

出國報告（類別：進修）

政府介入與移轉的多重策略應用於保護區  
治理---以重要濕地為例討論政府組織架構  
彈性、資金變動及其他多重策略

服務機關：內政部營建署城鄉發展分署

姓名職稱：李晨光正工程司

派赴國家：荷蘭

出國期間：105年1月10日至106年8月11日

報告日期：中華民國106年10月



## 致歉

很奇怪的，為什麼一般人的研究報告以謝致開頭，而這裡為致歉？因為本研究案的初衷是獲取博士學位，但是我失敗了。雖然還是感謝萬分，但我實在沒有榮耀的身份說出感謝的話。所以，致歉還是比較適當的態度。

首先，我要向人事行政總處及當初的評審蔡勳雄主委及周穎政教授致歉。我知道當初是他們給了我一個機會，讓我有機會挑戰博士煉丹之路。抱歉。

我接著要向前部長李鴻源及我的老師蕭代基教授致歉，他們當初很爽快的幫我寫推薦信而且多加叮嚀，讓我有機會申請國外學校。抱歉。

我要向我的老師錢玉蘭教授，以及東海大學林惠真教授、崑山科技大學翁義聰教授、臺南大學謝宜榛等致歉，他們一直提供我撰寫研究計畫意見，以及不惜犧牲寶貴的時間越洋接受我的研究訪問。我知道他們對環境、濕地及學術充滿熱情，認為終於有人可以為濕地保育的社會性研究建立起點。抱歉。

我要向海岸課的同事們致歉，因為我暫時離開崗位而使得他們肩膀上的壓力變得更沉重。抱歉。

海外博士研究其實跟坐牢差不多，大清早起來開始坐在案前打字翻資料，突然間天就這麼黑了。我跟我的非洲同學 Harry 討論比較坐牢跟念博士的差異，得到個結論：坐牢你要擔心被牢友殺死，念博士要擔心被教授的評論殺死。不過，在這座牢籠之中少了很多很多的干擾，行動的侷限換來思想的馳騁。我見識到學術流派對知識發展產生的牢籠，但這世界又哪裡不是牢籠？我們的腳上又何時少了腳鐐？除了出家跳出輪迴，又有什麼好怨的？思想的解放與自由，決定我們自己前往何處，所以，我還是入世享受這大千世界的歡樂與痛苦吧。

雖然氣氛低迷，我還是要感謝許美芳小姐過去對海岸課的支持以及其他同事、好友、及龜密們透過網路撫慰異鄉遊子的鄉愁。不過許美芳的逝去讓人驚愕與惋惜，也讓我想像政策退場之外人生退場該怎麼學術化與操作化，以及思考網路人際關係對傳遞情緒有什麼影響，間接促成我的研究。謝謝妳，願妳安息。

最後，要感謝我太太高家惠女士在這最後半年的陪讀時段，除了掃灑烹煮，也幫本研究整理了極多消耗腦力的資料。我要感謝我在美國的哥哥嫂嫂以及三個姪子幫我照顧老母，找人陪她打牌、帶她去露營、及體驗歐巴桑們不太有機會接觸到的戶外活動。我要感謝翁淑貞大姐在我家沒人的時候幫我顧攤子，讓我不用擔心回國後找不到家。

我相信陳之蕃的「謝天」被許多博士在煉丹成功之後引用。我沒資格引用，但我也沒怨天。我只能說我辜負了我肩膀上的任務。

最後，雖然發掘及研究問題一向是我的樂趣，而且我對我的研究一向有信心，但我不知道有誰會看這本未完成的論文兼政府研究報告。總之，就先這麼吧。



## 注意事項

本研究本應從博士論文轉換而來，但因進修失利以致本研究諸多內容尚未有機會深入批判。此外，附件諸多資料來自其他人的碩博士論文或書籍，這些作者們花了非常多的精力紀錄彙整這些寶貴的資料，使得我國七輕、八輕、及其反對運動的歷程得以清晰地呈現，供後續的研究者參考。我只是把他們的努力重整合併，但是彙整作業難免疏失或未正確標註資料來源，故先在此致歉，也請參考本篇研究的人盡資料查證之責。

此外，從本篇研究衍生另一研究「思想演化機制」，目的為證明我們日常生活及公共政策溝通之中，除了主要資訊外，也充滿空白與雜訊。而這些空白與雜訊充滿豐富的行為，也扮演很重要的角色。「思想演化機制」為本研究的前身研究，透過較為嚴謹的研究方法，觀察相關學術論文、網路新聞及對話而獲致結論，最後成為本篇研究的重要基礎。這兩篇皆為質性研究，如果您有興趣，請透過電子郵件 [terrencelee3@gmail.com](mailto:terrencelee3@gmail.com) 聯繫我。



## 摘要

如何降低保育行政成本並維持濕地生態在一定可接受的水準的方法，是學界及行政部門關心保護區治理的議題，濕地保育亦然。濕地在全世界各地與人類社會及文化息息相關，因此本研究認為，我國應思考如何將目前「政府介入」的保護區治理模式移轉為「自然及社會驅動力接管」的治理模式。

前述概念涉及政策移轉、政策溝通、及政策認知與解讀，從相關文獻提供的觀點以及筆者從事我國推動濕地保育政策的經驗，認為政策論述的形成與演化過程為解答政策移轉的核心。研究發現反七輕與反八輕為我國雲嘉南濱海國家風景區、台江國家公園、以及濕地保育成形與制度化的重要驅動力。此外，政策論述的資訊如同樂高積木般排列組合，其中空白與雜訊是政策論述的演化以及不同政策論述之間結盟的機制，這些機制促成政策逐漸移轉。

本研究最後建議政策移轉除了設定目標之外（如同本研究以濕地保育為例），應保持領域及資訊開放、連續局部微調政策策略、增加政策溝通有效性、擴大政策結盟、接軌非正式制度，以及持續關注「什麼被忽略？」。此外，本研究亦發現相關議題值得後續研究。

**關鍵字：**政策移轉、思想演化、政策論述、溝通理論、濕地保育、拉姆薩公約





# 目錄

第一章 緒論.....	1
一、研究背景與動機.....	1
二、研究目的與問題.....	1
三、章節安排.....	4
第二章 理論回顧與建立研究架構.....	5
一、政策相關理論回顧.....	5
政策週期 ( Policy cycle ) .....	5
治理移轉 ( Governance shift ) .....	8
政策佈局 ( Policy arrangement ).....	10
政策論述 ( Policy discourse ).....	12
二、心理學相關理論.....	13
選擇性認知及社會認知 ( Selective Cognition and Social Cognition ).....	13
三、溝通理論 ( Theory of communication ).....	15
四、思想演化機制 ( The mechanism of thought evolution ).....	16
五、研究架構與研究方法.....	17
六、可能偏誤.....	18
第三章 國內外濕地保育歷程及案例分析.....	19
一、國際濕地保育興起的歷程.....	19
二、我國濕地保育制度化的演進過程.....	24
三、國際及國內濕地保育政策論述變遷.....	29
國際濕地保育論述變遷.....	29
國內濕地保育論述變遷.....	30
第四章 政策論述的形成、傳遞及民眾回應分析.....	35
一、議題的認知.....	35
二、政策論述的形成.....	35
三、政策論述傳遞.....	36
政策論述編碼與傳遞.....	36
媒介者特性.....	37
傳遞管道的特性.....	38
相鄰政策資訊的影響.....	38

專業化到大眾化語言的落差.....	39
四、公眾解讀.....	39
個體與群體解讀政策論述的特性.....	39
個體解讀政策論述特性.....	40
其他參與者對個體解讀政策論述的影響.....	40
相鄰政策對解讀政策論述的影響.....	41
社會事件對解讀政策論述的影響.....	41
權力對政策論述的影響.....	42
制度對政策論述的影響.....	42
五、討論及政策意義.....	43
雜訊和空白是政策論述連結與演化機制.....	43
政策論述的模糊地帶可能促成結盟，也可能成為價值觀角力的場所.....	43
政策論述被強化、弱化及解讀而趨於兩極化.....	44
論述純化可能造成團體內部的造神運動.....	45
草跟與菁英的互動.....	45
事件移轉與事後尋找論述的正當性.....	45
第五章 政策建議.....	47
一、研究發現.....	48
二、政策建議.....	49
保持領域及資訊開放.....	49
連續、局部、微幅調整政策策略.....	49
增加政策溝通有效性.....	49
擴大政策結盟.....	50
銜接非正式制度.....	50
關注「什麼被忽略？」.....	50
三、建議未來研究方向.....	50
重大事件導致治理移轉，是否為通則？.....	50
為何民眾對新興政策的反應有延遲性？.....	51
女性在保護區治理的角色為何？.....	51

## 圖目錄

圖一 政策移轉示意圖.....	9
圖二 政策佈局示意圖.....	11
圖三 政策佈局變遷示意圖.....	11
圖四 治理移轉與政策移轉比較圖.....	12
圖五 Shannon 及 Weaver 溝通模型.....	15
圖六 思想概念模組示意圖.....	17
圖七 研究架構.....	17
圖八 濕地保育制度化過程.....	29

## 表目錄

表一 政策週期的五個階段及其與問題解決的關係.....	5
表二 政策終止的變數.....	7
表三 反七輕與反八輕（國光階段）比較表.....	32

## 附件目錄

附件一 台灣與國際環保政經大事對照表（摘要）.....	57
附件二 保護區清冊.....	59
附件三 七輕石化工業開發計畫及反對運動大事記.....	63
附件四 八輕石化工業開發計畫大事記.....	77
附件五 「濕地國家公園暨高科技工業園區促進會」傳單.....	93
附件六 「婦女界為七股濕地請命記者會」傳單.....	95
附件七 八輕案「籌組趕鳥協會」新聞報導.....	97



# 第一章 緒論

## 一、研究背景與動機

從我有限的了解，我國濕地保育自 1970 年代（民國 60 年代），斷斷續續的因應開發爭議而興起，因為事過境遷而沈寂。早期濕地保育行動主要集中於科學家們的研究，以及 NGO 們零星地、自發性地推動環境教育。農委會林務局透過自然保育及社區林業系統，默默地、細水長流地推動濕地保育。但到了 2008 年（民國 97 年），我國的濕地保育突然間再度興起，內政部營建署辦理濕地保育國際年會、推動濕地保育補助、辦理法制化研究及科學調查，濕地保育逐步朝制度化的方向發展。2015 年（民國 104 年）2 月 2 日濕地保育法及相關子法正式施行，濕地保育治理透過制度化的過程成為正式政府制度之一。

在濕地保育尚未成為正式政府制度之前，濕地保育因為沒有法律作為基礎而顯得弱勢。但它成為正式政府制度後，如何降低行政成本又能維持濕地生態在可接受的水準，成為新的、很實際的議題與挑戰。

濕地，她有很多種面貌，但不是新的概念或名詞，「壘」極為濕地的古字。詩經中提到一段「關關雎鳩，在河之洲，窈窕淑女，君子好逑」，這裡很含蓄的用沙洲草叢中雎鳩合鳴，隱喻描述旖旎的男女情愛風光。宋朝蘇軾在惠崇春江晚景「竹外桃花兩三支，春江水暖鴨先知，蒹葭滿地蘆芽短，正是河豚欲上時」中提到季節、江水、鴨、蒹葭、蘆芽、河豚等，都是有關濕地的植物、食物、文化與節氣的描述。濕地千百年來到今天，都是社會與生活的一環，具有某種程度社會或經濟的意涵。不但養育社會、也被社會所影響。道德經中提到了另一段「天之道，不爭而善勝」，也就是無為而治。那麼，濕地保育是否非得靠政府介入而維持？是否可以回歸原來的、理所當然的機制？這個簡單且實際的想法，總在下班後還窩在辦公室的時後、終於有空檔的時候，刺著我的腦子。我知道，一定有什麼關鍵答案在眼前紙張、原子筆跟立可白之間，在某些想像之外的平行事件中發展，但我必須站遠一點、再遠一點，才能看到那是什麼。

於是，我的身影突然間模糊了一下，趁著空隙暫時跳開這一切，把這個問題打包在行囊裡，從一個陌生的地方，重新開始問號到句號之間的探索。

## 二、研究目的與問題

發現降低保育行政成本並維持濕地生態在一定可接受的水準的方法，是本研究的目的。濕地保育是我國新興的環境政策，但根據過去以「政府介入」的方式推動保育的經驗，一旦

政府減少或抽離投入的能量，在第一線的執行端得不到應有支持的資源，到最後，好不容易建立起來的保育模式往往因此而煙消雲散。「政府介入」的保育執行模式，保育成效與政府介入的能量成正比。

政府介入是國內外常見推動政策的方法，我國亦然。從我國推動濕地保育的方式觀之，政府介入從 2008 年（民國 97 年）環境教育宣導開始、接著以濕地保育補助、以及 2015 年（民國 104 年）2 月 2 日法律實施至今，也已將近 10 年。這 10 年間的執行，尤其從補助到法律實施的階段，觀察到「政府介入」式的濕地保育方式引發出許多現象。以下從行政能量傳遞、各階段政治行為以及治理平台等三個觀點描述。

第一，從行政能量傳遞的觀點，保育資源<sup>1</sup>從起點（中央政府）開始，在一連串的行政程序的過程中持續發散與減少，到端點（執行者）以所剩無多，影響執行成效。雖然本研究對證明熱力學第二定律：能趨疲（entropy）定律在公共政策的現象力有未逮，但此一現象仍以經驗的方式存在，且可被觀察。

第二，從各階段政治行為的觀點，每個階段在政府部會之間、政府層級之間、政府與 NGO 及民眾之間，以及民眾之間，各有不同的現象。這個階段的分野是模糊的、漸進的，但大致以濕地保育法立法作業的開始為起點。在此之前的階段，濕地保育以軟性、補助的方式推動。因為沒有法律基礎，也就是沒有實質的利害衝突，除了對補助資源的分配有些許因為績效而產生的糾紛外，在政府部會之間、政府層級之間以、政府與 NGO 及民眾之間以及民眾彼此之間，大致上仍保持一種和諧但疏離的關係。但隨著濕地保育法立法程序的啟動，原來潛在的張力逐漸浮現成為衝突。這些衝突出現在政府部會之間施政績效及法令權責的本位；出現在政府層級之間因為地方自治而產生的本位；出現在政府與 NGO 及民眾之間，對保育理念及法律解讀的差異，以及代理的正當性；出現在民眾彼此之間生活理念的差異。法律的本質是定義與規範，法律的興起雖然賦予濕地保育政策的正當性，但同時擠壓了政策運作的空間。理論上，正式政府制度與社會上的非正式制度並存及互補，但目前的狀況似乎顯示正式制度的出現，排除了社會上某些既有的非正式制度的功能與價值。

第三，從治理平台的觀點，濕地保育平台無論在濕地保育法治化之前，還是之後，扮演政府機關之間非正式的溝通平台。此平台建立在政府部門工作人員、學界、NGO 以及民眾之間頻繁的溝通，及某種程度的信任之上。此外，這個納入政府、學界、NGO 以及民眾的治理平台的模式，在政府部門的正式制度中不太常見，在於業務主管人員是否願意操作及參與符合濕地保育價值觀但未被法律明確界定的模糊範圍的事務。

在前三個觀點所描述的現象，引申出幾個結論。第一，執行產生落差是必然的結果，而這個落差產生在每一個介面轉換之間。第二，制度界定了權利與義務的關係，但在濕地保

<sup>1</sup> 資源包括預算、人力、時間及其他可運用於達到目的的人事物等。

育治理逐步制度化的動態過程之中，牽動了諸多利害關係人之間的互動關係。第三，雖然正式政府制度壓縮了所謂非正式制度的運作空間，但以更廣大的時間軸的角度來看，許多對濕地保育而言是非正式的制度，是經年累月衝突的解答，經過制度化被我們視為理所當然的結果，進而成為社會所共享的價值觀。在正式政府制度未定義明確的範疇，非正式制度仍扮演相當重要的角色。

從上獲得的結論回到本研究的初衷：降低保育行政成本並維持濕地生態在一定可接受的水準，我不禁思考「政府介入」是必然的途徑嗎？有沒有辦法政府某種程度的退場，讓大自然及社會的驅動力接管濕地保育呢？從上述的角度深究濕地保育可能面臨的議題，包括政策溝通的議題以及政策退場的議題。政策溝通的議題包括政府政策是否能有效的傳遞，以及政策退場將牽動哪些層面的改變，而這些改變是否能達到「大自然與社會驅動力接管」（以下簡稱自然接管）的預期目標。以下進一步分析本研究真正應深入了解的問題。

首先，依據政策佈局理論，政策的變動包含四個面向的互動。這四個面向包括政策論述、行動者（利害關係人）、權力（資源）以及制度。這四個面向如同金字塔的四個頂點，其中一個變動將牽動其他三者。也就是說，濕地保育政策從「政府介入」移轉到「自然接管」，將從一個狀態變動到另一個狀態，變動期間將改變利害關係的分配及權力的分布，使行動者被重新歸類，而主動或被動地產生敵對或結盟的關係。而行動者在新的利害關係及權力的條件之下，彼此競爭並試圖改變制度使自己處於優越的位置。然而根據論述理論，論述是驅動改變的先驅者。論述是帶有某種價值觀的言論，不但普遍存在於在我們日常生活中的對話，更是政策的精神所在。在上面的政策移轉過程中，論述扮演了政策移轉的方向及正當性，並界定議題及方案的範疇。那麼，「濕地應由自然接管」這個論述，將在政策傳遞與溝通中如何改變目前「政府介入」的政策佈局？

然而，政策或是政策中的論述，必須傳遞才能發揮影響力。依據溝通理論，溝通在我們日常生活中佔有重要的角色，但是在溝通的過程中有許多「雜訊」影響溝通的品質。這也影響政策溝通的品質以及政策執行的結果。這些造成所謂雜訊的成因，包括物理環境與設備造成的噪音，以及社會心理層面造成的雜訊。其中社會心理層面的因素包括社會非正式制度（例如身分不對等）、成長過程形塑的價值觀造成認知與解讀的不同以及其他因素等。這些因素使政策論述的資訊在傳遞的過程中被某種程度地扭曲，進而影響政策執行的方向與品質。如果進一步地簡化把政策論述視為正式政府制度，而雜訊視為政策論述以外、會影響溝通品質的其他制度或是非正式制度，了解政策論述與雜訊之間的互動關係則變成提升政策溝通效率的第一步。此外，溝通中不只充滿雜訊，根據觀察，也充滿空白。空白指的是被我們選擇性注意及其他心理及社會因素所忽略的部分。空白，與雜訊相同，不但影響溝通的品質，也在政策移轉的過程中反映或產生許多政治行為。然而，空白與雜訊的角色與行為，在相關

的學術研究中並沒有被關注。簡單的說，紅花（主角）吸引大家的關注，但綠葉（配角）也扮演不可或區的角色。

綜合以上分析，本研究認為看似無用的空白與雜訊，不但在政策推動與溝通具有相當的角色，影響政策論述中主要的資訊如何被理解與解讀，更普遍地存在於日常生活的行為之中。因此，本出國研究的焦點問題為空白與雜訊在政策移轉中的角色。

### 三、章節安排

本研究第二章回顧政策週期（policy cycle）、政策終止與移轉（policy termination and shift）、現代化的政治面向（political modernisation）、政策佈局（policy arrangement）、社會認知（social cognition）、溝通理論（theory of communication）以及政策論述（policy discourse）等相關文獻及理論，說明研究議題移轉過程並建構本研究架構。在其中為證明空白與雜訊有互動的關係，我另外進行「思想演化論」研究，探討空白與雜訊（資訊）的互動方式後，亦作為本研究的基礎之一。

第三章將說明研究方法以及研究的限制，第四章以台灣濕地保育政策興起及推動的過程為案例，觀察及分析空白與雜訊在政策傳遞中的行為。其中濕地保育政策的興起從國際環境趨勢開始探討，但不觀察空白與雜訊的行為，主要因為有關過去的紀錄僅顯示逐漸增加的空白，而無足夠的紀錄顯示雜訊的行為。因此，空白與雜訊的分析主要以我實際參與濕地保育工作過程中的紀錄為主。

第四章進一步將濕地保育論述興起的過程以及推動濕地保育政策所觀察到的現象予以抽象化，從議題認知、政策論述的興起、傳遞及民眾回應的過程中，分析相關行為以了解政策推動的盲點，做為未來推動濕地保育政策移轉時應迴避的或改善的因素。

第五章說明本研究的結論、政策建議，以及未來研究的發展方向。



## 第二章 理論回顧與建立研究架構

### 一、政策相關理論回顧

本研究從公共政策出發，在過程中逐漸收斂聚焦至研究問題。這過程中涉及的理論包括政策週期、政策佈局以及心理學相關理論、溝通理論及政策論述等。以下逐步說明該理論概要內容及與本研究的關係。

#### 政策週期（Policy cycle）

公共政策，簡而言之，就是涉及社會大眾利害關係的政策。這些政策的類型，從垃圾車路線的安排一直到國防、外交、食安以及全球氣候變遷，種類可說五花八門。但在這些不同的公共政策中都有相同的特點。第一，他們都具有某個目的或功能以解決特定的問題。但從另一個角度而言，每個公共政策都有侷限性。第二，不論是否遵循民主機制，公共政策都具有一定的規劃及決策過程。第三，公共政策都有對映的利害關係人。第四，因為資源有限，在執行的過程中都免不了有內部及外部的衝突。最後，每個政策都有一定的階段性，並透過一定的評估作業，決定該政策是否延續、轉型或終止。Howlett and Ramesh (1995) 指出政策週期的五個階段為議程設定、政策形成、政策決定、政策執行與政策評估，而這五個階段與問題解決的關係如表一。

某政策在形成之初，可能因為議題本身的複雜性、或是政策設計刻意使之複雜，或政策行之有年後變得複雜。這些龐雜的關係對該政策內部成員自行調整政策方向時顯得困難。對外部成員而言，這些龐雜的關係如同超量資訊，很容易被無差異性地忽略（一竿子打翻一船人）而導向政策中止。從本研究的假設「政府介入」的濕地保育管理模式轉型到「自然接管」，也就是政府在該政策某種程度的淡出，或可視為政策的某一部份終止。此涉及到政策週期的最後一個階段政府角色的終止。

表一 政策週期的五個階段及其與問題解決的關係

政策週期階段	問題解決階段	描述及評論
議程（待辦事項）設定	問題認定	問題如何引起政策制定者注意。這過程並非總是理性的，而且它常難被看出為什麼某些議題會被提升到進程的頂端，而某些看起來應該很重要的議題卻被忽略。
政策形成	解決方案提出	決策者形成政策選項。政府的政策制定通常發生在幕

		後，並且由專業的政策分析者執行。
政策決定	解決方案選擇	決策者對於議題的方案，決定哪些該做與不該做。
政策執行	方案執行	方案執行。不像聽起來那麼簡單，這通常包括了行為改變及執行的根深蒂固的方式。
政策評估	監測結果	（大部分都被忽略）測試執行及結果以檢驗該政策是否被適當的執行以及是否達成想要的結果。

資料來源：1. Howlett and Ramesh (1995)。2. 本研究整理。

Bardach (1976) 提到 Dery (1984) 認為政策終止的概念一般指功能不彰、冗於、陳舊及無必要的政策及計畫的調整。政策終止很少被研究，其中一個原因是終止一個政策可能連帶的終止其他政策。例如經濟部 106 年 9 月公告終止嚴重地層下陷地區一詞，改以其他名詞替代。此一行之有年的名詞同時也出現在科學研究之中以及被其他法律或規定所引用，例如國土計畫法第 35 條論及嚴重地層下陷地區得視需要劃設為國土復育促進地區。雖然經濟部的目的在回歸法律用語，但該名詞突然終止，連帶其後的概念的正當性也突然消失，也影響其他法律的有效性。某個政策背後除了有敏感的利害關係，更有千絲萬縷的政策網絡的牽連。

Bardach 又提到終止，是指停止某個事物的制度化。我們都希望我們關心的事務能被重視、納入制度中變成經常性的規則，進而變成我們認為理所當然的價值觀。而政策終止將把我們期待納入制度的價值觀停止，轉而成為政治與道德的議題，而引發強烈的反彈。例如菸害防治法是董氏基金會長久對動反抽菸及二手菸的制度性結果。雖然打擊國內外菸商的利益，但也提升國民對心肺健康的意識，「抽菸有害健康」的價值觀已經成為我們社會的價值觀的一部分。如果有任何政黨或是團體要挑戰、終止這個法律，等同於挑戰社會中「抽菸有害健康」的價值觀，預期將引起政治風波及社會的道德論戰。

此外，他認為政策終止這個過程的目的將導致未知的未來。人們喜歡能夠被預期的環境，而政策終止將打破已經習慣的結構，使人們必須在渾沌中重新尋找規律。以台北大眾運輸的公車及捷運為例，公車因為道路上隨機的狀況很多而不太容易準時，而捷運的專用路權相對地排除這些不可預測的事件而使準點率相對的高。假設因為諸多原因而使未來的捷運不再有專用的路權或是穩定的時刻表，捷運使用者沒辦法確定捷運這個政策結構是否可被信賴，將會在各種運具之間尋找對自己最佳的方案，而使台北的交通運輸品質與安全呈現壅塞與混亂。同樣的，我們的社會在每一次的政治或社會運動中重新尋找新的規律或結構。

再者，政策制定者很勉強承認過去的錯誤。雖然政策隨著時間的推移而可能變得落伍，但在政策制定之初，因為資訊不完全、遺漏疏失，甚至個人意志，而使政策在一開始就產生偏差。跟成語或是其他諺語一樣反映千百年的政治、社會及人性現象，禮記中庸提到「知恥

近乎勇」所述的是一個道德的理想，反著說，也就是現實的人性並不完美。少有政策制定者能勇敢、理性地承認自己的錯誤。

基於以上的因素，政策終止很難達成，也很少被嘗試。不過他提出了五點促進政策終結的條件，包括：

- 更換執行團隊；
- 弱化該政策背後思想體系結構的正當性；
- 在時局波動的時候執行；
- 增加緩衝機制；以及
- 在制度設計時加入退場機制。

另外，Kirkpatrick 等人 (1999) 從概念架構及利潤分享的觀點討論政策終止的過程，認為政策終止的標的有功能、組織、及計畫三個對象，以及彙整政策終止的三大變數，包括內在特質、政治環境以及限制，如表二。在 Sato (2002) 日本癲瘋病照顧政策終止的案例中，認為政策終止常被視為調整既有政策及有效分配資源的重要步驟。但 Sato 也指出，雖然某個政策終止於某個組織，但是可能透過不同的計畫及官僚組織繼續執行。Turnhout (2009) 在荷蘭的生態政策研究中認為政策終止是政策週期的一個片段，而政策很少沒有替代方案就被終止，因此政策終止可被概念化為政策改變或繼承，也被視為政策過程的一部分。其中，終止的理由主要為價值觀或意識形態的問題，而非經濟及效率。

表二 政策終止的變數

內在特質	政治環境	限制
1. 政策終止的原因（正當性）	1. 普遍的政治意識形態	1. 反終結結盟的存在
2. 政策壽命	2. 結盟的大小、強度及決心	2. 動態保守主義
3. 不可見性	3. 其他因素：權力同盟	3. 法律障礙
4. 複雜性	4. 其他因素：妥協可能性	4. 啟動成本
5. 利益分配	5. 其他因素：速度	5. 恐懼及不確定性

資料來源：Kirkpatrick 等人 (1999)。

綜合上面案例的結論，我們可以把政策終止的概念轉化為政策移轉（policy shift），也就是濕地保育政策從「政府介入」的治理模式，透過政策的移轉及調整手段，逐漸轉變成「自然接管」的治理模式。在政策移轉的過程中涉及幾個重要的概念：

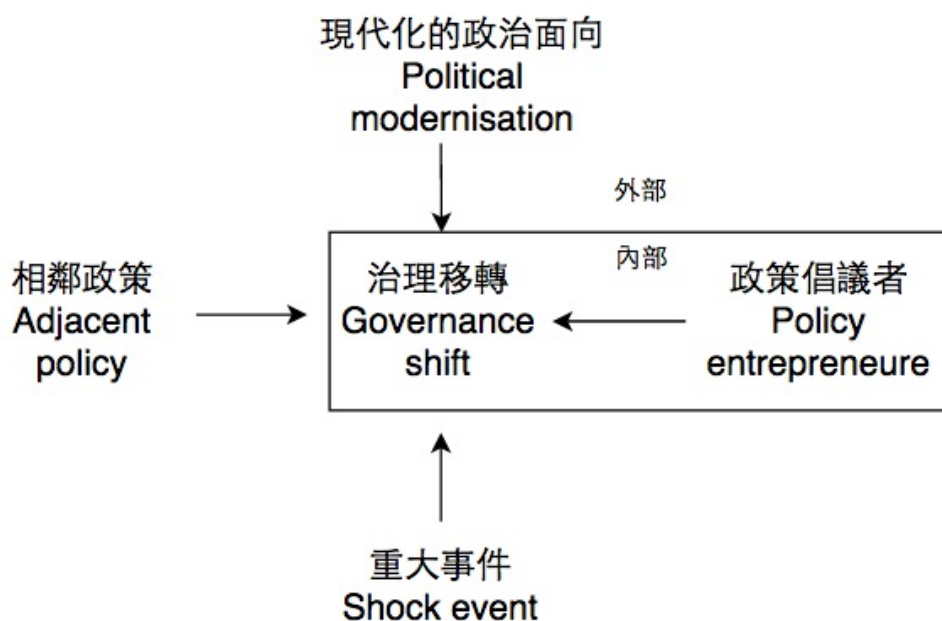
- 政策移轉的核心是政策價值觀的轉換。
- 政策移轉可局部調整政策的組成。
- 從緩衝的觀點來看，政策移轉應該是一個連續的過程。每一階段繼承前一階段的局部價值或組成。
- 政策移轉的時機很重要，受到移轉當下的政治及社會環境所影響。
- 政策移轉涉及複雜的權力及資源分配的互動關係。
- 降低政策移轉所造成的恐懼及不確定性，有助政策移轉的成效。

## 治理移轉（Governance shift）

前面的所說的政策移轉與這裡所說的治理移轉（governance shift）有某種程度的主從關係。治理（政策佈局）的概念包括政策論述（政策的價值觀）、制度、利害關係人（行動者）及權力與資源分配等彼此之間的互動關係。Arts 及 Leroy (2006) 認為治理移轉（也就是政策佈局的改變）包括三種政策改變的型態：整合、更新及創新。整合是指多個政策合併，更新是指原有政策的更新，創新則為產生新的政策。例如目前國內組織改造則可視為政策整合；城鄉新風貌政策每隔四或五年配合當下思潮推動新的補助重點，為典型的政策更新；近半年的 O Bike 共享自行車概念啟蒙於英國、商業化起於新加坡，在國內繼 UBike 之後掀起單車運輸的公共政策的話題，雖然該制度為民間推動的公共運輸政策，但屬於政策創新的類型。本研究濕地保育政策則可視為三者混合，因為濕地保育政策繼承部分野生動物保育、土地管理及環境品質管制的精神，強調「明智利用」的精神，並在制度上有創新的作法，故屬於混合型。

治理移轉或政策移轉有一定的驅動因素。Wiering and Crabbé (2006) 認為造成治理移轉有四個因素，包括內部及外部共四個因素。內部因素為政策倡議者（policy entrepreneur）及其觀念，外部因素包括現代化的政治面向（Political modernisation）、相鄰政策（adjacent policy）及重大事件（shock event）等三者，如圖一。政策倡議者雖然指的是某個人，但是此人的思想推動政策的發展。相鄰政策為與該政策在性質與時間點相鄰。而重大事件指當某個議題的社會壓力已經接近臨界點，而與該議題相關的重大事件的發生，扮演臨門一腳的功能。而現代化的政治面向是一個巨觀的、長期性的觀點，解釋國家、市場及市民社會之間關係在政治領域的長期變遷過程，亦指治理的新觀念（Van Tatenhove et al., 2013）。每個國家有自己的社會變遷的歷史背景與結果，雖然不一定與西方社會相同的進程，但都有當下的思想、社會氛圍或價值觀，鮮明地或隱晦地影響該時期的政治型態、市場運作及社會價值觀。

在西歐的現代化<sup>2</sup>的政治觀點而言，治理的變動趨勢為政府介入逐漸轉為民營。英國及荷蘭許多公共服務本來由政府主導（例如郵政、健保、交通運輸等），但在自由主義及市場導向思維的推波助瀾之下，改變社會的氛圍及觀念，進而促成公共服務民營化的趨勢。



資料來源：Arts 及 Leroy (2006)

圖一 政策移轉示意圖

在台灣，民主觀念在台灣歷經解嚴及一連串的政黨輪替與社會波動，有相當程度的改變，從廟堂（獨裁）政治、菁英政治，變為地方派系、多元的市民社會的一部分（強調公民參與公共事務的決策），或是又回到另一個政黨所屬的廟堂（獨裁）政治。經濟發展從國家主導的計畫經濟轉變朝向市場經濟，而市場運作觀念進入政府，在命令控制（commend and control）之外加入經濟誘因（economic incentives）成為新的治理，尤其反應在污染防治方面。另外，市場部分取代以往由政府提供的公共服務。近十幾年來在台灣電信（網路）及郵政等市場化（讓政府的角色逐漸淡出），公共政策的傳遞已不限於公文書信，而公民社會透過新的、限制更小的管道獲得更多資訊及表達更多元的立場。因為社會多元的價值觀（被公民社會的政治改變及資訊交換所促成），這些因素使某些政策論述的公共溝通模式配合調整，而公共政策社也被社會大眾從更多元的面向解讀。而在台灣濕地保育相關報導及研究資料中，濕地多元的價值例如防洪、旅遊、農漁業等描述，逐漸從野生動物保護為主軸的思想外浮現。並不意外地，濕地保育政策論述的形成、傳遞與解讀，在政治、市場及社會之間關係的改變的過程中逐漸改變。但這個影響為隱性且緩慢，必須在長期的研究中方能顯現。

<sup>2</sup> 指西歐社會在第二次世界大戰之後到 1970 年代，社會隨著科學發展逐漸重建的過程。但是，這個所謂的現代化，從今日及其他開發中國家的觀點而言是否令人嚮往及是否符合國際社會的公平正義，那是另一件事情。

本研究以「全球環境議題 - 台灣觀點」（葉俊榮，民 88）所列台灣與國際政經環保大事對照表及「中華民國重大環境事件彙編」（環保署，民 100）所列事件為基礎，並更新與蒐集國內外重要政經、社會及環境事件（附件一），發現我國環境污染防治相關規定的成形常導因於重大污染，例如中石化台南安順廠多氯聯苯污染事件；野生動物保育法（民國 78 年公布）轉型自狩獵法（民國 21 年公布、78 年廢止）及文化資產保存法（民國 71 年公布），受到民國 74 年嘉義民眾當街宰殺老虎事件所影響。從這個理論觀點分析我國濕地保育的歷程，我國濕地保育雖然在以往一直在風波不斷的環境事件中浮浮沈沈，但造成制度化的主因是七輕（七股）及八輕（國光石化）工業開發計畫所以起的反對運動。其中七輕反對運動促成成立台江國家公園、雲嘉南濱海國家風景區，以及推動國家重要濕地保育，而八輕反對運動促成濕地保育法立法。

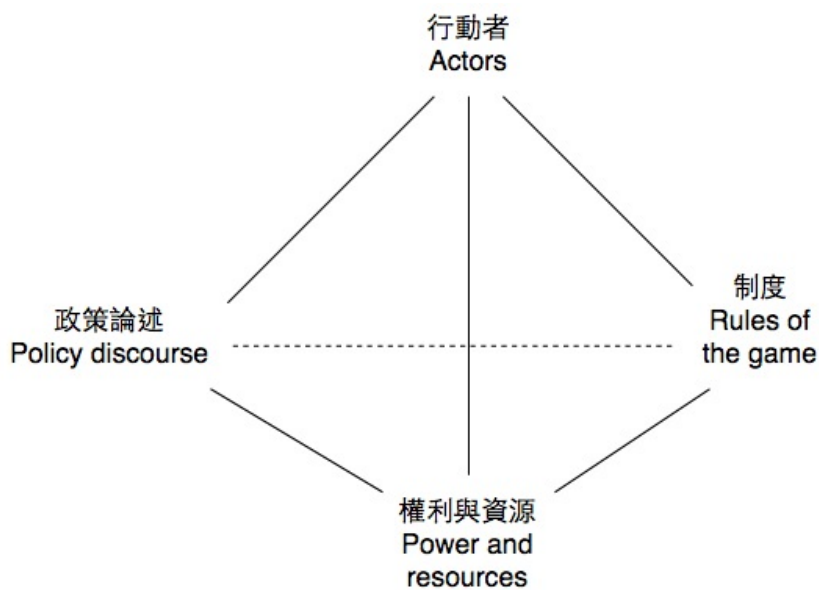
然而，政策移轉真的需要重大事件當作關鍵因素嗎？進一步比較政策移轉與治理移轉等相關文獻的結論。政策移轉分析及建議移轉有許多因素，似乎可以微調政策以減少政策移轉的波動。而治理移轉所討論的為一個普遍的政治現象，至於如何或是否有可能減少政策移轉的波動，並沒有討論。而兩者共同指出價值觀在政策中具有重要的地位。

## 政策佈局 (Policy arrangement)

政策佈局（policy arrangement）為治理（governance）的另一個觀點。一般而言，治理相關理論主要從組織的觀點，討論組織成員之間的互動關係，包括政策、權力、制度等。而政策佈局從政策論述（policy discourse）、利害關係人（行動者，actors）、權力與資源分配（distribution of power and resources）以及制度（rules of the game）等四個面向，討論政策個面向之間的互動的關係。政策佈局（Arts and Leroy, 2006）的各面向的關係可概念化為金字塔四面體的四個頂點，而四個頂點之間以橡皮筋聯繫彼此。也就是說當其中一個面向（頂點）產生改變，將牽動其他三個面向（頂點），如圖二所示。例如因為大環境的變遷，某個政策的論述開始產稱質變，新的論述將界定新的政策中誰具有或誰失去正當性，這個改變將會影響到原來及新的利害關係人，以及面對新的議題當用哪些制度工具解決議題，並立刻影響到誰有權力決定資源如何分配。在利得及利損一來一往的過程中，行動者將透過結盟或是制度（也可以是一種資源）的力量在政策的改變中佔有優勢、彼此競爭，甚至回頭修改政策論述中的價值觀。經過四個面向不斷的碰撞，最後將達到某種程度的穩定狀態，如圖三。

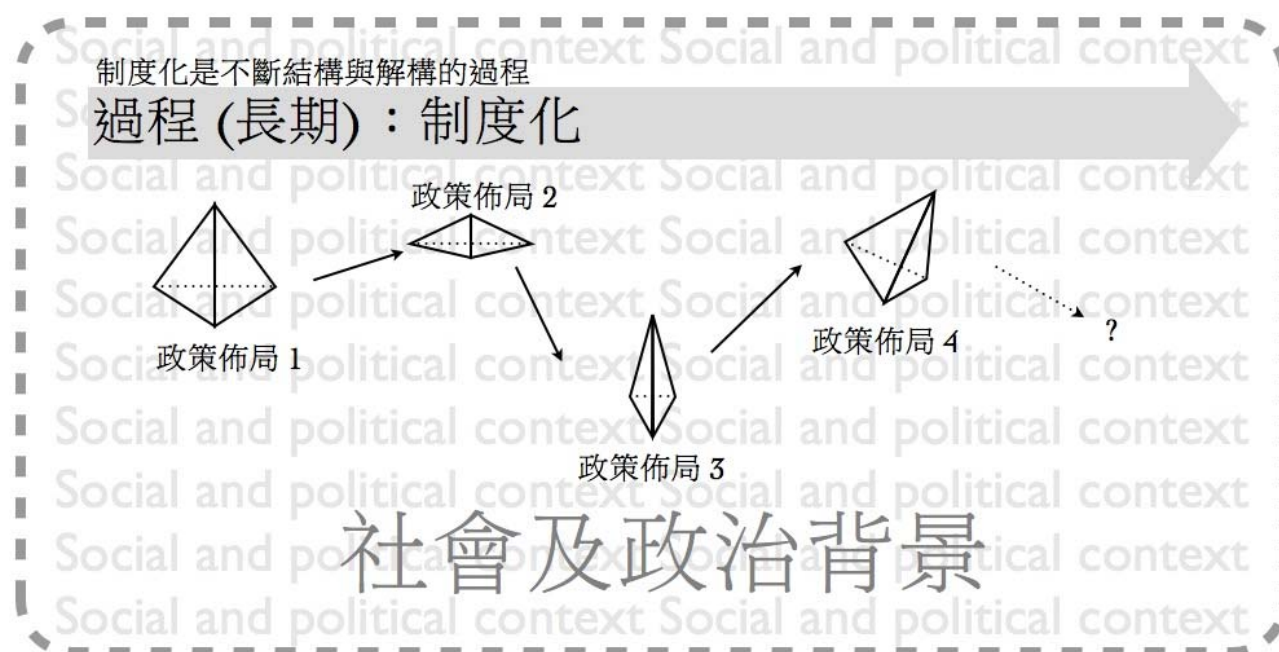
如果從政策佈局的觀點再度比較政策移轉與治理移轉，其中重複的部分：政策論述的角色吸引了我的興趣。政策倡議者也是政策佈局中行動者之一，而政策倡議者的觀念，透過政策論述影響政策佈局的互動與變動，如果外部因素夠成熟，將造成治理移轉，如圖四。

Arts 及 Leroy (2006) 提及現代化的政治面向是政策改變的動力（motor of change），那麼，政策論述扮演什麼角色？



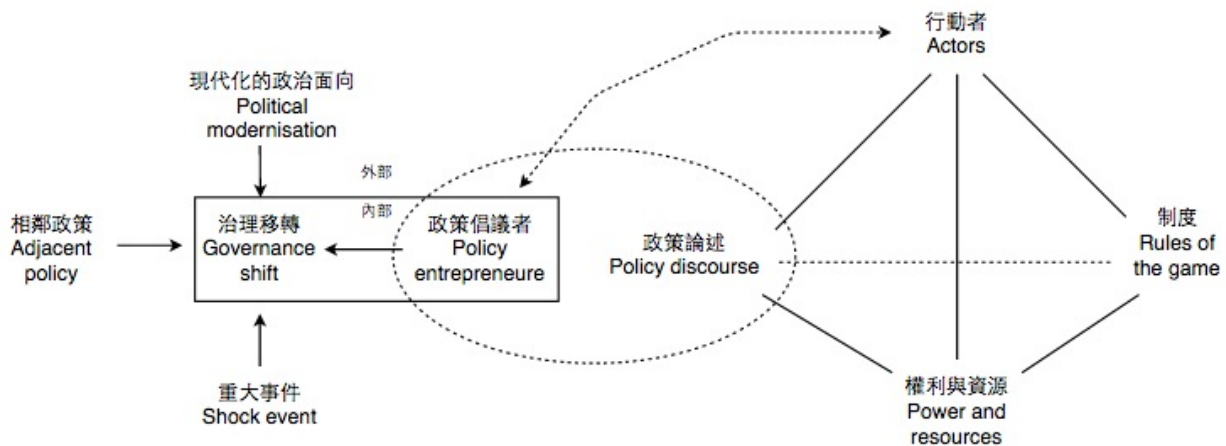
資料來源：Arts 及 Leroy (2006)。

圖二 政策佈局示意圖



資料來源：本研究整理。

圖三 政策佈局變遷示意圖



資料來源：本計畫整理。

圖四 治理移轉與政策移轉比較圖

## 政策論述 (Policy discourse)

一言興邦，一言喪邦。語言具有相當大的力量，不僅是因為其中的知識，也包括價值觀在資訊發送者與接收者之間產生的張力。Hewitt (2009) 提到論述被使用於每天的語言中，與討論或對話互換。但不僅如此，Atkinson 等人 (2011) 提及 Hall (1997, p44) 解釋 Foucault 所認為論述的意思：論述是一群聲明，提供了一種語言用於討論，一個代表某個知識的方式，在特定的歷史時刻提供一個特別的標題… 論述是透過語言、有關知識的產物。也就是說，論述是以語言對某個概念表達特定的主張。此外，論述塑造了我們哪些可以或不能想，界定了政策選項的範圍。例如 106 年 9 月 11 日自由時報報導童子賢談能源政策，他說「消費端也要反省」，這是典型的論述，包括「誰」「應該」「如何」。雖然整體能源政策不是只有消費端的問題，但是在他的訪問中談的都是有關消費端節能或是電價議題，而不包括新興能源開發或節能減碳之類的議題。因此，論述界定了議題的範圍。此外，論述對政策的結果扮演先驅的角色 (Hajer, 2005; Keller & Pfoerl, 1998; Litfin, 1994)。例如 105 年 12 月 11 日林務局局長林華慶在上下游新聞的訪問中談論台灣林業自主時說「伐木不是開發，而是林業正常的經營行為… 人工林需要適度撫育、疏伐…」，這席話為我國重新開採人工林政策建立開端及正當性。雖然論述扮演先驅者的角色，但政策的結果常受到各種力量左右而偏離，不論這偏離為我們所喜好與否。

此外，雖然論述扮演先驅的角色，但不代表論述的角色與實際脫節。Fairclough (1992 及 1995) 表示論述並非自由浮動，事實上論述根植於制度及組織，並且在結構權力關係時扮演重要的角色 (Clegg, 1989)。此外，政策論述的產生為議題驅動，某人 (建立者)<sup>3</sup> 因應

<sup>3</sup> . 建立者可能是一個組織。如果當建立者為一個組織時 (暫時不討論私人的或寡頭的組織)，論述的建立亦經組織內的思想傳遞、解讀、挑戰及辯論的過程，最後變成代表該組織的意見。這樣的過程類似後面的



的議題而產生因應的概念及解釋或主張。這個議題可能演變自舊的事件，或是受其他事件影響而產生的新的事件與議題。因此，新的政策論述可能延續過去的政策論述，但是加入新的知識與價值，賦予新的觀念、解釋或主張；或是援引、轉換自其他領域的知識；或是建立自創新的觀念。這三者可能涇渭分明，亦有可能彼此交織或互為表裡。

傅科學派（Foucauldian）論述分析揭露了定義政策問題的多元影響，他們認為政策論述為透過社會互動連續地塑造社會，也被社會所塑造。這個互動不限於政策制定者的世界或是一個空間尺度，例如國家政策，而是在不同空間尺度包含許多領域、市民意見、媒體、以及政治活動。

從以上觀點，「大自然社會驅動力接管濕地保育」是本研究設定的假設，也是濕地保育政策移轉出「政府介入」範疇的政策論述。但此一政策論述的內在精神必須為社會所接受及共享。那麼，進一步了解人如何認知資訊，以及在資訊的傳遞的過程中受到什麼因素影響而導致資訊扭曲，是建立新的政策論述之後面臨推動政策的議題。

## 二、心理學相關理論

### 選擇性認知及社會認知 (Selective Cognition and Social Cognition)

本研究認為思想產生始於人注意到周遭的資訊，進而對周遭環境的觀察。我們的周遭充滿各式各樣的資訊，例如聲音、氣味、圖像、語言文字等。但我們會注意到哪些資訊，而這些資訊是否都具有一定的意義，則因個人的認知而異。人有選擇性注意（selective perception）的傾向，注意與自己的態度與行為相異（selective exposure）或相同（selective attention）的資訊，以及選擇性的解讀（selective interpretation）所注意到的資訊（Fiske and Taylor, 2017）。例如，許多不同領域的學者一同來到花木扶疏、蟲鳴鳥叫的花園，有的學者專注於昆蟲而忽略植物，有的學者專注花卉而忽略土壤，少有學者能專注花園中發生的每一件事。

Corcoran 及 Mussweiler（2010）提到 Taylor (1981) 認為人是認知的吝嗇者（cognitive miser）。他們並引述 Simon（1956）人的心智受限於時間、知識、注意力及認知資源等的看法，認為人傾向採取最有效率的方式處理資訊，並與資訊正確性妥協。也就是說，人們常依賴過去經驗降低複雜的認知工作（Corcoran and Mussweiler, 2010）。我們再以前面的花園為案例，除了植物的學者外，花園中大部分的學者可能分不清楚不同雜草之間的差異。雖然一片

---

敘述，只是過程較為簡化，將在後面階段再討論。

草地上正上演生存競爭的大戲，但是對非禾本科植物的學者以及大部分人而言，草地不就是綠綠的一片，只要能在上面野餐，差一點、不一樣，又有什麼關係？對資訊接收者的價值觀或知識非關緊要的事物，將首先被妥協。

另外，Fiske and Taylor (1991) 指出認知的過程是先受到外界刺激吸引、歸類、而後套用「圖式 (schema<sup>4</sup>)」。人們受到環境中某刺激 (人事物) 吸引後，只從發生的事件中挑出所必要的資訊而刪除其他次要者。接著，剩下的資訊被進一步分類並被大大地簡化為可讀，或把所謂的事實填補原來處理過的資訊的空白，以解釋新訊息從而獲得有效推論，接著預期並結構化未來可能發生的事以為因應。其中有關「所謂的事實」的部分，可能為主觀認定的事實、編造的事實，或是因為七個記憶之罪中的錯置 (misattribution)、暗示 (suggestibility)、偏頗 (bias) 以及糾纏 (persistence) (Schacter, 2001) 而產生的事實。在這個面對陌生訊息、摘要、歸類、解釋推論的過程中，資訊不斷的被個人主觀地簡化及歸類，簡化之後的空白被填入所謂的事實，然後被詮釋。2017年9月8日網路資訊「The News Lens 關鍵評論」提供了一個報導「美國矽谷的50歲大學教授，付不起房租只能睡車上」，正好可以作為說明「圖式」的例子。該報導敘述因為美國矽谷資訊業的影響，當地房地產價格被炒做高到不合理的地步，使潘妮 (報導中的主角)、他的先生以及兩條狗只能以車為家。報導中提到：

*「一般人對無家者會有什麼印象呢？吸毒、酗酒、懶惰。這是我問了學生之後得到的答案。」潘妮說她有碩士學位、保有工作熱情，卻還是淪為無家者。*

這裡的刻板印象就是圖式，就是我們在成長過程中被家庭、社會、媒體、同儕或其他所影響、深植我們腦中對某件事物的既有印象。圖式可以加快我們的認知過程，但可能扭曲我們對某件事物的真實樣貌。

歸納前述，我們的心智受限，沒辦法同時注意到很多的事情，只能因應對自己最重要的事情。因為關注焦點不同 (觀察資訊處理目的、社會背景以及本質才能不同)，每個人從不同角度擷取不同的資料並給予不同的解釋。

民眾對政策的認知也是一樣，從解嚴後民主的洗禮，雖然此過程亂象叢生，但民眾對政府的職能也越發清晰，越加頻繁挑戰公共政策。此外，公共政策的本質是為了解決某些公眾性的議題，背後具有複雜的連動關係，必定會不同程度地影響某部份人既有的習慣或權益。加上每個人的心智受限，透過自己的被塑造的認知去推斷別人的價值觀或是公共政策。濕地保育政策與國土計畫政策也面臨相同的情形。雖然濕地保育法的核心精神是「明智利用」，重點在於如何永續地使用濕地，但因為保育二字，使民眾套用既往野生動物保護的刻板印象，

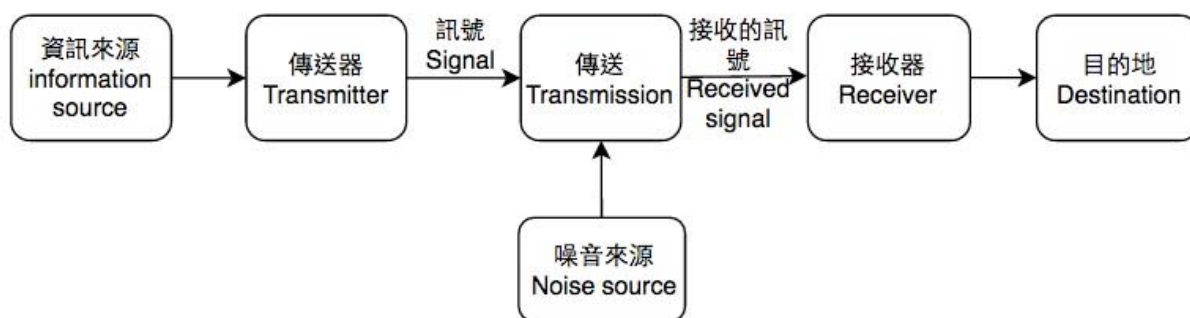
<sup>4</sup> . Taylor and Crocker (1981) 主張圖式是認知的組織的及結構的情境。它包括被認知物體的知識，以及在眾多不同類型認知及特定事件的經驗之間的關係。

立刻與禁止劃上等號；部份保育團體也沿襲過去對保育的印象，認為濕地禁止使用。國土計畫政策錯綜複雜，即使是專業的從業者也難以一窺全貌，其中與區域計畫細微的差異，非主事者無法區分。加上國土計畫某種程度繼承區域計畫，即使許多專業人士也認為此不過就是換了封面的區域計畫。

我們靠著既有的經驗與知識，加速對資訊的認知，但無可避免地我們也被限制在這些經驗與知識的框架之中。這些框架把絕大部分的資訊過濾清除，形成了空白。同時，這些框架也變成人們用以解釋資訊的來源。

### 三、溝通理論 (Theory of communication)

政策從形成到推動，如果涉及到兩個人以上，或是有公諸於眾的必要，就有溝通的問題。人類的思想以文字、圖畫、聲音等方式呈現，並透過溝通產生交流。在溝通科學的領域，Fiske (2010) 提到 Shannon 及 Weaver (1949, 1949b) 建立溝通模型 (圖五) 並指出溝通的三個層次的問題應該要被改善，包括技術問題、語意問題、以及有效性問題。他指出雜訊是任何非由來源所傳送的訊號，或任何東西使得想要的訊號更難以正確的解碼。他也從語意學的觀點定義雜訊為任何發生在溝通階段的意義的扭曲，該扭曲不是由來源端刻意造成但卻影響接收端的解讀。Berlo (1960) 在 SMCR 模型中列出影響各階段溝通的因素 (例如寄送者與接收者的知識)，並指出七種雜訊類型 (例如文化雜訊)。另外，Barnlund (2008) 以 transactional model 更精確的描述人與人之間的溝通與對話行為，並認為雜訊無所不在。



資料來源：Shannon and Weaver, 1949, 1949b; Fiske, 2010。

圖五 Shannon 及 Weaver 溝通模型

在日常生活中我們也常觀察到人與人的溝通常常在某種混亂的狀態之下進行。即使對話內資訊的理解不完全正確，但是對話還是可以繼續，這是因為溝通的雙方使用大眾能夠理解的語言。但是，在不同專業、專業與非專業之間或是其他不對等的場合，許多因素造成溝通障礙。這些因素包括個人特質、知識背景、社會身份、用語及其他等因素。例如某個資

訊公司跟客戶的辦公室說明最新的資訊技術，最常見的問題就是使用專業術語。這些術語僅侷限於該領域的工程師能理解，對於一般的使用者而言則是一頭霧水。對等的溝通界面是成功溝通的關鍵。

政策的資訊直接從發送者傳送與接收者，或是經過媒介傳送予接收者，資訊不斷的被個人主觀地簡化及歸類，簡化之後的空白被填入所謂的事實（雜訊），然後被詮釋。諸多學者站在資訊傳遞的正確與效率的價值觀，認定雜訊是不好的、扭曲為雜訊影響的結果。但在實際的溝通過程中，雜訊的進入造成主要資訊的發散與弱化是無可避免的。那麼，空白與雜訊在政策溝通中扮演什麼角色，產生什麼影響，必須從議題認知、政策形成、傳遞、公眾解讀與回饋的過程中了解。

#### 四、思想演化機制 (The mechanism of thought evolution)

了解人們怎麼思考與處理資訊，與了解人們如何溝通同樣重要。以心理學相關理論及溝通理論為基礎，本理論為進行本研究所額外的發現，空白與雜訊有豐富的互動行為，在政策形成與溝通的各階段影響我們對主要資訊的認知。從論述的概念一路到現在，我們的文字或談話中的概念及價值觀，也就是思想，隱約且堅定地影響人們的行為。應用達爾文的演化論的過程來觀察思想的演化，我們可以觀察到思想在微觀的層面有排略組合的現象，在巨觀的層面有彼此競爭的行為並且隨自然及社會的趨勢所選擇或淘汰。

思想形成的第一步為人類注意到、認知到某個現象（同時忽略其他），而用相關概念或片段資訊加以組合以理解及解釋。而每個人對同一現象的關注（及忽略）點不同，對該現象的描述不同，而使用解釋該現象的概念與資訊不盡相同、產生不同的組合，進而產生不同的理解及解釋。

在思想傳遞或溝通的過程中，因為社會認知的過程，每個人觀察或接收到的訊息不盡相同，在各自引用資訊、組合與解讀的狀況下，思想逐漸產生不同的變異。這些變異的思想之間有些高度相似，而有些南轅北轍。

然這些思想試圖佔有一定的生存空間，產生彼此競爭的現象，並改造社會文化背景使其環境更適合自己發展。此競爭與大環境的互動之下，促成整個政治、經濟與環境背景逐漸變遷，而這樣的結果成為某些思想易於壯大的環境，而對某些思想而言變得難以生存，逐漸被淘汰。

綜合上述，政策在形成過程與民眾的解讀過程中，其中資訊的基本模式為簡化及引入，如同樂高積木一般，為許多概念模組的或片段資訊的排列組合，如圖六。但是在簡化的過程

中，「空白」(gap) 被不經意地產生，並被填入雜訊。但在思想演化的角度，即使是所謂的雜訊也是一種資訊，在思想交流的過程中無所謂好壞。以此而論，思想演化出現某種結果，跟原來的不一樣，我們再用某種價值觀予以評斷。這個結果如果被評斷為負面者，我們稱之為扭曲。如果該結果被評斷為正面者，我們稱之為創新。也就是說，在政策傳遞中接收者回饋產生新的、與原來政策所有的資訊不同的排列組合的結果時，從政策制定者的角度而言，不符合政策制定者的期待，該結果被稱之為扭曲；如果符合甚至超出政策制定者的期待，該結果被稱之為創新。反之，從政策接收者的角度，也就是廣義的民眾而言，當他們理解（排列組合）的政策內涵與自己對某個事務的思想不一致時，則產生不同程度的抗議。

進一步從時間的因子來看，個人或社會的價值觀並非一成不變，同一個思想隨著時間有不同的評價。某個公共政策的影響往往需要時間來證明，而隨著時間的推移，新的情勢又同時成為影響該公共政策及民眾的觀念的變數。因此，公共政策的成效往往得由後人所評斷。

$$F(x)=f(A)+f(B)+f(C)+f(D)=(a_1+a_2+a_3+a_4)+(b_1+b_2+b_3+b_4)+(c_1+c_2+c_3+c_4)+(d_1+d_2+d_3+d_4)$$

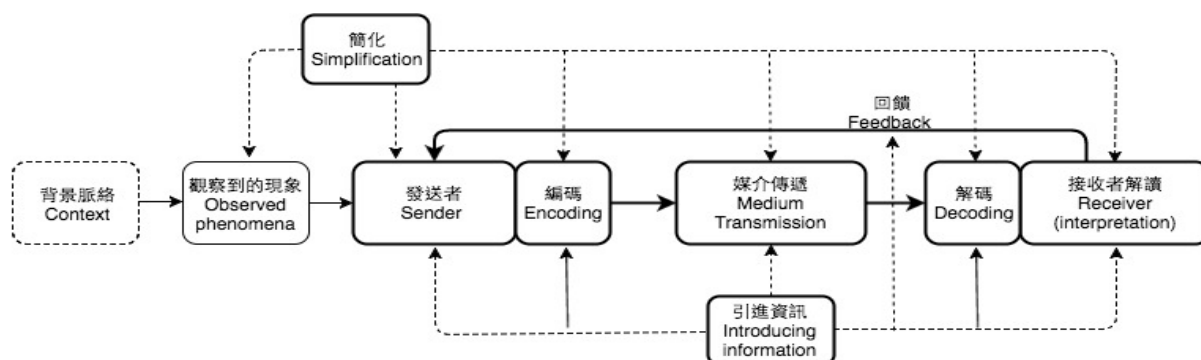
上述方程式表示概念模組由  $f(A)$ 、 $f(B)$ 、 $f(C)$ 、 $f(D)$  等四個不同的次概念模組（四組其他詞彙）所解釋，而個次模組又由其他的三個微粒概念所解釋。

資料來源：李晨光，2017。

圖六 思想概念模組示意圖

## 五、研究架構與研究方法

根據前述的理論回顧及推導，本研究認為我國濕地保育從現階段「政府介入」的模式逐漸轉型為「自然接管」的模式，不但要與民眾對談，更要與各級政府部門對談。此外，啟動政策移轉必須尋找適當的論述建立政策的正當性，作為政策移轉的先驅者。因此，本研究主要利用溝通理論作為研究架構，並以思想演化機制為研究觀點，從政策形成、政策傳遞及公眾，分析我國濕地保育政策演進過程中國家社會的變遷以及政策論述改變的過程，做為推論後續政策移轉的推動策略。研究架構如圖七。



資料來源：李晨光，2017。

圖七 研究架構

本研究為質性研究，以本研究以「全球環境議題 - 台灣觀點」（葉俊榮，民 88）所列台灣與國際政經環保大事對照表及「中華民國重大環境事件彙編」（環保署，民 100）所列事件為基礎，並更新與蒐集國內外重要政經、社會及環境事件。此外，本研究關注濕地保育制度的發展歷程及未來的可能性，故將回顧國際及國內濕地保育重大事件，並以七輕與八輕工業開發及其反對運動為分析對象。雖本研究屬政府部門的研究，但儘量秉持學術中立的原則，分析政府、開發者及 NGO 在我國濕地保育政策中扮演的角色及影響。

有關研究方法，本研究以資料蒐集以及回顧個人過去經驗為主，並透過網路訪問一位曾經參與反七輕運動的專家學者。

## 六、可能偏誤

另外，有關本研究可能產生的偏誤仍然有必要在此提醒。第一，本研究為整體博士研究計畫預計發表的第二篇文章，但是因為研究過程中斷，訪談及資料蒐集的完整性不足，而導致分析的偏頗。

第二，社會科學的觀點千縷萬端，諸如政治、經濟、社會、哲學及其他等。雖然本研究從論述及思想演化機制剖析我國濕地保育的議題，但個人學識不足難以從完整的觀點描繪濕地保育議題全貌。

第三，本研究案例分析建立在身為一個公務員的個人經驗之上，但如前文論及個人的心智資源有限，個人的濕地保育經驗也僅代表某一個觀點。我的上層的觀點是什麼？其他部門保育從業人員的觀點為何？學者、NGO 們與民眾的觀點分別是什麼？一般普羅納稅人的觀點又是什麼？在本研究停筆的當下仍不得而知。

### 第三章 國內外濕地保育歷程及案例分析

本研究認為我國濕地保育從「政府介入」的模式逐漸轉型為「自然接管」的模式，應建立階段性政策論述，做為啟動政策的基礎。但政策論述的形成、傳遞及回應的過程中，不但可能造成論述本身改變、也會影響各種利害關係之間的平衡。這些互動中伴隨著許多社會行為，可能會影響政策的未來性以及推動過程。因此，本研究先回顧國際及國內濕地保育的歷程，從中觀察政策論述改變與當時社會脈絡之間的關係。在歷史資料回顧之後，利用溝通理論研究架構，並以思想演化機制為研究觀點，從政策形成、政策傳遞及公眾回饋的行為，分析我國濕地保育政策推動過程中國家社會的變遷以及政策論述改變的過程及其意義。

#### 一、國際濕地保育興起的歷程

論及國際濕地保育，似乎大家立刻直覺地認為拉姆薩公約開啟了先河。確實，拉姆薩公約是國際間第一個全球性協調性制度架構，為保育特定受威脅生態系統，並為接下來全球主要的保育公約設下標準（Hettiarachchi et al., 2015）。但在早在它之前，有些國家的國內法已經著手跨國遷徙鳥類的保育。早在 1929 年 2 月 18 日美國實施候鳥保護法（Migratory Bird Conservation Act），並成立候鳥保育委員會（Migratory Bird Conservation Commission, MBCC），開始保護水鳥及其棲息地。在當時該委員會考慮劃設水鳥庇護區。另外，1934 年 3 月 16 日美國通過鴨票法（Migratory Bird Hunt and Conservation Stamp Act, or Duck Stamp Act），透過販賣狩獵權證募集資金保育候鳥，其中也包括水鳥。但同時間，歐洲方從第一次世界大戰的瓦礫堆中站起來時，又跌坐在第二次世界大戰的煙硝砲火之中。Koppen (2008) 在「保護自然：歐洲及美國的組織及網絡」中描述在德國佔領之下荷蘭環境保護 NGO 的自然保育行動。令我驚訝的是，第一是印象中第二次世界大戰歐洲戰場情景，都來自於電影的描述。而書中描述 NGO 保育自然的行動，為戰爭中非處於戰鬥時段的一般民眾生活，除了物資缺乏之外，似乎與一般無異。第二是書中描述荷蘭自然保育 NGO 在納粹德國佔領之下仍有許多活動的空間，與電影中集中營生活迥異。訪問該作者為何納粹德國仍允許荷蘭 NGO 維持保育活動，他表示保育也是德國的傳統之一，而且德國佔領荷蘭僅五年時間，不像日本據台五十年。因此荷蘭的自然環境除了因為戰爭受損外，並未受到佔領者的經濟剝削。

在二次世界大戰期間及之後，1945 年聯合國成立，歐洲開始深思在短短數十年期間掀起兩次世界大戰的政治及社會因素，並在西方美國及東方蘇聯兩大強權的夾擊之下，成立歐洲共同體的聲音逐漸浮現。1957 年西歐六國簽署歐洲共同體市場條約（又稱羅馬條約）。在這期間，1948 年由第一認聯合國教科文組織主任 Julian Huxley（英國生物學家）成立

IUCN。接著，歐洲各國注意到候鳥保育的議題。以下以拉姆薩公約之簽署為分界點，分析醞釀階段及執行階段。

## （一）拉姆薩公約成立之前的醞釀階段

拉姆薩公約可向前追溯至 1960 年。當年 L. Hoffmann<sup>5</sup> 博士向 IUCN 提出 MAR 計畫（Project MAR<sup>6</sup>）（Matthews, 2013），IUCN 要求國際鳥類保護委員會（International Council for Bird Protection, ICBP）及國際水鳥及濕地研究局（International Waterfowl and Wetlands Research Bureau, IWRB）參與，並指定他為 Project MAR 的協調員。這個開端掀起了接下來十年國際濕地保育公約的重要事件以及拉姆薩公約至今國際濕地保育的序幕。各事件重要摘錄如下。

### •1962 年，法國 Project MAR 會議

建議第四點，主要關注國際重要濕地清單的彙編，結論並建議此清單可考做為國際濕地公約的基礎。拉姆薩公約被這麼構思出來。

### •1963 年，英國 St. Andrews 會議

會中認為除了專家及國際組織代表以外，唯有各國政府直接參與，才能達成有效率的國際協調。此外，會議標示第一個全歐洲尺度，在野禽的科學、運動及政府的等三個主要利益方面的實際合作，對於一般性的濕地保育著墨不多。本階段對公約內容構思被導向野禽保育更甚於濕地保身。

### •1965 年，IWRB 計畫書

本階段 IWRB 將公約的重點被重新導回濕地棲地環境的本身，而非物種。在會議文件中提到幾個重要的觀念，包括理性公平地保育及使用濕地、克制對抽水及填土使用補貼工具、控制損失並對該損失尋找補償、加強對未列冊濕地保育以及諮詢合格的生態專家學者，以及人工濕地計畫事前諮詢及管理。IWRB 同時也發行第一版公約草案。

### •1966 年，荷蘭 Noordwijk 會議

本次會議最大的擴展由蘇聯的代表團及專家提供，在當時的國際政治時空背景之下，這有非常濃厚的政治意味。從生物地理學觀點，許多候鳥從蘇聯往歐洲、向南及東亞遷徙，整個寒帶地區內納入考量是理所當然。

<sup>5</sup> Luc Hoffmann（1923 年 1 月 23 日至 2016 年 7 月 21 日）為瑞士鳥類學家、保育者及哲學家，為世界野生動物基金會（WWF）共同創辦人，並協助建立拉姆薩公約。

<sup>6</sup> 以幾個語言的「濕地」的前三個字 MARshes、MARecages 及 MARismas 為命名。



會中強調修改國家法律體系以執行公約的條款，而這對許多採取聯邦結構的國家可能更難以執行，這使得公約的形式應該設定在外交的層次。此外，MAR 清單被確認不夠完整，應該予以擴大；大家廣泛的認為應該透過濕地中適當的野禽保護區形成鏈結，這個需求應該被納入公約中保育。會議結論認為公約難以執行，故請荷蘭政府發掘起草這樣公約的可能性。

1967 年 10 月一場濕地保育科技性會議在土耳其召開。該會議目的在將 MAR 計畫擴展至中東，但該會議中沒有跟公約有關的討論。

- 1967 年，瑞士 Morges 會議

本會議有四點主要結論。第一，公約應以最廣的角度保育濕地，但以野禽保護為最強的主張。第二，公約前言應從文化、科學、經濟與社會的觀點強調濕地的重要性。第三，以「液態資產」作為定義濕地的基礎。第四，公約的條款應該包括整合區域或土地使用計畫、跨國委員會應成立，以及個會員國繳交會費。

- 1968 年，蘇聯列寧格勒會議

1968 年 6 月 IWRB 才把公約草案寄給會議預定的參與國。該草案內容僅提交締約國一個濕地及野禽保育一般性承擔責任。

但本次會議被國際政治衝突事件中斷。會議原定於 9 月 25 日召開，但五華沙公約國家於 8 月 21 日入侵捷克斯拉夫，荷蘭政府，公約草案的草擬者，取消正式參與。最後僅 12 個國家參加本次會議，會中對公約的討論沒有被紀錄。

- 1968 年，瑞士 Morges 會議

Hoffmann 博士由 IWRB 主任的職位退下，於 9 月 29 日列寧格勒會議中投票決定由 G.V.T. Matthews 接任。這個決定早在華沙公約國入侵捷克之前，但外界解讀 Hoffmann 博士因抗議而辭去主任職位。

- 1969 年，奧地利維也納會議

相當意外地，IWRB 於 2 月 11 日接獲蘇聯農業部提送另一份濕地公約文件。這十三條公約的內容與荷蘭版本大同小異，但一般而言，強調水禽更甚於濕地。此外雖然此草案提到公約會議有必要就召開，但秘書處如何運作以及資金何來，並沒有說明。5 月會中經 G.V.T. Matthews 及與會代表以及逐字討論，重要建議包括：公約的重心應在濕地本身，回歸先前「液體資產」的概念，水禽應從標題刪除；潮間帶應被納入；以野禽代替水禽，因為野禽包括水禽；會議頻率應被定義；荷蘭計畫書提議的金融計畫不太可能被接受，

IUCN 及 IWRB 可執行秘書處的功能（應寫入公約內容），但仍需要資金挹注；公約必須被完全從政治隸屬關係解放。

- 1969 年，蘇聯莫斯科會議

除了流水帳的紀錄外，與會國同意實現濕地公約為優先目標，IWRB 彙整的妥協條約文字普遍地被接受。Mr Bogdanov 在會中表示入侵捷克的議題是政客們的事情，與科學家無關。與會國都同意持續把濕地公約往前推動，蘇聯將出席在芬蘭的科技會議，以及期待將來在伊朗的會議中公約最後能被同意。

- 1970 年，芬蘭 Espoo 會議

會議於 3 月 17 日舉行。會中針對前面各階段形成的條約草案討論。最後決議請 IWRB 納入各方意見產出最後版本。修正後草案於 4 月 29 日寄給可成出席伊朗會議的各國。

- 1970 年，比利時 Knokke 會議

9 月 13 日召開會議。12 日 G.VT. Matthews 與新任的 IUCN 副主任 F.G. Nicholls 在阿姆斯特丹機場會面討論數個小時。之前 IUCN 對公約的態度不太熱衷，但已一改先前的態度，表示樂見其成。F.G. Nicholls 表示有四點可以加強公約，包括與 MAR 清單結合、物種保護的比例應設定明確的原則、保護及管理棲地的最小需求應指定、以及退出濕地清單的延遲時間應該堅持。該公約的內容僅賽普勒斯提出負面的回應，其他的國家

- 1971 年，伊朗 Ramsar 會議

1970 年 3 月 2 日伊朗政府正式發邀請函給歐洲、北非、及亞洲各國外交部參加 1971 年 1 月在 Babolsar 舉行的會議。但 4 月底伊朗政府將會議地點移至拉姆薩（Ramsar）。參加公約簽署總共有十八個國家，包括比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國聯邦、印度、伊朗、愛爾蘭、約旦、荷蘭、巴基斯坦、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、蘇聯以及大英聯合王國。五個國家派遣觀察員，包括保加利亞、希臘、匈牙利、義大利及羅馬尼亞。跨政府的機構包括聯合國農糧組織（FAO）及聯合國教科文組織（UNESCO）。非政府組織包括 CIC、IBP、IUCN、IWRB 及 WWF。

雖然原始歷史資料透漏很多國際政治氛圍，但本研究專注於各期會議中的重要政策論述概念。分析以上各期的重要論述概念包括國際重要濕地清單彙編、理性公平地保育及使用濕地（明智利用）、控制濕地損失及尋找濕地補償、加強未列策濕地的保育、透過公約保護區域濕地生態網絡、濕地多元價值、納入潮間帶、與區域或土地使用計畫整合、成立跨國（部會）委員會，以及液態資產。這些觀念至今在國際間濕地保育仍然為主流，而液態資產一詞在國內並未特別強調，但與民眾溝通時濕地為資產的觀念也經常使用。

此外，濕地保育的重點應為物種還是棲地，在國際與國內一直都呈現拉鋸的狀態。有可能每次會議前濕地保育面臨的處境，不是野禽受到威脅，就是濕地環境遭到填埋或是抽乾破壞。這些階段性的刺激使得拉姆薩公約的定位也隨之擺動。

## （二）拉姆薩公約實施至今階段

在拉姆薩公約簽署至今，該公約大約分為四個階段（Hettiarachchi, 2015）。如下說明：

### •1970 年代，指定濕地及管理

本階段為公約剛簽署的階段，因此各國無不開始指定國際重要濕地，並在國內法以保護區的狀態予以保護。公約要求維護特定的生態狀態，因此，濕地列冊、監測、衝擊評估為本階段重要的活動，針對這些地區的綜合方針也跟著被發展起來。

### •1980 年代，明智利用及驅動國家政策改革

水鳥保育的想法到 1980 年代下降，取而代之的是明智利用。這個概念的發展大幅被世界保育策略（1980）及漸增的國際環境及發展的論述所影響。當越來越多開發中國家加入公約，明智利用的主題獲得了支持（Bowman, 2002）。

到了 1980 年代後期，公約的焦點擴展到各締約國領土內其他濕地的保育。但是各國的代表機關多為政治權力弱勢的環境或保育機關，不一定對所有土地管理或土地使用規劃有權限。因此，拉姆薩公約處鼓勵各締約國形成國家層級濕地政策及執行政策檢視，為濕地保護移除法律或制度的障礙。

### •1990 及 2000 年代，生態系統服務，人類福祉及濕地評估

從 1990 年後期，生態系統服務的概念在拉姆薩論述中獲得顯著的地位。本公約為千禧生態評估計畫（2001-2005）的關鍵參與者，由濕地及相關的人類福祉的意涵所提供的評估重要性及生態系統服務，成為公約 2009-2015 策略計畫的中心假設。此外，公約也指出濕地具有多元的社會、文化及經濟等價值。

### •2000 年代，參與、意識及夥伴關係

另一個在拉姆薩論述中獲得關注的是「利害關係人/社區參與」濕地管理。此包括地方及原住民社區參與、環境意識建立以及公私夥伴關係。

### •2010 至今，拉姆薩及都市濕地

公約首次對都市濕地的正式關注為 2008 年第 X.27 號決議，為 2007 年「Curitiba 宣言：城市及生物多樣性」的附帶決議。對都市濕地更綜合的宣言為 2012 年由第 XI.11 號決議所形成。該決議採取四個主導性原則以及五個務實原則，以指導濕地管理。這四個主導性原則為：無進一步質損為都市發展的結果；濕地應被考慮為重要的水資源管理基礎設施；濕地應被復育及創造為都市機盤的元素，以使生態系統服務傳遞最佳化；濕地明智利用應該被考慮為永續人類居住中關鍵元素。五個務實原則為：濕地保育、濕地復育及創造、了解濕地價值、利害關係人雇用、整合規劃。

在以上這四個階段中，我們可以發現拉姆薩公約的論述隨著當代的保育論述，每隔一段時間產生一定的調整。因為拉姆薩公約不是獨立存在，同時間其他的生態保育計畫或是國際政經情勢也同時並行。這些計畫的論述以及背景脈絡，與公約的論述透過資訊交流或是參與者彼此互動，從根本產生質變，或是賦予原有公約新的解釋。

此外，雖然每一個階段有主軸論述，但這不代表在各締約國同時遵循相同的論述推動國內濕地保育事務。因為每個國家現代化進程不同、制度不同、環境條件及面臨的議題也不盡相同，因此許多周邊論述與主軸論述同時存在，而在該國國內的濕地保育政策則某種程度遵從主要論述與次要論述的比重關係，推動自己國內的濕地保育事務。

## 二、我國濕地保育制度化的演進過程

我國濕地保育據信始於 1970 年代（民國 60 年代），由專家學者及 NGO 開始零星關注特定的水鳥物種研究及環境保育宣導開始。這時期國內濕地保育由專家學者及 NGO 延續國際環境保育思想，將此一風潮帶進國內。民國 73 及 76 年台灣沿海地區自然環境保護計畫（以下簡稱海岸保護計畫）劃設自然保護區及一般保護區，主要在土地開發的審議階段扮演把關的角色。除了保護自然地景以外，也包括許多沿海濕地。一直到民國 92 年，這時期濕地保育與物種保育並沒有明顯的區分，濕地保育主要由專家學者們執行科學研究對為主，關注重點放在海岸生態保護以及魚類、底棲與水鳥生態調查。雖然此階段自然保育或生態保育有部份的重點在於棲地經營管理。

約民國 88 年起、民國 92 年之前，海岸保護計畫（73 年及 76 年）也正值檢討及法制化階段。當時內政部營建署城鄉分署南區規劃隊承接此一繁重的工作。該計畫檢討過程中更新各類環境敏感地並蒐集相關學調查資料。在民國 92 年 1 月 17 日永續會生物多樣性分組指定內政部完成我國重要濕地及珊瑚礁分佈圖後，再將這些資料轉換、請各單位提供資料增補、召開地方說明會之後，成為重要濕地及珊瑚礁分佈圖的前身。至此，從國土空間系統概念及土地管理的角度推動濕地保育的想法（待查），逐漸浮現。

此外，從議題驅動的角度討論濕地保育制度化的過程，在民國 104 年 2 月 2 日之前濕地保育法正式實施前，濕地保育主要建構在廣義的自然保育、環境公害、石化工業開發這三個面向議題的互動之上。為了研究方便，我在這裡用濕地保育法發布日期做為分野，但是事實上很多事件發生在同一個時期，呈現多軸發展、但相互影響的局面。以下先依據自然保育、環境公害及石化工業開發的順序說明。

#### •自然保育

在自然保育的體系方面，農委會依據森林法、文化資產保存法及野生動物保育法等三個法律，依據生態及資源性質陸續公告不同保護留區。民國 70 年農委會公告雪霸等四個國有林自然保護區，從整個地景空間的觀點保護自然資產。自民國 71 年文化資產保存法公布後，農委會於民國 75 年依該法公告關渡（保護水鳥）、鴛鴦湖（保護湖泊、沼澤、植物...）以及淡水河紅樹林（水筆仔）等三處自然保留區。濕地保育的影子逐漸浮出。民國 78 年通過野生動物保育法後，從民國 82 年至 93 年之間總共公告 13 處與濕地保育有關的保護留區，保護的標的包括水鳥與棲息地（見附件二）。

濕地在附件二內僅佔局部，但這些海岸濕地類型的自然保護留區常常被海岸開發（電廠、石化工業等）及選舉（競選支票）所凸顯，經過不同程度的抗爭後成為自然保護留區。

#### •環境公害

經濟部於民國 58 年成立工業局，其中第七組掌理工業廢氣、廢水及公害防治協調等事項，為環保署的前身。民國 69 年爆發米糠油中毒事件後，行政院衛生署於民國 71 年成立環境保護局。民國 75 年發生鹿港反杜邦運動以及西施舌事件；76 年發生新竹李長榮化工污染以及後勁反五輕運動，同年行政院環保署成立（以及解嚴）；78 年發生林園事件。這些環境公害事件的發生，促使政府部門因應訂定污染防治相關法規。

雖然這些事件彼此之間不一定具有連動性，但是在當時的社會形成政治衝撞，提升民眾的環境意識並鬆動政府在環境政治議題的角色。其中，後勁反五輕運動在民國 79 年辦理台灣第一次公民投票。公投的結果促使當時行政院長郝柏村與後勁居民達成協議，擬定以 25 到 30 年時間遷廠至規劃中的離島式基礎工業區，並著手進行七輕、八輕的建廠計畫，來取替三、四、五輕。但這也埋下反七輕、八輕以及濕地保育制度的種子。

#### •石化工業開發

我國的石化政策導因於 1973 年（民國 62 年）第一次能源危機，當時行政院長蔣經國先生為厚植國力，提升石化產業自主性，在十大建設中將石化工業列為推動項目之一。然蔡偉銑（民 82）的研究中指出，台灣石化工業從前一輕至四輕的發展，乃是在「國家機

關」、「民間石化業」、「國際市場」、「美國政府的建議」與「美商石化資本的促進」等變項互動過程中，發展出台灣龐大的石化工業體系。一輕工業區於民國 57 年運轉、二輕工業區於民國 64 年運轉（後擴廠為五輕）、三輕於民國 67 年運轉、四輕於民國 73 年運轉。五輕於民國 79 年運轉（於民國 106 年 1 月 1 日關廠）。民國 79 年 9 月 13 日行政院長郝柏村南下高雄，夜宿後勁。14 日上午邀請後勁居民 30 位代表溝通五輕問題。達成 25 至 30 年遷廠的協議，並著手進行七輕、八輕的興設計畫，以取代三、四、五輕。

民國 80 年，經濟部表示五輕與六輕已足夠應付石化工業的原料所需，七、八輕是否興建則待五年後三輕汰舊換新，再視下游業者需求決定。但半年後，經濟部改口宣布兩千年興建第六、第七、第八三座輕油裂解廠，使乙烯產量每年達到 204 萬公噸，以維持台灣競爭優勢。台塑接掌興建六輕，其他石化業者擔心台塑獨佔原料，遂積極要求政府興建七輕與八輕。石化產業之間的競爭，開啟日後七輕與八輕石化工業開發計畫的紛爭的序幕。

在七輕方面，民國 82 年 6 月燁隆集團向經濟部提出「鋼鐵城」（大煉鋼廠）計畫（濱南案），預定位置在現在曾文溪口黑面琵鷺保護區。幾乎同一時期，東帝士集團提出興建七輕計畫。民國 82 年底燁隆集團鋼鐵城開發案環評被駁回，開發地點轉向台鹽七股鹽場，與東帝士七輕開發案範圍重疊。民國 83 年年初，台南縣政府、台鹽公司、東帝士、燁隆集團協商獲致協議，東帝士原則同意燁隆集團共同利用海埔新生地設廠，並共同開闢工業專用港。但在開發案啟動的同時，七股地方人士也因為保育、漁業權、土地放領以及派系政治等不同因素開始結盟反對七輕工業開發。這個反對運動由學者發起，後由陳朝來議員等地方政治人物主導，最後由前台南縣長蘇煥智透過選舉，取得台南縣政府的行政權後（拒絕提供土地同意書），於民國 98 年 11 月 6 日為七輕開發計畫劃下句點（見附件三）。在這個過程中，民國 86 年 3 月 21 日前總統李登輝接見國人代表時，針對七輕案說了一句名言「人重要還是鳥重要」。這句名言不斷的變形，諸如「顧鳥不顧人」或「百姓都吃不飽」，幾乎成為日後工業、基礎設施及其他各種有爭議的開發案面對環境保育質疑的擋箭牌。另外，七輕在環評審查過程中空氣懸浮微粒 PM2.5 的議題浮現，以及使國人開始認識濕地及黑面琵鷺。更進一步，七輕刺激國內學者針對濕地召開四次海岸濕地生態及保育研討會，使濕地生態及保育這個專門的分支逐漸浮現，並因此成立台灣第一個專門關注濕地保育的非政府組織，台灣濕地聯盟。

八輕（於 84 年與數家財團合資組成國光石化科技公司）的命運更是轉折。八輕的源頭同樣起自五輕的公投。八輕開發案曾預定在桃園觀音、雲林離島工業區、嘉義鰲鼓、高雄大林蒲、或是屏東南州設廠，但分別因為政治、水資源及環境污染等議題遭到抗爭。民國 82 年 4 月，工業局提出設廠於雲林離島工業區的計畫，但因黃金地段已被台塑六輕先

估，中油不願接受。7月，經濟部長江丙坤試圖撮合七輕（東帝士）與八輕（中油），但因兩企業爭大宣告失敗。民國87年國光石化在雲林離島工業區開發案環評決議應進入第二階段環評，國光石化決定撤案，轉進彰化大城。雖然國光石化開發案攸關國內石化產業供給鏈的完整性，但亦引起空氣品質與健康、水資源及地層下陷、以及海岸濕地生態與漁業等議題。經過多次環評審查以及正反雙方的衝突，民國100年4月4日前總統馬英九應環團邀請，南下彰化視察大城濕地。最後於100年4月22日前總統馬英九著開記者會，表達不支持國光石化在彰化設廠，並指示國營會撤資公股，使國光石化案在維持環評制度的尊嚴以及政治壓力之間，被消極地畫下了句點（見附件四）。在這個過程中，啟動了我國第一個環境公益信託（雖然未成功）、使中華白海豚廣泛被社會認知、以及使PM2.5納入空氣監測項目。

從政策移轉的觀點分析以上七輕與八輕開發及其反對運動與濕地保育制度浮現之間的關係，我認為七輕不只使PM2.5以及黑面琵鷺保育的議題浮現，更在最後的政治運作中，產生了以下制度：

- 台江國家公園及雲嘉南濱海國家風景區

雖然七輕對環境可能有嚴重的衝擊，但不可否認地，同時也對地方社區及經濟帶來一定的利益。不管這些利益是短期還是長期，是否雨露均霑還是可能集中在少數人，七輕確實對地方的經濟發展帶來想像。當時台南縣市首長蘇煥智及許添財仍然必須思考在七輕退場之後應用何者來填補這個空白，不管這個空白是用保育的工具預防後續可能的開發，或是用其他的工具帶給當地民眾其他的經濟發展選擇。

在這樣的思維之下，民國92年12月24日雲嘉南濱海國家風景區先成立，從保育及理性使用濕地生態的觀點推展觀光。後台江國家公園則於民國98年12月28日成立。

- 國家重要濕地形成雛形

雖然在民國60年代專家學者及NGO們的默默耕耘，以及民國70年代台灣沿海地區自然環境保護計畫慢慢地醞釀濕地保護的概念，但本研究認為民國92年行政院永續會生物多樣性分組指定內政部劃設國家重要濕地及珊瑚礁分佈圖是一個比較明確的時間點。這個政策的形成背景正是在七輕通過環評、八輕正在起步的階段。永續會的組成可視為政府內部最高層級自我修正的機制之一。因為永續會的組成多為環境領域頗有聲望的專家學者，而這些學者一直扮演國際環境資訊與國內政策發展之間的橋樑。因此，這些委員扮演濕地保育政策論述倡議者的角色，觸發了我國濕地保育論述的開端。

經過三年多的作業，第一批國家重要濕地（濕地保育法施行修正為重要濕地）在民國96年底全國公園綠地會議中公布。這些清單中，也包括七輕預定開發的七股一帶。而當時

七輕案雖然在風雨飄搖中、尚未被結束，但國家重要濕地的出現，可被視為反七輕力量迂迴進入政府制度運作的一個痕跡。最後，四草、七股等重要濕地成為台江國家公園劃設的基礎之一。

進入民國 97 年，雖然我國濕地保育仍透過環評及內政部都市計畫及區域計畫審議委員會等制度把關，我國濕地保育進入新的進程。民國 97 年初內政部營建署加入美國濕地科學家學會（Society of Wetland Scientists, SWS）（迫於國際政治，雖營建署有人會證明，但實際仍處於不明狀態），同年 10 月在台北召開濕地國際年會，會中簽署「亞洲濕地台北宣言」。從年初至 10 月之間，推動一連串濕地保育宣導活動。民國 98 至 99 年在內政部營建署城鄉新風貌補助經費之下推動國家濕地保育補助作業，同時著手推動「國家重要濕地保育計畫」，從法規制度、科學研究、環境規劃、環境教育及實際保育復育行動等方向推動濕地保育。從民國 100 年開始，濕地保育吸取前面數年的經驗之後，成為經費獨立的事務。在這個過程，濕地保育透過經費挹注以及從業人員彼此間的磨合，濕地保育逐漸以「協調平台」的模式推動。此平台迥異於以往由某個專責政府單位負責的模式，而在每年預算編列、政策合作、以及衝突協調等方向，透過事先協調而決定次一年度的實施方向。但維繫此一協調平台並非易事，各機關有各自的組織任務、學理論述結構、預算期程、績效以及其他等因素，這些因素常促使機關透過內部及外部、直接或間接的政治角力而形成競爭。

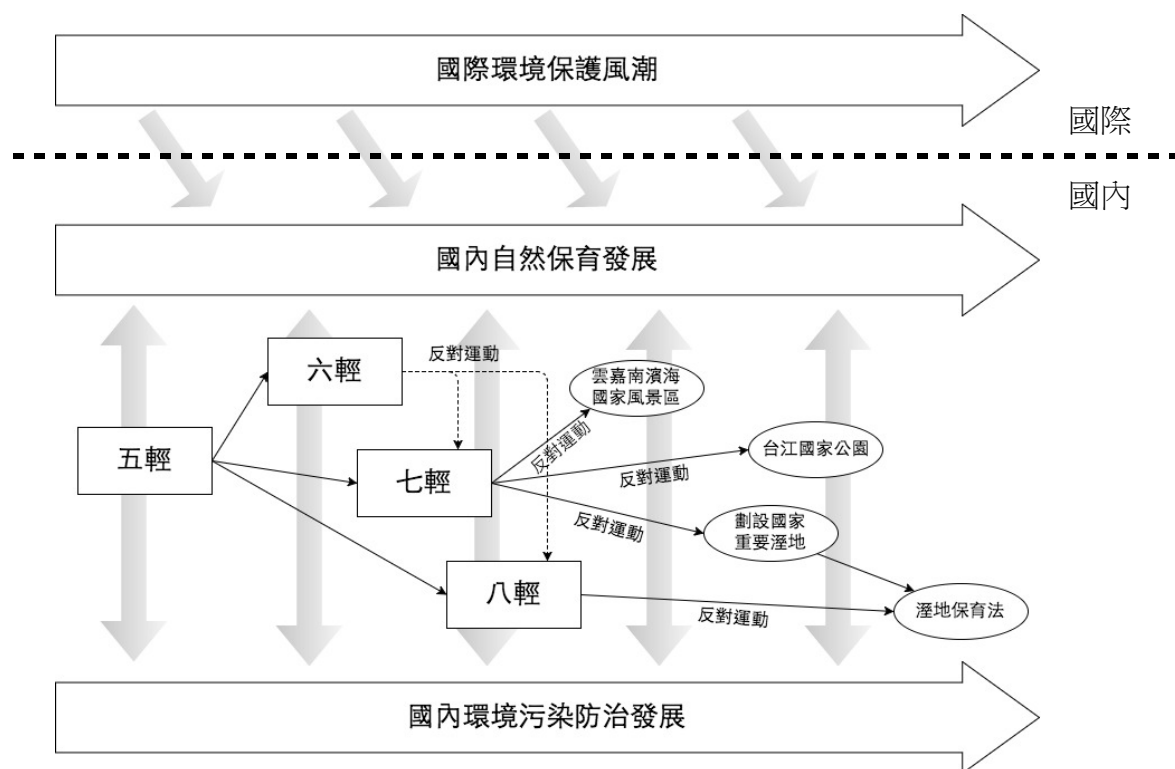
在民國 100 年 4 月 22 日前總統馬英九宣布公股撤資國光石化後（等同宣告國光石化在彰化終止），隔年 2 月 2 日內政部前部長李鴻源在濕地日記者會中宣示於該年 3 月底前將濕地法草案送行政院。雖然營建署歷年研擬濕地法以及推動濕地保育獎補助累積有相當的資料與經驗，但此一決定真正開始濕地法立法的行政程序。在 3 月 30 日及 7 月 9 日濕地法草案兩度送行政院後，行政院於 101 年 8 月 29 日、10 月 11 日及 11 月 12 日召開三場次審查會議，最後於 101 年 12 月 6 日送進立法院開始審議。

立法院提對案是促使行政院單位因應議題的機制。立法院為督促行政院加速提出濕地法草案，在行政院版本尚在院內審議時，直接提出立法院版本濕地法進行審查。立法院版本濕地法草案的來源為詹順貴所提供。當時詹順貴接受營建署城鄉發展分署委託研擬濕地法草案，但如同其他 NGO 同時有多重身分的情形，詹順貴同時與立法院及環保團體保持密切的關係。因為此關係，行政機關委託研究濕地法草案內容，最後透過此網絡關係成為立法院的濕地法草案版本。在立法院審查濕地法草案立法院版本第二條時，行政院版草案送入併審，至 101 年 12 月 26 日審查該法案至第四條後，召開四次協商會，立法院主要由林淑芬、邱文彥、張曉風等委員及其助理們出席，行政部門主要由城鄉發展分署代表出席。草案於 102 年 5 月 27 日獲得共識，但因全國漁會對從來之現況使用產生疑慮，於 102 年 5 月 31 日召開黨團



協商，將從來之現況使用條文的說明文字納入本文。之後法案於 102 年 6 月 13 日由時任立法院副院長洪秀柱委員落槌三讀通過後，送總統府由前總統馬英九於 102 年 7 月 3 日發布。

雖然濕地法草案被加入保育二字後經總統公告，但因尚有諸多子法及重要濕地範圍界線仍待確認。行政部門經過一年半的準備期，擇定於 104 年 2 月 2 日世界濕地日正式施行濕地保育法。



資料來源：本研究整理。

圖八 濕地保育制度化過程

### 三、國際及國內濕地保育政策論述變遷

以上是國際及國內濕地保育制度化過程。以下從國內濕地保育論述的形成以及濕地保育政策推動過程中觀察相關社會行為。

#### 國際濕地保育論述變遷

國際濕地保育的歷程早於永續發展的論述。在拉姆薩公約 1972 年正式簽約生效前將近十年的過程中，已經歷經多次路線的爭辯。在這過程中重要論述概念包括國際重要濕地清單彙編、理性公平地保育及使用濕地（明智利用）、控制濕地損失及尋找濕地補償、加強未列策濕地的保育、透過公約保護區域濕地生態網絡、濕地多元價值、納入潮間帶、與區域或土地使用計畫整合、成立跨國（部會）委員會，以及液態資產等，至今仍是國際間濕地保育政

策路數的主流。而在 1983 年永續發展的風潮興起後，拉姆薩公約的論述也開始加入人類福祉及地方參與的論述。

我們很難說拉姆薩公約與永續發展論述之間是誰影響誰，但是我等可確定的是，在拉姆薩公約及永續發展論述之外，還有華盛頓公約、生物多樣性公約、臭氧層破壞及其他等，這些環境議題及其背後的論述彼此互相影響，分別在各領域形成不同的論述。

## 國內濕地保育論述變遷

比對我國環境大事記，我國濕地保育法的論述不單僅沿襲拉姆薩公約，亦納入部份野生動物、防災滯洪、永續發展的論述。從濕地保育法第一條「為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法」可見一般。此外，在實際操作層面加入環境及土地規劃的概念。

但這些是法制化的結果。那麼，在法制化的過程中又發生了些什麼？我們進一步從反七輕、反八輕、及濕地保育補助作業的過程中分析。

### •反七輕運動

依據目前所蒐集的資料，民國 82 年 6 月燁隆集團向經濟部提出「鋼鐵城」（大煉鋼廠）計畫（濱南案），民國 83 年東帝士與燁隆集團共同利用海埔新生地設廠，並共同開闢工業專用港，始成七輕案。目前所蒐集的有關七輕開發者及支持者的論述，雖大略顯示開發者及支持者主要的論點為國家與地方經濟發展，但因為資料不足無法仔細分析贊成開發方的論點，故以下針對反七輕運動分析說明。

反七輕運動在民國 83 年 9 月 11 日成立「濕地國家公園暨高科技工業園區促進會」，會中傳單（附件五）內容訴求反七輕的正反論述。其中正面論述（源自反面論述）摘要「咱的故鄉成為一座自然美的城鄉典範」，反對論述依序包括「財團無法做好污染防治」、「漁民生計」、「空氣致癌」、「黑面琵鷺及紅樹林消失」、以及「利益分享不公平」等。但在反對論述之前有兩三行的敘述提及「土地糾紛與放領」，這一段的敘述隱約地延續了當地之前的糾紛，也就是濱南案的核心爭議。

另外依據民國 85 年 5 月 20 日「婦女界為七股濕地請命記者會」的傳單（附件六），傳單內容同樣包括正反論述。正面論述為「婦女走出廚房」及「濕地保育」。反面論述為「反黑金政治、政商掛勾」、「反財團踐踏」、「反暴力」。

觀察第一個傳單的論述，這些論述的順序，可發現正面的論述衍生自反面論述，也就是議題驅動政策。再者，反面論述多元，反映多種價值觀及反對運動的組成多元。這些論

述的順序顯示居民集體價值觀的優先順序，顯示居民生計及健康優位於濕地保育，最後再用公平正義包裹整個反對的論述。但是，土地糾紛在台灣一直隱約藏在各種政策最底層的幽靈，越古老的地區經過百年來社會內部衝突及社會與統治者的對抗，越顯得糾結，尤其以大台南地區這個台灣漢人歷史與政治源頭為最。

觀察第二個傳單的論述，同樣可發現正面的論述衍生自反面論述，而且這些論述特別反映當時社會的政治與治安。但不一樣的是，第二個傳單的論述反映了僅有關心濕地保育的團體參與此次請願記者會，而當時反對運動中其他勢力不在其中、並未結盟，不知是因為濕地保育並非他們的價值觀，或是其他勢力已經被滿足而不出聲，或是在這個男性為主的（黑金）社會結構中，男性本身就是結構的一部分而懼於出頭，而必須由女性當家發起，抑或隱含女性團體想借由此機會獨自發聲突顯性別議題的意義（以上可能性待查）。無論如何，此次記者會及論述突顯婦女在環境保育中的角色。

進一步綜合以上觀察，我們發現反七輕環境運動包含多元團體與價值觀，不論是因為認同相同的價值觀，或是因為反對同一個競爭者（敵人）而暫時結盟。雖然「漁民生計」跟「黑面琵鷺及紅樹林消失」背後的源頭都指向濕地保育，但是這兩者之間並沒有產生關聯。此外，濕地保育可能不是諸多價值觀的優先者。在第二個記者會中七股濕地被單獨突顯，可能是為了回應記者會前發生的暴力事件。

#### •反八輕運動及八輕工業區開發

八輕案（國光石化）可說過程曲折。反八輕運動可追溯到鰲鼓工業區開發案，而在高雄大林蒲或屏東南州設廠涉及水資源供給以及環境污染的議題而移轉到雲林離島工業區。但在雲林離島工業區因與台塑撮合不成、環評失利、以及當地反石化運動抗爭而轉進彰化大城。

在反八輕運動方面，民國95年年初台灣永續聯盟在台西八輕及大煉鋼廠預定地海域裸泳抗議，同年8月雲林淺海養殖協會抗議國光石化（財團）透過地方民代召開座談會的正当性。同年年底，雲林縣政府堅持回饋透明化與法制化，以及環團成立「媽祖魚搶救聯盟」。在民國97年1月23日國光石化決定轉入彰化大成後，同年8月7日中華白海豚正式被國際自然保育聯盟(IUCN)列為「極度受威脅」(CR, Critically Endangered)物種，媽祖魚保育聯盟的成員主張政府官員眼裡不應只有開發案的利益，應在審核開發案時把「環境永續」列入核心的考量，並馬上公告棲地的保育辦法。從此之後到國光石化退場之間，反對運動的論述包括環評程序所揭露的「海岸地形變遷」、「中華白海豚保育」、「健康與罹癌風險」、以及「水資源利用及地層下陷」、「溫室氣體排放」，包括環團發起

的「海埔地公益信託」、「孕母彩繪藝術」、「漁民權益」、「濕地生態」、「反財團」，包括立法委員揭弊，以及專家學者與社會名人的身份象徵符號等。

而在支持八輕的論述方面，在鰲鼓工業區開發環評階段，東石鄉鄉民籌組「趕鳥協會」（實質上是鰲鼓工業區促進會）（附件七），訴求「工業區可以帶來工作機會，子弟不必丟下年老父母赴外地討生活」、「難道東石鄉或嘉義縣的發展不如幾隻鳥重要？」、「工業發展、環保、保育和觀光等能兼顧」。經濟部工業局連續兩天（民國 99 年 9 月 4 日）刊登報紙，主張「沒有石化業，哪來的雨傘、輪胎、牙膏牙刷、油墨印報」，強調石化業與民眾生活的連結。國光石化公司似乎主要、僅以「國家經濟發展」為石化業開發的論述。

比較反對運動與支持石化業雙方的論述，反對運動的論述豐富多元，而支持方則相對貧乏。第二，環評制度理論上雖然是中立的機制，但是該機制透過審查將國光石化的整體性逐步分解為各項議題單元。不但整體性消失，也創造各種空間填入反對論述。而且環評制度創造出的反對論述為專業知識的論述，不同於環團訴求社會結構的論述。第三，雖然反對論述豐富多元，但各種論述之間不必然有關聯性，唯一的關聯為「反對國光石化」。反之，支持方的論述雖然相對貧乏，但彼此之間的關聯性較為足夠（因為局限在同質性較高的領域內）。最後，雙方都利用社會結構的元素當作論述。反對運動用把中華白海豚與媽祖結合，創造媽祖魚一詞，似乎賦予中華白海豚某種神格、不可侵犯的地位。而支持方用「孝順」來賦予石化業創造在地就業的正當性。但其中的差別是反對運動刻意地移轉社會結構元素並賦予新的組合，而支持方直接使用我們文化中理所當然的社會價值觀做為訴求。反七輕與反八輕運動比較如表 X。

表三 反七輕與反八輕（國光階段）比較表

	七輕與反七輕	八輕與反八輕（國光階段）
起因	皆源自 1987 年反五輕（後勁）運動	
起始點	1992 年，延續台南縣七股工業區開發案（由燁隆鋼鐵繼續，最後併入七輕）	1991 年，因為六輕有壟斷石化原料的可能而催生。
區位變遷	一直在七股鹽田週邊	因對地方反彈，選址從桃園觀音、嘉義鰲鼓、高雄大林蒲、屏東等，最後落腳彰化大城。
產業競爭	不詳	中油與台塑
官股比例	不詳	高
政治背景 1	由當朝廷續前朝的政策，然後最後被終結	
政治背景 2	橫跨精省及兩次政黨輪替	
結束關鍵	縣長換人，縣長拒絕配合，在法	總統宣布官股撤資、不支持（柔

	七輕與反七輕 定程序中杯葛。	八輕與反八輕（國光階段） 性），在法定程序之外的政治解套
空間尺度	比較偏向區域或地方性	比較偏向全國性
結盟 1	反對團體之間的結盟關係複雜，各有目的（環境保育、鹽田、漁權、公地放領、派系）	反對團體目的趨向一致（環境保育、漁權）
結盟 2	土地糾葛深（源自歷史發展），明確的土地範圍	土地糾葛淺（海埔新生地），不明確的潮間帶
結盟 3	站在產業輔導角色	國營事業就是投資者之一
結盟 4	「中央政府與財團」對「地方政府與環團」	「政府」對「環團」
議題類型	野生動物：黑面琵鷺 水資源 環境汙染與健康 國土安全 氣候變遷 漁業權 土地權益	野生動物：中華白海豚 水資源與地層下陷 環境汙染與健康 國土安全 氣候變遷 漁業權
論述行為	不斷增加，用來鞏固反對的力量	不斷增加，用來鞏固反對的力量
野生動物神格化	無	有
擴大抗爭層面方式	環評機制揭露資訊，擴大影響層面 周邊活動	環評機制揭露資訊，擴大影響層面 周邊活動 公益信託
其他法律糾紛	有，燁隆涉入假發票	不詳
環團向上陳情位階	不詳	總統
意外效果	成立雲嘉南濱海國家風景區、台江國家公園	溼地保育法
與永續會指示「完成重要濕地與珊瑚礁區域分布圖」關係	不詳	不詳

資料來源：本研究整理。

#### •濕地保育政策及反對者

前面論及海岸保護計畫（73年及76年）的檢討、資料蒐集及說明會過程，建立劃設重要濕地及珊瑚礁分佈圖的基礎。在全國巡迴召開說明會的過程中，城鄉發展分署前分署長洪嘉宏創造一句口號「船照行、魚照抓、塭照養」（台語發音），對海岸地區的民眾（大多數為漁民）宣達海岸保護計畫包容現況漁業使用的論述。這句朗朗上口、貼近大

眾、鄉土味十足的口號，一直延續成為濕地保育法「明智利用」的核心精神之一「相容使用」。

除了以上，在濕地保育補助作業期間，相關論述因應各類議題而逐漸浮現。在國家重要濕地劃設並依行政命令公告後（濕地保育法尚未進入立法程序的階段），剛開始、無可避免地，熱愛濕地保育的團體認為此是保育濕地的管制作為，民眾（尤其是農漁民）認為此將限制私有權利，而大部分的政府行政單位也對國家重要濕地的功能及法律位階表示疑惑。在各方處於懵懂的階段，營建署進一步釐清國家重要濕地劃設的功能，在於限制行政部門專用濕地保育補助款於公告指定地區及項目，而不在限制民眾。也就是說，目的在限制政府不可以亂花錢，而非民眾。此一階段性論述釐清政府推動濕地保育政策的政策界線（也就是權限），雖然協力的NGO們及民眾有自己的解讀。

此外，「明智利用」論述演變成我國濕地保育法中的重要精神及明確的定義，其過程值得探究。明智利用論述在我國是多軸平行發展，最後被彙整及制度化。繼承前述「船照行、魚照抓、塭照養」的概念，濕地保育以「相容」的論述推動了一段時間。雖然同時明智利用也常掛在嘴邊，但其實際意義並不是那麼清楚地被認知。在拉姆薩公約歷次締約國大會會議紀錄逐步被翻譯為中文之後，拉姆薩對濕地主張的變遷逐漸被了解，進一步釐清國內對明智利用的認知，「船照行、魚照抓、塭照養」的論述也因此毫無疑問地融入明智利用的論述之中。之後，在立法程序中，如何使「明智利用」論述成為一個可被操作的定義，成為新的議題。在前面的分析中提到我國濕地保育的論述繼承部份野生動物保育以及永續發展的概念。但永續發展論述的生成是在多方角力與妥協的國際會議中，不得不、也必須具有一定的彈性，以適應各國的國情。在此結果之下，永續發展的論述落實到我國的制度中則顯得過於空洞。為了轉換永續發展的論述，營建署從「5W & 1H」的語意結構，重新解構永續發展的精神，並加入相關領域抽象化的環境議題並重新結構後，形成可操作的論述。

當然，濕地保育政策跟其他新興政策一樣，既使透過前期的宣導與補助等鋪陳，仍然碰到相當的阻力。這個阻力源自於我們的認知模式、地方多重利益角力及政治壓力、對未來不確定而產生的保守策略及其他因素等（請見下一章分析），最後在「反對」的基本原則之下，衍生不同的論述。這些論述包括「捍衛主權」、「政府欺騙」、以及有名的「顧鳥不顧人」。無可厚非，這些論述得出發點都源自居民自己本身的利益，經過百年來的社區或國家的政治衝突以及政權替換，成為市民的社會結構的一部分。因此，我認為，不只濕地保育，政府新興政策所面對的、所挑戰的，是過去政策遺留的效應以及市民文化結構。

## 第四章 政策論述的形成、傳遞及民眾回應分析

本章進一步將濕地保育論述興起的過程以及推動濕地保育政策所觀察到的現象予以抽象化，從議題認知、政策論述的興起、傳遞及民眾回應的過程中，分析相關行為以了解政策推動的盲點，做為未來推動濕地保育政策移轉時應迴避的或改善的因素。以下套用圖七架構分析討論。

### 一、議題的認知

在第二章理論回顧提及心理學相關理論中，提到人都是認知的吝嗇者，受限於時間、知識、注意力及認知資源等，我們傾向採取最有效率的方式處理資訊，並與資訊正確性妥協。因此，選擇性認知及社會認知理論說明在最有效率的模式之下，我們選擇認知局部的資訊，並套用圖式（既往的經驗）去解釋這些資訊。也就是說，某個現象在被摘要、歸類、解釋推論的過程中，不斷的被個人主觀地簡化及歸類，簡化之後的空白被填入所謂的事實，然後被詮釋。

當我們觀察濕地所碰到的議題時，也有同樣的問題。因為每個人的專業、成長背景、個人特質不同，觀察到濕地的現象及議題也不一樣，使得濕地保育的議題在一開始就產生歧異。鳥類專家跟底棲生物或魚類專家對濕地觀察的重點不同，水利專家可能討論泥砂輸送模式，而土木工程師在於如何改良濕地使之適於開發。在社會分工的必然趨勢之下，濕地的議題從單一觀點逐漸演變成多元觀點。雖然多元觀點使濕地的議題有更全面的解讀，但基於以有限的資源面對濕地多元的議題，也產生更多的衝突。

### 二、政策論述的形成

外在現象因為認知的作用產生不同解讀，進而產生不同議題。為了解決單一或綜合議題，我們對議題處理出現了帶有某種價值觀的主張，並以文字或語言呈現，政策論述因此而形成。

從政策論述的興起來看，政策論述的產生為議題驅動，議題隨著時間改變，因應的政策論述也跟著演變。議題可能演變自舊的事件，或是受其他事件影響而產生的新的事件與議題。因此，新的政策論述可能延續過去的政策論述，但是加入新的知識與價值，賦予新的觀念、解釋或主張；或是援引、轉換自其他領域的知識；或是建立自創新的觀念。這三者可能涇渭分明，亦有可能彼此交織或互為表裡。

從政策論述的產生過程來看，政策論述為知識或概念的延續、轉換或創新，透過主要的資訊及其他訊息而建構。然而，政策論述與成語或科學理論一樣，某種程度將資訊與知識從真實事件中抽離、概念化並以特定語言描述之。雖然具有更廣泛的描述能力，但產生真實世界與論述之間的空白，讓政策論述增加了詮釋、演變與延伸的空間。

從組織的觀點來看，政策論述產生自某一個組織內部。該組織內部的成員彼此交換觀點、價值觀與主張，最後這些意見逐漸被抽象或簡化為一個或數個短句。但誰決定哪些觀點或主張被保留而哪些被淘汰？這可能透過民主的方式協調產生，或是由某一個強而有力的領導者獨斷決定，或是由這兩種類型之間多個階層的過濾而產生。雖然從組織的觀點，政策論述在組織內部的互動也是某種傳遞，但接下來的政策論述傳遞專指政策論述形成後在組織外的傳遞行為。

### 三、政策論述傳遞

傳遞過程是雜訊產生的階段。政策論述傳遞的管道多元，但可分為直接傳遞與間接傳遞。直接傳遞為政策論述建立者對接收者的溝通過程，其中接收者包括專業者、媒介者及社會大眾。而間接傳遞的則指政策論述的傳遞透過媒介者傳遞給社會大眾。一般大眾在間接傳遞的過程中，可能同時扮演接收者及傳遞者。

### 政策論述編碼與傳遞

政策論述在傳遞的一開始就可能產生扭曲。為使政策論述容易理解達到溝通的效果，政策論述建立者因應不同性質的接收者，調整（編碼）表達政策論述的內容及方式。當政策論述者面對接收者同為相同領域，政策論述溝通可能為理論與技術內涵的交流，表達方式則透過相當的專業術語，溝通結果通常相當精確。然面對其他領域的專業者則可能呈現不同的模式。不同領域的專業形成政策溝通的障礙。專業者經過某個領域特化的訓練與形塑，各領域的概念與用語的分歧，或是對學術純粹性的堅持，使得政策論述的理解（解碼）似顯得格外壁壘分明，必須透過更多的額外資訊或回到大眾可理解的概念，以支持政策論述的溝通。雖 Fiske（2010）說小群、專家、高同質聽眾可以捕捉較多的發散資訊（也就是較小的發散），在跨領域的溝通過程中，空白及雜訊仍在不經意之間被產生。



## 媒介者特性

媒介者是第二個可能產生資訊扭曲的環節。媒介者具有接收者及並扮演傳遞者的性質，雖然空白與雜訊在接收、解讀及選擇管道傳遞資訊時產生，但在政策論述建立者與媒介者互動的不同場合中，可能有不同結果。政策論述建立者傳遞資訊予媒介者時可能以兩種場合。一是建立者與媒介者在特定場合中互動，另一個是媒介者隱身於大眾溝通場合獲取資訊。

### •媒介者與政策論述建立者在特定場合中互動

建立者與媒介者在特定場合中互動，例如採訪或記者會。當建立者與媒介者面對面對談傳遞政策論述，建立者可能會考量媒介者的特質而更動政策論述的資訊（編碼）。例如媒介者雖可能比一般社會大眾具有更強的資訊觀察與解讀能力，但不一定能充分理解公共政策的價值所在，或是這群人具有特定的立場。媒介者的這些特質使得建立者考量本身的目的，有意或無意地隱藏、簡化或夾雜其他訊息。

### •媒介者隱身於大眾溝通場合

媒介者也常隱身於大眾溝通場合獲取政策論述資訊，例如非正式的演講或正式的公開說明會。當媒介者隱身在大眾溝通場合中，政策論述在該場合已經被大幅的簡化，並加入大眾可理解的經驗與語言。媒介者在該場合獲得的政策論述的資訊與大眾無異，但是媒介者對資訊的接收有可被當場環繞的氣氛及建立者與大眾的互動所影響，而進一步反應在後續解讀階段並表現出不同的資訊表達與傳遞方式。

### •媒介者的價值觀與資訊篩選

在媒介者資訊的接收與解讀方面，媒介者有一定的價值觀或立場，及可能具有強大的觀察與解讀能力。基於該價值觀及觀察與解讀能力，媒介者接收政策論述所具有的主要資訊及雜訊時，產生某種程度的資訊篩選、解讀及詮釋。例如，旅遊記者傳遞濕地明智利用概念，強調濕地政策論述中旅遊的功能與價值。而房地產業者面對濕地明智利用政策論述，可能強調濕地如何影響房地產價值、造成建築限制，或如何在濕地保育的限制條件下實施營建行為。當然，媒介者也可能對該政策論述無深入的了解，無法從建立者獲得重要資訊，甚至刪去或遺漏重要資訊而渾然不覺。至於從其他媒介者獲得的二手資訊，更是層層的簡化、解讀與詮釋，充滿的空白與雜訊。另外，如果其他領域專業者繼續傳遞政策論述，亦為媒介者。然這樣的媒介者對政策論述可能產生更深的影響力，不僅是雜訊，甚至導致政策論述的演化或分歧。

## 傳遞管道的特性

傳遞管道是另一個可能產生雜訊而導致扭曲的階段。雖然傳遞管道看似為物理的環境或設備，但每個傳遞管道都有一定的限制，而這個限制影響媒介者如何選擇再過濾資訊，以及大眾會收到什麼樣的訊息。傳遞管道包括電視新聞或節目、報章雜誌、網路、傳單或是其他。每個傳遞管道有不同的性質，以下從侷限性、重複閱讀性、傳遞管道層級等三個觀點說明。

### •從侷限性觀點

例如從侷限性而言，電視新聞節奏相當緊湊，在時間資源的分配中，政策論述在諸多議題中可能僅有的秒數的機會，或根本無法曝光。在此情形之下，政策論述的資訊必然被大幅精簡，留下許多空間給其他資訊，也就是雜訊入侵的機會。

### •重複閱讀觀點

從重複閱讀的觀點而言，報紙雜誌及網路等使政策論述的接收者得以仔細閱讀及思考政策論述的內涵，但同時持續地置接收者於充滿雜訊的、被扭曲的資訊中，增加被誤導的風險。

### •傳遞管道層級

傳遞管道的層級也是另一可能。全國性管道比較不會受到地方性制度與權力的影響，但不易無法融入地方的經驗與觀點，用地方的慣用語言傳達政策論述的價值。地方性管道則反之。

另外，傳單也是一種很地方性的傳遞管道。雖然有高度的機動性，但也具有相當的侷限性。雖然政策論述在傳單以文字的方式呈現，有重複閱讀性，但是在有限的版面中要立刻凸顯政策論述的價值觀，必須以廣告與口號的方式為之，而使資訊被簡化。透過廣告與口號的轉換之後，政策論述的焦點有可能會被模糊化而賦予接收者更多的想像空間填入其他資訊並解讀之。

## 相鄰政策資訊的影響

政策論述亦有可能受到傳遞管道中其他相鄰資訊的影響而使接收者有不同解讀。例如，濕地明智利用政策論述與旅遊資訊、農業生產或經濟發展放在同一報紙版面時，其他資訊雖非政策論述內部的空白或雜訊，但這些相鄰資訊可能提供了額外的機會，可能讓接收者對政策論述產生聯想，或經過一段時日以後因為記憶的誤導產生其他解讀。

## 專業化到大眾化語言的落差

在政策論述建立者面對社會大眾方面，社會大眾的組成除了專業領域，還有收入、宗教、族群、政治立場等各種不同的面向。這些面向根植於所處的社會結構之內，具有社會文化的共通性。故當各領域或面向無法從專業角度與社會大眾對談時，回到共同的經驗：大眾語言則為必然的選項。社會大眾的溝通主要透過具有共通經驗、簡單易懂的大眾語言為之。而專業領域的溝通則透過僅屬於某一特定組織或領域、通常晦澀難懂的習慣用語為之。為了使大眾參與其中，政策論述的主張必須從專業領域，透過簡化語言及舉例方式，轉換為大眾淺顯易懂的概念。然在此簡化及舉例的過程之中，主要資訊的減少，空白及雜訊的增加是必然的結果。

根據上述討論，從建立者、媒介者到接收者，政策論述在這傳遞的過程中被各種因素影響。論述中的主要資訊被漸增的空白及雜訊弱化，給予大眾更多的解釋空間。

## 四、公眾解讀

接下來討論公眾如何解讀經過上述過程處理過的資訊。某個個體從論述建立者及媒介者接收論述時（包含被主觀選擇的主要訊息與詮釋的雜訊），同樣地從陌生、摘要、歸類、解釋與推論的過程中認知論述及產生看法。然此處必需考慮一般大眾的特性。

### 個體與群體解讀政策論述的特性

大眾的組成多元，面對及抽取被簡化、充滿空白及一定雜訊的論述時，不一定如專業者有強大的分析能力，或與媒介者相同對類似議題有相當廣度的了解，其往往依據本身直接的或關心的利害關係而專注特定的資訊，而決定是否參與。例如某位漁民每天關心的是與漁業相關的訊息，例如氣象、漁獲價格或漁業許可等，因此在對資訊時首先聚焦這類資訊而忽略其他，再決定是否繼續關注。從某個群體（例如彰化區漁會）的角度分析，雖然該群體中個體之間存在某種的歧異度，但該群體可能具有類似的地域條件與社會經濟背景，關注及忽略資訊類型的原則應有高度的一致性。但如果範圍擴大到「某類群體」（例如全國漁會），可以預想，該類群體內具有相對高度的歧異性。結果為某些團體被論述吸引而投入，以及某些團體因此而退出。由此可知，政策論述涉及的議題越明確與窄化，資訊接收者越明確，傳遞資訊被關注或忽略的程度的一致性越高，反之一致性越低（越分歧）。公眾解讀的接收階段，政策論述的價值觀界定了政策範圍，對關係團體產生不同效果：投入或退出。但這些來

自建立者與媒介者、混雜著空白與雜訊的政策論述，可能造成某些應受關注的利害關係人被排除，某些邊緣者成為重點，而其他無關者產生關聯。

## 個體解讀政策論述特性

當利害關係人被篩選及連結後，政策論述進一步被不同的特定立場框定不同的特定資訊，其他成為政策論述的空白之處將被其他不同團體填入不同立場的資訊取代並予以解讀。那麼，政策論述將被填入什麼樣的資訊然後如何解讀？除了前述記憶失靈的因素以外，個體將引用親身的體驗、教育訓練所得的資訊或其他。如果該項資訊是經由親身體驗而獲得，該項資訊的細節可能非常的清晰、但是相對的侷限，並受到個人情感的扭曲。反之，此資訊如透過教育系統或是其他來源獲得的間接資訊，該項資訊的細節可能不如親身體驗來得清晰，但相對的廣擴及理性。但這並不表示直接的經驗比間接資訊對政策論述造成較大的扭曲，而必須從個體的自利假設，個體將選擇對自己最有利的資訊（甚至是雜訊）填入空白並進一步解讀。個體傾向從自己最有利的角度解讀再製的政策論述，但可一般性的分為積極性、觀望性與消極性。從積極性的自利角度，個體為了分歧的價值觀的衝突與對抗，策略性對抗政策以創造自己在權力與資源分配中的利基，或是從政策論述中找到關聯的制度性利基。從觀望性的角度，大部分個體屬於觀望者。從展望理論的觀點，當個體對政策論述的資訊所透露出的未來有高度不確定性，不能確保其結果至少比當前的情形好的時候，個體趨向保守。在此情況之下，個體偏好靜觀其變的選項，甚至與消極者僅想保持現況的立場一樣，採取反對的立場解讀政策論述。個體除了因為錯誤記憶、親身經歷或教育訓練所獲的資訊以及自利的假設以外，以下討論其他資訊來源及因素影響政策論述的再製與解讀。

## 其他參與者對個體解讀政策論述的影響

其他參與者在此空白填補及解讀階段扮演互補的角色。個人及團體是資訊接收者，也是資訊再製者。政策論述因為受到關注的焦點不同而產生不同空白，當個人或團體經驗受限時，這些空白將由其他個人或團體所提供的資訊所填入。政策論述的空白透過不同個體與團體間資訊家交換而互相填充，而不同個人或團體之間開始產生相互影響對政策論述的解讀。討論參與者很難不與結盟（coalition）及權力（power）一併討論。由於本研究關注焦點在於參與者如何透過空白與雜訊結盟，故權力如何影響資訊解讀，又資訊解讀如何造成結盟，將在後面的段落再與詳談。

## 相鄰政策對解讀政策論述的影響

相鄰政策包括上位指導政策及下位執行政策，以及左右平行政策。本研究暫時侷限於討論左右相鄰政策的影響，上下相鄰論述的影響做為後續探討課題。在相鄰政策佈局方面，其他的政策可能與本的政策論述為聯盟關係或對立競爭關係，而這些相鄰政策也許跟該政策論述有關，也許無關但只是發生在同一時期。而個體在社會中同時被多種政策涵蓋，在多種政策佈局裡有不同利害關係。因此，公眾解讀政策論述時，將其他有關或無關的政策資訊填入本政策論述空白之處並予以類比，時有所聞。例如野生動物保育概念的隻字片語被部分公眾引用，填補解讀濕地保育明智利用政策，認為濕地政策應該強力保存瀕危物種，或濕地保育就是另一項限制發展的措施。舉另一例，同一時間都市土地使用制度改革運動中，濕地保育政策被該領域引用填充、支持某一方論點的正當性，但同時造成民眾的印象認為濕地政策限制及扭曲某些都會區房地產發展。這些情形引發社會中公眾論戰及抗爭事件。因此，相鄰政策佈局透過資訊引用影響政策論述的解讀。

## 社會事件對解讀政策論述的影響

各種社會事件直接或間接影響政策論述的解讀。其中，重大事件（shock event）是導致治理模式改變原因之一（Arts and Leroy, 2006; Arnouts et al., 2012），引發新的論述及造成新制度的興起或制度的修正。雖然每個政策論述都是議題驅動，但並非都由大事件所引發。與相鄰政策佈局一樣，其他社會事件有時可能因為聯想、輿論或政治運作而產生外部效果，間接地影響大眾對政策論述的解讀與價值觀的認同。在七輕的案例中，該案其中一個投資者的子公司化工廠廠房發生毒氣外洩事件，該事件被引用為反七輕的政策論述內容之一；另一個投資者捲入逃稅風波，引發大眾及當地居民質疑該開發案真正目的及其正當性。在八輕案（彰化階段）例中，在濁水溪南岸、與八輕基地隔水相望的六輕發生火災有毒氣體外洩，就在反八輕抗爭運動的高峰階段，成為環團轉移攻擊焦點的標靶，在濕地生態保護之外興起新的反對論述。民國99年大埔事件與民國101年文林苑事件，無論該事件的資訊在起點及傳遞過程是否被扭曲，這些重大社會與政治事件連帶影響大眾對其他公共政策包括濕地保育政策的疑慮與批評。

此外，當紅的社會焦點的效應也影響政策論述發展的走向。黑面琵鷺因七輕開發案成為瀕臨絕種野生動物名單之一，但也一度變成濕地保育界滿城盡說的焦點，言及濕地保育必稱黑面琵鷺，而不管是否真的有關，每一個濕地都產生「僅存棲地」的說法。黑面琵鷺論述的膨脹而排擠濕地其他價值的論述，造成濕地保育政策論述的內部競爭。社會事件的隻字片語給予資訊填入政策論述或反方論述的空白，產生新的影響。

## 權力對政策論述的影響

權力（power）無可避免地影響資訊的份量，即古諺「人微言輕」。發言者的身分代表其在該領域的影響力，亦代表其解讀的言論在內部被該團體接受的程度及對外代表性。當其言論被絕大多數的團體成員接受，或是其他成員無對等力量與之抗衡，而成為該領域的話與霸權時，該言論同時成為對外的代表，並被其他團體引用作為資訊填空的材料，甚至經過轉換成為其他團體的論述主軸。例如 1987 年布蘭特博士在聯合國報告「我們共同的未來」中提出「永續發展」，該論述不但被用在環境運動，亦被各領域穿插著引用。而在國內前總統李登輝在 1997 年 3 月 21 日接見國民代表時，對七輕開發案說出名言「顧鳥不顧人」。此簡單的論述不但深植人心，並如同填充題般在無意間逐漸轉化為其他句型，甚至幾乎變成成語，被應用在各環境爭議性的開發場合。因為這些人的權力的身分地位，賦予其言論足夠的力量及代表性，也被其他領域用來強化解釋、防衛或轉場的資訊。此外，群體共同的解釋有更廣大的權力基礎，比個體有更大的影響力。

## 制度對政策論述的影響

制度（rules of the game）分為正式的與非正式的制度。正式制度包括法令規章，非正式制度包括社會人際網絡、宗教習俗、倫理道德、社會規範及其他社會默契等。制度亦被用來支持政策論述的正當性。

在正式的制度中，政府計畫或處分引用法律或政策為依據，「本計畫依據...法律或政策」。然而很多法律本身就充滿不同解讀的空間，例如生態補償機制常被開發單位解讀生態或生命是可被金錢補償的、亦即是可被犧牲的，以迴避該負起的環境責任。

非正式制度包括經濟行為、社會規範、道德及其他，甚至宗教。這些社會驅動力來自於經年累月的歷史與文化發展，甚至是長期的政治運作結果。非正式制度塑造人們日常生活的價值觀，或是透過社會網路形成壓力，或是神格化變成信仰的一部分，深遠的影響政策論述如何被解讀。例如在台灣民間常講「人在做、天在看」（即西方講 God is watching you）代表這股無形的制約力量。在台灣反國光石化（八輕）運動案例分析中，環團刻意透過地理文史，將中華白海豚另取名「媽祖魚」。這個名字與東亞及台灣海洋的宗教文化代表「媽祖」結合，賦予白海豚在宗教、文化與精神層面的想像與意義，讓白海豚似乎被神格化、成為媽祖的替身。這個神格化策略利用非正式的社會力量讓社會大眾感覺到這個生物似乎具有神一樣的地位不可侵犯，而必須保護。非正式的社會制度因素被用來填補濕地生態保育論述的空白及強化正當性，而支持者也引用社會正義的觀點，例如偏鄉弱勢者有享受現代生活相等的權利，以及異地遊子回鄉照顧年邁雙親的說法，為工業區的開發除了健全國內產業供應鏈以

及維持國際競爭力之外，增加社會與在地層面的正當性。社會制度同時被正反雙方運用，成為解讀政策論述的社會壓力。

## 五、討論及政策意義

前面從政策論述的角度抽象化並分析濕地保育論述興起的過程，以及推動濕地保育政策過程中所發生的社會行為，觀察到幾個現象與問題，如下：

### 雜訊和空白是政策論述連結與演化機制

公共政策的論述常包含多元的價值觀，也就是一個主要論述加上許多其他的次要觀念，但這些次要觀念事實上是其他論述的摘要。因此，某一政策論述本質上為「內部性論述群」（也就是一個論述除了主要論述外還包含其他觀念），這些次要的論述可被視為邊際政策論述，或者是雜訊被接收者刪除。因此，邊際論述可能為不同但互補的主體論述之間的連結（我是主體但也是其他人的客體）。如果邊際論述被刪除，留下的空白則變成接收新資訊的空間。此外，政策論述在被傳遞的過程中同時被純化（刪除）及複雜化（加入雜訊），微幅或明顯地變成另一個論述。在論述演化的過程中論述逐漸產生分支，而這些分支論述集成「外部性論述」，或是說「論述流派」。而每個子論述內部都含有其他觀念，像觸手一樣向外接觸。而子論述內部都含有空白則為接收器，為下一次演化的機制，其模式如同魔鬼氈膠帶。

對公共政策論述而言，接收到各種不同批評的意見是很正常的情形。而這些批評意見不一定是完全反對的意見。即使是完全反對的意見，也跟其批評的政策論述一樣，包含了主要概念及許多次要的邊際概念。這些邊際概念，不管是政策論述的支持方或反對方，都可能成為某個政策論述進一步延伸增值或是武裝對抗的資源庫，最後成為政策論述演化以及政策移轉過程中不可或缺的元素。

### 政策論述的模糊地帶可能促成結盟，也可能成為價值觀角力的場所

#### •促成結盟

越精確的政策論述，界線劃的越明顯。但政策論述不一定總是清晰表達某個概念或是價值觀。相反的，政策論述可能包含不少的空白與雜訊，透過互相引用及填空的過程，有可能促成結盟。例如在台灣反七輕及其他的運動中，許多地方社團的目的與價值觀分歧，但是在論述間的彼此交疊中找到結盟的關係，或是先結盟，再透過論述的交換，在邊際

論述中找到結合點、強化結盟的正當性（不管是玩真的、虛情假意，還是搭便車）。因此，政策論述的模糊地帶（空白）可能促成結盟。

- 成為價值觀角力的場所

空白與雜訊的存在淡化了政策論述主要資訊的份量，增加了不確定性。但因為這些所謂雜訊的存在卻成為解讀政策論述的邊際訊息。而空白似乎也呈現另一個價值，亦即解讀的彈性。這個空白可能是大部分社會成員都知道的社會規範或默契而無須多談。但社會規範有時有一定的模糊性，或是有些空白只屬於某個次團體的默契。在這個不確定中，空白給予不同角度的人不同的想像空間，暗示其中存在著價值觀角力的場所，也就是，什麼樣的價值觀被選擇填入空白。

本研究認為，政策論述利用空白產生越多的結盟者，對政策本身形成越龐大的政策集團。這些外圍的邊際論述把政策論述的空白逐漸填補，使該政策的價值觀被直接挑戰的可能性降低，增加了政策論述的安全性與正當性。

## 政策論述被強化、弱化及解讀而趨於兩極化

政策論述在傳遞及公眾解讀的過程中有被極化的現象。因為傳遞的過程中資訊被不斷的過濾，接收者再根據自己被社會框架塑造的知識及經驗產生解讀及好惡，而使政策論述被不斷地分群、弱化（或強化）而呈現非甲即乙的選項，而中間的可能性通通不見了。

政策論述在組織內部形成的過程中也常有兩極化的現象，不過這個兩極化的現象產生於組織被賦予的任務與價值觀及其他因素，最後由決策的權力所決定。這個兩極化的結果不一定很容易被觀察得到，因為非決策者所選擇及被淘汰，不知道政策論述形成的過程，就不知道那些觀念被淘汰。

此外，兩極化的過程及結果在社會中因為觀念的認同與否，而自動組成各自的群體，成為社會中常見對某個公共政策極端的贊成與反對陣營。

政策論述在組織內有向內純化的傾向，並向外在社會中促成分群的現象。這似乎是必然的結果，但贊成與反對的聲音是因為激化而產生的結果。從一個觀點評論某現象，根據二元法則，將不存在中間的選項。但公共政策混和了多元的觀點與價值觀，中間選項必然存在，只是跟沉默的中間大眾一起潛藏，需要從論述形成過程被淘汰的選項中挖掘。



## 論述純化可能造成團體內部的造神運動

政策論述除了向外分歧，在社會群體中也同時向內純化。透過純化的過程，論述不斷的向團體成員傳遞越來越純粹的價值觀，而團員的信仰及驕傲也使得該價值觀逐漸膨脹，甚至形成一場新的造神運動。「我們贏了」讓他們世界的一切變得合理。但這個過程如何發生，有什麼其他因素，還待進一步深究。

雖然社會中充斥許多私部門的論述，私部門的內部造神運動無關公共利益時，政府部門也無須約束。但站在公共政策的立場，公共政策所形成的造神運動是否會造成特定的政治圖騰？權力及資源的角力又會造成什麼影響？此議題值得進一步觀察與研究。

## 草根與菁英的互動

另外也觀察到一個現象，在濕地保育運動開始時，很多由草根出發。但是在事件的效應逐漸擴大的過程中，在強化論述、尋找新資訊的過程中，菁英階層逐漸進入替代原來的草根。吾人可以從權力的角度解釋，因為菁英階層為某種政治符號，具有一定的意識層面的影響力。但是是否產生從基本層次的價值觀的鬥爭演變成玄學的鬥爭，或是否有脫離初衷的現象，還有待觀察。

此外，不僅國外，國內的環境運動組成也相當多元，除了前面描述政策論述間的資訊交換與填充，草根與菁英階級之間的互動行為還有什麼效應，值得深入了解。

## 事件移轉與事後尋找論述的正當性

事後尋找政策論述的正當性在公共政策中也屢見不鮮，但這不代表事出無因，而是驅動事件引發的社會效應，陰錯陽差產生別的政策及論述。從前面的案例研究中雖然反七輕與反八輕的起始點是因為開發案驅動，但回到反對運動的起點，我們不知道事件最後會演變成什麼政策結果。因此，結論似乎變成先行動再找尋論述的正當性（也就是先射箭再畫靶），例如 202 兵工廠事件。

有些政策或運動在開始時直覺地認為某個議題應該被解決，其價值觀是模糊的，也就是太多空白。但是在發展的過程中行動者尋找適當的價值觀，或是該行動被套用其他的價值觀，以強化本身行動的正當性。至於是否與該運動原先的目的的一致，那又是另一段故事與分析。



## 第五章 政策建議

本研究的初始目的在探討我國濕地保育政策在「政府介入」的模式下，如何移轉由「大自然及社會驅動力接手」。政策週期相關文獻顯示，「政府退場」或「政策終止」主要的因素為價值觀或意識形態，而非經濟效率。此外，政策終止極少被研究，主要因為很少政策真的被終止，而為政策移轉。這個很少被執行的原因包括終止一個政策可能連帶終止其他政策、終止政策代表停止某個議題納入制度的過程、終止政策倒置未知的未來、以及承認過去錯誤等。再者，促進政策終止有五個條件，包括更換執行團隊、弱化政策的正當性、選在波動的時局進行、增加緩衝機制、以及制度建立時增加退場機制等。綜合文獻研究的建議，本研究的焦點「終止政府介入」的治理模式轉向為「政策移轉」，而政策移轉的概念包括「政策價值觀的轉換（核心）」、「局部調整政策」、「連續過程」、「配合時機」、「權力與資源互動」、以及「降低不確定性」。

在治理移轉與政策佈局的文獻建議，治理移轉包括三個外部因素（現代化的政治面向、相鄰政策以及重大事件）以及一個內部因素（政策倡議者），其中政策倡議者為治理移轉的四個因素中唯一的可控制變數，而政策論述為此變數的核心。也就是說，在政策移轉的過程中唯一可透過規劃而產生政策影響力的是「政策論述」。

論述的文獻指出政策論述為：具有某些主張或價值觀的語言。而政策論述則為政策透過某種形式的語言傳遞特定的價值觀。此外，論述對政策的結果扮演先驅者的角色，亦即在政策實踐的過程中，有諸多因素左右最後的政策結果，但是在政策實施的一開始，由論述所決定政策的方向。但是，政策論述也是由議題所引起，而且論述是某種語言形式，在傳遞的過程中產生演變或扭曲的情形屢見不鮮。那麼政策論述是如何興起、如何演化、演化的行為為何、及其對政策產生什麼影響，則可能影響政策移轉的策略佈局。

為深究前述政策論述的問題，本研究進一步從心理學、溝通理論以及思想演化機制等角度，探討我們是如何認知周遭的現象及議題、如何形成（論述的）思想、思想的資訊在傳遞中有何行為、以及大眾如何回應這些資訊。這些理論文獻建議我們都是認知的吝嗇者，對資訊的認知很侷限，並且習慣用既成印象或經驗解釋這些資訊。這導致我們的政策形成過程往往因為議題認知的不完全而必然產生偏頗。此外，在政策溝通傳遞的過程之中，有許多雜訊影響政策溝通的品質，例如物理環境的噪音、個人心理環境對資訊認知、以及社會環境中溝通者彼此之間的知識與身分落差。除了雜訊，資訊中許多空白也左右政策論述如何被解讀。

從思想演化的觀點分析政策論述內的思想（資訊）行為，思想如同樂高積木般排列組合，這個行為主導政策論述的形成過程、政策論述的溝通過程、以及政策論述的解讀回應行為。但政策論述跟思想一樣，面臨與相關政策論述合作與競爭，例如明智利用與野生動物及

農漁利用的概念相輔相成，但與以「顧鳥不顧人」為擋箭牌的大型經濟開發成競爭對抗的態勢。最後，在諸多政策論述的交織以及社會與自然變遷選擇之下，政策論述可能被制度化而成為變成社會制度 DNA 的一部分，或者與其他政策論述合併，甚或被淘汰。

這些文獻為本研究分析的基礎，研究發現將在下一章節說明。然而，我也對某些文獻的基礎存疑，將在後續研究的部分予以說明。

## 一、研究發現

從以上文獻回顧所獲得的觀點為基礎，進而分析我國濕地保育政策的變遷。分析發現目前我國濕地保育政策雖然已經將拉姆薩公約的內容地方化，但是拉姆薩公約的內許多特別的精神早在 1960 年代公約的形成期就已經浮現，只是尚未成為明顯的、定型的論述。此外在國內濕地保育的論述也從議題驅動逐漸加入其他領域的論述而形成。此顯示國內外濕地保育政策論述本身就有演化的傾向，而且逐漸成為多元觀念組合的論述（論述群）。此外，這些觀念可能不是創新觀念，等待社會或科學技術成熟時，透過交流與聯想並像樂高積木一樣產生連結。

從我國環境保育及濕地保育的歷程分析，政策倡議者扮演重要的力量。雖然目前所蒐集的資料尚無法確定我國倡導濕地保育的開端起自何人，但本研究認為開啟海岸保護的先賢們以及前立法委員邱文彥等是濕地保育的政策倡議者。這裡並不是說其他專家學者或是立法委員對海岸保護及濕地保育沒有貢獻（應該說各有貢獻），而是政策倡議者不但有一定的專業知識背景，更在關鍵的時機、在關鍵的位置上，利用當下身份所賦予的行政力量以及權力，使治理產生移動，以及促使政策成為正式制度化。同樣的，「顧鳥不顧人」的論述也因為當時總統的身份而產生同樣的效應，只是這個效應在非正式制度的領域產生深遠的影響。

在七輕與八輕及其反對運動的案例分析中，發現各種不同的論述透過結盟展開群體作戰的模式。而且，這些論述在連結的過程中都連結到正式制度及非正式制度。而這個連結的機制發生在諸多論述的「空白與雜訊」互相填補的過程之中。也就是說，認知科學未討論的忽略，以及溝通理論認為無價值的雜訊，在實際的社會行為及政策演化中還是有特定的功能。

在政策論述傳遞過程的分析顯示，政策論述適當的編碼對政策傳播有正面的意義。政策論述通常為某個領域的主張及價值觀，但面對不同領域、社會背景、及知識程度的資訊接收者，適度調整政策論述的文字用語及表達方式，可降低政策解讀的障礙。此外，在接收者組成混雜的狀況下，政策推動者很難針對不同接收者客製化政策論述。適當分群溝通有其必要。

「空白與雜訊」扮演政策論述的演化機制。因為其交互填補的行為，使政策論述逐漸趨向多元，等同於衍生更多觸手做為各種論述彼此結盟的介面（魔鬼氈膠帶）。雖然「空白與雜訊」能促成政策論述演化及結盟，但同時也成為不同價值觀、尤其是反對論述的角力競爭的場所。因此，如何在不同領域論述之間尋找共同價值觀以擴大結盟陣營（以生物學角度觀之，躲在群體中比較安全，存活率較高），為推動政策移轉的策略之一。

## 二、政策建議

依據前面的文獻探討及研究發現，最後重新回到初始設定的研究題目「政府介入與移轉的多重策略應用於保護區治理---以重要濕地為例討論政府組織架構彈性、資金變動及其他多重策略」，以及「從政府介入移轉到大自然及社會驅動力接管」的目標，本研究認為應配合行政部門「每五年通盤檢討」之慣有週期修正政策目標及論述，並提出以下建議：

### 保持領域及資訊開放

專業領域的本位主義無可避免，但跨領域之間的資訊交流確實可以增加政策演化的機會。例如科技領域新觀念的發展突飛猛進，對社會行為的影響深遠（諸如網路改變支付行為，空拍機多元的應用性），也對濕地保育技術層面帶來影響。未來濕地保育仍應從正面的觀點，維持不同領域之間價值觀及技術層面的互動，尋找共通點及合作的可能。

### 連續、局部、微幅調整政策策略

龐雜的政策透過分解動作（如同數學因式分解過程）可以分解為細微的政策單元，進而微調。這些政策單元可區分為計畫、預算、法制、研究、教育訓練及其他等，而這些政策單元可以進一步細分為該政策單元內的次單元。透過調整這些政策內部的單元及次單元，最後透過資金分派而達到連續移轉的目的。

此外，我國重要濕地保育政策可遵循我國相關法規「每五年通盤檢討」的慣例，並以前述分解微調原則，每五年微調執行方向。

### 增加政策溝通有效性

區分政策資訊接收者群落，並予以不同政策論述的編碼策略，使用適當的案例類比，去除溝通過程中的障礙，將可有效提昇政策溝通的有效性。

## 擴大政策結盟

針對個別客群修改政策論述的表達方式，保持政策論述適當的模糊空間，並尊重及引用其他領域的價值觀，可促進不同政策論述產生合作與結盟關係。

## 銜接非正式制度

非正式制度，也就是社會默契或驅動力，在正式制度無法到達之處發揮作用。未來我國濕地保育政策應在政策微調的過程中，透過解析及連結政策論述的精神以及與社會驅動力的價值觀，逐漸與社會驅動力接軌。

## 關注「什麼被忽略？」

最後，我們必須意識到，政策的形成必定代表某些資訊被忽略。這些被忽略的，往往是社會中不顯眼、弱勢的人事物。這些人事物因為政策利害關係遙遠而無法想像，甚至他們也沒意識到自己是利害關係人。基於國家的責任，本研究認為每個政策研擬者都應該隨時回頭檢視，是否無意中忽略社會弱勢者的生存機會。此外，在這些在政策形成過程中被忽視的資訊，也許是政策演化潛藏的契機。

以上是以本研究發現及歸納的結果所提出的政策建議。在社會身份所代表的政治圖騰的力量之外，政策可以透過可操作的步驟加速平順移轉的過程。

## 三、建議未來研究方向

因為時間資源有限，本研究僅針對政策論述進行研究。但是在本研究進行文獻回顧及資料分析的過程中，也發現許多有趣的議題。本研究例舉兩個議題做為後續研究方向，說明如下。

### 重大事件導致治理移轉，是否為通則？

治理移轉的文獻提及重大事件為因素之一。但是，這是否為必然？第一，從認知科學的觀點，重大事件造成的治理移轉往往吸引媒體及社會的注意。但是，透過非正式的行政關係往往也產生治理關係沉默的變遷。這些連續但不吸引社會及媒體注意的變遷，往往不是學

術研究採樣的目標。那麼，重大事件導致治理移轉是否為通則？還是僅是學術研究採樣偏誤的結果？本研究建議本議題可列為後續研究之一。

## 為何民眾對新興政策的反應有延遲性？

在濕地保育法實施前碰到大量漁民團體抗爭的壓力，但濕地保育政策與漁民接觸也將近五年多的時間，因此，濕地保育對漁民而言不是全新的概念。為何漁民到濕地保育法即將實施前才群起反撲抗議？此一延滯性現象在新興公共政策相當普遍。

本研究曾在資料分析過程中嘗試類比小學生常在暑假結束最後一兩天才開始寫暑假作業的現象。但是實際上涉及個體缺乏動機、對未來不確定而觀望、抑或受到社群政治壓力，還有哪些理論或是複雜的社會互動關係，尚不得而知。如果這些複雜的因素能被解答，將有助於改善公共政策溝通與推動的策略。

## 女性在保護區治理的角色為何？

2016年6月23日英國公投脫歐後，主導公投的政黨男性領導人紛紛下台逃避，最後由泰瑞莎梅耶（Theresa May）承擔這個擔子，擔任英國首相持續推動脫歐。英國的報紙寫道：「還好有女人」。國際上女性在環境保護的角色逐漸被重視，許多保護區內社區的生計及環境保育甚至由女性主導。在反七輕運動中女性也站起來反抗黑金、財團、與暴力。在我國濕地保育政策執行中，確實有很多女性科學家以及社區志工為女性，但是女性在我國社區及保護區經營管理的角色為何，目前是個問號。雖然筆者個人認為「男人搞不定，讓女人來」將讓環境保育的效果更好，因為女性觀察周遭環境的特質較多元，關心的層面更為整體，而男性的觀察行為較傾向單一目標，容易顧此失彼。該看法是否為真，仍待進一步研究。





## 參考資料

(以下依照筆劃及字母排列)

- 呂季蓉, 民 95. 地方派系, 社會運動與環境治理: 以八輕在雲, 嘉設廠決策分析為例. *政治大學公共行政研究所碩士論文*。
- 李晨光, 民 106, 思想演化論 (草稿)。
- 吳晟、吳明益, 民 100, 溼地·石化·島嶼想像。
- 葉俊榮, 民 88, 「全球環境議題 □台灣觀點」, 巨流圖書公司。
- 謝志誠、何明修, 民 100, 八輕遊台灣-國光石化開發案的故事。
- 環保署, 民 100, 「中華民國重大環境事件彙編」。
- 鍾國南, 民 101, 自環境管理 (EM) 與環境治理 (IAD、PAM) 至 NEM ---以國光石化為例 *中山大學公共事務管理研究所博士論文*。
- 關鍵評論 The News Lens, 民國 106 年 9 月 8 日, 美國矽谷的 50 歲大學教授, 付不起房租只能睡車上, <https://www.thenewslens.com/article/78315>。
- 蘇煥智, 民國 105 年 6 月 25 日, 反濱南紀事, <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/mypdf/bkface99.html>。
- Arts, B., van Tatenhove, J. and Leroy, P., 2000. Policy arrangements. In *Political modernisation and the environment* (pp. 53-69). Springer Netherlands.
- Atkinson, R., Held, G. and Jeffares, S., 2011. Theories of Discourse and Narrative. What Do They Mean for Governance and Policy. *Sustainability in European environmental policy: challenges of governance and knowledge*, Abingdon: Routledge, pp.115-30.
- Bardach, E., 1976. Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), pp.123-131.
- Bradley, V.J., 1976. Policy termination in mental health: The hidden agenda. *Policy Sciences*, 7(2), pp.215-224.
- Clegg, S.R., 1989. 1989 Frameworks of power. London: Sage.
- Corcoran, K. and Mussweiler, T., 2010. The cognitive miser's perspective: Social comparison as a heuristic in self-judgements. *European Review of Social Psychology*, 21(1), pp.78-113.
- Dery, D., 1984. Evaluation and termination in the policy cycle. *Policy Sciences*, 17(1), pp.13-26.
- Fairclough, N., 1992. Discourse and social change.
- Fairclough, N., 1995. Critical discourse analysis. The critical study of language. *Language in social life series*.
- Fiske, J., 2010. *Introduction to communication studies*. Routledge.
- Fiske, S.T. and Taylor, S.E., 1991. *Social cognition*, 2nd. NY: McGraw-Hill, pp.16-15.
- Fiske, S.T. and Taylor, S.E., 2017. *Social cognition: From brains to culture*. Sage.

- Frantz, J., 1997. The high cost of policy termination. *International Journal of Public Administration*, 20(12), pp.2097–2119.
- Frantz, J.E., 2002. Political resources for policy terminators. *Policy Studies Journal*, 30(1), pp.11–28.
- Hajer, M. and Versteeg, W., 2005. A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy & planning*, 7(3), pp.175-184.
- Hall, S. ed., 1997. *Representation: Cultural representations and signifying practices* (Vol. 2). Sage.
- Harris, M., 2001. Policy Termination : the Case of Term Limits in Michigan. *International Journal of Public Administration*, 24(3), pp.323–339.
- Hettiarachchi, M., Morrison, T.H. and McAlpine, C., 2015. Forty-three years of Ramsar and urban wetlands. *Global Environmental Change*, 32, pp.57-66.
- Hewitt, S., 2009. Discourse analysis and public policy research. *Centre for rural economy discussion paper series*, 24, pp.1-16.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A., 2003. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford University Press.
- Keller, R. and Poferl, A., 1998. Socialized nature-public discourse and social structuring. A critical discussion with the Cultural Theory. In *Sociology and Nature* (pp. 117-142). Publisher for Social Sciences.
- Kirkpatrick, S.E., Lester, J.P. & Peterson, M.R., 1999. THE POLICY TERMINATION PROCESS. A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing. *Policy Studies Review*, 16(1), pp.209–236.
- Krause, R.M., Yi, H. & Feiock, R.C., 2016. Applying Policy Termination Theory to the Abandonment of Climate Protection Initiatives by U.S. Local Governments. *Policy Studies Journal*, 44(2), pp.176–195.
- Leroy, P. and Arts, B., 2006. Institutional dynamics in environmental governance. In *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 1-19). Springer Netherlands.
- Litfin, K., 1994. *Ozone discourses: science and politics in global environmental cooperation*. Columbia University Press.
- Matthews, G.V.T., 1993. *The Ramsar Convention on Wetlands: its history and development*. Gland: Ramsar convention bureau.
- Sato, H., 2002. Abolition of leprosy isolation policy in Japan: Policy termination through leadership. *Policy Studies Journal*, 30(1), pp.29–46.
- Shannon, C.E. and Weaver, W., 1949. The mathematical theory of information.
- Schacter, D.L., 2001. The seven sins of memory.
- Simon, H.A., 1956. Rational choice and the structure of the environment. *Psychological review*, 63(2), p.129.

- Taylor, S.E., 1981. The interface of cognitive and social psychology. *Cognition, social behavior, and the environment*, pp.189-211.
- Turnhout, E., 2009. The rise and fall of a policy: Policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 42(1), pp.57–72.
- van Koppen, C.K. and Markham, W.T., 2008. 11. Nature protection in Western environmentalism: a comparative analysis. *Protecting Nature: Organizations and Networks in Europe and the USA*, p.263.
- Wiering, M. and Crabbé, A., 2006. The institutional dynamics of water management in the low countries. *Institutional dynamics in environmental governance*, pp.93-114.



附件一 台灣與國際環保政經大事對照表 (摘要)

附件一 台灣與國際環保政經大事對照表 (摘要)						
西元	國際重要環保事件 International important environmental events	政府與公約相關 Ramsar Convention and wetland related	國際政經發展 International political and economic development	國內重要環保事件 Domestic environmental events	天然災害事件 Natural disasters, Wildlife protection	國家公園 National Park
1914		Migratory Bird Conservation Act	第一次世界大戰 (1914-1918)			
1929		Dust Bowl in Midwest of North America	美國經濟大蕭條			
1930s						
1931						
1932		Duck Stamp Act (16 March 1934)		九一八事變(18 September) 亞林本源林業社長期閉業	公布森林法 公布狩獵法	
1934						
1937				漢口事變(7 July 1937) 松濤亭(13 August)		
1939						
1941						
1944						
1945				國民政府接管台灣		
1945						
1945				臺灣光復		
1945				二二八事變		
1947						
1948	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) 成立			國民政府遷臺土地改革「三七五減租」 1949年6月15日 國民政府 在臺灣發行新台幣、明訂因 臺灣與大陸貨幣兌換一元新台幣 與一百舊台幣等比，將政府 開始針對白色恐怖事件嚴刑 省重新處理...		
1949						
1950						
1951	IMO成立					
1956	國際原子能總署成立					
1957						
1958						
1959					八七水災	內政部、經濟部依狩獵法 發布公告「珍貴鳥獸」名 錄
1960						
1960						立法院通過動感政策條例

資料來源：  
1. 蕭仲華、吳爾凱、(中國比鄰國大事) 巨流圖書公司。  
2. 蕭仲華、吳爾凱、(中國比鄰國大事) 巨流圖書公司。  
3. 謝志誠、(中國) 巨流圖書公司。  
4. 謝志誠、(中國) 巨流圖書公司。  
5. 謝志誠、(中國) 巨流圖書公司。  
6. 謝志誠、(中國) 巨流圖書公司。  
註：本彙整表龐大，無法置入本研究報告中。如欲使用，請以電子郵件聯繫本研究作者，terencelee3@gmail.com。



附件二 保護區清冊

編號	年月日	名稱	類型	與濕地相關
1	1981	雪霸自然保護區	自然保護區	
2	1981	海岸山脈臺東蘇鐵自然保護區	自然保護區	
3	1981	關山臺灣海棗自然保護區	自然保護區	
4	1981	大武臺灣油杉自然保護區	自然保護區	
5	1986.6.27	關渡自然保留區	自然保留區	是
6	1986.6.27	哈盆自然保留區	自然保留區	
7	1986.6.27	鴛鴦湖自然保留區	自然保留區	是
8	1986.6.27	坪林台灣油杉自然保留區	自然保留區	
9	1986.6.27	淡水河紅樹林自然保留區	自然保留區	是
10	1986.6.27	苗栗三義火炎山自然保留區	自然保留區	
11	1986.6.27	台東紅葉村台東蘇鐵自然保留區	自然保留區	
12	1986.6.27	大武事業區台灣穗花杉自然保留區	自然保留區	
13	1988.1.13	大武山自然保留區	自然保留區	
14	1991	甲仙四德化石自然保護區	自然保護區	
15	1991.5.24	澎湖縣貓嶼海鳥保護區	野生動物保護區	
16	1992	十八羅漢山自然保護區	自然保護區	
17	1992.3.12	插天山自然保留區	自然保留區	
18	1992.3.12	南澳闊葉樹林自然保留區	自然保留區	
19	1992.3.12	澎湖玄武岩自然保留區	自然保留區	
20	1992.3.12	阿里山台灣一葉蘭自然保留區	自然保留區	
21	1992.3.12	出雲山自然保留區	自然保留區	
22	1992.3.12	烏山頂泥火山自然保留區	自然保留區	
23	1993.11.19	臺北市野雁保護區	野生動物保護區	是
24	1993.5.26	高雄市那瑪夏區楠梓仙溪野生動物保護區	野生動物保護區	是
25	1993.9.24	宜蘭縣無尾港水鳥保護區	野生動物保護區	是
26	1994.1.10	挖子尾自然保留區	自然保留區	是
27	1994.1.10	烏石鼻海岸自然保留區	自然保留區	
28	1994.1.10	墾丁高位珊瑚礁自然保留區	自然保留區	
29	1994.11.30	臺南市四草野生動物保護區	野生動物保護區	是
30	1995.1.17	澎湖縣望安島綠蠵龜產卵棲地保護區	野生動物保護區	
31	1995.2.28	大肚溪口野生動物保護區	野生動物保護區	是
32	1995.6.12	棉花嶼野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
33	1995.6.12	花瓶嶼野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
34	1995.9.23	臺中市武陵櫻花鉤吻鮭重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
35	1996.3.18	棉花嶼、花瓶嶼野生動物保護區	野生動物保護區	
36	1996.7.11	宜蘭縣蘭陽溪口野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
37	1996.9.16	蘭陽溪口水鳥保護區	野生動物保護區	是
38	1997.10.1	櫻花鉤吻鮭野生動物保護區	野生動物保護區	是
39	1997.4.7	澎湖縣貓嶼野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	

編號	年月日	名稱	類型	與濕地相關
			息環境	
40	1997.7.31	臺北市中興橋永福橋野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
41	1998.11.19	臺東縣海端鄉新武呂溪野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
42	1998.12.4	臺東縣海端鄉新武呂溪魚類保護區	野生動物保護區	
43	1998.3.19	高雄市那瑪夏區楠梓仙溪野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
44	1998.4.7	大肚溪口野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
45	1998.5.22	宜蘭縣無尾港野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	是
46	1999.12.24	馬祖列島野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
47	2000.1.26	馬祖列島燕鷗保護區	野生動物保護區	
48	2000.1.27	玉里野生動物保護區	野生動物保護區	
49	2000.1.27	玉里野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
50	2000.10.19	觀音海岸野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
51	2000.10.19	觀霧寬尾鳳蝶野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
52	2000.10.19	雪山坑溪野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
53	2000.10.19	瑞岩溪野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
54	2000.10.19	鹿林山野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
55	2000.10.19	浸水營野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
56	2000.10.19	茶茶牙賴山野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
57	2000.10.19	雙鬼湖野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
58	2000.10.19	利嘉野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
59	2000.10.19	海岸山脈野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	
60	2000.2.15	棲蘭野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲息環境	



編號	年月日	名稱	類型	與濕地相關
			息環境	
61	2000.2.15	丹大野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
62	2000.2.15	關山野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
63	2000.5.22	九九峰自然保留區	自然保留區	
64	2001.3.13	水璉野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
65	2001.5.17	塔山野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
66	2001.6.8	新竹市濱海野生動物保護區	野生動物保護區	
67	2001.6.8	新竹市香山溼地野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
68	2002.10.14	臺南市曾文溪口野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
69	2002.11.1	臺南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺動物保護區	野生動物保護區	是
70	2003.10.23	宜蘭縣雙連埤野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
71	2003.11.7	雙連埤野生動物保護區	野生動物保護區	是
72	2004.9.29	臺中市高美野生動物保護區	野生動物保護區	是
73	2004.9.9	臺中市高美野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
74	2006.12.22	臺南市四草野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
75	2008.9.23	澎湖南海玄武岩自然保留區（東吉嶼、西吉嶼、頭巾、鐵砧）	自然保留區	
76	2008.12.28	雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
77	2009.4.16	嘉義縣鰲鼓野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
78	2011.12.21	桃園高榮野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	是
			息環境	
79	2012.1.20	旭海觀音鼻自然保留區	自然保留區	
80	2012.3.3	桃園高榮野生動物保護區	野生動物保護區	是
81	2013.12.10	翡翠水庫食蛇龜野生動物保護區	野生動物保護區	
82	2013.12.10	翡翠水庫食蛇龜野生動物重要棲息環境	野生動物重要棲	
			息環境	
83	2013.12.26	北投石自然保留區	自然保留區	
84	2014.4.15	桃園觀新藻礁生態系野生動物重要棲息	野生動物重要棲	是

編號	年月日	名稱	類型	與濕地相關
		環境	息環境	
85	2014.7.7	桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區	野生動物保護區	是

資料來源：自然保育網，<http://conservation.forest.gov.tw/>，2017年10月3日。

註：本表未包括重要濕地、國家公園及漁業資源保育區。

### 附件三 七輕石化工業開發計畫及反對運動大事記

日期	記事
1993.06.10	燁隆集團向經濟部工業局提出「鋼鐵城」計畫，申請在台南縣七股工業區內投資興建年產粗鋼 650 萬公噸的精緻一貫作業鋼廠計畫，用地面積需求約 1,000 公頃。
1993.06.30	東帝士集團總裁陳由豪宣布籌建煉油廠及芳香烴廠，提出七輕建廠計畫。
1993.09.27	東帝士集團提出石化綜合廠投資計畫。
1993.10.29	經濟部原則同意東帝士集團的石化綜合廠投資計畫依照《促進產業升級條例》相關規定，開發台鹽總廠七股鹽場 1,500 公頃土地作為廠區用地。
1993.11.29	七股工業區開發計畫環評被駁回，燁隆集團鋼鐵城計畫用地轉向台鹽總廠七股鹽場。
1994.01.15	台南縣政府、台鹽公司、東帝士、燁隆集團協商獲致協議：東帝士原則同意燁隆集團共同利用海埔新生地設廠，並共同開闢工業專用港。
1994.04.14	工業局召開協調會，分配開發單位的用地面積。
1994.05.13	蘇煥智在立法院第十會議室，召開「七輕、燁隆七股開發案公聽會」。
1994.08.21	「台灣海岸保護協會」在台南縣佳里鎮北門高中禮堂舉行成立大會，成大統計系黃銘欽教授擔任召集人。
1994.08.09	工業局函示開發單位申請編定工業區範圍，並請開發單位依照《促進產業升級條例》相關規定辦理編定事宜。
1994.08.24	燁隆集團、東帝士集團與環評工程顧問公司到台南縣政府簡報開發案。
1994.08.31	東帝士集團對外透露，東帝士集團已與燁隆集團將兩個投資案合併訂名為「濱南工業區綜合開發計畫」。
1994.09.11	「濕地國家公園／高科技工業園區促進會」在七股鄉頂山村漁民活動中心宣佈成立。
1994.09.12	濕地國家公園及高科技工業園區促進會、漁權會等團體到台南縣政府抗議，表達反七輕立場。
1994.09.12	東帝士、燁隆集團在台南縣佳里鎮設立「濱南工業區聯合開發籌備辦公室」，推動濱南案建廠遊說工作。
1994.09.30	台灣海岸保護協會、台灣教授協會、濕地國家公園／高科技工業園區促進會與台灣環保聯盟等，在立法院群賢樓九樓大禮堂宣佈成立「反七輕、反大煉鋼廠行動聯盟」。
1994.10.07	蒙面歹徒三人進入反七輕反大煉鋼廠行動委員會總幹事陳朝來家，欲殺害其全家，幸未得逞。
1994.10.08	在七股鄉頂山村代天府舉辦反濱南說明會。

日期	記事
1994.10.09	在七股鄉篤加村文衡殿舉辦反濱南說明會。
1994.10.10	在七股鄉中寮村天后宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.15	在七股鄉十份村聖護宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.16	在七股鄉三股村龍德宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.22	在七股鄉竹橋村慶善宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.23	在佳里鎮新生路舉辦反濱南說明會。
1994.10.24	在七股鄉西寮村西興宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.25	在七股鄉龍山村長壽俱樂部舉辦反濱南說明會。
1994.10.30	在將軍鄉青鯤鯓朝天宮舉辦反濱南說明會。
1994.10.31	在將軍鄉馬沙溝大廟前舉辦反濱南說明會。
1994.11.02	反七輕、反大煉鋼廠搶救濕地聯盟拜會民進黨中央黨部。
1994.12.05	東帝士及燁隆集團製編《濱南工業區開發計畫可行性規劃報告》及《濱南工業區開發計畫環境說明書》送交台南縣政府、省政府及經濟部工業局轉環保署審查。
1994.12.20	台南縣政府公佈《濱南工業區開發計畫可行性規劃報告》及《環境說明書》審查進度，預訂1995年一月中旬由業者簡報、會勘廠址，二月中召開公聽會，三月進行審查決議是否通過送交省政府。
1994.12.30	蘇煥智、搶救濕地聯盟、生態保育聯盟各加盟團體、台灣環保聯盟等於立法院第九會議室召開「七股濕地開發案環境衝擊評估會議」。
1994.12.30	《環境影響評估法》正式實施。
1995.01.06	愛鄉文教基金會與蘇煥智國會辦公室委託巨濤視聽製作傳播公司拍攝「西濱之美」。
1995.01.15	愛鄉文教基金會、台灣特有生物研究保護中心、台南市野鳥學會、水產試驗養殖中心等舉辦「西濱之美、濕地之旅」活動。
1995.01.19	蘇煥智、台灣教授協會林明男博士、濕地保護聯盟翁義聰老師、濕地國家公園／高科技工業園區促進會會長陳朝來、青鯤鯓村村長王燕宗等人於台南縣社會福利中心召開「七股開發問題面面觀記者會」。
1995.01.20	在台南縣政府第一會議室召開「台南縣濱南工業區工業用地報編興辦工業人簡報及會勘前說明會」。
1995.01.23	環保團體代表到濱南工業區計畫廠址勘查，並拜會台南縣陳唐山縣長。
1995.02.04	影片「西濱之美」開鏡。
1995.02.05	舉辦「西濱之美、濕地之旅」第二梯次活動。
1995.02.10	漁民、鹽民到七股鹽場抗議，反對財團併吞台鹽土地。
1995.02.23	台南縣政府在經濟部工業局第八會議室邀請環保署、內政部、經濟部等單位研

日期	記事
	商東帝士石化綜合廠及燁隆精緻一貫作業鋼廠申請報編工業用地作業程序。
1995.02.26	舉辦「西濱之美、濕地之旅」第三梯次活動。
1995.03.14	民進黨社運部發表《台南縣濱南工業區開發案瞭解報告》。
1995.03.15	影片「西濱之美」完成。
1995.03.22	民進黨第六屆中常會第三十二次會議決議重申「匡正過去破壞生態環境之經濟掛帥政策，確立生態保育及生活品質優先之原則」，並要求陳縣長加強對台南縣濱南工業區開發案的關注與監督。
1995.03.22	影片「西濱命運的抉擇」剪接完成。
1995.03.25	「反七輕、反大煉鋼廠行動委員會」在佳里鎮佳里國小宣布成立。
1995.04.14	「大七股地區整體規劃與開發住民權益促進會」在七股國小召開籌備大會。
1995.05.18	環保署將《濱南工業區開發計畫環境影響說明書》程序審查結果，函請開發單位釐清及補充相關資料。
1995.05.23	反七輕、反大煉鋼廠行動委員會副會長汪旺恩夫婦遭砍殺二十幾刀。
1995.06.09	開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書程序審查補充暨意見答覆說明》送台南縣政府、省政府及經濟部工業局轉環保署。
1995.07.03	反七輕、反大煉鋼廠行動委員會到經濟部與工業局抗議。
1995.08.03	環保署會同環評委員、學者專家、相關機關及團體辦理現場會勘，開發單位於現勘路線進行現場簡報。現場勘察時，黃偉哲遭贊成濱南案人士毆傷。
1995.08.26	環保署將《濱南工業區開發計畫環境影響說明書初審書面意見》函請開發單位儘速補正相關資料。
1995.09.25	「大七股地區整體規劃與開發住民權益促進會」成立。
1995.09.26	開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書初審書面意見答覆說明》，送請經濟部工業局轉環保署審查。
1995.11.10	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書專案小組第一次初審會議」。
1995.11.28	環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十二次會議」，將濱南工業區開發計畫原案撤銷，由開發單位另提替代方案。
1995.12.29	開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書專案小組初審書面意見答覆說明》送環保署。
1996.01.18	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組第二次初審會議」。
1996.01.31	開發單位編製《濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組初審會議意見答覆說明》送環保署。

日期	記事
1996.02.06	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響說明書補正資料專案小組第三次初審會議」。
1996.02.13	環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十四次會議」。
1996.02.14	開發單位編製《濱南工業區替代方案環境影響說明書》送經濟部工業局轉環保署審查。
1996.04.18	十四個環保團體於台南縣政府召開「反對濱南工業區開發案記者會」。會後遭數十人包圍，雙方發生衝突。
1996.04.19	環保署召開「濱南工業區替代方案環境影響說明書專案小組第四次初審會議」，建議有條件進行第二階段環境影響評估，並提出七項附帶條件。
1996.05.06	環保署召開「環境影響評估審查委員會第二十六次會議」?議濱南案有條件進入第二階段環評。
1996.06.01	舉辦「觀光休閒漁業規劃與發展研討會」。
1996.06.04	舉辦「自然生態解說師資培訓營」。
1996.06.10	蔡勳雄先生就任環保署署長。
1996.06.22	經濟部長王志剛對外表示：濱南工業區預估在六個月內動工。
1996.06	環保團體與學生社團發起一人一信反濱南工業區，寫信給總統李登輝先生、經濟部部長王志剛先生、台南縣縣長陳唐山先生。
1996.07.13	舉辦「鯤瀛文史研習營」。
~07.17	
1996.08.07	大七股地區整體規劃與開發住民權益促進會揚言要以五百顆汽油彈及一千名「少年仔」反制參加南瀛苦行人士。
1996.08.08	「愛鄉護水拯救南台灣水資源行動聯盟」代表鍾秀梅與翁自得等人拜會高雄市長吳敦義，邀請吳市長加入護水行動。
1996.08.09	南部四縣市 40 個環保社團及各級民意代表宣佈成立「愛鄉護水拯救南台灣水資源行動聯盟」。
1996.08.09	舉辦「愛鄉土・反七輕・南瀛苦行」行前說明會。
1996.08.11	舉辦「愛鄉土・反七輕・南瀛苦行」。
~08.18	
1996.08.20	東帝士及燁隆集團在七股鄉昭明國中召開「濱南工業區開發計畫石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠暨工業專用港替代方案環境影響說明書說明會」。
1996.08.21	高雄市吳敦義市長邀集工業局、環保署、自來水公司等單位召開「南區水資源研討會」。
1996.09.03	在七股鄉篤加村舉辦反濱南說明會。

日期	記事
1996.09.04	在將軍鄉馬沙溝、青鯤鯓舉辦反濱南說明會。
1996.09.06	在七股鄉頂山村舉辦反濱南說明會。
1996.09.07	在西港鄉慶安宮舉辦反濱南說明會。
1996.09.08	舉辦「1004 大請願動員大會」。
1996.09.08	在佳里鎮子良廟、佳里興舉辦反濱南說明會。
1996.09.10	蘇煥智舉辦「油品自由化公聽會」。
1996.09.13	在七股鄉中寮、大寮舉辦反濱南說明會。
1996.09.14	在北門鄉北門、蚵寮舉辦反濱南說明會。
1996.09.17	蘇煥智舉辦「濱南開發與國有土地使用公聽會」。
1996.09.20	在七股鄉玉山村、將富村舉辦反濱南說明會。
1996.09.21	「反濱南護水愛鄉行動聯盟」成立。
1996.09.21	在西港鄉劉厝、大竹林舉辦反濱南說明會。
1996.09.22	「七股海岸保護協會」成立。
1996.09.22	在學甲鎮中洲、慈濟宮舉辦反濱南說明會。
1996.09.22	台南市環保聯盟、濕地保護聯盟、台南市野鳥學會等發起「保全台南，為希望而行」遊行活動。高雄綠協舉辦「濱南工業區與綠色企業公聽會」。
1996.09.24	蘇煥智舉辦「七輕之水何處來？濱南工業區開發案對南部水資源的衝擊公聽會」。
1996.09.26	在七股鄉樹林村舉辦反濱南說明會。
1996.09.27	舉辦「七股瀉湖賞月聯歡會」。
1996.10.01	「青鯤鯓反污染抗爭委員會」成立。
1996.10.03	舉辦「1004 全國反濱南護水愛鄉聯合大請願行前會議」。
1996.10.04	舉辦「1004 全國反濱南護水愛鄉聯合大請願」。
1996.10.07	蘇煥智在立法院經濟委員會中為反七輕、反大煉鋼廠向經濟部王志剛下戰帖，卻引發林明義委員前去強奪並撕毀戰帖，毆打蘇煥智。
1996.10.08	蘇煥智利用國事論壇點名要求「不抓林明義、掃黑是假的」，林明義委員在情急之下公然揮拳擊中蘇煥智太陽穴。
1996.10.08	蘇煥智到監察院要求彈劾環保署署長。
1996.10.09	六百位以上的鄉親北上聲援蘇煥智，並要求立法院譴責暴力。
1996.10.09	全民衛視錄製「七輕動工是得是失？」
1996.10.11	環保署召開「濱南工業區範疇界定第一次會議」。
1996.10.11	非凡錄製「經理台灣兩極對談－談七輕」。
1996.10.12	蘇煥智拜訪台南縣政府，懇請陳唐山縣長站出來一起反七輕、反大煉鋼廠。
1996.10.13	調查局南機組破獲聯友信集團涉嫌販售高達上百億台幣的發票案，總共有燁隆

日期	記事
	集團等近四十家公司，涉嫌虛購發票。
1996.10.18	國際濕地組織亞太召集人 TaejMundkur 訪問七股，舉辦記者會與演講會。
1996.10.18	蘇煥智發表「懇請陳縣長反七輕反大煉鋼廠」初選登記聲明，投入民進黨台南縣縣長初選。
1996.10.20	「七股潟湖國家風景區促進會」成立。
1996.10.21	國際濕地組織亞太召集人 TaejMundkur 拜訪農委會。
1996.10.24	台南縣政府對濱南案提出開發備忘錄：1.要求將用水量降至每日 10 萬噸、2.專用港以臨近的漁港取代。
1996.10.25	「西濱國家風景區促進會」成立。
1996.10.30	經濟部召開「台南濱南工業區用水供水計畫說明會」。
1996.11.01	在安定鄉管寮舉辦反濱南說明會。
1996.11.02	在善化鎮六分寮、胡厝寮舉辦反濱南說明會。
1996.11.03	在新市鄉大社舉辦反濱南說明會。
1996.11.08	在麻豆鎮、官田鄉東西庄舉辦反濱南說明會。
1996.11.09	在中營舉辦反濱南說明會。
1996.11.10	在柳營果毅後、小腳腿舉辦反濱南說明會。
1996.11.11	環保署召開「濱南工業區範疇界定第二次會議」。屏東藍色東港溪保育協會周克任被出席該會議的贊成濱南案人士毆打成傷。
1996.11.16	在六甲鄉、官田鄉二鎮舉辦反濱南說明會。
1996.11.18	在新營市土庫里、新港東東興宮舉辦反濱南說明會。
1996.11.21	中華民國濕地保護聯盟、中華民國野鳥學會、台南市野鳥學會、高雄市野鳥學會、崑山技術學院環工科共同舉辦「黑面琵鷺保護區劃設原則研討會」。
1996.12.27	蘇煥智舉辦「全球氣候變遷綱要公約對台灣產業所造成的衝擊與因應之道公聽會」。
1997.02.02	民進黨台南縣縣長黨內初選揭曉，蘇煥智宣佈失敗，並發表聲明堅持反七輕的立場不變，也請民進黨黨內同志支持陳唐山競選連任。
1997.02.14	環保署召開「濱南工業區範疇界定第三次會議」。
1997.02.22	環保署召開「濱南工業區範疇界定第四次會議」。
1997.03.05	環保署召開「濱南工業區範疇界定第五次會議」。
1997.03.22	李登輝接見訪問人士，說「人重要還是鳥重要?!」
1997.04.23	蘇煥智舉辦「因應氣候變遷綱要公約公聽會」。
1997.05.21	經濟部召開「濱南工業區用水計畫審查會」。
1997.05.26	台灣大學建築與城鄉研究發展基金會舉辦「環境資源永續發展國際研討會」，共同發表一篇標題「一個瀕臨絕種的島嶼－台灣，黑色的海岸線－濱南工業



日期	記事
	區」給李登輝總統的公開信；同時也發表五個國際學者的「不懂」。
1997.06.23	開發單位編製《濱南工業區開發計畫石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠暨工業專用港替代方案環境影響評估報告書》送經濟部工業局。
1997.06.24	高雄地方法院檢察署林應華檢察官懷疑燁隆集團以虛開發票的方式，製造假業績，膨脹營業額，涉嫌灌水上市與超額貸款，指揮調查局南機組大舉搜查燁隆集團十二家關係企業。
1997.06.27	邀請農委會漁業處謝大文處長、林業處陳溪州前往七股潟湖考察漁業與生態資源，乘船到離岸沙洲體驗生態之旅。
1997.07.07	愛鄉文教基金會與台灣大學台南一中校友會在台灣大學舉辦「台南文史研習營」。
1997.07.11	蘇煥智與柯建銘拜訪經濟部長王志剛表達對濱南工業區用水計畫的疑慮，並請經濟部審慎考量，避免衝擊到台南科學園區。
1997.07.15	經濟部工業局舉辦「濱南工業區開發計畫現場勘察（取消）」。
1997.07.16	經濟部工業局舉辦「濱南工業區開發計畫聽證會（取消）」。
1997.07.19	邀請環保署署長蔡動雄前往七股潟湖考察生態資源，乘船到離岸沙洲體驗生態之旅。
1997.07.20	「七股潟湖觀光赤嘴園」揭幕。
1997.07.26	開發單位在七股鄉昭明國中舉辦「漁業賠償、回饋方案與隔離帶規劃座談會」。
1997.08.15	蘇煥智舉辦「濱南工業區對台南科學園區影響之評估公聽會」。
1997.10.04	蘇煥智舉辦「永續台灣 VS 綠色 GNP 公聽會」。
1997.10.05	由台南市環保聯盟、愛鄉文教基金會、濕地保護聯盟等共同在七股鄉十份村成立「國際黑面琵鷺保育中心」。
1997.10.31	「國際黑面琵鷺救援聯盟」成立。
1997.11.13	蘇煥智、趙永清、范巽綠、柯建銘等立法委員與環保團體合辦「因應氣候變遷綱要公約公聽會」。
1997.12.04	籌組「京都會議國會觀察團」赴日觀察氣候變化綱要公約締約國第三次會議（COP3）。
1997.12.08	經濟部工業局舉辦「濱南工業區開發計畫現場勘察」。
1997.12.09	經濟部工業局舉辦「濱南工業區開發計畫聽證會」。
1997.12.11	氣候變化綱要公約締約國第三次會議（COP3）簽署溫室氣體減量協議（京都議定書）。
1998.02.18	第二階段環境影響評估期限起算日。

日期	記事
1998.03.13	蘇煥智舉辦「國際學者體檢濱南開發案公聽會」。
1998.03.17	蘇煥智舉辦「因應氣候變化綱要公約溫室氣體減量協議—永續能源與產業政策研討會」。
1998.04.02	行政院蕭萬長院長質疑濱南工業區開發計畫用水、用電問題。
1998.04.04 ~04.12	綠生活促進會、愛鄉文教基金會與山水客工作室於台北市誠品書店敦南店舉辦「LA 飛，秋天再見—我愛黑面琵鷺生態攝影展」。
1998.04.07	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第一次初審會議」，審查「區位替代方案」與「工業專用港」。
1998.04.24	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。
1998.05.16	台灣環保聯盟舉辦「民間能源會議—因應溫室效應的民間觀點」。
1998.05.26 ~05.27	行政院召開「全國能源會議」。
1998.06.02	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議（加開）」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。
1998.06.06 ~06.07	愛鄉文教基金會舉辦「失落的海岸線—尋訪台灣島最西端—尖仔尾」活動，以響應國際海洋年，並呼籲共同搶救消失的沙洲。
1998.06.08	立法院永續發展促進會趙永清、柯建銘、蘇煥智、王拓、朱惠良、蕭裕珍、中山大學教授邱文彥、陳鎮東、台灣大學教授高成炎、施學銘、謝志誠等共同拜會蕭萬長院長，建請行政院重視台灣海岸問題。
1998.06.13	台灣環保聯盟、台灣教授協會、生態保育聯盟、綠黨與主婦聯盟召開記者會，公佈 1996~1998 年水利單位在不同會議中所提出來的濱南工業區開發計畫供水方案，凸顯水利單位前後說法不一，供水計畫是「白賊書」。
1998.06.15	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第三次初審會議」，審查「用水及排水」與「對科學園區之影響」。
1998.06.25	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第四次初審會議」，審查「黑面琵鷺及自然保育」及「漁業及其他」。
1998.07.09	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第二次初審會議（加開）」，審查「海岸沖刷」與「瀉湖」。
1998.07.17	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第五次初審會議」，審查「二氧化碳排放及公害防治」與「酸雨」。
1999.01.29	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第三次初審會議（加開）」，審查「用水計畫」。

日期	記事
1999.01.29	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第六次初審會議」，審查「漁業及其他」。
1999.02.08	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第七次初審會議」，審查「對南科之影響與排水」。
1999.05.15	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第八次初審會議」，審查「漁業及其他」。
1999.07.23	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第九次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.08.12	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.08.26	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十一次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.10.13	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十二次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.11.22	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十三次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.12.15	環保署召開「濱南工業區開發計畫第二階段環境影響評估專案小組第十四次初審會議（綜合討論，不對外公開）」。
1999.12.17	環保署召開「環保署環境影響評估委員會第六十六次會議」決議有條件通過濱南案環境影響評估審查。
2000.01.07	環保署檢送濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（初稿）審查結論給開發單位。
2000.04.05	開發單位依環境影響評估審查委員會第六十六次會議結論要求開發單位檢送補充資料。
2000.04.26	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書定稿確認審查會議」。
2001.05.20	林俊義先生就任環保署署長。
2000.07.04	環保署檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見資料》及書面意見表給環評委員及專家學者，請環評委員及專家學者於七日內提供意見。
2000.08.07	環保署檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見表》給開發單位。
2000.10.30	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見書面意見答覆說明》。

日期	記事
2000.11.29	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見審查會」。
2001.01.12	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見第二次審查會」。
2001.02.15	環保署辦理濱南工業區開發計畫基地現場勘查。
2001.03.07	郝龍斌先生就任環保署署長。
2001.03.08	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見補正資料》。
2001.05.14	環保署就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案，函請開發單位補正資料。
2001.06.21	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見補正資料》。
2001.08.13	環保署函請開發單位就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案補正資料。
2001.08.17	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案答覆說明》。
2001.10.08	環保署請開發單位就《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見》確認案，答覆說明。
2001.10.15	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案答覆說明》。
2001.11.05	環保署召開「濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認會議」。
2001.12.01	蘇煥智當選台南縣縣長。
2001.12.12	環保署函請開發單位將審查結論、歷次審查會議（十四次專案小組初審會、三次專家學者初審會）補正事項、歷次確認事項（八項應補充修正意見）及有關濱南工業區開發計畫環境影響評估審查委員會第六十六次會議八項應補充修正意見確認案意見納入定稿，送環保署備查。
2002.01.16	蘇煥智以台南縣縣長身分函請環保署就本案是否有開發必要，再與經建會及經濟部協商審議，且建請在工業專用港環評未定案前，暫勿定稿核備。
2002.07.09	台南縣政府就濱南工業區的報編開發案，表明不支持的立場，並函請內政部撤回土地變更案。
2002.10.14	農委會公告「台南縣曾文溪口黑面琵鷺野生動物重要棲息環境」。
2002.11.01	台南縣政府公告曾文溪口北岸海埔地為黑面琵鷺保護區。

日期	記事
2003.08.15	開發單位繳交《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》及審查費貳萬元。
2003.09.29	環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》。
2003.10.20	張祖恩先生就任環保署署長。
2003.11.21	行政院公告核定「雲嘉南濱海國家風景區」的範圍。
2003.12.24	雲嘉南濱海國家風景區掛牌成立。
2003.12.29	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。
2004.02.06	環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫—石化綜合廠、精緻一貫作業鋼廠與工業專用港環境影響評估報告書（定稿本）》。
2004.02.19	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。
2004.03.08	環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。
2004.03.16	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。
2004.03.17	「南瀛濱海國家風景區推動委員會」揭牌。
2004.04.22	環保署函請開發單位補充、修正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。
2004.07.02	開發單位檢送《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）認可案說明》。
2004.08.26	環保署函請開發單位補正《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。
2004.12.16	環保署認可《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書（定稿本）》。
2005.04.19	台南縣政府列舉京都議定書生效與雲嘉南國家風景區核定事實，函請環保署基於情勢變遷原則，依《行政程序法》第 123 條第 4 款暫緩定稿，重開環評。
2005.06.08	張國龍先生就任環保署署長。
2005.06.28	台南縣政府函請經濟部在核發濱南工業區開發計畫許可前，將行政院核定公告的雲嘉南國家風景、農委會公告的台南縣曾文溪口黑面琵鷺野生動物重要棲息環境與京都議定書的生效等納入考量。
2005.07.01	台南縣政府因六一二水災的衝擊，函請環保署再審慎考量濱南工業區開發計畫對於七股及周邊地區排水的衝擊，勿遽然核定環評報告書。

日期	記事
2005.07.12	蘇煥智拜訪剛上任的張國龍署長，請環保署依《行政程序法》廢止濱南工業區開發計畫環評審查結論。
2005.07.22	環保署就濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書審查結論公告事宜，函請經濟部、交通部、內政部與台南縣政府查照。
2005.11.28	「黑面琵鷺保育管理中心」揭牌。
2005.12.03	蘇煥智連任台南縣縣長。
2006.01.19	環保署公告《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要。
2006.02.09	拜訪環保署張國龍署長，建請環保署依法廢止《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要公告。
2006.02.17	台南縣七股海岸保護協會與台灣環境保護聯盟向環保署遞送訴願書，請求撤銷 93 年 12 月 16 日環署綜字第 0930074745 號函有關《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》的同意認可，及 95 年 1 月 19 日環署綜字第 0950006595 號函有關《濱南工業區開發計畫環境影響評估報告書》審查結論及《環境影響評估報告書》摘要的公告，以維護公共福祉與安全、捍衛台灣永續發展。
2006.11.09	內政部召開的第 193 次區域計畫委員會以「本案可行性規劃報告無法反應現今土地權屬現況，工業主管機關意見亦未能整合，本案申請程序，因涉時空環境變遷，計畫內容不符地方未來整體發展方向，且其中縣管土地未獲縣府之同意，影響陸域使用配置甚鉅，使後續審查程序無法進行」為由，決議退回「濱南工業區開發計畫可行性規劃報告」案。決議內容抄錄於附件 A。
2006.12.04	內政部依區域計畫委員會第 193 次審查會議決議，以台內營字第 0950807299 號函退回開發業者所遞交的「濱南工業區開發計畫可行性規劃報告」予經濟部。
2006.12.22	經濟部以 2006 年 12 月 22 日經工字第 09500191070 號函將「濱南工業區開發計畫可行性規劃報告」退回臺南縣政府，並副知開發業者。
2007.01.05	臺南縣政府亦依法以 2007 年 1 月 5 日府經工字第 0950276205 號函將申請報編工業區案退回開發業者。
2007.10.18	開發業者提起訴願，被駁回！ 開發業者以內政部區域計畫委員會第 193 次會議結論有重大瑕疵，且未予開發業者限期補正的機 會等為由，提起訴願。經行政院訴願審議委員會於 2007 年 10 月 18 日作成「內政部 2006 年 12 月 4 日台內營字 第 0950807299 號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理」的訴願決定（院臺訴字第 0960092243 號）。訴願決定內容抄錄於附件 B。
2009.01.21	開發業者提起行政訴訟，獲勝。

日期	記事
	<p>在訴願決定駁回後，開發業者再提起行政訴訟，聲明：（1）訴願決定及內政部等所為退回函均撤銷；（2）內政部應就所送可行性規劃報告，作成審查並同意的行政處分；（3）被告經濟部應作成准予「台南縣濱南工業區申請報編工業區案」核定編定為工業區的行政處分，並予以公告。</p> <p>行政訴訟經臺北高等行政法院審理，於2009年1月21日判決：（1）行政院訴願審議委員會2007年10月18日院臺訴字第0960092243號訴願決定及內政部2006年12月4日台內營字第0950807299號函、經濟部2006年12月22日經工字第09500191070號函均撤銷；（2）內政部對於開發業者提送審查的「台南縣濱南工業區開發計畫可行性報告書」案，應作成決定；（3）其餘之訴駁回（96年度訴字第4176號）。判決書內容抄錄於附件C。</p>
2009.04.09	<p>內政部區域計畫委員會重新討論，限期補正。</p> <p>在行政訴訟判決後，2009年4月9日召開的內政部區域計畫委員會第251次會議，作成「請開發業者補充修正後，於三個月內送營建署，提區域計畫委員會討論」的決議（附件D）。</p>
2009.05.08	<p>內政部以內授營綜字第0980804222號函送「非都市土地變更申請案件區域計畫擬定機關限期補正通知書」予開發業者，限期於文到次日起算3個月內補正完成。</p>
2009.09.01	<p>逾期未補正，內政部宣布程序終結，建請經濟部予以駁回！</p> <p>依照內政部2009年5月8日內授營綜字第0980804222號函令，開發業者並未於補正期限2009年8月17日將補正的書圖文件送達營建署。</p> <p>2009年9月1日，內政部依據《區域計畫法施行細則》第16條之2第2項規定：「區域計畫擬定機關辦理許可審議時，如有補正事項者，應通知申請人限期補正，屆期未補正者，應為駁回之處分。」以內授營綜字第0980808544號函建請經濟部予以駁回，並宣布濱南工業區土地申請報編案於內政部的處理程序業已終結，未來如再送審查，將視同新案件處理。</p>
2009.09.04	<p>經濟部復以2009年9月4日工地字第09800669500號函請臺南縣政府轉知開發業者，若仍有意願，請其依《促進產業升級條例》規定將可行性規劃報告層送經濟部工業局辦理；若已無續辦的意願，亦請函知工業局，以便辦理結案。</p>
2009.09.16	<p>2009年9月16日，臺南縣政府遵照經濟部工業局的指示，以府經工字第0980212805號函轉知開發業者。</p>
2009.10.14	<p>2009年10月14日，經濟部工業局依據水利署2009年10月7日經水源字第09853177541號函，再度叮嚀臺南縣政府。</p>

---

日期	記事
2009.10.21	由於開發業者並未就是否續辦函覆臺南縣政府，臺南縣政府復於 2009 年 10 月 21 日以府經工字第 0980248444 號函請開發業者，於發文日起 10 日內函復經濟部與臺南縣政府。
2009.11.06	在未見開發業者回復下，臺南縣政府終於 2009 年 11 月 6 日以府經工字第 0980269811 號函檢附開發業者郵件收件回執單，請經濟部工業局逕依規定辦理。

---

資料來源：蘇煥智，民國 105 年 6 月 25 日，反濱南紀事。  
<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/mypdf/bkface99.html>。



#### 附件四 八輕石化工業開發計畫大事記

日期	內容
1990.09.13	行政院長郝柏村南下高雄，夜宿後勁。14日上午邀請後勁居民30位代表溝通五輕問題。達成25至30年遷廠的協議，並著手進行七輕、八輕的興建計畫，以取代三、四、五輕。
1991	經濟部表示五輕與六輕已足夠應付石化工業的原料所需，七、八輕是否興建則待五年後三輕汰舊換新，再視下游業者需求決定。半年後，經濟部改口宣布兩千年興建第六、第七、第八三座輕油裂解廠，使乙烯產量每年達到204萬公噸，以維持台灣競爭優勢。台塑接掌興建六輕，其他石化業者擔心台塑獨佔原料，遂積極要求政府興建七輕與八輕。
1993	八輕三個預定廠址：桃園觀音、嘉義鰲鼓、高雄大林蒲，分別因政治因素、環境團體抗爭、居民長年忍受石化汙染之苦無疾而終。四月，工業局提出設廠於雲林離島工業區的計畫，但因黃金地段已被台塑挑走，中油不願接受。七月，經濟部長江丙坤試圖撮合七輕與八輕，但因兩企業爭大宣告失敗。
1994	中油一度將廠址轉到桃園大潭，但因桃園煉油廠的存在，很難說服民眾再接受一座輕油裂解廠。
1995.08.03	中油正式提出八輕開發案。
1996.11.21	中油內部高層人事異動，裴伯渝轉任企畫專門負責八輕，對外表示雖然設廠地點不易，但堅持根留台灣，決心在本年度定案。
1998.06.13	八輕行動年，中油總經理潘文炎出任八輕籌備小組召集人，經濟部亦全力推動，物色廠址為屏東南州、嘉義東石及雲林離島工業區。屏東縣長蘇嘉全大力反對，嘉義及雲林執政者都表示歡迎。永續台灣雲嘉聯盟已全面抵制總統大選的方式，抗議蕭萬長引進八輕，地方居民組成「反八輕布袋自救會」，王金山組織養殖業者成立「反八輕行動委員會」。
1999	中油與嘉義縣政府簽訂八輕合作意願書。
1999.12.06	標榜環保意識的陳水扁當選總統，經濟部也宣稱不鼓勵興建七、八輕。
2000.03.18	中油以布袋做工業港成本太高為由正式發函通知嘉義縣政府暫緩布袋計畫。
2001.12.01	重新評估八輕廠址，一是高雄二輕原廠汰舊換新，二是屏東南州，三是經濟部工業局提供的離島工業區或彰濱工業區。
2002.11.01	SARS爆發，石化業者體認到大陸投資的不確定性，紛紛重回中油的懷抱，讓中油推動八輕的信心大增，積極會勘彰化大城、雲林台西及屏東南州。五月，中油對外表示八輕將落腳雲林離島工業區。台西鄉長林煙泉以六輕的污染危害反對八輕。
2003	中油董事長郭進財拜訪雲林縣長，張榮味表示只要民意支持，沒有理由反對。

日期	內容
	八輕也取得經濟部支持，將其列為國家重大建設。
2004.03.17	張榮味因焚化爐弊案被羈押，因八輕進駐有待縣長首肯，使開發案增添變數。
2004.12.16	屏東縣議會組成專案小組討論八輕可否設廠於屏東，議會並決議請八輕下游業者等向縣府做簡報，代理縣長吳應文重申反對立場。
2005.04.19	在因應京都議定書舉行的全國能源會議上，台灣環境保護聯盟到場抗議，反對興建八輕及台塑大煉鋼廠。會議最後的共識是將二氧化碳排放量納入環評項目，要求中油及台塑重新進行環評。
2005.06.28	行政院永續發展委員會開會決議，八輕與大煉鋼廠等高耗能產業需作政策環評，並將溫室氣體排放與水資源等納入評估項目。
2005.11.28	政見為「農業首都」的蘇治芬當選就職，要求台塑及八輕必須遵照環境正義、法制化的回饋機制，以及強制性提供人才回流就業為準則。
2005.12.20	中油與遠東、長春、和桐、中纖、富邦等數個財團合資組成「國光石化科技公司」。六月中旬，國光石化公司表達投資大城鄉海埔地開闢工業區以興建八輕的意願。
2006.01.19	台灣永續聯盟在台西八輕及大煉鋼廠預定地海域裸泳抗議。
2006.03.19	針對行政院以大動作向各大報媒體表示，環境影響評估程序已經成為經濟發展的最大絆腳石，並要求中科、國光石化、大煉鋼廠等重大案件應協調儘速通過環評，九位環評委員發表聯合聲明，提出嚴正抗議，反對行政院片面向外界放話，嚴重影響環評制度之形象，干預獨立而專業的審查機制。
2006.03.27	國光石化在台西鄉崙峰國小舉辦說明會。
2006.05.03	台西鄉長李培元辦理 23 場鄉政建設座談會的民意調查，結果 54%贊成、21%無意見、23%反對。李強調縣府應以多數民意為依歸，不該一味阻礙台西鄉發展。
2006.08	針對國光石化公司透過地方民代召開座談會作為建廠民調依據，雲林淺海養殖協會在台西西府廣場掛白布條反對，並提出聲明指出，國光並非公所，因此協會不會認同這項座談會，應以國光本身辦說明會為主。
2006.08.25	行政院通過大投資計畫的產業套案，讓雲林縣在核准八輕與台鋼兩大投資案後可以獲得 20 億的獎勵金。
2006.10	台灣環保聯盟及台西蚵農舉行「發蚵家族轟趴」募款餐會記者會。
2006.11.09	經濟部長陳瑞隆到雲林縣斗六市環球技術學院演講，縣長蘇治芬向陳瑞隆表明：「縱使八輕投資案環評通過，回饋若未透明、法制化，將拒發建照。」
2006.12.18	台灣生態學會、台灣永續聯盟、台灣環保聯盟等六個環境團體在立法院召開記者會，宣布成立「搶救媽祖魚聯盟」。

日期	內容
2007	環評委員勘查雲林台西國光石化預定地。
2007.03.27	行政院財經小組針對台鋼與國光石化進度進行討論，行政院副院長蔡英文認為，環保署對於業者環評時程的不確定性太大，「非常不合理」。環保署長張國龍積極處理環評的流程問題。
2007.03.28	台西鄉長李培元率眾北上抗議，指環評委員偏袒環保團體，使國光石化及台塑大煉鋼廠環評遲未過關。
2007.04.03	環保署進行國光石化環評專案小組第一次審查，會中環評委員提出有關用水、二氧化碳等質疑，最後決議補件再審。
2007.04.20	蘇花高、台塑煉鋼廠、台電彰工火力發電廠、中油國光石化等重大開發案遲遲未通過環評，外界矛頭都指向環保署及環評委員。環保署喊冤，直指這些開發單位未按時間補件，根本無從環評。
2007.05.15	環保署長張國龍無預警遭撤換。
2007.05.20	行政院核定「永續海岸整體發展方案」，策略中訂定目標為確保台灣自然海岸線不再損失，避免不當設海岸工程，衝擊自然環境平衡。
2007.10.18	工業總會理事長陳武雄與環保署長陳重信會面，揚言若環評無法在年底通過，和桐化學將率先宣佈退出國光石化投資案。
2008.01.05	「變更雲林離島基礎式工業區環差分析報告」，被環評委員的駁回，全案退回重審。該工業區中配合國光石化將興建的工業港區也被環委要求補充更完整的說明資料。國光石化公司副總經理蘇福欽強調，有好幾個東南亞國家甚至中東國家都曾向國光石化招手，表示願意以合理的條件讓國光石化進駐投資設廠，言下之意若環評不過可能出走海外。
2008.01.23	國光石化開發案進行第三次專案小組審查，環評委員有鑑於台塑六輕對地方的環境衝擊，擔心國光石化可能對環境與居民健康產生重大影響，加上離島工業區總量管制標準需重新環評，決議國光石化應進入二階環評。開發單位於是撤案，轉進彰化大城。
2008.02.13	中油公司副總經理曹明前往拜訪大城鄉公所等機關，受到大城鄉長許木棧歡迎。許木棧說，大城鄉人口外流、無大型工廠，一年稅收僅5百多萬，國光石化設廠可望改善人口外流及鄉內地層下陷問題。
2008.07.31	副總統蕭萬長率朱雲鵬、施顏祥等官員，在台北遠企醉月樓宴請中油、遠東集團、長春、大連、富邦金控創投、和桐等國光石化股東，據與會石化業者轉述，蕭萬長在晚宴中強調，國光石化投資案是件很好的投資計畫，而且非做不可。蕭萬長並指出，以往政府作業常被評估是「慢吞吞」，因此，這次由他出面協調國光石化投資案，以利此案能快速且有效推動。言下之意環評只是必要

日期	內容
	程序，國光石化開發案勢在必行。
2008.08.07	中華白海豚正式被國際自然保育聯盟(IUCN)列為「極度受威脅」(CR,CriticallyEndangered)物種，行政院永續會生物多樣性組上午在林務局邀集相關部會召開協商會議。媽祖魚保育聯盟的成員在與會前演出行動劇呼籲政府官員眼裡不應只有開發案的利益，應在審核開發案時把「環境永續」列入核心的考量，並馬上公告棲地的保育辦法。
2008.12.29	經濟日報報載，為推動國八輕國光石化及台塑大煉鋼廠開發案，政府希望將環評的程序和速度加快，原本在明年九月通過環評的時程能夠提前至明年初。
2009.03.10	雲林縣離島式基礎工業區新興工業專用港開發計畫於環保署進行第四次專案小組審查會，交通部航政局代表在審查會上直言，今年2月國光石化的彰化大城港興建案已獲行政院核定，因此新興港的興建計畫應該暫緩。農委會代表則認為，新興港開發計畫若通過，針對雲林沿海漁民所應實施的輔導配套計畫至今未提出，而且可能衝擊鄰近海域生態環境中，如中華白海豚等珍貴海洋哺乳類生物的棲息，需要審慎考量。會議最終決議補件再審。針對該案當中有關水質影響、航行安全、以及漁業衝擊等問題，決定再行召開專家小組會議進行討論。
2009.05.06	國光石化開發案於環保署進行專案小組審查，但居民健康風險評估詳細數據，水工模型試驗，用水問題，報告書都未詳細評估，遭環評委員批評內容粗糙，並直言「比10年前作的環評計畫還差」，要求直接退件，環評專案小組決定讓該案進入嚴格的2階段環評。
2009.06.09	雖有委員、環保團體認為，國家未來石化政策進一步釐清前，不應進行個案開發審查，應先請工業局提出「政策環評」審查後，再審查國光石化。此案仍依專案小組審查結論進入二階環評。預定國光石化專用的「大城海埔地工業區專用港」也進入二階環評。
2009.06.29	國光石化在彰化大城舉行首次環評說明會。
2009.08.19	環保署舉行第一次國光石化以及專用港兩案之「範疇界定會議」。國光石化提出北移方案；彰濱工業區列入區位選項。彰化環盟理事長蔡嘉陽質疑北移方案更接近大杓鷗、黑嘴鷗棲地，對保育鳥類的傷害更大。另外，北移方案距離王功、芳苑養殖區更近，對漁民的衝擊也應進一步評估。此次會議進度僅至區位替代方案。
2009.09.25	第二次範疇界定會議。
2009.10.15	第三次範疇界定確定「北移」為開發主方案。環保團體要求應評估濁水溪口海岸變遷、漂砂的影響。多位環評小組委員也支持應做兩次調查。但國光石化董

日期	內容
	事長陳寶郎以「趕不上去年底送二階環評審查」為由反對。
2009.11.03	大度攔河堰開發案舉行初次專案小組審查；儘管學者力勸勿開發，但水利署無意退件，全案以「有重大影響之虞」進入二階環評。國際鯨豚保育學者台舉行白海豚國際保育工作會議。東台灣海峽白海豚技術顧問工作小組（ETSSTAWG）主席 Dr.PeterRoss 指出，若不立即針對「優先保護棲地」裡的漁業、用水、開發行為、污水排放和製造噪音的活動採取相關措施，白海豚將滅絕。紐西蘭奧塔哥大學（OtagoUniv.）助理教授 Dr.Elizabeth229Slooten 強調「白海豚個體數量不如林務局說的那樣多，保育政策不應只維持現況。」
2009.11.03	國光石化環評資料需求定案，國光石化表示，將盡快對居民舉辦說明會，預計在 12 月送審。中興大學應用經濟系教授陳吉仲認為，國光石化應針對社會經濟做全盤考量，「也就是須進行『環境與資源經濟』的評估」。包括開發後二氧化碳與空污對空氣的衝擊、水資源的供需、生態破壞和對居民的經濟就業影響等。
2009.11.10	環評大會決議，供給國光石化、中科四期用水的大度攔河堰開發案，對河口地下水鹽化、海岸漂砂、河床飛砂有影響。而且堰址下游 2.5 公里處就是感潮河段，影響河口及海域水質生態。凡此種種對環境都有重大衝擊，應進入二階環評審查。
2009.11.23	環保署及 20 名產、官、學界人士與民間團體前往香港 WWF 世界自然基金會香港分會，了解港珠澳大橋興建環評，並拜訪珠海珠江口中華白海豚國家級自然保護區、海洋公園保育基金會、香港沙洲與龍鼓洲海岸公園。環署表示這次的參訪心得將做為日後環評審查作業的參考。
2009.12.28	「大度攔河堰工程計畫公開說明會」。會中不少環委都憂心保育類動物中華白海豚的生存，認為極端氣候將造成水資源枯竭，興建攔河堰將導致河床裸露嚴重，但水利署卻強調「雖我們對白海豚不了解，但應對白海豚沒有影響。」
2010.01.11	彰化縣環保聯盟發起「收復濕地、還我河口」搶救濁水溪彰化海岸重要濕地網路連署。
2010.01.25	營建署原定在 2 月 2 日「溼地日」公告包括彰化大城溼地在內的 28 處國家級溼地，卻因國光石化行文至行政院「希望政院協助協調國家重大經濟建設案與溼地評選之間可能的問題。」（該公司發言人說詞）而暫緩公告。彰化環保聯盟等環保團體赴行政院陳情，希望儘速通過溼地法，並公告多處國家級溼地，以落實保育。
2010.02.01	台灣首宗環境信託行動「濁水溪口海埔地公益信託」正式啟動。
2010.04.11	環保署召開國光石畫開發案首場專家會議，針對「漂砂」、「社會經濟」、

日期	內容
	「中華白海豚保育」等議題進行實質審查。中山大學海洋物理研究所教授劉祖乾直言國光石化提出的環評報告資料根本不正確，「若是碩士論文根本無法畢業」。居民與委員提出高達 80 項質問，未獲令人滿意的答覆，主席決議下回再審。
2010.04.13	國光石化二階環評初審會進入第二天，包括用水來源、健康風險評估、保育措施、空氣汙染等，環評委員及環保團體舉出 300 項開發單位評估不足之處，最後環評專案小組決議退回，須補件再審。隨後環保署決議將這些議題切割成四個子題分別舉行 230「專家會議」。分別為海岸地形變遷、中華白海豚、健康風險、水資源利用。
2010.04.14	「國際國民信託聯盟」(International National Trust Organisation) 會員發展及服務部門最高負責人奧利佛·莫里斯(Oliver Maurice)來台訪問，期間走訪包括大城溼地在內的西海岸。他指出，「這樣的河口溼地在英國至少也是 SSSI (Site of Special Scientific Interest, 具有特殊科學研究旨趣的場址)，而彰化海岸這麼重要的河口泥灘地，如果是在英國，早就是保育最高位階的自然保留區 (Nature Reserve)，台灣政府真的很 shame，沒有盡到保護的責任。」
2010.04.19	營建署區域計畫委員會召開國光石化開發案第一次專案小組會議，報告內容僅著重在工程的技術面，幾乎沒有說明國光石化設廠後，會對鄰近鄉鎮的環境、農漁畜牧業經濟活動以中部地區整體發展，產生什麼樣的影響，根本已經偏離區域計畫委員會的審議內容。開發計畫書中的漂沙、風向、防洪、交通運輸等「技術」部份，所進行的模擬數據也極為草率，應進行的地質鑽探、分析也沒有確實進行。有委員直言，如果資料沒補齊，審查就沒意義，在這之前，審查根本應該先停止。
2010.04.22	彰化縣環保聯盟等團體舉辦第一屆台灣白海豚盃路跑賽。
2010.04.25	內政部區域計畫委員會審議「國光石化科技股份有限公司申請『彰化縣西南角(大城)海埔地工業區計畫』案第 2 次專案小組會議。彰雲環境搶救聯盟、芳苑反污染自救會、彰化縣環境保護聯盟、反中科熱血青年、台灣綠黨等團體陳情反對國光石化開發案，並演出行動劇。
2010.05.11	舉行「海岸地形變遷模式模擬專家會議」，審查委員認為從研究方法、模式模擬、到推論結果都有待商榷，結論補件再審。會中前立委林進春及其助理紀進昌以言語暴力及肢體動作侮辱中研院陳章波教授及彰化環盟理事長蔡嘉陽。
2010.05.31	為釐清國光石化開發是否對白海豚的族群生態造成影響，環保署召開專家會議討論。國光石化委託的研究團隊台大生態學與演化生物學研究所教授周蓮香建

日期	內容
	議，開發單位可以「行為訓練」引導白海豚穿越彰化海域。但此方式尚無成功案例，周蓮香也坦言「實驗性質非常高」。台南大學生態科學與技術學系教授鄭先祐表示，中華白海豚已經極度瀕危，應啟動禁漏原則。農村武裝青年主唱阿達於會中演唱白海豚之歌。此次會議無結論，決議再舉行延續會議。
2010.06.09	連開兩場「健康風險」、「水資源」專家會議。水資源方面，與會學者認為資料太少，無從評估用水問題。健康風險方面，國光石化認為開發後風險都屬「可接受」，雖然會加重雲林麥寮的健康風險，「但貢獻很低」，只要透過管理降低風險。但公衛學者皆有疑慮，認為國光石化明顯低估。兩場會議均決議補件再審。
2010.06.10	繼續召開第二次專案小組會議，討論包括海岸地形變遷、生態環境、海域水質等各項議題。環保團體批評，這快馬加鞭的審查速度已經「破先例」，毫無品質可言。此次會議仍然因為開發單位漏洞百出，沒有作成任何結論。台灣媽祖魚保育聯盟、台灣生態學會、台灣永續聯盟等團體發起「環保救國攏係假財團治國卡係真」總統府快閃抗議行動。
2010.06.11	彰化縣環保聯盟於端午節前夕演出跳海行動劇，呼籲總統馬英九停止國光石化開發案。
2010.06.13	環保署繼續針對溫室氣體等議題，召開國光石化第二次專案小組會議，面對未來每年將產生超過 1,200 萬噸碳排放的開發案，國光石化卻提出要用數十年後才可能成熟的新技术作為減碳對策，頻遭環評委員批評「根本是空談」。會議最終決議，將針對「溫室氣體減量」這項議題，另召開專家小組會議。
2010.06.15	中興大學應用經濟系教授陳吉仲透露，學界將推動百位專家連署，以保農業健康生態之名反對國光石化開發案。
2010.06.16	工業局委託台灣綜合發展研究院進行的「石化產業政策環評」進行第三次專家諮詢會議。台綜院提出石化產業維持現狀、低經濟成長、中經濟成長與高經濟成長等四個方案，評比的結果是石化產業大幅擴張產能的高經濟成長方案為最優選方案，令諸多與會學者質疑這份報告究竟是產業發展報告還是環境評估報告。
2010.06.18	台灣環保聯盟、台灣環境資訊協會、荒野保護協會、媽祖魚保育聯盟等團體與多位文學界人士，以及從美國來台進行訪問、長期對抗台塑等石化工業污染的環運鬥士黛安·威爾森（Diane Wilson）舉行白海豚溼地保育信託「全民守護家園」記者會，會中詩人吳晟發表詩作《只能為你寫一首詩》，作家劉克襄分享濁水溪口參訪經驗。

日期	內容
2010.06.23	環保署召開國光石化案 2 次初審後續會議。志工媽媽張育憬及一群家長和孩子、教師、音樂藝術創作者在西門町的紅樓廣場前舉辦移動音樂會及彩繪遊行。請求保留濁水溪出海口濕地與海域，讓台灣囝仔的美麗憧憬—白海豚與八色鳥的海洋夢公園得以實現。
2010.06.26	環境資訊協會秘書長陳瑞賓接獲不明人士電話，該男子警告：「現在八輕已經打算找人開始進行攻擊認股網站。你們要小心裡面的個人資料被破解，你叫負責的人也要小心點！」在此之前信託認股搶救白海豚的平台運用「google 文件」提供的表單功能進行網路認股，遭不明人士向 google 檢舉而被停用，工作團隊緊急委請工程師自行撰寫程式上線，認股活動不受影響。《商業週刊》1179 期以「台灣天空浩劫」為標題，大篇幅報導國光石化在彰化設廠的影響。
2010-06-28	《天下雜誌》450 期報導國光石化爭議「五大謬誤，殘害國土」。
2010/6/30	中國醫藥大學生命科學院院長，中研院院士周昌弘於第 29 屆院士會議提案建議政府停建八輕，出席分組討論院士 24 人中 19 位同意通過，18 位具名連署。連署院士多為環境生態、公衛、生醫、藥理、毒理、肝臟、癌症及血液權威。
2010.07.05	環保署舉行國光石化「健康風險第二次專家會議」，與會專家強烈質疑國光石化委託的研究單位所做報告方法錯誤、資訊片斷、結論不可信，一度拒絕這本報告，最後決議再舉行第三次專家會議，但要求必需交一份完整的報告。中興大學環境工程學系教授莊秉潔以列席學者身分提出「國光石化營運造成 PM2.5 與健康及能見度之影響」報告，與會學者包括台大公衛所教授詹長權、吳焜裕、台大獸醫系教授周晉澄等人都肯定莊的報告比國光石化的報告更周全、更可信，建議應納入正式的環評報告。
2010.07.06	彰化縣環境保護聯盟、台灣環境資訊協會、荒野保護協會、蠻野心足協會、媽祖魚保育聯盟等團體召開「萬人環境信託溼地保育」記者會。「濁水溪口海埔地公益信託」正式送交內政部審查，送交時有超過三萬民眾認股。彰化當地蚵農代表謝素阿嬤也到場。參事黃景茂承諾一個月內給出答覆。
2010.07.07	召開「海岸地形變遷模式模擬專家會議」，國光石化報告遭批「沒有觀測、沒有事實、方法支離破碎」。成大水利及海洋工程系教授郭金棟拒絕出席，以書面資料批國光對委員的問題流於文字回答，「這樣再開 10 次也沒用」。主席蔣本基決議補件再審。
2010.07.08	環保署舉行「國光石化溫室氣體專家會議」。這份合併國光石化工業區、工業專用港（由國光石化、工業局共同提出）的溫室氣體報告，卻只計算國光石化



日期	內容
	營運後的「直接」溫室氣體排放，對於「間接」排放、以及工業港建造及營運的碳排放隻字未提。最後主席蔣本基裁示國光應再補充「完整報告」，工業局應說明產業政策，能源局應說明能源政策。擇日再舉行第三次審查會。
2010.07.09	環保署舉行第二次白海豚專家會議，審查委員認為國光提的辦法不可靠、又無保育誠意。主席蔣本基要求國光補充「完整資料」，特別是國光石化將白海豚南北分割後，對族群存活的影响有多大？多少白海豚會因阻絕效應受影響、多少又不會。應依水深、寬度，量化阻絕效應的風險。另外也要說明施工噪音、抽砂及填海造地對白海豚的影響為何。沒有國光開發對白海豚的影響又是什麼。擇日再舉行第三次專家會議。
2010.07.13	環保署舉行國光石化初、中期用水規劃專家會議，原規畫中期用水以調撥農業用水支應、並已與彰化農田水利會簽約，但彰化環盟總幹事施月英質疑，彰化農田水利會去年審查中科四期時，已承諾不再調撥農業用水給國光。中興工程協理龔誠山指出，依「農業用水調度使用協調作業要點」，常態調撥農業用水已違法。台北科大土木系教授林鎮洋表示，國光石化應認真考量以「海水淡化」做為大度堰的替代方案。逢甲大學水利工程系助理教授蘇惠珍要求重新檢討濁水溪基流量。國光石化需就以上問題補充資料，擇日再舉行第三次專家會議。
2010.07.14	台灣環境保護聯盟舉辦環保茶坊講堂，講題：國光石化的健康風險。
2010.07.17	濁水溪口海埔地公益信託在營建署召開第 1 次審議會。出席單位包括國有財產局、彰化縣政府等 15 個單位代表，送件單位彰化縣環境保護聯盟列席簡報。內政部次長林慈玲表示，除非環保團體向財政部取得可完成讓售的相關證明文件，否則全案無法進入實質審查程序。
2010/07/21	鍾理和文教基金會董事長曾貴海醫師等五名醫界人士發起反對石化業開發連署。
2010.07.23	彰化王功舉辦漁火節，彰化環保聯盟邀請連署反對國光石化的學者、環評委員、專家會議學者走訪王功漁港，親眼看看這片廣闊的潮間帶，聽聽當地居民的聲音。不過現場只有反對國光石化學者到場，不見環評委員參與。
2010.07.24	經濟部長施顏祥表示，即使民股退出，政府還是會繼續推動國光石化開發案。
2010.07.30	學界連署反國光石化開發案超過千人（1090 人）。
2010/07/31	學界反國光石化連署學者群達 1173 人，3 日召開記者會，前中央研究院院長李遠哲親自出席，建議政府停止國光石化於彰化設廠之開發案，盡快召開「永續台灣」經濟發展會議，研發「低 234 污染、低耗能、低健康風險」的台灣產業轉型具體方案。

日期	內容
2010.08.03	內政部營建署進行區域計畫委員會第 5 次專案小組審查會議，主要針對國光石化填海造陸所造成之環境與生態影響進行審查，多位審查委員提出眾多疑義，包括國光石化工業區暨工業港之區位選址嚴重錯置、所需用水將會排擠農業灌溉給水、地層下陷問題、突堤效應、開採東部陸砂石與彰雲南等多處土石資源區做為堤防以及覆蓋土所造成的問題等。開發單位皆無法給出明確答覆。主席裁示關於填海工程之審查會將擇期再開。
2010.08.04	醫界反國光石化開發連署記者會。出席單位：江自得醫師、葉宣哲醫師、林世賢醫師、吳焜裕教授、田秋堇立法委員、劉建國立法委員、媽祖魚保育聯盟、彰化縣環境保護聯盟、台灣環境保護聯盟、台灣蠻野心足生態學會、台灣環境資訊協會等。
2010/08/05	天主教台中教區、台灣生態學會、天馬騎士團、彰化縣環境保護聯盟等團體舉辦「88 守護彰化海岸濕地單車騎士大會師」活動。天主教台中教區蘇耀文主教主持「為台灣生界祈福」。
2010.08.08	國光石化「水源供給專家會議」第三次會議宣告審查結束，結論要求國光石化的用水計畫應以海水淡化做為「水源替代方案」，並「考量」以再生能源與廢熱回收為海水淡化能源。審查結論另要求國光應補充濁水溪設攔河堰的取水量計算方式、工業區蓄水設施。以上審查結論併入專案小組審查。
2010.08.11	國光石化第二次溫室氣體專家會議，會中提出疑義包括：應再說明 2020 年基線排放量計算；開發造成棲地損失的固碳量計算；再澄清溫室氣體排放量；乙烯產能推估的基準，與國際比較的效能；廠區關鍵設備的能源效率，以及加強預防措施。另說明節能減碳、溫室氣體減排措施的優先順序；境外碳權應減少、以境內碳權為主。會議結論要求應補充資料再舉行第三次會議。
2010.08.16	台灣綠黨、台灣媽祖魚保育聯盟、台灣蠻野心足生態協會、彰化環境保護聯盟、台灣環境資訊協會等團體號召支持者關閉台北富邦銀行帳戶、拒絕使用台北富邦信用卡、定期存款解約等，要求富邦金控退出國光石化投資案。
2010.08.19	台灣基督長老教會彰化中會發表對國光石化（八輕）影響彰化西海岸生態之聲明。
2010.08.21	台灣媽祖魚保育聯盟、台灣蠻野心足生態協會、台灣生態學會等團體召開「白海豚，鯨豚媽媽還要你們嗎？！」記者會。台灣鯨豚研究先驅楊鴻嘉教授呼籲停建八輕，設立自然保護區。
2010/08/23	召開第 3 次「健康風險評估專家會議」，不少專家痛批開發單位的報告缺漏百出，且從中看出國光石化對於當地居民的健康有「顯著影響」。主席蔣本基原

日期	內容
	本強調這是最後一次會議，但開發單位提出的報告仍有多處謬誤，加上針對健康風險的「評估」仍然不足，無法實際反映國光石化對當地的影響，最後決議擇期召開第四次專家會議。
2010.08.24	國光石化健康風險評估專家會議第3次審查，國光石化仍無法拿出令專家放心的評估報告。台大公衛系副教授吳焜裕認為國光石化在工安意外及廢水排放有害物質方面皆未處理，會議最後決定召開第4次會議再審。
2010.08.25	白海豚專家會議續審，仍無結論。崑山科技大學副教授翁義聰以書面資料說明彰化海岸濕地豐富的生態體系；國光石化的開發將重創此地生態系帶來的生物多樣性及漁業資源，政府應積極保育此地生態。國光石化民股長春石化董事長林書鴻建議國光石化可在五輕舊址興建。
2010-08-26	環境信託第二階段認股正式展開。目標20萬人認購水鳥覓食棲地800公頃。
2010.09.01	9名交通大學、清華大學以及屏東科技大學的碩博士生由新竹出發，展開為期一周「守護國境之西·揹著小白豚去旅行」繞行西海岸活動。
2010.09.04	經濟部工業局連續兩天(6、7日)在四大報刊登半版廣告：「沒有石化業，哪來的傘布遮雨？」「沒有石化業，哪來的輪胎？」「沒有石化業，哪來的牙膏牙刷？」「沒有石化業，哪來的油墨印報紙？」
2010.09.06	召開最後一次「溫室氣體專家會議」，雖然數據問題重重，但主席仍決議，國光石化補件後直接交由專案小組審查，不再續開專家會議。
2010.09.07	針對工業局廣告，立委田秋堇及綠黨等團體抨擊政府花公帑為特定產業護航，8日赴監察院陳情，要求追究相關人員責任。監委馬以工表示會對此進行調查及了解。
2010.09.08	立委鄭汝芬、侯彩鳳、陳秀卿和林滄敏動員二林、竹塘、芳苑和大城四鄉鎮居民近二百人北上，表達支持國光石化的意願。行政院長吳敦義表示會尊重環評結果。
2010.09.09	媽祖魚保育聯盟及綠黨等團體在總統府前、北一女門口演出行動劇，諷刺政府支持國光石化廠開發案，讓人民別想活「99」，演出行動劇後，步行到總統府遞交辯論挑戰書，總統府方面由侍衛室值日官出面代表收受。
2010.09.11	財團法人賴和文教基金會發起藝文界反國光石化連署，9/15召開「全國藝文界守護濁水溪口，許台灣健康未來立法院記者會」。計有文學界黃春明、吳晟、廖鴻基、劉克襄；劇場界汪其楣、李永豐；音樂界林強、陳明章、吳志寧、農村武裝青年；攝影家張照堂、曾敏雄；藝術界施並錫、陳世憲等上百位藝文界人士響應連署。
2010.09.15	針對經濟部花公帑登廣告挺石化業，及某些化工學者「不食人間煙火」的批

日期	內容
	評，一千三百多位連署學者 24 日發表「全國大專院校反對國光石在彰化興建新聞稿」，提出三點聲明及要求：（一）反國光石化在彰化設廠而非反石化產業，（二）要求政府於一個月內舉辦「國光石化是否在彰化興建」的辯論會，（三）政府行政中立。
2010.09.24	芳苑鄉反污染自救會、彰化縣養殖漁業發展協會、彰化縣環境保護聯盟等團體及民眾近千人至彰化縣府抗議，訴求「為子孫、為健康，國光石化滾!!」。台灣農村陣線夏耘訪調營二林·王功小組發起「青年反國光·挺漁民公車行動」原訂 21 日，因凡那比颱風延期，順延至今日。
2010.09.27	經濟部工業局於 28、30 日分別於高雄、台中舉辦「石化工業政策評估說明書環境影響評估公聽會」。但 30 日台中場只見發送文宣品，且只由工業局做政策簡報。名為公聽會，實為政策宣導。淨竹文教基金會董事長林聖崇當場抗議，最後才改成由工業局、中興大學教授莊秉潔各報告 15 分鐘。即使環保團體、趕來聲援的大社工業區石化受害居民，提出許多證據反對擴張石化業，但公聽會結束後，工業局當場宣佈，政策環評 11 月底將送環保署審查。
2010.09.28	中區水資源局在芳苑鄉公所舉辦大度攔河堰開發說明會，三百多位來自二林、芳苑、王功、漢寶、大城等地的居民表達堅決反對的立場。
2010.09.30	召開海岸變遷模式專家會議。會中決議國光石化可補送替代方案，直接進入專案小組會議。
2010.10.10	夏耘農村草根調查二林王功小組、相思寮後援會、反中科熱血青年、學生監督環評網、清大環境議題小組、交大農學小組等學生青年團體發起反對國光石化開發連署行動。
2010.10.13	彰化縣環保聯盟在彰化四鄉鎮分別舉辦四場「反國光、救彰化」座談會：大城鄉 10/16 二林鎮 10/18 芳苑鄉 10/24 竹塘鄉 10/24。
2010/10/16	連署學者於立法院召開記者會，要求舉辦國光石化影響之辯論，並呼籲經濟部舉辦「行政聽證」，與民眾充分溝通。
2010.10.22	國光石化董事會決議，將原本 11 月 17 日到期的合資協議期限延至 12 月環評大會結果出爐。董事會中除合資協議期限延期外，也決議在環評大會召開結論出爐前，不再辦理增資。
2010.10.25	媽祖魚保育聯盟等團體至國光石化最大股東遠東集團企業大樓前舉辦記者會，並演出死神發送折壽券的行動劇，呼籲遠東集團負起企業社會責任，儘早退股。
2010.11.02	中研院院長翁啟惠在立法院答詢時明確指出，支持國光石化開發案進行行政程序法中的「行政聽證」，充分揭露資訊，並且認為應該要在環評審查前進行才

日期	內容
	有意義。
2010.11.04	彰化縣環境保護聯盟、財團法人賴和文教基金會舉辦「濁水溪口生態文化祭—白海豚股東同樂會。」
2010.11.06	荒野保護協會召開記者會，宣示號召 119 名孕婦及藝術家，於明年一月十九日參與「孕育新生 119」活動，邀請藝術家在孕母身上彩繪，讓民眾認識白海豚，認股救溼地。
2010.11.09	第三次健康風險專家會議，雖然與會專家認為此次評估的不確定因素太多，包括缺乏對孕婦與孩童致癌風險資料、乙烯代謝成醛類後的致癌風險、PM2.5 懸浮微粒加上其他如戴奧辛、重金屬等有害物的空氣污染問題。最後仍將會議結論送入專案小組會議審查。環境團體於場外上演針灸銅人行動劇，由環團扮演的中醫針灸用銅人抱病求醫，諷刺「八輕若設廠，健康去了了」。
2010.11.11	由彰化縣環保聯盟發起的「石化政策要轉彎，環保救國大遊行」，包括地方民眾、學者、醫師、藝文界、青年學子及公民團體等 80 多個團體共約八千人（公視報導）參與。
2010.11.13	立院經委會認為國光石化研發溫室氣體減量的技術跟設備所需資金不能由全民買單，應該自己出錢投入技術研發和設備升級，將經濟部編列 2978.5 萬元的「輔導石化工業升級轉型」預算全數刪除。
2010.11.22	國光石化案進行第三次專案小組審查，將爭議議題健康風險與保育、海岸變遷等議題切為兩場會議。儘管爭議議題已歷經 17 次專家會議、兩次專案小組討論，學者也提出「降低環境衝擊的可行性建議」，並要求國光更正錯誤資訊，但國光石化的回覆不是做不到，就是千篇一律的內容，遭環委批評「根本沒誠意」。最後決議原訂 12/7、12/9 的延續會議取消，再擇期召開第四次專案小組會議。
2010.12.03	彰化縣多名專業醫師在彰化市南瑤宮前舉行反國光石化行動，以石化污染易罹癌，造成人體精蟲缺陷等理由反對國石化在彰化縣設立，呼籲縣府在預防重於治療前提下，應立即停止爭取國光石化在彰化縣設立。
2010.12.06	經濟部工業局在彰化大城舉行國光石化行政聽證會，但會前並未舉行「預備聽證」先列出討論的爭議點，會中限制民眾登記發言 3 分鐘，不符行政程序法公開、公平的辯論精神。會中正反雙方爆發激烈衝突，主席工業局副局長連錦漳在未做成任何結論下宣布散會，詹順貴律師指出，若環評是依違法的行政聽證會為基礎作結論，就算審查通過，也可能被法院判決無效，並撤銷環評結論。
2010.12.14	立法院衛環委員會通過立委劉建國提案，要求環保署舉辦國光石化「健康風險評估」行政聽證會；環保署長沈世宏立即表示：「跟環評法抵觸，窒礙難

日期	內容
2010.12.15	<p>行。」但衛環委員會最後仍通過此一提案。</p> <p>蠻野心足生態協會召開「法界呼籲政府創造民主典範，依行政程序法舉辦國光石化聽證會」記者會，與會學者、律師痛批經濟部工業局 14 日舉行的聽證會浪費行政資源，並且喻為「偽聽證會」。</p>
2010.12.18	<p>白海豚行動日、荒野保護協等環保團體發起一人一信給馬總統的行動以來，平均每日都有來自全台各地的中小學生所寫的 20 封明信片寄至總統府信箱。沒想到，總統府竟來電請協會不用再寄明信片，因為總統不會看，況且這是經濟部的事情。</p>
2010.12.23	<p>大度攔河堰開發案在彰化舉行現勘及公聽會，到場發言民眾全數反對，公聽會前彰化環保聯盟、醫界聯盟、彰化在地醫師葉宣哲、台中市的張豐年醫師在場外舉行記者會。他們強調，「水是公共財」，台灣面對極端氣候，水資源面臨重大挑戰，政府不應支持國光石化這種高耗水產業，更不應用人民納稅錢為財團開發水源。營建署召開國家重要溼地評選作業總評會議，會中通過 17 處溼地，其中民間社團組織推薦的 14 處僅有 3 處列入，只通過 2 處。國光石化預定地大城溼地仍未列入。中華鳥會秘書長余維道下午與各地鳥會、環保團體在立法院召開記者會，質疑營建署認定標準，並要求針對此次未列入溼地，重新召開會議，「把溼地還給全民」。彰化環盟理事長蔡嘉陽補充，依拉姆薩公約規定，不公告並不代表這些濕地就不是國際級濕地，但政府目前卻想藉著不公告的方式讓濕地價值不被彰顯，使國光石化公司得以在環評會上迴避大城濕地重要性，營建署已明顯失職，要求營建署立刻重新召開評選會議進行討論，並公開說明未列入公告的理由，否則不排除訴諸國際。不過營建署並未回應。</p>
2011.01.19	<p>綠黨發言人潘翰聲與民進黨籍立委潘孟安、翁金珠、田秋堇及台北大學經濟系學者王塗發於立法院召開記者會，揭露前中油資深員工爆投資國光石化拖垮中油等反對投資「國光石化」的原因，並從經濟角度質疑國光石化的開發必要性。國光石化先後任董事長郭進財與陳寶郎，曾因「採購天然氣弊案」遭監察院彈劾，而兩人擔任董事長這五年來，國光石化預算從原本的三千七百億，一路追加至六千億。立委翁金珠指出，中油近幾年的財務困窘，從 2006~2010 年間累積總負債已達 3905 億，若任國光石化案拖垮中油，將加速國內石油價格的飆漲。</p>
2011.01.20	<p>中央研究院院士與數名大學教授召開記者會，指出「縮小開發規模」並不能解決國光石化將造成的環境問題，環保團體、學界堅決反對國光石化以任何形式企圖闖關。彰化縣最崇高的磺溪文學獎舉辦 12 屆，產生 6 名特殊貢獻獎得主，</p>

日期	內容
	其中 5 人表態反對國光石化。第 4 屆得獎人吳晟、第 6 屆康原、第 11 屆林明德，和彰師大副校長林明德、彰師大台灣文學所教授周壹忠、吳明德、中興大學台文所副教授楊翠，詩人渡也等多位作家和學者到縣政府廣場舉布條反對國光石化進駐彰化，並贈送最新出版的「濕地、石化、島嶼想像」書籍，呼籲縣長卓伯源站在維護生態與環境的立場，宣誓反國光石化。
2011.01.21	彰化在地高中、國中（包括彰化中學、彰化女中和花壇國中）2646 位學生、台中家商 500 多位學生，也自發連署，表達反對國光石化興建的聲音
2011.01.24	荒野保護協會、台灣媽祖魚保護聯盟、綠黨等團體，偕同近 30 位小朋友與父母們來到總統府前，希望能將親手寫的明信片直接交給馬英九總統。明信片上寫滿小朋友們對馬總統的期待以及守護白海豚的願望。明信片最後由總統府公共事務室代表收下。
2011.01.25	反國光石化群眾約 300 人，25 日上午再度到彰化政府抗議，彰化縣環保聯盟理事長蔡嘉陽指控縣府為支持國光石化設廠，阻撓彰化沿海劃為國際重要濕地，副縣長楊仲出面說明，卻未被接受，一度引發肢體拉扯火爆場面，雙方不歡而散。彰化高中也有 400 多名學生利用下課時間靜坐 10 分鐘，表達反對國光石化進駐的想法。濕地保育團體帶著國際連署書在行政院前舉行記者會，向吳敦義喊話，要求將大城濕地列入國際級重要溼地。
2011.01.26	全國青年反國光石化聯盟號召青年學子，於環保署前燭光守夜。來自全國 20 多所大專院校、約 500 名青年學生，先至總統府前的台北賓館，召開記者會公佈千餘名大專學生反對國光石化的連署名單，宣示反對國光石化的決心，並希望號召更多民 240 眾，一起加入守護台灣環境的行列。
2011.01.27	在群眾動員與社會輿論壓力，以及石化業期待轉向中國投資的壓力下，1/27 下午 6 點，國光石化環評第四次初審會議，決議「補件再審」國光石化提出「縮小方案」，將填海造陸面積向內縮 500 至 1,500 公尺，填土土方量縮減近 30%，原先計劃 120 萬噸乙烯年產量的第二期計劃大部份取消；而也由於這個臨時提出的縮小方案，缺乏明確的資料比對，引發多位專家與環評委員質疑，是初審會無法過關的重要理由。中興大學環工所教授莊秉潔在國光石化第四次環評提出報告，全台因六輕營運所排放的汙染每年淨增加癌症死亡人數 1651 人，國光石化如營運，因位於六輕近，而此地已是癌症死亡率最高地區，推估每年淨增加癌症死亡人數 4260 人。國光石化營運比六輕營運致癌死亡人數多 150%。
2011.01.28-01.30	彰化縣反國光石化在大城鄉設廠人士，在彰化火車站前舉辦靜坐抗議活動，邀請彰化縣籍的知名網路作家九把刀到場，一起靜坐聲援。

日期	內容
2011.02.09	反國光石化，彰化環盟再發起「全國商店業者反國光石化開發聯署」
2011.02.13	為了感謝各界對台灣媽祖魚保育聯盟的支持與鼓勵，並累積繼續前進的動力，於 2011 年 2 月 13 日星期日下午兩點，在 Y17 台北市青少年育樂中心流行廣場五樓舉辦「守護美麗海岸・永續幸福家園：保育台灣媽祖魚（白海豚）募款茶會」
2011.03.16	《商業週刊》743 期「我們還需要一座國光石化廠嗎」專題報導
2011.3.30	總統邀請彰化縣環保聯盟蔡嘉陽等人 13 入府討論國光石化三小時
2011.04.03	彰化醫界聯盟等團體在芳苑舉辦「全民拒絕國光石化，萬人拚健康餐會」；蔡英文、蘇貞昌到場表態簽署反國光石化，馬英九到場不簽署，遭民眾嗆聲
2011.4.4	馬總統連兩日南下彰化，與蔡嘉陽等人視察大城芳苑生態。
2011.4.22	專案小組第五次初審會議裁示「有條件通過」和「不予開發」兩案併陳。馬總統隨後召開記者會表示不支持國光石化在彰化設廠

資料來源：

1. 謝志誠、何明修，2011，八輕遊台灣-國光石化開發案的故事；
2. 吳晟、吳明益，2011，溼地・石化・島嶼想像。
3. 呂季蓉，民 95. 地方派系，社會運動與環境治理：以八輕在雲，嘉設廠決策分析為例，*政治大學公共行政研究所碩士論文*。
4. 鍾國南，民 2012，自環境管理（EM）與環境治理（IAD、PAM）至 NEM—以國光石化為例，*中山大學公共事務管理研究所博士論文*。



LD.BIRD.SOCIETY OF TAIPEI

Fax: 886-2-7554209

Sep 09 17:57



濕地國家公園  
高科技工業園區 促進會



台南縣七股鄉頂山村3號 TEL: 7800058  
台南縣佳里鎮博愛街117號 TEL: 7224217 FAX: 7230018

關心七股開發的朋友：您好！

八年來七股這塊土地，有十份工業區預定地原墾者的土地糾紛沒有解決，黑面琵鷺保育公園的爭論，承租國有財產局養殖業爭取放領未果，台鹽七股鹽灘原耕者索賠遲延地進行中，現在又來個七輕，更嚴重地侵犯七股這塊多事之丘！

近日七股公所舉辦遊說座談會，其間已明顯地展露七股人的智慧，但是我們仍遺憾地表示，為什麼還主張收容高污染工業的東帝士七輕石化和燐隆鋼鐵預設在美麗的港口—蚵仔寮沙洲至青山港沙洲？

上個月，在山上鄉的東展化工廠毒氣外洩，正是東帝士旗下的公司，縣長陳唐山博士在協調會中指出：東展都無法做好防治污染工作，談什麼能在七股做七輕！想想看，如果我們坐視財團為所欲為，收容東帝士的高污染石化廠和燐隆集團的高污染煉鋼廠來破壞整個西南海岸生態，屆時北門區養殖業的水源和地下水將受到污染，一萬二千四百三十三人的養殖人口從此失業，愛釣魚的朋友也失去魚場，空氣將含有致癌物，黑面琵鷺不會再來，稀有國寶紅樹林化為烏有，而不公的財政劃分，七股人根本分不到好處……對我們的子子孫孫來說，這將是悲劇的世界。

因此，我們以超黨派，民間的聲音，跨出第一步，籌組濕地國家公園暨高科技工業園區促進會，這是經由臺灣海洋保護協會召集人黃銘欽教授及水產試驗所林明男博士和一群學者所發表的研究成果，引導我們愛惜北門區大自然的生態環境，恭頌七股的開發，所以我們選擇七股發展文化、觀光、休憩、生態保育，高科技工業及都市計劃，希望咱的故鄉能成爲一處自然美的城鄉共羸。

濕地國家公園暨高科技工業園區促進會成立大會，因爲您的支持與光臨指導，一定會使得大會更爲完美。

時間：1994年9月11日(星期日)上午9:30~10:00報到

地點：台南縣七股鄉頂山村漁民活動中心

濕地國家公園  
高科技工業園區 促進會

總 策 劃：王幸男  
名譽會長：王振華 教授  
籌備會召集人：張朝來  
總 幹 事：李俊毅 博士  
執行 總幹事：蔡爾翰 醫師  
黃惠慎 醫師  
黃百宏

顧問：林明男 博士  
黃銘欽 教授  
趙健明 教授  
林繼雄 教授  
楊澤泉 教授  
林繼雄 教授  
李輝煌 教授  
詹俊平 律師  
趙智宏 律師  
魏煌山 醫師



*總統先生，請疼惜母親的土地*

## 婦女界為七股濕地請命記者會

五月二十日是李登輝先生就任首民選總統就職日，婦女界憂心七股潟湖將淪為黑金政治、政商掛勾下的祭品，特別於本日召開聯合記者會，呼籲李登輝總統成為全民的總統，不要成為少數財團的總統。

時間：五月二十日上午10：30

地點：台南市市議會第一會議室（市政府旁）

流程：10:30 主持人開場白並介紹出席婦女代表

10:40 各代表發言，每人約五分鐘

11:40 媒體記者發問與答覆

出席代表名單如下：

成大教授：林素貞（環工系）、鄭靜（物理系）

民意代表：錢林慧君（民進黨）、王家貞（新黨）

婦女團體：主婦聯盟

保育團體：台灣海岸保護協會 邱翠蓉

英國綠黨自然永續協會 Joanna

濕地保護聯盟 鍾秀梅

七股漁村代表：黃美惠、陳美月、龍山村陳太太、青鯤鯓代表

這是由清一色的婦女界意見領袖們共同針對台南七股濕地生態永續經營的單一議題召開的聯合記者會，我們的訴求是：

**請總統先生疼惜母親的土地，  
不要讓財團踐踏珍貴的七股濕地；**

我們同時呼籲：

**婦女同胞走出廚房，  
為後代子孫的生存環境共盡保護之責，  
為暴力陰影下的七股鄉民打氣。**



鰲鼓工業區環境影響評估 東石鄉人期盼快通過

# 發起人：籌組「趕鳥協會」象徵意義大

## 陳石津

記者黃寅／專訪

經濟部工業局編定嘉義縣東石鄉鰲鼓為工業區，但是嘉義縣政府的環境影響評估至今未獲環保署審查通過，東石鄉地方人士期待工業區心切，儘管是保育人士從中做梗，村長聯誼會會長陳石津則發起籌組「趕鳥協會」表達急切希望工業區設立的心情，以下是記者的訪談摘要，對為何籌組趕鳥協會？是否真的那麼痛恨鳥？有所說明。

記者問：請問為何籌組「趕鳥協會」？地方人士反映如何？

陳石津答：事實上是要組「鰲鼓工業區促進會」，趕鳥並不是真的要趕鳥，鳥也是有靈性的動物，何必與鳥做對，說要組「趕鳥協會」是表達地方對爭取工業區的殷切期盼，鄉民代表會會支持，廿三村村長也未聽到有人反對，我則是發起人。

問：為何爭取工業區的心如此急切？

答：東石鄉是偏遠的沿海鄉鎮，工業區設立可帶來工作機會，子弟不必丟下年老父母赴外地討生活，因此我認為填飽肚子是很重要的，難道東石鄉甚至嘉義縣的發展不如幾隻鳥重要？

問：據保育人士說，台灣鰲鼓墾殖區是本省西部最重要的一塊溼地，裡面已發現一百八十七種保育類動物，若是朝觀光方面發展，不見得比工業區開發差，也可製造工作機會，你可曾朝此方面想過？

答：我並不是只主張工業開發，因為據了解該地區規畫出上百公頃的野鳥保護區，我希望工業發展和環保、保育和觀光等能兼顧，但是我認為現在該建飯店發展觀光還不是時機。

問：趕鳥協會是否真的會趕鳥？有無確定行動時間和地點？

答：籌組趕鳥協會的象徵意義大，因為目前正當環保署審查環境評估報告之際，希望政府能了解地方人士的心聲，另外，我也透過人向有意在九月辦賞鳥及組鳥會那個姓陸的少年仔（指陸維元，鳥類攝影愛好者，代表中華民國野鳥學會參加環境影響評估審查）表示過，希望他不要在這個緊要的當頭辦這樣的活動，以免與村民起衝突，等環境影響評估通過，怎麼賞鳥都行。目前鰲鼓工業區促進會籌組事宜由東石鄉民代表會處理，尚無確切的趕鳥活動。

問：外界傳出有人要到鰲鼓放草不讓鳥類棲息，以一勞永逸，縣府並把消息反映農委會，有此事嗎？

答：據我了解只有我們這一批人有意籌組趕鳥協會，沒有所謂的放草的說法。

「記者黃寅／東石報導」鳥類攝影愛好者陸維元一度有意在嘉義縣成立第一個鳥類保育學會，並打算於九月在嘉義縣東石鄉鰲鼓舉行賞鳥活動，但是據了解，為了不與籌組「趕鳥協會」的地方人士有衝突，陸維元已暫時打消舉辦活動計畫，待適當時機再說。

陸維元長期在東石鄉鰲鼓工業區預定地的台糖墾殖區內從事鳥類觀察和攝影活動，是中華民國野鳥學會出席環保署鰲鼓工業區環境影響評估審查的代表，曾公開向媒體披露擁有寶貴保育類鳥類的鰲鼓已成民眾獵射、打獵的地區，並批評嘉義縣政府的

鰲鼓工業區環境影響評估不夠落實，嘉義縣政府目前正補件參加第二次的環境影響評估審查。

陸維元認為鰲鼓是本省僅存的最大的一塊溼地，擁有寶貴的保育類鳥類，但是遺憾嘉義縣目前並沒有鳥類保育組織，因此有意籌組，並在九月中旬舉辦賞鳥活動以吸收成員。

不過陸維元得知地方人士籌組「趕鳥協會」，為免有不愉快場面發生，已決定暫時停辦賞鳥，待適當時機再辦。他一再強調，他並非反對工業區開發，而是希望嘉義縣政府能做好環境影響評估，有適當的規畫，使工業和鳥類保育都能兼顧。

83.8.29 聯合 14 版

資料來源：聯合報，民國83年8月29日，第14版。提供者：翁義聰，民106年。