

## 第五章 研究討論

以下就前章的政治機會結構樣貌，進一步的歸納與討論利益鐵三角的結盟、治水聯盟的連結、策略與最後成果以回答第一章裡所提到的後三項子研究問題。

### 第一節 利益鐵三角的結盟與合作

本節將討論在治水預算案中，行政機關、立法委員與地方政府為何會結盟共同支持治水預算與他們實際上的合作行動。

#### 壹、 經濟成長、地方補助與選區利益：利益鐵三角的各自動機

自 2001 年起台灣經濟情況陷入持續衰退，民進黨政府也因此於 2001 年 8 月召開經濟發展諮詢會議。在經發會後，民進黨漸漸修改施政目標朝向『拚經濟』的政策方向前進。自 2001 到 2006 年，提出了『新十大建設』、『五年五千億』、『大投資、大溫暖』等大建設計畫接連不斷提出。其目的就是為了藉著建設與公共投資，刺激經濟發展。何明修（2006：224）指出，『民進黨政府在意識型態上開始學習以往的發展主義，試圖將國家發展的正當性建立於其推動經濟發展的能力之上』。前行政院長謝長廷日前在媒體訪問（陳雅玲，2007）中也不諱言表示：『第一，建設的成果馬上就看的見。第二，建設會投入錢，而且立刻會看到很多機會，介紹勞工啦，承包啦，所以政治人物喜歡做建設。』此外，公共建設也有直接衝高國民生產毛額（GDP）的效果。謝長廷也表示：『坦白說，這幾年都是用開發提高 GDP。我當了院長才知道，原來 GDP 這麼簡單，我們來弄個兩千億

元，GDP 就增加了。』因此，8 年 800 億治水預算方案一方面是為了解決水患問題，另一方面也正是在上述經濟發展邏輯的背景之下，作為重要政策利多方案在前行政院長謝長廷任內提出。所以，在本案中可以見到行政機關傾注一切心力進行立委遊說和輿論施壓，以促使本案快速通過執行的痕跡。

此外，對於財政困窘的地方政府而言，治水預算案簡直就是久旱甘霖。過去雖然每年水利署也都有編列地方補助款，直接補助地方縣市進行水利工程的建設與維護。但實際執行上，地方政府往往先把這些款項先挪用到其他地方，故成效不佳。

『過去是有做，每年都有每年的經費去做，但是做出來的效益都不是很好…是在於是說水利署他就會撥錢給各地方政府，那按照道理講，我們補助款應該是專款專用，那有的地方政府不見得會給你專款專用，甚至不曉得那個錢去哪邊了，因為我們後面也沒有再去做那樣的稽核。』《訪談記錄 J》

所以在本案提出後，地方政府樂於得到更多的行政資源，故均開始於水利署討論具體的補助細節與各縣市所分配到的額度，衷心期盼本案早日通過。

在立法委員方面，在野黨立委剛開始質疑本案是民進黨的選舉綁樁法案，所以表面上擺出了嚴格監督、不輕易通過的態勢。但在地方壓力浮現之後，立委們在選區利益的考量下一改原先立場，轉為支持本案完成立法與通過預算。這個現象也可以從參與治水聯盟的立委選區背景發現，最積極要求監督治水預算的田秋堇、賴幸媛與王塗發委員。他們皆為由比例代表、不分區所選出的立法委員，而非區域立委。

整體而言，因為本案是屬於分配型政策(Low, 1972)。也就是政策的成

本由大多數人共同分擔（中央政府），政策的利益也由大多數人共享（全國），屬於非零和式的政策。所以並沒有特定被政策所傷害或得到利益的關係人。而屬於廣泛得利、雨露均沾式的公共政策，故易受到大家普遍地歡迎與支持。

## 貳、 團結一心、其力斷金：利益鐵三角的相互合作

在動機上，三方都有著共同信念希望治水預算儘速通過。在行動上，三方也互相合作，共同製造治水預算通過的契機。舉例來說，在這屆環保團體出身環評委員威名之下，水利署非常害怕實際執行治水預算時，需要進行環境影響評估。故積極運作友好的立法委員，在治水條例中提出『本條例不適用環評法』的條文，以規避環評審查機制。

『那個時候水利署看到環境影響評估就很害怕，因為他看到這一屆這些寶貝們。這些環評委員他們就很害怕。所以他們就一直在立法院運作，說不能環境影響評估這樣子。然後哪時候甚至好幾個立法委員…就是在野黨的立法委員，他們就說不能環評。』《訪談記錄 E》

同樣的，在立法委員嫌預算金額太少，治水範圍不夠大，而威脅拒簽朝野協商結論的時候。中央行政機關也從善如流，同意並協助立法委員草擬石門條例並增加治水預算規模。

『在朝野協商的時候有些立法委員覺得我幹嘛給你過？他是山地原住民立委他覺得這個救災我們也會淹水，為什麼只有你們…本來的想法是只有中下游而已，但是因為立法院的這樣一些 lobby 就又往上…變得連上游都整治…後來就是有一些立法委員…桃園縣的立法委員他們覺得石門水庫是個很重要的議題阿。他們就說要治理阿，然後水利署署長就偷偷給他們一個版本阿。就說你去

寫一個版本阿，一起過。』《訪談記錄 E》

當中央政府遭受到立法院提出總統罷免案的阻礙，無法順利完成治水第一期預算審查的時候。地方政府的縣市長們也馬上跳出來，串連跨黨派的十五個縣市。他們共同公開發表聲明，要求立法院立即召開臨時會來審查治水預算（夏念慈，2006）。而後立院也順水推舟，在一週內快速的連署，成功的召開臨時會，預算也於之後順利通過。

整體來說，在本案裡中央政府、立法院和地方政府充分發揮出了同理心與團隊合作的默契。在團結一心的氣氛下，治水預算也順利的立法通過。

## 第二節 1410 大禹治水聯盟：一個新型態的民間聯盟模式

本節將討論治水聯盟在何種背景下成立？聯盟的組成與互動和以往運動有何不同？又運作發生什麼問題。

### 壹、 新的中層動員模式出現：立院、環團加社大

在政黨輪替、原來的盟友民進黨成為執政黨後，環境運動進入了一個新的階段。何明修（2006：211）指出這個時期的環境運動有兩個轉型的趨勢：『環境抗爭事件的減少』和『體制內的施壓成為主要政治策略』。在民進黨執政後，環保團體在政府內的影響力大幅增加，甚至進入體制取得環評委員與環保署長的職位。但是換個角度來看，轉型成壓力團體也正代表著環保運動的草根基礎越來越薄弱，離群眾的距離越來越遙遠。

尤其在本案中，議題影響範圍遍及全國各地而不易確定。並不像過去的污染抗爭運動模式，可以動員特定的利害關係者。再者，河川整治工程

不同於過去的河川污染案件，乃是由經濟部水利署與農委會水土保持局所管轄。在立法院審查過程裡，現有的環保署與環評委員管道並沒有什麼發言空間。所以，逐漸脫離草根走向專業化的環保團體，必須找尋與建立新的在地網絡與動員模式。

從 1998 年 9 月發展至今有九年歷史的社區大學，在全台已經有近 80 所的規模<sup>2</sup>。在此時提供了環保運動一個全新在地網絡的可能性。相對於其他公共議題，環境議題在社區大學一直是比較成熟也比較有成績的。同時，河川議題也是許多社大所長期關心的議題。像是台南社區大學長期關心與監控二仁溪的污染狀況，或是由許多台北環保團體與社區大學所共同組成的淡水河守護聯盟都是其具體表現。

『環境議題在社區大學的公共參與裡頭是比較成熟，其中在第六屆全國社區大學全國研討會…那時候在台南辦就有河流宣言…那隔一年在台北縣辦的時候也促成了淡水河守護聯盟的成立…對於河川，在社大裡頭一直都有人在關心。那這些人有些是以前在環保團體進來社大的，有些是社大學員然後被激發的。總之，它不是突然發展出來的。』《訪談記錄 K》

所以，在第一屆由社區大學所主辦的河川 NGO 會議上，剛好提供了環保團體與社區大學一個對話的場域與空間。也正因為治水議題範圍橫跨全國，也才促成了全國性的 1410 大禹治水聯盟誕生。

『也剛好就是在第一屆河川 NGO 會議的會場上，那社大跟環保團體有一個對話的機會。那一次對話的機會是有相當的觸媒的作用。因為環保團體對於時事是更敏銳的，社大會是比較溫吞一點…那環保團體倡議了這議題之後…社大跟進。』《訪談記錄 K》

---

<sup>2</sup> 社區大學全國促進會 <http://www.napcu.org.tw/Napcu/Aboutus/Profile.aspx>

過去環保運動的中層聯盟，大多以地區自救會、環保團體為主。相較於此，以社會教育為主的社區大學、環保團體、加上立法委員就形成了一個全新的中層動員模式：

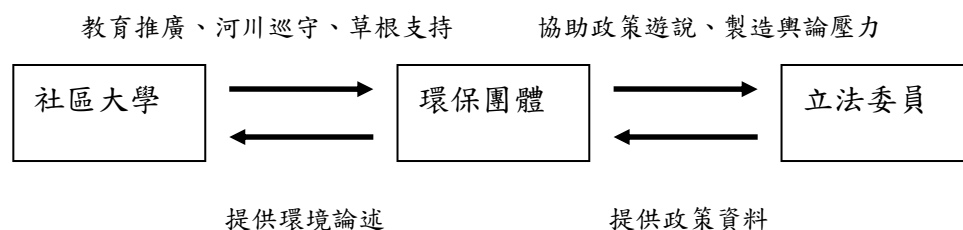


圖 5-1 1410 大禹治水聯盟分工模式

資料來源：作者自繪

在這個分工體系下，立法委員負責掌握法令進度、參與立法過程以及向行政機關索取政策詳細執行資料。環保團體則負責協助進入立法院進行遊說，以遊行或抗議製造外界輿論壓力，將政策資料消化吸收、形成具體論述。社區大學負責利用課程向一般民眾介紹政策論述與治水新觀念、成立巡守隊進行河川巡邏和監控，以提供聯盟草根的社會支持。

## 貳、 全新運作下的全新問題

如同第五章所述，這個模式在實際運作時卻遭遇到很多困難。首先，在分工體系中以作為中介角色的環保團體最為重要。若無環保團體持續從中驅動，體系將無法順利運作。如同李丁讚、林文源（2003）的分析，在晚近環保運動的組織技術逐漸效率化、合理化、秩序化、專業化以後，各個環保團體逐漸被日常的上下班、募款、辦刊物等庶務所綁死，組織的生命力受到侵蝕而沒有能力參與新的環境議題，只能以最不耗成本的方式發

表一些聲明與言論。所以聯盟在成立之後，也一直找不到穩定的財力與人力支持，參與的各環保團體也各忙於自身日常事務。所以環保團體也沒有能量來實際進行研究、分析資料與生產論述。

其次，在本議題的研究時間範圍內，治水議題的舞台集中於立法院。議題的進度隨著法案的進展而快速變動，所以立法委員與環保團體必須馬上回應。

『（治水聯盟）它是被有意識的創造出來，要突顯民間的一些力量…當然如果做的好的話!它可以慢慢轉換成是一個真正有影響力的民間網絡…那很可惜的是這個網絡型的組織…需要更長的時間…更有耐心去看待它。大家曾經還是有努力拉，只是說因為彼此真的都很忙，那又缺乏像第一屆河川研究會那樣大的場子上…那樣就會有一些很密集的對話，然後就會想要做一些事情!一旦回到各自的生活，孤立在各個角落之後，大家其實是以各自團體認定的目標為主…治水這東西並沒有轉換成是社大日常的課程，或者是日常我們在互動裡頭會去討論的議題。』《訪談記錄 K》

相對來說也沒有充裕的時間與場合，讓所有聯盟的成員共同討論未來發展與運作的方向。在成員間原本就不太熟識的情況下，彼此的連結與互動也隨著時間漸漸變淡了。但是治水聯盟所造成的影響並非泡沫化或完全消失。

『像中科、南科的議題，其實我們有在交換意見…張豐年醫師曾經到南部來，看南科的一些意見。那黃煥彰老師跟瑞光也有到中部去看中科的一些重金屬污染的一些議題…這個網絡其實在一些局部議題上面有在發酵。但是在治水上…但是在他原來成立的那個議題上是沒有…』《訪談記錄 K》

雖然在治水議題上，沒有順利發揮影響力。藉由治水聯盟所串起來的

一些社區大學與環保團體，在其他區域性的環境議題（如中部科學園區與南部科學園區案）卻也有持續保持互動與合作。可以說，由治水聯盟產生的相互連結，產生了擴大人際網絡的效果。

### 第三節 大禹治水聯盟的各階段策略與成果

本節將區分治水條例立法、治水第一期預算審查和治水聽證會等三個階段，分析與討論治水聯盟在這三個時間點因應外在情勢變化，為了掌握政治機會所採用的策略，以及這些策略是否製造了新的政治機會。最後並以 Gamson(1975:29)所提出的完全回應、先發制人、收編、瓦解等四種社會運動後果和政府回應狀況來分析治水聯盟的成果。

#### 壹、 第一階段：治水條例立法期

本階段是屬於治水聯盟成立前的階段。此時環保團體大部分心力的焦點都放在湖山水庫案上，相對來說對於治水預算也就不是太關注。一方面也是因為在之前中南部發生豪雨與水患的陰影下，大家其實也承認政府編列的治水預算計畫有其正當性。

『沒有注意過這個預算。就是那時候只有去注意說 8 年 800 億，覺得 OK 阿。就是八年編八百億…然後是用來治水的。所以我們一般對這個沒有什麼意見…因為說實在的，金額是一件金額是一件事情，然後治水的方法是一件事情…之前大家對那個治水的比如說 8 年 800 億比較是 focus 說他的作法，因為治水說實在也有他的必要性。』《訪談記錄 B》

直到後來得知本案在水利署與立法委員的互相合作下，預算金額居然由 800 億擴編到 1410 億，預算執行範圍也由原本的中下游易淹水地區擴



大到上游的野溪整治。這才引起了團體們的注意。環保團體一方面訝異政府機關居然用密室政治和肉桶立法方式來推動政策合法化；另一方面，也才警覺本案執行可能會對河川上游帶來巨大破壞。

『這個我們就是很在意因為林政鋒這樣子，水利署叫林政鋒去提了一個案子就多了兩百五十億的石門水庫跟三百多億其他的費用…這等於就是那個密室政治嘛。這個時候大家才注意到說這才是嚴重的問題…而且他是條例先過，編兩百五十億，然後再去編工作細項…這是最荒謬的事情嘛…預算應該是你要做什麼做什麼、然後提出計畫再通過預算…所以水利署在用這個部門的官員其實是非常有政治 *sence* 的，他不是哪種所謂很中立的官僚，他很懂在行政部門我的東西要怎麼被立法部門認可推動這樣子，這是非常不一樣的。』《訪談記錄 B》

除此之外，另一個引起注意的是水利署為了害怕環境影響評估可能會對其工程執行速度的影響，居然與立委合作在條例中放入了『兩年內不用經過環境影響評估』的條文。

『那個時候水利署看到環境影響評估就很害怕…所以他們就一直在立法院運作，說不能環境影響評估這樣子。然後…就是在野黨的立法委員，他們就說不能環評、環評就不能做。』《訪談記錄 E》

在第一次朝野協商時，連立法院的助理們都沒注意到，同盟的立委也只有王塗發出席而已。當其他委員得到消息時，第一次朝野協商已經結束，擴編預算與增加石門條例兩岸都已成定局，連免環評的條款也已經失守。

『第一次在朝野協商的時候就很離譜，就只有王塗發一個人在

場，王塗發一個人在場面對那些立委的勒索，最後他只能守守守，守到說免環評的部分他就放了，因為那時候賴士葆一整群的泛藍立委在那邊吵，他只有一個人，他沒有辦法撐下去然後變成放了。可是我們覺得不對如果免環評，那大家定環評做什麼？所以第二次朝野協商的時候就有賴幸媛王塗發到場，陳重信好像也有去幫忙，就是去力戰…可是錢一直往上加我們沒有辦法，因為第一次協商的時候就已經達成共識…第一次協商的時候錢就已經加好了一千四百億已經加滿了。』《訪談記錄 L》

既然預算增加一事已成定局，環保團體們只好退而求其次，把目標放在刪除免環評條款上。此時的策略就是先找地方團體連署發出新聞稿，抗議治水預算擴編與免環評。然後在第二次朝野協商時，採用外場抗議、內場遊說的策略，最後終於成功地從最終條文中去除了免環評的條款。

『反正就那一天…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…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…主要還是靠這四個委員，就去裡面堅持，讓他們去找一些盟友來支持，所以那個案子才會這樣。』《訪談記錄 L》

在第一階段裡，雖然對預算大幅增加無計可施。但在免環評的部分，首先發表團體連署聲明稿以製造壓力。當天在透過立法院場外團體抗議來聲援、內部盟友發言，最後迫使水利署與其他立委讓步刪除免環評條款。

此事件可說是聯盟成立的契機。因此事件發生，而讓環保團體們警覺對此議題必須有所行動，也才會在之後的第一屆河川 NGO 會議上倡議成立 1410 大禹治水聯盟。

## 貳、 第二階段：治水預算第一期預算審查

在條例通過後，第一期預算尚未送到立法院前，聯盟也把握時間從國

家永續會議以及國會遊說兩方面著手，希望阻擋治水預算通過。首先是在國家永續會議中，提出『治水預算應先凍結，待進行政策環評後始可動支』這項動議。但在水利署反對下，並未成為最後的共識決議。

其次，聯盟內的各團體代表和同盟委員的助理一起，展開各黨團的拜會與遊說工作。希望透過遊說讓各黨團支持聯盟審慎監督治水預算的主張。

『我主要接觸比較多的是賴幸媛委員，就是她的助理會陪著我們跑，除了那些人之外，田秋堇也有…主要是拜訪，像民進黨就是黨團三長嘛，然後也是拜訪國民黨，然後就拜訪主要是書記長等等。』《訪談記錄 G》

在拜訪的過程裡，各黨的黨團都表示贊同、並會重視聯盟的意見。但最後的結果卻與大家的預期大相逕庭。僅僅只有理論上應該幫行政院護航的民進黨開放黨籍立委自由投票，其他國民黨與親民黨都支持治水預算。聯盟花了許多時間與心力所進行的國會遊說完全達不到效果。

『但是比較可惜的後來，後來反正也是被騙了嘛，就不管是國民黨或是親民黨其實他們講一講之後，甚至民進黨之後其實還是，民進黨我記得是開放投票嘛，就是最後還是一樣是過了…其實我們之前當場獲得回應，其實他們覺得會重視，可是這部分最重要敵不過民意阿，他們民意是就是下面的樁腳都已經分包好了工程這一定敵不過的阿。』《訪談記錄 G》

但在朝野協商中，聯盟卻取得了不錯的成果。在預算朝野協商時，他們把握住了兩個機會，趁機要求行政機關要開放更多的公民參與機制。首先，當天是立法院會期最後一天，立委們心態都希望趕快通過預算。其次，

其實大部分的立法委員都分不清楚公聽會與聽證會的差別。一般的公聽會並沒有法律效力，所以聯盟要求水利署應按照行政程序法規定，先邀請相關團體舉辦聽證會後，才可以動支預算。並把這個條文放入具有法定拘束效力的主決議中。這是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。

『其實，當然桃園那邊的或是其他立委他們覺得有 250 億就夠了，你想要增加什麼東西那是你的事情，他們沒有意見，第二個就是其實很緊急，因為是早上我寫的，然後下午就過了，那就那個時候其實大家都沒有有人在仔細看那個內容，我就把一些什麼能夠塞的就塞進去，其實他們都沒有看到一些東西啦…因為那一天就就是已經是院會最後一天了嘛，反正那就是現在先過這樣子。』《訪談記錄 E》

協商的時候他們（水利署）說他們沒開過聽證就說不要，王金平也不曉得公聽會和聽政會的差別…我們那時候抱怨公聽會沒有一個法規定公聽會，為什麼我們不用行政程序法，就用聽證有什麼關係，總而言之他們沒辦法被逼著就答應了。《訪談記錄 L》

整體來說在此階段，雖然在國家永續會議提案與各黨團的遊說最後都失敗了。但是聯盟卻把握住了『時間壓力』與『其他立委不懂聽證』這兩項機會，規定行政機關在執行預算前必須召開聽證會。爭取讓行政體制更加開放，使團體們有更多公共參與的空間。聯盟成功的製造了更多的政治機會。

### 參、 治水聽證會

為了讓聽證會能發揮實質討論的目的，聯盟特地在會議召開前邀請相關單位聽證會的承辦人召開協調會。鑑於行政機關沒有舉辦聽證的經驗，故邀請戴秀雄教授來解釋與講授聽證會與公聽會的區別。以及在程序上應

該先舉行預備聽證釐清爭點、之後在舉行正式聽證進行辯論。

但實際召開時，水利署跟水保局卻都刻意把聽證會當作是『要做法定格式會議記錄』的公聽會來開，完全失去了聽證的意義。

A：水保局後來也開了，治水那個聽證就比較失敗。第一個他選在南投，第二個他們比水利署還沒誠意，水利署之前至少還來跟我們溝通好幾次，（B：那水利署是我硬要求他們來的跟我們溝通，我要講的是說他們一樣都沒有誠意）《訪談記錄 L》

此外，因為聽證會舉辦的限制，延遲了地方執行預算的時間。所以，也引起了其他立委動員地方部落和民眾在聽證會上進行『反制運動』。直接在會場上連番發言與環保團體對抗。這項反制運動的特點，就是其組織動員的目的完全是針對環保團體而來。利用動員民眾連發登記發言來佔據開會時間，企圖轉移焦點讓聽證會無效化，而達不到原先討論治水工程作法的目的。此外，他們的行動也成功地讓『行政機關未確實依法律程序舉行聽證』，這項焦點在反制運動的批評中被模糊掉了。

『後來把聽證會，他們本來又想要拉遠戰場到聽證會，在聽證會上面杯葛。我們動員全台灣的部落，我們帶人去聽證會上去，讓環保團體沒人敢上去發言，兩個聽證會都這樣子。』《訪談記錄 I》

『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。』（陳秉亨，2006b）

在聽證會的階段，聯盟的策略是努力利用『先辦聽證才能動支預算』

這項正式決議壓力，來逼迫行政機關進行實質的政策討論。但行政機關則故意以單純滿足法定程序的敷衍心態，來迴避此項要求。此外，這項決議也激怒了其他支持治水預算的立法委員展開反制運動。整體來說，聽證會這個新爭取的政治機會僅爭取到時間，但並未達到原先政策論辯的目的。

所以，行政機關面對聯盟的訴求其實是使用收編（co-optation）的方式來回應。表面上承認環保團體的參與正當性、也將其納入聽證會程序中。但實際上只是行禮如儀，並不直接回應治水聯盟希望討論治水作法的實際訴求。