

# 民进党执政失败的根源探析

林 冈、储俊庚\*

2000年陈水扁代表民进党出任台湾地区最高领导人,执政长达8年,不但未能兑现“勤政清廉”的选前承诺,反而变本加厉推行政商勾结的“黑金政治”,结果在官司缠身、众叛亲离的境况下黯然下台。在这期间,台湾经济持续低迷,两岸关系频生危机,就连民进党当局当初颇为自得的美台关系,也因其执意推行“渐进台独”路线,出现了明显的裂痕。民进党人士郭正亮在10年前出版《民进党的转型之痛》一书时,也许没有料到民进党在执政后所遇到的难题和阵痛,远较先前的“转型之痛”为剧,更没想到当年戮力推动政党转型的施明德、许信良等领导人,会因党内斗争的惨烈而被迫出走。<sup>[1]</sup>从政党转型的角度观察,民进党要从使命型政党转化为务实型政党,去除“台独”的意识形态包袱,改变其长于选举、不善执政的体质,确非一件易事。在台湾完成二次政党轮替之后,解析民进党执政失败的内在根源,当有助于推论台湾政党政治的未来走向及其对两岸关系的长远影响。本文分为三个部分。第一部分运用民主转型理论,解析台湾政党轮替的早熟症候,讨论其原因和表现形式。第二部分从制度演进和比较研究的视角,探讨台湾权力体制的内在张力和实际运作中的弊端。第三部分从民进党的治理危机,探究其执政失败的重要根源。结论对台湾政党政治的未来走向作一些推论。

## 一、台湾政党轮替的早熟症候

台湾政党轮替的早熟性与其民主启动过程的漫长形成鲜明的对照。从表面上看来,民进党在1986年成立后,历经14年的大小选战,才获得最高领导人的宝座,在时间上也不算快。如果对比上个世纪80年代开始民主化而在90年代即发生两次政党轮替的南韩,台湾地区的政党轮替还有姗姗来迟的表象。然而,台湾的民主启动,不应该以民进党的成立为唯一标志,原因是台湾在90年代初才对最高层级的“民意机构”进行全面改选,而台湾地区最高领导人直到1996年始由选民直选产生。在这之前,政党竞争的舞台空间受到了很大的限制。以熊彼特为代表的民主理论的主流派学者认为,民主指的是一个国家或地区的政治领导者在定期的、自由的选举活动中通过竞争获得人民的选票。选举竞争已经构成了国际社会判断一个国家或地区是否民主的实际准绳,也就是拉里·戴蒙德所说的,“选举是民主的底线”。<sup>[2]</sup>在讨论第三波民主浪潮时,亨廷顿也认为,“如果用普选的方式产生最高决策者是民主的实质,那么民主化的进程的关键点就是用在自由、公开和公平的选举中产生的政府来取代那些不是通过这种方法产生的政府。”<sup>[3]</sup>根据上述理论,1996年台湾地区变更最高领导人的产生方式,应该被视为台湾完成民主启动过程的关键年。虽然台湾地区的“国民大会”和“立法院”分别在1991年和1992年实行了1947年以来的第一次全面改选,但李登辉却是在1990年由未经改选的“国大”投票产生的。也就是说,1996年之前台湾地区最高行政权力的运作是缺乏民意基础的。从1986年到1996年,台湾历经10年才完成民主启动过程。而从1996年到2008年,台湾即实现了两次政党轮替,基本完成了民主巩固过程。民主启动过程之长,政党轮替之速,为其它国家和地区所罕见。

民进党在台湾基本完成民主启动过程后4年即取得政权,带有很大的偶然性。在2000年的选举中,民进党候选人陈水扁以39.3%的得票率击败国民党候选人连战(23.1%)和由国民党脱党竞选的宋楚瑜

\* 林冈为上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导,上海交通大学台湾研究中心执行主任;储俊庚为上海交通大学国际与公共事务学院政治学理论专业硕士生。

(36.8%),侥幸取胜,使打出“勤政、清廉、爱乡土”口号的民进党从在野党一跃成为执政党。国民党的分裂是台湾在当年出现政党轮替一个最具显性的直接原因,而国民党的“黑金”政治痼疾和李登辉的个人专权,则是导致连、宋分裂和社会人心思变的根本原因。李登辉为了维持其退位后的影响力,先是刻意阻扰“连宋配”,继而抛出宋楚瑜贪腐的“兴票案”,在打击宋楚瑜的同时,也凸显了国民党“黑金政治”和党内缺乏民主机制的软肋。然而,民间社会“换党做做看”的心态和民进党所拥有的执政资源和执政能力之间却存在巨大的落差。事实上,民进党当时也没料到这么快就能取得执政权,更没有做好执政的准备。

台湾第一次政党轮替的早熟性,首先表现仓促上台的民进党缺乏执政实力、人才和经验。根据民进党前主席许信良所谓“地方包围中央”的谋略,民进党在1994年开始与国民党平分台北、高雄两个“院辖市”的执政权,在1997年底取得了大部分县市的执政权,似乎具备了地方执政的实力。但民进党在县市议员和乡镇长中所占席位,远远落后于国民党。在“立法院”内,民进党仅拥有225个席位中的67席,不到三分之一,无法与连、宋所代表的泛蓝势力相抗衡。由于缺乏执政实力和人才,陈水扁在就任之初,建立起所谓“全民政政府”,任命国民党籍的唐飞为“行政院长”,国民党籍的伍世文为“国防部长”,无党籍的田弘茂、蔡英文为“外交部长”和“陆委会主委”,同时由民进党“正义连线”的游锡堃、“新潮流”系的邱义仁分别出任“行政院副院长”、“国安会副秘书长”职务,以获取执政经验,并掌控实权。这一“准联合政府”不是政党协商的产物,而是已经卸任国民党主席的李登辉与陈水扁私下谋划的结果,其立意本是获取岛内不同党派的最大支持,但存在无可克服的先天弱点。其一,唐飞面临两难困境:如果他与国民党籍“立法委员”采取同一立场,将为民进党所不容;如果他秉承民进党的意图行事,又无法得到“立法院”多数派的支持。其二,陈水扁作为“正义连线”的龙头,在获取执政权后,无法摆脱民进党派系共治的政治传统,他所任命的唐飞“内阁”饱受时任民进党秘书长的“新潮流系”大老吴乃仁的批评,陈水扁和“美丽岛系”吕秀莲之间的不协调,从执政之初就已暴露无遗。<sup>[4]</sup>“唐飞内阁”的这些弱点,在停建“核四”问题上得以全面暴露。<sup>[5]</sup>在“立法院”多数党派的反对下,一度为陈水扁赢得79%民意支持度的“唐飞内阁”上台不到半年,就被迫下台,以“福利国连线”的张俊雄为“行政院长”的“少数政府”正式登场。其后,陈水扁又四次更换“行政院长”,民进党在执政期间,也出现过六个党主席的频繁交替局面。<sup>[6]</sup>其中既有出于对败选负责的考虑,也反映了民进党派系共治、轮流坐庄的特点。

其次,台湾第一次政党轮替的早熟性表现在由执政党沦为反对党的国民党,无法有效地制衡民进党的逆势操作行为。国民党的下台,主要是因为宋楚瑜的脱党竞选,分散了其传统支持者的票源,带有很大的偶然性。而连、宋分裂,在很大程度上又是因为李登辉从中作梗,并不意味着国民党的支持者真正一分为二。但是,宋楚瑜未能在李登辉出走后重返国民党,由其筹组的亲民党也未能在“核四”问题诱发的“倒扁”运动中与国民党采取统一步伐,充分暴露了在野的“泛蓝”势力缺乏合纵联盟的能力。事实上,从2000年到2005年夏天,亲民党在政策和路线导向上,不止一次地寻求将自己定位于国民党和民进党之间,在台湾的政治光谱上占据有利方位。回头看来,民进党2000年在“立法院”所占席位,不到三分之一。如果在野势力能够团结一致,获得三分之二的多数,可以成功罢免陈水扁;即使达不到这一目标,在野势力也可以通过“倒阁”,对扁政府施加压力。但“泛蓝”势力却惮于陈水扁可能采取解散“立法院”的反措施而投鼠忌器,其抗争停留于杯葛民进党当局的“立法”提案,包括民生法案在内。其结果是“立法院”成为党派斗争的竞技场,议事乱象层出不穷。与此同时,对民进党政权与岛内黑金势力的迅速结缘,反对党却缺乏有效的制约。在2006年红衫军倒扁活动中,在野党派也未能采取一致行动,失去迫使陈水扁下台的有利机会。

政党轮替早熟型特征实质上反映的是台湾政治精英未能同心协力处理社会所面临的问题,对于刚完成民主启动过程的台湾来说,民主的成就不仅依赖于既定的规则和程序,而且取决于政治精英如何运用这些规则和程序的实际操作过程。台湾第一次政党轮替后,选民的投票率持续下降。以“立法委员”选举为例,1992年投票率是72%,2001年下降为66%,2008年则遽降至58.5%,后7年下降幅度明显超过前9年。台湾学者朱云汉也发现,台湾民众对民主制度的热情在衰退,“民众对民主制的失望则是由于在民主制的治理下,社会管理水平却似乎出现了下降。”<sup>[7]</sup>这既反映了民进党执政能力的不足,也跟台湾权力体制有很大关系。

## 二、台湾权力体制的内在弊病

台湾权力体制属于权责不明的所谓“半总统制”。这一独特的权力体制,是1997年为权倾一时的李登辉量身定制的。在2000年前,国民党同时掌控“立法院”和“总统”职位,在一定程度上掩盖了这一体制上的弱点。2000年第一次政党轮替后,由于这两个权力系统分属不同政党掌控,双方分庭抗礼,互不相让,制度弊病暴露无遗,构成了民进党执政失败的体制性原因。这一体制性问题并未随着台湾的两次政党轮替而得到解决,只是由于国民党重新夺回对“行政权”和“立法权”的全面掌控,而得到暂时缓解。

台湾现行的“半总统制”是对原有“宪法”规定的“双首长制”的扬弃。1997年台湾所进行的第四次“修宪”,取消了“立法院”对“总统”所提名的“阁揆”的同意权和“行政院长”对“总统”颁布法律、发布行政命令的副署权,大大增加了“总统”权力。“总统”可以随意任命“行政院长”,不受“立法院”的制约。“行政院长”的权力来源于“总统”的任命,而非“立法院”,实际上成为“总统”的幕僚长,“行政院”的大部分“部会首长”也是由“总统”任命的。<sup>[8]</sup>虽然“行政院长”及“部会首长”必须接受“立法委员”的质询,“立法院”只要过半数同意,即可对“行政院长”提出不信任案,行使“倒阁权”,但“行政院长”也可以在提出辞职的同时,呈请“总统”解散“立法院”。这一“恐怖平衡”的设计,使“立法院”勇于质询,慎于“倒阁”,唯恐危及自身。而“总统”则将“行政院长”视为其代理人,与“立法院”打交道,缓解“总统”与“民意机构”间的直接冲突。其结果是“总统”有权无责,“行政院长”有责无权,“立法院”对“总统”有意见,只能找“行政院长”发难。<sup>[9]</sup>

这一权力体制是台湾在民主化过程中透过各方政治博弈形成的,因此充满了内在张力。“规则制定过程中的不确定性有利于建立有效或自由的制度”。<sup>[10]</sup>这种不确定性将增加制定规则各方妥协的可能性,同时,相对平衡的权力分配又能够促进这种不确定性。反观台湾在1997年的“修宪”,却是在权力分配强弱泾渭分明的前提下进行的,因而缺少这种不确定。“修宪”的结果是一旦国民党和民进党势均力敌而分别掌控不同权力系统时,双方将因为缺乏妥协精神的制度安排而发生激烈冲突。由于权力体制定位的不合理,在民进党执政期间,拥有“立法院”多数席位的“泛蓝”势力,只能诉诸质询、杯葛议案、制造新闻等手段,使“立法院”成为朝野抗争的战场。民进党以执政党自居,“泛蓝”则认为民进党在“立法院”既然是少数,就没有独揽大权的资格。陈水扁在2000年选举中得票率不到40%,在2004年选举中因枪击案而勉强过半,几乎成为其施政的阿喀琉斯之踵,而在两次最高领导人选举中失利的“泛蓝”势力,也因为现有体制所限,无法凭借其在“立法院”的优势主导政局。多数现任“立委”不愿冒着落选的风险动用“倒阁权”。这就是为什么国民党始终拒绝发动“倒阁”,而只采用杯葛法案和预算案的方法,来挑战行政部门。正如一位台湾学者在2001年所指出的,“如果国民党早知道会在总统大选输掉政权,就不会在97年修宪时坚持拿掉立法院对行政院长任命案的同意权;如果民进党早知道会当选总统,就不会在修宪时主张总统只有被动解散国会权;如果立法院拥有同意权或总统可以主动解散立法院,过去一年的纷争就不会发生了。”<sup>[11]</sup>权力体制的不合理设计,有违责任政治、分权制衡等民主政治的基本要求,加大了执政者和反对者之间进行零和博弈的可能性。

从比较的视野看来,世界上实行内阁制的国家,由议会多数党组阁,不存在立法和行政系统分属不同政党的情况,而是以权力聚合实现多数统治和责任政治。实行总统制的国家,当总统和议会多数党不属于同一政党时,有可能出现行政权和立法权的对立,出现分裂政府;但由于总统必须直接跟国会打交道,一旦总统不能控制议会,其权力将受到较大的限制。实行半总统制的国家,可以区分为总理——总统制和总统——议会制。在总理——总统制下,总理只对议会负责;而在总统——议会制下,总理同时对国会和总统负责。<sup>[12]</sup>总理——总统制也可称为国会主导的半总统制。在这一制度下,一旦出现总统和议会由不同政党掌控,行政权的重心将由总统转向对议会负责的总理,以落实政党政治的精神,如法国历史上多次出现的“左右共治”(1986-1988;1993-1995;1997-2002)。<sup>[13]</sup>总统——议会制则属于总统主导的半总统制。在这一体制下,如果出现不同政党分别控制总统职位和议会多数席位,则易出现总统视国会的多数意见于不顾,导致双方恶性对抗,严重影响到行政绩效。<sup>[14]</sup>台湾地区所实行的所谓“半总统制”,类似于“总统——议会制”,在体制上的弊

病最多。在 2000 年政党轮替后,民进党当局置“立法院”多数党的声音于不顾,一意孤行地推行其“少数政府”的政策,其结果是“立法院”乱象横生,暴力相向的事件频频发生。2004 年 8 月,台湾“立法院”通过包括“立委”减半等条款的“宪法”修正案,但并未着手解决权力体制的弊病。

### 三、民进党的统治危机

民进党执政 8 年,发生过三种形式的统治危机。第一是民进党“拼经济”的能力问题。台湾经济在民进党执政期间,持续低迷,跟全球特别是美国的经济形势固然有很大关系,但民进党强行停建“核四”,却提前引爆了这一危机,导致“全民政府”虚像的破灭和台湾股票市场在 2000 年狂跌 35%,以后又一路下滑,民生问题构成民进党的致命伤。根据 2007 年 5 月 28 日台湾师范大学与“中时电子报”合作进行的一项民意调查,对“台湾第一次的政党轮替经验”,有 67.7%的受访者感到“不满意”,觉得“满意”的只占 32.3%。其中“不满意”群中,最不满意的是“拼经济”,占 60.8%;其次为“拼治安”,占 13.0%。第二是民进党未能履行其在当选之初提出的稳定两岸关系的承诺,在 2002 年抛出“一边一国”论后,又在 2003-2004 年不顾中国大陆和美国的反对,逆势推动“公投”、“制宪”,造成两岸关系危机和美台关系的紧张。2007-2008 年民进党推动“入联公投”,使两岸关系再次进入“高危期”,而美国反对“入联公投”的多次官方表态,也意味着美台关系已跌入谷底。吊诡的是,民进党在其执政的最初两年,曾一度想走“中间路线”,陈水扁也抛出过“未来一中”、“统合论”等试探性气球,而由国民党出走的李登辉及台联,当时反而是激进“台独”路线的代言人;但随着选战的临近,民进党又将“台独牌”、“主权牌”视若至宝,跳到台湾政治光谱的边缘。第三是从 2005 年开始,民进党的弊案连连,包括高雄捷运弊案、太平洋 SOGO 公司礼券案、“国务机要费”案、“台开”案、“隧震”案、巴布亚新几内亚“建交”丑闻等等。在这些弊案的冲击下,陈水扁的亲信陈哲男、马永成、颜锦昌、柯承亨、黄志芳、邱义仁等先后纷纷下台,民进党前主席施明德于 2006 年 9 月领导反贪倒扁红衫军,对陈水扁当局提出了严峻的挑战。

陈水扁执政后期,民进党所面临的两难选择是:修正政策往中间路线移动,还是更坚决靠拢“台独基本教义”势力?从历史经验看来,1991 年民进党在“国大代表”选举中因大肆鼓吹“台独”而失败,次年该党在“立委”选举中即淡化“台独”诉求,开始了建党后的第一次政党转型。1996 年以彭明敏为代表的“基本教义派”,击败主张“大胆西进”的许信良,代表民进党参选“总统”,但面对李登辉中间路线的强势推挤,只获得 21.12% 的选票,进而诱发了民进党的第二次转型。时任民进党主席的许信良在 1998 年就提出,“台独党纲”已经成为民进党的历史性文献,台湾只要能维持现状,就是最大的赢家。陈水扁在 1998 年台北市长选战败北后,也曾调整策略,以“两个华人国家”的提法,取代“一中一台”,民进党也于 1999 年 5 月通过《台湾前途决议文》,接受“中华民国”称号,变相地冻结了“台独党纲”,为未来执政铺路。这三次转型都曾一度为民进党开拓新的票源。但在 2005 年县、市长选举失败后,民进党却未能再次转型,反而变本加厉地推行“急独”路线,置贪腐和民生议题于不顾,堵死了未来继续执政之路。在 2008 年的“总统”选举中,民进党在只有两组候选人的情况下的得票率,也只比 2000 年多了两个百分点。陈水扁在 2000 年面对连战、宋楚瑜的分进合击,仅获得 39.3% 的选票。虽然以相对多数当选,但所得选票并不高。如果当年连、宋联手,或陈、宋进行一对一的第二轮投票,陈水扁未必当选,但得票率还可能高些。由此推论,民进党执政后,并没有开拓多少新的票源,其根源之一就是其未能继续推动政党转型,走中间路线。由于民进党治理无方、贪腐有术,台湾大多数选民在 2008 年两场选举中,都对其投了反对票,使民进党饱受执政之痛,国民党则大获全胜。

### 四、结 论

综上所述,民进党执政失败的客观原因有二:一是台湾政党轮替的早熟性,二是台湾权力体制定位不清和民进党派系共治的影响。陈水扁在 2000 年当选台湾地区最高领导人,主要是缘于连、宋分裂和台湾社会对国民党贪污政治的不满,带有一定的偶然性。严格说来,台湾在 1996 年才完成民主启动过程,在 4 年后就

出现了第一次政党轮替,可以说带有明显的早熟症候,不管是民进党还是国民党,都没有做好角色换位的思想准备。台湾所实行的“总统—议会”式的“半总统制”,是在政党轮替前为处于政治优势地位的国民党和政治强人李登辉量身定制的。“总统”有权无责,不受“立法院”的制约。但一旦“行政”和“立法”系统由不同政党掌控,或执政党缺乏强有力的领袖人物,这一权力体制就会出现严重的功能失调。观察民进党在位8年期间由“全民政府”到“少数政府”的执政乱象,缺乏政治妥协精神的体制设计是重要的客观原因,而民进党派系共治特点,也制约着民进党的有效执政。民进党执政失败的主观原因有三:一是意识形态的历史包袱和选举优先的考虑,严重影响到民进党对公共议题的关注;二是执政实力、人才和经验缺乏,理政无方;三是以扁家族为轴心的贪腐政治的扩散。其中,意识形态包袱和选举优先考虑,是导致民进党理政无方、贪腐有术的根源。具有讽刺意味的是,当年民进党以“绿色执政,品质保证”为竞选口号,最后却在弊案连连的打击下,陷入内外交困的境地,可以说是“成也萧何败也萧何”。

马英九领导下的国民党夺回对“行政”、“立法”两大系统的全面主控权后,顺理成章地建立起一个追求责任政治的“多数政府”,同时注意吸收一些国民党以外的执政人才,借重他们的经验,并以此拓展票源,扩大执政基础。与民进党不同,国民党不管是在拼经济,还是在发展两岸关系或处理台湾对外交往问题方面,都显得人才济济,经验丰富。更重要的是,国民党控制了“立法院”的四分之三席位,可以保证政令畅通,提高施政绩效。但值得注意的是,原有体制未能对政治妥协、权力分享和责任政治进行制度性安排的缺失,只是因为国民党的选票优势和马英九的个人魅力得到缓解,仍然是未来的一个隐忧。如果未来国民党内以马英九为代表的行政团队、以吴伯雄为代表的党务系统和以王金平为代表的“立法”系统,未能和衷共济,就会激活这一制度上的病源。而国民党在野8年的经历,是否真正有助于其化除以往“黑金政治”的痼疾,也是值得观察的指标。但一般说来,国民党的执政前景,比起8年前的民进党还是要乐观一些,这也许可以部分地归因于民进党执政失败的警示作用。

注释:

- [1] 郭正亮:《民进党的转型之痛》,台湾天下远见出版股份有限公司1998年版。
- [2] Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, No.3, July 1996, pp. 20-27.
- [3] 塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,上海三联书店1998年版,第7页。
- [4] 例如陈水扁在2000年6月20日的记者会中就表示,吕秀莲未能善尽职守,而吕也表示她在2004年不会再次竞选。《中国时报》2000年6月20日。
- [5] Willen van Kemenade, "Taiwan: Domestic Gridlock, Cross-Strait Deadlock," *The Washington Quarterly*, Autumn 2001, p.59.
- [6] 后四位“行政院长”分别是游锡堃、谢长廷、苏贞昌和张俊雄。先后出任党主席的是谢长廷、陈水扁、苏贞昌、游锡堃和谢长廷。
- [7] 朱云汉:《挣扎中的台湾民主》,中国选举与治理网, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=111670>。
- [8] Su Chi, "Domestic Determinants of Taiwan's Mainland Policy," paper presented at the Peace Across the Taiwan Strait Conference, sponsored by the Asian Studies Center, Oxford University, UK, May 23-25, 2002.
- [9] 1997年修宪后,“总统”依例每年需向“国民大会”报告一次,接受“国大代表”质询。但就连这一形式在2000年4月“国大”冻结后,也已不存在。此后,“国大”只在2005年5月集会一次,由临时选举产生的“国大代表”复决“立法院”的“修宪案”,其内容包括此后的“修宪案”由公民投票复决,“国大”不再有任何职能。
- [10] Geoffrey Brennan and James Buchanan, *The Reason of Rules* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p.30.
- [11] 林继文:《政党轮替改变了甚么?》,香港,《二十一世纪》第65期,2001年6月。
- [12] Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- [13] 陈宏铭、梁元栋:《半总统制的形成和演化》,《台湾民主季刊》第4卷第4期,2007年12月,第61页。
- [14] Robert Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2, December 2007, p.71.

(责任编辑 党朝胜)