

## 社運團體的體制內參與及影響

### —以環評會與婦權會為例\*

杜文苓、彭滄雯

世新大學

### 摘要

隨著台灣政治民主化的進程，政府各部門設立愈來愈多的參與式決策機制，讓原本處於體制外的社運團體人士，有了進入體制影響決策的機會。本文從民間角度出發，思考社運人士如何策略地利用此一決策平台，達到「有影響力的參與」。我們檢視第五屆行政院婦權會委員（2005/04-2007/03）及第六屆環評委員（2005/08-2007/07）兩個參與式決策的機制，透過深度訪談、焦點團體座談等質化研究方式，歸納分析在委員會中投入社運網絡運作委員的實戰經驗，反省民間組織與政府在政策議題上的互動模式，進一步架構出社運團體體制內「有影響力參與」的幾項重要條件與策略，包括社運集體進駐、做中學學習、與體制內建立制度的堅持。

**關鍵詞：**社會運動、公民社會、參與機制、公私協力、決策過程、課責

---

杜文苓 世新大學行政管理學系助理教授，研究領域主要為環境政策、高科技發展環境與社會課題、社區規劃與公民參與。

彭滄雯 世新大學行政管理學系助理教授，研究領域主要為性別研究、民主治理、政策分析方法論、社會運動。

\* 本論文由兩位作者平均分工完成，作者排序係依照姓氏筆劃。論文資料蒐集接受國科會研究計畫（NSC 96-2414-H-128-007-MY2與NSC 96-2415-H-128-002）及世新大學行管系重點學門經費挹注。作者感謝受訪的環評與婦權會委員分享其經驗、民主季刊兩位匿名評審人精闢的修改意見、及助理張國偉、李秉叡、林依依、黃廷宜、黃成淵、許靜娟的協助。論文初稿曾發表於「第三部門政策環境之發展與困境研討會」及「2007年亞太非營利部門國際學術研討會」。

（收件：2008/2/1；修正：2008/2/18；接受：2008/3/11）

## 壹、前言

隨著台灣政治民主化的進程，過去常與政府站在對立面扮演批判與監督角色的社會運動團體，<sup>①</sup>也隨著政黨輪替的政治機會，而多了體制內公共決策參與的空間。例如在婦女運動領域，1994年陳水扁當選台北市長後，履行競選承諾設置了「台北市婦女權益促進委員會」，廣邀婦女團體參與性別政策的規劃與建議，並影響了中央政府於1997年5月仿效成立「行政院婦女權益促進委員會」（以下簡稱婦權會），後者正是行政院近年來全面推動「性別主流化」的主要推手。而在環境運動領域，雖然1994年的環境影響評估法就已經規定各級政府應成立「環境影響評估審查委員會」（以下簡稱環評會），但過去環評委員多以工程取向的專家學者為主，直到2005年，才在環保運動出身的環保署長張國龍任內，遴選了多位環保團體代表擔任環評委員，讓原本常被譏為流於形式的環境影響評估，成為阻擋不當開發計畫的最後一道防線。

這類參與機制（participatory machinery）的建立，其實正實踐了「從政府到治理」（from government to governance）以及「從回應到協力」（from response to collaboration）的民主政治趨勢。在新興的治理概念架構下，政府和非政府部門相互依賴，政府角色不再是傳統的控制與管理，而是透過催化和協調各種政策網絡，推動公共福祉與利益（Lovan, Murray, and Shaffer, 2004; Vigoda, 2002）。在這樣的世界性趨勢下，可以預見未來我國各級政府機關，將

---

<sup>①</sup> 在此有必要先將本文討論的社運團體，與廣義的「非政府組織」做一區別。「非政府組織」（non-governmental organization, NGO）泛指在政府、市場部門之外的志願性民間社團，一般也統稱為「第三部門」或「公民社會」。其具有非營利性質，但不一定具有轉化性（transformative）的議程與目標（孫焯，2007; Dryzek, 1996; Huduck, 1999）；本文所討論的社會運動團體，則指在各式公民社會非政府組織中，具備倡議、社會改造性格之組織，其不同於一般民間團體的最大特點，在於其有目的地尋求某種改變（desire for change），並且是有組織性的集體行動（Fainstein and Fainstein, 1974; Melucci, 1989）。至於社會運動是否應當處於政治上的邊緣或反對位置，不同的理論者有不同意見，也是本文討論的重點之一。

透過更多制度化決策平台，吸納民間的意見和參與。然而，民間團體的參與，有多大程度能夠改變政策議程？抑或只能接受政府選擇性的合作與剝削？本文希冀從社運主體的角度，思考如何策略地利用此一決策平台，在達致「有影響力的參與」（influential participation）之餘，仍能維持一定的自主與能動性。

爲此，本研究選擇以第五屆行政院婦權會委員（2005/04-2007/03）及第六屆環評委員（2005/08-2007/07）爲個案研究對象，因爲我們認爲，這兩個委員會的民間委員，充分體現了社運改革的精神，將兩個委員會的功能發揮至高峯，是達致「有影響力參與」的實踐典範。然而，雖然同樣擁有影響力，卻因爲議題性質的差異，使得這兩批委員在2007年任期屆滿後，分別遭受到「多數留任」（婦權會）與全數汰換（環評會）的截然不同待遇。這樣截然不同的遭遇，讓我們有機會看見所謂「公私協力」與「伙伴關係」無法迴避的政治本質，和參與式決策的現實侷限。我們認爲不論公部門或民間團體，都應當對合作有此務實認識，並爲協力治理的各種可能結果預做準備。而發揮影響力背後的「課責」問題，也衝擊著我國在民主化過程中越來越受重視的治理網絡決策模式，其決策權力的限制，以及與官僚決策的互動模式究竟爲何，值得進一步的探討。

以下我們將先提出相關的文獻回顧，說明本研究問題意識與理論位置，接著簡介兩個委員會的背景，以便讀者清楚本文論證之脈絡；第肆節則從兩組個案經驗，彙整提出「有影響力參與」的幾項條件或策略。最後，針對兩個委員會所呈現程度不一的政治/策衝突，及其所攸關的課責（accountability）問題，我們也提出進一步思考。

## 貳、文獻回顧

隨著民主化的發展，公民社會當中的非政府組織與國家的關係，也在不同意識形態光譜的文獻中被廣泛地討論（Osborne and Gaebler, 1992;

Giddens, 1998; Sullivan and Skelcher, 2002; Denhardt and Denhardt, 2000, 2001, 2003)。例如Najam (2000) 將政府與非政府組織的關係分爲四類，亦即合作 (cooperation)、整編 (co-optation)、互補 (complementarity)，以及對抗 (confrontation) 等4Cs。Young (1999) 也指出在不同的脈絡中，非政府組織可以作爲公共財的輔助性的提供者，也可以在公共服務提供中與政府部門有清楚的分工，或是在政治過程中作爲倡導者或反對者。Deakin與Gaster (1999) 直接點明「合作」並不是在每個政府與非政府組織關係中都需要的。準確的來說，雙方所需的是對於合夥關係的清楚認定，以及足夠的能力來「釐清誤解、建立誠信、擬定行動計畫、並付諸執行」。進一步言，非政府組織作爲社會第三部門，其與政府的互動關係，可能因爲議題、組織性質、乃至於政治社會脈絡的不同，而有不同互動模式。

不過，在各類型的非政府組織當中，本文所欲探討的倡議型社運團體，仍然較常被視爲應當堅守體制外的抗爭位置，理由是一旦社會運動者進入體制內參與決策，就可能造成社會力被馴化，使社會動員的壓力隨之消解 (Della Porta, 1995; Young, 2001; 李丁讚、林文源, 2003)。但這樣的規範性預設，等於是暗示只有「服務」、「執行」取向的第三部門才適合進入公私協力關係；相對地，「倡議」、「改革」取向的社運團體則應繼續體制外路線。如果此一主張成立，不僅使得協力治理所著重的「伙伴關係」仍停留在「委辦關係」，對於已經進入體制內奮鬥的社運團體，也未能提出建設性的啓發。事實上，如同Malloy (2000) 指出的，過去三十年來，社運的興起以及要求參與決策，對世界各國政府的治理結構都帶來新的挑戰。爲因應這種需求，許多政府成立了倡議型建制 (advocacy structure)，以回應社會運動的壓力。如果要求參與決策的社運團體，在遇到真的可以參與決策的機會，卻仍選擇與之對抗或保持距離，豈不自相矛盾？

因此，Dryzek (1996) 早在十多年前從權變 (contingent) 的角度，探討社運進入國家體制內的利弊。他指出應當區分民主的政體 (democratic polity)

與民主的國家（democratic state）兩個概念：一個完全涵容（inclusive）的國家並不一定有利於政治的民主，因為它可能造成公民社會的弱化。Dryzek從各國民民主化的歷史指出，民主的誕生與維繫，有賴於一個站在國家對立面的公民社會（oppositional civil society），特別是維持一個強而有力的社運力量，對民主而言更是必要。他因此提出，社運者應當從兩個標準來思考是否進入體制：

（一）其主張是否符合國家需要（national imperatives），因為唯有如此，該主張才能被國家真正接納，而不僅是表面的重視；（二）其進入國家後，是否公民社會仍會旺盛發展？如果兩者之一答案為否，則這個選擇對民主的深化而言，可能不如體制外的持續努力。最後，他強調因為「國家需要」不斷在變動，所以前述答案也不是永遠不變的，社運團體應當在脈絡化的評估之後，決定如何與國家互動。

Dryzek的討論一方面在強調公民社會壯大的重要，另一方面也清楚地點出，即使是社運團體，與國家的關係也應超越「要不要合作」的思考層次，而進一步追問「如何合作」，以使社運議程能夠獲得實現，使民主更加深化。不過，他雖然提到「國家需要」會不斷改變，因此對於「與國家合作與否」的評估也不會一成不變，但他並未討論社運者能夠如何改變所謂的「國家需要」，彷彿社運者只能被動地等待國家認知的改變，而不是主動、直接地影響國家對於「需要」的認知與定義。

對此，Malloy（2000）及Edquist（2006）兩人的實證研究，則可以提供進一步的啟發與提醒。Malloy以長達15年觀察加拿大安大略省婦女委員會（Ontario Women's Directorate, OWD）的運作經驗，發現官僚與社運者之間永遠存在一種矛盾的張力，這是因為兩者對於委員會的「成效」（effectiveness）有著不同的定義。官僚重視的成效是發展政策並且貫徹執行的能力；社運者重視的則是該委員會能否確實反映婦運的多元性。這種內在衝突在遭遇到政黨輪替時，會更加明顯，也就是政黨的立場（自由或保守）會影響委員會的走向，以及激化原本就存在於官僚與運動者之間的矛盾。至於有無可能克服這種內在

衝突？Malloy基本上是悲觀的，但仍指出也許透過尋求對於價值典範的共識，也就是對於「何者是重要的」有所共識，才是化解這種衝突而得到雙贏之道。

Edquist則是透過歐盟多個國家的個案比較，探討歐盟採用的治理工具，如標竿學習（benchmarking）、最佳施為（best practices）、開放協力（open method of co-ordination）、主流化（mainstreaming）等，對於社運組織的倡議行動會不會有設限的效果。她的研究發現，這種強調伙伴關係、由下而上、協力合作的治理模式，確實會讓運動者的對抗性減弱，採取「人際方式」（interpersonal solutions）或訴諸共識，來處理結構性衝突的問題，於是經常變為執行國家設定的議程，而非自己設定的議程，儘管國家的議程可能是進步的。因此她提醒運動者應當認識到，這種講究「參與」的治理工具儘管可以提供社運較多資源與管道，但也有相當的侷限。唯有當社運者能一方面利用這些工具，另一方面保有自主性，可以（在需要時）拒絕國家設定的計畫目標時，才有可能突破這種侷限，而擴大歐洲運動者的影響力。

在台灣，社運團體轉入體制內參與也是正在發生的事件。解嚴以前的社會運動與政治反對運動密切結合、相互奧援，是促使威權政府向民主國家轉化的主要動力，也使得社會運動具有強烈政治色彩（張茂桂，1990；馮瑞傑，2007）。解嚴之後，隨著政治機會結構的改變，國家與民間社會原本對立的關係自然也產生轉變：民進黨的壯大及在地方與中央陸續取得執政權，讓一些出身社會運動的個人有機會擔任民意代表或政務官；進入1990年代，即便國民黨的地方政府，也常透過延攬社運者入閣以強化多元民意的代表性。<sup>②</sup>

除了個別社運者的入閣或參政之外，另一種社運者進入體制的模式，就是透過本文所擬討論的參與式決策機制。不論是具有統合主義色彩的諮詢性委員會（例如婦權會、行政院永續會等），或是依法成立具有準司法地位的決策性

---

<sup>②</sup> 例如馬英九在1998年當選台北市長後，即延攬工運人士鄭村祺、婦運界的顧燕翎、都市改革運動出身的林正修等人擔任局處首長。

委員會（例如環評會、性騷擾防治委員會等），愈來愈多的政府委員會，在其組織辦法中明文規定民間團體的比例，而且主動邀請具有社運性格的民間團體和專家學者加入（黃長玲，2007），顯示出民主化帶來了更為涵容的政府治理模式，而社運團體如何能夠透過與國家的合作而發揮影響，卻不致被國家/政黨收編而失去自主性，也成為各界關切的重點。

何明修（2006）針對環保運動的研究就明確指出，2000年民進黨執政之後，民間團體影響環境政策的管道較1990年代更加開放，環境運動者在體制內（如環保署、永續會）的參與廣度與深度獲得提升，體制內的施壓成為環境運動的主要政治策略。民主化的結果，在台灣，尤其是政黨輪替後的政治機會，使社會運動團體成員有機會成為政治決策的「局內人」，透過體制內的施壓達成其運動目標。但他指出環運雖在程序參與上有所斬獲，但其實質政策影響力卻在弱勢國家的架構下受制於資本優勢群體的反向遊說。不過值得提醒的是，何明修的觀察係基於2004年以前環保運動的體制內參與經驗，但對於本文所將分析的個案，亦即2005年8月才上任的第六屆環評委員之經驗，則未能納入，因此斷言社運進入體制內參與難以發揮實質影響，仍言之過早。

黃長玲（2007）與楊婉瑩（2004）觀察台灣的婦女運動，同樣看見政黨輪替開啓了民間婦女團體進入體制的機會。相較於何明修對於社運能夠發揮的空間之保留，黃長玲則指出類似婦權會這種由政府與民間團體共同決策的平台，其實可能是一種新的國家與社會的體制性連結，對於社運界普遍缺乏草根實力來體現統合主義精神的台灣而言，「婦權會模式」可能是一種新的深化民主的模式。在這種模式下國家與社會的界限被模糊化，例如民間團體可以是「國家」（的一部份），也可以是「社會」，兩者成為「彼此鑲嵌、互相形構」的關係，而非簡化的斷言收編與否。不過，同樣觀察婦權會的經驗，楊婉瑩則強調執政黨的關鍵角色—行政院婦權會是在民進黨執政後，許多婦運人士（才願意）進入內閣或擔任婦權會委員，進而達到國家與民間相互鑲嵌的關係。換言之，婦權會模式會不會因為政權轉移而「式微」，也是值得觀察的發展。

無論如何，從黃長玲與楊婉瑩的研究，可以看到與前述Dryzek、Malloy、Edquist以及本文的研究命題都是相符的，即其討論重點不再是社運被國家「整編 / 收編」的疑慮，而是社運如何透過新的決策參與管道，援引行政力量，影響政策制定。簡言之，如同Dryzek所言，政策議題的性質及其所涉及的利益、價值、政黨認同、人際網絡等因素，都會影響社運團體在體制內與國家的互動關係，本文則試圖從第五屆婦權會與第六屆環評會委員的體制內運動策略等微觀層次的討論，指出社運團體在既有的各種制度性條件限制下，仍可以發揮的能動性。而這樣的詮釋角度，突破過去何明修認為結構必然造成限制的結論，對在實務界努力的運動者應當更能有所啟發。

另一方面，本研究所觀察的體制內委員會運作，就公民參與的實然面而言也別具意義。受到台灣民主發展歷程的影響，研究台灣公民參與影響決策的相關文獻，有相當篇幅的討論聚焦於社運團體體制外行動對政策的壓力（湯京平、邱崇原，2007；胡藹若，2006；林御翔，2005；何明修，2003；蕭新煌，1999, 1991；林萬憶、葉琇姍，1992）；而隨者民主化的進程，制度內開放民眾參與管道的增多，一些研究著重在公聽會、民眾說明會等一般公民如何參與的觀察（杜文苓、陳致中，2007；簡龍鳳，2003）；而2000年以降，隨著審議民主在台灣的推動，許多研究主題更關注公民會議等審議民主模式對民眾參與公共事務討論的影響（杜文苓，2007；蕭元哲等，2006；雷文玫，2004；林國明、陳東升，2003）。然而，上述研究所觀察的公民體制內參與，較限於決策末端的告知功能，或新興民主實驗之諮詢性質，並無賦予參與公民在決策過程中一個主動積極的位置。而本研究所探討社運網絡進駐中央層級的決策委員會，則呈顯具社會行動力之公民在制度性政策網絡機制中積極影響公共決策的企圖與能動性，提供公民制度參與的另一視角。

## 參、個案簡介

### （一）第六屆環評會

環境影響評估委員會的設置主要是依據1994年12月30日公佈的《環境影響評估法》第三條之規定，中央及地方主管機關必須設置委員會進行環境影響說明書或評估書的審查，此條文並概括規定委員會組成之專家學者不得少於委員會總人數之三分之二，委員任期為兩年，而環評委員之行政權限在其組織規程中明定，包括環說書或環評書初稿審查，政策環評審查，開發案之現勘與聽證會，以及有關環評事項建議與審查。<sup>③</sup> 其組織規程第三條並明定環評會設置21位委員，其中7位為政府代表，<sup>④</sup> 14位為專家學者，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之學者專家中聘兼。一些研究指出，環保團體在環評制度立法之初，即爭取使環評會有完整之決策權，<sup>⑤</sup> 並要求委員會中須有三分之二來自非官僚之學者專家，而這樣的制度特色，正提供非官方力量影響環境決策的空間（湯京平，2000）。

《環境影響評估法》在其後十餘年的推動中，各項規範與技術準則要點已漸完備，一些研究指出，環評法為預防性法規，且因環評擁有對開發案之「否決權」，扮演我國重要環境把關者的角色（陳錦芳，2004）；一些學者也從地方與中央上千項的個案環評審查紀錄，認為此制度對我國環境品質的維護產生了把關與預警的效果。<sup>⑥</sup> 不過，也有人從一些重大開發爭議質疑環境影響評估

<sup>③</sup> 環境影響評估委員會組織規程第二條。

<sup>④</sup> 政府代表分由環保署署長（委員會主任委員）、副署長（副主任委員）、研考會副主委、國科會副主委、農委會副主委、經建會副主委，以及公程會副主委兼任。

<sup>⑤</sup> 尤其表現在「否決權制」，規定在《環境影響評估法》第十四條，目的事業主管機關於環說書或環評書未經審查前，不得為開發行為之許可……。

<sup>⑥</sup> 根據國家圖書館之遠距圖書服務系統提供之資料指出，環境影響評估制度推行以來，環境保護署已經審查了八百多項「開發行為」的個案審查，通過的有六百多案、不通過的有近二百餘案，另外也進行過「高爾夫球場設立」「工業區設置」及「水資源開發」等三項「政府政策環境影響評估」的評估與審查；同時各縣市政府主管的層級，總共

委員會無法謹守為環境把關之原則，過去聯電以及廣輝環評所引發對環評審查機制的檢討聲浪，使環評角色備受矚目（杜文苓，2006）。

環評制度運作實效與環評委員成員的選任與組成息息相關，由於環評審查項目複雜，環評相關學術領域也相當廣泛，環保署另訂環評委員遴選要點，由政府代表<sup>⑦</sup>與環保署長聘兼之相關學者專家五人組成遴選委員會進行環委的遴選，也公開接受公會、行政機關、大專院校、學術研究機構、環保公益團體之推薦。<sup>⑧</sup>環委的選擇雖有遴選要件之參考準則，<sup>⑨</sup>但從上述程序與實務運作層面觀之，環評委員的選任，從遴選委員的聘任開始，也反映著環保署長對環評角色的看法與期待。環評委員的聘任在前五屆依法維持14位專家學者與7位政府代表的組成原則，第六屆並不例外，但當時署長由與環保運動界淵源甚深的張國龍擔任，遴選之環評委員除了具各方公認的專家身分，許多委員也長期涉入環境運動。

過去五屆環評會的審議，並非毫無爭議，一些環評委員也能恪守專業把關的精神，力抗政府對一些開發案的護航意圖（Tang, 2003），不過，少數個別委員的努力，並不一定受到社會大眾的關注，一些研究並指出，一些環委或因政治壓力，或因身兼多職，出席率低而怠於行使職權（陳錦芳，2004:65）。第六屆委員會則因許多具有社運背景的委員加入而使環評備受社會關注。這些委員對於政府官員在重大開發案的干預聯名公開駁訴，也會把環評審查過程以及相關資訊登在自己或所屬組織的網站，使環評受到公共議論的機會升高，也引來開發單位與環評顧問公司高度的重視與抱怨。<sup>⑩</sup>值得注意的是，對環評定位見

---

約完成近千項環境影響評估的個案審查。詳見網址[http://www.read.com.tw/web/hypage.cgi?HYPAGE=subject/sub\\_environment.asp&more=1](http://www.read.com.tw/web/hypage.cgi?HYPAGE=subject/sub_environment.asp&more=1)。

<sup>⑦</sup> 包括內政部代表、經濟部代表、交通部代表、農委會代表、以及環保署綜計處處長。

<sup>⑧</sup> 環評委員遴選作業要點第五條規定。

<sup>⑨</sup> 環評委員遴選作業要點第四條規定，確定委員具備環評相關學術專長與實務經驗，也另規定七項遴選要件。

<sup>⑩</sup> 最明顯的例子為第六屆環評委員卸任前，台塑史無前例地點名幾位社運背景的環評委員迴避台塑大煉鋼廠審查（李根政，2007a）。

解的差異、不同專業與政治的判斷等，會影響委員在環評審查中的自我定位與投入程度，<sup>①</sup> 因此，並非每位具有社運背景的委員都會進入聲援彼此的網絡運作，也有一些非民間團體背景的委員因理念相近而進入合作網絡。這些委員們平時透過電子郵件討論送審案件，其中一些委員更自聘多位助理協助案件審議以及重大爭議案件的會前會安排等，使相關案件的資訊與意見在網絡中有充分交流的機會。

參與社運網絡運作的第六屆環評委員，雖然大多數在屆滿之後不被續聘，許多制度的建立未竟全功，但其在環評委員任內提出的多項制度建議與公民參與原則，引起高度的社會矚目，而過程中累積的環評審查經驗，更為後續環保團體持續個案的環評監督行動奠下基礎。這些身歷其境了解環評制度運作的委員，有人在卸任後決心投入環保運動組織的經營（李根政，2007b），有人以民間團體的名義組織聯盟參與環評的監督運作，持續促使公眾關心環評審查過程與結果。

## （二）第五屆婦權會

行政院婦女權益促進委員會成立於1997年5月，其委員組成及運作方式係學習台北市婦權會的模式，<sup>②</sup> 由民間婦女團體代表、專家學者及部會首長共同組成。不過真正促使行政院成立婦權會的原因，要溯及1996年11月底的彭婉如命案，引發社會各界對於婦女人身安全的嚴重不滿，行政院為了回應民怨而緊急成立了婦權會，提供民間婦女團體代表一個參與性別政策規劃及提供諮詢的管道（楊婉瑩，2004；彭淦雯，2007）。

<sup>①</sup> 這部分詮釋來自於部分第六屆環評委員訪談資料的歸納整理所得。

<sup>②</sup> 因應《台北市女性權益保障辦法》之施行，台北市婦權會已於2005年更名為「台北市女性權益促進委員會」。黃長玲（2007）指出台北市婦權會是台灣民主化後第一個將國家帶入婦女運動，同時將婦女運動帶入國家的體制的組織。

第一、二屆婦權會(1997/04-2001/03)召集人均為行政院副院長兼任，「層級不夠高」的問題多次遭致婦運團體批評(楊婉瑩，2004)。此外，雖然17位委員中有5位「社會專業人士」及4位「婦女團體代表」，表面上看來民間委員比例過半，但委員社運性格並不強(4位婦團代表名額中，就有2位當時是國民黨籍立委)，<sup>⑬</sup> 加上旗下並無幕僚單位與經費，因此委員會的象徵意義遠大於實質影響。到了第三屆(2001/04-2003/03)在民進黨執政下，才回應了婦運人士對於召集人層級以及民間代表人數的批評，改由院長兼任委員會召集人，並一口氣將委員人數增加為27人，其中部會首長、社會專業人士、婦女團體代表各佔三分之一，且許多以「社會專業人士」名義聘請的委員本身亦出身婦運。<sup>⑭</sup> 此外，在第三屆游錫堃擔任院長任內，已經感受到民間委員對開會充滿期待的壓力，為加強議事效率，而自2002年3月起開始採三層級、五小組的分工模式運作，<sup>⑮</sup> 確實使得委員會運作更有效率。在此同時，由政府出資成立於1999年3月的婦女權益促進發展基金會，運作也逐漸步入軌道，逐漸能夠扮演婦權會決議的後援與智庫角色。

有了上述累積的基礎，第四、五屆婦權會民間委員開始發揮高度戰力與影響力。自2003年第四屆委員任內，引進了聯合國積極推動的性別主流化(gender mainstreaming)的概念，作為推動性別平等政策的主要架構，因此婦女權益不再只是少數特定部會的業務，而是所有部會都需要在其施政的規劃與執行過程中納入性別思考，以全面改造結構性的性別不平等。第四屆民間婦權

---

<sup>⑬</sup> 即婦女政策推動發展文教基金會董事長黃昭順及現代婦女基金會董事長潘維剛。

<sup>⑭</sup> 第三屆9名社會專業人士中，就有李元貞、王如玄、唐文慧、郭玲惠等委員，本身是婦運出身或積極參與婦女團體。到了第四、五屆，有婦女團體背景的「社會專業人士」委員更增加到6-7人，形同大幅增加婦女團體的代表人數。

<sup>⑮</sup> 第一層級為議題分工小組會議，依「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」、「國際參與」五組分別開會研擬相關提案。第二層級為會前協商會議，針對委員會議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第三層級才是正式委員會會議，就已協調完竣並具共識之重要議案，由召集人主持下做最後確認與決議。

委員成功地為性別主流化的工程在體制內奠定基礎，例如在2004年10月以前，各部會都陸續指定了「性別聯絡人」，優先接受性別主流化的相關在職教育，成為該部會推動性別平等的種子。各部會也在婦權會的要求下，全面檢討所屬委員會的委員性別比例，並且需訂定計畫逐步達成「任一性別的委員不少於三分之一」的目標。

第五屆委員延續第四屆的努力，進一步進行各項制度的建置工作，其影響重大者包括各部會均於2005年底提出了「推動性別主流化實施計畫」，第一期為期三年的計畫，已於2007年開始實施；各部會也在2006年底均已成立各自的「性別平等專案小組」，相當於各部會內的「小婦權會」，必須外聘民間婦女團體或學者擔任委員，來擔任該部會性別主流化工作之諮詢。此外，配合行政院組織改造計畫，由婦權委員響應民間婦女團體的訴求，所提案成立的「性別平等委員會」組織架構，也獲得行政院的通過，性平會成為精簡案中的13部、4委員會當中的一個委員會，成為有固定人員及預算的常設機關。

除了前述各項制度面的建置之外，近幾年行政院的許多性別政策，也反映了婦權會的實質影響。例如女廁比例的調高、外籍配偶婚姻媒合業的廢止、專業保母托育經費補助、成立國家婦女館等。<sup>⑩</sup>當然，婦權委員並非在所有議題上都獲得預期的成果，例如2006年底「生育保健法」草案引發婦權委員辭職抗議的事件，<sup>⑪</sup>就讓一些婦權委員感慨遇到重大矛盾的議題時，婦權會一樣會被犧牲。不過，能夠在短短三四年內，就「從外而內」「從無到有」在中央政府

<sup>⑩</sup> 位於台北市杭州南路上的台灣國家婦女館，於2008年3月8日正式啓用，兼具歷史傳承、教育文化、國內外多元交流等功能。

<sup>⑪</sup> 行政院於2006年10月18日院會通過衛生署提案的「生育保健法」草案，草案內規定要進行人工流產的婦女必須經過醫院的諮詢及三天思考期後才能簽具同意書進行流產。由於婦權會在此之前已經決議擱置這些具有重大爭議的條文，並決議與婦女權益高度相關的法案，在送出行政院之前應在婦權會內取得共識，但行政院仍在未知會婦權會委員的情況下通過這些條文，引發婦權委員的強烈不滿，婦女團體出身的委員蘇芊玲、黃長玲、李佳燕等人也辭職表達抗議。

內部推動規模龐大且全面性、跨部會的「性別主流化」各項建置，已足以說明第五屆婦權會確實交出了「有影響力的參與」的成績單。

## 肆、「有影響力的參與」策略

以下，我們透過深度訪談、舉辦焦點團體訪談、參與觀察，<sup>18</sup> 以及剪報文章搜尋等方式，蒐集彙整兩組個案的相關資料，並藉由歸納分析社運網絡委員參與體制內委員會運作的實戰經驗，進一步架構出社運團體體制內「有影響力參與」的幾項重要條件與策略。

### 一、社運網絡集體進駐

關於社會運動的理論早已指出，社會運動的影響力不僅取決於其本身動員程度與策略，也受到更廣大的政治環境所影響，此即所謂「政治機會結構論」（何明修，2006；楊婉瑩，2004）。從本文探討的婦權會與環評會經驗中，也清楚看見政治機會結構的改變（政黨輪替），讓社會運動者原有與民進黨高層的政治／人際網絡發揮作用，使得婦女團體和環保團體可以集體進駐委員會。不過單是政治機會的開放，不足以解釋兩批委員帶給公部門的一連串衝擊。在此，我們認為集體網絡的進駐，才是使得體制內參與發揮影響力的充分條件。<sup>19</sup> 如果政治機會只帶給個別的、缺乏團隊默契的委員進入體制的機會，不論是提案或表決，都顯得無足輕重。但原本就互相熟識的一批人在集體進駐之後，彼此合作默契十足，得以形成壓力。如同婦權會委員B（2007/10/11）所言：

---

<sup>18</sup> 自2007年9月開始，本研究陸續針對第六屆環評委員民間團體代表，以及第五屆婦權會的民間委員進行訪談。參與觀察在環評會部分則起於2006年初的中科環評專案小組委員會，作者之一參與多次環評專案小組審查以及會外會的準備。而焦點團體座談舉辦主要是在2007年底，以婦權會的民間委員為主。

<sup>19</sup> 這個觀點係延續黃長玲於2007年5月25日「公益團體的制度化參與管道」論壇記錄（國立政治大學第三部門研究中心，2007:6）。

這群人彼此互相熟悉，目標一致，然後作戰經驗過去都有，所以要討論怎麼做的時候，不用再建立信任關係，只要一「決定」做，大家都去做。而且我們在公開場合開會，一定不會去攻擊對方，會想說回到內部再說，或是稍微提醒一下，但是絕對不會在公開場合攻擊對方。

第六屆具有相近社運理念的環評委員之間也有同樣的網絡關係。他們參與環評會的運作，除了提供專業上的見解，也企圖讓整個環評程序更加透明公開，改變官僚對環評僅屬技術性審查的處理態度，而能從更廣的生態與社會視野看待環評的影響，這是單一會議參與或體制外衝撞比較不容易獲得的成果。社運成員間原本的網絡關係，使相關資訊意見的交換流通、事前會議的準備，以及會議中的角色分工扮演相形順暢，這是建立在長期以來的信任默契關係之上。

幾位受訪的環評委員皆表示，他們在參與環評運作初期，曾經希望透過聚會討論每一環評案件，然而受限於時間因素，這樣的機制並沒有常態化，平時主要透過電子郵件與開會前的短暫討論來交換意見。<sup>②①</sup> 由於每個環評委員各有不同的專業，專案委員會中自然產生分工，如有理念相近的委員參加同一個委員會，就不用重複審查其他人相關專業的部分。<sup>②②</sup> 不過針對指標性的案件（如中科七星基地與國光石化案件），委員們集體進駐專案審查，透過網路上以及會外會的意見交換，凝聚對審查結果的共識，影響專案審查結論；遇到程序的干擾質疑，參與成員可以在發言過程中互補折衝，確保其建議與討論成果不被扭曲。即便參與結果不如人意，集體退席或場外抗議仍能引起相當的注目。<sup>②③</sup>

<sup>②①</sup> 環評委員Y（2007/12/24）與環評委員K（2008/01/08）皆有提到。

<sup>②②</sup> 如環評委員K（2008/01/08）所言：「比如說健康風險，只要我看到××委員，我就會很放心，跳過不看，因為他這部分的審查比我好很多……」。

<sup>②③</sup> 兩位環評委員以重大議案遲未排入環評大會，抨擊「環評已死」，在第六屆環評委員的最後一次大會拒絕進入會場，在場外綁布條抗議（朱淑娟、李順德，2007）。

上述影響是單一個別分散式的參與所無法突顯的力量，而集體力量的形成更來自密切的網絡合作與堅實的幕僚運作。第五屆婦權委員會在每三個月一次的大會召開前夕，齊聚周清玉委員家裡，進行提案的沙盤推演；第六屆環評委員文魯彬也提供強大的幕僚陣容（十位研究員）與討論場所，協助民間環評委員網絡的維繫與討論的深化（李根政，2007b），針對資源使用與污染排放進行推敲評估，比對開發單位提出的數據等工作，並在環評審查有條件通過後，積極主動的參與事後持續追蹤工作。<sup>23</sup> 透過這樣的共同學習與密集討論，自然強化委員在議事中的整體表現，也對公部門形成難以阻擋的壓力。

## 二、積極的「做中學」

在參與體制內設置的各種委員會運作時，社會運動團體成員（這裡包含投入社會運動組織之專家學者）與一般個別聘任專家學者（這裡尤其指涉無社會運動背景淵源者）最大的差別處，在於期待體制內的建言能被充分採納，並影響政策的制定。這樣的思維，使得社運成員在開會前，對於相關議題的討論需要充分準備，包括會議中專業的角色扮演，模擬議題反方的說辭證據，設定議題結論成果目標等，以期有效說服會議參與者，使相關決議事項可以符合社會運動目標。此外，決議達成之後，社會運動團體又會發揮體制外的監督角色，針對決議事項的落實與否，持續追蹤監督工作。透過這樣的「裡應外合」，讓公部門決議不是做完就算，而可以透過不斷的追蹤獲得落實。

此外，參與體制內的委員會運作，可使社會運動團體接觸到政策形成及制定過程中的眉眉角角，這是體制外抗爭中較少接觸到的層面。過去社運團體所熟悉的倡議與遊說過程，或許足以形成壓力造成改變，但對於政策執行中相關

---

<sup>23</sup> 如指標性的中部科學園區后里七星基地的環評審查，在環評有條件通過之後，附帶條件中的環評監督小組設立，幾位參與專案審查的委員們持續投入監督小組的追蹤審查工作。

程序問題的制肘，政策規劃報告書寫中隱含的陷阱，甚至面臨科技風險時所做的評估數據，沒能接觸第一手的資訊、站在第一線詢問，無法得知其中文字弔詭之處。而成爲政府聘任的委員之後，可以無距離地索取相關重要資料，要求相關部會單位的回應，給予社會運動團體在政策機制的運作上更積極介入的空間。

以環境影響評估審查委員會爲例，環評委員從做中學顯得相當重要，由於開發行爲常涉及一些專業門檻高的風險評估，開發單位委託外面的顧問公司進行的檢測預估，呈現在環評報告書中則是一連串的偵測數據值，來自各個不同專業背景的環評委員需要在相當短的時間內消化內容，並提出各式各樣的問題，確認檢驗方法與環境影響結果關聯的合理性，針對開發單位無法回答或回答不滿意的質疑再作進一步提問。曾有委員表示，剛進入環評委員會時並不熟悉相關數據值背後代表意涵或相關結論條件制定等問題，這些過程在經過一段時間的運作後，才能清楚的掌握環評報告書背後沒有呈現的資料意義，以及相關部門單位回應背後的問題。<sup>24</sup>

環評委員Y（2007/12/24）即認爲，參與環評是一個「教學相長」的過程，許多新任委員與她/他們的助理原本對於一些開發案的環境影響面向並不清楚，但審查環評「逼著他們去了解，去上課……所以這兩年之間增加了很多環境知識……就是要參與過才知道」。而除了當場抓弊外，環評委員在審議過程中對於無法在答問中得到滿意回覆，以及認爲後續需要監督情事，可以運用環評附帶條件，開啓另外的戰場。以中科后里基地的環評爲例，環評審議中要求的健康風險評估，環保監督小組設立、聽證會的召開等，提供了另一個環保團體與在地居民可以介入施力的戰場。

婦權會委員也自認從與公部門打交道的過程中，學習到許多技巧。例如，

---

<sup>24</sup> 這部分的文字來自與已卸任的第六屆環評委員B（2008/01/04）的談話過程紀錄。

因為在第四屆某次開會正好由三個部會次長聯席主持，讓委員B等人發現會議主席層級若高，對於會議成效的影響甚大，因此第五屆委員開始要求召開「部會專案會議」，遇到在會前會或是分組會議中經常缺席或出席代表層級過低的部會，就直接跑到該部會去，要求由部長主持召開的專案會議。又如委員們從與游錫堃院長開會的過程中，學習到「滾動式管理」的概念與「列管」的重要，於是回到各小組或各部會的討論時，就轉而要求各部會也應當進行列管，並且在每次開會時，都要求聽取上一次會議決議的執行狀況。

在與公務人員的互動上，婦權委員也逐漸學會「用他們聽得懂得語言，或是用他們行政的邏輯去思考」，<sup>25</sup> 使得議案推動上方便許多。在第三、四屆經常讓公部門覺得態度很兇，並且經常與部門長官「相衝」的婦權會委員，到了第五屆也修正態度，和文官之間確實建立更名符其實的「伙伴關係」。甚至與高層決策者也建立了不錯的信任關係，委員甚至可以在關鍵時刻直接打電話提醒院長、秘書長等最高首長，足以反映其影響力。

### 三、在體制內建立制度

民間委員獲得進入體制內影響政策的機會，除了需要加倍用功，掌握每個意見陳述影響決策的契機，她/他們更在乎一些常態機制的建立，希望在未來卸任的時候，一些制度性的運作仍能持續開放，不因委員的異動更迭而封閉了管道。對提升實質參與制度化建構的執著，使社運界的參與對體制內的制度建構有著更大的衝擊，這與一般民間專家學者將委員會參與視為社會服務的一環，而無機制建構的企圖，展現相當不同的影響層面與能量。

以第六屆參與環境影響評估委員會的社運成員來說，為使環評真正能符合其為環境把關的任務使命，委員們在鎮日閱讀環評文件之餘，也思考如何建立一個合理的制度，使環評書的審查工作，在制度性的規範下有更好的品質，符

---

<sup>25</sup> 2007年10月11日進行焦點團體座談，婦權會委員C發言。

合社會對環境把關的期待（李根政，2005）。環評審查過程中對制度的熟悉，使環評委員將環評中不合理的制度問題帶到環保社群中討論，包括如何改變環評顧問發包工作，環評顧問公司審核標準，以及環評後續監督經費建制等制度性問題，民間委員們藉著開會提出環評制度問題，並運用各種政策相關會議的機會（如國家永續會議）提出建言。

此外，民間委員也對環評會議以及報告書資訊透明度提出要求，使環保署在環評會議資訊的相關公告上，更加即時（如在開會前多久時間內需公告）而公開（環評書全文皆須上網）。投入社運網絡的委員將環評會視為環境運動目標的重要實踐場域之一，在每次審查機會中不斷強調公部門需要有落實資訊公開透明的具體作為，如網站的設立與連結，委員的發言須逐字紀錄。環評委員 K（2008/01/08）就指出，即使同是環保團體出身的委員對於開發案的審查也有不同的意見，但至少都有一個共識：

就是一定要讓資訊公開透明……所以我們那時一直很多內規決議，像環說書，甚至差異分析各方面都要提前上網，開會的日期要提前上網，地方民眾的意見、聲音都要出來，不管贊成不贊成，環保團體也有機會去那邊做比較完整的論述。……我們每次審查時間都很長，盡量讓它公開上網，這是因為以前環保團體要做一些爭議性高的都被限制住，所以我們一直想要建立……。

上述資訊公開的基本要求，使環評書的報告內容可以更普遍流傳，相關審閱基礎得以擴大，並強化環評程序中公民參與制度的一環。而對於制度化建立的堅持，無形中提升了民間團體對環評參與的權力要求，為未來持續參與、監督的機會奠下基礎。

婦女團體則對於婦權會內部「利益迴避原則」的確立表示欣慰。她們指出，早期某些代表民間的專家學者，進入婦權會之後經常自己或所屬團體提案，又自己當評審分配經費。2000年政黨輪替後，一些較具運動性格的婦女團

體代表進入，遇上這些「舊委員」，花了許多時間吵架，才建立程序正義與利益迴避原則，為後來第四、五屆委員的有效運作奠定基礎。因為不牽涉個人利益，因此民間委員在要求公部門落實公共利益與價值時，可以理直氣壯。如婦權會委員A(2007/10/11)所言：「如果今天委員自己在那裡面經常提自己的案，你哪能夠像我們直接對院長跳腳？是不是？」。

資訊公開也是婦權會委員重視的原則，其中一個目的是讓更多婦女團體都能知道她們在體制內做些什麼，達到課責的目的。因此不論是婦權會大會、會前會或分組會議，所有的會議紀錄(包括出席記錄)都公開在婦權會網站上。此外，同樣為了廣納不同婦女團體的意見，婦權會委員自2005年初起，即透過婦權基金會的行政資源協助，開始在全台各地辦理「婦女團體溝通平台」，除了溝通交流之外，也有培力地方婦女團體的效果。2005年10月起，更將這個模式沿用至地方政府的婦權會，舉辦「中央與地方婦權會對話座談會」，讓中央的婦權會委員與各縣市政府婦權會委員面對面，以達經驗交流、培力地方委員的效果。這兩項建制至今定期舉行，反映出婦女團體對於內部溝通及統合的重視，以及對於本身「代表性」(代表什麼樣的女性觀點)持續開放地反省。

除了婦女團體之間互動機制的建立，婦權會委員更積極在行政院各部會內部，推動性別平等業務的建制化。尤其重要者包括：(一)自2004年10月起，行政院各部會都需設置「性別聯絡人」，負責該部會的性別相關業務之推動與監督。(二)2005年12月核定通過行政院各部會提出為期3年(2007年1月-2009年12月)的「性別主流化實施計畫」，並規定各部會每年底進行滾動式檢討，並將成果提報婦權會。(三)2005年12月起通過決議，要求各部會成立性別平等專案小組，仿照婦權會之運作模式，小組委員需有三分之一是民間團體或專家學者參與。這些建制的建立，不僅確保性別主流化在未來可望持續推動，不會因為政黨輪替而停擺，也預見了婦女團體有持續進入體制參與的機會。

整體而言，進入體制的參與過程，不僅讓社會運動者對於文官體制有進一

步瞭解和掌握，也對政策議題能有更為宏觀和深入的瞭解，因此具有很大的培力作用。一位環評委員就指出，「擔任環評委員，得以身歷其境了解環評制度運作，應是後續民間運動寶貴的經驗，藉此也提升對台灣環境問題的視野，得以觀照全局」（李根政，2007b）。同樣的，婦權委員也認為在擁有體制內參與平台之後，會刺激各婦女團體在議題專業度上的深化，因為以前只需要提出政策批判，現在則需要進入「執行辦法」的層次，還需要讀懂預算書，在與公部門持續的互動中，不斷激發潛能。

## 伍、委員會決策的課責問題

民主政府的行政程序，關乎決策透明、多元主義、與程序公平等要素，使在政策執行的政治折衝中，納入代表多元意見的治理網絡有其必要（Papadopoulos, 2003）。上節分析更指出，社運網絡委員參與體制內相關決策委員會運作，透過集體力量的相互支援、審議過程中的學習成長、以及體制中的制度建立策略，使社運議程得以影響政策決定與執行。不過，民主政體的行政權責，畢竟是來自廣大選民的選擇付託，代表多元參與而非多數群眾意志的治理網絡決策，其決策權力仍有正當性的批評與挑戰。尤其，如果代表治理網絡的委員會決議充分彰顯社運理念，而與政府行政決策出現衝突，誰應為決策負責？如何課責？

在一場關於第三部門角色的公共論壇中，<sup>26</sup> 引用的台大政治系黃長玲副教授與回應人經建會張景森副主委，針對社運團體參與體制內的權責問題，提出許多值得深入討論的面向。黃長玲以三位婦權會委員在2006年底因為不滿行政院通過強制婦女進行人工流產諮商的「生育保健法」草案條文，而辭職表達抗

<sup>26</sup> 國立政治大學第三部門中心2007年5月25日舉辦的「公益團體的制度化參與管道」論壇。

議的事件為例，指出：

類似這種像第三部門參與的機制，它其實終究只能附屬於行政權。而在行政權的領域它也只能夠做到參與決策。我們（民間團體）希望這個決策儘可能能夠縮小國家和市民社會的距離，跟可能的衝突，但是這並不代表市民社會隱然就成為國家的一部份，而且共同承擔行政責任（國立政治大學第三部門中心，2007:9）。

確實，儘管第五屆婦權會委員順利地在行政院各部會全面推動「性別主流化」，提出許多創新建制也都被行政院接受，但是遇上真正具有利益或價值衝突的政策議題如人工流產、托育公共化等議題時，就會發現改革絕非易事。這樣的衝突對環評委員而言自然更是家常便飯，因為幾乎每一項重大開發案，都涉及環保價值與開發利益的拔河，而行政部門也多已抱定准許開發的既定立場。在行政部門與社運團體的主張明顯扞格之下，預告了第六屆民間團體出身的環評委員幾乎全部遭到撤換的命運。社運進入體制後可能遭遇的「水泥天花板」，從環評委員的改組（包括環保署長的撤換）一案清楚地呈現。那麼，當遇上行政部門做出與自己立場衝突的決定，已經踏入體制的社運成員又應當如何自處？

張景森相對正面地看待此事，認為這就是民主政治的遊戲規則。他認為民間團體的定位應是扮演「諮詢」的角色，也應清楚決策權是在民選的政府身上，因此如果「妳講了意見，但是他們（政府）不接受，那妳就辭職嘛」（國立政治大學第三部門中心，2007:18）；而如果民間團體希望進一步「參與決策」，則是要求權力，那麼就有課責的問題，換言之，應當透過一定過程獲取權力的正當性，也就是參與政治活動，包括直接參選或是與政黨結盟。不過，這樣的主張當然需要面對目前選舉制度並不利於第三部門的現實問題，在此暫不討論。

黃長玲與張景森對社運團體體制內參與權責問題，代表著民間團體與公部

門對於治理網絡平台的委員會，究竟在公共決策過程中應賦予何種位置與角色，有著不同的想像，而這樣的歧見呼應了Klijn與Skelcher（2007）討論治理網絡之於代議民主關係的觀察。其研究指出，政策過程中的權力配置、公共利益的了解想像、以及政府官員的角色等，影響民選政體與參與式治理網絡兩者間互斥、互補、轉承、或工具性等四種關係的推測與想像，如果將強調多元參與的治理網絡視為代議民主制度的工具或相容性低的決策機制，課責的主體是民選的政治代表；這與將治理網絡視為民選政體的互補與轉換角色，強調共負相關權責與重新建構權責分配機制，有明顯區隔。

目前政府所設置的委員會，作為民間團體活躍參與的平台之一，究竟該如何定位，似乎還未有定論。不過，單就「諮詢vs.參與決策」這個問題，我們認為應當區分兩種層次來談。以婦權會而言，它原本就是一個政治考量下的非正式建制，定位上是政府的諮詢機構，最終決策若有政治風險和責任，也是由行政部門承擔，因此比較類似張景森所言：如果諮詢意見不被接受，委員可以辭職表達抗議。正如同三位婦權委員針對行政院の生育保健法版本，以辭職來表達抗議，這個行動本身也就有其政治效果，展現了社運者隨時可以退出體制監督批判的能動性。

但若類似具有法律位階的中央環評委員會或是在各縣市勞工局依法設立的兩性平等工作委員會，委員所做的專業審查結論，有《環境影響評估法》和《兩性工作平等法》所賦予的法律效力，行政部門也沒有推翻權力，因此絕非諮詢性質，而是具有獨立於行政與立法部門的準司法地位。這是為什麼在2006年3月中科環評爭議的案例中，民間出身的環評委員文魯彬以召開記者會的方式，抗議行政院的干預，要求還給環評委員獨立的審查空間（杜文苓，2006）。

然而，後面這類參與管道儘管有較高的決策權力，但在兩年任期屆滿後，民間委員仍然必須任由行政當局決定其能否續任。這時候，阻擋到當權者政治利益的民間委員，自然會得到無法續任的對待。不過，委員的遴選既然是當權

者的政治權力，也就有其政治責任和義務。換言之，政府選擇汰換環保團體代表，自有其政治後果要擔負。因此，社運團體對此或許可以平常心看待，回復社運身份後，持續對體制內的決定保持監督與批判。不同的是，隨著對於文官體系的進一步瞭解，以及資訊公開、民眾參與等機制的建立，未來的監督應可更為敏銳而專業。

## 陸、結語

從本文討論的環評會與婦權會經驗中，許多人可能會指出這些社運力量之所以有機會進入體制內發揮影響，是因為原本制度提供了機會，或政治機會結構的轉變（政黨輪替）。這樣的陳述並沒有錯，但我們不應當只看到制度/結構的影響，卻忽略了制度 / 結構本身也會因行動者所改變。我們認為，台灣的解嚴、民主化乃至於政黨輪替，這些衝擊台灣民主結構的轉變，正是社運團體與政治反對運動共同努力的成果。因此，與其說是政治結構賦予了社運團體進入體制的機會，我們似乎更應審視社運團體如何地創造了政治機會、改變了政治結構，進而能夠利用這些改變的契機，將社運議程進一步推進。

這些改變與成就，都不是輕易達成的，而是一連串的磨合、學習、與角力的過程。上述兩個案例顯示，制度內參與機制的開放，其操作上如果缺乏社會運動目標的設定，進步性的價值理念不一定能被成功的吸納於決策之中，而社會運動目標的實踐，更有賴於社運集體的進駐、學習、與在體制內建立制度的堅持。從公民社會角度來看，上述具有影響力的社運參與委員會運作，並非是體制內常態，例如，與婦權會同樣具行政院諮詢性質的永續會，並無在法律與政策執行上發揮可見的影響力；一些委員會的組成更是政黨勢力競逐下的結果，扼殺公民社會的參與。因此，民間團體如何善用政府「公私協力」的委員會制度，進而影響公共政策，仍需不斷的學習與經驗的累積，才能持續推動社會進步議程。

我們的經驗研究進一步指出，影響公共決策的有效參與關鍵仍與社會運動的能量實踐密切相關。對社會運動團體而言，突破體制窠臼，改革政策的利器，仍是超乎個人的集體力量展現，社運的集體進駐擴大了斡旋協商的力量，使制度內參與不會扮演馴化的功能，彼此力量的相互支援激盪，更可能影響官僚決策習性的改變。對政府而言，若想增進民主的實質效能，提升公共決策品質，就無法忽略社運體制內參與的能動性，在公私可能的衝突角力中，為進步的制度建立相互學習的典範。

## 附錄一 訪談資料

訪談性質	人員屬性	代碼	訪談日期
焦點團體座談	婦權會委員	A	2007/10/11
	婦權會委員	B	
	婦權會委員	C	
深度訪談	環評委員	B	2008/01/04
	環評委員	Y	2007/12/24
	環評委員	K	2008/01/08

## 參考書目

- 朱淑娟、李順德（2007）。〈六輕水量重算，「環評已死」〉，《聯合報》，7月20日。[http://www.wretch.cc/blog/tepu&article\\_id=9133671](http://www.wretch.cc/blog/tepu&article_id=9133671)。2008/03/10。
- 何明修（2003）。〈自主與依賴：比較反核四運動與反美濃水庫運動中的政治交換模式〉，《臺灣社會學刊》，第30期，頁1-49。
- \_\_\_\_\_（2006）。《綠色民主：台灣環境運動的研究》。台北：群學。
- 李丁讚、林文源（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》，第52期，頁57-120。
- 李根政（2005）。〈環評是開發保證書？還是環境把關手？〉，《荒野快報》，第168期。  
<http://www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId=4251>。2008/03/10。
- \_\_\_\_\_（2007a）。〈台塑沒理由拒絕二階環評〉，《中國時報》，11月7日。<http://www.greenparty.org.tw/publication.php?itemid=861>。2008/03/10。
- \_\_\_\_\_（2007b）。〈環評委員的畢業感言〉，「李根政部落格」，7月19日。<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!oLc2LLqeFRKE2.08Zk2.d6TD/article?mid=51&prev=56&next=48>。2008/03/10。
- 杜文苓（2006）。〈高科技產業與環境政策的挑戰〉，余致力（主編），《新世紀公共政策理論與實務》，頁157-76。台北：世新大學。
- \_\_\_\_\_（2007）。〈審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發〉，《公共行政學報》，第23期，頁67-93。
- 杜文苓、陳致中（2007）。〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》，第4卷，第3期，頁33-62。
- 林國明、陳東升（2003）。〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《臺灣社會學》，第6期，頁61-118。
- 林御翔（2005）。〈臺灣農業金融改革與社會運動：以「一二三與農共生」運動為例〉，《行政暨政策學報》，第40期，頁99-135。
- 林萬億、葉琇姍（1992）。〈臺灣的社會運動與社會政策—以福利弱勢團體運動為例〉，《社會工作學刊》，第2期，頁137-56。
- 胡藹若（2006）。〈臺灣婦女人權運動的遞嬗〉，《復興崗學報》，第86期，頁271-303。
- 孫煒（2007）。《第三部門的治理研究》。台北：翰蘆。
- 國立政治大學第三部門研究中心（2007）。〈公益團體的制度化參與管道逐字稿〉，「第三部門政策環境論壇」記錄。台北：國立政治大學第三部門研究中心、台灣政策研究院，5月25日。
- 張茂桂（1990）。《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策研究資料中心。
- 陳錦芳（2004）。《環境影響評估決定之正當性與公信力強化之研究—以環境影響評估委員會運作為核心》。台北：國立政治大學法律學系碩士論文。

- 彭滄雯(2007)。<〈婦運與政治〉，黃淑玲、游美惠(編)，《性別向度與台灣社會》，頁177-98。台北：巨流。
- 湯京平(2000)。<〈民主行政與永續發展：比較台灣與香港的環境評估制度與運作〉，《問題與研究》，第39卷，第8期，頁17-36。
- 湯京平、邱崇原(2007)。<〈多元民主、政治吸納與政策回應：從臺鹼污染案檢視臺灣環保公益團體的政策角色〉，《人文及社會科學集刊》，第19卷，第1期，頁93-127。
- 馮瑞傑(2007)。<〈民主轉型期台灣市民社會與國家的互動：市民社會菁英的認知〉，《國家與社會》，第2期，頁127-70。
- 黃長玲(2007)。<〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，殷海光基金會(主編)，《自由主義與新世紀台灣》，頁289-323。台北：允晨。
- 楊婉瑩(2004)。<〈婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較觀點分析〉，《政治科學論叢》，第21期，頁117-48。
- 雷文玫(2004)。<〈強化我國健保行政決策公民參與的制度設計—二代健保先驅性全民健保公民會議的建議方案〉，《臺灣民主季刊》，第1卷，第4期，頁57-81。
- 蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發(2006)。<〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉，《新竹教育大學學報》，第22期，頁243-71。
- 蕭新煌(1991)。<〈1980年代末期臺灣的農民運動：事實與解釋〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第70期，頁67-93。
- \_\_\_\_\_ (1999)。<〈當前環評制度面臨的信任差距問題—從地方環保抗爭事件談起〉，《勞工之友》，第580期，頁6-12。
- 簡龍鳳(2003)。<〈公聽會式民意訴求捷運建設暨用地開發之分析〉，《土地問題研究季刊》，第2卷，第4期，頁48-58。
- Denhardt, Robert B., and Janet V. Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6:549-59.
- \_\_\_\_\_ (2001). "The New Public Service: Putting Democracy First." *National Civic Review*, Vol. 90, No. 4:391-400.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Della Porta, Donatella (1996). "Social Movements and the States: Thoughts on the Policing of Protest." In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunity, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (pp. 62-92). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John (1996). "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization." *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 3:475-87.
- Edquist, Kristin (2006). "EU Social-policy Governance: Advocating Activism or Servicing States." *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 4:500-18.
- Fainstein, Norman, and Susan S. Fainstein (1974). *Urban Political Movements*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press. Malden, MA: Blackwell.

- Hudock, Ann (1999). *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press.
- Klijin, Erik-Hans, and Chris Skelcher (2007). "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?" *Public Administration*, Vol. 85, No. 3:587-608.
- Lovan, W. Robert, Michael Murray, and Ron Shaffer (2004). "Participatory Governance in A Changing World." In W. R. Lovan, M. Murray, and R. Shaffer (eds.), *Participatory Governance* (pp.1-21). Aldershot: Ashgate.
- Malloy, Jonathan (2000). "What Makes A State Advocacy Structure Effective? Conflicts between Bureaucratic and Social Movement Criteria." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, No. 3:267-88.
- Melucci, Alberto (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Culture*. Philadelphia: Temple University Press.
- Najam, Adil (2000). "The Four-C's of Third Sector- Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation." *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4:375-96.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Papadopoulos, Yannis (2003). "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments." *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 4:473-501.
- Sullivan, Helen, and Chris Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. NY: Palgrave Macmillan.
- Tang, Ching-Ping (2003) "Democratizing Urban Politics and Civic Environmentalism in Taiwan." *The China Quarterly*, Vol. 176 (December):1029-51.
- Vigoda, Eran (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5:527-40.
- Young, Dennis R. (1999). "Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States." In E. T. Boris and C. E. Steuerle (eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (pp.31-67). Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Young, Iris (2001). "Activist Challenges to Deliberative Democracy." In S. Rice (ed.), *Philosophy of Education 2001* (pp. 41-55). Champaign, IL: Philosophy of Education Society.

## **Social Movement Groups' Participation and Influence in the Policy Making Process: Experiences from the Environmental Impact Assessment Commission and the Commission on Women's Rights Promotion**

*Wenling Tu and Yenwen Peng*

### **Abstract**

Democratization in Taiwan has created political opportunities for social movement groups to be able to participate in the policy making process. This paper, from the perspective of social movement, explores how advocacy organizations utilize opportunities of participation in the government-affiliated participatory machinery to effectively influence policy. Drawing from the experiences of the Fifth Commission on Women's Rights Promotion (2005/04-2007/03) and the Sixth Environmental Impact Assessment Commission (2005/08-2007/07), both being recognized for highly civic influences on the policy process, this paper examines the strategies used by the civic group commissioners to realize "influential participation." The research adopts qualitative research methods, collecting data through interviews, focused group discussions, and participatory observation, to analyze the experiences of social activists in interacting with bureaucrats on environmental and gender policy issues. Through the analysis, we find that collectively networked participation, learning the tips to make policy work from the process, and the institutionalization of the public's right to know and participatory rules are the main strategies for advocacy groups of both commissions to maximize their impacts on the decision making process.

**Keywords:** social movement, civil society, participatory machinery, public-private collaboration, policy-making process, accountability.

---

**Wenling Tu** is assistant professor of public policy and management at Shih Hsin University. Her recent research interests include environmental policy, environmental and social issues in the high-tech development context, community planning and public participation.

**Yenwen Peng** is assistant professor of public policy and management at Shih Hsin University. Her recent research interests include gender studies, democratic governance, and social activism.