

臺灣省議會對外資在臺設廠之折衝

：以杜邦、拜耳案為例

李巧雯

嘉南藥理科技大學通識教育中心助理教授

摘要

1980年代，臺灣民間環保意識的興起，及地方政治生態的轉變，使得外資如杜邦與拜耳來臺設廠面臨種種挑戰。中央政府以「經濟成長」目標核准兩家外商公司在中部地區設廠，歷經社區「自力救濟」式的環保抗爭、輿論媒體的宣傳及地方派系的利用，地方民意透過體制內、外的管道得以展現，卻也產生了「經濟」與「環保」孰輕孰重的爭論。臺灣省議會也曾對外資來臺設廠案，接受當地民眾陳情、為選區民意提案，對建廠案及環評審核提供決議。由於受到支持民意的制約，故與外資站在對立面，而反對建廠案及加以設限。由是之故，政府決策似乎與地方民意呈現一種負面的互動關係。民眾歷經多次向政府與廠商交涉的挫折，普遍不信任政府單位的公信力，如從「環境影響評估」之審核、聽證會或說明會的召開，盡皆未能獲得民眾充分的認知。從省議員「反映民意」將議案擱置，省（縣）政府因民眾抗爭改變決策，及縣市首長執意推動環境公投，都對外資在臺設廠造成多道關卡，致使其降低在臺投資和設廠的意願。

關鍵詞：杜邦、拜耳案、外資在臺設廠、環保抗爭、環境影響評估、公民投票

壹、前言

1980年代中期以來可謂為環保意識的啟蒙時期，也是臺灣人民享受經濟起飛的成果，長期支持國家經濟建設，卻忽視環境公害問題之反省時期。1987年政府宣布「解嚴」及臺灣邁向民主化階段，促使臺灣政治、社會運動的蓬勃發展，同時期的環保運動也從社區抗爭事件轉變為有組織化的全國性團體。從中央政府核准杜邦及拜耳設廠申請，歷經中部環保團體、地方派系及媒體輿論的炒作，地方民意透過體制內、外的管道得以伸張，卻也驅使著「經濟發展」與「環境永續」兩項議題相互矛盾、對立。

此兩家外商在臺灣投資擬設廠案件，從臺灣省議會典藏檔案可發現，發生爭議及後續效應的年代大致在1980～1990年代，設廠選擇地點都是在中部地區，民眾抗爭的時機剛好處於投資計畫之行政程序運作初始，並且兩件外商投資案都是中央為國家整體經濟發展所極力推動者，與省參議會及省議會初期之議員提案性質有異。¹可惜歷經擬定設廠地區民眾激烈的環保抗爭活動，中央政府有關部門如經建會、經濟部工業局贊同外資設廠申請，而省縣市級首長和民意代表依據環保法規與立法程序反對外資設廠計畫，最終讓兩家外商公司決定放棄在當地設廠。「反杜邦運動」和「反拜耳運動」可謂為民間自發性預防環境公害的勝利，前者奠定了「社區抗爭」模式的典範，後者讓地方政府提出環境公投的可行性，而環保抗爭運動也成為從政者累積豐沛政治資源的方式。杜邦最後仍順利在桃園觀音工業區設廠，但是拜耳則直接選擇在美國德州設廠，是否因為臺灣各項法令規範不完善，如建廠、防治污染及環境影響評估，導致外資在臺設廠關卡重重，反而降低投資、設廠的意

1 最早由省參議會馬有岳、賴森林兩位議員，建請政府引進外資，增進臺灣生產事業之發展，如提案政府准許人民籌集外資經營，鼓勵儲蓄轉投資工業或吸收僑資、外資，共同參加經濟建設。省議會第1屆至第4屆會期，李丙心議員提案利用勞力提早建設、發展觀光業及增收外資以救濟失業；馬有岳議員建議開闢花蓮港，吸引外資發展工業與貿易；陳火土議員提議將臺灣東北部近郊劃歸工業區，以誘導外資設廠促進地方繁榮；黃金鳳議員質詢臺灣東西部產業不均，期望建設與吸引外資赴東部設廠以解決失業問題；涂麗生議員認為政府鼓勵外資設廠，須防止盈利資金外流。臺灣省議會史料總庫，網址：<http://ndap.tpa.gov.tw/>，2010年10月6日。

願？

有關杜邦及拜耳設廠的前人研究相當豐富，有從公共行政運作、地方自治法規、環保運動與政策及媒體反映等角度，通常都是以個案或比較類似的案件為主。例如，從公共政策制訂與決策層面分析杜邦設廠爭議；將拜耳案與石化政策網絡一併探討者；論環境影響評估與公民投票制度在拜耳案的整合；從臺灣環保政策與策略比較核四案與拜耳案；以「戰略思考」分析臺灣環境保護政策及拜耳案；由德國拜耳臺中港投資個案研究跨國企業經營等相關議題等。²

本篇論文主要採用的資料，以臺灣省諮議會所公布的數位典藏史料為主，並對照臺灣省政府公報及省府委員會議檔案，再以報章雜誌及口訪資料為輔。例如，參考與杜邦及拜耳設廠有關年代之臺灣省議會時期檔案（議員提案、公文、信函、請願書、議事錄及公報等），以及當時省議會議員之口述訪談資料，藉此探究臺灣省議會內部對於外資來臺設廠的看法。其次，亦參酌當時參與杜邦及拜耳設廠事件的調查文獻，即臺大學生親赴鹿港查訪的調查報告書、吳仕吉撰寫碩士論文時製作的口訪資訊，以及臺灣拜耳公司負責該案的主管撰寫之碩士論文；最後，也參考與杜邦和拜耳設廠有關之報章雜誌及期刊論文評論，由上述資料構建行政決策與地方民意之間的互動關係。

本篇論文的内容編排如下：首先，就杜邦和拜耳在臺設廠的背景及比較加以論述，以釐清當時兩家外商公司在臺設廠的經過及結果；其次，依據省議會時期的檔案，分別探究鹿港杜邦設廠與臺中港拜耳投資案之相關提案、公文信函及請願書等資料，試圖架構出省議會內部所反映的「地方民意」或政治運作機制；最後，從杜邦和拜耳設廠相關之一

2 張惠堂，《公共政策制訂過程衝突面之研究—杜邦設廠爭議之個案分析》，臺北市：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1988年6月；吳仕吉，《拜耳案與石化政策—政策網絡觀點》，臺北市：國立中興大學公共政策研究所碩士論文，1999年7月2日；王健瑞，《論環境影響評估與公民投票制度之整合—從拜耳案談起》，臺北市：東吳大學法律學研究所碩士論文，1999年7月；陳穎峰，《臺灣環保政治的結構與策略分析—核四案與拜耳案的比較》，臺北市：國立政治大學政治學研究所碩士論文，2000年；廖章鈞，《臺灣環境保護政策之研究（1992～2000年）——戰略思考觀點的分析》，臺北市：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2001年6月；陳嘉鐘，《跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究—以德國拜耳臺中港投資個案為例》，高雄市：國立中山大學管理學院國際高階經營碩士學程專班論文，2002年6月。

手史料及文獻，深入分析行政決策與地方民意之間的互動關係，期望瞭解經濟與環保兩方不同的訴求，如何造成政府與人民及企業三方面的衝突或對立，杜邦和拜耳設廠投資案因何受阻而難以執行。

貳、杜邦與拜耳在臺設廠之背景

臺灣省議會對外資在臺設廠較為關注的事例，一為1985～1986年的鹿港杜邦設廠事件，二為1995～1998年間的臺中拜耳設廠事件。兩個事件皆反映了當時民間環保意識的彰顯，對經濟發展所造成的污染防治，衍生出經濟開發與環境永續之間的衝突與對立。下面則敘述美國杜邦公司擬在鹿港設廠之經過，與德國拜耳公司欲在臺中港區設廠之經過，以及兩家外商公司在臺設廠之比較。

一、鹿港杜邦設廠之經過

1976年，臺灣度過第一次能源危機後，經濟快速復甦，經濟部為改善區域發展不平衡問題，配合中部地區工業發展的需要，選定彰化沿海海埔新生地進行開發。1981年，因為第二次能源危機引起國際經濟不景氣，大型工業用地出售不易，而原來擬定購地的公營企業變更計畫要求退出，致使彰濱工業區計畫暫緩實施。1985年行政院經建會決定全面停止開發彰濱工業區，經濟部為挽回此開發案，因此在1985年7月接受美國杜邦公司提出「二氧化鈦工廠」投資申請案。³

在1985年底，杜邦設廠獲准後，鹿港部分居民風聞二氧化鈦生產過程中所產生腐蝕性及污染性的廢水、廢氣，將會對當地環境造成污染而感到疑懼，準備採取激烈的抗議行動，影響層面逐漸擴大。1986年3月，鹿港鎮民聯署了10萬人陳情書，聯名上書並分別呈給立法院、監察院、行政院、經建會及環保署等單位，希望制止這項錯誤的決策。陳請書指出，美國杜邦公司專門製造高公害化學原料及劇毒農藥，過去杜

3 未著撰者，〈彰濱工業區已全面停工 行政院昨通過善後計畫〉、〈杜邦二氧化鈦廠設在彰濱工業區〉，《聯合報》，第2版，1986年1月10日、1月18日；張瓊霞撰，〈反杜邦運動〉，《臺灣歷史辭典》，許雪姬主編，臺北市：遠流出版社，2004年7月，頁0173。

邦在美國及其他國家已有生產設備，皆遭到當地居民激烈排斥而被迫遷廠，然而經濟部為抒解彰濱工業區投資錯誤及資金膠著的壓力，不顧民眾生命財產安全為其大開方便之門，不僅嚴重危害鹿港古蹟保存區，也將損害到彰濱沿海地區的漁產養殖業。⁴

在鹿港鎮民向政府遞交陳情書之後，引發全臺灣公眾對環境公害污染問題的重視，並且陸續引發各種反對行動，期望阻止杜邦到鹿港設廠。1986年6月間，行政院衛生署環保局、經濟部工業局、臺灣省環保局等派員前往美國杜邦公司考察，杜邦公司也在臺舉辦研討會及說明會尋求學術界及民眾支持，但是仍然無法消除鹿港鎮民的疑慮。1986年10月，「彰化縣公害防治協會」成立，以廣泛動員及多樣化的抗爭手段，如「簽血書反杜邦」運動、靜坐抗議及舉辦反公害說明會，抵制杜邦在彰濱工業區設廠。1987年3月12日，杜邦公司宣布取消在鹿港設廠的計畫，考慮在「環境影響評估」獲得環保單位核可後，另在臺灣另覓設廠地點。「反杜邦運動」成為臺灣第一件因環保抗爭讓外資終止投資計畫的事件。⁵

二、臺中港拜耳設廠之經過

1995年5月，德國拜耳公司表示在臺投資意願，想要在臺中港區設置聚胺脂（PU）關鍵原料廠，原計畫投資金額高達新臺幣500億元，此為德國拜耳公司在海外生產單一產品的最大投資計畫。正逢臺灣投資意願低迷，此項大規模投資案得到中央及省政府方面的高度重視，在「亞太營運中心」的概念下獲得政府的全力配合。但從1996年開始，由於初期「環境影響評估」不夠周延，甚至引起媒體輿論的批評，致使臺中港區附近居民及環保團體群起抗議，在立法院、省議會也逐漸形成反對聲浪。原因是拜耳擬定設立的甲苯二異氰酸脂（TDI）廠，使用的原料

4 未著撰者，〈10萬鹿港人陳情環保局 要求制止製造二氧化鈦〉，《聯合報》，第2版，1986年3月29日；林中傑，〈鹿港小鎮面臨杜邦恐懼症—鹿港10萬鎮民聯手抵制杜邦設廠〉，《財訊》，第50期，1986年5月，頁188-189。

5 〈杜邦事件大事記〉，《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，臺大學生杜邦事件調查團，臺北市：牛頓出版社，1986年9月，頁89-132；施信民主編，《臺灣環保運動史料彙編1》，臺北縣新店市：國史館，2006年，頁287-288；未著撰者，〈杜邦「有意」鹿港「無情」終於「緣盡」二氧化鈦廠決在臺另覓新廠址 俟「環境評估」被肯定再提計畫〉，《經濟日報》，第3版，1987年3月13日。

和產品與1984年12月4日美國永備公司（UCC）在印度波帕爾市所發生的毒氣外洩事件工廠類似，生產從原料、製造過程到最終產品，每一階段都有劇毒威脅，在安全性及環境影響上受人關注。臺灣省環保處環境影響評估審查委員會因而決定德國拜耳公司臺中港區投資案應進行第二階段的「環境影響評估」，但仍遭到部分委員質疑拜耳與民眾溝通成效，訪查紀錄以「有條件贊同」及「反對」人士偏高。⁶

臺灣省議會內部也對相關部門提出質詢，地方民眾組成「反拜耳設廠行動聯盟」提出「公民投票」與「環境影響評估」的訴求，也在臺中港區五鄉鎮舉辦10餘場座談會反對拜耳設廠，並且在1996年9月16日動員民眾前往省議會請願，獲得多數省議員支持行動聯盟之訴求。行動聯盟自此在臺中縣市舉辦多場「反拜耳」的社會運動，在臺灣省環保處舉行拜耳二階段範疇會議時，行動聯盟提出程序問題期望拜耳加辦7場說明會。1997年7～8月間，臺灣省建設廳舉行兩次「拜耳案」評估聽證會，行動聯盟仍發表反對立場，並提出公民投票決定設廠之要求。1997年9～10月間，臺灣省環保處召開兩次拜耳案第二階段環境評估審查會，適逢拜耳公司德國多瑪根廠區外洩，及拜耳臺中港區預定地廠址地層下陷等問題，「反拜耳行動聯盟」在會中力促公投與達成有條件接受開發決議。後在拜耳公司與臺中港務局商談土地租約，雙方對於權利金給付有歧見，拜耳揚言要撤資；臺中縣政府環保局也表示不歡迎拜耳到該縣設廠。⁷

1997年12月，新當選的臺中縣長廖永來堅持，即使通過環境評估後，拜耳設廠案仍須由臺中縣民公民投票表決。「臺灣環保聯盟」也加入反拜耳運動行列，發表「支持臺中拜耳案公民投票」聲明，及在媒體上發表文章與舉辦記者會，反對拜耳在臺設廠。在1998年3月6日臺灣省議會議事表決中，仍然通過了拜耳在臺中港的租地案。然而，臺中縣政府仍堅決反對拜耳設廠證照核發，並準備以公投方式決定是否核准

6 林美玲、徐碧華、申震雄、雷顯威，〈政院全力推動拜耳投資案〉，《聯合報》，第2版，要聞，1996年8月17日；李信宏、黃衡墩，〈立院省議會陸續出現反拜耳聲浪〉，《聯合報》，第2版，要聞，1996年9月5日。

7 施信民主編，《臺灣環保運動史料彙編1》，頁523 - 526；未著撰者，〈拜耳案啟示錄〉，《財訊》，第175期，1996年10月，頁76 - 4。

「拜耳案」，造成拜耳設廠嚴重受阻，因此德國總公司下令停止拜耳投資案。2000年1月19日，臺中港務局也正式宣布終止德國拜耳公司在臺中港的土地承租權。⁸

三、杜邦與拜耳來臺設廠之比較

杜邦設廠與拜耳投資案是外資來臺設廠引發爭議的重要案例，兩家公司申請開發時間、設廠地點的選擇、政府與民意之爭執點或許相似（見表一），因為就時代背景與案件結果而論，皆涉及到許多層面的利益糾葛，以及臺灣「經濟發展」與「環境永續」的二元對立議題。

第一，由兩家公司來臺投資的時代背景來看，發生在臺灣環保運動風起雲湧的1980～1990年代。解嚴之後政府雖然試圖正面回應環保民意，但是反對者仍無法出席中央部門的環評審查會議，環保團體認為體制內的反對管道行不通，致使他們改採「先發制人」的街頭遊行或圍廠抗議活動。⁹此時期的環保抗爭多為工業污染及廢棄物問題，而反對污染工廠的興建或工業區的開發，更成為社區民眾、學者、媒體、環保團體¹⁰積極保護家園的方法。他們藉由環保抗爭推動了多項環境政策、法案及制度的制定，如行政院環保署的成立（1987），《廢棄物清理法》修正通過（1988），《野生動物保育法》的制定（1989），《水污染防治法》修正通過（1991），《空氣污染防治法》與《噪音管制法》修正通過及《公害糾紛處理法》的制定（1992），《水土保持法》的制定及《環境影響評估法》修正通過（1994），《野生動物

8 閻鳳婷，〈拜耳租地案24比2省議會通過〉，《經濟日報》，第1版，1998年3月7日；簡永祥，〈拜耳放棄在臺500億元投資案〉，《經濟日報》，第3版，焦點新聞，1998年3月19日；楊昌林，〈臺中港通知拜耳 終止租地權〉，《聯合報》，第24版，企業，2000年1月20日。

9 何明修，《綠色民主：臺灣環境運動的研究》，臺北市：群學出版公司，2006年12月，頁224 - 227。

10 從1985年開始，許多反公害團體紛紛成立，進而主導了臺灣環保運動的發展，如臺中縣公害防治協會、彰化縣公害防治協會、臺灣環保聯盟、新竹市公害防治協會、反五輕自力救濟委員會、鹽寮反核自救會、臺灣綠色和平組織、反核行動聯盟、環境品質文教基金會、濕地保護聯盟等。紀駿傑、蕭新煌主編，《臺灣全志·卷九·社會志·環境與社會篇》，南投市：國史館臺灣文獻館，2006年12月，頁100 - 104。

保育法修正案》（2007），《公民投票法》制定與修正（2009）等。¹¹

杜邦設廠案在申請案通過政府批准並見諸報端後，當地民眾不滿「彰濱工業區」錯誤投資在先，政府引進杜邦設廠欲回收資金，也擔心杜邦來臺生產所採用的低污染防治標準。鹿港「反杜邦運動」遂由「地方性議題」轉化為「全國性議題」，並且成立了草根性反公害組織（「彰化縣公害防治協會」），拉開了環保運動團體的組織化序幕。拜耳投資案是為求實現「亞太營運中心」的關鍵性計畫，政府極力爭取臺中縣地區民眾的支持，因此所進行的溝通行動頻率極高，當地所成立的環保抗爭團體，如「反拜耳設廠行動聯盟」，不僅止於地方環保利益的訴求，還延伸到全球化的環境保護觀點，帶有環保知識的理性面。¹²

美國杜邦公司在彰濱工業區設置二氧化鈦工廠的消息曝光後，在1986年初的地方公職選舉當中，成為鹿港及鄰近地區民眾的關心議題，不免讓環境保護運動走向政治化。由於1980年代以來層出不窮的公害及污染事件，如毒西施貝、綠牡蠣事件的發生，讓當地居民擔憂杜邦設廠對彰濱海岸養殖漁業的影響。比對從前引進「臺化公司」在彰化設廠，廢水污染大肚溪及廢氣籠罩彰化市區的歷史教訓，對高污染工業犧牲生活環境存有戒心。雖然杜邦尚未正式設廠，但是平時欠缺政治參與管道的當地民眾，會有先發性「自力救濟」之抗爭，來擴大社會影響力。¹³

「拜耳案」是臺灣政府在「亞太營運中心」目標下的一項重要外資案。德國拜耳公司會選擇臺灣，則是考量臺中港區的兩岸直航優勢，以及公司內部泰國與美國方面跟臺灣分公司的業績競爭因素。拜耳來臺設廠適逢亞洲金融風暴後，東南亞國家慘遭打擊，臺灣工商企業界欲提升

11 1985年中期到1988年底，臺灣反對工廠污染抗爭事件最頻繁的時期，從三晃農藥、李長榮化工、臺化、臺電、中油、生豐農藥、萬豪皮革、奇美化工、中華紙漿、高銀化工、林園石化工業區等大小工廠及垃圾場所造成的公害，都引起當地民眾的抗爭。此外，反對污染工廠興建或工業區的開發案例也甚多，如反杜邦、反五輕、反六輕、反對臺肥水泥業東移、反濱南工業區、反拜耳設廠等。施信民，〈導言—臺灣環保運動簡史〉，《臺灣環保運動史料彙編1》，頁4-5。

12 邱昌泰，〈從「避鄰情節」到「迎臂效應」：臺灣環保抗爭的問題與出路〉，《政治科學論叢》，第17期，2002年12月，頁37-40；臺大學生杜邦事件調查團，《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，頁27。

13 臺大學生杜邦事件調查團，《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，頁19-23。

國際競爭力，所以「拜耳案」對政府而言勢在必行。但由於「拜耳案」審查過程中的關卡重重，地方首長又主張將「拜耳案」訴諸公投，讓單純的外商投資案議題失焦，更引發企業界對民進黨意識型態的質疑。¹⁴

第二，就兩家公司在臺設廠投資案的影響而論，杜邦在鹿港設廠的挫敗，受到1980年代中期臺灣已營運廠商污染公害的影響，也是民眾在解嚴前透過「自力救濟」方式向政府抗爭，試圖抵制高污染廠商興建計畫的案例；「拜耳案」在臺中港區設廠計畫的失利，則是當地反對人士要求「公民投票」決議設廠與否，構成泛政治化的「反商」爭論，極大影響外資在臺設廠的意願。

美國杜邦公司無法在彰濱工業區設廠，致使其轉往桃園縣觀音鄉設廠，1987年鹿港鎮民反對該廠設置的行動得以成功，主要採取「社區抗爭」模式來對抗跨國資本與國家機器，也使之成為臺灣第一個環保抗爭運動的典範。當年帶領鹿港「反杜邦運動」的臺中縣議員李棟梁認為，杜邦當年想在鹿港設置二氧化鈦工廠，所生產的是工業原料的關鍵原料，根本無法帶動地方繁榮，加以該公司不重視污染防制程序，而在美國及全世界的形象極差。他們領導鹿港鎮民的環保抗爭深具劃時代意義，也是不願跨國公司污染鄉土的愛鄉情操所致。¹⁵

「拜耳案」之所以引起臺灣社會各界高度重視，絕不僅止於經濟與環保孰重孰輕的爭論，而是涉及了中央與地方的權限、專家與民粹式參與、國家主導權與社區自主意識等生活現實上。¹⁶就如同詹長權所分析，1997年「拜耳案」的爭論有四大議題，即民眾對TDI廠的安全性有高度疑慮，拜耳公司無法接受臺中縣政府提出讓民眾「公投」決定設廠，臺灣中央政府擔心拜耳撤資會帶動外商撤資效應，民進黨試圖接手處理「拜耳案」以扭轉「反商形象」。¹⁷由於民眾對污染公害的「避鄰

14 吳文峰，〈沒有贏家的戰爭——從拜耳案談經濟與環保之均衡性〉，《建言》，第29期，1998年4月，頁29；黃創夏，〈拜耳建廠懸而未決，政治毒素早已擴散〉，《新新聞》，第496期，網址：<http://www.new7.com.tw/journal/weekly/old/496/article064.html>，2010年8月1日。

15 陳德愉，〈衝破總統府禁地的李棟梁又蓋出新故鄉〉，《新新聞》，第527期，網址：<http://www.new7.com.tw/journal/weekly/old/527/article098.html>，2010年8月1日。

16 吳文峰，〈沒有贏家的戰爭——從拜耳案談經濟與環保之均衡性〉，《建言》，頁31。

17 詹長權，〈拜耳案的過去與未來〉，收錄於施信民主編，《臺灣環保運動史料彙編1》，頁517-522。

心態」及恐懼，省政府與行政院之間的不合，地方派系與反對黨的杯葛，致使拜耳投資案被炒作為政治議題。

表1、杜邦與拜耳兩家外商公司在臺設廠內容比較

來臺公司	申請日期	設廠地點	主要產品	抗爭焦點	後續處理
杜邦(美國)	1985年	鹿港(彰濱工業區)	二氧化鈦	廢棄物之處理	進駐桃園觀音工業區
拜耳(德國)	1994年	臺中港北方填海區	TDI(甲苯二異氰酸脂)	生產原料及製程有毒	歷時四年，最終撤資

資料來源：吳文峰，〈沒有贏家的戰爭——從拜耳案談經濟與環保之均衡性〉，《建言》，第29期，1998年4月，頁31。

叁、臺灣省議會對外資在臺設廠之折衝

臺灣省議會內部對杜邦與拜耳在臺設廠之議事討論，多集中在1980年代中期至1990年代末期的會期當中，而本文主要分析該階段省議會內部相關兩案之檔案。從省議員提案、民眾陳情書及「環境影響評估」相關函件及公文等，可看出當時省議會內部對環境保護問題的熱烈討論，也反映中部地區的省議員受到選區民意及地方派系鬥爭的影響，自然對省政府、中央政府同意外資設廠之程序多所反對。

一、省議員對「杜邦在臺設廠」之提案

臺灣省議會議員在鹿港杜邦設廠反對聲浪興起之際，多次在議會提案反映鹿港地區人民意見及接受民眾請願，轉交議案於省政府及中央相關單位辦理，如提議讓杜邦公司召開公聽會與當地民眾溝通，彰化外海污染排放區的管理建議，及杜邦設廠對鹿港地區文化史蹟保存與漁產養殖業之危害，都是站在環境保護與地方利益的立場為民喉舌。

1986年6月至8月間，臺灣省議會內部曾在第8屆定期大會召開之際，多位省議員提出堅決反對彰化杜邦設廠之議案，認為政府在「彰濱工業區」開發案與同意杜邦公司在彰濱工業區設立二氧化鈦工廠是「一錯再錯」的政策，以環境保護觀點及維護彰化縣民權益之緣由，向中央

政府提出反對設廠的建議提案。

省議員謝許英質疑「彰濱工業區」開發案，原來經由學者、專家評估，證實是政府決策上的錯誤，導致投資70餘億元的資金浪費。經濟部之後又同意杜邦公司二氧化鈦工廠及69家農藥工廠在「彰濱工業區」設廠，無非想藉由該區設廠回收投資報酬，又是一項嚴重的錯誤決策。

「彰濱工業區」的多家工廠之設廠將會帶來嚴重環境污染，危害到當地居民及後代子孫的生命財產安全，即使杜邦公司保證確實做好反污染措施，但仍難保未來不會發生工安意外；尤其該公司生產過程採用「氯化法」，更增加劇毒污染的危險性。省議員們為彰化縣民10年來忍受「臺化公司」之廢氣、廢水污染請命，認為若再有高污染工廠設置，對於彰化縣民將是長期公害。眼見當時臺灣南部沿海因河川污染，導致養殖牡蠣、蛤蜊變綠死亡，造成漁民莫大損失，乃是前車之鑑，不可不慎！因此，他們期望經濟部對「彰濱工業區」的設廠重新評估，認為中央若不顧民意強制執行錯誤決策，彰化縣民難以忍受，也只能集體另遷他處謀生，將釀成重大社會問題，故期望政府考量其提案建議。¹⁸經濟部函覆：「有關美國杜邦公司來臺投資設二氧化鈦廠案，本部已要求杜邦公司先辦理環境影響評估及各項污染防制計畫，在未獲政府核可及地方消除疑慮之前，不准其動工興建，至於特用化學品工業（含農藥工廠）專業區，現已暫從緩議。」¹⁹

1986年8月，臺灣省議會收到彰化縣王姓鄉民對總統的陳情書，轉送省政府參考，並保留了副本在省議會，其內容多少反映了鹿港民眾對杜邦在彰濱設廠的恐慌之情。

針對杜邦公司在鹿港設廠所帶來的恐慌，認為臺灣由於經濟開發欲尋找沒有污染公害的環境難求，期望政府為當地居民及後代的生存考慮。他憂心從反杜邦設廠聲浪以來，見到相關政府主管表明的態度傾向杜邦設廠，認為杜邦公司對於二氧化鈦的公害防制難保萬無一失，一旦

18 〈臺灣省議會第8屆第1次大會議員謝許英等臨時提案〉（1986/06/10～08/29），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0031170575021號。

19 〈臺灣省議會第8屆第1次定期大會提案，決議案辦理情形「省府75、8、7（75）府建一字第57508號函」〉，《臺灣省議會公報》，第58卷第3期，頁0204。

發生意外仍由當地民眾及後代承擔。他向總統力諫，當地民眾不需要高公害及高危險的工業在臺灣生根，為此將傷害到政府與百姓間的和諧，請總統為百姓生命財產安全，否決美國杜邦公司的設廠，責令主管官署收回設廠成命，才是全鹿港地區子民之幸，也是國家之福。²⁰

臺灣省議會施松輝、張朝權、洪木村等3位議員也提案，請政府終止美國杜邦公司在「彰濱工業區」內設置二氧化鈦工廠，以避免毒氣污染環境，危害到當地居民的生命與健康。施議員為使「彰濱工業區」發揮其使用效益，建議舉行「公聽會」來溝通民意，他認為在「公聽會」中可聽取學者、專家具具有公信力的評估報告，也可聽取當地民意及對該工業區用途的期望；亦認為彰化外海水淺不宜作高污染廢水之海拋，建議政府指定廢水「海拋區」及管理機關之規範。此議案後來經由省政府轉經濟部、行政院衛生署參考與辦理。²¹經濟部函覆：「美商杜邦公司擬來臺投資生產二氧化鈦，有關污染防制處理說明兩端。首先，申明二氧化鈦為穩定化學產品，本身不具毒害性，製程雖會產生廢氣、廢水，能有效加以防治而不會對人體健康構成妨礙；關於二氧化鈦現今製造方法『氯化法』為省能源低污染之最新製程，氯氣能回收循環使用，廢氣容易處理吸收，氯化鹽類能成為副產品出售；杜邦已設立5處二氧化鈦廠運作，均採用新型製程且符合美國環境保護署廢棄物標準；杜邦擬來臺設廠，事前須做環境影響評估及污染防制計畫，建廠完成經檢驗始得生產，生產過程隨時嚴加檢查以確保污染防制。其次，經濟部已要求杜邦公司先行辦理環境影響評估，俟完成評估經審定後，再提出申請設廠許可，同時責其在未獲政府核可及消除地方疑慮之前，不准動工興建。」²²

1987年1月至4月間，謝許英議員再次提出反對杜邦設廠議案，認

20 〈彰化縣埔鹽鄉民王○○陳情為請政府設法拒絕美國杜邦公司在臺設廠案〉（1986/08/04），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240175008號。

21 〈臺灣省議會第8屆第2次大會議員施松輝質詢杜邦設廠及彰濱工業區使用問題案〉（1987/01/22～04/07），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037180075104號。

22 〈臺灣省議會第8屆第1次定期大會議員洪木村、張朝權、施松輝提案，決議案辦理情形「省府75、10、3（75）府建一字第75537號函」〉，《臺灣省議會公報》，第58卷第8期，頁0719。

為杜邦公司欲在「彰濱工業區」設置二氧化鈦廠後，已引發地方激烈反對，又根據專家見解指出製造過程會產生毒氣和廢水，嚴重污染環境；站在保存鹿港文化史蹟的立場，擔憂杜邦前來設廠，勢必會對鹿港鎮的古蹟保存和居民的身家財產安全造成重大影響，故建議政府應該重新考慮這項決策。又因為二氧化鈦的廢水排入大海，不獨造成鹿港沿海之嚴重污染，即鄰近伸港、線西、福興、王功、芳苑等鄉鎮亦難以倖免，非但使成千上萬靠海居民無法捕魚謀生，就是沿海養殖業亦必趨沒落，實為國家之損失。此議案送交經濟部後的回覆，仍是請議員參照杜邦公司對於「彰濱工業區」濱海區的投資設廠計畫之記者會說明，可見當時政府與地方民意仍未達成一致。²³

除了反對杜邦在彰濱設廠的提案之外，亦有省議員在大會質詢時建議「彰濱工業區」的再次開發與利用。如王顯明議員期望省政府在5年內全面推展污染防制工作，認為杜邦既然不在彰濱工業區設廠，但是經濟部已投資39億元，包含利息至今將近70億元，故建議省主席向中央政府反映，由於已開發土地遭民眾佔用，最後再來徵收會發生糾紛，政府應再繼續投資，並歡迎無害工業來該工業區投資。²⁴王議員更以為加速「彰濱工業區」的開發利用，是杜邦設廠計畫廢止之後的重要課題，因為臺灣欲在2000年邁入已開發國家的行列，需要積極發展高科技產業及重化工業，可是後者卻面臨用地難覓的困擾。多年以來各縣市政府所規劃的工業區僅適合中小企業，即使有些工業區適合大型工業建設，有時卻受阻於地方意見，如臺塑「六輕」的石化工業，其他大型工業所需土地唯一選擇，只有佔地6,500公頃的「彰濱工業區」。為使「彰濱工業區」成為無害工業區，消除當地民眾疑慮，政府不妨妥善將其開發為工業園區，加強園區內的綠化和美化，及建築「離海堤」之內海休閒運動場。省政府建設廳長答覆，「彰濱工業區」實際上6,600多公頃，但僅開發2,000多公頃，該工業區為經濟部所規劃而非省政府權責，必

23 〈臺灣省議會第8屆第2次大會議員謝許英提案，建議政府重新慎重考慮杜邦公司在鹿港鎮設立二氧化鈦工廠，以免造成嚴重損失案〉（1987/01/21～04/10），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0036140076030號。

24 〈臺灣省議會第8屆第3次大會王顯明議員質詢〉，《臺灣省議會公報》，第59卷第7期，頁0567。

須由經濟部委託和補助省政府，共同促進該地區的開發。²⁵

杜邦在彰濱設廠案破局之後，省議員陳志彬探究杜邦事件最後沒有設廠的原因，請教省政府建設廳長，杜邦沒有設廠，是因為民眾自力救濟，還是政府評估的結果；若再進行評估，政府是否准許其再次申請設廠。建設廳長答覆，杜邦工廠自請拆消設廠，並非民眾反對和政府拒絕之故；根據環境評估結果，杜邦不可以在彰濱設廠。此投資案是杜邦主動放棄在彰濱工業區設廠，若要再次申請設廠，需要通過環評和經濟部核准。²⁶另外有數位省議員擔心杜邦在臺灣其他地區繼續申請設廠，因此有為花蓮縣與桃園縣民眾生命財產安全考慮的提案，亦是杜邦在臺設廠之後續效應。同上一時期，吳國棟、楊仁福兩位議員提案，反對杜邦公司在花蓮設置二氧化鈦工廠，建議中央勿核准該公司在花蓮設廠。他們以花蓮縣的觀光景點多，是臺灣自然環境保存最良好地區，每年吸引百餘萬國際觀光客遊覽；而花蓮縣城鄉人口近20萬人，若杜邦公司在當地設廠，會帶來空氣污染及廢水，危害居民安全及影響觀光客觀感，對國家形象不利，故花蓮地區民眾堅決反對杜邦設廠。但實際上，杜邦並未選擇在花蓮設廠，不過美國杜邦公司1990年還是在桃園設立了二氧化鈦廠。²⁷

從1988年開始，多位省議員如黃玉嬌、蘇洪月嬌、邱創良、陳進祥、張溫鷹、彭添富、鄭逢時等，透過書面及大會的緊急提案，勸諫政府不要核准杜邦在桃園縣觀音鄉設廠，²⁸甚至成立專案調查小組，深入調查瞭解省政府及中央部會是否有違法失職情事，經由兩次調查會議建

25 〈臺灣省議會第8屆第3次大會省議員王顯明建設質詢〉，《臺灣省議會公報》，第59卷第12期，頁1265 - 1266。

26 〈臺灣省議會第8屆第3次大會張朝權、林明正、林國龍、陳志彬聯合質詢〉，《臺灣省議會公報》，第59卷第18期，頁1922。

27 〈臺灣省議會第8屆第2次大會議員吳國棟、楊仁福提案，反對杜邦公司在花蓮設置二氧化鈦工廠案〉（1987/01/21），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0036140076031號。

28 杜邦在1990年斥資3億4千萬美元，在桃園觀音鄉設立二氧化鈦廠，實施嚴格工安制度及高標準安全管理，建廠初始至今無任何工業損失事件。建廠之初便對環保及工安標準極為重視，並優先雇用在地人及採購物資，成立文教基金會回饋學子，組成社區督導委員會與社區代表溝通，參與社區活動等方式，嘗試成為當地民眾的好鄰居。杜邦在臺灣，網址：http://www2.dupont.com/Taiwan_Country_Site/zh_TW/duponttaiwan/plant_site.html，2010年10月12日。

議省建設廳收回設立許可，只可惜最終仍被中央駁回提議。杜邦公司面對環保抗爭之後，被迫撤出彰濱工業區的投資計畫，但在重新檢討整個作業流程，決定引進先進技術，不再採取海洋棄置方式處理廢棄物，因此贏得臺灣專家信任，然後不斷與當地居民溝通、協調，終於順利在桃園觀音鄉設置二氧化鈦廠，該廠後來更成為模範工廠。²⁹

黃玉嬌議員先是緊急質詢，據聞政府準備杜邦公司在桃園縣觀音鄉設廠，堅決反對該廠設立，認為政府不可核准該公司設廠，以維護桃園縣生態環境。³⁰其次又在1990 - 1991年第9屆定期大會臨時提案，與另外8位省議員共同提案，強烈反對杜邦公司在桃園縣觀音鄉工業區設置二氧化鈦工廠，請省政府勿核准該公司設廠申請，並整飭桃園縣政府及觀音鄉公所均不得核准。認為經過設廠環境評估，杜邦設廠面積與位置均不相符，且桃園縣民眾反對聲浪日增。甚至美國環保團體公布該公司生產有毒物體高居全美第一，如其在桃園設廠將危害居民身體健康。鹿港地區民眾反杜邦有成，但是為何要讓杜邦在桃園縣建廠，認為官方強渡關山，將來必定發生民眾抗爭事件。

後經由大會決議，提案人省議員9人成立專案調查小組，深入調查瞭解有無違失責任。而臺灣杜邦公司在桃園縣觀音工業區設立二氧化鈦廠，根據經濟部所訂立的「新設工廠防治污染審核要點」，該公司所提出「環境影響評估」說明會經由經濟部工業局轉送行政院環保署審查完成；復經經濟部工業區土地及標準廠房租售審查小組第427次審查會議確定，省政府建設廳依循審查結果，核准該工廠成立，規定其工廠配置、安全距離、綠帶面積之各種防制污染措施，並擬以「先租後售」方式供其建廠。³¹因此，即使調查報告書做出結論，追究審查過程之責任，省議會定期大會再度決議，省府應收回核准設立之許可函，仍舊被經濟部打回票，表示：「杜邦申請設廠符合相關法令，若無違法事由，

29 呂理德，〈從拜耳案看臺灣經濟與環保互動〉，《中國時報》，1997年12月21日。

30 〈臺灣省議會第8屆第7次臨時大會議員黃玉嬌緊急質詢為據聞杜邦公司在桃園縣觀音鄉設廠，堅決反對在該處設廠以維桃園縣生態環境案〉（1988/01/22～02/13），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037190177004號。

31 〈臺灣省議會第9屆第1次大會黃玉嬌議員等提案，決議案辦理情形「省府79、7、16（79）府建一字第72068號函復」〉，《臺灣省議會公報》，第66卷第29期，頁2400。

逕以撤銷設立許可，於法無據，且損害其正當權益」。³²

此後仍有省議員關切「杜邦桃園設廠案」，依舊未獲得政府重視。例如在1990年8、9月省議會第9屆定期大會裡，彭添富議員在省政總質詢16點中，也建議「六輕」和「杜邦二氧化鈦」在桃園縣設廠，未舉辦公聽會及獲得民眾同意書前，請省政府暫時不要核准設廠。³³黃玉嬌議員在1990年10月，再次提出緊急質詢，堅決反對杜邦在桃園工業區設廠，提交省議會決議，各級政府均不得核准其設廠，並送交省政府切實辦理此案。認為政府不顧桃園縣民權益與健康，貿然核准設廠，杜邦曾擬在彰化設廠，因受強力反對而作罷；如今政府卻核准，表示嚴重抗議，並請省政府整飭停工，維護該縣環境品質與居民健康。最後，在1991年1月至3月第九屆定期大會裡，提案指出杜邦在桃園縣設廠已成定局，觀音地區民眾必須承受其造成的污染公害，只是據悉當地已有地層下陷現象，特別建議不要提供石門水庫水源及核准取得桃園縣地下水權，以免該地區民眾再遭受地層下陷之害。省政府回應未接獲水權申請，將來若涉及用水申請，須依照水利法有關規定審慎研究、辦理。³⁴

由此可見，杜邦雖在彰濱設廠失敗，但是最終移師桃園縣設廠，獲得經濟部及省政府建設廳的支持。中央政府當時強力執行經濟發展政策，即使省議員們為在地民眾提案反對及組織專案調查小組，仍無法阻止杜邦二氧化鈦觀音廠的設置。另外也可以注意到在省議會提案反對的議員多代表所屬選區，如施松輝、張朝權、洪木村、謝許英等隸屬彰化

32 〈臺灣省議會第9屆第1次大會議員黃玉嬌、蘇洪月嬌、邱創良、陳進祥、張溫鷹、彭添富、鄭逢時臨時提案為強烈反對杜邦公司在桃園縣觀音工業區設置二氧化鈦工廠，以維居民健康案〉（1990/05/22～1991/02/26），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240179002號。

33 〈臺灣省議會第9屆第1次大會議員彭添富質詢「……十六、「六輕」、「杜邦二氧化鈦」於桃園縣設廠，在公聽會前暫勿核准」案〉（1990/08/24～09/22），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037180079068號。

34 〈臺灣省議會第9屆第2次大會議員黃玉嬌緊急質詢：「請轉飭奉准在桃園縣觀音工業區設廠之杜邦公司即行停工」案〉（1990/10/20），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037190179062003號。〈臺灣省議會第9屆第2次定期大會議員黃玉嬌提案，為請勿將石門水庫水源提供杜邦公司使用，亦勿核准該公司取得桃園縣地下水權，以緩和觀音地區地層下陷現象案〉（1991/01/19～03/08），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0036140080047001-2號。〈臺灣省議會第9屆第2次大會議員黃玉嬌提案，決議案辦理情形「省府80、2、23（80）府建六字第156833號函復」〉，《臺灣省議會公報》，第68卷第13期，頁1895-1896。

縣籍省議員，吳國棟隸屬於花蓮縣籍省議員，黃玉嬌、邱創良、陳進祥等隸屬於桃園縣籍省議員，自然受到代表地區選票的制衡，而傾向反杜邦建廠之地方民意。

（二）省議員對「拜耳投資案」之提案

1994年11～12月間，從德國拜耳公司向經濟部提出來臺投資申請至審查核准過後，經過行政院經建會亞太營運中心協助辦理與審查同意其在臺中港劃設建廠專業區，拜耳公司一切申請皆符合外資來臺投資規範，申請案核准流程前期僅與中央政府接洽。拜耳擬定在臺中港北方填海區設立石化TDI工廠，卻在臺中港區居民獲悉其生產原料及過程之劇毒危機引發恐慌後，開始成立草根性環保團體向臺中縣、省政府及行政院等各級單位抗議。臺灣省議會之所以牽涉其中，主要在於臺中港區土地租售及環境影響評估等案，隸屬於臺灣省政府行政業務，站在行政監督的立場上為當地民眾向政府提出提案建議。

從1996年開始，臺中港區反拜耳聯盟成立進行環保抗爭運動，梧棲鎮鎮長尤碧鈴率領鎮民簽名反拜耳設廠，甚至前往省議會提交陳情請願書抗議。至此省議會方面也開始審議拜耳公司在臺中港區的土地承租案，達成港區居民多數贊成、環境評估法定程序通過、拜耳需與當地居民溝通等3項前提決議。

郭俊銘、顏清標、郭榮振、楊瓊璵、周清玉、周錫偉等6位省議員，在1996年9月至12月臨時大會時提議，對德商拜耳公司欲在臺中港北方填海區租用省有土地設廠案，決議在環境評估尚未完成法定程序，如未能以公平合法方式租用省有土地，消除當地居民對設廠之疑慮，及獲得臺中港區居民多數同意之前，他們反對臺中港省有土地出租給德商拜耳公司。經過開會決議為監督該案之執行，由省議會組織專案小組15人，委員人選推派臺中縣市及彰化縣籍等省議員共同參與。臺灣省政府環保處對此案之回覆，主要在「環境影響評估」與土地使用權方面，以為審查結論認定依據「環境影響評估法」及施行細則有關規定辦理，要求德商拜耳公司在臺中港區舉辦公開說明會及聽證會，以獲取居民支持，再由該公司編製「環境影響評估報告書」，送交省政府環保處

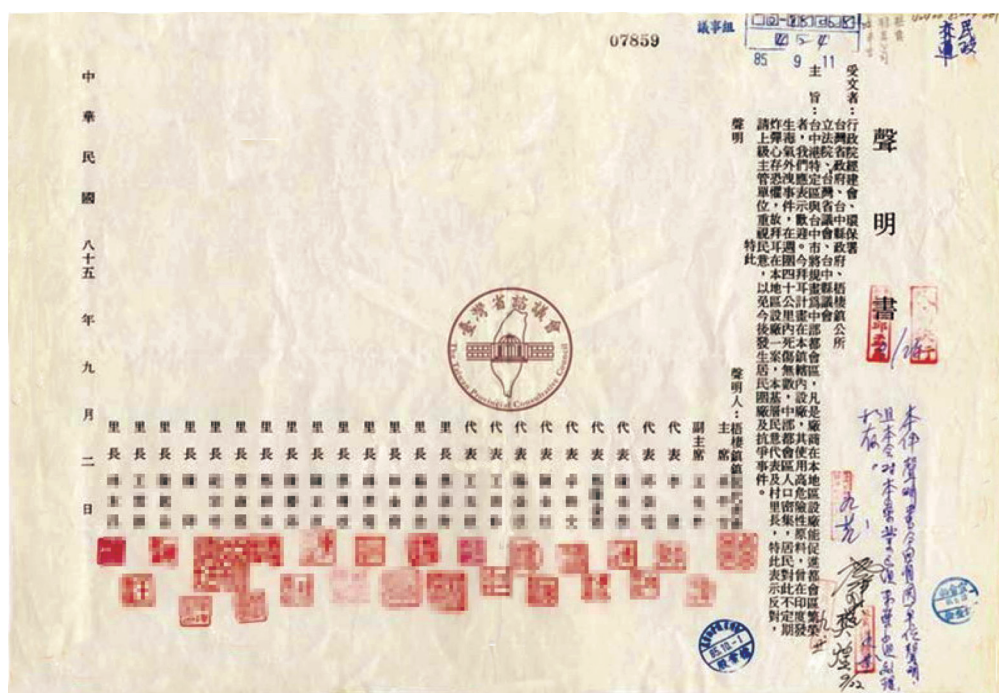
審查；臺中港區土地使用權及租售方式，依照「土地法」第25條規定辦理，等到程序審核通過開發後，拜耳始得依法興建，另外臺中港務局會依照公平合理的方式處理拜耳租地一案。³⁵

臺中港區附近居民聽聞德商拜耳公司擬在當地設廠，由梧棲鎮民代會主席卓平吉與鎮長尤碧鈴各自領導民眾，向省政府及中央政府提出抗議聲明與陳情書，此舉與反拜耳聯盟之抗爭同時發動，雖然反拜耳在臺中港區設廠的主要目標一致，但是仍舊牽涉到地方派系的利益而各自為政。

臺中縣梧棲鎮鎮民代表會主席卓平吉及各村里長，提出聲明反對拜耳在該地區設廠，他們認為臺中港特定區與臺中市將規劃為中部都會區，本來應該歡迎廠商在該地區設廠以促進都會區繁榮。但是拜耳計畫在梧棲鎮轄內設廠，其使用的高危險性原料曾在印度發生毒氣外洩事件，中部都會區人口密集恐怕會受到波及。因此針對拜耳在臺中港區設廠一案，鎮代會匯聚各村里長簽名表示反對，請中央政府重視民意，以免今後發生在地居民圍廠及抗爭事件。（如下面圖一所示）³⁶

35 〈臺灣省議會第10屆第8次臨時大會第1次會議議員郭俊銘等提議，德商拜耳公司欲在臺中港北方填海區租用省有土地設廠案〉（1996/09/24～12/05），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085026號。

36 〈臺中縣梧棲鎮鎮民代表會主席卓平吉等聲明為反對拜耳在其地區設廠案〉（1996/09/11～12/23），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085024號。

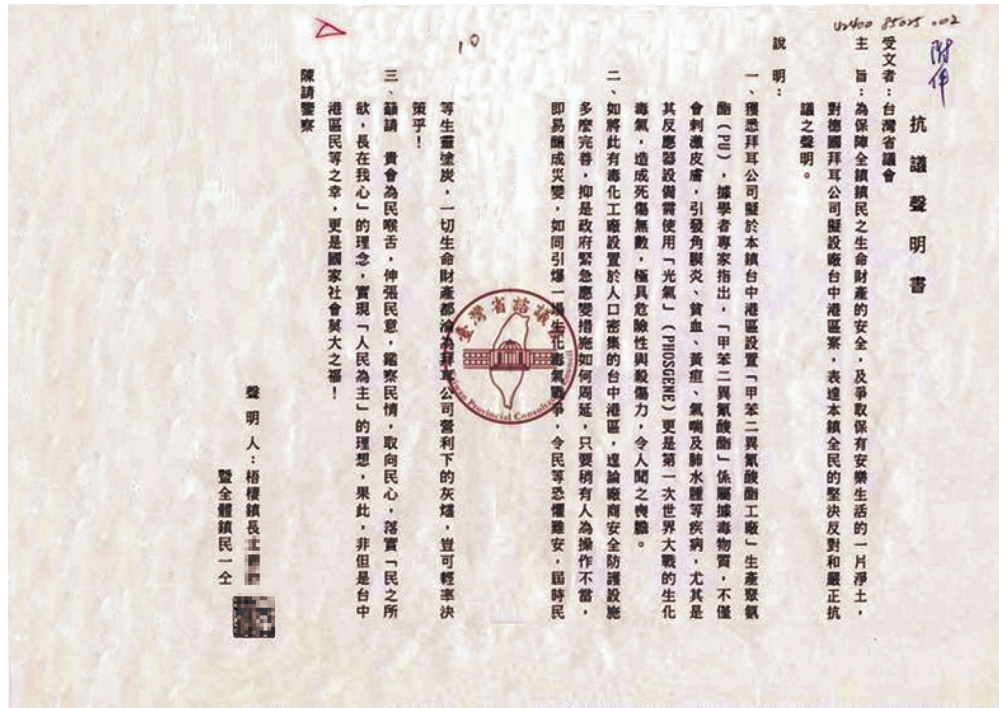


圖一、臺中縣梧棲鎮代會主席卓平吉等聲明為反對拜耳在其地區設廠案。

資料來源：《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085024001號。

臺中縣梧棲鎮長尤碧鈴等提交陳情書給臺灣省議會，為保障鎮民的生命財產安全，及保有安樂生活的一片淨土，對德國拜耳公司擬設廠臺中港區，表達該鎮居民的堅決反對和嚴正抗議。他們獲悉拜耳公司想要在臺中港區設置「甲苯二異氰酸脂工廠」生產聚氨脂，依據學者、專家的看法，認為工廠生產原料是劇毒物質，會引發各種疾病，尤其生產製造過程需使用「光氣」(PHOSGENE)，曾是第一次世界大戰的生化毒氣，極具危險性及殺傷力，令人聞之喪膽。如將此有毒化工廠設置在人口密集的臺中港區，不論廠商安全防護設施完善或政府緊急應變措施周延與否，只要有人為疏失極易釀成災變，將損及當地民眾的生命財產安全。所以，籲請臺灣省議會為臺中港區民眾伸張民意、鑑察民情，落實「民之所欲，常在我心」的理念，實現「人民為主」的理想。(如下面

圖二所示)³⁷



圖二、臺中縣梧棲鎮長尤碧鈴等陳情堅決反對德國拜耳公司擬設廠臺中港區案。

資料來源：《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085025002號。

該陳情書後來由劉銓忠、楊瓊瓔兩位議員代表接見與受理，在1996年9月9日召開「反對拜耳公司於臺中港設廠問題協調會」，結論為拜耳公司設廠擬生產有毒關鍵原料及製程，已引發當地民眾對於工業污染之恐慌，造成地方房產業下滑，恐將影響其他廠商設廠之意願。如須為臺灣經濟發展而准予拜耳在臺設廠，建議設置地點應遠離住宅區，改設在偏遠的海邊。本案攸關中部地區百姓生命財產之安全，已請省議會臺中縣市與彰化縣籍省議員組織專案小組監督處理。省議會專案監督

37 〈臺中縣梧棲鎮長尤碧鈴等陳情為保障鎮民之生命財產的安全，及保有安樂生活的一片淨土，對德國拜耳公司擬設廠臺中港區案〉（1996/09/09），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085025002號。

小組15人³⁸針對此案，開會決議認為此案事關經濟發展及港區民眾生命財產安全，應該慎重其事，堅持先前決議拜耳公司要獲得臺中港區居民多數同意，研究、調查港區民眾的意願。即使拜耳強調德國廠在環保及工安相關措施相當先進，但注意到德國與臺灣生產環境與天氣截然不同，拜耳在臺設廠地點為北方填海區，由於臺中港浪差高及地質鬆軟，多年後易造成附近地層嚴重下陷。故期望相關單位訂立合法規範及有效防制措施，若民眾疑慮未能消除，拜耳租地案仍請省政府暫緩執行。最後，檢送省議會監督小組第2次會議紀錄，說明結論第3點有關「合理規範及有效防制措施」，請省政府相關單位儘速制訂送交本會交通委員會併案討論。³⁹

1996年9月25日，臺灣省政府環境保護處函覆省政府交通處及拜耳公司，說明該投資案應繼續進行第二階段環境影響評估，請交通處轉請開發單位依據「環境影響評估法」及其施行細則有關規定辦理。更針對拜耳公司建廠計畫之環境影響說明書提出審查結論，依據「環境影響評估法」第7條與第8條規定，應繼續進行第二階段環境影響評估；由於廠區位於填海造陸新生地，應加強地層穩定度之風險評估，而且針對臺灣颱風、地震等地理特性，可能導致有害物質外洩情況加強風險評估；並請拜耳提供國外實際設廠詳細資訊給各界居民以降低疑慮，舉辦多次說明會與當地民眾溝通協調，以及將省環保處審查會議紀錄之意見納入「環境影響評估報告書初稿」。⁴⁰

此後，拜耳租地案及環境評估問題，仍繼續在省議會議事過程當中，被中部地區省議員不斷提及，由此間接知悉地方民意與輿論媒體對省議會提案及外資在臺設廠的影響。

1996年11月，臺灣省議會召開第10屆第4次定期大會裡，郭榮振、

38 該專案監督小組成員包括召集人劉銓忠、顏清標、郭榮振、楊瓊瓔、郭俊銘、賴誠吉、盧秀燕、王世勛、周清玉、陳振雄、林進春、謝章捷、劉言信、黃木添等省議員。

39 「臺灣省議會劉銓忠等代表接見受理臺中縣梧棲鎮長尤碧鈴等陳情反對拜耳公司於臺中港設廠問題協調會紀錄」（1996/09/09），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085025009號。「德商拜耳公司在臺中港區租用土地問題專案監督小組會議紀錄」（1996/10/06），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240085025028號。

40 〈臺灣省政府環境保護處函「85環中一字第2777號」〉，《臺灣省政府公報》，85年冬字第8期（1996年），頁18。（1996/09/25）。

陳榮盛、賴誠吉、邱創良等4位省議員提出交通方面的聯合質詢，仍針對拜耳公司在臺中港設廠案，過問臺中港區土地出租為何未公開招標？省政府交通處後來轉請臺中港務局妥善處理。臺中港務局書面回覆：「本案乃依據行政院（1995.08.23）臺八四交31149號函准拜耳公司依據獎參條例第6條第3款及相關規定辦理。而依據土地法第25條之規定，本案須經省議會同意通過後，陳報行政院核定。」⁴¹1997年6月，省議會第10屆第5次定期大會民政質詢當中，郭俊銘亦質詢臺中港特定區拜耳公司擬承租土地，與桂裕鋼鐵及臺電公司承租港區土地租金有差距。地政處書面答覆：「一、查本案涉及公告地價、租金費率、區段值及土地使用費率等，有關公告地價部分，已另案函請臺中縣政府於辦理重新規定地價時，應審慎評估，力求均衡合理。二、至案關港區租金費率、區段值及土地使用費率部分，因案關交通處業務範圍，已另函交通處研處。」（86第二字第30842號）此後，便由省政府交通處轉交臺中港務局處理。⁴²

1996年12月，省議會第10屆第4次大會省政總質詢時，楊瓊瓔提出8項問題的書面質詢，其中第6項仍是建請政府做好拜耳公司投資案之環境影響評估工作，以確實保障附近居民安全。重提拜耳預定設廠之危害，令民眾恐懼政府強力推動經濟建設，臺灣的環境是否又再次受到重創；以印度化工廠毒氣外洩事件為殷鑑，建議政府對拜耳投資案的「環境影響評估」應更加謹慎。指責中央及省級環保單位草率行事，有圖利廠商之嫌，依據「環境影響評估施行細則」第19條第6款，認為該案應該進行第二階段「環境影響評估」，而非在各界輿論壓力下才勉強辦

41 〈臺灣省政府交通處函復本會第10屆第4次定期大會議員郭榮振、陳榮盛、賴誠吉、邱創良質詢：有關拜耳公司於臺中港區設廠案，為何土地出租未公開招標？請妥為處理案〉（1996/11/21～30），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037170085114001號。〈臺灣省議會第10屆第4次定期大會議員郭榮振、陳榮盛、賴誠吉、邱創良交通質詢，拜耳公司於臺中港區設廠案，為何土地出租未公開招標？請妥為處理。〉，《臺灣省議會公報》，第80卷第22期，頁3642。（1996/10/07～12/31）。

42 〈臺灣省政府交通處函覆本會第10屆第5次定期大會議員郭俊銘質詢：臺中港特定區拜耳公司擬承租土地與桂裕鋼鐵及臺電公司承租港區土地租金有差距案〉（1997/06/04～06/15），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037120086036001號。〈臺灣省議會第10屆第5次定期大會民政質詢，議員郭俊銘質詢「臺中港特定區拜耳公司擬承租土地與桂裕及臺電承租港區土地租金有差距乙節」〉，《臺灣省議會公報》，第81卷第23期，頁3413。（1997/05/24）。

理。期望省政府站在省民立場發揮職能，以民眾安全為依歸，不能因為經濟利益而捨棄人民安全。⁴³省政府方面的回覆如下：「拜耳公司擬在臺中港設廠，生產甲苯氫酸酯（TDI）一案，該公司依據環境影響評估法規定提出環境影響評估報告書，經臺灣省環保處邀請七位學者專家召開3次審查會加以審查，做成『須進入第二階段環境影響評估工作』的結論。目前拜耳公司正在辦理陳列展示說明書和公開說明會等工作，並將提出環境影響評估報告書送審。環保處為求審慎周延，將再增聘具有工業安全化學工程和土木工程之學者專家，加以審慎嚴密地依法審查」。⁴⁴

1997年5月至9月間，臺灣省政府環保處完成「拜耳案第二階段環境影響評估報告書」，⁴⁵再由建設廳對報告書做現場勘查及聽證會，及環保處召開兩第二次階段環境影響評估報告審查會。從省議會典藏之拜耳「環境影響評估」相關資料與函件可知，省議會專案監督小組15人亦參加環境影響評估範疇界定會議。專案小組委員們要求拜耳公司在太肚、清水、沙鹿、龍井、和美、梧棲、線西等地舉辦公開說明會，並且對拜耳公司與臺中港務局，提出建廠安全風險評估、空氣污染與地層下陷監測等建議，以及對「拜耳案」之「環境影響評估報告書」進行審

43 〈本會秘書處檢送本會第10屆第4次大會省政總質詢，議員楊瓊瓊質詢「……六、請政府應做好拜耳公司投資案之環境影響評估工作，藉確實保障附近居民安全。…」等八項問題書面質詢案〉（1996/12/30），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0037180085023005號。

44 〈臺灣省議會第10屆第4次定期大會總質詢，議員楊瓊瓊質詢：「…六、拜耳公司投資案之環境影響評估問題。…」〉，《臺灣省議會公報》，第81卷第5期，頁594。（1996/10/07～12/31）。

45 根據拜耳公司環境影響評估報告書之摘要表，可知廠區位於海水倒灌區、空氣及水污染防治區，擬設置噪音震動防制、污染和廢棄物處理、廠區綠化植栽及消防設備，其開發行為會影響到臺中港區、中部都會區開發計畫，與海、陸運交通無衝突性，與其他廠商（臺電火力發電廠、桂裕鋼鐵廠及海渡電廠）相比，空氣污染較低。環評審議非常看好拜耳設廠所帶來的正面效益，如臺灣成為亞太PU生產和銷售營運中心、減少進口和增加營收、增進地方就業機會、提供員工職訓及技術轉移、地方繳稅等；但也評估在他處設廠的替代方案，如會失去市場、航運及腹地優勢，遠不及臺中港區的地理優勢。該公司強調設廠於臺中港區，將改善生產製程，重申多年生產經驗及先進技術；另在預防和減輕工業開發對環境的影響方面提出多項策略，如「填海區」地盤改良工法、辦理防風和避震工程，施工運輸的噪音監測、機具維修和隔音設備保養、廠區綠化與緩衝地帶的規劃；並由專人負責管理各項污染防治設備、嚴格控管廢棄物及處理廢水；廠區員工盡量採用當地人，事先與居民進行溝通及確實實行環保設施。〈環境影響評估摘要表一至表五〉，《臺灣省政府公報》，86年冬字第22期（1997年），頁6-19。

查。⁴⁶1997年10月15日，臺灣省政府環保處函覆建設廳，檢送拜耳公司第一期建廠計畫環境影響評估報告書審查結論。說明依據86建一字第840873號（1997.08.07）與拜（專）字第97028號（1997.09.12）兩份公文函件辦理，轉知拜耳依歷次審查意見結論，製作環境評估報告書定稿本與環保處；另外建議拜耳在報告書中編列環保工程明細，建廠計畫監測及緊急應變計畫請主動邀請當地民眾參與，廠區結構依照「特殊結構案件」在申請建築執照階段，請由主管機關送結構外審單位做結構安全設計審查。⁴⁷

1998年2月，省議會交通委員會及拜耳專案監督小組省議員決議「拜耳案」暫緩討論，並決定提交此案於省議會大會討論。在會議召開期間，梧棲鎮長尤碧鈴帶領港區民眾再次來到省議會陳情抗議，而臺中港區經貿發展促進會也提交支持拜耳設廠者的連署，臺中縣長廖永來仍表示應由港區居民公投決定拜耳是否設廠。1998年3月6日，在反拜耳民眾場外的激烈抗爭下，省議會內部因為中央高層的介入及國民黨的動員，還是以24票贊成、2票反對，審查通過了拜耳在臺中港的土地租約案。只是德商拜耳公司董事會等不及行政程序，省政府、省議會在行政與法制層面的拖延商機，臺中縣長欲將此案交付公投及縣政府欲抵制建照之核發，即使中央政府與民進黨高層不斷釋出善意，仍舊宣布放棄在臺中港區設廠，徒留下人們對「拜耳案」破局後的爭論。⁴⁸

在拜耳決定撤資之後，有幾位省議員對臺中港區招商、臺灣經濟建設遲緩原因，及拜耳設廠案捲土重來，向臺灣省政府提出後續的質詢意見。

如郭俊銘議員相當反對拜耳設廠，且期待臺中縣市建立無毒、低污染的產業，認為「拜耳案」當中省政府擔負土地主管及所有權單位，

46 〈拜耳遠東聚優股份有限公司聚胺酯關鍵原料製造廠建廠計畫環境影響評估等相關資料與函件〉（1997/02/19～1998/03/11），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會典藏，檔號：第0034240086011001、006、023 - 028、044 - 045號。

47 〈臺灣省政府環境保護處函「86環中一字第4473號」〉，《臺灣省政府公報》，86年冬字第22期（1997年），頁3 - 6。（1997/10/15）。

48 宋健生，〈拜耳租地 省議會暫緩處理〉，《經濟日報》，第4版，財金要聞，1998年2月17日；賴淑姬，〈24票對2票省議會突圍通過拜耳案〉，《聯合報》，第1版，1998年3月7日。

對拜耳撤資仍存疑，也請教宋楚瑜省長表態拜耳撤資後，是否歡迎新廠商進駐。宋省長答覆省政府全力配合中央政策，但由此案見到臺中縣民眾對政府公權力的質疑，特別是拜耳案顯然對於國際承諾已產生負面影響。未來對於重大公安與環保爭議的廠商，若無法讓民眾正確認知與建立對政府公信力的共識，長期而言會對臺灣或臺中縣都會造成重大影響。⁴⁹謝言信、江上清兩位議員聯合質詢，以為臺灣許多經濟建設遲緩，是因人民抗爭所致，政府如何維護公信力問題；據傳拜耳案的抗爭幕後有日商主使，因擔心拜耳化學工業在臺設廠生產，對日本產業經濟有所影響，認為政府今後應該加以警惕和參考。省政府書面答覆（87府建一字第164707號）：「經濟部業已協調中央有關部會及省政府成立『經濟部促進投資聯合協調中心』，針對重大投資案所面臨的各種困難，協調各級單位全力推動，期使投資能夠順利進行。」⁵⁰

多位議員質詢臺中港務局，擔心拜耳設廠案會捲土重來？臺中港務局書面答覆（87中港業字第8387號）已接獲交通處轉行行政院核准函後，立即通知拜耳公司於文到後10日內完成合約簽訂，否則該租地案將予以終止。⁵¹另有議員從報紙知悉拜耳公司仍有意在臺中港區設廠，質詢申請案要送交建設廳辦理，以前申請證件是否仍可使用？建設廳書面答覆（87建一字第931172號）：「依據本廳及各縣市政府辦理工廠設立登記業務權責劃分處理要點規定，有25種工業自1998年9月1日起擴大授權各縣市政府辦理，所以屬於上述工業種類的拜耳公司如要設廠，可逕向臺中縣政府申請即可。至於已由省環保處審查通過之環評報告書，如計

49 〈臺灣省議會第10屆第7次定期大會第3次會議，議員郭俊銘質詢有關「拜耳案」請省長表態拜耳撤資後是否歡迎新廠商進駐〉，《臺灣省議會公報》，第83卷第4期，頁0188 - 0189。（1998/04/01）。

50 〈臺灣省議會第10屆第7次定期大會總質詢，謝言信、江上清議員之聯合質詢有關臺灣許多經濟建設遲緩，是因人民抗爭所致，政府如何維護公信力問題〉，《臺灣省議會公報》，第84卷第10期，頁1544 - 1545。（1998/08/25）。

51 〈臺灣省議會第10屆第7次定期大會交通質詢，郭俊銘、楊秋興、曹啟鴻聯合質詢拜耳設廠案，是否捲土重來？〉，《臺灣省議會公報》，第84卷第15期，頁2178。（1998/08/14）。

畫內容不變者，應可繼續使用。」⁵²

經由臺灣省議會議員對杜邦與拜耳兩件設廠投資案的提案，我們可以看到中央政府所規劃的工業建設，未能事前與設廠地區民眾進行面對面的溝通，並且適時公開「環境影響評估」內容及具體的工業安全監督制度。從環保抗爭過程可發現，兩案都是源於當地民眾對外商公司高度不信任，杜邦受到質疑者為污染防治與廢棄物處理技術，拜耳引發的爭議是並非引進先進技術MDI廠，而是設置高污染的TDI廠。所以，設廠地區的民眾透過民意代表（鄉鎮民代、縣市議員、省議員），不斷向各級政府機關表達反對設廠的意見，即使在彰濱工業區與臺中港區設廠計畫中止後，仍有其他服務選區的省議員向政府確認工廠是否改設其他地區（花蓮、桃園），也有省議員關切反對外資設廠後工業區的永續發展問題，甚至檢討環保訴求與經濟發展之間的平衡關係。

肆、政府決策與地方民意的互動

就鹿港居民反杜邦設廠事件而言，先是「彰濱工業區」的錯誤投資，再來是「臺化公司」多年在彰化造成的公害問題未能解決，人民早已懷疑政府對公害的管制能力，因此造成民眾對決策當局的不信任。

中央政府以為杜邦設廠可增加當地就業機會，建廠完成又可增加地方稅收，及加速地方建設；反對者以為「繁榮地方」僅限於設廠期間，消費地點在都會區，外商投資又有免稅獎勵，卻要彰化縣負擔著污染的風險。經濟部在審核杜邦設廠申請時，對於新廠設立的污染問題，未能事先徵詢「彰濱工業區」附近的居民或縣政府的意見，等到臺灣省鄉鎮長及縣市議員將設廠案作為競選訴求，引發地方民眾的關心之後，環保局才進行「環境影響評估」。尤其是從臺灣過去的「經濟掛帥」政策指

52 〈臺灣省議會第10屆第8次定期大會建設質詢，議員王世勛、彭添富、陳歐珀、鄭國忠聯合質詢，最近報載拜耳公司有意仍在臺中港區設廠，申請案是否要送到建設廳辦理，以前申請證件是否仍可使用？〉，《臺灣省議會公報》，第84卷第16期，頁2304。（1998/10/13）。

導下，企業經營受到政府過渡的縱容，致使民眾生命財產遭受到威脅，自然環境承受著嚴重破壞，成為臺灣經濟高度成長所必然付出的代價。經濟部由於臺灣「經濟奇蹟」的成就，想要提升工業技術，認為杜邦設廠有助於提升臺灣化工技術及污染防制水準，更是當時景氣低迷時經濟再成長的契機。反對者則認為二氧化鈦廠為高污染工業，又鄰近不適宜工業發展的沿海漁業養殖區及鹿港文化古蹟區；想要提升工業污染防制的技術，須靠政府嚴格取締與要求，而非引進杜邦技術才獲得改善。⁵³

臺灣環保運動方興未艾之際，可以觀察到政府的環保單位，常受制於經濟政策的運作，環保的法制規範通常在公害事件及民眾抗爭之後才陸續完善。像是進行建廠計畫「環境影響評估報告書」的審查，赴外商工廠考察團的共同意見，⁵⁴建議廠商舉辦說明會與民眾溝通等，在污染防制方面仍難以獲得民眾對外資設廠的充分理解。臺灣許多反污染的環保抗爭事件發生前，當地民眾都歷經多次向政府主管機關反映無效的經驗，導致社會大眾為了確保自身權益，大多採取「自力救濟」的手段，表達對行政缺失及企業失責的抗議。從1980年代臺灣環保運動的發展來看，蕭新煌認為鹿港的反杜邦行動，結合了反污染與文化、生態保育的路線，在廠商尚未造成環境問題的事實之前，當地民眾及知識份子如「彰化縣公害防治協會」和臺大學生等，採取「自力救濟」方式先發制人，不再侷限於向當地廠商抗議，提高到向中央政府主管單位陳情，如立法院、監察院、行政院、經建會及環保署，也藉由媒體向社會各界尋

53 張惠堂，《公共政策制訂過程衝突面之研究—杜邦設廠爭議之個案分析》，臺北市：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1988年6月，頁81－95。

54 鹿港民眾反對杜邦公司在「彰濱工業區」設二氧化鈦廠，主要擔心該廠之污染如印度波帕爾事件，或使彰化縣漁產減收。為瞭解該公司在美國本土的工廠污染防制狀況，行政院經建會決議請衛生署、環保署、經濟部工業局、臺灣省環保局、彰化縣議員、鹿港鎮長及各報記者等組團前往美國實地考察。政府成員考察後，認為該工業區與住宅區有緩衝距離，其氯化法製程外洩事件，國內尚未有致死案例；保證提高二氧化鈦純度，使廢棄物生成量減少，高度強酸性廢水處理後不影響海域生態；並選擇在臺灣北端深海區域投棄，對彰化地區毫無影響；選擇在臺設廠著眼於市場及人員素質，並非美國環保要求嚴格才赴臺設廠。杜邦如欲在彰濱設廠，應依照政府要求進行環境影響評估，獲得許可後才能動工興建，對廢水投海策略應有一定期限，並建議該公司與當地民眾耐心溝通，提供正確資訊讓民眾抉擇。〈美國杜邦公司二氧化鈦工廠污染控制考察團共同意見〉（1986/06/26），收錄於臺大學生杜邦事件調查團，《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，頁166－171。

求支援。⁵⁵

在「要鹿港，不要杜邦」的口號下，鹿港民眾自發性舉行「反杜邦設廠」的集會與遊行，而「反杜邦運動」的代言者包括國民黨及無黨籍的民意代表，嘗試將一項社會運動轉化為政治上的支持力量。

首先，從反杜邦設廠事件的社區意識來看，鹿港地區民眾對人文史蹟的關懷及強烈的社區環保意識，讓彰化縣政府、縣議會及鹿港鎮民代表大會湧現「反杜邦」的反應，彰化縣議會內部更決議推翻副議長對杜邦設廠的說明，而在省議會內部也有多位彰化縣籍議員提案反杜邦設廠。當地爭取多年的彰濱連接道路仍未獲通過，但為了杜邦設廠，中央及省政府反而主動配合道路建設，讓鹿港鎮長及鄰近福興鄉長不願意撥款配合。⁵⁶這些足以顯示當地民意在反杜邦設廠事件上所集中與動員的力量。其次，從「反杜邦」性質來看，杜邦設廠的公害防治問題原是技術層面的問題，但因二氧化鈦廠污染的前例，及近年來臺灣地區環保意識的蓬勃，讓環保抗爭由技術面轉向社會及政治面，「反杜邦」的立場被導入「愛鹿港」或「要杜邦」的兩難抉擇。最後，從政治反對運動與環保運動的關連性來看，反對運動的領導者動員群眾力量，來反映社區集體利益相關的訴求，成為當時從政者擴大社會影響力與累積政治資本的一種便捷手法，也讓環境保護運動逐漸趨於政治化。⁵⁷

另外在「拜耳案」當中，臺灣省政府僅負責「拜耳案」環評審議，在港區民眾反拜耳意識高漲後，原先已做出准許開發不須經過第二階段

55 蕭新煌，〈5年來地方環境行動的省思〉、徐正光，〈鹿港的抉擇〉，皆收錄於《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，頁188-189，204-205；張惠堂，〈公共政策制訂過程衝突面之研究—杜邦設廠爭議之個案分析〉，頁97-98。

56 經濟部1986年3月7日函覆臺灣省政府，對美國杜邦公司申請在「彰濱工業區」設廠，提前到1988年底以前興建完成。但是該項道路拓寬及外環道路銜接新建路段工程，早在1986年即由經濟部工業局召開各級交通機關研商會議後決議，因應投資設廠案已經過經濟部審核准，並選定彰濱工業區建廠，更預計1989年1月開工生產量及進出車輛車次，須行經臺中港至鹿港工業區及彰化交流道間的高速公路。杜邦為便於產品及原料之運送與安全，要求政府協助拓寬改善及通過外環道路銜接的工程。「經濟部函臺灣省政府」，〈關於配合杜邦在彰濱設廠的道路工程問題〉，收錄於臺大學生杜邦事件調查團，《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》，頁165。

57 陳清喜、楊憲宏，〈鹿港杜邦取捨好比「蛋糕難題」民情環保掀起一場「滾球之戰」〉，《聯合報》，第3版，1986年7月3日；張惠堂，〈公共政策制訂過程衝突面之研究—杜邦設廠爭議之個案分析〉，頁99-100，102-103。

審查的決定，但後來卻又繼續進行第二階段環評。⁵⁸當時，臺灣省政府交通處為「德商拜耳公司承租臺中港土地興建廠區及其相關設施案」，對該案辦理情形及審查結論提出數點說明，如省政府環保處審查拜耳「第一期建廠計畫的環境評估報告書」，做成「有條件接受開發」結論；臺中港務局也與拜耳多次協商土地租賃契約，土地租金計收標準則以行政院經建會研商結論辦理；另外也函請臺灣省議會審議土地租賃、設廠安全問題等事項，交由其決議土地租賃事宜，並請拜耳加強維護港區安全，並妥適處理居民之建議。⁵⁹

省議會僅是握有土地承租案的最高決定權，臺中縣籍省議員因「反映民意」而反拜耳設廠，在省議會大會中兩度干擾議事進行，甚至拖延土地承租案的審議過程。「拜耳案」由於是TDI設廠計畫投資金額高達500億元，又是「亞太營運中心」計畫的第一個案子。所以讓中央政府大力協助拜耳順利投資，以跨部會會議決議不經招標程序，將臺中港區出租給拜耳；經建會與交通部承辦官員研究後，再以「獎參施行細則」建議加入港區廠房設施適用條例。⁶⁰可是省政府在政府再造與人事精簡之「精省」效應下，不願意配合中央對外招商的計畫，嚴守中立且將租地案交付省議會議決，致使省議會內部對「拜耳租地案」的擱置和暫緩決議，終而導致拜耳暫不投資，形成投資的重大障礙及延滯臺灣經濟發展。⁶¹在歷經臺中縣籍6位省議員因接受民眾陳情，做出專案小組調查、審議及暫緩處理的決議，最終在國民黨多數席次優勢下，省議會大會公決通過了土地承租案，但是冗長的議事討論及環評的捲土重來，讓

58 省環保處原已通知通過拜耳環境說明書，本案不需第二階段環評後，卻在「反拜耳行動聯盟」策動民眾抗爭，中區環保中心有鑑於抗爭活動及宋省長所言「拜耳案不能急，也不能拖」，將原本已行文通知不需進入第二階段環評的「拜耳案」，臨時通知加開環評會，並在會議開始前召集拜耳公司人員及審查教授，表明在會議中決定推翻上次會議結論，讓「拜耳案」進入第二階段環評。陳嘉鐘，〈跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究——以德國拜耳臺中港投資個案為例〉，高雄市：國立中山大學管理學院國際高階經營碩士學程專班碩士論文，2002年6月，頁37。

59 〈交通處簽為德商拜耳公司承租臺中港土地興建廠區及其相關設施案，提請討論「臨時討論事項」〉（1997/12/15），《臺灣省政府委員會議檔案》，國史館臺灣文獻館典藏，檔號：第 00503014209號；掃描號：8603014201420070 - 74。

60 陳嘉鐘，〈跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究——以德國拜耳臺中港投資個案為例〉，頁35 - 36。

61 侯家駒，〈凍省的政經效應從拜耳暫停投資說起〉，《經濟日報》，第2版，經濟要聞，1997年12月22日。

拜耳總部考量到延誤商機而終止在臺設廠。

不過，拜耳設廠最大的阻力，還是來自堅持公投的臺中縣長廖永來及梧棲鎮公所與鎮民的堅決反對。如「反拜耳行動聯盟」是反對聲浪的發起者，他們在得知拜耳來港區設廠後，即刻調查並提出原料、製程的劇毒威脅，要求二階段環評及公投決定，引起港區民眾（梧棲鎮民）強烈的回應。當地居民的反對聲浪經由拜耳、經建會的積極處理後，贊成與反對方在輿論媒體及環評說明會上展開激辯，反拜耳聯盟在梧棲鎮動員能力消退，拜耳危機公關處理得宜更佔上風。⁶²又如梧棲鎮公所及鎮民代會在反對聲浪、地方派系（紅、黑派）及連任考量下，挺身帶領民眾前往省議會反對拜耳設廠，並且拒絕接受拜耳方面的溝通協調。臺中港區民眾經過拜耳公關說服之後，不乏有支持拜耳設廠者，但是贊成者（如臺中港區經貿發展促進協會籌備處）也不敢大聲回應，深怕被誤會接受拜耳好處、出賣家園環境。1997年縣市長選舉當中，民進黨新潮流系的廖永來當選臺中縣長，執意舉行公投決定拜耳設廠，加以「省縣自治法」的修正賦予地方公投權利。但是公投對拜耳董事會來說，不僅投資案動工時間須大幅延後及浪費人力與物資，更使得國、內外廠商強烈不安對投資卻步，所以才會引來各界對民進黨「反商」的批判。⁶³

由上可知，臺灣省政府不願意配合經濟部的投資案，源於省縣自治法改制的「政治分裂」，省府高層對「拜耳案」的消極態度，甚至推翻既定的行政程序，堅持拜耳進入第二階段環評，顯然是當時的政治環境干預了外商投資。而依照土地法送此案於省議會審核，省政府方面宣示尊重民意而完全不運作，致使「拜耳案」因議事流程而拖延費時，由此事實也可窺知中央已無法管束省級單位。環保單位最初面對壓力團體無

62 例如，臺灣拜耳公司在「反拜耳運動」發生後，與綠色消費基金會與環境品質文教基金會聯絡，對反拜耳聯盟提及工業原料與設廠選擇做說明，消除兩環保團體的疑慮與避免其與反拜耳串連抗議。成立危機處理小組，深入當地社區與民眾接觸，積極說服地方媒體，召開多場拜耳設廠投資的說明會。主動提供詳實數據資訊給臺灣媒體，參加新聞談話性節目與電視辯論澄清誤解，兩次邀請民意代表與媒體赴德實地考察。最後使負面報導侷限在臺中港區內，逐步讓反拜耳運動迅速降溫，甚至還獲得在地民眾支持拜耳設廠。陳嘉鐘，《跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究—以德國拜耳臺中港投資個案為例》，頁38-40，42，46-48，50-51，55，62-64。

63 吳仕吉，《拜耳案與石化政策—政策網絡觀點》，臺北市：國立中興大學公共政策研究所碩士論文，1999年7月，頁66-75，78-87，105-107。

法堅持立場，任由上級長官意見主導環評會議決議；加上反拜耳領導者當選臺中縣長，主張「拜耳需經公民投票決定才能設廠」的政治承諾之情況，使得「拜耳案」始終深受地方政治利益的干擾，自然難以達成經濟投資的目的。⁶⁴

杜邦與拜耳在臺設廠案皆為經濟部主力推動的重大投資案，同樣在設廠申請後至建廠計畫審核時，遭到設廠地區民眾的陳情、請願及抗議行動，顯見政府決策與地方民意的衝突面。歷經媒體輿論的渲染、民意代表及地方首長的串連反對，致使中央與省政府主管機關尊重民意，舉行設廠計畫的「環境影響評估」審核會議，並且要求杜邦與拜耳要舉辦多場說明會，與當地民眾溝通設廠之污染防治辦法。鹿港反杜邦運動的成功，讓杜邦主動放棄在「彰濱工業區」設廠，但往後在桃園觀音設廠時記取教訓，重視污染防治與回饋社區，成為臺灣首屈一指的模範工廠。拜耳不耐於省議會環評審議與租地案緩議，以及反對縣市首長的「環境公投」主張，同樣主動放棄在臺設廠轉往美國設廠。拜耳投資案使「環境公投」獲得公眾的矚目，而拜耳的公關處理也成為業界之典範，但是該投資案的失敗卻由環保抗爭事件轉變成一場政治風波。

伍、結論

綜觀杜邦和拜耳在臺設廠事件之發展，可發現中央政府與地方民意的各項利益衝突。1980年代人民環保意識逐步興起後，地方民意透過體制內的陳情、請願及議事提案，或藉由體制外的抗議如遊行、集會等展現其社會力量，促使執政與反對黨之政治派系不由得重視其環保的訴求，並且順應地方民意推翻既定的政策。反對杜邦和拜耳在臺設廠者，如從省議會議員提案或民眾陳情內容知悉，皆認為經濟成長不能以環境破壞為代價，由於政府決策及相關法規的粗糙，令當地人民無法預先參

64 陳嘉鐘，《跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究—以德國拜耳臺中港投資個案為例》，頁70 - 73。

與投資案；為了保護生命財產安全及留給後代良好生活環境，期望設置低污染工廠或加強污染防治，而非令人恐懼不安的高污染、高公害工廠。

自從政府由1960年代開始推動各項經濟建設計畫，扶植高污染工業的發展，雖然創造了臺灣的經濟奇蹟，卻也導致環境公害的產生。臺灣環保運動多以受害者居民社區動員「自力救濟」，之後才有知識分子如學者、大學生及記者的聲援、呼籲。1987年解嚴之後，更是鼓舞民眾積極爭取自己的環境公民權，包括事後的抗議、求償及事前的預防、抵制，反杜邦和拜耳運動者即是後者。在環保抗爭期間，工廠生產或興建隨之拖延，或者不獲地方環保單位的支持，直到引發社會大眾矚目，企業與政府才真正重視民眾的意見，卻讓單純的環保污染問題演變為地方衝突，或者成為地方派系的政治籌碼。⁶⁵如省議員在議事過程中，為了杜邦與拜耳兩案「反映民意」，多少受到設廠地區民眾選票的制約，提案裡對於行政缺失與污染的恐懼資訊，多半來自環保團體、媒體所提供的傳聞。又如民進黨及其派系與各個新興環保團體建立起聯繫，擔任社會運動的領導者，或對環保運動提供許多政治奧援，讓環保抗爭組織逐步走向政治化。因此，面對「拜耳案」的公投爭議，民進黨不敵外資壓力，為了避免被歸類為「反商」，黨中央曾出面壓制地方首長的決定。⁶⁶

政府決策與地方民意之間在杜邦與拜耳設廠案當中，似乎呈現一種負面的互動關係。因為歷經多次向政府或企業的交涉挫折，致使反對設廠的民眾普遍不信任政府的公信力，所以對於經濟與環保單位提出的辦法置之不理，如中央政府委託學者、專家所完成的「環境影響評估」，或者要求設廠企業對附近民眾舉辦聽證會或說明會加以解說，盡皆未能獲得民眾充分的認知。由於省議員對陳情民眾的承諾，導致「拜耳租地案」決議的波折，省政府因民眾抗爭重啟第二階段環評，臺中縣長執意兌現競選承諾的「公投」要求，都對外資在臺設廠造成行政與立法上的

65 紀駿傑、蕭新煌，《臺灣全志卷九・社會志・環境與社會篇》，頁84 - 86。

66 何明修，《綠色民主：臺灣環境運動的研究》，頁136 - 139，174 - 175。

種種設限，致使其對臺投資、設廠的意願降低。

歷經省議會對臺中港區租地案及第二階段環評審查之緩議，最後在多數國民黨省議員動員下通過租地案，但1997年底縣市長選舉使拜耳設廠案變成選舉議題，「公投」反而變成拜耳去留的關鍵。拜耳總公司決定暫停及結束投資案，即是認為無法將未來寄託在「連法律也無法保障」的投資案上。⁶⁷顯見中央與地方之間關注的焦點不同，經濟部著眼於外資設廠所帶來的「經濟成長」，民眾所重視者是家鄉的永續發展及生活品質。中部地區的民眾遞交請願書、向媒體投書、街頭抗議及選票抵制等手段，向中央政府及省政府抗議外資設廠；省議員議決拜耳案時，更反映在地人民的心聲，雖然國民黨省議員強勢通過租地案，但拜耳終究放棄設廠，可謂為「環保訴求」的重大勝利。

不過，就中央推動重大建設及引進外資的長遠目標來看，臺灣投資環境欠佳及建廠計畫未能成功，依舊對臺灣經濟發展有所影響。所以在杜邦與拜耳案之後，有省議員質詢省政府，「彰濱工業區」與「臺中港區」另行招商設廠；也有省議員以為經濟建設屢受民眾抗爭，對臺灣相關產業的發展不利。而省政府宋省長在答覆省議員質詢時，表示有關重大公安及環保爭議的建廠案，若地方民眾與政府無法達成共識，將對臺灣產業建設造成重大影響。從拜耳改赴美國德州設廠，成功獲得PU製程的關鍵技術，在亞洲設立技術服務中心未考量臺灣，即是當年設廠受阻的緣故。⁶⁸此為外資對臺灣投資環境信心不足的結果，所以中央政府也記取教訓，針對重大經濟投資案，除設置中央與地方之間的跨部會協調單位，也讓廠商直接與地方政府登記設廠，並且加強設廠環境影響評估之審定。

67 陳玉慧，〈拜耳總公司：這項投資法律也無法保障〉，《聯合報》，第4版，焦點，1998年3月19日。

68 許金龍，〈拒絕拜耳3年來臺灣得到什麼〉，《聯合報》，第21版，財經焦點，2000年7月10日。

引用書目

- 施信民主編，2006。《臺灣環保運動史料彙編1》。臺北縣新店市：國史館。
- 紀駿傑、蕭新煌，2006.12。《臺灣全志卷九・社會志・環境與社會篇》。南投市：國史館臺灣文獻館。
- 國史館臺灣文獻館館藏，1997.12.15。〈交通處簽為德商拜耳公司承租臺中港土地興建廠區及其相關設施案，提請討論〉，《臺灣省政府委員會議檔案》，檔號：第00503014209號。典藏於「省府委員會議檔案內容檢索系統」，網址：<http://ds2.th.gov.tw/DS3/app005/list3.php?ID1=00503014209>。
- 臺灣省政府館藏，1996～1997。《臺灣省政府公報》，典藏於「臺灣省政府公報網際網路查詢系統」，網址：<http://subtpg.tpg.gov.tw/og/q1.asp>。
- 臺灣省諮議會館藏，1986～1991、1996～1998。《臺灣省議會檔案》、《臺灣省議會公報》，典藏於「臺灣省議會史料總庫」，網址：<http://ndap.tpa.gov.tw/>。
- 何明修，2006。《綠色民主：臺灣環境運動的研究》。臺北市：群學出版公司。
- 許雪姬主編，2004。《臺灣歷史辭典》。臺北市：遠流出版社。
- 臺大學生杜邦事件調查團，1986.09。《臺大學生杜邦事件調查團綜合報告書》。臺北市：牛頓出版社。
- 吳文峰，1998。〈沒有贏家的戰爭—從拜耳案談經濟與環保之均衡性〉，《建言》29：28～31。
- 吳仕吉，1999.07。《拜耳案與石化政策—政策網絡觀點》，臺北市：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 邱昌泰，2002.12。〈從「避鄰情節」到「迎臂效應」：臺灣環保抗爭的問題與出路〉，《政治科學論叢》17：33～56。

張惠堂，1988.06。《公共政策制訂過程衝突面之研究—杜邦設廠爭議之個案分析》。臺北市：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

陳嘉鐘，2002.06。《跨國企業在臺指標性投資案相關議題研究—以德、國拜耳、臺中港投資個案為例》。高雄市：國立中山大學管理學院國際高階經營碩士學程專班碩士論文。

未著撰者，1996。〈拜耳案啟示錄〉，《財訊》175：76－4。

未著撰者，1986.01.10。〈彰濱工業區已全面停工 政院昨通過善後計畫〉，《聯合報》，第2版。

未著撰者，1986.01.18。〈杜邦二氧化鈦廠設在彰濱工業區〉，《聯合報》，第2版。

未著撰者，1986.03.29。〈10萬鹿港人陳情環保局要求制止製造二氧化鈦〉，《聯合報》，第2版。

未著撰者，1987.03.13。〈杜邦「有意」鹿港「無情」 終於「緣盡」 二氧化鈦廠決在臺另覓新廠址 俟「環境評估」被肯定再提計畫〉，《經濟日報》，第3版。

呂理德，1997.12.21。〈從拜耳案看臺灣經濟與環保互動〉，《中國時報》。

宋健生，1998.02.17。〈拜耳租地省議會暫緩處理〉，《經濟日報》，第4版。

杜邦在臺灣，網址：http://www2.dupont.com/Taiwan_Country_Site/zh_TW/duponttaiwan/plant_site.html，2010年10月12日。

李信宏、黃衡墩，1996.09.05。〈立院省議會陸續出現反拜耳聲浪〉，《聯合報》，第2版。

林中傑，1986.05。〈鹿港小鎮面臨杜邦恐懼症—鹿港10萬鎮民聯手抵制杜邦設廠〉，《財訊》50：188～189。

林美玲、徐碧華、申震雄、雷顯威，1996.08.17。〈政院全力推動拜耳投資案〉，《聯合報》，第2版。

侯家駒，1997.12.22。〈凍省的政經效應從拜耳暫停投資說起〉，《經濟日報》，第2版。

- 許金龍，2000.07.10。〈拒絕拜耳3年來臺灣得到什麼〉，《聯合報》，第21版。
- 陳玉慧，1998.03.19。〈拜耳總公司：這項投資法律也無法保障〉，《聯合報》，第4版。
- 陳清喜、楊憲宏，1986.07.03。〈鹿港杜邦取捨好比「蛋糕難題」民情環保掀起一場「滾球之戰」〉，《聯合報》，第3版。
- 陳德愉，〈衝破總統府禁地的李棟梁又蓋出新故鄉〉，《新新聞》，第527期，網址：<http://www.new7.com.tw/journal/weekly/old/527/article098.html>，2010年8月1日。
- 黃創夏，〈拜耳建廠懸而未決，政治毒素早已擴散〉，《新新聞》，第496期，網址：<http://www.new7.com.tw/journal/weekly/old/496/article064.html>，2010年8月1日。
- 楊昌林，2000.01.20。〈臺中港通知拜耳終止租地權〉，《聯合報》，第24版。
- 賴淑姬，1998.03.07。〈24票對2票省議會突圍通過拜耳案〉，《聯合報》，第1版。
- 閻鳳婷，1998.03.07。〈拜耳租地案24比2省議會通過〉，《經濟日報》，第1版。
- 簡永祥，1998.03.19。〈拜耳放棄在臺500億元投資案〉，《經濟日報》，第3版。

Taiwan Provincial Council to foreign capital negotiation setting up a plant in Taiwan-A Case Study of the DuPont and Bayer^{*}

Lee, Chiao-wen

Abstract

Taiwan folk environmental protection consciousness spring up and local government ecology's change in the 1980s caused foreign capital, like DuPont and Bayer, comes to Taiwan to build a plant faced various kinds of challenges. The Central authorities approve two foreign companies by the economic growth goal setting up a plant inside the middle area, after the community self-reliant relief form environmental protection resistance, public opinion media propaganda and the place cliques' use, the place public opinions can unfold by the system inside and outside channels, but also produces argument which is important on the economical and the environmental protection.

Taiwan Provincial Council also once accepted the local populace statement, proposed for the electoral district public, provides the resolution for the environmental effect verification on the cases of foreign capital came to Taiwan to build a plant. Because they receive the public opinion the restriction to stand with the foreign capital in the opposite, opposition building a plant case and set up the limit. Therefore the government's decision-making as if presents one kind of negative interaction. The place public opinion didn't trust government unit's credit after relate setback from government and the manufacturer negotiation, such like the environmental effect appraisal verification, to convene the public hearing or the explanation, all never be able to obtain the populace full understanding.

The provincial councilman reflects the public opinion to leave aside a

* Assistant Professor, the Center for General Education, Chia Nan University of Pharmacy and Science.

police case, the Provincial (county) government change the administration decision because of the public resist, and county magistrate insists on the impetus environment citizen voting that cause many obstructions and the foreign capital reduces the wish to invest and build a plant in Taiwan.

Keyword : DuPont, the Bayer Case, foreign capital build a plant in Taiwan, environmental protection resist, environmental effect verification, citizen voting.

臺灣省議會對外資在臺設廠之折衝：以杜邦、拜耳案為例

臺灣文獻

第六十二卷第一期