

學術論文

公共政策之理性選擇：以彰化風電運維基地為例

Rational Choice in Public Policy: Case of Chang-Hua Wind-power Service Operational Base

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

國立中興大學國際政治研究所特聘教授

Distinguished Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

盧信吉 *Hsin-Chi Lu*

國立中興大學國際政治研究所助理教授

Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

在公共政策制定過程中，如何讓社會整體利益與特定成員之個別利益之間達成「利益平衡」(balance of interests)之理想目標，固然相當重要且關鍵，在重視政策執行效率之餘，如何更廣泛理解並採納公共意見，更為民主政體無法迴避之責任。對此，從「參與式民主」理論衍生出來之「審議式民主」途徑雖為當前思辨主流之一，如何更精確收集輿論資訊相較聚焦「參與」形式，或許才是研究者必須汲汲以求之實際標的。本文試圖以為落實並配合政府綠能政策，在彰濱地區落成之離岸風電運維基地為例，

藉此尋求在公共政策推動過程中之利益衝突與解決之道。

It is important and even crucial to maintain the “balance of interest” between overall interest and some individual interest of special group in society in the process of public policy decision-making. Furthermore, beside paying our attention to the efficiency, how to realize and accept more public opinion is also the unavoidable duty of the democratic regime. For above purpose, though “participatory democracy” or so-called “deliberative democracy” may be one of the mainstream thinking, it would be more important for researcher to focus on collect opinion more precisely and find the better way of public participation. In this paper, we’ll take the wind-power service operational base in Chang-Hua County which is core part of current Taiwan’s green energy strategy as example, and try to find the potential conflict and possible solution between central and local governments, also between government and the local people.

關鍵詞：公共政策、利益平衡、參與民主、風電產業、運維基地

Keywords: Public policy, balance of interest, participatory democracy, wind-power industry, service operational base

壹、公共政策中之利益平衡與民主參與

公共政策之制定本即相當複雜困難，其主要挑戰在於所涉及利益考量經常不易被合理歸納處理。原則上，公共利益必須反映社群之整體及長遠利益，但因社群成員彼此之間可能存在利益矛盾，致使所謂整體利益（overall interest）可能難以避免損及特定成員之個別利益（individual interest）；儘管如此，對於後續未來世代利益之關注，往往取決於掌握決定權之這一代人克制其利益或節制欲望的滿足，¹ 某則勢將難以達成「利益平衡」（balance of interests）之理想目標。

從實務來看，所謂「利益平衡」至少一直都是法律裁決時為求落實「衡平原則」（Equity Principle）之重要指導原則，目的在沒有強制性規則的情況下，設法讓法律和協議確保合理之利益平衡。² 值得一提的是，相較法律裁決結果具備單一性與最後性質，公共政策由於其公共財（public goods）性質，目的既在拋磚引玉提供服務，一方面使其更難在利益平衡方面做出令各方滿意之拿捏，也因此往往由於激發不滿與反彈而被歸類於某種「政策失敗」（policy failure）。³

一般來說，導致「政策失敗」的原因可依據政府組織內部利益平衡程度和公眾支持度歸納為三種基本類型：動力不足、低支持度和內外失據。首先，動力不足以致政策失敗之原因在於缺乏足夠的政策執行動力，致使政策失敗以「選擇性執行」、「政策執行梗阻」和「政策截留」等形式出

¹ 許國賢，〈民主生活與公共利益：一個預備性的考察〉，《行政暨政策學報》，第 53 期（2011），頁 5-12。

² Thomas Schultz, “Balancing of Interests: Reflections on the Notion of Interest,” *Diritto & Questioni Pubbliche*, 3(2003), pp.299-312; Yury A. Svirin, et al., “Balance of Interests as a Principle of Civil Law: Some Aspects of Legal Consciousness,” *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 10:3(2019), p.32.

³ Bob Hudson, David Hunter and Stephen Peckham, “Policy Failure and the Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help?” *Policy Design and Practice*, 2:1(2019), pp.1-14.

現；其次，倘若政策在推出之後隨即遭到公眾強烈反對，即使成功平衡了組織內部的利益關係，輿論壓力亦將使其無法持續執行下去；最後，內外失據乃是指公共政策既未調整好政府組織內部的利益分歧，也未考慮到公眾利益訴求，結果一方面讓公務機關執行政策的動機不強，另一方面公眾與輿論反彈更足以破壞政策的執行。⁴ 進言之，尤其在民主社會當中，公眾態度更較組織內部平衡扮演更關鍵角色。

為了在決策過程中儘量吸納公眾意見，以便消弭未來執行障礙，當然，更為了落實民主之基本理念，如何考量並引導公民參與（*citizen participation*）便成為制度設計與推動政策時無可迴避之目標。在此，所謂公民參與意指人們主動參與一個方案、團體、組織（機構）或環境當中的決策，這些包括影響他們的工作職場、醫療院所、鄰里、學校、宗教集會、社會等，除此之外，也有像致力於環境改造的草根（*grassroots*）社區組織（*community organizing*）等，活動目的乃減少心理疏離並增加知覺能力及控制感。⁵ 很顯然地，公眾支持度對政策效果將帶來直接效果，特別是國家能力和國家自主性乃是後進國家（*late comer*）經濟起飛乃至成功追趕之保障；然而，國家自主性若是無法與社會支持取得平衡，將限制國家政策執行能力，並影響政策預期效果，對此，公民參與論者接強調公眾支持之影響並認為擴大參與有助於政府獲取決策信息與凝聚社會共識，絕對有利於提高政策支持度並實現預期目標。⁶

對公眾參與之重視一般也稱為「參與式民主」（*participatory democracy*），其內涵可粗略定義為「公民參與在公共問題的決策中」，其中，公民參與（*citizen participation*）不啻是參與式民主的核心理念。⁷ 值

⁴ 彭勃、張振洋，〈公共政策失敗問題研究：基於利益平衡和政策支持度的分析〉，《國家行政學院學報》，第1期（2015），頁64-69。

⁵ 李略，〈公民參與和審議式民主〉，《行政》，第23卷第4期（2010），頁919。

⁶ John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2008), chapter 3.

⁷ Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley:

得注意的是，往往也被稱為協商式民主的參與式民主，有別於目前作為主流之代議制民主，它源自於古希臘雅典政治經驗，往往指涉人民直接參與自我管理，直接對行政及立法議案投票。例如法國啟蒙思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）在《社會契約論》（*On the Social Contract*）書中便曾直接提出：「只有當人們直接並持續去參與、塑造他們的生活形態時，公民才是自由的。」⁸

儘管這套古老的民主參與模式，在美英式代議制度主導下幾乎消聲匿跡，近年來所謂審議式民主（*deliberative democracy*）概念仍受到政府與學界高度的重視和討論，後者是指公民就一項政策或議題，經過深思熟慮與不同意見者進行理性對話，在相互進行推理、辯論、論證後得出共同可以接受的意見。⁹ 其中，「參與式預算」非但屬於一大重要倡議，雖然許多國家自數十年前即已推廣與實行參與式預算的計畫，¹⁰ 但特別是進入二十一世紀後，參與式預算早期原本具有之激進民主左翼性格逐漸淡薄，取而代之的是良善治理的典範色彩，慢慢成為時下廣受矚目的「開放政府」思潮的一部分。¹¹

在審議式民主之思考與倡議當中，公共論壇（*public forum*）普遍被視為是最重要的具體實踐方式之一，亦被視為形成公共政策或促進民眾政治參與層次之重要環節；它指的是讓參與者在獲知充份資訊後，以平等、公

University of California Press, 1986), pp.139-140.

⁸ see Jean-Jacques Rousseau, *Of the Social Contract and Other Political Writings* (New York: Penguin Classic, 2012).

⁹ John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹⁰ William R. Nylen, "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil," *Comparative Politics*, 34:2(2002), pp.127-145; LaShonda M. Stewart, Steven A. Miller, R. W. Hildreth, and Maja V. Wright-Phillips, "Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment," *New Political Science*, 36:2(2014), pp.193-218.

¹¹ 蘇彩足，〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉，《文官制度季刊》，第9卷第2期（2017），頁1-22。

開的討論與說服過程來達到針對特定政策之共同結論。此種論壇與鄰里大會（town hall meeting）運作頗為相似，兩者都採取集體討論途徑，但公共論壇特別強調專家和會議主持者的角色，其中，專家負責在討論過程中提供平衡資訊，主持人則必須運用適當技巧來引導參與者進行充分辯論。必須指出的是，近年審議式民主雖逐漸累積愈來愈多之實際經驗可供研究，不過，同時亦遭致諸多質疑與挑戰，問題包括：審議式民主是否真能取代代議式民主？誰來審議或誰來參與審議？審議什麼？被審議之議題是否須受到限制？審議場域（arena）到底有多大？相關場域是否需要被普及化？¹²

以台灣為例，所謂參與式預算直至 2015 年才首次嘗試在台北市北投社區辦理，不少行動者倡議此種公共審議模式是期望透過（重新）給予常民分配政府經費和預算的權力，達到賦權（empower）的效果，¹³ 但事實是，首先，所謂參與式預算迄今仍未有具代表性之象徵個案，其次，此一形式亦並非審議式民主之唯一或最重要途徑，更重要的是，相較聚焦象徵性之「參與」，或許真正關鍵乃如何落實「下情上達」，讓政策推動更接近公眾利益之最大公約數。在此，本文試圖以甫於 2022 年落成之彰化離岸風電運維基地工程為例，探討相關公共議題中之利益平衡與理性政策選擇問題。

貳、風電轉型與彰化運維基地發展現狀與挑戰

自從《巴黎協定》（Paris Agreement）在 2015 年簽署並隨即於 2016 年生效之後，能源轉型便成為全球當務之急；¹⁴ 根據其所揭櫫目標，儘管

¹² 劉正山，〈當前審議式民主的困境及可能的出路〉，《中國行政評論》，第 17 卷第 2 期（2009），頁 109-132。

¹³ 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，〈參與式預算在社區：文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫〉，《國土及公共治理季刊》，第 4 卷第 4 期（2016），頁 29-40。

¹⁴ Eva Alfredsson, et al., "Why Achieving the Paris Agreement Requires Reduced Overall

各國採取之應對措施與再生能源技術發展程度不同，所有國家仍須集體大幅提升減碳措施，除了修訂「國家自定預期貢獻」（Nationally Determined Contribution, NDC）並結合長期戰略設計，落實能源轉型以降低全球二氧化碳排放量更為重中之重。延續此一方向，國際再生能源署（International Renewable Energy Agency, IRENA）也跟進在 2019 年發布《全球能源轉型：2050 年關鍵途徑》報告，比較各國發展「一般情境」（Reference Case）與「最佳化再生能源情境」（Remap Case），據此推估運輸、住宅、工業、電力部門終端使用能源發展路徑，以及社會經濟發展足跡，並指出 2016 年電力部門再生能源之發電量占比約 24%，目標是在再生能源發展最佳化之下，在 2050 年將此能源之發電占比提高至 86%。¹⁵

為因應這波全球能源結構轉型浪潮，並落實自身「非核家園」主張，民進黨總統候選人蔡英文在 2015 年 1 月參與「民間能源會議」時便公開承諾將傾全力推動綠能發展，目標是在 2025 年將綠能發電占比從 4% 提高到 20%；不但同年 12 月進一步提出電源開發（增加燃氣發電並降低燃煤比例）、提升能源效率（落實節電計劃與尖峰負載管理，且實施需量競價）、發展再生能源（推動太能光電與風力發電）等三項「永續能源政策」，¹⁶ 在其當選執政後，行政院除了在 2016 年 10 月 27 日通過《綠能科技產業創新推動方案》，以「綠能推動、產業發展、科技創新」為三大願景，扣合「創能、儲能、節能與系統整合」四大主軸，藉此力圖落實前述遠景目標，亦於 2020 年 11 月公布《能源轉型白皮書》，在「國際未來能源趨勢變化」中強調「中央與地方政府合作，地方能源治理為落實能源轉型關鍵角色」

Consumption and Production,” *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 14:1(2018), pp.1-5.

¹⁵ IRENA, *Global Energy Transformation: A Roadmap to 2050* (Bonn: International Renewable Energy Agency, 2019).

¹⁶ 〈蔡英文：能源永續 擺脫核災風險〉，《中央社》，2015 年 12 月 11 日，
<https://www.cna.com.tw/news/aip/201512110263.aspx>

與「民間參與能源轉型趨勢逐漸普遍，重視多元溝通與在地行動」，¹⁷ 希望以 2016-18 年的太陽光電 2 年計畫及接續之 2020 年太陽光電 6.5 GW 達標計畫，以及 2017-20 年風力發電 4 年計畫為基礎，在短期內即完善建構再生能源發展環境，目標則是在 2025 年達成太陽光電 20,000 MW、風力發電 6,938 MW、地熱能 200 MW、生質能 813 MW、水力 2,150 MW 及燃料電池 60 MW，並共達發電占比 20%。

在風力發電部分，據此逐步執行之「離岸風機計畫」更立下 2025 年全島 1000 部風機、發電量達 5.7GW 供全台 393 萬戶一整年使用的目標；統計截至 2021 年底，全台風機陸域加離岸共建置 396 部，雖然因疫情影響以致離設定目標尚有差距，2019 年離岸示範風機成功運行，仍宣告台灣的風電正式吹向海洋，況且「全球前 20 大最好的風場，光是台灣海峽就佔了 16 處」，¹⁸ 堪稱前景可期。其中，透過「前瞻基礎建設計畫」補助推動，「彰化離岸風力發電計畫」希望在彰化縣外海 35-60 公里處建設一處基地，至於丹麥沃旭能源（Ørsted A/S）在 2022 年 4 月於「大彰化東南及西南第一階段離岸風場」成功安裝首座風機並開始發電，不僅是該公司在亞太區建造首座與最大規模離岸風場，也是台灣目前規模最大且「唯一遠岸」的海上風力發電場。為配合前述電場順利運作，由哥本哈根基礎建設基金（Copenhagen Infrastructure Partners, CIP）斥資 2 億多元，自 2020 年 10 月正式動土在彰濱工業區鹿港區彰化漁港基地南邊興建之首座以漁港做為風場維護運轉之用的運維中心基地，也於 2022 年 5 月完工，將是全台首座由開發商主導興建離岸綠電風場運維基地，更是亞太首座離岸風電運維中心。¹⁹

問題是，目前運維基地主要是分割原彰化漁港南側興建，在漁港設施

¹⁷ 經濟部能源局編印，《能源轉型白皮書》（台北：經濟部，2020 年），頁 10-11。

¹⁸ 〈全球 20 大風場「台海佔 16 處」離岸風電「疫後復甦」衝刺搭建〉，《ETtoday 新聞雲》，2022 年 3 月 15 日，<https://esg.ettoday.net/news/2208103?redirect=1>

¹⁹ 〈亞太首座離岸風電運維基地竣工 超越彰化漁港原因曝光〉，《自由時報》，2022 年 5 月 18 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3931313>

依舊保存的情況下，雙方將共用港區內部水域與惟一出口航道，因此，未來港區管理（包括基礎建設與航道疏濬深度）勢必需要共同考量雙方需求，彼此業務如何配合相輔相成也是一大挑戰。進言之，彰化漁港原係 1970 年代開闢彰濱工業區時，政府承諾保留回饋彰化縣之全天候非候潮港，於 2015 年啟動「彰化漁港開發案近程（可開港營運）計畫近程第一階段防波堤及內港口開闢興建工程」並列為國家工程會列管重大公共建設計畫後，港區北側第一階段漁船泊位工程施工原訂於 2020 年完工，期間因為 2018 年行政院推動離岸風電計畫之故，規劃將南側原訂遠程計畫部分改為前述離岸風電運維專用港，從而將未來彰化漁港轉型為兼具漁業及再生能源多元用途的專業港口，但如前述，相較運維基地第一階段工程已在 2022 年 5 月完工，漁港部分自 2017 年開工後便因中途與承包商解約，重新發包又流標以致不斷延宕，至 2020 年僅完成約 75% 工程，雖經漁業署破例追加補助 2.6 億元經費並於 2022 年 9 月再次上網招標，希望最快在 2024 年完工，但依舊前途未卜。²⁰ 更甚者，由於共用港區與航道之故，漁港無法順利竣工勢必影響運維基地運作，進一步影響未來風機正常運轉。

在此情況下，下列一連串問題乃成為政策落實之主要挑戰來源：

（1）如何在中央政府（2025 年綠能願景政策）與地方政府（漁港修繕與區域經濟開發）各自側重的利益考量之間取得平衡？

（2）如何協調公共利益（電力結構與基礎建設）與私人企業（以營利為目的之能源業者與服務部門）對於效率與途徑之不同期待？

（3）如何根據不同功能需求（運維基地與漁港）進行空間規劃協商？

（4）如何兼顧政府單位（無論中央或地方）與建設區域周邊民眾之間對於開發目標及其反饋之不同期待？

（5）如何評估並設定民眾意見在公共政策制定時之定位？又如何探知並試圖採納民眾對於公共建設政策之想法與意見？

²⁰ 〈彰化漁港後續工程追加預算仍難進行 縣府減工項招標〉，《聯合新聞網》，2022 年 9 月 10 日，<https://udn.com/news/story/7325/6602679>

參、問卷研究設計與執行說明

為求理解民眾對前述議題之意見，本文嘗試採取調查研究方法，問卷設計如附件所示，在 2022 年 9 月 12-23 日實地施測後，發出問卷共計 200 份，回收有效問卷數共 187 份。問題設計目的，主要為瞭解港區周邊居民對於當前能源政策與地方建設計畫之理解程度，以及對於公共建設規劃與地方發展前景之想法，希望藉由統計並初步分析問卷調查結果，一方面回應前述研究問題，同時對中央與地方政府之相關政策規劃提供學術性建議，從而在符合能源大政方針之餘，讓建設思考充分結合當地居民需求，以臻更高之政策理性程度。

本次調查目標以彰化漁港為中心，以同心圓方式向周圍外擴，選擇調查對象之範圍以鹿港鎮為主，輔以周遭緊鄰鹿港鎮之鄉鎮，包含線西鄉、和美鎮、秀水鄉、福興鄉等外圍區域進行問卷訪查。本次問卷依照等距隨機抽樣方法，以兩周為施作時間，且分散於 5 個平日工作天（分別為 12、14、16、20、22 日）；基於人力與時間限制，本次調查僅以 3 位訪員進行面訪工作，因此，等距抽樣級距設定為「每 5 位邀訪 1 位」，以利面訪工作之順利進行。

在調查問項方面，本問卷規劃分成以下 3 個部分進行詢問

（1）對於當前國家能源戰略與離岸風電政策之理解與認知：包含當前國家能源戰略發展方針、台灣電力供給之政策與現狀、相關環保意識以及對台灣離岸風電現狀之瞭解，主要目的在確認調查對象是否清楚我國當前能源供給狀況以及政策發展方向，希望藉此梳理範圍內居民對於切身相關政策之認知與態度，並瞭解一般人民是否清楚當前中央政府之能源政策規劃、對正著力推動之離岸風電政策宣導之接受度，以及其態度回應。

（2）離岸風電政策與當地發展之連結：此一部分主要希望釐清調查對象是否理解彰化漁港當前建設現況，包含既有可見之漁港建設、更新之

漁港建設規劃方向及其用途，以及漁港建設未來發展與當地產業的可能連結等；至於調查重點則在於確認民眾是否清楚知曉當前彰化漁港改造之前景與影響，以及目前規劃與執行進度是否符合居民期待等。

（3）個人基本資料：包含性別、年齡層、教育程度、職業別與設籍當地的時間等；透過交叉比對分析，嘗試瞭解受測對象回答相關議題之背景原因，以及議題是否貼近其生活範疇，進而分析未來可能發展趨向。

在調查限制方面，可能存在以下兩端：

（1）調查對象背景差異：本次調查對象以在地居民為主，但同時可能涵蓋漁港協作人員、周遭公司協作人員、政府派駐或內部指派員工代表等，以致可能因為對象角色生活內涵與觸及工作業務內容深廣不同，在政策認知或感受方面存在明顯落差，從而影響調查結果之有效性。另外，本研究問項部分涉及高度專業知識，以及未必公開揭露或者不易觸及之政策規劃內容，致使民眾僅能依據個人印象或邏輯揣度進行回答，也可能影響調查結果分析。

（2）調查議題之特殊性：由於本研究對象涉及執行中之政策項目，基於因執行目的及資料處理衍生之保密原則，部分漁港協作人員顧及未來與漁港開發業務互動關係，以及未來可能涉及之利害糾葛，有填答問卷之疑慮，雖然已於施測前詳盡說明研究目的並延長調查時間，紓解此一部分對調查程序之影響，一方面整體回收率仍舊偏少，且為價值中立起見，也必須刪除部分過於主觀或回答不完全的問卷樣本。

肆、問卷調查結果之初步分析

本次研究共計發出問卷 200 份，回收有效問卷數量共 187 份，依據填答內容結果統計如下，表格中之數字部分為「個別選項填答人數」與「同一題目中的選擇比率」。至於個別議題方向之分析如下：

一、對於當前國家能源戰略與離岸風電政策之理解與認知

(1) 請問您是否認同我國近期與可見的未來將遭遇電力短缺問題？

本題目的是為了瞭解民眾是否知曉當前我國能源政策與未來供電能力之預期連結效應，包含可能遭遇之能源短缺挑戰。調查結果顯示，「非常認同」與「認同」我國未來可能遭遇電力短缺問題者佔 64%，約為填答民眾三分之二，代表多數人確實瞭解並預期缺電問題之潛在可能性。

非常認同	認同	沒有意見	不認同	非常不認同
72 (39%)	48 (25%)	30 (16%)	33 (18%)	4 (2%)

(2) 請問您是否認同我國目前以燃煤與天然氣為主的發電政策，將無法同時兼顧環保平衡議題？

本題目的為了詢問民眾是否認同在我國既有發電模式與能源選擇下，將同時存在汙染環境之隱憂。調查結果顯示，過半數（56%）民眾認同目前以燃煤與天然氣等石化燃料為主之發電政策確實無法顧及環保標準。

非常認同	認同	沒有意見	不認同	非常不認同
42 (22%)	63 (34%)	39 (21%)	29 (16%)	14 (7%)

(3) 請問您是否清楚政府推行中的綠能與「離岸風電」政策規劃？

本題目的在於探詢民眾是否清楚為回應全球減碳目標，並減輕本國對石化燃料之依賴，正以綠色能源與「離岸風電」等政策為主，推行環保發電模式。調查結果顯示，不清楚的民眾將近半數（49%），顯示政府相關政策說明與民眾的理解度還有一段差距。雖然政策本身可能具備較多的專業知識背景，仍需盡力說明以降低民眾之理解落差，並有助於政策之後續推動。

非常清楚	清楚	沒有意見	不清楚	非常不清楚
21 (11%)	35 (19%)	39 (21%)	55 (29%)	37 (20%)

(4) 請問您是否認同政府推行「離岸風電」做為新增之綠能發電方式之一？

本題目的在於探知民眾對政府既有離岸風電政策之理解與接受度。當然，離岸風電作為綠能發電選項有其限制，包含風場評估、保養維修相對複雜、配套基礎建設與措施造價昂貴等，因此，民眾必須對綠能發電模式有所初步認知才能進一步延伸至離岸風電政策討論。調查結果顯示，僅有 28% 的民眾認同政府之政策選擇，不認同者合計接近半數（48%），同樣反映出進一步宣導之必要。

非常認同	認同	沒有意見	不認同	非常不認同
20 (11%)	31 (17%)	46 (24%)	55 (29%)	35 (19%)

(5) 請問您是否清楚近期彰化漁港整建目的，為配合政府推行「離岸風電」之配套政策之一？

本題目的在詢問調查民眾是否知曉目前漁港整建工程之背景與目標，以便理解其未來是否支持相關開發規劃。依據政策規劃內容，本開發案主要聚焦提供彰化縣海洋漁業用地、發展觀光漁港及海上休閒遊憩基地，並兼顧經濟綠能發展政策。由於詢問對象存在地緣關係，調查結果顯示多數民眾（49%）瞭解漁港開發目的及其重新整建目標；但值得注意的是，也有 40% 民眾表示並不清楚，或許暗示漁港日常功能運作與周邊民眾未必存在普遍連結。

非常清楚	清楚	沒有意見	不清楚	非常不清楚
30 (16%)	62 (33%)	20 (11%)	43 (23%)	32 (17%)

二、離岸風電政策與當地發展之連結

(6) 請問您是否清楚彰化漁港未來規劃，將同時容納傳統漁港用途，以及風電設施維護之運維基地使用？

本題目的主要針對民眾是否瞭解彰化漁港未來規劃、用途與預期，亦即在保留傳統漁港用途之外，部份將劃歸離岸風電之配套措施運用。調查結果顯示，表示清楚（39%）與不清楚（40%）之民眾比例幾乎相當。

非常清楚	清楚	沒有意見	不清楚	非常不清楚
21 (11%)	52 (28%)	20 (11%)	55 (29%)	39 (21%)

(7) 請問您是否清楚除以上建設之外，目前港區規劃尚有科技展示中心、人才培訓中心、大數據監控中心、國際認證中心與多功能港務大樓？

本題目的在於探詢民眾是否了解，當前漁港建設的配套措施除了配合離岸風電運維需求之外，同時包含對於當前港區發展規劃之評估及未來需求，這既是政策內涵之細部組成部分，也是可能更與民眾生活攸關的部分；但調查結果顯示絕大多數民眾（66%）並不瞭解港區建築物以及相關規劃，顯然他們若非並未參與規劃之前之公聽說明會，便是政策規劃在執行過程缺乏足夠之宣導。

非常清楚	清楚	沒有意見	不清楚	非常不清楚
6 (3%)	22 (12%)	35 (19%)	58 (31%)	66 (35%)

(8) 請問您認為本次港口整建規劃對哪個行業帶來的效益最大？

本題主要探詢民眾對於港口未來發展之「主觀」評價；基於港口設施之多功能性質，本題設計為複選題，總填答共計 331 人次。其中，或因「漁港」本身之概念引導性，認為港區建設有助於第一部門農林漁牧業者佔最大多數，約有四分之一填答（25%），其次較顯著者包括電力及燃氣供應

業（17%，或因離岸風電之引導效果）、營建工程業（13%，涉及建設本身）。

農林漁牧業	電力及燃氣 供應業	營建工程業	運輸及 倉儲業	住宿及 餐飲業
82 (25%)	56 (17%)	45 (13%)	33 (10%)	20 (6%)
專業、科學及 技術服務業	支援服務業	公共行政 及國防業	藝術娛樂 休閒服務業	其他
9 (3%)	39 (12%)	4 (1%)	23 (7%)	10 (3%)
不清楚				
10 (3%)				

（9）請問您是否認同此次港口整建工程可能影響您未來生活發展？

本題目的在於詢問民眾是否同意港區建設與地方發展存在正相關。其中，不認同比例僅有不到三成（29%），認同者則超過半數（55%），顯示多數民眾確實樂觀看待本次整建工程之未來影響。

非常認同	認同	沒有意見	不認同	非常不認同
23 (13%)	79 (42%)	30 (16%)	36 (19%)	19 (10%)

（10）請問您認為此次港口整建可能對當地社區帶來哪些效益？

本題主要探詢民眾對於港口建設效應之「客觀」想像，設計為複選題，總填答共計 277 人次。調查結果顯示，民眾對於當前整建政策可能帶來效益之看法相當分散，大致平均分布在各個選項之中，較高者為農林漁牧以及觀光效益，然而與交通運輸、能源、城市開發相去不遠，教育與娛樂的效益則再次。

農林漁牧	交通運輸	能源	觀光	教育
49 (17%)	26 (10%)	33 (12%)	38 (14%)	25 (9%)
城市開發	娛樂	不清楚		
31 (11%)	21 (8%)	54 (19%)		

(11) 請問您期望此次港口整建應對當地社區帶來何種效益？

相較前一題目探詢民眾對於港口建設效應之「客觀」想像，亦即暗示其對政府部門規劃目標之認知，本題則嘗試詢問其「主觀」需求，希望藉此反應出民眾對建設之真正需求。本題同樣設計為複選題，總填答共計 249 人次。調查結果顯示有四分之一民眾（25%）期待建設可以帶來觀光效益，若包含娛樂（13%）項目更接近四成，其次，除了此地區傳統農林漁牧產業之外，是否能更新或刺激都市開發（18%）也是主要期待所在。

農林漁牧	交通運輸	能源	觀光	教育
45 (18%)	12 (5%)	30 (12%)	62 (25%)	11 (5%)
城市開發	娛樂	不清楚		
46 (18%)	33 (13%)	10 (4%)		

(12) 請問您是否知道當前港口開發停滯的原因為何？

本題目的在於探詢民眾是否知曉或理解當前港區開發進度。結果顯示，除了少數民眾（26%）表示知曉相關訊息之外，不清楚者超過四成（43%），或暗示民眾對於公共建設進展多數倚賴公開資訊，倘若相關資訊並為公開或易於獲知，則民眾可能因處於混沌未知狀況，以致與建設呈現脫節現象。

非常清楚	清楚	沒有意見	不清楚	非常不清楚
12 (7%)	36 (19%)	58 (31%)	42 (22%)	39 (21%)

(13) 請問您認為此次港口整建應該如何正式啟用？

本題既延伸自上一個題目（是否知曉工程進度），也可以單獨處理並用以探詢民眾對於已完工建設之使用態度。鑒於近年來台灣公共建設普遍存在「完工進度落後甚至遙遙無期」與「即便完工但處於長期使用率偏低甚至閒置」等異常現象，以及公共建設目標本應依據「落實運用」原則，

據此，民眾選擇整體完工後啟用者佔三成（30%），但支持依照完工進度分批啟用者則佔四成（40%），除反映民眾對於建設結果之正面期待外，或也暗示對於工程延宕之不滿與疑慮。

依完工進度 分批啟用	整體完工後 啟用	完工後經評 估再說	思考是否追 加內容	沒有意見
74 (40%)	55 (30%)	36 (19%)	10 (5%)	12 (6%)

（14）整體而言，請問您是否滿意「彰化漁港開發案」規劃內容？

本題置於後段，目的在於透過前述問題之引導思考後，瞭解民眾對於目前政策規劃之「整體印象」。必須指出，儘管填答結果分散，但不滿意（35%）比例似乎略高於滿意（31%）比例，此一結果或值得中央與地方政府深思。

非常滿意	滿意	沒有意見	不滿意	非常不滿意
12 (6%)	46 (25%)	63 (34%)	36 (19%)	30 (16%)

（15）整體而言，請問您是否滿意「彰化漁港開發案」工程進度？

相較前一題目主要針對建設「規劃內容」，本題則著重「執行進度」；調查結果顯示，或因工程尚未完工啟用之故，滿意者僅有三成（30%），相對地則不滿意者高達近半數（49%），一方面顯示民眾對實際進度落後之不滿，也反映出他們對建設同時也充滿著期待。

非常滿意	滿意	沒有意見	不滿意	非常不滿意
18 (10%)	38 (20%)	39 (21%)	38 (20%)	54 (29%)

（16）整體而言，請問您是否滿意切割港區配合「運維基地」的規劃？

本題目的針對港區土地利用進行滿意度調查，特別是針對「運維基地」的規劃進行詢問。本題因須配合專業背景知識，沒有意見者為多數，滿意（34%）與不滿意（35%）者大致相當。

非常滿意	滿意	沒有意見	不滿意	非常不滿意
18 (10%)	45 (24%)	59 (31%)	37 (20%)	28 (15%)

（17）整體而言，請問您是否滿意「運維基地」可能帶來之發展效應？

本題的目的在於探詢民眾對於目前「運維基地」規劃之未來期待。同樣因為須配合一定專業背景知識，沒有意見者佔了三分之一，但滿意者（35%）仍略多於不滿意者（32%），顯示民眾期許未來完工後可帶來正面發展效應，因此願意給予較高期待，港區建設整體而言正面意義大於負面意義。

非常滿意	滿意	沒有意見	不滿意	非常不滿意
21 (11%)	46 (24%)	62 (33%)	33 (18%)	25 (14%)

三、個人基本資料

本次填答民眾個人基本資料分列如下；根據結果顯示，大致符合並支持本問卷研究之普遍性與基本效度。

（1）性別分布

男性	女性
47.6%	52.4%

（2）年齡層分布

<20 歲	21-30 歲	31-40 歲	41-50 歲	51-60 歲	61-70 歲	>70 歲
6.5%	10.2%	19.3%	17.5%	28.3%	16.6%	1.6%

（3）教育程度

國小	國中	高中職	大學	碩士	博士
1%	9.6%	34.2%	36.4%	18.8%	0%

(4) 職業別

農林漁牧	公務員	服務業	物流業	自由業	工程師
11.8%	5.3%	17.1%	13.4%	18.4%	5%
教師	醫療業	家管	學生	待業	
2.7%	2.7%	14%	5.3%	4.5%	

(5) 設籍當地時間

>10 年	6-10 年	3-5 年	<3 年	未設籍
56.1%	20.9%	13.4%	9.6%	0%

伍、結論

首先，根據前述調查結果，至少我們可得知以下幾項發現：

(1) 即便依據正常程序，政府部門針對重大建設規劃，應於事前辦理相關公聽說明會並於過程中盡量做到訊息揭露，但前述主要針對或暗示「是否獲知相關訊息」者（例如第 3-7、第 12、第 14 題），幾乎都有三成乃至五成民眾表示並不清楚相關訊息，顯示在政策宣導部分大有改進空間，且關鍵並非在「有無」宣導動作，而是必須反思宣導「效率」何以低落。

(2) 無論民眾是否充分知曉政府當前施政內容，倘若針對他們「如何評價現有政府作為」進行詢問（例如第 9-10、第 14-17 題），平均都有二成至三成民眾表示「沒有意見」，除了或因「不清楚」以致難以作答之外，由於缺乏實際參與機會以致引發某種冷漠感也是值得注意的。

(3) 在攸關建設成果之「效益」評估方面，本研究特別在第 8 與 10-11 題設計了 3 個對比視野，分別針對民眾對建設之「反射想像」、「客觀理解」與「主觀需求表達」加以分析整理，結果顯示其彼此之間並不完全一

致，這既代表了政府之規劃性思考與民眾之生活需求存在某種落差，至於如何看待或加以彌補，則為相關單位必須正視的現象。

（4）至於在實際落實層面，本研究在第 13、15 題分別從「進度」與「啟用順序」進行詢答，結果顯示無論民眾是否知曉或是否支持此一建設，對於儘快完工並付諸實用還是有著高度的期待與共識。

無論如何，回應本文前述理論與概念探討部分，也可得出若干反思：

（1）在公共政策研擬與制定過程當中，「利益平衡」固為理想，但若各方利益（中央政府、地方政府與地區民眾）之間存在明顯差異，孰輕孰重確實難以有效把持，從實務面來看，政策與地方利益脫節也是某種常態。

（2）且不論前述難以維持之「利益平衡」，就民主之根本理念而言，至少做到「下情上達」乃是難以迴避之基本正當性需求，據此，目前主流之「代議制民主」（representative democracy）固然在制度上直接予以忽視，即便近年引發諸多關注之「參與式民主」乃至更積極之「審議式民主」倡議，亦未必能有效且完整地反映民意之複雜內涵，長此以往，民主之理論與實際脫節將愈形嚴重，也會埋下更大的挑戰與變數。

（3）最後，能否找到可讓民意為決策者知曉，同時可以被納入政策規劃當中之更有效的方法與途徑，固然值得集思廣益，但從現實層面看來，在制度短期內尚無法臻於完美的情況下，「執行效率」的重要性顯然高於「政策理性」；換言之，如何讓執行中的政策能夠儘速依規劃進度與目標落實，仍是中央與地方政府難以卸責之基本義務。

責任編輯：吳家綺

附件：彰化漁港發展前景調查問卷

您好，非常感謝您撥空協助本問卷研究進行調查。

本問卷僅供學術性質研究，內容與政策推動無關，問題答案無關對錯，所有填答資料均採取匿名方式，內容絕對保密，敬請安心協助填答。懇請根據訪員說明並仔細閱讀之後，完全依照個人意見回答相關問題，並與訪員一起確認選項填答結果。

敬祝 身體健康 平安如意！

中興大學國際政治研究所特聘教授 蔡東杰 敬上

04-22840310 轉 778

111 年 9 月

一、請問您是否認同我國近期與可見的未來將遭遇電力短缺問題？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常認同 | ☐ 認同 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不認同 | ☐ 非常不認同 | |

二、請問您是否認同我國目前以燃煤與天然氣為主的發電政策，將無法同時兼顧環保平衡議題？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常認同 | ☐ 認同 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不認同 | ☐ 非常不認同 | |

三、請問您是否清楚政府推行中的綠能與「離岸風電」政策規劃？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常清楚 | ☐ 清楚 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不清楚 | ☐ 非常不清楚 | |

四、請問您是否認同政府推行「離岸風電」做為新增之綠能發電方式之一？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常認同 | ☐ 認同 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不認同 | ☐ 非常不認同 | |

五、請問您是否清楚近期彰化漁港整建目的，為配合政府推行「離岸風電」之配套政策之一？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常清楚 | ☐ 清楚 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不清楚 | ☐ 非常不清楚 | |

六、請問您是否清楚彰化漁港未來規劃，將同時容納傳統漁港用途，以及風電設施維護之運維基地使用？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常清楚 | ☐ 清楚 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不清楚 | ☐ 非常不清楚 | |

七、請問您是否清楚除以上建設之外，目前港區規劃尚有科技展示中心、人才培訓中心、大數據監控中心、國際認中心與多功能港務大樓？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常清楚 | ☐ 清楚 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不清楚 | ☐ 非常不清楚 | |

八、綜合而言，請問您認為本次港口整建規劃對哪個行業帶來的效益最大？

- | | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| ☐ 農林漁牧業 | ☐ 電力及燃氣供應業 | ☐ 營建工程業 |
| ☐ 運輸及倉儲業 | ☐ 住宿及餐飲業 | ☐ 支援服務業 |
| ☐ 專業、科學及技術服務業 | ☐ 藝術娛樂休閒服務業 | |
| ☐ 公共行政及國防業 | ☐ 其他 | ☐ 不清楚 |

九、請問您是否認同此次港口整建工程可能影響您未來生活發展？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常認同 | ☐ 認同 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不認同 | ☐ 非常不認同 | |

十、請問您認為此次港口整建可能對當地社區帶來哪些效益？（可複選）

- | | | |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 農林漁牧 | ☐ 交通運輸 | ☐ 能源 |
| ☐ 觀光 | ☐ 教育 | ☐ 城市開發 |
| ☐ 娛樂 | ☐ 不清楚 | |

十一、請問您期望此次港口整建應對當地社區帶來何種效益？（可複選）

- | | | |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 農林漁牧 | ☐ 交通運輸 | ☐ 能源 |
| ☐ 觀光 | ☐ 教育 | ☐ 城市開發 |
| ☐ 娛樂 | ☐ 不清楚 | |

十二、請問您是否知道當前港口開發停滯的原因為何？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常清楚 | ☐ 清楚 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不清楚 | ☐ 非常不清楚 | |

十三、請問您認為此次港口整建應該如何正式啟用？

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| ☐ 依完工進度分批啟用 | ☐ 整體完工後啟用 |
| ☐ 完工後經評估再說 | ☐ 思考是否追加內容 |
| ☐ 沒意見 | |

十四、整體而言，請問您是否滿意「彰化漁港開發案」規劃內容？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常滿意 | ☐ 滿意 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不滿意 | ☐ 非常不滿意 | |

十五、整體而言，請問您是否滿意「彰化漁港開發案」工程進度？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常滿意 | ☐ 滿意 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不滿意 | ☐ 非常不滿意 | |

十六、整體而言，請問您是否滿意切割配合「運維基地」的規劃？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常滿意 | ☐ 滿意 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不滿意 | ☐ 非常不滿意 | |

十七、整體而言，請問您是否滿意「運維基地」可能帶來之發展效應？

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| ☐ 非常滿意 | ☐ 滿意 | ☐ 沒有意見 |
| ☐ 不滿意 | ☐ 非常不滿意 | |

十八、請問您的性別？

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| ☐ 男性 | ☐ 女性 |
|-----------------------------|-----------------------------|

十九、請問您的年齡？

- | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| ☐ 20 歲以下 | ☐ 21-30 歲 | ☐ 31-40 歲 |
| ☐ 41-50 歲 | ☐ 51-60 歲 | ☐ 61-70 歲 |
| ☐ 70 歲以上 | | |

二十、請問您的教育程度？

- | | | |
|-----------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| ☐ 國小 | ☐ 國中 | ☐ 高中/技職學校 |
| ☐ 大學 | ☐ 研究所 | ☐ 博士 |

二十一、請問您的職業別？

- | | | |
|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| ☐ 農林漁牧 | ☐ 公務員 | ☐ 服務業 |
| ☐ 物流業 | ☐ 自由業 | ☐ 工程師 |
| ☐ 教師 | ☐ 醫療業 | ☐ 家管 |
| ☐ 學生 | ☐ 待業 | |

二十二、請問您設籍當地的時間？

☐ 超過 10 年

☐ 6-10 年

☐ 3-5 年

☐ 未滿 3 年

☐ 沒有設籍

責任編輯：吳家綺

