

第一章 緒論

第一節 研究動機

二〇〇二年十一月廿三日全國三百多家農漁會，動員超過十二萬的農漁民走上台北街頭，抗議被其視為企圖消滅農漁會的信用部分級管理政策。這些遊行者泰半是年過半百的老農，頭戴斗笠身穿不同農會製作的背心，在「神農大帝」打頭陣下秩序井然，毫無過去農民運動雞蛋蔬果齊飛的暴亂印象。這個罕見的由全國農漁會串聯而成的抗議行動，除了締造台灣群眾抗爭史上人數最多的紀錄，對台灣未來農金制度的建構也產生巨大影響。對於此一意義重大的抗爭運動，多數學者或評論皆僅將其視為一偶發事件，甚至認為是所謂「政治干預金融改革」的明顯證據（廖坤榮 2004b：79）。

我們認為上述看法其實仍侷限於單面向的、以市場理性為核心的金融改革觀點，未察覺此一事件背後所代表的深層意義。作為國家機器在基層農村的代理人，農會在過去台灣的農民運動中是缺席的，從八〇年代末期的農民抗爭風潮，到近年大大小小針對加入世界貿易組織後更加不利農民的農業政策的抗議都是如此，「一二三與農共生」運動則完全由各地農會自主動員而成，顯示**農會體系動員社會運動的潛能**。而從政策研究的角度來看，一般對於農業金融體系的研究多從政策分析著手，焦點通常集中於政府主導的制度選擇，不過在此一事件過程，我們看到的是一個**由民間集體行動直接促成的制度變遷**，也是本文採取社會運動角度切入此一議題的原因。

過去的黨外運動與體制外的農民運動、勞工運動以及其他群眾運動間，維持著互相競逐但也共享資源的關係，與國家機器合縱連橫的互動過程中，在台灣的政治轉型過程扮演不可忽視的角色。民進黨執政後，許多學者提出「社會運動空洞化」的看法，認為在政黨輪替後，過去擁有發言權的各種社會運動將失去論述主導性，甚至將轉變成社會改革的阻礙。例如吳介民（2002）以「克勞塞維茲行動邏輯」解釋台灣社會改革運動在民進黨執政後所面臨的集體困境，特別是核四停建事件對於台灣反核運動的反挫，代表隨著民進黨政治權力的鞏固，進步的社會議題並沒有獲得相對不可妥協的自主地位：

許多黨外時代以來的運動領導者，長期將社會改革議題以及社會運動的場域，視為與國民黨政權抗爭的外延戰場。因此，一旦民進黨取得中央政府的執政權，民主運動人士大量投入執政團隊，由於權力位置的挪轉，社會改革的議題就迅速面臨失焦的難題，甚至使原先充滿批判活力的社會運動場域陷入空洞化的危機（2002：163）。

簡言之，吳介民認為在民進黨政府執政後，社會運動場域瀰漫著「集體不動員」、「保守化」、「失去方向感」等徵候，政治運動者並未隨著民主化過程而獲取較多的資源，以持續推動社會改革。他企圖點出當前台灣社會運動與執政當局、民間社會的重大矛盾，卻無法合理解釋一個重大現象：如果「克勞塞維茲行動邏輯」真的存在，我們要如何解釋四年來的一連串大規模民間集體行動？我們可以嘗試描繪出未來集體行動的可能面貌—當社會運動不再與政治反對運動劃上等號，我們反而更能從全面性觀點探討各種民間集體行動的成因與發展過程，及其對實際政策過程的直接與間接影響。

民進黨政府執政後，最主要的政策之一便是金融改革，包含推動「金融六法」、「鼓勵金融機構合併與異業整合」、「建置興櫃股票市場」及「整頓基層金融」等，其中又以整頓基層金融最為棘手，所遭遇的反動也最直接而劇烈（向陽、呂東熹、黃旭初 2004：59）。任何政策都有其背後的思想基礎，在此基礎上國家機器與社會會建構不同的政策學習模式（Hall 1993），信仰「小而美政府」、「私有化」理念的民進黨政府，似乎認為只要將頻出問題的基層金融機構通通丟給大財團，透過市場自由競爭、淘汰，所有問題都會迎刃而解，忽視農漁會信用部的特殊運作邏輯。本文將以民進黨執政後致力推動的農漁會信用部改革為研究個案，從農漁會及其他行動者參與政策的實際過程，探討二〇〇一年開始的一連串農金政策所遭遇的反挫與背後的政治角力過程，我們試圖解釋：**為什麼民進黨政府原本規劃的農業金融改革無法成功？以及，農會體系如何改變原來的政策方向？**

回顧歷史，台灣的農民組織與政治運動的結合早在日據時代即已開始，並一直受到當時盛行的左翼思潮所影響，例如一九二六年至一九三一年間由簡吉、黃石順等人成立的「台灣農民組合」（台北市政府文化局、大眾教育基金會 2004：36-63）；另一方面則有以共同協力墾荒拓殖、抗衡地主與確保耕作權為目的，由地方農民自主成立的農會，成為目前台灣農會的前身。兩者成立目的與背景截然

不同，但同樣受到國家機器運用各種手段介入其運作或壓制，從不同農民運動背後的時空背景，我們仍能看出台灣社會變遷與農會組織演化的緊密關係。在本文中，農民組織指的就是目前的農會體系，在「一一二三與農共生」運動中，除了呈現一個特殊利益團體對於一項政策的反動，更是一次嘗試透過民間集體行動改變政策制定的過程，透過檢視農漁會抗爭事件的始末，具體描繪出政黨輪替後新舊勢力相互鬥爭的輪廓。

第二節 研究問題

本文首先要解決的是如何看待「一一二三與農共生」運動的問題。在運用上，集體行動的意涵是較社會運動寬鬆的，意指一群行動一致、具有共同目標的個體所產生的合作行爲。以探討集體行動最廣爲人知的著作《集體行動的邏輯：公共財與團體理論》（The Logics of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 1965）爲例，Mancur Olson 所指涉的集體行動包含個人、利益團體、政黨、政府或其他組織追求利益或公共財的行爲，並成爲公共選擇理論的重要支派。相較於集體行動，學者對於社會運動的認定通常帶有一種規範色彩，強調必須放在一個長時間架構下觀察，且伴隨著劇烈的政治、文化變遷，並顯現出一定的歷史意義。依據 Mario Diani（1992: 13）的定義，社會運動意指「**一個多元的個人、團體、組織間非正式互動的網絡，在一個共享的集體認同的基礎上，參與政治或文化衝突**」，除了具有可觀察到的行動外，社會運動參與者通常具有某種集體認同感，追求一種長期而緩慢的社會變遷，甚至是對於權威當局或主流文化的直接挑戰。社會運動的主要價值在於參與者應能自覺地感受自身的不公平待遇，進而對行動目標產生集體認同，並形塑出統一的抗爭論述，個人在集體行動過程產生的意識覺醒較之行動目標是否達成似乎更爲重要。我們認爲任何社會運動不論是起源自理性計算或受害意識，參與者絕大多數都是感覺到自己已經、或未來可能會失去些什麼（包含財產、自由或情感），才會迫使其採取體制外的行動。在此次運動過程，引爆點當然是政府不當的改革手段，但若回溯其最深層的原因，則可歸咎於對九〇年代開始的金融自由化政策延伸至農業金融體系的強烈質疑。

隨著台灣民主轉型的展開，已經有太多研究企圖從國家與社會關係的改變解

釋大量民間集體行動發生的原因，包含農民運動、勞工運動、環境運動、社會福利運動以至第三部門與公民社會的關係（張茂桂 1989，吳介民 2002，林國明、蕭新煌 2000，顧忠華 1999、2002，蕭新煌 1989、1990、2002、2004）。經由理論的重構，我們認為有三個面向對於社會運動的出現是相當關鍵的。第一個面向為運動者所面對的政治機會與限制，民眾抗爭只會出現在政治體系封閉與開放混合的情形下才會發生（Eisinger 1973: 15）。以台灣自主抗爭運動大量出現的時間來看，一九八七年的解嚴與之後的民主化便提供了這樣的條件，提高了人民大規模集體行動的機會與意願。

第二個解釋面向為運動者組織的形式，以及伴隨而來的行動策略與抗爭技術。資源動員理論將研究者的關注重心從抗爭者的心理不滿，轉向社運組織如何形成的問題，也賦予社會運動一層理性的外貌。不同於韋伯式官僚型模，社運組織通常不是單一的組織體，而是由一群成員各異的小團體構成，這些小團體可能有各自的領導者、各自的行動目標，一旦彼此的共同利益消失，社運組織也可能跟著瓦解。除了可見的正式組織型態，社會運動的動員基礎通常來自既有的非正式社會網絡，社區中人與人的感情因素與集體行動發生關聯，發揮超越個人私利的影響力。不過，此種過於鬆散的結合關係也使如何判斷誰是行動者成為難題：行動者不一定認同行動目標，旁觀者則不一定反對該運動，這種特殊現象在「一一二三與農共生」運動中表露無疑，來自不同地區的抗爭領導人對於問題的詮釋並不相同，外圍團體也各自抱持不同目標企圖介入運動過程，這部份在第四、五章將會再詳述。

第三個面向為行動者對社會運動的詮釋，也就是運動理念、認同的形塑過程。根據 Jean L. Cohen（1985: 663）的分類，上述政治過程理論與資源動員理論可歸類為「資源動員典範」（resource-mobilization paradigm），注重集體行動中客觀行為的理性分析，與其相對的則是新社會運動理論的「認同取向典範」（identity-oriented paradigm），強調行動者個人經驗的啟發與互動。

詮釋社會運動的不同學派間的確充滿許多似是而非的爭論，對研究者而言，唯有透過理論的相互激盪、辯證，選擇最適當的切入點，這也是第二章所企圖解決的。除了說明理論選擇的考量，個案部份，本文擬回答幾個與「一一二三與農共生」運動相關的議題：

1. 政治機會結構發生什麼變化有利於「一一二三與農共生」運動發生？
2. 「一一二三與農共生」運動是透過何種組織形式或策略動員起來的？

3.抗爭是否達成預期的效果？對農金制度產生什麼影響？

4.農金制度是否能發揮預期效益？

我們的論述焦點不在於形式上的抗爭行動，因為抗爭行動只是「果」，農會歷經百年的發展所孕育的社會意義、台灣整體政治環境的改變與數波金融改革的動機等才是運動的「因」，我們希望從一個較宏觀、長期的角度解釋此一事件的背後意涵。除了運動的起源與轉化問題，本文也想探討社會運動對於實際政策產生什麼影響。就如本文開頭所言，社會運動之所以發生必然是因為對於現況的不滿，「受害者」期待透過集體行動促成或改變政策，或至少製造部份妥協的籌碼。當然也有運動者並不在乎目標的達成與否，其訴求是象徵意義大於實質意義的，不過那仍佔極小數。從公共政策角度來看，我們可以透過檢視政策過程的不同階段，以評估社會運動產生的影響，包含議題的興起、政策的制定、執行，以及政策結果是否化解了集體行動的起源條件（della and Diani 著，苗延威譯 2002：276-280）。在「一二三與農共生」運動中，全國農漁會自救會提出了所謂「三大訴求」與「十大主張」，其中最為重要的成果便是催生台灣的「農業金融法」，該法真的能解決台灣農業環境與農漁會信用部的問題嗎？此部份將於第五章加以討論。