

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

**2017 年金廈返運海漂垃圾治理—政策網絡觀點**

**Applying Policy Network Approach to Marine Debris**

**Governance: The Case Study of 2017 Marine Debris**

**Transportation from Kinmen to Xiamen**

指導教授：黃東益 博士

研究生：李辰恩 撰

中華民國 110 年 7 月

## 謝誌

研究生求學階段隨著論文的完成畫下句號，能夠如期產出論文要感謝的人真的太多了，不如就謝天吧。感謝指導教授黃東益老師，在撰寫期間的教導與督促，以及論文口試期間，楊婉瑩老師與曾冠球老師提供相當具有建設性的寶貴意見與指教，讓此篇論文更臻於完善，在此表示深摯的謝忱。在訪談資料蒐集上，感謝所有願意接受訪談的善心受訪者，提供許多寶貴的研究素材得以順利的完筆。

密集趕寫論文兩個月間，最意料不到的是五月中旬因新冠肺炎疫情爆發升為三級警戒，恰巧回雲林參加研討會的我躲過一劫，也因不斷延期的三級警戒，因禍得福獲得將近兩個月在家的快樂時光，否則我無法想像在撰寫論文煎熬時光，還要隻身一人待在台北是如何的辛苦。而在雲林的日子，早上跟老爸專車到公司，開始我的 WFH 以及趕筆論文進度，這段期間可以陪我可愛的姪子玩、吃吃零食、跟家人們喝茶聊天，彷彿過著我的退休生活，回家後還有老媽熱騰騰的飯菜，而晚上繼續奮鬥論文進度，說真的回想起這段時光真是太好了。因此，要特別感謝我的家人對我的支持與督促，讓我在無比痛苦的撰寫論文期間，提供舒適且無憂無慮的環境完成論文。

這短短兩年的枯燥乏味的碩士生活中，感謝仍有九年之癢的好友嘉蒨的陪伴，以及同門研究室的同學思予豐富了我的生活，互相調侃、嘲笑、以及逼著我們那做不完的研究案與報告的死線。對於患有嚴重拖延症狀的我，能夠在兩年期間完成碩士學位，是如何的不容易，但正因為我擁有身邊支持我體諒我的家人、朋友、同事們，還有男友齊駿的陪伴扮演開心果減輕壓力，因為有這些人的支持我才能心靈健全的完成論文。最後，謹將這本論文獻給我最愛的爸爸媽媽，畢業快樂！

辰恩 2021 年 7 月於雲林

## 摘要

隨著全球化浪潮區域治理將成為常態，而金廈地理區位鄰近，離島金門每年被動接收大陸飄來 500 餘噸海漂垃圾量，因地方無自行焚化處理能力，需與生活垃圾連同運往回台灣代為處理，國內垃圾處理協調上多有爭議，因此自 2015 年金門縣政府即向中央提議將垃圾轉運至大陸處理之可能性，然而中央以抵觸國際與國內法令為由禁止其出口垃圾。經長期爭取協調，金門縣政府終於 2017 年 12 月 15 日首度將 220 個海漂垃圾(工程浮筒)順利運返廈門處理，為金廈繼通水工程後另一項民生合作，也是金廈兩地海洋環境領域開創環保合作的里程碑。

據此，本研究以 2017 年底金廈返運海漂垃圾政策過程為個案分析，因涉及兩岸關係與離島事務特殊性，以政策網絡理論途徑梳理個案樣貌，以參與個案政策規劃與執行過程的行動者為研究對象，進行半結構式深度訪談，為瞭解其政策環境與行動者之資源、立場與策略，以及互動情形對於政策結果影響。本研究結果發現促成個案成功的關鍵，除了地方政府為力促政策共識之外，在突破法令適用性、獲取中央政府支持及陸方善意的回應等關鍵因素而促其發展落實。本研究實證結果在政策網絡的意涵如下，1.因新知識的出現，海洋環境保護意識提升，促成個案政策網絡發展；2.政治生態影響政策行動者之資源與互動關係；3.金廈次區域合作倚賴中央授權地方自主性。因此本研究提出以下建議，地方政府應以 2017 年返運合作模式為基礎，向生活廢棄物轉運大陸可能性突破發展。在考量金廈合作議題上之特殊性，不僅須降低兩岸政治意識形態，地方政府更需與中央維持良好的夥伴關係，以利於發揮其地方治理之效益。

**關鍵字：**政策網絡、海漂垃圾、跨域治理

## 目次

第一章、緒論 .....	1
第一節、研究背景與動機.....	1
第二節、研究目的與問題.....	5
第二章、文獻回顧 .....	9
第一節、跨域治理與府際關係 .....	9
第二節、政策網絡理論.....	15
第三章、研究設計 .....	34
第一節、研究架構.....	34
第二節、研究方法.....	39
第三節、研究流程.....	43
第四章、金廈返運海漂垃圾治理歷程 .....	44
第一節、海漂垃圾現況與歷史背景 .....	44
第二節、兩岸共同協商「海漂垃圾」進程 .....	49
第三節、2017 年海漂垃圾返運廈門之政策環境.....	54
第四節、2017 年海漂垃圾返運廈門之歷程 .....	63

第五章、2017 年金廈返運海漂垃圾政策網絡分析.....	72
第一節、政策網絡之成員與資源 .....	72
第二節、行動者之立場與策略 .....	78
第三節、政策網絡的互動分析 .....	98
第四節、促成政策網絡之關鍵因素 .....	105
第六章、結論 .....	110
第一節、研究發現與討論.....	110
第二節、實務建議.....	121
第三節、政策限制與未來研究建議 .....	125
參考文獻.....	128
附錄一、金門縣海漂垃圾治理大事記.....	135

## 表次

表 1 本研究訪談對象表 .....	41
表 2 金門縣 2006 年至 2014 年海岸垃圾量及清理經費表 ..	45

## 圖次

圖 1 研究架構圖 .....	38
圖 2 研究步驟圖 .....	43
圖 3 金門縣歷年海岸垃圾清理折線圖 .....	45
圖 4 2017 年金廈返運海漂垃圾歷程圖 .....	63
圖 5 行動者之立場與策略概念圖 .....	78
圖 6 行動者互動分析圖 .....	116

# 第一章、緒論

本研究以金門海漂垃圾治理為研究主題，並以 2017 年金廈返運海漂垃圾之政策過程為個案標的，以下章節內容首先論述海漂垃圾問題之研究背景，以及引發筆者研究之動機，再提出研究問題以及欲達成之學術與實務目的。

## 第一節、研究背景與動機

世界各國今年來對於海漂廢棄物（後文以海漂垃圾、海洋垃圾簡稱之）議題的高度關注，尤其已經迫害人類的生存環境、產業發展、健康等影響，再如此背景之下，我國對於海漂垃圾的應對政策然處於消極態度，首當其衝的面對海漂垃圾最有感受的離島縣市亦只能無奈接受，就此本研究將對於金門縣所面臨到的海漂垃圾問題與困難如下文簡述，將有助於對於研究動機的釐清，分述如下：

### 一、研究背景

全球 192 個沿海國家每年向海洋輸入的廢棄物大約在 400 萬噸至 1270 萬噸。以如今的海洋垃圾污染增長頻率，到 2050 年，全球海洋垃圾的重量甚至會超過海洋魚類的比重。海洋垃圾中 80% 為塑膠垃圾，每年平均有 800 萬噸的塑料垃圾傾倒入海，相當於一分鐘向大海傾倒 1 卡車的垃圾。每年海洋垃圾對漁業、航運、旅遊等造成高達數十億美元的損失，以及日益增長的公共衛生與環境的威脅，影響海洋生態系統健康，甚至危害人類健康、沿海居民的生活品質以及妨礙航行安全等等問題。因此，近幾年海洋廢棄物、海漂垃圾問題已發展成為由全球、區域、國家各層級持續高度關注的新議題。

2012 年聯合國環境規劃署(UNEP)公布的「檀香山策略」(Honolulu Strategy)，鼓勵公民、企業及政府對垃圾負責、找出解決辦法，並鼓吹適當政府間對話，不論是 global 或地區性，共同確保在環保永續的前提下認識、預防、減少，以及管理



海洋廢棄物。<sup>1</sup>除了透過國際組織的共同倡議之外，中國大陸於 2017 年 11 月 4 日在亞太經合組織（APEC）框架下首次以海洋垃圾議題在廈門市召開國際會議——APEC 沿海城市海洋垃圾管理國際研討會。<sup>2</sup>近年來，廈門在經濟社會高度發展的同時，重視海洋生態環境保護工作，頒訂《廈金海域漂浮垃圾治理計畫》，為「各地的街道、鄉鎮、村莊垃圾集中收集、轉運和處置、水面垃圾攔截，實現垃圾不下溝渠、不入河道、不進港灣、不出區界之目標」<sup>3</sup>。尤其是在治理海洋垃圾方面突破過去進行了項體制創新，建立完善機制形成獨有海洋垃圾治理的「廈門模式」<sup>4</sup>。例如建立全面垃圾收集處置包括成立海上環衛隊，以及購置垃圾打撈船，加強源頭、沿海海域清潔工作、無人島海島清理、以及陸海口攔截。2017 年建制海漂垃圾 GIS 軌跡預測系統，為其清理部門收集處理更為有效率。

在地理位置上，金門與廈門地緣僅距 10 餘公里遠，因位於福建九龍江出海口外，海岸線受到來自上游九龍江口製造的大量海漂垃圾，每年隨著潮流帶至金門岸上大約 500 噸垃圾，更嚴重時曾於 2004 年高達 1,000 噸。<sup>5</sup>金門海漂垃圾來自大陸沿岸地區大規模海岸開發，91% 海漂垃圾的來自於中國大陸，海漂垃圾種類繁多，其中包括竹子、保麗龍、動物屍體、漁具漁網、塑膠瓶罐等，且由塑膠瓶罐上之簡體字及洋流流向可推估大部分來自中國大陸。海漂垃圾對金門當地政府是個難解的問題，因為中央長期未正視大陸海漂垃圾問題，自 2015 年監察院

<sup>1</sup>劉光瑩、何榮幸、陳寧。台灣離島，淪為中國垃圾場。天下雜誌，551 期，2014 年 7 月。取自：[http://topic.cw.com.tw/ipad/todaynews/page\\_AD.aspx?a=5059657](http://topic.cw.com.tw/ipad/todaynews/page_AD.aspx?a=5059657)

<sup>2</sup>中國為落實《廈門宣言》中關於減少海洋垃圾的工作的務實舉措，邀請美國、澳大利亞、智利、印尼、韓國、秘魯、泰國等 10 個 APEC 經濟體的海洋垃圾管理領域專家代表及海洋垃圾管理部門代表、企業及非政府組織（NGO）代表參會。會議中分享亞太地區沿海城市生活垃圾綜合治理經驗，為政府、科研單位、企業、金融、公眾就海洋垃圾議題合作和參與搭建平台。原文網址：<https://read01.com/5MxGy34.html>

<sup>3</sup>現階段以「海上環衛隊」專責海上垃圾清理、打撈。福建沿海各縣市都初步建立海漂垃圾治理機制，全省有二百卅八支「保潔隊」，近千名臨時人員，每年清理垃圾高達五千噸。賈寶楠、蔡家薰、連珮宇（2017 年 5 月 28 日）。大陸垃圾漂金馬！陸方允海上攔截。聯合報，2017 年 5 月 28 日，取自：<https://vision.udn.com/vision/story/11170/2489637>

<sup>4</sup>海洋垃圾治理成頑疾“廈門模式”將為同類城市提供借鑒。廈門網，2018 年 01 月 30 日。取自 <http://fj.people.com.cn/n2/2018/0130/c181466-31197059.html>

<sup>5</sup>呂苡榕（2015）。霧霾和垃圾，替解放軍攻下了金門，2018 年 9 月 1 日，取自：<https://theinitium.com/article/20151204-taiwan-kinmen02>



起手調查後，監察院指責環保署長期未考量離島事務屬性特殊，督請環保署、陸委會、國發會、金門縣政府、連江縣政府等相關檢討改進，中央相關部會才開始對此問題提出相關解決方案，可見涉及金門海漂垃圾治理之行動者多元。

對於金門縣政府來說，考量經濟成本為能有效治理海漂垃圾，返運至中國處理最為理想，然而金門地方政府過去曾向中央表達將垃圾運返中國想法<sup>6</sup>，但依據我國《廢棄物清理法》及《事業廢棄物輸入輸出管理辦法》規定，垃圾及焚化灰渣均禁止輸入及輸出，礙於法令而遭中央否決。

經多方協調努力後，終對海漂垃圾運送中國有了一個在法令解套的解釋令，2017年10月30日環保署發文字號第106007514號提及「惟有關大陸海洋廢棄物，如經離島環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回處理，尚屬合理。」打破了長期以來法規的約束。並與中國大陸經過長久以來的協調，終至2017年12月15日首次順利將來自中國大陸的220個抽砂工程浮筒送返廈門，成為金門處理海漂垃圾的新治理模式。本研究為探究形成此政策網絡之互動樣貌，包括行動者如何在我國法律框架下將海漂垃圾返運至廈門，如何在過去難解的法令上獲得解套之政策協商過程為本個案研究之焦點。

如欲有效的減緩海漂垃圾對金門帶來的傷害，兩岸共同治理金廈海域應為最理想的方式，邱重正研究團隊在2011年進行分別對金門環保局以及廈門市海洋與漁業局兩方進行訪談，歸納兩方意見：雙方皆期待兩岸能夠有資源交流、技術合作的機會，但是受限於地方性政府無法越級討論兩岸協商機制，希望中央政府能夠重視金廈海漂垃圾問題之嚴重性（邱重正，2011:49）。相對而言，中國已經意識到海漂垃圾的嚴重性，並具體訂定相關的法規與政策，而金門地方政府亦希望能夠與廈門共同合作。但回歸現實，金門縣政府雖是面對海漂垃圾的經濟與環境迫害是最為棘手，但受限於政策面與職權上卻顯得無能為力。其一，政策面政

---

<sup>6</sup> 中國每年「海漂」500公噸廢棄物給金門，未來可能用「垃圾船」運回去。關鍵評論，2017年11月04日。<https://www.thenewslens.com/article/82649>。取自<https://www.thenewslens.com/article/82649>

府尚未有具體的海漂垃圾治理方案，而在海漂垃圾治理上如要更進一步的發展，勢必得要與對岸溝通協調合作模式，但因涉及兩岸協商需透過中央機關，當時卻無法獲得中央對於離島海漂垃圾問題的重視，金門地方政府也只能消極的處理海漂垃圾問題。

金門縣內海漂垃圾處理雖屬地方職權，但返運海漂垃圾至中國非單一地方政府之權責可獨立執行，須由中央部會協調才能夠達成目的，再加上我國與中國大陸政治上的特殊關係，也讓環境污染問題上升為兩岸事務層次。本研究以離島事務的特殊性著手，處理金門縣海漂垃圾問題的過程中，中央政府與地方政府間的協調互動，如何促成 2017 年返運海漂垃圾之政策過程為本研究問題。此外，個案因不僅是國內相關中央與地方機關的行動者多元，又涉及於兩岸事務需與中國大陸協調溝通，有其兩岸關係之政治性，故本研究以政策網絡之脈絡探析之。

## 二、研究動機

當代對於解決跨區域問題之能力需求大幅提升，如垃圾處理、道路規劃，皆非一個行政區所能單獨解決，地方政府在處理自治事務必須重視跨區域合作的迫切與必要性，加強中央及各地方政府之間的溝通、協調能力。因此，跨域治理成為地方政府成為無法單憑一方解決的公共事務解方。就此，本研究以金門縣海漂垃圾治理為研究素材，跨越海岸中線的金門海漂垃圾每年約需清理 500 噸，打撈上岸後續的清理處理工程更是令人頭痛的。但金門縣政府無法獨力解決後續的廢棄物處理，只能將海漂垃圾比照家用廢棄物運返台灣處理，為典型的跨域治理事務，然有效處理海漂垃圾則為跨域治理內涵關鍵所在。筆者聚焦於 2017 年金門海漂垃圾運返廈門為個案分析，以跨域治理、府際關係的實務運作層面深入探究，觀察海漂垃圾治理之政策過程形成的政策網絡樣貌。

筆者大學四年期間多次在金門參與淨灘活動，觀察海灘數不盡的海漂垃圾有養殖用保麗龍浮桶、塑膠垃圾等，甚至多數垃圾包裝紙上仍可見簡體字，明顯是由對岸漂流而來，而不論地方政府或自發性單位皆投入大量的人力、物力與財力

維護金門海岸環境，這些清理工作只是治標不治本的解決方法，未從根本上解決問題。雖長期參與淨灘活動為金門環境盡一份心力，但四年以來就淨灘行為對於金門海岸線環境與生態幫助仍有限，此因緣之下對金門海漂垃圾議題深植在心。將對岸漂來的垃圾送回廈門處理，不僅能節省額外處理海漂垃圾的成本，對環境負荷量也能大幅降低。

2017 年 12 月實現首次金廈合作清理海漂垃圾工作，將來自中國大陸 220 個海漂工程浮筒順利運返廈門，為金廈兩地民生交流合作，建立另一個海漂垃圾治理新模式。<sup>7</sup>隨後即引發筆者撰寫本研究個案之動機，對於金廈首次完成返運海漂垃圾的政策過程引人關注，已知過去受限於法令而後如何突破其限制，則為本研究將以政策網絡觀點探討政策網絡之形成以及之行動者互動為何？瞭解其對於政策結果影響，後續金廈是否仍持續返運海漂垃圾的清運工作，為海漂垃圾的問題更為有效治理。

## 第二節、研究目的與問題

### 一、研究目的

國際上對於海漂垃圾則多以海洋廢棄物、海洋垃圾稱之，據我國中研院之研究成果，以大數據分析指出全球每年有 480 萬至 1270 萬噸海洋垃圾的流向，已從亞熱帶逐漸轉移到熱帶和極區，尤其以太平洋區最為嚴重，可見台灣與亞洲區域將面臨巨大海洋垃圾的危害<sup>8</sup>，整體生態系與人類經濟活動都會受到影響。而在 2020 年新冠肺炎疫情間，海洋垃圾也有日益嚴重趨勢，國際固體廢物協會（ISWA）指出因疫情，醫療用品與外送一次性用品及塑膠製品隨之暴增，亞洲偏遠地區的海灘上出現口罩和拋棄式手套，外送餐盒及線上購物的包裝量之多，

<sup>7</sup>陳冠霖（2018 年 4 月 28 日）。金廈首長現勘海漂保麗龍，盼運返大陸。金門日報，2018 年 9 月 1 日，取自

[https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=6F25E13BDC5F16F7](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=6F25E13BDC5F16F7)

<sup>8</sup>風阻與海流改變海洋垃圾分布 中研院示警：台灣等亞洲國面臨巨大危害。鉅亨網新聞中心 2020 年 11 月 13 日。取自 <https://news.cnyes.com/news/id/4542618>

更是創下新紀錄。日前專家研究指出，未來 20 年內，流入海洋並導致海洋生物死亡的塑膠垃圾數量將增加至三倍。<sup>9</sup>

上述可見，海洋垃圾導致的汙染與問題已備受全球關注，海漂垃圾非單一國家問題，而是需要受到各個國家與你我的重視，並採取行動共同面對。然而筆者發現國內學界對於「海漂垃圾」政策議題的相關研究寥寥無幾，與主題較相近是以跨縣市廢棄物處理為主，然海漂垃圾與陸上廢棄物仍有其差異，據此本研究希冀透過金門海漂垃圾問題為個案研究素材，增添我國在海漂垃圾研究之缺口，也希望能夠引起更多人對於海漂垃圾議題之關注。

筆者認為本研究有其特殊性與重要性，中國沿岸海漂垃圾嚴重污染金門離島海域，不僅僅是地方治理問題，更隱性帶有政治性的兩岸關係事務。本研究透過金門海漂垃圾治理之個案，聚焦於 2017 年金廈返運海漂垃圾決策過程所形成之政策網絡，緊扣我國相關決策、參與行動者之間互動關係，如何促成與廈門完成 2017 年返運海漂垃圾工程，以其達成本研究之目的如下所列：

- (一) 對於跨域治理、政策網絡研究進行文獻分析，嘗試以政策網絡途徑做為分析架構，觀察離島事務上中央與地方的協調過程，檢證政策網絡分析架構的適用性，並嘗試歸納可能影響運作過程的影響因素，藉以提供未來更適用於分析治理運作成效。
- (二) 探討金廈返運海漂垃圾政策過程中，以政策網絡理論梳理其複雜多元關係，包括政策環境與相關行動者，瞭解不同的參與者在政策制定的過程中的互動情形（資源流動情形）及對政策制定的影響，強化組織間能夠有效治理海漂垃圾問題。
- (三) 瞭解金門海漂垃圾治理其形成之政策網絡互動模式後，並以區域治理、地方自治的角度探討離島事務特殊性之府際關係的互動，以促進未來金廈兩地

---

<sup>9</sup> 海洋「塑膠垃圾量」20 年內將增至 3 倍！等於 300 萬隻藍鯨重量。太報，2021 年 02 月 01 日。取自 <https://www.taisounds.com/Global/Top-News/China/uid4852949844>



能更廣泛在環境生態與民生等方面進一步的合作，實踐金廈生活共同圈之理想。

## 二、研究問題

由於金門沒有焚化爐，海漂垃圾連同家用垃圾必須轉運回台灣本島處理，或直接在金門進行掩埋，然而運返台灣的運費與處理費費用昂貴，一天垃圾處理費即要 14 萬<sup>10</sup>，且金門當地掩埋環境負荷量也有限，每年近五百噸的海漂垃圾該如何處理對於金門縣政府是個棘手的問題，現階段送回台灣焚燒與當地掩埋的方式也非長久之計，為更有效治理海漂垃圾金門縣政府多方嘗試。

針對海漂垃圾自 2014 年起金廈兩地方政府多次交流與協商機制，協商垃圾源頭減量，廈門加強沿海海面垃圾治理，更提出將垃圾送交廈門焚燒廠處理之可行性，考量距離及處理廢棄成本費用，廈門相較於台灣距離金門近且處理費用較低，如能夠將廢棄物運返廈門處理，在節省垃圾轉運及焚化處理費成本而言，廈門有其相對優勢，對金門而言將有莫大的幫助。

由於個案涉及需與對岸廈門政府合作協調，隸屬於大陸事務層級，則牽扯政治層面的兩岸關係、政黨、意識形態等因素使個案的政策網絡更為複雜。受限於地方職權的金門縣政府如要與對岸達成協議，仍須透過中央單位的協商管道，或得到中央部會允許與共識才得以行動。

基於此，為有效解決金門海漂垃圾問題，與鄰近金門的廈門政府之合作有其必要性，然而首要面對是我國中央與地方府際關係得適當調整，淡化緊張的政治與法律關係，促使地方政府能有效發揮其職能，以更加彈性的管道治理解決海漂垃圾問題。為能有系統之探究處理金門海漂垃圾決策過程樣貌，期能透過政策網絡的觀點，以行動者為分析單位，相關部會組織之間的互動，似乎較能反映治理

---

<sup>10</sup> 清運費用高昂 海漂垃圾重壓外島。大愛感恩科技，2015 年 04 月 18 日。取自 <http://www.daait.com/index.php/tc/2011-08-16-09-02-49/2011-10-21-09-14-49/6763-2015-04-20-03-48-23>。

環境中的動態性與複雜性，以利實務上的政策執行有效運作，避免產生政策僵局之停滯。

初步整理個案各方行動者相關論述，多為報章、媒體報導，且探討的角度在於經濟效益與社會成本面向，全面性政策面研究較為稀缺，難免有些遺憾。為加強文獻探討的不足，本研究以政策網絡觀點，分析 2017 年金門返運海漂垃圾至廈門的政策過程中，以各方行動者立場、策略變化進行深度訪談，並追蹤後續發展，期能對於金門海漂垃圾治理提出實務上的建議，作為日後政府部門制定政策的參考。基於前述研究背景與目的，歸納本研究問題如下：

- (一) 2017 年金廈返運海漂垃圾治理之政策環境為何？如何影響其形成與發展？
- (二) 參與政策網絡的行動者有哪些？參加決策過程的動機為何？
- (三) 行動者對於金廈返運海漂垃圾的立場為何？為達目的採取的策略為何？
- (四) 行動者於決策過程中互動關係為何？其資源互賴關係為何？



## 第二章、文獻回顧

為探究 2017 年金廈返運海漂垃圾個案之形成與決策過程，檢閱新興公共事務治理問題涉及跨部門合作處理以「跨域治理」、「府際關係」等概念討論，如中央與地方的府際互動，以及地理位置鄰近金廈合作議題與「區域治理」的概念相關，筆者觀察這些理論學理上存有共通性與互通性，因此彙整個案相關內容作為文獻基礎，形成本研究觀察之架構。在政策過程複雜且行動者多元的情況下，筆者擬以「政策網絡」理論釐清個案情境脈絡，試圖找出解釋政策產出與變遷的因果，有助於瞭解政策形成之行動者策略互動的動態分析，以及跨部門、跨區域治理過程之影響因素，為後續的政策執行提出更為完善的政策建議。

### 第一節、跨域治理與府際關係

隨後面對該如何有效地治理新興政策問題，其「地方自治」與「區域治理」的概念也隨之提出。顯示中央政府的角色不再維持永遠的中心治理的權威或領航者，有時必須依賴地方或其他行動者資源和協同才能實現目標，本研究主題相關之文獻，筆者後文以「跨域治理」、「府際關係與地方自治」以及「區域治理」分述如下：

#### 一、跨域治理

20 世紀末起，許多公共議題如流域管理及土地利用，在政治、經濟、社會結構的快速變遷與發展，使的過往由政府部門主導回應公共議題的能力日益縮減，出現跨部門、跨地域之特性，已經跳脫傳統部門分工與行政區域疆界（Moss, 2004）。亦隨區域發展的需求與問題日益複雜，傳統體制的政府機關無法滿足人民對於政府應提供的服務機能，且提供公共服務的各級政府的資源有限，須透過跨部門、跨地區的合作才能進一步的獲得改善與解決。在此社會變遷的背景下，跨域治理（cross boundary governance）成為公共行政或公共管理的新趨勢。

實際上，「跨域治理」一詞大多為國內學者用來探討公共議題朝向跨區域或跨部門的運作變化，在定義上仍尚未統一說法，而國外學者在相關文獻上則多以協力、夥伴關係、新制度論、府際管理、多層次管理、地方治理與網絡治理為研究途徑主軸（喬憲新，2009）。但大致上來說，其共通即是「治理」的概念，發展背景與地方政府轉變地方治理有關（shift from government to governance），探討在全球化、政治及體制的轉變、人口發展趨勢等社會經濟因素，轉變了地方政府管理的運作模式（Andrew & Goldsmith, 1998）。過去傳統官僚體制的無效率與僵化面臨挑戰與轉型，掀起中央與地方間的府際關係型態的變革，也越來多學者關注動態型的府際關係、跨域合作乃至於跨域治理等新興議題（喬憲新，2009）。

政府（Government）與治理（Governance）為兩個不同的概念，政府是國家公共行政的組織概念，重視正規的、法制的結構，其特徵是權威和金字塔型的科層體制；Rosenau 認為「治理」是由共同的目標所支持，這個目標未必出自合法的以及正式規定的職責，且不一定需要依靠強制力量克服挑戰而使別人服從，行動者不僅只有單一政府也包含非正式、非政府的機制。跨域治理所強調的政策執行網絡的動態策略管理，突破傳統層級政府機關的劃地自限、單打獨鬥，而是以機關間垂直或水平的協調與資源的互相支援交流及整合運用（趙永茂，2003）。

國內跨域治理相關研究中，李長晏（2004）提出以建構政策網絡關係、行政契約、行政協定、地方公共服務協議、區域性聯盟、合併等區域合作模式，並從跨域治理法制基礎強化、地方策略性夥伴關係建構、推動公共服務協議與行政協定、設置準政府組織等改革方案來促成上述合作模式之實踐（陳一夫、林建元、鄭安廷，2015：157）。此外，在跨域治理的典型模式類型與含義，婁成武和於東山（2011）認為存有夥伴關係模式、行政性合作模式和碎片化模式。跨域治理無論是從其理論研究本身，或解決區域性公共問題來看，都已經成為探討區域性公共事務治理模式創新的一個必然選擇。我國相關跨域治理研究中，分別從府際關係、地方治理等不同面向研析。

## 二、府際關係與地方自治

隨著全球化與民主化的推進，國家機關被賦予的角色期待更為加重，為了提升地方政府管理全球變遷的能力與可能性，推動地方分權與區域治理的地方再造政策，地方政府的角色定位與結構也隨之轉變，強化中央與地方間垂直的府際協調（葉俊榮，2004：14）。以跨縣市垃圾處理議題為例，筆者綜整相關論文探討地方政府垃圾處理合作模式，多以區域合作、跨域管理/治理、府際關係理論探討之，研究成果顯示如下，國內在跨縣市處理合作模式多尚未制度，並且各縣地方首長之關係密切為合作基礎，然若政黨輪替後其垃圾合作基礎不穩固。其二、議會意見為合作成敗的主要關鍵。其三、由於垃圾處理屬於避鄰性議題，雙方協議過程採取多做事、少說話策略，容易引起民意的注意而停擺。其四、中央機關環保署應擔任跨區域合作重要的協調者與監督者。（龔意琇，2002；江孟達，2006；吳宗榮，2006）因此，本研究探究金門海漂垃圾議題處理，將以府際關係與跨域治理之概念運用。

政府面對日趨複雜化的跨區域公共事務的問題，府際關係的權力劃分與分工為提升治理績效的關鍵，中央如何下放若干支配權利，賦予地方政府擁有更多的自治權限，促使地方政府能夠具備廣泛且深入的治理能力，中央與地方政府得不斷調整的其動態的治理關係。越來越多學者關注中央與地方之間府際關係，中央政府如何與地方共享其自治權，並讓地方能夠發揮其治理的最大效益。

陳敦源（1998：228）以跨域管理（boundary-spanning management），探討政府體系間的動態部際與府際互動關係；而趙永茂（2003）認為我國有關府際關係的功能整合可分中央與地方權力以及政府垂直與水平跨域兩方面，而法制建構為重中之重，政府可採取導航型政策或計劃方式推動跨域合作。更指出我國在府際關係制度面與政治面存有先天上的結構性困境，中央與地方關係偏向於中央集權的關係結構，地方政府自治權限相當薄弱。其次，地方政治生態易造成中央與地方或地方政府之間產生對立與衝突，不利於跨部門之間的合作與協力治理。因

而跨域事務中的府際合作，不僅涉及地方政府的水平協調，也無可避免地牽扯到中央地方的垂直協調（李長晏，2016a）。

由上述發展背景得知，欲建構有效執行的府際關係與跨域管理，須由法制面重建中央與地方政府在垂直及水平的權力整合，增強地方分權與中央與地方的夥伴關係，建構跨域合作體制如資源、人力等。除此之外，仍有賴於一個關鍵角色的整合，例如各級地方及中央的政治與政策領導人其影響力是足以有效推動治理行政的發展。綜整上述，筆者推論在跨域管理或治理的運作過程中推行順利與否，除了在法治或體治上的建立，其成敗很大一部分的仍在於「人」，也就是當局的各方政策領導人對此重視程度，甚至可以由微觀層面人與人之間的關係與互動，是足以影響其整體治理之成效。

當國家政府角色面臨無法解決的新興政策問題時，隨之帶動改變中央與地方關係的調整，重視地方分權的重要性將部分職權轉向地方政府，得以適時調適政府體制權力分配與轉移進而達到善治。李長晏（2002）對於地方治理，以美國的府際關係之自主性與控制性、協力合作與競爭性說明：地方政府希望增加裁量空間與自主性，以便回應當地的特殊偏好與需求，而中央或上級希望強化維持秩序、確保政策一致的向心力。調和兩股力量的方法，一方面透過「授能」（empowerment），強化地方政府自主性，另一方面中央的職責轉變為規劃遠景方向，一種導航式的府際關係（朱景鵬，2006；李長晏，2002；31-34）。

而在涉及中央與地方政府的各自權力、利益的政策領域，李柏諭（2010：13）認為應雙方應建立夥伴關係，其治理機制展現在「中央控制性」與「地方自主性」之間的張力。中央控制在於尋求宏觀調控措施，以確保全國一致性政策的推動；地方政府的自主性，展現在是否能充分回應在地社群的偏好與需求。由此可見，中央與地方的推拉力可能決定了地方的權力與資源，也同時存有府際間的競爭合作的關係，這也是本研究個案中值得觀察之一。此外，隨公共議題複雜化經常涉及多個水平政府機關，在空間上也跨越不同的地方轄區，形成多部會與多地方的



多層次的網路關係，其網路關係的運作相較單一部會與縣市政府的協調更加複雜，欠卻明確有效協調合作機制，政治因素造成的治理僵局是為最常見的型態（李長晏，2016a）。

需要注意的是，跨域治理中相關事務的協調仍須公權力以及相當的正式制度安排，才能確保區域聯盟能夠運行，如相關組織間的權責關係及分工方式，皆須透過法令與正式制度才能有清楚的釐定。史美強（2005）以網路的概念形容動態的府際治理的過程，是鑲嵌於制度與網絡的雙重結構中，由財政資源的分配機制探討中央與地方政府之網絡結構的權力互動關係。認為任何治理關係的形成，是行動者在制度環境與網絡環境雙重規範下，運用其行動資源的效果所致。

### 三、區域治理

隨著全球化浪潮與氣候變遷衝擊，區域治理將成為常態，區域治理具有垂直整合中央和地方以及水平連結不同地方政府的功能，目的要突破中央政府集權以及方政府各自為政的困境，共同合作解決城市與區域的各項都市與社會問題，以及在全球經濟的競爭中，讓地方的活力取得必須的制度性支持與能力（劉小蘭、陳志霞，2014）。以往兩岸的政策研究中探討議題集中經濟層面，尤其中國大陸境內的台商投資集中區域，如長三角、珠三角、環渤海灣等。而金廈地理區位鄰近，協調議題不僅僅侷限在經濟及投資議題，更展現多元的功能協調，參與其中行動者角色豐富，亦符合跨域治理之功能、部門、空間意涵。

全球化的變遷與衝擊，衍生許多新興治理課題，如公共安全、社會安全、地方區域發展等，其影響範圍之廣，超越了單一政府部門之執掌（李長晏，2016b）。為發展區域整體完整性，以地方政府主導的次區域合作層次，將是未來發展的重要趨勢，其中，金門更具備獨特地理位置與歷史背景的推動條件。隨之學者提出「金廈生活圈」的概念促進次區域交流，不但有助於降低兩岸政經風險的管理成本，對於區域和平穩定亦有積極的作用<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup>吳捨之（2017）。將金門生活圈示範區作為兩岸交流的先行先試？2017年07月18日，取自

本研究所探討的金門海漂垃圾問題，在小三通開放與對岸經濟開發後飄來鉅大的垃圾量為垃圾危機，邱重正（2011）將海漂垃圾問題視為金門「特殊災害」，破壞沙灘觀光資源，為與廈門解決海漂垃圾問題涉及兩岸事務，必須由中央政府共同協商，地方政府並無能力與大陸進行有效的交涉與協商（邱重正，2011:16）。

金門因地理區位鄰近中國沿海城市其在金廈海域的活動與管理上具密切關係，除了海漂垃圾影響金門海域的生態環境，還須面對非法的大陸漁船越界以及盜採海沙問題，然上述問題都非金門政府單獨可以解決，必需透過兩岸跨境治理，也就是兩岸雙方的中央與地方政府共同合作才能夠有所突破，否則現今仍是各地方政府為政（高瑞新、卓正中、林宗偉、金藝花，2019）。次區域合作存在於兩國(地)經濟、社會、文化具有交流合作需求，可以降地雙方合作成本，且有以下條件：自然人文地理舉又連續性與相似性、經濟發展水平具有梯度差異、具有腹地優勢與過境需求等條件（邱重正，2015）。兩岸共同治理的概念固然有效，然在實際面上卻存有兩岸政治意識、法律制度的差異而窒礙難行，非一夕一朝一簇可幾，關鍵仍是在中央政府如何在海漂垃圾治理上與地方政府協調合作，是否在此次事件上存有夥伴關係，有待本研究後續觀察之。

2017 年底金門與廈門共同展開維護金廈海域清潔行動，擴大了兩岸交流的面向與層次，民生交流活動與環境治理上有了一大進程，亦是體現實踐「金廈共同生活圈」次區域合作。本研究探討金廈返運海漂垃圾治理的個案中，地方政府如何與中央政府之跨域合作政策過程，筆者認為具有實務上的研究價值可提供後續相關個案參考。



## 第二節、政策網絡理論

政策網絡理論在1970年代興起之後，1980年代即受到高度的重視（Van Waarden, 1992；魯炳炎，2003）。政策網絡的概念近二十年來，在公共行政的研究上備受討論應用政策網絡理論，探討政策的形成、發展、演變與評估的過程，政府與私人組織之間的穩定關係。政策網絡理論的發展也是公共行政的一面實際鏡子，基於韋伯（Max Weber）理型單元權威中心的歐洲行政國，現在轉變為依賴政策網絡領航（steering through networks）的治理型態。政策網絡在不同的治理體制下，適用於各個國家發展其各自的脈絡，以及國際社會決策層次整合到國家的研究上。

### 一、政策網絡概念與發展

「網絡」一詞概念早於1940年代至1950年間，多被社會學家分析描述人際關係、結構間關聯與依存關係，自1970年代後國家治理環境日益複雜，越來越不易一手掌握所有政策資源，政策制定趨於分割與其他團體參與，必須仰賴利害關係者的互賴合作才能夠實現政策目標（林玉華，2002a）。政策網絡的概念逐漸被廣泛應用在公共政策領域，同時亦提供筆者有一新途徑詮釋政策現象，政策網絡的定義也因不同國家學者依其國家政治結構差異，自然也發展出不同的分析重點與應用成果。

#### （一）、微觀治理網絡：以美國為例

以美國理論發展而言，政策網絡的概念是基於當時對多元主義模式批判而起，主要是基於次級政府（sub-government）的概念，探討政府、利益團體、官僚機構之間的互動關係。主要代表學者為Freeman（1965）的「次級政府理論」（Sub-Government Theory）、Hecllo（1978）比較鐵三角的政策制定過程，提出具開放性的「議題網絡」（issue network）概念，強調政策過程中開放行網絡的重要性。承此，McFarland（1987）指出議題網絡不同於鐵三角關係，議題網絡是在政策領

域中，與該政策有利害關係之團體或個人形成的持續溝通網絡，參與者包括行政官僚、國會議員、遊說團體、學者專家與大眾傳播業者，是開放途徑且有多元參與者（引自劉宜君，2001）。

Benson（1982:148）解釋政策網絡是行動者連結一體的原因，在於彼此的資源相互依賴性，行政與利益團體因為資源的相互依賴性而形成一體，並確保共同的政策偏好獲得滿足，排除其他對立團體，強調在府際關係（intergovernmental relations, IGR）的網絡概念，於此提及資源依賴的概念，對於後者Rhodes有很大的影響。

由此可見，美國學者著重於個體微觀層次，強調重要行動者之間的人際互動關係，利益團體、行政立法部門與組織內部的利害關係人的政治運作（王光旭，2005）。雖然尚未有學者具體提出「政策網絡」一詞使用，但其概念已漸漸成形，對於後續的政策網絡奠定了良好的基礎，鐵三角關係的單一與封閉運作體系漸漸沒落，相對開放的「議題網路」更被重視，也就是能影響政策制定過程的行動者多元且複雜化，如個人、專家學者、遊說團體等（Marsh, 1998:5-7）。

## （二）、中觀層次的組織網絡：以英國為例

英國政策網絡概念的發展受到美國的影響，根據 Richardson 與 Jordan 的研究，將政策網絡區分為政策社群與議題網路，認為政策社群是由特定利益團體與國家機關相對應部門形成的持續互動關係，指出英國政策制定的特性為片斷次級系統的集合，每一次級系統由不同組的組織化團體組成，未被認可的團體或一般民眾是難以滲透的（Richardson & Jordan, 1979:74）。同時強調分化性（disaggregation），不論政府或社會是分化的，觀察政策社群中的人際關係連結而非結構性連結（Rhodes,1997:35-36）。

Rhodes 為建構政策網絡理論概念的代表人物，運用 Benson 府際關係的網路概念，專研英國中央與地方政府的互動關係，認為自 1980 年以來英國政治出現一種新的治理結構，從組織理論觀點，強調政策網絡中的結構性而非人際關係，

著重於「部門」層級網絡分析而非「次級部門」層級 (Marsh & Rhodes, 1992:10-11)。Rhodes 認為政策網絡是建立在互相依賴的架構下，提出權力相互依賴模式 (power-dependence model)，探討政策網絡組織成員類型、資源交換與權力依賴結構關係，並提出五個假定：(一) 每個組織皆須依賴其他組織提供資源以求生存。(二) 為了達成目標，組織間必須交換資源。(三) 雖然組織內的決策會受限於其他組織的影響，但佔有優勢之聯盟具有某些裁量權，其認知系統 (appreciative system) 會影響彼此的互動關係及對資源的尋求。(四) 優勢聯盟在遵守既定的遊戲規則下，會應用各種策略來管制資源交換的過程。(五) 組織之間藉由彼此互動、遵守遊戲規則及資源交換的過程而獲致不同程度的裁量權。(Rhodes, 1999: 36-37) 明顯可見，在分析政策網絡，其因組織間依賴資源而生存，且組織是在一定的遊戲規則框架下運作的，觀察哪些為佔優勢之聯盟，如何策略交換資源而獲得裁量權。

在不同的政策領域由多元組織組成相互關聯的網絡，且建構於網路行動者之間存在資源互賴的現象，有系統的建構政策網絡理論概念，並努力使政策網絡概念往理論發展，便以權力依賴理論 (theory of power-dependence) 作為政策網絡探討政策制定過程的分析架構 (王光緒、陳敦源，2014：9)。Rhodes (1997：29、32) 指出，網絡的概念可被運用到不同層次的分析，在政策制定過程中之角色，政策網絡的存在不僅影響政策結果，也反映出廣闊政策領域中，特殊利益團體的相對地位或權力。研究焦點在於部門的政策制定，並且觀察英國中央與地方政府的關係，兩者互動呈現出多元競爭與複雜的賽局形式 (Marsh & Rhodes, 1992:101-11)。

根據上述 Rhodes 觀察強調將研究焦點置於政府部門層次 (IGR 模式)，分析政策領域中個別行動者的利益如何匯集為團體利益，觀察英國中央與地方政府之間府際關係，認為其內部資源交換的過程，呈現多元競爭與複雜的賽局形式 (Rhodes, 1998)。相較與此，Wilks 與 Wright (1987) 以社會中心途徑提出政府

與產業間的網絡關係 (government-industry relation, 簡稱 GIR 模式), 強調政策網絡中的人際互動關係而非制度結構關係, 關鍵在於了解分化的次級部門之政策網絡關係 (Rhodes, 1997: 40)。差異之處在於 GIR 模式強調企業政策部門中分散的特性, 與中央、地方政府本為不同質的組織, 故而較重視部門中的人際網路的動態關係而非結構性關係, 才能詳實了解政策決策的主要過程, 屬於微觀層次的分析。可見即使同為英國學者, 對於政策網絡的看法也會隨其觀察對象的特質而有所差別。

綜整來說, 政策網絡的興起背景, 因政府不再足以壟斷或擁有制定政策的資源, 須與其他部門或行動者共同商議, 所形成共同治理的網路型態。但因美國與英國兩國在政治制度背景的差異, 觀察的焦點對象與社會層次的不同, 導致其政策網絡理論發展、內涵以及應用層面皆有所不同。例如英國為內閣制, 行政與立法合一的政治運作, 使行政部門具有較高的主導型, 國會議員在決策的重要性則不似於美國。此外, 在描述政策網絡的術語上使用也有其習慣, 美國學者多以次級政府、次級系統, 英國學者則是多以政策社群來形容。

有學者依治理層面進行比較分析, 蔡允棟 (2006: 180) 以對象與層面劃分為微觀 (micro)、中觀 (meso)、宏觀 (macro), 美國學者 (微觀) 依其政治系統延續相關研究 (如政策鐵三角), 著重於制度內網路內部人際的交互影響關係, 而後續新近的研究層面也從原個人擴充至組織層面; 其次、英國以 (中觀) 的角度, 重視組織網路結構之間的關係; 而歐陸 (如德荷) 探討的是宏觀層次, 國家與社會制度之間的關係, 將網路、官僚組織與市場三者關係鼎足。有鑑於此, 本研究考量到我國制定政策過程的環境, 以及個案範圍行動者屬性, 歐陸學者所探討的宏觀層次非本研究探討, 故不多加以贅述。

## 二、政策網絡的意涵

政策網絡的發展隨著在不同政治社會背景下, 各國學者對於政策網絡的定義也不盡然完全相同, 然何謂政策網絡? 本文將簡要整理學者對於政策網絡的意涵,



並歸納其應具備之要件，以及政策網絡概念對於公共政策決策分析的影響為何？  
下文將簡要論述之：

關於「政策網絡」的定義，不同背景的學者有其各自的見解：

首先，為何形成這個政策網絡？概念對於政策網絡分析是相當重要，多數學者強調各行動者為了生存依靠彼此之間「資源」性與互惠關係，結合成一種聯盟或利益共同體。Rhodes根據Benson（1982）的定義加以衍生，將「政策網絡」概念定義為「一群組織因為資源互賴而相互連結的群體或綜合體（a cluster or complex of organizations connected to one another by resource dependencies）」（Rhodes, 1999: 37-38），其中資源的定義包括於權威、資金、正當性、資訊、人員、技術、設備等資源依賴基礎，故「資源的互賴性」成為後續研究政策網絡的核心要素。（Rhodes & Marsh, 1996:214）

Wright（1988:606）在詮釋政策網絡區分相關名詞，將政策網絡內的行動者、資源交換的系統以及資源交換的結果三個名詞概念化如下簡述；政策場域（policy universe）某一政策的所有行動者；政策社群（policy community）政策場域中的分散系統，包含共用政策利益之行動者潛在行動者且彼此互動進行資源交換，以平衡及增進相互關係；政策網絡（policy networks）則是指一個或多個政策社群連結的過程，資源交換的結果，政策議題及問題提供了政策網絡存在的空間。

此外，定義上學者也明指參與政策網絡多元的行動者特性，政策網絡蘊含「決策所涉及的一群代表政府與社會的不同層級和功能領域的公、私部門之個人行動者」。部分學者提出政策網絡之間曾有非正式互動關係，以及利益團體的參與，Smith（1993:54）將政策網絡視為一種藉由建立政府與利益團體協商機制，允許更多利益團體涉入決策，並因此擴張社會基礎結構權力的工具，也就是政府將政策網絡視為達成政策目標能力的方法之一。Martin和Mayntz（1991:18）提出政策網絡的核心在於強調決策過程中獨力且相互依賴之行動者間，非正式、分散及水平的互動模式，網絡存在於政策部門之中，由眾多行動者所組成，藉集體行動以

達成目的。由此可推論，在政策網絡研究中其行動者多元複雜，彼此之間的互動為各學者所觀察要點，行動者關係的依賴性、非正式性、分散等特點已非傳統層級節制體制的政策執行途徑模式。

據此，學者們對於政策網絡以不同的角度界定有各自的觀點，但總體來說，仍可歸納些共同認知，政策網絡意旨「對於某一個政策抱持共同利益，願意彼此交換資源以追求共同利益的各式各樣行動者，認知到合作是達成目的的最好方法，因而發展出來的一套相對穩定的非層級性、相互依賴關係」（Borzel, 1998:54）。綜整各學者們的定義與強調不同，本研究認為政策網絡核心概念如下：

（一）政策網絡是形成是基於行動者資源的互賴性。

（二）政策網絡內行動者通常是多元的，不再只是國家政府權力的壟斷，更為強調國家角色與社會(地方政府)之間的互動，影響政策制定的結果。

（三）政策網絡內行動者互動關係，為其各自的政策目標與利益，以資源交換為方式，形成相互依存關係。

### 三、政策網絡的類型

學者將政策網絡的概念應用於實務的政策議題，依照不同的指標將政策網絡分類，由此能夠在論述上有個比較的基礎。然而，各方學者對於政策網絡類型仍尚未有統一的標準分類，即使在指稱相同類型的研究對象，反而容易陷入眾多專業術語而無法釐清。就此，檢閱國內文獻在應用政策網絡探討以Rhodes（1997）所建構的政策網絡分類類型最為常見，故本研究為了便於概念與定義上的論述，亦採用Rhodes對於政策網絡成員類型上的分類。

針對政策網絡分析的重點，參與政策網絡間行動者決策、互動關係，Rhodes（1997:37）根據關係的穩定程度、成員的整合程度、資源互賴程度、網路的封閉與開放程度面向，將政策網絡由高度整合到低度整合分為以下五種類型：

（一）政策社群（policy community）：成員有限關係穩定、垂直互賴、有限的水平互賴、垂直的互賴關係強，具有高度的整合性，孤立於其他網絡或公



眾之外的關係結構偏向於封閉的網絡型態。通常是以政府或關於政府主要功能的利益為關注焦點。

(二) 專業網絡 (professional networks)：由專業團體所主導的網絡，成員有限且關係穩定，垂直的互賴關係明顯，主要是滿足專業利益，但整合度不如政策社群。

(三) 府際網絡 (intergovernmental networks)：以地方政府的組織或單位為主利益的網絡型態，成員雖然有限，但能夠廣泛匯集地方政府各部門利益，垂直互賴關係不若前二者，但水平互賴關係則高於前二者。其特色在於水平意見的表達，限制又較專業網絡為低。

(四) 生產者網絡 (producer networks)：基於經濟為決策利益的網絡，成員的流動性較高，成員不穩定，依賴產業組織的核心來提供所需求的物品和專業知識，有限地與其他經濟利益互賴。

(五) 議題網絡 (issue networks)：行動成員數目眾多，關係不穩定且流動性高，是多元主義的互動型態，水平意見表達未受限，但意見亦未整合，是屬於低度整合的網絡型態。

在政策制定的過程中，上述五種政策網絡的類型為連續性光譜分佈，由結構最嚴謹的政策社群至鬆散的議題網路作為光譜的兩端型態，主要依照整合程度和主導利益為核心概念，其他三種類型為相對順序位置卻並不清楚光譜。

Rhodes 和 Marsh (1992) 界定政策社群和議題網絡的概念，視這兩者為政策網絡光譜上的兩個極端，從成員組成、整合程度、資源和權力等四個面向來區分。越接近政策社群的網絡整合程度越高、參與成員類型越固定且資源互賴程度越高；反之另一端為議題網絡的互動模式，中間則因應各種不同的政策領域發展與應用，會形塑出不同的網絡型態。舉例來說，政策社群參與者較為有限，有些團體被排除在外，擁有支配性的經濟或專業利益，社群成員之間為了政策議題的所有事務而互動頻繁，所有成員之間對政策理念和價值、團體意識和政策結果有高度的一

致性，成員間彼此相互交換資源，以資源作為協商的籌碼，而社群內資源層級式分配讓領導者可以確保成員的順服，成員彼此之間是權力平衡的，這不是說成員之間可以獲得相同的利益，而是所有的成員認為自己是加入一個多贏的遊戲中（Rhodes & Marsh, 1992:186）。

而不同的政策領域，隨著成員組成、利益型態、整合程度形成不同的政策網絡類型，進而影響政策過程與政策產出的結果，藉由政策網絡的型態，連結其政策產出之因果關係並予以深入探討及應用（胡國堅，1996）。也就是說在實證研究上，研究者將檢視行動者影響個案發展的政策網絡，以理想的類別推論某政策網絡比較偏屬於哪個光譜，為政策社群或是議題網絡，觀察其政策網絡類型與政策產出關係，有些研究進一步將所標明的政策社群或議題網絡視為是中介變項，做為解釋政策差異或變化的原因（孫同文、林玉雯，2011：26）。相較之下，其他三種類型較不容易操作化，應用的個案及影響政策產出的研究也較為稀少。

#### 四、政策網絡的實務應用

因政策網絡理論的觀點，適用涉及多元行動者且複雜的社會政治問題，應用範圍相當廣泛內容包括對於農業、核能、健康、產業政策等，多數採以質性的研究為主，因為政策網絡著重的在於，其參與者的涉入動機與立場為何？決策過程中的]互動關係為何？為達到目的，相互依賴的資源交換情形又是如何？行動者的理念、互動、資源、共識等因素都會影響到政策產出，以下將簡要論述之。

##### （一）國外相關研究

Smith（1992）對於英國農業政策以 Rhodes 類型探討，發現其涉入決策過程的政策網絡屬封閉的政策社群，行動者以農漁業及糧食部（MAFF）、國家農民聯盟（NFU）為主、提出「意識型態」與「體制結構」為重要因素，意識型態係指參與者對於目標存有共識，並指出英國隨著加入歐盟組織，政策社群也有走向開放的趨勢。其次，提出對於政策社群的檢驗需考量歷史與政治等因素，才能夠

對於政策結果的解釋更為貼切。此外亦對於英美兩國的特定的政策領域進行比較研究，認為網路基於「權力來源」影響政策結果。

Sward (1992:75-99) 彈性的以 Rhodes 的政策網絡類型概念，應用在英國核能政策並認為應從實務與歷史脈絡理解行動者間權力、金錢、合法性、資訊及組織等資源依賴關係，以及權力與遊戲規則變遷，才能全盤地探討英國核能政策網絡之決策情形。研究發現，英國核能政策早期行動者雖為專業化的政策社群由原子能源局主導，但隨後核子反應爐的選擇議題轉為以生產團隊主導；近年來隨著政策議題的開放，人們對於專家的不信任以及反核團隊涉入政策，故形成所謂的議題網路。據上述可推論，同是對核能政策領域進行分析，但會隨著「利益與涉入成員」的不同，在 Rhodes 的類型分類上也會有隨之改變，Sward 認為因政治策略、議題增加、技術本質與成員信念會導致核能政策網絡的變遷。

Michael (1992) 則以政策網絡的概念探討英國糧食與健康政策，以成員之間的共識、穩定性以及資源依賴的面向觀察，發現行動者具有共識且資源高度依賴的政策社群，涉入決策過程成員為農漁業及糧食部(MAFF)及健康部(Department of Health, 簡稱 DoH)，兩個部門在責任與決策結構上為獨立運作，並指出健康政策的變遷的原因起於心臟病史的人數增加、營養學說的興起及其他國家經驗等外在因素的影響，打破了原本成員共識，進而影響到決策本質的改變。

除了以 Rhodes 進行政策網絡類型研究，Read (1992:129、148) 環形模式探討英國的菸草政策的網路互動，依涉入、主導程度與重要性等區分為核心與邊陲網路，發現該領域受到歷史與經濟因素由菸草產業所主導，歷史上菸草產業與政府財政部門從有百年的密切合作，經濟考量則是因菸草稅收為政府的歲入主要來源，有此可見，其網路的互動為了彼此的利益，合作在於政府賦予其菸草活動的合法性，而菸草為雙方帶來經濟上的利益。

政策網絡興起以來，Raab 與 Kenis (2006) 在「ISI Web of Science」期刊資料庫中，搜尋自 1998 年至 2006 年間包含「政策網絡」的主題計有 155 篇之多。

雖有研究政策網絡的理論發展，但還是以政策網絡的應用為主，以此概念描述或解釋特定公共政策的制訂與變遷，了解其參與有哪些行動者，其具備的資源為何，以及之間如何互動等關鍵因素，影響了政策的制定和執行。

綜合國外學者在政策網絡實務分析的個案上，發現對於政策網絡行動者的類型多數仍是以 Rhodes 所分類的行動者來表示，其中更以政策社群為多數的研究對象，亦有學者以核心邊陲的環狀模式分析其重要性。而學者在透過政策網絡途徑觀察其核心的現象為：行動者如何在政策網絡中互動？例如資源與權力的依賴、利益基礎等。同時，從上述研究成果中得知影響政策網絡的因素需將外在因素納入觀察，如意識形態、政治策略、體制結構、新知識興起，後續本研究對於海漂垃圾治理的政策領域能夠以更完整的觀點分析之。

## （二）我國政策網絡研究成果

國外學者提出政策網絡理論的新途徑解釋新公共政策問題，近年來我國在政策網絡的相關研究也日益遽增，而我國不同於國外的政治體制、政策制定與環境，是否在推論政策網絡分析時的觀點也會有所不同呢？後文將對於我國探討政策網絡文獻以及相關實務個案應用之研究進行回顧與分析，大致上分為理論概念討論以及個案實務應用兩部分，如下概論之：

首先，我國學者對於在政策網絡的理論概念研究中，較早期的研究對於多是初步概論政策網絡概念意涵以及興起背景（胡國堅，1996；葉蓓華，2000），認為應用政策網絡需要注意多樣性成員、宏觀政治背景對於政策過程的影響；丁仁方（1999）將政策網絡視為利害關係者與國家機關各部門間，對關心的議題進行溝通與協商，使得參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益。李允傑、丘昌泰（1999）指出為了促成政策問題或方案的形成發展，將政策網絡視為一群互賴參與者之間建立某種穩定程度的社會關係型態，具體將政策網絡歸納為三大特性，包含：網絡存在的先決條件—互賴性；多元的行動者與目標：依據各自的資源與目標進行策略性的互動；持續長短的關係型態。由此



可知，網絡的權力互動關係、參與者結構模式是政策網絡定義中不可或缺的重要元素。可見初期國內學者對於政策網絡的界定與分類，並無統一有一個典範性的名詞界定，且所提出的特性與國外學者所研究大同小異。

此外，隨著政策網絡的應聲而起以及歐陸學者的以治理觀點界定政策網絡的研究興起，陸續有國內學者將歐陸學者觀點與其他國家如美國、英國、歐盟相互比較，強調政策網絡是多元聚合的群體，基於平權與協商合作精神，象徵國家與公民分權的共同治理的模式是否適用於我國有待觀察。（林玉華，2002a；蔡允棟，2001、2002）；後續承繼過去研究蔡允棟（2006）更有系統的以網路治理類型分析美、英、德與荷國學者，對於政策網絡觀點，亦指出網路途徑提供現代治理新的詮釋架構，也提供解釋何以政策過程產生非預期的結果以及中央與地方行政首長權利的限制。

部分學者引用政策網絡的概念研究非傳統層級政策之決策過程，如朱鎮明（2005）以協力關係概念設計方法評估政策網絡中的行動者互動成效關係，指出在協力關係中整體治理結構層面因素，包括核心行動者對於目標的承諾與投入、對話機制等，而在團隊內部管理策略層面，則有行動目標、驗收目標（定期月會）等因素，上述以政策網絡的觀點即是探討網路中資源以及如何互動的方式。廖俊松（2007）輔以政策網絡的與網路治理模式，對於九二一重建社區總體營造計畫，觀察政府與民間相關專業社群形成的治理網路互動關係，指出官僚政府認知其結構上的限制，招募民間團體組成網路夥伴協力共同合作的成效。

我國在應用政策網絡的實務政策議題相當多元，有涉及國家政策層次如經濟發展、健保政策、勞工政策、國家安全，有屬於地方事務如社會福利、環保、產業政策等研究，以政策網絡理論解釋其中關係複雜的特性。首要，在社會福利政策上如家暴事件防治的工作，因有賴跨單位如社政、警政、教育、衛生、司法等分工與合作，楊鸞貞（2004）分析防治家庭暴力事件的多元及複雜性，從其組織

中所擁有的資源、夥伴關係建立的運作、外部環境等面向切入，瞭解臺中市家暴防治網絡運作的模式與其他網絡資源的合作與連結性。

潘淑雯（2003）以政策環境與政策網絡的觀點來分析我國自 1980 年至 2002 外籍勞工政策制定過程與結果，衝擊勞資兩方的利益故資本家與勞工團體的立場與策略即影響政策方向，然最終的政策決定權仍是在政府部門掌握，而不同政府機關也有各自傾向的利益團體，同時並在政策環境上比較國民黨與民進黨政府的決策模式是否差異，資本家團體與勞工團體影響政策制定的力量是否因此改變。

地方的水資源建設工程，葉蓓華（2000）以政策網絡觀點分析美濃水庫興建案的爭議，瞭解多元且複雜行動者之互動關係，行動者包括中央地方政府、當地居民、環保團體、工業團體、民意代表、專家學者等，以政治資源、利益需求與價值規範來瞭解其涉入網路的動機與意圖，解釋此政策網絡的互動關係。研究發現工程延宕的原因在於政策網絡之間缺乏信任，政府作為無法讓人民信任，對於環評與建設安全性有所疑慮形成僵持對峙局面。然筆者認為雖美濃水庫形成的政策網絡非理想型的互動模式，若從政策網絡觀點：網路中的成員為追求其目的與利益而相互奧援的假定來看此案，各行動者未能進行良好溝通協調以至於延宕，反映在政策網中行動者之資源交換過程中的不順利，故而無法達成政策網絡順利進展的原因。據此，筆者在後續探討金廈返運海漂垃圾的決策過程中，將行動者「溝通協調的模式」列為一觀察要素。

由上述研究成果可見，政策網絡途徑適用解讀具有多元行動者參與其中複雜的互動關係的政策過程與變遷，且隨著政策議題性質的不同所涉及的行動者以及互動也會有所不同，有的政策網絡具有開放性是人民與利益團體參與其中，然有的門檻較高的議題則可能僅限於政府部門中央或地方機關的參與，筆者認為在不同的政策網絡類型之互動關係，所需考量的要素或多或少會有影響。

據此，回歸本研究 2017 年金廈返運海漂垃圾之政策網絡，成員與關係型態定位較類似於 Rhodes 封閉的政策社群的類型，參與決策者為少數且關係穩定的



行動者。後文將檢閱數個在政策議題或類型較貼近本研究屬性，歸納其政策網絡脈絡的相異之處，提供本研究更加全面的分析觀點與理論視角，避免在大量相關政策網絡的文獻中失焦：

### 1.全民健保政策

全民健保政策屬於高度專業性的民生政策，但實際上也是個高度政治性的政策，在政策決策過程的參與者包括行政部門（總統、行政院長）、政黨部門（國民黨主席）、醫事團體、民意代表等。劉怡君（1999）應用國家自主性與 Rhodes 的政策網絡觀點，說明國家機關與利益團體的互動關係以及對政策發展影響，並以同心圓依照其重要性由內而外劃分核心、政策社群、府際網路、議題網路。研究發現在政策議題設定與規劃、政策合法化至成熟政策執行的各階段之參與成員、互動關係皆隨著政治生態環境的轉變而有所差異，自國家體制由威權鬆動至民主化後，國家為了獲取政治支持，必須去滿足某些議題網路的政策偏好與需求，來鞏固政府政權合法性。其中議題網路中存有代表不同政策利益、組織文化與政治資源的利益團體，國家機關運用其制度化的權力，保護特定的醫事與企業團隊形成恩庇侍從關係的，使其在議題網路中具有影響力。

觀察在政策合法化階段，其中核心成員為時任總統李登輝與行政院院長連戰、包括行政、立法、國民黨三大部門的正副首長等形成政策社群，透過黨內與朝野協商推動政策，此時的政策社群（黨、政）部門之間保持高度一致的偏好與共識。就此，筆者認為在全民健保政策上存有濃濃的政治意味，「政治生態」國家機關的權力結構為首重要素直接影響健保決策過程中成員參與、利益關係。尤其反映在 1992 年立法院改選後出現政治偏好不一致的立委，損及原決策中心的利益關係，再加上後經歷 2000 年第一次政黨輪替，由不同政黨執政後對於原本在國民黨體制下的健保政策的參與者、利益分配隨之產生極大的變遷。

## 2.經濟開發：自由貿易港區、中部科學園區

我國自由貿易港區政策的制定不僅是提升國家競爭力，同時亦牽動著地方經濟發展，設址在哪個區域其轄區的劃定則成為各參與者為了其利益涉入此政策網絡之中。魯炳炎（2003）發現政策網絡行動者透過不同運作場合提供意見影響政策結果，包括中央層級、地方層級、中央與地方的互動乃至於相關利益團體。涉及自由貿易港區的中央機關包括交通部、經濟部、經建會有各自的政策偏好互相競逐核定劃設；在地方層級部分則是透過中央級民意在立法院反映地方訴求與輿情，相關有利害關係的團體也會透過政商關係而相互依賴，發揮其細緻的政治運作。在政策合法化的過程中，行政部會面對多元行動者利益匯聚的集體行動壓力，為了滿足地方需求而做出調整，以此透過國家機關建立制度化互動影響政策形成與發展（魯炳炎，2003:189）。

應用 Rhodes 政策網絡類型概念府際網路、地域網路以及生產者網路加以詮釋自由貿易區合法化之決策過程。府際網路來說，地方縣市議會、地方人士與利益團體在水平橫向有充分的意見溝通，但與中央行政部門垂直互動關係的意見溝通則相當有限，僅能依靠地方立法委員在立法院進行溝通協調。單薄的縣市政府力量團結其他縣市，基於發展地方經濟共同目標結合而成的地域網路，包括高雄、雲林、花蓮等各地方府會及中央立法委員共同聯合。而生產者網路是由經濟性團隊台塑與台泥公司組成，對於設址在哪並不在意。故然可見，在我國自由貿易港區雖是由中央部會制定的相關政策，但因攸關於地方經濟發展，吸引了想要在此政策上分到一杯羹的地方政府群聚競逐或合作，形成一股在中央部會決策過程需要注意的影響力。

而類似上述的經濟開發的選址案—中科產業園區，孫同文、林玉雯（2011:49）以政策網絡實證在選址與營運過程的行動者有五種類型，且行動者會隨著政策場域與賽局改變其立場與策略。筆者歸納同以政策網絡觀點分析之自由貿易區合法化與中科產業園區的運作過程其間異同之處。其一、在中科的產業者網路對於其

政策網絡具有一定的影響力，也就是說生產者網路（有意在中科進駐的高科技公司）的利益與土地需求，被中央部會視為在規劃與設置的重要考量，並且具有政策決定權的政策社群與生產者網路共同以高科技發展為利益構成一專業網路。反觀，在自由貿易區的選址地點對於生產者網路的利益沒有衝擊，故而不影響其政策發展。其二，魯炳炎（2003）在自由貿易港區將地方利益的政策社群所組成網路定義「地域網路」；孫同文、林玉雯（2011）在中科產業園區個案視將部縣市為主的行動者視為「府際網路」，其所代表的皆是各地方縣市為行動者，由此可見國內學者對於政策網絡之分類命名，以 Rhodes 的分類法還是會有些許差別。

### 3. 中國大陸漁工雇用問題

前文已有研究對於外籍勞工的政策過程，然下文同樣僱用外籍勞工但引用的範圍是在為漁業需求的大陸漁工的問題，相較之下又更為複雜，而其政策起源最初是由陸委會 1991 年決議開放大陸漁工解決漁業勞動人力不足的問題，然而後續衍生許多社會治安問題。時守仁（2007）以政策網絡分析在東部地區大陸漁工安置的管理機制問題，管理職權分散，指出主政機關雖為縣政府，卻非政策執行單位，僅是被動接受區漁會的申請且對於大陸漁工的資料審核。對於大陸漁工安置問題上，海巡署與農委會在業務上互相依賴，以維護國家安全與發展與經濟為目的，海巡署具有司法警察權，而農委會具有行政懲戒權。依法規定主政機關為縣政府，但後續有關大陸漁工的非法出入境、走私管理責任則落在海巡機關的職責，對此時守仁（2007:175）建議異質組織間夥伴關係的建立，並建立績效評估提升管理的效能。

此案與本研究金廈返運垃圾皆屬兩岸議題，筆者認為當時陸委會開放雇用大陸漁工政策的善意是為了提升經濟效能，然後續相對應的主責機關卻消極面對，以致於相關法令的不周延影響到管理體制有所缺陷，衍生許多社會治安議題甚至危害國家安全。借鏡於此，如未來金廈返運海漂垃圾處理模式能夠漸趨成熟，則

更須對於 2017 年首次返運政策網絡脈絡釐清，瞭解參與行動者、資源與互動關係，得以制訂一套完善的管理制度，以避免漏洞百出違背政策的善意。

#### 4. 涉及大陸政策議題：金馬小三通

檢閱金馬小三通係屬於大陸政策的一環，柯建輝（2005）以政策網絡理論分析小三通政策形成與推動的過程，行動者的互動與資源分配情形。在金馬小三通政策因主題牽涉於大陸，故在行動者方面與中國大陸有相關的政策，陸委會皆扮演最重要的關鍵角色，其他中央部會則為執行角色將，實際的幕僚工作由陸委會主要綜合協調掌控。柯建輝（2005:71）將較為重要的行動者區分為中央政府包括總統府、行政院陸委會、以及其他配合執行部會、立法院與立法委員；其次為地方政府包括縣政府、縣議會；最後則為民間團體如金馬地區兩岸交流協會及馬祖經濟文化合作中心為代表。

政策網絡中各行動者的立場與策略不同，以中央與地方政府的角色說明：在中央層級部分以總統陳水扁意識為重要因子，將金門小三通政策化解中共政治僵局之解藥，執行機關則以陸委會輔以落實，而陸委會在政策過程中較屬於被動的角色回應金馬地方需求，並且極力維護其在大陸政策上的主導權。

然而，當時中共與民進黨政府在「一個中國」的意識形態無法達成共識，拒絕與民進黨政府協商對話，提出兩岸事務以地方對地方的協商途徑，再加上離島地方政府希冀藉金馬小三通的政策提升當地經濟發展，故此採取相對積極的策略爭取最大的利益。值得注意的是，金馬小三通政策形成為由下而上，由地方選出的立法委員在立法院扮演重要的角色，發揮其對於相關條例的修正與立法之功能，在中央機關為地方利益爭取。

此外，小三通的政策網絡內的民間團體大多數在政策網絡探討的角色與定位有些許不同，多數政策網絡內的民間團體是以遊說的方式爭取資源，然而此政策網絡之民間團體的靈魂人物反而是由縣市首長以及地方政治人士組成相當密切的關係，以此方式不觸犯法令規定轉而扮演赴陸協商的環節。在此，筆者認為地



方政府與民間團體的關係類似陸委會之於海基會的關係，代替執行地方機關與對岸進行交流主張的白手套，且基於當時中方抵制陸委會與海基會的情況下，民間團體的地位變得相對地重要。換言之，在與對岸溝通協調上，民間團體雖擁有的權威資源較陸委會低，但因組成是由地方實力人士執行，故反而較陸委會更有引導政策之方向。

整體而言，金馬小三通政策網絡上依靠著各行動者資源而促成，中央擁有權威的政策決定權，以地方政府與民間團體結盟與對岸進行談判、協商取得相當共識，再向中央政府爭取合法化以「可操之在我」為名開放（柯建輝，2004:122）。觀察金馬小三通的個案分析有其相當特殊性，因涉及兩岸大陸事務之政策決策過程主管機關不同，主要以總統、陸委會的角色為影響因素，且在政策促成的最大利害涉及離島地方政府金門、馬祖兩縣市，因離島縣市在地理位置、人文歷史、政治生態與本島縣市本具有差異，導致在政策決策運作過程又將更為複雜。

鑒於柯建輝（2005）以政策網絡分析金馬小三通的個案，對於本研究在分析 2017 年金廈返運海漂垃圾之政策網絡提供高度相關的參考價值：首先，同為離島事務的特殊性，且涉及與對岸協商屬於兩岸事務，需要考量的不僅是經濟效益，政治意識形態與國家安全考量更顯為重要，故本研究後續著重 2017 年前後的政治生態以及兩岸關係的互動關係對於政策網絡之影響；其次，在政策網絡的結構上皆屬於封閉式，包括中央政府如環保署與陸委會、地方政府如金門縣政府環保局、大陸事務科，須與對岸協商溝通才能夠促成，其他是否存有影響 2017 年金廈返運海漂垃圾之行動者待深入訪談後確認。其三，在觀察決策過程中政策網絡的資源依賴與互動關係，是否也如小三通政策是由地方政府積極與對岸先初步達成共識後再向中央政府取得政策的合法化模式，有待後續觀察。

## 5. 海洋政策之發展

本著於我國在海洋政策仍是處於初步發展階段，筆者在回顧過去國內對於海洋生態與海漂垃圾文獻寥寥無幾，攸關海洋議題的學術研究上以研究政治層面的



主權爭端為主流，而符合本研究主題且應用政策網絡較為相關的文獻僅有一篇，黃靖麟（2019）為國內首位以政策網絡觀點思考我國海洋政策發展，指出海洋政策議題複雜的特性，且各部門存有聯繫與競合相互依存的關係，足以構成的政策網絡與網路管理的概念。此外，也提出以資源克服集體行為困境，例如科研計畫進行海洋治理的實務研究，透過資源分配逐步建立信心與共識，海洋治理才能夠有夠有新的進展（黃靖麟，2019：114）。

黃靖麟（2019:111）以海洋政策的發展歷程得出幾個研究發現：首先，從 2001 與 2006 年出版的《海洋政策白皮書》，觀察我國海洋政策的發展趨勢仍停滯於海權與領土主權，相較於與國際社會著重的環境生態層面有所落差，並且指出海洋治理是屬於高度整合的政策網絡型態。其次，對於 2016 年國發會在推動海洋經濟整合的政策發展過程，由於涉及的行動者繁多且流動性大，水平意見也未能完善整合，屬於議題網路。再者，對於 2017 至 2020 年海洋委員會中程施政計畫的重要計畫與綱要，認為其建設應屬於「政策社群」與「專業網路」類型，較為特別的在於修正了過去長期忽略的環保議題，以科技發展作為潔淨海洋資源的基礎，此外海委會更特別強調將成立「跨界平台」強化中央與地方的集體行動。

四面環海的台灣，經濟與生態議題仍有很大的空間值得研析，鑑於過去對於海洋政策較少對於政策面的探討，更是加強本研究由生態保護與政策面切入，分析金門縣在海漂垃圾治理如何與廈門合作之政策過程，希冀能夠增添在海洋政策的實證研究，持續發展我國的在海洋政策治理之理論。

## 五、政策網絡分析的優勢

政策網絡形成後行動者的決策、互動、聯繫與溝通等，將決定政策網絡的結構是否穩定，成員間的互動關係與結構為政策網絡分析的焦點，有助於認識特定政策網絡內部的行動者以及其所追求的利益。政策網絡類型光譜上，以 2017 年金廈返運海漂垃圾之決策過程為觀察，先以報章媒體瞭解參與其中的行動者較為有限（金門縣政府、環保署、陸委會等等），推論較屬於政策社群的類型，後文

檢閱國內相關海漂垃圾議題上的個案研究，蒐集歸納政策社群的實務研究哪因素可能影響政策發展的因素。由於我國有關於制定海漂垃圾相關政策仍在初期發展階段，牽扯跨部門的聯繫與競合，政策網絡途徑能夠凸顯決策過程中，各個行動者所擁有的資源為何，涉入議題參與者的利益、立場與策略，如此不僅能對於個案有全觀性認識，更能夠有系統性的了解在海漂垃圾治理中最大的癥結與解決之道，以利後續相關的政策發展。採取「政策網絡」途徑較為彈性、且能夠符合當前多變的政治環境需求，分析政策網絡過程高度複雜的關係。



## 第三章、研究設計

本研究考量本研究個案之特性，彙整有關於過去研究政策網絡的個案所分析的層次、架構，為後續探討金廈返運海漂垃圾治理的歷程，能夠更有系統的分析參與個案行動者的互動關係。

### 第一節、研究架構

政策網絡適宜探討不同層次行動者構築複雜的互動關係，筆者基於過去文獻基礎，以政策網絡為研究途徑觀察行動者參與之立場與策略，金廈返運海漂垃圾政策過程中如何達成協商？促成首次返運海漂垃圾的重要因素為何？為符合研究個案離島事務的特殊性與涉及兩岸關係政治因素，本研究綜整過去研究成果，擬以「政策環境」、「行動者之資源與立場」、「政策網絡的互動關係」三大面向建構本研究架構，後文將各面向要素詳述說明之，如圖1所示：

#### 一、政策環境

學者指出應用政策網絡理論時，必須注意宏觀的政治背景對政策過程的影響，網路結構的改變對政策網絡的變遷將造成影響，Rhodes與March(1992:257-259)認為可能導致網絡與政策變遷的外生因素為四類：經濟環境的改變、執政黨意識形態所造成的影響、新知識的產生、制度性的變革（李明寰，2002:10）。

因此，本文對於金廈海漂垃圾之政策網絡，將對於當時的政策環境因素分析，以政治、經濟、社會因素三大層面，探討金門海漂垃圾與生活垃圾等廢棄物處理問題，與大陸合作之政策網絡形成與發展。過去相關大陸事務研究成果，特別關注於政治與意識形態之影響力如政治生態、兩岸關係等因素，有鑑於此，個案涉及與中國大陸協商，屬於我國中央部會之職權，其政治因素內的執政黨的意識形態為本研究著重觀察影響力為何？

## 二、行動者之資源與立場

### 1.政策網絡的行動者

政策網絡的分析結構下，首先瞭解參與政策網絡的行動者有誰？其相互依賴關聯互動為何？本研究以2017年金門海漂垃圾返運廈門之政策決策過程為研究範圍，以中觀層次分析政策網絡的行動者，也就是組織為單位互動關係，研究初步擬以中央部會的陸委會與環保署，以及地方政府環保局與大陸事務科為行動者，其他個人行動者將透過訪談過程詢問相關涉及單位。筆者認為本研究因涉及兩岸關係與意識形態政治性，並不排除本案存有微觀層次的行動者，以個人的互動關係影響著政策發展，這部分則有待觀察。

整合Rhodes等人所建構政策網絡的關係類型，是由成員整合的程度、網絡組成的穩定性、參與成員的類型、其他網絡及社會大眾的疏離程度、與成員間資源的分配等，依據其特性歸類於高度整合與低度整合的光譜上，筆者認為在金廈海漂垃圾返運的決策過程之行動者屬於較為封閉的政策社群。

### 2.行動者之資源

政策網絡是以特定政策或相關政策為核心，政策行動者之間經常性地交換資源，任何行動者各自擁有不同的資源，一旦進入政策過程中，為了達成政策目標，必須與其他行動者交換資源（Rhodes, 1981; Daugbjerg, 1998）。根據Rhodes的假設得知政策網絡內的行動者互動過程的變動，很大因素在於「資源」，故本研究在海漂垃圾議題上，將行動者在政策網絡中所擁有的資源列為本研究分析要素。

### 3.行動者的立場與策略

學者以對於政策網絡議題的利益匯聚、意識信念探討行動者涉入決策過程的動機是什麼？將會影響行動者之間是否存有共識，理解對該政策的論據與理由，有助於理解行動者在政策網絡中將持以何種策略互動，對於政策網絡造成什麼樣的影響。

### 三、政策網絡的互動分析

針對政策網絡的分析重點，本研究在瞭解動態的政策網絡互動，以瞭解其利益匯聚、行動者互動情形包括垂直與水平的互賴性與連結性、資源分配與交換情形等五個面向（Rhodes, 1997）。行動者的關係交織成政策網絡，以政策網絡的觀點分析政策過程，主要著重於行動者的互動模式對於政策變遷的影響，以及行動者彼此的相互依賴模式如何影響政策過程（紀俊臣、林怡均，2007）。

#### 1. 利益匯聚

基於Rhodes權力互依的政策分析模式，利益是網絡中行動驅使的力量，行動者之間存有建立政策網絡的誘因與利益（林玉華，2002b:83），依其服務內容、專業功能與顧客團體而有其不同的利益從中獲取「利益」為行動者之所以加入政策網絡重要的因素，行動者到底是服務的、功能的、地域的、或是扈從的團體。因此「利益匯聚」在分析政策網絡互動之要素，必須瞭解各行動者欲獲取的利益的形態為何。

#### 2. 水平與垂直互賴性

除了瞭解行動者所追求的利益之外，行動者的互動關係中，基於其各自所圖之利益與目的，形成水平和垂直的依賴關係構面。在擁有相同利益的行動者，基於擴張資源系統汲取的需要相互交流。垂直互賴性指的是政策網絡之間垂直關係為何，政策網絡依賴的程度是依賴上層或下層；水平依賴性則是指網絡間相互聯結為何，網絡之間是何種互相連結的關係。

#### 3. 資源分配的情形

除了考慮意識形態、價值、政策原則等要素外，其中一個共同的要素即是資源的相互依賴性，研究焦點在於行動者為其利益而形成的資源分配的交換情形。Rhodes等人認為政策網絡中行動者必須與其他的行動者交換其所欠缺的資源，如果某個行動者擁有絕大多數的資源，這個行動者就成為該政策網絡中的優勢組織，優勢組織將掌握制定資源交換過程的遊戲規則，並藉此控制整個網絡資源交換的



過程，相對而言資源少的組織必然會被邊緣化甚至或排除在網絡之外。

然而，國家機關通常都是掌握資源的優勢團體，本文將探討在 2017 年金廈返運海漂垃圾的決策過程中所形成之政策網絡，其相關的行動者中央部會、地方機關與民間團體在決策的過程是如何互動？其中金廈返運海漂垃圾的曙光看似在於中央的點頭允許，如何在法令上的解釋讓地方政府能夠與對岸合作返運海漂物，地方政府又是如何協調溝通？溝通協調的模式是如何運作的？如何協商其欠缺的資源得以達成目的，資源如何進行交換？其所擁有的優勢是什麼？為達成目的，行動者採用那些策略與行動？皆是本研究希冀能夠藉用政策網絡理論的觀點更有系統的分析各行動者的關係。

歸納上述研究面向，筆者觀察金廈返運海漂垃圾之政策網絡，對於行動者有以下觀察要點：

1. 政策環境對於政策制訂的影響？
2. 有哪些行動者參與金廈返運海漂垃圾治理的決策過程？
3. 行動者涉入決策的動機—利益匯聚？
4. 行動者如何達其利益或目標？其所具備的資源、立場與策略為何，行動者資源互相依賴的關係為何？

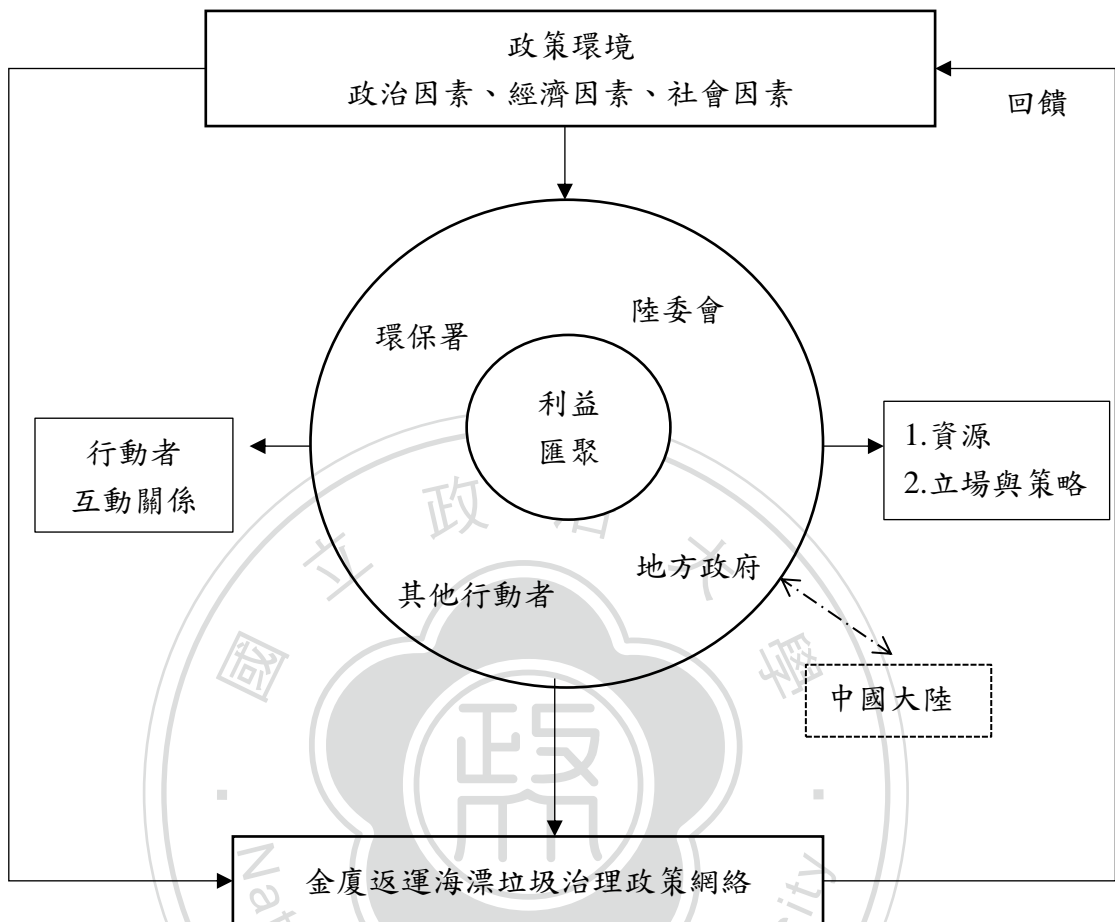


圖 1 研究架構圖

資料來源：研究者自繪。

註 1：由於各行動者之間的關係仍不清楚所以未標示關係方向。

註 2：因本研究無訪問陸方代表立場，故以虛線表示其與地方政府之互動關係。

## 第二節、研究方法

本研究係以政策網絡理論，採用個案研究法、文獻分析法與深度訪談法，了解政策決策過程中行動者之互動關係，描繪個案之政策網絡樣貌，如下詳述之。

### 一、個案研究法

個案研究法為對於個別經歷與發展做詳盡的記載和有系統的分析方法(許禎元, 1997)，屬於一種以限定的空間與時間為範疇，聚焦於特定完整形貌的事件之研究設計，針對有限時空下的事件能夠取得更縝密的因素，如情境脈絡的特色、細緻的因果機制，以及深植於現象背後的文化與價值(湯京平, 2015:252)。而與個案脈絡相關的是時間面向的發展歷程影響，試圖找尋不同事件或現象之間的關聯，並以厚實鋪陳為主的質性研究看出在時間縱軸上的變化。

有限的時空下，本研究聚焦於「2017年金廈返運海漂垃圾治理」的決策過程，此外，湯京平(2015:255)認為由歷史事件對於個案研究上有其優勢，對於某些微不足道的歷史細節或新因素反而可能是對個案產生關鍵的影響，並且須瞭解前後事件的關聯性，將能夠對於事件真相的完整了解。因此，筆者初步已與金門縣環保局對於金門海漂垃圾治理歷程進行事件的排序列表，如附錄一，後續研究將從中觀察其事件之間因果關係，找出行動者研擬訪談名單的參考。

採用個案分析法，提供筆者探究最初毫無頭緒的個案，探查其現象與情境脈絡如政策環境與因果關係，並輔以政策網絡的理論架構觀點，有系統地瞭解金廈返運海漂垃圾治理之情境脈絡如行動者互動關係，中央與地方政府如何在法令上詮釋與協調、又或者如何與中國政府協商互動，各個行動者在此政策網絡中的立場與策略為何，上述為本研究欲探究之，透過個案研究法能夠細緻的分析金廈返運海漂垃圾治理過程的為何(why)、如何(how)、什麼(what)？

## (一)、資料蒐集方法：深度訪談法

本研究擬透過深度訪談蒐集相關資訊得以回應研究問題，深度訪談的目的主要是了解個案事件的詮釋。質性研究的訪談是一種特殊形態的溝通事件，有目的對話過程，訪談者藉著面對面言語的交換，引發對方提供一些資料或表達他對某項事物的意見與想法，被訪談者必須針對訪談者所提出的問題或主題談論（Henderson, 1991）。

Bainbridge（1989）指出深度訪談的優點：深度訪談可從面談的觀察中得到更多更豐富更有價值的資料，而受訪者也可在熟悉的環境中較深入地回答問題。深度訪談中常採用的開放式開卷可問得更多資訊也問得更徹底。使用深度訪談的研究者通常只專注研究一個論題，較能針對此問題得到全方位且深入的了解。

本研究以 2017 年金廈返運海漂垃圾之決策過程為個案研究，其相關資料的獲得僅初步蒐集來自新聞媒體的報導，如中央與金門日報等，但其資料內容有限無法詳盡了解個案所形的政策網絡，故以深度訪談法，針對本研究個案的歷程能夠有更加完善的資料背景與各行動者之想法、觀點和態度，並且進一步得知其背後的動機，並且蒐集到過去、現在與未來的觀點。

透過深度訪談瞭解金門海漂垃圾治理之決策參與者，涉及 2017 年金廈返運海漂垃圾之行動者，了解金廈跨域處理海漂垃圾之發展想法。透過受訪者的訪談中得到更多元且豐富的資訊，以利本研究之分析。本研究訪談的人數為 7 名，對象以涉及 2017 年治理海漂垃圾事務之決策及參與者為主，海漂垃圾雖為地方環境問題，由於返運合作對象為廈門，牽涉中央相關大陸事務部會職權，因此以職責分權為中央與地方政府，邀約中央主管單位 2 位，金門地方政府單位 5 位，詳見表 1。

訪談時間起於 2019 年 12 月初步對於個案發展歷程進行深度訪談，受訪對象為金門縣政府 2 位行動者（B1、B3），後續蒐集文獻理論基礎背景下，於 2021 年 5 月進行第二次訪談，共完成 7 位中央與地方政府行動者之深度訪談內容，計

9 次的深度訪談，為呈現 B1、B3 訪談內容在時間上的差別，B1 為 2019 年受訪，B1.2 則為 2021 年受訪；B3 為 2019 年受訪，B3.2 則為 2021 年受訪。

表 1 本研究訪談對象表

類別	單位職稱	受訪代號
中央單位	行政院大陸委員會	A1
	行政院環境保護署	C1
地方政府	金門縣政府參議	B1
	金門縣環境保護局	B3、B4
	金門縣觀光處大陸事務科	B2
	金門縣議會議員	B5

資料說明：因受訪者或有職務變動，故以受訪時之實際對象為依據。本研究自行整理

依據本研究採取半結構式暫定探討之問題與假設，訪談大綱設計如下：

1. 請問「金門海漂垃圾運至廈門處理模式」由誰/機關提出的？早期的規劃參與者有誰？決策過程中有無意見歧異的情形？如法制面、政治因素
2. 您認為 2017 年促成金廈返運海漂垃圾的政策環境為何？您認為最為重要的影響因素是什麼？
3. 請問您對於將金門海漂垃圾運至廈門處理模式的看法如何？支持或反對？
4. 金廈返運海漂垃圾的規劃執行過程中，您參與其中的動機或追求目標？而您主要負責的業務與職權為何？
5. 廈返運海漂垃圾的規劃與執行過程中，貴單位所需的資源是否充足？或者是否曾遭遇阻礙或限制？
6. 據您所知，金門海漂垃圾返運至廈門相關單位如何分工職權為何？您與其他組織單位的溝通協調方式與情形為何？哪個單位的互動較為緊密？
7. 您認為中央政府、地方政府、民意代表等所持的立場？他們對於政策的影響力為何？意見是否被參考？



8. 請教您上述所提及參與金廈返運海漂垃圾個案的相關機關單位，現階段的發展互動關係為何？

## (二)、資料蒐集方法：文獻分析法

本研究主題海漂垃圾政策及其政策議題少有學者專注，然而在金廈合作且2017年金廈返運海漂垃圾為首例個案，研究資料較為不足，為了解個案情境脈絡，初步蒐集個案發生事件先後的歷程、海漂垃圾議題研究報告或政府與民間媒體報導，海漂垃圾相對配套政策、法規與組織等，以及金門治理海漂垃圾的現況與影響。並且應用理論的邏輯性，政策網絡、跨域治理與府際關係理論解釋個案的內涵，並蒐集專家學者相關期刊論文、專書等為文獻基礎，將過去相關的實證研究與本個案進行有系統歸納整理與分析。



### 第三節、研究流程

本研究在研究流程方面，首先擬定研究方向，列舉研究動機、目的與研究問題，針對相關之國內外文獻進行資料蒐集，以建立研究的概念架構，並在架構中撰寫及修正研究計畫。接著針對題目進行文獻分析，包含海漂垃圾之定義與影響、金門海漂垃圾治理歷程、以及相關政策網絡與跨域治理之案例。透過深度訪談金廈返運海漂垃圾事務之決策及參與者，了解對於離島海漂垃圾治理之看法，將得到資訊加以歸納與整理，進行研究分析。最後提出本研究之結果與建議。本研究步驟如【圖2】所示：

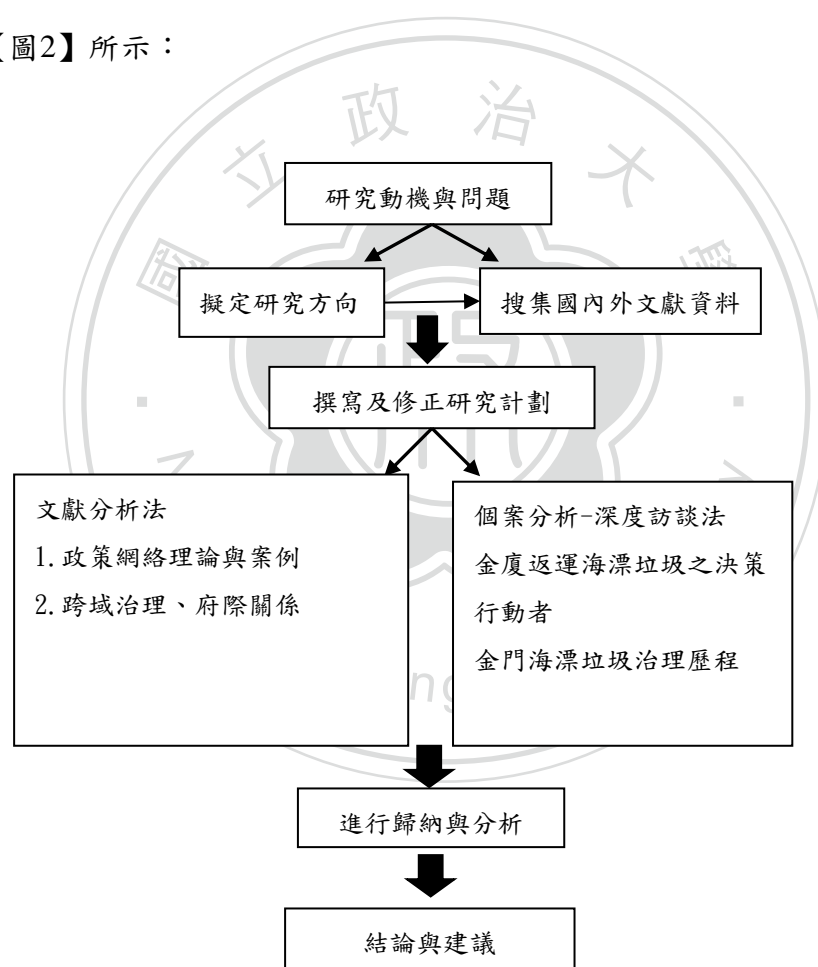


圖 2 研究步驟圖

資料來源：研究者自繪。

## 第四章、金廈返運海漂垃圾治理歷程

對於地方政府而言，不單單至是做第一線的清理打撈垃圾，對於打撈上岸的垃圾後續的處置與清理作業，嘗試以更為有效解決海漂垃圾造成的汙染、經濟與財務問題等，本章節梳理金門縣海漂垃圾處理的歷程，先以瞭解金門海漂垃圾現況，以及自 2015 年監察院調查金門海漂垃圾後，中央相關部會協助地方處理海漂垃圾的因應措施，發展至 2017 年終將第一批海漂垃圾返運回大陸之歷程。

### 第一節、海漂垃圾現況與歷史背景

#### 一、金門縣海漂垃圾之現況

金門因地理位置位於福建九龍江口下游流域，每年隨著海洋海浪一波波漂流到金門海岸線邊，經金門縣環保局打撈上岸的海漂垃圾輛過磅計算，平均每年約有 500 噸龐大垃圾量，且九成的垃圾來源是來自於中國大陸，這些統計數值僅有計算已經打撈上岸的垃圾，岸上仍有一堆尚未被清理垃圾，可想像如此鉅量的海漂垃圾，對於金門當地來說雖有定期派人清理，但仍是個清不完的噩耗。

根據監察院 2015 年的離島海廢調查報告，2006 年至 2014 年間，金門的海漂垃圾處理量以 2006 年的 757 公噸最多，近年來則平均落在 500 多公噸，而海岸清理費用（不列入轉運費等後端處理費用），平均每年要花掉 600 多萬，清理費最高的 2013 年甚至花了 863 萬，請參見表 2。<sup>12</sup>

<sup>12</sup>李修慧（2017）。中國每年「海漂」500 公噸廢棄物給金門，未來可能用「垃圾船」運回去，2017 年 11 月 4 日，取自：<https://www.thenewslens.com/article/82649>。

表 2 金門縣 2006 年至 2014 年海岸垃圾量及清理經費表

年度	資源垃圾	一般垃圾	總計垃圾	海岸清理費用	轉運處理費用
2006 年	-	-	757.96	793	
2007 年	-	-	614.95	684	
2008 年	-	-	401.52	574	
2009 年	-	-	301.48	447	
2010 年	-	-	425.58	640	
2011 年	60.91	293.98	354.88	707	145
2012 年	33.63	443.99	477.63	549	167
2013 年	43.78	556.03	599.81	863	231
2014 年	27.64	517.14	544.78	518	207

資料來源：監察院 2015 年的離島海廢調查報告  
<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=.%2Fdi%2FRSS%2Fdetail.asp&ctNode=871&mp=1&no=4559>

單位：公噸，新台幣/萬元

2006 年開始金門縣環保局收集海漂垃圾相關數據，2006 年時海漂垃圾總計高達 757.96 公噸，隔年 2007 年海漂垃圾減少 143.01 公噸。2006 年至 2011 年共清理 2856.37 公噸；海漂垃圾從 757.96 公噸減少剩 477.63 公噸，到 2011 年每年平均減少約 130.51 公噸，詳如圖 3。（林宗偉，高瑞新，張水鎧，2017 年）

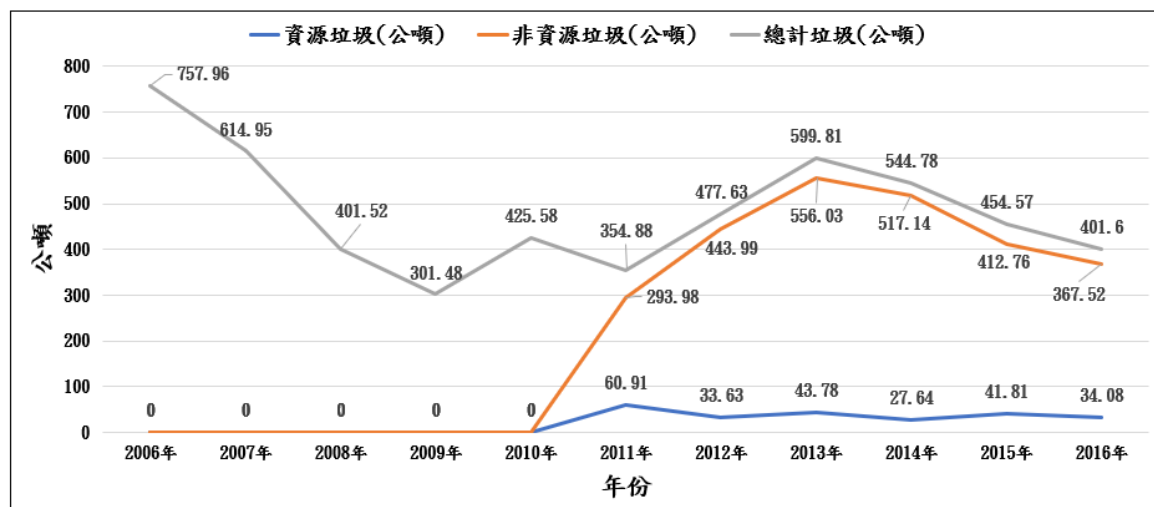


圖 3 金門縣歷年海岸垃圾清理折線圖

資料來源：金門縣海漂垃圾處理現況及政策建議分析，林宗偉，高瑞新，張水鎧，2017年，第二屆廈金區域協同發展交流研討會論文集，60-67頁。

值得注意的是，以2012年為分隔年觀察，自2012年起金門國家公園清理的海漂垃圾的公噸量與環保局一併計算，2012年至2016年總計清理2478.39公噸，在國家公園清理之垃圾量加入計算後，垃圾量並沒有比以往2006年至2011年清理的垃圾量多，反而減少377.98公噸，筆者認為海漂垃圾量是以每年平均約80.09公噸持續下降中。

此外，觀察海漂垃圾的性質歸類，區分為資源垃圾與非資源垃圾，資源垃圾從2011年至2016年共清理241.85公噸；非資源垃圾在這6年共清理2591.43公噸，非資源回收類占了91%、資源回收類占了9%，明顯可見非資源回收類為主要海漂垃圾，且高達九成是無法進行資源回收，後續在清理上實為地方政府傷腦筋。

綜整來說，廈門漂來的鉅量海漂垃圾已造成金門很大的困擾，不僅嚴重破壞金門海洋環境生態、漁業資源，有礙於發展海洋觀光資源，地方政府還須耗費大量的人力、財力、物力進行海岸環境清理，且海漂垃圾的型態多元須先經過分類整理，即使打撈上岸後其後續處理是相當繁瑣複雜。再加上，金門當地沒有垃圾焚化廠，故其海漂垃圾的處理須與生活垃圾轉運至台灣本島處理，成本與流程更是一大重擔。甚至因中國非洲瘟疫防疫的疑慮，豬隻隨著潮流飄來金門，導致海漂垃圾只能先掩埋無法運回台灣處理之困境。

這些海漂垃圾第一個清理起來非常的耗時耗力，不是說垃圾車隨便，高興自己可以去掃很簡單，因為它的垃圾形態非常的多元。大部份你會看到的是它的養殖，海上養殖，或者甚至是從九龍江口，沿著九龍江大量排下來的民生垃圾、物資，你看最近還漂來什麼，那個豬隻都漂來金門，(B2:15-17)

清上來當然是我們地方的責任，地方這邊管控這邊，管轄者。那處理的話，海漂垃圾來說其實，離島比較麻煩，離島的海漂垃圾，目前是不以能運台處理，只能暫置在掩埋面。因為豬瘟有什麼的，所以我們是被禁止，海漂是禁止運台的。(B3:81-83)



## 二、監察院調查海漂垃圾問題

雖大陸海漂垃圾問題長久困擾金門，筆者也在蒐集關於金門海漂垃圾議題之討論，約自 2014 起才開始有相關的專題報導，標題例如 500 噸海漂垃圾攻陷金門海岸、中國垃圾台灣買單等，觀察其報導內容，可知海漂垃圾不是金門單方面清理即可解決的問題，如不從源頭管理則沒有清理完的一天。也多顯示金門的無奈與無力，儘管只是垃圾問題，兩岸無小事。然而中央部會的角色為何？如何協助金門地方政府處理？

2015 年監察院監委包宗和等委員主動立案調查「大陸海漂垃圾造成金門嚴重垃圾問題」，促使中央相關機關對海漂垃圾議題的重視。據了解，當時監察院針對於海漂垃圾調查，不單僅是海漂垃圾對於金馬帶來的嚴重垃圾與環境汙染問題，其中也因環保署未編列相關配合款，導致離島建設基金運用於清理海岸計畫之計畫未獲同意，環保署之立場將淨灘視為地方一般經常性環境維護事務，屬地方自治事項，不宜由環保署補助，可見當時中央政府對於地方在處理海漂垃圾議題上之忽視<sup>13</sup>。

離島基金經費因為要中央配合款，那因為中央找不出錢出來，所以離島基金錢沒辦法編列。……檢察委員剛好來地方有跟他反應，他馬上介入。中央編了一筆中央配合款，其實好像 10%。……那時候卡在中央沒有編一筆錢，可能幾十萬而已，那時候變成我們中央離島基金不能使用。(B3:47-56)

經監察院調查後視察金門、連江地方政府在海漂垃圾議題上，需要中央協助之事項，指出環保署長期未正視大陸海漂垃圾問題，且未考量離島事務屬性特殊，督促相關機關積極研擬對策，也促使中央對海漂垃圾議題的重視。其一，是對於清理海漂垃圾處理費用的補助需求，然編列預算清理海漂垃圾僅能治標，如欲根治問題則需從垃圾源頭下手。督請國發會應積極協調相關部會提中長期專案計畫，並優先編列預算資助，協助離島縣市進行海漂垃圾清除工作。隨後，環保署於

<sup>13</sup> 監委巡察海洋油污應變和海漂垃圾處理情形。金門日報，2017 年 6 月 17 日。取自 [https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7)

2016年4月7日於核定「離島三縣市淨灘及海漂(底)垃圾清除處理五年計畫」，自2016至2020年規劃補助離島三縣市金門、澎湖、連江共4億2,477萬元，其中補助金門縣政府1億4,568萬元，此筆經費對於協助金門辦理淨灘、海漂垃圾清除、環境教育宣導、垃圾轉運處理及資源回收等相關工作，有了很大的助益。

14

我們是應該連江、馬祖從之前，因為發現漂流垃圾是很嚴重，但是清除的能力不夠，經費不足。所以是跟中央反應離島基金的委員會什麼，幾個重要議題去反應。所以後來它慢慢重視。那因為整個議題有吵起來之後，監察院也進來時候，後來的經費比較充足。(B3:6-9)

清除處理，應該是地方為主要角色的。那中央也有扮演一定的角色，就是它可以幫我們協助，還是技術給進來，還是會有它的角色在。...起碼他要給錢嘛，不然怎麼有錢？對不對？(B3:96-97)

其二，地方提請中央能夠將海漂垃圾議題提升至兩岸協商議題。為此，監察委員亦特別督請陸委會與環保署應積極與中國大陸協商，力促陸方將海漂垃圾議題定調為兩岸特殊事務，並將海漂垃圾問題納為「兩岸環境保護合作協議」草案子議題，金馬表示對於海漂垃圾治理規劃不僅是請陸方加強源頭整治，減少海漂垃圾來源，亦希望能夠建立區域性合作將海漂垃圾及生活垃圾轉運大陸廈門焚化之處理模式。(監察院，2015)

---

<sup>14</sup> 監察院調查大陸海漂垃圾案 金門獲補助 1.4 億元解決問題。監察院新聞稿，2016 年 9 月 8 日。取自 [https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7771](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7771)

## 第二節、兩岸共同協商「海漂垃圾」進程

金門海漂垃圾問題，儘管每年編列預算清理海漂垃圾僅是治本不治標，如欲改善海漂垃圾問題，勢必得要由大陸垃圾源頭管制，才能夠有效減緩鉅量海漂垃圾對於離島沿岸生態與經濟活動的損失，並節省後續清理成本。為此金門縣政府自 2003 年起針對海漂垃圾問題，陸續向環保署、陸委會以及中國大陸相關單位如廈門市、福建省環保廳等反映(監察院，2015)，希望促成兩岸環境保護合作。

因涉及與中國大陸協商為中央機關職權，單憑地方縣市無法與大陸做出結論與協議，據此，監察院特別督請大陸委員會及環保署協助地方政府與中國大陸協商，透過兩岸協商機制，將海漂垃圾議題定調為兩岸特殊事務，並納入「兩岸環境保護合作協議草案」之子議題。<sup>15</sup>本章節將彙整我國中央機關在「海漂垃圾議題」上，與中國大陸進行協調、溝通之進程：

### 一、論壇、研討會交流（2010 起）

環保署在海漂垃圾議題上與陸方協調溝通，最早期是以參加學術研討會進行交流，邀集兩岸及國外環保專業人士，以永續環保技術交流、金馬沿海地區垃圾及廢棄物等議題進行討論。如 2004 年，環保署補助交通大學於中國西安舉辦「第九屆海峽兩岸環境保護研討會」，針對廈門可能生成海洋垃圾之陸源垃圾及船舶廢棄物提出加強管理等相關建議。以辦理研討會創造交流機會，促使兩岸環保單位的政府官員，藉此機會面對面的交流溝通協商。

而自 2010 年起，雙方則每年定期輪流舉辦「海峽兩岸海洋論壇」，關於海洋環境保護主題研討會進行交流討論，促使在海洋環境管理上未來能有更多兩岸合作機會。2010 年在台北舉辦首屆「海峽兩岸海洋論壇－海洋環境管理學術研討會」，邀集兩岸產官學專家學者在海洋環境監測管理、海洋生態系統管理、海

<sup>15</sup>金門馬祖大陸海漂垃圾嚴重 監委促請中央地方共同檢討改進。監察院新聞稿，2015 年 10 月 8 日。取自 [https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7456](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7456)

洋能源開發、海洋生態保護、甚至於海洋污染之緊急應變等相關海洋事務之技術進行廣泛交流。<sup>16</sup>

而考量當時在海洋環境保護合作、海漂垃圾污染防治等領域，尚未納入兩岸兩會協商議程，故兩岸中央機關是代以民間交流方式辦理「海峽兩岸海洋論壇」，我國環保署委託中華民國海洋及水下技術協會（下稱海下協會），中國大陸國家海洋局則指定之中國海洋學會負責，並且約定此研討會以兩岸每年輪流舉辦。雖然不是兩岸兩會正式的中央協商溝通，但仍是增進了雙方在海洋相關議題上的交流協商的機會。

2011年4月11日至12日由環保署張子敬副署長率團赴中國大陸參與「第2屆兩岸因應氣候變遷學術研討會暨專家論壇」，4月12日會晤中國大陸環境保護部周建副部長。與談過程中向副部長提及金門縣來自福建沿海大批海漂垃圾，陸方隨即指示污染防治司長打電話給福建環保局局長注意此事，雙方互動良好，為兩岸因應氣候變遷及環境等相關議題奠定良好合作基礎。隔年，2013年7月29日至8月3日赴中國大陸雲南省昆明市與中國大陸環境保護部以兩岸環保合作進行交流，會中針對「金門縣及連江縣大陸海漂垃圾防治合作」議題，環保署請大陸環保部門加強陸域河川源頭減量治理，並持續加強海域海漂垃圾清理。陸方回應廈門已有成立垃圾打撈隊執行水上清理工作，對海漂垃圾清理減量有所成效，並指出因涉及不同管理部門，地方單位已有相互聯繫溝通海漂垃圾問題。（監察院，2015）

總整而言，我方環保署透過相關兩岸環保合作主題研討會與中國環境保護部進行意見交流，環保署反映金廈海域海漂垃圾問題，並請陸方加強陸源減量管制與海域垃圾清理。而陸方環保部則是督請地方政府福建環保局須積極應對攔截海上垃圾。然而，在此階段兩岸中央的環保主關機關交流對談，因陸方環保部認定

---

<sup>16</sup> 海峽兩岸海洋論壇－海洋環境管理學術研討會議程，取自：  
<https://www.tgpf.org.tw/Event/2010032902.htm>



「海漂垃圾」為地方事務非其主管業務，最多僅是督促地方政府重視課題，若要将海漂垃圾議題升高納入兩岸協商議題的意願不高。

據此，筆者認為此階段兩岸雙方透過研討會場合進行交流，但在海漂垃圾議題上仍未顯著的實質的合作討論，僅多是中國大陸中央督促地方政府重視，對於陸方在處理海漂垃圾權責單位也未能找到溝通對口。

## 二、兩岸兩會納入「環境保護合作」議程（2012年-2014年）

惟此一問題仍須尋求解決之道，環保署將繼續推動，並請陸委會協助由兩會平台搭橋，環保署於2011年、2012年函請陸委會就大陸「海漂垃圾」汙染管制議題，納入兩岸兩會協商議題期透過兩岸兩會機制進行協商。據陸委會表示，當年因「霾害汙染(PM2.5)」議題備受各方重視，且陸方認為海漂垃圾問題惟福建省地方事務，應由地方政府解決，故未能在兩岸兩會受到重視。

2013年，陸委會因受到金門、連江縣政府多次來函，請求協助處理大陸海漂垃圾汙染問題，故請環保署提供「金門縣與連江縣海岸因大陸陸源垃圾隨河川入海漂流上岸之污染防治說帖」，再次透過兩岸兩會管道，請大陸方面積極協調有關部門予以妥適處理解決，並列入兩岸兩會「兩岸空氣品質監測合作」兩岸環保業務主管機關溝通與商討議題。終在2014年陸方才逐漸正視海漂垃圾問題，兩岸兩會第10次會談中，一致認同將「環境保護合作」納入議程第11次會談的協商議題。

## 三、主責機關協商規劃（2014年-2016年）

2014年11月，前副總統蕭萬長於北京舉辦兩岸事務首長互訪會議，亦與中國大陸國務院臺灣事務辦公室(後文簡稱國台辦)討論將海漂垃圾納入兩岸環境保護合作協議協商議題。2014年起金門縣環保局、陸委會多次與福建當局、廈門



市進行交流，陸委會曾函請中國大陸海協會協助，陸方也正面回應對此將持續加強防治閩江口、金廈海域海漂垃圾，「源頭整治，層層攔截」。<sup>17</sup>

陸委會都曾經函請海基會，透過兩岸兩會連繫機制向陸方反應，那請陸方，因為我們兩岸兩會基本上就是海基會跟海協會，因為海協會是在北京，所以這是涉及到很多地方權責，因為污染的主體應該是廈門市、漳州市這些地方。那我們給他那陸方就會轉至有關部門進行源頭管理，我剛才說你這個垃圾一丟海洋污染，這個如果沒有落實源頭管理的，那個金廈水域海域一定是髒的，所以一定要進行源頭管理，有效落實這個垃圾的清運跟垃圾的不落地、不落河、不落海的一些工作，才有可能把它做好。(A1:96-102)

2015年5月，時任陸委會主委的夏立言，在「第3次兩岸事務首長會議」（夏張會）與國台辦主任張志軍達成共識，將霾害空污問題與大陸海漂垃圾危害議題，納入「環境保護合作」協商範圍內，獲得雙方善意的回應，表示與我方共同展開下金海域海漂垃圾和生態環境綜合治理<sup>18</sup>。並於會後閉門會議張志軍主任允諾後續將協調相關部會協處。(陸委會，2015:21)

那在於這個104年5月份的時候，就是兩岸這個第三屆的這個事務所長會議的時候，張志軍也來金門嘛。其實那時候陳縣長就提了一個提案。請求他能夠來協助我們來處理垃圾。(B1:16-20)

2015年10月第4次兩岸事務首長會議中，陸委會夏立言同意儘速達快兩岸環保協議的溝通，並另建議將海漂垃圾問題納入協議範圍，請國臺辦與陸方環保部門進行協調。<sup>19</sup>2015年7月兩岸環保業務主管機關進行「兩岸環境保護合作議題」第1次業務溝通，就海漂垃圾議題進行溝通，陸方表示國臺辦張志軍主任在金門參加「兩岸事務首長會議」時關切該問題，環保部已會同相關部會赴福建調

<sup>17</sup>台灣離島 淪為中國垃圾場。天下雜誌 551 期，2014 年 7 月 10 日。取自 <https://www.cw.com.tw/article/5059657>。

<sup>18</sup>呂苡榕 (2016)。海漂垃圾淹沒金、馬，520 後大陸撒手不管，2016 年 12 月 22 日，取自：<https://theinitium.com/article/2016122-taiwan-rubbish2/>

<sup>19</sup>第四次「兩岸事務首長會議」在廣州舉行，雙方堅持在「九二共識」基礎上，鞏固「兩岸制度化協商」與「官方互動」機制，邁向真正穩定的兩岸關係。陸委會新聞稿編號第 054 號。

2015 年 10 月。取自：

[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=CC3B39228A3191D1](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=CC3B39228A3191D1)

研，據瞭解，廈門市海洋與漁業局已編列經費在九龍江上游進行打撈，減少陸源垃圾漂流至出海口，未來將會逐年編列預算執行。(陸委會，2015:21)

接續於 2015 年 12 月，環保署、金門縣及連江縣環保局共赴中國大陸參與「2015 海峽兩岸海洋論壇第二次合作推動小組會議」，召開「兩岸海漂垃圾治理協商會議」研商，針對兩岸區域合作海漂垃圾污染防治事宜推動共識，藉此次協商會議進一步釐清大陸國家海洋局與海漂垃圾治理相關權責業務，並與大陸國家海洋局協商在後續推動兩岸海漂垃圾合作治理方式達成初步共識，及促進大陸海漂垃圾減量之實質措施。<sup>20</sup>此外，會議達成共識暫定 2016 年於金門辦理「海峽兩岸海漂垃圾治理聯席會議」，邀請相關縣市副縣市長共同討論，成員包括：福州、泉州、廈門、漳州、金門、馬祖和平潭綜合實驗區等地，針對海漂垃圾打撈、養殖漁業保麗龍漁具使用替代品以及有助於減量海漂垃圾等納入後續推動議題。而後適逢 2016 臺灣總統大選期間，對於會議的辦理陸方表示等選完後再議，最後在民進黨當選執政黨後，陸方對此更直言不方便談了。<sup>21</sup>原先期待能在 2016 年舉辦第三次的合作推動小組會議，展開海漂垃圾區域合作的規劃便嘎然而止。

總整上文，兩岸在海漂垃圾議題共同協商交流的進程上，自 2010 年起，兩岸環保業務主管機關先以研討會模式進行交流，但因陸方環保部認為其屬於地方事務，並未有實質上的合作進程。在此情況下，我方環保署函請陸委會的協助，透過兩岸兩會的機制，促使大陸重視海漂垃圾問題。雖起初在兩岸兩會提出，碰上當時更受注目的空污問題優先處理，海漂垃圾議題並未受到重視。而在次年 2013 年，陸委會再一次以兩岸兩會管道上，向陸方反應金馬大陸海漂垃圾數據與照片，終在 2014 年雙方同意以「兩岸環境保護合作議題」進行協商。

筆者觀察，開啟在海漂垃圾議題上的實質規劃協商進程，最為關鍵的事件惟 2015 年「第三次兩岸事務首長會議」上，國台辦主任張志軍積極關切海漂垃圾問

<sup>20</sup>行政院環境保護局 (2017)。正視海洋垃圾我們可以做得更好，2017 年 5 月 31 日，取自：<https://www.epa.gov.tw/Page/AE5575EAA0A37D70/22db8f5e-be17-44ab-a0da-b53e8899126f>

<sup>21</sup>呂苡榕 (2016)。海漂垃圾淹沒金、馬，520 後大陸撒手不管，2016 年 12 月 22 日，取自：<https://theinitium.com/article/2016122-taiwan-rubbish2/>

題的態度，促使陸方相關主責單位態度有所轉變。如過去一直將海漂垃圾視為地方職權的環境保護部，也隨後赴福建視察情況，廈門市當局則是編列相關打撈陸源垃圾與攔截海域垃圾之預算。由此觀之，國台辦的態度很大程度的影響到陸方環保部與地方廈門市在海漂垃圾議題上的積極性，並且對接上在海漂垃圾上的對口國家海洋局、福建省與密集的與我國環保署與地方政府展開幾次的協商。然而在雙方終有共識後，恰逢 2016 年總統選舉政黨輪替，因兩岸政治情勢而官方聯繫溝通機制幾近停擺，即使原先已與陸方達成共識—建立兩岸海漂垃圾管理平台一案，也隨著政治因素而石沉大海，再無消息。

### 第三節、2017 年海漂垃圾返運廈門之政策環境

政策之形成與執行均受到其當下政策環境之影響，如政治、經濟、社會層面等，政策行動者因受到政策環境變遷而改變其對於政策的認知，進而推動政策執行。本節探討 2017 年金門海漂垃圾轉運中國大陸之政策環境，以政治、經濟、社會與其他四大層面，加以分析政策環境如何影響其政策網絡之形成與發展。

#### 一、政治因素

##### (一)兩岸政治情勢

金門將海漂垃圾返運至大陸的政策過程，涉及與中國大陸協商應屬於兩岸事務，然筆者觀察兩岸共同協商海漂垃圾議題之歷程發展<sup>22</sup>，兩岸在海漂垃圾議題交流最為熱絡，發生在 2014 年兩岸兩會與 2015 年兩岸事務首長會議，並以陸委會與國臺辦為溝通聯繫機制，兩岸官方達成共識將海漂垃圾議題納為兩岸環境保護合作協議之議題，正式開啟兩岸環保業務機關溝通研議相關合作事宜，原雙方已規劃 2016 年聯合閩南地區福建省福州、泉州、漳州、廈門、金門與連江省縣市，共同辦理「海峽兩岸海漂垃圾治理聯席會議」，進一步研議展開海漂垃圾區域合作之規劃。

<sup>22</sup> 本研究之第三章第二節

然而，在 2016 年民進黨執政後，兩岸互動陷入僵局，我方民進黨政府與中國在「九二共識」無法達成共識，原透過中國大陸的國臺辦與臺灣的陸委會的官方聯繫溝通機制停擺中斷，也讓原已規劃的海峽兩岸海漂垃圾治理聯繫會議也石落大海，至今仍無任何消息。惟當前兩岸政治情勢，民進黨中央政府與陸方中央政府零互動，在金廈返運海漂垃圾一案中，顯見陸委會與對岸協調之能力有限，影響後續其政策網絡其他行動者之互動關係。

只要牽扯到政治的東西，包括經濟、文化、教育都會有問題。陸方寧可跟直接跟金門去做互動，都不願意跟你中央去談。(B5:74-76)

2016 年 520 這個政黨輪替，那麼陸方就單方面的對兩岸協商設置的一個政治前提，他片面中斷兩岸制度化的協商，所以目前兩岸都無法透過這個兩會的機制，就無法透過兩會剛剛講得這個，本來有設定了一個環境保護合作協商的議題，或者是雙方已經建立了兩岸事務連繫的平台，處理有關金門與中國大陸海漂垃圾的問題，(A1:17-21)

其實環保署以前每一年都有跟大陸辦一個…海域垃圾什麼清除，後面這幾年就停了。那個協議是因為，一個海漂的會議…是這兩年沒有。(B3:203-205)

夾在中國大陸與中央政府的金門，為實務解決當地海漂垃圾問題，雙管齊下奔走兩岸進行政策協調，與我國中央政府協調法令之限制並徵求同意此案執行，並且同時赴陸協請大陸支援協助，商議實際返運海漂垃圾之事宜。

筆者認為在兩岸中央政府互不來往的政治氛圍，以及兩岸中央在政治意識形態有落差的情況下，讓地方政府在協商過程中受到兩難壓力。同時也影響到地方政府為解決海漂垃圾問題之立場與策略，然地方政府行動者如何凝聚各方共識，讓政治意識型態歧異的雙方，同意進行金廈返運海漂垃圾之一案，值得深究，也為後文分析中央與地方行動者之立場，作為後續討論互動關係的基礎，亦為未來在推動其他有關金廈合作公共事務參考。

## (二)府際關係

清理當地垃圾為地方職權，而大陸海漂垃圾問題應視為地方事務？或是中央事務？然其在這點，清理垃圾本為地方職權，然而如僅是單純的淨灘清理，未能



有效治理海漂垃圾，勢必得倚靠大陸的源頭管制，然因涉及與陸方協議屬於兩岸事務，故為中央職權協助地方處理。

你要一個縣市來處理會有問題，因為跟大陸涉及到兩岸人民關係條例，不是說你想去就去，你要去還是要經過中央包括陸委會、包括環保署的同意，那你才有辦法去促成這個(海漂垃圾)送到大陸去…(B5:41-44)

清除處理，應該是地方為主要角色的。那中央也有扮演一定的角色，就是它可以幫我們協助，還是技術給進來，還是會有它的角色在。…起碼他要給錢嘛，不然怎麼有錢？對不對？(B3:96-97)

然而 2016 年後，兩岸中央零互動的情勢下，地方政府與中央政府其府際關係，如何互動、以及影響到後續政策網絡之發展，亦為本研究後文所關注之焦點。

我說這幾年的氛圍不是那麼的…恩，包括最近你自己看也都知道。所以變成是說相對很尷尬，就是變成陸委會他也就是說就協調看看，就是這樣子。至於有沒有協調，有沒有成果不知道。(B2:285-288)

### (三)法制層面

對金門而言，基於成本與環保的考量，若能將大陸漂來的垃圾轉運一水之隔的廈門處理，為理想中的解決之道。在當時 2015 年，金門縣環保局積極向對岸研議將垃圾轉運至廈門處理之可行性，然而在政策協議的過程因受限國際與雙方國內法令規定，而仍未有突破。

那其實的話協調的結果也是卡在巴賽爾公約的一些問題，包估大陸它有一個固體廢棄物的一個管理範圍，他們是不准進口的。那我們自己定的這個法規的話，也是不准進口和出口，對於這個城市垃圾的問題。(B1:13-14)

若將金門的垃圾轉運至中國大陸，首先，受到我環保署法規「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項明定「一般生活垃圾及其焚化灰渣，禁止輸入及輸出。」內容有所抵觸。對此金門縣政府也努力向中央提議修法，環保局 2015 年 4 月 10 日環廢字第 104003774 號函，建議中央修正「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項規定，希冀能夠藉此減輕金門在清運海漂垃圾的巨大負擔。並經環保署 2015 年 4 月 16 日環署廢字第 1040027906 號函覆同意納入修法考量。



地方行動者表示當時原樂觀看好中央將在法令修法協助金門在垃圾處理困境，但後年碰上政黨輪替關係，法案修改的結果則未了公案。

要不然其實我們之前一直想，請他修正法令。2015 的 4 月 10 號，有希望可以改這一條。那時候他說納入考量，那時候是藍色執政，後來改綠色執政這件事情就……。(B3：170-172)

即使如此，金門縣政府仍不斷努力向中央協調，但 2016 年中央環保署對於修法意見，表示仍受限於我國「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項禁止輸入及輸出規定，及中國大陸環境保護部等相關單位共同發布之第 12 號部令「固體廢物進口管理辦法」第 11 條「城市垃圾」列為禁止進口規定暨「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 5 條之 1 規定。<sup>23</sup> 由此可見，若想將垃圾轉運至中國大陸，不僅受到我國法令的限制，大陸的法規亦明確規定禁止自境外進口垃圾傾倒、堆放和處置。以及國際間規範有害廢棄物之越境轉運則循國際公約—巴塞爾公約(Basel Convention)<sup>24</sup>

事實上環保局的話也在這個議題，因為那時候兩岸的來往非常的密切，都在做交流。以前我們的環保局局長，他都跑過去就跟他去做一些交流，都跟人家協商怎麼樣來突破。那就是卡在這個《巴塞爾公約》這個問題。那後來才延伸說，那我們用什麼名義來做？(B1.2:44-47)

綜整而言，面對無力處理而又不斷調漲的垃圾清運費，金門縣政府為讓垃圾有所著落，儘管迫於無奈也僅能被动接受其價錢漲幅，同時亦刺激了金門另尋垃圾其他出路之可能性—轉運至較近的廈門處理，技術可行性來說廈門焚化廠有餘力處理，而財務上也能以較為便宜的費用處理，但主要障礙應為法律層面仍待突破，雖 2105 年起金門曾多次向中央提案修法解決垃圾問題，起初樂觀修法

<sup>23</sup> 監委巡察海洋油污應變和海漂垃圾處理情形。金門日報，2017 年 6 月 17 日。取自 [https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7)

<sup>24</sup> 【洋廢料風暴 4】東南亞掀退運潮 《巴塞爾公約》增列毒廢塑，蘋果新聞網，2020 年 01 月 15 日。取自 <https://tw.appledaily.com/life/20200115/5WJNG7XONVWRAVWSZD4AILZT24/>

得以突破法令之限制，經歷 2016 年總統換屆、政黨輪替後，讓此案政治局勢有所改變，儘管如此 2017 年金門仍順利將海漂垃圾返運回廈門處理。

## 二、經濟因素

### (一)垃圾轉運台灣處理費用逐年調升

金門縣政府本身無垃圾焚化廠可以處理，面對鉅量海漂垃圾量最大的困境在於，其後續打撈清運上岸的海漂垃圾也僅能連同生活垃圾一同轉運至台灣本島。自 2010 年 12 月起金門生活垃圾皆是轉運至高雄市焚化廠代為處理，然近十年的清運費用不斷調升，由 2011 年每噸收費 600 元、2014 年增至 1000 元，自 2015 年一口氣調漲近兩倍至每噸 2307 元。<sup>25</sup>

以 2015 年的數據，金門縣每日產出生活垃圾約 32.4 噸，包括近 500 噸的海漂垃圾，以每噸轉運單價 2,700 元、焚化處理單價 2,307 元估計，每年花費在轉運處理垃圾費用高達 5,920 萬元（方偉光，2017）。處理垃圾昂貴的成本上，轉運費與代清費用每噸垃圾處理費要 5,000 元，金門環保局長傅豫東說：「金門一年花在垃圾的處理費要五千萬，這不是一個地方政府能負擔的」。<sup>26</sup>為此種種考量，金門縣政府於 2015 年初提出將垃圾轉運至一水之隔的廈門處理應對之策，在轉運距離上可從距離 3000 公里的高雄縮短至僅有 15 公里的廈門，轉運費用上也能稍降低地方政府的財政負擔。

金門立足觀光與低碳島，那金門的一些大陸海漂垃圾，金門的生活垃圾，已經影響到金門的環境與海洋的一些生態，所以要耗費大量的人力物力清理之外，更需要長途跋涉到高雄去焚燒。人力、物力、財力，這是一大困難，那我們建議說這個大陸的海漂垃圾，可以貨品的方式運至大陸就近的焚燒處理，來解決金門的一些民生的問題，而且可以來減少我們財政的一個支出。(B1.2:68-72)

<sup>25</sup> 金門垃圾 擬改運廈門處理。中時新聞網。2015 年 2 月 14 日。取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150214000376-260503?chdtv>

<sup>26</sup> 焚化爐吃不消。我們的島。2015 年 3 月 16 日。取自：<https://ourisland.pts.org.tw/content/2023>

此外，將垃圾轉運至廈門的技術可行性評估，廈門市焚化廠的新建第3座垃圾海滄焚化廠，每日總設計處理規模高達1200噸的焚化處理量，吸納金門縣每天約40噸，應有充分餘力協助金門處理。故當時金門縣政府已經起手擬定相關配套措施，並請求地方的立法委員楊應雄為此協調、爭取中央支持<sup>27</sup>，同時也到廈門市洽談相關合作可能事宜。楊建立表示從馬政府時代開始，地方就有想法「要把垃圾送還廈門處理，也去看過大陸的焚化爐，運送成本只要1000多塊，技術上沒問題。」<sup>28</sup>

在2015年起清運垃圾費用逐年調升情勢下，且近年來台灣島內的各縣市焚化爐量能不足，甚至地方間代燒協調常需要由立委、議員協助溝通，成為政治的角力場，引發地方政府之間的垃圾大戰。然如台灣本島內垃圾無力處理，各地方縣市自顧不暇、或因其他因素不願繼續代為焚化處理，對於與台灣本島一海之隔的金門更為一大隱憂。筆者認為金門將(海漂)垃圾轉運大陸方案，除了是經濟成本上考量，更是在現今眼下全台焚化廠量能不足、清運費高漲、底渣處理等問題地方縣市喬不攏，垃圾可能隨時無去可處，因此，若能將金門垃圾轉運至廈門處理，亦最為壞打算的備案。

所以你說為什麼會有這樣的案子？以金門的角度來看，問題在哪裡？不然你台灣可以處理好？反問你一個問題啦，如果說海漂垃圾一直來，我問中央你會怎麼幫我處理嗎？所以在縣市的角度，我們就只能說我們跟廈門交流啊，怎麼協助我們。(B2:196-200)

### 三、社會因素

#### (一)金廈人文歷史背景

除了政治與經濟因素外，由於金門在地理位置與歷史背景具有其特殊性，與廈門之間交流頻繁，且已有過去小三通、通水等經驗，因此在遇上垃圾無法處理

<sup>27</sup> 楊應雄立委允協調。中央社金門報導。2015年1月8日。取自：  
[https://www.cna.com.tw/Proj\\_County/012/cht\\_news/201501080517.aspx?page=79](https://www.cna.com.tw/Proj_County/012/cht_news/201501080517.aspx?page=79)

<sup>28</sup> 兩岸官方零互動 以垃圾交流。遠景工程。2017年。取自：  
<https://video.udn.com/event/newstopics/seapollution/penghu>

的困境，金門縣政府也會求助於陸方廈門的協助，如同通水個案。在地理位置上，金廈地區僅一水之隔在生活上與社會密切流通，兩地的民族情感親近，同一金廈生活共同圈，且其身分證上為福建省金門縣，故金門當地人士亦表示很多時候要協請大陸支援時，則會以福建省之概念來協商。

所以我在想很多東西你用政治來看，就真的很複雜。你把政治撇開來看，我們本來就是一個生活圈，經濟層面就是這樣子，互相依賴，就是這樣子。(B2:196-198)

所以你看兩岸沒有分之前跟這之後呢，你看福建一帶都有什麼金胞聯，就是金門同胞聯誼會，就是以前分治之後，金門人在當地然後成長茁壯在那邊，然後回到金門來溯源來祭祖。當時應該也相對應的廈門人也到金門，所以現在就變成金門人了。分治當時很混亂啊，譬如說早上只是去廈門買個菜，然後他們就天人永隔。所以這種你看廈門那些親朋好友回到金門，看到誰誰誰…因為族譜上面應該都還有記載，對。那所以兩岸交流之後，其實又恢復了這樣的一個綿密程度嘛。(B2:79-86)

我們是福建省居民區，我的垃圾我不是出國，我們類似說你既然談到的是一個大中國的概念，那都是談到是說這一部份是屬於這個國內的事務，因為我們是福建省金門縣，所以那時候想是說那你就代我處理，都是這樣的一個概念，這是福建省的東西。(B1.2:15-19)

此外，金門縣政治上雖與廈門不同，但因地理位置與台灣本島較遠，而生活環境、經濟與生活圈卻與廈門連結。

相對的我們跟台灣隔得算比較遠，可是你又被這樣的政治氛圍搞得，我們是中華民國，他們是中華人民共和國。就政治上就會有區分，但是經濟跟實際生活圈上又是剛好連結的。(B2:178-182)

## (二)全球重視海漂垃圾議題

聯合國環境規劃署早於 2009 年指出海洋廢棄物是一個全球性問題，並且影響各大洋環境，然而直自 2017 年起國際間頻傳海洋出現巨量的垃圾島 (Garbage Patch)，例如太平洋垃圾帶長年累積其面積已經是台灣的 44 倍大<sup>29</sup>，更為驚人

<sup>29</sup> 比台灣還大 44 倍的垃圾島？你看不見的海洋悲歌。遠見。2018 年 3 月 29 日。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/43681>



的是位在南太平洋上的亨德森島(Henderson Island)，是一座僅有 40 人居住的島嶼，人跡罕至之處卻堆滿來自世界各地水瓶、漁網、塑膠廢棄物，從原本的天堂島成了垃圾島。<sup>30</sup>種種海洋垃圾導致的汙染與問題備受全球關注，2017 年海洋垃圾全球關注國際上有相關的案例，環保意識：環保意識抬頭

不管是誰提出來，至於誰提出已經很久一段時間了，只是慢慢受到大家的注意。因為現在大家對於環境跟環境保育的意識形態的抬頭，所以也慢慢對這種觀念也慢慢加深了，所以對於這種汙染我們很清楚說其實你不要從源頭去管控，根本管制不了。

海洋廢棄物近幾年來於當前全球海洋環境持續發生中，並已成為海洋國家間新興問題且受到世界各國極力關注之重大海洋環境保育議題，我國於 2017 年舉辦「海洋廢棄物論壇」邀集台、美、日、韓相關領域專家學者參與，交流各國處理海洋廢棄物做法。

因為那時候因為國際上有一個議題是海漂垃圾，就是你在太平洋什麼有很多海洋，那垃圾還有一個，就是有一個故事，還是英國那邊有說我在大洋洲還是哪裡，有一個叫做……有點像垃圾島的那種情形，就是海漂垃圾很嚴重。(C1:26-29)

### (三)金門垃圾危機—底渣問題高雄拒收

自 2015 年起轉運代燒垃圾費用水漲船高，金門縣政府曾試想將垃圾與海漂垃圾轉運至廈門處理得以節省成本，但因法令規定尚未突破，別無選擇僅能付出相對高昂的代價。想不到棘手難題接踵而至，垃圾的二次產品—焚化底渣，竟掀起第二波的垃圾危機，自 2016 年 11 月起，高雄市以「代燒垃圾、回運底渣」之原則，要求每代燒一噸垃圾須運回 1.67 噸底渣，否則停止代燒。<sup>31</sup>

此時，連焚化後的底渣都成為新問題，金門縣政府在即於 2016 年底委託發包辦理底渣再利用，然而招標兩次都流標的困境下，高雄市政府於 2017 年 6 月

<sup>30</sup> 塑膠垃圾入侵！世上最遠天堂島成垃圾島。關鍵評論。2017 年 5 月 17 日。取自：  
<https://www.thenewslens.com/article/68497>

<sup>31</sup> 金門垃圾 2 度自燃 像不定時炸彈。聯合新聞網。2017 年 7 月 13 日。取自：  
<https://www.gvm.com.tw/article/39176>



3日起停止再替金門縣處理。據此，金門垃圾無處去，僅能先堆置在新塘掩埋場多達一千多公噸，還因此引發兩次的火警，<sup>32</sup>引發民眾高度關切，後經金門縣與環保署的協請，以及陳滄江議員赴台向環保署協調，終商請兩個縣市同意暫時替金門縣焚化垃圾，暫緩解套金門垃圾危機。<sup>33</sup>因應底渣問題，現今轉運到台中台北處理成本較高、流程複雜，因此縣內要求垃圾確實的垃圾分類。

金門沒有焚化廠，所以金門垃圾原則上我要打包分類好載，以前是到高雄，現在可能因為底渣的問題，所以轉運到台北、台中去焚燒。那相對的成本高，相對的處理流程非常複雜，我們必須要做好垃圾分類，垃圾的相關的做完成才能運到台灣各縣市去協助我們焚燒。(B2: 22-25)

經過此次高雄暫時拒收垃圾一事後，金門垃圾堆積千噸自燃引爆火警，再次讓金門垃圾處理的危機意識更為強烈，考量金門的垃圾處理的腹地及設施均不足，垃圾處理仍需仰賴其他縣市支援，儘管此次透過縣長、議員環保署各方協調，有四個縣市願先暫時解決金門垃圾問題，但焚化垃圾產生的底渣去化仍是一大問題，過渡短暫權宜仍非長久根本解決作法，因此，從長計議入能委託大陸處理垃圾，即可不避擔心底渣處理問題、垃圾無處燒的困境。

第一個當時的話，我們主要的目的是要突破垃圾，能夠回運到大陸，因為那時候，主要是垃圾運到高雄，那高雄的話議員有意見了，不幫我們代燒垃圾。那與其這樣子，那大陸很近，那是不是可以這個委託大陸來代燒，但是根據《巴塞爾公約》的話又不行。(B1.2:10-13)

---

<sup>32</sup> 新塘掩埋場垃圾自燃 燒出金門垃圾困境。金門日報，地方新聞。2017年7月13日。取自：[https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=990771BE88547A6C](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=990771BE88547A6C)

<sup>33</sup> 他縣相助 陳滄江：僅是應急。金門日報，地方新聞。2017年7月20日。取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/282813/>

## 第四節、2017 年海漂垃圾返運廈門之歷程

雖然自 2016 年兩岸官方互動冷，但大陸海漂垃圾仍持續對金門社會經濟與環境帶來的鉅大損失，也造成地方政府在清運上的財政負擔，再加上國內垃圾處理頻出問題，為此地方政府另尋垃圾第二條路，不放棄與陸方協商合作。本章節對於 2017 年海漂垃圾返運廈門之歷程分為轉運背景、政策籌備期、政策合法化、政策執行階段，彙整如圖 4，以期瞭解促成之政策背景與行動者互動的政策網絡樣貌，並且彙整大事記發展，詳如附錄一。

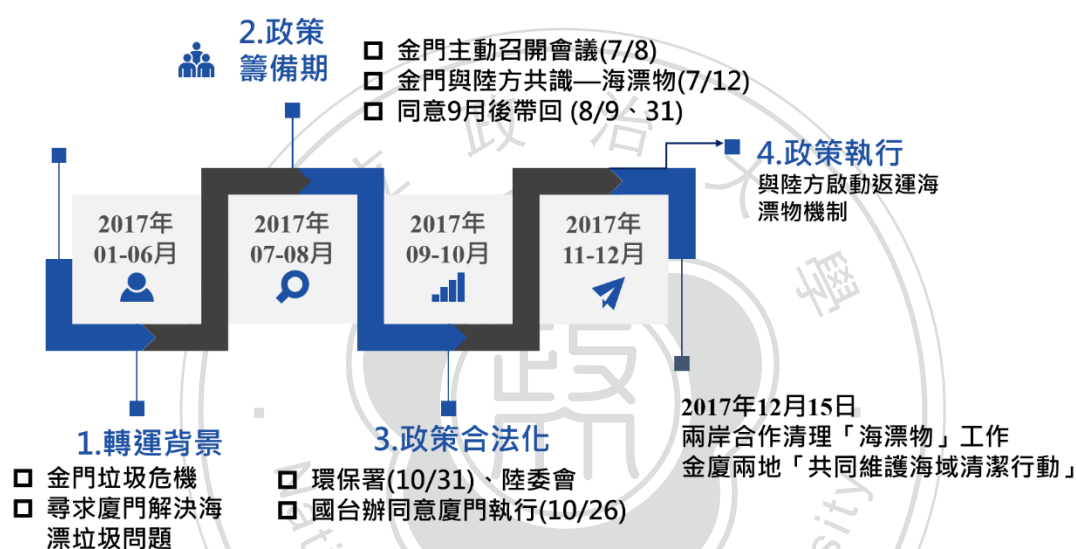


圖 4 2017 年金廈返運海漂垃圾歷程圖

### 一、轉運背景

在全台陷入皆垃圾處理危機情勢下，金門縣政府為能長期解決地區垃圾問題，透過多管道同步進行，向鄰近福建省廈門市提請協助焚燒地方垃圾一案，並且亦且亦趁監察委員巡查金門之際向其請託地方之需求，希望能夠獲得中央重視。

國內的那個垃圾處理也沒那麼順利，就是說他運到高雄、運到基隆，那因為台灣的這個焚化爐也沒有那麼的，力量那麼多，都是需要台北的，所以他需要到處拜託人去說，你幫我處理垃圾，那在這種情況之下的話，那如果金門他想要說，那我(大陸)可以幫你處理，那當然他(金門)是非常的樂見，因為到台灣是要去拜託各縣市。(C1:111-115)

面對高雄端焚化垃圾與海漂垃圾處理困難處，環保局曾建請抵金巡查的監察委員，請求協助透過跨域合作先行試辦將海漂物返送回大陸處理。金門縣環保局透過 2017 年 6 月 15 日赴金門巡察的監察委員的時機，除了報告後續中央補助款-海漂垃圾處理經費運用說明，並也向監委反映「生活垃圾」轉運高雄焚化廠處理的困境，也提請監委協助以跨域合作先行試辦將海漂物返送回大陸處理，並以「海漂物」非以「垃圾」尋求突破法規限制<sup>34</sup>。此外，金門縣政府在 2017 年 6 月 19 日拜會陸委會，建議協調陸方持續加強海漂垃圾清理打撈及污染管制，並將海漂垃圾及生活垃圾規劃納入廈門焚化處理。

近在咫尺的廈門，設有完善之垃圾焚化處理設施，金門縣政府不僅是單以海漂垃圾議題，當時因縣內生活垃圾轉運回台頻出問題，故而透過與中國大陸交流拜會的場合中，不斷提出金門垃圾轉運至福建代為處理之可能性。如 2017 年 3 月 16 日，金門縣政府拜會福建省省長，陳福海縣長向中國福建省長于偉國提議金門垃圾是否可運至福建代為焚化處理，對此提案，于偉國將以「會專案研究」其可行性<sup>35</sup>，也指出對於海漂垃圾問題陸方也正根源處理減少垃圾量，一同面對海漂垃圾的議題。不僅透過拜會地方縣市協請，亦透過各種論壇機會反映金門縣垃圾處理問題，於 2017 年 6 月 18 日，金門縣副縣長吳成典帶領縣府團隊出席第九屆海峽論壇，也藉此次論壇午宴之際與漳州市有所對街，談及關於金門垃圾運至漳州處理的方案，試以解決金門垃圾處理危機。<sup>36</sup>

## 二、政策籌備(發展)期

### 金門縣政府召集「工程浮筒」研商會議（2017 年 7 月起）

<sup>34</sup>監委巡察海洋油污應變和海漂垃圾處理情形。金門日報，地方新聞。2017 年 6 月 16 日，取自 [https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=20647B8BAEC85BC7)

<sup>35</sup>縣長與大陸福建省長會晤 相見歡。金門日報，地方新聞。2017 年 03 月 16 日。取自 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/278260/>

<sup>36</sup>海峽論壇廈門登場 金門府會行銷金門。金門日報，地方新聞。2017 年 6 月 19 日。取自 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/281629/>

在此次的垃圾危機之中，可見即使願意以高昂處理費用仍可無法處理，現今還需將底渣回運處理的附加條件才得以代燒，無奈國內缺乏處理底渣廠商招標困難，這對於金門來說更是雪上加霜的困境，而筆者以為此事更刺激金門為垃圾找尋另一個出口的推力與壓力，自七月起，金門縣政府即積極密集召開海漂物返運大陸研商相關會議。2017年7月8日，縣長陳福海召集參議翁自保、海關、航港局、港務處等相關單位進行研議，以較無爭議之海漂「工程浮筒」作為合作第一批試運之標的，並循小三通現有固定航線返運大陸方式處理。

經環保局瞭解，3月金門縣海岸出現大量橘紅色大型工程浮筒約計210個工程浮筒，為大陸廈門翔安國際機場填海造地工程使用，因天候因素風浪太大、颱風因素飄到金門，筒上並刻有簡體字之「中國水電十三局橡膠廠」字樣<sup>37</sup>，這些巨大有重達一噸的工程浮筒，金門縣無力處理，因此將其作為首次返運合作的標的。

環保局就從影片上把它抓出來，一模一樣的浮筒，後來去更了解確定是他們的，因為上面有一些簡體字什麼。然後確定是他們，那時候運了，應該漂上來有一百多個吧。(B3:147-150)

有一個是我們把大陸的工程的海漂浮筒也漂了兩百多個過來。那是他們在蓋那個機場廈門機場。所以他們工程用的因為管線，會有那種工程浮筒，他們可能那邊因為風浪太大或者是颱風的影響，那個浮桶就散掉了，它應該兩邊固定嘛，不然散掉之後就浮起來，可能跟著風勢跟海浪就漂到金門這邊。因為都非常巨大，大概都比一般的人還高啊，就非常的大型。(B2:65-69)

因為工程浮筒太重了，越來越多，我們沒辦法處理。(B4:143)

#### **(一)金門與陸方達成共識，將「海漂垃圾」視為「海漂物」為處理**

2017年7月12日至13日，金門縣參議翁自保率相關單位前往中國福州市相關部門協調，希冀能夠將海漂垃圾比照2016年9月因莫蘭蒂颱風吹斷纜繩，陸籍輪船「港泰台州」號漂流擱淺金門岸邊，最終經雙方協調以「處理漂流物」

<sup>37</sup> 金門日報(2017/10/01)，張景森視察引水工程 縣長陳福海爭取經費補助，取自 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/285458>



作法由陸方拖回。將此模式套用在大陸漂流而來海漂垃圾，有標誌簡體字且明確認定源頭來自大陸之「漂流物」，先由金門縣代為打撈清理，再請中國派遣海上打撈船將其「漂流物」帶回處理模式。<sup>38</sup>參議翁自保以「物歸原主」之概念，排除涉及廢棄物輸出輸入之規定向陸方溝通協調，請陸方「帶回」漏網之魚的「海漂物」，初步獲得陸方口頭同意以專船不定期方式帶回「海漂物」，於此行獲得重大突破。並在2017年7月22日，立委鄭寶清、陳曼麗及航港局長謝謂君赴金視察港務，金門縣政府藉此建議中央，協助中國船舶進入金門港口帶回「海漂物」等相關事宜。

自此之後，金門縣政府對於「轉運海漂垃圾」與陸方達成初步共識後，並將「海漂垃圾」視為「海漂物」的概念基礎作為合作突破的關鍵，並以此方向進一步推動後續技術與執行層面的細節討論，密集協商尋求突破。2017年7月28日，陳福海縣長邀集中央與地方各單位研議可行模式，包括高雄海關、航港局、縣府參議翁自保、環保局以及港務處等人，就金門縣「海漂物」返回大陸處理議題進行研商。<sup>39</sup>

## (二)陸方實地勘察金門，表示願意帶回工程浮筒

對此，中國大陸為回應並重視此一合作議題，於2017年8月2日至4日，由福建省台辦副主任率員赴金門實地勘察，了解「大陸海漂物由其運回」之課題，實地勘察金門海岸線，並表達有意願帶回大陸處理。金門縣政府為抓緊時機打鐵趁熱，於2017年8月9日縣長陳福海率領縣府團隊專程拜會廈門市政府，由廈門市市委副書記陳秋雄及省台辦主任王玲、廈門市台辦主任黃河明等人接見就該課題進行對接研討，陸方表示在「海漂物」帶回大陸處理之方向上，已凝聚初步共識，就該課題進行對接研討，陸方同意於9月中旬後啟動回運機制，至於技術面及執行細節將由雙方相關部門再行對接研議。<sup>40</sup>

<sup>38</sup>大陸海漂物 縣長陳福海盼能物歸原主。金門日報，地方新聞。2017年7月29日。取自 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/283133/>。

<sup>39</sup> 同注26。

<sup>40</sup>處理海漂物 縣長陳福海與陸方達初步共識。金門日報，地方新聞。2017年8月10日。取自



而時隔不到一個月的時間，福建省台辦吳副主任於 2017 年 8 月 31 日至 9 月 5 日率員二訪金門，對於「海漂物返運大陸處理」同意金磚會議結束後給予協助。就此，筆者認為將陸方將返運時間訂為金磚會議結束後的原因，在於 2017 年 9 月 3 日至 5 日舉辦之金磚五國領導人第九次峰會地點，正是選定於中國福建省廈門市，為確保國際會議舉行順利，全廈門市維安戒備森嚴，對於陸方來說當時首要之任必當確保金磚會議順利完成，待其會議結束後才得以有空間與時間進一步推展金門海漂物運回大陸一案之進程。

而在此次的金磚會議金門縣縣長陳福海、縣議會議長洪麗萍與副議長謝東龍、立法委員楊鎮活，應廈門市邀請出席金磚國家領導人第九次會晤歡迎文藝晚會活動，9 月 4 日與廈門市委副書記陳秋雄、副秘書長李京文及廈門市台辦主任黃河明見面。透過此次晤談中，陳縣長再次建議陸方對於返運海漂垃圾一案提供對接窗口，得以在技術、執行層面進一步推展，陸方亦表示正在研究處理之階段。

陳縣長談及來自大陸造成的金門沿岸海漂垃圾問題，建議建立對接窗口，共同協助找出處理的地方，並強調說若能協助解決海漂物問題，它比自大陸接水有效益。對此，陳秋雄指出很理解，也再研究處理。<sup>41</sup>

與此同時，海漂垃圾處理議題已列為金門縣政府主管會報列管事項之一，其執行進度備受關注，9 月 7 日督請環保局注意廈門台辦近期將有所回應，先行備妥運送海漂垃圾的作業程序，並與相關部門對接梳理進行。根據執行進度回報，金門縣環保局已於 9 月 8 日前將分散在后沙至安東一營區海岸線分散之「工程浮筒」委託廠商載運集中於大洋掩埋場暫置。然此時陸方仍尚未提供對接窗口，須等陸方回應後才能夠啟動返運作業。<sup>42</sup>

---

<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/283593/>。

<sup>41</sup> 縣長陳福海盼兩岸和平金廈融合 讓人民過得更好。金門日報，地方新聞。2017 年 9 月 6 日。取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/284586/>

<sup>42</sup> 106 年度金門縣政府主管會報列管事項執行情形第三季管制表。金門縣政府。2017 年 10 月 31 日。取自：[https://www.kinmen.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=B854ABCA0709761E](https://www.kinmen.gov.tw/Content_List.aspx?n=B854ABCA0709761E)

### 三、政策合法化：與中央政府協調法令解釋之過程

然而，金門與陸方談妥在9月中旬後將啟動海漂物帶回大陸的機制，但我國對於廢棄物不能夠出口之法令仍待解套，因此，金門縣政府為此積極向中央請求研議海漂垃圾(海漂物)，返運大陸處理方式與法令突破作法。2017年10月16日，監察委員林雅鋒、仇桂美、劉德勳三人赴金巡察及接受陳情，會中參議翁自保提請監委協助，為有效清除處理遺漏且漂浮於金廈海域之「海漂物」，敬請委員協調中央相關部會研議海漂物其他返運大陸處理方式或法令之突破作法。<sup>43</sup>為在法令上尋求突破，金門縣政府提請陸委會修改「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」，提出增修「離島政府之廢棄物得以輸入大陸焚燒處理」條文。

因為很久沒有修了，所以那時候我們也特地檢討說要修正，所以針對第24條，我們在第二項增加一個離島政府廢棄物得輸入大陸焚燒處理。…(B1.2:64-67)

為此2017年10月19日，陸委會召開「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」部分條文修正草案會議，回應金門所提增修條文：「依主管機關環保署說明，新增第二項條文不符合《巴塞爾公約》規定。對於我國及中國大陸，對於廢棄物輸入輸出管理之相關規定不符合。」(B1.2:221-224)因此維持現行條文，另一方面，也在會議中決議「對於金門縣規劃「將中國大陸海上漂流物運回中國大陸」一案，據環保署說明，尚符合我國環保相關法規規定，後續處理相關作業，請逕洽中央相關主管機關辦理。」<sup>44</sup>

我們整套的金門海漂垃圾運至廈門處理的模式，而且你的問題基本上就是說先要讓中央的法律，我們可以說沒有違法，沒有這個不是你禁止輸入、輸出的，因為這個垃圾本來就不在我金門產生，是我把垃圾還給你，所以不受到本國國內法的影響。第二個，未來要送的話，也應該採取個案處理，就是說每個個案沒有一次性的，而是看個案的送的標的物是什麼。來妥善處理。(A1:44-48)

<sup>43</sup> 監委抵金巡察肯定縣府用心施政 體察民情。金門日報，地方新聞。2017年10月17日。取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/286479/>

<sup>44</sup> 參考附錄一，作者彙整金門縣環保局提供資料。

據上述可見，中央雖不同意金門廢棄物輸出大陸處理之增修條文，但對於中國大陸海漂垃圾的處理額外進行說明，「將中國大陸海上漂流物運回中國大陸」其意涵有二，其一「海漂垃圾」以海上「漂流物」稱之，其二以「物歸原主」的概念，簡言之，金門海漂垃圾其源頭是大陸漂來的海漂物，而將其海漂物歸原主運回大陸，並不抵觸我國廢棄法上對於垃圾禁止輸入輸出之規定。

除此之外，2017年10月30日，環保署以環署督字第1060075174號函覆金門縣陳滄江議員關切，離島(海漂)垃圾運送至大陸地區處理一案答覆說明：「惟有關大陸海漂垃圾，如經離島縣環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回，上述合理。」

綜整上述，金門將大陸海漂垃圾運回大陸一案，在10月19日陸委會召開的會議決議與環保署函覆給陳滄江議員的函文(環署督字第1060075174號)顯見，解套了我國法令「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第3條第4項明定「一般生活垃圾及其焚化灰渣，禁止輸入及輸出。」之規定。

#### 四、政策執行：與陸方啟動返運海漂物機制

國內法令獲得陸委會與環保署的解套後，接下來即是與陸方接洽推動後續返運海漂物事宜，陸方早於2017年8月協商答應在金磚會議結束後，9月中旬即啟動回運機制。10月26日金門縣縣府團隊赴泉州晉江焚化廠考察接獲陸方的消息，福建省台辦處長王志輝表示：「國台辦已同意金門縣海漂物返運大陸處理事宜，目前請廈門市台辦進行後續事宜。」<sup>45</sup>此一消息雖僅是口頭轉述，但其重要性在於此案已獲得陸方中央國台辦的同意，並且授權於地方廈門市台辦著手安排後續事宜，為正式啟動返運大陸處理的好消息。而後續10月31日，廈門市台辦表示協調安排港口、進港方式等事宜。11月6日，廈門市台辦已擬定劉五店碼頭為接受港口，並提報計畫送中國福建省台辦核批。於此同時，金門縣環保局以環廢字第1060016036號函請行政院環境保護署及行政院大陸委員會，同意金門

<sup>45</sup> 參考附件一，作者彙整金門縣環保局提供資料。

縣辦理海漂物返運大陸處理。並且請金祥富國際船務代理股份有限公司申請航經「金門限制或禁止水域入出大陸地區廈門港（劉五店港區）業務登記，提送航港局，並於11月8日經核准。

環保署於11月13日答覆，該署已於106年10月30日環署督字第1060075174號函副本諒達，「有關大陸海漂垃圾，如經離島縣環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回，尚屬合理，爾後就海上漂流物品返運，請依前述函釋辦理並就個案事實自行認定，另有關返運作業方式經雙方協議後辦理」。有關陸委會之函覆於11月21日，「有關中國大陸工程浮筒漂流至金門海岸，擬返運回中國大陸乙事，經與會相關機關討論，依海上漂流物品返運方式個案處理，與現行環保等相關法規並無扞格，後續請金門縣政府逕辦理返運程序，未來個案依行政院環保署106年10月30日環署督字第1060075174號函辦理」。

據此，金門縣政府11月6日獲知陸方中央已同意授權廈門市台辦執行，且選定於劉五店碼頭為接收，返運規劃執行層面已大致落定，因此地方政府函文中央主責機關，核請中央同意海漂物返運大陸一案，環保署與陸委會皆表示對於此案，依照2017年10月30日環署督字第1060075174號函辦理，與國內法規無牴觸，將大陸工程浮筒以海上漂流物返運回大陸，尚屬合理，且有關返運作業也直接授權予金門縣政府予陸方協議後辦理。

11月16日，金門縣參議翁自保赴廈門市劉五店碼頭勘察腹地情況，接獲廈門市台辦通知，福建省台辦已同意於劉五店碼頭辦理後續事宜。11月22日，陳福海縣長帶領縣府團隊赴廈門拜會，與國台辦副主任鄭柵潔與中國福建省、廈門市台辦會晤，針對兩岸合作第一批試運之海漂物「工程浮筒」返運大陸的事宜進行討論。<sup>46</sup>經過雙方緊密的討論研商後，露出返運大陸處理曙光的好消息，隔日23日，金門縣政府即行文廈門市台辦，協請出示船舶進出許可文件。

---

<sup>46</sup>縣府應邀訪廈門 金廈兩岸交流好發展。金門日報，地方新聞。2017年11月23日。取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/287820/>，地方新聞

環保局對於委託民間金祥富船運公司代為返運工程浮筒，12月11日，參議翁自保召集財政部關務署高雄關、交通部航港局中部航務中心（金門辦公室）、金門港務處、金門縣政府觀光處大陸事務科、金門縣環保局及金祥富國際船務代理股份有限公司等相關單位確認，12月15日辦理海漂工程浮筒返運大陸處理相關細節。

12月15日，金、廈兩地「共同維護海域清潔行動」，順利將來自大陸「海漂物-抽砂工程浮筒」計220個運還給廈門，在大陸劉五店海翔碼頭見證兩岸另一項民生交流歷史的一刻，金門縣政府參議翁自保、環保局長呂清富、中國福建省台辦處長王志輝、廈門市台辦處長陳德津等人見證下，為首件兩岸合作清理「海漂物」工作奠定基礎。





## 第五章、2017 年金廈返運海漂垃圾政策網絡分析

在政策環境的各層面影響下，自 2017 年初起金廈(海漂)垃圾轉運大陸政策協商期間，影響政策決策者大致上有我國中央政府（環保署、陸委會、監察院）、地方政府（金門縣政府、金門縣環保局、觀光處大陸事務科）、地方民意代表以及中國大陸中央國台辦與地方政府等。各政策行動者因其職權與角色在政策認知與立場互有差異，將影響政策網絡內的互動模式與結果。因此，本節將先探討行動者涉入政策網絡之動機與立場論據，作為後續檢視彼此互動模式

### 第一節、政策網絡之成員與資源

#### 一、政策網絡行動者

金門海漂垃圾返運中國大陸之政策網絡中，政策行動者包括我國中央政府行政院陸委會、行政院環保署，而地方政府包括金門縣政府、縣議會議員，觀察其行動者為偏向封閉的網絡型態，屬於 Rhodes 定義之政策社群，符合成員有限關係穩定、有限的水平互賴、垂直的互賴關係強，以政府社會的利益為主要關注焦點。另一方面，由於本案合作對象為中國大陸，影響政策網絡順利運行重要行動者，需有雙方合作的共識，才能與促成本案的順利執行，後文將分析每行動者其涉入網絡動機與立場。

#### 二、資源

根據 Rhodes 的假設得知政策網絡內的行動者互動過程的變動，很大因素在於「資源」，本研究在返運海漂垃圾政策上，將行動者在政策網絡中所擁有的資源列為本研究分析要素，得以瞭解各行動者依賴資源的程度如何，其資源可分別為權威、資金、合法性、資訊、組織等五個項目（March & Rhodes, 1996:214；王光旭，2005:92）。以下分別敘述行動者所擁有的優勢資源為何？

## (一)權威 (authority)

權威通常是政府尤其是中央機關所特有的資源，是一種決定政策方向或授權給其他組織、團體的權力，在 2017 年金廈返運海漂垃圾的政策網絡之中，無疑是中央政府所擁有的最高權威機構。

金門返運海漂垃圾輸出至廈門，法規上涉及廢棄物管理法之相關規定，為其主管機關環保署廢棄物管理處所職掌，故必須獲得環保署在法令上的同意才得以進行。其二，因本個案涉及中國大陸協商，「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 3-1 條賦予行政院大陸事務委員會(陸委會)為統籌處理有關大陸事務之主管機關，且第 33-1 條規定有關臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得進行任何形式的合作行為。因個案涉及與廈門合作，主要決策角色機關在於陸委會，在解套環保署法規適用性後，最終仍須有陸委會的同意授權才得以完成本案。

那環保署都很尊重陸委會對兩岸的見解，那特別是環保署它有個法規，就是垃圾不外送，但是我們要去協調(A1:133-134)

那我們要強調的是因為跟中國大陸協商，必須中央層級的部會參與…那如果涉及到陸方、地方政府的合作行為的話，都要有中央主管機關許可。…因為就是我們兩岸條例規範的，兩岸事務屬於中央政府的層級的事情，那地方政府只能配合中央政府來處理兩岸事務。(A1:78-84)

一樣的海漂垃圾對於金門的傷害也很大，所以地方政府願意全力主導，但是前提都要中央同意，所以我們從這個模式也可以看出兩岸的次區域合作，很多議題雖然是地方很積極性很高，需求性很高，地方會積極主導，但是前提都要中央政府同意。(A1:205-208)

地方政府想 bypass 這個中央政府是不可能的，因為在法規架構就是不許可，如果說地方政府跟這個中國大陸的地方政府的有任何合作行為，你為了要符合這個兩岸條例的規定，還是要經過中央機關許可。(A1:87-89)

在地方政府的部份，地方首長握有行政權，在縣內推動組織動員能力，促進與大陸的交流合作上進程不可忽視。而地方政策行動者，亦多次表示個案促成，仍須有中央對於政策支持的重要性，陸委會不支持也未能順利達成此案。

第一個當然中央的政策支持，不然的話沒有授權，我們怎麼會可能去跟他談論任何的相關的協議？所以我說這一塊的話，這個是中央支持我們這麼做，我們才能夠往下走，所以我們要感謝中央對我們後續的一些處理。(B1.2:90-92)

沒有中央政策的支持，兩岸的交流政策，中央長官的態度很重要，執政的態度很重要，假如中央不支持的話，他用百般個理由來刁難你，想支持都可以做，所以說政策才是促成我們跟大陸海漂垃圾能夠成功的重要的關鍵。(B1.2:182-184)

因為海漂垃圾運回大陸，不是縣政府說想運就可以運，中央沒有同意的話，縣政府也沒有辦法。(B5:58-59)

簡言之，中央政府環保署擁有廢棄物輸入輸出法令適用性解釋、法令可行性的權威，陸委會則是在大陸事務決策的權威，雖然地方政府其所擁有的資權威資源較中央政府低，但其返運的共識由地方政策行動者負責協調，故具有一定影響政策方向的能力。

## (二)資金 (money)

資金 (money) 為一政策網絡中不可或缺的重要資源。在返運海漂垃圾的政策網絡內所需的資金，主要為清運海漂物「工程浮筒」的費用，以及招商外包，船運費與陸運費為金門縣政府自行負擔。金門地方行動者雖表示，此筆經費的支出雖受部分人士提出質疑應由大陸負擔，但基於促進兩岸民生合作課題，為了讓案子能夠先行執行，經費支出非當時的首要考量，是為了突破先前的困境再求後續的發展。

誰來清？誰來運？這就牽扯到經費的負擔的問題，我把垃圾運過去了，那到底講得話這個垃圾是大陸來的東西，應該出。可是那時候的我們還是這個要去招商，把船運過去，這船運費我們要負擔，陸運費也是我們負擔。所以當然這部份的資源的問題，是一個所謂的這個運輸費用的一些負擔的問題。(B1.2:100-104)

明明它漂過來，我們為什麼還要出這邊的費用，應該很多人會有這樣的想法。就是他們海漂保麗龍漂過來，為什麼我們還要出這個錢，我們還要去清這一塊。(B3:238-239)

當然財金的這個中央能給最好，大陸能給最好。但是基於任務的一些需求的話，我們還是先前的籌措整個財政的支出，讓這個案子能夠先行，這是一個宣誓式一個作為。(B1.2:111-113)

### (三)合法性 (legitimacy)

所謂合法性則是指組織是否擁有足夠的民意基礎，能否代表在某一政策領域的利害關係人。金門受海漂垃圾長久的侵襲，當地政府與居民積極發起參與淨灘活動是非常活躍，也很重視其環境生態，促使地方首長對於在海漂垃圾處理方案上的積極度。

本研究的政策行動者為解決海漂垃圾一案上，皆有其民意基礎，如衝擊影響最深的為第一線金門縣縣民，在政策網絡內地方政府與縣議員代表金門縣共同向中央反應其政策需求。包括縣議員以其個人的政黨人脈召集同黨立法委員以立法院的職權督促行政部門的執行進度，以及金門縣透過監察委員巡查金門之際，多次向監委提請協調中央相關部會之協助。據此，受到地方縣市請託的監察院、受到地方縣市議員請託的立法委員，在政策網絡內代表地方民意督促中央相關行政部會在本案執行進度。

他們(立委)的影響力在於督促中央我們所請託的案件，但有立委的出面，因為中央是被督導的單位，他們當然會比較積極。我的角色就是把地方的民意帶到中央部會，再請我們的黨籍立委幫我去，可以講好聽的就是督促中央來執行。(B5:140-143)

然而對於中央政府而言，其合法性理當是由選舉所賦予全國民意基礎，其在決策與行動必須考量其政策之施行是否影響到全國民眾之利益。

### (四)、資訊

資訊 (information)：包括制定政策所需的各種資訊及取得資訊的能力。以本研究而言，資訊所指的就是對於金門返運海漂垃圾政策上獲取相關資訊得以順



利研擬執行之資訊，如返運物的數量位置、進港方式、港口卸貨、啟運點等資訊，對此資訊以地方政府金門縣政府所掌握地方議題資訊較為全面，第一手資訊。

照理來說也沒有什麼資源啦。我們就是在居中協調的角色。那包含幫忙擬定相關的，跟環保局討論啊怎麼樣擬定方案跟想法，來跟陸方溝通啊。(B2：206-207)

那你譬如說我們起運點，譬如說是從料羅港一直到廈門的劉五店這個海翔碼頭，那這部份雙方要先討論好，就兩岸互動，地方要先討論好，那這個部份金門縣政府也做了很多溝通(A1:64-68)

此外，個案中與中國大陸的溝通管道方面，礙於中央政府與大陸官方溝通停擺，中央政府缺乏與陸方直接協商機會，使地方政府另闢與大陸協商的管道，以地理位置較近的距離優勢，與陸方協商相關事宜，促使金廈返運海漂垃圾的政策過程擁有良好的溝通協商，才得以促使此案之成功。故地方政府在獲取返運的「資訊」資源掌握度較中央政府更有優勢。

有啊，因為陸委會要同意，因為這屬於兩岸事務，其實跟環保署強調，這是屬於兩岸事務，不是一般的清除而已。因為屬於中央的權責。那其實中央目前的角色，是沒辦法扮演任何一個角色嘛，因為兩岸的關係，所以他沒辦法溝通，所以變成是。地方自己來發動。(B3：193-195)

對，因為這件事情，因為中央也沒辦法介入，因為從那時候，從那時候關係其實就不是很好，越來越冷，越來越冷。你會發現包含這所有，什麼海關什麼單位的話，都是金門縣政府主動邀請他們來，你會看這個角色是，金門縣政府是主動在發動。(B3:153-155)

其實陸委會在兩岸小三通，有時候他們也會去出席，因為金門跟廈門太近了，其實因為我覺得他們不太需要陸委會，他們自己就可以交流得很好。(C1:181-183)

由上述可見，對於金門當地的政策行動者而言，受限於兩岸政治環境僵局，中央政府無法協助與陸方協商獲得相關返運案資訊，僅能倚靠地方為主動發起者，為主要帶動案子的發展。



## (五)、組織

組織 (organization)：包括人員、技術、土地、硬體設施與設備。對於本研究個案組織，指涉進行金廈返運海漂垃圾政策上的相關機關與人員，如金門縣環保局、港務處、觀光處大陸事務科、海關、航港局中部航務中心(金門辦公室)等單位，多也是由金門縣政府邀集相關單位進行會議協商。例如技術層面上海關的報關稅則、小三通航運管道等。而在以硬體設備上則是以返運海漂物的船隻，金門縣政府委託給民間金祥富船務公司代為返運。

所以當時海漂垃圾，海漂浮筒能夠回運，基本上是我剛剛講得這些協調過程當中，參與了包含環保、我們(大陸事務科)以及海關然後還有港口，其實很多單位都會涉及到，那港口認定怎麼認定，怎麼來處理，其實不管交流拜會的我在想無數次了…。(B2:104-107)

總整上述，本研究「組織」部分仍為金門縣政府主要籌備規劃，聯繫協商其縣內相關單位以及中央機關等，先行研議解決在技術、行政程序上之問題，故地方政府為本研究組織具有優勢的行動者。

## (六)小結

綜整而言，在瞭解金廈返運海漂垃圾的各行動者所擁有的如權威、資金、合法性、資訊、組織五項「資源」優勢後，得知沒有任何一行動者同時擁有五項資源。中央政府為大陸事務的主管機關，擁有決定返運大陸一案是否同意授權地方進行，另一方面，地方政府掌握金廈返運海漂垃圾之政策內涵，優勢在於能夠獲得資訊能力，在中央政府無法與大陸協商之特殊情境下，地方政府的溝通角色極為重要，成為實際具有與大陸協商能力的中樞單位。此外，地方政府同時也具有地方政策規劃之優勢，也能調度地方相關組織運作，並以地方民意共識，向中央政府爭取金廈海漂垃圾返運議題上之合作空間。

由此可見，欲達成金廈返運海漂垃圾一案，勢必須獲得中央政府權威授權支持政策，二來也必須有地方政府居中協調獲得陸方同意與協商返運相關「資訊」

事宜，缺一不可而形塑政策網絡、行動者之間資源依賴的空間，本研究對於資源分析，將有利後文在探討行動者之立場與互動關係。

## 第二節、行動者之立場與策略

在政策環境的影響下，政策行動者因其職權與角色對於議題會有不同的立場與認知，如對於海漂垃圾問題根本的認知、法令適用性的認知等。為了促使政策能夠順利推動，政策網絡內之行動者須不同立場行動者進行協調互動，凝聚政策共識共享彼此資源，影響政策網絡的發展。

在 2017 年金廈返運海漂垃圾的政策網絡內，行動者包括我中央政府環保署、陸委會，地方政府則以金門縣政府與縣議會為主，另外為返運海漂垃圾的合作對象中國大陸亦為另一重要行動者，雖其立場與策略未能直接訪問到相關人士，但本研究嘗試訪問曾與陸方協調之政策行動者其認為之觀點從中推敲。1 本研究為使讀者初步對於行動者立場與策略能有初步概念將彙整如下圖 5，詳細內容將於後文分別列述之：

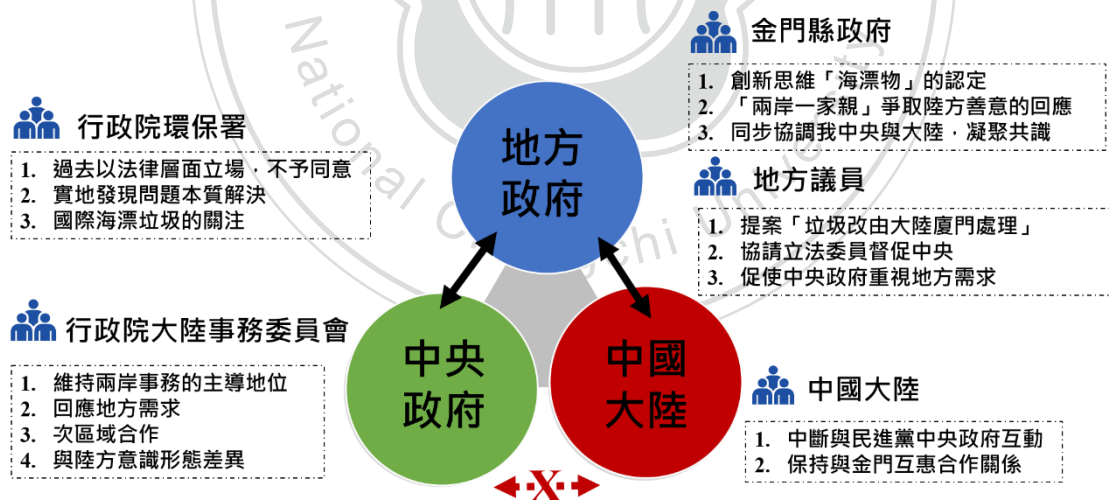


圖 5 行動者之立場與策略概念圖

### 一、金門縣政府

在大陸海漂垃圾治理歷程來看，以地方金門縣政府最為積極推動，其地理位置與大陸鄰近十餘公里，每逢暴雨、洋流為臺灣前線擋下大陸海漂垃圾之來襲，

也因鉅量海漂垃圾問題對金門地方嚴重影響，為主動提請將海漂垃圾轉運至大陸處理一案之行動者。自 2014 年起協請中央協助以兩岸官方管道溝通，並與陸方政府研議將金門地區的垃圾轉運至大陸福建沿海城市處理的可能性，然而卻礙於法令上的限制而無後續發展。

事實上這個環保局的話，也在這個議題的話，因為那時候兩岸的來往非常的密切，都在做交流。所以以前我們的環保局局長，他都跑過去就跟他去做一些交流，都跟人家協商怎麼樣來突破。那就是卡在這個《巴塞爾公約》這個問題。(B1.2:47-50)

自 2016 年政黨輪替後，面對當局中央官方的協商道路走不通的情勢，金門縣政府仍積極協調處理，就此，筆者將於下文論述地方政府之立場與策略，如何突破先前雙方、國際法律的限制，得以獲得在個案發展的進程上往前走一大步。

#### (一)創新思維「海漂物」的認定

金門地區垃圾轉運大陸的想法，因牴觸國內與國際公約規定而無進展，金門縣仍不斷積極發掘與界定問題本質，希望能夠在法令上有所解套。

那包括縣長說那時候，找環保局局長去談談都沒有用，垃圾他們的法律規定就是不行，我們的法律規定也不行。因為縣長講了怎麼辦那，我們總要想辦法。(B1:199)

受訪者表示對於海漂垃圾一案受縣長委託協助，然萌生其突破的解決方法，出自於 2016 年陸籍「港泰台州」案例處理的發想，因故障、漂流擱淺金門海域時，最終以兩岸同意的「處理漂流物」由陸方拖回作法。當時對於港泰台州號的處理方式，2016 年 12 月地方金門日報已針對此等跨境污染問題進行評論，地方認知兩岸無小事的政治現實，但為有效處理兩岸污染呼籲中央能夠授權地方處理。

當跨境污染涉及「兩岸事務」，任何協議都得坐等政治決定，2016 年 10 月 12 日，立法院內政委員會委員在古崗海岸會勘「港泰台州」貨輪擱淺汙染後續處理情形時，特別提出應授權地方政府建立兩岸海洋油污染合作機制，方便日後處理類似事件時有所依據。<sup>47</sup>

<sup>47</sup> 籲請授權地方 處理跨境污染問題。金門日報，社論。2016/12/11。取自：

因此，比照港泰台州號處理模式希望能夠以此解決海漂垃圾法令的限制，以廈門請金門代為打撈之概念陸方之流失物資方式，將海漂垃圾當成漂流物而非垃圾，不談「垃圾」，責由大陸收回處理的想法往後續歷程推進，相關大陸船舶申請進入境外有例可循，以利解套未來受限國際條約與兩國法令不可輸出入出垃圾規定。

反觀近年陸籍輪船因故障、漂流擱淺金門海域時，最終由陸方拖回，卻是兩岸都同意的「處理漂流物」作法，若能將海漂垃圾當成漂流物而非單純的垃圾，經由一定的兩岸協調機制，責由大陸收回處理，或是根本解決之道。<sup>48</sup>

它那時候也是船漂來，把港泰台州號拉回去，他也是報關進來啊。所以那時候我們也想說，是不是他的船來裝載回去，其實談了很多的一些模式。(B1:124-125)

那其實的話我不是把垃圾運回去，那時候是你的東西飄到我這邊來的話，我只是幫他清一清，那你應該帶回你們那去處理，……這些東西的話不是我的東西，你只是把船來拉回去那邊的東西，你物歸原主的概念，(B1.2:22-25)

那時候就是大陸輪船擱置在金門岸邊，假如說他船盡量可以把它拉回去，港泰台州號…我試著下面的構想來突破，那怎麼講？我就說廈門市政府基於兩岸合作共同維護廈金海域小三通航道船舶的航行及漁船的作業安全，特委請金門縣政府，代為打撈來自廈門或者是大陸的流失物資，不談垃圾。那並同意由廈門市政府之海上打撈船，以在港泰台州號的處理模式。及船舶進入基本海域，帶回金門縣政府交還海域打撈或者是廈門流失的物資。(B1:21-28)

地方政府對於法令有另一解釋概念的突破後，在技術層面上，以大型「工程浮筒」為首批返運物標的，因筒上刻有簡體字之「中國水電十三局橡膠廠」字樣，可確認是對岸的，並且與海關單位討論其後續可行性處理。受訪者亦表示，當時以工程浮筒為標的是為單純化個案，如以個案初步解決並做突破，可望後續也能比照此例擴大辦理。

---

<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1273/274909/>

<sup>48</sup>正視海漂垃圾對生態及景觀的危害。金門日報，社論。2017年6月1日。取自

<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1273/280977/>



## (二)「兩岸一家親」爭取陸方善意的回應

個案能夠成功，不僅須突破我國法律層面，很大一部分仍取決於中國大陸是否願意共同處理的態度。溝通固然很重要，但善意與誠意的展現，才是突破癥結的有效方法。由於民進黨政府與大陸當局在政治意識形態有所差距，金門政策行動者與陸方協調時，為了尋求兩岸有限的合作空間，避談中央政治意識形態差異，以能夠解決民生問題為依歸，金門縣長表示：鑑於金門是「福建省金門縣」，除基於「兩岸一家親」之意旨，更應本於「一家人」之情感與態度，協助金門解決嚴重的民生問題。<sup>49</sup>得以爭取大陸中央高層對於個案的支持。

…兩岸部份有很多是政治因素的考量會大於實質的。那所以在處理這個事情上，我們雙方都是很謹慎的，我們金門的出發點就是能夠解決民生務實的問題來做出發。(B2:41-43)

大家秉持一個合作的心態，以民生為依歸，不牽涉到政治的問題，其實這部份還是有一些合作可能的空間。那時候我們講說，我這部份不是出口的問題，因為我們是福建省金門縣。那我在省內來處理的問題，所以那時候我們是用這樣的概念來做，我是一個福建省內的概念。我現在還不是台灣省，你不要談到政治問題，那我是在省內概念來處理，其實大家能夠有這種，其實是獲得一些共識當時。(B1:119-121)

受訪者特別指出，在兩岸官方交流停滯、政治氛圍不佳的情勢下，先以地方層級的互動關係為主要溝通管道，並以「兩岸一家親」協請大陸協助，陸方也善意回應願意代為處理，為求在兩岸關係僵持局勢下，重啟兩岸環保合作之路。

所以習近平談得，你看不是有談到，這個 36 項的東西嘛。…所以它有政策的話，其實他們還是人治。只要中央的政策有喊，他們才會重視這樣的課題。(B1:208-210)

所以我們說，兩岸一家親，兩岸一家人這樣的概念。那你這樣打造金廈共同生活圈，你談得是一家親，那這個東西不能解決的話，那不是空談嗎？所以我們抓住它的整個這樣要向我們示好的這樣的一些角度，它不

<sup>49</sup> 處理海漂物 縣長陳福海與陸方達初步共識。金門日報，地方新聞。2017 年 8 月 10 日。取自 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/283593/>。



是要惠金政策嘛。惠台政策嘛，那你惠的話，不要口惠而實不至，如何提出一個具體可行的方案。(B1:204-208)

所以這部份當然是我們主動提出來的，然後請他們來做接手，但是他們其實友好，或者是要營造都是，這個中國人的一些處理的話，所以他們才說那他們願意代。…這是在營造兩岸合作，我說這通水之後，我們還有哪些的民生課題可以合作的，所以我們用這個當個突破口，當做這個合作的第一個模式。(B1.2:32-37)

2015 年夏張會上，金門縣長向國台辦張志軍主任提出將垃圾轉運至大陸處理的想法，而後續業務單位協調因為受限於法律而就此打住。金門縣政府在此案上有一突破的概念想法後，在 2017 年 7 月與陸方初步達成口頭共識，獲得重大突破。

第一個先有共識，他願意大陸處理，所以說要兩岸共同清潔海污染的模式。我的意思說，你的東西漂到那裡的話，那我幫你撈起來讓你帶回家。所以那時候就是說不要有一些通關的一些觀念的問題，那只是說他的船來帶回去他的東西，按這樣的模式來做處理。(B1.2:50-53)

然而，金門與大陸獲得共識後，他們也須突破其國內法令的規定，受訪者特別表示，陸方的中央態度是非常重要的，是由地方去往上報請中央國台辦同意，形成政策共識後得以後續順利進行，最終以金廈「共同維護海域清潔行動」具體實施方案執行。

所以我在 7 月份，我帶隊到福州，跟他談這樣的概念跟他有一些初步的共識…所以他們層層去報，報到他們的國台辦，國務院，政策來決定。政策決定之後，你海關你就不要管，我船進來就好，我不跟你報關，也不會造成你在報關上的一些問題。(B1:136-140)

那時候大陸的話，…所以它是直接拉進去就卸下去的時候，所以沒有經過海關的東西。那這一部份，其實是一個政策面的東西。因為這部份的話，它也包攬國台辦去做核實，沒有國台辦的核實的話，還不太可能有這樣子一個規定。因為政策其實是可以形成一個共識的。(B1:100-104)

這些東西都是兩岸都有共識，那才會形成這樣的東西，假如沒有共識，他不想推你也推不了。所以他們最後有一個，這個共同清潔海域的一個行動方案，也是報他們國台辦來核實的東西。來請縣市政府都執行…。(B1.2:242-244)

那因為不談垃圾，那最後我們形成了一個共識。…他們提出..叫做廈金共同維護海域清潔行動的具體實施方案。那根據我們原先的這幾個構想來做處理。(B1.2:53-56)

### (三)同步協調我中央與大陸，凝聚共識

在金門返運海漂垃圾歷程上，與陸方達成返運共識後，也須獲得中央政府之同意授權才得已進行。首先，在法制面地方政府原想在 2017 年 10 月在陸委會「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」增修條文會議上，曾想將大陸垃圾得轉運大陸焚燒處理合法化。雖中央不同意修法。但在會議決議時，針對海漂垃圾一案環保署解釋尚屬合法，為個案長久以來受到法令的束縛解套，開啟後續與相關機關辦理的合法性。

對於政策的影響力，影響力最大我覺得是金門。…所以我去跟中央找救兵，去跟大陸找救兵，對不對？總有一方希望一方可以回應我們啊。兩邊一定要同步。(B2:329-332)

事實上這部份的話，提出來時候不是說大陸答應的話，那我們台灣也有問題，那我率隊去趁著在這個修所謂的示辦通航辦法的時候…把垃圾的部份也納入示範通航辦法裡面的內容。(B1：69-70)

在 106 年 10 月 19 號…他那時候的決議是說，對金門縣政府規劃將中國大陸的海漂物，運回中國大陸一節，那根據環保署的說明，尚屬合法我國環保相關法律的規定，後續處理的相關作業，那請敬洽中央主管機關來辦理。所以我們根據這樣的一個決議的話…讓我們能夠把這個海漂垃圾的話，能夠反應到大陸去做處理的這樣一個模式。(B1.2：73-79)

所以這部份是你用什麼樣的角度來做一些思考的東西。你談垃圾，永遠就沒完沒了。他那時候也怕他跟國內有一些的不斷的想法，所以那時候它不是用海漂物資，海漂垃圾，他們就說你不要講談垃圾了，我們是海上共同清潔活動。就那時候，那陸委會也認同我的想法。我說不是垃圾，請他的東西他帶回去。(B1:128-131)

個案歷程發展上可見，2017 年 10 月中央才對於法令適用性進行解套說明，然其實早於 7 月金門縣政府早已著手召集航港局、海關等相關機關，針對工程浮筒返運大陸一案討論在技術層面上的問題。同時，與中國大陸相關台辦單位

協調、溝通先行達成共識，即是為了要盡速推動返運的具體事項，據此可見金門地方政府為政策行動者的主要推力。

航港局的話，因為它有個駐金的單位。小三通有個航港局駐金算中央單位。中央單位，海關跟海港，這邊有派駐點在這邊嘛。...七月其實是我們地方縣主動要做啦，因為想說不能一直等。所以後來把我們的把法令先給釐清，所以那時候開了第一次會議吧，陸陸續續又開很多會議吧。(B3:265-271)

(你們是先跟大陸那邊協商好，再來跟台灣這邊談嗎?)沒有，其實我們算同步在進行。因為那時候包含一些海關防疫的問題，怎麼樣出去，都有找他們來開會。那時候中央還沒有同意，但是我們已經在跑了。(B3:188-191)

地方政府主動積極協調各單位，中央起初的態度較為消極，但也透過縣長、議會場合反映重視而有所進展。對於地方政府而言，若能將垃圾轉運到大陸，且陸方願意處理，就可不必回臺灣到處拜託縣市，且很重要的原因在於臺灣現處於縣市焚燒垃圾能量不足的困境。

就地方是說，我們要來趕快做這件事，然後中央可能剛開始比較消極，後來一點因為我們就是反應，然後除了我們縣長，有一些之前的議會也有反應吧，議員議會有反應，然後一些場合，可能很多人同時跟他反應這件事情，讓他去重視這件事情。然後後來才會演變到後面，會慢慢地有一些進展這樣子。對，所以你看到前面，其實是溝通很久了。(B3:259-262)

## 二、金門縣議會

有關海漂垃圾返運廈門一案，主要以金門縣政府相關主責單位規畫執行，而金門縣議會在與此案的角色，為監督縣府團隊在垃圾與海漂垃圾處理進度，並向中央部會相關人士反應，希冀獲得中央政府之關注。筆者整理金門日報所報導議會在本案質詢進度以及相關意見如下。

### (一)金門縣議員提案「垃圾改由大陸廈門處理」

然金門縣議會關心海漂垃圾一事，早於2016年12月第六屆第四次定期會上由陳滄江議員正式提案，以「為一勞永逸處理本縣垃圾問題，建請縣府逕行與大

陸協商，將委由高雄市處理焚化垃圾改由大陸廈門處理。」為案由，建請縣政府業管單位研議辦理。可見陳滄江議員提案當時，即是為金門垃圾被拒收做最壞的打算，考量海漂垃圾垃圾源頭、轉運路程與焚化費用，建議與對岸商討相關機制，提案將垃圾轉運至廈門之替代方案。

本縣由於沒有垃圾焚化爐設備，造成垃圾必需以海運運輸至約 300 公里外的高雄市去處理，雖然近年來高雄市有幾次因收費及其他如垃圾渣回收等問題有意拒絕受理代燒本縣垃圾，但是陳菊市長一向照顧金門離島經過充分的溝通目前還是繼續為本縣服務，不過此一問題縣府應該重視，因為高雄市長不可能一直由陳菊市長主政，垃圾處理問題應有未雨綢繆的計畫。

據了解，本縣的垃圾佔有絕大的比例來自大陸海漂垃圾，海漂垃圾是除之不去的惡夢，但是迄今本縣對如何處理大陸海漂垃圾一直束手無策。所謂來自何處應該回歸何處，既然海漂垃圾是來自大陸，理應運回大陸處理才對，大陸垃圾焚化爐的距離金門應該是金門至高雄市的 10 分之 1 路程，同時焚化費用應該比台灣低廉，為一勞永逸處理本縣垃圾問題，建請縣府逕行與大陸協商，將委由高雄市處理焚化的垃圾改由大陸廈門或翔安處理。<sup>50</sup>

詳見上文提案說明內容，2016 年起高雄市已有數次拒收代燒金門垃圾之意，滄江受縣府委託銜命到高雄市，「以私人的交情」商請高雄市支援金門焚化金門垃圾。

因為我去斡旋協商了好多次，原來他們不想燒了，我也是讓它一直延延延，延到後來實在是高雄議會壓力很大，後來就沒有燒我們的垃圾。(B5:28-30)

在這樣的機緣下，當時金門縣縣長才來私下拜託我，可不可以幫金門縣政府跟高雄斡旋，所以我就銜命去高雄市政府去跟市長見了一兩次面，雖然勉為其難的同意，但也跟我說沒辦法很長久。(B5:108-110)

然而，垃圾無處去如期發生在 2017 年 6 月 3 日起，高雄市正式宣布不再代金門焚燒垃圾，導致垃圾堆積如山甚引起火警，陳滄江議員指出因自身與中央執

<sup>50</sup>第 06 屆 第 04 次 定期會 議員提案。金門縣議會。取自：  
<https://www.kmcc.gov.tw/8844/8899/8920/8926/46205/>



政關係較好，因此受縣政府請託帶領縣府團隊到環保署、立法院斡旋處理垃圾問題，7月14日商請民進黨籍立委李昆澤在立法院，邀集環保署環境督察總隊林左祥副總隊長協助協調，召開「金門垃圾處理第二次協調會」，議員陳滄江會同金門縣環保局局長呂清富到場說明，折衝商請其他縣市暫代處理，才得以解絕金門垃圾無處燒之困境。<sup>51</sup>

是說這垃圾到底會燒哪。因為我也去找李昆澤，第一他是高雄的立法委員，也是陳菊的外甥有這層關係。所以我就提了案去立法院找他，他也很幫忙，讓這件事延了一段時間。(B5:32-34)

但後來真的完全沒辦法在高雄燒了，沒辦法我就跑去當時環保署當時是李應元任職署長，那我還帶著縣政府的官員到立法院、到環保署去斡旋垃圾，才得到一個結論，可以透過別的縣市來幫忙處理。(B5:110-112)

雖然金門垃圾返回台處理在陳滄江議員協請立委與中央部會的協調下，已為短期內垃圾問題解套，然而長久之計還是要將海漂垃圾或是一般垃圾送到大陸處理。

這次解決垃圾運台處理是大家共同合作的結果，經過2次赴立法院的協調，以及高雄市政府的善意回應，若我們能將底渣處理好就願意幫忙處理垃圾，但我們不可能永遠那麼幸運有人幫忙解決，長遠之計還是要將海漂垃圾或是一般垃圾送到大陸，由他們幫我們焚燒。<sup>52</sup>

## (二)促使中央政府重視地方需求

金門海漂垃圾與垃圾的處理皆是轉運回台處理，故海漂垃圾處理歷程與一般垃圾緊緊相扣，在2017年6月高雄拒收垃圾後引發的垃圾危機後，因國內無力處理，且金門無法處理焚化爐底渣問題，再次掀起金門垃圾返運大陸處理備案之討論。因此，陳滄江議員於2017年6月23日前往環保署向署長李應元建言，希望中央能核准金門縣政府的提案，透過中央與地方共同努力解決金門垃圾問題。

<sup>51</sup>他縣相助 陳滄江：僅是應急。金門日報。2017年7月20日，取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/282813/https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/282813/>

<sup>52</sup>臨時會進行聯席審查 聽取二項專案報告。金門日報。2017年9月22日，取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/285144>



受訪者特別指出，自身為金門縣民進黨籍議員，同時也是民進黨黨部主委的職務，與中央執政黨為同黨因素，向中央反應地方民意需求能夠較為受到重視，也促成金門地方政府與中央部會的溝通，協助地方縣府團隊引介與中央溝通。

因為當時身兼民進黨縣黨部的主委職務，所以我在中央的人脈還算OK，所以基於中央對於地方從政黨員、公職人員的請託，中央一般都會很重視。因為我就代表民意，倒也不是黨派問題。就是說剛好中央在執政，地方政黨有一席帶來的地方問題，中央當然是會很重視。  
(B5:118-121)

與中央的協調、斡旋，一般來說都很順利，中央給我的協助奧援也是蠻夠的，至少他們沒有跟我唱反調。因為如果用法律的就會限制住了，還給我一個尚屬合理的回應。(B5:123-125)

我還記得帶他到中央兩次，立法院一次、環保署一次。因為跟中央執政關係比較好，順水推舟，老實說中央也蠻買我的帳，雖然有些立場上的問題。(B5:114-116)

### (三)協請立法委員督促中央

有關海漂垃圾運返大陸，必須獲得中央同意，故陳滄江議員也在其中協助地方政府與環保署協商溝通後，除此之外，受訪者表示在督促環保署在海漂垃圾返運一案進度，特別協請同黨籍立法委員督促、質詢中央行政部會促使其積極處理，俾利政策的推行。

我的角色就是把地方的民意帶到中央部會，再請我們的黨籍立委幫我去，可以講好聽的就是督促中央來執行。(B5:142-143)

這些立委本來關係就很熟，我跟中央的關係本來就非常的熟，他們的影響力在於督促中央我們所請託的案件，但有立委的出面，因為中央是被督導的單位，他們當然會比較積極。(B5:139-141)

(是獲得這些立法委員的支持才促成這件事情)那當然，立法委員在中央部會來講他有建議權，中央部會也比較會買立委的單辣，我只是區域的議員而已，所以之後我會去找立法委員，我不是說我不夠力，由立法委員來協助會比較有力。(B5:133-136)

陳滄江議員 2017 年 8 月親赴行政院，並行文至環保署請求協助金門縣政府處理大陸海漂垃圾問題。2017 年 10 月 30 日，環保署已認同大陸海漂垃圾運回大陸處理「尚屬合理」，以公文(環署督字第 1060075174 號)正本函覆議員陳滄江，認為「有關大陸海漂垃圾，如經離島縣環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回，尚屬合理」。<sup>53</sup>為過去苦於法令限制，而無法將海漂垃圾運回大陸的問題在法令層面解套。之後，在 2017 年 11 月金門縣議會第 6 屆第 6 期定期會上，由陳滄江議員建請縣政府研議辦理，規劃海漂垃圾運回大陸處理之方案，並與陸方交涉，儘速解決金門海漂垃圾之問題。

雙管齊下，因為議會我提過案了，然後帶著案子去環保署，我還行文，你注意看是正式公文喔，不是嘴巴說的。正式公文給環保署。我行文給環保署用公文書告訴他，這你一定要白紙、黑字，嘴巴講沒有用讓他有個依據。環保署接到我的文，還有我去陳請，環保署也非常的快速的回應說，知道大部分都是來自大陸海漂垃圾回到大陸合理，尚屬合理，意思是說，答覆我可以跟縣政府說這個可以了。(B5:50-55)

綜整上述，筆者認為金門縣議會以陳滄江議員為最主要政策行動者，因其與執政黨同政黨之因素，能夠與中央較有共事的默契，扮演與中央政府協調之重要性。不僅是在金門縣議會提案，也協助地方政府協調中央政府，讓中央政府得以關注此案，最終，環保署以環署督字第 1060075174 號公文作為法令解釋，解套長久以來受限法令問題。

金門海漂垃圾返運大陸之議題自 2015 年起被提出，這期間地方政府仍是不放棄在法令解套上進行突破，過去也曾多次向中央反應，環保署曾回應地方環保局因法令的規定而無法突破。地方政策行動者也曾透過各式管道向中央協調反應，如監察委員、立法委員赴金巡查之際<sup>54</sup>，金門當地行動者抓緊時機藉此向委員反

<sup>53</sup> 第 6 屆第 6 次定期會。金門縣議會。取自：<https://www.kmcc.gov.tw/8844/8899/8920/8926/49614/>

<sup>54</sup> 2016 年 11 月 24 日監察委員巡查金門，金門縣議長藉此向中央反映金門地方海漂垃圾困境，希冀能夠由監委將地方困境發聲帶回中央研議。其中監委包宗和表示曾服役金門，女婿也是金門人，對於金門有一份濃厚的感情，會義不容辭地來協助處理。

映地方需求，希冀能夠獲得中央部會之重視。但筆者認為是長久以來，地方都不斷向中央反應其需求，然都未獲正面的後續回覆。

由海漂垃圾返運的發展歷程來看，向中央協調的政策網絡行動者不單單只有陳滄江議員，但因金門垃圾危機出面至中央協調支援的契機，在海漂垃圾返運案的法令解釋上，也受到縣府人事的請託幫忙，以其與執政黨同政黨的人脈影響力，請託同黨立法委員督請中央政府正視議題，也終在 10 月 30 日獲得環保署正式的公文回覆獲得在法令可行性，且其函覆副本對象為「行政院秘書長、立法委員李昆澤國會辦公室、金門縣縣政府」，顯見陳滄江不僅是地方議員的角色，更是以其與執政黨同政黨人脈優勢，協請關係較好的立法委員協助推動，對於個案發展有很大的助力，進而促成中央部會同意本次個案返運物的解釋。

因為那時候我們唯一一個綠色的議員就陳滄江議員。他跟中央的單位比較有辦法溝通，他有去幫忙。就是其實有點像是借力使力的，就是希望趕快中央更重視這件事。他幫了很大忙，說真的。(B3:322-324)

就地方是說，我們要來趕快做這件事，然後中央可能剛開始比較消極，後來因為我們就是反應，然後除了我們縣長，有一些之前的議會也有反應吧，議員議會有反應，然後一些場合，可能很多人同時跟他反應這件事情，讓他去重視這件事情。然後後來才會演變到後面，會慢慢地有一些進展這樣子。對，所以你看到前面，其實是溝通很久了。(B3:259-262)

### 三、行政院環境保護署

環保署基於主管全國環境保護行政事務之權責，行政院環境保護署組織條例第 1 條規定：「行政院環境保護署主管全國環境保護行政事務。」對於金馬離島地區長期面臨嚴重之大陸海漂垃圾問題應協助處理，除了補助離島縣市相關費用，於 2011 年、2012 年函請陸委會將大陸「海漂垃圾」議題，納入兩岸兩會管道協商(監察院，2015)。

因我國尚未有針對海漂垃圾統籌機制，在海漂垃圾的處理仍是以管理陸源廢棄物《廢棄物清理法》為依據辦理，法規體系屬環保署廢棄物管理處管轄，一般廢棄物管理、源頭減量資源回收、事業廢棄物輸出入管理等為其業務職掌。而本

案因涉及將金門海漂垃圾返運至廈門，抵觸《廢棄物清理法》第 38 條「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項明定「一般生活垃圾及其焚化灰渣，禁止輸入及輸出。」故而，政策行動者為順利推動，須先突破法令規定，獲取環保署廢棄物管理處之同意。

我們署裡面有兩個單位，一個單位環境督察總隊是說是屬於地方垃圾處理的去溝通協調，去推動的，那像廢棄管理處我們是政策法規的制定單位，我去解釋說你這個垃圾，你可不可以運到大陸去，或者是它可以輸入輸出，還有廢棄物、垃圾這些定義，大概是這樣子。(C1:6-9)

此外，督導直轄市、縣(市)環境保護執行事項，例如地方政府環保事項督導、跨縣市環保事務協調、垃圾焚化廠之興建營運等為其職掌內業務，則屬於環保署環境督察總隊為執行單位，以金門縣海漂垃圾個案來說，環境督察總隊協助金門垃圾處理問題，尤其 2017 年 6 月高雄拒收金門垃圾，而國內垃圾焚化廠量能不足再加上底渣處理問題，出現金門垃圾危機無處可去。因此，由環境督察總隊協調國內其他縣市處理<sup>55</sup>，藉此垃圾危機，地方政府再次將垃圾運返大陸處理之替代想法向中央多次溝通，並由環境督察總隊將地方意見帶回與廢管處協商其法規可行性。

我們有一個執行單位就是環境督察總隊。那環境督察總隊，它一直就是想要解決垃圾的問題，因為不是每個縣市都有焚化爐。那金門運來基隆其實是比較遠，比運去它那個廈門那邊遠。所以他就說，那既然對面就這麼一點垃圾，就運去那邊處理，為什麼要運那麼遠，我可以運去那邊處理。那其實它是有很多年都在了解，想要了解這個法規不可行，那我們就是用巴塞爾公約這邊來去做一個說明。(C1:16-21)

金門縣因為一直對垃圾問題是很困擾。就一直在反應這個垃圾處理的問題，他說既然你台灣不行，那我就運到大陸去，都是一直有這個訴求。(C1:108-110)

---

<sup>55</sup> 他縣相助 陳滄江：僅是應急。金門日報。2017 年 7 月 20 日。取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/282813/>



這個解釋是說因為他們就一直反應，金門或連江他們就問我，因為那個總隊跟他說，解釋權在廢管處，是廢管處不同意，那他們當然也會把他的意見跟我們討論…(C1:50-53)

### (一)過去以法律層面立場，不予同意

金門對於將垃圾轉運大陸的訴求其實一直存在，2015、2016年，陸委會以兩岸兩會官方溝通協調大陸協助金馬(海漂)垃圾問題，陸方回應願意協助處理。然而，當時環保署在法律層面立場很堅持，表示牴觸國際公約巴塞爾公約：不得將國內廢棄物輸出他國處理之規定，且另一考量是兩岸關係的特殊性，便以巴塞爾公約與國內法規定不同意我方輸出入廢棄物。

應該是說 2015、16，兩岸交流是比較頻繁。對這個事情他們(陸委會)也是有介入，那其實廈門因為廈門他想要跟台灣交流，或者跟金門交流，所以他就說你垃圾運來，我可以幫你處理，因為他們要交流都要找一些議題，那這個就是一個可以幫助金門或者連江縣的一個議題。所以後來就是透過兩岸那個陸委會的一些會議，他也提出來，那我們就說這個不行，這個有巴塞爾公約關係，我一直是用這個理由來擋的。(C1:76-80)

另外一點是說因為也是我們的政治關係，就是跟中國大陸之間，到底它的關係什麼其實不是很明確。所以我們就沒有辦法說你可以運去大陸，這樣了解吧？(C1:23-25)

兩岸交流小三通會議，我們一直說有廢清法 38 條的適用事宜。(C1:96-97)

### (二)實地發現問題本質解決

金門縣政府(海漂)垃圾處理問題長期一直存在，然而因地理位置與本島隔數千里，金門海岸線上受大批海漂垃圾襲擊之場景，如未親眼目睹恐難以瞭解其困境。受訪者表示到現場視察後，得知「離島海漂垃圾多是來自於對岸大陸」，後續個案進展也是從此進行法律層面的突破。

因為我自己去過連江，那它有一個海灘就是，因為他就跟我講說這個海灘上(垃圾)，就是其實那個洋流的關係來的看就知道是大陸的，不會是它本島，因為它本島的那個人很少，所以我就是有做這個解釋…。(C1:33-38)



之前他們就一直想要這樣子做，那我們就一直站在這個法律的立場，就真的很堅持，其它那是僵在那邊的，後來我當處長，就是我跟你講說我靈機一動。而且就是有些人跟我的談話，第一個就是海洋塑膠垃圾的問題，第二個問題是說他們那個金門跟連江些局長有跟我講說，那個海漂垃圾根本就不是我的。只有你要去了解問題的本質，那你就比較有可能去想到解決的方法。(C1:139-143)

過去地方政府因受其海漂垃圾嚴重影響，長期向中央政府提請轉運垃圾至大陸處理，但雙方僵持於法令規定而毫無進展。訪談過程中，受訪者表示在實地視察離島海漂垃圾問題後，才得以瞭解海漂垃圾問題的本質，以及地方政府在處理垃圾之沉重負擔，進而嘗試在法律制度上進行突破性的解釋。

應該是說……訴求一直都有，那只是說那時候有想到的一種處理方式，就是因為有一天，譬如說你就因為某些事件，你就靈機一動說我可以這樣子，那不然有轉寰餘地。(C1:119-121)

(去當地去視察的時候跟地方有這個溝通的方式?)對，那當然他們也會來開會，他就跟我講這個意見，因為他說他的本島的民眾非常的少數，但是要處理海漂垃圾是非常的沉重。那我們是說，好，如果是這樣的話，你可以跟他談，讓他運回去，就是你撈到海漂垃圾就運回去。(C1:54-59)

此外，受訪者主動提到近年來金廈通水計畫，認為既然都可以將廈門的水簽管線到金門，如此金門垃圾轉運到廈門處理更應該不是個問題。由此亦可見，中央機關並非完全瞭解離島金門在其他公共事務上困難與發展，甚至在得知金廈通水經歷後，更是對於垃圾轉運大陸轉而更為樂觀的態度。

但是因為他們那個時候是說，其實金門跟廈門的合作，它不是只有垃圾，好像還有牽水管什麼的。(通水)我那時候就說，那既然是水都可以這樣連了，那為什麼垃圾，是你的垃圾我就可以運回去處理，如果說今天不是巴塞爾公約的話，那其實垃圾運輸也沒有什麼關係，因為他們已經水都用廈門的了。那我只是去突破我的法規，因為其實那個限制是沒有必要的…(C1:156-160)

### (三)國際案例的反思-海漂垃圾的關注

受訪者談話中，瞭解海漂垃圾是地方政府不斷的在反應，中央在確實了解海漂垃圾的問題根本後，垃圾問題嚴重且受到各國高度重視為一熱門議題，讓中央機關在看待轉運案的態度也有所轉變，也在且國際上也有類似案例再處理。

國際上，因為他們有那個國際海洋塑膠垃圾的事情，讓我有這樣子的想法。(C1:130)

而且那時候因為不只是說我們兩岸的這個垃圾，我記得是那時候好像在某一地方，也是有說你撈到了垃圾你就還回去，如果你會區分的話，就在國際上有這樣的案例。當時在 2017 年的時候，因為那時候海漂垃圾很嚴重的時候，就其實那都是塑膠類的。(C1:57-62)

你可以有一個轉寰餘地，讓他說我可以維持我的法律，但是又可以解決他的事情。也算是說靈機一動。那就是為了跟你講過說，因為 106 年那時候，那時候的那個海洋上的垃圾是跑得最嚴重的，那國際上的那樣的情況 Case，就大會說好這海洋裡面的垃圾，你是誰出來你就要把它拿回去，都撈的，好像會有這樣子。(C1:123-126)

## 四、行政院大陸事務委員會

有關於金門處理海漂垃圾返運議題上，陸委會自 2014 年起以兩岸兩會溝通協調機制，將海漂垃圾議題上升至兩岸官方會議會談，促使大陸重視此問題，兩岸也在此議題上達成合作意向，規劃以金廈的海漂垃圾作為兩岸環境保護合作協商的重要的議題。然而，在 2016 年總統大選政黨輪替，陸委會所能扮演的角色有些轉變，兩岸官方對話管道中斷，使海漂垃圾合作受制於官方零互動僵局之中，也影響了整個政策網絡行動者之間的互動發展。

本研究以深度訪談中瞭解陸委會，對於金門海漂垃圾返運廈門案的立場與策略如下：其一、海漂垃圾返運屬於兩岸事務乃中央職權；其二，維護金廈海域環境為高度共識，協助法令適用性問題；其三，次區域合作概念，地方需獲得中央同意授權，故中央與地方互動關係很重要。

## (一)回應地方需求

訪談過程中，陸委會表示海漂垃圾對於金門當地的影響許久，不管是在政黨輪替前後，都是陸委會很重要在協助議題，但因金門海漂垃圾運至廈門須先處理國內法律適用性的問題，故陸委會本其職權召集相關業務單位協調處理，在法令上的解套上尋求共識。

有關於金門海漂垃圾問題，這個不管是政黨輪替前後，都是政府很重要的事務，因為這個已經很久了。(A1:93-95)

我們的角色基本上就是承上啟下協調各部會，…涉及兩岸的事務都是中央權責部會。…陸委會又是兩岸條例的主管機關，所以這個涉及到跟大陸一定要有中央政府的角色出來，那陸委會就會牽頭相關的主管機關，那唯一的這個機關是明顯的是環保署。(A1:50-53)

金廈海域的這種環境的品質跟清潔，以及有效的清理這個海漂物，所以我們就必須要先打破這個法律的限制，那中央要有協助，所以中央就是牽頭相關的主管機關一起來跟中國大陸協商，以及協調我們相關的主管機關來協助處理。(A1:59-62)

為解套中央法規適用的問題，陸委會於 2017 年 10 月 19 日召開「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」會議，召集地方金門、環保署等相關機關，共同研議將金門工程浮筒返運回大陸一案，並與環保署協調中央法規適用的問題，會議決議以「海漂物」處理個案，不受到廢棄物清理法垃圾不出口的規定，其會議目的也是在凝聚各方共識。

涉及到相關部會都找來啦，那基本上相關部會都相當的配合我們。因為有關於第一線金門縣政府，那它跟中國大陸延伸的問題，往往自己金門縣是無法處理的，那就是要來協助金門縣來處理一些中央法規適用的問題，那也請各個中央部會都能夠配合這件事情。所以我們開會的目的就是說讓整個問題是中央地方一條心，充分合作來共同達成我們的政策目標。(A1:153-157)

涉及到兩岸，那環保署都很尊重陸委會對兩岸的見解，那特別是環保署它有個法規，就是垃圾不外送，但是我們要去協調，就是說這個不是地方生產的，所以是飄過來的，所以環保署要協助在法規上的授權。(A1:139-141)

## (二)維持兩岸事務的主導地位

金廈返運合作事項須與大陸溝通協調，但礙於兩岸關係冷冽，雙方互不來往的情況下，限制陸委會與陸方直接溝通協調的能力，因此陸委會在推動本案上難免顯些無從著力，即使在此困境情況下，陸委會官員十分強調在我國法律規範下，《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 3-1 條：「行政院大陸委員會統籌處理有關大陸事務，為本條例之主管機關。」地方政府是無權處理兩岸事務問題，並強調統籌大陸事務為中央部會陸委會職權所在。

兩岸條例第三條有規定，這個當然陸委會是負責統籌有關大陸事務，變成是地方政府它無權去處理兩岸的問題，所以剛剛講得 2017 年 11 月，我們會邀集環保署，就是我們的角色跟金門縣政府共同來研議，我們依照海上漂流物這個返運的方式，返回運送到中國大陸的方式來個案處理，我們當然也會請金門縣政府辦理返運的程序，這個都是由陸委會請金門縣政府辦理返運程序，因為實際上去操作這些浮筒要回去嘛。所以你看有陸委會的角色，有環保署的角色，也有金門縣政府的角色。(A1:78-84)

地方政府想 bypass 這個中央政府是不可能的，因為在法規架構就是不許可，如果說地方政府跟這個中國大陸的地方政府的有任何合作行為，你為了要符合這個兩岸條例的規定，還是要經過中央機關許可。(A1:87-89)

然而，兩岸官方互不來往亦為事實，對此陸委會授權給地方政府辦理返運相關程序，而地方政府與陸方討論的方案都要報請中央同意，並強調兩岸事務為中央政府層級，主張陸委會不參與協調溝通，應也要有環保署代表中央的角色與地方政府共同參與，符合於法律框架下與中國大陸互動的原則。

那另外我們也可以看到，雖然在這個 2017 年那時候，中國大陸已經片面不跟我們中央政府合作，那有關於兩岸互動的部份，在經過會議我們請金門縣政府連江縣政府與中國大陸交流溝通，海漂垃圾跟海上漂流物這些相關事宜。那麼要與陸委會跟環保署保持連繫，他們所進行的返運這個方案都要報請中央同意，此外這樣我們才能夠了解陸方的意見，也隨時給地方政府協助。(A1:115-119)



因為兩岸事務要放在中央政府的層級嘛，所以相關的交流溝通都要請環保署共同參與，就是說你可以陸委會不參與沒關係，但是要有環保署在裡面。按照我們的法規精神是如此。(A1:120-122)

那環保署一定要跟地方政府站在第一線有共同參與，這個才是一個完整的，兼顧到合法的，現行我們法律架構怎麼跟中國大陸互動的一個非常重要的原則。(A1:125-127)

### (三)次區域合作

陸委會在訪談過程，談及過去金廈通水個案為次區域合作的經典例子，並且指出次區域合作的議題通常為地方政府為積極主導推動，但有個很重要的前提在於中央政府要願意支持地方政府，要有中央政府的同意才能夠促成。據此，2017年金廈返運海漂垃圾一案亦屬於次區域合作議題的一環，由地方政府權力主導，並且獲得中央政府同意。

那次區域合作的議題要成為一個非常重要的議題，就是地方政府要很積極主動去主導，譬如說像通水就是更明顯的一個例子。因為金門缺水，水很重要，…以金門會同時遇到食用水跟產業的嚴重問題，所以地方政府很關切，一樣的海漂垃圾對於金門的傷害也很大，所以地方政府願意全力主導，但是前提都要中央同意，所以我們從這個模式也可以看出兩岸的次區域合作，很多議題雖然是地方很積極性很高，需求性很高，地方會積極主導，但是前提都要中央政府同意。(A1:209-212)

此外，陸委會也強調金門縣政府在許多的金廈合作議題上，涉及兩岸事務故任何地方的合作必須有中央同意，因此，地方政府與中央政府之間有一個維持良好溝通關係的人，是非常重要的要點。

…那次區域合作有一個先提要件，這個要件往往是你看金門所有的問題都要碰到一個事情，就是說中央要同意，中央願意配合跟祝福它來處理。如果中央不同意，地方政府也沒辦法做。(A1:190-196)

所以有好的縣長他就去溝通，那如果說他要突顯他個人跟中央不同調的話，他就推不動。但是次區域合作的精神在於，這個事情對於地方的發展，對地方的人民的需求很高，所以地方政府會想盡辦法去主導、去推動這個議程。次區域合作的議題要成為一個非常重要的議題，就是地方政府要很積極主動去主導，譬如說像通水就是更明顯的一個例子。(A1:197-202)



所以一定要中央合作或是中央同意，就算不是他出面，他也是比較同意的。所以你要看金門各界在推動兩岸事務，一個有效的跟中央政府去做溝通的人很重要。如果沒有中央同意，他再怎麼主導，他再怎麼熱烈的去推動，仍然是一籌莫展。(A1:213-215)

#### (四)與陸方意識形態差異

我國當局政府為民進黨政府執政，與中國大陸在兩岸政治意識型態上有所差異，在 2017 年上任後陸方即片面中斷與我官方交流協調管道，陷入兩岸中央互動之僵局，因此本個案主要溝通協條由地方政府執行，然而據陸委會重要人士所述，其認為中國大陸與地方政府合作是為統戰利益，會試圖離間、分化我中央與地方政府之關係，因此也特別強調本個案之成功在於中央與地方的共識凝聚。

現在是中國大陸為了統戰優先，他往往對人民的權益不是那麼重視，他就是要一下子就把你併吞掉，你就是我的，你就是 PRC 的，我才願意跟你談其它的這樣。(A1:258-259)

那這個當然中國大陸它整個統戰滲透分化，它就是要離間你中央跟地方，甚至架空中央的主權，所以他耍籠絡地方，bypass 中央，這是他們擅長會用的做法，讓你中央地方是對抗的，不過這個就是如果是英明的縣長，就會希望拉攏中央來促成一些事。…當然中共的這種統戰滲透、分化、沒有誠信，都是問題啦，所以為什麼兩岸很多複雜的事情，那特別是我們金門，很多議題都要討論好久才會中央地方一條心。不管是這個垃圾也好，通水的一些事情也是，這個性質是蠻一致的。(A1:217-225)

此外，陸委會人士表示：「讓兩岸合作清理海漂物，他不願意我們說它是垃圾，在說海漂物啦……他們非常要愛面子。(A1:68-70)」由此可見，中央政府的立場上仍是以政治意識形態為考量，缺乏與陸方直接溝通協調，因此誤解海漂物解決個案之用意。

### 第三節、政策網絡的互動分析

主要著重於行動者的互動模式對於政策變遷的影響，以及行動者彼此的相互依賴，以及這些模式與相互依賴關係如何影響政策過程本研究以 2017 年金門海漂垃圾返運廈門之政策決策過程為研究範圍，以中觀層次分析政策網絡的行動者，也就是組織為單位互動關係，現階段研擬中央部會的陸委會與環保署，以及地方政府環保局與大陸事務科為行動者，其他個人行動者將透過訪談過程詢問相關涉及單位。然筆者認為本研究因涉及兩岸關係與意識形態政治性，並不排除本案存有微觀層次的行動者，以個人的互動關係影響著政策發展，這部分則有待觀察。

#### 一、利益匯聚

政策網絡為了甚麼參與其政策網絡？動機為何？基於Rhodes權力互賴解決，利益是網絡中行動驅使的力量，行動者之間存有建立政策網絡的誘因與利益（林玉華，2002b:83），且其服務內容、專業功能與顧客團體而有其不同的利益。在本研究個案中，觀察每一行動者對於金廈返運海漂垃圾的認知與期望其各求有異，對於地方政府而言，早於2015年就以提案希望能夠將金門垃圾就近廈門處理，然2017年極力推動本案發展，期望能夠在此議題上獲得中央政府的授權與陸方同意合作，為爭取突破過去受限的法令限制，希冀能夠有一歷史突破後，再求後續發展能夠為依循模式進行。因此，地方政府希望作為開啟後續金廈返運海漂垃圾案的合作模式，也就是長期的運作返運垃圾機制，以解決金門長久以來面對鉅量海漂垃圾無法處理的問題。

而中央政府在個案立場上，對於海漂物—工程浮筒，因其體積巨大、重量不僅讓金門無法處置向中央求助，中央政府更是無力解決，如考量到拖運回台處理而哪個縣市要收尾又是大問題，且正值國內各縣市垃圾處理上頻出問題，在中央無法在此個案上協助處理的情況下，得知金門縣政府獲取陸方同意共同合作後，中央政府則協助返運案在法令的解釋，最終也授權地方政府與陸方合作返運工程

浮筒一案。

金門為了解決棘手問題，向陸方協商運返其建設大燈機場之工程浮筒，協請陸方合作將之運返，而後陸方亦同意以金廈「共同維護海域清潔行動」方案進行之。然對中國大陸而言，為何又願意參與此政策網絡、協助金門處理海漂垃圾問題的動機又是為何？此部分雖未能訪談到陸方代表，但透過訪問曾與陸方多次協商接觸者其看法，多數受訪者推敲陸方應為營造合作的氛圍，甚至是為統戰台灣利益，

第一個部份，當然這個我們有所需求，那大陸的話，說真的話，它也要營造兩岸合作的這樣的一個氛圍。包括從這個通水，那不論是小三通、大三通，或者是新三通的議題，…說真的關起門來講，他們就是也想統戰。但是我們不想統戰，是說，他們想說是如何促進兩岸的合作。(B1:171-176)

然而若使以基於保育環境共識，兩岸本應共同來維護金廈海域之海洋生態資源，協力解決海漂垃圾問題，共構更優質的生活環境，爭取彼此認同，對於金門縣凝聚共識上是相對容易的。

不過就議題而言，這個海漂垃圾要還給他們，這個比較沒什麼問題，特別是要求地方做好，對岸做好這個源頭管理這個基本立場是一致的，希望保護金門的好山好水，他們的海洋生態，避免被污染，維護金廈跟兩岸海域的環境品質跟清潔，這個都有高度共識(A1:191-194)

總整而言，金廈返運海漂垃圾的政策網絡，其主要的利益是地域性的，且主要行動者也是以地方性的組織如金門縣政府、金門縣議員等，為主要推動政策網絡發展。

## 二、垂直與水平的互賴性

政策網絡存在的先決條件互賴性，彼此有依賴，分為垂直上下、水平之間關係如下分述之：

### (一)、垂直的互賴性

探討2017年金廈返運海漂垃圾的政策網絡中，政策行動者垂直互動的關係，筆者認為主要顯現於中央政府與地方的政府的層級關係，地方政府進行金廈返運

海漂垃圾過程中，有兩個原因須依賴中央政府的決策其才得以進行。其一，將海漂垃圾(返運)輸出至廈門，因涉及法令的限制，必須獲得環保署在法令上的解套才得以進行。例如金門縣議員陳滄江向環保署署長李應元建言，並到行政院開會協商。以及金門縣政府透過監察委員訪視金門之際，向其反應處理海漂垃圾問題上所遇到法令的困難，希望能透過監察院角色協助尋求更上級的機關突破的方式，讓中央部會更加關注本案給予協助。上述皆是地方向中央陳請互動的管道，希望中央能夠核准地方政府的提案。其二，以海漂物之名義解套在法令上的適用性後，地方政府與陸方要展開行動前，仍必須向上級主管單位報請陸委會授權同意進行。

因為這種海漂垃圾，你要一個縣市來處理會有問題，因為跟大陸涉及到兩岸人民關係條例，不是說你想去就去，你要去還是要經過中央包括陸委會、包括環保署的同意，那你才有辦法去促成這個(海漂垃圾)送到大陸去。(B5:41-44)

我們真的會跟陸委會去跟他們保持良好的溝通說，怎麼樣建立什麼樣的事項。因為我剛剛講過，他們中央等於是透過中央的層級去溝通。那屬於地方事務就我們去跟地方溝通，那我們溝通完，有任何的問題就反饋給他們，再請他們幫忙協調…。(B2:283-285)

…因為有我們的建議，中央不會想到說我們的垃圾要弄過去，不會強調這個東西，是因為我們地方的需求，一再再而三的表達跟爭取，那中央也認為說時機成熟，…(B1.2:190-192)

由此可見，個案上、下層級依賴的程度，不僅依賴中央政府權威的授權，也倚靠地方政府主掌個案技術層次以及與陸方協商，擁有較大的自主權，雙方在一定的默契中完成本個案之執行。

## (二)、水平的互賴性

水平互賴性的面向則是探討網絡水平連結關係，行動者之間的水平互動。首先，2017年金廈返運海漂垃圾的政策網絡中，屬兩岸事務應由中央職權陸委會與陸方進行協調，但礙於兩岸關係冷冽狀態的政策背景下，中央在執行上較為艱難，因此，本案與大陸協調之工作多由金門地方政策行動者主導與規劃。



(以兩岸事務來說的話，是屬於陸委會職權那它這邊的角色，是否曾在這件事情協調之類的事情。)…提到政治因素的問題，兩岸政策是中央職權嘛，中央職權情況下因為現階段因為跟那個領導人……。或者是接觸沒那麼密切。所以相對應的對於一些政治上或者是說聯繫上沒辦法那麼直接。所以包含陸委會這一次他們在執行上有遇到一些困難，但是也不敢去正面表態，去做一些積極作為，相對應來說會有一些這樣子隱憂，…當然沒有的話，我們就回歸到我們縣市自己做。所以這個層面原則上我們也會跟陸委會提，當然陸委會又更高程度去跟他們高層對的時候，至於協調細節我們都不清楚。(B3:137-144)

### 1. 陸委會—環保署

雖然，陸委會無法與對岸進行溝通，但在我國與環保署之間應存有水平合作的關係，陸委會受訪者表示當時對於法令適用性的突破，與環保署協調克服法令的適用。故在 2017 年 10 月 19 日，陸委會研商「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」部分條文修正草案，會議決議指出「至金門縣政府規劃將中國大陸海上漂流物運回中國大陸乙節，據環保署說明，尚符合我國環保相關法規規定，後續處理相關作業，請逕洽中央相關主管機關辦理」。

因為涉及到兩岸，那環保署都很尊重陸委會對兩岸的見解，那特別是環保署它有個法規，就是垃圾不外送，但是我們要去協調，就是說這個不是地方生產的，所以是飄過來的，所以環保署要協助在法規上的授權，這第一個。(A1:139-142)

### 2. 金門縣政府內跨局處單位之合作

首先，地方政策行動者金門縣政團隊內為團結合作關係，組成專案小組進行個案，並由參議統籌向地方首長報告執行進度，實質領導各相關單位如環保局、觀光處大陸事務科等，進行跨局處單位的合作互動，環保局負責海漂垃圾清運專案細節部分，大陸事務科則負責與陸方接洽協調，跨局處在返運海漂垃圾議題上共同的分享資訊，互動關係十分密切，努力的方向一致，也有定期與不定期的會議追蹤案子的進度。

海漂垃圾這個東西…有環保局來提出這樣的一個需求。當然我們縣府是一體的，當然會透過像我們跟陸方的協調。(B3:59-61)

其實我們就是由當時應該是參議領導，我們就是跨局處這樣的形式啊。主要的窗口是我們來協調，沒錯。可是包含說細部的一個專業部份會由環保局。這邊提案的部份由他們這邊，那我們會來潤飾相關的內容怎麼樣跟廈門對接，然後跟大陸對接說具體的層級要到哪裡…(B2:157-160)

所以有沒有意見分歧啊，其實倒還好呢，至少我們是凝聚我們內部的意見。(B2:128)

### 3.金門縣政府—中國大陸

在個案上雖屬兩岸事務的主管權責在陸委會，礙於兩岸官方溝通中斷，金門縣政府僅能先與陸方協調，進行縣市與縣市之交流溝通。金門縣近年成立的「大陸事務辦公室」專責統合對大陸事務工作為涉陸單位，然其本身的執行業務單位仍是觀光處大陸事務科負責，金門縣府團隊對口中國大陸則是台辦系統，包括廈門市台辦、福建省台辦、國台辦副主任等。

我們只能做縣市跟縣市的交流持續運作，在既有的框架下不違反兩岸人民任何，我們沒有去簽署任何的規範對不對？我們也沒有正式簽署說這個東西是要簽署到怎樣，完全沒有簽署到，我們沒有違反兩岸人民條例啊，就只是協調好，那我們就委託船運公司載過去啊。(B2:146-150)

如何跟對方來做協商，所以我們也不只有縣長、副縣長，我，都分批分次的，把我們的構想，去跟大陸來做協調。他們也來了好幾次，看了相關的一些問題。(B1:243-246)

我又是金門大陸事務辦公室的副主任，主任我們的副縣長…所以很多地跟大陸的一些溝通協調呢。是我一直來做處理。我陪著縣長，為了講跟兩岸合作的事情的話，北京跑了好幾趟，福州、廈門。(B1:162-165)

而當時海漂垃圾為迫切與大陸討論溝通之議題，金門與陸方溝通協調的發展歷程值得觀察，由縣長、副縣長或參議帶隊赴陸拜會協議，包括廈門、福州、漳州等，甚至是到北京國台辦協調金廈合作事宜。由初期金門縣政府參議先與福建省台辦協調以海漂物達成共識後，福建省台辦副主任兩度來金視察工程浮筒情況，雙方談協調的過程中，而後金門縣政府由縣長帶隊與廈門市委副

書記、省台辦主任、廈門市台辦主任商議，最終雙方返運事宜已大致落定後，金門縣長再次赴廈門拜會國台辦副主任與其他單位的台辦人員，

工程浮筒這件事情，我們廈門去討論，到漳州到泉州到福建省，就是省台辦那邊省政府那邊都溝通…(B2:109-110)

我們大概對口就是台辦，就是現在台港澳辦。…我們去協調各單位。大陸就是找台辦，台辦就是負責協調各單位，概念都一樣。不然你事情很難處理啊，當然等到我們協調好了，金門環保局跟大陸的環保單位有連結，專業層面就他們去對接。供水一樣，我們只是接洽，接洽完專業的部份我們需要多少水，(B2:273-275)

筆者認為金門與陸方對接單位起初以「福建省台辦」為主要對口，而後進行數次赴中國福建、廈門市拜會協商，地方幹部對於個案發展具有部分政策影響力，在地方縣市省台辦、廈門市台辦達成合作共識後，後由國台辦同意授權予廈門市台辦執行。

我剛剛提到一個部份，當然我們從廈門開始討論跟協調，到了福建省一直到了北京都會做這樣的事情。那很多東西一樣要政策定調大陸才會做。所以譬如說我們在很多對接事務上，我們承辦人跟承辦人對接，你們決定什麼事情？對，主管不在，那就不行。長官發話了確定要做就可以做了。這個東西我覺得是政策定調的東西，那願不願意做這個東西，願不願意釋出這個善意，關鍵是這些因子，你說可不可以做…。(B2:168-173)

所以當時我在想他們的領導，包含廈門的市委書記、副書記也都非常的贊同。所以我剛剛前面提到是大陸的領導人對於這方面對金門也釋出很多的善意。所以相對的包含福建省廈門市他們願意去共同推動這些事情，包含供水包含這些事情，原本這個案子推動完，我們原本就在思考垃圾的處理。後來就停了，就沒有繼續跑了。(B2:220-223)

台灣的法規如此，大陸也是一樣。大陸兩岸之間無小事，都是大事。所以他們地方也不敢隨便的答應你，所以我們很多金門縣政府，很多都是往大陸去說，他告訴我說誰已經同意，誰都同意了。它地方政府同意沒有用，它必須涉台的北京當局。不管是國台辦或是更高人家拍板定才有可能。(A1：209-212)

筆者觀察地方政府金門行動者與陸方協調歷程，是先與陸方地方福建省、廈門市台辦的討論達成初步共識後，而最後執行決定權仍將由中央國台辦，在雙方

協商事宜已有眉目後，金門縣長也與「國台辦副主任」會晤，由此足見中國大陸政策的決策權以中央政策定調為主，在此地方政策行動者一致認為陸方中央領導人的態度很重要，在中國大陸的黨政體制下，須由中央政策的定調，地方政府才會相對應積極的行動。

那時候我們一直在跟他溝通。所以那時候我們從廈門的台辦，到福建省的省台辦，我們去跟他溝通這件事情。後來他們金磚會議是有同意了，所以他們是用專案的方式，簽給國台辦，他們中央。是從下面發起，往上去的。(B3:175-177)

他們國台辦下了指示，他們才有辦法後面去推這些。如果國台辦沒有下指示，他們最多只是建議國台辦，它還不敢做後面的事情。…因為兩岸交流，縣跟縣層級我們有在交流，其實有談一些事情，慢慢的慢慢應該有在推，只是說它做得實際一點的是國台辦同意，它才有辦法做後面。反正就是有透過交流慢慢在協商一些事情。就是時機到了就到了。(B3:205-211)

### 三、資源分配的情形

政策網絡內正因沒有任何一行動者擁有齊全的優勢資源，故行動者彼此存有資源的相互依賴性，為了達成其政策目標形成資源分配的情形。在2017年金廈返運海漂垃圾政策網絡中，政策行動者所擁有的資源在本文第五章第一節分析各個行動者所擁有之資源類型包括威、資金、合法性、資訊、組織不在此贅述。

在中央政府部分，其所擁有的優勢資源為「權威」，對於本案是否能夠返運到大陸的政策決定權。而地方政府的優勢資源為「資訊」，則是在政策協調過程中能夠與大陸相關單位取得相當默契，討論有關於技術執行面上的資訊。此外，地方政府亦統籌調度縣內相關單位處理人力、技術、設備等，擁有其完善的地方「組織」資源。

「合法性」則為代表地方民意推動案子的基礎，則由地方政策行動者透過自身政治人脈或在巡查、拜會期間策略性的，提請立法委員或監察委員等對於中央部會有影響力之人士，委託其地方民意需求，希冀能夠獲許中央政府相關部會對返運海漂垃圾一案之協助與重視。另外，本研究著重探討首次的金廈返運模式政



策網絡運作，其「資金」因素並未列為政策行動者首重考量之因素，故在返運相關的費用先是由地方政府以自行負擔，為求其返運案之突破。

綜整而言，在2017年金廈返運海漂垃圾政策網絡內，顯見地方政府在資金、合法性、資訊與組織等資源要素上佔盡優勢，且實際掌握著其個案發展。然而在資源分配上就缺一「權威」資源要素。首先，因國內廢棄物輸入出涉及相關法律規定，故而須先獲得環保署法令適用性的允許。其次，涉及兩岸事務為中央部會陸委會之權責，金廈返運行動須有中央點頭同意才能夠進行。因此，地方政府積極爭取在本個案上能夠在法令允許下的相關配套措施，並且爭取中央政府授權其地方進行，凝聚各方政策行動者之資源，共同形塑2017年金廈返運海漂垃圾的政策網絡，得以順利在2017年底完成個案返運。

#### 第四節、促成政策網絡之關鍵因素

本研究觀察 2017 年金廈返運海漂垃圾之政策網絡發展，透過政策環境、政策行動者的立場與策略、行動者之間的互動關係之分析，歸納統整 2017 年金門能夠順利返運海漂垃圾至廈門，最為關鍵的因素大致歸納以下幾點：

##### 一、解套法令適用性

在 2017 年金廈返運海漂垃圾的政策網絡互動上，地方政府齊一心主動積極推動，在法令上適用性上以「海漂物返運物歸原主」的概念突破，透過各種方式向中央政府反映，包括請託民進黨籍地方議員以其與中央執政關係較好，代表地方或者帶領縣府團隊向中央進行協調、斡旋，藉以提升中央政府對於金門返運海漂垃圾需求的重視與同意，終獲許環保署的函覆，解套法令規定的限制。

因為那時候他是民進黨的議員。那時候民進黨執政。所以他有請一些立委幫忙去解套這一塊。算是這樣，然後才促成後面的環保署的解釋。  
(B3:40-44)

這個部份就是陳滄江議員請立委去一個解釋函這樣，這是這個解釋函。後來陸委會又開一個會議，然後依據這樣的一個解釋函下達一個

決議嘛，就是說因為環保署沒有扞格，那就國內的廢棄物法令就解套了。(B3.2:48-50)

中央的話應該說行政的，把法令的。法令的解套。我覺得應該是法令解套，行政的解套這部份，他們扮演了很大的一個角色。因為假設政府它把海漂垃圾，定義是生活垃圾的話。完全不能運出去，它如果它，那時候還好那時候廢管處有一定的意義，就是說因為是他漂來的，不屬於生活垃圾，所以物歸原主。(B3:156-159)

## 二、陸委會的政策支持

另一部分，在兩岸中央關係零互動的政策環境下，地方政府與大陸進行金廈返運海漂垃圾的合作，可以成形與落實進行，中央政府陸委會與陸方當局的態度至為關鍵。因此，在協調爭取金廈返運海漂垃圾的過程，地方政府與陸委會維持良好的溝通關係，陸委會的立場為掌握大陸事務政策的主導性，即使無法與陸方直接協調，也要求地方與陸方協調的方案須報請陸委會同意，才得以執行。因此，地方政府獲得中央政府在政策決策權的支持是很重要的關鍵因素，地方政府在兩岸中央意識形態差異凝聚雙方的立場趨於一致，穿梭其間的政策企業家其角色的重要。

沒有中央政策的支持，兩岸的交流政策，中央長官的態度很重要，執政的態度很重要，假如中央不支持的話，他用百般個理由來刁難你，想支持都可以做，所以說政策才是促成我們跟大陸海漂垃圾能夠成功的重要的關鍵。(B1.2:175-177)

大家有這個共識，共同把它促成，有意見的話就給它化解。對，一定要有很好的默契。所以地方政府很多的地方的訴求，如果跟中央沒有溝通，那中央也沒有去深刻理解地方政府的話，那很多東西就推不動，(A1:167-169)

為兩岸條例第三條有規定，這個當然陸委會是負責統籌有關大陸事務，變成是地方政府它無權去處理兩岸的問題，所以剛剛講得2017年11月，我們會邀集環保署，就是我們的角色跟金門縣政府共同來研議，…我們當然也會請金門縣政府辦理返運的程序，這個都是由陸委會請金門縣政府辦理返運程序，…有陸委會的角色，有環保署的角色，也有金門縣政府的角色。(A1:108-114)

### 三、陸方善意回應

金廈返運海漂垃圾政策能夠促成，除了須有國內中央政府的支持，另一部分為中國大陸願意協助金門共同處理，當時兩岸中央溝通機制已中斷，金門縣政府為解決當地海漂垃圾問題，擔起與陸方溝通協調的角色，奔走於兩岸協調雙方的中央政府凝聚合作的共識。

地方政策行動者一致認為 2017 年能夠順利進行返運案，兩岸關係氛圍很是重要，雖然當時兩岸中央早已互不來往，甚至政治意識形態上互為對峙關係，然而，金門一直以來和廈門互動頻繁，過去在小三通、金廈通水、陸籍漁船拉回等事務上有密切的合作經歷，兩地鄰近以兩岸一家親、金廈生活共同圈相待之，可見陸方對於金門地方是有別於對於民進黨政府相對釋出善意合作的。

那實際上就是兩岸交流的一個氛圍。氛圍，其實的話我想金門跟大陸的話，這小三通其實是已經開啟的兩岸合作的一個模式。那我們大陸通水之後的話，實際上民生的課題、合作的課題其實……已經更多的東西，所以這個我認為，這才是一個關鍵點的東西。兩岸關鍵的問題，(B1.2:64-67)

當時的兩岸氛圍。相對我在想應該是大陸的領導人對於金門這一塊釋出很多的善意。對於金門釋出善意。因為說真的啦，大陸不管是在交流層面，其實關鍵還在領導人的態度。領導人會釋出善意的時候，相對他底下的省包含市就比較敢去做相對應的政策發布…(B5:128-134)

所以我們回溯說我們去把垃圾也去跟他們大陸那邊協調，他們也願意收，因為其實基本上整個福建都一樣，跟金門的連結性算蠻強的，所以大概溝通上協調上都願意釋出善意。相對會比較容易協調。在因為語言又相通。所以以前的或許你會聽人說金門廈門的綿密程度，以前還沒有分治之前的關係是算是一個生活圈，以前就是這個樣子。(B2:75-77)

2017 年陸方拒絕與中央來往的背景下，金廈返運海漂垃圾議題上合作對象為地方政府居中協調主導，降低兩岸中央意識形態的差異。金廈兩地不間斷的合作關係，已是金門發展不可或缺的一環。在訪談過程中，地方政策行動者表示當時個案能夠促成，除了陸方善意的回應之外，也恰好有一互惠時機，當時廈門辦

理金磚會議時有請金門縣長協助事情的契機，而陸方也在金門推動海漂垃圾返運案上願意協助處理，存有雙方互惠關係。

…因為也有一點天時、地利、人和的關係，要不然這批也運不過去。因為那時候剛好大陸那邊要辦一個金磚會議。金磚會議，那時候他需要我們金門縣政府這邊幫他協助一些事情，然後那時候金門縣政府有很相助他來做一些事情。那可能他給我們一個回饋這樣子。(B3:148:152)

我覺得是就看時機跟互惠的關係吧。原本想說趁著這個時機互惠再做更多的事情。你看那後面運完之後，就慢慢在討論說考慮能不能那個部份過去。(B3.2:221-222)

也是因為剛好時機到了，然後想說盡速完成，要不然怕時機過了又不能做。所以那時候是應該很快，我記得不到一個月，我們就把它完成了。(B3.2:297-299)

促成時機即為「政策窗」(policy window)的開啟，因此在9月金磚會議結束後，3個月內雙方很快速地完成返運任務，可見地方政策行動者把握時機政策之窗開起的契機，避免其間會有其他變數影響，因此在行政程序上順勢推動政策發展。

我覺得也算是一個當然法制面、政治面的因素占很大的因子，可是講到最後，其實就是大家都可以網開一面情理法的概念中來講，畢竟大家是一個非常良好的一個兩岸關係，在金門的角度來說就是維繫兩岸關係的重要的一個因子啊。所以大陸方面也釋出很多的善意，讓這個案子能夠成型。(B2:100-103)

同意函下來之後，他(地方)再推動這樣子。所以看他同意之後，其實推動速度很快，因為怕會變數啦，兩岸關係就是這樣子啦。(B3:184-185)

然而，影響兩岸氛圍不可控的變數有很多，舉例來說若兩岸中央的隔空喊話內容更為緊張，或陸方對台政策的轉變方向，或者是金門縣政府地方首長換任，都可能成為持續推動政策的新變數。2018年縣府團隊再度邀集相關會議，比照首次「海漂物-工程浮筒」的模式，接續辦理第二次「海漂-保麗龍返運大陸處理」任務，訪問得知在陸方視察後表示保麗龍體積過大又無法回收，且無場域處理的



因素，再加上遇上金門縣長選舉的換任，以及現今疫情嚴峻導致小三通關閉，金廈兩地在返運海漂物的合作進度暫為停擺狀態。

所謂的政治問題是隨著大環境在改變的，兩岸的問題時好時壞，大環境在改變，一個重大議題對方不爽就否認你的一切。兩岸關係有高有低，海漂垃圾現況就是遇到最低潮的時候。也就是說，2017年陸方還可以買單縣府，你不覺得兩岸關係從民進黨執政期間，對方都很注意民進黨政治氛圍操控，比如這陣子最不好辣，就是大環境的問題。(B5:151-153)

如果說地方首長他們的意願，譬如說他可能廈門換市長，或者說金門換縣長，那就會讓這個事情就有改變。(C1:164-165)

我們本來規劃第二次要保麗龍運過去，…後來是想要做的，但是整個的局勢改變了，或者是縣長改選之後的話，案子就變成無疾而終了。(B1.2:201-209)

這個東西變成是說很多事情都一樣，並不是無解，是你怎麼去認定它。你不想去面對不想認它就是無解。很多法你說怎麼解釋它就是無解，可是你看這個問題的話，我們這樣認定下來，雙方有一個默契有一個認定方式，其實就是最好的解套方式。當然雙方要有默契，要有共同想去對這個事情做解套。不然就一樣，我們這邊認定是垃圾，第一個垃圾不能出國就回去了，一樣他們認定是垃圾就進不來，對不對？(B2:214-219)

阻礙當然很多啊。所以我剛才提到的……。你從法制面其實都很難去突破。最後是什麼？就情理法，用情的層面去解決這個事情。如果你單從如果你垃圾不能出國，那就一切免談。就這麼簡單。你把它認定那是工程浮筒。漂流物就可以回運。認定上差很多啊。(B2:209-212)

總整而言，2017年金廈返運海漂垃圾政策主要推手為地方政府，而之所以能夠順利執行的重要因素，大致歸納三個因素，包括中央協助法令適用性的解套、地方獲得陸委會的支持授權以及陸方善意的回應，上述三項因素為形塑2017年金廈返運海漂垃圾政策，首開前例，完成金廈在海漂垃圾議題上的民生交流合作，為通水工程後另一項的突破。

## 第六章、結論

本章節綜整 2017 年金廈返運海漂垃圾個案上之研究發現，進行理論討論與相關實務建議，並對說明本研究限制與未來後續研究之發展意見。

### 第一節、研究發現與討論

本研究以政策網絡的概念分析 2017 年金廈返運海漂垃圾的政策過程，以期瞭解其政策形成與執行的關鍵因素，以政策環境、政策網絡樣貌(行動者、資源、立場與策略)以及行動者之間互動等層面進行分析，如下歸納彙整之。

#### 一、兩岸金廈互動分析

觀察 2017 年間，金門縣政府與中國大陸之互動，以交流拜會或論壇等方式，提出進行兩岸跨域合作之海漂垃圾污染防治、垃圾處理工作之議題，而金門縣政府其拜會對象亦同為地方政府如福建省政府、廈門市政府、漳州市政府。金門縣政府於 3、6 月間，為解決國內縣市不願意處理金門引爆的垃圾危機，向中國大陸提請協助金門垃圾轉運大陸代為焚燒垃圾之合作議題。自 2017 年 7 月起金門垃圾危機後，地方政府主動邀約中央與地方相關單位海關、航港局等單位，召開數次海漂物返運大陸之研商會議，並較無爭議性具有明確標誌簡體字的海漂「工程浮筒」為首次返運標的為討論，各單位在其職權管轄範圍內互相交換意見達成初步共識，由環保局為執行單位彙整專案計畫，大陸事務科為窗口向陸方台辦聯繫。

金門縣政府對於海漂垃圾議題與陸方自 2015 年起陸續談至 2017 年歷程中，筆者認為最為突破的關鍵點，在於雙方將海漂垃圾以「海漂物」取得合作共識，各自突破我方與陸方在法令上的解釋，將返運回由大陸漂流至金門岸邊的「海漂物」，而非以「海漂垃圾」的方式來處理。因談及垃圾、廢棄物出口、輸入則會觸及雙方各自的法令以及國際公約之規定，故其返運物先以「海漂物」而

非「海漂垃圾」為突破法令的關鍵之一。其次，是以「物歸原主」的概念說服陸方，協請陸方將來自其國因潮流季風所漂流至金門岸邊之「海漂物」帶回大陸處理之。在此達成之共識，為後續雙方在兩岸環保合作之路協商返運海漂物案件以及開創一個好的起點。

而在金廈地方雙方達成共識後，7月至9月三個月內，金門縣政府與陸方一來一往的互動緊密，來訪五次，足可見雙方為促成返運海漂物積極態度，金門縣政府與陸方地方政府如福建省、廈門市各層級台辦系統之高層官員為協商對象。在陸方的部分，對於海漂垃圾問題赴金門實地勘察兩次，並由福建省台辦副主任率員瞭解工程浮筒實況，表示同意將其帶回大陸處理，得以持續推進返運海漂物之歷程，且答應在金磚國家峰會結束後九月中旬後啟動返運機制。另一方面，金門地方政府亦打鐵趁熱，趁8月陸方派員赴金勘察並表示願意帶回(大陸)處理之態度，立即由金門縣長領隊赴陸拜會廈門市政府，為爭取大陸地方高層領導對此案的重視與支持。由此協調歷程可見，金門縣府團隊為解決長久困擾的海漂垃圾問題之決心與努力，以及對岸福建廈門善意回應願偕同運回，雙方在此案已初步凝聚「海漂物帶回大陸」之共識，並待九月中旬後陸方給予回應。而後10月中旬福建省台辦在拜會過程中向金門表示，其已獲得中央國台辦同意授權予廈門市台辦執行。最終，兩岸雙方中央皆授權同意地方執行技術層面的溝通後，金門縣長仍有在形式上與國台辦副主任會晤，可見陸方中央對於此個案仍是有其積極性。

由個案歷程觀察，起初金廈兩地互動由兩岸的地方政府進行第一線協商，但最終政策決定權仍是在兩岸中央政府上，我方中央政府是為解決地方需求，礙於意識形態上無直接與陸方協商，而授權與地方政府進行；另一方面，雖中國大陸的中央政府立場上在本研究上僅能以從旁推敲了解，但在訪談過程中了解金門地方行動者一致認為陸方中央領導人對金門的態度是重要因素，必須由中央政策定調，其地方政府才會作出相對應的行動。然筆者認為中國大陸與我方在政策執行過程，雖看似皆是由下往上一地方推動中央授權進行，但因兩岸的政治體制環境

有其本質上的差異，中國大陸其黨政體制下以領導人政策定調為主要依歸，筆者推測其個案在陸方地方省市推動上起初應已先報備中央國台辦試問其可行性與否，其地方政府才願往後推進政策，否則與中央不同調其在中國大陸體制下是最不可允許的。

## 二、2017 年返運海漂垃圾之政策環境

本研究以政策網絡探究在金廈返運海漂垃圾政策過程，瞭解其政策變遷之因果關係，過去中央主責機關以法令規定禁止將海漂垃圾運至大陸，至 2017 年底有一突破性的返運歷程，這之間的政策變遷的因素為何？先以政策環境政治、經濟、社會等其他因素加以探討。在政治層面上受到兩岸政治情勢，中國大陸片面中斷與我國中央協商的影响，陸委會無法與陸方直接溝通，須授權與地方政府代為協商執行個案，由此突顯地方政策行動者擁有優勢資源與陸方協商溝通，然也須擁有中央的同意才得以順利進行。2015 年提出規劃將金門垃圾返運至大陸處理方案時，即是考量其經濟層面轉運成本能夠效益最大化，然而受到法制面，長期以來受環保署《廢清法》的規定而無法輸出，因此亦為政策協調中的重要突破的因素之一。

社會因素層面則是本著其金門特殊的歷史背景，儘管歷史上政治分治，但族譜上仍有記載兩地血緣關係，交流程度甚為綿密為金廈生活共同圈，金門與陸方的互動更為友善且緊密合作，如小三通、金廈通水合作等。此外，在國際方面，近年來環境保護意識的提升，2017 年起國內媒體大幅報導相關全球還漂垃圾危機，使其海洋廢棄物議題備受關注，也讓中央政府正視海漂垃圾議題。最後，刺激金門縣政府積極的行動，在於 2017 年 6 月金門垃圾高雄拒收後，出現的垃圾危機，故轉而加緊其與陸方協議處理返運海漂垃圾之進程。

當年 2017 年金廈返運海漂垃圾之政策環境下，政治層面執政黨意識型態關係，兩岸中央零互動影響政策行動者之互動關係。規劃金廈返運海漂垃圾的政策過程中，有其經濟與法制層面為其政策技術執行考量；在社會層面的影響，



基於金門與廈門具有人文歷史的淵源，促使在政策行動者互動間良好的合作關係基礎。此外隨著國際社會對於海洋環境保護意識的提升，全球重視海漂垃圾的影響，促使中央政府相對應對於本案在海漂垃圾議題之處理更為關注。

金門返運(海漂)垃圾至大陸處理並非 2017 年首次提出的概念，過去長期受限於法令而無下落，筆者認為在 2017 年 6 月高雄拒收金門垃圾後，壓倒金門垃圾處理的最後一根稻草，產生的縣內垃圾危機逼使地方政府得自行為垃圾找尋第二條出路，促使 2017 年 7 月起再次提出此方案，並且以縣長為首召集相關部會密集開會研議相關對策，塑形 2017 年返運海漂垃圾政策網絡之發展。

總整上述，本研究發現政策環境確實影響政策網絡之後續發展。首先，在政治層面，影響行動者在政策網絡所能做與不能做，進而影響到行動者互動關係，例如因兩岸關係冷冽，陸委會即便為兩岸事務主管機關，也無法與大陸直接溝通協調，進而凸顯地方政府代為與陸方協調之角色。在社會層面上，基於金廈歷史發展背景以及全球重視海漂垃圾的議題浪潮之下，為個案形塑一個良好的政策環境背景，促使行動者互動關係更為順暢，又或者促使行動者對於本案更為重視。此外，筆者認為金門垃圾被高雄拒收後，激起地方政府的危機意識，將談之已久垃圾返運廈門備案重啟協商之道，且逐步的將問題排除，凝聚雙方合作模式進行為之。

### 三、行動者之資源互賴性

2017 年金廈返運海漂垃圾政策網絡樣貌方面，較重要的行動者包括中央政府陸委會、環保署，在地方政府中則是以金門縣政府參議、環保局、觀光處大陸事務科，以及金門縣議會的議員為主。而在行動者的資源方面，中央政府無疑是金廈返運海漂垃圾政策網絡中擁有「權威」者，環保署對於廢棄物輸入出具有法令的解釋權，而陸委會身為大陸政策的主管機關，對於金門與廈門執行返運海漂垃圾的合作須獲得陸委會之同意，掌握政策決定權；在中央政府缺乏與大陸官方的溝通管道之下，地方政府的地位與角色更顯重要。在地方政府方

面，與陸方相隔數十里聯繫方便，並得到大陸官方的善意回應，達成雙方合作共識。地方政府同時具有地方政策規劃之優勢，也能調度地方相關組織運作，因此並以地方民意共識，向中央政府爭取金廈返運海漂垃圾議題上之合作空間，持續的緩步前進。在政策網絡的類型方面，整體觀之似乎較符合政策社群的模式。

#### 四、行動者之立場與策略

政策網絡的行動者，受到政策環境以及各自擁有的優勢資源，為了其目標，對於金廈返運海漂垃圾一案各有其立場與策略，行動者如前文所述，主要分為兩大類的行動者：中央政府與地方政府。首先，在中央政府的部分以環保署與陸委會分別論述之。環保署的部分，因返運海漂垃圾涉及廢棄物輸入出的法令限制，為環保署廢管處執掌範圍內，長久以來環保署堅守法令規定的立場，海漂垃圾禁止輸入出口。然而，此次的政策協調過程中轉變其立場，環保署表示有兩個原因改變，第一，當年為全球海漂垃圾議題最為嚴重，也是最受到的國際關注，指出國際上也曾出現類似案例，促發其在法令上解釋的空間。第二，地方人士向其說明地方海漂垃圾問題的源頭，從問題本質上想到解決的方法。以上兩個因素，促使環保署轉變其堅守法令的立場，能夠在不違反法令規定上有所轉圜餘地，解決海漂垃圾返運廈門原受制法令的困境。

陸委會的部分，對於金廈返運海漂垃圾一案，掌握兩岸事務的政策決策權，因此，對於本案的立場與策略在於回應地方為解決海漂垃圾的需求，然而礙於兩岸中央官方無互動的僵局，確保在兩岸事務政策的主導地位，強調地方政府與中國大陸進行任何合作，皆須有中央政府許可才得以進行。簡言之，陸委會掌握地方政府與中國大陸進行合作的政策決定權，獲許同意授權才得以進行。

對於地方政府而言，金門返運海漂垃圾政策為創新政策，首無前例，嘗試以2017年返運為首例返運工程浮筒的案例，展開未來金廈雙方能有更多次的返運合作。首先要突破的即是法令限制垃圾不出口，地方政策行動者以創新的思維，

以「海漂物認定海漂垃圾，將其打撈上岸的返運物歸原主」，不談垃圾的概念，同步協調中央與陸方繞過法令的規定，凝聚雙方合作共識。

地方政府為了促使陸方能夠協助金門縣處理海漂垃圾問題，在策略上以「兩岸一家親、金廈一家人」的契機，爭取陸方善意的回應本於「一家人」之情感與態度，希冀陸方能夠協助金門解決民生垃圾問題。不僅須要獲得大陸當局的合作的共識，更需要獲許中央政府陸委會對於本案支持，因此，地方政府需要穿梭其間，排除中央意識型態上的差異，著重於民生事務的合作，化解海漂垃圾(物)處理的爭議。

#### 四、行動者之間互動分析

綜整本文第五章第三節，本研究政策網絡互動分析以行動者的利益匯聚、垂直與水平的互賴性、資源分配的情形四個層面探討，並將行動者之互動關係彙整如圖 6 所示，研究發現如下。



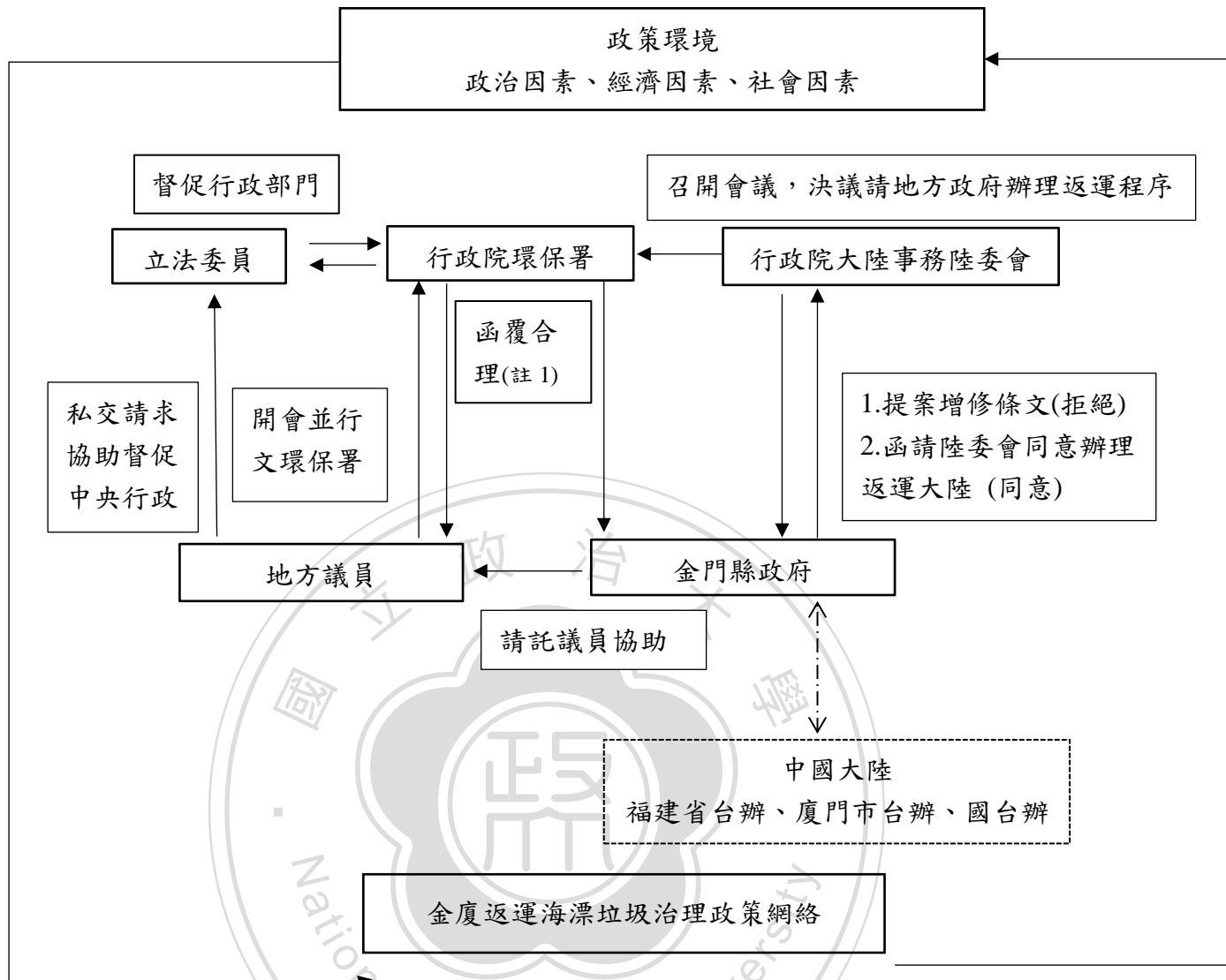


圖 6 行動者互動分析圖

註 1：環署督字第 1060075174 號函覆正本金門縣服務處，副本：行政院秘書長、行政院金馬聯合服務處、高雄市市長、立法委員李昆澤國會、金門縣政府

(一)、利益匯聚方面，將金門海漂垃圾返運回大陸的利益共識程度高，屬於地域性利益，為金門當地政策行動者積極爭取協商。雖然海漂物運返大陸議題涉及政治與法治的敏感，以全球海洋環境保護的利益訴求，來破解兩岸政治、與法令困境。政策行動者包括中央政府環保署、陸委會、地方政府金門縣政府、縣議會以及中國大陸。

(二)、垂直的互賴性，顯見在中央政府與地方政府的垂直階層關係，聯繫的管道透過召開會議、公文等方式還算通暢，唯起初中央與地方立場不同，著眼角



度亦不同，期間透過地方不斷的協調、反應，為了獲得中央部會支持其法令適用性問題，地方政府請託民進黨籍議員透過其政黨親近人脈，請託同黨立法委員在行政院相關部會進行關心，或者在各種中央機關到訪巡視金門的機會，向中央相關機關反映其地方需求，皆是為了抓緊時機向中央真實反應地方在處理海漂垃圾上之困境，希望中央能夠協助在法令框架下共同解決。最後，突破在法令適用性後，亦與陸方協商完畢相關事宜，則地方政府向中央陸委會請示授權其地方執行返運案的同意。

(三)、水平的互賴性，除金門縣政團隊內跨局處的緊密合作之外，金門縣亦積極與中國大陸基於互惠回饋的關係協調雙方返運合作事宜，而地方政策行動者請託立法委員、監察委員等對中央部會有所影響力者，藉其角色職權發揮督請中央相關行政機關在本案發展進度，讓本案在推動過程中能夠更受到中央部會重視。此外，中央部會陸委會也召開會議請相關業務單位環保署出席參加，共同凝聚共識。

(四)、資源的分配情形中，政策網絡內中央政府陸委會掌握金門海漂垃圾能否返運到廈門之政策決定權，而地方政府擁有返運政策相關資金、合法性、資訊與組織等資源，並且擁有與陸方協調溝通管道，彼此分享上述的資源，並且達成一定的共識，共同形成 2017 年金廈返運海漂垃圾政策網絡之樣貌，得以順利進行之。

整體而言，2017 年金廈返運海漂垃圾之政策網絡，其行動者涉入政策網絡所追求的政策利益為解決金門海漂垃圾無力處理的問題，而處理廢棄物對於國內任一政策行動者未存有利益損及或衝突者，因此共識上容易凝聚。在政策協調過程中，最為急迫要解套的在於須符合法令適用性問題，為解決法令適用性問題，政策行動者進行水平與垂直的溝通協調，以期獲得中央政府的同意與解釋。而在資源分配上，地方政府與陸方進行協商取得共識後，再向掌握權威的資源的中央

政策爭取政策同意權，金廈返運海漂垃圾的政策發展，則是在各行動者的互動過程中逐漸成形。

## 五、理論意涵

2017 年底金廈返運海漂垃圾之政策網絡，為首例金門在處理海漂垃圾(工程浮筒)將其轉運至廈門的新模式，因而，本研究為釐清個案之政策網絡如何形成與促成？特以政策網絡的理論架構分析之，以行動者為分析單位，瞭解其涉入網絡動機、資源掌握類型、立場與策略以及之間互動關係等，將影響政策規劃與執行發展。本研究透過政策網絡的優勢在於能夠凸顯政策協調過程中，各行動者所擁有資源、立場與策略與互動關係，對金門海漂垃圾返運大陸政策之形成與發展，瞭解其間的關鍵癥結與解決之道。

### (一)「新知識、議題」的出現，促成政策網絡發展

本研究所關注的金門海漂垃圾問題為新興公共事務，全球對海洋環境保護意識提升，而海漂垃圾議題導致的環境破壞與人類健康的危害正受到全球高度關注，在此政策環境背景下無形中轉變環保署僵持於法令規定的立場，促成個案在法令適用性的解套。據此，全球對於海洋環境保護意識的提升，讓個案在互動協調過程中更為受重視，其研究結果與呼應了 Michael (1992) 研究結果相似，因心臟病史的人數增加、營養學說的興起及其他國家經驗等外在因素影響其英國糧食與健康政策變遷結果。相之對應，本研究在金門海漂垃圾政策發展，因金門海漂垃圾逐年的增多，且海洋環境保護意識提升全球關注海洋廢棄物議題，以及國際間曾有類似經歷，打破我國中央長期以來堅守法令的立場，凝聚中央與地方解決海漂垃圾議題之共識，影響到決策本質的改變。在本研究政策環境因出現「新知識、議題」之重要因素，促成了政策變遷與政策網絡的發展。

### (二)「政治生態」影響政策行動者之資源與互動關係

本研究結果發現，在金門與大陸在海漂垃圾議題的合作歷程上，其雙方的互動受到政治生態環境的轉變而有所差異，執政黨意識型態影響著兩岸關係發展，

而兩岸中央關係的密切與疏離，進而影響政策行動者之資源與策略互動關係。如在兩岸關係密切交流之際，由陸委會為首將海漂垃圾議題列入兩岸環境保護協議探討，受到陸方官方重視提升其地方政府處理海漂垃圾議題之優先性。然而，在政黨輪替後，兩岸中央官方中斷互動來往，影響陸委會與地方政策行動者之資源以及互動關係，此結果與劉怡君(1990)、柯建輝(2005)之研究相似，政策網絡因受政治生態的轉變而影響行動者之間的利益與互動關係。

### (三)金廈次區域合作—中央授能的府際關係

本研究政策網絡之形成是為共同解決金門海漂垃圾問題，因此在利益共識上較為一致，也無利益損失者，推動上也較為順利。Rhodes (1999) 權力(資源)相互依賴模式為建構政策網絡核心的概念，以資源的角度來看，本研究地方政府因缺少中央政府「權威」之資源，在與陸方達成共識後，仍須獲得中央政府同意授權之權威，才得以進行執行其返運。因此個案成功關鍵建立在中央與地方能夠在權威的資源分配上適當運用，也為未來與陸方推動其他合作事項，中央與地方之間的府際合作為個案成功要素。

而本研究觀察海漂垃圾返運垃圾與金馬小三通兩個金廈合作議題之政策網絡發展，發現兩者在行動者參與類型相似，然而個案間仍存有異同之處，如下說明之：首先在政策環境的政治因素相似，兩政策網絡主要與陸方協調或落實時間點，恰巧都是 2000 年與 2017 年民進黨政府執政時期，而當局政府與中國大陸中央關係存在意識形態差異而互不往來，主要透過地方協調途徑；其次，兩政策發展進程上，首要處理的為法令合法性的問題，都是由地方政府為政策企業家相對積極推動，爭取地方最大利益，與陸方、中央進行協調溝通；第三，政策網絡發展都是由下而上推動，由地方政府積極向中央政府爭取政策的決策權；最後，顯見兩岸無小事，都需要經過官方的授權及許可共謀解決。

兩個案上推動過程中仍有所差異之處，首先，地方向中央機關爭取地方利益之溝通橋樑者有所不同。在小三通的個案中，離島縣市之立法委員主要以在立法

院協商扮演重要角色，發揮其對於相關條例的修正與立法之功能；反觀返運海漂垃圾個案上，主要為與中央協調法令適用性問題的關鍵人物，同時為民進黨地方議員以及金門縣民進黨黨部主委的身分，以其中央人脈關係協請同黨立法委員共同協調之。其次，推動政策的利益出發點不同，小三通推動主要為促進離島經濟發展，返運海漂垃圾則攸關於解決民生(海漂)垃圾問題，這部分與金門「通水」的立基點較為相近。

從金廈合作議題中如小三通、通水、至海漂垃圾返運等合作性質，已由經濟發展導向逐漸發展至金門民生議題的合作，而金門在處理水資源、垃圾問題上，我國中央政府的角色反而無法提供相關資源滿足地方需求，因而轉向地理位置鄰近的廈門尋求協助與次區域之合作，可見於金門地方各項發展與廈門合作連結之緊密度。筆者觀察，金廈合作各項事務上都是地方政府依照其地方需求，從技術或是學術面展開先期作業後，並且等待一個兩岸政治環境氛圍許可機會，自然水到渠成。基於金廈已在通水、海漂垃圾之合作基礎，未來亦能進一步朝向更為多面向之發展，如新三通議題「通水、通電、通橋」，促進金門本地發展，也能藉此增進兩岸交流氛圍。

有鑒於此，金廈返運海漂垃圾的次區域合作的概念，由地方政府積極強化與對岸合作外，最為重要的是獲得中央政府的同意。尤其在兩岸中央關係冷對抗下，中央對於地方政府協調金廈合作事項，無法獨攬其擬定大陸政策的主導權而或許有所疑慮。然而，在國家(中央)角色無法解決地方問題之時，則須改變中央與地方關係的調整，正如李長彥(2002)認為須調和中央確保政策一致性、地方政府增加裁量空間與自主性這兩股力量，透過中央政府授能、強化地方政府的自主性，以回應在地社群解決海漂垃圾問題的需求。

政策網絡探討的意義在於瞭解政策順利推動、產出與變遷，筆者透過政策網絡分析，歸納彙整此次政策順利推動的重要因素，若政策網絡之間的因果關係是可依循建立，未來若能夠依此為基礎後續發展，或者有相似議題金廈合作議題等，



亦可將本研究成果作為其政策網絡發展之參考，尤其對於行動者立場與策略最為值得借鏡，涉及於金廈合作議題為兩岸事務，不同時空背景下的兩岸關係，將會影響中央與地方政府之間互動關係值得關注。

## 第二節、實務建議

本節呈現給相關處理廢棄物處理或者從事金廈合作議題之機關與人員，提出實務政策之策略與建議，本文梳理金門海漂垃圾返運大陸政策過程，並以 2017 年進行金廈返運海漂垃圾之政策網絡為主，歸納包括政策網絡內之行動者、資源依賴情形及互動情形與政策環境的影響等等，期望本研究成果，能夠對於未來在金廈民生合作議題的政策推動能夠有所助益。

### 一、金門生活垃圾轉運廈門之可能性

筆者觀察台灣國內地方縣市對於垃圾處理議題上的跨區域合作實屬不易，因焚化廠非各縣市擁有，垃圾處理又是避鄰性議題，故縣市協商者不願將其檯面化談之，且其合作空間上也不免有些政治角力、政黨因素牽扯其中。再加上垃圾清理為地方自治事務，礙於過去中央主管機關無法處於主導地位進行有效的調度處理，導致全台垃圾大戰日益嚴重。然而，自 2017 年《廢清法》修法賦權中央必要時可調度各縣市的焚化廠，各縣市不得拒絕，並有權訂定統一調度方式、費用等規範。

儘管如此，台灣國內垃圾對峙的問題仍是日益嚴重，底渣無法去化為全台縣市共同面臨的大難題，雲林、南投、台東的垃圾找不到歸宿堆積成一座座垃圾山，找不到處理底渣的廠商而遭拒收的情況，也發生在澎湖、台東等縣市。處理垃圾已非容易之事，垃圾焚化與其產生的底渣應何去何從，實為各縣市燃眉之急的大難題。更何況離島金門縣在處理垃圾需跨海轉運回台處理，曾於 2017 年 6 月也因底渣處理問題，而遭高雄拒收，雖後續有中央協調其他縣市暫代處理，然而對於金門非長遠之計，故金門縣政府對於國內垃圾焚化量能不足，且地方縣市各政

治角力的場域下，若能將生活垃圾轉運至廈門處理更是對其地方垃圾危機真正解套。

這也是本研究探究在 2017 年金廈返運海漂垃圾政策網絡中，是否有機會從此一次個案政策網絡的合作模式，持續逐步的發展由海漂垃圾至生活垃圾的合作可能性，雖短期內因兩岸政治氛圍，合作事項已先停擺。但以中長遠來看，地方政府應考量其經濟、社會及環境成本最大效益化，朝向跨區域兩岸環保合作的角度，仍可以每年陸方飄來 500 噸的海漂垃圾為合作緣由，金門縣政府代為陸方打撈其海漂垃圾，並且連同生活垃圾轉運至中國大陸處理，而垃圾轉運費用由我方分擔，而垃圾焚化發電費用歸於陸方，形成雙方互惠共贏的局面，爭取中國大陸雙方合作意願。與此同時，對於中央政府保持良好的溝通管道，協請中央在法制面上、執行面上允許離島垃圾能夠轉運中國大陸焚化處理，同時亦是減輕中央政府在調度各縣市焚化量能不足之問題。

筆者認為過去金門與廈門兩地已有通水、以及 2017 年底實務返運工程浮筒之合作經歷基礎上，本研究彙整之政策網絡樣貌與行動者立場與策略亦可為後續金廈合作相關議題為之參考，相信未來離島生活垃圾轉至大陸處理方案指日可待。

## 二、離島地方政府角色特殊性

離島金門因其特殊的地理位置與歷史文化背景，與我國其它本島縣市具有其特殊性議題，鄰近對岸而衍生海域問題如海漂垃圾、擱置漁船、盜採砂石、越界捕魚甚至是空氣汙染等來源，透過海水與空氣分子無遠弗解的媒介深深影響著金門當地，因此必須與陸方合作共治才能夠有效治理改善之，因此，對金門政府而言，廈門或許是問題源頭但同時也是其重要解決問題的合作夥伴，在此情況下，地方政府對於對岸的立場與我國中央與其他縣市具有一定之差距。

鑒於金廈共同事務需兩岸政府合作，惟兩岸之間無小事，關於大陸政策的制定由中央政府主導，上至國家安全、國防政策，下至經貿、民生需求，都需要經

過中央政府的授權及許可。因此，兩岸關係冷熱又是其影響重要因素，對於金門在面對民進黨執政較為緊張的兩岸關係的局勢下，則是盡力淡化意識形態差異的阻力，將政治性的問題降到最低，找到一個彈性且有效方案處理，請求中央同意授權地方執行，將中央權威資源與地方共享，得以讓地方能夠發揮其治理的最大效益。除此之外，每當兩岸中央關係進入「冷和低盪」之際，金門地方政府之立場，仍希望能夠力謀突破僵局維持與對岸的合作關係，避免兩岸關係全面倒退，扮演能夠維繫兩岸關係交流熱度的關鍵角色。

總而言之，金廈生活圈或者金廈次區域合作的藍圖中，有利於離島地方政府在民生、經濟、環境保育等層面之發展，甚至能夠更為有效的解決地方問題，但回歸兩岸事務的決策權仍是在中央政府；對中央政府而言，仍以國家安全的角度考量，基於互異的治安管轄及國安主權問題，擔心陸方以統戰利益包圍中央造成威脅國家主權問題等，讓問題顯得格外棘手。因此，在實際推動金廈合作議題上確實不容易，中央陸委會不會輕易同意放權，恐將將離島地方迫切問題擱置一旁或以相對「淺薄」的處理模式草草帶過。就此，本研究認為金門與廈門的合作項目上，地方政府不僅須降低兩岸政治意識形態，更需要與中央政府維持良好的夥伴關係，以利於發揮其地方治理之效益。

### 三、推動策略

金廈返運海漂垃圾議題屬於次區域合作的概念，其強調除了需要地方政府積極推動與陸方進行任何合作之外，最為重要的是獲得中央政府的同意，因此地方政府與中央之間的互動必要有一定默契與維持良好溝通管道，是非常重要的要點。以本研究為例時任的地方首長為無黨籍，請託民進黨籍地方議員為地方發聲，不僅是以地方議員的身分，更是以其金門縣民進黨部主委在中央的人脈，尋求同黨籍立委關係督促中央政府重視，並期在協調過程中能夠更為順利的達成共識。筆者認為在中央與地方政府不同政黨的情況下，地方政府請託與中央相對親密的牽線人，值得後續推動金廈合作事項上的參考。

因此地方政府在擬定相關金廈合作政策過程中，不僅要與陸方協調，更為重要的是中央政府陸委會對於其大陸政策態度支持。而受限於制度面法規內容，兩岸事務屬於中央職權，而難以有所作為，因此必須獲得中央政府的支持或授權，才夠如實的推動相關金廈合作事項，否則與陸方的協調也僅能淪於空談。然如何與中央政府有默契的共識，政黨因素很大一部分的影響因素，如中央與地方首長政黨相同，理應推動政策上本有一定的共識，然而在中央與地方政府的政黨屬性有所差異，則須找出與中央政府關係的牽線人。

因此，在研究金門事務上將兩岸政治因素列為關鍵的影響因素，觀察當時政策環境、行動者之資源與互動模式，期了解其政策產出、變遷之因素，對於後續研究貢獻在於，相似個案例如金廈共同合作事務上尋求政策落實的可能性，即可參考本研究所梳理之政策網絡脈絡作為借鏡，因為其政策環境的獨特性與相似性，對於離島地方政府而言，鄰近大陸與其交流頻繁，廣泛民生問題可以有更多層面的合作，例如過去的小三通、通水及未來金廈「新三通」通水、通電和通橋的新概念等。



### 第三節、政策限制與未來研究建議

本節對於研究過程中遭遇的問題，以至於對於研究可能帶來的限制，解釋其研究結果應注意事項，也提供未來探索相關研究在研究設計上應考慮之要素。

#### 一、研究限制

金廈海漂垃圾的議題內容極其複雜，並非研究者個人之力所能窮盡，故疏漏之處在所難免，茲就本研究所遭遇的限制。進行簡要敘述，本研究採取政策網絡研究途徑分析金門海漂垃圾治理之政策決策過程，並且聚焦於 2017 年金廈返運海漂垃圾之決策過程為主要探討範圍，鑒於此個案在海漂垃圾治理歷程為創新的新治理模式，具有其研究價值。然筆者正在回溯兩年前在進行海漂垃圾治理的相關利害關係者之政策過程，可能部分當事者僅能先以回憶方式論述，然部分行動者亦有提供相關之會議資料紀錄完善的探討其政策網絡。

其二，國內疫情嚴峻之際影響研究對象之受訪限制，本研究訪談對象主要以中央政府環保署、陸委會以及金門縣地方政府環保局、觀光處大陸事務科等人員進行深度訪談。然而，受訪期間正值國內疫情嚴峻之際，部份訪談採以線上會議或者電話訪談方式進行，缺少面對面直接訪談的親近感，無法蒐集到受訪者之非語言行為，以及網路資訊安全顧慮，受訪者可能擔心訪談內容受到外流之疑慮，有些敏感問題較難以詢問其真實意向。

除此之外，2017 年金廈返運個案上中國大陸亦為政策網絡中重要行動者，然而因國際疫情嚴峻小三通也隨之停止，與陸方受邀訪談上更為困難，因此本研究對於金門與陸方互動關係上，僅先以金門日報記載相關為海漂垃圾議題縣府團隊人員赴陸拜會協商之紀錄，並訪問相關政策行動者在其協調過程中陸方之態度，由此推敲陸方立場之資訊。報章雜誌之金門地方政策行動者之訪談資料，更能以取得相關陸方態度資訊，實際參與 2017 年金廈返運海漂垃圾事務之行動者在金

廈海漂垃圾議題的既有資料，多來自於報章雜誌與網際網路片段的資訊為主，國內尚無人針對此一議題進行深入研究，因此本研究在文獻探討與分析的過程中，無法以前人之研究經驗做為借鏡，此乃文獻分析的限制。

## 二、後續研究建議

有鑑於近年來對於地方政府面臨垃圾處理的新興公共事務，尋求跨區域合作、跨域治理/管理的概念合作，尋求鄰近縣市跨區域進行垃圾合作議題，然此等研究多論述兩兩地方政府跨域合作背景、協商過程等方式，談及府際部會關係、跨域治理、跨區域合作之概念。例如：北基、高高屏縣市、宜花等區域合作案例分析，而鮮少有人探討離島縣市處理模式，筆者在研究過程訪談之中，深刻理解到離島對於其垃圾處理有非常急切需求，因位於離島天生資源不足，與本島縣市將較之下更加需要中央政府之協助，然而卻也因為地處偏遠也最為容易被忽視。

現今國內各縣市的垃圾焚化危機因底渣問題再度掀起，若離島縣市垃圾能夠鄰近運至大陸處理，不僅能夠減輕國內焚化垃圾的量能，更是促進金廈民生合作的另一創舉，亦有利兩岸關係和平互動。因此，我國中央政府應與地方共同協商，利用金門鄰近廈門的地理優勢，協助金門處理垃圾轉運廈門處理方案。

筆者認為金廈次區域合作之議題獨特性與重要性，未來如從事相關研究，建議能夠將金門與廈門曾經合作項目如小三通、通水等議題，先以政策網絡脈絡梳理，能夠很清楚地瞭解政策脈絡，其中可以特別關注於政策環境之兩岸關係氛圍，以及中央與地方政府行動者之立場與策略，能夠更清晰的瞭解政策成功推動之關鍵因素，以利未來地方政府推動次區域合作重要參考。

除此之外，近三年來政府日益重視海漂垃圾、海洋廢棄物治理相關議題，然而國內在相關海洋政策議題多是以法制層面的研究，政策制定面研究缺口，因此未來若從事海洋廢棄物治理政策的研究，或許可參考國際間區域合作的案例如波羅的海區域合作模式等為借鏡探討，如何促進各方合作跨越政治對立與經濟發展

的差異，共同凝聚與尋求海洋環境利益。以供未來台灣、金門能夠與周邊鄰近國家，在海洋環境保育上凝聚共識，一同解決海洋漂垃圾的問題。



## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 仇桂美(2011)。新區域主義下大台北都會區之跨域治理。中國地方自治,64(6), 4-19。
- 方偉光(2017)。離島地區垃圾處理設施永續發展評析工作委託專案工作計畫。行政院環境保護署(編號:EPA-105-Z103-02-103)。
- 王光旭(2005)。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。61-102, 政策研究學報,200506(5期)
- 王光旭、陳敦源(2014)。跨域治理下的政策執行:對政策網絡與理性選擇比較與整合的方法論評估。民主與治理,1(2),1-34。  
doi:10.3966/2311505X2014080102001
- 史美強(2005)。制度、網絡與府際治理。台北:元照。
- 朱景鵬(2006)。府際關係管理與行政能強化之研析。考雙月刊,30(6),64-76。
- 江孟達(2006)。地方政府間跨域管理之研究—以宜蘭與花蓮垃圾處理議題為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文,花蓮縣。
- 行政院發展考核委員會(2011)。區域發展與跨域先期治理規劃。
- 吳宗榮(2006)。地方政府跨域合作-北基與高高屏縣市垃圾處理之比較。國立中山大學政治學研究所碩士論文,高雄市。
- 吳捨之(2017)。將金門生活圈示範區作為兩岸交流的先行先試?2017年07月18日,取自 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/4756>
- 呂苡榕(2015)。霧霾和垃圾,替解放軍攻下了金門,2018年9月1日,取自:<https://theinitium.com/article/20151204-taiwan-kinmen02/>
- 呂苡榕(2016)。海漂垃圾淹沒金、馬,520後大陸撒手不管,2016年12月22日,取自:<https://theinitium.com/article/2016122-taiwan-rubbish2/>
- 李允、丘昌泰(1999)。政策執行與評估。臺北:國立空中大學。
- 李明寰(2002)譯。公共政策分析。William N. Dunn 原著,Public Policy Analysis: an Introduction, 2nd ed, 台北:時英出版社。



- 李長晏 (2004)。全球化治理：地方政府跨區域合作分析。研考雙月刊，28 (5)，61。
- 李長晏 (2006a)。府際合作治理制度之規劃研究。台北市：行政院研考會。
- 李長晏 (2006b)。都會區域合作的機制設計。東海大學跨域都會治理：問題與對策學術研討會，台中。
- 李長晏 (2016a)。如何強化中央與地方府際合作協調機制。國土與公共治理專刊，4 (3)，42-57。
- 李長晏 (2016b)。正在變臉中的台灣區域治理與府際關係－尋找新的府際合作模式。中國地方自治，69 (6)，36-52。doi:10.6581/lsgc.2016.69 (6) .03
- 李長晏、詹立煒 (2004)。跨域治理的理論與策略途徑之初探。中國地方自治，57 (3)，4-31。
- 李柏諭 (2010)。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析。文官制度季刊，2 (4)，1-39。
- 李修慧 (2017)。中國每年「海漂」500公噸廢棄物給金門，未來可能用「垃圾船」運回去，2017年11月4日，取自：<https://www.thenewslens.com/article/82649>。
- 汪明生、邱靖蓉 (2009)。問責性與跨域治理之條件檢視與體制建構-PAM 與 IAD 觀點。美中公共管理，6 (2)，23-29。
- 林水波、李長晏 (2005)。跨域治理。台北：五南圖書。
- 林玉華 (2002a)。政策網絡理論之研究，台北市：瑞興圖書。
- 林玉華 (2002b)。政策網絡的治理模式：以英國及歐盟為例。行政暨政策學報，34，35-55。
- 林宗儔、高瑞新、張水鎧 (2017)。金門縣海漂垃圾處理現況及政策建議分析。第二屆廈金區域協同發展交流研討會論文集，60-67頁。
- 邱垂正 (2011)。島嶼特殊災害類型與規模之研究－災害對島嶼社會經濟之衝擊。行政院國家科學委員會之專題研究成果報告(報告編號：NSC 99-2221-E-507-002)。
- 邱垂正 (2015) 中國大陸對台灣次區域合作的戰略與政策：以「平潭綜合實驗區」實徵研究為例。台北：獨立作家。
- 柯建輝 (2005)。金馬小三通之政策網絡分析。花蓮：國立東華大學公共行政研

究所碩士論文。

洪世健、張京祥 (2008)。「碎化」與整合:大都市區管治理演進探討。城市發展研究, 15 (6), 113-118。

洪世健、張京祥 (2009)。新區域主義視野下的大都市區管治。城市問題, (9), 77-78。

紀俊臣、林怡均 (2007)。檢視政策網絡的應用。公共事務評論, 8 (1), 31-46。

doi:10.29622/JPAR.200706.0002

胡國堅 (1996)。政策網絡理論與其應用。空大行政學報, 6, 289-302。

孫同文、林玉雯 (2011)。一個或多個政策網絡?: 中部科學園區開發與營運的個案分析。空大行政學報, 22, 19-56。

時守仁 (2007)。從政策網絡的管理析論台灣東部地區大陸漁工安置問題。國立東華大學公共行政研究所碩士學位論文, 未出版, 花蓮。

高瑞新、卓正中、林宗偉、金藝花 (2019)。從海域環境破壞與海事安全面向論金廈海域空間規劃之構想—以大陸船舶越界捕魚、盜採砂石及海漂垃圾為例。航運季刊, 28 (1), 79-110。

婁成武、於東山 (2011)。西方國家跨域治理的內在動力、典型模式與實現路徑。行政論壇, 18, 頁 88—91。

張晏瑋 (2011)。海洋治理—以美國、加拿大及澳洲為例。臺灣海洋法學報, 10 (1), 48-74。doi:10.29881/TLSR.201106.0003

許禎元 (1997)。政治研究方法與統計。臺北: 五南。

許禎元 (1997)。政治研究方法與統計。臺北: 五南。

陳一夫、林建元、鄭安廷 (2015)。跨域治理模式的建構與評估。都市與計劃, 42 (2), 153-170。

陳冠霖 (2018年4月28日)。金廈首長現勘海漂保麗龍, 盼運返大陸。金門日報, 2018年9月1日, 取自:

[https://www.kinmen.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=6F25E13BDC5F16F7](https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=6F25E13BDC5F16F7)

陳敦源 (1998)。跨域管理: 部際與府際關係, 載於黃榮護主編, 公共管理, 台北: 商鼎文化出版社, 226-269。

- 喬憲新 (2009)。台灣地方政府跨域治理之研究—以台北縣市共飲翡翠水為例。  
臺北大學公共行政暨政策學系學位論文。2009。1-285。
- 黃靖麟 (2019)。以政策網絡觀點思考我國海洋政策發展。中華行政學報, (24),  
93-117。doi:10.6712/JCPA.201906\_(24).0006
- 葉俊榮 (2004)。政府再造與區域治理。研考雙月刊, 28 (5), 13-24。
- 葉蓓華 (2000)。淺談政策網絡理論。人事月刊, 31 (1), 6-20。
- 監察院調查報告, 案號 104 內調 0042, 2021 年 4 月 30 日。取自  
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=4559>
- 翟海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞 (2015)。社會及行為科學研究法質性研究法。  
台北：東華書局。
- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科  
學論叢, (18), 53-70。
- 趙婧 (2017 年 11 月)。向海洋垃圾宣戰。APEC 沿海城市海洋垃圾管理國際研討  
會, 廈門。
- 劉小蘭、陳志霞 (2014)。跨越城市治理之決策新模式的理論與運用。東亞論壇,  
(485), 67-76。
- 劉光瑩、何榮幸、陳寧 (2014)。台灣離島, 淪為中國垃圾場。天下雜誌, 551 期。
- 劉宜君 (1999)。政策網絡與國家機關自主性:比較英國、美國與台灣之健康保險  
政策網絡。空大行政學報, 9, 279-306。
- 劉宜君 (2001)。我國全民健康保險政策分析:國家機關自主性與政策網絡的觀點。  
空大行政學報, 第 11 期, 頁 161-212。
- 劉明德、徐玉珍 (2011)。地方政府跨域合作模式與案例分析：台灣與德國之比  
較。公共行政學報, 37-72。
- 審計室 (2016)。金門縣總決算報告。金門縣：審計部。
- 潘淑雯 (2003)。我國外籍勞工政策制定過程—政策網絡的分析。國立中正大學勞  
工研究所碩士學位論文。
- 蔡允棟 (2006)。民主行政與網絡治理：“新治理”的理論探討及類型分析。台灣  
政治學刊, 10 (1), 163-209。doi:10.6683/TPSR.200606.10 (1).163-209
- 蔡家蓁 (2017 年 12 月 16 日)。金門海漂垃圾歸還大陸。聯合報, B1 版。

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，32，161-210。

龔意琇 (2002)。臺灣垃圾跨區域處理之個案研究。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，台北市。

## 二、英文文獻

Andrew, C. & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance-andbeyond? *International Political ScienceReview*, 19(2) , 101-117.

Bainbridge, W.S. (1989). *Survey Research : AComputer-Assistant Introduction*. Belmont, CA : Wadsworth.

Benson, J. K. (1982). A Framework for Policy Analysis. in D. L. Rogers and D. Whetten (eds) *Interorganization Coordination : Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Börzel, Tanja. A. (1998). Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, 76(2):253-273

Daugbjerg, C. (1998). *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Chippenham, Wiltshire: Antony Rowe Ltd.

Henderson, Karla. A (1991). *Dimensions of Choice : A Qualitative Approach to Recreation, Park, and Leisure Research*. StageCollege, PA : Venture

Marin, Bernd and Renate Mayntz (eds.) (1991). *Policy Networks: Empirical evidence and Theroretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press, Inc.

Marsh, D. & R. A. W. Rhodes (1992), "Policy Communities and Issues Networks: Beyond Typology." in David Marsh and R. A. W. Rohdes (eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, UK; Clarendon Press. 249-268.

Marsh, D. (eds.) (1998), *Comparing Policy Networks*. Philadelphia, P.A.: Open University Press.



- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford, GB: Clarendon Press.
- McFarland, A. (1987), *Interest Groups and Theories of Power in America*. *British Journal of Political Science*, 17(1): 129-147.
- Moss, T. (2004). *The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive*. *Land use policy*, 21(1), 85-94.
- Raab, Jörg and Patrick Kenis (2006) *Taking stock of policy networks: Do they matter?* in Frank Fischer (ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory , Politics and Methods ,* pp. 187-200. Boca Raton: FL: CRC
- Read, M. D. (1992). *Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking*. In R.A.W. Rhodes & David Marsh (ed.), pp129.
- Read, Melvyn D. (1992). *Policy networks and issue networks: The politics of smoking*, in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, pp. 124-148. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, 44: 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1999). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Richardson, J. J. & A. G. Jordan, (1979). *Governing Under Pressure*. Oxford: Robertson.
- Richardson, J. J. & Jordan, A. G (1979). *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.

- Smith, M. J. (1992). "The Agricultural Policy Community : Maintaining a Closed Relationship." in R.A.W. Rhodes & David Marsh(ed.), pp27-50. (1993), Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. London: Harvester Wheatsheaf.
- Smith, Martin J. (1993). Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and The United States .Sussex: Harvester Wheatsheaf.
- Sward, M. (1992). The Civil Nuclear in Britain. in R.A.W. Rhodes & David Marsh(ed.), pp79.
- Van Warrden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. European Journal of Political Research, 21(1/2): 29-52.
- Wilks, S. & M. Wright (1987). Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks. in Stephen Wilks & Maurice Wright(eds.), Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States ,and Japan, Oxford: Clarendon Press.
- Wright, M. (1988). Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies. Political Studies, XXXVI : 593-612.

## 附錄一、金門縣海漂垃圾治理大事記

時間	事件
<b>2006 年至 2016 年海漂垃圾治理發展進程</b>	
2006-2011	金門縣環保局著手調查海漂垃圾之數量，並數度向行政院環境保護署反映。
2011-2013	金門縣政府函請行政院大陸委員會就大陸海漂垃圾污染管制議題納入兩岸兩會後續協商議題，受制於陸方著重區域不同，仍以「兩岸空氣品質監測合作」為優先事項。
2013/01/25	陸委會函請環保署協助蒐集提供金門及馬祖受大陸海漂垃圾污染相關資料，以利再次透過兩岸兩會管道，請大陸方面積極協調有關部門予以妥適處理解決。
2014/02/27	兩岸兩會第十次高層會談期間將「環境保護合作」等 6 項議題納入第 11 次會談的協商議題。
2014/04/03	行政院將兩岸協議監督條例草案送請立法院審議。
2014/04	陸委會業依兩會高層會談結論，針對「兩岸環境保護合作」議題召開專案小組會議
2014/04/11	立法院一讀交內政委員會審查，惟藍綠兩黨先後提出復議，其後復議案因多次遭議事杯葛，故未交內政委員會審查。
2014/11/10- 2014/11/12	蕭前副總統前往北京參加 APEC 年會，於北京舉辦兩岸事務首長互訪會議期間，亦與中國大陸國務院台灣事務辦公室討論將海漂垃圾納入兩岸環境保護合作協議協商議題。
2015/03/26	行政院第 3441 次會議院長裁示：「請陸委會積極與中國大陸協商，儘速促成兩岸環保協議，以減少境外污染物傳播對我國空氣品質之影響」。

時間	事件
2015/04/10	金門縣環保局環廢字第 104003774 號函，建議中央修正「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項規定。
2015/04/16	環保署廢字第 1040027906 號函納入修法考量。
2015/05/23	「第 3 次兩岸事務首長會議」中陸委會主委夏立言向國台辦主任張志軍表達我方對於兩岸環保議題之關切，並建議將霾害 (PM2.5) 治理及大陸垃圾海漂至金馬海域議題，納入兩岸環境保護合作協議雙方協商範圍，陸方持正面積極態度。
2015/05/24	國台辦主任張志軍與金門縣縣長陳福海在金門會面，就民生議題舉行會談。
2015/06/13	金門縣環保局藉海峽論壇的機會，向中國福建省省長再次重申引水、接電、環保等議題。
2015/06/23	監察委員來金視察，陳福海縣長：「兩岸環保議題的接觸，以前都是學術交流比較多，兩岸三地的首長會議第一次以事務性的民生議題為主。」
2015/07/03	金門縣長陳福海赴廈門考察。
2015/07	兩岸環保業務主管機關進行「兩岸環境保護合作議題」第 1 次業務溝通，並已就海漂垃圾議題進行溝通。
2015/07/20	中國福建省省長蘇樹林率團赴金見證金廈接水簽約儀式，並與金門縣縣長陳福海進行事務性溝通。
2015/09	陸委會業依兩會高層會談結論，針對「兩岸環境保護合作」議題召開專案小組會議
2016/05/20	蔡英文就任總統，全面政黨輪替民進黨執政。



時間	事件
2016/12	金門縣議會第四次定期大會陳滄江議員以「為一勞永逸處理本縣垃圾問題，建請縣府逕行與大陸協商，將委由高雄市處理焚化垃圾改由大陸廈門處理。」為案由提案。
2016/12/20- 2016/12/23	金門縣政府向廈門市政府、國台辦反映，儘速推動兩岸跨域合作及共同進行海漂垃圾污染防治、垃圾處理工作。
<b>2017 年金廈返運第一批漂流物「工程浮筒」個案歷程</b>	
2017/03/08	金門縣北海岸線發現約計 200 個橘紅色大型工程浮筒，經了解為大陸廈門翔安國際機場填海造地之海事工程漂流至金門縣，每浮筒體積大且重量約計一公噸，運送困難，且金門縣現有設施無法就地處理，嚴重影響海洋環境。
2017/03/16	金門縣政府拜會中國福建省政府，推動兩岸跨域合作及共同進行海漂垃圾污染防治、垃圾處理工作。
2017/05/02	金門縣政府拜會漳州市政府，協助持續推動兩岸跨域合作及共同進行海漂垃圾污染防治工作。
2017/06/15	監察委員包宗和等人巡察海洋油污應變與海漂垃圾處理情況。環保局反映海漂垃圾處理困難與建議，因轉運高雄焚化廠頻出問題，協請以海漂物非以垃圾的概念，在法規上尋求突破。
2017/06/19	金門縣政府拜會陸委會，建議協調陸方持續加強海漂垃圾清理打撈及污染管制，並將海漂垃圾及生活垃圾規劃納入廈門焚化處理。
2017/07/04	金門縣政府向行政院秘書長陳美伶反映，協助解決垃圾處理問題。
2017/07/06/	金門縣政府向新北市長朱立倫反映，協助可燃性垃圾轉運台灣縣市焚化廠焚化處理。

時間	事件
2017/07/08/	縣長陳福海召集參議翁自保、海關、航港局、港務處等相關單位進行研議，以海漂「工程浮筒」作為兩岸合作第一批試運之標的，並循小三通現有固定航線返運大陸方式處理。
2017/07/12- /2017/07/13	金門縣政府翁參議率隊拜會中國福建省政府，至福州協調商談海漂垃圾等議題，獲得陸方口頭同意，以專船不定期方式帶回「海漂物」。
2017/07/22	立委鄭寶清、陳曼麗及航港局長謝謂君赴金視察，金門縣政府建議中央協助大陸船舶進入金門港口帶回「海漂物」等相關事宜。
2017/07/28	縣長陳福海邀集參議翁自保、高雄海關、航港局、港務處及環保局召開海漂物返運大陸研商會議，環保局於8月2日前提出專案計畫，與陸方進一步研討執行方式。
2017/08/02- 2017/08/04	中國福建省台辦副主任率員來金交流，實地勘察，了解「大陸海漂物由其運回」之議題。
2017/08/09	縣長陳福海率參議翁自保、環保局副局長楊建立等人拜會廈門市市委副書記陳秋雄及省台辦主任王玲、廈門市台辦主任黃河明等人，並就「大陸海漂物由其運回」進行商議，陸方同意於9月中旬後啟動回運機制。
2017/08	陳滄江議員赴行政院協調並行文給環保署，有關金門縣處理海漂垃圾問題。
2017/08/31- 2017/09/05	中國福建省台辦副主任第二次率員來金，「海漂物返運大陸處理」同意於金磚會議後，給予協助。
2017/09/04	陳福海縣長出席金磚會議，強調金門海漂物(垃圾)問題，建議建立對接窗口。

時間	事件
2017/09/30	行政院政務委員兼福建省主席張景森，視察大陸引水工程進度概況，並到大洋掩埋場視察大陸海漂物大型工程浮筒。
2017/10/16	監察院監察委員林雅鋒、仇桂美、劉德勳三人，抵金巡察及接受陳情。
2017/10/19	陸委會研商「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」部分條文修正草案，會議決議「至金門縣政府規劃將中國大陸海上漂流物運回中國大陸乙節，據環保署說明，尚符合我國環保相關法規規定，後續處理相關作業，請逕洽中央相關主管機關辦理」。
2017/10/26- 2017/10/27	金門縣副縣長吳成典率縣府團隊赴大陸進行泉州晉江焚化廠考察，中國福建省台辦處長王志輝表示，國台辦已同意金門縣海漂物返運大陸處理事宜，目前請廈門市台辦進行後續事宜。
2017/10/30	環保署以環署督字第 1060075174 號函復金門縣議員陳滄江，「有關大陸海漂垃圾，如經離島縣環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回，尚屬合理」。
2017/10/31	廈門市台辦表示，協調安排港口、進港方式等相關事宜。
2017/11/06	廈門市台辦表示，擬定劉五店碼頭為接受港口，並提報計畫送中國福建省台辦核批。
2017/11/06	環保局以環廢字第 1060016036 號函請行政院環境保護署及行政院大陸委員會，同意金門縣辦理海漂物返運大陸處理。
2017/11/13	環保署以環署廢字第 1060087928 號函復金門縣環保局，該署已於 106 年 10 月 30 日環署督字第 1060075174 號函副本諒達，「有關大陸海漂垃圾，如經離島縣環保局認定非該縣所產出者，要求由產生源運回，尚屬合理，爾後就海上漂流物品返運，請依前述函釋辦理並就個案事實自行認定，另有關返運作業方式經雙方協議後辦理」。

時間	事件
2017/11/16- 2017/11/17	參議翁自保率隊前往廈門市劉五店碼頭現勘，該港口可行駛七萬噸船舶、深度為 15 米，貨物吊卸設備齊全及腹地廣大，符合金門縣小三通貨輪靠岸需求，且廈門市台辦表示，中國福建省台辦同意於劉五店碼頭辦理相關事宜。
2017/11/21	陸委會召開中國大陸「海漂垃圾」相關事宜會議決議，「有關中國大陸工程浮筒漂流至金門海岸，擬返運回中國大陸乙事，經與會相關機關討論，依海上漂流物品返運方式個案處理，與現行環保等相關法規並無扞格，後續請金門縣政府逕辦理返運程序，未來個案依行政院環保署 106 年 10 月 30 日環署督字第 1060075174 號函辦理」。
2017/11/22	陳福海縣長帶領縣府團隊經小三通跨海到廈門拜會訪問，也與國台辦副主任鄭柵潔見面及與中國福建省、廈門市台辦人員針對金門的「海漂物」處理進行討論。
2017/11/23	金門縣政府大陸辦公室行文廈門市台辦，協請出示船舶進出許可文件或證明文書。
2017/12/05	環保局委託金祥富國際船務代理股份有限公司辦理漂浮筒返運大陸處理海運案，金祥富於 11 月 6 日將「航經金門限制或禁止水域入出大陸地區廈門港（劉五店港區）申請書」提送航港局，11 月 8 日經航港局核准。
2017/12/11	參議翁自保召集財政部關務署高雄關、交通部航港局中部航務中心（金門辦公室）、金門港務處、金門縣政府觀光處大陸事務科、金門縣環保局及金祥富國際船務代理股份有限公司等相關單位確認 12 月 15 日辦理海漂浮筒返運大陸處理相關細節。
2017/12/13	環保局委託日祥企業社進行陸運，於 12 月 13 日將 220 個海漂浮筒由大洋掩埋場運至料羅碼頭完成運輸及裝載。

時間	事件
2017/12/15	上午 8 時由小三通船舶「進薪輪」載運 220 個「海漂物-抽砂工程浮筒」由料羅港啟航出港，於上午 9:15 在金廈海域與大陸船舶會合，共同展開海域清潔行動，並於當日上午 10:35 抵達廈門劉五店海翔碼頭八號泊位，上午 11 時在金門縣政府參議翁自保、環保局長呂清富、中國福建省台辦處長王志輝、廈門市台辦處長陳德津、科員陳雅萍、廈門海翔碼頭公司副總經理林飛龍等人見證下，順利於下午 2 時完成裝卸工作，「進薪輪」並於下午 3:08 駛離劉五店碼頭。
	<b>規劃第二次返運保麗龍發展歷程</b>
2018/4/18	金門縣府邀集陸委會、環保署及高雄海關等等相關單位進行「金門縣海漂保麗龍返運大陸協商會議」，對於再次執行「海漂-保麗龍返運大陸處理」內部已達成共識。
2018/4/27	廈門市委副書記陳秋雄、台辦主任黃河明、旅發會主任楊琪、商務局副局長洪本況、三通處長陳德津和科員謝少明等人勘查從大陸漂來金門的大量保麗龍垃圾。

資料來源：金門縣環保局，本研究自行整理。