

# 朝野俱無準備下的政黨輪替

繁華轉瞬，2000年3月18日，在全球矚目下，建黨十三年的民進黨拿下政權，寫下台灣民主最重要的一頁：政黨輪替。後美麗島時代的政治明星陳水扁，引領台灣，跨越世代，在變局中搏浪而上，擊潰蔣經國時代的政治菁英。

民進黨前主席許信良形容陳水扁的當選標誌台灣政治的歷史進程，不但是政黨政治的新里程，更是牽動國際政治與兩岸關係的一個新起點。然而，歡慶當選的同時，民進黨政府沒有想到，擺在面前的執政之途，竟是如此坎坷艱鉅。整整一年，政策空轉，經濟形勢低迷，股市指數從七千五滑落至四千三，台幣貶值壓力持續不斷。歷史時刻稍縱即逝，即使民進黨人都直指，民進黨政府必須承認執政失敗。

民進黨為甚麼執政失敗？這成為台灣政局一整年反覆討論的課題，舉凡修憲體制經不起考驗、政黨政治未臻成熟、乃至領導者的政治性格，似乎都環環相扣，構成台灣政局一年紛亂的大小因素。其中，政黨生態錯亂，朝不朝，野不野，概為主因，亦是未來政局能否亂中求序的關鍵。

## 一 統獨與族群壁壘分明的政黨立場

如果說國民黨執政半世紀，經濟開放，政治禁錮，是台灣成功的必要過程和手段，則國民黨很難不為長久執政卻依舊無法培養出健康的政黨土壤負責。

長期威權統治的結果，使國民黨外來政權的定位深植台灣人心，反對或組黨運動從單純的民主訴求，深化為尋覓本土主體建構，民進黨建黨初啟的台獨論述即趨於完備，台灣政黨政治起步，就是永無休止的統獨論戰，更因為以本土政黨對抗「外來政權」的民粹操作，使統獨糾葛族群爭議，台灣的政治生態遂迥異於歐美先進國家，沒有左右、階級之別，卻充斥激情的省籍之別。

民進黨前主席許信良形容陳水扁的當選標誌台灣政治的歷史進程，不但是政黨政治的新里程，更是牽動國際政治與兩岸關係的新起點。然而，民進黨政府沒有想到，整整一年，政策空轉，經濟形勢低迷，即使民進黨人都直指，民進黨政府必須承認執政失敗。

這樣的政黨壁壘，並未隨政治空間開放而趨於緩和。持平而論，除了意識形態的基本立場，李登輝主政期間為因應艱鉅的政黨競爭，不斷將國民黨在統獨光譜中的定位向中間挪移，從「統」向「不統」靠攏，以爭取本土票源，強化國民黨植根本土的基礎，也是不得不爾的策略。然而，這樣的策略付出的代價就是國民黨內部認同錯亂，儘管延緩國民黨政權崩解的速度，未如其他威權體制國家，一旦開放民主，執政黨即土崩瓦解，但仍難逆擋政治趨勢的走向。十三年來，國民黨一分為三，新黨、親民黨接續出走，統獨、族群路線之爭猶未止歇。

民進黨同樣在台獨旗幟下，面臨反覆的轉型路線爭議。從早期黨外時代的群眾路線與議會路線之爭告一段落，確定選舉總路線之後，民進黨在勝選壓力下，黨內就台獨論述不斷辯證。尤其在1991年底國代選舉一役潰敗，讓國民黨取得過3/4的修憲門檻，如何說服支持者，接受民進黨在統獨光譜中由「獨」向「不獨」的中間靠攏，即成為民進黨領導者的主要課題。其間，雖經兩任黨主席施明德與許信良的努力，民進黨逐步推進，從執政也不會宣布台獨，到候選人全部當選也不能過半，破解國民黨執政的安定訴求，一舉於1997年底縣市長選舉拿下過半地方政權，但許、施兩人的黨內處境卻益發艱鉅，分別在2000年大選前後退出民進黨，而民進黨在中央政權的國會得票率，始終困頓於30-40%之間，難於突破。

朝野生態浮動中，輪廓變化有限。然而，就在特殊的政黨生態下，總統大選，南台灣棄連保扁，北台灣棄連保宋，陳水扁以不到40%的選票倖勝，泛國民黨儘管得到60%選民的支持，卻無法改變政權輪替的現實，國民黨以國會過半席次的最大政黨，一夕政權易手，宋楚瑜搶下逼近陳水扁的35%選票，選後成立親民黨，在國會卻只有十九席實力，候選人得票與國會席次不成比例的選後政治生態，使政黨版圖陷入重組前的躁動期。

李登輝主政期間不斷將國民黨從「統」向「不統」靠攏，以爭取本土票源，然而，付出的代價就是國民黨內部認同錯亂：十三年來，國民黨一分為三，新黨、親民黨接續出走。民進黨在1991年底國代選舉一役潰敗後，說服支持者接受民進黨在統獨光譜中由「獨」向「不獨」的中間靠攏。

## 二 政黨互信不足壓縮全民政府為少數政府

選前，陳水扁顯然知曉政治現實，一方面提出「新中間路線」，化解民進黨執政的台獨疑慮；一方面以「全民政府」，取得選民對少數執政的信任。選後，國民黨因敗選情緒，加以國會實力，要求陳水扁落實修憲後的「雙首長制」；陳水扁則以最新民意拒絕黨對黨協商。民進黨內儘管有施明德力主組成「執政聯盟」，合作對象以親民黨、新黨和無黨籍為主力，但基於意識形態的隔膜，黨內接受度低，議而難成；還有諸如立委沈富雄等倡議組成「主流聯盟」，合作對象以國民黨內「李系人馬」為主，援李登輝舊部之力穩住陣腳，然李在摧毀國民黨政權爭議聲中卸任，政治影響力隨政治資源易手轉弱。

陳水扁邀請客卿唐飛組閣，並網羅包括無黨籍（如內政部長張博雅）、親民黨（如銓敘部長吳容明）及舊李系人馬（如財政部長顏慶章，留任總統府的副秘書

長簡又新等)加入新政府，李遠哲召集的國政顧問團背書，民意為後盾，民進黨政府初成軍，氣勢如虹，然不旋踵，形勢逆轉直下，蜜月期超乎想像的短。

八掌溪事件，是關鍵的轉折點。在此事件前，唐內閣的主要困擾來自國民黨的不配合，唐隻身組閣，就穩定軍情系統和兩岸關係而言，發揮重大作用，但在國民黨內卻無法取得諒解；雖有陳水扁的信任，卻和民進黨人政治語言難通，民進黨視唐掌握行政資源，但維護舊政權用心遠超過對新政府的配合。八掌溪事件發生，民意對新政府危機處理能力嚴重不滿，唐飛請辭，卻讓副院長游錫堃下台，引爆民進黨對唐飛的疑忌。

迄核四政策續建爭議，唐飛堅持維持國民黨政權時代續建的政策方向，民進黨群起反彈，終至陳水扁決定撤換唐飛，啟用民進黨資深立委張俊雄組閣。至此，宣告「全民政府」失敗，進入「少數政府」階段。如果陳水扁能更謙虛地面對政治現實，處境或未必如此艱鉅，未料陳水扁未循少數政府執行多數政黨政策之途，尋求政治和諧的可能，默許張俊雄在陳水扁選後首會國民黨主席連戰的同時，片面宣告停建核四，引爆民進黨政府就職最大危機，新政府蜜月期同時結束。

自核四停建到大法官釋憲出爐的數月時間，堪稱扁政府的谷底期。一方面在野政黨關閉協商大門，國民黨運用國會多數席次，通過將張俊雄列為不受歡迎人物，在法案與總預算審查上，幾乎是以堅壁清野之姿，全面封鎖行政院；另一方面，選後心結深重的連戰與宋楚瑜竟因此重新攜手，國民黨揚言提出罷免總統案，民進黨內部再為選後未能即時尋求結盟爭議不休。

此刻，陳水扁再度尋求「李系人馬」的奧援，唯李登輝有心，然國民黨對扁欺連的激憤未消，客觀環境及李登輝卸任後影響力趨微，使國民黨本土派人士，心情上蠢動欲與扁合，卻始終未敢採取大規模出走的行動。極零星地以消極方式，減少或迴避參與黨內事務，陳水扁固然得到若干無黨籍人士的暗助，卻無補於改變朝小野大的政治現實。

可以說，就職前期，扁政府在兩岸政策上雖無明確的調整措施，但在重大講話的言詞宣示，猶謹守「中間路線」，獨派對陳水扁路線的質疑卻在核四議題上爆發，壓迫陳水扁向廢核主張靠攏，致使朝野全面宣戰，民進黨政府的民意支持度大幅向下滑落到40%左右，更使陳水扁向基本票源退縮。實際政治操作上，每周在總統府召開府院黨九人決策小組會議，雖不至如國民黨的「以黨領政」，但「全民政府」最後一點點元素，就在形式上也消除了。

民進黨政府初成軍，氣勢如虹，然不旋踵，形勢逆轉直下。迄至陳水扁決定撤換唐飛，啟用民進黨資深立委張俊雄組閣，宣告「全民政府」失敗，進入「少數政府」階段。在實際政治操作上，每周在總統府召開府院黨九人決策小組會議，令「全民政府」最後一點點元素，在形式上也消除了。

### 三 朝野政黨缺乏落實憲政的誠意

民主政治講究制度，遺憾的是，中華民國憲法幾經修繕，卻修成憲法學者眼中破毀殘缺的結果，說是雙首長制，卻有太大的自由詮釋空間，朝大野小傾

向總統制，朝小野大傾向內閣制，陳水扁卻以最新民意不願向內閣制傾斜，修憲條文對解決政治僵局又不具有效機制，遑論朝野政黨心結重重。

回溯97年修憲時，參與協商的民進黨秘書長邱義仁曾經有過一句話，如果總統與國會多數黨不同政黨，行政院長當然要提名多數黨，「白痴才會不提」。不幸而言中，民進黨政府就職一年，始終對國會多數黨非民進黨的政治現實視而不見，不承認政府必須執行多數黨的政策；同樣的，一夕成為反對黨的國民黨，基於國會改選勢必無法維持過半優勢，對於憲政體制中的倒閣設計視而不見，寧可拖爛不願向最新民意挑戰。

整整一年，台灣歡欣迎接的政黨輪替，就這麼陷入無法解套的僵局。這個僵局，因為統獨、族群、意識形態的糾葛，無止境地陷入惡性循環。三一八周年之前，國民黨智庫學者曾經擬議，認為五二〇前提出倒閣案，一方面親民黨提名未定，一方面民進黨初選「賄聲賄影」，有助國民黨在劣勢中維持相對優勢，卻無法得到決策者和國會的認同。

整整一年，台灣歡欣迎接的政黨輪替，陷入無法解套的僵局。這個僵局，因為統獨、族群、意識形態的糾葛，無止境地陷入惡性循環。其實，朝野政黨對當前局勢了然於胸，卻無法突破意識形態框架，尋找積極解決之道。國民黨如此，民進黨亦復如是。即使國會實力微薄的親民黨和新黨，都在政黨競合壓力中齟齬百出。

#### 四 選後政黨合縱連橫能創造新局嗎？

其實，朝野政黨對當前局勢了然於胸，卻無法突破意識形態框架，尋找積極解決之道。國民黨如此，民進黨亦復如是。即使國會實力微薄的親民黨和新黨，都在政黨競合壓力中齟齬百出。

就在五二〇過年前夕，朝野各種鋪排政局沙盤推演競相出籠。親民黨提名登記初截止，國民黨與新黨砲口對內，指責親民黨「挖牆角」；另一方面，國民黨內「李系人馬」選前或選後可能出走的風聲不斷，包括兩位副主席——立法院長王金平與前行政院長蕭萬長——動向最受矚目，連帶使李登輝會不會在政局重組的關鍵時刻扮演一定角色，亦備受揣測。

朝野政黨在競合中，彼此防衛未曾稍減，反映基本的政治現實：總統大選後一年，選民結構和政黨版圖的變化有限。在野的泛國民黨系，包括系出同源的國民黨、親民黨和新黨，依舊搶食60%的選票，至於民進黨、獨派、乃至所謂的「本土派」則依舊在40%的選票中爭勝。

換言之，除開所謂具有黑、金背景或地方派系實力的無黨籍候選人，朝野立委選舉，其實都是和自己人的競爭。以國民黨本土派出走不易為例，1992年國民黨內主流、非主流鬥爭最劇烈時刻，擁李的集思會打着台灣優先的旗號，卻在當年選舉全軍覆沒，對支持本土派的選民而言，民進黨候選人是他們更好的選擇，國民黨本土派立委即便有心與民進黨結盟，選舉現實都逼得他們不得不考量選前易幟的風險。更現實的說，陳水扁即使有能力說服本土財團支持三十席立委，在選舉前後與民進黨共組執政聯盟，民進黨中央都未必接受

這樣的安排，因為標舉本土旗幟的無黨籍當選一席，很可能就是民進黨掉一席。

同樣的，在野政黨雖有結盟形式，卻很難真正達成選舉合作共識，擁有國會多數席次的國民黨，不相信在立委選舉中會再嘗敗績；總統大選擁有僅次於陳水扁三十萬選票的親民黨不相信不能大幅斬獲；甚至趨於式微的新黨，都不相信有朝一日可能跨不過百分之五的政黨門檻。在競合的過程中，更因為國、親、新三黨都有爭搶黃復興票源(或泛軍系和外省族群票)重疊的問題，而國民黨與新黨在這部分票源流失更鉅。此外，不論從選票現實，或者新黨對傳統「忠黨愛國」理念的執着，都使新黨與國民黨的合作基礎相對穩固。更直接的說，新黨固守百分之五政黨門檻的意義，除了保留新黨一絲元氣之外，還有協助國民黨壓縮親民黨成長空間的味道。

在這樣的政黨生態之下，民進黨的保守提名，在野政黨亂局爭搶有限票源，還是不利。這也是為甚麼民進黨儘管提名未過半，卻有相當信心能成為選後國會的一大黨，掌握主導政局的能量。

從策略上分析，民進黨以聯合政府(與國民黨合作)為掩護，以執政聯盟(與無黨籍和國民黨本土派合作)為目標，最為上算。選前釋出聯合政府意圖，牽制國民黨與親民黨合作的動能，吸引本土派向扁政府靠攏，關鍵談判權位則是立法院長，如果執政聯盟組織成功，則立法院長與行政院長可以通吃，若有風險則以立法院長交換行政院長，確保行政權不旁落。因此，鎖定現任立法院長王金平，而非國民黨主席連戰為主要談判對手，這當然也有向「李系人馬」(即本土派)喊話的用意。

至於在野政黨，同樣只能以維持結盟以為抗衡。親民黨主席宋楚瑜在黨內會議下達「護連」指令；國民黨主席連戰則重提落實憲政訴求，強調選後政局，不在政黨權謀式的合縱連橫，而是民進黨政府要不要承認依憲確立雙首長制的問題。換言之，只要在野政黨結盟態勢不變，國民黨未必要與民進黨談聯合政府，相反的，卻能以「最新民意」壓迫民進黨政府釋出行政權：陳水扁當總統，泛國民黨執政。

朝野政黨到底重權謀？還是談制度？如果民主政治的可貴之處在於理性思維，則選後台灣政局猶有期待；然而，揆諸台灣政黨政治有限歷程的經驗，鬥爭心態遠超過理性競爭，卻又不免悲觀。民主果實臻於成熟前必然青澀，政局紛亂，也只能視為民主政治的學費吧！

如果民主政治的可貴之處在於理性思維，則選後台灣政局猶有期待；然而，揆諸台灣政黨政治有限歷程的經驗，鬥爭心態遠超過理性競爭，卻又不免悲觀。民主果實臻於成熟前必然青澀，政局紛亂，也只能視為民主政治的學費吧！