

# 選票政治、回饋情結與公共政策之三角難題探討： 以環保基層建設為觀察焦點

蘇瑞祥\*

南投縣政府計畫處處長  
文化大學中山學術研究所博士候選人

## 摘要

近年來，隨著台灣社會的多元化、政治民主化與經濟自由化，公共政策的制訂與執行因為民眾的抗爭而出現停滯的現象，付出甚多的社會成本，如彰化縣溪洲鄉民對於垃圾焚化廠的抗爭，中壢市民對於月眉垃圾掩埋場的反制等，這些爭議個案足以顯示我國基層環保建設的推動已經陷入「剪不斷、理還亂」的困境，難以自拔。

根據本研究群長期觀察的結果由地方派系與民意代表所構築的，「選票政治」與「環保回饋」，嚴重扭曲台灣地方公共政策真實面貌，使得「理性」與「公益」的公共政策轉變為「無理」與「私益」。無論是民意代表或政客，在選票主義的驅使下，出現相當偏頗的民粹主義；而「要糖的有糖吃」的回饋效應，更如同火上加油，益使公共政策陷入進退維谷的困境。因此，如何破解「選票政治」與「回饋情結」對基層環保建設所造成的糾葛乃是當前地方議會政治中相當重要的公共議題。

本研究結果認為解決「選票政治」與「回饋情結」雙重困境的辦法，應回歸到民主的政策設計，讓政治歸政治，金錢歸金錢，環保歸環保，才是上策。

關鍵字：選票政治、環保回饋、政策設計

---

\*通訊作者：蘇瑞祥

Email：su@nantou.gov.tw



# **Research on the Triangle Problem of Ballot Politics, Feedback Complex and Public Policy: As a Focal Point of Environmental Protection Construction**

**Jui-Hsiang Su**

Director-general, Planning Office of Nantou County Government

## **Abstract**

Recently, Taiwan plural society, democratic politics and liberal economy, some public policies have been stopped by protests of local people, which resulted in lots of social cost. Just like the resident of Sijhou Township Changhua County struggles for refusing Incineration Plant, the Jhongli Township resists to Yuma's Landfill, etc., by the cases of these disputes, Taiwan's environmental protection basic constructions have been trapped into a very difficult position.

According to the research team's long-term observation, the ballot politics and the environmental protection feedback were built by local political Parties and Councilors, seriously distorted the true face of Taiwan's local public policy, let public policy from the "reason" and "public welfare" into "unreasonable" and "private profit". Whether Councilors or politicians, populism is came out by ballot.

The feedback effect of "The ones that want the candy then have candies to eat." more likes adding fuel to the fire, and making public policy into a dilemma. Therefore, how to crack the ballot politics, and the back complex, which disputes for basic construction, that is local council politics' important public issues.

The research considers that the way to solve the dual difficulties of election politics and feedback emotion is to return to the democratic policy design, politics should only be politics, and money should only be money, environmental protection should only be environmental protection, and that would be the best policy.

Keywords : Ballot Politics 、 Environmental protection feedback 、 Public policy design



## 前言：公共政策的理想面與現實面

公共政策是公權威當局所選擇的行動綱領或不行動，以解決某既定的一個問題或一組相互關聯性的社會問題(Pal,1992:2)。這個定義顯示出了公共政策的「理想面」：政府機關與利害關係人在透明化的政策制訂過程中，採取科學理性的分析方法，順利地、和平地解決人類所關切的民生問題，民主先進國家莫不以建構此種理想的公共政策為目標；不過，事與願違，公共政策所面臨的客觀環境是變化多端的，利害關係人的動機是複雜不一的，於是公共政策的「現實面」就轉變為：民眾不信任、更不願意參與政府機關所制訂的公共政策，政府官員則堅持不變的強硬立場，視民眾為不可理喻、自私自利的暴民，若再加上政治人物的興風作浪，公共政策往往就陷入政策癱瘓(policy paralysis)或政策停滯(policy stagflation)的現象。

不幸地，多年來在台灣地方政治的公共建設過程中，特別是環保基層建設，所出現的竟然大都是公共政策的「現實面」，而非「理想面」，使得政府機關、利害關係人與社會民眾三方爭議不休，形成「無解」的三角難題，付出甚多不必要的社會成本，如彰化縣溪洲鄉民對垃圾焚化廠的抗爭，台中港特區民眾對於德商拜耳投資案的堅定反對，高雄縣與苗栗縣民對於石化工業區的污染抗爭等，這些爭議個案足以顯示我國基層環保建設的推動確實已經陷入「剪不斷，理還亂」的困境，難以自拔。

根據本研究群長期觀察地方環保建設的結果，台灣公共政策的「現實面」：係被兩股複雜的勢力所操控—由地方派系、民意代表與利害關係人所共同構築的「選票政治」與「環保回饋」，前者代表的是「選票」，展現出「權」的威嚇勢力，後者代表的是「鈔票」，顯露「錢」的誘人勢力，「選票」與「鈔票」兩股勢力的相互激盪，嚴重扭曲地方公共政策的真實面貌，使得「理性」與「公益」的公共政策轉變為「無理」與「私益」。無論是民意代表或政客，在選票主義的推波助瀾下，往往出現相當偏頗的民粹主義；而「要糖的有糖吃」的回饋效應，更如同火上加油，益使公共政策陷入進退維谷的困境，無法順利解決。因此，如何破解「選票政治」與「回饋情結」對基層環保建設所造成的雙重糾葛乃是當前地方議會政治中相當重要的公共議題。

本文為兼顧理論與實務的經驗研究，理論建構方面係以公共政策設計為基礎，強調「技術型」政策設計蛻變為「民主型」政策設計的發展趨勢，觀察個案則以環保基層建設為觀察焦點，包括：彰化縣溪洲焚化廠，石化工業區環境污染抗爭等。研究方法採文獻分析、實地觀察與深度訪問，針對政府官員、社區民眾、民意代表、派系領袖與產業負責人進行調查訪問，以了解選票政治、回饋情結與公共政策所構成的三角難題，並從實務與理論上勾勒出可能的解決策略。



## 壹、選票主義扭曲公共政策的理性

選舉是台灣地方自治發展的生命線，沒有選舉活動，地方自治的存在是虛幻的；因之，選舉造就了地方政治人物，也考驗地方派系勢力的興衰，選舉成為政治角力的場所。基此，對於地方政治人物而言，他們對於公共政策制訂的思考邏輯是：公共政策的制訂有沒有「選票」？有選票就是公共政策的真理，沒有選票，即使是學者專家搬出一大堆的理論依據，在地方政治的權力爭奪戰中，也不能發揮知識的力量。因此，「選票主義」成為當前地方政治運作的思考主軸。

何以選票作為地方政治的思考主軸呢？根本原因在於爭取選票意味著「政治權力」的獲取，一旦獲取政治權力，就足以對地方的政經資源行使高度的支配權。選票主義導向的政治勢力一旦介入公共政策過程，使得公共事務之運作趨於複雜化，公共政策尤容易變質為「泛政治化」的現象；換言之，政策問題的性質，因為政治勢力的不當介入，扭曲了問題的真實面貌；原來可以透過「理性」手段解決的「公共利益」問題，往往由於泛政治化的結果而必須以「非理性」的方式加以解決，進而轉變為牽涉「私人利益」問題，使得環境風險管理體制無法發揮作用。

據以彰化縣溪州垃圾焚化廠的興建為例，從八十年三月規劃至九十年完工，花費十多年時間，興建過程從單純趨於複雜，由專業事務變質為派系對立，由一縣(彰化縣)之區域事務變成二縣(彰化縣與雲林縣)之共同干預事務，這種發展上的轉折正可以說明「選票政治」對於地方公共政策的影響。

據本研究長期觀察政府官員、石化工廠與社區民眾的互動狀況，明顯發現選票政治對於地方公共政策的影響，形成泛政治化現象。以石化業而言，某甲公司認為：民代或候選人藉機炒作新聞，贏得民心，但往往誇張石化業的污染情形。乙公司指陳民代經常反應過度，甚至藉機作秀，使問題複雜化；丙公司認為地方派系的政治化，使環境問題的處理更複雜；丁公司認為地方派系與政治利益與環境糾紛有密切關係。許多公司指出：民意代表的介入並非全部意味著負面的功能，有些受訪者甚至認為民意代表的介入，有時兼具正面的積極功能，如戊公司指出民代不夠理性，但不少仍是理性的（丘昌泰，1995b：66）。

政府官員方面認為環保決策過程的泛政治化現象也是存在的，如某官員認為：為了選票，民意代表經常站在民眾那一邊，而不論是非曲直。另一官員則指出：選舉前，政治人物經常介入糾紛事件，以累積政治資源，使環保抗爭更趨複雜。而某位負責工業區環境管理事務的官員分析環境糾紛處理過程中之所以泛政治化的原因，主要在於受害居民，盲從者與地方派系三方面人馬經常涉入環保的抗爭（丘昌泰，1995b：66）。

受訪民眾對於此一問題的看法則較不一致，多數民眾認為：民意代表時有介入，但並不能發揮作用，他們也知道被別人牽著鼻子走，無補於問題解決，因之，他們希望民意代表「關心」，但不希望「介入」，故儘量防堵政治勢力的介入。茲將選票政治影響公共政策的因素進一步分析如下：





## 一、地方派系的滲入

根據學者的研究指出，泛政治化因素的問題中，最嚴重的是地方派系的干預，以眾所矚目的高雄縣大社鄉的環保抗爭事件為例，這一樁單純的環保糾紛卻因地方派系的較勁，而扭曲了當地民眾爭取「生存權」與「環境權」的本意。因此，地方派系的出現使得環保政策的推動受到阻礙，無法順利完成。

何以會產生地方派系?學者趙永茂(1988)指出地方派系興起原因，是因為傳統中國鄉民性格與人情關係所致，由於這種鄉民性格，形成了封閉的地方主義色彩。地方之民意代表與志同道合之政治人物，基於封閉的地方主義與狹隘的區域觀念，本著愛護鄉土的情懷，護家護產，加上民意趨力，政治生涯之延續等，凡事以情感認同，結合地方力量，不敢違民意雷池一步，因此，對認為危害地方利益之政策或措施，一定持對立態度。試以我們訪問高雄縣石化工業區公害糾紛的當事人就可以明確知悉地方派系存在的事實：

問：地方派系情形如何？

答：在高雄縣主要是紅白二派，另外黑派的勢力較小，每派都有鮮明而獨立的立場，必須加以了解或善用。在環保糾紛中廠商必須中立，否則可能引起不滿。

答：後勁事件在一開始也有外力的介入，但經過與民眾再三的說明，居民才開始不認同那些外來者，因此後來的抗爭事件也以後勁居民為主了。

答：一些圍堵事件中的外來者常扮演煽動者的角色，有些也會假藉宗教、神明的名義來搗亂，使事件更複雜。

地方派系交互運作的結果，使得業者與民眾成為環保抗爭下的政治犧牲品，這種情況尤以國營企業的感受最為深刻。如受訪的某公司就表示：國營事業經常被視為一隻肥羊，單純的公害糾紛經常轉變為政治抗爭、宣傳造勢的對象。因此，受訪的環保稽查人員表示：地方派系使污染稽查產生「死角」，無法貫徹環保法令。事實上，每一次的環保抗爭行動中，當主要訴求在尚未達成協議的緊張情況下，地方派系相互較勁的結果，往往使問題更形複雜，甚至演變為受害地區的新污染源：「心靈污染」。例如某位環境管理者就指出，地方派系問題介入環保政策過程的嚴重性。

## 二、民意代表的介入

在地方政治運作中，民意代表介入公共政策過程的情況相當普遍，不當的關說，使得公共政策更趨複雜，難以解決；雖然民意代表的介入並非意味著負面的影響，有些受訪者甚至認為民意代表的介入，有時兼具正面的積極意義，他們居中協調、斡旋，在許多爭議事件上扮演和事佬的角色，得到工廠老闆的認同。但多數狀況是民意代表的介入，一切以選票為基礎的思考邏輯往往喪失公共政策的理想面貌，使得公共政策出現更為醜陋的現實面。

以彰化縣溪洲鄉的垃圾焚化廠之興建為例，焚化廠的興建原來是政府部門的決策，但民意代表候選人，往往利用選舉期間大肆炒作，成為最受當地民眾關心、且最為熱門的政策議題，他們試圖藉著政治影響力改變行政決策，以突顯政治勢



力，或以公共政策議題作為政見訴求，以爭取選票。彰化縣溪州垃圾焚化廠興建計畫自八十年三月開始勘選規劃，曾歷經第三屆立法委員選舉及八十五年第一屆民選總統、副總統選舉及第三屆國民大會代表選舉，因此，每有候選人以地方需求、結合民意，將興建計畫主題作為政見或利用選舉造勢，動員聲援，以形成力量，向政府機關重申反對興建立場，許多說明會遂演變成為政治人物的造勢場面。

以民意代表涉入決策過程之結構來看，中央民代有九人佔33%，縣籍民代有三人佔11%，鄉鎮民代有十五人佔56%，其中以鄉鎮層級民代所占比率最高（蘇瑞祥，1998：171）。由此顯示選票政治的地方主義色彩甚為濃厚，草根性的民意代表挾著豐厚的民意基礎，帶領民眾衝撞公共政策制訂體系，構成政策制訂與執行者相當大的壓力，民意代表必須與民眾站在一起，否則就無法在下一次的選戰中得到勝利；因此，以選票為基礎，全力維護地方利益，反對政府政策之推動。

### 三、地方首長的「泛民意化」

若干地方首長基於「選票」的考慮，往往將所有管制行動都往選票看齊。以高雄縣大社鄉的污染抗爭事件為例，某地方首長在處理民眾抗爭事件中，為了討好選民而作出偏袒的決策，使得石化業者頗有怨言。

彰化縣溪洲垃圾焚化廠係一區域性焚化廠，由中央規劃，地方執行，但規劃方案與地方民眾有相當大的落差，當時彰化縣長阮剛猛在公開場合一再表示：垃圾處理要大家有共識，但不論垃圾場或焚化廠要興建在那裡，都會有居民反對，但總要協助地方解脫垃圾處理危機。反觀溪洲鄉長曾俊：認為焚化廠興建地點不適當，公諸反對溪州焚化廠興建，如此，彰化縣政府與溪洲鄉公所之意見裂縫，且無法基於指揮監督關係，有所轉圜（蘇瑞祥，1998）。

## 貳、環保回饋粉碎公共政策的理想

當前我國地方政治所面臨的環保基層建設問題中，幾乎都與「環保回饋」脫離不了關係；環保回饋，雖然係以「金錢」為主要訴求，但並非以金錢為唯一的求償條件，如要求雇用當地勞工，贊助某項活動，增加某些優惠措施等等都是環保回饋的另一種詮釋。根據我們的訪問調查，不少受訪的政府官員表示：不少公害糾紛的訴求雖然都與環境污染有關，但最後總是以「錢」來收場的，因此，金錢才是最大的公害，這似乎暴露了金錢的問題使得當前環境糾紛問題更加複雜，難以解決（丘昌泰，1995b:65-67）。

### 一、石化工業區的環保回饋

石化工業所產生的環境污染問題也困擾我國的環保當局，不過它卻是台灣經濟發展不可或缺的工業。研究發現，石化產業所必須面對民眾的環保回饋問題遠比其他任何產業都嚴重，據某石化業者表示：過去該廠與後勁居民是隔絕的，廠內各項公共設施只供廠內人員及家屬使用，但經過後勁反五輕事件的衝擊後，石化業者開始有回饋及睦鄰的活動，希望藉此改善與附近居民的關係。

據我們訪查苗栗與高雄地區的石化產業，幾乎都有發生污染賠償事件。例



如中油公司的林園事件與後勁反五輕事件、高雄煉油廠，此外聯成石化、中國合成橡膠、南帝化工公司、台灣氯乙烯、中化等公司皆是金錢賠償下的受害者（丘昌泰，1995b：65~68）。

根據我們的調查，為改善工廠與鄰近居民之關係，石化業者採取之各種環保回饋的具體作法可以分為下列幾類：

- (一)編製固定的敦親睦鄰預算：如贊助廟會活動及地方建設、獎助清寒獎學金、舉行郊遊活動等。
- (二)設立固定的環保回饋基金：
  - 1、林園事件之後，林園工業區由區內廠商每半年聯合出資六百萬元，以回饋基金方式建設鄉里。
  - 2、反五輕事件之後，後勁地區的回饋基金則由中油公司負責提供十五億元基金，以從事地方公共建設。
  - 3、頭份工業區的作法是每年定期的農作物補償，由廠商依營業額多寡分攤總額為二千萬元左右的補償款，這種農作物的補償方式已持續多年，惟業者已努力改善環境污染，卻仍要定期補償，更增加業者反彈。
  - 4、大社事件之後，日前要求廠商營業額的千分之0.75作為公益團體回饋基金。

儘管石化業者付出甚多的環保回饋，然而不少民眾對於業者的回饋並不領情，他們認為回饋措施做得太少，據調查受訪民眾普遍對於環保回饋並不滿意，至少有50%的民眾不滿意石化工廠的回饋措施，滿意者不到二成（丘昌泰，1996：241）。

基於此故，許多政府官員認為回饋辦法必須法制化，基金應回饋地方建設，不可納入私囊；地方如需從事某項公共工程建設，必須經由公正機關審核與監督，林園事件對每人八萬元的賠償，只能算是噩夢一場，不可重蹈覆轍。高雄縣環保局仁大工業管理中心某官員甚至認為石化業者必須長期地、有計畫的回饋，如僱用當地子弟就業，才能收到敦親睦鄰的效果。某公司環境管理組員工認為回饋必須有法令依據，才能要求賠償。因此，誠如丙公司負責人指陳的，石化工廠的設置究竟對人民有益或有害，政府應儘速訂定回饋的標準（丘昌泰，1995b：65-68）。

## 二、彰化縣溪洲焚化廠的環保回饋

為順利推動焚化廠之興建，環保機關乃訂定兩種不同之回饋方案，以鼓勵民眾提供土地興建，以解決垃圾處理之瓶頸，其措施方案包括：

- (一)用地取得階段：依照「台灣省辦理垃圾處理方案建設獎勵金執行要點」，台灣省政府環境保護處對區域性垃圾處理者以每公頃二百萬元為核撥獎勵金計算標準。依此，彰化縣溪州垃圾焚化廠，使用土地共八公頃，可獲得壹仟陸佰萬元之建設獎勵金。
- (二)建廠階段：依行政院環保署撥付經費(主體工程決標金額之百分五)，供



廠址所在地之縣(市)政府於廠址鄰近一定範圍興建各種回饋設施，以回饋廠所在地附近民眾。

又依該回饋設施作業規定第四條之明定，所稱回饋設施之項目包括：

- 1、綜合公園：如花園、兒童遊樂設施、球場、戶外舞台、健康、休閒等多功能公園。
- 2、休閒公園：如公園、花園、健康步道等休閒設施。
- 3、活動中心：如會議室、休閒中心、禮堂等設施。
- 4、其他：當地居民迫切需要之公共設施。

依此，彰化縣溪州垃圾焚化廠之回饋金，依該廠主體工程總經費之5%，可獲得約二億元之回饋金。

環保機關顯然在環保回饋方面已有明確的法令規範，大部分民眾亦清楚可能獲得回饋之情形，惟自實施以來，爭議不斷，但政府與民眾之間對回饋仍存相當爭議，並未形成共識。

據我們的訪查，環保回饋之所以未能形成共識主要在於：民眾對政府所訂定之回饋措施規定，認為太過僵化，而參與溝通者之彰化縣政府人員，面對民眾提到此問題時，也只能以上級所訂定的「回饋規定」相回應，無法進一步或保留裁量權，予以承諾。從受訪民眾的意見清楚顯示：民眾對回饋措施，相當在意，而且提供具體意見，其中又凸顯政府所訂之回饋項目，不為彰化縣溪州等地區所接受，無法產生誘因；又所訂之回饋範圍，不為隔岸的雲林縣西螺等地區所支持，使得雙方之看法有落差，這是亟待解決之問題。

受訪民眾普遍認為：政府回饋項目太過集中在「公共設施」之興建，但民眾認為軟體之建設比硬體之建設更重要，提出之軟體建設方案又以顧慮身體健康、生活品質等成分居多。但政府官員認為環保回饋必須貫徹全國性的一套制度，係以公共利益為著眼點，公共設施是「公共性」的表徵，凡公共設施開放民眾使用，可促進地方建設之齊備，提高當地生活品質；地方民眾所提各項回饋要求不能脫離「公共性」的價值要求。由此看來，政府與民眾之間有共識的部份在於：雙方皆提及文化、生活品質之提升等，但沒有共識的部份則是回饋的方案與內容，實有必要針對雙方的差距進行誠懇的溝通與協商，以落實環保回饋之效果。

### 三、環保回饋的法制化與合理化問題

總結上述地方民意、社區民眾及業者之間的紛紛擾擾，其最根本的關鍵問題在於環保回饋辦法的「法制化」與「合理化」問題。事實上，目前台灣基層環保建設所面臨的環保抗爭，主要的問題癥結都是在於回饋是否合理的問題：

問：對「回饋」制度的看法如何？

答：民眾似乎只想要錢，對於環境品質並不是真正關心，但近年來這種情形較有改善，民眾對環境品質的要求越來越高，這是否由「回饋」所造成則不清楚。

問：貴公司是否有固定預算來從事回饋或敦親睦鄰的工作？

答：林園工業區的作法是廠商共同出錢來回饋當地居民，大概是半年六百





萬元，交由鄉公所保管，不過有居民不知道有這筆睦鄰基金，而且鄉公所似乎也不是很了解這筆錢的用途何在。所幸這筆錢已經設定了某種額度撥給地方公共建設，流入私人口袋的機會應該比較小。

第一、回饋基金直接撥付到鄉(鎮市區)公所，鄉(鎮市區)長基於政治(選票或派系)考慮，往往以「有福大家享」的方式讓周邊地區所有居民都分享該回饋基金，造成那些距離設施最近、受害程度最為嚴重的居民之反彈。一般而言，民選的鄉鎮市長，回饋基金的分配與支用必須經過代表會的同意，工廠設施最近距離的居民，無論如何只有一票(甚至沒有任何一票)的投票權，如何能夠透過多數決的方式，為本鄉居民爭取更多的回饋經費?官派下的區長，其所擁有的回饋基金，近距離的民眾更無置喙餘地。因此，如何貫徹回饋的精神:「受益付費、受害補償」，並且貫徹以「受害程度」或「距離遠近」為分配回饋基金的標準，將是促使「合理化」的重要課題。

第二、回饋的金額與項目林林總總，居民的評價似乎好壞不一；獎學金、老人福利金等都受到居民的肯定，但對於小金額的回饋活動，如廟會、社區或其他活動的贊助，則民眾抱怨不少，認為金額太少;對於大金額的回饋活動，如修橋補路、興建圖書館等，民眾認為那本來是鄉鎮公所就應該做的事，與回饋無關。因此，如何簡化回饋項目，落實回饋精神，從而發揮回饋的效果，將是未來應該認真面對的問題。

## 參、政策設計的觀察：技術型與民主型

### 一、「技術型」政策設計

我們若從政策設計觀點來觀察我國環保基層建設過程中的選票政治與回饋情結，「技術型」政策設計固然有利於解決「科學技術」問題：如環境污染設備的設置、焚化廠功能的提昇等，但絕對無法解決政策設計過程中所衍生出的「人文社會」問題---選票政治與環保回饋問題。過分迷信技術型的政策設計，必將使得環保政策陷入進退維谷的運作困境。

從政策設計的理論基礎言之，技術型政策設計的理論核心為經濟理性(economic rationality)，換言之，他是科學觀的政策設計之核心概念。所謂經濟理性係指以「成本效益」作為設計公共政策的唯一思考標準，他們假定人類的選擇行為是理性的，「理性」是「價值極大化」的代名詞;為了使價值極大化，政策分析家假定人類的偏好順序，可以根據最適當的科學方法計算出各種備選方案的利弊得失，最後以「利益最大，成本最小」原則選出最佳的政策方案。

一般而言，經濟理性的特徵是(Bailey, 1992)：

- (一)單純的關係系統：任何一個複雜問題皆可以分解為許多成分，這些部分可以重新組合，以拓展整體系統的最大利益。因此，最大的社會福利就是所有部分的總合。
- (二)以一致的規則描述政策情境：既然關係系統是單純的，政策分析家設計



方案時，就可以用一致性的規則針對所有的情境加以描繪。

(三)信仰來自於科學真理：中立客觀的科學可以主導主觀的、價值取向的政治；只要能夠建立客觀的政策分析，就可以產生改變社會命運的信心。

(四)界定清晰的公共問題：可以有效掌握政策問題的因果關係，並且加以運作化(operationalized)，俾利於統計分析或數學模型。

依此，我們似可根據政策分析的三個階段說明經濟理性的特徵：

(一)政策制定：決策者擁有相當完整的政策制定系統，能以最理性的手段取得最佳的後果，重要的分析工具如成本利益分析、系統分析、計畫預算都是進行分析的最佳手段。政策制定必須釐清目標，故目標是現成的，即使不是現成的，至少可以清晰地加以界定，問題在於如何以最佳手段獲致最佳結果；因此，公共組織關切目標與手段之間的理性關係。同時，決策者為了制定最佳的政策方案，必須仰賴資訊，故他可以取得必要而充分的決策資訊，以制定政策。

(二)政策執行：根據經濟理性的標準，政策執行不過是“把事情做好而已”，只要我們找到良好的管理方式，就能夠創造高效率與有效果的行政，不必理會政策執行過程中的政治因素，因為政治是骯髒的，管理是乾淨的。

(三)政策評估：政策制定者本身有足夠的能力與知識掌握政策執行之後可能產生的結果，能夠設定明確標準評估政策的成效，並且加以改進，重新形成更為理性的政策。

近年來，技術型的政策設計遭遇許多的困境，如政策學者Dryzek(1989&1990)就批評傳統型政策設計家的弊病：第一、通常假定政策分析家在資源稀少的狀況下，以效率的標準，追求社會問題的解決，制定社會福利政策；第二、過分重視工具理性，但在價值上卻又無法客觀中立，這種政策分析是背離民主取向的政策科學。

總而言之，技術型政策設計的「反民主」性格受到相當多的批評，以致於公共政策成爲一門無助於民主政治發展的技術工具。在此情形下，政策分析很容易成爲政府統治的工具，喪失了追求民主政治的主體意識。

從這個發展趨勢來看，台灣基層環保建設的困境在於過分重視技術專家或少數專業人士的專業知識與技術至上觀點，他們相信科學至上，技術無價，以爲配置最先進的環境污染防治設備從此就可以安枕無憂了，卻無視於一般民衆的抱怨與請求，使得政策建議與民衆需求相形漸遠，政策設計成爲一門無法滿足民衆需求的專制政策科學(Dryzek, 1989: 98)。

事實上，當前許多先進國家爲了解決環境問題，無不設法建構集權化的環境管制政策，將污染的管制權集中於政府身上，形成一個官僚警察國家(bureaucratic police state)；因此，不少環保學者指出：環境行政日益「不民主」的趨向是當前環保政策的最大問題。



## 二、「民主型」政策設計

從近來公共政策設計理論的發展趨勢來看，政策設計的未來必須朝向以社會互動為基礎的實質理性，而不是以技術為基礎的經濟理性(deLeon, 1989:125-129)。因此，典型的政策分析方法如政策辯論、辯論性政策分析(Forensic policy analysis)便逐漸受到政策科學家的重視；Fischer (1989)以哈伯馬斯的觀點為基礎，提出政策質疑的邏輯(a logic of policy questions)，以形成完整的政策辯論；這種方法並未診斷政策的好或壞，而僅提出一項政策何以優於另一項政策的理由。

Dryzek(1989：118)指出：「政治教育、參與行動和成功的社會問題解決」三者有助於建立獨立的政治社區，如此一來，公民判斷公共政策能力的提升，專家與公民的分界將失去意義。Dryzek (1990:125)進一步指出：要整合問題解決理性與民主政治的方法為建立參與性的民主政治(participatory democracy)，這種民主政治既不否認衝突的無可避免性，同時又強調民眾與政府之間的互動，以追求共識的過程，這種環境當然有利於政策科學的民主化。

從政策設計的角度來看，我國環保基層建設的基礎必須植根於民主的環境行政(democratic environmental administration)。Matheny and williams (1990)指出：當前環境管制哲學為以多元主義的觀點詮釋民主政治的意義、以管理主義的觀點指導官僚機構的效率、以階級主義的觀點分析資本主義的邏輯，這三種觀點如果不能回歸到民眾之「知的權利」(the right to Know)，則環境合法性的危機將無法解決。

由此看來，我國環保政策的設計必須是民主導向的，一方面符合台灣目前政治發展日趨民主化、社經結構日趨多元化的時代潮流；另一方面則反映出「主權在民」時代的來臨；這種民主取向的環保政策設計，必須具有以下四項特性：

- 第一、開放性的環保政策過程：環保政策不能建構於以環保科技官僚為主導的政策體系，這種封閉性的政策體系已經無法因應社會需要；環保官員必須廣開言路，訂定民眾參與的遊戲規則，讓民眾也能成為環保政策的制定者之一。
- 第二、人性化的環境管理制度：環境管理制度的運作必須特別重視社區民眾的感受與意見，因為他們是環境風險承受者，他們日日夜夜與污染工廠為伍，可以想見生活品質的惡劣程度；今後環境風險政策必須採取人性化的管理方式，多多下鄉，探訪民情，蒐集民眾的觀點。
- 第三、彈性的問題解決程序：台灣公害社區的環境污染問題相當複雜，有時甚至演變為嚴重的公害糾紛或肢體衝突，所付出的社會成本甚大。因此，面對如此複雜的情境，我們需要彈性的問題解決程序，以免喪失良機，緩不濟急。
- 第四、整合化的環保政策體系：公害社區的環境風險問題可以說是千頭萬緒，錯綜複雜，不能以狹隘的本位主義解決環境問題，而應吸收各家之長，群策群力，找出共識，以徹底解決問題。



依據前述的基本概念，環保官員、業者與社區居民三者都必須擔負起建構民主取向的環保政策之責任，缺一不可。

## 肆、結論：建議與展望

本文從我國地方政治中的「選票政治」與「回饋情結」分析我國地方公共政策的困境，同時從政策設計理論發展指出技術型政策設計的困境，從而肯定民主型政策設計的功能，由此看來，處於民主轉型的台灣社會中，環保基層建設所出現的種種有關「人」的問題，必須以更民主的手段與更合乎人性的方式才能獲致解決，這種解決方式也許短期間內看不到效果，但長期看來卻是唯一有效的解決模式。

基於此故，面對台灣基層環保建設過程中所出現的選票政治與環保回饋，破解之道唯有回歸到「民主型政策設計」的基礎上，換言之，主政者必須塑造民眾參與導向之公共政策，制訂以尊重民意為主的施政藍圖，才有希望解決選票政治與環保回饋的雙重情結。在實際作法上，我們建議：

### 一、民眾參與的形成應在政策過程中的每一階段，而非形式地集中在某一特定階段

過去經驗顯示：我國政府官員雖然逐漸重視民眾的聲音，但參與的階段通常是在公共政策「定案」之後，象徵性的動員民眾參與，例如彰化縣溪洲鄉垃圾焚化廠的規畫：民眾參與的階段原本應是集中在八十二年二月至八十六年三月準備施工的時期，不過，事實上的發展是八十年三月至八十二年二月的廠址勘選至辦理環境影響評估初期，成為民眾參與的空窗期。基於此故，社區民眾頗覺不受尊重，乃聚眾抗議。我們認為：政策參與過程應該完整，從輸入至輸出階段皆應有民眾的聲音；換言之，應包括：

- (一)廠址勘選階段，應多找幾個適當處所，公布計畫的優劣點，透過民眾投票產生，一旦經過多數決，不得有異議。
- (二)興建計畫階段，明定民眾代表為當然委員，有權利及義務出席會議，陳述及表達意見。
- (三)環境影響評估階段，依現行環境影響評估法規定，環評委員由專家、學者、政府官員及具有相關專長背景人士組成之，惟當地民眾並未列入，應就當地民眾符合相關專長背景人士優先聘用，以促進政府公信力及民眾之順服。
- (四)環保回饋階段，回饋作業之訂定或修定，應由政府與民眾共同就可行性及需要性作探討，以增進政策工具之效用。
- (五)總體運作階段，為防止環境污染及二次公害之發生，在工程進行中及營運管理操作中由政府與民眾參與組成監督鑑定委員會以共赴責任。

### 二、培養民眾參與政策的能力與態度

民眾的教育程度高低懸殊，智識水準有別，專業背景具差異性，對公共事





務的看法難免會有落差，因此，欲取得共識經常顯得左支右絀；改革之道，端賴民眾參與公共政策能力的提升與態度的理性，才能解決目前民眾參與的困境。

從民主政治的角度而言，民眾參與是一種公民榮譽感及歸屬感的表現，如能誘導這種參與感投入公共事務中，不僅有助於社會發展，更能夠造就民眾成為「知的民眾」(informed citizenry)(吳英明，1996:22—23)。培養「知的民眾」就是要讓民眾知道如何區別「公共利益」與「個人利益」，「義務」與「責任」，當兩者形成利害關係時，孰重孰輕？如何取捨？這些端視「知的民眾」之理性思考能力而定，民眾必須尊重他人及公共利益，對當前垃圾處理問題的急迫性產生共識，不能一味地以維護私人利益為出發點，永遠站在只製造垃圾，卻始終排除垃圾場(廠)的自私心態。

因此，宜由政府訂定一套完整的民眾參與模式與法令，以漸進培養民眾參與政策的能力，且透過法令與規則，將民眾納入制度化的參與管道，如政策聽證會以為遵循；又政府機關必須積極回應聽證會的意見，並隨時掌控追蹤民眾對處理方式的評價，以降低民眾不滿情緒，徒增政府與民眾之間的矛盾與衝突。

### 三、消弭民眾與政府之信任差距

公共政策的成功與否，端視標的團體或民眾之支持程度，而民眾之支持必須建立在彼此「信任」的基礎上，才能產生共識，發生官民的合作關係。究應如何消弭民眾與政府之信任差距？可行的策略為：

- (一)讓社區民眾直接參與政策設計，使政策過程中之每一環節皆能凝聚社區民眾的智慧，發揮共同力量的空間，將規劃與執行聯結在一起，使社區民眾將垃圾焚化廠當作社區共同資源。
- (二)政府與社區民眾應建立協力關係，提供資源管理及滿足人民需求的管道，以平等對待為前提，將焚化廠之興建計畫過程，引導出「相互關懷」的情境，共同參與及責任分擔。
- (三)從「根」著手，推動公民教育，改變社區民眾正確意識，培養人民具有之氣質，使整個政策設計從點至面結合在一起，儘速脫離「政策窘境」。
- (四)提昇政府對公共生活品質之改善，乃是增強民眾信心的不二法門，鄉鎮市公所新建垃圾衛生掩埋場，為何不斷引發地方居民抗爭？追根究底，在於政府機關過去對垃圾處理的執行不夠完善，造成垃圾場附近的環境衛生嚴重污染，形成二次公害，使民眾對於垃圾衛生掩埋或焚化處理已毫無信心。可見由於生活品質問題所造成的缺失，使民眾對政府信心蕩然無存，因此惟從改善公共品質做起，使民眾與政府之信任差距能夠縮小。
- (五)決策過程應力求透明化，取得民眾對政策結果的信任，一般而言，民眾對於無主控權的科技，原本就容易產生恐慌的情緒。受信任的機構，可以降低民眾的疑慮；反之，則加重民眾的恐慌，民眾由於對機構的不信任，因而產生安全上的質疑，進而採取反對態度；因此，自力救濟就是將這些受害意識和不信任感，行動化的結果（黃懿慧，1994:51）。



#### 四、加強社區民眾、業者與政策管理機構之間的环境風險溝通

Covello (1989:9-10)指出:政府部門風險溝通的最大問題是欠缺信任與信心;因此,如何傾聽民眾的聲音,承認錯誤,以建立良好的信任文化是有效溝通的關鍵。他同時進一步指出:「信任與信心是風險溝通最珍貴的資產;信任與信心非常不容易得到,一旦失去,則幾乎不可能恢復。」

的確,業者每天面對隔壁的民眾,如果彼此失去真誠感與信任感,則所有的溝通工作都將如夢幻泡影,毫無實質作用。事實上,業者與公害社區之間所存在的鄰避情結,就說明了欠缺信任文化是兩者相互衝突如此激烈的主要原因。因此,我們建議:石化業者與社區民眾應該進行誠懇的風險溝通;進行風險溝通的原則是:重視「過程」更甚於重視「結果」

#### 五、賦予民眾「知的權利」

根據超級基金法案的規定,聯邦與州政府環保機構在清除有關毒性廢棄物的優先順序時,應該要依據社區關係計畫 (community relations programs),事前諮詢當地社區居民的意見。在公害糾紛問題中,設廠糾紛的比例頗高,由於廠址擇定與居民之利害關係密不可分,完全排除居民參與決策的作法確有檢討的必要。檢視我國過去政府或業者的做法,民眾被排除在廠址擇定的決策過程外,往往設廠的消息曝光後,整項計劃已經規劃完成了,民眾連知的權利都沒有。正因如此,設廠計劃總是引起民眾的強烈抗爭,即使計劃得以進行,也為日後的種種糾紛埋下伏筆。因此及早將居民的參與導入廠址擇定的過程,勢必成為不可避免的趨勢。因此,作者建議:應該仿效美國模式的建制,使社區民眾的「知的權利」予以制度化。

#### 六、確立環保回饋的合理化方向

環保回饋的合理化是解決民眾抗爭最根本的法則,如果能夠解決此一問題,使之確實發揮回饋的效果,則地方民意必將成為環保基層建設的助力而非阻力。

究竟應如何使環保回饋合理化呢? 我們建議應該朝著下列方向而建制:

第一、回饋辦法必須貫徹「受益付費、受害補償」的原則,凡是因為公共設施的興建而獲得利益者,應該要付出更多的費用,以貫徹「使用者付費」的原則,至於那些因為公共設施的興建而受到財產上、身體上或精神上損失的居民,就應該受到相當的補償措施。

第二、基於前述原則,我們認為現行的回饋制度應該落實以「距離遠近」及「受害程度」作為回饋的依據,以規範鄉鎮市區公所「政治考慮」或「人口多寡」作為分配回饋經費的依據。惟有如此,才能讓回饋基金真正落實在受害居民的身上。

第三、為了貫徹回饋制度的精神,我們建議應該確立回饋基金的監督制度,以免成為各鄉鎮市區長的「政治分贓品」,建議應該確立回饋基金的監督機制,以確實了解回饋的效果。

第四、為使回饋辦法法制化,修正現行財政收支劃分法是非走不可的道路,我們認為修正財政收支劃分法,將影響稅(impact tax)或污染稅 (pollution tax)列為



地方稅稅目，是今後相當重要的一項政策行動。

環保回饋與選票政治的雙重糾葛，確實使得環保基層建設更形複雜，有色的政治活動使得純淨的環境權與生存權的抗爭，陷入「剪不斷、理還亂」的問題糾葛，難以自拔。解決這雙重困境的辦法，唯有以更民主的手段加以解決，換言之，唯有改採民主型的政策設計才能解決功能。面對縣市政府自主權漸趨擴大的事實，我們衷心盼望：政府有關當局推動任何公共建設如果過到選票政治、環保回饋與公共政策的三角難題，應以回歸到民主的政策設計才能解決問題，千萬不要輕易屈服於地方派系、民意代表或地方首長的壓力，不是給「錢」，就是給「權」，唯有讓「政治的歸政治、金錢的歸金錢，環保的歸環保」，我國環保基層建設才能降低「選票」與「鈔票」的雙重干預作用，使得公共政策趨於造福民眾的理想境地。

## 參考文獻

- 1.丘昌泰，1995a，公共政策：當代政策科學理論之研究，台北：巨流圖書公司。
- 2.丘昌泰，1995b，剖析我國公害糾紛，台北：淑馨出版社。
- 3.丘昌泰，1995c，台灣環境管制政策，台北：淑馨出版社。
- 4.丘昌泰，1996，建構利害關係人取向的環境風險政策，台北時英出版社。
- 5.丘昌泰，2003，「從鄰避情結到迎臂效應：台灣環保抗爭運動的問題與出路」，政治科學論叢，第17期：33~36。
- 6.丘昌泰等，2006，解析鄰避情結與政治，台北：翰蘆圖書公司。
- 7.王怡文、蕭新煌，2004，「環境爭議性公共設施的回饋制度：對核一廠、核二廠及台中火力發電廠的分析」，都市與計畫，31(1):65~90。
- 8.吳英明，1996，公共部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展，台北：麗文文化事業公司。
- 9.林文淵、趙家民，2008，「垃圾焚化廠回饋金制度之探討」，南華大學環境與管理研究，第九卷第二期：24~46。
- 10.林鍾沂，1994，公共事務的設計與執行，台北：幼師文化事業公司。
- 11.林茂松，2001a，「鄰避型設施區位選擇與處理模式之探討：以都會捷運系統為例(上)」，現代營建，22卷5期：67-76。
- 12.林茂松，2001b，「鄰避型設施區位選擇與處理模式之探討：以都會捷運系統為例(中)」，現代營建，22卷6期：67-73。
- 13.林茂松，2001c，「鄰避型設施區位選擇與處理模式之探討：以都會捷運系統為例(下)」，現代營建，22卷7期：79-87。
- 14.洪鴻智，2005，「科技鄰避設施風險知覺之形成與投影：核二廠」，人文及社會科學集刊，17(2)：11~50。
- 15.黃懿慧，1994，科技風險與環保抗爭—台灣民眾風險認知個案研究，台北：五



南圖書公司。

16. 曾廣詮，2009，環境影響評估，台北：全威出版社。
17. 湯京平，2001，「民主政治與環境保護」，台灣政治學刊，5:178~217。
18. 趙永茂，1988，台灣地方派系與地方建設之關係，高雄：德馨室。
19. 蘇瑞祥，1998，公共政策設計：理論與經驗分析，台中：龍騰圖書公司。
20. Bailey, M. T. 1992. *Beyond Rationality: Decisionmaking in an Interconnected world, in Public Management in an Interconnected World*. Bailey, M. T. and Maryer, R. T. eds. New York: Greenwood Press.
21. Barthold, J. 2000. *Convergence Faces NIMBY Cable World*, September 4.
22. Covello, V. T., McCallum, D. B. and Pavlova, M. T. 1989. *Effective Risk Communication*. New York: Plenum Press.
23. DeLeon, P. 1989. *the Democratization of Policy, Sciences Public Administration Review*, March/April, vol.52, No.2, pp.125-129.
24. Dryzek, J. S. 1989. *Policy Sciences of Democracy, Polity*. vol.22 (Fall), pp.97~118.
25. Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy And Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
26. Durning, D. 1993. *Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study, Journal of Policy Analysis and Management*. Vol.21, No.2, pp.297-322.
27. Fischer, F. 1989. *Participatory Expertise: Toward the Democratization of Policy Science*. Presented at the American Political Science Annual Meeting Washington, DC.
28. Jun, J. S. 1989. *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan Publishing Company.
29. Kelly, R. M. 1989. *Policy Inquiry and A Policy Science of Democracy*. Paper prepared for delivery at the American Political Science Association Annual Meeting and the Policy Studies Organization Conference, Atlanta, Georgia August 31.
30. Kreidler, M. 2000. NIMBY Wins Again *Wallace's Farmer*, September.
31. Matheny, A., and Williams, B. A. 1990. The crisis of Administrative Legitimacy: Regulatory politics and the right-to-know, *Managing Leviathan, Paehlke and Torgerson*, eds, London: Belhaven Press: 229-241.
32. O'Neill, K. 2001. The Changing Nature of Global Waste Management for the 21<sup>st</sup> century: A Mixed Blessing? *Global Environmental politics* 1(1):77~98.
33. Pal, B. I. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press.

