

民进党结构与行为研究

台湾研究

民进党结构与行为研究



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民进党结构与行为研究 / 陈星著. —北京: 九州出版社,
2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5108 - 0910 - 1

I. ①民… II. ①陈… III. ①民进党 - 研究 - 台湾省
IV. ①D675. 874

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 053152 号

民进党结构与行为研究

作 者	陈 星 著
出版发行	九州出版社
出 版 人	徐尚定
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号(100037)
发行电话	(010) 68992190/2/3/5/6
网 址	www. jiuzhoupress. com
电子信箱	jiuzhou@ jiuzhoupress. com
印 刷	三河市东方印刷有限公司
开 本	720 毫米 × 1020 毫米 16 开
印 张	13. 25
字 数	220 千字
版 次	2011 年 5 月第 1 版
印 次	2011 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5108 - 0910 - 1
定 价	36. 00 元

★ 版权所有 侵权必究 ★

目 录

第一章 民进党上台后利益分配结构的变迁与影响	(1)
第一节 民进党上台后党政关系发展	(1)
第二节 民进党上台后政商关系的建构及其影响	(12)
第三节 利益共生结构的形成及其影响	(17)
第四节 民进党下台后的组织结构调整	(26)
第二章 台湾选举文化与民进党的行为模式	(33)
第一节 台湾选举文化论略	(33)
第二节 民进党的行为模式	(42)
第三章 民进党的“台独”话语建构	(55)
第一节 “台独”话语建构的基本语境：族群区隔	(55)
第二节 “台独”话语霸权的建构	(65)
第三节 “台独”话语建构中的“文化台独”问题	(75)
第四章 民进党的大陆政策	(80)
第一节 民进党执政八年“台独”路线变迁	(80)
第二节 民进党执政时期的大陆政策	(94)
第五章 简论民进党的价值系统	(112)
第一节 民进党的政治伦理观	(112)
第二节 “台独”论述与民进党的价值系统	(118)
第六章 在贪腐阴影中沉浮	(125)
第一节 风雨已来：2006 年的民进党	(125)
第二节 全面危机：2008 年的民进党	(132)

第七章 2005 年以来选举失利对民进党的影响 (145)

 第一节 噩梦开始：2005 年县市长选举 (145)

 第二节 痛苦挣扎：2006 年北高市长选举 (154)

 第三节 依旧低迷：2009 年县市长选举 (158)

 第四节 民进党士气回升与动员模式调整的起步 (164)

第八章 时空改变，民进党应该如何因应？ (169)

 第一节 台海格局嬗变对民进党转型形成压力 (169)

 第二节 艰难的重整 (189)

后 记 (205)

第一章 民进党上台后利益分配结构的变迁与影响

民进党八年执政期间经历了许多重大变化，无论是党内权力分配格局还是党的运作结构，都发生了改变。有些变化成为民进党在执政期间和下台以后的不可承受之重。2008年民进党败选下台后，在组织结构方面进行了调整，力图摆脱陈水扁的阴影，到2010年年中为止，民进党基本上已经稳定住了阵脚，但是未来的发展仍充满变数。

第一节 民进党上台后党政关系发展

民进党由在野党变成执政党，立刻面临如何协调党中央、“总统府”、“行政院”与“立法院”关系的问题。从根本上说，民进党党政协调问题是随着权力和可分配政治资源增加而衍生出来的问题。由于没有太多政治资源可供分配，在野时期民进党党政协调的问题并不突出，民进党中央作为权力分配与协调中心的地位是比较明确的。但是执政以后，如何处理党政之间的关系，寻求党政关系的平衡点，成为民进党不得不解决的问题。为此，民进党进行了诸多尝试，决策体系也几经变化。民进党执政时期党政协调模式主要经历了两个阶段的变化，第一阶段为上台后到陈水扁2002年兼任党主席止，第二阶段为扁首次兼任党主席到执政结束。

1. 从多头竞争到“以党辅政”

2000年民进党上台之初，党政关系的冲突与扞格主要集中在“行政院”和党中央之间。为了标榜“全民政府、清流共治”的形象，民进党启用国民党籍的唐飞“组阁”，陈水扁则在“全民总统”的口号下与党务系统刻意保持了一定的距离。这种制度安排的结果是：唐飞“内阁”启用了大量国民党籍人士，民进党的党务系统基本上被排斥在行政决策过程之外。“不管

是人事安排还是政策制定、决策和推动，民进党都找不到介入的机会和途径。行政当局推动的事，民进党无法知道决策过程。”^① 尤其令民进党政治人物郁闷的是，民进党中央虽然没有分到权力，却必须为执政团队的执政后果负责，最起码要负舆论的责任，一旦政策的执行出现问题，民进党中央“不得不背负社会对扁政府施政不力的压力，内心之窝囊非外界所能想象，党内的气氛也相当低迷，一些有意参选的民进党人士都不敢再对政党旗号有多少期望。”^② 这种不对称的局面引起党内的强烈反弹，最终导致了唐飞的辞职。

唐飞下台后，民进党中央会立即决议成立全面执政委员会，向行政部门争取决策参与权。2000年7月，成立了协调“府”、“院”、党步调的党政协商会报机制，民进党中央在决策系统中的地位稍有加强。2000年10月20日，民进党中央与执政团队就党政协商机制达成“以党强政”的五点共识：“一是现行之党政协商会报已经成为党政领导人的良好例行沟通机制，未来将继续维持会报功能，并加强党政间的资讯交流；二是遇有重大政策或争议事项，民进党将遵循党章规定，邀请政务官以不定期的方式列席中常会，达到党政充分沟通的功能；三是需全党同志共同支持之重大政策或争议事项，将请中常会做出决议，并由党员同志全力执行；四是建议行政院及所属各部会，应加强与立法院党团间之沟通协调，并一致于立法院以政策辩论方式，推广民进党施政理念；五是民进党派系为内部不同政策理念之结合，惟对内的不同意见，乐见各派系领袖以非正式方式加强沟通协调。”^③ 除此之外，时任民进党主席的谢长廷在协商会报之前，与陈水扁还要在每周三举行“扁长会”，建立“总统府”与党中央直通的管道。协商会报后，谢长廷又会择要向民进党中央常委简报结论，力求各派系与决策核心之间的信息沟通没有“时差”。此外，张俊雄与陈水扁也延续唐飞时期的做法，每周二晚上固定见面交换意见，建立“总统府”与“行政院”的沟通机制。每周二早上民进党“立院”党团会议之前，也有一个“行政”、“立法”协调会，由

① 杨毅周：《民进党组织派系研究》，九州出版社，2004年，第148页。

② 郭名军：《三大党当年将有决定性一战》，台湾《财讯》，2001年1期，第130页。

③ 刘国深：《当代台湾政治分析》，九州出版社，2002年，第225-226页。

党、“府”、“院”三大秘书长率相关人员参加，进行“行政”、“立法”之间的对话与协商。至此，民进党在表面上确立了“以党强政”的基本模式。

但是在“党政协商会报”机制运行不久，就遇到了挑战。首先是民进党中央被排斥在决策过程之外的局面并没有根本改变。例如，会报机制运行不久，“行政院”召开“财经小组扩大会议”，做出了一系列财经决策，但是这些决策在“党政会报协商”中却只字没提。其次，一周一次的协商在局势危急时难以应付形势的发展。张俊雄引爆“核四风暴”之后，台湾政局风云突变，国、亲、新三党放下争执，联合起来，数日之内，“核四案”即演变成“罢免案”，事态的快速发展使民进党的协调机制根本跟不上步调。同时，“立法院”里的形势也是瞬息万变，充满着各种利益联结和策略联盟，一周一次的党政协商会报已无法应付时势所需。在“罢免案”最关键的一个星期里，党、“府”、“院”三大秘书长每天中午都在“总统府”里秘密聚会，研商反制对策，交换最新讯息，快速回应局势演变。于是，“党政协商会报”一共开过12次会议就寿终正寝了。

2000年11月中旬，民进党调整决策机制，将原党政协商会报扩大为九人决策小组，新加入“副总统”吕秀莲和民进党“立院”党团总召许添财，并整合陈水扁、张俊雄、谢长廷三人的个别聚会，让执政党决策机制定于一尊，由陈水扁亲自主持会议，固定每周二晚上在“总统府”里开会。此外，陈水扁并将“总统府”资政、国策顾问、战略顾问共118人依专长分组，建立智库，视需要不定期咨询。在九人决策小组制度中，民进党中央的目的相当明晰：一是明确分工，加强政党的决策地位。在九人决策小组中，张俊雄、邱义仁会针对特定议题，提出行政部门的简报及政策规划方案，例如人权问题、失业问题等，谢长廷和吴乃仁则会提报党务重要计划，例如选情分析、民调结论、选举对策等；二是决策整合，加强陈水扁在决策中的地位和作用，统合不同的声音。九人决策小组的决议一经陈水扁裁示后，星期三早上的“行政院院会”通常就会无异议通过。

九人决策小组是陈水扁个人权威加强的一个关键步骤。在陈水扁的强力主导下，九人决策小组“实际上只是沟通小组，无非是陈水扁通过九人小组为贯彻自己的意志，为自己的决策进行集体背书，以减少党内的阻力而已。”所以说，九人决策小组并不能真正反映民进党内各个利益集团的诉

求，扩大民进党的决策参与功能。而且，尽管九人小组的目的是减少党政扞格，但是党政之间仍不断出现自摆乌龙的现象。九人小组的效果不彰为陈水扁进一步集权提供了正当性基础。换句话说，由于民进党当局对于“府”、“院”、党和“立院”党团难以有效整合，从反面强化了陈水扁加强权力、整合党内各种力量的合理性。2001年11月初，正义连线的大将沈富雄提出，要解决执政困局，陈水扁就应该兼任党主席。民进党内因此展开了对党政关系的讨论。经过激烈的争吵，以及从谢长廷、吴乃仁以降的党内领导阶层与陈水扁的密集会商，党内各派系对于陈水扁出任党主席一事达成共识。2002年4月20日，在民进党的九届二次临时“全代会”上，通过了党章第15条修正案：党主席产生方式采双轨制，执政时期由“总统”任党主席，非执政时期由全体党员直接选举产生，并扩大了党主席的权限。中执委、中常委名额分别扩充到35人、15人，增列当然中执委及中常委4人，执政时为“立法院”党团总召集人及“总统”指定3人，非执政时为“立法院”党团总召集人、干事长、书记长及县市长互推一人；党主席得就中常委中提名一至三人为副主席。

不管民进党“四·二〇临全会”确立的模式是“党政同步”还是“以政领党”，这次党主席产生方式的改变无疑是民进党党政关系模式的一次重大调整。“由于陈水扁的‘总统’地位不受民进党的制约，而陈水扁又担任党主席并在中常会拥有多数票的优势，因此决策中心仍在‘总统府’。”^①在这种状况下，民进党只是一个“沟通、协调的平台，中常会扮演‘传动轴’的角色，让行政和立法更顺畅”，^②民进党中央在决策中的有限影响已经被削弱了。

“党政同步”的实现和陈水扁出任党主席确立了“以党辅政”的党政关系模式，是民进党多头决策竞争的终结。按照民进党的说法，这个举措目的是要重新建构一套新的党政运作机制，“重整废弛许久的纪律”，全面整合党、“行政院”、“总统府”、“立法院”党团之间“混合编组”、决策难以协

① 范希周：《现阶段民进党大陆政策分析》，《台湾研究集刊》，2002年第4期。

② 台湾《联合报》，2002年7月29日。

调的局面。^① 党政同步后，民进党的决策协调机制也发生了变化。大致情况是：每周由陈水扁举行一次中常会；“行政”、“立法”和中央党部每周举行一次“党政协调会报”；陈水扁和“行政院长”举行每周一次的政务会谈；“立法院”党团和“行政院”各部会不定期召开政策小组会议等。

可以看出，民进党企图通过加强陈水扁的决策核心地位、消解政出多门困局的方式，来应付党政协调困难的问题。但是事与愿违，民进党“党政同步”反而使党政决策协调更加混乱，一旦出现状况，“府”、“院”、党和“立法院”党团之间往往是辙乱旗靡，彼此的协调更是一塌糊涂。其中最主要的原因是，党政同步在加强了扁一人决策核心地位的同时，又出现了陈水扁与“行政院”、“立法院”党团和党中央的协调问题。加之陈水扁性格多变，决策粗糙，党政协调不畅的情况更加恶化。正如一位民进党“立委”所言：“党政同步的机制没有问题，而是一人决策出了问题”，新潮流系“立委”更是提出分享权力的要求。^② 但是这种声音在权力运作的排挤下已经不可能成为主流了。

2. 陈水扁决策权力强化与民进党结构嬗变

2003年1月21日，民进党中常会再次决议强化“行政”、“立法”的沟通机制：（1）各部会重大政策、法案在送“行政院”前，应向党团相关对应政策小组报告、说明，并征询意见。预算草案在送“行政院院会”前，应向“立院”党团会议报告；（2）“立法院”开会期间，12个政策小组每周召开一次会议，沟通情况；党政协调会报应由“行政院副院长”亲自出席，并增加“总统府”代表及相关部会首长；“立院”党团会议应由“行政院副院长”固定与会，必要时由“行政院长”本人亲自出席。这是民进党在面临一人决策带来的困境时进行调整的又一次努力。但是这种调整不是针对一人决策下的结构性问题对症下药，所以民进党党、政、“立法院”党团之间协调困难的问题依然存在。

经过了这些调整之后，民进党的决策体系已经和以前有了相当大的不同，党政之间的区分已经不再明显，扁迅速完成了对党中央的收编，成为绝

① 颜展风：《阿扁兼党主席一炮三响》，台湾《财讯》，2002年第5期，第130页。

② 杨毅周：《民进党组织派系研究》，九州出版社，2004年，第167页。

对的决策核心。“党主席只剩象征意义，党内上下都以陈水扁一人为依归。”^① 陈水扁对民进党进行统合的主要途径，就是利用手中的巨大行政资源进行收买。据说，“扁为了党内同志充分就业，曾透过民进党立委柯建铭代做意见调查，立委们也私下积极争取自己属意的职缺，动作不太好看。”^② 因此，扁的决策核心地位在 2003 年到 2006 年上半年经历了第一次强化过程。在这一段时期内，陈水扁成为民进党真正的决策核心，包括修改民进党不分区“立委”提名办法、二度增修“党主席”选举办法、实施“立委”名额减半的“修宪”、“废统”、针对连战宋楚瑜访问大陆的立场等，扁均起到了绝对主导作用。2006 年 5 月起，陈水扁家族的贪腐丑闻东窗事发，他的决策核心地位遭到了冲击。但是不可思议的是，这次冲击反而成为扁第二次强化其决策地位的契机。扁通过“放权”的把戏，成功地争取到民进党中央的支持，又通过“台独路线”的操作，取得了“台独”基本教义派的支持，终于在千夫所指中强渡关山，反向强化了其作为民进党决策中心的地位。在这期间游锡堃所提出的“集体决策、党政协议”构想，可以说是民进党内要求分权的最后一次尝试。这一设想共分三个阶段实施，第一阶段由“府院党”和“立法院党团”幕僚定期开会，整理出政策主张；第二阶段由“府院党”秘书长开会，筛选幕僚所提内容；第三阶段由“总统”、“行政院长”、民进党主席、“立法院党团三长”共同拍板。但是随着扁避过风头开始全面反扑，“党政协议”也无疾而终了。

全面收编民进党中央的同时，陈水扁对“立法院”的控制也同步加强。民进党上台后，公职人员的地位在党内不断下降。上台之前，“立委”等公职是民进党借以发挥自身政治影响力的平台，也是民进党进行政治集结的桥头堡，对民进党的生存和发展起到了至关重要的作用。为了取得更多的公职席位，民进党不得不暂时搁置内部矛盾，争取更多公职，集中全力扩大党的影响。而在民进党取得政权以后，情况发生了逆转性的变化。由于民进党掌握了政治资源的分配权，党中央越来越失去自主性，“立委”提名权越来越多地受到来自“总统府”的干预。特别是在“单一选区两票制”的选制下，

① 台湾《中国时报》，2006 年 7 月 26 日。

② 石莎新：《民进党用人让人看不下去》，台湾《财讯》，2005 年 4 月。

有意角逐“立委”者，如果没有党的提名和“总统府”的支持几乎没有成功的希望，这就更强化了公职人员选举对党中央和“总统府”的依附性。

陈水扁权力中心和决策中心地位的加强，对民进党的组织结构产生了重要影响，党内派系共生的政治格局日趋崩解。

大陆学者林劲教授认为，民进党的派系不管以往如何形成以及现阶段的内聚力如何，大致来说，都是制度化型派系，即“建立于平等与非个人化的组织机制，有正式的干部、运作规则和程序、名称或政治符号、定期的活动，等等。”^① 派系在民进党成立及发展过程中起着极为重要的作用，对于党内生态平衡和总体发展都有比较正面的意义。从根本上说，民进党派系存在的理由之一就是：在党内斗争激烈的情况下，派系协调能够成功达成彼此的利益妥协，以相对比较有效的分肥制度来保证党的团结和战斗力。

民进党上台后，派系生态格局骤变。以陈水扁为龙头的正义连线也随之水涨船高，对其他派系的容忍度也越来越小。在正义连线的挤压下，福利国系一度陷于崩解。特别是谢长廷被迫辞去“行政院长”之后，福利国系的势力更加衰微。而以纪律严明著称的新潮流系，也出现了分化的趋势。新系大老邱义仁和派系渐行渐远，逐渐淡出了该派系。邱开始插手“国安会”后，就不再参加新潮流的政协会议，而只与几个领导干部保持联系。“随着扁对他倚赖日深，他离新潮流越来越远，甚至在新系与扁杠上时，他还代表扁来摆平新系，许多新系要角现在都会异口同声地说，现在邱义仁是扁的人了。甚至有人戏称他是扁迷。”^② 因此，有许多研究者在相当长一段时间内还一直将邱义仁称作是新潮流系的代表人物，显然是不尽准确的。邱义仁淡出后，新系主干仍在，并且依然保持着强大的战斗力。在正义联机强力发展的压力下，新潮流系采取了韬光养晦的策略，只注重捞取实地，而不愿强行出头，以免提前折损。但是这种做法，从根本上来说仍与以陈水扁为中心的政治结构产生了矛盾。唯其如此，新系在党内不断遭到陈水扁嫡系势力——

① 林劲：《略析民进党的派系问题》，《世界政治与经济论坛》，2002年5期。不过需要说明的是，即使同属制度化型的派系，也有组织程度严密与否的差别。对于前新潮流系而言，制度化色彩相对浓厚，而对其他派系而言，政治山头的色彩相对浓厚。

② 林莹秋：《邱义仁、吴乃仁渐行渐远》，台湾《财讯》，2007年5月。

正义联机的攻击和围剿。^① 正义联机重要成员高志鹏相当直白地指出，他所担忧者是新系和“秦国一样，原只是边陲小国，后来利用合纵连横，最后大一统中原”。而在民进党“全代会”上提案力主解散派系的“立委”王幸男则指出，“民进党在野时期，新系的确帮民进党攻城略地拓展版图，但过去各派系还可以各做各的互不干扰，新系现在却结合行政资源持续壮大自己。”

2004年7月，正义联机新任会长许添财向派系成员发出问卷“广征民意”，内部传出“清派系”声浪；在正义联机的推动下，其他派系也随声附和，“各派系间大有枕戈待旦、重整旗鼓之势”。^② 此后，派系解散的议案一直有人在提，而且“每一次党内出现解散派系声浪，本质上都是冲着‘新潮流占据要职’而来”。^③ 2006年5月以后，陈水扁受到弊案的巨大冲击，“保卫本土政权”、“巩固权力中心”、“维护党内团结”成为派系解散的另一个直接由头。按有的民进党人的说法就是：“派系解散可使党的执政与领导聚焦，与政绩时间赛跑的民进党目前缺的不是‘党内民主’而是‘有效领导’。”^④ 表面看来，面对弊案冲击而产生的党内价值裂解与混乱，以及可能引发的激烈斗争，民进党采取了解散派系的危机处理方式，企图通过派系解散来消除派系斗争，进而消除民进党分裂的可能性。但是从本质上讲，派系解散却是党内政治利益分配格局变化和党内政治生态发展的必然结果。于是，经过了两年的角逐，派系解散的提案终于在7月23日的“全代会”上闯关成功。而2007年初民进党“立委”候选人初选中，各个政治势力对原新潮流系的挤压只是派系解散的余绪而已。

一般来讲，外界对民进党派系解散所产生的后果判断相当两极。在民进党内就有不同的评估，甚至有人认为派系根本不可能解散。但是从长期来看，派系解散所产生的影响还是比较明显的。就制度层面上说，民进党内的派系运作方式和党的运作方式发生了变化。民进党文宣部主任蔡煌琅在派系解散决议通过后表示，“党认定派系已经解散，党主席游锡堃将不再召集派

① 台湾《中时晚报》，2004年7月31日。

② 台湾《中时晚报》，2004年7月31日。

③ 台湾《中国时报》，2006年7月7日。

④ 台湾《中国时报》，2006年7月24日。

系会议。”换言之，随着派系的解散，其所代表的政治输入渠道与方式也相应地消失了。“未来重要决策在中常会形成，若有需要，党主席会在中常会前邀集具代表性的中常委、中执委召开会前会，沟通协调。”^① 因此，未来出于研究的需要还会有“派系”的称谓，但是在民进党的政治运作中，作为制度层面上的派系却已经不存在了。退而言之，即使派系还会以隐性方式存在，但是派系格局必须经过相当程度的重组，且也只能以与以前不同的新面目出现。事实也是如此，民进党派系解散影响最大者，当属新潮流系。新潮流的议事和协调机构“政协”被解散后，新系一时失去了集结和组织的平台。原有的派系成员在派系解散后只能靠彼此之间的感情来维系相互之间的联系，后来发展成一个月只有一次餐叙的松散联盟。新潮流大老吴乃仁一度出面组织新潮流系的活动，想加强彼此的联系，恢复新系的战斗力，但是谈何容易。在纷至沓来的打击下，新系的实力已经大为减弱，面对“立委”席次减半、“单一选区两票制”的挑战，一向精于选举的新系的不确定感越来越强。^② 虽然新潮流有许多人开始将主要的注意力转向对基层的经营，以图东山再起，但是党内的反对力量依旧不依不饶，“排蓝民调”就是为新系量身定做的“宜将剩勇追穷寇”之举。在这种背景下，新系的处境相当艰苦，在2007年的党内“立委”候选人提名初选中更是一败涂地。

派系解散后，由于没有了派系的折冲与协调，党员个人将直接面对党中央。从这个意义上说，随着政党在选举中的地位越来越加强，党中央的权威也相应加强，党中央对党员的统合能力也有所加强。另一方面，派系会议取消后，决策过程中中常委和中执委的地位得到强化，势必从另一方向引起整个决策系统的调整。大体来说，这种情况已经反映出民进党有越来越向寡头政治方向发展的趋势。民进党一直所标榜的内部“多元、竞争”机制，在陈水扁个人权威日益强化的情况下不断遭到侵蚀。

3. 民进党政治生态的变化及其影响

民进党派系解散以后，内部基本生态也发生了若干变化。新潮流遭到打击后处于潜伏状态，但是其他的政治山头依然存在。前面述及，民进党内除

① 台湾《中国时报》，2006年7月25日。

② 《吴乃仁重新过问江湖事》，台湾《财讯》，2007年4月。

新系外的派系都带有以个人为中心的浓厚政治山头色彩。所谓山头，是以特定的政治人物为中心，没有比较严密的运行机制和严格的纪律要求，而是以权力和资源的争夺和分配为中心而结成的政治联盟。民进党内派系政治的终结与山头政治的兴起，是一个过程的两个方面。这种政治结构是和当时以陈水扁为中心进行政治资源和权力分配的政治生态一致的。易言之，党内派系进行利益综合和利益表达的功能已经与民进党内的这种政治生态格格不入，其退出历史舞台只是迟早的问题。各个山头的领导人通过与陈水扁的博弈，争得一部分政治资源，并以此为中心形成团队，组建各自的班底。民进党政治生态的山头化倾向是该党发展的主流趋势。而且，山头的封闭性和排他性日益增加。大致来说，扁、游、苏、谢基本上代表了党内主要的山头政治势力。一般来说，各个山头成员的政治命运与山头领导人的政治地位沉浮密切相关。山头领袖一旦得势，则山头成员也跟着鸡犬升天，很快占据了各个权力机要部门。相应地，其他山头的成员则被很快清除干净。

例如，2005年初谢长廷接任“行政院长”之后，尽管立足未稳，但是谢系人马全面接收政治资源的序幕却立即拉开。以“行政院顾问”出任“院长办公室主任”的林耀文、“行政院发言人”卓荣泰、“交通部次长”周礼良、“人事行政局长”张俊彦、“新闻局长”姚文智、烟酒公司董事长董瑞斌、台北教育大学校长庄淇铭及“侨委会副委员长”陈建仲，都是因为谢的上台而立即分到了权力大饼。同样，2006年谢长廷被迫去职后，苏贞昌接任“行政院长”，也开始系统安插自己的人马，谢系人马被悉数剔除。除了主要“部会”首长及幕僚外，边陲部门也没有放过。前“人事行政局长”张俊彦被换上扁系的原“保训会主委”周弘宪，甚至连一贯引不起政治人物兴趣的职位“侨委会委员长”也宣告易主。谢系人马知道大势已去，陆续撤离“行政院”，开始了新一轮的政治能量积累过程。

当然，由于陈水扁总揽了行政资源分配的大权，所以在各个山头的激烈争夺中，扁系人马以及与陈水扁关系比较密切的政治人物占据了天然的优势。扁时代的“市府小内阁”一直是“行政院”的主力部队。因为他们得到了扁的支持，又有“天子旗下”的光环，尽管行政系统城头大王旗不断变换，但是他们的升迁道路基本上是畅通的。例如，林全从主计长到“财政部长”，林陵三、陈菊（新潮流系，与扁关系密切）、张富美稳坐五年

“交通部长”、“劳委会主委”、“侨委会委员长”，郭瑶琪从“总统府公共事务室主任”到“工程会主委”等。

民进党内的“山头政治”倾向对台湾当局的施政绩效产生了相当负面的影响。

(1) 忠诚度优先的做法影响了行政绩效的提升。由于各个山头均主要以自己的班底为基础组建行政团队，政务官的升迁并不单纯依靠其行政绩效，而在相当程度上要依赖于与山头领袖的关系。这种情况产生了两方面的后果：一是政务官不得不揣测山头领袖的心思，在一定程度上不得不将自己对问题的真实看法搁置起来；二是政务官在为自己的政策负责的同时，还不得不为山头领袖扛起政治责任。因此，对政务官来说，励精图治、做出优良政绩的动机受到多方牵制，难免会使行政绩效大打折扣。

(2) 短线炒作盛行，政策投机性强。一方面，山头政治的结果，就是政务官必须对自己的定位相当准确，“官员除了得留意上面的那个是不是把自己当成自己人，更担心在前面冲锋陷阵，内部会不会追在自己后面砍一刀。”在这种情况下，“政务官做事开始保守，行李随时捆好放在身边，许多政策的投机性越来越强。”^①同时，各个山头为了巩固地位，在短时间内取得政绩，政策更是有短线化的趋势。在这方面，最典型者莫过于苏贞昌。苏出任“行政院长”后，标榜“走正道、做实事廉能政府”，所有的政策均以民众的好恶为标准，甚至夸张到以媒体宣传导向作为主要依据制定政策的地步。据说“苏贞昌每天早上亲自主持晨报，和几位核心幕僚，仔细详阅管中窥豹媒体的报道，再讨论因应之道”。如此施政，固然对舆情反应迅速，“但是做得比较多的却是危机处理，跟在社会脉动后面疲于奔命，因为只能治标，所以格局越来越小，事情也越做越细。”^②其政策的短视和漫无章法自然可以想见。

(3) 政策的稳定性差。山头政治的重要特点之一是人去政废、人走茶凉。而在民进党的政治运作模式下，官员调动频繁，各个山头之间的排他性强，导致政策缺乏稳定性和连续性。一方面，新的山头上来后，原有政务

① 纪淑芳：《绿猫，自家猫就是好猫》，台湾《财讯》，2006年5月。

② 谢刘婷：《苏贞昌陷入看报治国的格局》，台湾《财讯》，2006年5月。

官大都被剔除。一般新上任的“部会首长”，至少要花半年的时间才能摸得清业务内容，并且和文官建立良好的互信基础。易言之，这半年的时间基本上在做“新生训练”。民进党“内阁”短命的结果是，“政务官”熟悉业务还没有多久，就被调离原有职位，由不熟悉该部门事务的人取而代之，开始新一轮“新生培训”。另一方面，由于山头隔阂，新任者不屑向旧任者寻求经验传承，过来人也只求明哲保身，不愿对政务多言。于是每换一次“行政院长”，就会出现一次大的调整，“简直跟政党轮替没有什么两样”。

民进党上台后所面临的政治环境发生了根本性变化。政治资源的增加和政治地位的提升诱发了民进党的政治结构、政治伦理和政治文化嬗变。民进党党政关系和党内政治生态的变化，其实折射出了上台以来该党政治变迁的结果。应该说，在这个过程中，民进党本身的政治结构变迁具有相对滞后性，它是作为民进党政治功能改变的因变量出现的，是权力竞争与博弈的结果。但是这种结果却作为民进党未来发展的起点，在一定程度上将左右该党未来发展路径。由于“总统府”在决策系统中的地位不断加强，民进党中央的依附性色彩越来越浓厚，政党内部结构也失去了昔日的弹性和灵活性，这种局面长期影响民进党的发展。蔡英文担任党主席后，主要的任务之一就是消弭陈水扁留下的这一强固结构的影响。

第二节 民进党上台后政商关系的建构及其影响

民进党上台前，与商界的关系比较疏远，甚至一度被认为有“反商情结”。但是在20世纪90年代，民进党的一些重要人物如陈水扁等已经开始紧锣密鼓地建构自己的政商关系网络。2000年上台后，民进党利用执政的优势，不断扩大政商关系的经营规模，手法也不断多样化。形成了既有以“总统府”和台湾当局行政机关为中心、通过权力资源分配形成的政商勾连，也有以个人为中心经营政商关系网络的政商勾连方式。民进党通过政治资源与金钱交换的方式，全面建构起了有利于自身发展的绵密政商关系网络。