

民間環保團體與政府的關係

■蕭新煌／中央研究院社會學研究所籌備處研究員、新世紀文教基金會社會文化委員會委員

如果環保行政機關有意願以保護台灣環境為己任，行政機關與民間環保團體應是「戰友」的關係。故而若要更有效運用資源推動環保工作，就應加強改善環保署與環保團體的合作方式。

本文根據對96個比較活躍的民間環保團體（包括社團法人、協會和財團法人基金會）的問卷調查，勾勒出台灣草根環保組織的特性，並從而進一步透視他們與政府環保機關互動關係，以探究未來可以如何改善民間環保團體與政府的共生關係。

一、台灣草根環保團體的一般特性

1.由組織的成立的年代來看，解嚴是民間環保團體數量成長的重要分水嶺，解嚴後環保團體的增加速率是解嚴前的11.5倍。我們認為環保團體絕對數量的增加，一方面反映出1990年代解嚴後的台灣社會仍然持續面對層出不窮的環境危機，另一方面因應於社會對環保議題的關注與需求日增，環保議題不斷地與生態、社區文化等議題結合，草根環保團體的快速增加乃構成了一個新興、自主、且持續擴張中的環保團體社群。

2.以組織年齡來說，環保團體的組織年齡普遍偏低，年齡低於三年的團體高達總數的四成，而低於六年的團體佔六成以上，可見民間環保團體的成長是1990年代

的社會產物。

3.以團體的組織特性來說，有15%是未向政府登記的團體。向政府機關申請登記的團體中，有四分之一強曾經有非合法化的「未登記」經驗。在行政層級上，這80個已登記的團體普遍都向中央及縣市中（財團法人向中央集中，而社團法人向縣市中集中），省市此一層級則呈現空洞化的現象。

4.環保團體的數量增加有區位的特性，在過去五年中，某些縣市（高雄縣市、苗栗縣、台南縣市、屏東縣、澎湖縣）中環保團體數量的增加遠較其他縣市明顯，而這些縣市或是台灣工業污染程度最嚴重的區域，或是近年國家規劃大型工業區或面對其他形式污染壓力日增的縣市。也就是說，在這些正在或即將面對嚴重環境污染潛在危機的縣市中，環保運動組織化的傾向也越明顯。

5.在成員與預算數上，台灣的民間環保團體普遍是「小而窮」。人數在50人以下的團體佔總數的三成，低於兩百人的團體則高達七成。年度預算低於50萬的超過4成，低於兩百萬的更近七成。相對於這些小型而財務困窘的團體，台灣也有少數成

員眾多資源甚豐的環保團體，例如有7%的環保團體年度預算超過一千萬，8%的團體成員數超過一千人。我們也據此指出環保團體社群中亦有階層化的現象。

6.以組織議題來說，沒有任何只做公害議題的團體，有百分之五的團體只關心垃圾與資源回收，48.9%的團體只關心生態議題，45.7%的團體兼做生態與公害。

7.以抗爭參與的經驗來說，有56.8%的民間環保團體曾參與過與環保議題相關的抗爭活動，其參與形式由溫和的簽名連署到激烈的封鎖、圍堵、絕食，並從在政治體制外進行草根反抗到積極推出綠色的政治代理人參與選舉。

8.就環保團體所面對的困境來說，財務困難與工作人員不足是最主要的組織內部問題，「行政機關、政黨、政治人物對環保缺乏誠意與決心」與「環保法令不夠周延或未徹底執行」為嚴重的外部問題。

二、環保團體與環保署的合作關係

1.相較於地方環保行政機關與其他政府機關，環保署與環保團體的合作比例最低。

2.環保署傾向於「鼓勵民間社團配合環保署施政目標」，也因此，到目前為止絕大多數的合作計劃都是軟性的廢棄物回收、清潔維護、淨山淨野等活動。

3.根據過去環保署曾合作過的團體特性來說，環保署的合作對象的年度預算數普遍偏高（即較有錢的團體），組織年齡偏高，以及處理軟性的垃圾及回收議題。

4.當我們分析環保署所提供的合作團體名單時，發現在歷年的補助案中，有所謂「團體重疊」的現象。在總數155個曾與

環保署合作過的團體中，有超過五分之一的團體連續三年或兩年獲得環保署的經費補助。

三、環保團體與政府的共生關係

我們認為環保團體與環保署（或環保行政機關）的共生關係，可以從以下的幾個層次來加以分析：

1.在最抽象的理念層次上，如同一個環保團體所指出的：「如果環保行政機關有意願以保護台灣環境為己任，行政機關與民間環保團體應是『戰友』的關係」。

2.在將理念落實的層次上，近年來，環保團體與環保署之間逐漸發展出一種資源交換、相互支援的關係。環保署開始下放資源到民間環保團體，並在財務上對其有所助益；反過來說，環保團體背後的草根力量也在環保法案、環保預算、抨擊強勢的經建部會等問題上成為環保署的後盾，如同一位環保署官員所說的：「有一些我們（做為國家機關中的一員）不方便（對經建部會）說的話，民間團體都幫我們說了」。

但是環保署和環保團體間也有共食關係，雙方一方面在爭奪環保議題的發言權與詮釋權，另一方面在環保政策的面向上，雙方對於如何解決環保問題的觀點往往殊異、手段也有所不同，且彼此互信程度不足。當雙方的競爭關係白熱化，最常見的現象就是，雙方在媒體上互罵、民間團體遊說立法院杯葛環保預算及一些「不環保」的環保法案，環保署則會對某些環保團體「點油作記號」，令其成為「拒絕往來戶」。有趣的是，同樣一套代議政治程序，卻可以在不同的議題上精確地反映出

環保團體與環保署之間的衝突、競爭與合縱連橫的關係。

四、改善民間環保團體與政府關係的途徑

1. 廣開民間草根團體與環保署的溝通管道並予以制度化

我們發現環保團體普遍認為與環保署之間的溝通管道不足，而紛紛建議環保署「定期召開公聽會、座談會」，其目的在於「藉由定期的會議、明確的對話窗口，使環保團體的意見得以表達」。據稱環保署每三個月由署長召開一次與環保團體的聯繫溝通會議，但根據環保署第9至13次環保團體聯繫會議紀錄，每次會議之間的時間至少是六個月以上。除此之外，參與環保署的聯繫溝通會議的團體大多為北部團體，若非處理全國性環保議題的團體，即為環保署轄下的二十一個財團法人基金會。我們認為這些團體的發言不足以涵蓋中、南與東台灣所面對的環境危機。因此，我們建議環保署分區召開聯繫溝通會議，邀請不同區域的民間環保團體，以廣納民意。

2. 建立環保行政與環保團體共享的公共論壇

許多從未與環保署合作的團體紛紛建議環保署開放溝通管道，互換資訊。我們認為為增強環保署與環保團體、及環保團體之間的互動關係，出版一份「台灣環保通訊」實有必要，並由環保署出資，委由環保團體輪流編輯發行這份通訊。在環保署方面，可定期公佈環保法規、環境工程、環境影響評估之進度，對民間環保團體所提建議和批評提出答辯，並在有必要時尋求環保團體的支援。在環保團體方面，分

享交換各地環保團體的組織經營經驗、介紹所成立的民間環保團體、公佈台灣環境新聞、支援有危機的團體等等。

3. 補助環保團體的辦法應公開，且開放給所有環保團體申請

我們認為環保署做為國家最高職掌環保事務之行政機關，實不宜自限於與特定環保團體合作，應敞開大門，廣納意見。再者，與民間團體合作並予以補助，乃是結合政府資源與民間人力智慧的方法，各國均行之有年，絕無可議之處。雖說如此，但在如何執行這種與民間團體的合作關係上，卻必須非常小心。例如資訊公開就是非常重要的一個原則。如果環保署以資源有限為由，不願公開補助資訊，這樣的作法一方面令人產生不必要的政治聯想，以為這些補助款是環保署的「收買錢」，另一方面也使部分民間團體壟斷了這些補助資源，反而擴大了民間環保團體社群內的「貧富差距」。

環保署固然應開放管道來補助環保團體，但環保團體也相對地要負起確實認真執行合作計劃的責任。例如在計劃執行終了，應有對執行成果的評鑑制度，以確保全體國民所繳納的賦稅是被合理、正當地使用，並可透過評鑑制度進一步提升合作計劃的執行成果。

4. 擴大並加強與生態保育團體的合作

雖說在目前的政府體制下，多數的民間生態保育團體的主管機關為農委會，但是有鑑於生態保育實為環境保護工作的一支，我們認為環保署應廣泛吸納並瞭解其觀點，為將來升格為環保部做準備。

5. 環保署對於民間環保團體社群的動態應做一通盤的瞭解與掌握

隨著新環境議題和新生危機的出現，環保團體社群的生態也隨之變動。例如在過去十年台灣環保運動的發展中，環保團體的數量在近年來快速增加，原本只是賞鳥、爬山的休閒性生態團體開始加入環境抗爭的行列，而且環保團體的抗爭手段也從悲情的抗爭途徑，轉變為細緻的司法行政訴訟、結合國外環保團體對國內施壓等等。

面對這些新的轉變，環保署必須加以理解與掌握。我們認為對民間環保團體進行長期分年的研究有其必要。例如每隔兩至三年對全台所有的環保團體進行訪查，這樣的資料一方面有助於掌握台灣環保團體社群的變動，瞭解新環境議題、抗爭手段的出現，並提供短期的政策建議。長期來說，這些資料的累積與收集，更是書寫台灣的環境保護運動史的重要史料。

根據環保團體所反映的外部困難，「行政機關、政黨、政治人物對環保缺乏誠意與決心」與「環保法令不夠周延或未徹底執行」兩項高居榜首，因此，環保署應堅守環保把關者之政策角色。

在環保署的部分，最為人詬病的即是「環境影響評估」的公信力。許多接受訪問的環保運動人士以他們參與環評的經驗，即指責環保署官員在議程、會議程序上有「偏袒」資方之虞，以及偏向環保觀點的環評委員在第二階段環評時，有被刻意忽視之種種情事。因此我們認為有必要再次重申作者早在十年前「七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析」研究報告中所提出的建議：「針對……開發建設，環保署務必嚴守身為環境把關者的角色，依法依理確實審查所提的『環境影響評估報告』以建立EIA的公信力……」 ◎