政治科學論叢／第三十七期／民國 97 年 9 月／頁 151～210

政策網絡的行動體系分析：以臺中工業區聯外道路案爲例*

王光旭**

摘　要

政策網絡長久以來被使用於描述多元利害關係人間的互動如何影響政策結果的喻象，Laumann 與 Knoke (1987) 使用的行動體系分析，更著眼於行動者透過政策事件參與，表達政策立場、應用策略與影響力結構的分析架構。本文以臺中工業區聯外道路案爲關鍵個案，主要回答的問題是該案爲何歷經二十餘年的發展仍懸而未決，該案的政策網絡究竟形成何種影響力結構。在資料蒐集與分析上，作者從文獻中找出該案發展的三個重要事件進行分析，三個事件中集體行動體反映出贊成與反對雙方對立網絡，衝突的意識也明顯反映出教育文化與經濟發展的對抗。本文透過對 24 個利害關係人的訪問，並以 UCINET 過錄三個事件行動者溝通網絡的關係資料，發現政策影響力是體現在關係網絡是否能有效連結溝通的管道，贊成與反對雙方均沒有溝通對話的管道。因此，若要避免陷入無限的利益衝突迴圈，仍舊應該嘗試搭建理性溝通的橋樑。

關鍵詞：政策網絡、集體行動體系、工業區聯外道路、都市計畫

---

* 作者感謝東海大學行政管理暨政策學系史美強教授，政治大學社會學系熊瑞梅教授。此外，也要感謝中華扶輪教育基金會與臺中市政府當時在研究經費上的支持，以及東海大學張志遠先生在文史資料上的協助。而審查人的細心審查與提供的建議使本文完備。

** 政治大學公共行政學系博士候選人，英國諾丁漢大學（University of Nottingham）社會學暨社會政策學系博士生，Email: guangxu.wang@gmail.com。

收稿日期：97 年 2 月 12 日；通過日期：97 年 8 月 26 日

臺灣大學學術期刊資料庫

隊伍接近二十公尺時，方才發現這批人壓根兒不是來歡迎我們。這是支超迷你的抗議示威隊伍，他們訴求的口號也聽清楚了。

愛臺中，請別傷害牧場
反官商勾結、反圖利財團、反不當開發
規劃太唬弄，害慘大臺中
砸錢幫財團開路，沒錢救大眾運輸

……我們目送這群年輕人和聽著他們逐漸遠離的歌聲：
我們要克服難關
夢想在我們心中
努力實踐，終有一天會成功[1]

在這一刻，我內心泛起一陣酸楚，孩子們的吶喊是如此的天真，如此的可憐，他們受困於現實與理想的夾縫中而不自知，可是因此激發的熱情越發令人感動。

（黃凡，2004：44-45）

壹、前　言

以上短文是對東海大學學生團體集結抗議工業區聯外道路規劃穿越東海校園的部分描述。事實上，現今公共政策的形成與執行都無可避免遭遇類似的窘境。民主化後的臺灣，民間社會蓬勃發展，組織化能力也日益增強，雖不見得如美國多元政治環境下，多元利益團體以各種管道介入政策過程的情景，但在許多大大小小的政策上，政府強勢主導的力量正在減弱。以往，公共行政的思考方式，預設憑藉專業官僚的技術理性即可解決政策問題，然政策形成過程中，不同立場的利害關係人，積極動員各自的

[1] 這是遊行時學生唱的〈We Shall Overcome〉的中譯，該首歌原爲60年代美國學生運動及反種族運動場的歌曲（李杰穎，2004：237）。

臺灣大學學術期刊資料庫

關係與資源，有些團體更會爲了得到有利的政策結果，積極建立與其他立場相同團體的溝通關係，形成集體行動的倡議聯盟（advocacy coalitions）（Sabatier and Jankins-Smith, 1999），增強在政策過程中的影響力。換言之，政策不可能在真空的環境下制訂與執行，在不同的政策領域中（policy domains），皆會有不同的利害關係人居間運作，形成複雜的政策網絡（policy network）（Laumann and Knoke, 1987）。公共政策形成之場域正是一場團體之間彼此競爭與合作的賽局，其過程也被視爲是一種權力分配與角力的過程。

日益複雜的治理環境，導致公共行政理論的發展，也不得不正視複雜問題導致治理失靈（governance failure）的可能性。從歐美各國的發展脈絡，官僚體系的過渡膨脹與財務危機所導致的治理問題，使得過去尋求由政府獨大的治理模式，已逐漸走向「小而美」或「社會優於國家」的理念，展現了與社會共治的可能性。進言之，就現實的政策環境而言，相較於過去，多數國家正面臨傳統政治權力遭受侵蝕的問題。隨著社會朝向多元發展與政府財政上的窘境，政府在公共政策上的角色已有退卻的趨勢，目前政策執行或公共服務輸送的相關議題，已無法僅止於討論政府權力的大小，與政策工具的優劣。治理目的的達成，政府公權力的運作環境，正在被非政府的行動者穿透，政府行動上最大的挑戰，便是思索如何與非政府行動者分享權力（power-sharing），並致力於克服政策執行過程中的不確定性（Kettl, 1993: 202），但仍能維護統治的正當性（legitimacy）與公共利益（public interest）。

事實上，上述從公共行政角度切入政策產出過程的研究思維，主要著眼於解釋並解決政策衝突事件的分析角度，對於公部門在政策過程的角色與民眾參與懷抱著良好治理（good governance）的浪漫情懷，一直都不是解釋都市政策過程的主流觀點。過去西方探討地方層級或都市的發展與政策時，幾乎都是立基在左派政治經濟學的思維，例如 Longan 與 Molotch (1989) 所提出的都市成長機器（growth machine），或是 Stone (1989) 提出的都市政體（urban regime），引述相關理論的研究大多同意政治機器是爲了維持資本積累而存在，目的是要透過空間的形塑來滿足地方政經菁英的經濟利益（陳東升，1995；賴志彰，1997；王振寰，1998）。稍有不同的

臺灣大學學術期刊資料庫

是，Stone (1989) 認爲都市的發展並不僅僅是爲了符合經濟利益，都市政體本身是一個平衡資本家經濟利益與市民公平正義的平衡瓣，因而對於公部門的角色保留了某種程度的相對自主性。這樣的思考邏輯幾乎主導了都市社會學者七〇年代以來都市政治的研究，檢閱過去有關臺中市都市計畫或土地政策的研究（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998；熊瑞梅，2001；王光旭，2005b），或多或少都受到此一觀點的影響，認爲臺中土地重劃的確造就了利益共榮的都市成長機器，非派系出身的市長透過都市計畫協商會議的方式，與地方政經菁英取得開發土地利益的共識，主導都市計畫審議機制，導致臺中市都市計畫的制度運作有很重的人治色彩，非正式網絡關係成爲解決土地問題的最佳手段。

由於如此，菁英間人情網絡成爲解釋臺中市都市計畫過程的重要因素之一，但此種社會性關係是建立在經濟利益與政治生命延續的需求上，就如同陳東升（1995）對於水返鎮與王振寰（1998）對於臺中市的研究，皆認爲臺灣的都市是由地方派系與財團掛勾加速資本積累的投機型城市。然而這種以地方派系、地方性的國家機器與營建組織關係運作爲主軸的分析研究，僅能解釋一部份有金權背景的地方政治人物如何操弄都市計畫以累積資本，對於沒有金權背景的行動者如何結盟並發揮對政策的影響力，以及非龐大土地利益的案例，常常被此一觀點所忽略。而且當國家的力量強制性的嚴禁土地炒作時，涉入金權遊戲的地方政治人物與經濟菁英的結盟關係，勢必因爲制度環境增加利益分配的成本而衰退。就市長的角色而言，也不是在所有的事件都與地方派系達成合作的共識，其作爲民選的政治首長，對於選票的積累反而比經濟利益的積累來得重要。況且，除了經濟的利益之外，地方菁英間的權力關係與其在正式與非正式的網絡中所佔據的位置，關連性更爲明顯，例如：Whitt (1982) 針對加州捷運系統與熊瑞梅和邱瑜瑾（1996）臺中市都市政治菁英的研究，發現在利益上相互衝突的地方菁英，或對於土地利益涉入較少的政治菁英或仕紳，卻因爲共同參與許多社會性的社團與俱樂部，建立了相互溝通與影響的管道。據此，並非一定要具有金權背景的菁英才具有政策的影響力，擴大社會性網絡也是擴大政策影響力的重要基礎之一。

相較眾多地方性複雜的政策制訂與執行現象，臺中工業區的聯外道路

臺灣人文學術期刊資料庫

案僅是冰山一角，但其反映了多元利害關係人參與政策的複雜性，會導致地方政府的能力與政策工具的使用愈漸狹窄。政策網絡作爲一個闡述多元利害關係人參與政策過程的喻象，其相關研究的興起（Laumann and Knoke, 1987; Smith, 1993；Klijn, 1996；Rhodes, 1997；王光旭，2005a；史美強、王光旭，2008），也反映了面對目前政策過程複雜性的理論需求。事實上，在近期有關地方治理的文獻中，網絡治理（network governance）（Goldsmith and Eggers, 2004；Koppenjan and Klijn, 2004）的概念一直不斷嘗試在都市或地方治理的研究中操作化（Agranoff and McGuire, 1998, 2003；Goss, 2001；Marcussen and Torfing, 2003；Bogason, 2004；Hall and Montin, 2007；Sorensen, 2007），以累積其在地方性政策過程中的解釋能力。網絡治理的概念根源於政策網絡的分析，其並不預設地方性的政治機器是爲了滿足地方政經菁英經濟利益的需求，也並不僅侷限於討論都市開發背後的金權運作，而是將整個地方性的政策視爲是不同政策情境下衝突動員、結盟與談判的過程，不同的政策場域有不同的制度環境與政策結構，行動者的影響力也不能一概而論。因而就政策網絡的觀點而言，除了結構性的因素之外，更是權變性的著重於在政策場域中所形成的特殊的互動與影響力結構，這一點則似乎與 Jessop (1982) 認爲任何事件的結果都是不同一歷史、政經社的條件下的產物有異曲同工之妙。

本文的個案，並非屬於經濟利益下都市政經菁英爲了資本積累而結盟的產物，它並不像市地重劃般爲地方政治菁英帶來龐大的土地利益，但政策過程不可能處於真空狀態，換言之，制度環境是類似的，一樣都是處於人治色彩濃厚的都市計畫過程，過去有關臺中市都市計畫的研究成果（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998；熊瑞梅，2001；王光旭，2005b），爲本文提供了一個很好的參照點。Whitt (1989) 認爲使用網絡分析方法，有助瞭解都市成長機器中地方政經菁英的社會性基礎，也更能將 Logan 與 Molotch (1987) 的理論落實在行動的層次上；熊瑞梅（2001）分析臺中市八個都市發展事件的集體行動體系的政策網絡分析，認爲都市成長機制的運作雖展現了政治經濟力量的結構，但卻缺乏了行動上的經驗基礎，其認爲地方政經菁英的結盟體仍是要透過社會性的關係交換資源，顯示了網絡分析可將都市政治的影響力更細緻的呈現在行動者的互動中。據此，就分

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

析的角度來說，政策網絡的分析與傳統的都市成長機器的觀點並非互斥，本文將個案視爲是一個政策制訂過程的政策網絡，並透過 Laumann 與 Knoke (1987) 的行動體系模型作爲理論指引分析基礎。以行動體系模型的觀點作爲分析架構，其思考邏輯是，有組織的行動者會透過對政策事件的積極參與來動員與結盟，並在制度環境的限制下去尋求賦有資源並操控資源，以發揮對政策的影響力。其中行動者操控資源的能力，除了取決於足以產生行動的特殊資源，例如：金錢、人力、專門知識與技術等等，更重要的是基於行動者間社會性的連帶能操控資訊或溝通的能力。政策網絡主張有效的集體行動必須仰賴溝通，Laumann 等人在社區的菁英研究中，也主張良善的溝通或資訊交換網絡，是解決地方衝突議題的基本條件（1977）。

回到前述網絡治理的觀點，我們不見得要在應然面懷抱著對政策網絡良好治理的美麗憧憬，但其在經驗研究重視行動者層次的分析，無論對於菁英或非菁英的政策參與及互動皆是有力的分析工具。政策網絡中的行動體系，是透過參與者依據對事件興趣或利益，來組織動員交換訊息與資源的過程。據此，本文將行動者對政策事件的參與視爲是行動主體對於自身利益的反應，利益本身是行動者參與事件的驅使力量，資源的積累與資訊的交換皆是爲了達成行動者本身的利益考量。但就工業區聯外道路案而言，雖然不如土地重劃般吸引地方政經菁英相繼投入以掠奪經濟利益，其政策範疇仍舊屬都市空間成長政策的一個環節，故除了行動者的利益、動員與資訊交換關係外，在都市中地方政治環境與政策產出過程中的制度環境，也會影響到行動者本身對於資源與資訊的掌握。比如說，本個案作爲都市計畫範疇的公共政策，其政策制訂過程必須經過都市計畫的審議程序。過去臺中市都市計畫的政策過程中，市長一直處於爲地方派系土地利益服務的角色，面對土地利益的衝突，都市計畫委員會的決策往往沒有專業可言（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998；熊瑞梅，2001，王光旭，2002、2005b）。根據研究，臺中市都市計畫的運作機制，一直以來都是都市政經菁英集團權力運作的場域，市長做爲法定的主任委員，非但有權力直接決定誰能參與都市計畫審議，此一審議機制也成爲市長進行政治資源交換的籌碼，爭取地方派系的支持（陳美智，1994：81-82；邱

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

瑜瑾，1996：126；王振寰，1998；王光旭，2002：110）。因此，本個案基本上仍處於一個複雜且人治色彩濃厚的政策環境，稍有不同的是，涉入該案的並非是傳統熟知的地方政經菁英或派系，而這些非金權的行動者爲了達成政策目的，如何發揮影響力，如何建立與傳統都市計畫決策核心的溝通網絡，都是作者在本文中所欲觀察的問題。

資料蒐集上，本文除了既有文獻的蒐集，更透過作者親身投入訪談進行。訪談的進行主要從九十年的三月開始，作者在當時先透過文獻指涉了個案三次的重要事件，繼之在事件中找出重要的行動者做出列表，約計四十名，先將此一列表委請過去曾參與此一個案的行動者，以及熟稔臺中地區的記者共計兩名確認是否有遺漏之處與不適當的行動者在列表中，再扣除掉已經去世或聯繫不到的受訪者。確認名單後，作者於九十年十月到九十年十二月間訪問了可聯繫，並願意接受訪談的二十二位重要的事件參與者，主要的訪談問題，集中在事件中各行動者的政策立場、運用的策略與溝通的網絡爲何？認爲在單一事件中誰較有政策的影響力？誰是網絡的核心？誰是邊陲？如何發揮影響力？由於第三次事件在作者蒐集完資料仍有後續發展，故作者透過相關事件報導的資料蒐集與整理，又於九十六年的十月間，訪問兩位參與第三次事件後期的受訪者，訪談的名單及逐字稿請詳參附錄一。

本文利用二十四個受訪者的逐字稿，指涉事件參與者間的溝通網絡。[2] 在資料分析上，除了文獻與訪談的內容分析之外，本文也運用 UCINET 軟體[3] 將溝通網絡的資料過錄於軟體中，並運用 NetDraw 的功能繪出每一

[2] 就嚴謹的網路分析方法而言，關係的確立要建立在雙方都承認這個關係存在的基礎上，但倘若以此嚴謹的定義操作，本文將很難達成方法論上的要求。一方面，由於三個事件橫跨二十多年，就算指涉出所有行動者，也難以一一訪談，確認關係；另一方面，訪談的可及性建立在人際網絡的功效，對於作者來說，爲了尋找這二十四名受訪者，並讓他們願意接受訪談也是一個難題，更何況要訪談三個事件的所有行動者。因此本文在處理溝通網絡中關係的分析，是將三個事件的所有行動者列成一張表，請受訪者就他的印象與經驗指涉出哪些行動者間有密切的資訊交換或溝通，若有兩個及以上的行動者都指涉同一個關係很重要，本文就認定在溝通網絡中，這兩個行動者的關係是成立的。基本上，在無法兩兩確認關係的狀態下，這種資料蒐集方式反而是最常被使用的一種方式（Killduff & Tsai, 2003）。

[3] UCINET 是一種用來協助計算網絡分析指標的軟體，從 6.0 版以上都內建了 NetDraw 的

臺灣大學學術期刊資料庫

次事件行動者中的溝通網絡的結構，並以此爲基礎針對本文個案中所欲分析的面向，透過標準化的小團體指數分析（K-Plex）[4]、程度中間性（degree centrality）[5] 與中介性指標（betweenness centrality）[6] 分析，提供經驗分析的基礎，並與訪談資料相互參照。

以下，第二節將對臺中工業區的開發，與聯外道路案此一空間衝突產生的歷史脈絡進行說明。第三節繼之關注在三次政策衝突事件中，行動者間的政策立場、資訊交換與溝通的關係以及政策結果之間的關連性，分析的目的是展現行動者間，因爲不同政策立場的行動策略，所形成的衝突與結果。第四節透過歸納三次事件網絡的影響力結構，分析該政策網絡長久以來的運作特質。第五節則對本文的分析進行結論性的討論並提出相關的政策建議。

網絡繪圖軟體，詳細資料請見官方網站：http://www.analytictech.com/ucinet/ucinet.htm。

4 k-Plex 小團體指數爲包含 g_s 個點，且每一點都與不少於（$g_s - k$）個子圖中的點相鄰的完全子圖，$d_s(i) \geq (g-k)$ for all $n_s \in N_s$。意涵上即是測量一個網絡中小團體的數目以及行動者小團體的歸屬，若一個行動者隸屬於小團體之中，便表示其與其他小團體成員間更有可能形成有更爲內聚且封閉的聯盟，最明顯的例子就是臺灣的派系（熊瑞梅，1995：338；羅家德，2005：134），在政策過程中，有非常多類似利益行動者爲增強影響力所組織的集體行動結盟體。

5 程度中間性計算方法：$C_D(n_i) = d(n_i) = \sum_{j=1}^{g} z_{ij} = \sum_{j=1}^{g} z_{ij}$，第 n_i 個行動者的度數居中程度，D 代表 degree。程度中心性的概念可以測量誰在網絡中具有影響力，尤其是不對稱網絡中的 in-degree index，指數愈高的，表示在這一的網絡中，愈多人主動與此人有關係上的連結，在社會學上的意涵，是指最具有社會地位的人，而就組織行爲理論的觀點，則是最有權力的人（熊瑞梅，1995：324；羅家德，2005：150），在政策網絡之中，即是指政策影響力最大的人。

6 中介性爲居於其他所有人溝通路徑中間的機率加總，測量的是做爲一個政策掮客的可能性與能力。計算方法爲 $C_B(n_i) = \sum_{j<k} g_{jk}(n_i)/g_{jk}$，$g_{jk}$ =連結 j 與 k 的路徑數目，$g_{jk}(n_i)$ = 經過 n_i 的連結 j 與 k 之最短路徑。指數愈高，其更有條件成爲傳遞訊息的管道，做爲政策掮客的機會就比其他行動者來得大，據此，倘若指數高的行動者拒絕成爲傳遞訊息的媒介，便會阻斷這個網絡的溝通，使政策網絡被切割成兩個無法溝通的小團體（熊瑞梅，1995：324；羅家德，2005：156）。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、臺中工業區的開發與空間衝突的產生

在臺中市的都市發展中，五十九年以前的大肚山臺地，[7]是被邊緣化的非都市計畫地區，空曠的臺地上，僅有原本世居在青埔、大埔與龜山地區的農民，[8] 還有坪頂地區的坪頂人，以及東海大學豎立其中。除了東海大學於四十三年來此建校對當地的空間使用造成一些衝擊之外，並未受到歷任臺中市長的重視。民國四十二年政府進行第一期的四年經建計畫，開始帶動了國內經濟的發展，也塑造了臺灣由農業社會，轉型至工業社會的政經環境。臺灣經濟慢慢步上軌道之後，政府爲了獎勵投資，於民國四十七年九月更制訂了「獎勵投資條例」，提供私人企業投資諸多的誘因，加速我國邁入工業發展國家之林。

在這樣的一個大環境下，臺中市的都市發展配合國家經建政策，朝向扶植工商業的發展，以平衡北、中、南差距，促進都市繁榮。當時臺中市府會一致認爲：要繁榮臺中市，除安定市民之外，尚要誘置企業來市設廠（臺中市議會，1956a：6）……欲求工業大量的發展，需爭取大量投資又需改善投資環境（臺中市議會，1956b：7）。在新的工業區設立之前，臺中市於一九五六年公布的主要計畫中，已在臺中市東區和南區劃設工業區。事實上，東南工業區在日據時代的都市計畫中即已設立，這些地段因離市區較近，且地價便宜，吸引了許多小型的家庭工業來此發展，成爲住家在樓上而工廠在樓下的都市景觀與企業經營模式。這些小型工廠是以鐵材、鑄模、放電、電鍍、搪孔、射出成形爲主，當時並沒有環保的概念，直到日漸增多的工廠造成嚴重的污染，影響到周圍地區居民的生活品質及市中心的商業區時，東南工業區的存在也開始受到爭議。

---

7 現稱大度山，大肚山是過去的稱謂。東海大學首任校長曾約農博士將之改名爲大度山，希望東海的學生都能雍容大度，而非大腹便便（梅可望，2005）。但現今仍有一些文史工作者喜稱大肚山，也有人兩者混用。

8 青埔、大埔與龜山是大度（肚）山臺地的舊地名。東海大學西北側的山坡就是青埔，南側的山坡舊名虎寮埔，然因其面積大，是今日一、二期工業區的主要部分，也有人將其稱做大埔，南邊溪南側，現今三期工業區的舊名稱做龜山，龜山顧名思義是依其山形，神似一直爬山的龜而得名（張國輝，1996：32）。

臺灣大學學術期刊資料庫

當時臺中市欲配合政府加速推動工業化政策，東南工業區又因面積不足及造成環境污染，並不符合獎勵投資條例中所規定之工業用地，非但致使大型廠商設廠不易，成爲臺中市工業化的重大阻礙；另一方面，工業用地不足的窘境也使分區使用管制工作更加困難，違章工廠散布各地。於是府會當時均發出一致的呼聲，以輔導安置違章工廠，創造優良投資環境，並建立中部精密機械工業生產重鎮爲由，即不斷提出臺中工業區的設立案（紀金山，1996：51）：

> 因爲臺中市整體環境的發展，人口快速的成長與興起，住宅區的需求就日益提高，由於臺中市工業區的分散，致使住宅用地旁邊很多都是一些小工廠，嚴重的影響了市民生活的品質。所以我們當時的想法就是要利用政策上的引導，能夠有一個集中設廠的地方，一方面這樣我們方便管理，另一方面我們也提高的原本在工廠附近住宅的生活品質，更可以改善投資的環境，又可以改善環境的污染，這是我們臺中市政府當時的想法。所以後來有臺中工業區的興起，東、南工業區的部分後來也透過都市計畫將其變更爲住宅用地了（受訪者：E2）。

五十二年三月二十五日，邱欽洲市長在施政報告上明確指出，當前重要的施政方針之一是：「開放都市計畫範圍內工業區 650 公頃的土地，加速工業發展」（臺中市議會，1963：5）；隨後的第五屆市長張啓仲也認爲：「當前都市建設的要務是改善投資環境，吸引外資廠商，促進工業發展」（臺中市議會，1965：5）；議長劉火旺也表示：「工業區的設立事關改善改善本市投資環境，增加市民就業機會，以及地方稅收對本市的繁榮貢獻至大……政府應努力爭取其實現」（臺中市議會，1970：3）。於是市政府便積極蒐集相關資料，並在臺中市各區選擇適當地點，以爭取行政院經合會與臺灣土地開發公司的支持開發，最後選定在南屯區番社腳一帶爲預備新工業區，稱爲「臺中市南屯特定區」。當時臺中市政府更在議員的提案下，配合工商實業界人士，組成「工業策進委員會」，促進工業區的發展與投資服務事宜（湯國榮，1996：67）。民國六十年行政院爲均衡北、中、南三地之發展，並配合十大建設中的南北高速公路與臺中港的

臺灣博碩士論文期刊資料庫

興建，最後選定在大度山麓做爲新的臺中工業區位，臺中工業區的設置始獲落實。當時臺中市政府承辦的工商課長便提到：

> 原本臺中工業區是選定在南屯區的地方，但是因爲地目的等則的關係，遭到中央的反對，後來在臺中市西屯區及南屯區的大度山下約四百公頃的面積作爲新的工業區，因爲大度山的土地可能較原來南屯區的地點貧瘠，價格上也便宜，因爲肥沃的良田你不能給他變更爲工業區（受訪者：E2）。

臺中工業區的設立，原本沈寂的農村型聚落，也逐漸轉變爲繁忙的工業用地。工業區的進出貨頻繁，區位的選擇必須考慮交通的需求，特別是工業區內的交通系統，是否能快速的與周圍相關的主要道路做便利的連結，因而聯外道路的設置，對於工業區的便利而言便相當重要。臺中工業區位於臺中市西郊，大度山東側，北接東西向臺中港路，比鄰該路長度約 900 公尺，由臺中港路南向，距縱貫鐵路臺中市站約 8 公里遠，西向則距海線的鐵路沙鹿站約 10 公里，並距臺中港約爲 15 公里。臺中港路非但爲臺中市的主要幹道，就工業區的區位而言，其更是工業區聯絡臺中市與臺中港的主要交通路線。因而在第一期工業區的規劃當中，便設置了工業一路的聯外道路讓工業區能與臺中港路取得連結，當時的工業區不過 5、60 家廠商，並集中在工業六路以下的第一期工業區，對外的聯絡的工業一路在當時的使用已是綽綽有餘。

然而工業區第二期的開發，聯外交通不足的問題便慢慢的浮現，工業區的聯外道路一案的衝突也逐漸浮上檯面。如圖 1 所示：臺中工業區的二期分爲甲乙兩區，甲區在第一期的南側，乙區在第一期的西側，在區位上而言，工業區的發展是呈現東西狹長型的發展，臺中港路位於工業區的北側，中間並隔著同樣是呈現東西狹長型的東海大學，在對臺中港路的聯外交通而言，東海大學的校園區域更是阻隔了工業區聯絡臺中港路的交通。況且當時二期預定地的最西側，緊鄰臺中縣坪頂地區的部分，人煙稀少，是一片農田，並沒有非常便利的聯外交通，可供工業區的二期廠商使用；另一方面，坪頂地區是臺中縣的範圍，非臺中工業區的計畫地區，也非臺中市政府權限上都市計畫可管轄的範圍。換言之，臺中工業區公共設施的

臺灣期刊學術資料庫

規劃，僅能在臺中市政府的行政區範圍內去行使。由此可知，倘若二期開發完成之後，工業區僅依靠工業一路聯絡臺中港路，勢必造成二期乙區的廠商仍要繞個 5、6 公里才能從工業一路連接出去。因此，在六十四年六月的《臺中工業區後期開發計畫書》中，臺灣土地開發公司基於二期工業區聯外交通的需求，便在公共設施的道路工程部分，設置了一條區外道路的規劃：[9]「於本工業區北端邊界設一區外道路，寬 24.5 公尺，長約 200 公尺，與臺中港路銜接，使全區道路系統與臺中港路程一環狀連接，以利交通流暢」。臺灣土地開發公司的資深人員回憶當時的規劃用意：

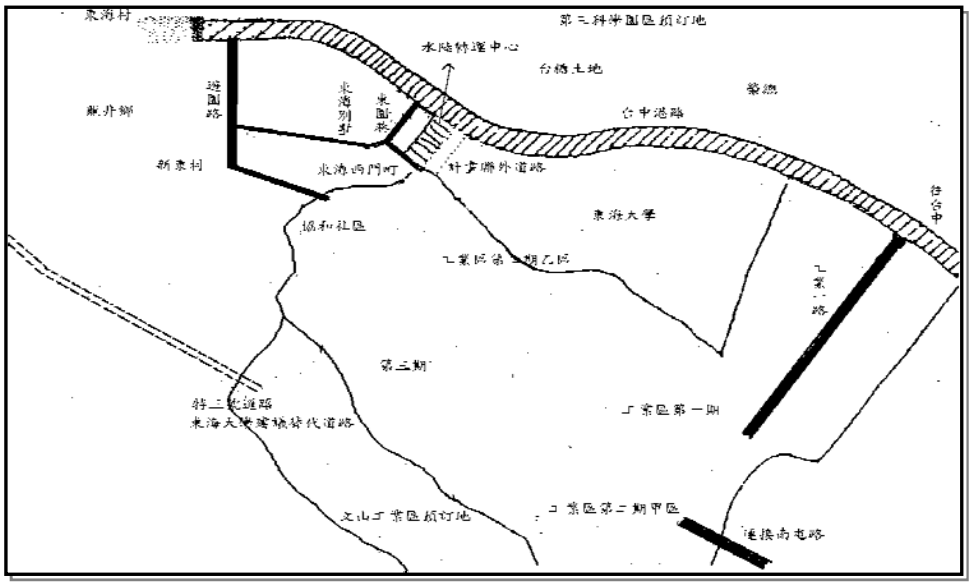
> 我們臺開公司是當時開發臺中工業區時的規劃單位，所有相關的規劃，當時全是臺開公司做的，當然，這條路也不例外。到了二期之後，臺中工業區的區位是東西狹長型，只有一邊可供進出，另外一邊出入中港路，就要繞個 5、6 公里走到工業一路。後來我們在二期開發的時後，就規劃了這一條區外道路，讓原來的工業一路和這條工業十六路的延伸道路形成一個環狀的聯外交通網（受訪者：L1）。

自從工業區逐步擴張後，或多或少對東海大學的環境都造成一些影響，然而這條區外道路的規劃，很明顯的對東海大學校園空間使用造成極大的衝擊。這個案子後來的發展，也引發了當時東海大學校方與學生、臺中市政府、工業區廠商、臺灣土地開發公司、當地居民等行動者的關注。從臺灣土地開發公司的觀點來看，第二期的開發區外道路的建設，對於工業區聯外交通的便利似乎是一項合理的政策選擇。然立意良善的政策，從開始規劃到協調，最後以透過都市計畫的程序來完成聯外道路規劃的合法化，屢遭東海大學校方及學生運用各種管道陳情抗議，迄今延宕二十多年還懸而未決，到底問題出在哪裡？究竟是政策的規劃有疏失，或市政府與東海大學間的溝通出了問題？爲尋求解答，實有必要對工業區聯外道路一案所涉及的參與者立場及網絡權力互動做進一步的分析。

臺灣大學學術期刊資料庫

9　區外道路是臺開公司後期開發計畫書中所使用的名稱，與後來所稱之工業區聯外道路、工業十六路聯外道路一致。

圖 1：臺中工業區開發區位圖



資料來源：作者自繪

參、利益衝突的脈絡與影響力機制

本節從網絡分析的觀點出發，先從質的資料來探討行動者策略運作、溝通與政策產出間的關係，在繼之以 UCINET 分析溝通網絡中的小團體、程度中心性與中介者做交互的檢證。[10] 工業區聯外道路一案延宕迄今已有二十多年之久，透過文獻的蒐集與訪談，從該案發展的歷史脈絡中，歸納出三次觸發行動者參與的關鍵事件：「第一次通盤檢討」、「第二次通盤檢討」、「工業區及工業住宅區細部計畫審議與第三次通盤檢討」等三個時間點，藉此逐一探討行動者間的互動情形，以期工業區聯外道路一案的政策網絡能更清楚的呈現。然而，在做一貫時性的陳述時，作者所面臨的第一個問題時，如何去確認事件發生的始末。換言之，我們應如何去確定

[10] 三次事件行動者溝通網絡的程度中心性與中介性指數請詳見附錄二。

臺灣大學學術期刊資料庫

某一事件所引發之連動效應的時間區隔。在本文中，作者將以每次都市計畫通盤檢討開始的時間點作爲事件的始點，而通盤檢討案之核定公布爲事件的時間點之末，藉此爲分期來分析工業區聯外道路一案，三次事件所引發的利益衝突與影響力機制。

一、事件一：臺中市第一次通盤檢討（一九八〇至一九八五）

㈠事件發展脈絡

臺中市第一次通盤檢討，爲處理工業區當時聯外道路不足的問題，規劃單位劃定二十五米寬之工業區聯外道路，穿越東海大學西側校園，引發了東海大學校方激烈之反應。除了東海的反對之外，當時也引起了工業區廠商、坪頂地區居民、還有地方議員及省議員的關切，認爲道路的劃設僅在東海大學的邊緣，東海大學師生不應意氣用事，爲反對而反對，阻礙地方發展（臺灣日報，1980）。但在通盤檢討之前，臺中市政府與臺開公司早就針對此案與東海大學進行多次協商。市長曾文坡在六十九年九月八日主持市政工作檢討會中，爲開闢工業區聯外道路一事，認爲主管單位在協商此案時，對於東海大學過份禮讓，因而要求建設局以更積極的態度與東海大學展開協商，必要時要祭出「殺手鐧」，將聯外道路納入都市計畫通盤檢討之途徑辦理（中央日報，1980），相關訊息傳出後並獲得地方人士、議員及工業區多數廠商的支持（臺灣日報，1980）。另外，曾文坡更在會議針對此案發表「怒指東海大學忘恩負義，揚言還以顏色」（臺灣日報，1980c）；「大爲火光，如東海不肯合作，則辦理徵收，使該校得不償失」（自強日報，1980）；「向東海大學曉以大義，採取強硬態度」（民眾日報，1980）等言論。因而將工業區聯外道路一案列入通盤檢討，是市政府與臺開公司協商未果之下的手段。

在第一次通盤檢討草案公展期間，東海大學就其反對理由提出陳情書，呈請書中就教育環境、學校發展、交通安全、環境污染、通臺中港之道路及地方建設等理由提出異議，並希望這條規劃道路能從都市計畫中廢

臺灣博碩士論文知識加值系統
期刊資料庫

除。[11] 臺中市都委會於七十年十一月成立專案小組，審查人民與機關團體對已公布都市計畫之異議案，當時擔任市都委會委員的東海大學教授吳介英，在初審中根據東海校長指示據理力爭，經專案小組同意由工務局協調東海大學重新規劃。後來，工務局長以及當時工業區的主管機關省建設廳的副廳長，偕同市政府的主辦官員至東海大學與校長梅可望協調，但雙方因對問題的認知與立場不同，協調未獲任何結果。市都委會複審中，東海代表吳介英力主廢除，工務局長受市長指示則堅持維持原案通過，後提報大會討論時，經過吳介英與中興大學在都委會的代表林樂健的極力爭取，決定該案因東海大學、省府建設廳及臺開公司仍在協調之中，故本案暫時保留，提請省都委會裁決。

在工業區聯外道路一案進行的過程中，也發生了另一個與東海大學西側校園土地有關的案子。郵政總局因計畫興建中區水陸路轉運中心的需要，於六十八年向東海大學商洽撥售 2,000 坪土地供郵政管理局使用。該局並決定與東海大學以「對等互贈」的方式，贈送東海大學高過當時地價的 4,000 萬元，作爲東海大學建築圖書館的基金。後經東海大學校務會議通過，再經董事會同意，交通部轉呈行政院核准，才於七十一年完成相互

[11] 東海大學校方陳情書所提理由如下：⑴就教育環境而言，無論國內外均以維護校區之寧靜及安全爲前提，今日之東海，北面爲中港大道，東南面均爲臺中工業區所環繞，僅餘西側與龍井鄉交會處。若該處橫闢一公路，則本校四面爲噪音及污染之空氣所包圍。⑵就學校發展而言，該相思林地帶爲本校所擬定「五年發展計畫」之中心地帶，未來之農學院、法學院、學生活動中心、大禮堂等主要建築物均將興建於此，工業區聯外道路設置於此，將對本校未來發展妨礙極大。⑶就交通安全而言，擬開新路以西爲東海別墅一帶，是東海大學學生主要宿舍區。目前居住在該區的日夜間部學生共 2,366 人，每日交通量達一萬人次，絕非所謂東海邊緣地區。爲顧及居住校外學生之交通，保障其生命，該路絕對不可開闢。⑷就通臺中港之道路言，臺中工業區通往臺中市及高速公路已有一新建大道，毋庸增建另一公路；通往臺中港方向，目前已有一條公路打通，惟路偏南。鄰接第二期開發區，亦有現存之道路可供拓寬，較使用東海土地尤爲便捷。故就交通效益而言，不使用東海土地更爲有利。⑸就環境污染而言，公路如通過東海，勢必造成噪音及廢氣，對全校師生健康之危害與上課之干擾，便會非常嚴重，且永無止境。⑹就地方建設而言，東海大學有臺中地區青年學子 3,000 人在校就讀（含日夜間部），及 200 人以上在校就業。對臺中市之文化傳承及商業繁榮貢獻甚大，五年後將有畢業生 10,000 人，對地方幫助甚大。故若犧牲東海而遷就工業區之交通，實爲本末倒置的作法，有得不償失之虞。

臺灣大學學術期刊資料庫

贈與的手續。然而，在東海大學所換予郵局的土地，恰好正是本次通盤檢討中，臺中市政府所規劃之工業區聯外道路的預定用地，土地所有權的轉移，非但造成更多的行動者介入空間利用的利益衝突，也造成處理該案的複雜度。

爾後，藉由都市計畫的審議程序，聯外道路一案不斷的在提報上級都委會裁決，郵局用地也同樣提報上級都委會變更爲機關用地。然而，當時的省政府都市計畫委員會立場雖偏向工業區主管機關的省政府建設廳，但迫於壓力卻不願對案子負責，便將此案於七十三年底提報內政部都市計畫委員會做最後的裁決。在審議過程中，東海大學校長梅可望、學校行政人員、師生代表及董事長數次前往臺中市政府、省政府及內政部陳述意見，並利用個人社會關係，循都市計畫審議體系層層拜會當時具有決定權的省主席林洋港，內政部長吳伯雄，及內政部營建署署長張隆盛取得共識。[12] 內政部長吳伯雄並邀集各有關部會代表及專家學者組成專案小組進行檢討與研究。經專案小組數次的協調折衝，聯外道路一案於七十四年三月底的內政部都市計畫委員會第二八四次會議中，透過與會的行政院經建會、交通部郵政總局、教育部、經濟部工業局、臺灣省都委會及建設廳、臺中縣政府、臺中市政府、東海大學、內政部都委會及營建署等有關單位研商，並決議暫不予開設（內政部，1985）。

㈡行動者的利益、策略與影響力分析

從上述第一次事件的發展脈絡，觀察行動者的政策立場與利益，大致上可將臺中市政府、東海大學校方及學生、地方人士、工業區廠商協進會、

---

[12] 在當時戒嚴的時代，政府其實說要開路，他也不會去管你有什麼意見，反正硬開就對了。那時候還好有梅校長的政治勢力，不然大概連擋都擋不住……其實在梅校長時期，聯外道路的消息都很少浮出檯面上，但並非梅校長的力量大，這件事就沒有在運作，基本上檯面下還是暗潮洶湧，只是攝於梅校長的影響力，大家都不敢輕舉妄動，當時也就鬧得不是很大……。當時是戒嚴時期，梅校長的黨、政、軍關係良好，當時他在東海校長任內成立了一個「大度山聯誼會」，這是一個臺中縣市地區政治人物的聯誼會，當時參與這個聯誼會的，多半是國民黨臺中縣市黨部的幹部、縣市長、議長以及當時成功嶺或其他中部地區的將領等在黨政軍中算是有頭有臉的人物，由此可見當時梅校長的聲望之高，影響力更是不在話下（受訪者：B1、C1）。

地方議員、臺開公司等行動者區分爲贊成者與反對者。同意開闢工業區聯外道路之團體又可分爲啓動者和擁護者兩類。所謂的啓動者，是指主動發起聯外道路議題，對於開闢道路是站在主動積極立場的行動者。一方面，臺開公司做爲工業區的主要開發單位，非但負責工業區的開發，同時也負責辦理工業用地的承租業務，開發設施的完善會影響工業區的投資環境與廠商進駐的意願，因而極力主張維持原計畫開闢，以完善工業區的聯外交通，增加廠商投資意願（受訪者：L1）；另一方面，前述論及，臺中市政府長久以來，便極力爭取工業區在臺中市設置，在市議會中此一論述也形成共識，認爲工業區的開發有助於臺中的繁榮，並會爲臺中帶來豐沛的稅收。因此，負責開發工業區的臺開公司和臺中市政府是第一次事件啓動者的行動主體，並在聯外道路案因共同的利益呈現合作的關係。至於文獻中表態的擁護者，屬於當時不主動積極參與聯外道路政策產出之團體，大多認爲這是政府所要去解決的問題，道路的開闢就他們來說也是遲早的事情，東海的反對只是一時的阻礙，例如：坪頂地區居民、工業區廠聯誼會等等，贊成的主要動機是聯外道路的開闢將有助於地方和工業區的發展，但因爲沒有組織，也沒有積極的動員參與，所以較爲零星。

從聯外道路劃設的地點來看，東海大學很明顯的爲聯外道路開闢的利益損失者，反對者立場鮮明，行動成員也以東海大學的師生爲主。從東海大學所釋出的訊息看來，東海大學師生並不反對工業區的開發，也非阻礙地方的發展，只是基於校園完整性的考量，認爲道路的開闢，將嚴重危急教育環境和學生的交通安全，阻礙東海校園未來的發展，因而反對者在利益損害的意識上同質性強，凝聚力也高。況且東海大學學生當時也普遍認爲臺開公司和臺中市政府特意「柿子挑軟的吃」，故意犧牲東海來換取工業區的便利，因而普遍不能接受臺中市政府及臺開公司要在東海校園開闢工業區聯外道路：

> 東海校方一直都是持反對的立場，當時是認爲臺中市政府從東海開路會將東海校園剖成兩半，且開路會對學生的上下課、教學的品質、校園的寧靜造成很嚴重的影響，因此從梅校長時就開始積極反對此案的開闢……其實，他們根本是柿子挑軟的吃嘛，可能

臺灣大學學術期刊資料庫

> 覺得東海大學這邊開路困難度比較低，所以才把路劃到東海來，倘若我從廠商的廠房直接開條馬路過去，他們會肯嗎（受訪者：C1）？

前述論及，臺中市都市計畫審議機制是人治色彩與金權利益的共生機制，這樣的制度環境也影響了行動者的行動策略與機會。檢視雙方所汲取的資源與影響範圍，曾文坡在政策網絡中透過自己本身在制度上的行政優勢，例如在都市計畫委員會中提案開闢道路，以及其他地方行動者的支持，可以影響地方層級都委會的決策過程。然東海大學校方在第一次事件中，校長梅可望本身是「大度山聯誼會」帶頭成員，[13] 國民黨中知青黨部的主委，黨政軍關係良好，在臺中地區頗有威望。以戒嚴時期的政治環境，政府說要開馬路要強制徵收也不會引起太多的反抗，但梅可望能以一人力檔，顯見其與層峰的關係。運用梅可望個人的人際關係連帶，透過與當時的省主席、內政部長及營建署長的溝通聯繫取得了共識，非但成功了汲取了足以影響決策權的資源，也顯示出東海大學校方在與內政部等中央部會及省政府的連結上，把曾文坡時期市政府邊陲化的情況。甚至後來林柏榕與張子源擔任臺中市長之後，更因與梅可望的私交甚篤，又加上議長林仁德的幫忙，[14] 也不積極處理工業區的聯外道路一案（受訪者：E2）。因而在第一次事件中的後期，連原本積極主張開路的臺中市政府都轉而支持東海大學，又加上東海大學都委會的代表吳介英，在市都委會的推波助瀾，整個第一次的事件也在內政部都委會的拍版定案中落幕。

---

[13] 大度山聯誼會是一個非正式聯誼性質的組織，有定期聚會，聯誼會成員囊括了所有臺中縣市黨、政、軍的要角。其中的成員除了梅可望校長之外，尚有臺中縣市的市長以及議長、地方派系的掌門人、國民黨的臺中縣市黨部主委、中部地區國軍六十六師師長、成功嶺班主任、調查局臺中調查站站長以及臺中縣市的警察局局長。要進入大度山聯誼會，成員之身分均具有一定的社會門檻，非但對於臺中縣市的政局有舉足輕重的影響力，對省與中央的政策也有某種程度的影響力（受訪者：B1, B2, B3）。

[14] 根據過去研究，林柏榕、張子源與林仁德均是涉入都市計畫與土地利益頗深的政治人物，也習以透過非正式的網絡關係解決利益衝突（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998），他們皆爲國民黨員，也是大度山聯誼會的成員，在當時梅可望在國民黨的輩份頗高，自然會在此一事件上賣東海一個面子。

臺灣大學學術期刊資料庫

當時就只有梅校長在處理而已，因爲這個小事情，以梅校長在當時的力量來處理其實就差不多了，所以並沒有驚動到其他人，也沒有驚動到學生起來抗爭（受訪者：B1）。

東海一通的時候大多運用梅校長和國民黨良好的互動關係。像當時與國民黨籍的臺中市地方政壇人士都有良好的互動與溝通管道，所以像市長和議長都非常幫忙。當時中央單位，例如：內政部長吳伯雄、內政部營建署署長張隆盛立場也都偏向東海大學（受訪者：B2）。

第一次通盤檢討的時候，梅校長的黨政軍關係就是東海大學最大的資源與談判的籌碼。因此在一通的時候，梅校長便透過私人與高層的關係在內政部都市計畫委員會暫時解決了這個案子的爭議。且當時東海大學在臺中都委會的委員也適時發揮阻止的作用，所以在一通的時候，東海對於該政策的影響力是占優勢的……（受訪者：D1, E1）

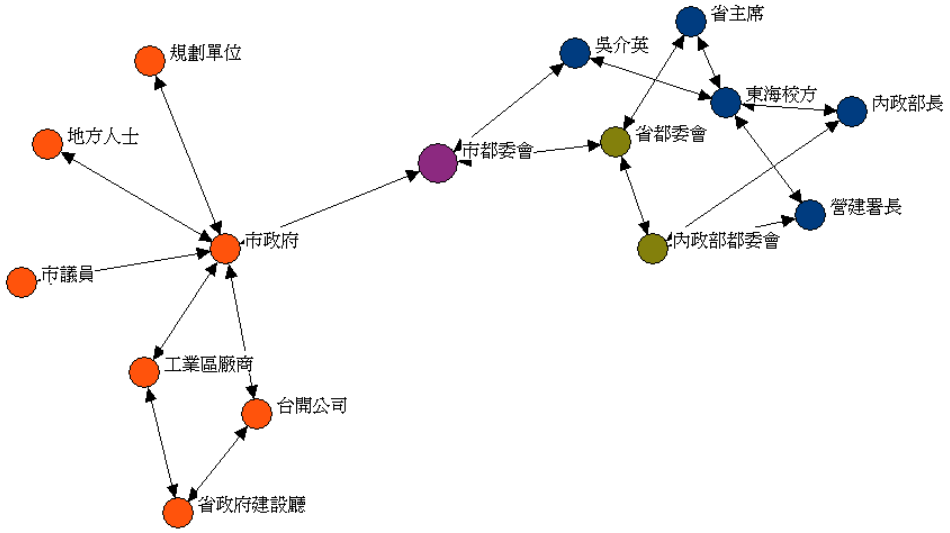
㈢溝通網絡分析

總上所述，作者依據上述政策網絡中行動者間溝通的路徑過錄分析，約略可將第一次事件政策網絡的資訊交換連結圖繪製如圖 2、3，[15] 並以 K-Plex 的指數分析溝通小團體的範圍，在設定 K=2，最小團體值爲 4 的時後，很明顯的在溝通的網絡中，呈現了兩個意見對立的小集團，其中之一是以東海大學爲中心的溝通次網絡，當中包含了內政部長、營建署長、省主席等會影響決策的重要人物；另一個溝通網絡的小團體，則包含了市政府、臺開公司、工業區廠商與省政府建設廳。其中圖 2 的部分因爲曾文坡與東海大學的立場極端對立，所以彼此間並沒有私下溝通的管道，然在林

[15] 該溝通網絡圖的顏色表示政策立場的不同，同一顏色的表示政策立場一致，以曾文坡時期的網絡圖觀之，各級都委會的顏色中，內政部與省的都委會顏色一致，表示了兩個都委會的立場一致，都受到東海校長梅可望與內政部長、營建署長與省主席的關係受到影響。其中臺中市都委會的顏色爲紫色，則表示市政府與東海大學皆有利益代言人在內部運作，故在市都委會中的意見是有衝突的。

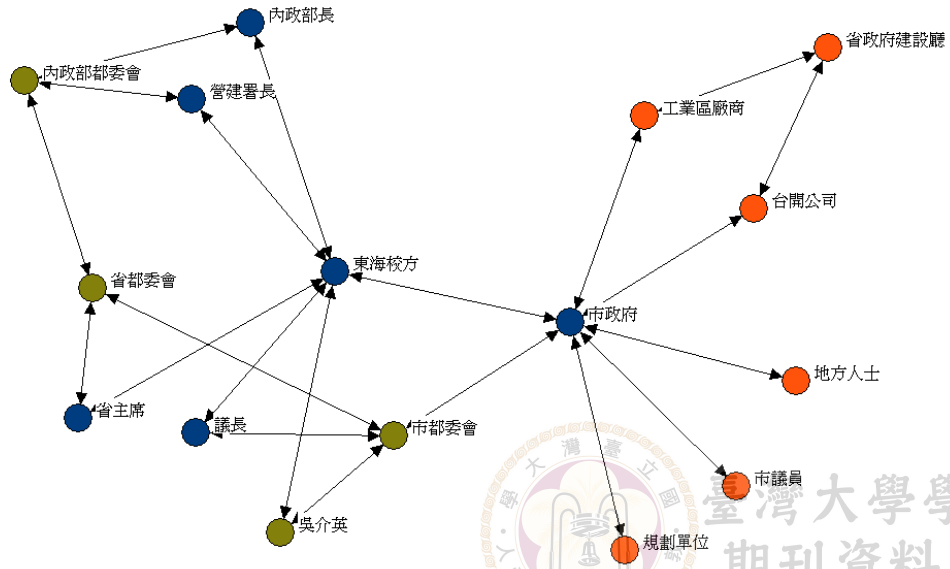
臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2：第一次事件行動者間溝通網絡（曾文坡時期）



資料來源：作者自繪

圖 3：第一次事件行動者間溝通網絡（林柏榕時期）



資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

柏榕時期因黨政關係的私人情誼，東海大學與臺中市政府的溝通就顯得較爲通暢，致使林柏榕時期的溝通網絡有了戲劇性的轉變。在分析條件不變的狀況下，林柏榕時期的溝通網絡中，東海大學一方增加了市政府、吳介英、議長與市都委會，相形之下支持開闢聯外道路的行動者，在林柏榕時期意見已經無法向重要的行動者反映而被邊緣化。然無論何種時期，東海大學的校方均掌握了與省都委會與內政部都委會的溝通管道，在市都委會中也有利益的代言人，是故在解決問題的有效溝通上，東海大學在第一次事件明顯佔據優勢。

一般說來，若在意見溝通的網絡中位居中介性的位置，表示該行動者被其他行動者認爲是溝通的橋樑。中介性指數愈高，便愈有可能透過該行動者傳遞資訊，是故在溝通網絡中，中介性指數擁有極重要的意涵。倘若以中介性的指標來檢視第一次事件的溝通網絡，在曾文坡時期，整個溝通網絡中介指數的標準化平均數是 14.066，中介指數最高的是臺中市政府（66.484），表示在那個時期的政策網絡中，臺中市政府的角色反而是作爲訊息流通的渠道，許多的訊息均要透過臺中市政府來處理，而東海大學的中介性僅有 15.568。倘若在林柏榕時期，市政府的中介性指數仍然高達 64.127，但由於林柏榕支持東海立場的關係，原本贊成的意見便無法透過是市政府的平臺而串連，便無法有效的聚集與結盟，但此時東海大學校方的中介性指數提升至 42.381，也成功的整合了在都市計畫審議機制中政策菁英的意見，表示在林柏榕時期，東海大學在溝通的管道上更爲全面。且從程度中間性來檢驗行動者在事件網絡中的影響力，也可以發現在曾文坡時期，整個網絡的影響力指數平均數有 17.143，臺中市政府的影響力指數高達 42.857，反映了臺中市政府做爲地方合法性權力機制，在地方議題的影響力不遑多讓，而東海大學在當時的影響力指數僅有 28.571，但在林柏榕擔任市長時期，在影響力平均數爲 17.500 的狀況下，東海大學的影響力指數提升到 46.667，超越了臺中市政府的 40.000，這樣的溝通網絡其實構築於梅可望大度山聯誼會的黨政基礎，而又進一步的擴展了對政策產出的影響力。

實際上，由於東海校長梅可望在國民黨的輩份與威望，許多臺中的政治人物皆要賣梅可望的人情，尤以臺中市都市計畫此一人治性頗高的審議

臺灣大學學術期刊資料庫

機制，更是容易因人設事。自此，東海大學在梅可望卸任校長之前，臺中市無論是張子源或林柏榕擔任市長，均未主動提出聯外道路一案，張子源也因此開闢了另外一條連結工業區的南屯路，來舒緩工業區聯外的需求。

> 像張子源在競選時，找梅校長幫他的忙，梅校長當時就跟他說：東海現在有個問題，就是工業十六路聯外道路的問題，曾文坡不是國民黨的，梅校長講了他也有聽進去，你是國民黨的，我們大家都是很熟的朋友，這個案子你就不要再提。他說沒問題，後來他就主動把南屯路開闢了。所以張子源先生當市長時，他在某方面就已經解決這個問題了，根本不需要東海聯外道路的開闢。林柏榕市長時也沒有主動開闢這條道路（受訪者：B1）。

二、事件二：臺中市第二次通盤檢討（一九九〇至一九九四）

㈠事件發展脈絡

臺中市政府於七十九年再度委託逢甲大學，對臺中市現有之都市計畫實施通盤檢討，也再度將懸而未決的臺中工業區聯外道路納入檢討之範圍。同年六月東海大學爆發了相思林事件：郵政總局進入東海校園砍伐相思林樹，引起學生往後對相思林地使用一連串的抗爭，七月底東海大學與交通部和郵政總局就對等贈與之兩千坪相思林地處理方式達成共識，東海大學可於三年之內，以等同面積土地換回相思林地。對此事件的處理，也連帶影響到東海大學對於工業區聯外道路一案的處理態度。爲免日後相思林地再起爭議，東海大學於行政會議中決議，利用第二次通盤檢討的機會，提案從制度上來廢除工業區聯外道路的規劃（東海大學，1990）。因此，第二次的事件是由東海大學採取主動而引起，而此時仍是具有極大影響力的梅可望擔任校長。

同年十二月底，由東海大學在臺中市都市計畫委員會中的代表吳介英等八人，共同組成「八人專案小組」進行初期的審查。東海代表於會中極力表示：由於五權西路業已拓寬，且連接擬議中開闢之南屯交流道，故此路迫切需求的理由已消失；再者，此路寬四十米，與忠明南路相仿，中興

臺灣大學學術期刊資料庫

大學曾因忠明南路的開闢曾造成多起學生車禍傷亡事件，殷鑑不遠，實不宜在學生聚集之地再開闢平面道路；且此路的開闢也會嚴重影響教學品質等理由，提請小組同意此案之廢除，然而與會者莫衷一是。爾後，臺中市政府於八十年二月五日召開臺中市第二次主要計畫通盤檢討都委會大會，會中一致同意，將此預定地變更爲綠帶，並呈請省都委會及內政部都委會同意。

八十一年九月及十二月，鄰近東大溪工業十六路附近，及第三期之工業區廠商於廠商協進會理監事會議中，認爲「工業區與臺中港路之交通目前均賴工業一路，所以在上下班尖峰時間，光是等紅綠燈就耗費三至五分鐘，而且汽機車擠成好幾條線，險象環生，也常發生車禍，有需要開闢工業十六路以連接中港路，抒解工業區聯外交通」（臺中市工業區廠商協進會，1992a）；「工業一路與中港路口目前車流量很大且多重型車輛，以致常發生車禍，三期遷入廠商愈來愈多，有必要多增加對外交通，可由工業十六路往東海大學方向銜接中港路的道路，以抒解目前擁擠狀況」（臺中市工業區廠商協進會，1992b），促請工業區廠商協進會積極辦理，決議由廠商協進會函請相關單位、臺中市籍立法委員及地方民代全力促成工業十六路聯外道路的開闢，並透過工業區內媒體《中工雜誌》開始追蹤報導有關工業十六路聯外道路的審議情形，廠商協進會推動時獲得工業區內兩百餘家業者的連署，並串連地方議員及中央民代進行遊說，經濟部長當時來臺中工業區巡視時，也承諾必定極力促成聯外道路的開闢。

臺中市第二次通盤檢討審議案於八十二年三月提報至省都委會審議，省都委會在審議通盤檢討案之前，作業單位發現工業區聯外道路範圍並非道路用地，而是文大學校用地，但第一次通盤檢討的都市計畫書上規定此一地點暫不得興建校舍，因而臺中都委會同意將此地點變更爲綠帶，但省都委會專案小組卻認爲該案變更爲道路用地，不但可以成爲臺中工業區重要聯外道路，且可疏散臺中港路的壅塞，況且變更爲道路用地之後，也不影響東海大學的整體發展，所以決議再將綠帶變更爲四十米道路用地，並經過省都委會第四四五次大會決議「依照小組意見通過」。該決議引起東海師生譁然，引發東海大學學生組織護林抗議行動，媒體陸續報導東海大學學生保護相思林地之議題，形成爲一股「保衛相思林地」的氛圍。

臺灣博碩士論文期刊資料庫

後來，通盤檢討案經由省府送內政部都委會核定，內政部都委會也成立專案小組專責審議聯外道路一案。同年十月五日，專案小組針對本案召開小組會議，東海大學校長阮大年透過教育部及國民黨青工會的居間協調，率周聯華董事長以及相關人員列席小組會議，說明東海大學反對之立場與理由，並提出經沙鹿到大度山的特三號道路計畫作爲替代方案供小組委員參考，[16] 聯外道路一案暫時遭到擱置，並經內政部都委會八十二年十二月二十四日第三六九次會議決議「請臺灣省政府邀集臺中市、臺中縣政府等相關單位，就東海大學所提替代道路方案研議後再提大會討論」。然而，內政部都委會擱置提案及退回省都委會重議的決議也引起了工業區廠商的不滿，一方面認爲內政部都委會竟然僅聽東海大學的片面之詞，完全不理會工業區廠商的感受；另一方面，對於全國最大的工業區在內政部都委會中竟然沒有被知會參加，對意見表達的管道並不暢通頗爲氣憤。

八十三年三月二十三日，臺灣省政府都市計畫委員會邀集省政府建設廳、住都局、臺開公司、東海大學、臺中市政府及臺中縣政府等單位，就內政部都委會決議辦理工業區聯外道路替代方案之研商。後透過與會者激烈討論，同意所規劃之四十米道路變更爲綠帶，並採用特三號道路作爲替代方案。因此，原本被省都委會變更爲道路用地，在內政部被退回省都委會重議之後，又將其變更回綠帶（臺灣省都委會，1994）。這樣的結果致使工業區廠商頗爲氣憤，並促請臺中市政府於內政部都委會開會時能極力促成將綠帶變更爲聯外道路用地。

同年八月二日，內政部都委員會再度審議本案，並未做出任何決議。後於八月二十多日召開第三七七次委員會議，透過與會代表的討論，會中對本案通過「維持原計畫，侍地方政府與東海大學協調後再議」之決議。該用地仍然維持文大學校用地，然而聯外道路規劃草案仍然沒有廢除，也

[16] 特三號道路爲臺中大都會區通往臺中港之主要聯絡道路，全長 5.9 公里、寬度 30～40 公尺，該道路平行於臺中港路、南屯路三段，完成後可經由 80 米外環道北上至南屯交流道，或向西行至中二高交流道，有有效抒解中港路、中港交流道、南屯路三段等壅塞之車流，且連結臺中市市區、中山高速公路、臺四十七中彰快速道路、臺中工業區、中部第二高速公路、臺六十一西濱快速道路、臺中港等，有助於臺中市區域道路系統之形成及平衡各區經濟之發展（臺中市政府建設局，2001：4-5）。

臺灣大學學術期刊資料庫

無法興建任何校舍。

㈡行動者利益、策略與影響力分析

第一次通盤檢討於七十五年二月公告實施，對於工業區聯外道路的決議是「東海大學西側郵政機關東側四十公尺寬地帶，暫不得在該處興建校舍」（臺中市政府，1986），暫將聯外道路的爭議告一段落，但並非表示工業區的問題已獲得解決。事實上，臺中工業區第三期已於七十六年開發完成，從七十七年開始，新的廠房大量出現，僅一年間便增加 100 多家，七十九年第三期工業用地出售即被搶購一空。換言之，聯外道路一案規劃之初，廠商數寥寥無幾，週邊環境人煙稀少，然經十年發展，整個工業區的廠商與員工數不斷增加，原本聯誼性質的廠商聯誼會，也於八十一年正式成爲社團法人，積極替工業區廠商謀取福利，也由於如此，廠商透過組織化的方式形成了一股地方性的政治勢力，出身大度山地區的市議員張國輝，更成爲其利益的代言人。協和社區的形成，東海西門町社區的商圈化，學生人數激增至一萬餘人，四周環境也開始出現急遽的改變，也加深了此一事件參與者的數量與意見的複雜度。

由上述第二次事件的發展脈絡，可得知主要的政策參與者與第一次事件並無太大的差異，僅是因爲環境的複雜度增加，導致涉入事件的利害關係人愈來愈多，大致有臺中市政府、臺中市都委會、臺灣土地開發公司、省政府建設廳、省政府都委會、內政部營建署、內政部都委會、東海大學校方及學生、臺中工業區廠商協進會、龍井鄉居民（新東村）、第三期工業住宅區居民、地方議員、規劃單位等等，當中尤以東海大學校方及學生，和工業區廠商協進會之角力最爲積極。由於廠商協進會爲工業區廠商組織化後的利益代言窗口，非但比以前零散的發言廠商更爲踴躍，在工業區聯外道路一案也採取主動積極的態度。

> 我們每三個月開一次理監事會議，開會做成的決議，都會將意見表達給列席的人員或相關單位知道，例如：管理中心，其是經濟部工業局派駐在這邊管理工業區事務的、臺中市建設局也有……不然，就是趁開會的時候或是長官來視察的時候，當面將意見反

臺灣大學學術期刊資料庫

映（受訪者：A2）……

臺中市政府雖在立場上支持廠商協進會的立場，但已無第一次事件時的積極運作，在角色上已從曾文坡積極參與的贊成者，轉變爲僅是在通盤檢討中原則性納入檢討的被動參與者。除了工業區廠商協進會的組織化與積極之外，第二次事件行動參與中與第一次事件比較大的差異有：第一、東海大學學生團體在此時因爲護林運動的發酵，導致學生較第一次事件時更爲積極的介入聯外道路一案；第二、倘若市政府無法透過都市計畫完成聯外道路用地變更，臺開公司便無法介入開闢，因此臺開公司於此時的角色已並非如第一次事件時積極介入；第三、由於計畫地區周邊環境區位的快速變遷，涉入事件的行動者較第一次事件增加了龍井鄉的居民及第三期住宅社區的居民。

就贊成開闢道路的行動者而言，可以明顯的發現二通時期的參與者已將議題焦點由促進當地的經濟發展，轉換成周邊地區交通的改善。換言之，改善工業區及東海別墅地區聯外交通的問題意識，取代了以聯外道路的開闢促進工業區發展的意識。工業協進會拋出這樣的訴求主要有兩個意涵，首先、工業區的經濟發展對於一般居民較沒有太大的認同感，但改善交通便可得到當地居民的認同，除了取得工業區廠商的共識外，也凝聚了當地居民的共識；再者，與東海大學間的對話，也可以把工業區的訴求定位在互惠而非利己的思考邏輯。

> 廠商協進會並非僅圖工業區聯外交通而不顧東海大學師生之安危，像我們就希望能透過互利和雙贏的方式取得東海大學的合作來闢路。因而闢路之意提倡多年，我們一直都希望提出的方案能解決東海大學對於工業十六路聯外道路的疑慮（受訪者：A2）。

此外，西側相思林地贈與郵政總局的事實確立，也致使贊成開闢者認爲破壞東海校園完整性的問題已不成立，道路的開闢並不會對東海校園的完整性造成太大的影響。

> 其實這條路從東海大學的最西側經過，西邊的校地都已經賣給郵局了，這條路對於東海來說，其實不算將東海一分爲二，就如同

臺灣大學學術期刊資料庫

中港路一樣，是東海大學校區旁的道路，這是一樣的情形（受訪者：E1）。

後來東海大學將最西側校地的部分賣給了郵局，我們在規劃這條道路，便沿著郵局的東側規劃。換言之，現在道路是在東海最西側的部分，已經沒有像以前衝擊那麼大。況且現在我們還在持續開發工業區，對於交通的需求量只會大不會小（受訪者：E3）。

對東海大學而言，即使是其主動提案想要廢除該道路的規劃，在這個案件當中仍舊是利益的損失者，特別是梅可望卸任東海大學校長的時間點影響了政策過程的風向。前述論及，梅可望校長在臺中地區頗有威望，因此在第二次事件提案之初，東海大學頗有自信能將之廢除（受訪者：A1, B1, B2），但在梅可望在八十一年卸任東海大學校長之後，卻引發戲劇性的變化，省都委會一改初衷，馬上同意廠商協進會的請求將其改爲道路用地，東海大學明顯的因爲校長的轉換而導致影響力的退卻，原本想要廢除該案的企圖卻逐漸演變至難以控制。

其實梅校長不在差很多，他眞的是很有辦法的人，他卸任後情勢都不一樣了，打仗打得很辛苦（受訪者：B1, B2, B3）。

梅可望在位時，大家都沒機會動，當機會來了，當然要好好把握（受訪者：A3）。

和第一次事件相同的是，東海大學的校方及學生都把訴求重點，放在經濟的發展不能犧牲教育，開闢道路會危及學生生命安全等意識；不同的是，除了東海大學校方將反對的焦點轉移至聯外道路的交通效益，以及開闢道路對於教育的傷害，計畫道路地區相思林的成長，對於東海的學生而言，長久以來已經形成一種東海人文精神象徵的意識圖騰，學生對於相思林地的共同意識，也引發了學生團體在反對聯外道路的開闢上，特別將保護相思林地與維護東海人文傳統連結在一起，並引起當時學生的共鳴，使得東海大學的學生在這次的反對動員上非常有系統性。

學生在這方面，訴求大多與相思林連結在一起，並企圖引起全校

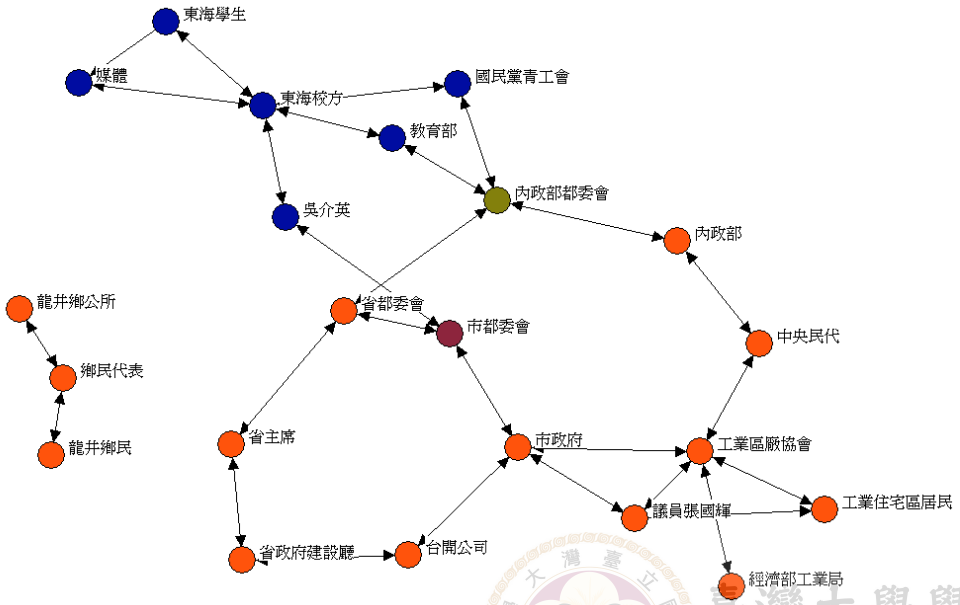
臺灣大學學術期刊資料庫

師生的共鳴。學生所運用的方式多是非正式的管道，也就是抗議啦、遊行啦、拉白布條啦……這些方式（受訪者：C1）。

㈢溝通網絡分析

若從第二次事件的溝通網絡來檢視政策產出的結果，如下圖 4 所示：我們以 K-Plex 的指數分析溝通的小團體數量，在設定 K 值＝2，最小團體值爲 4，整個溝通的網絡呈現了兩個對立的集團，其中之一是以東海大學校方爲中心，包含了國民黨青工會、內政部都委會與教育部。另一個溝通次團體則以工業區的廠商協進會爲中心，包含了市政府、市議員張國輝與工業住宅區的居民。東海大學在策略運用上，由於阮大年時期已不若前任梅可望校長有如此大的政策影響力，很明顯的省都委會的部分就沒有溝通的管道，因此整個溝通可及的範圍明顯縮小，也且無法直接影響到最爲核

圖 4：第二次事件行動者間溝通網絡[17]



資料來源：筆者自繪

[17] 此溝通網絡以阮大年時期爲主。

臺灣大學學術期刊資料庫

心的都市計畫審議機制，除了學生動員的非正式抗爭以及教育的訴求外，最重要的便是與教育部及國民黨青工會的溝通管道，間接的影響了內政部都委會的決議。

> 阮大年校長就任東海校長之前，曾經在教育部服務過，因此雖然無梅校長的影響力，但在教育部和國民黨還是有一點影響力……而阮大年校長在處理這件案子時，在省都委會審議時去找當時的省長宋楚瑜也沒有用，除了運用其在教育部的影響力，當時也有受到國民黨青工會主任委員徐抗宗的大力幫忙。像當時東海大學得以在內政部都委會中列席說明，其實就是徐抗宗幫的忙。另外，阮校長當時也有藉助媒體塑造對東海有利的言論，將事件交由社會大眾輿論公評（受訪者：C1）。

在另一個溝通網絡之中，可以發現工業區廠商協進會透過多方的溝通策略進行爭取，除了對上向主管機關經濟部工業局陳情之外，還有透過中央民代與地方議員的居間溝通，只是中央民代的溝通並沒有達到應有的效果。由於梅可望的卸任，阮大年與臺中市長林柏榕之間並沒有太多的私誼，因而對市政府的影響力有限。然東海在市都委會中仍有利益的代言人，因而維持溝通的管道。龍井鄉的行動者並沒有與主網絡連結，沒有直接涉入的管道，因而成爲溝通網絡中被邊緣化的行動者。因此，第二次事件的溝通網絡所呈現出來的結構，相較於第一次事件是相對鬆散的結構，無論是贊成者或反對者的結盟，均是外圍且非直接的溝通關係去影響政策的產出，臺中市政府在梅可望校長卸任後對雙方都不賣帳，省都委會也很明顯的轉變了態度。

> 其實大部分鄉民都蠻注意這條路的發展的，因爲那是臺中市政府的計畫　道路，並非是龍井鄉的範圍，我們根本使不上力，其實鄉民代表會很積極，一直跟我們反應希望能開闢這條路，因爲鄉民代表是鄉民選出來的，自然要反映鄉民的意見……我們也有行文過去，我們都一直很關心這個案子的發展，但沒有用，就是使不上力（受訪者：J1）。

臺灣大學學術期刊資料庫

對於市政府，基本態度是要開路，但這其實不是一件很大的事情，若沒有人情上的壓力，市長也沒有必要爲這種吃力不討好的事情得罪人（受訪者：D1）。

倘若以中介性的指標來檢視第二次事件的溝通網絡，整個溝通網絡中介指數的標準化平均數是 7.662，中介指數最高的是臺中市政府（24.722），雖然依然是第二次事件中介指數最高的，相較於第一次卻大幅滑落，可見臺中市政府在溝通網絡中已從積極轉變爲消極的參與者，東海大學的中介性僅有 18.889，也是滑落甚多，足見梅可望與阮大年可連結溝通管道的差距。倘若從影響力指數來檢視行動者對政策的影響力程度，可以發現相較於第一次的事件，東海大學校方與臺中市政府的政策影響力都在下降，在平均影響力指數爲 11.225 的狀況下，其中東海大學僅有 23.810，而工業區廠商協進會的政策影響力（23.810），與此時的東海大學相等，可見在第二次事件中，工業區廠協會開始有能力有進一步反撲，並與東海大學的政策影響力形成拉距的趨勢。臺中市政府在第一次事件有高度的政策影響力，反而在第二次事件中僅有 19.048，若比照臺中市的中介性指數，雖然在此溝通網絡中，臺中市政府仍位居中介性最高的行動者，由於其下降的影響力，也反映了臺中市政府的角色正在退卻，從第一次事件的積極者變成立場搖擺的西瓜派。換個方向思考，第二次的事件相較於第一次的事件，溝通反而比較不會集中在某些行動者，資訊也較不容易掌握在少數菁英手上，有展開更廣泛的對話的機會。這反映了此案例的政策過程有從菁英行動轉向大眾化的傾向，從密度高的菁英網絡轉向鬆散的議題網絡。但事實上，資訊的交換僅存在贊成方與反對方自己的網絡之中，很明顯的是一種爲了彌補自己本身的影響力不足，無法連結有影響力的政策菁英，以致於爲了集結政策資源所產生的溝通網絡。

三、事件三：工業住宅區細部計畫與第三次通盤檢討（二〇〇〇至二〇〇四）

㈠事件發展脈絡

本次的事件可以區分爲兩個連貫的階段，第一階段是張溫鷹擔任市長

臺灣大學學術期刊資料庫

時主導的工業住宅區細部計畫，第二階段是胡志強上臺後主導的第三次通盤檢討。第二次通盤檢討維持原議之後，工業區對外交通仍然沒有得到解決，且塞車的情形日益嚴重；另一方面工業區第三期社區已日益發展，卻沒有一個通盤的規劃。因而在八十五年時，委託逢甲大學都市計畫學系，把臺中工業住宅社區也一併通盤規劃。八十六年協和社區組織社區發展協會，並開始積極爲協和社區的發展代言，社區發展協會也亟欲爭取闢建連接中港路的通道。再者，工業區的廠商協進會爭取聯外道路開闢的動作一直沒有間斷，臺中市長張溫鷹也承諾工業區要解決聯外道路的問題。因而在八十九年二月二十一日至三月二十一日間，臺中市政府完成工業區暨工業住宅區細部計畫，再度將聯外道路納入細部計畫之範圍。

臺中市都委會於九十年八月時召開會議，討論工業區及工業住宅社區細部計畫案（臺中市政府，1997），並將聯外道路一案交由專案小組進行研究。同年十二月五日，臺中市政府會同規劃單位、東海大學、協和社區發展協會、工業區廠商協進會及相關主管單位代表，針對工業區與工業住宅區細部計畫所規劃之聯外道路計畫地區，進行實地勘查，預備將工業十六路加以延伸，穿越東海大學相思林地連接臺中港路，藉爲臺中工業區尋找另一通衢。十二月七日臺中市政府發佈新聞稿指出：臺中市政府擬開闢工業十六路之聯外道路，勘查意見將送請都委會審議。十二月十五日，東海大學校方做出反應並舉行記者會，除提出兩替代方案外，更公開表示將發動師生連署陳情，堅決反對聯外道路由東海大學通過。爾後，針對東海大學的反對聲浪，工業區廠商協進會也提出了「上天入地」的方案，建議市政府採用工程地下化或立體化，僅需砍伐部分相思林樹，且能保障東海大學師生行的安全，而工業區廠商協進會也開始積極動員地方民代與中央民代的支持。

除工業區及工業住宅區細部計畫外，臺中市政府也積極著手進行第三次通盤檢討。九十年三月工業區廠商再度於廠商協進會的理監事會議中，提出打通工業十六路聯外道路之需求，會中也決議工業區應全力支持能打通工業十六路聯外道路的市長候選人、加強與東海大學之協商，表達工業區擬以互惠雙贏之方式取得東海大學合作開闢、並將之訴諸輿論公評，使外界瞭解工業十六路聯外道路位在東海大學最西側與臺中縣交界的角

臺灣大學學術期刊資料庫

落，並非是一般外傳攔腰開路（臺中市工業區廠商協進會，2001）。此時已是張溫鷹擔任市長的末期，雙方仍處於各說各話的情形，張溫鷹也不想處理這個燙手山芋，甚至有部分工業區的廠商揚言「工業十六路不打通，永不錄用東海人」，對於聯外道路的解決仍沒有共識。

臺中市長胡志強於新上任之初，亟欲與臺中地區的地方人士建立良好的溝通與互動，因而例行性舉辦「臺中市大學校長聯誼會」。在九十一年十一月九日的會議中，工務局長提出一份資料，上面表示要將市政路延伸到東海大學的牧場以連接新市政中心與中部科學園區，這是胡志強擔任市長第一次放出打造臺中科技園區的風向球。而臺中工業區的廠商協進會也因爲中部科學園區的發展，希望能在交通上連結中部科學園區與臺中工業區，讓臺中工業區園區化，形成臺中科技走廊的規劃，有助於臺中地區的經濟發展（臺中市工業區廠商協進會新聞稿，2003）。當時臺中工業區廠商協進會的執行秘書歐正明在原本的工業十六路與市政府所提出的市政路延伸之外，又提出了從工業十路地下化穿越東海校園連接東大路的提議。對於經濟的發展，市政府也樂觀其成，於是市長胡志強順水推舟在第三次通盤檢討的時後，規劃了三條臺中工業區如何穿越東海大學，[18] 連結臺中科學園區的連結道路，後續臺中市政府及臺中工業區廠商協進會與東海大學的溝通中，均要求東海大學從三條中選一條。

九十二年十月一日，東海大學總務長蕭欽篤及主任秘書黃啓禎帶領相關人員，列席「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）第三次通盤檢討案」的臺中市都市計畫委員會專案小組的第十六次會議，會議結束後發現情勢對東海不利，若進入審議程序便無法挽回。於是校長王亢沛即在校內召開「臺中工業區聯外道路因應小組」會議，會中研擬出東海的反制方案，決定透過媒體戰的方式，將東海的立場定調在教育文化的機能，藉以對抗工業區的交通的論述，並將焦點放在路思義教堂因爲闢路可

[18] 一爲延伸市政路穿越東海大學牧場連結中港路，第二方案爲原來在東海大學西側穿越相思林地的工業十六路方案。第三方案則爲由市政路延伸至東海大學南端的東大坑溪，再挖地下道穿越東海大學中央，連結中港路（溫舜光、陳培梅，2004）。至此「聯外道路問題」確定出現新的變化，從三十餘年來的「相思林戰爭」，變成阻止三條要將東海掐頭去尾、開膛破肚的聯外道路的「東海保衛戰」。

臺灣人文學術期刊資料庫

能受到的傷害。中國時報於十月九日報導「工業區聯外道路開路毀教堂」的相關訊息，隔天蘋果日報也報導了「胡志強批評東海沒公德」，之後各大媒體都跟進大幅報導工業區廠商計畫興建道路穿越校園一事，引起輿論諸多的討論。特別是預計會穿越校園中央的第三方案，很有可能會損及路思義教堂，更是引起校內師生和校友的關切，校友的力量也開始介入工業區聯外道路的爭執，迫於媒體輿論與東海校友開始疏通層峰的壓力，市長胡志強也出面緩頰，解釋「不會破壞教堂，請東海人不要過於緊張」。

從同年十月開始，東海的學生團體也藉著動員的方式進行意見的整合與行動的串連，除了組織學生透過「網路快閃族」的方式，癱瘓臺中市政府五個局處長的信箱，以及與臺中客運工會合流到臺中市政府前演出行動劇之外，更主動的對聯外道路舉辦校園公投表達意見。[19] 雖然工業區廠商協進會與協和社區發展協會仍然堅持，臺中市政府也特別成立「大度山科技走廊交通產業評估委員會」評估整合臺中工業區與臺中科學園區的可能性，然由於東海大學傾全力的反對，以及社會輿論的壓力，市長胡志強對於工業十六路穿越相思林，與工業十路穿越路思義教堂的規劃案趨於保守，目前仍舊出不了臺中市都委會的大門。[20]

㈡行動者利益、策略與影響力分析

第三次事件的觸發，早期主要是工業區及工業住宅區細部計畫的審議，後期則是第三次通盤檢討，協和社區及工業區的聯外交通問題又再度成爲焦點。就第三次事件的時空背景與區位而言，工業區通往臺中港路的聯外道路仍舊僅有工業一路，以及第三期住宅社區中連接至遊園路的道路，實際並沒有實質的改善。在周邊的環境上，東海大學學生已成長至 14,000 餘人，居住在東海別墅地區的學生更多達萬人之多，出入往來更加頻繁，連接至中港路的遊園路和東園巷也常常擠得水洩不通。此外，東海西門町社區的形成與協和社區的發展，也成爲此周邊地區交通問題下居民

[19] 共有 8,900 人參與投票，總投票率 73.61%，創下東海學生自治史上最高的投票率。其中反對票 8,840 人，贊成者僅 26 人，另有 34 張無效票（李杰穎，2004：20）。

[20] 後來僅市政路延伸東海大學牧場連結中港路一案自臺中市都市計畫委員會及內政部都市計畫委員會通過。

臺灣大學學術期刊資料庫

生活品質的犧牲者。唯一獲得改善的地方是，由於這幾年來臺灣經濟不景氣的影響，許多在臺中工業區的廠商都已經移往大陸或是關廠，對於原本亟需解決的交通阻塞問題，相較之下已沒有第二次事件時嚴重。

然由於臺中科學園區座落在東海大學的對面，致使臺中工業區亟欲透過道路的開闢連結兩區，讓臺中工業區能成爲中部科學園區的協力廠商，增加工業區的產值。因而在策略上，工業區廠商協進會仍然透過經濟發展的論述，促請臺中市政府正視改善工業區環境的問題。因而在張溫鷹擔任市長時期，就不斷向市政府經濟局，以及相關主管單位陳情，支持市議員做爲利益代言人，並提出「上天下地」的方案減少東海大學利益的損失，特別是在市長選舉期間，提出誰支持開路就支持誰的立場，但非但張溫鷹的態度不積極，就連其他的市長候選人，也不願面對這燙手山芋過早表態。

> 其實每次這件案子被提出，幾乎都是市長選舉之前，我一直覺得這是否是張溫鷹爲了選票考量而主動提出關心這個案子，因爲即使提出，態度也並非是非常積極……去徵求市長候選人的支持，他們大概也覺得這個問題很麻煩，不想得罪任何一方，所以也不想表態（受訪者：A2）。

工業區廠商協進會提出以隧道的方式穿越路思義教堂連結臺中科學園區的訴求，對於廠商本身與臺中市政府是有其吸引力的，基於建構臺中大科學園區的理想，市長胡志強也同意納入考量並評估相關的經費與技術問題。此外，讓穿越東海大學的道路規劃變成三案，也是工業區廠商協進會的策略之一。過去問題的焦點均聚焦於工業十六路的延伸一案，反而導致東海大學能集中火力防堵，但變成三選一案之後，廠商協進會便有許多周旋的空間。面對第一次與第二次事件的失利，廠商協進會也認知到自己力量與應用管道的不足，因而除了連結市議員與民意代表之外，也開始思考與附近地方的社區結盟，以強化爭取聯外道路開闢的正當性與影響力。

> 像協和社區也和我們一樣支持聯外道路的開闢，我們將來也會嘗試著多和他們接觸，並一起來推動道路的開闢（受訪者：A1）……

臺灣大學學術期刊資料庫

我們現在大多會和附近的社區一起討論，畢竟這件事大家都關心，當然我們也不會排斥跟東海溝通，只是沒什麼管道（受訪者：A4）

對於協和社區而言，自從八十六年組織協和社區發展協會之後，就開始有組織的爭取聯外道路的開闢，工業十六路的聯外道路在規劃中，也是爲了改善協和社區對外交通的公共設施。協和社區發展協會在正式的管道上透過市議員、立法委員的遊說，以及市政府的陳情與溝通；此外更積極與工業區廠商協進會及龍井鄉的東海西門町居民一同爭取，強化開闢聯外道路的正當性。

其實我們也有找過很多人溝通，例如：臺中市工務局都市計畫課長，他就非常同意我的看法，而且他也是贊成這條路應該要打通的，臺中市都委會對於這個案子的態度也不會有太大的反對。還有地方的議員和立法委員，我們也有找他們溝通，但是他們都不太願意碰這件事。像臺中市長也有他的選舉壓力，所以大部分都不太願意碰，像林柏榕、張子源、張溫鷹都是如此，只是選舉到了來應付一下，大家都不用心，這樣還是苦了我們這些小老百姓，還有那些廠商……其實我私底下有跟工業區的廠商、還有興東村和東海村的村長及鄉民代表討論過這件事，他們也都一致的認爲這條路是應該要打通的，而且倘若眞的要走上街頭抗議，我也會主動去串聯這幾個地區的居民和廠商來抗爭。如果要比人多的話，我們加一加也不輸東海大學的學生啦（受訪者：H1）……

從贊成開闢聯外道路行動者的立場與策略而言，其很明顯的已經有漸漸合流之勢，並朝向大眾化的議題網絡模式發展，東海大學在這一波的事件中，在發生初期一直都處於被動的局面。對於孤軍奮戰的反對者東海大學來說，當時文人治校的王亢沛校長，已無像梅可望的政治影響力，也不像阮大年有教育部與青工會過去的關係，在溝通的網絡上也面臨伸展不開的窘境。

臺灣人文及社會學術期刊資料庫

以前東海大學在梅校長時期多風光啊，他們就算有意見也不敢怎麼樣，阮校長對於教育部和國民黨青工會還有點影響力，至於王校長，因爲是文人治校，也沒有什麼背景了（受訪者：C1）

在當時，東海大學僅能透過與市政府業務主管單位的溝通，掌握聯外道路一案的發展，或是透過東海大學的都市計畫委員會委員，在市都委會進行遊說。事實上，東海大學在當時最好的溝通管道，就是透過學校都市計畫委員會的委員（受訪者：D2），以上是東海大學在當時所能運用的正式與非正式管道，很明顯的已經難以輕易的與重要的決策菁英構築溝通的管道。但被動的局面在工業區廠商協進會與臺中市政府提出第三方案時得到了轉機。一方面，原本過去的事件大多是相思林保護意識與經濟發展的對抗，但第三方案中提及穿越路思義教堂的規劃，卻將相思林的保護意識，提升到保衛東海精神堡壘路思義教堂的意識，導致引發了更多、更組織化也更積極的學生團體的參與，以及東海大學校友的介入；第二，東海大學的校方透過媒體反而把戰線拉得更長，也製造了有利於東海大學保衛教堂的輿論正當性（受訪者：D3）。因此，東海大學的校方與學生團體，反而在這次的事件進行了相當程度的合作，產生了分進合擊的效果。

㈢溝通網絡分析

若從第三次事件的溝通網絡來檢視政策產出的結果，如下圖 5 所示：我們以 K-Plex 的指數分析溝通的小團體數量，在設定 K 值＝2，最小團體值爲 4，整個溝通的網絡會出現九組溝通的次網絡，但很明顯的在立場上仍然呈現了兩個對立的集團，其中之一是以東海大學校方爲中心，包含了東海的都委會代表、臺中市政府以及市都委會。另八個個溝通次團體則以工業區的廠商協進會或協和社區發展協會爲中心，包含了市政府、市議員(2)與工業住宅區居民、東海西門町及鄉民代表等。若我們將 K 值設定在 2，最小團體數設定爲 5 的狀況下，[21] 則僅有一個溝通的次網絡出現，當中

[21] 在分析方法上，計算小團體數量的運算中，設定 K 值愈小而最小團體數愈大時，形成小團體的條件愈嚴苛。但條件過於寬鬆的時候會產生過多的小團體，而難以產生有意義的解讀，因此 K 值與最小團體數的設定，可被視爲是依據不同狀況而主觀調節的判斷。在

臺灣大學學術期刊資料庫

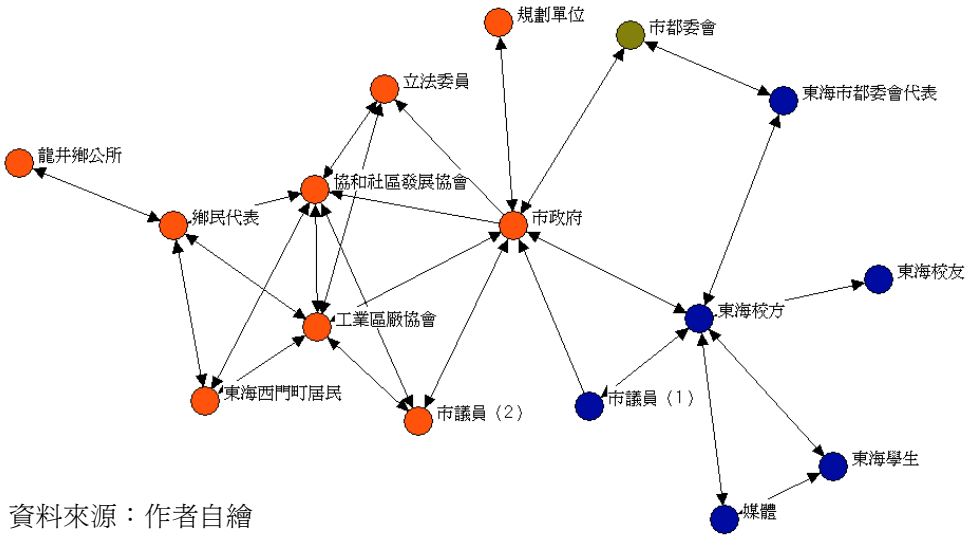
包含了工業區廠商協進會、協社社區發展協會、市議員(2)、立法委員與市政府，可見在溝通的網絡上，過去贊成開闢聯外道路的勢力有逐漸合流的趨勢，且明顯的在溝通的網絡上，習於透過市議員或立法委員向主管機關溝通，已經成爲最大的溝通次網絡了，東海大學在聯外道路一案的溝通網絡有逐漸萎縮的趨勢，也失卻了過去能影響各級都市計畫委員會的政策影響力。

倘若以中介性的指標來檢視第三次事件的溝通網絡，整個溝通網絡中介指數的標準化平均數是 10.595，中介指數最高的是臺中市政府（62.778），相較於第二次事件，臺中市政府在第三次事件中，無論對贊成陣營或是反對陣營，均成爲非常重要的溝通流動管道，本來應該是一個可以解決問題的平臺，但由於市長本身的選票考量，在經濟利益不大且不願得罪任何一方的心態下，無論張溫鷹或是後來的胡志強市長基本上都是虛應故事，不願涉入過深，自然也就冷處理後續相關事宜，讓東海大學與工業區的廠商協進會自行去運作。東海大學的中介性有 46.190，可見東海大學陣營的溝通次網絡中，至少有將近一半的訊息透過東海大學校方來傳遞與組織。贊成開路溝通網絡的行動者中介性幾乎都不強，除了工業區的廠商協進會（28.968）的中介性之外，協和社區發展協會（9.683）以及鄉民代表（13.333）等的中介性均不高，表示此一溝通網絡是以工業區的廠協會爲傳遞的平臺的結盟體。從小團體的密度來看，贊成開闢道路行動體的中介性不高的原因，可能是因爲彼此間已經成爲相較於過去更緊密的溝通網絡，不太需要再透過某個團體或成員才能傳達訊息。這也顯示出贊成開闢聯外道路的行動者，透過對參與者的吸納與結盟，已經逐漸形成一個密度更大，更緊密的結盟體。

前兩次事件，最小團體數設定爲四，便可以產生兩個對立的溝通網絡，顯示當時的行動者相對較少，溝通網絡的構築也非普及到每個行動者。而第三次事件要設定四就能產生八個次網絡，顯見訊息的流通已非僅限於少數的政策菁英，政策參與者的增多，導致訊息的普及較過去兩個事件還廣泛，甚至設定到五還能產生溝通次網絡，更可顯示出此一個案在第三次事件成爲比第二次事件更大眾化的議題網絡。

東海大學圖書館 期刊資料庫

圖 5：第三次事件行動者間溝通網絡



資料來源：作者自繪

此外，從影響力指數來檢視行動者對政策的影響力程度，在平均影響力指數爲 20.417 的狀況下，其中東海大學、臺中市政府、工業區廠商協進會與協和社區發展協會等四個行動者的政策影響力均一致且最高（40.000），顯見第三次的事件中，成爲這四個行動者相互角力的場所，贊成與反對開闢道路的行動者，明顯的變成三對一的局面。除了第一次的事件透過梅可望本身的黨政關係，導致影響力遠勝於其他行動者，東海大學在第二次與第三次的事件，僅能維持與反對陣營大約相等的政策影響力，又加上工業區廠商協進會與協和社區發展協會在組織化之後，政策影響力愈來愈大，策略上也有整合其他贊成開路陣營的企圖，若又加上臺中科學園區的興起與兩大園區整合的需求，勢必讓東海大學往後在面對聯外道路議題時愈居於劣勢。

肆、政策產出結果與影響力結構特質的討論

一般而言，政策網絡是政策領域中行動者間特有的「利益表達中介機制」、「資源交換機制」或是「政策制訂和執行的機制」（Katzenstein, 1978；

臺灣大學學術期刊資料庫

Rhodes and Marsh, 1992），這樣的網絡關係形成了贊成與反對的對立場域，並促使各行動者去倡導其論證和說服相關行動者認同其主張。透過上述的分析，可將三次事件網絡的運作特質整理如表 1 所示，其展現若干影響力結構的特質，歸納如下：

第一、從三次事件所觸發的契機來看，引起行動者連動的機會之窗皆是都市計畫法中所規定通盤檢討的時間，就事件的發生而言，制度本身提供了某種程度的可預測性及參與政策過程的管道，可以讓行動者預測通盤檢討時機的發生，並在都市計畫法規的平臺下擬定行動的策略。再者，就涉入事件的行動者而言，從三次事件中行動者在策略的應用上與資源的連結上，很明顯的呈現了都市計畫審議制度環境的結構性限制。一方面，聯外道路規劃案的通過與廢除，皆要透過都市計畫審議程序賦予其合法性；另一方面，整個影響審議機制運作的機會，又很明顯的牽涉到行動者本身人際關係的深度與廣度，其影響了行動者是否能取得溝通管道的有利資源，在網絡的互動中也取得了相對優勢的位置。況且，由於臺中市的都市計畫是地方政經菁英所掌控的場域，人治的氛圍也導致非正式網絡的力量可以穿透審議的機制，有利於進行遊說，例如：審議與東海大學有關的聯外道路一案，東海大學的代表均未利益迴避。根據過去的研究，臺中市地方政經菁英掠奪土地開發利益時，均露骨的直接請託所有委員幫忙，利益迴避反而形同具文，而作爲主委的市長也非以專業、公正的考量看待政策的產出，而是從經濟利益與選票人情的角度來思考，形成所謂利益共生的機制（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998；王光旭：2005b）。從三次事件所引發的互動關係來看，除了第三次事件因沒有關係使不上力之外，各行動者最有效的策略仍是透過個人關係連帶所構築的非正式關係，例如：東海大學的梅可望和阮大年，都是在這樣的制度環境下透過私人的社會關係連帶，有效的取得了進入決策圈的機會，並影響政策產出的結果。因此，就三次事件的網絡互動而言，也回應了過去有關臺中市都市計畫成長機器的研究，政策產出的結果，與政策菁英間彼此的非正式溝通關係有極大的影響。也由於如此，沒有關係的東海校長王亢沛，在此事件的處理中便僅能運用正式的行政管道溝通。

第二、聯外道路一案中網絡影響力結構的消長，最主要取決於正反雙

臺灣大學學術期刊資料庫

方行動者，是否能影響各級的都市計畫委員會決策結果，特別是能否影響到內政部的都委會。另言之，也代表了在本案中，行動者在社會關係系統的結構位置，已決定了行動者在此一政策網絡中的機會與限制，前兩次事件的政策結果均是有利於東海大學便可窺知一二。從第一次事件發生的時間點來看，聯外道路一案的發生處於戒嚴時期，政府當時在公共政策的決策上享有絕對的主導權，黨政關係也成爲解決問題的最佳利器，當時東海大學校長梅可望本身的背景與社會關係連帶，能有效的與當時的黨政軍高層取得溝通的管道，使其在戒嚴時期的政治環境中，能發揮對聯外道路一案的影響力，取得有利於東海大學的政策產出。第二次事件的發生雖然處於解嚴時期民意高漲的政治環境，又加上工業區廠商協進會開始有組織性的集結力量發聲，正反雙方的衝突也更爲激烈。且由於具有影響力的梅可望卸任東海校長之際，時值審議案進行到省政府都委會時卻立即見風轉舵，也造成東海大學的危機。然最後東海大學影響政策產出最有效的策略應用，仍是來自於校長阮大年的社會關係，即使在省政府的層級失守，透過教育部及國民黨青工會的領導幹部，有效的取得了在內政部都委會中可以直接溝通的發言權，導致政策產出的結果偏向東海大學一方。反觀過去贊成開闢聯外道路一案的行動者，即使透過集結性的組織化與結盟，由於無法有效的與各級都市計畫委員會構築溝通的管道，僅能成爲一個鬆散且影響力有限的議題網絡，被東海大學排拒在決策的機制之外。此結果也顯示工業區聯外道路一案的政策網絡，呈現的是以社會關係所構築的溝通網絡，影響力的來源，更是來自於行動者本身是否能在都市計畫審議過程中與「對」的人有關係，有效連結並運用其人情關係以取得相對優勢的網絡位置。

第三、地方政府在聯外道路一案中的角色一直不斷的在轉變。地方政府在地方議題具有規劃與決策的權力，但以臺灣的地方政府而言，由於行政首長均是民選，即使過去臺中市長與地方派系形成利益共榮的結盟體，地方政府仍須承受較大的民意監督，並且也必須考慮民眾的反彈。再加上地方政府是與民眾互動的第一線機構，和民眾直接接觸的頻率高，同時地方政府決策的透明度也高，所以地方政府很容易成爲各種政策施行負面效應抗爭的對象，以及民眾種種需求提供的機構（陳東升，1995）。由於在

臺灣大學學術期刊資料庫

都市計畫規劃及審議制度中，市政府和市都委會是第一個關卡，在土地使用的變化上具有關鍵性的地位，掌握了行政裁量的政策工具，身爲主任委員的市長，在會議中又具有某種程度的「裁決權」，因而都市成長機器一說皆認爲透過政治利益的交換，市長是地方政經菁英亟欲影響，或籠絡作爲在都委會中利益表達及權力運作的代理人。由於此案並非如市地重劃般具有龐大的土地利益，三次事件也幾乎沒有地方的政經菁英願意吃力不討好的涉入其中，聯外道路一案三次事件的發展脈絡，很明顯的市長在雙方運用正式及非正式管道的運作壓力下，立場由積極的贊成者（曾文坡）、被動且消極（林柏榕、張子源）、立場搖擺（林柏榕）轉變爲眼不見爲淨，虛應故事（張溫鷹）或有發展願景但不願誤觸地雷（胡志強），只要看到風向不對，便會裹足不前，打太極拳。且從訪談中，可以明顯的瞭解到除曾文坡外，參與每一次事件的市長在聯外道路一案的政治考量均是大於專業考量，雖然在選舉的時候偶爾對工業區的廠商信心喊話，但從未積極的處理此一事件。一方面，基於選票的壓力，市長涉入事件的目的在於吸納並累積競選連任或選舉的政經資源，處理此事在未得到任何政治利益前可能就被叮得滿頭包，得不償失；另外又礙於人情上的壓力，例如爲了不得罪具有黨、政、軍背景的梅可望，導致市長在聯外道路一案中的立場後來變得相當的模糊，與市政府內的規劃單位不見得同調。

第四、從溝通的網絡來看，正反雙方在三次事件中均缺乏直接溝通管道，事件一發生便形成利益上的衝突，長久以來行動者對議題的認知上形成了特定的認知地圖。工業區聯外道路一案拖延甚久，其中隱含了在地複雜的情感與利益因素的糾葛，除了第一次事件發生之前，臺開公司曾與東海大學有過短暫的協調之外，彼此之間在三次事件中缺乏理性溝通的管道，聯外道路一案的政策產出已成爲雙方相互制衡的結果，無法達到彼此都能接受的共識，非但無利於問題的解決，更激化了行動者間的對抗情緒，很多不理性的字眼都出現在事件發生的過程中。長時間累積的對抗情緒，也在各行動者間形成一種慣性的意識，形成教育文化與經濟發展的意識對抗，政策問題也永遠無法解決：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 我個人認爲最重要的癥結在於，贊成和反對的雙方並沒有透過非常理性的溝通，都是各說各話，然後看誰的力量大、關係好、管道多，誰就可以在這場角力中獲勝。其實，一個公共議題的解決，不應該只是這個樣子，這樣並沒有眞正的去解決問題，只是讓角力一直不斷的循環，一通沒解決，二通又會出現，二通沒解決，現在三通又來了，是不是又要看誰的關係好呢？我個人認爲，這個案子值得討論的地方，應當是在於闢建了這條路之後，是否眞的能抒解當地的交通呢？還是再製造另外一個交通壅塞的節點，這個才是我們今天在討論值不值得開這條路眞正的問題所在。其實，這個也可以藉由專業的研究來評估，臺中市政府也應該朝這個方向來處理，而不是讓東海大學和工業區各講各的理由，可是卻好像雞同鴨講一樣，沒有共識，臺中市政府卻也任由這個案子這樣發展（受訪者：M2）。

綜合上述，工業區聯外道路一案發展至今，未來仍充滿諸多不確定性，每次通盤檢討的時後，就是行動者介入運作的時後，政策的產出往往建立在行動者間權力的不對稱，所體現的是權力互動的政治過程。且就具有影響力的行動者數量來說，已日益增多，少數行動者掌控政策產出結果的能力也愈來愈有有限，從三次事件的溝通小團體網絡的組成，就可以發現影響力更迭的變化。比如說，雖然政策產出的結果對於東海大學仍然有利，但其溝通網絡的小團體成員，從過去到現在已逐漸喪失能影響重要官員的能力，到第三次事件的策略只能訴諸於社會運動與輿論，而贊成開闢道路的行動者聯盟卻不斷再擴張當中，工業區的廠協會的影響力在每次事件均見成長，又加上其他社區協會的參與，若市政路的延伸無法滿足工業區廠商協進會的需求，又加上地方首長立場的搖擺與消極，恐將又陷入衝突的無限迴圈。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1：三次政策產出結果與網絡特質

時　　間	1980～1985	1990～1994	2000～2004
事　　件	第一次通盤檢討	第二次通盤檢討	第三次通盤檢討
行 動 者	臺中市政府 臺開公司	臺中市政府 工業區廠商協進會	臺中市政府 工業區廠商協進會 協和社區發展協會
	東海大學	東海大學	東海大學
議題發動者	臺開公司與市政府（曾文坡） 立場：開闢	東海大學（梅可望） 立場：廢除	市政府例行檢討都市計畫 工業區廠商協進會發動三案並陳議題 立場：開闢
議　　題	工業十六路 vs 相思林	工業十六路 vs 相思林 市政路延伸 vs 東海牧場	工業十六路 vs 相思林 市政路延伸 vs 東海牧場 工業十路穿越東海校園 vs 路思義教堂
衝 突 意 識	經濟發展 vs 教育文化（相思林意識）	交通疏導需求 vs 教育文化（相思林意識）	經濟發展 vs 教育文化（東海校園精神堡壘）
溝通中介性	臺中市長（曾文坡、林柏榕） 東海校長（梅可望），影響重要官員	臺中市政府（市長不願積極處理，中介性低）	臺中市政府（雙方均透過市政府溝通） 東海大學（僅內部溝通動員網絡）
影 響 力	東海校長（梅可望）最高 臺中市長（曾文坡、林柏榕）	東海校長（阮大年）梅可望的卸任導致政策影響力的衰退，省都委會見風轉舵 工業區廠商協進會	協和社區發展協會 工業區廠商協進會 東海大學 臺中市長（胡志強）
市 長 角 色	曾文坡：積極開闢 林柏榕：無意願	張子源：無意願 林柏榕：立場搖擺，無涉入	張溫鷹：承諾處理但消極 胡志強：有促進科學園區發展的願景，被迫協調溝通
政 策 產 出	道路預定地（不得興建校舍），再議	維持原規劃（不得興建校舍），再議	綠帶 市政路延伸東海大學牧場連結中港路一案通過
決 議 單 位	內政部都委會	內政部都委會	內政部都委會

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、討論與建議

一、討 論

Laumann 與 Knoke (1987) 的集體行動系統理論，是建立在美國多元社會利益團體的決策過程中來討論的，這種利益團體的形成是基於這樣的假設：一旦任何一群行動者擁有共同利益，他們便會自動組織起來，以實現共同目標。政策網絡的分析便是建立在組織化的集體行動者、利益團體對公共事務的影響，以及市民參與政策過程力量的展現及選擇公共政策的理性能力。國外有非常多有關公民參與政策規劃的理論，大多有類似的呼籲，也同意在政策過程中應該創建溝通的平臺，創造公共的對話環境。但在臺中工業區聯外道路一案發展的過程中，有效的對話仍是有限。這種差異性的存在，可能是一方面反映在臺中市都市計畫審議的慣性結構，是地方政治菁英的社會關係所形塑的利益網絡（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998；熊瑞梅，2001；王光旭，2002；2005b）；另一方面在聯外道路政策產出的影響力結構中，權力不對稱的關鍵，是決定於行動者的社會關係所能連結的資源與關鍵的溝通管道，只有在第三次事件，雙方都沒有特殊關係存在時，才有較多集體行動的策略運作。據此，雖然臺中市都市計畫的政策制訂過程，不排除集體利益組織化運作的可能性，但解決問題的影響力，卻展現在構築於傳統政經利益之上的人際關係，特別是構築在菁英與菁英間，或菁英與組織間人際關係的交互作用。習以透過社會關係所構築的溝通管道解決問題，相對而言就排除了沒有社會關係的行動者的意見表達與影響力，意見無法反映反而造成更多的衝突。但從三次事件的發展視之，由於臺灣的社會歷經民主化的過程，民眾參與政策過程的機會日多，金權政治的菁英壟斷所有利益的可能性也較過去威權時期少，黨政關係即使有效，也不見得是唯一構築影響力的管道與平臺，大環境上對一般民眾參與公共政策是有利的。

此外，就方法上，西方由於組織化的利益團體相對發達，無論是多元主義或是統合主義的傳統，都習以組織間的分析層次來界定行動者。行動

臺灣大學學術期刊資料庫

體系的分析就本研究所呈現的結果而言，並不適合被硬性的規定在個人或組織行動的任何一個層次，由於個體的菁英與集體的派系與周邊的組織角色在我們過去的地方政治中有其重要性，[22] 因此一個政策網絡中有可能是以個人的角色，也可能是以集體而組織化的單位在運作，以保留我們面對集體的行動體系在操作上更爲彈性的空間。以網絡分析的概念而言，基本分析單位應是行動者間關係的連結（linkage），而非行動者本身所具有的特質或屬性（王光旭，2005a），因而任何層次的行動者，皆有可能成爲連結網絡互動結構的行動者之一。所以就工業區聯外道路一案的決策模式中，行動者的在溝通網絡中關係連結與策略應用所展現的政策影響力，與 Laumann 和 Knoke (1987) 以美國社會爲主的集體行動體系分析，還有一般以英、美國家立基在中間層次的（meso-level）府際間政策網絡（Rhodes and Marsh, 1992）互動便有很大的差異性。

回歸本研究的工業區聯外道路一案三次事件的分析，過去探討政策制訂過程的研究，大多偏重於正式法規的規範，或預設了官僚可以透過理性的規劃解決問題，然這樣的觀點在政策利害關係人更勇於組織與表達意見的今日，已逐漸受到挑戰。而從都市政治的角度討論都市成長意識與經濟利益結盟體的關係，也在政治民主化後民眾參與政策管道的逐漸增加，而有從菁英的權力遊戲轉移到多元利害關係人的議題網絡的跡象。從應然面而言，政策利害關係人愈多元，反而會使決策的不確定性更高，地方政府一方面作爲最接近民眾的公部門，另一方面又是掌握制度優勢的行政裁量權力，應該要適度以有效的政策管理工具，促成政策網絡中複雜對立的政策立場與意見能有效的溝通並解決衝突。然而從過去的經驗，臺中市過去的市長除了被歸類爲與地方派系合流的利益共生聯盟，在此一衝突案例中見識了歷任市長對於燙手山芋應付、閃躲的功夫，也少見歷任市長有理性的思考與判斷。東海大學過去阻止臺中工業區聯外道路的策略，有關係的時候從關係突破，沒關係的時候便透過集體行動的方式設定議題對抗。對於贊成者來說，有溝通的管道當然也不會放過，後期的事件中由於參與者

[22] 以臺中市而言，最明顯組織化的地方派系就是過去的賴派與張派，其旗下的市議員或省議員（菁英）以及關係企業（組織），例如：仁友客運與臺中客運，還有各信用合作社，皆成爲市長與民意代表選舉時的山頭與資源動員的後盾。

臺灣大學學術期刊資料庫

日多，透過彼此同一立場行動者間的溝通合流，即使無法有效的構築重要的溝通網絡，也對未來的衝突埋下了可能的因子存在。三次事件的分析，也顯示了政策網絡中行動者策略運作與社會關係連帶所形塑的影響力機制，可能在制度的運作中展現影響力運作的權變性格，在政策產出的過程中，整個結構性的制度環境與行動體系的運作，呈現的是一種緊密的鑲嵌性。

二、建　議

故事的腳本總是類似的，爲了改善交通，或促進當地發展，其代價往往是老樹的砍除、古蹟的破壞、都市記憶的摧毀，以及環境生態的改變，孰輕孰重也永遠沒有一個正確的答案。針對工業區聯外道路三次事件政策網絡的行動體系分析，對於該案延宕二十餘年還懸而未決，作者根據上述分析結果，提出以下若干建議：

第一、從對立的溝通網絡來看，若真的要能開誠布公的解決問題，行動者間不應固執於利益上的衝突及政治力的運作，也不應透過社會關係的運作排除對立方意見表達的空間，應建立真誠論述的理性對話空間。由聯外道路一案三次事件網絡中各方行動者之互動可知，長久以來各行動者間因缺乏理性的溝通管道，致使決策模式處於正反雙方利益對抗，社會關係的運用更排除對方的意見進入決策體系，形成了雙方影響力僵持的狀態。若要使政策得以順利規劃，獲致一個各行動者都可接受的共識，首要便是建立行動者間的溝通管道，促使彼此能透過真誠論述之對話，摒棄成見、相互尊重理解對方的疑慮。換言之，東海大學雖然訴諸於相思林地不能摧毀，教育文化不容破壞，然對於社區的民眾與工業區的廠商來說，這樣的集體論述，僅有在東海大學校園中的老師與學生才感受得到，對於贊成開路的行動者來說，他們要的是經濟的發展與交通的便捷。因此，上述建議說時容易，但實際上的操作層面是很困難的，集體行動能否成功的條件，便是每個涉入其中的行動者是否都願意信任對方先退一步，避免變成相互毀滅的零合賽局（zero-sum game）。這方面的運作上，杜絕惡言、釋出善意是有其必要，東海大學可以去思考如何將封閉的大學校園更加走入鄰遭的社區，與鄰近的社區發展協會合作，讓大學的功能融入社區民眾的生

臺灣大學學術期刊資料庫

活；臺中工業區也可以透過與東海大學的產學合作，或是聘用東海畢業的學生來促進對話與溝通。

第二、依據網絡治理的觀點，在日益複雜治理網絡中，爲了有效的控制並解決網絡環境中的不確定性，政府的角色應轉換爲積極的利益協調者（Koppenjan and Klijn, 2004），地方首長也必須展現協作性公共管理的能力（collaborative public management）（Agranoff and McGuire, 2003）。前述論及，工業區聯外道路一案應建立各行動者間的溝通管道，在都市計畫的制度中，地方政府本來就是公共政策的主要分配者與執行者，市政府在聯外道路一案的環節中影響力也是不容忽視。換言之，即使多元利害關係人的參與導致公部門的權力正在衰退，地方政府掌握了行政上的裁量權，基本上仍是有能力對複雜的政策問題，應用公權力進行議題設定的操縱與反制，或在規劃及審議過程中運用技術性的闖關或拖延的方式進行決策。據此，地方政府在政策的過程上扮演了一個重要的槓桿角色，雖然市長有本身的政策立場與實際上的考慮，但該案延宕至今，在政策充滿利益對抗的情況下，不應該被視爲燙手山芋就刻意視而不見，任由東海大學的勢力與工業區廠商協進會及其他社區團體衝突日益加深，而是更應極力促成正反雙方行動者間的溝通對話，扮演一積極的協調者角色，成爲對立雙方訊息溝通網絡的橋樑。因此，無論是要開闢或不開闢聯外道路，雖然地方政府的規劃權可以作爲議題的發動者，但倘若在規劃公告之前，地方政府能扮演一個利益權衡者的角色，而非爲了選票而立場模糊的投機份子，透過可供選擇的政策工具，例如：以公聽會或任何公開公正的方式主動營造雙方溝通的機會，並藉此來縮短彼此間意見上的差距，再將雙方可接受的共識，納入通盤檢討計畫之中，以避免公告之後接踵而來的動員對抗。

第三、工業區周遭區域及東海別墅區的聯外交通，應再做一整體通盤的檢討與規劃，這也是地方政府應做且有能力做的。換言之，政府要作爲一個積極的協調者，必須言之有據，提出的證據也必須讓人信服，政府本來就有責任在政策推動之前提供完善的資訊供利害關係人參考與討論。完善、中立且公正的研究資訊可以公平的呈現正反雙方的意見與盲點，避免讓正反雙方的行動者各說各話，模糊焦點，增加理性對話的空間。從訪談中可知：工業區周遭環境，長久以來一直面臨著對外交通嚴重不足的問

題，現今東海學生及工業區廠商的增多、中部科學園區的建立、協和社區的發展、東海西門町的興起及東海別墅區的繁榮，更增添了周遭環境的複雜度，非但工業區聯外道路一遇尖峰時刻便會交通阻塞，就連東海別墅區的對外交通，也長年爲交通紊亂的問題所苦，往往造成居住東海西門町、協和社區及東海別墅居民生活品質的下降，整個周邊地區的人口及交通流量幾近達到飽和的狀態。反觀工業區聯外道路規劃之時，周遭地區還裊無人煙，當時聯外道路的規劃情景與現今所面臨的環境有很大的不同，聯外道路在現今複雜的區位環境是否還能發揮當時規劃的功能，令人存疑。依照現今大度山臺地交通問題的複雜度，是否穿過東海大學開闢一條聯外道路，便能解決工業區廠商及周遭居民的交通問題？因此，整個大度山臺地的交通網絡，應透過臺中縣市政府及周邊居民、單位的合作來做一通盤的規劃和檢討，而非將問題的癥結聚焦在一個工業區的聯外道路上，以謀求大度山臺地的發展，解決整體的交通問題。

當前的社會的發展快速且多變，而政府在規劃及執行政策的過程當中，涉及到的參與者亦日趨複雜。民主化後公權力的衰退與社會力興起所導致利害關係人的多元化，也反映了公共政策無法像過去一樣，憑藉黨政關係便可私了。從三次事件的參與觀之，東海大學、工業區廠商協進會或其他周遭地區的居民，往往透過對事件的介入，進入都市計畫審議的政策網絡中，透過利益表達、溝通交換及影響力運作企圖影響政策產出的結果。環顧近年來，國內若干重大工程建設案如核四、杜邦、拜耳、美濃水庫等等，不僅造成一波波民眾與政府公權力相互對抗的衝突事件，也形成了政府對於公共政策的推動難以突破的瓶頸。因此，政府在面對多元的政策環境時，決策的思維除了摒棄由上而下的執行模式，官員與政策利害關係人的心態，也要改變喜歡透過社會關係來處理事情的思考邏輯，並特別加強與社會部門的合作關係，透過彼此間真誠理性的溝通，以順利推動公共政策的執行。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

中央日報，1980，〈東大犧牲小我，有助工業開發〉，9/9，A8。

內政部，1985（4 月 8 日），《內政部七十四臺內營字第 302410 號文》，臺北：內政部。

王光旭，2002，《制度、網絡與政策產出：臺中工業區聯外道路案之個案研究》，臺中：東海大學公共行政研究所碩士論文。

王光旭，2005a，〈政策網絡在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，6: 61-102。

王光旭，2005b，〈都市計畫審議機制之制度分析：以臺中市爲例〉，《行政暨政策學報》，41: 35-80。

王振寰，1998，《誰統治？臺灣-轉型中的國家機器與權力結構》，臺北：巨流。

史美強、王光旭，2008，〈臺灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，28：即將出版。

民眾日報，1980，〈東大畫出校邊土地，毫不影響校園景觀〉，9/9，A8。

自強日報，1980，〈沿東大校園開闢道路，有助工業區未來發展〉，9/9，A8。

李杰穎，2005，《以相思林之名－東海大學校園空間運動史（1987～2005）》，新竹：交通大學社會與文化研究所碩士論文。

東海大學，1990（2 月 5 日），《東海大學七十九年第五次行政會議紀錄》，臺中：東海大學。

邱瑜瑾，1996，《解嚴後臺中市都市發展型塑的社會機制》，臺中：東海大學社會學研究所博士論文。

紀金山，1996，《社區爭議事件集體行動體系之結構分析》，臺中：東海大學社會研究所碩士論文。

張國輝，1996，《消失的青埔》，臺中：臺中民意雜誌社。

臺灣大學學術期刊資料庫

梅可望，2005，《大度山傳奇：東海十四年的密辛、歡笑與眼淚》電子版，http://www.tunghai75.org/thu75_legend/thu75_legend3_pMei.htm。

陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，臺北：巨流。

陳美智，1994，《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制-臺中市的個案研究》，臺中：東海大學社會研究所碩士論文。

湯國榮，1996，《臺中市空間發展政治經濟史考察》，臺中：逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。

黃　凡，2004，《大學之賊》，聯合文學出版社出版。臺北：聯經。

溫舜光、陳培梅，2004，《東海保衛戰：2003 年臺中工業區聯外道路穿越東海大學路思義教堂地底事件之省思》，臺中：東海大學校園解說員第十期報告。

熊瑞梅，1995，〈社會網絡資料蒐集、測量與分析方法〉，章英華、傅仰止、瞿海源（編），《社會科學研究方法檢討與前瞻科技研討會論文輯》，臺北：中研院民族所，頁 313-356。

熊瑞梅，2001，〈都市事件行動體系的分析：以臺中市爲例〉，《臺大社會學刊》，29: 59-110。

熊瑞梅、邱瑜瑾，1996，〈都市政治菁英的社會資源與社會圈：以臺中市爲例〉，《臺灣社會學研究所的回顧與前瞻論文集》，臺中：東海大學社會學系出版，頁 47-102。

臺中市工業區廠商協進會，1992a（9 月 17 日），《工業區廠商協進會第一屆第四次理監事會議記錄》，臺中：工業區廠商協進會。

臺中市工業區廠商協進會，1992b（12 月 10 日），《工業區廠商協進會第一屆第五次理監事會議記錄》，臺中：工業區廠商協進會。

臺中市工業區廠商協進會，2001（3 月 2 日），《工業區廠商協進會第四屆第八次理監事會議記錄》，臺中：工業區廠商協進會。

臺中市工業區廠商協進會，2003（4 月 14 日），《工業區廠商協進會新聞稿》，臺中：工業區廠商協進會。

臺中市政府 ，1986，《變更臺中都市計畫通盤檢討說明書》，臺中：

臺灣博碩士論文期刊資料庫

臺中市政府。

臺中市政府，1995，《變更臺中都市計畫主要計畫第二次通盤檢討說明書》，臺中：臺中市政府。

臺中市政府，1997，《擬定臺中都市計畫（臺中工業區及工業住宅區）細部計畫說明書》，臺中：臺中市政府。

臺中市政府建設局，2001，《特三號道路工程開闢計畫書》，臺中：臺中市政府。

臺中市議會，1956a，《臺中市議會第四屆第四次大會議事錄》，臺中：臺中市議會。

臺中市議會，1956b，《臺中市議會第四屆第七次大會議事錄》，臺中：臺中市議會。

臺中市議會，1963，《臺中市議會第五屆第七次大會議事錄》，臺中：臺中市議會。

臺中市議會，1965，《臺中市議會第六屆第二次大會報告》，臺中：臺中市議會。

臺中市議會，1970，《臺中市議會第七屆第三次大會議事錄》，臺中：臺中市議會。

臺灣日報，1980，〈中市工業區移至大肚山，是都市發展的必然趨勢〉，10/27，A10。

臺灣日報，1980，〈市長指責忘恩負義，東大師生震驚不已〉，9/9，A10

臺灣日報，1980，〈爲了中市整體發展，盼東大勿意氣用事〉，10/27，A10。

臺灣省都委會，1994（4 月 2 日），《研商臺中工業區聯外道路替代路線事宜會議記錄》，臺灣：臺灣省都委會。

賴志彰，1997，《投機城市的興起：戰後臺中市都市空間轉化之研究》，臺北：臺灣大學建築城鄉研究所博士論文。

羅家德，2005，《社會網絡分析講義》，北京：社會科學文獻出版社。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Agranoff, R. & M. McGuire. 1998. “Multi-network Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economy Policy.” *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)* 8(1): 67-91.

Agranoff, R. & M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Bogason, P. 2004. “Networks in Policy Analysis: Towards a New Paradigm.” Centre for Democratic Network Governance Working Paper Series, Working Paper 2004: 8. http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/.

Hall, P. & S. Montin. 2007. “Governance Networks and Democracy at Regional and Local Level in Sweden.” Centre for Democratic Network Governance Working Paper Series, Working Paper 2007: 9. http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Working_Paper_2007_9.pdf.

Goldsmith S. & W. D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: the Bookings Institution Press.

Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work: Network, Relationships and the Management of Change*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Jeesop, B. 1982. *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robbertson.

Katzenstein, P. (ed.) 1978. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Kettl, D. F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.

Killduff, M. & Wenpin Tsai. 2003. *Social Networks and Organizations*.

臺灣大學學術期刊資料庫

London: SAGE.

Klijn, Erik-Hans. 1996. “Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems." *Administration and Society*. 28(1): 90-119.

Koppenjan, J. F. M. & Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. New York: Routledge.

Laumann, E. O., P. V. Msrsden & J. Galaskiewicz. 1977. “Community-elite Influence Structures: Extension of a Network Approach.” *American Journal Sociology*. 83: 594-631.

Laumann, E. O. & D. Knoke. 1987. *The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains. Madison*. Wis.: University of Wisconsin Press.

Logan, J. R. & H. L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley, Ca: University of California Press.

Marcussen, M. & J. Torfing. 2003. “Grasping Governance Networks.” Centre for Democratic Network Governance Working Paper Series, Working Paper 2003: 5. http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/.

Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. & D. Marsh. 1992. “Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches.” In *Policy Networks in British Government*, eds. D. Marsh & R. A. W. Rhodes. Oxford: Clarendon, 1-26.

Sabatier, P. A. & H. C. Jenkins-Smith. 1999. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.” In *Theories of the Policy Process*, ed. Pual A. Sabatier. Boulder, Colorado: Westview, 117-166.

臺灣大學學術期刊資料庫

Smith, M. J. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Sussex: Harvester Wheatsheaf.

Sorensen, E. 2007. “Governance Network as A Frame for Inter-Demoi Participation and deliberation.” Centre for Democratic Network Governance Working Paper Series, Working Paper 2007: 1. http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Working_Paper_2007_1.pdf.

Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Whitt, J. A. 1982. *Urban Elites and Mass Transportation: The Dialectics of Power*. Princeton University Press.

Whitt, J. A. 1989. “Organizational Ties and Urban Growth” In *Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate and Community Levels*, eds. R. Perrucci & H. R. Potter. New York: Aldine de Gruyter, 97-110.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一[23]

編號	錄音	受訪時間	受訪地點	身份
A1	∨	90.11.20	受訪者辦公室	臺中工業區廠商協進會代表一
A2	∨	90.11.12	受訪者辦公室	臺中工業區廠商協進會代表二
A3		90.12.04	電話訪問	前廠聯會執行秘書、前市議員
A4		96.10.15	受訪者辦公室	臺中工業區廠商協進會代表
B1	∨	90.11.13	受訪者辦公室	前東海大學校方代表一
B2		90.11.20	受訪者辦公室	前東海大學校方代表二
B3		96.10.22	受訪者辦公室	東海大學校方代表
C1	∨	90.11.27	受訪者辦公室	東海大學校方代表、前學生代表
C2		90.12.07	受訪者自宅	前東海大學學生代表
D1	∨	90.11.06	受訪者辦公室	市政府一級主管一、都委會委員
D2	∨	90.11.07	受訪者辦公室	市政府一級主管二、都委會委員
E1	∨	90.11.07	受訪者辦公室	臺中市政府經濟局、前都計課長
E2	∨	90.11.08	受訪者辦公室	臺中市政府交通局、前工商課長
E3	∨	90.11.15	受訪者辦公室	臺中市政府工務局代表
F1	∨	90.11.13	受訪者辦公室	臺中市政府都市計畫課代表
G1		90.11.20	受訪者辦公室	臺中市都委會委員、都計學者
G2		90.11.22	受訪者辦公室	前臺中市都委會委員、都計學者
H1	∨	90.11.27	受訪者自宅	協和社區發展協會代表
I1	∨	90.11.23	西門町某店家	東海西門町社區管理委員會代表
J1	∨	90.11.14	受訪者辦公室	龍井鄉公所代表
K1	∨	90.11.30	受訪者辦公室	龍井鄉鄉民代表
L1	∨	90.11.28	受訪者辦公室	臺灣土地開發公司資深人員
M1	∨	90.11.23	受訪者辦公室	一通規劃單位代表、都計學者
M2	∨	90.11.26	受訪者辦公室	二通、住宅細部計畫規劃單位代表

[23] 訪談逐字稿請洽作者：guangxu.wang@gmail.com。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

附錄二

	事件一（林柏榕）		事　件　二		事　件　三	
行動者	內向中心	中介性	內向中心	中介性	內向中心	中介性
東海校方	46.667	42.381	23.810	18.889	40.000	46.190
市政府	40.000	64.127	19.048	24.722	40.000	62.778
市都委會	26.667	18.571	14.286	22.302	13.333	4.286
省都委會	20.000	6.190	14.286	13.770		
內政部都委會	20.000	6.190	19.048	18.889		
省主席	13.333	6.190	9.524	4.722		
內政部長	13.333		9.524	8.651		
營建署長	13.333					
東海都委（吳）	13.333		9.524	13.254	13.333	
臺開公司	13.333		9.524			
省府建設廳	13.333		9.524			
市議員張國輝	6.667		9.524			
地方人士	6.667					
工業區廠商	13.333					
臺中市議長	13.333					
規劃單位	6.667					
工業區廠協會			23.810	19.127	40.000	28.968
國民黨青工會			9.524			
教育部			9.524			
中央民代					13.333	
鄉民代表					26.667	13.333
東海學生團體			9.524		20.000	
經濟部工業局			9.524			
龍井鄉公所						
工業住宅區居民			9.524			
協和社區發展協會					40.000	9.683
市議員（一）					6.667	
市議員（二）					20.000	
西門町居民					20.000	
媒體			9.524		13.333	
平均數	17.500	9.762	11.255	7.662	20.417	10.595
標準差	11.025	17.458	5.661	8.196	12.576	18.400

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄三

發生時間	工業區聯外道路案大事紀
64 年 6 月	臺開公司於後期計畫書中首度規劃工業區區外道路。
67～68 年	臺開公司、臺中市政府、東海大學三方就土地交換方式與補償方式洽商。
68 年	以市價補償之方式遭臺開公司與臺中市政府否決。
68 年 3 月	郵政總局來函請東海大學同意撥授校地兩千坪以供興建臺中港國際水陸轉運中心
69 年 8 月	東海大學於聯外道路協議會中提出由坪頂地方進出之替代方案。
69 年 9 月	臺中市長曾文坡於市政檢討會議要求有關單位尋求法律途徑解決。
69 年 10 月	東海大學所提之替帶方案因道路寬度過窄距離過遠，遭臺中市政府與臺開公司否決，並屬意以曲道案進行，但東海大學態度轉趨強硬。
70 年 7 月	都市計畫公告，工業區聯外道路之規劃納入都市計畫審議之中。
70 年 11 月	臺中都委會開會審議聯外道路一案，決議暫予保留，提報省都委會裁決。
71 年 9 月	東海大學與郵政總局完成西側兩千坪校地對等贈與手續，聯外道路規劃土地所有權人轉爲交通部郵政總局。
73 年	工業區聯外道路一案省都委會提報內政部都委會裁決。
74 年 1 月	東海大學校長梅可望與董事長查良鑑率師生代表拜會內政部長吳伯雄，就聯外道路一案交換意見。
74 年 3 月	聯外道路一案決議暫予保留，但東海大學不得在該地興建校舍。
75 年 2 月	臺中市第一次通盤檢討公告實施
76 年 12 月	臺中工業區第三期工業用地開發完成，預計可容納 800 多家廠商進駐。

臺灣大學學術期刊資料庫

發生時間	工業區聯外道路案大事紀
77 年 1 月	臺中市長張子源就臺中工業區問題與東海大學師生進行座談，關於聯外道路之問題，臺中市政府擬從工業區南面往南開闢一條道路連接南屯路，暫時解決工業區聯外交通不足之問題。
77 年	省政府建設廳召集相關單位就臺中工業區聯外道路問題進行檢討。
79 年	臺中市第二次通盤檢討開始規劃。
79 年 6 月	東海大學爆發相思林事件，郵政總局因興建水陸轉運中心砍伐相思林地，引發學生抗議。
79 年 12 月	臺中都委會東海大學代表吳介英於都委會小組會議中提出廢除工業區聯外道路規劃之主張，該案於小組會議中取消，但仍須提報大會討論。
80 年 2 月	臺中市政府召開第二次主要計畫通盤檢討都委會大會，會中一致同意，將此預定定變更爲綠帶。
81 年 3 月	臺中工業區廠商聯誼會正式成爲社團法人，改制爲工業區廠商協進會，並開始積極爲工業區廠商反應聯外道路問題。
81 年 7 月	東海大學校長梅可望卸任，由原交通大學校長阮大年接任。
82 年 3 月	省都委會小組會議決議將綠帶變更回原來道路用地，並於都委會第四四五次會議中決議依照小組意見通過。
82 年 10 月	東海大學於內政部都委會小組會議中提出特三號道路之替代方案。
82 年 12 月	內政部都委會第三六九次會議決議：請臺灣省政府邀集臺中市、臺中縣政府就東海大學所提替代道路方案研議後再提大會討論
83 年 3 月	臺灣省政府都委會邀集相關單位，就東海大學所提替代方案討論，決議將原計畫道路用地再變更爲綠帶。
83 年 9 月	內政部都委會第三七七次會議決議：維持原計畫，似地方政府與東海大學協調後再議。
84 年 2 月	臺中市第二次通盤檢討公布實施。
85 年	臺中市政府委託逢甲大學規劃工業區及工業住宅區細部計畫，將工業區聯外道路納入細部計畫範圍。

臺灣大學學術期刊資料庫

發生時間	工業區聯外道路案大事紀
86 年	協和社區發展協會成立，開始極力爭取工業十六路聯外道路之開闢。
89 年 8 月	臺中都委會召開會議討論工業區及工業住宅社區細部計畫案，並將工業十六路聯外道路一案交由專案小組進行研究。
89 年 10 月	臺中市長張溫鷹與工業區廠協會座談，會中並允諾將工業十六路聯外道路納入第三次通盤檢討審議。
89 年 12 月	臺中市政府就工業區及工業住宅社區細部計畫一案有關工業十六路聯外道路之部分，邀集各個相關單位參與會勘。
89 年 12 月	東海大學舉行記者會，說明東海大學堅決反對的立場及替代方案。
90 年 9 月	臺中市政府擬於東海大學舉辦第三次通盤檢討社區說明會，然因颱風而取消。
91 年	臺中市政府與大學校長聯誼會，臺中市政府工務局李立德提出擬將市政路六十米延伸經東海大學東側 校地往北銜接臺中港路，作爲中部科學園區與臺中工業區及新市政專用區之聯絡動線。
92 年	東海大學發函給臺中市政府嚴重關切市政路規劃案，並表達明確反對立場。 臺中市政府召開第一次工業區座談會，工業區要求以地下道方式穿越東海大學校園銜接東大路。 臺中第三科學園區都市計畫公告。
92 年 10 月	東海大學向都市計畫工作小組審查會議會前會陳情時，面對各方壓力，東海大學因應小組決定升高反制作爲， 以有效促使都委會放棄計畫。
92 年 10 月	因爲中國時報記者陳洛薇小姐報導「廠商開路毀教堂，東海師生不允」，引發各界關注。
92 年 11 月	東海校園公投，共有 8900 人參與投票，總投票率 73.61% ，創東海學生自治史上最高投票率。其中反對開路 8840 人，贊成 26 人，廢票 34 張。
92 年 11 月	臺中市政府成立「大度山科技走廊交通產業評估委員會」，市府都計委員 10 名，東海大學與臺中工業區廠商協進會各派 3 名，共 16 名組成。 東海大學代表爲：黃啓禎主任秘書、建築系詹耀文副教授、景觀系侯景雄教授。

臺灣學術期刊資料庫

Policy Network Analysis from the Action-System Perspective:

A Case Study of Taichung Industrial Park Road-Extension Controversy

*Guang-Xu Wang**

Abstract

The concept of Policy Network is used to describe the way in which the interactive relationships of policy stakeholders influence policy outcome, in the West. Applying the action system perspective when analyzing data on actor participation, we find that policy interests and influential structures in policy networks is helpful in exploring the policy network structure. The Taichung Industrial Park Road Extension Controversy in this study, and many of the policy stakeholders have been involved in complex policy interests for a long while. Literature collections and in-depth interviews are utilized in this research for determining three critical events and their relevant participants. The collective action systems of the three events are divided into two opposing groups, each with conflicting interests in terms of either agreeing or disagreeing with the Road Extention. Transcripts from 24 interviews show that the participants' policy influence in these three events depends on the communicative relationships embedded in the stable social network. On the basis of the above analysis, it is concluded that there is no negotiating channel for the two opposing groups in these three events. Furthermore, it is recommended that a rational bridge for discussion be built in order to avoid conflict of interests.

Keywords: Policy Network, Collective Action System, Taichung Industrial Park Road Extesion, Urban Planning

* PhD candidate, Dept. of Public Administration, NCCU, Taipei, Taiwan and PhD student, School of Sociology and Social Policy, University of Nottingham, Nottingham, UK. Email: guangxu.wang@gmail.com.

臺灣大學學術期刊資料庫