

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
論文研究計畫書

指導教授 蘇彩足博士

新多元主義對政策合法化之影響 -
以「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」中
土地開發條文為例
(口試本)

研究生：林俊明

學號：P98322011

中華民國 101 年 4 月 13 日

新多元主義對政策合法化之影響-以「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」中土地開發條文為例

目 錄

第一節 緒論	1
壹、研究動機與背景	1
貳、研究目的	3
參、研究方法與範圍	4
第二節 理論架構與文獻回顧	6
壹、政策合法化概念	6
貳、新多元主義相關理論	8
參、文獻回顧	10
第三節 立法過程概述	15
壹、離島條例及花東條例立法背景與過程	15
貳、土地開發條文內容及演變	17
參、主要參與者立場及角色	21
第四節、預期章節安排	27
參考文獻	28

新多元主義對政策合法化之影響-以「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」中土地開發條文為例

第一節 緒論

壹、研究動機與背景

關於公共政策之制定及形成過程，早期之研究多將重點置於制度層面，包括行政組織的運作、行政部門的推動以及立法部門(國會)的審議等，然而，隨著政治制度愈趨民主、多元、開放，擁有不同立場及偏好的參與者陸續進入政策形成的場域中，並扮演越來越積極的角色。它們或透過遊說、示威抗議、媒體宣傳等方式以期影響政策制定，或直接參與選舉以將其理念落實於政策議程中，在在皆使得政策形成過程之多元性、複雜性與不確定性越來越高。

如前所述，因為政策形成過程的參與者愈趨多元，故各種不同立場的聲音乃開始呈現並試圖影響政策結果。依據新多元主義代表人物 Lindblom 之論點，多元利益團體與政府機關必須在國會中完成許多重要政策的討論與協商，而多元主義的特性表現在國會立法過程中就成為黨派相互調適的漸進主義，在這個決策模式中，妥協、交易與協商成為政策制定的主要方式（丘昌泰，2008）。有鑒於新多元主義中各方參與者協商、妥協、議價之特徵，本研究乃試圖就「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」中土地開發條文立法過程不同行為者之立場、角色與互動模式做一描述、分析與歸納，以觀察新多元主義在本研究主題中之體現性。

「離島建設條例」作為一個針對特定區域所訂定之發展專法，其本身之政策任務在於提升離島地區基礎建設水準、增進離島居民生活品質、健全離島產業發展及維護離島特殊自然生態文化等，故其中訂定為數不少各項條件優於台灣本島其他縣市之條文以提升離島的整體發展（如：離島地區營業人免徵關稅與營業稅、重大投資建設計劃土地使用變更審議程序之鬆綁、補助國民義務教育書籍費與雜

費、補助在離島開業之醫療機構及緊急送台灣本島就醫病人之交通費用、離島居民用水、用電之費率優惠、甚至開放試辦澎、金、馬與大陸間之通航（小三通）等等）。其中，第 7 條係規範重大建設投資計畫需用土地使用變更審議程序之簡化以及審議權限下放至縣市政府，第 8 條則規範，為協助離島重大建設投資計畫之土地取得，得申請公有土地撥用；屬公共建設之投資計畫者，必要時，並可徵收私有土地。該二條文排除了都市計畫法、非都市土地使用管制規則、土地法、國有財產法¹、平均地權條例及地方公產管理法令等之限制，大幅度鬆綁離島土地管制規定，為離島引進投資、促進經濟發展開啟一線契機。

另外，民國 100 年 6 月 13 日三讀通過之「花東地區發展條例」，在其不同版本草案之立法總說明當中皆揭示：「…參考日本北海道、山村、偏遠地區之振興條例，及東部永續發展綱要計畫、離島建設條例之執行經驗，以形成有別於西部區域之發展模式，真正達成東部區域永續發展之目標，爰擬具「花東地區發展條例」（以下簡稱本條例）草案…」，又，立法委員賴坤成於 99 年 3 月 12 日立法院第 7 屆第 5 會期施政總質詢時亦提及：「…有關這個條例，不管是藍版或綠版，大概都是參照離島建設條例的精神而來…」（立法院公報，2010），且其立法理由亦是要推動花東地區產業發展，維護自然生態景觀，發展多元文化特色，提升生活環境品質，增進居民福祉，與離島建設條例之立法意旨幾無二致。因此，不論是在國民黨版、民進黨版、立法委員王廷升版乃至後續所謂朝野協商時空降之經建會版及破局版當中，皆納入與離島建設條例第 7、第 8 條相似之條文²，企圖仿效離島模式吸引產業投資花東地區，以提升當地經濟發展水平及居民生活福祉。

而在「離島建設條例」後續修法過程中，包括陳福海、林炳坤等離島地區立委及無黨團結聯盟黨團陸續提出第 7 條及第 8 條修正案，其主要內涵包括：重大

1 土地法第 25 條：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」國有財產法第 28 條：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」

² 國民黨團版本為第 8-10 條、民進黨團版本為第 7 條、王廷升委員版本為第 7-9 條、經建會版為第 7-9 條、破局版為第 7-9 條及第 11 條。

建設投資計畫之都市計畫主要計畫核定權由中央下放至離島縣市政府、重大建設投資計畫活化私有土地加速整合、興辦事業計畫及環境影響評估之審查權大幅下放地方政府辦理、擴大國有非公用海岸土地之利用範圍及項目、授權地方政府訂定適當的建築容積獎勵辦法等。另外，在「花東地區發展條例草案」中，則訂有包括：重大計畫開放公有土地租售、簡化土地變更程序、必要時土地管理機關得將國公有及公營事業土地委託財政部國有財產局或縣(市)政府辦理規劃及招商作業，甚至將土地作價所得納入基金財源等規定。由於這些規定與現行土地管理機制差異甚大，也因此招致有關圖利財團、賤賣國土、破壞自然生態等質疑。這些質疑的聲音透過各種方式不斷地向社會大眾傳遞並向國會遊說或施壓，再加上關心此議題之立法委員的支持，使得最後僅有離島建設條例第 7 條於民國 99 年 11 月順利完成三讀修法，至於離島建設條例第 8 條及花東地區發展條例草案中土地開發條文都在最後階段由提案人主動撤案或於朝野協商時遭到刪除。

貳、研究目的

相較多元主義認為公共政策決策過程係由政府機關與多元利益團體共同治理的多元政體(polyarchy)模式，新多元主義更加強調多元利益團體與政府機關在國會中的討論與協商過程。因此，觀察離島建設條例第 7 條、第 8 條後續修法過程以及花東地區發展條例草案中，土地開發條文立法過程各方參與者間之互動是否具備新多元主義之特徵，乃成為本研究主要之研究目的。

而欲探討政策合法化過程中是否具備新多元主義之特徵，必須先清楚界定出過程中的參與者有哪些？之後則是要釐清這些參與者對於該政策議題的立場，後續再進一步探討各方參與者採取哪些策略以試圖引導政策議題朝對其有利方向演變。在本研究主題當中，主要參與者包括：立法委員、行政官員（行政部門）、地方行政首長及民意代表、公民或社運團體、一般大眾及媒體，其中，主要參與並掌握權力者仍然是立法委員（包括所屬黨團）及行政官員。此外，公民及社運團

體則透過各種方式（包括訴諸媒體或遊說立法委員等）積極表達其訴求，至於媒體及一般大眾的意見、立場及表達則屬較為零散式的參與。

基於以上研究目的，本研究擬關注之重點為以下幾項：

- （一）首先介紹「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」中土地開發相關條文政策形成過程，包括「離島建設條例」第 7 條、第 8 條及「花東地區發展條例草案」中土地開發條文之立法背景與經過。
- （二）接著觀察「離島建設條例」第 7 條、第 8 條後續修法及「花東地區發展條例草案」土地開發條文立法過程中，由立法委員、行政部門、利益團體、公民與社運團體、一般社會大眾及媒體所組成之政策網絡中各自所扮演之角色、立場與彼此間之互動模式。
- （三）最後將前述觀察結果與新多元主義之理論架構及運作特徵作一對照，以探究新多元主義理論在本研究主題中是否具有解釋力，最後並提出研究發現與結論。

參、研究方法與範圍

（一） 研究方法

本研究係採質化研究途徑，所謂質化研究，指藉由各種方式，包括觀察、訪問或是書面紀錄來收集資料，透過非數學的分析程序，對所得資料進行解析，以獲得研究結果，而本研究擬採文獻分析法為主。文獻分析法（documentary analysis/document Analysis）屬非反應類研究法之一，文獻分析法主要是蒐集與研究主題相關的國內、外書籍、期刊、論文、研究報告、政府出版品等文獻資料，進行分析、比較、整理與綜合，並且從理論與實務等構面進行分析探討。

因此，本研究擬蒐集涵蓋國內與「離島建設條例」及「花東地區發展條例」立法過程相關之政府研究報告、立法院公報、議事錄、學術研究成果、新聞媒體報導與評論等資料，透過閱覽、整理、描述、分類及詮釋，以期對該二法案

中土地開發條文立法過程進行有系統的描述與分析，並進一步探究立法過程中各方行為者（actors）之互動及其對合法化過程與結果所造成之影響，此外，也透過相關資料之彙整分析以驗證新多元主義在本研究中之適用性。另必要時擬再輔以深度訪談法，針對與前述二條例推動過程有關之重要參與人士進行訪談，以釐清及補充相關論述。預定訪談對象包括：主管「離島建設條例」與「花東地區發展條例」並實際參與重要立法過程(如朝野協商)之行政官員 1-2 人、提案贊成或反對土地開發條文並實際參與重要立法過程(如朝野協商)之立法委員或其助理等 2-3 人以及積極參與本議題之民間非營利組織或公民、社運團體代表 1-2 人。

（二）研究範圍

本研究因係探討「離島建設條例」與「花東地區發展條例草案」土地開發條文立法過程中各參與者之角色與互動，故本文之研究範圍主要在「離島建設條例」與「花東地區發展條例」二法土地開發條文由提出草案至三讀通過以及後續修法這段期間，並以立法院審議過程所產生之各種相關資料為主。

惟因「離島建設條例」施行至今已逾 10 年並歷經多次修正³，而「花東地區發展條例」則公布施行未達 1 年，故在資料蒐集上可能呈現二者之資料量有相當差異之情形，且因二法於立法過程中歷經數度朝野協商，而協商過程並未對外公開且亦未全數做成紀錄，故在參採政府研究報告、政府出版品、新聞媒體報導評論等資料以外，尚需以深度訪談內容作為補充資料，以彌補學術研究部分資料較為不足之限制。

³離島建設條例於 89 年 3 月 21 日三讀通過後又歷經 6 次增修，第 1 次在 91 年 1 月 17 日，增訂第 9 之 1, 9 之 2 條並修正第 11, 14, 17, 18 條；第 2 次在 96 年 12 月 21 日，增訂第 10 之 1 條；第 3 次在 98 年 1 月 12 日，修正第 9, 10, 10 之 1, 13, 16, 17 條並增訂第 10 之 2 條；第 4 次在 99 年 11 月 16 日，修正第 7 條；第 5 次在 99 年 12 月 28 日，修正第 12 條；第 6 次在 100 年 6 月 3 日，修正第 9, 13 條並增訂第 9 之 3, 12 之 1, 15 之 1 條。

第二節 理論架構與文獻回顧

本研究因係探討新多元主義對政策合法化之影響，故本節茲分別就「政策合法化」及「新多元主義」相關理論及概念作一介紹。

壹、政策合法化概念

「政策合法化」(Policy Legitimation) 係指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人。例如，立法機關、決策委員會、行政首長等，加以審議批准，完成法定程序，以使付諸執行的動態過程。由此可知，合法化機關包括行政機關與民意機關兩大類型。

而在民主國家，任何公共政策推行之前，必須先經由立法機構之審議與通過方得具備合法性，並落實主權在民及權力分立之精神。在政策循環或政策階段論中，政策合法化係指政策方案在規劃完成後須送至立法部門爭取支持與同意的過程，而在政策合法化過程當中，各方行為者對於公共政策之內容及通過與否都扮演一定程度之角色，因此，在當代公共政策研究中，政策合法化之重要性已越來越受注意，尤其在民主國家，社會上多元的聲音皆得以自由展現，因此，各方行為者亦會試圖將其所關注之議題導引至其所欲之方向。

一般而言，行政機關為使法案能在立法機關獲得通過，可採行的做法如下(吳定，2003)：

- (一) 試探性地發布消息：法案在正式向立法機關提出前，先將內容向社會透露，以觀察社會各界的反應。
- (二) 把握適當提出時機：在政治情勢、社會條件、立法機關內部氣氛對該法案有利的情況下，提出法案獲得通過的機會較大。
- (三) 爭取社會資源協助：行政機關可透過支持其立場的一般大眾、傳播媒體、學者專家、利益團體等，對民代施壓，促其採取支持的態度。
- (四) 加強聯繫維持情誼：行政機關平時即應利用各種方式，加強與民意代表間

的聯繫，增進他們對行政機關業務的了解，並維持密切的情誼。

- (五) 提供資訊增進了解：民意代表無暇對法案作深入研究分析，行政機關可適時提供其相關資訊，增進其對法案的認識，而採支持的立場。
- (六) 列席各項相關會議：為爭取民意代表對法案的認同與支持，行政機關的首長應列席立法機關的各審查委員會、座談會及聽證會等，一則為法案辯護，二則為接受民意代表詢問並做必要的解釋，澄清與說明。
- (七) 運用立法聯絡人員：行政機關可設置專責單位或人員，從事與立法人員之間的聯絡溝通工作。
- (八) 發揮黨政協調功能：對於阻力較大的法案，可以透過政黨的力量，居中穿梭協調，對黨籍民意代表或曉以大義、或以黨紀約束，要求其採取支持的立場。

此外，行政官員及民意代表在作決策時，常受到下列因素之影響(吳定，2003)：

- (一) 價值觀：包括組織的價值觀、專業的價值觀、個人的價值觀、政策的價值觀及意識型態的價值觀等。
- (二) 政黨歸屬：對民意代表而言，在忠於政黨要求下，所屬政黨或派閥的政治主張、立場及信念等，對其政治投票行為影響極大。不過，其影響力的大小，仍須視政治議題的本質而定。
- (三) 選區利益：對民意代表而言，常堅持「黨意與選區利益衝突時，以選區利益為優先」的主張，此乃因該選區之選民對其職位具有最終決定權之故。不過，非民選的行政官員，也常常以選區或利益團體的代表身分而從事政策制定。
- (四) 民意：民意趨向一直是決策者的重要決策標準，民意代表尤其不能忽視民意對重要政策方案的主張及看法，因為它與他們的選票息息相關。民意對於重大的、廣泛性的政策走向及對日常性的計畫實施作法均具有影響力。
- (五) 服從：不論是行政官員或民意代表在作決策時有時會選擇聽從其他人的意

見，包括行政官員服從民意代表或民意代表服從其他民意代表。

由上可知，政策合法化的過程可謂是一種集多方參與者於一堂的集體決策型態，而集體決策的型態通常包括(吳定，2003)：

- (一) 議價協商型：指兩個或兩個以上具有權力者，互相調整其至少部分上並不一致的目標，以制定一項彼此雖不滿意但可接受之方案的過程。換句話說，議價協商型涉及協商、取捨讓步，以及妥協的行為。
- (二) 論證說服型：是一種設法說服他人接受其觀點或立場，並使對方相信接受的結果將對其有利的行為。
- (三) 層級命令型：它涉及層級節制體系中上司與部屬間的關係，在許多情況下，上司可能採取強制的方式，要求部屬強化其主張或立場。

貳、新多元主義相關理論

傳統的制度論研究通常將政策合法化過程的重點置於機關本身功能的運作上，包括行政部門與立法部門各自組織功能之發揮與彼此間的互動，而較少探討其他參與者在政策形成過程中的角色。這樣的研究途徑在日趨多元的民主社會中逐漸顯得解釋力不足，對於許多公共政策的產出過程無法提供適合的理論架構來加以詮釋。因此，多元主義乃應運而生。一般而言，多元主義強調社會上除了政府部門以外還充斥著各種利益團體，每個利益團體對於特定議題皆有其立場，並意圖影響公共政策朝其所欲之方向發展，故公共政策乃是利益團體之間相互競爭後取得平衡的結果。

在現今民主國家中，政策合法化過程之參與者通常包括：行政機關、國會議員（及其所屬政黨）、利益團體（壓力團體）、選民、媒體等等，而在這些行為者當中扮演最主要角色或是最具有影響力的首推行政機關、國會議員、利益團體（壓力團體）這三者，而三者之間彼此具有一種相互依賴又牽制的關係，使得公共政策往往是在三者互相拉扯及討價還價當中產出，並基本上符合各方利益或至少達

成某種程度的平衡及妥協。但是隨著政治民主及社會多元的日趨發展，越來越多的參與者（如公民、媒體等）進入政策形成的場域上，並與前述三個主要行為者開始產生互動與角力，使得政策制定過程變得複雜且充滿議價、協商、妥協的氣氛。因此，多元主義在政策制定上表現出四個主要特點：1.漸進主義 2.集體決策的複雜性 3.黨派間相互調適 4.利益表達的可能性。

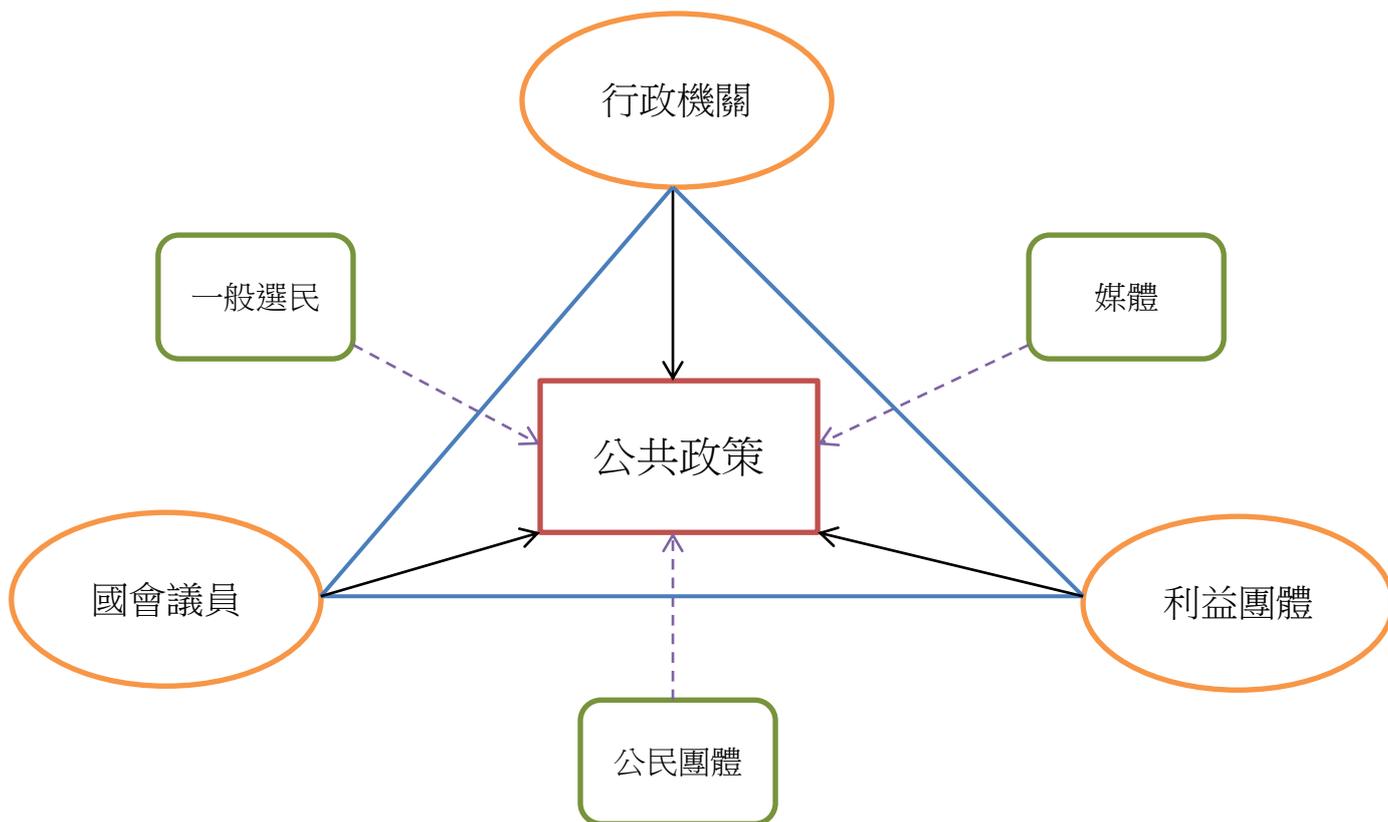
多元主義之代表人物為 R.Dahl，其主要論點在於，公共政策並非由單一政治菁英所能主導，而是由政治菁英與社會上多元利益團體共同治理之多元政體 (Polyarchy) 模式。其後，著名政治經濟學者 C.E.Lindblom 則認為，Dahl 的論點忽略了國會在決策制定當中之重要性，多元利益團體與政府機關仍然必須在國會中完成重要公共政策之討論與協商。因此，新多元主義 (Neo Pluralism) 強調公共政策通常必須在國會中經過妥協、交易、協商的過程，並透過更民主與開放的方式以達成決策 (丘昌泰，2008)。

再者，隨著公共政策形成的方式愈趨多元開放，公民以個人或是組成團體等方式尋求進入政策制定場域之現象乃逐漸蔚為風潮。學者 Valelly 曾指出，重新鼓勵公民進入政治過程的方法為推動以公益為取向的協會組織主義 (associationalism)。因此，公民為了參與公共政策，最直接有效的管道為加入利益團體，對國會議員或政府官員進行遊說工作，以影響公共政策的制定 (丘昌泰，2008)。這種主動、積極且完全出於自由意志的公民參與表現，有學者稱之為「公民投入」或「公民涉入」 (civic engagement)，其與傳統上「公民參與」定義 (citizen participation) 的差別在於更強調公民的主動性、積極性及涉入程度，而非消極等候國家機關的通知或召喚，並象徵公民對於公共議題具有強烈的參與感與某種程度的理想性。也因為如此，這種基於共同價值與目標組成之公民團體，在政策合法化過程中也較能發揮有力的作用。

綜上，本研究擬以前述新多元主義為主要理論架構，藉由觀察「離島建設條例」及「花東地區發展條例草案」土地開發條文立法過程中各方參與者之互動及

對合法化結果的影響，以檢證在多元民主社會當中，對於公共政策之形成與制定具有實際影響力之參與者為何？而這些參與者又是採取何種方式來影響政策結果？並試圖提出研究發現及結論。

圖、分析架構



來源：作者自繪

參、文獻回顧

政策合法化做為公共政策過程的一個階段，或許由於過去台灣民主化程度不深、行政權獨大之影響，使得立法院所發揮之功能及影響力不彰，因此在過往並未受到理論界與實務界太多關注的眼光；惟隨著國會全面改選以及各級行政首長甚至總統直選之後，民主化程度大幅提升，社會愈趨多元開放，立法院在政策形成過程中所扮演之角色及發揮之影響力有增無減，各方勢力亦逐漸堂而皇之地在政策合法化過程中佔有一席之地，此種現象開始引起學界及實務界的注意，有關

政策合法化領域之研究開始出現，並逐漸累積一定之研究成果。而在政策合法化領域中，「多元主義」或「新多元主義」乃是其中相當重要之概念，許多研究皆或多或少提及此概念，並以之作為分析架構或研究重點。

承上，因本研究乃以政策合法化過程中不同行為者間之互動過程為研究核心，故於文獻搜羅上遂嘗試以「政策合法化」、「多元主義」以及「新多元主義」作為關鍵字搜尋相關研究成果與文獻，搜尋方式主要透過「台灣博碩士論文知識加值系統」及「Google 學術搜尋」連結至相關期刊、論文資料庫作查詢，以期盡量涵蓋相關研究成果。

首先，蘇彩足（1999）在關於台灣民主轉型前後預算決策過程與預算配置結果的研究方面認為，民主化之後，台灣的預算決策過程呈現：(一)人民和利益團體勇於表達需求和爭取利益。(二)立法機關自主性提升。(三)民代、官僚與財團形成鐵三角關係與金權政治。此研究結論相當程度點出了當前台灣政策合法化過程中之實際現象。

接下來，在探討有關分配性政策決策過程方面，羅清俊（2003）研究發現，「離島建設條例」所有完成三讀條文均透過「朝野協商」，因此，審議過程無太多爭議。而離島選出的委員，包括林炳坤、陳清寶、曹爾忠、李炷烽委員皆非常積極推動該法案，因為這是一個典型的分配政策法案，委員之間的互惠頗為明顯。其後羅清俊（2004）進一步研究則發現，「離島建設條例制定案」屬於立法委員「幾乎全體一致同意」的決策型態；但是法案一旦涉及政黨直接利益或是政策利益分配的規模過於龐大並涉及公平原則，例如「離島建設條例修正案」，則全院「幾乎全體一致同意」的現象很難出現，而是呈現另一種稱之為「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態（intra-party universalism），由此可見政黨在立法院分配政策或是預算制定過程當中扮演相當重要的角色。在不涉及政黨利益或意識型態的分配政策議題基本上都是委員之間互惠規範在主導，就連常設委員會也很難決定分配政策的結果。但是，一旦分配政策與政黨的利害關係或意識型態息息相關時，政黨

的掌控力明顯凌駕委員之間的互惠規範，也凌駕於常設委員會職權立場之上。

至於在政策合法化過程中民意的表達方面，盛杏媛（2005）認為，相當多的立委著重選區代表的角色，面對選區利益與國家整體利益相違的時候，立委往往站在選區的立場，極少扮演國家整體利益受託者的角色來衛護國家整體的利益，立委此一角色的扮演事實上與大多數民眾所期待的代表圖像有一段落差。更嚴重的是即便立委偏向選區，也可能僅是偏向選區內的一小部份與立委接觸的特定個人或團體。而余致力（2000）的研究亦發現，在民意表達過程中，民眾是委託人，而政黨、利益團體與大眾傳播媒體則是代理人。委託人與代理人之間最大的問題在於：如果制度設計不當，則代理人未必忠於委託人之意旨與利益。換言之，政黨、利益團體乃至大眾傳播媒體的意見與主張，可能不足以代表民意。

由以上文獻整理可歸納出，立法委員之自主性確實提高，且彼此間之合作或結盟現象通常伴隨著各自選區利益而生，但政黨的角色與力量在某些情況下亦不容忽視。

另一方面，魯炳炎（2003）針對自由貿易港區政策合法化過程之研究發現，對於自由貿易港區設置管理條例草案在立法院的政策合法化過程中，所涉及中央部會之間、行政部門與立法部門之間、中央與地方之間，乃至於國家機關與社會壓力團體彼此之間的互動關係，在在都呈現出政策合法化的過程是多元行動者權力角力的場域。此外，李翠萍（2005）認為，從議題倡導網絡中，非營利組織對於立法的推動，從法案的草擬、策略聯盟、國會遊說、立法的通過，甚至立法的落實，都有非營利組織的主導與運作，至此，政府與非營利組織的共同治理更形顯著。而謝宜璇（2007）在探討政治過程對政策合法化的影響時則發現，政策合法化過程中，行為者除須尋求結盟外，也須仰賴非直接參與法案的媒體，權力其實不容易由單一行為者操作。

在針對其他行為者對於政策合法化過程的研究方面，江明修、陳定銘（2000）認為，只要非營利組織能夠善用政策遊說途徑以及政策遊說策略，並且配合媒體

的公關策略，當遊說議題成為社會輿論的焦點且「政策視窗」開啟時，非營利組織反而是屬於「強勢遊說」團體。傅立葉（2003）在研究全民健保政策發展過程時發現，工人團體中的不同動員網絡與互動似乎和國家的政體結構，尤其是政黨政治的競爭與合縱聯盟，有著高度的相關。張添福（2004）的研究則發現，立法遊說已成為利益團體在政策推動上的一種常態，行政部門於政策制定時需考量利益團體意見。立委舉辦公聽會凝聚共識後透過黨團向行政部門爭取編列預算。行政部門或利益團體亦可藉由朝野協商來翻案。

以上的研究發現主要著重於政策合法化過程中除了行政部門、國會與利益團體以外，尚有許多其他行為者參與其中，此外，非政府組織或非營利組織等團體在政策合法化過程中亦扮演相當重要之角色，甚至在某些特定議題上高度參與或主導議程的進行。

至於在其他針對政策合法化過程之個案研究當中，黃銘傑（2000）發現，行政部門在我國立法過程中，所扮演者並非公益、客觀或公正的代表，而是另一種型態的利益團體。沈世國（2002）之研究則發現，立法者位居接受系統外之支持與需求之樞紐地位，並且和行政機關、政黨、利益團體等發生互動關係。以政策合法化過程而言，立法人員是核心，政治系統的其他成員則是處於輔助的地位，其他政策參與者莫不極力爭取立法人員的支持，竭盡所能的拉攏立法人員。陳義峰（2008）在針對消費者債務清理條例立法過程的研究中也同樣發現，在債清條例立法過程中，菁英議程一直扮演重要的角色，影響、主導整個議程設定的發展。其中立法與司法菁英是整個議程設定過程的動力核心。卡債族這種少數民意的強度和持續性，確實影響了政府政策制定的過程。但立委才是真正扮演關鍵角色的行為者。

再者，羅金棟（2007）於探討菸害防制法立法過程當中發現，非政府組織在公共政策議題的影響上仍受到傳統鐵三角關係的牽制。由於資訊不對稱與資源的匱乏，非政府組織儘管可以促成政府對某一公共議題態度的轉變，但仍無法確保

此一議題的實施，而政府官僚在面對相對弱勢的非政府組織及強勢的利益團體時，經常是對非政府組織的訴求採取消極的行政作為。李翰林（2007）在針對 1410 億治水特別預算之研究也認為，面對官僚、國會與地方政府三者鐵三角般的互利合作，主張審慎監督的治水聯盟其實無力回天。一方面因議題範圍實在太大，無法動員特定地區相關者；另一方面也是鐵三角間同盟關係非常穩固，國會遊說發揮不了作用。

綜合以上文獻回顧結果可知，我國目前政策合法化過程主要仍由行政部門、國會議員及利益團體等鐵三角所掌控，其他行為者雖可自由表達其訴求，但受限於資訊不對稱及制度設計因素，對於實際政策走向之影響力仍小於鐵三角成員。惟並不能排除在某些特定議題或時空條件配合下，其他行為者仍可以發揮相當程度之政策影響力，並確實影響政策合法化過程及結果。

第三節 立法過程概述

基於本研究所欲探討之主要課題，本節茲就「離島建設條例」及「花東地區發展條例」二者之立法背景與過程、土地開發條文內容及其演進、立法過程中各方參與者針對土地開發條文之意見及其表達方式等作一概要性地描述與整理。

壹、離島條例及花東條例立法背景與過程

(一)離島建設條例

有關離島建設條例之立法倡議最早見諸於立法院正式紀錄者，係民國 82 年 10 月 5 日立法院施政總質詢時，立法委員陳癸淼對當時行政院長連戰質詢提及，民進黨籍立法委員洪奇昌已率先提出「離島振興法」⁴，希望行政院也能提出相對應之版本。且陳癸淼委員於質詢時一再強調離島發展滯後之嚴重性，並企盼政府給予離島應有之建設與重視，惟院長僅答復如有立法需要並不反對，但仍須交由相關部門研議，並未積極推動⁵。

面對行政部門之消極態度，包括陳清寶、陳癸淼等離島地區立法委員乃分別於 82 年 12 月 2 日及 83 年 2 月 22 日提出各自版本之離島建設條例草案，並等待行政院提出相對應版本後併案審查。惟因遲遲等不到行政院版本，故於 86 年 11 月 10 日立法院第 3 屆第 4 會期內政及邊政、經濟聯席委員會乃先行併案審查該二草案，並通過委員會審查版本。

行政院則遲至 87 年 4 月 16 日方通過離島建設條例草案並送立法院審議，其中於 89 年 2 月 22 日進行過一次朝野協商，最後於 89 年 3 月 21 日完成三讀立法程序，前後歷時 6 年餘，歷經 3 屆立法委員及 4 任行政院長方克竟其功。

⁴ 民主進步黨在民國八十二年（1993 年）提出的《邁向二十一世紀的國土規劃政策白皮書》，參考日本在戰後的經濟開發計畫，期望在台灣建立完整的國土綜合開發計畫，由中央政府主導對離島、山地等特殊地域擬定產業發展政策[3]。同年，洪奇昌等 24 位民進黨籍立法委員提出《離島振興法》草案。

⁵ 立法院公報，1993，第 82 卷，第 52 期，2651 號，頁 226-229。

(二)花東地區發展條例

有關針對花東地區訂定專法以協助其發展的倡議，早先於民國 89 年由時任台東縣長陳建年多次於不同場合建請行政院比照離島建設條例，訂頒促進東部地區產業發展的特別法，以租稅減免等優惠措施的經濟誘因，吸引企業到台東投資，均衡城鄉發展⁶。

至於行政部門首度對花東地區訂定專法表示意見則在民國 90 年，時任行政院經濟建設委員會副主任委員張景森表示，要發展「落後但有潛在開發條件」的花東地區，確有必要比照離島建設條例，立法相關「特別條例」，並設專責機構推動相關事務⁷。惟此後即未再有進一步之規劃，直至民國 98 年進行五都改制升格時，行政院長劉兆玄針對外界關切非五都縣市有被邊緣化之虞時提及，政府將主動制定「花東地區發展條例」，離島縣市落實「離島建設條例」，並制定符合原住民利益的特殊條例，並指示重提配套法案，展開行政準備工作⁸。

而在同年底至 99 年初進行花蓮區域立委補選時，國民黨及民進黨參選人皆以爭取訂定「東部（區域）發展條例」為主要政見，而所屬立法院黨團則配合競選訴求分別於 99 年 2 月 23 日、99 年 2 月 26 日提出草案，而補選當選人國民黨籍立法委員王廷升亦於 99 年 5 月 7 日提出自己的版本併同前二案逕付二讀審查。其後歷經 99 年 4 月 23 日、100 年 1 月 12 日、100 年 6 月 10 日及 100 年 6 月 13 日 4 度朝野協商後，其中並出現經建會版、立法委員賴坤成版及所謂之破局版紛陳現象，最終於 100 年 6 月 13 日三讀完成立法程序，自行政部門正式宣示推動至立法通過前後歷時約 2 年。

⁶ 聯合報，2000，〈陳建年建言 訂頒東部特別法〉，8/3，17 版花東新聞、聯合報，2000，〈陳建年：制訂偏遠地區建設條例〉，9/19，18 版台東縣新聞、聯合報，2000，〈研考會視察 縣長提 4 請求 9 建議〉，12/21，18 版台東縣新聞、聯合報，2001，〈國民黨中常會 陳建年提七建議〉，1/4，18 版台東縣新聞。

⁷ 聯合報，2001，〈高鐵延至東縣 正評估可行性 經建會副主委張景森稱 高雄至台東經費約需二千億 可採公地釋出方式籌措〉，3/9，17 版花東新聞。

⁸ 聯合報，2009，〈明年底台灣將有五直轄市 政院推動「三個生活圈和七大區域」〉，6/30，A1 版。

貳、土地開發條文內容及演變

本段將針對離島建設條例及花東地區發展條例草案中土地開發條文之內容及其演進作一概要性的描述與整理，以利對本研究主題有更清楚之認識。

(一)離島建設條例

離島建設條例中與土地開發有關之條文為第 7 條及第 8 條，且於 89 年 3 月 21 日三讀通過之版本中即已納入，不過最先提案的陳清寶及陳癸淼委員之草案版本中並無土地開發條文，而是在行政院送審版本中納入，其內容為：「為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。前項重大建設投資計畫之認定標準，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。（第 7 條）」及「離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般買賣價格價購，協議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。（第 8 條）」。

之後於民國 91 年 10 月 25 日，由離島地區立委曹原彰、吳成典及林炳坤委員等 45 人為促進離島發展、吸引國內外財團前來投資，提出「離島建設條例第 8 條修正草案」，在其提案說明中表示，該提案主要內容為刪除該條第 2 項「屬交由民間機構辦理公共建設者」等文字，亦即離島重大建設計畫不論係經中央

主管機關認定之重要產業投資計畫或交由民間機構辦理公共建設均得適用本項；另新增該條第 2 項但書，即屬於中央主管機關認定之重要產業投資計畫，必須已取得計畫內用地逾三分之二者始有適用⁹。惟該修正條文後續並未能獲三讀通過。

接下來於民國 98 年 10 月 9 日，同樣由離島地區委員陳福海等 19 人提出「離島建設條例第 7 條修正草案」，將經主管機關認定為重大建設投資計畫者之都市計畫主要計畫核定權改由縣市政府核定。其理由在於，離島建設條例第 7 條設立目的乃為鼓勵離島經濟發展，對經主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更由縣市政府核定之，不受非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。然金門、馬祖均全面實施都市計畫，該條文之放寬對金馬地區並無實質助益，為展現離島建設條例第 7 條第 3 項規定，將重大建設投資計畫之都市計畫主要計畫核定權改由縣市政府核定，以利離島建設發展並縮短行政時效¹⁰。該修正草案之後順利於 99 年 11 月 16 日獲三讀通過。

最後在民國 98 年 12 月 4 日，由無黨團結聯盟、顏清標委員及離島地區委員林炳坤提出「離島建設條例第 8 條修正草案」，其主要內容為擴大重大建設投資計畫獎勵扶助項目，包括活化私有土地加速整合、興辦事業計畫及環境影響評估之審查權大幅下放地方政府辦理，因應離島四面環海之特性，擴大國有非公用海岸土地之利用範圍及項目，以善用海洋資源建立在地特色及授權地方政府訂定適當的建築容積獎勵辦法。其修正理由在於，鑒於離島建設條例自立法通過後，因獎勵誘因不足致使民間投資卻步，造成核定之重大建設投資計畫迄今僅十餘件，平均一年不足兩件，部分核定之計畫甚至尚未完工，故離島所在縣市獲得經濟效益甚少，無法貫徹促進離島發展之立法本意。為加速離島開發

⁹立法院議案關係文書，2002，院總第 1618 號、委員提案第 4428 號，委 101-委 104。

¹⁰立法院議案關係文書，2009，院總第 1618 號、委員提案第 9194 號，委 25-委 28。

建設，特修正離島建設條例第 8 條條文，以降低民間投資離島障礙，擴大獎勵扶助項目¹¹。惟該修正條文後續亦未能獲三讀通過。

(二)花東地區發展條例

花東地區發展條例各版本草案中，除了立法委員賴坤成版及所謂的協商破局版以外，皆納入土地開發條文，其主要精神包括三個層面：「重大投資計畫開放公有土地租售」、「簡化土地變更程序」及「排除土地法規限制」。具體條文內容為：「經行政院『東部地區永續發展政策推動小組』核定有助於東部發展之重大計畫，其所需使用土地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用。」、「其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。」以及「為發展東部重點產業，在兼顧環境保育條件下，使國公有及公營事業土地達到有效利用，區域內國公有及公營事業土地，必要時土地管理機關得委託財政部國有財產局或縣(市)政府辦理規劃及招商作業。」等（國民黨版§8~10、民進黨版§7、王廷升版§7~9、經建會版§7~9）¹²

花東地區發展條例草案土地開發條文各主要版本內容對照表

國民黨版	民進黨版	王廷升版	經建會版
經行政院東永小組認定有助於東部區域永續發展之重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分	經行政院「東部地區永續發展政策推動小組」核定有助於東部發展之重大計畫，其所需使用土地，屬公有土地者，目的事業主管	經中央主管機關認定有助於東部區域永續發展之重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區	經中央主管機關認定有助於花東地區永續發展之重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區

¹¹立法院議案關係文書，2009，院總第 1618 號、委員提案第 9393 號，委 13-委 16。

¹²東海岸評論 <http://www.eastcoast.org.tw/?p=543>，2011，〈【「東部發展條例」專題】一只國父紅包，掀起《東部發展條例草案》爭議〉。

<p>區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。</p> <p>前項重大建設投資計畫之認定標準，由行政院東永小組擬訂，報請行政院核定。</p> <p>重大建設投資計畫其土地使用變更由縣市政府核定之，不受相關土地使用法令規定之限制。</p> <p>(第 8 條)</p>	<p>機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利或租金出資方式，提供民間機構使用。</p> <p>(第 7 條)</p>	<p>或用地變更完成審查，以不超過一年為限。</p> <p>前項重大建設投資計畫之認定標準，由中央主管機關定之。</p> <p>重大建設投資計畫其土地使用變更，除國家公園計畫範圍外，由縣主管機關核定之，不受相關土地使用法令規定之限制。</p> <p>(第 7 條)</p>	<p>或用地變更完成審查，以不超過一年為限。</p> <p>前項重大建設投資計畫之認定標準，由中央主管機關定之。</p> <p>重大建設投資計畫其土地使用變更，除國家公園計畫範圍外，由縣主管機關核定之，不受相關土地使用法令規定之限制。</p> <p>(第 7 條)</p>
<p>前條經認定之東部重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用。不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。</p> <p>(第 9 條)</p>		<p>前條經認定之東部重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用。不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。</p> <p>(第 8 條)</p>	<p>前條經認定之花東地區重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得於辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用。不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。</p> <p>(第 8 條)</p>
<p>為發展東部重點產業，在兼顧環境保育條件下，使國公有及公營事業土地達到有效利用，區</p>		<p>為發展東部區域重點產業，在兼顧環境保育下，使國、公有及公營事業土地達到有效利用，</p>	<p>為發展花東地區重點產業，在兼顧環境保育下，使國、公有及公營事業土地達到有效利用，</p>

域內國公有及公營事業土地，必要時土地管理機關得委託財政部國有財產局或縣(市)政府辦理規劃及招商作業。 (第 10 條)		於必要時，土地管理機關得將區域內國、公有或公營事業土地委託相關機關辦理規劃及招商作業。 (第 9 條)	於必要時，土地管理機關得將區域內國、公有或公營事業土地委託相關機關辦理規劃及招商作業。 (第 9 條)
--	--	--	--

資料來源：東海岸評論 <http://www.eastcoast.org.tw/?p=543>，2011；作者改繪。

參、主要參與者立場及角色

在離島建設條例及花東地區發展條例立法及後續修法過程中，立法委員、行政機關、政黨、公民團體、媒體與一般大眾是其中的主要參與者，且各自發揮不同程度的影響力。以下茲就各方參與者對土地開發條文之立場及角色分別闡述。

1. 立法委員(及其所屬政黨)：尤其是離島地區委員，始終扮演離島建設條例當中土地開發條文之主要推手，且提案委員之黨籍分野並不顯著，包括國民黨、新黨、親民黨及無黨籍皆有¹³，其訴求理由在於表達選區選民之聲音與增進離島地區之利益。包括 91 年 10 月 25 日提出之第 8 條修正草案、98 年 10 月 9 日提出之第 7 條修正草案及 98 年 12 月 4 日提出之第 8 條修正草案，其主要提案人皆為離島地區委員或其所屬黨團(無黨團結聯盟)成員，且其提案通常皆能得到跨黨派委員之連署支持¹⁴。惟亦有其他委員對土地開發條文持保留及審慎態度，如民進黨籍立委田秋堇、潘孟安、黃偉哲及翁金珠等，皆在委員會審查過程中抱持質疑態度，認為相關條文通過後將會大幅衝擊現有土地管理機制，使得公有土地淪為財團所有，於圖利少數特定對象之餘亦使生態環境蒙受浩劫，因此

¹³ 91 年 10 月 25 日第 8 條修正草案提案人為曹原彰、吳成典及林炳坤、98 年 10 月 9 日第 7 條修正草案提案人為陳福海、98 年 12 月 4 日第 8 條修正草案提案人為無黨團結聯盟黨團、林炳坤及顏清標。

¹⁴ 立法院議案關係文書，2002，院總第 1618 號、委員提案第 4428 號、立法院議案關係文書，2009，院總第 1618 號、委員提案第 9194 號、立法院議案關係文書，2009，院總第 1618 號、委員提案第 9393 號。

採取反對立場，並成功迫使該案進入朝野協商程序，最後成功阻擋該條文通過。

而與離島建設條例相同，花東地區發展條例之起始亦來自於立法院黨團或委員之提案，而其推動背景乃來自於 98 年底至 99 年初進行之花蓮區域立委補選，當時國、民兩黨參選人皆提出制定「東部區域(地區)建設發展條例」以為政見，並透過各自政黨之立法院黨團提案，以爭取選民支持。其中不論是國民黨或是民進黨版本，皆納入土地開發相關條文，其土地使用方式皆為「東部重大建設投資計畫所需用地，屬於公有土地者，主管機關可以訂定期限，以出租、設定地上權、信託等方法，提供民間機構使用」；差別只在於國民黨團加碼提出相關土地提供民間機構使用，可不受土地法、國有財產法與地方政府公產管理法令的限制條文。民進黨團則基於國家整體考量，不主張放寬¹⁵。因此朝野政黨起初對於土地開發條文態度的差別僅在於開放程度多寡而已，整體皆朝鬆綁方向研擬。不過民進黨籍委員田秋堇等人，在土地開發鬆綁條文上則始終採取反對之立場，並於後續朝野協商時與民進黨團共同呼應民間團體訴求，成功阻擋土地開發條文通過¹⁶。

2. 行政部門：行政部門對於離島建設條例土地開發條文的立場在立法過程中基本上並未站在反對的一方，有時甚至扮演「加碼」的角色，其中包括於行政院版草案中列入土地開發條文，甚且有官員指出，經建會所擬的「離島建設開發條例」比立法院自提通過一讀的版本更為優厚¹⁷；另在後續第 7、8 條修正案中亦未持反對立場，且於 99 年 5 月 31 日立法院經濟委員會針對「離島建設條例第 8 條修正草案」召開審查會時，對委員提案給予在離島進行投資開發者「建築容積率獎勵」時，經建會主委劉憶如更頻頻替提案立委打圓場，表示「都已經

¹⁵自由電子報，2010，〈東發條例逕付二讀 藍版跟進〉，2/24，焦點新聞。

¹⁶立法院公報，2011，第 100 卷第 49 期，頁 2151。

¹⁷聯合報，1998，〈開發離島/經建會版 離島要牛肉，設開發基金 有了建設基金，就不必年年等預算〉，2/9，3 版焦點。

刪掉那麼多了，這條就留下來吧」，更說「簡化離島土地開發程序是經建會責任」¹⁸。

至於花東地區發展條例部分，與離島建設條例較為不同的是，「花東地區發展條例」最早是由行政院前院長劉兆玄於 98 年 6 月主動宣示制定，惟因相關前置作業(如邀請學者專家研議、召開公聽會聽取各界意見等)耗時較長，又剛好碰上花蓮立委補選，因此在提出時點上仍較立法院提案來得晚，但內容大體上則與國、民兩黨版本差別不大，原則上皆參採離島建設條例內涵而成，尤其在土地開發條文上更是如此，甚至在第 15 條中納入以公有土地作價撥入及土地開發收益作為基金來源之條文，對於公有土地釋出及審查朝向鬆綁及權限下放之方向研擬。

3. 公民團體：公民團體於離島建設條例及花東地區發展條例立法過程中，皆對土地開發條文抱持積極反對或質疑的角色，其中包括綠黨、台灣環境資訊中心、台灣新社會智庫、公民監督國會聯盟、地球公民基金會、主婦聯盟、澎湖縣反賭場聯盟、黑潮海洋文教基金會等長期關注環保及弱勢權益之全國性及地區性公民團體。其主要訴求重點包括：(1)排除都市與非都市土地法令限制，破壞國家長期的國土規劃，將使國土使用的治理機制全面瓦解；(2)將土地使用變更審議的權力下放地方政府，扭曲國家行政體制並架空中央土地管理機關權責，且放任地方政商勢力上下其手，將使國土使用與保育全面失控；(3)公有土地釋出不受土地法及國有財產法的限制，讓財團以促進經濟發展之名大開公有土地之門，嚴重擴大社會與世代不公義。

公民團體透過連署、爭取立委支持、召開記者會、公聽會或示威抗議等方式，爭取社會大眾廣泛的認同以阻擋法案通過。另外，同時期尚有「原住民族地區建設條例」及「雲嘉農業特區發展條例」內含有土地開發條文準備提出或

¹⁸苦勞網 <http://www.cooloud.org.tw/node/52423>，2010/5/31，〈容積獎勵漫天喊價《離島建設條例》為財團開門〉。

試圖闖關，故公民團體乃針對相關條例中土地開發條文合併提出警示及呼籲，並將其取名為「立委上山下海搞東搞西：四大條例、七大亂象」，作為其相關訴求之完整呈現。

表、公民團體對離島、花東、原建及雲嘉條例土地開發條文之整理

土地釋出相關條文摘要	離島建設條例(海)	花東地區發展條例(東)	原住民族地區建設條例(山)	雲嘉農業特區發展條例(西)
土地使用變更審議以 <u>不超過1年</u> 為限	第7條	第7條	第7條	
土地使用變更由 <u>縣(市)政府</u> 核定之， <u>不受相關土地使用法令規定之限制</u>	第7條(都市計畫法、非都市)	第7條	第7條(原民會；非都市)	
所需用地屬 <u>公有土地</u> 者，得 <u>辦理撥用</u> ，不受土地法第25條、國有財產法第28條或地方政府公產管理法令之限制	第8條	第8條	第9條(未排除法令)	第7條
所需用地屬 <u>私有土地</u> 時，得 <u>辦理徵收</u> ，不受土地法第25條、國有財產法第28條或地方政府公產管理法令之限制	第8條		第9條(未排除法令)	第7條
申請開發範圍面積在 <u>50公頃</u> 以下者，其興辦事業計畫及環境影響評估之審查，由地方目的事業主管機關辦理	第8條修正			
屬促進海岸觀光遊憩建設者，得在 <u>國有非公用海岸土地</u> 作開發建築使用，不受土地法第14條第1項及第25條、國有財產法第28條及國有非公用海岸土地放租辦	第8條修正			

法之限制				
為發展農業特區之觀光產業及照顧居民之生活，林班地內建築物之建築管理， <u>不受森林法、建築法限制。</u>				第 8 條

資料來源：苦勞網 <http://www.cooloud.org.tw/node/52423>

4. 媒體與一般大眾：主流媒體在本議題中扮演之角色並不突顯，除發揮媒體本職忠實地報導相關新聞以外，本身並未對該議題有較多之評論與建議，頂多是刊載學者或民眾投書；不過包括苦勞網、台灣立報以及公共電視等網路及公共媒體則積極關注離島建設條例及花東地區發展條例土地開發條文所可能造成之後遺症，並結合公民團體共同發聲。至於一般大眾或囿於資訊不足，或是缺乏適當參與及表達管道，故在本議題中亦未扮演積極的角色。

表、合法化過程中各主要參與者對土地開發條文立場之比較

合法化過程主要參與者	對離島建設條例土地開發條文立場	對花東地區發展條例草案土地開發條文立場
行政部門	行政部門對於離島建設條例土地開發條文的立場在立法過程中基本上並未站在反對的一方，有時甚至扮演「加碼」的角色，其中包括於行政院版草案中列入土地開發條文。	所提出之草案內容大體上與國、民兩黨版本差別不大，原則上皆參採離島建設條例內涵而成，尤其在土地開發條文上更是如此，甚至在第 15 條中納入以公有土地作價撥入及土地開發收益作為基金來源之條文，對於公有土地釋出及審查朝向鬆綁及權限下放之方向研擬。
立法委員 (贊成方)	尤其是離島地區委員，始終扮演離島建設條例當中土地開發條文之主要推手。	朝野政黨起初對於土地開發條文態度的差別僅在於開放程度多寡而已，整體皆朝鬆綁方向研擬。
立法委員 (反對方)	民進黨籍立委田秋堇、潘孟安、黃偉哲及翁金珠等，皆在委員會審查離島建設條例修正案過程中抱持質疑態度，認為相關條文	民進黨籍委員田秋堇等人，在土地開發鬆綁條文上則始終採取反對之立場，並於後續朝野協商時與民進黨團共同呼應民間團

	通過後將會大幅衝擊現有土地管理機制，使得公有土地淪為財團所有，於圖利少數特定對象之餘亦使生態環境蒙受浩劫。	體訴求，成功阻擋土地開發條文通過。
公民團體	(1)排除都市與非都市土地法令限制，破壞國家長期的國土規劃，將使國土使用的治理機制全面瓦解。 (2)將土地使用變更審議的權力下放地方政府，扭曲國家行政體制並架空中央土地管理機關權責，且放任地方政商勢力上下其手，將使國土使用與保育全面失控。 (3)公有土地釋出不受土地法及國有財產法的限制，讓財團以促進經濟發展之名大開公有土地之門，嚴重擴大社會與世代不公義。	
媒體及一般大眾	主流媒體無鮮明立場，僅扮演報導及民意表達之角色，公共媒體則相對顯得活躍且積極關注該議題，並與公民團體結合發聲。至於一般大眾或囿於資訊不足，或是缺乏適當參與及表達管道，故在本議題中亦未扮演積極的角色。	

資料來源：作者自行整理

第四節、預期章節安排

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究方法與範圍

第二章 理論架構與文獻回顧

第一節 政策合法化概念

第二節 新多元主義相關理論

第三節 文獻回顧

第三章 合法化過程及分析

第一節 離島條例與花東條例合法化經過

第二節 土地開發條文內容及其演變

第三節 主要參與者立場

第四節 主要參與者互動過程及影響

第四章 結論

參考文獻

- 丘昌泰，2008，《公共政策基礎篇》，台北：巨流。
- 江明修、陳定銘，2000，〈台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略〉，《公共行政學報》，第4期，頁153-192。
- 余致力，2000，〈民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究〉，《中國行政評論》，第9卷第4期，頁81-110。
- 沈世國，2002，《勞基法修法合法化過程之研究-以工時案為例》，台北，國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
- 吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經。
- 李翠萍，2005，〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉，《經社法治論叢》，第35期，71-108。
- 李翰林，2007，《公共利益的最後防線—政治機會結構下的1410大禹治水聯盟政策監督》，台北，國立政治大學，「2007年台灣政治學會年會暨『台灣民主的實踐—責任、制度與行為』學術研討會」。
- 盛幸媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第7卷第2期，頁51-105。
- 陳義賢，2004，《我國立法審議過程之分析－以民國91年公務人員任用法修正草案為例兼論政策行銷概念得運用》，台北，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班論文。
- 盛幸媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，第21期，1-40。
- 陳義峰，2008，《議程設定理論之研究：消費者債務清理條例立法過程之個案分析》，花蓮，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

- 黃銘傑，2000，《庫藏股法案立法過程之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 張添福，2004，《中山高速公路開闢東湖交流道之政治運作分析》，台北，銘傳大學公共事務學研究所在職專班碩士論文。
- 傅立葉，2003，《全民健保政策發展過程中工運團體的行動與互動》，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 劉姍吟、黃東益，〈政策合法化過程行政官員與立法委員論述的內容分析－審議民主的觀點〉，《公共行政學報》，第 38 期，1-47。
- 魯炳炎，2003，〈政策合法化與政策網絡—以我國自由貿易港區政策為例〉，《經社法制論叢》，第 32 期，161-210。
- 謝宜璇，2007，《政治過程對政策合法化的影響-以菸害防制法修正案為例》，嘉義，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 戴正新，2003，《我國公共政策制定過程之研究：以災害防救法為例》，台南，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 顏子傑，2011，《離島建設基金之研究》，台北，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 蘇彩足，1999，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《理論與政策》，第 51 期，47-64。
- 羅清俊，2003，《我國分配政策的決策過程：第二、三、四屆立法院的觀察（II）》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 羅清俊，2004，〈分配政策與預算制定之政治分析〉，《政治科學論叢》，第 21 期，149-188。
- 羅金棟，2007，〈國家治理中非政府組織的角色與政策倡議策略-以菸害防制法為例〉，《非政府組織學刊》，第 2 期，69-90。