

知識天地

抗爭性政治參與與民主體制運作

吳親恩助研究員（政治學研究所籌備處）

市民社會的品質與強度一向被視為民主體制運作良好的關鍵，在個人與國家之間如果缺乏足夠的市民社會組織，個別或集結起來反映公民的聲音，則無法避免統治者的濫權或甚至退回到威權統治。儘管學界對於市民社會的重要性已經有相當的共識，但是對於如何定義與測量市民社會並沒有一致的結論。既有文獻有的將市民社會定義為一個相對抽象的概念，或過度簡化為純粹的數量多寡，而不是去了解實際的參與活動，使得連結市民社會與民主運作關係的推論相對困難。究竟是哪些面向或部分的民主體制運作是受到市民社會組成或參與型態的影響？本研究為一跨國計畫的一部份，成員包括美國、台灣、波蘭、南韓與匈牙利的學者，藉著登錄市民社會中實際發生的活動，觀察選舉參與之外的各種抗爭性參與，來分析與比較市民社會活動對於民主轉型與品質的影響。觀察的範圍是從 1987 到 2005 年。這裡將報告台灣的整體趨勢，並引用其他國的經驗作為對照。

首先就抗議事件的規模來說，可以分成幾個部分來觀察，包括事件持續、範圍、參與者數目以及全部抗議事件數目等。從跨年資料來看來，超過 90% 的事件持續時間都不超過一天，抗議事件的發生範圍，絕大多數都是發生在鄉鎮或縣市的範圍之內。參與的人數 70% 是在兩百人以下，超過一千人的大型抗議人數不多。抗議事件的總數出現過兩次高峰，在解嚴之後抗爭事件逐漸增加，人民與社會團體在組織與動員的能力與興趣上不斷增加，到 1991-1993 年之間達到一個高峰，每年有 400 多件抗議事件，之後出現下降，但到了 2000 到 2002 年之間達到另一個高峰，2003 年之後又出現下降的趨勢，但維持在 500 到 600 件之間。這顯示解嚴以及政黨輪替提供了市民社會參與者機會來進行組織與動員。

在參與者方面可以分兩部分來觀察，參與者背景與領導的團體。在參與者方面，主要有兩大類，首先是職業背景的參與者，包括製造業勞工、農民以及服務業勞工，整體來說職業背景的參與者的比例逐年降低，特別是勞工參與的數目下降更是明顯，隨著產業外移，勞工發動的抗爭佔全體事件的比例有下降的趨勢，產業外移的容易加上企業規模相對較小，使得台灣的勞工相對其他幾個國家的勞工運動是較為平靜的。社會團體與社區性背景的比例則逐漸增加，其關切的是各種社會以及社區週遭的議題。此外，政治人物背景的參與者數目也很多，大約都達到 10%-20% 之間。而在抗爭運動的領導團體方面，透露的訊息也很接近，勞工與農民團體組織的抗爭事件出現下降的趨勢，社會與社區性組織的比例則維持較高的比例。此外，政治行為者，包括各級政府、政黨以及政治人物廣泛的組織了許多抗議事件，特別是許多大型的抗議活動事實上是由政黨所發動，目的其實是在造勢與動員選票。政治人物與政黨積極介入或甚至發動抗議活動，模糊了國家與市民社會的分際，市民社會在某種程度上是被動員的，而不是完全獨立於國家與政府之外。

至於抗爭事件的訴求方面，歷年的觀察結果顯示在民主化的初期到 1990 年代末期之間，經濟以及政治議題一直是最重要的兩個議題，經濟議題主要涉及勞資的衝突與民營化等議題。政治議題則涉及政治制度改革以及國家認同與定位的訴求。相對於波蘭與南韓的轉型經驗，台灣的民主轉型是一個由政府菁英推動的轉型過程，市民社會在轉型的發動上並未扮演直接的角色，不過之後在推動民主的深化以及政治體制的改革時，市民社會開始扮演重要的角色，例如 1990 年的野百合學生運動促成國會全面改選以及廢除刑法 100 條運動等等。在許多西方國家受到重視的墮胎、同性戀以及愛滋病者權益等議題，則一直沒有受到台灣人民的關注。在 1990 年代末期之後，在抗爭事件中經濟與政治議題的重要性逐漸減弱，隨著製造業逐漸外移，經濟衝突慢慢減少，其次，民主的深化，要求制度改革以及補償威權時期政治受難者的訴求逐漸減少。相對的，社區與環境議題的重要性則逐漸增加，不過環境議題關切的大多是居家附近的污染與保育問題，對於大範圍的環境保育關切得較少，說明人們最關切的議題是圍繞在他們生活週遭的事情，而不是一些較遙遠的議題。至於教育與文化議題在抗爭事件中的重要性則一直不是很高。

在被抗爭對象方面，提供了相近的訊息。被抗爭對象方面主要包括兩個部分：政府以及企業，政府部門一直以來都是最重要的被抗爭對象，企業作為被抗爭者大約佔了 15-20% 的抗爭事件。在政府部門之中，中央部會行政機構一直以來是最重要的一類型，不過近年來地方政府在抗議事件中作為被抗爭者的比例已經超過中央政府。與此類似，立法院與監察院在早年的抗爭事件中成為被抗爭者的比例約有 15-20%，不過近年來已經下降到 5% 左右。

在抗爭事件所使用的手段方面，絕大部分是和平的手段，涉及使用暴力的事件非常少，且近年來更出現下降的趨勢，降到 5% 以下，這部分包括攻擊政府建築物與執法者衝突發生受傷等，大規模的衝突與傷亡事件在台灣很少出現。在和平手段中，部分是非暴力阻礙公共秩序者，例如遊行、罷工與封鎖建築物，這部分的比例大約是 30% 左

右。另一個部分則是並未阻礙公共秩序者，例如集會、陳情與記者會等等，這部分約佔 6 到 7 成，顯示台灣的抗爭事件絕大多數是非常平和的。而在政府對抗議事件的處理方面，七成以上的抗議事件中政府沒有介入，在政府介入的事件中，絕大多數也沒有使用武力，涉及使用鎮暴警察的事件相對非常少，而且近年來有減少的趨勢。此外，95% 以上的抗議事件並未造成人員與財產的損失、或是有抗爭參與人員被逮捕或起訴的情形。這部分與南韓的抗爭經驗，剛好成爲明顯的對照

當然在分析抗議事件的型態之後，我們也可以觀察抗爭事件的影響，這可以分兩部分來觀察，立即的反應以及政策的改變，政策的改變包括行政程序以及法律的改變。大部分的抗議事件並未獲得被抗爭者的立即回應，只有 10-15% 的事件獲得被抗爭者的部分或全部回應，另外有約 20% 的事件獲得被抗爭者的同意進行研議。至於政策的變化方面，大約只有 20-30% 的事件最後造成政策的變化，這其中大多是涉及行政程序上的改變，若是涉及政策層次、需要修法的議題，困難度較高。此外被抗議的訴求若是停止興建正在規劃中的建案，較易有可能獲得被抗爭者的應允進行修正。而若該興建案對於整體經濟發展有密切相關者，較不容易獲得政府的積極回應。此外，若我們進一步依照抗議的訴求區分來觀察政策影響，可以發現，社區與環境議題獲得被抗爭者回應的機會最高，經濟類次之，政治類最低。

從民主化之後台灣抗爭運動的發展過程可以看出幾個趨勢。首先是關於市民社會的監督力量。一方面，資料顯示市民社會團體最關切的是社區性的議題，對於涉及整體社會利益的議題關切較少。此外，民主化之後常常出現政黨及政治人物將市民社會成員動員至政治性的場域之中，來進行政治上的競爭，這部分當然與近年來台灣社會在國家認同上的對立有關，市民社會也因為認同的差異而無法整合，反而成爲被動員的對象。這兩個現象相當程度說明，與許多新興民主國家一樣，台灣市民社會缺乏獨立性，無法有效的監督政府與政黨的可能濫權，或是驅使政府進行必要的改革。

另一趨勢涉及民主體制對抗爭運動的回應能力與影響。抗爭事件中勞工參與與工會運動減少以及經濟議題的比例降低，反映產業外移之後，相關事件與訴求逐漸減少，不過另一方面這也反映民主體制回應的限制。這部分從政府的回應也可以看出，經濟問題的回應難度相較社區問題來得高，因爲全球化與產業外移的影響，製造業、農業或服務業勞工的抗議比較難獲得政府的回應。獲得被抗爭者回應的機會中政治類最低，說明在民主化至今政治性議題的變遷，前期的政治訴求在政治制度的變革以及政治受難者的補償問題，相對容易解決，各方的共識也較高，但是後期政治訴求轉變成爲國家認同以及定位的問題，受到認同的對立以及國際政治結構的限制，政府處理的難度變高。最後，可以看出台灣的抗議政治相對溫和，近年來更爲明顯，大型抗爭事件數目並未增加，所以即使民主體制時常無法有效回應抗爭者的訴求，台灣並未如東亞鄰國，持續出現大規模且政治化的抗議事件，更未形成對民主穩定的威脅。