新政府的挑戰與前景：民進黨執政週年的省思

■林佳龍／中正大學政治學系助理教授

陳水扁總統領導的新政府是在內外環境不良的情況下誕生，所面臨的的挑戰也格外地嚴厲。在不良的憲政體制、不足的立院權力基礎、不利的國際經濟情勢、加上中國的百般干擾下，新政府實不易在短期內有所作為。台灣的問題不可能因為政黨輪替就在一夕之間全盤獲得解決，我們不妨再給新政府一點時間與耐心，期待新政府能夠從經驗中記取教訓，加強黨政府院的溝通、協調與整合，新政府有責任與義務儘速擺脫現存之困境，帶領國人勇敢面臨未來嚴酷的挑戰。

壹、兩千年總統大選的衝擊

兩千年的總統大選，可以說是台灣在政治上的一場大地震。這場地震的衝擊既深且廣，其影響至今還餘波蕩漾。在這場世紀的總統大選中，因為執政黨的分裂，加上人心思變，終使獨派的民進黨候選人陳水扁以四成選票當選中華民國第十任總統。這是台灣在國民黨執政超過半世紀以來第一次發生的政黨輪替。因為選舉的結果出乎一般人預料，很多人在心情上並未有充分的準備。感到驚喜振奮者有之，感到悲傷擔憂者也不少。但是無論願意不願意、高興不高興，台灣都已經進入了一個新的時代，一個充滿不確定性的時代。

就像很少人能在大選前預測到陳水扁會當選總統，也很少人能在當時就預測到陳總統執政一年後的政經局勢會像今天一樣。確實，兩次的經驗提醒我們，預測政治，尤其是台灣政治，是非常危險的。雖然如此，但不幸的是，作為一個關懷政治的人，我們卻不得不常要對未來的政局發展做出臆測。就像是做生意和談戀愛的人一樣，預測未來總是充滿危險，但卻又不可避免！

貳、政黨輪替的期待與落差

在進入探討台灣所面臨的挑戰與前景之前，讓我們透過山水公司的民調資料來檢視一下一般民眾怎麼看待陳總統和民進黨的執政經驗。先看陳總統的施政滿意度。在就任總統之初，陳總統的施政滿意度曾高達七成；受到八掌溪事件的衝擊，滿意度下降到五成五；在核四風暴之後，滿意

度更下降到只有四成左右，不滿意度一度甚至高過滿意度；稍後，隨著罷免案的瓦解，滿意度逐漸回升到五成五左右，不滿意度則下降到三、四成之間。進一步分析不同背景民眾對陳總統的評價，似乎有兩極化的現象，這是比較值得憂慮的發展。換句話說，民眾因為所屬的政治社會屬性不同，會對陳總統有截然相反的評價。例如，外省人、北部都市中產階級、統派人士和親民黨認同者，傾向嚴厲批判陳總統的表現；反之，閩南人、南部民眾、獨派人士和民進黨認同者，則基本上仍肯定陳總統的表現。這種兩極化的現象，也可以從CALL-IN節目中清楚看到。

值得注意的是，民眾對新政府的評價還因議題性質而有差異。基本上，在民眾的認知中，感到比較滿意的是新政府在反黑金和司法、人權及重視民意方面的表現（65%：15%），其次是外交、兩岸、和國防軍事方面的努力（45%：35%），最不滿意的則是和經濟和就業有關的議題（15%：65%）。當被問到導致經濟情況不好的最主要原因是什麼時？有接近兩成九受訪者認為是國際經濟不景氣，有兩成七怪罪政府政策不當，有一成五責備是在野黨在干擾。顯示民眾多能理解導致台灣經濟不振的原因是多重而複雜的。

雖然經濟景氣低迷，政局也多紛擾，但是仍有五成六的民眾對台灣未來的發展有信心，而沒信心的有三成七。至於對新政府未來表現的評估，有四成八的民眾認為會更好，有兩成三認為會更差。整體來看，雖然新政府的表現不盡理想，多數民眾仍願對新政府和台灣的未來寄予期許。就此而言，陳總統和民進黨應該有所警惕，全力掌握尚可運用的民氣，致力推動內政改革和財經興革事項。畢竟無論是責怪或辯護，如果不能找出今日台灣面臨困境的真正原因，並無助於問題的解決。

參、尋找政經困境的癥結

台灣今天所面臨的處境，可以用一句話來形容，那就是「舊體制已經瓦解，但新體制仍有待確立」。更精確的說，去年總統大選導致的政黨輪替，使國民黨執政五十年所建構起來的綿密政經利益體制在一夕之間瓦解，但是新政府卻還來不及建立新的政經運作體制，於是各種矛盾皆迅速浮上台面，使倉促組成的執政團隊窮於應付，遑論大有作為。這似乎是轉型期很難避免的陣痛。但問題是這種轉型期的陣痛要持續多久？新政經體制和機制要多久才能建立？新政府還有多少個週年？

從政治層面看，台灣今天的處境可以用「分裂政府」和「破碎國會」來形容。所謂分裂政府，指的是總統和國會由不同政黨控制，相互爭權諉過，導致政府運作的僵局。所謂「破碎國會」，指的是政黨之間難以整合協調，其結果是派系和個人利害凌駕一切。因為台灣實施的是一種變異的雙首長制，同時存在著一個擁有相當實權的直選總統，以及一個必須向國會負責的行政院長，在遇到分裂政府和破碎國會時，這種體制在運作上更是困難重重，危機不斷。事實上，兩千年總統大選所導致的政黨輪替，可以說是一個不完整的政黨輪替，因為民進黨雖然掌握了總統，但是國民黨仍控制著國會的絕對多數席次，在這種情況下，行政院長和內閣必須同時向兩個敵對的政治勢力負責，自然很難推展政務。在過去國民黨統治時代，因為一黨獨大，以黨領政，加上強人統治，使台灣

憲政體制的結構性問題被掩蓋了。一旦發生了不完全的政黨輪替，許多體制設計的缺點便一一暴露出來。例如，總統和行政院長的關係，行政部門和立法部門的關係，黨中央和國會黨團及政府的關係，都缺乏明確的界定，運作起來自然衝突不斷。這些問題，恐怕任何一個人或政黨來執政，都很難解決。

從經濟層面看，在政黨輪替之後，先前以國民黨黨產和黨營事業為軸心的黨政商體制開始瓦解，但促進經濟發展的新政經秩序卻未及建立。過去在國民黨長期統治之下，社會上所有重要的經濟勢力幾乎都被整合到交錯的黨政商關係網內，透過人脈和金脈的連結，以及權力和資訊的運作，形成了一個龐大的黨政商利益集團在主導台灣的經濟發展和分配，但兩千年的大選結果卻瓦解了上述的機制。例如，除了政府的財經部門和國營事業之外（事實上這些單位也受制於國會和官僚的牽制），其它單位像是三大工商團體、國民黨黨營事業、國民黨重點扶植或合資的民間中大型企業、和國營事業合資的民間大型企業，皆由主導經濟發展的權力核心和機制中被解構出去了。影響所及，許多習慣於原先黨政商運作機制的經濟勢力一時之間似乎手足無措，而許多原先被此一黨政商運作機制壓抑未爆的問題，諸如股市、銀行和房地產等泡沫經濟，產業和資金外移，投資的停滯，以及隱藏性失業日趨嚴重，皆一一浮現，甚至相互影響，加上遇到國際經濟不景氣，以及大陸經濟的磁吸效應，問題乃一發難以收拾。

更讓人擔心的是，不完全政黨輪替所導致脫序的政治結構和經濟秩序，使兩岸問題從次要矛盾變成主要矛盾，使敵我矛盾變成內部矛盾，更為台灣的發展添加了不安的因子。影響所及，一些人似乎犯了病急亂投醫的毛病，輕率地認為只要擁抱中國大陸，例如接受一個中國原則和九二共識或開放三通和解除戒急用忍，台灣的問題就能立刻解決。如果我們不能看清台灣的真正問題是出在內部政經體制的脫序，而是想從非操之在我的兩岸關係著手尋求解藥，恐怕反而會加速問題的惡化。事實上，台灣今天所面臨的諸多問題，如果處理得宜，很多只是政黨輪替期間的陣痛，並非不能解決。

肆、新政府的表現與檢討

在新政府執政屆滿週年前夕，包括陳總統在內的政府官員曾提出「鞏固民主、穩定兩岸、破除積弊、開創新局」等十六個字，作為總結過去這一年來的努力方向以及未來施政重點。以下就一一來檢討新政府在以上各方面的表現究竟如何。

在「鞏固民主」方面，確保首次政黨輪替能夠進行和平的權力轉移，無疑地是一項重大的成就。回想大選結果剛揭曉時，因為族群和統獨問題，台灣社會確實一度瀰漫著不安的氣氛。一方面是支持連戰或宋楚瑜的外省選民一時無法接受獨派人士陳水扁因為國民黨分裂而當選的事實，包圍國民黨中央，要求李登輝主席辭職下台，以謝國人；一位退伍軍人甚至當眾潑了李登輝一身墨水。在另一方面，肯定李登輝的本土人士和民進黨支持者，則醞釀著反制的聲浪，要求維護他們千辛萬苦才掙得的光榮勝利。所幸因為政治人物的自制，尤其是陳水扁的謹言慎行，包括任用外省籍的國防部長出任行政院長，很快就使得緊張的氣氛獲得了紓解。再者，鑒於

統獨問題可能激發國家認同的衝突進而導致社會的分裂，陳水扁花了很多精神調和統獨和認同的爭議，企圖建構一個能為統獨雙方接受的國家認同論述（例如「統合論」和「五不論」）。此外，也因為陳總統在軍隊國家化和情治中立化方面著力甚深，才確保了政權轉移能夠和平完成。兵家有言：「善戰者無赫赫之功」，意指一位真正優秀的將軍，因為能夠不戰而屈人之兵，因此並無顯赫的戰功。這句話或許能夠用來描述陳總統在馴服軍隊和情治力量方面所做的努力和成績。雖然新政府在鞏固民主方面貢獻不小，但是因為缺乏國會和輿論的支持，在制度革新方面的成就顯得相當有限。

在「穩定兩岸」方面，新政府的表現也算不錯。首先，為了緩和中共和統派人士的疑慮，陳總統在上任之初，即主動釋放善意，表示只要中共無意對台動武，則他在任期之內將不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統會與國統綱領的問題，此即著名的「五不」。陳總統並且表示，海峽兩岸人民源自相同的血緣、文化和歷史背景，應該秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來「一個中國」的問題。稍後，陳總統成立了跨黨派小組，企圖整合國內民意，而該小組也相當不容易地得出了「三個認知」和「四個建議」的共識。在一份跨世紀講話中，陳總統更進一步提出了「統合論」，呼籲兩岸應該從經貿與文化統合著手，逐步建立兩岸間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合新架構。作為一個因為獨派支持而當選的總統，陳水扁上述作為都說明了他對穩定兩岸關係的重視和努力。其次，為了穩定兩岸關係，陳總統也用了很多心力在爭取美國政府的支持。因為受到李前總統兩國論的衝擊，美台關係曾一度陷入低潮，美國部分人士甚至呼應中共看法認為台灣是個「麻煩製造者」。經過台灣新政府一年來的努力，加上美國小布希政府亞太戰略和人事佈局的改變，美國已逐漸改變對兩岸問題的立場，將中國視為戰略競爭者，並將美台關係視為戰略伙伴關係或準聯盟關係。舉凡提升對台軍售的質量、發表協防台灣的言論、准許陳總統從事過境訪問、發給李前總統五年多次入境簽證、加強高層對話和軍事交流、支持台灣以觀察員身份參加世界衛生組織等等，皆象徵美台兩國關係的進展。無疑地，美台關係的改善和強化，對穩定兩岸的情勢是起了關鍵的作用，至少對中共對台的文攻武嚇是起了抑制的作用。再者，為了營造兩岸和解的氣氛，陳總統還以「積極開放、有效管理」作為指導原則，主動推展一些交流措施，像是金馬小三通和允許中共派記者駐台。不過可惜的是，因為中共的抵制和關閉海基海協兩會協商機制，新政府研擬中的許多交流措施，像是開放大陸人士來台觀光、城市交流、乃至檢討戒急用忍和三通，仍未能獲得落實。總的來說，經過陳總統和新政府的努力，兩岸問題雖尚未能根本解決，但台海情勢基本上已經緩和下來，短期內爆發激烈衝突的可能性應該不高。當然，此一穩定局面的出現，除了台灣的努力和美國的支持之外，也和中國方面的主客觀制約有關，例如中國仍以穩定和發展為最高國家目標，中共內部正面臨十六大的權力接班和世代交替，中共認為台獨短期內仍受到

島內政經情勢的羈絆。

在「破除積弊」方面，新政府的表現可以說是破多於立。相較於過去國民黨對國家機器的嚴密控制，新政府上台之後，或許因為想法不同，或許因為能力不足，採取的是相對放任的作法，影響所及，包括司法和行政系統的自主性都大為增加，尤其是一些勇於改革的年輕司法檢調人員，更是不分黨派的在打擊不正當的黨政商和黑金結構。雖然一時之間，或許因為求好心切而顯得雜亂無章並且犯了一些錯誤，但其出發點應該是好的，也獲致了一定的成效，無須全予抹殺。事實上，政黨輪替，讓台灣有機會進行一場徹底的體檢，有助於發現長年積存的病症，以利未來進一步推動革新，或許新政府比較為人詬病的是除弊多但興利少。尤其是核四案的處理，和急於介入救股市的作為，都引來不少的批評。當務之急，新政府應該施展魄力推出改革措施，像是振興經濟、改造政府、平衡南北等，才能贏得更多人民的支持與信心。

在「開創新局」方面，新政府必須為台灣提出一個可欲的發展願景，以激勵全民朝共同的目標努力。到目前，新政府是有提出像「綠色矽島」、「8100方案」、「台灣優先、經濟優先、投資優先」等政策方向，但是似乎尚未能轉化成具體的行動方案。在政黨輪替一週年的此時，新政府如何在鞏固民主、穩定兩岸、破除積弊的同時，集中全力致力開創新局，不但關係新政府的政績表現和政權延續，有攸關台灣整體的未來出路。

總的來說，陳總統所領導的新政府是在內外環境不良的情況下誕生的，因此所面臨的挑戰也格外的嚴厲。舉例而言，不良的憲政體制，不足的權力基礎，不利的國際經濟，加上中共的百般干擾，以及帶有批判性甚至敵意的主流媒體，新政府確實不易在短期間內即大有作為。台灣的問題不可能因為政黨輪替就在一夕之間完全獲得解決。因此，各界不妨再給新政府一點時間和支持來學習和成長，不必急於論斷一個剛上任週年的「少數政府」是失敗或成功。當然，對於台灣今天所面臨的困境，執政者是有最大的責任和義務來加以承擔和謀求解決。事實上，民進黨也必須虛心地從經驗中記取教訓。尤其應該加強黨政府院的溝通、協調和整合，去除選舉口水戰和文宣治國的習性，避免重大決策過程草率，慎選真正攸關人民利害的議題優先來推動。

伍、結語：一切問題在政治！

在世紀之交，世界新秩序正在快速的形成。因應這個挑戰，台灣是否已經準備好了呢？平心而論，以台灣人民多年累積的發展經驗與智慧，台灣是有很好的機會可以再次向上提升，邁入一個新的境界。然而就在緊要的關頭，台灣的政治似乎出了問題。台灣在民主化之後，政治陷入空轉，我們的政治不但無法帶動經濟社會的發展，反而是在阻撓民間經濟力和社會力等能量的釋放，令有識之士無不感到惋惜。沒有穩定和優質的政治，台灣就像背負一個沈重的包袱，很難在這場世界的競賽中脫穎而出。如果說台灣過去一年多來的經驗有給我們什麼啟示的話，那麼無疑地它告訴我們，無論喜不喜歡，或接不接受，在現代社會中，政治是有其不可取代的重要性。沒有良好的政治、政治家、政治領導、政治組織、政治文化，就很難會

有良好的經濟與社會發展。

作為這篇文章的結語，僅列舉以下幾項我認為重要的政治工程，供新政府與各位參考。

1.在年底選舉前，新政府應該優先進行的事

(1)繼續維持對我有利的美中台三角關係和台海穩定；

(2)集中全力改善財經狀況和清除黑金等積弊；

(3)加強執政團隊的整合和黨、政、府、院的溝通協調；

(4)妥善處理和在野黨、國會及和媒體的關係；

(5)善選政改議題，在選舉中爭取人民支持；

(6)及早部署選後的政治重組，擴大執政的權力基礎。

2.在國會選舉後，新政府應該特別注意的事

(1)因應三黨不過半的局面，組成穩定的改革多數聯盟；

(2)因應加入世貿組織及兩岸三通，提升台灣的國際競爭力；

(3)遷都中部，平衡南北發展，解決失業問題；

(4)推動新一波的憲政改革和政府改造。 ◎