

第四章 治水預算的政治機會結構

本研究在前部份已介紹了本文的分析構面與研究架構，以下就以利益鐵三角的相互連結、治水議題的政治聯盟者、環境決策的管道以及短期事件的影響等四個構面來歸納分析治水聯盟所面對的外部政治機會結構；另外並以治水聯盟的運作與資源來分析聯盟內部串連與運作的過程。

第一節 利益鐵三角間的相互連結

實際過程裡，行政機關還可以區分成政治菁英與執行機關兩個不同的層次。政治菁英代表負責整體政策成敗的行政院長與政治任命產生的政務官們；執行機關則代表著基層實際負責執行治水預算政策的水利署、水保局等公務員。由於身分上的差異，兩者對於政策的動機與考量也有很大的不同。故本節希望分從政治菁英、執行機關、在野黨立委、朝野協商與原住民立委與團體等角度分析與討論治水預算案排除困難，順利完成立法的背後原因。

壹、 政治菁英

治水預算最早提出的場合，是在 2005 年 3 月謝長廷剛接任行政院長後的第一次行政院財經會報。俗話說『新官上任三把火』，對剛上任的行政院長來說，最要緊的就是在就任時給社會一個全新的觀感。但在第一次財經會報中，真正全新的計畫就是八年八百億治水計畫（工商時報，2005）。

『行政院長謝長廷本周一召開就任後的首次財經會報，在聽取主管部會針對金融監理業務、公股金融機構整併、產業發展及水利建設所提報告後，重點裁示同意經濟部所提八年八百億元的水患整治計畫，以及選定汽車、面板及寬頻等新興產業發展，以擴大就業，提振景氣。另外他也提及應賡續推動新十大建設，加強BOT以帶動投資、擴大內需，創造短期就業機會…首先在整體的計畫架構上，新上任的謝揆並未如過去歷任行政院長單獨另提一套國家經建發展計畫藍圖，基本上是認同與賡續前任閣揆游錫(方方土)所提的五年五千億新十大建設方案…謝揆財經會報裁示中堪稱真正新興的計畫，當數經濟部所提八年八百億治水計畫。由於台灣近年來飽受水患之苦，每年零星投注的救災防洪與搶救復建經費，加總起來其實甚為可觀。但在經常性預算方面，水利單位每年只能編列十億元辦理各縣市的河川治理，而今提出八年八百億計畫，等於是把分八十年編列的經費預算化零為整，以期畢其功於一役。』

由新聞報導中，可以發現治水計畫剛提出時，媒體報導內容可以分為這兩個方向（呂雪慧，2005）：

『行政院財經會報昨天通過一項八年八百億元的擴大內需的水患整治重大經建計畫，將以八十年才能完成的水患整治，集中在八年內完成…謝揆也裁示通過八年八百億元水患整治計畫，透過公共投資，擴大就業機會，提振景氣。原本八百億元治水計畫擬採特別預算方式編列，但謝揆裁示經濟部、經建會、主計處就水利建設預算部分，研商妥適處理方式。

謝揆表示，這項治水計畫通過，可讓國家重大計畫持續進行，因為高鐵年底即將完工，有就業考量，及公共投資會有影響，因此必須有新投資案出爐。若以過去每年十億元辦理各縣市的河川治理及治理水患，必須八十年才能完全解決也方淹水問題，做為一個政府，以如此進度將對不起民眾，因此調整在八年內要完成。但整治方法必須兼顧生態及環保，經濟部仍在規劃中，將台灣各地水患，以治洪與分洪並進。』

在後續的地方視察行程中，他也把握機會向地方推銷計畫（蔡慧貞，2005）。

『行政院長謝長廷昨日進行上任後第一場視察行程，即選擇巡視基隆河整治工程進度，水利署保證，員山子分洪和基隆河整治的主體工程今年五月防汛期前一定完工。謝長廷宣示，淹水是民眾的夢靨，放任淹水是落伍的象徵，政院將推出八年八百億元整治台灣的河川，讓民眾提早七十多年告別水患。』

面對在野黨佔多數席次的立法院，為了促成立院臨時會順利召開以審查治水條例。他也放下身段，希望能得到在野黨的支持，而創下了第一次行政院長在立院休會期間報告的憲政首例（高有智、曹秀雲，2005）。

『立法院臨時會朝野角力，雖然行政院長謝長廷昨天破天荒在休會期間率領相關部會首長簡報八年八百億的水患治理案…謝長廷昨天率領經濟部長何美玥、水利署長陳伸賢等人親赴立法院簡報，謝長廷一到場就放低身段，在簡報會前更逐一與立委握手，尋求支持，與立法院長王金平互動很好。王金平開場就說，謝長廷昨天創下先例，希望未來法案遇到困難，兩院也能循此模式，互相加強溝通。』

最後，面對在野黨對法案的杯葛與臨時會流產，使立法過程延宕。其更直接要求在野黨如果不通過就請倒閣、對他提出不信任案（高有智、蔡慧貞，2005）。

『立法院新會期即將開議，八年八百億治水預算朝野角力，行政院長謝長廷昨天拉高分貝，大批泛藍政黨與國民黨主席馬英九反對八年八百億是沒有良心。他更語出驚人說，如果泛藍反對，大可在立法院提出不信任投票，讓他下台，他將建請總統解散國會，最後訴諸民意解決爭議。』

由此皆可見，8年800億治水計畫作為謝長廷上任後第一個全新計畫，當然會被他視為代表政績，而運用所有行政資源努力催生與推動。故整體

來看，對於政治菁英來說，推動治水預算主要目的應該可以歸納成『一次解決水患問題，建立代表性政績』與『推動重大公共投資，增加就業並提振景氣』這兩種動機。

貳、 執行機關

水利署在本案裡是最主要的規劃與執行機關，也努力的在立法院裡拜訪各黨團與立委，遊說立委們通過條例與預算。

『水利署來跟我們做過遊說，行政院來跟我們做過遊說…他們的這個官員他們會親自過來，這樣子來講，或者是說他們承辦人員也會把相關資料送過來。』《訪談記錄 J》

在剛開始水利署版的法案中，執行範圍其實僅僅只有包含全台灣重要河川的整治而已。但在各地方立委與原住民立委為了選區利益的努力爭取下，水利署擴大了原有的計畫整治範圍，把河川上游的水土保持、各鄉鎮農田水利會管理的灌溉溝渠與大排都包含進去，由各地方政府團體自行提案申請，經水利署的治水推動小組審核通過後始予補助。

『八年八百億…他本來只是中央管河川…這樣子有一半的立委沒分到，他們就會覺得為什麼會只有中央管的河川…你們淹也是淹到我們的地方啊，就是我們也要的意思，然後那些人就很上道嘛，然後對對委員講對，外縣市也有，所以就變成本來中央管，現在又變成縣市管。』《訪談記錄 E》

所以，在本案通過後，水利署也擁有了龐大、可自行分配的行政資源，增加了自身在行政院的份量。此外，本案也把由水保局負責的上游山坡地水土保持與治山防洪、內政部營建署所管轄的都市雨水下水道建築與維護

等都放入條例內容裡。預算金額也由 800 億增加至 1160 億，分四期共八年來執行。

此外，在石門水庫鄰近區域的立委爭取下，水利署也同意其提案爭取石門地區訂定另一個單獨特別條例，預算金額為 250 億元。本案亦由水利署、水保局、原民會、林務局等機關共同分兩期共六年執行。

值得注意的是，水保局與原民會等其他機關其實完全不在原先的規劃中，而是因立委擴充條例與預算範圍，使納入本計畫內。故水保局在本條例通過後的半年內，為了到底要如何規劃與執行這麼龐大的預算而人仰馬翻。

『我們提案提出去的那天，水保局的人也在場，他楞住了嚇壞了，怎麼突然跑出這一條來…治水條例過到預算出來那一陣子，水保局被這個治山防洪整慘了啦，他們全體四百多人，加班了好幾個月，假日都沒有，都全部停休。』《訪談記錄 I》

甚至在石門地區的水保局工程所所長，也因為以機關現有的人力物力，根本無法執行如此龐大的治水預算而辭職了。

『第一工程所的所長為什麼辭職，因為錢太多他做不完，他們之前本來就有公務預算在那邊做為他們認為必要的…但是問題是這下子突然多了六十億他們做不完，然後他不敢做就辭掉了。』《訪談記錄 L》

此外，就連原本就在 8 年 800 億計畫裡頭的水利署，在現有的人力物力下執行這筆龐大的預算也非常吃力。許多地方政府也都在這筆預算通過後，新設了水利局處。

『爲了執行預算，我們只好策略性的借調人力。按照計畫的進度，從計畫比較沒有那麼多的東部河川局調整人力，把人調到業務比較多的西部地區河川局…許多地方政府的水利處，也都是在這個預算通過後成立的』《訪談記錄 N》

雖然治水預算條例中開放了執行機關可以聘用契約性人員來應付業務增加所需要的人力，但這些暫時性的員額其實並沒有發揮太大的功效。

『這些約聘僱人員都很年輕、沒有經驗，考上後要一段長時間訓練。再加上許多人都會進一步去考高普考，流動率很高。所以其實沒有幫上什麼忙。』《訪談記錄 N》

業務大幅增加下，執行機關能力的不足。似乎也印證了在當初報紙輿論上，對行政機關是否有能力可以突然執行如此鉅額預算計畫的質疑（李鴻源，2005）。

參、 在野黨形式上的監督

在治水條例剛提到立法院時，在野黨對外界表現出來的態度是質疑行政院動機，是否為政策綁樁。所以在野黨都異口同聲，要求行政院送出詳細計畫，並且一定會嚴格把關。但在地方壓力出現後，在野黨委員的立場也跟著改變。

『那個時候的政治氣氛是在野黨想要找一個威脅行政院的東西，所以就有那個氣氛，但是後來就是大家地方的聲音出來…大家都有壓力阿…事實上要到比較多的是藍軍縣市的立委，因爲他們席次多啊，然後再加上他們的的確是多在那種大河的附近。』《訪談記錄 E》

例如，剛開始有些委員則認為治水應該屬於每年的經常性預算。不應

該以特別條例，也就是用舉債方式籌措特別預算。『我們是反對用舉債的方式去籌措所謂的這個治理的經費，因為已經債台高築了。』《訪談記錄 J》

另一方面，認為特別條例一次編列數年，會使得後續監督與考核不易。所以，主張以一般總預算方式年年編列即可。

『他跟年度預算不一樣，他一次過就是整個全部過，這一批就整個過，那每年他們就直接去撥去用，那他在整個考核度上面就不若於我們平常的年度總預算…監督不易。』《訪談記錄 J》

但在內部並未取得共識，因為許多委員害怕以地方利益考量，如以總預算方式會使得預算使用受到層層限制。

『有的人是基於他們地方的這個利益的關係，那所以這個部份用總預算來講，當然很多地方就被鎖死了，那這個部份就沒有取得這樣子一致的共識。』《訪談記錄 J》

此外，治水工程是否需要環評也是立委們討論的焦點。立委們害怕預算執行可能會受到環評制度影響，使預算到地方的『時效』受到延誤。

『你知道一個環評要多久嗎？兩年。你每一條溪都要做環評，那你想想看你要去治理多少的溪流，你的環評需要多久的時間？八年可以做得完嗎？不見的喔…地方的人可能會比較在意時效的部分吧…因為很多人怕淹水嘛』《訪談記錄 I》

所以有在野黨委員提案，在條文中加入『本條例不受環評法限制』的條款。但在環保團體抗議與水利署長保證『本計畫絕對都不需要進行環評』的情況下，本條文才被刪除。

『水利署署長講了一句話。他說委員不用擔心，這個是一個緊急的計畫，所以根本不需要環評，所以所有委員才會放行。』《訪談記錄 E》

果不其然，在預算通過一年後的水利署報告中，已完工的 299 件工程裡完全沒有任何一件符合環評規模、需要進行環境影響評估。印證了先前環保團體對行政機關可能會以故意分割工程，以規避環評的憂慮。

『話說回來，有沒有一個環評過，沒有、一次都沒有…因為他每一公里（的標準）要做環評，他可能就弄 900 公尺。』《訪談記錄 A》

其次，在立委減半的壓力下，許多委員連任之路都更加困難。甚至是過半數的委員，都有失業的壓力。所以不管是為了連任或選區利益，治水預算這種雨露均沾的大區域法案定會獲得委員支持。

『現在選舉到了，選舉完他們也知道他們沒有明天了…立委減半阿！所以他們也就是最後一撈，那這個下來等於是有錢大家撈。』《訪談記錄 A》

最後，連立法院長王金平都親自出面來主持朝野協商。

『最後是因為王金平出來協調，王金平出來協調就某種程度就會表達表示一種態度就是會過，王金平一出手差不多就會過了。』《訪談記錄 E》

『王金平他有一個公式，他會說（砍）1/10，讓提案砍預算的委員爽，然後對於提案有不會造成太大的傷害，兩邊的面子都做到了。』

《訪談記錄 I》

表面上也是砍預算。實際上則是『搓湯圓』讓朝野立委儘速通過，這也讓法案終於順利完成立法。

肆、 朝野協商：各政黨之間恐怖平衡與利益分贓

本案預算增加的最主要關鍵場域，其實就在立法院的治水條例朝野協商中。在朝野協商裡，原住民立委高金素梅認為山地土石流的發生，是精省後治水與水保預算減少所致。

『我們估算法是這樣，台灣水土保持做的最好的時候，當然是民國 85 到 88 年之間…那個時候為什麼做得好？經費夠！89 年以後到現在的經費，我們發覺總體這樣比對起來…一年短少了 20 億。也就是說我們只不過其實現在外加一百六十億…一年二十億，我們只不過把之前八年他砍掉的預算，把他補回來而已。』《訪談記錄 I》

故強烈要求水利署增加預算，納入水保局並擴大計畫的範圍。治水計畫不能僅只有中下游，而必須往上延伸到原住民社群所在的上游山區。故在條例中加入了 160 億，並限制只能用在山地地區。此外，除非石門地區的方案一起放進協商、併案審查，否則免談。當時水利署原本表示，最多只能增加二、三十億，否則主計處與經建會不會同意。但最後在高金素梅委員與其所代表的無黨聯盟威脅撤簽協商結論、並讓本法案在朝野協商冷凍四個月的情況下，行政院在政績壓力下也只能同意了。

『他們那時候一直想搶業績，那我們很簡單，我們委員是代表無黨籍黨團，委員不簽的話，冷凍四個月…行政機關阿，你們去說

服自己嘛，你不讓我們這個放進去，那我們不讓你八年八百億過。』
《訪談記錄 I》

在第一期預算審查時，朝野協商的場合其實就像菜市場，成為了各黨委員討價還價，向行政機關爭取預算、要求分配區域利益的處所。

『有立法委員有意見，水利局的官員就在他旁邊，然後委員就會塞紙條給他，告訴他，然後他們就會知道那個委員要的是什麼，有可能要工程，有可能要他那個地方的建設案，有可能要什麼，或者是說他要水利署給他承諾他什麼。』《訪談記錄 E》

但同時治水聯盟也利用行政機關與其他黨立委急於通過預算的心態，在協商中趁亂加入了需作成本效益分析、需邀請在地團體、環保團體舉辦聽證會等等的主決議與附帶決議，由此製造了聽證會這項後續參與政治機會。在由此皆顯示，現今立法院中許多法案，其實都如同本案一樣缺乏政策實質討論與論辯。都是在朝野協商裡由立委們坐地喊價、要脅叫囂中糊里糊塗的就通過了。

『你其實會覺得很荒謬，因為國家法令竟然在很短的時間內，我們沒有經過很詳細的討論就表決了、然後就通過了。』《訪談記錄 E》

不透明的朝野協商機制其實製造出了一種『恐怖平衡』，讓小黨或少數主張者可以利用制度設計來延宕議案與增加談判籌碼，迫使大黨與行政機關接受其訴求。

伍、 原住民立委與團體

不管是在治水條例或石門條例，新增預算的大部分都是關於河川上游山坡地水土保持工程的施做以及土地超限利用的稽查處理，所以計畫直接影響的區域就是居住河川上游山地的原住民部落。當初治水預算計畫提出時，原住民立委高金素梅即在報紙上投書，認為行政院原先規劃的八年八百億治水計畫範圍，都只照顧到中下游的平地都市與鄉鎮，而沒有顧及在山上受到土石流威脅的原住民部落。因此在立法院審查治水條例時，即強烈要求應把上游集水區的治山防洪納入條列之內。此外，在石門條例中也加入超限利用查處、原住民土地管理與監測等部分。

但因為治水聯盟等環保團體，在審查預算的過程中加入了聽證會等監督機制，又限制行政機關必須邀請民間團體、舉行過聽證之後始可動支預算。故其認為環保團體是藉故拖延，不顧在山上的原住民生命財產安全。

『部落一聽到治山防洪被環保團體攔住，馬上就跳起來，每一件都是牽涉到部落的安危，對不對…好不容易經費通過了，條例也通過了，你用技術性的手段，把人家每一件大小小都要環境影響評估，那拖住多久。』《訪談記錄 I》

不只本案而已，其他如馬告國家公園等其他的案件上，也可以看到同樣的情況。

『他們支持蓋馬告，我們反對，把他們打到慘敗，打到馬告國家公園被我們幹掉，他們是一定輸的，三、四十個環保團體加起來才五、六十個人，我們在反馬告的時候，我們總共動員十幾次，最大一次四千人，我們在馬告周邊開了八十場說明會，我們從部落教育開始一步一步來，那環保團體沒有。』《訪談記錄 I》

因為兩者關心的焦點皆放在山坡地的土地利用問題，故環保團體與原住民間一直存在著衝突與矛盾。但亦有原住民團體認為這個衝突是政治人物操作出來的，其藉著塑造環保團體故意欺負原住民，不要求都市人、只要求原住民保育等

訴求，以取得部落選票。

『真正原住民有識之士是希望跟環保團體合作，可是現實生活上其實你不要跟環保團體合作，你就是會被污名化，尤其是在選舉的時候，環保團體就是在欺負我們這些原住民，他們不去要求都市人去做保育工作，把這破壞生態的責任全部都遷扯在一起說是原住民的責任，所以原住民政治人物只要罵環保團體就有票了。』
《訪談記錄 C》

『…在這次的聽證會上，不只不見夥伴關係，政客不斷地強調土石流威脅住在山區族人的生命安全，然而工程經費卻被環保團體所杯葛凍結，致使同胞生活陷入水深火熱之中，悲情的訴求無非是挑起當地居民與環保團體嫌隙。』（陳秉亨，2006a）

再加上過去台灣的選舉制度、土地測量與土地私有分配、國土規劃政策與回饋金的利益分配等等，皆未考慮到原住民社會文化的特性，反而相當程度撕裂了其原實行草根民主、以共識決為主的部落社群。

其實原住民他本來有草根民主的條件，因為他部落人不多…可以在這種部落的公共討論裡…在基層做決策…在這種現代的選舉制度之下，完全沒辦法。因為部落完全是分為你是金素梅派的，你是某某派的，你是哪一派的。因為選舉不需要整個部落，只要抓住四成的人，就贏了《訪談記錄 C》。

石門水庫集水區，一共牽扯到六個鄉，龍潭鄉、大溪鎮、關西鎮、復興鄉、尖石鄉、三峽鎮，其中尖石鄉跟這個復興鄉佔百分之九十九點五。但是石門水庫回饋金是平均分配給這六個鄉鎮…其他的鄉鎮只是沾個邊阿，然後他就全鄉獲益，真荒唐！《訪談記錄 C》。

在桃園北區水資源局與中興新村的兩次聽證會裡，其皆從地方網絡，用遊覽車動員大批地方民眾來到聽證會場。

『他們動員很多人從屏東…到處動員…他們都穿高金他們工作隊的服裝，然後引用很多照片那個都統一製作，有系統的啦！。』
《訪談記錄 F》

動員的民眾在會場上連番發言、強烈抨擊環保團體不顧部落生命財產安全、拖延工程進行。也因為原住民立委的動員，使治水聯盟原先爭取到希望進行政策辯論的聽證會，變成了一場各說各話的公聽會。

『（水患治理）不是純粹的一種環境問題，它是社會問題，它的社會問題的面向可能遠高於環境問題，而且它通常要解決的時候，它的非理性是來自於民眾集體的非理性，而不全然是政策的非理性。』《訪談記錄 D》

綜合來說，民代動員地方民眾和缺乏理性討論的現象也代表著治水預算議題的本身，其實不單只是個工程或政治問題，而是一個複雜的社會問題。

第二節 環境決策的參與管道：

『環境決策的參與管道』是解釋治水聯盟究竟透過哪些途徑表達對治水預算的意見與立場及與行政機關互動。在過程中，又如何製造更多政治機會；亦或被何種因素限制了其參與政治機會。

壹、 立法院內各黨團遊說：

因為本案的研究範圍集中在中央層級的治水條例立法與條例通過之後的第一期預算審議過程。所以相對來說，立法院內即為本研究最重要的舞

台。最初是與立委助理共同關心遊說雲林湖山水庫案時，由助理偶然告知。因條例內文隱含著肉桶分肥等種種疑慮，才引起環境團體的後續關心。

『是在這個立法院，我就整天在那邊…就是搞立法院的工作，才接觸到這個訊息，所以無心插柳才把這個事情引爆出來。』《訪談記錄 D》

故在 2006 年 1 月條例審查時，本案正剛開始因立委提案免經環評迴避監督引起注意，故此階段環境團體僅僅只有串連與散播訊息而已，並無具體的行動。

『其實那段時間我們正在遊說那個反對湖山水庫的預算，所以其實在那段時間，當時立法院有這個案子，我們沒有很積極去監督，一方面也沒有人力去作。』《訪談記錄 D》

直到 2006 年 6 月第一期特別預算審查過程中，立委助理和聯盟代表才共同合作拜訪各黨團與立委，一方面告知此條例通過後的不良後果；另一方面爭取執政黨和在野黨委員共同支持否決此項議案。

『他的助理會陪著我們跑…例如說我們現在要找黨團的誰阿，找不到的話，跟他們的辦公室主任講說找不到，然後他就幫我們打電話…帶我們串這些事情，然後拜訪的主要都是黨團。』《訪談記錄 G》

但雖然拜訪各黨時，各黨皆表示認同聯盟的主張。但在地方壓力與立委個人選區考量浮現後，最後預算表決時遊說並沒有發揮太大的效用。

『…然後也到立法委員的辦公室去遊說，他有時候到王昱婷國民黨的那邊去…但是最後結果這案子到最後表決下來，國民黨最後沒有嘛！親民黨我們去找也都沒有用，之前答應的都假的《訪談記錄 A》』

『那個時候的政治氣氛是當然在野黨想要找一個威脅行政院的东西，所以就有那個氣氛，但是後來就是大家地方的聲音出來，就是大家都有壓力阿。』《訪談記錄 E》

僅僅只有執政的民進黨在最後開放自由投票，其他在野黨都一面倒的支持治水與石門預算通過。

『民進黨遊說到會開放投票這不簡單，執政黨自己去打自己的屁股，這一點我要說一下民進黨還是有一點理想性，在野黨沒用啦！。』《訪談記錄 A》

貳、 立法院朝野協商

在拜訪遊說各黨團與委員後，主要的戰場就轉換到了第一期特別預算的立法院朝野協商裡。在朝野協商的過程裡，立委助理與治水聯盟成員匆促地共同草擬了附帶決議文，希望直接在預算執行上加入更多的行政監督與評估機制。

『發現他們要過是石門水庫的那個條例的時候，我很緊張，那時候是上午，差不多九點多，我看到他們下午要朝野協商，我就趕快去把那個條文拿出來，然後臨時寫了很多東西放進去。』《訪談記錄 E》

並透過同盟與友好的立委們角色分工與共同協助，成功地在朝野立委與行政部門討價還價的一片混亂中，由各黨團共同簽字通過。

『然後王金平那天在協商的時候(立法委員們)也是用喊的…就是我們要多少錢啊，你拿多少錢啊這樣子。』《訪談記錄 E》

要求水利署和水保局等行政機關應先邀請相關學者專家、環保團體、地方團體共同舉辦聽證會後，始可動支預算。

『水庫上游集水區保育，應廣邀學者專家、在地團體、保育團體依行政程序法舉行聽證會後，始得動支預算，但緊急搶修工程不在此限。』《石門第一期預算主決議》

此外，執行預算前也必須先進行實施成本效益分析等行政預評估。在朝野協商中，治水聯盟與政治同盟的立委成功製造了『聽證會』，此項新的政治機會使聯盟後續有正式管道可以在預算執行前發揮影響力。

參、 參與全國性環境大型會議

除了立法院內的行動與遊說外，環保團體也藉著參與全國性會議的機會表達主張。一方面可以串連其他性質的社會團體；另一方面也可以向與會的行政首長與立委施加壓力。具體來說，在 2006 年 3 月的全國河川 NGO 會議，第一天議程最後有環保署長以及兩位立法委員蒞臨參與。此時環保團體就把握這個機會，發言陳述治水條例將對環境帶來的破壞與傷害，並且共同倡議民間團體應該成立一個聯合監督治水的聯盟。

在綜合座談的最後，炳原提出成立聯盟的構想，得到在場團體的支持與回應。立委田秋堇當場提議聯盟可以取名為 1410 大禹治水聯盟，以表示治水應可用疏導的方式，而非使用更多的水泥工程來圍堵。《參與記錄 001》

在 2006 年 4 月的國家永續會議上，環保團體與社區大學等社會團體一方面在會議上發表『1410 大禹治水聯盟成立宣言』，並邀請與會其他團體共同簽署。另一方面也企圖在會議中提出意見，以變成會議的最終結論。

『以國土復育為上位原則，針對水患治理特別條例、石門水庫治理條例兩項治水計畫補充進行政策環評。除緊急必要工程外，其違背永續發展原則者，建議全數凍結。』《國家永續發展會議結論建議報告（草案）》

並藉著參與會議機會，治水聯盟要求行政機關針對治水條例進行政策環評，希望爭取更多的政治機會。

肆、 參與行政機關聽證會

在治水第一期預算黨團協商時，透過聯盟與立委的共同合作，成功在決議中加入了舉辦聽證會的條文，要求行政機關在進行工程之前應該先與專家學者、地方與保育團體充分討論與辯論爭點。這也是一項空前的突破，自行政程序法通過後，立法院首次主動要求行政機關舉辦聽證會。為了讓聽證會制度發揮效果，聯盟與立委特地在會議舉辦前邀集水利署與水保局討論聽證會籌備事宜。有鑑於行政機關缺乏舉辦經驗、不瞭解聽證會精神與執行政序，之後又邀請逢甲大學戴秀雄教授講授聽證會與公聽會的差異。希望按照行政程序法，分成預備聽證會與正式聽證會兩個階段來舉辦聽證會。首先在預備聽證會時整理議題爭議點，之後在正式聽證會上就爭點由正反雙方提出資料相互論辯。希望能與行政機關實際溝通與辯論對上游山坡地水土保持的工程思維與作法，而不至淪於公聽會似的各說各話。

雖然會議前做了許多努力，但聽證會的進行卻完全出乎聯盟的意料。在『石門水庫及其集水區整治計畫-集水區保育治理』聽證會上，水利署仍刻意以一般公聽會的方式進行，只想要趕快完成法定程序以動支預算。行政機關敷衍的心態，讓保育團體遊說政策論辯的目的大打折扣，也使聽證會制度設計無法落實。

『主席只想草草結束會議，直接說關於工程技術性的都交給行政機關就好，事後會回覆大家，只要大家不反對就好。根本沒有實質的討論與辯論，完全失去聽證的精神，而變成一場各說各話的公聽會。』《參與記錄 003》

除此之外，支持預算的原住民立委還動員了支持者來參加會議，當場環保團體便成為全場的箭靶與阻擋治水工程的罪人。

『民代、專家學者、鄉、鎮、村、里長口徑一致，將環保團體希望能夠謹慎使用此預算的聲音，扭曲成享用水的漢人打壓水源區的原住民。』《台灣生態學會電子報 152 期》

場上沒有對政策內容和執行作法的討論，只有情感抒發與對環保團體的攻擊。

『與會的原住民鄉、鎮、村、里、社區發展協會、青年會等社團同一口徑，將預算被凍結全數怪罪於環保團體。…在場原住民社團除了把環保團體當箭靶之外，主張如此龐大預算需要審慎規劃與監督的立法委員賴幸媛也是飽受攻擊，而追加預算的立委高金素梅與執行預算的水利單位則變成英雄。』《台灣生態學會電子報第 154 期》

綜合來說，兩場聽證會雖然的確延宕了預算執行，但在行政機關的消極抵制下只淪為形式，並未發揮聯盟預想的政策論辯功能。

伍、 製造體制外的政治壓力

為了治水預算案，聯盟分別在 2006 年 1 月治水條例立法院政黨協商以及 6 月立法院審查第一期治水特別預算時發動了兩次立法院外遊行抗爭。就進行抗爭的策略與目的來看，立法院內的遊說與立法院外的環保團體抗爭實是一體兩面。

『後來其實就是緊急的聯絡團體要作抗議嘛…所以那天吵一吵就有用了，就免環評就拿掉了，幸好…外場是這樣啦，但是內場還是我們在運作啊』《訪談記錄 B》。

一方面藉著議場外的抗議施壓，同時藉著媒體曝光把議場內的訊息向社會大眾散佈和製造輿論壓力。另一方面，則進行場內遊說。透過同盟立委在協商時提出提案。表面上『免環評』條款是在抗議下取消了，環保團體爭取到更多的政治機會，可以在環評程序中監督政府。但實際上，行政機關會在執行工程時刻意以緊急搶救或故意低於環評標準方式設計以規避環評程序，故至今已實際執行的治水預算工程並沒有任何一件經過環評審議。

同樣的方式也運用於立院審查第一期預算時，同時間治水聯盟一面在場外抗議治水分贓，一面則在場內遊說希望加入更完整的監督機制與聽證會。

除了參與正式會議外，聯盟裡的成員也利用寫專論投書報刊（溫炳原，

2006)、參加公共電視節目錄影的方式¹，試圖向外界傳播自己的理念。對於他們來說，投書報刊其實是最省力的方式。『投書報紙是我們最擅長、也是最快又省力的方式。』《訪談記錄 B》透過媒體傳播，希望可以增加社會對於聯盟主張的支持，也製造政府相關單位的輿論壓力。

第三節 治水議題的政治聯盟者

除了透過管道參與之外，社會運動主張若要對公共政策產生實際影響，在政治過程裡也必須有代言人。其可以運用身分上的影響力與資源去實踐理想和改變現狀。

壹、 同盟者：立委裡頭的稀有動物

在本案裡立法院內支持治水聯盟主張的政治聯盟者，僅有少數幾位長期關心環境的立法委員。『現在我們最重要的四個盟友就是賴幸媛、田秋堇、然後王塗發，還有趙永清，就這四個。』《訪談記錄 D》靠著他們在委員會與朝野協商提案，並透過與友好立委的分工合作以影響最後的政策決定。『每個人都有他自己的角色，但是他們扮演的角色都比較不一樣...那個主攻就是那些委員。』《訪談記錄 E》。

此外，即使是友好同盟的立委，在自己所屬的政黨中也很難得到支持，而常常在自己的政黨裡受到攻擊。

『但是很可惜就是因為田立委自己本身也是民進黨不分區立委，所以…就是說執政黨賦予的角色，本來就是要護航，你還去給它砍預算。』《訪談記錄 D》。

¹ 2006/7/22 公共電視『公民眾意院』節目

不論是屬於民進黨、親民黨或者是台聯，他們所面臨的處境都相同。

『當時就是石門水庫那個問題，…後來我們要請賴幸媛就是可以在黨團裡面爭取支持，排入他們台聯黨的議案，當成他們的提案，台聯黨沒有人支持賴幸媛，把那個水患治理同樣下一個…跟石門水庫同樣的主決議…沒有人支持。』《訪談記錄 D》

這顯示了，一方面此議題牽涉到立委的直接選區利益，在地方上有很大的壓力。

『反而地方上，我們會有地方的壓力，因為他們會說你們不讓那個預算趕快通過，趕快通過就可以趕快執行。』《訪談記錄 H》。

縱使不想參與資源分配的立委，也會受到其他區域立委的壓力而不願意擋人財路；

『他們針對黨團去遊說的時候，很多黨團的幹事長或是什麼就跟他講說這是地方民代提出來的，他們基本上身為立法委員的倫理，就是不要去擋同黨的在地的議題。』《訪談記錄 G》

『國民黨裡的文化是這樣子，這是我的財路你不要擋我，然後你就是同意就對了。』《訪談記錄 B》

另一方面，長期關心台灣環境議題的政治力量其實很微小，在連總統都認為經濟發展比環境更重要的前提下(陳永昌，2007)，很少委員願意支持吃力不討好的環境議題。

『老實說這幾個立委，在現在這個亂世裡面喔，真的是難能可貴對啊，他們真的很為難啦，當一個政治人物真的不簡單...不得精神分裂是很困難的。』《訪談記錄 D》。

這也難怪連環保團體本身都很同情這幾個『稀有動物』立委的兩難處境。

貳、 經營與在野黨的合作關係

在本案中，從應該扮演監督政策的在野黨立委缺席，也暴露出了聯盟與他們缺乏長期的互信與合作基礎。首先，在野黨委員的組成與結構也大多是地方政治起家。他們缺乏理想性，既不知道怎麼與社運團體互動、也不關心環境議題。

『像親民黨或國民黨的委員他們其實他們本身就不是那種屬性，靠那個起家的...比較是地方政治，靠他們家族勢力。』《訪談記錄 E》

『在立法院我們的盟友還是綠營的，在藍營找不到啊，這是最悲哀的事...永遠的開發派...國民黨到現在還不知道怎麼跟社運團體相處《訪談記錄 D》。』

其次，因為台灣環境運動發展的歷程，環保團體原本就與執政的民進黨擁有長期合作及互動關係。相對來說，在野黨的委員會認為這些團體一直全都是站在民進黨那邊的，而不願意參與。

『團體們跟民進黨太好，所以造成說很多的立法委員會覺得說你再怎麼樣你還是同一個，所以他們比較不會去聽你的話...很多立法委員自己在裡面吃喝玩耍，民間團體在外面他的助理硬是講說

委員不在場，不在辦公室，就不願意見他們…就是他們比較有綠的情結…我那時候開玩笑說，環保運動沒辦法做好就是你們有情結。就是他們不習慣跟國民黨（接觸）。』《訪談記錄 E》

『你要有試著把一些 credit 給在野黨的委員，他才會覺得你是一個他的人，可是團體可能會吝嗇給他…就是說他把 credit 給綠的，他不會覺得我是給 credit，他覺得說那是他該得的，可是當他給了藍的 credit，他就很計較。』《訪談記錄 E》

而環保團體本身也有綠色情節，不太願意與在野黨接觸以及把可以爆料的資料餵給他們。因此彼此間無法建立長期的信任與合作關係。

在許多行動的選擇上，聯盟也必須考量取捨本案與其他環境議題間的連帶關係。

『執行本條例工程而不受環境影響評估條例第五條規定之限制…這是賴士葆他的版本…很清楚就是他提的。因為那個賴士葆在那個湖山水庫那邊，願意支持我們這邊，…所以在這個時候，你這個案子需要他幫忙，這個案子又批他，所以這也是環保團體的鄉愿。』《訪談記錄 D》

為了爭取委員對於其他環境議題的支持，而有所顧忌、不敢公開批評一些有問題的立委。

參、 立法委員助理

議案初始送到立法院時，助理們因自己對環境議題的關懷，主動關心與瞭解議題的實質作法、行政監督程序與後續進展。

『這些億砸下去之後…搞不好我們有做不完的抗爭、比如以前淡

水河環快加高，我們以前是傾所有環保團體的力量去擋哪種東西，以後全台灣都是哪種東西的時候你怎麼擋，你根本沒有力氣。」
《訪談記錄 E》

在後續委員會審查時，他們協助邀請水利署和水保局來立院報告計畫方針、預算分配方式。『我們暑假休會期間就有找水利署的官員來說明，這個到底怎麼回事。』《訪談記錄 L》在朝野協商裡，他們和聯盟共同草擬決議草案，聯絡友好立委；在聽證會召開前，因為相關機關皆缺乏舉辦聽證會的經驗。他們主動協助邀請對聽證會素有研究的學者，希望能使聽證會達到政策論辯的預定效果。在本案裡，友好立委身邊的助理們可以說扮演著發現問題、協助遊說、邀請行政機關報告、資訊的獲取與傳遞等最關鍵的角色。由於他們的努力，本案在規劃與執行上的問題才得以凸顯出來，也才有後來民間團體持續參與影響政策的可能。

第四節 社會短期事件的影響：治水預算與總統罷免

在事件過程中所發生的突發短期事件，常常會影響原有的政治機會結構。學者也會討論『轉化性事件』，也就是經過了這個事件以後，舊有的政治環境被強力的扭轉。所以，有些突發事件會突然使政治機會結構更開放或更封閉。

對於治水聯盟來說，總統罷免案其實帶來了突發的影響。原本各政黨對治水預算都沒有異議，會順利地迅速通過。但是因為弊案連連，泛藍發動了總統罷免案，所以民進黨又把治水預算案拿出來當擋箭牌。

就是說當時整個罷免的新聞，某種程度被治水掩蓋了一部分…對運動來講，當然會增加難度，因為他（治水預算）的正當性又更

強了，因為人民習慣簡單的邏輯，所以如果這個時候操作起來，民進黨就拿這個更加強化他操作這個的動機《訪談記錄 D》。

所以後來預算審查時，聯盟前往立法院抗議朝野打混仗，讓治水預算隨意通過。但同時在議場旁，卻也有許多立委動員中南部的農民上台北抗議，希望『只要治水，不要口水』。顯示治水預算的正當性的確因總統罷免案的高曝光而提昇。

但可能也是因為罷免案的朝野攻防，耽擱了治水預算通過的進度。後來在朝野黨團協商時，朝野黨團為了想讓預算快點通過怕夜長夢多。對於朝野協商時環境立委所建議的舉行聽證會條文，也就不反對而讓其通過放入有拘束力的主決議文中。因此，後來聯盟也為自己製造了『聽證會』這項新的政治機會。

但是，整體來說總統罷免案僅只有拖延的效果。其對本案的通過或否決，並沒有造成決定性的影響。

第五節 治水聯盟的內部運作與資源整合

除了以上的外部原因外，造成治水聯盟不能充分發揮影響力的還有許多內部因素。本節將分從『環團加社大：全新組合下的全新問題』、『缺發資源而無力跳動的心臟』等層面，分析聯盟在運作與資源整合上的內部困難。

壹、 內部運作問題

1410 大禹治水聯盟的成立，可說是努力撮合下的偶然。在 2006 年的河川 NGO 會議裡，由綠黨倡議，許多其他團體響應而誕生。聯盟裡頭的

主要成員是環保團體與社區大學。雖然表面上看起來兩者都是民間 NPO 團體，但在本質與專長上彼此卻有著不同的差異：環保團體的社會運動色彩比較重，擅長於操作較有衝突性的環境議題；社區大學雖也不乏合作參與環境議題的先例，例如淡水河守護聯盟，就是由環保團體（綠色公民行動聯盟、自然步道協會）加上社區大學（文山社大、永人社大等）所組成的。但核心任務還是以成人教育與社區推廣為主，擅長引介一般社區民眾認識環境、參與環境事務。相對來說，環保團體的草根動員網絡比較不足；社區大學則較無法快速動員或行動以回應外在事件。所以，在立法院的折衝、遊說過程中，治水聯盟的主力還是環保團體。『社大很少為了環境議題直接去遊說…感覺上社大都是站在比較第二線支援的角色…我們基本上…都是給予溫暖而已。』《訪談記錄 K》社區大學較無法在此部分參與太多，最多只是在第二線支援的角色。

其次，本議題也是第一次全國層次的環保團體與社大聯盟，故其實這群人彼此間並不十分熟悉。『雖然有些朋友在中間串連…可是事實上它是兩群不同的人…需要更多的時間共同推動一些議題。』《訪談記錄 K》再加上地理區域的阻隔，使他們很少有機會實際面對面討論。相互間的資訊交流與意見交換，就大多只能透過網路信件傳遞，在透過行動來串連彼此。

『說實在我們的討論跟溝通大概不是像你們說大家聚在一起…頂多是這些東西(e-mail)給他們看過、他們修一修給一些意見，這是所謂的討論…就行動然後就會有串連，然後就透過活動、讓這個串連更緊密這樣子。』《訪談記錄 B》

但因距離和成本限制，中南部環保團體無法每次行動都參與；社區大學也不擅長社運動員。故外在表現出的就是幾次立法院前抗議行動，都顯得相對冷清。

貳、 缺乏資源而無力跳動的心臟

除了與社區大學的關係外，實際上環保團體本身也沒有資源與精力去負荷這項全國性、大規模的新議題。因為參與的每個團體都有其日常領域與業務，相對來說，治水議題就是新增的項目。而且在治水議題發展的同時，也不斷有其他需要關心的新議題發生。

『環保團體，那時候反對那麼激烈，那最近他們還有在關心?...這也是環保團體的悲哀，你的發展短中長期計畫在哪裡?』《訪談記錄 I》。

環保團體事實上是處於被動且疲於奔命、到處接球的情況。

雖然在聯盟成立當初，就有成員大聲疾呼未來的實際運作定要最少找到一個專職人員與財源。但在真正成立後，這項目標卻並未達成，而是由時任綠黨秘書長的溫炳原兼職負責運作。

『這個題目那麼大，大家都驚驚啦，就是一些比較老牌的團體你看它手上都有事...綠黨他那時候從國外剛回來，他沒有一個特定議題嘛...所以他要做這個就去做了...其實這是很自然的現象。可是你看他後來馬上掉入了其他團體一樣的一樣的那個瓶頸，當他要關注在選舉的時候，這個議題他就放下來了。』《訪談記錄 K》

在各自的組織日常任務出現時，在各自優先順序的考量下，聯盟也就形同虛設了。

『曾經還是有努力拉...只是說因為彼此真的都很忙...大家其實是以各自團體認定的目標為主。...可是炳原那時候綠黨在忙選舉，

所以他動不了…我們這邊也就等待…就是這樣。』《訪談記錄 K》

因此治水聯盟原來期待藉著兩者結盟，能建立出環保團體生產論述，社大推廣並發動地方實際監督的模式，在缺乏人力與物力資源運作下也無法達成。

『這個聯盟說要決定一些事情都沒有落實啊！運作要有人啊，然後要有經費啊！然後有很明確的議題啊…沒有嘛…那之後那幾個主要的人也都忙…如果那時候綠黨把冊子做出來…社大反而是可以用這個冊子來做講座、來做公共論壇，甚至跟一些課程結合！這是社大的強項…可是上游沒東西…社大這邊就沒有東西了。』《訪談記錄 K》

同樣現象，也發生在與立法院的互動之間。如果真的要緊緊地盯著立法院法案進度、把握第一時間進行動員與遊說的話，治水聯盟其實需要一個專職人力負責與立法院和其他聯盟成員間聯繫。也需要組成一個團隊負責消化資料、建立論述。

『針對立法委員，這部份真要做的话要耗費很多的人力，就要找一個人專職，那他就是每天跟立法委員的助理先連絡關係，那些法案是可以不斷的餵給立法委員，就助理他們當質詢稿，這樣的關係建立起來之後，之後才可能可以去影響這樣的委員。』《訪談記錄 G》

『我覺得對環保團體必須要很嚴厲的講，他們現在是出嘴巴的階段，連資料什麼都沒有…每次我都滿懷期待說我趕快資料給你，你趕快去找環保團體，請大家看一看提出意見該怎麼做，然後我們來開會把結果討論出來…每次東西我給他以後然後就大概過三個月也沒什麼動靜。』《訪談記錄 L》

綜合來說，在先天不良、後天失調的情況下，聯盟並無法生產出具體的資料與論述，這也是造成後續立法院遊說與監督行動無力的原因。