

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

Samuel P. Huntington 所著《第三波》(The Third Wave)一書中，分析整個世界民主化之發展過程，其中包含正常的波動和逆流的波動(Reverse Wave)，共分成「第一波民主化長期波動、第一波民主化逆流，及第二波民主化短期波動、第二波民主化逆流，在一九七四年葡萄牙結束長期以來的獨裁統治，則進入第三波民主化浪潮。」¹

台灣在一九八七年宣佈解嚴之後，經歷了動員戡亂時期的結束、國會全面改選，以及北高兩市市長直選，直到一九九六年總統直選，均印證台灣政治正步向民主化之趨勢。在《第三波》一書中，台灣被歸類為第三波民主化國家。²在自由之家(Freedom House)所提出的指標中，亦將台灣列入民主國家的行列。以上論述均足以說明台灣已經邁入民主化。

既已邁入民主化，那民主是否能夠持續下去？Samuel P. Huntington 曾言：「，波瀾壯闊的第三波民主化浪潮，其挺進的動力或許正在逐漸消退中，甚至一股新的民主化逆流正在聚集形成當中，這股逆流可能侵蝕掉某些第三波民主化的成果。為此，如何預先阻止第三波的民主逆流的形成是相當重要的一件事，而

¹ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波—二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南，民 83，頁 13-23。

² 同上註，頁 135。

其中唯一能做的事就是鞏固第三波民主化的結果。」³台灣現在面臨的首要問題即為「民主鞏固」。

台灣從解嚴以來，開放許多選舉項目，包括國會改選、省長和直轄市長直選，而「總統」職位也在一九九六年開放人民直選；二年總統大選的結果，民進黨提名的陳水扁以將近百分之四十的選票，得到總統的寶座。台灣人民用選票完成歷史性的政黨輪替，「這不僅是中華民國歷史上的第一次，更是全球華人社會劃時代的里程碑；不只為亞洲民主經驗豎立了新的典範，也為全世界第三波民主化浪潮增添了一個例證。」⁴

憲法學上一般認為，「政黨輪替乃是民主政治不可或缺的條件，一個國家若無政黨輪替的可能性，或長期未曾出現政黨輪替，則可斷言，其民主政治必然未上軌道」。⁵因此，台灣在和平的政黨輪替後，其民主進度似乎向前推移了一大步，同時也獲得中外學者的肯定。過去的執政黨成為在野黨，過去的在野黨 民進黨開心的迎接勝選，也顯示台灣完成政黨輪替的民主轉型，理應走入民主鞏固階段，設法完成民主鞏固之實。

然而，台灣在民主轉型順利成功後，未來的民主發展就能高枕無憂地完全沒有危機或挑戰嗎？未必如此。政黨輪替後的新政府施政顯得令人憂心不已，特別是對於「全民政府、清流共治」的主張提出批評者不乏其人，民進黨的施政作為陸續出現評價極

³ 廖益興譯，Larry Diamond 著，緒論；民主鞏固的追求，收錄於田弘茂等主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民 86，頁 6。

⁴ 總統府，就職演說：台灣站起來 迎接向上提升的新時代，<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民 89.5.20。

⁵ 許志雄，政黨輪替在我國憲政發展上的意義 從統治機構論的角度分析，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政憲政研討會論文集》。台北：元照，民 91，頁 163。

差的言辭，國民黨主席連戰曾說「扁政府用『民粹』來壓制民主機制，用全民政府的想法去破壞民主制度」；⁶也有學者指出，「在提出『全民政府』這種烏托邦的口號之下，實質上卻是正在建構一位民選專權者之『民粹威權主義』式的統治型態。」⁷不論這些話是因為在野黨落敗而故意說出的貶抑新政府的話，抑或是肺腑之言，都值得新政府省思。

本文主要之研究動機為，二〇〇〇年總統大選結束後，形式上政治民主化業已建立，而實質上的政治民主化，也因為首度的政黨輪替而開啟了契機，但是，陳水扁上台後以「全民政府」之執政態度與方式，不論由經濟或政治的角來看，似乎使得民主無法繼續往前邁進。即使已經達成民主鞏固之必備條件「政黨輪替」之結果，卻反而讓許多政治觀察家認為造成民主之反挫。

上述所描述的現象只是假設性的言論，本文之目的就是欲驗證此假設是否真實，並進一步對其提出解決的方法。此外，本文在驗證假設的同時，會逐一針對下列問題提出解答：何謂民主化、民主轉型及民主鞏固？其間之區別何在？再者，台灣是否已經走上民主化之路？民主轉型發生了嗎？為何發生？政黨輪替對於民主的意義何在？台灣在政黨輪替之後評價為何？陳水扁的「全民政府」執政作風如何？到底政黨輪替和「全民政府」之間的關係為何？其帶來的是民主鞏固或反挫？

第二節 研究方法

⁶ 本報記者，所謂全民政府是一句空話，《中央日報》，民 89.7.14，版 2。

⁷ 桂宏誠、林佳瑩、王順文，民主鞏固？民主倒退？民進黨執政後的隱憂，《國家政策論壇》，春季號，民 92.1，頁 155。

壹、文獻分析法

本文許多部份都採用「文獻分析法」，這也是許多研究論文最常使用也是最基礎之方法。「文獻分析法」，亦即蒐集相關文獻做資料之整理，以前人研究之心血，得到進一步之啟發，進而提出創新之推論。如「政黨輪替」之前因後果分析，必須找齊相關文獻，才能做完善的分析論述；陳水扁執政之態度，「全民政府」之定義及說明「民主鞏固」之進程 等，都必須先提出他人之說法，再進一步做嶄新的研究。

貳、歷史研究法

本文主軸在探究「政黨輪替」後，民進黨上台的前因果及執政方式。在說明台灣民主轉型的關鍵因素分析、政黨輪替發生的原因及民進黨政府施政概述上，都必須從歷史的角度來推衍，因此採用「歷史研究法」有其必要性。歷史研究法的政治分析，是重視一個體系發展方向的變遷，以縱向角度來了解國家發展及政治轉換。然而，歷史研究法有其限制：第一、歷史資料繁雜、眾多且零散，引用資料時可能會有遺漏，其取捨也有困難度。第二、歷史資料眾多，選用時部份資料其正確性或許有待商榷。針對上述限制，本文將儘可能根據發展脈絡與邏輯推理來引用資料。

參、相關理論與模式之應用

根據題目本文首要採用「民主化、民主轉型及民主鞏固」的相關理論分析，進而歸納出「民主鞏固」的定義及主要條件。再者，將運用民主體制中政府組成類型的模式來分析「全民政府」

的內涵，其中包括總統制之下「一致政府」與「分裂政府」、內閣制中的「聯合理論」的推論。

所謂的「聯合理論」，是企圖在預測什麼樣的情況下，怎樣類型的聯合型態會被組成。事實上，聯合理論不僅被運用在政府組成上，也運用到不同類型的人組合成不同集團的聯盟行為。所以，在國際關係和人類次級團體的研究上，也使用很廣泛。⁸

研究「聯合理論」的學者 William A. Riker 提出規模原則(Size Principle)，並說明「在 N 個人的零合遊戲中，允許個別支付(Side-payments)存在，參與者是理性的，而且有充足的資訊的情形下，只有最小獲勝聯盟會發生。」⁹根據 William A. Riker 的推論，政黨結盟之基礎在於尋求權力極大化。從七十年代以降，Kenneth A. Shepsle、Schofield、Abram de Swaan 等多位學者，更接連發展出了多種立基於政策抑或立場考量上的「聯合理論」，明白指出政黨的意識形態、政策立場或個別政策考量，往往是政黨之間能否順利結盟組合的重要因素。¹⁰

⁸ 高永光，從博弈理論分析聯合政府，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇》，頁 33-56。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 36。

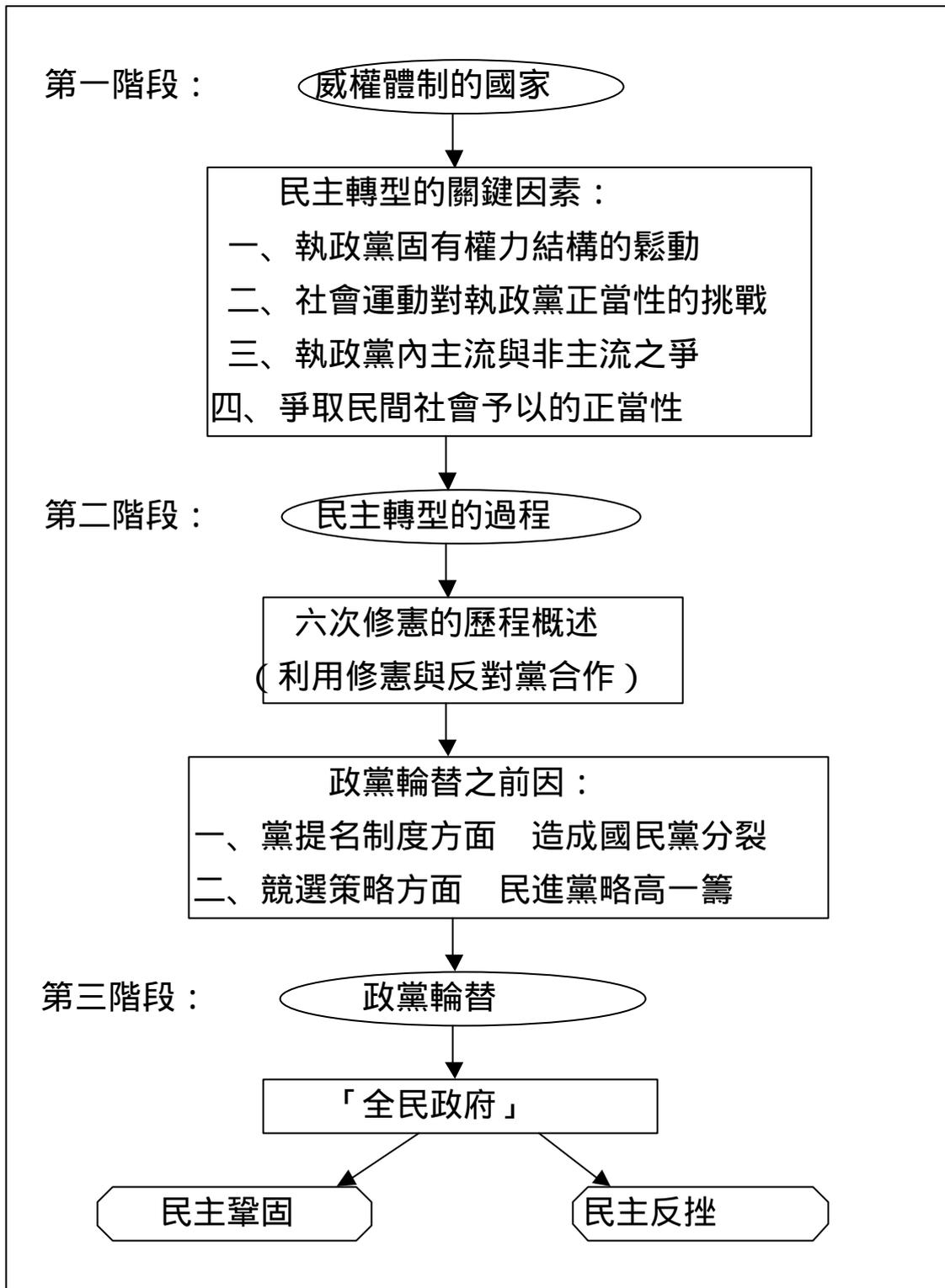
⁹ William A. Riker, *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press, 1962, p. 32.

¹⁰ 這部份資料請參見：Laver and Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.；Laver and Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.

第三節 論文架構

本論文之架構（見圖 1-1）將分成三個階段來敘述整個台灣民主化發展的歷程。第一階段為威權轉變為民主國家的過程，這部分的敘述將於本文的第三章第一節中說明。第二階段為民主轉型之後到政黨輪替前的時期，亦即六次修憲工程，此部份將於第三章第二節略加敘述。第三階段是政黨輪替後的階段，包括政黨輪替的發生原因及政黨輪替之後新政府的施政，於第三章第三節至第四章全部篇幅做說明。論文最後是回應到題目的主旨：探究政黨輪替之後國家新政局的走向是更趨於民主鞏固，抑或出現民主反挫的隱憂。

圖 1-1：論文架構及流程



第四節 各章主要內容

本文旨在探討政黨輪替之後，民進黨政府的施政作為對民主鞏固而言是否有所助益，抑或如某些學者所言已呈現民主反挫。

在第二章中先試圖釐清民主化、民主轉型、民主鞏固相關理論及條件，並說明民主鞏固和民主反挫之間的相關性，再依據定義及條件檢證之。文中也將對於眾說紛紜的民主化、民主轉型、民主鞏固提出明確界說，以及民主鞏固的條件界定。

第二章中除了針對民主化、民主轉型及民主鞏固做說明及再定義外，因文後需對「全民政府」做分析，故將民主國家中可能出現的政府類型依據掌握行政權的政黨數目、掌握行政權的政黨在國會中所得席次以及國會生態來分類。若「全民政府」能實現多數政治而按照正常憲政體制運作，民主鞏固應可往良性發展。

理論討論後，接下來將探討台灣的個案問題。第三章先探討台灣民主化及民主轉型的過渡因素，以確認台灣已經由威權轉變成為民主。既已民主轉型，那從民主轉型到政黨輪替的歷程中，執政菁英將國家體制作何變遷，因而造成今日之局，這也是值得探討的部分。再者，若台灣真已完成民主轉型，二〇一〇年所發生的「政黨輪替」應該對於台灣的民主鞏固將是一股往前推進的強大力量，這在「政黨輪替」的意義上將先做說明，並說明其發生原因，接著將提引出問題的所在：明顯的，政黨輪替對於民主鞏固的意義重大，但卻有許多學者認為台灣的政黨輪替反而給民主帶來挫敗的影響。

第四章第一節針對陳水扁競選口號：「全民政府、清流共治」，在此必須先說明本文探討「全民政府」並非要對它做解套或定位，只是企圖透過理論及運作兩個層面來了解其運作內涵。

在理論層面上，根據學者們的分析及評論，同時採用「聯合理論」試圖將「全民政府」做歸類；在運作層面上，是從陳水扁所有的談話來分析全民政府究竟為何。在第四章後面的二、三、四節中將針對新政府上台之後的施政作為做整理與歸納，以便於最後理論與實際上結合之分析。

第五章第一節是做綜合的分析，亦即採用第四章對於新政府的作為之概述，配合上第二章中民主鞏固的條件：一、執政菁英的態度，二、制度化的程度，來分析台灣政黨輪替之後的政局。第五章第二節為本論文的研究摘要及結論，是將本文中個章節所討論的結果及分析做總整理，並提出對於台灣民主鞏固的具體建議做法。

第二章 相關理論之探討

本文旨在探討政黨輪替之後，民進黨政府的施政作為對民主鞏固而言是否有所助益，抑或如某些學者所言已呈現民主反挫的跡象。因此，文中先試圖釐清民主化、民主轉型、民主鞏固相關理論及條件，再從而依據定義及條件檢證之。在本章將提出對於眾說紛紜的民主化、民主轉型、民主鞏固的明確界說，並對這些相關名詞作區別。此外，因為本章中將探討到「全民政府」，必然涉及到相關民主體制中政府組成類型的探討，藉以歸納全民政府的運作類型。

第一節 民主化、民主轉型與民主鞏固的定義

壹、民主化的定義

「民主」的起源，此一名詞最早用以解釋美國獨立及法國大革命時期；然而，自從第二次世界大戰以來，或因國際政治現實的影響，或因學術研究興趣的轉移，有許多學者從事「民主化」理論的研究與討論，但是學者們所著眼的角度不同，故所採取的研究方法也就不同，而使民主化的定義、條件眾說紛紜，無法達成共識。

下列文中將「民主化」定義，分成規範性及經驗性兩部分來說明。所謂「規範性定義」是指歸納國內外學者所提出的敘述性之說法，所謂「經驗性定義」指涉學者們對於民主化所提出的相關指標及數據之探討。

一、規範性定義

所謂「規範性定義」是指各界所提出描述民主化的言詞，一般而言，都是著眼於民主進程的描述、制度化歷程的說明。

Donald Share 認為，「民主應提供：(一)自由及競爭性的選舉，(二)基本的公民權，(三)明確建立的遊戲規則，而民主化則為制度與程序上的建立，以達到上述三個民主原則。」¹¹

David Potter 認為，

民主化一詞指涉「朝向民主路程的政治變遷」，此種變遷路程會隨著時間從低責任政府發展至高責任政府，從低度競爭選舉（或不存在）發展到更自由公平的競爭選舉，從嚴厲限制發展至適度保護的公民和政治權利，從市民社會社團的薄弱自主性（或不存在）發展至更自主更龐大的社團。¹²

Dankwart Rustow 認為民主化過程必須經過四個階段：

(一) 國家統一：它之所以重要之原因在於，民主政治是多數決制，因此必須先決定誰屬於國家的人民，而誰不是。

(二) 預備階段：鬥爭、衝突、極化的社會出現，許多新的政治菁英也一一出現，被壓抑的民眾聲音也被喚醒。

(三) 決定階段：少數政治菁英扮演眾要的角色，在精英的領導之下，經過審慎的決定，將採取民主方式作為解決紛爭的方式。

(四) 適應階段：政治菁英達成協議將決定權轉交給民眾，且讓民眾漸

¹¹ Donald Share, "Transitions to Democracy and Transition Through Transaction," *Comparative Political Studies*, Vol. 19, No. 4, 1987, pp. 525-548.

¹² 王謙等譯，David Potter 等著，《民主化歷程》。台北：韋伯，民 89，頁 9。

漸適應民主政治的運作方式。¹³

周陽山認為，

民主化，係專指公民權或公民地位恢復與擴張的歷程。民主化一方面指的是公民權或公民地位的恢復，使原先因其他統治方式（如脅迫統治或軍事管制）而失去的公民參政權得以恢復；另一方面，則是指將公民權擴張給原未享有這些權利的個人（如政治犯）或團體（如政黨及利益團體）。和自由化不同的是，民主化不僅止於使權利發生效能或擴增其涵蓋對象，而且還包括了公開的選舉與競爭，藉自由、公開、公正的選舉，決定政權誰來掌握。¹⁴

吳國光認為，下列這種情況即表示民主化正在進行中：

民主化是為一個建設的過程，一個制度成長及發育的過程。在不同的階段把握不同的情勢，提出不同的對策，達成不同的目標，在人們能享有追自身利益的自由、具有最起碼的獨立性的前提之下，整個社會在政治機制上有推動新機制的可能。¹⁵

二、經驗性定義

所謂「經驗性定義」是指各界所提出作為民主化量化之相關標準，大多數學者都提出「競爭程度」、「參與程度」等作為測量之標準。

Tatu Vanhanen 曾於一九八〇至一九八八年間對一百四十七

¹³ Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy," *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, 1970, pp. 337-366.

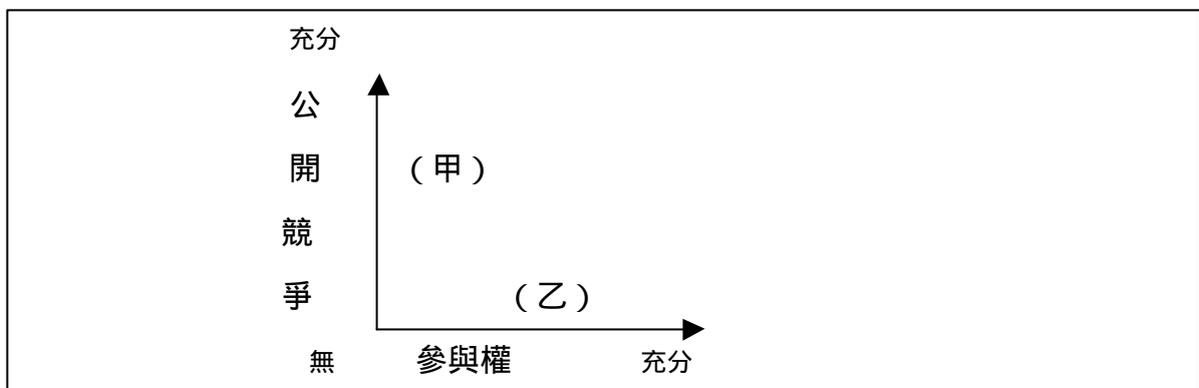
¹⁴ 周陽山，*制度化與民主化概念的省思*，收錄於陳文俊主編，《台灣民主化：回顧、檢討及展望》。高雄：中山大學，民 85，頁 4-5。

¹⁵ 吳國光，《自由化、制度化、民主化》。台北：風雲，民 86，頁 190。

個國家進行「民主化指數」分析以區分民主及非民主。根據他的分析，「民主化指數平均約為八二到一四之間，凡民主化指數介於平均數上下的國家，表示民主化是成功的。」¹⁶後來他又提出更加嚴謹的指標，以確認何種國家為民主國家：「(一) 競爭程度達百分之三十，(二) 參與程度達百分之十五，(三) 民主化指數達五。」¹⁷

Robert A. Dahl 提出「民主化至少是公開競爭與參與權這兩個層面所構成的。」¹⁸依照公開競爭及參與權的程度之不同而會有不同的民主化型態，並將這些情況以圖來表示（見圖 2-1）。例如甲位置可以說明其公開競爭的程度高而參與程度較低，而乙則是參與程度較甲高但是公開競爭程度較低。因此推論若某國的落點越是接近圖中的右上角，在 Dahl 的認定下是較民主的國家。

圖 2-1：Robert A. Dahl 民主化在理論上的兩個層面



資料來源：張明貴譯，Robert A. Dahl 著，《多元政治》。台北：唐山，民 78，頁 6。

¹⁶ Tatu Vanhanen, *The Process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-88*. New York: Crane Russak, 1990, p. 73.

¹⁷ Tatu Vanhanen, *Prospects of democratization: a study of 172 countries*. New York: Routledge, 1997, pp. 40-41.

¹⁸ 張明貴譯，Robert A. Dahl 著，《多元政治》。台北：唐山，民 78，頁 6。

王嘉州引用 Robert A. Dahl 的論點，進一步採計量的方式，提出「選舉競爭程度」與「政府職位開放選舉程度」作為衡量民主化的指標，並構成政體性質定位圖，以觀察民主化的程度與過程。¹⁹他認為選舉競爭程度越高、政府職位開放程度越大則民主化程度越好。

自由之家(Freedom House)提出測量民主化程度的指標中採用的面向有兩個：「政治權利」(Political Rights)和「公民自由」(Civil Liberties)。分成 1-7 等級，採三種程度區分，各為自由(Freedom)、部分自由(Partly Freedom)以及不自由(Not Free)。所謂「自由」是政治權利及公民自由的組合之平均值介於 1.0 與 2.5 之間，「部分自由」則是平均值介於 3.0 與 5.5 之間，「不自由」則是平均值介於 5.5 到 7.0 之間。²⁰換言之，其主要以「自由」的程度來解釋民主化的程度。

貳、民主轉型的定義

相較於「民主化」一詞，常在許多國內文章中看到「民主轉型」這個字詞，這兩個詞彙常被視為相同用法，但在英文中兩個

¹⁹ 王嘉州，〈台灣民主化與大陸民主前景〉，碩士論文，政治大學東亞所，民 85，頁 14-16。
「政府職位開放選舉程度」的評量公式為： $I = N \times (X/8)$ 。「選舉競爭程度」的評量公式為： $C_x = (MINS_x / MAJS_x) \times 100$ 。I 表示該項公職開放直接選舉時，實際獲得的指數。N 表示該項公職開放直接選舉時，可獲得的指數。X=0、1、2、3、4、5、6、7、8，表符合自由民主特徵的數目。C_x 表示執政黨和在野黨在 x 項公職議席分配得競爭程度。MINS_x 表示在野黨於 x 項公職所獲得的議席的比例。MAJS_x 表示執政黨於 x 項公職所獲得的議席的比例。
本文僅將各種表示符號作一說明，不作意義上的解釋；對於為何採取這一些標準若有疑問請參照原作者之論文。

²⁰ 此測量方式的說明資料來自於 <http://www.freedomhouse.org>。這種測量方式被現今許多學者採用，例如，Georg Sorensen, *Democracy and Democratization* 及 Arend Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*。

其計算方式：將政治權利及公民自由個別的指數做平均值而得出一數值即為「自由」之程度，透過自由之程度來解釋民主化之程度。例如，某國政治權利指數為 2，公民自由指數為 3，兩者之平均值為 2.5，「2.5」表示該國算是「自由」的國家，其民主化程度是高的。

詞彙是不同的，「民主化」英文寫成“Democratization”，而「民主轉型」英文則是寫為“Democratic Transition”。因此，在國外兩個詞彙應該式有其不同的用法及解釋，只是將它們翻譯為中文就似乎大同小異。本為將嘗試把這兩個詞彙意義釐清，接下來先談關於「民主轉型」的定義。

早期民主轉型的理論往往從極權到威權，從威權到民主，從共產到私有的轉型過程，視為單向而不可逆轉的過程。²¹但是這種說法似乎經過過去半個世紀以來，已被拉丁美洲民主轉型的經驗改寫。現今許多的民主轉型不但是由非民主轉向民主，拉丁美洲的例子呈現出由民主轉向非民主的狀況，因此許多學者為擴大說明而將「民主轉型」改說為「政治轉型」(Politic Transition)，但其意思與「民主轉型」並無不同。

在拉丁美洲，過去半個多世紀的歷史中，民主與威權交互呈現，每一波的週期平均約為二十年左右。一九四〇、五〇年代，是普遍的民主時期；一九六〇、七〇年代則紛紛走向威權統治；一九八〇年後，又開始走向民主。²²這其中原因可能是經濟、社會、政治等，可見「民主轉型」意味著兩種可能：一、非民主體制轉向民主體制，二、民主體制倒退為非民主體制。²³前者是一般人所認知的「民主轉型」，後者又多被稱之為「民主崩潰」抑或「民主倒退」、「民主反挫」，而這也正是 Samuel P. Huntington 在探討民主化浪潮中所提及的「民主化逆流」。

²¹ 蔡佳蓉，巴拉圭民主化過程之研究（一九八九-二〇〇一），碩士論文，淡江大學拉丁美洲所，民 90，頁 21。

²² 蔡東杰，民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例，《問題與研究》，第 36 卷，第 8 期，民 86.8，頁 75。

²³ 此所指的「非民主體制」可能包括極權體制或者是威權體制，為文字之清楚故將之統稱為非民主體制。

所謂「民主轉型」的定義，Larry Diamond 提出，「當一個透過新的民主體制所組成的行政、立法及司法部門，在無須被迫與其它行為者（如軍人）分享權力時，該國便完成所謂的『民主轉型』」²⁴

O' Donnell 及 Schmitter 對轉型一詞的界定指出：「轉型乃指涉某一類政權與另一類政權之間的那段間隔(Interval)。」²⁵接著，他們將民主轉型比喻為一場棋局，「棋局中有多少的參與者並沒有明確限制；同時敵友的界限也相當模糊，且勝負是未知數，因此，每個參與者都必須審慎考量對方的資源及實力，並理性的計算利弊得失的情況下，作出最慎重的抉擇。」²⁶換言之，民主轉型的過程是一個衝突、競爭的關鍵點，最後可能在彼此僵持不下的情況之下，選擇制度化的方式排解所有的衝突、競爭。

吳文程引申 O' Donnell 及 Schmitter 的說法，

認為由某一類型政權轉變成另一類型政權的這種政權型態的改變才是政治轉型概念的核心意涵，這種轉型不是指政治體系中部分重要結構的功能可能產生的變遷現象，而是指國家機制與政權性質，以及國家機器與民間社會關係，發生重大轉變的問題。²⁷

姜南揚認為，

所謂的「政治轉型」是指政治體制發生重大結構性變化，舊體制在向新

²⁴ 轉引自：彭德富，〈台灣地方選舉與民主轉型之研究〉，博士論文，台灣師大三民主義研究所，民 90.7，頁 45。

²⁵ Guillermo O' Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transition From Authoritarian Rules: Tentative conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986,

p. 2.

²⁶ 同上註，頁 66。

²⁷ 吳文程，〈台灣政治轉型理論的分析架構的探討〉，《東吳政治學報》，第 4 期，民 84，頁 140。

體制的轉變過程中發生質變。從縱向上，它可分成三個時期：一、轉型前政治，二、轉型中政治，三、轉型後政治。從橫向上看，它涉及政治、經濟、文化、社會各方面，及各種階級和政治力量的互動關係。²⁸

王振寰及錢永祥認為，

（政治）「轉型」所強調的並不是陳益較高的理想，而是人民的政治權利開始從原先的威權壓制鬆綁。因此，（政治）「轉型」公式除了以自由化一詞涵蓋的消極權利之保障外，它借公民原則陳述的民主概念，通常以秘密投票、普遍投票權、定期選舉、政黨競爭、結社的地位與機會、行政權的責任制度等民主程序所構成的「程序起碼要件」(Procedural Minimum)為已足。²⁹

參、民主鞏固的定義

李西潭認為，「『民主鞏固』這個詞的原來意義乃是描寫新民主政體所面對的挑戰，包括延長新民主體制的生命，免於威權主義逆行的威脅，建構對抗最後回潮的屏障。」³⁰

游清鑫認為，

民主鞏固並非單指民主政府體制上的穩定，雖然「鞏固」一詞經常隱含著穩定與持久之意，但是制度的穩定與持續可能來自政治精英間權力的互動結果，與民主政治無直接關係。更重要的是，民主鞏固絕對不是靜止不動的狀態，它並不排除當導致體制不穩定的因素與危機出現時，如

²⁸ 姜南揚，《台灣大轉型》。台北：克寧，民 83，頁 10。

²⁹ 王振寰、錢永祥，〈邁向新國家？民粹威權主義的形成與民主問題〉，《台灣社會研究季刊》，第 20 期，民 84.8，頁 28。

³⁰ 李西潭，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉，收錄於高永光編輯，《民主與憲政論文會編》，民 90，頁 553。

經濟困境或政治精英衝突，也會造成民主政府的鬆動甚至崩潰。³¹

Guillermo O' Donnell 對於民主鞏固的定義：

不在於制度的維持不變，而是在制度之下作為政治行動者行為準則與規範的鞏固，換言之，民主鞏固所要鞏固的不只是民主政府的維持，還有一套民主政治典則的實踐，這一套典則，不論是正式或非正式規範主要政治行動者之間的互動，政治行動者應瞭解並接受這些點則作為其行為模式的規範，所以民主鞏固主要的意義乃是建立一套可以有效運作的民主典則。³²

Georg Sorensen 指出，

什麼是鞏固？並沒有大家同意的適切定義。最重要的要求乃是一個能夠轉移政權給反對黨的民主制度的建立，才是達到鞏固的階段。鞏固不是純粹的政治過程，而是也需要社會與經濟的變遷，且鞏固最後階段乃是民主的制度，與實際變成政治文化根深蒂固的過程。³³

Juan Linz 指出民主鞏固的意義如下：

主要的政治行為者、政黨或組織化的利益團體、勢力或機構，均認為除了民主過程之外，別無其他獲得權力的方法，也沒有任何其他政治機構或團體可以否決民選產生的決策者所採行動。這並不是說沒有少數團體會準備以不民主手段來挑戰或質疑此民主過程的正當性。不過，它卻意味著主要行為者不會倒向這些少數團體，使他們在政治上仍被孤立。簡

³¹ 游清鑫，共識與爭議：一些民主化研究問題的探討，《問題與研究》，第36卷，民86.9，頁68-69。

³² Guillermo O' Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes," in Scott Mainwaring, Guillermo O' Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 17-56, University of Notre Dame Press, 1992, p. 18.

³³ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Oxford: Westview Press, 1993, pp. 45-46.

言之，民主必須被視為「當地唯一競賽」(Only Game In Town)。³⁴

Andreas Schedler指出：

在討論「民主鞏固的各種概念」時，提出四種層次的分類法——威權主義、選舉的民主、自由的民主與先進的民主。選舉的民主與自由的民主代表民主鞏固經驗性指標。³⁵

接著他利用四種層次分類法，分析下列五種民主鞏固之概念(圖2-2)：³⁶

一、防止民主崩潰(Preventing Democratic Breakdown) 就是防止選舉的民主與自由的民主快速死亡，倒退回原來的威權主義。

二、防止民主腐蝕(Preventing Democratic Erosion) 乃防止自由的民主慢慢死亡。除了崩潰的危險，許多新興民主政體必須抵禦民主衰敗的危險，避免民主逐漸腐蝕，導致半民主體制(Semi-democracy)的發生。

三、完成民主(Completing Democracy) 乃是指從選舉的民主到自由的民主。民主化的完成需要去除威權主義的遺物(Legacies)，而自由的民主必須有效的保證基本的政治、公民與人權。

四、深化民主(Deeping Democracy) 乃是討論民主品質從選舉得民主與自由的民主提升到先進的民主之水準。當代拉丁美洲國家民主政體似乎缺乏先進民主國家的一些特質，仍然停留在未開發的狀態。

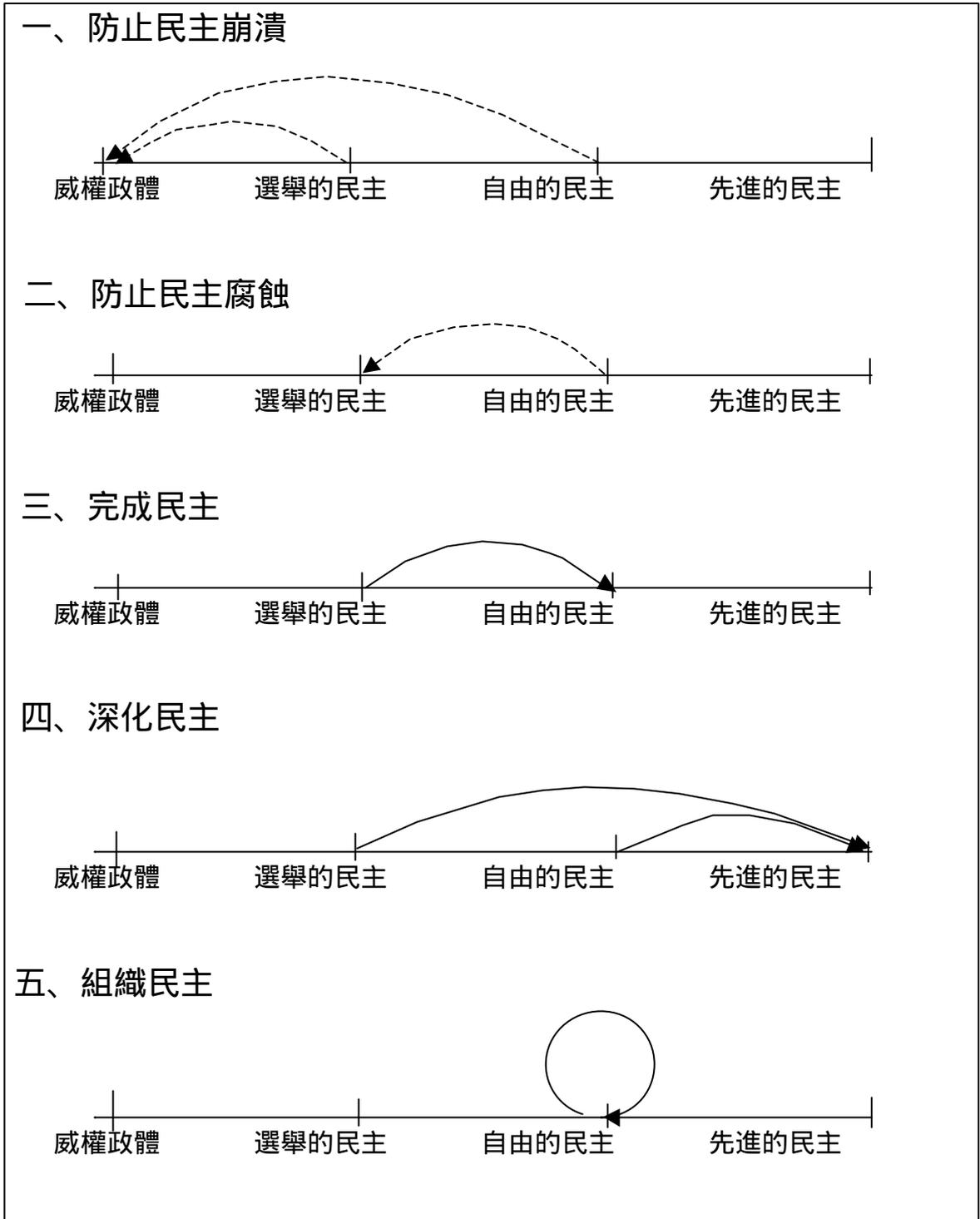
五、組織民主(Organizing Democracy) 民主鞏固的中性用法，要求比制度化民主的基本規則更多，它期望建立民主的特殊規則與組織，等同於制度建立(Institution Building)。

³⁴ 轉引自李西潭、陳志瑋譯，George Sorensen 著，《民主與民主化》。台北：韋伯，民 89.1，頁 60。

³⁵ 李西潭，文武關係與民主鞏固初探，收錄於高永光編輯，《民主與憲政論文會編》，民 90，頁 521。

³⁶ Andreas Schedler, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, pp. 93-105.

圖2-2：民主鞏固各種概念圖示



資料來源：Andreas Schedler, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, pp. 93-105.

第二節 民主鞏固的意涵

壹、民主化、民主轉型與民主鞏固的區別

不論是規範性抑或經驗性定義，顧名思義「民主化」之定義，即為「一個國家從非民主的政治型態轉變到民主的政治型態，且之後仍不斷持續民主的過程」，而「化」這個字指涉的是一種不斷改變的、動態的過程。簡言之，民主化是「民主力量不斷增加的過程」。

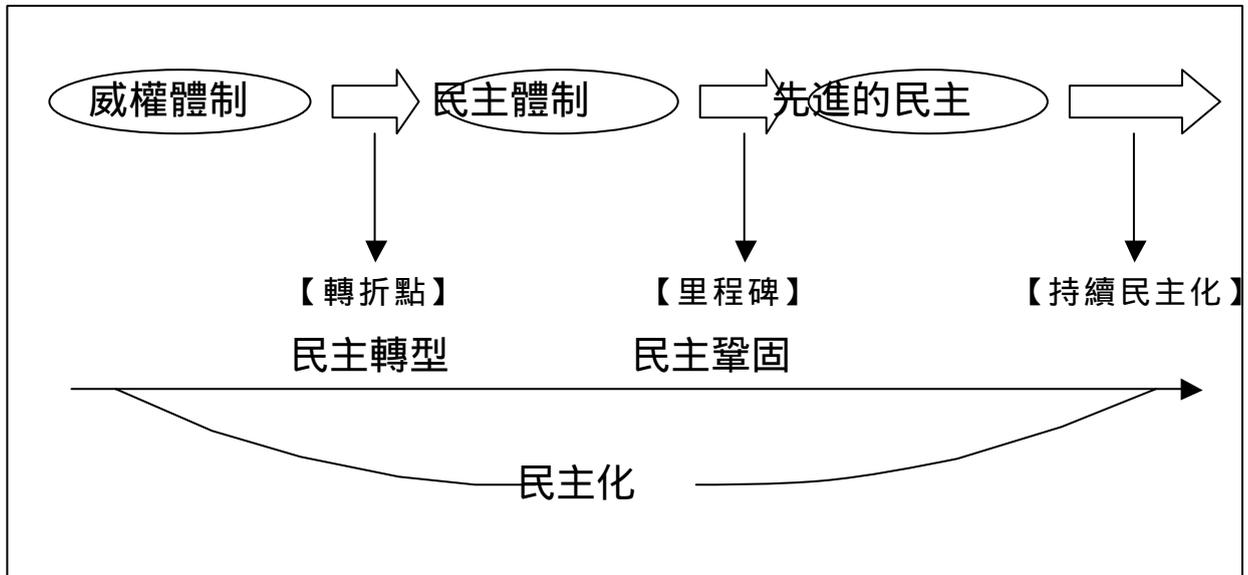
民主化和民主轉型字面意思看似相同，但是在英文中兩個詞彙是不同的。根據上一節中對於「民主轉型」的各方說法，大多認為其指涉某一種非民主體制轉變為民主體制，亦即政治結構發生改變。因此，在此將之定義為「指一個國家政治體制改變的轉折點」。

經過由威權轉向民主的民主轉型之轉折點，仍不斷持續在民主化，在一定時間之後將會到達如「先進民主」國家的模式，則可稱為已達成「民主鞏固」。換言之，「民主鞏固」可視為，人們堅持「民主」為國內所有事情的唯一規則，並且國家內部結構達到一般所認同之民主鞏固的條件，則可稱此國家已達到「民主鞏固」的里程碑。

綜上所述，民主化應被定位為「民主力量不斷增加的過程」，它是動態的辭彙且涵蓋面是廣泛的；民主轉型是指涉「國家政治體制由非民主變成民主的轉折點」，亦即一個關鍵的事件或關鍵的時間點；民主鞏固則如前述，它是一個里程碑的表現，亦即達到

某些條件則可謂為「民主鞏固」，但此並非終點，達成民主鞏固之後仍必須是持續走著民主化的道路。如下圖 2-3 所示：

圖 2-3：民主化、民主轉型和民主鞏固之區別



Samuel P. Huntington 曾言，「在最簡單的層次上，民主化牽涉到：一、威權政權的終結，二、民主政權的上台，三、民主政權的鞏固。」³⁷因此，民主化毫無疑問的是指整個由威權轉向民主，且持續民主化的歷程；民主轉型則包括「威權政權的終結」以及「民主政權的上台」這兩部分；最後在「民主政權的上台」後直到「民主政權的鞏固」，才可以算是達成民主鞏固之階段。所以，民主化中是包含著民主轉型以及民主鞏固的概念的。然而，民主化其有起點，但卻無固定的終點，可喻為一條無止境的路程。

貳、民主鞏固的條件

Schumpeter 定義「民主政治鞏固的條件，必須是所有人民、

³⁷ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波—二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，民 83，頁 40。

政黨與團體均依據和平、競爭、協議與合作原則，在經由競爭贏得人民選票，以決定個人取得政治決策權力的制度機制內，追求其各自利益。」³⁸

Samuel P. Huntington 提及，「透過選舉，一群統治者失去權位；而另一群統治者上台執政，如果政府政策沒有改善的話，就會造成變天。當這些體制內的反應逐漸制度化之後，民主方得以鞏固。」³⁹在 Samuel P. Huntington 衡量民主鞏固程度的標準是「雙流轉測驗」(Two-Turnover Test)，亦即「在民主轉型的初次選舉中掌權的政黨或團體，能在此後的選舉中失利，並將權力和平地轉交給另一個政黨或團體，此後這個政黨或團體又能夠將權力在下次選舉中交給其他政黨或團體，則這樣的民主政權可謂是鞏固。」⁴⁰

Guillermo O' Donnell 認為民主鞏固之條件在於，「所有政治民主政體，無論新的或舊的，除了選舉本身已經制度化，還應包括其他相關環繞的自由制度，例如意見表達自由、資訊獲得自由、以及結社自主性等。當選舉與其環繞的各種自由已制度化，則可說政治民主已經鞏固。」⁴¹

Adrian Leftwich 認為當有某些特條件出現時，民主鞏固的可能性也相對提高，這些條件包括：

一、憲政體制擁有地理合法性、憲法合法性與政治合法性時；

³⁸ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin, 1965, p. 269.

³⁹ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波—二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南，民 83，頁 288。

⁴⁰ 同上註。

⁴¹ Guillermo O' Donnell, "Illusions About Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, p. 37.

- 二、對於政治遊戲規則達成協議，且政黨受其約束；
- 三、反對團體同意政策限制；
- 四、貧窮程度較低或逐漸降低；
- 五、種族、文化與宗教分裂程度輕微，不缺乏妥協意願。⁴²

Juan Linz 和 Alfred Stepan 具體指出一個鞏固的民主政治必須具備下列三種特質：

- 一、在行為上，沒有明顯的民族、社會、經濟與制度化的行為者，會企圖顛覆政府或創設非民主體制；
- 二、在態度上，當一個民主政體中絕對多數的成員抱持一種信念，那就是即使因主要經濟問題對執政者產生強烈不滿時，民主規則與制度是解決公眾問題最是當的手段；
- 三、在憲政上，官方與民間各種勢力都習慣於用符合民主的法律制度與程序來解決衝突。⁴³

G. Satori 提出在各政治勢力間所存在的共識和程度越高，就越容易鞏固民主政治，因此將共識的理念分成三項意義，只要能盡力做到以下的共識，即達到民主鞏固的條件：

- 一、終極價值的共識 意識形態的距離越大，意味著對務實中間政黨或溫和領袖的支持增加，對極端異議力量的支持則將會降低，那會有助於民主的鞏固；
- 二、對「競賽規則（程序）」上的共識這是民主鞏固的基本要件。其實，這亦同於 Juan Linz 說的：民主必須被視為「當地唯一的競賽」(Only Game In Town)；
- 三、對「具體政府政策」的共識 這是民主要素的一部分，因此民主政

⁴² 王謙等譯，David Potter 等著，《民主化歷程》。台北：韋伯，民 89，頁 639。

⁴³ J. Juan Linz and Alfred Stepan, *Democracy and Its Arenas*, Quoted in J. Juan Linz and Alfred Stepan eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 3-15, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 6.

體中的政策爭議雖然免不了，但是政府卻不能只追求單一的政策，任何能夠擴大效能及有效的政策，都會有助於轉型期中的政府成功地鞏固民主的過程。⁴⁴

Higley 和 Gunther 對於「民主鞏固」以兩項指標分類，「所有重要精英或派系對於政治行為規則與典則，以及政治制度的價值分享共識，同時他們也享有結構上一致性的透過正式與非正式的網絡，而能以和平方式影響決策並保護與促進利益，而擴大群眾在選舉以及其他制度過程中的參與，並建構出程序民主。」⁴⁵

Przeworski 認為民主鞏固首要條件在於，

使政治行動者了解到民主政治乃是解決衝突的唯一方式，任何使用非民主手段來達成其目的的行動都將招致更大的損失，而目前的失勢者只是一種暫時的身分，其可以期待在不久的未來可以成為多數派中的一份子，不會永遠被排斥在政治權力之外，同樣的，擁有目前的權力也可能只是暫時的，無法用法令來保存其權力，因此，遵守民主程序的競爭規則就成為保障其獲得政治權力的機會。⁴⁶

經由上述的討論，發現「民主鞏固」的必要性，就有如我們擁有了一部最基本的電腦設備，隨著時代的更替及社會的變遷，電腦雖已經擁有，但是若在軟硬體上並沒有不斷更新，則電腦很快的可能會被淘汰；「民主」也是相同的道理，雖民主仍然存在，但是若無法跟上時代及社會變遷，因應人民之需求，則民主可能會倒退、甚至淪為被有心人士利用來掌權的工具。因此，必須企

⁴⁴ G. Satori, *The Theory of Democracy Revisited, Part I*. NJ: Chatham House, 1987, pp. 1-2.

⁴⁵ John Higley, Richard Gunther and Michael Burton, "Elites Transformations and Democratic Regimes," in John Higley, Richard Gunther eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, pp. 1-35, Cambridge University Press, 1992, p. 26.

⁴⁶ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press, 1991, p. 26.

圖找出能促使民主鞏固的條件，也就是必須在既有的民主狀態下，加入某些促進民主鞏固的軟體及硬體設備。

綜觀國內外學者說法之後，本文提出「民主鞏固」的軟硬體條件為：

一、軟體 政治菁英的態度：

Samuel P. Huntington 曾強調「第三波民主化的主要問題不是崩潰而是腐蝕，來自於民選領袖逐弱化民主政治」。游清鑫先生認為，「民主鞏固並非單指民主政府體制上的穩定，制度的穩定與持續可能來自政治菁英間權力的互動結果。」由此可知，一個國家能夠由非民主轉變成民主，是必須有政治精英的配合；當然一個已經屬於民主的國家，若欲能更加鞏固民主，則也必須由政治菁英來做起。⁴⁷

如果執政者的態度是自尊大、不重視民意，執政者的做法是挾民意以令國家各機關單位，不配合民主的機制，則可能會落入民粹之嫌，所謂的「民粹」就是迴避代議體制而直接訴諸於人民的一種極端的民主方式。⁴⁸因此，政治菁英的態度及作為不能因為是經由民選而恣意妄為，必須能對政治競爭規範有一致的共識，並能共同維持這一些規範，方能寄望達成民主鞏固。

二、硬體 制度化的程度：

現今許多討論民主轉型後的國家體制應採取內閣制或者是總統制的文章紛紛出現，例如，最早探討政府體制與和民主崩潰關

⁴⁷ 可參見：宋興洲，民主化及其困境，《理論與政策》，第8卷，第4期，民83.08，頁15-30。該文中提及威權統治者同意民主轉型的原因，表示民主轉型是需要統治菁英的配合的。

⁴⁸ 關於民粹的定義，可參見：李炳友，民粹主義與全民政府，《政策月刊》，第62期，民89.9，頁48-51。黃光國，《民粹亡台論》。台北：商周文化，民84。

係的文獻為 Alfred Stepan 和 Juan J. Linz 合著的「民主政權的崩潰」一書，其內容主要強調政治變項、制度因素與民主之間的關係。⁴⁹此外，Matthew S. Shugart 和 John M. Carey 就曾經觀察二十世紀以來實施民主而遭受挫敗的國家，究竟是採行總統制抑或內閣制，並比較這兩種政府體制的「民主崩潰率」。⁵⁰由這些相關的討論可以知道，當一個民主國家期盼民主能更加鞏固，則必須有一套完整的制度且是人人願意遵守、接受的制度，大家依循著制度的規則進行所有的活動，包括選舉領袖、人民代表、政策通過及執行 等。

Samuel P. Huntington 曾經提出驗證民主鞏固之方式必須有政黨輪替的規則出現，最佳狀況是能夠有兩次的和平、有規則地政黨輪替；此外，Georg Sorensen 指出什麼是鞏固？最重要的乃是一個能夠轉移政權給反對黨的民主制度的建立，才是達到鞏固的階段。正如前面曾提過的 Juan Linz 所言：民主必須被視為「當地唯一的競賽」，如此才能夠讓民主永續不斷。因此，「制度化」的程度對於民主鞏固而言就是相當重要的一環。

參、民主鞏固和民主反挫

民主鞏固是經過由威權轉向民主的民主轉型之轉折點後仍不斷持續在民主化，在達到一定條件之後將會如今日「先進民主」國家的目標，則可稱為已達成「民主鞏固」。換言之，民主鞏固則如前述，它是一個里程碑的表現，但並非一個終點，達成民主鞏固之後仍是持續走著民主化的道路。

⁴⁹ 可參見：Alfred Stepan and Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press, 1978.

⁵⁰ 可參見：王欣儀等譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會》。台北：章伯，民 91。

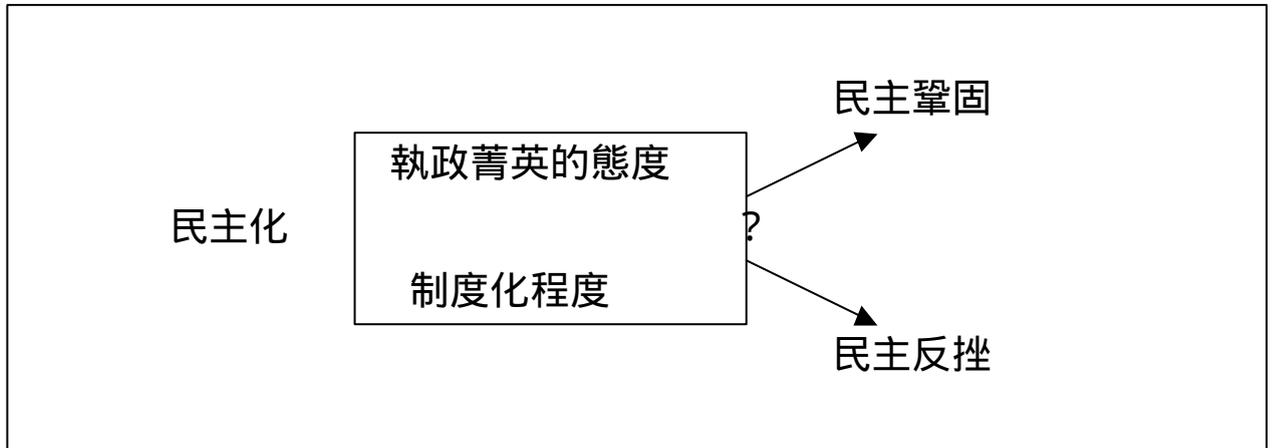
民主化的道路上不見得都是不斷向前邁進的，亦即一個國家業已經歷民主轉型，但是，並非眼前即為一片坦途。如果國家本身體制不健全抑或其他不好的制度、非制度因素都可能會影響其民主的發展。民主化是民主鞏固的先備條件，因為當然必先走上民主化之後，才可能有民主鞏固的一天，但是兩者之間的關係並非雙向的，亦即反過來說，一個國家即使已經處在民主化的洪流之中，但不必然一定能夠造就出民主鞏固的前景。

那麼一個國家已經歷經民主轉型的轉折點，亦在民主化的路途上，卻因為某些制度上或非制度上的不良因素，而使得民主無法鞏固，此狀況大多被稱之為「民主反挫」抑或「民主倒退」。究竟何謂「民主反挫」(Democratic Backlash)？在此採用「反挫」，英文寫做“Backlash”，其實與倒退、逆流等字眼的意思相去不遠。民主化雖經民主轉型卻無法在繼續前進完成「民主鞏固」之階段，那麼就是「民主反挫」之現象，因為，民主若無法鞏固，則將面臨停滯，雖民主仍然存在，但是無法跟上社會變遷及人民的需求，這樣的民主將不在被肯定，且恐有淪為政治菁英掌權的工具之嫌。

總而言之，一但執政菁英的態度能夠符合民主政治之原則，再加上國家體制的明確及健全，制度化良善且無置喙的空間，則民主鞏固的機會指日可待；反言之，如果執政菁英幾乎都是汲汲於權力的滿足，加上國家體制給人的感覺與瞎子摸象無異，亦即從不同角度可讓有不同解讀，沒有固定的標準可言，則民主不但會停滯，民主反挫的發生機會極大。因此在此可將「民主反挫」定義為「走在民主化的道路上，並且經歷過民主轉型，卻因為政治菁英的態度和制度化程度不佳的因素，而造成民主鞏固無法達

成的情況」(圖 2-4)。

圖 2-4：民主化與民主鞏固、民主反挫之互動關係



第三節 政府組成模式探討

將「民主化」、「民主轉型」與「民主鞏固」再定義後，本文將討論「全民政府」的理論及實際，及制度化之問題，因此先於此提出各種憲政體制之下政府組成類型的模式。所謂「『政府組成』」的概念，基本上是在指涉這種產生、確定國家執政團隊的政治機制，『政府』一般而言是『內閣』的同義詞，而無指涉於行政權外的其他部門。」⁵¹

「憲政體系內的政治情勢不能自由發展，必須受到當時憲法的規範。孟德斯鳩指出：『人類社會形成之始，統治者建立制度；而後制度塑造統治者』。」⁵²因此憲政體制之規範是相當重要的。然而，憲政體制與政治情勢發展之間必有其互動關係，當這個互

⁵¹ 蘇彥圖，〈政府組成的規範與政治〉，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政憲政研討會論文集》。台北：元照，民 91，頁 396。

⁵² 楊志誠，〈中華民國憲政民主之探討〉。台北：揚智，民 87，頁 58。

動關係之間能夠達到平衡，則其政府組成的方式才有穩定的可能，民主也較能維持，否則社會動亂及政治失序難以避免。

憲政體制的類型大致可分為：總統制以及內閣制，然而，雙首長制則是處於內閣制和總統制之間換軌的體制，因而可說是內閣制及總統制之綜合體或變體。不論在總統制或內閣制及雙首長制之下，政府組成的模式都必須視其國會政黨政治生態與掌握行政權力者及其在國會中所掌握的席次多寡三者之間的關聯性。

在內閣制之憲政體制之下，政府將如何組成？內閣制的核心原理即為「權力集中」，亦即行政及立法權融合。內閣制國家中，若其國會選舉方式採行單一選區制，而政黨政治呈現兩黨制之狀態，則國會選舉就必有某一黨能夠過半數席次，行政權由國會中過半數政黨掌握。這在 Arend Lijphart 的分類之下屬於「多數模型」。因而其政府是由單一個政黨所組成的，而該政黨為議會多數黨，故這種政府組成方式稱為「單一政黨多數政府」。

如果某一內閣制國家，其國會議員選舉方式大多數採行「比例代表制」，國家中的政黨政治呈現多黨制，亦即每一次國會選舉時能確保兩個以上的政黨可獲得國會席次，亦即選舉結果均無一黨能夠過半，此時則採用「聯合理論」的模式進行聯合，以利國家行政之運作。在 Arend Lijphart 的分類之下屬於「共識模型」。其政府是由多個政黨所組成，這多個政黨組成的政府所獲得的國會席次大多是過半數，則稱之為「多數政黨多數政府」。

在內閣制國家之下，除上述兩種類型的政府型態（「單一政黨多數政府」、「多數政黨多數政府」）之外，仍存在其變型。當政府由多個政黨共同組成，但是這個政府所得之國會席次仍為少數，

則稱之為「多數政黨少數政府」，這雖極為少見但是仍可能出現；此外，由未掌握過半數國會席次的單一政黨單獨組成政府的情況亦可能出現，其運作方式是基於特殊之基礎，以達多數，其稱之為「單一政黨少數政府」。下表 2-1 即可證明，這兩種變型（「多數政黨少數政府」、「單一政黨少數政府」）雖屬少見仍然存在。

表 2-1：三十二個內閣制民主國家之內閣類型執政時間比率
(1945-1996)⁵³

內閣種類	所有內閣 (%)	不包含單一政黨內閣之其 他內閣 (%)
最小獲勝、單一政黨內閣	37.1	-
最小獲勝聯合內閣	24.7	39.3
少數單一政黨內閣	11.4	18.1
少數聯合內閣	5.8	9.2
過大聯合內閣	21.0	33.4
合計	100.0	100.0

資料來源：高德原譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主國家政府類型與表現》。台北：韋伯，民 90，頁 110。

總統制的憲政體制之下，其核心原理為「權力分立」，亦即行政、立法、司法三權分立且制衡；諸如美國之類的總統制國家，其國會議員選舉方式為單一選區制，政黨政治多屬兩黨制，其主要國家的行政首長為總統，總統與國會議員是分別由人民投票選出的，如果選民願意的話，他們可以在總統選舉中將票投給某一

⁵³ 此表中的內閣種類即為政府組成的類型。其中「最小獲勝、單一政黨內閣」即為本文之分類的「單一政黨多數政府」，「最小獲勝聯合內閣」和「過大聯合內閣」即為「多數政黨多數政府」，「少數單一政黨內閣」即為「單一政黨少數政府」，「少數聯合內閣」即為「多數政黨少數政府」。

個政黨，而在國會選舉又將票投給另外一個政黨，此種狀況稱之為「分裂投票」。分裂投票的結果造成總統與國會過半數黨為不同黨，稱其為「分立政府」之局。

若總統制之下，行政權力當然仍為一黨掌握，但其國會選舉是採用「比例代表制」，而國會之生態呈現「多黨制」，則此時掌握行政權的總統就必須採與國會議員溝通、協商的方式來通過政策，真要將這種政府組成方式做歸類，因為其總統與國會過半數黨為不同黨，則應可稱之為「分立政府」。但是不論如何其行政權力仍是由單一政黨所掌握，因為總統永遠只由某一政黨的候選人當選。

因此總統制之下，只有當國會呈現兩黨制且總統所屬政黨在國會中有過半數席次，才可能出現「一致政府」；只要總統所屬政黨在國會中無過半數席次，不論國會中是另一黨過半抑或無任何一黨過半，都屬於「分立政府」。但是，內閣制之下，國會政黨生態對於政府組成類型的影響力很大，關乎於該政黨為單一政黨政府或多黨聯合政府。

雙首長制是總統制與內閣制之間換軌運行的體制，例如法國的政黨政治生態為「多黨兩極制」，並配合其選舉制度「兩輪決選制」易於出現類似兩黨制的政黨生態。因此雙首長制換軌至「總統制」，即總統和國會多數同黨則會出現「一致政府」，由總統掌握行政權，但是雙首長制之下換軌為「總統制」，其政府組成方式不可能會有「分立政府」產生；再者，雙首長制若換軌為「內閣制」運行，則表示總統與國會過半數政黨不同黨，則由國會過半數政黨掌握行政權，因而形成內閣制中的「單一政黨多數政府」。

雙首長制下也有其變型發生，例如，假若總統職位是某一黨掌握，而國會卻呈現多黨不過半之局，亦即國會呈現多黨不兩極之情況，則政府組成方式該為何？總統顯然與國會過半數政黨不同，便已經過渡到「內閣制」，總統應該要讓國會相互協商形成「聯合政府」，進而推舉出「總理」來負責行政權運行。倘若雙首長制之下，總統和國會過半數政黨不同黨的情形之下，已經是必須換軌至「內閣制」，但是總統卻堅持不接受換軌的機制，則可能出現由總統掌握行政權，但是與國會過半數席次之政黨不同黨，此時稱其政府型態為「單一政黨少數政府」。⁵⁴

因此，本文利用憲政體制的類型及其國會生態之不同，加上考量到掌控行政權者在國會中所擁有的席次，將政府型態可分成如下表 2-2 所示。如果能確立制度化並按照一般憲政體制運作，民主鞏固應該是指日可待。

表 2-2：憲政體制的類型及其政府型態

民主體制	掌控行政權之政黨數目	國會中的政黨生態	掌控行政權者在國會中所擁有的席次	政府型態
總統制	一黨（只能由一黨居總統職位，內閣成為總統的幕僚機關）	兩黨制	少數(總統所屬政黨居國會少數)	分立政府
		多黨制	少數(總統所屬政黨居國會少數)	
		兩黨制	多數	一致政府
內閣制	一黨	兩黨制	少數	單一政黨少數政府

⁵⁴ 為何在此要用內閣制的政府組成型態來定位，原因是雙首長制之下其實雙首長制除了總統與國會同黨的情形之下才能算是換軌到「總統制」，其餘總統與國會由不同政黨掌控時，不論政府如何組成都是已經換軌到「內閣制」上。

		兩黨制	多數	單一政黨多數政府 (多數模型)
	多黨	多黨制	少數	多數政黨少數政府
		多黨制	(聯合) 多數	多數政黨多數政府 (共識模型) ⁵⁵
雙首長制	一黨 (總統為主) 總統制	兩黨制	多數	一致政府
	一黨 (總統為主) 但理應換軌為內閣制	兩黨制	少數	單一政黨少數政府 ⁵⁶
		多黨制		
	一黨 (總理為主) 內閣制	兩黨制	多數	單一政黨多數政府
多黨 (共同推舉總理) 內閣制	多黨制	多數政黨多數政府		

⁵⁵ 高德原譯, Arend Lijphart 著,《民主類型:三十六個現代民主國家政府類型與表現》。台北: 韋伯, 民 90, 頁 102-107。在該文中, Arend Lijphart 將聯合政府又細分成幾種類型: 最小獲勝聯合政府、最小規模聯合政府、最小數目聯合政府、最小範圍聯合政府、最近關聯獲勝聯合政府、政策實行聯合政府、超量聯合政府、大聯合政府。

⁵⁶ 此欄所欲表示的為「總統不接受換軌的機制, 則出現由總統掌握行政權, 但是與國會過半數席次之政黨不同黨之情形」。根據胡祖慶,《比較政府與政治 從比較觀點看台灣政治困境》。台北: 五南, 頁 95。書中提出從政治實踐來看, 少數政府幾乎不可能存在於法國, 因為法國總統必須任命能夠得到國會多數支持的政黨領袖出任總理。雖說如此, 但是法國總統密特朗領導社會黨少數內閣, 從一九八八年到一九九三年掌握行政權, 並通過許多內閣提出的法案。可見這並非不可能的事。

第三章 台灣政黨輪替的意涵

在上一章已將民主化、民主轉型、民主鞏固相關理論及條件做界定，理論這一部分暫且放下，接下來本文將開始探討台灣的個案問題，最後才以理論驗證事實。

民主化，事實上並非都是正向的直線發展狀態，有些國家在轉型初期稍有進展，但卻隨即停滯不前，也有些國家在民主轉型過程中發生「逆轉」的窘況，這就是在第二章中曾經提過的「民主崩潰」、「民主倒退」或「民主反挫」的情況。

本章將先探討台灣民主轉型的發生原因，以確認台灣已經完成民主轉型。在台灣已完成民主轉型後，二〇〇〇年所發生的「政黨輪替」，相信對於台灣的民主鞏固而言是相當有利的條件之一，當然在「政黨輪替」的意義將會先做說明，並說明其發生原因，接著將提引出問題的所在：明顯的，政黨輪替對於民主鞏固的意義重大，但卻有許多學者認為台灣的政黨輪替反而給民主帶來挫敗的影響。

第一節 台灣民主轉型的關鍵因素分析

根據 Samuel P. Huntington 的論點，綜觀第三波民主化國家的民主轉型的方式，歸納提出三種轉型方式：

一、變革(Transformation) 指那些威權政權的掌權者們在結束威權、並將之轉變成民主體制的過程中發揮了帶頭的作用，而

且扮演著決定性的角色。⁵⁷

二、置換(Replacement) 指反對派的力量日益壯大，而政府力量日益衰弱，直到政府崩潰或被推翻，這樣才實現民主化。置換包括三個階段，(一)為推翻政權而鬥爭，(二)政權的跨台，(三)垮台後的鬥爭。⁵⁸

三、移轉(Transplacement) 指政府和反對派採取聯合行動而實現民主，其特點是反對派先出現罷工、抗議、示威等的行動，而政府起而鎮壓，之後周期性的出現抗議及鎮壓，導致政府和反對派之間透過談判而達成協議。⁵⁹

在 Samuel P. Huntington 的觀察下台灣已經完成民主轉型，且屬於「變革」的類型，亦即威權政權的執政菁英在民主的過程中發揮莫大的作用。同時，屬於「變革」類型的國家，通常分成五個階段的發展，包括：⁶⁰

一、改革派的出現 在威權體制之內出現一群領袖或潛在的領袖，他們相信朝民主化的方向前進是可取的，而且是必然的；

二、權力的獲得 改革派不僅存在於威權政體之內，他們還得在該政權中大權在握；

三、自由化的失敗 有限的開放有可能提升人們對改變的期望，因此，自由化之後將會有人民要求進一步民主化，自由化的領導階層將會被替換下台；

四、壓抑保守派 獲得權力的民主改革派能夠開始民主化，但卻不能消除保守派向改革派挑戰的能力，因此改革派會企圖藉由削弱、安撫、說服保守派來化解反對；

⁵⁷ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波——二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南，民 83，頁 139。

⁵⁸ 同上註，頁 155。

⁵⁹ 同上註，頁 164-165。

⁶⁰ 同上註，頁 142-154。

五、與反對派合作 一旦真正掌權，民主改革派通常會很快地開始民主化的進程，這通常需要反對派領袖、政黨，以及主要的社會團體或機構進行磋商。

台灣民主轉型已是不爭的事實，接著將採歷史陳述的方式，分成四個時期來說明台灣民主轉型的過程，此四個時期包括：一、執政黨固有權力結構的鬆動，二、社會運動對執政黨正當性的挑戰，三、執政黨內主流與非主流之爭，四、爭取民間社會予以正當性。觀察主體為威權體制之下的執政黨 國民黨，其黨內生態的轉變。

壹、執政黨固有權力結構的鬆動

Samuel P. Huntington 認為台灣民主轉型關鍵在於執政菁英之改革力量，而當時的執政黨即為「國民黨」，因此在討論台灣民主轉型時，當然須由國民黨內部權力結構的改變談起。國民黨自從一九四九年政府播遷來台，其中經歷了威權時代，後來產生民主轉型，直到政黨輪替，持續主政將近五十年。國民黨原是處於威權時代，其統治正當性僅維繫在「國家處於動亂」的情況，因為兩岸處於敵對且長期抗戰狀態而無法實施正常的憲政民主運作。基於上述的理由，國民黨制定戒嚴法、動員戡亂時期臨時條款，展開長期的戒嚴以及動員戡亂時期。

當時首先促動民主改革者為蔣經國，他在蔣中正先生主政時期，就已經擔任行政院長，展開他的改革動作，例如，他開始大量啟用本土籍人才，並使其負責黨政要職。同時，一九六九年政府更破例舉行第一次中央民意代表增額補選，讓台灣人有機會進

入政治圈中，以介入國家政治運作。⁶¹再者，我們觀看第六屆省議會組成之結構分析（表 3-1），即可發現本土菁英參政的比率已經節節升高，正表示自由、民主的程度趨高，改革正在進行。甚至在蔣經國先生逝世前一任總統任期中，舉任本土派人士「李登輝」為副總統人選。

表 3-1：第六屆省議會組成之結構分析

籍貫別	台灣省	湖北省	福建省	山東省
人數	74	1	1	1

資料來源：鄭牧心，《台灣議會政治四十年》。台北：自立晚報，民 77，頁 202。

在蔣中正先生逝世後，蔣經國隨即承接中國國民黨，更繼承了中華民國在台灣的政權。蔣經國的掌權，讓台灣政治有所轉變，其作風也漸漸的改變統治台灣將近四十年的國民黨政權性質。蔣經國於一九八六年三月，中國國民黨第十二屆三中全會指定嚴家淦、李登輝等十二位中常委負責研擬解除戒嚴、開放黨禁、報禁、充實中央民意代表機構等六項革新方案，跨出台灣走向民主的第一步。⁶²可見，國民黨內的權力結構已經漸漸開放，與過去封閉的狀況不同，並且漸漸朝民主改革、開放的方向前進。

然而，什麼因素使蔣經國對於其所領導的國民黨起了積極引導作用？什麼原因促使蔣經國在八十年代中期，主動推動「解除戒嚴」、「開放黨禁」、「開放報禁」、「國會改革」等一系列的政治自由化措施。相關文獻提及有兩個關鍵性的歷史條件：「第一、官方意識形態與憲政制度內蘊含的調適彈性，第二、國民黨面對潛

⁶¹ 張剛嘉，〈政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓〉，碩士論文，東海大學政治學研究所，民 91.6，頁 59。

⁶² 齊光裕，《中華民國的政治發展——民國三十八年以來的變遷》。台北：揚智，民 85，頁 457。

在的省籍矛盾與快速經社變遷所持續進行的組織調適。」⁶³

蔣經國晚期，雖在一九八七年解除戒嚴，開放黨禁、報禁，但是他還尚未來得及改造舊法統、創造新秩序，就於一九八八年一月十三病逝。當天晚上當時的副總統李登輝立即宣誓成為繼任總統。李登輝從蔣經國手中繼承的，基本上是「一個舊中國的舊法統，一個統治舊中國的老國民黨。」⁶⁴至此，原本播遷來台的蔣家舊勢力已漸式微。

李登輝繼任之後，又在一九八八年七月九日當選國民黨黨主席，這是國民黨中首位本土派人士擔任總統，且擔任國民黨黨主席。當時對於李登輝接任總統是否能兼任黨主席，國民黨黨內分成支持與反對兩派意見，最後，當時國民黨副秘書長宋楚瑜公開支持李登輝，李登輝才順利進入權力核心。⁶⁵由此可證，國民黨內固有的勢力已經退出權力核心，李登輝繼任總統職位並且兼任國民黨主席，足見權力結構的核心漸漸轉移到李登輝身上。

貳、社會運動對執政黨正當性的挑戰

在黨內權力結構轉變後，「主流派」得到黨內權力之正當性之後，率先實行自由化的措施，人民在得到擴大的自由之後，往往都會藉由自由開放的途徑，進一步對於「主權在民」的期待程度升高。台灣的民主化也依循著這樣的方式前進，在執政當局國民黨內部改革派出現之後，逐漸開放過去許多沒有的自由，當人們有自由之後，對於執政當局的要求及期待更加升高。

⁶³ 朱雲漢，〈國民黨與台灣民主轉型〉，《二十一世紀評論》，第 65 期，頁 90.6，頁 4-13。

⁶⁴ 阮銘，《民主在台灣》。台北：遠流，頁 89，頁 176。

⁶⁵ 夏珍，《日落國民黨》。台北：天下，頁 89，頁 53-54。

在李登輝正式登上執政舞台之後，仍延續著蔣經國先生的自由化，持續開放各種人民的自由權利，並同時允諾人民「將修改憲法，完成所有民主改革，最後是總統直接民選」⁶⁶。一九九〇年三月十四日，國民大會第八次會議在審查「動員戡亂臨時條款修正案」中，通過擴權案：「國民大會代表每年集會一次，行使創制、複決兩權，以及增額國大代表六年任期延長為九年，國大出席費增至二十二萬。」⁶⁷這份修正案公布之後，人民一陣譁然，這無異為「自肥條款」，實然地擅自擴權、開民主倒車。

一九九〇年三月十六日，許多大學生因此到台北中正紀念堂靜坐抗議，並宣布展開抗議資深國民大會代表擴權及圖謀私利的行動；隔日，全國各大專院校抗議國大擴權的學潮持續出現，並有擴張的趨勢，聚集在中正紀念堂的學生多達六千餘人。學生本次的基本訴求為以下四點：「一、廢除臨時條款，二、解散國民大會，三、召開國是會議，四、推動政治改革。」⁶⁸

一九九〇年三月二十一日，李登輝接見在中正紀念堂靜坐抗議的五十餘位學生代表，表達政府民主改革之決心，並承諾召開國是會議，訂定明確的政治改革時間表，兩年內完成憲法修訂的工程。隔日，抗議學生結束靜坐，撤離中正紀念堂。此為台灣四十年來第一次的學生抗議，一般稱之為「三月學運」，同時也是在政府漸漸自由化之後，首見的群眾抗爭運動。

「三月學運」後執政黨領袖李登輝因為允諾學生將進行民主

⁶⁶ 司馬遼太郎，《台灣紀行》。台北：東販，民 84，頁 531。

⁶⁷ 許極燉，《台灣近代發展史》。台北：前衛，民 85，頁 586。

⁶⁸ 洪金珠、許佩賢譯，若林正文著，《台灣——分裂國家與民主化》。台北：月旦，民 83，頁 236。

改革，因此為當時執政黨內主流派提供了政治改革的理由及正當性。此後，執政黨內的主流派更能運用「民意」而大刀闊斧地取得並運用權力進行國家之改造。

參、執政黨內主流與非主流之爭

從一九八九年到一九九一年，李登輝總統除了對於國內事務推動自由化、民主化的改革外，對於黨內整肅方面，以漸進的方式進行權力結構上的變革。簡略而論，在一九八九年六月，他提名黨秘書長李煥出任新閣揆，更換了代表蔣家勢力的行政院長俞國華，並著手籌畫以普選來取代資深國大代表及立法委員，即以通過「優遇退職條例」來鼓勵年老力衰的民意代表退休。⁶⁹

一九九〇年二月第八任總統選舉黨提名前夕，李登輝提名其信任的李元簇為副總統候選人，否定黨內其他實力人物所推薦的人選，盡全力鞏固自己的權力範圍。該年二月十一日，國民黨召開第十三屆中央委員臨時全體會議第二次大會，由主席團主席謝東閔主持。經過第一次大會討論當時以七十票對九十七票，否決了「以秘密投票方式選舉總統候選人的動議」，⁷⁰隨後以起立表決的方式，通過推舉李登輝及李元簇為中華民國第八屆總統、副總統候選人。

當時會上多位國民黨中央委員對第一次大會程序不完備的修正通過總統、副總統候選人提名選舉辦法有意見，當時的行政院長李煥、司法院長林洋港、中央委員會秘書長宋楚瑜等重量級中

⁶⁹ 郭正亮，〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，收錄於殷海光基金會主編，《民主、轉型？台灣現象》。台北：桂冠，民 87，頁 103-122。

⁷⁰ 河洛編註，《李登輝全紀錄 1923-1996》。台北：生活智庫，民 85，頁 165-173。

常委，均上台各抒所見，並提出強烈主張，針鋒相對，呈現分歧現象，與國民黨歷屆中全會推舉總統、副總統候選人的喜氣洋洋，大不相同。當晚的聯合晚報以「國民黨大分裂」為頭條標題，以起立派和票選派畫分為「主流派」與「非主流派」。

在國民黨臨中全會結束之後，國民黨內的紛爭並無消弱。非主流派企圖以國民大會代表連署的方式，來全力支持林洋港參選第八任總統選舉，但是後來被國民黨內大老勸退，林洋港於一九九一年三月九日在謝東閔等大老陪同下會見新聞界，宣布將寫信給國大代表，表示婉謝之意，並打消連署提名他競選總統的念頭。原來有兩組人馬競選總統、副總統態勢的選情，出現了趨向單純化的轉機。此事件後來有人稱之為「二月政爭」。⁷¹此後，原本國民黨內的舊有勢力（例如林洋港、蔣緯國等）漸退出權力核心，成為所謂國民黨內的「非主流派」；而李登輝坐穩權力核心的位置，代表著台灣本土派勢力漸抬頭，被稱之為國民黨內的「主流派」。

為了去除掌握軍權的郝柏村的力量，李登輝在一九九一年六月出乎大家意外地任命郝柏村為行政院院長，依法郝柏村即必須辭去軍職。郝柏村上任後的強勢作風，對於當時的社會治安貢獻良多，也算頗有政績的行政院長，事後有人稱那一段時期為「治安內閣時期」。可是，一九九三年李登輝以修憲完成亦即完成階段性任務為理由，要求郝柏村提出內閣總辭，隨後由李登輝提名連戰出任行政院長。⁷²當時，迫使郝柏村辭職的事件導致了國民黨內以新國民黨連線為主的年輕黨員反感，於是造成外界所稱的「台灣國民黨/中國國民黨」的矛盾，終致王建?、趙少康等人集

⁷¹ 黃光國，《權力的漩渦》。台北：商周，民 86，頁 53。

⁷² 彭懷恩，《台灣政治發展的反思》。台北：風雲論壇，民 89，頁 202。

體退出國民黨，另組新黨。⁷³ 這很明顯的是另一次「主流與非主流」之爭。

「新黨」的出走，是繼一九九〇年「主流派」與「非主流派」的壁壘分明之後，國民黨另一次重大的分裂，此後，國民黨幾乎成為李登輝等本土派所掌握的政黨。李登輝也不諱言表示：「現在的國民黨已不是以前的國民黨，用以前的方式批評改頭換面的國民黨，是不對的，目前的國民黨是老店換新裝，是新形象、全新的國民黨，是為全民服務的黨，服務的人和以往完全不同，提供最好產品和品質，給顧客選擇，值得顧客信賴、支持。」⁷⁴由這段文字即可證明，至此非主流派已漸漸被壓抑。

回顧這段過程，「李登輝」當然可謂為民主轉型的一項契機，由一九八九年、一九九一年、一九九二年三次重要的選舉可以看出，國民黨在李登輝領導下加入更多本土色彩。同時，國民黨內主流派與非主流派之權力角力、爭奪，主流派之領袖李登輝幾乎掃除在黨政兩大系統中非主流勢力，取而代之的是本土主流派勢力的萌芽。

肆、爭取民間社會予以正當性

李登輝在三月學運之後，承諾學運代表要召開「國是會議」，事後隨即指派總統府資政蔣彥士為「國是會議籌備委員會」召集人。在召開籌備會之前，一九九〇年四月二日，李登輝邀請當時民進黨主席黃信介到總統府並聽取其意見，當時黃信介代表民進黨提出四項訴求：「一、制定憲政體制改革時間表，二、平反政治

⁷³ 彭懷恩，《台灣政治變遷五十年》。台北：風雲論壇，民 86，頁 107。

⁷⁴ 許正雄、陳崑福，李登輝：國民黨老店換新裝 值得信賴，《聯合報》，民 84.10.04，版 3。

案件，三、徹底落實政黨政治，四、有效維護治安。」⁷⁵由此可見李登輝已漸漸有接納黨外人士的心態。國是會議籌備委員會於一九九一年四月十四日召開第一次會議，各方代表人數足以反應當時的政治生態（表 3-2），已經漸趨與黨外及民間人士合作的模式。

表 3-2：國是會議籌備委員會代表人數

黨派	人數
國民黨	11
民進黨	4
無黨籍	5
學者、社會代表	15

資料來源：阮銘，《民主在台灣》。台北：遠流，民 89，頁 184。

在一九九一年五月一日，李登輝鄭重宣告終止動員戡亂時期，廢除動員戡亂時期臨時條款，並宣示將進行全面民主改革、推動憲政。李登輝這項決定的原動力除了來自於「三月學運」外，他知道還必須加上當時國民黨外的反對勢力「民進黨」的支持才可能成功。因此，在他正式就職第八屆總統當天，除廢止戡亂、終止臨時條款之外，更頒布特赦令，特赦黃信介、林義雄、施明德、許信良等二十位政治異議份子。⁷⁶這不但是民主的大動作，其中亦足見他期許能與反對黨合作的企圖心。

「『正當性』 (Legitimacy)，它意指社會成員一般認為政府制定和執行政策的權力是適當的、具法律效力的並且應該予以服從

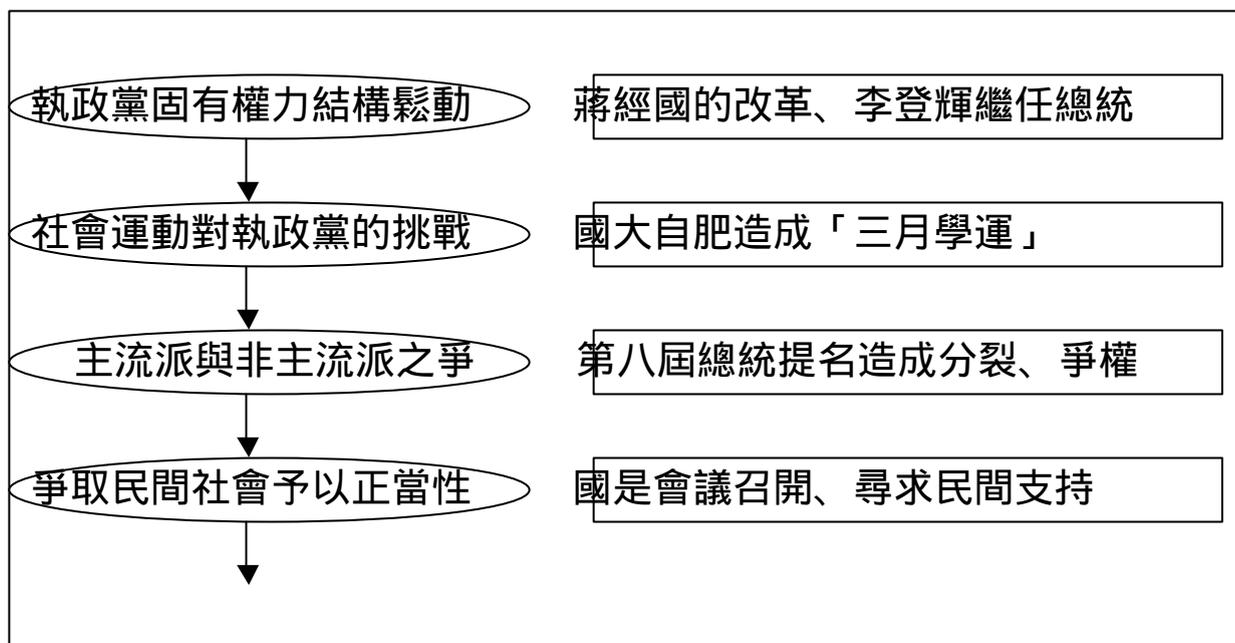
⁷⁵ 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：五南，民 86，頁 83。

⁷⁶ 林水吉，《憲政改革與民主化——寧靜革命的歷史見證》。台北：揚智，民 87，頁 202-206。

的。」⁷⁷李登輝漸漸開放給民間人士及反對黨更多政治參與的空間，可推論他在黨內權力結構已經鞏固，接著必須尋求黨外民間社會賦予其正當性，亦即能讓其執政作為獲得更多的背書。經過「二月政爭」、「三月學運」、「國是會議」，威權體制下的執政黨已漸漸獲得黨內與黨外所賦予的執政正當性，以便於推動民主改革。

在本節中發現，第一、引用 Samuel P. Huntington 民主轉型理論「變革」的模型，證明台灣已經民主轉型，並對照歷史描述方式說明台灣民主轉型的關鍵因素（圖 3-1），發現威權體制下一黨獨大的執政黨 國民黨，其內部權力結構之改變是關鍵因素。第二、之前所定義的「民主轉型」，意味著經過某個關鍵轉折點即進入真正的民主時代，經由分析發現台灣民主轉型所指涉的關鍵轉折點就是「李登輝」，換言之，姑且不論功過，李登輝的出現、上台、改革 等作為，對於台灣民主轉型是相當重要的一部分。

圖 3-1：台灣民主轉型的關鍵因素分析



⁷⁷ 倪達仁譯，Austin Ranney 著，《政治學》。台北：雙葉，民 86，頁 10。

第二節 民主轉型至政黨輪替之間體制的轉換

從蔣經國一九八七年解除戒嚴，開放黨禁、報禁，直到一九八八年一月十三日蔣經國病逝。此後，權力漸漸轉移到李登輝。一九八八年七月九日李登輝當選國民黨黨主席，這是國民黨中首位本土派人士擔任總統並兼任黨主席，一九九〇年再度連任總統職位，一九九一年五月一日，李登輝鄭重宣告終止動員戡亂時期，廢除動員戡亂時期臨時條款，此時台灣民主轉型成功。

民主轉型後至二〇〇〇年政黨輪替期間，李登輝持續執政期間對於台灣的體制及制度化都發揮莫大的影響。依據政治發展理論(The Theory of Political Development)的說法，「任何政治體制往往為因應各種危機，而不得不有所反應與調適。」⁷⁸因此，一九九〇年五月二十日李登輝於就任後舉行中外記者會中宣示：「將於一年之內終止動員戡亂時期臨時條款，兩年內完成憲政改革。」⁷⁹隨即在正式廢止動員戡亂之前，執政的中國國民黨便於一九九〇年七月開始，提出「一機關二階段」的修憲主張，以維持廢除動員戡亂時期臨時條款之國家運作。

修憲工程從一九九一年開始，至今共經歷六次的修憲，分別為第一次、一九九一年四月二十二日第一屆國民大會第二次臨時會第六次大會三讀通過，第二次、一九九二年五月二十七日第二屆國民大會臨時會第二十七次大會三讀通過，第三次、一九九四年七月二十八日第二屆國民大會第四次臨時會第三十二次大會三

⁷⁸ Leonard Binder, *Crises of Political Development*, Quoted in Leonard Binder, *Crises and Sequences in Political Development*, pp. 62-69, Princeton: Princeton University Press, 1971, p. 62.

⁷⁹ 中國國民黨中央文工會編，《以民意修憲歷史向負責》。台北：中央文物，民 81，頁 20。

讀通過修正原增修條文，第四次、一九九七年七月十八日第三屆國民大會第二次會議三讀通過，第五次、一九九九年九月三日第三屆國民大會第四次會議三讀修正通過增修條文，第六次、二〇〇〇年四月二十四日第三屆國民大會第五次會議第五次大會三讀通過。

第一次中華民國憲法增修條文的修改於一九九一年，主要是規範程序性的議題，以作為第二階段實質修憲的準備。本次修憲主要內容如下：總統的「緊急命令」與「為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」兩項權力掌握；此外，動員戡亂時期所屬的國家安全局、國家安全會議和人事行政局明文入憲，成為法定機關；並通過「自願退職條例」讓資深國大代表得以退職，進而為第二屆中央民意代表之產生，提供法源依據。⁸⁰

此次第一階段修憲具有濃厚的「過渡性質」，同時可謂是「國民黨一黨修憲」⁸¹（見表 3-3），國民黨在國民大會代表有五一席，佔所有代表百分之八十七的比例，遠超過修憲表決門檻四分之三決議，因此說國民黨一黨修憲是一點也不為過的。當時的在野黨只能透過抗爭及干擾議事來表達其不滿情緒，先後發動「民進黨國大黨團退出第一屆國民大會第二次臨時會」、「四一七反對老賊修憲大遊行群眾運動」。當時國民黨為免「四一七群眾運動」失控，以宋楚瑜為首的五位國民黨代表與以張俊宏等五位民進黨代表展開協商，民進黨在會中共同聲明該黨對於憲政改革的基本立場。

⁸⁰ 參見：張治安，《中國憲法及政府》。台北：五南，民 83，頁 104。

⁸¹ 謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90，頁 244。

表 3-3：各政黨在第一屆國民大會代表之席次及比例

政黨名稱	國民大會代表人數	比例
中國國民黨	510	87.48 %
無黨籍	25	4.29 %
中國青年黨	16	2.74 %
中國民主社會黨	15	2.57 %
青年中國黨	9	1.54 %
民主進步黨	8	1.38 %
總計	583	100 %

資料來源：國民大會秘書處，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處，民 83，頁 18。

一九九二年進行第二次修憲，由新選出的第二屆國大代表進行「實質修憲」，通過憲法增修條文第十一條至第十八條，主要內容如下：調整國民大會代表之職權，並賦予其對於總統提名的司法院正副院長、考試院正副院長以及監察委員、考試委員、大法官人事同意權；並讓國民大會代表每年集會一次，漸成為常設機構；省長及直轄市長改由人民直選。⁸²

這一次的修憲朝野仍呈現對峙，先後發生「垃圾蟑螂大戰事件」、「四一九群眾請願運動」、「四二一大遊行」以及「民進黨國大代表集體在場內遊行而爆發衝突」，此次修憲可謂紛擾不斷，再加上民主進步黨、無黨籍先後退出修憲，此次修憲雖由已改選的第二屆國大來進行，但是國民黨所擁有的席次仍高達百分之七十八，超過四分之三的決議席次，仍可謂「國民黨一黨修憲」（表 3-4）。

⁸² 參見：張治安，《中國憲法及政府》。台北：五南，民 83，頁 106-123。

表 3-4：各政黨在第二屆國民大會代表之席次及比例

政黨名稱	第二屆當選 席次	增額席次	參與修憲 總席次	參與修 憲比例
中國國民黨	254	64	318	78.9 %
民主進步黨	66	9	75	18.6 %
全國民主非政黨聯盟	3	1	4	0.99 %
無黨籍	2	3	5	1.2 %
民社黨	-	1	1	0.25 %
合計	325	78	403	100 %

資料來源：國民大會秘書處，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處，民 83，頁 38-43。

從第二次修憲的內容可以發現，國民大會的權力逐漸擴大，且成為常設機構，如此可能影響到國民大會及立法院之間的互動關係；總統選舉方式變更為「自由地區全體人民選舉之」，但是實際的選舉方式至下次修憲決定，如此勢必使得總統的民意基礎增加，加上監察委員彈劾總統之標準由四分之一提高到二分之一，造成彈劾總統的困難度提高，還有第一次修憲賦予總統「緊急命令」權，並得設國家安全局、國家安全會議，如此一來總統的職權大幅擴張，改變總統及行政院長在原憲法體制上的關係，造成憲政混亂之局。

第三次修憲也是由第二屆國大代表於一九九四年所主導推動的，本次增修條文的主要內容如下：一、變更總統選舉方式，自一九九六年第九任總統起採行人民直選；二、對於行政院長的副署權，予以限縮，規定總統發佈依憲法經國民大會或立法院同意

任命人員之任免命令，無須行政院長之副署；三、本次修憲將過去兩次修憲後已失去規範意義之規定及尚未實施的條文刪除。⁸³

這一次修憲令各界最爭論之處在於「修憲體例」，第一、二次修憲均採美國的修憲方式 增修，但是第三次則以新條文取代舊條文之方式，把原本十八條的增修條文合併修改成十條，「此期間所引用的修憲體制，實已超乎上述各國之修憲體例，而成為世界憲法史上一項頗為罕見的程序。」⁸⁴除此之外，廢除行政院長的副署權，等同於將行政院長權力消弱，擴增總統職權，更有邁向總統制之趨勢。

一九九七年的第四次修憲主要內容大多在於總統、行政、立法三者關係的轉變，包括：總統任命行政院長不須經立法院同意；立法院得對於行政院提出不信任案，亦即倒閣之概念形成；立法院若通過對行政院之不信任案後，總統得經諮詢立法院院長後，可以宣告解散立法院；除了總統、行政、立法三者關係的改變，還包括精簡省政府組織，省議會改為省諮議會，省府首長、委員、省諮議員均由行政院長提名，提請總統任命。

本次修憲是由第三屆國大代表修定，透過第三屆國大代表的選舉結果可以發現，這一次國大政黨生態已經有莫大轉變，國民黨因為新黨分裂出走，而無法在進行「一黨修憲」的工程，進一步需要有政黨之間的合作，方能完成修憲（見表 3-5）。

國民黨雖未達四分之三多數，但仍為過半數之最大黨，李登輝在一九九七年修憲之前先於一九九六年召開「國家發展會議」，

⁸³ 同上註。

⁸⁴ 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：五南，民 86，頁 49。

各政黨依照國大代表席次比例推薦加入此會議共同協商。國發會期間，新黨所推出的代表主要因為「凍省」之問題而退出。最後，國民黨這一次選擇與民進黨合作進行修憲，造成新黨強力杯葛。國民黨黨內也因為「凍省」問題，漸形成「凍省派/反凍省派」的內部衝突，也為後來國民黨的再分裂埋下伏筆。

表 3-5：第三屆國大代表選舉的席次及比例

政黨名稱	區域代表	不分區代表	僑選代表	總席次	席次率
國民黨	129	43	11	183	54.79 %
民進黨	68	25	6	99	29.64 %
新黨	31	12	3	46	13.77 %
無黨籍	6	0	0	6	1.8 %

資料來源：謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90，頁 319。

國發會之後第三屆國民大會第二次會議正式於一九九七年五月五日正式開議。該年六月六日當時的國民黨書長吳伯雄及民進黨主席許信良展開黨對黨協商，並於六月二十五日達成十四項修憲共識，將於該年七月二日交付國民大會進行再付審查提案。然而，七月二日當天爆發相當嚴重的肢體衝突，原因在於新黨利用程序發言的方式霸佔發言台，使當天議程陷入停滯，然而，國民黨與民進黨則發動動員，強力要求其停止發言並進行議程，隨後當時議長錢復將該案訴諸表決，國民黨與民進黨聯手以二一二票通過再付審查提案，新黨仍無力回天因而搶走議長之議事槌，阻止其宣布該提案通過，此時國民黨及民進黨多位代表衝上前去譴責新黨代表，因此形成拉扯進而產生肢體衝突。

此次修憲的結果讓政黨政治日益成熟，因為這一次已經揮別過去國民黨一黨修憲的局面，形成政黨合作修憲的模式。觀其修

改內容，發現總統的權力又再一次擴大，在上一次修憲中消滅行政院長的副署權，這一次又讓總統可以不經立法院同意任命行政院長人選，那總統和行政院長的關係更加曖昧不明了。此外，倒閣權的設置，完全違反責任政治的規範，行政院長既已是總統直接任命，但是政治責任卻需行政院長自行負起，不就很像「縣政府主任秘書代替縣長負起責任一樣」，⁸⁵這是不合常理的；再者，立法院雖能夠提起倒閣，但是同時賦予總統有解散國會之權，這無非是想牽制立法院降低其提出倒閣的機會，因為一但立法院倒閣也必須面對改選之局。無論從任何角度看來，這一次修憲是更具「總統制」的意味。

一九九七年七月二十三日國民大會閉幕時，當時國民黨書長吳伯雄及民進黨主席許信良相互承諾，「『總統選制』、『公投入憲』、『停止國大選舉』、『鄉鎮市長及鄉鎮市代表選舉若日條款』等議題，將是下一階段修憲主軸」。⁸⁶這也是造就一九九九年第五次修憲的原因。這一次修憲主要是針對國大代表，包括國大代表選舉方式、任期等問題，最令人爭議的為「國大延任案」，第三屆國大代表原本任期至二〇〇〇年五月任滿，依據第五次修憲條文規定國大代表任期將延至與第四屆立委任滿後同時改選，就此推算第三屆國大任期將延長到二〇〇二年六月三十日，等於國大代表自行將任期延長多達兩年一個月。

「國大延任案」可謂為一個破壞民主政治的動作，當時每一位國大代表都不顧「民主政治即為政黨政治」的論調，在各黨中央極力阻止延任案通過的情況下，朝野國大代表也不顧一切的合作強過此案；每一位國大代表亦都忘記「民主政治即為民意政治」

⁸⁵ 謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90，頁 369。

⁸⁶ 同上註，頁 371。

的基調，不顧民意的反動並逾越人民的授權而通過自肥法案。況且，在這整個修憲過程中，多次明顯違反民主的議會程序，例如，在表決「國大延任案」時均採無記名投票，且在投票之前也無清點人數的動作即進行表決等。最後，在各界的撻伐之下，將此次修憲送交大法官釋憲。

二〇〇〇年三月十四日，司法院大法官做成釋字第四四九號解釋，「認定一九九九年九月四日所通過的國大延任修憲案，在程序上有重大瑕疵，違反修憲條文發生效力之規範，即日起失其效力，一九九七年七月修正公佈之憲法增修條文應繼續使用。」⁸⁷也因此第六次修憲於二〇〇〇年四月二十五日展開，內容包括：進行國會改革，重新定為國民大會改其為非常設機構，國大職權亦跟著縮小，除了保留複決立法院所提的憲法修正案、領土變更案以及議決立法院所提出的正副總統彈劾案，其餘原有職權均改由立法院行使。此外，還有一條被認為是對於大法官做成釋字第四四九號解釋的報復條文「去除司法院大法官終生職」的條款。

第六次修憲的條文產生國民大會、立法院、行政院、總統四者之間的混亂局面。任務型國民大會可複決立法院所提的憲法修正案、領土變更案以及正副總統彈劾案，亦即當立法院做出決議則必須在送交國民大會，但是立法院才是真正經由直接民選產生的代議士，而國民大會是依據政黨得票比例而產生，較具民意基礎的機關做成的決議，居然由非常設性的間接民意機關來否決，「民意政治」如何落實？

依據第六次增修條文之規定，國民大會原本聽取總統國情報

⁸⁷ 同上註，頁 417。

告的權力轉移至立法院，再者，增修條文亦規定行政院長有向立法院提出施政方針及施政報告之責。那當總統與行政院長不同政黨時該聽誰的報告才是國家真正的大政方向？總統權力在歷次修憲不斷擴張，立法院職權在第六次修憲後，幾乎接收過去被稱為是「憲政怪獸」國民大會所有的權力，在這兩相抗衡權力之下，若總統與立法院過半數政黨不同黨該如何是好？

在過去的時代，國民黨一黨執政似乎是習以為常，根本未曾考慮到有換黨執政的可能，因此國民黨都是以國民黨一黨獨大的政治生態為前提下進行修憲，十年來六次修憲似乎政治權謀多於制度理念。二〇〇〇年卻措手不及的發生政黨輪替，而針對國民黨長期「黨國一體」、「行政立法合一」的局面而修改之憲法，面對突如其來的政治生態改變，顯得倉皇失措、混亂不堪，為此後許許多多的政治風暴埋下隱憂。

第三節 台灣政黨輪替的剖析

前兩節已經將威權過渡到民主的原因做分析，且將政黨輪替之前埋下的政治風暴因子提出來討論，接下來依照時序，本文必須企圖先去了解每個人都會說，但卻無法指出其所以然的「政黨輪替」之涵意，接著會說明台灣政黨輪替的發生原因及其事後評價。

壹、政黨輪替的定義

民主政治是一種依照「人民主權、政治平等、大眾諮商和多

數決等原則」⁸⁸所組成的政府形式。換言之，民主政治的基礎就在於政府作政治決策的根本權力應屬於所有人民，即以「主權在民」為一切民主程序的出發點。

既然，民主政治的根基是「主權在民」，因此，只有在國家危機時才可能出現非民主的情況，即「憲政獨裁」，「這是源自於羅馬共和時期，當羅馬城市遭到外來侵犯而無法抵抗時，元老院舊任命一位獨裁者，在特定時間給予絕對權力來化解危機，但在危機解除之後必須恢復公民原本的權利。」⁸⁹因此，民主國家的憲政獨裁，往往僅為臨時性的舉措，只是在人民無法處理危機狀況時，將所有一切權力交給政府，但仍是以前憲法作為基礎，而在緊急狀況消失之後就恢復正常的憲政運作。

所以，一旦成為民主國家之後，人民和政府（行政部門）之間的關係就是「雇主與代理人」（Principal-Agent）的關係。⁹⁰行政部門只是人民的所委託代管國家情事的代理人，其所擁有的政治權力是屬於人民的，只是人民將其授權給政府。所以，當原本的行政部門作為無法令人民滿意，也就是代理人無法因應雇主的要求時，雇主當然能結束其委託關係，而另尋一個更好的代理人。

至於如何「另尋」一個更好的代理人？在民主國家中，無非是在「以民為主」的基礎上，透過人民「選舉」的方式去選擇大家認為更好的代理人。正如 Joseph Schumpeter 所言「民主是一種政治方法，是一種選擇政治領導人的機制」，⁹¹經由「選舉」的機

⁸⁸ 倪達仁譯，Austin Ranney 著，《政治學》。台北：雙葉，民 86，頁 121。

⁸⁹ 同上註，頁 136。

⁹⁰ 施正鋒，《台灣民主鞏固的擘畫》。台北：前衛，民 91，頁 197。

⁹¹ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1976, p. 260.

制，人民可以自由的替換他們的代理人。

大多數的「雇主 代理人」關係，是因為雇主（人民）無法親力親為，所以才需要有具備更多資訊、技術的代理人（行政部門）來代替雇主（人民）做事。⁹²在現今民主國家中，「代理人」所指的即為擁有人民所授與的行政權的「行政部門」，並透過選舉的機制，決定授權關係是否繼續。因此，一個國家存在著能夠替換「代理人」的機制，且這個機制是得以透過人民在不受壓迫、自由的情形下直接運作，則這就稱得上是一個民主的國家。

再者，現代的民主政治，為了貫徹民意政治及責任政治的內涵，必然會實行政黨政治。E. E. Schattschneider 曾言「政黨造就了民主政治」。因此，政黨不是現代政府的附屬品，而是現代政府的核心，且在其間扮演重要的與創造性的角色。」⁹³Kaare Strom 曾說「在現代政治中政黨是最重要的組織，而且鮮少國家是不需要政黨的存在。」⁹⁴因此，政黨與民主政治的關係是相當重要的，其理不證自明、無待贅言。

總而言之，「政黨」既然是民主政治中的主要行為者，「政黨」就成為人民選擇代理人的主要對象。至此，既已明白「政黨」對於民主的意義，那「政黨輪替」所指為何就相當清楚。林仲修曾提及「所謂『政治轉移』，與『政權轉換』、『政黨輪替』視為相通的概念。意指國家行政權由在野黨取代執政黨的地位。」⁹⁵根據

⁹² 林繼文，〈政黨輪替改變了什麼？〉，《二十一世紀評論》，第 65 期，民 90.6，頁 23。

⁹³ E. E. Schattschneider, *Party Government*. New York: Hold, Rinehart and Winston, 1942, p.1.

⁹⁴ Kaare Strom, *Parties at the Core of Government*, Quoted in Russell J. Dalton and Martin P.

Wattenberg, *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, pp.

180-207, New York: Oxford University Press, 2000, p. 180.

⁹⁵ 林仲修，〈台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析〉，博士論文，臺灣師範大學三民主義研究所，民 91，頁 180。

本文的推論，「政黨輪替」所表示的意義即為人民放棄之前所選擇的政黨，而改選擇另外一個政黨來擔任其代理人（行政部門）的角色，並賦予它行政權。由此可證，「政黨輪替」對於一個國家是否民主，以及其民主程度有相當的影響力。

現今世界上的民主國家型態，依據憲政體制可分成：內閣制、總統制及雙首長制，在這三種體制下，何種狀況的發生算是「政黨輪替」的發生呢？分成下列三種敘述：

一、在內閣制國家，行政與立法融合，其所指的「行政部門」即為內閣，行政權掌握在內閣手中，其是由民選的國會議員所組成，同時，國家一切政策推動都是必須經由國會中的議員來促成，因此，國會選舉結果一旦與上次選舉中掌握過半數席次的政黨不同，則算是「政黨輪替」。

二、在總統制國家中，行政與立法分立，行政權在總統的手中，所有政策規劃是屬於總統的職權，總統制下的總統身兼國家元首以及行政首長。而總統採直接選舉方式，因此，一但總統職位改由他黨掌握，行政權落入另一黨手中，就稱為是一次「政黨輪替」。

三、在雙首長制國家，所謂的雙首長制指的是內閣制與總統制之間換軌運作的體制，以法國為例，其雙首長即為總統和總理，總統是民選的，總理則是由總統依據國會多數黨來指派總理人選。在雙首長制之下，可能出現的政府類型有二：「一為『一致政府』，即國會多數黨與總統屬同黨，另一為『左右共治政府』，即總統和國會分屬不同政黨，因而必須接受後者可接受的人選出任

總理。」⁹⁶在「一致政府」的情況之下，行政權屬於總統；在「左右共治政府」時期，行政權則將是由總理掌握。因此，雙首長制之下，不論是總統選舉及國會選舉都可能造成行政權的轉移，故可推論，一旦總統或國會選舉結果與原本所屬政黨不同，則稱之為「政黨輪替」。

經上述之討論，經過民主選舉之後，行政權一旦易手成為他黨掌握，則算是「政黨輪替」。然而，「政黨輪替」從來就不是畢其功於一役的結果，而只是拆解既定政經結構、進行權力資源重新分配的重要過程；其必須經過各政黨之間相互競爭、評比，並由選民做最終決定的結果闡述。

觀看台灣的情形，由憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關」，足見行政權應該必須由行政院掌握而非總統，但是第四次修憲之後，憲法增修條文第三條規定「行政院院長由總統任命之」，而不需經由立法院之同意，等於間接賦予總統行政權，總統可以從掌握行政院長之提名來掌握實質的行政權。關於台灣的憲政體制雖眾說紛紜，⁹⁷但姑且不論台灣屬於何種憲政體制，依據憲政運作來看，事實上總統是能夠間接掌握行政權，且行政院長非由民選，而總統採直接選舉，因此，將台灣的「政黨輪替」定義為「總統職位易主即是政黨輪替」。

⁹⁶ 胡祖慶，《比較政府與政治——從比較觀點看台灣政治困境》。台北：五南，民 90，頁 20。

⁹⁷ 有許多學者認為台灣與法國體制相似，應被歸類為雙首長制，例如，胡祖慶。也有學者認為，台灣雖與法國體制相似，但仍有其不同，遂將法國歸類為「總理—總統制」，而台灣歸為「總統—議會制」，例如，林佳龍。有學者則提出在九七憲改之後，我國中央體制呈現「卯四半總統制的總統制」，例如，湯德宗。分別可參見：胡祖慶，《比較政府與政治——從比較觀點看台灣政治困境》。台北：五南，民 90，頁 5。林佳龍，半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，收錄於王心儀等編《總統與國會》。台北：韋伯，民 91，導論頁 5-6。湯德宗，《權力分立新論》。台北：元照，民 87，頁 111。

貳、台灣政黨輪替發生的原因

回應到台灣的狀況，二〇〇〇年總統大選結果，長期掌握該職位的國民黨黯然下台，換由民進黨接手，實為一次行政權的轉移，即「政黨輪替」已發生了。既已確定政黨輪替的發生，值得探究的是：台灣首次政黨輪替為何會發生？原本的執政黨 國民黨為何會敗選？而本來居反對地位的 民進黨如何勝選？因此，本文將分析國民黨敗選之因素，同時交代反對黨 民進黨的勝選策略及其因素。

一、分析國民黨敗選的因素

從民主化的角度來看，一個新興民主國家出現政黨輪替的現象是很正常的，民主競爭體制本來就蘊含了政黨輪流執政的可能性。從政黨競爭的角度來看，國民黨在二〇〇〇年總統大選挫敗主要肇因於二個因素：（一）國民黨黨內缺乏民主競爭機制；（二）國民黨總統候選人（連戰）競選策略失敗。⁹⁸以下將就這兩個因素來做說明。

（一）國民黨黨內缺乏民主競爭機制

國民黨內部最早期的總統提名程序，是先經由中央評議委員或中央常務委員會議通過，再經由中央委員會舉行全體會議（簡

⁹⁸ 朱雲漢，〈國民黨與台灣的民主轉型〉，《二十一世紀評論》，第 65 期，民 90.6，頁 4-13。引用其概念，內容部分略作修改：朱雲漢其中一項所寫的是「李登輝的一意孤行」，但筆者認為不應該對於個人特質部分做判斷，況且國民黨會失敗，候選人之競選策略的因素仍脫離不了關係，因此，本文加入「候選人之競選策略失敗」的因素，而刪去「李登輝一意孤行」的論述。其文中還提到「國民黨憲政改革缺乏遠見」的因素，這一點筆者認為不足以構成國民黨敗選的因素，而且此項原本解釋重點仍是在於國民黨黨內缺乏總統提名機制的因素，因此筆者將之一併列入「國民黨黨內缺乏民主機制」因素來討論。

稱中全會)決議通過；會議中對總統人選的決議程序，多由黨內中央評議委員或常務委員予以推薦，經全體中常委起立聆聽宣讀推薦文，再由全體與會人員熱烈鼓掌通過。總統人選經國民黨內部通過後，在交由國民大會經由正式選舉程序予以合法化。⁹⁹在一九九二年第八屆總統提名時，當時仍處於總統間接選舉之時，國民黨內分別擁護李登輝、李元簇及林洋港、蔣緯國兩組人馬，後來謝東閔等黨內大老出面斡旋，才化解僵持之局。可見，國民黨總統提名是掌握在國民黨中央權力核心，此種機制是毫無民主可言的，所幸當時仍有「大老」的存在，國民黨倖免於分裂。

李登輝在第八屆總統任內，積極推動總統直選作為整個憲政變革的軸心，歷經一九九二年和一九九四年兩次修憲才使總統直選的方案定案。每一次的修憲都有逐漸擴大總統權力的跡象，尤其是二〇〇〇年四月所通過的第六次修憲，更有逐步走向總統制的趨向。¹⁰⁰這項關鍵性設計所衍生的副作用是：第一、以總統為重心的憲政體制極容易在黨內權力世代交替之際，誘發出現劇烈的總統提名爭奪戰。因為這是一場勝者全拿的權力遊戲，在黨內缺乏一套符合民主正當性競爭規則的情況下，比較容易出現分裂之局。第二、依據「中間選民理論」總統大選不論各黨或個人候選人必然會將政策立場往中間靠，每個人的立場都會相近，且不會去強調政黨特殊性色彩，因此必削弱政黨標誌的作用而突出候選人的個人魅力，加上時代性因素，傳播媒體的作用超過組織動員，不論是缺乏龐大組織的反對黨候選人，或甚至沒有政黨奧援的獨立參選人，都有挑戰的機會。¹⁰¹上述的「副作用」使得之

⁹⁹ 齊光豫，《中華民國的政治發展——民國三十八年以來的變遷》台北：揚智，民 85，頁 330-336

¹⁰⁰ 第六次修憲中華民國憲法增修條文賦予總統的職權最大，動員戡亂時期條款次之，五五憲草再次，中華民國憲法最小。前述引自：謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90，頁 487。

¹⁰¹ 此概念來自於：朱雲漢，〈國民黨與台灣的民主轉型〉，《二十一世紀評論》，第 65 期，民

後一九九六年及二〇〇〇年兩次總統大選國民黨內提名過程波濤不斷、暗潮洶湧，甚至造成分裂，終致敗選而黯然地交出行政權。

一九九六年第九屆總統選舉且是第一次採行直選民選方式，但是國民黨內的提名機制仍脫離不了「中央權力核心」的機制。國民黨在一九九五年年八月的十四全第二次大會上通過的黨內正副總統提名辦法，黨代表先分區投票選舉總統候選人，在經由黨代表大會通過提名，副總統候選人提名由總統候選人推薦，且正副總統候選人經國民黨最高權力機關的黨代表通過後，還要報中央常會「備查」。¹⁰²當時「黨代表」初選與「黨員」初選的爭議四起，林洋港甚至堅持黨員初選不成而決定競選到底的態度，引起分裂導致郝柏村與林洋港在一九九六年脫黨參選正副總統。最後，李登輝與連戰以百分之五十四的得票率大勝郝柏村、林洋港與新黨聯盟的百分之十四點九，國民黨因此保住政權。

二〇〇〇年，李登輝面對「連選得連任一次」的規定，必須卸下總統職位，找出國民黨的接班人。國民黨面臨連戰與宋楚瑜同時爭取總統提名的情況，最有效避免國民黨分裂與防止宋楚瑜脫黨參選的辦法，就是經由民主與公平的黨內提名制度產生總統候選人，如此才可能使落敗者心甘情願退出選舉。但當時國民黨的黨內提名制度仍承襲國民黨十四全的規則，因此又再度引起一陣黨內提名民主化的聲浪，部分人士提出希望總統候選人提名辦法改由黨員直選。然而，當時的國民黨秘書長章孝嚴立即明確表示，將依據現行的總統候選人提名辦法產生候選人，就是由黨代表選舉產生，不會採行黨員直選，而且李登輝與連戰也都排斥這

90.6，頁 4-13。但內容有略作修改。

¹⁰² 步明薇，章孝嚴：總統提名辦法 維持不變，《工商時報》，民 88.4.17，版 2。

個方案。¹⁰³在黨內諸位人士斡旋無效之下，宋楚瑜於一九九九年七月十六日決定宣布脫黨角逐二〇〇〇年總統大選。¹⁰⁴

國民黨內第一次的分裂導致部分新國民黨連線的立法委員在一九九三年出走另組「新黨」，第二次的分裂導致郝柏村與林洋港在一九九六年脫黨參選總統，第三次的分裂導致宋楚瑜在二〇〇〇年脫黨參選總統。國民黨的分裂對於其內部凝聚力與選舉動員實力均構成嚴重的損傷，而且一次比一次嚴重，最後終於在二〇〇〇年總統大選中，因為票源瓜分的因素，導致國民黨候選人連戰僅得到百分之二十三點一的選票，結束長達約五十年的政權。

（二）國民黨總統候選人（連戰）競選策略失敗

然而，國民黨政權的失去不僅是黨提名的問題，競選的策略也是致使其失敗的關鍵因素。當時宋楚瑜在選戰後期被興票案官司纏身，聲勢大為降低；且人們長期存在兩岸關係的憂慮考量之下，民進黨的支持率仍維持其固有傳統票源而已，並無增長趨勢。這對於連戰而言無非是一大利多，只要當時他能夠將選舉拉抬到黨對黨的局面（國民黨 民進黨），則當選前景看好。

然而，當時連戰的競選策略卻出奇的產生反效果，而導致他的選情急轉直下，下列將分成兩方面來討論：1.兩岸政策，2.國內政策路線。

1.兩岸政策 二〇〇〇年二月二十一日，中國國務院台灣事

¹⁰³ 張啟楷，國民黨八月下旬提名總統候選人，〈中國時報〉，民 88.1.19，版 3。

¹⁰⁴ 周慧如、步明薇、陳玉華，宋章會無交集 宋楚瑜宣布角逐明年總統大選，〈工商時報〉，民 88.7.17，版 1。

務辦公室、國務院新聞辦公室發表「一個中國原則與台灣問題白皮書」，並強力宣示中共對台不放棄使用武力的立場。許多政治觀察家皆認為，「中共發佈白皮書，除有武力恫嚇台灣意圖之外，也有意在藉白皮書的發佈，企圖影響台灣的總統大選與選民的投票行為。」¹⁰⁵在此同時，中國大陸問題研究所發表民調結果顯示，「有四成的受訪者憂心陳水扁當選總統會引發兩岸戰爭並疑慮陳水扁的台獨傾向，三成六受訪者認為連戰當選總統兩岸關係會比較穩定。」¹⁰⁶由數據可證明，從台灣選戰的考量來談，連戰若可以適度地且仍保持尊嚴的利用中共的「文攻武嚇」來吸引中間選民，這對於連戰是相當有利的競選策略。

但是連戰的言論使他錯失機會了。連戰在中共發表白皮書之後即表示，對台灣來說，安定繁榮最重要，但陳水扁「門關起來，就大喊台灣獨立，門打開，就不敢喊」；宋楚瑜則是投降主義，「國防也不要，外交也不要，加入聯合國也不要」，自我矮化，沒有尊嚴，「這就是投降」，這樣的人如果當選，會「出賣台灣」。¹⁰⁷甚至批評其他兩組總統候選人無論那一組當選，台灣都會成為「問題國家」，會發生「大代誌」，政治、軍事、外交等現狀都會破壞。¹⁰⁸不僅如此，連戰陣營還不斷製作大量爭戰廣告，恐嚇民眾一但選擇陳水扁，則台灣百分之八十五的民眾必須上戰場。這樣激烈的言詞，似乎是在幫助中共恐嚇台灣民眾，真的會被嚇到的人不多，反而可能會讓多數人心生反感。

2. 國內政策路線 長期以來連戰都被大家視為李登輝路線的

¹⁰⁵ 林則宏，中共發表「一個中國」白皮書，《工商時報》，民 89.2.22，版 1。

¹⁰⁶ 黃淑惠，民調 4 成疑慮扁將引發兩岸戰爭，《中國時報》，民 89.2.20，版 2。

¹⁰⁷ 唐湘龍，連戰點名宋賣台 扁製造麻煩，《中時晚報》，民 89.2.28，版 2。

¹⁰⁸ 李建榮，他組當選會有大代誌，《中國時報》，民 89.2.29，版 2。

接班人，因此他若持續走李登輝所鋪設的路，應該仍能夠拉住原本支持李登輝的票源，對於勝選應該有所助益。但是，連戰卻被宋楚瑜的聲勢影響，因此急於回過頭去向以前非主流派的大老們示好，急欲爭取部份可能流向宋楚瑜的非主流派、舊國民黨時代的支持。例如，連戰和陳履安共同保證當選後將走自己的路，亦即將拋棄李登輝路線，並且製造出欲逼李登輝退下國民黨主席之位的輿論；¹⁰⁹同時連戰也私下拜訪國民黨過去大老，如林洋港、郝柏村和孫運璿、梁肅戎等，以尋求支持。

但是，綜觀連戰競選的路線，似乎不切實際，甚至是多此一舉的。第一、連戰陣營想拉攏的非主流派大老，他們幾乎都是與李登輝路線背道而馳者，且是當年黨內鬥爭中中箭落馬者。同時，過去十多年的國民黨內鬥爭過程中，宋楚瑜是李登輝鬥爭時的幫兇，因此，大老普遍較能接受連戰而厭惡宋楚瑜。尤其李宋反目已滿足了大老們復仇心態，只要連戰稍微與李登輝保持一點距離，他根本不需要大聲宣稱揚棄李登輝路線，挺連打宋將是他們唯一的選擇，如此連戰可以留住原本李登輝的票源，也可以接受到大老們的支持。¹¹⁰

第二、若非要選擇李登輝路線或是國民黨內非主流派大老路線，則在選戰理性選擇的情況下，選擇李登輝路線的淨得利必定會大過於選擇大老路線，透過第九屆總統選舉結果分析(表 3-6)，郝柏村與林洋港也是脫黨參選，但仍未能突破李登輝的桎梏，且得票率相當懸殊。以此類推，如果連戰堅定的走李登輝的路線，應該結果相去不遠。但是策略的錯誤無法彌補，最終連戰聲勢一

¹⁰⁹ 李祖舜、黃逸華，陳履安：很多人建議李登輝交出黨主席，《中時晚報》，民 89.2.28，版 4。

¹¹⁰ 馬維敏，連戰與大老，《中時晚報》，民 89.2.28，版 15。

直下滑，導致敗選。

表 3-6：一九九六年總統大選各候選人之得票分析

政黨別	總統候選人	得票數	得票率
中國國民黨	李登輝	5813699 票	54%
民主進步黨	彭明敏	2274586 票	21.13%
	陳履安	1074044 票	9.98%
	林洋港	1603790 票	14.9%
合計		10766119 票	100%

資料來源：民進黨黨部網站 選舉結果，

http://www.dpp.org.tw/elect/pub/LIT_3.asp?ctyp=LITERATURE&catid=2876。

二、分析民進黨勝選的因素

國民黨敗選的因素（一）國民黨內缺乏民主的提名機制，導致分裂，（二）國民黨候選人競選策略失敗，更加速導致落選；從民進黨的角度來看上述即為一種被動的勝選因素，但是一場選戰中不可能都依賴著他黨的出錯而贏得勝利，因此民進黨必定有其優點策略，這才是決勝的關鍵所在。在此就國民黨敗選的兩個關鍵因素反過來分析民進黨在這兩方面的做法。

（一）黨提名制度方面

民進黨面對二〇〇〇年總統提名時，雖與國民黨不同的黨內提名制度，卻同樣出現黨內競爭爭取提名而分裂的窘境。根據民進黨總統初選制度的規定，「第一階段的初選是由黨內幹部及黨員分別投票，並各佔候選人初選成績的百分之二十五，且由成績領

先的前二名進入第二階段的公民初選；而第二階段初選則開放給一般公民進行投票，並佔候選人初選成績的百分之五十，且合併第一階段初選成績計算後，以初選成績最高者出線為民進黨的總統候選人。」¹¹¹

除了初選方法的規定，當時民進黨「公職候選人提名條例」第七條第二項規定：「黨員於四年內僅能就第一類及第二類中之直轄市長等各項公職候選人擇一登記為提名候選人」，¹¹²即所謂「四年條款」，係指民進黨公職提名條例中明文規範，黨員對於總統、副總統以及立法委員、直轄市長、直轄市市議員、縣市長等各種選舉，僅能在四年內擇一而選。

當時，黨內多位人士較看好陳水扁的超人氣，必竟他是首位能擊敗國民黨籍候選人，躍上直轄市首長的人選，雖然他在一九九八年連任競選失利，但是他當時的施政滿意度仍高達百分之七六，可謂擁有極高的民意支持度，因此黨內興起修改「四年條款」的聲浪，意味著幫陳水扁抬轎。同時，許信良在一九九五年總統大選的黨內初選敗給彭明敏，已經有一次的退讓經驗，因此二

年的選舉他堅持參選，甚至說「參選總統不計成敗」，並且提出「如果修改四年條款，民進黨將分裂」，¹¹³在陳水扁的超人氣籠罩之下，民進黨前主席許信良以這樣的話，表達個人堅定的意志，已經打定主意，做了「破釜沉舟」的心理準備。因此遂出現陳水

¹¹¹ 廖益興，〈民進黨總統初選制度之評析〉，《國策期刊》，第 123 期，民 84.10.17。

¹¹² 所謂的「第一類和第二類」，依據民進黨公職候選人提名條例第三條規定：「公職候選人分下列四類辦理提名：第一類：總統、副總統。第二類：立法委員、直轄市長、直轄市市議員、縣市長。第三類：縣市議員、鄉鎮市長。第四類：鄉鎮市民代表、村里長。第一類提名投票採一票制，副總統之提名人選，由獲得提名之總統候選人指定。」。而第七條在二〇〇一年第九屆第二次全國黨代表大會已經修正：「本黨提名之第一及第二類之直轄市長等公職候選人，不得兼任中央常務執行委員。」資料來源：
http://www.dpp.org.tw/history/pub/LIT_2.asp?ctyp=LITERATURE&catid=1930。

¹¹³ 樊嘉傑，〈一心圓夢 許信良不計成敗〉，《中國時報》，民 88.02.15，版 3。

扁及許信良兩派之爭。

最後，在當時黨主席林義雄主導之下提出不修四年條款而另訂特別提名條例的作法，目的在於達成總統提名制度上採「黨中央主動 被推薦人被動」之局，¹¹⁴明顯地黨內一面倒支持陳水扁，許信良因而在一九九九年五月七日宣布退黨，且於宣布退黨的第二天，立即端出五萬字的經濟政策白皮書，以此向社會宣告他參選總統的準備與決心。

至此，不難發現：民進黨與國民黨同樣在兩千年總統大選時面對黨的分裂，也都有黨內的菁英出走，並參加總統大選，但是，為何國民黨面對黨內的分裂而導致選舉結果的失敗，反觀民進黨面對相同狀況卻反而勝選，造成政黨輪替的結果？

筆者認為這是「政黨認同」的因素使然。¹¹⁵觀察解嚴以來歷次自由選舉的得票率狀況（表 3-7），整體而言，國民黨的基本票約在五成左右，而民進黨的基本票約在百分之三十二。選舉類別的差異其選舉方式當然也有所不同，如此計算平均值或有不妥，因此把選舉類別區分為民意代表選舉及行政首長選舉兩大類來看，¹¹⁶民進黨民意代表選舉的平均得票率約 28.3%，國民黨則約為 54.09%；民進黨在行政首長方面的平均得票率約 38.37%，

¹¹⁴ 張瑞昌，特別提名條例 林義雄強勢主導，《中國時報》，民 88.5.3，版 2。

¹¹⁵ 在此補充解釋：「政黨認同」並非民進黨勝選而國民黨敗選的主因，「政黨認同」僅為筆者提出認為民進黨及國民黨同樣面對分裂，而國民黨的基本票源喪失且分散，反觀民進黨基本票源能夠固守住的原因。由此反推，據筆者分析，其實「國民黨分裂」才是民進黨勝選而國民黨敗選的主因。

¹¹⁶ 分成兩大類的做法一方面是因為選舉方式有差異，行政首長選舉採單一選區制，而民意代表選舉則採複數選區制，另一方面是參照：盛治仁，《台灣兩千年總統選舉投票行為研究》。台北：韋伯，民 90.7，頁 32。但是算法上略有不同，在行政首長這一類是包括 1989 年、1993 年、1997 年縣市長選舉，1994 年省長及北高兩市長選舉，1996 年總統選舉，1998 年北高市長選舉；民意代表則包括 1989 年、1992 年、1995 年、1998 年立委選舉，1989 年、1994 年省市議員選舉，1991 年、1996 年國代選舉。

而國民黨在行政首長選舉的平均得票率約為 49.69%。

表 3-7：過去十二年各項重要選舉各政黨得票率概況（%）

	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍
1989 年立委選舉	59.26	29.88	-	10.86
1989 年縣市長選舉	52.7	38.3	-	9
1989 年省市議員選舉	62.1	25.6	-	12.3
1991 年國代選舉	68.86	23.51	-	7.63
1992 年立委選舉	52.47	31.36	-	16.17
1993 年縣市長選舉	47.3	41.2	3.1	8.5
1994 年省市議員選舉	48	23	2	6
1994 年省市長選舉	52.1	39.4	7.7	0.8
1995 年立委選舉	45.64	33.59	13.09	7.68
1996 年總統選舉	54	21.13	0	24.88
1996 年國代選舉	50	29.9	13.7	6.8
1997 年縣市長選舉	42	43.32	1.42	12.88
1998 年立委選舉	46.43	29.56	7.06	9.34
1998 年北高市長選舉	50.09	46.88	2.22	0.81
平均	52.26	32.14	6.31	9.53

資料來源：中央選委會，<http://www.cec.gov.tw/>。

從二〇〇〇年總統大選的各黨得票率（表 3-8），可以清楚的了解民進黨的陳水扁約得 39.3%，國民黨連戰則為 23.1%，而由國民黨分裂出去得宋楚瑜得票率佔 36.84%。如果以簡單的方式來推算，把連戰及宋楚瑜的得票率相加，可假設如果他們不分裂參選齊得票率約為百分之六十，亦即國民黨在行政首長上的基本票源不但不會失去，而且還能夠吸引過去無黨籍的部分票源。反觀

民進黨陳水扁的得票其實只是固守住民進黨在行政首長上的基本票，並無顯著的成長。

表 3-8：兩千年總統大選得票數及得票率

政黨	總統參選人	得票數	得票率
民進黨	陳水扁	4977737	39.3 %
國民黨	連戰	2925513	23.1 %
新黨	李敖	16782	0.13 %
無黨籍 1	宋楚瑜	4664972	36.84 %
無黨籍 2	許信良	79429	0.63 %
合計		12664393	100 %

資料來源：中央選委，<http://www.cec.gov.tw/>。

就此推論民進黨的支持者在此次選舉中投票行為是偏向政黨取向投票，亦即民進黨的支持者政黨認同強烈，並不會因為民進黨的分裂而將選票分裂；然而，國民黨的支持者卻因為黨內分裂而同時造成其選票分裂，可見國民黨的支持者在此次選舉中政黨認同較薄弱。

由下表 3-9 即可證明上述的推論以及「政黨認同」對於二年總統大選對選舉結果有著實的影響力。觀看交叉分析表的「陳呂 民進黨」這一欄，說明受訪者本身屬於民進黨支持者且投票給陳呂的比例達 91.9%，以此類推「宋張 國民黨」比例有 28.3%，「連蕭 國民黨」比例有 65.2%；然而，親民黨是選後才成立的政黨，是依附著宋楚瑜的個人形象而成立的政黨，因此「宋張 親民黨」的比例高達 98.5%是可以理解的。因此，從相對比較的標準來看，陳呂能夠得到民進黨支持者約 92%的支持率，同

時，屬於民進黨支持者投票給許信良者是微乎其微，顯示民進黨支持者的凝聚力高，且維持相當高的政黨認同投票取向。

表 3-9：政黨認同與投票對象交叉分析¹¹⁷

問題：	這次總統選舉，受訪者投票給哪一組候選人？					
	宋楚瑜、 張昭雄	連戰、 蕭萬長	李敖、 馮滄祥	許信良、 朱惠良	陳水扁、 呂秀蓮	Total
國民黨	56 28.3%	129 65.2%	0 .0%	0 .0%	13 6.6%	198 100.0%
民進黨	18 5.2%	9 2.6%	1 .3%	0 .0%	317 91.9%	345 100.0%
新黨	13 86.7%	2 13.3%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	15 100.0%
親民黨	193 98.5%	3 1.5%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	196 100.0%
都不是	139 36.6%	56 14.7%	1 .3%	4 1.1%	180 47.4%	380 100.0%
不知道/ 拒答	1 100.0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 100.0%
Total	420 37%	199 17.5%	2 .2%	4 .4%	510 44.9%	1135 100.0%

卡方值 = 978.97，自由度 = 20，顯著水準 = .000

資料來源：盛治仁，《台灣兩千年總統選舉投票行為研究》。台北：韋伯，民 90.7，頁 17。

¹¹⁷ 此問卷資料來自黃秀端教授所主持的國科會計畫，公元兩千年總統大選選民投票行為研究。交叉分析則由盛治仁教授所做。

（二）競選策略方面

國民黨在兩岸政策及國內政策路線上出現失誤的競選策略，接下來就同樣依據這兩個競選策略，來分析民進黨勝選的因素。

1.兩岸政策 面對二〇〇〇年總統大選三強鼎立的局面，民進黨自知「台獨」黨綱將會是他們所必須面對的挑戰，同時兩岸政策將會受到最大的質疑。

陳水扁自從一九九九年十一月十七日對外發表中國政策白皮書以來，在兩岸政策便做了很多大膽的轉型。他強調台灣必須放棄「戒急用忍」政策、要與中國進行「三通」，同時希望與中國進行政治性的談判，甚至連「一個中國」都可以談，希望藉此與中國進行和解、合作，創造兩岸和平。另一方面，他在選戰文宣中也不斷以他兒子明年要當兵為例，保證絕對不會挑起台海的戰爭。

陳水扁為了吸收中間選民，在二〇〇〇年一月中旬以後便開始對外強調他當選之後，絕對不會宣佈獨立，不會將「兩國論」入憲，及不會更改國號。二〇〇〇年二月二十一日，北京發表第二版「台灣問題白皮書」，提出「三個如果」論：如果台灣宣佈台獨、如果外國勢入侵佔台灣、如果台灣無限期拖延統一談判，中國便會採取武力對付台灣。然而，絕大部份的台灣人民是無法接受這樣的威脅，甚至激起台灣人民反中國的情緒。

二〇〇〇年三月十五日，中國總理朱鎔基在記者會上語氣高亢地警告台灣人民「切莫一時衝動，以免後悔莫及」、「誰要搞台灣獨立，誰就沒有好下場」，同時，他暗示台灣選情急轉直下，是

有人要讓台獨勢力上台，可能引發台海戰爭。¹¹⁸朱鎔基強力抨擊台獨時，陳水扁不斷強調「國家利益」高於政黨及個人利益，化解中間選民對於台獨黨綱可能帶來危機的疑慮，同時陳水扁也不像連戰採取軟弱的基調，反而將話鋒直轉國家利益，因而擷獲原本國民黨本土派的支持。

2. 國內政策路線 民進黨在台灣的崛起，是以本土派為基礎，因此當國民黨李登輝的本土路線突出之後，訴求的重疊使民進黨受到一定的衝擊，這時候民進黨則必須面對問題：到底應該極化民進黨本身的路線（即強化台獨立場），或者是應該與李登輝路線合作？面對李登輝路線的挑戰，民進黨的回應其實是富有策略的。

這當中可分為三大階段。第一階段是繼續以反對黨的角色延續推動其自一九八〇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，但是由於其受到國民黨內保守派的掣肘，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。¹¹⁹

第二階段則是李登輝於一九九六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、

¹¹⁸ 童振源，台灣邁向政黨輪替之路，<http://iir.nccu.edu.tw/tung/Documents/a80.doc>，民 89.3.25。

¹¹⁹ 顏厥安，未曾實現的改革，《二十一世紀評論》，第 65 期，民 90.6，頁 14-19。

廢除國民大會等。¹²⁰不過真正關鍵的是，民進黨在此一階段即已充分認知到「李登輝路線」終將成為台灣政治正當性的主要來源。

第三階段則是在李登輝總統任滿後，民進黨將面對李登輝指定的接班人，亦即「李登輝路線」的繼承人 連戰，於總統大選中較量。此時兩黨重疊的票源仍是在於本土保守派，民進黨為擴大票源、盡力留住本土保守派，故拒絕挑戰李登輝路線。到了選戰最後一個星期，原本李登輝的親近友人公開支持陳水扁，尤其許文龍更公開表示只有陳水扁能繼承李登輝路線，使得「棄連保陳」之說甚囂塵上，並且為陳水扁增加很多游離票的支持者，為陳水扁奠定勝選的基礎。

本節主要發現：「政黨輪替」簡言之即為「行政權易主為他黨掌握」，在台灣如何定位政黨輪替之發生？因為行政權間接掌握在總統之手，且總統採民選方式，因此，總統職位換黨擔任則為台灣政黨輪替之發生。經上述之討論，台灣已經政黨輪替是不容置疑的。那麼台灣政黨輪替如何發生？當然歸因於國民黨敗選及民進黨勝選，茲分成兩部分討論，一為黨內總統初選機制導致，另一為競選策略使然。

第四節 各界對於台灣政黨輪替的評價

本節將進一步探討兩千年總統大選之後，政黨輪替到底對台灣的政治帶來何種的影響？是正面影響抑或反面影響？這或許是各說各話，但是仍值得我們思考。

¹²⁰ 同上註。

壹、正面評價

首先，美國國務院在二〇一〇年的「年度人權報告」中，¹²¹大肆批評中國大陸人權狀況的同時，卻對台灣做出正面的肯定，指當地在人權方面的問題是司法受到政治和個人干預，但民進黨政府成立之後，台灣司法界在過去一年受到的壓力「顯著降低」。這是民進黨接掌政權後，美國的第一份世界年度人權報告。報告指出，「民進黨候選人陳水扁於去年總統大選中勝出，代表台灣歷史上首次出現政黨輪替的情勢，打破國民黨專政的局面。」¹²²

再者，自由之家的民主化指標中，亦將台灣列入民主國家的行列之中。一九七二年至二〇一〇年台灣在自由之家評比「政治權利」(Political Rights)及「公民自由」(Civil Liberties)上都有十足的進步，且足以與先進民主化國家媲美，可以確定的是台灣已經是一個民主國家並且持續民主化。

觀看下表 3-10，發現自一九九六年第一次總統直選之後，台灣政治權利以及公民自由指數都明顯往前邁進，從原本的「3」進步到「2」；到二〇一〇年第二次總統直選之後，台灣出現首次政黨輪替，而自由之家民主化的指標中，政治權利指數又從原本的「2」進步到最自由的程度「1」。足見，國際上對於台灣政黨輪替的評價是好的，且認為台灣經過政黨輪替之後，民主化的程度是

¹²¹ 「人權報告」中的人權指標包括六大項：一、對人權的尊重，二、對公民自由權的尊重，三、對政治權力的尊重，四、政府對非國際非政府機構對違法人權指控作調查所持的態度，五、因種族、性、宗教信仰、障礙、語言或社會地位遭受歧視情勢，六、工人的權力。各大項之下當然有其細項指標，在此不詳述。資料來源：<http://epochtimes.com/gb/1/2/27/n52146.htm>。

¹²² 白宮批評中共人權之際 高度評價台灣政黨輪替，
<http://epochtimes.com/gb/1/2/27/n52146.htm>，民 90.2.27。

漸入佳境的。

表 3-10：台灣「政治權利」及「公民自由」指標¹²³

年代	政治權利	公民自由	程度	年代	政治權利	公民自由	程度
1972-73	6	5	不自由	1987-88	5	4	部分自由
1973-74	6	5	不自由	1988-89	5	3	部分自由
1974-75	6	5	不自由	1989-90	4	3	部分自由
1975-76	6	5	不自由	1990-91	3	3	部分自由
1976-77	5	5	部分自由	1991-92	5	5	部分自由
1977-78	5	4	部分自由	1992-93	3	3	部分自由
1978-79	5	4	部分自由	1993-94	4	4	部分自由
1979-80	5	5	部分自由	1994-95	3	3	部分自由
1980-81	5	6	部分自由	1995-96	3	3	部分自由
1981-82	5	5	部分自由	1996-97	2	2	自由
1982-83	5	5	部分自由	1997-98	2	2	自由
1983-84	5	5	部分自由	1998-99	2	2	自由
1984-85	5	5	部分自由	1999-00	2	2	自由
1985-86	5	5	部分自由	2000-01	1	2	自由
1986-87	5	5	部分自由	2001-02	1	2	自由

資料來源：自由之家網站，

<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>。

此外，台灣人民用民主的選票完成歷史性的政黨輪替後，Thomas Carothers 曾提及，

在近幾年約一百多個被認為正在政權轉型的國家中，僅有少數比例且

¹²³ 自由之家評鑑一個國家政治民主之指標為「政治權利」(Political Rights)和「公民自由」(Civil Liberties)，在第二章已經作過說明，不再贅述。此份有關台灣的資料是筆者得自於自由之家網站的資料，自行整理而成的。

不超過二十個國家能夠清楚地走向成功的民主道路 擁有完善的民主運作程序，或至少具備某些民主制度的開展，而且擁有民主化積極的動力。這類國家最早是出現在中歐及波羅的海 包括波蘭、匈牙利、捷克共和國、愛沙尼亞及斯洛文尼亞；有一些則出現在南美洲及東亞 包括智利、烏拉圭及台灣。¹²⁴

上述足以表示，「政黨輪替」的確讓台灣的民主進度似乎向前推進了一大步，同時也獲得中外學者及各大國際民主程度評比中相當高的評價。觀察台灣的現象，在二〇〇〇年總統大選後，首次遭逢政黨輪替，亦即統治者已經由國民黨轉移至民進黨，因此多位政治學者也都認為這是對於台灣達成民主鞏固打了一劑強心針。台灣已經完成鞏固標準的前半階段，更得以說明台灣民主鞏固指日可待。

貳、負面評價

台灣首度政黨輪替之前，由於國民黨長期一黨獨大，許多選民對於總統民選、政黨輪替遂有極高的期待，久而久之，這種期待甚至成為一種政治信仰，彷彿政黨輪替就是解決台灣所有亂象的萬靈丹。

政黨輪替之後，台灣政經情勢卻每下愈況，民進黨的執政能力備受質疑，在野黨則顯然尚未走出敗選情緒，不少人對於政黨輪替的信仰因而幻滅，進而產生重大失落與挫敗感；有的人開始懷念政黨輪替前的一黨獨大穩定歲月，有的人則對尚未執政過的政黨抱持浪漫期待。對於現狀不滿的情感投射固然其來有自，但

¹²⁴ Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, p. 9.

對於政黨輪替過渡期間的價值真空危機，卻沒有出現相對應的正面價值予以填補。

根據朱雲漢的分析指出，

胡佛最近的一項研究調查結果顯示，比較一九九九年年中與二〇〇一年年中的調查，對於同意「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好」這種意見，從政黨輪替前的百分之五十四的受訪者同意，下降至政黨輪替後僅有百分之四十三的受訪者仍同意此種看法。在另一個對於「民主在我國實施的情形」表示滿意與否的問題上，一九九九年有百分之五十九的受訪者表示滿意，到了政黨輪替後的二〇〇一年，仍表示滿意的則下降至百分之四十六。¹²⁵

上述的資料顯然地表示出，在短短的兩年中，台灣民眾普遍對民主看法及信念產生了明顯的動搖跡象，可見政黨輪替必定是一個相當重要之關鍵點，在政黨輪替後在形式上表現出民主的進步，但是，實質上已經出現民主倒退之警訊。

近來許多學者更直接由政治方面切入，例如，桂宏誠曾提出其看法，認為台灣的民主政治在過去三年的實踐過程中，已出現以下的「民主倒退」現象：¹²⁶

- 一、「少數政府」欠缺民主正當性的；
- 二、規避憲政民主監督制度與程序；
- 三、人權保障趨於弱化；
- 四、黨政同步民主倒退；
- 五、商業利益取代人民利益。

¹²⁵ 朱雲漢，人民的肯定才是真正的民主成就，〈中國時報〉，民 91.9.30，版 2。

¹²⁶ 桂宏誠、林佳瑩、王順文，民主鞏固？民主倒退？民進黨執政後的隱憂，〈國家政策論壇〉，春季號，民 92.1，頁 155。

由經濟方面而言，人民習慣高度的經濟發展，當國家面臨經濟危機或無法持續高度經濟發展時，在政治上的穩定度經常會發生變化，長期經濟惡化或衰退，將影響民主鞏固，甚至導致民主崩潰。¹²⁷許多拉丁美洲國家的民主崩潰，都是從經濟衰敗為出發點，延伸到政治上的不滿，因而造成極權或威權的復辟。眾所周知，政黨輪替之前，經濟上台灣以其「經濟奇蹟」引起世界各國的注意。令人遺憾的，政黨輪替後短短的二年半中，台灣再次創造所謂的「另類奇蹟」，經濟方面，經濟成長率持續下滑（表 3-11 和圖 3-2），國家痛苦指數持續升高（表 3-12 和圖 3-3），這是台灣民主化中令人擔憂的。

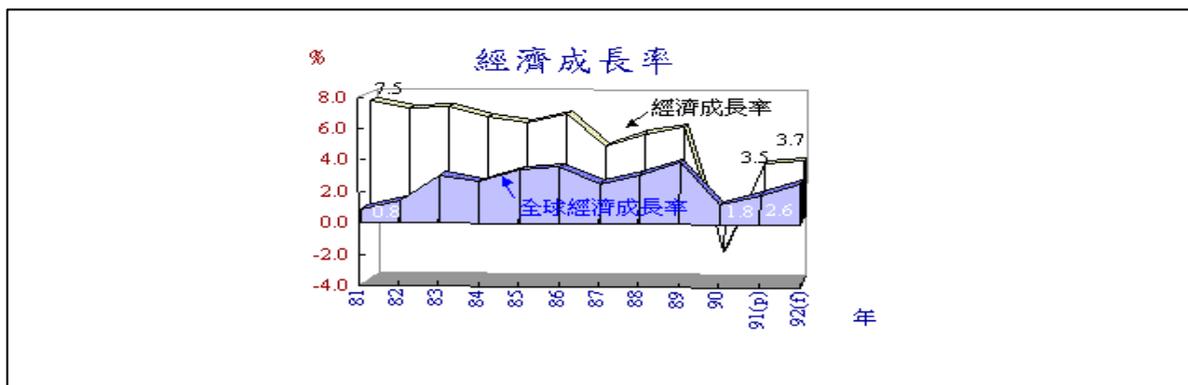
表 3-11：台灣經濟成長率(1992-2002)

年份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
數值 %	7.49	7.01	7.11	6.42	6.10	6.68	4.57	5.42	5.86	-2.18	3.54

資料來源：行政院主計處，

<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>。

圖 3-2：台灣經濟成長率與全球經濟成長率比較



資料來源：行政院主計處，

¹²⁷ 張剛嘉，政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓，碩士論文，東海大學政治學研究所，民 91.6，頁 124。

<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>。

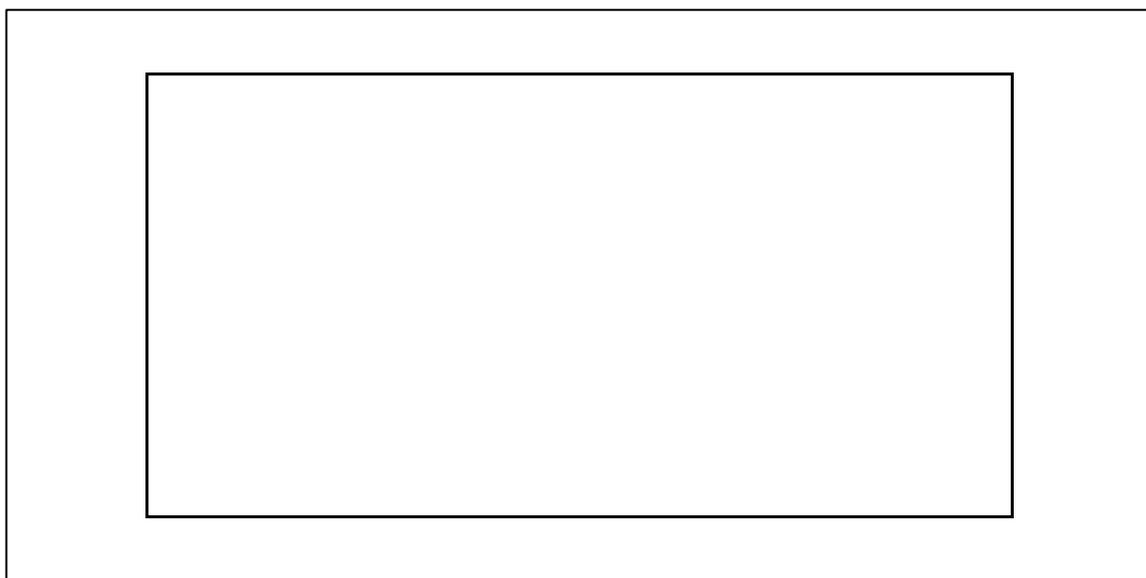
表 3-12：國家痛苦指數(1991-2002) (通貨膨脹率 + 失業率)

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
數值	5.1	6.0	4.4	5.7	5.5	5.7	3.6	4.4	3.1	4.3	4.6	5.0
%												

資料來源：行政院主計處，

<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>。

圖 3-3：國家痛苦指數圖(1991-2002) (通貨膨脹率 + 失業率)



資料來源：行政院主計處，

<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>。

參、小結

上述正面評價中的指標多是從「人權」的角度來看，包括自由之家以及美國人權報告，但是本文所提出的測量民主鞏固的指標為政治菁英的態度和制度化程度，而非人權發展的狀況，因此上述正面的評價充其量只能說明台灣正在民主化且人權維護狀況

佳，仍不足以證明台灣已經民主鞏固。

在理論上「政黨輪替」是更加堅定民主化的腳步，並且是民主鞏固的充要條件之一；但是，在民進黨政府執政之後，不論是基於政治或經濟方面而言，都不斷聽見民主倒退、崩潰的警告聲音，讓人不免悲觀地擔憂台灣的民主是否已經出現逆流，且將會如現今某些國家的民主僅為曇花一現。¹²⁸因此，本文將在下一章中，先對民進黨政府執政以來的作為作一番整理，然後才能去詳盡之分析民進黨政府執政後是否違背民主鞏固之條件，因而造成台灣民主化出現倒退之隱憂。

¹²⁸ 根據王心儀等譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會》。台北：韋伯，民 91，頁 48，表 3.1 呈列二十世紀中民主失敗（崩潰）的國家有：緬甸（1962）、愛沙尼亞（1934）、斐濟（1988）、希臘（1936）、圭亞納（1978）、義大利（1922）、肯亞（1969）、拉脫維亞（1934）、立陶宛（1926）、奈及利亞（1966）、巴基斯坦（1954）、葡萄牙（1926）、獅子山共和國（1967）、新加坡（1972）、索馬利亞（1969）、西班牙（1936）、蘇利南（1982）、泰國（1976）、土耳其（1980），以上均為採行內閣制的國家；阿根廷（1930）、玻利維亞（1964）、巴西（1964）、智利（1973）、哥倫比亞（1953）、古巴（1954）、瓜地馬拉（1954）、韓國（1972）、奈及利亞（1983）、巴拿馬（1968）、菲律賓（1972）、烏拉圭（1973），以上均為採行總統制的國家；奧地利（1933）、厄瓜多（1962）、德國（1933）、韓國（1961）、祕魯（1968）、斯里蘭卡（1982），以上均為採行其他類型體制的國家。

第四章 政黨輪替後新政府之施政概述

二 年總統大選，由於國民黨的第三次的分裂，亦即宋楚瑜的出走，加上一些外在因素的推波助瀾，陳水扁「好運」（扁自語）當選中華民國第十任總統，終結國民黨在台灣半個多世紀的執政，使得民主政治中的「政黨輪替」原則，在台灣民主轉型的過程中首度出現，台灣的民主政治的基本儀式至此全備。在上一章文中曾經提出「政黨輪替」後，存在著對於民主的兩面說法，這種矛盾的現象何以存在？政黨輪替對於民主的發展而言應該是有所助益，為何會出現負面說辭？為了做此解答，第四章首先就先對陳水扁競選口號：「全民政府、清流共治」做解釋，第二、三、四節將概述政黨輪替之後的新施政，便於最後的分析。

第一節 競選主軸：「全民政府，清流共治」

之論述

「全民政府，清流共治」是陳水扁決定參選後不斷掛在嘴邊的話，也是執政以來的訴求。然而，到底什麼是「全民政府」？陳水扁上任後，歷經陳唐體制的「全民內閣」，陳張體制的「行動內閣」而至於今的陳游體制的「戰鬥內閣」，這三個內閣的成立是否都是依照其競選主軸的「全民政府」？上述兩個問題，在這一節中將採用文獻分析法，分成理論及運作層面來說明。所謂「理論層面」即企圖透過各界對於全民政府的詮釋來論它是屬於何種政府組成之類型。所謂「運作層面」是由陳水扁的所言所行來歸納出全民政府的運作方式。在此必須說明，本文並非企圖替「全

民政府」做解套或定位，只是單純地想一窺「全民政府」的樣貌。

壹、「全民政府」的理論層面分析

「全民政府」，是陳水扁讓其聲名大噪。其實，李登輝在在第九屆總統就職演說中就曾提到，「為追求政局的安定與國力的壯大，政府決策階層的工作，要不分黨派，不分族群，延攬各界品德良好，能力卓越，見識宏遠，經驗豐富的人才，來擴大參與。」¹²⁹李登輝在某次訪問中，也提出「超黨派延攬各方人才」說法，表達他希望組全民政府，做「超黨派總統」的信念。

此外，宋楚瑜也曾經在參選總統大選期間提出過「超黨派全民政府」，他認為「未來的二十一世紀，政治人物也許有政黨界線，但民意卻沒有政黨界線，這樣的時代就是超黨派全民政府的時代也就是政權屬於全民，而不是侷限在一個政黨、或一個政黨的部分人手中。」¹³⁰他指出「超黨派政府優於外界所提出的聯合政府；因為超黨派全民政府是依憲法取得執政合法性，即使有人退出，只要換個人就可以，執政的主導權沒有改變，相對地穩定性也比聯合政府高。」¹³¹

陳水扁五二 就職演說提到「全民政府的組成，我們用人唯才、不分族群、不分性別、不分黨派，未來各項施政都必須以全民的福祉為目標。」¹³¹「全民政府的精神在於『政府是為人民而存在

¹²⁹ 李登輝，總統記者會 總統秘書長致詞，<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民 86.5.15。

¹³⁰ 宋楚瑜，以超黨派全民廉能政府 重建民眾的信心 兼談兩岸問題的解決，《聯合報》，民 88.5.3，版 23。

¹³¹ 謝公秉，宋楚瑜：合法性、穩定性都高 超黨派政府優於聯合政府，《聯合報》，民 88.5.23，版 2。

的』，人民是國家的主人和股東，政府的施政必須以多數的民意為依歸。人民的利益絕對高於政黨的利益。」¹³²

陳水扁強調，「跨黨派的全民政府就是聯合政府的政黨合作，就如同他在台北市市長任內延攬跨黨派人士組成小內閣一般；他強調，他一直在做大和解，也一直主張全民政府必須由民進黨主導。」¹³³他認為，「『跨黨派全民政府』，是只有民進黨贏得總統大選，基於雙首長制的憲政體制與國民黨掌握國會多數的政治現實，必須組成跨黨派全民政府，這是不可迴避的問題，也是不得不然的趨勢。」¹³⁴

陳水扁在前往歐洲訪問之前也曾說「我將吸取聯合政府、區域經濟整合等歐洲經驗，希望以後在台灣也能締造跨黨派全民政府，而跨黨派全民政府當然是以民進黨執政為前提」；「跨黨派全民政府不是一人之治，還是政黨政治，民進黨執政願意吸納不同黨派的人才為國家所用、為全民所用。」¹³⁵在競選期間，向民眾提出他的全民政府的三大宣示：「一是全民入股、全民內閣政府，絕不像國民黨一黨壟斷，或是所謂超黨派的一人專制政府；二是全民政府將實現公平正義，是讓人人有機會的清廉政府，絕不放任黑金充斥、財團壟斷、黨庫通國庫；三為全民政府是確保國家安全、維護國家利益的政府，絕不是對國家定位曖昧不明、置國家安全於不顧的政府。」¹³⁶

¹³² 陳水扁，就職演說：台灣站起來 迎接向上提升的新時代，
<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民 89.5.20。

¹³³ 林美玲，陳水扁：民進黨應組成跨黨派全民政府，《聯合報》，民 88.4.11，版 2。

¹³⁴ 林美玲，陳水扁 正副總統不可能跨黨派，《聯合報》，民 88.4.13，版 2。

¹³⁵ 林美玲，陳水扁盼組跨黨派全民政府，《聯合報》，民 88.11.19，版 2。

¹³⁶ 簡余晏，競選總部開張 扁提 1 個目標、2 個改變、3 個信任，《聯合報》，民 89.1.15，版 2。

由上述可知，「全民政府」的說法是被許多想執政的人所偏好的政見及口號，但其真正的意義是什麼？莫衷一是，各說各話。

根據學者們的分析及評論，黃德福認為，由陳水扁個人主導，跨越所有政黨而組成政府，形成「超黨派政府」或「全民政府」，以陳水扁個人意念為中心，甚至略過民進黨內部的組織體系，超越政黨的界限拔擢人選出任政務職位。¹³⁷楊日青認為，陳水扁期望各黨派因而放棄既有的政策主張，來支持新政府的施政，所謂的「全民政府」，指的是受邀入閣的人員，均未經政黨協商，而以個人身分加入政府，且政府的人事和政策均由首長主導。¹³⁸徐正戎、呂炳寬認為，「全民政府」的組成是以社會中的賢達為主，而不以政黨為考量。¹³⁹許志雄認為，陳水扁提出全民政府的用意，是要網羅各黨各界人才入閣，藉以爭取國民認同並緩和黨派的衝突和對立，從而避免反對黨決策、執政黨執行的現象發生。¹⁴⁰

基本上，學者對於「全民政府」多為評論之語，少深入分析之說。本文將依據西方民主國家政府組成類型，來看「全民政府」到底在政府組成類型中屬於哪一種？對照前述表 2-2 檢證，依照掌握行政權的政黨數目而言，「全民政府」似乎並非聯合他黨、共同組成政府，也非一黨獨立組成政府，而是以民進黨為主，對其他黨之個人招納，藉由政府職位分享來吸取部分國會席次支持。依照掌控行政權者在國會中所擁有的席次而言，民進黨在第四屆

¹³⁷ 黃德福，少數政府與責任政治：台灣『半總統制』之下的政黨競爭，《問題與研究》，第 39 卷，第 12 期，民 89.8，頁 8。

¹³⁸ 楊日青，認識聯合政府的本質及我國政府籌組的方向，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 5 期，民 90.7，頁 64-66。

¹³⁹ 徐正戎、呂炳寬，九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第 41 卷，第 1 期，民 90.1，頁 19。

¹⁴⁰ 許志雄，政黨輪替在我國憲政發展上的意義——從統治機構論的角度分析，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政憲政研討會論文集》。台北：元照，民 91，頁 172。

及第五屆國會中都沒有過半數席次，採行之方式是私下與他黨立委協調，以達多數席次企求政策過關，但卻又是非經常性的聯合狀態。僅有一條件我們可以確認，即國會中政治生態如今呈現多黨政治的樣態。但僅憑一個條件似乎很難去將「全民政府」定位。因此，姑且不論台灣屬於何種憲政體制，「全民政府」是一個極不容易在西方民主國家政府組成類型中被歸類的一種型態。

貳、「全民政府」的運作層面分析

在實際運作上，在民進黨執政之後，試圖以「全民政府」來取代聯合政府，這可謂為一種非常特殊的政府組成方式，並沒有朝野政黨合作之事實，卻有朝野各不同政黨背景人士入閣（例如：環保署長郝龍斌、前財政部長顏慶章與前國防部長伍世文等人並非民進黨員），甚至擔任閣揆（前行政院院長唐飛）之情形。

許多人認為只有在「陳唐體制」時才算是「全民政府」的時期，在唐飛辭職下台之後「全民政府」就結束了。¹⁴¹但根據資料顯示，在陳唐體制結束之後，陳水扁總統在接受華盛頓郵報專訪時說，「全民政府並沒有失敗，只要政黨領導人把國家與人民放在個人與政黨利益之上，就是符合全民政府的精神，不管是那個黨的人當行政院長，並不會影響全民政府的精神」，¹⁴²故當時，陳水扁雖任命民進黨張俊雄接任閣揆，但仍堅守「全民政府」的使命。

此後，陳水扁總統在民進黨臨全會表示，第五屆立委選後將結合在野力量，形成國會穩定多數訊息，究竟是採聯合內閣或是

¹⁴¹ 徐正戎、呂炳寬，九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第41卷，第1期，民90.1，頁16。

¹⁴² 張瑞昌，陳總統：全民政府並沒有失敗，《中國時報》，民89.10.5，版3。

多數執政聯盟形式，引起朝野政黨不同解讀。當時的總統府副祕書長陳哲男隨後立即在立法院法制委員會明確表示，陳總統的意思是要在年底立委選後，結合改革理念相近的國會議員，共同推動治國理念，希望是長期的合作關係，「是針對個人而不是黨對黨」。¹⁴³當然，這並無組成真正的聯合政府的意思。

在總統就職一年電視演說中，陳水扁總統重申希望結合理念相同、支持改革的在野力量，形成國會的穩定多數，陳水扁並提出，「理念結合、資源分享、台灣優先、超越黨派的結盟理念，尋求朝野合作的最大空間，不管選舉的結果如何，都將在選後籌組聯合政府及國會多數的執政聯盟。」¹⁴⁴

「聯合政府」一辭，終於正式地從陳水扁總統的口中釋出，但是再仔細觀看他提出的四大結盟理念，仍不放棄「超越黨派」的想法，這無非表示他仍不願意「黨對黨」的協商，而是把「全民政府」改口為「聯合政府」，仍想採用招納他黨人士，期待他黨人士以個人身分加入執政團對的方式籌組所謂的「聯合政府」及「國會多數的執政聯盟」。由此判斷，陳水扁即使放出「聯合政府」的風向球，實質上仍未放棄「全民政府」的運作模式。

隨後陳水扁總統出訪中南美洲時，與美國智庫談到年底選後可能籌組「聯合政府」之訊息，似乎又對籌組「聯合政府」的誠意加分。但前後沒幾天，他在瓜地馬拉與工商界人士、立委餐敘時即又指出，有關籌組聯合政府的問題，在野黨的加入不是依比例，而是依性質、專業與合作意願，政黨合作不是要依照比例算

¹⁴³ 劉添財、陳嘉宏，陳哲男：聯合內閣針對個人而非黨對黨，《中國時報》，民 90.5.8，版 2。

¹⁴⁴ 劉寶傑、王馨珮，扁提結盟四前提 理念居首，《中國時報》，民 90.5.18，版 3。

術化，他從來沒有想過比例內閣的可能。陳水扁表示，「年底立委選舉後，民進黨不可能成為絕對多數的政黨，但應該是國會最大黨，在此情形下，如果將政權交出去，不僅政治邏輯不通，現實實務不合理，人民也很難同意。」¹⁴⁵

剛勝選時陳水扁表示，總統的權力來自人民，而行政院長的權力來自總統不是政黨。他並且批評國民黨把他主張的全民政府誤導為聯合政府，強調清流共治不能變成兩黨共治，國民黨不能「軟土深掘，得寸進尺，整碗要捧去」，如今卻提出聯合政府之提議，可見「去政黨化」與「少數執政」的政治運作在不顧現實的情況下，顯得欲振乏力。但是他又在海外宣布不一定要與國民黨進行「黨對黨」協商來組成聯合政府，這與當初的「全民政府」模式仍是相同的。

陳水扁總統不斷釋出籌組「聯合政府」之訊息，因此民進黨政策會也隨後邀集黨內各派系代表人物針對聯合政府議題進行與談，他們認為，如果年底選後民進黨無法成為第一大黨，甚至落後第一大黨達十席以上，民進黨不交出組閣權也難。但是，陳總統表示，「國民黨想拿回執政權，但問題是人民已經選出民進黨的陳水扁擔任總統了，現在要民進黨交出執政權，人民怎可能會接受？」¹⁴⁶足見，陳水扁所有有關聯合政府的談話，全都緊扣在「絕不釋出組閣權」的基調上，並非回歸以進行黨對黨之協商，這種方式與「全民政府」之做法如出一轍。

¹⁴⁵ 張瑞昌、劉寶傑、林晨柏、陳玉華，陳總統選後不會交出組閣權，《中國時報》，民 90.5.30，版 3。

¹⁴⁶ 陳嘉宏、劉添財，陳總統：若民進黨成為第一大黨 他黨將質變，《中國時報》，民 90.6.12，版 2。

第五屆立委選舉進入最後白熱化階段，陳水扁總統在幫黨內候選人助選時，又做出重大政治宣示，他提出，基於國家安全、政局穩定和國家經濟的長遠發展，將在選後籌組跨黨派的聯合政府、跨黨派的「國家安定聯盟」。他聲稱未來的結盟對象包括政黨、政團乃至個別的立委，一方面保持與政黨談判的空間，另一方面也不排除拉攏次級黨團及個人。¹⁴⁷這是維繫陳水扁所言「不排除各種可能性」的彈性態度，形同是在選前向對手進行心戰喊話。

很難為陳水扁總統所定義的跨黨派「國家安定聯盟」尋找出一個明確的憲政意義。在他擁有絕對主導權的先決條件下，國家安定聯盟不似一般認知的聯合政府，因為聯合政府的組成必定是以國會過半席次為前提。國安聯盟的組成既是以政黨或個人為單位，當政黨與個人被置於齊平，顯然操作上就是要繞過黨對黨談判，直接與個別在野成員接觸，甚至不排除要稀釋在野政黨、打散在野政黨的方式來進行，它是所謂「全民政府」由行政延伸到立法部門的擴大版。「國家安定聯盟」這個常態卻鬆散的聯盟之構想，從初步的內容觀察，既不符權責原則，又與憲政體制多所扞格，恐怕與他接掌元首之初所提出的「全民政府」做法相去不遠。

在二〇〇〇年十二月一日，第五屆立法委員產生，民進黨拿下國會第一大黨的位置，盛極一時的「國安聯盟」籌組聲浪消聲匿跡，隨後組成的政府仍與過去的「全民政府」並無不同。半年之後，陳水扁總統宴請台聯立委時表示，「現階段組國安聯盟是高難度工作，應組成『議題結合式的立法聯盟』」。¹⁴⁸據此研判，陳水扁過去所拋出的過半數執政聯盟、國安聯盟，應已確定不會繼續籌組，其目的仍是以「全民政府」來堅守執政權力，以「招納

¹⁴⁷ 林晨柏，陳總統選後將籌組跨黨派國安聯盟，《中國時報》，民 90.11.22，版 2。

¹⁴⁸ 鄭益浚，扁提議題式結合立法聯盟，《中時晚報》，民 91.7.16，版 4。

他黨人士」來形成國會過半數局勢。

「全民政府，清流共治」的競選主軸討論至此，根據資料中發現，從總統就職週年演說首度釋出「聯合政府」的說法，到與美國智庫會談、瓜地馬拉餐敘、民進黨政策會舉行與談，直至經發會的召開，最後即使民進黨成為國會第一大黨，陳水扁仍不放棄權力之掌握，且不願兌現其承諾進行「黨對黨」之協商、談判。

總而言之，在實際運作上，在民進黨的執政試圖以「全民政府」來取代聯合政府，這可謂為一種非常特殊的政府組成方式。沒有朝野政黨合作之事實，卻有朝野各不同政黨背景人士入閣，甚至擔任閣揆(前行政院唐飛院長組閣)，如此將在實際運作上充滿不確定性，行政、立法及總統之間權力相爭、責任相諉，責任政治便無法落實。

至此，不論的「執政聯盟」、「聯合政府」、「國安聯盟」、「立法聯盟」，陳水扁都認為與「全民政府」的模式相似，執政多年以來的「陳唐體制」、「陳張體制」、「陳游體制」，他也認為其離不開「全民政府」的範疇。因此本文將「全民政府」作為對於民進黨(陳水扁)上台後施政態度的統稱。接著討論「唐飛內閣時期」、「張俊雄內閣時期」、「游錫堃內閣時期」，三任內閣時期的施政情況及重大決策分析，藉此便於分析陳水扁的「全民政府」。

第二節 唐飛內閣時期

壹、唐飛出任閣揆的原因

民進黨提名的陳水扁、呂秀蓮以得票率百分之三十九九點三當選中華民國第十任總統、副總統，他們面臨的首要問題即為「組成政府」，也就是如何任命行政院長一職，以便於組成新的內閣。當時國政顧問團曾訂下新閣揆人選的三條件，「一是實踐全民政府清流共治的理念；二是不分黨派；三是維持政局安定。」¹⁴⁹

二年三月二十九日，國策顧問團召開會議討論閣揆人選，結果是李遠哲婉拒接任，並且可能從原本的內閣閣員中擇一「國民黨籍」首長出任，而國防部長唐飛應是可能的人選之一。

二年三月二十九日，當天傍晚陳水扁召開記者會，對外宣布將任命唐飛為行政院院長，他表示，唐飛與他一樣都將退出政黨活動並且除役，未來不是以黨領政而是以民意領政，他們將與國會充分溝通，取得認同與支持，但不會和國民黨合作、協商內閣組成。

陳水扁之所以會推舉唐飛，無非是想貫徹在競選時所提及的「全民政府」，根據他五二〇總統就職演說，「全民政府的組成，我們用人唯才、不分族群、不分性別、不分黨派，未來各項施政都必須以全民的福祉為目標。」¹⁵⁰「全民政府的精神在於『政府是為人民而存在的』，人民是國家的主人和股東，政府的施政必須以多數的民意為依歸。人民的利益絕對高於政黨的利益。」¹⁵⁰所以，既然是全民政府，當然也就不會有政黨合作與協商的問題，這是陳水扁一貫的想法。

當時，陳水扁表示有意延攬國民黨人才入閣，引起國民黨對

¹⁴⁹ 鄭益浚，〈新閣揆人選 李遠哲意願低 唐飛是考慮人選〉，《中時晚報》，民 89.03.29，版 2。

¹⁵⁰ 陳水扁，〈就職演說：台灣站起來 迎接向上提升的新時代〉，
<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民 89.5.20。

於黨員能否以個人身分加入新內閣的重大討論。馬英九認為提議黨員如果加入新內閣，應以黨對黨協商方式處理，國民黨主席連戰最後裁示，尊重中常委的意見，對於國民黨未來如何與新政府互動，提出兩項前提，「第一、應依循憲政體制規範，第二、要符合政黨政治常規。」¹⁵¹如此似乎表示唐飛不能夠帶著國民黨身分，加入民進黨的團隊。

基於國民黨先表示不允許國民黨員以個人身分加入新政府執政團隊，唐飛隨後也提出絕對不可能退黨加入新政府行列。國民黨為此，於二〇〇〇年三月三十一日召開臨時中常會，針對是否同意唐飛擔任新政府閣揆，以及其他黨員入閣問題擬訂辦法。起初，國民黨仍傾向堅持以政黨名義，出借唐飛為新政府組閣，形成兩黨共治的情形。爾後，國民黨中央盱衡各方情勢，最後同意唐飛以個人名義入閣，但是建議他以保留黨籍、停止黨權的方式，暫時退出政黨活動，如此即可兼顧黨員入閣及國民黨扮演在野黨的角色。¹⁵²對於停權入閣的建議，唐飛也向黨籍立委表示，是否暫時退黨可由黨內決定，退出政黨活動他也可以接受，但他決不會為求官而主動退黨。至此，唐飛入閣算是大局底定，在二〇〇〇年五月二十日，陳水扁總統宣誓就職之後隨即簽署新任行政院長唐飛之任命案，唐飛正式成為政黨輪替之後首位行政院院長。

為何陳水扁總統會選擇唐飛出任政黨輪替之後首位閣揆人選呢？根據分析，首先，由於唐飛具有清新的形象和聲望，邀請他組閣仍然可以營造「全民政府、清流共治」的景象，進而吸引更多其他黨派和社會人士入閣。第二，唐飛本身並無任何行政經驗及背景，不像郝柏村一樣長期掌控軍權，在立法院又缺乏自己的

¹⁵¹ 唐湘龍、陳立宏，閣員留任 應黨對黨協商，《中時晚報》，民 89.03.29，版 3。

¹⁵² 尹乃菁等，國民黨擬同意唐飛以個人名義入閣，《中國時報》，民 89.4.1，版 2。

派系和班底，由他組閣應該不至於演變成軍人干政，亦不至於形成另一股衝擊到民進黨政府的勢力。第三，因為唐飛具有國民黨籍的身份，邀請他組閣既可以部份達到政黨合作的效果，也能夠降低國民黨中央企圖阻撓新政府成立的情緒。因此，從民進黨的角度來看，邀請唐飛組閣可以說是在當時總統和國會過半數政黨不同黨的情況下不得不然的最佳選擇。

貳、唐飛任內大事紀

唐飛內閣中，除掉兩個省主席，共有四十位。在這四十位中，國民黨籍共十一位，民進黨籍九位，無黨籍二十位。¹⁵³當時的新政府幾乎是以學者居多的無黨籍人士，再配上國、民兩黨部份成員。由此看來，國民黨人士比民進黨多，但國民黨不滿，民進黨也不滿；原因在於此內閣名單所呈現的是沒有政黨協商過程的大聯合之局，只為實踐「全民政府，清流共治」的原則。因此，原本期盼國民黨能因為唐飛的入閣而減低其對於民進黨新政府的敵意，但似乎打錯如意算盤。觀看唐飛內閣執政時期，從立法院總質詢到八掌溪事件，國民黨就不斷地挑戰唐飛新內閣。

兩岸問題一向都是朝野最大的爭議所在，統獨問題通常是朝野最大的鴻溝。唐飛出身於國民黨籍且是軍人，但如今卻成為民進黨新政府的閣揆，他的兩岸政策及統獨立場必定備受注目。二年七月四日，唐飛首度在立法院接受施政總質詢，兩岸政策成為攻防的焦點。國民黨立法委員利用立法院總質詢掀起逼迫唐飛及其他新政府官員承認「一個中國」和「中國人」的立法院風暴。在立委的追問下，唐飛明確指出：「兩岸談判，一個中國指

¹⁵³ 郭正亮，《變天與挑戰》。台北：天下文化，民 89.5，頁 225-227。

的是中華民國是不切實際」的說法。此說法引起親民黨諸位立委連番質問，唐飛在立委們一陣強烈批判下，收回原本「一個中國是中華民國這是不切實際」的說法並道歉。

該年七月二十二日，嘉義縣發生八掌溪悲劇。四名工人在洪水中掙扎求生兩個多小時，因得不到救援在眾目睽睽下被沖走，引發舉國悲慟與震驚。這一悲劇暴露出多方面的問題，當時，新政府游錫堃？行政院副院長立即請辭獲准以負起政治責任，內政部主導跨部會小組處理國家責任事宜及善後措施，陳水扁總統親訪罹難者家屬慰問，並向全國道歉，表示引為教訓。然而，國民黨及其部份立法委員趁機批評政府；連戰怒斥扁政府是「無能政府」、「神經中樞麻痺」。¹⁵⁴

各在野黨對於新政府的唐飛內閣有所質疑、責難，這在民主政治之下是無可厚非的事，但是，如果執政黨也對自己本黨的執政者有所微言，這就是一件值得探究的事。二年八月七日，民進黨秘書長吳乃仁公開對行政院長唐飛嚴詞批評，指院長沒有魄力，只想維持舊官僚體系穩定，與陳水扁總統缺乏合作默契。對於民進黨內高層的炮轟動作，唐飛幕僚低調回應，並對相關談話「不予置評」。¹⁵⁵此事件被譽為「政治八掌溪事件」，引發政壇軒然大波。

繼八月七日批評行政院院長唐飛沒有魄力，吳乃仁在八月八日並進一步指出，「新政府上任二個月來，行政院不要說政策，連構想都沒有」。¹⁵⁶同時，他表示並不是要求唐飛內閣在兩個多月的

¹⁵⁴ 本報記者，中國國民黨主席連戰痛斥扁政府無能，《中央日報》，民 89.7.25。

¹⁵⁵ 李祖舜，面對強烈砲轟 唐飛靜悄悄，《中時晚報》，民 89.8.9，版 3。

¹⁵⁶ 何榮幸，吳乃仁：唐飛內閣苦撐待變 民進黨明年選舉就慘了，《中時晚報》，民 89.8.9，

短暫時間內就要做出成績，更不是要求撤換閣揆，而是認為唐飛內閣並沒有回應台灣人民的改革期待。

陳唐體制的總體施政表現不但與先前民意的期待有相當的落差，以及一再遭到國民黨與親民黨等在野政黨的批評，發展到最後甚至連民進黨秘書長吳乃仁也公開質疑行政院의 施政，甚至直言對唐飛院長既沒信心也沒期待。吳乃仁身為執政黨中央黨部秘書長，竟然兩度公然砲轟新政府和唐揆，這種種狀況都給唐飛內閣帶來不小的衝擊。

立法院新會期在吳乃仁砲轟唐飛的風波稍平息之後，也將於該年九月十五日開議，國民黨秘書長林豐正於前一天宣示國民黨對國家重大政策立場與方向，呼籲立委同志對核四、美濃水庫等延續性興建工程絕不容新政府縮水。然而，這對於唐飛內閣而言，是比之前的各事件還要大的挑戰，因為反核四以及反美濃水庫不但是陳水扁競選支票，更是民進黨一直以來所堅持的立場，尤其是反核四更列入黨綱中；但是，唐飛的背後卻又有國民黨強大的壓力，這是一道相當難解的問題。在大家靜待唐飛如何化解此難題之際，該年十月四日唐飛在與陳水扁總統晤談後，以健康因素為由請辭，陳水扁准予辭職。為期四個多月的陳唐體制宣告結束，唐飛一百三十七天行政院長的生涯到此結束。

唐飛的辭職，雖以健康為由，但顯然是在核四案究竟應停建或續建的立場上，與總統府、民進黨以及行政院本身的相關部會出現了重大分歧，加上他個人是國民黨員，必須面對國民黨方面之壓力。身為全國最高的行政首長，唐飛對所有重大公共政策理

應有他的立場與堅持，同時他背負著國民黨團的強烈意見，但在面對提名他的總統乃至於執政黨團，又不能迴避對相關政見與政綱的尊重與踐履，一旦這之間無法取得一致的共識，為免形成僵局，甚至擴大為政潮，唐飛可以選擇的空間其實相當有限，特別是在核四案的發展上，當府、院、黨、會都已陸續清楚表態之後，唐飛的請辭，其實已經是最後唯一的選擇。

第三節 張俊雄內閣時期

壹、張俊雄出任閣揆的原因

在核四爭議釀成政治風暴的氣氛籠罩下，唐飛以健康因素為由，於二〇〇〇年十月四日向陳水扁總統請辭獲准。陳總統隨即在總統府召開黨政高層會議，基於政局穩定、政策延續等考量，陳總統將任命行政院副院長張俊雄接掌閣揆。甫接任副閣揆二個多月的張俊雄扶正接任閣揆，成為首位民進黨籍的行政院院長。

張俊雄是第一位民進黨籍行政院長。行政院長唐飛請辭，被外界指為「全民政府」破局。陳水扁總統在陳唐體制結束之後，接受華盛頓郵報專訪澄清說，「『全民政府』並沒有失敗，只要政黨領導人把國家與人民放在個人與政黨利益之上，就是符合全民政府的精神，不管是那個黨的人當行政院長，不影響全民政府的精神。」¹⁵⁷ 儘管陳水扁始終不願承認改組後的新政府與他當初說的全民政府已不相同，但從唐飛下台並搭配內閣局部改組，新政府已成為真正的「綠色執政」這是不容置疑的，民進黨將直接站

¹⁵⁷ 張瑞昌，陳總統：全民政府沒有失敗，《中國時報》，民 89.10.5，版 2。

到第一線，必須為所有施政成敗負全部的責任，兌現選舉承諾。

擔任過十七年立法委員的張俊雄，在新政府上台後，扮演過總統府秘書長、行政院正副院長，這些職位都是極接近民進黨新政府權力核心的位置。繼辭官扛下八掌溪事件以示負責的游錫？之後，臨危受命接任「行政院副院長」的張俊雄，也成為台灣憲政史上任期最短的總統府秘書長，只有六十天的任期。張俊雄曾經六屆連任立委，因而對國會運作相當嫻熟，加上在朝野的人脈豐沛，被視為陳水扁解決府會關係緊張的重要佈局。他在行政院副院長任內，就常常因為唐飛院長多次進出醫院而負起代理的工作，而在唐飛院長正式請辭下台之後，當然成為繼任院長的不二人選。

貳、張俊雄任內大事紀

張俊雄升任閣揆，但這個院長寶座顯然並不好坐。從低迷的經濟景氣、長綠的股市行情到一觸即發的兩岸情勢，眼前是一連串危機四伏的棘手事件。首先，下年度的中央政府總預算案就面臨被立院退回的壓力，如何解決國家財政預算可能癱瘓的難關，是第一個高難度任務，此外，民進黨政府的競選支票「停建核四案」，也將面對立法院在野黨強烈反擊。

一、關於「核四案」的爭議

前行政院院長唐飛是為核四案而下台，張俊雄上任第一件必須解決的問題即為此。種種跡象顯示，執政黨廢核四並無改變空間，惟在野黨是否祭出法寶拊制總預算案，朝野政黨將在立法院展開攻防，開啟一場鬥智的政治角力戰。王業立表示，「唐飛雖然

下台了，並不意味著包括核四等巨大爭議問題就可以得到解決，因為不管繼任人選是張俊雄、李遠哲或林義雄，只要和陳水扁總統的立場一致，和國民黨等在野黨立場相反，這些爭議就無法得到解決。」¹⁵⁸

以行政院長張俊雄二〇〇〇年十月十六日在立法院答詢透露的訊息顯示，他擬以「行政裁量權」解釋強行搶關，即不擬送至立法院「解決」，由此看來核四案即將引發的另一場政治風暴山雨欲來。張俊雄強調，預算案不等於法律案，雖經立法院通過不一定要執行，形勢有重大改變時，行政院有行政裁量可不執行預算。停建核四，不執行既有的預算，違不違法？或只是決策的裁量問題？各界形成正反兩種意見。此一問題，攸關行政權的範圍界限，並不能只從贊成或反對興建核四的立場加以理解。

行政院援引台灣自一九九一年至二〇〇〇年之間，國營事業共有二十二項計畫因故停辦，未執行原編列預算，卻都未遭任何異議及負任何政治責任。¹⁵⁹同時，又引用大法官會議三九一號解釋，認為預算案不等同於法律案，並不必然要執行。這些作為無非是想替不執行核四案預算做解套。過去的確均有未執行預算前例可尋，但當時所有主計官員甚至主計長林全均不諱言，「核四是

¹⁵⁸ 陳碧芬、楊少強，學者觀點：新政府混亂局面不會就此解決，《工商時報》，民 89.10.4，版 3。

¹⁵⁹ 林淑玲，政院 22 件停辦計畫未遭彈劾，《中國時報》，民 89.10.27，版 2。

根據本報導資料顯示，過去十年國營事業計畫型資本支出停辦案包括：台電公司「烏山頭水力發電工程計畫」、台電公司「澎湖發電廠第九、十部機發電工程計畫」、台電公司「高屏電廠竹門分廠更新工程計畫」、台電公司「林口 - 深澳電廠供煤系統工程計畫」、中油公司「高雄廠第四低硫燃油煉製工場計畫」、中油公司「二、三輕節約能源設備計畫」、中油公司「北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫」、台糖公司「擴展肉牛飼養計畫」、台糖公司「高雄育樂園開發計畫」、台糖公司「鹿寮溪水庫風景遊樂區開發計畫」、台糖公司「製糖工場遷越計畫」、台機公司「連鑄機計畫」、台灣銀行「宜蘭分行臨時行舍新建工程」、台灣土地銀行「南區檔案倉庫新建工程」、合作金庫「購置岡山支庫土地」、合作金庫「購置松山支庫土地」、合作金庫「瑞安支庫新建工程」、合作金庫「屏東地區辦公室工程」、合作金庫「新總庫大樓新建工程」、菸酒公賣局「宜蘭酒廠遷建計畫」、台汽公司「高雄地區場組遷建」、台汽公司「購車計畫」。

已經通過的預算，且其中經過八年的爭執，還有動用過一次覆議權行使的事實，如此則與一般投資計劃不可等同並論，依法應執行，除非經立法院通過廢核四計劃，方可不執行預算。」¹⁶⁰然而，行政部門擬以行政裁量權解釋闖關，似乎是故意忽略核四曾經覆議過的事實，況且依據憲法規定，行政院若認為立法院所通過之政策窒礙難行應再移請覆議，而非利用其他方式解套、脫鉤。

張俊雄企圖以「行政裁量權」做解釋來闖關，引發在野黨立法委員強烈反彈，包括立法院長王金平在內，都認為這樣的作法完全無視於憲法明訂行政院必須向立院負責，「根本不把國會放在眼裏。」¹⁶¹因此，他們以總預算案向行政院強力施壓，提出一份協商文件期盼行政院接受簽字，文件中要求行政院應在總預算案質詢結束之前，決定是否執行核四預算，對核四存廢實質表態。儘管在野黨強力施壓，行政院在與民進黨團幹部會商後仍拒絕在協商文件上簽字。

在形成朝野、院會僵局之後，陳水扁總統持續與各政黨領袖會談，為停建核四而尋求支持。但是，二〇〇〇年十月二十七日，行政院院會以迅雷不及掩耳的速度通過停建核四案，院長張俊雄親自主持記者會宣布該項決定。當日也正是陳水扁總統與國民黨主席連戰約定會面，行政院在中午「扁連會」後三十分鐘宣布停建核四。這種做法已經為國內政經局勢投下一顆炸彈，也為日後的朝野合作協商劃下傷痕。當時總統府秘書長游錫堃表示，「這項決策是先向總統報告過，且總統說尊重行政院的決定。」¹⁶²由此足見，這項決策是總統府、行政院以及民進黨共同策動的。

¹⁶⁰ 呂雪慧，核四案恐將引發另外一場政治風暴，《工商時報》，民 89.10.23，版 2。

¹⁶¹ 張麗伽，逼核四定案 朝野協商破裂 總預算遭擱置，《中時晚報》，民 89.10.24，版 4。

¹⁶² 林淑玲等，政院宣布停建核四 朝野對峙山雨欲來，《中國時報》，民 89.10.28，版 1。

行政院長張俊雄宣佈停建核四，形同對國會多數宣戰。此後，核四之爭已演變為不僅是行政、立法兩院互動的僵局，也是憲政民主制度及政黨政治的危機。行政院不顧國會監督機制，片面宣佈停建核四，既迴避象徵代議政治的立法院，也並非交由直接民主的公民投票或複決來處理，完全失去民主政治的素養，忘卻民主政治為民意政治、責任政治、政黨政治，這樣的模式各界都擔憂，不知會不會摧毀多年來建立的民主體制。

停建核四之後，陳水扁總統之前與政黨領袖會談的和解氣氛大為逆轉，如此也對原本已經相低迷的朝野關係，又添加新的變數；在此之時，在野黨紛紛串聯，醞釀推動倒閣案及罷免陳總統案。陳水扁總統認知到事情的嚴重性，於該年十一月六日發表電視談話，表明要為核四停建宣布時機的不當負起全部責任，並向國民黨主席連戰及全國民眾道歉。

為化解罷免案激化的社會對立，陳水扁並向民眾喊話，「個人的職位不足惜，但民主的果實得來不易，一定要好好珍惜。」¹⁶³但是，在陳水扁發表道歉談話後，在野三黨雖肯定陳水扁總統的道歉舉動，但是他們認為推動罷免總統案是因為總統及行政院長在處理核四停建案涉及違法、違憲，因此，在野政黨聯手推動罷免案的既定立場並無改變。

最後，民進黨將核四案之爭議交給大法官釋憲，希望大家一切靜待大法官之決議，一但決議結果出爐會依其行事，若需付政治責任絕不會逃避。然而，在二〇〇〇年一月十五日，大法官會

¹⁶³ 尹乃菁、張瑞昌，化解核四風暴 陳總統道歉 在野黨：罷免照舊，《中國時報》，民 89.11.6，版 1。

議對核四停建案，做出第五二一號解釋，大法官在解釋文中指出程序正義的重要性，但是由於並未直接宣告行政院是否違憲或違法，只是表明在程序上有瑕疵，因而使得朝野雙方各說各話，互不相讓。在野聯盟認為，既然行政院程序不正當，也就違法違憲。相對地，執政黨則主張，只要補足程序即可，並無所謂的違法違憲問題。形成大法官釋憲出爐，爭議仍難消弭之局。

雖經大法官釋憲之後，因為朝野對於釋憲文解釋方式不一，因此在野黨又掀起另一波罷免及倒閣之聲浪。而總統府為平息這場風暴，有意在另立能源條例前，「以核四預算執行完即不再編列的方式，先讓核四復工，做為解決朝野核四僵局的『第三條路』，不過，總統府的主張卻遭到民進黨內反核大老的反彈聲浪，黨內各派系也無法接受這種『讓民進黨趴在地下的主張』。」¹⁶⁴陳水扁總統面對大法官釋憲之結果，以及在野黨和民進黨黨內反核大老之間意見相左，如何能讓此事平和落幕，大家都在靜觀其變。

核四爭議的結果顯然是循著總統府的意思。行政院在二〇〇一年二月十二日，邀集民進黨中央、各派系大老及黨團幹部討論同意核四復工的行政院版本。針對多位黨內大老對核四復工決策的質疑，行政院長張俊雄解釋，之所以同意有條件讓核四復工，最主要的原因是大法官五二一號釋憲文將核四定位為重要政策變更，須尊重立法院對國家重要事項之參與決策權。會議最後也獲得三項結論「完全接受在野聯盟的要求，同意將『經總統協調』文字改為『經兩院協商』；核四後續預算依相關法令處理，不再堅持交由新國會決定；能源相關法案由行政院提出，經朝野及兩院

¹⁶⁴ 陳鳳英，民進黨力阻總統府的第三條路，《工商時報》，民 90.2.3，版 2。

協商後，得完成立法程序。」¹⁶⁵至此，核四爭議出現了轉圜的空間。

行政院除了口頭釋出善意之外，並於該年二月十三日將府院黨九人決策小組會議所做成的協議書送交立法院，在行政院與立法院相互讓步之下簽署協議書，停工一一天的核四將要復工，爭議也將落幕了。協議書內容如下：

為考量政局穩定、經濟發展、人民福祉，並尊重國家體制及憲政法制精神，經兩院協議同意如下結論：

一、行政院即日宣布恢復執行核能四廠法定預算，讓核能四廠復工續建，其後續預算，依相關法令處理。

二、我國整體能源未來發展，應在兼顧國家經濟、社會發展、世界潮流及國際公約精神，在能源不虞匱乏的前提下，規劃國家總體能源發展方向，務期能使我國於未來達成非核家園之終極目標。

三、行政院將提出能源相關法案，函請立法院審議，為使法案符合民意，與周延妥適，法案需經朝野黨團協商同意後，始得完成立法程序。

四、立法院在野黨團同意於行政院宣佈核能四廠復工續建後，即可開啟協商大門。¹⁶⁶

核四爭議從二〇〇一年十月中旬，持續到二〇〇二年二月中，花費了社會相當大的成本，不只是經濟上的損失，對台灣的民主發展也造成創傷。在張俊雄內閣時期，除核四案之外，還有一件引發朝野爭執的政策翻轉「工時案」，嚴格來說，工時案是從唐飛內閣延伸至張俊雄內閣的事件，早在唐飛內閣時期即針對工時作過一次修正，然而，張俊雄內閣則是對此欲再做修正，因

¹⁶⁵ 吳典蓉、劉添財、陳嘉宏，「尊重立法院參與決策權 同意復工關鍵」，《中國時報》，民 90.2.13，版 2。

¹⁶⁶ 陳志平、張麗伽，「政院核四復工新文字版 送達立院」，《中時晚報》，民 90.2.13，版 2。

而引發朝野之僵局。

二、關於「工時案」的爭議

我國勞基法原規定工時四十八小時，隨著經濟結構的轉型以及社會的發展，調降工時早已是社會的共識。二〇〇〇年三月總統大選前，基於吸引選票之故，各主要總統候選人均簽署調降每周工時至四十四小時之背書，陳水扁總統甚至簽署在實施每周四十四小時工時後，復於二〇〇二年進一步調降至每周四十小時。

大選之後，新政府未考量民進黨在立法院的席次居於少數的現實環境，因為急於兌現競選支票，貿然於二〇〇〇年六月唐飛內閣任內，推出調降工時的修法；由於新政府進行勞資協商調降工時的時候，不只未邀請在野黨共同討論，亦未邀請民進黨團參與決策，導致在野黨提出每兩周八十四小時工時修正案時，朝野立法委員合作無間，以一一三票修正勞基法第三十條通過，預計從二〇〇一年元旦之後開始實施。因此，遂埋下後來每兩周八十四小時工時與每周四十四小時工時政策對峙。

民進黨政府對二〇〇〇年六月所通過的每兩周八十四工時案沉默了近五個月後，眼見國內經濟日益不振，股匯市雙雙下跌，總統府九人決策小組在二〇〇〇年十一月二十二日，決議將「兩周八十四小時」的縮短工時案翻案，重回原先行政院版的「每周工時四十四小時」舊案。這項修正案並非由勞委會提案，亦未經朝野及勞工團體之協商討論，而是由院長張俊雄直接指示修正，明定自九十年元月一日起，勞工每周工時不得超過四十四小時。

工時修正案到立法院之後，朝野之間已經過核四案的催化，

互信基礎極其薄弱，而勞資雙方的角力又混雜著各政黨之間的恩怨，於是原本單純的工時案又成了另一個政治鬥爭。工時修正案不僅引發勞工團體抗爭，部分在野聯盟立委也表態支持勞工。在野聯盟遂將行政院所送到立法院的修正案退還，希望行政院自行與勞資雙方及在野黨溝通協調，因此，「勞動基準法第三十條條文修正案草案」一直無法進入立法院院會審查。

行政院勞委會、民進黨立法院黨團積極地就每周四十四小時工時案與勞方的溝通，但勞方仍無法接受政策的轉彎；同時，以國民黨為首的在野聯盟，在意識形態上原本就是屬於支持資方的立場，他們堅持「兩周八十四小時」方案，也接受到來自資方的遊說壓力。在朝野雙方都面對壓力的狀況下，變得互動頻繁，先後提出各種解套方案包括調降勞保費率減低資方人事成本、勞方承諾不要求調薪等，但不是資方不滿，就是勞方不願讓步。

當時無黨籍立委趙永清、朱惠良、廖學廣等成立的超黨派問政聯盟，提出勞基法第三十條修正草案的「折衷方案」，原則上仍堅守勞動基準法三十條「每二週工作總時數不得超過八十四小時」之條文規定，但考量經濟景氣因素，可以考慮在同一條文中，增列「經勞資雙方同意，工時可作調整」之文字，亦即賦予實施四十四小時工時的彈性。¹⁶⁷這項折衷方案，有其配套措施，包括勞資雙方多少比例的同意可做工時調整、緩衝期限為何，但是，這些都仍引發相當的爭論。

在二〇〇〇年十二月二十九日，經多方協調折衝無效之後，工時爭議的翻案正式破局，立法院長王金平表示「工時案就此定

¹⁶⁷ 羅如蘭，朝野朝野達成折衷方案 有條件實施四十四小時工時，《中國時報》，民 89.12.23，版 2。

案，已無轉圜空間，希望大家都定下心來，多多刺激景氣，讓經濟復甦。」¹⁶⁸換言之，隔年元旦開始，法定工時由每周四十八小時減少為每兩周八十四小時，沒有任何緩衝或配套方案。陳水扁總統在之後仍積極拜會工商界大老，尋求翻案機會，但是，木已成舟，工時翻案爭議亦就此落幕。

一個政策的形成，應該經過詳細的事前規劃，邀請相關的產官學界、利益團體，就問題廣泛討論並經過效果的評估，盱衡當時的政治、經濟狀況，才加以實施。反觀國內許多政策，決策過程粗糙，效果又未經評估，而且新政府上台之後，許多決策都是由「九人決策小組」共同決策，並非和相關部會討論，如此的精英決策方式，恐怕未蒙其利先受其害，使得政策失去原意，又造成台灣政治成本的提高；上述停建核四及工時案都是顯例。

第四節 游錫？內閣時期

壹、游錫？出任閣揆的原因

二〇〇〇年十二月一日第五屆立委選舉結束，張俊雄內閣旋即宣佈將在第四屆立委會期結束，於二〇〇一年一月二十一日依據憲政慣例進行總辭，新內閣全體成員將於二月一日上任。陳水扁總統隨即在二〇〇一年一月二十日宣佈，因核四案爭議臨危授命的張俊雄院長卸下重任，由當時總統府秘書長游錫？出任行政院長。民進黨在立委選後躍升成為國會第一大黨（但無任何一黨過半數），蓄勢待發的陳水扁總統，展開政治大棋盤的佈局。

¹⁶⁸ 林淑玲、劉添財，最後翻案失敗 兩周 84 工時定案，《中國時報》，民 89.12.30，版 1。

游錫？在媒體評價中是作風踏實、謹守分際，又不喜歡出風頭，相當符合陳水扁總統用人所好。二〇〇〇年政黨輪替之後，陳水扁總統決定請唐飛組閣，則游錫？臨危受命擔任副閣揆，是當時所有民進黨籍人員中行政官位最高者，由此可見其政治行情及陳水扁對他的信賴程度。然而，當時震驚全國的八掌溪事件是游錫？政治生涯的轉捩點，當時擔任行政院副院長的他，選擇在第一時間辭官獨自扛下全部的政治責任，以保全陳總統的全民政府，為新政府化解政治危機。游錫？在處理這起危機所展現的決斷與魄力頗令人稱許，其實也為他日後的東山再起埋下伏筆。

在八掌溪事件中，請辭下台後的游錫？，沈潛一段時日，沒多久陳水扁總統旋即發佈由他出任總統府秘書長。轉進總統府之後，他經常銜命在國、親、新等在野黨間奔走，不但加強協商談判的能力，更強化他的朝野人脈。種種跡象都能看的出來，游錫？極受陳水扁總統的重用及信任。

若換個角度看來，游錫？被陳水扁總統視為能主導政治運作的媒介，這一點從游錫？甫上台，進行人事佈局時，不斷欲蓋彌彰地說明他具有完全的人事自主權，不須向陳總統報備、詢問，這種種言論，各界都認為並不像是游錫？平日的作風及言行，況且回顧這一次內閣人事佈局，其成員甚多是陳水扁擔任台北市長時代的市府團隊或競選團隊，因此令大家堅信是陳總統主導了整體人事佈局。

貳、游錫？任內大事紀

在游錫？成為內定的新任行政院長之際，首要的事即為「任

命新閣員」。游錫? 內閣總計閣揆與新任閣員共三十九人中，「初任二十三人、再任十六人；男性三十一人、女性八人，平均年齡五十三歲，堪稱是變動幅度最大的一次。」¹⁶⁹游錫? 說，新內閣戰鬥的目標明確，就是嚴格要求內閣團隊拚命向前，決不推諉卸責，希望能在最短時間內解決問題，做出成績。陳水扁總統也喻這一次的新內閣為「戰鬥內閣」。

一、關於「財政收支劃分法」的爭議

「戰鬥內閣」甫上任即將面對的第一場國會硬仗，就是財政收支劃分法要不要提覆議案。立法院上會期末通過「國民黨版本」的財政收支劃分法修正案，當時的行政院秘書長李應元於二二年二月三表示，國民黨版本財劃法成國家財政重大缺口，造成國家財政約新台幣一千五百億的缺口（表 4-1），中央政府現階段根本沒有能力去執行，行政院因此認為窒礙難行，將與國民黨及馬英九溝通後，再決定要提覆議案或者是要緩和性地修法。

表 4-1：財政收支劃分法行政院與國民黨版本比較

縣市別	原本 91 年 分配數	行政院版本 修正後試算數	國民黨版本 修正後試算數	行政院版本 與 91 年差額	國民黨版本 與 91 年差額
	合計 A	合計 B	合計 C	合計 B - A	合計 C - A
總計	2713	3082	3256	369	543
台北市	484	464	484	- 20	0
高雄市	199	299	311.6	100	112.6
各縣市	1755	1930	2057.4	175	302.4

資料來源：商學網站財稅網，<http://www.sunny.org.tw/tax/index.asp>。

¹⁶⁹ 陳玉華，游錫? 說：戰鬥內閣 短期內將做出成績，《工商時報》，民 91.1.25，版 2。

所謂「覆議」，是「將業已議決的議案，重新審議是否維持原決議之作為」，¹⁷⁰其發動主體為行政機關，發動時機根據憲法增修條文第三條第二項規定，「當行政院對於立法院所決議的法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日之內，移請立法院覆議。」¹⁷¹覆議時如果經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。

通常「覆議」的原因，不外乎立法機關所通過的議案，在行政機關評估之後發現無法執行，或者是行政機關和立法機關的政策目標方向不合。然而，若基上述原因則可以還有一個方式可以解決行政及立法之間的僵局，那就是行政機關再擬訂該法案的另一個修正案，亦即行政機關將其認為可行的修正方案，移請立法院安排議程、付委討論，等同於一個新法案再行表決的程序，此方式即為「修法」。

「覆議」及「修法」的差別在於，覆議是有時效性的，而修法则無時效性。根據立法院職權行使法第三十四條規定，「覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票。」¹⁷²該法第三十五條規定，「立法院休會期間，行政院移請覆議，應於送達七日內舉行臨時會，並於開議十五日內，依前條規定處理之。」¹⁷³換句話說，行政機關若移請立法機關覆議，則立法機關必須在一定時間之內完成，反之，若行政院面對一個需要即時使用或採

¹⁷⁰ 周萬來，析述立法院議案之復議與覆議（上），《立法院院聞》，第28卷，第8期，民89.8，頁68。

¹⁷¹ 謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民90，頁566。

¹⁷² 林鈺雄等編，《綜合小六法》。台北：學林，民88，頁96。

¹⁷³ 同上註。

行的法案，卻又發現其窒礙難行，較快的解決方式則是先進行覆議，因為一但進行修法則可能耗費多時，原本既存的法案一但屆時必須執行，則無轉圜之餘地。

為何「財政收支劃分法」會遇到「覆議」或者是「修法」如此兩難之局？根據分析，覆議案一提出，如果立法院否決其覆議，對剛上台的游內閣將是一大衝擊。不過，如果改採修法方式，就得一切重頭開始，時間上難以控制，採取修法途徑，流程太長，變數太多，從委員會到院會，是否能趕得及各縣市政府六月預算的審查，這是相當重要的問題。

當時行政院積極溝通協調，但是國民黨仍堅持支持其原本的版本，因此在二〇〇〇年二月六日的行政院會議中，決定向立法院提出財政收支劃分法的覆議案，並於總統核可之情況下於當日送達立法院。依照憲法增修條文規定，立法院必須在二月二十日前處理並作成決議，立法院長王金平隨即召集朝野協商，確定二月十九日處理等相關事宜。這是政黨輪替後首件覆議案。

雖提出覆議案，但行政院長游錫堃表示仍不放棄溝通。之後，國民黨的態度趨於軟化，但是仍堅持國民黨版本的財劃法，只強調將國民黨版本財劃法延緩到次年實施，並利用這一年的期間進行修法；但是行政院的立場則認為，國民黨這項建議在實務上有問題，全案只要總統公布實施，依中央法規標準法規定三天後馬上生效，行政院必須依照國民黨版本財劃法，把相關稅收放進中央統籌分配稅款，分配給各地方政府，無法有任何緩衝期。將國民黨版本財劃法緩衝到次年再實施的做法並不可行，因此表示覆議是勢在必行。

當「覆議」成為不可避免的朝野對峙，並將於該年二月十九日決戰，因此當時各黨團積極拉票、遊說，無非是希望自己能夠如願讓所支持的立場實現。立法院長王金平在開議之前，呼籲朝野能以平常心面對，勿使覆議案成為政治對決的開始。他表示，「覆議只是整個立法過程的一環，覆議結束之後，任何人都可以再提案修法，沒有覆議不成就不可修法的問題。」¹⁷⁴亦即希望朝野能協調出一個可共同接受的版本，建立可長可久的制度。

儘管國、親兩黨在最後關頭祭出黨紀，投票結果主張否決覆議案的為一百零九票，未達全體立委二分之一以上（即一百一十三票）的門檻，以四票之差，讓行政院針對國民黨版本的財政收支劃分法提出的覆議案過關。支持覆議的民進黨、台聯兩黨（加上他黨跑票者及部分無黨籍者）則獲得一百零三票，推翻在野黨在第四屆立法院最後一個會期聯手通過的財劃法修正案，財劃法回歸未修法前的原案。行政院長游錫堃表示，「覆議結果是行政、立法兩院雙贏，中央與地方雙贏等創造多贏的局面，行政院將於三個月內提出新的財劃法，並檢討我國的財政收支劃分制度。」¹⁷⁵這是我國行憲以來，立法院第八度針對行政院提出的覆議案進行表決，也是九七修憲調降立法院否決覆議案門檻為法定人數二分之一後，第一次由立法院行使覆議否決權。

財劃法覆議案通過之後，行政院長游錫堃即表示「將在五月上旬提出財劃法修正草案，為使財劃法的修正與政府改造合併考量，行政院將籌組專案小組，由副院長林信義擔任召集人，成員包括主計長林全、財政部長李庸三、內政部長余政憲、政務委員

¹⁷⁴ 黎珍珍，覆議成不成 均可再修法，《中國時報》，民 91.2.19，版 2。

¹⁷⁵ 林淑玲、陳嘉宏、羅如蘭，否決差四票 財劃法覆議過關 回到原點，《中國時報》，民 91.2.20，版 1。

許志雄、研考會主委林嘉誠、人事行政局長李逸洋等共七人。」¹⁷⁶
財劃法覆議案至此算是落幕，一切靜待五月行政院의修正版本。

二、關於「農漁會改革」的爭議

在覆議案落幕不到半年的時間，朝野再度因為「農漁會改革」而僵持。「農漁會改革」亦即基層金融改革，指的是，政府試圖改善農漁會信用部逾放、超貸及呆帳等問題。二〇〇一年，陳水扁總統稱該年為「金融改革年」。結果，經過朝野折衝的結果，終於在二〇〇一年六月二十六日及二十七日，立法院臨時會分別通過「金融六法」¹⁷⁷立法，堅定基層金融改革之決心。

財政部於二〇〇二年八月二十五日發出限制農漁會信用部業務項目的規定，並在九月初發文給全國農漁會信用部，限制逾放比率超過 10% 的農漁會信用部設立新分部、停止內部融資等不同程度業務，卻引發政府要消滅農漁會的爭論，縱使外界多所反彈，陳水扁總統、行政院長游錫堃先後宣示整頓農漁會等基層金融機構的決心不變。

由於財政部的命令，引起農漁會恐慌以及在野黨的抨擊。前總統李登輝，並表達強烈反對態度，台聯黨團亦表示除將制定「農業金融法」健全農業發展體系外，並在中執會通過十月底發動全省農漁會串聯大遊行活動。國民黨主席連戰也表示，國民黨支持金融改革，但反對用粗魯方式消滅農漁會，黨內全力支持農漁會自救會，將主動重修金融六法，他也主張成立全國性或區域性農

¹⁷⁶ 呂雪慧，「政院籌組專案小組研修財劃法」，《工商時報》，民 91.2.21，版 1。

¹⁷⁷ 「金融六法」包括：存款保險條例部分條文修正、保險法修正、加值型及非加值型營業稅法、金融重建基金設置及管理條例、票券金融管理法、以及金融控股公司法。

民銀行。親民黨團則舉行「農漁會何去何從？」早餐會，邀請農漁會自救會成員、財政部次長張秀蓮、農委會副主委李建全等人討論政府合併農漁會信用部作法。¹⁷⁸

當時朝野各界都相繼發出反彈之聲，尤其是一向與民進黨新政府交好的李前總統也在反彈之列。李登輝二〇〇〇年十月二十三日出席台聯政策研討會時，再度批判財政部以商業銀行接管農漁會信用部的作法，是要消滅農漁會。他說，目前務農的農民有一百七十萬人，加上親友高達幾百萬人，因此要怎樣照顧這些人是重要的。他同時提醒陳水扁政府，「如果不照顧農民，恐怕連政權攏會沒去（都會失去）！」

針對李登輝二〇〇〇年九月二十三日表示不照顧農民恐怕會失去政權，陳水扁總統隔日出席世界台商總會第八屆年會時，在致詞最後脫稿表示，他支持改革，有人警告不能再推下去，再推下去會失去政權，但是如果不持續推動改革，更會失去政權；他並強調，「如果為怕失去政權而不敢改革，那是懦夫的表現，如果為確保政權而不敢改革，那是自私自利、是苟延殘喘。」¹⁷⁹如此則似乎更堅定新政府從事基層金融改革之決心。

行政院實施「農漁會金融改革」但卻被解讀為要「消滅」農漁會，並且在二〇〇〇年九月二十四日立法院開議當天即遭受到砲轟，場內立法委員連番質詢行政院，場外抗議民眾集聚。行政院長一再表示絕對沒有消滅農漁會的意思，並指出，「基層農漁會逾放比高達 25%，可能有被掏空的疑慮，財政部才希望他們不要

¹⁷⁸ 尹乃菁、陳重生、嚴培曉，〈國親與台聯聲援農漁會〉，《中國時報》，民 91.9.18，版 2。李祖舜、邱慧君，〈農訓協會：滅信用部就停辦農漁健保〉，《中時晚報》，民 91.9.18，版 3。

¹⁷⁹ 郭淑媛，〈農漁會改革 陳水扁重砲李登輝〉，《中時晚報》，民 91.9.24，版 1。

再放款，特別是對利害關係人的放款。政府希望能輔導基層農漁會轉型，完全沒有要消滅他們的意思，只要體質良好，政府願意積極輔導農漁會轉型為區域或全國農業銀行。」¹⁸⁰但是，仍沒有得到諒解。此後一個月的時間，各相關部會積極研商、溝通，各縣市長及各縣市農漁會代表亦持續到行政院向院長陳請。

行政院長在該年十月十九日與財政部、農委會、南部七縣市正副首長和農漁會信用部會面溝通後，游揆提出農漁會繼續存在等四大保證：「保證對農漁民存放款等金融服務只增不減；保證農漁會繼續存在；保證經營良好的農漁會信用部繼續存在；保證繼續推動農漁會金融改革。」¹⁸¹不過，行政院對於「延後基層金融分級管理執行時間表」的建議並不讓步，而對其餘部分則表示考慮條件放寬。但農漁會代表仍無法接受，並決定於十一月二十三日舉行全國農漁會團結自救大遊行。而且於十一月一日，正式掛牌成立「全國農漁會自救會」，包括全國三百四十四個農漁會。

鑑於農漁會風起雲湧、山雨欲來的動作頻頻，行政部門只好採低姿態，企圖軟化農漁會的抗爭。行政院長游錫堃於十一月八日特地南下與五、六百位南部七縣市農民代表、產銷班長會面協商，但與會代表卻認為游院長的政策宣示並未能說服他們，並表示抗爭遊行照常舉行。十一月十二日行政院又再度對基層金融改革作出重大讓步。當時的財政部長表示，農漁會信用部只要能提出降低逾放的改善計劃，經當地縣市政府評估合適後，就可以報財政部核准，暫緩實施分級管理措施三個月，而且已獲行政院同意，即日起實施。儘管如此，自救會仍決定北上遊行。

¹⁸⁰ 林淑玲，游揆盼政治力勿介入農會，《中國時報》，民 91.9.19，版 2。

¹⁸¹ 蔡慧貞，游揆保證農漁會會繼續存在，《中國時報》，民 91.10.20，版 2。

眼見農漁會自救會沒有取消或更改走上街頭的意念或計畫，在這樣的壓力下，新政府主導的基層金融改革防線幾度失焦，府院當初「為改革而執政」的豪情也不再。為了安撫基層農漁民的反彈情緒，財政部原先所訂的「分級管理措施」一改再改，而行政院於十一月十六日揭示農業金融體系的五大原則，包括：

- 一、農業金融之主管機關確定一元化原則，由農委會為主管機關。
- 二、農業金庫為農會信用部之上層組織，其功能為各農會信用部資金調節單位，及農業金融系統內查核、輔導、監督單位。
- 三、農業金庫由農會認股組成，政府亦可認股，農會可選擇現金投資或信用部作價投資。
- 四、為維護農會信用部轉存款安全，政院指出，農業金庫的監理及輔導，宜參照日本農林中央金庫及現有國內銀行法相關標準規範。
- 五、為便於事權統一，農、漁會法等相關法規亦應併同農業金融法草案修正。¹⁸²

但行政院的政策轉變，並不能挽回農漁民的心，即將登場的農漁民大遊行已是箭在弦上不得不發，反倒讓期待金融改革的中間選民感到氣餒。面對行政院釋出的善意，在野黨並不領情，依舊堅持除非政院立即取銷分級管理措施，否則遊行照舊。

細究行政院的五大原則，不能解決農漁民遊行蓄勢待發的燃眉之急，恐怕還會加重已經得重病的國內金融體系的負擔。而更讓情勢急轉直下的是，十一月十七日南部五位民進黨縣市長（嘉義縣、台南縣、台南市、高雄縣、以及屏東縣）連袂北上，向總統陳情。陳水扁邀集行政院長、行政院秘書長等人與會，會中，五位縣市長要求中央暫緩部分級管理措施。結果陳總統指示行政

¹⁸² 陳鳳英，回應要求政院決設農業金庫，《工商時報》，民 91.11.17，版 2。

院召集財政部長和農委會副主委與縣市長磋商。會商結果，行政院秘書長劉世芳與五位縣市長一起召開記者會宣布，農漁會信用部分級管理措施即刻起暫緩實施。

行政院宣佈暫緩農漁會信用部分級管理措施，遭到外界強烈批判。行政院長游錫堃十一月十九日表示，他對此事要負起全部的責任。他也強調，暫緩分級管理措施是在陳總統接見五位縣市長之後，由行政部門自行做出的決定，他認為陳總統的裁示「非常尊重體制」。針對立院民進黨團批評陳總統「沉淪」的指控，游錫堃特別替陳總統緩頰澄清說，「沒有所謂的陳總統沉淪」。¹⁸³

如此明顯的政策擺蕩，引發輿論質疑新政府在改革路上退縮，當然亦被質疑政策轉彎的動機。然而，當時行政院秘書長劉世芳數度強調，「政策並沒有改變，而是過去溝通、執行層面不足，希望暫緩實施。」¹⁸⁴總統府官員亦表示，「農漁會的改革不可能停止，由於此事件已經被扭曲，現在怎麼說都說不清楚，因此有必要冷靜一下。」¹⁸⁵但是，為何在農漁會大遊行前幾天才發現溝通、執行面不足，而非在之前就發現呢？這很難不讓人聯想到，陳水扁是因為選票而放棄改革。

話說回來，除了政策妥協以及游錫堃說明願意負責之外，為了勸阻農漁民上街頭，陳水扁於十一月二十一日，回故鄉台南慰問農民。雖然政府盡了力希望農漁民打消北上上街頭的計劃，但最後還是無效。十一月二十三日，仍然有十二萬的農漁民，在理性平和的氣氛下，完成了一次象徵性的大遊行。

¹⁸³ 李祖舜、陳志平，政策逆轉 游揆：願負權責，《中時晚報》，民 91.11.19，版 2。

¹⁸⁴ 林淑玲、蔡沛恆，農漁會信用部分級喊卡，《中國時報》，民 91.11.18，版 1。

¹⁸⁵ 劉寶傑，總統府：政策遭扭曲 一時說不清，《中時晚報》，民 91.11.18，版 2。

在遊行結束之後，該年十一月三十一日行政院隨即召開「全國農業金融會議」，朝野各黨代表都出席，此外還有全國農漁民自救會代表參與，共同達成五項共識：「一、充實農業信用保證基金及農漁會與信用部由農委會一元化管理，二、設立全國農業金庫銀行為農漁會信用部業務的上層銀行，三、貫徹金融監理一元化，四、制定農業金融法，伍、提升農業經濟的競爭力。」¹⁸⁶此次的「農漁會基層金融改革爭議」也告一段落。

三、關於「搶救失業方案」的爭議

在「農漁會大遊行」結束之後，不到一個月的時間，行政院長游錫堃因為鑒於失業率節節攀升，遂於二〇〇二年十二月二十九日拜會立法院長王金平，尋求朝野支持「公共服務擴大就業暫行條例」和「擴大公共建設振興經濟條例」兩草案，以執行行政院的「七百億元搶救失業大作戰」。¹⁸⁷隨後於當天晚間七時召開記者會，宣布「搶救失業專線」且自隔日十二月三十日起開始受理失業勞工登記短期就業。搶救失業大作戰，共有「公共服務擴大就業方案」二百億元，「擴大公共建設方案」五百億元，行政院長游錫堃指出，推出此案有治標作用也有治本功能及任務，立法院將在二〇〇三年一月中旬就要休會，「公共服務擴大就業方案」、「擴大公共建設方案」，希望能獲得立院三黨立委支持。

但是當時立法院長王金平以罕見的強硬態度立即召開記者會，痛批行政院在法案及預算尚未過關之前就宣布實施，完全不

¹⁸⁶ 蔡慧貞、蔡日雲，農金會議獲五項共識 自救會滿意，《中國時報》，民 91.12.1，版 1。

¹⁸⁷ 蔡慧貞，游揆盼立院支持通過兩法案 幫 50 萬人度過不景氣，《中國時報》，民 91.12.28，版 2。

尊重立法院職權，深表遺憾並籲請行政院遵守憲政體制，以維繫兩院良性互動。國民黨團也痛批政院的手法粗糙，根本是「強暴國會」，¹⁸⁸並要求行政院長必須向立法院專案報告。

行政院如此「先斬後奏」的做法，並非第一次發生，這麼做似乎違背國家憲政體制，也似乎不尊重民選國會代表，難怪遭到反彈及非議。經過冗長協商，立法院朝野終於在該會期最後一天晚上，及時放行二百億元「公共服務擴大就業方案」，五百億元的「擴大公共建設方案」則列為下會期第一優先法案，在行政院長游錫堃於二〇〇三年二月二十七日向立法院提出追加減預算案報告並備詢後，立法院將同意一併放行預算和法案。¹⁸⁹

但在立法院新會期開張後，二〇〇三年二月二十七日行政院長游錫堃赴立法院進行七百億追加減預算案的報告及詢答，在野黨砲聲隆隆。事實上，七百億預算的最大爭議，在於立法院上個會期只通過兩百億公共服務擴大就業計劃的法源，另外五百億的擴大公共建設振興經濟條例草案，與相關預算同時向立院報告，在野黨表示沒有法源就不能給預算，立院只能放行兩百億，不合法的五百億應該全數刪除。不過，行政院長游錫堃強調，預算與相關法案同時處理是依據立法院朝野協商的結論，他們完全尊重立法院的決議；立法院長王金平也召集朝野黨鞭，希望在預算付委之前協商出解決之道。

經朝野協商，立法院同意加開院會處理五百億擴大公共建設方案法源，七百億預算案則暫不付委，將等到擴大公共建設條例草案完成立法後再處理。二〇〇三年三月二日國民黨立院黨團甚

¹⁸⁸ 張麗伽，搶救失業 700 億戰爭 兩院翻臉，《中時晚報》，民 91.12.30，版 2。

¹⁸⁹ 何博文、羅如蘭，兩百億擴大就業方案過關，《中國時報》，民 92.1.15，版 1。

至表示，將和親民黨團攜手合作，提案修正「擴大公共建設條例」草案，明定預算應詳列細目，並依公平機制分配給各縣市；該條例如完成立法，行政院需依法補提預算修正案。為了五百億元的擴大公共建設方案問題，朝野再度鬧得不可開交。

針對這一次七百億的搶救失業方案，陳水扁在三月二十六日出席台灣產經建研社社員大會致詞時說，「為了解決失業問題，提供即時協助，政府希望透過擴大公共服務與公共建設，大家都知道問題的急迫性，但只因為這是執政黨提出的政策，某些政黨就不斷杯葛、拖延，讓政府的努力一再被打折扣，讓失業民眾焦心等待。」¹⁹⁰陳水扁總統這番說辭，又引發在野黨強力攻擊。

五百億元的擴大公共建設方案問題一直延續到四月份。行政院長游錫堃為此事不斷與在野黨協商，並在四月十三日與立法院長王金平會面；然而，陳總統也不斷在各種場合極力呼籲，要求在野黨別在為難執政黨原本立意良好的政策，並且自行召集民進黨即和非民進黨籍的各縣市長進行座談，振臂疾呼期待能通過五百億元的擴大公共建設方案。事件至此，後續如何尚待分析。但由此事件又再度發現，新政府的行事作風欠缺考量，且一再不遵守民主機制以及議會程序，難怪會遭受到杯葛及反彈。

上述三任閣揆任內相繼出現不計其數的政治風暴，因而得知，在民主轉型至政黨輪替之間六次修憲的先天不良之外，當然也有新政府本身後天失調的因素存在。這些後天失調的因素是否就是無法構成民主鞏固的條件因素？下一章將新政府的實際作為與第二章中理論層面做分析即可分曉。

¹⁹⁰ 吳典蓉，擴大建設 700 億預算 過不了關，《中國時報》，民 92.3.27，版 5。

第五章 政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫

本章第一節把全數理論與實際施政狀況做相互結合之分析，第二節為研究結果及結論，並提出對未來時政的具體建議。

第一節 分析「全民政府」對民主鞏固的影響

根據 Samuel P. Huntington 所提出衡量民主鞏固的標準「雙流轉測驗」來談，其焦點著重於「一個國家中能否經歷選舉產生權力轉移」。台灣經歷「政黨輪替」是權力民主轉移的象徵，應該對於民主鞏固有推進作用。但是「若依據雙流轉測驗的定義，台灣完成民主鞏固的期間最短只需八年而已。」¹⁹¹觀看新政府上台後的施政跌跌撞撞，陳水扁「全民政府」的施政態度備受批評，甚至有人認為台灣出現民主反挫的隱憂。顯然地，台灣要達到民主鞏固並非短期可見。

再者，Matthew S. Shugart 和 John M. Carey 曾以二十世紀實施民主但卻遭受挫敗的所有國家為觀察對象。他們依據的標準有二：第一，所謂「民主的崩潰」是指民主運作停頓，並由一個不民主的政權所取代；第二，觀察對象必須至少已經歷經接連兩次以上的大選，且仍維持良好民主運作的國家。¹⁹²台灣在結束威權

¹⁹¹ 李西潭，〈民主鞏固概念的爭議〉，2002年台灣政治學會年會暨「全球化與台灣政治」學術研討會，台灣政治學會主辦，嘉義，民 91.12。

¹⁹² 游盈隆，〈民主鞏固與台灣憲政體制的選擇〉，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 55。王心儀等譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國

時代之後，已經歷經接連兩次以上的大選，¹⁹³因此台灣是符合上述第二項標準，而是否會步上民主崩潰之途，檢證方式就必須觀察新政府之實際運作是否能達成民主鞏固的條件。

「陳唐體制」、「陳張體制」、「陳游體制」，陳水扁總統都認為與「全民政府」的模式相似，也離不開「全民政府」的範疇。但是，「全民政府」的決策運作方式卻令人大失所望。新政府上任以來，決策互動機制應取決在總統、行政院、國會三者之間。¹⁹⁴然而，在這三者之間的互動關係優劣，主要仍是掌控在執政菁英的態度如何？以及制度化規範的清楚與否？一旦這三者之間任何一個環節出現反民主、反制度的作為，僵局極可能出現，更令人害怕的是民主反挫的發生。以下將民進黨施政配合上行政與立法互動的一些例證，依據前述提出「民主鞏固」的條件，來檢證陳水扁總統的「全民政府」究竟帶來民主鞏固或反挫？

壹、政治菁英的態度

如果執政者的態度和做法是自大、不重視民意，執政者的做法甚至是挾民意以令國家各機關單位，不配合民主的機制，則可能會落入民粹之嫌，因為所謂的「民粹」就是迴避代議體制而直接訴諸於人民的一種極端的民主方式。¹⁹⁵「民主」與「民粹」表面上看起來都是一種訴諸於人民的直接民主方式，但其內涵仍有所不同的。「民粹」是違反既定民主遊戲規則的直接民主，其企圖

會》。台北：韋伯，民 91，頁 47-48。

¹⁹³ 若「大選」指總統大選，則是在一九九六年及二〇〇〇年；若「大選」指中央民意代表選舉，則在一九九五年、一九九八年以及二〇〇〇年分別都曾舉行立法委員選舉。

¹⁹⁴ 郭正亮，《變天與挑戰》。台北：天下文化，民 89.5，頁 122。

¹⁹⁵ 關於民粹的定義，可參見：李炳友，〈民粹主義與全民政府〉，《政策月刊》，第 62 期，民 89.9，頁 48-51。黃光國，《民粹亡台論》。台北：商周文化，民 84。

去催毀舊制度；然而，「民主」雖是採行直接民主，但目的卻是鞏固既有制度的方法。一個國家體制的運作當然有其一定的遊戲規則，但是遵守與否則端視執政者態度。

回顧陳水扁面對立法院時的施政態度，無一不是想迴避憲法中規定「行政院必須向立法院負責」的機制（見表 5-1）。在民進黨剛上台之時，政治局勢是國會位居少數黨的總統必須面對位居國會多數的反對黨，雖現行憲法規定行政院長不須經立法院同意後任命，但是基於行政院須向立法院負責的條件，以及期盼行政部門政策能順利過關，在既定遊戲規則之下，行政院長人選理應經過朝野協商，共推人選；再者，若依循西方與台灣體制相似的民主國家之前例，例如法國雙首長制，則此時必須換軌到內閣制體制，由國會最大黨進行組閣，亦即國民黨應可以逕行組閣已落實「多數統治」的原則。

表 5-1：陳水扁總統所提出關於立法院方面的結盟概念

模式	提出時間	實現與否
全民政府	1999.4	不曾實現
國會多數執政聯盟	2001.5	不曾實現
聯合政府	2001.5	不曾實現
國家安定聯盟	2001.11	不曾實現
議題式結合立法聯盟	2002.7	不曾實現

陳水扁雖推舉唐飛組閣，但一味透過向他黨借將來迴避黨對黨協商共組內閣，並且在學界、在野陣營不斷提出籌組聯合政府之際，卻被陳水扁以一句「分你吃一口，你卻妄想整碗捧去（台語）」來回應，且大聲地宣稱他將要組成的政府是「全民政府」。

二 年十月四日唐飛下台之後，張俊雄上台面對的仍是第四屆國民黨居過半數席次的國會，雖憲法上無規定閣揆人選必須協商，但是依據「多數統治」的原則，應該透過總統與國會多數黨領袖共同協商決定，如此才可能順利執政。

但是，陳水扁總統不但沒有依據多數統治原則而行，反而在二 年十一月十九日與總統府資政、顧問們見面交換意見時表示，「如果要繼續由國民黨組閣，那又何必舉行總統大選，就讓國民黨繼續做就好了，而且政黨輪替之後，選民對新政府有期待，如果交由在野黨組閣，才是不負責任的作法。」¹⁹⁶顯然地，陳水扁並不想循既定遊戲規則而行，只一直強調他是民選總統，理應獲得所有行政權。這樣的做法就如李炳友所說：「對『民氣』充分加以利用，形成一種社會操縱現象」。¹⁹⁷

此外，陳水扁面對行政院時似乎忽略憲法中「行政院為國家最高行政機關」的條文，不斷籌劃跨越行政院的決策機制（見表 5-2），形成與行政院相關部會疊床架屋的局面。例如，「九人決策小組」，名為擴大決策機制以完成府院黨三方的常態的協調方式，此種做法卻連民進黨立委陳昭南、沈富雄都對此表示，「扁施政風格若不改，擴大決策機制，極可能只是『擴大被告知機制』」。¹⁹⁸在野黨亦批評九人小組已成「太上行政院會」。¹⁹⁹

此外，「經濟發展諮詢委員會」、「經濟顧問小組」，目的是提供總統匯整經濟建言及諮詢的角色，卻也引來是否與行政院經建

¹⁹⁶ 吳典蓉，陳總統：無法接受行政權給在野黨，《中國時報》，民 89.11.20，版 2。

¹⁹⁷ 李炳友，民粹主義與全民政府，《政策月刊》，第 62 期，民 89.9，頁 50。

¹⁹⁸ 陳嘉宏，各派系領袖盼納入 增加代表性，《中國時報》，民 89.11.16，版 3。

¹⁹⁹ 陳志平，九人小組挨批 王金平緩頰，《中時晚報》，民 89.11.13，版 3。

會功能重疊的爭議。「國政顧問團」與「政府改造委員會」則都是凌駕於行政院之上，並企圖針對行政院做出改革及施政的建言，但是它們的定位都是政治爭議的源頭。

表 5-2：陳水扁總統跨越行政院所籌劃的決策機制

名稱	提出時間	成立宗旨
國政顧問團	2000.4	選舉期間為公理正義站出來，選後為協助新政府的成立。
九人決策小組	2000.11	擴大決策機制以完成府院黨三方的常態的協調方式。
經濟發展諮詢委員會	2001.8	超越黨派歧見，長期提供總統有關重大經濟決策建議。
政府改造委員會	2001.10	由總統邀集各界人士，進行政府瘦身、組織再造的方案。
經濟顧問小組	2003.5	由蕭萬長擔任召集人，提供總統匯整經濟建言及諮詢。

上述顯示出行政院和總統之間的權力劃分模糊，行政權似乎已經被總統侵犯。「行政權」是由誰掌握已經成為眾矢之的。從唐飛組閣起，就一直為「組閣權」該屬於總統或行政院長爭執不休，即使唐飛擔任行政院長之後，不斷對外界強調內閣成員都是由他主動提出再與總統討論，而非由總統主導。陳水扁總統也曾說會尊重唐飛院長的組閣權。但是，唐飛是一位軍人，並無任何政治人脈，且再觀看唐飛內閣的成員，可推論陳水扁總統必有介入。

張俊雄內閣及游錫？內閣時期，即使陳水扁總統仍堅稱「全民政府」不曾消失，但可說是「完全的綠色執政」。觀察其行政決

策模式，大多仍由總統主導。陳水扁總統對於各政策經常立場鮮明，並足以左右決策。例如，在核四案風暴展開後，倒閣及罷免聲浪不斷，總統府為平息這場風暴，不顧民進黨大老及行政院反應，逕自決定希望在另立能源條例前，「以核四預算執行完即不再編列的方式，先讓核四復工。

在「工時案」決策過程中，顯然是因為陳水扁總統急於兌現當初競選政策，因而在修正案未做全盤考量以及朝野協商之下，讓國民黨版本順利通過，造成事後的後悔，而形成覆議爭議。「搶救失業方案」立意雖佳，但卻在政策草案尚未通過前即宣布展開，這種跳躍式的決策遭受到許多非議，更令人聯想到這是否為陳水扁總統在瀕臨選舉之前所強制釋放的大利多。

「農漁會改革」是在陳總統宣示之下展開，但是在行政院積極貫徹政策之時，陳水扁總統卻在與各縣市長會面之後，逕行決定政策大轉彎 暫緩分級管理措施。雖然，游錫堃院長表示此政策是由行政部門自行做出的決定，他認為陳總統的裁示「非常尊重體制」，但如此欲蓋彌彰的言語，很難不讓人聯想到，陳水扁是因為選票而放棄改革。

針對上述分析，或許有人會認為政策推動上的阻礙，在野黨也脫不了責任。但是細想如果行政決策能按照「多數統治」原則進行，則就不會引發他人不當聯想及杯葛。反觀陳水扁的「全民主義政府」，不斷以「人民選票」為後盾，其執政態度一直存著「他是民選總統」理應掌握所有行政權力的想法，即使面對不同的行政立法關係（表 5-3）都不曾改變其作風，不斷追求「行政權」的掌握，完全漠視「多數統治原則」。

表 5-3：陳水扁總統任內所面臨的行政 立法關係變化

歷任內閣	唐飛內閣	張俊雄內閣	游錫? 內閣
閣揆黨籍	國民黨籍	民進黨籍	民進黨籍
任期	2000.5.20- 2000.10.4	2000.10.4- 2002.1.20	2002.1.21- 至今
面對的立法院	第四屆立委	第四屆立委	第五屆立委
立法院生態	國民黨為過半數 政黨。	國民黨為過半 數政黨。	三黨不過半，民 進黨為最大黨。

台灣的總統是民選的，但憲法本文、增修條文中所賦予總統的權力幾乎都受制於行政院及國會的權力（例如，緊急命令權），不然就是虛無的權力（例如，三軍統帥）。這使得民選總統在憲政體制之內無法獲得權力，遂直接訴諸於其民意基礎。再加上我國制度化之不明確，容易引發總統試圖凌駕行政院及國會的動機，造成總統既擁有實際權力卻不須負政治責任的態度。

執政者的態度對於國家的走向相當有影響力。執政者若對憲政體制陽奉陰違，甚至反作為政黨抗衡的捷徑，勢必失去民主憲政中政黨輪替的高貴意義，而可能造成民主反挫。政黨輪替無非是人民希望能換一個新的代理人，替其執行行政權。權力仍是在人民手中，新的代理人必須遵守而非破壞憲法，乃是政治菁英應該走的唯一正當道路。

貳、制度化的程度

制度化(Institutionalization) 「乃是指經由自由化與民主化的變革歷程後，憲政體制與國家機制逐漸穩定化形成政治規範，並

建立穩定民主的一段歷程。」²⁰⁰過去的研究多認為，開發中國家或新興民主國家，因為國家機制尚未穩定化，而出現制度不穩、分配不公、規範未立、法制不彰與憲政危機等問題。因此，制度化對於剛由威權轉型成為民主的國家是相當重要的一環。

台灣從政黨輪替之後，對於民主鞏固應為相當有力之條件。但是，朝野紛爭不斷，包括唐飛艱難的組閣、行政及立法關係的僵持、唐飛因核四問題請辭、張俊雄的上台、核四的停建、工時案的覆議，直到在野黨倡議倒閣與罷免、教師的大遊行、勞工的秋鬥、農漁會自救遊行，接著近期的搶救失業七百億預算杯葛。這些事件使得台灣在短短不到四年的期間，經歷前所未見的政治動盪。這些政治動盪的根源，許多學者都指出「是由於民進黨及國民黨對於國家體制的看法南轅北轍所造成。」²⁰¹雙方都要求新政府對其負責，並爭奪行政權之主導，因而造成動盪。

政黨輪替以來的亂局，與朝野政黨或政治菁英對憲政制度主觀認知的差異，有著密切的關聯。一但制度化程度不明確而能隨不同角度做出不同解讀，則國家註定要紛擾不休。陳水扁總統主觀認識下的憲政體制，是傾向總統制的雙首長制，因而屢次提出將「以總統制精神運作雙首長制」。²⁰²相反的，在野黨主觀認知下的憲政體制，則顯然與陳總統大不相同，他們所認知的卻是雙首長制中傾向內閣制的左右共治，因而不斷要求陳總統組成聯合內閣。

²⁰⁰ 周陽山，〈制度化與民主化概念省思〉，收錄於陳文俊主編，《台灣民主化：回顧、檢討及展望》。高雄：中山大學，民 85.6，頁 5。

²⁰¹ 參見：吳玉山，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，收錄於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》。台北：新台灣人基金會，民 90.8，頁 186。林濁水，〈憲政體制朝野認知落差造成僵局〉，《中國時報》，民 90.5.20，版 15。

²⁰² 胡祖慶，〈勿以總統制精神運作雙首長制〉，《聯合報》，民 89.4.1，版 15。

面臨朝野對雙首長制主觀的不同解讀，首先得回到憲法來確立實質制度面的根據。我國憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關」；憲法增修條文第三條規定：「行政院須向立法院負責」。而反觀憲法中關於總統的職權規定，都是象徵性的權力，²⁰³例如，第三十六條的統帥陸海空軍之權，第三十七條的公佈法令權，第三十八條的外交權，第三十九條的宣布戒嚴權，第四十條的赦免權，第四十一條的依法任免官員權，第四十二條的授與榮典權，第四十三條的發布緊急命令權，第四十四條的權限爭議處理權。由此可知，我國憲政體制很難成為實質的總統制。因此，陳水扁執意以總統制精神運作雙首長制，這種做法的確不可行。

第五屆立委選舉之前，在野黨紛紛要求陳水扁承諾在選後若三黨不過半要籌組聯合政府，而且當時學界也都推崇組成「聯合政府」。例如，王業立、陳坤森認為，「在多黨競爭的態勢之下，由於沒有任何政黨贏得國會過半數席位，因此往往必須組成聯合內閣，以利政府政策的推行」。²⁰⁴楊日青認為，「立委改選結果若無一黨過半，即應透過政黨協商，籌組多數聯合內閣，以便政府能獲得國會多數穩定的支持，順利推動施政」。²⁰⁵蕭文生認為，「國會改選後最被看好、討論最多的政府型態則是聯合政府，在維持政局穩定及避免政黨惡鬥的考量下，聯合政府似乎成了不得不然的選擇」。²⁰⁶

²⁰³ 所謂「象徵性權力」是指總統的權力行使都必須受牽制於某一單位，並非可以自行裁量、自行決定的權力。

²⁰⁴ 王業立、陳坤森，〈聯合內閣的類型與成因分析〉，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 1。

²⁰⁵ 楊日清，〈政府體制、選舉制度、政黨體制與內閣組合的關係〉，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 216。

²⁰⁶ 蕭文生，〈聯合政府成立之研究——以德國為例〉，《新野論壇》，第 2 期，民 89.10，頁 29。

周育仁認為，「聯合政府應是立委改選後的唯一選擇，這也應是回歸憲政體制的最佳時機」。²⁰⁷吳東野認為，「根據國內近半年來的各項民調結果顯示，受訪民眾普遍認為年底立院改選之後若無任何政黨贏得過半數議席，相關政黨即應組成聯合政府」。²⁰⁸隋杜卿認為，「在可以預見朝向多黨制發展的國會生態下，顯然未來政治安定與否，必定與聯合政府的組成有相當密切的關係」。²⁰⁹

觀看許多學者之分析，以及現實局勢的考量，看起來第五屆立委選後較適合組成「聯合政府」。陳水扁若組成聯合政府，則可以強化新政府之正當性基礎，並且較能真正落實民主政治、責任政治、政黨政治。但台灣的憲政制度並不明確，容許非制度性空間的存在，導致陳水扁總統能夠揚言「選後絕對不交出組閣權」，並且果真在選後三黨不過半的情況下，組成純然為民進黨掌控的政府，政策都採強行闖關方式，因而造成朝野幾次的對立。

民主政治是「多數統治」，這是不容置疑的。然而，現今台灣的窘境在於「多數」的不明確，新政府企圖以「全民政府」間接獲得多數國會支持，並空言政黨協商，卻無實際行動及溝通誠意；國會多數則不甘坐以待斃，透過預算及政策杯葛逼政府束手就擒，朝野對峙一再上演、行政立法僵局不斷出現。

上述的窘境都是因為台灣「制度」規劃不佳的關係，進而使台灣政局不安，影響到民主鞏固的前景。所以，確定當前憲政體制是必要的舉動。憲政體制一但明確，且不再出現各說各話的情

²⁰⁷ 周育仁，〈聯合政府的憲政意涵〉，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁164。

²⁰⁸ 吳東野，〈「聯合政府」是穩定政局的唯一選擇？〉，《國家政策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，頁69。

²⁰⁹ 隋杜卿，〈國會選舉制度對聯合政府影響的探索〉，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民90.1，頁227。

況，「多數」的定義自然清楚，政黨政治、責任政治即立見分曉。倘若制度化的不確定一直存在，則責任政治就無法落實，民主鞏固當然也只是空想；反之，制度化良善，易於落實多數決原則，造就更佳責任政治、民主政治，促使民主趨於鞏固。

第二節 研究結果及結論

壹、研究結果摘要

根據本文第二章的分析，民主化應被定位為一個不斷民主的過程、是動態的辭彙；民主轉型更謹慎一點的說明，應該是指涉國家體制由非民主變成民主的轉折點，亦即一個關鍵的事件或關鍵的時間點；民主鞏固則如前述，它是一個里程碑的表現，達成民主鞏固之後仍是持續走著民主化的道路。

接著，綜觀國內外學者說法，本文歸納出「民主鞏固」的軟體條件為：一、政治菁英的態度，二、制度化的程度，此兩者將是本文分析及驗證的主要模式。「民主反挫」則可以指涉為走在民主化的道路上，並且經歷過民主轉型，卻因為政治菁英的態度和制度化程度不佳的因素，而造成民主鞏固無法達成。

文後將針對「全民政府」做分析，因而在第二章中將民主國家中可能出現的政府類型，依據掌握行政權力的政黨數目、掌握行政權力的政黨在國會中所得席次以及國會生態來分類，如果「全民政府」能實現多數政治而按照正常憲政體制運作，民主鞏固應該是往良性發展。

第三章第一節略述台灣民主轉型之關鍵性因素。其中有兩項重要結果，第一、台灣的確已經過民主轉型時期，本文將之分成四個時程說明：(一)執政黨固有權力結構的鬆動，(二)社會運動對執政黨正當性的挑戰，(三)執政黨內主流與非主流之爭，(四)爭取民間社會予以的正當性。第二、經由分析發現，台灣民主轉型所指涉的關鍵轉折點就是「李登輝」。換言之，姑且不論功過，李登輝的出現、上台、改革等作為，對於台灣民主轉型是相當重要的一部分。

從民主轉型之後到政黨輪替前，期間經歷六次修憲對於後來新政府上台的作為有一定的影響。因此，第二節對於修憲期間所發生的政治轉變做說明，看看是否在政黨輪替之前台灣的政治體制已經出現先天不良的情形？因而加重後來政黨輪替之後，後天失調、病症百出的局面。

第三節對台灣政黨輪替之剖析，將「政黨輪替」定義為「經過民主選舉之後，行政權一旦易手成為他黨掌握，則算是政黨輪替」。依據憲政體制之不同來界定，何種狀況的發生算是「政黨輪替」的發生呢？

一、在內閣制國家，國會選舉結果一旦與上次選舉中掌握過半數席次的政黨不同，則算是「政黨輪替」。

二、在總統制國家中，一旦總統職位改由他黨掌握，行政權落入另一黨手中，就稱為是一次「政黨輪替」。

三、在雙首長制國家，不論是總統選舉及國會選舉都可能造成行政權利的轉移，故可推論，一旦總統或國會選舉結果與原本政黨不同，則稱之為「政黨輪替」。

「政黨輪替」簡言之即為「行政權易主為他黨掌握」。在台灣如何定位政黨輪替之發生？根據憲法第五十三條及增修條文第三條之推論，台灣行政權間接掌握在總統之手，且總統採民選方式，因此，總統職位換黨擔任，則為台灣政黨輪替之發生。透過定義可知台灣政黨輪替是不容置疑的事實。那麼台灣到底如何發生政黨輪替？本文將之歸因於國民黨敗選及民進黨勝選，並細分成兩部分討論，一為黨內總統初選機制導致，另一為競選策略使然。

第三章的第四節則將台灣政黨輪替相關評價做整理。關於正面評價有自由之家指標、美國人權調查報告及 Thomas Carothers 的說辭佐證。關於負面評價從政治角度來看則有胡佛所做的「台灣民眾普遍對民主看法及信念」之調查及桂宏誠的說法；此外，人民習慣高度的經濟發展，當國家面臨經濟危機或無法持續高度經濟發展時，在政治上的穩定度經常會發生變化，長期經濟惡化或衰退，將使國內出現重大影響，進而影響民主鞏固，甚至導致崩潰，這方面茲由經濟成長率和國家痛苦指數來觀察。

接下來，回到本文最初的動機及目的來談，政黨輪替的發生應該對民主發展有推進的作用，但卻出現負面的評價，或許負面評價是反對黨的批評言詞，但仍值得執政黨省思。故下一章中將針對新政府的作為做整理，才能夠進一步驗證其對民主的影響。

第四章第一節針對陳水扁競選口號：「全民政府、清流共治」，從理論及運作兩個層面來探討。在理論層面上，根據學者們的分析及評論，同時採用「聯合理論」來試圖將「全民政府」做歸類，結果發現「全民政府」是一個較不易在西方民主國家政府組成類型中被歸類的一種政府組成方式。「全民政府」似乎只是利用制度

化的模糊而強化執政菁英權力的另一種方式。

第四章隨後的第二、三、四節，都是在幫最後的分析先行佈局。這三節中都在談民進黨政府上台之後，每一任行政院長上下台的原因以及其施政概述，便於之後民主鞏固的條件分析。

第五章第一節是做綜合的分析，亦即利用民主鞏固之條件：一、執政菁英的態度，二、制度化的程度，來分析台灣政黨輪替之後的政局。在「執政菁英的態度」上，發現陳水扁的「全民政府」，不斷以「人民選票」為後盾，其執政態度一直存著「他是民選總統」理應掌握所有行政權力的想法，即使面對不同的行政立法關係（表 5-3）都不曾改變其作風，不斷追求「行政權」的掌握。執政菁英若不能控制「權力慾望」的發展，則有權無責、爭權奪利的事件將會層出不窮，民主鞏固是無法達成的。

關於「制度化的程度」方面，發現政黨輪替以來的亂局，與朝野政黨或政治菁英對憲政制度主觀認知的差異，有著密切的關聯。一但制度化程度不明確而能隨不同角度做出不同解讀，則國家註定要紛擾不休。陳水扁總統主觀認識下的憲政體制，是傾向總統制的雙首長制，因而屢次提出將「以總統制精神運作雙首長制」。²¹⁰相反的，在野黨主觀認知下的憲政體制，則顯然與陳總統大不相同，他們所認知的卻是雙首長制之中，傾向內閣制的左右共治，因而不斷要求陳總統組成聯合內閣。倘若制度化的不確定一直存在，則責任政治就無法落實，民主鞏固當然也只是空想。

貳、具體建議

²¹⁰ 胡祖慶，勿以總統制精神運作雙首長制，《聯合報》，民 89.4.1，版 15。

台灣目前各種狀況都在在顯示出無法達成民主鞏固之條件。在研究過程中發現，「民主鞏固」或「民主反挫」決定於執政菁英的態度和制度化的程度，「全民政府」不但透露出執政者操縱權力的野心，也讓我們發現台灣憲政體制上有許多相互矛盾及闕漏之處，更加速催化執政者不尊重體制的態度。

近年來我們對外所宣稱的民主奇蹟，就本文的分析來看，似乎不過只是學習到民主政治的表面形式而已，卻沒有真正學習到民主的真諦。政治人物與學者常常掛在口頭的是，外國的制度是這樣設計的，所以應該這樣才是真正的民主，似乎總覺得只要學習民主先進國家的制度，就可以達到所謂的民主。然而，這根本忽略了民主價值更深沈的理念，也就是各政黨、朝野以及各部門之間相互協商與尊重的精神。環顧我國近幾年來的政治亂象，真正的問題不僅出現在制度設計的不明確，更是因為執行這些制度的「人」的態度問題，政治精英不尊重制度設計，扭曲制度設計的原意，這些就是真正造成亂象的根源所在。

政府初上台時諸如對他黨黨員招納卻不願協商的狀況，各重大法案粗糙的決策過程，包括核四問題、工時案、財劃法、基層金融改革以及搶救失業方案，還有不尊重雙首長制的設計、責任政治不明、政黨政治無法落實、以及許許多多惡意的口水大戰，都在在突顯了問題根源在於制度設計以及執行者的濫用與扭曲民主價值。

因此，面對當前政治的亂象，我們所必須做的事情在於兩方面。一方面則時盡快確立台灣的民主制度、憲政體制，雖不一定要學習他國的制度，但是至少必須在制度中能落實民主政治的真

諦，即「人民主權、政治平等、大眾諮商、多數決原則」，並且能表現出政黨政治、責任政治、民意政治。

另一方面，從政治人物到民眾，大家應該學習民主政治真正的原則，那就是尊重與協商。所謂的尊重，就是尊重當前的制度設計與尊重多元的意見，不要扭曲制度設計的原意，或是以激烈的手段來壓迫他人接受自己的主張；而所謂的協商，就是尋求大家都可接受的共識，來代替情緒的對立，這樣才能使政治人物承諾為全民福祉與國家利益的口號，得以真正落實，也才能真正邁向民主鞏固的里程碑。

本文只是拿首次政黨輪替後陳水扁的新政府做一個個案來談，其實由這一個個案出發可以提供給現今所有在檯面上的執政菁英一個借鏡，將來台灣是否會在發生二次政黨輪替、三次政黨輪替等，都是無法預期的。因此，正在台上的執政者及未來可能的執政者態度都必須再做調整，一切遊戲規則若要修改都必須具有前瞻性，一切權力的分配都應當依照制度化的規範來施行，如此台灣的民主化才可能持續向前，跨越民主鞏固的里程碑。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

中國國民黨中央文工會編，《以民意修憲向歷史負責》。台北：中央文物，民 81。

王甫昌，台灣民主政治與族群政治的衝突，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 133-156。

王欣儀等譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會》。台北：韋伯，民 91。

王業立、陳坤森，聯合內閣的類型與成因分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90，頁 1-32。

王謙等譯，David Potter 等著，《民主化歷程》。台北：韋伯，民 89。

司馬遼太郎，《台灣紀行》。台北：東販，民 84。

田弘茂，台灣民主鞏固的展望，收錄於田弘茂主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民 86，頁 244-291。

何景榮譯，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，民 91。

李酉潭，文武關係與民主鞏固初探，收錄於高永光編輯，《民主與憲政論文彙編》。台北：政大中山科學研究所，民 90，頁 513-546。

，邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望，收錄於高永光編輯，《民主與憲政論文彙編》。台北：政大中山科學研究所，民 90，頁 547-575。

李酉潭、陳志瑋譯，George Sorensen 著，《民主與民主化》。台北：

- 韋伯，民 89。
- 阮銘等著，《民主在台灣》。台北：遠流，民 89。
- 河洛編註，《李登輝全紀錄 1923-1996》。台北：生活智庫，民 85。
- 金耀基等著，《民主. 轉型? 臺灣現象》。台北：桂冠，民 87。
- 宋楚瑜，台灣民主轉型的詮釋，收錄於田弘茂主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民 86，頁 359-373。
- 林水吉，《憲政改革與民主化 寧靜革命的歷史見證》。台北：揚智，民 87。
- 林佳龍，半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，收錄於王心儀等編，《總統與國會》。台北：韋伯，民 91，導論頁 5-39。
- 林鈺雄等編，《綜合小六法》。台北：學林，民 88。
- 吳乃德，國家認同與民主鞏固：衝突、共生與解決，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 15-30。
- 吳文程，《臺灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系》。台北：時英，民 85。
- 吳玉山，合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作，收錄於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》。台北：新台灣人基金會，民 90，頁 165-209。
- 吳國光，《自由化、制度化、民主化》。台北：風雲論壇，民 86。
- 洪金珠、許佩賢譯，若林正文著，《台灣 分裂國家與民主化》。台北：月旦，民 83。
- 胡忠信，《權力的傲慢 陳水扁的總統之路》。台北：商智文化，民 90。
- 胡祖慶，《比較政府與政治 從比較觀點看台灣政治困境》。台北：五南，民 90。
- 施正鋒，《台灣民主鞏固的擘畫》。台北：前衛，民 91。
- 周志杰譯，王業立主編，Todd Landman 著，《比較政治的議題與

途徑》。台北：韋伯，民 92。

周陽山，《自由憲政與民主轉型》。台北：東大，民 82。

， 制度化與民主化概念的省思 ，收錄於陳文俊主編，《台灣民主化：回顧、檢討及展望》。高雄：中山大學，民 85，頁 3-13。

， 台灣地方派系的發展與政治民主化的關係 ，收錄於陳文俊主編，《台灣民主化：回顧、檢討及展望》。高雄：中山大學，民 85，頁 275-291。

姜南揚，《台灣大轉型 四十年政改之謎》。台北：克寧，民 83。

倪達仁譯，Austin Ranney 著，《政治學》。台北：雙葉，民 86。

夏珍，《日落國民黨》。台北：天下，民 89。

高永光， 從博弈理論分析聯合政府 ，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 33-56。

高德原譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主國家政府類型與表現》。台北：韋伯，民 90。

凌渝郎，《西洋政治哲學史》。台北：五南，民 89。

陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：五南，民 86。

許志雄， 政黨輪替在我國憲政發展上的意義 從統治機構論的角度分析 ，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政憲政研討會論文集》。台北：元照，民 91，頁 163-173。

許極燉，《台灣近代發展史》。台北：前衛，民 85。

盛治仁，《台灣兩千年總統選舉投票行為研究》。台北：韋伯，民 90。

郭正亮，《新政治出發》。台北：希代，民 89。

， 李登輝現象：民主轉型與政治領導 ，收錄於殷海光基金會主編，《民主、轉型？台灣現象》。台北：桂冠，民 87，頁 103-122。

- 國民大會秘書處，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處，民 83。
- 湯德宗，《權力分立新論》。台北：元照，民 87。
- 游盈隆，民主鞏固與台灣憲政體制的選擇，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 49-76。
- 彭懷恩，《台灣政治變遷五十年》。台北：風雲論壇，民 86。
，《台灣政治發展的反思》。台北：風雲論壇，民 89。
- 張治安，《中國憲法及政府》。台北：五南，民 83。
- 張明貴譯，Robert A. Dahl 著，《多元政治》。台北：唐山，民 78。
- 隋杜卿，國會選舉制度對聯合政府影響的探索，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 225-246。
- 黃光國，《民粹亡台論》。台北：商周文化，民 84。
，《權力的漩渦》。台北：商周文化，民 86。
- 黃德福，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》。台北：時英，民 81。
- 楊日清，政府體制、選舉制度、政黨體制與內閣組合的關係，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 208-224。
- 楊志誠，《中華民國憲政民主之探討》。台北：大中國，民 87。
- 齊光裕，《中華民國的政治發展 民國三十八年以來的變遷》。台北：揚智，民 85。
- 廖益興譯，Larry Diamond 著，緒論；民主鞏固的追求，收錄於田弘茂等主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民 86，頁 1-45。
- 鄭牧心，《台灣議會政治四十年》。台北：自立晚報，民 77。
- 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波—二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，民 83。

謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90。

蘇彥圖，政府組成的規範與政治，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政憲政研討會論文集》。台北：元照，民 91，頁 393-426。

二、期刊

王振寰、錢永祥，邁向新國家？民粹威權主義的形成與民主問題，《臺灣社會研究》，第 20 期，民 84.8，頁 17-55。

朱雲漢，國民黨與臺灣的民主轉型，《二十一世紀評論》，第 65 期，民 90.6，頁 4-13。

宋興洲，民主化及其困境，《理論與政策》，第 8 卷，第 4 期，民 83.12，頁 15-30。

李炳友，民粹主義與全民政府，《政策月刊》，第 62 期，民 90.9，頁 48-51。

李國雄，我國的修憲過程與政治改革：從民主轉型到民主鞏固，《理論與政策》，第 11 卷，第 4 期，民 86.9，頁 51-72。

林繼文，政黨輪替改變了什麼？，《二十一世紀評論》，第 65 期，民 90.6，頁 20-24。

吳文程，臺灣政治轉型理論的分析架構的探討，《東吳政治學報》，第 4 期，民 84.1，頁 135-183。

吳東野，「聯合政府」是穩定政局的唯一選擇？，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 5 期，民 90.7，頁 69-73。

吳釗燮，臺灣民主化的回顧與前瞻，《國立中山大學社會科學季刊》第 1 卷，第 3 期，民 87.春，頁 1-21。

吳養生，對臺灣「政治轉型」的思考，《中國論壇》，第 375 期，民 80.12，頁 4-9。

周育仁，聯合政府的憲政意涵，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 163-165。

周萬來，析述立法院議案之復議與覆議（上），《立法院院聞》，

- 第 28 卷，第 8 期，民 89.8，頁 68-83。
- 徐正戎、呂炳寬，九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第 41 卷，第 1 期，民 90.1、2，頁 1-23。
- 高元宏，民粹主義(Populism)的歷史演變，《歷史月刊》，第 98 期，民 85.3，頁 47-50。
- 高永光，陳水扁政府決策模式之探討，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 26-32。
- 夏傳位，擺盪的新中間「全民政策」沒有政策？，《天下雜誌》，第 229 期，民 89.6，頁 54-60。
- 桂宏誠、林佳瑩、王順文，民主鞏固？民主倒退？民進黨執政後的隱憂，《國家政策論壇》，春季號，民 92.1，頁 155-164。
- 陳盟銓，政治領導轉型之探討：兼論臺灣的政治領導轉型過程，《華醫學報》，第 10 期，民 88.5，頁 133-144。
- 彭德富，民主鞏固與臺灣地區的憲政改革，《三民主義學報》(師大)，第 21 期，民 89.9，頁 131-146。
- 彭懷恩，評〈對臺灣「政治轉型」的思考〉(吳養生著)，《中國論壇》，第 375 期，民 80.12，頁 10-13。
- 游清鑫，共識與爭議：一些民主化研究問題的探討，《問題與研究》，第 36 卷，民 86.9，頁 59-73。
- 黃光國等主講，編輯部整理，民粹主義的歷史回顧與現代意義，《歷史月刊》，第 98 期，民 85.3，頁 26-46。
- 黃景裕，臺灣政治轉型過程中政治文化面向之探討，《台灣人文》(師大)，第 6 期，民 90.12，頁 349-370。
- 黃德福，少數政府與責任政治：台灣『半總統制』之下的政黨競爭，《問題與研究》，第 39 卷，第 12 期，民 89.8，頁 1-24。
- 黃德福、張佑宗，邁向三黨競爭體系？民主鞏固與台灣地區政黨體系的變遷，《政治學報》，第 23 卷，民 83.12，頁 197-225。
- 楊日青，認識聯合政府的本質及我國政府籌組的方向，《國家政

策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，頁64-66。

廖益興，民進黨總統初選制度之評析，《國策期刊》，第123期，民84.10.17，頁56-65。

蔡東杰，民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例，《問題與研究》，第36卷，第8期，民86.8，頁67-80。

謝政諭，民進黨政府與扭曲的民主憲政，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁33-38。

蕭文生，聯合政府成立之研究——以德國為例，《新野論壇》，第2期，民89.10，頁19-29。

顏厥安，未曾實現的改革，《二十一世紀評論》，第65期，民90.6，頁14-19。

三、論文

王嘉州，台灣民主化與大陸民主前景，碩士論文，政治大學東亞所，民85。

李酉潭，民主鞏固概念的爭議，2002年台灣政治學會年會暨「全球化與台灣政治」學術研討會，台灣政治學會主辦，嘉義，民91.12。

林仲修，台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民90。

吳煥偉，台灣民主轉型之結構與策略互動分析(1949-1997)，碩士論文，政治大學政治系，民87。

張孝評，台灣民主鞏固的再思考，「第一屆全國政治經濟研究生論文發表會」，成功大學政治經濟學研究所主辦，台南，民90.4。

張佑宗，文化變遷與民主鞏固：台灣民主化經驗的比較觀，博士論文，政治大學政治學研究所，民89。

張剛嘉，政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓，

碩士論文，東海大學政治學研究所，民 91。

彭德富，台灣地方選舉與民主轉型之研究，博士論文，台灣師大三民主義研究所，民 90。

蔡佳蓉，巴拉圭民主化，碩士論文，淡江大學拉丁美洲所，民 90。

四、報紙

尹乃菁，國民黨擬同意唐飛以個人名義入閣，《中國時報》，民 89.4.1，版 2。

尹乃菁、張瑞昌，化解核四風暴 陳總統道歉 在野黨：罷免照舊，《中國時報》，民 89.11.6，版 1。

尹乃菁、陳重生、嚴培曉，國親與台聯聲援農漁會，《中國時報》，民 91.9.18，版 2。

朱雲漢，人民的肯定才是真正的民主成就，《中國時報》，民 91.9.30，版 2。

呂雪慧，核四案恐將引發另外一場政治風暴，《工商時報》，民 89.10.23，版 2。

，政院籌組專案小組研修財劃法，《工商時報》，民 91.2.21，版 1。

李建榮，他組當選會有大代誌，《中國時報》，民 89.2.29，版 2。

李祖舜，700 議預算上場 慘遭砲轟，《中時晚報》，民 92.2.27，版 1。

，面對強烈砲轟 唐飛靜悄悄，《中時晚報》，民 89.8.9，版 3。

李祖舜、陳志平，政策逆轉 游揆：願負權責，《中時晚報》，民 91.11.19，版 2。

李祖舜、邱慧君，農訓協會：滅信用部就停辦農漁健保，《中時晚報》，民 91.9.18，版 3。

李祖舜、黃逸華， 陳履安：很多人建議李登輝交出黨主席 ，《中時晚報》，民 89.2.28，版 4。

李鴻禧， 總統大選民進黨連贏兩場 勝不驕敗不餒 ，《自立晚報》，民 89.3.22，版 16。

宋楚瑜， 以超黨派全民廉能政府 重建民眾信心 兼談兩岸問題的解決 ，《聯合報》，民 88.5.3，版 23。

何博文、羅如蘭， 兩百億擴大就業方案過關 ，《中國時報》，民 92.1.15，版 1。

何榮幸， 吳乃仁：唐飛內閣苦撐待變 民進黨明年選舉就慘了 ，《中時晚報》，民 89.8.9，版 2。

步明薇， 章孝嚴：總統提名辦法 維持不變 ，《工商時報》，民 88.4.17，版 2。

林則宏， 中共發表「一個中國」白皮書 ，《工商時報》，民 89.2.22，版 1。

林美玲， 陳水扁：民進黨應組成跨黨派全民政府 ，《聯合報》，民 88.4.11，版 2。

， 陳水扁 正副總統不可能跨黨派 ，《聯合報》，民 88.4.13，版 2。

， 陳水扁盼組跨黨派全民政府 ，《聯合報》，民 88.11.19，版 2。

林淑玲， 政院 22 件停辦計畫未遭彈劾 ，《中國時報》，民 89.10.27，版 2。

， 游揆盼政治力勿介入農會 ，《中國時報》，民 91.9.19，版 2。

林淑玲等， 政院宣布停建核四 朝野對峙山雨欲來 ，《中國時報》，民 89.10.28，版 1。

林淑玲、劉添財， 最後翻案失敗 兩周 84 工時定案 ，《中國時報》，民 89.12.30，版 1。

林淑玲、蔡沛恆，農漁會信用部分級喊卡，《中國時報》，民
91.11.18，版 1。

林淑玲、陳嘉宏、羅如蘭，否決差四票 財劃法覆議過關 回到原
點，《中國時報》，民 91.2.20，版 1。

林晨柏，陳總統選後將籌組跨黨派國安聯盟，《中國時報》，民
90.11.22，版 2。

林濁水，憲政體制朝野認知落差造成僵局，《中國時報》，民
90.5.20，版 15。

吳典蓉，陳總統：無法接受行政權給在野黨，《中國時報》，民
89.11.20，版 2。

，擴大建設 700 億預算 過不了關，《中國時報》，民
92.3.27，版 5。

吳典蓉、劉添財、陳嘉宏，尊重立法院參與決策權 同意復工關
鍵，《中國時報》，民 90.2.13，版 2。

周慧如、步明薇、陳玉華，宋章會無交集 宋楚瑜宣布角逐明年
總統大選，《工商時報》，民 88.7.17，版 1。

胡祖慶，勿以總統制精神運作雙首長制，《聯合報》，民 89.4.1，
版 15。

唐湘龍，連戰點名宋賣台 扁製造麻煩，《中時晚報》，民
89.2.28，版 2。

唐湘龍、陳立宏，閣員留任 應黨對黨協商，《中時晚報》，民
89.3.29，版 3。

馬維敏，連戰與大老，《中時晚報》，民 89.2.28，版 15。

陳玉華，游錫？說：戰鬥內閣 短期內將做出成績，《工商時報》，
民 91.1.25，版 2。

陳志平，九人小組挨批 王金平緩頰，《中時晚報》，民 89.11.13，
版 3。

陳志平、張麗伽，政院核四復工新文字版 送達立院，《中時晚

報》，民 90.2.13，版 2。

陳碧芬、楊少強，學者觀點：新政府混亂局面不會就此解決，《工商時報》，民 89.10.4，版 3。

陳嘉宏，各派系領袖盼納入 增加代表性，《中國時報》，民 89.11.16，版 3。

陳嘉宏、劉添財，陳總統：若民進黨成為第一大黨 他黨將質變，《中國時報》，民 90.6.12，版 2。

陳鳳英，民進黨力阻總統府的第三條路，《工商時報》，民 90.2.3，版 2。

，回應要求 政院決設農業金庫，《工商時報》，民 91.11.17，版 2。

郭淑媛，農漁會改革 陳水扁重砲李登輝，《中時晚報》，民 91.9.24，版 1。

許正雄、陳崑福，李登輝：國民黨老店換新裝 值得信賴，《聯合報》，民 84.10.4，版 3。

張啟楷，國民黨八月下旬提名總統候選人，《中國時報》，民 88.1.19，版 3。

張瑞昌，特別提名條例 林義雄強勢主導，《中國時報》，民 88.5.3，版 2。

，陳總統：全民政府並沒有失敗，《中國時報》，民 89.10.5，版 3。

張瑞昌、劉寶傑、林晨柏、陳玉華，陳總統選後不會交出組閣權，《中國時報》，民 90.5.30，版 3。

張麗伽，逼核四定案 朝野協商破裂 總預算遭擱置，《中時晚報》，民 89.10.24，版 4。

，搶救失業 700 億戰爭 兩院翻臉，《中時晚報》，民 91.12.30，版 2。

黃淑惠，民調 4 成疑慮扁將引發兩岸戰爭，《中國時報》，民

89.2.20，版 2。

鄭益浚，扁提議題式結合立法聯盟，《中時晚報》，民 91.7.16，版 4。

黎珍珍，覆議成不成 均可再修法，《中國時報》，民 91.2.19，版 2。

劉添財、陳嘉宏，陳哲男：聯合內閣針對個人 而非黨對黨，《中國時報》，民 90.5.8，版 2。

劉寶傑，總統府：政策遭扭曲 一時說不清，《中時晚報》，民 91.11.18，版 2。

劉寶傑、王馨珮，扁提結盟四前提 理念居首，《中國時報》，民 90.5.18，版 3。

樊嘉傑，一心圓夢 許信良不計成敗，《中國時報》，民 88.02.15，版 3。

蔡慧貞，游揆保證農漁會會繼續存在，《中國時報》，民 91.10.20，版 2。

，游揆盼立院支持通過兩法案 幫 50 萬人度過不景氣，《中國時報》，民 91.12.28，版 2。

蔡慧貞、蔡日雲，農金會議獲五項共識 自救會滿意，《中國時報》，民 91.12.1，版 1。

羅如蘭，朝野朝野達成折衷方案 有條件實施四十四小時工時，《中國時報》，民 89.12.23，版 2。

蘇永欽，少數政府挑不動千斤擔，《中國時報》，民 89.6.18，版 15。

謝公秉，宋楚瑜：合法性、穩定性都高 超黨派政府優於聯合政府，《聯合報》，民 88.5.23，版 2。

簡余晏，競選總部開張 扁提 1 個目標、2 個改變 3 個信任，《聯合報》，民 89.1.15，版 2。

五、網路

中央選委會，<http://www.cec.gov.tw/>。

民進黨黨部，<http://www.dpp.org.tw/elect/>。

行政院主計處，

<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/TABLE.HTM>。

行政院新聞局，新聞稿 秘書長重申陳總統及新政府絕對不會有
所謂密使的做法，

<http://www.gio.gov.tw/info/2000html/0719.htm>，民 89.7.19。

商學網站財稅網，<http://www.sunny.org.tw/tax/index.asp>。

李永熾，新政府的人事佈局，

<http://www.fortunecity.com/meltingpot/alabama/1043/famous013.htm>，民 89.5.9。

總統府，李登輝總統記者會 總統秘書長致詞，

<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民 86.5.15。

總統府，陳水扁就職演說：台灣站起來 迎接向上提升的新時代，
<http://www.oop.gov.tw/1-president/index.html>，民
89.5.20。

童振源，台灣邁向政黨輪替之路，

<http://iir.nccu.edu.tw/tung/Documents/a80.doc>，民 89.3.25。

貳、西文部份

(I) Books

Anderson, Lisa, *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press, 1999.

Binder, Leonard, *Crises of Political Development*, Queted in Leonard Binder, *Crises and Sequences in Political Development*, pp. 62-69, Princeton: Princeton University Press, 1971.

- Gunder, Richard P., Nikiforos Diamandouros and Hans-Jurgen Puhle eds., *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Higley, John, and Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Higley, John, Richard Gunther and Michael Burton, "Elites Transformations and Democratic Regimes," in John Higley, Richard Gunther eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-35.
- Linz, J. Juan and Alfred Stepan, "Democracy and Its Arenas," in J. Juan Linz and Alfred Stepan eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 3-15.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, *Transition From Authoritarian Rules: Tentative conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo, "Transitions, Continuities, and Paradoxes," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 17-56.

- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Riker, William A., *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin, 1965.
- Schattschneider, E. E., *Party Government*. New York: Hold, Rinehart and Winston, 1942.
- Sorensen, Georg, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. Oxford: Westview Press, 1993.
- Stepan, Alfred and Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Strom, Kaare, *Parties at the Core of Government*, Quoted in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, pp. 180-207, New York : Oxford University Press, 2000.
- Vanhanen, Tatu, *The Process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-88*. New York: Crane Russak, 1990.
- _____, *Prospects of democratization: a study of 172 countries*. New York: Routledge, 1997.
- Valenzuela, J. Samuel, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion Process," in Scott Mainwaring, Guillermo O' Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 62-70.

(II) Periodicals

- Alfred, S. and C. Skach , “Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism,” *World Politics*, Vol. 46, No. 1, 1993, pp. 1-22.
- Carothers, Thomas, “The End of the Transition Paradigm,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 5-21.
- Diamond, Larry, “Toward Democratic Consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, 1994, pp. 4-17.
- Diamond, Larry, “Is The Third Wave Over?” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, 1996, pp. 20-37.
- Linz, J. Juan and Stepan Alfred, “Toward Consolidated Democracies,” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996, pp. 14-33.
- O’Donnell, Guillermo, “Illusions About Consolidation, ” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996, pp. 34-51.
- Rustow, Dankwart A., “Transitions to Democracy, ” *Comparative Politics* , Vol. 2, No. 3, 1970, pp. 337-366.
- Schedler, Andreas, “What Is Democratic Consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, 1998, pp. 91-107.
- Share, Donald, “Transitions to Democracy and Transition Through Transaction, ” *Comparative Political Studies*, Vol. 19, No. 4, 1987, pp. 525-548.