員工被判刑。或許蔡部長本身非常清廉，但是，所屬的情形如何則不得而知。從十八標弊案至今，先後已經有幾位交通部長因為交通建設的錯誤而下台，張建邦、簡又新都是例子。本席希望交通部能秉持公道、正義的立場行事，並且為所應為，而不要隨著民意的腳步而起舞，這是非常重要的。
8. 如果原先的規劃案無法順利進行，國工局將怎麼辦？
9. 目前只有兩個選擇，其一，竹山段不做；其二，尊重地方的意見，改走濁

水溪北岸的堤防線。請問國工局長會採取哪一種方式？如果原規劃案南投縣政府一再不願配合，該工程是否停擺？國工局會考慮改採北岸線？如果國工局決定工程停頓，中二高將會在南投縣境內中斷，如此將會對南投縣民造成很大的影響。¹⁶

王志雄的質詢，一方面總結不少爭議的焦點，可視為作球給交通部。另一方面也的確提出若干應該注意的要點。交通部長蔡兆楊和國工局長鄭文隆大致的回覆包括：「原規劃路線必須堅持」、「國工局也不會改採北岸堤防線，因為該案在技術、專業上乃是不可行的」。如改為「北岸線」大約要增加一億元，因為「要服務原來四鄉鎮所以要闢一條 4.2 公里的聯絡道路到竹山，就增加了一個竹山橋」。¹⁷

交通部最受到立委質疑的地方，是利用休假期間，以不實資料向行政院報告，致使行政院同意交通部採「南岸線」。錢達的質詢指出：

由於優劣比較過於明顯，本院交通委員會於 4 月 17 日現場勘查後，旋於 5 月 26 日正式決議，要求交通部變更設計路線，交通部亦表示配合，故在 6 月初又召開二次協調會，訂定路線變更設計的程序，並請國工局提出北岸線初步定線，交台灣省水利處評定水流是否穩定、北岸線工程是否安全等問題。結果交通部與國工局聯手，在立法院休假期間，不但不提供水利處完整資料，且以不實資料向行政院報告，宣稱濁水溪水流不穩定，北岸線工程不安全，致使行政院同意交通部採南岸線設計。本席等在休假完畢後，發現交通部此一舞弊事件，立刻召開緊急會議，迫使交通部暫停徵收土地工作並要求國工局將北岸線初步定線資料交與水利處。水利處於一星期後提出正式評估報告，確定北岸線水流穩定，工程無安全之虞。本席在此要特別指出，在作南、北岸線優劣比較時，我們將每項內容均作清楚交代，反觀交通部長及國工局長的答復，都是迷迷糊糊的，僅以「我們經過大量研究與綜合評估，咸認南岸線較佳」作回答，但究竟好在哪裡，卻是一項也說不清楚。同時，交通部長在多次答詢南岸線有民意代表支持；經本席一再追問，部長指出立法院南投縣籍立法委員陳委員志彬，曾私下率民眾請求採南岸線設計。本席當時即痛

¹⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 34-36。

¹⁷立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 34-36。

斥部長，公務員辦事應以文件資料作基礎，而 5 月 26 日交通委員會所作之決議中，清楚地有陳委員志彬的簽字，且二天後，陳委員亦透過媒體正式聲明，他從未要求交通部長變更設計為南岸線。在此情況下，本席要再次詢問交通部長，請部長明白說出：一、南岸線與北岸線比較，究竟優點在何處？二、支持南岸線的民意代表是誰？三、在優劣比較如此明顯下，為何部長堅持採南岸線？¹⁸

4 月 17 日本席現地勘查的時候，交通部長曾親自對所有委員說：「我個人對路線的選擇不堅持，完全遵照交通委員會的決議」，但等到交通委員會要作決議時，他卻私下打電話給召集委員王志雄說：「不要再弄了！」甚至最後又罵王志雄委員說：「國民黨的委員怎麼可以不支持政府政策？」部長的客觀性何在？¹⁹

針對各委員提出北線比南線更佳適合的種種條件後，官方先是承認，但以「整體效益」為由，為南線辯護。例如，錢達質疑：有好的路線為何不選擇？鄭文隆表示：做不到，因為這是整體效益的問題。²⁰另鄭文隆回應路線彎曲的部分，提到高速公路的設計是綜合評估，並非單一因素所決定，交通部是用了 20 多個綜合評估因子評估出路線，所以不能說直的路線一定是最好的。²¹整體而言，交通部在蔡兆陽部長時期，非常堅決而且明確地主張並貫徹「南岸線」，並最終成為今天的「竹山交流道」。

第二節 立法院的對決與政黨的立場

從以上討論可知，支持「南岸線」是行政院交通部的主張，作為執政黨，國民黨立委主要也都是支持這條路線。即便有少數黨籍立委發言時，表示對「北岸線」的支持，但在立院投票時，政黨屬性會超越個人立場。反過來說，當時在

¹⁸立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 135。

¹⁹立法院第三屆第四會期第十一次會議紀錄，民國 86 年 10 月 21 日，《立法院公報》86 卷，第 42 期院會紀錄，頁 138。

²⁰立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

²¹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 20。

野的新黨和民進黨，大部分都認為「南岸線」充滿政治力的介入和疑似官商勾結的弊端，因而主張「北岸線」。大致而言，在立院發言討論時，這些基本立場的差異。但在關鍵投票時刻，有時卻顯然未必是如此清楚分野。特別是關鍵時刻的「棄權票」，格外引起關注。在這樣的情況下，「個人」的立場有時候就會超越「政黨」的立場，自然就很值得深入探討。

1998年5月1日，立法院有42位立委提案公決竹山交流道的「南北岸線」爭議。案由的起因，是因為「交通部趁立院休會期間，用不實資料瞞騙行政院，維持南岸路線」，引起立法院委員的不滿。該提案主旨說：

本院委員委員錢達、簡錫堦、王志雄、蕭裕珍等四十二人，針對行政院交通部藐視本院交通委員會於八十六年五月二十六日所作「中山高竹山段改採濁水溪北岸路線」之決議，趁立院休會期間以不實資料欺瞞行政院，而核定維持原路線一事。為維護立院委員會所作決議之效力，也為使國家重大工程設計符合整體利益，提出「行政院交通部原規劃中部第二高速公路竹山段工程行經濁水溪南岸照鏡山路線（簡稱南縣）應予變更改行濁水溪北岸路線（簡稱北線）」案，是否有當，敬請公決。²²

在提案說明說，首先指出「南岸線」之諸多缺失：「中部第二高速公路竹山段路線行經濁水溪南岸，路線彎曲並且切過峭壁與地塹，需要作巨型開挖並且在谷地建築二十五公尺高的橋樑，此路線還破壞竹山鎮最優美的照鏡山風景區，並且需要大量徵收民地，比起濁水溪北岸之路線有百害而無一利」；其次指出非法炒作的舞弊問題：「調查局今年（民國八十六年）三月二十五日透過媒體披露，經過長期跟監發現有中央與地方的民代官員聯手舞弊，非法炒作土地，影響中二高竹山段的路線設計」；第三點則指出南投縣政府不願配合的態度：「本屆第三會期交通委員會在四月十七日現地勘查並向南投縣政府說明後，南投縣政府旋即發函本院交通委員會表示『中二高竹山段原規劃路線不當，應予變更』、『否則，本府將不配合用地徵收之立場』」；最後提到交通委員會已經在1997年5月26日「作出『交通部應依民意將竹山段改採濁水溪北岸路線』之決議」。

原本立法院交通委員會已經通過決議要求交通部「改採濁水溪北岸路線」，但「交通部竟於休會期間，以不實資料提報行政院，稱北岸現因濁水溪流不穩定而安全堪慮，致行政院不察而作指示由交通部自行裁量決之。交通部乃故違本院

²²立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國87年5月1日，《立法院公報》87卷，第22期院會紀錄，頁34。

交通委員會決議，決定仍依前述濁水溪南岸路線定案」。針對交通部的說法，該提案說明進一步反駁說：「事實上，負責評估水流的台灣省水利處，於九月八日行文國工局、本院交通委員會，指稱濁水溪北岸路線方案未抵觸『濁水溪治理計畫堤防方案』。可見交通部呈給行政院之評估極為偏頗」。²³

基於以上理由而提案公決「對於行政院重要決策不贊同請予變更」。本案的提案人包括：錢達（新黨，僑選）、簡錫堦（民進黨，不分區）、王志雄（國民黨，高雄市）、蕭裕珍（民進黨，台北市）。總計提案 4 人中，民進黨 2 人，新黨 1 人，國民黨 1 人。

本案連署人包括：傅崐成（新黨，台北縣）、謝啓大（新黨，台中市）、郝龍斌（新黨，台北市）、陳漢強（新黨，台北市）、李顯榮（國民黨，台北縣）、謝錦川（民進黨，台南縣）、蔡正揚（新黨，台北縣）、林郁方（新黨、不分區）、李慶華（新黨，台北市）、朱星羽（民進黨，高雄市）、謝欽宗（國民黨，台北市）、徐成焜（國民黨，苗栗縣）、周荃（新黨，台北縣）、蔡明憲（民進黨，台中市）、郁慕明（新黨，桃園縣）、鄭朝明（民進黨，屏東縣）、余玲雅（民進黨，高雄縣）、黃天福（民進黨，台北市）、陳一新（新黨，不分區）、李友吉（國民黨，不分區）、陳癸淼（新黨，不分區）、許舒博（國民黨，雲林縣）、韓國瑜（國民黨，台北縣）、廖福本（國民黨，雲林縣）、謝聰敏（民進黨，彰化縣）、靳曾珍麗（國民黨，不分區）、鄭龍水（新黨、不分區）、范巽綠（民進黨，不分區）、李進勇（民進黨，基隆市）、陳其邁（民進黨，高雄市）、邱垂貞（民進黨，桃園縣）、林耀興（國民黨，台中縣）、李應元（民進黨，台北縣）、蘇煥智（民進黨，台南縣）、李鳴皋（國民黨，不分區）、林哲夫（民進黨，僑選）、馮定國（新黨，台中縣）、彭紹瑾（民進黨，桃園縣）。²⁴

總計連署 38 人中，新黨 13 人，國民黨 10 人，民進黨 15 人。

提案人錢達另外說明提案旨趣：

如果一個工程設計，沒有重大的缺失，我們就沒有時間來質疑這個案子，也沒有時間找麻煩；如果沒有重大缺失，更不可能在立法院由交通委員會做出一致性的決議，以迫使交通部變更設計路線。中二高進行到竹山，有兩條路線可走，一條是國工局設計的南岸線，一條是我們建議的北岸

²³立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 34-35。

²⁴立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 34-35。

線。交通委員會乃於去年（八十六年）四月十七日由王委員志雄率同本院同仁前往現場勘查，探查完畢，在五月二十六日做出正式決議，要求交通部變更設計，卻在休會期中以不實資料提報行政院，得到許可後，又回到南岸線的原設計。為何國工局堅持回到南岸線？因為財團已在南岸沿線買下大批土地，因遷就財團利益，傷害國家利益。²⁵

國民黨籍立委劉盛良則發言支持「南岸線」，認為「該路線符合高速公路設計標準，絕無交通安全疑慮。且高速公路路線係考慮各因素經專家學者綜合評估所勘選，歷經多年審慎作業並逐級層奉核定後實施，不宜依部分民眾片面陳情據以改線」。理由如下：

- 1.本路線未以直線規劃，係提供竹山、鹿谷、溪頭等廣大地區之服務，以及為減少現有聚落、墓地及李勇廟等之拆遷所致。
- 3.建議之北岸線因須配合防洪需要及增設服務竹山之連線道，並無較節省經費之情形。
- 3.原設計之地主暨鹿谷地區之民眾亦有相當強烈之陳情支持原設計路線。
- 4.建議路線係位於濁水溪行水區內，若重新設計仍須在進行環境影響評估，可否順利通過，仍未可知。即使順利通過，勢將延後通車時程至少二年以上，鑑於本路線乃依國家標準設計，且自七十九年來已循序漸進完成各相關作業，目前竹山路段已完成設計發包，用地補償領價率亦高達 99%，改線勢必引發另一波陳情，抗爭亦恐將產生骨牌效應，招致各重大工程無止盡的路線抗爭，更將嚴重影響二高後續計畫通車時間及整體效益，不符政府追求最大公益施政目標，故為整體考量，仍宜維持原核定路線。²⁶

以上幾個理由，大致與交通部長期的說法相同。劉盛良等（36 人）鑑於各位對本案已有充分瞭解，建請停止發言，進行公決。

劉盛良提案經過二輪記名投票後，贊成此討論事項停止討論。第一輪表決結果：在場委員人數 139 人，贊成停止討論 73 人（曹爾忠等），反對者 61 人（余玲雅等），棄權 5 人：趙永清（國民黨，台北縣。第二輪贊成）、廖福本（國民黨，雲林縣。北線案連署人之一）、高惠宇（新黨，台北市。第二輪反對）、陳癸淼（新黨，不分區。北線案連署人之一。第二輪反對）、陳朝容（國民黨，彰

²⁵立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 44。

²⁶立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 45-46。

化縣)。李俊毅提議重付表決，第二輪投票結果：在場委員人數 140 人，贊成者 72 人（曹爾忠等），反對者 68 人（余玲雅等）。

之後又表決是否交付審查？在場委員 140 人，僅有三人贊成：林政則（國民黨，新竹市）、李俊毅（民進黨，台南縣）、黃國鐘（新黨，高雄市），反對者 135 人，棄權二人：徐中雄（國民黨，台中縣）、沈智慧（國民黨，台中市），故本案不交付審查。

是否逕付二讀，經過二輪記名投票後通過。在場委員 141 人，第一次贊成者 65 人（余玲雅等），反對者 73 人（曹爾忠等），棄權者 3 人：沈智慧（國民黨，台中市。第二輪贊成）、蔡煌瑯（民進黨，南投縣。第二輪贊成）、沈富雄（民進黨，台北市。第二輪贊成），不通過。

第二次在郝龍斌要求重付表決之下，在場委員 141 人，贊成者 71 人（余玲雅等，其中第一輪棄權的三人全部贊成，王志雄[北線案提案人之一]在第一輪投反對，另加入李慶華、²⁷謝欽宗²⁸二人），反對者 70 人（曹爾忠等，少了王志雄、王素筠、²⁹李顯榮³⁰三人），通過。

隨後，民進黨籍立委林豐喜針對本案提出修正動議：「中二高速公路竹山段改濁水溪北岸路線及中二高全線不合理路段重新設計」。其主要理由是：「設計未免太不合理，可見此路線之設計涉及嚴重的舞弊」。³¹

本案提案人：林豐喜（民進黨，台中縣）、馮定國（新黨，台中縣。北線案連署人之一）、陳癸淼（新黨，不分區。北線案連署人之一）、郁慕明（新黨，桃園縣。北線案連署人之一）、周陽山（新黨，台北市）、林郁方（新黨、不分區。北線案連署人之一）。

經記名表決二輪，不通過。

第一輪在場委員 135 人，贊成 62 人（余玲雅等），反對 67 人（曹爾忠等），棄權 6 人：沈智慧（國民黨，台中市）、王天競（國民黨，高雄市）、李顯榮（國民黨，台北縣。北線案連署人之一。）、蔡煌瑯（民進黨，南投縣）、王素筠（民進黨，苗栗縣）、李俊毅（民進黨，台南縣）。贊成與反對均未過半數，重新表

²⁷ 李慶華，新黨，台北市。

²⁸ 謝欽宗，國民黨，台北市。

²⁹ 王素筠，國民黨，苗栗縣。

³⁰ 李顯榮，國民黨，台北縣。北線案連署人之一。

³¹ 立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 52-53。

決。第二輪在場委員 138 人，贊成 62 人（張俊雄等），反對 74 人（曹爾忠等），棄權 2 人：李俊毅、瓦歷斯·貝林（國民黨，原住民）。

討論至此，主席宣布針對錢達等人「對於行政院重要決策不贊同請予變更」的提案，採記名表決。首次表決，在場委員 137 人，贊成者 69 人（余玲雅等），反對者 66 人（曹爾忠等），棄權者 2 人：林文郎、蔡煌瑯。當主席即將要宣布本案結果時，曾永權提議重付表決。重新表決後，在場委員 139 人，贊成者 68 人（余玲雅等。丁守中與許舒博跑票，蔡正揚第二回未投票，林文郎與蔡中涵[國民黨，平地原住民]贊成），反對者 70 人（曹爾忠等，多了全文盛[國民黨，山地原住民]、高揚昇[國民黨，山地原住民]、丁守中[國民黨，台北市]、許舒博[國民黨，雲林縣。北岸線連署人]4 人），棄權者一人：蔡煌瑯。本案不通過。³²

上述幾個提案的投票表決中，「北岸線」差點有機會翻盤。但在關鍵投票時刻，幾位原先主張「北岸線」的立委卻投下「棄權票」，立場耐人尋味。特別是南投縣立委蔡煌瑯幾次相當關鍵的投票都投下「棄權票」，明顯與他先前強烈質詢「南岸線」的立場相違。實情為何？仍有待進一步研究。其中是否涉及他與原民進黨籍立委彭百顯之間的恩怨？確實值得關注。但作為政治人物，在關鍵時刻違反原先的理想與主張，依然令人感到難以理解。

此外，本次「中二高」路線變更的投票案，立委錢達認為國民黨利用諸多手段阻撓，以嚇阻黨籍立委投票：

該案在立院交付表決時，雖然第一輪投票結果以 69 比 66 票照委員會決議通過，但在第二輪投票時，國民黨黨鞭不敢以公開辯論的方式來和在野黨論證中二高竹山段是否應該變更路線，反而私下傳遞一些早經交通委員會辯論過證實為謊言的不實資料欺騙國民黨員，甚至用年底立委提名來壓迫國民黨立委，國民黨就是用這些無恥手段，使第二輪投票結果成為 68 比 70 票，打死中二高一案。³³

錢達的指控並沒有任何國民黨籍委員表示抗議，其真假如何？姑且保存於此，當俟日後進一步研究。

³²立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 46-57。

³³立法院第三屆第六會期第十一次會議紀錄（二），民國 87 年 12 月 15 日，《立法院公報》87 卷，第 48 期院會紀錄，頁 19-20。

1998年5月28日，立委李俊毅、³⁴邱垂貞、³⁵鄭朝明、³⁶柯建銘、³⁷尤宏、³⁸廖大林、³⁹顏錦福、⁴⁰蔡同榮、⁴¹張俊雄，⁴²針對「中二高竹山段改採濁水溪北岸路線」案，認為「交通部規劃南線路段問題嚴重，不宜繼續進行工程，如果一旦在南線開辦中二高，將對生態、工程進行及民脂民膏有百害而無一利」，再度向行政院提出書面質詢。主要理由是：

1. 交通部原先規劃的中二高濁水溪南岸路線，行經林內、竹山、名間，而其中竹山段行經濁水溪南岸，路線彎曲並切過峭壁與地塹，還要在谷地建築二五公尺的橋樑，並破壞竹山鎮最美麗的照鏡山風景區，並大量徵地，比起北岸路線有百害而無一利。
2. 此外，調查局發現該路線有民代官員聯手舞弊，非法炒作土地，加上南投縣政府主張南岸路線不當，要求變更路線，因此原規劃路線應予變更南岸路線經過濁水溪行水區，影響行車安全，實在不當。
3. 對於國民黨立委是否有涉及中二高的土地炒作，應直到調查結果出爐再以決定中二高的南北之爭猶時未晚，並不急著在此情況不明的時候遽下決定，以免有圖利他人之嫌。⁴³

針對這項書面質詢，交通部的回覆是：

1. 二高竹山段路線係參據二高後續計畫可行性研究、工程規劃階段地方建議路線須經高竹山，俾提供當地直接交通服務之意見，復經考量竹山交流道區位，並避免坪頂埔台地邊緣整排高壓鐵塔、李勇廟、竹山公墓及民房之拆遷，而選定經由木屐寮、溪尾寮及延正里與尾厝仔間通過，逐級層奉核定後，據以完成。本段路線設計均依本部「公路路線設計規範」辦理，並採遠高於其所訂標準之參數進行設計，故不致影響行車安全。

³⁴ 李俊毅，民進黨，台南縣。

³⁵ 邱垂貞，民進黨，桃園縣。曾立法院第三屆第五會期第十三次會議（民國 87 年 5 月 1 日），連署提案要求改行北岸線。

³⁶ 鄭朝明，民進黨，屏東縣。曾立法院第三屆第五會期第十三次會議（民國 87 年 5 月 1 日），連署提案要求改行北岸線。

³⁷ 柯建銘，民進黨，新竹市。

³⁸ 尤宏，民進黨，高雄縣。第三屆第 1、3-6 會期交通委員會委員。

³⁹ 廖大林，民進黨，雲林縣。

⁴⁰ 顏錦福，民進黨，台北市。

⁴¹ 蔡同榮，民進黨，嘉義市。

⁴² 張俊雄，民進黨，高雄市。

⁴³ 立法院第三屆第五會期第二十一會議紀錄，民國 87 年 5 月 28 日，《立法院公報》87 卷，第 31 期（下）院會紀錄，頁 153。

- 2.有關二高竹山段路線有民代官員涉嫌聯手舞弊，非法炒作土地，經查本部國工局新建工程局業已配合監察院及檢調單位之調查作業，派員接受訪談及提供相關資料，惟並未發現有違法失職之處，因此本路段之路線應無涉舞弊情事。
- 3.鑑於二高竹山段路線乃依國家標準設計，自民國七十九年起已循序漸進完成各相關作業，目前竹山路段已完成設計發包，用地補償領價率亦高達百分之九十九。為免影響二高後續計畫通車時間及整體效益，本部已督請國道新建工程局依原核定路線如期如質完成二高建設，以早日紓解中山高速公路日趨嚴重之交通壅塞，提供南北全線便捷之高速公路服務，加速地方繁榮與發展。⁴⁴

這是交通部首次針對外界不斷質疑「南岸線」涉及非法炒作土地等舞弊事宜回覆，並表示「應無舞弊情事」。

第三節 縣長的態度

針對交通部堅持「竹山交流道」的「南岸線」規劃路線，南投縣政府持反對意見。當時縣長為國民黨籍林源朗。林源朗為曾任司法院長的林洋港的胞弟。林洋港曾在 1996 年與郝柏村搭檔參選第一屆民選總統。林源朗縣長曾行文給立法院交通委員會，表達「對中二高南投縣竹山段路線之立場」，其函文說明如下：

- 一、本府八十六、五、六投府建土字第五八一一二號函副本諒達。
- 二、該路段原規劃路線嚴重破壞自然景觀，將竹山鎮照鏡山及下坪植物園區二台地切割開挖，將完整之地形一分為二，且需徵收高利用價值之廣大土地，實未顧及地方之需求。
- 三、自民國七十九年起，當地民眾屢次陳情，均未獲交通部之重視，本府曾於八十五、九、廿四舉辦公聽會，作成結論建議原規劃路線應予放棄，如無法更改，本府將不配合用地徵收作業，立場至為堅決明確。

⁴⁴立法院第三屆第六會期第一次會議紀錄(二)，民國 87 年 9 月(本次會議時間為 9/11、9/15)，《立法院公報》87 卷，第 32 期(六)院會紀錄，頁 1701。

四、另查大院第三屆第三會期第十五期公報初稿刊載：蔡部長答覆彭委員百顯稱「並不堅持那一條路線」，更說本府「根本沒有意願改變」等語。但另一方面又向林縣長告知急於在民國九十年完成通車，且全縣無一處改變規劃路線，堅持要求本府照原規劃路線準備辦理用地徵收作業，真不知何以如此？

五、五月十四日據大院錢委員達、蔡委員煌瑯、彭委員百顯偕部份地主代表蒞府告稱：「只要本府表明立場，交通部即可更改路線」，真不知中二高之開闢何所權屬？難道係本府所能決定？

六、對本案本府一向察納民意，堅決表示中二高竹山段原規劃路線不當，應予變更，敬請大院督促交通部採納。否則，本府將不配合用地徵收，一切作業由交通部自行負責。⁴⁵

縣長明確表達不配合徵收土地的立場，讓交通部頗難因應。民進黨籍立委陳其邁和國民黨籍立委王志雄都曾提出質詢：「南投縣政府 5 月 15 日來函表示，交通部若不更改路線，將不配合辦理土地徵收作業之明確立場」，交通部如何處理？⁴⁶

交通部長蔡兆陽回覆說：「按理，南投縣政府應依交通部所核定之路線，辦理土地徵收作業，若縣政府堅不配合，交通部亦無法可施。將來若二高工程進行至南投縣停頓下來，亦會招人議論。林縣長必須負此事之責。」⁴⁷可見，從法的觀點，倘若地方政府拒不配合，交通部將「無法可施」。部長只能訴諸社會公論，若因而受到非議，縣長要負起責任。這樣的說法引起彭百顯立委的不滿，認為是將責任推給地方政府，他說：

本席擔任第一屆立委時，對此案就已提出意見，若當初的交通部長非常負責且重視民意也尊重地方，就不需要蔡部長今天在此為了南岸線改北岸線所需多花費三年與立法院的民意斤斤計較，甚至將責任推給地方政府。當時，本席將南投縣二高的案子交給歐前局長晉德，但他卻極力反對更改路線。二高路線原來是為應付南投縣的需求，不走山線而走海線，

⁴⁵立法院第三屆第五會期第十三次會議紀錄，民國 87 年 5 月 1 日，《立法院公報》87 卷，第 22 期院會紀錄，頁 42，附件六。

⁴⁶立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 26。

⁴⁷立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 26。

由彰化彎入南投，使整個案子向內移。在此要追究交通部偽造扭曲原來民意代表出席民國 80 年歐晉德主持的中二高後續工程南投路段陳情會議的意見，當時王聰松、沈世雄及林源朗也出席。本席拿到紀錄後便向歐晉德抗議。記錄上有一結論，結論中的第二點說到，竹山至林內路線照原計畫路線。這是本席當時在會議中當場反對的意見，交通部竟然公然寫下此一結論，扭曲原來民意的方向。那場座談會，若最後的結論是兩案並陳，本席可以接受，但怎麼可以是按照原計畫，這真是膽大包天。所以交通部內部有一股力量在主導矇騙包括蔡部長內的上級人員，本席建議你不要被欺上矇下，而誤導政策。這個案子七、八年來已討論過許多次，而你的答案只有一個，將責任推給地方政府，這是你沒有擔當的表現。⁴⁸

彭百顯當時正參選南投縣長，被視為是有機會當選縣長的候選人。和另一位候選人林宗男都表示不願意配合交通部。有立委就指出「如此一來，恐怕中二高的完工將會遙遙無期，因為具有決定性地位的地方政府並不願意配合。」⁴⁹彭百顯更指責當時交通部有人扭曲陳情會議的結論，誤導部長的決策。

由於當時縣長選舉過程中，地方上盛傳林源朗暗助彭百顯，而彭百顯在立法院對於部長認為地方政府不配合就要負起責任，立即予以反駁不應將責任推給地方政府，可見兩人或有微妙關係。

為什麼國民黨籍的縣長林源朗，對於中央的政策不願意配合？反而與在野黨立委如錢達（新黨）、蔡煌瑯（民進黨）、林宗男（民進黨）、彭百顯（民進黨）立場一致？南投「林家」公然與中央對抗，在地方上自然會引起關注。

事實上，林源朗的胞兄林洋港，在 1996 年參選首屆民選總統，並與郝柏村搭檔，公然與李登輝決裂，多少會影響兄弟二人在國民黨內的地位與向心力。林源朗在「竹山交流道」路線爭議事件中，明確不支持中央的態度，顯示國民黨對於南投林家政治影響力和控制力的衰微。同時，彭百顯因得到林源朗暗助，也順利贏得當時的縣長選舉。這也顯示出國民黨對於地方派系「侍從主義」的衰微的一個鮮明案例。

⁴⁸立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 29-30。

⁴⁹立法院第三屆第三會期交通委員會第九次全體委員會議紀錄，民國 86 年 5 月 26 日，《立法院公報》86 卷，第 31 期委員會紀錄，頁 34。

第五章 結論

作為一座內陸型的山城，竹山鎮雖曾在歷史上扮演交通要衝的角色。但隨著社會經濟的變遷，農村人口向都市移動的結果，必然造成這種傳統型市鎮的沒落。因此，「觀光產業」成為轉型的契機。「中二高」行經竹山鎮的規劃，更為竹山鎮民帶來莫大鼓舞作用。多數人認為將可為竹山鎮增加觀光客，並且帶來繁榮的契機。但「中二高」通車迄今，卻反而造成「竹山鎮」的經濟沒落。為拯救竹山鎮的經濟發展，南投縣政府規劃在竹山鎮西北側增設新交流道，名為「南雲交流道」。

如果瞭解最初「竹山交流道」規劃中的「南北岸路線之爭」，就會知道目前這個新增交流道的計畫，其實更接近當時的「北岸線」。可見從觀光客的便利性而言，「南岸線」自然比較具有優勢。但如果放眼竹山鎮的經濟發展，「北岸線」就可以立即顯現出其價值。當初交通部長反對「北岸線」的其中一個理由是下交流道後要前往南投縣其他觀光景點，需要「經過竹山鎮」，這個理由現在卻又成了「增設新交流道」的依據。

「中二高」最初的路線並沒有經過「竹山鎮」，而是彰化縣「二水鄉」，即「南投→名間→二水→斗六」。當時的構想是在二水鄉設置交流道，之後平面道路越過濁水溪進入竹山鎮。這個規劃路線將使交流道設置在濁水溪北岸，這就是所謂的「北岸線」。後來出現「南岸線」的規劃構想，也就是中二高行經「南投→名間→竹山→斗六」，在經過名間鄉後，先越過濁水溪，之後在竹山鎮東北側設置交流道。因為交流道已經在濁水溪南岸，因而稱之為「南岸線」。

以上兩條路線，在中二高「竹山交流道」的規劃過程中，充滿各種爭議以及各方政治力介入的痕跡。

一個國家的重大公共政策的決策過程，往往也會造成各種利益團體的干預或影響；「竹山交流道」的決策過程中，相關利害關係人顯然沒有做到應有的「利益迴避」原則。諸多地方政治勢力介入的痕跡，處處可見，除了立委曾在立法院公開質詢指出之外，檢調單位也確實介入調查；媒體也有所報導。透過本文分析可知，這些地方政治勢力中，包括地方政治首長、中央與地方民意代表、地方政治家族、財團勢力等等。

正因如此，本文認為該決策欠缺正當性基礎，行政與立法部門在決策過程中，充滿黑箱作業的疑慮。面對外界各種質疑，行政部門非但不予理會，而且早已有定見。至於時而主張北岸線、時而主張南岸線，既未讓外界瞭解其決策過程；也沒有一定的決策標準，更加透顯其決策之草率與人為干預之痕跡。很明顯地，地方政治力量確實足以影響國家公共工程之決策。

在「竹山交流道」的決策中，選擇「南岸線」或「北岸線」，都會想到不同的利害關係人。譬如說：「南岸線」對於鹿谷、溪頭觀光事業有幫助，自然得到當地居民的支持；「北岸線」對於靠近二水鄉、竹山鎮地區的交通有實質助益，自然也會獲得當地居民支持。但現然他們在參與關切的過程中，僅僅只能成為被動員的對象，實際上能發揮的作用甚小。事實上，以居民連署支持的比例而言，「北岸線」獲得超過「南岸線」的兩倍多的支持民眾，卻無法在這項決策中發揮作用，就是因為政治力超越其他地方利益。地方政治人物的介入，只能導向政治影響力大的一方；卻無法導向群眾力量大的一方。

可見，就「公民參與」的角度而言，本次爭議中「民意」所扮演的角色，亦值得觀察。簡言之，贊成與反對「南岸線」的雙方陣營都宣稱獲得「民意」支持。政府態度亦強調雙方均獲得「民意」支持，支持「北岸線」民眾遠超過支持「南岸線」的兩倍多。交通部和支持「南岸線」的立委刻意以雙方均獲得民意支持，恰好藉此「取消民意」。「公民參與」在台灣社會，距離其理想顯然還很遙遠。

立法院原本就是代表民意的機構。交通部屬於行政部門，擬定或執行政府政策。雙方在立法院進行質詢與備詢的互動，從而一方面表達民意；一方面捍衛政策。透過兩者之間的對話，有機會讓我們更瞭解政府施政的依據，可從而觀察是否具有正當性基礎？政府部門是否因民意機關的質詢，而改變其決策？另一方面也可以從中瞭解立法委員是否有遵循民意代表的身分，為人民監督政府施政？

支持「南岸線」是行政院交通部的主張，作為執政黨，國民黨立委主要也都是支持這條路線。即便有少數黨籍立委發言時，表示對「北岸線」的支持，但在立院投票時，政黨屬性會超越個人立場。反過來說，當時在野的新黨和民進黨，大部分都認為「南岸線」充滿政治力的介入和疑似官商勾結的弊端，因而主張「北岸線」。大致而言，在立院發言討論時，呈現這些基本立場的差異。但在關鍵投票時刻，有時卻顯然未必是如此清楚分野。特別是關鍵時刻的「棄權票」，格外引起關注。在這樣的情況下，「個人」的立場有時候就會超越「政黨」的立場，

自然就很值得深入探討。

1998年5月1日，立法院有42位立委提案公決竹山交流道的「南北岸線」爭議。提案的投票表決中，「北岸線」差點有機會翻盤。但在關鍵投票時刻，幾位原先主張「北岸線」的立委卻投下「棄權票」，立場耐人尋味。特別是南投縣立委蔡煌瑯幾次相當關鍵的投票都投下「棄權票」，明顯與他先前強烈質詢「南岸線」的立場相違。實情為何？仍有待進一步研究。其中是否涉及他與原民進黨籍立委彭百顯之間的恩怨？確實值得關注。但作為政治人物，在關鍵時刻違反原先的理想與主張，依然令人感到難以理解。

此外，本次「中二高」路線變更的投票案，立委錢達認為國民黨利用諸多手段阻撓，以嚇阻黨籍立委投票。至於交通部針對外界不斷質疑「南岸線」涉及非法炒作土地等舞弊事宜回覆，則不斷表示「應無舞弊情事」。

針對交通部堅持「竹山交流道」的「南岸線」規劃路線，南投縣政府持反對意見。當時縣長為國民黨籍林源朗。林源朗為曾任司法院長的林洋港的胞弟。林洋港曾在1996年與郝柏村搭檔參選第一屆民選總統。林源朗縣長曾行文給立法院交通委員會，表達「對中二高南投縣竹山段路線之立場」

由於當時縣長選舉過程中，地方上盛傳林源朗暗助彭百顯，而彭百顯在立法院對於部長認為地方政府不配合就要負起責任，立即予以反駁不應將責任推給地方政府，可見兩人或有微妙關係。

事實上，林源朗的胞兄林洋港，在1996年參選首屆民選總統，並與郝柏村搭檔，公然與李登輝決裂，多少會影響兄弟二人在國民黨內的地位與向心力，說明台灣民主化之後，威權體制侍從主義權力鬆動。林源朗在「竹山交流道」路線爭議事件中，明確不支持中央的態度，顯示國民黨對於南投林家政治影響力和控制力的衰微，原依侍於國民黨這個「恩主」之下的派系，產生政黨支持的位移現象。同時，彭百顯因得到林源朗暗助，也順利贏得當時的縣長選舉。這也顯示出國民黨對於地方派系「侍從主義」的衰微，權力結構重組的一個鮮明案例。

參考文獻（依作者姓氏筆畫順序排列）

丁仁方

1999 《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英出版社。

尤雯雯

1998 〈地方建設過程中的地方政府與地方派系：以臺中縣梧棲鎮為例〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

王建民

2003 《臺灣地方派系與權力結構》，北京：九州出版社。

王浦劬

1995 《政治學基礎》，北京：北京大學出版社。

王振寰

1996 《誰統治臺灣？：轉型中的國家機器與權力結構》，台北市：巨流。

丘昌泰

2000 〈後現代社會公共管理理論的變遷：從新公共管理到新公民統理〉，中國行政評論，10:1，12月，頁1-32。TSSCI 觀察名單

朱志宏、謝復生

1989 《利益團體與政治過程之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會編印。

朱雲漢

1989 〈寡佔經濟與威權政治體制〉，收入蕭新煌等編，《壟斷與剝削：威權主義的政經分析》，台北：台灣研究基金會。

余致力

2002 《民意與公共政策》，台北：五南圖書公司。

吳文星

1982 《日據時期臺灣社會階層領導之研究》，臺北市：正中書局。

吳 定

1998 〈公共組織行銷的策略性規劃公訓報導〉，《公訓報導》80,14-22
2005 《公共政策辭典》。台北：五南圖書公司，
2009 《政策管理》，台北：聯經。

吳重禮

2002 〈臺灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」

- 分析途徑的啓示〉，《政治科學論叢》，第 17 期，頁 81-106。
- 吳振漢
1992 《國民政府時期的地方派系意識》，臺北市：文史哲。
- 杜文苓、陳致中
2007 〈民眾參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例〉，《台灣民主季刊》，第 4 卷第 3 期，頁 33-62。
- 杜慶承
2002 〈政權輪替對地方派系的影響：彰化縣個案研究〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 林水波、王崇斌
1999 〈公民參與與有效政策執行〉，《公共行政學報》，第 3 期，頁 175-202。
- 邱昌泰
2000 《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照。
- 邱鴻慶
2004 〈台東縣垃圾焚化廠興建過程之政策分析〉，國立東華大學公共行政研究所。
- 若林正丈著、洪金珠、許佩賢（合譯）
1994 《台灣：分裂國家與民主化》，台北市：月旦出版社。
- 施威全
1993 〈台灣經濟發展過程中的地方派系研究〉，國立臺灣大學建築與城鄉所碩士論文。
- 施威全
1996 《地方派系》，臺北市：揚智文化。
- 徐永明、陳鴻章
2003 〈地方派系與政黨正式結盟型態與程度的變化：以 1983-2001 區域立委選舉為例〉，2003 年台灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會，台北：台灣政治學會。
- 高永光
2002 〈二十一世紀台灣地方派系的發展〉，2002 年兩岸政治與經濟發展學術研討會，主辦單位：國立政治大學社會科學院台灣研究中心等。
- 張昆山、黃政雄主編

- 1996 《地方派系與台灣政治》，臺北市：聯經。
- 陳介玄
- 1994 《協力網絡與生活結構：台灣中小企業的社會經濟分析》，台北：聯經。
- 1997 〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡—論臺灣地派系形成之社會意義〉，收入東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》，台北：聯經。
- 陳明通、朱雲漢
- 1992 〈區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析〉，《人文及社會科學集刊》，2（1）：77-97。
- 陳明通
- 1995 《派系政治與臺灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 陳東升
- 1995 《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，臺北市：巨流。
- 陳怡如
- 2002 〈政黨競爭與地方派系轉型之研究：台北縣中和市的個案分析1985-2002〉，台北：世新大學行政管理研究所碩士論文。
- 陳華昇
- 1993 〈威權轉型期地方派系與選舉之關係：臺中縣地方派系之分析〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳敦源
- 1998 〈跨域管理：部際與府際關係〉，收入黃榮護編，《公共管理》，台北：商鼎。
- 傅正彥
- 1999 〈南投縣府會關係之研究〉，東海大學政治學系碩士論文。
- 湯京平
- 1999 〈鄰避性環境衝突管理的制度與策略—以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠與拜耳投資案〉，《政治科學論叢》，第10期，頁355-382。
- 黃秀端
- 1994 〈經濟情況與選民投票抉擇〉，《東吳政治學報》，第三期，

頁 97-123。

黃崇憲

- 2008 〈利維坦的生成與傾頹：台灣國家研究範例的批判性回顧〉，謝國雄主編，《群學爭鳴：台灣社會學發展史(1945-2005)》，台北：群學出版社。

楊靜華

- 2002 〈民進黨地方政治生態之研究—以南投縣為例〉，東海大學公共事務研究所在職專班碩士論文。

廖忠俊

- 1997 《臺灣地方派系的形成發展與質變》，臺北市：允晨文化。

廖益興

- 1993 〈台灣地區威權統治下的政經體制〉，《政治學報》，第 21 期，頁 79-91

廖燈燦

- 2006 〈南投縣地方派系之研究〉，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

趙永茂

- 1987 〈台灣省基層政治菁英之民主價值取向：鄉鎮（市）長、民意代表之分析（民國 71 年 2 月-75 年 5 月）〉，台北市：臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 1996 〈台灣地方派系的發展與政治民主化的關係〉，收入陳文俊編，《臺灣的民主化：回顧、檢討、展望》，高雄：國立中山大學政治學研究所，頁 275-294。

趙永茂、黃瓊文

- 2000 〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，13。

龔宜君

- 1999 《『外來政權』與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)》，新北市：稻鄉出版社。

Herbert M. Levine 著，王立業、郭應哲、林佳龍譯

- 1999 《政治學中爭辯的議題，原名：Political Issues Debated》，台北：韋伯文化事業出版社。

Arnstein, Sherry

- 1969 "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of American Institute of Planners* · vol · 35 · No.4 ,pp.216-224.
- Barber, B.
1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Bohman, J.
1998 "The Coming of Age of Deliberative Democracy." *Journal of Political Philosophy*, Vol. 6, No. 4:400-25.
- Bosco, Joseph
1992 "Taiwan Faction: Guanxi, Patroage, and the State in Local Politics", *Ethnology*, 31:157-183.
- Chao, Yung-mao
1989 "Local Politics on Taiwan: Continuity and Change", in Denis F. Simon & Michael Y. M. Kay ed., *Taiwan Beyond the Economic Miracle*, New York: M. E. Sharpe.
- Cunningham, J. V.
1972 "Citizen Participation in Public Affairs." *Public Administration Review*, Vol. 32, No :589-602.
- Dryzek, J. S.
1990 *Discursive Democracy Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, D.
1965 *A systems analysis of political life*. New York,, Wiley.
- Eisenstadt & Roninger
1980 "Patron-Clients Relation as a Model of Structuring Social Exchange." *Comparative Studies in Society and History* 22(January):42-75.
1984 *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Elster, J. (ed.)
1998 *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester J.

- 1989 *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Grant, J.
- 1994 *The Drama of Democracy: Contention and Dispute in Community Planning*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- S.X.Hanekom,
- 1987 *Public policy : framework and instrument for action*, Braamfontein, Johannesburg : MacMillan South Africa.
- Hogwood and Gunn
- 1984 *Policy analysis for the real world* ,**Oxford University Press**.
- Huang, Hsin-Ta, Yeh-Lih Wang, Chien-Hsiung Wang,
- 2009 “The Impact of Electoral Reform on Local Politics: A Case Study of Taichung County,” International Conference on Elections in Taiwan, Japan, and Korea under the Mixed-Member Electoral System, NCCU University, Taipei City, Taiwan.
- Huang, Hsin-Ta, Yeh-Lih Wang
- 2010 “Local Factions after Twin Transitions of Government in Taiwan: Decaying or Transforming?” American Political Science Association (APSA) 2010 Annual Meeting and Exhibition, Conference Group on Taiwan Studies, Panel 1 Transitions and Consolidation in Taiwan, Washington, D.C., U.S.A.
- Irvin, R. A., & J. Stansbury
- 2004 “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?” *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1:55-65.
- Lemarchand,Rene
- 1981 “Comparative Political Clientelism:Structure,Process,and Optic,” in S.N.Eisenstadt & Rene Lemarchand,eds.,*Political Clientelism,Patronage and Development*.Beverly Hills,CA:Sage.
- Judith V. May & Aaron B. Wildavsky
- 1978 *The Policy cycle*, Sage Publications.
- O'Donnell,Guillermo
- 1977 “Corporatism and the Question of the State,” in James Malloy,ed.,*Authoritarianism and Corporatism in Latin America*,Pittsburgh,PA:University of Pittsburgh Press.
- Pateman, C.

- 1970 *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, MA:
Cambridge University Press.
- Schneider, A. L. and H. M. Ingram
- 1997 *Policy design for democracy*, Lawrence, University Press of
Kansas.
- Starling, Grover
- 1988 *Strategies for policy making*, Dorsey Press.
- Wang, Chin-Shou
- 2004 *Democratization and the Breakdown of Clientelism in Taiwan,
1987-2001*. Ph.D. diss. Department of Sociology, University of
North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill, NC.
- Webler, T., and S. Tuler
- 2000 "Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical
Reflections from A Case Study." *Administration & Society*, Vol.
35, No. 5:566-95.
- Wu, Nai-Teh
- 1987 *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and
Control within an Authoritarian Regime*. Ph.D. diss. Department
of Political Science, University of Chicago, Chicago, IL.