

摘要

由於政府在政策制定過程中，容易受到許多利害相關團體 (stake-holders) 所左右，因而所制定的政策可能與民眾的需求不一致，進而導致民眾的抗爭。政策執行者可以分成兩種層次來討論：中央與地方。二者各有不同的限制條件，不同的機會成本，也有各種不同的政策可供選擇，且所面對的決策準則可能也不一樣，有的決策者可能專注於如何使成本最小，福利最大。但地方上的首長及民意代表，受制於選票壓力，可能主要斟酌選民的偏向，作為決策依據。本文以美濃水庫為例，探討政策形成過程的關鍵要素，分析中央政府、地方政府的決策內容與地方需求產生落差的因素，經由初步的深度訪談，發現地方民眾對水庫興建產生態度變化的主要原因包括：心理層次差距、政治糾葛、社會文化價值差距等。

關鍵字：政策落差、環保團體、環保糾紛

一、緣由與目的

環保意識高漲導致各種與環保相關設

施的興建如掩埋場、焚化爐的場址、水庫或核電廠的興建，在政策形成過程或政策執行過程都遭遇到民眾強烈的抗爭，此種效應(NIMBY作用)，產生巨大社會成本損失。1992年底，美濃地區居民結合部分公益團體掀起『反水庫、救美濃』的抗爭活動，反對政府在美濃興建水庫。基本上，水庫是一種公共財，具有消費者共享、沒有排他的特性；在同一時間，一消費者在消費此公共財時，另一人也可以同時消費，例如公園，路燈就是。此公共財的投資，如果對當地居民有利，理應受到支持才是，何以中央政府的決策會受到當地居民如此強烈的反彈，而且，沒有受到地方政府的支持。本研究特別針對此一問題，試圖找出問題的癥結，並建立可能的政策制定模式，以改善民眾與政府之間的對立，建立彼此的互信，使得環保相關議題所產生的政策，在執行時能落實。

二、研究結果

在政策制定的過程中，依照 Callan and Thomas (1996, p. 172) 將主要的參與者分為民間部門與政府部門兩類。民間部門會影響政策的取向的有：環保團體 (Environmentalists)、產業(industry)、科學家(scientists)、經濟學家(economists)、勞工團體(labor unions)、民眾(private citizens) 等。參考量國內情勢，會影響政策制定的因素，與 Callan and Thomas (1996)所列舉的大同小異。最近幾年，環保意識高漲，因而環保團體、地方民意代表、學者、民眾間接參與環保政策的制定是相當普遍的情形。台灣在解嚴後，在野黨成立、總統由全民直接選舉而成，到公元 2000 年第一次換黨執政，民主儼然是全體人民共同努力的追求的目標，但政治民主化的過程中，除了選舉以外，公共政策的制定似乎沒有考慮讓人民適度的參與。經由多次與當地居民、相關環保團體、與地方官員多次的訪談，本研究發現心理層次差距、政治糾葛、社會文化價值差距為主要影響民眾對林必設施 (notorious facilities)的主要因素。

心理層次差距主要源自政策決策者忽略人民參與政策制定的企圖心，刻意迴避民意的監督。柯憲榮 (1995, p256) 認為民意是「指一特定人群對某一特定公共事務所表示之意見。」但是民意的本質仍然有難以捉摸之感覺，但其內涵可從兩個層次加以分析，關中 (1992, p99) 認為一為積極少數人 (Active minorities) 的意見，這是少數社會精英的意見，可以從報章雜誌的意見看出來；另一層次則是沉默的多數 (Silent majorities) 的意見，不容易從表面看出來。所以政策要符合民意不僅要審慎制定，更要讓人民接受。政策制定如果由人民參與，讓各利益相關團體充分討論，充分溝通，如此，政策在執行時，所遇到的阻力必然降低許多。基於此一觀點，本計畫提供一政策制定架構如附件一，此一架構說明政策制定者(政府)、環保團體可以提出各種政策替代方案，政府並應舉行公聽會，讓民眾了各種方案的相對優缺點，最後由民眾以民主方式從各種方案中選出最適當，並付出實行。在政策決定之前，各利益團體可以透過各種管道，

遊說民眾。

此一架構只是理論性的探討而已，對於細節，尚未深入探討。民眾選擇方案的民主方式，是絕對多數決或是相對多數決等等，有權利參與選擇的民眾的身份如何認定，是以地理位置，或行政區域、或受影響程度等等，都還有待進一步探討。

三、結論

從本研究初步分析，各級政府的施政或環境問題的解決，如果沒有全民的參與，政府的環保政策如果不能配合各地的狀況，則非但不能解決民眾相關問題，且導致民眾的不滿或抗議。政策制定是一種極複雜的動態過程，它通常是牽涉到各利害相關者的相對互動與利益分派問題。台灣各地方上的政治勢力在政策的制定與實施時，扮演極重要角色，此種各政治勢力的政治糾葛，在政府解嚴後更形嚴重，因此，民主化機制對環境政策的執行，也是本文以後研究的重點。

另外，民眾與政府官員對環境資源會有不同價值取向，政府官員重視有形價

值，或可以經由市場上得到的價值，對於非市場價值，則不願涉入。換句話說，政府比較重視技術分析，對於民眾的想法，如果沒有數據或資料證明，則不願意傾聽或同意。而民眾許多環境知識往往藉由報章雜誌等大眾傳播媒體的大量宣導，在加上傳播媒體快速、大量的特性，因而產生巨大影響力，影響一般大眾去關心污染事件，了解污染事件(魏書娥，1987)。Davison (1983)認為當大眾傳播媒介討論到我們所知道(關心)之議題，此時我們將認為他人因資訊取得不足，因而比我們更容易受到傳播媒介報導的影響。

雖然大眾媒體播報新聞時，應以「客觀」作為新聞專業最基本的專業規範(Schudson, 1978; Mencher, 1984)，但在理論或規範層面上，均有著相當程度的困難與挑戰存在。因此，傳播媒體對環境政策的影響不容忽視，將作為本計畫的後續研究。

參考文獻

1. 柯憲榮編著，李建博士校閱，(1995)，「公共政策研究」，李建書版社。
2. 魏書娥(1987)，「台灣反公害行動的社會學分析」。國立台灣大學社會學研究

所，碩士論文。

3. 關中，(1992)，「公共政策論集」，財團法人民主文教基金會出版。
4. Callan, S.J., and Thomas, J.M., 1996, Environmental Economics and Management: Theory, Policy, and Applications, Chicago: Irwin.
5. Davison, W. P. (1983) . The third-Person effect in communication. Public Opinion Quarterly, 65, 680-688.
6. Mencher, M.(1984). News Reporting and Writing. Dubuque, Iowa : W. C. Brown Publishers.
7. Schudson, M. (1978) , Discovering the News. New York : Basic Books.