

# 臺灣政治轉型與社會運動互動關係探討

(北京聯合大學臺灣研究院 龍虎)

20 世紀 80 年代以來的臺灣社會，既經歷了政治轉型跌宕起伏的過程，又見證了社會運動波瀾壯闊的歷史。儘管臺灣民主化進程出現的諸種問題使得臺灣民主前景黯淡，但無可否認的是，臺灣確實在沒有出現大的社會動蕩的情況下，相對成功地實現了從威權體制到現代民主體制的轉型。

筆者嘗試用政治過程論解釋臺灣政治轉型和社會運動之間的互動關係。參照島內學者研究環境運動的類似分析，筆者將社會運動視為民間社會力量的展示形式，選用訴求議題、組織模式、合作與結盟關係以及行動策略四個指標表現民間社會對政府當局的抗爭特點。同時，將政治轉型視為變動的政治機會結構，選用政府組織的性質、政策回應、政治聯盟者和治安管理四個指標表現政府當局對社會運動抗爭的回應模式。並將 20 世紀 80 年代以來的社會運動劃分為三個階段：即威權控制鬆動時期（1980—1987）、政治自由化時期（1987—1993）、政治民主化時期（1993—2000），考察三個時期社會運動的基本面貌，分析社會運動同政府機構的互動特點，並對不同發展時期社會運動的基本性格作出對比分析。

## 一、威權控制鬆動時期（1980—1987）

臺灣社會運動的出現，可從 20 世紀 80 年代初期開始追溯。其基本上是對威權體制，或者說，是對 1949 年以來所實施戒嚴體制的一種反彈。在這段時期內所發生各種不同的社會運動，主要是要求國民黨當局修改政策，並放鬆其對社會的管制。在這一時期，主要有如下幾種較為蓬勃發展的社會運動，分別是：消費者運動、環境運動、婦女運動、原住民運動和學生運動。

社會運動在威權控制時期出現，標誌著臺灣民間社會首次在國民黨威權機器之下組織起來，雖然它們所使用的手段是一種“去政治化”的策略，以免招致威權當局立即的鎮壓行動，然而，社會運動的興起，對於動搖和挑戰威權統治具有重要貢獻。總體而言，這一時期社會運動興起的重要意義表現在兩個方面，一是它們開啓了以威權機器改造為訴求目標的可能性，二是打開了民間社會中其他類型社會運動進行下一步動員的政治空間和機會。當民間社會的聲音最後受到正視，並且其要求在沒有受到政治壓迫情況下獲得認真考慮時，所造成的社會心理效應該是極為重大的。

在威權當局方面，儘管它對社會運動的興起表現出一貫的質疑和敵意，但是在“美麗島事件”以後，當局並未沿用過去嚴厲打壓的剛性威權手段，而是表現出更多的容忍。無論是對反對陣營的政治挑戰還是民間社會的社會抗爭，國民黨當局都一改昔日的做法，在政治上做出較大幅度的讓步，最終導致戒嚴和其他政治禁令的解除。

總之，本時期政府與民間社會互動的最大成果就是促成 1987 年戒嚴的解

除。解嚴的實現，民間社會獲得了行動動員的保障，解嚴以後政治自由化的發展，則有助於民間社會提出更深層次的訴求議題。

## 二、政治自由化時期（1987—1993）

1987 年的解嚴代表著臺灣威權體制開始解構和崩落，政府對民間社會的控制力逐漸下降。解嚴之後，政治控制的瓦解，以及民衆不再那麼懼怕當局的威權機器，使得社會運動在解嚴之後更加成爲風潮。在這一時期，先後有十餘種社會運動成形，環境運動、婦女運動、原住民運動和學生運動等在威權控制鬆動時期成形的社會運動繼續發展。此外，勞工運動、農民運動、客家人運動等則是解嚴後新興的社會運動。

在政治自由化時期，一些在威權控制時期形成的政治禁忌逐步解除，民間社會進一步走向活躍，極大地促進了社會運動的勃興。這一時期的社會運動無論是在運動類型、訴求議題的範圍與層次、運動團體的數量和動員能力等方面都超出了威權控制鬆動時期社會運動的規模，而且，在這一時期，社會運動與民進黨領導的政治反對運動關係日益密切，使得社會運動的抗爭物件更明確地指向國民黨當局。總體上說，社會運動在這一時期全方位地衝擊了當局的既有控制模式，爲臺灣未來的民主發展奠定了基礎。

對國民黨當局而言，儘管解嚴是迫于各方壓力下的無奈選擇，但是它作出這一決定的基本出發點和主要目的還是在於企圖重構對政治反對勢力和民間社會的有效統合。不過，政治自由化一旦開啓，就難以阻止社會運動前進的步伐或限制其活動的範圍，社會運動很快就衝破了政治自由化政策所劃定的底線，這是當局所始料不及和不願看到的。1990 年以後，當局採取一系列的整肅行動，企圖重振曾享有絕對權威的威權公權力，但是最終激起了民間社會更大規模的反彈，當局對民間社會的壓制終告失敗。

此外，政治自由化對社會運動基本性格的影響也是不容忽視的。解嚴之後，各類社會運動也逐漸從直接的“反支配”的抗爭，轉移到提出具體政策改革，開展同當局的對話。運動策略的轉變培養和造就了一批專業社運團體的人才。在政治自由化時期，社會運動和政治反對運動有著相當密切的互動。許多民衆認爲社會問題是由國民黨的威權政治結構所造成的，似乎只要政治實現轉型，其他社會問題自然能迎刃而解，於是社會運動充當了民進黨最有力的盟友，積極發動對威權體制的政治抗爭。但這種過於依賴政治力的做法，也導致日後社會運動“主體性”失落的困境。

總之，在政治自由化時期，民間社會透過社會運動的形成，已經充分展示出它對政府當局的影響和壓力，當局也不得不用更加認真的態度來面對社會運動的種種訴求。因此，社會運動的發展不僅鞏固了政治自由化政策的成果，而且還直接推動政治體制向民主化過渡。

## 三、政治民主化時期（1993—2000）

繼 1991 年“國民大會”全面改選後，1992 年 12 月臺灣當局又舉辦“立法院”全面改選。次年 2 月，第二屆“立委”就職，標誌著臺灣正式邁入政治民主

化時期。政治民主化進程的啓動，對社會運動而言，具有雙重影響：一方面，政治體系相對開放，民間社會獲得了更多參與政治過程的機會，許多社會運動在政治民主化階段後都加強了同體制內力量的合作，這對於社運訴求議題獲得當局的尊重和正視無疑是相當有利的。但是另一方面，這也使得社會運動遭遇被“收編”的困境，損害了社會運動體制外抗爭的基本性格，從此社會運動開始進入了激情消褪的年代。在政治自由化時期，鮮有新的社會運動集結，原有的一些較具衝突性質的運動也在本時期陷入沈寂。

從政府和民間社會的關係格局來看，在政治民主化時期，除了民間社會逐漸擺脫威權當局的壓抑外，另一個最為顯著的變化就是民間社會內部的分化，即脫胎於民間社會的反對黨勢力在同執政黨展開的政治資源爭奪戰中，逐漸同後者組成相對穩定的政治社會。

政治社會的形成，徹底打破了黨政一體化的威權體制同民間社會二元對立的格局。政黨和政府組織逐漸分開，原有的二元格局分化為政治社會、民間社會和政府組織組成的三元格局。三元格局的定型，無論對政府組織、政治社會還是對民間社會而言，都具有重大的影響。

民主化帶來的三元格局促使政府組織走向更加開放。政府組織喪失了以往的黨政一體結構，必須依賴於選舉來補充組織資源。民主化對原有執政黨而言，的確使它面臨一種巨大的挑戰，執政黨無法再近乎全數地壟斷公職，必須適應從使命型政黨到競爭型政黨的轉型，將更多的精力投入選戰並且相對開放政府政策過程，以擴大自身的民意基礎。政黨競爭的民主政治形態給社會運動帶來了前所未有的提升訴求議題的政治機會。這一時期主要政黨也多以社會運動的重要議題為政見，以求吸引更多的選票。民主化的啓動使得政府組織和社會運動的互動關係日益表現為一種常態。一方面，政府組織予以社會運動更大的容忍空間，不再否認其抗爭的正當性，這有效地降低了社會運動的動員成本和抗爭風險。另一方面，社會運動的抗爭活動也日益例行化，不再具有以往的同政府組織對決和攤牌的色彩。

民進黨在政治民主化時期開始轉型，爲了早日實現執政目標，必須盡可能地壯大自身的社會基礎，同時調整長期以來形成的反體制的行動策略。在政治民主化時期，在諸多社運議題領域，民進黨儘管維持著同社會運動的結盟關係，但是不難看出，民進黨同社運的合作已顯露出貌合神離的跡象。民進黨更多地將社會運動看作是其動員資源的手段。

民主化給社會運動帶來前所未有的提升議題的機會，但是它也因此給社會運動帶來嚴峻的挑戰。民主化不僅極大地影響了社會運動抗爭的基本性格，而且它還對社會運動維持自身存在的因素構成衝擊，並將對社會運動未來的發展前景和趨勢產生重大影響。由於臺灣社會發展面臨諸多不確定因素，本文僅限於政治轉型時期社會運動與政府機構的互動關係分析，無意對社會運動的在政治轉型後的發展趨勢作出全面的判斷和預測。島內學者就政治轉型後社會運動的發展方向問題，也存有諸多爭議。有的學者認爲社運團體同政黨、壓力集團的邊界日益模糊，

社會運動面臨被“收編”的誘惑，可能發生轉化；有的學者認為社會運動陷入沈寂，不可避免地走向衰退，有的學者則認為社會運動正走向制度化。社會運動在政黨輪替後，的確出現了一些新的變化，如 2001 年 11 月，國民黨主席連戰擔任總領隊發動反失業大遊行，一改過去社會運動由民進黨主導的情形。就當前趨勢看，筆者認為，臺灣社會運動正在作出制度化的努力，但是並沒有根本性改變目前被邊緣化的困境，而且未來仍然面臨著再次被收編的危機。

#### 四、結論：臺灣社會運動對政治轉型的影響評估

社會運動推動了威權體制向政治自由化轉型，進而又向政治民主化邁進，最終促成民主政治的鞏固。同時，政治轉型的不同發展階段，也對社會運動的基本性格產生重大影響，相當程度上制約著社會運動的集結與動員。在完成二者互動模式的動態過程考察基礎上，筆者將對社會運動的政治效應作出歸納和總結，指明社會運動對臺灣民主政治的基礎結構和實際運行，具有何種促進作用。此外，筆者還將探討，作為臺灣特有歷史文化情境的產物，臺灣社會運動的基本性格對臺灣政治轉型中出現的民主異質因素具有哪些可能的影響。

##### （一）社會運動促成公民社會的定型

本論文將社會運動視為民間社會力量的展現形式，筆者之所以選用“民間社會”一詞指稱與“state”（國家）相對應的“civil society”，而沒有使用其他概念，一是考慮臺灣學界的使用習慣，二是考慮到民間社會發展的延續性。在威權統合模式中，高度自主的威權統治機器造成民間社會功能的單一和萎縮，民間社會處於被壓抑的境地，內部的結構和功能並無明顯的分化。但是即便如此，戰後臺灣的民間社會並沒有停止成長壯大和走向自主的步伐。20 世紀 80 年代中期，臺灣政治轉型進程的啓動，實際也是政府和社會關係重塑和改組的開始，威權統合模式下的政府和社會關係格局由此出現重大變革。一方面，民間社會的力量不斷擴張，另一方面，威權統治機器的職能則不斷地退縮和調整。社會運動和脫胎於民間社會的政治反對運動漸次擠壓威權統治機器的活動空間，勇敢地展示了民間社會不屈的抗爭性格。在威權機器和民間社會的爭奪戰中，出現了兩個尤為重要的變化。一是威權政黨被迫放棄對政府組織近乎宿命論般的壟斷，並同脫胎於民間社會的政治反對勢力組成相對穩定的政治社會，選舉的開放使得政府機構的合法性不再建構於強力權威和意識形態神話，轉而必須體現程式民主的要求。二是民間社會的質變，由於民衆獲得體現現代民主要求的集會、結社、言論自由等公民權利，民間社會終於轉化成相對獨立自主的“公民社會”。

臺灣社會運動在公民社會的催生中扮演著極其重要的角色。在政治轉型前後的十餘年時間裏，先後有 20 餘種社會運動的成形和集結。這些社會運動針對不同的訴求議題，致力於弱勢群體的保護、語言文化的保存、自然環境的保育等事業，積極採取宣傳教育、社會服務和政策遊說等行動，適時彌補了當局和企業部門所遺留的空缺，成為公眾參與的重要代言人和社會改造的重要力量。社會運動的蓬勃發展，使得公民可以多樣、廣泛和深入地參與公共事務，維護社會的正義公平和自己的切身利益，建立符合多元民主理論要求的“公民社會”。

## （二）社會運動促成利益團體政治的興起

隨著臺灣政治轉型的啓動，普通民衆參與政治過程與影響政府決策的機會亦逐漸增多，民衆除了透過請願、抗爭及示威遊行來表達政治主張外，還可以基於共同利益和目標組成“利益團體”，透過遊說，促使行政當局或立法當局採取某種政治主張或改變政策。簡言之，就是利益團體在公共政策過程中發揮著日趨重要的影響力。

政治自由化階段後，社會運動蔚爲風潮，社運團體紛紛成立，它們採取的行動策略除了街頭抗爭外，對當局展開遊說，影響法規制度和公共政策過程成爲重要的行動模式。臺灣社運團體的遊說努力奠定了當代臺灣利益團體政治的基礎。例如，環境團體、婦運團體、工運團體、農運團體、學運團體等對政策過程的影響都促成了利益團體政治的興起。各種社運團體代表著各自群體的利益，積極介入政策過程，對政府政策的影響力日趨重要。

臺灣步入民主化階段後，立法機關權力日益高漲，在政策過程的角色更爲重要，利益團體對立法部門的遊說活動將更加活躍。此外，解除戒嚴及開放黨禁以後，利益團體活動的空間不斷擴充，行動方式也更加多樣，它們還通過捐助競選經費、建立良好關係、提供競選方案等方式以政黨之政策取向施加影響。

## （三）社會運動促成公共政策的優化

社會運動塑造了公民社會，利益團體政治實際是現代公民社會同政府機器的互動模式，其直接目標在於促成或改變某一項公共政策。臺灣社會運動所獲得政策回應層次是相對較高的，它們最初扮演了威權抗議者的角色，並在抗爭行動中逐步確立了自身存在的正當性。當臺灣邁向政治轉型後，社會運動從各個方位對威權政治體系發起強烈的衝擊，迫使威權當局改變原有不合理的公共政策或制定新的保障民衆權益的公共政策。

## （四）社會運動加劇政治民粹主義的泛濫

金權政治和民粹主義可以說是臺灣民主轉型中出現的兩種較爲突出的民主異質因素。金權政治不在本論文的關注範圍，在此筆者僅就臺灣政治過程的民粹主義同社會運動可能存在的關聯作出簡要分析。

我們當然不能完全將 20 世紀 80 年代的臺灣社會運動理解成一種民粹主義運動，同時，社會運動也不必對島內政治民粹主義泛濫承擔全部責任。但是，不容忽視的是，長期以來遭受威權體系壓抑的民間社會確實累積了太多的怨憤，民間社會潛意識中對現有政府體系抱有某種敵意和不信任，並且渴望利益和價值分配體系的重組和變革。民間社會的這種“求自主、反支配”的基本性格，確實爲民粹主義的興盛奠定了深厚的社會心理基礎。

以環境運動爲例，民衆求自主的意識加上政治勢力和人物造勢動員，釀成了環境運動中民粹主義的泛濫。“公民投票”在島內的實踐就最早源於環境運動，“公民投票”作爲直接民主制的表現形式，可以說同民粹主義具有某種天然的親和力。“公民投票”充滿著民意被操縱或不符合多數民意的可能性，從而淪爲島內政治民粹主義的動員工具。政治民粹主義在臺灣政治過程中最爲突出的表現就

是政治勢力或人物利用民衆求當家作主的心態操控民意，服從個人或集團的政治利益和圖謀。臺灣政治轉型完成後，島內分裂勢力不斷坐大，將“民主”和“台獨”綁樁，利用“公投”挑釁兩岸關係，啓動政治民粹主義，圖謀臺灣“獨立”，這恐怕是當年環境人士所始料不及的。

#### （五）社會運動加劇國家認同的迷亂

集體意識和認同從來都是社會運動的重要面向，換言之，社會運動不僅要求政治權力結構重組、經濟利益格局調整，更是一個文化的集結與重構過程。具體就臺灣特有歷史文化情境而言，社會運動的這種意識與認同面向，有諸多被濫用和誤用的地方，最爲突出的表現就是國家認同的迷亂和統“獨”意識的爭執。例如臺灣勞工運動和婦女運動都曾出現這方面的爭執。

總之，筆者認爲，社會運動與“統獨”意識形態聯結，造成國家認同的迷亂，對臺灣社會未來的影響是至深的。一方面，它可能加劇臺灣民主轉型的異質因素，引發臺灣民主的危機。另一方面，這種社會力同政治力過多糾纏的情形，也會對臺灣社會運動的未來發展造成損害。儘管，臺灣社會已相對穩定地實現了政治轉型，但是臺灣政治轉型中出現的民主異質因素是不容忽視的，臺灣民主的最大問題就在於民主化同本土化乃至分裂化交織，這種情形如果得不到有效地遏制和改變，不僅會影響臺灣政治和社會的健康運行，而且可能危及臺灣民主的前途與未來。