

環境保護與地方政治：北高兩市環保官員對於影響執法因素的認知調查

湯京平

國立中正大學政治學系

副教授

摘要

環境管理權若能適當地地下放到地方政府，如地方環保主義者所強調，理論上將可增加政策效率與施政的回應性，也更符合民主精神。因此，歐美國家莫不致力於建立各級政府間環境治理合作關係，並改良制度以兼顧環境保護與民主深化的理想。我國近年環境治理體系的發展，即依循此一理念設計，在地方自治的精神下，將環境法令的執行，主要交由地方政府負責，而縣市政府也握有地方環保人員的主要人事權與管理權。然而，地方政治生態對於官僚運作可能產生的負面影響常被忽略。地方政治由於規模較小，多元性不足，容易受獨佔性利益團體操控，導致體制外的情境因素可能會穿透環境保護的專業行政，形成地方環境保護工作的主要挑戰。這類問題在初步入民主體制、相關配套制度未臻健全的我國尤其明顯。為瞭解此類地方政治對於環境保護的影響，本文除介紹地方環保主義的世界潮流，以及其在民主化情境下的意涵，並以北高兩市為例，以

作者感謝蔣經國國際交流基金會與國科會（NSC 90-2414-H-194-001）對本研究的資助，以及台北市、高雄市以及嘉義縣環保局的鼎力相助。本研究所蒐集的問卷調查之部分原始資料，已提供給研究助理鄭靈甄（2001），作為其碩士論文實證分析之用。然而，兩篇作品之研究主題與論證內容均無直接相關之處。作者並感謝匿名審查者的寶貴意見，以及助理陳彩純在資料分析上的協助。

◎《台灣政治學刊》第六期，頁138-183，2002年12月出版。

紙筆測驗調查其環保執法人員對於地方情境因素的認知。調查結果顯示，即便在堪稱為全國首善之區的北、高兩直轄市，其環境執法在相當程度上仍必須向許多體制外的政治、經濟與社會因素妥協，而可推斷在其它縣市的情形可能更嚴重。然而，北高兩市的對比，並未如預期明顯。

關鍵詞：地方環保主義，權力從屬原則，環境共治，「向下競逐」徵候群，關說

壹、地方環保主義與環境共治

近年不論是歐美先進國家或是發展中國家，都興起了地方環保主義（local environmentalism）的風潮，強調地方政府、社區、乃至於個人在保護環境與生態的角色，並因此主張中央政府應將資源與權限下放到地方政府與社區組織，並透過制度的設計—如市場的誘因機制（market mechanism），激勵受治者自發地採取對環境友善的態度與行為，甚而積極投入環境財貨的協力生產（coproduction of environmental goods）。¹ 例如，在美國有聯邦權力下放（devolution）與新聯邦主義（New Federalism）的訴求；在英國與歐陸則有「廿一世紀地方議程」（Local Agenda 21）的提倡（O’Riordan and Voisey, 1998）；在開發中國家，則有許多憲法與制度的興革以確立地方政府在環境治理上的法定地位（Gilbert et al., 1992）。

對應於此一治理實務上的發展，則是學術界關於地方或社區自治與環境保護的理論探討。有的從規範的角度談起，強調根據民主的精神，「決定政策的權力應在最接近受決策影響者

¹關於相關理論與本土案例的討論，請參考湯京平，2001。

的(政府)層級運作」,是謂「權力從屬原則」(Principle of Subsidiarity, Shuman, 1998: 25)。此一原則近年在歐洲受到廣泛的討論(Jonathan, 1996),冀能使其在致力於追求「區域統合」之際,仍能兼顧「民主深化」的理想。另有學者從實踐利益的觀點出發,強調將權力適當地下放將有助於行政效能的提升。其一,誠如Ward(1996)強調,將權力下放給基層政府組織,可以使其制訂更能因地制宜的政策,因為依賴地方資源的草根利益涉入者通常更有強烈的動機,欲維持其生態平衡與資源的永續利用,也比較有足夠的地方知識以處理具有地方特殊屬性的問題。其二,在被治者充分參與政策制定的情形下,政策錯誤能被及時發現並糾正(Stewart and Hams, 1992: 10),政策的正當性與滿意度會因此提高(Diamond and Tsalik, 1999),促成被治者與統治者、公部門與私部門協力增效(public-private synergy, Ostrom, 1996)的理想情境。尤其是許多促進永續發展的政策,往往涉及生活型態與消費行為的改變,被治者的參與以及配合意願因此更形重要,而地方政府專責於處理與日常生活相關的問題,則提供較大的參與空間。

其三,承襲著自由經濟的傳統,許多理論家相信,一個允許地方政府互相競爭的治理體系,將可發揮類似國際貿易理論中相對競爭優勢(comparative advantages)的效果,各地方政府依照地方特有的人文社會資源,提供不同的政策與稅收套裝組合,讓選民不但能以集體的方式選擇政治領導者,亦能依照其對於公共服務的不同需求,以「腳」來投票(vote by foot, Tiebout, 1956; Hirschman, 1970)——允許其自由選擇最適合之轄區定居,並藉此區隔不同公共服務的需求者——如偏好經濟發展與較佳就業機會者,相對於偏好環境保護與生態保育者。如此,一方面能透過粗略的區隔增加選民的滿意度,進而增加社會整體效用,另一方面也能透過轄區間的競爭,淘汰效率不佳

的地方政府，迫使地方政府以最低的稅收提供最佳的政策服務。此外，依據地方自治中的「財政對等原則」(Principle of Fiscal Equivalence, Ostrom et al. 1988: 90-91) 所強調，若地方自治團體必須為其財政的收支平衡負責，則轄區內的選民則會預期要擔負環境財貨的成本，而不至於過度消費，因而能透過環境財貨成本的內化，將整體有限資源作更有效率的運用。

在此類政治經濟理論的引導下，經驗研究迅速累積，許多都證實了社區與地方自治團體在管理可再生的自然資源 (renewable natural resources) 一如漁獲、林木等 (Thomas, 1999; and Singleton, 2000; Tang and Tang, 2001)，在發展生態旅遊 (ecotourism) 以調和環保與經濟利益衝突 (Belsky, 1999)；以及在改善環境法規的執行 (List and Gerking, 2000; Scheberle, 1997) 等方面，都能夠扮演重要的角色。各層級政府間的「環境共治」(environmental shared-governance) 遂被視為二十世紀末環境保護體系的發展主軸 (May and Williams, 1986)。

然而，在強調環境共治的同時，議者多強調地方分權的結構性問題。首先，地方分權最為人詬病之處，在於資源分配不均所衍生的問題。資源極度缺乏的窮鄉僻壤可能連維持基本環境衛生的能力都沒有，居民的基本環境權無法獲得保障；而其低度開發的結果，適足以加劇居民對於自然資源的攫取，使其願意忽略長期的環境問題來滿足眼前的經濟需求；反應在政府間的政策互動上，則是貧窮的地方自治體往往透過降低環保標準以招徠投資，形成所謂的政府間「向下競逐」徵候群 (“race-to-the-bottom” syndrome, Revesz, 1997)；同理，許多具污染性的廢棄物或不受歡迎的設施，往往遵循「最低阻力」原則，而落腳於較貧窮的地方，因為其居民對於補償條件較為寬鬆。以上因素都可能形成一種惡性循環——越窮的自治體，往往

遭遇更大的環境威脅，也往往更缺乏足夠的資源來回應環境惡化的現狀，因此衍生環境正義的問題。

其次，地方自治往往製造了政府間的外部性問題：某地方政府寬鬆的環境政策製造了自身的政治經濟利益，而環境惡化的成本卻由其它地方民眾來承擔，如高雄縣市的工業廢氣污染，可能飄移並滯留在處於下風處的屏東縣潮州；反之，屏東縣養豬戶在高屏溪上游所造成的污染，可能由下游的高雄縣市來承擔。² 諸如此類因為各地方政府政策步調不一所衍生的問題，或可透過制度設計予以克服。例如，為防止污染管制「向下競逐」的現象產生，最有效的辦法便是由中央政府訂定全國一致的最低標準，同時允許地方政府視其需求自行訂定更嚴格的標準；為防止地方政府將污染成本外部化，則可成立跨政府的污染防制區，以強化彼此間的協調機能；此外，為防範地方對於中央法規有執法怠惰的情形，中央可有自己的稽查員派駐地方，形成雙軌的稽查體系。上級政府派駐地方的平行稽查機制，不僅僅有補充地方稽查人力的不足的功能，並能處理跨域污染的問題，也有監督地方執法的效果——地方若不處理污染問題，受害者可能逕向上級單位投訴。此外，根據國外的經驗，平行的稽查體系能在地方稽查人員執法的時給予對抗污染者的無形奧援，是謂「有猩猩在櫥櫃裏」(Gorilla in the Closet)的潛威脅效果；如果地方官員不積極處理，則另有上級稽查員會插手。

貳、環境法令的執行與民主化

² 另一個經典的例子，則是美國加州州政府制定更嚴格的汽車空氣污染排放標準，提高了加州居民的環境品質，卻將成本「外部化」，要求其它生產汽車引擎的中西部各州的州民承受 (Elliott, Ackerman and Millian, 1997)。

在保護環境、追求永續發展的諸多政策工具當中，以法規明訂污染排放標準、直接以行政處分規範污染行為的命令管制性（command and control）政策，不但最早、最普遍被採用，也是至今仍為最基本的污染管制政策工具。「法規規範」具備與其他政策工具搭配以追求多元的政策目標（如經濟效益、跨世代分配正義、程序正義、社會公平性等）的高度彈性；同時，由於環境保護政策涉及危機管理以及專業科技快速發展等特性，往往導致資訊不足或失衡的政策特性（Lyndon, 1995; 葉俊榮, 1991），而「法規」的制訂，則讓政府在立法過程中，提供適當的資訊以降低社會成本（Viscusi, 1989: 72），並提供被規範者積極發展新科技的動機，故被視為克服資訊失衡或高度不確定性政策情境的主要工具（Weimer and Vining, 1989: 193）。從理性預期的角度而言，由於被管制者多能依照政府的排放標準以及稽查的嚴格程度，彈性地調整其生產原料、製程以及產量等因素來因應政府的管制措施，故有研究證明，污染排放標準的制訂與嚴格執行與污染排放量的多寡，有最直接的相關性（Fuller, 1987）。

然而，完備的法規管制體系只是有效環境管理的必要條件。環境管制要能奏效，必須依賴基層的環保官員忠實地執法。以往研究的焦點，往往著重在政策制訂的過程，如利益團體的競租（rent seeking）行為或立法者的集體選擇，而假設相關政策一旦形成，便能透過韋伯式的嚴密官僚控制（Weberian bureaucratic control），促使行政官員自動而精確地執行，達成其所訂定的政策目標。但在 Pressman and Wildavsky（1984）的經典性研究問世後，政策執行的問題備受重視。隨之而來的大量研究指出，組織內以及跨組織間的互動過程，可能使官員在執行政策時，對政策目標自行詮釋、或片面強調其所認同的部份，甚至全面重新加以定義，因而影響原有政策目標的達成

(Wilson, 1989; Rose-Ackerman, 1995; Hunter and Waterman, 1996; Tang, Vandana, Tang, 1999)。

以環境管制政策為例，雖然減少污染是各級政府共同的政策目標，但如何達成此一目標，從每個執法官員 (Feinstein, 1989)，到各級政府 (Scholz and Wei, 1986; Hedge et al., 1988)，可能都有不同的看法與作法。有些主張以較嚴峻的管制方式來嚇阻投機的違規行為；另有些則相信僵硬的嚴刑峻法不一定有效，因為在嚴格執法的過程中，容易受到杯葛與抗拒，而比較彈性、個案管理的方式，透過與被管制者協調出彼此可以接受的污染減低或控制方案，則給予被管制者較大的誘因以改善污染現況，故可降低稽查的成本，反而能提高管制效能 (Burby and Paterson, 1993; Scholz, 1991)。

隨後的研究所，則更深入討論官員公私方面的行為，以及潛在與外顯的各類動機，如何影響其政策的執行與最後政策目標的實現 (Brehm and Gates, 1997; Lipsky, 1980)。同時，也有針對官員執法行為的研究指出，對於違反諸如環保或稅則等規定的白領犯罪，執法者較常與被管制者進行諸如處分方式等協商行為 (penalty negotiations, Franzoni, 1999)，企圖以較省力的方式來追求其政策目標 (Kickert, Klijn, and Koppenjan, 1997; Shover, Clelland, and Lynxwiler, 1986)。

若將焦點放在環境管制政策上，則可發現這類法律有諸多特點，使其在執行上容易受到政治因素的影響而顯得特別困難。首先，如環境管制乃政府代表廣大而分散的利益集團 (diffuse interests) 對抗利益高度集中的被管制者 (concentrate interests) 的情境：環境惡化將危害到廣泛的社會大眾、尤其是社會低層的貧弱團體、以及在政策過程中缺乏發言權的未來世代乃至於人類以外的各類生物等。由於這些利益涉入者一方

面由於地理分佈上比較分散，另一方面也因為為數眾多，故不易被組織起來作有效的抗爭，且其動員資源的能力也難與企業、財團等優勢的經濟利益團體對抗（葉俊榮，1991；湯京平，1999），故雖然理論上政府應秉持公益原則特別保護環境利益，但執法者往往也面對不利於執法的誘因結構—例如，被管制者透過各種正式與非正式的管道企圖影響執法者的動機、行動與實際效果，而造成執法的效果不彰、管制失靈。

這類非制度性因素的深遠影響尚未受到學界與實務界足夠的重視。尤其是這類管制性政策與相關制度的建立，與更深層的政治制度改革—如民主深化努力下的行政程序的規範與地方自治的落實—同時發生，更增加了政策執行的複雜性。台灣在民主化的過程中，正式與非正式的政治制度都經歷相當劇烈的轉型，而形成典型的民主變遷之政策情境，適合深入討論既有文獻在民主化情境中的有效性。此間，官員對法規執行程序的熟稔與尊重程度、非正式部門的影響力（如派系利益、人情壓力等）、司法體系的角色與功能、乃至於垂直的府際關係等，都明顯不同於成熟的民主社會。

環保官員在執法時，會因應民主轉型所帶來新政經社會情勢而調整其行為與風格。這類官員行為上的變化通常是隱性的、低調的，雖不太引人注目，但對於政策執行的效果卻影響深遠。台灣 1980 年代風起雲湧的街頭抗爭，結合著政治反對運動迅速開展，使各級政府深刻體認到公權力的限制，而進一步思考適時妥協與伸張公權力間的分寸拿捏，以及改善執法技巧的需求；同時，多元民主政治下利益競逐的合法化與公開化，也使利益團體對官員的施壓更肆無忌憚；此外，民主價值中對於人權、公民參與的重視，使官員執法的程序要求更為嚴格，必須兼顧的面向也越廣。諸如此類政治生態以及制度上的

變化，都可能影響行政官員既有的態度、誘因結構、乃至於執法行爲。

參、我國環保法規體系與執行

爲因應經濟發展所造成的環境急速惡化，我國自 1980 年代末期環保署成立之後，便經歷了大量的環境立法（葉俊榮，1992），在環保團體與專業人士的努力下，近年環境法規體系已粗備雛形（劉宗德，1997：46），此間並引進許多先進的機制，如總量管制、公民訴訟等，使環保的法制基礎大致完備。雖然近年許多國內外學者都強調要借重諸如課徵污染稅（pollution charges）、核發可交易性污染許可（marketable permit）等手段（Buchanan and Tullock, 1975; 葉俊榮，1991；黃錦堂，1994；NAPA, 1994），以及鼓勵志願性組織的發展，希望提供多層面的誘因以鼓勵自願性的環保行爲（Afsah, Laplante, and Wheeler, 1996；湯京平，2001），然而，最基本的治理工作，還是設定了全國性的污染排放標準，一如其他先進國家，必須依賴此類管制性措施，及時而有效地控制各類污染的排放。民國 76 年環保署成立後，各項污染排放標準，在專責機關的主導規劃下，日趨嚴格，使環境管制政策，奠定了完備的制度基礎；同時，各級的環保行政組織體系，也逐步建構完備，透過各項執行方案的擬定，循序漸進地強化執法（黃錦堂，1994：116-19）—或所謂的「引導式漸進主義」（湯德宗，1993）。

然而，要落實環境管制，除制度面的考量，執行面的因素卻是最直接影響政策結果的關鍵。檢視台灣環保法規執行的問題，除了基層執法人力、設備與資源不足（丘昌泰，1995）之外，執法過程中受到人情包圍或暴力侵擾等情境因素影響的情

形，一直時有所聞（顏正平，1998），但也許因為困難度高，而未曾有正式的調查，以探討其影響層面與嚴重程度。綜觀我國環境執法的發展歷程，歷經許多階段。在威權體制之下，政府一方面習於較強硬的執法方式，另一方面卻因為未曾體認到環保需求而導致低度執法。民主化之初，執法情境與誘因結構產生重大變化：由於環保法令尚欠周延、政府公信力也因環保抗爭的處理不當而受到嚴重斷傷，使得強硬的執法風格沒有發揮的空間。但與此同時，民眾的環保意識卻逐漸抬頭，對環境管制的需求增加，乃形成政策期待與實際的落差。隨著民主深化，環保官員勢必要致力於發展較複雜的執法技巧，以適應多元化的政治情勢以及社會力對行政體系的滲透。

地方的政治考量，雖然理論上可以反映在政策的制定一如變更污染排放的嚴格度，但如前所述為免發生「向下競逐」的現象，我國也採納西方的制度，由中央制定全國性的最低污染排放標準，地方政府（議會）只能夠制定更嚴格排放標準。³ 在此限制之下，當地方政府認為全國性的污染排放標準對地方而言過於嚴格時，最方便的應對之道，便是在執行面放鬆管制。我國的污染防治法規，主要由地方環保局來執行。中央雖有環境稽查總隊下轄北中南三個大隊分駐地方，並配置環保警察以處理重大污染案件，但因為轄區幅員遼闊而人力相當有限，只能以機動的方式，執行專案性質的任務，無法擔負起全面執法的任務。因此，執法嚴格程度的拿捏，往往操控在地方政府手上，並有政策自主的考量，代表地方在環境政策上刻意的選擇。⁴

³實際上，一方面由於地方較缺乏專業人才足以自行訂定污染排放法規，一方面也因為全國最低標準已經讓地方產業難以負荷，故趨嚴的地方排放標準並不十分普遍。

⁴例如，在農業人口比例較高的雲嘉南地區，很重要的空氣污染源來自於農

肆、地方環境執法的誘因結構

民主化之後，因應選舉的壓力，地方執政者在施政時有更強的動機回應地方選民的政策需求，在中央統一最低標準的情形下，地方首長可能蓄意調整執法的嚴格程度，以因應地方需求，而無視於中央的政策。⁵ 然而，本文所特別關切者，乃是地方基層官員如何自發地因應地方情境因素，來調整其執法行為。地方執法情境有些特色，使其環保官員在執法可能有不同於中央執法官員的考量。

首先，傳統民主理論中的多元主義在地方政壇的運作可能遭遇挑戰。多元民主理論強調，當政治體系的成員能夠透過結社活動，積極參與各類的利益代表團體，針對不同的議題向政府遊說其政策喜好，則其對於政策相關的利益與偏好，在有些方面可能被實現，有些方面則可能遭受挫敗。然而，在得失互補之下，體系成員比較不會對現存體系失望，並得以藉著為數眾多的利益團體彼此結盟與抗衡，進而維持體系的動態均衡

民收成後焚燒稻草的濃煙。雖然取締露天燃燒於法有據，而且根據實地訪查，絕大多數的受訪農民都知道可能會被取締——當陌生人拿的相機走近時會引起對方相當激烈的敵視反應，但這些地方政府絕少以嚴格取締來遏止此類污染行為，而任由此類農事操作傳統延續下去。

⁵因民主化所導致地方自治運作的落實，而使環保署對於環保局影響力大幅減弱，可從環保局對於環保署於1997年所頒佈「柔性執法」政策的反應獲得證實。該政策在環保工作人員會報上以口頭宣示，要求地方的執法者，給予廠商一段改善期間，稱為「政策輔導期」，而在此期間，對於違反污染排放標準的廠商，不逕開罰單，而與廠商共同研商改善污染之道，輔導其改善污染情形。此一中央政策廣受批評，因其可能斷傷法令的可靠性並混淆執法者的立場——恰如裁判兼教練，使被管制者對執法者的期待產生微妙的轉變；同時也負面示範如何以執法怠惰來改變既有環境政策。然而，地方對於此一中央指令的解讀與配合執行，則還是以地方需求為主要考量。根據統計，部分縣市有較高的配合度，而另有部分縣市則絲毫不予理會。各縣市的工業化與污染程度、縣長的私人動機（如是否爭取連任）、地方對環保署經費的依賴程度、民眾投訴（檢舉）污染次數的多寡，以及環境品質受鄰近縣市影響程度高低等因素，都會影響地方環保局遵守該中央政策的意願（Tang, 1998）。

(Przeworski et al., 1995: 56)。此一多元民主體系要能順利運作，一個隱含的先決條件是該體系具有相當的規模，不但要有為數眾多的志願性社團或利益團體，而且彼此間能有相當大的異質性，使少數族群或弱勢團體能在不同的議題間交錯結盟，發展生存空間，同時更必須防止少數特權團體成功地垂直整合，透過政治經濟資源的壟斷，控制公共政策的制定。Putnam (1993) 對照南、北義大利的結社情形，強調水平的市民社群 (civil associations) 活動，將創造出許多珍貴的市民社會素質，如彼此間的信任 (trust)、容忍度 (tolerance)、乃至於團結性 (solidarity)，進而鼓勵具備公共精神的市民參與，將私利性的動機與公共需求適當地結合，導致較佳的政策表現 (Putnam, 1993: 88)。

初經歷民主化的地方政壇，由於威權時期壟斷性派系勢力仍有運作的空間，⁶ 往往在地方上仍有相當的影響力。除了地方政壇規模小、利益團體活動的數目與多樣性相對於中央而言較不理想；同時，許多自發性民間社團，在經費拮据的窘境下，也容易被政治勢力吸納，使其依附在政治菁英之下，為政治目的的服務（例如，成為選舉時的樁腳）。此時，若再加上經濟勢力結合，壟斷地方收益較高的經濟活動，遂成為地方派系。與多元民主理念下的水平社群活動不同，這類組織有著垂直的關係，較強調現實利益與政治忠誠度的交換，易將社群活動的公共性與公益性轉化成政治菁英謀求私利的工具 (Lomnitz, 1988; Fox, 1994)。此時，社群活動平衡少數族群的代表性與強化社會關係等原意，都無法達到。這類獨佔或寡佔性的社團結構下，環保政策的制定與環保官員的執法，都可能受到經濟利益團體的擠壓。

⁶ 在我國威權時期的派系運作邏輯，請參考 Wang, 1994.

反映在環境執法上，則是地方官員可能感受到決策者對於政經利益團體的維護，而在執法時面臨較大的壓力。面對這種體制外的壓力，除了可能以關說等具體方式（詳細說明如下），干預執法行為效果外，也會透過改變執法者的動機而改變官員的執法行為。一方面執法者傾向於避免招致麻煩的後果（如無謂招惹勢力龐大的政治人物）而降低執法的努力，或預期執法無效而失去認真執法的意願。另一方面，執法官員或許會抗拒此類壓力，並尋求體制內（如加強授權）或體制外（如環保團體、媒體）在其執法上給予支持。⁷

第二，越接近政治體系的基層，治理的事項就越具體，越與日常生活的細節息息相關，因此也越有物質主義的傾向，越無法以意識型態的訴求爭取選民的支持。而環境執法除了少有情境下有污染受害者的強烈支持外（如申訴案件），控制大部分缺乏明顯或立即危害的污染時，往往代表廣大而分散的利益團體來挑戰少數而高度利益涉入的利益集團。在進行此類任務時，由於政策服務的對象（clients）受限於集體行動的邏輯，較不易成功地動員，故當官員對抗其管制對象時，往往需要利用抽象的意識型態——不論是對環境價值的執著，或對公共利益的堅持——來爭取有效的民意輿援。地方政壇排除了國防、外交、兩岸關係、貨幣政策高度爭議性的政策議題，其自治事項如治安、環境衛生、社會福利措施、交通與公共設施、乃至於地方經濟發展與就業機會等議題，都涉及相當程度的利益分配或重分配，而地方政治人物的問政，也強調必須為選民爭取具體的福利。⁸ 反之，較抽象的理念訴求，在地方政壇則較缺乏

⁷例如，Scholz, Twombly and Headrick (1991)針對美國的研究指出，地方的政黨活動以及選舉結盟等因素，會有系統地影響官員在地方的執法行為。

⁸以經濟學的術語表達稱之為「租金」(rent)，而政治學常見的譬喻則是「醃肉」(bacon)。

認同。易言之，地方政治人物不容易以維護公共利益、致力於地方永續發展等清高的形象在地方選舉中生存，而必須一步一腳印地，靠著平日提供選民特殊服務的政績來爭取選民的支持。⁹ 尤其在小選區的民意代表選舉中，因當選的門檻較低，候選人掌握忠實的支持者比維繫良好形象更有助於勝選，因此提供類似關說之類的「選民服務」遂成為地方政壇報酬率較高的政治投資。反映在環境執法上，則是地方政治人物透過對於執法單位或人員的施壓—「關說」，來為特定污染者說項，企圖免除或降低其行政處分。

第三，從地方政治經濟學的觀點而言，在貿易自由化程度漸增、大陸投資市場日趨開放、國際資本流動成本日漸降低之際，資本家以資本罷工（capital strike）為籌碼來抗拒污染取締的可能性更大，因為企業外移不但會引起稅源流失與財政危機，隨之而起的經濟蕭條與失業潮，則會引發一連串相當棘手的社會問題（如治安問題、社會救濟等），而直接衝擊地方的治理者與其選情。因此地方執政者對於經濟危機的容忍承受能力往往比中央政府更低。此外，相對於中央政府以全國為轄區，地方政府管轄的經濟體的規模較小，個別廠商或經濟利益團體在此間的相對比例便較大，其撤資的影響對地方的威脅也更大，因此地方政府的決策更容易受到個別廠商的影響。因此，當環境執法與經濟利益衝突時，地方執政者勢必無法忽視嚴格執法在經濟面所必須付出的代價。反映在環境法令的執行上，除了地方政治領袖可能透過內部管理的方式，以促使執法者調整執法的嚴格度之外，地方執法者也可能直接感受到地方對於經濟發展的需求而改變其執法態度。

⁹此可以地方選舉旗幟上常見的標語：「好央甲、肯打拼」為例證，表示容易接受的選民「請託」，選民服務項目廣大，是地方民意代表被普遍認同的重要美德。

第四，地方的治理工作，相較於全國性的治理情境而言，由於地緣上的關係，人際互動頻繁，社群關係較為嚴密，治理者與被治者的關係受到非正式規範的影響較大，而第一線官員（street-level bureaucrats）在執法時所面對較不利的誘因結構，也可能影響其忠實地執法（Lipsky, 1980）。從 Wilson（1995）的理論引申，執法者在取締污染時可能同時受到多重誘因的牽引而執法：首先，執法者對於環保信念的認同、環境危機意識的高低、乃至於工作職責的認同，是一種目的性誘因（purposive incentives）。但，如前所述，地方政壇中這類抽象的信念較難獲得共鳴。¹⁰ 反之，負責稽查的官員可能受到社群性誘因（solidary incentives）的驅使而改變執法行為，如單位內同儕的壓力，可能會使個別官員調整其執法的嚴格程度，避免與其他成員格格不入。此外，這類非正式的規範也來自於社會：當社會的範疇越小，關係越緊密，人際互動越多，其成員抗拒社會規範的成本越大，則社會人情因素越容易穿透至專業領域中，影響官員的執法行為。在受傳統規範較深的地方社會中，成員因期待一種長久相處而自然形成的非正式的規範——如普遍存在的互惠原則（reciprocity），可能凌駕人為的、執行成本甚高的法理規範。由於環境保護法令屬於後者，一旦與社會期待相衝突，則容易被技術性地放棄。反映在執法上，則是地方執法者會因為社會人情因素、稽查獎金的公平性、以及與被管制者的社群性活動而調整其執法行為。

伍、北高兩市環境執法的實證分析

為瞭解地方政治對於基層環保官員執法的影響，本文以北

¹⁰ 執法官員也可能為物質性誘因（materialistic incentives）所驅使，如各地方環保單位普遍設有「稽查獎金」的制度，提撥一部份罰款金額作為員工的福利金，以鼓勵稽查員認真執法；反之，污染廠商也可能以各種方式，提供執法官員不當的物質性誘因，如賄賂。

高兩市的環保局為對象，針對其官員進行紙筆問卷調查，¹¹ 詢問其對於地方執法情境的認知，以探討地方情境與誘因結構 (incentive structure) 對官員執法行為所可能產生的影響。¹² 選擇北高兩市的主要因素，首先是因為兩個直轄市為中央政府直轄的地方政府，不受近年精省的影響。其次，由於前述理論顯示，當地方政府的轄區越小，地方與中央政壇性質差異越大，屬於地方政治的特質就越明顯，因此，若在規模較大的北高兩市能呈現地方政治對於環境執法的影響，則可推論此類影響也會在其他地方發生。此外，北高兩市可謂我國的首善之區，在各地方政府當中，其公務人員的專業水準相對而言比較整齊，故對於非專業因素影響的抗壓性可能較高。如果連北高兩市的執法人員都有明顯的反應，則可推論在其他地區發生類似情形的可能性更高。最後，台北市雖然是地方政府，但因為是中央政府所在地，在許多方面卻具有類似中央政府的特質，故可與高雄市作一對比。

根據前文的討論可知，地方有特殊的治理情境，迥異於中央的情形，使地方環保官員於執法時也可能有不同的考量。根據前述文獻的整理，其可能會因為地方組織化的利益團體壟斷性較強而產生較大的心理壓力；同時，利益團體可能進一步以

¹¹ 另一個原因是本問卷中的若干題目也在大陸的廣州、成都以及大連的環保局施測，若在台灣選擇規模相當的都會單位施測，則能保留日後與大陸的調查結果作一比較的可能。

¹² 本調查於 2001 年 6 月份完成。問卷題目除作者參考國外相關題目自行設計外，部分由美國南加大 (USC) 的 Shui-Yan Tang 教授以及香港科技大學 Carlos Lo 教授提供或建議，並經嘉義縣環保局官員前測、討論而成 (本文僅擷取部分相關題目進行分析)。關於施測過程，則是由作者帶領助理親赴北、高兩市環保局，現場匿名填答、回收，回收每份有效問卷並致贈填答者 100 元禮券，以增加填答者配合的意願。台北市共回收 175 份有效問卷 (職員總人數為 355 人)，回收率為 45% (稽查員部分的回收率為 94.8%)；高雄市共回收 119 份，回收率達 43% (稽查員部分的回收率為 63%)，由於稽查員是訪談主要對象，比例偏高 (經樣本代表性檢定，樣本與母群不一致)，故透過加權予以調整。關於本調查的信度與效度分析，請見鄭雪甄，2001。

「關說」直接干擾基層的執法；此外，地方的執法者可能會因為環保對於地方經濟的衝擊而在執法時給予特別的考量；最後，地方的執法者可能因為較強的社會人情因素而改變執法的嚴格程度。茲依照調查結果分別論述如下：

一、利益團體結構的影響

如前所述，當地方政治勢力越穿透到社會組織，將社會組織連結成垂直的侍從關係體系一如地方派系，則執法的壓力便增大；為能平衡這類壓力，執法人員也可能會尋求來自服務對象（clients）的各類支持。問卷中未直接詢問受訪者對於地方派系的看法，但以間接的方式，問及「政府容易受到企業利益的影響，在決策上不夠重視小市民的生活環境品質」，希望瞭解基層官員對於政府高層的政策感受，以推斷地方利益團體活動造成的效果。結果顯示（如表一之一），台北市的受訪官員有八成左右（79.6%）表示（非常）同意，¹³而高雄市也達七成，而兩者只有一成多的受訪者表示（非常）不同意。由於環保官員代表市井小民管制企業的污染行為，此一結果顯示，北高兩市的環保官員，都感受到來自於被管制者透過政府政策制訂所施予的壓力。

¹³為獲得較清楚的統計結果，本文將原問卷九級距的選項，重新編碼成為五級距的 Likert Scale 予以分析；並在文字說明的部分進一步簡化成同意或不同意兩類意見，而以「（非常）同意」代表「非常同意」與「同意」相加的結果（反之亦然），以利行文。然而，檢測統計顯著性時，仍採用五級距的自由度。

表一 利益團體結構的影響

一之一：政府容易受企業利益的影響，在決策上不夠重視小市民的生活環境品質。					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=8.097$ $df=5$ $P=0.151$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常) 不同意	18	11.4	14	14.5	
中立	13	8.3	13	13.4	
(非常) 同意	125	79.6	69	71.2	
不知道	1	0.6	1	1.0	
總計	157	99.9	97	100.1	
一之二：縣/市境內的環保團體對我的執法工作提供了精神上重要的支持。(僅針對稽查員)					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=560.28$ 4 $df=5$ $P=8E-12^{**}$ $*$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常) 不同意	6	15.4	25	89.3	
中立	11	28.2	2	7.1	
(非常) 同意	21	53.8	1	3.6	
不知道	1	2.6	0	0.0	
總計	39	100.0	28	100.0	
一之三：經媒體報導的污染事件，我的執法傾向較嚴格。(僅針對稽查員)					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=17.663$ $df=4$ $P=0.001^{**}$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常) 不同意	5	13.1	6	23.1	
中立	13	34.2	6	23.1	
(非常) 同意	20	52.6	14	53.8	
總計	38	99.9	26	100.0	

一之四：請問在下列何種方式當中，市民最能有效影響政府的環境保護工作？					
選項	台北市		高雄市		X ² =126.141 P=2E-25***
	次數	百分比	次數	百分比	
透過民意代表施壓	29	18.7	22	26.8	
打電話向政府檢舉	2	1.3	11	13.4	
透過媒體採訪報導	42	27.1	10	12.2	
選出理想官員與民代	24	15.5	10	12.2	
其他（六項合計）	33	21.3	19	23.2	
很難說/不知道/無意見	25	16.1	10	12.2	
總計	155	100.0	82	100.0	

註一：「（非常）同意」表示「同意」與「非常同意」兩項的加總。反之亦然。

註二：自由度（df）仍以五級距計算；「*」表示差異在統計上顯著。

註三：因四捨五入，百分比的「總計」可能不是 100.0。

然而，若與既有資訊對照，此一結果與預測不太吻合：地方派系政治與企業對政府政策的影響之間的關連並不明顯。根據過去的研究，高雄有許多政治家族經營企業（或企業家族跨足政治領域），因此有較明顯的派系政治色彩（陳明通，1995；廖忠俊，1997）；反之，台北市雖然也有複雜的政商關係，¹⁴ 但因為是中央政府所在地，各類利益團體匯集，特定政治家族壟斷地方上中下游產業的現象較不明顯。而地方派系的運作邏輯，原則上就是以政治職位來掩護經濟活動或爭取經濟利益，然後再挾優勢的經濟能力，在政壇爭取更大的政治勢力，循環得利。¹⁵ 因此，當地方派系勢力明顯，

¹⁴ 根據陳明通（1995）將派系二分為中央與地方的分類方式，台北市的政商關係明顯與地方派系的性質不同。

¹⁵ 詳細的政商關係及其運作邏輯，請見陳東升，1995；王振寰，1996。

而且對立派系之間有激烈的競爭，則利用政治職位向執法單位施壓以維護其經濟利益的動機將更為強烈。然而，誠如調查結果顯示，高雄市雖有較明顯的派系政治色彩，其環保人員對政府政策偏向企業利益的感受，並未比台北市的環保官員深刻。

面對政治人物的施壓，根據國外研究的結果，地方環保官員可能尋求環保團體的支持。當環保團體越活躍，顯示民眾對於環境品質的要求越高，則越能凸顯地方官員嚴格執法的正當性。為檢證此一現象是否亦在國內出現，問卷問及「縣市境內的環保團體對我的執法工作提供了精神上的重要支持」，調查結果顯示（如表一之二），台北市受訪的稽查員約有八成四的比例表示（非常）同意，高雄市則相反，約有接近九成表示（非常）不同意。此一結果可能與台北市為首都所在，環保團體的數量與活力遠高於高雄市的環保團體有關。

除了環保團體之外，環境執法官員可能依靠新聞媒體的支持或影響。媒體追求具戲劇張力之醜聞或弊案的傾向，一方面具有監督政府的作用，另一方面也能匯聚民意，支持執法官員對抗特定的政經利益團體。故當問卷針對稽查員問及「經媒體報導的污染事件，我的執法傾向比較嚴格」，如表一之三所示，北高兩市的受訪者都有五成左右的受訪者表示（非常）同意，但高雄市表示（非常）不同意的比例略高一成，顯示媒體對台北市的影響稍大。此與台北市各類（平面與電子）媒體數量較多以及活動力較高有關。然而，不論是台北市或高雄市，媒體一方面可能是執法者認真的壓力來源，另一方面也可能是官員認真執法的重要奧援。

為進一步檢證媒體與環保團體對於環境執法的影響力，問卷中針對全體環保官員詢問「最能有效影響政府保護環境的方

式」，結果顯示（表一之四），在所列十個選項當中，台北市的受訪者認為「透過媒體記者採訪報導」的比例最高（達兩成七），「透過民意代表施壓」次之（也有兩成一）；而高雄市則以「透過民意代表施壓」的比例最高（亦達兩成七）；其次是「打電話向政府相關單位檢舉」（一成三），而「透過媒體採訪報導」則居第三位（一成二），與「選出理想官員」並列。易言之，透過「民意代表施壓」與「媒體採訪」是同時被北高兩市環保官員認為民眾最能影響政府的管道。

綜合而言，雖然北高兩市的執法官員普遍都感受到企業對政府的影響，但在地方政經勢力（派系）較明顯的高雄，則未呈現更強烈的反應，表示其它因素（如全國性的政經利益團體）可能同時發揮可觀的影響力。然而，由於許多環保團體與媒體都把總部設在首都而展現較大的活力與影響力，因此可能為執法官員提供較大的支持與奧援。

二、「關說」對環境執法的影響

垂直整合的政治經濟利益團體除了在心理上影響執法者，也可能具體地介入執法的程序，直接影響執法的結果。在地方政治定義下的「選區服務」，¹⁶ 似乎給予地方民意代表些許正當性，以向環保執法機關表達對特定處分案的關切，即所謂的「關說」。此一政治人物利用權力關係介入基層官員執法的現象，雖然一直被認為相當普遍（劉宗德，1997：50），但至今未有正式的調查，以瞭解其嚴重程度，以及其效果如何。本研究的調查結果顯示，關說確實被稽查人員普遍認知，並能有效干預執法，而且會影響執法人員的士氣。

¹⁶關於我國「選區服務」概念的探討，請見黃秀端，1994。

首先，如表二之一所示，北高兩市各有兩成三左右的受訪者不認為「議員或上級長官關說情形頻繁」，卻有三成八左右表示認同，顯示北高兩市環保官員確實感受到關說的存在，而兩市受訪者的意見沒有統計上顯著的差異。

然而，為瞭解不同背景的受訪者是否對此現象有不同的觀察與感受，透過交叉分析的結果顯示（如表三之一），高雄市的主管都比非主管有更高的比例（非常）同意「關說頻繁」的說法，¹⁷ 大該因為關說的對象大多以單位主管為主，但此一差異在台北市並不明顯。然而，北高兩市的非稽查員都比稽查員有更高的比例（非常）同意「關說頻繁」的敘述。由於稽查員比非稽查員更有機會被關說，而且更有動機抱怨關說對其工作造成的困擾（以關說作為執法成效不彰的說詞），故此一反差的結果，顯示受訪者對於關說頻繁的認知有稍微高估的可能。

其次，問卷問及「議員或上級長官的施壓有不錯的效果」，結果顯示（表二之二），台北市有大約兩成的受訪者不認同這一說法，而高雄市則有大約三成左右，明顯高於台北市（統計上有顯著的差異）；而認同的比例，北高兩市相仿，各有三成五左右。由此可見，關說的效果大致被受訪官員認可。經交叉分析（表三之二），顯示北高兩市的主管認同此一說法的比例都比非主管更高。由於主管通常比較有權限因應壓力而調整既有處分，而其既不諱言其會對外界壓力妥協，可信度應該頗高。

為瞭解關說對於執法影響，問卷針對稽查人員問及「議員或上級長官關說會影響執法士氣」，結果顯示（表二之三），北高兩市都有非常高的比例，肯定顯示關說的確會造成基層執法

¹⁷但統計上的相關性並不顯著。

表二 「關說」的影響

二之一：議員或上級長官關說情形頻繁。					
地區 選項	台北市		高雄市		X ² =5.105 df=5 P=0.4032
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	37	22.7	23	24.2	
中立	52	31.9	30	31.6	
(非常)同意	61	37.4	36	37.9	
不知道	13	8.0	6	6.3	
總計	163	100.0	95	100.0	
二之二：一般而言，議員或上級長官的施壓有不錯效果。					
地區 選項	台北市		高雄市		X ² =13.570 df=5 p=0.019*
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	33	20.4	29	30.2	
中立	63	38.9	26	27.1	
(非常)同意	57	35.2	34	35.5	
不知道	9	5.6	7	7.3	
總計	162	100.1	96	100.1	
二之三：議員或上級長官關說會影響執法士氣。(僅針對稽查員)					
地區 選項	台北市		高雄市		X ² =18.887 df=5 p=0.002**
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	3	7.7	1	3.6	
中立	5	12.8	3	10.7	
(非常)同意	31	79.5	20	71.4	
不知道	0	0.0	4	14.3	
總計	39	100.0	28	100.0	

二之四：局裡執法嚴格程度，誰的影響最大？					
地區 選項	台北市		高雄市		$X^2=92.537$ $df=4$ $p=4E-19^{***}$
	次數	百分比	次數	百分比	
縣/市長	13	9.2	6	7.3	
局長/副局長	70	49.3	17	20.7	
科長	9	6.3	21	25.6	
稽查員	50	35.2	25	30.5	
其他	0	0.0	13	15.8	
總計	142	100.0	82	99.9	

註一：「(非常)同意」表示「同意」與「非常同意」兩項的加總，反之亦然。

註二：自由度(df)仍以五級距計算；「*」表示差異在統計上顯著。

註三：因四捨五入，百分比的「總計」可能不是100.0。

官員的困擾，然而台北市有八成表示認同，明顯高於高雄市的七成（統計上差異顯著）。

此外，單位內的授權程度也會間接影響政治力介入的可能。由於官僚體系具有相當的封閉性，基層人員對外受到相當程度的保護，但在組織內部仍有許多控管機制以利上級掌握基層的執法行為。因此，議員或縣級長官的施壓，往往經由局內高層進行比較有效。¹⁸因此可以推論，當單位授權基層的程度越高，則該單位的抗壓性越大，而基層受到政治力影響程度越小。當問及「局裡執法嚴格程度，誰的影響最大」，結果顯示（表二之四），台北市的受訪者以局內高層（局長或副局長）的比例最大，高達五成；而高雄市的受訪者則以稽查員的三成以及基層領導者（科長）的兩成五為主要答案，選擇局內高層

¹⁸由於局內高層必須到議會備詢，因此對議員而言，也比較有施壓的著力點。

表三 卡方檢定表

		台北市					高雄市				
		(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	回答人數	雙變數卡方值檢定	(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	回答人數	雙變數卡方值檢定
具體回答	是	24.7%	34.7%	40.7%	150		25.8%	33.7%	40.5%	89	
	否	23.1%	38.5%	38.5%	13	$n=147, df=4$	25.0%	12.5%	62.5%	8	$n=89, df=4$
稽查員	是	24.6%	33.6%	41.8%	134	$X^2=0.533, p=0.970$	25.9%	35.8%	38.3%	81	$X^2=3.451, p=0.485$
	否	27.8%	38.9%	33.3%	36	$n=148, df=4$	19.2%	42.3%	38.5%	26	$n=86, df=4$
		24.1%	33.0%	42.8%	112	$X^2=6.010, p=0.198$	26.6%	30.0%	43.4%	60	$X^2=3.826, p=0.430$
三之 2：一般而言，議員或上級長官的施壓有不錯效果。											
		台北市					高雄市				
		(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	回答人數	雙變數卡方值檢定	(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	回答人數	雙變數卡方值檢定
具體回答	是	21.6%	41.2%	37.3%	153		32.6%	29.2%	38.2%	89	
	否	0.0%	58.3%	41.7%	12	$n=149, df=4$	12.5%	25.0%	62.5%	8	$n=89, df=4$
稽查員	是	24.0%	39.4%	36.4%	137	$X^2=6.237, p=0.182$	34.6%	29.6%	35.8%	81	$X^2=3.747, p=0.441$
	否	27.8%	36.1%	36.1%	36	$n=151, df=4$	30.7%	26.9%	42.3%	26	$n=86, df=4$
		20.0%	43.5%	36.6%	115	$X^2=1.526, p=0.822$	31.7%	30.0%	38.3%	60	$X^2=1.230, p=0.873$

三之 3：局裡執法嚴格程度，誰的影響最大？

		台北市										高雄市				
		縣市 長	局長/ 副局長	科長	稽查員	其他	回答 人數	雙變數卡方值 檢定	縣市 長	局長/副局長	科長	稽查 員	其他	回答 人數	雙變數卡方值 檢定	
具體回答	是	9.2%	49.3%	6.3%	35.2%	0.0%	142		7.3%	20.7%	25.6%	30.5%	15.9%	82		
	否	7.7%	61.5%	0.0%	30.8%	0.0%	13	$n=139, df=3$	0.0%	25.0%	0.0%	62.5%	12.5%	8	$n=82, df=4$	
主管	是	9.5%	46.8%	7.1%	36.5%	0.0%	126	$X^2=1.608, p=0.658$	8.1%	20.3%	28.4%	27.0%	16.2%	74	$X^2=6.039, p=0.196$	
	否	13.9%	36.1%	0.0%	50.0%	0.0%	36	$n=141, df=3$	4.8%	14.3%	28.6%	38.1%	14.3%	21	$n=79, df=4$	
稽查員	是	7.6%	53.3%	8.6%	30.5%	0.0%	105	$X^2=8.735, p=0.033*$	8.6%	24.1%	24.1%	25.9%	17.2%	58	$X^2=1.992, p=0.737$	

三之 4：本局有的同仁會接受廠商某些形式的招待。

		台北市					高雄市				
		(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	雙變數卡 方值檢定	回答 人數	(非常) 不同意	中立	(非常) 同意	雙變數卡 方值檢定	回答 人數
具體回答	是	51.5%	36.0%	12.5%		136	43.4%	34.9%	33.7%		83
	否	53.9%	30.8%	15.4%	$n=133, df=4$	13	66.6%	16.7%	16.7%	$n=83, df=4$	6
主管	是	50.0%	37.5%	12.5%	$X^2=5.486, p=0.241$	120	41.6%	36.4%	22.1%	$X^2=1.928, p=0.749$	77
	否	51.5%	39.4%	9.1%	$n=135, df=4$	33	45.8%	37.5%	16.6%	$n=82, df=4$	24
稽查員	是	51.0%	35.3%	13.7%	$X^2=1.713, p=0.788$	102	43.1%	32.8%	24.1%	$X^2=2.585, p=0.629$	58

註一：「(非常)同意」表示「非常同意」與「非常同意」兩項的加總。反之亦然。

註二：自由度 (df) 仍以五級距計算；「*」表示差異在統計上顯著。

的比例僅有兩成一。若進一步予以交叉分析（表三之三），可發現不論是台北市或高雄市，具稽查員身份的受訪者，以「稽查員」為答案的比例都比非稽查員高。因為稽查員比非稽查員更瞭解體系的運作，故整體而言，實際授權情形有被低估的可能。此外，台北市的受訪主管認為局內高層的影響較大，而高雄市的受訪主管則認為基層稽查員的影響較大，顯示高雄市環保局的授權意願較高。¹⁹

綜合以上統計結果，可發現北高兩市的地方執法的確有明顯的政治運作痕跡。然而，與前述理論不盡相符之處，則是台北市相較於高雄市，雖然較無地方派系的色彩，但受政治力干擾的情形與高雄相較似乎並不稍遜。究其原因，大概是台北市的政府機關多，各級官員民意代表也多，因此利用職權與關係，直接或間接向執法官員施壓的機會也大增。不少受訪者坦承，尤其是主管坦承施壓的效果不錯；同時，施壓的活動頻繁確實對基層執法人員造成士氣上的打擊。

三、地方經濟情況對環境執法的影響

由於地方經濟規模較小，較易受到少數較大廠商的資本罷工的影響；同時地方執法官員身處其間，對於勞工的抗議以及景氣蕭條的威脅較容易有切身的感受，因此理論上其於執法時，較容易考量嚴格執法對於地方經濟的衝擊。然而，當問卷針對稽查員問及「民眾對經濟發展的需求會影響我的執法嚴格程度」時，結果顯示（表四之一），台北市有兩成八左右的受訪稽查員表示（非常）不同意，而有四成六左右表示（非常）同意；相對而言，高雄市卻有高達八成三的受訪者表示（非常）

¹⁹至於為何高雄市的授權比台北市高，本研究未獲得足夠的證據予以說明，可能局內高層為因應關說而降低授權，也可能組織文化或領導有關。

不同意，而只有一成三的受訪者表示（非常）同意，顯示經濟發展的需求在台北市獲得執法者較大的考量，在統計上有顯著的差異。

表四 地方經濟的影響

四之一：民眾對經濟發展的需求會影響我的執法嚴格程度。					
地區 選項	台北市		高雄市		$X^2=453.51$ $df=5$ $p=9E-96^{**}$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	11	28.2	24	82.8	
中立	9	23.1	2	6.9	
(非常)同意	18	46.2	3	10.3	
不知道	1	2.6	0	0.0	
總計	39	100.1	29	100.0	
四之二：降低污染排放需要資本投入，故宜給予適當的時間調整。					
地區 選項	台北市		高雄市		$X^2=28.784$ $df=5$ $p=3E-05^{**}$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	15	9.2	12	12.6	
中立	21	13.0	20	21.1	
(非常)同意	125	77.1	63	66.3	
不知道	1	0.6	0	0.0	
總計	162	99.9	95	100.0	

註一：「(非常)同意」表示「同意」與「非常同意」兩項的加總。反之亦然。

註二：自由度 (df) 仍以五級距計算；「*」表示差異在統計上顯著。

註三：因四捨五入，百分比的「總計」可能不是 100.0。

但若更具體地問及受訪者是否同意「降低污染排放需要資本投入，故宜給予適當的時間調整」的敘述，如表四之二所示，台北市的受訪者有約七成七的比例表示（非常）同意，而高雄

市的受訪者也有六成六左右的比例表示（非常）同意，顯示北高兩市的受訪者普遍同意在執法上略有彈性，但台北市的執法者明顯比高雄市的更同情被稽查單位的處境（在統計上有顯著的差異），而可推論其比較會考量環保措施對於經濟方面的影響。

綜觀以上兩題的統計結果，都顯示台北市的執法官員比高雄市的官員更傾向於在執法上回應經濟因素，而與本研究的假設明顯相斥。究其原因，可能與北高兩市的污染情形與主要污染源的差異有關。一般而言，高雄市有許多工業生產活動，除中鋼、中船、中油等備受矚目的國營企業外，另有許多中小型的合法與非法污染源，環境負荷量大，污染情形也比較嚴重。面對這些污染源，稽查員控管的壓力也較大，故在執法態度上傾向於保守，以免招致不必要的麻煩。反之，台北市則少有重要工業污染源，因此其稽查活動多以環境衛生（如家庭廢棄物處理）、移動空氣污染源（汽機車廢氣排放）等民生污染為主。這類污染者因為罰鍰額度較低，對於執法抗拒較小，故對稽查員的壓力較低，因此稽查員對於維持一定的執法彈性並不特別敏感。

四、社會關係的影響

如前所述，執法行為也會受到個人社群性誘因的影響。由於環境執法行為是一種組織行為，根據霍桑實驗的啓示，組織成員會因應組織內同儕團體的壓力以調整其組織行為。為檢視官員對於此一非正式規範的反應，問卷問及「同事間對於執法的嚴格程度有相當的默契」。調查結果顯示（如表五之一），高雄市有接近八成的受訪稽查員（非常）不同意此一說法，而台北市則剛好相反，有七成左右的受訪者表示（非常）同意。此一結果與預期不符，因為單位內的社會壓力一般而言與單位大

小有關一當組織越小，彼此互動機會越大，對彼此的影響也越大。相對於台北市的稽查員有 77 人之多，高雄市只有 59 人，因此高雄市環保稽查員之間的同儕壓力應該比較大。此間可能有諸如組織文化、領導統御、任務需求、或外在環境等未能深究的因素造成影響。

表五 社群關係的影響

五之一：同事間對於執法的嚴格程度有相當的默契。					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=854.482$ $df=4$ $p=1E-18^{***}$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	3	7.7	22	78.6	
中立	8	20.5	2	7.1	
(非常)同意	28	71.8	4	14.3	
總計	39	100.0	28	100.0	
五之二：本局有的同仁會接受廠商某些形式的招待。					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=14.044$ $df=5$ $p=0.015^*$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	70	44.6	36	38.3	
中立	49	31.2	29	30.9	
(非常)同意	17	10.9	18	19.2	
不知道	21	13.4	11	11.7	
總計	157	100.1	94	100.1	
五之三：來自社會的人情壓力會影響我的執法工作。					
選項 \ 地區	台北市		高雄市		$X^2=24.521$ $df=5$ $p=2E-04^{***}$
	次數	百分比	次數	百分比	
(非常)不同意	13	34.2	8	28.5	
中立	10	26.3	9	32.1	
(非常)同意	14	36.8	11	39.3	
不知道	1	2.6	0	0.0	
總計	38	99.9	28	99.9	

註一：「(非常)同意」表示「同意」與「非常同意」兩項的加總。反之亦然。

註二：自由度 (df) 仍以五級距計算；「*」表示差異在統計上顯著。

註三：因四捨五入，百分比的「總計」可能不是 100.0。

此外，另一種社會壓力來自於組織之外。稽查員執行公務時往往相當不利的情境：與組員深入污染現場，面臨陌生而具有潛在敵意的人群（污染者及其員工），當執法者採取敵對的態度，必然增加其心理壓力，而稽查員需要較強的抗壓能力，尤其在面對具有特殊政商背景的污染者時，執法者更倍感組織奧援的不足與對公權力信心的缺乏。所以一般而言，執法者會避免在現場採取敵對的態度，以增加緊張的關係。而在許多時候，被稽查的單位也會採取比較低的姿態，一方面在平常經營與稽查員的關係，另一方面則在稽查現場採取友善合作的態度，避免激怒稽查人員。因此，本研究亦針對以上兩項假設進行檢證。

首先，針對社會關係的經營，本問卷問及「本局有的同仁會接受廠商某些形式的招待」。調查結果顯示（如表五之二），台北市有約四成五的受訪者表示（非常）不同意，高雄市也有近四成的比例反對，顯示認為沒有接受廠商招待情形的受訪者占多數。但台北市有一成左右表示（非常）同意，而高雄市有一成九表示（非常）同意，另北高兩市各有三成左右的受訪者未置可否，顯示上述社會性的聯誼活動的可能性仍在。

為更深入分析上述調查的可信度，透過交叉分析發現（如表三之四），不論是台北市或高雄市，主管都比非主管更不同意此一說法，²⁰ 而主管因權力大，比較有可能成為被招待的對象，因此有較高的利益涉入，比較有動機否認。同理，北高兩市皆然，具稽查員身份者比非稽查員更傾向否定此一陳

²⁰但統計上的相關性並不顯著。

述，而稽查員也是在稽查行動中對廠商影響力較大者，往往也是被招待的對象，因此亦堪稱為利益涉入人，而比較有動機否認這類聯誼活動。檢視受訪者的答題動機後，可推斷此一調查結果應屬保守。

最後，本研究亦針對稽查員調查其對於廣泛的社會人情壓力的感受。除了來自於稽查現場的壓力，另有許多比較間接的人情壓力來源，例如，越接近地方、管轄人口數量越少，稽查者與被稽查單位內的某些成員越可能存有某種社會關係—如親友、舊識等，這些關係可能導致對於執法者的某種社會期待，而與稽查員忠實執法的意圖相違。緣此，本研究亦針對稽查員問及「來自社會的人情壓力會影響我的執法工作」。調查結果顯示（如表五之三），台北市的受訪者有近三成七的比例（非常）同意此一陳述，略高於表示（非常）不同意的三成五。相較之下，高雄市則有近三成九的比例（非常）同意，但只有兩成九的比例表示（非常）不同意。據此可以推論，高雄市稽查人員比台北市的稽查人員感受到更大的人情壓力，與北高兩市的規模大小比較之下，與預期相符。

陸、結論

我國自威權統治轉型成為民主體制之後，官僚系統的運作，也逐漸褪去「行政國」(administrative state) 的強勢色彩，使政府官員的執法，不再能高度絕緣於外界的影響：其一方面需更積極回應社會大眾的需求，並接受媒體與民眾的監督；另一方面，在考量選票的壓力與政府各部門（行政、立法與司法）權力制衡的策略性因素下，政府的運作也更趨向政治化，使「政治的可行性」(political feasibility) 成為施政的重要方針。此一轉變，已對我國的環境行政體系產生重大的衝擊。對於環境政策制訂或決策的影響，學界的相關討論比較豐富，但對於官員

執法行為的影響，則仍然十分有限。

本研究受限於調查的方式，只能呈現受訪官員的意見和主觀感受，並無法客觀地「證明」非專業因素對於地方環保官員實際上有多大的影響。同時，由於許多題目無可避免地觸及社會期待與普世價值，因此這類問卷調查的填答者，往往會受到其隱藏的誘因與私人利益的影響，而自覺或不自覺地修飾其填答意見。²¹ 這些問題雖然在問卷設計時即予以考量，除設法在措辭與答案選項的處理上，儘量避免有明顯社會價值的意涵，並在施測時以匿名方式進行，以降低利益涉入對填答者的影響。此外，在呈現結果之際，亦利用交叉分析，來瞭解不同身份填答者的差異，配合其利益與動機分析，來檢查統計結果是否可能有偏差。本調查實為國內首次針對基層官員的行為所進行的實證研究，²² 希望透過嚴謹的過程，揭露基層官員的想法與感受，並有助於學界瞭解基層官員如何認知並面對其日常執法的情境。

誠如調查結果所呈現，北高兩市可謂國內規模最大的地方政府，公民與公務員的水準也堪稱全國最高。即便如此，兩地的環境執法仍須面對諸如政治、經濟與社會等非正式部門（informal sector）因素的干擾，因而可以推斷，其它縣市的情形可能更為嚴重，值得制度設計者特別予以考量。北高兩市相較之下，由於台北市是中央政府所在地，而且所轄人口、面積規模遠比高雄市大，因此更接近中央政府的特質。反之，高雄市的規模則比較接近其他地方政府。兩相對照之下，預期高雄市在環境執法時，會受到企業影響較深、關說頻率與效果較明

²¹ 例如，由於高雄市所面臨的污染威脅較大以及相關抗爭經驗較為豐富，因此其官員對於環保價值的社會期待可能更為敏銳，值得注意。

²² 比較接近的實證研究是黃朝盟、陳坤毅（2002）關於地方官員對行政倫理概念的調查。

顯、對經濟影響的考量更大，並且受到社會人情因素的干擾更大。然而，可能由於產業結構、任務特性、組織文化、領導統御等因素的影響，使得地方機關所屬的基層執法者在面對政治、經濟與社會壓力時，部分調查結果並未如預期，呈現與理論方向一致的對比。

調查結果顯示（如表六），台北市的受訪者感受到政策受企業影響較大，但在執法行動上，其受環保團體與媒體的影響也較大，顯示台北市政治因素對執法的影響比高雄市更為強烈。反應在關說行為上，台北市的情形也較為嚴重，可能是為了因應關說的需求，台北市的執法決策點比較接近局內高層，而高雄市則落在基層執法者。在經濟考量方面，台北市的稽查員也比較會考量民眾對於經濟的需求，以及改善污染所需的時間。最後，在社會關係方面，除了單位內的同儕壓力台北市大於高雄市之外，在廠商以及社會整體的壓力方面，高雄市環保工作人員的感受，比台北市環保人員的感受更為深刻。

此理論與實際數據上的差異，也可能因為北高兩市都屬於都會型的地方政府，環境壓力較大，同時，也可能由於其政治經濟活動都超過一定的規模，使前文所討論的政、經、社因素的影響力無法完全發揮。針對此一缺陷，進一步的研究可針對差異性更大的地方政府—如雲嘉南地區農業產值較高的縣市—為對象，進行相同的問卷調查，以分析前述對比是否符合理論預期。

上述理論與調查結果不一致的情形，也可能是由於調查效度的問題。一則由於北高兩市調查所得樣本數太少，而分析時又不得不區分為更小的類別，導致不少交叉分析組內的樣本數都少於5，因而影響分析結果的效度。二則由於北高兩市環保

表六 綜合比較摘要

項目	台北市	高雄市	說明
一、利益結構			
1. 感受政策受企業影響	稍高*		同意者佔七至八成
2. 感受到環保團體的支持	高		台北同意， 高雄不同意
3. 媒體的影響	高		同意佔五成以上
4. 民眾影響環保政策最有效的方式	1. 媒體報導 2. 民代施壓 3. 透過選舉	1. 民代施壓 2. 投訴專線 3. 媒體報導	
二、關說			
1. 頻繁	一樣*	一樣*	同意三成七， 中立三成二
2. 效果不錯	高		同意三成五， 高於不同意
3. 影響士氣	高		同意佔七至八成
4. 授權程度		高	台：局長， 高：稽查員
三、經濟考量			
1. 考慮民眾對經濟的需求	高		北：同意， 高：不同意
2. 給予緩衝時間	高		同意者佔六成 至七成
四、社會關係			
1. 同儕的影響（執法默契）	高		北：同意， 高：不同意
2. 接受廠商招待的情形		稍高	不同意佔三 至四成
3. 社會人情壓力的影響		高	同意佔三到 四成

註一：「*」表示差異未達統計上的顯著性。

問題不一，情境差異甚大，導致受訪者在填答問題時，對於題目中定義較寬鬆的措辭，可能會依據不同的認知基礎以及個人的詮釋作答，因而影響調查的效度。

若回到理論層次的論述，可知廿世紀末在全球各地風起雲湧的地方環保主義，其實包含兩大面向：一方面是後院環境運動（backyard environmentalism, Sabel, Fung, and Karkkainen, 2000）的興起，代表著草根性環境需求的快速增長；另一方面則是各國的中央（聯邦）政府為回應此一超載的地方環境需求，而將若干管理權限下放給地方政府，使其足以因應不同的地方需求。因此，一個自然的推論即是，地方的環境需求必須相當強大，並且在制度上賦予廣大的環境利益關係人有效的監控機制，以迫使地方政府忠實地提供所需的環境財貨。以我國而言，伴隨著民主化的進程，從早期反公害污染的抗爭，到近期以生態保育等較抽象理念為訴求的公益型環境運動，我國草根的環境需求，的確受益於民主化而有明顯的增強。然而，若將民主化視為一連串的制度調整，則到目前為止，我國的民主化似乎尚未賦予政策需求者（即民眾與環保團體）監督政策執行的有效機制。從這次調查可見，地方環保機關一方面強烈感受到來自於企業的壓力，另一方面環保團體的支持則顯得微不足道。也因為環保團體缺乏有效的管道來影響政府執法，地方環保官員也容易受到政治（如關說）、經濟乃至於社群關係的牽引，而悖離其專業的認知。因此，如何強化地方環保團體參與及監督政策執行的機制—例如，強化行政部門的資訊公開、司法部門在環境政策的角色，賦予環保團體興訟的法定地位（如公民訴訟）—似乎是將環境管理權下放到地方後，希望改善環境治理的必要配套措施。



參考文獻

- 王振寰 (1996), 《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 丘昌泰 (1995), 《台灣環境管制政策》，台北：淑馨。
- 陳明通 (1995), 《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。
- 陳東升 (1995), 《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流。
- 湯京平 (1999), 「鄰避性環境衝突管理的制度與策略—以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案」, 《政治科學論叢》, 10: 355-84。
- 湯京平 (2001), 「民主治理與環境保護—從中埔慈濟案例檢視我國資源回收的政策體系」, 《台灣政治學刊》, 5: 149-181。
- 湯德宗 (1993), 「我國環境法政策的現況與展望」, 《當代公法理論》, 翁岳生教授誕辰祝壽論文編輯委員會主編。台北：月旦。
- 黃秀端 (1994), 《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》，台北：唐山。
- 黃朝盟、陳坤發 (2002), 「公務人員的行政倫理觀—台灣縣市政府行政菁英意見調查分析」, 《政治科學論叢》, 16: 119-136。
- 黃錦堂 (1994), 《台灣地區環境法之研究》，台北：月旦。

葉俊榮 (1991), 「環境問題的制度性因應：刑罰與其他因應措施的比較與選擇」, 《台大法學論叢》, 20 (2): 87-114。

葉俊榮 (1992), 「大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向」, 《台大法學論叢》, 22 (1): 105-147。

廖忠俊 (1997), 《台灣地方派系的形成與發展》, 台北：允晨文化。

鄭雪甄 (2001), 「官員執法行為與環境保護」, 嘉義：國立中正大學政治學系碩士論文。

劉宗德 (1997), 「中華民國環境保護之法制與手法」, 《政大法學評論》 57: 37-67。

顏正平 (2001), 《生活環境學：人類生存環境之過去、現在與未來》。台北：牛頓。

Afash, Shakeb, Benoit Laplante, and David Wheeler (1996), "Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm," *Policy Research Working Paper#1672*, New Ideas in Pollution Regulation, The World Bank. Available at http://www.worldbank.org/nipr/work_paper/1672/indcx.htm

Belsky, Jill M. (1999), "Misrepresenting Communities: The Politics of Community-Based Rural Ecotourism" in Gales Point Manatee, Belize," *Rural Sociology*, 64 (4), 641-666.

Brehm, John and Scott Gates (1997), *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor, MI: The University Michigan Press.

- Buchanan, J. M. and G. Tullock (1975), "Polluter's Profits and Political Response: Direct Control versus Taxes," *American Economic Review*, (March), 139-47.
- Burby, Raymond J., and Robert G. Paterson (1993), "Improving Compliance with State Environmental Regulations," *Journal of Policy Analysis and Management*, 12 (4), 753-772.
- Diamond, Larry and Svetlana Tsalik(1999), "Size and Democracy: The Case for Decentralization," in Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Elliott, Donald, Bruce A. Ackerman, and John C. Millian (1997), "Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law," in Richard Revesz ed., *Foundations of Environmental Law and Policy*, NY: Oxford University Press.
- Feinstein, Jonathan (1989), "The Safety Regulation of U.S. Nuclear Power Plants: Violations, Inspections, and Abnormal Occurrences," *Journal of Political Economy*, 97, 115-154.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics*, 46 (2), 151-184.
- Franzoni, Luigi A.(1999), "Negotiated Enforcement and Credible Deterrence," *The Economic Journal*, 109 (October), 509-35.
- Fuller, Dan (1987), "Compliance, Avoidance, and Evasion: Emissions Control Under Imperfect Enforcement in

- Steam-Electric Generation," *Rand Journal of Economics*, 18 (1), 124-37.
- Gilbert, Richard, Don Stevenson, Herbert Girardet, and Richard Stren (1992) , *The Role of Local Authorities in the Urban Environment*, London: Earthscan Publications.
- Hedge, David M., Donald Menzel and George Williams (1988) , "Regulatory Attitudes and Behavior: The Case of Surface Mining Regulation," *Western Political Quarterly*, 41, 323-340.
- Hirschman, Albert (1970) , *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hunter, Susan and Richard Waterman (1996) , *Enforcing the Law: The Case of the Clean Water Acts*, NY: M.E. Sharpe.
- Jonathan, Golub (2000) , "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy," *Political Studies*, 44, 686-703.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn, and Joop Koppenjan (1997) , *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Thousand Oak, CA: Sage.
- Lipsky, Michael (1980) , *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael (1980) , *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, NY: Russell Sage

Foundation.

List, Hohn and Shelby Gerking (2000), "Regulatory Federalism and Environmental Protection in the United States," *Journal of Regional Science*, 40 (3), 453-471.

Lomnitz, Larissa Adler (1988), "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model," *American Anthropologist*, 90, 42-55.

Lyndon, Mary (1995), "Tort Law and Technology," *Yale Journal on Regulation*, 12, 137-76.

May, Peter and W. Williams (1986), *Disaster Policy Implementation: Managing Program under Shared Governance*, NY: Plenum Press.

NAPA (1994), *The Environment Goes to Market*, Washington D. C.: NASA.

O'Riordan, Timothy and Heather Voisey, eds. (1998), *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, London: Earthscan.

Ostrom, Elinor (1996), "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, 24 (6), 1073-1087.

Ostrom, Vincent, Robert Bish, and Elinor Ostrom (1988), *Local Government in the United States*, San Francisco, California: ICS Press.

Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*,

Berkeley, CA: University of California Press.

Przeworski, Adam, et al. (1995) , *Sustainable Democracy*, NY: Cambridge University Press.

Putnam, Robert (1993) , *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Revesz, Richard (1997) , "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race-to-the-Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation," in Richard Revesz ed., *Foundations of Environmental Law and Policy*, NY: Oxford University Press.

Rose-Ackerman, Susan(1995) , *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United State*, New Haven, Mass: Yale.

Sabel, Charles, Archon Fung, and Bradley Karkkainen (2000) , *Beyond Back Environmentalism*, Boston, Mass: Beacon Press.

Scheberle, Denise (1997) , *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation*, Washington DC: Georgetown University Press.

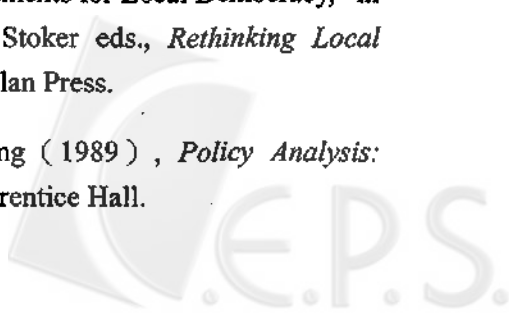
Scholz, John T.(1991) , "Cooperative Regulatory Enforcement and The Politics of Administrative Effectiveness," *American Political Science Review*, 85 (1), 115-135..

Scholz, John T., and Feng Heng Wei (1986) , "Regulatory

- Enforcement in a Federalist System," *American Political Science Review*, 80, 1249-1270.
- Scholz, John, Jim Twombly and Barbara Headrick (1991), "Street-Level Political Control Over Federal Bureaucracy," *American Political Science Review*, 85 (3), 829-850
- Shover, Neal, Donald Clelland, and John Lynxwiler (1986), *Enforcement or Negotiation: Constructing A Regulatory Bureaucracy*, NY: State University of New York Press.
- Shuman, Michael H. (1998), *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*, NY: The Free Press.
- Singleton, Sara (2000), "Co-operation or Capture? The Paradox of Co-management and Community Participation in Natural Resource Management and Environmental Policy-making," *Environmental Politics*, 9 (2), 1-21.
- Stewart, J. and G. Hams (1992), *Local Government for Sustainable Growth: The UK Local Government Agenda for the Earth Summit*, Luton: Local Government Management Board.
- Tang, Ching-Ping and Shui-Yan Tang (2001), "Negotiated Autonomy: Transforming Self-governing Institutions for Local Common-Pool Resources in Two Tribal Villages in Taiwan," *Human Ecology*, 29 (1), 49-65.
- Tang, Ching-Ping (1998), "Environmental Protection and Democratization: Pollution Control and Local Self-Governance in Taiwan," Doctoral dissertation of

University of Southern California, CA.

- Tang, Shui-Yan, Vandana Prakash, and Ching-Ping Tang (1999) ,
“Local Enforcement of Pollution Control in Developing
Countries: A Comparison of Guangzhou, Delhi, and Taipei,”
The Journal of Public Policy, 18 (3), 265-282.
- Thomas, Craig W. (1999) , “Linking Public Agencies With
Community-Based Watershed Organizations: Lessons From
California,” *Policy Studies Journal*, 27 (3), 544-564.
- Tiebout, Charles M. (1956) , “A pure Theory of Local
Expenditures,” *Journal of Political Economy*, 64 (5),
416-424.
- Viscusi, Kip(1989), “Toward a Diminished Role for Tort Liability:
Social Insurance, Government Regulation, and Contemporary
Risk to Health and Safety,” *Yale Journal on Regulation*, 6,
65-107.
- Wang, Fang (1994) , “The Political Economy of Authoritarian
Clientelism in Taiwan,” in Luis Roniger and Ayse
Gunes-Ayata eds., *Democracy, Clientelism, and Civil Society*,
Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ward, Hugh (1996) , “Green Arguments for Local Democracy,” in
Desmond King and Gerry Stoker eds., *Rethinking Local
Democracy*, London: Macmillan Press.
- Weimer, David and Aidan Vining (1989) , *Policy Analysis:
Concepts and Practice*, NJ: Prentice Hall.



Wilson, James Q. (1989) , *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, NY: Basic Books.

Wilson, James Q. (1995) , *Political Organizations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.



Environmental Protection and Local Politics: How Local Environmental Bureaucrats Perceive the Factors Influencing Their Regulation Enforcement

Ching-Ping Tang

Department of Political Science

National Chung Cheng University

Abstract

Local environmentalism has claimed that empowering environmental management to local governments would increase policy efficiency and political responsiveness. Echoing such arguments, Taiwan has developed an environmental governing system that carries similar democratic spirit by allowing local governments to have their own policy orientations and major control over their personnel. Nevertheless, how local political situations may influence the enforcement of street-level bureaucrats, especially in a democratization context, is still not clear. This paper tries to illustrate how local political, social and economic factors have been perceived to influence local regulation enforcement by bureau staffs in Taipei and Kaohsiung Environmental Protection Bureaus. This research indicates that such long suspected factors as illegal lobbying/solicitation for penalty relief did play a role in interfering street-level regulation enforcement.

Keywords: Local Environmentalism, Principle of Subsidiarity, Environmental co-governance, race-to-the-bottom syndrome, illegal solicitation

