

未曾實現的改革

顏厥安

一 前言

背負着台灣各界改革期望的陳水扁總統，自去年5月20日就職迄今已經一周年了。對於過去的這一年有太多可以評論^①，但是本文將僅針對一個特殊的現象提出討論，亦即頭戴着自由派改革光環就任的陳水扁總統，一年下來竟然交出一張疏遠背離自由派重要主張的成績單。我認為這與阿扁／民進黨的長期發展策略，以及李登輝路線的興起等因素有密切關係。而阿扁的執政，反而為台灣自由派帶來更大的危機。

頭戴着自由派改革光環的陳水扁，自去年5月20日就職迄今已經一周年了，但他竟然交出一張疏遠背離自由派重要主張的成績單。我認為這與阿扁／民進黨的長期發展策略，以及李登輝路線的興起等因素有密切關係。而阿扁的執政，反而為台灣自由派帶來更大的危機。

二 分析範疇

如果要以某種簡化的方式來掌握過去一年台灣的政局變化意義，我認為可以以自由(派)／保守(派)，本土(派)／親華(派)的兩組區分來加以分析觀察。這兩組區分也許簡化了不少問題或複雜性，因此難免有點扭曲，但是捨棄了概念化約，就僅剩混沌的複雜，也就沒有辦法進行任何的認知。

首先當然要說明一下這兩組區分的基本涵義。所謂的自由派，其基本的意含來自於美國的liberals，這一支政治力量或立場的古典主張是傾向於重視民主、人權、社會正義，同情弱者，尤其是勞工，對大資本家甚至資本主義抱持着比較敵對懷疑的態度。他們的「先進」主張，則傾向於結合各種新社會運動的關懷，例如婦女、同性戀、少數族群、環保等，來對抗「主流支配結構」。因此整體而言，可以稱之為「自由左派」。保守派的基本性質也可說來自於美國，其形式制度的基本主張與自由派相同，也肯定民主、法治與人權，但是對於人權的內涵，社會正義以及新社會運動議題，則與自由派有相當不一樣的想法。保守派重視傳統的家庭倫理與道德規範，重視經濟發展更甚於對勞工的保障，對於

新社會運動的要求則多半比較懷疑。特別值得注意的是，在美國保守派通常都強烈反共，因此過去對蘇聯，近來對中國大陸，大致上都抱持着比較敵對的態度。

至於本土派與親華派的區分，初步看來當然隱隱地與獨派以及統派的區分相一致。但是我在這裏之所以不使用統獨區分，主要是因為本土派更接近於過去國民黨曾經主張過的「台灣優先」，也就是包括了並不希望明顯而積極地主張台灣獨立，甚至也並不反對與中國形成某種政治統合，但是卻希望台灣的利益應該要優先加以保障的政治態度。至於親華派則除了包括以中國統一為絕對誠命的統派外，更包括了想藉拉攏中國大陸來鞏固其在島內政治地位的陣營。

有了這兩組區分之後，更重要的是將兩者結合而形成的四組立場（參見下表），我們可以利用這四組範疇對台灣政局做一分析了解：

本土／親華	自由／保守	主要政治力代表	主要社會力代表
本土派	自由派	民進黨部分人士	知識份子、社運團體
	保守派	民進黨；國民黨李登輝力量	具有本土意識之企業；統獨意識不強烈之本省籍民眾
親華派	保守派	國民黨反李登輝力量；新黨；親民黨	親華之知識份子、眷村、榮民；相當數量之原住民、客籍人士
	自由派	無	極少

本土派與親華派的區分，初步看來當然隱隱地與獨派以及統派的區分相一致。但我之所以不使用統獨區分，主要是因為本土派更接近於過去國民黨曾經主張過的「台灣優先」，至於親華派則除了包括以中國統一為絕對誠命的統派外，更包括了想藉拉攏中國大陸來鞏固其在島內政治地位的陣營。

三 民進黨的社會力凝聚策略

我們可以說，民主進步黨在台灣的崛起，是以本土派為基礎，結合了本土自由派與本土保守派的力量而起。關於這一點，也許可以由民進黨的黨綱中「基本綱領——我們的基本主張」裏面的六大基本主張看出^②：

- (1) 建立主權獨立自主的台灣共和國
- (2) 民主自由的法政秩序
- (3) 成長均衡的經濟財政
- (4) 公平開放的福利社會
- (5) 創新進步的教育文化
- (6) 和平獨立的國防外交

這六大主張一方面含括了激進本土派（獨派）的主要主張，另一方面又充分滿足了島內自由派知識份子、學生，以及各主要社會運動的訴求。尤其在第四點「公平開放的社會福利」之下，竟然還包括了即使是西方自由派或社會民主人士都不一定必然要求的產業民主等政策。

當然，任何政黨都不會真心誠意地追求實現其黨綱目標，黨綱往往也僅是一種凝結政治力的宣傳訴求。但是也正是如此，對於民進黨這個由「基層」一路透過選舉建築起來的政黨，其宣傳訴求的重點，也正顯示出該黨的社會力動員策略：以獨派與自由派的聯合陣線，來打擊挑戰統派與保守派的總代表——國民黨政權。此一獨派與自由派的聯合策略，也充分展現在陳水扁競選的白皮書之中^③。

四 李登輝路線的意義

然而民進黨的獨派與自由派的聯合陣線，卻從1990年代中葉之後遭到一個強烈的挑戰：李登輝的國民黨本土化路線（簡稱為李登輝路線）。李登輝路線的兩大支柱是：經濟繁榮與民主本土。其中經濟繁榮成長，其實是國民黨固有的政策基石，甚至可以說是國民黨統治正當性的主要來源。而這種經濟繁榮，當然是以保守派的經濟成長手段為主，亦即相當程度是以犧牲社會正義與環境來換取的繁榮。因此李登輝路線的精髓當然不在於經濟繁榮，而在於透過國會全面改選以及總統直接民選等手段，來實現台灣人民當家做主與建立台灣人民主體性的「本土化」目標。而且其精妙之處更在於，以隱性不直接宣示的方式，逐步醞釀台灣人民對於台灣為一主權獨立國家的「認知」與「認同」。其中1999年7月無預警的「兩國論」宣言，只不過是此一過程的總收割而已。

民進黨的獨派與自由派的聯合陣線，從1990年代中葉之後遭到強烈的挑戰：李登輝的國民黨本土化路線的精髓，在於以隱性不直接宣示的方式，逐步醞釀台灣人民對於台灣為一主權獨立國家的「認知」與「認同」。1999年7月無預警的「兩國論」宣言，只不過是此一過程的總收割而已。

面對李登輝路線的挑戰，民進黨的回應其實是相當富有策略的。這當中又可粗分為兩大階段。第一階段是繼續以反對黨的角色延續推動其自1980年代以來的主要政治主張：國會全面改選、省市長民選、總統直接民選、本土化、建立台灣主體性等。此階段的李登輝被民進黨定位為本省籍的國民黨主席，一位想要呼應時代潮流進行改革的總統，但是由於受到國民黨內親華保守派的掣肘，因此改革的阻力重重，反而必須藉由民進黨在「黨外」的奧援，才有可能進行改革。

第二階段則是李登輝於1996年當選第一屆民選總統，在其政治地位完全鞏固之後，民進黨改採與李登輝「積極合作」的方式，希望能進一步深化推動台灣的第二波改革，其中包括廢省、廢除國民大會等。不過真正關鍵的是，民進黨在此一階段即已充分認知到「李登輝遺產」(Lee's Legacy) (也就是李登輝路線) 終將成為台灣政治正當性的主要來源，因此民進黨勢必要在李登輝執政的最後幾年，透過精密的操作將自己塑造成李登輝遺產的真正繼承人。為此民進黨前主席許信良喊出了要讓民進黨成為台灣的「主流力量」，而陳水扁則積極將自己塑造成「台灣之子」，並在總統大選中提出所謂「新中間路線」。

如果以前面所提出的範疇來看，李登輝可以說成功地塑造出一股本土保守派的政治力量，這支政治力量不但包括了國民黨內的本土派，更實質上成為民進黨主要政治勢力，甚至是更激進的各種獨派力量的「立場認同」^④，李登輝儼然

成為「本土派」的總代表。即使是自詡為自由派的本土知識份子與社運團體，也有相當高的比例認同了李登輝路線。能夠清醒地了解並指出李登輝路線中之保守性格（犧牲社會正義與環境的經濟成長、輕視新社會運動、台灣民粹主義等），與自由派立場的強烈衝突者已然稀少^⑤。

因此在這種社會力凝聚的板塊移動過程中，民進黨要做的主要「轉型」有二：第一，積極醞釀接收李登輝路線，包括其留下的政治勢力。第二，消極隱性地「去激進化」（de-radicalization），其中又包括兩個「保持距離」的重點對象：「激進台獨」與「自由派」。前者其實是最保守的本土派勢力，原本也是民進黨的「精神重鎮」，因此無論如何保持距離，這股政治力終究會在關鍵時刻選擇支持民進黨。

比較值得注意的是民進黨內自由派主張的退卻。自由派，原本就包含有古典自由派與新社會運動兩大環節。前者主張的自由、民主、法治、人權等內涵，對於多數民進黨人而言，到了90年代末期已經大致上都實現了。至於新社會運動的諸多主張，尤其是環保、婦女、勞工、社福、族群等議題，原本就帶有某種「理想主義」的色彩，因此它們並不如解除戒嚴、解除黨禁一般是非實現不可的目標，而僅是必須與其他目標相互衡量的「選項」。而所謂的其他目標，對於民進黨的「政治」菁英來說，當然不是甚麼經濟成長，而就是赤裸裸的「奪取政權」。如果已經奪到了，那就是「維護政權」。

因此民進黨與自由派主張的漸行漸遠之所以具有特殊重要性，正在於民進黨在此顯現了政治行動「為權力而權力」的「領域獨立性」，或者社會學一點說，政治系統的功能自主性。亦即，並非民進黨漸漸放棄了自由派主張，而是政治行動的邏輯使得自由派主張「政策工具化」。民進黨，或其他的政治力量，只要當他們覺得有利於政治權力的獲取或維繫時，就會撿拾起自由派的主張，大大強調一番。但是當不利於其政權或奪權時，民進黨也將「痛苦地」（真的痛苦嗎？）放棄任何既有的「理念」。

民進黨與自由派主張的漸行漸遠，顯現了民進黨政治行動「為權力而權力」的「領域獨立性」。民進黨，或其他的政治力量，只要當他們覺得有利於政治權力的獲取或維繫時，就會撿拾起自由派的主張，大大強調一番。但是當不利於其政權或奪權時，民進黨也將「痛苦地」放棄任何既有的「理念」。

五 陳水扁執政一年的軌迹

運用前述的分析，我們其實可以清楚看到陳水扁就任總統一年以來的主要運作軌迹，而這一軌迹甚至可以追溯到其勝選的最後策略。以下分幾個部分說明。

(1) 勝選最後策略：其實在從1999年到2000年的總統競選過程中，阿扁民調支持基本上都是處於落後的局面（落後給宋楚瑜）。即使宋楚瑜發生了「中興票券」醜聞案，其影響也僅不過縮小了宋對扁的領先差距，阿扁仍然是一個落後者。真正的關鍵在於中央研究院院長李遠哲出面支持阿扁，才使得阿扁獲得了反敗為勝的關鍵選票。而李遠哲挺扁的主要象徵作用，正在於顯現「本土自由派」所欲追求的社會改革，必須以支持陳水扁擔任總統始能實現。這可以說是民進黨

長年營造醞釀的「本土派」+「自由派」力量的總集結。因此，雖然有相當比例的本土保守派在李登輝「支持」連戰的情況下投票給連戰，但是陳水扁仍然以獲得接近40%的選票擊敗了宋楚瑜。

(2) 為執政暖身：從三一八當選到五二〇就職，阿扁運作的主要着力有二：透過以李遠哲為首的國政顧問團，來標榜塑造自由派的社會改革主張即將實現的想像。然而真正的重點卻在於，提名唐飛——一位國民黨籍外省將軍——出任行政院長，這一方面是向北京以及台灣的親華保守派示好，另一方面等於宣示要以「本土保守派」新龍頭的地位，來正式接收李登輝路線。

(3) 放棄自由派主張的「痛苦」抉擇：當然，阿扁就任之初，也許仍想像着他可以以緩進的方式來實現民進黨的自由派承諾，尤其是停止興建第四核能發電廠。畢竟停建核四除了是自由派的主張外，更是民進黨的黨綱與支持群眾的信仰。然而除了短暫的風光外，民進黨國會少數的事實，國際經濟景氣下滑，乃至於政治溝通與運作技巧的拙劣，使得阿扁唯一想要兌現的自由派支票，竟然成為阿扁執政的最長夢魘^⑥。除了核四終究繼續興建外，阿扁政府至少在兩個地方明顯地放棄了自由派的固有立場。一個是在去年9月16日記者會上明確表示「暫緩社會福利的推動」^⑦，另一個則是在勞工兩周工作84小時的爭議中，站在資方的立場對抗勞工(亦即反對八四工時案)。

(4) 重返安逸：經歷了與台獨保持適當距離，以及放棄自由派主張之痛苦抉擇之後，在今年的3月24日，陳水扁在陽明山中山樓對台南鄉親表示，最壞的時刻已經過去，「亂也亂得差不多了，再亂也亂不下去」。配合着4月下旬民進黨對於年底國會大選後成為第一大黨的信心，民進黨頻頻釋放選後組成聯合政府訊息，乃至於阿扁總統民調支持回升到57%^⑧，我們可以看到陳水扁似乎已經慢慢「重返安逸」，重新找回執政的信心。

然而，令人訝異的並不在於這一安逸是以與激進台獨保持「友善」距離，且幾乎完全放棄自由派主張的情況下重返的；而在於面對景氣低迷、失業大軍節節增加、兩岸關係持續谷底等不能說不「嚴峻」的情勢，真不知陳水扁如何可以認定最壞的時刻已過，民進黨又如何可以對成為國會第一大黨「樂觀」呢？

六 結論與展望

阿扁上任一年以來，真正實質的成就乏善可陳，甚至可說一事無成。不過倒是有一個重要的消極成就：讓台灣的本土自由派力量徹底瓦解，自由派希望透過民進黨來實現其社會改革理想的願望，也可說徹底破滅。因此藉由經濟成長與都市中產階級興起而初步萌芽的台灣公民社會與自由派理念，反而在原本與之結合最深的民進黨／阿扁執政之後，遭受了最大破壞。

另一方面，由於自由派力量的迅速衰微，使得自由／保守的區分已然失去意義，大家都成了保守派。因此伴隨着台灣社會運動力量的式微，台灣政治力

阿扁上任一年以來，真正實質的成就乏善可陳，倒是有一個重要的消極成就：讓台灣的本土自由派力量徹底瓦解。藉由經濟成長與都市中產階級興起而初步萌芽的台灣公民社會與自由派理念，在原本與之結合最深的民進黨／阿扁執政之後，遭受了最大破壞。

反而更為清晰地重回「本土」與「親華」的二元對抗。今年年底的立法院改選，勢將成為這兩支力量的對抗角逐。自詡為中庸之道的國民黨，由於領導階層的衰弱，將成為兩方力量亟欲分化撕裂的對象。

展望未來數年的台灣政壇與社會發展，「危機社會」的特性將更為明顯，主要政治力將更專注於「利用」國家生存危機與經濟發展危機的注意焦點來發展自己的力量。這給予了保守派——不論本土或親華——絕佳的壯大機會。值得注意的是，台灣的保守派可不一定會反共。因為危機社會為求自保的保守派，往往帶有投靠強勢者的投機性格。在中國日益富強的今天，這意味着親華的態度會有日益擴大的市場。

至於自由派的社會改革理想，即使沒有被徹底拋棄，也注定繼續成為各種白皮書、綱領、政策宣示網站裏的「虛擬常客」^⑩。政黨輪替一年，政治的更為政治，媒體的更為媒體，社會的則更成為「問題」，而原本交付在阿扁手中的改革，尚未閃亮就已如流星般地隕落。

展望未來數年的台灣政壇與社會發展，「危機社會」的特性將更為明顯，主要政治力將更專注於「利用」國家生存危機與經濟發展危機的注意焦點來發展自己的力量。這給予了保守派——不論本土或親華——絕佳的壯大機會。值得注意的是，台灣的保守派往往帶有投靠強勢者的投機性格。

註釋

- ① 其實筆者可能更關心一年來的憲政與法治發展，但是由於這牽涉到太多具體個案，在小篇幅內不容易對不熟悉台灣的讀者說明清楚。
- ② 關於民進黨的黨綱相關資料，請參考民進黨之網站：<http://www.dpp.org.tw/home.asp> (2001/4/28)。
- ③ 關於陳水扁競選總統時的政策白皮書資料，請參考：<http://www.elearn7.com/abian/webook/> (2001/4/28)。
- ④ 到兩國論提出之後，由民進黨以及獨派人士在媒體上全面為李登輝辯護，就可看出民進黨其實已經幾乎全面「認同」了李登輝路線。
- ⑤ 如果以論述力量最強的本土自由派學者團體「澄社」為例，到了李登輝執政晚期，澄社幾乎已經不太批判李登輝。甚至到了國民黨敗選之後，群眾到中央黨部示威，要求李登輝下台，澄社以及許多本土自由派社運團體，已經選擇了批判群眾，保衛李登輝的立場。
- ⑥ 從2000年5月經濟部奉總統指示召集核四再評估委員會檢討，到2001年2月13日行政院長張俊雄與立法院簽署核四復工協議，前後擾攘將近九個月。
- ⑦ 陳水扁在該次記者會中表示：「所以個人認為，當務之急就是要發展台灣的經濟，經濟的發展是我們的第一要務，否則甚麼都免談，經濟若不好或崩潰了，我們還能享受甚麼社會福利？因此請大家稍微忍耐，原先要做的很多社會福利政策，我們暫緩，我們可以暫緩社會福利的推動，但無法暫緩經濟的發展」。請參考：<http://www.gio.gov.tw/info/2000html/0916.htm>。
- ⑧ 請參考4月29日山水民意調查發布的結果。
- ⑨ 關於台灣的自由派力量到底要如何重新出發，這是一個相當複雜的問題，無法在此短文中討論。