



臺灣社會學叢書 003

何明修

台灣大學社會學博士
美國紐約大學社會學傅爾布萊特訪問學者
現為南華大學應用社會學系副教授

研究領域有社會運動、環境社會學、
勞動研究、教育社會學等

著有：《社會運動概論》(2005，三民)

綠色民主：台灣環境運動的研究

何明修

國家圖書館出版品預行編目資料

綠色民主：台灣環境運動的研究 / 何明修著。
—— 一版。—— 臺北市：群學，2006[民95]
面：公分。—— (臺灣社會學叢書；3)
參考書目：面
含索引
ISBN 978-986-82982-0-0 (平裝)

1. 環境保護 - 臺灣 2. 社會運動 - 臺灣

445.9

95024576

綠色民主：台灣環境運動的研究

著者：何明修

總編輯：劉鈞佑

發行人：劉鈞佑

出版者：群學出版有限公司

地址：台北市重慶南路一段61號7樓712室

電話：(02)2370-2123

傳真：(02)2370-2232

網頁：<http://www.socio.com.tw>

e-mail: socialsp@seed.net.tw

信箱：台北郵政 39-1195 號信箱

郵撥：19269524 群學出版有限公司

2006.12 一版 1 印

定價：新台幣 360 元

目錄

- 代序 書寫台灣環境運動的發展軌跡 蕭新煌 / vii
- 序論 台灣環境運動二十歲 / ix
- 第一章 導論：研究台灣環境運動 / 1
- 第二章 環境運動的起源：專家學者、黨外與草根 / 27
- 第三章 環境運動作為社區復興：重訪後勁反五輕運動 / 87
- 第四章 政治自由化與環境運動的激進化(1987-1992) / 117
- 第五章 政治民主化與環境運動的制度化(1993-1999) / 155
- 第六章 政黨輪替與環境運動的轉型(2000-2004) / 207
- 第七章 環境運動的自主與依賴：比較美濃反水庫與貢寮反核四 / 241
- 第八章 為何民進黨政府的廢核政策失敗 / 281
- 第九章 環境運動與公投 / 323
- 第十章 結論：環境民主化的未來 / 347
- 附錄 台灣環境抗爭案件的研究 / 361
- 參考書目 / 369
- 索引 / 399

圖表目錄

圖 2-1	台灣反核文章篇數 (1974-1986)	44
圖 2-2	黨外雜誌關於環境議題文章篇數 (1981-1986)	57
圖 2-3	黨外雜誌關於環境議題文章之主題分類圖	58
圖 2-4	台灣環境抗爭案件 (1980-1987)	64
表 2-1	解嚴以前知識份子所提出的環境問題框架	60
表 2-2	解嚴之前知識份子所發動的反核抗議 (1986-1987)	75
表 2-3	解嚴以前草根群眾所提出的環境問題框架	82
圖 4-1	台灣環境抗爭案件 (1980-2002)	141
表 4-1	民間版環評審查之案件 (1987-1992)	126
表 4-2	兩位環境運動者的參與 (1987-1992)	147
表 5-1	台灣主要的環境參與決策制度	158
表 5-2	農委會第一屆野保諮詢委員人數 (任期 1996-1998)	161
表 5-3	濱南環評的衝突事件	187
表 5-4	年度新成立的聯盟性環境組織 (1991-1999)	196
表 5-5	1994 年之前的反核組織 (1985-1994)	196
表 5-6	「南台灣綠色革命」的中層動員結構 (1994-1999)	198
表 7-1	民進黨在貢寮鄉與台北縣的得票率 (1986-2000) : 多席次選舉 (百分比)	274
表 7-2	民進黨在貢寮鄉與台北縣的得票率 (1986-2000) : 單一席次選舉 (百分比)	274
表 7-3	民進黨在美濃鎮與高雄縣的得票率 (1989-2000) : 多席次選舉 (百分比)	275

表 7-4	民進黨在美濃鎮與高雄縣的得票率 (1989-2000) : 單一席次選舉 (百分比)	275
表 7-5	比較美濃反水庫與貢寮反核四的結論	277
表 8-1	年度反核大遊行參與人數之媒體估計 (1989-1999)	287
圖 8-1	台灣反核抗爭事件分佈圖 (1997/1-2001/6)	289
表 9-1	作為抗爭手段的環境公投 (不包括核四公投)	331
表 9-2	作為抗爭手段的核四公投	333
表 9-3	作為爭議解決手段的環境公投	335
附錄表 1	台灣環境抗爭案件 (1980-2002)	367

書寫台灣環境運動的發展軌跡——代序

蕭新煌

何明修博士在 2000 年從台大社會學系博士班畢業後，就一直很認真，勤奮的做研究、寫論文、出版書。他是我指導過的博士學生裡，屬於肯拼和多產的一位。他的這本新書《綠色民主：台灣環境運動的研究》已是他畢業後出版的第二本書。

這本書有十章，其中部分是明修將博士論文加以修訂，改寫而成，但大部分則是近年陸續完成的新作，都集中在勾勒、分析和解讀過去四分之一世紀台灣所經歷過的民間環境運動。我所指四分之一世紀，是從 1980 年算起，但明修此書則特別標明是從解嚴前一年在 1986 發生於鹿港的反杜邦反公害自力救濟運動開展他的書寫，所以他的序才用了「台灣環境運動二十歲」的標題。不論是 25 年，或是 20 年的歲月，都足夠長到讓認真的社會學家去回首做有系統地整理和書寫，和理出理論化的頭緒和歷史性的發展軌跡。明修的這本書企圖這麼做，也相當程度地做到了。

毫無疑問，環境運動在台灣自 1980 年代以來民間社會運動中，有相當關鍵和不容忽視的地位，它當然是民間草根社會力在受害後求償、求公道的展現，以反公害、倡保育和反核能這三大目標為訴求，且充分立足於地方社會的社會運動。明修在這本書更以「追求環境正義的集體行動和綠色民主力量」來定位環境運動。我原則上同意此一定義。正義和民主的確也是台灣民間社會力的整體抗爭宗旨，而環境運動更是實踐「環境正義」和「綠色民主」所需民心 and 民力的動員和結集。

明修用三章來探索環境運動的三階段歷史發展，第一階段是他所謂的解嚴後的自由化（1987-1992），第二階段是進階民主化（1993-1999），第三階段則是進入民進黨主政的政黨輪替（2000-2004）。這樣的分法，可以看出明修書寫環境運動的「政治視野」，亦即分析民間環境運動和政府（政治力）變化的辯證關係。在我看來，此一以「政治機會結構」概念為分析切入點的政治視野，也正是這本書《綠色民主：台灣環境運動的研究》的核心，也是本書最有意義的貢獻。第六章和第八章直指民進黨執政後「綠色」濃度未增，而且廢核失敗，均有其社會政治的結構原因；亦即未建立起「綠色政治聯盟」，也無力抵抗「重成長」和「擁核」的龐大舊勢力，更是一針見血的分析，也可以做為日後對環境運動在下一階段走向的立論和觀察依據。

除了對整體運動進行政治分析之外，明修還針對幾個重大的運動事件做個案分析和比較，即後勁反五輕、美濃反水庫和貢寮反核四。同樣地，他是以地方運動力和政治力的連結和聯盟關係做為分析，因此乃有「相對自主」和「相對依賴」的特性比較。用這樣的角度客觀分析這三個個案，也許看在不同個案的運動領導者眼裡，會有不同的主觀感受，誤以為這樣的「自主 vs. 依賴」分析是在做價值判斷，或有褒貶之意。這恐怕是明修在進行理論化和寫作時從未想到的事。

總之，何明修教授這本新書是值得肯定、推薦的書。有心想知道是誰在過去 20 年來創造了台灣的新典範之一「永續發展和環境正義」的讀者，當可以從本書找到清楚和正確的線索。

序論：台灣環境運動二十歲

1986 年的春天，鹿港小鎮籠罩在一團未知的恐懼之中。在政府的極力爭取下，美國杜邦公司決定在中台灣設置二氧化鈦工廠。對於官員而言，這項投資案一方面可以解決閒置以久的彰濱工業區，另一方面也可以提振自從 1984 年勞基法施行以來的低迷景氣。他們有理由相信，鹿港居民也會樂見跨國工業的進駐，以及就業機會與土地價值的提升，就如同二十餘年前，鄰近的彰化市民以舞龍舞獅的方式來迎接台灣化纖公司設廠。樂觀的官員萬萬沒有想到，鹿港居民在新任鎮長的帶領下，發起了一波又一波綿密的反對運動，他們要求保存一個自己所熟悉的鹿港——一個香火鼎盛、生意活絡的濱海小鎮，而不是煙囪陰影下的工業城。

在六〇年代中期，台化彰化廠正式開工，附近的農民開始發現自己的農田再也長不出結實飽滿的稻穗，因為工廠污水破壞了肥沃的土地。彰化市民失去了新鮮的空氣，長期的廢氣排放，除了引發撲鼻的不適，也導致各種看得見與看不見的呼吸道病變。隔著大肚溪，從台中南下的旅客可以遠眺籠罩在彰化上空的混淆空氣；一進入市區，龐大而醜陋的工廠廠房便是迎接他們的第一個景象。二十年來，彰化居民早就知道在繁榮地方的承諾背後，現代工廠往往隱藏了各種健康、財富的代價。鹿港人見證鄰居二十年來的教訓，他們堅決主張，同樣的故事情節不能再發生於自己的家鄉。為了反對杜邦設廠，他們發動遊行、北上請願、舉行演講、串連其他公害受害地區、組織反公害協會、發行宣傳刊物、動員學童繪製反公害壁報等等。換言之，鹿港居民創造了一個未曾存在過的事物，亦即本土的環境運動。經過了一年多的努

力，大衛終於戰勝巨人哥利亞，杜邦公司決定放棄彰濱設廠計劃。這項未意料到的勝利宣告台灣環境運動春天的到來。

從鹿港起義到政黨輪替後的第六年，我們又經歷了整整二十年。在這段期間，環境運動的風潮蔓延到台灣各個角落。無論關於工業污染、焚化爐、道路、水庫、國家公園、行動電話基地台等環境議題，許多社區都經歷了大大小小的集體行動。在要求改善環境的強烈民意下，環保署成立了，公害糾紛調處、環境影響評估、禁用免費塑膠袋、廚餘回收等一系列的制度也開始實施。二十年前，黨外人士宣稱與鹿港人民站在一起，他們試圖吸納這一股來自草根的反叛勢力；二十年後，他們已經高居國家廟堂，在民進黨執政下，有兩位環保署長更是來自於當初積極鼓吹環境意識的知識份子。事實上，早在台獨運動轉向公投路線之前，二十年前的鹿港反對人士已經在倡導鎮民自決。在接連的環境運動動員下，公投逐漸從政治異端轉變成為一項體制內的民主機制。

環境運動除了帶來結構性的衝擊，也在許多人的生命歷程中留下了不可抹滅的印記。二十年前，大學生開始下鄉調查各地蜂起的反公害抗爭，校園的社會參與不再是侷限於七〇年代的「農村服務」、「山地服務」，進而轉變成為貨真價實的社會運動。九〇年代以降台北街頭的年度反核遊行，也曾經是許多青年的政治啓蒙第一堂課，理想主義的認同也促使其中的一些人選擇了社會運動作為他們的生涯。一位知名的文化評論者第一篇投稿報社的文章就是為了聲援核四公投，另一位反核運動者選擇了在有反核聖地之稱的貢寮拍攝他們的婚紗照。當然也有人因此而付出昂貴的代價，在1991年一〇〇三貢寮事件之後，林順源已經在花蓮監獄待了十五個年頭，他無法親身體驗後來反核動員的高漲與廢核的頓挫。

在這二十年來，環境運動被觀察者賦與不同的名稱。環境運動是「社會力」，因為它代表了一股獨立於政治權力與經濟資本的反對力量。環境運動是「民間社會」，不滿的人民挑戰了威權控制。環境運動也是「公民社會」，因為它創造了另一種公民之間相互連結的可能性。對於其抨擊者而言，環境運動代表著一股盲目、不理性、不信任專業的「民粹主義」，一位國民黨籍的經濟部長就將環境抗爭比喻為「吸食安非他命」。無論是被推崇或是被指責，被期許或是被畏懼，環境運動無疑的是一種強而有力的潮流，深刻地重新形塑了台灣的社會圖像。

該是還給環境運動原本風貌的時候了，這一本書將環境運動視為一種追求環境正義的集體行動。環境運動並不只是美化生活、保護自然，而是要求公平分配資源、承認弱勢群體生活方式、共同參與環境決策，換言之，環境運動終極目標是環境正義的落實。在過去的二十年，這種追求綠色民主的渴望展現出巨大的政治動員能量，也與既有的體制產生激烈的抗衡。環境運動的興起意味著台灣政治民主化的深層批判，他們強烈地質問，到底新民主政權如何看待環境受害者？對於越來越自我安逸化的民主派人士，環境正義的呼籲不外乎是嗡嗡作響的牛虻，不斷地提醒我們那份未完成的民主化志業。本書追溯環境運動的歷史軌跡，從解嚴前的初步萌芽到政黨輪替之後的轉型。三個主要的質問引導本書的章節寫作：環境運動是起源何種歷史脈絡？在威權到民主的鉅變之中，環境運動扮演了何種的角色？那些道路可以通往環境的民主化？從起源到未來，本書期待能夠紀錄環境運動在台灣的驚異航程，並且透過其故事，理解台灣整體變遷的歷程。

許多熱血青年相信，詮釋歷史遠不如創造歷史重要，但是儘管如此，在若干時候，詮釋歷史的工作也是有其迫切需要的，有

待知識界的積極投入。在經歷了解嚴、民主革命、政黨輪替之後，台灣的政治景象產生了劇烈的變動。二十年前，鹿港居民用偷襲的方式，在當時仍叫做介壽路的總統府廣場進行陳情，他們的和平行動沒有進行多久就被軍警勸離；二十年後，在凱達格蘭大道上比較常見的場面是揮舞國旗、高喊打倒台獨的群眾，國民黨中央黨部儼然成為他們的前進指揮所。迅速而根本性的變革迫使我們不得一直拋棄既有的參考座標，隨時適應新到來的時代。就如同一趟不斷在各個時區轉機的旅程，到最後每一個當地時間都變得那麼不真實，缺乏意義。無論是有意的或無心的，遺忘成為許多人面對過去最好的方式。因此，在這個急劇變遷所塑造的失憶社會中，歷史的詮釋成為不可或缺的集體治療。

在劇烈的社會變動下，知識界也會感染一股參與的熱忱，積極投入創造歷史的活動，這也就使得詮釋的工作被擱置了。扮演社會的良心往往是一種難以抵抗的誘惑；一旦成為了社會導師，即使是再優秀的心智也會喪失了反思能力，無法認清自己所處的現實格局。在時代的集體亢奮下，詮釋歷史成為森林中那一條比較少人走過的路。因此，儘管台灣的社會研究在過去十餘年來有長足的進步，但是至今對於許多重要問題仍缺乏完整的研究結論。就以社會運動為例，台灣有一本八〇年代學運史，但是卻沒有關於九〇年代的專著。筆者唯一可以找到關於1990年三月學運的學術期刊論文，是由外國學者所寫的。在勞工運動方面，工運團體所出版的著作比學術界還多。事實上，還有更多的社運故事仍未被紀錄下來。

越是在劇變的年代中，詮釋者越有可能被迫接受「意外」的發展，修正以往的詮釋方式。換言之，不同詮釋方式的鬥爭是研究者所需要獨自面對的事實。這一本書是延續筆者在2000年完

成的博士論文研究。在取得博士學位的同時，台灣的政權也產生史無前例的和平轉移。在當時，我是以國家與市民社會的角度來詮釋1980-1998年間的環境運動演進。但是面對政黨輪替的變局，我卻發現自己完全無法預測民進黨上台之後的發展，我沒有料想到廢核改革的挫敗、種種反制運動的興起，乃至於民進黨政府的保守化。事實上，我也懷疑有任何人可以預見政黨輪替之後的種種演變。在1999年，一位反核人士曾告訴我，要終止核四有三種可能，分別是民進黨贏得總統選舉，民進黨取得國會過半，《公投法》立法通過。結果已經有兩個條件實現了，但是核四廠依舊繼續興建。黑格爾說，歷史給人們的唯一教訓就是人們無法從歷史學到任何教訓。從另一個角度來看，這句話並不一定是感嘆人類的盲目，而強強調歷史本身的無法預測性。這亦即是說，歷史詮釋者永遠只能依賴後見之明，而且他們隨時要有心理準備，接受後續發展所帶來的挑戰。

除了第二章、第四章、第五章以外，大部分的章節則是在筆者完成博士論文之後才撰寫的。若干章節曾在學術期刊中發表過，第二章修改自〈台灣環境運動的開端〉，《台灣社會學》(2001)。第三章修改自“Protest as Community Revival”，*African and Asian Studies* (2005b)。第五章修改自〈政治民主化與環境運動的制度化〉，《台灣社會研究季刊》(2003c)。第六章修改自“Weakened State and Social Movement”，*Journal of Contemporary China* (2005a)。第七章修改自〈自主與依賴〉，《台灣社會學刊》(2003b)。第八章修改自〈為何民進黨政府的廢核政策失敗〉，《台灣政治學刊》(2002a)。

呈現在這一本書的材料，有不少曾經在各種研討會的場合中宣讀過，我感謝林宗弘、林益仁、林國明、范雲、張茂桂、張高

傑、張鐵志、陳志柔、陳東升、陳俊宏、黃長玲、董建宏、劉華真、鄭力軒、James Jasper、Jeff Goodwin 等人寶貴意見。針對本書的初稿，群學出版社的兩位匿名審查者、王金壽、林宗弘、柯志明、陳兆勇、黃于玲、黃崇憲、詹筱勻等學界的師長與朋友，提供了許多具有洞見的批判。這些建議使我獲益良多，但是我也必得要承認，自己無法完全滿足他們對於這一本書的各種期待。其中，不少意見是超越筆者目前的能力範圍，我將牢牢記住這些想法，希望下一本書能有更好的突破。此外，王崇穎、張國偉、陳麗如、曾子旂、黃郁軒、蔡佳憇、蔡璧娟、顏妙娟等助理的各項協助，也是不可或缺的，在此一併致謝。在寫作過程中，我也獲得了諸多環境運動界朋友的幫忙。他們不只是慷慨地惠賜我訪談的機會，在許多時候，他們的想法也激發了我更多的靈感。作為一個純粹的學院觀察者，我很欽佩他們對於台灣綠色民主志業的投入，也祝福他們的努力能有更好的回報。

我要特別感謝蕭新煌老師的長期鼓勵，從學生時期到我來嘉義教書，他一直很寬容我的各種想法。當我告知他這一本書要出版時，他很爽快地答應給我一篇序言。我很佩服群學出版社的劉鈞佑總編對於社會學的熱忱與投入，他不厭其煩地提醒我，寫書是要採取更宏觀的視野。每次與他在陽台上抽煙聊天，我都受益良多。這五年來，南華大學的師生等於是我在南部的家人。他們樂情地接納了我，毫不吝嗇地支持我，無論是在桌球場、排球場、錢櫃 KTV、釣蝦場、或是劍湖山世界。其中，我要特別感謝蘇峰山學長的美食、美酒與比白天更美麗的夜晚時光。最後，我也要向淑鈴說一聲謝謝。她說得對，只有她才能完全接納我的個性，也因此，我是一個幸福的人。

2006年二二八
馬里蘭州 College Park

CH 1

導論：研究台灣環境運動

一、什麼是環境運動：從環境保護到環境正義

在 1962 年出版的《寂靜的春天》結尾部分，卡森 (Rachel Carson) 指出，當代文明站在一個分叉路上：未來一條路是我們所熟悉的平坦高速公路，快速地通往災難的終點，另一條未曾走的路則是我們最後的一個機會，可以帶來地球的保育。在卡森看來，用科學征服自然是一個石器時代的幼稚想法，忽略了我們與其他生命共享這個地球的事實，因此一旦人類因為貪婪或無知，摧毀了自然環境的平衡，我們也跟著成爲下一個受害者 (Carson 1962: 277-278, 296-297)。

透過生動的文筆、紮實的研究以及恐怖的預言，《寂靜的春天》一書成功地開創出現代的環境運動風潮，刺激許多人開始注意環境的問題。更重要的，《寂靜的春天》也形塑出一套對於社會與環境的主流共識，這種說法出現在政治領袖的演講稿、大眾傳播媒體的報導，甚至是學校教育的教科書中，也定義了我們習以爲常的環境運動圖像。簡單地說，**環境運動就是共同保護我們的環境**。任何人都需要新鮮的空氣、水與其他自然資源，因此環境保護就是一種有利於所有人的共同事業。減少自然界的破壞，確保居民的生活品質，是政府責無旁貸的責任，需要透過環境教育、政策宣導與制度建立來達成。同時，環境運動是一種全球性的現象，生態體系是跨國界的，不同地域的生存是相互依賴的。

因此，更頻繁的交流與學習也促成了國際的環境合作，共同保衛我們所分享的地球。

這種環境保護論述普遍流行，不只存在於一般大眾的常識認知，某些主流的社會學家也接受了這一套的環境運動認定。回顧二十世紀的歷史，環境運動成長的動力是來自於西方現代文化的成功擴散與制度化。西方環境運動興起有兩個關鍵，一方面，對於自然的認知，從上帝的創造物轉變成爲人類所利用的資源，最後成爲生命需要之所繫；另一方面，民族國家的體制逐漸普及化，世界社會 (world society) 被設想爲由互不重疊的民族國家所組成，他們之間的關係進一步制度化成爲國際組織。因此，這兩股力量的綜合結果形成了一種全球性的環境運動，其中最重要的要素在於各國政府有責任要保護他們邊界內的自然環境 (Frank et al. 2000a, 2000b)。

國家負擔環境保護的任務表現在下列的普世現象：國家公園的設立、國際性環境協會本國分會的成立、政府參與跨國環境組織、環境影響評估的建立、環境主管部會的設置。從這些環境保護指標的成長來看，環境保護的全球性興起並不是反映了污染程度或是人民抗議，而是取決於國家參與世界社會的程度。換言之，一個國家參與各種國際組織的程度越深，他們會越早學習全球性的環境保護。這樣來說，促成環境保護擴散的關鍵在於科學家的交流。這是因爲科學研究本身就具有普遍主義的性質，研究成果容易產生國界以外的影響，其他國家的科學家會引進並倡導。

將環境運動視爲全球一致性的環境保護，這個觀點毫無批判地接受了主流常識的觀點。但是不可否認地，現實的環境運動與許多宣稱要保護環境的制度是處於衝突的狀態 (Buttel 2000:

119)。因此，這種簡化的觀點忽略了卡森之後的環境運動發展的多面向性，那已經不再只是關切要如何保護未受破壞的自然環境而已，而是要求重新形塑出一套社會與環境的關係。作爲一種由下而上匯集而成的力量，環境運動與政治人物、科學家、資本家並沒有一套相同的「保護環境」的共識，更不存在源自於西方、被普遍接納的文化定義。環境運動者將自身視爲追求社會改革的陣營之一，他們相信，正視既有的環境問題即是解決當前的貧窮、經濟剝削、文化歧視、政治排除等現象。唯有重新調整現代社會的財富與權力配置方式，當前的社會生產與環境的矛盾才能化解，換言之，環境運動所追求的目標即是環境正義，使得所有人都能享有免於環境污染與災難的自由、負責地使用環境資源的權利、參與環境的決策、維持傳統社群的生活方式與文化。

晚近環境運動開始具有更深層的社會關懷，他們發現環境破壞有其結構性的社會起源，而不只單純來自於人類的無知、貪婪等心理動機。事實上，環境的維護是與居民的生計密切相關的，環境破壞的代價也主要是由低下階級的社群來負擔。

首先，關於環境與生計的問題。早期的環境運動帶有顯著的反發展主義色彩，在「小即是美」、「零成長」的口號下，運動者試圖馴化當代工業社會掠奪性格，避免自然資源進一步損耗。反發展的鼓吹者沒有意識到這些主張的政治意涵：如果說爲了避免環境的破壞，社會的物質生產應該要限制在一定的程度內，那麼不就意味著貧窮的狀態應該維持下來，因爲窮人的生活需要較少的環境資源來維持。更甚者，某些七〇年代的生態學家主張，既然地球的資源是有限的，而人口的成長與經濟活動卻是無限的，解決的方式就是依靠強而有力的公共權威，限制人民對於資源的使用。從這種觀點來看，生態危機是根源於自私自利的人類

本性，每個人都只想要極大化自己的享受，卻不願意珍惜共同的資源。因此，要避免這種悲劇的產生，需要由上而下的強制力，有效遏制個人的自利行爲。很顯然的，這種思考與解決方式是威權主義 (Paehlke 1989: 41-75)。

晚近環境運動的思考層面已不再侷限於人類與自然的抽象對立。越來越多運動者發現，生計的剝奪不但沒有減少環境的破壞，反而加速了惡質性的掠奪。貧窮迫使某些群體不得不佔據公有地、盜用都市公共資源、任意傾倒廢棄物，因此導致更嚴重的環境問題。事實上，要保護環境不見得就要減少經濟活動，資源回收、污染監督，甚至是更重視生態平衡的砍伐木材都是可以創造更多的就業機會。(Paehlke 2003: 152-157)。環境運動的思潮已經從單純的反對環境資源使用轉向平衡生計與環境的雙重要求。1987年，聯合國世界環境與發展委員會，提出了「永續發展」(sustainable development) 的觀念，重新定義了環境運動的路線：經濟成長的關鍵在於資源的可持續性利用，而不是消極地完全避免利用 (Baker et al. 1997: 3-4)。一個可以居住的都市 (livable cities) 不只是一要提供良好的環境品質，同時也要滿足居民的生計來源，否則，廣泛的失業與貧窮會導致治安惡化，公共服務品質衰退，以及中產階級紛紛逃往郊區，如此一來，都市的生活環境將受到嚴重的破壞 (Evans 2000: 1-12)。

另一方面，越來越多的環境運動是起源於生計的剝奪，種種的開發計劃使得居民喪失了原先依賴的維生方式，不得不以集體行動來捍衛他們所處的生存環境。研究者指出，保存自然荒野與維持居民生計，構成兩種不同性質的環境運動：前者通常發生於已開發國家，由中產階級所組成的專業團體所領導，採取體制內的立法遊說與法律訴訟的策略；相對地，後者則是常見於發展中

國家，參與的群體通常是低下階級或是少數族群，他們的參與立基於直接的受害經驗，因此是以群眾抗議的方式來表現他們的訴求 (Guha and Martinez-Alier 1997: 16-21)。換言之，環境運動也有北方的荒野保育，以及南方的生計維護的不同類型。因此，所謂的「後物質主義」(post-materialism) 理論的解釋效力是高度受限的。這個理論主張，心理需要的層級可以說明環境運動的興起，只有當低層次物質生活與安全感獲得了滿足，人們才會轉而欣賞與維護自然 (Inglehart 1981)。這樣說法將環境運動貶為有錢人的閒暇奢侈品，窮人無法確保自己的生計來源，更缺乏保護環境的想法。事實上，低下階級經常參與各種的環境運動，他們的動機也不能被歸結為後物質主義的價值觀，因為他們所要維繫的是自己的生存，而種種傳統的與現代的文化也提供各種的正義判準 (Peritore 1993)。

其次，南方環境運動的興起也凸顯了一個事實，環境破壞的代價通常是由政治上被排除、文化上被邊緣化、經濟上被剝削的群體所承擔。嚴格來說，北方環境運動的主流論述，例如「保衛我們共同的未來」，是不夠準確的；事實上的情況，是有些人的環境被特別保護，其他人的環境則是不斷地遭受到侵犯 (紀駿傑 1998)。因此，環境破壞的邏輯往往複製了其他社會支配的類型，使得弱勢群體被迫接受更多的環境風險。

從歷史角度來看，當代社會巨大的生產力是起源於一系列的「圈地運動」的過程 (enclosure)，資本剝奪了弱勢群體所維生的生存環境，斬斷了他們與棲息地之間的有機互動，並且將他們放逐成為新社會秩序下的環境難民 (Ecologist 1992)。因此，從十六世紀的英國無產化農民，到當前熱帶雨林中的部落社會、都市貧民窟居民、各種環境災難的受害者都是圈地運動的犧牲者。無止盡

的現代化工程，包括海岸開墾、工業區設置、以及水庫或焚化爐的興建，都危及民眾的日常生活。常看到的情況是：他們的生計依賴被強迫剝奪、屋舍被拆除、以往的謀生方式被破壞。除了佔據這些生產資源，工業社會的生產過程不斷地生產出有害的副產品與廢棄物，持續地危害這些弱勢者的生計。在八〇年代的美國，各種反抗有毒廢棄物的運動層出不窮。這個事實顯示了，越是低下階級聚集的社區越有可能受到這些環境風險的迫害，因此環境污染的界線也吻合了社會階級的邊界 (Cable and Benson 1993)。另一方面，研究者也發現，美國垃圾場與焚化爐等設置的選址也是高度集中於少數族群的社區，環境的人為破壞也順應了既有的種族歧視，成為少數族群另一項被壓迫的面向 (Bullard and Wright 1992)。也因此，環境運動開始與民權運動匯流，共同對抗「環境種族歧視」(environmental racism) (Capek 1993)。

環境運動的目標並不能簡化為環境保護，運動的動力也不只是來自於賞心悅目的美感、科學的研究發現、甚至罪惡感所引發的救贖動機。無疑地，早期的環境運動觀點在知識上是貧乏的，因為它無法探討環境破壞的社會起源；在實踐上更是無力的，因為它只能依靠政府與公益團體的宣導，而無法喚起基層人民的參與熱情。當代的环境運動以環境正義為目標。環境是許多弱勢群體的生計來源，而環境破壞的後果也是不成比例地落在他們身上，因此，要正視環境危機即是要採取社會改革的策略，透過社會群體的動員，改變既有的壓迫性社會關係。

在此將環境正義的面向梳理為分配、承認與參與的面向。在分配正義的原則下，所有人享有環境資源所轉化成的生活所需，並且共同擔當負面的環境風險。承認的正義是指不同於主流的生活方式、文化觀念、甚至是居住形態與飲食習慣都需要受到尊重

(Schlosberg 2004)。強勢的現代文化不能獨斷地定義了一套環境觀或是科學知識，要求少數族群放棄他們的文化傳統。最後，參與的原則要求所有環境決策的當事者 (stakeholders) 都有權參與討論，並且影響最後的結果。有意義的參與 需要具有選擇的空間，否則，經濟的依賴與資源的匱乏同樣會驅使弱勢群體犧牲自己的環境，以冀求物質的溫飽。

基於上述的討論，環境運動可以定義為一種追求環境正義的集體行動，其目標包括了環境風險的公平分配、不同生活方式與傳統的承認、與環境決策的共同參與。

二、定位台灣的環境運動¹

環境運動是全球性的現象，但是並不是齊一性的。環境運動的擴散並不是單向性的學習現代西方的典範，所導致的全球同形狀態 (global isomorphism)；不同國家的環境運動總是涉及了諸多在地元素，形成多元發展的狀態。另一方面，即使在國家公園、環評、環境主管機構、國際環境組織、國際環境協會分會等面向上，世界各國越來越有趨同化的發展，但是更進一步來看，不難發現這些都只是高度形式化元素，並沒有考慮這些制度實際的運作成效。²

¹ 本節部分採用何明修 (2003a) 的內容。

² 在答辯 Buttel 的批評，Frank 等人承認環境制度的建立並不一定帶來環境品質的改善，但是他們強調，即使是一個漏洞百出的環境制度也比沒有制度更好 (Frank et al. 2000b: 123)。然而，這樣的答覆卻忽略了這種可能：執政者建立環評有可能只是為了因應環境異議者的壓力，並不是真正著眼於環境利益。在這種情況下，一個漏洞百出的環評制度要比沒有制度更不利於環境，作假的環評提供了執政者的科學與法律正當性，使

就實際的歷史脈絡而言，不同地區所形塑出來的運動特色卻有很大的差異性。其中最主要的影響關鍵在於發展階段、工業化模式以及政治背景。

首先，誠如上一節指出，環境運動在開發中的南方與已開發的北方呈現出迥然不同的風格。在六〇年代以後先進國家中，富裕中產階級的子女參與種種的社會文化抗爭，其中包括了反對物質主義的環境運動。然而，馬克思主義所期待的無產階級卻相對地呈現政治消極狀況，他們認同工業資本主義的邏輯，持續地支持經濟成長的目標。這個出乎意料的发展引發了研究者提出所謂的後物質主義的理論，或是「新環境典範」(new environmental paradigm) (Milbrath 1984: ch.2)。這些理論注意新中產階級的角色，因為他們的物質與經濟需求獲得了滿足，從而要求更高的居住品質與更多保護的自然景致。布爾喬亞式的理性強調無情地開發、剝奪自然資源，以極大化短期的收益。新中產階級誠然是這種工業資本主義的受益者，就物質生活與文化參與而言，他們獲得的遠比工人階級更多。儘管如此，他們卻拒絕這種功利主義的計算邏輯，轉向一種更重視社群、高度參與、親近自然生活的風格。

相對地在發展中的南方，環境運動較常以生存議題的方式出現，而不是為了改善居住的品質。這一點也解釋了為何他們的抗議是較為直接而帶有衝突性格。在空間上，這些受害者常是在鄉間地區，因為人口密度較低，取得土地的成本也較低，政府因此比較容易處理居民的反彈。這些居民缺乏體制管道以解決他們的

得反對言論更難立足。在此，問題關鍵在於這種高度形式化的指標。如果制度同形論的研究只能定位於這種抽象化的層次，那麼就無法掌握不同個案所呈現的分歧性，導致見林不見樹的盲點。

怨氣，再加上涉及的是重大的生存問題，所以這些當事者傾向於採取直接抗議行動。因此，邊緣地區的草根群眾成為了環境運動的主要參與者。

在經濟發展上，台灣介於已開發國家與開發中國家的階段，因此環境運動也兼具了南方與北方的特色，而且兩者呈現緊密結合，甚至相互交流的狀況。³

自從一九八〇年代初期以來，自然保育、野生動物保護、甚至只是單純的賞鳥團體陸續形成 (Hsiao 1999: 36-37)。除了舉辦一些會員活動以外，這些團體也進行環境教育或以宣傳的方式來提升公眾意識。大致上來說，他們的理念基本上與北方環境運動的主流觀點沒有太大差異 (Weller and Hsiao 1994)。

在同個時期，台灣各地也出現了反污染抗爭的風潮，充份呈現了南方環境運動的特色。這些抗爭案件通常是起源於長期的工廠污染，使得附近居民的健康受到傷害，農作物、水產養殖、漁業等生計受到威脅。在抗爭行動展開之前，受害居民曾與污染者多次溝通反應，也向政府主管反覆陳情，但是沒有具體的改善成效。因此，居民不得不訴諸直接行動，以暴力的擋路、圍堵工廠、破壞廠房等方式，阻止污染者繼續生產 (蕭新煌 1988；李丁讚、林文源 2000)。在組織上，這些反污染抗爭是以現有的社區為範圍，反對者動員了既有的鄰里、宗族、祭祀圈等網絡。居民強烈反對是受到傳統的地方認同所強化，因此，反污染的抗爭也就成為了保衛鄉土的聖戰。一直到八〇年代中期之前，這些抗爭案散佈台灣各地，彼此之間缺乏連繫，也沒有形成一股正式的環

3 有些研究作品賦與台灣個案過度北方化的想像，而忽略了南方環境運動的潮流。舉例而言，研究者宣稱在「較為富有的」亞洲國家中，如南韓、香港、台灣，其環境運動是較接近西方的後物質主義，而泰國、菲律賓則不是如此 (Lee and So 1999: 9)。

境運動風潮。但是儘管如此，這種反污染抗爭的案件仍在解嚴之後持續存在，其草根參與、社區動員、保衛鄉土的特徵仍是維持下來。

因此，台灣的南方環境運動與北方環境運動基本上是同時產生的，到了九〇年代，更可以發現彼此合流的趨勢。隨著台灣可供經濟發展的土地資源逐漸匱乏，許多的重大開發案不得不轉向海濱或是山坡地，因而造成更嚴重的生態衝擊。保育人士開始結合地方反污染的勢力，共同阻止開發案的推展。在彰濱工業區垃圾填海(1991)、美濃水庫(1992)、濱南綜合工業區(1994)、淡水河北岸快速道路(1998)等案件中，可以發現中產階級的保育人士、賞鳥團體加入草根抗爭的行列。保育議題與反公害議題的結合，使得兩者的界限開始模糊，匯流成共同的环境運動。

其次，台灣的工業化長期以來一向是由威權國家所強力推動的。數十年以來，國民黨威權政府主導台灣的經濟發展，一開始是爲了與共產中國競爭，後來則是成爲政權正當性的來源。一旦被外界批評民主不足時，國民黨總是訴諸於經濟發展、厚植國力的必要性，而放任的政治自由顯然是不切實際的奢侈品。政治穩定壓倒一切，在此名義下，國民黨當局正當化其統治地位，並且延遲回歸民主憲政的議程。事實上，就如同其他東亞國家一樣，台灣經濟發展的特徵之一即是將其統治正當性建立於持續的經濟發展上(Castells 1992: 56)。

Przeworski (1991: 58) 曾指出，「謊言、恐懼、與富裕」是三種威權主義用來維持非民主體制的主要資源。國民黨過去的謊言，例如反攻大陸、動員勸亂等，很早以前就沒有人再相信了。另一方面，製造群眾恐懼的工具需要不斷地維持，而其效用急遽下降，尤其是當越來越多人居住在匿名性高的都市環境中。越是

到晚近，富裕成爲國民黨政權主要使用的工具。因此，在日益頻繁而激烈的選舉中，國民黨總是提醒選民，正是由於他們才帶來經濟成長的保障。這一點是十分重要的，既然國民黨是以物質生活來肯定其統治，因此只有不佳的經濟表現才能粉碎其統治宣稱。然而，在大部分的八〇與九〇年代中，台灣倖免於經濟領域的大幅波動，仍舊享有令人稱羨的成長率。至少在某些程度上，經濟的良好表現限制了市民社會的動員，同時也提供國民黨相當程度的運作空間，以渡過政體轉型階段的不確定性(Chu 1992: 30-31; Haggard and Kaufman 1995: 296-297；張鐵志 1999)。

在此，環境抗議的政治意涵最爲明顯。在缺乏民主體制的監督與參與之下，國家主導的工業化只會導致「伴隨污染的成長」(growth with pollution) (Chi 1994)。舉例而言，在七〇年代，政府大力推動石化業、鋼鐵業與核能電廠等重工業投資，但是同時也種下了八〇年代各地反污染抗爭的種子。儘管在官方的教科書中，「十大建設」被吹捧爲政府的德政、領導者的遠見，但是實際上卻鮮少有人去計算這些工業投資所帶來環境支出與社會成本。

更進一步來說，經濟成長的福祉也是不平均地分佈。工人獲得了工作與薪資、股東得到了股利、地主獲得地租、政府也收到稅金，但是這個近乎完美的世界中，有一群不幸的人卻只得到了公害污染。更好的生活水準導致了一種「以物質富裕來換取被動默許的暗中交易」(Przeworski 1991: 58)。然而，當民眾起身反抗環境破壞，這種交換就宣告結束。環境抗議本身的存在就揭露了被隱藏的福利損害，而不是其提升，進而戳破威權主義所宣稱的「沈默的共識」(tacit consensus)。就這一點而言，台灣的环境運動即是威權資本主義的實踐批判，它透過集體行動強力地指出這個

事實：沒有社會正義的富裕化是無法持續的。因此，許多轉型國家也經歷了環境運動的風潮，南韓 (Eder 1996)、波蘭 (Hicks 1996) 與保加利亞 (Baumgard 1995)，都和台灣有相似的經歷。

最後，環境運動在八〇年代的興起正好遇到政治轉型的關鍵性時刻，亦即是威權控制鬆動與民主運動勃興的時機。時機上機運 (conjuncture) 註定了環境運動日後走向高度政治化的發展。一方面，政治反對派將環境議題視為一個可以開拓選票的領域，許多政治人物積極介入地方環境抗爭；另一方面，運動者也樂於利用反對黨的政治資源，壯大運動的聲勢。因此，自從八〇年代末期以來，我們可以看到這些政治化的現象：許多運動份子以民進黨名義參選、環境運動採取政治民主的論述，例如「環境解嚴」、「反核即是反獨裁」，甚至直接套用政治民主的抗爭戲碼，例如公投。

由於起源背景的緣故，環境運動的「政治化」⁴ 潛力很大。在許多重大的環境爭議案中，開發與保育的對立很快地就被整合進入逐漸浮現的政治分歧，亦即是國民黨與民進黨的政治角力。相對於此，在先進的民主國家中，六〇年代以後的環境運動者所面對的是意識型態趨於一致的左右兩派政黨，大致上都支持成長與社會重分配的資本主義。在這種格局下，環境主義被歸類為新政治 (new politics)，不再是能夠納入傳統的左派 / 右派、激進派 / 保守派等分類來描述。正如八〇年代德國綠黨的名言，「我們不是左派，也不是右派，而是進步派」。針對這一點，Offe (1990: 233) 就指出，新政治的浮現反映了「常態政治」體制的吸納能力

4 接下來的一節將指出，本書將環境運動定義為一種「抗爭政治」，這是採取傳統的政治觀，亦即是將政治視為以國家為中心的權力與資源之分配。

衰退，迫使新的反對者要從體制外來進行政治參與。在台灣，環境運動在發源之初所遇到並不是一個成熟的民主體制，而是退化中的威權主義。隨著「常態政治」管道的不斷開啓，環境運動者越來越能夠發揮其政治影響力。在近二十年來，我們看到環境人士採取了政黨聯盟、國會遊說、選舉參與、提出修憲主張、擔任公職等運動形式。政治威權的消退容許一股強大的環境抗爭潮流出現；而這個廣泛的草根動員，則進一步侵蝕了舊體制的殘存勢力。就這個意義而言，環境運動固然促進了威權的鬆動，其本身也是政治民主化的受益者。

簡而言之，成功的後進發展使得台灣的環境運動兼具有南北的特色，並且逐漸呈現匯流的發展。其次，國家主導的工業化也使得環境抗議總是指向國家部門。最後，由於運動浮現的時機是與政體轉型相符合，環境運動也具有高度的政治化潛力。台灣的環境運動具有這些特徵，也因此成為晚近以來一股相當活躍的社會力。

三、環境運動作為抗爭政治

環境運動追求環境正義，因此不可避免地與既有的政治社會體制產生衝突，原因在於重分配環境風險、承認少數族群文化、參與環境決策等主張都衝擊了某些優勢群體的**既得利益**。環境正義的訴求也是來自於某些**範圍特定的群體**，他們被剝奪了決策的權力，他們對於環境的知識與文化被否認，被迫接受更嚴重的風險。因此，這些群體享有共同的環境利益，反對外來的掠奪。此外，**國家權力**也是一個關鍵性的議題。比較常見的情況是政府積

極推動某些開發案，因此侵犯了某些群體的環境利益；另一方面，國家權力也可以被用來促進環境正義的實現，例如環境立法、污染監督、損害賠償等。這使得國家權力的介入與否、以及實行方向本身即是一個值得觀察的項目。

上述說明所指出的諸元素即構成了所謂的「抗爭政治」(contentious politics)。抗爭政治是來自於特定的社會群體，他們提出了集體的、本質上與其他群體相對立的宣稱。在這個過程中，政府並不是置身事外的，它往往是集體宣稱訴求或是反對的對象 (McAdam et al. 1997: 143)。在此，強調環境運動的抗爭政治性格，重點在於指出其本身所具有的爭議性，而不存在某種所有人都可以接受的「環境保護」定義。某些活動是與環境有關的，例如植樹、淨灘、淨山、回收舊衣等公益活動，是屬於「共識政治」(consensus politics) 的一環。這些活動並沒有涉及不同部門的利益對抗，更沒有明白地指認出其所對抗的社會群體，因此不屬於環境運動的一環。作為一種抗爭政治，環境運動所代表的就是一種特定的社會利益，而他們所採取的行動也具有高度的體制外性格。

環境運動是一種利益政治。從環境社會學的角度來看，社會生產與環境是處於永恆的對立，各種人類的活動不可避免地干預自然的原初狀態，並且產生意想不到的負面副作用 (Schnaiberg and Gould 1994)。有限的自然資源，到底要加以開發或保存？經濟的生產活動必然引發負面的外部效應，包括各種的污染與風險，到底是誰要來承擔這些成本？這些爭議所涉及的不只是一種純粹的審議過程，辯論何種分配方式才是符合社會正義。更重要的，這是一個社會衝突的過程，透過不同的利益部門動員而建構出來的。

將環境政治定義為一種利益政治，可能會引起若干台灣環境運動者的質疑。在許多開發爭議中，環境人士所對抗的是有實際物質利益牽連的業者、政治人物、官員，他們傾向將自己的動機詮釋為「超越利益以外」(above interests)。在他們看來，環境運動經常是為第三者代言，例如污染受害者、受威脅的自然荒野，因此是一種利他的行為。不可否認地，理想主義與利他動機可以解釋環境運動所具有的普遍性吸引力，能夠號召龐大的追隨群眾。但是這種環境運動的定位是有問題的，犯了 Beck (1995: 38-40) 指出的「自然主義式的自我誤解」。環境問題並不單純只是社會與自然的對立，而是不同的社會力量抗衡，他們爭議的焦點在於不同版本的社會與自然關係。作為資源分配的另類主張、公共政策討論的參與者、權力遊戲的角逐者，環境運動面對一群可清楚劃分出來的對手，而它本身就是一種利益表現的方式。

簡單地說，自然主義式的自我誤解即是忽略了環境問題的社會面向。一旦將社會背景的因素排除了，保護環境的實踐也只留下了抽離社會脈絡的論述與理想。環境運動的對手，例如資本案與開發主義的政府，是有明顯的利益動機，但是這並不能直接得到這樣的結論：反對他們的開發計劃即是不涉及利益。更進一步來追問，難道維護自然景觀、生態體系的完整性，不正是符合某一群體的利益，可以使得他們在假日從事賞鳥、賞鯨、生態旅遊等休閒活動嗎？用一個實例來說明，在 1983 年，韓韓、馬以工出版了《我們只有一個地球》，立即成為八〇年代初期台灣保育運動最重要的著作。在她們看來，大部分的民眾由於無知或貪婪，不懂得珍惜自然美景。舉例而言，「東北角海峽奇景目前仍未普遍為大眾所認知，而有任意破壞或築九孔養殖池等鬧劇」(韓韓、馬以工 1983: 47)。「老百姓還不大習慣，往往他們對海蝕平台

的興趣沒有比在這裡吃一頓新鮮九孔的海鮮來得大」(ibid.: 74)。即便如此，更公允的說法應該是，在海蝕平台開闢九孔池獲利的是某一群人，但是保護東北角海岸以供欣賞，得利的卻是另一個群體。換言之，環境運動的利益政治性格是不容否認的。

抗爭政治的另一項特色在於，利益的表達方式是高度依賴非傳統(unconventional)的手段，而較少採用體制內的進路⁵(institutional access)。大致而言，一個社會利益所採取的利益表達方式是取決於他們的位置。一個群體的利益越是被承認為正當的，擁有越多的政治資源，他們往往享有體制內管道，可以透過遊說、關說、利益輸送的方式，來維護或倡導他們的利益。很顯然，任何社會中，能夠享有特權的畢竟屬於少數人，通常是那些已經高度組織化的利益，例如資本家與專業團體。對於缺乏政治資源的社會群體來說，他們沒有辦法透過這種管道來解決自己的民怨，實現自己的利益(Lipsky 1968)。因此，他們是政治核心的圈外人，用 Tilly (1978: 125)的話來說，他們不具有政體的成員身份(membership of polity)。同時，這些群體的組織力量也是比較薄弱的，因為他們不久之前才被動員組織起來的，而他們的對手往往具有鞏固的地位(Gamson 1975: 16)。

正是由於缺乏體制內的管道，污染受害者、反對開發案的居民、關切環境保育的人士才要以抗議者的姿態出現。既然處於社會分配上的不利位置，弱勢者的利益並不是在於順從既定的遊戲規則，因為那只會將不平等的現狀再生產出來；相對地，採取破

5 在 McAdam 等人較新的版本中，抗爭政治被分類為兩種，一是圈限的(contained)抗爭政治，即例行體制內的政治爭議，另一種逾越性的(transgressive)抗爭政治，則是指採取非常態行動的抗爭。他們強調自己的研究主要是關切後者，而不是前者(McAdam et al 2001: 7)。在此，筆者認為這個新添加的分類是沒有必要的，因為抗爭政治的概念一開始就是要處理例行管道以外的政治，而體制內的政治異議，例如黨派分歧、利益團體遊說、部會之間的官僚政治等，原本就是主流政治學的研究題材。

壞規矩、製造衝突、提升不確定性的集體行動，才是合理的策略。在台灣的環境運動中，我們可以發現這些常見的集體行動形式，包括集體陳情、靜坐、絕食、守夜、遊行、苦行、圍堵、罷課、公投等。這些非傳統手段固然是為了迫使對手讓步，但是同時也具有喚起社會公眾、媒體、政府注意之目的。進一步來說，衝突規模(scope of conflict)本身即是衝突標的物之一。弱勢的一方希望將衝突社會化(socialization)，引進第三者的涉入，以改變原先不利的格局(Schattschneider 1960: 7)。這也是為何被污染者傾向於宣傳他們的受害事實，而被指控的污染者則往往希望大事化小，可以透過私下和解，化解居民的反彈。

環境運動是屬於抗爭政治範疇，同時也是一種社會運動。需要說明的是，並非所有的抗爭政治都是屬於社會運動，族群衝突、都市暴動、抗稅、搶糧、農民起義、千禧年運動等也都是抗爭政治形式，但是卻不屬於社會運動。根據 Tilly (2004: 3-4)的說明，現代的社會運動是從種種傳統的社會抗爭中演進出來的特定類型，其中有兩項特徵是具有特別的意義。首先，社會運動籌組**特定目標的協會**，而不再只是依靠傳統社會的動員網絡，例如地域、宗教、職業等。這種協會的成立意味著，抗爭的目標與參與者的身份開始脫離，容許較多元的群體參與。其次，社會運動舉行**特定目標的公眾集會**。在以往諸多前現代的抗爭形式中，異議的表達是依附在傳統儀式，匿名的群眾只能佔用節慶的時機，故意顛覆儀式表演的內容，嘲笑奚落達官顯要。因此社會運動開創了一套更自主的抗爭語言，容許抽象的理念原則轉化成明顯可見的社會力量。

從這個角度來看，許多台灣的環境抗爭事件並不是嚴格意義下的社會運動。八〇年代初期逐漸浮現的反污染自力救濟，沒有組織特定目的協會，也沒有舉行公眾集會。到了八〇年代中期的

三晃、杜邦、李長榮事件中，反對者開始組織地方公害防治協會，並且舉行一系列的公害之旅、演講會、集體請願等活動，台灣的環境運動才宣告成形（見第二章）。

在此，有必要進一步釐清環境運動的社會運動特性。就如同政黨、壓力團體一樣，社會運動也是一種利益匯集 (interest aggregation) 的模式。透過其運作，社會與國家建立了溝通的管道，而不同的社會群體也獲得了參與競逐權力遊戲的資格。社會運動與其他利益團體一樣，能夠「輸送並且結合社會的要求，以進入政治過程」(Berger 1981: 10)。就這一點而言，同樣的環境利益也可以透過政黨、壓力團體來獲得政治呈現。

環境運動者組織政黨，最早可以追溯到 1972 年的紐西蘭。在此之後，綠色政黨的成立，甚至參與執政聯盟，也成為了普遍的趨勢 (Richardson 1995: 4)。在 1996 年，台灣的反核運動者也曾組織政黨，並且參與選舉。儘管如此，社會運動與政黨仍是不同的利益匯集模式。政黨的存在是為了取得權力，以實現其政治目標。現實主義的分析指出，「政黨提出政策是為了贏得選舉，贏得選舉並非為了提出政策」(Downs 1957: 5, 96)，因此，沒有取得權力的政黨等於是失敗的政黨。相對於此，社會運動雖然也企圖發揮政治作用，但並非以成為執政者，而是透過間接的方式，改變權力的實行。一方面，社會運動可以建立其影響力 (influence) (Cohen and Arato 1994: 486-487)，塑造輿論壓力，培養道德聲望，迫使執政者改變權力施行的方式，另一方面，社會運動也可以與執政者策略性合作，形成一種政治交換 (political exchange) (Pizzorno 1978: 286-287)，以政治支持換取運動目標。

另一方面，在有利的政治條件下，環境運動也有可能轉化成為壓力團體，逐漸喪失其體制外的草莽性格。在七〇年代初期，

隨著聯邦政府的管制機構與各項環境法律通過，美國環境運動也轉向體制內的遊說、環境訴訟、聽證會等方式運作 (Dunlap and Mertig 1992)。在九〇年代新浮現的歐盟體制中，歐洲環境團體主要是以體制內的諮詢、遊說，來爭取布魯塞爾官員支持其環境政策主張。但是這種壓力團體的運作方式卻不存在於會員國的層級，在國內，他們仍是採取社會運動的策略，經常與各國政府產生緊張的關係 (Rucht 2001; Marks and McAdam 1999)。在台灣，2000 年的政黨輪替也開啓了環境團體進入官方體制的管道，並且逐漸在若干部會、諮詢組織發揮作用。

社會運動與壓力團體的邊界是模糊的，環境利益有可能轉化其運作的方式。然而，需要說明的是，壓力團體的存在是預設了政治體制的開放性，使得某些群體的利益被承認為正當的，而其代表團體的資格也要被認可，被賦與制度化的參與管道。此外，壓力團體也面臨了參與人員專業化、組織正式化的挑戰，需要更多的資源匯集，因而降低了他們採取直接行動的可能性。如此一來，朝向壓力團體的轉向意味著放棄體制外的手段，也離開了社會運動的範圍。從另一個角度來看，壓力團體也可能因為政治環境的改變，喪失了其體制內的管道與地位，被迫轉化為社會運動，以群眾動員的方式，來恢復以往的特權。美國七〇年代的核電工業就一個明顯例子，在反核聲浪高漲下，美國核電產業於是展開公關攻勢，動員社區居民與員工，為核電利益辯護 (Useem and Zald 1982)。

總結來說，追求環境正義的努力是一種涉及群體利益、國家權力、體制外手段的抗爭政治。環境運動者組織特定目標的協會，舉行公開的集會，其作用在於匯集擁有相同利益的群體，形塑出一股能夠改變國家權力的社會運動。

四、本書的架構

針對台灣的环境運動，本書提出了三個主要的問題：

- (1) 起源：本土的环境運動傳統是在何種歷史脈絡下浮現的？
- (2) 政治：環境運動與從威權到民主的政治轉型之關係為何？
- (3) 策略：通往環境民主化的途徑是在那？

本書所設定的觀察時期是從八〇年代初期到政黨輪替之後。儘管 1979 年的美麗島事件之鎮壓，暫時中斷了台灣民主化的契機，但是八〇年代初期卻見證了台灣社會運動的初步浮現（何明修、蕭新煌 forthcoming：第三章）。在這段期間，能見度比較高的是中產階級性格濃的消費者保護運動、婦女運動，但是受污染迫害的地方群眾也開始挺身而出，他們的抗議種下台灣環境運動的種子。在某個意義下，二〇〇〇年的政黨輪替是這一股源自於八〇年代初期抗議力量的長期後果。民進黨的上台標誌了台灣民主體制的成熟，但是對於環境運動而言，卻出現意想不到的發展。環境運動者雖然越來越能夠進入體制，並且在其中發揮一定程度的影響力，但是他們卻發現這個體制卻越來像他們以往所挑戰的國民黨政府。從美麗島事件到政黨輪替，台灣人民追求綠色民主的歷程無異是一則充滿了希望、驚奇、挫折與憤怒的冒險故事。要如何有條理地轉述這一則故事，將是本書所面對的最大挑戰。

在章節安排上，接下來的九章扣合著上述的三個主要問題，試圖以不同的面向來呈現台灣環境運動的發展。

第二章與第三章是處理起源的問題，到底台灣的环境運動是產生於何種的歷史脈絡，而促成環境運動興起的因素又如何進一步限制其發展可能？第二章探討早期的環境運動形成（1980-

1986)，主要分析焦點放在知識份子與草根的角色。知識份子是在外來的組織者，往往被認為是重要的觸媒，促成運動的開展。不少研究作品認為一般大眾是被動的、無法自發地發動社會抗議。本章提出這樣的問題，是否草根民眾的自發性才是更重要的關鍵？要解答這個問題，需要分析三種與環境議題相關的人物：專家學者、黨外人士、草根民眾。專家學者與黨外人士兩者都屬於知識份子，但是他們對於環境議題的關切並沒有形成完整的社會運動，事實上，他們對於實際運動的介入是片面而間接的。相對於此，草根民眾以他們素樸的方式推動了環境運動的誕生。

第三章進一步分析草根環境運動的社區起源。從後勁反五輕運動（1987-1990）個案的重新詮釋中，本章將指出，傳統的民間宗教構成了整個環境抗爭的核心動力。在以往，地方居民是被宗教的儀式與信仰所組織起來，他們的團結是透過與外人的鬥爭，以及對於國家權力的抵制過程鍛鍊出來的。在反污染運動中，民間宗教成爲一種精神的武器，用來對抗入侵的污染者。同樣地，居民的團結也表現在他們對於外人的不信任，以及對於異議的不寬容，環境主義所預設的普遍主義價值如此一來就被犧牲了，反對者本身容易陷於孤立無援。

第四、五、六章則是探討環境運動的政治面向。核心的問題在於：隨著舊威權的逐步傾倒，以及民主體制的建立，環境運動者分別提出何種運動策略，以利用轉變中的政治環境？這三章將以國家自主性、抗議處理、決策管道、政治聯盟者等政治機會結構的諸面向來考察這個過程。本書將要根據台灣政體轉型的三個階段，亦即是自由化（1987-1992）、民主化（1993-1999）、政黨輪替（2000-2004），來呈現並分析環境運動與執政者的互動。

第四章探討解嚴之後的環境運動。面對各地風起雲湧的環境

抗爭，解嚴後的國民黨政府採取了從先發制人的政策回應到有限度開放的抗議處理模式，試圖化解其政治效應。一直到八〇年代快結束之際，執政者才轉向積極打壓的態度。政治空間的開啓促使新成形的台灣環境運動開始與民進黨建立政治聯盟，隨著國民黨強硬派的上台，環境運動走向更顯著的政治化與激進化的道路。第四章將指出，激進環境運動具有下列的特徵：環境抗爭案件的成長、運動組織的成立與運動的擴散、群眾動員路線的抬頭、政治聯盟策略的形成。

第五章探討台灣環境運動在民主化階段（1993-1999）的發展。在八〇年代的末期，社會運動的研究是社會學界的新興議題，許多研究者試圖解釋為何解嚴後的台灣出現了這股強大的社會潮流。然而，到了九〇年代以後，學界的注意開始退潮，研究社會運動的作品越來越少，彷彿反映了某種社會運動的趨勢。難道社會運動只是政治轉型過程中的過渡現象？第五章試圖挑戰這種說法，並且解釋為何環境運動仍在九〇年代中期持續發展。民主化導致了抗議處理的例行化、環境參與決策機制的不開放及舊政治聯盟者的轉型，這些因素的綜合促成了環境運動的制度化，而非衰退或轉型。制度化的概念是用來指涉這個事實：社會運動不再是政體轉型週期中的突發或偶然現象，而是民主體制內的一個常態元素。同時，九〇年代環境運動也積極回應制度化所帶來的可能性。運動者籌組政黨參與選舉，並且進行更廣泛的中層動員，以建構運動的自主性。本文最後討論制度化的若干限制與不滿，例如環境抗議的效果受到限制，反環境的利益部門也開始採取社會動員的策略等。

二〇〇〇年的政黨輪替是台灣政治發展上的重大分水嶺。民進黨的執政是長期政治民主化的成果，同時也帶來前所未有的政

治變動。第六章分析晚近以來的環境政治。在政黨輪替之後，是否環境人士與政府官員之間能夠發展出較為友善與合作的關係？綠色執政是否能帶來更為理想的環境治理？檢視這五年來的演變，筆者發現一個奇特的現象，環境運動者開始獲得了政策決策的管道，但是支持開發的反環境勢力也在積極動員，民進黨政府因此開始出現了親商的政策轉向。解答的關鍵即是國家能力在政黨輪替之後的弱化，一方面容許環境人士進入以往封閉的權力核心，另一方面卻又無法有效隔絕資本家的逐步侵蝕。如此一來，環境運動者與開發業者的社會鬥爭被移轉到國家部門之內，政府的決策也出現更明顯的不一致。進一步來說，第六章也要指出環境運動開始出現初步的轉型徵兆，隨著決策管道的逐漸開啓，環境運動者試著在體制內發揮影響，環境團體的政治地位鞏固，變得越來越像是壓力團體，而不再是單純的社會運動組織。

本書最後一個關切的問題是策略議題，也就是那一條道路比較能夠促成環境民主化的實現。第七章是從運動者的角度來看，探討社會運動的政治策略。第八章則是採取執政者的觀點，以反核四改革的失敗故事檢討社會改革的可能性。第九章則是本書結論，綜合先前的考察，進而展望未來台灣環境民主化的關鍵。

第七章分析美濃反水庫運動與貢寮反核四運動之個案，試圖建立政治交換關係的自主與依賴的理念類型。社運組織的重要任務之一，即是將累積的社會力轉化成為政治力。要達成這個目的，社會運動需要在既有的政治勢力中尋找聯盟者，以建立一套政治交換關係。在自主的情境之下，社運組織較有能力獨立設定自己的策略，而不受到聯盟政黨的限制。相對地，依賴的社會運動則是處於一種不對等的情境中，沒有具有自行擴張與實現目標的能力。在第七章中，筆者試圖提出一套解釋架構，以社會運動

的起源、社運組織所掌握的資源，兩項因素來解釋自主與依賴的形成過程。

第八章試圖回答為何民進黨政府的廢核政策以失敗收場。一個成功的社會改革需要諸多條件的配合：在持續的社會動員之下，改革者精準地掌握重要的機會，採取適當的政治策略，才能達成改革的目標。透過這個觀點，本研究將要重建民進黨政府推動廢核政策的歷史脈絡，著重討論改革者當時所面臨的情境：(1) 反核團體的持續動員，是有助於形成改革的壓力與正當性；(2) 國民黨下台後所帶來的政黨重組、政治不確定性、反核者掌握重要政府位置等現象，是一個難能可貴的改革機會；(3) 民進黨政府所採用的冒進策略，在激起舊有既得利益的反撲之餘，卻沒有辦法獲得新政策受益者的支持，最後直接導致了廢核政策的失敗。

上述的章節整理了台灣環境運動的發展歷程。無疑地，環境運動的興起是受惠於威權控制的減弱，而其進一步的發展也豐富了民主化的意涵。第九章將要進一步思考當前環境運動的出路問題。長期以來，反核人士將公投視為環境民主化的關鍵，2003年的公投立法似乎帶來新的契機。但是本章則主張環境公投的作用是十分有限的，至多它只具有消極防衛作用，只能用來表達居民的反對意見。更甚者，自從九〇年代末期以來，公投也成為開發業者、政治人物動員支持者的策略。這樣的公投不但是不民主的，也是違背環境正義的。

第十章是結論，除了回顧先前的分析，將要進一步探討未來環境民主化的途徑。筆者主張，未來環境運動的出路在於揚棄國家主義的策略。環境議題已經不再是過度承載 (overloaded) 的政黨政治、國會、選舉等政治民主制度所能夠處理的。新浮現的環

境議題涉及了投資、專業、宗教、消費、勞動等諸領域，更需要環境運動者採取創新的、多元的非政治化運動策略，以促成台灣環境的民主化。

CH 2

台灣環境運動的起源

一、前言

集體行動是如何發源？平時順從體制的人們為何挺身而出，對抗既有的秩序，要求立即的改革？就如其他社會現象一樣，社會運動的開端總是引發研究者的關注與興趣。事實上，許多後來被視為常態的事物，在開始的時候，都是充滿了各種不確定性與不可能性。等到這些社會現象真正立穩了腳跟，變成了合理的常態，其曲折的起源過程卻被遺忘、忽略，取而代之的則是簡化的故事版本。

在台灣的環境問題方面，最早在 1980 年左右，官方就指出台灣的環境遭到嚴重破壞，並且承認為「早期的經濟發展，僅重視開發而忽略保育，未能兼顧環境品質的維護」（莊進源 1984:1）。面對環境日益惡化的趨勢，政府部門試圖透過擬定政策目標、健全組織人力、加強環境教育等體制內的方式來回應。主政者認為環境問題源自民眾的無知，不懂得珍惜寶貴的自然資源，因此，解決環境問題的關鍵在於「務使工商企業與社會大眾能養成知法守法的好習慣，以及保護環境、人人有責的正確觀念」（張隆盛 1984: 8）。衛生署環境保護局成立於 1982 年，代表官方正式開始注意這個日益惡化的棘手問題。

約莫同一個時期，市民社會也出現一波對於環境議題的重視。

從多氯聯苯、地層下陷到紅尾伯勞，都是當時熱烈討論的話題。從一開始，台灣的環境問題不只有官方的單一詮釋。在同時，至少有三種人物開始注意這個議題，即專家學者、草根民眾與黨外人士。他們處於不同的社會位置，感受到不同層次的環境惡化，並基於自身的實際體驗，各自提出了因應對策。一開始時，這些行動仍是零星而分散的，這反應了當時未成熟的市民社會，慢慢地他們逐漸匯集成一股沛然的洪潮，環境運動就此誕生。

針對台灣環境運動的起源，李丁讚、林文源(2000)提供了一個十分創新的研究。他們提出的問題在於，台灣社會力的集體啓蒙與自覺過程為何？透過了那些的文化再詮釋與認知解放，環境權的意義才被民眾感受到，並且形成社會運動的共同根源？他們的研究超越了以往從政治結構單方面的考察，強調社會抗議風潮的出現不只是來自於解嚴的作用，而是有更深層的文化基礎。環境運動的出現涉及了台灣民眾對於身體的重新定義，透過共同事件的參與經驗，逐漸學習到「身體的不可侵犯性」、「親身感受比專家意見更有效力」、「國家權威不一定是合理的」等觀念。總而言之，社會力的起源是具有其長期的文化根源。

本章贊同兩位作者以基層民眾感受為中心的分析取徑；但是需要進一步指出的，草根群眾在環境運動開創的角色，是需要與其他社會群體相比較的，才能彰顯其特殊意義。從下面要提出的事實來看，八〇年代初期以降的環境議題詮釋一直是充滿了各種可能方式，多種路線的「環境運動」涉及的是諸多行動者的相異感受性與不同社會位置，以及他們如何構思解決的途徑。換言之，在共同的环境運動旗幟之下，不同版本的「身體感受性」彼此競逐，爭奪發言權。

因此，爲了探索台灣環境運動的起源，本章比較不同社會行

動者的介入方式，分析他們如何從相異的議題設定、行動診斷、集體行動模式等，分別建構出不同的「環境問題」。在此，知識份子的角色是一個特別值得強調的重點。無論是國內或國外，都可以發現自由派知識份子批判時政，揭開了民主鬥爭的序幕(O'Donnell and Schmitter 1986: 49; Gold 1986: 113)。他們對於政治反對運動的投入是有目共睹的事實。不過，是否由於知識份子的介入，台灣的環境意識才從思想轉為行動？這是值得討論的問題。

事實上，在大部分的理論文獻中，知識份子的角色是被肯定的。他們以組織者與宣傳者的雙重角色進行參與，將某一社會議題賦與實質的政治力量。因此，一提到工人運動就想到馬克思，而消費者運動也與納德(Ralph Nader)的名字形影不離。但是，難道草根群眾真的缺乏自發性(spontaneity)，必須依賴外來的知識菁英從事啓發與集結的作用？在台灣環境運動的創建過程中，情況也是如此嗎？

既有的解釋中，知識份子經常被認為是台灣環境運動的催生者。「台灣的社會運動是政治反對派所創造出來的，無論是直接或間接的」，這種看法是常見的，尤其是與民進黨有關係的圈內人。陳文茜更曾指出：「若沒有政治的開放，就不可能帶來社會力的釋放。同時也沒有真正的社運工作者，他們其實是政治工作者，是從統獨立場出發的。台灣的運動類型好像辦桌吃席般，政運是主軸，其餘都只是跑龍套，有了政運當主軸，才帶動周邊跑龍套的可能性」。¹許信良在1986年也認為，「黨外發展到今天，才開拓了社會運動的條件」(王耀南 1988: 147)。早期的工運參與者賀端蕃，也有同樣的看法，「政運發展到一定程度之後，社運才有了成長的基礎」(賀端蕃 1993: 3)。換言之，黨外運動展

1 中國時報，1998/8/15。

現了對抗國民黨政權的可能性，而後其他抗議團體才搭上了這班順風車。

另一類的詮釋是強調保育學者的**重要性**。這些知識份子擁有國外的學經歷，他們引進西方的生態學思潮，從觀念上啟發了大眾對於環境議題的注視，引導了草根運動的萌芽。研究台灣早期環境論述的學者指出，這些學者「扮演了雙重的角色，一方面開創並且促使公眾對於環境議題的關切，另一方面，協助並且發動了環境運動」(Hsiao and Tseng 1998: 16)。

不難發現，這些說法都是知識份子所提供的歷史解釋。在此，本章將要挑戰這種過度渲染知識份子角色的歷史解釋，將沈默無聲的草根群眾重新帶進來。

二、知識份子、草根與社會運動

從社會學的角度來看，知識份子**是知識創造與傳播作用的社會群體**，也就是說，他們是以知識來參與社會的再生產。一方面，知識份子從事文化的詮釋，他們提出新的理念與觀點，從而促成了新的集體行動源頭；另一方面，知識份子也有可能參與運動組織工作，實際促成新的挑戰勢力形成。這種理念人與政治人路線是符合 Eyerman (1994) 所說的知識份子之雙重角色，即文化領域與政治領域的工作者。因此，無論是宣傳保育新知的專家學者，或是批判國民黨威權的黨外人士都可以算是所謂的知識份子。

知識份子作為**文化詮釋者**，他們的首要工作在於理念的加工與生產，誠如 Mannheim (1993: 76) 所指出，他們有「機會與能力參與精神生活 (Geistesleben)」¹。許多研究者也注意到了新文化的

重要性，因為要推動社會運動所需要的資源，不只是有形的組織與資源，更需要一套新的認同與論述，也就是不同於以往的文化詮釋 (Epstein 1991; Johnston and Klandermans 1995)。然而，到底是哪些人在文化領域破舊立新？知識份子的作用是十分明顯的，因為只有這一群知識菁英才擁有創新能力以及廣大的影響力。

在西方的環境運動史上，最先提出「小即是美」、「成長的極限」、「零成長」等觀念的人士即是科學家。這一群異議科學家脫離了與資本、國家結為一體的主流科學界，開始向更廣大的社會大眾傳播理念。透過這些異議份子的論述，新生的運動獲得了理論的基礎與發言的正當性。更進一步來說，只有這一群「議題製造者」(issue energizers)、「議題企業家」(issue entrepreneurs) 出現，將原本視為理所當然的社會處境，重新建構成為一個「社會問題」的時候，新的集體參與空間才被正式打開 (Schonfeld et al. 1979)。

另一方面，知識份子也有可能參與實際的政治工作，成為**運動組織者**。這些活動都已經超越了狹義的文化領域，轉向政治人形態。在許多社會中，知識的優越性也意味著道德的正當性，因此，當知識菁英參與了某一項社會議題的鬥爭，他們的身份特殊性也自然地為草根抗爭者帶來了許多便利之處。在一些少數民族追求解放的運動中，也常發現這種特別的現象：最早關心族群壓迫問題、並且推動平權運動的人士，往往是優勢民族的知識份子，例如白人的教授、學生、律師等 (Marx and Useem 1971)。知識份子享有許多一般大眾所缺乏的資源與社會管道，較能夠扮演組織者的角色。正如一位研究者所指出，「『建構』社會運動的藝術是需要相當的技巧與經驗。即使在表面上自發的社會運動中，專業者遠比業餘人士更為重要」(Freeman 1973: 807)。

更進一步來說，知識菁英與俗民的差異在於以下兩點：第一，知識菁英的認知主張能夠有較廣大的影響力，而俗民的意見領袖往往只享有局部性的作用。在八〇年代初期的生態保育風潮中，專家學者可以透過新聞媒體來表達意見，黨外人士也有他們的演講舞台與異議雜誌，而地方草根領袖卻只能以街坊耳語來傳播訊息。就這一點而言，知識份子所擁有的就是 Parsons 所謂的「可概化媒介」(generalized media)，他們的理念是較不受制於時空限制，能深入社會各個角落。

第二，知識份子熟稔文化領域的日常活動，因此，他們往往是新觀念的「發明者」(inventors) 或「創新者」(innovators)。相對於此，一般俗民則是這些觀念的接受者，或者說是「學習者」。需要強調的是，學習的過程很少是機械複製的，而是涉及了如何將新觀念細部加工，並且運用於特定的社會脈絡²。因此，學習的結果很可能是促成了某一種觀念的本土化與在地化，反而與先前的仿效對象有一段距離。八〇年代初期的學者從國外引進了生態學的思潮，針對當時政府計劃推動的開發案提出質疑。放在台灣的脈絡中，這一群專家學者可以稱為發明者或創新者，因為他們運用全新的觀點重新審視以往被視為理所當然的事，並且直接促成了生態學論述在台灣生根。另一方面，草根意見領袖則是透過學習「我們只有一個地球」的思想典範，將其轉化成為「我們只有一個鹿港」的動員框架，從而用來說服群眾參與抗爭過程。

2 關於新知識的「發明」、「創新」、「學習」是得自於 Amsden (1989: 3-5) 討論「後進工業化」的啓發。她認為，第一波英國工業化是以技術的發明為主，而第二波德、美的工業化則是將英國的技術再加工與創新，至於東亞的工業化則是涉及了學習已經發展完備的技術。

因此，儘管知識份子具有文化人與政治人的雙重身份，能夠提倡新的運動議題，但是草根群眾並沒有在這個過程中缺席。儘管他們的參與時機可能較晚、影響力較為侷限、理念也較沒有原創性，但是在若干的條件配合下，草根群眾有可能透過自發性的學習與吸收，成為運動的開創者。

在既有的研究文獻中，知識份子對於社會運動的推動作用，經常被歸納為抗爭意識與組織資源的面向，相對地，草根群體則是缺乏這兩項必要的要素，因此只能追隨知識份子的領導。在此，有必要更詳細剖析這種宣稱。

(一) 抗爭意識的起源

從資源動員論的觀點來看，社會壓迫並不一定總是導致群眾反抗。在大部分情況下，人們對於不公平的現實採取順從、認命、逃避的消極態度。要如何要求直接面臨壓迫的現實、而又缺乏資源的當事者培養出抗爭意識呢？重新詮釋社會現實，批判既有體制，並且向大眾灌輸一套新的想法，很顯然並不是任何人都可以愉快勝任的。因此，基於這種現實的認知，研究者多半傾向於從當事者以外來尋求運動意識的起源，而較不期待草根群眾能自發地培養出抗爭意識出來。資源動員論重視菁英與群眾的區別，研究者認為運動致勝的關鍵在於成功的領導才能，也就是說，外來的社會運動企業家 (social movement entrepreneur) 需要成功地說服群眾，使得他們願意貢獻自己的資源，形成更強大的組織力量 (McCarthy and Zald 1987: 23; Marx and Wood 1975: 385-386; Oberschall 1993: 22-23)。

在一部解釋美國六〇年代社會運動作品中，學者發現一些曾在民權運動與學生運動中擔任重要職務的核心幹部是十分關鍵

的。隨著他們的四處流散，新的抗爭行動逐漸出現，新的社運組織也跟著成立 (Jenkins 1983: 531)。同樣地，在美國受暴婦女 (battered women) 運動中，研究者發現最先介入這個議題討論與處理的組織包羅萬象，如女權團體、教會、慈善團體、醫療組織、社區組織等。許多參與團體甚至並不具有女性主義的宗旨，它們贊助這些婦女保護計畫的目的很可能只是為了提升社會形象與犯罪防制 (Tierney 1982: 214)。至於直接受惠的「受暴婦女」，反而很少主動參與這個女性意識的社會建構。

因此，民怨是無所不在的，但是其本身並不成為集體行動的動力，只有依靠知識份子或社會運動運動企業家的介入，才有可能出現抗議運動。這種看法尤其存在於資源動員論的學者，他們認為依靠外來的知識菁英，才能解決弱勢群體的集體行動困境：社會運動是為了改變沒有資源與權力的邊緣位置，但是正由於這種邊緣位置使得集體行動更顯得困難。Olson (1965: 165) 就明白地指出，規模越大的群體，越不可能形成追求共同利益的集體行動。因此，資源動員論提供出一種解套的關鍵，也就是透過外來的組織與知識菁英，促使草根力量的集結。

需要說明的是，承認反抗意識重要性，並不意味著接受資源動員論的問題診斷以及解決處方。McAdam (1982: 31) 曾指出，資源動員論對於菁英介入社會運動的期望過於樂觀，他們並沒有真正認真思考群眾基礎的重要性，而將運動的發動源頭毫無批判地歸諸菁英份子。事實上，外來的運動參與者經常是若干廣泛的道德原則所感召，而當事者的反抗則往往基於自身的直接經驗 (Marx and Useem 1971: 92)。這就出現一個問題：要如何將抽象論述與個人經驗連結起來，以形成具有動員能量的抗爭意識？一般而言，知識份子的論述高度的抽象化，他們發言的普遍性是建

立在缺乏具體指涉的基礎上。很顯然，地方群眾是不會被這種高度抽象、「遠經驗」(experience-far) 的言論所感動，從而採取抗爭行動。要動員群眾，就要從他們的生活世界出發，說他們能聽懂的语言。

事實上，早在抗爭行動採取之前，草根群眾的生活世界就存在若干觀念元素，有可能經由再詮釋的轉化，形成新一波集體行動的意識源頭。這些觀念元素是基於共享的歷史經驗，而沈澱於文化生活之中，其本身就容許多種解讀與再運用的可能性。在台灣的環境運動中，原本是前現代的地方認同與鄉土意識可以用來從事反污染抗爭。從「我們只有一個地球」這種缺乏具體時空指涉的抽象論述，地方組織者將其轉化成為「我們只有一個鹿港」。同樣地，從黨外人士的「反威權統治」的政治民主論述，他們提出了「我愛鹿港、不要杜邦」這樣帶有顯著社區自決色彩的號召。這個例子顯示了一個重要啓示，草根民眾雖然不具備知識份子的創新能力，卻能夠成功地扮演「再詮釋者」的角色。透過他們的草根拼湊，巧妙地結合普遍論述與地方脈絡，從而提出一套有效的動員意識。

(二) 組織資源的來源

資源動員論的學者相信，社會權力是不平均地分配，有些社會群體壟斷權力核心，排除了廣大人民的政治參與 (Gamson 1975: 5-12, 130-136)。在缺乏組織資源的情況下，邊緣團體很難組織他們的集體行動。在此，資源動員論的學者是從外來資源的挹注來進行解答。在一部關於美國農場工人的研究作品中，研究者明確地提出了這樣的問題：既然農場工人面臨勞動力過度供給、缺乏集體行動誘因、偏袒農場主人的政策、外勞低價競爭等

不利條件，他們要如何形成有效的抗議？對於這一群「沒有權力者」(the powerless)，集體行動成功的希望只能建立在外部支持的取得，包括自由派團體的贊助與聲援，以及政治重組所帶來的政策轉變 (Jenkins and Perrow 1977)。換言之，在缺乏自有資源的前提下，弱勢草根的機會在於取得外來的支持。

資源動員論重視外來的資源，但是這種片面的強調也引發其他研究者的批判。首先，社會抗議的開端並不是始於外來組織的成立，而往往是群眾自發性的反抗。群眾不再接受以往遵守的制度規則，舊秩序的失效就是社會運動的第一步，外來組織通常是在群眾抗爭之後才出現的 (Piven and Cloward 1979)。其次，草根群眾並不是如想像中一貧如洗。從形式化的社會資源來說，例如輿論影響力、政治權力、財力等，草根民眾是處於絕對的劣勢，但是這並不代表他們缺乏其他可替代的組織資源。誠如 McAdam (1982: 31) 所指出的，資源動員論學者往往忽略了群眾事實上擁有其自有資源 (indigenous resources)。

在 McAdam (1982) 的研究中，美國民權運動的自有資源即是黑人教會、黑人大學所提供的動員網路，這些溝通管道容許受壓迫的黑人傳播民權的理念，並且形塑出彼此一致的團結。在美國反對有毒廢棄物運動中，研究者稱其動員風格是所謂的「生態民粹主義」(ecopopulism)，因為它符合「傳統的美國鄰里互助的價值，以及人民領導而領導者追隨的草根民主價值」(Szasz 1994: 82)。

同樣的說法也可以用於台灣的環境運動。在諸多地方環境抗爭案中，常見的參與者有鄰里、宗族關係的居民。例如，反李長榮化工廠的水源里居民運用地方農會組織來進行抗爭動員。同樣地，鹿港民眾也利用當地的信仰組織、青商會、漁會，從事募款

與宣傳等工作。事實上，在很大的程度上，這些草根運動的起源是要歸功於地方組織者「有創意地」挪用這些非關政治的，或甚至原先是國民黨威權統治延伸的組織資源，用於抗爭行動。因此，不可忽略草根民眾其實是附著在地方的社區網絡之中，並且握有一些潛在可以轉化、佔為已用的組織資源。這些草根附著的組織資源是高度依附在地方社區之中，很難普及化至其他地域，也不容易發揮全國性的作用。這也就是說，仰賴這些地方資源的社會運動所呈現的特徵就是高度的地方性格。

用 Merton (1957: 393-399) 的分類架構來說，草根領袖即是屬於所謂的地方人物 (localites)，他們是透過人際網絡來發揮社會影響力，因此他們的活動範圍受到高度的空間限制。相對地，所謂世界主義者 (cosmopolitans) 類型的人物則是擁有專業技術能力，他們傾向於使用抽象性、普遍性的方式來思考問題，也因此具有更為廣泛的影響力。這兩種人物分別擁有他們各自的行動領域，以及發揮影響力的方式。因此，資源動員論過度低估了草根群眾的能力與自發性。知識菁英固然擁有普遍性的媒介、社會地位、道德聲望等優勢，但是草根群眾也具有草根拼湊的抗爭意識，以及草根附著的組織資源。突破「沒有權力者」的行動困境，並不一定只能依賴外部的資源匯入與意識灌輸，也可以透過若干自有資源的轉化與挪用。

三、專家學者的啓蒙教育與政策建言

(一) 早期的生態保育事件

根據蕭新煌的研究(1987a:86-89)，台灣最早談論環境問題的是專家學者。1972年夏，東海大學生物科學研究中心和住宅及都市研究中心舉辦環境問題討論會，共有32位學者專家參與，主題包括了空氣污染、水污染、都市環境、森林資源等議題，這是台灣第一個關於環境問題的學術討論會。同一年底，東海大學成立了環境科學研究中心，參與的專家學者都有自然科學的訓練背景，研究主題包括地質、動植物、河川海洋等(曾華壁 1995:24-25; Hsiao and Tseng 1998: 2-7)。

整個七〇年代，這一群台灣環境運動的先行者對外接觸的對象只有官方。他們少有發表言論的機會，因為媒體受到嚴密的控制，著述空間受到擠壓，民間要辦一個專門探討環境議題的期刊也困難重重。在環境運動界有傳聞，林俊義曾在1978年投一篇反核文章給某雜誌，結果該雜誌就被查禁。因此，在那個時期，關心環境的專家學者的論述無法直接傳遞給社會大眾，直到了八〇年代，他們才開始扮演環境教育者的角色。

從學術研究轉變到社會啓蒙的關鍵是國家公園的規劃與設置。1980年9月行政院長孫運璿指示內政部規劃墾丁地區為國家公園，以維護當地的自然景觀資源。隔年內政部成立營建署專門負責推動國家公園。由於國家公園涉及專業的知識能力，一些專家學者也受邀參與規劃。墾丁珍貴的自然資源之一是每年冬天過境的候鳥，包括灰面鷲、紅尾伯勞等，這些候鳥同時也是恆春、

滿州窮困農民重要的營養來源，因此國家公園的設置必然與當地居民產生衝突。1979年底，一些專家學者、官方代表與民眾舉行了一場愛鳥座談會，主張保育的專家學者正式與居民面對面晤談，試圖就法令、道德、資源保育、生態體系、觀光等觀點，來說服滿州人士不要再打獵了。³此後，這一群保育人士開始與政府配合，進行當地的宣導教育，並且在媒體上論述，呼籲社會大眾拋棄「中國人的自私觀念與劣質飲食習慣」，共同保育候鳥。

在墾丁國家公園的保育案，專家學者與政府部門積極合作，他們不只提供專業的知識能力，以供規劃決定之參考，同時也配合政令宣導，發揮文字的感召力，喚醒大眾對於保育議題的重視。幾乎在同時，北部也出現了淡水紅樹林的存廢問題，在這個事件上，專家學者的策略是拉攏持保育立場的機關，以對抗主張開發的機關。1978年行政院的《台灣地區綜合開發計劃》已將淡水竹圍的紅樹林列為保護及觀光區，然而台灣省政府與台北縣政府在隔年卻提出興建國民住宅的計劃，欲將紅樹林砍伐，沼澤地填平。雖然區域計劃規定可以處分破壞保護區的行為，但是很明顯的，許多保育法令在當時是備而不用的，行政體系各部門的連繫似乎也出了一些問題。面臨這個危機，保育人士一方面參與中央政府的協調會議，強調紅樹林的生態價值，另一方面，也以學理向社會大眾說明保育的重要性。同一時間，紅樹林成為熱門的話題。也因此，1980年行政院院長孫運璿兩度指示要保護這片紅樹林，⁴警察機關也開始取締私自破壞的行為。⁵

3 這場座談會的情形，見馬以工(1980)。

4 關於紅樹林保育的過程，見陸豐(1980)、韓緯、馬以工(1983)。

5 中華日報 1980/10/25、中央日報 1980/10/23。

墾丁與淡水的保育事件分別代表了解嚴前專家學者介入的兩種模式。一個是從接受政府規劃案開始，並且進一步宣傳生態保育或環境景觀的重要性，宣傳的對象通常是當地居民，因為後者被迫承擔一些保育所帶來的生活不便與限制。在這個爭論上，專家學者的立場是與政府一致的，阻力是來自於民間。因此，他們希望經由觀念的啟發，呼籲更多人的重視。另一種模式則是結合支持保育的政府機關，反對某項公部門所提出的開發案。無論那一種模式，保育人士都要取得重要決策者的支持。

與墾丁同樣的模式也發生在台北關渡。1981年開始，台北賞鳥會與兩位大學教授合作，一方面向官員建議將關渡濕地列為保護區，另一方面也接了台北市政府委託的生態調查計劃。愛鳥人士與八〇年代的台北市長一向保持良好關係，從李登輝、楊金叢到許水德等市長都支持保留關渡平原。因此早在1983年，市政府就公佈關渡為生態保育區。持反對立場的反而是一些地主和涉及土地利益的市議員。⁶

採取第二種模式的則有新中橫公路玉山玉里段計劃(1983-1986年)⁷、台塑崇德工業區計劃(1983-1984年)⁸、台電立霧溪發電計劃(1985-1986年)⁹等。這些案子都觸及生態環境敏感的地區，一旦開發將造成自然資源無以回復的破壞。學者專家紛紛發言表態反對，引導社會輿論的走向。更重要的是，國家公園的主管機關都持反對的立場，使得這些開發案中途夭折。

簡而言之，儘管破壞生態環境的開發案有可能是由國家部門所提出的(台電、省公路局等)，但是主張保育的專家學者仍與國

6 關於關渡平原早期保育事件，見台北市野鳥學會(1994)。

7 民生報 1983/8/1。

8 中國時報 1983/8/9。

9 中央日報 1985/1/3；1985/11/4。

家其他部門處於一種合作而非對抗的關係，而部分非主管經濟事務的政治菁英也樂意支持保育活動。根據黃躍雯(2002: 144-157)的分析，這些保育專家學者之所以能夠發揮相當程度的影響力，也是涉及了當時政府內部的部門角力。在1981年內政部營建署成立之後，張隆盛署長負責推動國家公園的設置。張隆盛偏好任用高學歷人員，與學界、藝文界的關係良好。透過張隆盛的關係，營建署成功地擴充國家公園的實際職權，克服了其他單位勢力的阻礙。

1983年出版的《我們只有一個地球》(韓韓、馬以工 1983)是一個重要的里程碑，這本書記錄了許多早期關於墾丁、玉山、紅樹林的保育活動。當時中山大學校長李煥更為此書親自作序，它也獲得了新聞局金鼎獎的鼓勵。在領獎時，兩位作者提到了：

值得我們欣慰的是我們決策當局，始終是贊成環境保育的。像紅樹林事件，自始至終最堅持的是行政院孫院長。政務委員高玉樹、陳奇祿均親自踏勘於泥濘的紅樹林沼澤中。省主席李登輝說過，只要他做一天省主席，就不要想把紅樹林砍掉。觀光局長虞為更是數次前往，出錢出力，做了些補救措施……
(*ibid.*:288)

因此，台灣八〇年代早期一連串的保育事件很難說是立基於市民社會。誠如上面所指出的，許多參與的專家學者都接受政府委託的專案，或者是本身就是政府單位的人員，例如馬以工曾任行政院文建會委員與交通部觀光局設計師。從最廣義的角度來說，他們也屬於國家部門的一環。1982年中華民國自然生態保育協會成立，算是台灣第一個專業的環境團體。¹⁰ 以前曾參與國

10 中華民國消費者基金會成立於1980年，是台灣消費者運動的先鋒。成立當初也曾關心

家公園規劃的學者也受邀加入，會長是前內政部長，當時的政務委員張豐緒，也因此該會與政治層峰一向保持良好關係。前國民黨副祕書長陳履安便指出：

社會大眾關心這方面的[生態保育]問題，執政黨對這件事也應當表示態度，透過[中華民國自然]生態保育協會，可以做一些政府機構不太容易做好的事。¹¹

傳統的政治文化是學而優則仕，這一群早期的保育專家學者都有良好的學歷與專業能力，他們與決策者距離很近，時常能夠出席關鍵性的會議，提出具有份量的政策建言。因此，他們容易發揮自身的影響力，形塑一定的輿論力量，唯其限制便是不能碰觸太過敏感性的議題。

(二)學者反核

核能問題由於涉及敏感的國防安全，一向是禁忌的話題，在過去政治高壓的時代，少有人敢直接公開談論這個議題。1968、1972、1975年現有的台電核一、核二、核三廠分別核定執行，然而在台灣走向核能國家之前，完全沒有針對核能政策公開討論，除了官方的政令宣導之外，民間至多只有一篇關於國外核廢料處理的反核文章。¹²由於核能原理需要高深的知識作為基礎，專家學者很自然地成為了台灣反核運動的先鋒。

過多氣聯苯中毒事件與嬰兒奶粉的食品衛生問題，因此有設置一個環境委員會，也找了一些專家學者，不過在實際的環境問題方面，沒有什麼作為(蕭新煌1987a: 176)。

11 引自於「我們要開發，但要減少傷害：陳履安與蕭新煌談環境生態保育」，見聯合報1983/8/7。

12 關於1974至87年間台灣的反核文章見洪田浚、黃立禾(1987)，台灣最早的反核文章是刊於1974年4月份的《讀者文摘》，篇名為「可怕的核子廢料問題」。

1979年3月美國三哩島(Three Mile Island)核電廠發生意外，促使一部分專家學者開始公開提出對於核能發電的質疑。林俊義在同年7月《中華雜誌》以筆名何能發表「核能發電的再思考」，以生態、安全、核廢料、違反民主等諸理由，批評台電的政策。不久，台電工程師撰文答覆，台灣第一場關於核能的筆仗於是開打(胡湘玲1995:51-52、林碧堯1994:190)。雖然林俊義的文章並不是台灣第一篇反核文章，但是他卻是第一位敢表明立場的專家學者。從三哩島事件到車諾比爾核電廠爆炸(1986年4月)，台灣專家學者開始扮演反核啓蒙者的角色，向社會大眾說明核能發電的原理與危險，以對抗國家部門一面倒的擁核論述。

這些專家學者以溫和理性的態度，用學理說明核能發電可能帶來的危害。雖然核能是政府既定的決策，不只涉及能源供給的經濟問題，同時也是軍事國防的機密，然而反核學者並不認為他們的努力是帶有「政治」色彩，或是要「介入政治」。他們很小心地謹守學術界限，避免被貼上反政府的標籤，林俊義曾公開要求與台電辯論核電政策，這也是他們最多所能做的範圍。

另一方面，在早期的政治局勢之下，直接向政府抗議核能政策的可能性幾乎等於零。因此，反核學者不得不採取迂迴的方式表達關切。面對美國政府在三哩島事件後，仍大力向第三世界推銷核電產品，林俊義曾在1980年底向國外媒體投書，抗議美國核能管制委員會(Nuclear Regulatory Commission)採取雙重標準，利用台灣政府的「信任與無知」。¹³很顯然，告洋狀是國內言論管道封閉下的權宜之計。

13 此封公開信刊登於 *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 13(1) (1980) 58-60。

從 1979 年開始，台灣的專家學者開始發表反核文章，隨著八〇年代言論空間逐漸放寬，核電廠事故頻傳，對於核電廠的質疑開始有正當性。圖 2-1 顯示 1986 年之前台灣所有曾出版的反核文章之趨勢，第一個高峰出現在 1979 年，也就是三哩島事件之後，第二個高峰是 1982 年，核一廠與核二廠分別傳出安全意外，至少造成一名維修員工死亡。1985 年 7 月 7 日核三廠一號機發生爆炸，造成嚴重的損失，這個事件被稱為「七七事變」，台電事後想一手遮天，遲遲未公佈善後事宜，反而引起更大的社會反彈，再加上隔年的車諾比爾事件，使得台灣的反核聲浪達到最高潮。

1985 年清大教授黃提源說服他的立委朋友王清連在立法院提出質詢，要求當局能檢討核能政策。王清連收集了許多核電資

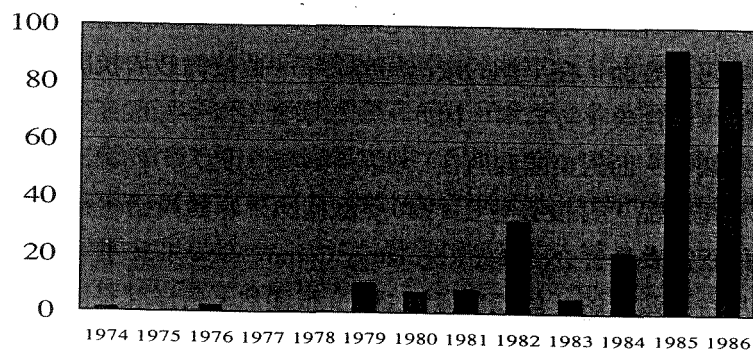


圖 2-1 台灣反核文章篇數 (1974-1986)

資料來源：作者整理自洪田浚、黃立禾 (1987)。

料，並且在立法院努力遊說。一共有 55 位國民黨籍立委連署提案，要求政府暫緩興建核能四廠。¹⁴ 除了國民黨以外，六位黨外的立法委員也聯合提案，造成黨內外一致的輿論壓力。¹⁵ 同時，三家電視台與消基會也舉行了關於核電安全的座談會，反核的專家學者黃提源、張國龍等人出席參加。根據張國龍的說法，「在會場中因為台電沒有經驗，而且一向看不起民間的聲音，所以那時棄甲而逃」。¹⁶

這是專家學者第一次站出來，正面與核能官員對話，原先分散的反核聲音也經由這個機會凝聚起來。基於強大的社會壓力，行政院長俞國華裁示，核四廠暫時擱置，這是反核學者第一次的勝利。

反核專家再加上傳播界、文化界、醫學界等關心核能的菁英份子，於同年夏天組成了新環境雜誌社。這個組織是為了持續監督政府的環境政策 (包括核能)，以發行刊物的方式，來推動環境運動，¹⁷ 核能問題使得關心環境問題的專家學者第二次結合。相較於早三年成立的中華民國自然生態保育協會，新環境雜誌社不具那麼明顯的官方色彩，成立當初，因為受限於戒嚴時期的規定，同一性質的人民團體同一地區以一個為限，所以只能以雜誌社的名義向官方登記。

14 提案內容見《中華雜誌》，262 (1985): 15-7；黃提源的部分，見訪談記錄，新竹市公害防治協會會長 (1987)，1999/4/20。

15 提案內容見《中華雜誌》，262 (1985): 17-18。

16 訪談記錄，新環境雜誌社副社長 (1985)，1999/1/30。就筆者所找到當時的新聞報導，並沒有明確地呈現辯論的一面倒局勢，見中國時報，1985/4/12。不過，需要說明的是，在當時台電公司由於接連的核電廠事故，受到媒體輿論與國會很大的質疑，面臨了所謂的「公信力危機」(沈冬梅 1985)。在此，重點並不是在於誰贏了辯論，張國龍的主觀評估不一定反映真實的狀況，但是參與辯論的結果卻鼓舞這一群反核專家的信心，使他們更願意投入公眾事務，扮演啓蒙者的角色。

17 關於新環境雜誌社成立的過程，見胡湘玲 (1995:56)；蔡慧琳 (1997:10-11)。

新環境雜誌社的成立代表專家學者正式走出學術的領域，試圖與社會其他部門對話。這個組織的定位是推動環境教育，以啓發大眾。新環境的組成份子除了關心核能、生態保育以外，也重視公害問題。然而在這一點上，他們除了表達個人關心，而在刊物中報導以外，並沒有其他行動。面對各地風起雲湧的反污染抗爭，尤其是下面要提到的李長榮、三晃、杜邦等事件，大致而言，新環境始終保持局外人的身份。一直到接近正式解嚴的前夕，受到這些草根抗爭的影響，這一群反核專家學者才擺脫了理念人的角色，進而直接與核電廠附近民眾接觸。

(三) 專家學者的貢獻與侷限

保育學者與反核學者除了少數幾個人重疊以外，可以分爲兩個陣營，然而都是台灣環境運動起步前的先鋒知識份子。由於具有專家學者的身份，他們對於環境問題的介入主要是政策建言或是啓蒙教育，這既是他們對於台灣環境運動的貢獻，也是他們的侷限所在。

先從保育學者開始談起，他們訴求重點在於景觀維護、生態價值、自然教育等，與一般民眾日常生活有一段距離，蕭新煌稱之爲環境運動的浪漫路線 (soft line)，「是從美或善的觀點去談保護野生動物，自然景觀或是古蹟，多少可說是一種美容作法。對真正的環境問題似乎沒有很大的實質幫助」(蕭新煌 1987a: 73-74)。就他們的認知框架而言，公害問題幾乎是不存在的，最令他們痛心的是大自然美好的景觀資源被無知貪婪的人們所破壞，目的只爲滿足食慾或賺取財富。在保育學者的論述中，我們找不到具體的受害者，彷彿環境破壞就是「所有人」的損失：

……工廠沒有權利爲自己的經濟算盤把毒氣放出在「我們公有的」大氣之中。同樣的，發電廠也沒有權利爲了自己的發電成本，把冷卻用的熱廢水排放到我們公有的海洋中來破壞我們公有的軟珊瑚群落 (韓韓、馬以工 1983:39-40，黑體強調爲作者所加)。

很明顯的，這種發言的角度是來自於都市知識份子，他們批評環境污染，但是卻沒有看到直接承受污染的民眾。沒有受害者也就意味著沒有行動主體，對於公害的批判也就只能停留在道德說教 (moralizing) 的層次，而無法轉化爲具體的行動。換言之，保育學者的診斷留下了實踐上的空白，很難從其中得到「該怎麼辦」(what is to be done) 的迫切問題解答。

保育學者的第二個限制在於與官方太親近，使得批判力不足。林俊義曾參與國家公園的資源調查，後來並加入中華民國自然生態保育協會。他不客氣地批評：

協會不能算是民間團體，而是官方團體。有鑑於生態問題有可能形成政治問題，看到在台灣對於生態有主張的人出現，成立一些機構來收編。張豐緒是聽中央命令的人。目的是為了先佔一個位子，對國外宣示台灣的保育決心，而且搶到發言權。他們只是要我們名義加入，沒有真正做事。佔在茅坑不拉屎。而且，當一旦有事發生了，一定要先爲官方說話，爲政府解套……都是政府指派理事長，政府給錢，要求聽話。都是維持政府政策。有時會說一些中立的話，減少對立。只是為了提昇台灣的環保表現，他們根本沒有主張。¹⁸

18 訪談記錄，中華民國自然生態保育協會學術委員(1982)，1999/5/20。

至於新環境，在成立時正好遇上了環境抗爭的興起，面對各地草根反污染聲浪，並沒有作出實際的行動。鹿港反杜邦運動發生於1986年初，當地的運動幹部十分希望台北的教授出面支持他們，他們曾經聯絡新環境雜誌社，卻發現「這些教授連來鹿港都不敢」。¹⁹

因此，作為台灣第一個民間的環境團體，反而在最重要的環境運動中缺席了。新環境的缺席其實是因為內部的路線爭議，溫和派人士認為抗爭不是知識份子應該做的事，所以不想涉足。張國龍是雜誌社的副社長，也是改組為基金會後的董事之一。在1987年3月，他以雜誌社的名義廣邀其他團體共同在恆春鎮舉行一場「從三哩島到南灣」的反核說明會。警察團團將會場包圍，使得民眾無法進入，以張國龍為首的演講者決定將講台移到恆春街頭，於是與警方發生了一些磨擦。²⁰ 這件事引發了內部不同的意見。再加上一件關於業者捐款的爭議，沒多久張國龍、黃提源等人就辭去董事的職位，另起爐灶，或是將重心放在其他團體。²¹

新環境標榜溫和理性的風格，從事社會教育而非運動，因此在環境議題急速激進化的年代中，不是特別討好。解嚴之後，後勁人開始反對五輕設廠，新環境的董事長曾到當地進行演講，但是不久就被學生工作隊噓下台，原因是立場模糊不清，被反對者認為是為了政府來說項。²²

解嚴之前關心環境的專家學者受到很大的限制，除非是與官

19 訪談記錄，前彰化縣公害防治協會行政特別助理(1986)，1999/3/14。

20 這場說明會的報導，見自立晚報1987/3/28；蔡慧琳(1997：18-19)。

21 訪談記錄，前新環境雜誌社副社長(1985)，1999/3/15。黃提源退出新環境後，著手創建新竹市公害防治協會，並且擔任第一屆會長。張國龍則是參與台灣環境保護聯盟的籌建工作。

22 同上。

方保持良好的關係，或是行事風格被認為可以接受，否則很難有發揮的空間。在那時，環境議題沒有後來所謂政治化與否的問題，這一群專家學者只是憑藉著所學，向官方提出政策建言，向民間進行啓蒙教育。他們十分小心翼翼，避免被貼上標籤。黃提源幕後策動55位立委連署反核四，他向筆者透露：

找國民黨籍的是因為「看起來比較客觀」，他本人則是與黨外的康寧祥等人都很熟。本來有一篇文章，想要投中國時報或聯合報，因為兩大報「比較不偏黨外」，後來等了三年，才改投自立晚報。²³

換言之，想要避免被誤認有政治目的，唯一的方式就是與國民黨打交道，至於與黨外人士的合作則是要在檯面下進行，這是解嚴前所有環境人士的限制。

保育學者將生態問題抽象地視為文明與環境的衝突，他們的分析缺乏政治經濟學的視野，使得生產者/受害者、國家權力/地方自主性等諸多矛盾沒有呈現出來。他們矢志作為公共領域的啓蒙者，但是其聽眾往往只限於都市地區的受高等教育的讀者。為了彌補實踐上的空白，他們選擇與國家部門合作，試圖馴化政治權力，改變粗暴的發展取向政策，結果反而是與基層人民更加疏遠。

另一方面，反核學者直接碰觸到了政治禁忌。他們遊走於國家權力的邊緣，將反核的曠野吶喊傳遞給任何願意傾聽的人。這一群學者採取了他們最擅長的方式來呈現，寫文章、理性辯論、辦雜誌等，也是透過這些行動，台灣的反核意識才起步。一直到解嚴前幾個月，以張國龍、黃提源為首的反核學者才改變了策

23 黃提源的文章，見自立晚報1985/1/25，轉刊於張國龍等編(1994)，頁64-72。

略，從理念人轉變為政治人的參與，這才為後來的草根反核運動奠定了基礎。

無論是作為政策諮詢者、公眾啓蒙者或批判者，專家學者的確扮演了一般知識份子的角色，不過他們並不能稱為所謂的「運動知識份子」，後者是特指「參與政治運動，而不只是處於既有的文化制度」(Eyerman 1994: 15)。大致上來說，專家學者仍是一群理念人，而非政治人。

在此，本研究的任務並不是在道德或政治上判斷這些專家學者的歷史地位，另一方面，也並非以解嚴後的知識界動員之標準(如1987年底的台灣環境保護聯盟或1990年反軍人干政)，來衡量前一階段的知識份子貢獻。從一個長時期的角度來看，這群專家學者的努力其實可以視為一段知識界的集體學習過程。從環境議題出發，他們開展出知識與權力的不同關係之可能性，並且促成了知識社群的自我意識之成長。對於後來環境運動的開展，專家學者正由於其專業背景，使得挑戰主流科技官僚的環境論述獲得了發言的正當性。正如 Beck (1995: 62) 所指出的，科學與環境運動之間存在一種微妙的關係：「沒有專業判斷的[環境]批判是空洞的，有了專業判斷，批判則是被駁斥了。抗議必須要說科學的語言，而後者既導致抗議所反對的風險，卻也能用於抗議的訴求」。的確，環境政治出現的前提正是建立在科學社群內部的分裂與政治化的基礎上，在這個意義上，台灣八〇年代初期專家學者的言論，正好打破了科技官僚對於科學正當性的壟斷權力，造成了科學論述的多元化與異議。從他們對於開發主義、科技迷思、核能發電等主題的批判，後續的運動者獲得了抗爭的理由，也更能理直氣壯地大聲反對。無疑地，這一點是這群專家學者最重要的貢獻。

四、環境問題與黨外運動

(一)黨外運動的社會起源

自1977年選舉爆發中壢事件以來，「黨外」一直是公然挑戰國民黨專制勢力的集體稱呼(Gold 1986: 116)。黨外一詞意味著一種否定性的身份認同，強調不屬於國民黨的體制，然而到底國民黨之外與之內有什麼差異，這種問題卻不能以望文生義的方式來了解。這種「沒有黨名的黨」維持到了1986年9月民主進步黨成立，台灣的政治反對運動才有了正式的名稱。缺乏名稱是受限於當時威權統治的政治局勢，然而仍要再問：反對運動者如何理解威權統治，又如何提出反對策略？黨外的社會起源是什麼？這些反對派政治菁英的訴求重點為何？

從黨外領導者的背景來看，反對運動的兩次集結(即1979年的《美麗島雜誌》創辦與1986年民進黨成立)，囊括了各路的人馬，他們唯一的共同點是反對國民黨統治。早期黨外運動的訴求一直是政治性的，要求開放黨禁與報禁、重視人權、國會全面改選等，少有社會議題的關注。就以人權議題而言，1979年底的高雄流血衝突事件就是發生在人權紀念日當天，然而黨外運動所重視的是政治犯釋放、言論自由等政治公民權，對於環境、勞動等社會公民權的認識仍然十分缺乏。²⁴ 這些政治性的要求隱含著台灣民族主義，希望建立一個與中國法統無關的政治體制，將國家權威由外來的轉化為本土的。無疑地，台獨是當時最敏感的議題，它直接地挑戰了國民黨統治的正當性。1979年之後，黨外

²⁴ 需要指出的是，在《美麗島》雜誌創刊號(1979年8月)中，刊載一篇黃順興立委關於核能發電的質詢稿，主要是受到同年美國三哩島事件所影響。

菁英們並不公然鼓吹這種主張，而是以住民自決的論述呈現，認為台灣全體住民都有權利決定未來的命運。

事實上，黨外一直是邊界模糊的一種政治認同。從一開始，黨外一詞只是爲了選舉期間的聯盟，以相互聲援的方式來區隔選票市場。當初黨外人士花費許多時間協調誰來參選，也不斷告訴選民無黨籍不等於黨外，「真假黨外」之辨也常是訴求重點。黨外運動的性格與威權主義的形式密切相關，很少有非民主的政府能夠像台灣一樣能夠承受週期性的選舉。1951年開始有地方選舉，部分中央級民意代表選舉也在1969年首度開放，直到解嚴之前，共有九次縣市長與省議員選舉，四次國大代表選舉，六次立法委員選舉，還不包括其他層次更低的選舉（見 Tien 1996: 6-7）。每次選舉都是龐大的財力與人力投資，而頻繁的選舉迫使反對者不得不認真投入。相較之下，其他國家的威權統治者常以軍事政變方式上台，取得權力之後，即凍結所有選舉，剝奪過去政治人物的參政權。因此，許多拉丁美洲的政治反對者被迫從市民社會出發，他們參與許多宗教團體、勞工團體、社區團體，以社會運動的方式向執政者提出挑戰（Levine and Mainwaring 1989; Oxhorn 1991; Hayes 1997: 32-38）。台灣的政治菁英越過了這一層的實習，直接在政見會場上向選民宣揚理念，對於威權主義的批判很快地就轉向政治的批判，誠如吳乃德所指出的，反對勢力在黨外時期即異常早熟地以「選舉—專業政黨」爲取向（吳乃德 1990）。

候選人所面對的是不分眾的選民群，他們必須提出一個符合最大公約數的訴求，以迎合大多數人的口味。除了選舉期間以外，選民服務成爲了政治菁英與一般民眾接觸的唯一機會，然而這種服務至多只是反應民瘼，對於社會議題的介入是片面淺薄的。如余陳月瑛就曾說過：

余家參與政治是從裝路燈、造橋、鋪路開始的，沒有橋，每年都淹死人；沒有錢，賣掉土地，賣掉家人的首飾也要建，出身「官廷」、出身「世家」，以秀異份子自居的中央高官，當然是體會不出這種政治風味！（余陳月瑛 1996: 21）

因此，從黨外到民進黨這一段時期，台灣的反對運動是圍繞在狹義的政治議題中開展出來的。反對派人士將對抗軸線放在「民主／專制」與「台灣獨立／外來政權」，並未尋找這些政治矛盾背後更廣大的社會起源，從而將政治關係社會化，並且由下而上地建構一套政治主張。因此，艾琳達的批判雖然是站在不同的觀點，卻指出這群菁英的盲點，「民主運動的領導者缺乏一套一致的革命理論。他們不深究社會如何產生功能，又如何改變。他們相信只要爭取到言論自由和成立反對黨，國民黨就會分裂、孤立，並且同時失去對社會的控制，甚至垮台」（艾琳達 1997: 151）。

黨外人士早期只有少數人注意到環境的問題。邱連輝在擔任省議員任內，曾對於核能安全問題提出質詢，並且在高雄事件當晚上台講了40分鐘的核能問題。²⁵ 田秋堇在七〇年代末期擔任林義雄省議員的祕書，曾接獲貢寮漁民陳情，指稱不要興建核四，以免漁獲量減少。她曾到處找資料，寫了一些環境問題的質詢稿，不過最後沒有派上用場。²⁶ 康寧祥的這一段引言明白地表示當時黨外菁英的看法：

很多人批評我們政治掛帥，把一切問題都扯到政治上面，似乎不關心環境污染和教育文化問題，其實……真正的病源是政

25 見「較早的反核聲音之一：邱連輝談核能」，原載於《生活與環境》（1982/1），收於張國龍等編（1994），頁166-70。

26 《新潮流評論》3（1989/3）：35。

治，這是癥結所在。這個結沒有解開之前，環保問題不可能解決的。²⁷

因此，除了這幾個零星的個案以外，最重要的嘗試便是《生活與環境》與前進系的黨外雜誌。

(二)《生活與環境》(1981-1982)與《前進週刊》(1983-1988)的嘗試

1981年底，以黃順興為首的黨外人士創立了《生活與環境》雜誌。這是台灣第一份專門探討環境問題的刊物，比《大自然季刊》早了兩年。黃順興曾任台東縣長與彰化縣立委，與黃信介、康寧祥等人輩份相當。一些黨外的新生代人士也在這個刊物擔當編輯或撰稿的工作，因此，《生活與環境》也被歸入黨外雜誌之列。

《生活與環境》一共發行了12期，關注一些當時發生的公害問題，如多氯聯苯中毒、農藥濫用、彰化台化污染、南港啓業化工、虎尾寶隆紙廠、核廢料、林園阿米諾酸廠污染等問題。雜誌社的律師劉毓卿，曾在1981年參與協助彰化縣花壇鄉農民控告八家磚窯廠空氣污染，並且在一審獲得勝訴。²⁸就如同解嚴以前的雜誌社一樣，辦雜誌本身不只是手段，目的是為了從事運動。

在第二期的社論之中，這一群黨外人士指出「該是環境運動起步的時候了」。他們認為環境問題涉及了個人、工商業利益、制度等三個環節，要真正解決問題，所需要的是「一個穩健而具本土性的環境保護運動」。²⁹第六期的社論更指出，光是靠由上而下的環境立法與機構設置是不足的，更重要的是民眾的參與，

以監督政府與企業界。同時，他們也批判了環境保護學會、環境衛生協會、消基會等草根性不足，與業界或官方太親近，並認為未來的環境運動應該由民間自主組織開始。³⁰

很明顯的，《生活與環境》的目的是要推動草根的環境運動，這展現出黨外知識份子想要接合反污染草根民眾的企圖。只可惜，這份努力並沒有持續，從第七期開始，雜誌的內容開始呈現中國民族主義的色彩，環境的報導反而減少了。黃順興不久也投靠中國，整個雜誌就解組了，這使得反對勢力真正與草根接觸的時間延後到1987年。

此外，圍繞在《前進周刊》的前進系也是另一派關切環境問題的黨外份子。《前進周刊》在創刊於1983年5月，後來陸續以《前進世界》、《前進廣場》、《前進每週一書》、《前進時代》、《前進廣場月刊》、《前進》、《向前看》等名義出版。前進系份子受到黃順興的影響對環境問題較為關心，有若干成員也曾在《生活與環境》雜誌工作過(楊祖珺1992: 108-109)。環境議題的提出突破了黨外運動的政治掛帥性格。《前進週刊》報導了許多當時的公害事件，如新竹化工、日本水俣病、台灣核電廠危機、台塑崇德工業區案、中壢市欣桃天然氣公司儲氣槽案、美國有毒農藥進口、廢五金公害、核子武器等。他們指出了公害問題背後的政治經濟學結構，包括跨國公害的輸出，以及第三世界在技術上的依賴性，並強調環境權是天賦人權，不能被任意剝奪。

前進系的特殊性在於他們能夠吸收西方先進的生態學思潮，並且用來理解台灣的環境問題。1983年起，《前進週刊》開始連載國外的生態漫畫，試圖將生態學知識普及化。他們仿效的對

27 引自《新環境月刊》，13(1987): 14。

28 《生活與環境》，1(1981/10): 42-50。

29 《生活與環境》，2(1982/1): 2。

30 《生活與環境》，6(1982/4): 1。此篇社論的執筆人是蕭新煌，亦收錄於蕭新煌(1987a: 67-70)。

象是西德綠黨模式，並且翻譯了《綠色的抗議》一書與綠黨的黨綱，企圖將社會抗議與政治運動結合在一起。前進系的名稱與口號就是援引於綠黨，「我們不是左派，不是右派，我們是前進派」。在此要強調的，相較於當時的主流黨外，這一群知識份子雖然較願意以群眾示威方式來要求政治改革，但是並未直接涉入各地的環境抗爭，而是以啓蒙者的姿態宣揚生態理念。

(三) 八〇年代的黨外雜誌與新生代

美麗島事件之後，大部分黨外運動的菁英都身繫囹圄，所謂的黨外新生代開始出現。黨外新生代的一個主要支流是新潮流系，他們在 1984 年創辦了《新潮流》雜誌。相對於黨外主流以公職為主的議會路線，他們對於國民黨採取了不妥協的立場，主張用群眾運動的方式來推翻威權統治。不同於前進系，新潮流的組織嚴密，對於成員的篩選十分嚴格，他們希望每個份子都能扮演運動先鋒隊的角色。「台灣獨立、社會民主、群眾路線」是新潮流系的三大主張，在《新潮流》創刊的同一年，部分成員成立了一些外圍的社會運動團體，包括台灣勞工法律支援會、台灣人權協會等。

前進系與新潮流系，加上夏潮系統，都是屬於黨外編聯會的成員，負責當時盛行的黨外雜誌編輯與寫作，從他們的文章中，也可以了解當時黨外對於環境問題的態度。

下圖是十種主要黨外雜誌所刊登關於環境議題的篇數趨勢。

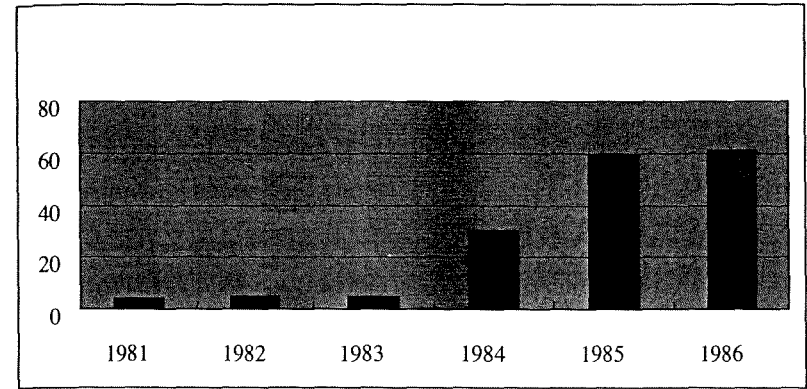


圖 2-2 黨外雜誌關於環境題目文章篇數 (1981-1986)

說明：資料來源見附錄第三節。

這個統計圖顯示，隨著台灣環境問題日益嚴重，黨外人士也逐漸注意到這一點，因此關於環境問題的篇數也呈現正成長的趨勢。然而有兩點需要特別說明，第一，黨外雜誌雖主要是表達政治意見，評論時事，另一個重要的面向是報導國民黨所控制媒體不敢提到的事件，這是一個大賣點，有些雜誌就以小道耳語或驚人內幕為封面故事。因此，凡是涉及不可見人的國家機密（如核武、核能發電），或是有激烈衝突的場面（地方反污染抗爭），都是扒糞最好的素材。第二，黨外雜誌的發展創造了很大的市場，政治人物需要言論管道與資金來源，所以紛紛投入辦雜誌的行列。越到了後期，各種黨外雜誌數量越多，每週都有不同的刊物問市。因此，隨著刊物出版更加頻繁，關於環境的報導自然增加了許多。

另一方面，如果從文章的主題來分類，可以得到下列的統計圖。

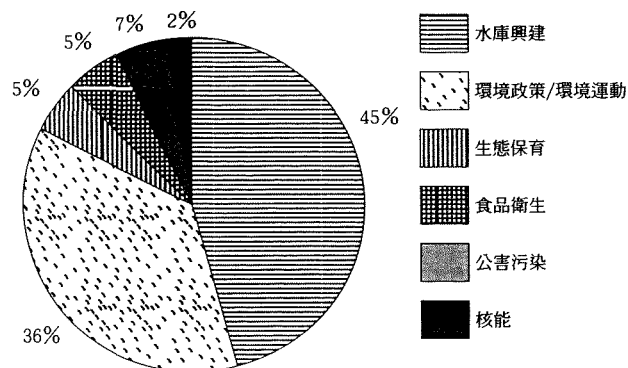


圖 2-3 黨外雜誌關於環境議題文章之主題分類圖

說明：資料來源見附錄第三節。

從圖 2-3 的 164 篇文章分類可以得知，黨外人士關心的仍是「政治性」意味較高的核能問題與公害污染，分別佔了 45% 與 36%。生態保育、食品衛生、水庫興建、環境政策/運動分別都不超過 5%。在此，黨外與前一節所提到的保育學者正好截然對立，前者企圖從環境問題批判國民黨的統治，指出黑箱作業、包庇不法、縱容污染、貪污徇私等政治因素才是環境破壞的根源；相對於此，後者將關心焦點放在生態保育等軟性的議題上，選擇與國家合作，而非對抗。因此，黨外人士對於中華民國生態保育協會所代表的路線有所批評，他們認為，在環境急速惡化的年代裡，《大自然季刊》給予我們的，顯然「是一個遙遠的、烏托邦式的美景，給人的感覺是不切實際，甚至是一種粉飾和包裝」。³¹相對於保育學者，黨外份子是以政治人姿態現身的知識份子，他們並不滿足於純粹的理念人角色。

³¹ 見「美不一定是壞：大自然雜誌與生態保護」，《八十年代半月刊》，2 (1984): 77-78。

不過值得注意的是，雖然當時黨外人士參與各地的抗爭不深，他們卻注意到一個事實：環境運動終將不只是官逼民反，而需提升其批判的層次，從地方到全國，從反公害到政治經濟學，從情緒反彈到環境權的落實。在未來發展的過程中，黨外人士將有著力的空間，³²然而這個關鍵性的一步卻直到解嚴後才踏出。

簡而言之，最晚在八〇年代中期，黨外人士也開始注意到日益嚴重的環境問題，一部分的知識份子已經開始傳播生態理念，並且細心觀察與思索各地的反污染抗爭。黨外是靠政治抗議起家的，在他們原初的認知框架之中，反國民黨是首要任務，只要國民黨下台，環境問題就可以迎刃而解。很顯然，至少有一些黨外新生代不認為事情如此簡單。

五、草根抗爭的興起

誠如先前所指出的，專家學者與黨外人士從八〇年代就提出了環境保護的論述，這些知識份子分別訴諸於生態保育、核能風險、反威權等立場，在當時的台灣也的確造成了一股生態啟蒙的風潮，不過，這仍不是完整的環境運動。草根群眾是感受環境破壞事實的第一線，在他們的日常世界裡，污染就是直接的受害經驗，從這些負面的經驗中，並不能直接得到保育主義、風險政治、政治民主等知識份子所強調的意義。事實上，知識與意義都是被社會過程所創造出來的，從這種社會建構論的觀點看來，社會運動也是一種「意義指涉的行動者」(signifying agent) (Snow

³² 見「官逼民反民就反」，《前進廣場》5 (1986)。

and Benford 1988: 213)。不管是成功或失敗的個案，社會運動都需要提出一套診斷問題、解決問題、說服其他人參與的框架，也唯有這種認知框架被採信了，集體行動才有可能會發軔。因此，分析解嚴以前的知識份子論述，可以得到下列三種針對環境問題的框架：

表 2-1 解嚴以前知識份子所提出的環境問題框架

	診斷框架	預測框架	動機框架
保育學者	開發主義	自然和諧	愛惜自然
反核學者	科技迷思	替代性能源	減低風險
黨外人士	威權主義	政治民主	反獨裁

任何的運動框架都具有三種必要的成份，即是診斷 (diagnostic) 的、預測的 (prognostic)、動機的 (motivational) 等元素 (ibid.:199-204)。診斷框架詮釋問題，直接點出病灶之所在。預測框架則是指出應該採取的手段與策略，以對症下藥，解決其問題。至於動機框架則是以道德說服，來鼓舞大眾參與熱情。從表 2-1 中，可以看到同樣的台灣環境問題，卻同時容許諸多相異的理解可能。保育學者、反核學者、黨外人士分別從各自的專業領域與政治立場，進而注意環境破壞的問題，也提出了不同的解決方式。雖然如此，這些知識份子的論述並沒有直接點燃群眾參與的熱情，無論是韓韓與馬以工的《我們只有一個地球》、林俊義的《科技文明的反省》，或是黨外的反國民黨論述，都是具有相當程度的「知識包袱」 (intellectual baggage)，需要讀者跳脫日

常世界的經驗，採取另一種語言來進行思考。受到化工廠廢氣毒害的民眾，感受到身體不適、農作物受害、財產損失，但是要从這些經驗聯想到開發主義、科技迷思或是威權主義等主題，則是需要相當 C. Wright Mills 所謂的「社會學想像」。就如同我們不能期望所有人是社會學家，我們也不能指望一般民眾能夠受到這些知識份子框架的感召。草根環境主義的興起需要從民眾的生活世界出發，建構一套屬於他們的行動語言與框架。在此，並非特意貶低知識份子的貢獻，事實上，後面的分析將要指出，草根群眾如何吸收、轉化這些知識份子的論述，從而催生了台灣本土的環境運動。

(一) 早期環境自力救濟的成長

關於八〇年代初期的草根反污染抗爭，已經有十分完備的描述與研究 (蕭新煌 1987a, 1988 ; 蕭新煌等 1993: 91-99; Hsiao 1999)，在此只需要約略歸納早期抗爭的幾個特性。在許多案件中，民眾都是先默默忍受污染的事實，才向官方或業者陳情反應。大部分的情形，污染源都不會有所改善。因此，一旦出現了工安意外，居民便採取自力救濟的行動，防止進一步受害。居民的反彈是零星的，他們與業者之間陷入一種污染 / 抗爭的惡性循環。受害者並沒有組織，通常只是工廠附近的居民，因此，他們無法將訊息傳達給外地團體或媒體，同樣也得不到外來的援助。官方的反應總是晚一步，一方面沒有足夠證據或法律來制止污染現象，另一方面，污染者多半有辦法擺平主管機關。這使得受害者投訴無門，終於群起自力救濟。

在八〇年代早期，已經出現了下列幾種抗議劇碼 (protest repertoire)：

- 1、**集體陳情**：嚴格來說，集體陳情與示威並沒有兩樣，都是公開發動群眾，要求主管單位立即答應改善。只不過在戒嚴時期，示威是不允許存在的，所謂的集體陳情只不過是較委婉的說法。1984年5月4日，桃園縣觀音鄉大潭村村長率領兩部遊覽車的村民，前往縣政府，要求縣長立即解決鎬污染的問題。抗議的村長提出三點要求，分別是遷村、供水、救濟貧困(官鴻志 1986: 15-16)。
- 2、**擋路 / 圍堵**：中油公司在高雄縣永安鄉沿海地區興建台灣第一座液化天然氣接收站，自1985年初動工以來便不斷受到居民抗議，原因是運送砂石的大卡車常壓壞路面，造成民房龜裂。居民自從1986年起兩度設置路障，阻止車輛進入，逼使工程延宕。擋路抗爭的結果是政府付出上億元的「轉業輔導金」賠償受害者。³³
- 3、**破壞設備**：只要工廠開工，就會有污染，因此，要阻止污染，就要讓工廠停止運作。1975年，台灣阿米諾酸公司在高雄縣林園鄉設廠，附近中門村的居民普遍罹患皮膚病與支氣管炎，農田的生產力降低，連中門溪的魚蝦也絕跡。從設廠隔年起，村長等人就向縣府反應，到了1980年因為陳情無用，才找上高雄縣團管區。同年底，廠官民三方達成改善協議，但是廠方一直沒有改善污染。於是1982年3月，居民衝入廠區，砸碎門窗，搗毀生產設備，並且將該廠之污水到處潑灑。³⁴

33 見自立晚報 1985/3/25、聯合報 1986/1/5、1986/1/8、1986/1/25、1986/12/12、1986/12/13。

34 關於阿米諾酸事件，見《生活與環境》7(1982/5): 45-51；8(1982/6): 45。

- 4、**組織自衛隊**：高雄縣湖內鄉和信興曾是台灣規模最大的養豬場，在1970年代所養的豬隻高達十一萬頭。豬的糞便尿水未處理就排放到興達港，使得下游的養殖業者受到巨大的損失。業者對於賠償沒有誠意，受害者於是組織殺豬隊以自保。³⁵

這些劇碼具有高度在地化的性格，不滿的居民是直接在地化的社區鄰近進行抗議。主要的暴力行動是針對製造污染的廠商，而不是縱容污染的政府。他們的集體行動固然反應憤怒的情緒，但是主要的目的仍是在施壓，要求污染立即中止。這些特徵符合 Cloward and Piven (1972: 69-72) 對於美國低下階級抗議的觀察。都會的窮人缺乏政治資源，他們不可能採取有組織的抗議行動(例如國會遊說、遊行等)，他們只能在日常生活的脈絡中拒絕順從體制的遊戲規則(例如拒繳房租、包圍社會救濟機構)。同樣地，在八〇年代初期的台灣，由於缺乏政治表達空間與其他公眾團體的奧援，公害受害者的集體行動也只能以這種形式產生。

這種零星的抗議逐漸增多，根據筆者所收集的資料，從1980年開始地方的環境抗爭呈現下圖 2-4 的成長趨勢。

從數量上看，台灣的環境抗爭在解嚴之前就有相當程度的成長，不過抗爭本身並不構成社會運動。單單是素樸的、直接的、抗爭完就結束的(shoot-and-run)案件，仍是離社會運動有一大段的距離。誠如第一章所指出的，社會運動與其他抗爭政治形式的不同在於擁有特定目標的協會與公開集會，因此台灣環境運動的誕生是八〇年代中期，亦即是接下來所要分析四件個案。

35 見《生活與環境》7(1982/5): 51。

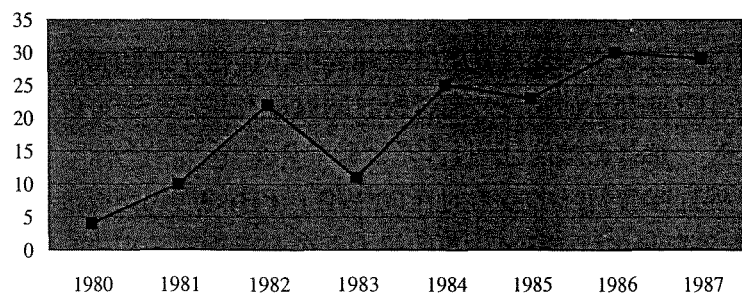


圖 2-4 台灣環境抗爭案件 (1980-1987)

說明：資料來源與方法見附錄。

在上述的抗議劇碼中，可以發現八〇年代初期污染受害者已經是不畏懼採取直接行動，甚至暴力，來阻止自己生計與環境的持續惡化。不可否認地，居民的反抗是反應了正在改變中的政治氣氛。1979 年的美麗島事件被鎮壓，但是黨外運動仍是不斷地提出反對論述，在接連的選舉中挑戰國民黨。但是儘管如此，與其他的社會運動相比較，環境爭議的抗爭化轉向在時間上仍是比較早的。在八〇年代中期以前，大部分已出現的社會運動都是採取溫和的手段，沒有直接訴求群眾。成立於 1980 年的消基會主要是以檢舉、開記者會的方式，揭露有問題的消費產品 (蕭新煌 1987b)。婦女新知雜誌社在 1982 年成立，在 1984 年也曾與其他婦女團體聯手推動優生保健法的修正，但是她們的動員策略仍是以書面的連署 (范碧玲 1990: 65)。在 1983 年，原住民知識青年創立了《高山青》雜誌，他們探討各個原住民所面臨的壓迫處境，但是在解嚴之前仍沒有展開群眾動員的行動 (孫大川 1995: 20-21)。

另一方面，在其他的社會運動議題領域中，群眾抗爭是存在的，但是卻是孤立的個案。在 1985 年底，新竹玻璃公司的管理階層捲款潛逃，員工自力接管，並且抵抗法院的親資方判決。³⁶ 新玻事件是解嚴之後勞工運動的先聲，但是卻也是唯一的抗爭個案。同樣地，在八〇年代初期，大學校園內的異議社團紛紛出現，其中比較重要的抗爭議題即是爭取校園民主。在 1982-1985 年台大普選運動中，社團的動員是顯著的現象。儘管如此，這個時期學生活動仍是侷限於少數的校園裡 (林玉体 1990: 186-187)。相較之下，環境抗爭的激烈程度與普遍性是十分特別的。追根究柢，除了污染的直接壓迫性、政治氣氛的鬆弛，更重要的原因在於社區居民本身就是具有草根的鄰里組織，而且既有的民間宗教祭祀圈也強化了彼此團結，提供一種保鄉護土的認同 (見第三章的進一步探討)。

接下來將從四件個案中，來進一步考察草根群眾與知識份子之間的關係。在其中，大里反三晃 (1982-1986)、新竹水源里反李長榮 (1982-1988)、鹿港反杜邦 (1986-1987) 等三個個案，都是在解嚴之前就結束或是獲得重大勝利。至於貢寮反核四案，真正的草根勢力形成是在解嚴後的 1988 年 3 月，也就是鹽寮反核自救會成立的時候。不過，在八〇年代中期以來，專家學者與黨外都分別對於核四議題採取了密集的動員，甚至試圖與地方民眾建立某種聯繫，這也值得進一步來研究。

本研究之選擇這些個案，原因在這些抗爭是當時最受到注意的環境案件。而且，這些案件中，草根群眾、黨外份子與專家學者都牽涉在其中，儘管他們的參與程度有相當大的差異。因此，

36 《勞動者》8 (1986):1-2。

深入分析這些案件的演變，能夠幫助我們理解八〇年代中期草根群眾與知識菁英的互動情形。

(二)大里反三晃案

三晃化工廠設立於1976年，地點在台中縣大里、太平、霧峰鄉交界一帶，從事原料生產，提供下游工廠製造農藥。1982年4月起，一群大里鄉居民向縣政府陳情，要求阻止公害。³⁷ 根據黃登堂老師的說法：「三晃的污染都很嚴重；風一吹過來，連氣都喘不過來。大家都逃去大里，在太平這邊是順風，更嚴重」。³⁸

就像台灣其他公害現場一樣，居民從鄉、縣、省、中央一路陳情，但是到處受挫，有記錄的陳情至少有396次之多。³⁹ 1984年底居民提議成立台中縣吾愛吾村公害防衛會，並且向縣政府申請登記，經過一連串的協商，他們接受官方的要求，改名為台中縣公害防治協會。⁴⁰ 這個協會成為台灣最早的草根環境組織，而且是完全由地方民眾參與所組成的，地方上的教師黃登堂先生是第一屆的理事長。協會的首要目標就是要終止三晃廠的污染，他們曾找到三晃暗中偷埋的廢水管道，並且以這個證據向縣政府施壓。⁴¹ 突發性的公害一而再地發生，憤怒的居民也曾多次衝入廠

37 兩份關於大里反三晃的大事記，見蕭新煌(1988: 41-53)；黃登堂，「空氣有毒的日子：一個小學老師的公害日記」，中國時報1986/4/28。

38 訪談記錄，台中縣公害防治協會理事長(1985-1986)，1999/4/26。

39 這個數字引自於粘錫麟(1990)。

40 關於吾愛吾村公害防衛會，見中國時報1984/12/27。關於公害防治協會，見聯合報1986/4/28。根據黃登堂的說法，官方認為防衛會的名稱太刺激了，而吾愛吾村則土味十足，省新聞處要求改名為公害防治協會，見訪談記錄，台中縣公害防治協會會長(1985-1986)，1999/4/26。

41 中國時報1985/5/16。

房內，破壞設備。業者雖然不只一次公開承諾願意遷廠，但是都以政府規劃的農藥專業區尚未成立為由延宕。到了1985年中左右，接連的三個月內發生了四次的毒氣外洩、偷放廢氣、車輛翻覆等意外。在6月4日當天，在台中縣長作證之下，居民取得了業者在一年後停工的切結書。⁴² 儘管業者曾再度試圖翻案，但是在居民的強大壓力之下，三晃化工同意在一年緩衝期之後正式停产，並且解散員工，這使得三晃案正式落幕。

分析整個三晃案中的群眾與知識份子，發現專家學者的介入程度很低。在台中縣公害防治協會的成立大會上，代表早期保育路線的馬以工會應邀前往致詞。馬以工後來掛名協會的顧問，但是並沒有進一步涉入。⁴³

至於黨外勢力方面，曾任台中縣長(1998-2001)的廖永來有相當程度的涉入。廖永來以前是太平鄉一帶的中小學教師，也寫作詩詞(筆名廖莫白)。在三晃案之前，屬於黨外的許榮淑陣營，也參與過教權會的運動，算是黨外運動中的新生代。不過，他在整個反三晃抗爭中卻面臨了外來運動者的困境，他無法取得地方民眾的信任。事實上，許多三晃案的地方參與者都與國民黨有密切關係，這使得黨外的參與受到很大的限制。台中縣公害防治協會第二屆會長是國民黨籍縣議員叢樹林，他是軍人出身且為黨團的書記，也是唯一支持當地民眾的政治人物。創會會長黃登堂與當時台中縣長陳庚金同為台中師範學校出身，私交甚篤，對於黨外人士也存有相當的戒心。

三晃案結束之後，黃登堂曾建議將太平、大里交界一帶受工業污染的地區，變更地目，設立公害防治示範區。這項提議獲得當

42 中華日報1985/6/6。

43 馬以工的致詞，見「公害同盟」，中國時報1986/5/9。

時台中縣府同意，並且委託中華開發公司協助規劃，提報此案至台灣省政府。⁴⁴ 廖永來當時擔任協會的總幹事，他極力反對此案，認為沒有必要與國民黨的縣長合作。根據廖永來的說法，運動是由以黃登堂會長為首的務實派所控制，他們反對過度政治敏感的動作，避免與國民黨決裂。廖永來與黃登堂合作並不愉快，廖是從黨外的立場，將國民黨政府視為抗議目標；但是黃的態度較為謹慎，只希望將污染問題解決，其餘的能免則免，以防事態擴大，在他的主導之下，廖永來不得不在 1988 年 7 月離開這個戰場。⁴⁵

在所有的民進黨人士中，廖永來是解嚴前參與地方環境最深入的一位。廖永來代表一群新生代黨外勢力，他們有心尋找反抗國民黨的新戰場，並且想將草根反污染抗爭的訴求層次提高，但是許多因素限制了他們的參與程度。事實上，廖永來的參與也沒有獲得黨外的奧援，當時的政治反對派主流仍是著重於選舉的競爭，而不是社會運動的參與，這一點與解嚴後的圖像十分不同。另一方面，黨外人士素質不一，有些甚至與業者串通，本身成為抗爭的對象之一。在反三晃抗爭過程中，地方上有傳言指出：

一位頗具知名度的黨外人士！在競選期間接受三晃公司捐贈的競選經費，居然也堂而皇之，為三晃護航……某人士年前才當選民意代表，其他方面不談，單就民意代表在競選時竟也大力鼓吹反公害，他更不會忘記了該黨對環境保護的理想與追求，但是我們若從公害的共犯結構觀之，此類民代的心境，令人覺得痛心。⁴⁶

44 中國時報 1988/2/9。

45 黨外人士對於黃登堂等人保守作風之批評，見廖永來 (1989:92-94)。當時黨外雜誌對於這個事件也有若干報導與評論。

46 引自《台中縣公害防治協會通訊》3 (1987)，亦見廖永來 (1989: 82-83)。

無疑地，這一類的傳聞反映了，同時也加深了黨外與大里鄉民的不信任，限制了雙方合作的可能性。

(三) 新竹水源里反李長榮案

李長榮化工新竹廠設立 12 年之後，於 1982 年開始擴建。隨著產能的增加，污染的程度也更嚴重，居民的抗爭行動開始由被動轉為主動。與台中大里鄉民一樣，他們也是經過了各層級政府的陳情，包括取地下水送市政府檢驗，但是都不得要領。水源里一帶是新竹市的農業重鎮，許多世居務農的民眾成為李長榮最直接的受害者。除了他們以外，住在清大北院宿舍的教授也深受其苦，他們曾在 1983、1985 年兩度向政府聯合陳情，但是效果有限。溫和手段無效之後，居民開始訴諸抗爭性高的手段，從 1986 年開始發生了三次圍堵事件，均迫使廠方不得不停工，以息眾怒。這三次圍堵分別持續了 3 天、12 天、425 天，在第三次圍堵過程中，新竹市公害防治協會成立，成員包括了當地農民與清大教授。1988 年 4 月，李長榮公司終於同意拆除生產設備，停止新竹廠運作。

清大教授黃提源與水源里居民一樣是受害者，也曾參與以居民為主的抗爭。黃提源也是台灣反核學者的先驅之一，在八〇年代初期寫過一些反核文章，並且加入新環境雜誌社 (1985 年)。然而，他關心李長榮案，卻沒有想到要用新環境力量來介入，他深知新環境的路線不適合從事抗爭。⁴⁷ 清大教授儘管是當事者之一，但是他們的涉入仍是較為間接的。事實上，黃提源自己也表

47 關於新竹市水源里反李長榮的大事記，見蕭新煌 (1988: 53-76)；林美娜 (1987)。

示，「教授們是在背後鼓勵居民圍堵，有教授的支持，居民也比較敢」。⁴⁸ 這也就是說，教授的支持在某種程度上賦予農民的抗爭行為正當性。警察有可能以高姿態面對社會地位較低的水源里農民，但是一旦面對國立大學的教授，他們自然會客氣一點。

清大教授涉入李長榮案的另一項效果則是涉及了菁英份子所享有的資源。最後趕走李長榮的因素除了居民持續的反對以外，新竹市政府是否要認真執行上級單位的停工令也是一個關鍵。當時的新竹市長任富勇原先是清大的體育老師，也與關心李長榮案的教授群有相當的「私交」，因此，他較願意站在抗爭民眾這一邊。黃提源甚至認為，正是由於任富勇的關係，市政府才沒有派警察來驅散圍堵的群眾。⁴⁹ 較為友善的地方政府能夠降低集體行動的代價，但是不能完全取代基層草根的參與，無論如何，這一點絕對不是平常農民可以享有的特權，也是反對三晃廠的大里鄉民所沒有的好處。

在黨外人士方面，他們對於李長榮案的涉入也不是很深。反抗李長榮行動出現以來，新竹市就由泛黨外的施家班執政，然而居民發現黨外市長不一定總是站在人民這一邊，當時有傳言說，市長向李長榮公司要求拿錢。因此，清大教授聯名寄存證信函給市長，要求徹底執行中央下達的停工令，市政府態度卻令人失

48 就了解，清大教授的介入方式，包括集體陳情、參與多次的協調會議、參與公害防治協會的籌設。其中以黃提源為首的少數教授，參與層次頗深，這是不同於三晃或杜邦的案件。不過，要強調的是，他們都試圖將自己的參與和新環境雜誌社脫勾，他們不希望雜誌社能提供任何協助，也不想為雜誌社增添麻煩，這反映了在解嚴之前，大學教授一般而言對於直接參與抗議仍是持較為保留的態度。從另一個角度來看，黃提源與張國龍的少數例子，也預先開創了另一種知識份子參與運動的模式，後者一直到1987年11月台灣環境保護聯盟正式成立之後，才真正普遍化。

49 訪談記錄，新竹市公害防治協會會長（1987），1999/4/20。

望。⁵⁰ 黃提源表示自己長久以來不滿國民黨專制，這個事件卻使得他對於黨外運動徹底地失望。等到國民黨重新取得執政地位之後，新竹的民進黨政治人物根本無從介入抗爭，卻又想獲得當地選票，在許多協調會的場合中，他們只能在外圍干擾，企圖煽風點火，取得一些同情。在1987年8月14日，任富勇市長、居民代表、李長榮代表、黃提源達成五項決議，以拆除大門口的圍堵堆石。民進黨市議員魏秀珍、省議員莊姬美等人的四輛宣傳車播放音樂，干擾協商過程，民進黨黨員施性平上台，抨擊黃提源等中介人士不應與國民黨妥協，要求民眾包圍市府。⁵¹ 這種情況與三晃案同出一轍，黨外陣營的背景複雜，有時反而成為居民抗爭的對象。

另一方面，在水源里帶頭抗爭的地方領袖都是國民黨人士，如新竹市農會理事長溫漢柱，他也是市黨部評議委員，里長彭榮貴亦屬於國民黨。當時國民黨地方幹部對於反李長榮運動也是持同情的態度，兩次居民與業者的協調會都是由黨部出面協商。國民黨新竹市黨部主委秦金生、國代林政則等人也曾前往李長榮大門口圍堵現場向民眾致意，並且贈送題有「勞苦功高」的匾額。⁵² 在抗議策略方面，這些國民黨人士選擇了較為安全的方式，他們拒絕走出水源里以外，仿鹿港、後勁模式北上抗議，居民認為只要黨政系統能夠出面解決，就撤退（林美娜 1989:179）。無疑地，這個因素也壓縮了黨外份子實際介入的空間。

50 同前註。

51 自立晚報 1987/8/14。

52 自立晚報 1988/2/27。

(四)鹿港反杜邦

與三晃、李長榮案不同，鹿港反杜邦是「預防性」的抗爭，他們對抗的對象是龐大的跨國企業。居民擔心一旦杜邦設廠，將會污染環境、破壞古蹟，並剝奪養殖業者的生計，而危及傳統的文化與生活方式。⁵³ 1986年初兩位地方選舉候選人曾發動萬人簽名反杜邦，不過當時仍只是「噱頭」，真正反杜邦運動是從同年的3月開始，反對人士串連地方團體，如漁會、農會、青商會、學校、廟宇管理委員會、鎮代會等。在他們精心策劃之下，6月24日在鹿港發動了台灣反污染運動史上第一次的遊行，群眾高呼「我愛鹿港，不要杜邦」的口號，雖然遊行路線不超過一公里，沿途也沒有重大的衝突，但是經由電視媒體報導，引起極大的震撼。十餘天後，行政院長俞國華不得不宣布，在民眾疑慮未解除之前，不會同意杜邦設廠 (Reardon-Anderson 1992: 40-53)。六二四遊行之後，鹿港反杜邦的聲勢大振，吸引了許多外地人士的關心與注意，反對者也逐漸將抗議的層次提高。12月13日，鹿港民眾以參觀台北市中正紀念堂的名義，利用情治單位防備不及，舉標語牌在總統府前進行抗議。這場抗議活動不但是前無古人，因為在過去沒有人敢在總統府的敏感地區進行反對活動；更是後無來者，因為不久博愛特區設立，以安全為由禁止一切遊行集會活動。面對居民強烈的反彈，杜邦公司不得不宣布在隔年3月暫停在鹿港的投資案，兩年後才於觀音工業區設廠。⁵⁴

在整個反杜邦動員過程中，專家學者沒有實際參與。受訪者施信民與張國龍是台大教授，也是後來成立的台灣環境保護聯盟

53 關於鹿港反杜邦的大事記，見蕭新煌(1988: 76-100)。其他研究，見周芬姿(1990)：韓榮華(1988)；Won(1987)；Reardon-Anderson(1992)。

54 自立早報、中國時報 1989/4/12。

之重要領導者。他們之所以到鹿港聲援，是因為鹿港籍學生到台大辦公室請求，才同意前往表達關心。草根民眾知道，只要有大學教授出面支持，抗爭的正當性就會提高。然而大部分的專家學者都置身事外，頂多也只是默默地觀察注意。杜邦案與三晃案比較近似，專家學者雖然具有生態保育的理念，但是對於地方抗爭運動的參與卻不深，至多只是草根反對者邀請前往致詞演講。⁵⁵

同樣地，黨外人士並不如外傳地涉入了反杜邦的抗爭案。以反杜邦簽名連署為競選號召的李棟樑，雖是無黨籍縣議員，實際上一直是國民黨在鹿港的黨友。李棟樑不希望外來聲援人士在台上大肆批評國民黨，一旦遇到這種情形，他都會以傳紙條方式，要求演講者下台。⁵⁶

在1986年的六二四大遊行之後，反杜邦運動成為全國的焦點，同年底要在第三選區(台中、南投、彰化)競選連任的許榮淑立委開始注意杜邦事件，她宣布要在鹿港舉行反杜邦說明會。當地運動幹部對於許的舉動十分不滿，認為之前她沒有關心，卻等到事件擴大之後，想要充當整個運動的領袖。因此，雖然這場說明會吸引了近三千人的聽眾，但是當地的運動者卻採取了不配合的態度，李棟樑與協會人員均未參加，以示與黨外劃清界線(林美娜 1989: 180；Reardon-Anderson 1992: 59-62)。據了解，杜邦事件結束之後，許榮淑等人到美國宣揚自己是反杜邦運動的領導者，這些言論引起地方運動者的不悅，他們認為一個只在鹿港演

55 筆者訪談過程中，發現環境運動界仍有人誤以為新環境參與並且主導了反杜邦運動，這很顯然是知識份子所塑造出來的迷思。若干人士宣稱，早期環境運動(尤其特指反杜邦運動)的興起是因為有新環境雜誌社的參與，才成為「結合學術界與文化界力量成功對抗污染源的事例」(蔡慧琳 1997: 10-11)，這種說法過於誇大了專家學者的重要性。

56 訪談記錄，新竹市公害防治協會會長(1987)，1999/4/20。

講了五分鐘的人，不配當領袖。⁵⁷ 因此，黨外反而是反杜邦運動中的搭便車者 (free-rider)，他們並沒有參與草創時期的經營，而只是利用抗爭風潮「割稻子尾」的機會主義者。

(五) 貢寮反核四案

嚴格來說，貢寮反核四案⁵⁸ 其實並不是解嚴前的早期環境運動。原因在於地方反對勢力的興起是在解嚴後的 1988 年初，但是草根抗議的崛起卻不能不歸功於先前知識界的反核動員。

上面曾指出，從八〇年代初期以來，台灣知識份子就對核電議題表現相當程度的注意，無論他們的立論是針對核電風險或是反對國民黨政權。但是對於貢寮居民而言，他們對於未來的核四廠尚沒有直接的受害經驗。不過，他們對於台電徵收土地的方式與價格並不滿意，認為政府使得他們承受財產的損失。另一方面，貢寮漁民也透過漁會體系，知道核電廠造成金山、萬里一帶漁獲價格滑落，因此，也對核能發電存有一定程度的戒心 (鄭淑麗 1995:94)。也由於擔心養殖業的利益受損，貢寮鄉代會在解嚴之前也曾多次上書政府，要求停止核四的建廠 (鍾俊陞 1986: 105)。然而，即使有這些不滿與戒心，八〇年代以來的一連串國內外核電廠事故以及專家學者的辯論，並沒有直接促成地方草根採取抗議活動，或者形成真正的「反核意識」。這一點其實可以比較杜邦案，兩者都是反對一項尚未成形的開發案，污染仍是看不見而感受不到的。然而，反杜邦運動的地方人士卻能運用當時

57 同樣地，黨外雜誌也有出現對於李棟樑等人的批評，見「生態與政治的戰爭：誰在散佈許榮淑拿錢的耳語」，《新觀點週刊》15 (1986): 28-29。

58 關於早期反核四的大事記，見張茂柱 (1989c:191-193)。

印度波帕毒氣事件，策動一系列的「公害之旅」來教育群眾，形成反對意識。但是面對政府極力推動的核能發電，貢寮民眾卻無法由下而上地形成一套具有說服力的論述。追究其原因，是與核能議題的高度專業性有關，要挑戰這樣高深的科技，顯然需要更強而有力的正當性宣稱。

核電大辯論儘管成功地暫時擱置核四計劃案，也在知識界引起不小的震撼，但是卻沒有在地方上產生進一步的迴響。這個事實倒是顯示了一點，知識份子的理念人參與是有其限度。要克服這項障礙，知識份子要從文化轉化為政治介入，從間接轉化為直接的參與。事實上，從先前的三晃、李長榮與杜邦等草根抗議的成功經驗中，知識份子也看到了體制外抗議的力量。張國龍就明白地指出，「從杜邦事件中，看到了草根與知識結合的需要」。⁵⁹ 因此，從 1986 年底起，黨外人士與反核學者不再滿足於辦座談會、寫文章等形式，而實際發動了一連串抗議 (見表 2-2)。

表 2-2 解嚴之前知識份子所發動的反核抗議 (1986-1987)

日期	事件
1986.10.10	黨外編聯會發動近百人到台北台電大樓抗議核電政策
1987.3.26	新環境雜誌社等團體在恆春國小舉行「從三哩島到南灣」反核說明會
1987.4.24	新環境雜誌社等團體在台北舉行「車諾比爾核電廠爆炸事件週年紀念」演講會
1987.4.26	新環境雜誌社等團體在核四預定地鹽寮舉行室外演講與反核遊行

資源來源：張國龍、黃錦賢 (1988 : 212)

知識份子的這些行動實際上已經踰越了理念人的範圍，而扮演起政治人的角色。他們不再滿足於公共領域的爭辯，進而下鄉直接面對草根，正式將反核的聲音帶到核電廠周圍。事實上，反核學者跳脫出狹義的公共啓蒙，是與當時的主流知識界看法有相當的差距，前面提到的新環境雜誌社就爲了這些下鄉反核活動，引發了不小的內部爭議。另一方面，根據張國龍的說法，他在一開始並不想直接訴諸於群眾。從1984年起，他因爲私人因素常前往貢寮鄉，

發現一大片地被圍，一問結果才知道是爲了核電廠。我是唸物理的人，我知道核電的破壞很大。與當地人那時談的結果，他們都不知道。我與當地士紳談過，與那時的吳鄉長談過。吳鄉長曾爲台電辦過土地徵收，但不知道核電的作用有多大。因吳鄉長要下任了，要我去找漁會。後來知道漁會開理事會的日期，我要求十分鐘的時間發言。他們聽了很茫然，台電從未與他們接觸過。有一些漁民想要知道更多。⁶⁰

換言之，這一群知識份子在嘗試了著作論述與學理辯論之後，第一個想到的念頭即是透過政治網絡的階序來說服地方頭人支持反核。只有在這種方式也失敗之後，他們才直接向基層宣揚反核理念，正式進入了集體行動的領域。也正是由於這種政治人形式的介入，貢寮居民才將反核運動的起源歸功於這群大學教授，誠如一位地方參與者所指出的：

59 訪談記錄，新環境雜誌社副社長，1999/1/30。此外，關於貢寮鄉民早期的不滿，見自立晚報1985/1/31、1985/4/23。

60 訪談記錄，新環境雜誌社副社長(1985)，1999/1/30。

你說要反核，但如何提出理論基礎？大家不會聽你的話。而張國龍、施信民等教授不斷和東北角民眾接觸，帶給大家理論的基礎，使人覺得反核有一定的正當性和合法性。在這點上，幾位教授發揮了很大的影響力。⁶¹

可想而知，這裡所謂的影響力並不來自於核電辯論，而是下鄉演講，也就是需要知識份子的角色調整。一位地方反核領袖明白地指出，這些下鄉教授到底如何發揮「觀念的影響力」：

因爲張國龍教授是台灣大學物理系的教授，這方面的認知比較權威性，地方上的老百姓覺得一個智識份子不會說謊話，官方代表都是說一些門面話，這些話的可靠性，他們會存疑。張國龍教授又離我們家很近，他以前老家是基隆七堵，他就用我們當地熟悉的閩南話跟大家溝通，大家覺得很有親切感，把他當做好像自己家的小孩一樣，到我們這裡來。⁶²

一方面，這些專家學者具有相當的文化權威，能夠代表一定程度的公信力，鄉民也願意尊重他們的意見。另一方面，下鄉演講使用了群眾的母語，而不是官方的語言，也更能打動地方民眾的心。從這一點來看，教授下鄉演講的形式代表了一種知識份子角色的突破，在某種意義上，他們已經開始從事政治組織的工作。

反核學者的下鄉也爲未來解嚴後知識份子介入社會運動建立了一種新的傳統，無論是在後勁反五輕案(1987年7月起)，或者是宜蘭反六輕案(1987年11月起)中，都可以看到大學教授密集的參與。值得注意的是，當這些反核知識份子採取行動時，三晃、李長榮、杜邦等案的民眾早就走上街頭、圍堵工廠了。因

61 引自《台灣環境》58(1993/4): 19。

62 引自公共電視(2000)。

此，總結核四案與前例的例子來說，群眾走在知識份子之前，而進一步驅使知識份子的自我調整，從而引發了台灣環境抗爭的新週期。這種情形誠如一位敏銳的觀察者所指出的，「原來應屬社會前鋒的知識份子，很難再坐在台北咖啡座上高談環境運動。在草根力量快速的形成反叛『鋼性』浪潮中，許多從前被當權者所用的所謂的環境關懷者『軟性』角色，很快的就被沖刷、擱淺上岸」（楊憲宏 1989:158）。

(六) 總結早期環境抗爭中的草根與知識份子

從三晃、李長榮、杜邦、核四等四個解嚴前的案件中，本章試圖釐清草根、黨外人士、專家學者的關係。首先處理黨外人士的部分。很顯然，環境運動不是政治反對運動的附屬產物，不是因為黨外公然挑戰國民黨，草根民眾才敢挺身而出對抗污染。相反地，當時反污染的草根與黨外之間存在著一種緊張的關係，一方面，民眾怕被外界貼上政治標籤，所以不歡迎黨外的參與；另一方面，某些黨外的作為反而更增加了抗爭的難度。某些人士認為，「政運是主軸，其餘[社運]都只是跑龍套，有了政運當主軸，才帶動周邊跑龍套的可能性」，根本是完全錯誤的看法。

參與反三晃抗爭的廖永來一方面受到地方人士的排斥，另一方面也沒有得到黨外的奧援。他曾在 1986 年中指出，「黨外運動往往忽略甚為重要的公害這一環。事實上，若以公害受害的民眾，人口比例，不能夠說不多，黨外人士為何放棄此重大資源，令人百思莫解」。⁶³ 廖永來在戒嚴時期的反三晃運動中單打獨

63 見「組織群眾、集體自衛：由台灣第一個公害防治協會的成立談起」，《前進廣場》2 (1986):72-75。

鬥，主流的政治反對派並沒有給與他應有的支持。這種情形到了解嚴後有了極大的轉變。1987 年底成立的台灣環境保護聯盟，不只是知識界與草根群眾的結合，也是環境運動與民主運動的匯流。透過各地的環保聯盟分會，民進黨開始大舉進入草根抗爭，事實上，這些政治人物是趁著前例草根抗爭所開啓的風潮，他們是趨勢的追隨者，而不是趨勢的創造者。關於這一點，策劃宜蘭反六輕運動，同時也是當地新潮流重要人物的田秋堇不諱言地指出：「對於政治改革者而言，喚起民眾是件重要的事，要用什麼議題來喚起民眾，只是方便法門。杜邦對於黨外而言，環境議題的能量已經累積到一定程度，可以用來喚起民眾；在過去用環境議題，民眾可能不會被動員，只能在政治議題上罵國民黨」。⁶⁴

如果說黨外人士是有力氣卻無機會，那麼專家學者一開始是顯得有些有心無力。在三晃與杜邦案中，他們是被邀請來的客人，地方民眾知道大學教授的名號能使社會運動更顯得師出有名。在李長榮案中，清大教授的支持與資源使得水源里居民的動員成本降低，但是站在第一線籌劃抗爭事宜的人仍然是草根群眾。至於貢寮反核四案，雖然存在類似的苦情與潛在動員能量，當地居民並沒有在解嚴前發動真正的抗爭行動。與前三個案子不同，在解嚴後的前半年裡，知識份子密集的體制外活動，尤其是直接到核電廠附近進行抗議，才真正喚起了民眾的反抗意識，只不過那已經是 1988 年 3 月的事了。從這個過程來看，伴隨著草根抗爭的陸續出現，專家學者的參與模式也跟著激進化，從所謂的理念人逐步轉化為政治人。事實上，也正是由於這種來自於草根部門的擴散作用，影響了知識菁英的態度，反過來再激化了草根反核勢力的崛起。環保聯盟創會會長施信民曾向筆者指出，聯盟

64 訪談記錄，台灣環境保護聯盟宜蘭分會會長(1987)，1999/6/4。

的構想其實早在 1987 年之前就已經醞釀，只不過在以往政治氣氛凝重的時代，「人民都會害怕」。⁶⁵ 很顯然，三晃、李長榮、杜邦等案件中群眾的非預期表現，打破了這種無可名狀的恐懼。環保聯盟能在正式宣布解嚴後不到四個月內成立，除了政治自由化的開啓以外，當然也得歸功於這些草根先行者。

八〇年代撰寫反核文章的專家學者，開始下鄉演講，甚至不避諱與黨外 / 民進黨同時登台出現，這種更積極的政治態度是來自於草根群眾的感染，從而激發出來的社會學習。⁶⁶ 換言之，草根群眾的反公害抗爭造成一個重要的觸媒作用，引發更為廣大的環境運動風潮。

最後，回到草根群眾。八〇年代的上半葉見證了他們如何由零星的反抗，逐漸轉化成爲有組織的社會運動。雖然在早期，專家學者與黨外人士分別提出了反開發主義、反科技迷思、反威權主義的環境運動框架，但是這些論述並沒有真正引發社會運動。地方民眾以他們的方式開創了獨特的環境運動風格。一位參與反杜邦運動的地方教師曾有感而發，「環保運動不需要那麼多理論，人民就是最好的先鋒。民意就是最後的依歸。只要順著民意去，環保運動就會有希望」(引自張遜 1987:166)。現在的問題是，難道這些知識份子的論述真的沒有影響草根動員嗎？

在此的答案是肯定的，知識份子並不是以教育者的姿態「啓蒙」了草根民眾，他們也不是扮演「領導者」的角色；知識份子

65 訪談記錄，台灣環境保護聯盟會長(1987)，1999/1/18。

66 張茂桂指出，八〇年代中期以後知識份子的社會參與出現了轉變，「核心知識份子」開始被「邊緣知識份子」所取代。他認爲所謂的核心知識份子是指「掌握主要知識生產組織，如「教育部、國科會、公立大學研究機構、及主要之傳播媒體」，他們「逐漸從它的社會議題撤退」(張茂桂 1989a:192-194)。誠然，八〇年代中期是台灣知識份子角色重新定位的時期，但是這種說法仍是不夠精準，與其說是不同類型的知識份子之掛牌效應，不如說是，知識份子從「理念人」到「政治人」的身份轉換。

誠然發揮了影響，但是如果沒有草根群眾所賦予的新詮釋，環境保護的觀念不會迅速擴散。從八〇年代中期的抗爭案中，地方民眾提出了一套相當完備的「愛鄉」框架，並且以保護家園的訴求來進行診斷、預測與動員群眾。當大里鄉民籌組第一個草根環境組織時，他們的設想就是「吾愛吾村公害防衛會」。愛鄉的主題也貫穿了後續的李長榮與杜邦案，尤其是在反杜邦運動中，運動活躍份子更是巧妙地挪用知識份子的論述，消化與吸收成爲愛鄉框架的一環。從生態保育學者的「我們只有一地球」，他們得到了「我們只有一個鹿港」的靈感。面對抽象的科技風險論述，運動者將風險轉化成爲具像的**家園威脅**，因此一旦杜邦廠設置了，「我們美麗的家鄉就要淪爲魚不游、蟹不走、鳥不語、花不香的毒瘡不毛之地……」(粘錫麟 1997: 21)。最後，從黨外人士的民主自決言論中，地方人士也將民主的意涵轉化爲基層的**社區民主**，他們要求「執政當局履行尊重民意的承諾，在鹿港舉辦全民投票決定要不要杜邦」(ibid.: 38)。研究社運的學者指出，運動的對抗性格即存在於這種能力，「拒絕，甚至扭轉佔支配地位的符碼…發展出新語言，以挑戰或取代社會秩序用來組織我們日常經驗的字詞」(Melucci 1994: 123)。正是這種結合各種異質論述元素的能力，使得反杜邦運動成爲解嚴後環境抗爭的原型。公投的主題在反核四、反五輕、反拜耳等案件上持續，而愛鄉護土的意識也在反六輕、反濱南、反美濃水庫等運動中成爲動員的主導母題(leitmotif)。

另一方面，從這個愛鄉的框架出發，運動者也建構了一套鄰里動員的模式，爲了反對外來的污染，社區內部的各種組織都可以成爲草根抵抗的據點。在反杜邦運動中，宗教祭祀組織、中小學、青商會、宗族會都可以被說服以提供資源。誠如一位宜蘭反

六輕運動的主導者所指出的，「鹿港的運動方式，在地方從事壕溝戰，挨家挨戶地宣傳，密集的下鄉說明會，對於後來的環境運動有很大的影響，我們在宜蘭做的事就是如此」。⁶⁷ 因此，總結草根民眾所提出的愛鄉框架，可以得到下列的表格：

表 2-3 解嚴以前草根群眾所提出的環境問題框架 (參見表 2-1)

	診斷框架	預測框架	動機框架
草根群眾	家園威脅	鄰里動員	保護家園

六、結論

面對日益惡化的台灣環境，市民社會的三種人物提出不同的觀點。由於所處社會位置的差異，他們所感受的問題層次是不同的，提出的解決方式也南轅北轍。

保育學者有環境生態的理念，也參與了知識份子的團體，但是他們很少直接面對公害污染，而傾向從事公眾啓蒙的教育工作。另一方面，反核學者擁有環境問題的專業知識，因此，台灣的反核論述是由這些專家所開啓的。一開始他們的批評著重於科技風險，比較接近專業領域的對話與論辯。但是到了解嚴前夕，受到草根抗爭的激勵，反核從論述走向了行動，少數反核學者也由理念人轉化為政治人，這項角色轉移為下一波的環境抗爭開啓了草根與知識結合的新頁 (見第四章)。

黨外運動將焦點放在威權主義的政治批評，少有人關心環境問題。如果有人向他們提醒環境破壞的嚴重性，黨外菁英們的答

案很可能是，「污染是國民黨造成的，只要國民黨下台，環境就會改善」。隨著各地反公害抗爭的興起，部分黨外新生代注意到了這個現象，只是他們少有機會參與實際的抗爭過程。⁶⁸ 一直到解嚴之前，台灣的黨外向來是政治抗爭運動，而不是以社會議題為取向。儘管有些新生代提出了群眾路線，並且試圖從環境抗爭中累積政治資源，但是他們缺乏能力與意願真正地深入地方，更無法組織並且領導運動的開展。

草根民眾是公害的直接受害者，但是他們缺乏有力的組織與剖析問題核心的知識，因此，在早期，他們至多只發動了零星的抗爭。這些抗爭事件多半是突發性的，沒有事先的計劃與討論，事後也沒有達到改善污染的目標。一直到八〇年中期以前，在若干公害嚴重地區，「污染—抗爭」的惡性循環一再上演。

在最早，這三股環境勢力是分頭進行的，並沒有連結成爲一個統一戰線。到了 1986 年前後，三晃、李長榮、杜邦三件抗爭案宣布台灣環境運動的誕生。從在地出發，草根民眾成爲台灣第一梯次的環境運動者，儘管整個政治局勢是十分不利的。早在自由化政策被採行之前，草根民眾的騷動就等於提前宣布政治寒冬的結束，蟄伏已久的各項社會力蓄勢待發。無疑地，草根群眾是有能力創造屬於自身的社會運動；不過，也要強調他們的能力是建立在社會學習的基礎之上，也就是如何將知識份子所建構的觀點，轉化成爲群眾的語言，從而發展成爲一套獨特的運動風格。

如果以上的結論是正確的話，那麼顯然需要另一種由下而上的角度來考察環境運動的形成；正因爲草根群眾是重要的，不能

67 訪談記錄，台灣環境保護聯盟宜蘭分會會長 (1987)，1999/6/4。

68 因此，筆者不同意這樣的看法：「回顧早期台灣的『政運』、『社運』可說是不分家的，舉凡工運、原運、婦運等，幾乎無一不是在當時所謂的『黨外人士』的推動下促成的」(陳昭如 2001)。

只聽知識菁英的片面之言。問題或許可以這樣問，為什麼不是都市中產階級成為環境運動的先鋒？從理論上看，他們才應該是社會力的先頭部隊。一方面，從需求滿足的角度來看，新中產階級的基本物質需求獲得了滿足，他們進而轉向更高層次的環境安全要求。生態和諧，而非財富的累積成為這群人的「後物質主義」的價值觀，至少在西方是如此 (Inglehart 1971, 1981)。另一方面，研究政治體制學者也早就發現中產階級是支持民主的社會力量。教育帶來視野的開拓，培養出寬容、妥協、尊重的態度，因此，中產階級成為社會的中堅份子 (Lipset 1981: 39-40)。

知識份子，無論是文中提到專家學者或黨外人士，都可算是新中產階級。他們是這一群新興群體的代言人，在某種程度上也表現了後者追求的價值：理性、民主，以及環境安全。但是本研究卻發現他們與草根鄉民之間存在著巨大的隔閡。當反核學者與台電官員為核能安全爭得面紅耳赤之際，貢寮鄉民不滿自己的土地被強制徵收，更甚於未來的核電危害。同樣地，黨外人士企圖對鹿港居民從事「政治教育」，將抗爭的對象提升為國民黨政府，地方運動份子則採取了無動於衷的漠然態度。台灣的環境運動正是由於這種不同論述與實踐之間的相互激盪、彼此學習，才成為一股沛然莫能禦之的風潮。

台灣的環境運動是在新竹水源里、台中大里、彰化鹿港等地誕生的，而不是在台北市。草根層次的環境運動具有深厚的在地性格，他們強調高度附著性的鄉土認同，而不是無根漂蕩 (free-floating) 的「愛惜自然」或是「反對科技獨裁」。很顯然，知識份子的保育論述與反核論述是典型現代性的產物，當他們與政府官員爭執時，他們相信自己的言論是立基於理性、民主、進步等價值，具有普遍的有效性。相對地，草根群眾的反叛行動則是頑強

地堅守他們的家園，拒絕任何試圖凌駕在他們社區之上的價值。在此，一個可以持續追問的問題在於，到底是何種的社區圖像鼓舞著地方人民參與環境抗爭？第三章的分析將指出，傳統形態的社區團結構成了這些環境運動的基本動力。

CH 3

環境運動作為社區復興： 重訪後勁反五輕運動

一、台灣環境運動的社區起源

李丁讚、林文源 (2000) 指出，台灣環境運動的起源是具有文化的基礎。環境權的感受不是突然出現的，而是涉及一套人民的長期學習，從「受害的身體」演進成為「不可侵犯的身體」。李丁讚、林文源的研究明確地指認出社會力形成的過程，筆者同意下列的兩個命題：

(1) 台灣環境運動是起源於草根群眾的自發性行動。

李丁讚、林文源 (2000: 195) 強調，八〇年代環境自力救濟的前提在於「民眾開始體會、行使我的身體與環境具備不可侵犯的神聖性」。同樣地，在第二章，筆者也指出草根群眾具有相當程度的組織與意識，因而成為了環境運動的先行者。

(2) 在環境運動的興起過程中，草根群眾提出一套不同於專家學者的論述。

李丁讚、林文源 (2000: 180-185) 以新竹水源里反李長榮運動為例，說明民眾如何逐漸取代定義問題的專家，將自身建構為知識的主體。在第一章中，筆者也分析了八〇年代中期的草根運動

者如何提出一套「愛鄉」的動員框架，其中是涉及學習專家學者、黨外人士的論述。

然而，李丁讚、林文源並沒有處理一個問題，為何環境運動的文化表現是在所謂的「環境權感受」(perception of environmental rights)? 環境權無疑是後天的文化建構，更重要的，權利的論述並不存在於本土的傳統文化。在結論部分，李丁讚、林文源 (2000:198-200) 回顧了 James Scott, E. P. Thompson, Craig Calhoun 等人關於抗爭歷史的研究，他們強調「民眾的權利感受一開始並不存在」，而是綜合了許多經驗、論述，「最後才發展為全面的社會力」。筆者同意本土的環境意識在很大程度上是後天建構、集體學習而來的，因此是涉及一個長期的歷史形塑過程。但是如果忽略先天的文化遺產與傳統要素，結果將無法發現本土環境運動的特殊性。事實上，使用環境權這種普遍性的概念，似乎就直接假定了環境運動在不同文化之間的一致性。本書第二章探討草根群眾的「愛鄉」框架，筆者提到了地方認同與社區凝聚力的重要性，但是第二章的分析直接假定這些元素是事先存在的資源 (preexisting resources)，卻沒有進一步指出其起源。

針對這個問題，可以參考 Weller (1999) 的研究。對於 Weller 而言，台灣成功地結合了傳統華人文化與社會現代化，開創出一種不同於西方、卻仍是民主的、平等的「另類文明」(alternative civility)。台灣的另類文明即是表現在新生的民主體制、活力十足的中小企業、各種熱鬧的宗教活動。更重要的，Weller 認為環境運動亦是一種傳統文化的創新展現 (ibid.:111-121)。舉例而言，傳統的性別文化也呈現在環境運動上。婦女在華人家庭中被期待扮演「養育母親」(nurturing mothers) 的角色，因此主婦聯盟宣稱要「照顧受傷的地球」，相對地，男性繼承了父系家族香火延續的責任，

因此男性主導的反核運動提出了「不要核子、要孫子」的抗議口號。在草根環境運動方面，Weller 也發現宗教組織、宗教儀式等元素在抗爭中是十分顯眼的，但是他卻沒有進一步解釋其理由。

因此，這些問題可以持續追問：傳統的社區觀對於草根環境運動提供了何種的助益？一般鄉民是如何看待他們所居住的社區，如何以他們的方式來理解外來的公害威脅？當他們宣稱要誓死捍衛家園時，他們所要維持的到底是那一種版本的社區？釐清這些問題，可以有助於我們理解台灣環境運動的特殊性。

本章重新詮釋後勁反五輕運動 (1987-1990) 的個案，分析其中的社區動員邏輯。在 1987 年 7 月，高雄市楠梓區後勁地區的居民起身反對中油公司五輕計劃。在 1990 年 11 月，政府正式宣布五輕動工，也結束這項反對運動。四年之後，中油的第五輕油裂解場興建完成，開始生產。後勁運動有許多值得注意的特徵。首先，這項運動繼承了解嚴之前環境抗爭的激進傳統，後勁居民曾經以圍堵的方式，封鎖中油高雄煉油廠西門長達三年多之久。在漫長的抗爭過程中，圍堵成為了後勁地區的反對象徵。其次，反五輕勢力的興起與瓦解是與政體轉型的過程是密切相關的，直接反應了政治風向的轉變。在政府正式宣布解嚴之後兩週，後勁居民的抗爭行動開始浮現，儘管迫害他們的工業污染已經存在了數十年。在郝柏村上台之後，反五輕運動成為政府強力打壓的對象之一。最後，也由於執政者的軟硬兼施策略，包括高額的回饋金以及情治、司法單位的壓力，反對的聲音逐漸沈寂。用政治機會結構的術語來說，反五輕運動的命運，反應了自由化時期的矛盾 (見第四章)。

由於上述的重要性，後勁反五輕運動曾經是許多研究著作的探討焦點 (王明輝 1989；呂欣怡 1992；韓榮華 1988；Huang

1993; Hsu 1995; Weller 1999: 115-120)。儘管如此，除呂欣怡(1992)與Weller(1999)例外，大部分的研究都不是採取由下而上的觀點，以鄉民本身的角度來看這場重大的抗議運動。研究者經常預設一種西方環境主義的模型，而直接套用到台灣的本土個案。他們沒有探討愛鄉訴求的文化意義，更沒有質問抗議民眾所設想的社區模型。不可避免地，一旦研究者毫無批判地引用西方社會運動研究的概念，豐富的文化涵意就被忽略了。誠如某些評論者所指出的(Alvarez et al. 1998; Boudreau 1996)，社會運動研究的基本詞彙具有特定時空的指涉，並不一定能夠直接適用於非西方的社會情境。在此，重點並不是在於完全拋棄西方的理論，而是在於理解高度文化附著的環境實踐。

這一章將以一種新的詮釋觀點，來審視後勁人民所發動的抗議。在此，反五輕運動被視為是**社區認同復甦的特別時刻**，居民的團結是透過一系列的儀式性活動而強化的。除了要阻止中油公司興建五輕的工具性目的以外，社區團體的表現性需要也在整個動員過程中扮演了十分重要的角色。在傳統台灣的鄉民社會中，社區邊界是以宗教的方式來界定，社區成員膜拜共同的神祇，換言之，他們構成了一種「地域—祭拜組織」(Sangren 1987: 55)。在這種情況下，民間宗教的元素就不可避免地進入了鄉民們的集體行動，反污染抗議自然也不例外。本章將進一步指出，支撐整個社區團體的宗教並不只是一種動員工具。在一般觀點看來，環境運動是十分世俗化的現象；但是在此，由於宗教的高度滲透，環境運動也展現出鄉民的**地域主義與特殊主義的價值取向**。很明顯地，這種世界觀是來自於更早的時期，鄉民所面對的是外在的競爭者與掠奪性的國家。在反五輕運動中，鄉民將國家支持的投資計劃視為集體生計的威脅，他們成功地展演出這種前現代劇

碼。從這樣來看，抗議不外乎是一種社區共同面對外來危機的集體因應方式。一旦鄉民願意參與抗議活動，他們也就能夠共同渡過這個危機時期。因此，即使他們無法阻止五輕的興建，運動本身也不一定是失敗的。理所當然地，中產階級的環境人士、外界的同情者對於結果會感到惋惜，¹但是對於後勁人而言，重要的是他們曾經在社區有危難時，能夠團結一致。

本章的第二節探討傳統台灣社區生活中的宗教，後勁的故事可以用來呈現以往的社區團結形態。第三節分析反五輕抗議的歷程，這場運動即是特殊的神聖時刻，召喚出社區團結感。在結論部分，本章的發現將用來重新觀照台灣的環境運動。

二、民間宗教、社區與後勁

民間宗教是指華人社會中的平民宗教，或者說是非菁英群體的宗教(Teiser 1995: 378)。在此，本章只處理以特定社區為基礎的民間宗教，亦即是一個地理單位人民的信仰與儀式的總合。社區成員成為共同的宗教信徒，他們祭拜相同的保佑神明、管理社區廟宇、舉行儀式慶典。對於台灣的地方政治而言，民間宗教的重要性有下列兩點。首先，地方的認同是透過宗教而獲得強化的。在早期的墾殖時期，社區公廟往往是地方自衛的中心，神明被認為能夠賦與居民共同的保護(Hsu 1995; Wang 1974)。因此，民間宗教可以說是傳統社區中最早的集體行動類型。其次，在以往的歷史中，統治階級往往是以一種混合了鄙視與恐懼的心態來

¹ 在1997年，一位在五輕動工期間擔任環保聯盟會長的教授曾如此回顧，「任內最大的挫敗在於『後勁淪陷』，環保運動在軍頭強壓下承受相當大的內傷，這也是這任會長最大的罪過！」。《台灣環境》103(1997): 13。

看待民間宗教。長期浸淫在菁英文化中的官員看不起其中的迷信、缺乏倫理、鋪張浪費面向，另一方面，他們也畏懼宗教的組織力量。不可避免地，在平民與國家權力的對抗中，宗教成爲了一個充滿衝突性的場域。在承平時期的，居民的抵抗是隱藏在表面上毫不起眼的儀式中，一旦衝突公然爆發，宗教的元素就登上檯面，促成抗議行動的產生。

在此，後勁的歷史可以提供我們一個基本的圖像。就與鄰近大高雄地區的右昌、前鎮、左營等地一樣，後勁相傳是鄭成功軍隊屯墾所開發出來的部落。明鄭的軍隊多半是以泉州人爲主，屯墾的士兵也帶來他們家鄉的宗教。後勁地區最重要的祭祀神明即是保生大帝，而這也是泉州一帶流行的信仰。

在四〇年代以前，後勁是指目前高雄市北部一帶廣大的農田。因爲太平洋戰爭的需要，日本海軍在 1941 年興建了專屬的燃料油工場（這即是中油公司高雄煉油廠的前身），開始有外來人口的移入。在 1970 年代中期，國民政府設置了楠梓加工出口區，更吸引了大量的鄉間移民。但是儘管如此，後勁人仍是保持相當強烈的地方認同，他們一直認爲這些外來的人並不是真正的後勁人。煉油廠的員工住在公司專屬的宿舍區，以往的門禁非常森嚴，後勁人往往不得其門而入。加工出口區的工人往往是年輕的單身女性，她們的工作生涯通常是短暫的，只是結婚前的一小段插曲 (Deyo 1989: 180-187)，或者是離開家庭成員，隻身來工作的已婚男性 (Gates 1979: 396)。無論情況是屬於那一種，這些移民工人與後勁社區的接觸是短暫而片面的。儘管他們有權利在後勁的主要寺廟祭拜，但是他們仍被當成是外人。後勁人習慣上將核心的部落稱爲「社內」，而加工出口區工人所聚集的地區則是所謂的「社外」。

後勁部落是位於高雄市的北部邊界，在以往交通不便的時代，要去市中心等於是到鄉下人要進城一樣辛苦。都市鄉民 (urban villagers) 的說法也許可以套用於後勁，因爲長期以來他們構成一個對外隔離、相對上封閉的社區。首先，鄰近的居民都知道後勁人一向很團結，對於外來的侵略者也展現出相當強悍的一面。事實上，後勁人也喜歡說這一類的故事，對於他們而言，社區團結顯然是一種被公然贊揚的美德。舉例而言，他們會說如果有外人欺負他們的子弟，村內的人會一起去討回公道。一位地方上受訪者就指出：

你不能打後勁人，這跟我們社區團結有關係。爲什麼？就是因爲後勁人的個性比較不怕硬。後勁人的脾氣是有名的，不信的話，你去問那些煉油廠的工人，這是他們都知道的事。所以我才說後勁人團結，會比較團結。但是相對地，民風會比較保守，所以對外接受資訊的能力就比較差一點。²

地方上的流氓也被認爲是會照顧鄉里，那些在外頭開色情行業的黑道，據說不願意在地方上營業，原因是不想將「污染」帶來家鄉 (呂欣怡 1992: 63)。地方上的黑道頭人是社區支柱，而不是某種犯罪份子。筆者也曾聽過這樣的故事，有一次黑道的小弟居然向當地廟口的攤販強收「清潔費」，這件事傳到老大的耳中，結果那些小弟被嚴厲處罰，還被押去向受害的攤販賠罪。很顯然，在當地人的道德評價中，向外人勒索是一個比較不嚴重的行爲。

從外人的角度來看，後勁人的團結是被賦與負面的評價。隔壁的煉油廠員工享有國營事業的種種福利，他們往往認爲後勁部

2 訪談記錄，後勁地區印刷行老闆，2003/1/20。

落是落後的、不文明的。在他們看來，後勁的子弟很野，愛鬧事。他們很幸運地有煉油廠專屬的中小學，要不然他們是很擔心自己的子女會跟著學壞。

理所當然地，煉油廠員工的負面評價是一種優勢群體的偏見，但是卻也呈現了後勁地區的建設落後。根據一項八〇年代中期針對後勁地區所做的調查，在所有 6,623 位有經濟活動力的居民中，有 14.6% 是從事農業，而 48.8% 是從事體力勞動的工作。教育程度也是偏低的，在 15,048 位居民中，有 11.7% 未曾上學，只有 2.5% 曾經唸過大學 (王明輝 1989 : 37-39)。雖然被剝奪了教育與工作的機會，一些後勁人仍是透過賣農地的方式賺了不少錢。後勁部落位於高雄都會區的邊陲地帶，也被現代工業設備所包圍，卻也保留了傳統的人際關係與強烈的地方認同。相對地，其他同樣是早期開墾的社區，例如附近的右昌與左營，早就喪失了這些特色。作為一個傳統社區，後勁部落具有下列的社區特色：

(1) 共同的宗教構成社區認同

在目前的行政劃分中，後勁並不是一個單元，而是由六個里所組成。就如同台灣其他地區一樣，里的設置純粹是爲了行政方便，並沒有考慮到地方的傳統。在這種情況下，宗教組織或者說 Seaman (1978) 所謂的「廟宇組織」(temple organization) 成爲後勁人共同認同的來源。

在二十世紀早期，後勁地區已經有一套爐主制度。在每年農曆的七月初一，戶長聚集在聖雲宮，以選定當年的值班爐主。爐主需要負責舉辦年度慶典、祭拜活動，並且管理廟產，在同時他們也獲得了社會聲望與神明的保佑。在 1964 年，輪流管理的制度轉變成爲一個廟產管理委員會，由 15 位理事、5 位監事所組成。在重組過程中，廟產管理委員會也開始管轄後勁地區的公

廟，包括了聖雲宮、鳳屏宮與福德廟 (後勁廟產管理委員會 1995 : 27)。

廟產管理委員會的組織反映了地域主義的原則。在後勁地區的原初五里中，每個里可以選出三位理事與一位監事，每個鄰則是可以選出一位代表。透過這種組織方式，每一位後勁居民在名義上都是利害相關人 (stakeholder)，同時也排除了外人的參與。在 1990 年，高雄市政府新設了一個翠屏里，主要是涵蓋外圍的地區，大部分的居民是加工出口區的移民。雖然這個新的里是來自於原初五里，但是它卻沒有獲得宗教上的承認。廟產管理委員會仍然是代表原先的五個里，並沒有爲新設的翠屏里設置代表席次。事實上，被動的不納入無異是主動的「逐出教籍」(excommunication)，這種處理方式是符合了後勁人的認知圖像。在「社內」人看來，翠屏里的居民是不配當後勁人。他們的住家離煉油廠較遠，比較少參與反五輕運動，這種事不關己的態度違背了後勁人的道德要求，因爲參與抗議在當時視爲一個社區共同的事務。同樣地，鄰近的煉油廠員工也無法參與廟產管理。即使他們經常去後勁廟宇安太歲，廟宇的慶典活動公告也會張貼在員工的宿舍區告示牌。儘管如此，煉油廠員工仍是被視爲享有特權的外人，而不是社區的成員。

因此，用人類學的話來說，後勁地區構成了一個「祭祀圈」(林美容 1989 : 66-75 ; 1993 : 171-190)，亦即是以膜拜共同保佑神明所組成的一個地域團體，他們擁有與管理廟宇，並且享受其所提供的慶典活動。無疑地，在這種組織設制下，社區認同是透過宗教信仰而強化的。

(2) 地域主義的信仰

對於後勁人而言，公廟與私廟的分別是非常明顯的。公廟是屬於社區的，包括了聖雲宮、鳳屏宮、福德廟，由廟產管理委員會負責。其他的廟宇都算是私廟，包括宗族的家廟以及更小的神壇。對於個人而言，要尋求神明的協助、解決個人的煩惱，可以在公廟或私廟中進行；但是只有在公廟，才能處理攸關所有社區成員的公共議題。

當地的受訪者深信公廟神明所帶來的共同保佑，尤其是當地人稱為老祖的保生大帝。早期開墾時期，曾經多次惠賜甘霖，幫助先民度過乾旱的考驗。在第二次世界大戰結束前，老祖也曾幫助後勁部落避免被美軍轟炸機所摧毀，而隔壁的煉油廠受到嚴重的破壞。一位受訪者就指出：

過去在空襲的時候，老祖就交待所有後勁的百姓不要離開。如果離開的話，他就沒有辦法保護你，你如果還在社區裡面，他可以確保大家的平安。美軍空襲台灣的時候，他是針對一些運輸工具或是煉油廠，是重要的攻擊地區。所以為什麼後勁在這個煉油廠旁邊，那時候的空襲不單是一次，有好幾次的空襲，社區裡面的人都沒有什麼危險。不過跑離開後勁的都有發生事故。所以說它讓人們覺得祂是可以保護這邊的百姓。³

事實上，根據最早的傳說，保生大帝從中國大陸帶來的目的即是要抑制某個瘟疫的流行。進一步來看，這些神明保佑的故事其實透露出深厚的地域主義色彩。首先，鄉民一致地面對外來的威脅，只有共同祭拜某個神祇，才能帶來共同的保護。換言之，整個社區構成了一個「命運共同體」（林美容 1989：101），個別

³ 訪談記錄，後勁廟產管理委員會副主委，2003/2/11。

鄉民的安危是彼此密切相關的。其次，神聖的力量能夠克服乾旱、瘟疫、空襲帶來的危機，但是這項福祉只能由社區居民所獨佔，外人是無法分享的。外地人可以在後勁廟宇求取個人心境的安寧，但是卻無法獲得集體的保障。被美軍摧毀的煉油廠證明了神明的力量，而不是其限制。

(3) 宗教信仰強化社區的集體行動

在不穩定的早期社會中，宗教信仰一向是與以往的分類械鬥、民變等集體行動結合在一起。在許多社區衝突中，廟宇往往是武裝集會的場所，成功地破壞與褻瀆敵人的廟宇，也代表了另一方的勝利 (Feuchtwang 1974: 270)。因此，許多的地方都有這一類的傳說。在 1971 年出版的《台灣省通志：宗教篇》中，作者臚列出這些類型的故事：(1) 廟宇源自於埋葬械鬥中喪生的死者；(2) 神明出陣、神明指示擊潰敵方、神明保佑免於敵人的計謀、醫療械鬥受傷者；(3) 械鬥時所興建的土城後來拓建為廟宇；(4) 重建械鬥焚燬的廟宇、贖回被褻瀆的神像；(5) 共同祭祀分類雙方的主神，以避免械鬥 (台灣省文獻委員會 1971：276-281)。因此，傳統的信仰即與社區的集體行動密切關。

在後勁，筆者並沒有發現關於這些武裝衝突的歷史記憶。但是後勁卻仍維持了傳統的武術陣頭，其中的宋江陣是特別重要的。在以往，這些組織無異是村落的自衛組織，可以維繫居民的共同安全。關於其歷史起源，有兩種說法。第一種說法是強調後勁是來自於明鄭軍隊的屯田，陣頭的武術即是秋收之後的軍事訓練。另一種說法則是歸因於某個唐山師傅的影響，他引發了年輕人的興趣。無論如何，陣頭是與社區廟宇密切相關的。陣頭成員平時在廟埕中練習，並且參與節慶時的表演。誠如 Sutton (1990:

548) 所指出，台灣的儀式陣頭是傳統宇宙秩序的道德展現，武術陣頭更是意味著「我們一致對抗敵人，個人努力以服務團體」。

民間宗教在村落之間的衝突扮演很重要的角色，原因在於其信仰不外乎是強化了居民信徒之間的團結。武術陣頭是以往動盪社會的歷史遺留，具體地呈現了居民的一致對外的凝聚力。因此，在反五輕運動中，後勁人民之所採取這種組織武器對抗政府的壓制，即是毫不令人意外的發展。

(4) 民間宗教是人民抵抗國家權力的場域

對於傳統的統治者而言，華人社會的民間宗教帶來不同形式的作用。一方面，傳統主義的道德觀念是被提倡的，個人的不幸被詮釋為某種道德瑕疵的後果，因此，總體的結果不外乎是「鼓吹一種保守的意識型態，公然地擁護政府」(Weller 1982: 469)。另一方面，無論是在台灣或是在中國，歷史上的人民起義通常是與祕密結社、宗教教派結合在一起 (Perry 1985, Ownby 1995)。學者也發現，民間宗教的儀式暗藏了對於主流霸權的文化抵抗 (Gates and Weller 1987, Scott 1985)。

事實上，宗教本身並不是保守的或激進的，宗教的教義「往往是相當曖昧的，可以詮釋成爲完全不同的方向」(Smith 1996: 13)。誠如上述的說明，民間宗教支撐了傳統社區的團結，因此，一旦國家的行動威脅到社區的安危，宗教的元素就可用於推動人民抵抗的行動。

在台灣的歷史上，統治者一向對於民間宗教抱持懷疑的態度。在一開始，日本政府採取寬容的態度對待現存的宗教，儘管他們認為民間宗教是一種低等的形式。從殖民者的觀點來看，竹越與三郎認為台灣的地方信仰是「沒有倫理的、腐敗的偶像崇拜」(Takekoshi 1907: 299-304)，因為對於神明的信仰沒有帶來道德要

求，只不過是爲了滿足各種的心理需要。三〇年代開始出現新的文化管制政策，殖民政府試圖將台灣人民日本化，禁止原先的各種包括宗教活動在內的習俗 (Weller 1987: 30)。在太平洋戰爭期間，殖民政府更會直接佔用廟宇，以安置軍事人員 (Feuchtwang 1974: 283)。這種軍事徵收是一種由上而下的褻瀆，也是國家暴力對於地方社會的象徵性佔領。在 1937 年，政府強制徵收了後勁地區的鳳屏宮與聖雲宮，前者被改爲日本神社，而後者成爲了警察的派出所，而原先供奉的神像則是被任意處置。後勁居民當然感到很憤慨，但是卻也無能爲力。根據地方的傳說，老祖託夢給虔誠的居民，告訴他們神像被丟棄的地點。勇敢的後勁人暗中找到了神像，安置在私宅中，並且持續他們的祭拜活動。一直到日本人投降的一個月後，老祖的神像才重新迎回到廟裡 (後勁廟產管理委員會 1995: 8)。這個故事的寓意在於，無視於國家的禁令下的祕密祭拜也構成一種人民的抵抗。

在國民政府時期，國家對於民間宗教的壓制仍是存在。首先，政府官員認為民間的宗教活動過於鋪張浪費，對於軍事反攻與經濟建設是無益的。在他們看來，盛大的節慶活動即是意謂著沒有勤儉的精神 (Gates 1996: 231-236)。其次，對於接受西方現代教育的官員而言，民間宗教帶有相當強烈的迷信色彩。國民黨在中國大陸時期就多次推動反宗教運動，認為宗教是現代化與科學的阻力 (Duara 1991)。這種現代化的菁英主義被帶到台灣，因此，國家控制的教育不斷地強化傳統宗教的負面評價，例如用香灰來治病是教科書常提到的例子 (Jordan 1994: 150-151)。最後，理所當然地，民間宗教的自有組織對於威權主義的統治者也是一種潛在的威脅。

後勁地區的宗教活動同樣也受到國家力量的壓制。自從 1946

年起，後勁地區開始舉行甘尾會的節慶，原先是包括為期十天的戲劇表演、宴會與神明繞境等活動。甘尾會是向神明感謝過去一年的保護，並且祈求新的一年平安。但是由於政府的壓力，甘尾會後來被縮短為五天，許多節目也被取消了（後勁廟產管理委員會 1995：29）。

對於儀式活動的管控，往往是國家與民間宗教的衝突地帶。誠如 Weller (1985; 1987: 17-25) 所指出，若干儀式（例如普渡）其實是隱含了強烈的政治意義，質疑執政者的正當性。即使是一些看似無辜的儀式中（例殺豬公），人民也可以用隱蔽的方式來批判當局（Ahren 1981: 416-425）。由於以往的社區團結是透過宗教來表達，因此，對於宗教活動的限制也等於一種粉碎傳統人際關係的政治企圖，如此一來，宗教儀式的進行開始帶有濃厚的政治抵抗作用。

在反五輕運動中，也可以發現相同的控制與抵抗之辯證。正是由於煉油廠是政府所經營的，五輕計劃也是執政者所大力背書的，國家與鄉民社會的矛盾導致了相似的宗教抵抗劇碼。下一節將要指出，在整個抗爭過程中，宗教並不只是一種動員者所採用的工具。五輕計劃所帶來的危害不只是更多的污染，而是考驗居民的社區團結，也因此宗教的元素不可避免地被捲入這場對抗之中。

三、作為社區復興的環境抗爭

在 1941 年，日本人興建了台灣首座石化煉油廠，第六海軍燃油場是蓋在後勁南方的農地上，這個區位的選擇是爲了就近供應左營海軍基地。從一開始，這座巨大的工廠就是國家暴力的象徵。廠址所在的土地是軍方強制徵收，只有一部分的後勁地主獲

得以地易地的補償。村民認爲煉油廠是不受歡迎的入侵者，不只是強佔土地，更破壞了後勁地區的風水。

在 1946 年，飽受轟炸的煉油廠被劃歸爲中國石油公司所管轄。戰後的重建與擴張曾一度讓高雄煉油廠成爲世界前十大產量的工廠（中國石油公司 1981：viii）。台灣的石化產業曾經被定位爲國防產業，在七〇年代更提升爲經濟發展的策略性產業。隨著產能的提高，後勁社區被迫承受了環境破壞的代價。地下水與空氣都被嚴重污染，半夜的噪音也會讓整個部落無法入睡，更危害當地人的健康與農作物。在反五輕運動出現之前，就已經有不少的污染求償案件。根據高雄市政府的記錄，在 1982 至 1986 年間，一共有 15 件賠償案，中油一共付出了七百六十餘萬元（呂欣怡 1992：38）。

除了污染以外，另一項後勁人的不滿在於中油公司的歧視。由於學歷的限制，只有很少的後勁人是在煉油廠工作。中油員工享有各種公司提供的優渥福利，在緊鄰後勁的宿舍區有診所、學校、圖書館、游泳池、高爾夫球場等設施。中油宣稱他們的所提供給員工的居住環境是「全國聞名的」（高雄煉油總廠職工福利委員會 1989：5），相對之下，後勁人卻得不到政府的關愛，他們的社區缺乏這些可以用來炫耀的設置。更嚴重地，後勁人並不能享受鄰近的中油福利。很多人仍記得，他們小時候爲了在中油福利社買冰、游泳池玩水、中山堂看電影，不得不偷偷摸摸地溜進宿舍區，更多時候，他們直接被門口警衛阻擋在外。⁴ 一位後勁的意見領袖就指出，他們是被當成「三等國民」，因爲中油的工人是二等國民，而職員是一等國民。⁵

4 中央日報，1990/1/9；工商時報，1990/5/17。

5 訪談記錄，前後勁反五輕自救會委員，2002/7/15。

這樣看來，很容易就將後勁人的不滿詮釋為「相對剝奪感」，而他們後續的抗議則是此種不平衡心態的直接反應。這樣心理學的解釋固然能夠掌握個體層次的心態，但是也容易導致「見樹不見林」的後果，忽略了更為結構性的面向。換言之，後勁人的怨懟其實是來自於國家權力與傳統社區的矛盾。因此，一旦要興建新的輕油裂解廠的消息傳開後，集體行動的導火線才真正浮現。

在八〇年代中期，五輕投資計劃在官員與學者之間有不同意見的辯論。反對者質疑這項計劃的可行性，認為應該交由民間來投資，而不應再由政府所獨佔。⁶ 在這個規劃階段，後勁人並沒有太在意五輕的問題。真正促成他們不滿的爆發，反倒是中油公司笨拙的公關宣傳攻勢。在1987年6月20日，中油邀請地方領袖參觀工廠，並且解釋未來的五輕計劃。受邀的後勁人士多半是國民黨籍，而且一開始還很贊成這項汰舊換新的工程（呂欣怡1992：45）。一旦這個消息傳開了，Jasper (1997: 106) 所謂的「道德震撼」(moral shock) 就在社區產生迴響。後勁人怎麼可以出賣後勁人？如果一個社區寬容他們的領袖公然地違背社區的道德期待，社區就不再能夠存在。在這個關鍵的時刻，一群年輕的後勁青壯派組織了一系列的遊行、演講、發傳單，他們宣稱後勁出現了叛徒。

很顯然，這些後來被媒體稱為激進派的成員，試圖事先佔有社區道德的制高點。資深社區領袖的正當性受到質疑，因為他們一開始就沒有站在後勁人的立場。由這些激進派的輿論動員，無條件反對五輕被視為最能夠堅守地方的利益。激進派拒絕與中油

6 自立晚報，1985/10/6，1985/12/23。

妥協，也不肯進行談判。同年在7月24日，謠傳經濟部長將要參觀中油，後勁居民在高雄煉油廠西門聚集，但是卻沒有機會進行直接的抗議。在第二天，後勁人設立路障，阻止人車的通行往來（蕭新煌1988：101）。出乎意料地，這項圍堵一直持續了三年多，創下台灣環境運動的紀錄。後勁人日夜守衛他們的路障，他們的營地被稱為「西門大旅社」。中油公司知道圍堵是反對意志的具體展現，曾經試圖多次以警力排除，卻徒勞無功。⁷

同年在8月5日，後勁反五輕自救會成立。就政治立場而言，自救會的領導可以分為溫和派與激進派。溫和派主要是地位鞏固的年長領袖，多半為國民黨籍，他們傾向於與中油協商，而不是採取對抗的策略。相對地，激進派則是傾向於民進黨，主張絕不妥協的立場。在一開始，溫和派與激進派的人數相當，但是後者卻佔了輿論的上風，也主導了運動的進程（呂欣怡1992：50-51）。但是到了運動的後期，由於中油的睦鄰措施、黑道的介入、警方與情治單位的壓制，激進派的影響力減弱。溫和派試圖將運動立場從無條件反對轉化為協商補償。⁸ 為了化解地方的阻力，政府提出了改善污染、提供回饋、25年後遷廠的條件。⁹ 到了最後，在內外的壓力下，自救會再也無法推動抗爭。等到五輕正式宣布動工的那時，自救會根本喪失了行動的能力與意志。

本章並不打算詳述反五輕運動的歷程，因為先前已經有不少很傑出的分析作品。接下來要討論是關於社區與宗教的面向：

(1) 民間宗教不只是運動資源

7 聯合報，1990/11/7。

8 經濟日報1990/5/7。

9 自由時報，1990/9/15。

在反對運動浮現之初，廟宇組織就扮演了很重要的角色。廟埕是後勁人的集會公共空間，鳳屏宮有個社區廣播站，負責傳遞許多抗爭活動的消息。更重要地，在1987年8月，廟產管理委員會撥了兩百萬元給自救會，這筆錢提供了早期動員群眾前往高雄與台北抗議的物質條件。正是由於廟宇與宗教活動在後勁佔有關鍵性的位置，政府與中油也試圖在這一點上消解居民的敵意。中油的睦鄰經費有一部分就是補助廟宇的活動。¹⁰ 在1990年，經濟部長與行政院長爲了向後勁人示好，他們也到了鳳屏宮上香，並且捐獻香油錢。¹¹

除了提供這些物質資源，民間宗教的氣氛也瀰漫於整個抗爭過程中。在許多關鍵的時刻，神明也是後勁人所積極詢問意見的對象，不尋常的徵兆被當成爲神聖旨意的表達。舉例而言，激進派要求動用廟產的資金，就是宣稱擁有神意的背書。在起初，廟產管理委員會的主委反對這項提議，他的理由是市政府有明文限制財產的動用方式。但是激進派卻引用幾天所發生的一項神蹟，被居民當成爲神明允諾未來抗爭的勝利。他們如此質問，凡人能夠拒絕上天的旨意嗎？¹²

要如何詮釋集體行動中的宗教？一位曾參訪的北部大學教授曾如此解釋，後勁地區有「特殊的人文條件」，因爲他們比較「本土」，所以經常訴諸於宗教的力量。這只不過是用一種看起來比較文雅的方式來說「後勁人迷信而沒有知識」。¹³ 很顯然，這種說法忽略了宗教與社區的內在關連性。另一種比較細膩解釋認

10 中國時報，1994/11/9。

11 聯合報，1990/6/13；中國時報，1990/9/14。

12 自立晚報，1987/8/12。

13 聯合報，1990/5/9。

爲，宗教元素是激進派用來強化他們訴求的手段（呂欣怡 1992：71,81,87）。這種解答是具有高度的可信度，因爲有一位激進派的領袖深懂術數、命理，也常在廟裡當桌頭。在筆者的訪談中，他更承認連中油公司都懷疑他在幕後操控，故意製造一些神蹟，例如在香爐中偷藏火藥以達到發爐的效果。他斷然否認這項指控，他強調後勁人的虔誠是很感人的。¹⁴

在此，筆者認爲純粹的宗教工具論是有瑕疵的。首先，宗教要能夠產生強化動員的效果，這即是預設了動員者與被動員者的相同信仰。在最低限度上，領導者要不斷地公開地展現他們自己的信仰，否則他們的地位很容易就被其他人否定。此項前提就限制了有意識操弄的空間，因此反駁了素樸的工具論。

其次，探討民間宗教所出現的實際脈絡將會提供更多的線索，在此，有兩個紀錄的事件可以進一步分析。在1987年6月，一位後勁婦女因疫病前去廟裡問神，擲杯卻出現茭杯站立的奇事。當地人嘖嘖稱奇，請當年的爐主來鳳屏宮問神意。在問到後勁居民是應該團結一致來反對五輕，一共連續出現了九次的聖杯。這個神蹟事件被用來證明組織自救會的正當性，也點燃了後續一系列的抗爭行動（王明輝 1989：42）。

第二件神蹟發生在1990年5月6日，亦即是後勁舉行公投的前一天。在晚上，鳳屏宮的香爐神奇地發爐，引發附近的旁觀者的膜拜，後來聚集了大約有三百多位村民。在其他人的提議下，一位自救會的委員開擲茭杯，請示神明的旨意。第一個問題是後勁人要不要團結，獲得了肯定的答覆。接下來的問題則是後勁人要堅決反對五輕，在試了好幾次之後，卻沒有得到肯定的答案。當時有人提

14 訪談記錄，前後勁反五輕自救會委員，2002/7/15。

議改問，後勁人是否要與中油協商，結果卻被反對。整個場面陷入一片混亂，有些人續繼膜拜，也有人提議要找乩童。¹⁵

在這兩個事件中，神明的旨意從來不是明顯地展現出來，但是虔誠的後勁人卻自行提供了答案：「後勁人應該團結」。最後，也只有這個說法是被接受的解釋，但是事實上，從一開始的共同祭拜、求神意等動作，其實也就是預設了這個主題。兩個案件所在的時間點也十分有意義，都是發生在社區面臨了一個重大的考驗，需要重振其內部凝聚力的時刻。誠如涂爾幹分析戰爭對於自殺率的影響時所指出，「它們 [戰爭] 強迫人們緊密結合，共同面對危險，個人不再考量他們自己，而是關切共同目標」(Durkheim 1951: 208)。同樣的團體動力在此可以發現，透過這些宗教儀式，後勁人在神意的祝福下，準備迎接共同的挑戰。

總體來說，如果說宗教是反五輕運動中的一項資源，那麼它必然是一種十分特別的資源，更具體地說，一種可以產生其他資源的後設資源。有了這些的信念，後勁人已準備妥當，能夠採取集體行動。因此，儘管在整個抗爭運動中，不同參與者分別有其企圖與目的；但是從嚴格標準來說，沒有人是為了某種外在的目的「欺騙」後勁人，社區共同的保衛早就存在於他們的宗教信仰之中。

(2) 儀式化的抗爭劇碼

在整個反五輕運動中，很難不注意到後勁人經常使用宗教儀式來進行抗議，下列兩個事件是可以作為參考。

在 1987 年 9 月 30 日，後勁地區出動三台巴士，目的是為了

向高雄市政府陳情。雖然有兩位市議員陪同，警察仍是不准群眾進入市議會。在此時，抬神轎的人突然搖動起來，並向警方的封鎖線衝過去。在局部的肢體衝撞之後，有幾位後勁人受傷。在之前，後勁群眾曾在市區進行一小段遊行，宋江陣的成員還隨身攜帶武器。自救會的幹部為了擔心發生事故，還要求他們將矛、棍及盾牌器收起來。¹⁶

第二則故事則比較曲折。在同年 12 月 30 日，後勁居民突然發現他們用來裝飾西門路障的旗幟與標語不翼而飛，他們懷疑煉油廠沒有遵守不擅自移動的承諾。在氣憤下，後勁居民準備幫中油公司送葬，他們抬來了四具棺木、並且擺設花圈及撤冥紙，還開來一輛車子播放牽魂歌。¹⁷翌日，鎮暴警察決定要以武力排除這場假葬禮。在決定動手之際，宋江陣持棍棒衝出來，準備要與警方大幹一場。警方決定暫時退讓，在兩天之後，警方正式向後勁居民致歉，以取得居民同意結束葬禮。在 1988 年 1 月 2 日，在一位道士主持之下，後勁居民舉行告別式，群眾護送棺木離開。¹⁸

在這兩個事件中，後勁居民以儀式化的表演，來對抗國家權力。葬禮是用來告別政府支持的污染者，武術陣頭則是居民的自衛，抵禦警察力量的干預。一直到今日為止，後勁人仍是津津樂道當時鎮暴警察的退讓，這一場衝突的勝利意味著他們在武力與道德上的優越性。他們強調，當時出動宋江陣是臨時起意，用來壯膽的活動。並不是事先預計好的。¹⁹先前提到，政府官員以往看不起本土的宗教儀式，認為那是低俗的、迷信的。根據 Scott (1977a, 1977b) 的說法，小人物的抵抗往往表現在於顛覆、嘲弄

16 自由時報，1987/10/1。

17 聯合報，1987/12/31。

18 自由時報，1988/1/4。

19 訪談記錄，前後勁反五輕自救會委員，2003/2/17。

15 聯合報，1990/5/9。

菁英所宣示的價值。在後勁的抗議中，這種褻瀆 (profanation) 採取進一步的發展；他們不只是拒絕菁英的評價，更將他們的儀式文化強力加諸在國家權力之上。如果說，長期以來被認為是「低俗的」民間葬禮可以用來對付「高尚的」國家代理人，那麼社區團結的價值也獲得了彰顯，因為宣稱凌駕於社區之上的國家道德權威已經被徹底打破了。

從功能上來說，這些儀式化的抗爭戲碼也有助於群眾的參與。抬神轎、陣頭表演、告別式都是事先就存在於社區的文化中。一旦這些儀式被移植到抗爭現場，即使是旁觀者也可以知道他們的角色期待。既有的儀式宣告社區生活中的神聖時刻，所有的成員都被要求共同完成某件事，社區成員的身份就意味著每個人都要遵守這些集體規則。如此一來，儀式既有的文化意涵就被帶到反污染運動之中。運動的領導人也許可以明白區分抗爭目標與抗爭手段，但是對於大多數的鄉民而言，他們只是遵守一套習慣的行動腳本，也就是跟著別人一起做。從這個意義來看，儀式也不外乎是閩南語所說的「拿香跟拜」；儘管大部分的當事者不一定很清楚意識到共同行動的終極目的，但是他們的自發性與一致性卻不言自明地呈現出社區團結的主題。

(3) 社區團結是最基本的共識

大部分的研究作品都主張，運動的最終瓦解是由於派系內鬥造成了激進派的失勢 (呂欣怡 1992；Hsu 1995)。溫和派據說與煉油廠有生意上的往來，因此，傾向於以回饋來化解爭端；激進派則是較為理想主義，完全反對五輕的興建。儘管有這些明顯的立場對立，在整個反五輕運動中，社區團結的道德期待是超越派系鬥爭的共識，任何人只要被發現公然違背這項要求，都會受到

嚴重的制裁。

傳統意義下的團結是狹義的，而且是以地方為中心的。在上述的分析中，激進派在自救會內部早期的優勢來自於他們的道德正當性，他們成功地將更資深的領袖說成後勁叛徒。在此，社區忠誠是被獨佔式地定義的，拒絕與煉油廠來往被視為是成為真正後勁人的條件。因此，激進派對於中油採取三不立場，亦即是「不妥協、不接觸、不談判」，他們傾向與外界的反對黨與環境運動者合作，共同反對五輕計劃。

打從一開始，溫和派就不歡迎外人的介入，他們宣稱後勁的事由後勁人來處理就好。²⁰ 溫和派的態度是不難理解的，他們原本即是地方上地位鞏固的頭人，外人的介入只會破壞原先的政治秩序。另一方面，傳統的社區團結是立基於社內與社外的對立，因此儘管激進派的動機是正當的，與外界勢力的合作即是違背了既有的道德期待。到了後來，溫和派捉住這項弱點，進行組織奪權。在 1990 年 3 月 25 日，激進派在煉油廠北門發動抗議。在這次的行動中，只有少數的後勁居民參與，大部分得群眾是來自於大高雄地區的大學生。雖然他們成功地獲得了媒體的注意，但是當地人卻不認為這是與他們有關的事件。溫和派掌握這個機會，加以大肆宣傳，策劃自救會內部的清理門戶，重新奪回社區的主導權 (呂欣怡 1992：65)。因此，同樣狹義的社區團結邏輯也有可能不利於激進派。

在 1990 年 5 月 7 日公投的前夕，溫和派相當有信心，他們認為大部分的居民會選擇「同意協商」，而不是「堅決反對」的立

20 聯合報，1990/5/6。

場。在當時，反五輕運動持續了近三年，中油公司的睦鄰專案也開始收到成效，更重要地，自救會也已經落入溫和派的掌控。在公投前一天，後勁出身的黃天生立法委員打破派系的默契，利用社區廣播系統，鼓吹後勁人投下「堅決反對」的票。此項舉動引發附近一位黑道人士的不滿，他立即以難堪的語言辱罵黃天生。廟裡的老人目睹了這個場景，他們感到很憤慨，因為溫和派違背了社區的道德要求，後勁人不可以欺侮後勁人。這些老人自發地在社區遊行，他們鼓勵大家都去投反對票。²¹ 在同時，激進派也發動了耳語、未署名的文宣攻擊，他們揭露煉油與溫和派之間的生意往來，宣稱有人勾結中油與黑道。²² 公投的結果是激進派獲勝，後勁人以 4,499 票對 2,900 票的差距，表達堅決反對的民意。這項結果使得溫和派、中油與政府都感到十分意外。

公投的結果仍有另一項值得注意的面向。在投票前，激進派十分擔心新設置的翠屏里，因為主要居民是新移民，而且由於與煉油廠距離較遠，較少受到污染的迫害。翠屏里有 83.2% 是贊成「同意協商」，與後勁其他五里產生了極大的落差。這項結果被後勁人視為是一種污辱，即使是原先贊成同意協商的溫和派也對於翠屏里很不滿。有些人宣稱翠屏里並不是真正的後勁人，也有人說他們被中油收買了。²³ 在公投後的兩次自救會會議中，激進派都沒有參與，溫和派的委員也揚言要與翠屏里劃清界線，他們宣稱翠屏里沒有資格決定後勁的未來。很顯然，翠屏里的不合群行為傷害了後勁人善良的道德情感。²⁴ 嚴格來說，翠屏里的錯誤並

21 自由時報，1990/5/6。

22 自由時報，1990/5/7。

23 自立晚報，1990/5/8。

24 中國時報，1990/5/8；聯合報，1990/5/13。

不是在於他們贊成協商，而是在需要團結一致的時刻，他們卻採取了不同的舉動。

這些故事透露出社區團結的重要性，沒有人能夠承受公然違背這項要求的代價。即使某些人有在道德上可疑的商業關係，他們也不願意被公諸於世。換言之，道德的存在並不在於沒有人不遵守，而是在於做壞事的人都需要偷偷摸摸，以躲避集體良心的制裁。從這個角度來看，誠如 Rochefoucauld 格言所指出的，偽善是邪惡對於美德的致敬。

(4) 反五輕運動的後果

如果社區團結的主題被認真看待，那麼無法阻止五輕興建的結局並不一定代表純然的失敗，運動的成敗也不能只從工具性的目標來看待。在五輕危機的關頭，後勁人緊密地站在一起，他們的團結是經得起考驗的。涂爾幹認為，追悼去世的親人是家人的責任，而不只是純粹心理悲傷的表達，因為「一個家庭如果容許其成員去世後卻沒有人追悼，這個事實就證明家庭缺乏道德一致性，家庭也就不再是家庭了」(Durkheim 1915: 445-446)。同樣的推理也適用於後勁的個案，社區的定義就是存在於個體成員有責任為集體奉獻。因此，就其操作邏輯而言，污染受害社區的抗議與他們如何組織節慶活動是一致的，同樣需要社區居民的團結。²⁵

25 終其一生，涂爾幹的學術生涯是不斷地對抗流行的功利主義觀點。在許多議題上，他提出了與功利主義相反的結論。儘管涂爾幹沒有直接處理社會運動，但是他的說法卻是具有高度的啟發性(何明修 2005: 30-34)。從功利主義角度來看，個體與集體之間的利益並不一定吻合，所謂的「便搭車」理論即是以個體的決策為基礎的分析，參與或不參與集體行動是他們的「權利」。從涂爾幹的觀點來看，一旦有了社群團結，參與集體行動並不是「權利」，而是「義務」。

五輕動工之後，政府提撥十五億的回饋基金。這筆錢以定存方式放在銀行，所得利息用來支付後勁地區的各種需要。為了管理這筆基金，後勁社會福利基金會成立，由地方領袖與中油公司共同參與。一個十分現代化的活動中心落成了，其中包括圖書館、游泳池、會議室與幼稚園等設備。此外，中油公司也擴大睦鄰專案。儘管有人力緊縮的政策，煉油廠開始積極僱用後勁子弟，讓他們享有優先錄用的權利。後勁人登記立案的公司行號也可以優先取得若干中油外包的機會，這即是所謂的「睦鄰標」。很顯然，這些物質回饋是爲了平息後勁人的長期不滿。此外，不可否認地，污染的情況顯著地改善了，中油公司投入相當龐大的污染控制經費，大多數的後勁居民都有感受到更好的生活品質。

後勁地區物質生活的改善是明顯事實，大部分的居民都會同意反五輕運動帶來具體的成果，儘管這並不是當初反對運動所設想的狀況。反而是因爲五輕的興建，後勁人才能享有較好的生活條件。筆者曾訪談過兩位當初激進派的運動者，他們都曾在五輕動工之後被判刑。十分令人訝異，他們居然對於以往的運動沒有負面的情緒，反而是帶有一種滿足的成就感。在他們看來，在抗議之後，老祖給了他們更好的居住環境。現在的後勁不再是一個被遺忘的都市部落，他們的圖書館、游泳池、幼稚園都是比中油員工所享受的更好。就這一點而言，煉油廠員工反而開始出現酸葡萄的心態。在工會會刊中，有一位員工如此指出：

[公司]『只睦鄰而不敦親』，甚至欺壓員工討好外人。主辦單位對於員工子弟參加工讀是處處設限、多方刁難；但是對於在廠區外不相干的『鄰居』，卻大開方便之門，以致造成員工子弟心裡不平衡，頻頻抱怨說自己員工子弟不能在自己廠裡『打工』，卻讓外人佔了便宜，甚至反過頭來被消遣一番（台灣石油工會第一分會 1996：150）。

換言之，以往的「三等國民」終於翻身了。即使他們不是一等國民，至少也比煉油廠工人享有更值得炫耀的福利設施。

然而，不可否認地，高度依賴傳統社區團結有其侷限，地方主義的取向排除了更廣闊的社會參與和福利分享。在民間宗教中，守護神的恩澤並不是普遍主義式的施與，而只存在於社區的邊界之內。事實上，這種局內人與局外人的劃分即是傳統民間宗教的存在理由。因此，一旦面臨了如何分配政府所提供的十五億元回饋之問題，他們仍是採取特殊主義的原則。只在 1987 年 7 月之前在後勁設籍的居民，才可以分享這些福利資源。因此，那些加工出口區員工即使曾在後勁長期居住，但是卻沒有遷移戶口，則是被排除在外。這個規則十分不公平，特別是有利於那些移出，卻仍保留當地戶口的後勁居民。後勁社會福利會基金會所持的理由在於資源有限，他們擔心鄰近的居民會想要遷入戶口，貪圖他們所爭取到的好處。在筆者的訪談中，沒有後勁領袖曾經質疑過資格的限制，他們認爲這樣才能照顧真正的後勁人。很明顯地，所謂的後勁人的身份是先天賦與的 (ascriptive)，而不是後天所給與的 (acquired)。這種傳統主義的身份認定，自然是與現代高度流動性的社會是格格不入的。

四、結論

從後勁反五輕的個案出發，本章試圖提供一個更具文化敏感性的詮釋。民間宗教是地方環境運動中核心的成份，但是這個元素卻在許多研究中被忽略了。地域主義取向的宗教界定了社區的邊界，同時也提供了環境抗爭的議題。居民從他們熟悉的儀式中

尋找腳本，以建構他們的集體行動。這些高度儀式化的抗爭並不只是爲了要威嚇其對手，同時也有在情感上強化社區認同的作用。儘管派系鬥爭是反五輕運動中的常見現象，但是要求團結一致的社區道德律令卻是更爲根本的共識。由此來看，運動雖然未能阻止五輕興建與運作，但是社區的團結卻在關鍵時刻被共同維繫住了。從團結的表現邏輯與傳統宗教的保佑鄉里來看，這項運動並不是失敗的。

在台灣的環境運動中，後勁並不是孤立的個案。我們仍可以找其他地方附著的、宗教導向的、以社區爲基礎的環境運動。無疑地，後勁的運動是紀錄最詳盡的個案之一，這也使得筆者能夠進行重新詮釋。如果上述的說明是可以接受的，那麼許多台灣環境運動的歷史可以用不同角度來觀察。Scott (1977b: 211-212)，這位細心鑑賞小人物抵抗的偉大學者曾指出，「幾乎在每個第三世界的群眾運動中，都有一段需要被書寫的『隱藏的歷史』(shadow history)」。在台灣的環境運動中，隱藏的歷史即是促成社區集體行動的民間宗教。在以往，鄉民是被宗教的儀式與信仰所組織起來，他們的團結是透過與外人的鬥爭，對於國家權力的抵制而鍛鍊出來的。在反污染運動中，民間宗教成爲一種精神的

用來對抗入侵的污染者。

需要說明的是，民間宗教所意涵的世界觀必然是前現代的，因爲其價值取向是地域主義的、特殊主義的。對於環境運動而言，其所提供的意識型態支撐必然是不同於當代環境實踐中的土地倫理、環境正義等觀念。後勁的故事顯示了，既有的文化在一定程度之內可以用來建構現代性的某些形式。換言之，傳統並不是缺乏改造彈性而無法適應新的時代。對於居民而言，環保的白話文就是「顧子孫」的保護鄉土，因此，污染者要被驅逐出社區以外。

但是不可否認地，我們也可以明顯看到傳統文化與現代環境主義的矛盾。環境主義一旦本土化，意義也開始轉變。後勁居民的團結也表現在他們對於外人的不信任，以及對於異議的不寬容，如此一來環境主義所預設的普遍主義價值就被犧牲了。此外，完全依賴於地方認同也使得外界的良心支持者 (conscience constituents) 找不到參與的空間，使得運動本身陷於孤立無援。這些前現代元素的存在是十分清楚的，在許多方面也限制了地方環境運動可能的影響。

在以往的威權統治時期，所有正式的公共領域活動都被嚴格禁止，民間宗教維繫了台灣人民僅存的結社生活空間。在八〇年代中期以來的自由化，民間宗教所支持的各地污染抗爭帶來新的一波浪潮，形塑出一套對於威權資本主義的實踐批判。一方面，我們可以看到傳統文化的可塑性，將民主的追求落實在地方社會，另一方面，前現代元素的種種限制卻也是昭然若揭的。民間宗教的角色是曖昧的，因爲其所處的社會環境正在經歷重大的變遷過程。隨著台灣社會開始經歷更多的民主生活，民間宗教也必得要學會如何適應新的環境，同時又保有原先的自我認同。

前面兩章回顧了台灣環境運動的歷史起源。在八〇年代中期，草根群眾的愛鄉意識、專家學者的知識啓蒙、黨外運動的政治批判共同激盪出一股強大的抗爭潮流。在這個關鍵的時期，草根群眾的自發性是十分重要的；如果沒有他們有創意地吸收、轉化既有的知識份子保育、反核、反威權論述，並且結合在地的組織資源，環境運動是不會產生的。需要說明的是，草根的環境抗爭也是立基於傳統的社區團結，事先存在的動員網絡與地方意識固然使得他們勇於對抗外來的污染，卻很難將抗爭戰線擴展至既有社區的邊界以外。無疑地，許多台灣的環境抗爭案沒有進一步

產生更廣闊的影響，其原因也在此：如果不經過有創意的轉化，傳統的社區團結只是一種高度受限的動員媒介。

在第四到第六章中，我們將要離開草根社區，把探討焦點放在環境運動與政治體制的關係。前兩章是處理環境運動的內部組織，接下來的討論則是針對環境運動的外部環境。在八〇年代中期，人民的自我組織與有利的政治環境共同促成環境運動在台灣興起。隨著威權主義的逐漸瓦解，環境運動在不同的時期也展現出相異的風貌，積極參與了民主體制的建立過程。接下來的三章將以自由化、民主化、政黨輪替三階段，來探討轉變中的政治機會結構與環境運動的關係。

CH 4

政治自由化與環境運動的激進化 (1987-1992)

一、政治轉型與環境運動

轉型時期一般而言分成自由化與民主化兩個階段。自由化是指涉解除以往的政治禁忌，恢復被凍結的若干權利，相對於此，民主化則是建立一套可持續的民主秩序 (O'Donnell and Schmitter 1986: 7-8)。民主化是建立政治民主的遊戲規則，「需要公開競爭，以取得政府的控制權，因此，也需要自由而具競爭性的選舉，以決定誰來執政」(Linz and Stepan 1996: 3)。很明顯地，民主化必然是晚於自由化，只有當威權政體經歷了相當程度的鬆動，新的民主才能建立。

需要說明的，從自由化到民主化的轉向並不是必然的。許多國家都曾出現自由化卻沒有民主化的現象，甚至出現民主改革倒退的現象。誠如學者指出的，通往台灣民主的道路經常不是「直線的演變，而是彎曲辯證的」(王振寰 1996: 83)。1990-1992年期間出現了一股威權反撲的潮流，面對日益高漲的社會運動與反對黨挑戰，執政當局試圖重建威權時期國家與社會關係。包括環境運動在內的社會運動，都曾經受到政府強力的打壓，也因此不得不採取政治化層次更高的運動策略。

在台灣脈絡中，1987年7月解嚴可以視為是自由化開啓的關鍵，因為這項政治訊號正式宣告執政者願意放棄以往威權統治

方式。1993年初的第二屆立法院召開則是代表了民主制度的逐步建立，民意機構開始正常運作，也是民主化的開端。在2000年3月，民進黨在總統大選中獲勝，終結了55年以來的國民黨統治。政黨輪替的出現意味著民主化的成熟，能夠容許反對黨以和平方式取得政權。在接下來的三個章節中，本研究將以自由化(1987-1992)、民主化(1993-1999)、政黨輪替(2000-2004)三個階段來分析環境運動與政治體制的互動。

要探討國家與社會運動的關係，我們需要一套完備的分析架構。在此，**政治機會結構** (political opportunity structure) 的概念可以用來審視這段變遷的過程。政治機會結構的重要性在於，社會運動的產生與後果不只是取決於其動員程度，同時也受到更廣大政治環境的影響 (Eisinger 1973)。簡單地說，政治機會結構是指一組以國家組織為中心的變項組合，對於集體行動者形成一定程度的限制與可能性，提高或降低了運動動員所需要花費的成本。政治機會形成結構性的配置，原因在於既定的政治脈絡中，這些變項的組合是具有相對上的一致性 (何明修 2005: 131)。

從機會分析的觀點來看，社會運動與國家的關係是具有許多發展可能。一方面國家的自主性是受限的，統治聯盟內部會有不同的利益部門，形成不一致的政策取向；另一方面，國家權力的實行需要透過各種的社會群體配合，因此國家部門也受到不同方向的力量拉扯。在任何一個時間點上，政治機會結構對於社會運動的作用有可能是多面向的，進一步的分析應該指出這些面向產生作用的機制，例如執政者與反對黨的支持是如何分別地影響了社會運動的決策決策。

就分析而言，政治機會結構的概念包括了下列諸面向：

(1) 國家自主性

國家自主性意味著執政者能夠獨立形成政策，並有能力推動政策。根據 Nettl (1968) 的說法，國家能力應該視為一個變項，而不是常項。強大而自主的國家比較能夠承擔忽略了社會運動訴求的後果。執政者有能力執行自己所設定的政策目標，社會運動不容易迫使政治菁英改變心態，採納新的主張。然而，一旦運動者成功地說服政治菁英，強大的國家能力反而能成為推動社會運動目標的有效手段。無論資本家如何再三反對，運動的成果可以被有效地執行 (Jenkins 1995: 24)。反之，弱勢國家具有高度的可穿透性，雖然容易被社會運動攻克，但是卻沒有足夠能力來實現所承諾的事項。因此，對於社會運動而言，是否能夠改變執政菁英的立場與是否能夠借用國家權力來推動改革，存在一種二擇一 (trade-off) 的情境。

(2) 抗議處理

抗議處理 (policing of protest) 是指警察機關如何管理街頭抗議事件，到底他們是採取恐嚇的態度，打擊遊行團體，或是以合作的態度，維持現場的秩序與安全 (della Porta 1995: 55-58)。街頭遊行在民主國家是常見的現象，但是在變動的局勢中，當局的容忍程度則是反映了政治氣候。藉由這個要素，我們想要了解社會運動採取直接行動的風險。治安部門要如何處理街頭抗議是帶有政治考量的。如果是由地方行政首長全權調動警察，或是在有反對黨的介入的事件中，警察處理的過程就會格外的慎重，直接訴諸於壓制的可能性也就減少。

(3) 決策管道

決策管道的問題涉及了社會運動者是否享有參與政策形塑過程的例行性進路。作為一個政治機會結構的元素，決策管道的存在影響了社會運動組織的行為。如果運動者有機會在政治體制內發揮作用，那麼運動的策略將傾向於溫和，他們的動員是爲了說服執政者，而不是衝突性的，亦即是嚇阻執政者 (Kitschelt 1986)。一旦運動者獲得了新的決策管道，他們也就獲得了政體內的局內人 (insider) 身份，更能夠促成爲運動目標的實現。

(4) 政治聯盟者

如果能享有政治勢力的同情與支持，社會運動將比較能夠將他們的社會動員轉化成爲政治影響力。政治菁英的聯盟表現在許多方面，例如在國會中提出法案、宣傳運動的訴求、動員黨員參與社會運動等。如果獲得執政者的支持，社會運動的訴求有可能成爲政策作爲，運動者也比较有機會獲得制度化的參與管道。除此之外，反對陣營的支持也有不同的政治效用。如果能夠與反對黨菁英建立聯盟關係，社會運動有可能獲得政治能見度，也能夠迫使當事者不得不正視運動的訴求。

國家自主性、抗議處理、決策管道、政治聯盟者等元素構成政治機會結構的內容。如果以這些面向來審視台灣的政治轉型過程，我們可以理解社會運動所面對的大環境轉變，以及爲何他們不斷地提出新的運動策略。

這一章將要處理解嚴之後的發展，探討更開放的政治機會結構如何使得新生的環境運動走向激進化與政黨化的路線。無疑地，這個階段的社會運動勃興是許多社會學家關切的焦點，到目前爲止，也只有這個時期累積相當多的研究文獻 (吳介民 1989a；張茂桂 1989b；徐正光、宋文里 1990；趙剛 1995，

1998:1-34；蕭新煌 1989；王振寰、方孝鼎 1992)。在這些作品中，研究者指出威權控制衰退所帶來的衝擊，包括社會運動更多的動員與組織自由。因此，一些在解嚴前就存在的社會運動開始從菁英走向草根，採取群眾動員的策略，例如婦女運動、原住民運動、學生運動。對於原先缺乏組織或運動經歷的群體而言，解嚴也產生意想不到的激勵作用，從原先的被動冷漠變成激情抗爭，例如農民運動、勞工運動、教師人權運動。解嚴也使得以往禁忌的議題可以公開討論，也因此二二八正名運動、客家運動得以在這個階段正式起步。¹

這一章分析解嚴所帶來的多層次衝擊，以及環境運動者的因應。1987年的解嚴並不只是解除了長達38年的戒嚴令，同時也恢復一系列集會遊行、結社、政治表達、出版、出國遷徙等自由，因此改變了既有的國家與社會的關係。政治自由化宣告威權體制的開始轉型，舊有的種種限制被解除，社會運動也獲得更寬廣的活動空間。在此，本章要從政策回應、抗議處理、政治聯盟的面向來探討解嚴對於環境運動的影響。至於國家自主性的面向，本書則是在第六章再加以處理，原因是台灣的國家能力是在政黨輪替之後，才出現明顯的變化，進而影響環境運動的動員方式。

1 從十餘年後的今日來看，這些作品一方面開啓了台灣社會運動的研究先河，另一方面也突顯社會運動的政治性格，具有相當的意義與價值。儘管如此，這些作品都缺乏一個更完備的分析構架，無法有系統地處理政治體制與社會運動的互動。大部分的作品都針對單一的運動個案，沒有更宏觀地處理政治轉型的多面性。張茂桂 (1989b) 處理了八種社會運動的案例，是少有的例外。儘管如此，這份研究宣稱採取資源動員論的理論預設，但是實際上卻得到了政治轉型理論 (尤其是 O'Donnell and Schmitter 1986) 的結論。此外，這些研究作品也沒有處理社會運動的策略問題，忽略了集體行動者如何評估轉變中的政治環境，以及提出相應的運動策略等問題。

二、先發制人的政策回應

有些學者認為在 1987-1990 年這段期間，國民黨政府是處於「迷惑」的狀態。面對來自各方的挑戰，「它並沒有清楚地對待社會運動和反對運動的政策和方式」（王振寰 1993:77；吳乃德 1989）。這種說法將國家比擬成暫時的頭暈目眩，分辨不出應對的方向，社會運動利用這個大好的時機，抗爭風起雲湧。誠如接下來分析要指出的，迷惑論最主要問題在於低估了國家部門的應變能力，以及其內部一致性。

面對各地蜂起的环境抗爭，國民黨政府一開始的政策回應是正面的，它承認環境污染的嚴重性，並且願意採取新的改革措施來面對環境問題。這種政策回應表現在環境政策與論述的提出，以及環境行政機關的革新。在這個時期，執政者顯然認為，法律與制度的措施可以避免環境糾紛，因此環境運動組織的政策參與是不必要的，也不被鼓勵。換言之，用 Gamson (1975: 29) 的分析來說，國家部門處理環境議題往往採取「先發制人」(preemption) 的方法，一方面積極地回應市民社會對於環境品質的要求，另一方面卻不接受環境抗爭的正當性。

在 1986 年，為了回應鹿港反杜邦運動，行政院成立環境保護小組，其主要任務為政策的制定、審議、執行協調、協助、督導與考核。成員有內政、交通、經濟、農業各部會首長及行政院秘書、主計長，以副院長林洋港為召集人，每個月開會一次（環保署 1987:11）。行政院環境保護小組在 1987 年 10 月公佈了《現階段環境政策綱領》，這份文件成為政府有史以來對於環境問題的第一份綱領。這份綱領中，環境政策的目標被如此定義：「在發展經濟與保護生態平衡，以求世代永續利用。追求

合於國民健康、安定、舒適之環境品質；維護國民生存及生活環境免於受公害之侵害」。

很顯然，政府全盤接受國際先進的環境論述，所謂的永續發展觀念也是同一年聯合國世界環境與發展委員會所提出來的。這份綱領承認台灣環境惡化的嚴重性，並將主要問題歸因於經濟活動，並且宣稱「基於國家長期利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧。在經濟發展過程中，如對自然環境有重大不良影響者，應對環境保護優予考慮」。俞國華曾在 1986 年指出，「政府樂於付出任何必須付出的代價，加速可使用的對策」。² 在 1987 年，他更宣示，「今後我們固然要繼續維持經濟成長，但也要維護環境品質，必要時甚至可犧牲經濟成長，以建立一個更富強康樂的社會」。³

從事後的發展來看，政府官員顯然對於法律與制度的解決途徑十分具有信心，他們認為有辦法可以消弭自力救濟的風潮。在政黨輪替之前，俞國華成為了台灣唯一敢聲稱環境保護比經濟成長還重要的行政院長，在此之後，大部分的官員都宣稱，環境固然重要，但是經濟生產不可以受影響。在這個時期，官員的樂觀言論也影響了資本家的認知，王永慶曾說過，台塑企業願意接受批評，如果污染不符合政府規定，而被下令關閉，絕無怨言。⁴

在 1987 年 8 月，最高的環境主管機關也脫離衛生署，成為部會級的環保署，省、縣市政府也分別成立環保局。這象徵著國家菁英承認環境議題的特殊性，公害污染、生態保育等問題不能再簡單地被歸類於公共衛生的政策目標之下，它自成一格，需要

2 民眾日報 1986/6/8。

3 自立晚報 1987/9/7。

4 自立晚報 1986/8/2。

獨立對待。透過環保署的建制，政府也積極招攬八〇年代中期鼓吹環境啓蒙的公共知識份子。台灣的反核先行者林俊義當時任教於東海大學，曾多次傳出被政府詢問擔任環保署長的意願，在訪談中，他證實當時的傳聞。⁵ 在1988年，環境品質諮詢委員會成立，環保署所邀請的成員都是那一群的專家學者。

基本上而言，環保署所代表的是一種技術官僚的環境治理路線，他們相信科學與法律可以取代政治參與。這種信念表現在環保署的官員組成特性，在1987年成立時，近三分之一的人員具有博碩士的學位(林美娜 1989: 226)。在一場對談中，環保署首任署長簡又新指出，「目前在台灣，有環保意識者不少，但有環保知識者不多」，他希望「無論執政黨或反對黨都不要介入，避免環保團體當作政治籌碼，因為政治參與環境問題會愈來愈複雜」(林俊義、簡又新 1987)。在這種情況下，環境運動組織與基層民眾的參與並不是環保署所重視的。

在環保署成立之後，一個重要的任務就是推動環境法律的更新。在當時官員的認知中，環境糾紛可以透過國家主導的制度設計來消解，而不需要採取社會動員的方式。在1988年，《廢棄物清理法》修正通過；在1989年，《野生動物保育法》制定；在1991年，《水污染防治法》修正通過；在1992年，《空氣污染防治法》與《噪音管制法》修正通過，《公害糾紛處理法》制定。因此，大量而快速的環境立法成爲這個時期的特色(葉俊榮 1993:28)。

在這些新設置的環境管制制度中，環境運動組織是沒有獲得承認，無法享有參與的管道。就以1992年通過的公害糾紛調處

5 訪談記錄，林俊義，1999/5/20。

法爲例，這項制度容許被污染者向官方的調處委員會提出申請，解決他們向污染者所提出的賠償要求(何明修 2002b)。當初在立法院審議過程中，曾有立法委員提議納入民間團體，准許他們能夠代表受害居民提出調處的權利，甚至容許他們直接「參與調處工作，以導入正常的體制之內」(立法院 1993: 155, 157)。但是這些提案並沒有獲得接受，環境運動組織也因此無法參與公害糾紛的調處。

同樣的情況也發生在環境影響評估。在1994年《環境影響評估法》通過之前，環評並沒有法定的效力，政府舉行環評是根據1985年、1991年的行政命令，其作用也僅只於參考性質。儘管如此，在許多開發爭議案件中，環境運動者強烈地質疑其環境衝擊，因此環評本身也成爲抗爭的焦點之一。從很早以來，反對開發案的居民與環境運動組織就要求有權列席環評會議，但是官方一向不願意接受這項要求。在他們看來，容許專家學者以外的人士參與無異是將環評「政治化」，破壞了「科學與客觀」的精神。在一份1988年未出版的內部文件中，環保署指出，

民眾為反對而反對，而使開發單位所舉辦之說明會，無法達到雙向溝通之目的，民眾參與評估審查會，亦常抱持過度情緒化反應，而無法以理性態度協商，致民意的真正表現困難重重(環保署 1988:13)。

在1991年所進行的核四環評中，原委會就是以這種姿態來拒絕反核人士的參與。核四案所在的台北縣政府曾推薦七名專家學者，結果原委會只接受四名代表。⁶ 在首次核四環評會中，原

6 台灣時報 1991/3/15。

委會以「內容不精、文法不秀」的理由，要求祕密審查，後來的委員也拒絕出席，以擴音器實況轉播。⁷ 在四次會議之後，原委會將報告送交其他單位審查，結果是以有條件通過為結案。⁸ 理所當然地，原委會這種粗暴的處理方式激起了民間的抗議，在台北縣政府的支持下，反核學者自行出版了民間版的環評審查，其中不但列舉了台電公司未能解決的環境問題，更譴責原委會「立場欠缺公允，態度輕忽」(原委會 1991: 6)。

民間版環評仍是凸顯環境危機最適合的場所，反對者可以藉此將環境破壞逐一陳述，並以學理論證，強化反對聲浪。即使反對者無法出席中央部門的審查會議，或者受到原委會的嚴格限制，他們仍是採取「民間版」環評審查，表達自己的意見。在 1987-1992 年間，曾經出現了七件的民間版環評(見下表)。

表 4-1 民間版環評之案件 (1987-1992)

年份	案件名稱	民間審查者
1987	宜蘭縣政府委託台大環工所	宜蘭縣政府委託台大環工所
1988	後勁反五輕自救會委託綠色和平工作室	後勁反五輕自救會委託綠色和平工作室
1988	高雄縣政府委託環保聯盟	環保聯盟
1990	台北縣政府委託十五位教授	台北縣政府委託十五位教授
1991	宜蘭縣政府委託環保聯盟	環保聯盟
1991	宜蘭縣政府委託環保聯盟	宜蘭縣政府委託環保聯盟

就像反對團體所舉行的公投一樣，民間版審查當然不具有正式的法律效力，至多只是反對者所引用的抗爭手段。民間環評反應了環境運動組織的邊緣化位置，他們的政策參與仍是不受歡迎的。即使環境運動者能夠出席正式的會議，他們也無法影響官方既定決策。因此，反對者往往將環評會議當作抗爭現場，試圖宣傳開發案的不合理，而不是說服官員。在 1988 年五輕環評審查會中，後勁居民採取激烈的抗爭行動，他們以拉白布條、灑殺蟲劑、播放公害現場影片等方式，強力抵制官方的環評。⁹

綜合來說，儘管解嚴之後的政府試圖正面回應逐漸成長的環境民意，即使政府願意提升環境行政的層次、制定更多的環境法規，運動份子通往體制的道路仍是被嚴格封閉的。在 1991 年，環保聯盟理事長指出，「核四環評之後使許多人相信體制內的錢是不通的，根據環盟以往的經驗，邀請政府官員出席聽證會，座談會都沒有效，只有遊行才有效」。¹⁰ 換言之，先發制人的政策回應本身即是帶有高度的排斥性，由於無法在體制內發揮其影響力，環境運動選擇了街頭的戰場，也因此進一步提升了運動本身的抗爭性格。

三、抗議處理：從有限度開放到壓制

在解嚴之後前幾年，政府採取了有限制的開放，試圖將社會抗議圍堵在一個執政者可以接受的界限之內。一直到這條防線

7 聯合晚報 1991/3/25。

8 自由時報 1991/9/25。

9 聯合報 1988/4/23、8/31。

10 自立晚報 1991/7/10。

守之後，威權主義的抗議處理方式才重新抬頭。換言之，國家不是迷惑而是失算，執政者低估了長期累積民怨的爆發能量。解嚴之後有限度開放的抗議處理表現在兩點：首先，執政者局部恢復了集會遊行的自由；其次，面對各地風起雲湧的環境抗爭，政府一開始是採取溫和的因應策略。

根據戒嚴時期的法律，十人以上未申請之集會是違法的。即使是合法允許的集會遊行，最高司令官也有權命令其解散。需要說明的是，這些不合時宜的禁令有些早就名存實亡了，只要不讓官方太下不了台，政府對於許多「違法」的民間活動常常睜一隻眼閉一隻眼。第二章指出，解嚴前的環境運動出現了遊行示威，圍堵工廠，進行公害之旅等，主管機關並未大規模干涉。換言之，官方已經在事實上 (de facto) 容忍這些抗議行動的存在。

在1987年7月，宣布解嚴的同時，政府公告《室外集會遊行許可規定》。這個規定採取了許可制，集會遊行需要在三天前向警局申請，並附路線圖。當局有權以公共秩序、社會安全等理由予以否決。未經官署許可者，且不遵守解散命令，將受刑罰。¹¹這算是當局第一次有條件承認集會遊行活動的合法性。1988年1月通過的《動員勘亂時期集會遊行法》規定下列的限制：(1) 設置遊行禁區：包括了總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院、機場與港口、重要軍事設施地區都禁止群眾活動；(2) 許可制：申請遊行集會需要在前七日提出，除有天然災變或其他不可預見之理由，才得於前二日提出；(3) 警察機關的決定權：警察可以諸如安全、交通秩序、公共衛生等理由否決申請，申請通過的案件也可以被取消許可。遊行過程中，若有違反許可事項、許可

¹¹ 中國時報 198/7/15。

限制者可以警告、制止、命令解散；(4) 罰則：主管機關命令解散而不遵守者，可以處首謀者二年以下有期徒刑或拘役，負責人處一萬元以上，五萬元以下的罰鍰。以文字、圖畫、演說或他法，侮辱、誹謗公署，依法執行職務之公務員或他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二萬元以下罰金。

很顯然，這些規定明白設定了執政者的容忍界限，集會遊行的自由是被恢復了，但是同時也被嚴格限制在某個範圍之內。

其次，在面對各地興起的環境運動，政府也是選擇了溫和的處理態度。執政者顯然相信，新的環境政策可以排解人民的不滿，因此不急於用武力排除抗爭。在鹿港反杜邦運動舉行了1986年六二四大遊行之後，一躍成為全國性的焦點。行政院長俞國華隨後表示，杜邦設廠要經環境影響評估，政府要加強溝通、公開說明，以解除民眾的疑慮。這項決定震驚了經濟官員，他們原來以為俞國華將採取強硬的態度，排除居民的抗爭，維護既定的政策 (Reardon-Anderson 1992: 52-58)。在這個時期，有些案子已經形式上通過政府審查程序，但是卻一直沒有實質動工，例如後勁五輕、桃園觀音六輕、宜蘭利澤六輕等。官方希望透過這段期間的溝通，民眾的反對能夠逐漸減弱，以營造良好的互動氣氛。

抗議處理主要是以事先的勸導，而不是事後的壓制。在1986年8月，鹿港民眾計劃進行公害之旅，雖然事先已經告知情治單位。但是當天早上，團管區司令提出各種刁難的要求，阻止民眾北上。雙方談判了一整個上午，最後公害之旅才能成行 (粘錫麟 1997: 26-35)。

在實際的抗爭現場中，抗議者與警方逐漸出現一種默契：只要不妨礙交通與生產活動，抗爭行動是被允許的。政府宣布解嚴後的第十天，後勁反五輕人士開始圍堵中油高雄煉油總廠的西

門，他們搭帳棚、設路障、禁止人車通行（呂欣怡 1992: 47）。圍堵煉油廠當然是違法的行爲，但是維持秩序的警察一直沒有採取強硬的驅離措施，一直到五輕宣布動工後，障礙物才被拆除。¹²在超過三年的圍堵期間內，主要的衝突反而是在於居民與中油員工，警察則是默許西門被佔領的事實，只要求其他大門保持暢通。¹³類似的情形也發生在反蘇澳火力發電廠運動。在 1988 年 3 月，反對設廠的居民在濱海公路兩旁插滿反台電的旗幟，不久蘇澳鎮警局以妨礙市容、妨礙交通爲由，拔除旗幟。當地里長召集群眾前往警局抗議，警方同意歸還旗幟，並且默許民眾把旗子再插回去。¹⁴

在 1988 年 9-10 月，林園事件爆發，有限度寬容的抗議處理受到嚴重的挑戰。在 1988 年 9 月，林園鄉漁民發現工業區污水處理廠的廢水外洩，造成汕尾漁港魚群大量死亡。憤怒的民眾將處理廠電源關閉，造成工業區 18 家廠商停工，並影響仁武、大社的中下游工廠。一時之間，整個台灣引以爲傲的石化產業相續停擺，面臨了嚴重的危機。¹⁵在將近三週的圍堵與談判過程中，檢警單位揚言依法偵辦，取締民眾的滋擾行爲。經濟部官員也要求警方強力驅散，早日恢復生產秩序。經濟部最後答應賠償居民 13 億 3 千萬元，由工業區 18 家廠商共分攤，才使得工業區重新開工（高雄縣環保局 1990: 263）。

在林園事件的衝擊下，資本家開始表達不滿，執政者被迫重新思考解嚴之後的溫和抗議處理策略。環保署的文獻承認，在

1988 年之後，「建立公害糾紛處理制度的步調才顯著增加」（環保署 1994: 39）。面對這種局勢，經濟部工業局成立工業公害糾紛督導處理小組，由經濟部部長與環保署長共同任召集人，以求直接解決民眾抗爭。環保署於 1989 年 2 月提出了公害糾紛處理 10 項不可接受條件，要求從嚴對付環境抗爭，其中包括慰撫金、政府代繳水電費、減免租稅、免除抗爭行爲的刑事責任等（環保署 1994: 40）。

很明顯地，這些條件是爲了限制民眾抗爭，重新劃分出官方可以接受的界限範圍。然而，這些規定沒有辦法實行，隨後環境抗爭的風潮也越來越頻繁，對立局勢越來越升高。在 1989 年底，四面楚歌的國民黨政府慌了手腳，行政院長李煥特地指示警政署草擬《防制危害治安暫行條例》。在「治亂世用重典」的觀念下，短短的 13 條草案條文中竟然有 14 個死刑。爲了壓制環境運動，草案第 12 條規定，非法聚眾、圍堵工廠可處死刑，這很顯然是針對林園事件而專門設計的。¹⁶這個消息一曝光，立即引起社運團體的指責，在強大的輿論反彈下，政府不得不放棄這項打算。《防制危害治安暫行條例》草案是一個笨拙的計劃，顯示執政菁英已經不滿意集會遊行法所規範的體制，他們試圖全面壓制社會運動，但是卻找不到更好的方法。無論如何，這仍是一項警訊，代表著解嚴後新開啓的政治機會有可能再度緊縮。

在 1990 年 5 月，郝柏村出任行政院長。在郝內閣的任期（1990-1992）中，國家部門將治安視爲首要任務。治安的定義的是廣泛的，凡是由於「公權力不彰」所導致的社會秩序問題就算是危害治安。因此，勞資爭議、環境抗爭、街頭運動等都被列入取

12 聯合報 1990/11/7。

13 自立晚報 1988/10/22。

14 自由日報。

15 中央日報 1988/10/22。

16 新新聞(1989/10): 44-54。

締的重點，社會運動顯然受到很大的打壓 (王振寰 1993:86-89 ; 李建昌 1991: 51-55)。

郝柏村上任時曾表示，「四、五、六一核四、五輕、六輕，是我重振公權力，改善投資環境的重要指標」(王力行 1994: 123)。這些被點名的案件都是當時最受矚目的環境抗爭，從 1987 年開始，環境運動者就極力反對這些開發案，與政府部門形成僵持的情勢。爲了「重振公權力」，社會運動者成爲第一個清算的對象。郝柏村上任後三個月，在行政院治安會報上指示依法嚴辦環保、工運、農運三類「流氓」，由警政機關蒐集資料，提名列管。¹⁷ 有限度開放的集會遊行法體制被認爲過於寬鬆，溫和的抗議處理模式被視爲軟弱的表現，動員勘亂時期檢肅流氓條例成爲主要的參考方向。官方使用流氓一詞顯然是故意創造語意模糊的地帶，以擴大打擊的面向。

在這個時期，抗議處理的方式有下列的特徵。首先，中央政府直接指揮警力，積極以武力排除環境抗爭。在 1990 年 9 月，中油五輕案正式宣布動工。爲了排除後勁人士的反抗，警方與情治系統共動員上萬人次待命、跟監。主要的反對者全天候被四人一組警調人員跟蹤，使他們無法帶領地方的反對勢力。¹⁸ 在警力的直接調度下，長達三年多的反五輕運動正式宣告瓦解。在 1992 年發生的大林蒲事件也是一個顯著的例子。高雄市大林蒲地區緊鄰臨海工業區，其中的台電南煤中心、大林電廠、中油大林廠是最嚴重的污染源 (邱家宜 1992)。在 1992 年 5 月，中油大林廠冒出白煙，立即引起民眾圍廠抗議。居民的主要訴求除了改善污染

17 聯合報 1990/7/28。

18 自由時報 1990/9/23。

以外，更要求一戶 80 萬元賠償與 15 億元的回饋基金。這些要求很明顯是比照林園與後勁的行情，大林蒲居民認爲他們所受的公害絕對有資格提出這項要求，然而他們所選的抗議時機遠比前兩者不利。郝柏村於 5 月 22 日視察中油大林廠指示警察局限期解決此抗爭案。四天之後，警方強制驅離圍堵，當場有 7 名民眾被捕，警察還追打至村中，許多無辜的村民也被毆打成傷。一共 39 位居民被起訴，創下了國內環境抗爭史上的新紀錄。¹⁹ 在這些例子中，中央政府越過地方行政首長，直接指揮警力的調度。

其次，抗議處理的目的也從防制抗議活動轉移到消滅抗議者。這種情形符合 della Porta (1996: 90) 所描述的「骯髒戰爭」(dirty war)，警力不再只是用來疏導、圍堵抗議，而是積極地滲透與摧毀整個社會運動的勢力。在 1991 年發生的貢寮一〇〇三事件就是最顯著的例子。在原委會通過核四環評之後，貢寮居民在核四預定地外搭建核電告別式棚架，準備長期抗爭。²⁰ 當時警方曾試圖阻止，但是與居民協調之後，同意維持現有棚架，警方不擅自拆除，但是居民也不得再擴大棚架 (廖彬良 1993: 249)。從事後來看，這是警方所設下的一個陷阱，企圖羅織反核人士入罪。在 10 月 13 日清晨，警察利用大部分貢寮居民仍未起床時，違反承諾清除並且沒收居民的棚架。這個舉動使當地反核人士忿忿不平，許多人立即趕往現場，並與警方發生衝突。在警方攻擊下，一輛抗議車輛衝入警察人陣，造成一名保警死亡。一〇〇三事件發生之後，李登輝總統指示行政單位應全力緝兇，繩之以法。郝柏村也說，這不是單純的反核行爲，政府絕不寬貸。法務部長更認爲反核份子預謀殺人。一時之間，整個輿論界附和政府的觀

19 中國時報 1992/7/28

20 台灣新生報 1991/9/26。

點，將反核運動形容為洪水猛獸。²¹

一〇〇三事件之後，整個貢寮鄉陷入了白色恐怖的氣氛（李界木 1992；鄭淑麗 1995:50）。一位反核運動者描述當時的情形，「警察到處在村裡捉人，只要男人就帶回警局詢問個幾天才放人。因此，許多人不是上船出海，就是去中南部避風頭」。²² 當地人士至今仍對於警察的暴力壓制，心存怨恨，一位自救會會長就不滿地說，「如果我要用暴力，根本不需要這種方法，我早會在台北用暴力」。²³ 司法機關對於這個事件的處理也十分嚴厲，主要肇事者被判無期徒刑，其餘 16 人被判六年至五個月的有期徒刑。

最後，司法手段也被用來進一步壓制環境運動。在前面提到 1991 年貢寮事件與 1992 年大林蒲事件，警力鎮壓之後伴隨而來的即是一連串的起訴與判刑。同樣的情況也發生在反五輕運動，在中油宣布五輕動工後的一個月，三名地方人士被宣判妨害自由罪成立。²⁴

在 1990 年 12 月，宜蘭反六輕團體動員了 51 輛遊覽車，2000 餘名民眾北上到經濟部與台塑公司抗議。在 1987 年底，反六輕群眾第一次北上時，官方持溫和的態度回應；但是這一次，經濟部官員以遊行未申請為由，連民眾的陳請書都不接受。²⁵ 兩天之後，郝柏村在治安會報中，指示法務部與警政署調查民意代表的參與。²⁶ 在 1991 年的反核遊行舉行前夕，郝柏村更直接指

21 聯合報 1991/10/21。

22 田野調查資料。

23 田野調查資料。

24 聯合報。

25 中。

26 聯合報。

示地方政府不允許遊行路線的申請（王力行 1993: 81）。在 1992 年 6 月，一位熱心的反核支持者自行製造並且傳佈了一張支票，他的目的是為了諷刺國民黨立委被台電收買。但是情治單位卻擴大打擊面，負責的檢察官認為環保聯盟既然是反核團體，偽造案件就必然有共謀，所以一併起訴環保聯盟的幹部。這個事件顯示了國民黨欲以司法為工具，羅織環保運動幹部罪名。很明顯地，秋後算帳的目的是為了嚇阻後續的環境抗爭。

綜合以上的說明，解嚴之後的抗議處理從有限度開放轉變成為積極打壓。隨著警力的中央指揮、消滅抗議者的策略、司法手段的採用，抗議者面臨了更大的風險，過去容許的行動越來越難進行。

四、政治聯盟者：反對黨的積極介入

在解嚴之前，儘管有廖永來等人的少數個案，黨外人士並沒有在各地興起的環境運動中扮演重要的角色；但是隨著環境運動在解嚴之後勃然興盛，反對黨也開始注意到這個成長中的政治市場，並且設法積極參與。對於新生的環境運動而言，政治勢力的介入帶來了新的資源，也提高運動的政治能見度。甚至在集會遊行的場合中，政治人物的參與也帶給群眾「街頭被打豁免權」。²⁷

在 1986 年 9 月，民進黨正式宣布成立。為了回應當時各地的環境抗爭，民進黨在黨綱中宣示了一個比國民黨更重視環境的政策立場。基本綱領第三章指出，「匡正過去破壞生態環境之經濟

27 訪談記錄，台灣環境保護聯盟副會長，1999/3/3。

掛帥政策，確立生態保育及生活品質優先之原則。有關自然資源的開採及利用，化學物品的生產及使用，核電的投資等有關政策，均應先行嚴格評估」。行動綱領第五章也強調，「維護環境生態，減少工業災害，取締廢水、廢氣、廢料污染。保障人民環境健康，切實防治公害，維護優良的生活與生態環境。審核外人投資條件，應特別注意其污染危險」。此外，黨綱中也有著名的反核黨文，「堅決反對新設核能發電廠，積極開發替代核能之能源。在十年內關閉全部現有的核電廠。嚴格加強現有核電廠之安全管制，提高核電工作人員之素質，核電廠產生的廢料撤出蘭潭，另尋適當地點掩埋」。

相較於同時期國民黨政府的《現階段環境保護政策綱領》，民進黨更明白地點出環境保護優位於經濟發展，以及反對核能發展的立場。值得注意的是，這項政策宣示在當時取得了民進黨內部不同派系的支持；相對地，在其他更敏感的議題，例如產業民刑、廢除死刑，則是出現派系對立與妥協的情況。²⁸這一點顯示民進黨菁英對於介入環境運動是有高度的共識。

其次，民進黨的黨組織與派系也與各個新興的環境運動組織緊密聯繫，彼此互通訊息，並且分享資源。對於民進黨菁英而言，只要是能夠達到反對國民黨目標的所有運動，他們都願意支持。因此，在民進黨成立不久，就在黨中央設置社會運動部，以協調黨部與各種社會運動團體的合作。第一任的社運部負責人就曾指出：「我們所追求的，不只是各種社會運動的蓬勃發展，而且期待社會運動的參與者，最後能醒悟問題的根本來源在於政治鬥爭，進而將各種形形色色的社會運動，匯成政治運動的支流，

形成巨大的民主運動波浪，徹底改革政治體制」(謝長廷 1987:13)。換言之，在挑戰國民黨的大前題之下，民進黨人士都願意協助各種社會抗議。

在民進黨的派系中，新潮流的環境運動參與是最值得注意的。在1989年之前，新潮流仍未全面參與選舉，但有不少的派系成員擔任社會運動的幹部。在當時，新潮流喊出來的口號是「社會運動的政治化」，強調「與其說新潮流介入，倒不如說各種草根運動……聯合起來，共同反對一個新的獨裁體制」(邱義仁、葉立思 1991: 5)。在1987年成立的環保聯盟中，首任的總會總幹事與祕書長就是由新潮流人士來擔任。在環保聯盟地方分會方面，宜蘭、花蓮、高雄、彰化、雲林分會就由是新潮流人士所創建與領導的。新潮流候選人重視能力與學歷，因此他們的派系成員往往能在社運團體中嶄露頭角，取得領導權的地位。一位深知新潮流運作內情的人表示，「新系許多人都在團體之中，而且也使得許多社運工作者感受到，他們很認真投入，而且不求什麼。那時新系的人去選舉的仍不多。社運團體對於新系都有好感。一些社會議題大家都很重視，而新系的人有本事來搞運動」。

除了佔據社運團體的關鍵位置，新潮流介入環境運動的另一個管道在於公職人員服務處的資源。在這段期間，洪奇昌國代中和服務處(1987-1989)、翁金珠國大員林服務處(1987-1989)、盧博基縣議員花蓮服務處(1990-1994)也扮演了很重要的角色。這些服務處經常舉行民主講座等課程，幫助社運團體進行組訓。一位當時的參與者就指出，洪奇昌中和服務處「因為有宣傳車，幾乎所有的社會運團體都會來借車。而且幹部的機動性很強，有一群死忠的人。他們轉戰南北，農運也有去。那時以政治抗爭比較多。五二〇也有去，反核遊行也是如此，那時幾乎是無役不

²⁸ 口述訪問紀錄，民進黨社運部主任(1994-1995)，1999/6/25。

與」。²⁹ 另一方面，許多環境團體的財源不足，沒有辦法負擔獨立的人事與房租費。在彰化與花蓮，環保聯盟的辦公室就是新潮流服務處，專職人員也是由服務處所聘任。舉例而言，一位花蓮的環境運動者在 1990-1992 年擔任環保聯盟會長，在同一段時間內，他的正式工作是在盧博基議員服務處擔任幹部。³⁰

在民進黨早期的派系中，新潮流是比較特別的，因為曾有一段時間他們的成員主要視任職於各個社會運動團體，而不是擔任公職人員。儘管如此，其他的派系也傾向於將當時各種社會運動視為合作的盟友。在 1989 年，以張俊宏為首的美麗島系提出一套地方包圍中央的策略，他們批判新潮流的「社會運動政治化」是忽略了社會運動的自主性。即便如此，在他們所構想的執政之路中，地方黨部與社運團體的行動聯盟也被視為一個重要的關鍵（張俊宏等 1989: 133-141）。

最後，民進黨所擁有的公職人員，包括地方行政首長與民意代表，也提供環境運動許多政治奧援。

反核是最明顯依賴民進黨政黨資源的環境運動。從 1988 年起，民進黨的政治人物就參與重大的反核抗議事件。在 1989 年的四二三反核大遊行，民進黨中央更決議全力配合，命令各地方黨部動員群眾。許多在年底有志參選的候選人也利用這個場合，增加知名度。³¹ 從此之後，在年度反核遊行場面中，民進黨的旗幟也越來越明顯。在 1991 年，反核團體原先規劃了兩路會師的遊行路線。其中第一大隊就是由縣長尤清帶隊，希望能利用民進

黨在台北縣剛建立的據點，吸引民眾參與。³²

在宜蘭反六輕運動中，民進黨介入也很明顯。在當時，宜蘭縣長陳定南 (1982-1989) 雖然當時仍是無黨籍，但是一向持親民進黨的態度。在整個反六輕的過程中，陳定南以縣長的名義對抗台塑企業與中央政府的壓力，極力反對六輕在宜蘭設廠。一位受訪者指出，他比民間團體更積極，「縣長還會敦促環保團體去作一些事」。³³ 在反六輕運動中，民進黨在宜蘭縣的資源可以說是完全投入，除了縣長以外，立委、省議員也都全程參與運動過程。

由於許多開發案是由中央政府所推動或支持的，因此，地方行政首長的意向也成為關鍵，民進黨的地方執政能提供環境運動者重要的政治資源。就以宜蘭縣為例，在陳定南的第一屆任期 (1982-1985)，就已經開創出特殊的執政路線，不過當時主要是依靠縣長本人的行事風格。但是在他的第二屆任期 (1986-1989) 內，環境運動正式登場，縣政府開始與當地環保聯盟合作。除了共同參與反六輕運動，縣政府提出《環保大憲章》的草案，希望能在縣內採行較高的環保標準。

在 1990 年之後，台北縣也由民進黨執政。由於核一、核二廠與核四預定地都是在台北縣，這使得國民黨政府與台電大為緊張。在尤清縣長的第一屆任期中 (1990-1993)，反核人士張國龍擔任縣府的機要秘書。在兩人合作之下，反核運動從體制外進入了縣政府，形成地方對抗中央的格局。除了向中央政府爭取發言的空間，台北縣政府也利用其職權，向縣境內中小學教師講習核電安全知識。³⁴ 這項舉動是為了抵制中央一面倒的擁核言論，「以

29 訪談記錄，北平民運中心，全會執行委員 (1988)，1999/7/15。

30 訪談記錄，宜蘭縣政府，縣長 (1990-1992)，1999/8/19。

31 自由時報 1989/7/21。

32 自由時報 1991/5/2。

33 訪談記錄，台灣環境保護聯盟會長 (1987)，1999/1/18。

34 聯合報 1991/3/7。

公部門的力量，教育被國民黨封鎖的核電知識」。³⁵ 在台北縣政府的帶領之下，反核運動的聲勢提昇了不少，並且與當時的郝柏村內閣產生直接的衝突。

總而言之，隨著環境運動在各地擴散，民進黨政治人物的介入也越來越為明顯。解嚴之後的時機也有利於民進黨的大舉參與，原因在於這時的環境運動正好面臨從地方轉化為全國性串連的關鍵。王振寰 (1996: 67) 曾指出，「在戒嚴時期，社會裡比較具有政治意識與網絡資源的人，通常是政治反對運動的成員。當社會運動崛起，或是地方自力救濟興起時所需要的領導人材，於是自然而然的就落在這些原來就是反對運動的成員身上」(筆者所加的重點)。誠如第二章所指出的，這項觀察是不符合解嚴前的狀況，但是卻可以用來理解解嚴之後的轉變。對於環境運動而言，民進黨所擁有的最重要資源，即是其全國性的動員網絡與政治權力，這使得新生的環境運動很快地帶來高度的政治衝擊。

五、環境運動的激進化

研究政治轉型的學者指出，「自由化如果沒有伴隨民主化，只會提高期待，點燃不滿」(Di Palma 1990: 83)。政治自由化恢復了凍結的公民權，累積許久的民怨找到政治紓發的管道。在前面的分析中，1987年的解嚴使得集會遊行獲得合法的依據，也促成反對勢力的政治介入，執政者被迫正視環境污染的嚴重性，這些因素的綜合結果即是開啓了政治機會結構，使得台灣的環境運

35 訪談記錄，張國龍，1999/1/30。

動很快地走上激進化的途徑。環境運動的激進化表現在下列幾個面向：(1) 環境抗爭案件的成長；(2) 運動組織的成立與運動的擴散；(3) 群眾動員路線的抬頭；(4) 政治聯盟策略的形成。

(1) 環境抗爭案件的成長

圖 4-1 呈現了 1980-2002 年期間的環境抗爭案趨勢。在解嚴之前，環境抗爭案件已經有逐步成長的跡象，從 1980 年的 4 件到 1986 年的 30 件，每年的平均是 17.9 件。在 1987 年，發生了 29 件抗爭案，相較以往的紀錄並不會顯得特別多，但是 1988、1989 年的案件數卻急速攀升為 67、122 件。在整個自由化時期的六年內 (1987-1992)，每年平均發生 113.2 件，相較解嚴之前的 17.9 件，環境抗爭案件的成長是十分顯著的，這也顯示了解嚴所帶來的政治機會結構開放效果。

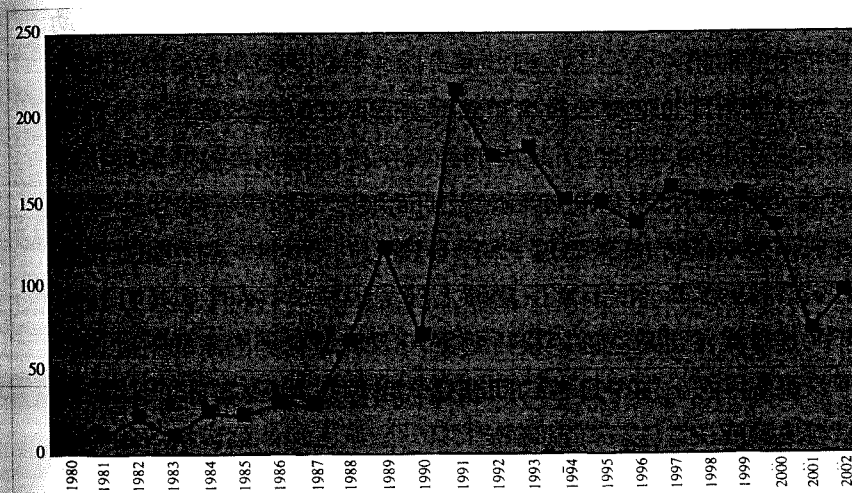


圖 4-1 台灣環境抗爭案件 (1980-2002)

說明：資料來源與方法見附錄。

在解嚴後的半年內，幾件影響深遠的環境運動出現，包括後勁反五輕（1987.07）、宜蘭反六輕（1987.11）、桃園反六輕（1987.12）、反蘇澳火力電廠（1987.12）、基力化工鍋污染（1988.1）、綠牡蠣受害者陳情（1988.1）、反對蘭嶼核廢料場（1988.2）。很顯然，許多污染受害者將解嚴這項政治決定解讀為有利的時機，展開他們的抗議行動。

1988年底的林園事件影響十分深遠，它啟動了另一波的抗議風潮，使得整個1989年的抗爭案件數目遠超過前兩年的總和。官方的文獻也承認這一點，他們認為關鍵在於高額的補償金，「提供所有潛在公害抗爭者採取類似行動的誘因，便具此一示範效果，而發生公害糾紛擴散作用」（環保署1994: 79）。官方的解讀將問題歸因於民眾的求償心態，紛紛學習林園模式得到金錢回報。然而，從政治機會結構的觀點來看，林園事件暴露了國家的窘境，這等於是號召行動的一個訊號。既然官員願意為產業持續運作付出任何代價，反對者自然也獲得更多的議價空間，更有助於抗爭的興起。

林園事件也促使執政者重新思考溫和的抗議處理模式，隨著郝柏村在1990年上台，政府開始有系統地壓制失控的環境抗爭風潮。種種的打壓措施顯然在短期間發生了效果，與1989年相比較，1990年的案件急遽下降，只發生了70件。儘管如此，在1991、1992年，抗爭案件反彈上揚至215、176件。其中1991年的抗爭案件更是空前絕後，這顯示環境運動與國家的對立達到了最高峰。在此值得思考的問題是，為何以郝柏村內閣為代表的威權主義政府，在抗爭高潮時的作用，卻無法遏制環境抗爭的持續成長？

1991年抗爭風潮更趨變得更嚴厲，後勁、貢寮、大林蒲、

宜蘭等地的環境運動者都受到強力打壓，付出十分沈重的代價。儘管如此，其他政治機會結構的面向並沒有在1990年之後產生方向一致的緊縮：一方面，環保署仍是持續推動環境立法，雖然環境運動者仍是被排除在參與的管道以外；另一方面，也由於政府的打壓，反對黨與環境運動的政治聯盟反而更為緊密，形成一致的反威權戰線。換言之，打壓環境運動只是政治機會結構的面向之一，並不意味著整體政治風向的逆轉，甚至是倒退到戒嚴時期。此外，環境運動的特殊生態也使得國家部門的打壓十分困難。誠如第二、三章所指出的，台灣的環境運動是高度附著在既有的地方網絡，運動領導也是來自於草根社區。在缺乏正式組織的情況下，國家並不容易選擇性地壓制，只針對特定的團體或領導者。環境運動的空間分佈特色是分散、去中心的，因此，中央政府很難一時間完全監控全局，總是會有顧此失彼的情形產生。誠如Schock (2005: 166-169)所指出的，非暴力抗議如果能夠採取分散策略 (method of dispersion)，延伸出多重的抵抗場域，越能夠成功地避免國家鎮壓所帶來的負面效應。

此外，環境抗議的高漲也帶來了執政黨內部的步調不一致。當行政部門決定打壓過激的抗議行動，直接面對選民的民意代表並不一定會採取相同的態度。這種菁英分裂，越是到選舉時間，越是明顯。在1991年底，隨著國大代表選舉的到來，桃園北部四鄉首長聯手向林口電廠索賠332億元，以彌補漁業、林業、公共設施等損失。地方的政治人物領群眾，要求與政府間的談判，在選戰的壓力之下，經濟部決定以專案補助方式，動用八億八千萬元協助地方建設。³⁶ 北桃四鄉求償的模式很快地在各地擴散，

³⁶ 自立早報 1991/11/22。

包括瑞芳鎮代會、台中縣議會都決議分別向深澳電廠、台中電廠要求鉅額的補償金。³⁷ 值得注意的，這些帶頭的民意代表大部分都是國民黨籍，這顯示環境民怨能夠產生相當大的政治效應：選民的壓力迫使執政黨政治人物不支持中央政府的壓制策略，儘管他們也不認同激進的環境運動。無疑地，隨著執政菁英內部矛盾的產生，壓制的後果也降低許多。一個值得注意的現象即是，在北桃公害求償事件之後，政府加速在1992年初制定公害糾紛處理法，以期紓解環境抗議所引發的政治壓力。儘管公害糾紛調處制度並沒有通達預期的效果，這項政治決定仍透露了一點，執政者意識到了壓制政策的失效，被迫採取其他的因應之道（何明修2002b）。

(2) 運動組織的成立與運動的擴散

有兩個因素促成了這個時期環境運動組織的成立。首先，如第二章所指出的，解嚴前夕的草根自發抗爭的興起，引起專家學者與黨外人士思考更直接參與的可能性。在解嚴之後，這三股勢力的匯流造成水到渠成的趨勢。

其次，解嚴開放市民社會的結社自由空間。過去同一區域只限一個團體的規定廢除了，容許更多元結社的可能性。1982年成立的自然生態保育協會，一向是親官方的團體，它曾有一段時間阻止了其他團體合法成立。因此，當參與1985年核電辯論的反核知識份子想要組織社團時，他們也不得不以雜誌社名義登記立案。

37 中國時報 1991/12/1。

在1989年1月，人民團體法修正通過之後，這些不合理的現象獲得局部的改善。組織結社的權利是恢復了，但是仍受到一連串正式的與非正式的限制。舉例而言，根據人團法規定，政治團體（即政黨）的成立是採報備制（第46條），而社會團體卻是要官方許可（第8條）。人民團體分為全國、省、縣市三級，只有隸屬於台灣省的團體才能冠上台灣兩字。有一些重要的社運團體堅持以台灣而非中華民國為名稱開頭，但是一直沒有得到中央政府的同意。有些社運團體是聯盟性的組織，由各地方分會組成，但因總會沒有被許可，各分會就不能以某組織分會名義申請成立。³⁸ 例如，台灣環境保護聯盟（簡稱環保聯盟）就因為中央一直不承認其名稱，各地方分會被迫以宜蘭縣、台北縣等環保聯盟名義登記。此外，承辦官員也掌握相當大的專斷權力，甚至可以依組織的名稱來否定人民團體的申請許可。³⁹

儘管有這些限制存在，解嚴仍是帶來解放的效應。在認知層面上，越來越多人敢參與環境運動組織的籌設，即使組織沒有取得政府的許可，一般民眾與官員至少不再用異樣的眼光看待，彷彿他們帶有某些不可告人的密謀。

在許多新團體之中，專業的環境運動組織最引人注意。在1987年底，兩個環境運動團體成立，分別是環保聯盟與綠色和平工作室，意義最為重要。環保聯盟的主要發起人是大學教授與民

38 內政部曾多次要求台灣環境保護聯盟，改名為「中華民國環境保護聯盟」，否則不同意登記，見《台灣環境》20（1989）：2。

39 舉例而言，高雄市綠色協會於1995年初向高雄市政府提出申請，但是連三次被退件，因為承辦人員嫌「綠色」引人誤會，並且嘲諷地說，「萬一有人也要用黃色、紅色申請時，政府是否要同意？」，見《新新聞》（1995/5/7）：74。同樣地，在1996年，觀音文化工作陣向桃園縣政府申請時也遇到麻煩。縣府人員主張，社團名稱主要是會或社，所以不肯接受工作陣的名義（訪談記錄，觀音文化工作陣文史組召集人，1999/8/9）。這些案件都是在發生九〇年代中期，因此可以想見的，在剛解嚴不久，官員的任意專斷應該是更嚴重。

進的。教授施信民、張國龍表示，各地草根反污染團體的出現，於是想要籌組一個「草根的、知識的、專業的」組織。在政府宣布解嚴的同時，環保聯盟的籌備工作也在學術界進行串連，另一方面也與政治界進行聯繫。在過程中，新潮流的成員向施信民表明參與的意願，最後正式結合。環保聯盟成立之後，到處在各個地區發揮極大的影響力。

環保聯盟的組成份子包括，反杜邦運動者(如粘錫麟、林聖崇、林聖崇)、記者，以及部分的民進黨前進系的成員。環保聯盟的組織模式不是以量取勝，他們強調個人單打獨鬥，形容其成員「是有運動經驗的讀書人，以專業、專業、專業」，而不像環保聯盟，各地組織分會」。⁴⁰ 儘管如此，環保聯盟的口號是「草根性、學術性、運動性」。

環保聯盟的成立突破了過去以地域為主的運作模式。在解嚴前的公害防治協會的年代已經過去，解嚴後的環境運動才真正可能。在解嚴之後不久，環境運動的擴散與組織網絡。因李長榮案誕生的新竹市公害防治會將抗爭焦點轉向新竹化工，並且曾多次遊行(李長榮、蔡仁堅 1989)。反杜邦勝利之後，粘錫麟與林聖崇開始籌設，並且以專職人員的身份駐守後山，進行反六輕運動。自從成立以來，環保聯盟即積極參與各項運動。由於這些參與，環保聯盟在短短兩年內，組織了許多分會，例如宜蘭分會反六輕、反蘇澳火力電

⁴⁰ 粘錫麟(1986-1987)，1999/3/14。

廠、東北角分會反核四、雲林分會反麥寮六輕、花蓮分會反奧林 TDI 廠、中華紙廠污染等。在這些案件中，地方反對者進行第一線的抗爭，而總會的教授們則是提供專業的知識與協助。因此，這使得環境運動的擴散更為廣泛，同時也有效地建立了台北與地方方的聯繫。

隨著環境運動的進一步擴散，一個明顯的趨勢即是發動抗爭不再完全依賴於運動者的參與。陸陸續續有新的地區與民眾捲入環境抗爭。越到了自由化階段的後期，擴散已經不再依賴運動組織作為媒介，越來越多的案件是民眾自發的結果。這個事實透露了一個訊息，抗爭所需要的知識，包括如何向官方提出要求、如何組織自救會等，進一步地普及化，不再只是運動者的專利。1990年林園事件即是一個明顯的例子，在長達三週的圍堵抗爭中，當地居民不歡迎環境運動者的介入，他們寧願以自己的力量與業者進行談判，爭取業者的賠償(Hsu 1995: 172-179)。在受到林園事件所啟發的一連串求償抗爭中，環境運動組織的參與也是十分罕見的。在此，可以比較兩位環境運動者的參與經歷。粘錫麟與林聖崇都是綠色和平組織的成員，在某個座談會的場合上，他們被要求提議自己參與的案件之記錄。下表就是他們所提供的資料：

表 4-2 兩位環境運動者的參與 (1987-1992)

	1987-1989 年間所參與的案件	1990-1992 年間所參與的案件
粘錫麟	鹿港反杜邦、八斗子垃圾場、宜蘭反六輕、觀音反杜邦、觀音反六輕、搶救森林、反核、反敦南變電所、反李長榮、花蓮反奧林 TDI、蘭潭反核廢料	反和平水泥工業區、反對伸港垃圾填海破壞濕地、反美濃水庫、搶救楠西與玉井行道樹
林聖崇	八斗子垃圾場、台中電廠、後勁反五輕、宜蘭反六輕、反核、搶救森林	反彰濱復工、反和平水泥工業區、台化廢水、搶救楠西與玉井行道樹

資料來源：落地生根工作室、國立師範大學環境教育研究所合辦「與綠色人物對話」座談會，1999/4/17、5/29。

從上表可知，這兩位運動健將在這個時期所參與的案件明顯地少了許多，不但沒有隨著抗爭案總量成長而增加，反而大幅地減少。這並非意味著運動者與草根的脫節，更不是否認專業環境運動組織的重要性。比較適切的說法是，環境運動已經發展到一個新的階段，不一定需要專業運動者的參與，民眾本身也可以發動一場環境抗爭。換言之，隨著運動者的廣泛參與，環境運動的種子也就在散播在各地，甚至不再需要運動者親身的介入。

(3) 群眾動員路線的抬頭

前面提到，解嚴之後的環境行政改革依舊排除環境運動者的參與，他們無法透過體制內的管道來發揮影響力，因此，這個時期的環境運動主要仍是採取群眾動員路線，主要的抗議形式包括了遊行與圍堵。

在1987年10月，反五輕運動動員群眾北上，他們在台北遊行，在立法院前卻造成激烈的警民衝突，若干抗議民眾被收押。⁴¹ 相對地，在後勁地區，反五輕人士的圍堵卻是顯得較為和平。在宜蘭反六輕、桃園觀音反六輕等其他的案件中，遊行也被運動者視為最重要抗爭手段，因為這可以清楚而具體地呈現居民的反對意志，帶來充份的媒體效果與政治壓力。在這個時期，反核運動也展開了其著名的年度遊行。從1989年的四二三、1990年的四二二、1991年的五〇五、1992年的四二六，這些遊行揭開了每年反核抗爭的序幕，也讓更多的社會群體有機會參與反核運動。舉例而言，消費者文教基金會參與了1991年的反核遊行，⁴² 而基督教青年會

41 自由日報 1988/3/7。

42 聯合報 1991/5/8。

(YMCA)⁴³、台北市律師公會⁴⁴也在1992年加入了反核的行列。

無疑地，解嚴帶來自由解放的時代氣氛，各種社會異議份子競相走上街頭，以遊行示威的方式來呈現他們的主張。在這種氣氛下，一向溫和中性的生態保育運動也開始舉辦遊行。在1988年植樹節，保育人士發動搶救森林大遊行，他們要求將林務局從事業單位改為公務單位，不能再砍伐森林來充當政府部門的經費來源(林俊義 1989a)。在1989年，為了促使野生動物保育法早日立法，原本只是都會中產階級休閒組織的鳥會人士，也開始以遊行方式表達訴求。⁴⁵ 在當時，這些保育人士為避免與流血抗爭聯想在一起，他們特意採取「柔性攻勢，將遊行參與者打扮成爲動物」。⁴⁶ 另一方面，也由於遊行具有明確的宣傳與政治效果，連與環境運動者對立的開發業者也不得不採取這種集體行動的劇碼。在1991年7月，台塑六輕案在面臨宜蘭、桃園的挫敗之後，決定落腳在雲林麥寮。為呈現在地民意的支持，開發業者發動萬人遊行迎六輕設廠，動員20鄉鎮萬餘人與車隊陣頭，以壯大聲勢。⁴⁷

圍堵工廠或道路是以直接的暴力來造成業者的停工，以達到損壞賠償或是停止生產的目的。在解嚴之前，永安、大里、新竹水源里等地的圍堵就是重要而顯著的個案；在解嚴之後，圍堵抗爭也轉為更激烈。後勁居民圍堵中油高雄煉油總廠西門，為期長達三年多，更創下了前所未有的紀錄。一直到政府強力動工之後，自救會被迫解散，代表後勁居民反對五輕精神象徵的路障才

43 自由時報 1992/4/27。

44 自立晚報 1992/4/26。

45 民生報 1989/4/15。

46 訪談記錄，台北市野鳥學會總幹事(1987-1995)，1999/8/13。

47 聯合報 1991/7/16。

被拆除。⁴⁸ 在後勁之後，1988年的林園事件、1990年的貢寮事件、1992年的大林蒲事件也都是以圍堵的方式來進行。很顯然，圍堵的高度破壞性引發了執政者更強烈的壓制，貢寮與大林蒲的抗爭居民也因此承受極大的代價。

(4) 政治聯盟策略的形成

自由化時期的政治機會結構以不同的推拉方式促成了環境運動與民進黨的合作：在推因方面，國家部門以壓制方式來對待環境抗爭，郝柏村時期的有系統打壓更被運動者視為「台灣環境無法承受之亂」⁴⁹，使得環境運動與國民黨政府的距離更為疏遠；在拉因方面，同樣是新生的民進黨願意支持、參與各地的環境抗爭，這也使得環境運動者獲得政治體制內的盟友。

在政治聯盟的策略下，環境運動不但樂於接受民進黨政治人物的參與，他們更積極地參與了政治議題的抗議活動，甚至直接參與選舉。張國龍在解嚴前後參與新環境與環保聯盟的籌創，到了八〇年代末期，他的運動參與開始帶有更強烈的政治色彩。在1990年3月學運中，他擔任教授顧問的角色。在同一年底，他與其他獨派教授組成了台灣教授協會，並且實際參與一些政治抗議事件的策劃工作（蔡慧琳 1997:266-273）。同樣地，反核先行者的林俊義，在1991年，五二〇反軍人干政大遊行之中則是擔任指揮的工作。除了以個人名義來參與，有些環境運動組織也參與了政治抗議的行列。⁵⁰ 在這一段期間內，政府打壓的結果使得環境運動者具有高度的政治敏感性，也迫使他們不得不注意環境議題

以外的其他社會議抗議。一位運動者回憶指出，在1991年，他以高中校園刊物編輯的名義採訪環保聯盟：

我記得很清楚，那時候環保聯盟學生會會長正在講反核，他正好講到一半，突然間兩位幹部就衝進辦公室來，他們說廖偉程等人被抓走了[註即是獨台會案]。我的採訪就被打斷了，那一天氣氛非常緊張，很多人進進出出辦公室，有人忙著打電話問狀況，也有人很緊張擔心也被抓。兩位幹部就覺得這樣不行，他們想要去買汽油，不是要做汽油彈，而是要準備抗議現場用的發電機……⁵¹

換言之，環境運動將自身定位於反威權戰線的一環，要確保台灣的環境品質，就是要根除殘留的威權主義。無疑地，這種思考是存在於許多環境運動者的心中。在1989年，林俊義決定加入民進黨，並且參與該年底的立委選舉。他如此說明自己的動機：

可惜，過去四十多年來的台灣社會，所有大大小小的問題都源自於反民主的政治，這個反民主的政治的原罪不消除，所有民間及知識份子的力量，不但都無從發揮，而且反倒受到扭曲，他們冀圖補補貼貼的治標工作是徒勞無功的，徒增加惡質的政治文化一些喘息苟延的機會而已（林俊義 1989b）。

林俊義的話很清楚地表達了環境運動的思考轉折：環境議題解決的根源不再是局部性或技術性的，而是要透過政治改造的手段。為了達到這個目標，與政治反對勢力結合成為必要的。因此，在這個政治聯盟的氣氛下，環境運動組織也樂見他們的成員參與選舉，參選被視為環境運動的延伸，而不是斷裂。環保聯盟

48 自由時報(1987)。

49 《新環境》(1987)。

50 在環保聯盟的網站上，可以發現抗議國大擴權、抗議獨台會事件的聲明文件。

51 演講記錄(南華大學)，全國產業總工會文宣部長，2003/11/27。

是早期組織最成熟的運動團體，在台灣各地都有會員。在1989年立委與省市議員選舉中，就有17位的參選人是環境保聯盟的會員或顧問。⁵² 在1991年的國代選舉中，環保聯盟也有12位成員參選。⁵³ 不令人意外地，這些參選人清一色都是民進黨籍。

除了運動者親自參選以外，環境運動組織也積極利用選舉期間的政治熱潮，一方面宣傳環境理念，另一方面幫助自己的政治盟友當選。在1989年的選舉中，新環境基金會、主婦聯盟、綠色和平等團體首度聯合提出「環保政見」，希望能夠取得候選人的支持。⁵⁴ 此外，環保聯盟則是以反核的立場，直接推薦8位民進黨籍縣市長候選人，並且喊出「反核者，請勿支持國民黨」的訴求。⁵⁵ 在1991年的選舉中，環保聯盟更附和新潮流系的新國家連線，參與新憲助選團到各地為所推薦的候選人站台助講。⁵⁶ 到了1992年的立委選舉，社運團體助選的風潮更盛，環保聯盟、醫界聯盟、長老教會、台教會等團體共同組成新台灣助選團，共有一百多位成員。

環境團體投入激烈的選戰，並且為反對黨候選人背書，並不代表它們只是政黨的外圍團體。環境運動的訴求經常無法獲得媒體的報導，抗爭活動更受到媒體扭曲抹黑。因此，助選活動可以帶來理念宣傳的效果，一位運動者就指出，反正環境運動組織也不用太出力，因為「人家都將舞台搭好了」。⁵⁷ 此外，另一位運動者更指出實際的政治作用，「真正能當選與否倒不是考量因素。有些候選人原本比較不熟悉，如果能透過這個場合建立友好

52 《台灣環境》19(1989): 3。

53 中國時報 1991/11/22。

54 《台灣環境》17(1989): 12。

55 《台灣環境》19(1989): 2。

56 《台灣環境》42(1991): 8-11。

57 訪談記錄，台灣環境保護聯盟會長(1991)，1999/3/12。

關係，對於日後也是有幫助」。⁵⁸ 這也就是說，助選成為了進一步鞏固政治聯盟的手段，而政治聯盟的目的則是為了打倒政治威權的控制。

簡而言之，這個時期的政治聯盟開始形成，環境運動組織不避諱黨派色彩，他們的政治策略是直接的，採取參選、助選、參與政治抗議等形式以形塑與民進黨的合作。

五、結論

根據 O'Donnell and Schmitter (1986: 53-54) 的分析，政治自由化有可能導致所謂「人民抗爭」(popular upsurge) 的風潮出現。人民抗爭是指各種社會群體相互結合，共同以人民的名義挑戰轉型中的威權統治者，他們要求進一步解除政治控制，並且朝向更民主化的階段邁進。上述的分析試圖指出，解嚴代表了政治機會結構的開啓，在先發制人的政策回應、溫和的抗議處理、反對黨的介入諸因素，環境運動獲得發展的契機，各地的反污染抗爭也隨之展開。到了八〇年代末期，執政者開始採取壓制的政策，環境運動者的抗議空間受到嚴重的擠壓。在郝柏村內閣時期，強烈的壓制短暫地抑制了環境運動，但是在1991-1992年，反而激發起更頻繁的環境抗爭案件，環境運動組織也採取了更直接的政治參與政策。在這段期間，台灣的環境運動顯然走上人民抗爭的道路，污染受害者、環境運動者、反對黨形成統一戰線，共同對抗威權主義的復辟。從事後來看，環境運動的政治策略的

58 訪談記錄，台灣環境保護聯盟會長(1987)，1999/1/18。

確發揮了效果，在1992年底的立委選舉，民進黨獲得空前的勝利，得到33.1%的得票率。直接的後果之一就是促使國民黨主流派與非主流提早分裂，郝柏村的下台也代表了威權反撲時代的終結。

Przeworski (1991: 66-67) 曾指出，以團結的市民社會來對抗威權國家，只是一個「有用的虛構 (useful fiction)」，因為市民社會本來就是涉及了不同部門的利益，並非總是處於彼此一致的狀態。同樣地，O'Donnell and Schmitter (1986: 55-56) 也認為人民抗爭的階段是不能持久的，動員的能量會隨著後續的政治演進而減弱。台灣的环境運動也符合這樣的描述，「市民社會對抗國家」並不是自由化初期所立即展現出來的現象，而是統治者失策的後果。政治壓制的後果之一，就是使得許多原本各自獨立的抗爭潮流，逐漸匯流合併，最後衝垮了威權主義所殘留的最後一座堡壘。1991-1992年高漲的抗爭風潮與高度政治化的運動路線，並沒有在九〇年代中期之後再度出現。隨著台灣民主化的腳步日益向前邁進，那段激情的歲月成爲了遙遠的回憶。但是儘管如此，環境運動仍沒有消失，更不只是政治轉型過程中的附帶產物，下一章將要說明環境運動如何走上制度化的道路。

CH 5

政治民主化與環境運動的制度化 (1993-1999)

一、前言：社會運動的衰退？

自從八〇年代中期以來，台灣的社會力勃然興起，激烈地衝撞當時的威權體制，形成一股沛然莫之能禦的風潮；經過了十年的集體亢奮，九〇年代的台灣社會運動是否更爲成熟與茁壯？

對於許多觀察者而言，九〇年代中期的社會運動已經走上了窮途末路，不再是那麼震撼人心。在1996年，國民黨的動員核四覆議案輕鬆過關，反核運動再次受到打擊，一位評論者問道，「這是一個沒有政治或社會運動的時代」？¹ 這種提問背後隱藏了某種判斷，抗爭的黃金時代已經過去，社會運動就如同它所挑戰的舊國民黨政權已走入了歷史。同樣地，陳文茜更在1998年大膽宣稱，黨外與社會運動同是八〇年代的產物，但是「所有這些浪漫的情懷到了九〇年代以後就逐一仆倒，反對力量就剩民進黨這股力量而已」。² 換言之，社會運動已經走向衰退的道路。

李丁讚、林文源 (2003) 探討八〇年代末期以來的環境運動發展。他們指出環境政治的參與越來越受到「組織邏輯」的影響，

1 引自《新新聞》(1996/10/27): 7。

2 中國時報，1998/8/15。

抗爭行動逐漸轉化為專業的參與，草根也開始讓位給專家。在過去，草根環境抗爭的動力源頭是群眾「身體的感受性」，他們受到了工業污染迫害，採取「直接暴力」的形式以表不滿。然而，一旦組織力量開始形成，先前開啓的社會力面臨了「被馴化」的情境。李丁讚與林文源指出，這種組織化的趨勢一方面能使社會力以更有效率與理性的方式呈現，另一方面，他們也擔憂「公領域變成少數專家論述場域，社會大眾被排除在整個過程中。當大部分民眾因此失去參與和學習的機會時，一種新的社會冷漠油然而生，民主的社會基礎也因此被掏空，社會力的活水泉源也就逐漸枯竭了」(ibid.: 112)。

研究政治轉型的學者主張，社會運動的動員風潮是無法長期持續的。Schmitter (1992: 431) 指出，社會運動的參與是需要熱忱與投入，但是建立民主的遊戲規則是需要漫長的細節協商，因此參與的熱情容易熄滅。儘管社會運動曾在轉型階段中扮演重要的角色，終究衰退仍是不可避免的趨勢。除了這種心理學的解釋以外，另一種解釋則是強調民主制度的吸納性，能夠發揮中介與疏導社會利益的作用。O'Donnell and Schmitter (1986: 57-58) 認為，選舉的舉行最能緩和抗爭風潮的事件。一旦有了選票市場的考量，選票極大化的邏輯會驅使最激進的政治勢力擺出溫和的姿態，以討好中間的選民。政治角力領域的正式開放，也有助於降低採取體制外抗爭的誘因，街頭政治逐漸讓位給議會政治。從這個角度來看，利益政治的例行化是不可避免的趨勢 (Linz and Stepan 1996 : 10; O'Donnell and Schmitter 1986: 57-58)。一旦民主政體開始站穩腳步，政治場域的參與者數目會減少。大部分的社會力將沿著群眾政黨或是階級組織而固定化，利益政治也被疏導成為席次的爭奪與政策的議價。

無論是運動的組織化、參與熱情的消失、民主制度的吸納，這些解釋都是從單一的面向來推論民主化後社會運動的必然衰退。相對地，政治機會結構的觀點主張，民主化必須被視為多面向性的國家與市民社會關係重新建構，社會運動的發展也是反應了抗議處理、政策回應、政治聯盟等多重因素的綜合作用。這一章將要指出，在九〇年代中期，(1) 執政者的抗議處理逐漸轉向例行化與地方化，開啓了原先封閉的抗議空間；(2) 環境政策出現了些微的開放，環境運動者獲得局部性的參與管道；(3) 民進黨的轉型造成政治聯盟鬆動，環境運動逐漸喪失了政治盟友。總體而言，民主化所帶來的是更寬廣的政治空間，環境運動也因此走上制度化的道路。在此，制度化是指社會運動已經常態化成為民主生活中的規律性元素，成為一種獨立而自足的利益代表模式。本章將要進一步指出，制度化的環境運動有下列的特徵：(1) 持續而穩定的環境抗爭案件；(2) 群眾動員與專業參與的路線並行；(3) 政治策略的政黨傾向減低，並且出現了籌組運動型政黨的企圖。

二、些微開放的環境政策參與

從 1987 年環保署設置以來，全國性的環境議題管理正式提升為部門層級，環境政策也成為政府施政的重要一環。然而，到底環境政策是如何決定的？如果運動組織的代表性獲得肯定，被容許參與決策過程，那麼進而轉化成為壓力團體就成為可能的選項，激進街頭抗爭也要轉成專業的代理人參與。相反地，如果體制內參與管道仍是未開放的，要求轉型的環境壓力則較小，社會

運動還是依循舊有的軌跡前進，持續從事抗議活動。

在晚近以來，若干的環境參與決策制度逐漸在台灣引進或建立，下表呈現的是已實行的主要中央級決策制度：

表 5-1 台灣主要的環境參與決策制度

	環境品質諮詢委員會	公害糾紛裁決委員會	野生動物保育諮詢委員會	環境影響評估審查委員會	行政院國家永續發展委員會
實行年度	1988	1992	1994	1994	1997
法律依據	環保署組織條例	公害糾紛處理法	野生動物保育法	環境影響評估法	無
主管機關	環保署	環保署管考處	農委會林業處	環保署綜計處	行政院
決策內容	環境政策、制度之建議	公害之賠償與仲裁	動物保育	開發案審查	國際環境議題之建議
民間出席者	專家學者 企業人士	專家學者	專家學者 環境團體 養殖業者代表	專家學者	專家學者
民間列席者	無	污染業者 受害居民	無	開發業者 環境團體 政治人物 地方民眾	無

說明：

- (1) 實行年度以法律通過的時間為準。
- (2) 民間出席者與列席者的差異在於，前者是正式委員，擁有發言權與表決權；而後者只是被容許參與某些特定的會議，並沒有表決權。
- (3) 行政院國家永續發展委員會於 1997 年成立時，只有包括政府官員與專家學者代表。一直到 2000 年 10 月擴大改組之後，企業代表與民間環境團體才獲得出席權，見 (<http://www2.epa.gov.tw/nsdn/report/ANNUAL2000/ch89-02C.PDF>，2002/11/17)。

從表 5-1 可見，上述的五種決策機構都有專家學者的參與，但是只有「野生動物保育諮詢委員會」(簡稱野保委員會)有邀請環境

團體加入，並且賦予真正的出席權。在 1994 年之後的環境影響評估審查會(簡稱環評會)，只有受聘的專家學者具有表決權，但是關切的環境團體、地方民眾、政治人物也有機會可以出席。這也就是說，民間社團的參與管道只獲得了局部性的開啓。

在環境品質諮詢委員會與國家永續發展委員會之中，主要的民間參與者就是專家學者，再加上政府各部門的代表。這兩種制度立意是提供純粹的諮詢，因此發揮的作用並不大。林俊義曾經擔任環境品質諮詢委員，他批評這項制度沒有真正的權力，只是「顧而不問，諮而不詢，對於環保運動、政策沒有任何作用」。³至於公害糾紛裁決委員會，要負責涉及民事賠償責任的糾紛案件，進行第三者的裁決，以避免產生體制外的環境抗爭。基於這個考慮，官方所設定的人選都是「具有環境保護、法律、醫學、或相關專門學識、信望素孚之公正人士」(《公糾法》第 10 條)，避免處理爭議的機制反而成爲爭議焦點。

雖然在這三種制度中，環境團體並沒有獲得出席的權利，但是他們卻曾在野保委員會與環評委員會的設立過程，努力爭取官方的同意。

環境團體能夠參與野保委員會，其實是透過一連串的立法院遊說、施壓，終於在 1994 年 10 月的《野保法》修正案中獲得通過。根據《野保法》規定，這個委員會擁有同意野生動物保育區設置的權力，因此，在一些面臨開發或保育兩難的重大抗爭案中，如香山案、美濃水庫案、濱南案、鰲鼓工業區案、國道南橫案、大肚溪口野鳥保育案、知本濕地開發案等，環境團體擁有相當有力的籌碼。環境運動者一旦取得了諮詢委員這種準官方的身

3 訪談記錄，環保署環境品質諮詢委員(1987)，1999/5/20。

份，就有能力向支持開發案的地方政府施壓，以體制內的議價取代體制外的抗爭。在 1994 年修法之前，環境運動已經注意到這一點，設置保育區可以用來抵擋業者的開發壓力，因此，野生動物保育也可以成為反污染的戰線延伸。從 1992 年左右，反蘇澳火力發電廠運動將焦點從公害污染轉成濕地與鳥類的保育，在宜蘭縣政府與地方民眾的努力下，農委會終於不顧經濟部與台電的反對，於 1993 年公告成立無尾港水鳥保護區。⁴ 無尾港的成功，啓發環境運動者新的思考方向，他們發現從體制內施壓的可能性。當時的野保諮詢委員會中並沒有民間的代表，面對經濟部的壓力，農委會將案子拖延了一陣子 (盧道杰 1998 : 345)。在沒有民間代表出席的情況下，推動無尾港保育的力量主要是來自於宜蘭縣政府 (余兆田、陳燦南 1998)。

在 1994 年修法之後，保育團體曾赴農委會要求重組諮詢委員會，並且納入民間的代表。官方答應此一要求，並且承諾在 25 席次中，讓民間團體取得過半的影響力。⁵ 當時的生態保育聯盟曾集體推出參與人選，包括 8 位保育團體代表，與 8 位專家學者。⁶ 在第一屆諮詢委員會的名單中 (見下表)，民間團體的要求獲得官方相當程度的重視。

這些參與者將運動的訴求帶到官方決策的議程。一位反美濃水庫的運動者就表示「我們的想法是將黃蝶翠谷列入野保區，這就可以來阻礙美濃水庫興建」。⁷ 黃蝶翠谷位於美濃雙溪上游，是水庫預定地，一旦水庫工程動工，豐富的生態資源將毀滅殆

4 民生報 1993/9/23。

5 聯合報 1995/7/2。

6 關於生盟推出的代表人選，見聯合報 1995/7/15。

7 訪談記錄，美濃愛鄉協進會總幹事(1994-1996)，1999/7/7。

表 5-2 農委會第一屆野保諮詢委員人數 (任期 1996-1998)

官方推薦	民間推薦
官員 = 3 人	民間團體代表 = 8 人
專家學者 = 4 人	專家學者 = 4 人
養殖業者 = 1 人	
原住民鄉長 = 1 人	
其他 = 4 人	
小計 = 13 人	小計 = 12 人

資料來源：生態保育聯盟提供

盡，因此，能保留黃蝶翠谷就能抵擋建水庫的壓力。同樣的情形也發生在濱南工業區案與香山工業區案，這兩個案子是九〇年代南北大規模的填海造陸開發案，一旦開始動工，七股瀉湖與客雅溪口濕地將永久消失。在民間團體的努力之下，野保諮詢委員會決議，立即暫緩兩開發案的環評審查，並且著手規劃保護區之設置。⁸ 此外，環境運動者一旦取得了諮詢委員這種準官方的身份，也可以向支持開發案的地方政府施壓。在台東知本濕地開發爭議中，民間的諮詢委員會與當地團體進行會勘，一同向台東縣政府表達保留的建議。⁹

儘管如此，官方願意容忍民間代表的出席，但是他們並沒有打算真正賦與實際的決策權力。民間團體代表的提案有可能成為野保會的正式決議，但是農委會的態度卻是置之不理。這也顯示，程序上的局部性接納並不代表實質決策權力的釋出。一位

8 聯合報 1996/12/7。

9 自由時報 1999/1/11。

參與者發現會場上特殊的現象，「表面上，官方是弱勢的人，因為民間保育的聲音總是較大，但是開會之後，他們要如何做又是另外一回事」。¹⁰ 換言之，真正的執行權力仍是在官方手裡。即使諮詢委員會通過了某一項決議案，農委會仍可用地方政府或其他機關不配合為由，進行消極的抵制。另一位受訪者當初也是熱心推動這項制度的人士之一，然而，在經過實際參與之後，卻十分失望，她表示：

我們與農委會來來往往幾年了，他也知道如何應付民間團體，如果你要什麼東西，官方可以表面上應付得很漂亮。在農委會內，野保諮詢委員會是一個虛設的組織，不能發揮真正的功能，只是用來應付我們這些被他們視為激進的保育團體。他們曾說，諮詢委員會的決議只供農委會參考，這是用來回應我們的要求。¹¹

儘管如此，程序性的納入仍是有其正面的意義。除了使得反對者有更大的發言空間以外，有權利能參與官方的諮詢機構本身就是一項突破，這代表著環境運動的要求正式搬上決策檯面。即使官方如何不情願，野保諮詢委員會的模式開創了一個先例，可以被援用證明參與環境決策的必要性。一旦這道門檻被越過了，官方就很難找到理由，完全拒絕環境團體的參與。

當《環評法》通過三讀審查之後（1994年12月），環境團體聯合決議要「進軍環評委員會」，以《野保法》的模式，向環保署要求推選名額。¹² 他們認為農委會既然可以接受民間代表，環

10 訪談記錄，環保署環境影響評估審查委員，1994-1996，1999/4/21。

11 訪談記錄，環保署環境影響評估審查委員，1987-1995，1999/8/13。

12 訪談記錄，

保署沒有理由拒絕環境團體參加。¹³ 然而，等到環保署公布遴選的環評委員名單，非官方的委員都是專家學者，而且是沒有與任何環境團體有關的人士。一些環境運動份子認為被騙了，因而前往環保署進行抗議。¹⁴ 對於此，當時環保署長表示，

環保團體通常代表較為極端的反對立場，為求公平，如聘了環保團體代表，是否也應納入利益團體代表，且開委員會未來將成為兩極對話，並不適當，不如全部聘用沒有色彩的公正人士，以理性方式討論案件，而不要案案都得用表決方式裁定。¹⁵

官方所要求的專家知識是不能帶有社會運動的色彩，具有相當程度的「中立性」。在筆者訪談中，環保署環評委員，也有人持類似的看法，認為「環保團體太偏激了，有特定的立場」，¹⁶ 「只會堅持不要開發」，¹⁷ 所以不適合擔任公正的審查者角色。環保署不接受社運組織推薦環評委員，也就等於是封閉了民間參與決策的管道。很顯然，環保署仍是堅持以往的技術官僚路線，排除環境運動的參與。

但是儘管環保署官員的主觀偏好，1994年立法後的環評仍是提供了一些參與的管道。一方面，《環評法》規定了若干公眾參與的法定措施，例如說明會、範疇界定、聽證會都需要告知開發案的當地居民（Ho 2004: 242）。因此，開發業者比較難像以往

13 在台灣環境保護聯盟所提的環評法草案中，原先建議仿做公交會的制度，要求環評委員應經過議會機關審查通過，以確保民間團體能獲得代表權。但是由於擔心審查委員受制於地方派系，環保聯盟就不再堅持這項要求。見訪談記錄，前台灣環境保護聯盟學術委員會召集人，1999/3/26。

14 聯合報 1995/8/31。

15 民生報 1995/7/14。

16 訪談記錄，環保署環境影響評估審查委員，1998/12/24。

17 訪談記錄，環保署環境影響評估審查委員，1999/1/12。

一樣瞞天過海，需要承受更強烈的民意考驗。另一方面，即使環境團體無法擔任環評委員，官員也無法拒絕他們列席環評會，甚至表達強烈的反對意見，誠如一位受訪者所指出的，「我們在環保署跑上跑下，也認識了一些官員」。¹⁸ 再不然，環境運動者也可以動員政治關係，要求立委陪同他們一樣列席環評會。一般而言，環保署是無法抵擋這種政治施壓，一位經常參與環評抗爭的運動者就指出，「環保團體再加上民代是最好的組合」。¹⁹ 因此，反對者即使沒有實質的環評表決權，但是他們也獲得了一些局部的參與進路，儘管這些進路並不是被法律明文規定的，也不是被官方所公開承認的，而只存在於官員與環境運動者之間的默契。

簡而言之，從野保會與環評會的例子來看，民主化開啓了局部性的程序參與管道。嚴格來說，環境運動者並沒有取得實質的權力，但是官員與民間團體的距離卻拉近了，民間的聲音也不再是曠野中的呼喊。在第五節中，本章將進一步指出，這種未全面開放的政策回應如何促使環境運動同時採用群眾動員與專業參與的雙重策略。

三、例行化與地方化的抗議處理

在台灣脈絡中，民主化提高了政府的正當性，儘管在位者對於社會運動的個人厭惡並沒有改變，但是他們不再需要爲了保

18 訪談記錄，主婦聯盟環境保護基金會董事，1999/3/22。

19 訪談記錄，台灣綠色和平組織召集人，1999/2/9。

衛自己的權力，而採取壓制社會抗議的行動。在以往，集會遊行被當成「政治事件」來處理，有潛在的「顛覆政府」的意圖，因此，需要政治高層介入指揮，因應突變狀況。這個道理是十分明白的：在威權體制下，失控的抗議事件有可能導致一場大革命，造成改朝換代的結果；然而，在民主國家中，這一類的事件最多造成暴動，生命與財產可能有損失，但是政府絕對不會被推翻 (Waddington 1998: 136-137)。

民主化改變了抗議行爲的意義，它成爲常態的社會現象，不需要特別處理。抗議處理也從政治化 (politicization) 轉變成爲例行化 (routinization)，在實際的抗議現場中，「指揮權逐漸下放到警察體系的底層」(Wisler and Kriesi 1998: 92)。在民主化時期，政治化的處理模式減少了，逐漸改由地方政府來因應群眾事件。中央政府放棄郝柏村的「直接調度警力，排除抗爭」模式，原因在於官員體認到直接介入的結果將會招致更強大的反彈。環保署在1994年就承認，「動輒以危及重大公共利益或社會安全爲由，讓行政院緊急公害糾紛處理小組任意介入，則將引起諸多疑問，甚至造成激化公害糾紛事件，以爭取政府高層重視的反效果」(環保署 1994: 52；筆者所加的重點)。換言之，官員開始承認，例行化的處理方式才能避免環境抗爭演變爲政治事件。

最先確立這種抗議處理模式的關鍵點是1993年爆發的大社事件。這是連戰內閣上台之後的第一次考驗，測試政府民主化的決心。就如同大高雄地區的後勁、林園、大林蒲等地，大社工業區長久以來嚴重的環境污染，也引發多次的抗爭案件。1993年4月5日晚間，工業區發生不明氣體外洩，造成數百名民眾身體不適。翌日，居民進行圍堵抗議，並且要求石化業者訂出停工時間表，全數遷出大社鄉。在抗爭的壓力之下，縣長余陳月瑛裁示，若干

涉
位
年
比
計
計
與
分
對
能
非
有
固
內
自
自
概
新

²⁰ 抗議的群眾對此項決定仍不滿意，工業的毒害，因此，即使沒有接獲停工生產規模。在同一時間，林園工業區水質鹽化，許多工廠不得不減產。整體的危機，²¹ 另一次的林園事件似乎又

政府遲遲未出面處理。一星期後，工商商，在會場上曾一度答應大社工業區中央官員卻矢口否認。許多被迫停工的工人，因此「很懷念前行政院長郝柏村」也指出，「政府絕不姑息，也不能姑息是這種恐嚇的態度也僅只於言詞，並沒有一直持續到五月中旬才結束，一方面基金的額度，另一面則是由於反對陣營」。在整個大社抗爭的處理過程中，市場秩序等工作完全交付給地方政府執行干預。

政府退居第二線、地方政府負責協調的「反對台泥花蓮廠擴建運動與反對台化」發揮下放的趨勢進一步制度化。

申請擴建花蓮廠，很快地工業局與縣

政府就同意以汰舊換新的名義准許動工，並且免經環境影響評估程序。1995年夏天，居民發現官方所謂的汰舊換新，其實是擴廠工程，而且竟將產能擴充六倍以上。這個消息一傳出，花蓮市民群情激憤，國民黨籍的花蓮縣長也不得不下令停工（紀駿傑1999）。不久，台泥公司收買地方民意代表情事曝光，檢調人員查扣台泥公司的文件，並且收押高層主管與民代。台泥表示，將以花蓮廠事件為指標，若事件持續惡化，將放棄在台灣所有生產事業的投資計劃。²⁶ 國內多家水泥業者也表示，將暫停國內一切投資計劃，靜待台泥案後續發展。²⁷ 面對資本家以投資罷工來威脅，經濟部長江丙坤警告，「非理性環保抗爭如同吸食安非他命的人，其後果是逼使企業界出走，使台灣成為一個流浪失業者的天堂，而子子孫孫恐為我競爭者的外勞」。²⁸

在台泥案發生的同時，台化新設置的ABS廠也被民眾圍堵抗議，遲遲未能正式運轉。中洋工業區位於嘉義縣新港鄉，早在解嚴之前就曾爆發居民流血抗爭，反對徵收土地。台化的ABS廠於1995年6月試車時排放出廢氣，附近的中洋村居民採取了激烈的手段，在當地政治人物出面協調無效情況下，迫使整個工業區內20座工廠全面減產，使得南北各地台塑關係企業的運作大亂。²⁹ 台塑集團總經理王永在曾利用高爾夫球敘的時機，向行政院長連戰抱怨地方民眾的抗爭，也曾宴請連戰等高級官員，就環境抗爭之事進行溝通。³⁰

²⁶ 經濟日報 1995/11/18。

²⁷ 經濟日報 1995/11/24。

²⁸ 工商時報 1995/11/29。

²⁹ 自立晚報 1995/7/19、經濟日報 1995/7/22。

³⁰ 自由時報 1995/12/22。

台泥與台塑分別是兩大產業的龍頭公司，其政商實力更非同小可。環境抗爭重挫建廠的工程，使得資本家暴跳如雷，技術官僚也越來越不耐煩。這一切證據都指出，1995年底的政治氣氛是另一個壓制環境運動的前兆。然而，後續的發展並沒有重演1990-1992年的劇碼，中央政府並未直接派遣警力驅散群眾。中央政府召開會議討論因應對策，確立一個基本方向，即中央政府不應時常介入地方事務，而由地方政府依法定程序處理。³¹到了1996年初，針對台泥案與台化案，行政院緊急公害糾紛處理小組會議達成下列的決議：

- 一、今後所有公糾事件，應循公糾法所定的調處、再調處、裁決程序處理。
- 二、針對緊急突發的公糾事件，由環保署下督導省市及縣市政府全面成立公害糾紛緊急疏處小組，於緊急公糾事件發生時，由地方行政首長召集，主動介入積極處理。
- 三、為杜絕不法民眾動輒以圍廠索賠歪風，地方行政首長應指揮督導所屬警政治安機關，對於妨害交通、妨害自由、妨害公務、及暴力行為依法排除。
- 四、對於環保抗爭由環保署會同經濟部、經建會、內政部、法務部等研究建立快速通報制度及處理方式，由行政院核定實施。³²

這些政策性指示後來寫入了《公害糾紛處理法》的修正案，並且於1998年中在立法院三讀通過。在立法院審查時，帶有強烈威

31 聯合報 1995/9/13。
32 中華日報 1996/1/23。

權主義色彩的第三點被立法委員所推翻了。反對黨立委批判「所謂歪風、動輒、嚇阻等字眼不是民主國家法律中應出現的」，³³官員也承認沒有必要重覆《集遊法》的規定，所以同意放棄此條文。

簡言之，國家部門重新確立了一個處理環境抗爭的原則。中央政府儘可能地避免直接介入環境抗爭，而讓地方政府先承擔第一線處理的工作。抗議處理的主導權從中央下放到地方，是一個不可避免的發展方向。由於環境議題的多樣性與地域性，中央政府也很難扮演全方位掌控的角色。1998年通過的《公糾法》修正案反應了，而不是創造了這一個現實。

同樣地，在1999年九二一大地震之後，政府頒布緊急命令，以加速解決重建與北部限電的問題。緊急命令的規定使中央政府可以直接排除民眾抗爭，以加速重大建設之需要，在當時，許多被居民強力抵制的民營電廠都爭取這項命令，例如台中的海渡電廠、桃園的長生電廠、花蓮的和平電廠等。由中央政府直接出面排除抗爭，顯然是與抗議處理的例行化相違背，所幸在朝野政黨與民意的壓力下，緊急命令最後只適用於台電的輸電設施，³⁴並且送給立法院審議，接受民意的監督。³⁵這種政策急轉彎的結果是再一次肯定了例行化的趨勢。

除了採取例行化與地方化的抗議處理方式，民主化所帶來的另一項改變即是集會遊行管制的鬆動，容許更寬廣的社會抗議空間。第四章曾指出，1988年通過的《集遊法》基本上是自由化時期的產物，反應了執政者有限度的寬容。因此，集遊法體制帶有事先申請、警察機關批准、違法者重罰等特徵。隨著台灣政治

33 引自《立法院公報》第86卷第48期，頁395。

34 自立晚報 1999/10/21。

35 勤報 1999/10/21。

體制邁向民主化的階段，這些高度預防性的措施也開始變得沒有必要了。在整個九〇年代，司法機關的資料顯示，申請集會遊行沒有獲得許可的案件數，以及因為集會遊行被起訴與判刑的人數都是遞減（何明修、蕭新煌 forthcoming: 第六章）。這也就是說，警方在執行《集遊法》的勤務時，重點已經轉移為維護秩序，而不再阻止抗議行動發生。警方願意退一步，使得警民互動的空間擴大，可以交換的籌碼也隨之增加，對峙局勢就不再是那麼激烈而高昂了。

除了執行層面以外，《集遊法》的條文在民主化時期也出現了進一步的鬆綁。在1997年，反核運動者高成炎等人曾向大法官會議提出釋憲案，要求重新檢討《集遊法》的規定。³⁶在1998年初，大法官決議「不得主張共產主義或分裂國土」的條文無效，違背言論自由。這項釋憲決議案滿足了反核運動等人的部分要求。在1999年，內政部提出《集遊法》修正案，除了刪除言論自由的限制，並且順帶放寬申請過程的限制，容許針對緊急事件的遊行集會免提出申請。³⁷

對於社會運動而言，例行化的政策轉向，降低了動員抗爭的風險與代價，他們更能夠為了純粹的運動目標，採取社會抗議的手段，而避免被貼上其他的政治標籤。換言之，社會抗議的公共空間被允許存在，鼓勵其持續發展。相較前一個階段，抗議現場的警民關係不再是那麼緊張，雙方都具有一個共同的目標，也就是「示威活動的和平進行」（della Porta: 1998: 123）。換言之，警方的態度從恐嚇轉變成合作，促使反對者採取激烈抗爭手段的意願降低。

36 自修，1997。

37 台灣時報，1999年11月，這些修正條文獲得通過。

四、疏離的政治聯盟：民進黨的轉型

1992年立委選舉結束之後，民進黨舉行一場社運座談會，廣邀各個領域的社運工作者，前來交換意見。在會場中，各個團體代表紛紛發言批判民進黨利用社會運動，從中奪取資源與人才。一旦選舉過後，卻沒有對於社運界有所協助或回饋。當時的黨主席許信良表示，基本上同情社運的訴求，但是民進黨的目標在於執政，不可能完全與社運團體的想法一致。³⁸

事實上，越是到了民主化的時期，運動份子越是感覺到民進黨路線的轉移，逐步撤出環境運動這個議題領域。民進黨的轉變（郭正亮 1998；楊憲村 1995），是符合 O'Donnell, Schmitter 等政治學者所預測的民主轉型過程中反對黨之發展：為了迎合中間選民的立場，政治立場傾向溫和化，避免發動或支持體制外的抗爭行為。民進黨所要追求的即是許信良所說的主流價值與執政，這意味著某些主張已修正或被放棄。在這個過程中，環境運動與反對黨所建立的政治聯盟開始解體，環境利益被迫要以自己的力量來達成政治目標。進一步來說，政治聯盟的疏遠表現在下列的面向：

1、民進黨開始對於新浮現的環境爭議不敢表達態度

從1994年起，東帝士與燁隆集團聯合提出濱南工業區案，引發了當地漁民、大學教授、保育團體聯合反對。³⁹反濱南團體一開始希望民進黨籍縣長陳唐山能宣示反對的立場，但他們卻失望了。陳唐山在早期一直保持曖昧不明的態度，推稱決定權限在

38 中國時報 1993/5/29。

39 經濟日報、聯合報 1994/10/1。

中央，無權表示意見。一直到申請案上呈中央，他才慢慢地透露贊成的態度。⁴⁰

反對濱南案的人士曾向民進黨中央黨部陳情，要求陳唐山阻止財團進駐七股濕地。當天中常會決議，「七股濕地問題複雜，必須由組織部與社運部研究，黨中央才能表示贊成或反對」，引起環境團體不滿。⁴¹四個月之後，社運部完成一份內部報告，內容指出陳唐山礙於反對勢力，不方便公開支持開發案。但是基於黨綱立場，建議民進黨反對濱南案（民進黨 1995: 6-7）。這項建議並沒獲得中常會同意，最後只通過「責成本黨立院黨團加強對此案關注與監督」等無關緊要的結論。⁴²

作為一個政黨，黨中央當然不可能出現與地方首長不同的意見。民進黨最後選擇了沈默，這卻令許多環境運動者失望，

民進黨三個字成為反七輕運動的痛，在後續的運動過程中，「民進黨的態度如何？」「民進黨過去反五輕、反六輕，現在為什麼不反七輕？」成為兩個最常被詢問的問題，加上台南縣縣長又屬民進黨，其中的痛更加劇烈！（蘇煥智、謝志誠 1997:162）。

濱南案凸顯了雙方的認知差距。環境運動者仍期待一個積極參與抗爭的政治勢力，然而嚐到權力滋味的民進黨卻有不同的想法。一位民進黨受訪者撰寫黨內評估報告，建議黨中央表態反對。但是後來民進黨抱持不介入的態度，面對環境團體的反彈，他也認為無所謂，「不能接受黨中央的決議，又怎麼樣？政治本

40 訪談記錄，濕地保護聯盟副秘書長（1996-1998），1999/1/24。

41 聯合報 1994/11/3。

42 見《新新聞》（1995/3/26）：88-89。

來就是壓力團體，本來就是妥協的事，那你認為民進黨是什麼團體，又不是環保黨？」。⁴³

2、民進黨不再強力堅持原有的環境主張

自從 1986 年民進黨建立以來，反核黨綱一直是備受注意的主張。從八〇年代末期以來，民進黨也曾多次介入反核大遊行、反核公投等活動。然而，隨著民進黨逐漸取得政治權力，堅持反核的意志也開始動搖，不再將反核排入首要的議程。

1996 年 5 月，在新黨與民進黨聯手之下，巧妙地利用國民黨團內訌時機，讓「廢止所有核電廠興建計劃」案三讀通過。⁴⁴廢核案涉及了當時的工程開標作業，如果執政黨無法在期限內完成覆議，核四廠計劃將胎死腹中。另一方面，由於憲法規定行政院所提的覆議案只需達到三分之一的低門檻，便可通過。反核團體要求民進黨務必焦土抗爭，阻止覆議案列入議程或是表決。接近決戰關頭時，民進黨下達全黨動員令，黨主席許信良率領黨內公、黨職人員到場聲援反核。⁴⁵同時，反核團體也在立法院門口守夜，舉行靜坐守夜。⁴⁶

10 月 18 日當天卻出現了十分戲劇化的演變。表面上，會場內一片混亂，不同黨派的立委相互毆打，在國民黨人數絕對優勢之下，覆議案通過了。然而，場外人士卻知道這只是表演作秀，民進黨立委事實上早與國民黨私底下溝通，決定放水讓覆議案通過。他們只是礙於反核團體的壓力，不得不表演若干杯葛議程的

43 訪談記錄，民進黨中央黨部社運部主任（1994-1995），1999/6/25。

44 中國時報 1996/5/25。

45 聯合報 1996/10/15。

46 中國時報 1996/10/18。

肢體動作。關於這一點，場外的反核人士是知情的，因為他們找到了「三黨協商的文件，上面有三黨黨鞭的簽名，上面同意在10月18日五、六點左右進行無記名表決。當時我們知道了，場外的群眾很不滿」。⁴⁷ 反核群眾認為被民進黨欺騙了，憤怒的情緒再也抑制不住了，整個事件演變成立法院場外的流血衝突，民進黨的立委成爲被攻擊的對象。

覆議案事件後，民進黨與反核人士一陣交相指責。部分民進黨成員揚言與「暴力」劃分界限，今後完全放棄群眾路線。而反核人士則不滿民進黨暗中放水，與國民黨妥協。⁴⁸ 誠如媒體所指出，「以社運起家的民進黨可以說在群眾運動中倒台了」。⁴⁹ 經歷了這個事件之後，出現在反核遊行的民進黨政治人物，都會被叫罵侮辱，也有黨政高層在中常會提議以後都不要參加反核遊行。⁵⁰

3、民進黨開始試圖討好資本家

長期以來，試圖邁向執政的民進黨一直面臨資本家的不信任。在過去的草莽時代，民進黨曾大力介入勞工運動、環境抗爭，與資本家站在敵對的立場。因此，九〇年代以來的民進黨高層一直在思索如何取得商界的信心，在其中，1998年拜耳撤資案是最具爭議的事件。

1997年，德商拜耳公司向經濟部提出申請，預計投資近500億元，在台中港區設置TDI廠。這是亞太營運中心構想提出以來規模最大的外國投資案，因此，在土地租用、稅捐、環

評程序等方面，國民黨政府無不盡力配合。⁵¹ 1996年9月起，民進黨政治人物所主導的反拜耳設廠行動聯盟舉辦說明會、文宣等方式來進行動員。⁵² 不過，事件的高潮發生在1997年底，反拜耳聯盟召集人廖永來當選台中縣長，使得局勢昇高爲民進黨縣長對抗國民黨中央。在競選期間，廖永來曾向港區居民承諾將舉行公投。在他當選之後，國民黨政府高層紛紛批評公投是負面示範。⁵³ 同時，外商代表也向民進黨中央施壓，要求制止廖永來舉行公投。⁵⁴

對於民進黨而言，拜耳案是一項重大考驗，資本家的壓力第一次指向黨中央。面對這種局勢，黨主席許信良等人選擇了妥協，建議以公聽會來代替公投。陳文茜表示，公投的範圍要設限，「漫無標準的公投會助長非理性的抗爭」。⁵⁵ 爲了避免被歸爲「反商」，民進黨中央史無前例地出面壓制其地方執政首長。對於當時新上任的廖永來而言，拜耳案所引發的危機使得他的執政能力受到各方面的質疑，反商的罪名越來越無法承受。因此，廖永來在事後拜會拜耳公司，宣稱只要生產其他低危險性的產品，縣政府將持歡迎的態度。⁵⁶

除了台中縣的廖永來以外，同時期的其他民進黨地方首長也採取了類似的「招商」策略。桃園縣的呂秀蓮積極配合中央政府，推動「桃園科技工業區」計劃，在污染已經嚴重的桃園濱海地區引進台電大潭電廠、長生電廠、東帝士天然氣接收站。在宜

51 關於拜耳案的申請過程，見自由時報 1997/12/20。

52 聯合報 1996/9/1。

53 自由時報 1997/10/12、中央日報 1997/12/17。

54 工商時報、經濟日報 1997/12/6。

55 聯合報 1997/12/11。

56 台灣新生報、中央日報 1998/4/11。

47 反核小組負責人(1997-1999)，1999/6/24。

48

49

50

一部主任，1999/8/13。

蘭縣，1998年上任的劉守成也支持德安直升機場案與五十二甲勞工住宅案，而受到地方環境人士的批評(何明修 2002c:22-26)。很明顯地，民進黨無法承受違逆資本家所要付出的代價。在邁向執政的道路上，資本家的意願要被納入，沒有他們某種程度的支持，取得權力是不可能的。

4、民進黨政治人物開始介入開發爭議

隨著民進黨進入體制，其政治人物的作為也跟著「世俗化」，開始與國民黨一樣介入工程開發案，將政治特權轉化為經濟利益。在若干的開發爭議之中，民進黨反而成為地方環境勢力所反對的對象之一，其中海渡電廠案就是一例。

海渡電廠預定地是在台中縣清水鎮高美濕地，因為生態保育與空氣污染等問題引起地方人士的反對。原先掛名的主要股東是中部某建商，但是其他股東名單於1998年中被公佈出來，其中包括兩位國民黨立委，一位民進黨立委許榮淑以及黨主席許信良的胞弟許國泰(亦是前立委)。⁵⁷ 很明顯地，業者想要透過政治力的引進，使得這件有環境爭議的開發案能夠順利過關。這個消息一傳開，台中港區居民對於民進黨大表失望，反彈的情緒也昇高。⁵⁸ 年底選舉期間，反海渡人士還與許信良等人的助選團爆發肢體衝突。⁵⁹ 事實上，民進黨人士不只是單純的投資者。一位參與反海渡抗爭的受訪者表示，「某民進黨股東還從台北、桃園地區動員了一些支持海渡的人，到環評會場上壯聲勢，他們的人常

講一些言不及義的話，目的是為了給官方一些壓力」。⁶⁰ 換言之，為了達到其經濟利益，某些民進黨人士不惜動用群眾，進行政治勒索。

至少到了九〇年代中期，民進黨不再那麼堅持原有的環境主張，避免介入新的環境爭議，試圖壓制草根環境要求以討好資本家，甚至直接投資受到反對的開發案，這些種種的現象都是民進黨轉型的一部分。對於過去的環境運動盟友而言，他們卻感到困惑、被背叛，蘇煥智所指出的，民進黨為了避免反商的大帽子，卻落入了「媚商」的極端。⁶¹ 對於環境運動而言，這卻是一種不利的政治機會，他們喪失以往的代理人，環境利益的政治代表模式受到嚴厲的考驗。

到了民主化的時期，民進黨的態度產生了顯著的變化。前面提到的七股反七輕運動則是要對抗支持開發的民進黨縣長，以及不願表態的中央黨部與立院黨團。不可否認的，反七輕中最重要的領導者是民進黨的蘇煥智。一位運動參與者曾指出，民間團體一開始並不太信任任何政治人物，包括蘇煥智在內。但是由於他的積極投入，使他看起來「不再像一個政治人物」，因此，才願意與他深入合作。⁶² 因此，在反七輕運動過程中除了蘇煥智本人等政治資源以外，並沒有有組織的政治勢力介入。到了更晚近的布袋反八輕運動(1999-2000)中，儘管地方反對人士積極向外尋求奧援，民進黨人士對於這一個議題更是完全不在乎。唯一主動提出援手的是來自於南、高、屏等地的綠色團體。⁶³

57 海渡電廠部分股東的名單，見《今週刊》(1998/6/21)。

58 民眾日報 1998/9/17。中國時報(1998/8/7)的社論指出，海渡案股東有民進黨人士，而地方上反對的則有新黨與國民黨的立委，這意味著「政黨已難區分環保的色彩了」。

59 聯合報 1998/11/15。

60 訪談記錄，台中縣牛罵頭文化協進會理事長，1999/5/12。

61 引自中國時報 1998/12/11。

62 訪談記錄，濕地保護聯盟副秘書長(1996-1998)，1999/1/24。

63 訪談記錄，嘉義縣生態環境保育協會理事長，2002/1/10。

總而言之，政治民主馴化了原本桀驁不馴的反對黨，在轉型過程中他們逐漸丟棄了舊有的社運盟友。環境運動不能再以過去的政治聯盟，從事政治運作。通往政治權力的道路被封閉了，這固然是環境運動的一大危機，但是從另一個角度來看，也是運動持續發展的契機。告別了政黨認同的限制，環境運動可以直接向更廣大的人民號召，成為更有力的政治參與方式。

五、環境運動的制度化

根據新制度論學者的觀點，制度是一種「自我發動」(self-activation) 的規律模式，其持續存在並不依賴於「集體動員」(collective mobilization)，換言之，「制度並不是由『行動』所再生產，亦即嚴格意義下的集體介入」(Jepperson 1991: 145)。因此，如果說社會運動是邁向制度化，就是意味著運動不再是有賴於外在力量與資源的持續挹注，運動組織可以依靠自己的力量進行動員。放在台灣的脈絡之下，社會運動的「自我發動」有雙重意義。首先，社會運動逐漸與政治轉型掛鉤，運動組織不再是利用轉型過程中的朝野對抗局勢，而是將抗爭議題「泛政治化」處理，號召所有反政府的不滿人士加入某一項議題的抗議活動。其次，社會運動也不再有賴於反對黨的力量支持，而是透過自主的民間組織來進行串連、聯盟與宣傳。在過去，許多社會動員的組織網絡是「對抗反對黨」的政治人物，透過其服務處動員民眾來台北參加遊行，致電黨部運動訴求。在制度化的情境下，社運組織開始「對抗體制」，以民間資源，取代了以往的政治動員模型。在此，「自我發動」是重要的 (ibid.: 148)。⁶⁴ 更重要地，

環境運動的「自我發動」是可以持續的，並且不再是某種的突發狀況。

其次，制度化也是指涉一種朝向「社會再生產」(social reproduction) 的過程 (ibid.: 144)，相對於完全缺乏制度化的狀態，制度是指涉一種可預期性較高、較為穩定、較能持久的情境。同樣地，當社會運動邁向了制度化的階段，抗議活動也開始有了固定的表達形式，例如陳情、遊行、圍堵等。這些抗議活動開始被廣為接受，無論是在法律上的解禁，或是事實上的容忍。然而，從另一個角度來看，McAdam (1983) 所謂的「戰術創新」(tactical innovation) 的速度就會減緩。一旦公眾、媒體、政府官員對於舊有的運動戰術開始有了制式的處理方式，抵消了抗議所帶來的直接衝擊。社會運動制度化的結果，也使得公眾習慣於抗議的存在，很難再由於某場集體行動的出現而轉變同情的態度；對於媒體而言，群眾場景的新聞價值也降低了，社運組織的聲音越來越難被媒體所青睞，而官員開始懂得打發陳情的代表，將集結起來的社會壓力衝擊降到最小。抗議活動所具有的「擾亂性」(disruptiveness) 逐漸降低，社會運動越來越不是日常秩序的挑戰，而是其中的一部分。在極端的例子中，社會抗議的手段本身成為目的，形成了「為抗議而抗議」的「行禮如儀」(ritualistic) 的局面。因此，在這個意義下，「抗議的有效性與制度化是呈反

64 需要說明的是，在此所謂的行動是特指那些為了維繫某種社會模式的集體介入。社會運動本身就是一種行動，而且是共同參與的集體行動，其目的是為了促進某一社會部門的利益。在此，本文討論的是這種利益中介模式的制度化。初看之下，Jepperson 所謂的行動與制度的對立是會造成誤解，彷彿任何的集體行動不能成為一種相對穩定的制度。事實上，在此所謂指的行動是特指那些外力，因此，如果社會運動未受到容忍，社會組織要為自己的存在而努力，進行「為抗議自由而抗議」，那麼這就是一種社會運動尚未制度化的徵兆。更進一步的說明，見 Kubik (1998: 137, 151n)。

比的」(Kubik 1998: 138)。換言之，制度化的社會運動受到比較尊重的待遇，但是其直接作用也減少許多了。

最後，制度化也表現在社運組織的轉變上。社運組織之間的水平連繫也會加強，形成一種資源分享、共同動員的局面。在台灣的環境運動脈絡中，社運組織間的合作逐漸取代了對於反對黨的依賴，抗爭議題的聯盟、串連、相互呼應成爲顯著的現象。這一點也是呼應了制度化的最重要意涵，也就是說，社會運動成爲「自我發動」的過程，而不再依賴於外來力量的支持。

簡而言之，制度化意味著「社會抗議不再是民主政治中一種偶發性……成爲現代生活中的永恆元素」，社會運動成爲市民社會內部一個強大而穩定的部門 (Meyer and Tarrow 1998: 4)。在接下來的三個小節中，本章將從 (1) 環境抗爭案件、(2) 動員策略、(3) 政治策略的面向，來探討環境運動的制度化。

(1) 持續而穩定的環境抗爭案件

從第四章圖 4-2 中，可以發現下列的明顯趨勢：

1. 在民主化的七年期間 (1993-1999) 之中，平均每年發生了 153.9 件抗爭案，相對於此，在政治轉型啓動之前的八〇年代初期 (1980-1986)，則是平均每年 17.9 件。民主體制是一種較開放的政治機會結構，容易使得反對者採取社會動員的手段，抗爭也成爲更頻繁的現象。
2. 在民主化的七年期間，平均每年抗爭案件數目的變動率爲 7%，相對於自由化時期 (1987-1989) 的 81%，呈現了顯著的穩定化趨勢。從抗爭案頻率的穩定化可知，隨著政體的常態化，政治互動的遊戲規則逐漸確立，社會運動獲得相對安全的發展空間。每年的抗爭案件不應再出現暴起暴落

的現象，而是固定在某一個發生頻率上下。相對地，在過去的轉型階段中，抗爭案的發生是明顯地受到政治風向球的影響，政治環是劇烈地擺盪於開放與收縮之間，社會運動的風潮反應了不穩定的政治局勢之直接外溢作用。

3. 民主化階段的平均環境抗爭案數目比以往劇烈的朝野對峙時期 (1990-1992) 更少。在制度化的情境中，社會抗議不再援引外來的政治力量，例如依賴政治組織的資源挹注，或是召集所有的反政府不滿人士。在過去近二十年的時期，環境運動的高峰是出現在 1991 年，一共發生了 215 件的抗爭案。在那時，朝野對峙的局勢惡化，民進黨剛通過台獨黨綱，並且採取激進的群眾路線，以要求政治改革。在各個社會議題，反對黨積極參與，與被郝柏村「治安內閣」所迫害的社運組織形成共同戰線。可以理解的是，更激烈的政治鬥爭引發了密集的地方草根動員，環境抗爭的風潮也就蔓延至各地。在民主化階段中，最高的每年抗爭案件數是 183 件 (1993 年)，隨後大約維持在 150 件上下的水平，明顯地是渡過了 1991 年的高峰期。

因此，環境抗爭案件的持續產生、頻率穩定化、後高峰期等三點特徵顯示台灣的環境運動走上了制度化的發展，而不是許多觀察者所宣稱或預言的衰退。

(2) 群眾動員與專業參與的路線並行

由於抗議處理逐漸轉向例行化與地方化，街頭抗爭的政治空間也比以前更爲寬廣。在這個時期，專業參與成爲新出現的運動路線，環境運動開始利用民主化所新開放的體制內管道。但是這並不意味著舊有的群眾動員已經退位，反核遊行每年照常舉行，

長期圍堵工廠也發生在 1993 年的大社與 1995 年的新港。因此，更準確的說法應該是群眾動員與專業參與的路線並行。⁶⁵ 在接下來的部分，本節將以關西工業區案與濱南工業區案來說明。

關西工業區是第一件私人開發工業區的申請案，兩百四十餘家機械公會廠商會員在 1995 年決定，共同集資 805 億元。這也是第一個工業區位於山坡地的例子，預定開發 220 公頃，其中五、六級坡度（即坡度在 45%、55% 以上）佔總面積的一半以上。經濟部工業局支持此案，並列入亞太營運中心的高科技計劃。⁶⁶ 除了

65 環境運動在民主化時期出現策略轉向，出現了不同於自由化時期的風貌，但是本研究並不同意李丁讚、林文源（2003）所指出的變遷方向。本章第二節的分析指出，環境政策只有出現局部性的開放，大部分的環境運動者都沒有被賦與制度化的參與權利，更遑論共同參與決策。

此外，筆者也不同意他們的經驗資料詮釋。李丁讚、林文源（2003：93-95）以台灣環境保護運動近十年來的演變為例，他們指出「由群眾路線轉移到專業路線」，因此可以證明專業化的趨勢。在此筆者認為，要分析環保聯盟的例子，需要注意到這一個事實：最早在九〇年代初期，各地的環保聯盟分會已經紛紛獨立，在形式上向各地縣市政府登記立案，在活動上也越來越少與總會合作（以監察反核自救會為班底的東北角分會是最重要的例外，見七章）。地方分會通常是有較多的草根群眾參與，而總會的主體一向是由教授所組成的學術委員會，所以一旦分會獨立之後，總會的活動自然是以專業活動居多。因此，環保聯盟總會的演變不能推論到其他分會的情況，更遑論能夠代表整體台灣環境運動的趨勢。換言之，這個比較是有偏差的討論。另一方面，李丁讚、林文源（2003：99-104）也以新竹市公害防治協會所參與的兩個案件（新竹化工案、香山工業區案），來證明專家參與逐漸取代、甚至是排斥民眾的參與。然而，筆者認為這樣推論有危險性。基本上而言，香山工業區案是一個保育運動的個案，當地的民眾在政府對該案的宣導下，多半保持贊成的態度。反對開發的保育人士、鳥會幹部、大學教授與在地居民。整個反對運動在地方找不到動員基礎，也因而傾向於採取專業參與路線。而在整個九〇年代中，類似的個案仍包括了關西工業區案、反高爾球大場運動、海渡電廠案等。因此，用香山工業區的案子來證明群眾的集體缺席，是值得商榷的。此外，從關西工業區案、海渡電廠案、拜耳 TDI 廠案來看，反對人士的專業參與與政府官員的支持，才能夠真正發揮政治效果。適合與香山案比較的個案應該是新中橫玉山段、新中橫玉山段等保育個案（見第二章第三節（一））。保育人士與政府官員在政治的夾縫中運作，他們一方面鼓吹公眾保育意識的啓蒙，一方面尋求政府官員的支持。但是到了九〇年代，他們的專業參與雖然仍與政府官員保持密切關係，但是畢竟是與政府採取更明顯的對立姿態，使用更公然的政治語言。因此，九〇年代的保育學者明顯差異的。

官方的背書以外，地方也是十分支持這項開發計劃。地方上曾舉行過萬人簽名的活動，新竹縣長范振宗也曾向中央政府請求協助。⁶⁷ 在 1996 年 2 月，關西工業區案通過第一階段環評。環保署要求在要求六級坡度密集區不得開發，僅同意開發 131 公頃。⁶⁸

環境團體一直到 1996 年才注意到關西案，他們認為此案具有指標性作用：一旦通過，以往因相同理由被退件的案件勢必捲土重來，如此將嚴重危害台灣的生態。環境運動者反對移山填谷、埋沒野溪等大規模的工程，他們也相信山下居民的安全與水權會受到危害。由於沒有明顯的污染威脅，地方居民認為關西案可以繁榮地方、造福鄉梓，因此，環境運動者發現他們的生態保育理由不具有說服力，「沒有地方人士站出來反對；地方上都是支持，尤其民意代表，我們去那裡，不受歡迎」，⁶⁹ 這使得環境運動團體在當地完全找不到著力點。

在反對陣營中，除了環境運動者以外，來自關西的全國律師公會理事長范光群也扮演了重要的角色。因此，在無法發動群眾抗爭的情況下，他們採取法律專業的途徑，針對山坡地開發可能涉及的非都市土地使用管制規則、山坡地開發管理辦法、非都市土地開發審議規範等條文，展開反對運動（范光群 1996）。在 1996-1998 年間，環境運動者採取了下列的體制內抗爭：

1. 參與環保署的環評審查：在 1996 年 11 月至 12 月間，關西案經歷了三次的第二階段環評審查會。反對者都有到場發言，他們以生態保育理由，強調關西案不宜通過，關西鎮長、鎮代會主席與新竹縣政府代表則是表示支持的立場。最

67 聯合報 1996/11/5。

68 經濟日報 1995/11/4。

69 訪談記錄，生態保育聯盟執行秘書，1999/3/2。

後，環保署以有條件接受的方式，通過了環評審查。⁷⁰

2. 參與農委會的水土保持審查：在 1996 年 12 月至 1997 年 8 月間，農委會進行了五次的水土審查會。在前四次審查中，反對者都有到場，他們在會場發言，多次與審查委員、開發業者發生口角衝突。⁷¹ 在環境團體的壓力下，農委會以資料不足的理由，連續四次退回水土保持規劃書。在最後一次的會場中，審查委員特意選在台中，在反對者不知情也沒有參與的情況，通過關西案的規劃報告。⁷²
3. 參與內政部營建署區域計劃委員會的審查：在 1997 年 12 月至 1998 年 10 月之間，內政部營建署審查關西案業者所提出的土地變更申請。環境團體也多次到場關切，並且進入會場表達意見。最後，由於林肯大郡倒塌等事件的爆發，審查委員會以山坡地公共安全為理由，否決了申請變更地目案。⁷³
4. 赴監察院陳情，要求調查官員失職：在 1996 年 12 月，反對者赴監察院陳情，要求糾舉環保署與工業局失職違法。⁷⁴ 監察委員的調查報告指出，關西案的審查有諸多違失，負責的環保署、農委會、內政部營建署都未檢視開發基地和北部區域計畫的關係，就准其有條件開發有違法令。⁷⁵

此外，反對者也多次與立委召開記者會、公聽會，向法院控告政府官員，抗議銀行貸款給開發業者。可以這樣說，反關西工

業區運動幾乎動用了所有的體制內的合法管道，他們多方面收集專業資料、研究法律規定，企圖在法定程序上否決這項開發案。從最後的結果來看，這種專業參與的路線似乎是有效的，儘管有經建官員的強力背書，官方的審查仍是以山坡地保育的理由拒絕了關西案的申請。另一方面，儘管政治民主化所帶來的政策開放是具有高度侷限性的，但是這不妨礙環境運動的參與，他們可以在環評、水土保持、區域計劃等審查會上表達異議，甚至取得監察委員的支持。

需要說明的是，反對者的策略不只有專業參與的路線，儘管缺乏在地居民的支持，他們仍是多次採取體制外抗爭的方式。他們曾發表聲明，要求李登輝下台，揚言要發動「萬人遊行」，以阻止農委會的審查。⁷⁶ 環境人士也曾與立委在行政院前抗議，反對修改法律以通融關西案。⁷⁷ 事實上，他們能在區域計劃審查會上發言，也因為抗議才迫使官員讓步。⁷⁸ 這些現象顯示，即使環境運動具有充份的準備，他們仍是要使用群眾抗爭的手段，否則專業知識是無法產生政治效果。這一點也反映在運動參與者的評估，儘管他們的抗議獲得了成效，但是他們並不認為自己的專業參與路線發揮了作用，關鍵仍在於政治力量的介入。一位受訪者就指出，1998 年上任的內政部黃主文嚴格執行高坡度的禁建政策，使得關西案胎死腹中。因此，「如果沒有黃主文，關西案可能會通過。他扮演關鍵性角色」。⁷⁹ 這種看法反映一個事實，專業參與的成效是缺乏制度性的保障，執政者的態度仍是比運動者

70 聯合報 1996/11/5。

71 聯合晚報 1997/6/30。

72 經濟日報 1997/8/21。

73 中國時報 1997/10/10。

74 經濟日報 1996/12/19。

75 聯合報 1997/9/8。

76 中時晚報 1997/5/12。

77 台灣立報 1997/8/6。

78 台灣時報 1997/1/30。

79 訪談記錄，生態保育聯盟網路工作小組主任，1999/1/27。

況下，環境運動者自然沒有理由放棄參與的限制，那麼濱南案則是證明蘇煥智與帝士與燁隆集團在 1994 年底提出來的《環境影響評估法》通過之後所遇到最重要的案件。濱南工業區原先的規劃是計劃投資 100 公頃，其中包括石化綜合廠、煉鋼廠等。蘇煥智提出來之後，當地的漁民與環境團體組成「漁民與環境團體互助聯盟」，企圖阻止這項龐大的工程。⁸⁰在蘇煥智的鼓勵下，當地支持濱南案的居民與政治精英地方比保護黑面琵鷺更為重要。⁸¹兩派的對立就移轉到審查程序中。從 1995 年 8 月到 1999 年 8 月的 4 年 12 個月期間，幾乎每一場次的審查會議或法官與開發業者的對立。下表整理了幾次

表 5-3 濱南環評的衝突事件

日期	環評程序	衝突事件
1995.08.03	環評委員現場勘查	大七股整體規劃開發住民促進會動員兩千名民眾表達支持。反七輕反鋼廠行動委員會等也發動數百名居民，搭乘百餘艘船隻在海面上抗議，雙方發生推擠衝突。
1995.11.10	環保署召開環境影響說明書專案小組初審會	贊成與反對濱南開發案的民衆在會場上抗議，在環保署前對峙。蘇煥智立委被恐嚇。
1996.01.18	環保署召開環境說明書補正資料專案小組初審會	反對居民二十餘人與蘇煥智立委支持開發居民抗議未受邀參與。
1996.02.06	環保署召開環境說明書補正資料專案小組第二次審查會	支持開發居民抗議未受邀參與。
1996.04.19	環保署召開替代方案環境影響說明書專案小組審查會	支持與反對者各派十一名代表入場。
1996.07.13	開發單位公告環境影響說明書	鯤鯓、鯤潭村居民抗議。
1996.08.21	開發單位在七股鄉舉行環境影響說明會	業者動員近三千名支持群眾參與。反對者抗議環保署未派人參與。
1996.10.11	環保署舉行第一次範圍界定會議	反對者與支持者分別動員群眾，爆發激烈口角。
1996.11.11	環保署舉行第二次範圍界定會議	雙方爭論不休，數名反對者被支持濱南的政治人物毆打成傷。
1997.07.26	開發單位在七股鄉舉行漁業賠償、回饋方案、隔離帶規劃座談會	反對者與支持者爆發激烈衝突。
1997.11.03	開發單位在七股鄉龍山村舉行說明會	反對者動員三百名民眾，與開發單位爆發肢體衝突。
1997.12.08	經濟部工業局舉行現場勘察	反對者包圍官員座車，警方強制離，多人受傷。
1997.12.09	經濟部工業局舉行聽證會	反對與支持者各動員五百名民眾，現場對罵。
1998.06.15	環保署召開環境影響評估專案小組會議	逾百名反美濃水庫與反濱南案人士到場抗議。
1999.07.23	環保署召開環境影響評估專案小組總合討論第一次會議	反對者表達抗議。
1999.08.13	環保署召開環境影響評估專案小組總合討論第二次會議	反對者表達抗議。

說明：綜合剪報資料

環境運動者之所以積極參與環評，甚至不惜多次與開發業者、支持群眾發生衝突，原因正是在於環評的程序可以拖延濱南案的動工。從事後的結果來看，儘管濱南案環評在1999年12月有條件通過，但是整個過程經歷了五年之久，相對地，同樣是填海造陸的工程，觀音六輕案只花了四個月(1988.3-1988.7)，麥寮六輕案則是九個月(1991.8-1992.5)。等到濱南案獲得環保署的同意，東帝士、燁隆兩家主要財團也出現財務危機，無法推動這項龐大的工程。蘇煥智立委領導反濱南運動，也多次出席環評審查會，「他利用立法院的質詢機會，向環保署施壓，因此反對團體才獲得了廣泛的列席權利」。⁸² 蘇煥智明白地指出，環評的參與就是為了拖延：

如果下面的反對很厲害，還很多雜音，官方就不會將速度推得太快。反對的人太多，他們的動作也不會太大，只好一次次開會來推。環評只是一個橡皮圖章，這是一個事實，可是這個橡皮圖章如果你不去抵抗它，如果不去運作它，那這個橡皮圖章當然就只是橡皮圖章。環評至少有一個功能，讓反對者有空間表達，有機會抗爭與拖延時間。反對者仍是有一點可能性，就是以拖待變。⁸³

換言之，專業參與的目的仍是在於抵抗，而不是純粹的就事論事，進行學理辯論。蘇煥智將環評比喻為「文鬥」，而將街頭運動比喻為「武鬥」。在他看來，文鬥的邏輯需要「就是比耐力，一直開會下去，環保運動者就有耐心，就與官方磨」。⁸⁴ 但

82 訪談記錄，愛鄉文教基金會執行長，1999/2/1。

83 訪談記錄，蘇煥智立委，1998/12/30。

84 同前註。

是這並不意味著文鬥就取代了武鬥。在他看來，文鬥與武鬥是相互配合的，缺一不可，用本研究的話來說，專業參與是與群眾動員同時並行的。

為了參與環評，反對者花了不少時間閱讀濱南環評報告書，請教專家學者，並且在審查會之前開會商議因應策略。⁸⁵ 在同一時間，他們也積極動員反對的地方群眾。在1996年8月，環境團體與蘇煥智發動「愛鄉土、反七輕、南瀛苦行」，約200餘人一同參加這項活動，花了八天七夜的時間，走遍台南縣22個鄉鎮市，共200公里行程。出發當日，蘇煥智在關帝君像前當群落髮，誓言反七輕反煉鋼廠的決心。在進入最後一站七股鄉濱南工業區預定地，舉行瀉湖祭祖儀式，青鯤鯨漁民動員船筏聲援。祭祖儀式由三山國王廟主委朗讀「七股瀉湖祀海川神靈暨開台祖先安祭文」，強調祖先留下來的美麗淨土，不容受污染破壞，祈禱天地神靈能庇佑後代子孫。⁸⁶ 如此密集而戲劇化的動員儀式，無不是為了訴諸地方居民的社區意識，並且將其轉化成為反濱南運動所需要的熱情。在1996年10月，60位立法委員、18位國大代表、16位省縣市議員、42個環保團體，以及70個民間社團計劃發起「反濱南、護水、愛鄉」請願活動。南台灣動員5000多人會師立法院，向經濟部抗爭抗議，成為九〇年代反核四遊行以外規模最大的活動。⁸⁷ 反濱南人士認為，這一連串成功的動員使得濱南案的環評進入第二階段，並且持續拖延了三年多。⁸⁸

總而言之，民主化時期的環境運動採取更廣泛的抗爭路線。除了繼續以往的群眾組織與動員工作以外，運動者開始嘗試更專

85 訪談記錄，蘇煥智立委辦公室主任，1999/12/30。

86 中國時報1996/8/12, 8/19。

87 自由時報1996/10/5。

88 訪談記錄，蘇煥智立委辦公室助理，1999/12/30。

業化的參與方式，利用更充份的法律知識與專業訓練，擴充運動的訴求。需要強調的是，專業化的路線並沒有完全取代原有的群眾路線。在關西案中，反對者缺乏可以動員的地方網絡，因此主要採取專業參與的路線，但是他們也很清楚體制外的抗爭仍是重要的，最後決定運動成敗的關鍵仍在於政治力量，而不是專業知識。在濱南案中，反對陣營仍不忘在地方上進行草根層次經營，以形塑更強大的民意基礎，他們採取文鬥與武鬥並行的策略。追根就柢，這個現象證明了政策回應的局部性，環境運動者只獲得相當微薄的參與管道，因此不得不同時開闢兩個戰場。

(3) 政治策略的政黨傾向減低

在探討拉丁美洲民主轉型過程中的社會運動作品中 (Alves 1989; Hipsher 1998a, 1998b; Mainwaring and Viola 1984; Oxhorn 1991, 1994)，研究者經常發現在轉型過程結束之後，都市貧民運動、勞工運動、社區運動等組織都面臨了被邊緣化的困境，其中最主要的原因在於，先前支持的政黨組織態度轉向，不願意再提供資源。反對黨一旦跨過了可以在選舉上生存的門檻之後，立即採取解除動員策略 (de-mobilization strategy)，這常使得若干的活躍份子感到被拋棄與背叛。

在前述討論中，本章指出民進黨在九〇年中期也出現類似轉型，他們對環境運動的支持開始變得更為稀薄。在民進黨看來，社會運動組織不能夠理解民主政治的運作是基於協商與妥協。郭正德曾引述一位民進黨政治人物的看法：「不少社運幹部仍然固執地堅持以抗爭為運動思考，不但欠缺理性的策略考量，而且對政治現實缺乏了解，甚至上，導致政治衝突很難有轉圜的餘地」(郭正德 1999)。在環境運動者看來，民進黨的承諾是

不可靠的。一位受訪者就指出，「在選舉時，要他們簽什麼，他們[候選人]都會滿口答應；選舉之後，卻常跳票」。⁸⁹ 因此，到了民主化時期，以往緊密的政治聯盟開始出現鬆動，環境運動者開始認為他們的目標與民進黨邁向執政是有區別的。

在 1992 年的立委選舉中，民進黨大獲全勝，取得三成以上的席次。對於環境運動而言，反對黨政治實力的躍升帶來了雙重的影響。一方面，反對黨的席次可以用來抵擋國家部門所推動的開發案。在 1993-1995 年間，反核團體透過民進黨立委發動三次刪除核四預算的攻勢，儘管最後沒有成果，但是仍帶給國民黨相當大的壓力。在 1993-1994 年間，民進黨立委的支持也迫使政府撤回美濃水庫預算。另一方面，環境運動者也發現自己辛苦培養的運動幹部，卻被民進黨接收了，使得組織運作後續無力。一位受訪者語帶誇張地表示，「1992 年時，民進黨當選很多立委，社運團體一次崩解」。⁹⁰ 他們認為，若干運動者在當選之後，立即切斷與原來團體的關連，搖身一變成爲純粹的政治人物。這些先前的運動者開始與運動團體疏遠。如此一來，社會運動的參與只是過渡性質的，只是爲了累積個人的政治資本。誠如一位受訪者感慨地指出，「走政黨路線比較具體，對於個人的生涯規劃，比較有成就感與前途；在社運界，至多只是作到會長或祕書長，而且有可能三餐不繼」。⁹¹

在這種情況下，環境運動者的政治策略開始減低其政黨色彩，並且試圖與其他政治勢力合作。從事後來看，1994 年的省市選舉成爲了環境運動組織最後一次以團體名義幫反對黨候選

89 訪談記錄，生態保育聯盟執行祕書，1999/1/27。

90 訪談記錄，台灣綠色和平組織召集人，1999/2/9。

91 訪談記錄，台灣環境保護聯盟理事長(1991)，1999/3/12。

人站台、助講的場合。民進黨省長候選人陳定南由於其「環保立縣」的理念，獲得了環境團體的支持。在1994年之後，環境運動的選舉參與變得是間接的，至多是候選人評鑑、共同環境政策簽署等方式來進行。

甚至在最依賴民進黨資源的反核運動（見第七章），在九〇年代中期也開始降低其政黨傾向，向其他政治人物招手。在1996年的總統選舉，反核團體組成了社會各界反核聯盟，試圖遊說四組角逐的人馬反對核能發電。除了民進黨的彭明敏以外，無黨籍的陳履安也加入反核的陣營，他明白地表示，在安全疑慮未釐清之前，反對核四廠興建，並且主張在預定地改採天然氣發電。⁹²另一組也是從國民黨脫離的林洋港與郝柏村，則不再發表支持核四的言論，只低調地表示要再審慎評估與研究。⁹³從國民黨非主流派分裂出來的新黨，也曾一度宣示反核的立場，「在核電廠安全無法確保及核能廢料無法獲得最終妥善處理前，應停止一切新核能發電機組之興建」。在1996年5月，在民進黨與新黨立委的聯手合作下，利用國民黨動員不力，通過了「廢止所有核電廠興建計劃」案。⁹⁴

總之，從九〇年代中期開始，台灣綠色團體思考另一種政治參與的可能性。接下來要說明的綠色政黨與中層動員，即是環境運動所新採取的政策略。

92 中國時報 1996/3/4。
93 中國時報 1996/3/10。
94 中國時報 1996/5/25。

1. 綠色政黨的努力

在1995年底，一群以環保聯盟為核心的運動者開始籌備「綠色本土清新黨」（簡稱綠黨），他們打著「廢物利用、資源回收」的口號，積極參與1996年3月的國大代表選舉。⁹⁵綠黨的主要發起人雖然過去與民進黨有長期合作關係，但是他們認為民進黨的環境政策越來越模糊，沒有一致的立場。另一方面，在環境團體中的政治人物開始不受歡迎，運動者認為他們只是為了要佔位子，增加自己的社會資源，並不是要「認真做事」。⁹⁶有這些想法的團體不只是限於環境運動界，其他的社運團體也十分贊成自行組黨的作法。⁹⁷因此，綠黨的籌備過程只花了很少的時間，卻達到一呼群起的效果。綠黨的成立也就等同於告別民進黨這位長期的盟友，獨自開拓生存的空間。創黨時，綠黨發表了一份《綠色自救宣言》，指出「社會運動因反對現有體制，過去一直與反對黨結合，但在政治力重整後，反對黨漸與社會現狀妥協以企求執政的路線，與社運界越行越遠」。因此，他們「衷心祝福民進黨能早日執政，並且矢言作為永遠的反對黨」。⁹⁸

在1996年國大選舉前，民進黨意識到綠黨的威脅，黨中央提出「集中選票給民進黨，讓綠黨回去搞社運」的訴求，試圖鞏固重疊的部分票源。⁹⁹不過，結果卻證明綠黨的聲勢遠比實力強。在該年的選舉中，綠黨在全國十三個選區推出候選人獲得2.5%的平均得票率。對於一個成立不到兩個月的政黨而言，算是

95 事實上，同樣在1995年時，綠色消費者基金會秘書長方儉也曾提議組織綠黨，但是卻沒有後續的動作。因此，籌建綠黨的工作就轉移到環保聯盟。

96 中國時報 1996/5/1。

97 自由時報 1996/1/3、自立晚報 1996/1/4。

98 聯合報 1996/1/26。

99 聯合報 1996/3/23。

十分難能可貴的成績。其中一名候選人在雲林縣脫穎而出，不過，他之當選主要是依靠自己的政治實力，而不是綠黨的名義。因此，由於某些理由，這位綠黨唯一的國代就脫離了綠黨。在1997年縣議員與1998年立委與市議員選舉中，綠黨表現不盡理想，平均都沒有超過2%。在個別候選人中，表現最高的一位台北市議員候選人也沒有超過4%。[註100]在1997年選出的九位代表中，沒有人能當選。

綠黨雖然受到許多社運團體的期待，一開始，許多團體也願意與綠黨合作。隨著連續的參選失敗，這些熱心人士漸漸對綠黨的號召的社運大聯盟也成爲一句越來越薄弱的號召。筆者曾詢問一位民進黨的前高級黨工，是否綠黨帶走了民進黨的資源。他十分肯定地說，「這個問題不如反過來問：民進黨的社運資源？他們一無所有」。¹⁰¹

有學者指出，這說明綠黨為何沒有成功，例如缺乏財力資源、沒有一個堅實的基礎薄弱、不利於小黨的選舉制度、惡質的選制等等。但更重要的是他們無法與民進黨的收編。在綠黨籌組的過程中，有不少環境人即使同意與綠黨合作，仍選擇在民進黨體制內運作。舉例而言，在環境運動界的重量級人物，長期以來與當地民進黨關係密切。在他看來，綠黨的提議似乎太早，環境運動家更應是政治運動專家。¹⁰² 這位曾是綠黨籌創時極力反對的民進黨人，絕顯示民進黨吸納長期社會運動資源的掙扎。而擁有資源的綠黨所無法競爭的。另一方

100 訪談記錄。

101 訪談記錄，1994-1995)，1999/6/25。

102 訪談記錄，1994-1995)，1999/7/22。

面，對於地方民眾而言，綠黨這個新興的政治品牌也是全然陌生的。因此，儘管反核是綠黨重要主張之一，但是在1996-1998年間的選舉中，綠黨都放棄了有反核聖地之稱的貢寮鄉，沒有在該選區推派人選。很明顯地，貢寮是民進黨的地盤，即使綠黨喊反核較大聲也較爲誠懇，但是卻無法在此地獲得掌聲。一位受訪者曾任民進黨的地方黨部主委，選戰的經驗十分豐富。在1998年底，他也加入綠黨選舉的助選行列，根據他的觀察，「環境人士以民進黨的名義較好選。民進黨有固定支持者，有時也會拿到一些配票」。¹⁰³

因此，綠黨經驗是爲了因應民進黨轉型而提出來的集體企圖，但是這些努力卻仍受到既有的民進黨勢力牽制，而無法實現社會運動自主性的理想。放在台灣社運組黨的歷史上來看，綠黨很有可能是繼1987年的工黨、1988年的勞動黨之後的另一個參選失敗的例子。不過，社運組織並不能只以當選與否來作爲唯一的成功判準，社會運動的自主性也不一定要以政治實力來展現。另一種因應政治機會結構轉型的策略在於強化社運組織之間的連繫，從而避免了政治勢力的收編。

2. 中層動員的出現

在九〇年代中期以來，台灣的環境組織之間的聯盟合作關係逐漸加強，這個現象代表社會運動部門的水平聯繫的提昇。議題與組織之間不再是一對一的關係，沒有任何組織能獨佔某一個重大的議題，不需要與其他團體合作。因此，聯盟性的組織數量增加是九〇年代以來的顯著趨勢(見下表)：

103 訪談記錄，生態保育聯盟召集人，1999/2/9。

表 5-4 年度新成立的聯盟性環境組織 (1991-1999)

年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
聯盟組織數	1	1	2	7	6	3	3	8	2

說明：資料來源為剪報資料。

所謂的聯盟組織，是指由一個以上的環境團體所組成的運動組織，他們通常設立常設性的聯絡機制與負責人，各會員團體推派代表，共同討論決定運動的發展方向與策略規劃。就以反核組織而言，從 1985 年起，陸續出現了 11 個關切核能的團體 (見表 5-5)。他們分別由不同的社會群體所參與，各有不同的著力點，包括核電廠、核廢料、輻射污染等。換言之，一直到聯盟性組織興起之前，單打獨鬥是常見的局面。

表 5-5 1994 年之前的反核組織 (1985-1994)

成立年度	組織名稱	主要關切問題	主要的參與者
1985	新環境雜誌社 / 新環境基金會	核四案	學術界、媒體界
1987	台灣環境保護聯盟	核四案	學術界、民進黨
1988	雅美青年聯誼會	蘭嶼核廢料	蘭嶼地方人士
	鹽寮反核自救會 / 台灣環境保護聯盟東北角分會	核四案	貢寮地方人士
1989	台北縣萬里反核自救會	核二廠污染	萬里地方人士
	雅美文化促進會	蘭嶼核廢料	蘭嶼地方人士
	台環境保護聯盟萬金石分會	核一、二廠污染	萬里、金山、石門地方人士
	恆春鎮核三廠監督委員會	核三廠污染	恆春地方人士
1990	台灣教授協會[環境保護組]	核四案	學術界
1992	台灣環境保護聯盟台北分會	台北縣市的輻射污染	學術界、地方人士
1993	民生別墅受災自救會	民主別墅輻射污染	輻射屋受害者

說明：資料來源為剪報資料。

在 1994 年 3 月，台灣反核行動聯盟此一聯盟組織開始成立，是由環境保護聯盟、主婦聯盟、新環境基金會等大大小小八十餘個民間社團所組成。它的成立代表台灣反核運動進入了一個新的階段。在一開始，這個組織的成立只是為了籌備該年度的反核遊行。然而，台灣反核聯盟很快地就成為各個組織領導者的溝通網絡，並且此後都是以這個集體名稱來對外發言。對於社會運動部門而言，這個事實代表橫向關係的加強，民間組織認知到彼此合作、任務分工的重要性，並且試圖以集體的名義，向執政者提出挑戰。

另一個組織趨勢則是「中層動員」(mesomobilization) 的出現。所謂的中層動員，即是協調與整合其他組織的「微觀動員」(micromobilization)，共同從事一項議題的抗爭活動 (Gerhards and Rucht 1992: 558-559)。中層動員存在的前提即是，在某種社會運動領域之中，存在相當濃密的組織網絡，不同團體可以招募到不同的支持者，並且願意匯集成共同的力量。在九〇年代中期以來，中層動員的例子最明顯地表現在所謂的「南台灣綠色革命」(高雄市綠色協會 1996)，亦即有一系列相互關連的環境抗爭案件，主要是發生在台南、高雄、屏東等地區。分析其參與組織與爭議案件的關係，可以得到下表 5-6：

表 5-6 「南台灣綠色革命」的中層動員結構 (1994-1999)

所在地點	參與團體	主要抗爭案	次要抗爭案
台南縣市	七股濕地保育協會 七股濕地自然風景區促進會 濕地自然環境 台南濕地自然環境協會 國際濕地保育中心 官田水雉復育委員會 台南紅嘴鴨保育學會	反濱南工業區	反對溪北焚化爐 七股機場案 反七股機場公投 官田水雉復育
高雄縣市	濕地保護聯盟高雄分會 保護高屏溪綠色聯盟 柴山自然公園促進會 高雄市綠色協會 衛武營公園促進會 文化愛河協會 美濃八色鳥工作室 美濃反水庫大聯盟 美濃環境促進會 環境保護聯盟	反美濃水庫 保護高屏溪 反對荖濃溪越域引水	衛武營自然公園案 柴山自然公園案 台泥高雄廠保育案 愛河榮總段案 鳥松濕地案 愛河公園案 中央公園案 反對美濃焚化爐
屏東縣	藍色東港溪保育協會 隘寮溪溪床自救會 魯寮溪溪床自救會	瑪家水庫案 反隘寮溪攔河堰工程	反國道南橫案 台塑汞污泥案

說明：(1) 在此表格中，粗體字樣代表在地團體與聯盟性團體。

(2) 主要抗爭案是指促成跨區域聯盟的議題，主要是關於水資源的運用。次要的抗爭案是指在地團體所個別從事的議題。

串連起這些地方團體的主要議題是水資源。為了供應海岸地區發展的需要，政府試圖在山區興建水庫或攔河隘，以因應石門水庫供水不足的需要。如此一來，反濱南工業區運動與反美濃水庫運動等地方勢力就獲得合作的基礎，一個跨區域聯盟就此形成。¹⁰⁴ 在平時，這些團體都各有其關切

的地方性議題，但是如果面臨了需要集體動員的場合，這些團體都會分別號召其群眾，共同參與這個中層動員的過程。在 1996 年 10 月的「反濱南、護水、愛鄉」大遊行就是這種動員策略的成效。在當時政府高層曾公開宣稱，要在 1996 年底前使濱南案動工。¹⁰⁵ 透過這種基層實力的展現，政府不得不放緩推動的腳步，避免激發更大的反彈。

關於不同組織如何進行協調與分工，一位參與「南台灣綠色革命」的主要參與者向筆者如此描述：

……每個人都知道要守在一個位置，在整體的議題之中，固守一個局部的面向。只要有一個議題發生了問題，大家都會火力集中於此。就像打棒球一樣，每個人都有固定的守備位置，一旦球來了，大家都要往某處集中，相互補位。這就是南部的水資源運動的情形。¹⁰⁶

棒球的比喻很巧妙地捕捉到中層動員的本質，也就是說，集體力量的形成是要透過許多團體的群策群力。換言之，就像棒球運動至少需要九名球員才能組成一隊，中層動員也是建立在眾多草根組織的基礎之上。事實上，中層動員也反映環境團體試圖擺脫政治依賴的窘境。在以往，許多草根環境動員是需要民進黨作為外部支持者，這也形成了一種環境團體與政黨之間的「不平等交換關係」。但是隨著民進黨的轉型以及運動者的反省，社會運動部門的水平連繫逐步地取代垂直的政治分工。目前的環境抗爭可以透過多組織層次的運作，來自於政治部門的資源輸入之重要性也隨之降低。

104 關於水資源的分配與開發的爭議，見張高傑 (1999)、陳淑華 (1998)。

105 自立早報 1996/9/30。

106 訪談記錄，屏東縣藍色東港溪保育協會理事，1999/7/4。

在此，需要強調的是，組黨參選與中層動員都是環境團體爲了因應新的政治機會結構所提出來的策略。在面對抗議處理的例行化、參與決策的未開放、民進黨的轉型脈絡下，社會運動的自主性成了重要的課題。然而，在實踐自主性的不同可能性中，中層動員顯然是比較有效的方式，誠如一位美濃反水庫運動者所指出的：

面對政治力最好的方式就是累積社會力，從而要求政治人物依從民間對政策的需求。同時，對於個黨派的政治人物均保持等距的關係，避免「標籤化」，被視為某個政黨、政治人物的外圍組織，如此，將會失去更多其他政黨、民眾的支持（張高傑 2001:11）。

因此，避免政治收編的最好武器即是強化社會運動部門本身的實力。正如另一位美濃運動者所指出的，透過跨區域的議題聯盟，環境運動者「改變了他們與國家的不對等關係，他們看待國家的方式從仰角變爲平視」（夏曉鵬 2000:65）。

六、結論

本章試圖論證台灣環境運動已經走向制度化的發展，這是一個龐大的變遷過程，也是台灣的社會與國家關係重新建構。制度化的結果，使得社會運動不再是某種過渡的、異常的現象，而進一步整合成爲常態民主生活的一部分。本章將民主化視爲一種政治機會結構，探討抗議處理的例行化、民進黨的轉型、未開放的環境決策制度等因素帶來了何種的結構轉變。很顯然，環境運動

在民主化階段並沒有消失，隨著抗爭案的增加與規律化，環境團體的新組織方式，運動的宣稱也變得更寬廣。從這些趨勢來看，政體轉型過程的結束並沒有使得社會運動停止活動。本文將這種變化稱爲社會運動的制度化，因爲它已經成功地提昇爲日常民主生活的一環，形成一個厚實的社會運動部門。

如果上述的論證是正確的，那麼接下來的討論將是有意義的。無論是草莽時期或是制度化，社會運動都面臨了生存的壓力：在前者，他們擔心被政府壓制；在後者，他們則是擔心被邊緣化。制度化誠然確保了社會運動存在的權利，但是有其不滿。事實上，誠如上面所指出的，社會運動本身就是處於完全排斥與完全接納之間的現象，運動的持續有賴於兩股方向相反的作用力之平衡。這種矛盾對立的關係使得運動總是處於弔詭的社會位置：完全被壓制的民怨是無法表現成爲不滿；過度被吸納的民怨則是很快地就消失了。

進一步來看，在一個制度化的年代中，環境運動者面臨了至少下列的三點不利之處：

第一、在民主體制中，運動議題不再具有外溢的效果，社會抗議被部門化 (sectorized)、零碎化 (fragmentized)。在過去反對威權的時期，不同的運動領域可以引援其他領域的力量，匯入外部的資源。許多學運積極份子在畢業後投身於反核的行列中，環境運動更可以乘著政治抗議所帶來抗爭風潮，向當局提出具有擾亂性的集體挑戰。但是在民主化時期，環境運動組織必得要自力更生，朝向「自我發動」的方向邁進。

第二、在制度化的情境下，抗議行動已經不復以往的緊張而具震撼性了，容易被執政者所化解 (neutralized)。當鹿港反杜邦群眾在 1986 年北上總統府陳情時，他們所遇到的是一群根本沒

有警備隊進行行動的警察，他們不知道如何驅散群眾，維持秩序。在抗議活動進行儀式化之前，反核運動總是激起許多人的恐懼與不安，抗議者與警察高層都得要格外小心，深怕一不謹慎就釀成流血事件的後果。在某種意義上，社會運動的制度化就是對這種恐懼的禁忌，一旦政治民主的體制獲得了大多數人的支持，他們就擔心某個社會抗議會導致權力的喪失，或甚至是政權的更迭。制度的確是減低了社會與國家之間的不確定性，一旦抗議活動的方式定型化了，被嚴格地限制在某種範圍之內，抗議活動的力量就減少許多，政治菁英也更容易忽略其訴求。針對此種現象，McAdam 提出這種質問：

當不受控制的官員變得開明，他們真誠地願意幫助異議者，這值得讚賞的。然而，在這種趨勢之中卻有令人擔憂之處。西方民主完全合法化與制度化抗議，同時也是無效的。它沒有效果，無助於推動社會變遷 (McAdam 1998: 107)。

如前文所言提到，社會運動不同於政黨與壓力團體的特徵之一在於，為了實現其目標，它必得挑戰既有的權力關係。現在的社會運動正挑戰當權者，社會運動一定要是高度擾亂性的，它完全拒絕任何體制所加諸的框架嗎？難道制度化的抗議活動，剝奪了它最有力的武器之一，即抗議活動的自發性嗎？

制度化只減弱了抗議的效果，同時也使抗議活動本身更趨於團體也可以採取的手段。隨著台灣社會在民主化、民主化，抗議活動也擴散到其他的議題，抗議活動更趨於團體所採用。抗議的普及化，甚至連以往被

抗議的對象都認為抗爭有理，就等同於間接承認環境民怨的正當性，也默認了社會運動是師出有名的。抗議一向是弱者的武器，然而，制度化使得這項武器的優勢不再由弱者所獨享，那麼那些「受侮辱者與受損害者」(Dostoevsky 語) 的出路又是在那裡？

在環境議題的爭議方面，自從九〇年代中期以來，由優勢群體所策動的反制抗議也時有所聞，包括以下的例子：

台南縣長率領地方民眾北上「抗議」，反對農委會提議設置黑面琵鷺區，並且以生態保育理由，延攔了七股工業區的審查工作 (1993 年 11 月 17 日)。¹⁰⁷

為了「抗議」教育部對於違規高爾夫球場的行政處份，高球業者、員工、桿弟發動近萬人的示威遊行，要求教育部收回成命，並且指責環境團體污名化高球運動 (1993 年 12 月 20 日)。¹⁰⁸

工業總會、商業總會、工商協進會等三大工商團體動員所屬會員代表，聯合在立法院請願，他們要求國會迅速通過核四廠預算 (1994 年 6 月 22 日)。¹⁰⁹

支持台十一線東濱公路的拓寬工程的民眾上台北抗議，他們在縣長與立法委員、縣議會議長、省議員等國民黨政治人物的帶領下，「抗議」中央政府片面聽信保育團體的意見，斷然中止，漠視當地居民的聲音，片面以生態理由暫停工程進行 (1998 年 9 月 3 日)。¹¹⁰

107 中國時報 1993/11/18。

108 中央日報 1993/12/21。

109 《新新聞》(1994/6/26): 33。

110 中國時報、聯合報 1998/9/4。

在這些例子中，抗議者與被抗議者的關係被顛倒了，享有優勢地位的社會群體也可能採用抗議的手段。這些現象顯示，社會抗議越來越成爲通用的語言，不再侷限於某些弱勢社會部門。任何社會利益只要他們覺得自己的聲音被忽略了，而又沒有辦法透過以往的方式來解決，那麼抗議活動就成了可能的行動選項之一。面對這種局勢，環境運動份子感受十足的無力感，原來支持開發的利益集團也有他們的群眾，更能發動他們的抗議。

在制度化的結構情境之下，社會運動面臨新的困境：其訴求被零碎化、抗議活動容易被化解、有時更成爲其反對者所抗議的對象。當社會抗議的手段逐漸世俗化，反制動員也成爲顯著的現象，抗議者與被抗議者之角色出現了有趣的倒錯。運動者發現「民怨」原來也可以被創造出來，甚至用來反對運動本身。第九章將進一步指出，九〇年代中期以降，越來越多的支持開發政商利益集團甚至採用「公投」的抗議劇碼，來動員地方的民意。

需要說的是，零碎化與世俗化的趨勢不但不意味著社會運動的解消，反而是正是代表其制度化的表現，因爲社會運動原先即是代表特定利益部門的抗爭政治（見第一章第三節）。作爲一種利益政治的類型，社會運動原本即是與其他群體的利益表達是處於競爭、合作、對抗等多種的關係。因此，開發勢力的動員並不是意味著環境運動的衰退；事實上，對手的積極運作，甚至採取高度社會運動化的語言，等於是間接承認了環境運動者的政治影響力。如果不是社會抗議產生了明顯可見的作用，要不然爲何他們的對手也要「師夷之技以制夷」？另一方面，環境運動不再是反對黨積極拉攏、執政黨極力打壓的對象，這一點也意味著政治環境的常態化，政治轉型過程中的激情與恐懼逐漸消退。換言之，在民主化的階段，環境運動開始回歸其核心的環境關懷，而不再

是被賦與、或是自我背負著其他更神聖的使命。¹¹¹

下一章將進一步指出，在政黨輪替之後，這種制度化的情境出現了轉變，環境組織開始轉型成爲體制內的壓力團體。

111 就某個意義而言，本章與李丁讚、林文源（2003）的對話是沒有聚焦的，因爲我們是分別採用不同社會運動定義，並且賦與相異的理論意涵。李丁讚（2005: 125-127）將社會運動視爲「社會力」的一環，他所期待的社會力能夠「發揮監督國家、引領社會的功能」。從筆者的觀點來看，這樣的定義會使得社會運動的概念在分析上與規範上被過度負載（overloaded），反而忽略了其作爲被邊緣化群體的利益表達之特性。換言之，在什麼是社會運動的問題上，李丁讚採取了比較嚴格的定義，而筆者則是較寬鬆的觀點。此外，李丁讚、林文源（2003）是採用傅科的治理性（governmentality）的概念，來解釋九〇年代環境運動的發展。從他們的角度來看，本章所指出的例行化、去政黨化、中層組織化等趨勢都是符合了治理性的面向，因此，環境運動無異是喪失了原先動能，是處於衰退的狀態。從他們的角度來看，在筆者所謂的制度化命題背後，其實隱藏著社會力被馴化的觀察。在此，筆者認爲這種傅科式的解讀是帶有過度詮釋的危險。首先，治理性的發展被視爲某種所向披靡、無堅不摧的巨神（juggernaut），但是其作用機制是如何具體展現出來的，卻是沒有被探討的問題。其次，行動者也因此不見了。特定時空脈絡下的人們如何受到既有限制的束縛，又是如何創造歷史的問題，顯然並不是傅科式分析所關心的。

CH 6

政黨輪替與環境運動的轉型 (2000-2004)

一、綠色執政與環境運動

在 1981 年的台北市議員選舉中，包括陳水扁在內的四位黨外候選人採用綠色作為聯合文宣的底色，以宣示淨化政治、改革政治的決心。到了 1985 年，黨外選舉後援會製作了一面民進黨黨旗前身的旗幟，並且保留了原有的綠色基調。在一開始的時候，黨外選擇綠色作為代表是偶然的，他們的出發點並不是基於某種生態主張。事實上，在色彩的政治學之中，黨外的選擇十分有限，藍色是國民黨、紅色是社會主義、黑色是無政府主義，這些都是他們極力想要避免的聯想。因此，這種選擇也多少帶有不得已的意味。隨著台灣環境運動的興起，許多民進黨的政治人物也捲入了草根抗爭。由於反對勢力的介入，環境運動在解嚴後急遽加溫，頓時讓國家部門招架不住。反公害的訴求也成為反威權鬥爭中的另一條戰線，國民黨被指責為污染的包庇者與製造者，至此民進黨的綠色形象才開始帶有環境保護的意涵。換言之，歷史的機運 (conjuncture) 將民進黨與環境運動連結在一起，問題是一旦民進黨取得了執政地位，環境運動又將往何處去？

前面的第四章與第五章指出，在 2000 年政治變天之前，台灣的民主轉型促成了一股強大的環境運動潮流。在以往，環境民怨很難集結成為一股要求改變的力量：一旦威權控制的力量衰退

了，運動者獲得自由組織的權利，他們可以用較少的代價來進行抗爭活動。社會動員與政治代議的管道也獲得開啓，提供環境運動者新的參與機會，能夠在政治體制內獲得利益代言的空間。進一步來說，更廣泛的環境運動動員也意味著，許多人民不再是處於朦朧的政治無知狀態，公害受害經驗引發出環境意識，並且促使他們積極使用民主公民所擁有的種種權利。因此，民主轉型與環境運動之間存在一種相互辯證的關係：沒有政治威權的逐漸褪色，環境運動不可能如此興盛；環境運動也加速了舊體制的瓦解，進而擴大了民主化的衝擊。

本章所關切的問題即是在於：對於環境運動者而言，政黨輪替是否代表著政治機會的開放，更有助於他們達成某些運動的目標？在國民黨下台之後，運動者與官員是否較能夠發展出合作而非對抗的關係？在2000年總統選舉中，民進黨訴求反黑金與改革，他們的執政能夠帶給環境運動者何種的助益？在新政府正式成立之前，關於這些問題，存在各種臆測與猜想的空間。隨著民進黨政府進入第二任的階段，這些問題卻沒有被認真地解答。可以想見地，政黨輪替之後政局不穩與政黨惡鬥，使得一般民眾喪失了對於公共領域關切的熱忱。媒體評論大部分都是基於特定政治立場，偏頗的報導、聳動的語言取代了事實的真實呈現，議題的公共討論。即使是在一些較用心的評論文章中，所關切的主要仍是兩岸關係、統獨爭議、國會改革、財經政策等高層政治(high politics)的議題，鮮少觸及社會運動部門的政治。因此，目前除了在社會運動團體的刊物中，我們幾乎無法找到對於政黨輪替的評估，也無從理解這場政治鉅變對於社會運動的衝擊¹。

在進入實質的政治機會結構分析之前，也許可以先將時間點還原到2000年5月，討論當時可能存在的幾種猜測。政黨輪替之

後的一個可能劇本即是，環境運動者獲得更多的政治影響力，因為他們長期以來與民進黨的合作默契有助於他們被整合進入決策核心。政治自由化時期，台灣的環境運動開始與在野勢力聯盟，共同對抗國民黨政府。在九〇年代的民主化時期，政治聯盟出現了鬆動，但是儘管如此，環境運動者仍是與民進黨有若干合作的機會。在總統選舉的期間，陳水扁的競選團隊招募了一些著名的環境運動者，他們主要是負責撰寫有關生態環境與水資源的政策白皮書(陳水扁總統競選指揮中心 2000)。一位當時在競爭總部的工作者指出，競選的高層幕僚完全接受他所寫的環境政策意見書。總部內的基本共識之一即是，民進黨應該在選舉中呈現出更支持環境生態的訴求。¹ 從這個觀點來看，環境運動者進入民進黨政府，掌握若干的實際權力，並不是令人意外的發展。

另一方面，從九〇年代中期以來，民進黨就積極改變其政黨形象，希望能獲得資本家的青睞。爲了要成爲一個看起來體面的準執政黨，民進黨開始向商界招手，並且稀釋以往的環境承諾。在總統選舉期間，陳水扁宣示反對核四、美濃水庫，並且同意推動棲蘭山檜木國家公園的設置。然而，他卻對於濱南案與嘉義八輕案保持沈默，原因正在於這些案子有地方商業與派系的利益。儘管環境人士強力的動員遊說，陳水扁的競選團隊仍是不願意採取明確的立場。² 相對地，反核與反水庫是反對中央政府的決策，具有強烈的地方民意基礎。在2000年之前，檜木國家公園的反對者只有退輔會、林務局等一小撮伐木利益集團，但是卻獲得了廣大的保育人士認同。很明顯地，民進黨選舉期間的立場是

1 訪談記錄，民進黨中央黨部政策部研究員，2001/10/26。

2 訪談記錄，嘉義縣生態保育協會理事長，2002/1/10。

具有高度選擇性，環境立場是受制於政治考量。

因此，民進黨政府應比國民黨政府更缺乏資源，無法抵擋財團的壓力。與國民黨相比較，民進黨沒有中央執政的經驗，更缺乏有效的協調機制，能夠與工商業界保持合作而又不會過度讓步。民進黨執政的結果很有可能是帶來金權政治的惡化，儘管他們宣稱的是改革意圖。一旦國家的自主性降低了，財團的利益很可能壓制環境保護的目標。因此，另一種劇本則是預言資本家的影響力提升，甚至阻礙了進一步的環境民主化。

從事後來看，這兩項對立的預測似乎都是成立的。在民進黨主政之下，環境運動者開始取得政治權力，能夠以體制內施壓的方式，來促成運動目標的實現。相對於以往，環境運動者與政府的對立降低了，在若干議題方面，甚至出現了共同合作的情形。在同時，資本家的政治影響力也在提升之中，國家部門能推動進一步環境管制之能力是高度受限的。儘管環境運動者能獲得若干政策領域的參與，他們卻無法將形式的決策權轉化成爲實質的政策。整體而言，2000年之後的環境政治是這兩種看似相對立的趨勢總合，一方面容許環境人士能夠獲得制度參與的機會，另一方面卻也無法抵擋資本家的進一步滲透。

本章試圖以政治機會結構的觀點來理解政黨輪替的衝擊。需要說明的是，複雜的研究對象往往無法被簡化解釋爲單一變項的後果，而是需要一組概念架構來加以說明。因此，將民進黨政府的成立視爲政治機會結構的改變，有助於我們掌握不同層次的環境運動發展。這一章將要指出，在2000年之後，(1) 國家自主性的減弱，以往的強勢國家不復存在，各種政策的提出與執行也受到更多的限制；(2) 環境政策的管道比九〇年代更爲開放，環境運動者開始介入決策過程，他們可以出席政府組織，或是直

接掌握權力。(3) 民進黨的執政使得原有的政治聯盟徹底斷裂，民進黨在環境政策上的保守化也是明顯的趨勢。另一方面，泛藍的反對陣營儘管願意聲援各種反對政府的社會運動，以達到政治效果，但是對於環境運動卻沒有任何助益。與前兩章相比較，這一章所採用的政治機會結構概念沒有討論抗議處理的面向，原因在於民進黨政府仍是維持九〇年代中期以降的例行化處理方式，並沒有任何改變。此外，本章也增加了國家組織這一個要素，在2000年之前，國民黨政府仍是維持強大的自主性，有能力協調內部各種勢力，推動一致性的政策。但是在民進黨上台之後，這項條件卻不復存在。

總體而言，政黨輪替帶來了更不確定的政治空間，環境運動者固然開始進入體制，有機會以政策遊說來發揮政治影響力，儘管他們仍要固守街頭戰場，維持舊有的社會運動參與方式。換言之，在這個時期，環境運動出現轉型的初步徵兆。本章將要進一步指出，這個時期的環境運動有下列的特徵：(1) 環境抗爭案件的減少；(2) 體制內施壓成爲這個時期環境運動的主要政治策略。

二、民進黨執政下的弱化國家

國家能力是解釋社會運動的政策影響的一個重要變項 (Jenkins 1995: 23-26; Kriesi et al. 1995: 27-33)。在一份經典的研究中，Kitschelt (1986) 發現了國家力量與運動成果之間的吊詭 (paradox)。強勢國家，亦即是那些具有強大而獨立的政策執行能力的政府，不會因爲社會運動的挑戰而輕易改變其既定立場。然

而，一旦運動的訴求被政府所接受，強勢國家則比較容易導致實質性的改變。相對地，社會運動較容易影響弱勢國家的政策主張，但是受限的國家能力卻不易達成運動者所預期的目標。事實上，政黨輪替後所呈現出來的環境政治即是反映了**弱化國家的處境**，在自主性降低的情況下，環境運動者與污染者之間的對抗即在政府內部上演。

在2000年5月，民進黨正式取得政權。從那時開始起，國家與社會的關係就邁入一個新的紀元。在民進黨執政下，政府設定議程與執行政策的能力大幅降低。面臨阻力，政府被迫不斷地修正其原初的政策主張，有時甚至完全放棄。從來沒有政府的窘境如此毫不掩飾地暴露出來，更沒有決策過程是這樣鉅細靡遺公開呈現。事實上，越是涉及社會改革的議題，例如，核四案、農漁會金融改革、中小學教師課稅案等，我們越可以看到這樣的現象。這一節將要解釋為何民進黨的執政帶來國家自主性的弱化。

首先，民進黨在一開始就是在**國會席次上居於劣勢**。當陳水扁在2000年五二〇就任總統時，民進黨只在221席的立法院中佔有68席。在2001年的立法委員選舉後，民進黨的席次提升為87席，加上台灣團結聯盟的13席，執政的泛綠陣營仍是沒有掌握過半的席次。在缺乏國會充份的支持下，民進黨政府在立法與預算審查領域受到很大的阻礙。

在野黨控制的立法院也成功地阻擋若干民進黨的政策提案。在2000年底的核四爭議案中，立法院成功地迫使民進黨政府撤回廢核決議，並且重新復工（見第八章）。在2003年1月，立法院更以原住民生存權的理由擱置了馬告國家公園的預算案。廢核四與設檜木國家公園是環境運動者的重要訴求，也是陳水扁選前的政治承諾，這些挫敗反映了民進黨政府面對強大國會時的無力感。

正如Rigger (2002: 614)所指出的，以往台灣的政治體制之所以能運作，原因正在於強勢的總統與國民黨的一黨獨大。民進黨政府欠缺這條件，在既有的體制之下就很難不受到重重的限制。

其次，民進黨政府出現了嚴重的**政策協調問題**。在政黨輪替之前，民進黨菁英都缺乏中央執政的經驗。更令一般大眾不安的地方在於，民進黨內部習慣於「某種公開而明顯的異議表達方式」(Wu 2002: 632)，毫不隱藏其內鬥使得施政看似缺乏一貫性。儘管如此，最嚴重的政策協調問題仍是在於所謂的「新政府、舊官僚」的現象，或者說是民進黨執政菁英與大多數國民黨行政官員的意識型態衝突。內部的不協調不只是稀釋了環境改革的可能影響力，也為反對黨製造了相當程度的政治機會。在核四爭議的時期，一些擁核的經濟部與台電官員經常將他們的不滿透露給媒體。這些批評聲音形塑一種效果，民進黨的廢核政策是「不專業的」。事實上，除了核能問題以外，能源政策更淪為民進黨政府內的部會角力。為了配合陳水扁的競選政見，經建會要求提高2020年預定再生能源的比例。然而，經濟部所屬的能源委員會卻公然地反對再生能源的計劃，他們強調再生能源面臨各種的技術與經濟問題，核能仍是唯一的解決之道。³ 在2001年7月，經濟部能源會意外地退回了一件大型的風力電廠開發案，而這項招商案卻是民進黨政府所長期推動的。⁴ 由於這個事件，若干環境運動者開始質疑民進黨對於能源政策的改革決心。⁵

第三，台灣的經濟狀況在2001年出現了前所未有的**嚴重衰退**，執政的民進黨受到十分龐大的政治壓力。在一般民眾看來，

3 聯合報，2000/12/18。

4 中國時報，2001/7/2。

5 世界論壇報，2001/7/10。

儘管國民黨總是與金權政治連想在一起，他們仍是擁有可靠的治理經濟能力 (Rigger 2001: 944-959)。經濟衰退變成了民進黨最嚴重的考驗，政治菁英很清楚地意識到這一點，如果說民主與民生是某種殘酷的對立選項，那麼很少民眾會樂意選擇勒緊腰帶。在這種情況下，民進黨政府在草草終結了核四爭議案之後，喊出了「拼經濟」的口號。在這個號召下，一方面政府的政策選項受到限制，另一方面改革的訴求也要先暫時擱置。「拼經濟」的關鍵在於商業界的配合，因而需要良好的國內投資環境。一位社會運動出身的民進黨官員就指出，

2001 年的景氣真的很不好，政府一定要改善經濟狀況，那是最重要的目標。政府發了很多錢，要不然很多人會失業、會自殺。當然，其中有些錢是用於不利環境的用途，但是執政總是要區分先後目標。⁶

因此，原先民進黨政府在 2001 年初所承諾的核四公投案一直延期，甚至在《公投法》通過之後，仍沒有付諸實行。很顯然，除了政治上的考量以外，避免打擊好不容易稍微恢復的資本家信心才是不辦核四公投的主因。另一方面，「拼經濟」也需要公部門的資源投入，儘管某些政府投資案是有破壞環境之虞。在 2002 年底，民進黨政府通過了中油公司高雄煉油廠的更新計劃案。這項決議意味著政府不打算履行 1990 年對於後勁居民的承諾，亦即是在 25 年後完全撤出生產設備。⁷

總而言之，民進黨執政下的國家自主性是弱化的。在總統選舉期間，陳水扁宣稱要建立一個「小而美」的政府，而且要以夥

6 訪談記錄，前行政院秘書長，2005/4/4。

7 自由時報，2002/12/14。

伴形態來重建國家與社會的關係。十分明顯地，這些訴求是要求爭取那些不滿國民黨強勢政府的選票，無論他們是環境運動者，抑或是中小企業。然而在事實上，國家卻變得小而無能，而且這種改變也不是來自於有意圖的改造。缺乏國會多數與政治管理能力，再加上經濟的壓力，民進黨就不能如同國民黨一樣輕鬆而優雅地扮演執政者的角色。

國家自主性的減弱，使得民進黨政府的決策過程往往受到各種利益團體的牽絆。另一方面，政黨輪替之後的政治局勢變成了反環境的反制度運動之溫床，其原因至少有兩點。首先，反制動員最容易被激發的時機即是在於，社會運動「展現成功的徵兆，無論是將他們的議題置入公共議程或是影響了公共政策」(Meyer and Staggenborg 1996: 1635)之際。誠如下一節將指出的，環境運動者在民進黨政府內佔據了明顯的位置，這個事實自然會鼓勵其對手開始動員。其次，從政治機會結構的角度來看，如果說政治局勢出現不穩定的聯盟或是菁英分裂，社會抗議的有利條件就出現了 (Tarrow 1994: 87-89)。因此，政黨輪替之後的弱化國家成為反環境動員的大好時機。事實上，自從民進黨政府成立之後，許多環保署的政策即受到相關利益部門的激烈抵抗。

首先，電動機車的補貼政策成為了政治爭議的焦點。環保署在 1998 年開始補助電動機車產業，以改善都會地區的空氣污染狀況。在 2000 年，民進黨執政下的環保署試圖重新檢討以往的補貼政策，因為現有的電動機車並不受到消費者歡迎。環保署官員抱怨龐大的補貼經費，造成排擠其他相關預算的效果。⁸事實上，環境人士也不滿意目前電動機車，他們希望政府應該支持更環保的燃料電池機車。環保署的提議引發電動機車產業的反彈，

8 聯合報，2000/10/24。

如果補貼被削減，業者揚言要動員員工包圍環保署。⁹最後，經過了一連串的溝通與妥協，環保署重申對於電動機車的政策支持，補貼也只減少了約三分之一。¹⁰

養豬業者也開始動員對抗河川保育政策。為了回應南台灣民眾對於水質的不滿以及河川保育運動的壓力，政府自從1998年底開始採取更嚴格的污水排放管制。根據規定，全台灣五大河川流域被劃定為不適宜畜牧業。政府答應要補助業者的搬遷費用，以期在2001年9月之前根除五大流域的養豬場。¹¹民進黨上任之後，執政者的脆弱基礎使得養豬業者得以展開反制動員，反對這項計劃的徹底落實。¹²在一些情況下，養豬業者更獲得了反對黨政治人物的奧援。¹³很顯然，養豬業是利用民進黨政府的不穩定，試圖維持現狀。

從八〇年代中期以來，台南市二仁溪畔的非法廢五金工廠即是眾所皆知的環境問題，這些工廠以簡陋的設備提煉廢五金，導致了嚴重的空氣與水污染。儘管鄰近社區很早就表達不滿，政府仍沒有辦法提出徹底的解決方案。在2001年6月，環保署決定要強制拆除這些非法工廠，卻爆發了嚴重的警民衝突。¹⁴廢五金業者獲得當地民進黨籍立法委員的支持，他們批評環保署的強硬執法態度是無視於嚴重的失業問題。¹⁵由於政治人物的介入，環保署不得不做出重大的讓步，容許某些廢五金業者恢復營運，在最

9 工商時報，2000/10/18。

10 環保署在2001年3月的新稿聞聲明，「澄清環保署降低電動機車補助款情事」，見 [http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0900405175959\(2003/6/4\)](http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0900405175959(2003/6/4))。

11 中央日報，2000/10/2。

12 台灣新聞報，2001/6/2。

13 民眾日報，2001/7/2。

14 中華日報，2001/6/29。

15 民眾日報，2001/6/30。

終遷移至工業區之前，可以獲得一段暫緩期。¹⁶

最後，環保署在2002年所推動的禁用垃圾袋與免洗餐具的政策，也因為相關業者的強力動員而受到極大的考驗。在一開始，速食業者、零售商、塑膠產業都齊聲表達反對的態度。塑膠業者更宣稱他們在全台有超過2,000家業者以及50,000名員工。因此，環保署的禁令將會導致更嚴重的失業問題，並且惡化已經發出警訊的經濟局勢。¹⁷為了回應強大的反彈聲浪，環保署放棄了紙類製品的禁令，只針對塑膠類的產品。這項政策退讓引發環境運動者的不滿，他們認為新政策只不過是「環保的安撫劑」。¹⁸儘管如此，塑膠業者仍是要求五年的暫緩期限。在2002年中，他們更曾發動數次的規模抗爭，在環保署前表達反對之意。¹⁹最後，環保署只得以協助員工轉業與訓練的方式，部分化解塑膠業者的反制運動。

電動機車業者、養豬戶、廢五金業者、塑膠業者的強力動員指出這個事實：政黨輪替後反制運動的力量是更為強大。弱化的國家招致社會團體的抵抗，尤其是那些有可能因為環境管制措施而受到影響的利益部門。雖然反制運動並不一定能完全實現其原先宣示的目標，但他們的集結與動員卻使得政策的研擬過程更為曲折，充滿更多的妥協與讓步。

需要說明的是，弱化的國家自主性固然容易招致反制運動，甚至被某些利益團體所綁架，但是同樣的結構條件也開啓了環境運動者通往權力的道路。換言之，如果說執政者無法阻擋生產者

16 自由時報，2001/6/30。

17 中國時報，2002/1/30。

18 民生報，2002/3/8。

19 經濟日報，2002/8/28。

的入侵，那麼他們也無法向環境人士說不，因此，自主性的降低應該視為是一種曖昧性的政治機會結構元素，同時帶來不同方向的作用。

三、決策體制的開啓

在民進黨政府下，許多環境決策的參與管道獲得開啓。在以往，國民黨政府的決策通常是由上而下，環境運動團體被視為麻煩製造者。民進黨一方面缺乏中央執政所需要的人材，另一方面對於國民黨所遺留下的統治機器也不信任，在這種情況下，環境運動者較容易獲得進入體制的機會，開始從政府內部產生影響。要理解環境運動者如何在民進黨政府中獲得部分的程序參與，可以從首長人選與新參與管道的面向來理解。

首先，環保署長人選方面，民進黨政府任用了號稱反核運動之父的林俊義。雖然林俊義的任期並不長（2000年5月到2001年3月），他卻是第一位有民間運動聲望的全國最高環境行政首長。事實上，早在環保署在1987年籌備設置時，林俊義就是被考量的首屆署長人選之一，但是由於他的反核立場過於鮮明，政府層峰後來放棄了這個構想。因此，林俊義進入環保署一事，本身即具有相當特殊的意義，代表著環境運動朝向體制內發展的大邁進。在以往，技術官僚取向的環保署經常認為環境運動過於激進、太政治化，從這一點來看，林俊義的任命案意味著體制外的環境運動征服了保守的官方體制。此外，隨著林俊義本人的入閣，其他的環境運動者也獲得進入體制的機會。就環保署而言，三位分別具有野鳥協會、綠黨、環保聯盟的運動經歷的人士也開

始擔任署長機要祕書工作。透過他們的穿針引線，綠色團體與政府的溝通比以往更為容易。也由於他們的職務角色，環境運動者與官員之間能夠發展出更建設性的合作關係。一方面，運動者比較能夠理解政府官員的處境，另一方面，政府官員也開始信任他們以往認為激進而不負責的運動團體。²⁰

此外，環保署的環評委員會也是一項新開啓的參與管道。就制度設計而言，台灣的環評被賦與實質的審查權限，能夠否決被認定有重大環境影響之虞的開發案，因此，一向是環境人士所企圖掌握的戰略高地。在1994年環評立法之後，環境運動者曾經向環保署要求建議環評委員的權利，但是卻被官員拒絕（見第五章第二節）。在缺乏制度管道的情况下，環境運動者只能扮演環評抗議者的角色。在許多開發案爭議中，環境人士經常質疑環保者故意「護航」、「放水」、「自廢武功」，以討好政商關係良好的開發業者。然而在2001年6月，環保署正式修改環評委員的提名任用辦法。根據新制，環保署長不再單方面遴選所有的審查委員，而是容許專業團體、學術單位、市民社會組織提出他們的建議人選。在提名資格方面，民間環保團體的三年參與經歷也是被認可的條件之一。²¹因此，這項人選規定的改革也意味著官方對於運動團體的接納，不再是以狹義的專業性來否定環境運動者的代表性。

除了環保署以外，環境運動者也在若干政策領域上獲得了參與的空間。設立於1997年的行政院國家永續發展委員會即是一例，這個政府體制內最高層級的環境政策諮詢組織在一開始只有

20 訪談記錄，立法院永續發展促進會祕書，2001/12/21。

22 自由時報，2001/6/20，相關規定見 www.epa.gov.tw/eval/council/eval.htm(2003/5/27)。

官員與專家學者的參與，而缺乏運動界的參與。在政黨輪替之後，國家永續發展委員會開始承認第三部門的重要性，強調民間參與是達成永續發展的先決條件之一。²² 2002年6月，該委員會新納入了8位「社會團體的代表」，包括了許多長期參與的環境運動者。²³ 在2002年12月通過的《環境基本法》中，也明文規定國家永續發展委員會的成立應該要有三分之一的社會團體代表。

反核運動者也獲得了參與非核家園宣導委員會的機會。在民進黨與在野黨協商核四復工之際，政府成功取得朝野的「非核家園」的共識。因此，在2001年2月，民進黨政府邀請反核人士進入這個宣導委員會，首度以公部門的資源來推動反核教育。²⁴ 約略在同時間，民進黨政府也新聘任一位著名的反核經濟學家成為台電公司的董事。²⁵ 這項人事案也意味著環境運動開始攻佔若干擁核陣營的堡壘。

上述的程序參與在以往國民黨時期是無法想像的。在政黨輪替之前，環境人士的中央政府層次參與只侷限於農委會的野生動物保育諮詢委員會。然而，這個委員會本身只具有相當有限的決策權，其決議至多只是供作官員的參考（見第五章）。在民進黨政府下，環境運動者參與的廣度與深度都獲得提升。一旦他們獲得了這些入場券，也就更能理解政府的實際運作方式。對於整個環境運動界而言，無疑就會是很大的助益。

儘管如此，環境運動進入政府體制並不必然意味著重大的政

22 國家永續發展委員會的2001年度報告正式提及民間部門的參與，詳見 ww2.epa.gov.tw/nsdn/report/ANNUAL2001/CH90-04-C.PDF (2003/5/28)。

23 工商時報，2002/6/6。關於國家永續發展委員會的社會團體代表名單，詳見 <http://ww2.epa.gov.tw/nsdn/point/point-index.htm> (2003/5/28)。

24 見 <http://www.gio.gov.tw/info/2002html/90report/e%20report/e-1.doc> (2003/5/28)。

25 中時晚報，2001/3/27。

策轉變，有許多理由可以解釋這一點。首先，運動者的參與集中於環境行政部門，尤其是與環保署有關的政府組織。然而，環保署本身只是內閣中較資淺而且份量較輕的部會，無力挑戰更強勢的經建單位 (Tang and Tang 2000: 86)。其次，其他的政府會員並不一定熱心支持若干環境運動者的作為。一位受訪的新聞局官員就表示，政府內部的擁核勢力經常在媒體上放話攻擊非核家園宣導委員會，或是採取消極的不配合態度：

原能會針對我們推動的非核家園很不滿，他們在新聞界故意放話。這是部會之間的鬥爭。原能會本來就是要推擴核能，這是他們的存在必要。現在非核家園也不是要求完全沒有核電廠，核醫療也是他們的業務範圍，他們不只管核電廠。如果他們只是要管牙醫的X光，那麼根本不需要一個部會層級的單位來管，也許只要衛生署下面的一個科來管就好了。現在的非核家園是威脅到他們的利益，經濟部也是如此。所以，原能會當然不會配合我們。原能會就故意向新聞界說，這個推擴活動故意給環保聯盟來做。那一則新聞是中時的×××所寫的，如果你了解新聞圈的話，這絕對是原能會放的消息。²⁶

無論其抵制方式為何，整體結果已相當程度化解了可能的政策影響。最後，由於環境運動的參與是由民進黨菁英所給與的，他們就很難違抗後者的政治意圖。舉例而言，當陳水扁決定要放棄廢核承諾，以換取朝野的重新和解，環境運動者只得被迫接受這個現實。換言之，參與管道的開啓並不一定就導致實際作用，其他相應條件的配合亦是重要的關鍵。

26 訪談記錄，新聞局局長機要祕書，2001/7/24。

四、政治聯盟的喪失

在政黨輪替之後，環境運動的政治場域丕變。在整個九〇年代，民進黨原先十分鮮明的環境主張就已經褪色，一旦成為執政者，他們更缺乏積極與環境運動者形成政治聯盟的誘因。對於民進黨而言，支持環境訴求的開明中產階級、飽受污染迫害的中下階級，都是屬於傳統的支持者。因此，要擴大政治版圖的方式不外乎是向資本家靠攏，這樣一來也使得環境運動者喪失原有的政治支持。在這個時期，民進黨與環境運動的離異表現在放寬環境管制、從改革轉向發展主義的政策立場、以象徵性的宣示來取代實質的政策回應。

在民進黨政府提出「拼經濟」的大方向之後，一個具體的措施即是在2001年8月召開經濟發展諮詢會議，以期望凝聚朝野政黨與社會各界對於經濟政策的共識。在經發會的籌備與大會階段，許多企業家應邀提出政策建言。不令人意外地，企業界對於環境法規的批評意見頗多，尤其是針對環評制度、山坡地與林地的開發禁令。這些意見後來都被放進了經發會的共識，民進黨政府也宣誓落實的決心。可以預期的，環境團體對於這樣的結果不以為然。在他們看來，經發會不啻是所謂的「金發會」，為了討好資本家，民進黨政府甚至願意犧牲以往的环境承諾。²⁷

在經發會的前後，環評成為資本家批評的焦點之一，甚至有業者代表提議直接廢除環評制度。在經發會召開之前，政府已經向業者承諾「改進」環評程序，包括了縮短審查議程、免除小型開發案與工業區內的新投資案之審查義務、容許環評與其他政府

審查程序同時進行。²⁸ 在經發會召開的階段，陳水扁總統更公開指出，環評是經濟發展與民間投資的「障礙」，他甚至願意為業者向環評委員「下跪」。²⁹ 這個輕率的發言的確強化了業者發言的份量，也使得環評制度受到十分嚴重的挑戰。在經發會結束後，環保署立即著手改善環評的效率，簡化與標準化若干的法定程序，多數決的規則也取代了共識決。³⁰

環評制度的改變顯示一點：「拼經濟」需要鼓勵國內投資，而為了提振投資信心，政府必得釋出更實質的政策利多。在這種情況下，資本家享有更有利的議價空間，更能夠有效地要求環境去管制化。在此，放寬染整產業的排放水質標準則是另一項具體的指標。在一場業者代表與總統的會談之後，環保署被要求重新檢討污染標準，以避免染整業者外移到中國。³¹ 於是，環保署長宣稱污染標準的訂定應是以可行性為目標，並且能讓大部分廠商能夠達成。³² 經過了一連串的協商之後，環保署與染整業簽署了共同備忘錄，並且在2001年9月正式放寬原有的規定。³³

無論是由於環境人士的立法遊說，或是政府官員回應民眾對於河川水質的要求，這些環境管制措施都是近十餘年來台灣環境運動的重要成果。也因此，這些修正也就意味著環境運動的挫敗。環評制度的演變更具體地呈現了弱化國家的情境。雖然環境人士在這個關鍵場域取得參與權，他們卻無力阻止由上而下親商取向的修改。為了要促進民間投資，環評的範圍受到限制，也因

28 中國時報，2000/11/17；工商時報，2002/1/10。

29 中時晚報，2001/8/19。

30 民眾日報，2001/8/22。

31 工商時報，2001/7/18。

32 自由時報，2001/8/29。

33 經濟日報，2001/9/5。

27 聯合報，2001/8/25。

此，環境運動者的實際政策影響力也減退了。

上述的分析指出了實際政策轉向，除此之外，也有跡象顯示，民進黨政府在意識型態上開始學習以往的發展主義，試圖將國家的正當性建立於其推動經濟發展的能力之上。

隨著經濟局勢的惡化與「拼經濟」的政策定調，民進黨政府在理念論述也出現撤退的現象。在2003年底，民進黨爲了因應花蓮縣長補選，重新提出了蘇花高速公路的構想。在這個偏遠的後山地區，以往國民黨總是以交通建設牌來進行選舉動員。在1993年的縣長選舉中，國民黨籍的候選人即是提出興建中橫快速道路的訴求。在1998年的立委選舉，恢復台十一線的拓寬工程則是在地政治人物的動員口號。從這個角度來看，民進黨政府打出蘇花高的選舉支票，無異是毫無批判地接受了國民黨的政治文化。也因此，蘇花高的提議引發環境團體的批判。

在蘇花高爭議不久之後，民進黨政府提出了「新十大建設」的政策藍圖，試圖在總統大選中再打出建設牌。先不論新十大建設有若干項目是受到環境人士的質疑（例如蘇花高速公路、吉洋人工湖、湖山水庫等），而且其決策方式有規避環境法令之疑（例如環評法等），「十大建設」的名稱就足以顯示這一點：民進黨沒有能力在意識型態上改變先前的發展主義共識，一旦面臨了外部經濟的衝擊，民進黨政治人物只能撕毀他們對於環境改革的承諾。誠如生態學者陳玉峰所批評的，新十大建設的政治意圖在於「套用過去蔣經國推動十大建設留給民眾的印象，爲求選舉獲勝」。³⁴事實上，民進黨沒有意圖也缺乏能力挑戰七〇年代的新十大建設的正當性。民進黨政治人物並不打算認真面對舊十大建設

34 聯合報，2004/5/31。

的種種社會環境問題，例如若干投資案很可能缺乏經濟效益（例如造船廠、台中港），也有些投資案則在八〇年代以來引發了一波波的環境爭議（例如桃園機場、石化業、鋼鐵業、核電廠）。換言之，在某個意義上，新十大建設的口號反映了民進黨在意識型態上的貧瘠，最終不得不選擇向一個未經批判過的發展主義投降。也因此，在2004年5月，新十大建設引發了全台環境團體集結聯合，共同向民進黨抗議。³⁵如果仔細分析這些連署抗議的團體名單，可以發現有許多團體事實上長期以來與民進黨保持良好的關係，有些甚至在早期被貼上民進黨外圍組織的政治標籤。也因此，環境團體的聯合抗議格外具有指標性意義。很顯然，發展主義的政策轉向迫使環境運動者重新思考要如何面對民進黨政府。隨著民進黨逐步的保守化，綠色團體與政府的關係進一步走向對抗的格局。

最後，民進黨政府對於環境運動的回應也逐漸以象徵性的承認來取代實質的政策回應。Gamson (1975: 28-29) 指出，社會運動的後果可以用接納 (acceptance) 與利益 (advantage) 兩個獨立項目來加以測量。接納是指官方對於某個挑戰團體的正式承認，視其爲「某一組正當利益的有效代言人」，而利益則是涉及了團體成員是否能真正得到新的物質性回報。這也就是說，接納是象徵性的，而利益則是實質性的。

在民進黨執政初期，經建會所規劃的發展策略是所謂的綠色矽島藍圖。除了承繼原先八〇年代以來的「自由化、國際化、制度化」三項既定目標，民進黨政府更提出了「知識化、永續化、公義化」的新目標。根據官方的說法，永續化是「確保生活環境：順應

35 台灣生態學會，電子郵件採訪通知，「游控執意推動決策粗糙的五年五千億計劃、環保團體串聯至行政院抗議並要求總辭」（2005/4/26）。

綠生活、永續發展潮流，重視國土保安與環境保護，建設綠色家園，維護優質生態環境，確保世代子孫公平享用自然資源，使台灣擁有整潔方便的新都市、自然美麗的綠色農村，並成為綠色生產、綠色消費與環境互信的生態大國」；而公義化則是「增進社會和諧：維護社會公平與正義，建立關懷社會，促進社會祥和，使國人更有尊嚴、社會更有活力，使台灣具備掃除黑金、讓人民免於恐懼的司法，並成為富有文化歷史特色的故鄉，以及濟貧扶弱、避免所得分配惡化的社會」。³⁶ 很顯然，永續化與公義化的論述反映了晚近以來的社會運動訴求，並且首度將若干社會改革訴求納入經濟規劃的內容。就這個意義而言，綠色矽島的政策宣示具有一定程度的進步性。儘管如此，就民進黨政府的表現來看，理念論述與實際政策之間呈顯出相當程度的落差。口號治國的問題並不是在於口號太多，而是這些口號根本沒有被當真。

同樣的情況也可以見於 2002 年通過的《環境基本法》，這項有「環境憲法」之稱的法律最早在 1988 年提出，但是卻一直沒有通過。民進黨執政之後，加速了立法的進度，並且加入了一些更進步性的規定。《環境基本法》第 3 條宣示「環境保護優先」的原則，正式突破 1992 年憲法增修條文的「兼籌並顧」。此外，這項法案也規定了政府的環境責任、污染者付費、損害賠償、非核家園等原則。這些規定固然是符合環境運動者的期望，但是並不一定能夠落實成為實際的制度。

儘管有這些原則性的宣示，民進黨政府卻不見得有實行的決心，在許多時候，現實的政治考量更是凌駕於理想的環境承諾之上。舉例而言，自從 1999 年起，雲林縣林內鄉湖本村居民發起

了反陸砂開採的抗議。由於世界稀有的八色鳥之發現，使得這項運動獲得全國性的關注。在 2000 年 6 月，剛就任的陳水扁總統更以新聞稿的方式，呼籲全民一起搶救八色鳥。於是農委會開始著手規劃保護區，雲林縣政府也暫緩發給業者開採許可，這段故事還曾受到國際鳥盟的報導與贊許，增加了台灣的國際能見度。但是由於八色鳥棲息地包括了 106 公頃的私人土地，農委會宣稱沒有經費徵收，而雲林縣政府也傾向於支持地主的立場，拒絕提報保護區的申請案。因此，保護區遲遲沒有設置，在 2003 年 2 月底，陸砂開採重新復工，八色鳥的保育也受到極大的挑戰(陳佳珣 2003)。毋庸置疑地，民進黨政府的「口惠而不實」也導致了環境運動者的不滿，他們認為這無異是一場「永續騙局」(陳玉峰 2004)。

民進黨的保守化使得環境運動開始思考與在野陣營的政治聯盟可能性。一位環境運動者就指出，「以往環保團體的確與民進黨關係較為接近……也逐漸體認到要肩負起監督與批判執政者的責任，綠色執政未必就是綠色保證」。³⁷ 在一些議題方面，環境團體開始尋求在野政黨的支持。

在國民黨下台之後，泛藍陣營大致上採取機會主義的策略來面對各種社會運動議題。³⁸ 機會主義者為了達成政治目標，不惜犧牲原先的立場與原則，用白話文來說，這就是所謂的「逢扁必反」。近年來，泛藍儼然成為社會運動的政治代言人。在仍未下台之前，國民黨推動民營化、教改、提高學費等政策；但是一旦下台之後，卻立即見風轉舵，積極支持各種的反對勢力。基本上，泛藍之所以能夠採行機會主義的策略，原因在於台灣的主要

37 見 <http://e-info.org.tw/news/taiwan/2004/ta04072602.htm> (2005/10/14)。

38 以下的段落修改自 (Ho 2005c: 416-419)。

36 見 <http://www.cepd.gov.tw/eco-plan/construct-plan/summary.htm> (2004/6/1)。

政治分歧並不是改革與保守的對立，而是在於統獨與族群等議題。因此，隨著民進黨的保守化，泛藍陣營認為自己可以轉向支持社會運動，卻不必疏離其基本的支持者。

泛藍的社會運動策略表現兩個面向。首先，國民黨向各種社會運動團體象徵性示好，表現出願意傾聽的姿態。國民黨的國家政策基金會舉行過好幾次的座談會，邀請社會運動者參與，並且提供他們的意見。³⁹ 在2004年總統選期間，連戰也曾表示，要訪問社會運動團體，向他們請益各種社會改革的建言。⁴⁰ 這些活動被稱為「連上改革路」，其目的不外乎是避免被貼上「復辟」的標籤。其次，泛藍陣營也發動屬於他們的社會抗議。在2003年8月，反對黨舉行全國性的「反三高」簽名連署，亦即是反對高學費、高失業率以及健保費調漲。⁴¹ 在公民投票法通過之後，反對黨原先還企圖發動這些議題的公投，並舉行一場工農學大遊行。

需要說明的是，無論是象徵性示好或發起抗議，泛藍的社會運動策略都是利用以往威權統治所遺留下來的社會組織，依賴這些組織網絡進行動員的工作。在失業工人的方面，國民黨即是透過其原先扶持的全國總工會、省縣市總工會等團體，進行會員連署與遊行。國民黨在進行這些議題動員的同時，也不忘宣傳自己的候選人。⁴² 同樣地，保守的中小學教師構成了反教改的主力部隊，農民運動更是依賴農會系統的力量。從這個角度來看，泛藍陣營的社會運動策略除了想洗刷粉飾其反改革的形象，更重要地，持續的議題動員是為操練動員機器，維持核心支持者的凝聚力。在這些種種的政治考量之下，泛藍陣營並沒有發起或參與

39 中國時報，2001/2/12。

40 中國時報，2003/7/19。

41 聯合報，2003/8/30。

42 見《中國勞工》1019(2001):31、1023(2001):4。

環境抗議，原因正在於他們缺乏以往被黨國體制所扶持的環境團體，這種情況是不同於工人、農人與教師。因此，儘管環境運動者希望能夠取得在野勢力的政治支持，在核電、焚化爐、森林保育、蘇花高等爭議上，泛藍陣營仍是維持了反環境的立場。

機會主義的路線犧牲政治原則，以取得短期的政治利益，也因此往往導致自相矛盾的舉動。舉例而言，在2000-2001年的核四爭議中(見第八章)，泛藍陣營強烈地擺出擁核的姿態，甚至要求經濟部長、行政院院長下台，以及罷免總統。但是在一年半之後，蘭嶼達悟族發動反核廢料的抗議，要求政府立即封閉暫時存放的核廢場。可是一旦反核廢運動獲得了媒體的注意，泛藍的政治人物又開始要求經濟部長下台。⁴³ 換言之，國民黨積極支持核電廠，卻反對核廢料場，問題是有了核電廠自然會產生核廢料，這個道理並不需要高深的學問就可以理解。更何況，民進黨政府列舉的反核理由之一，即是不可能於在境外或境內找到核廢料的終極儲存場。另一方面，在更多的時候，泛藍的政治人物為了達到政治目的，甚至不惜撕毀以往的環境承諾，反而成為環境運動的阻力。在政黨輪替之前，新黨的立法委員支持廢除核四與棲蘭檜木國家公園，但是這些政策的反對聲音方才開始浮現，他們卻立即改變立場，目的不外乎是要製造民進黨政府的難堪。在這種情況下，泛藍陣營的機會主義並無法提供環境運動者可靠的政治支持，也因此，新的政治聯盟並沒有形成。

總合以上的說明，隨著民進黨執政之後的保守化，以及泛藍陣營的機會主義路線，環境運動者在政黨輪替之後喪失了政治體制內的聯盟者。無疑地，這項政治機會的封閉是不利於環境運動的發展，也因此運動者被迫要重新思考自己的運動策略。

43 中時晚報，2002/5/3。

五、環境運動的轉型

如果政治體制對於所有利益是同樣地開放，那麼就不會有社會群體採取抗議策略，以改變遊戲規則的方式來實現自己的目標。如果政治機會具有高度的開放性，所有的社會利益都可以透過體制內的途徑，那麼就根本不會出現社會抗議，因為早在抗議活動出現之前，問題都已經得到令人滿意的解答。分析社會運動最容易發生的條件，有助於理解這種利益行動的特殊性。社會運動作為一種利益中介的模式，就是介於完全融入體制（政黨或壓力團體）與完全排除體制（缺乏利益代表）之間。

可以這麼說，從社會利益到政治代表的道路上，也存在一種「最小抵抗法則」(law of least resistance)：除非是迫不得已，沒有社會群體會主動選擇高度風險、不確定性高的抗議策略。一旦制度上出現了鼓勵體制內參與的誘因，社會運動將面臨很強的轉型壓力。需要說明的是，轉型與上一節所提到的制度化是不同的發展方向。制度化是指社會運動是自我發動的，成為一個可預期的常態現象；相對地，轉型則是意味著社會運動改變了其參與方式，開始成為一個壓力團體，採取體制內的運作來實現目標。這一節將指出，在政黨輪替之後，環境運動出現了初步的轉型徵兆，表現在：(1) 環境抗爭案件的減少；(2) 體制內施壓成為這個時期環境運動的主要政治策略。

(1) 環境抗爭案件的減少

根據圖 4-2，在政黨輪替之後，台灣每年的環境抗爭案件呈現明顯地減少。在民主化的階段 (1993-1999) 中，平均每年產生

了 153.9 件的抗爭案；在民進黨執政之後，抗爭案件數目逐漸分別為 134 件 (2000 年)、73 件 (2001 年)、96 件 (2002 年)，平均每年是 101 件。

從政治機會結構的觀點來看，抗爭案件的發生機率構成一個拋物線的分配。在極度開放的政治機會下，反對者容易依循著體制內的管道，向執政者施壓，甚至直接被吸納成為政體的核心成員，因此他們傾向不採取抗爭的策略；反之，在極度封閉的情況下，抗爭也不容易產生，因為執政者的強力打壓，抗爭者被迫承受嚴重的代價。抗爭最容易產生於中等程度的政治機會之下，亦即是介於完全的吸納與排斥之間。從這個角度來看，抗爭案件數量的減少有可能是反應兩種情況：一是政治機會的封閉化，使得反對者喪失了表達異議的政治空間；另一種則是政治機會的開放，容許反對者採取非抗爭的管道。

根據上述的說明，政黨輪替帶來多層次的政治作用：抗議處理維持以往的例行化模型，是屬於沒有變化的因素；政治聯盟則是朝向不利的方向發展，朝野政黨都沒有支持環境運動的意圖；決策體制的開啓帶來開放化的效果，環境運動者變得更接近權力核心；弱化的國家自主性則帶來屬於曖昧性的元素，同時帶來有利與不利的作用。這樣子來看，我們似乎無法判定政治機會結構的總體發展方向。但是進一步來看，政治聯盟喪失並沒有帶來太嚴重的衝擊，自從九〇年代中期以降，隨著民進黨的轉型，台灣環境運動已經逐漸發展出政黨中立的政治策略 (見第五章第五節之 (3))。另一方面，決策參與管道的開啓是十分關鍵的，原因在於這項權利是環境運動者自從八〇年代末期就極力爭取的。因此，總體來說，政黨輪替之後的有利因素遠比不利因素發揮更大的影響，政治機會結構也呈現更為開放的趨勢邁進。對於環境運

動者而言，整體方向等於是鼓勵他們朝向壓力團體的方向發展，其最主要的特徵即是，體制內施壓成爲這個時期的主要策略。

(2) 體制內的施壓

隨著決策程序的開啓，不少環境運動者直接進駐中央政府的部會，環境運動也越來越採取體制內的施壓，而不再是遊行、靜坐等抗爭性高的劇碼。這個道理不難理解，如果說只需要透過遊說的方式，就可以將環境民怨呈現在執政者面前，那麼也就沒有必要辛苦地發動一場示遊活動，實際展現人民的不滿。

環境團體的體制內活動最直接表現在與官員溝通管道暢通，許多機會可以傳遞環境運動者的想法。就以反核運動爲例，在過去，遊行的隊伍被拒斥於凱達格蘭大道，沒有國民黨的政府高層願意接見陳請代表；民進黨上台之後，反核人士與政府部門的溝通管道開始變得更爲便利。一位長期的反核運動者就表示，

有些事我們很積極找他們[民進黨官員]。總統是見到三次，在總統要改變立場之前[續建核四]，我們前一天就知道了。在某種意義上，陳水扁算是有事先告知我們。當然，他把話說的很好聽。本來我們就一直想要見總統，但是一直拖，後來真正見到面時，他就說，「我已經決定了，失禮」。⁴⁴

除了反應運動者的意見、提前先獲知決策的內容，環境運動也可以透過種種正式的與非正式的管道，直接提供建議給相關官員。有些時候，這些建議後來也成爲政府處理的參考方向。

44 訪談記錄，前台灣環境保護聯盟會長、核四再評估委員，2001/9/10。關於反核團體與新政府高層的會見情形，見《新新聞》，728(2001/2/15)：8。

在此，保育棲蘭山檜木運動即是一個明顯的例子。在1998年，保育人士發現退輔會以整理枯立倒木的名義，在棲蘭山區砍伐檜木。這項號稱自從1988年以來的第二波森林保育運動，很快地獲得正面的回應，政府決定不再進行枯立倒木的整理作業。在取得了初步的勝利之後，保育人士在1999年底進一步要求成立國家公園，以保護珍貴的天然林。但是在政黨輪替前後，政府體制內的伐木派勢力進行反撲，他們採取先發制人之舉動，希望能在國家公園成立之前，先擁地自重。在2000年1月，與農委會關係密切的森林學者提出所謂的「棲蘭山國家森林生態系永續經營示範區」計劃，面積共計121,000公頃，其目的在於避免落入即將成立的國家公園管轄。在同年3月，這項規劃獲得行政院院會的通過；在9月，行政院長唐飛指示，繼續進行這項計劃，保育人士所爭取的國家公園卻只佔27,000公頃(李根政2001b: 34)。

面對這個局面，保育團體決定向政府施壓，爭取參與規劃的過程。在2000年10月，

保育團體就去跟新的政府要求，說我們要促成立國家公園沒有錯，可是我們也提到應該要讓原住民和保育團體參與，你不能用黑箱作業。所以在當時就成立了一個「檜木國家公園諮詢委員會」……等於是民間團體和部分的原住民團體參與了官方的運作，共同促成這個國家公園。⁴⁵

透過這個諮詢委員會的參與，保育人士順利爭取到三項重大改變，分別是國家公園的名稱從棲蘭改爲馬告、規劃面積擴大爲53,000公頃、建立與原住民的共管機制。從事後來看，這些成果的爭取並不是透過森林保育運動以往所採取的遊行、守夜、陳

45 演講記錄，高雄市教育會生態教育中心主任，2003/5/6。

情、開記者會等方式，而是「多次拜訪政府高層，包括行政院張俊雄院長、內政部張博雅部長、行政院祕書長邱義仁」（李根政 2001a: 31）。換言之，體制內的施壓是能夠達到一定程度的效果。

一旦取得了體制內的進路，環境團體也逐漸獲得了**改造體制的機會**。舉例而言，在 2001 年 7 月，立法院永續發展促進會舉行為期兩天的新能源國際研討會，邀請國外的專家學者與官員共同探討台灣的新能源政策。根據一位運動參與者的說法，這個研討會就是用來「教育官員」，告訴他們核能以外仍有許多種的選擇。

新政府上來了一年，大家都不知道怎麼推動環境政策，所以我們就幫他們想。研討會的第一個部份就是外國企業主來講新能源，第二個部份就是請各部會來談，就政策面來說，法律要怎麼改，預算要怎麼編，等於告訴他們說要如何做 (how to do it)。[政黨輪替]之前，我們沒有機會知道官員做的是什麼。你要講一些理念的東西，因為官僚他們就只會說，編多少預算，通過什麼法，他們只會做這種。⁴⁶

進入官方體制也可以產生改變體制的作用。在這個會議結束後，環境運動者也想到一個新的點子。既然台灣以往的經濟政策都是透過產官學的組合，那麼推動新能源產業也應該要「有個類似政策會的組織」。⁴⁷ 因此，在 2002 年 6 月，在政府的積極鼓勵下，台灣新能源產業促進協會成立，這個團體結合了新能源業者、官員與學者，試圖推動推動再生能源的使用以及技術發展。⁴⁸

此外，體制內的管道也使得環境團體**掌握了若干政府資源**，可以用於推動運動目標。在 2001 年 4 月所成立的非核家園宣導委

46 訪談記錄，立法院永續發展促進會助理，2001/12/21。

47 同前註。

48 引自 <http://e-info.org.tw/news/taiwan/2002/ta02061301.htm> (2005/10/17)。

員會，原先是屬於新聞局之下的單位，在 2002 年 9 月提升層級，成為行政院非核家園推動委員會。隨著層級的提高，環境團體的參與也進一步制度化，明文規定在官方的設置要點之中。在反核人士的要求下，這個官方組織也納入了能源結構調整、核電廠除役、核廢料處理等議程，容許運動者有更廣泛的參與空間（行政院非核家園推動委員會 2003: 16）。一旦反核運動者獲得了參與的正當性，他們就可以用公部門的資源來傳播反核理念，其具體的作為包括了舉行非核影展、召開地方與全國非核家園大會、校園宣導等活動。

綜合以上的說明，政黨輪替之後的環境運動開始出現體制內的轉向。運動者與官員的管道變得順暢，獲得了改造體制的機會，掌握了政府資源，他們即是以施壓的方式來促成理念實踐。從另一個角度來看，環境運動在政府體制內的地位提升，也激發了**舊政權優勢利益者的反彈**。一位新聞局官員就指出，

非核家園的部會首長都是次長，但是我們還有找一些環保聯盟與人本的學者。他們來這裡放砲，活動計劃也是由民間團體提案的。結果後來，立法委員還質問我們為何不利益迴避，採取公開招標？但是這又不是買帽子，買 T 恤。既然不是政府採購，又何必公開招標？⁴⁹

同樣的情況也表現在 2005 年的全國能源會議。上一次的會議是在 1998 年 5 月舉行，環境團體對於當時會議結論感到不滿，認為政府沒有誠意檢討二氧化碳的排放與核能發電的問題。環境團體連續兩天在會場外進行抗議，並且發表一分措詞強硬的聲

49 訪談記錄，新聞局局長機要祕書，2001/7/24。

明。⁵⁰ 在政黨輪替之後，環境團體與政府之間的對立減少許多。既然他們已經獲得與官員溝通、反應意見的管道，有些團體甚至認為這種會議只是「大拜拜」，沒有參與的興致。⁵¹ 這並不代表政府官員已經完全接受環境運動者的意見，在 2005 年的會議會場上，仍是有環境團體的抗議動作與激情發言。但是值得注意的是，真正來鬧場的反而是其利益受到威脅的群體。一向擁核的台電工會原先預計動員五千名會員包圍會場，後來一共來了一百多位的代表。他們宣稱「今天的會議根本為環保團體辦的」，更進一步揚言「誰說被核廢料傷害了，到法院去告他們！」。⁵² 氣急敗壞的台電工會代表口不擇言，他們笨拙的言論只反應了一點，環境團體是比較接近權力核心的，也比較有可能可以影響決策的方向，儘管這並不意味著他們總是可以主導政策的方向。

十分類似地，棲蘭山檜木保育運動也遭遇到強烈的反制，反對的力量一方面是來自於政府體制內部的伐林利益集團體，另一方面則是來自於基層原住民的反彈。在政黨輪替之後，兩股力量逐漸匯流，再加上國親的機會主義路線，結果在 2003 年 1 月，立法院更以原住民生存權的理由擱置了馬告國家公園的預算案。在此，保育人士的挫敗並不代表他們是缺乏政治管道的，反而是由於他們與民進黨政府過從甚密，才不幸地成為政治鬥爭下的犧牲品。在這種情況下，保育人士面臨了十分複雜詭譎的政治局勢，進入體制遠比單純扮演一個體制外的抗議者具有挑戰性。誠如一位參與者所指出的：

50 《台灣環境》，116 (1998/6): 19-21。

51 見 <http://e-info.org.tw/news/taiwan/2005/ta05090901.htm> (2005/10/18)。

52 見 <http://e-info.org.tw/news/taiwan/2005/ta05062001.htm> (2005/10/18)。

[保育團體]一方面要給新政府壓力，促請實踐諾言，儘速宣布成立國家公園。同時又得面對原住民立委及行政系統的反對。若太過強勢要求新政府，又怕誤解為保育團體在壓迫原住民。另外，也有一種聲音，如果太急著宣布成立國家公園，一旦被導引為政黨對立（目前反對國家公園的原住民立委及軍系立委，是屬國民黨及親民黨），扁政府將再度受創（李根政 2001c: 36）。

保育團體為何要擔心「扁政府再度受創」？這當然不是個人政黨傾向的宣示，重點在於政黨輪替賦與保育人士一定程度的決策影響力，儘管他們的對手仍是一樣的強大。一旦民進黨政府垮台了，他們也就喪失了局內人的地位，再也無法透過體制內的施壓來達到運動目標。這個事實也顯示，**環境運動朝向壓力團體的發展並不具有穩固的基礎**。環境團體有能力突破以往「社會運動對抗國家」的格局，將戰線移轉到政府組織的內部，成為部會之間的官僚角力。儘管如此，他們的參與仍是需要民進黨菁英的讓步與容忍。隨著民進黨的保守化，環境運動所能爭取的參與空間有可能進一步緊縮。

更一步來說，沒有理由相信在下一波的政府重組中，他們仍可以享有同樣的待遇。用更直接的話來說，如果說 2008 年泛藍陣營重新取執政權，也很難期待政府會推動新能源政策、召開非核家園推動委員會、設置馬告國家公園（如果到了那時仍未成立的話）。換言之，環境運動的轉型只能說是具有初步的雛型，除非他們能獲得更穩固的體制內地位，甚至能夠承受再一次變天的政治衝擊，環境人士仍無法在短期內告別他們所熟悉的街頭戰場。

六、結論

Schmitter (1992: 430-436; 1997:245-246) 曾指出，當代民主體制下的自由主義結社原則 (liberal associability) 本身就是充滿各式各樣的弔詭。相對於威權統治，民主容許自由結社的空間，有助於被壓迫群體組織化與採取集體行動。在轉型過程中，挑戰團體比較容易獲得公眾的同情與關注。也由於政治權威的危機，社會運動較容易取得政府的實際讓步與正面回應。一旦民主的遊戲規則獲得了確立，政治生活恢復常態，社會運動就有可能面臨了邊緣化的危機。純粹的自由主義結社原則有利於有資源的群體，弱勢者很難在這種不公平的遊戲規則下獲勝。因此，政治民主總是由支配階級與部門所控制的。同樣地，Schattschneider (1960: 34) 很早就指出，多元主義體制的壓力政治總是帶有階級偏差的。

同樣地，本章也發現政黨輪替之後環境運動的影響是呈現了某種的弔詭。在此，分析的層次並不是擺在社會組織的利益代表，而是在於政策制訂的政治場域。在民進黨取得了政權之後，台灣民主鞏固的新頁已經開啓。在這個民主化後的政治體制下，環境運動者取得了新的參與管道，但是他們的實際影響力卻是高度受限的。在上述的分析中，程序參與卻沒有政策影響的情況是被視為弱化國家的直接後果。弱勢國家容易被社會運動影響，但是卻欠缺制度性的自主性，以因應既得利益部門的反對。

在政黨輪替後之後，由於國會席次的缺乏與內部協調的低落，民進黨政府的能力受到高度限制。不良的經濟表現進一步限制改革的幅度，並且使得國家更依賴於私部門的投資者。由於環境人士與民進黨菁英以前的合作關係，他們得以取得若干政府職位。儘管如此，環境主管部門仍是受限於更強勢的經建單位，同

時也由於政治性質的職位任命，環境人士即使取得了形式的權力，他們的實際影響力仍是有限的。另一方面，弱化的國家也招致反制運動的挑戰。既得利益團體反對新的環境管制政策，他們的強力動員導致了更冗長的協調，以及更有限的環境改革。最後，由於民進黨政府的政策目標轉向了拚經濟，企業界也獲得了更多政治施壓的機會。為了平息投資者的不滿，環評的程序被簡化與縮短了。工業廢水的排放標準也放鬆，以幫助企業界根留台灣。

誠如，一旦國家部門受制於優勢群體，實際的環境改革是近乎不可能的。在政黨輪替之後，一個明顯而清楚的趨勢即是政治民主與環境民主之間並沒有必然的直接關係。民主使得政治權威不再是高高在上，但是國家與社會關係的重組並不一定使得社會運動獲利。正如 Schmitter 所指出的，自由主義的結社原則容許以往被壓迫利益的自我組織，但是卻不能保證他們能夠獲得最後的成功。更甚者，即使環境運動進入官署，更理想的環境治理方式也不一定實現。事實上，如果社會運動只試圖取得國家權力，而忽略了國家行動的限制性，那麼運動的目標將不會獲得落實。一旦缺乏了必要的自主性，國家本身即有可能被特定的利益部門所把持。

CH 7

環境運動的自主與依賴： 比較美濃反水庫與貢寮反核四

一、前言

先前在第五章指出，隨著台灣環境運動在九〇年中期的制度化，政治策略的政黨傾向逐漸降低，這個發展具體表現在環境人士對於選舉的參與轉為間接、開始向民進黨以外的勢力招手、組織綠色政黨、運動聯盟的普遍化等面向。可以繼續質問的問題在於，制度化的環境運動是否也展現出相異的動員邏輯？換言之，政治聯盟的強弱又是如何影響了環境運動組織的內部過程？

從反對黨方面，社運組織可以獲得政治人物的支持、新聞能見度、群眾認同等好處。同樣地，反對黨也能從社會運動部門得到組織人才與社會支持。但是在若干條件下，互惠的合作卻可能帶來雙方的傷害。反對黨渴望取得政治權力，過於激進的社會運動將會帶來負面的評價與印象。社會運動則要擔心過度密切的合作，有可能使得社運組織淪為政黨的附庸，喪失自我動員的能力。

在台灣的環境運動中，針對民進黨的政治交換出現了兩種截然不同的看法。一位台灣環境保護聯盟的運動工作者曾表示，「許多相信環保中立的人士實在應清醒了。從五輕、六輕事件的

教訓與反省，我們認為，台灣的環保運動應該跳脫被政治利用的恐懼，改而掌有利用政治的氣魄與智慧！」。¹ 從這種主張來看，環境團體應該積極尋求與民進黨的合作機會，共同匯集力量挑戰國民黨。另一位新環境基金會的運動工作者則認為，「環境理想派在台灣很難生存。人民的認知太被動，真正關心的環保人只有默默做事。太多的政治人物是爲了沽名釣譽、是爲了自己的利益，另有其他目的來搞環保」。² 因此，環境運動者應儘可能地遠離政治，避免政治人物的介入，才較有可能發揮其實力。

本章所側重的並不是個別運動的偏好或觀點，而是不同運動議題所呈現出來的政治交換類型。本章選擇了貢寮反核四運動與美濃反水庫運動作爲研究的個案，這兩項運動都是從地方性演變成爲全國性的議題，具有抗爭時間長與歷程豐富等特性。也由於兩個運動發生的時期不同，反核運動形成了政治自由化時期下的緊密政治聯盟，而反水庫運動則是出現在政治民主化下逐漸鬆動的政治聯盟，因此，比較研究可以呈現不同時空情境下的運動策略。³ 基本上，本章認爲反核四運動的政治交換是呈現依賴的狀

1 引自《台灣環境》28 (1990): 1。

2 訪談記錄，前新環境基金會秘書長，1999/4/21。

3 不可否認，任何的社會運動都具有脈絡性的差異，無法透過某種標準化的方式加以消除。差異性本身卻不一定是研究的前提，而是要透過研究過程加以說明的。事實上，到底某一個抗爭議題會發展爲「地方性」、「全國性」亦或是「全球性」，議題本身固然具有一定程度的影響力，主事者的能力與策略以及所處的時空脈絡也是決定性的因素。就以本文所要分析的兩種運動爲例，反核團體很早就與國際組織有所接觸，例如歐洲綠黨與亞洲非核論壇，同樣地，美濃反水庫人士也是與國際河流組織、世界大壩委員會等有所連繫。因此，兩種運動都可以說是從地方邁向國際化的發展。另一方面，到底社運組織只專注單一議題的抗爭，亦或是參與全方位的社區經營，筆者認爲不能直接假定社運組織的性質不同，從而排除任何比較研究的可能性。就本文的理解，美濃愛鄉協進會的其他議題參與是晚於反水庫抗爭，而且是作爲反水庫議題的延伸。因此，應該進一步分析的問題在於，爲何這一些運動者要從事其他議題的活動，這種的策略如何有助於反水庫運動資源的累積。換言之，應該比較的是不同策略所達成的運動走向及其後果。

態，而反美濃水庫運動則是較接近自主性。分析重點即是要提出一個解釋的架構，說明那些條件使得社會運動容易具有自主性。

在研究設計方面，本章是採取學者所謂的成對比較法 (paired comparison) (McAdam et al. 2001: 81-84)，亦即在相異的個案中尋找造成分歧結果的共同因素。這種研究策略試圖避免下列的雙重危險：多個案的量化分析試圖尋找普遍的社會律則，結果卻產生了去脈絡化的知識；單一個案的質化分析追求深入而具體的理解，但是其結論卻無助於分析其他個案。針對這些既有的缺憾，成對比較法可以用來梳理出影響社運政治交換關係的因素。在以往，一種常見的比較研究策略即是儘量採用背景相似的個案，探討爲何產生不同的社會運動結果。這種研究設計的立意在於儘可能地維持其他變項不變，而專注於探討幾個變項，透過歸納的推理，尋找一種普遍的因果律則。很顯然，這是一種實證主義的設想，試圖儘可能地接近實驗法的設計，並且相信有辦法可以找出普遍性的律則。

有幾個理由使得筆者相信，如此的實證主義方法論觀是有問題。首先，誠如 Sewell (1996: 257-259) 所指出，這種作法無異是將歷史凍結，不當地假定要比較的幾個案件是沒有相互影響的。獨立事件的假設是與事實所相違背的，接下來的分析將指出，後起運動有可能反思先行運動的困境，從而發展出新穎的策略。因此，準實驗的研究設計與因果關係的歸納法是值得商榷的。其次，前面提到，台灣的社會運動與政黨的關係經常被提及，但是又欠缺研究的議題。在這種情況下，筆者認爲首要的研究任務應該是探索性的，也就是建構自主與依賴的理念類型，探討其形成的歷史脈絡，而不是直接進行因果歸納，換言之，建立類型的工作應優先於因果分析。最後，根據 McAdam et al. (2001: 74) 的說

法，將比較研究的目標定位於尋找共同的因果機制，而不是因果律則。在方法論上，因果機制的涵蓋性是屬於中程的，亦即它不建構一套可以預測社會運動發展的公式，而只是指出所有集體行動所涉及的若干中介過程。

接下來的部分要釐清政治交換、自主性、依賴等概念。其次，本章將分別研究社運歷史起源與相對資源的分佈兩個因素，以解釋自主與依賴關係的社會基礎。在最後的部分，將要進一步處理自主與依賴關係的不同表現。

二、社會運動與政治交換

(一) 交換理論與社會運動理論

晚近的社會運動研究起源於對結構功能論的批判，後者將集體行動貶為某種的偏差行爲，反映了整個社會組織的失範現象。興起於七〇年代的資源動員論採取了另一種考察角度，重新恢復理性行動者的地位。在資源動員論看來，問題不再是何種的社會緊張促成人們採取體制外的激進行動，而是應該如此提問：行動者如何利用既有社會條件，從事集體行動以改變自己命運。可以這麼說，後結構功能論的研究是符合 Homans (1964) 的呼籲，「將人再帶進來」(bring men back in)。Homans (1958) 除了要求以行動者為中心的分析方式，他更建議可以將所有的社會行動視為一種交換。Homans 認為，要解釋社會變遷的源頭不必然只能用結構的觀點，行動者的主觀意願才是關鍵。七〇年代以來的社會運動研究是從理性、利益、資源等範疇出發，研究者開始將集體

行動視為一種主動選擇的結果，但是卻少有作品直接參考交換理論的提議。

本章所關心的議題即是社會運動組織與政黨之關係，即所謂的「政治交換」。⁴ 在若干探討政治機會的研究作品之中，學者注意到政治體制中聯盟的存在將會影響社會運動的動員策略。一個政治機會結構研究的焦點即是在探討不同程度「壓制」(repression) 與「協助」(facilitation)，亦即政治菁英對於某一項社運訴求的態度，從而提高或降低了組織動員的成本 (Tilly 1978: 100)。從這個角度看來，大部分的研究作品側重於分析政治聯盟者如何影響了社運動員的後果 (Kitschelt 1986: 63; Tarrow 1989a 86-89; 1994: 88)。但是一個比較少注意的問題卻在於，這種交換關係是呈現何種性質，是對等的合作關係，抑或是不對稱的依賴關係 (Maguire 1995)？此外，誠如批判者所指出的，過度使用政治機會結構的概念容易忽略了互動過程中的偶然性、情境性因素 (Rootes 1997:94)。在政治交換的領域中，社運組織與政黨的關係是被建構出來的，而不是事先由結構條件所決定的。即使是與相同的政黨從事資源交換，不同的交換策略將會導致性質相異的交換關係。

資源動員論的諸多理論觀點其實預設了交換理論的思考，但是卻沒有將其完全發揮。資源動員論學者重視個人決策的問題。Olson (1965) 比較參與所要付出的代價以及所帶來的回報，除非是回報大於代價，否則個人是不會主動參與集體行動。很顯然，

4 「政治交換」一詞是來自於 Pizzorno (1978) 一篇探討工業衝突的著名文章。Pizzorno 明確地指出工人運動的兩種主要策略，即集體認同與政治交換的建立。大部分的評論者，尤其是新社會運動理論學者如 Cohen (1985:691-693)，Cohen and Araro (1994: 510)，都只注意認同形塑的面向，但是卻忽略了 Pizzorno 該文所重視的另一種策略。

這種解答方式就預設了交換理性，然而，資源動員論學者卻只在微觀面向上重視交換關係，而傾向於忽略了個體層次以上的交換，尤其是組織之間的交換。這種忽略其實是很奇特的，因為資源動員論一方面要求建構以社運組織為中心的分析途徑，另一方面也將資源的匯集當成組織存續的重要課題。基本上，資源動員論學者比較重視不同社運組織之間的競爭關係，而不是合作與交換關係 (McCarthy and Zald 1987: 34-35; Minkoff 1994)。此外，資源動員論也較少觸及社運組織與其他組織之間的合作可能，尤其是與政治組織的交換。

本章將政治交換定義為社運組織與政黨之間的資源流通，亦即是兩種性質不同的組織之互動。對於社運組織而言，政黨的背書支持至少有下列的好處：(1) 政黨有固定的支持者，可以增加運動動員的參與人數，(2) 政黨通常有良好的媒體關係，可以使運動增加新聞能見度，(3) 有了政黨的參與，政府對壓制抗議者的可能性就降低了，(4) 政黨的背書也使得社運訴求更有權威性 (Koopmans 1995: 28-29; Rochon 1990: 112)。這些因素都使得弱勢群體能夠得到外來資源的挹注，提高抗爭成功的可能性。誠如學者所指出的，大多數的環境團體都強調自己的超越黨派立場，但是如果他們能成功地與政黨合作，他們的影響力才會真正實現 (Dalton 1995: 321; 1994)。然而，過度依賴政黨所給與的資源，勢必會影響社運組織的自主性。政黨之所以支持社會運動自然就是希望取得一些實質回報，有時政黨會試圖溫和化運動的目標，以符合政黨的路線。依賴政治資源的社會運動必得自我限制若干激進的行動，以避免怒犯其政黨聯盟者 (Koopmans 1995: 30)。另一方面，政黨與社會運動的高度重疊性也為執政者製造了蓄意忽視的理由，他們只需要指出政治勢力的介入，就會使得整個社會運

動師出無名 (Kriesi et al. 1995: 80)。在這個意義上，任何的政治交換既然是基於功利的意圖，就是一種權宜之計。其次，對於任何的社運領導者而言，他們必要權衡每一次政治交換的利弊得失。在某些情況下，政治交換的結果有可能是導致了運動部門資源的流失，而不是增加。

政黨作為政治權力的競逐者，需要匯集一定程度的利益，並且將其轉化成為穩定的社會支持。社會運動的訴求有可能是符合政黨的基本立場，表態支持的結果將是有利於該政黨吸納這一個部門的選票。在面對某一種社會運動，政黨領導者所採取的是策略性的思考，如果運動議題有助於政黨取得權力，那麼較有可能傾向支持，反之，則是放棄或不理會。因此，「政黨與抗議運動是在相同的領域上活動；他們經常越過彼此的路徑」(Maguire 1995: 199-200)。其中的一個關鍵即是在於，政黨與社會組織都是連結社會利益與政治權力的通道，彼此之間就充滿了各種合縱聯橫的可能性。簡而言之，建立政治交換關係是一種弱者改變自己命運的方式。有了政治界友人，社會運動所動員出來的集體力量才有可能轉化成為政治力。

(二) 政治交換的模型：自主或依賴

交換理論很久以來被認為是要研究小團體的互動，Homans 本人的心理學化約論更是強化了學界的這種認知。實際上，交換理論不只是適用於社會心理學的分析。Emerson 就曾強調，交換即是一種權力關係。在一開始，交換理論即是設計用來研究社會運動 (Emerson 1964: 288)。後續的社會運動研究者忽略了這一種分析策略的實用性，使得政治交換的議題鮮少被有系統地探討。

根據 Emerson 的論證，權力來自於對於他人的依賴。他如此定

義依賴：「行動者 A 對於行動者 B 的依賴即是，(1) 與 A 對於 B 的目標之動機投入 (motivational investment) 呈正比，(2) 與 A 在 AB 關係以外能得到的目標呈反比」(Emerson 1962: 32)。在此，需要說明的是，Emerson 所謂的目標是包括了一切行動所追求的報酬，實際上也等同於所有的利益或資源。其次，所謂的「動機投入」其實可以刪除，因為這涉及了心理學層次的討論，而不是組織社會學的課題。因此，可以這樣說，**依賴關係是起源於資源的不平等分佈**。如果 B 擁有 A 所需要的資源越多，或是 A 越難在 AB 關係以外，找到必要的資源，則呈現 A 對於 B 的依賴越是嚴重。如果將上述的 A 以社運組織來取代，B 以政黨來取代，那麼就可以得到社運組織對於政黨的依賴關係。很顯然，依賴情境是一種不對等、不平衡的關係，B 可以考慮要不要讓 A 獲得所需的資源，但是 A 卻是無條件地需要 B 的支援。相反地，如果 B 擁有 A 所需要的資源越少，或是 A 越容易在 AB 關係以外，找到必要的資源，而且 A、B 兩者的位置可以互換，其結果則比較趨近一種 A 與 B 的相互依賴關係。在相互依賴的情境中，不存在 Emerson 所謂的「權力優勢」，交換的雙方也享有較高程度的自主性。

在自主的政治交換關係中，社運組織較有能力掌握自己的命運，運動的成敗與政黨取得執政的目標是可以區別的。自主性預設了選擇能力，社運組織能設定交換的對象，並且隨時有可能撤回原先的支持。相對地，在政治依賴的情境中，社運組織的目標實現是要建立在政黨勢力的成長，而且沒有辦法決定自己聯盟的夥伴。在依賴情境下，社運組織與政黨所進行的是一種不平等的交換關係：社運組織長期依賴外部的政治資源，並沒有具有自行擴張的能力，至多只是反映了所依賴對象的成長。相對地，政黨

則是有權力選擇聯盟的夥伴，設定自己的發展目標，有時甚至會直接違背社運組織的利益。

一種觀點認為自主性即是完全的獨立性，可以免除建立政治聯盟的需要，只憑自身的資源就可以達成社會運動的目標。在這種觀點看來，真正的自主性即是不與任何政治勢力接觸，任何的**政治聯盟就是妥協**，或多或少違背了社會運動的理念。本研究並不採取這樣的判準，因為誠如上面所指出的，只有透過政治力的運作，社會運動才有可能落實其訴求。根據蕭新煌的分析，無住屋者運動之失敗即由於其「『非政治性格』拒絕與各種政治勢力掛勾，把各種稍具政治敏感度的動作都視為畏途」(蕭新煌 1997b:408)。從權力關係的角度來看，真正的自主性其實是關係上的自主性，擁有權力並不意味著可以脫離社會關係，任意地採取行動，而是透過關係來實現自己的意志。因此，**自主性並不等於獨立性**，社會運動仍是可以「與政黨掛勾」，利用政治人物所提供的資源，但是仍維持他們對於運動目標的堅持。⁵

從交換理論的觀點來看，若干社會運動的研究概念可以進一步討論。

首先，關於**運動領導**。資源動員論重視組織的面向，反對將社會運動化約為群眾行爲，凡是任何組織的存在都預設了領導者與跟隨者的分工，策略思考、議題宣傳、資源匯集等工作也將落在領導者的身上 (Marx and Wood 1975: 386-388)。資源動員論重視領導的問題，正是由於領導者的性質很大程度上影響整個運動

5 在九〇年代台灣的社運界中，一直存在一種反對與民進黨合作的聲浪，這些運動者高舉所謂「運動自主性」旗幟。在這些批判民進黨的運動者看來，運動的自主性就是不可以與政黨掛勾。結果在 1998 年馬英九當選台北市長之後，工委會、日日春、團結女工生產線等運動團體開始與國民黨合作，而這些團體在以往正是積極批評民進黨的代表。因此，將自主性視為獨立性的觀點是站不住腳的。

的走向。社會運動興起的脈絡是重要的，誰是起初的動員者影響了後續發展的可能性。在政黨所發起的社會運動中，集體行動的困境很快地就被外來資源的流入所克服。但是如果一直仰賴這些現成的資源，社會運動的主體性將永遠不會出現，運動的路線也就不可能超越政黨所容許的界限。一旦接受了政黨的領導，社運組織內部很難培養出自主的領導結構。另一方面，如果社會運動一開始是由獨立人士所策動的，那麼後續動員的自主性機會就比較高。在缺乏政黨資源的奧援下，運動者必得從地方建立自己的灘頭堡，動員自己的群眾、募集自己的資金、培養自己的領導人。自力更生的結果將會使得運動的主導權保留在地方，不受到外來勢力的控制。換言之，如果社會運動的起初領導者是獨立人士，則自主性的機會越高。

其次，資源動員論學者也關切運動資源的數量與質量。在數量問題方面，資源動員論推翻先前的簡單假定，認為弱勢群體參與抗議是由於他們的不滿，反之，他們不參與集體行動是因為滿意現狀。對於資源動員論而言，是否參與的決定並不是在於意圖的問題，而是能力的問題，亦即是否具有足夠的資源以提供動員。因此，可以進一步推論，在其他條件不變的情況下，資源豐富的運動團體享有較高的議價空間，較容易獲得自主性。資源的質量則涉及所有權的問題，到底誰才是這些運動資源的最終擁有者。McAdam 強調「自有資源」(indigenous resource) 的重要，如果草根人民沒有具有自己的組織資源，即使有了政治機會，他們也不可能利用這個機會 (McAdam 1982: 43)。相對於自有性，另一種類型的社會運動是建立在於「借來的資源」(borrowed resource)，而缺乏群眾的基礎 (Martin and Ross 2001: 74)。在後者的情況下，依賴的窘境更形惡化，運動者面臨這樣的難題：要延續

運動生命、要持續享用借來的資源，運動的目標將會處處受限。

第三，社會學習的效果有可能使得社運組織更注重其領導與資源問題，使得其獲得自主性的機會越高。研究者指出，社會運動擴散的過程並不是一種無意識的「傳染」，而是透過一系列的組織聯盟、社會運動圈、人員流動等因素所造成的社會學習 (Meyer and Whittier 1994: 290-292)。正如 Jasper (1997: 296-302) 所指出，策略學習其實是社會運動的關鍵之一。在以往，古典的資源動員論過度重視社運組織之間的競爭，以及如何從支持者汲取資源等問題，而忽略了社會運動與其對手的互動。提到運動策略的面向，就必然涉及互動與學習的問題。在此，運動框架 (frame) 也是社會運動創新與學習的對象。運動框架即是連結個人與社運組織的工具，使得個人的參與組織的目標成為可以被理解的。根據 Snow et al. (1986: 467-476) 的分析，建立運動框架是可以透過幾種不同的形式，包括框架結合 (bridging)、框架擴大 (amplification)、框架延伸 (extension)、框架轉型 (transformation) 等。前三種的學習效果比較不明顯，都是利用一個原先就存在的意識型態或價值，至於框架轉型則是屬於創新的學習，提出一個先前沒有的觀點。因此，可以期待地，社會學習的結果也會使得框架轉型更容易出現。

社會學習的結果有可能改變原有的運動策略，影響了社運組織與政黨的關係。因此，抗議週期中的先行者與後起者是處於不同的社會學習情境中，先行者必得自行創造社會抗議的語言，無法預見運動策略所導致的後果。相對地，後起者則是享有後見之明的優勢，可以檢討先前運動經驗，從而提出更適當的策略。在此，本章也假設社會學習的因素有可能發揮作用，使得後起者對於運動自主性的問題更加注意。

三、運動的起源：政治人物或獨立人士的參與

比較反核四運動與反美濃水庫運動，最顯著的差異就在於運動出現的時機。台灣最早反對核能的聲音是出現於七〇年代末期，由於學者與黨外人士的高度參與，在八〇年代中期之後，逐漸匯流成爲一股強大的社會力量。至於反水庫運動則是起源於1992年底，一群美濃在地人士發現了進行已久的水庫規劃案。於是這一群運動者開始動員地方群眾，進行長期的抗爭。時機的問題影響了誰來介入並且主導整個運動的開展，政治人物或獨立人士的身份差異在一定程度上決定了後續運動的交換可能。

(一) 反核四運動：政治人物作爲起初動員者

在1988年3月，貢寮漁民組織鹽寮反核自救會，誓言反對台電公司在當地興建核四廠。在成立大會中，民進黨的中央黨部官員、國大代表、縣議員都應邀參與，並且上台演講表達民進黨反對核能的立場。⁶ 從反核草根力量的集結開始，反對黨的力量就進入了反核四運動的隊伍之中。事實上，追溯整體八〇年代的台灣反核運動歷史，專家學者最早提出了質疑核能的意見，但是透過反對黨人士的經營，核能才成爲一個政治的、公共的議題。

在解嚴之前，反核知識份子主要是以辯論與撰文等方式來推動他們的理念。在這個時期，反核運動仍未正式起步，而是處於公共啓蒙的階段。但是憑著這些知識份子的努力，核能成爲一個爭論議題，而不再是政府片面宣傳的政策（見第二章第三節（三））。

6 見自由日報，1988/3/7。

然而需要指出的是，從文字反核轉變到行動反核的契機是由於政治勢力的介入，黨外人士的參與使得這些反核言論開始具有現實的性格。

發行於1979年8月的《美麗島》雜誌是台灣反對運動的重要事件，在其創刊號中有一篇質疑台灣核能政策的文章，這個事實顯示這一群反對派菁英很早就意識到核能是一個潛在的政治議題，可以用來批判國民黨的威權體制。最晚到了八〇年代初期，若干的黨外人士，如黃順興、邱連輝、蘇貞昌、尤清等已經公然抱持著反對核能的態度。⁷ 用吳介民(2002:160)的話來說，這即是一種「克勞塞維茲式」的集體心態。事實上，有兩個原因造成了政治反對運動與反核運動的親近性。首先，反對勢力在這個時期仍未制度化成爲體制內的反對黨，仍是以動員各種社會議題的方式來挑戰國民黨。在這個脈絡下，核能議題提供黨外擴張其社會支持的機會。其次，在個體層次上，黨外菁英與反核學者有相當的人脈關係，能夠溝通反核的理念。根據張國龍的說法，早在八〇年代初期，當時黨外政治明星尤清擔任監察委員，其中關於台電核能事故的調查案就有請教張國龍的專業意見。⁸ 同樣地，黃提源曾多次在解嚴前的報刊中撰寫反核文章，也是早期的反核積極人士之一。黃提源在訪談過程中，也不諱言自己與黨外人士的過從甚密，並且也曾應邀參加1986年底的民進黨創黨大會。⁹ 可以想見的，這些學者必然或多或少地影響了黨外運動對於核能議題的看法。

7 關於早期黨外人士反對核能的文章，部分收錄於張國龍等編(1994)、《環境與生活》雜誌(1981-1982)與其他的黨外政論雜誌。

8 訪談記錄，前新環境雜誌社副社長，1999/1/30。

9 訪談記錄，前新竹市公害防治協會會長，1999/4/20。

黨外對於核能議題的高度重視，至少反映在下列三點。首先，在1986年的黨綱中，民進黨明白宣示反對興建新的核電廠，並且要對於既有的核電廠實施更嚴格的管制。同樣地，在創黨後第一次的立委選舉中（1986年），民進黨所提出的共同政見也有這樣一條，「反對任何新設核電廠、環境與消費者權利保衛應優於經濟發展」（引自李筱峰 1987: 247）。很顯然，早在1987年解嚴以及後續的群眾運動出現之前，反核已經成為政治反對派領袖的共識。

其次，在解嚴之前的黨外政論雜誌中，政治反對黨扮演了「議題企業家」的角色，試圖宣傳與深化核能議題的社會分歧，並且尋求其社會支持。黨外人士認為，台灣核能的疑雲與不安全性正好反映了國民黨戒嚴統治的無能。在1981-1986年間的10種主要黨外雜誌之中，一共出現了72篇反核文章，數量高過所有其他的環境議題文章。這個事實顯示黨外菁英意識到核能問題的高度敏感性，可以用來挑戰國民黨政府的威信（見第二章第四節（三））。

最後，正是由於反對黨的介入，使得街頭活動變成了可能的策略選項。在1986年10月10日，黨外編聯會動員群眾到台電大樓進行示威，反對核四廠的興建，這是台灣史上第一次的公開反核抗議活動。¹⁰ 在解嚴前夕，反核學者開始走出狹義的啓蒙者角色，進入核電廠周遭地區，直接向鄉民傳播理念。新環境雜誌社在恆春（1987年3月26日）、鹽寮（1987年4月26日）分別舉行了說明會與遊行的活動，這是反核意見首次走入草根社會。在這些場合中，民進黨公職人員除了上台致詞以外，並實際負責了動員

聯繫、對外交涉的工作。¹¹ 因此，當地方民眾首度直接接觸到反核的聲音，他們不只是聽到了學者的專業意見，同時也看到了民進黨的政治明星。

簡而言之，早在地方草根集結成為一股反核勢力之前，民進黨勢力透過黨綱宣示、輿論動員、抗議參與等管道，已經實際地進入了反核的議題領域。相對於八〇年代中期其他的環境抗爭，例如鹿港反杜邦、新竹水源里反李長榮、大里反三晃等案件，鹽寮的群眾顯然扮演了較為被動的角色：他們是被外來政治菁英與知識份子所動員，而不是地方自發性所產生的社會運動（見第二章）。事實上，在貢寮居民開始反對核四之前，他們對於台電公司徵收土地價格過低十分不滿，但是民怨並沒有產生組織抗爭。另一方面，貢寮沿海一帶在八〇年代初期也曾爆發激烈的警民衝突，當地九孔養殖業者反對政府拆除違建的政策，導致不少人被判刑入獄。因此，一直到反核團體由外而內介入之前，地方居民沒有意願，也沒有能力主動採取自我動員。

自從鹽寮反核自救會成立之後，一連串的抗議動員都是在民進黨配合的條件下進行的。無論是在年度反核遊行、反核公投、立法院陳情等，地方反對者都是依賴於外部的政治資源。民進黨的進一步介入是與反核運動的激進化有密切關係，因此，反核議題很快地被吸納成為反對運動與威權體制抗爭的政治分歧之中，形成了民進黨反核，國民黨擁核的對抗格局。新興的社會運動需要知名度、領導人材、資金，民進黨的資源適時地解決了這項的要求。一位新竹市的反核人士就表示，要動員群眾去台北遊行，

10 見《新觀點週刊》28（1986）：8。

11 關於民進黨人士的參與情況，見林美娜（1989：207-210）、自立晚報 1987/3/28、1987/4/25。

「不可能每個人出錢吧。通常是[民進黨]市黨部出錢租一台車，或給政治人物捐一點錢。我們也曾想過自己出錢，不過這不太可行」。¹² 借用外來資源的結果自然是使得依賴關係更形惡化與不對稱，處於無法擺脫政治力支持的困境 (Ho 2003)。

(二) 美濃反水庫運動：地方人士作為發起者

相對於核能問題的高度敏感性，水庫作為台灣環境抗爭的焦點是比較晚出現。在美濃水庫成為公共議題之前，台灣並沒有發達完備的反水庫論述或理念，更遑論社會運動。少數知識份子注意到水庫興建的風險性，呼籲當局重新調整水庫管理的政策 (楊憲宏 1987:221-246)。水庫的泥沙淤積問題也很早就被工程界注意到了，連國民教育教科書都指出大甲溪水庫的嚴重問題。然而，這些看法並沒有被組織起來，形成類似反核的完整論述，更沒有用來直接動員草根民眾。

追溯台灣的水庫爭議，翡翠水庫無疑是最早的事件。在七〇年代末期，翡翠水庫的興建曾經引發民意代表的質疑，他們以大台北地區的安全為理由來反對水庫興建。但是生態環境的破壞、居民權益的受損、水資源的持續經營並不是這些反對者所關切的焦點。國民黨的水庫政策製造出許多的環境難民，但是他們的力量分散而薄弱，根本無法發動一場社會抗爭。一群泰雅族居民由於石門水庫興建而遷移至桃園觀音沿海，在新的環境中，他們持續承受鎘米與重金屬的污染。同樣地，翡翠水庫拆遷戶也不斷地向政府要求補償，以彌補他們的損失。¹³ 事實上，在美濃反水庫

運動出現的 1992 年之前，只有兩件有關水庫的抗爭，分別是翡翠水庫拆遷戶求償 (1982 年 2 月) 與反對坪林水庫 (1991 年 1 月)。

這些少數而微薄的聲音一直被社會所忽略，連一直在尋求抗爭點的黨外人士也不重視水庫的問題。分析解嚴前六年的黨外政論雜誌，只找到了 4 篇關於水庫問題的文章，其中有 3 篇是關於翡翠水庫這項舊議題的報導 (*ibid.*: 262)。相較於密集的反核評論與報導，黨外菁英顯然對於水庫問題並不是特別重視。有幾個理由可以解釋其差異性。首先，水庫並不是國防大機密，而核能直接涉及敏感的國家安全問題。挑戰國民黨的核能政策能夠帶來明顯的政治作用，但是反對水庫卻沒有相同的效益。其次，水庫風險比較難以想像，而核災則是有現成的著名國外事件為例，容易喚起民眾的注意力。因此，一直到正式的反水庫勢力集結而成的時候，政治力量並沒有進入這個場域，這容許地方社區人士有自主發揮的空間。

在 1987 年，貢寮地區缺乏具有運動參與經驗的人士，他們雖然對於核四廠存有恐懼與不滿，但是卻無法自發地形成運動。相對於此，在 1992 年之前，有些美濃人士已經參與過其他的社會抗爭，並且具有動員與組織的能力。解嚴前後的農民運動也有美濃人參與。在 1988 年的三一六反對美國農產品進口遊行中，有上百位美濃農民參與。在同年的五二〇流血事件中，也有美濃人被判刑入罪。此外，在八〇年代末期興起的客家運動中，美濃人也積極參與 (李允斐等 1997:206；張高傑 2001:3)。學者指出，「抗議經驗能夠促成未來的抗議，因為它提供了一個重要的資源，即提升的意識」(Shin 1994: 1600)。作為抗爭週期的後起之秀 (latecomer)，美濃人享有貢寮人所缺乏的好處，他們可以借鑒先前的動員經驗，從而發展社區自主的運動路線。

¹² 引自訪談記錄，新竹市公害防治協會常務理事，1999/5/14。

¹³ 見《前進時代》103(1985)：50-53。

更重要的，有一群在地知識份子在水庫爭議爆發前兩年(1990年)，回到家鄉美濃從事社區調查。這些關心客家文化的知識青年自稱是「第七小組工作站」。在1991年夏天，他們舉辦了六堆客家夏令營，並且與地方社會與外地的其他客家社團建立良好的關係。在1992年底，美濃鎮上傳來了工程的消息，鎮代會決議要求中央政府停建水庫(陳豐偉1994:227)。在這個關鍵點上，在地知識份子適時扮演了重要的角色。透過他們的草根動員與社區經營，美濃發起自主的社區運動，而不是仰賴外來的啓蒙者。誠如第七小組工作站成員之一的受訪者所表示的，原先他們的目標是「回應福佬沙文主義，要推動客家文化的問題」。¹⁴捲入水庫議題是沒有料想到的事，然而正是因為這種危機，使得他們能夠更深入基層，並且獲得地方人士的支持。這一群青年關心農村的問題，在他們看來，原鄉美濃就是台灣農村凋敝的縮影，長期以來青壯人口與財富外移，只留下無力在都市討生活的老人。許多美濃老農民因為長期使用農藥，引發身體病變，甚至有因此而去世的情形，這也使得這一群青年更注意到農村如何受到工業文明的危害。美濃運動者以更宏觀的視野來看水庫議題，他們所爭辯的不只是要不要在美濃蓋水庫，而是農村的前景問題。因此，他們能夠將容易被忽略文化的面向帶進運動中，提出新的抗爭訴求。

這一群知識青年具有豐富的運動生涯史，他們曾參與了八〇年代中期以來的社會抗爭風潮。就以一位參與者的經歷為例，在1986年夏天，她就會獨自前往鹿港，參與了反杜邦運動。她也曾幫過黨外人士競選，並且擔任黨外雜誌的編輯工作。有一段時

14 訪談記錄，美濃愛鄉協進會總幹事，1999/7/7。

間，她也活躍於南部的工運界，熟識工會領袖。她認為自己在外頭的運動生涯應該告一段落，農村與客家文化的問題才是她一直所關切的重點，才決定重返美濃。她注意到了「福佬沙文主義」，因而「看破民進黨」。無疑地，這種認識使他們更能夠在意社會運動的自主性。誠如另一位運動者所指出的，「我們不像核四一開始就依附政黨。社會運動本來就是透過人民自我組織的能力，將問題提出來，表達自己的聲音。以往的社運常被民進黨吸收，成為政治人物自己的力量。核四太早與政黨結合，所以核能爭議常被簡化成為政黨之爭，不同政黨之間沒有溝通的空間。社會上也因此沒有出現跨政黨的討論」。¹⁵有些研究者指出，第一波的社會運動者開創了抗爭的可能性，證明集體行動是有用的，政治權威能夠被改變。對於後起之秀，固然抗爭的風險與成本減低了，但是「較缺乏想像力，受到傳統所限制」(Tarrow 1989a: 60)。這種看法只對了一半，後起之秀的真正優勢並不只是在於低成本或風險，而是能夠反省過去的運動經驗。在許多方面，美濃反水庫運動試圖避免以往的運動困境，從而開拓出一條嶄新的途徑。

就美濃反水庫的起源而言，先前的抗爭經驗使得他們有可能以社區自主的方式來從事社運。在貢寮，政治人物的介入「啓發」了地方抗爭的火苗，從一開始群眾就是跟隨著民進黨的政治訴求，反核的要求被吸納進整個政治反對運動。相對地，美濃人獨立地「發現」水庫問題，他們採取社區動員的策略，來保護家園。值得注意的是，美濃運動者的動員是先於政治人物的支持。在1992年夏天，美濃知識份子發現水庫興建的消息，而地方上的

15 訪談記錄，美濃愛鄉協進會執行秘書，1999/6/2。

政治人物卻不知道這項工程，未曾表示過反對的意見，在更久之前，「甚至鎮長、省議員都把爭取興建水庫作為選舉競爭訴求」(曾文忠 1994:14)。¹⁶ 透過這一群知識青年的密集宣傳，美濃鎮民形成一股強大的反對聲浪，從而促使地方政治菁英參與反對的行列中。因此，美濃愛鄉協進會在 1994 年初成立，成為了反水庫運動的最重要團體。在整個運動隊伍中有地方政治菁英、士紳與知識份子的共同參與，但是主導權仍是由知識份子運動者所掌握。

第二章指出，在八〇年代中期參與環境運動的知識份子通常是外來的。學者是專業者的姿態進行公眾啟蒙，一直到解嚴之後，他們才開始嘗試參與地方組織的工作。黨外人士試圖將反公害抗爭引導到政治激進主義的道路，但是他們卻很少取得地方人民的信任。到了九〇年代初期，知識份子與草根的隔閡獲得進一步的消解。美濃個案所展現的是「在地知識份子」的興起，他們一方面具有社區以外的運動經歷與論述能力，另一方面也是附著於社區的既有人際網絡之中。正是由於在地知識份子的參與，美濃運動形塑出與以往不同的形態，更能夠強化運動的自主性。

四、社運資源的分佈：自有資源或借用資源

反美濃水庫與反核四的群眾基礎都是一樣的穩固，同樣獲得了地方民眾的支持。在 1994 年 5 月，反核團體在台北縣貢寮鄉舉行公投，結果鄉民以 5,669 票對 176 票的懸殊比數，反對興建核

¹⁶ 在過去，地方政界將水庫視為繁榮與發展的契機，政治領袖都試圖以蓋大學、蓋水庫作為號召。演講紀錄，美濃愛鄉協進會理事，2001/11/14。嘉義大林：南華大學。

四。¹⁷ 在反水庫運動方面，為了回應政府官員「沒有過半數的美濃鎮民支持，絕對不興建水庫」的說詞，反對者在美濃地區進行廣泛的民意調查，結果「有超過七成二的居民反對興建水庫，這些連署上有姓有名，有地址，不但有簽名蓋章，還有身份證字號」(美濃愛鄉協進會 1999:3)。然而，在這些表面上的相似性背後卻隱藏不同性質的群眾支持與運動策略。

在建構政治交換的過程中，社運組織握有那些資源以及這些資源的性質是另一項關鍵性的因素。前述的運動起源脈絡是具有影響力的，或多或少限制了後續運動發展的可能性。然而，這些歷史前提並不是完全決定了資源的分佈情況。另一項影響資源分佈情況的原因在於社運組織所採取的策略：採取「社區動員」策略的團體試圖深化其地方基礎，積極地從草根社區中匯集力量，資源自有化的比例較高；相對地，採取「政治動員」策略的團體側於向外界政治組織汲取資源，比較忽略地方的經營，資源自有化的比例較低。因此，在充份的草根資源支持下，社運組織容易取得較優勢的談判位置，享有政治聯盟過程中較高程度的自主性。

資源的概念要加以說明。從社會學者開始使用這個概念來分析社會運動以來，資源一詞的內容一直沒有被有系統地釐清。在 McCarthy 與 Zald 的經典文章中，他們只簡略提到，資源即是金錢與人力 (McCarthy and Zald 1987: 18)。同樣地，Lipsky 指出，組織資源是構成社會運動的重要因素，但是他只是列舉出專業人士的能力與財力兩種資源 (Lipsky 1968: 1151)。除了這兩項基本的類型，更有學者將空間、知名度、決策管道等要素列入資源的內容

¹⁷ 見台灣新聞報，1994/5/21。

(Freeman 1979: 170-176)。由於缺乏對於資源範圍的共同界定，反對資源動員論的學者指出，「這是件奇怪的事情，一個以資源概念作為自己標籤的途徑，居然沒有發展一套運動中資源動員的理論」(Kitschelt 1991: 336)。在此，要詳盡地列舉出所有的資源種類是不可能的任務，也是沒有必要的工作。簡單地來說，資源即是社運組織能夠控制，並且有助於動員過程的東西。在任何一個社會運動中，只有若干資源的因素發揮了作用力，而且不同資源的相對重要性更是隨著個案而有所不同。本章只著重於幾個呈現高度差異性的資源面向，而不是分析所有種類的資源。接下來的部分將要探討跨地域支持資源與專業人才資源兩個面向。

(一) 跨地域支持資源

面對一個有組織的政治勢力，社運組織如果能夠擴大其支持範圍，不再是侷限於既有的地域，那麼將更有可能實現社運自主的目標。在此，能否取得其他地域團體的支持並不是某種結構前提，而是可以透過運動者的努力，以形成一個跨地域的議題聯盟。比較兩種環境抗爭，反水庫運動遠比反核四運動掌握了更多的這一類資源。

在美濃反水庫抗爭中，運動者很早就意識到跨地域聯盟的重要性。一位受訪者就曾說，「我們很清楚，在台灣只要提個反，一定會有人來個反反。這已經被貼上標籤了。我們想要破壞這一種印象，我們不是以不要在我家後院的理由來反水庫」。¹⁸ 因此，取得其他地域的支持即是可以避免「擁水自重」的指控。在1996年之後，美濃的運動者開始以水資源的議題結合其他同質性

18 訪談記錄，美濃愛鄉協進會總幹事，1999/7/7。

的運動，例如台南七股的反濱南運動，屏東的反瑪家水庫、反攔河堰等運動。這些運動團體共同要求保衛有限的水資源，反對水庫與耗水的產業發展，這即是所謂的「南台灣綠色革命」(見第五章第五節之(三))。

有了其他地域的協助，社運組織一方面較能夠抵抗政府官員的孤立與打擊，同時對於聯盟的政黨，也能有更優勢的議價空間。在1998年4月，高雄市長吳敦義表示，為了高雄地區民生用水，需加緊動工，「美濃人應該犧牲一下」。¹⁹ 為了因應這項壓力，反水庫勢力透過高雄市的環境組織、教師會、客家社團，要求民進黨市長候選人謝長廷站在反對的陣營。在1998年底的市長選舉中，謝長廷就是支持反水庫團體的要求。另一方面，在美濃運動者的努力下，屏東縣內的客家鄉鎮組成「六堆反水庫義勇軍」，共同壯大反水庫的聲勢。²⁰ 由於高(縣)、高(市)、屏(縣)三地民間團體的成功串連，在1999年1月，三位民進黨籍的縣市長共同發表反對興建美濃水庫聲明，要求以整治河川、地下水補注、減少高耗水產業等方式來解決水資源的問題(周克任1999:112)。因此，從反水庫運動中可知，有了跨地域聯盟可以提高社運組織的談判位階，取得反對黨更高層次的資源付出。

在反核四運動方面，初期的跨地域支持是透過環保聯盟的力量來取得的。鹽寮自救會原先就是與台北的教授有密切來往，因而在1989年正式加盟環保聯盟成為東北角分會。由於環保聯盟是八〇年代末期最有組織的環境團體，在1990年之前就擁有8個地方分會，因此，在早期的反核抗爭中，環保聯盟本身就能提供

19 中央日報，1998/4/22。

20 《月光山雜誌》，1998/5/29，頁8。

跨地域的支持，形成一股十分可觀的力量匯集。對於貢寮居民而言，環保聯盟能提供最重要的資源在於台北的教授，他們的專業發言提升了反核訴求的社會能見度。然而，環保聯盟的教授群畢竟是借來的資源，更重要的，環保聯盟的網絡也無法幫助貢寮反核勢力建立與鄰近地區的連結。

就以台北縣來說，鄰近貢寮的雙溪鄉就從來沒有表達反對核四的意見。事實上，針對台電公司所提供的回饋金分配方式，貢寮鄉與雙溪鄉公所甚至起過爭執。²¹類似的爭議也發生在有核二廠的金山鄉。在1992年，金山鄉長反對貢寮鄉民獨享回饋金，揚言要發動抗爭。金山的抗爭活動是完全由地方派系發起，拒絕政黨與反核團體加入。²²因此，儘管台北縣內已有兩座運轉中的核電廠，萬里、金山、石門一帶也有許多民眾深受其害，但是反對核四廠的聲音只限於貢寮鄉，而無法擴散至其他地方。在九〇年代中期以後，過去向環保聯盟與民進黨借來的跨地域支持逐漸流失，貢寮反核者的孤立更形明顯。在此，有一個事例可以與美濃反水庫運動相比較。在1998年底，一些反核運動者試圖遊說基隆市、桃園縣、宜蘭縣等民進黨地方首長，效法貢寮鄉、台北縣（1994年12月）、台北市（1996年3月）的先例，以縣市政府的資源來舉行核四公投。²³但是結果只有原本就比較支持環境理念的宜蘭縣同意，並沒有達到預期的地方串連效果。相對於南台灣例子，北部的反核勢力並沒有累積足夠的跨地域支持，無法說服政治聯盟者採取一致的行動。要促成地方政府的聯合聲援，就需要不同縣市團體的事先串連，以提供必要的協商本錢。

21 中國時報，199/5/13。

22 台灣時報，1992/7/19。

23 訪談記錄，台北縣環境保護聯盟反核小組負責人，1999/6/24。

(二) 專業人才資源

擁有專業人才資源的社運組織可以有效地拓展其活動範圍，使得整個社會運動的推動更容易。除了對於內部動員的效益，專業人才的存在也有助於政治交換關係的建立，尤其是對於握有地方執政權的反對黨而言。在地方政治，相對於國民黨有地方派系的組織奧援，民進黨的行政首長需要向民間求援，以爭取更廣大的社會支持。在這種情況下，環境團體很容易就被邀請進入執政聯盟。事實上，大部分的民進黨人物都抱持著一種想法，環境運動是反對國民黨的，因此，算是同一陣營的。所以，一旦執政，他們也願意與這些團體保持良好的關係。一位深知地方政治生態的受訪者就指出，

民進黨的縣市首長最怕環保團體成為他們的敵人，他們怕對立。國民黨縣市長根本不理這些環保團體，因為他們多半是親近民進黨。而民進黨的首長當然希望這些團體能夠成為他們的助力，而不是阻力。²⁴

這一小節所關心的面向，在於專業人士資源的性質以及他們如何進入民進黨的地方綠色執政。理所當然的，環境專業人士之所以進入地方政府，不全是因為主政者具有環境運動的理念。大部分的情形，只是因為剛當選的縣市長需要有人幫助，而環境運動長久以來與民進黨有密切的關連，因此，也成為招募人才的來源。同時，等到他們真正入主地方政府時，許多人都已經有參選或從政的經歷，這雖然與運動本身不一定相衝突，至少他們的身份不再是單純的。儘管如此，隨著這些人士的進入，環境團體

24 訪談記錄，藍色東港溪保育協會理事，1999/7/4。

與地方政府的關係也必然拉近了許多。在此的問題在於，這對於環境運動有何影響？

首先，基於彼此長期的信任關係，溝通成本無疑地降低了。一位受訪的反核運動者就指出，在張國龍擔任台北縣政府機要祕書的時期(1990-1993)，「地方要求任何事，縣府都能夠很快配合」。²⁵ 從1989年底民進黨取得台北縣的執政權以來，無論是在尤清(1990-1997)與蘇貞昌(1998-2005)時期，反核團體與台北縣政府經常有聯合的抗議活動，共同向中央施壓。同樣地，在美濃反水庫運動中，他們之所以獲得余陳月瑛(1986-1993)、余政憲(1994-2001)、楊秋興(2002-)等連續三位民進黨籍縣長的支持，原因之一也是在於運動者進入了地方政府。從余政憲時期開始，美濃愛鄉協進會就有成員進入高雄縣政府擔任縣長祕書，或是水利局局長等職位。透過這些關鍵性的位置，社運組織能夠掌握地方政治消息，並且催促執政首長適時地採取反對行動。

其次，環境團體可以享有某些公部門資源的流入，其管道是透過專案計劃、委辦業務等形式。財源的問題是晚近各團體所共同面對的，在過去，民進黨政治人物會以個人名義捐款，不過，這種情形逐漸減少。大部分的團體沒有發展出自主的財政收入，一位環境運動者就明白地指出，「要以繳納的會費或捐款來支撐，相信是癡人說夢」。²⁶ 因此，在綠色執政之下，環境團體可以承辦業務的名義，雇用幾位專職人員，以維持組織的運作。這種外部資源的匯入，減輕許多團體財政的壓力。

除政治行動協調與財源的問題以外，運動者進入地方政府所帶來的最大改變在於，將環境理念轉成為實際的政策。一個比較理

25 訪談記錄，台北縣環境保護聯盟總幹事，1999/4/6。

26 引自《台北環境》17(1998)。

想的例子就是宜蘭縣的經驗，自從八〇年代末期以來，各種社會運動勃然興盛，縣政府開始與當地的勞支會、教權會、環保聯盟合作。地方政府帶頭反對六輕，主動介入勞資爭議，並且支持教師的結社自由。這些作為取得了社運團體的掌聲，也開啓宜蘭縣政府與當地市民社會聯盟的契機。正是由於這種密切的交流，使得宜蘭經驗成為綠色執政之中最引人注意的例子(梁鴻彬 1999)。

不過，需要強調的是，綠色執政與綠色團體的合作關係是不對稱的，地方首長握有行政組織的資源與權力，他們可以決定那些議題要聽民間團體的意見，而合作的層次又是如何。另一方面，進入地方政府可以開展個人的政治生涯，則是容易開啓另一項危險，亦即個別的運動者容易被收編(co-opted)，逐漸與社運組織脫節。如果產生這種狀況，社運組織將面臨專業人才的流失，而且依賴政黨的情境將會更惡化。在此，一個具有影響力的關鍵在於這些專業人才是否為草根附著的，為社運組織所自有的，亦或是向外界借來的。

在反核四運動中，台北的專家學者是早期運動的主力，地方群眾所學來的反核論述就是透過這一群具有環境意識的教授們。隨著民進黨勢力的成長，這一群反核教授的運動生涯也開始有所轉變。就以林俊義為例，在1989年他加入民進黨並且參與立法委員選舉，從這時他就逐漸與原先的運動界脫節。在1995-1997年間，林俊義擔任台北市環保局長，隨著政黨輪替，他也在2000-2001年間成為民進黨政府的首屆環保署長。然而在他擔任公職的任內，林俊義與反核團體的關係並不和睦，一位受訪者就曾指出，「林俊義在當北市環保局長時，開會都會找環保團體來，但是不一定照著我們的意見做」。²⁷ 在1996年初台北市政府所舉行的一場核災演習中，反核團體更會公開批評林俊義。同樣

地，在張國龍擔任台北縣政府機要祕書的時期（1990-1993），反核團體與縣政府發展出密切的合作關係。然而越是到了晚近，縣政府對於反核運動的關切越是減少。張國龍本人曾在1997年與1998年參與民進黨黨內初選，結果敗北。在2000年民進黨新政府成立後，被招募進入考試院擔任考選部副部長。在林俊義與張國龍的例子中，可以發現社運資源的外流，使得社運組織更難向民進黨菁英施壓。

相對地，在反水庫運動中，從一開始運動的主要參與者就是地方知識份子。這些運動者的影響力是附著於地方社區，無法脫離社運組織。對於整個運動而言，這些專業人才是一種自有的資源。因此，當民進黨菁英需要運動界的專業人士時，無論是直接進入地方政府任職，或是撰寫選戰的文宣，他們是向社運組織協商，而不是直接向特定人士談條件。一位受訪者就指出，社運人士去縣政府當縣長祕書，是因為「縣府要求協會介紹一個人來，我們討論後，他可以扮演這種角色。一旦進入了縣府，有一些資源可以互通，有一些資訊可以較早知道」。²⁸ 基於這種自有的專業人士資源，社運組織的政治交換是較自主的，有權力能夠撤回他們的支持。誠如一位美濃運動者所指出的，雖然她對於民進黨十分不滿，「但是回到美濃之後，也得到許多民進黨朋友的幫助。我沒有政治潔癖，做事上要有彈性」。²⁹ 要使得反水庫運動發揮政治效果，就是要有管道可以影響民進黨菁英。要能夠取得介入的空間而又不喪失社運的自主性，自有的專業人才資源即是一個關鍵。

27 訪談記錄，台北縣環境保護聯盟總幹事，1999/4/6。

28 訪談記錄，美濃愛鄉協進會執行祕書，1999/6/2。

29 訪談記錄，前高雄市綠色協會總幹事，1999/6/2。

就社運資源的分佈而言，反核四運動所能掌握的量遠不如反美濃水庫運動。在跨地域支持資源、專業人才資源方面，反水庫團體能夠達成自有化的理念，從而使得他們以較優勢的姿態來面對政治交換關係。

五、政治交換關係的表現

自主與依賴的差異影響了社會運動發展的可能性。自主的社會運動比較能夠選擇自己聯盟的對象，並且有效地向政黨施壓，更容易將自己的理念實現。相對地，在依賴情境中，社會運動的成功是以政黨的意願為前提，同時既定的政治交換關係也限制了與其他政治勢力合作的空間。美濃反水庫運動獲得了民進黨地方首長與立法委員的支持，但是他們的政界朋友卻不限於此。在反核四運動中，民進黨菁英的態度卻是出現明顯的轉變，從一開始的積極參與到後來的冷淡。最晚到了九〇年代中期，一位反核人士就表示，「我們私下接觸民進黨政治人物，許多人對我們都很不滿……他們常說，為何我們要每年反核，無聊死了」。³⁰ 很顯然，一旦運動的依賴局勢固定了，政治菁英就越難加以說服。進一步來說，自主與依賴的關係仍是表現在以下兩點：動員框架 (mobilization frame) 與政黨支持的強弱。

(一) 運動框架：政治的或文化的

30 訪談記錄，屏東縣藍色東港溪保育協會理事，1999/7/4。

解嚴以前的反核論述是以林俊義的《科技文明的反省》(1984)為最主要的代表作，其中收錄了他對於第三世界、農業問題、公害、核能發電等議題的評論文章。林俊義指出，他撰文反對核能發電的理由之一即是，「國人對科技的迷信是十分普遍，認為任何科技都是會造福人群，增進福祉。這種對科技的誤認常被稱為科學主義 (Scientism)」(ibid.: 226)。在這個時期，林俊義與其他反核學者的文章通常是「措辭相當溫和，充滿語重心長勸服式的語句」(胡湘玲 1995: 52-53)，他們努力扮演一個公共啟蒙者的角色。

然而，解嚴之後的政治局勢使得運動群眾化，並且開始與民進黨力量結合，整個反核運動的理念訴求也開始有明顯的轉向。反核運動的價值觀自然也跟著改變了，開始與解禁、開放、自主等民主化的議題更緊密地掛鉤。林俊義在1987年4月的《新環境月刊》刊登了一篇膾炙人口的文章，題目即是「反核是爲了反獨裁」。在文章中，他強調，核能不只是技術的問題，因爲台灣的核電廠是美國淘汰工業向第三世界強行推銷的結果，其中的決策過程是不透明的黑箱作業，充滿了威權的色彩。因此，他呼籲舉國上下共同形成一股反核力量，「要求我們自己的政府以整體的利益、公開的討論、尊重民意的方式來抉擇核能的政策」(林俊義 1989c: 240)。從批判科學主義到反對獨裁，反核運動的路線大幅度轉變，開始與更廣大的民主化浪潮接合，並且將自身的主張定位爲一種「威權與民主」的抗爭。

反核運動框架在解嚴之後的發展朝向更爲「政治化」的方向。隨著新政治參與空間的開啓，運動者開始將威權主義視爲核能決策的始作俑者。在一篇1992年的文章中，林俊義更直接地表達了這種政治觀點。林俊義認爲，民主自由是解決生態危機的

必要條件，因爲「過去對政治的恐懼，環保人士刻意避免生態運動的政治化(即民主運動之意)，這也是爲什麼台灣生態環保運動開展不開的原因之一。未來二十一世紀，政治運動一定要生態化、人性化，而生態運動一定要政治化」(林俊義 1995: 421)。

從這樣的自我定義來看，政治路線下的反核運動其實是台灣廣泛的民主運動的一個支流，共同與其他的社會力例如民進黨，挑戰威權體制。用社會學的術語來說，民主成爲了反核運動與其他同時出現的社會抗爭的「主導框架」(master frame)。如此看來，九〇年代中期以來的核四公投運動即是這種「政治化」框架的延伸。對於參與民主運動與反核運動的林義雄而言，

過去幾十年，我們台灣人民卻很少依照民主制度行使主人的權力，而總是讓少數統治者做決定；我們也看到少數人做決定的惡果：生存環境的污染破壞、政治和道德的腐敗、憲政改革的鬧劇、國際地位的不確定和國家認同的危機(林義雄 1995:149)。

相對於此，美濃反水庫運動者則是試圖建構一套獨立的認知框架，特意不強調其政治面向，而是以客家、農村、生態等文化力量來作爲訴求。美濃愛鄉協進會稱自己的運動是「一場起於反水庫卻永無止境的社區運動」，這個稱號並不是自誇。從一開始，美濃知識份子就是試圖從社區生活汲取元素，並且深化整個反水庫抗爭的文化意涵。除了抗議動員以外，運動者從事社區調查，透過村史撰寫與文物保存的方式重新建構美濃地區的集體記憶。美濃水庫預定地即是雙溪一帶的黃蝶翠谷，具有十分可貴的生態環境價值。從1995年，運動者開始舉行年度的美濃黃蝶祭儀式，試圖以生態旅遊與導覽的方式，宣導生態保育的理念。此外，這一群知識份子也將農村史與運動經驗書寫成爲歌謠或文學作品，形成一股運動文化。透過這些文化活動，「反水庫的工作大幅跨

越了地域性的公害抗爭話題，成為更宏觀的生態環境議題」。³¹

事實上，貢寮地區並不是沒有可以用來發揮的生態與文化主題。核四預定地的三貂灣具有豐富的海洋生態資源，更有保存良好的珊瑚礁。澳底、鹽寮一帶更是典型的漁民社區，具有特殊的人文景觀。然而，在政治化的框架下，這些議題並沒有發揮。³²因此，地方群眾所展現出來的抗爭能量並沒有被轉化成為文化表現。

相對地，美濃運動常見的口號則是「好男好女反水庫、好山好水留子孫」，他們「藉由各種社區座談、宣傳活動展開對內團結的工作，逐漸形成以客家原鄉的訴求」（夏曉鵬 2000:65）。除了在 1993、1994、1999 年動員民眾北上抗議等大規模的活動以外，美濃愛鄉協進會平時也以各種方式介入社區生活，直接建立社運組織與草根民眾的關係。透過大專青年社區成長營、外籍新娘識字班、社區英文班、音樂會、親子電腦營、生態環境導覽等活動，³³反水庫運動者培養出自己的群眾基礎，而不再仰賴政治力的動員。

社區化的動員強化了家園的意像，在這個意義上，美濃反水庫運動承續了八〇年代中期以來台灣草根抗爭的傳統。從 1986 年的鹿港反杜邦以來，社區環境抗爭就是以「我愛鹿港、不要杜邦」作為基調訴求。後來的「我愛後勁、不要五輕」、「我愛宜蘭、不要六輕」等運動都是順著這個保衛家園的傳統而來。在美濃運動中，愛鄉的主題獲得進一步的發揮。從基層的社區生活

31 引自《新故鄉》6(2000): 70。

32 就筆者了解，受到美濃愛鄉協進會的例子影響，若干反核人士開始思索新的在地運動策略之可能性。從環保聯盟分離出來的綠色公民行動聯盟，在晚近以來逐漸從事貢寮地區的經營工作。參見結論部分的討論。

33 關於這一類的活動，見美濃愛鄉協進會(1998)的列舉。

中，運動者尋找變遷中的家園圖像，並且將其轉化成為支持抗爭的文化力量。

因此，資源上的依賴引發動員框架上的依賴，從反核即是反獨裁到後來的公投路線，即是呈現一種高度政治化的訴求。另一種動員框架則是以文化為取向，試圖從抗爭社區中建構一套文化論述，而避免了依賴的困境。反核四運動只是單純地套用反對運動的框架，而反水庫運動則是透過學習與創新，提出了新的動員框架。Snow and Benford (1992: 145) 曾指出，後起的抗議運動在構框過程方面會受到先前的主導框架所限制，因此很難開創出新的動員訴求。在此，美濃運動的啓示卻正好相反，正是由於後見之明與學習的可能，後起的運動才有可能避免先前的困境，提供創新的策略。

(二) 政黨支持的比較

在依賴的關係中，社運組織的抗爭動員網絡與政黨的選票動員網絡有高度重合性，因此，持續的抗爭是有助於政黨取得社區的選票資源。在貢寮鄉，自救會的人脈即是地方政治人物的樁腳。一位受訪者指出，在多席次的選舉中，他們分別幫助不同的民進黨籍候選人，「因為以後都會有往來，所以都會有幫助。但是一到了大選區的選舉，他們就會去幫整個民進黨的忙」。³⁴除了 2000 年總統大選中，美濃愛鄉協進會首次以組織名義支持陳水扁以外，美濃運動者並沒有在選舉時為候選人動員。在選舉時期，若干運動幹部會以幕僚名義為一些候選人撰寫政見白皮書，但是大部分的運動者並不會直接從事站台、拉票等活動。

34 訪談記錄，綠色公民行動聯盟總幹事，2001 年 7 月 12 日。

分析民進黨在貢寮鄉與台北縣的得票率，可以得到下表。

表 7-1 民進黨在貢寮鄉與台北縣的得票率 (1986-2000)：多席次選舉 (百分比)

選舉年度與類別	1986		1989		1991		1992		1994		1995		1996		1998	
	立委	國大	立委	省議員	國大	立委	省議員	立委	國大	立委	國大	立委	國大	立委	國大	立委
(1) 貢寮鄉得票率	13.4	6.6	20.3	23.8	28.8	31.4	46.5	36.5	32.3	34.0						
(2) 台北縣得票率	26.5	18.5	24.7	24.6	19.0	26.0	37.2	28.5	22.1	25.3						
(1) - (2)	-13.1	-11.9	-4.4	-0.8	9.8	5.4	9.3	8.0	10.2	8.7						

表 7-2 民進黨在貢寮鄉與台北縣的得票率 (1986-2000)：單一席次選舉 (百分比)

選舉年度與類別	1989	1993	1994	1996	1997	2000
	縣長	縣長	省長	總統	縣長	總統
(1) 貢寮鄉得票率	62.7	67.0	60.5	32.4	58.8	51.9
(2) 台北縣得票率	48.8	46.4	38.6	22.6	40.7	36.7
(1) - (2)	13.9	20.6	21.8	9.8	18.1	15.2

資料來源：內政部中央選舉委員會檔案室，數字是由作者所計算。

說明：(1) 在 1989 年以前的選舉，職業類別選舉不列入紀錄。

(2) 在 1991 與 1996 年的國大代表選舉中，台北縣的得票率是指第七選區。

(3) 在 1998 年的立法委員選舉中，台北縣的得票率是指第三選區。

從表 7-1 可知，在反核四運動仍未起步的 1986 年選舉中，貢寮鄉仍是民進黨的選票沙漠，不容易取得支持。但是隨著自救會在 1988 年成立，一連串的反核動員也增加民進黨的支持度。從 1991 年之後，在任何一次的多席次選舉中，貢寮鄉支持民進黨的比率就開始超過整個台北縣的平均。因此，九〇年代中期以後的貢寮可以說是民進黨的鐵票區，只要憑著反核黨綱，民進黨候選人就能得到貢寮選民的青睞。表 7-2 呈現的是單一席次的選舉結果，除了 1996 年的總統選舉以外，貢寮鄉都是提供了民進黨候

選人絕對多數的優勢。單一席次的選舉強調政黨的立場，容易形成政黨的對決。因此，這顯示民進黨反核的形象已經深刻地烙印在貢寮人的心中，形成穩定的政黨支持。

下列的兩個表則是呈現美濃鎮與高雄縣的民進黨得票情形。

表 7-3 民進黨在美濃鎮與高雄縣的得票率 (1989-2000)：多席次選舉 (百分比)

選舉年度與類別	1989		1991		1992		1994		1995		1996		1998	
	立委	省議員	國大	立委	省議員	立委	國大	立委	國大	立委	國大	立委	國大	立委
(1) 美濃鎮得票率	42.3	23.0	10.3	44.4	21.1	29.1	27.9	25.8						
(2) 高雄縣得票率	42.3	40.9	30.8	38.9	34.2	36.2	45.8	31.3						
(1) - (2)	0	-17.9	-20.5	5.5	-13.1	-7.1	-17.9	-5.7						

表 7-4 民進黨在美濃鎮與高雄縣的得票率 (1989-2000)：單一席次選舉 (百分比)

選舉年度與類別	1989	1993	1994	1996	1997	2000
	縣長	縣長	省長	總統	縣長	總統
(1) 美濃鎮得票率	61.3	53.9	43.5	16.0	55.9	41.9
(2) 高雄縣得票率	56.3	51.3	33.7	24.3	57.1	47.1
(1) - (2)	5.0	2.6	9.8	-8.3	4.2	-5.2

資料來源：同前表。

說明：(1) 在 1989 年以前的選舉，職業類別選舉不列入紀錄。

(2) 在 1991 與 1996 年的國大代表選舉中，高雄縣的得票率是指第四選區。

在表 7-3 中，美濃鎮的得票率並沒有明顯的長期趨勢。如果以 1993 年初美濃愛鄉協進會成立作為一個分期的標準，並不能發現運動出現之後的得票率變化。簡單地說，美濃人並沒有因為民進黨反水庫而將選票轉而投民進黨。在多席次選舉中，民進黨能在美濃鎮拿到的選票仍是較可能低於全高雄縣的平均。分析表 7-4 的結果，在單一席次選舉中民進黨的表現是比多席次的選舉更

為出色，尤其是在 1989、1993、1997 年三次縣長選舉。然而，民進黨在美濃優於高雄縣其他地區的領先幅度並不大，並沒有出現類似貢寮地區的情況。此外，在 1996、1997 年兩次選舉中，美濃人也不會比其他高雄縣人更將票投給民進黨。

比較民進黨在貢寮與美濃的得票情況，我們發現越是依賴的社會運動，越容易產生政治支持移轉的現象。反對者將社區選票動員給政治聯盟者，但是卻不一定能產生相應的政治回報。³⁵在某個意義下，正是由於他們缺乏其他社運組織資源，所以只能以選票資源來與民進黨進行交換。

六、結論

社運組織的重要任務之一，即是將累積的社會力轉化成為政治力。要達成這個目的，社會運動需要在既有的政治勢力中尋找聯盟者，以建立一套政治交換關係。本章試圖比較貢寮反核四運動與美濃反水庫運動，核心的研究議題即是在於社會運動的自主性。在自主的情境之下，社運組織較有能力獨立設定自己的策略，而不受到聯盟政黨的限制。相對地，依賴的社會運動則是處於一種不對等的情境，沒有自行擴張與實現目標的能力。本章想要了解，在何種結構條件下社會運動才能達成所謂的自主性？自主性又透過何種形式呈現出來？我們可以用下列的表格來總結這一章的論證：

35 從另一種角度來看，貢寮成為民進黨的鐵票地區，原因也在於後者長期以來的反核立場。第五章第四節(2)指出，一直到 1996 年核四覆議案之前，反核團體與民進黨的政治聯盟是十分穩定的，或者說至少沒有表現出公然的衝突。儘管如此，「貢寮人因為民進黨反核才投票給民進黨」，與「貢寮人缺乏其他運動資源，不得不以選票與民進黨進行政治交換」，這兩個命題並不相互抵觸。

表 7-5 比較美濃反水庫與貢寮反核四的結論

	美濃反水庫運動	貢寮反核四運動
(1)社運的起源		
起初發起者	獨立人士	政治人物
(2)社運的資源		
跨地域支持資源	自有的、豐富的	借來的、稀少的
專業人才資源	自有的	借來的
(3)政治交換類型		
與政黨的關係	自主的	依賴的
(4)政治交換的表現		
社運框架	文化的	政治的
民進黨相對得票率	不一定	高

表 7-5 中的作用方向需要加以解釋。(1) 社運的起源與 (2) 社運的資源共同影響了 (3) 政治交換的類型，而 (4) 政治交換的表現則是 (3) 的直接後果。然而 (1) 與 (2) 並不是相互獨立的，因為不同的起初發起者傾向於從不同領域汲取資源，使得社運組織所掌握的資源數量與性質皆有所不同。簡單地說，有兩項因素共同決定了政治交換關係的類型。在社運起源方面，如果一開始的議題製造者是獨立人士，而非政治人物，那麼社會運動比較有可能具有自主性。在資源擁有方面，如果社運組織透過紮實的社區經營，那麼將容易擁有自有的、豐富的資源，從而使得社運走上自主化的道路。另一方面，自主的社會運動表現在動員框架上的獨立性，採取文化的取向，而非政治化的路線。在社區的政黨支持率方面，依賴的運動比自主的運動更傾向於產生高度的民進黨得票率。這也是說，「抗議運動需要足夠接近政黨，以利用他們在資本主義民主結構中的位

置。然而，如果他們靠得太近，他們容易被吞噬，或是依賴——他們無法決定其命運」(Maguire 1995: 228)。無論如何，政黨與社會運動的交換關係是難以經營的，需要當事者細心拿捏分寸，運動的自主性只有在特定的條件下才會產生。

本章所設定的任務在於建立兩種理念類型，以說明自主和依賴的差異與歷史起源。美濃運動者汲取以往的社運經驗，包括反核四運動的困境，從而反思檢討，一套新穎的實踐策略才逐漸浮現。在九〇年代中期以後，美濃個案逐漸成爲台灣環境運動的新典範，許多地方運動者開始注意到這樣路線的意義。面對民進黨本身的保守化、政治民主體制的穩定化、抗爭風潮的體制化等結構趨勢，環境團體開始認真看待美濃的經驗，社區經營的動員策略與文化取向的社運框架成了值得嘗試的方向。值得注意的是，新一代反核運動者也開始注意美濃經驗，試圖扭轉過去高度依賴民進黨資源的窘態，開始對於貢寮地區從事文史導覽、社區經營等活動。從這些例子來看，「就其傳記與文化上的複雜性，學習是策略的核心」(Jasper 1997: 301)。要建立社會運動的自主性是需要透過曲折的學習過程，而依賴的情境並不是必然的命運。

需要說明的是，運動策略的選擇並不在任意自由的情況下進行的，而總是受制於既有的選項可能。在某個意義上，反核四運動的政治化策略是不得已的產物。在「國民黨擁核、民進黨反核」的既有格局下，反核人士所擁有的選項是有限的，雖然這並不是代表他們根本就沒有任何選擇。同樣地，反美濃水庫運動則是受惠於Veblen所謂的「後進者的優勢」，他們的選擇範圍更爲廣闊，有機會能反思先進運動的困境。然而，這也不是意味著先進的社會運動比較依賴，而後來的社會運動一定更自主。誠如上面所指出的，社會學習本身就具有創造性，而不是順從既有的結構趨勢。如果這種

推論是可以成立的，知識上的探討就有實踐上的意義。

筆者無意暗示反核四運動的失敗或無效。一方面，要判定社會運動的結果，需要更爲精緻的討論。另一方面，筆者也不認爲，2000-2001年間民進黨政府的廢核四改革頓挫即是代表了社運組織的無能。核四繼續興建的原因是來自於民進黨人士錯誤的策略佈局(見第八章)，而不是反核人士的責任。本章的分析重點在於，何種的動員策略選擇如何導致不同的政治交換模型，至於運動的成敗問題，則需要另外的研究。

不可否認地，美濃的個案是具有其地方特性，並不一定能在其他區域複製。第三章指出，不少的環境運動是立基於強烈的地域主義觀念，這項文化認同固然提供了參與運動的必要動機，但是同時也限制了運動在社區之內與社區之外的衝擊。美濃的例子顯示更紮實的社區經營路線可以克服這樣的困境，民眾是可以被再教育的，地方認同也能與普遍主義的環境正義、保育論述相互結合。就這一點而言，美濃運動開創了一種可能的環境運動路線，具有相當的代表性，儘管並不意味著這種情況是普遍存在於台灣的環境運動。

從很早以來，社會運動之所以吸引社會學家的注意，即是在其不可預測性。就如同任何的人類活動一樣，集體行動有其特定的邏輯，而不是單獨由主事者的意志所決定。如果上述的分析是正確的，那麼另一種社會運動的危險則是在於：社運組織建立交換關係以發揮政治影響力，結果反而使得社會運動陷入依賴的情境，無法自主地實踐其意旨。可以想像的，在台灣八〇年代以來的大抗爭年代中，這個困境必然困擾了許多運動者，甚至使得抗爭動力消失。然而，隨著民進黨的保守化以及取得政權，一個新的年代將會出現，社會運動的自主性問題將會以另一種方式來構思與實踐。

CH 8

為何民進黨政府的廢核政策失敗

一、前言：關鍵時刻的政治行動

2000年10月27日，剛就任閣揆不滿一個月的張俊雄，在行政院會議中慷慨激昂，愷切地指出續建核能四廠所將面臨的六大難題。張俊雄裁示將籌劃逾二十年之久的核四停工，他指出，

停建核四這個決定，現在雖然不能讓所有人滿意，但俊雄深切相信，以後當有一天，當我們在面對自己的子孫時，可以驕傲的說：「我們曾為台灣，勇敢的作出正確的抉擇」。¹

從這項宣誓之前政治局勢演變來看，民進黨政府的這項決定一點也不令人意外。從陳水扁總統公開表示續建核四是一個「良知與安全」的問題（9月16日）、經濟部長林信義向行政院長提出停建核四的建議（9月30日）、行政院長唐飛請辭（10月3日）等事件來看，新政府的反核態勢是越來越明顯了。但是出人意表的是後續的朝野對峙，以及民進黨政府的最後撤退。罷免總統與倒閣的風波嚴重衝擊新生的民主體制，為了避免政治僵局的持續，行政院同意與立法院一同對簿公堂，將停建核四案交由大法官會議裁決。大法官會議釋字五二〇號解釋（1月15日）指出，行政院宣

¹ 引自於行政院公報 6(45)(2000/11): 58。

布停建並沒有違憲，但是有「有程序瑕疵」，「須儘速補行報告及備詢程序」。經過了一連串的朝野協商與黨內各派系協調，民進黨決定讓步。行政院與立法院簽定核四復工協議書（2月13日），結束了三個多月以來的政治動盪，同時也暫時消滅了台灣反核運動的希望火苗。

為什麼會出現這樣戲劇性演變？事實上，早在世紀總統選舉之前，反核陣營與陳水扁競選的聯盟姿態已經正式成形。號稱「反核聖地」的貢寮地區很早就成立了扁友會，許多環保團體的教授們也參與了陳水扁的政策白皮書的擬定工作。在大選投票的前七天，陳水扁更是簽署了一份反核團體所草擬的連署書，矢言「立即終止核四廠興建，將核四廠包括鹽寮灣，變更為台灣歷史文化和生物科學園區」。²等到三一八變天結果正式揭曉之後，反核團體終於等到了一個難得的契機。

根據 Piven and Cloward (1979: xiv) 所揭示的方法論原則：「仔細分析實際的政治可能性與限制」，本章試圖重建廢核潰敗的歷程。筆者並不認為這種結局是必然的，在一些關鍵的時間點上，當局者其實是握有其他的策略選項。有若干的可能性沒有被實現，其原因在於行動者的主觀策略評量；有些可能性的實現結果則是由於行動者誤判所引發的非意圖結果。早在三一八總統選舉揭曉之際，沒有人可以料想到民進黨政府會用如此誇大的姿態採取反核改革，更沒有人可以預想到廢核的結局是如此地難堪。無疑地，上述的觀點是基於後見之明的分析，儘管如此，本章不同意其他版本的解釋。

一種看法著眼於民進黨的客觀困境，國會少數使得各項施政

2 引自於反核團體的傳單，2000/3/7。

施展不開。一位受訪的立委就認為，立法院的反彈是反核失敗的主因，而在野聯盟的聯合抵制則是不可避免的。誠如他所指出的：

泛藍軍的整合只是用這個[核四案]當成藉口。第一個，這本來就是選後就很清楚的，對於國民黨來說，他們失去了五十多年來的執政，當然是要匯集力量來反撲。對於親民黨來說，這邊他們只輸了三十多萬票，他們認為是沒有輸，本來就應該由宋楚瑜來當總統。所以，他們更是極力來反對。所以在立法院復會之後，整個立法院早就癱瘓了，只是核四讓他們找到匯集的理由。而新黨本來就是反對阿扁，所以我覺得這是一個很重大的東西。國民黨在核四議題上有太大的利益，而親民黨也想來反撲。³

如果這種說法是正確的，那麼反核連同其他進步性的政策都一開始就註定會失敗的，然而這仍不能解釋為何執政者在明知沒有勝算的情況下，仍採取大幅度的廢核措施。事實上，泛藍軍在核四議題上的合作，其實是針對冒進改革策略而來的政治運作。民進黨政府不一定要採取正面對抗的方式，來挑戰立法院，其他的行政裁量都可以作為反核策略佈局，而不會引發在野聯盟的抵制。

第二種看法則是認為民進黨根本沒有改革的意圖。一些社運團體對於新政府在工時縮短、工會法修訂、環評爭議等議題上的倒退，甚至是違背了原來競選的承諾，感到十分不滿。在他們看來，民進黨所在意的是鞏固既有權力，忙著與資本案建立政商關係，而冷落了原先的社運支持者及其訴求。這種看法並沒有辦法解釋為何會有反核改革的出現，尤其是當大部分的資本案仍舊支

3 訪談記錄，民進黨立法委員、核四再評估委員，2001/9/21。

持續建核四，為什麼新政府會採取這樣不受歡迎的政策。

第三種說法則是認為，民進黨的基本立場是游移不定的，「始終無法從『改革』與『安定』兩價值的劇烈衝突中脫困而出」(何榮幸 2001)。相較於前兩種本質論式的解釋(無論是訴諸於客觀條件或是主觀意圖)，這種說法較能掌握到這一點：在整個反核歷程中，執政者的態度是不斷地改變。先是從原來的拖延戰術，到後來冒進主義，以至於最後的全面撤守。我們並不同意見題來自於基本的價值觀衝突。對於民進黨而言，改革的必要性是與政權的維繫息息相關的。因此，提問的方式不應是訴諸於抽象的價值對立，而是在於探討何種政治策略能夠在帶來社會改造之際，又能有兼顧穩定政局的作用。

從事後來看，台灣廢核政策的挫敗，是應證了 Hirschman (1965: 358) 的觀察：「通往改革的道路是險惡而狹窄的」。民進黨政府以他們的方式來推動廢核，結果差一點將好不容易打下的江山拱手讓人，也斷送了反核運動成功的契機。本章試圖理解：在何種條件的配合之下，社會改革的議題才能將其訴求落實為具體的政策？而社會改革的成敗又繫於那些關鍵？Hirschman 所言，改革總是比革命難以想像的，因為革命行動的成敗是有明顯的指標，不是舊政權被推翻，就是革命組織的瓦解。但是社會改革卻不一定有這樣顯著的判準，改革的意圖也不是那麼容易斷定。「改革需要一種特殊的情境組合 (a special combination of circumstances)，在一連串的舉動中，統治集團接受，甚至於默許他們的特權被逐步侵蝕」(ibid:168；筆者所加重點)。同樣地，馬基維里指出：

需要了解的是，最難以規劃的、最不能確定成功的、或者說是最危險的事物莫過於建立一種新的政府秩序，因為建立者與所

有從舊體制中獲利的人為敵，但是只能從將要從新體制中獲利者中找到不熱心的支持者 (Machiavelli 1966: 27)。

改革者的起初劣勢並不是無法改變的命運，若能夠符合 Hirschman 所說特殊的情境組合，社會改革是有可能帶來實質的變遷。在此，成功的改革是可以歸結為三個要素的綜合。首先，**持續社會動員**是必要的，因為唯有運動參與者不斷地透過各種抗爭劇碼，議題的公眾顯著性才能夠被呈現。有了充份公眾的關切，即使是不情願的執政者也被迫要有所回應；對於持同情立場的執政者，也才能提供訴諸改革的正當性。其次，要使得改革訴求從社會壓力轉成政策主張，時機的掌握無疑是重要的。**改革機會**是指政治體制內部的變遷，包括執政者、選舉規則、政府體制等方面的變革，使得改革推動變得容易。最後，**政治策略**也是重要的，其首要意涵就是要建立可行的改革聯盟，將所有的潛在獲利者組織起來，成為一股可以抑制保守力量反撲的力量。成功的改革往往是師出有名的，改革者也要賦與其行動相當程度的正當性，他們需要主動地創造改革的急迫感。政治領袖不能空等時機的到來，而是需要主動地設定改革的議程，排定不同任務的優先順序，並且按部就班地將局勢引導到理想的狀態 (Tarrow 1998: 44)。因此，一個成功的改革故事往往是有下列的腳本：在持續的社會動員之下，執政者精準地掌握重要的機會，採取適當的政治策略，以能達成改革的目標。

需要說明的是，前面的章節是採取社會運動的觀點，採取由下而上的角度來觀察環境抗議與政治體制的關係；相對地，這一章則是從執政者的角度來看整個廢核改革的歷程。在此，本章重視民進黨決策菁英在執政初期的行動，原因在於政黨輪替的前後構成了歷史制度論學者所謂的**關鍵時刻** (critical juncture) (Collier

and Collier 1991: 30-31)。關鍵時刻是特指一段劇烈變動的時期，舊有的制度已經失效了，未來制度形態仍是處於孕育之中。在這個轉折過程中，多種可能的方案彼此角力，最後所選擇出來的制度只是其中的一種可能。這項抉擇具有持續性的影響力，隨著新制度的逐漸鞏固，在一定時期之內產生了穩定化的作用。誠如 Mahoney (2000: 513) 所指出的，關鍵時刻的制度選擇是偶然的 (contingent)，因為先前的狀態並沒有事先排除了其他選項，更沒有預先決定了接下來的發展軌跡。偶然性的因素，例如政治局勢、行動策略在此時發揮了極大的影響力，共同形塑了後續的選擇。

本章分析執政者在這個時期的行動，因為他們當時的策略評估帶來了深遠的影響。廢核改革的失敗並不是一開始就先天註定的。事實上，在政黨輪替之後，社會動員與改革機會的要素都是存在的，真正的關鍵在於民進黨執政誤置的策略，不但沒有形塑出穩定的支持改革聯盟，反而提供對手有利的反制動員機會。從一開始拖延戰術到後來的冒進主義，民進黨對於改革大業的輕忽與草率斷送了反核大業的契機。

二、重新燃起的反核社會動員

台灣的民間反核運動最早可以追溯至八〇年代的中期 (見第二章)。自從 1996 年 10 月的核四覆議案通過之後，一連幾年來的反核攻勢受到嚴重的挫折。原先從 1992 年以來，每年的四、五月間都是反核的社會動員高潮，一方面核四案的預算要在立法院審查，民進黨立委常配合反核團體採取國會杯葛策略，另一方面，民間團體也利用這個時機發動一連串的陳情請願、絕食靜

坐、遊行等活動。基本上來說，在這個時期是有可能透過國會預算審查來終止核四的興建，尤其是在 1995 年底的第三屆立法委員選舉揭曉之後，國民黨的席次大幅減少，只以 3 席之差過半數。起源於一九八〇年代中期的台灣反核運動在九〇年代前半達到一個抗爭的高潮，核四問題也常成為執政黨與在野黨對抗的關鍵性議題之一。

在核四覆議案通過，不只是否決了原先在野黨團所提出來「廢止所有核電廠興建計劃」案，使得在立法院終結核四案的夢想破碎，更重要的，長期以來反核團體與民進黨合作的模式也受到衝擊。反核民眾開始不信任民進黨的政治承諾，而後者也公然指責反核團體是所謂的「暴力團體」(見第五章)。很顯然，在喪失一個可以獲勝的關鍵與反對黨的奧援之後，反核運動的動員能量降低了許多，其中一個明顯的指標就是反核遊行的參與狀況。下表所呈現的，是平面媒體所報導的歷年遊行人數。

表 8-1 年度反核大遊行參與人數之媒體估計 (1989-1999)

	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
中國時報	一千多	五千	五千	近四千	近三萬	一萬	上千	上千	近千	二千
自由時報	近兩千	四五千	五千多	五千	近二萬	近萬	三五千	上千	一千多	數千

說明：(1) 真正遊行人數是很難估計的。在此表中，我們是採用媒體報導時所描述的約略數字。

(2) 在 1998 年底，台灣綠黨為了選舉造勢而發動了一場「一二九反核大遊行」，主要是由其候選人與支持者參與。在此，我們並不將該次遊行納入。

儘管表 8-1 的估計是很粗糙的，但是從歷年的比較中，我們可以得到一個大致的結論：反核的社會動員是在九〇年代中期達到最高潮，而 1996 年之後，則是呈現低迷的狀態。很顯然，長期以來的動員並沒有獲得任何程度的成功，這對於社會運動的士

氣是不利的。一位反核參與者不諱言地指出，這樣人數稀少的遊行根本不是在「示威」，而是「示弱遊行」。⁴ 一直到民進黨取得執政之前，反核運動的能量是處於消耗的階段，除了意志堅定的良心支持者與運動幹部以外，大部分的同情者已經喪失了原先的熱情，不再投入這種沒有勝算的公共參與。簡而言之，對於整個反核運動而言，1996年的覆議案是代表一種政治機會的轉變，在失去了國會戰場與民進黨的奧援之後，社會動員的難度就增加了許多。

現在的問題在於：九〇年代末期以來低迷的社會動員是否影響了後來反核政策的成敗？關於這一點，我們應該先來看，新政府上台之後的反核動員情勢。在下圖中，我們整理了從1997年以後的反核抗爭事件趨勢。所謂的抗爭事件，我們是根據 Tilly (1981:76) 所謂的「抗爭性聚會」(contentious gathering)，也是指一種多人聚集的場合，他們提出與某些團體利益衝突的集體宣稱。在我們所收集到的資料中，抗爭事件包括了座談會、記者會、請願、遊行、絕食抗議、靜坐等形式。

從下圖 8-1 可知，2000年政黨輪替的事件徹底地改變了反核動員的政治機會結構。自從三一八選舉之後，反核動員的週期達到新的高潮。1997、1998、1999年的總抗爭事件分別是10、9、12件，但是到了2000年，這個數字則是躍升到了46件，而在2001年的前六個月中，也有24件之多。很顯然，擁核的舊統治者下台開啓了新的抗議空間，在新的政治局勢之下，越來越多的反核者開始認為其訴求是有獲勝的空間，動員的頻率也更加地密集。

4 自立晚報 1986/8/2。

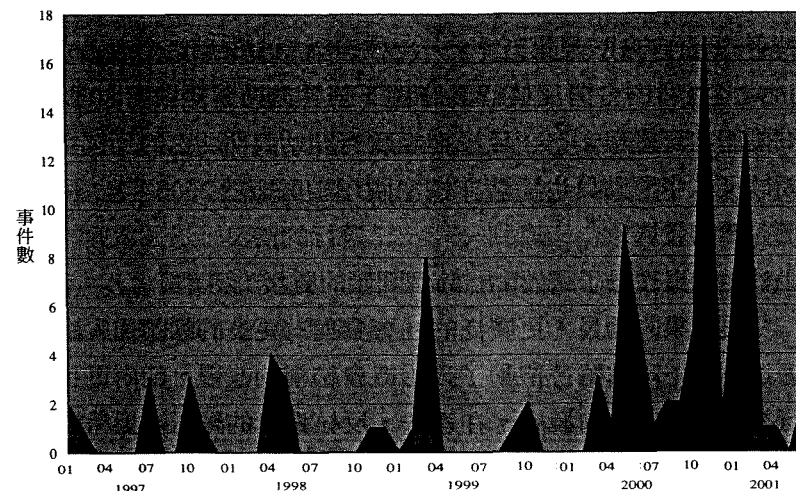


圖 8-1 台灣反核抗爭事件分佈圖 (1997/1-2001/6)

資料來源：中時電子報新聞資料庫

(<http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/ctsmain.htm>)。

因此，在新政府上台之後的一年之內，反核團體就發動了三次大規模的遊行(五一三、一一一二、二二四)，這種緊湊的動員更是前所未有的。此外，隨著核四存廢爭議的白熱化，反核的社會力量也跨越了空間障礙，開始越過淡水河蔓延到台灣各地。在一一一二大遊行前後，民間團體分別在高雄、台南、彰化、雲林、花蓮等地舉行集會遊行，⁵ 表達支持總統陳水扁與其廢核政策。即使到了新政府的反核改革即將撤守之際，南部的綠色團體仍在2001年初舉行多次的反核活動。⁶

事實上，隨著政治空間的開啓，參與反核聯盟團體的中層動員也呈現顯著的提升，這是指一種透過不同參與團體來動員其支

5 中國時報 2001/11/12-11/13。

6 中時晚報 2001/1/31、中國時報 2001/2/7、2/15、2/24。

持者的運作方式(見第五章)。反核運動的中層動員是透過成立於1994年3月的台灣反核行動聯盟，一開始時曾經號召80餘個民間團體共襄盛舉。⁷一旦民進黨政府開始表明明白的反核立場，新的反核中層動員也隨著非核家園行動聯盟於2000年11月成立而有新的發展。⁸一直到一一一二遊行的前夕，這個新興的中層動員組織更獲得了國內170餘個團體的聲援支持。⁹

更密集的動員、更廣泛的社會參與、更多的團體加入都意味著這一點：政黨輪替帶動了政治機會結構的改變，朝向更利於進行社會動員的方向發展。在過去，反核遊行的隊伍被拒斥於凱達格蘭大道，沒有國民黨的政府高層願意接見陳請代表；民進黨上台之後，反核人士與政府部門的溝通管道開始變得更為暢通，他們獲得多次直接會見政府高層的機會。當民間團體忙著反核遊行的籌備工作時，總統陳水扁更祝福大家活動成功平順。¹⁰

反核的社會動員變得更為容易，並不一定代表反核的政策就比較容易成功。換言之，從社會動員到政策之間仍是有許多的中介變項與不確定性。在廢核失敗之後，許多民進黨人士都在抱怨反核團體，認為他們並沒有給與足夠的支持後盾。一位熟識新政府高層的資深媒體記者就曾指出，

反核團體的奧援在新政府從事反核攻防戰中遠比所感受到的要少了許多、單薄稀少，甚至是少得可憐，這是遠超出黨政高層的想像。¹¹

7 自由時報 1994/4/1。

8 中時晚報 2000/11/8。

9 中國時報 2000/11/12。

10 中時晚報 2000/11/9。

11 訪談記錄，中國時報政治組撰述委員，2001/10/5。

從以上所呈現的證據，我們並不認為這種說法具有妥當性。實際上，台灣的反核運動歷經了幾年來的積弱不振，然而在2000年之卻呈現了前所未有的活動高潮。儘管如此，我們仍要強調，整體的民意對於民進黨驟然廢核仍是有質疑的。在媒體、政黨所進行的民調中，反核聲音始終居於劣勢。然而，從反核團體的動員來看，社會奧援是存在的，反核政策的關鍵在於執政者如何掌握既有的時機與採行的策略問題。

三、新浮現的改革時機

無疑地，政黨輪替是晚近台灣政治發展的最大變革。政權由擁核的國民黨移轉至反核的民進黨，對於反核運動本身就是一項有利條件。不過，建構一個真正能夠實現非核家園政策的改革機會則是涉及了更多面向，單純的選舉勝負只是開啓一線曙光。

首先，三一八之後政黨輪替也為台灣的政治版圖帶來了重整的效應。以少許差距落敗的宋楚瑜在選後組成親民黨，帶動新一波的國民黨分裂危機。進一步的政黨重組為長期以來的「民進黨反核、國民黨擁核」之政治僵局帶來破解的希望。

就親民黨而言，宋楚瑜本人在選舉之前並沒有對於核四問題表態。很顯然，儘管宋楚瑜與擁核的國民黨主流派分裂，但是他也明白在反核選票長期流向民進黨的情形下，即使提出反核的政見也不會有太多的作用。¹²在三一八之後的一段期間內，新成立的親民黨立院黨團也沒有堅持核四一定要興建的立場。他們更曾

12 在1999年時，宋楚瑜曾提到美濃水庫、核四廠等例子，他強調「只要人民不願意，任何事都做不成，遑論出賣台灣」，見中國時報 1999/6/27。

召開記者會，提出「核四興建交由全民複決」、「核四暫時停工」等主張。¹³事實上，一直到新政府正式高舉反核旗幟之前，親民黨儘管批評民進黨處理核四爭議的方式，但是始終沒有對核四案的最終定奪提出看法。反核團體間接地與一位親民黨籍曾任院長的立法委員接觸，他的態度則是明顯地反映出政黨輪替的現實，他也同意核四案應該辦公投。他更坦承，在過去，「受到了國民黨的壓力，所以通過了核四這個案子，其實自己也覺得很不安」。¹⁴作為從舊國民黨分裂出來的新政治勢力，親民黨一開始時沒有必要為核電政策背書。

在國民黨方面，面臨下台命運的技術官員如江丙坤、劉兆玄、王志剛等人，固然不斷強調核四政策一定要延續，但是他們的意見也不能保證所有的國民黨立委都會接受。在五二〇之前，反核團體曾經拜訪過若干國民黨立委，其中更有人明白地說，既然失去了政權，「只要行政院宣布停建，就只好這樣」。¹⁵事實上，在五月初的時候，當時仍是國民黨籍的立委趙永清提案「要求政院立即暫停核四興建工程」，很快地就獲得跨黨派的立法院永續發展促進會的支持，其中至少還有6位連署人是國民黨籍。¹⁶在當時國民黨的內部，除了確定要下台的人以外，很少人認為對於核四政策有堅持到底的必要性。

在反核陣營方面，除了民進黨本身已有既定的立場，新黨對於核四案也是持反對的立場。事實上，自從國民黨主流派與非主流派正式宣告分裂以來，出走的非主流派從未曾為核四政策背書

13 中時晚報 2000/5/3。

14 訪談紀錄，前台灣環境保護聯盟會長，核四再評估委員，2001/9/10。

15 訪談紀錄，前台灣環境保護聯盟會長，核四再評估委員，2001/8/1。

16 中國時報 2000/5/4。

過。從1993年台北縣長選舉候選人李勝峰、¹⁷1996年總統選舉的陳履安都是明白地表示反對核四興建。¹⁸甚至曾經在行政院長任內宣稱核電發電是「百分之兩百安全」的郝柏村，也避免在選舉中發表擁核言論，只是低調地表示要再審慎評估與研究。¹⁹至於新黨方面，早在1996年他們就揭示反對核四的立場，並且與民進黨立委聯手提議廢核動議。到了政黨輪替之後，新黨不但派代表參加經濟部所舉行的核四再評估會議，更在經濟部長林信義表態反核的當天(9月31日)，召開記者會，發表「新黨反核四白皮書」，列舉四大理由反對核四。²⁰

政黨輪替不只是執政者與在野者的角色互換，同時也帶來政黨重組的現實。對於核四案這個長久以來的政治僵局而言，這無疑是一道希望的曙光。雖然下台之際國民黨仍佔有國會過半的絕對優勢，但是其內部則是面臨了分崩離析的危機。至少在一段時間之內，沒有人可以預測到政黨重組這股力道的強度，而這一點正是新執政者可以透過政治策略來介入的面向。

其次，新浮現的改革機會也表現在台灣電力供應市場的再結構。自從九〇年代中期以來，國民黨政府開始推動電業自由化政策，將原先由台電公司一手壟斷的發電與輸、配電部門一分為二。在發電市場方面，開放若干額度給民間業者申請經營；至於輸配電市場，則仍是由台電來經營，並且向新的獨立電源供應者(independent power provider)以固定保證價格來收購。學者研究指出，台灣的私有化與自由化政策其實是一種資源的重新分配，更

17 台灣日報 1993/11/12。

18 中國時報 1996/3/10。

19 中國時報 1996/3/11。

20 工商時報 2000/10/1。關於新黨的反核四白皮書，見(http://www.moeaec.gov.tw/nuclear4/rpt14/par_02/index.htm) (2001/12/10)。

有利於大資本家的資源積累(張晉芬 1999)。基於同樣的理由，勞工團體也批評現行的私有政策是奪取國家資源，圖利政商資本(台灣勞工陣線 1999)。同樣地，新電力市場的遊戲規則也是有利於民間經營者，只要他們能夠獲得經濟部的評審通過，並且如期地設立新電廠與商業運轉，那麼他們就能夠享有長期而有利可圖的購電契約。基於這個理由，自從政府公告了民間電廠的成立辦法以來，國內各大財團(例如台塑、台泥、長億、長榮、亞泥、威京中石化等)紛紛參與申請。

一旦私人資本家有機會參與電力供應的市場，他們的利益取向就開始產生了微妙的變化。在過去，資本家希望取得穩定而低廉的電力供應，經常公開支持核四興建。甚至，在核四案預算審查的緊要關頭，工業總會、商業總會、工商協進會等團體還動員會員代表，響應國民黨的號召，走上街頭，向立法院請願。²¹等到資本家從憂心的電力消費者轉變成為受保護的電力生產者之後，他們就不再只是單純地要求政府部門投資興建電廠，相反地，資本家開始要求政府釋出更多的發電額度以供經營。因此，對於他們而言，核四案所規劃的 250 萬瓩不再是政府提供的好處，而是可以爭奪的大餅。台塑集團就是一個明顯的例子。台塑於六輕工業區的麥寮電廠最少就能提供 180 萬瓩，是獨立電源供應者中的龍頭老大。也因此，王永慶自從 1999 年開始，就公然質疑國民黨核四政策，要求政府開放更多的發電額度。值得注意的是，在王永慶首度公開表態當時，國民黨仍是執政黨，而且他所選擇的時機，則是在一場應民進黨中央黨部之邀請的座談會場合。²²很顯然，經營電廠的大資本家是一種潛在的反核四改革之同路人，取得了中央執政地位的民

21 《新新聞》(1994/6/26):33。

22 聯合晚報 1999/4/20。

進黨是有施展的空間。²³一方面，取得了電廠經營權的財團可以透過廢止核四案所釋出的發電量獲利，另一方面，新一波公告的民間電廠申請，以及後續的電力市場遊戲規則再調整，都可以拉攏更多的財團。換言之，潛在的改革機會是存在的，接下來的問題則在於改革者如何從事政治操作。

四、政治和解與核四約期決定策略的形成：從三一八到五二〇

基本上，在三一八勝利之後的陳水扁團隊是採取政治和解的穩健策略，這項基調一直持續到五二〇就職之前。在這段期間，最重要的兩項舉動，分別是提名唐飛為行政院長(3月29日)，以及阻止施明德與劉松藩在立法院發動院長改選的企圖(5月12日)。關於選後的內閣名單決定，陳水扁以國政顧問團的名義，避免民進黨的各派系勢力參與，並且透過任命一位國民黨籍人士的方式，形成了一個總統府片面主導的「全民政府」路線。這項決定為未來的核四改革埋下兩個不確定因素。首先是唐飛個人對於核四案的態度，最早在閣揆人選曝光的第二天，唐飛就明白指出，核四與美濃水庫等爭議應由立法院來決定，行政院只是執行單位。²⁴唐飛與後來民進黨意見的落差也提早為全民政府宣告破局。其次，排除了民進黨勢力介入籌組新政府的過程，陳水扁也

23 這並不是說，反核人士都是毫無批判地支持現行的電業自由化政策。反核陣營中，也有批判民營電廠的呼聲，他們反對公用事業的私有化，因為國營事業比較不敢公然違背現有的環境法規。

24 中國時報 2000/4/1。

造成執政後在政策協調上的困難。最早在選後一個月內，民進黨祕書長吳乃仁就不諱言，民進黨不是執政黨。²⁵ 也因此，民進黨的中央黨部、立院黨團、各執政縣市首長往往不能在第一時間清楚掌握府院的決策方向，以致於在後來推動反核改革過程中，無法進行整體的配合與協調。

在立法院方面，陳水扁並沒有採取 1981 年法國密特朗的策略，亦即在贏得了總統大選之後，立即推動國會改選，以順勢取得雙重的執政優勢 (Sasson 1996: 546)。陳水扁不支持立法院既有生態的改變，也阻止了民進黨與親民黨聯手發動院長重選的攻勢。這項決定是基於穩定政局的考量，但是同時也抑止了選後政黨重組的幅度。如果施明德能與親民黨聯合發動攻勢，爭取立法院的領導權，無論成功與否，國民黨勢必面臨更嚴重的分裂危機，而國會的席次也將重新分配。如此一來，後來的民進黨政府也許就不會深陷國會少數黨的窘境，²⁶ 以至於推動反核改革時面對強大的國會反對勢力掣肘。

在核四議題方面，忙著籌組全民政府的陳水扁團隊維持既有的和解、穩健基調，避免對於這項政治承諾表示明白的立場。在五二〇之前，陳水扁本人對於核四問題只發表過兩次原則性的談話。一次是在 5 月 4 日，他指出，「做為全民總統，必須聽人民的聲音，其中也包括政黨的聲音，但政黨的聲音不能抵觸違背人民的聲音」，原因在於「總統的權力來自人民，政黨為人民服務，所以人民最大」。²⁷ 其次則是在 5 月 9 日，他表示「核四興

25 中國時報 2000/4/22。

26 在五二〇當時，立法院一共有 221 席，其中民進黨團佔 68 席。隨後，由於李應元赴美任職，施明德退出民進黨，黨團只有 66 席，而總席次為 220 席。

27 中時晚報 2000/5/4。

建與否，除了講求實質正義外，也要兼顧程序正義」。²⁸ 這兩次的談話都是強調要重視非民進黨的聲音，也就是說，更慎重地評估是否要執行競選承諾，立即廢除核四計劃是排除在外的選項。無疑地，這些談話是符合當時採取的政治和解策略，不主動挑起重大的爭議案。然而，也同樣在這段期間之內，反核勢力的政治運作則是十分積極，他們試圖向即將執政的陳水扁團隊施壓，要求立即實現反核支票。這些反核勢力包括原有的民間綠色團體、民進黨立院黨團、林義雄與中央黨部、立法院跨黨派的永續發展促進會、台北縣政府、若干反核的監察委員等，他們分別提出了幾種不同的反核策略，其中包括下列的提案：

(1) 在核四預定地改設置其他類型的發電廠

長期以來，國民黨政府一直以電力供應不足的理由來強調核四興建的必要性，而反核的民進黨也不斷地宣稱是「反污染、不反商」或「反核、不反電」。因此，對於民進黨而言，一個可以操作的策略即是在核四預定地設置其他污染性較低的發電廠。民進黨立院黨團邀請各反核學者會商，在 5 月初提出了一份《廢止核四評估》，提出天然氣電廠的替代方案 (民進黨 2000:39-47)。一些民間團體也提議，以甲醇電廠來取代核四。²⁹ 儘管任何型式的電廠開發仍會造成環境破壞，貢寮漁民也不一定能夠接受，³⁰ 但是這種策略的好處是淺而易見的，避免挑戰「電力應無限成長」的觀念，將爭議範圍縮小至核能發電與非核能發電的對立。

28 中國時報 2000/5/10。

29 工商時報 2000/5/28。

30 一位筆者訪談的反核運動者十分不滿這種替代方案的提法，他指責這些提議教授，「他們不了解貢寮居民也會因此而反彈」。訪談記錄，綠色公民行動聯盟總幹事，2001/7/12。

(2) 以行政裁量權來拖延核四工程興建

同樣在五月初，台北縣政府縣務會議決定，向大法官會議聲請釋憲案，反對國民黨中央政府利用《建築法》第98條，將核四列為特種建物，規避縣政府審查。³¹事實上，早在一年之前，反核態度積極的台北縣政府也試圖以有限的行政裁量權來阻止進行中的核四工程。在那時，縣政府是以省政府所提供的衛星航照圖認定台電工程部門濫墾，違背《水土保持法》，罰款30萬元並停工2年。³²然而，台電公司有原能會的靠山，悍然拒絕承認其效力。除了《建築法》、《水土保持法》以外，《環境影響評估法》也可以用來阻擋核四的興建。在1994年底通過的環評法第28條規定，「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行」。換言之，新政府是有法源依據可以要求台電補行環評程序。關於這一點，一位環保署高級官員也不諱言，這一條即是「核四條款」，是由於當時反核立委特別要求，行政部門不得不接受通過的規定。³³環保署長林俊義在就任不久後的記者會，表示環保署將評估依法要求經濟部重評核四環評的可行性。³⁴因此，即使是根據既有的法律，核四是否能如期完工，仍是有變數的。

(3) 透過監察院體系來調查核四弊案

31 中國時報 2000/5/3。

32 自由時報 1999/4/23。

33 訪談記錄，環境保護署綜合計劃處處長，1999/4/13。

34 中國時報 2000/5/24。

從很早以來，反核人士就懷疑核四涉及許多龐大的政商利益。在國民黨政府時期，儘管行政部門一直為核四案護航，監察院仍是對此分別提出三次的糾正案，分別針對環境影響評估程序（1995年9月）、建築執照發放（1999年4月）、未查報預定地的古蹟（2000年1月）。³⁵這些糾正案在提出之後，實際上並沒有獲得妥善的處理，相關單位並沒有重新補行程序或是採取事後的補救措施。越到晚近幾年，反核團體也開始將陳情的對象指向監察院，企圖運用這個新開啓的政治場域。此外，也有些監察委員也對反核運動抱持著同情的態度（如馬以工、康寧祥、黃煌雄），十分關心核四計劃的進程問題。事實上，在五二〇前夕，就有監察委員提案調查核四建廠過程是否涉及不當佣金。³⁶核四計劃本身是充滿各種的行政程序瑕疵，這些低層次的爭議是有可能被進一步擴大處理，甚至將其中的違規事項完全揭露，其引發的作用是不會亞於直接挑戰核能發電的正當性。

(4) 推動公民投票終止核四興建

在以往的反核抗爭中，透過公民投票來表達住民反對核電廠的意見，是一種常採取的運動策略。歷年以來，貢寮鄉（1994年5月）、台北縣（1994年11月）、台北市（1996年3月）、宜蘭縣（1998年12月）都曾以各種名義舉行核四公投，結果都是反核意見多於擁核意見（見第九章）。然而，以往由民進黨執政的地方政府來舉行的公投不但沒有獲得中央政府的承認，更重要的是，這些公投沒有法源依據，因此，其結果只能用來宣稱反核民意，而

35 關於核四環評的糾正案，見聯合報 1995/10/18。關於後兩次的糾正案，見中華民國政府公報電子查詢，(http://readopac.ncl.edu.tw/cgi-bin/ncl10/m_ncl10) (2001/12/10)。

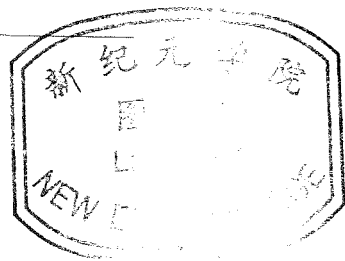
36 中國時報 2000/5/9。

沒有法源上的效力。在民進黨取得政權之後，以林義雄為主的反核勢力也主張在半年內舉行公投，³⁷ 這種看法也獲得一些非民進黨的立委所贊同（如親民黨）。誠如學者所指出，公投的機制是一種化解朝野爭議的民主程序（吳介民 2000），對於民進黨政府而言，如果反核的訴求可以透過民意而再度展現，那麼改革的正當性無疑就會增加。然而，公投策略卻有兩個困難需要克服，一是關於法源的問題，其次則是關於勝算的問題。執政者要推動公投，不太可能在沒有法律依據的前提下冒然採取行動，而且要使公投立法成功則必須試圖與統獨問題脫鉤。其次，儘管聯合報在 1999 年 4 月間所做的一份民調顯示，反核民意首度在十年來超過擁核民意，³⁸ 但是許多民間團體、新聞媒體在 2000 年三一八之後的調查結果卻顯示，擁核的支持者遠多於反核者。關於這一點，主張公投最力的林義雄也指出，要確保反核運動能在公投之役中勝出，宣導的工作是不可避免的。³⁹ 因此，新政府得透過新取得的權力，全面宣傳非核理念。

(5) 在立法院推動廢核議案

核四案既然是立法院通過的預算案，那麼由立法院來提出撤銷，則是最名正言順的事了，這也是涉及最高難度的政治操作。前面提到，當時仍是國民黨籍的趙永清立委曾經在五二〇之前發動提案反對核四。他所提的連署案最後獲得朝野立委 43 位的支持，但是在國民黨團的強力運作下，最後胎死腹中。⁴⁰ 很顯然，要使得廢核動議能在立法院通過，就需要推動幅度更大的政黨重

37 中國時報 2000/4/30。
38 聯合報 1999/4/23。
39 中國時報 2000/4/30。
40 中國時報 2000/5/5。



組，關於這一點，乘著選戰勝利氣勢的民進黨其實掌有主動權，他們可以透過立法院院長的改選，來重新訂做一份他們想要的國會政治版圖。

上述的這五種反核策略的著眼點各有不同，由 (1) 至 (5) 的順序，我們可以看到困難程度是遞增的，所涉及的結構改變也是越大的。需要再度強調的是，這些戰略布局都是在五二〇之前就提出來的，除了 (5) 以外，其他的方案都可以在新政府上台之後再採用，而且彼此不相互排斥。一直在正式就職之前，陳水扁團隊仍是保持一貫的保守策略，既不明確表示對於核四的態度，也沒有對核四案採取任何的改革前置步驟。據筆者訪談的結果，許多反核勢力不斷地在五二〇之前運作，試圖在眾所矚目的總統就職演講中，明白宣示非核家園的理念。社會各界包括在野黨與反核團體要求他們表態的力量很強，但是他們卻毫無所獲（陳水扁 2001: 156）。很顯然，陳水扁團隊將維持政治安定視為首要任務，改革的議程則是向後推延。

民進黨在確定了這種穩健的執政路線之後，也要向原先的支持者與反核團體有所交待。在五二〇之前，他們作了一項影響重大的決定，即是就職後三到六個月內收集考察各項資料，並且明確宣示核四是否續建。這種約期決定的提議最早是由內定的經濟部長林信義在四月中旬所提出的，在上任前，他也多次宣示同樣的立場。⁴¹ 很顯然，約期決定的作法成為了民進黨政府的共識，這也是後來經濟部舉行核四再評估會議的用意。這種慎重的處理態度一方面反映了民進黨對於核四實際狀況的不了解。這也顯示

41 中國時報 2000/4/15、5/1、5/4；中時晚報 2000/5/2。

一種新執政者試圖延長戰線的策略，以期待或製造一個更好的反核時機。然而除了順勢拖延之外，更重要的面向則是在於，這種策略不智地設定了一個攤牌的時間點，而到底那個時候的政治氣氛會是如何，則是無法意料的。約期決定的作法等於是將掌握時機的發球權拱手讓出，執政者主動地放棄了「政治主動」，為未來設下了一個定時炸彈。

簡而言之，民進黨政府正式組成時，他們為自己設定如此的戰略佈局：(1).一個不穩定的陳唐體制，尤其是唐飛對於廢核持保留的態度；(2).黨與執政團隊缺乏緊密的協調運作；(3).國會少數黨的事實，在未來的各項預算與法律案上將面臨極大的壓力；(4).約期決定核四存廢問題，將決戰點設定於未來的某一刻。這些作為都是符合政治和解的考量，試圖穩定選後的政局。

五、核四再評估與擁核勢力的動員

民進黨政府上任前所宣示的約期決定，到後來就成為經濟部的核四再評估委員會。委員會名單由經濟部決定，其中包括6名中央政府與地方政府的官員代表、5位反核專家學者、5位擁核專家學者、4位政黨代表。⁴² 從委員的組成來看，新政府對這個再評估會議的定位是在於專業性與政治代表性。由於國民黨與親民黨不承認這個評估會議的效力，拒絕派代表與會討論，⁴³ 因此，政黨代表只有民進黨與新黨出席，使得政治代表性的作用並不充份。如此一來，再評估會議只能強調專業性，在這一點上，經濟

部很謹慎地兼顧不同立場的對等性，希望能營造專業人士的對話空間。事實上，有些反核團體在籌組過程中，曾向政府要求保留名額給貢寮代表，以將地方民意納入，但是經濟部以專業的理由回絕這項要求。⁴⁴ 民進黨政府對於核四案有一個設想，他們認為過去國民黨將核四諸多問題隱瞞，在資訊不公開的情況下，許多人片面接受了台電的擁核論調。因此，基本上來說，核四評估委員會的構想是以專業對話，來揭露、比較核四案的事實原貌。

從6月16日到9月15日期間，再評估會議一共進行了十三次。然而，除了這種專業性的評估與討論以外，新政府並沒有再以其他的策略來推動反核。換言之，在這關鍵性的三個月之中，有能力掌握主動權的新政府白白地讓機會流失，將時間浪費在無盡的資料核對、數據比較與立場重申。

在再評估會議進行的過程中，的確是出現了經濟部所希望見到的專業對話。從事後的會議記錄來看，擁核與反核的代表分別就自己擅長的領域發言，不時出現針鋒相對的場面。這些對話是無法改變對方的既定立場，儘管雙方委員每次都符合林信義的期待，「以理性、冷靜、客觀、專業的態度，重新慎重地檢視這個可能會深遠地影響後代子孫的重大議案」，⁴⁵ 但是最終的共識仍是很難達成的。就算台電公司配合要求，提供了核能發電成本、後端處理費用、風險評估項目等資料，但是幾乎每一筆數據都產生更大的爭議。一位反核的再評估委員就指出，「[台電]這些人很好辯，如果我指出一點不對，他們可以回寫一

42 中時晚報 2000/6/12。

43 工商時報 2000/6/17。

44 訪談記錄，綠色公民行動聯盟總幹事，2001/7/12。

45 引自經濟部長林信義在第一次核四再評估會議的主席致詞，見 (<http://www.moeacc.gov.tw/nuclear4/meeting1r.htm>) (2001/12/10)。

本來指責我」。⁴⁶ 因此，對於核四再評估的討論就往往在這樣反覆的駁斥與反駁斥之間進行。

在這個過程中，值得注意是主持的經濟部長之角色。爲了能夠讓雙方都能坐下來談，而不只是來背書而已，主辦單位當然要扮演中立的角色，並且不預設立場。經濟部需要表現出尊重議事規則與自由討論的態度。但是對於一個改革者而言，除了表面的尊重以外，更重要的任務則是在於組織一個支持廢核的改革聯盟。再評估會議既然是擁核與反核共同出席的場合，這也提供了重新劃分敵我戰線的可能性。根據筆者訪談的結果，再評估委員都一致指出，林信義與主辦單位在議事主持上的中立性。就這一點而言，一位受訪者指出，

主持的部長或次長都算是表現不錯。⁴⁷

同樣地，另一位受訪者也說，

我在事前也不知道林信義會宣布廢核……有一次在評估會後，林信義請大家吃飯，他說會再面見阿扁，討論核四事宜，他那時也沒有說要反核與否。他只是向大家說，大家辛苦了。⁴⁸

這也就是說，即使是反核的同路人也沒有在會場上或私底下得到任何的進一步訊息。事實上，關於這一點，代表民進黨參與的立委也坦承，

我覺得，在整個十三次會議中，包括我自己都一直不太確定經濟部長是否真的支持停建。這一點，包括我們民進黨其他的人

46 訪談記錄，國立台灣大學公衛系教授、核四再評估委員，2001/8/23。

47 訪談記錄，前台灣環境保護聯盟會長、核四再評估委員，2001/8/1。

48 訪談記錄，國立台灣大學公衛系教授、核四再評估委員，2001/8/23。

士都有不確定性，我們都會擔心，經濟部長是不是了解民進黨的反核政策。相對來看，經濟部長在會議中，表現得很稱職，因為他是一個會議的主持人，本來他就是少表示意見，而多聽其他的意見。⁴⁹

因此，三個月來的會議就以一種「爲專業而專業」、「爲討論而討論」方式進行，表面上宣稱的理想是達到了，但是也僅止於此。核四再評估會議追求專業性的討論，結果專業性的期望反而成為目的本身，而且被認真地維持到最後。到了9月15日結論的會議，在主辦單位極力居中協調下，擁核與反核的代表共同發表了四點原則性的「共識」，但是卻沒有明確指出核四爭議的未來方向。⁵⁰

核四再評估會議的構想原本是以時間爭取空間，新政府希望能在政局穩定之後，再來處理核四問題。在第二次會議中（6月23日），與會代表決定了接下來的十個討論議程以及每週開會一次的原則，⁵¹ 因此，確定了九月初是評估終止的日期。如果根據林信義上任前所宣示的三到六個月的評估期限，這個時間點是算早的，然而，也正是在這個時候，第四屆立法院第四會期開議（9月1日），執政黨面臨了上任以來第一次的預算審查壓力，核四定時炸彈的引爆點正巧遇到了新政府最脆弱的時刻。

新政府將全部精力放在順利辦完再評估會議的議程，事實上，越到了晚期，擁核勢力的社會動員也更加頻繁。9月5日，中國工程師學會舉行記者會，邀請核工專家與日本地方政治人

49 訪談記錄，民進黨立法委員、核四再評估委員，2001/9/21。

50 工商時報 2000/9/16。

51 引自核四計劃再評估委員會第二次會議記錄，見 (<http://www.moeaec.gov.tw/nuclear4/meeting2.htm>) (2001/12/10)。

物，宣傳日本生產的核電設備安全可靠。⁵² 全國工業總會在9月11日公佈了會員的調查報告，結果超過八成的受訪會員贊成核四續建。⁵³ 在同一天，立法院法制局也完成了評估報告，指出行政院片面宣布停建的可能法律問題。⁵⁴ 反觀新政府方面，既然宣示將舉辦一個公平、客觀又專業的評估會議，其他推動廢核改革的相關措施就無法推動，否則將會影響會議的「公信力」。在這段期間，反核團體也不斷地透過公開的陳情會見，或私底下的溝通管道，向新政府建議採取低層次的行政裁量策略，調查核四案以往的行政瑕疵與利益輸送。一位與新政府關係良好的受訪者就如此表示：

在行政院裡頭，我有一次問張俊雄，你們可以從監察院的糾正案來處理這個案子，但是他都不知道，也沒有看過。我是覺得，這個決策的資訊，雖然我們有儘量 pass 過去，但是資訊至某一處就被停掉了。我們向新政府說了很早，很顯然是沒有到達張俊雄這個層級。最主要的原因是行政層級沒有到院長，他們沒有真正思考過這個可能性。⁵⁵

簡而言之，執政後的四個月內，民進黨政府仍是維持了以**拖待變**的消極策略，一部分原因是他們仍想抱持著「先安定、後改革」的戰略構想，另一部分原因在於力圖將核四再評估會議「完滿落幕」。誠如陳水扁 (2001: 157) 事後所指出的，「當時，唐院長和林部長都有共識，就是先讓總預算通過，把核四問題和總預

52 工商時報 2000/9/6。

53 工商時報 2000/9/12。

54 中國時報 2000/9/12。

55 訪談記錄，前台灣環境保護聯盟會長、核四再評估委員，2001/8/1。

算脫鉤，不必急著做決定，等到年底再說」。然而，越是到了9月中旬，立法院的開議一步步地壓縮了民進黨的策略選擇空間，同時擁核力量也開始集結，一旦新政府揚起反核旗幟，他們就會全力反撲。

六、擁核勢力的攻勢與冒進改革策略的形成

核四再評估會議如期結束，但是卻只有模糊的「共識」，到了這時，政府則是面臨了更大的表態壓力。新政府的設想是，先由經濟部下屬單位來評估，接下來還有部長以及行政院層級的討論，然而社會輿論並不是如此看待，既然再評估，人民就期望有明確的結果。最早在再評估會議結束的前兩天，行政院長唐飛就感受到表態的壓力，主張應力求周延，將再評估報告供社會大眾與專家學者再度討論，並不必要在短期內決定。⁵⁶

另一方面，也是由於立法院會期開議，以國民黨為首的在野黨團決定利用人數的絕對優勢採取焦土抗爭策略，將總預算案與核四案掛鉤。在野黨揚言，如果新政府不對核四案明確表態，那麼總預算就不可能過關。在9月15日與19日，在野黨以編列浮濫為由，總預算案兩度被退回程序委員會。⁵⁷ 在野黨的為難顯然是著眼於全民政府體制的最脆弱環節，蓄意挑起陳唐體制對於核四問題的不同態度。早在唐飛就任前，他就明確表示對於民進黨的反核立場抱持相異的態度。隨著再評估會議落幕與立法院會期

56 中國時報 2000/9/14。

57 中時晚報 2000/9/15，中國時報 2000/9/20。

的開始，行政院背負著為預算護航的壓力，希望能避免引發立法院方面更大的阻力。換言之，正是由於在野黨的預算攻勢，使得唐飛決定改變新政府上台以來的拖延戰術，希望能以續建核四來化解在野黨將核四與總預算案掛鉤的企圖。對於此，唐飛採取了軟硬兼施的手法，一方面，他提出「以核易核」的觀點，希望能以核一、核二廠的提早除役來換取「安全性較高」的核四廠續建；另一方面，他也向民進黨喊話，透過立法院質詢的場合，表示如果總統府不能接受他支持續建的立場，他只好請辭。⁵⁸

對於反核團體與民進黨而言，唐飛的「以核易核」說是完全不能接受的，他們所要求的是廢除核四，而且這項訴求與先前的核電廠除役是沒有關係的，因為建於七〇年代的三座現有核電廠本來就接近法定的除役年限。然而，唐飛則認為這已經算是一種讓步，至少承認民眾對於核能的憂慮。如此一來，唐飛與民進黨開始出現了明顯裂痕，民進黨高層對於唐飛的公然批評也開始浮上檯面。

也在這個同時，為了回應社會各界對於核四再評估「有議無決」的失望，總統陳水扁也開始透過公開談話，表明個人對於核四案的反對態度。在9月16日，他表示，「核四不應被矮化為經濟問題，而是一個良知與安全的問題，在核廢料無法處理的情形下，這一代有沒有權力為幾百年後的子孫決定命運的問題」。⁵⁹在9月22日，他更進一步表示，「核四興建不單只是從能源問題，而是良心、道德與選擇的問題。他強調核廢料的終極處理，台灣是否有能力解決，我們不能把問題推給未來，也無權決定子孫他們的命運與生活環境」。⁶⁰這幾次談話點明了新政府的立

58 中時晚報 2000/9/18。

59 中時晚報 2000/9/16。

60 工商時報 2000/9/23。

場，更重要的在於將反對的論述提升到良心、義務等倫理學的層次。再評估會議的正當性是建立在專業性之上，但是卻沒有辦法達到「客觀的」反核共識，相對於此，陳水扁的高度道德化言語則是將反核戰線提升到「良心與貪婪」的對抗。訴諸於康德式的定言律令 (categorical imperative)，不只是反映了民進黨政府所感受到的急迫壓力，同時也進一步窄化了政治策略的選擇空間。

總而言之，再評估會議所設定的定時炸彈如期引爆，全政府先天註定的溝通協調不良產生嚴重後遺症，民進黨中央黨部、立院黨團、行政院與總統府之間出現了步調不一致與相互批評的情形。在這個節骨眼上，批評唐飛對於核四「游離不決」的聲音不只來自於在野黨，連民進黨也不諱言公然批判。在野黨看準了這一點，挾持總預算案以深化全民政府內部的矛盾。隨著陳水扁反核態度的日益明顯化，一種可以稱為冒進主義 (adventurism) 的改革策略逐漸形成。冒進主義是指無視於客觀條件的限制，冒然採取幅度過大的運動路線。事實上，這裡所謂的客觀條件也是新政府在一一八以來的策略所造成的，為了確保政局穩定，新政府並沒主動建構一組支持廢核的政治聯盟。從一一八到九一五的六個月以來，擁核與反核的社會版圖並沒有因為民進黨執政而改變，反而將動員的主動權拱手讓給了擁核勢力。

面對黨內外的壓力，新政府決定提前發難，改變上任以來的拖延政策，採取政治主動高舉反核旗幟，並且將問題丟回給在野黨控制的立法院。在這個時間，經濟部長林信義的一段訪談最能表示這種冒進主義的心態：

去過北京王府井的人都看到那裡到處都是腳踏車，站在街口根本不知道該如何過街，最好的過街方式就是閉著眼睛走過去，腳踏車自然會讓去。面對核四問題，我也是這樣的心情。⁶¹

在當時，民進黨高層評估局勢，已經是演變至「當亂不斷，反受其害」(陳水扁 2001: 157, 167)。9月30日，經濟部長林信義召開記者會表示，已經向行政院長唐飛建議停建核四，而核一、核二、核三廠也將在2025年全部除役，不再更新核電機組，在此之後，台灣將正式邁入「非核國家」的行列。在答覆記者的問題時，林信義強調反核是他的「理想與價值觀」，是「對得起國家、人民及自己的良心」。⁶²四天之後，行政院長唐飛正式向總統府請辭，全民政府正式宣告瓦解。

七、冒進路線與鬆散的改革聯盟

從專業性到道德性，林信義的廢核宣言也是順著這個發展脈絡而來的。他的宣示主要有兩點：一是核四工程立即停建，二是先前的三個核電廠如期除役，並不更新機組。關於第二點，儘管反核團體很早就要求台灣現有的核電廠要如期除役，但是這項主張在當時並非一定要提出來的。原因正在於沒有任何一個執政者能夠設想到25年之後的能源政策走向，因此，強調這一點也顯示執政者試圖將改革宣稱的範圍擴大，以壯聲勢。關於第一點，也就是最重要的核四興廢議題，到了這個時候，民進黨政府已經決定以「消極不執行已編預算」的方式，來終止核四工程。原因在於立法院的少數事實，使得提出廢核特別法，或提出重大政策變更案都不可能獲得國會通過。⁶³民進黨政府已經體認到國會劣勢的政治事實，他們

61 中國時報 2000/9/16。

62 中國時報 2000/10/1。

63 中國時報 2000/9/21。

既然無法取得專業性的反核背書，只得透過行政手段來迂迴繞過立法院的監督。這種高政治性的處理方式也種下了一個可能性，亦即敵手有可能以同樣政治化的手段來回敬。

林信義的反核策略還包括一項十分重要的替代方案，即加速開放北部民營燃氣電廠，以彌補停建核四所遺留下來的250萬瓩電力缺口。民營電廠方案除了安撫人心，保證電力供應無虞以外，更重要的在於，可以培養一群能夠從核四停工中獲利的業者。根據經濟部的資料，至少已經與台電簽訂購電合約的天然氣電廠有長生、長昌(長億集團)、嘉惠(亞泥集團)、新桃(長榮集團)、國光(中油)、星能、森霸(台汽電)，未來還有更多的額度可以開放給民營電廠來提供(經濟部2000:4,16)。民營電廠的政策其實可建構一群商業利益集團，以強化反核陣營的力量。然而，一直到民進黨政府決定撤守廢核陣線之前，新的第四波民營電廠申請辦法仍未公告，上一次申請是在1999年1月，也就是在民進黨上台的前一年。⁶⁴這也就是說，民進黨的反核態度明朗化之前，他們並沒有試圖改變資本案對於核四問題的看法。大部分的企業仍舊是沒有保障的電力消費者，而非受保護的電力生產者，所以他們對於核四仍是採取支持的立場，這一點也反映在九月初的工總會員調查結果。等到林信義宣布廢核四之後，經濟部方面並沒有加速開放民營電廠，宣稱要立即採取的加速電業自由化，也沒有獲得執行。當林信義在十月初與工業總會面時，他就受到了很多業者的強力質疑，使得民進黨的反核改革面臨很大的阻力。⁶⁵

冒進的改革路線越過了建立政治聯盟的前置工作，而將改革成功的希望建築於誇大而不切實際的主觀企圖。這一點也表現在

64 經濟部公告，見(<http://www.moeaec.gov.tw/promulgate.htm>) (2001/12/10)。

65 中國時報 2000/10/4。

民進黨政府如何面對「舊官僚」的問題。自從五二〇以來，民進黨開始發現許多的改革政策受到舊體制的束縛，無法全面開展，因此，「新政府、舊官僚」的難題很早已注意到了。在核四議題方面，新政府自始也明瞭龐大的利益共生集團，其中不少是寄生於政府的文官組織之中。在林信義高揭反核旗幟之前，經濟部、能源會、原能會、台電等系統都是舊政府時代遺留下來的型態，並沒有在人事上大幅度更動。事實上，也由於前一個時期的再評估會議，他們的擁核「專業」意見獲得了尊重，其力量也被原封不動地保留下來。等到九三〇的攤牌之後，我們看到這些核擁集團不斷地透過媒體來放話，否定廢核替代方案的可行性，批評、反駁甚至是羞辱上級長官的情事。誠如一位民進黨中央黨部人士所指出的，「從來沒有一個經濟部長，像林信義這樣被舊官僚、下屬這樣拉扯。幾乎部長的每一句話、每一句數據，通通被下屬修理」。⁶⁶無疑地，這樣的發展是不利於廢核政策，政府的威信也受到很大的打擊。其實，民進黨並不是沒有辦法改變舊官僚的結構。如果新政府上台之初能夠宣示調查核四弊案，擁核的舊官僚勢力必然會萎縮。其次，民進黨也可以透過人事任命權，來整頓原有的擁核勢力版圖。在2001年3月的核三廠事故之後，行政院指派國科會專案調查疏失，並且議處原能會與台電的失職責任，⁶⁷台電的總經理與董事也因此被撤換，⁶⁸只不過，那時核四續建已經成了定局。新政府廢核政策的第二個策略失當之處，即是將改革官僚與廢核四的邏輯順序錯置，使得舊勢力獲得了反撲的機會。

66 訪談記錄，民進黨中央黨部政策會副研究員，2001/7/25。

67 自由時報 2001/3/22。

68 工商時報 2001/3/28。

冒進路線的第三個失策則是在於忽略了改革的宣傳，而將政治力的運作置於非核理念的社會宣導之上。早在五二〇之前，主張公投人士就強調政府宣導的重要性，唯有如此，才能抵銷長期以來台電的擁核宣傳。事實上，在林信義宣布廢核之前，各新聞媒體 (TVBS、聯合報、中國時報) 所進行的調查都顯示擁核民意佔了上風。在民進黨上台後，為了推動公平而中立的再評估會議，行政部門只是消極地期待更多與更開放的資料呈現，卻沒有主動地宣傳、引導民意的走向，使民眾對於核四有進一步的了解，建立更廣泛的社會民意支持。既然在「專業上」，民進黨政府無法取得廢核的結論，「信仰」、「良心」等浮誇的道德語言就成為反核行動的號召。很顯然，這些理由是薄弱的，如果反核真的是一種宗教情操 (通俗的話是叫做神主牌)，如何可能說服其他的「異教徒」？事實上，一直到了張俊雄正式宣布停建核四之後 (10月27日)，政府方面的反核文宣才出現於傳播媒體。到那時，核四的朝野對決勢態已經形成，遲來的宣傳不再是號召改革的聲明，而是政府的自我辯護。等到朝野正式為核四案攤牌，民進黨政府白白地浪費了四個月多的時間，而沒有創造出「改革的急迫性」。

在民進黨中央黨部方面，由於黨部與執政的府院協調問題，一直沒有辦法準確地掌握政府的反核議程。最早在八月初，中央黨部就有一位政策會專職人員出席再評估會議，並且收集核四議題的資料。⁶⁹儘管反核是民進黨既定的主張，而且在三一八之後，民進黨對於這個立場也未曾出現任何動搖，但是在正式宣布停建之前，黨版的反核說帖與文宣都沒有出現。一直到十月底，

69 私人電子郵件通訊 (2001/9/25)。

民進黨中央才緊急召集各單位，成立「反核四工作小組」，以對抗台電公司二十年來的單方面宣傳。⁷⁰一位黨務工作人員就描述當時的狀況，「我們那時在趕文稿、文宣，我們也認為時間很趕，一直到宣布那一天 [10月27日]，我們才將文稿趕完。我們作為黨部的幕僚，當然不希望在什麼資料都沒有準備完全之前，就宣布廢核」。⁷¹反核決定早於反核宣傳，民進黨政府註定面臨排山倒海而來的社會質疑。

總之，冒進主義路線忽略重要的前置工作——建立強大的政治聯盟與分化敵人，反而將改革的訴求極大化，造成一種「全勝或全輸」(all or nothing) 的情境。在揭示反核立場之前，民進黨政府其實可以攏絡私人資本、打擊擁核舊官僚、進行反核社會宣傳，但是這些措施都沒有採取，客觀局勢並不是有利於新政府的改革。鬆散而脆弱的改革聯盟使得新政府陷入馬基維里所指出的改革者困境：舊勢力好整以暇，準備蓄勢反撲；而新的受益者卻是沒有組織的，他們對於改革並不抱持寄望。如此倉促形成的反核改革是不可靠的，不但難以達成目標，更有可能危及執政者的地位。

八、廢核政策的撤退與潰敗

從唐飛下台之後 (10月3日)，新政府反核態勢已經昭然若揭。儘管林信義聲明他的反核立場只是提供行政院參考，最終的

70 中國時報 2000/10/27。

71 訪談記錄，民進黨中央黨部政策會副研究員，2001/7/25。

決定權仍是在後者，但是一般大眾與朝野勢力都已經知道新政府的底牌了。社會期待核四爭議能夠儘快明朗，反核與擁核的勢力都期待決戰早日到來，這也更進一步壓縮了新政府策略空間。因此，從10月3日的經濟部記者會到10月27日的行政院宣示的發展並不出人意料。

在這一段時期內，新政府本身也犯了幾個技術性的疏失。首先是政府內部的協調問題。唐飛下台不只是全民政府的瓦解，也加劇了不同行政部門之間的鬥爭，舊官僚對於民進黨反核的抵制也開始轉為公開的。國防部長就以軍事安全的理由，強調核四有續建的必要性。⁷²同樣地，原能會主委也主張核能安全管理沒有問題，核四機組設備比核一、核二廠的安全度更高。⁷³從九月底開始，連屬於民進黨勢力的主計長林全也質疑新政府的反核程序，他一直強調援引預算法或其他法條來停建核四是不恰當的。⁷⁴很顯然，越到了決戰的關頭，民進黨政府團隊的協調問題也更為嚴重，全民政府的體制設計是為穩定政局，但是對於推動廢核，卻完全使不上力。

其次，到了十月底，國民黨智庫決定提出「台灣地區核能電力使用條例草案」，內容主張「續建核四，使核一、核二、核三提早除役」。⁷⁵國民黨打算利用國會的絕對優勢，先發制人，以限制新政府的反核行動。就這個企圖而言，民進黨其實沒有什麼理由擔心。⁷⁶新訂法律是否能溯及既往，明文規定某個電廠必得興建，是有法源上的問題。其次，就算是草案真的通過了，民進

72 中時晚報 2000/10/8。

73 工商時報 2000/10/13。

74 中時晚報 2000/9/25。

75 中國時報 2000/10/27。

76 行政院長張俊雄曾事後表示，因為在野準備通過能源條例，以立法限制民進黨政府非建核四不可，他不先宣布，待在野政黨一舉通過法案，他就沒有選擇機會了。中國時報 2000/12/31。

黨政府也可以提覆議案，造成國會的提前改選。然而，民進黨的作法卻是快刀斬亂麻，寧願破壞當時積極營造的朝野大和解氣氛，趕著在扁連會的當天，搶先由行政院宣布停建核四。

換言之，新政府的冒進主義產生了一種「自我實現的預言」(self-fulfilling prophecy) 之效應，正是由於執政者體認到客觀局勢的不利，才決定採取大膽的改革策略，而這個策略本身則是更加深了環境的抵抗。事實上，一直在行政院宣布廢核之前，其他的反核選項仍是開放的。面對朝野的僵局，公投的解套方案仍是有相當的支持者。在10月26日當天，國民黨e世代聯盟草擬「核四公民複決暫行條例」，新黨則是決定提出「公民政策複決權行使法」。⁷⁷ 冒進心態使得這些機會白白流失，對抗的氣勢一旦激起就很難抑制，開戰也成了不得不的選擇。

在10月27日之後，反核改革的故事是一連串的挫敗。冒進政策將原本未對核四問題表態的親民黨與宣稱反核的新黨，推向了反扁擁核的陣營。泛藍軍的結盟儼然成形，民進黨的孤立態勢更加明顯。在一連串的「罷免總統」、「倒閣」呼聲中，新政府的首要任務則是從積極的建立非核家園轉為消極的保衛政權。行政院宣布後三天，總統府方面已經開始表示，若立法院完成相關預算法及能源法的立法，而決定續建核四，陳總統會予以尊重。⁷⁸ 到了11月5日，爲了解解罷免連署提案，陳水扁特別錄製電視談話，表達對於連戰與國民黨的歉意。⁷⁹ 在宣布停建不久之後，廢核政策已經開始撤守，非核家園成爲了次要的目標。

在同時間，隨著政治鬥爭的惡化，擁核與反核的社會動員也

77 中時晚報 2000/10/26。

78 中國時報 2000/10/31。

79 中國時報 2000/11/6。

呈現激烈化的發展。反核動員越來越帶有「挺扁」的意味，相對地，反扁的勢力也在擁核的旗幟下匯集。對於少數政府而言，這種兩極化的發展是不利的，當反核訴求越來越退縮到原先的政權擁護者，新政府的社會支持也就更形萎縮，更無力來推動反核改革。正如立委周伯倫在當時所指出，「阿扁現在是欲求和而不可得」，陷入進退失據的處境。⁸⁰

到了十二月，爲了解解朝野僵局，行政院與立法院共同向大法官會議申請釋憲，以釐清憲政體制的歧見。在野黨團認爲行政院片面宣布停建，是不尊重立法院的決議，而民進黨則力主預算與法律案的位階不同，不可以齊一視之。對於新政府而言，申請釋憲則是代表了撤退策略的進一步發展。一方面，朝野爭議的焦點不再是核能發電安全性，而是政府的行政程序問題。就算是大法官會議認定行政院沒有法律上的疏失，在野黨所主導的國會仍是可以透過立法程序，再度限制政府的改革。另一方面，民進黨政府所請託仲裁的並不是「公正的第三者」，而是國民黨政府所遺留下來的舊體制。民進黨對於大法官的解釋是完全無法預料的，這等於是說，執政者將主導權丟給一個未改革過的體制，不再主動負擔起改革的成敗大任。

關於這一點，新政府在五二〇之後對於核四案的拖延政策顯然導致自食惡果。大法官會議沒有處理舊政府時代的核四弊端，反而指向民進黨政府的廢核決策。同樣的問題也出現在監察院，新政府放任三個既有的核四糾正案不處理，反而因爲冒然宣布停建，多名政府高層被監察委員約談。一直到了2001年2月，反核改革已如同強弩之末，民進黨祕書長吳乃仁才宣稱，核四糾正案

80 中國時報 2000/11/5。

要開始認真處理。⁸¹ 因此，改革步驟的錯置使得改革者的操作空間受到了壓縮，走到這一步，問題不再是舊政府推動核四案所產生的種種行政疏失，而是追究反對者的政治責任。

1月15日，期待已久的大法官解釋文終於出爐，認定行政院停建核四屬於國家重要政策之變更，行政院未依憲法程序，適時向立法院報告並備詢，有程序上瑕疵，須儘速補行報告及備詢程序。⁸² 根據這個結果，在野聯盟主導的立法院召開臨時會，很快地就通過續建核四案的決議。⁸³ 到了這個時候，廢核政策已經宣告失敗，既然大法官會議要求補行程序，而立法院也順勢通過了此一決議，新政府再也沒有法律上的理由來推動反核。接下來的問題只是，在何種協商條件下，行政院才願意推動台電核四復工。儘管民進黨內部與反核團體的反彈，不滿新政府沒有堅持到最後一刻，同時在野聯盟也對於協商文字細節表達不滿，在2月14日當天，朝野終於達成協議，核四工程又重新開始，整個反核改革也就正式落幕。

九、結論：重新思考台灣進步改革的可能性

誠如 Hirschman 所指出的，改革的道路是漫長而充滿危險的。改革並不是像革命一樣，可以明確地劃分敵人與友軍、開始與結束、成功與失敗。事實上，每當面臨一個看起來十分艱困的

81 工商時報 2001/2/15。儘管吳乃仁如此宣稱，在5月中，監察院通過對行政院、經濟部的糾正案，指出行政院與經濟部未實踐法定程序，造成朝野紛爭，政局不安及鉅額損失。並且要求行政院就核四復工進度報告按季送達監察院。中國時報 2001/5/16。

82 中國時報 2001/1/16。

83 中時晚報 2001/1/31。

社會改造時，人們總是喜歡援用革命的想像，原因正在於革命清楚地界定了舊政權與新體制，一旦令人不滿的過去被掃入了歷史的灰燼，美麗新世界的到來就順理成章，水到渠成，用不著費心思量其中的複雜過程。

本章透過 2000 年以來民進黨政府的廢核政策興衰，來了解改革的困境。在三一八總統大選以後，台灣的反核運動進入一個社會動員高峰，新的改革機會也隨著政黨輪替出現了新局面。然而，由於新政府的政治策略錯誤，不但沒有把握潛在的改革契機，反而差一點就失去辛苦贏來的政權。除了持續的社會動員與政治發展所帶來的機會以外，更重要的在於執政者的策略佈局，如何組成改革聯盟、分化與打擊反動的舊勢力，並且在整個過程中掌握主動權，才能確保改革目標的逐步實現。民進黨的問題在於改革策略進退失據：一開始的政治和解策略就註定民進黨面臨了少數國會與不穩定的全民政府局面；執政後的拖延策略使得擁核集團勢力獲得保存，也喪失了建構一個支持廢核聯盟的契機，更重要的，「約期決定」的處理方式反而將核四爭議的引爆點設定在全民政府最脆弱的時刻；面對排山倒海而來的表態壓力，民進黨採取大膽而冒進的改革策略，忽略改革聯盟的經營與組織，使得全民政府順勢崩盤，民進黨陷入孤立之境；冒進主義引發了在野黨團的抵制，民進黨面臨了前所未有的危機，撤守反核立場、鞏固政權成爲不得不然的決定。

對民進黨政府而言，反核失敗促成他們有意識地開始採取一條更爲保守的路線。從事後來看，反核一役構成了歷史制度論者所謂的關鍵時刻，冒進改革路線的潰敗加速了其保守化的趨勢。在 2001 年夏天召開的經發會，其意圖之一即是重建經濟發展的政治共識，以化解反核所帶來的政治喧嚷。隨著拚經濟口號的出

現，民進黨也進一步撤出社會改革的戰線（見第六章）。民進黨爲了撫慰反核支持者，在核四復工之際，堅稱這是「痛苦的抉擇、永遠的堅持」，⁸⁴ 並且將推動核四公投與「非核家園」的各種宣導活動。然而，宣示的核四公投舉行時機卻一直向後拖延，最後更是不了了之。甚至在 2003 年底《公投法》通過之後，國親兩黨曾一度考慮連署發動核四公投，然而，最後發動公投的民進黨卻反而沒有提出核四的議題。

對於反核運動者而言，這次廢核政策的影響是直接而深層的。反核運動者可能會發現，越來越多人出現了 Hirschman (1982: 96-102) 所指出的公共參與所導致的挫折感，積極的公共投入卻沒有帶來相應的回報，曾經一度燃起的希望卻以難堪的結局收場。⁸⁵ 在 2001 年之後，我們再也沒有看到以往的反核動員；隨著反核的社會能見度逐漸降低，在 2004 年的總統選舉中，核電甚至不再是一個政治議題。理所當然，具有堅定信念的運動者有理由相信終究會有一天，非核家園的理想能夠真正落實。就長期而言，全世界的非核潮流、核電經濟的不確定性與高風險性、終極核廢場的選址問題、台灣高耗能產業的出走、惡化的政府財政是否能因應核四未來的追加預算等種種因素，都使得核四廠能否如期完工，乃至於商業運轉，受到很大的質疑。儘管如此，即使再樂觀的反核運動者也不可能徒手等待，任憑台灣的核電產業自行消亡。環境運動者所期待的是，反核的社會動員不只是終結核

84 中時晚報 2001/2/14。

85 在 2002 年 4 月 2 日，一部反核運動紀錄片在台北舉行首映會。許多與會的貢寮人士提到 2001 年的朝野協商復建核四，不禁老淚縱橫。一位已故的自救會前會長說，「十年反核因而支持民進黨，結果阿扁政府也是如此，十分難過」。另一位貢寮人士更氣憤地說，「貢寮人沒有欠台灣人什麼」。很顯然，廢核改革的失敗嚴重打擊了運動者的士氣，而且也沒有運動者能夠構想出未來的反對策略。

能發電，更能夠實現尊重弱勢、疼惜自然、維護正義等價值，換言之，環境民主化才是最終極的目標。要如何促成環境民主，將在下兩個章中探討。

CH 9

環境運動與公投

一、前言

在2004年3月20日的總統大選中，台灣的選民除了選出心目中理想的總統候選人，也可以決定兩項攸關國家安全與兩岸關係的公民投票事項。對於許多外界的評論者而言，這件史無前例的公民投票呈現了強烈的國家認同對抗，也反映出建立民主政治制度的高度爭議性 (Kao 2004)。的確，隨著台灣的民主化，公投的議題也具有越來越高的政治能見度。早在2003年《公投法》立法之前，獨派人士就主張，以公投制憲的方式來達成獨立建國。獨立公投的目的在於向國際社會明顯宣示主權，但是這樣的訴求往往引發國內的政治爭議。長期以來，統派人士反對公投，即是著眼於公投與獨立的關連。儘管如此，台灣的公民投票論述卻不只有單一的面向，只涉及了國家認同的問題而已。事實上，伴隨著台灣環境運動的勃然興盛，許多反核與反污染人士也採取了公投的抗爭策略，並且提出一套有關公投的運動論述。比較兩種公民運動的類型，吳介民指出，國家認同的公投是以國家為中心，由政治菁英所推動，相對地，社會運動的公投則是以社會為中心，而且是來自於草根群眾的動員 (Wu 2004: 349-350)。

本章探討社會運動層次的公投，分析為何本土的環境運動大

量地採取這種特定形式的抗爭策略。就如同獨立公投運動一樣，台灣的环境公投也是反映了更廣大的政治文化。Charles Tilly 研究社會抗爭的歷史演變，提出了「抗議劇碼」(repertoire of protest) 的概念。在 Tilly (1995) 看來，任何一個社會所能容許的抗議行動的種類，總數是有限，而抗議的種種表達方式則是受到一定時期的政治、文化等因素所制約。就如同人類所使用的生產工具可以用來區分歷史演進的時期，社會抗議的手法也可標誌出在某個時代的特徵。這個角度來看，公投的確是本土環境運動的一個特殊劇碼。如果不是處於政治轉型的激盪中，環境運動者 (尤其是反核運動者) 就不會高度依賴公投這樣政治化的表演方式，以達成宣傳的效果。

本章預計對於環境公投提出兩個層次的問題。首先是描述性與分析性的問題，至今為止台灣到底出現了那些環境公投？是針對那些環境爭議案件，又是在何種的社會條件下產生的？只要細心觀察就可以發現，台灣環境抗爭的傳統是高度在地化的，通常是以某個既有的社區鄰里為動員基礎。在這樣的抗爭格局下，公投容易用來充當反對的手段。事實上到目前為止，也只有核四議題曾經在縣市層級中進行過公投，而其效果與意義則是值得觀察。

其次則是規範性的問題。本文也要提問，在什麼意義下環境公投可以促成環境民主的實現？本書第一章指出，環境民主化即是環境正義的實現，包括了平等分配、文化承認與決策參與的價值。問題可以如此表述：我們可以期待更多的環境公投帶來分配、承認、參與上的正義嗎？

不可否認地，無論是作為抗爭手段或者作為爭議解決的手段，公投鼓勵公民直接參與，並且認真思考自己在當前風險社會的生產與分配中的角色。因此，在台灣環境運動發軔的初期，公

投所帶來的環境民主化潛能是毋庸置疑的。然而，隨著台灣的民主體制進入鞏固時期，環境公投的實際作用也開始出現了轉變。一方面，在許多個案中，鄰里社區層級的公投已經制度化成為居民的政治素養，落實成為地方自治的基本實踐，已經不再需要公投運動者或環境運動者的介入。在這種情況下，繼續鼓吹環境公投不僅是多餘也沒有必要。另一面，在晚近以來，公投的形式也逐漸被開發利益集團所挪用，在「繁榮地方」、「建設鄉里」的口號下，落後地區的居民也被說服加入支持開發的陣營。在支持公投路線的環境運動者看來，這些舉動只是「假公投」，並不能代表「真正的民意」。「假公投」的出現可以用來反思這個問題：難道公投是一帖萬用處方，可醫治各種環境問題，並且促成環境正義的實現？

在代議政治管道封閉的情況下，環境公投以十分戲劇化的方式呈現地方的反對民意。但是隨著台灣民主的逐步成熟，傳統上借用政治領域的類比，進而構思社會運動策略的作法已經開始捉襟見肘。公投所設想的場景是，團結一致的人民共同對抗壓迫性的國家；這種構想忽略了這一點：全球化與風險社會的趨勢不正是消解了國家的行動能力，一旦所設想的權力制高點是無人之地，國王的新衣原來是一樁騙局，那麼公投所要挑戰的對象又是誰？公投路線的貧瘠是環境運動的危機，也是轉機，新一代的環境運動者將被迫思考更具有創意的運動策略。

二、社會運動與政治文化

社會運動的存在目標是為了挑戰社會現狀，但是不可避免地，既定社會條件也形塑出特定的社會運動風格。任何一種社會

運動都無法脫離其所處的時代脈絡，更廣大的政治文化構成了其認知性與規範性的背景預設 (Joppke 1992)。台灣環境運動在八〇年代中期以降的興起正好遇到政治轉型的關鍵性時刻，亦即是威權控制鬆動與民主運動勃興的時機。時機上的機運 (conjuncture) 註定了環境運動日後走向高度政治化的發展。一方面，民進黨將環境議題視為一個可以開拓選票領域，許多政治人物積極介入地方環境抗爭 (吳介民 2002)；另一方面，運動者也樂於利用反對黨的政治資源，壯大運動的聲勢。因此，自從八〇年代末期以來，我們可以看到這些政治化的現象：許多運動份子以民進黨名義參選、環境運動採取政治民主的論述 (「環境解嚴」、「反核即是反獨裁」)。第四章第五節 (4) 指出，在這個形塑時期，環境運動激進化的諸多表現之一，即是與政治反對運動的結盟。

如果說長期的威權發展經驗使得日後的環境運動採取了對抗性高的反國家立場，那麼政治時機的因素則是使環境運動者採用民主化的語言。在台灣的環境運動發展過程中，一個十分值得注意的議題即是公民投票的採用。儘管政府長期以來不承認公投的效力，但是許多環境運動都使用這種抗爭方式。作為一種運動手段，公投往往是強而有力地表達了居民的意志團結，也喚起公眾的注意。另一方面，也有一些地方環境爭議是透過公投的方式獲得解決，這些爭議案件通常是規模較小，但是卻需要居民共同承擔決策的後果。在此，無論是作為抗爭的手法或是地方爭議的解決，公投的普遍採用顯示了運動者有創意地吸收了廣大的政治文化，並且將其組織成為本土的運動文化特色之一。用更白話文的方式來說，在一個信仰「選舉萬歲」的年代中，環境運動者也難免於這種風潮感染，進而相信選票即是權力的來源。如果說官方所舉辦的選舉不能即時地、明顯地呈現民意，那麼乾脆自己來辦個投票，讓居民的強烈意志獲得自由的表達。

在此，有必要說明選舉與社會運動的關係。在台灣的社會運動發展經歷中，有不少的運動議題是要求開放選舉。在八〇年中期的大學生運動中，一個跨校園的訴求即是要求學生代議團體的直接選舉，學生會長普選是當時學運與校園管理者重要的衝突點 (鄧丕雲 1992: 157-175)。在農民運動方面，同時期新興的各種農權會組織也反對以往的農會間接選舉方式，要求改由會員直選幹部，讓農會能夠真正代表農民。在 1988 年震驚全國的五二〇農民抗議運動中，七項要求即包括農會、農田水利會的直選。¹ 此外，在勞工運動者看來，工會組織的間接選舉規定是為了讓政府能夠掌控工會。因此，在晚近以來，在若干工會組織也開始嘗試推動理事長直選運動。² 換言之，不少的抗議團體相信，他們之所以受到不平等的待遇或是壓迫，原因之一即是因為他們沒有選票。因此，一旦選舉開放了，他們將有能力可以扭轉現狀。無疑地，這種選舉主義的運動路線是反映了台灣社會運動興起的時機，沒有整體的政治民主化，就沒有這種選舉取向的運動訴求。

三、地方環境抗爭與公民投票³

相較於其他類型的社會運動，環境運動與選舉或公投的親近性也是有制度上的理由，最主要的原因即在於環境運動是具有高度的地方性格，誠如第三章所指出，環境抗議是一種社區復興。環境公害是有空間上的不均分佈。一般而言，只有鄰近污染源的

1 聯合報，1988/11/30。

2 《勞動者》130 (2003)：5。

3 本節修改自何明修(2004)。

社區會明顯感受到日常生活的不適，也只有這些居民比較願意參與反污染的集體行動。儘管台灣的中央民意代表選舉曾經有職業團體的制度，目前也有全國不分區的席次，最主要的選舉仍是以選區為主。在這種地域性民主 (territorial democracy) 的制度下，選民的界限很容易與公害受害者的界限吻合，也因此，採取選舉形式的抗議是有其強大的動機與可行性的。

就以解嚴前的鹿港反杜邦運動為例。面對戒嚴時期的種種限制，鹿港居民能夠成功地抵抗政府與杜邦公司強力主導的二氧化鈦廠，的確振奮當時環境運動者的士氣，產生了十足的示範效果。鹿港的成功經驗也為後續的環境運動建立若干傳統，包括愛鄉意識、鄰里動員等 (見第二章)。鹿港人主要依靠的資源即是強烈的地方認同與團結，以抵抗外來工業投資的威脅。反對杜邦人士成功地傳播一個訊息，一旦設廠之後，鹿港將不再是鹿港了，反對杜邦也被視為某種保衛家園的聖戰。

反杜邦個案呈現了台灣環境運動的共同特色：地方網絡與地方認同是重要的抗爭資源，運動本身也容易產生政治的外溢作用，成為地方選舉的重要議題。隨著環境抗爭日益頻繁，以及選舉逐步開放 (在整個九〇年代，只有 1991 與 1999 兩年是例外，每年都有中央級或省市級的重要選舉)，競爭的激烈化，環境議題的選舉化也就成了必然的趨勢。這種情況表現在許多候選人以反公害的單一議題作為訴求上，他們在當選之後成為所謂的「環保民代」，其中著名的例子應該是後勁反五輕運動中的黃天生。在參與反五輕運動之前，黃天生曾經四度參選公職，但是都沒有獲得選民的肯定。在 1989 年底，他以民進黨的名義第五度參選，角逐高雄市北區立法委員的席次。由於後勁地區因為反五輕的團結，黃天生獲得了七萬多票，以第一名的姿態當選立委。⁴ 在立法

院，黃天生儼然成為了反五輕運動的政治代言人，強烈地表達地方不歡迎的態度。然而，隨著五輕的動工與地方反對勢力的瓦解，在 1992 年的立委選舉中，黃天生的得票情況十分不理想，沒有連任成功。因此，黃天生的政治生涯反映了環境運動的選舉化趨勢：強大的地方反彈往往表現對於「環保民代」的一面倒支持，反對聲音的減弱，也使得他們喪失了地方的認同。

正是由於環境運動的在地性格，比較符合現行的地域民主制度，選舉化的趨勢顯得更自然。在這個脈絡下，環境運動走向公民投票的發展也就不令人意外了。

在台灣環境運動史中，反杜邦運動最早提出公投理念。在 1986 年底，彰化縣公害防治協會正式成立，該組織的會長就宣稱「杜邦公司是否在彰濱工業區設廠，應由鹿港人投票決定」。⁵ 在此，地方反對者的想法遠超過官方所含糊承諾的「尊重民意」，他們要求的是民意的民主表達。事實上，回頭看當時知識界對於杜邦運動的評論，公投的提議的確是十分特別。在當時一場座談會上，支持鹿港運動的知識份子 (包括施信民、李鴻禧、夏鑄九、陳映真) 分別提到工業污染、環境人權、區域分工、跨國公害輸出等議題，但是對於公投這種草根民主的實踐卻完全沒有提到 (粘錫麟 1997: 71-82)。根據筆者訪談，鹿港運動者是接受了媒體界朋友的建議，才提出公投的主張。⁶ 如果從其時代脈絡來看，這種公投訴求很明顯地是與當時追求民主風潮相呼應的，並且更進一步地落實在草根社區的層次。在此一個可以追蹤的線索即是黨外在 1983 年選舉中所提出的「住民自決」論述，亦即是

4 聯合報，1989/12/04。

5 台灣時報，1986/10/13。

6 訪談記錄，彰化縣公害防治協會行政特別助理 (1986-1987)，1999/3/14。

「台灣的前途應由台灣的全體住民共同決定」(李筱峰 1987: 191-192)。因此，當鹿港運動提出「鹿港的前途應由鹿港人所共同決定」時，他們即是以另一種形式來實踐民主化的訴求。

出乎鹿港運動者的意料之外，杜邦公司在1987年3月宣布放棄在彰濱工業區設廠的計劃，持續15個月之久的反對運動也在最後動用到公投手段之前就宣告落幕了。儘管如此，反杜邦運動的歷史意義，即是促成台灣環運動運動中的兩個重要傳統結合：強烈的地方取向與公投的政治手段。

根據筆者的資料整理，從最早的後勁反五輕公投(1990年5月)到2003年底為止，一共實際發生24次的环境公投案件。⁷這些案件可以再分為(1)作為環境運動的抗爭手段(17件)與(2)作為環境爭議的解決手段(7件)。其中的分別標準在於：(1)通常是由環境運動團體所發動的，其目的在於反對某一件的開發案。由於政府長期宣稱地方公投是沒有法律效力的，因此儘管反對者有更高的期待，這些公投的實際作用也只是等於一種高度儀式化的抗爭手段；相對地，(2)並不涉及環境運動的議題，而純粹是地方民眾為了解決某項關於環境資源使用的爭議。由這些議題規模較小，而且並沒有涉及民眾與政府的對立，公投所達成的結果往往能被落實與尊重。另一方面，在作為抗爭手段的公投中關於核四案就有5件，形成一種特殊的類別。

首先，讓我們來看作為抗爭手段的公投案件。

7 在此，不列入1998年台南市政府舉辦的七股機場公投案，原因在於它並不是環境運動組織所推動的，也不是涉及在地居民的环境爭議解決。在後頭，我們會再回到探討這個奇特的案例。此外，我們也不列入一些原本宣稱要舉行公投，但是後來沒有實現的案件，例如喧嘩一時的1997-1998年拜耳TDI廠案。

表 9-1 作為抗爭手段的環境公投 (不包括核四公投)

日期	案件	說明
90.05.	高雄市楠梓區後勁六里反對中油五輕案公投	反五輕自救會舉辦，高雄市政府楠梓區公所提供選舉名冊。由後勁地區六里共同參與，結果投票率為66%，同意協商者有2,900票，而堅決反五輕者有4,499票。
96.11.	屏東縣霧台鄉好茶村決議是否因瑪家水庫案而遷村	反瑪家水庫自救會舉辦，投票率不及五成，119票反對，46票贊成，4票廢票。
97.05.	桃園縣觀音鄉保障村反對轆磘環保公司設置廢棄物處理場	由觀音鄉公所主辦，結果在保障村合格公民1,551人中，投票率為71%，高達99%選票反對。
98.12.	台北市內湖區大湖里居民反對慈濟功德會在保護區興建醫院	由大湖社區發展協會所舉辦，結果在8,099名公民中，投票率約七成，有86%反對醫院興建，有91%贊成闢建水保公園。
01.06.	南投縣埔里鎮居民反對行政中心遷往藍城里	埔里新行政中心關懷聯盟所舉辦，約2,000名參與投票，結果有94%反對遷移。
02.11.	新竹縣竹北市居民反對興建焚化爐	由新竹縣竹北市環保協會所舉辦，結果在約12,000名崇義等九里公民中，投票率29%，有95%反對。
03.09.	台北縣坪林鄉爭取交流道開放案公投	由坪林鄉公所舉辦，結果在5,147名公民中，投票率為64%，有98%贊成設置坪林交流道。
03.10.	南投縣集集鎮反焚化爐案公投	由集集鎮公所舉辦，結果在9,419位公民中，投票率為69%，有98%反對興建焚化爐。
03.10.	南投縣名間鄉濁水村反對鄉公所設置殯儀館	由濁水村自救會所舉辦，結果在約1,500位公民中，投票率為68%，有98%反對興建殯儀館。
03.11.	台中市東海大學學生公投決定是否贊成台中市政府擬議之各項可能衝擊本校社區完整性的各項交通開發方案	由東海大學學生會所舉辦，結果在12,090位學生中，投票率為73%，有99%反對市政府的方案。
03.11.	苗栗縣西湖鄉公投爭取設置中二高西湖交流道	由西湖鄉民權益促進會所舉辦，結果在6,493位公民中，投票率為75%，有98%贊成開放交流道。
03.12.	高雄市小港區鳳鳴六里反對醫療廢棄物焚化爐設置	由反焚化爐自救會所舉辦，結果在11,778位公民中，投票率為61%，有98%反對焚化爐。

說明：資料來源為剪報資料。

在台灣的環境公投案件中，後勁反五輕運動是首開先例。在舉行公投的1990年5月，反五輕激進派面臨了內憂外患，包括剛

上台郝柏村的宣示要以公權力來推動延宕許久的五輕案，中油公司以各種睦鄰方案來拉攏後勁人士，自救會內部有嚴重的派系對立。但是後來的投票卻是出乎意料之外，原本官員、中油與溫和派認為大部分的居民會選擇「同意協商」，結果卻是「堅決反對」佔大多數。面對這種居民強烈的反對，官員連忙宣稱公投只是參考性質，並沒真正的法律效力。在同一年底，由於軍警人員、黑道人士的強力介入，政府終於正式宣布五輕動工，也使得公投成為持續三年之久反五輕運動的天鵝之歌（見第三章）。

後勁個案呈現這 12 個案件的若干共通性。第一，除了台北大湖里與東海大學的案件以外，大部分的公投案件都是在鄉民社會的情境中產生，而且是高度依賴於在地認同。很顯然，只在都市化比較緩慢的地區，社區原有的凝聚力才得以保存，進而支持採取公投的抗爭手段。第二，這些公投結果都是呈現一面倒的趨勢，這顯示強烈的在地認同有助於形塑居民之間的共識。事實上，也只有反對者有把握取得地方大多數的認同情況下，公投才會被舉行。否則，萬一投出來的結果是支持開發的民意佔大多數，反而會傷害反對運動的正當性。第三，這些公投案件都是針對一個外來的開發案，而且獲得政府部門背書或支持，地方居民則是面臨明顯的環境威脅。最後，儘管六個公投案件結果都呈現了居民相當一致的意志，但是都沒有被官方視為最後決策的依據。

其次，核四公投的議題可能是台灣環境公投運動中最著名的案件，也是引發最多爭議的單一個案。近年來由於反核運動的主導團體產生了變化，原先是台灣環保聯盟，在更晚近則是核四公投促進會，因此經常造成誤解，以為反核四一開始即是以公投作為訴求。然而，在此需要說明的是，反核四運動與公投運動的結合與匯流其實是基於特定歷史政治結構下的產物，而不是一開始

表 9-2 作為抗爭手段的核四公投

日期	案件	說明
91.05.	大學生公投核四案	由環保聯盟在兩所大學校園舉辦，台大 2,000 人中有 87.5% 反核；東吳 1200 人中有 55.0% 反核。
94.05.	台北縣貢寮鄉核四公投案	以鄉長趙國棟為主的環保反核促進會提議，由鄉公所主辦，縣政府經費支持。鄉民以 5,669 票對 176 票的懸殊比數，反對興建核四，投票率為 58%。
94.11.	台北縣核四公投案	台北縣政府舉辦，投票率為 18.5%，反對核四為 88.6%。
96.03.	台北市核四公投案	台北市政府舉辦，投票率為 58.7%，同意為 44.5%，反核四為 51.5%。
98.12.	宜蘭縣核四公投案	宜蘭縣政府舉辦，投票率為 44%，同意者佔 44%，反核四為 64%。

說明：資料來源為剪報資料。

就命中註定的。從表 9-2 的整理可知，反核四運動與公投的真正結合要從 1994 年算起。至於 1991 年的大學生公投，則是反核團體為反制國民黨政府在各大學校園灌輸擁核教育，所進行的抗爭策略，其意涵並不是特別地重要（廖彬良 1993: 249）。

從九〇年代起，隨著核四廠預算案的解凍與審查，反核團體開始進而以立法院作為遊說與抗爭案的核心。反核人士將核四問題視為「台灣社會民主化的嚴厲考驗」，因為他們希望能夠透過民主化新開啓的議會政治與政黨政治來達成反核的目標（林碧堯 1992）。在 1992 年，國民黨政府利用未全面改選的國會結構強行通過預算解凍案。在 1993 年，由於第二屆立法院的召開以及民進黨席次的大幅提升，反核團體開始獲得了體制內遊說的機會。一位反核人士就提到，「反核團體反省到與其在立法院門口靜坐抗議，不如走進立院內與立委進行接觸，表達反核意念」。⁸ 儘

8 見《新新聞》(1993/6/20): 88。

管如此，在國民黨席次的優勢動員下，立法院以記名表決的方式否決了民進黨所提議的核四預算重審案。

在1994年，國民黨政府一次編列八年度的核四預算，以避免年度審查可能遇到的阻礙。同時，由於爆發出台電公司變更核四發電機組的設計，將發電容量提高30%，反核人士堅持要刪除該年度所編列的預算案。在當時場內外的激烈衝突下，立法院沒有經過任何表決程序留下任何紀錄的情況下，在7月12日立法院長逕自宣布通過預算。這個結果使得反核團體十分憤怒，他們開始質疑議會民主路線，並且決定採行直接民主的策略。在立法院決議前，反核團體已經在貢寮鄉舉行公投，但是其結果並沒有影響預算案的審結。因此，在當年夏天之後，反核團體決定將公投策略擴大，一方面發動罷免擁核立委，另一方面則是策劃縣市級的反核公投。

在1994年之後，雖然反核團體仍沒有完全放棄立法院的戰場，1995年的再度凍結核四預算案失敗，1996年則是爆發了「廢止所有核電廠興建計劃案」以及後續的行政院覆議案，在1997年，反核勢力成功地刪除了一筆小額的核四相關預算，但是儘管如此，反核四運動的直接民主轉向仍是十分明顯的。隨著核四公投促進會的成立，與「千里苦行」的開走，公投成為反核團體所努力的方向。

1994年台北縣公投、1996年台北市公投、1998年宜蘭縣公投等三個案例中，可以發現下列的特點：第一，這三次公投是具有縣市層級的規模，而不侷限於特定的鄉鎮。其次，由於投票公民數為數眾多與幅員廣大，反核人士不可能以地方認同來進行動員，再且由於制度上無法成功地安排有意義的政策辯論與其他公民參與形式，實際的投票率與公民關切程度都不高。如果沒有在中央

公告的選舉日進行，投票率都不高，例如台北縣的公投是與罷免擁核立委一併舉行，其投票率只有18.5%，同樣地，在台北市南區罷免擁核立委（1995年1月），投票率更只有8.6%。在配合總統大選的台北市公投與配合立委選舉的宜蘭縣公投中，參與核四公投的投票率也是遠低於其他選舉的投票率。在這樣的情況下，即使三次縣市層級公投都產生反核的多數民意，但是實際的宣傳與教育作用仍是十分有限的，更無法對於堅決擁核的國民黨政府產生任何作用。最後，由於縣市層級公投需要縣市政府的協助，因此，這三次公投都是有賴於當時執政的民進黨地方行政首長支持，要不然根本不可能舉行的。

最後，關於作為爭議解決手段的公投，在此我們一共收集到6個案件（見下表9-3）。

表9-3 作為爭議解決手段的環境公投

日期	案件	說明
95.03.	汐止鎮大同路二段312巷遠東社區開闢立體地下道案	投票率不到二成，同意佔95%。
95.06.	高雄縣大寮鄉決定高屏溪義和段河川新生地開發案	投票率8.4%，同意者佔84.4%。
95.08.	台北市永康里與福佳里決定永康公園東側巷道開闢為單向車道或人行道	投票率為15%，同意人行道者為81.7%。
96.06.	台南縣南二高茄拔段路路線爭議	由800戶戶長及土地所有人參加，結果「天后宮東移800公尺者」多於「天后宮東移170公尺」。
97.06.	桃園龍潭鄉三水村決定是否收留楊梅鎮的垃圾進場	在村民大會中以投票方式，決定是否接受縣政府所開的回饋條件與保證。68位村民中，48位贊成，19位反對，結果同意。
98.08.	嘉義縣民雄鄉頂寮村社區重劃公投	總投票為166票，52票反對重劃。
02.11.	台中市第二市場自治會公投是否接受市政府所提的改建計劃	在412戶承租攤商中，有286戶參與「公投」，結果只有77戶支持改建，110戶反對，另外99戶表達維持現狀但要整修。

說明：資料來源為剪報資料。

這些案件都是相當在地化，規模和涉及範圍通常不到鄉鎮市層級，而是村里，或是某個住宅社區而已。因此，一般的媒體、環境團體、輿論並不會特別重視這些案件。但是儘管如此，這些環境公投本身仍是值得注意的，最主要的原因在於，為何地方人士要採取公投的方式來解彼此之間的爭議？可以推測，由於整個政治大環境的民主化以及環境運動中的種種公投嘗試，使得即使是與運動部門沒有連繫的民衆也接受了公投制度的正當性，並且願意採用公投解決社區的爭議。這個事實也顯示，儘管環境運動者所推動的公投一直不被公部門所承認，一般民衆早已經在社區自治的尺度內，學會了公投民主的意涵與實踐。如果這種詮釋是可以接受的話，那麼台灣政治民主化的品質也許不是令人滿意，但是作為一種基層實踐的慣習，一種民主化的成就，這毋寧是值得肯定的。

四、環境公投的貢獻與侷限

從上述的理整可知，公投形式的採取是台灣社會運動部門學習一種正在形成中的民主政治文化。地方民衆願意用投票的方式來表達他們的不滿，這個事實至少顯示了一點，他們接受了民主體制的正當性，視人民意願的表達為理所當然。更進一步來看，地方性的環境公投至少有下列的正面意義：

第一，民主價值的日常化與社區化。在過去台灣的民主化過程中，引發人民激情參與的議題，包括人權、言論自由、國會改選、總統直選等，都是屬於高層次的政治。這些議題涉及了不同政治哲學原則的辯論與鬥爭，卻與一般人民的日常生活殊少相

關。另一方面，台灣的地方自治長期以來受到派系、頭人、紅包、人情等選舉文化所左右。事實上，越是基層的選舉，選風越是惡劣，而且離民主的理念價值越遠。在此，無論是為了對抗開發威脅或是為了地方爭議的解決，環境公投的舉行都使得地方人民要思考派系與人情以外的問題，真正站在社區居民的立場，並且共同為集體決策結果負責。因此，環境公投帶來了民主價值的日常化與社區化，而這個目標卻是例行的民意代表選舉所無法實現的。

其次，公投拉近了民意與專業知識之間的權力落差。在許多環境開發爭議中，一個經常可以看到的現象即是：政府官員宣稱民衆被誤導了，不了解真正的專業知識。但是實際上，專業知識是否能夠提供我們所謂客觀的與科學的決策依據，這個問題是十分值得懷疑的。一方面，國內外許多的核能與各項環境風險爭議中，我們看到的是專業知識本身的分歧與不確定性，專家也是有各種不同的評斷與詮釋；另一方面，許多專業評估也受到高度質疑，被認為是不符合各種的專業判準，例如環境影響評估在台灣即受到許多環境團體的批評，缺乏足夠的公信力 (Ho 2004)。在這種情況下，專業知識相對於民意的優位性宣稱是要有問題的。公投的形式將民意的政治效應擴大了，在許多既有的案件中，我們看到了民意直接挑戰專業知識的宣稱。因此，本文期待透過公投的杆桿作用，能夠將民意提高到與專業知識平等對話的位置。一個更值得期待的願景是，各種立場的專業知識能夠在公共論壇中出現，分別提出具有說服力的論證，並且競逐第三者聽眾的支持。

因此，環境公投在台灣的實踐也可以視為是民主化的珍貴資產之一。儘管如此，既有環境公投案件也呈現一些侷限性，需要

認真面對與探討。

首先，從表 9-1 的整理可知，採取環境公投作為抗爭手段的案件都是相當在地化的，其地域規模通常是鄉村地區的鄉鎮市或是都會地區的鄰里，而沒有達到縣市層級。也是基於這種強烈的社區整合與團結，地方公投才會經常產生主辦者所期待的壓倒性結果。誠如前面所指出的，從鹿港反杜邦運動以來，台灣的環境運動就是高度依賴於這樣的在地認同。然而，這樣的在地化一方面是環境運動的力量來源，另一方面也可能是造成運動無法再成長的限制所在。一位關切後勁反五輕運動的人士就指出，「反五輕運動一直被孤立後勁地區，無法突破高雄市民的冷漠」(田秋堇 1990)。在此，公投不僅沒有辦法突破這種限制，反而更強化了這種地域隔閡。因此，貢寮人可以舉行一場高度參與的核四公投，但是一旦公投的規模擴大到整個台北縣，整體的參與率和民眾的關切就被稀釋與淡化了。

其次，至今為止的環境公投也是具有高度的防衛性，就用一位參與坪林公投的地方領袖的話來說，「這是沒法度的法度」。⁹表 9-1 所列舉的個案具若干共通性，通常是在地社區面臨一個外來的環境威脅，而居民則是在到處陳情與抗議都無效之後，才想到要用公投這種高度戲劇化的抗爭方式。另一方面，舉行公投的社區也往往面臨城鄉與區域的資源分配不均，處於弱勢的邊陲位置。因此，當居民投下一面倒的反對票之同時，除了抗議不受歡迎的開發案，他們也是在表達長期以來的相對剝削感。就以坪林的例子來說，有什麼合乎環境正義的理由可以要坪林人長期忍受限制開發的不便，以維護台北市居民所使用的自來水品質？公投

的作用在於用強烈而具有新聞價值的方式呈現在地的不滿，如果在地居民的抗議成功的話，他們最多只能夠避免自身處境更惡化，卻無法改變不均衡發展的宿命。對於弱勢社區而言，公投只能具有防衛性的作用，很難進一步引發更令人期待的環境民主化。

第三，既然目前環境公投是高度依賴在地認同，同樣的限制也使得更廣大範圍的公投不容易成功舉辦。三次核四縣市級的公投雖然是成功開出反核佔多數的民意，但是其運動效果並不明顯，甚至比不上 1994 年在貢寮所舉行的公投。一位反核運動者就以 1996 年台北市公投為例，「贏了並沒有形成陳水扁及台北市政府的積極壓力，反倒讓人提心吊膽當時要是輸了不知對反核運動的衝擊幾何」(賴偉傑 2003)。在此，一個顯而易見的問題在於，一般民眾越是遠離直接受害的貢寮，對於核四問題的關切也就越冷淡。

照理來說，越不是地方性的議題，越需要公共政策的辯論傳統，才能激發公民對於公投的參與。但是很不幸地，台灣的現實政治一向缺乏這種文化，一直在《公投法》通過之前，仍有一些政治人物主張「公共政策不能夠進行公投」。另一方面，在立法院審查通過的 2003 年《公投法》中，也可以看到一些不信任民主參與的規定，使得未來的政策公投之路更加崎嶇難行。舉例而言，《公投法》第二條規定，「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項，不得作為公民投票之提案。」。這樣一來，許多有可能訴諸公投的公共政策議題就會被排除在外，如果核四被解釋成預算案，情況就可能如此。另外，對於投票率的有效認定，《公投法》也採取過度嚴苛的標準。第三十條規定，「公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣(市)投票權人總數二分之一以上，且有

9 引自坪林鄉代會主席的發言，台灣智庫所舉行的公投論壇，2002/10/18。

效投票數超過二分之一同意者，即為通過」。結果，反對某一議案公投的陣營不需要宣傳或動員其支持者，只需採取消極抵制的策略，就可造成公投失敗。就此而言，《公投法》反而是鼓勵不參與，而不是透過參與表達意見，無論意見是贊成或反對。針對現行《公投法》的缺失，反核團體已經提出批判意見。¹⁰《公投法》的立法心態是不信任人民，無助於引導目前環境公投走向政策，脫離地方性的限制。

五、環境公投的濫用

隨著環境公投與環境運動在台灣的盛行，一個意想不到的結果出現了。到了九〇年代中期，支持開發案的民意代表、業者、地方派系也學會了動員民眾，以繁榮鄉土的名義訴求，營造出地方民意。在許多的案件中，他們反對環保運動團體在生態保育或生態觀光的訴求，將環境人士抹黑為外來者，不關心在地利益，換言之，這種動員方式可以稱為針對環境運動的反制動員。在一些反制運動中，我們看到了支持開發的陣營喊出公投的訴求，但並不站在環境保護這一邊。以下可以參考兩個例子：

在濱南工業區案剛提出來的時候，東帝士與樺隆聯手在台南縣佳里鎮成立濱南工業區開發聯合辦公室，並且僱用「社運人士」宣傳開發理念，在地方進行敦親睦鄰的工作。兩大財團預計委託七股鄉公所舉行公民投票，在1994年底利用地方民眾尚未清楚何為

10 舉例而言，核四公投促進會對立法院通過公民投票法的回應，見 <http://green.csie.ntu.edu.tw/humeco/writer/2003dec01.html>，(2004/1/19)。

一貫作業鋼鐵廠或石化綜合廠之前，塑造支持民意。¹¹雖然，七股公投最後未能付諸實行，但是從兩大財團的信心可以看出，他們其實有把握可以製造多數的「贊成」民意。在民進黨政府上台之後，兩財團分別陷入財務危機，濱南案名存實亡了，但地方的民意代表仍然主張開發工業區。面對中央政府與台南縣政府積極推動的國家級風景區，地方上傾向開發工業區的民意代表仍是信心滿滿，認為可以取得民眾的支持，要求舉行濱南案公投的聲音也一直沒有沈寂。¹²

第二個例子是澎湖縣的博奕公投。在2002年，積極爭取澎湖開放賭博觀光產業的政商人士，包括縣長以及議員、農漁工商會、地方黨部、各縣市澎湖同鄉會成立澎湖自救聯盟，要求「支持開放博奕，共同為澎湖脫離貧窮、邁向繁榮而奮鬥」。¹³自救聯盟在同年的村里長選舉中舉行公投，結果投票率有50%，有近八成的票數是贊成開放博奕事業。¹⁴儘管如此，反對賭博觀光的在地人士則指出，該公投是不合理的，民主性有問題。他們質疑，過於草率的投票不具代表性，應該在投票前多舉辦辯論會、說明會、電視轉播等，經過各界充分討論後再舉辦。¹⁵

在此，七股與澎湖的公投嘗試呈現了一個重要議題，亦即是如果某個邊緣社區無法掙脫長期貧窮的宿命，他們很有可能情願選擇以犧牲環境品質的代價來換取物質生活的改善。在這種結構條件下，公投對於居民而言，其實並不具意義。要避免這種犧牲環境的公投，唯有解決城鄉與區域的不均衡發展一途，改善弱勢

11 《新新聞》(1994/10/2): 68-70；(1994/10/22): 84-85。

12 聯合報，2001/10/30；2003/11/1。

13 聯合報，2002/5/21。

14 聯合報，2002/6/9。

15 民生報，2002/6/9。

居民的物質生活，而這一點卻是公投本身所無法達成的目達。就如同個人一樣，不同社區生而不平等，任由他們自行決定其發展未來，結果很可能反而貧富差距擴大，環境品質越形低下。因此，就環境正義的價值來看，公投形式的政治參與並沒有辦法達成風險的重分配。

其次，另一種濫用環境公投的情況是涉及了外地優勢社區與在地弱勢社區的矛盾。在 2003 年坪林交流道開放與否的爭議案中，呈顯出來的對立即是台北市民的用水品質與坪林鄉民的生存權。一旦我們將環境民主的原則簡化成為少數服從多數，而讓台北市與坪林鄉民來投票決定，那麼結果很可能是弱勢居民被迫接受環境難民的處境。很顯然，這樣的公投忽略了在地人的利益，而以多數暴力來凌虐少數人。

這樣的類型個案也發生在南台灣。在 1998 年底的立委選舉，台南市政府一併舉行七股外海興建南部國際機場公投。事實上，七股鄉位於台南縣，與台南市有曾文溪一河之隔，這場公投顯得不倫不類。環保團體抗議市政府沒有舉行任何公聽會或說明會，意圖製造假民意。而且七股地區為生態敏感帶，不宜過度開發。反對團體組成反七股國際機場公投聯盟，向市政府抗議，捍衛公投制度的純正性。公投結果投票率為 25%，同意者為 74%。¹⁶ 換言之，近兩成的台南市公民積極參與了這一場以鄰為壑的環境公投。

同樣地，在美濃水庫的爭議案中，高雄市的國民黨政治人物經常持贊成態度。儘管水庫主要是為了供應工業用水，他們卻宣稱是可以解決大高雄的飲用水質問題。因此，早在 1998 年，吳敦

義市長就明白地說，為了高雄地區民生用水，「美濃人應該犧牲一下」。¹⁷ 到了政黨輪替之後，中央政府正式宣示不蓋美濃水庫。儘管如此，高雄市民意代表仍持續地提出公投的要求，他們希望能透過高雄縣市居民共同投票的方式，來推動水庫的興建。¹⁸

這些例子顯示，一旦制度的設計缺乏保障在地與弱勢的理念，公投很有可能會淪落為強化環境殖民的支配工具。如此一來，優勢居民的更多參與將有可能是不尊重其他文化群體，反而更深化環境的不正義。

六、結論

在以往，透過環境公投的形式，環境運動者成功地拉抬了民意的政治份量，打破了專家的獨裁。由於公投的政治能見度，環境議題也喚起更多公眾的注意與討論。在許多抗爭社區，環境公投更是容許居民以嶄新的方式來參與政治，而不再是依靠派系頭人或送禮文化。在某個意義下，這些結果是環境運動的意外收獲 (serendipity)，因為環境運動所批判與挑戰的仍是工業主義對於環境的破壞，而不是地方政治。

但是，公投並不是解決環境問題的萬靈丹，也不是環境運動的最終極目標。要建構一個永續的台灣願景，需要的是政治權力、生產方式與社會關係等諸元素的重新調整。就其本身而言，公投是無法單獨承載這項龐大的改革工程。另一方面，在晚近幾

¹⁶ 大學報，1998/12/4。

¹⁷ 中央日報，1998/4/22。

¹⁸ 聯合報，2000/9/28；聯合晚報，2000/11/17；2000/11/19。

年來，我們也可看到了環境公投的濫用。隨著社會運動語言的普及化，反環境的開發集團也開始學習公投的術語。在這些個案中，我們沒有看到認真的政策討論，反而是開發業者動員弱勢社區的民眾，或是優勢地區的政治人物試圖決定周遭社區的命運。這些案件呈現當前環境運動者所共同臨的難題，也提供一個反思的契機。

不難理解，環境運動者拒絕承認這一類活動是「公投」，因為支持開發的業者、政治人物並沒有提供完整的資訊，不尊重在地的利害相關人 (stakeholders)。在許多個案上，支持真正「環境公投」的運動者也積極抗議，反對這一類「假公投」的舉行。環境運動者的憤慨是可以理解的，他們多年來鼓吹以住民的政治參與，反對違背環境正義的開發案；結果卻發現，精心設計的「假公投」卻被用來深化既有的環境不義。有鑑於此，有些環境運動者也開始構思更精緻的公投程序，例如以在地公民選票的加權或是多階段的投票，以賦與直接相關的社區更具有份量的決定權。這一類的反思固然是值得期待，但是卻沒有真正挑戰環境公投的核心預設，亦即是以團結的公民對抗一個具有壓制性的國家。換言之，公投路線所想像的市民社會是低度發展的，除了直接投票的程序以外，無法將公民與政策的連結在一起。其次，國家權力也是高度統一的，只能由外以民意加以約束。越是到了晚近，這兩項預設越是受到質疑。台灣的市民社會並不如公投主義者所認為的貧瘠，相反地，而是由許多自主運作的領域所構成。一旦環境運動將注意力集中於投票，也等於是自動撤守了這些有可能發揮影響力的戰場。其次，如果說全球化由上而下地衝擊了國家的至高無上的主權，那麼民主化則是由下而上地消解了其威權的性格。面臨這兩種趨勢的夾擊，台灣國家在各種內部治理的事項日

益顯得捉襟見肘。因此，環境運動者不一定總是在抵抗某一項壓制性的國家政策，有時候反而需要思考要如何面對一個迅速弱化的政治權威。

總而言之，公投路線的困境凸顯出環境運動舊有典範的枯竭，如果說環境議題已經脫離了民意對抗威權的格局，那麼公投所能帶來的環境民主化潛能也是值得懷疑的。接下來的結論章節將要進一步討論其他通往環境民主的道路。

CH 10

結論：環境民主化的未來

在先前的章節中，本書回顧了台灣環境運動的歷史演進，主要的分析焦點在於關切下列的三個問題：

- (1) 環境運動的歷史起源脈絡為何？
- (2) 環境運動與政治轉型的關係為何？
- (3) 環境運動採取那些促成環境民主化的策略？

就起源而言，環境運動經常被認為是富裕社會的奢侈品。一方面，鑑賞自然所產生的美感只有在生活溫飽之後，才有可能出現；另一方面，環境主義的論述是由先進西方國家的專業中產階級所提出來，他們的社會背景似乎也顯示環境關懷是立基於特定的物質生活水平。台灣並不是沒有這種北方荒野保育路線的環境運動，從八〇年代初期保育學者的公共啓蒙，到目前盛行的風景區生態導覽、動物保護運動、週末賞鳥活動，都可以說是這種類型環境運動的延伸。但是更重要的，台灣也產生了一波強而有力的南方生計維護路線的環境運動，自從八〇年代中期以來，反對工業污染的民怨激發出來自於草根的環境運動，這股勢力的興起產生了巨大政治動員能量，深刻地重新形塑台灣社會發展的軌跡。

第二章的分析強調草根群眾是環境運動重要的催生者。對於他們而言，外來的工業設施構成了威脅，使得他們在生計與健康方面承受損失。儘管他們缺乏專業中產階級所享有的資源，他們憑藉著自有的組織與草根拼湊的意識，開創了本土的環境抗爭傳

統。第三章對於後勁反五輕運動的重訪更進一步指出，地方層次環境運動往往帶有前現代的社區團結要素。體現在民間信仰的地方主義強化了公害受害者的凝聚力，傳統地方認同強調在地人/外地人的區隔，一方面維持社區的長期抗爭參與，另一方面，也使得他們無法接受外來的奧援，甚至容易被特許式的回饋所擊破。在第七章對於美濃反水庫的分析中，我們看到地方知識份子的參與和社區化的運動經營，是有助於克服愛鄉認同所可能具有的限制，並且進一步深化環境民主化在社區層次實現的可能性。

換言之，要理解台灣環境運動的起源，我們不得不將視野擺在草根社區的層次。如果沒有受害經驗、鄉土認同、社區網路等要素在八〇年代中期的共同激盪，環境的訴求並不會形成一種廣泛的潮流。更重要的，正由於環境運動的草根抗爭起源，越到了晚近，保育議題所引發爭議往往仍是採取群眾動員與專業參與並行的路線（第五章第四節（2））。這一點也顯示，環境運動在台灣並不是少數菁英階級的舶來品，而是具有高度抗爭性格的政治議題。

在政治關連性方面，誠如許多研究作品所指出的，台灣社會運動的興起是伴隨著國民黨威權體制的解體之重要現象。然而，既有的文獻大部分是針對解嚴初期的發展，對於九〇年代乃至於政黨輪替的演變卻鮮少有討論。若干學者認為社會運動風潮只是暫時的現象，反應了威權解體到民主建立之間的不確定性。第四至第六章的分析採用政治機會結構的觀點，以國家自主性、抗議處理、決策管道、政治聯盟者等面向，來考察環境運動與國家的互動。透過這樣多面向性的分析，筆者試圖證明環境運動的興起並不是過渡性的現象。解嚴帶來更寬鬆的集會遊行空間，再加上反對黨的積極介入，環境運動在1987-1992年呈現了激進化的發展（第四章）。在九〇年代中期以降，政治民主化使得決策管道出

現了局部的開放，環境人士獲得一部分體制內參與的權力。在同時，隨著民進黨轉型成為準執政黨，既有的政治聯盟也出現了鬆動。綜合的結果促成環境運動越來越具有持續性自我發動的性格，這也就是說，環境運動走上了制度化的道路（第五章）。在民進黨上台之後，國家自主性的減弱引發相互矛盾的後果，一方面環境運動獲得更多的體制內發言地位，但是另一方面他們卻更難期待國家權力來實現運動的目標。在民進黨的保守化以及泛藍的機會主義路線下，環境人士喪失政治聯盟的空間，他們只能更依賴越來越開放的決策管道。隨著環境抗爭數目的減少，以及體制內施壓的興起，環境運動呈現了轉型的發展，開始具有若干利益團體的特徵（第六章）。

政治機會結構的分析重視的是社會運動與國家體制的互動，而不是將運動發展視為政治風向的直接後果。一旦運動領導者察覺到有利的政治局勢，他們採取積極的攻勢，但是執政者也設定他們的容忍界限，隨時收縮社會抗議的合法空間。八〇年代末期的環境運動激進化，很明顯地利用解嚴所開啓的政治時機，但是到了九〇年代初期，執政者逐漸採取壓制策略，試圖馴化他們認為過激的環境運動（第四章第三節）。此外，在若干時期，不同的政治機會結構的因素有可能產生相異方向的作用，因此簡化的政治決定論觀點是站不住腳的。在九〇年代中期，局部開放的決策管道固然誘使運動者採取專業參與的途徑，但是例行化與溫和化的抗議處理也縮減了群眾動員的代價，兩項因素綜合的後果，這個時期的環境運動率多採取兩者並行的運動路線（第五章第五節（2））。

總而言之，政治機會結構的分析指出，環境運動是政體轉型過程中一個重要的集體行動者。不同的轉型階段呈現了相異的機

會與限制組合，運動者需要採取相異運動路線，也因此形塑出環境運動在台灣的歷史演進。

策略的問題是第七、八、九章所關切的。環境運動是一種抗爭政治，因此需要與若干政治勢力結盟，進行政治交換。但是交換很可能是不平等的，致使運動者處於依賴狀態，而無法具有自主的行動能力。第七章比較兩個源自不同時期的環境運動個案，反核四運動始於解嚴後不久的1988年，而反美濃水庫運動則是出現於1993年，亦即是民主化時期。由於時間背景的差異，反水庫運動主要是由獨立的地方知識份子發起，而不是外來的專家學者與政治人物。在運動策略方面，社區化的經營路線使得運動者能享有自有的、更豐沛的資源供給。因此，儘管反核與反水庫同樣接受民進黨立法委員、地方首長的政治奧援，但是發起者與運動策略的差異所致，後者具有自主的施展空間(第七章)。

第八章探討改革策略，而不是運動動員策略。在政黨輪替的初期，民進黨執政者是有機會實現他們對於反核運動者的政治承諾，終止核四廠的興建。民進黨在一開始並不是沒有改革的意圖，但是由於種種的政治佈局失當，冒進主義的廢核反而激發了更大的反彈，最後斷送了反核的希望。從事後來看，從政黨輪替到宣布續建核四這段期間構成了具有歷史決定性的關鍵時刻，民進黨政府選擇了保守的拚經濟立場，逐漸向國民黨時期的開發主義靠攏。

第九章探討環境運動的公投策略。在民主轉型的初期，環境公投提升了反公害訴求的政治層次，反對者藉由這種高度儀式化的表演，民意獲得直接而明顯的呈現，並且與推動開發案的政府對立。但是隨著台灣民主逐步建立，環境公投所能帶來的環境民主化效應開始遞減。一方面，作為地方環境爭議的解決手段，許多基層

社區已經越來越能夠自主採取公投形式，以民主的方式選擇解決方案。另一方面，許多政商利益集團也開始採用公投，宣傳他們推動的開發案。在許多時候，這些開發案是以鄰為壑，犧牲其他群體的居住權利，或者是鼓吹弱勢居民以自己的環境來換取發展。在這種情況下，居民的政治參與並沒有改變既有的不公平資源分配，反而強化了強勢者與弱勢者的社會區隔。

第七、八、九章的探討共同點出一個運動者可以思考的方向，環境運動需要重新審視其與政治體制的關係。政黨政治的出現使得環境運動者獲得了政治聯盟的空間，但是在缺乏自有資源的情況，很可能導致政治依賴的後果。理論上而言，由上而下的改革固然有可能促成環境民主的進一步實現，但是執政者的態度與承諾卻是善變的。最後，環境運動從政治民主化的大轉變學習到各種運動語言，環境公投作為一種抗議劇碼，即是銘刻著時代的印記。但是隨著台灣民主體制的確立與政治的常態化，政治體制的發展越來越無法提供進一步的靈感與啟發。無論如何，環境運動者需要創造一種新的運動語言，繼續推動環境民主化的任務。

除了針對政治體制以外，環境運動者仍有許多活動的空間。更重要的，晚近環境議題的複雜性不再是只憑高度政治化的策略就可以解決的。至今為止，政治交換、組織綠色政黨、參選、公投、體制內施壓等運動策略都忽略了以下兩點，亦即是當前國家能力的減弱，以及環境議題的亞政治化。

首先，用Quadagno (1992)的術語來說，社會運動所求的是以國家為槓桿 (leveraging the state)，將擴大的力量轉移到抗議對象，進而達成社會變遷的目標。對於國家權力的依賴其實是預設了強大的國家能力，因此，一旦能夠說服執政者，改革即是水到

渠成的事情。然而，在國家弱化的情況下，這種國家主義的路線是有檢討的必要。政治民主化與經濟全球化都削弱了政府對於經濟部門的管控能力，「大有為政府」年代已經一去不復返。有理由相信，第六章所指出的政黨輪替後國家自主性減弱等諸徵兆，並不只是暫時性的脫軌，很有可能是一種長期的趨勢。目前的政府無法廢除核四，未來的政府也不太可能有辦法再推動一個新的核電廠計劃。持續衰弱的國家帶來新的困境，但同時也蘊含了新的契機。

其次，環境議題的衝突解決難道一定要透過國會、政黨等機制？事實上，誠如 Beck (1992: 186ff) 所指出的，隨著政治治理的複雜化與科技因素的介入，越來越多的爭議不再是沿著舊有的政治民主管道獲得解決。新浮現的議題，例如環境保護、資訊倫理、生命科技、性別政治等，已經出現自成一格的發展趨勢，形成 Beck 所謂的「亞政治」(subpolitics)。亞政治一詞並不是意味著這些議題是次要的，而是強調其獨立性，已經呈現與傳統政治民主某種脫離的狀態。

亞政治的浮現迫使我們重新思考政治的與非政治的邊界，也因此，開啓了社會運動者新的行動空間。從這個角度來看，核四、五輕、六輕等重大開發案之所以形成全國性的重大政治對立，是有其時代背景因素。在未來的亞政治化趨勢中，環境爭議不再有可能激發如此強大的動員風潮。對於台灣的環境運動者而言，九〇年代中期以來所新設置的環境治理機制容許專家學者的參與空間；在政黨輪替之後，運動取向的專家學者以及民間團體參與的機會也更為提升。在這種條件下，環境人士的確是有可能透過這些亞政治的制度，帶來若干實質的影響。簡單地說，環境議題的亞政治化使得環境人士能夠繞過政黨政治的場域，從而開

闢一條嶄新的戰線。要能善用亞政治的機會，環境運動組織必須走向專業化，至少他們得具備一些實用知識 (know-how)，知道如何與政府官員打交道、如何競標政府的委託案，與如何在官方的會議中提出具有說服力與可行性的論證。因此，學習這些運作方式也成為未來環境運動者的一大課題。

有鑑於此，環境團體需要以其他非政治性方式來發揮影響力。舉例而言，要監督工廠的污染排放，除了依靠政府頒訂的環保標準、僱用的稽查人員、購置的偵測設備以外，是否有可能透過社區居民的力量？第三章的分析指出，許多環境抗爭是立基於傳統形態的社會團結，愛護鄉土的觀念固然驅使居民抵抗外來的污染威脅，但也同樣使他們願意犧牲環境，以換取物質生活的改善。第七章也指出，在新運動世代的介入下，環境運動走向社區化的路線，並且獲得更寬廣的政治空間。接下來，是一個值得觀察的問題：這種社區主義的運動經營是否能創造新的社區意識。除了要求廠商回饋以外，是否能將居民轉為社區的守衛者，從而將在地生活與環境結合在一起？

此外，台灣的環境運動也開始嘗試綠色投資的運動路線。環境運動積極說服法人投資者與小股東，希望他們拒絕與破壞生態環境的生產者合作。抗議場所也不再是原先熟悉的政府機構、國會、法院，而是股東會、銀行、證券交易所、ISO 認證公司 (潘翰疆 2002: 29-30)。綠色投資即是基於這樣的理念，環境人士也可以順著資本主義的邏輯，來馴化有害環境的工業生產。環境訴求並不一定要在污染產生之後才提出，而可以事先就發揮作用。在資本主義社會，私人的投資自由是神聖不可侵犯的聖牛，而這往往是國家權力禁止進入的場域。就這一點而言，環境運動者無異是開闢了一個新的戰場。

投資是資本主義商品生產的上游，消費則是末端過程。綠色消費的概念在臺灣也有十餘年的歷史。在環境運動者的鼓吹下，政府推動了綠色標章，推動各種廢棄物的回收制度。另一方面，在健康意識的抬頭下，各種的生機飲食、有機農產品也風行於市。從環境民主的角度來看，官方的綠色消費太過保守，無法約束不負責的生產者，高檔的有機食品也帶有濃厚的階級區隔色彩，難以更廣泛地普及化。有鑑於此，臺灣的環境人士試圖以草根組織的方式，建立消費者與生產者之間的直接連繫。主婦聯盟以合作社的方式進行綠色共同採買已經相當久的歷史。在晚近，更有運動者以「公平貿易」(fair trade) 觀念進行鄉間農會與都市工會的結合，建立一套不經過匿名市場與中介商的交易機制，以自發性的力量來推動有機稻米的行銷(美濃愛鄉協會 2005)。這種運動策略有助建立更廣闊的綠色消費陣線，深化環境主義的基層訴求。

在以往，勞動者的組織往往是與環境團體相對立的。工人經常與製造公害的工廠站在同一邊，他們認為反公害的訴求將傷害他們的工作權。臺灣的環境團體發現這樣的矛盾，工廠圍牆內的污染算是工業安全衛生，是勞委會的管轄事項，但是圍牆外的污染則是環保問題，是環保署的業務。勞動者往往是工業污染的第一個受害者，他們也最了解生產線的實際狀況。在以往，環境運動者由於其專業中產階級的背景，經常忽略了勞動者對於就業安定的渴望，而導致了環境權與工作權之間的衝突。事實上，如果說環境運動者發展出另一套的運動策略，例如組織環保產業的工作者，促進更多有利環境保護的就業機會，說服工會正視污染對於勞動者的傷害，這樣的發展無疑將更有助於環境民主化的發展。

在邁向多元化的環境運動策略中，諸多的專業領域無疑將是重要的陣地。在臺灣的民主社會中，專業自主化是明顯的趨勢。越來越多的社會生活領域是由特定群體負責的，他們可以自行規範參與者的資格與互動的遊戲規則，而不受到外在政治權威的干涉。就其本身而言，專業的自主化並不會促成環境的民主化，然而如果有一定比例的專業者接受環境主義的福音，並且願意在其工作領域中加以實踐，那麼將會擴展更多支持綠色民主的陣地。在五〇年代，美國科學家受原子彈的刺激，紛紛組成各種公共利益團體，試圖結合科學專業與和平主義的信念(Moore 1996)。同樣地，第二章也指出，八〇年代中期的臺灣反核學者，也形成了一股異議專業者的勢力。

醫療專業是環境運動者可以密切注意的面向之一。在2003年的SARS風暴中，臺灣公共衛生體制的瓦解暴露出長期以來醫療化的缺失(陳美霞 2003)。將健康問題醫療化的後果使我們只注意個體層次的安危，而忽略了公眾所面臨的集體風險，也使得醫院治療變得比社區預防更為重要。這樣反省醫療化的批判難道不是可以適用於環境議題？環境污染帶來受害者身體不適，然而生理上的傷害通常只是以個體主義的方式來處理，跑趟診所，看醫生拿藥，這樣反而使得污染問題隱藏了起來。如果說我們能有更多的公共衛生學者投入與有污染有關的流行病學研究，如果能有更多的執業醫師關切病患所處的生活環境，那麼環境問題也會受到更多的關注。

法律也是另一個值得關切的領域。自從八〇年代以來，臺灣法律界的社會參與是明顯發展。在公益活動方面，不少律師投入平民法律訴訟服務；在社會運動方面，也有律師擔任社運組織的義務法律顧問、為被起訴的社運人士辯護，甚至是積極投入司法

改革運動。然而，我們卻鮮少看到法界的社會參與與環境議題結合在一起，許多律師為被不當解僱的工會幹部爭取權利，但是卻沒有為被公害迫害的居民申張正義。在法律人的培養過程中，環境法所受到的重視也一向是不足的。無疑地，如果能成功地喚起更多法律人關懷環境問題，環境運動也將獲得另一道有力的支持。

宗教也可能是環境運動者可以進一步開拓的領域。在人間佛教的理念下，台灣的佛教團體興盛發展，基層會員龐大，積極從事各種社會事業，並且成功地將觸角拓展到海外社會。在環境議題方面，佛教團體也有相當程度的參與。在惜福的觀念下，他們推擴資源回收與儉樸的生活方式。眾生平等的教義也與環境主義有共鳴的效果，能夠產生類似基督教生態神學的論述。至今而言，佛教團體的入世關懷仍是具有高度的實驗性格，在經營各種大型組織（例如醫院、大學、社會慈善、傳播媒體）的經驗中，宗教信仰與專業規範相對立的要求也仍處於試探的狀況。然而這一點也顯示，佛教團體的入世參與並不一定具有侷限性，並不是完全無法支撐更草根層次的環境運動參與。普及全國的佛教信徒組織同樣會面臨各種環境破壞的問題，他們有可能採取更積極的政治參與形式，花蓮慈濟與蘇花高爭議即是一個明顯的例子。此外，在他們所推動的社會救濟中，有很多受惠者也可能是環境難民，如何解決後者所共同面對的壓迫，而不只是協助他們存活，將會是一個具有挑戰性的課題。

在此，筆者贊成李丁讚（2005: 141）的考察，在許多激情的社會動員之後，參與者的日常生活並沒有獲得改造。在邁向更美好社會的路途上，我們需要「遊行示威以外的作為」。需要補充的是，李丁讚（2004）所重視的社區運動只是市民社會的一個環節。

上述的說明提到了消費、投資、勞動、醫療、法律、宗教等議題，這些也都是相對於國家權力的自主領域。台灣政治民主化的結果造就了繁榮興盛的市民社會，這些領域越來越不受到政治力的干預。基於這個理由，更多元的環境運動策略意謂著承認、重視既有市民社會的高度分殊性格。¹

誠如葛蘭西所指出的，先進資本主義促成了諸多的自主空間，形成了類似「現代戰爭的戰壕 (trench)」(Gramsci 1971: 235)。葛蘭西所指涉的當然是第一次世界大戰，雖然其戰爭形態早已被取代，但是陣地戰 (war of positions) 的比喻卻能掌握民主化後的台灣政治現實。就如同戰壕一樣，上述的領域是彼此區隔的，運作方式各有其獨特性而不能相互化約。更重要的，就如戰爭的勝利取決於不同戰壕的同時協調行動，台灣的環境民主化也將有賴於這些領域接下來的發展，端視不同領域的參與者是否能夠採取更積極的環境主義行動。基於這個理由，寄望於取得國家權力，從而推動環境改革的試圖，就如同葛蘭西所謂的運動戰 (war of manoeuvre)，是已經過時的產物。從事後來看，1989年民進黨取得台北縣政府執政遠比2000年民進黨取得中央政府執政，對於反核運動的助益更大。其最重要的原因在於，市民社會的成熟與分化也改變了環境運動所附著的制度環境。

在二十年前，鹿港小鎮的居民利用草根動員的方式，吹響了台灣環境運動的號角；在二十年後的一個充滿回憶的重聚場合

1 在社區運動的研究中，李丁讚（2004: 382）強調，只有「相互體諒」的親密關係之重建，才能確保公共領域的溝通。公共論述的進行需要「誠意」明確地被雙方感受到，產生情感信任的互動（吳介民、李丁讚 2005: 133）。從本書的角度來看，這種探討方式固然能夠掌握社區生活中的微妙動態，但是卻無法直接類推到整體的市民社會。在高度分殊化的市民社會中，不同領域的自主性是無法透過情感信任、親密關係而連繫起來。我們很難期待，不同領域的行動者能夠產生「共通感受」。「誠意」本身儘管是值得贊許的個人美德，但是要產生有意義的集體行動，仍需要依照不同領域既有的遊戲規則。理所當然，這一點也意味著，專業能力遠比德行更為重要，至少在目前後民主轉型的台灣是如此。

中，一位長期以來的環運參與者如此曾感慨地指出，「我始終相信，真正的民主與環保，終究只能在街頭實踐與實現」。²的確，面對種種晚近的挫敗，重返昔日街頭戰場的念頭勢必在不少運動者心中浮現。但是誠如上頭說明的，街頭政治在過去某一段時間內，能夠產生公民對抗國家的作用，但是隨著民主化以來的國家與市民社會重新建構，街頭已經不是最重要的環境政治場域，更不是唯一的場域。在此，筆者並不是在鼓吹某種去政治化的環境運動策略，國家權力的實施仍是當前政治生活的重要關鍵，但是其侷限性仍有待評估與重視。相對地，多元而分歧的市民社會將會是環境運動者值得開拓的戰場，唯有建立更綿延的據點，台灣的環境民主化才有可能實現。

就晚近的政治局勢而言，泛綠與泛藍的對抗是圍繞著許多重大的政治分歧，例如統獨、族群、三通、公投等。除此之外，兩大政治陣營之間卻存在高度的共識。舉例而言，國親兩黨質疑新十大建設的政治意圖，他們列舉了許多預算動用上的法律問題，但是卻沒有重視有可能產生的環境衝擊。泛藍陣營批評民進黨政府的「拼經濟」，原因不在於他們質疑拼經濟的基本預設，而是他們認為民進黨政府拼經濟只是為了拼政治。基本上，政治分歧所引發的爭議有許多是政治轉型過程中仍未清算的問題，而不是新浮現的議題。就以族群問題為例，台灣長期以來的族群壓迫並不是廉價的「族群平等」口號所能解決的；因此，政黨輪替之後加劇的族群衝突並不是完全出乎意料的。對於環境運動而言，這一類舊議題的持續糾葛，相當程度阻礙了公眾對於環境議題分殊化的察覺。不少環境人士也仍延續著既有的運動想像，無法採取更新穎而多

2 引自《新新聞》999(2006/4): 79。

元的陣地戰策略。台灣的政治民主化已經相當程度解決了舊有的統治者與被統治者之間的矛盾，是否能夠進一步處理資本主義與環境、生產者與消費者之間的對立，則需要持續觀察。總而言之，到底台灣的政治能否走上 Beck (1987: 101) 所說的「民主的生態延伸」(ecological extension of democracy)，將是未來的一大考驗。

附錄：台灣環境抗爭案件的研究

一、抗爭事件作為一種研究方法

在社會運動的研究中，抗爭事件 (protest event) 的整理與分析提供了一個重要的線索。研究者可以透過抗爭事件的分佈與趨勢，來理解某一項社會運動的總體發展狀態。在社會科學中，最早有系統整理抗爭事件的學者是 Charles Tilly。在早期的作品中，他關切現代國家體制的形成與資本主義市場的浮現，如何改變人民進行抗爭的方式。在關於十九世紀以降的法國罷工研究中，他試圖從官方統計資料中，登錄百餘年來的罷工事件。他發現，在二十世紀的法國，更多的工人參與罷工，罷工發生的頻率也變得更為頻繁，但是罷工的時間卻大幅減短 (Shorter and Tilly 1971)。

對於後來的學者而言，Tilly 的研究十分具有啟發性。最重要的關鍵在於，社會運動的長期演進可以透過抗爭事件的分析加以釐清。換言之，抗爭事件的研究本身即是一種貫時性的研究設計，最能夠突顯社會運動的歷史發展。在七〇年代末期以後，抗爭事件的分析策略被大量地運用於政治機會結構的研究，其中比較重要的開創性作品包括了 Jenkins and Eckert (1986) 與 McAdam (1982) 關於美國民權運動的研究、Jenkins and Perrow (1977) 關於美國農場工人運動的研究、Tarrow (1989b) 關於義大利新左派運動的研究。不難發現，這些作品都具有十分相近的問題設定。研究者關切社會運動的起源與後來的衰退，他們想要探討何種政治條件促成反對者得以展開抗爭，又是何種政治變遷使得

運動訴求被再度邊緣化與忽略。到了九〇年代，抗爭事件研究進一步跨國擴散，許多歐洲學者也開始利用這個研究方法。此外，研究的主題也隨之多元化，除了既有的單一運動的貫時性研究以外，跨國研究、抗爭與媒體、抗爭與民主化等議題也開始被納入。在研究方法上，也有學者試圖結合更複雜的統計技術，例如事件分析，進而擴展抗爭事件研究所能處理的研究問題 (Rucht et al. 1999)。

在台灣，最重要的抗爭事件研究是 1992 年由行政院研考會出版的《民國七十年代台灣自力救濟事件之研究》(張茂桂等 1992)。這份研究報告由張茂桂、朱雲漢、黃德福、許宗力等四人合作，因此算是跨學科的整合研究。在台灣社會運動研究中，這項研究計劃促成了早期許多重要研究作品的出版，包括吳介民 (1989a)、張茂桂 (1989b)、Chu (1992: 99-126)。同樣地，這些作品也共同有一個核心的關切問題，亦即是 1987 年的解嚴如何導致社會抗爭風潮的勃興。

在台灣環境運動的研究方面，蕭新煌 (1988, 1997a) 整理與分析了 1980-1996 年間的環境抗爭案件。這兩份研究是行政院環保署委託的計劃，提供了許多台灣早期環境運動的重要資料。值得注意的是，蕭新煌的登錄單位是抗爭案件 (case)，而不是以往常用的事件 (event)。需要說明的是，案件不同於事件，一個污染求償案件有可能包括了許多不同的事件，從陳情、圍堵到協調，有時甚至會持續數年。筆者認為，以事件為分析單位有助於判定短期間的變化，尤其是在外環境急遽變動的關頭。相對地，案件為基礎的分析則有助於理解社會抗爭的類型，以及長期演變趨勢，因此本研究採取這一種策略。

二、定義環境抗爭案件

在本書第四章到第六章，作者所關切的問題在於環境運動與轉型中的政治體制之互動。因此，環境抗爭數目的發展即是一個最基本的指標，可以理解不同政體轉型時期下的運動者處境。

根據蕭新煌 (1997a: 7) 的定義，環境抗爭可以理解為「由公力救濟或自力救濟等手段，反對人為開發或環境破壞。例如，資源回收、植樹等活動因不含上列要素，雖為環保活動但不算是環保抗爭運動」。在此，本研究同意需要區隔抗爭性與非抗爭性的環境主義，但是兩者的分野需要更多的說明。誠如第一章所指出的，作為一種抗爭政治，環境運動涉及不同部門的利益對抗，而且往往利用體制外的政治參與形式來獲得更多的政治資源。因此，從這兩項討論來看，環境行動需要包括利益衝突與破壞性格的元素，才能夠算是環境抗爭。進一步而言，到目前為止，台灣環境抗爭的曾經採用過的抗爭手段包括開記者會、集體陳情與請願、演行動劇、靜坐、絕食、守夜、集體控告、遊行、苦行、圍堵、擋路、破壞設備、罷課、公投、股東會發言等。因此，如果某項環境爭議純粹依循既有的法定處理程序，而未曾使用過這些抗爭手段，那麼就不能算是環境抗爭。舉例而言，假設某項公害求償案件完全依照鄉鎮市公所調處，公害糾紛處理法所規定的調處與仲裁，或是民事訴訟的程序來處理，就不屬於環境抗爭。

需要說明的是，並非所有的環境抗爭案件都可以歸結於環境運動的概念之下。環境抗爭是環境運動必要的，但不充份的條件。第一章指出，除了採取抗爭手段以外，組織特定目標的組織與發動特定目標的公眾集會，也是社會運動的基本要件。儘管環境抗爭並不等於環境運動，但是我們仍可以用抗爭來理解運動發展，因為相對於其他兩個元素，抗爭案件是一個比較明確的指標。

三、環境抗爭案件的資料來源

在大部分的抗爭事件 / 案件研究中，資源來料往往是新聞報紙，因為只有它才能夠提供長期的、一致的社會運動報導。不可否認地，由於篇幅的限制、報導上的偏好，既有的政治立場等因素，新聞媒體並不一定是中立的媒介。大部分的研究者都知道一點，因此只有在登錄與分析抗爭事件 / 案件的發展，才會只依賴報紙。文獻資料、深度訪談、參與觀察則是提供了其他的資料來源，以避免不自覺地接受了某一家報社的意識型態。

抗爭事件 / 案件的研究是高度依賴新聞媒體，但是除此之外，仍有兩個資料收集的問題，分別是 (1) 要從單一的或是多種的報紙收集抗爭的報導？(2) 要如何過濾挑選相關的報導？

關於(1)的問題：不少重量級的研究作品其實只採用單一的報紙作為資料來源。舉例而言，McAdam (1982) 關於民權運動的研究是利用紐約時報 (*New York Times*)，而 Tarrow (1989b) 的義大利新左派運動研究則是採用晚間郵報 (*Corriere della Sera*)。只收集單一報紙的報導，減少了要分析的事件 / 案件數目，有可能在更大的程度上被報社立場所影響。因此，也有些研究者是採用多種報導來源，以避免被特定媒體所左右。在張茂桂等 (1992) 的研究中，則是採用了中國時報、自立晚報、民眾日報的三份報紙，來分析解嚴前後的自力救濟風潮。

關於 (2) 的問題：不少的研究者是直接接受報紙既有的分類與整理，以挑選出相關的報導文章。舉例而言，McAdam (1982: 237) 是採用紐約時報的索引，其中只有被歸類於「黑人—美國—一般」與「教育—美國—種族融合」的文章才進行登錄。蕭新煌 (1988: 8) 的研究是利用多份報紙資料，但是最主要的過濾依據仍是聯合報系剪報室的分類方式，只有其中被列為公害檔案的報導文章才被挑選出來 (見魏書娥

1987: 59)之說明)。為了避免既有的分類法影響後續的分析，有些研究作品動員了大量的登錄人員，以人工方式閱讀所有的報紙版面，再從其中挑選相關的文章。張茂桂等 (1992: 10-11) 即是一例子。另一方面，如果要收集報紙報導有電子全文，那麼電腦輔助的挑選即是一種可行的方式。Tarrow (1989b: 357-366) 即是以這種方法，找出晚間郵報的相關報導。

在此，本研究資料來源是多種的，有些是事先分類的，有些則是由研究者所挑選的。本研究整理的環境抗爭案件，來自於下列的資料：

(1) 環保署資料室所彙整的《環境剪報》。自從 1987 年 8 月成立來，環保署對於台灣所有報紙所刊載的環境新聞，都有整理、複製與裝訂成冊。這項工作一直進行到 2002 年 8 月為止。因此，在環保署資料室中，可以找到 1988 年 1 月到 2002 年 8 月的報紙環境新聞。這份《環境剪報》雖然是依賴剪報人員的判斷 (他們只有一項決定，也就是判定是不是環境新聞)，但是所收集的報導卻是十分完備的，甚至也收列一些根本與環境無關的報導 (例如食品衛生)。

這份剪報資料雖然收集完備，但是仍有缺點。首先，它不包括環保署成立前的報導。其次，由於環保署在台北市，因此無法收集刊載於非台北市版 / 北部版的地方新聞。在環保署資料室所收集的報紙中，有些是具有高度在地性格，例如台灣時報 (高雄)、民眾日報 (高雄)、中華日報 (台南)、更生日報 (花蓮)，可以補充一些被其他報歸類於地方版面的消息。但是即使如此，這份資料仍是具有以台北為中心的選擇誤差。

(2) 蕭新煌 (1988、1997a) 所整理的 1980-1996 年間的環境抗爭案。上面指出，這兩份環保署委託的研究也是利用既有的剪報資料，主要是來自於聯合報系辦公室的整理。對於本研究而言，這兩份資料的重要性在於補充了環保署剪報資料的不足，尤其是在環保署成立之前的部分。

(3) 黨外雜誌的報導。在 1988 年正式解除新聞限制之前，報紙篇幅

受到很大的限制，所以對於地方環境抗爭的關注往往不足。另一方面，解嚴前的政治氣氛也不容許新聞媒體對於環境抗爭有太深入的報導。因此，筆者另外閱讀了十種黨外雜誌，從其中挑選相關的報導。這些黨外雜誌包括了《八十年代》系列(1979-1986)、《台灣潮流週刊》系列(1984-1985)、《前進週刊》系列(1983-1988)、《深耕》系列(1981-1987)、《開創雜誌》(1984-1985)、《新台評論》系列(1986-1988)、《新路線週刊》系列(1985-1987)、《新潮流叢刊》系列(1984)、《關懷》(1981-1985)、《新潮流月刊》(1986)。此外，另外有兩份黨外雜誌《生活與環境》(1981-1982)、《夏潮論壇》(1983)是台灣最早開始整理環境抗爭的刊物，每一期的「公害日誌」記錄了一些報紙上看不到的環境抗爭案件。上述的黨外雜誌可以在宜蘭縣五結鄉慈林文教基金會台灣社運史料中心找到。

(4) 環保署未出版的內部文件。在成立的前幾年中，環保署對於環境抗爭案件十分關注，有彙整印製《重大公害糾紛處理事件彙編》(1989)、《公害糾紛個案列管追蹤及處理情形年表》(1988-1996)。這些文件都沒有正式出版，而是儲存於環保署資料室。雖然並沒有說明其資料來源，但是對於若干案件提供了詳細的記錄。

(5) 各地縣市政府出版，《環境白皮書》或《環境資訊》。據筆者了解，幾乎台灣省部分的縣市政府都有出版這些官方文件，但是並不是每年都出版。每個縣市的品質不一，有些根本只是委託環保公司，胡亂拼湊成章；有些則對於公害糾紛有完備的整理與紀錄。

(6) 環境運動組織的出版刊物，包括《大甲溪》(大甲溪生態維護協會)、《中華飛羽》(中華鳥會)、《台北環境》(台灣環境保護聯盟台北分會)、《台灣濕地》(濕地保護聯盟)、《台灣環境》(台灣環境保護聯盟)、《生態中心季刊》(高雄市教師會生態教育中心)、《看守台灣》(看守台灣協會)、《新環境月刊》(新環境基金會)、《綠色種籽》(台灣

綠色和平組織)、《綠訊》(高雄市綠色協會)、《螺訊》(宜蘭縣無尾港文教促進會)。這些刊物有時會記錄一些報紙沒有刊登的抗爭案件，因此也具有參考的價值。

基於上述的資料來源，筆者進行資料之間的交叉比對，整理出1980-2002年間的環境抗案件。在1980年1月與2002年8月之間，筆者一共找到2,184件環境抗爭案件，其年度的分配呈現下：

附錄表 1：台灣環境抗爭案件(1980-2002)

年份	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
案件數	4	10	22	11	25	23	30
年份	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
案件數	29	67	122	70	215	176	181
年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
案件數	150	148	136	157	151	154	134
年份	2001	2002					
案件數	73	96					

註：2002年的部分只有收集到8月份，表格中的資料為外推全年度的結果。

參考書目

- 中國石油公司 (1981) 《高雄煉油總廠廠史集》。
- 公共電視 (2000) 《我們的島：給我一座核電廠》。記錄片。
- 王力行 (1993) 《無愧：郝柏村的政治之旅》。台北：天下。
- 王明輝 (1989) 《反公害集體抗議行動過程之探討：以後勁反五輕為例》。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 王振寰 (1993) 《資本、勞工、與國家機器》。台北：台灣社會研究季刊。
—— (1996) 《誰統治台灣》。台北：巨流。
- 王振寰、方孝鼎 (1992) 「國家機器、勞工政策與勞工運動」。《台灣社會研究》13：1-29。
- 王耀南 (1988) 「訪許信良談天下事、國事、家事」。頁 143-148，收於葉芸芸編《當代人物談台灣問題》。台北：人間。
- 台北市野鳥學會 (1994) 《關渡生命》。台北：晨星。
- 台北縣政府 (1991) 《核四再評估：台北縣對核四環境影響評估的審查報告》。
- 台灣石油工會第一分會 (1996) 《四週年彙編成刊》。
- 台灣省文獻委員會 (1971) 《台灣省通史宗教篇》。台北：眾文。
- 台灣勞工陣線 (1999) 《新國有政策：台灣民營化政策總批判》。台北：商周。
- 民進黨 (1995) 《台南縣濱南工業區開發案瞭解報告》。中央黨部社會部未出版內部文件。
- 民進黨 (2000) 《廢止核四評估》。民進黨立法院黨團環境政策小組報告。
- 田秋堇 (1990) 「利用政治：環保中立神話的結束」。《台灣環境》28 (1990)：1。

- 立法院 (1993) 《公害糾紛調處法案》。
- 艾林達 (1997) 《激盪！台灣反對運動總批判》。台北：前衛。
- 行政院非核家園推動委員會 (2003) 《台灣的選擇：非核家園》。
- 何明修 (2001) 「台灣環境運動的開端：專家學者、黨外人士與草根 (1980-1986)」，《台灣社會學》2：97-162。
- (2002a) 「為何民進黨政府的廢核政策失敗？社會動員、改革機會政治策略的分析」，《台灣政治學刊》6：86-137。
- (2002b) 「衝突的制度化？公害糾紛處理法與環境抗爭」，《教育與社會研究》3：35-64。
- (2002c) 「地方政權與社會運動：綠色執政下的綠色運動(1989-1998)」，《宜蘭文獻雜誌》56：3-32。
- (2003a) 「民間社會與民主轉型：環境運動在台灣的興起與持續」。收於張茂桂、鄭永年編，《兩岸社會運動分析》，頁29-68。台北：新自然主義。
- (2003b) 「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」。《台灣社會學刊》30：1-49。
- (2003c) 「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。
- (2004) 「台灣環境運動中的公民投票」。研討會論文。《公投民主在台灣》，台灣智庫主辦，台北：福華國際文教會館，2/6。
- (2005) 《社會運動概論》。台北：三民。
- 何明修、蕭新煌 (forthcoming) 《台灣全志社會志社會運動篇》。台北：國史館。
- 何榮幸 (2001) 「新政府要改革還是要安定？」。中國時報3/6。
- 余兆田、陳燦南 (1998) 「那一段反火電的日子」。《蝶訊》4：2-3。
- 余陳月瑛 (1996) 《余陳月瑛回憶錄》。台北：時報。

- 吳乃德 (1989) 「從自主國家到迷惑國家：政治自由化之後的勞資政策」。政治民主化與經濟自由化研討會。台中，東海大學。
- (1990) 「反對運動的第二條陣線」。《新潮流評論》16：28-40。
- 吳介民 (1989a) 《政體轉型的社會抗議：台灣1980年代》。國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- (1989b) 「反對運動與社會抗議的互動」。《中國論壇》335：29-40。
- (2000) 「核四公投化解專家與民意的爭議」。中國時報，5/13，頁15。
- (2002) 「解除克勞塞維茲的魔咒：分析當前社會改革運動的困境」。《台灣社會學》4：159-198。
- 吳介民、李丁讚 (2005) 「傳遞共通感受：林合社區公共領域修辭模式的分析」。《台灣社會學》9：119-163。
- 呂欣怡 (1992) 《後勁反五輕運動的研究》。國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 李丁讚 (2004) 「公共領域中的親密關係：對新港和大溪兩個造街個案的探討」。收於李丁讚等著，《公共領域在台灣：困境與契機》，頁357-398。台北：桂冠。
- (2005) 「社會力的誕生與轉型」。收於王振寰、章英華編，《凝聚台灣生命力》，頁125-154。台北：巨流。
- 李丁讚、林文源 (2000) 「社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成：1970-1986」。《台灣社會研究季刊》38：133-206。
- (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》52：57-120。
- 李允斐等 (1997) 《高雄縣客家社會與文化》。高雄鳳山：高雄縣政府。
- 李建昌 (1991) 《八〇年代的台灣勞工運動》。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 李界木 (1992) 「一〇〇三事件對反核運動的影響」。自立晚報，10/3，

- 頁3。
- 李根政(2001a)「森林運動的回顧與反省」。《生態中心季刊》4：31-33。
- (2001b)「『伐木派勢力』反撲行動記事」。《生態中心季刊》4：34-35。
- (2001c)「混亂的國政、複雜的森林運動、虛弱的環保團體」。《生態中心季刊》：36-37。
- 李筱峰(1987)《台灣民主運動四十年》。台北：自立晚報。
- 沈冬梅(1985)「台電的公信力危機」。自立晚報，4/11。
- 周克任(1999)「南方水學：打開台灣水庫戰爭史」。《新觀念》128：110-112。
- 周芬姿(1990)《台灣反污染自力救濟行動與地方派系》。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 官鴻志(1986)「再見，林投花」。《人間》13：7-21。
- 林玉体(1990)「黨化教育與校園運動」。收於徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》，頁175-188。台北：巨流。
- 林俊義(1984)《科技文明的反省》。台北：帕米爾。
- (編)(1989a)《綠色種子在台灣：1988綠色和平報告》。台北：前衛。
- (1989b)「良知的抉擇：我為什麼加入民進黨」。自立早報，5/27，頁3。
- (1989c)《反核是爲了反獨裁》。台北：自立報系。
- (1995)「民主自由是解決生態危機的必要條件」。頁418-421，收於鄭先祐編，《台灣生命的心聲》。台北：前衛。
- 林俊義、簡又新(1987)「台灣環境保護政策的再出發：林俊義、簡又新對談錄」。自立早報9/8，頁3。
- 林美容(1989)《人類學與台灣》。台北：稻鄉。
- (1993)《台灣人的社會與信仰》。台北：自立晚報。
- 林美娜(1987)「還我一瓢清淨水：記水源里與李長榮化工的抗爭」。

- 《人間》19：22-47。
- (1989)《台灣的綠色災難》。台北：前衛。
- 林義雄(1995)《希望有一天：充滿喜樂的台灣》。台北：玉山。
- 林聖哲、蔡仁堅(1989)「煙塵裡的綠色和平：訪林聖哲、蔡仁堅」。《新文化》9：19-22。
- 林碧堯(1992)「核四，四度來按鈴：台灣社會民主化的嚴厲考驗」。自立晚報1/20，頁3。
- (1994)「台灣的反核運動」。頁183-202，收於鄭先祐編，《核四決策與輻射傷害》。台北：前衛。
- 邱家宜(1992)「大林蒲公害事件調查報告」。自立晚報，6/9-6/15。
- 邱義仁、葉立思(1991)「反六輕、反核四、反獨裁：新潮流的短期工作目標」。《新潮流》18：4-7。
- 後勁廟產管理委員會(1995)《後勁聖雲宮》。
- 洪田浚、黃立禾(1987)「國內反核文章索引」。《新環境月刊》17：19-21。
- 紀駿傑(1998)「我們沒有共同的未來：西方主流『環保』關懷的政治經濟學」。《台灣社會研究季刊》31：141-168。
- (1999)《社區參與空污防治的環境社會研究：以花蓮地區爲例》。國科會與環保署科技合作計劃成果報告。
- 美濃愛鄉協進會(1998)《工作成果報告書(1996.07-1998.10)》。未出版文件。
- (1999)《反對美濃水庫說帖》。未出版文件。
- (2005)「建立工會與農會的有機連結」。南方電子報，7/12，<http://www.esouth.org/?q=node/31>。
- 胡湘玲(1995)《核工專家 vs 反核專家》。台北：前衛。
- 范光群(1996)「環評法在哭泣、山坡地在哀鳴：從關西機械專業區的環境影響評估談起」。自立早報12/18，頁3。
- 范碧玲(1990)《解析台灣婦女體制：現階段婦女運動的性格之研究》。

- 國立清華大學社會人類所碩士論文。
- 夏曉鵬 (2000) 「美濃反水庫運動的社區抗爭」。頁 64-66，收於陳光興編，《發現政治社會：現代性、國家暴力與後殖民民主》。台北：巨流。
- 孫大川 (1995) 「夾縫中的族群建構：泛原住民意識與台灣族群問題的互動」。收於蕭新煌編，《警告中華民國》，頁 189-228。台北：日臻。
- 徐正光、宋文里(編) (1990) 《解嚴前後台灣新社會運動》。台北：巨流。
- 馬以工 (1980) 「10月13日滿州愛鳥座談會」。《漢聲雜誌》：17：101-102。
- 高雄市綠色協會(編) (1996) 《南台灣綠色革命》。台中：晨星。
- 高雄煉油總廠職工福利委員會 (1989) 《高雄煉油總廠員工福利簡介》。
- 高雄縣環保局 (1990) 《高雄縣環境白皮書》。
- 張俊宏等 (1989) 《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》。台北：南方。
- 張茂桂 (1989a) 「知識分子與社會運動」。頁 189-206，收於蕭新煌編，《變遷中台灣社會的中產階級》。台北：巨流。
- (1989b) 《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策研究中心。
- (1989c) 「台灣反核運動之評析」。頁 189-209，收於徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》。台北：巨流。
- 張茂桂等 (1992) 《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》。台北：行政院研考會。
- 張晉芬 (1999) 「私有化符合誰的利益？：檢視台灣事業所有權移轉的社會效果」。《台灣社會學研究》3：115-152。
- 張高傑 (1999) 「建立跨社區的視野與行動：南方經驗」，頁 32-34，收於新竹市立文化中心編，《沈潛與再戰：社區工作研討會論文集》。
- (2001) 「美濃反水庫運動的社會力分析」。第一屆客家研究研究生

- 論文發表會。桃園中壢：國立中央大學客家研究中心。
- 張國龍、黃錦賢 (1988) 「台灣的核能政策與民間的反核運動」。頁 198-213，收於北美洲台灣人教授協會編《台灣公共政策研討會論文集》。
- 張國龍等 (1994) 《天火備忘錄》，二版。台北：新環境基金會。
- 張隆盛 (1984) 「淺談我國國家公園之設立」。《大自然季刊》2：89-91。
- 張遜 (1987) 「從「○」開始：反社邦運動中的知識份子」。頁 162-166，收於徐正光等編，《一九八六台灣社會批判：自力救濟》。台北：敦理。
- 張鐵志 (1999) 《資本主義與民主化：台灣新政商聯盟與國民黨政權維繫》。國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 梁鴻彬 (1999) 《政治變遷的地方模式：民進黨在宜蘭執政的個案研究》。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 莊進源 (1984) 「我國的環境保護政策」。《環境科學》4：1-3。
- 郭正亮 (1998) 《民進黨轉型之痛》。台北：天下。
- 陳水扁 (2001) 《世紀首航》。台北：圓神。
- 陳水扁總統競選指揮中心 (2000) 《新世紀、新出路：陳水扁國家藍圖》，第四冊。
- 陳玉峰 (2004) 「突破永續騙局」。2004 全國 NGO 環境會議講稿，<http://www.pu.edu.tw/~ecology/taiwan/magazine/m-4all/02-1.htm>。
- 陳佳珣 (2003) 「從八色鳥看台灣生態保育的困境」。《生態中心季刊》12：28-32。
- 陳昭如 (2001) 「社運議題的邊緣化，民進黨的錯？」。中國時報，2/15，頁 15。
- 陳其南 (1987) 《台灣的傳統中國社會》。台北：允晨。
- 陳美霞 (2003) 「公衛體系廢功如何防煞」，中國時報，5/11，頁 15。
- 陳淑華 (1998) 「遠離惡水：捍衛南台灣的水資源」，《經典雜誌》3:1-20。
- 陳豐偉 (1994) 「落日原鄉」。頁 227-250，收於美濃愛鄉協進會編，

- 《重返美濃》。台中：晨星。
- 陸豐 (1980) 「讓紅樹林永遠活下去」，《今日中國》116：21-30。
- 粘錫麟 (1990) 「自力救濟在台灣沸騰」。《新環境月刊》55：3。
- (編) (1997) 《鹿港反社邦十年祭專輯》。彰化鹿港：綠色主張工作室。
- 曾文忠 (1994) 「我與第七小組工作站」。頁9-16，收於美濃愛鄉協進會編，《重返美濃》。台中：晨星。
- 曾華壁 (1995) 「一九七〇年代《中國論壇》有關環境主題論之歷史意義」。《思與言》33：1-28。
- 賀端蕃 (1993) 「台灣社會運動的反思：一個社運義工的‘偏見’」。《新潮流》3：2-5。
- 黃躍雯 (2002) 《築夢荒野：台灣國家公園的制度》。台北：稻鄉。
- 楊祖珺 (1992) 《玫瑰盛開：楊祖珺十五年來時路》。台北：時報。
- 楊憲宏 (1987) 《受傷的土地：一個記者的公害現場觀察筆記》。台北：圓神。
- (1989) 《公害政治學：台灣環境筆記》。台北：圓神。
- 楊憲村 (1995) 《民進黨執政》。台北：商周。
- 經濟部 (2000) 《核四計劃再評估簡報》，2000/10。
- 葉俊榮 (1993) 《環境政策與法律》。台北：月旦。
- 廖永來 (1989) 《給台灣的愛》。台北：前衛。
- 廖彬良 (編) (1993) 《台灣反核實錄》。台北：前衛。
- 趙剛 (1995) 「1987年的台灣工會、國家與工運：以遠化工會的個案為例」。頁115-150，收於蕭新煌、徐正光編，《台灣的國家與社會》。台北：東大。
- (1998) 《告別妒恨：民主危機與出路的探索》。台北：台灣社會研究季刊。
- 潘翰疆 (2002) 「企業責任與綠色投資」。綠色陣線編，《全球化與在地

- 化研討會》頁18-30。
- 鄧丕雲 (1992) 《八〇年代台灣學生運動史》。台北：前衛。
- 蔡慧琳 (1997) 《君子鬥士：張國龍》。台北：大樹。
- 鄭淑麗 (1995) 《社會運動與地方社區變遷：以貢寮反核四為例》。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 盧道杰 (1998) 「草根性社團與野生動物保護區的經營管理：以無尾港文教促進會為例」。頁325-345，《第四屆海岸濕地及保育研討會論文集》。
- 蕭新煌 (1987a) 《我們只有一個台灣：反污染、生態保育與環境運動》。台北：圓神。
- (1987b) 《要錢更要人：台灣消費者運動的回顧與展望》。台北：久大文化。
- (1988) 《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》。行政院環保署委託計劃。
- (1989) 《社會力：台灣向前看》。台北：自立晚報。
- (1997a) 《台灣地方環保抗爭運動：1991-1996》。行政院環保署委託計劃。
- (1997b) 「都市居民運動」，頁391-413，收於蔡勇美、章英華編，《台灣的都市社會》。台北：巨流。
- 蕭新煌等 (1993) 《台灣2000年》。台北：天下。
- 賴偉傑 (2003) 「誰的公投？」。台灣智庫內部會議論文。10/18。
- 環保署 (1988) 《建立環境影響評估制度檢討報告》，環保署內部報告。
- (1994) 《公害糾紛處理白書》，1993年版。
- 謝長廷 (1987) 「群眾運動是民進黨生存的不二法門：社運部督導常委謝長廷報告書」。《新台叢書》36：12-21。
- 鍾俊陞 (1986) 「『核四』？一個未知的震動」。《人間》14：102-105。

- 韓榮華 (1988) 《政治溝通與自力救濟運動之研究》。國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 韓韓、馬以工 (1983) 《我們只有一個地球》。台北：九歌。
- 魏書娥 (1987) 《台灣反公害行動的社會學分析》。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 蘇煥智、謝志誠 (1997) 《黑面琵鷺的鄉愁》。台北：時報。
- Ahren, Emily Martin (1981) "The Thai Ti Kong Festival." Pp. 397-425, in *The Anthropology of Taiwanese Society*, eds. by Emily Martin Ahern and Hill Gates. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Alvarez, Sonia E. et al. (1998) "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements." Pp. 1-32, in *Cultures of Politics, Politics of Culture*, eds. by Sonia E. Alvarez et al. Boulder, CO: Westview.
- Alves, Maria Helena Moreira (1989) "Interclass Alliance in the Opposition to the Military in Brazil: Consequence for the Transition Period." Pp. 278-298, in *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, ed. by Susan Eckstein. Berkeley, CA: University of California Press.
- Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Baker, Susan et al. (1997) "Introduction: the Theory and Practice of Sustainable Development in EU Perspective." Pp. 1-40, in *The Politics of Sustainable Development*, eds. by Susan Baker et al. London: Routledge.
- Baumgard, Bernd (1995) "Green Mobilization Against Red Politics: Environmentalists' Contribution to Bulgaria's Transition." Pp. 154-191,

- in *Green Politics Three*, ed. by Wolfgang Rudig. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Beck, Ulrich (1987) "From Industrial Society to Risk Society: Questions on Survival, Social Structure and Democracy." *Theory, Culture and Society* 6: 997-1123.
- (1992) *Risk Society: Toward a New Modernity*, translated by Mark Ritter. London: Sage.
- (1995) *Ecological Politics in an Age of Risk*, translated by Amos Weisz. Oxford: Polity Press.
- Berger, Suzanne (1981) "Introduction." Pp.1-23, in *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, ed. by Suzanne Berger. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudreau, Vincent (1996) "Northern Theory, Southern Protest: Opportunity Structure Analysis in Cross-National Perspective." *Mobilization* 1: 175-189
- Bullard, Robert D. and Beverly H. Wright (1992) "The Quest for Environmental Equity: Mobilizing the African-American Community for Social Change." Pp. 39-50, in *American Environmentalism*, eds. by Riley E. Dunlap and Angela G. Mertig. Philadelphia: Taylor and Francis.
- Buttel, Frederick H. (2000) "World Society, the Nation-State and Environmental Protection." *American Sociological Review* 65: 117-121.
- Cable, Sherry and Michael Benson (1993) "Acting Locally: Environmental Injustice and the Emergence of Grass-roots Environmental Organizations." *Social Problems* 40: 464-477.

- Capek, Stella M. (1993) "The Environmental Justice' Frame: A Conceptual Discussion and an Application." *Social Problems* 40: 5-24.
- Carson, Rachel (1962) *Silent Spring*. Cambridge, MA: Riverside Press.
- Castells, Manuel (1992) "Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim." Pp. 33-70, in *States and Development in the Asian Pacific Rim*, eds. by Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson. London: Sage.
- Chi, Chun-Chieh (1994) "Growth with Pollution: Unsustainable Development in Taiwan and its Consequence" *Studies in Comparative International Development* 29(2): 23-47.
- Chu, Yun-han (1992) *Crafting Democracy in Taiwan*. Taipei: Institute for National Policy Research.
- Cloward, Richard A. and Frances Fox Piven (1972) *The Politics of Turmoil: Essays on Poverty, Race, and the Urban Crisis*. New York: Pantheon.
- Cohen, Jean L. (1985) "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigm and Contemporary Social Movements." *Social Research* 52: 663-716.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1994) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Collier, Ruth Berins and David Collier (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dalton, Russell J. (1994) *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe*. New Haven, CT: Yale University Press.
- (1995) "Strategies of Partisan Influence: West European Environmental Groups." Pp.296-323, in *The Politics of Social Movements:*

- Comparative Perspectives on State and Social Movements*, eds. by J. Craig Jenkins and Bert Klandermans. London: UCL Press.
- della Porta, Donatella (1995) *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1996) "Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest." Pp. 62-92, in *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, eds. by Doug McAdam et al. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1998) "Policing Protest in France and Italy: From Intimidation to Cooperation?" Pp. 111-130, in *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, eds. by David S. Meyer and Sidney Tarrow. New York: Rowman & Littlefield.
- Deyo, Frederick C. (1989) *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Di Palma, Giuseppe (1990) *To Craft Democracy: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duara, Prasenjit (1991) "Knowledge and Power in the Discourse of Modernity: The Campaigns against Popular Religion in Early Twentieth-Century China." *Journal of Asian Studies* 50: 67-83.
- Dunlap, Riley E. and Angela G. Mertig (1992) "The Evolution of the U.S. Environmental Movement from 1970 to 1990: An Overview." Pp.1-10, in *American Environmentalism*, eds. by Riley E. Dunlap and Angela G. Mertig. Philadelphia: Taylor & Francis.

- Durkheim, Emile (1915) *The Elementary Forms of the Religious Life*, trans. by Joseph Ward Swain. New York: Free Press.
- (1951) *Suicide: A Study in Sociology*, trans. by John A. Spaulding and George Simpson. New York: Free Press.
- Ecologist* (1992) "Whose Common Future." A special issue. 22(4).
- Eder, Norman (1996) *Poisoned Prosperity: Development, Modernization, and the Environment in South Korea*. New York: M. E. Sharpe.
- Eisinger, Peter K. (1973) "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *American Political Science Review* 67: 11-28.
- Emerson, Richard M. (1962) "Power-Dependence Relations." *American Sociological Review* 27:31-41.
- (1964) "Power-Dependence Relations: Two Experiments." *Sociometry* 27: 282-298.
- Epstein, Barbara (1991) *Political Protest and Cultural Revolution: Nonviolent Direct Action in the 1970s and 1980s*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Evans, Peter (2000) "Introduction: Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy." Pp. 1-36, in *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, ed. by Peter Evans. Berkeley: University of California Press.
- Eyerman, Ron (1994) *Between Culture and Politics: Intellectuals in Modern Society*. Oxford: Polity Press.
- Feuchtwang, Stephan (1974) "City Temples in Taipei Under Three Regimes." Pp. 263-302, in *The Chinese Cities Between Two Worlds*, eds. by Mark Elvin and G. William Skinner. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Frank, David John et al. (2000a) "The Nation-State and the Natural

- Environment over the Twentieth Century." *American Sociological Review* 65: 96-116.
- (2000b) "Environmentalism as a Global Institution: Reply to Buttel." *American Sociological Review* 65: 122-127.
- Freeman, Jo (1973) "The Origins of the Women's Liberation Movement." *American Journal of Sociology* 78: 792-811.
- (1979) "Resource Mobilization and Strategy: A Model for Analyzing Social Movement Organization Actions." Pp.167-189, in *The Dynamics of Social Movement: Resource Mobilization, Social Control, and Tactics*, eds. by Mayer N. Zald and John D. McCarthy. Cambridge, MA: Winthrop.
- Gamson, William A. (1975) *The Strategy of Social Protest*. Homewood, IL: Dorsey.
- Gates, Hill (1979) "Dependency and the Part-Time Proletariat in Taiwan." *Modern China* 5: 381-406.
- (1996) *China's Motor: A Thousand Years of Pretty Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gates, Hill and Robert P. Weller (1987) "Hegemony and Folk Ideologies." *Modern China* 13: 3-16.
- Gerhards, Jürgen and Dieter Rucht (1992) "Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany." *American Journal of Sociology* 98: 555-595.
- Gold, B Thomas (1986) *State and Society in Taiwan Miracle*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from Prison Notebooks*. New York: International Publishers.

- Guha, Ramachandra and Juan Martinez-Allier (1997) *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*. London: Earthscan.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hayes, Jeff (1997) *Democracy and Civil Society in the Third World: Politics and New Political Movements*. Cambridge: Polity Press.
- Hicks, Barbara (1996) *Environmental Politics in Poland: A Social Movement Between Regime and Opposition*. New York: Columbia University Press.
- Hipsher, Patricia L. (1998a) "Democratic Transitions and Social Movement Outcomes: The Chilean Shantytown Dwellers' Movement in Comparative Perspective." Pp.149-168, in *From Contention to Democracy*, eds. By Marco G. Giugni et al.. New York: Rowman& Littlefield.
- (1998b) "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America." Pp.153-172, in *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, eds. By David S. Meyer and Sidney Tarrow. New York: Rowman& Littlefield.
- Hirschman, Albert O. (1965) *Journey toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: Doubleday Anchor Book.
- (1982) *Shifting Involvement: Private Interest and Public Action*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ho, Ming-sho (2003) "The Politics of Anti-Nuclear Protest in Taiwan: A Case of Party-Dependent Movement (1980-2000)." *Modern Asian Studies* 37: 683-708.
- (2004) "Contested Governance Between Politics and Professionalism in

- Taiwan." *Journal of Contemporary Asia* 34: 238-253.
- (2005a) "Weakened State and Social Movement: The Paradox of Taiwanese Environmental Politics after the Power Transfer." *Journal of Contemporary China* 14: 339-352.
- (2005b) "Protest as Community Revival: Folk Religion in a Taiwanese Anti-Pollution Movement." *African and Asian Studies* 4: 237-269.
- (2005c) "Taiwan's State and Social Movements under the DPP Government (2000-2004)." *Journal of East Asian Studies* 5: 401-425.
- Homans, George C. (1958) "Social Behavior as Exchange." *American Journal of Sociology* 63: 597-606.
- (1964) "Bringing Men Back In." *American Sociological Review* 29: 809-818.
- Hsiao, H. H. Michael (1993) "Formation and Transformation of Taiwan's State-Business Relations: A Critical Analysis." *Bulletin of The Institute of Ethnology Academia Sinica* 74: 1-32.
- (1999) "Environmental Movements in Taiwan." Pp.31-54, in *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives*, eds. By Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So. New York: M. E. Sharpe.
- Hsiao, H. H. Michael and Hua-Pi Tseng (1998) "The Formation of Environmental Consciousness in Taiwan: A Comparison of Intellectuals, Media, and the Public Mind." Paper presented at the International Workshop on Eco-Consciousness in Asia-Pacific, University of Hong Kong, Feb., 26-7. 1998.
- Hsu, Shih-jung (1995) *Environmental Protest, the Authoritarian State and Civil Society: The Case of Taiwan*. Ph. D dissertation at University of Delaware.

- Huang, Hsin-yi (1993) *Industrial Crises and the Emerging Environmental Movement in Taiwan: A Case Study of the Anti-Fifth Naphtha-Cracking Plant Movement*. MA thesis. at State University of New York.
- Inglehart, Ronald (1971) "The Silent Revolution: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies." *American Political Science Review* 65: 991-1017.
- (1981) "Post-Materialism in an Environment of Insecurity." *American Political Science Review* 75: 880-900.
- Jasper, James M. (1997) *The Art of Moral Protest: Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jenkins, Craig J. and Craig M. Eckert (1986) "Channeling Black Insurgency: Elite Patronage and Professional Social Movement: Organizations in the Development of the Black Movement." *American Sociological Review* 51: 812-829.
- Jenkins, Graig J. (1983) "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements." *Annual Review of Sociology* 9: 527-553.
- (1995) "Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and a Comparative Framework." Pp. 14-35, in *The Politics of Social Movements*, eds. By Craig J. Jenkins and Bert Klandermans. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Jenkins, Graig J. and Charles Perrow (1977) "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movement (1964-1972)." *American Sociological Review* 42: 249-268.
- Jepperson, Ronald L. (1991) "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism." Pp.143-163, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. By Walter W. Powell and Paul J.

- DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnston, Hank and Bert Klandermans (eds.) (1995) *Social Movements and Culture*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Joppke, Christian (1992) "Explaining Cross-National Variations of Two Anti-Nuclear Movements: A Political Process Perspective." *Sociology* 26: 311-331.
- Jordan, David (1994) "Changes in Postwar Taiwan and Their Impact on the Popular Practice of Religion." Pp. 137-160, in *Cultural Changes in Postwar Taiwan*, eds. By Stevan Harrell and Huang Chü-chieh. New York: Westview.
- Kao, Mily Ming-tzu (2004) "The Referendum Phenomenon in Taiwan." *Asian Survey* 44: 591-613.
- Kitschelt, Herbert (1986) "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies." *British Journal of Sociology* 16: 57-85.
- (1991) "Resource Mobilization Theory: A Critique." Pp. 323-347, in *Research on Social Movements: The State of the Art in Western Europe and the USA*, eds. By Dieter Rucht. Boulder, CO: Westview Press.
- Koopmans, Ruud (1995) *Democracy from Below: New Social Movements and the Political System in West Germany*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kriesi, Hanspeter et al. (1995) *New Social Movement in Western Europe: A Comparative Analysis*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Kubik, Jan (1998) "Institutionalization of Protest during Democratic Consolidation in Central Europe." Pp.131-152, in *The Social Movement*

- Society: Contentious Politics for a New Century*, eds. By David S. Meyer and Sidney Tarrow. New York: Rowman & Littlefield.
- Lee, Yok-Shiu F. and Alvin Y. So (1999) "Introduction." Pp.3-28, in *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives*, eds. By Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So. New York: M. E. Sharpe.
- Levine, Daniel H. and Scott Mainwaring (1989) "Religion and Popular Protest in Latin America: Contrasting Experience." Pp.203-240, in *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, ed. by Susan Eckstein. Berkeley, CA: University Of California Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1981) *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipsky, Michael (1968) "Protest as a Political Resource." *American Political Science Review* 62: 1144-1158.
- Machiavelli, Niccolo (1966) *The Prince*. London: Bantam Book.
- Maguire, Diarmuid (1995) "Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform." Pp. 199-228, in *The Politics of Social Protest*, eds. By J. Graig Jenkins and Bert Klandermans. London: UCL Press.
- Mahoney, James (2000) "Path Dependency in Historical Sociology." *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mainwaring, Scott and Eduardo Viola (1984) "New Social Movements, Political Culture and Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s." *Telos* 61:17-52.

- Mann, Michael (1987) "Ruling Class Strategy and Citizenship." *Sociology* 21: 339-354.
- Mannheim, Karl (1993) "The Sociology of Intellectuals." *Theory, Culture and Society* 10: 69-80.
- Marks, Gary and Doug McAdam (1999) "On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: the Case of the European Union." Pp. 97- 111, in *Social Movements in a Globalizing World*, eds. by Donatella della Porta et al.. London; Macmillan.
- Martin, Andrew and George Ross (2001) "Trade Union Organizing at the European Level: The Dilemma of Borrowed Resources." Pp. 53-76, in *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, eds. by Doug Imig and Sidney Tarrow. New York: Rowman & Littlefield.
- Marx, Gary T. and James L. Wood (1975) "Strands of Theory and Research in Collective Behavior." *Annual Review of Sociology* 1: 363-428.
- Marx, Gary T. and Michael Useem (1971) "Majority Involvement in Minority Movements: Civil Rights, Abolition, Untouchability." *Journal of Social Issues* 27: 81-104.
- McAdam Doug et al. (1997) "Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolutions." Pp. 142-173, in *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, eds. by Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2001) *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug (1982) *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: Chicago University Press.

- (1983) "Pactical Innovation and the Pace of Insurgency." *American Sociological Review* 48: 735-754.
- (1998) "The Future of Social Movements." Pp.229-45, in *From Contention to Democracy*, eds. by Marco G. Giugni et al.. New York: Rowman& Littlefield.
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zald (1987) *Social Movement in an Organizational Society*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Melucci, Alberto (1994) "A Strange Kind of Newness: What's 'New' in New Social Movements?" Pp.101-130 in *New Social Movements: From Ideology to Identity*, eds. by Enrique Laraña et al.. Philadelphia: Temple University Press.
- Merton, Robert K. (1957) *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Meyer, David S. and Nancy Whittier (1994) "Social Movement Spillover." *Social Problems* 41: 277-297.
- Meyer, David S. and Sidney Tarrow (1998) "A Social Movement Society." Pp.1-28, in *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, eds. by David S. Meyer and Sidney Tarrow. New York: Rowman& Littlefield.
- Meyer, David S. and Suzanne Staggenborg (1996) "Movements, Countermovements, the Structure of Political Opportunity." *American Journal of Sociology* 101: 1628-1660.
- Milbrath, Lester W. (1984) *Environmentalists: Vanguard for a New Society*. Albany, NY: SUNY Press.
- Minkoff, Debra C. (1994) "From Service Provision to Institutional Advocacy: The Shifting Legitimacy of Organizational Forms." *Social*

- Forces* 72: 943-969.
- Moore, Kelly (1996) "Organizing Integrity: American Science and the Creation of Public Interest Organizations, 1955-1975." *American Journal of Sociology* 101: 1592-1627.
- Nettl, J. P. (1968) "State as a Conceptual Variable." *World Politics* 20: 559-592.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter (1986) *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Oberschall, Anthony (1993) *Social Movements: Ideologies, Interests, and Identities*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Offe, Claus (1990) "Reflections on the Institutional Self-Transformation of Movement Politics: A Tentative Stage Model." Pp. 232-250, in *Challenging the Political Order*, eds. by Russell J. Dalton and Manfred Kuechler. Cambridge: Polity Press.
- Olson, Mancur Jr. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Ownby, David (1995) "The Heaven and Earth Society as Popular Religion." *Journal of Asian Studies* 54: 1023-1046.
- Oxhorn, Philip (1991) "The Popular Sector Response to an Authoritarian Regime: Shantytown Organizations Since the Military Coup." *Latin American Perspectives* 18: 66-91.
- (1994) "Where Did All the Protestors Go? Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile." *Latin American Perspectives* 21:49-68.
- Pahlke, Robert C. (1989) *Environmentalism and the Future of Progressive*

- Politics*. New Haven: Yale University.
- (2003) *Democracy's Dilemma: Environment, Social Equity and the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Peritore, N. Patrick (1993) "Environmental Attitudes of Indian Elites: Challenging Western Postmodernist Models." *Asian Survey* 33: 804-818.
- Perry, Elizabeth J. (1985) "Rural Violence in Socialist China." *China Quarterly* 103: 414-440.
- Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward (1979) *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Failed*. New York: Vintage Books.
- Pizzorno, Alessandro (1978) "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict." Pp. 277-298, in *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol.: 2, eds. by Colin Crouch and Alessandro Pizzorno. New York: Holmes & Meier.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quadagno, Jill (1992) "Social Movements and State Transformation: Labor Unions and Racial Conflict in the War on Poverty." *American Sociological Review* 57: 616-634.
- Reardon-Anderson, James (1992) *Pollution, Politics and Foreign Investment in Taiwan: The Lukang Rebellion*. New York: M. E. Sharpe.
- Richardson, Dick (1995) "The Green Challenge: Philosophical, Programmatic and Electoral Considerations," Pp.4-22, in *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe*, eds. by Dick

- Richardson and Chris Rootes. London: Routledge.
- Rigger, Shelley (2001) "The Democratic Progressive Party in 2000: Obstacles and Opportunities." *China Quarterly* 168: 944-959.
- (2002) "The Education of Chen Shui-bian: Taiwan's Experience of Divided Government." *Journal of Contemporary China* 11: 613-624.
- Rochon, Thomas R. (1990) "The West European Peace Movement and the Theory of New Social Movements." Pp. 105-121, in *Challenging Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*, eds. by Russell J. Dalton and Manfred Kuechler. Oxford: Polity Press.
- Rootes, Chris (1997) "Shaping Collective Action: Structure, Contingency and Knowledge." Pp. 81-104, in *The Political Context of Collective Action: Power, Argumentation and Democracy*, eds. by Ricca Edmondson. London: Routledge.
- Rucht, David (2001) "Lobbying or Protest? Strategies to Influence EU Environmental Policies." Pp. 125-42, in *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, eds. by Doug Imig and Sidney Tarrow. New York: Rowman & Littlefield.
- Rucht, Dieter et al. (1999) "Introduction: Protest as a Subject of Empirical Research." Pp.7-30, in *Acts of Dissent: New Development in the Study of Protest*, eds. by Dieter Rucht et al.. New York: Rowman & Littlefield.
- Sangren, P. Steven (1987) *History and Magic Power in a Chinese Community*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sasson, Donald (1996) *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*. New York: Free Press.

- Schattschneider, E.E. (1960) *The Semisovereign People*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich.
- Schmitter, Phillippe C. (1992) "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups." *American Behavioral Scientist* 35: 422-449.
- Schnaiberg, Alain and Kenneth Alan Gould (1994) *Environment and Society: The Enduring Conflicts*. New York: St. Martin's Press.
- Schock, Kurt (2005) *Unarmed Insurrection: People Power Movements in Nondemocracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Schlosberg, David (2004) "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theory." *Environmental Politics* 13: 517-540.
- Schonfeld, Clay A. et al. (1979) "Constructing A Social Problem: The Press and the Environment." *Social Problems* 27: 38-61.
- Scott, James C. (1977a) "Protest and Profanation: Agrarian Revolt and the Little Tradition, part I." *Theory and Society* 4: 1-38.
- (1977b) "Protest and Profanation: Agrarian Revolt and the Little Tradition, part II." *Theory and Society* 4: 211-246.
- (1985) *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Seaman, Gary (1978) *Temple Organization in a Chinese Village*. Taipei: The Chinese Association for Folklore.
- Sewell, William H. Jr. (1996) "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology." Pp.245-280, in *The Historical Turn of Human Sciences*, eds. By Terrence J. McDonald. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Shin, Gi-wook (1994) "The Historical Making of Collective Action: The

- Korean Peasant Uprising of 1946." *American Journal of Sociology* 99: 1596-1624.
- Shorter, Edward and Charles Tilly (1971) "The Shape of Strike in France." *Comparative Studies in Society and History* 13: 60-86.
- Smith, Christian (1996) "Correcting a Curious, Neglect, or Bringing Religion Back In." Pp.1-25, in *Disruptive Religion: The Force of Faith in Social-movement Activism*, ed. By Christian Smith. New York: Routledge.
- Snow, David A. and Robert D. Benford (1988) "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization," Pp. 197-218, *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, eds. by Bert Klandermans et al. Greenwich, CT: JAI Press.
- (1992) "Maser Frame and Cycles of Protest," Pp.133-155, in *Frontiers in Social Movement Theory*, eds. By Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller. New Have, CT: Yale University Press.
- Snow, David A. et al. (1986) "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." *American Sociological Review* 51: 464-481.
- Sutton, Donald S. (1990) "Ritual Drama and Moral Order: Interpreting the God's Festival Troupes of Southern Taiwan." *Journal of Asian Studies* 49: 535-554.
- Szasz, Andrew (1994) *Ecopuplism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Takekoshi, Yosaburo (1907) *Japanese Rule in Formosa*. London: Longmans.
- Tang, Ching-ping and Shui-yan Tang (2000) "Democratizing Bureaucrats:

- The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan." *Comparative Politics* 33: 81-99.
- Tarrow, Sidney (1989a) *Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest*. Western Societies Program Occasional Paper No.21, Center for International Studies, Cornell University.
- (1989b) *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-75*. Oxford: Clarendon Press.
- (1994) *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1996) "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements." Pp. 41-61, in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. by Doug McAdam et al.. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1998) "Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the Loi d'Orientation in France." Pp. 31-56, in *From Contention to Democracy*, eds. by Marco G. Giugni et al.. London: Rowman & Littlefield.
- Teiser, Stephen F. (1995) "Popular Religion." *Journal of Asian Studies* 54: 378-395.
- Thompson, E.P. (1963) *The Making of English Working Class*. London: Penguin Books.
- Tien, Hung-Mao (1996) "Elections and Taiwan's Democratic Development." Pp.3-26 in *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*, eds. by Hung-mao Tien. New York: M. E. Sharpe.
- Tierney, Kathleen J. (1982) "The Battered Women Movement and the

- Creation of the Wife Beating Problem." *Social Problems* 29: 207-220.
- Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- (1981) *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press.
- (1995) "Contentious Repertoires in Great Britain. 1758-1834." Pp. 15-42, in *Repertoires and Cycles of Collective Action*, ed. By Mark Traugott. Durham, NC: Duke University Press.
- (2004) *Social Movements, 1786-2004*. Boulder, CO: Paradigm.
- Useem, Bert and Mayer Zald (1982) "From Pressure Group to Social Movement: Organizational Dilemmas of the Effort to Promote Nuclear Power." *Social Problems* 30: 144-156.
- Waddington, P.A.J. (1998) "controlling Protest in Contemporary Historical and Comparative Perspective." Pp.117-140, in *Policing the Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, eds. by Donatella della Porta and Herbert Reiter. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Wang, Shih-ching (1974) "Religious Organization in the History of a Chinese Town." Pp. 71-92, in *Religion and Ritual in Chinese Society*, ed. by Arthur P. Wolf. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weller, Robert P. (1982) "Sectarian Religion and Political Action in China." *Modern China* 8: 463-483.
- (1985) "Bandits, Beggars, and Ghosts: The Failure of State Control over Religious Interpretation in Taiwan." *American Ethnologist* 12: 46-61.
- (1987) "The Politics of Ritual Disguise: Repression and Response in Taiwanese Popular Religion." *Modern China* 13: 17-39.

- (1999) *Alternative Civilities: Democracy and Culture in China and Taiwan*. Boulder, CO: Westview.
- Weller, Robert P. and H. H. Michael Hsiao (1994) "Culture, Gender and Community in Taiwan's Environmental Movement." Conference paper for Workshop on Environmental Movements in Asia, International Institute for Asian Studies and Nordic Institute of Asian Studies, Leiden, 10/27-29..
- Wisler, Dominique and Hanspeter Kriesi (1998) "Public Order, Protest Cycles, and Political Process: Two Swiss Cities Compared." Pp.91-116, in *Policing the Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, eds. by Donatella della Porta and Herbert Reiter. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Won, Tai-sheng (1987) *Environmental Awareness Stimulates Grassroot Democracy: Environmental Protest and a New Citizen Movement in Taiwan: A Case Study of Anti-Dupont Movement*. Master thesis at State University of New York (Buffalo).
- Wu, Jaushieh Joseph (2002) "Political Earthquake and Aftershocks: the DPP after the 2000 Presidential Election." *Journal of Contemporary China* 11: 625-643.
- Wu, Jieh-min (2004) "Beyond the Blue-Green Tango: Social Movement vs National Security in the 320 Referendum Dispute." *Issues and Studies* 40: 342-353.

索引

二 劃

- 人民團體法 / 人團法 145
八色鳥 198, 227

三 劃

- 三哩島事件 43-44, 51
三晃案 / 反三晃 / 大里反三晃運動 65-68, 71, 73, 78, 255
大林蒲事件 132, 134, 150
大社事件 165-166

四 劃

- 中華民國自然生態保育協會 41, 45, 47
中層動員 22, 192, 195, 197-200, 289-290
五輕案 / 後勁反五輕運動 21, 77, 87, 89, 126, 132, 328, 331-332, 338, 348
公民投票 / 公投 x, xiii, 12, 17, 24, 81, 105, 109-110, 127, 173, 175, 198, 204, 214, 228, 255, 260, 264, 271, 273, 292, 299-300, 313, 316, 320, 323-327, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 350, 351, 358, 363
公民投票法 / 公投法 xiii, 214, 228, 323, 339, 340
公害防治協會 18, 45, 48, 66-70, 73, 78, 146, 182, 253, 256, 329
公害糾紛處理法 / 公糾法 124, 144, 158-159, 168-169, 363
反制抗議 / 反制運動 203, 217, 239, 340

五 劃

- 卡森 (Rachel Carson) 1, 3
台化 ABS 案 / 新港反台化 ABS 運動 166-167, 182
台泥案 / 花蓮反台泥擴廠運動 167-168
台灣環境保護聯盟 / 環保聯盟 29, 48, 50, 70, 72, 79-80, 82, 91, 126-127, 135, 137-139, 145-146, 150-153, 155, 159, 163, 173, 182, 189, 191-193, 196, 203, 218, 221, 232, 235, 241, 263-264, 267, 272, 292, 304, 306, 332-333, 366
市民社會 xiii, 11, 27-28, 41, 52, 82, 122, 144, 154, 157, 180, 219, 267, 344, 356-358
民主化 viii, xi, xiii, 13, 20-25, 116-118, 140, 153-155, 157, 159, 161, 164-165, 169-171.

- 177, 180-182, 185, 189, 191, 200-202, 204, 208-210, 230, 238, 242, 270, 321, 323-327, 330, 333, 336-337, 339, 344-345, 347-348, 350-352, 354-355, 357-359
- 民進黨 viii, x, xiii, 12, 20, 22-24, 29, 51, 53, 68, 71, 79-80, 103, 118, 135-140, 146, 150-155, 157, 171-177, 181, 190-196, 199-200, 207-216, 218, 220-222, 224-229, 231-232, 237-239, 241-242, 249, 252-256, 259, 263-270, 273-279, 281-288, 290-297, 299-320, 326, 328, 333-335, 341, 349-350, 357-358
- 民間宗教 21, 65, 90-92, 98-100, 104-105, 113-115
- 永續發展 viii, 4, 123, 219-220, 226, 234, 292, 297
- 永續會 / 國家永續發展委員會 158-159, 219-220
- 生活與環境雜誌 53-55, 62-63, 366
- 生計 / 生計維護 3-6, 9, 64, 72, 90, 347

六 劃

- 交換理論 244-245, 247, 249
- 先發制人 22, 122, 127, 153, 233, 315
- 地方主義 / 地域主義 90, 95-96, 113-114, 279, 348
- 自主與依賴 (社會運動的) xiii, 23, 24, 241, 243-244, 269
- 自由化 viii, 21, 80, 83, 89, 115-119, 121, 140-141, 147, 150, 169, 180, 182, 209, 225, 242, 293, 295, 311
- 自有的資源 268

七 劃

- 利益匯集 18
- 抗爭政治 12-14, 16-17, 19, 63, 204, 350
- 抗議處理 21-22, 119-121, 127-130, 132-133, 135, 142, 153, 157, 164-165, 169, 181, 200, 211, 231, 348-349
- 抗議劇碼 / 劇碼 61, 63-64, 90, 100, 106, 149, 168, 204, 232, 285, 324, 351
- 李長榮 18, 36, 46, 65, 69-72, 77, 80-81, 87, 146-147, 255
- 李登輝 40-41, 133, 185
- 決策管道 21, 23, 119-120, 261, 348-349
- 亞政治 351-353

八 劃

- 例行化 22, 156-157, 164-165, 169-170, 181, 200, 205, 211, 231, 349
- 制度化 xiii, 2, 19, 22, 120, 154-155, 157, 166, 178-182, 200-205, 235, 241, 253, 325, 349
- 宜蘭反六輕運動 79, 81, 139



- 林俊義 38, 43, 47, 60, 124, 146, 149-151, 218, 267-268, 270-271, 298
- 林順源 x
- 林園事件 130-131, 142, 147, 150, 166
- 林聖崇 147
- 知識份子 x, 21, 29-35, 46-48, 50, 55-56, 58-61, 65, 67, 70, 73-84, 115, 124, 144, 151, 252, 255-256, 258-260, 268, 271, 329, 348, 350
- 社會運動 vii, x, xii, 17-23, 27-31, 33-34, 36-37, 52, 56, 59-60, 63-65, 68, 77, 79-80, 83, 90, 111, 117-122, 131-133, 136-138, 140, 155-157, 163-164, 170-171, 178-181, 190-191, 193-195, 197, 199-205, 208, 211-212, 214-215, 225-228, 230, 237-239, 241-247, 249-251, 255-256, 259, 261-262, 265, 267, 269, 276-279, 285, 287, 323, 325, 327, 344, 348-349, 351-352, 355, 361-364
- 學習 / 社會學習 2, 7, 28, 32-33, 50, 80, 83-84, 87-88, 142, 156, 224, 251, 273, 278, 336, 344, 351, 353
- 非核家園推動委員會 235, 237

九 劃

- 保護棲蘭山檜木運動 / 馬告國家公園 209, 212, 233, 236-237
- 保護鄉土 / 愛鄉 81-82, 88, 90, 114-115, 160, 188-189, 198-199, 242, 258-262, 266, 268, 271-273, 275, 328, 348, 354
- 冒進主義 284, 286, 309, 314, 316, 319, 350
- 前進系 / 前進週刊 54-56, 146, 366
- 威權主義 / 威權 / 威權政府 / 威權國家 xi, 4, 10-13, 20-21, 24, 30, 35, 37, 51-52, 56, 59-61, 80, 82, 99, 115-117, 121, 128, 142-143, 151, 153-155, 165, 168, 201, 207-208, 228, 238, 253, 255, 270-271, 326, 344-345, 348
- 拜耳案 / 台中反拜耳 TDI 運動 175
- 政治分歧 12, 228, 255, 358
- 政治交換 241-244, 350-351
- 政治和解 295, 297, 302, 319
- 政治機會結構 viii, 21, 89, 116, 118, 120, 140-143, 150, 153, 157, 180, 195, 200, 208, 210-211, 215, 218, 231, 245, 288, 290, 348-349, 361
- 政治聯盟 / 政治聯盟者 viii, 21-22, 12-121, 135, 141, 143, 150-151, 153, 157, 171, 178, 191, 209, 211, 222, 227, 229, 231, 241-242, 245, 249, 261, 264, 276, 309, 311-314, 348-349, 351
- 政治轉型 12, 20, 22, 117, 120-121, 140, 154, 156, 178, 180, 204, 324, 326-347, 358
- 政黨輪替 viii, x- xiii, 19-23, 116, 118, 121, 123, 205, 207-208, 210, 211-213, 215, 217, 220, 267, 285-286, 288, 290-293, 319, 343, 348, 350, 352, 358
- 施信民 146, 329

紅樹林 39, 41, 182
 美濃水庫 / 反美濃水庫運動 10, 81, 147, 159-160, 187, 191, 198, 209, 243, 252, 256, 260, 263, 269, 271, 278, 291, 295, 342-343, 350
 美麗島雜誌 / 美麗島雜誌社 51
 香山案 / 反香山工業區運動 361, 368

十劃

唐飛 233, 281, 295, 302, 307-310, 314-315
 核四 / 反核四 / 反核四運動 viii, x, xiii, 23, 45, 49, 53, 65, 74-75, 78-79, 81, 125-127, 132-133, 139, 147, 189, 209, 212-214, 220, 229, 232, 241-245, 247, 249, 251-255, 257, 259-265, 267, 269, 271-279, 281-284, 286-287, 289, 291-320, 324, 330-335, 338-340, 350
 框架 / 構框 / 運動框架 32, 46, 59-61, 80-82, 88, 202, 251, 269-273, 277-278
 海渡電廠案 / 反海渡電廠運動 176, 182
 荒野保育 5, 347
 草根群眾 / 草根 vii, x, 9-10, 13, 21, 28-37, 46, 48, 50, 55, 59, 61, 65-66, 68, 70, 73-76, 78, 79-84, 87-89, 115-116, 121, 137, 143-144, 146, 148, 156, 177-178, 181-182, 190, 198-199, 207, 250, 252, 254-256, 258, 260-261, 267, 272, 323, 329, 347-348, 354, 356-357
 貢寮一〇〇三事件 / 貢寮事件 x, 133-134, 150
 迷惑的國家 / 迷惑的國家論 122, 128
 郝柏村 89, 131-134, 140, 142, 150, 153-154, 165-166, 181, 192, 293, 332
 陣地戰 357, 359
 馬以工 15, 39, 41, 47, 60, 67, 299

十一劃

國民黨 xi, xii, 10-12, 20, 22, 24, 30, 37, 42, 45, 49, 51, 53, 56-60, 64, 67-68, 71, 73-74, 78, 83-84, 99, 102-103, 118, 122, 131, 135-137, 139-140, 144, 150, 152, 154-155, 167, 173-176, 191-192, 207-211, 213-215, 218, 220, 224, 227-229, 232, 237, 242, 249, 253-257, 265, 278, 283, 287, 290-300, 302-303, 307, 315-317, 333-335, 342, 348, 350
 國家公園 x, 2, 7, 38, 39, 40-41, 47, 209, 212, 229, 233, 237
 國家自主性 21, 119-121, 210, 212, 214-215, 217, 231, 348-349, 352
 張俊雄 234, 281, 306, 313, 315
 張國龍 45, 48-49, 53, 70, 72, 75-77, 139-140, 146, 150, 253, 266, 268
 張隆盛 27, 41
 許信良 171, 173, 175-176
 連戰 165, 166-167, 228, 316
 野生動物保育諮詢委員會 / 野保委員會 158-159

野生動物保護法 / 野保法 159, 162
 陳水扁 207, 209, 212-214, 221, 223, 227, 232, 273, 281-282, 289-290, 295-297, 301, 306, 308-310, 316, 339
 鹿港反杜邦運動 / 杜邦公司 ix-x, 48, 72, 122, 129, 328-330, 338
 粘錫麟 66, 81, 129, 146, 147

十二劃

發展主義 3, 222, 224-225
 集會遊行法 / 集遊法 128, 131-132, 169-170
 黃天生 110, 328-329
 黃提源 44-45, 48-49, 69-71, 253
 黃登堂 66-68

十三劃

新潮流 / 新潮流雜誌 53, 56, 79, 137-138, 146, 152, 366
 新環境雜誌社 / 新環境基金會 45, 46, 48, 69-70, 73, 75-76, 152, 162, 196, 197, 242, 253-254, 366
 新黨 173, 176, 192-193, 229, 283, 292-293, 302, 316
 經濟發展諮詢會議 / 經發會 222-223, 319
 解嚴 vii-viii, xi-xii, 10, 12, 21-22, 28, 40, 46, 48-50, 52, 54, 59-60, 63-65, 68, 70, 74-75, 77-83
 資源 / 運動資源 xi, 1-4, 6, 8, 10, 12, 14-16, 19, 24, 27, 31, 33-40, 46-47, 63, 70, 75, 78-79, 81, 83, 88, 103-104, 106, 113, 115, 121, 135-140, 160, 171, 177-178, 180-181, 190, 192-194, 198-201, 209-210, 214, 220, 226, 234-235, 238, 242, 244-251, 255-257, 260-269, 272-273, 276-278, 293-294, 326, 328, 330, 338, 347, 350-351, 356, 363
 資源動員論 33, 34-37, 121, 244-246, 249-251, 262
 運動框架 60, 80, 251, 269, 270

十四劃

團結 / 社區團結 21, 36, 65, 85, 90-91, 93, 98, 100, 105-106, 108-109, 111, 113-116, 154, 212, 249, 272, 325-326, 328, 338, 344, 348, 353
 廖永來 67-68, 78, 135, 175
 彰濱 / 彰濱工業區 ix-x, 10, 147, 329-330

十五劃

綠黨 / 綠色本土清新黨 12, 56, 193-195, 218, 242, 287

綠色和平工作室 126, 145-146
儀式 17, 21, 89-92, 98, 100, 106-108, 113-114, 189, 202, 271, 330, 350

十六劃

機會主義 74, 227, 229, 236, 349
機運 12, 207, 326

十七劃

濱南工業區 / 濱南案 / 濱南 / 反濱南工業區運動 10, 81, 159, 161, 171-172, 182, 186-190, 198-199, 209, 263, 340-341
環境保護署 / 環保署 x, 122-125, 130-131, 142-143, 157-159, 162-165, 168, 183-184, 187-188, 215-219, 221, 223, 267, 298, 354, 362, 365-366
環境正義 vii-viii, xi, 1, 3, 6-7, 13-14, 19, 24, 114, 279, 324-325, 338, 342, 344
環境民主化 20, 23-24, 210, 321, 324-325, 339, 345, 347-351, 354, 357-358
環境抗爭 / 環境抗爭案 xi, 12-13, 17, 21-22, 36, 48, 56, 63-65, 78, 81-83, 85, 89, 100, 113, 115, 122, 128, 131-133, 135, 141-142, 146-148, 150, 153, 156-157, 159, 165, 167-169, 174, 180-181, 197, 199, 211, 230, 255-256, 262, 272, 324, 326-328, 347, 349, 353, 361-367
環境基本法 220, 226
環境影響評估 / 環評 x, 2, 7, 125-127, 129, 133, 158-159, 161-164, 167, 174, 176, 183-189, 219, 222-224, 239, 283, 298-299, 337
環境影響評估法 / 環評法 125, 158, 162-163, 186, 224, 298
環境權 28, 55, 59, 87-88, 136, 354

十八劃~十九劃

關西案 / 反關西工業區運動 183-186, 190
蘇花高 224, 229, 356
蘇煥智 172, 177, 187-189

二十劃~二十四劃

議題企業家 31, 254
黨外 / 黨外運動 x, 21, 28-30, 32, 35, 45, 49, 51-60, 64-65, 67-71, 73-75, 78-84, 88, 115, 135, 144-155, 207, 252-254, 257-258, 260, 329, 365-366
鹽寮反核自救會 65, 182, 196, 252, 255



臺灣社會學叢書

001



米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬

作者：中研院社會學研究所 / 柯志明教授

ISBN：957-30710-7-X

定價：300元

002



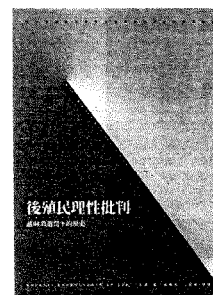
積體網路：台灣高科技產業的社會學分析

作者：台灣大學社會學系/所 / 陳東升教授

ISBN：957-30710-6-1

定價：320元

群學最新出版



後殖民理性批判：邁向消逝當下的歷史

A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing History

作者：Gayatri Chakravorty Spivak

譯者：張君玫

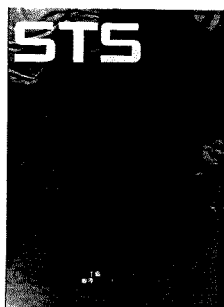
ISBN：986-81076-8-7

定價：600元

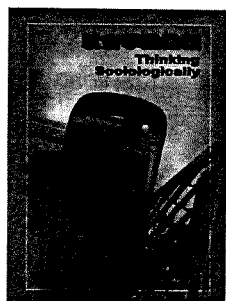
出版：2006.08



《見樹又見林》



《科技渴望社會》



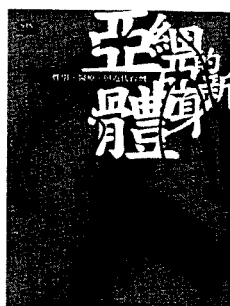
《社會學動動腦》



《科技渴望性別》



《視覺研究導論》

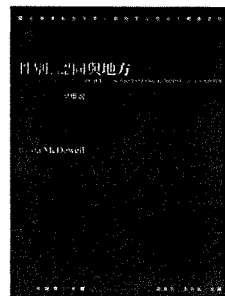


《亞細亞的新身體》

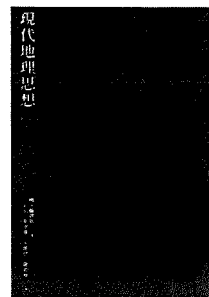
空間與都市研究譯叢



地方：記憶、想像與認同
PLACE: A SHORT INTRODUCTION
作者：Tim Creswell
譯者：徐苔玲、王志弘
ISBN：986-81076-3-6
頁數：256頁
定價：250元



性別、認同與地方：女性主義
地理學概說
作者：Linda McDowell
譯者：徐苔玲、王志弘
頁數：416 頁
定價：450 元
ISBN：986-81076-5-2



現代地理思想
Modern Geographical Thought
作者：Richard Peet
譯者：王志弘、張華孫、宋有玲、陳毅峰
頁數：558 頁（精裝）
定價：600 元
ISBN：957-28990-9-0



《傅柯說真話》



《想像比知識重要》



《後工業機會》



《社會工作概論》



《製造甘願》



《母職的再生產》



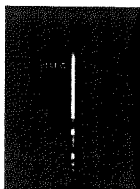
《當代台灣社會
的族群想像》



《禿鷹的晚餐》



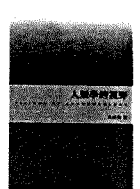
《現代人的天命》



《觀念巴貝塔》



《半世紀舊書回味》



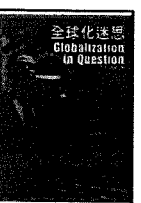
《人類學的視野》



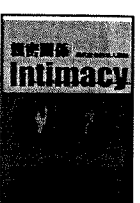
《台灣的知識經濟》



《全球化》



《全球化迷思》



《親密關係》

2006年終 新書預告！

● 《解讀社會政策》

● 《政策弔詭》



Green Democracy

A Study on Taiwan's Environmental Movement

by Ming-Sho Ho

Socio Publishing Co., Ltd. Taipei, 2006

c o n t e n t

Preface (Prof. H.H, Michael Hsiao)	
Preface (author) Twenty Years of Taiwan's Environmental Movement	vii
Ch. 1 Introduction: Studying Taiwan's Environmental Movement	I
Ch. 2 Origin of Environmentalism: Scholars, Political Opposition and Grassroots	27
Ch. 3 Environmental Protest as Community Revival: Revisiting Houchin Movement	87
Ch. 4 Political Liberalization and Radicalization of Environmental Movement (1987-1992)	117
Ch. 5 Political Democratization and Institutionalization of Environmental Movement (1993-1999)	155
Ch. 6 Power Turnover and Transformation of Environmental Movement (2000-2004)	207
Ch. 7 Autonomy and Dependency: Comparing Kungliao Anti-Nuclear Movement and Meinung Anti-Dam Movement	241
Ch. 8 Why Did the DPP Government's Anti-Nuclear Policy Fail?	281
Ch. 9 Environmental Movement and Referendum	323
Ch.10 Conclusion: Future of Environmental Democratization	347
Appendix Research of Taiwan's Environmental Protest Cases	361