

# 剖析新政府的困境

陳茂雄 / 中山大學電機工程學系教授、新世紀智庫論壇編輯顧問

執政將近一年的新政府，讓人覺得政策搖擺不定，陳總統的民意支持度也大不如前。以客觀的立場來看，新政府的確想把事情做好，政務官的能力也不差，可是施政成績單遠比新政府該得的成績低，連執政黨立委張俊宏於3月23日的質詢都批判執政失敗。很顯然的，新政府是遇到了困境，而且有不少難題是無解。

台灣政壇的意識形態過於嚴重，政治人物不講是非，而其支持者也跟著政治人物走，在野黨及其支持者無論新政府怎麼做，他們永遠反對到底。民主國家的在野黨為反對而反對本來無可厚非，但不能危及國家社會的利益，否則會被選民唾棄。可是台灣的選民並不關心公共政策，更不會以是非來約束政治人物的行為，多數選民以意識形態以及利益結合來決定對政治人物的支持。例如宋楚瑜的興票案，宋楚瑜的支持者認定他完全清白，而反對者則認定台灣的腐化政客無人出其右。十幾億的金錢，從其來源以及去處就可判定是非，然而台灣人對這件事的認知竟然出現兩極化，不談是非。台灣有太多的選民不談是非，就算在野黨癱瘓整個政壇，也一樣受到支持者的擁護，所以在野黨可以很放心去癱瘓政壇。先進民主國家在選舉期間雖然競爭相當劇烈，可是選完了一切都進入正常化，而台灣一年三百六十五天，

天天都在打選戰，執政黨要維護政治版圖，在野黨要拖垮執政黨，受害的是整個國家社會，可是選民並不關心這些，所以新政府第一個困境是選民不關心公共政策，造成在野勢力很放心的拖垮政府，最嚴重的是執政黨在國會居弱勢，常受制於國會。

內閣制國家，人民選出國會議員，再由國會組織內閣，內閣閣員具有國會議員的身份，國會多數黨就是執政黨，內閣是國會那個「大圈圈」中的「小圈圈」，國家的權力中心在於國會，不會形成立法單位與行政單位之間的雙頭馬車，政局容易穩定。總統制國家，人民分別選出執掌立法權的國會議員以及掌握行政權的總統，行政權與立法權分立，但總統擁有否決權來否決國會所訂定窒礙難行的法律或政策，所以國家的權力中心在於總統，即使總統所屬的政黨在國會不屬多數黨，國家也照樣會安定。總統制國家以及內閣制國家都容易安定，可是中華民國不是總統制的國家，也不是內閣制的國家。1936年5月5日公布的五五憲草，代表人民行使政權的國代分別選出掌握立法權的國會議員（包含立法委員以及監察委員）和執掌行政權的總統，所以屬總統制，因為政壇人士擔心產生獨裁總統，所以在政治協商會議中，增加行政院長權力（同時減少總統權

力)，形成雙首長制，不過中華民國的雙首長制與法國的第五共和雙首長制不同，法國原來是內閣制，因為其體制的架構特殊，形成強勢國會，弱勢內閣，造成不穩定的政局，第三共和內閣的平均壽命只有九個多月，所以在第五共和加強總統的權力（原來總統是虛位元首），以平衡國會的強勢，因而形成雙首長制，但它還是保留內閣制的立憲精神，而中華民國的雙首長制乃源自總統制，所以帶有總統制的精神，例如中華民國憲法第五十七條的覆議權就像總統制的否決權，可否決立法院窒礙難行的決議。可是在修憲時，將否決權的精神完全破壞，原來的條文有「覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院長應即接受或辭職」（中華民國憲法第五十七條第一項第二、三款），也就是說總統所屬的政黨其立法委員只要超過三分之一席次，就可否決立法院的決議。中華民國憲法修正條文第三條第二項第二款將立法院對抗覆議的門檻降低為全體委員的二分之一，失去否決權的精神。很顯然的，現行中華民國的體制，國家權力中心不偏向國會，也不偏向總統府，當總統所屬的政黨與國會多數黨同屬一個政黨時，政局還可安定，否則必呈亂象，即使年底國會改選之後也未必能夠改善，因為民進黨的立委席次不可能超過二分之一。不正常的政府體制加上在野黨為反對而反對，造成新政府難以克服的困境。

長期來政府對產業界過度保護，企業家靠政府的保護就可賺錢，所以不願意花錢在「研發」方面，相對的美、日以及其他先進國家的產業界，花相當多的資金在研發上面，他們依賴「專利」來提升競爭力，幾十年下來，台灣的產業科技嚴重落

後先進國家，因為產業沒有升級，一直停留在勞力密集階段，然而人民的生活水準卻快速提升，產業界不能再享受廉價勞工，其競爭力可說是雪上加霜，造成本土性的經濟不景氣，新政府一上台，就遇到國際性以及本土性的經濟不景氣，使人民對政府失去信心。在野黨利用經濟不景氣的機會來追擊執政黨，由於行政與立法的對立，形成政壇亂象，更使民眾恐慌，股市大跌，人民消費能力降低，造成消費性的經濟也跟著蕭條，經濟的不景氣更造成新政府的困境。另外，為因應經濟的不景氣，執政黨的措施是順應資本家的要求，大量開放對中國的投資，提高對岸產業的競爭能力，回頭再擊垮台灣的產業，所以開放對中國投資，不只使台灣的失業率提高，還在市場競爭方面幫台灣樹立強敵。

陳總統的當選是一項意外，依民進黨的實力，最快也要在2004年才有機會問鼎總統寶座，但宋楚瑜在國民黨內部的窩裡反卻使民進黨提早執政，然而它也帶給民進黨一大堆困擾。資本主義國家執政黨往往獲得資本家以及中產階級的支持，而在野黨的政治版圖只限在環保、生態保育、勞工等領域，在民進黨執政前，因為實力還差一段距離，所以沒有執政的準備，一直扮演標準的在野黨。總統大選意外的當選，使民進黨措手不及，對原來的政策出現曖昧的態度，與支持者之間的關係出現了矛盾，例如核四該不該興建，執政黨本身就出現搖擺不定的政策。

陳總統與李前總統出身不同，因而個性有很大的差異，李前總統是學術界以及官僚體系出身，往往有自己的主見，未必樣樣都依民意，陳總統正好相反，他靠選舉出身，他的所有都是選民所賜，所以追求

民意就是他的特點，地方政府首長還可以依賴民意調查來瞭解民意，並依民意施政，可是一個國家的元首不可能依賴民意調查來掌控民意，更不可能依民意調查來施政。追求民意是陳水扁的習性，在沒有途徑找到民意的情況下，他將反對聲音當作民意，只是發出反對聲音的在野黨並非為是非而抨擊，他們的目標是如何讓執政黨做不下去。所以無論執政黨怎麼做，他們都會找新的理由來反對，在野黨是多方面的追擊，執政黨遇到壓力就閃避，形成無頭蒼蠅的施政模式，到處亂飛亂竄。

無論新政府政務官的能力再強，操守再好，都難以發揮，因為事務官是舊政府留

下來的，他們不會因為政黨輪替而有所改變，甚至於因為與舊政府形成利益共同體，所以配合在野黨整執政黨，這些都是執政黨的困境。很顯然的，新政府不可能有多好的表現，若對它有太大的期待，肯定要失望。

今日民進黨所遇到的困境，將來其他政黨執政時也照樣要面對，除非選民的水準能夠提升，對政治人物施壓，使政治人物不要為了政治利益而摧毀台灣政局。另外，將台灣的體制改為總統制或內閣制也是穩定台灣政局的良方，尤其是總統制是台灣人最能接受的體制。