

為何民進黨政府的廢核政策失敗？

社會動員、改革機會與政治策略的分析

何明修

南華大學應用社會學系

助理教授

摘要

本研究試圖回答，為何民進黨政府的廢核政策以失敗收場。在一開始，我們先從社會運動的文獻整理中，來討論何種因素影響了運動訴求的後果。我們發現，社會動員、改革機會、政治策略這三者是具有關鍵性的作用。簡單地說，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，本文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。我們認為（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，卻沒有辦法使得新政策受益者的支持，其結果則是導致了廢核政策的失敗。在最後，我們將

本文曾以「台灣反核改革的興衰」發表於台灣政治學年會，《政黨輪替之後的台灣政治》學術研討會(2001.12.15)，感謝評論人黃長玲的指教。作者感謝兩位匿名評審、董建宏、張鐵志、陳俊宏等人的意見。本文的研究與撰寫部分運用國科會專案計劃的補助(NSC90-2420-H-343-001)。筆者感謝助理陳麗如、顏妙娟的協助。

©《台灣政治學刊》第六期，頁86-137，2002年12月出版。

進一步討論，新政府廢核失敗對於未來反核運動，或說其他進步政治的影響。

關鍵詞：反核運動、社會動員、改革機會、政治機會、政治策略

馬基維里：「……在新成立的國家中，新君王所面臨的困難程度是要看他所具有的能力而定」(Machiavelli 1966: 25)。

壹、前言

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

事實上，從前一陣子的政治局勢演變來看，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。但是出人意料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薄公

引自於行政院公報（2000年11月），第6卷第45期，頁58。

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，行政院宣佈停建並沒有違憲，但是有「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。

爲什麼會出現這樣戲劇性演變？所沒有預期的即是擁核勢力的反撲以及民進黨政府的最終撤守。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。

從事後來看，台灣廢核政策的挫敗，是應證了 Hirschman 的觀察：「通往改革的道路是險惡而狹窄的」（1965: 358）。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。對於本文而言，我們想要從這項失敗中探討社會運動的結果到底是如何決定的。我們的問題即是：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爲具體的政策？而社會改革的成敗又是得繫於那些關鍵？

² 引自於反核團體的傳單，2000年3月7日。

貳、從社會動員到政策改革

Hirschman 所言，改革總是比革命難以想像的，因為「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」（1965: 168；筆者所加重點）。如何才能達成所謂的「特殊的情境組合」，以透過改革來實現其訴求？對於這個關鍵性的問題，我們的初步答案即是：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，才能達成政策的目標。換言之，社會動員、改革時機與政治策略三者缺一不可。接下來的部分將要指出，我們如何從理論的討論中得到這樣的觀點。

一、社會動員模型

根據 Amenta et al. (1992) 的區分，研究社會運動的政策後果，基本上存在著兩種主要的途徑。一即是從社會運動的組織性質出發，探討不同形式、強度的動員如何分別產生相異的影響，這即是所謂的社會動員模型。其次，另一種觀點則是認為，「如果政體缺乏有利的條件，運動就無法取得新的福利與承認」(ibid., 335)。換言之，政治條件就成為主要的分析焦點。Amenta 等人稱這種探討方式為「政治中介模型」(political mediation model)，在此，我們稱之為改革機會模型。在接下來的部分，我們將分別指出社會動員與改革機會的意義，並且在最後再帶入政治策略這個概念。

體制外的集體行動真能夠達成目的，滿足參與者的需要嗎？或者說，投入這種非常態政治的人們真的了解他們所追求的企圖，而不是本身受制於若干非理性的、潛意識的因素，從而獻身於盲目的信條嗎？在六〇年代以前的研究作品，學者多

半傾向於抱持後者的看法。這意味著集體行動本身是一種偏差行爲，一旦違背了社會的常規，這些作爲通常只是短暫的失序現象，它們不可能對於整個社會體制產生重大的影響（Smelser, 1959: 406）。

很顯然，這種觀點傾向於將社會運動視爲一個要被解釋的依變項，而不是一個可以用來理解社會變遷的自變項。事實上，後續的研究者逐漸開始承認下面這一點：抗議是「相對上沒有權力的群體」所選擇的一種「政治工具」。從比較歷史的研究中，Tilly et al. 也指出，「權力擁有者絕對不會在沒有壓力之下就賦與權利」，因此，新出現的挑戰者必得「爲自己的權利奮戰；他們經常違背法律，經常採取暴力」（1975: 280）。

強而有力的社會動員有可能導致所追求的變遷結果？一旦承認了這一點，接下來呼之欲出的問題即是，到底是那一種的社會運動形式比較能夠有效地達到目標。這一種討論方式即是我們所謂的「社會動員模型」，也就是說，試圖從社會運動的內部變項來尋找政策改變的關鍵。Gamson（1975）與 Piven and Cloward（1979）的提問方式是很類似的，即是從社會動員差異來解釋後果，但是也面臨下列的問題。

Goldstone（1980）強調外部環境因素的重要性，指出了社會運動從運動的內部條件討論是不充份的，而更應該將改革機會重新帶進來。抗議週期（protest cycle）的直接後果往往是一波的改革週期（reform cycle）。但是在若干的改革之中，我們卻發現社會動員的力量十分薄弱，或者是說執政者的動機並不是爲了要緩和抗議風潮。一句話，「並非所有的政策改革都是與人民的壓力有關」（Tarrow, 1989a: 94）。誠如 Mann（1987）所論證的，賦與公民權有可能是一種「統治階級的策略」，其目的在於將階級鬥爭和緩化，限制在可以忍受的制度範圍之

內。換言之，我們不一定能夠從社會運動直接來預測改革的可能性，這其中涉及到了執政者的回應策略之抉擇。更重要的是，即使政治精英有意圖從事改革，他們所擁有的能力、判斷力都有可能影響到實際的後果。我們將在（三）再將行動策略的問題帶進來。

二、改革機會模型

晚近以來，政治機會（political opportunity）概念越來越常被運用於社會運動的分析。從這個觀點來看，社會運動基本上是屬於一種 McAdam（1982）所謂的「政治過程」（political process），也就是說，社會運動是一種政治現象，它對於既有的政府體制進行挑戰，要求改變當前的權力關係。因此，政治局勢顯然對於挑戰者造成影響，使得他們的組織動員顯得更困難，或者是使得運動訴求更容易被接受。基本上，政治機會是指政體的開放程度，其中涉及了政治精英的態度、執政聯盟的穩定性、既有的利益政治組織方式等一連串的相關因素（Eisinger,1973; Jenkins and Perrow,1977; Useem and Zald,1982;Tarrow,1989b; Maguire,1995）。現在我們的問題即是在於：同樣的政治條件是否也決定了社會運動的後果？換言之，促進抗議產生的政治機會是否也有助於運動成功的改革機會？

在若干文獻中，研究者將政治機會結構的解釋範圍這樣地擴充。Kitschelt 曾經對於四個國家的反核運動進行比較，他認為政治機會的概念不只可以解釋反核策略的差異，同時也決定了運動的衝擊層次。Kitschelt 的分析策略在於將政治機會切割為輸入與輸出的面向，前者是指涉政體對於新要求的開放性，而後者則是指政治體系能夠貫徹其決策的能力（1986: 63-4）。另一方面，對於 Amenta et al（1992）來說，政治機會的作用

力不在於影響社會動員的強弱，而是在於其訴求是否能獲得國家部門的背書與執行。

儘管研究者都是採用政治機會這個名稱，但是他們都很清楚地區分了什麼是影響運動的策略與強度之政治因素，什麼又是影響了運動的後果之因素。很顯然，機會的問題應該被更清楚地界定，我們將影響前者的面向稱為政治機會，而後者則是改革機會。因此，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，從而促使了改革政策容易推動的可能性。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。簡單地說，政治機會是針對運動的動員者，而改革機會則是針對執政的改革者。

在此，我們區分政治機會與改革機會的理由有兩點。首先，某一項政治條件可能是有不利於運動的出現或成長，但是卻有利於運動的訴求獲得接受或執行，反之亦然。誠如 Kriesi et al.所指出的，「強國家（即強大的國家能力）也許有能力為運動要求採取行動，但是他們也有能力來抵抗如此的誘惑」（1995: 172）。另一方面，有些研究者也發現，改革機會的到來不一定總是與政治機會的出現是同步的。從改革機會的模型來看，社會動員只是改革的必要條件，但是絕不是充份條件。統治階級不可能自願放棄特權，因此，持續的動員活動是製造改革正當性所不可或缺的因素。如果沒有有利的政治條件配合，運動的訴求往往隨著抗議行動的減少而消失，除非改革機會之窗的開啓，從而引導民眾壓力成為社會變遷的動力，而後者的因素又往往不是運動者可以掌握或預測的。

三、政治策略作為連結社會行動與政治結構的中介

無論是涉及抗議活動之形成或改革政策之採取，機會的探

討總是涉及了結構的面向，也就是在一定時期之內相對穩定的權力關係。換言之，探討改革機會與社會動員的關係，也就是分析結構與行動之間的關連，現在我們的問題即是，這到底是何種的關連？

在過去的作品中，研究者通常採取一種決定論式的分析策略，將社會動員與改革機會視為決定運動後果差異的自變項，而沒有去討論介於結構與行動之間的「互動脈絡」(interactive context)。在此，所謂的互動脈絡是指，在既有的社會動員強度之下，有利於改革的政治條件如何真正地被改革者實現出來 (Kriesi et al.1995: xv; McAdam et al. 2001: 50)。研究者發現，前提式的分析不能窮盡所有可能後果的討論，要使機會成為改革的關鍵，還需要加上一個人為的因素。機會可以是事先存在的結構，也有可能被行動者所開創出來。「機會開啓了政治行動的道路，但是運動也創造出機會」(Gamson and Meyer,1996: 276)。另一方面，現實的行動者能否知道機會的到來，並且有能力來運用機會仍是一個值得思考的問題。嚴格地來說，「沒有被察覺的機會根本不是機會」(ibid.: 283)。這也就是說，在相同的機會條件之下，行動者有可能誤判，採取了錯誤的運動策略，產生非意圖性的結果。

促使抗議活動出現的政治機會是如此，改革機會自然也不例外。如果說，使得社會動員成為一股真正發揮作用的勢力，需要所謂的社會運動企業家 (social movement entrepreneur) (Marx and Wood,1975: 385-6)，那麼要使得改革訴求能夠落實，也需要類似的改革企業家，或者用 Hirschman (1965) 的話來說，即是「改革製造者」(reform-monger)。就如同社會運動企業家需要細心計算，評估各種動員政策的成本與代價，以取得更廣泛的社會參與和支持，那麼改革企業家也需要相似的

策略計算，以使得改革的成效能夠極大化。在此，我們認為成功的改革者需要採取有效的政治策略，利用持續的社會動員與瞬息萬變的機會，來達成改革的目的。政治策略的重要性是直接涉及改革者的微妙而困難的處境，誠如馬基維里所指出的：

需要了解的是，最困難計劃的、最不能確定成功的、或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的人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，而是可以透過政治策略的操作來加以逆轉。政治策略的第一個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，成爲一股可以抑制保守力量反撲的力量。

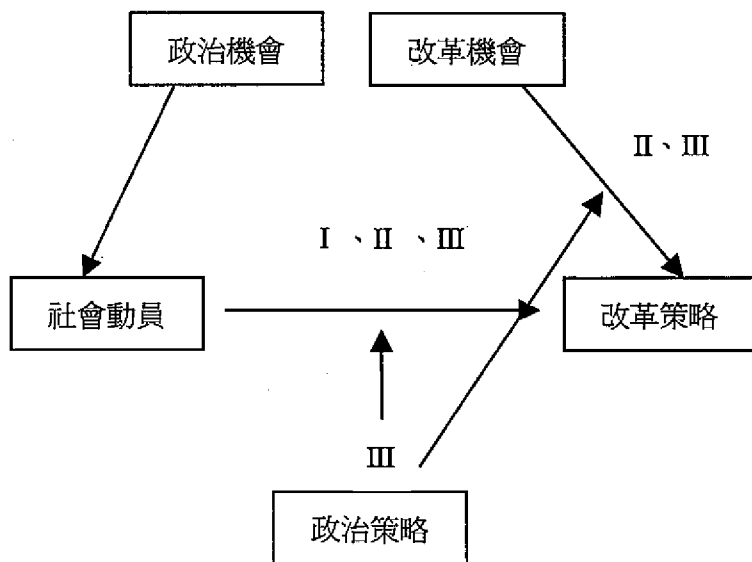
其次，成功的改革往往是師出有名的，改革者也要賦與其行動相當程度的正當性，他們需要主動地創造改革的急迫感。用社會運動理論的術語來說，當事者要將既有的改革機會「框架化」，賦與文化意義，成爲一種真正的「行動號召」（a call to arms）（Snow and Benford, 1988: 202）。即使在有利的機會條件，改革者仍需要爲自身的存在找尋正當性，並且訴諸於「非改革不可」的急迫感。

第三，政治領袖不能空等「時機」的到來，而是需要採取「政治主動」（political initiative）將物質力量的潛在矛盾解放出來（Gramsci, 1971: 168）。透過國家機器的掌控，他們可以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）。「政治主動」的意義是十分重要的，在採取改革步驟之前，如果沒有先建立強大的改革聯盟，或沒有提出急迫性的宣稱，那麼執政者將面

臨很大的阻力與反彈。

簡而言之，我們認為政治策略的根本作用，即是在於將潛在的結構機會實現出來。人為的因素成為決定改革政策推動的成敗之一。在下面的圖表中，我們試圖將社會動員、改革機會與政治策略三者連結起來。

圖一：解釋改革政策的成敗：社會運動、改革機會、政治策略



說明：I.社會動員模型；II.改革機會模型；III.本研究採取的解釋模型

從圖一可知，簡單的社會動員模型是直接從動員強度來預測改革政策的後果。其次，改革機會模型則是將運動以外的政治條件納入考量，機會的因素影響了動員的強度（政治機會）與政策執行的可能性（改革機會）。最後，我們的研究則是採用綜合的

解釋策略，除了納入社會動員與改革機會的因素之外，政治策略則是另一項的中介變項。政治策略的作用是與前兩項因素互動，才影響到最終的政策後果。簡單地說，成功的政治策略有效地掌握機會，形成改革的動力，並且將社會動員組織成爲強大的改革聯盟。政治策略是透過互動情境而產生影響力的，在圖一中，我們是將政治策略的作用力箭頭指向其他的作用力，而不是最終的後果。

參、爲何廢核政策失敗？

一、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(何明修，2001b：120-3)。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，核四問題也常成爲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，不只是一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」(何明修，2001a：

19)。很顯然，在喪失了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。

表一：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，台灣綠黨爲了選舉造勢而發動了一場「一一二九反核大遊行」，主要是由其選人與支持者參與。在此，我們並不將該次遊行納入。

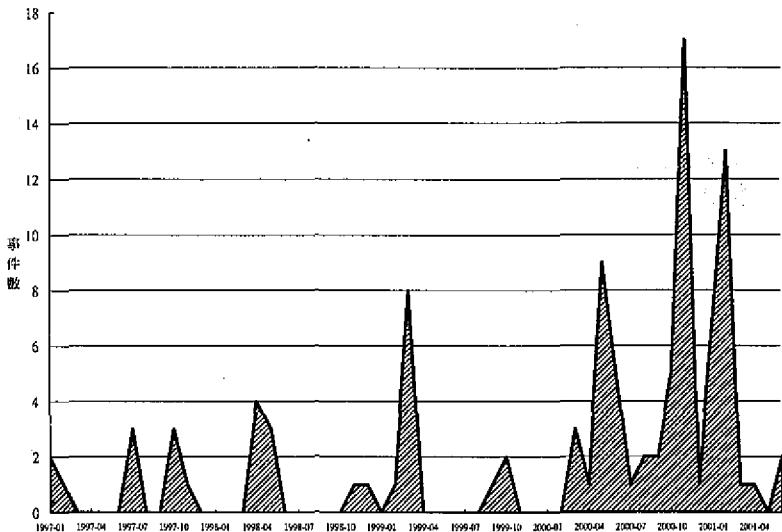
儘管表一的估計是很粗糙的，但是從歷年的比較中，我們可以得到一個大致的結論：反核的社會動員是在 1994、1995 年間達到最高潮，而 1996 年之後，則是呈現低迷的狀態。很顯然，長期以來的動員並沒有獲得任何程度的成功，這對於社會運動的士氣是不利的。一位反核參與者不諱言地指出，這樣人數稀少的遊行根本不是在「示威」，而是「示弱遊行」。³一直到民進黨取得執政之前，反核運動的能量是處於消耗的階段，除了意志堅定的良心支持者與運動幹部以外，大部分的同情者已經喪失了原先的熱情，決定不再投入這種沒有勝算的公

³ 台北縣環境保護聯盟反核小組負責人(1997-1999)，訪談記錄 1999 年 6 月 24 日。

共參與。簡而言之，對於整個反核運動而言，1996 年的覆議案是代表了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。

現在我們的問題在於：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，他們提出與某些團利益衝突的集體宣稱。在我們所收集到資料中，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。

圖二：台灣反核抗爭事件分佈圖 (1997.01-2001.06)



資料來源：中時電子報新聞資料庫

(<http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/ctsmain.htm>)。

從圖二可知，2000年政黨輪替的既成事實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，動員的頻率也更加得密集。

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，⁴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，南部的綠色團體仍是在2001年初舉行多次的反核活動。⁵

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」（mesomobilization）也呈現顯著的提升。「中層動員」是指一種透過不同參與團體來動員其支持者的運作方式（Gerhards and Rucht, 1992），我們認為這項指標可以凸顯反核社會支持的廣泛程度。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，一開始時曾經號召了80餘個民間團體共襄盛舉。⁶一旦新政府開始表明了明白的反核立場，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

⁴ 中國時報 2000年11月12、13日。

⁵ 中時晚報 2001年1月31日、中國時報 2001年2月7日、2月15日、2月24日。

⁶ 自由時報 1994年4月1日。

立而有新的發展。⁷一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。⁸

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，反核遊行的隊伍是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情代表；新政府上台之後，反核人士與政府部門的溝通管道開始變得更為暢通。一位長期的反核運動者 K01 就表示，在不到一年的期間內，他就見了總統三次。⁹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

然而，需要注意的是，政治機會與改革機會的概念是不可以混淆的，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會成功。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。其次，在廢核失敗之後，許多民進黨人士都在抱怨反核團體，認為他們並沒有給於足夠的支持後盾。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

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

⁷ 中時晚報 2000 年 11 月 8 日。

⁸ 中國時報 2000 年 11 月 12 日。

⁹ 台灣環境保護聯盟會(1995-1996)、核四再評估委員，訪談記錄 2001 年 9 月 10 日。關於反核團體與新政府高層的會見情形，見《新新聞》，第 728 期(2001 年 2 月 15 日)，頁 8。

¹⁰ 中時晚報 2000 年 11 月 9 日。

¹¹ 中國時報政治組撰述委員(2001)，訪談記錄 2001 年 10 月 5 日。

在 2000 年之後所呈現的則是前所有未有的活動高潮。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，社會輿援是存在的，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。

二、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。進一步的政黨重組作用為長期以來的「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，一直到新政府正式祭出反核旗幟之前，親民黨儘管批評民進黨處理核四爭議的方式，但是

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 年 6 月 27 日。

¹³ 中時晚報 2000 年 5 月 3 日。

始終沒有對於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的前院長立法委員接觸，他的態度則是明顯地反映出了政黨輪替的現實，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作為舊國民黨所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被所有的國民黨立委所接受。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，「只要行政院宣佈停建，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」，很快地就獲得了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的。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立以來，出走的非主流派從未曾為核四政策背書過。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

¹⁴ 同註 9。

¹⁵ 台灣環境保護聯盟會長(1987-1988)、核四再評估委員，訪談記錄 2001 年 8 月 1 日。

¹⁶ 中國時報 2000 年 5 月 4 日。

¹⁷ 台灣日報 1993 年 11 月 12 日。

¹⁸ 中國時報 1996 年 3 月 10 日。

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了經濟部所舉行的核四再評估會議，更是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。雖然下台之際的國民黨仍是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加以介入的面向。

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，並且如期地設立新電廠與商業運轉，

¹⁹ 中國時報 1996 年 3 月 11 日。

²⁰ 工商時報 2000 年 10 月 1 日。關於新黨的反核四白皮書，見 (http://www.moeaec.gov.tw/nuclear4/rpt14/par_02/index.htm)。

那麼他們就能夠享有長期而有利可圖的購買契約。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，而是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 萬千瓦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 萬千瓦，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進黨是有從中施展的空間。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，是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

²¹ 《新新聞》，1994 年 6 月 26 日，頁 33。

²² 聯合晚報 1999 年 4 月 20 日。

的問題則是於改革者如何從事政治操作。

總結來說，政黨輪替帶來了政黨重組與政治不確定性。另一方面，電力自由化也提供了另類的反核四同路人。這些有利的改革機會是浮現於民進黨取得政權之初，在台灣反核運動開展十數年來，從來沒有出現過這樣前景光明的局勢。

三、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，避免了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了兩個不確定因素。首先是關於唐飛個人對於核四案的態度，最早在閩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。²³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。²⁴也因此，民進黨的中央黨部、立法院黨團、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。

²³ 中國時報 2000年4月1日。

²⁴ 中國時報 2000年4月22日。

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必面對國會少數黨的窘境，²⁵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」。²⁶其次則是在 5 月 9 日，他表示「核四興建與否，除了講求實質正義外，也要兼顧程序正義」。²⁷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。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

²⁵ 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。

²⁶ 中時晚報 2000 年 5 月 4 日。

²⁷ 中國時報 2000 年 5 月 10 日。

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。²⁸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，²⁹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。

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。³⁰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

²⁸ 工商時報 2000年5月28日。

²⁹ 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」，綠色公民行動聯盟總幹事，訪談記錄 2001年7月12日。

³⁰ 中國時報 2000年5月3日。

萬元並停工 2 年。³¹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所特別要求，行政部門不得不接受通過的規定。³²環保署長林俊義在就任不久的記者會，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。³³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：

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）。³⁴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，企圖在這個政治場域有所運作的空間。另一方面，有若干監察委員也對反核運動抱持著同情的態

³¹ 自由時報 1999 年 4 月 23 日。

³² 行政院環境保護署綜合計劃處處長，訪談記錄 1999 年 4 月 13 日。

³³ 中國時報 2000 年 5 月 24 日。

³⁴ 關於核四環評的糾正案，見聯合報 1995 年 10 月 18 日。關於後兩次的糾正案，見中華民國政府公報電子詢查：

(http://readopac.ncl.edu.tw/cgi-bin/ncl10/m_ncl10)。

度（如馬以工、康寧祥、黃煌雄），十分關心核四計劃的行程問題。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佣金。³⁵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（何明修，2000：173）。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，³⁶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

³⁵ 中國時報 2000年5月9日。

³⁶ 中國時報 2000年4月30日。

核民意，³⁷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。³⁸因此，新政府得透過新取得的權力，將非核理念全面宣傳。

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，則是最言正理順的事了，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。³⁹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，這些戰略佈侷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，試圖在眾所注目的總統就職演講中，明白宣示非核家園的理念。誠

³⁷ 聯合報 1999 年 4 月 23 日。

³⁸ 中國時報 2000 年 4 月 30 日。

³⁹ 中國時報 2000 年 5 月 5 日。

如一位訪受的媒體人士所指出的，「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」，⁴⁰但是他們卻毫無所獲。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。

新政府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，並且明確決定核四是否續建。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，約期決定的作法成爲了新政府的共識，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況的不了解。這也顯示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」，爲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，他們爲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是持保留的態度；（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。這些作爲都是符合政治和解的考量，試圖穩定

⁴⁰ 同註 11。

⁴¹ 中國時報 2000 年 4 月 15 日、5 月 1 日、5 月 4 日；中時晚報 2000 年 5 月 2 日。

選後的政局。

四、核四再評估與擁核勢力的動員

新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。委員會名單是由經濟部所決定的，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新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。

⁴² 中時晚報 2000 年 6 月 12 日。

⁴³ 工商時報 2000 年 6 月 17 日。

⁴⁴ 同註 29。

在再評估會議進行的過程中，經濟部所希望見到的專業對話的確是達到了目的。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，但是幾乎每一筆的數據都產生了更大的爭議。一位反核的再評估委員 NHW01 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，值得注意的是主持的經濟部長之角色。為了能夠讓雙方都能坐下來談，而不會認為只是來背書而已，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，受訪者 S03 指出，「主持的部長或次長都算是表現不錯」，⁴⁷同樣地，受訪者 NHW01 也說，「我在事前也不知道林信義會宣佈廢核……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，

⁴⁵ 引自林信義部長在第一次會議的主席致詞，見下列網頁：
(<http://www.moeaec.gov.tw/nuclear4/meetinglr.htm>)。

⁴⁶ 國立台灣大學公衛系教授、核四再評估委員，訪談記錄 2001 年 8 月 23 日。

⁴⁷ 同註 15。

他那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NHL02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，本來他本來就是少表示意見，而多聽其他的意見。⁴⁹

因此，三個月來的會議就以一種「為專業而專業」、「為討論而討論」方式進行，表面上宣稱的理想是達到了，但是也只有如此。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

⁴⁸ 同註46。

⁴⁹ 民進黨立法委員、核四再評估委員，訪談記錄2001年9月21日。

⁵⁰ 工商時報2000年9月16日。

⁵¹ 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>)。

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，指出行政院片面宣佈停建的法律問題。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。與新政府關係良好的受訪者 S03 就如此表示：

在行政院裏頭，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

⁵² 工商時報 2000 年 9 月 6 日。

⁵³ 工商時報 2000 年 9 月 12 日。

⁵⁴ 中國時報 2000 年 9 月 12 日。

⁵⁵ 同註 15。

簡而言之，執政後的四個月內，新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」。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成，一旦新政府揚起反核旗幟，他們就會全力反撲。

五、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的開始，行政院背負著為預算護航的壓力，

⁵⁶ 中國時報 2000 年 9 月 14 日。

⁵⁷ 中時晚報 2000 年 9 月 15 日，中國時報 2000 年 9 月 20 日。

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」說是完全不能被接受的，他們所要求的正是核四的廢除，而且這項訴求是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了法定的除役年限。然而，唐飛則認為這已經算是一種讓步，至少承認了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，「核四興建不單從只是能源問題，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

⁵⁸ 中時晚報 2000 年 9 月 18 日。

⁵⁹ 中時晚報 2000 年 9 月 16 日。

⁶⁰ 工商時報 2000 年 9 月 23 日。

明了新政府的立場，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），不只是反映了新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地引爆，全民政府先天註定的溝通協調不良產生了嚴重後遺症，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的不一致與相互批評。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，將冒然採取幅度過大的運動路線。事實上，這裏所謂的客觀條件也是新政府在三一八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。從三一八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，採取政治主動將反核旗幟高舉，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

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、核三廠也將在民國114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。

六、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，新政府已經決定以「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的通過。⁶³新政府已經體認到國會劣勢的政治事實，他們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。

⁶¹ 中國時報 2000年9月16日。

⁶² 中國時報 2000年10月1日。

⁶³ 中國時報 2000年9月21日。

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 萬千瓦電力缺口。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，可以培養一群可以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，一直到目前為止（2001 年 10 月），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，也就是在新政府上台的前一年。⁶⁴這也就是說，新政府的反核態度明朗化之前，他們並沒有試圖改變資本家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。等到林信義宣佈廢核四之後，經濟部方面並沒有加速開放民營電廠，而宣稱的法律修訂以加速電業自由化，也沒有獲得執行。當林信義在十月初與工總會面時，他就受到了很多業者的強力質疑，使得新政府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。這一點也表現在新政府如何面對「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」的難題是很早就注意到的。在

⁶⁴ 經濟部公告，見(<http://www.moeaec.gov.tw/promulgate.htm>)。

⁶⁵ 中國時報 2000 年 10 月 4 日。

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，並沒有在人事上有大幅度的更動。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了。等到九三〇的攤牌之後，我們看到了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，這樣地發展是不利於廢核政策，新政府的威信也受到很大的打擊。其實，新政府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，新政府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，並且議處了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，到了那時核四續建已經成為定局。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。

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，才能抵消長期以來台電的擁核宣傳。事實上，在林信義宣佈廢核之

⁶⁶ 民進黨中央黨部政策會副研究員，訪談記錄 2001 年 7 月 25 日。

⁶⁷ 自由時報 2001 年 3 月 22 日。

⁶⁸ 工商時報 2001 年 3 月 28 日。

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是佔上風的。在新政府上台後，爲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爲反核行動的號召。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佈停建核四之後（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。等到朝野正式爲核四案攤牌，新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，但是在正式宣佈停建之前，黨版的反核說帖與文宣都沒有出現。一直到十月底，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黨務工作人員 NHT01 就描述當時的狀況，「我們那時在趕文稿、文宣，我們也認爲時間很趕，一直到宣佈那一天[10月27日]，我們才將文稿趕完。我們作爲黨部的幕僚，當然不希望在什麼資料

⁶⁹ 私人電子郵件通訊，2001年9月25日。

⁷⁰ 中國時報 2000年10月27日。

都沒有準備完全之前，就宣佈廢核」。⁷¹反核決定早於反核宣傳，新政府註定面臨很大的社會質疑。

總之，新政府的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，新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位置。

七、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的早日到來，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

⁷¹ 同註 66。

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，核四組織設備比核一、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，新政府團隊的協調問題也更為嚴重，全民政府的體制設計是爲了穩定政局，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，民進黨政府也可以提覆議案，造成國會的提前改選。然而，新政府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，搶先由行政院宣佈停建核四。

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，一直在行政院宣佈廢核之前，其他的反核選項仍是開放的。面對朝野的僵局，公投的解

⁷² 中時晚報 2000 年 10 月 8 日。

⁷³ 工商時報 2000 年 10 月 13 日。

⁷⁴ 中時晚報 2000 年 9 月 25 日。

⁷⁵ 中時 2000 年 10 月 27 日。

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 年 12 月 31 日。

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，對抗的氣勢一但激起就很難抑制，開戰也成了不得不然的選擇。

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。行政院宣佈後三天，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，爲了化解罷免連署提案，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在宣佈停建不久之後，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，爲了化解朝野僵局，行政院與立法院共同向

⁷⁷ 中時晚報 2000 年 10 月 26 日。

⁷⁸ 中國時報 2000 年 10 月 31 日。

⁷⁹ 中國時報 2000 年 11 月 6 日。

⁸⁰ 中國時報 2000 年 11 月 5 日。

大法官會議申請釋憲，以釐清憲政體制的歧見。在野黨團認為行政院片面宣佈停建，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，而是新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，再度限制新政府的改革。另一方面，新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。新政府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了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，反而指向新政府的廢核決策。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，反而因為冒然宣佈停建，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

⁸¹ 工商時報 2001 年 2 月 15 日。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 年 5 月 16 日。

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，核四工程又從 10 月 27 日停止的那天開始，整個反核改革也就正式落幕。

肆、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。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。

在本文中，我們想要透過 2000 年以來新政府的廢核政策興衰，來了解改革的困境。上文指出，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，反而差一點就失去了辛苦贏來的政權。除了持續的社會動員與政治發展所帶來的機會以外，

⁸² 中國時報 2001 年 1 月 16 日。

⁸³ 中時晚報 2001 年 1 月 31 日。

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。新政府的問題在於其改革策略是進退失據的：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，新政府採取了大膽而冒進的改革策略，忽略了改革聯盟的經營與組織，使得全民政府適勢崩盤，民進黨倍受孤立；冒進主義引發了在野黨團的抵制，新政府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。

在重新敘述此一失敗的故事，我們謹記 Piven and Cloward (1977: 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」。我們並不認爲這種結局是必然的，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。我們也不認爲早在三一八之初，就有人可以料想到新政府會用如此誇大的姿態採取反核改革，更沒有人可以預設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，我們仍舊是不同意其他版本的解釋。

一種看法著眼於新政府的客觀困境，國會少數使得各項施政施展不開。立委 NHL02 就認爲，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，整個立法院早就是癱瘓了，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。⁸⁴

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。對於我們而言，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。新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用為反核策略佈局，而不會引發在野聯盟的抵制。

第二種看法則是認為新政府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，忙著與資本家建立政商關係，而冷落了原先的社運支持者以及其訴求。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家仍舊支持續建核四，為什麼新政府會採取這樣不受歡迎的政策。

另一種說法則是認為，新政府的基本立場是游移不定的，

⁸⁴ 同註 49。

「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, 新政府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。我們並不同意問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。很顯然, 這一種的質問方式是比較符合民進黨執政精英的思考脈絡。

就核四議題而言, 儘管新政府反核改革的頓挫, 但是我們也不能說這是反核運動的失敗。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、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, 都是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。就短期而言, 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, 短期內積極的投入卻沒有帶來相應的結果回報。⁸⁵ 在執政者方面, 我們目前也無法判斷新政府是否已經完全撤守了廢核的戰線, 而轉回擁抱舊政府時期以來的「主流價值」。一方面, 民進黨所揭示的「新中間路線」是一種創造性的模糊, 故意用語義上的

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, 廢核改革的失敗對於運動者的士氣嚴重打擊, 而且也沒有運動者能夠構想出未來的反對策略。

含混來掩藏、保留多種執政策略的可能性。另一方面，儘管新政府同意核四復工，但是他們仍堅稱這是「痛苦的抉擇、永遠的堅持」，⁸⁶並且持續推動「非核家園」的各種官方宣導活動。

無論如何，反核與其他台灣的進步政治議題一樣，在未來都要透過民主的改革程序來獲得實現。這一點又將我們帶回到改革政策的根本難題，如何在新政策的受益者與損害者之不對等局勢下，經營一套可行的改革策略，仍是關鍵性的問題。無論誰會是未來的改革者，他們都要謹記那位偉大的弗羅倫斯愛國者之箴言：

企圖在所有行動中追求善的人一定會導致毀滅，因為世上有很多不善良的人。因此，在意自身安危的君王要學習善良以外事物，隨時根據需要來運用善行或不用善行(Machiavelli,1966: 56)。

⁸⁶ 中時晚報 2001 年 2 月 14 日。

參考文獻

- 台灣勞工陣線 (1999), 《新國有政策-台灣民營化政策總批判》, 台北: 喬週出版社。
- 民進黨 (2000), 《廢止核四評估》, 民進立法院黨團環境政策小組報告。
- 何明修 (2001b), 「台灣環境運動的開端: 專家學者、黨外、草根 (1980-1986)」, 《台灣社會學》, 2, 97-162。
- 何明修 (2001a), 「社會運動的制度化: 以台灣的環境運動為例 (1993-1999)」, 中研院社會所, 《組織、認同與運動者: 台灣社會運動研究》研討會論文。
- 何明修 (2000), 《民主轉型過程中的國家與民間社會: 以台灣的環境運動為例 (1986-1998)》, 國立台灣大學社會學研究所博士論文。
- 何榮幸 (2001), 「新政府要改革還是要安定?」, 見中國時報, 2001年3月6日。
- 吳介民 (2000), 「核四公投 化解專家與民意的爭議」, 見中國時報, 2000年5月13日。
- 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。
- Amenta, Edwin (1992), "A Hero for the Aged? The Townsend Movement, the Political Mediation Model, and the U.S. Old Age Policy," *American Journal of Sociology*, 98, 678-702.
- Einsinger, Peter K. (1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *American Political Science Review*, 67, 11-28.

- Gamson, William A. and David S. Meyer (1996), "Framing Political Opportunities," in Doug McAdam (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, 275-290, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamson, William A. (1975), *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Gerhards, Jurgen and Dieter Rucht (1992), "Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany," *American Journal of Sociology*, 98, 555-595.
- Goldstone, Jack A. (1980), "The Weakness of Organization: A New Look at Gameson's *The Strategy of Social Protest*," *American Journal of Sociology*, 85, 1017-1042.
- Gramsci, Antonio (1971), *Selections from Prison Notebooks*, New York: International Publishers.
- (1992), *Prison Notebooks*, vol.1, New York: Columbia University Press.
- 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.
- Jenkins, Graig J. and Charles Perrow (1977), "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movement (1964-1972)," *American Sociological Review*, 42, 249-268.
- Kitschelt, Herbert P. (1986), "Political Opportunity Structures and

- Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies,” *British Journal of Sociology*, 16, 57-85.
- Kriesi, Hanspeter (1995), *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter (1995), “The Political Opportunity of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization,” in J. Graig Jenkins and Bert Klandermans (eds.) *The Politics of Social Protest*, 167-98, London: UCL Press,.
- Machiavelli, Niccolo (1966), *The Prince*, London: Bantam Book.
- Maguire, Diarmuid (1995), “Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Depending Relations in the Struggle for Power and Reform?” in J. Graig Jenkins and Bert Klandermans (eds.) *The Politics of Social Protest*, 199-228, London: UCL Press.
- Mann, Michael (1987), “Ruling Class Strategy and Citizenship,” in *Sociology*, 21, 339-354.
- Marx, Gary T. and James L. Wood (1975), “Strands of Theory and Research in Collective Behavior,” *Annual Review of Sociology*, 1, 363-428.
- McAdam Doug (1997), “Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolutions,” in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, 142-173, 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.

Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward (1977), *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Failed*, New York: Vintage Books.

Sasson, Donald (1996), *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*, New York: The Free Press.

Smelser, Neil J. (1959), *Social Change in the Industrial Revolution*, Chicago: Chicago University Press.

Snow, David A. and Robert D. Benford (1988), "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization," in Bert Klandermans (ed.) *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, 197-218, Greenwich CT: JAI Press.

Tarrow, Sidney (1989a), "Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycle of Protest," *Occasional Paper* No. 21, Center for International Studies, Cornell University.

——(1989b), *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-75*, Oxford: Clarendon Press.

——(1998), "Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the *Loi d'Orientation* in France," in Marco G. Giugni, (ed.), *From Contention to Democracy*, 31-56, London: Rowman&

Littlefield.

Tilly, Charles (1975), *The Rebellious Century 1830-1930*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tilly, Charles (1981), *As Sociology Meets History*, New York: Academic Press.

Useem, Bert and Mayer Zald (1982), "From Pressure Group to Social Movement: Organizational Dilemmas of the Effort to Promote Nuclear Power," *Social Problems*, 30, 144-56.

Why did the DPP's Government's Anti-Nuclear Policy Fail? An Analysis of Social Mobilization, Reform Opportunity and Political Strategy

Ming-sho Ho

Department of Applied Sociology

Nan-Hua University

Abstract

This article aims to explain the failure of the DPP government's anti-nuclear policy. We begin with an overview of the literature on social movements in order to locate the key factors affecting the outcome of collective action. Social mobilization, reform opportunity and political strategy turn out to be significant in this regard. In sum, the success of movement consists in a delicately combined circumstance. Sustained social mobilization is necessary, but not sufficient. The capacity of reformer to grasp the opportunity and adopt a viable strategy to orchestrate a reform coalition, to engineer the urgency for reform, and to take political initiative could not be overlooked. The latter part of this article reconstructs the evolution of the anti-nuclear reform after March 2000. We find (1) the resuscitated popular mobilization in the year 2000 contributes to the pressure for reform; (2) the downfall of the KMT and formation of a reform-oriented government bright forward a valuable reform opportunity; (3) the DPP's adventurist strategy fails to organize the pro-reform camp while arousing the dogged resistance of the privileged and its enemy. We conclude by rethinking the future agenda of progressive politics and reforms in Taiwan.

Keywords: Anti-nuclear movement, social mobilization, reform opportunity, political opportunity, political strategy