

# 社會運動如何改變制度：抗爭事件 對立法過程之影響

陳中寧

東吳大學政治學系博士生

## 摘要

有些時候社會運動會循制度而行，有些時候則會透過集體行動挑戰體制。本研究將社會運動所採取的集體行動稱之為「抗爭事件」。透過抗爭事件，被排外者可由外而內地促成制度改變。

本研究的問題在於抗爭事件如何且在那些條件上，能夠造成改變。這邊指的條件分為四個層面：內部因素、外部因素、媒介效果與政治時機。

當透過抗爭事件能夠有效增進被排外者的權益，那抗爭應該被視為一種理性行為。同時，若抗爭能夠令制度改善，也該被看作是民主社會中一種必要的參與途徑。

## 關鍵字

抗爭事件、社會運動、立法過程

.....

## 一、問題意識

社會運動在當代所採用之形式與策略相當廣泛。集體抗爭、知識傳播、文化展演，或是參與政府所舉行的政策審議或公聽會，都是可能採用的手段。其目的也是多元的：可能是要阻止某項不公義的行為；或是要喚醒社會意識；或是對公民進行教育。在這裡所想要關注的僅是社會運動的一個面向：其如何引發制度上的改變。

經驗上，社會運動確實具有影響既存政治體制之能力。台灣的民主化一部分就是各種社會力量與體制內改革共同推進的結果；民權運動在美國打破了種

族隔離措施；勞工的抗爭改善了勞動人權；原住民的長期奮鬥促成了保障原住民權益的法規得以制定。即便，一般民眾與弱勢群體沒有能力直接改變政府或政治菁英的決策，但這群體制的「被排外者」，從歷史發展來看，確實能夠透過社會運動改變既存的體制。

Giugni (2002) 提到，運動可能帶來意向性或非意向性的後果。每項運動都有其背後的考量與抉擇，故並非每個運動都會追求制度改變。此外，制度變革也可能是在運動過程中被納為目標，或根本是非意向性之結果。特定的倡議團體或政黨亦可能早就有追求制度改變的意圖與修正方案，只是社會運動引發對既存方案之討論。因此，制度改變未必是社會運動刻意追尋下的產物。

不過本研究希望探討的是：意圖改變制度之社會運動，會在什麼條件下達成其成果，因此會排除非意向性後果的狀況。這裡所探討的社會運動，需帶有關係到制度改變或強調政府責任的相關訴求，而不單純是倡議某種價值或理念；即便運動本身可能並未明確提出要改變那一項制度或提出草案與建議。這是一項對於社會運動成果之研究，這方面的研究在社會運動研究中相對較少。形式上，本研究也僅討論採用集體行動：如集會、遊行、靜坐、守夜等策略的社會運動。在此將相關策略稱之為抗爭事件：其可能是抗爭劇碼 (protest repertoire) 或是因某事件引發運動成員參與，非由社運團體主動引發之對抗。<sup>1</sup> 除了運動方有意識發起的集體行動之外，抗爭事件尚包含被迫遷、驅離等必須由體制成員所發起，由被排外者被動回應之行為。

社會運動在本研究的概念中具有一定程度的價值意涵。王甫昌 (2003: 424) 便認為：「社會運動是以促進或抗拒社會變遷為目標。社會運動通常會提出一套核心價值或意識形態作為行動指導原則；這其中包括運動者對於社會不公義現象的診斷、並提出解決問題的行動處方、並激勵人們參與集體行動」。所以某些集體行動：諸如基層政治人物動員群眾去達成自身的政治需求；或以走路工等方式進行的群眾動員，由於缺乏核心價值或對社會不公義現象的診斷，故在此不會視為「抗爭事件」。王甫昌並認為「自力救濟型的集體行

1 例如士林王家都更案的拆屋，是政府有意識行為的結果。抗爭者雖參與其中，但卻無法主動造成抗爭事件的發生。

動，如果不反對污染而只要求補償損失，那也比較接近於集體行動而非社會運動。」當然此一界線，仍是概念性的，現實上不見得能清楚客觀的進行區分。<sup>2</sup>

最後，本研究對社會運動的定義，尚包括須由被排外者發起，是「由排除在例行權力結構之外的群體所發起的集體行動。」相對於被排外者，能夠慣常的去影響權力結構者乃是體制成員。（王甫昌，2003：424）如政黨和與其結盟者組成之社會網絡。（陳東升，1995、沈有忠，1997、陳柔縉，1999）政黨等體制成員所發起的集體行動，將不會納入研究範圍之中。

總結以上，本研究所稱的抗爭事件，乃是以集體行動進行的社會運動形式。在此所稱的社會運動：1. 須帶有自身的核心價值與意識形態，並對社會中的不公義自有一套診斷。2. 須由被排外者發起。同時本研究所關懷的乃是社會運動如何引發制度改變，因此該項運動，無論是否明確地將制度改變作為目標，均須帶有改變制度的相關訴求。抗爭事件之概念乃啟發自 Birkland（1997）對聚焦事件（focusing events）之研究，其所探討者乃是災害如何造成制度之變革。抗爭事件則是在類似的概念下將主題轉至社會運動所發起的集體行動。

相對於抗爭事件，本研究的另一端就是制度轉變。由於政府部門十分眾多且龐大，難以全面地進行探究，本研究將以國會作為主要的觀察場域。理由包括以下三點：

第一、雖然行政單位亦可制定法規命令，但位階更高且較為穩定的法律，更適宜作為討論對象。

第二，行政部門的決策產出相對於國會較為封閉。各部會的政策草案規劃，即便有時會舉行相關公聽會，但主要是透過內部作業完成。這並非指涉行政部門在制定政策時不會採納外界意見，而是即便其會採納民眾與學者專家等外部意見，其政策的形成過程與時間難以為外界所得知。從本研究之旨意來看，如果以行政部門作為研究標的，將很難觀察到社會運動在制度形塑過程中對其造成之影響。相對之下，立法院的立法產出過程皆以公開會議進行而容易

2 這裡的難以區分，是難以用客觀的標準進行區隔；但對長期接觸社會運動的人而言，兩者的差異可能相當明顯。

觀察，故更可能與社會運動有所互動。<sup>3</sup>

第三，國會之相關紀錄有系統性地被收集於「國會圖書館」網站。因此相對於行政部門，其資料可得性高出許多。行政部門的內部資料，相對地取得不易甚或被列為機密，同時其蒐錄並無國會般有系統性的被整理。由於本研究需藉由觀察法案在不同時間的演變以得知社會運動之影響，系統性蒐集的立法院紀錄將能夠滿足本研究之需求。

基於在制度上的位階、決策透明度與資料可得性，本研究會以立法院作為主要觀察對象。希望藉由觀察抗爭事件在立法院中的討論，探討社會運動如何對體制內產生影響。所謂的影響，在此指涉兩點：1. 議程設定，2. 制度修正。議程設定是指抗爭事件令相關法案被納入立法院的議程，或是透過抗爭讓相關立法草案得在立法程序中向前推進。制度修正則是指法案進行了符合運動訴求的修訂。<sup>4</sup>

## 二、文獻檢閱

社會運動與制度轉變之關係不是必然的。有時社會運動的效應僅是曇花一現；有時能帶來些微轉變；但有時卻能造成整體社會結構的翻轉。Giugni（1998）將社會運動可能帶來的轉變區分為三類：納入體制（incorporation）、轉型（transformation）與民主化（democratization）。納入體制是指社會運動被吸收入體制或程序之中，但並未造成基本規則之改變。轉型則是指讓社會上的權力分佈有根本上的變革。民主化則是指經由權力分佈的改變，讓政府與公民的權利義務關係重新配置。重新配置的現象也可能在沒有權力分佈的轉變下發生，這時稱之為「民主式調整」。

3 類似的看法可見於 Birkland（2003: 59）。

4 在評論意見中有提到密室協商的問題。當然在立法院中協商可說無所不在，無論是議程的安排、法條文字都可能是協商的主題。同時協商的時機，從程序委員會到二讀會都有可能。但是本研究認為協商在多數時候是反應黨團的意見，所以還是會以政黨立場為依歸，而不全然是純粹的喊價交換。制度化的協商通常是在法案通過委員會之後，進入二讀會之前進行，不同黨團會根據條文進行議價。一定程度上，多數時候協商是用來處理委員會所沒有解決的爭議。由於協商是以黨團為主，參與者變少，故比較容易討論。如果黨團無法取得共識，那麼就可能回到院會中付諸表決。所以本研究不認為協商是一種完全外於立法程序的機制，而反應的仍是黨團的立場，其目的在於解決爭議、減少對抗性，以降低院會中的動員成本。對於特定議案有高度興趣的委員也能夠參與協商，如果這些委員同時抱有強烈的理念，便可能減少法案在協商中淪為喊價籌碼之機會。

Giugni 提到的三種結果形式中，本研究關注的乃是納入體制的面向。納入體制表示社會運動的訴求被制度化，而能產生更持久的成果。可以說，納入體制同時也是體制一方的「社會化」。跨國倡議網路（transnational advocacy network）的相關研究中，「迴力標模型」就呈現出政府或執政者如何在國際壓力下逐漸接納倡議網路之訴求。（Keck & Sikkink, 1998）Rise、Ropp 與 Sikkink（1999）提出的「螺旋模型」（spiral model），更明確的顯示出政府在壓力下被社會化的過程。跨國倡議網路所施加的壓力並不會造成政府一步到位地改變，而是逐漸地接納。受到國際壓力的政府會先拒絕、然後開始進行策略性的讓步、進而納受新的規範（prescriptive status），最後認同新的規範（rule-consistent behavior）。「在跨國串連一方不斷擴大並強化其輿論力量時，目標國的價值觀逐漸被改變，而終至完全接受規範，並將其價值觀內化。」（辛翠玲，2010）

迴力標模型與螺旋模型一方面指出社會運動中國際因素的重要性外，同時也提出政治體制對於外部訴求的接納是逐步演進的過程。（Keck & Sikkink, 1998、Rise, Ropp & Sikkink, 1999）政府與決策者階段性地逐漸內化外來之訴求。抗爭事件所能造成的影響乃是為體制內部的演變施加力道。國會中的立法過程正可提供一個合適的觀察場域。

政策流理論，則有助於理解事件如何啟動政治體制的社會化。Kingdom（1995）認為在政策場域中存在著三股「流」（stream）：問題流（problem stream）、政治流（political stream）與政策流（policy stream）。這三股流分別指涉：浮現出的問題、政治勢力與民意的發展與可能的政策方案。各種「流」在平時是平行的，會因為特定的事件或機遇而匯集造成議程或制度的改變。這樣的事件和機遇，便稱為政策窗（policy window）。政策窗的開啟會來自於事件。Birkland（1997）指出了災害事件：無論是自然或是人為，都可能引發政治議程的改變。當然不是每個事件都能產生效果，只有一部份浮現之問題會進入「制度性議程」。制度性議程是指：「執政當局會認真思慮並進行決策的清單」，即是指體制內部會對此一問題認真思索。其中更小一部份會進入「決策議程」。決策議程是指將由特定政府單位對該項問題進行決定，換句話說：

由問題轉換為決策。這些可能引發制度改變的事件則稱為「潛在聚焦事件」(potential focusing events)。這些事件可否造成政策或法律的改變，取決於事件在媒體上的曝光率與體制內部討論中特定事件被援引的頻率。(Birkland, 1997、1998)

本研究認為類似的效應也會發生在抗爭事件上。社運組織和倡議團體可能早就在倡議相關議題，在政府內部，如立法院，也可能早有相關草案的存在，卻由於缺乏關注而未被討論。抗爭事件的發生卻能夠創造「政策窗」，讓三股不同的政策流匯集。盛杏媛(2012)對企業型法案之研究便提到：相對於利益集中特定群體的顧客型法案，利益分散於大多數人的企業型法案較不容易獲得通過。企業型法案的通過須仰賴媒體之關注。基於同樣的概念，當抗爭事件觸發媒體關注，將有可能促使相關法案在立法程序中往前推進。

即便抗爭事件能夠啟動制度改變之過程，那又是那些因素會決定影響力的強弱？換句話說，抗爭事件要促成制度改變會需要那些條件？Giugni & Passy (1998)曾就社會運動的直接、間接與結合效果進行討論。間接效果是指：1. 社會運動可透過影響民意，間接對政策產生影響。2. 藉由政治盟友，研究中設定為美國的民主黨，造成制度改變。其研究結果發現，無論是直接或間接，社會運動對制度的直接影響均十分微弱，但民意、政治盟友與社會運動之交互作用所產生的結合效果卻能有效地影響政策。

在政治盟友的界定上，不同研究均採取了類似作法，以政黨的意識形態位置作為判斷依據。Weldon (2011)曾探討社會運動對美國各州勞動政策之影響，同樣地將民主黨在州議會中的席位數與是否由民主黨人出任州長作為政治盟友之指標。進行跨國的婦女政策：產假、育嬰假和家庭政策的比較時，則預設左派政黨會是婦女政策的政治盟友。研究阿根廷、智利與烏拉圭三國的人權運動時，Anderson (2012：242-244)則發現左派或中間偏左政府較可能回應人權運動之需求。同時如果政治人物：總統、首相、國會議員曾是軍事獨裁體制的受害者，也會比較有助於人權運動的推展。反之，如果政治人物曾是威權政府的成員，則會偏向抗拒人權運動。

前述研究均肯定政治盟友對社會運動的重要性，並提出了兩種判準：1. 意

識形態：即左右之分或自由派保守派之別。但是在台灣，政治上的左右意識形態區分並不明顯，取而代之的是統獨議題，因此意識形態的適用性需要考量。

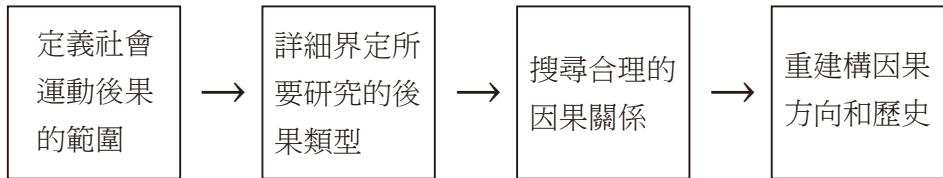
2. 出身背景：即是威權時代的加害者與受害者，此一面向來看，國民黨與民進黨的政治人物便會有所區別。國民黨中至少有部份政治人物與過往威權政體相關，民進黨中則有部份政治人物曾為政治犯，或是受政權迫害者的親人子女，亦或在威權時期曾參與抗爭。此一面向或許較適用於台灣。不過在肯定政治盟友的影響之餘，Anderson（2012）也提醒到，社會運動本身的強度是吸引盟友支持的先決條件。同時 Giugni & Passy（1998：6）也提到固然在盟友執政時，訴求較容易被實現，但盟友在野時卻能夠提供比較好的機會讓社會運動得以發起。

除此之外，社會運動所處的政治時機也有一定影響。Anderson（2012：296）提出了弱勢總統（presidential weakness）之概念，其定義為總統在選舉時只得到較低的支持度。Anderson 認為當總統處於弱勢時，比較可能實現社會運動的要求。Burstein（1999）則從不同的角度，更為複雜地去探討選舉的影響。Burstein 認為候選人為求勝選，會希望瞭解民眾的需求。社會運動、利益團體則代表了特定群體。藉由組織成團體，以在選舉之外尚能用更多管道傳達訊息給候選人。這不代表候選人就會受到團體的影響而做出回應。相反地，由於社會運動或利益團體所代表的僅是少數議題，而候選人更注重廣泛大眾的要求。因此為尋求連任，候選人反而不會去回應社會運動或利益團體的要求；除非運動或團體能夠影響到民意，讓廣大群眾的偏好與社會運動落在同一邊。既然連任動機會影到政治人物判斷，那麼應可合理預測，當抗爭發起時間與立委選舉越近，越可能對立法委員造成影響。只是影響方向取決於社會運動可否成功的贏得民意支持。

當然，相關文獻中，亦包括了對社會運動本身強度的討論。（Gamson, 1990、McAdams, 1999、Weldon, 2011）參與抗爭的人數與運動本身的組織結構，將是討論社會運動影響力時的合理指標。

### 三、研究架構與方法

圖一：社會運動成果研究之方法論議程



資料來源：Giugni (1999:xxvi)

本研究是關於社會運動成果的研究。Giugni (1999) 曾對相關研究提出一套研究架構。社會運動可能帶來意向性或非意向性的後果，可能是政治的也可能是文化的。在此所要討論的乃是意向性的政治後果，也就是制度改變。

如前所述，社會運動包括多種面向：倡議、訴訟、培力，體制內外的手段均可能被採用。本研究並不探討社運的全貌，而是切面式的對抗爭事件進行觀察。所預設的觀點是：抗爭相對於其他手段是外於體制的。因此希望藉由抗爭事件，觀察被排外者如何從外部影響體制內成員，進而改變制度。換句話說，即是以社會運動中相對偏向體制外的行動策略，去看其如何對體制內部的運作產生影響。

在此將藉由國會中的立法過程以觀察制度改變。所探討的依變項分為兩類：1. 議程設定，2. 制度修正。議程設定是指：社會運動所要求修改的法案是否可進入立法程序並往前推進。本研究將立法過程之各階段區分為：無法進入議程、提出草案、通過一讀、通過委員會審查或逕付二讀與通過二讀、三讀。由於實務上二讀通過後，在三讀僅會做文字之修正，因此二三讀不加以區分。反倒是在委員會與二讀會之間，部份法案會被擱置。這可能是單純因為議題缺乏急迫性，也可能是因為委員會審議中所留下的爭議無法由協商獲得解決。所以區分委員會與二讀有其意義。議程設定之進度，即法案被推進到那一程度，可用以衡量國會對該法案的重視；並且可藉以觀察抗爭事件是否能讓法案在同一會期內往前推進。

另一個依變項乃是制度修正，是觀察是否因抗爭事件而促成相關的立法產出。其結果可分為：1. 無通過相關立法，包含了法案被否決或被擱置到屆期結



束；2. 部份讓步：通過了相關立法，但是以被抗爭方所提出的對案為主體；3. 大幅讓步：通過了相關立法，並以接近抗爭方立場之提案為主體。2 跟 3 區別則以立法通過後抗爭團體的發言為指標，如果抗爭團體對法案的評價為正面則歸為 3，表示失望則歸為 2。如抗爭團體的意見不一，則歸為 2。由於抗爭事件有可能僅是觸發對既有方案之討論，因此相關草案的提出可能在抗爭事件之前。

解釋變項的部份分為內部因素、外部因素、媒介效果、政治時機四個面向。內部因素乃指涉抗爭事件本身的強度，指標包含了參與人數和組織結構。組織結構的強度分三種：1. 無組織涉入，如快閃行動；2. 無專門人員或非制度性的組織或聯盟，例如學生社團間的聯盟；3. 具有專門人員的制度性組織。當然考量實際情形，參與抗爭的組織可能會同時包括第二與第三類，因此會將這兩類的混合類型納入考量。

表一：外部因素 2000-2013

|      |                   |                                                |                                           |           |        |
|------|-------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|--------|
| 基本資料 |                   | 2000-2003                                      | 2004-2007                                 | 2008-2011 | 2012-  |
| 總統   |                   | 陳水扁                                            | 陳水扁                                       | 馬英九       | 馬英九    |
| 執政黨  |                   | 民進黨                                            | 民進黨                                       | 國民黨       | 國民黨    |
| 層面   | 變項                |                                                |                                           |           |        |
| 政治盟友 | 執政者<br>威權時期<br>經驗 | 受壓迫者                                           | 受壓迫者                                      | 體制成員      | 體制成員   |
| 弱勢總統 | 總統<br>得票率差        | 2.46                                           | 0.22                                      | 16.84     | 5.97   |
| 弱勢總統 | 分立政府              | 是                                              | 是                                         | 否         | 否      |
| 政治結構 | 國會零碎化<br>程度       | (2000-2001)<br>0.6240<br>(2002-2003)<br>0.7127 | (2004)<br>0.7127<br>(2005-2007)<br>0.6926 | 0.4280    | 0.5422 |

資料來源：作者自行整理

外部因素包括了政治盟友與政治結構。政治盟友中包括了 2 個變項：1. 部份參考 Anderson (2012) 的作法，考量執政黨是威權時期的抗爭者或是威權

體制的成員。在台灣的歷史脈絡下，民進黨是前者，後者則為國民黨。2. 從行為上界定，去觀察協助抗爭團體提出草案的委員數量，分別看提案人數佔立法院席次比例，如超過一份提案則累加計算。另外會計算提案委員所屬政黨所佔有之席次比例。如果跨黨派提案，則會將各黨派席次比例加總。故席次比例可能達到 1。如果沒有委員協助提出草案，則比例為 0。政治結構則是觀察一致政府或分立政府以及國會中的零碎化程度。零碎化程度的計算方式為：

$$\text{零碎化程度} = 1 - \text{各政黨席次百分比平方之加總}$$

其預設為當國會中的權力越分散，對於社會運動的訴求會越有利。

媒介效果分成兩個變數。1. 參照 Birkland (1997) 對災害研究的作法，統計在事件過後一個月內被報導的次數。2. 民意會對抗爭效果產生影響。(Burstein, 1999、Weldon, 2011) 故會以輿論的友善程度為指標。測量方法是看主要報紙在事件後一個月內的讀者投書中，對抗爭事件採正面、負面或兩面併陳等不同立場的各有幾篇。考慮到報紙本身的立場，故會將報紙間的差異納入考量。同時顧及寫作手法的應用，如作者可能在議題陳述上兩面併陳卻在結論時有可判斷之傾向。這時會以投書結論之立場為準。3. 由於本研究探討的是對法案之影響，故會統計該事件在立法院內的發言中被援引的次數以及相關提案的說明中，是否列入了該事件。

政治時機則包括弱勢總統與選舉的鄰近性。弱勢總統的部份是以：1. 時任總統者在選舉中與第二名候選人的得票差。(Anderson, 2012) 2. 總統在抗爭事件發生該月的滿意度作為指標。<sup>5</sup> 與選舉鄰近性的部份，Burstein (1999) 提到候選人為求勝選，因此十分看重多數民意。社會運動通常代表少數人，往往會被候選人忽略，但當社會運動與民意偏好一致時，就能對政治人物產生影響。其指標為抗爭事件與隔次立委選舉相距的月數。如該項社會運動進行了多次抗爭事件，則以該屆立委任期內規模最大的一次為準。並會輔以與輿論效果的交乘項作為控制項。

本研究擬將 2000-2012 年間的抗爭事件作為研究範圍，主要理由是，2000

5 如該月沒有滿意度調查則以之前最近一個月為準。

年的政黨輪替與政黨體系的變遷相當意義上讓台灣的政治體系產生了有別於之前的發展。同時這段期間中，外部因素有相當程度之變異，適於進行比較分析。（表一）個案選擇上，本研究所關注的是帶有修法相關訴求的抗爭事件。所以必須滿足以下條件：

1. 由被排外者發起，所以由政黨發起者不算在內
2. 需帶有一套意識形態、核心價值或對社會公義的診斷。
3. 需採用集會、遊行等集體行動為形式。
4. 需關係到法案的修訂，無論其直接以修法為訴求，或其訴求須以修法達成。

不過，針對一項法案的修正或是一次議程的推進，同一團體可能會發起多次的抗爭事件，本研究會以參與人數最多的一次為主，因為這象徵該社會運動的最大動員力。但不同團體針對同一法律所發起的集體行動則視為不同個案。同時如果一次抗爭事件中提出了多項修法訴求，亦視為不同個案。議程設定上，由於法案所屬的階段會影響往前推進的困難度，例如要提出草案會比進入二讀來得容易，因此會將法案當時所處的階段納為變項。由於屆期不連續之規定，因此立法院的會期本身可能造成影響。例如在最後一會期，法案的進展可能會較第一個會期為快。故議程設定與制度修正上，都會將事件發生時的會期納為控制變數。

#### 四、初步案例描述

由於本研究僅處於構想階段，尚無法提供具體的研究成果。此外，本研究除了前述指標之外，尚須進行事件脈絡的爬梳，並在可能的情況下透過訪談方法充實研究資料。在此僅就部份會納入的案例進行簡單的描述：

##### 1. 2002 年教師大遊行與工會法第四條：

2002 年勞委會提出工會法修正案，納入教師團體的意見，將教師納入適用範圍。這賦予教師行使團結權和罷工權的合法性。但在政府內部，教育部與考試院表示異議，因此行政院所推出的修法版本中並沒有讓教師適用工會法，而表示將另行由教師法規定。以全國教師會為主，教師團體在 2002 年 9 月發動了教師大遊行表達不滿。由於這是史上第一次教師上街頭，因此十分受到關

注。但在支持的聲音之外，該項舉動也受到了質疑。有家長表示，擔心教師團結權會影響到學生的受教權；也有人認為上街頭不符合教師應有的形象。各政黨則普遍表達了關注。即便當時是民進黨執政，除了國民黨和親民黨團之外，作為被抗爭的對象民進黨團亦到場致意。立法院內，國民黨與親民黨由林惠官、沈智慧、秦慧珠、何智輝共同提案要求賦予教師組工會的權利，民進黨籍的湯金全、余政道更在遊行前就已提出相關草案。（黃秀端、陳中寧，2011）

該次由組織化的團體發起，人數約六萬人。當時的總統較為弱勢，執政黨與社會運動有歷史淵源、國會零碎化程度較高，政治盟友佔國會席次比例高。從本研究的預設來說，是處於對社會運動相對有利的情況。不過最終法案在該屆立院時被擱置於二讀。開放教師組工會之條文直到第七屆立委任內方獲得通過。

## 2. 2006 年反貪倒扁集會與貪污治罪條例、黨產條例及集會遊行法：<sup>6</sup>

2006 年因第一家庭弊案，發生了反貪倒扁運動。其決策單位「倒扁總部」應可視為無專門人員的聯盟組織。由於以反貪腐為訴求，倒扁總部提出了制定《貪污治罪條例》的主張。親民黨團與多位國民黨立委分別提出修法版本。不過，《貪污治罪條例》的修法雖與反貪訴求十分相關，並可能用以懲處陳水扁總統，卻在通過委員會審查後被擱置。

倒扁總部並提出了《黨產條例》。比較特別的是，《黨產條例》並非由在野陣營提出法案，而是啟動了行政院與民進黨團先前提出的《政黨不當取得財產處理條例草案》與《政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例》。當時在野的國民黨則是以提出《政黨法》，並在其中制定「黨產專章」加以應對。這些法案卻都停滯在委員會階段。

《集會遊行法》雖與反貪訴求不直接相關，但抗爭過程中，反貪倒扁總部多名主要幹部因《集遊法》被函送，加上先前台北市長馬英九是否依照《集遊法》處置倒扁集會的爭議讓《集遊法》修正成為運動訴求之一。2006 年 10 月

6 對反貪倒扁運動可否算作被排外者所發起的社會運動，可預期會有不同的看法。客觀上其部份主要參與者中確實具有政治背景；但也有參與者，如林正杰，稱之為自主公民運動。

施明德等 19 人被函送後，倒扁總部向立院送出自身版本的修正案。修法訴求迅速獲得當時國民黨主席馬英九之正面回應。立法院內國民黨與親民黨兩黨委員更在 9 月就已提出相關修法草案；並在倒扁總部提出修法版本後，再次由雷倩、李永萍、高思博提出新的修正案。《集會遊行法》之修正，由於民進黨團的多次異議而僅止於一讀。不過當時國、親兩黨佔有超過立法院半數之席次，如採用記名表決必可讓法案往前推進，審議過程中卻並未進行表決。

當時的總統陳水扁除選舉的勝選差十分微小之外，更因為弊案纏身而支持度低落，外部條件可說對反貪倒扁運動十分有利。紅衫軍的參與者號稱「百萬」，即便數字精確度可能有疑義，但至少遠超過多數的社會運動；並組織成倒扁總部維持運作。故內部因素上紅衫軍也具有有利條件。不過最終沒有造成任何的立法產出，議程推進上也僅造成有限的效果。其成果與本研究之預期有相當之落差。

### 3. 2008 年野草莓靜坐與《集會遊行法》修正：

「野草莓運動」一開始僅是個快閃集會，連運動名稱都是在靜坐期間透過集體討論產生；隨著運動發展逐漸由無組織形成鬆散的聯盟。起因是 2008 年當時中國海協會會長陳雲林來台進行江陳會。當時警察為陳雲林進行了十分嚴格的維安工作，與民眾產生衝突。在網路召集下，百餘名學者跟學生前往行政院前靜坐，要求政府為不當維安負責。靜坐同時，民進黨也以「嗆馬圍陳」行動號召群眾抗議。「圍陳」活動結束後部份民眾自行集結前往圓山，與警方發生流血衝突。由於在管制民眾時，警方多次引用《集會遊行法》，甚至對於零散個人或機車行進也以《集遊法》處置。故修改《集會遊行法》成為其中一項訴求，隨後民進黨委員提出了修法提案。同時由於馬英九曾在紅衫軍期間支持修法，故放寬《集遊法》之管制成為其選舉政見。為呼應其政見，立法院內原就有偏向運動訴求的國民黨朱鳳芝版草案存在。不過行政院仍提出了不同於民進黨和朱鳳芝的版本做為對案。

強度上，其組織程度頂多可視為非制度之聯盟，運動初期參與者曾達 300 人但隨後迅速下滑。外部因素上，馬英九於同年 3 月贏得總統選舉，選票差為本研究期間最高的 16.84。國會多數與執政黨一致，執政黨並掌握四分之三的

席次。可說野草莓在政治結構上處於相對不利的位置。最終，《集會遊行法》的修正以留待協商為由被擱置在二讀會，並沒有產出任何成果。

#### 4. 台灣農村陣線凱道夜宿與《土地徵收條例》：

2010年由於苗栗大埔地區發生怪手強行毀壞農田的事件，台灣土地浮濫徵收的現象受到重視。因反對《農地再生條例》而結成之台灣農村陣線與各地受徵收威脅的農民自救會共同提出修正《土地徵收條例》之訴求，並發起「717凱道夜宿」行動，以偏向軟性的晚會和夜宿形式進行抗爭。行動中，發起團體提出「停止圈地惡行、立即修法、召開土地與農業會議」等三項訴求，並於同年11月提出《民間版土地徵收條例修正案》。（台灣農村陣線，2013）田秋堃等多位民進黨委員則是在2011年6月於立院中提出了修法草案，草案說明中提及大埔事件與凱道夜宿行動。同年7月農陣重回凱道，再次以集體行動施壓。行政院則在9月提出官方版本的對案。最終法案在第七屆結束前通過三讀，2011年12月13日執政黨在多數優勢下通過以行政院版本為主的修正案，對農陣之訴求僅做出「象徵性的讓步」。在本研究的定義中，視為部份讓步。

農陣的凱道夜宿聚集約3000人，同時有一定的組織基礎，並有專門人力投入修法版本的制定。其所處之政治結構與野草莓類似，但政治時機上與選舉更為接近。雖然抗爭一方對修訂的結果並不滿意，但相較於其他社會運動，農陣的抗爭可說已獲得了較為具體的回應。

透過檢視這些案例，本研究在現階段所能得到的觀察與討論乃是：

1. 在內部因素上，除了人數與組織強度外，仍需要去檢視該項社會運動對於修法的關注程度。很顯然地，雖然紅衫軍具有眾多參與者，但其對於修法的關注程度可能不及於對陳水扁的個人課責。相對之下農陣更為確實地對修法投入心力並提出自身的版本。抗爭群體對法案的持續關注，或許比其規模更加重要。同時將組織強度較高的農陣對照於架構鬆散的野草莓，在類似的外部因素下，應可認為組織強度具有一定之影響力。不過，組織強度看來不只有參與人數和組織形式，尚必須考慮其對法律修正是否有持續的關注。

2. 外部因素上，政治盟友的浮現比預想中更為複雜，例如在紅衫軍的案例上，《貪污治罪條例》上的盟友是在野黨，《黨產條例》上的盟友卻是執政黨。顯示了社會運動與政治力量間的複雜互動。所以並無法如國外的研究文獻，單純以左右派意識形態或受壓迫經歷進行界定。在不同法案上，政黨與社會運動的關係會有所不同。所以在抗爭事件之前政黨對相關法律之態度，可能是必須參考的指標。
3. 媒介效果上，抗爭所呈現的形象也需要被討論。教師組工會在主張勞動權的同時卻引發家長的疑慮；反貪倒扁運動則可能被視為是對陳水扁個人進行課責，而非反貪制度的建立；野草莓運動很容易被與民進黨的「圍陳」或圓山事件相連結，而被視為是政黨活動甚或支持暴力衝突。農陣的凱道夜宿，一方面由於大埔事件中政府粗暴執法的影像十分具衝擊性，另一方面農民的純樸與農業的價值少有人會加以否定，再加上行動中的視覺呈現多有經過編排，這些因素可能提升了運動訴求被接受的程度。故關注程度之外，輿論對抗爭事件是否友善或許更為關鍵。
4. 抗爭事件與修法的關係並不是一對一的。同一團體可能發起多次抗爭要求修法。但也有如同反貪倒扁的例子，在一系列的抗爭事件中要求修改多項法案。也必須顧慮到，修法相對於其他訴求受重視的程度。這顯示抗爭事件與制度改變間的關係比預期的更為複雜。

以上僅是針對部份個案所歸納出的簡單觀察，本研究在資料方面尚須進行更系統性的蒐集。同時，目前所舉出的個案不但未經過完整的檢索，同時更可能遺漏符合本研究所設定的條件，卻未引起足夠關注的抗爭事件。因此在抗爭事件的檢索上，除依賴新聞資料庫和新聞年鑑之外，民間團體的出版品，如台權會的《台灣人權報告》與環境資訊中心和苦勞網等獨立媒體網站，也會是本研究必須仰賴的資料來源。因為民間團體與獨立媒體往往會更致力於替弱勢者發聲。本研究認為，必須將這些未引起廣泛關注的個案納入，方能真正提出有意義的觀察。

## 五、結語

抗爭事件與制度改變，這中間是一個複雜的互動過程。為進行比較，本研究會將許多因素指標化，希望能藉此理解在什麼樣的條件下，抗爭事件更可能發生作用。無疑地，這樣的作法會簡化、流失許多資訊，但卻較適合用於不同個案間的比較。進行比較並不是對社會運動進行評分、排名，而是希望更瞭解社會運動與抗爭在民主社會中的作用。雖然這樣的比較很可能會被視為是以修法結果評論運動的成敗。但本研究主要的關懷是在探討在什麼樣的條件下抗爭事件能夠發生比較多的作用，希望藉此在知識和實踐上提供些許參考。

抗爭作為一種參與手段，在民主社會有其意義。當抗爭事件發生，固然會贏得部份民眾的支持，但同時也會遭致批評。被認為是「擾亂體制」的「不理性」行為。越激烈的抗爭所引發的批評會越強烈。然而對被排外者而言，其在制度性的管道中難以擁有與體制成員同等的影響力，因此當被排外者意圖追求制度之改變時，以抗爭為手段，將會是有效的作法。故這不但是理性的，更是在校正失衡、不公的體制與權力結構。本研究正是希望透過經驗性的檢視，呈現抗爭作為一種策略，在運用上的價值，以及其如何促使制度改變，讓社會往更理想方向前進。本研究認為：社會運動或抗爭，乃是民主社會中應有之機制。「民主不該只看成形式上的規則，而應該視為民眾在公領域中的實踐參與。社會運動藉由在公共空間中現身，而能產生民主化之效應」。(Giugni, 1999)

## 參考文獻

- Anderson, Fernandez Cora. 2012. "The Impact of Social Movements on State Policy: Human rights and Women Movements in Argentina, Chile and Uruguay." PH.D. Dissertation, University of Notre Dame.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Georgetown University Press.
- . 1998. "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting." *Journal of Public Policy* 18(1): 53-74.
- Burstein, Paul. 1999. "Social Movements and Public Policy." In Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly eds. *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Giugni, Marco and Florence Passy. 1998. "Social Movements and Policy Change: Direct,



- Mediated, or Joint Effect?" *American Sociological Association Section on Collective Behavior and Social Movements Working Paper Series*. 1.4, <http://www3.nd.edu/~dmyers/cbsm/>. Last Updated: 21, April, 2013.
- Giugni, Marco G. 1998. "Introduction: Social Movements and Change: Incorporation, Transformation, and Democratization." In Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly eds. *From Contention to Democracy*: xi-xxvi. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- 1999. "Introduction: How Social Movements Matter Post Research, Present, Future Developments." In Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly eds. *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Kingdon, John W. 1997. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins Publishers.
- McAdam, Doug. 1999. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. University Of Chicago Press.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press.
- Schwartz, Michael. 1988. *Radical Protest and Social Structure: The Southern Farmers' Alliance and Cotton Tenancy, 1880-1890*. University Of Chicago Press.
- Weldon, Laurel. 2011. *When Protest Makes Policy: How Social Movements Represent Disadvantaged Groups*. Reprint. University of Michigan Press.
- 台灣農村陣線。2013。〈農村陣線大事記〉。<http://www.taiwanruralfront.org/node/236>。
- 林河名等。2006。〈明天決戰 黨產條例 橘拒逕付二讀〉。《聯合報》，2006/12/06：A4。
- 沈有忠。2000。「台灣統治聯盟之轉型－從黨國權威到三角聯盟」。私立東吳大學政治學系碩士論文。
- 辛翠玲。2010。〈三種跨國公民政治模式之比較〉。中國政治學會主辦《中國政治學會年會暨「能知的公民？民主的理想與實際」研討會》，2010/11/6-7。高雄：中山大學
- 黃秀端、陳中寧。2011。〈法案的類型與國會之審議〉。私立東吳大學政治學系主編《民主、國會與決策學術研討會論文集》：35-69。台北：東吳大學。
- 盛杏媛。2012。〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉。《東吳政治學報》，30(1)：2-43。
- 陳中寧。2010。〈從集遊法審議過程看立法委員立場之差異〉。私立東吳大學政治學系主編《2010年「轉變中的行政與立法關係」學術研討會論文集》：283-307。台北：東吳大學。
- 陳東升。1995。《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台北：巨流圖書公司。
- 陳柔縉。1999。《總統的親戚：台灣權貴家族》。台北市：時報文化出版公司。

# How Social Movements Make Institutional Changes: the Protest Events and the Legislative Process

Chung-ning Chen

PH.D. Student, Department of Political Science, Soochow University, Taipei

## Abstract

Social movements either function within the institutional framework or they challenge the political system by collective actions. In this research, the collective actions in social movements are called "protest events." By protest events, the groups excluded from the political process aim at institutional changes from without.

The question of this research is how and with what conditions the protest events could make changes. The conditions have four dimensions: internal factor, external factor, media effect and the strategic timing.

When the rights of the excluded groups were improved with the protest events, the protest should be seen as a rational behavior. Besides, when protests lead to making the institutions better, it should be seen as necessary participation in the democratic system.

## Keywords

protest events, social movements, legislative process