

政策倡導之研究：台中市大坑風景區之案例探討

廖俊松* 許珈錚**

摘要

大坑風景區係台中市相當重要的觀光休閒景點，然其政策發展卻曾停擺不前，直至 2006 年才有突破性的發展。本文藉由 Sabatier 和 Jenkins-Smith 所提之倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）作為分析此一政策變遷歷程的平台，結合靜態的制度發展與動態的網絡關係來瞭解相關利害關係人對於此政策的立場與其間之互動情形，進而經由台中市政府於倡導過程所扮演之角色來檢視其在地方治理與地方政府上角色職能的轉變。

研究發現地方行政首長對於地方政策議題扮演著主導性的關鍵角色，又若當地方政策議題由公部門為主要倡導者之時，不但將使得政策發展充滿不確定性，也同時對地方發展公民社會形成一股潛在阻力。因而，本文認為地方政府應積極打造吸引地方居民與團體發聲的環境，促使多元的倡導者進入政策倡導模型之中以維持地方政策發展的穩定，如此一來，一方面能使政策與民意相貼合，亦得使政策執行更為順暢，且進而營造活絡的公民社會。

關鍵字：大坑風景區、政策倡導、網絡、公民社會

*作者係國立暨南大學公共行政與政策學系副教授。

**作者係國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士

壹、前言

在今日全球化、自由化、規範化及永續發展的浪潮下，要提升國際地位與追求經濟發展自然將循國際規範的軌跡而行，因而我國乃於 1995 年 12 月 1 日正式向世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）秘書處提出加入之申請，且於 2002 年 1 月 1 日正式成為 WTO 的會員（外交部網站，檢閱日期：2008 年 2 月 10 日）。然而，隨後即面臨了成為 WTO 正式會員所帶來的挑戰，加上國內市場也將進一步開放，台灣所有的產業為適應新的競爭環境，勢必要有所轉型與整合，是故，行政院遂在「以人為本」和「永續發展」的核心價值下，於 2002 年 5 月提出「挑戰 2008—國家發展重點計畫」¹（以下簡稱此計畫）作為台灣之發展藍圖。回顧此計畫，子計畫之一的「觀光客倍增計畫」為將台灣建設為永續經營的觀光之島，進一步提出了整備現有套裝旅遊路線、整備新興套裝旅遊路線，及開發新景點等細部計畫²（行政院網站，檢閱日期：2008 年 2 月 10 日）。惟在上述計畫中，似乎獨漏針對台中地區提出專屬旅遊路線與新景點的開發，此乃引起本文之研究興趣。

「世界唯一不變的就是變」乃趨勢大師 Naisbitt 的經典名言。為保有本身的競爭力，因而現代人之生活總是過得匆忙與壓迫。有鑑於此，我國於 2001 年開始實施週休二日政策，有效調解了都市生活的緊湊步調，越來越多人喜歡利用週末出外踏青，這也使得觀光休閒活動越來越受到人民的重視，趨勢大師 Naisbitt 就曾預言旅遊業將是未來世界的最大產業（顧淑馨譯，1994：117-167）。當今世界先進國家也都認為在全球化的趨勢下，不論從社會需求或市場商機而言，觀光旅遊產業乃與資訊科技並列為 21 世紀最具發展潛力的明星產業³（交通部觀光局網站，檢閱日期：2008 年 4 月 8 日）。

大坑風景區位於台中市北屯區，其面積將近台中市的五分之一⁴，生態自然之美使它一向以「台中的陽明山」、「台中後花園」所著稱，對台中市民而言，理當是相當便捷與重要的觀光休閒景點。台中市的地理位置將之造就成台灣南北交通樞紐，然而便利的交通卻也同時對觀光發展造成潛在危機。實地走訪大坑，當地商家多表示遊客大不如前，除了九二一地震所造成的衝擊外，這或多或少也和越來越多新景點的開發有關，像是鄰近的新社莊園等。由於大坑位於台中市與台中縣交通聯絡的結點上，是前往新社、和平、后里，甚或苗栗的必經道路，越來

¹ 「挑戰 2008：國家發展重點計畫」共有十大重點投資計畫，包括：E 世代人才培育、文化創意產業發展、國際創新研發基地、產業高值化、觀光客倍增、數位台灣、營運總部、全島運輸骨幹整建、水與綠的建設、新故鄉社區營造等十項。

² 現有套裝旅遊路線之整備為：北部海岸線、日月潭線、阿里山線、恆春半島線、花東線；新興套裝旅遊路線之整備為：蘭陽北橫線、桃竹苗線、雲嘉南濱海線、離島線、高屏山麓線、脊梁山脈旅遊線、環島鐵路觀光旅遊線；新景點之開發為：基隆海洋廣場、桃園中正機場、國家花卉園區、國立故宮博物院中南部分院、安平港歷史風景區、安平港遊憩碼頭、高雄新光碼頭、台北火車站、全國自行車道系統、國家自然步道系統。

³ 根據世界觀光旅遊委員會（WTTC）推估，未來十年全球旅遊支出自 4.21 兆美元成長至 8.61 兆美元，觀光產業對 GDP 的貢獻度將自 3.6% 提高至 3.8%，就業人數從 1.98 億人增加至 2.5 億人。另外，2007 年 3 月世界經濟論壇（WEF）首度公布「2007 年觀光旅遊競爭力報告」，台灣「觀光旅遊競爭力指數（Travel & Tourism Competitiveness Index, TTCI）」評比分數 4.82，在 124 個接受評比國家中，排名第 30 位，列居亞洲第 4。排名僅次於香港、新加坡和日本，領先南韓、泰國、馬來西亞及中國大陸，由此可知，我國觀光條件與設施，在開發中國家仍具備優勢（交通部觀光局網站，檢閱日期：2008 年 4 月 8 日）。

⁴ 大坑風景區約 3,300 公頃，台中市面積約 163.4 平方公里（16,340 公頃）（台中市政府網站，檢閱日期：2008 年 1 月 27 日）。

越多的遊客只是經過或做短暫的停留，大坑因此面臨了邊緣化的危機，這樣的現象亦突顯出大坑風景區創新與轉型之迫切與必要。

有感於大坑風景區之於台中市的重要性，台中市政府對於大坑的發展向來不遺餘力，早在 1976 年就將之列入都市計畫的範疇，且內政部都市計畫委員會於 1988 年第一次通盤檢討後，做出擬定大坑風景特定區之決議，由此可知，不論是中央還是地方，均相當重視大坑風景區的發展。然而，台中市大坑風景特定區計畫書卻遲至 2007 年 12 月才由台中市都市計畫委員會完成審議，如此重要的政策議題為何歷時長達 20 年之久才完成草案，因而本文欲藉此深入探討其政策之變遷歷程。

在研究政策歷程的相關理論中，本文認為 Sabatier 和 Jenkins-Smith (1988; 1993; 1999; 2007) 所提之倡導聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 包含的面向最廣且最為完善 (詳參圖 1)。此架構用以分析具有嚴重爭議之公共政策，提供研究政策變遷一個很好的觀察面，其之探索範圍涉及政策角力的有關政府各層機關、團體、研究機關，以及民眾；再者，此架構著重於資訊及信念的提供與改變，認為這樣才能改變政策，且期間信念的改變至少要有十年歷程 (莊文忠，2003：87-89；張世賢，2007：1)。

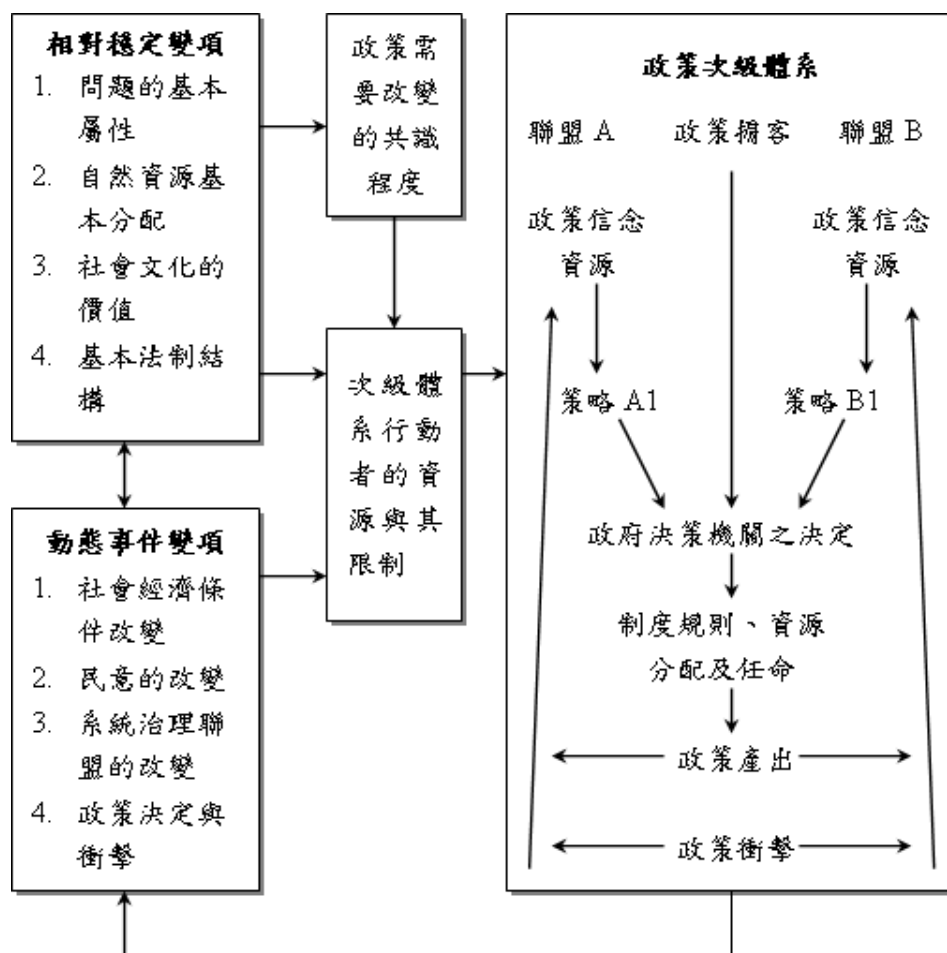


圖 1、政策倡導聯盟架構圖

資料來源：Sabatier & Jenkins-Smith, 1999:149.

有鑑於此，本文擬以此一架構為平台，透過文獻分析與深度訪談交叉剖析大坑風景區政策議題的發展脈絡，探討利害關係人對於大坑風景區所持之立場與其之互動關係，進而分析於倡導過程中台中市政府所扮演的角色與功能，並依據研究結果對政策倡導模型進行反思，且於最後提出綜觀性之結語。

貳、大坑風景區政策議題之發展歷程

大坑風景區素有「台中陽明山」之美稱，是台中市相當重要的休閒遊憩景點。有關大坑風景區政策議題的發展歷程，本文配合表一大坑風景區政策議題發展大事紀區分為四大階段來進行細部的剖析。

表 1、大坑風景區政策議題發展大事紀

日期	事 件 摘 要
1971	行政院版之「台中市綱要計畫」建議大坑朝風景區地位發展。
1976.08	8 月 25 日台中市政府發布實施都市計畫，大坑地區正式被劃為台中市都市計畫風景區。
1979.09	辦理台中市大坑風景區細部計畫之公開展覽。
1983	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 台灣省都市計畫會審查細部計畫後認為有部分涉及主要計畫之變更，退回台中市政府重新檢討修正。 ▪ 台中市政府都市計畫委員會召開 107 次會議，決定針對大坑風景區用地進行通盤檢討。
1988.03	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 月 17 日內政部都市計畫委員會第 312 次決議台中市政府應儘速擬訂大坑風景特定區計畫。 ▪ 台中市政府著手擬定「大坑風景特定區計畫」。
1989.12	12 月 7 日完成台中市擴大都市計畫主要計畫第一次通盤檢討。
1990	台中市政府擬定的風景區整體開發建設計畫報告書與開發許可制審查要點出爐。
2003.11	台中市政府於 18、19 日兩天召開「國際生態產業研討會—大坑地區永續經營發展」，獲得會議結論共計 15 大項 113 細目。
2006.05	5 月 10 日台中市政府公告「大坑風景特定區計畫」規劃委外辦理。
2006.05	5 月 31 日台中市政府針對委外案辦理評選。
2006.06	6 月 7 日台中市政府以 400 萬元採公開評選方式委外辦理「大坑風景特定區計畫」之規劃，由龍邑工程公司得標；「大坑風景特定區計畫」從此進入實際規劃階段。
2006.10	10 月 24 日龍邑工程公司召開初期簡報會議。
2006.11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 台中市長胡自強先生要求再予整合提出完整報告，台中市政府因而於 11 月 28 日召開會議，在「國際生態研討會—大坑地區永續經營發展會議」會議的結論基礎上，提出 6 項計畫，期以發揮大坑潛力，促進台中繁榮。 ▪ 此 6 項計畫為：(1)整體發展構想計畫（由都市發展局主辦，建設、交通、經濟、新聞、民政、環保、計畫等局室協辦）；(2)交通運輸計畫（由交通局主辦，都市發展局協辦）；(3)公共設施計畫（由建設局主辦，都市發展局協辦）；(4)生態環保計畫（由環保局主辦，教育局、經濟局協辦）；(5)觀光遊憩計畫（由新聞局主辦，經濟局、文化局協辦）；(6)產業發展

	計畫（由經濟局主辦，文化局、新聞局協辦）。
2007.02	龍邑工程公司於 2 月 12 日召開期末簡報會議。
2007.04	<ul style="list-style-type: none"> · 4 月 4 日辦理「大坑風景特定區計畫」的公開展覽。 · 4 月 19 日於東山國中舉行說明會。
2007.05	5 月 15 日一大坑風景特定計畫公告展覽截止（依據都市計畫法之規定，公開展覽時間為 30 天，故本應於 2007 年 5 月 3 日截止，但由於此計畫所涉及之利害關係人甚多且基於民眾要求，台中市政府遂延長展覽時間）
2007.09	9 月 27 日台中市政府舉辦「台中市政府投入大坑地區整體產業永續經營研討會」，並發表大坑地區整體產業永續經營之規劃成果與展望，提出大坑地區的發展策略為「運動、休閒、度假城」。
2007.211	12 月 20 日台中市政府都市計畫委員會完成「大坑風景特定區計畫」審議。
2008.01	1 月 25 日檢送內政部審議。
2008.03	3 月 7 日內政部都市計畫委員會專案小組第 1 次審查。
2008.05	5 月 30 日內政部都市計畫委員會專案小組第 2 次審查。

資料來源：本研究自行整理

一、中央政府主導建議階段（1971—1976 年）

大坑風景區的發展計畫，應可追溯自 1971 年行政院國際經濟合作發展委員會都市發展處所制定之「台中市綱要計畫」談起，在此一計畫中明白指出建議將大坑地區朝向風景區地位發展，台中市政府為將之變更為風景區，因而開始實施禁建計畫，且其於 1976 年所發布的台中市都市計畫中，正式將大坑地區劃定為台中市都市計畫的風景區，也就是說，此一都市計畫即為大坑風景區主要計畫，而大坑地區自此以大坑風景區之名尋求發展。

二、大坑風景區發展之法定地位取得階段（1977—1989 年）

大坑風景區主要計畫發布後，市府於 1979 年辦理細部計畫的公開展覽，但在 1983 年送台灣省都市計畫委員會審查後，其認為此一細部計畫有部分已涉及主要計畫之變更，遂將之退予台中市政府重新檢討修正，而市府也針對大坑風景區用地部分進行檢討修正。依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」所示，通盤檢討計畫需經各級都市計畫委員會審議，方得定案實施。內政部都市計畫委員會在 1988 年審議後做出台中市政府應速擬風景特定區計畫之決議⁵，故此，台中市政府開始著手擬定「大坑風景特定區計畫」，而「變更台中市擴大都市計畫（大坑風景地區）主要計畫第一次通盤檢討」於 1989 年正式完成，又此一通盤檢討計畫之完成，使得大坑風景區正式取得法定發展地位。

⁵ 1988 年 3 月 17 日，內政部都市計畫委員會第 312 次會議做出台中市政府應速擬訂風景特定區計畫之決議，其完整內容為「為促進本風景區之整體開發及景觀資源之維護，應請台中市政府照下列各項原則依都市計畫法第 12 條規定，另行儘速擬定風景特定區計畫，在風景特定區計畫未完成法定程序前，風景區部分應依法從嚴管制建築使用，以免影響風景特定區之整體規劃：1、風景特定區計畫第一期發展區細部細節計畫應併同主要計畫擬定；2、本地區溪河甚多，應注意水資源之開發利用與防洪設施；3、道路交通系統與停車場劃設應配合本風景區資源開發及旅遊運輸，且道路劃設應特別考量地質、土壤特性；4、森林遊樂公園應保持原始原貌，不宜新增人工設施，如劃設道路亦以人行步道為主；5、為利本風景區之經營管理，應依都市計畫法規定於計畫說明書內敘明實施進度、經費、事業及財務計畫，並考量民間投資之設施項目」。

台中市政府對大坑風景區主要計畫進行通盤檢討的動機，主要可歸納為三大要因。首先，乃地方政府為與中央政府重視風景區開發政策配合，並考慮都市發展之趨勢，以使大坑風景區能適應情勢而有所發展；其次，由於環境變遷，當時台灣省政府的都市計畫會在審查大坑風景區細部計畫後，認為其有部分涉及主要計畫之變更，所以退回台中市政府重新檢討修正，因而台中市都市計畫委員會隨後決定針對大坑風景區用地進行通盤檢討；最後，乃係源於法律之規範，按「都市計畫法」第 26 條前段所示：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。」然大坑風景區主要計畫於 1976 年通過實施，但卻遲至 1989 年方進行第一次的通盤檢討，故台中市政府於此似不夠積極。

三、大坑風景區發展政策空轉階段（1990—2001 年）

於 1989 年大坑風景區正式取得法定發展地位後，其之發展卻邁入政策空窗期，也就是說，台中市政府於 1988 年著手擬定的「大坑風景特定區計畫」於此之後隨即停擺。直至本階段後半期方才打破既有之寂靜，亦即 1999 年的九二一地震雖帶給大坑風景區一大浩劫，卻同時也帶來發展上的一個轉機。

此一轉機除了因災害促使學術界、中央與地方政府重新重視它外，非營利組織的紛紛成立乃為大坑注入一股全新活力，其之影響力亦開始在大坑延展，又其中像是大坑文化協會、大坑商圈管理委員會等大坑地區的主要民間團體，均成立於九二一地震之後。

經歷九二一地震的破壞，部分大坑自然景觀遭到嚴重破壞，再加上新景點的開發，造成觀光人潮銳減，本著「振興地方經濟」的信念，以大坑商圈管理委員會為首籌組觀光策略聯盟，期望藉由彼此的合作再造大坑旅遊觀光人潮，此聯盟兼具民間企業與非營利組織之屬性，與台中市政府形成既對抗又合作的微妙關係。

然則，雖然「大坑風景特定區計畫」政策面之擬定轉為冷卻，但相關的主要計畫和細部計畫仍陸續著手進展。在主要計畫部分，主要有針對土地進行重新檢討的計畫，污水處理場、排水道用地、變電所用地的檢討計畫，及針對車籠埔斷層經過地區專案通盤檢討；在細部計畫部分，主要乃針對廊子地區之區段徵收五年計畫。

四、地方政府轉為積極投入，且政策穩定發展階段（2002 年迄今）

在第四階段，又可分成地方政府轉為積極投入與大坑風景區發展政策穩定前進兩大面向來做說明：

（一）地方政府轉為積極投入

歷經長達十餘年的政策停擺與空轉，本文認為台中市政府於 2003 年所舉辦的「國際生態產業研討會—大坑地區永續經營發展」可說是整個大坑風景區發展計畫相當重要的嶄新里程碑。又此一研討會主要乃由台中市政府經濟發展處所主辦，其之舉辦，依據訪談結果得知，係為 2001 年胡志強市長當時競選第 14 任台中市市長之政策白皮書中的其中一項政見。

此次研討會涵蓋地方人文、地質景觀、環境保護、生態保育等諸多議題，在整個大坑政策議題的發展上具有三大核心指標。首先，此次研討會點出大坑的特色與未來發展可行性，質言之，與會學者、專家指出，大坑風景區位於北屯區內，而北屯區為台中市各行政區中幅員最廣大、生活形態最多元的地區，並兼具生

態、生活、生產三項功能，目前交通已極為便利，未來捷運綠線、生活圈四號道路興建後，交通條件將明顯提升，因而北屯區的發展若能配合大坑風景特定區計畫，將吸引更多觀光遊客前往台中消費，促進商機的蓬勃發展。

再者，此次會議結論共計 15 大項 113 細目，胡市長認為應再予整合，因而市府團隊遂將其濃縮彙整成整體發展構想計畫（由都市發展局主辦，建設、交通、經濟、新聞、民政、環保、計畫等局室協辦）、交通運輸計畫（由交通局主辦，都市發展局協辦）、公共設施計畫（由建設局主辦，都市發展局協辦）、生態環保計畫（由環保局主辦，教育局、經濟局協辦）、觀光遊憩計畫（由新聞局主辦，經濟局、文化局協辦），及產業發展計畫（由經濟局主辦，文化局、新聞局協辦）等六項計畫，計畫之進行實由市府各相關單位著手為之。

最後，此次會議結論乃為後來 2007 年「台中市政府投入大坑地區整體產業永續經營研會」及 2008 年「台中市大坑地區永續經營發展研討會」之延續，也就是說，2007 年與 2008 年的兩次研討會，可謂為市府各相關單位針對 2003 年研討會後之六項計畫的成果研討。藉由此一過程，不但能廣納學者專家的意見，更能吸收當地居民的想法，以使得大坑的發展藍圖更為清晰明確。

然綜上言之，地方政府從消極轉為積極投入，本文認為主要可歸納出三大要因。首先，九二一地震可說是大坑風景區政策議題發展重新活絡的一大契機，其雖使大坑成為災區，帶來許多問題，但卻也因之吸引各界的關懷與注意，政府與民間資源相繼湧入。第二，永續發展世界潮流的帶動，聯合國於 1992 年邀集 171 個國家元首及代表於巴西里約舉行「地球高峰會議」，通過「二十一世紀議程」（Agenda 21）做為全球推動永續發展的行動方案，自此，永續發展的概念開始展開。我國為因應此全球趨勢，行政院首先於 1992 年成立「對外會報全球環境變遷小組」，統籌國際環保相關事務，其後在 1994 年改組為「行政院全球變遷政策指導小組」，負責國內外資訊的蒐集分析與我國二十一世紀議程的研擬，隨後更於 1997 年將其提升擴大為「行政院國家永續發展委員會」（簡稱永續會），為我國永續發展政策最高指導單位，而其且於 2000 年制定國家版的「二十一世紀議程—中國民國永續發展策略綱領」，以此為推動永續發展的政策指標及行動依據（廖俊松，2003：5-6），因而本文推論胡市長當時的競選白皮書有部分乃受到此一趨勢之影響。第三，地方首長與地方民代之重視，在地方首長部分，台中市胡志強市長曾於其競選白皮書上提出欲促使大坑整體發展的宏願，因而順利當選後隨即履行承諾，一些大坑發展的重要政策均於其市長任內有所突破，最具代表性的政策就是大坑風景特定區都市計畫的通盤檢討；在地方民代部分，最能代表大坑與最關注大坑發展議題的地方民意代表實為土生土長的大坑子弟一曾朝榮市議員，曾議員在推廣大坑發展上向來不遺餘力，他亦曾於訪談過程中明白表示其對 2003 這場研討會所做的努力。

（二）大坑風景區發展政策穩定前進

2006 年開始，台中市政府不但積極舉辦以大坑為軸的研討會，更將大坑風景特定區計畫之規劃委由龍邑工程公司辦理，這也象徵大坑風景特定區的都市計畫進入實際規劃階段。

受委託規劃此計畫之龍邑工程公司於 2007 年完成規劃報告，並舉辦公開展覽，同年 12 月台中市都市計畫委員會完成審議，台中市大坑風景特定區計畫之草案擬定完成，而此計畫草案之完成，一方面再現大坑風景區對台中市的重要性，另一方面也代表台中市政府與利害關係人之角力暫告一段落。台中市政府隨後即於 2008 年 1 月將之檢送內政部都市計畫委員會審議，截至目前，內政部都

委會已於 3 月和 5 月分別完成兩次的審查，俟市府補充資料回送內政部後，再召開專案小組的第三次會議。

回首此一歷程變化，首先，本文認為地方政府在政策倡導的過程扮演了決定性的關鍵角色，然而，卻因為不同的行政首長有著不同的施政理念，與不同時空背景的搓揉，使得向來被認為是台中市後花園的大坑風景區發展緩慢，甚被鄰近新社地區所超越，於此，地方政府呈現出保守、消極的態度。

其次，大坑風景區自 1988 年都市計畫定案，取得法定發展地位後，20 年來都沒有任何的變更，亦即沒有做細部規畫，都市計畫也無通盤檢討，2007 年台中市政府在胡志強市長的帶領下開始展開大坑風景區都市計畫的通盤檢討，且順利於市都委會通過，目前（2008 年）已檢送內政部都委會審查，若此案能順利通過，對大坑的發展將具有相當大的指標作用，此案在原有的風景區及住宅區之下，還增加了文教區、旅館區、水岸景觀區、地方產業交流區等規劃，市政府更計畫將台中市捷運綠線還計畫將延長到大坑口，並建造景觀吊橋連接經補庫與中台科大，作為進入大坑的入口，並結合環狀道路交通開闢建設，藉此打造完善的硬體設施，且進而吸引觀光人潮，地方政府積極將之導向低密度、高品質的方向開發，未來，大坑風景區的發展是非常值得拭目以待的。

參、大坑風景區政策議題行為者之互動探討

在瞭解大坑風景區發展議題的內外部變遷因素後，本文欲進一步聚焦於大坑風景區發展議題下行爲者的角色與互動網絡，瞭解其與政策產出的關係，透過深度訪談之結果，配合四大時間脈絡分析之。

一、中央政府主導建議階段

此一時期於我國係屬威權統治時期，國民黨以黨領政，中央政府扮演了主導社會運作的角色，這是一種基於父權主義下的恩惠觀點。換言之，此時國家機關自主性與國家職能均強⁶，社會為其所滲透、控制，兩者明顯處於不對等之地位，亦即L. Weiss & J. Hobson所提之「強國家，弱社會」概念。

大坑風景區的政策議題，中央政府是最初的主要倡導者，此回應了國家發展的軌跡，也就是說，中央政府於行政院版本之「台中市綱要計畫」中，建議將大坑地區朝向風景區的地位來做發展，隨後，地方政府依此而在台中市都市計畫中明確將大坑劃定為都市計畫中的風景區。由於這個階段國家與社會的地位不對等，中央政府的權力尤大，使得國家與地方的政策都受到中央的主導，即使是採建議性質，地方政府也會比照辦理，雖然說如此有助於政策的貫徹與執行，但卻削弱了民間社會的力量，即此一時期來自民眾、社會團體的影響力是相當薄弱的，進一步來說，里長在當代僅扮演著將上級政府的政令宣導予地方居民知悉的角色，居民的意見與聲音，並不能藉由里長而為傳達；再者，由於此時乃為國家

⁶ 自 1970 年代中期之後，政治學的研究又開始重視國家機關與制度。1985 年時T. Skocpol在其所編之《把國家帶回來》(Bringing the State Back In)一書中，認為以社會為研究中心的政治理論，已引起反省，且企圖將國家研究當作一個研究途徑，並以國家的自主性與職能(the autonomy and capacity of states)作為主要的研究內容。其中，所謂「國家自主性」(State autonomy)依據Skocpol的說法，乃指：「國家自認是控制特定領土及其之上人民的組織，可以去形成並尋求目標，而非單純地去反應社會，階級或社會團體的利益或要求」，也可以說是執政者在制定政策的時候能夠不受社會上既得利益團體的左右；另外，「國家職能」(State capacity)則是指執行官方目標，特別是在面對特殊社會經濟情境下，或是遭遇強力社會團體的實際或本質上的反對時，國家與環境的調和程度，也就是國家機關貫徹自己政策目標的能力，簡而言之，國家職能即政策執行貫徹的能力(Skocpol, 1985；龐建國，2005)。

戒嚴之緊急狀態⁷，憲法授予之結社自由受到凍結，因而民間團體在此時的影響力微乎其微；反之，戒嚴時期卻是台灣民主的奠基期，自 1950 年 7 月起政府開始辦理第一屆縣（市）議員選舉，同年 8 月及 10 月辦理第一屆縣（市）長選舉及第一屆鄉（鎮、縣轄市、區）長選舉，民主的力量開始萌芽，主權在民的憲法理念得以落實，又此一階段行為者的互動網絡，可參考圖 2 所示。

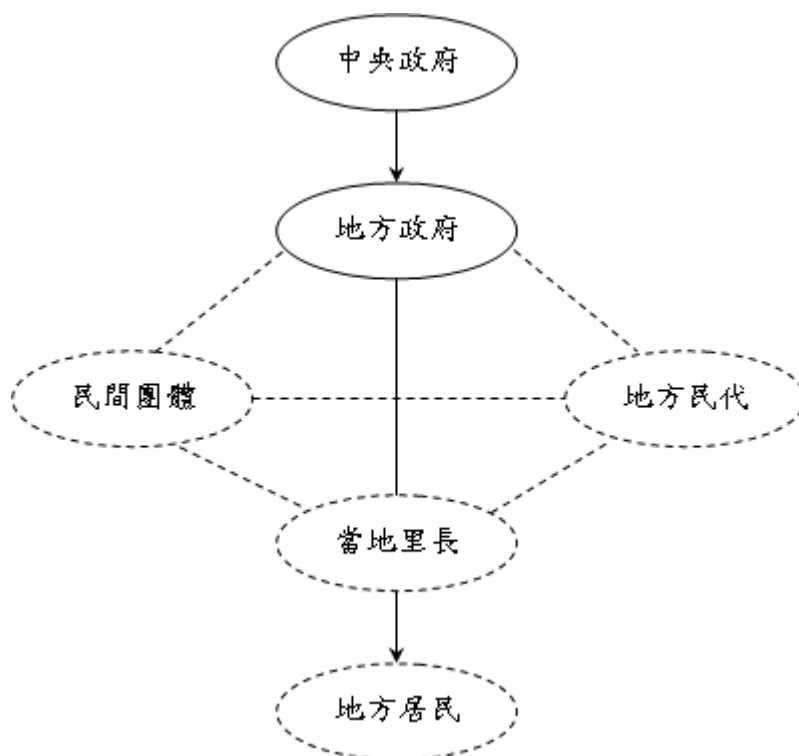


圖 2、行為者於中央政府主導建議階段的互動圖像

二、大坑風景區發展之法定地位取得階段

此一階段大致延續著上一階段的狀態，也就是說，民間團體、地方居民、地方民代對於大坑風景區發展議題仍然無所突破，維持著由上而下之單向式的政策執行模式。其中較為不同的是，地方政府在行政上的作為轉為具體，當然，背後的推力乃為中央政府，像是台灣省都市計畫委員會在審查大坑風景區細部計畫後，認為其有重新檢討修正的必要，因而退予台中市政府修正，另外，內政部都市計畫委員會則是要求台中市政府應將大坑風景區擬定為大坑風景特定區，再由市政府擬定「大坑風景特定區計畫」，綜上觀之，地方政府在此一階段可以說是最主要的行為者，不但回饋了中央政府的要求，亦促使大坑地區的發展取得單獨且正式的法定地位。

隨著 1987 年的解嚴，憲法所賦予人民的權利開始融冰，然對於大坑，不知道是否受到當地居民較為保守所致，大坑地區的民間社團籌組與運作情形始終不甚普及與活躍，而關於此階段行為者的互動關係，可參考圖 3 所示。

⁷ 我國於 1949 年戒嚴。

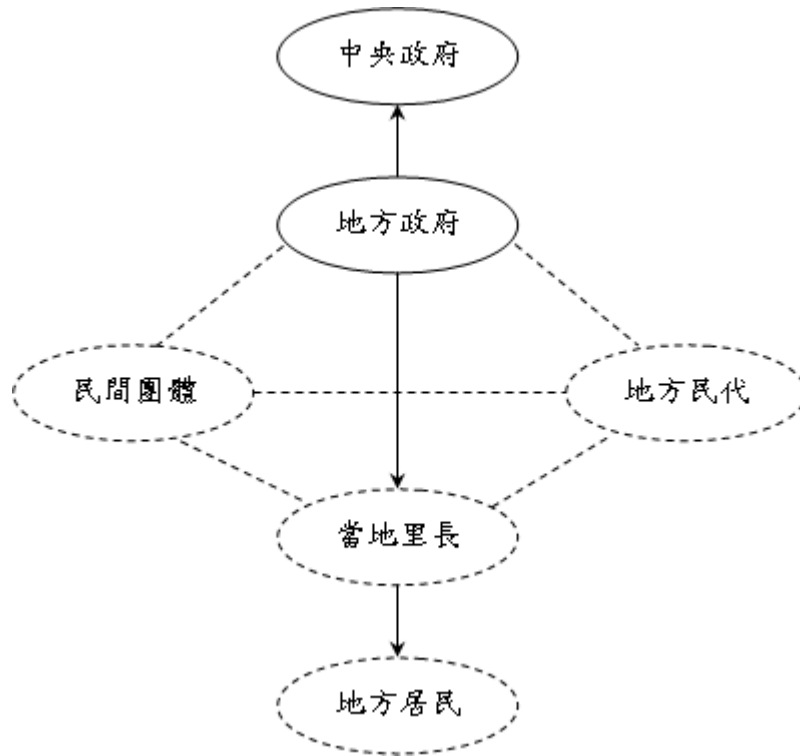


圖 3、行為者於大坑風景區發展之法定地位取得階段的互動圖像

三、大坑風景區發展政策空轉階段

在大坑風景區取得法定發展地位後，卻隨之邁入政策空窗期，雖然政策呈現空轉狀態，但此議題之其他行為者卻非停滯不前。

1990 年代的我國，不論是政治、民主，或民間團體的組成都呈現出健全且多元的樣貌，但對於大坑而言，民間團體的活力遠不如其他鄉鎮卻是不爭的事實。九二一地震的發生，對大坑造成了不少的災害，然卻也因此使得大坑文化協會、大坑商圈管理委員會等民間組織成立，不論是自主成立的大坑文化協會，還是在中央政府輔導下成立的大坑商圈管理委員會，確實為大坑帶入了一股清新能量。

此一時期，台中市政府歷經林柏榕、陳正雄、林學正、張溫鶯等三任市長的領導（表 2），其中，林柏榕先生不但是非地方派系當選的第一人，亦是台中市自治史上任期最長的市長。台中市第 12 任市長期間（1993 年—1997 年），可謂為台中市自治史上最多舛的四年，詳言之，1995 年 2 月發生了台灣歷年來死傷最嚴重的衛爾康餐廳火災事件，案發後，媒體將焦點集中在責任追究上，但當時台中市政府的回應失當引發撻伐之聲，處理步驟陷入混亂，再者，罹難者家屬要求國賠並懲處失職官員，市政府的回應被認為無誠意及無擔當，彼此陷入對立局面，由於此事件之處理不當，造成當時的林柏榕市長事後遭監察院彈劾而停職半年。被休職六個月，由於當時的「省縣自治法」並無對代理市長產生的相關規定，因此台灣省政府依循自治綱要之規定，由省府指派省府委員陳正雄擔任代理市長，立即遭到台中市議會的抵制，即市議會認為應經其之同意，此舉與隨後因都市重劃弊案而遭停職的二度派員代理，均引發省府指派代理之合法性及是否應經市議會行使同意權之爭議（黃正雄，1996；維基百科網站，檢閱日期：97 年 7 月 22 日）。由上可知，此一時期政策為何空轉，並非憑空而致，本文認為由於更

迭頻繁的行政首長，造成政策難以聚焦與延續乃一大要因，又關於此階段之行爲者的互動情況，得參考圖 4 所示。

表 2、台中市第十一屆至十三屆市長對照表

屆次	姓名	任期	備註
11	林柏榕	1989 年 12 月 20 日—1993 年 12 月 19 日	—
12	林柏榕	1993 年 12 月 20 日—1995 年 10 月 04 日	休職
—	陳正雄	1995 年 10 月 04 日—1996 年 04 月 03 日	代理市長
—	林柏榕	1996 年 04 月 03 日—1996 年 06 月 03 日	停職
—	林學正	1996 年 06 月 03 日—1997 年 07 月 29 日	代理市長
—	林柏榕	1997 年 07 月 29 日—1997 年 12 月 19 日	—
13	張溫鷹	1997 年 12 月 20 日—2001 年 12 月 19 日	—

資料來源：整理自台中市政府網站

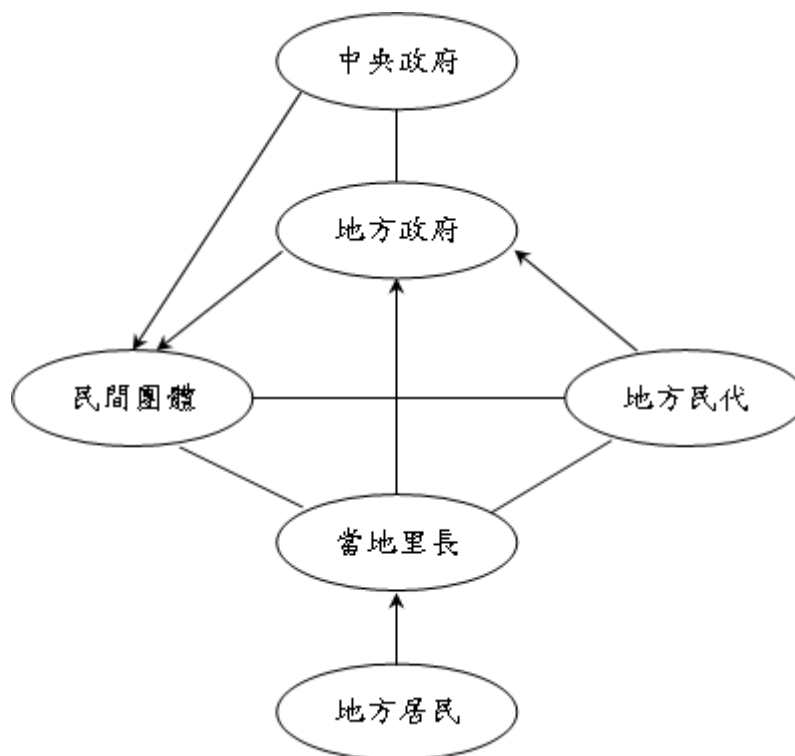


圖 4、行爲者於大坑風景區發展政策空轉階段的互動圖像

四、地方政府轉爲積極投入，且政策穩定發展階段

在此一階段，大坑風景區發展政策由原地踏步轉爲闊步向前，其中，地方政

府、地方民代，及地方里長是這個時期的核心角色，申言之，台中市政府在胡志強市長的領導下，府內各相關處室重新動了起來，力促大坑風景特定區計畫委外發包、草案提出，並提交內政部都市計畫委員會審查，在這一連串的行政流程中，依法行政的地方政府並通過「臺中市政府大坑風景地區建設管理聯繫協調小組設置要點」，成立協調小組以作為統合大坑風景地區施政計畫、協調整合市府各相關單位建設計畫及管理業務、提供民意反映管道，及提升大坑風景地區建設管理運作機制的聯合平台，由此得知，市府內部相關單位對於胡市長的施政方針，已有具體應對之運作機制；再者，曾朝榮市議員出身於大坑，且又以追求大坑的整體發展為從政理念，因而積極透過市議會的質詢施予台中市政府壓力，使其無法消極為之，議題的拋出加上媒體的報導，更讓大坑發展的相關議題成為鎂光燈焦點，當地居民的想法開始受到正視，部分居民透過里長表達自己的意見與聲音，而里長也不斷的藉由市政府所舉辦的公聽會或研討會代予呈現；東山里之邱財源里長，因具地政方面的專業，所以對於大坑風景區發展的都市計畫內容與方向相當熟忍，對於里民的意見，能中肯回應與匯集表達，充分發揮里長應備的功能，且由於其與曾議員為從小一起長大的老朋友，對於大坑的發展有著相同的願景與熱血，兩者的結合使得大坑風景區的都市計畫更能貼近當地人民的需求，由上可知，地方政府、地方民代與里長實為此階段最重要的推手。

另外，這個階段的中央政府係扮演著審核台中市政府所提出之大坑風景特定區草案的角色，透過內政部都市計畫委員會的審查，以求此都市計畫能更周詳與完整，然較為可惜的是，民間團體雖然舉辦吸引觀光課留住大坑的活動，但其影響力始終沒能匯入，由之前的論述觀之，這主要導因於組織成員多為外來者，缺少對大坑的認同，及組織間的聯繫鬆散，鮮少互動所致。關於此階段行為者的互動關係，可參考圖 5 所示。

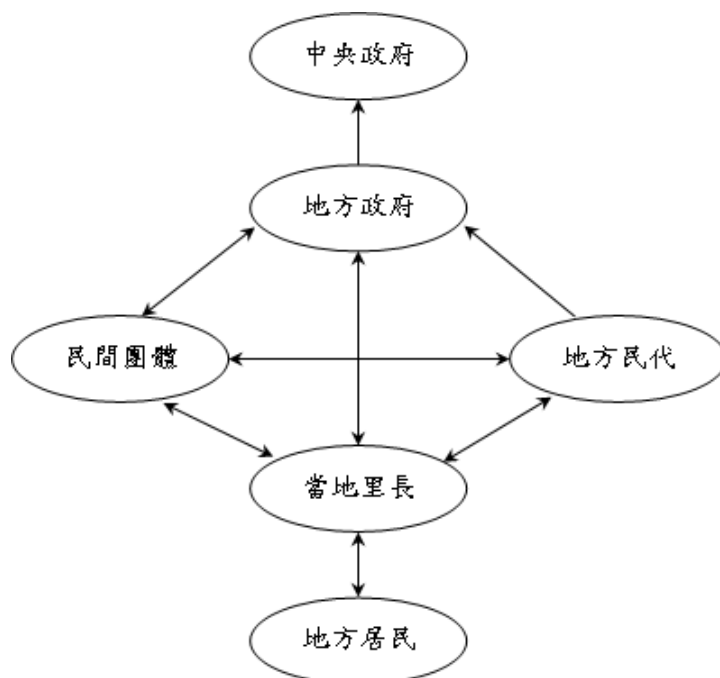


圖 5、行為者於地方政府轉為積極投入且政策穩定發展階段的互動圖像

在長達 20 餘年的政策變遷歷程中，行為者的互動網絡結構甚為鬆散與平

淡。本文發現大坑當地的地方居民對此議題反應冷漠，除了利益受到直接衝擊的農民反應較為激烈外，大部分的居民均無其他主張，且欠缺共識，缺乏由下而上力量的關注與推動，因而在公共領域缺乏社會基礎的情況下，導致大坑風景區政策議題停滯不前。

另外，地方民間團體的力量未能妥適發揮其角色，是相當可惜的，本文認為其不熱衷此議題之推廣，主要有兩大原因，其一為民間團體的組成多由外來人民，對大坑這塊土地的認同因而相對薄弱，像是曾朝榮議員乃為典型的當地子弟代表，因而在議題的投入上甚為熱情與專注，係此，若地方民間團體為在地型的組織，且成立之成員多為當地居民，基於對大坑未來的濃厚情感，勢必積極投入以求帶動大坑整體之發展；其二為民間團體間的互動疏離，此限縮了組織本身之影響力，公民社會的力量當然難以發揮。再者，不論是地方居民抑或民間團體，在政策倡導的過程中少有反對聲音，本文認為此議題的推動在某種程度上乃符合民間之期待，是故大家多抱持觀望與期待的態度。

然於其中，台中市政府乃大坑風景區政策議題的首要倡導者，理當來說，其之進行步調應該是相當順暢與無爭議的，然而，本文發現在整個政策變遷過程中，倡導途徑以由上而下的宣傳為主，雖然在都市計畫程序中與府內的會議有邀請地方里長代為陳述，但地方政府並未深入瞭解大坑居民的需求與想法，亦即缺乏共識，如此導致大部分地方居民對此議題漠不關心。另外，大坑風景區議題對於台中市雖為相當重要的觀光休憩景點，然此地之人口密度遠不及台中市整體人口密度，合理推論選票考量實為台中市都市計畫著重整體而忽略大坑，與造成大坑風景區政策議題停擺的原因之一。

歸納上述，本文認為影響大坑風景區政策議題進展的因素為：地方行政首長的領導力與執行力、地方民意代表的關注與投入程度、地方民間團體的認同與運作能量、地方居民對政策議題的瞭解與共識，及政治上的選票結構考量。

肆、政策倡導模型再審視

Sabatier 與 Jenkins-Smith 所提之政策倡導聯盟架構乃為本文研究架構，然依據研究結果之呈現，本文認為倡導模型本身與其適用是值得深入審視的，職是，此模型在國外常運用於環境能源等多元議題分析上，然於我國僅多見於社會福利議題，且其雖陸續有所調整，最大的調整是於 1999 年添增了對公共輿論、民意的重視，但此一調整並不統適於各個國家或不同議題。

多元主義國家對於政策的產出，利益團體會於事前謀取共識，而在取得共識前，彼此會透過各種倡導策略取得本身優勢，進而將政策導向所求，以大坑個案來看，地方人民對於大坑發展的共識是在政策次級系統的互動過程中逐漸產生，政策得以終止空轉持續運作，首要關鍵在於地方行政首長力量的介入，此推翻了本文最初之假設。再者，政策捐客的角色並非必然如同 Sabatier 及 Jenkins-Smith 所認為扮演著協調倡導聯盟所採取策略不同而造成的衝突，與平衡政策的影響力，以此個案而言，大坑風景區政策議題的首要倡導者為政府，然而在公共利益訴求下似乎符合了民間之預期，因而異議甚少，卻也導致倡導力量低微，因之，政策捐客的角色若要發揮原架構所稱之功能，本文認為此與倡導議題之性質有關，進一步來說，當政策議題並非專屬於公共利益，或偏向某些利害關係人所追求之私益時，其之角色將較為顯著。另外，政策捐客並非獨立的角色，也就是說若議題的主要倡導者為公部門，與地方對於議題的瞭解不完全，且欠缺公民社會基礎下，其之角色實由公部門兼任。

綜上言之，此模型強調民意的力量，認為公民得以控制政府，政府追求的是社會公義與政治上的安定，本文認為其可謂為多元主義下的倡導架構原型，但若運用於非多元主義國家，且倡導主題顯為追求公共利益時，整體架構應當有所彈性調整以免於矯逾准為枳之憾，其中，當倡導聯盟一方為地方政府，而政策議題的推廣涉及地方民眾多數之利益關係時，政策捐客的角色將不復存在，基於此，本文認為以政策企業家一詞取代政策捐客較為妥切，申言之，政策捐客主要為協調者的角色，協調倡導聯盟間的理念差異與對治理工具選擇的看法，以利彼此形成合作或結盟的夥伴關係，而政策企業家則著重在意見的整合與推動，主要為推動者的角色，故在此前提下之適用，政策企業家更優於政策捐客一詞，整體架構之修改可參考圖 6 所示。

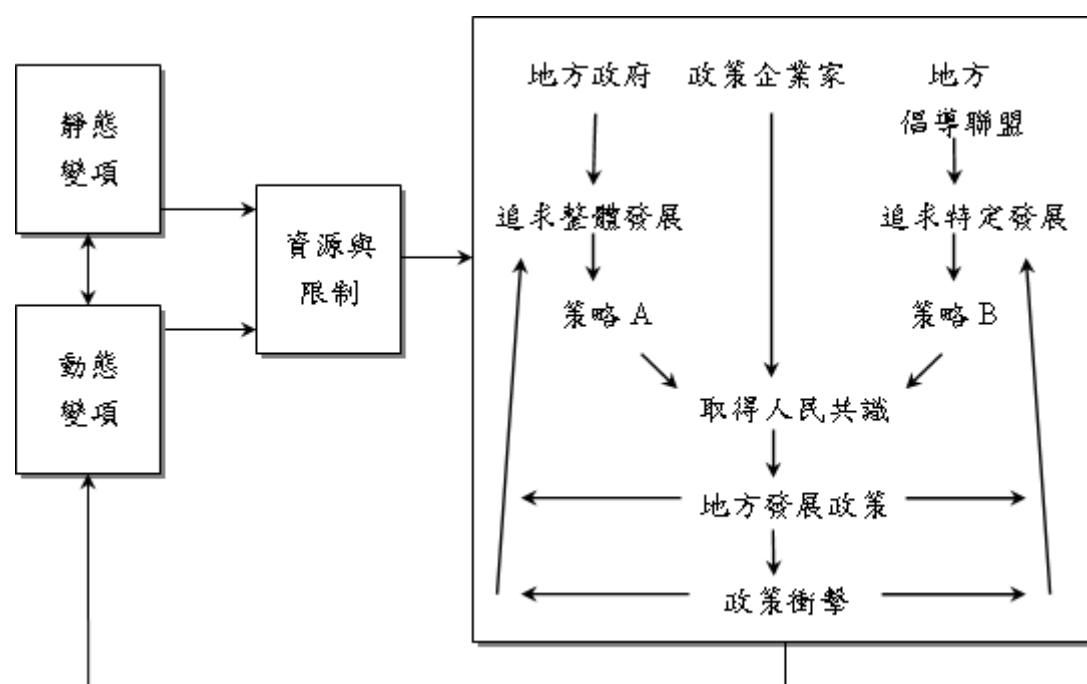


圖 6、政策倡導聯盟架構調整圖

伍、結語

政策倡導在促進公共利益之議題下，當政府欠缺倡導活力時，民間團體的力量是否積極投入，將成為倡導議題進入政策議程或順利執行與否之關鍵因素。台中市大坑風景區政策議題的變遷歷程中曾發生 20 餘年的停擺現象，民間團體的倡導力量不足或隱而未現，實為潛在影響關鍵，然此一政策議題直至胡志強市長當選後，在其施政信念與領導下方得以繼續運作。

然而，以地方政府為政策議題的主要倡導者對於公民社會之發展並非完全得利，質言之，當政府為公共利益議題之主要倡導者時，可能會對民間力量的崛起形成一股阻力，若欲使地方發展議題的變動性達到最小，地方本身對議題的掌握即相對重要，因此，當有更多元的倡導者加入政策倡導模型之中，而這些多元的倡導者尤指民間團體，換言之，本文希冀能透過民間倡導團體自發性的湧現，助長地方政策之推動更符合民意、政策執行更為順暢，及公民社會更為活絡。

參考文獻

- 張世賢，2007，〈永續觀光發展倡導聯盟研究：坪林個案探討〉，發表於「第二屆海峽兩岸管理科學論壇與第十五屆環境管理與都會發展」研討會，中華公共事務管理學會等主辦，高雄。
- 莊文忠，2003，〈政策變遷之研究—停建核四政策個案分析〉，台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 黃正雄，1996，〈府會互動關係的檢視〉，2008年7月28日取自國策期刊網站，網址：<http://www.inpr.org.tw/>。
- 廖俊松，2003，〈地方二十一世紀永續發展之策略。發表於「地方永續發展」學術研討會，國立暨南國際大學主辦，埔里。
- 顧淑馨譯，1994，《全球弔詭：小而強的年代》（John Naisbitt 原著）。台北：天下文化。
- Sabatier, P. A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. 2007. *Theories of the policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. 1988. "An advocacy coalition model of policy change and the role of policy orientated learning therein," *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- 台中市政府網站，<http://www.tccg.gov.tw/>。
- 外交部網站，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/mp?mp=1>。
- 交通部觀光局網站，<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>。
- 行政院網站，<http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>。
- 維基百科網站，<http://zh.wikipedia.org/>。