

# 第一章 緒論

“The cure for the ailments of democracy is more democracy.”(Dewey, 1954)

『只有藉著更民主才可以治療民主的缺陷。』

本研究是以 8 年 800 億治水預算的立法與政策執行歷程，希望瞭解在目前政治社會脈絡下公民團體如何進行公共政策的具體監督，屬於探索性的個案研究。並以本案裡環保團體影響公共政策執行過程，試圖勾勒出現今台灣環境運動政治機會結構的樣貌。

## 第一節 研究動機

本個案會引起研究者的興趣其實是個巧合。進入碩士班前，一次偶然機會讓從沒爬過山的研究者，進到中央山脈裡的原始森林擔任 10 天森林調查志工。在山上的過程裡，體會到台灣山林的美，也被大自然的豐富多彩所震撼。下山後進入研究所就讀，後續效應就漸漸發酵。自己開始主動參加荒野保護協會與台灣綠黨，擔任義工。在這段參與 NGO 和自研究者追尋的過程裡，也確定了『環境保護』是自己未來人生努力的志業。希望有一天，住在台灣的人都能同樣享受健康的生活品質，體會台灣的真正美麗之處。本個案就是研究者 2006 年 1 月 13 日第一次跟著荒野保護協會到 NGO 會館參加會議時，莫名其妙跟著去立法院前拉布條（第一次上街頭去抗議，真是印象深刻），要求治水預算要環評。這讓研究者注意到這個案子金額居然如此龐大，影響如此深遠，引起了研究者的研究興趣。希望從這個案例為起點，瞭解現今為公共利益努力奔波地公民團體的運作與處境。

2006年1月中旬，立法院通過了水患治理條例與石門水庫及其集水區整治特別條例兩項法案，引發了環境運動領域的大地震。行政院所提出的8年800億治水特別預算，在縣市長選舉之前原本被在野黨視為綁樁工具（中時晚報，2005）或是缺乏計畫就草率編列預算（林河名，2005）而遲遲不肯通過。然而在選舉結束之後，部分立法委員反而改變立場強力加碼，把原住民、偏遠地區等治水方案300多億加入特別預算內。於是，原本倍受爭議的8年800億治水預算，最後增加為至少1,160億。另外立委們又提出了「石門水庫及其集水區整治特別條例」，共計為250億之特別預算，於是治水預算總金額暴增為1,410億。審查過程中，立委們還一度提案建議部分預算經費兩年內可以直接動用，免經環境影響評估程序。這引起了環境團體產生危機意識，害怕原來因為過去政府管理不周延而遭受破壞的環境，又會由於急功近利想法下的治水公共工程而雪上加霜。

在審理治水預算的1月13日當日，研究者恰巧擔任荒野保護協會的義工，參加了在台北NGO會館為「國家永續發展會議」暖身所舉行的「北區環保團體區域論壇」會議。在會議開始沒多久，就有團體發言立法院今天正在審議被提高至一千四百多億的『治水特別預算』，並可兩年內免環評。有與會團體代表當場提議，請其他團體一起直接前往立法院表達「環境優先，治水要環評」的訴求，並獲得在場團體的廣泛支持。於是一群人就立即開始製作布條、海報等道具，浩浩蕩蕩地離開會議到立法院前抗議（薛荷玉，2006）。

後來雖然在黨團協商中撤銷了免環評的提案，但立委違背預算精神而加碼預算的做法，卻也讓環保團體開始強烈關心與質疑預算計畫大幅擴編與不當執行的背後，反而會變成『造災計畫』造成台灣生態與環境的浩劫（溫炳原，2006）。因此，全台環境團體在2006年三月所舉行的『全國水資源NPO會議』中共同提議、串連成立了『1410治水聯盟（以下簡稱治

水聯盟)』。希望可以在未來加強政府資訊公開，讓民間有充足的遊說準備與公共對話，以防堵此類「肉桶」式的政治分贓與錯誤政策執行所造成的問題，直接監督中央政府與地方政府如何執行政策。

但是，綜觀整個事件經過，不禁讓研究者心生疑慮。代議民主制度設計下，國會應當代表人民監督政府施政。但現在這個監督的角色是否已經弱化或消失？由此案來看，立院不但失去監督的力道，反而與中央政府、地方政府共同『沆瀣一氣』，幫忙提出更浮濫的方案。而現今台灣制度設計裡，立院的立法權與預算權扮演著事前把關的職責。若失去立院的事前監督，後續的制衡就僅能靠著決算權與審計制度。但與預算權不同的是，決算與監察制度都屬於事後監督，只能針對政策執行後有無違法或不當行為來追究行政與法律責任。應用在不可回復的環境破壞事件上卻總是為時已晚。在本案中，因為立院採特別預算的方式通過預算，迴避與排除了預算法及政府採購法的規範限制，更使得事後監督尤其不易（薛孟杰，2006）。

媒體輿論亦認為，治水特別預算最「特別」的地方就是立委深度介入參與肉桶分肥。唯有學者、民間團體及一般民眾共同攜手擴大監督與民間參與，才不會『賠了夫人又折兵』。既破壞了自然環境，又增加了更多的公共債務（中國時報，2006）。因此，根本不能寄望立院能有效地監督政策執行。故學者建議處理政策執行過程中的監督問題時，民間應該加強組成中介團體，在各種不同的領域監督政府、研究法案。當緊急或必要時，藉由大眾媒體曝光引起輿論注意來啟動『警報器』，成為真正政府『看守者』（watchman）去迫使政府政策改弦易張（陳敦源，2002：96）。

以 Tarrow（1994：3-4）的社會運動定義來說，社會運動是一種持續性的集體挑戰，由一群彼此團結的人民所發動，共同目的在改變現狀。李丁讚（2005）也界定社會運動是透過人群的動員、聚集、示威與遊行，來推

動某一社會議題與主張，進而創造社會共識。治水聯盟在本案中是扮演著上述『中介團體』與『監督聯盟』角色的社會運動團體。由一群關心治水議題的公民與環境團體所組成。其運用本身的影響力以政治遊說、場外抗議與社區溝通方式，持續監督政府治水政策執行。希望改變目前『人定勝天』的治水思維，而導向『與水共存』的永續性治水觀念。故本文將其行動界定為社會運動。而就其發動團體屬性及其希望達成目的來說，是屬於環境運動的範疇中。

## 第二節 研究問題

故本文的主要研究問題是：

民間聯盟如何監督公共政策？又如何打破國會與官僚的結盟結構，實際影響政策？

細緻來說，本文希望觀察並討論分析以下問題：

1.從過去文獻觀之，台灣環境運動的長期政治機會結構為何？運動的組織技術又有何演變？

2.支持治水預算的鐵三角聯盟（行政機關、立法委員與地方政府）是為何結盟？如何合作讓本案順利通過？

3.監督治水預算的 1410 大禹治水聯盟（環保團體、社大、立法委員）又是如何連結？如何運作？

4.1410 大禹治水聯盟在各個階段是以何種方式與何種策略來監督本案？發揮了什麼效果？

本研究屬於揭露性的單一個案研究(Yin, 2001)，希望以作者本身的參與經驗，可以揭露探究一些之前研究所無法滲入的現象。若分成理論與實務兩個層次來看現今的相關研究。在理論上，目前對於非營利組織研究與

社會運動研究，大多著重於非營利組織在政策規劃的階段的影響，較少著墨於其在政策過程的監督。以觀察角度來看，之前研究多從旁觀者的角度探討其經營管理、發展歷程與組織技術，較少實際參與並討論其對政府政策執行的交互影響。在分析架構上，本研究採用被廣泛使用、發展成熟的政治機會結構論，可以清楚地解釋社會運動與政治互動的過程，亦便與其他後續研究個案相互比較。

在實務上，實際參與組織運動的行動者，限於時間與精力亦鮮少以整體鉅觀的角度，去瞭解與分析個案以瞭解大環境的趨勢方向。故本研究所整理歸納的運動策略與方向，也可以做為未來其他社會運動的參考。本研究以政治機會結構理論為架構，去分析參與紀錄、深度訪談與報章報導，希望能對理論及實務做出貢獻。

本文的研究範圍的時間界定是自 2006 年 1 月環境團體赴立法院抗議治水條例金額大幅擴編並免環評開始，至 2006 年 12 月底。選擇此範圍的原因是在 2006 年 1 月治水條例快三讀時，環保團體始發現此問題並開始展開串連行動。雖然本預算案執行期限為八年，但因個人因素限制，本研究的時間底線設定於 2006 年 12 月底治水條例與第一期預算的政策合法化階段。以行政層級來看，本研究的場域集中於中央部會與立法院，而未涉入地方政府層級。

表 1-1 治水預算截至目前為止時程表

時間	時程
2005/3/15	治水案通過行政院財經會報
2005/5/18	治水條例通過行政院院會，送立院審理
2006/1/13	立院通過治水條例，另新增石門條例
2006/6/24	石門與治水第一期預算通過，需召開聽證後預算始可動支
2006/9/22	水利署舉行石門聽證會，預算可動支
2006/9/29	水保局舉行治水聽證會

資料來源：本研究

### 第三節 研究背景

若欲討論治水聯盟的實際監督成效，必須先從頭去瞭解八年八百億治水預算的緣起與經過。從這個議題的成長故事脈絡裡，就會發現在野黨對於治水預算有著前後 180 度態度的大轉變，以及為何公民團體會對如此擔心與顧慮。而這些都是治水聯盟存在與組成的原因。

#### 壹、 8 年 800 億治水議題的出生與坎坷的成長歷程

8 年 800 億治水預算肇始於 2005 年 3 月 14 日，當日剛就任的行政院

長謝長廷召開了上任後首次行政院財經會報。會報中，討論當前財經情勢因應策略、當前重大財經施政重點等議題。並通過經濟部所提出的 8 年 800 億治水計畫。並表示，因台灣高鐵於當年底完工後對於台灣的就業及公共投資情況會有影響，因此政府必須提出新的公共投資案（呂雪慧，2005）。此外，他也宣示：『淹水是民眾的夢魘...放任淹水是落伍的象徵。』（蔡慧貞，2005）過去中央政府每年均以 10 億元預算辦理各縣市的河川與水患治理。但以此預算金額以及工程進度，必須 80 年才能完全解決地方淹水問題。為了符合民眾的期望，調整在 8 年內以 800 億預算一勞永逸的完成水患治理。

在會報後，經濟部開始著手研擬治水細部計畫，計畫三年內完成急需優先辦理的縣(市)管河川二十二條、五十個區域排水系統及 51 公里的事業海堤綜合治水與整體規劃，完成規劃後接續整治。之後直到 5 月 18 日，行政院在院會中正式通過『水患治理特別條例草案』，提交立法院審議。並在 5 月 20 日，配合陳總統第二任就職滿週年，召開謝院長上任首次記者會，推出多項經濟利多。其中一項即是將治水預算當成重大公共建設，希望透過大規模的公共投資提振台灣景氣（呂雪慧、于國欽，2005）。此時媒體對治水預算的評論皆呼應行政院的觀點，多討論其能否有效提振經濟。

6 月 12 日起梅雨鋒面加上西南氣流引入了豐沛水氣，連日豪雨造成南台灣三十年來最嚴重的水災，也重創農漁業。這突發事件為推動治水條例製造了良好的外在氛圍。行政院也把握了機會，呼籲在野黨應讓休會中的立法院儘速召開臨時會通過治水條例，使水患治理今年便可展開。但國親黨團卻認為若行政院急需經費救災，應動用 90%尚未支用的第二預備金。一般常態防洪工程不應以『特別預算』方式舉債編列，而應該用公務預算方式逐年編列。因此，治水條例並無召開臨時會審議的急迫必要。6 月 18

日謝長廷下南部勘災，在地方推銷治水預算，希望在野黨將心比心通過治水條例（何博文、蕭旭岑、林晨柏、曾冠捷，2005）。自七月初起，行政院開放各縣市以自行擬定治水計畫來向中央申請補助治水預算。雖然在野黨反對的立場並未鬆動，但從此次水患區的屏東、台南、嘉義縣市到非水患區的台中、新竹縣市皆然。不分黨派的地方首長與區域立委們，都開始頻頻為地方喉舌。他們反映政院核定的預算太少，希望在八百億的大餅裡爭取到更多的治水預算經費補助（尚毅夫，2005）。

可能是受到由下而上地方壓力影響，在國民黨主席連戰返國後，即與立法院長王金平討論治水。連王會後國民黨對治水條例態度開始有轉變。為促成臨時會，行政院長謝長廷破例於7月30日出席立法院「簡報」治水條例，創下我國憲政史上閣揆在立院休會期間到場「簡報」的首例。希望能促成立院舉行臨時會，單獨討論治水條例。但是，雖然行政院長謝長展現誠意，但在野黨團仍是以退席杯葛（陳志平、何明國，2005）。

9月3日立法院新會期開議前，謝長廷高分貝批評立法院故意延宕治水條例立法。謝稱在野黨是北部人無法體會中南部居民的心情，而要求立法院趕快通過治水條例，如果泛藍反對，大可在立法院提出不信任投票，讓他下台（高有智、蔡慧貞，2005）自此直到年底選舉結束前，治水條例在媒體上轉變為朝野對立、南北對立的格局。謝長廷開始以下鄉、在媒體上開『向人民報告』說明會的方式，向地方『直銷』政策並尋求對治水條例的支持（陳俊雄，2005）。

同時間，雖然表面上治水條例仍卡在立法院。但隨著當年底縣市長選舉的逼近，檯面下各地方政府已經開始與中央水利署討價還價。各縣市長及縣市議員候選人也藉著本案借題發揮，努力爭取中央補助以增加自身的選舉籌碼。所以從報導中可見不分藍綠，在基隆、新竹、台中、彰化、雲林、嘉義、台南、高雄、屏東與台東等縣市，對於治水預算分配都有熱烈

的相互攻擊與討論。

2005 年底縣市長大選結果揭曉，國民黨大勝。泛藍合計得到了 17 席縣市長、泛綠則只得到 6 席。在縣議員、鄉鎮長層次，國民黨更是壓倒性的勝利。自此國民黨對於治水條例的立場由原本的反對轉換為贊成，有了 180 度的大轉變。三合一選前朝野嚴重角力的八年八百億「水患治理條例草案」，趕在會期結束前，擴增納入治山防洪、農田排水與下水道工程等項目，初估治水特別預算約需 1160 億元（高有智、何博文，2006）。另外還增加了石門水庫及上游集水區整治的 250 億元。兩案加起來，合計總金額為 1410 億元。在朝野協商過程中，朝野立委都支持擴大治水範圍，各縣市與各種背景立委也都紛紛為了自己的選區利益請命。無黨立委高金素梅爭取原住民地區水土保持一百六十億元，農業縣市立委張碩文、洪玉欽、林正峰等人也呼籲關注農田水路等治水問題，增加農田排水五十五億元，都市區立委包括羅世雄等人則為下水道請命。在野黨立委在選前始終以「選舉綁樁」等理由大力杯葛，選後卻迅速在朝野協商中異口同聲支持放行，顯然是受到國民黨三合一選舉大獲全勝的影響，希望各縣市長在地方有更多經費與行政資源可供分配，而非河川治水突然變得重要與迫切（何榮幸，2006）。

仔細研究預算增加的內容，可以發現特別條例中增加的農委會項下三六〇億元，主要為農田水利、上游水土保持等小型工程項目。這些其實是年度預算的經常性業務範圍，範圍又多集中在中南台灣和山地鄉。這些預算項目用以鋪設農路、蓋駁坎、灌溉渠等等，不但與選票有關、地方營造產業有關，也與利益有關，向來是立委爭取來選民服務的小型工程，工程利潤達二成左右（羅如蘭，2006）。這也就難怪讓選前表示一定謹慎監督、嚴審到底的在野黨立委，在朝野協商中都對於治水條例迅速放行。

總和來說，治水預算暴增不但引起媒體的注意，也引發民間團體的關

心，這些皆成為後續催生治水聯盟的原因。

## 貳、 1410 治水聯盟的發起與監督行動

先前治水條例發展之初，當謝內閣與在野黨就相持不下時並未引起民間環保團體太多的注意。一方面是因為提出時恰逢南台灣水患，環團也認為治水有其必要。另一方面環團當時的主要焦點皆關注在湖山水庫的預算上，無法一心二用於其他議題。但藉著立法院友好委員及助理的人際網絡，環境團體輾轉得知立院正在審議治水條例。而且水患整治範圍已由原先河川下游的人為已開發地區，向外延伸到河川中上游、較少人為干擾的野溪與山林。甚至還有立委提出了『兩年內動支預算免經環境影響評估』的條文修正案。這些條文皆即引發了環團間的危機感，擔心整治範圍一旦向上游擴大，反而會造成更大規模的環境破壞。

台灣近幾年的環境危機，很大部分皆起因於過去錯誤的山林開發政策。開闢道路、高山果園與高冷蔬菜等人類經濟活動，破壞了原本就脆弱的高山生態系，也使山地水土保持受到重創。近年來幾乎每年皆有的土石流，正是過去人為過渡開發所導致的苦果。若仍繼續放任人為干擾、讓原來人跡罕至的山地野溪也築上提防、鋪上水泥，只怕水患問題不但無法解決，反而會更嚴重而成為台灣新『造災』運動。

其次，立委在條文中明訂且刻意迴避環境影響評估的作法，對環團而言，更是『此地無銀三百兩』。台灣現今所發生的環境問題，就是因為過去未重視人為開發對環境影響而產生的。若為了改善環境問題而跳過環境影響評估程序，只怕有本末倒置、越治水但水患反而越嚴重的危險。

立法院完成治水條例立法的 2006 年 1 月 13 日，當日北區的環保團體恰巧在立院旁的台北 NGO 會館大集合，為了即將舉行的國家永續會議舉行北區環保團體分區座談。所以當治水條例的消息一傳來，頓時一呼百

應。各團體決定至立院表達反對立場，便馬上分頭製作布條、聯絡媒體，然後帶隊前往立院前抗議。結束後消息傳來，治水條例順利完成政黨協商但已刪除免環評條文。表面上，好像抗議已經達成了效果。但其實環團間經過此次經驗，已開始注意到隱藏在治水條例裡的問題。

在立法院完成治水條例三讀後，水利署等主管機關立即著手開始分配與編列第一階段預算。各縣市也向水利署等積極爭取第一期的財源補助，期待有更多的預算資源，並期盼立法院早日通過治水第一期預算。

3月11日全國關心河川的環保團體與非營利組織齊聚台南成功大學，召開『2006年全國河川NGO會議』。會中許多團體討論到8年800億治水預算的隱藏問題。當場就由立委田秋堇發起，於會後連結關心治水議題的民間團體組織，共同組成『1410治水聯盟』。希望藉著民間團體的共同合作，齊心協力地監督8年800億治水議題。後續於3月18日，環保團體即邀請水利署在立法院舉辦公聽會，報告治水預算的詳細支出項目。而於4月21日，在國家永續發展會議上，民間團體共同發佈並簽署1410大禹治水監督聯盟成立宣言。

『…基於「水患治理良善與否攸關國家的永續生存，且水患絕不單是河川之問題，河川問題更不能簡化成排水問題」等認知，本監督聯盟期待能藉由水患之有效治理來達成台灣永續之經濟、政治及社會改造工程。為朝此艱鉅目標前進，採取之手段為：擴大永續發展的視野，批判、檢討既定無效且浪費資源的官方治理模式。總之，期待藉由組織民間監督聯盟、集結專家智庫與民間社團力量等等行動策略，能及早喚醒政府及國人正視水患治理之種種問題，最後導入正軌。…」（1410大禹治水監督聯盟，2006）

同時，治水條例通過後的第一期預算已在第二會期送入立法院審議。但因朝野對於兩岸直航議題相持不下，故此案與其他議案相同雖已經過立

院聯席會討論，但最後到會期結束仍被擱置而未通過。

6月8日起，媒體開始報導趙建銘內線交易案，引發在野黨立委提出總統罷免案。民進黨政府承受重大壓力，於是又把治水預算提出來當作民生法案的代表，來與罷免案抗衡。希望在野黨能放棄罷免與政爭，優先審理治水預算案。同時，地方『不分黨派』的15縣市首長也同時共同連署，希望立法院早日召開臨時會審查通過治水第一期預算。在地方強大壓力下，6月11日國民黨主席馬英九、立法院長王金平、親民黨主席宋楚瑜參加在立委林益世婚宴時，會談敲定治水預算放行。6月12日，立法院通過曾永權等提案，召開臨時會審理總統罷免案與第一期預算。雖然受到罷免案的干擾與延遲，但石門第一期預算仍於6月14日通過。

環境團體得到消息緊急聯絡賴幸媛委員，趕在朝野協商前加入附帶決議：『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。』希望運用聽證的方式，讓行政機關能制訂出更周延的執行計畫。為什麼會只限制在上游集水區，而不是整個預算案。主要原因是：

『中下游的整治都有一定的模式了…但是上游是還沒開發的地方…因為環保團體的認定就是說，上游基本上相對於中下游是一個比較生態、比較沒有開發的空間嘛。按照工程的取徑的話，一定會碰到上游嘛。哪這樣的話，你爲了做水土保持，反而會製造水土保持問題。』《訪談記錄 B》

其次，環境團體的資源與心力不足也是另一個重要因素『實際的原因是這樣，沒有力氣管那麼多。中下游把他放掉』《訪談記錄 B》

在立院議場外，治水聯盟則以場外抗議方式，抗議朝野立委以分贓方式通過預算，只會使水泥工程充斥山林。不但沒有整治效果，反而是環境

災難的開始。6月15日也以讀者投書，認為『如此治水，後患無窮』。6月24日治水預算過關。6月26日、6月29日中國時報以兩個專題報導的篇幅，刊載治水分肥與治水專家座談記錄。報導內容呈現出因治水案裡的工程綁樁、肉桶分肥、地方派系生態改變等現象，呈現出治水議題對台灣的嚴重性。因應著立法院通過的附帶決議，水利署和水保局也分別於9月22日及9月29日邀請學者專家、在地團體、保育團體等，舉行『石門水庫及其集水區整治計畫-集水區保育治理』聽證會和舉行『易淹水地區水患治理-上游集水區治理』聽證會。至此，治水及石門條例、第一期預算與聽證會都已結束，本案也正式進入第一期實際執行階段。本研究的研究背景與範圍，也就至此時間點為止。

以下行文分成幾個部分：首先第二章從過去文獻中瞭解非營利組織的策略聯盟與政策角色、過往台灣環境運動的長期政治機會結構脈絡，以及組織技術的演變。第三章，從前一章台灣環境運動的基礎與政治機會結構理論以建構出本文的研究架構與研究方法。接下來的第四章以上述政治機會結構架構整理訪談資料後，得到的治水聯盟的政治機會結構樣貌，第五章為針對透過資料分析回答研究問題的資料討論。之後，第六章則是結論，包含研究發現、實務建議、後續研究建議與研究限制。