

## 第二章 文獻回顧

治水聯盟的環保團體與社區大學所採取的監督行動和組織技術並非憑空而得。而是在歷史過程裡、長期政治結構演變下，經過一次又一次實際經驗的學習與理解，並與結構制度交互連結、多方影響後的結果。以下從現今非營利組織的政府監督、台灣環境運動的長期政治機會結構與組織技術脈絡等三方面文獻，來檢視現今治水聯盟面臨的政治機會結構與組織技術的緣起。

### 第一節 非營利組織的政府監督與策略聯盟

傳統上，非營利組織的社會功能以從事收容、救濟、醫療、興學、文化、社會服務為主(江明修, 2002)，主要核心範圍是從事辦學教育、文化推廣與造橋鋪路、治病救急的社會慈善行為，較少涉入政府與公共政策領域。但隨著社會開放與政治民主化，社會力開展，其關心的範圍逐漸擴大。故學者認為非營利組織維護公共利益、替公益代言的功能也逐漸重要，其中發展公共政策與監督政府更是其新興的重要功能(Jun, 1986; Filer, 1990)。

許多非營利組織對於特定政策領域長期注意，也擁有專業知識。故會運用其影響力對於公共政策進行長期研究與分析。希望藉著議題倡導與政策遊說，引導政府機關制訂更專業、妥善的政策方案。此外，非營利組織也代表著民眾對公共事務的關心。當政府制訂與執行相關公共政策時，其負有監督政府的責任。非營利組織必須緊盯著政府機關不放，從程序與實質兩方面為社會把關。作為公共利益的看守者以監督政府政策是否合乎初始目的？是否符合成本效益？是否合法、妥當的執行？

在實際運用影響力的方式上，學者也針對遊說對象的區別，整理出政策遊說的幾種模式(江明修、陳定銘，2000)：行政遊說、立法遊說與司法遊說。行政遊說是指非營利組織常利用正式或非正式機會直接與行政機關溝通，推銷自身理念或督促其制訂或修正相關公共政策。立法遊說則是非營利組織最常使用的遊說手段。藉著對行政機關有監督職責的民意代表作為代言人，對行政機關的法案、預算提出質詢、要求其提供相關資料或直接制訂法律等。司法遊說則是現今台灣較少使用的方法，非營利組織提出公益訴訟控告行政機關，除了賠償以外，此判例也會對後續的行政行為產生拘束力。此外，還有聲請大法官解釋，以解釋文的法律效力來要求行政機關修訂政策與法令。

此外在遇到特別的議題時，個別力量微小的非營利組織也會組成『聯盟』。透過團體間的各司其職、分工合作，來達成共同的目標。一般非營利組織聯盟相關研究，多借用企業界的『策略聯盟』理論。但其實企業策略聯盟與非營利組織聯盟卻有許多本質上的差異（江明修、許世雨、劉祥孚，1999）：

表 2-1 非營利組織聯盟與企業策略聯盟的差異

項目	非營利組織聯盟	企業策略聯盟
成立動機	公益取向	利益取向
聯盟對象的選擇	標準寬鬆	標準嚴謹
組織結構	鬆散	正式
成員權利與義務	模糊	明確
聯盟型態	議題聯盟為主	組織聯盟為主
行動策略	著重對外拓展	著重對內整合
成員分工情況	不明確	明確
人力與物力資源	缺乏	較充裕

資料來源：修改自江明修、許世雨、劉祥孚，1999

整體來看，非營利組織間聯盟主要是為了讓其所關心的議題有更多曝光與拓展機會。但也由於是為了特定議題才聯合行動，各成員組織的宗旨及日常業務差異甚大，成員間自主性強，故不易約束彼此行動與投入程度。再加上非營利組織先天的經費與人力皆很缺乏，故聯盟運作均較企業策略聯盟更為鬆散。

如上所述，非營利組織擁有政府監督、發展公共政策的功能，並常用行政、立法、司法三種方式進行遊說。在遇到特定議題時，常會形成鬆散的議題聯盟來合作引起社會矚目。從以下的台灣環境運動與治水預算發展歷程，也可以印證上述理論。

## 第二節 台灣環境運動政治機會結構和組織技術發展與演變

從上述文獻中，可以瞭解非營利組織在理論上的角色。但對於非營利組織在實際個案上是否能成功地進行政策監督，有更大影響力的其實是其所面對的結構與其擁有的組織技術。以本案為例，組成的治水聯盟的環境

組織，其採取的監督行動和組織技術並非憑空而得。而是經過歷史過程和實際經驗的學習與理解，並與結構制度交互作用、多方影響後的結果。

台灣環境運動過程，有幾個重要的時間點：1987年的『解嚴』，代表著台灣從過去四十年的威權社會窠臼中開始解放，慢慢轉型朝向政治自由社會前進；1993年『立委全面改選』，選後組成的第二屆立法院代表著台灣政治正式走向民主化；2000年民進黨從過去威權象徵的國民黨手中和平取得政權贏得總統大選，代表著台灣民主正式進入漸漸成熟的階段。

以上述三個階段來區分，可以把環境運動簡單的分為四期何明修（2006：118）：環境運動的起源（1970~1986）、政治自由化與環境運動的激進化（1987~1992）、政治民主化與環境運動的制度化（1993~1999）、政黨輪替與環境運動的轉型（2000~2004）等四個階段。故以下依此分期就以台灣環境運動過去軌跡的相關文獻，來整理其長期政治機會結構與組織技術演變。

## 壹、 台灣環境運動的起源（1970~1986）

欲研究治水預算的政治機會結構，必須先瞭解台灣的環境運動的脈絡與歷史根源。七零年代到八零年代，是台灣民眾逐漸對自身的身體與環境產生自覺的過程。在七零年代發生了許多重大工業污染事件，剛開始民眾只是消極承受污染帶來的身心痛苦，並向政府陳情。希望廠商能有公德心，自動減輕污染行為。並且只默默地期待政府介入控制。但是從70年代末期，民眾逐漸開始懷疑公權力的效用。民眾取代了專家的發言地位，以自身感受為基礎直接去定義污染事件是否『合理』與『正當』。但權利伸張上，仍是期待國家可以發揮公權力制裁污染製造者。雖然如此，但已由感覺受到傷害轉變成自覺有反擊污染侵害的權利。八零年代初，民眾開始對政府與警察產生不信任，並越過國家、法律的限制，以直接行動表達

己身的被迫害情感。當地居民以自力救濟的方式，超越國家、專家等權威，直接訴諸社會公理、公道，獲得社會大眾的支持予同情。此時的環境運動訴求有強烈的鄉土性格和在地認同，與後來階段『愛護生態』或『珍惜資源』等等較空泛且缺乏地域色彩的論述有很大的不同。

以環境運動的發展來看，早期（1980 中期）的環境運動如台中縣大里鄉反三晃化工（1982 年 7 月至 1988 年 4 月）、新竹市水源里反李長榮化工（1982 年 7 月至 1988 年 4 月）與彰化縣鹿港反杜邦（1986 年 1 月至 1987 年 3 月）是日後環境抗爭的源頭，也是環境運動組織化的濫觴。反三晃化工運動，組成了台中縣公害防治協會。反李長榮與反杜邦運動也分別組成了新竹市公害防治協會與彰化縣公害防治協會。

以組織技術的角度來說，環保中介團體的出現正代表著一種新的組織技術的出現(李丁讚(Ding-Tzan Li) & 林文源(Wen-Yuan Lin), 2003)。也就是因為中介團體的出現，使環境運動的方式由肢體抗爭漸漸轉換成遊行示威。而且在組織成立之後，與政府、廠商之間的溝通、談判與協調才有可能。前述各地『公害防治協會』的陸續成立，也可以視為一種新組織技術的向外傳播。

學者認為（何明修著，張茂桂、鄭永年主編，2003：48）這三個組織的名稱相同顯示了他們之間的密切合作關係。運動過程中媒體的大幅報導，也對其他地區的運動產生了很大的啟發與戰術創新作用。像是論述的複製（我愛鹿港，不要杜邦～我愛後勁，不要五輕），以及手段的複製（李長榮圍廠抗爭～1993 林園圍廠抗爭）。在運動的過程裡也培養出一批環境運動老手。由於人力的流動，也讓此種運動組織技術擴散到全台。

## 貳、 政治自由化與環境運動的激進化（1987~1992）

自 1987 年解除長達 37 年的戒嚴令與黨禁、報禁之後，台灣社會開始

走向自由化。人民又重新得到被剝奪已久的集會、結社、遊行、出版等自由權利，社會運動也因此更加蓬勃發展。從另一方面來看，解嚴也代表著台灣社會政治機會結構的開放，民眾可以以受法律保障地以自己身份表達對政策的意見。

所以，學者（何明修，2006：153）認為解嚴初期環境運動的政治機會結構可分為幾個層面：

首先，政府對於環境上的政策問題採取『先發制人』的方式，以設立技術官僚為主體的環保署、推動環境事務法制化等來回應。但由民眾所組成的環保組織並沒有獲得承認與參與公共決策的機會。

其次，對地方的抗議活動，政府剛開始也採用溫和的處理方式，希望藉此安撫民眾的不滿情緒。此外，此時剛於 1986 年成立的民主進步黨，也與環保運動組織開始發展建立起互動關係並積極參與各地的環境運動。以上這些結構的改變，都使解嚴初期環境運動與各地的反污染抗爭獲得了成長與發展的機會。

但這許許多多的抗爭事件出現後，資本家開始表達不滿。政府也開始檢討過去溫和的抗爭處理態度，加快制訂公害調處機制的腳步。而由經濟部與環保署共同成立的『工業公害糾紛處理督導小組』，並於 1989 年訂出『公害糾紛處理的十項不可接受條件』試圖從嚴去限制環境抗爭，直接明文訂出官方可接受的最後界線。

在 1990 年郝柏村擔任行政院長後，政治機會結構開始緊縮。郝柏村打出『治安內閣』的口號，由中央直接指揮警力取締遊行抗議。並召開治安會報，指示依法嚴辦『環保』、『工運』、與『農運』等三類影響社會秩序流氓的流氓。在中油後勁五輕廠動工的案例裡，他還親自南下高雄指揮。在此後的 1990-1992 年裡，中央政府以積極介入控制管理的態度，跳過地方政

府首長，直接處理環境抗爭，並開始以『直接指揮警力，以武力排除抗爭』、『滲透與摧毀社會運動勢力』、『司法手段判刑』等許多強烈的治安整頓方式試圖壓制街頭的環保運動（何明修，2006：131-134）。

但是，受壓制下的環保運動並沒有因此蕭條，反而激起了地方更強有力地反抗，使環保運動走向激進化。表現在『環境抗爭事件數量的成長』、『環境運動組織的成立與運動擴散』、『群眾動員路線的抬頭』和『政治聯盟策略的形成』這幾個現象上（何明修，2006：141）。這也促使環保運動組織與民進黨，在有著共同的敵人下建立了更團結、更堅實的聯盟。

### 參、 政治民主化與環境運動的制度化（1993~1999）

在 1992 年底立院大選後，民進黨得到了空前的 33.1% 的選票。隨著郝院長下台，在全民投票改選的第二屆立法院就職後，台灣也正式進入了民主化時期。民主化之後，環境抗爭並沒有顯著的減少。但抗爭的手段卻漸漸改變，由肢體衝突轉換成和平地示威遊行、政治遊說。為什麼環境抗爭的次數不減，但暴力行為卻漸漸消失呢？學者對其有制度化與組織技術等兩方面的解釋。

首先，何明修（2006：157-178）認為隨著民主化的過程發展，國家與市民社會的關係也逐漸從新建構。故在各個政治機會結構面向上，這個階段也有許多改變：

一、執政者抗議處理的主導權，逐漸從過去中央直接指揮，走向例行化與地方化，而由地方政府直接處理。中央政府體認到如果每件抗爭事件都由中央以高規格處理，反而會使地方民眾為了吸引中央的目光，而把公害事件更激進化。所以中央政府在此階段逐漸把自己的角色轉向第二線的支援，而由地方政府擔任第一線的處理。

二、環境政策出現些微的開放，環境運動者獲得局部性的參與管道。公害糾紛處理法、野生動物保護法、環境影響評估法等法規相繼施行後。在體制內為環保運動創造了如公害糾紛裁決委員會、野生動物保育諮詢委員會及環境影響評估審查委員會等參與機制。在這些機制中，雖然環保運動者並沒具有直接參與的身分與資格，但隨著這些機制的建立，環境決策的透明度也漸漸提高，官員與團體之間的距離也不若以往遙遠。

三、民進黨的轉型造成政治聯盟鬆動，使環境運動漸漸喪失了政治盟友。隨著外在社會越來越民主化，其政治上立場也越傾向溫和化，以迎合中間選民的感受。故此時期民進黨對於新浮現的環境爭議與財團開發案態度漸趨保守，也不再如以往般堅定支持環境主張，而試圖討好資本家以爭取支持。在許多開發爭議上，民進黨政治人物也開始介入以獲取經濟利益。

因此，何明修（2006：178-205）認為這個階段的環境運動漸漸走向制度化，也就是說抗爭不再是偶然發生擾亂社會秩序，而漸漸成為公民日常生活裡固定會發生的元素。換句話說，環境抗爭並不若以往能得到社會矚目。在此時，環境抗爭事件持續且穩定發生，路線上群眾動員與專業參與兩者並行。隨著與民進黨的聯盟關係鬆動，運動的政黨傾向也漸漸降低。甚至自 90 年代中期開始，出現了『籌組綠色政黨』與『中層環境團體大結盟』等新的運動策略。

但另一方面，李丁讚和林文源（2003）卻對暴力減少與專業參與增加現象有不同的解釋。他們認為制度並非 90 年代才出現，制度與結構在此只是扮演著消極的角色。其環境運動行為轉化改變的原因，其實是由於此場域適合背景以專業階級為主的環運專家們參與。隨著環保組織的專業化，這些領導者對專業遊說與說明會等遠比群眾路線更擅長。徒法不足以致行，制度只有在行動者具有參與能力時才有意義，現象出現反而是行動者努力互動的結果。此外，隨著民進黨在體制內的權力漸增，群眾路線的



政治意味與吸引社會注意的能力也越來越低。所以，由於領導者專長背景以及國會結構改變這兩種原因，專業路線逐漸較群眾路線更佔上風。

#### 肆、 政黨輪替與環境運動的轉型（2000~2004）

在 2000 年的總統大選中，民進黨獲得了勝利，取得了中央政府的執政權。環境運動者雖然憑藉著過去與民進黨的互動基礎，得到了進入體制與決策體系、取得更大政治影響力的機會。但由於民進黨缺乏執政資源、台灣的經濟表現不佳，故其必須與工商團體保持良好的關係，因此資本家同樣也增加了對國家的影響力。

依照何明修（2006：211-229）的分析，在政黨輪替後的政治機會結構朝向以下方向改變：

一、國家自主性減弱，如同以往威權政府一般的強勢國家已不復存在。一方面，民進黨政府在國會取得不了多數而區居劣勢；另一方面，政府內部包括同黨菁英以及政務官與文官間也存在著嚴重的政策協調問題。從大環境來看，台灣經濟在 2001 年出現了嚴重的大衰退。這些因素皆導致政府的自主性降低，同時讓環保運動與工商團體都有影響的可趁之機。

二、環境決策體系相較前階段更為開放，環境運動者可以出席會議、或直接進入政府掌握權力。在民進黨政府任內，任用了具有環保運動資歷的林俊義與張國龍擔任環保署長。以某種意義來說，這代表了體制外的環保運動征服了體制內的官僚體系。藉著進入體制，拉近了他們原有的環保團體網絡與官僚系統間的距離，也使得環保團體更容易參與政府相關決策機制。藉此，環保團體也進入了環評會議擔任委員，取得了決策制訂的部分權力與更多的資訊。

三、政治聯盟的喪失。為了要擴大社會的支持基礎與『拚經濟』，民進

黨執政後也更往資本家的方向傾斜。與環保運動間的關係，則只剩下象徵性的承認，而缺乏實質的回應。雖然在形式上在此階段通過了環境基本法、環保團體也進入行政院永續會擔任委員。但實際上的政策方向，民進黨卻反而是往開發主義傾斜，接連不斷地提出許多具有巨大環境爭議的建設方案。同時，在野的泛藍陣營則以機會主義的考量來對待社會運動。表面上，只要反對民進黨政府的都是他們的朋友，但若面臨與自身利益衝突的情況時，他們則會馬上改變立場。故在此階段，環境團體並沒有建立可靠的政治聯盟。

在組織技術上，此時期的環保運動有環境抗爭的減少與體制內施壓等兩個特點（何明修，2006：230-239）隨著台灣整體政治機會結構的開放，有許多管道可以表達意見與影響政府，故環保抗爭的次數也越來越少。環保運動由於掌握部分體制內形式權力和資源，而朝向體制內施壓，轉型成壓力團體的方向發展。但由於在體制內的地位提昇，也因此激發了舊政權優勢利益者的反彈。

### 第三節 小結：台灣環境運動走向專業化與制度化

總結上述文獻，我們可以知道台灣環境運動原先是無組織的抗爭與自力救濟開始，而後再與社會環境互動下中漸漸制度化。在組織技術上，群眾路線逐漸退場而朝向組織化、專業化發展。結合李丁讚與林文源（2003）與何明修（2006）的分析，台灣的環境運動的社會基礎與環境組織技術可分成以下幾個時期：

表 2-2 台灣環境運動長期政治機會結構與組織技術發展

時間	政治機會結構	組織技術
1.1970-1986 台灣環境運動的起源	在戒嚴令下，政治機會結構封閉。	肢體抗爭的階段 環境運動組織開始成立
2.1986-1993 政治自由化與環境運動的激進化	政府對於環境上的政策問題採取『先發制人』的方式。 對地方的抗議活動，政府剛開始也採用溫和的處理方式。 民主進步黨與環保運動組織建立互動關係並積極參與各地的環境運動。	遊行示威的階段 環境抗爭事件數量的成長。 環境運動組織的成立與運動擴散。 群眾動員路線的抬頭。 政治聯盟策略的形成。
3.1993-2000 政治民主化與環境運動的制度化	民進黨的轉型造成政治聯盟鬆動，使環境運動漸漸喪失了政治盟友。 環境政策出現些微的開放，環境運動者獲得局部性的參與管道。 執政者抗議處理的主導權，走向例行化與地方化。	專業遊說的階段 環境抗爭事件持續且穩定發生。 群眾動員路線與專業參與路線兩者並行。 中層環境團體大結盟 籌組綠色政黨 運動的政黨傾向漸漸降低

<p>4.2000-2004 政黨輪替與 環境運動的 轉型</p>	<p>國家自主性減弱。 環境決策體系相較前階段更為 開放。 政治聯盟的喪失。</p>	<p>運動路線走向體制內施壓。 環境抗爭的減少。</p>
---	--	----------------------------------

資料來源：整理自李丁讚、林文源（2003），何明修(2006)

從本章上述研究中，我歸納出以下三個層面：

1. 環境運動的組織技術受到過去影響，走向組織化、體制化。

從台灣的環境運動歷程來看，專業環境團體的出現的同時也代表環境運動的類型逐漸限縮，走向提出資料數據、體制內遊說與溫和的示威抗議。故第一節文獻所介紹的政府監督和非營利組織政策遊說並不是常態，而是經過了交互影響後逐漸改變環境組織與外在環境交織之後的演進結果。

2. 環境運動的政治聯盟喪失、但體制內的參與管道增加。

隨著民進黨成為主流政黨，朝執政之路邁進。其社運色彩也越來越淡，距離也越來越遠，環境團體的政治代言人逐漸減少。另一方面，政治民主化後行政決策參與管道也逐漸開放，但以性質而言，除了環境影響評估委員會具有決策效力外，其餘皆屬諮詢性質。

3. 議題規模擴大使得團體間中層動員與聯盟頻繁。

環境組織脫離原先地方格局，走向全國性、全球性的專業議題（如反核）。議題種類也從污染抗爭，擴及希望政府制訂符合環境價值的法令（如

建立環境影響評估制度)。在許多地區性與全國性議題上，宗旨性質相異的團體也會相互結盟，推動共同目標。

在治水預算案裡，治水聯盟的成員與行動也都遵循著台灣環境運動的脈絡與行動模式。但與前述研究不同的是，本案的發生時間點是在 2006 年，也就是民進黨取得執政權 6 年後。在民進黨執政後的第二個四年，情況是否會有所改變？除此之外，本案的範圍遍及台灣全島各縣市，影響時間範圍從提出構想到執行完成算起，亦超過十年。預算金額總計高達 1410 億元。影響時間、範圍與金額較其他議題更為廣泛。故本案應屬於具代表性的個案，從本研究應可補充對於現今環境運動的發展階段研究的不足。