

民进党 研究丛书

民进党 执政状况研究

MINJINDANG ZHIZHENGZHUANGKUANG YANJIU

刘 红 著



九州出版社

• 民进党研究丛书 •

民进党执政状况研究

刘 红 著

九州出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

民进党执政状况研究/刘红著. —北京:九州出版社, 2004. 1
(民进党研究丛书)

ISBN 7-80195-011-9

I. 民... II. 刘... III. 民进党-执政-研究-台湾省 IV.
D675.874

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 119005 号

民进党执政状况研究

作 者/刘红 著

出 版/九州出版社

出 版 人/徐尚定

地 址/北京海淀万寿寺甲 4 号 电 话/68706018

邮政编码/100081

电子信箱/jiuzhoupress@vip.sina.com

总 经 销/九州出版社发行部

经 销/各地书店

法律顾问/北京法大律师事务所

印 刷/北京毕诚彩印厂

开 本/880×1230 毫米 1/32 开

印 张/7

字 数/158 千字

版 次/2004 年 1 月第 1 版

印 次/2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-80195-011-9/D·101

定 价/25.00 元

★ 版权所有 翻印必究 ★

民进党研究丛书出版说明

2000年3月，台湾地区领导人换届选举，民进党候选人陈水扁以微弱优势当选，并于5月20日上台执政。在党纲中明确主张“台独”的民进党上台与在台湾统治50余年的国民党下台，标志着台湾政治生态发生了历史性的深刻变化。毫无疑问，这一变化也为两岸关系发展和中国和平统一投下重大变数。

近4年来，民进党当局的政策走向、执政状况如何？两岸关系深陷僵局、持续紧张的症结在哪里？有利于两岸同胞切身利益、有利于两岸经济发展的“三通”为何一波三折、阻碍重重？陈水扁及民进党当局究竟应何去何从？这些现象和问题，理所当然地引起海内外众多关心台湾问题的人士与学者的观察、思考和研究。

这套丛书共8册，多方位、多角度地透视了民进党的历史发展、组织派系、社会基础、意识形态、选举策略等，尤其是近4年来，其大陆政策对两岸关系的影响、执政状况对台湾社会的影响等，集中展示了大陆学者的研究成果。当然，由于占有资料、观察视角、研究方法等方面各有不同，因而每位学者的看法与结论均为一家之言。出版这套丛书的初衷在于为关心台湾问题的读者、学者提供学术参考。

九州出版社

2003年12月

目 录

第一章 朝野竞争的激烈和政局的动荡

- 第一节 民进党执政的三个阶段 (1)
- 第二节 朝野对立政局动荡 (5)
- 第三节 泛绿军极力扩大声势 (14)
- 第四节 泛蓝阵营加快调整 (19)
- 第五节 选举风云再起政坛 (24)

第二章 “台独”的嚣张和“渐进台独”的推进

- 第一节 善变多变的陈水扁 (38)
- 第二节 全面推进“渐进台独” (41)
- 第三节 “一边一国”就是“一中一台” (47)
- 第四节 “极端台独”的嚣张活动 (49)
- 第五节 “公投法”的通过和危害 (54)

第三章 两岸交流的发展和两岸关系危机的存在

- 第一节 发展两岸关系的基本要求 (62)
- 第二节 民进党当局对两岸关系的思路和手法 (69)
- 第三节 两岸的政治交锋点 (74)
- 第四节 两岸交流的部分调整 (80)

第五节 两岸交流继续前进	(87)
--------------------	------

第四章 经济的衰退和“拼经济”的结果

第一节 台湾经济发展所需要的条件	(95)
第二节 民进党经济政策的重点	(100)
第三节 衰退中的台湾经济	(110)
第四节 经济衰退的主要特征	(116)
第五节 “拼经济”与“政策性买票”	(120)

第五章 对外往来的活跃和“务实外交”的困境

第一节 同外国的民间经济、文化往来	(129)
第二节 民进党当局的“外交思路”	(139)
第三节 “务实外交”的基本手法	(143)
第四节 台湾当局在国际间进行的分裂活动	(148)

第六章 “决战境外”的提出和“军事台独”的推行

第一节 “军事台独”的政治基础	(159)
第二节 极力提升“军事拒统”的实力	(163)
第三节 “决战境外”战略的提出	(171)
第四节 “军事台独”不能保证“台独安全”	(177)

第七章 台湾社会的调整和社会中的变化

第一节 关于社区“人文环境”建设	(181)
第二节 社会基本矛盾的激化	(185)
第三节 从“生活指数”看民众生活品质	(190)
第四节 “扫黑”、改革、应急机制的运行	(193)

第五节 教育改革面面观	(203)
第六节 民众对民进党执政不满意	(207)
后 记	(212)

第一章 朝野竞争的激烈 和政局的动荡

2000年民进党上台执政以来，第一次政党轮替使得岛内政局发生翻天覆地的变化，对台湾政局产生重大而深远的影响，深层次地冲击岛内政治、经济、社会及意识形态等各个领域，引发党政关系、政党内部关系、政民关系、政商关系等一系列急剧而深刻的变化。然而这一切并没有改变“台独”无法主导岛内政局演变的态势，没有改变台湾“求和平求安定求发展”的主流民意，没有改变两岸关系的基本格局，没有改变两岸关系和各项交流要发展要前进的趋势。

第一节 民进党执政的三个阶段

民进党当局开始执政后，一方面实力不够又不讲策略，一方面患有“执政早产症”又坚持“台独挂帅”，执政一直不顺利，先后经历“全民政府”、“少数政府”和“全面执政”三个阶段。

一、执政面临的“三个少数”

导致民进党当局执政不顺的根源是实力不足，第一是陈水扁是“少数总统”。陈水扁取代李登辉成为台湾地区领导人和民进党取代国民党上台执政，本身不是实力超过对方的产物，而是李

登辉根据“和平转移政权”计划、毁坏国民党执政基础的结果，陈水扁仅是得票为 39.3% 的“少数总统”。再加上陈水扁无视“宪政”常规，过高估计自己的权力和影响力，一方面慢待党内派系，一方面挑衅在野党，陷于“宪政危机”中难于有所作为。第二是民进党是“立法院少数党”。民进党无视只有 67 席“立委”、仅占“立法院”33.6% 席位的现实，屡屡挑战屡屡失败，在“立法院”内更加被动。“少数党”的情形直到第 5 届“立委”选举后才有所改变。第三是“台独”是“少数民意”。无论是民意调查（在台湾“陆委会”1994 年 12 月、1996 年 6 月、1999 年 6 月、2000 年 6 月、2001 年 6 月、2002 年 6 月和政治大学选举研究中心的 1993 年 3 月、1996 年 3 月、1999 年 1 月、2000 年 6 月、2001 年 6 月的专题民意调查中，“急独”者在 5% 以下，“维持现状后再独立”的在 10% 上下，民进党的支持群体最高时为 45% 左右。参见周大计：《政权轮替对台湾民众心态变化及其对政治参与的影响》，载于 2003 年第 3 期《台湾研究》），还是选票流向，表明“台独”的支持者和同情者处于少数地位。

实力不足之外，民进党当局在政治上、思想上和方式上极易极端化。提高执政能力和实现顺利执政的关键是按照客观规律和经济规律办事，基本要求是放弃“台独”主张，正确认识社会基本矛盾，推出符合社会需求的公共政策。民进党当局恰恰相反，继续强调“三个坚持”：坚持落实“台独主张”，完成“台独”政策化、具体化、实质化；坚持扩大“台独”阵地，培植“台独”的社会、文化土壤；坚持贯彻“台独治政”，拒绝“九二共识”，无视经济规律和执政规律推行“台独挂帅”。“三个坚持”之下，施政作风恶劣，动机不纯，陈水扁重“权”，民进党重“闹”，各派系重“斗”，要员们重“秀”，“派系共治”激化派系矛盾，执

政集团内部缺少一致和协调。施政方式是蛮干加瞎干，不怕做不到，只怕想不到，为反对而反对。施政是随意性行事，扫黑是选择性办案，经济是即兴式领导，结果是不断自我暴露自身的弱点和罩门，经常处于被动挨打的局面。民进党当局人为加剧自身的错误和施政难度，大大增加社会成本和加剧政局动乱。

二、“民进党执政的“三个阶段”

民进党当局自执政之初就存在的“三个少数”，严重制约它的执政行为。再加上民进党当局善于扬短避长，战略和战术出现严重偏差，执政陷入一时无法化解的“宪政体制”矛盾之中，先后经历三个阶段。

第一是“全民政府”阶段。面对“三个少数”，陈水扁没有采取“多元政治”的常规方式解决“少数执政”难题，拒绝与部分在野党组成“联合政府”行使职权，拉拢国民党籍的“国防部长”唐飞出面组织“全民政府”，“阁员”中社会人士、在野党和民进党人士各占约三分之一。陈水扁新“政府”的人事布局表面上看是兑现了其在竞选时所标榜的“清流共治、全民政府”的承诺，实质却是为了减少“三个少数”的危害、巩固执政基础而不得已为之。这种“非驴非马”的人事体制，在在野党的制衡和民进党内因分权不均产生的反弹下，作为“全民政府”的“唐内阁”深陷各种矛盾冲突的漩涡之中。在“八掌溪事件”的打击下，“唐内阁”曾小幅改组一次。唐飞本人更是先后4度请辞，最后在第四核电厂是否停建问题上，与民进党当局极端的“反核”理念发生严重冲突，2000年10月3日晚以“健康原因”被迫辞职（《政治核爆唐飞阵亡扁唐体制河未过桥已断》，2000年10月4日台《民众日报》）。陈水扁精心拼凑的“全民政府”宣告

破产，运行仅 137 天的“陈唐体制”终告瓦解。

第二是“少数政府”阶段。“全民政府”夭折后，陈水扁一方面继续无视“立法院少数党”的现实，拒绝与在野党协商合组“联合政府”；一方面被迫接受党内实力派的要求，安排党内亲信负责“行政院”。10 月 6 日，民进党籍“副院长”张俊雄接任“行政院长”，游锡堃出任“总统府秘书长”，邱义仁任“行政院秘书长”，组成完全由民进党主导的“少数政府”，民进党开始单独执政。“少数政府”和“全民政府”一样，最突出的是没有政绩。“张内阁”一周年时，张俊雄表示，当局在全力“扫黑”、整顿基层体系和拼经济方面，必须承认“成绩不是很理想”（《就职周年张揆坦承政绩不理想》，2001 年 10 月 6 日台《中央日报》）。对于“少数政府”，陈水扁期望以此将“总统府”、“行政院”、“立法院党团”和民进党中央整合起来，以改变过去“全民政府”时期各说各话、协调不一的状况，但这并没有根本上解决问题，虽说进入“少数政府”阶段，但导致“全民政府”破产的各种因素依然存在。

第三是“全面执政”阶段。第 5 届“立委”及县市长选举后，民进党获得 87 席，成为“立法院”第一大党，通过联合拥有 13 席“立委”的台联党，使尽全力拼凑起过半席次（113 席），因而有了“组阁”本钱。2002 年 1 月 21 日，陈水扁宣布由“行政院秘书长”游锡堃“组阁”。此次“内阁”等高层人事更换，是陈水扁上台以来的第四次、也是改组幅度最大的一次。此次人事安排的重心，是成立“选举内阁”以实现陈水扁连任计划（《王作荣：游阁拼经济就是拼选举》，2002 年 1 月 24 日台《中央日报》），具有“充分展现陈水扁意志”、“完成陈水扁第二阶段执政任务”的明显意图。“全面执政”没有改变民进党当局“台独

治政”的恶习。为加强对“全面执政”的控制，2002年7月21日，陈水扁兼任民进党主席，在“党政同步”的口号下，强行把“府院团党”拧到一起，为“拼连任”进行组织准备。

民进党当局上台时，不少选民对其寄予很高期望。作为政党轮替下出现的新政权，也应该拿出好于前政权的政绩。令人遗憾的是，经过3年多的实践，执政当局交出的是“一份不及格的成绩单”（《77%认扁拼经济不及格》，2002年12月31日台《中央日报》；《扁政三年台湾节节衰退》，2003年5月21日台《中央日报》）：民进党当局倾注全力的是政治上加紧宣扬、政策上加紧贯彻、行动上加紧落实“一中一台”，当局要员的基本活动是时常发表激化社会基本矛盾和干扰两岸关系的谈话、出演“过境外交”，“外交”部门重视的是如何到国际场合充当“麻烦制造者”，立法部门时常为“台独”代表提出的“独案”而争斗，行政部门为了“台独”主张而牺牲正确决策，经济部门只能按照“宁要‘渐进台独’的草，不要发展经济的苗”的信条行事，“拼经济”成为“拼台独，拼选举，拼连任”。因此，民进党当局的“全民政府”、“少数政府”和“全面执政”，既没有带来政局稳定，也没有带来政绩，因而严重危及陈水扁的连任计划。有“独”心无雄才大略的陈水扁、有“台独”图谋无正确决策的民进党，在让台湾民众过上“紧日子”的同时，自己也尝到“台独”的苦果。

第二节 朝野对立政局动荡

民进党当局执政以来，朝野之争围绕公共政策、重要人事、选举展开，引起政局动荡不止。朝野之争激烈的“客观原因”有三，一是蓝绿两军互信无存，双方政治立场严重对立，对抗情绪

不断升温，稍有风吹草动就演变成激烈争夺。二是实力接近。蓝绿双方在“立法院”缺乏绝对多数席位，因此都有挑战和获胜的可能，“激战”随时可能发生。三是绿军决策失误。泛绿军无视主流民意，违背经济规律，出现不少重大决策失误，把在野党逼到如果不站出来说话就是失职的地步。三类“客观原因”，成为朝野之争连续不断和紧张激烈的基础。

一、围绕公共政策的争论

围绕社会公共政策议题，朝野交锋的形式分为四类，一是“立法院”内的问政质询，主要是由在野党“立委”与行政官员间的论战；二是朝野“立委”间的论战，主要发生在法案审查阶段；三是把“立法院”的战线延长到社会媒体，部分朝野“立委”公开在媒体相互之间进行“作秀式”的论战；四是对政策法案的表决，主要是直接决定法案的前途、间接决定提案政党的形象。

第一是关于公共政策。就公共政策来说，面对执政当局的“台独挂帅”和错误决策，在野党设置了两道“铁门栓”：一是“立法院”新会期的总质询，成为唐飞、张俊雄、游锡堃和“部会”行政官员的难关，每次都被批得伤痕累累，体无完肤（《唐院长再也“飞”不起来了》，2000年8月10日台《民众日报》；《选后下台？张俊雄：成功不必在我》，2001年11月26日台《中国时报》；《“立院”当课堂 刘忆如“教导”游锡堃》，2002年3月9日台《中国时报》）。二是每年一度的“总预算案”审查使得“行政院”无法随心所欲地多花钱和乱花钱。此外，行政当局日常提交的公共政策由于本身存在的缺陷，几乎每案都成为泛蓝军批判的对象。总体上看，经过公共政策之争，一方面减少了民进

党当局错误决策的危害，一方面泛绿军“只会选举不会治政”的真相越来越暴露。

第二是关于“拼经济”。民进党当局自2001年6月起，多次强调要把“拼经济”列为施政首要目标，在高喊“拼经济”的同时，不时召集“拼经济”会议和出台“拼经济”议案。对此，在野党反复指出，民进党当局是在用推进“渐进台独”干扰“拼经济”，用错误决策破坏“拼经济”，用编造政绩来装饰“拼经济”。因此“拼经济”没有成效的关键，是民进党当局没有着实、真正“拼经济”，没有提供经济发展必需的政治环境和政策法令。

第三是关于突发事件。就突发事件而言，“天灾”具有不可抗拒性，问题是“人祸”，民进党当局决策错误导致的突发事件的破坏力惊人。如“核四案”、“整顿基层农渔会信用部”等，不顾一切开场，轰轰烈烈进行，垂头丧气收兵，闹得翻天覆地，造成巨大损失后，最后回到原点。还有是社会上发生“天灾”后处理不当，如“八掌溪事件”发生时损失知情第一时间、丧失抢救最佳时机。总之，突发事件发生时，民进党当局处理不慎或另有图谋导致一再失误，成为在野党批评的目标。

第四是关于政党关系。民进党当局主动挑衅在野党，赤裸裸地分化在野党，朝野政党之间矛盾尖锐、激化，成为朝野之争的重要组成部分。一是民进党当局提出的成立“跨党派两岸关系小组”、“国是会议”、“联合政府”、“国安联盟”、政党领袖峰会等计划（2000年6月28日，成立体制外的“跨党派两岸关系小组”；2000年9月2日，陈水扁无视“宪政危机”，提议召开“国是会议”；2001年4月23日，无视“宪政”常规，提议在年底选后成立民进党主导的“联合政府”；2001年11月21日，提议成立“国安联盟”；2002年2月21日，提出重启“跨党派两岸关系

小组”机制；2002年5月18日，建议举行“政党领袖峰会”），因为用心不善，没有得到在野党的响应。二是民进党当局种种限制在野党的图谋，都被在野党识破，破坏在野党的计划没有实现。朝野之间关于政党关系的论战有助于社会各界认清蓝绿两军的本质。

朝野之争激烈的根本原因是陈水扁“台独治政”和决策失误，因此泛蓝军站出来与泛绿军经常、反复进行论战，在一定程度上遏制“台独”祸害的蔓延，减少了民进党当局错误决策造成的社会危害。

二、双方争夺人事决策权

根据民进党当局的政治企图，重要人事安排取决于两大因素，分别是确保陈水扁2004年3月连任成功和利用执政机会推进“渐进台独”。“两大因素”已经给台湾社会带来不小的损失，遭到社会各界的质疑，泛蓝军更是利用监督权进行制衡。

民进党当局的人事安排具有以下特点。第一是组成“扁家军”（《派系恶斗、扁的另一个石头》，2000年10月8日台《民众日报》）。陈水扁在1991年底成立的“正义连线”基础上组成以“童子军”为核心的“台北市府团队”，成为“扁家军”的第一次大发展。上台执政给“扁家军”带来第二次大发展，“扁家军”新老成员分别占据各实权、关键职位，确保陈水扁的意志得到不折不扣的贯彻执行。第二是为了“拼选举”（《执政的路上注意落石》，2003年4月23日台《联合报》）。可以说陈水扁自上台起就开始在为连任做准备，随着任期增长而政绩没有增长的现实，陈水扁选人“拼选举”的愿望越来越强烈。后期的人事考虑，更多的是从改善执政形象、拉拢中间选民、笼络特定族群、提高助选

水平等角度出发进行安排。第三是为了“拼台独”。凡是坚持推行“渐进台独”的人，凡是顽固坚持“台独”立场的人，凡是能够肆意与大陆对抗的人，凡是能够忘我攻击泛蓝军的人，都能得到重用。第四是保持“登辉色”（《扁人事布局亲李 同志脸都“绿”了》，2002年2月28日台《中国时报》）。在政务、对外关系、两岸事务等领域—除了需要推动正常的业务外，更赋予推动“渐进台独”、阻挠两岸交流的特殊任务。民进党内较为富裕的是善于冲冲杀杀的人，缺少相应的“双料人才”，因此只能借重李登辉经过12年考察、培养出来的人才。同时借此强化台联党与民进党在“立法院”的合作，支持“陈水扁连任计划”。第五是分化泛蓝军。3年来被陈水扁招安的有出任过“行政院长”的唐飞、“行政院副院长”的赖英照和林信义、“经济顾问”萧万长、“环保署长”郝龙斌（2003年10月辞职）等一批在泛蓝军中富有代表性的高层官员，“借鸡下蛋”，撑起民进党执政的架势。随着民进党当局执政时间的过去，在野党内的唯利是图分子出现了“上桌迟了连汤也喝不到”的心态，因而泛绿军分化、拉拢泛蓝军“本土派”的成本越来越低。

泛蓝军问政议政参政和监督施政的任务之一是及时批评民进党当局人事安排上的失误，对陈水扁用人时不计专业好“台独”、不计良莠好私情、不计水平好“唯亲”、不计效果好“造势”的表现，进行了及时、严厉批评。特别是围绕陈水扁的“提名权”进行过两次大的较量，也成为蓝绿决战的精彩记录。

第一场是第5届正副“立法院长”之争。2001年12月“立委”选完后，由于“立法院”首次出现“四党不过半”的态势，民进党当局的打算是，在组织“联合政府”、“国家安定联盟”等建议被泛蓝军拒绝以后，无视一些民进党内实力派谋取“立法院

副院长”之位的需要，准备让王金平连任“立法院长”，换取国民党支持民进党“立委”担任“立法院副院长”，以造成国民党和民进党合作的客观事实，离间国民党和亲民党的关系。泛蓝军没有上当，宋楚瑜提出拥有46席实力的亲民党不提正副“院长”候选人，全力以赴支持国民党“通吃”正副“院长”，以实现事实上的泛蓝合作。泛蓝军很快协调出“副院长”候选人江丙坤。2002年2月1日，“王江配”在“不看好”中胜出，泛蓝军防堵民进党分化成功。

第二场是正副“考试院长”之争。2002年6月，“立法院”行使人事同意权，对陈水扁提名的正副“考试院长”和2名“大法官”、4名“监察委员”、19名“考试委员”任职资格进行表决。这一场朝野之争的起因是陈水扁提名的人选条件不够，“考试院长”提名人姚嘉文有“三违反”：一是作为主张分裂国土的老牌“台独”分子，他的任职“违反宪法”；二是姚嘉文曾与女助理有过“绯闻”，姚嘉文的妻子周清玉涉嫌“人事关说案”，女儿姚雨静涉嫌违纪晋升，因此他的任职违反“社会伦理道德”；三是姚嘉文坚决主张废除“考试院”，让他担任他自己主张撤销的机构负责人，违反他的个人意愿（《姚嘉文接“考试院长”严戒闹场》，2002年9月2日台《中央日报》；《“立委”：周清玉施压为亲戚求官》，2002年6月17日台《中央日报》；《民进党第二代子女爱不爱政治两极化》，2002年4月22日台《联合报》；《一问再问姚嘉文松口：支持废“考试院”》，2002年6月10日台《中时晚报》）。19名“考试委员”中有8名不称职。这一场朝野之争的政治原因是两大阵营争夺人事主导权。6月21日投票时，民进党拉人挖票不择手段，姚嘉文获得113票低空掠过。在此次较量中，民进党扳回一局。