

馬政府時期的環境抗爭樣貌(2008-2012): 一個抗爭事件的分析

黃俊豪、何明修

東海大學社會學系博士生
國立臺灣大學社會學系教授

2008年，馬政府上臺，臺灣的社會運動所面對的政治機會結構產生了以下三個變化：執政者的保守路線、運動者參與政府決策管道的緊縮，及民進黨重新成為社會運動的政治聯盟者。晚近對於馬政府時期的環境運動研究主要聚焦在兩個面向：第一、以個案研究為主，討論個別環境抗爭的起因、過程及後續的影響等；第二、側重環境正義的規範性問題，如對民主人權的堅持、公民農業的推行、對開發主義與土地投機的批判等。然而，兩者皆缺乏與整體的環境抗爭輪廓的參照，以致於前者往往過度誇大特定個案的代表性，而後者則是缺乏足夠的經驗證據支持。

為此，我們以聯合報與自由時報在2008到2012年間的環境抗爭報導，進行抗爭事件分析，聚焦於抗爭的動力、數量、規模及參與者的組成。我們發現，作為對馬政府所帶來的三個政治機會結構變化之回應，環境抗爭在數量上逐年增加，其中，反新增汙染及反資源轉移的主題是環境抗爭增加最主要的動力、動員規模也日趨擴大、帶有族群與職業色彩之抗爭劇碼出現，及民進黨成員對環境抗爭的參與也逐漸增加。

關鍵詞：馬英九政府、開發主義、環境運動、抗爭事件分析

壹、馬政府與環境抗爭

2008年，臺灣第二次政黨輪替，中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）再次上臺執政。新任總統馬英九以極大的得票數差距當選總統，並在國會中掌握將近四分之三的席次，組成了一個高度穩定的政權。然而，高度穩定的政治結構卻沒有帶來社會的相對平靜。由下表1，警政署對於集會遊行所做的統計與媒體對於抗爭活動所做的報導，都顯示2008年政黨輪替的前後是社會抗爭事件或集會遊行相對較少的時候，但在此後，媒體所報導的抗爭事件數與警政署統計的集會遊行都開始攀升。

表1 2006至2011年集會遊行與社會抗爭事件報導統計

年分	2006	2007	2008	2009	2010	2011
警政署集會遊行發生統計數	4,407	2,997	3,636	6,350	9,267	5,298
聯合報所刊載之抗爭事件數	715	549	382	438	517	564

資料來源：行政院主計總處、¹筆者自行整理。

從黨外時期開始，民主進步黨（以下簡稱「民進黨」）就與環保團體友好，並積極參與環保抗爭活動；相對地，國民黨政權則是必須被打倒的威權象徵。然而，民進黨8年的執政卻徹底改變了其與環保團體的關係。2008年總統大選之前，對民進黨執政漸感到失望的環保團體，希望能夠尋求與其他政黨的合作機會，當時的國民黨總統候選人馬英九曾給予環保團體善意的回應。例如，環保聯盟為阻擋美麗灣的違法開發，在大選前向馬英九陳情，馬英九也公開表

¹ 〈警政統計〉，行政院主計總處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xIte m=15440&ctNode=4634>。（點閱日期：2013年10月20日）

示開發案的環境影響評估（以下簡稱「環評」）應該遵守法律規定來執行（陳明成，2008）。然而，這種善意不久就不復存在了。馬英九就任總統後，不到3個月，行政院環境保護署（以下簡稱「環保署」）就通過中龍鋼鐵廠及臺灣電力公司（以下簡稱「臺電」）林口電廠擴建案的環評案（田瑞華，2008），行政院長又無視馬英九在選舉期間對蘇花高興建要審慎評估的承諾，公開宣示要興建蘇花高替代公路（何明國，2008）。這幾個指標性大案的出現，讓綠黨等環保團體不禁大呼「這是老國民黨又回來了！」（田瑞華等，2008）馬政府與環保團體的蜜月期可以說提早結束了。

然而，環保團體與馬政府關係的破裂，是否意味著環境抗爭將進一步的開展？又或是被打壓？

貳、環境抗爭與政治機會結構變遷

整體來說，馬政府時期的環境抗爭研究，可以區分為兩大類：一類基本上以個案研究為主，討論個別的環境抗爭事件的起因、過程及後續的影響等（何明修，2010b；杜文苓、李翰林，2011；鍾怡婷，2011）；另一類基本上較側重環境正義的規範性問題，亦即他們傾向於討論的是環境正義的應然面，如對民主人權的堅持、公民農業的推行、對開發主義與土地投機的批判等（李丁讚，2011；徐世榮、廖麗敏，2011；蔡培慧、許博任，2011）。應該注意的是，以上兩類研究並非截然二分的。事實上，對環境正義的規範性想像經常是奠基在對那些最引人注目的個案之發展上，而對特定個案的研究興趣與視角，也經常受到規範性想像的指引。

然而，不論是個案研究還是規範性研究，都缺乏與整體的環境抗爭輪廓的參照。這意味著，我們或許指出某些重要個案的特殊意涵，但卻無法進一步將其安置在整體的脈絡下，又或許提出了某些

帶有進步意涵的規範性指引，但卻無法以具備清晰整體面貌的經驗證據來加以支持。

因此，立基於過往研究的基礎上，本研究將致力於指出在**馬政府時期，臺灣的環境運動者如何理解政治機會結構的變動？及採取回應的策略型行動為何？這些策略性回應構築出了什麼樣的整體性樣貌？**（粗體字為作者所加，下同）

政治機會結構是在國家與社會運動的關係之研究中常被援引的觀點。政治機會結構是一套以國家為中心的變項組合，其變化有助於或是有礙於集體行動的產生（McAdam, 1982）。何明修（Ming-sho Ho, 2014）認為馬英九總統上臺後，政治機會結構在以下三個面向發生變化：

1. 執政者在議題設定上的保守傾向：馬政府在議題設定的傾向上，急遽地回到以往「支持發展、親商」的保守路線。如果說民進黨政府是因為其空洞的改革作為，使社會運動者感到失望，那麼馬英九所帶領的國民黨政權，則讓社會運動者感受到被迫走回頭路的威脅感。
2. 運動者參與政府決策管道的緊縮：在臺灣民主化的歷程中，國家與社會關係的重塑，提供社會運動取得更多參與政府決策的管道，形成所謂民主吸納（democratic inclusion）的效果。然而，在馬政府執政後，這些管道逐漸的陷入封閉、停滯的現象。當社會運動無法在體制內發聲，就只能再次回到街頭，以更激進的方式來維繫動員能量。
3. 民進黨的政治聯盟者角色：失去政權後的民進黨，重新意識到社會運動作為一個政治市場的成長潛力。一方面，在黨主席蔡英文的帶領下，重新宣示以社會運動作為未來改革之路，另一方面也實質投入各種資源以協助運動的組織與動

員。民進黨作為一個政治聯盟者，儘管這些作為都有著明顯的政治計算，但也確實地為運動的復甦產生了助益。

何明修（Ho, 2014）的研究為我們提供了在馬政府時期，整體的社會運動為什麼會再次復甦的解答，由此，作為一個起點，我們將進一步追問：**馬政府時期的社會運動——又或者更聚焦於本文所關注的環境運動——在回應其所面對的政治機會結構時，抗爭議題、動員規模、抗爭劇碼、參與者等不同面向有何獨特之處？**

參、研究方法與資料來源

本文採用抗爭事件分析（protest event analysis）。抗爭事件就是蒂利（Charles Tilly, 1981）所謂的「抗爭性聚會」（contentious gathering）：「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」。抗爭事件並不直接等同於社會運動（Tarrow, 1998），但相較於社會運動的其他構成元素，以記者會、請願、遊行、絕食抗議、靜坐、暴力衝突等具體形式呈現的抗爭事件，有其作為社會運動明確指標的優勢。

在資料的來源，我們採用聯合報與自由時報二家平面媒體，選擇此兩份報紙的考量為：其一，這兩份報紙的政治立場各異，可以平衡不同立場，減少研究者於歷史回顧過程中可能產生的主觀偏誤；其次，兩報在 2008 到 2012 年間皆有完整的電子資料庫，可透過有系統的設定關鍵字來進行全文的查詢與篩選。² 因此，不同於使用紙本新聞所需進行的逐條新聞瀏覽，新聞資料庫的搜尋是否完整，取決於關鍵字的設定。在此，我們以「遊說」、「倡議」、「訴訟」、「陳情」、「請願」、「記者會」、「連署」、「抗議」、「抗爭」、「集

² 聯合知識庫收錄 1953 年創刊迄今的新聞資料，自由時報則收錄了 2005 年迄今的全文報導。

會」、「行動劇」、「靜坐」、「遊行」、「示威」、「集體請假」、「怠工」、「罷工」、「絕食」、「阻擾」、「圍堵」、「圍廠」、「丟石塊」、「衝撞」、「破壞公物」、「佔領」等 25 個常見的抗爭劇碼來進行搜尋，並過濾出與環境議題相關的抗爭。

在本文中，我們採取廣泛的環境運動定義。如何明修（2006: 3）所指出的：「環境運動的目標在於追求環境正義」，其中，雖然某種認同的追求也是環境正義的一部分，但由於環境的不正義必然是「組織決策、市場行為、歧視與無止盡的追求經濟成長所造成的結果」（林子倫，2008: 256），這意味著環境抗爭必然是一種圍繞著利益分配的抗爭，利益不僅指涉使用環境資源之權利的公平享用，也包括了環境污染風險的公平承擔。因此，環境正義爭論的焦點在於「何種分配方式才是符合於社會正義的」（何明修，2006: 14）。

由上，馬英九總統自 2008 年 5 月 20 日就職至 2012 年底，共有 1,608 件環保抗爭事件，並對事件的內容進行以下四個部分的登錄。³ 首先是抗爭的分類。我們採取三種各自獨立的分類標準。其一，我們根據蕭新煌的分類（Hsiao, 1999），將抗爭的發生原因區分為 A. 「生態保育」（Nature conservation movement, 231）、B. 「反污染抗爭」（Anti-pollution protest movement, 1,313）及「反核抗爭」（Anti-nuclear movement, 64）等三類。其中，由於反核運動在臺灣的環境運動中有其獨特性，所以本文的討論排除 64 件反核抗爭事件，僅餘 1,543 件環境抗爭事件。

A. 生態保育是指基於生態體系完整性的理念，而對政府、企業或大眾提出理念訴求所進行的抗爭活動，而 B. 反污染抗爭則是指抗爭起因於對某個特定污染源所生之危害，提出修正或預阻的

³ 本研究之資料處理與登錄原則詳見附錄一。

訴求，⁴ 其中，又可依抗爭與污染源出現的時間順序，區隔出 B-1. 「反新增的汙染」（776）、B-2. 「反既有的汙染」（482）與涉及了環境相關法令之實施與修改的 B-3. 「法律制度」（55）。

其二，我們依據引發抗爭的標的是否為鄰避設施，區隔出 C. 「鄰避抗爭」（487）。鄰避一詞，來自於英文 Not-In-My-Backyard 的縮寫 NIMBY，意指某些不受社區歡迎或可能對社區產生危害、但卻又不可或缺且利益不可排他的設施（丘昌泰，2007）。因此，鄰避設施的特殊之處在於雖然它具備潛在的汙染風險，但人們卻很難徹底的將其拒於生活環境之外。鄰避設施的範圍包括：⁵ 電力設備（如電廠、電塔、電線、變壓器等共 114 件）、油氣設備（如加油站、加氣站等共 15 件）、水資源設備（如水庫等共 26 件）、廢棄物處理設備（如垃圾掩埋場、焚化爐、汙水處理廠等共 134 件）、交通設施（如國道、鐵路、捷運等共 35 件）、軍警設施（如火砲場、監獄等共 26 件）、通訊與電波設施（主要為基地臺，共有 60 件）及殯葬設施（如殯儀館、納骨塔、火葬場等共 77 件）等 9 種。而依抗爭者的訴求，又可區分為 C-1. 「反興建」（320）、C-2. 「遷移」（102）與 C-3. 「回饋補償」（65）等三類。

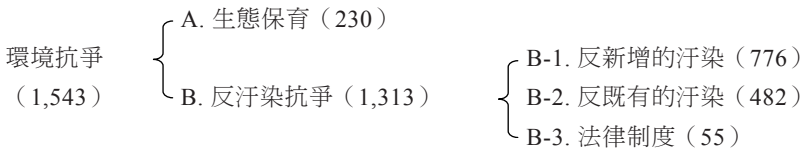
⁴ 反汙染抗爭也可能提出生態保育的訴求，但從時間上的先後順序來看，保育的要求通常是在汙染出現後，才顯得更加急迫，而必須以抗爭活動來提出訴求。所以，在本文中，不論是否提出生態保育的訴求，只要抗爭事件是由某個特定的已經存在，或是由即將發生的汙染風險所引發，將一律歸類為反汙染抗爭。

⁵ 對於鄰避設施之範圍的界定，有許多不同的區隔方式，其中較寬泛的劃分方式如丘昌泰（2007），甚至將工業區的設立也劃為鄰避設施。此種區分是根據建物或特定用途的區位劃定，是否能夠進一步促進當地就業或經濟繁榮，來判定其鄰避性質。然而，如此一來，將無處不是鄰避設施，畢竟大多數設施的建立都是好處壞處兼具，而甚少有只得其一者。因此，本文採取的是較嚴格的界定，排除了工業生產相關的設施。

其三，依據引發抗爭的原因是否涉及了資源在不同行動者間的轉移，如政府部門轉移到企業部門或農業部門轉移到工商部門，可區隔出 D.「反資源轉移抗爭」(249)。此類抗爭的特殊之處，不僅在於涉及土地、水資源、漁權等開發轉移，更重要的是這個開發轉移通常是由政府所主導。進一步，依據抗爭的訴求是否涉及了如農漁民、原住民等特定群體生計的 D-1.「生計相關抗爭」(151)，及抗爭訴求以徵收方式或徵收價格為焦點，或開發轉移的標的物為公有資源的 D-2.「非生計相關抗爭」(98)。

以上三種分類各自獨立，每一個類別的加總都是 1,618 件環境抗爭事件，但彼此之間仍存在某些重疊。舉例來說，不論是 C. 鄰避抗爭或 D. 反資源轉移抗爭，大多都屬於 B-2. 反汙染抗爭，少部分屬於 B-3. 法律制度。各種抗爭原因的分類可詳見下圖 1：

分類一：生態保育或反汙染抗爭？



分類二：是否與鄰避設施有關？



分類三：是否為反資源轉移？



圖 1 環境抗爭分類示意圖

接著是事件的基本資料，包含了事件的資料來源、報導日期、發生日期、抗爭持續的時間、事件發生所在的縣市、抗爭人數等。第三部分登錄的資料是抗爭本身的特質，包括了抗議對象、抗爭劇碼、抗爭處理及出動的警力人數。首要說明的是，除了警力人數為單選外，抗議對象、抗爭劇碼及抗爭處理，都是複選題。其次，以往研究對於抗爭劇碼的登錄有兩種主要的形式，一是以劇碼的形式和功能為區分標準，如克萊西 (Hanspeter Kriesi) 等人將劇碼區分為「常規的」(conventional)、「直接民主的」(direct-democratic)、「示威的」(demonstrative)、「對抗的」(confrontational) 與「暴力的」(violence) (Kriesi et al., 1995: 266-268)；另一則是以抗爭所展現出來的暴力程度來進行分類，如克普門斯 (Ruud Koopmans, 1993: 639-640) 劃分為「示威性行動」(demonstrative action)、「衝突性行動」(confrontational action)、「輕微暴力的行動」(action involving light violence)、「嚴重暴力的行動」(action involving heavy violence)。然而，在抗爭的過程中，衝突與暴力常會透過抗爭劇碼與抗議處理間的互動來呈現 (陳韻如等, 2011)，而非僅由劇碼本身來決定。⁶

因此，我們以克萊西等人的分類為本 (Kriesi et al., 1995)，並參酌麥克亞當 (Doug McAdam)、塔羅 (Sidney Tarrow) 及蒂利對於「有節制的」(contained) 與「踰越界線的」(transgressive) 鬥爭之分類，將劇碼區分 a. 「非對抗式」(246) 與 b. 「對抗式」(1,297) 兩大類 (McAdam et al., 2001: 7-8)。在 a. 非對抗式的劇碼中，包括了「司法」(如按鈴申告等)、「媒體」(如開記者會)、「政治」(如陳情) 等三種 a-1. 「常規」的途徑，及「創制」(如連署) 與「組

⁶ 抗議處理者所無法容忍的劇碼，如圍廠、封路、破壞公物、傷害人身安全等，確實有較高的機率會產生暴力，但暴力是否成真，仍須由抗爭劇碼與抗議處理的互動來決定。

織化」等兩種 a-2.「直接民主」的途徑。b. 對抗式劇碼最簡單的形式是由聚眾、拉布條、喊口號等三個元素所構成，隨著聚眾人數的增加，可擴展成大規模的集會遊行，或在有限的人數下，加入行動劇、絕食、靜坐等次要劇碼，或與常規的及直接民主的劇碼合併使用，如在集會遊行場合中加入連署，或以示威式陳情的方式呈現。對抗式的劇碼又可進一步區隔為 b-1.「有節制的對抗劇碼」（如集會、遊行 1,140 件）與 b-2.「踰越的對抗劇碼」（如圍廠、封路、破壞公物、人身傷害等共 157 件）。在此，必須注意 b-1. 有節制與 b-2. 踰越的劇碼，二者之間的區隔並不在於是否符合法令，如集會遊行是否提出申請並得到批准。之所以如此，有兩個原因：其一是受限於資料本身的可近性，事實上，除了少數大型的集會遊行，多數事件在報導中都不被特別說明是否獲得集會遊行許可。其次是由於在大多數的報導中，抗議處理者是否對抗議者進行武力鎮壓，並非取決於抗議方是否符合集會遊行相關的管制法令，而是取決於抗議方在抗爭互動過程中，是否抵觸了抗爭處理方的紅線。以上各種抗爭劇碼的分類可詳見下圖 2：

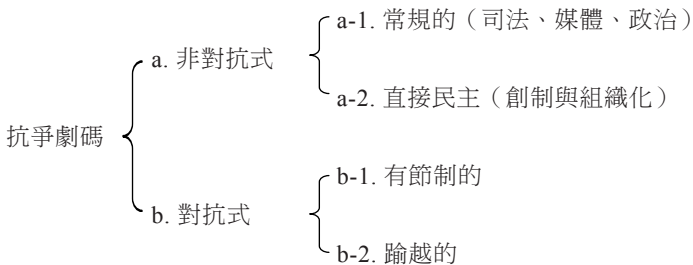


圖 2 抗爭劇碼分類示意圖

第四部分，登錄的項目包括抗爭的主體、主要的領導、及其他抗爭參與者等。其中，抗爭主體與領導採單選，如在抗爭報導中有出現多個不同的領導者，則勾選多個組織的聯合領導。其他抗爭者採取複選的方式，除原先所規劃的學生、政黨等幾個身分別外，勾選其他者，也盡可能的詳細描寫其身分特徵。

肆、馬政府時期環保抗爭的輪廓

一、人們為何抗爭？

馬政府時期的環境抗爭呈現一個逐年攀升的趨勢（詳見下表 2）：以 2008 年（251）為最低點，⁷ 2009 年（274）開始緩步上揚，2010 年（349）起攀升幅度增加，2011 年（401）達到最高點，並於 2012 年（363）有微幅下滑。

那麼，人們為什麼要發動環境抗爭？由下表 2 可知 B. 反汙染抗爭佔了絕大多數，顯見大部分發動環境抗爭是針對特定風險所帶來的威脅感受或實際損失而給予的回應。進一步從歷年變化來分析，B. 反汙染抗爭逐年增加，但 A. 生態保育抗爭的變化幾乎沒有任何明顯的規律。基本上，馬政府時期的環境抗爭事件之所以攀升，可以推論導因於民眾察覺汙染損害或汙染風險，而這也印證了以往對於環境權感受的討論（李丁讚、林文源，2000）。不過，這並非表示生態保育的理念不具重要性，事實上，在我們所登錄的資料，1,381 件的 B. 反汙染抗爭中，有 108 件提出了生態保育相關的

⁷ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的環境抗爭事件為 156 件。本文所蒐集之抗爭事件是由 2008 年 5 月 20 日起，因此在下方進行歷年比較時，2008 年的數據將是需要依比例推估為全年的數值。

訴求，當我們把這 108 件提出保育訴求的 B. 反汙染抗爭事件也依年分歸入 A. 生態保育抗爭時，將可發現 A. 生態保育抗爭雖然略有波動，但發生數始終相當平穩，儘管 2012 年 B. 反汙染抗爭減少之時，A. 生態保育抗爭也未減少，可見保育理念的推廣雖然較為緩慢，但不同於 B. 反汙染抗爭往往結束於汙染源的消滅，A. 生態保育抗爭反而是一個理念推廣的起點。

表 2 環保抗爭、A. 生態保育抗爭及 B. 反汙染抗爭的歷年變化

	2008	2009	2010	2011	2012	總計	
環境抗爭事件	251 ⁸	274	349	401	363	1,618	100%
A. 生態保育	50 ⁹	53	50	38	58	237	15%
B. 反汙染抗爭	201 ¹⁰	221	299	363	305	1,381	85%

資料來源：筆者自行整理。

又，這些引發人們產生汙染風險疑慮的狀況是從何而來？當我們進一步聚焦於 B. 反汙染抗爭的細分類時，會發現 B-1. 反新增汙染、B-2. 反既有汙染及 B-3. 法律制度三類反汙染抗爭都呈現逐年增加，並同時在 2011 年達到高峰，其中 B-1. 反新增汙染始終在歷年的 B. 反汙染抗爭中佔有近六成的比例，且在 2012 年時，當三種反汙染抗爭的事件數都下降之際，B-1. 反新增汙染的下降幅度最小，而使其在當年的 B. 反汙染抗爭事件中，所佔的比例反而大幅上升（57% → 64%）。此意味在這 5 年間，新汙染源的出現是引發環保抗爭的關鍵。

⁸ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的環境抗爭事件為 156 件。

⁹ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的 A. 生態保育抗爭事件為 31 件。

¹⁰ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的 B. 反汙染抗爭事件為 125 件。

表 3 B-1. 反新增汙染、B-2. 反既有汙染及 B-3. 法律制度抗爭的歷年變化

	2008		2009		2010		2011		2012	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
B.反汙染抗爭	201		221		299		363		305	
B-1.反新增汙染	122 ¹¹	61%	125	57%	175	59%	206	57%	194	64%
B-2.反既有汙染	73 ¹²	36%	86	39%	111	37%	138	38%	102	33%
B-3.法律制度	6 ¹³	3%	10	4%	13	4%	19	5%	9	3%

資料來源：筆者自行整理。

那麼，為何新汙染源會不斷的出現？我們認為關鍵在於執政者的開發主義傾向。開發主義的經濟思維，使執政者將經濟的成長視為社會進步的先決條件（許寶強，2000）。在開發主義思維的影響下，臺灣的執政者慣於將環境價值放在整體國家發展策略的邊緣，以利於犧牲土地與環境成本來發展經濟（林子倫，2008: 251-253）。執政者往往只有在經濟發展良好時，才有餘力去思考環境永續發展的理念。不幸的是，2008年的金融海嘯，使經濟成長率大幅下滑，這讓原本就以經濟開發為訴求的馬政府，更是處心積慮的想要提振經濟表現，進而使環保抗爭者感受到極大的威脅（Tilly and Goldstone, 2001），使他們深信如果再不行動，將付出遠高於行動的代價。

除了前面所提及的中龍鋼鐵廠、臺電林口電廠、蘇花高替代公路外，另一個最為引人注目，且歷時漫長的案例即是國光石化。2008年以前，國光石化的投資案原定落腳在雲林離島工業區，但卻因環評程序中不斷受到阻撓。在即將政黨輪替的氣氛下，業者將

¹¹ 此為全年推估數據，由2008年5月20日起至該年底的B-1.反新增汙染抗爭事件為76件。

¹² 此為全年推估數據，由2008年5月20日起至該年底的B-2.反既有汙染抗爭事件為45件。

¹³ 此為全年推估數據，由2008年5月20日起至該年底的B-3.法律制度抗爭事件為4件。

希望寄託於馬政府。果不其然，二次政黨輪替後，國光石化就改落腳彰化。雖然地點由雲林遷移至彰化，且同樣需要經過環評審查，但不同的是，儘管執政黨官員信誓旦旦的表示不會介入環評審查，事實卻是在環評審查前，就為國光石化的環評審查規劃好時程表——2010年1月通過，3月開工，並於2015年完工。爾後，在環評的過程中，不僅經濟部等經建單位多次護航國光石化，就連理應為環境把關的環保署都為了替國光石化的汙染風險疑慮開脫，屢屢對環保團體發表情緒性的指責（謝志誠、何明修，2011）。即使執政者最終在龐大的反對壓力下，由總統馬英九親自宣示政府不支持國光石化在彰化設廠，但政府為促進投資，不惜犧牲環境的態度已是昭然若揭。

如果說在國光石化案中，馬政府對其開發傾向還有所遮掩，不願公然地干預環評等相關法律，那麼在蘇花改與中科三期的案例中，則毫不顧慮民眾觀感。2010年，在花蓮縣長的積極動員下，花蓮縣民集體到臺北向當時的行政院長吳敦義陳情興建蘇花改。吳敦義在環評之前，明確的向陳情民眾暗示蘇花改的興建審慎樂觀（李光儀，2010）。稍後，環保署果然以創紀錄的效率，通過蘇花改興建方案的環評（曾懿晴，2010）。相較之下，中科三期的開發案在2006年通過環評之後，反對者採取一連串的法律訴訟策略進行阻撓。2008年初，行政法院判決環評無效，但行政院不服判決，不僅提起上訴，友達也立刻破土動工，企圖造成開發的既定事實。2010年1月，最高行政法院終於判決取消中科三期的環評效力。但是，馬政府以「停工不停產」拒絕停止開發，並且登報抨擊法院的判決是在破壞環評體制。同時，環保署也加緊補行相關的環評程序，以因應法院的要求（王毅丰，2010）。這種為推動開發案而操作法律程序的的前例，成為其他被法院判決環評無效的開發案紛紛效尤，其中包含纏訟至今的美麗灣開發案（潘翰聲，2014）。

大幅開發將提升對電力、水資源及廢棄物處理等基礎設施的需求，在 487 件 C. 鄰避抗爭中，C-1. 反興建的鄰避抗爭事件（320）佔 65%。當我們進一步去分析與經濟發展高度相關的電力設施及廢棄物處理設施時，會發現針對電力設施（114）與廢棄物處理設施（134 件）的抗爭，約佔所有 C. 鄰避抗爭二分之一左右。其中，如果再聚焦於 C-1. 反興建的抗爭，針對電力設施（96）與廢棄物處理設施（93）的抗爭，則其比例會提升到近六成。

另外，在馬政府時期，各地方政府加速將土地、水等自然資源，從原住民、農漁民、甚或一般市民手上轉移至觀光與工業部門。這掀起了一波 D. 反資源轉移抗爭，並帶動對於如土地徵收條例等法令的修法訴求。249 件的 D. 反資源轉移抗爭中，在 2010 年開始大幅攀升，並於 2011 年達到高峰（詳見下表 4）。更精確的說，最先掀起 D. 反資源轉移抗爭，且持續不斷發生的是 D-1. 生計相關抗爭，D-2. 非生計相關抗爭雖然在 2011 年也大幅攀升，但 2012 年就明顯的下降。

表 4 D. 反資源轉移抗爭的歷年變化

	2008	2009	2010	2011	2012
D.反資源轉移抗爭	21 ¹⁴	19	57	96	64
D-1.生計相關	8 ¹⁵	10	43	49	44
D-2.非生計相關	13 ¹⁶	9	14	47	20

資料來源：筆者自行整理。

¹⁴ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的 D. 反資源轉移抗爭事件為 13 件。

¹⁵ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的 D-1. 生計相關抗爭事件為 5 件。

¹⁶ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底的 D-2. 生計相關抗爭事件為 8 件。

另一方面，如果我們檢視 B-3. 法律制度抗爭的主題，可以發現在 55 筆 B-3. 法律制度抗爭中，有 31 筆是關注資源轉移的議題，且幾乎集中在 2010 年（85%）及 2011 年（75%）。這意味著當 D. 反資源轉移抗爭頻繁出現之際，個別的抗爭也逐漸集結，透過最源頭的法制結構以一勞永逸的解決個別困境。

我們認為關鍵的時間點在於 2010 年 6 月 9 日，苗栗縣政府將怪手開進稻田中，引發各界譁然（林政忠、黃瑞典，2010）。同年 6 月 19 日，各地的反土地徵收自救會在大埔集結，藉由扶起被怪手壓毀的稻穗，表達嚴肅的抗議（祁容玉，2010），並發表「農民反粗殘徵收聯合宣言：一方有難八方來援」（蔡培慧，2010）。大埔事件作為一個關鍵的案例，發生了巨大的示範效果。後續的反徵收浪潮，除了皆屬於 D-1. 生計相關抗爭的竹北反璞玉抗爭，自救會長公開宣稱「擔心大埔事件會在竹北重演」外（鍾麗華等，2011），與 D-2. 非生計相關的抗爭，如新北市新店區中央新村北側對於究竟是要採取市地重劃與區段徵收的爭議，也宣稱市府對他們的作法「宛如大埔事件翻版」（黃福其，2012）。¹⁷ 更進一步來看，會發現大埔案的影響並不僅及於抗爭者，對於開發單位也極具衝擊。如雲林縣辦理區段徵收，因徵收價格發生爭議，縣府官員主動對外澄清該案與大埔案並不相同：大埔的農民不同意開發，但該案的被徵收者都同意開發（高堂堯，2011）。

¹⁷ 本研究所跨之時間區段為 2008 年 5 月 20 日到 2012 年 12 月 31 日，而自 2010 年 12 月 25 日起，臺北縣、臺中縣市、臺南縣市及高雄縣市分別獨自升格或合併升格為直轄市。在考量本研究所跨之時段，以及這些縣市在名義上的升格後，須經過一段時間的組織調整，方能有直轄市之實，因此本文對於地區的劃分仍採升格前的舊制區劃，但行文中，若有提及 2010 年 12 月 25 日以後的事件，是依當下的現實狀況採用新制地名。環境抗爭之縣市分布的詳細資料請見附錄二。

除了地方政府諸多引發抗爭的作為外，馬政府更企圖透過修訂「災後重建特別條例」（2009）（謝文華，2009）、「農村再生條例」（2010）（林河名、郭安家，2010）、「產業創新條例」（以下簡稱「產創條例」，2010）（曾韋禎，2010）、「離島建設條例修正案」（2011）（邱燕玲，2011）、「東部發展條例」（2011）（花孟璟，2011）等法律案，及與產業界希望環評審駁權回歸行政院的意見（2012）互相唱和（劉俐珊，2012），以解除取得與使用自然資源的諸多管制。以2010年通過的「產創條例」為例，相較於先前的「促進產業升級條例」（以下簡稱「促產條例」），大幅鬆綁土地徵收的主體、手段與目的等限制，進而造成原本在「促產條例」下，對於土地利用侷限於「工業區」的規範，現在對土地的利用則是「無限的想像」（孫窮理，2010）。

雖然當今農漁民與原住民的抗爭，包含著生計抗爭的想像與訴求，但大多已不是純然的生計考量。其實原住民的抗爭訴求，夾雜著「還我土地」與「傳統領域」等看似追求分配正義，實際上是追求認同正義的訴求。農漁民的反徵地抗爭，更充滿許多對理想家園的想像（吳音寧，2010），甚或是連結到國家糧食安全的議題（湯雅雯、曾雅玲，2011）。

因此，馬政府的開發轉移引發的另一個爭議是「理想家園」應該是什麼樣子？對馬政府來說，美好的未來必然要透過開發，這意味著單一手段的優先，已取代了對不同家園未來的想像。以「農村再生條例」為例，鍾怡婷（2011: 145）認為官方論述下的農村再生是「一項建設行動，經由國家資源的投入、專業人士的規劃、農村居民的參與，農村將變得富麗。」然而，對民間社會來說，農村再生的實質內涵應該是「對農村、農業、農民進行關注、反思與結構性的批判，而不只是表面上的農村景觀改善。」政府與民間社會

對理想家園想像的差異，讓作家吳音寧（2010: 279）不禁要慨歎：「農村的建設難道只為了讓都市人來休閒觀光，而不是為了平日住在農村裡的人？」

二、抗議如何呈現？

接著，我們將討論馬政府時期，環保抗爭事件時空脈絡、抗爭規模、抗爭劇碼與抗議處理。首先，有關於環保抗爭事件的時空脈絡。2008 到 2012 年間的 1,643 件抗爭事件中，持續時間不超過一天的事件將近九成九（1,525 件）。環保抗爭事件的地理分布，臺北市最多，高達 269 件，這是由於臺北市作為中央政府的所在地，除了自身居民的抗爭外，更有來自於其他縣市的抗爭者。如果不計臺北市，環境抗爭事件最多的前五名依序是臺中縣（100）、雲林縣（100）、彰化縣（94）、高雄縣（91）、桃園縣（88）。

在抗爭規模的部分，不滿百人與百人以上的抗爭事件各佔整體環境抗爭事件的 58% 與 42%。進一步交叉比對抗爭規模與抗爭原因（詳見下表 5），可以發現 A. 生態保育的動員不滿百人的機率要比 B. 反汙染抗爭來得高很多，顯見當有具體的汙染風險議題時，較容易說服民眾參與。在 B. 反汙染抗爭中，B-1. 反新增汙染是最容易動員、B-3. 法律制度次之，B-2. 反既有汙染則是最難動員百人以上的反汙染抗爭。相似地，在 C. 鄰避抗爭中，C-1. 反興建的抗爭動員百人以上規模的比例超過 50%，C-2. 遷移的抗爭動員百人以上的比例則跌破四成。至此，可以得知人們對於新興建的汙染設施，不論其是否為鄰避設施，通常都較難以忍受，但對於舊有的汙染設施，則較傾向於忍受，¹⁸ 或轉向要求改善與賠償。

¹⁸ 人們之所以忍受既有的汙染設施，多數並非出於意願，而是由於汙染設施的遷移在客觀上（如成本考量或國家政策）不可能實現，因而被迫忍受。

另外，在 D. 反資源轉移的抗爭中，相較於 D-1. 生計相關的抗爭，D-2. 非生計相關的抗爭，動員百人以上的比例明顯偏低（僅有三成多）。這可能是由於 D-2. 非生計相關抗爭的訴求通常聚焦於私人利益，如較優渥的徵收價格，或公共資源的轉移，這使其動員若非只能侷限於特定的利害相關群體，如希望爭取較優厚價格的地主團體，不然就是受搭便車心態的影響，而不願主動參與抗爭。

總結來說，不論是 B-1. 反新增汙染或 D-1. 生計相關抗爭的高動員能力，都涉及一個能夠有效動員大多數人的構框（framing）議題。如前所述，B-1. 反新增汙染與 D-1. 生計相關抗爭都與官方的開發論述正面衝突，其焦點正是對「理想家園」的想像。當官方的開發論述不斷強調開發將有助於地方繁榮與提升民眾就業機會，而刻意忽略開發所帶來的汙染風險，甚或造成在地社群關係的瓦解與集體記憶的失落時，環境抗爭必須提出一個相對應的家園論述。這種論述衝突最早可見諸於 1986 年的鹿港反杜邦運動，當抗爭者面對一個看不見的抗議目標，抗爭論述除了聚焦於日後可能產生的風險，更聚焦於地方的集體記憶，將環境抗爭轉化為一種家園保衛的鬥爭，其影響所及是臺灣環境運動的論述往往有著強烈的地方取向（何明修，2003: 46-49）。不過，環境抗爭者在這種論述衝突中，並非總是佔優勢。於臺灣的民主化進程中，地方政治人物掌握了更豐沛的資源，並以各種不同的目的向中央政府爭取更多的開發項目，使地方居民也獲得了實質的利益，進而願意認同官方版的開發主義（何明修，2010a: 8）。事實上，在我們蒐集資料的過程中，確實發現許多打著「繁榮地方」訴求的反制抗爭事件。

表 5 動員規模與抗爭原因交差比照

	不滿百人		百人以上	
	件數	比例	件數	比例
環境抗爭 (n=998)	569	54%	429	46%
A.生態保育 (n=135)	93	69%	42	31%
B.反汙染抗爭 (n=863)	476	55%	387	45%
B-1.反新增汙染 (n=505)	260	51%	245	49%
B-2.反既有汙染 (n=331)	201	61%	130	39%
B-3.法律制度 (n=27)	15	56%	12	44%
C.鄰避抗爭 (n=335)	169	50%	166	50%
C-1.反興建 (n=218)	98	45%	120	55%
C-2.遷移 (n=70)	44	63%	26	37%
C-3.回饋補償 (n=47)	27	56%	20	44%
D.反資源轉移抗爭 (n=159)	89	56%	70	44%
D-1.生計相關抗爭 (n=103)	51	50%	52	50%
D-2.非生計相關抗爭 (n=56)	38	70%	18	30%

資料來源：筆者自行整理。

關於抗爭劇碼的幾個特徵：首先，臺灣環境抗爭的劇碼有蒂利與塔羅的高度模組化 (modularization) 現象 (Tilly and Tarrow, 2007: 12-14)，b-1. 有節制的對抗劇碼佔了抗爭事件中的絕大多數；其次，b-2. 踰越的對抗劇碼並沒有隨著抗爭事件的增加而擴大使用，相反地，當抗爭事件開始急遽增加之時，明顯增長的是 a. 非對抗式的劇碼與 b-1. 有節制的對抗劇碼。a. 非對抗式劇碼在 2009 年只有出現 20 次，但 2010 年就急速增長為 80 次，而 b-1. 有節制的對抗劇碼，分別在 2009 年 (由 176 件增長為 224 件)，¹⁹ 及 2011 年 (由 225 件增長為 300 件) 出現了明顯的激增。

¹⁹ 此為全年推估數據，由 2008 年 5 月 20 日起至該年底，使用有節制的抗爭劇碼之抗爭事件有 109 件。

這反映了國內社會運動的高度制度化（何明修，2006）。而此現象產生兩個影響：其一，政府部門在成為規則制定者的同時，也被要求成為環境風險的監督者，這在抗議對象的部分會有更多的論述，在此將先討論環境抗爭劇碼的節制化。於2008年到2012年間，環境抗爭事件採用b-2. 踰越的對抗劇碼的比例僅有11%，對比於張茂桂等人（1992）在1980年代所蒐集的資料，採用「杯葛、封鎖、拒絕、接管」及「毀損、傷害、脅迫」等兩種有踰越對抗性質的環境集體行動劇碼，高達當時整體比例的24%，顯見相較於環境抗爭興起的1980年代，現今臺灣環境抗爭的劇碼反而更為節制。在一定程度上，部分節制化現象可歸因於現今的環境抗爭者有更多非對抗的手段可供使用。在馬政府時期，抗爭者最常使用的a. 非對抗劇碼，是以陳情為主的政治途徑（244）及以記者會（179）為主的媒體途徑，但司法（65）、創制（79）與組織化（36）也時有所見。

進一步對劇碼與抗爭原因進行交叉比對（詳見下表6），可以發現相較於B. 反污染抗爭，A. 生態保育抗爭使用b-2. 踰越的對抗劇碼的比例非常低，而使用a. 非對抗劇碼的比例較高。在B. 反污染抗爭中，B-3. 法律制度的抗爭幾乎不曾使用b-2. 踰越的對抗劇碼，而是大量採用a. 非對抗式的劇碼。B-2. 反既有污染的抗爭則較B-1. 反新增污染的抗爭更為普遍地使用b-2. 踰越的對抗劇碼。這可能是因為既有的污染設施一旦引發抗爭，就意味著不論是否有證據證明抗爭者在客觀上受到損失，抗爭者主觀上必然是自認為受損的。使用b-2. 踰越性的劇碼有相當高的機率伴生激烈的暴力衝突，著名的案例如2010年，臺塑六輕屢次發生工安事件，雲林縣麥寮鄉民發動路祭，封鎖麥寮工業區的聯外道路，警方動用千餘名警力進行排除（李錫銅、段鴻裕，2010）。

B-2. 反既有污染的抗爭在動員規模上通常會少於百人，這說明了既有設施的污染很多時候是一種突發事件，抗爭往往也是缺乏組織或未經過詳細計畫。因此，雖然動員規模偏小，卻比經過詳細計畫的抗爭動員，更容易採用 b-2. 踰越的對抗劇碼，也有較高的機率會趨於激烈，甚至高度暴力。在此，我們的發現呼應了先前的若干研究（李丁讚、林文源，2003；陳韻如等，2011）：即組織化與規模提升會抑制暴力的產生。

另外，b-1. 節制是 B-1. 反新增污染抗爭最常使用的對抗劇碼。這是因為新增的污染通常是一種尚未發生的風險，抗爭者除了以常規管道尋求援助，即便是以聚眾的方式來表達異議，在仍有轉圜餘地的狀況下，也會比較溫和。

表 6 抗爭劇碼與抗爭原因對照表

	非對抗		節制的對抗		踰越的對抗	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例
環境抗爭 (n=1,543)	244	19%	1,140	74%	157	7%
A. 生態保育 (n=230)	50	22%	169	73%	11	5%
B. 反污染抗爭 (n=1,313)	196	15%	971	74%	146	10%
B-1. 反新增污染 (n=776)	103	13%	601	77%	72	10%
B-2. 反既有污染 (n=482)	70	15%	339	70%	73	15%
B-3. 法律制度 (n=55)	23	42%	31	56%	1	2%
C. 鄰避抗爭 (n=521)	54	10%	374	72%	59	18%
D. 反資源轉移抗爭 (n=249)	54	22%	177	71%	18	7%

資料來源：筆者自行整理。

C. 鄰避抗爭較常使用 b. 對抗式劇碼，而 D. 反資源轉移的抗爭則更常使用 a. 非對抗劇碼。另外，在 D. 反資源轉移中，D-1. 生計相關的抗爭也為環境抗爭的訴求與劇碼注入了許多族群與職業元素。

2010年7月，農村陣線為訴求修改「土地徵收條例」，在凱達格蘭大道上種植凱稻，並上告五穀大帝（王光慈、李明賢，2010），爾後更將凱稻移植到美濃與溪州，以見證抗爭農地反徵收（李恩慈，2010）。另一個例子是在2011年高喊「山是倉庫，海是我們的冰箱！」的花蓮阿美族馬庫達愛部落（陳宇君，2011），以「封冰箱」的意象充分展示該部落對於自然資源被奪取的生計憂慮。臺東縣狼煙行動聯盟在2011年的二二八紀念日發動「狼煙再起」行動（尤聰光，2011）、卡地布部落在2012年以出草抗議臺東縣政府的強迫遷葬（尤聰光，2012）等，都將燒狼煙、出草等部落傳統融入抗爭劇碼中。

在二次政黨輪替後的環境抗爭事件中，抗爭處理有高度例行化的趨勢：僅僅有不到四分之一的抗爭事件有提及警方的出現。這種抗爭處理方在報導中的缺席現象，反映了抗爭處理的高度例行化，以致於媒體也將其存在視為無需浪費筆墨多加報導。抗爭處理高度例行化的結果是，抗爭者與抗爭處理方（通常是警察）會形成一種有默契的儀式化互動，雙方都深知彼此的底線，即使偶爾挑釁的碰觸，但都不致於過分，這使得抗爭互動過程很難滋生暴力衝突。

不過，對國家而言，雖然極力避免引發更大的抗爭浪潮，但仍難以在鎮壓與妥協之間取得正確的平衡。馬政府執政之初，便因陳雲林來臺引發抗議警察暴力與要求集會遊行法修法的野草莓學運（湯雅雯、王宏舜，2008），使執政團隊不但需要壓抑自身使用武力鎮壓抗爭者的慾望，也更加需要學會採用非暴露於大眾眼前的處理抗爭方式。2013年，大埔等抗爭事件的參與者及聲援者，便曾出面指控警方與國安單位對其進行列管與監控，嚴重損害基本人權（陳彥廷等，2013）。

三、誰參與抗爭？

最後要討論的是，誰是環保抗爭事件的主要行動者，其中包括被抗爭者、抗爭群體、領導者及聲援者。

在抗爭對象方面，中央政府、地方政府、國營事業與公法人，及個別的私人與企業是環境抗爭中最常見的對象。在環保抗爭中，中央與地方政府通常是抗議處理者，國營與私人企業則是污染生產者。透過以上簡單的區分，我們可以發現不論企業部門被環保抗爭歸責的次數多寡，政府部門被歸責的次數都是逐年上升，且始終超過企業被環境抗爭歸責的次數。（詳見下圖3）²⁰

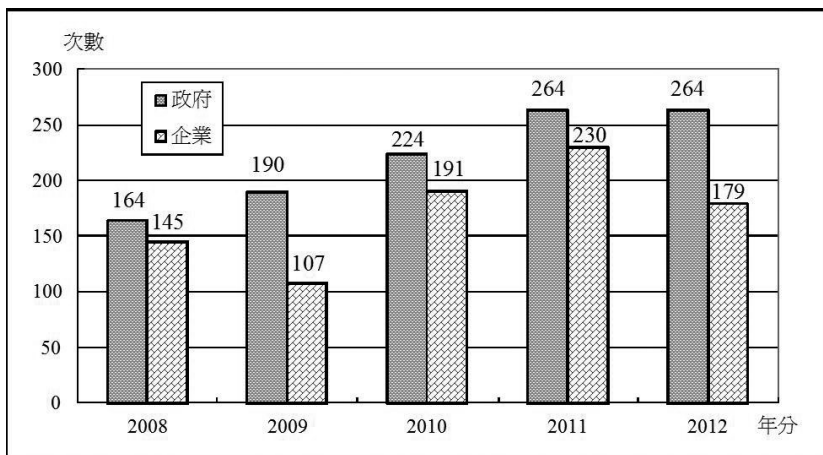


圖3 環境抗爭對象的歷年變化

資料來源：筆者自行整理。

²⁰ 圖3中2008年的數據為全年推估數據，由2008年5月20日起至該年底止，以政府及企業為抗議對象的抗爭事件，分別為102及90件。

我們認為這有兩個原因，其一，如上文所述及環境抗爭的制度化同時也賦予政府部門環境風險監督者的責任，所以即使政府部門不是主要的汙染生產者，但只要對汙染的處理不夠積極，就足以成為環境抗爭的歸責對象。其次，政府的開發傾向也使自身成為環境抗爭最大的敵人。蔡培慧與許博任（2011）指出，政府往往透過變更地目與圈地來進行「土地投機」，以獲取超額利潤。這種土地投機有兩種常見的形式：一是擴大與開發地方政府所推動的都市計畫；二則是地方與中央為了各自的利益攜手合作，扭曲國家資源的配置。

這種將抗爭對象聚焦於政府部門的作法，使抗爭者致力於批判官方的開發主義意識型態。在學界集體連署反對國光石化開發案的記者會新聞稿中，這些反國光石化的連署學者（2011: 212）明確的質疑政府部門「仍舊停留於 30 年前耗能、耗水、高汙染的開發主義與製造業思維，無視於臺灣環境與社會長期經歷此類型經濟發展之脆弱性。」環保律師詹順貴（2012）也批判政府部門習慣以如市價徵收等徵收價格的改革，回應反土地徵收運動的土地正義訴求，但這並未改變浮濫徵收本質上的不正義，政府部門依然為了追求所謂的建設政績，無視於被徵收者對家園的情感與生計的安全。

在抗爭者的部分，不論是農漁民或原住民都屬於廣義的在地居民，三者（1,353）佔整體環境抗爭的八成多，且在領導形式上，在地組織（469）與地方頭人（578）佔整體環境抗爭的六成以上。這種抗爭主體及領導的特色再次印證了臺灣環境抗爭中的地方取向。進一步來說，如果國家所推動的開發主義在進行規劃與決策時，提供在地居民充分的發聲管道，環境異議將被納入體制中，有助於減少抗爭事件。舉例來說，民進黨執政時期，推動竹科宜蘭基地開發案，雖然最初因未能夠讓地方參與，而引發抗爭，但稍後由

宜蘭社區大學推動審議民主形式的公民會議，使地方從中獲得充分的資訊、提升參與感，並增進地方與開發單位間的信任感與實質溝通（杜文苓、陳致中，2007）。²¹

然而，在臺灣不分政黨，對於開發過程中的公民參與都缺乏足夠的重視。徐世榮與廖麗敏（2011）便指出，現行土地徵收程序備受詬病之處在於開發計畫主導了土地政策，而開發計畫是由「行政院官僚、菁英及專家所主導」，民眾根本無從獲知資訊，更遑論參與，只能在土地徵收計畫公布後，才知道自己的土地被徵收。

最後，我們要討論的是帶有政治意涵的外部參與者——政治人物。政治人物不僅作為外部聲援者而有助於提高議題在媒體上的能見度，更提供給環境抗爭者一個政治聯盟者的選項。2000年第一次政黨輪替之時，原本與社運團體友好的民進黨在執政的過程中，漸趨於保守化，雙方的關係由蜜月、期待到失望（何明修，2006；蕭新煌，2010: 9）。此時的國民黨對社會運動採取機會主義的策略，一方面，只要有助於反扁，都願意偽裝傾聽的姿態向社運團體示好，另一方面，也由泛藍陣營的群體自行發動抗議（何明修，2006: 227-229）。2008年第二次政黨輪替後，民進黨宣稱要重返社會運動（Ho, 2014）。不過，民進黨是否真的對社會運動有更多的參與，以及參與的抗爭類型，仍有待檢證。

於本文中，我們所蒐集的資料僅能點出政黨參與不同類型環境抗爭的幾點特徵。首先，就整體環境抗爭而言，在2008及2009年時，兩黨政治人物的參與，並沒有明顯的差別；但在2010年以後，開始出現明顯的差異，有較多數的環境抗爭有民進黨成員的參

²¹ 杜文苓跟陳致中（2007）也提醒說，審議式民主並不是解決公民參與困境的萬靈藥。事實上，如陳東昇（2006）所指出的，審議民主過於強調共識、理性討論及忽視對政治權力運作的批判，都會影響其效果。

與。其次，在 A. 生態保育、B. 反汙染抗爭及 B-1. 反新增汙染抗爭中，民進黨成員的參與比例都比國民黨成員高出 6%-7%。第三，在 C. 鄰避抗爭中，兩黨政治人物的參與比例則幾乎相同。最後，在 D. 反資源轉移抗爭中，民進黨成員與國民黨成員的參與比例之差異（11%）明顯比在 A. 生態保育、B. 反汙染抗爭及 B-1. 反新增汙染的抗爭中要來得顯著，當我們進一步聚焦在 D-1. 生計相關抗爭時，兩黨的差異更擴大到 14%（詳見下表 7）。

表 7 政治人物與環境抗爭原因的對照

	民進黨		國民黨		兩黨 差異
	件數	比例	件數	比例	
整體環境抗爭（n=1,543）	337	22%	236	15%	7%
A. 生態保育（n=231）	47	20%	32	14%	6%
B. 反汙染抗爭（n=1,313）	290	22%	204	16%	6%
B-1. 反新增汙染（n=776）	168	22%	115	15%	7%
C. 鄰避抗爭（n=487）	108	22%	111	23%	-1%
D. 反資源轉移抗爭（n=249）	49	20%	21	8%	12%
D-1. 生計相關抗爭（n=151）	34	23%	14	9%	14%

資料來源：筆者自行整理。

即使尚待進一步檢驗，但我們認為可能有兩個原因，造成上述不同黨派在參與類型上的差異。其一，儘管 8 年的執政並不讓人滿意，但民進黨與社運團體的聯繫網絡，確實要比國民黨來得堅實。事實上，國民黨的抗爭動員是立基於以往威權統治所留下來的社會組織（何明修，2006: 228），這意味著在大多侷限於地方的 C. 鄰避抗爭中，他們能夠藉由地方派系的網絡來介入環境抗爭，但對於逐漸組成全國網絡，且有較多環保團體介入 D. 反資源轉移抗爭，他們就難以介入。

其次，不同的抗爭類型涉及了不同的意識型態偏好。由於 C. 鄰避抗爭的訴求往往侷限於地方利益，且與地方政治生態密切相關，因此不論黨籍，政治人物必然都得關切其選區利益，這使兩黨在 C. 鄰避抗爭的參與上出現高度的相似，甚至國民黨成員的參與要更加熱切。而 A. 生態保育、B. 反汙染抗爭、B-1. 反新增汙染及 D. 反資源轉移抗爭等，往往涉及開發主義與環境正義之間的衝突。尤其是，相較於 D-2. 非生計相關抗爭，可藉由調整徵收價格、徵收方式或國有資產的 BOT (Build-Operate-Transfer) 契約內容等方式進行調和，D-1. 生計相關抗爭所提出的「理想家園」論述與開發主義幾乎是難以並存。對作為執政黨一員的國民黨成員來說，參與 D-1. 生計相關抗爭除了可能得罪中央的執政者，也形同於阻擋了以發展來繁榮地方的可能。但對民進黨成員來說，不論在意識型態或實際作為，都有與國民黨做出區隔的必要。當國民黨傾向於開發主義，並大力推動自然資源的開發轉移時，民進黨成員自然傾向與環保團體攜手合作，高舉環境正義的大義之旗。當然須謹記的是，這種大義很多時候都是政治算計的結果 (Ho, 2014)。

伍、代結論

二次政黨輪替後，馬政府的上臺使環境運動遭逢新一波的挑戰。我們透過抗爭事件分析指出：雖然整體來看，引發環境抗爭有多種不同的因素，但在這 5 年內，大力推動開發主義政策是促成新一波環境抗爭最重要的導因。抗爭浪潮作為對官方開發論述之回應，其特質包括抗爭更多起因於在 B-1. 反新增汙染及 D. 反資源轉移的主題、抗爭數量的增加、動員規模的擴大、帶有族群與職業色彩之抗爭劇碼出現，及以理想家園為核心的抗爭構框。

airiti

本研究蒐集之環境抗爭事件的資料，展現了二次政黨輪替後環境抗爭者行動的整體樣貌。他們不是機械地回應政治機會結構的開啟：抗爭成本低，抗爭就多一些；抗爭成本高，抗爭就少一些。首先，作為對馬政府保守的開發主義傾向之回應，環境抗爭者重新建構了「理想家園」、「生計保障」，甚或「糧食安全」等不同的構框，強調對比於以利潤、繁榮為考量的開發主義政策，環境抗爭者對於家園、土地、生態等的想像是以人為基礎，與社群深化連結、與環境友善互動，進而能夠以民主經濟體系來組織這個世界（李丁讚，2011）。

其次，作為對決策管道封閉的回應，馬政府時期的環境抗爭雖然延續了環境抗爭高度制度化與相對低暴力程度的特質，但在與開發主義直接相關的抗爭原因，都展現了相對較高的動員能力與規模。這種動員能力升高也有助於擴大人們對於環境議題的關注，從而轉換成環境政黨的基層實力。儘管綠黨在國會中仍未取得席次，但其全國得票率已由2010年的0.6%提升到2012年的1.76%，這23萬張選票有許多都來自於發生高強度環境抗爭的地區（潘漢聲，2014）。環境運動本身就是一種與當權者的權力拉扯，只有當運動能夠「對當權者造成足夠的輿論壓迫，或形成危及政權基礎的選票壓力，或運用高度的槓桿，在狹小的政治空間中或機會中奇襲成功」（李根政、蔡卉荀，2013: 196），因此擴大特定類別議題的動員規模，將帶給執政者更多不得不正視這些議題的壓力。

最後，民進黨作為環境運動的政治聯盟者，在反開發主義相關主題的抗爭參與度的確是要比國民黨來得高。然而，就當下而言，我們很難確認在民進黨的抗爭參與中，有多少是出自對環境正義的認同，又有多少是政治上的算計，或許等民進黨再次取得政權，才能獲得驗證。

附錄一、資料處理與登錄原則

本研究為了處理登錄者在判讀上的主觀偏誤，以及本研究所使用的兩份報紙在內容上不一致等問題，筆者在進行資料登錄時，遵循了以下兩個原則：

第一、以具體特徵為登錄項目。亦即筆者在設定登錄抗爭事件的特徵時，主要是以抗爭事件具體的生態特質作為基本的登錄項目，如發生時／地、持續時間、參與人數、出現在抗爭現場的參與者（抗議者及被抗議者）身分、採用的抗爭劇碼及抗爭原因等，這些項目的特徵是它們在報導中大多時候都會被具體而清楚的呈現。其中，需要作進一步主觀判讀的是抗爭原因及由其而衍伸出來的一組問題。主觀判讀之所以會造成偏誤，主要有兩種原因：一是判讀對象過於模糊，而可任憑登錄者的自由心證來決定；二是判讀者本身帶有相當強烈的價值偏好。對於前者，我們的作法是將抗爭原因與具體的抗爭標的（如土地徵收、工廠排放廢水、法令的修訂、鄰避設施的興建或遷移等）連結，而非與較模糊可變的抗爭訴求連結，這意味著登錄者必須如實地依照報導中所記載的內容登錄，而不需猜測抗爭者的真實想法。對於後者，筆者認為研究者既有的價值立場與理論思考在不扭曲資料的真實面貌下，是應該容許存在的。因此，儘管我們在抗爭原因的分類上援引了蕭新煌早期對於環境抗爭原因的分類（Hsiao, 1999），卻進一步的關注到涉及鄰避設施與資源轉移的環境抗爭。這種關注來自於筆者對於當代環境抗爭之反開發主義特質的長期思考，並在本研究中，進一步的轉化為可測量的變項指標來加以驗證。

第二、以有較明確的記載者為優先，以程度較小者為優先。儘管本研究所登錄的項目多是具體特徵，但由於我們使用兩份不同的

airiti

報導，這意味著在部分的抗爭事件上，我們將有兩份描述同一事件的報導。其結果是，同一事件的不同描述必須要加以判讀，最普遍出現在抗爭人數、對抗爭參與者的描述、抗爭劇碼等項目。²² 常出現的情況是，媒體報導內容的明確度不一、報導內容所描述的程度或規模不一。對於前者，我們採取的登錄原則是具有較明確的記載者為優先。舉例來說，如果同一個反基地臺抗爭，聯合報有明確地記載里長帶領 300 人，到施工現場包圍，並召開了記者會，但自由時報僅模糊的描述地方人士不滿，憤而包圍基地臺。很清楚地，聯合報的描述是相較具體而明確，在其中，我們就能登錄參與者身分（里長）、抗爭人數（300 人）、抗爭劇碼（包圍、記者會）。對於後者，為避免誇大渲染抗爭的激烈程度或規模，我們以抗爭的程度或規模之描述較小者為優先。舉例來說，同一個反土地徵收抗爭，聯合報的報導記載有「幾百人」衝進縣府與官員發生「激烈口角」，而自由時報的報導則記載了「近百民眾」到地方政府「陳情」，雙方言詞交鋒。在這個案例中，考量記載的明確度較大及對抗爭之程度描述較小這兩個原則，就會以自由時報為優先登錄。

²² 很明顯的，如果兩份報導的時間、地點、抗爭標的（抗爭原因）都不一樣，那肯定不會是同一個抗爭事件，自然也就沒有對同一事件的不同描述做判讀這個問題了。

附錄二、環境抗爭的縣市分布

	2008	2009	2010	2011	2012
基隆市	9	5	7	6	7
臺北市	19	48	62	80	60
臺北縣	0	10	16	39	20
桃園縣	9	18	23	23	15
新竹縣	6	19	16	17	18
新竹市	2	1	3	3	0
苗栗縣	7	8	19	9	16
臺中縣	10	19	22	29	20
臺中市	2	6	7	12	18
彰化縣	6	16	23	29	20
雲林縣	6	15	28	32	19
嘉義縣	11	5	12	16	7
嘉義市	0	0	3	5	5
臺南縣	9	18	22	20	18
臺南市	10	11	9	4	2
高雄縣	14	23	18	16	20
高雄市	5	8	16	11	15
屏東縣	7	16	12	13	20
南投縣	6	5	2	3	17
臺東縣	5	4	8	16	20
花蓮縣	0	6	12	12	11
宜蘭縣	6	7	9	9	7
離島地區	0	8	0	3	8

資料來源：筆者自行整理。

airiti

參考書目

中文書目

- 尤聰光 (2011)。〈臺東部落串聯 燒狼煙示主權〉。聯合報 2011 年 3 月 1 日 B1 版。
- (2012)。〈拒遷葬 卡地布出草 臺東市所中彈〉。聯合報 2012 年 10 月 13 日 B1 版。
- 王光慈、李明賢 (2010)。〈反圈地 促修法「上告五穀大帝」農民凱道種稻〉。聯合報 2010 年 7 月 19 日 A5 版。
- 丘昌泰 (2007)。《鄰避情結與社區治理：臺灣環保抗爭的困局與出路》。臺北：韋伯。
- 何明修 (2003)。〈民間社會與民主轉型：環境運動在臺灣的興起與持續〉，收入張茂桂、鄭永年 (編)，《兩岸社會運動分析》，頁 29-67。臺北：新自然主義。
- (2006)。《綠色民主：臺灣環境運動的研究》。臺北：群學。
- (2010a)。〈誰的家園、哪一種願景？：發展主義陰影下的社區運動〉，《臺灣民主季刊》，7, 1: 1-30。
- (2010b)。〈從汙染受害者到環境巡守者：大寮空汙事件之後的社區參與〉，《公共行政學報》，35: 119-141。
- 何明國 (2008)。〈危險路段 蓋替代路 蘇花高「變相」興建〉。聯合報 2008 年 7 月 8 日 A1 版。
- 吳音寧 (2010)。〈從農村到都市，再到農村？〉，收入吳介民、范雲、顧爾德 (編)，《秩序繽紛的年代：走向下一輪民主盛世》，頁 265-281。臺北：左岸。
- 李丁讚 (2011)。〈公民農業與社會重建〉，《臺灣社會研究季刊》，84: 431-464。

- 李丁讚、林文源（2000）。〈社會力的文化根源：論環境權感受在臺灣的形成；1970-1986〉，《臺灣社會研究季刊》，38: 133-206。
- （2003）。〈社會力的轉化：臺灣環保抗爭的組織技術〉，《臺灣社會研究季刊》，52: 57-119。
- 李光儀（2010）。〈傳「五問」吳暗示樂觀〉。聯合報 2010 年 11 月 2 日 A2 版。
- 李恩慈（2010）。〈伯公護佑！美濃盼凱稻生根〉。聯合報 2010 年 7 月 25 日 B2 版。
- 李根政、蔡卉荀（2013）。〈環運在民主根基流失中的堅難與開創〉，收入吳豪人、李佳玟（編），《無立年代的有力書寫：臺灣人權報告，2012》，頁 185-198。臺北：臺灣人權促進會。
- 李錚銅、段鴻裕（2010）。〈麥寮風雲 路祭反六輕 撒冥紙喊衝〉。聯合報 2010 年 8 月 18 日 A3 版。
- 杜文苓、李翰林（2011）。〈環境資訊公開的民主實踐課題——以霄裡溪光電廢水污染爭議為例〉，《臺灣民主季刊》，8, 2: 59-98。
- 杜文苓、陳致中（2007）。〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》，4, 3: 33-62。
- 林子倫（2008）。〈從抗議到審議：臺灣環境治理的變遷與挑戰〉，收入王宏仁等（編），《跨戒：流動與堅持的臺灣社會》，頁 239-260。臺北：群學。
- 林河名、郭安家（2010）。〈綁樁炒地皮？民進黨諷農村往生〉。聯合報 2010 年 7 月 14 日 A2 版。
- 林政忠、黃瑞典（2010）。〈竹南科園徵收 警戒備半夜挖田〉。聯合報 2010 年 6 月 11 日 B2 版。
- 祁容玉（2010）。〈竹南科園整地 自救會喊停工〉。聯合報 2010 年 6 月 20 日 B1 版。

- 徐世榮、廖麗敏 (2011)。〈建構民主人權的土地政策〉，《臺灣社會研究季刊》，84: 403-429。
- 高堂堯 (2011)。〈徵地價格差太多 社口居民抗議〉。聯合報 2011 年 9 月 5 日 B1 版。
- 張茂桂等 (1992)。《民國七十年代臺灣地區「自力救濟」事件之研究》。臺北：行政院研考會。
- 許寶強 (2000)。〈前言：發展、知識與權力〉，收入許寶強、汪暉 (編)，《發展的幻象》，頁 1-13。北京：中央編譯。
- 連署學者 (2011)。〈學者反對國光石化開發案記者會新聞稿：建構臺灣未來永續競爭力、反對國光石化設廠〉，收入吳晟、吳明益 (編)，《溼地、石化、島嶼想像》，頁 210-213。臺北：有鹿。
- 陳宇君 (2011)。〈抗議領地遭侵占 警民一度推擠〉。聯合報 2011 年 12 月 24 日 B1 版。
- 陳明成 (2008)。〈評委未過半 美麗灣環評流會〉。聯合報 2008 年 3 月 12 日 C1 版。
- 陳東昇 (2006)。〈審議民主的限制：臺灣公民會議的經驗〉，《臺灣民主季刊》，3, 1: 77-104。
- 陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁 (2011)。〈街頭抗爭的暴力邏輯〉，《臺灣社會學刊》，46: 167-205。
- 曾懿晴 (2010)。〈討論 6 小時 史上最快速通過的重大環評案 蘇花改環評 有條件過關〉。聯合報 2010 年 11 月 10 日 A1 版。
- 湯雅雯、王宏舜 (2008)。〈野草莓學運 看熱鬧的比學生多〉。聯合報 2008 年 11 月 10 日 A4 版。
- 湯雅雯、曾雅玲 (2011)。〈反搶地搶水 要糧食安全 兩千農民怒！重返凱道〉。聯合報 2011 年 7 月 17 日 A4 版。
- 黃福其 (2012)。〈央北區段徵收 農民抗議大埔翻版〉。聯合報 2012 年 9 月 14 日 B1 版。

- 詹順貴（2012）。〈笨蛋！市價徵收，不是土地正義〉，收入臺灣農村陣線（編），《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》，頁 276-277。臺北：臺灣農村陣線。
- 劉俐珊（2012）。〈首屆產發會登場 環團、業界 激辯環評會定位〉。聯合報 2012 年 12 月 11 日 A2 版。
- 潘翰聲（2014）。〈寶島大崩壞，環境臨界量〉，收入吳介民、范雲、顧爾德（編），《秩序繽紛的年代：1990-2010 走向下一輪民主盛世》，頁 83-99。臺北：左岸。
- 蔡培慧（2010）。〈真實是一場社會行動：反思臺灣農村陣線的行動與組織〉，《臺灣社會研究季刊》，79: 319-339。
- 蔡培慧、許博任（2011）。〈重識、介入與結伴前行的反圈地路途〉，《臺灣社會研究季刊》，84: 465-479。
- 蕭新煌（2010）。〈臺灣社會運動的挑戰與突破〉，收入蕭新煌、顧忠華（編），《臺灣社會運動再出發》，頁 3-10。臺北：巨流。
- 謝志誠、何明修（2011）。《八輕遊臺灣：國光石化的故事》。臺北：左岸。
- 鍾怡婷（2011）。〈農村再生條例關注行動中的象徵鬥爭〉，《思與言》，49, 4: 139-160。

英文書目

- Ho, Ming-sho (2014). The Resurgence of Social Movements under The Ma Ying-jeou Government: A Political Opportunity Structure Perspective. In Jean-Pierre Cabestan & Jacques DeLisle (Ed.), *Taiwan President Ma Ying-jeou's First Term in Office (2008-2012)* (pp. 99-119). London: Routledge.

- Hsiao, Hsin-Huang Michael (1999). Environmental Movements in Taiwan. In Yok-shiu F. Lee & Alvin Y. So (Ed.), *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives* (pp. 31-54). New York: M.E. Sharpe.
- Koopmans, Ruud (1993). The Dynamics of Protest Waves: West Germany, 1965 to 1989. *American Sociological Review*, 58, 5: 637-658.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak & Marco G. Giugni (1995). *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- McAdam, Doug (1982). *Political Process and The Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: Chicago University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles & Jack A. Goldstone (2001). Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in The Dynamics of Contentious Action. In Ronald R. Aminzade, Jack A. Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth J. Perry, William H. Sewell Jr, Sidney Tarrow & Charles Tilly (Ed.), *Silence and Voice in The Study of Contentious Politics* (pp. 179-194). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles & Sidney Tarrow (2007). *Contentious Politics*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Tilly, Charles (1981). *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press.

- 王毅丰 (2010)。〈中科三期環評又是「有條件通過」〉。苦勞網 (2010年8月25日)，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/54071>。點閱日期：2013年8月20日。
- 田瑞華 (2008)。〈減碳……光靠種樹、買碳權環團憂〉。自由時報 (2008年7月3日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/224194/print>。點閱日期：2013年8月20日。
- 田瑞華、李欣芳、彭顯鈞、陳詩婷 (2008)。〈環團遞陳情書 落地沒人理〉。自由時報 (2008年7月8日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/225388>。點閱日期：2013年8月20日。
- 花孟環 (2011)。〈東發條例衝擊 阿美族憂土地鬆綁〉。自由時報 (2011年5月9日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/490793>。點閱日期：2013年8月20日。
- 邱燕玲 (2011)。〈離島修正案 民團批圖利財團〉。自由時報 (2011年1月4日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/457357>。點閱日期：2013年8月20日。
- 孫窮理 (2010)。〈「產創條例」過了，恭喜大家〉。苦勞網 (2010年4月16日)，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/51624>。點閱日期：2013年8月20日。
- 陳彥廷、張勳騰、黃敦硯、楊金城 (2013)。〈挺大埔遭列管 警署拗熱線接觸〉。自由時報 (2013年8月27日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/708591>。點閱日期：2013年9月20日。
- 曾韋禎 (2010)。〈稅、環盟批馬 敗壞財政 減碳不力〉。自由時報 (2010年1月1日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/362994>。點閱日期：2013年8月20日。

謝文華（2009）。〈重建條例迫遷村 原住民怒斥滅族〉。自由時報（2009年8月27日），網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/330467>。點閱日期：2013年8月20日。

鍾麗華、陳慧萍、黃美珠、洪美秀（2011）。〈竹北璞玉自救會農民 控訴政府濫徵農地〉。自由時報（2011年6月30日），網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/504577>。點閱日期：2013年8月20日。

〈警政統計〉。行政院主計總處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=15440&ctNode=4634>。點閱日期：2013年10月20日。

Environmental Protests under the Ma Ying-Jeou Government (2008-2012): A Protest Event Analysis

Chun-Hao Huang, Ming-Sho Ho

Ph.D. Student, Department of Sociology, Tunghai University
Professor, Department of Sociology, National Taiwan University

Ma Ying-Jeou's victory in the 2008 presidential election brought about changes in the political opportunity structure under three dimensions: a conservative shift of policy orientation, the closing of policy channels and the opposition party's pro-environmental turn. The existing literatures on the environmental protests under Ma Ying-Jeou government are either focusing on the dynamics, process, and consequence by single-case studies, or concerned with the normal aspects of environmental justice, democratic values, human rights, alternative agricultural production, as well as the problems with the developmentalism and land speculation, etc. However, what has been absent is an overall description of the environmental protests under the Ma Ying-Jeou government.

This paper analyzes the development of Taiwan's environmental protest since the second power transfer in 2008. We apply the method of protest event analysis by using the journalistic reports in United Daily and Liberty Times, with special focus on the dynamics of protest, event number, mobilization scale, protest repertoire and the composition of participants. We maintain that the Kuomintang's return to power radically alerted the political opportunity structure. Our study reveals that environmental protests and their scales were on the rise under Ma Ying-Jeou government. Protests against new pollution and resource extraction became the new major themes. The emergence of ethnicity-based and occupation-based protests was also a new feature.

Keywords: Ma Ying-Jeou government, Developmentalism, Environmental Protest, Protest Event Analysis