

陳水扁政府兩年——二合一選舉前後的觀察*

施正鋒

淡江大學公共行政學系

摘要

陳水扁雖然在 2000 年贏得總統選舉，然而，由於他並未取得過半選民的託付，再加上民進黨在國會並非最大黨，因此，由選舉聯盟轉換為執政聯盟的過程並不順利，特別是國會的立法結盟。2001 年的二合一選舉包括立委、以及縣市長選舉，除了牽涉到下一任總統大選的護盤，也關係到國會生態的盤整。在這裡，我們除了針對選舉過程的前後觀察，也分別分析汎綠、汎藍陣營內部的各自競爭；再來，我們先檢視所謂的戰鬥內閣，繼而對於陳水扁執政兩年來的決策作初步的評析；最後，我們以為，除了必須對於當前的立委、及總統選制作適當的調整，以獲致穩定的政黨體系，總統與國會的定位也要進一步釐清。

關鍵字：陳水扁政府、選舉、陣營內競爭、戰鬥內閣、選舉制度

* 原發表於中國政治學會主辦「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」。台北，2002 年 4 月 20 日。

His need was not to scrap his preferences lest they becloud his prospects, but rather to pursue the policies he sought and fend off those he didn't — with strategies that took the prospects into full account.

Richard E. Neustadt (1990: xii)

Instead, because of the clear importance to presidents of public opinion and the views of organized constituencies, those with responsibilities in these areas become key participants in many policy debates. Under such circumstances, it seems reasonable to at least raise concerns about the breath and depth of the policy advice that ultimately reaches president.

Karen M. Hult (2000: 33)

壹、前言

由一黨支配下的黨國體制要走向民主化，既然在野的政治菁英有共識要走體制內的選舉路線，除非國會議員選制全部改為英國式的單一選區，或可利用民氣對單一議題的反彈來達成一夕變天的目標；剩下來的途徑就是寄望國民黨一分為二，在蚌鷸之爭中搶到總統寶座。連任台北市長失利的陳水扁之所以能成為民進黨總統候選人，代表的是支持者反對許信良的失敗主義，也就是先爭取行政院長、再伺機迂迴前進總統府的路線。

儘管陳水扁因為國民黨提名內閣而順勢上台，卻由於未能取得過半選民的託付 (mandate)，不僅政策立場未能取得正當性 (legitimacy)(Jones, 2000: 8)，也無法享有國會善待的蜜月時期⁽¹⁾，加上增修條文的憲政體制仍有灰色地帶，對於總統應有的權力、以及角色尚有爭議⁽²⁾，兩年以來的施政並不順遂。2001 年二合一選舉的最大意義，是陳水扁以總統之尊，如何將 2000 年總統選舉的「選舉聯盟」(electoral coalition) 擴及「執政結盟」(governing coalition)，以便一掃阿葉德現象所帶來的在野杯葛，也就是如何在嶄新的國會生態下確保民進黨在國會的立法優

⁽¹⁾ 見 Jones (1994: 3)。不過，獨派相當寬容，至少給予一年的觀察時期；有些人甚至於願意等到第二任，才來蓋棺論定。見 Rose (1997: 2) 有關美國總統的蜜月期。參考周陽山 (1998) 對於李登輝總統任內表現的論斷。

⁽²⁾ 陳水扁的自我解嘲是他只有決定國宴菜單的權力。有關總統的權力／影響力，見 Neustadt (1990)、以及 Fisher (1985)。至於國會的立法否決 (legislative veto) 挑戰、以及分裂式政府 (divided government) 的掣肘，請分別參考 Fiorina (1996)、以及 Korn (1996)。亦請見 Rose (1985: 15-16) 對於內閣制的比較。

勢，以任何形式的「立法結盟」(legislative coalition) 來護航「行政聯盟」(executive coalition)，以便履行競選時的承諾，為總統連任作政績上的準備⁽³⁾。

由於總統選舉採取相對多數、再加上立委選區多為複數席次，提供政黨體系走向三黨鼎立的機會結構，也就是說三分天下之勢無法避免擴延國會的政黨生態。特別是對於在野的國民黨、親民黨而言，立法院不只是養精蓄銳之處，更是可以盡情發聲、批判執政黨的地方，自然要全力捍衛地盤、或是擴張現有席次。不過，在短期內，我們仍然看不出國民黨有能力派出足以與陳、宋對陣的人選⁽⁴⁾；假若泛藍軍未能整合成功，也就是國、親兩黨協調正、副總統候選人尙難著手之前，未來的總統選戰，還是要看宋楚瑜對於國民黨侵蝕的本事——不管是交好、還是收編也好。因此，我們可以看到，親民黨的首要目標是將總統得票率順利轉換為國會席次，不願分心去正面挑戰民進黨，只是偶而作應付式的調侃。

根據 Polsby (1964: 23-24)，要評價總統的表現，不外乎政策的制定、以及執行。本文的目的不在於對陳水扁政府作最終的評定，因為他還有兩年可以努力，而且他有極大的可能性連任；誠如 Grrenstein (1983: 2) 所言：「有時候，歷史不會記得總統剛上台時的表現」。不過，Neustadt (1990: 3) 也提醒我們：「我們不會等到總統過世才來評論他；一俟他上台，我們馬上就會著手」，因為他的工作是政治與政策的核心⁽⁵⁾。因此，我們至少可以從議題設定、以及政策制定兩個方向著眼。

然而，整體來看，陳水扁佈局的順序似乎是著重於先作安排人事，再來是進行政府機構的掌控、或所謂的改造，最後才推動競選的承諾⁽⁶⁾。在這同時，與選民的連繫除了選舉外，政策立場幾近於模糊不清、或是拒絕表態；我們頂多看到的是散彈獵槍般的即興式陳述，媒體的新近印象逝去，除了「新中間路線」，大家不會記得有何鄭重其事的承諾。如果說，決定政府表現的因素可以歸納為個人（個性、能力、以及理念）、政黨、以及政治體系（憲政體制、政黨體系、以及選舉制度）三個層級 (Rose, 1997)，我們在下面的觀察裡頭，將以此回的選舉為主軸，並且在相關之處穿插對於這三種因素的分析。

⁽³⁾ 對於這些結盟 (coalition) 的釐清，見 Seligman 與 Covington (1989)、以及 Edwards (2000)。

⁽⁴⁾ 近日來則有「王（金平）、馬（英九）配」的說法。

⁽⁵⁾ 陳水扁 (2001) 倒有初步的自我評量。

⁽⁶⁾ 有關這三項目標的優先順序，見 Pfiffner (1988: x)。

貳、選前的觀察

在總統直選後，立委的重要性相對降地，縣市長則水漲船高。既然政治競爭的決戰點是在行政權的爭奪，總統選舉已經是最大的政治賭注，國家政策也應由總統候選人來主導，立委的選舉就顯得無足輕重，只不過是總統大選之前的操兵罷了。全國性選區的最大挑戰，就是茫然不知選票何在，因此，立委、以及縣市長儼然是最現成的樁腳（柱仔腳），未來有志參選總統的人當然要跑遍全國，眼中看到的只是一串串肉粽般的選票。特別是縣市長的票用來估算總統票，要比面對社會分歧切割的立委票還要來得正確，蠶食不如鯨吞，陳水扁、宋楚瑜既要廣結善緣，自是不敢侷限自己所屬的黨。2001 年的立委、縣市長二合一選舉，重要性在共主尋找諸侯罷了。

不過，候選人參選的情況卻又格外熱絡，特別是在舊有政黨體系鬆動、新政黨企圖殺出一條血路之際，有起碼媒體知名度的人只要能穩住基本票源，再加上適度地擴張票源，人人都覺得自己有希望上榜，登記人數因此異常爆滿⁽⁷⁾。然而，除非少數媒體寵兒，沒有人敢保握能當選。

從過去兩屆立委選舉的經驗來看，選民既然有新興的媒介提供資訊，也就是已經深入各個家庭的有線電視（第四台），候選人逐漸失去舉辦個人問政會的意願，再加上募款困難，能省則省。在經濟不景氣的情況下，金主有志一同，不如把錢省下來，至少投資總統選舉的報酬率較高。由個人選舉造勢的光景來看，一般的選情相當低迷，大型廣告看板尚未多見，街道上五花十色的旌旗大量減少，夾報傳單希希落落，宣傳車競相偷跑的情況不再，看來比往年來得更冷清；取而代之的是電話拜票、以及催票。相對上，由於電子媒體背後的廣告挹注是商業機密，call-in 節目的寵兒就有結構上的優勢，外人很難看出形象是否與金錢有絕對的關係。不管如何，朝中有人就比較好辦事，特別是民進黨內的派系如果能透過立委來擔任中央與縣市的捐客，上下沆瀣一氣，國家資源就可源源不斷而來。

縣市級的政黨聯合造勢卻方興未艾，宛如總統大選年晚會的翻版；當然，聚焦大體是圍繞在四大天王的身上，而候選人彷彿是拱月的眾星，必須分攤責任、出錢用遊覽車動員支持者來捧人場，卻只能在演講終結時獲得短暫的介紹，尷尬而又無奈。在演講者聲嘶力竭的「好不好」提示下，台下的聽眾也樂得熱情地以

⁽⁷⁾ 以台聯黨為例，光是在台北市南區就足足提名了三個人。

鼓掌吶喊回應，配合華麗的鍵盤作間歇性暗示，加上結合電視的立即轉播，呈現出的 MTV 式畫面宛如「標準化」的嘉年華會一般，既沒有特色、又無內容。

既然不是總統選舉年，也就不會有太明確的政策訴求，我們因此可以看到，各個政黨的輔選活動意態闌珊，普遍缺乏清楚的競選基調。演講內容也因此多以數落對方為主題，雖不至於乏善可陳，卻是典型的負面競選。尷尬的民進黨近年來早已聞主權獨立變色，黨主席謝長廷爲了與陳水扁競爭誰先「登陸⁽⁸⁾」，不惜喊出新黨當年的口號「捍衛中華民國」；國民黨全力以稻草人的方式撻伐民進黨的台獨，實際上是要國家定未來堵住親民黨的進攻。其實，民進黨的「統合論」、親民黨的「歐盟模式」、以及國民黨的「邦聯說」，其實是有相當程度的聚合。此回選舉，國民黨表面上以統獨議題攻擊民進黨，其實是要圍堵親民黨的侵蝕；而新黨的泡沫化，多少是對於主張與中國統一者的警訊。大體而言，檯面上的政黨多規避與中國關係定位的訴求，經貿上主張開放的說理也稍嫌不足；在下回總統選舉之前，候選人應該對選民有更清晰的圖像作交代。

一般而言，經濟不景氣不利執政黨，然而，到底要誰負責，選民不一定有定見⁽⁹⁾。就國家未來的願景來看，政黨間並無實質上的差別，不只是政治人物不知爲何而戰，選民更是不知投票的依據爲何。在政黨認同普遍消退的時刻，加上法務部長陳定南嚴格執行查賄，不容有半點灰色地帶，不只是傳統直接撒錢的方式會招來注目，連不傷大雅的贈送品也構成買票嫌疑，因此，仰賴派系或是宗親票的地方型政客，勢必要另覓與選民聯繫的途徑。整體而言，除了個人形象、以及競選機器外，族群認同／國家認同還是選票的最佳保障。

參、兄弟爬山的汎綠陣營

陳水扁雖然有使用行政資源收編散兵游勇的企圖心，民進黨內部習以爲常的派系運作機制卻未必有利對外的選票擴張，畢竟，坐享現成的大餅總要比將餅作大來得更簡單。從唐飛到張俊雄內閣，即使扁政府已有李系人馬的奧援，在立法過程中仍然捉襟見肘。盱衡天下，唯有前總統李登輝有能耐將泛藍軍的空間，儘量壓縮到最小的程度；因此，民進黨雖然殷切期待在國會席次過半，倒也務實地

⁽⁸⁾ 亦即「中國大陸」。

⁽⁹⁾ 也就是說，因爲時間上的落差，不知是前任、還是現任政府應該責任；究竟是國際、還是國內因素的影響較大。

體認到心有餘、力不足，提名人數未敢過半。全盤來看，陳水扁終究要靠李登輝的一臂之力，倚其戰略制高點結合滯留在國民黨內的本土，以獲致穩定的立法／行政聯盟。

李登輝對於總統與國會之間的對峙，表現出相當的焦急，而台灣團結聯盟的適時出現，便是要醞釀政黨重組來打破國會僵局——在選後，民進黨可以與台聯黨作某種形式的行政結盟，同時，又可視議題與國民黨內的本土人士作立法合作。如果說陳水扁、宋楚瑜、甚至於馬英九風塵僕僕，要以母雞帶小雞的方式來為總統選舉護樁，李登輝則是老驥扶櫪，不只要拉拔台聯黨，連民進黨在南部的候選人也多期待霑濡。李登輝聲嘶力竭主打的訴求就是國民黨的「聯共賣台」，看來是不滿連戰背棄其路線，並且打算以國家定位來平衡「本土化」所可能隱含的排他性族群聯想。也就是說，李登輝想要把他在總統大選中所獲得的票，盡最大的可能轉移給泛綠陣營，同時，也可見他希望能作到滴水不漏，不願任何認同他的本土票投給泛藍陣營。

最令人訝異的是李登輝的魅力，竟然能讓台聯黨候選人普遍獲到台獨理念票的肯定⁽¹⁰⁾，特別是在南部，由於民進黨宣佈「捍衛中華民國」，正式表態棄守獨立建國的路線，加上建國黨勢力單薄，這些真實的信徒的轉向毫不猶豫，甚至於要求汎綠陣營配票⁽¹¹⁾。然而，台聯黨的候選人搖如何搶灘，勢必要先整合內部的「獨台」（與國民黨決裂）vs.「台獨」（由民進黨出走）的路線之爭；以台聯黨在台北市的訴求為例，代表的是黨內這兩條路線的張力⁽¹²⁾。如果以單一光譜來看，台聯黨不只是位於國民黨的右翼（傾獨、反統），而且是將民進黨左右夾攻（或說捍衛民進黨的左右翼），看來似乎突兀；然而，如果分別從本土化、以及國家定位兩個軸線來看，台聯黨大可運用含混的本土路線來抵制汎藍軍，同時又使用旗幟鮮明的「兩國論」來拉攏不滿民進黨的台獨票，說服他們不要放棄投票。

不過，「本土化」與「獨立建國」在本質上雖然高度相關，在概念上卻不必然等同。李登輝若要確保獨派的青睞，台聯黨必須在國家定位有更明確的宣示。要知道，國民黨頻頻指控台聯黨為台獨黨，只不過是要防止親民黨的侵蝕，當然

⁽¹⁰⁾ 譬如旅日台獨人士金美齡多次回國為台聯候選人造勢，當然是愛屋及烏。相對地，隨著李登輝選前參加左派「獨立台灣會」史明的生日會，明顯可以看出他對於獨派鍾情的底牌逐漸揭露。

⁽¹¹⁾ 除了出走國民黨的地方型政治人物外，台聯黨候選人包含不同梯次由民進黨退出者，特別是與彭明敏「新國家連線」算是結盟關係，而因地制宜的結合則不能與之相提並論。

⁽¹²⁾ 在台北市，出身民進黨的邱國昌打出台獨旗幟，反映出旺盛的接收獨派票源企圖心；北區的陳建銘則小心翼翼，似乎擔心鮮明的立場會嚇走支持者。

不是要抵擋李登輝的本土票流失。不過，既然已有新黨的前車之鑑，台聯黨應該不會選擇族群黨的自我定位，問題在於議場、以及媒體運作如何日臻圓熟。

肆、 戰略三角中泛藍陣營

當前的政黨體系可以說是典型的戰略三角，也就是彼此相互敵視，同時又不願意對方攜手言和；然而，如果有任一方勢力太大，其餘的二方會作短暫的結合，想辦法防止前者獨大。在政黨體系穩定的西方國家，由於政黨的支持基礎明確，很少會出現這種即興式的既聯合又鬥爭。聯合陣線僅止於縣市長選舉，在一票多數席次的立委選舉下，同室操戈屢見不鮮，更何況是習於權謀鬥爭的藍色系列？不管如何，有能力推出總統候選人的政黨才有喊牌的資格。

對於民進黨、國民黨來說，當務之急是如何固守既有的地盤，想辦法避免傳統支持者的脫鉤傾向擴大，防止台聯黨、親民黨挖牆角，特別是去李登輝後的國民黨。民進黨有國家資源挹注，除了擴大在政治市場所販賣的服務外，首度可以自信地應允縣市級的建設。陳水扁的戰略相當清楚，只要穩坐掌握國家機器的總統府，最重要的目標是全力防止國民黨、親民黨的復合；然而，陳水扁卻又不能打兩面戰線，因此，不時要分別向敵手釋出善意⁽¹³⁾。當然，民進黨也不願意親民黨坐大，最便捷的手段是讓新黨苟延殘喘，郝龍斌入閣就代表資源的挹注；面對國民黨在立法院的掣肘，禮讓王金平為立法院院長，多少可以達到離間國民黨內部矛盾的效果。

首度執政的民進黨以逸待勞，最重要的是除了蕭牆之爭，並無其他的後顧之憂，因為即使李登輝的分身台聯黨能囊括所有獨派選票，也不用擔心這些泛綠立委將來胳膊會彎向敵人。相對地，泛藍陣營在選舉中似乎已經按耐不住，首先是國民黨的本土派揭竿要求「國民合作」，接著是新黨元老郁慕明主張國親新三黨選後合組政黨，而親民黨副主席張昭雄一方面左打「三合一」為幻想，另一方面又右攻對手為「兩個爛蘋果」。

國民黨在開除李登輝之後，並不願悍然清除尊李人士，因為只要以想像中的黨產、以及配票來羈縻，表面上還可以呈現族群和諧的表象，排拒親民黨搶攻族群軸線的中間位置；同時，國民黨果真能保住國會第一大黨的地位，縱然無法組

⁽¹³⁾ 有意總統選戰後的三角關係，見施正鋒（2002）。

閣，至少也能以在野龍頭的身份來帶領游擊式騷擾。因此，我們可以看到國民黨以稻草人的方式猛烈攻擊民進黨，真正的用意是擁連派在捍衛「正藍旗」的地盤，反對迎宋派開門揖盜。連戰與林豐正要逼泛藍選民不是「投藍」、就是「慘綠」，彷彿是贊成兩黨壁壘的發展，恐怕還是懼怕「鑲藍旗」蠶食鯨吞的成分居多。

對於留在國民黨的親李人士來說，黨產的奧援未必有效，主要還是要憑藉自己的實力，特別是在中、南部的所謂老農派立委，只要能有效遏止民進黨以國家機器進行收編的戰術，或許還可以保有原來的動員體系；將來在王金平的領導下，至少還能透過國會法案來取得行政資源的挹注。不過，選區在北部都會區的國民黨本土人士就顯得尷尬萬分，尤其是在選民的族群結構不對稱之際，忠貞的國民黨黨員絕對有理由懷疑，這些人在選後是否會與民進黨合作、甚至於正式與台聯黨合併⁽¹⁴⁾。然而，如果國民黨、民進黨未能有更正面的交集，絕對是比不上民進黨、親民黨讓國民黨一蹶不振的企圖心。然而，光是靠李登輝之友會的票，畢竟只夠護送台聯黨的候選人安全上壘。

新黨原本就是一個抗議性政黨，一旦李登輝離開國民黨，在支持者競相回流母體之際，它就沒有繼續存在的意義；爲了要合理化其回籠的動向，只好要求第二波出走的同路人回頭。郁慕明認爲親民黨也是遊走藍綠，與國民黨對「陳宋會」的耿耿於懷相呼應，與其說是擁連，不如說是懼宋；不過，他所謂的「瓦解泛藍四階段論」，倒也有幾分道理。

泥鰍般的宋楚瑜就是不願在任何單一軸線的立場被定位，特別是他打定主意拉攏出走國民黨的地方派系，讓觀察家很難將親民黨定位爲外省黨⁽¹⁵⁾。親民黨好整以暇，只要能搶灘成功，未來即可掩護宋楚瑜搶攻總統寶座，因此，一方面嘲笑民進黨執政無能，另一方面要打擊國民黨腐化，同時又用民進黨主席謝長廷的「策反」說詞來積極進行分化，印證國民黨真的無力阻遏李登輝草船借箭。其實，民進黨與親民黨短期的選舉目標相仿，就是要瓜分國民黨的勢力，在未來的總統大選中一決生死。

⁽¹⁴⁾ 在選舉過程中，國民黨籍的陳鴻基、陳雪芬之所以會喊出國、民兩黨合作，代表的就是這些遺孤的臨危討救兵，試圖喚起黨內拒宋派的危機意識。這種主動向綠營求和的動作，正好印證對手「藍中帶綠」的指控然而，在三家分晉的態勢下（親、台、民 vs. 國），雙陳終於未能獲得李登輝援助。

⁽¹⁵⁾ 據媒體報導，本省籍的張昭雄、以及邱毅漸有被邊陲化的憂慮。

伍、選舉過程的觀察

在民進黨、親民黨、以及台聯黨的圍攻下，國民黨終於失去在國會最大黨的地位，不再有任何要求主導組閣的藉口，三黨不過半的態勢大致底定。親民黨的席次雖然未及宋楚瑜總統選舉所獲票數的百分比，然而在短期內，這至少是固守票源的灘頭堡。台聯黨在李登輝的加持下，不只成功地攫取國民黨的本土支持者，也獲得民進黨棄守的台獨票所青睞。

儘管選民的政黨認同未必穩固，然而，似乎又儼然有兩大陣營的期待⁽¹⁶⁾，特別是在棄保、以及配票的焦慮上可以看出來。配票是我國複數選區制度下特有的產物，此回民進黨的提名比往常稍有擴張，加上連總統以及黨主席都出面呼籲配票，死忠支持者的配合度自然提高，終得以護送極大化的人數上壘⁽¹⁷⁾。泛藍陣營則面對棄保的難題，在大部分的選區，既然不可能進行立委提名的協商，更難從事跨黨的配票協調，就只好任由選民自行判斷如何棄保 (strategic voting)。看到檯面上的政黨意態闌珊地分配既有票源，朝野之間的角力只不過是虛應故事罷了，此時，選民所面對的選擇並無太大的意義⁽¹⁸⁾。

其實，泛綠選民也多少也有先棄保再配票的呼聲。既然如此，如果短期內不可能達到採取兩票制的共識，不如改採開放名單式的政黨比例代表制⁽¹⁹⁾，讓選民投出去的政黨票不會浪費，卻又同時能以自己的偏好來指定政黨名單的排行順序。當然，必須付出的代價將是國會運作的效率會下降，也就是政黨體系勢必會更加分碎化。

民進黨雖然在縣市長選舉稍有挫敗，主要是泛藍陣營整合成功，大體仍能反映出總統選票的區域性分佈。彰化、南投以南大致是泛綠陣營的勢力，大體反映出總統大選的選票分布。不過，若由台北、台中、以及高雄縣市的立委席次來看，民進黨在都會區仍有相當的支持。未來，民進黨會繼續加化與縣市長之間的關

⁽¹⁶⁾ 不過，在總統選制為相對多數、立委選制為複數選區之下，有效政黨數目尚難收斂。

⁽¹⁷⁾ 以聯合競選來維持表面上的和諧，是說服傳統支持者自動配票的不二法門；只不過，選前，死忠換帖的成數也無人能保證。

⁽¹⁸⁾ 在這樣的選舉邏輯下，政黨並不會特別關心如何以政策訴求來說服選民，而是斤斤計較選票的規劃，也就是重技術而輕理念。果真支持者對於政黨的指示言聽計從，心甘情願配票，倒也無礙民主的實踐。不過，要是政黨的提名制度不健全，不管是黨內派系之間相互傾軋、或是逕行分贓，推出的候選人並非適當人選，只要初選過關就能坐待配票當選，那麼，選舉只是投票主義般的反射動作。

⁽¹⁹⁾ 民進黨立委沈富雄稱之為「芬蘭制」，不算完全對；請參考施正鋒 (2002: 115)。

係，甚至於不再經過黨籍立委的居中聯繫，直接作財政上的挹注。

經過三波的解裂，國民黨一分為四，在陳水扁以「國家安定聯盟」頻頻招手後，即使王金平等人相繼交心，內部在選舉過程中表現的猜忌不易消逝。即使沒有李登輝的群策會推波助瀾，泛藍陣營終究還是要面對誰代表出選下一任總統的問題；只要連戰、宋楚瑜之間若無法協調未來總統搭檔，國民黨與親民黨就不可能整合。縱然連戰願意禮讓，宋楚瑜搭配馬英九或可滿足局部泛藍選民的胃口，在省籍上的安排不太平衡，宋未必會接受，因為很容易被打成外省保守勢力的復辟。如此來看，陳水扁在兩年後的總統大選還是可以逸待勞。

隨著總統選舉的日子越越近，親民黨越不可能與民進黨正式結盟，因為閣員帶來的行政資源，未必能大大超過執政成敗的背書；目前，民進黨與親民黨最大的共識就是讓國民黨繼續分解、弱化。如果以本土性作觸媒，國民黨與民進黨的結合要比國民黨與親民黨的合作還要來得容易，然而，結盟的前提是職位分配的公式是否公平，而分配則要建立在實力至上的原則，先選完再來談判條件、以及結盟的模式；國民黨本土派若只是對民進黨就議題作機動性的奧援，其他的人大概不會率爾進行清黨，以免被譏為外省黨。由此看來，未來的三黨仍將維持戰略三角的關係，彼此相互敵視，但任何兩邊都不時會有短暫的結合，以防止第三邊坐大。

陸、戰鬥內閣的成型

由於立委選舉順利，陳水扁自信滿滿的「戰鬥內閣」大致成型，除了由游錫堃出任行政院長外，內閣成員幾乎是由自己的班底填滿，開始要為總統連任選舉佈局。接下來的工作就是立法院正副院長的選舉，最後再回頭確定民進黨主席人選；對於陳水扁來說，由國民黨籍的王金平、江丙坤分別選上立法院正副院長，總比非嫡系的蔡同榮（主流聯盟）、或是洪奇昌（新潮流）來得好處理。

所謂戰鬥內閣就是選舉內閣，重要部會的資源是要用來固守票源，不能有半滴流入競爭者的手上，這是最高的戰術。我們可以看出來，新內閣是以陳水扁自己的嫡系為禁衛軍，也就是過去台北市府團隊，再加上宜蘭幫，然後以正義連線作下一層的護衛，進而留任中性的人士來鞏固本土的迷彩，同時以一二在野黨備

兵來點綴超黨派的面貌，最後再以李登輝的人馬充當國安、對外關係的炮手⁽²⁰⁾。

游錫? 出線完全符合總統幕僚長的憲政運作期待，將可以化解目前行政部門府院部三角關係的尷尬。先前，張俊雄內閣之所以倉促上路，完全拜賜黨內其他派系對於唐飛全民政府組成的不滿；然而，說是酬庸輔選的汗馬功勞，畢竟不能忘掉他的福利國連線出身。其實，蘇貞昌也有類似的原罪。這裡的邏輯很清楚，「要吃、自己去討賺」，除非是孤鳥型的散兵遊泳⁽²¹⁾；黨內的對手果真前來投靠，再如何交心也疼不落（入）心。

不過，國民黨的技術官僚如果情願接受收編，除了分化泛藍陣營，也總比讓其他派系卡位而坐大來得好。陳水扁一直有「財經內閣」的構想，江丙坤、邱正雄老早就是民進黨望穿秋水的人選，無奈連戰就是堅持不放手，一來想看看民進黨到底還有甚麼能耐，二來是如前所述，隨著總統改選的日子越是逼近，在野黨就越沒有入閣的誘因，以免沖淡選民對於自己政黨的認同。也好，陳水扁正好順勢以林信義模式引進與業界相好的人士。

新潮流原本興致勃勃，可惜因為功高震主，加上年來在各部會大張旗鼓、招兵買馬，自然會讓總統府人士轉側難眠。即使此回縣市長選舉稍有馬失前蹄，不過，不論是立委的席次、還是百里侯的人數，新潮流依然是黨內最大的派系，未來即使不再與福利國分享黨機器，他們也有自行另力門戶的實力，甚至於支持中性的總統候選人⁽²²⁾。在朝中無人的情況下，下一波的中央與地方的抗衡將是自己人的茶壺內風暴，陳水扁在國會的代理人仍要小心應付。民進黨主席謝長廷依然是三心兩意，從 1994 年台北市長選舉到現在，市長、黨魁、閣揆都想要試試看。可惜，陳水扁彷彿打定主意要圍堵他，除了有人自動請纓挑戰黨主席的位置，國王的人馬對於高雄市長也躍躍欲試。

面對民進黨前恭後倨，新生的台灣團結聯盟似乎只能認命。未來，除非自己有實力超越民進黨，或是修憲將總統大選與立委選舉同步舉行，或許還有事先協商閣員的空間，否則，台聯的立委票將宛如囚犯一般，既無法回籠藍營、更不能配合親民黨，只能成全王金平的立法院長寶座。假設李登輝的群策會能成功整合台聯黨的路線，在新的會期裡，才有進一步吸納國民黨本土立委的能事，甚至

⁽²⁰⁾ 在總統改選之前，涉外事務將不會是陳水扁政府的重心，自然會交給李登輝的人馬來當黑臉。

⁽²¹⁾ 譬如出身宜蘭陳定南；不過面對後輩的游錫?，他難免有尷尬之情。

⁽²²⁾ 譬如林義雄。

於結合民進黨內部的理念型立委。

柒、對於陳水扁政府的看法

原本唐飛內閣的全民政府，除了有李陳體制的色彩外，多少有族群協和 (consociationism) 的意義，更有安撫軍方的用心。只不過，唐飛最後因核四案而提早下臺，坐失穩定政局直到立委選舉為止的契機。真正敗局的是民進黨的自己人，也就是由謝長廷領導、福利國與新潮流共治的黨中央，他們自認輔選有功，當然會不滿日亦被邊陲化。張俊雄上台之後，即使有九人小組的設置，只能算是聊備一格的知會機制，絕非決策單位，黨政之間的整合仍有待加強，也就是行政、國會、黨中央三角關係的拉近⁽²³⁾。

民進黨在國會仍非絕對多數，以至於在野黨仍有進行杯葛的機會，不過，癥結在如果行政部門的立場不清楚，總統府、行政院、部會之間將又是一個三角關係，如果彼此立場不能整合，立院黨團委實不知如何護航。三色蛋糕式的官僚體系⁽²⁴⁾，也就是政務官為民進黨員、高級文官為國民黨員、中低公務人員支持親民黨或新黨，或許是問題癥結之一；一般的作法不外是換自己人、內升配合者、或是專業考量 (Waterman, 1989: 1-2)，新政府的作法是三管齊下。當然，打天下的新手上路要治天下，或許仍要一段時間調適⁽²⁵⁾；不過，也有可能因為民進黨法律出身者眾，或許專業訓練使然，尙難體會「徒法不足以自行」的道理。

其實，只要陳水扁願意站出來主導政策，不只民意會風行草偃，任何未來有機會選總統的人都不會反對如此光明正大的作法，總統何必老是躲在閣揆後面乾著急？只不過，大前提還是要取得選民的支持，必須先要展現果決的政策企圖心，不能老是用選擇題、填充題、甚至於申論題的方式，將政策制定 (policy-making) 丟給百姓去作，表面上是尊重民意，實際上卻是領導人不負責任。或許，當總統的人應該多一點政策內涵的關注，而非迎合媒體、或民調的支持度。

核四案就是政策搖擺的典範。原本，政府可以大方地以履行競選承諾、實踐

⁽²³⁾ 不過，陳水扁的政黨改造構想似乎是要吃掉整個黨，免得民進黨在連任提名的路上變成絆腳石。參見施正鋒 (2002) 對於民進黨所面對的三個政治三角習題的分析。

⁽²⁴⁾ 此外，還要包括國營事業、以及半官方性質的基金會。

⁽²⁵⁾ 除了內閣制有影子內閣的傳統以外，總統制多半是總統找來的新人 (Pfiffner, 1988: 2)。

黨綱來停建核四，也就是環境生態的考量，然而，也可以明確地以經濟發展、外交關係、甚是於國家安全來說服為何會轉而支持核四。只不過，一下子要想討好企業界、一下子又放不下傳統支持者，左支右絀，前後任行政院長唐飛以及張俊雄相繼因此去職，除了說府院間的協調不夠外，更重要的可能是決策者的個性使然，造成父子騎驢的困境⁽²⁶⁾。

由於小布希總統的東亞策士多為日本通，相較於克林頓政府，對於台灣的立場比較願意關照；在台、美、日的準三角同盟之下，台灣的國家安全進一步可以獲得保障，相信對於中國的態度會更有自信。新政府對於中國的求和姿態甚明，看來是想先穩住內政，尤其是可以立即反映在選票者，卻不免有急病亂投醫之嫌。開放大小三通或許是表示新政府信心較足，不再視之為進行談判的籌碼，而是思考如何轉化為親善的見面禮，不過，卻未周延考慮國家安全的防護。其實，站在談判技巧的角度來看，如果不是對方談判單子上的條件，任何主動的讓步都是枉然的，只會被當作凱子。比起天真的民進黨籍的閣員、或中央黨部，陸委會以及軍方適時扮演稱職的煞車角色。

最令人出乎意料之外的是統合論的提出。有關邦聯的場面話，或許可以當作安撫外省選民的奶嘴功能，即使統合只是過程嚐試、而非目標設定，卻不免讓世人要問，台灣人是不是真的想要與中國結合，否則，又何必公開建議彼此試婚？選民要不要統合？為何要統合？如何統合？何種統合體？這些是領導者要向選民交代清楚的，不能老是藉口尊重民意而推給老百姓；當選民對議題、選項、政策後果不清楚之際，民意支持都是假的。

八吋晶圓廠外移中國的決策，表面上看來是如出一轍的兩邊討好，其實是早有開放的定見，行政部門的邏輯是「既然無力制止私渡、不如乾脆公開管制」；行政院長游錫堃與業者之間的對話，實質上就是公然以國家機器安排特定利益團體作宣傳。也因此，不管是結盟的李登輝／台聯黨、傳統支持民進黨的社運團體（譬如台灣教授協會）、還是海外的台僑團體（譬如新近成立的世界台灣人大會），無不望風而靡，連本土派一向折服的陸委會主委蔡英文也此受傷。究竟是陳水扁對於國家大政缺乏興趣（相較於選舉）、抑或是天真無知（相較於鬥爭），還是連任的迫切感勝過一切？

⁽²⁶⁾ 迄今，外人仍然無法得知：究竟是行政院長張俊雄幫陳水扁總統擋子彈？還是陳水扁替張俊雄收拾殘局。尤其甚者，坊間傳聞《新新聞》有關總統府緋聞事件的發生，是圍魏救趙。

問題出在新政府的心中間路線，表面上看起來是講求中道，事實上卻是沒有立場，在因循怠惰間，不知不覺中淪為鄉愿⁽²⁷⁾。如果相信自己的立場是對的，就應該全力以赴去說服選民、去實踐。如果我們覺得宋楚瑜在大選中的歐盟整合模式不好，就應公開加以駁斥，豈有請益、甚至於吸納的道理？若非法律人務實的本質使然，再不就是領導人物無知吧！難道會是跨黨派小組有主導決策的權力？

捌、 政黨重組與制度變革

經過此回選舉，民進黨一躍為國會最大黨，陳水扁政府將可以放手力拼政績，全力為連任來衝刺，也就是所謂的「拼經濟」。陳水扁的競選機器雖然大致完成主要結構體，卻還要進行民進黨內部的整編／整合；在這同時，如果能加深與台聯黨的非正式行政聯盟，再透過群策會的聯繫機制，進一步與國民黨內的本土派串聯為機動性的立法聯盟，選前政務的推動應該會更為順遂。

前總統李登輝的目標更為明確，不管是「民主鞏固」、還是小布希日前(2002/4/4)脫口而出的「台灣共和國」；不過，當前的政黨體系零碎化(fragmented)、政黨體質未老先衰(weak)，看不出政黨政治能獲得落實。如果李登輝心儀的日本五五體制移植成功，民進黨的派系政治將演化為派閥分立的泛綠結盟，由派系間的合縱聯盟來決定總統候選人，根據派系實力來協商閣員席次的分配，並且以介入競爭、以及親疏的程度來安排決策圈子的指定。不管是陳水扁在選後被動組成不對稱的聯合內閣、或是李登輝在主動推動政黨重組，都要端賴選民是否願意接受政治菁英的安排。當政治人物規避國家定位之際，政策立場又有競相趨同的傾向，除了在媒體上製造知名度，剩下來可資動員的基礎，不過是地方利益、或是族群認同罷了。面對衰退的政黨認同，去鉤而徬徨的選民，究竟要如何來抵制族群分歧的制約？

穩定的政黨體系有利於民主體制的鞏固，然而，究竟我國的政黨體系要建立在何種基礎，目前尚未明朗。族群（省籍）分歧雖然是治絲而棼，卻未必能有效區隔政黨，因為彼此的人口結構並非對稱；此外，國、親兩黨也盡量避免予人族群黨的印象。不過，議者提出所謂的「本土 vs. 非本土」的二元對立，卻多少與

⁽²⁷⁾ 有關這種思維的批判，見 Shih (2000)。對於「新中間路線」的訴求，見陳水扁 (1999)；參見胡忠信 (2001)。

族群分歧相互強化；長期來看，各黨派的國家定位、或是國家認同應該會逐漸趨同，不宜當作政黨成立的主軸。

政治人物的強力因勢利導，或許台灣是走向兩黨制的終南捷徑；然而，制度上的障礙必須要作配套式的排除。當前的政治紛擾，除了三黨不過半帶來的國會立法困難外，最重要的還是大家對於增修條文中的行政、立法關係，有南轅北轍的詮釋。不過，民、親兩黨似乎有初步的共識，也就是傾向於朝總統制調整，以免民選的總統權責不清。我們以為，或許可以考慮廢除夾在總統府與立法院之間的行政院。其實，在九七體制裡，唯一能牽制行政部門主導立法的，就是覆議案只要二分之一的立委支持，宛如內閣制的設計⁽²⁸⁾，不像在總統制之下，總統只要長有國會的三分之一就可以順暢推動政策，因此，總統應該賦予否決法案的權力 (presidential veto)，以便主導政務 (Fisher, 1985: Chapter 5)。在未來的一年內，總統或可召開跨黨派的憲政會議，同時讓有志推派競選總統的政黨直接向百姓說明，在總統直選下，總統與國會應該如何定位。

當前國會三黨不過半的情況，反映的就是政黨體系的零碎化，除了有社會分歧的結構性因素，也有選舉制度提供的機會結構；短期內，前者無法強力人為變動，後者卻有賴巧智規劃，不管是總統、還是國會的選制如果總統選制調整為絕對多數，應該有助於政黨體系朝兩大集團化的發展；同時，以二輪投票來提供促成兩大陣營發展的誘因。當然，立委任期若延長為四年一任，並調整為與總統、縣市長（含北、高）同時舉行，也有助相互強化。另外，立委選制的區域選舉必須改弦更張為單一選區制，以類似縣市長選舉的方式來鼓勵政治勢力合作、或是合併的機會結構。所謂「國會席次減半」、或是「單一選區兩票制」的選舉口號，雖然沒有政治人物膽敢公開反對，仍要作全盤性的考量，而非頭痛醫頭。坦誠而言，如果冒然採取目前甚囂塵上的單一選區兩票制，由於保有政黨比例代表制的成分，有利小黨的存活，仍然有多黨共存的空間。

⁽²⁸⁾ 為何會有如此不合理的設計？因為民進黨當初沒有想到會有人能選上總統吧！

參考書目

- 陳水扁 (2001):《世紀首航——政黨輪替五百天的沉思》。台北:圓神。
- 陳水扁 (1999):《台灣之子:我的成長歷程、經營哲學和國家願景》。台中:晨星。
- 周陽山 (1998):《李登輝執政十年》。台北:風雲論壇。
- 胡忠信 (2001):《權力的傲慢——陳水扁的總統之路》。台北:商智文化。
- 施正鋒 (2002):《台灣民主鞏固的擘劃——政黨輪替與制度改革》。台北:前衛。
- Edwards, George C. III. (2000). "Building Coalition." *Presidential Studies Quarterly*, 30 (1): 27-46.
- Fiorina, Morris. (1996). *Divided Government*. 2nd ed. Needham Heights, Mass.: Allyn & Bacon.
- Fisher, Louis. (1985). *Constitutional Conflicts between Congress and the President*. Princeton: Princeton University Press.
- Greenstein, Fred I. (1983). "The Need for an Early Appraisal of the Reagan Presidency," in Fred I. Greenstein, ed. *The Reagan Presidency: An Early Assessment*, pp. 1-20. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hult, Karen M. (2000). "Strengthening Presidential Decision-Making Capacity." *Presidential Studies Quarterly*, 30(1): 27-46.
- Jones, Charles O. (2000). "Reinventing Leeway: The President and agenda Certification." *Presidential Studies Quarterly*, 30(1): 6-26.
- Jones, Charles O. (1994). *The Presidency in a Separate System*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Korn, Jessica. (1996). *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*. Princeton: Princeton University Press
- Neustaft, Richard E. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.
- Pfiffner, James P. (1988). *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*. Chicago: Dorsey Press.
- Polsby, Nelson W. (1964). *Congress and the Presidency*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Rose, Gary L. (1997). *The American Presidency under Siege*. Albany: State University of New York Press.
- Shih, Cheng-Feng. (2000). "Political Order in Chaos." *Taiwan News*, February 3rd.
- Rose, Richard. (1985). "The Job at the Top; The Presidency in Comparative Perspective," in George C. Edwards III, Steven A. Shull, and Norman C. Thomas, eds. *The Presidency and Public Policy Making*, pp. 3-21. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Seligman, Lester G., and Cary R. Covington. (1989). *The Coalition Presidency*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.
- Waterman, Richard W. (1989). *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville: University of Tennessee Press.

Abstract

Even though Chen Shui-bian won the presidential election in 2000, he failed to receive the mandate of the majority of the voters. As a result, the process to transform his electoral coalition into the governing coalition had not reached a final outcome, especially the legislative one. Accordingly, the 2001 election would not only decide the sphere of influence in the next presidential election, but also determine legislative alignments for the Chen Shui-bian in his second half of the term. In this paper, we will analyze the political configurations before the election. These configurations will be analyzed within the framework of the two blocs. In addition, we will look into the so-called "Orange Cabinet" installed after the election. Finally, some preliminary assessment of the Chen Shui-bian administration's performance will be given. Finally, we will provide some thoughts on how electoral systems and constitutional arrangements as well need to be adjusted in order to arrive at robust political institutions for political competition.

The First Two Years of the Chen Shui-bian Administration around the 2001 Elections

Cheng-Feng Shih

Department of Public Administration,
Tamkang University

Abstract

Even though Chen Shui-bian won the presidential election in 2000, he failed to receive the mandate of the majority of the voters. As a result, the process to transform his electoral coalition into the governing coalition had not moved without hindrances, especially the legislative one. Accordingly, the 2001 elections would not only decide the sphere of influence in the next presidential election, but also determine legislative alignments for the Chen Shui-bian in his second half of the term. In this paper, we will with observations of political configurations before the elections. Then, intra-camp competitions within the Pan-Green and the Pan Blue will be analyzed. Third, we will look into he so-called "Combat Cabinet" installed after the elections. Fourth, some preliminary assessment of the Chen Shui-bian administration's performance will be given. Finally, we will provide some thoughts on how electoral systems and constitutional arrangements as well need to be adjusted in order to arrive at robust political institutions for political competitions.

Key words : Shui-bian administration, 2001 elections, combat cabinet