

壹、前言

目前臺灣流域治理議題至少有著兩股相互激盪的價值，一方是政府基於近來「逢雨必淹、無雨缺水」的水患治理困境而積極投入大規模政府預算，試圖消弭、減緩前述迫切的公共治理問題；另一方則有別於前述政策的擁護團體主要由政府與營利部門所組成，非營利部門基於政策究責、公共參與、透明化、永續發展等原則，持續關注臺灣流域治理議題。看似難以相容的價值或手段，卻已在國內外許多流域治理案例中顯見協力合作的成果。非洲西南部的奧卡萬戈河（the Okavango River）、亞洲中南半島的湄公河（the Mekong River）、南美洲的亞馬遜河（the Amazon River）、歐洲的萊茵河（the Rhine River）等，依其規模、參與層級可歸屬於國際層次案例；美國的密西西比河（the Mississippi River）、哥倫比亞河（the Columbia River）、柬埔寨境內的洞裡薩湖（the Tonlé Sap Lake）、巴西的聖保羅鐵特河（the Tietê River）、臺灣的高屏溪、大甲溪、淡水河則可歸屬於個別國家中央層級案例，且深具區域特性；埃墨里—奧貝德流域（the Emory-Obed Watershed）、洛杉磯河（the Los Angeles River）、聖安東尼河（the San Antonio River）、韓國的清溪川，以及臺灣的老街溪、後勁溪、客雅溪、鳳山溪、二仁溪、萬年溪等，應可歸屬於縣市層級案例；美國愛達荷州凱德威市（Caldwell City）的印地安溪（the Indian Creek）、奧瑞岡州密爾瓦基市（Milwaukie City）的詹森溪（the Johnson Creek）、日本關西岐阜縣古川町的瀨戶川，以及臺灣的曹公圳、瓦磘溝、四分溪則屬於社區層級案例。

流域治理是具有跨部門治理特色的典型案例，無論是從管制者、使用者、關心者的角度來看，都涉及各類政府權責機關、民間營利組織及非營利組織，而各類組織的主張、價值、利益與權力基礎，恰可歸納為「政府、營利、非營利」三個部門（sectors）。相關研究指出，流域治理應突破行政組織的疆界限制，採用三方協力（collaboration among three-sectors）治理思維，其內涵有別於傳統政府單方管理、公私兩部門的合作，反而重視「政府、企業、民間」三方共事的趨勢與實務（陳秋政，2008a，2008b，2009）。國內已有研究投入探

討流域治理模式（于蕙清，2011；江申等，2010；李長晏，2007，2009；李長晏、林煥筌，2009），相關研究在強調行政機關合作之餘，仍有部分述及與廣義私部門的互動合作，但對於各類治理模式之組成、參與組織或團體的角色與功能則尚無具體論述。此外，國家災害防救科技中心自2013年啟動的「綜合流域治理評估技術先期研究」指出，臺灣現階段流域治理問題在於各部門間或各部門所屬各類組織間意見不一致的現象，且對此缺乏意見的整合分析工具。分析前述文獻的研究重點發現，臺灣流域治理議題存在幾點趨勢，其一是強調行政權責機關間的府際合作與互動機制安排，持續投注較多經費試圖建立基礎；其二是地方政府首長普遍開始重視流域整治議題，將其視為標竿政績；其三是基於前兩點趨勢，營利部門得以擴大參與流域治理議題，例如市民願景工作坊、流域空間意象規劃等；其四是非營利部門積極倡議流域治理議題，但尋求對話過程仍普遍不得其門而入。¹

若研究範圍縮小至臺灣都會流域治理範疇，其面臨的議題與所處的環境，其實與前述歸納相仿。2009年10月在臺灣舉辦的國際都市發展協會第33屆年會（INTA33），與會專家以臺中市發展為例指出八項都會治理議題，其中「土地使用、休閒遊憩、環境生態」等都與流域治理相關。對照前述國內外流域治理發展背景與進展²不難發現，流域治理議題在我國日趨重要的同時，非營利部門雖展現積極參與的意圖與行動，但其意見的能見度、被接受度在政府主導的治理網絡中仍有偏低的現象。這點不同於非營利部門在其他議題領域的發展經驗，因此本文便聚焦探討到底非營利部門的參與，可以在臺灣流域治理議題中扮演哪些角色與功能，進而發揮具體貢獻。為此，本研究選定以臺中市筏子溪流域治理議題為例，採用參與觀察法、深度訪談法、內容分析法及網絡分析

¹ 對此，行政院研考會於2013年以「我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性」為題，委託國內學者進行研究。該研究報告以流域治理、觀光發展為焦點，對各國制度描述有餘，強調協力模式分析，同時已著手初步討論非營利部門參與地方政府跨域事務治理機制的可能性。

² 在美國常以特區（special district）形式，針對影響範圍較大的流域治理個案，建置治理機制納入各部門的參與；此外，在法律規範的基礎之上，民間也可以主動發起成立「流域協調會」（watershed council），而這類非營利組織可以參與相當多元的流域治理議題或執行廣泛的實務方案（包括水質水利、生態保育、體驗教育、監測計畫等）。