

公共利益的最後防線—政治機會結構下的 1410 大禹
治水聯盟政策監督

李翰林
政治大學公共行政學系博士班研究生
voiceree@gmail.com

本論文發表於「2007 年台灣政治學會年會暨『台灣民主的實踐—責任、制度與行為』學術研討會」，台灣政治學會、國立政治大學國際事務學院主辦，2007 年 11 月 17-18 日，台北：國立政治大學

公共利益的最後防線—政治機會結構下的 1410 大禹 治水聯盟政策監督

【摘要】

在 2006 年 1 月，立法院通過了總金額合計高達 1410 億水患治理特別條例、石門及其集水區整治特別條例。本文以許多民間非營利組織為監督治水預算成立的 1410 大禹治水聯盟為研究個案，希望能瞭解立法過程裡，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？本文採用深度訪談、報章資料與參與觀察等方式，藉由 McAdam 的政治機會結構理論為分析架構，以說明治水預算裡行動者擴編預算的動機與過程。並分析在立法院審查各階段治水聯盟的因應策略、實際行動和內部運作，以及監督成效。研究發現在地方水患陰影下，又面對官僚、國會與地方政府三者鐵三角般的互利合作，主張審慎監督的治水聯盟其實無力回天。一方面因議題範圍實在太大，無法動員特定地區相關者；另一方面也是鐵三角間同盟關係非常穩固，國會遊說發揮不了作用。故只能藉少數友好立委，在朝野協商爭取加入更多資訊公開、績效評估與公民參與機制。透過這些機制，在後續八年政策執行過程中找出更多公共參與和監督的著力點。藉此也讓原先僅有地區性互動的環保運動與社區大學運動在本案上交會。此新合作方向是否會對未來環保運動帶來新的在地網絡與群眾支持，值得後續觀察與研究。

關鍵字：治水預算、環境運動、鐵三角、公民參與、社會運動、政治機會結構

壹、前言

“A flood is a hybrid human-environmental artifact, no more an act of nature than one of planning.” (Gilbert White, 1945)

『洪水不僅是自然行爲、更是經過人爲規劃後的人與環境混和物。』

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。

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。行政院所提出的 8 年 800 億治水特別預算，原本在縣市長選舉之前被在野黨視爲綁樁工具（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。於是，原本倍受爭議的 8 年 800 億治水預算，最後增加爲至少 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」，共計爲 250 億之特別預算，於是治水預算總金額暴增爲 1,410 億。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 大禹治水聯盟（以下簡稱治水聯盟）』。希望直接監督中央政府與地方政府的政策執行。

代議民主制度設計下，國會應當代表人民監督政府施政。但此監督角色是否已經弱化或消失？而現今台灣制度設計裡，立院擁有的立法權與預算權扮演著事前把關的角色。若失去立院的事前監督，後續的制衡就僅能靠著屬於事後監督的決算權與審計制度了。但與預算權不同的是，其皆只能針對政策執行後有無違法或不當行爲來追究行政與法律責任。在不可回復的環境破壞事件上，卻總是爲時已晚。在本案中，因爲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）。媒體輿論亦認爲，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）。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啓動『警報器』，成爲真正政府『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。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。

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：一、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？二、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？三、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？四、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？

貳、 文獻回顧：非營利組織策略聯盟與台灣環境運動脈絡

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。

一、非營利組織的聯盟與政策監督

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？

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 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。

二、台灣環境運動脈絡

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。以上述三個時間點來區分，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。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 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
4.2000-2004 政黨輪替與環境運動的轉型	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。	運動路線走向體制內施壓。 環境抗爭的減少。

資料來源：整理自李丁讚、林文源（2003），何明修(2006)

在 2000 年的總統大選中，民進黨取得了執政權。環境運動者雖然憑藉著過去與民進黨的互動基礎，得以進入體制與決策體系取得更大的政治影響力。但由於民進黨缺乏執政資源、以及整體經濟表現不佳，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：

（1）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。從整體環境來看，台灣經濟也在 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機會。

（2）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，拉近了環保團體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。好比環保團體就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。

（3）政治聯盟的喪失。爲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。但實際政策方向，民進黨卻是往開發主義傾斜，接連不斷地提出許多具有巨大環境爭議的建設方案。同時，在野黨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。

故從上述研究中，可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。

隨著民進黨成爲主流政黨，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？

參、 理論架構：

政治機會結構的概念最早是對多元主義的反思。多元主義認爲任何組織團體都有同樣機會，能參與政治體制中的協商、影響政府以取得組織利益。並沒有任何團體能壟斷政府權力，排除其他組織參與。故在大家皆有充分的政治機會下，採取社會運動與抗議的方式就顯得不智。但假若現實政治上，並非每個團體皆有同等的政治影響力，可以設定自己期望的政策議程。而且如果政府與政黨總是偏好著某些團體與特定政策議題，那麼政治體制如何去影響社會運動發生，就是個值得關注的問題。

整體而言，『政治機會結構』（political opportunity structure），也就是只一組以國家組織爲中心的變項組合，對於集體行動者形成一定程度的限制與可能性，並且提高或降低了運動動員所需要花費的成本（何明修，2005：131）。換句話說，政治機會結構也就是用以表達『政府』與『反對政府者』的相互間持續影響過程，包括在制度上與個案上的彼此互動。對於研究時的構面設計，Tarrow 認爲政治機會結構包含以下核心內容：政治管道的存在、不穩定的政治聯盟、有影響力的盟友、菁英的分裂。McAdam（1996：27）在列舉出幾位學者對於政治機會結構的不同構面（如下表 3-2），也整理提出相似的主張。包括：政治體系的開放性與封閉性、國家鎮壓能力與傾向、菁英體制的穩定性、菁英聯盟的存在與否等四種元

素。

表 3 政治機會結構的構面

Brockertt	Kriesi et al.	Rucht	Tarrow
有意義的成功點 (meaningful access points)	正式制度結構 (formal institutional structure)	進入政黨系統 (access to the party system)	政府的開放性或封閉性 (openness or closure of the polity)
同盟者出現 (presence of allies)	在給定挑戰關係中的非正式程序 (informal procedures in relation to a given challenge)	國家政策執行能力 (the state's policy implementation capacity)	菁英體制的穩定性 (stability of political alignments)
菁英的分裂與衝突 (elite fragmentation and conflict)	挑戰者的權力結構 (the configuration of power as given challenger)	挑戰者的同盟結構 (the alliance structure as regards a given challenger)	菁英聯盟者的存在與否 (presence/absence of elite allies)
制止的等級 (level of repression)		挑戰者的衝突結構 (the conflict structure as regards a given challenger)	菁英的分裂 (divisions within the elite)
在抗爭循環中的暫時位置 (temporal location in cycle of protest)			

資料來源：McAdam，1996：27

由上表可知，學者對政治機會結構的定義與概念差異很大，故

McAdam(1996:31)建議後續研究者，應該依據被解釋的依變項，來決定如何定義政治機會結構。因為本文欲解釋的是政治民主化後的社會運動，所以社會運動已得到國家制度的允許與接納可以進入體制去影響與遊說。相對於威權統治時代來說，國家已不會以公權力與強制進行鎮壓或反抗。故本文選擇以環境決策的參與管道、利益鐵三角間的相互連結與治水議題的政治聯盟者這三個構面來界定與分析政治機會結構的改變。

故此，本研究提出研究架構圖如下頁圖 1：

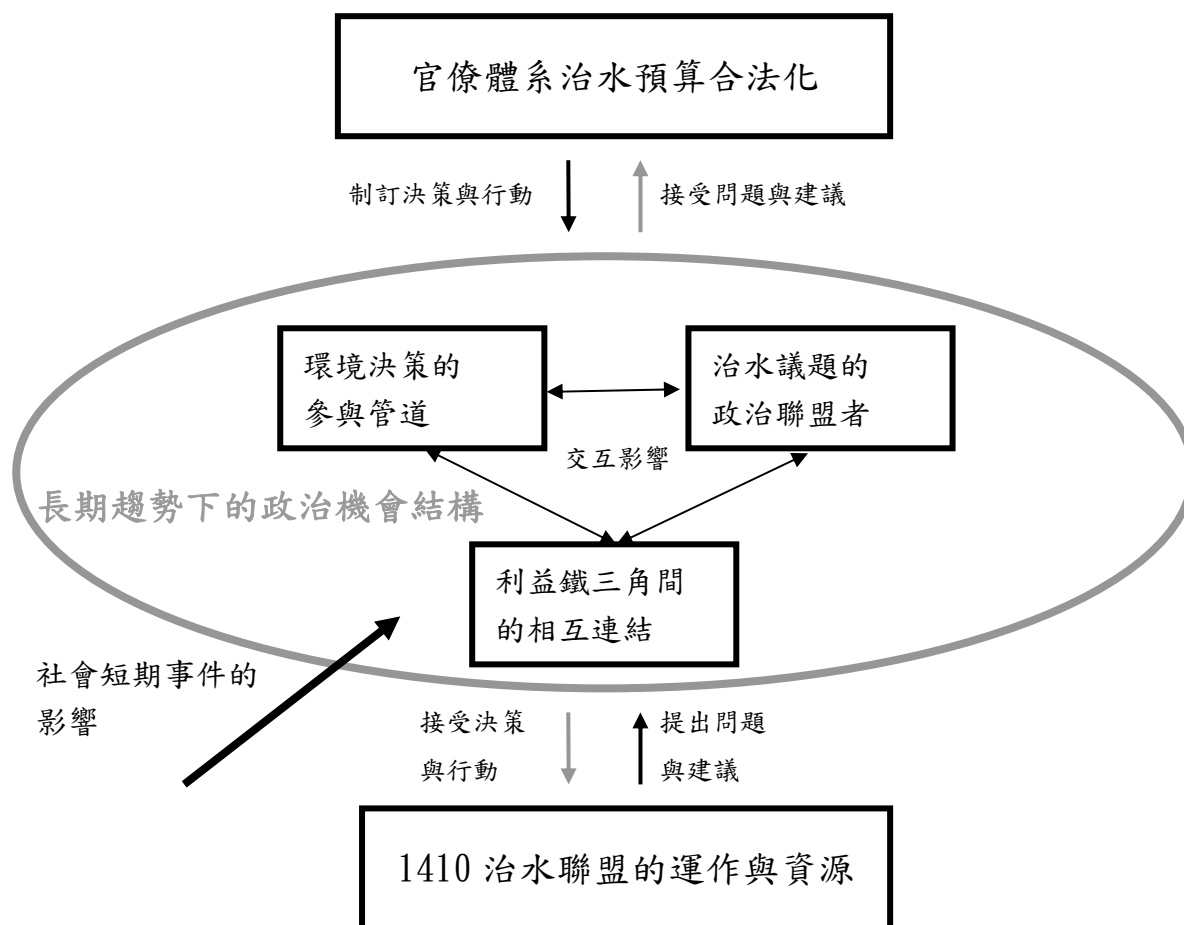


圖 1 研究架構

資料來源：本研究

在本研究中，政治機會結構的內部則是由『環境決策的參與管道』、『治水議題的政治聯盟者』及『利益鐵三角間的相互關係』這三個構面交互影響而成。但此結構也並非不可撼動的一塊鐵板。長期上會受到民主化等趨勢而逐步開放；短期上若受到短期政治、社會事件的影響仍有可能會有突然封閉或開放的情況發生。除此之外，本研究也將採用資源動員論以治水聯盟的起源與發起、治水聯盟的領導與運作、治水聯盟的人力與物力資源等構面。希望也能從聯盟的內部來分

析治水運動的努力。以下以訪談使用的問題，來直接說明上述政治機會結構構面內涵與操作化定義：

一、 環境決策的參與管道：

在本議題中治水聯盟參與過哪些會議？（究竟可以利用哪些『正式』體制內的管道來參與治水決策？）是被邀請來的？還是自己跑去參加的？這些管道是本來就存在於政治制度？或是由治水聯盟自身創造出來的？又是向誰表達？以何種方式來表達他們的立場與意見？參加會議有沒有效？為什麼？（以這些管道表達的意見對行政機關有何影響？）如果都沒有的話，你認為制度為什麼不開放？

二、 治水議題的政策聯盟：

在本議題上，治水聯盟接觸過的政治人物有哪些？這些人哪些是遊說的對象？（政治合作者）他們之間為什麼合作？又以什麼方式相互合作？；哪些是完全跟著一起行動的？（政治聯盟者）治水聯盟跟他們怎麼串連？為什麼可以串連？他們的合作對本案造成了什麼影響？治水聯盟能找到更多政治聯盟者嗎？如果找不到的話，為什麼？你覺得還有其他的可能嗎？

三、 利益鐵三角間的相互連結：

在本議題上，主要支持本案通過的有哪些團體？（主要機關、團體或個人）他們為什麼支持？有沒有形成聯盟？當他們對治水聯盟的論述有什麼看法？（價值衝突）又以何種行動回應治水聯盟的訴求呢？為什麼？

四、 社會短期事件的影響：

在治水議題進行的過程中，有什麼事件影響了本案的進展？有什麼事件改變了聯盟的行動？

五、 治水聯盟的內部運作與資源整合：

治水議題是為什麼會引起注意？為什麼這些團體會參與此項議題？背後有何動機？治水聯盟又是在何種情況？為什麼成立的？

治水聯盟成立後，主要有哪些人在領導或籌畫活動？內部是否有分工或組織？聯盟參與者間又是如何溝通與運作？

治水聯盟是否有固定積極參與的團體？有哪些人是主要的參與者？遇到突發事件或活動時（例如聽證會、立法院抗議），聯盟如何動員？在運動的過程中，最需要什麼資源？

治水聯盟透過政治機會結構提出對於治水預算執行的問題與建議，企圖去影響與監督治水預算與官僚體系的政策執行，並同樣接受官僚體系透過政治機會結構的決策與行動所影響而修正其策略與行動。但官僚體系並非對全數意見皆照單

全收，而是僅重視能藉著政治機會結構運作過後產生影響與拘束力的意見，以此研擬制訂出決策。同樣地，官僚體系也必須透過政治機會結構篩選（合法化）後才能執行政策。

在研究方法上，本研究屬於個案研究，並以參與觀察（participant observation）、報章分析與深度訪談等三種方法進行質化的三角檢定（Triangulation），運用多重資料來源來收集資訊，確定事實。Yin（2001）建議個案研究者可以採取此種資料收集方法，以確證事實證據。因為多重證據來源呈現出對相同現象的不同解釋，故其較僅僅倚靠單一來源更為嚴謹，也可以解決構念效度（construct validity）的問題。

首先，本研究採用參與觀察的方式累積第一手資料。藉著作者擔任環保團體志工的機會，實際參與 1410 治水聯盟內部活動與對政府之監督行動，從中記錄觀察筆記。其次利用中國時報與聯合報資料庫，整理自 2005/3/15 行政院長謝長廷宣布治水預算以來，到 2006/12 月以來的相關報導。從中歸納出在輿論上的報導取向，以及聯盟哪些行動有得到媒體的關注。此外，亦會整理環境資訊電子報、台灣生態學會電子報。由這些環境團體刊物對個案的報導，瞭解環保團體的想法與意見。最後則採用焦點式訪談（focused interview）。仍以開放式的方式，但是用已設定好的訪談大綱，分別訪問運動過程裡重要的參與者與關係人。希望瞭解他們對行動及選擇運動策略的想法與意見，求得對問題的進一步瞭解。後續以訪談結果整理逐字稿，以作為資料分析與研究發現的基礎。抽樣方法採用理論抽樣，也就是從相關報導與先導測試受訪者訪談內容中，找尋與本研究相關的重要關係人進行訪談。訪談名單（表 4）如下：

表 4 受訪者清單、身份背景與訪談理由

編號	訪談時間	目前職務	訪談理由
01	2007/4/27	立法委員高金素梅（無）助理	由 8 年 800 億擴增至 1410 億主要提案人助理。
02	2007/4/3	原住民政策研究會監事	長期從原住民社群觀點關心本議題，屬於不同立場的利益相關團體。
03	2007/3/27	立法委員趙永清（民）助理	發現與提供治水議題資訊，主要協助治水聯盟立法院運作之立委助理。
04	2007/5/20	立法委員賴幸媛（台聯）助理	治水聯盟的主要政治聯盟立委助理。

05	2007/5/20	立法委員田秋堇(民)助理	治水聯盟的主要政治聯盟立委助理。
06	2007/4/3	立法委員李鴻鈞(親)助理	治水聯盟的政治合作立委助理。
07	2007/4/10	立法委員賴世葆(國)助理	在本案初期主動提案希望治水預算免經環評程序的立委助理。
08	2007/4/21	淨竹文教基金會執行長	環境團體與治水聯盟政治遊說與意見整合者。
09	2007/4/11	台灣生態學會秘書長	實際參與治水聯盟與南投聽證會的環境團體。
10	2007/4/3	荒野保護協會保育部主任	實際參與治水案立院遊說的環境團體。
11	2006/7/26	台灣綠黨中執委	治水聯盟核心運作者。
12	2006/8/1	高雄市教師會生態中心主任	治水聯盟立法院場內遊說者。
13	2007/4/23	全國社大聯合會南區辦公室主任	治水聯盟內部串連社區大學與環保團體者。
14	2007/7/10	經濟部水利署河海組組長	治水預算行政機關(水利署)方面承辦人。

資料來源：本研究

最後本文將就參與觀察、報章報導及訪談資料等研究證據，利用政治機會結構的架構分析整理，進行研究討論以得到本文的研究發現。

肆、 治水議題的政治機會結構

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。

一、 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。

1. 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）。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。…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。』

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）。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）。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。

2. 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。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爲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分量。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，預算金額爲 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，爲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》

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。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。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）。

3. 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의 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，因為他們席次多啊，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》

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。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向立委保證『本計畫絕對都不需要進行環評』的情況下，本條文才被刪除。

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。印證了先前環保團體對行政機關可能會故意分割工程來規避環評的憂慮。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，這種雨露均沾的大區域法案定會獲得委員支持。

4. 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。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。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，成爲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》

但同時治水聯盟也同樣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，製造了聽證會這項新政治機會。由此顯示，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。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。

5. 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，直接影響的區域就是居住河川上游山地的原住民部落。當治水計畫剛提出時，原住民立委高金素梅即在報紙上投書，認爲治水計畫範圍只照顧到中下游的平地都市與鄉鎮，而沒有顧及山上受到土石流威脅的原住民部落。因此在立法院審查時，強烈要求應把上游集水區的治山防洪納入條列之內。但因爲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。故其認爲環保團體是藉故拖延，不顧在山上的原住民生命財產安全。

因爲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爲這個衝突是政治人物操作出來的，其藉著塑造環保團體不要求都市人、只要求原住民保育和故意欺負原住民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》

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。

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。被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。也此使原先希望進行政策辯論的聽證會，變成了各說各話的公聽會。

『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》

綜合來說，此現象也代表著治水預算議題的本身，並非單純的工程問題，而是個複雜的社會問題。

二、 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。

1. 立法院內各黨團遊說：

因本研究範圍集中在中央層級的治水條例立法與第一期預算審議過程。故立法院即為最重要的舞台。最初是在共同遊說阻擋雲林湖山水庫案時，由助理偶然告知條例內文隱含著肉桶分肥等疑慮，才引起環境團體的後續關心。故在 2006 年 1 月條例審查時，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開始共同合作拜訪各黨團與立委，一方面解釋條例通過後的不良影響；另一方面爭取各黨委員共同否決此議案。

『…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》

雖然拜訪時，各黨皆表示認同聯盟的主張。但在地方壓力與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。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。

2. 立法院朝野協商

在拜訪遊說各黨團與委員後，主戰場轉換到了第一期特別預算的朝野協商裡。在過程裡，立委助理與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。並透過同盟與友好的立委們角色分工與共同協助，成功地在混亂中由各黨團共同簽字通過。要求水利署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。此外，執行預算前也必須先進行實施成本效益分析等評估。

『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》

在朝野協商中，聯盟成功製造了『聽證會』此項新的政治機會，使後續有正式管道可以繼續發揮影響力。

3. 參與全國性環境大型會議

除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和串連其他社會團體，並向與會行政首長與立委施加壓力。在 2006 年 3 月的全國河川 NGO 會議，議程內有環保署長以及兩位立法委員蒞臨參與。環保團體就在此時發言陳述治水條例將對環境帶來的傷害，並共同倡議民間應該成立聯合監督治水的聯盟。

在綜合座談的最後，綠黨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團體發表『1410 大禹治水聯盟成立宣言』。另外也在會中提議對治水條例進行政策環評，以爭取更多的政治機會。

4. 參與行政機關聽證會

在預算黨團協商時，聯盟成功地加入了舉辦聽證會的決議。這是一項空前的突破，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。爲了讓聽證會發揮效果，聯盟與立委特地在會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、不瞭解其精神與程序，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。

雖然會議前做了許多努力，爲了趕快完成法定程序以動支預算，水利署仍刻意以一般公聽會方式進行聽證會。讓保育團體遊說政策論辯目的大打折扣，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》

綜合來說，兩場聽證會在行政機關消極抵制下只淪爲形式，並未發揮預想的政策論辯功能。

5. 製造體制外的政治壓力

爲了治水預算案，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。

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。

¹ 2006/7/22 公共電視『公民眾意院』節目

三、 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。

1. 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。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。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。

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，他們基本上的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》

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。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。

2. 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。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。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。

3. 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。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。

四、 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。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。但同時間在議場旁，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，朝野黨團爲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，後來聯盟也爲自己製造了『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。

五、 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。

1. 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、永和社大等）所組成的。但核心任務還是以成人教育與社區推廣爲主，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。『社大很少爲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，本議題也是首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。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。故表現出在幾次相對冷清的立法院前抗議行動。

2. 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。因為每個參與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。環保團體事實上是處於被動且疲於奔命、到處接球的情況。

『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》。

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模一樣的那個瓶頸，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，聯盟就也就形同虛設了。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。

伍、 研究討論：

以下就政治機會結構樣貌，進一步的歸納與討論利益鐵三角的結盟、治水聯盟的連結以回答後幾項研究子題。

一、 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。

1. 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。

2. 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。

二、 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。

1. 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²。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》

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，

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

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：

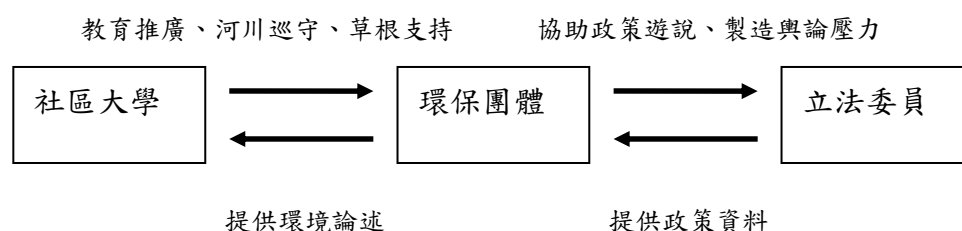


圖 2 1410 大禹治水聯盟分工模式

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。

2. 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。…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』《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…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。

陸、 結論

本章將根據之前所建構出的政治機會結構和資料討論，提出本研究的研究發現以回答本研究最主要的研究問題。其次並提出本研究對治水聯盟的實務建議、研究限制與對後續我的研究建議。

一、 研究發現

回到最初的研究問題，本研究希望能回答：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？

其他多數環保議題不同的是，本議題的管轄機關是經濟部水利署，而非環保署。管轄機關的差異讓過去運動所爭取到的體制內職位與影響力，發揮不了太大作用。加上因為這屆環評委員嚴格審查的態度，使水利署更不希望讓工程進入環評審查，故才會與立委合作提出『免環評』的條款。

在面對官僚與立委的聯盟結構時，環保團體最常利用的就是雙管齊下的模式：一方面製造體制外的壓力、另一方面，由同盟立委進行體制內遊說。以議場外抗議與議場內協商兩者同步進行的方式，成功地刪除了免環評條款。

在第一期預算提出前的空檔，環保團體也嘗試透過參與大型會議的機會，串連更多的地方團體來擴大中層動員。而聯合各地方的社區大學共同成立了『1410大禹治水聯盟』，希望透過立法委員、環保團體和社區大學的相互分工，同步進行由上而下、中央與地方的政策監督。

但是因為人力、物力資源缺乏、各組織日常庶務的牽絆、彼此不夠熟識等因素讓內部運作不順利。聯盟並無法達成原先建立論述與在地監督的目標。與社區大學間的連結也因此漸漸疏離。

雖然如此，聯盟裡關係較為緊密的環保團體與立委仍在第一期預算審議前，進行立院各黨團遊說，希望透過遊說影響各黨對預算的態度。最後遊說並未奏效，治水預算仍順利通過。但聯盟仍成功的把握朝野協商，通過了主決議，以『行政機關必須舉辦聽證會始可動支預算』的條款製造出了新的政治機會。可是也因此激起贊成立委發起反制運動。在其他立委的反制運動與行政機關的敷衍下，聽證會這項新的政治機會並未產生作用。

整體來說，在地方水患的陰影下，又面對官僚、國會與地方政府三者互利合作，主張審慎監督的環保團體其實是無力回天的。一方面是因為議題範圍實在太大，無法動員特定相關者；另一方面也是鐵三角的同盟關係非常穩固，國會遊說與行政協調會都發揮不了作用。故只能藉著少數友好立委，在朝野協商爭取加入更多的資訊公開途徑、績效評估與公民參與機制。藉此，希望透過這些機制設計與程序要求，讓後續八年政策執行過程中找出更多公共監督的著力點。

但是也因為本案的推波助瀾，讓台灣的環保運動與社區大學運動在這一點上交會。兩者由原先地區性的互動漸漸擴大、也越趨緊密。這個新方向的發展是否會對未來環保運動帶來新的在地網絡與群眾支持，非常值得後續觀察。

二、 實務建議

以下本文分就兩方面，提出對『政府』以及對『治水聯盟』的後續實務建議。建議政府應該加強『促使資訊公開』、『設計公民參與機制』等面向；治水聯盟則可以朝向『設立常設秘書處』、和『加強與地方社團連結』等兩個方向努力。

1. 政府方面：促進資訊公開與訂立標準公民參與模式

首先，在政府方面，行政機關應該依據政府資訊公開法促使資訊公開，在現在的基礎上活化既有的治水與石門網站功能。在網頁上主動按照地區、河川來分類，隨時更新政策資訊、未來的規劃和計畫，並且定期公布內部績效評核報告。這些資訊都會有助於後續的公民參與進行，亦可增加民眾對治水政策執行的瞭解。

其次，政府機關可以與治水聯盟協調，建立一套治水計畫的標準公民參與程

序。過去的參與機制都是在行政機關計畫通過、定案後，才聊備一格的舉辦說明會。行政機關可以一方面請治水聯盟提供地方團體名單，要求各地區機關在計畫規劃時，必須邀請這些相關團體出席發表意見；另一方面，也可與治水聯盟協商制訂標準程序。要求各地區河川局，在規劃案中審查時應主動邀請相關團體發表意見。以實際的公民參與機制與行政程序設計，來製造民間團體更多可參與先期規劃的政治機會，也減少未來動員與抗爭的社會成本。

2. 聯盟方面：設立秘書處與加強地方團體連結

治水預算雖然屬於特別預算，不需要像中央政府總預算一樣年年編列審查。但其仍必須按照法律期程，於明年（2008）向立法院提出第二期預算規劃。這也是後續治水聯盟一個很好的切入點，可以從新以立法院為舞台，用過去兩年執行情況做為監督的依據。

因此，在下次預算審查前，聯盟應該努力募集資源成立秘書處，並至少聘請一個專職人力擔任秘書長，作為與立法院、環保團體與地方社大的互動窗口。他一方面可與立法院保持緊密聯繫，監控法案的最新動態；另一方面也可以協調各團體間的分工，製作說帖、協助聯盟的行動協調與整合。

最後，聯盟未來也可以加強與地方團體間的連結，協助各地區在地資料的整理與整合。事實上，台灣各地都有民間團體與個人對於治水議題有深入研究。像美濃愛鄉協進會利用 GPS 系統（全球定位系統）與 GIS 系統（地理資訊系統）整理過去地區地質、人文與水文資料，並提出更為審慎宏觀的地方治水替代方案；美國的地景與環境規劃師廖貴賢，也提供了許多國外治水的新思維與新作法。聯盟接下來應該可以一方面利用資源整理出關於國內外治水作法的論述，交由社區大學協助推廣、建立在地支持與監督系統。此外，還可以藉由 GIS 與 GPS 的種子培訓與地區教學，讓地方團體建立獨立收集資料與分析的能力。這些第一手資料都會成為未來行政監督的最好利器。

三、 後續研究建議與研究限制

本研究主要是從社會運動與環保團體的角度，來檢視治水預算的公民監督。而研究範圍也只集中在條例通過與第一期預算的政策合法化過程。因為訪談期間恰逢黨內初選與年底立委大選的準備期，正是立法委員們最忙碌的時候。故在面訪對象上皆只能訪問到委員助理，也無法訪問到行政機關代表。其次，因為地域限制，本研究也缺乏地方政府的觀點，此皆為本研究之研究限制。

在後續研究建議上，因為治水預算是個現正進行中、範圍擴及全國並持續八年的長期公共政策，所以後續研究者也有著更多樣化的研究角度可供選擇。

舉例來說，由於本研究的場域皆集中於中央政府。故後續研究者可從任何一

個縣市的角度，來研究當地政府、立委與河川局在實際政策執行上的互動、角色與預算分配情況。三者是否如同中央政府一樣的合作緊密？地方公民團體在其中是否有參與和監督的機會？

在研究者寫作論文時，參與了由治水聯盟邀請相關機關報告現況的行政立法協調會³。在會中有個之前受訪者表示，這場協調會舉辦和治水監督聯盟⁴例行會議的重新召開，都有受到訪談影響。在受訪後仍覺得此議題很重要，故邀集大家從新啟動了聯盟運作。所以，也可以繼續從治水監督聯盟的角度著手，持續研究後續運作情況，以及未來第二期預算審查時期策略是否有所改變，及影響力的增減？另一個觀察重點，則是環保運動與社區大學之間的互動關係。是否在治水監督聯盟運作下，此分工的新模式會對環保運動帶來新風貌呢？

此外，亦可由縱向時間分析，來檢視在年底立委改選與明年總統大選這些的重要政治事件發生後，整體大環境（立院或執政黨）的生態改變，是否會對本案造成什麼影響？

最後，研究者也衷心期盼後續治水監督聯盟能運作順利，發揮民間監督力量。藉著大家的共同努力，能讓台灣民主政治更加成熟，也讓公民社會更蓬勃發展。

³立法院治水聯盟行政協調會，2007/5/30。

⁴ 現今聯盟加入了更多關心此議題的團體，更名為治水監督聯盟 <http://waterwatch.ngo.org.tw/>

參考書目

- Eisinger, P. K. (1973). The condition of protest behavior in American cities. *American Political Science Review*, (67), 11-28.
- Filer, J. M. (1990). The filer commission report. In D. L. Gies (Ed.), *The nonprofit organization: Essential readings* (pp. 84-88). Pacific Grove, California: Brooks/Cole publishing.
- Gamson, William A. (1990) *The strategy of social protest*. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub.
- White, G.F. (1945) *Human Adjustment to Floods*. Department of Geography Research Paper no. 29. Chicago: The University of Chicago.
- Jun, J. S. (1986). *Public administration: Design and problem solving*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 33, 298-310.
- McAdam, D. (1996). Conceptual origins, current problems, future directions. In Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements* (pp. 23-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (1996). To map contentious politics. *Mobilization*, (1), 17-34.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (1997). Toward an integrated perspective on social movements and revolution. In Mark Irving Lichbach, & Alan S. Zuckerman (Eds.), *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* (pp. 143-173). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1996). States and opportunities: The political structuring of social movement. In Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements* (1st ed.) (pp. 41-61). Cambridge: Cambridge University Press.

- Tarrow, S. (1994). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2001). *個案研究法*. 台北縣中和市: 弘智文化.
- 1410 大禹治水聯盟. (2006) 《1410 大禹治水監督聯盟成立宣言》，未出版文件。
- 工商時報. (2005) <《大社論》經建計畫要著重持續可行>，《工商時報》，2005-03-16，版 02
- 中國時報. (2006) <治水絕非通過特別預算就算完結了>，《中國時報》，2006-06-30，版 A2
- 中時晚報. (2005) ，<荒謬與荒唐>，《中時晚報》，2005-09-07，版 2
- 江明修 (Ed.). (1999). *第三部門經營策略與社會參與*. 台北市: 智勝文化.
- 江明修 (Ed.). (2002). *非營利管理 (Non-profit management)*. 台北市: 智勝文化.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2006). *綠色民主：台灣環境運動的研究(Green democracy)* (一版 ed.). 台北市: 群學.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2005). *社會運動概論 (Introduction to social movement)* (初版 ed.). 台北市: 三民書局.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2003). *政治民主化與環境運動的制度化(1993-1999)*. 台灣社會研究季刊, (50), 217-275.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2003). *民間社會與民主轉型：環境運動在台灣的興起與持續*. In 張茂桂、鄭永年 (Ed.), *兩岸社會運動分析* (pp. 29-67). 台灣，台北: 新自然主義公司.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2001). *台灣環境運動的開端：專家學者，黨外，草根 (1980-1986)*. 台灣社會學, 2, 97-162.
- 何明修(Ming-Sho Ho). (2000). *民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例(1986-1998); state and civil society in democratic transition: The environmental movement in taiwan(1986-1998)*. (博士，國立臺灣大學；社會學研究所). , 327.

- 地方中心記者.(2005)〈第一階段預算 治水看顏色? 雲林 21 億 竹縣 3500 萬 北縣 24.5 億 高縣 22 億 都不是明星災區 雲林八年拿 90 億居冠 沒花半毛錢 解決桃園遇颱風停水〉,《聯合報》,2005-09-25,版 A4
- 呂雪慧.(2005)〈8 年 8 百億治水計畫登場 政院並選定發展汽車、面板及寬頻等新興產業,以提振景氣〉,《工商時報》,2005-03-15,版 15
- 李丁讚(Ding-Tzan Li).(2005). 社會力的誕生與轉型. In 王振寰、張英華 (Ed.), 凝聚台灣生命力 (pp. 125-153). 台灣,台北: 巨流出版公司.
- 李丁讚(Ding-Tzan Li), & 林文源(Wen-Yuan Lin).(2003). 社會力的轉化: 台灣環保抗爭的組織技術.台灣社會研究季刊, (52 期), 57-119.
- 李丁讚(Ding-Tzan Li), & 林文源(Wen-Yuan Lin).(2000). 社會力的文化根源: 論環境權感受在台灣的歷史形成; 1970-86. 台灣社會研究季刊, (38 期), 133-206.
- 李鴻源.(2005),〈淹水 是政治問題〉,《中國時報》,2005/06/16
- 林河名.(2005)〈立院休會 謝揆率經長破例簡報 橘營 5 人退席 泛藍猛轟經部 台聯、無盟也有質疑〉,《聯合報》,2005-07-30,版 A4
- 高有智、曹秀雲.(2005)〈治水協商 橘委走人 王謝錯愕 吵吵收場〉,《中國時報》,2005-07-30,版 A4
- 高金素梅.(2005),〈八年八百億 只治下游不治上游〉,《聯合報》,2005-08-09
- 溫炳原.(2006)〈如此治水,後患無窮〉,《中國時報》,2006-06-15,版 A15
- 陳秉亨.(2006a)〈石門水庫及其集水區整治計畫「集水區保育治理聽證會」紀實〉,《台灣生態學會電子報》152
- 陳秉亨.(2006b)〈水患治理暨上游坡地水保及治山防洪聽證會紀實〉《台灣生態學會電子報》154
- 陳敦源.(2002). 民主與官僚. 台灣,台北: 韋伯文化.
- 陳雅玲.(2007),〈大建設 大崩壞〉,《商業週刊》1008: 100
- 陳永昌.(2007),〈陳總統:環保不能自外經濟發展 台塑表示肯定〉,《中央社》2007/5/21

夏念慈.(2006) , <要求立法院加開臨時會 高縣爭治水預算 15 縣市連署> ,
《中國時報》 , 2006/06/07

薛孟杰.(2006) <〔1〕預算總額從 800 億加碼至 1160 億 〔2〕只有計畫名稱 ,
主要內容付之闕如 治水預算大灌水 誰來監督?> , 《工商時報》 ,
2006-06-27 , 版 A5