

# 解構鄰避運動 ——國道建設的抗爭與地方政治動員<sup>\*</sup>

湯京平、翁偉達<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

興建高速公路時所遭遇的地方抗爭，雖較少被國人歸類於鄰避型抗爭，但由於高架道路區隔地方社區，具有犧牲地方社區的利益以換取全國用路人的方便之特性，因此往往使地方民眾心存不滿。若再發生設計細節上的爭議，則容易引發既有民怨而形成抗爭。然而，高速公路的興建在地理上分佈極廣，任何施工環節受到杯葛，都可能造成完工通車的延宕。因此，施工單位受到地方抗爭民眾挾持的情形特別嚴重。此外，由於相關工程的預算由中央編列且相對充裕，地方政治菁英有動機藉此爭取增加地方建設的機會，因此不難發現地方政治人物熱中奔走於其間。本研究透過月眉收費站與二一〇跨越橋兩個抗爭案例，除簡要介紹國道工程抗爭的鄰避性質，說明地方政治菁英參與這類抗爭的動機，以及其在抗爭動員之中的功能，並進一步藉此討論平息抗爭的可能策略。

[關鍵字]：民主參與、生態民粹主義、後院環境運動

---

投稿日期：九十三年十二月三十日；接受刊登日期：九十四年三月七日。

\* 作者感謝國科會（NSC 92-2621-Z-194-001）的經費支助，高公局、國工局官員在資料取得上的協助，以及相關人士之訪談意見。

\*\* 本文作者湯京平為國立中正大學政治學系教授，E-mail: polcpt@ccu.edu.tw；翁偉達為國立中正大學碩士。

## 壹、前言

鄰避抗爭因為理論與實務上的挑戰與爭議，在近年引起相當廣泛的討論。所謂鄰避情境或鄰避症候群（Not-in-my-backyard Syndrome）（Mazmanian and Morell, 1992），<sup>1</sup> 是指隨著環境意識高漲，居民相信其有權利抗拒危害地方環境的設施進駐其鄰近地區（Freudenburg and Pastor, 1992），因此透過體制內或體制外的手段使標的設施的設置產生實際上的困難。除高速公路外，常見的鄰避設施包括遊民收容所、精神病院、監獄、大哥大基地臺、變電所、火葬場、垃圾掩埋場、焚化爐、核廢料貯存場或核電廠等。因為這些設施被設計來滿足社會的需求或解決部分社會問題，但其設置可能對附近社區產生重要衝擊，除影響居民健康或降低生活品質等立即的威脅，也可能衝擊房地產價值，並因為又使地方企業、廠商的撤離進一步導致經濟停滯、失業率增高、乃至於社會問題惡化，產生環保與經濟雙輸的不幸後果（Bacow and Milkey, 1982）。此外，許多鄰避設施的設置將造成當地地名與負面意象連結。例如，美國人看到 Yucca Mountain 會聯想到核廢料（貯存場），台北人聽到福德坑或山豬窟可能會聯想到垃圾山（掩埋場）等，而可能使地方居民產生自卑感等心理反應（Sellers, 1993: 461）。故不難理解，當社區民眾知道這類設施將在鄰近地區設立並長期運作，很可能產生極大恐慌與不滿，並可能集結成集體抗爭行動，透過各類手段（包括合法與非法），企圖加以阻止。

雖然在國內甚少被提及，國道建設在傳統上亦被視為鄰避性設施（Lober, 1995）。國道建設也會對於地方人文與自然環境產生多種負面的影響。除了施工前土地徵收造成地主利益損失、施工期間產生的污染與不便之外，高速公路的高架路面將切割既有的社區，造成既有道路中斷與社區居民心理上的隔閡等不利影響。此外，另一種在國外比較常見的抗爭因素是高速公路穿越對地方古蹟文物的破壞以及自然生態的衝擊。然而，一方面此效果可能未達威脅生命安全的程度，嫌惡性較低；另一方面因為該設施有促進地區交通便利與市面繁榮的正面效果，故在國內甚少看到地方居民非常激烈地抗拒高速公路興建的情形。即便如此，地方民眾的鄰避

---

<sup>1</sup> 關於鄰避症候群的性質，另請參考 Portney（1991）的精闢見解。關於鄰避對中央與地方關係的衝擊，見 Rabe（1994）；關於鄰避情境在日本的討論，請參考 Lesbirel（1998）；關於鄰避情境在我國的發展，則有 Shaw 等人（1996）；湯京平（1999）；丘昌泰（2002）。

情緒，可能因國道建設的相關決策而被激發，如交流道、收費站以及跨越橋等設施的設置決定，都可能凸顯出國道建設犧牲社區居民利益來成就全國用路人利益的不均衡結構，而醞釀出難解的鄰避情結。

國道建設雖然在嫌惡性方面未及許多典型鄰避設施，但其有特殊的結構因素，讓它遭受地方抗爭的機率大增，並進而成為影響工程進度的最主要因素。<sup>2</sup> 首先，這些抗爭所爭取的相關設施或補償措施，有財政本益分佈不均（fiscal inequivalence）之效果—由於地方不必付錢，因此會有不要白不要、多多益善的心態；<sup>3</sup> 對於地方政治菁英而言，更有所謂的「地方請客、中央買單」之性質，換言之，國道工程的影響往往是跨區域的，故通常屬於中央主導推動的重大建設案，涉及動輒數千億的預算，由於經費較為充裕，因此不少地方政治人物，在地方財政困窘的情形下，可能會有技巧地透過動員地方抗爭，來向施工單位爭取額外的地方利益。除了為地主謀求更高的補償金額外，最主要的訴求常是周邊設施（如聯絡道路與水利設施）的修補與施作，因為這些工程雖由中央的預算支付，並由中央主導，但只要是地方民選官員爭取來的，就能夠被當作其政績。相對於國道興建的龐大金額，相關周邊設施所需的費用就顯得微不足道，因為鉅額預算中提撥一甚小比例的周邊工程款也會大得驚人，足以支付諸多地方要求。

從政策制訂者的角度而言，國道建設也較其他鄰避設施容易在協商過程中被抗爭者「綁架」。一般鄰避設施在規劃期間就受到相當大的關注與阻撓，因此在評估無法克服抗爭障礙之後，主管機關仍有停止協商、另選場址的選擇。<sup>4</sup> 相對而言，國道工程由於規模龐大，地理區域分佈甚廣，面對不同地區居民的需求與想法，不但發生抗爭的機率更大，同時許多抗爭可能在其他區段已經順利進行、整體進度已達一定規模之後才發生。此時，投注於該工程的沈澱成本（sunk cost）業已累積甚高，不容工程單位選擇退出協商，以放棄該工程作為籌碼。以 Williamson（1985:

---

<sup>2</sup> 根據交通部國道新建工程局第二區工程處政風單位所作的「九十一年度營繕採購業務廠商問卷調查報告」指出，影響工程進度最主要的因素依序為「民眾抗爭」（25.93%）、「期限太短」（16.05%）、「氣候」（16.05%）、「用地徵收」（12.53%）與「管線問題」（11.11%）等。

<sup>3</sup> 例如，苗栗縣西湖鄉民於 2003 年 11 月 9 日舉行公民投票要求中二高增設西湖交流道，就是類似的情形。就地方的觀點而言，二高在鄰近各鄉都有交流道，獨缺西湖交流道，故有公平性的問題；但從中央的角度觀察，則多少有地方請客要求中央買單的企圖：畢竟地方不必支付增設交流道的經費，不必作整體成本效益的計算。

<sup>4</sup> 如六輕選址，當其在宜蘭利澤設廠的計畫受阻，仍可選擇桃園的觀音以及最後定址的雲林麥寮。詳見楊孝滌（1994）；張世賢（1992, 1993）；湯京平（1999）。

95) 的術語表達，即交易過程中某方的「資產專用度」(asset specificity) 過高，導致其陷於非常不利的談判地位。對於工程單位而言，即便感受到地方抗爭有幾近勒索的性質，但由於無法放棄已完工的路段以及已徵收的土地，使其容易受到抗爭的要脅。此外，工程單位的時間壓力也構成致命的弱點：除工程單位往往受到上級的指令必須如期完工，<sup>5</sup> 使通車典禮能配合選舉造勢之外，工程延宕本身可能引發更多的抗爭活動。<sup>6</sup> 因此，工程單位往往有非常強烈的意圖，以各種妥協方案儘快平息抗爭，讓工程順利進行。

根據過去的經驗，負責興建高速公路之國道新建工程局（簡稱國工局）與國道高速公路局（簡稱高公局），已充分瞭解民眾請願與抗爭事件已成為其必需經常面對的課題，處理妥善與否常攸關工程進度與機關績效，故已發展出應對的模式。一方面，這些單位在編列預算之際，就未雨綢繆地預留相關經費以免屆時發生財務上捉襟見肘的窘況。例如，第二高速公路後續計畫的施作，原預算高達五千億元，但截至九十二年即將完工之前，實際使用經費約在 2700 億元之譜，此間的估算差距，除了由於採用工程新技術減少用地（徵收補償費用降低）、物價平穩、市場競標之外，部分實因施工順利導致花費在工安事件善後與弭平陳情抗爭事件的費用（補助地方排水、交通設施改善、農路增設或延伸等）甚低，故得以撙節原編列之預備金。另一方面，國工局也已規劃出標準的作業流程，來處理各類陳情事件，避免原本單純陳情案未經妥善處理而發展成大規模的抗爭活動。除政府法規如「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」以及「交通部處理人民陳情案件要點」所詳述的處理流程之外，國工局自身另有 ISO 9000 品質管制系統的規範，對於人民陳情作業有標準化的流程可以依循。一般而言，當主辦單位接獲人民陳情案，如屬已發包施工階段，且不涉及原規劃設計理念者，則直接移請工程處辦理，並直接函覆陳情人；若初步評估需加以研究，則函請技術顧問限期研究，並副知陳情人；否則即直接向陳情人函覆說明。陳情內容若有須其他機關配合辦理的部分，則會先徵詢該機關意見。非屬國道新建工程局權責部分，則轉請相關主辦機關辦理。所有處理流程都有時效上的規範，並透過電子公文加以控管，希望能有效回應民眾的需

---

<sup>5</sup> 工程單位為趕辦上級指示進度，往往鼓勵監造單位及承包商擬定趕工計畫陳報交通部核定，照進度施工甚至提早完工，以爭取趕工獎金，因此若遇抗爭而延誤，影響機關績效至鉅。

<sup>6</sup> 完工通車後也許仍會有抗爭發生，但依照我國的運作模式，高速公路興建完成後，管理權將交給國道高速公路局（高公局），因此之後的抗爭問題也將由高公局設法解決。

求，避免擴大為抗爭事件。

然而，即便工程單位以標準化的流程小心翼翼地處理民眾的意見與不滿情緒，同時即便其也擁有相當充裕的經費處理民眾陳情事宜，許多抗爭活動仍無可避免地發生。此間可能涉及許多情境因素，包括工程單位對於專業的堅持或特定政治菁英對事件的刻意操弄，也有可能因為許多陳情涉及鄰避情境的結構性困難，導致對立不易化解。本文希望透過高公局與國工局所處理的兩個案例—月眉收費站與二一〇跨越橋抗爭—之深入檢視，來瞭解國道工程的鄰避抗爭，並分析化解這類抗爭的關鍵。

## 貳、鄰避抗爭的結構誘因與政策困境

鄰避情境最大的特色是不對稱的利益分配結構，以及伴隨而來的抗爭參與者之受害情緒反應。前述不受地方民眾歡迎的設施往往提供重要的社會利益，<sup>7</sup> 而該利益被分散到廣大地區的民眾；<sup>8</sup> 相對而言，設立該設施所衍生的成本，卻往往集中在設施場址周圍居民的身上（O'Hare、Bascow and Sanderson, 1983）。<sup>9</sup> 若根據古典多元民主理論的推論，這些擔負成本的相對少數，可能因為缺乏綿密的網絡以施加政治壓力，也可能缺乏足夠的知識能力來對抗政府的專業決策，同時其也可能預期在其他議題上獲得補償，故應該不致於集結起來形成政策上的障礙。然而，過去風起雲湧的鄰避抗爭，導致不受地方歡迎的土地使用方案（locally unwanted land uses, LULUs）（Inhaber, 1992）幾乎都遭遇莫大的阻力，則呈現了與理論預測完全相反的結果。相對而言，奧爾森集體行動的邏輯與其後快速發展的理性選擇理論，則提供了較符合實際情形的論證，並為近年快速發展的鄰避抗爭提供了極佳的註解：在個人自利的前提下，受益者陣營因成員眾多、地理分佈廣、而且每個成員利益涉入程度較低的團體（或政策陣營），比較容易遭到成員搭便車企圖的影響，在

---

<sup>7</sup> 如焚化爐化解垃圾危機，核廢料貯存場解決核廢料無處可去的難題，高速公路提供交通便捷等，都有廣大的民眾將會受益。

<sup>8</sup> 上述利益雖然可能相當重要，但由許多人一起分享專屬性低，因此感受較不深刻，因此也不容易激起受益者以積極的行動來爭取。

<sup>9</sup> 此一「集中」的概念，包含地緣上侷限性，以及心理上的專屬性。在地緣上，這些擔負最大成本的民眾都來自鄰近社區，空間範圍相當集中；在心理上，由於擔負成本的人數遠較享受利益的人數少，故這些成本擔負者會有較強烈的利益被剝奪感，以及彼此休戚與共的心理聯繫。

追求成員間共同利益的集體行動上會面臨較大的困難；反之，成本負擔者陣營卻因為成員人數較少，分佈的地理區域較集中，同時該設施對於成員個人的福祉（健康、生活品質、財產等方面）的影響非常大，使其有較強烈的動機參與集體行動來抗拒該設施的設置。在支持者不易動員而反對者卻熱中於參與抗爭的不對稱結構下，設置這類設施的政策往往遭遇極大的阻力而無法推動（Oye and Maxwell, 1994）。

然而，上述的結構分析，比較強調利益計算的理性層面。近年的文獻，則進一步探討鄰避抗爭參與者的心理層面的反應。鄰避情境往往伴隨著對於標的設施的嫌惡感，促使地方居民抗拒純粹的利益計算。一般而言，嫌惡性質與設施的風險與不確定性成正比。雖然「風險」的概念可以用發生危害之「機率」與危害「程度」的乘積來表達，但當所造成的危害涉及生命安全或健康，則對於居民產生的威脅就往往不成比例地強烈。這威脅感在當居民對標的物缺乏認識或在出事機率未知的狀況下，則會進一步被不成比例地放大，進而導致許多補償措施不易產生說服的效果，談判不易有進展。反之，許多設施的嫌惡性較低（例如，在風險認知上不涉及生命安全且居民對標的設施較為熟悉的情形下），則補償措施比較容易被地方居民納入考量，而鄰避設施選址的僵局也因此比較可能被化解。

此一特性在鄰避設施選址的政治角力中，常常被支持與反對陣營充分運用。反對陣營為能激起地方的群眾熱情支持，以增加對於決策者的壓力，最重要的策略就是渲染標的設施的風險與不確定性，常見的作法乃援引國外災難的報導，並強調悲劇可能重演。明顯的例子是在抗議拜耳公司於台中港區的投資案中，反對者祭出知名的帕波爾毒氣外洩事件，強調該投資案與慘案的相似性，成功地引起居民的恐慌。反之，投資者陣營則強調科技能力，並運用各種方式增加地方居民對於標的設施的認識與熟悉程度，以及強化其對投資者的信任，進而降低居民的恐慌。常見的作法則是邀請居民（代表）到外地以興建完成的標的設施參觀，透過實地解說來化解可能產生的疑慮。<sup>10</sup>

與嫌惡性相互呼應而為鄰避抗爭提供行動誘因另一項心理反應，是地方居民對於選址決策的公正性往往抱持強烈的質疑，而產生受害者意識。因為預期地方居民會強烈反對，傳統的作法多以專業考量為由，進行封閉式的決策，等規劃完成後，才對外公佈，以避免在構想尚未成熟之前就遭遇抗爭。同時，對於希望順利完成該

---

<sup>10</sup> 除了台中拜耳投資案，拜耳公司邀請地方菁英到德國類似的工廠參觀，已興建完成的六輕與各地焚化爐，也常常透過類似的參訪活動進行公關，避免日後抗爭的發生。

設施興建的團體而言，以突然提出的方式比較能夠在日後可能產生的折衝過程中，掌握更大的資訊優勢，取得有力的談判地位。然而，從無數累積的案例可知，缺乏地方民眾參與的前置作業會為日後協商設下敵對的框架。政府或投資者經過暗地縝密規劃之後，以突襲的方式瞬間公告設置鄰避設施的決定，將使居民覺得被構陷以及未受到公平對待的感受。尤其是在民主政體之下，民眾相信政府決策應該充分考量受到決策影響最大者的意見，<sup>11</sup> 缺乏事先協商程序的決策，會讓民眾對於決策的正當性（legitimacy）產生質疑。欠缺正當性的決策程序加上不對稱的利益分配結構，將加深地區民眾的不滿，煽動憤怒的情緒，縮小理性論述的空間，增加民眾參與抗爭活動的意願。

此外，傳統決策過程中所遵循「阻力最小原則」的政策模式，亦會強化地方民眾的受害與敵對意識。在規劃有污染之虞的設施的場址時，主辦單位都會預先考慮到補償條件以及日後協商的交易成本。高級社區的地價通常較為昂貴、能讓居民接受的補償條件往往相當驚人，同時其居民也較具備專業能力以行政、司法等各類管道阻止該設施的設置，因此設置過程的阻力必然甚高。反之，越是經濟水平偏低、資源貧乏、居民知識能力不足、缺乏政策發聲管道的地區，因抗拒該設施的能力較差，對於補償金的期望也較低，因此更容易成為選址決策者的標的。因此，這些原本居於經濟弱勢的社會階層，往往還要忍受環境污染的侵害。然而，這些隨著這類情況的揭露以及環境正義相關議題受到更多關注，草根群眾開始自覺其受到不正義的對待，因而對於片面的選址決策更具敵意。

在上述敵對的情境中，爭議雙方依照零合賽局的思維方式，傾向以權利的論述（right talks）取代個人在團體中所負之集體責任的自省；而兩造在協商過程中對於對方提供的資訊也傾向採取猜疑的態度；對於折衷方案代表協商的政治菁英也因為團體壓力而較不願輕易接受，避免落得投降主義者或無能的罵名。在資訊失衡且缺乏互信基礎的環境下，交易成本極高，而達成協議的機會因此甚小，陷入政策僵局實不足為奇。若要避免此一敵對框架的產生，避免讓情境被定調成難以妥協的零合競局，則需及早將決策過程透明化，並透過各類政策參與機制，來強化決策的正當性。緣此，西方學者不但諸如設定環保管制標準與監測系統、簽署環境保護協定、協商回饋條件等（Easterling and Kunreuther, 1995；蕭代基，1996）各類政策工具，來抑制或克服鄰避情境時，更不約而同地都將強化「民主參與」以及社區關係的經營視為關鍵性的步驟（Kraft and Clary, 1991; Matheny and Williams, 1984; Dear,

---

<sup>11</sup> 此謂「權力附屬原則」（the Principle of Subsidiarity），詳見 Shuman（2000）。

1992; McAvoy, 1998; Crowfoot and Wondolleck, 1990; 李永展, 1998)。透過各類參與機制，增加彼此溝通管道，比較可能增加互信的基礎，進而將情境導入「總合競局」(positive-sum game)，使雙方相信能透過溝通與協商找到具有創意的、互利的解決方案。

然而，經過多年的觀察，「公民參與」被視為萬靈丹的迷思已被打破(Cooke and Kothari, 2001)。冀以公民參與來減輕鄰避症候群無疑是十分弔詭的想法：公民參與可與「民主」共同被視為終極的價值，但若強調其工具性，則公民參與正如水之可以載舟，亦可覆舟：強化的群眾參與既可以動員支持的意見，也同樣可以集結反對的勢力；而鄰避現象的成因，本身就源於民眾的參與爆炸，或如議者批評的「泛政治化」行為，亦即激情的參與者以各種政治手段來牟取自身利益，而犧牲了專業考量或整體公共利益，因此若再強調擴大基層參與，豈非鼓動民粹的激情來淹沒理性的論述？因此，授權民眾參與的前提，是要能確保參與者的自我節制以及參與的品質，否則易被煽動且為科技文盲(scientific illiteracy)(Howell, 1992)的群眾反而將以盲目的熱情淹沒理性的政策論述。這種現象在嫌惡性高的鄰避情境中特別明顯，例如，西方國家民眾對於毒性廢棄物(toxic waste)幾近恐慌反應，引發了所謂的「生態民粹主義」(EcoPopulism)(Szasz, 1994)，激進的群眾運動使政策僵局不斷發生，因此使有毒廢棄物的處理成為大部分政治人物不願認真面對的棘手問題。

公民參與在鄰避政策中的矛盾角色，源於其所涉及的高度專業知識所併發之「參與困境」。一方面目標設施附近居民因利益涉入極大，故有非常強烈的動機參與該政策的決策過程；但另一方面，由於這類政策所涉及的高科技專業，使參與門檻甚高，而地方居民所賴以參與的專業訓練、相關知識、乃至於各類實證資訊，往往相當缺乏，因此無法進行理性的政策論述，無法爭取外界認同其主張的適法性(legitimacy)，因此也往往無法獲得社會公正人士的奧援。缺乏能力也導致缺乏自信與參與的功効意識，也強化其猜疑心態，而使其自體制內的參與管道退縮，轉而選擇以體制外的抗爭行動為工具，使協商陷入泥沼。既然無法溝通，鄰避設施的推動者便希望公權力介入來保障其合法的權利。但公權力的運用往往造成更激烈的抗爭，而長期激烈的抗爭也可能造成社會割裂與騷動。因此，如何克服「參與困境」，將民眾參與收納於體制之內，則是解決衝突的關鍵。

此外，同樣與參與品質有關的問題，是強勢的利益團體可能假借民主參與的名義，利用知識上的優勢，操縱參與過程，製造社會壓力，迫使弱勢團體讓步或被收

買，達到合理化其政策的目的，此乃所謂「參與的暴力」(participatory tyranny) (Cooke and Kothari, 2001)。要防止民主參與成為權力菁英進行決策的裝飾品，必須在設計參與制度時，不但要考慮弱勢團體參與的機會，更要考量其在參與或協商過程中實際握有的相對權力大小，才能賦予公民參與實質的意義。然而，在實際操作上，畢竟平息抗爭才是主要考量，主其事者實在沒有動機為了遵循此一規範性的原則而使局面更為複雜難解。要平息鄰避抗爭，除了掌握上述結構困境外，最重要的還是要深入瞭解抗爭集體行動的情境因素，包括雙方利益衝突點以及參與者之間的權力關係，然後才能夠掌握化解抗爭的關鍵。茲以高公局與國工局近年處理的月眉收費站以及二一〇跨越橋抗爭為例，說明抗爭的誘因結構、平息抗爭的過程以及影響其發展的因素。

## 參、月眉收費站與二一〇跨越橋的抗爭

### 一、高公局月眉收費站抗爭案

國道中山高速公路后里交流道之上設置收費站，<sup>12</sup> 首開國內先例，因此引發台中縣后里地區民眾群起反彈。后里鄉長陳義貞、縣議會議長張清堂、議員高基讚、各村村長及代表、月眉自救會等，在民國九十一年五月十五日聚集，認為后里交流道的開闢係為月眉育樂世界，設站收費未全省同步，卻只在后里交流道設置，對后里鄉民不公平，故由高基讚成立「爭取廢止后里交流道增設月眉收費站促進會」，收納之前的「月眉自救會」成員，俾利於民國九十一年六月二日發動人車至月眉收費站撒冥紙抗議，揚言交通部若不撤銷月眉收費站，則將發動更大規模抗爭，封鎖癱瘓高速公路。高速公路局雖由苗栗工務段張文彬段長出面，說明后里交流道是為月眉育樂區而興建，採「基金自償」方式辦理，因此必須收費，但此一說法明顯未被鄉民所接受，只得受理抗議書，答應代轉給交通部。最後，政府只在技術面答應「提供定額回數票給后里地區居民使用」，而未同意裁撤收費站，並依既定規劃於九十二年三月開始收費。雖然抗爭活動在六月二日如期舉行，但隨著地方選舉結束，政治人物對此議題的興趣大幅降低，參與的民眾也在缺乏行動領導者的狀態下失去參與動機，抗爭活動因此迅速平息。

月眉收費站抗爭的發展有其歷史背景。民國八十三年政府提出月眉開發的

---

<sup>12</sup> 后里交流道設站收費，名為「月眉收費站」，以與原「后里收費站」有所區別。

BOT 案，由泛亞國際開發（八十七年底改名月眉國際開發）承攬，<sup>13</sup> 並以行政院之長期開發基金專案融資興建。<sup>14</sup> 此育樂區之開發對后里地區民眾而言，應是喜訊一樁，對於觀光產業的開發，地方經濟榮景可期。然而，鄉民發現其未享受到繁榮果實之前，卻須先付出不小代價。首先，園區用人原本預定僱用當地民眾部份比例，因長億集團裁員移撥而大幅減少，增加地方就業機會的希望因此落空；其次，園區開發各項排水設施最後匯集下游后里地區月眉村，逢雨積水現象影響居民生活，引發村民早期的抗議活動，為收費站的抗爭埋下衝突的因子。

這些早期零星的抗議到八十九年「月眉自救會」成立後，演變成爲有組織的抗爭。月眉自救會乃針對后里交流道完成後政府封閉雲頭路之措施而產生的組織。根據政府與業者粗估，月眉育樂區開發案（被稱爲台灣迪斯耐）每年約可吸引六百四十萬人次之遊客，行政院經濟建設委員會遂於民國八十三年通過增設中山高速公路后里交流道，<sup>15</sup> 指示中山高速公路局辦理規劃與設計，<sup>16</sup> 以紓緩遽增流量對高速公路承載能力的衝擊。政府爲配合月眉育樂世界八十九年七月一日開園，完成了交流道南下匝道便道，同時也依照動線規劃，封閉了台中縣后里鄉月眉村聯外幹道「雲頭路」。當該村居民發現雲頭路突遭封閉，又無替代道路可行，政府未盡事先告知之責，僅在路旁不醒目處吊掛「告示牌」，故群情激憤，並自發地共推村民范振潤爲代表，決定以自力救濟方式「出錢出力」成立「大月眉自救會」，以圖爭回雲頭路之路權，並取得替代道路路線規劃之主導權。

回顧在八十五年一月交通部核定規劃興建「后里交流道」起，至八十九年七月國道高速公路局封路之間，國道高速公路確曾依規定邀集「土地業主」舉辦公聽會，並與鄉公所召開多次協調會，並曾於八十八年八月間由后里鄉公所邀集交通部國道高速公路局、中工處新苗工務所（以上是中央工程單位）、鄉代表、月眉村辦公處、后里交流道以地易地小組、土地業主等單位與政治人物，召開「后里交流道

---

<sup>13</sup> 台糖爲股東之一、長億集團爲大股東由楊天生和楊文欣父子擔任保證人，設定建物、資產等地上權給銀行。

<sup>14</sup> 月眉育樂園區共分三期開發，至目前月眉公司總計投資兩百五十億元，與長億、台糖等公司向第一銀行共同聯貸一百二十五億元。爲此，台聯立法委員對行政院開發基金投資月眉（一億六千萬）及理想大地（四億五千萬）提覆議案，並有部分朝野立委質疑此爲「圖利財團」的不當投資案。

<sup>15</sup> 九月二十一日第 754 次委員會議。

<sup>16</sup> 依據行政院八十三年十二月二十九日台八十三經四八六七五號函及交通部八十五年一月二十三號交路八十四字第一三七四號函。

施工雲頭路段工程關建新農路或依原設計案施工協調會」，並於達成三點決議，包括雲頭路改道經台糖四十五號農場路線，與月眉連絡道形成正交叉路口，有助於交通運轉。<sup>17</sup>

依據上述協調過程，顯示國道高速公路局在行政程序的執行上，雖沒有明顯瑕疵，但確實未完整顧及路人的權益。鄉長吳州孝遂於八十九年七月中旬邀集各方代表進行協商，會中揭露先前高公局多次與地方代表溝通的過程、對地方補助 1,700 萬元的協議，<sup>18</sup> 以及評估雲頭路興建高架橋的設計等結論，遂取得民眾相當程度的諒解。但是，「自救會」籌備已久的抗爭活動卻因為接受捐款箭在弦上卻不得不發，仍於八十九年八月二十日集結月眉地區民眾約 300 人，按照集會遊行法，於被封閉雲頭路口進行抗議活動。在台中縣區域立法委員邱太三、前國代吳富貴、前省議員郭俊銘聲援下，抗議者喊出「給財團方便、給民眾不便」、「還我雲頭路」、「還我走路權」等口號，吸引大批媒體的採訪。

此間，有一些比較值得注意的現象。其一，執政黨的政治菁英也積極參與抗爭。動員群眾抗爭常常被認為是在野黨的專利，執政黨既掌握行政資源，其民意代表也就要顧及同黨行政首長的面子，盡力尋求體制內管道來解決民眾的陳情。但在月眉的抗爭中，卻見到民進黨前組織部主任（前省議員）郭俊銘的加入。表面上，他代表新政府向民眾表示歉意，表示阿扁總統才上任三個月，正承擔著舊政府的不當政策的包袱，一來表達與民眾同舟共濟的態度；二來呼應陳水扁總統批評「舊官僚思維」的說法，堪稱高明的政治操作。實際上，則不難聯想其有為選舉造勢的考量。透過抗爭活動其不但大幅增加媒體的曝光率，也能透過中央工程單位的退讓展現其運籌帷幄、調和鼎鼐的長才。第二個值得注意的現象是自救會於抗爭落幕後的持續運作。后里交流道抗爭事件隨著自救會的訴求獲得善意回應而落幕，但主導抗爭的月眉自救會卻未就此解散。鄉公所認為自救會的存在有助於基層單位對中央機

---

<sup>17</sup> 八十八年九月二十九日國道高速公路局依「中央政府附屬單位預算執行要點」第七點規定，捐贈或補助項目，超過新台幣一千萬元者，應專案函報行政院核定，去函交通部轉陳行政院請示。行政院也於八十八年十二月三十一日函復，原則同意辦理，由后里交流道工程經費勻支新台幣一千七百萬元補助后里鄉公所辦理規劃設計及施工，惟執行時應依「政府採購法」第七十條第一項之規定辦理，以確保工程品質，並依實際發包價按進度撥款以利經費之控管。

<sup>18</sup> 村民對於吳鄉長及當地村長未能將資訊傳達村民顯然極不諒解，因此在之後（九十一年一月二十六日）舉行的鄉鎮市長選舉中，競選連任的吳州孝敗給原鄉公所秘書陳義貞；積極參與抗爭的自救會會長范振潤則在九十一年六月的村里長選舉中，在村民支持下首度當選月眉村村長。

構的談判，因此希望予以保留。<sup>19</sup> 果然，自救會於於一年多之後的「交流道上設站收費」的抗爭中，再次發揮動員參與的功能。

后里交流道興建完成後，高公局繼續在其上興建收費亭，成為全國首座座落於交流道之上收費站。當地方民眾發現收費站的興建，一方面於相關收費細節尚未宣布，因此也沒有立場為此抗議，二方面可能因為此一事件發展未成熟，張力不夠，不容易動員支持者進行。但等到收費站即將完工並準備收費時，尤其是地方選舉再度接近時，才由后里鄉長陳義貞、縣議員高基讚和各村村長、代表、月眉自救會<sup>20</sup>等人於九十一年五月十五日聚集研商（張明慧，2002），並於六月二日交流道通車剪綵典禮前，由縣議長張清堂等地方政治人物，率領大批參選的鄉民代表和村長後選人，匯集大批宣傳車隊在收費站前撒冥紙抗議，不惜以癱瘓交通為手段，以「單就后里交流道收費」的公平性為訴求，要求廢止收費站（吳進昌，2002）。

純就公益的角度而言，后里交流道既為月眉育樂開發案而設，一方面雖可舒緩三義與豐原交流道之負荷而具公益之效果，但更重要的考量還是在增加民眾前往月眉育樂世界的便利性，因此為長億集團等投資者帶來重大的額外利益（wind-fall profit）。依照原計畫所採取的「交流道基金自償」原則，希望透過收費來償付興建交流道所需之費用，不但能降低前述以國庫財源圖利私人企業的疑慮，也能減少因增設交流道所導致部分用路人得以改道規避鄰近之后里收費站造成的國庫損失，故雖屬創舉，理論上還是有充分的正當性。<sup>21</sup> 而「增設」之交流道，增加了地方居民的便利與市面繁榮，地區居民只要交流道而不要收費站的訴求，在情理上似有商榷的餘地，因為居民若不願付費以享受新增的便利，仍可選擇原來從三義或豐原上下的路徑。<sup>22</sup> 也許因為正當性不足，該抗爭未獲外界奧援以及上級政府的進一步退讓，<sup>23</sup> 使得抗爭活動在地方選舉過後便嘎然而止。

---

<sup>19</sup> 月眉自救會曾於八十九年反對后里交流道封路遊行獲得良好效果之後，曾經地方民眾討論存廢的問題。此間，地方政治人物多主張維持，但將其所扮演的角色由自發的政策發聲團體，轉變為政治人物動員民眾的前鋒。面訪 X 姓地方政治人物紀錄，民國九十一年七月二日。從這個觀點觀察，之後的收費站抗爭其實不乏脈絡可尋。

<sup>20</sup> 月眉自救會在八十九年八月反對月眉交流道設置大遊行得到回應後，曾討論存廢，但因地方民代建議續留，角色由自發性對中央或地方政府政策意見表達，轉變為地方政治人物動員之前鋒，這次月眉收費站抗爭行動看的到類似模式。

<sup>21</sup> 例如，鄰近的台 13 線與國道 4 號可供其避開后里收費站。

<sup>22</sup> 但從居民的角度而言，國道建設造成地方社區的隔離與不便等問題，以交流道增加地方居民的便利性與市面繁榮似為合理的補償措施，因此增設收費站是不通情理的作法。

<sup>23</sup> 相較之下，中央政府對於當地民眾所提的另一項較具正當性的訴求：地區淹水問題的查

## 二、國工局「二一〇跨越橋」抗爭案

高速公路往往因為其高架路面對切割當地社區、阻斷既有道路而成爲鄰避設施，因此如何強化公路兩邊居民的聯繫，降低高速公路對既有社區的影響，往往是社區居民關切的問題。以往衍生的許多抗爭是在爭取穿越高速相關設施（如跨越橋）的施作，<sup>24</sup> 而本案則是民眾對於跨越橋的設計有意見，要求變更。由於民意涉入專業設計細節的前例不多，而使國工局在處理本案時，過於依賴其專業自信而輕忽可能衍生的政治風暴，終於導致民眾激烈的抗爭。國工局在政治人物的斡旋下首先退讓，但幾經週折延宕，在民眾激情冷卻之後，仍舊依照國工局原先的設計處理，凸顯民意介入專業細節的管理問題，亟需深入討論。

第二高速公路古坑段與雲二一〇、雲二一二縣道交會路段，是雲林縣古坑鄉永光村、華山村、華南村、樟湖村、永昌村等村民出入主要道路。基於地形現況國道新建工程局興建該路段以開挖路塹方式通過，嗣配合設計兩座跨越橋將兩側道路連通，並在九十年三月施築完成。但是村民黃重村五月二十一日卻提出陳情，認爲雲二一二線路面陡峭且未設擋土牆，實爲不當之設計。國道新建工程局第五區工程處即於五月二十八日會同陳情人現場會勘，復於六月五日檢送會勘紀錄予相關單位與人員，表示應無陳情內容所述之安全顧慮。但此一回覆並未獲得地方民眾接受，而於六月六日進行管線遷移會勘時，遭鄉民李武恩阻撓施工，聚集地方民眾進一步提出對於二一〇與二一二跨越橋行車安全的疑慮，並有立委林明義表達關切，希望設法維持原有道路縱坡。對立情勢在國工局意圖趕工而於六月十日實施封路會勘而迅速升高。<sup>25</sup> 立委林國華、林明義帶領村民出面阻止，並要求一週內恢復路障設施，工程進度因而停滯。爲此，工程負責人國工局第五區工程處處長曾於六月十三日拜會立委林明義，希望藉由深入說明獲得諒解與支持而未果，古坑鄉民代與民眾仍然群聚在雲二一〇跨越橋工地抗爭。

爲消弭抗爭，國工局在六月二十六日進一步邀集中興工程顧問公司、榮民事業管理處、雲林縣政府、林立委國華（派代表）、林立委明義（派代表）、廖立委福本（缺席）、古坑鄉民代表陳文山、黃俊易等，舉行「雲二一〇、二一二跨越橋施

---

報改善，則顯得積極許多，地方居民也深表滿意。面訪 X 姓地方政治菁英紀錄，民國九十一年七月二日。

<sup>24</sup> 若屬此類抗爭，從微觀的角度來看，反而比較像迎臂效應（Yes in my backyard, YIMBY）的活動。

<sup>25</sup> 即拆除路障，封閉預留之引道，進行會勘後即挖除引道開始跨越橋工程的施作。

設後造成農田與原路面落差影響通行案協調會」，作成四項論述，包括：一、地方強烈要求中二高雲二一〇、二一二跨越橋引道應維持原有道路縱坡，以利通行。二、未依據第一點結論研擬改善措施前請暫緩施工。三、停工期間封閉之雲二一〇線便道請解除管制，供農民通行。四、國工局建議雲二一〇線便道解除管制，需報請其上級單位核准，雲二一〇、二一二農路先行施工。

協調會所呈現的對立情勢顯示地方民眾的意志相當堅定，而抗爭的持續也使處理的層級不斷拉高。國工局副局長為此特地於七月十日親赴工地瞭解實況，並拜會立委林國華，請求居中協調。林立委則表示其站在服務選區選民的立場，認為民眾有不滿的意見，就有義務為其發聲，協助其解決，因此希望工程單位能夠採納民眾意見。<sup>26</sup> 因有民意代表的支持，民眾在八月三日古坑鄉長謝淑亞所主持的第二次協調會中，仍一致要求主張雲二一〇、二一二跨越橋恢復至原路面坡度，拒絕接受國工局之改善方案（在二一〇跨越橋兩側施作擋土牆，上方再留一條農路供農民出入使用）。<sup>27</sup> 此外，地方居民也由縣議員林慧如率領，持續在工地懸掛白布條抗議，聲明跨越橋低於三點三公尺是設計上的錯誤，應拆除重建。媒體則以「國工局說設計無誤續建、村民們指死不認錯抗議」之標題（周麗蘭，2001），回應民眾的訴求，對國工局形成非常大的壓力。

從鄉民的角度觀察，記者所指控工務單位「抱殘守缺、態度傲慢、缺乏協調能力與解決問題心態」（蔡水星，2001）的描述，可能相當貼切。「專業」成為工程單位的金鐘罩，讓其得以漠視在地人的心聲以及道路使用人的需求。參與抗爭的鄉民認為，自己也許不懂許多專業細節，也無法在各種協調、說明的公開場合辯駁施工單位的意見，但設施所造成的使用不便與安全上的威脅卻是真實的，因此施工單位應以專業知識為民意服務，積極達成民眾的要求，而非動輒以專業為由，駁斥草根的、受政策影響最深之民眾的意見。面對拒絕讓步的施工單位，抗爭因此成為比較直接而可行的工具。

反之，在國工局的認知之中，「設計錯誤」是非常嚴重的控訴，意味著其專業

---

<sup>26</sup> 電訪 Y 姓官員記錄，民國九十二年七月十日。

<sup>27</sup> 國道新建工程局後來於九十年九月六日發佈「雲嘉路段雲二一〇跨越橋施工現況遭遇困難之說明」新聞稿，說明原設計須將二高東側（地勢較高）之地面逕流截留後，配合該路段二高跨越橋位置施設排水路導排至西側現有排水系統，顧問公司就東側截留水路排水坡度需求，西側下游所銜接既有水路高程等實質條件限制，以及該等跨越橋西端橋台鄰近外環道平交路口儘量維持水平，以提高行車安全等綜合研究結果，該兩鄉道跨越橋因此無法按原有路面高度施設。

能力遭受否定，而對於一直以專業表現自豪的國工局工程人員而言，<sup>28</sup> 這是一種無法承受的指控。更關鍵的問題是，這類涉及高度專業的指控，不能來自於不被視為具有專業能力的地方民眾或媒體記者，至少需要由其他公正的專業組織或機構，以同儕審查的方式，用精確的科學語言提出質疑。根據以往的經驗，國工局也遇過民眾對於設施設計方面的質疑，但多為民眾的誤解或對於設計的緣由不瞭解，而能在工程單位進一步說明後，獲得圓滿解決。因此，國工局一開始便傾向於認定此一事件不涉及專業上的疏失，而定位為鄉民情緒宣洩的或求償性的抗爭：抗爭的肇因始於村民李武恩曾陳情要求改善其住家出入的便道，卻遭工程單位以專業考量為由加以婉拒，雖已說明改採替代道路的方式較佳，但不為李員所接受，而李員在心生不滿之餘，遂合併另一村民黃重村對跨越橋行車安全疑慮的訴求，並以親戚關係找來地方民意代表支持，將爭端擴大成地方抗爭行動。

在這思考脈絡下，地方抗爭不但無理，而且強烈威脅到施工單位的利益：除了聲譽上的重創，也有各種與延遲通車相關的懲罰。時至九月，國工局已為此抗爭虛耗三個多月工期，面對十一月底通車的期限，工程人員感受的壓力日增，因此決定採取強硬措施，排除抗爭。九月七日清晨破曉時分，在數百名警力的配合下，施工單位強制復工，強行扛離縣議員林慧如與村民等六人，衝突就此激化。隨後立委林國華、立委林明義及百餘位村民聚集抗爭地點，數度與警方推擠、衝撞、拉扯場面火爆。最後縣長張榮味也聞風而至，出面與國道新建工程局鄭局長協調，約定於次日在永光國小召開協調會，並以電話與交通部政務次長賀陳旦聯繫，獲得暫緩施工的指令，暫時平息此次抗爭。

在永光國小舉行協調會中，張縣長提出「橋中橋」的設計建議：二一〇跨越橋比照東勢安東橋之造景設計，為古坑設立新地標，經費（初估需新台幣 6,000 萬）則由交通部支付、規劃設計則由縣府負責。縣長並承諾，若交通部一個月內無善意回應，將配合鄉親北上陳情抗爭，但此間則籲請鄉親配合工程施工。此一建議雖未經嚴謹的測量鑑定是否可行，但卻能即時平息施工單位與民眾之間的衝突：

民眾想爭的是輸贏（面子），對補助款沒有特定的金額。從封路抗爭開始，整個事件協調的過程，感受到的是民眾情緒的憤怒及民意代表的

---

<sup>28</sup> 五區處處長在專業領域中已建立相當良好的口碑，其近期內膾炙人口的作品，如南二高高屏溪斜張橋的創作及九二一災後重建鯉龍門橋的災修工程等，都能獲得上級在專業能力上的肯定。

諒解。如果沒有縣長張榮味出面及「橋中橋」構想的提出，當時的場面可能難以善罷干休。<sup>29</sup>

雲林縣縣政府帶回「橋中橋」方案研究及參閱相關法令後，於九十年十月十八日邀集國道新建工程局、中興工程顧問公司、立法委員林明義等、縣議員鍾俊興、林慧如、古坑鄉公所、永光村、永昌村辦公室、縣政府工務局等相關單位及人士，召開「中二高與雲林縣二一〇、二一二線縣道跨越橋後續工程討論事項」會議，決議跨越橋採「頂高方式」處理，放棄橋中橋的方案。在平和的氣氛中，國工局解釋「橋中橋」方案將造成該處二高淨高不符交通部規範最小淨高值的要求，建議維持原跨越橋之設計，但在維持引道（連至永光外環道平交路口段）縱坡不超過百分之三的安全範圍之原則下，將跨越橋儘量回復原有路面高度，而此方案只需六百萬元，工期也能縮短至六個月，大幅減少地方居民的不便。地方政治人物代表則善意地回應：鑑於縣政府無法處理這類專業工程，同意把修建工程仍交還給國道新建工程局辦理，讓抗爭和平落幕。最後中二高雲嘉至白河新化段終能如期通車。

回顧這段抗爭，「橋中橋」的替代方案頗有策略上的效果。此一突發之奇想被提出，顯然未經深思熟慮，但卻能呈現雙方都作重大讓步的效果，先讓衝突的激情冷卻，然後才能再回歸到專業的思維，故顯然是具有高度的政治智慧處理方式。最後雖因實際施作的困難並未實現，但提出讓介入的民意代表有具體談判成果向鄉民交代，因此得以抽身；對於民眾而言，既然抗爭志在爭一口氣，替代方案已為其爭足面子。對於工程單位而言，雖然表面上作了重大讓步，但替代方案是由縣府主導的全新設計，故較不牽涉到原設計內容的妥協，因此也較不會直接衝擊到其專業的聲譽。最重要的是工程單位實際上爭取到一個珍貴的機會，藉著完成鄰近的二一二跨越橋，向鄉民展示原先設計的使用實況。依照同一設計的二一二跨越橋，因未遭遇嚴重抗爭，已先行施作，並如期完工。原先鄉民認為坡度過大恐引起行車安全的顧慮，之後未如預期產生重大困擾。這多少展示工程單位的當初專業堅持的正當性，並讓二一〇跨越橋兩側的民眾有機會重新檢視其激情抗爭的結果——不但沒有爭取到任何實質利益，並導致二一〇橋施工的延宕，<sup>30</sup> 使其必須改道二一二跨越橋通行，造成更多、更久的不便。

---

<sup>29</sup> 面訪 Z 姓官員記錄，民國九十一年七月七日。

<sup>30</sup> 當該橋再交回國工局施作時，卻因為修正工程施工更為困難，無承包商願意接手，以致多次議價不成，最後仍由原承包商勉強承攬，但完工時間需延後將近一整年。

但從抗爭者的角度而言，事實證明工程單位確實有降低坡度的技術能力（雖然需增加六百萬經費），但其專業的自豪使其缺乏對於用路人感受的同理心，導致其一再忽略市井小民的心聲，直到激烈抗爭爆發，才能獲得其善意的回應。值得注意的是，此抗爭演變到後來，訴求焦點已不在補償金之類的物質性利益，而比較像在爭一口氣，爭取地方民眾對於地方事務的發言權。雖然最後鄉民爲了顧全大局而讓步，但此一事件也足以給專業工程單位一個重要的教訓。

## 肆、綜合比較分析

國道工程的許多抗爭，都源於工程的施作對於地方社區產生令人不悅的衝擊，而在興建過程中予以杯葛，故可視爲鄰避抗爭。然而，這些因素只提供民眾參與抗爭的誘因，事實上抗爭行動是否能夠被成功地動員，從本研究的案例觀察，關鍵在於地方政治人物的積極介入，成爲抗爭的主要領導者。從理性抉擇的角度出發，分析地方抗爭的形成與延續，往往會發展成行動者個人誘因的結構性分析。而忽略結構因素之外的情境因素（contingent variables）可能有關鍵性的影響。近年對於集體行動的研究，則試圖強化這方面的空白。領導者的角色就是此間備受重視的議題。

如果把抗爭視爲一群人共同以特定的行動來追求共同的目標，則將涉及彼此行動上的搭配與協調（coordination）。這種特殊情境的臨時性行動迥異於日常的例行性行動，無法依賴約定俗成的默契來協調彼此的作爲，因此如何整合個別成員的行動，將決定集體行動的成敗（Miller, 1992）。而領導人的浮現，不但提供具體的行動策略，也能整合個人的行動於策略之中，影響行動成敗甚鉅。首先，領導人是資訊的供應者，是熟悉抗爭對象運作內情、掌握關鍵情報、站在資訊匯流處（hub of information flows）的人。缺乏資訊通常製造參與者的不確定性，不利於動員；反之，掌握資訊就能掌握行動的契機，並且能夠透過資訊的篩選（截留不利於動員的資訊）或放大，領導者得以權威地說服（或煽動）更多民眾參與集體行動。

第二，領導者須進一步將資訊加工，利用資訊塑造出令民眾期待的「願景」（vision）。從理性的觀點而言，個人參與抗爭集體行動，必有某些誘因（incentives）或動機（motivations），讓他們持續付出時間、精力等成本，而非單純地盲從。根據 Wilson（1995）的歸納，集體行動的參與者，可能受物質性（material）、目的地性（purposive）以及社群性（solidiary）等誘因所牽引，因此領導者若能提供一個願景，結合不同誘因以滿足追隨者的需求，則較能動員足夠的人

力來參與。例如，在動員抗爭時，有些人希望爭取補償金，屬於物質誘因的部分；有些人則有些保育或其他與私利無關的想法，希望透過集體行動來達成，則屬於目的性誘因；另外則有人礙於人情關係與社會壓力而參與集體行動，是社群性的誘因。領導者若能能夠整合資源，以各種願景回應多樣化的訴求，便能提升動員能力。此外，若希望行動成員積極投入，往往必須讓成員相信其投入對於集體目標的達成有所助益（Moe, 1980: 22），因此領導者也肩負者提振成員功效意識（efficacy）與士氣的重任。

第三，領導者通常必須能夠運用資源來促使成員合作。有效的行動必須採取適當的策略，而策略的成功必須眾多成員無私地配合。因此，除了提出可行的策略，領導者還要能確保成員依照策略行動。尤其是許多策略會損及個別成員的利益，形成標準的囚犯困境，而大幅降低追隨者配合的意願。此時，除非領導者有足夠的權威，提供其他成員會配合的保證，否則無法減低原本願意配合者被其他成員背棄的疑慮。<sup>31</sup>

最後，領導人往往居於不同人際網絡的樞紐地位，能夠串起不同的人際脈絡來參與特定的集體行動。這些既有的人際脈絡為不同的次級團體，本身具有特定的互動型態、行為規範與人情壓力，因此能產生複式動員的效果，讓集體行動能夠維持相當時間。這項特質也讓少數領導者具有反動員的能力：清楚網絡生態的領導者若能說服關鍵的次級團體幹部不接受動員，則同樣的人際網絡壓力也會產生煞車的效果，讓抗爭的集體行動迅速落幕。

從許多國內的案例觀察，地方民選官員往往就是領導地方抗爭的關鍵人物。這些政治人物因為具有公職身份，因此擁有較多關於政府決策的機制與內部相關訊息，也比較瞭解影響決策的有效管道，因此堪稱為集體行動中的資訊與專業知識的提供者。同時，其多年從政的經驗也往往對於地方的需求相當敏銳，容易針對地方民眾的需要，提出酬償性的訴求，鼓勵民眾參與抗爭。而其為了參與地方選舉的而長期經營維繫的選舉樁腳，則是抗爭行動中的重要動員網絡。

從另外的角度來看，地方的民選官員往往也有充分的動機積極參與抗爭活動，

---

<sup>31</sup> 以博弈理論的術語而言，即透過領導者的權威將囚犯賽局（Prisoner Game）轉變為「獲得保證的賽局」（Assurance Game）。常見的例子是黑幫老大以兇狠的威脅（如殺害全家）來確保其成員被捕後，不會在警方布置的囚犯賽局情境中背棄該集團的共同利益。詳見 Chong（1991）。

可成爲集體行動參與者的選擇性誘因 (selective incentive) (Moe, 1980)。<sup>32</sup> 介入地方抗爭除了是「爲民喉舌」，一般被視爲選民服務的重要項目之一，機透過向中央工程單位施壓來爭取地方建設，作爲自己的政績也是重要的政治操作，是地方政治人物必備的技巧。然而，參與抗爭最直接的好處，還是能夠增加媒體曝光率，累積聲望，有利於選情發展。例如，月眉收費站的抗爭選定於民國九十一年六月二日在收費站前灑冥紙抗議，很難讓人不聯想到，實際上是爲下個週末（六月八日）即將進行的村里長選舉而進行的造勢活動。此間，雖然鄉長陳義貞與議員高基讚並不是候選人，但領導這類抗議性的造勢活動有助於其樁腳的選情，可視爲其日後連任的布樁。同理，二一〇跨越橋的抗爭活動於民國九十年九月間如火如荼地展開，吸引許多立委與議員的投入，也可能與年底的立委選舉以及下一年年年初的鄉鎮市長暨縣市議員選舉考量有關。與月眉收費站抗爭稍有不同者，乃在於二一〇跨越橋的衝突的引爆有比較多意外的成分，不像月眉收費站的抗爭能夠精心規劃在選前一週發動抗爭，獲得最大的選舉宣傳效果。<sup>33</sup>

這些地方政治菁英既有動機也有能力，因此不難想像其會在此間積極投入，成爲抗爭行動能夠形成的關鍵因素。然而，本研究的案例同時指出，地方政治菁英彼此間的利益考量可能不太一致，因此也提供了化解抗爭行動的契機。在月眉收費站的案例中，由於鄉長陳義貞的當選與其積極參與之前的后里交流道抗爭有關，而其主要支持者也與月眉自救會有深厚的關係，因此其積極介入頗有政治利益的考量。尤其是廢除收費站的訴求與其大多數選民（鄉民）的利益重合，因此其投入也有相當的正當性。然而，地方首長與民意代表的政治考量事實上有扞格之處。民意代表可以不計代價地透過抗爭與杯葛來凸顯單一議題的爭議性，以爭取部分選民的強烈支持，而只要這些選民堅定的支持，往往就足以提供足夠的選票基礎，讓其在下屆選舉中當選。反之，地方首長則必須考慮到較廣泛之利益代表問題，因爲其若要獲得較高的施政滿意度，則需要強調特殊事件的最適利益分配效果，因爲在單一選區的首長選舉中，當利益過於集中於部分選民而引起更多選民的反彈，就可能危及其個人下次選舉。

在二一〇跨越橋案例中，鄉長謝淑雅與後來縣長張榮味都積極介入斡旋，顯示擔任地方首長的政治菁英有不同的立場，並不希望抗爭行動持續發酵而造成層面過大的衝擊。對於以農業爲主要生產模式並且境內山地多於平地的古坑鄉而言，發展

<sup>32</sup> 亦即，行動參與者冀藉由集體行動謀取非他人所能共享的私人利益。

<sup>33</sup> 訪談 X 姓地方政治人物紀錄，民國九十一年七月二日。

觀光農業（如華山的咖啡）似乎是提振地方經濟的主要策略，而中部第二高速的貫通，有助於將外縣市的觀光客帶進古坑，因此攸關此一發展策略的成敗，因此早日完工通車，才符合鄉民最大的利益。同理，縣長雖然可能同情村民的訴求，但同樣不願見到這類的抗爭的持續，影響到鄰近斗六市乃至於雲林山線地區的整體發展。而這些立場迥異之地方菁英的介入，為對抗的兩造開啓了協商的契機。尤其是縣長，因為掌握重要地方資源，身為主要地方派系的龍頭，對於與不同政治勢力之衝突也往往較具折衝的能力，因此更處於平息鄰避抗爭的關鍵地位。

## 伍、結論

許多鄰避抗爭都被視為地方居民追求私利的集體行動，在受害者意識以及對於未知風險之恐懼的推波助瀾之下，往往使行動者以較激情與極端的手段進行抗爭，而給人難以理性溝通的印象，因此使這些行動具有相當大的爭議性（McAvoy, 1999）。然而，從長遠的發展而言，許多鄰避抗爭因與環境正義的問題結合，考量弱勢團體是否被迫承受更多嫌惡性設施，而引起外界廣泛的重視，得以結合主流環保團體而發展成草根的後院環境運動（backyard environmentalism）（Sabel、Fung and Karkkainen, 2000），促使學界與實務界正視鄰避效應的社會與政治意涵，並企圖從制度面改善鄰避決策的程序正義與公平性，或重新檢視政策的必須性以及標的設施（如焚化爐、核電廠等）被替代的可能（Lake, 1993）。但從微觀的角度分析，鄰避性抗爭行動往往過於強調狹隘的地區性利益，此起彼落的激情抗爭，容易產生政治人物操弄民粹的印象，而使這類抗爭的正當性（legitimacy）受到質疑，進而使外界對於地方居民的訴求漠然以對。在缺乏外部資源的挹注的情形下，由於集體行動的運作涉及個別參與者成本的投入，當成員感受到動員成本超過負荷（如長期抗爭導致經濟上的損失，或對抗行動在日常生活中所產生的心理壓力），將導致成員參與熱情的消退，搭便車的意圖增高；而吸引領導者投入的選擇性誘因，也可能因為時空轉變而消失（如為選舉造勢的需求不復存在）。這些因素都讓鄰避抗爭不易長久維繫。因此，對於抗爭的參與者而言，將抗爭主軸昇華為公益的（如環境正義）、理念性（如反核）的訴求，似乎是吸引外部資源投入、維繫內部動能的不二法門。從相反的角度來看，要平息激情的鄰避抗爭，管理者除了應避免激化對立、衝突升高而導致抗爭團體內聚力的強化，另必須瞭解抗爭領導者—地方民選政治人物—的參與動機以及主要考量。這些領導者掌握抗爭動員所需的人際網絡、資

訊、並給予抗爭參與者情緒上的支持，因此可被視為化解鄰避抗爭最關鍵的切入點。

## 參考文獻

丘昌泰

- 2002 「從鄰避情結到迎臂效應：台灣環保抗爭的問題與出路」，**政治科學論叢**，第 17 期，頁 33-56。

吳進昌

- 2002 《中國時報》（6.03）。

李永展

- 1998 「鄰避設施衝突管理之研究」，**國立臺灣大學建築與城鄉研究學報**，第 9 期，頁 33-44。

周麗蘭

- 2001 《自由時報》（8.11）。

張世賢

- 1992 「政策溝通協調的策略分析：宜蘭六輕設廠個案探討」，**中國行政評論**，第 1 卷第 4 期，頁 33-56。
- 1993 「環保協調過程之研究：六輕宜蘭設廠個案之探討」，**中國行政評論**，第 2 卷第 3 期，頁 39-66。

張明慧

- 2002 《聯合報》（5.16）。

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及拜耳投資案」，**政治科學論叢**，第 10 期，頁 355-384。

楊孝滌

- 1994 「麥寮地方意見領袖對六輕設廠之反應研究」，**東吳社會學報**，第 3 期，頁 1-46。

蔡水星

- 2001 《中國時報》（9.08）。

蕭代基

1996 「污染性設施之設置與民眾信心之建立」，*臺灣經濟預測與政策*，第 27 卷第 1 期，頁 39-52。

Bacow, Lauren and James R. Milkey

1982 “Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach,” *Harvard Environmental Law Review*, 6: 265-305.

Chong, Dennis

1991 *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press.

Cooke, Bill and Uma Kothari

2001 *Participation: the New Tyranny?* New York: Zed Books.

Crowfoot, James E. and Julia Marie Wondolleck

1990 *Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Island Press.

Dear, Michael

1992 “Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome,” *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 288-300.

Easterling, Douglas and Howard Kunreuther

1995 *The Dilemma of Siting a High-level Nuclear Waste Repository*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Freudenburg, W. R. and S. K. Pastor

1992 “Nimbys and Lulus: Stalking the Syndromes,” *Journal of Social Issues* 48(4): 39-61.

Howell, Dorothy

1992 *Scientific Literacy and Environmental Policy: The Missing Prerequisite for Sound Decision Making*. NY: Quorum Books.

Inhaber, Herbert

1992 “Of Lulus, NIMBYs, and NIMTOOs,” *Public Interest*, 107: 52-65.

Kraft, Michael E. and Bruce B. Clary

1991 “Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal,” *The Western Political Quarterly*, 44(2): 299-328.

Lake, Robert

1993 “Rethinking NIMBY,” *Journal of American Planning Association*, 59(1): 87-93.

Lesbirel, S. Hayden

1998 *NIMBY politics in Japan: energy siting and the management of*

*environmental conflict*. N.Y.: Cornell University Press.

Lober, Douglas

1995 "Why Protest?: Public Behavioral and Attitudinal Response to Siting a Waste Disposal Facility," *Policy Studies Journal*, 23(3): 499-512.

Matheny, Albert R. and Bruce A. Williams

1984 "Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American States," *The Journal of Politics*, 46(2)(May): 428-458.

Mazmanian, Daniel A. and David Morell

1992 *Beyond Superfailure: America's Toxics Policy for the 1990s*. Boulder: Westview Press.

McAvoy, Gregory E.

1998 "Partisan Probing and Democratic Decisionmaking: Rethinking the Nimby Syndrome," *Policy Studies Journal*, 26(2): 274-292.

1999 *Controlling Technocracy: Citizen Rationality And The Nimby Syndrome*. Washington DC: Georgetown University Press.

Miller, Benjamin

1992 "Explaining Great Power Cooperation in Conflict Management," *World Politics*, 45(1)(Oct): 1-46.

Moe, Terry

1980 *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interests Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.

O'Hare, Michael, Lawrence Baschow and Debrah Sanderson

1983 *Facility Siting and Public Opposition*. NY: Van Nostrand Reinhold.

Oye, Kenneth and James Maxwell

1994 "Self-interest and Environmental Management," *Journal of Theoretical Politics*, 6(4): 593-624.

Portney, Kent E.

1991 *Siting hazardous waste treatment facilities: the Nimby Syndrome*. New York: Auburn House.

Rabe, Barry George

1994 *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution.

Sabel, Charles, Archon Fung and Bradley Karkkainen

2000 *Beyond Backyard Environmentalism*. Boston: Beacon Press.

Sellers, Martin P.

1993 “NIMBY: A Case Study in Conflict Politics,” *Public Administration Quarterly*, 16(4): 460-477.

Shaw, Daigee *et al.*

1996 *Acute Health Effects of Major Air Pollutants in Taiwan*. Taiwan: The Institute of Economics, Academia Sinica.

Shuman, Michael

2000 *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*. NY: The Free Press.

Szasz, Andrew

1994 *Ecopolitism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Williamson, Oliver

1985 *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. NY: The Free Press.

Wilson, James Q.

1995 *Political Organizations*. NJ: Princeton University Press.

# Destructing Not-In-My-Back-Yard Movement: Political Mobilization in Local Protests against Highway Construction Projects in Taiwan

Ching-Ping Tang、Wei-Ta Weng\*

## ABSTRACT

Not-In-My-Back-Yard movements have raged both developed and developing countries and have become a salient issue for the construction of less popular public facilities in recent years. From a rational choice perspective, this paper investigates two cases in Taiwan's highway construction projects to analyze the formation and sustainability of such movements. These cases indicate the distinguished role of local elites. By pointing out the selective incentives for different types of local politicians and their functions in mobilizing and organizing the protests, this paper demonstrate how the same groups of elites also offer a valuable service to the governmental agencies to reach a compromised scheme with the protestors. This research concludes that the key to solve NIMBY protests is to understand the interest niches of major local elites.

**Keywords:** democratic participation, eco-populism, backyard environmentalism

---

\* Ching-Ping Tang, Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University ; Wei-Ta Weng, Master, Department of Political Science, National Chung Cheng University.

