

## 苦澀的果實： 論民進黨八年執政的民主憲政表現

游盈隆（民進黨智庫副執行長、行政院陸委會前特任副主委）

### 摘要

本文主要由兩部分所構成：第一部份有系統地整理了以陳水扁總統為核心的民進黨執政團隊八年執政期間在民主憲政方面的施政表現與成果，包括六方面  
1)深化民主、推動公民投票入憲與立法；2)召開任務型國大，完成第七次憲政改造；  
3)追尋轉型正義，逐步落實相關工作；4)確立「人權立國」，促進人權保障；5)追討中國國民黨不義黨產；6)推動確立台灣主體性，提升台灣認同。第二部分客觀地檢視八年執政期間所遭遇的問題、困難與挑戰，並嘗試提出斧底抽薪、從根解決的具體有效方案，以供未來民進黨重返執政之用。這包括對「全民政府」、「分裂政府」、「黨對黨聯合政府」挫敗經驗的省思；對第一家庭成員、親戚、親信涉貪疑雲及其衝擊的解析。此外，本文也簡略地回顧馬政府執政五年多的民主憲政表現，並稍做針砭。

本文結論指出，民進黨 2016 年如重返執政，首應籌組「大聯合政府」，建立「協商式民主」，才能在根本上解決糾纏多年的政治亂象；同時，應特赦陳水扁前總統，開創台灣新局；特赦陳前總統與籌組「大聯合政府」兩者互為表裡，缺一不可。在「協商式民主」的基礎上，未來才可能進行社會政治的大改革，包括有意義的憲政改革、追求轉型正義、落實人權立國、提升台灣認同、確立台灣主體性，邁向名實相符的「政治民主」、「社會民主」、「經濟民主」的真正自由、平等、自主的理想民主國度。

關鍵字：自由化、民主化、本土化、威權轉型、全民政府、分裂政府、少數政府、大聯合政府、協商式民主、二次民主轉型、轉型正義、特赦。

## 壹、前言

公元 2000 年 3 月 18 日是台灣歷史上一個不平凡的日子。這一天，在台灣執政長達 55 年的中國國民黨輸掉了政權，代表台灣本土進步改革勢力的民主進步黨籍總統候選人陳水扁贏得了總統大選。

『「政黨輪替、終結黑金，清流共治、全民政府，台海和平、永續發展」，是陳水扁對台灣人民的承諾，相信也是大家最殷切的期望。...從今天開始，陳水扁、呂秀蓮以及民主進步黨願意肩負起人民與歷史交付我們的使命，讓我們為台灣兩千三百萬同胞的未來共同努力。』<sup>1</sup>

慷慨激昂的陳詞是對全民的許諾，也是對自我的期許與抱負。兩個月後，5 月 20 日，當新任總統、副總統舉行就職典禮，在全體國人及各國貴賓之前，陳總統再次感性的呼籲「儘管台澎金馬只是太平洋邊的蕞爾小島，只要兩千三百萬同胞不畏艱難、攜手向前，我們夢想的地圖將會無限遠大，一直延伸到地平線的盡頭。」

<sup>2</sup>

然而，事實證明，「只要兩千三百萬同胞不畏艱難、攜手向前」這樣一個看似容易、看似理所當然的前提，在民進黨後來執政八年中證明幾乎是不存在的。而這正是台灣一切政治問題、衝突與災難的根源。

## 貳、歷史脈絡

1945 年第二次世界大戰結束迄今，台灣政治發展階段可以粗分為四個時期：第一階段是兩蔣時期，從 1945 年到 1988 年，中國國民黨政權從天而降，建立了一個外來的、高壓的、奇特的黨國威權體制，實施了長達 38 年的戒嚴統治；第二階段是李登輝時期，從 1988 年到 2000 年 5 月，是威權轉型到民主的時期，政治自由化、民主化與本土化是這時期的標誌；第三階段是陳水扁時期，從 2000 年 5 月到 2008 年 5 月，是台灣民主鞏固和深化的時期；第四階段是馬英九主政時期，從 2008 年 5 月迄今，也是中國國民黨黨國體制重返執政時期，屬於現在進行式，究竟如何定位，仍待後續觀察。

---

<sup>1</sup> 參見「人民的勝利 責任的開始---中華民國第十任總統、副總統當選感言」。

<sup>2</sup> 參見「台灣站起來---迎接向上提升的新時代」，第十任總統陳水扁就職演說全文。

適當的歷史分期可避免方法論上常見的「見樹不見林」的謬誤，有助於釐清複雜的歷史因果關係或「發展的因素」(developmental causation) (Almond, 1966)，而不至於對歷史盲目。讓我們對某一時期或某一個重大歷史事件的理解不至於偏離歷史事實和發展的軌道。

換句話說，要正確的理解並評估陳水扁或民進黨八年執政的總體表現，就必須正確的理解兩蔣時期和李登輝時期台灣政治體系的本質、特質和其主要問題。如前所述，兩蔣時期，台灣政治體系呈現出一個外來的、高壓的、領袖崇拜的準法西斯式的威權統治；尤其是其「列寧式黨國體制」(Leninist Party-State System)的組織特質，更使得冷戰時期的台灣在第三世界親美的右翼威權獨裁政體中獨樹一幟。其間，從 1949-1987 年長達 38 年的戒嚴統治，創下世界史的紀錄，也是兩蔣軍事統治時期的特色。在另一方面，李登輝主政時期大體上是國民黨威權體制轉型的關鍵階段，展現了政治自由化、民主化和本土化的歷史過程；當然，黑金政治的崛起也是此時期不可磨滅的特徵之一。

「人創造歷史，但並非如其所願；他們並不是在其自願選擇的處境下創造歷史，而是在無從選擇、直接面對來自過去的處境下創造歷史。」(Marx, 1859)

陳水扁或民進黨八年執政表現，正是直接面對來自中國國民黨外來政權在台灣 55 年統治所形塑出來的歷史條件與情境的集體回應和選擇。這可分幾方面來說：第一，在政黨政治方面，八年執政期間，由於國民黨甫失去一手掌控 55 年的政權，再加上宋楚瑜出走另創親民黨，聲勢凌駕在國民黨之上，於是主要政黨之間敵意高張，諸般作為常悖離政黨政治的常軌，朝野政黨惡鬥是常態，合作是例外。第二，在國會方面，八年執政期間，民進黨一黨所獲席次皆遠低於過半的席次，即使加上友黨「台灣團結聯盟」的席次也仍未能過半，無法遏止、克服政黨惡鬥，形成「分裂政府」(Divided Government) 的困局<sup>3</sup>；第三，在大眾傳播媒體方面，因為中國國民黨長期壟斷電子與平面媒體，在不預期失去政權的情況下，一旦政黨輪替，新政府上台後，監督批判的力道自然變本加厲或變質為政爭的工具。第四，在大財團或經濟既得利益團體方面，因為國民黨黨國體制長期深入掌控大、中小企業團體，再加上龐大黨產的影響力，基於利益共同體的休戚與共，不少大

<sup>3</sup> 當陳水扁總統在公元 2000 年 5 月 20 日上任之時，國會席次分配如下：國民黨 123 席、民進黨 70 席、新黨 11 席、其他小黨或無黨籍合計 21 席；2001 年第五屆立委選舉結果，民進黨 87 席、國民黨 68 席、親民黨 46 席、台聯 13 席、新黨 1 席；2004 年第六屆立委選舉結果，民進黨 89 席、國民黨 79 席、親民黨 34 席、台聯 12 席、無黨籍 1 席；2008 年第七屆立委選舉結果，國民黨 81 席、民進黨 27 席、親民黨 1 席、無黨籍 4 席。

企業主發言聳動、嚴詞批判新政府時有所聞。第五、在文武官僚體系方面，因為國民黨黨國體制根深蒂固，軍公教人員多數具有國民黨員身份，消極抵制或不作為並不足為奇<sup>4</sup>。

一言以蔽之，在歷史結構條件限制下，在依然強大的國民黨舊勢力蓄意杯葛下，意圖大刀闊斧進行改革的民進黨新政府其奮鬥過程注定備極艱辛。

公元 2000 年 5 月 20 日，陳水扁、呂秀蓮以總統和副總統的身份宣誓就職，正式走上台灣歷史舞台，政權和平移轉，完成首次政黨輪替。但國民黨黨國勢力的反撲幾乎無時無刻無地不在，一直持續到 2008 年。其中較顯著的事件包括：2000 年 6 月喧騰一時的工時案；2000 年 10 月底藉行政院「停建核四」為由在立法院發動第一次罷免總統行動，後宣告失敗；2004 年總統大選，陳呂配小勝，連宋配提出選舉無效、當選無效之訴；同時，因懷疑 319 槍擊案的真實性，2004 年 9 月 24 日在立法院強行通過「319 槍擊事件真相調查特別委員會條例」，成立「319 槍擊事件真相調查特別委員會」（簡稱真調會），造成政局混亂與動盪；2004 年 5 月，總統就職前後，軍中傳出柔性政變，有多位上將奔走穿梭其間；2006 年 6 月，中國國民黨藉口陳總統及其家人或親信涉貪腐，連續發動三次罷免行動，但皆告失敗；2006 年 8 月「紅衫軍」以「反貪腐」之名佔領凱達格蘭大道，包圍總統府，歷時近四個月。總的來說，民進黨八年執政期間，彷彿經歷了一場漫長的政黨戰爭，謝長廷曾形容為「民主內戰」，頗為貼切。

凸顯某一特定時期歷史結構的限制，是為了客觀合理的解釋政府施政的作為，而不是推卸責任的藉口。因為，人類所有政治社會改革或革命運動都無法避免是在某一特定歷史結構條件限制下進行的；但人的選擇和努力，終極來講，還是施政成敗的關鍵因素之一。換言之，只有兼顧歷史結構的限制和執政菁英的選擇和行動才能較充分的理解、較合理的評價所有施政的作為與成果。

## 參、苦澀的果實：改革、成果與制度陷阱

如果說，「民主的建立」（the Establishment of Democracy）是李登輝主政時期的成就，那麼，「民主深化與鞏固」（the Deepening and Consolidation of Democracy）就是民進黨陳水扁主政時期的重要使命。

<sup>4</sup> 以「范蘭欽」筆名撰文醜化台灣人而被揭發的前新聞局官員郭冠英是一個極端的例子；此外，多起現役軍人涉入 2006 紅衫軍反扁政治集會活動，媒體亦有所報導。

「我認為，台灣第一波民主的最大價值，是在落實「主權在民」的民主精神，以及確立「台灣主體性」的自我定位。...不過，台灣社會的民主自由還缺乏相對應的責任感與自律精神，...缺乏彼此包容的高度尊重，...缺乏成熟的社區意識與公民社會，...台灣社會的法治精神與人權意識也還沒有落實於各領域，以致民主還無法生根成為人民的生活方式。」(陳水扁，2001:頁 303-304)<sup>5</sup>

基於台灣第一波民主工程的缺憾，陳水扁總統乃倡議推動台灣第二波民主，他說：「我認為，英國首相布萊爾的「新工黨、新英國」理念，足以帶給台灣第二波民主相當重要的啟發。布萊爾主張每一個國民都是英國的「利害關係人」，所以，要讓每一個人有工作、技術、家庭、機會和責任，在繁榮且安定的英國享有「紅利」，而形成榮譽、利益與共的「生命共同體」(陳水扁，2001:頁 305)因此，他進一步提出「入股台灣」，堅持「新中間路線」的主張，「...我們希望在未來確實建立中央與地方權力合理分配的新制度、提出三權分立的總統制修憲主張、以全球戰略觀點對兩岸關係進行積極的「風險管理」、強化公民社會的落實、確實改善治安與建立社區主義、重視教育投資與人民的人文素養。」(陳水扁，2001:頁 306)

顯然，民主、法治、憲政、人權與台灣認同的向上提昇，成為台灣 2300 萬人民的價值信仰和日常的生活方式，乃是陳水扁總統與民進黨八年執政心嚮往之的施政目標。

以下即分別從「深化民主、推動公民投票」、「憲政改革」、「落實人權保障」、「推動轉型正義」、「追討國民黨不義黨產」、「推動正名運動，彰顯台灣主體性」等六個重要面向，歸納出八年執政的努力所獲致的具體且重要的結果<sup>6</sup>。當然，結果未必是成果。因為台灣民主深化的過程，本質上，仍是新舊勢力的激烈交鋒和角力，很多時候結果是不盡如人意的，但改革的一方限於政治實力不如人也只能暫時無奈的吞下去，公民投票法就是最好的例子。

### 一、深化民主，推動公民投票。

公民投票是我國憲法所保障的人民的基本權利，也是落實主權在民、直接民主的表現。推動公民投票也是公元 2000 年總統大選時陳水扁的重要參選政見。

<sup>5</sup> 「台灣第一波民主」在此意指李登輝主政時期的威權轉向或民主轉型。

<sup>6</sup> 這部分是根據行政院 2008 年 5 月 7 日第 3091 次院會對於 2000—2008 年政績回顧報告資料整理而成，以忠於史實。

### （一）2003 年 6 月宣布將推動諮詢性公民投票：

儘管在野黨反對以公民投票的方式決定公共政策或立法，但基於公民投票本是人民的基本權利，不因有無立法而受限制，陳總統乃於 2003 年 6 月 27 日參加「全國非核家園大會」開幕致詞時宣示，政府「將於下次總統大選前或至遲投票當日單獨舉辦核四公投」<sup>7</sup>，為政壇投下了一顆超級震撼彈。行政院緊接著在同年 7 月 23 日訂頒「行政院辦理公民投票實施要點」，以行動具體展現政府推動公民投票的決心。

### （二）2003 底完成制訂公民投票法

迫於主流民意的壓力，以及執政黨強力推動落實公民投票的堅定意志，在野聯盟乃決定化被動為主動，反守為攻，積極進行公投立法，利用立院多數的優勢，企圖制訂一部符合己意的、反公投的公民投票法。

2003 年 11 月 27 日立法院三讀通過了「公民投票法」，其中除了第十七條所謂「防衛性公投」是民進黨政府所提之外，全數是國親兩黨提出的，包括以下幾項極具爭議的條款：1)立法院得就重大政策提案交付公投；2)全國性公投審議委員會之組成，依立法院各黨團席次比例推薦產生；3)過高的提案、連署及通過門檻，嚴重悖離直接民主的精神，妨礙人民意志的表達；4)公投提案及審核之程序部分條文彼此矛盾，以致窒礙難行。

### （三）針對新出爐的公投法提「覆議」及「聲請釋憲」

2003 年 12 月 12 日，行政院正式向立法院提出覆議案，理由有四：第一，立法院得就重大政策交付公投，違反權力分立的憲政原理；第二，公民投票審議委員會組織疊床架屋、權責不明；第三，政黨壟斷公民投票審議委員會組成，違反直接民主精神；第四，公民投票審議委員會部分條文內容相互矛盾。 覆議結果：2003 年 12 月 29 日立法院以 118 票對 95 票，維持原決議，覆議沒過。

2003 年 12 月 31 日總統簽署「公民投票法」，頒佈實行。

### （四）八年內舉辦六次全國性公民投票

「公民投票法」頒佈實施後，從 2004 年總統交付 320 和平公投起，截至 2008 年 5 月為止，共有六項全國性公投按依法舉行，情形如表 1。

<sup>7</sup> 見林佳龍主編，民主到底：公投民主在台灣，頁 19。

表 1：辦理公民投票實施經驗：2004-2008

案號	案名	投票日期	有投票權人 總數	投票人數	同意票 比例	投票結果
1	強化國防	2004/3/20	1649 萬餘人	745 萬餘人	91.80%	未通過
2	對等談判	2004/3/20	1649 萬餘人	744 萬餘人	92.05%	未通過
3	追討不當 黨產	2008/1/12	1727 萬餘人	455 萬餘人	91.46%	未通過
4	反貪腐	2008/1/12	1727 萬餘人	450 萬餘人	58.17%	未通過
5	入聯	2008/3/22	1731 萬餘人	620 萬餘人	94.01%	未通過
6	返聯	2008/3/22	1731 萬餘人	619 萬餘人	87.27%	未通過

附註：除 1,2 兩案屬總統交付外，於皆屬人民連署案。

總結辦理公民投票的實施經驗，有以下數端值得重視：第一，公投實施經驗顯示，民眾對於公投表達意見之高度重視，公投對於活絡政治參與，以及提高政治效能感，具正面作用；第二，公投提高了台灣在國際的能見度，使世人瞭解台灣對於自由、民主與和平的堅持，也證明台灣人有當家作主的能力；第三，六項公投按均因投票人數未達有投票權人半數而告否決，凸顯公投通過門檻過高，未能合理反映民意；第四，印證公投與選舉合併舉行，可方便選民投票，擴大政治參與，節約社會成本，以及公投本身並不會影響選舉投開票作業的公平性。

公民投票本是人民神聖不可剝奪之權利，也是台灣民主深化的必經途徑，在台灣人民長期努力下，「公民投票法」通過立法，本應是民主憲政史上的重要里程碑，不幸的是，在泛國民黨守舊勢力的主導下，卻通過一個「反公投的公投法」，反而使得直接民主的實現遙遙無期。

為使人民真正當家作主，未來取消公民投票的不合理障礙，符合人民的意志與要求，是民主道路上需持續努力的目標。

## 二、推動憲政改造，完成第七次修憲，影響深遠。

憲政改革一直是民進黨最重要的政治主張之一。八年執政期間，憲政體制改革自然成為政治改革的重頭戲之一。

「……因此第二任民選總統有責任召開憲政改革會議，邀集政黨代表、民間菁英、憲法學者專家、先透過憲改會議集思廣益，凝聚共識，朝三權分立的大方向落實，這也是「二階段政治改革」的主要政治工程之一。」（陳水扁，2000，頁 131）

催生新憲的呼聲自 2003 年起響徹雲霄，引起國內外高度的關切。2005 年 6 月召開的任務型國民代表大會，完成第七次修憲，對台灣憲政體制和政治運作產生極為深遠的影響。主要包括下列五項：

- (一) 廢除國民大會，邁向單一國會制度。
- (二) 厲行國會改革，立委席次減半，任期改四年。
- (三) 廢除舊立委選制，改採「單一選區兩票制」。
- (四) 總統、副總統彈劾案，立法院通過後，最終由司法院大法官會議審理決定。
- (五) 公投入憲，由全體公民複決立院修憲案，徹底落實「主權在民」原理。

其中又以立委選制的改革，以及新修憲程序的建立，影響最為深遠。新的立委選制取代了舊有的「多席次單一不可移轉選票制」（Multi-member Single Non-Transferable Vote System, SNTV），革除了舊制的弊病，同時也期盼帶來新的優缺點，主要優點是形塑穩定的兩黨制和政治體系的溫和化，但主要缺點是選舉結果明顯的「不成比例性」（disproportionality）<sup>8</sup>，而造成民意的嚴重扭曲。

新的修憲程序規定「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定」，這雖構成公投入憲，有其劃時代的政治與主權的意涵，但終因修憲門檻極高，實質上恐造成未來修憲皆難以成功的惡夢，特別是現行憲法仍是一問題叢生的憲法。

2005 年 6 月底當國民大會正式走入歷史，修憲權改賦予立法院和全體台灣公民行使，因朝野政黨惡鬥不斷，政黨合作修憲機會渺茫，即使執政黨一度嘗試結合民間社會的力量，希望由下而上推動憲政改造，追尋一部合身、合時、合用的新憲法，但終因制度性與政治結構性的限制，持續到 2007 年，嘎然而止<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 新選制具有幾方面特質：第一，這是一種「單一選區導向」的兩票制或混合制，因為在總席次 113 席中有 73 席來自「單一選區」，佔總席次的 64.6%，而只有 34 席，佔總席次的 30%來自「比例代表制」；這和當代最典型的德國「比例代表制導向」的兩票制有極大的不同；第二，從 2008 和 2012 兩次實際選舉結果的「不成比例性」來看，新選制的確造成大黨代表過多，小黨代表過少的制度傾向。例如，在 2008 年國會選舉，民進黨在單一選區部分實際獲得。

<sup>9</sup> 參見「台灣 實憲---來自草根的人民主張」，2007，21 世紀憲改聯盟。

### 三、追求轉型正義

「轉型正義」(Transitional justice)，一般說來，指的是因應過去威權或極權統治時期對大規模人權的摧殘所採取的導正措施，包括刑事追訴、真相揭露、賠償和某種制度的改革。「轉型正義」一開始指涉的範圍是公民與政治自由與權利，但後來逐漸延伸到經濟、社會與文化的自由與權利。( De Greiff and Duthie, 2009) 台灣曾經歷過「準種族滅絕式的二二八事件」，數萬人遭受生命的剝奪與人權的摧殘、白色恐怖時代、長達 38 年的戒嚴統治，一旦完成政黨輪替執政，國民黨舊權威政權下台後，留下了無數的「轉型正義」的問題，和浩大的「轉型正義」工程。

#### (一) 推動「二二八事件處理及賠償條例」修正

有鑑於二二八事件受難者及其家屬之生命、身體、自由或財產皆因國家行使公權力而受損，實與國家賠償並無二致，2007 年 3 月 8 日立法院三讀通過將條例名稱中之「補償」修正為「賠償」。

#### (二) 辦理「二二八事件賠償事宜」

2000-2008 年 4 月止，申請給付賠償金通過成立 632 案，核定受難者賠償金 10 億 5,883 萬元，受領賠償金者計 3,409 人。

#### (三) 發行紀念郵票

2007 年 2 月 28 日推出二二八國家紀念館紀念郵票。

#### (四) 築建「二二八國家紀念館」

2007 年 2 月 28 日，二二八國家紀念館掛牌成立。

#### (五) 積極辦理政治受難者及其家屬補償與恢復名譽事宜

迄 2008 年 4 月 21 日止，審查完成申請補償金計 8,514 件，其中八成予以補償。

為撫慰政治受難者及其家屬，並使事件當事人得以回復名譽，經查證確立辦理回復名譽證書計 3,543 件。

#### (六) 設立公益信託「雷震民主人權基金」

雷震先生於 1960 年背叛以「包庇匪諜、煽動叛亂」罪名入獄十年，多年來雷震家人向國家請求賠償，直至民進黨執政後才獲得國家補償，上開補償經費成為設立信託基金及推動人權教育的來源。

為維護雷震先生一貫倡導深化民主制度及提昇人權標準、推動區域人權關懷與和平運動，2005 年 10 月 17 日由雷美琳女士委託中央信託局（現為台灣銀行）申請設立公益信託雷震民主人權基金，法務部並於同年許可。

### （七）辦理白色恐怖時期檔案解密

為滿足人民知的權利並促進民主參與，依政府資訊公開法及國家機密保護法規定，辦理台灣解嚴與真相調查，並追查戒嚴時期白色恐怖按鍵解降密。

白色恐怖時期重大政治事件機密檔案計 1,105 案及 1,978 件，均已於 2008 年 1 月底前完成密等檢討作業，已解密者計 1,099 案及 1,969 件；仍未解密者計 6 案 9 件。

部分社會關注的重大政治案件，如陳文成、蓬萊島雜誌及孫立人事件，因機密檔案係由監察院委員會核定，惟當時尚無監察委員，故無法辦理解密事宜。

### （八）籌建白色恐怖時期紀念碑

2008 年 3 月 27 日白色恐怖政治受難者紀念碑（台北市介壽公園）竣工。

### （九）成立各人權紀念館及園區

1. 推動國家人權紀念館之設立：2008 年 2 月 29 日函送「國家人權紀念館組織法」草案至立法院審議，惟目前尚未完成立法？
2. 成立台灣人權綠島園區：2000 年 11 月成立台灣人權綠島園區，成為一個兼具保存歷史、人權文化、景觀等功能的文化空間。
3. 設立台灣人權景美園區：2007 年 12 月 10 日台灣人權景美園區（前警備總部軍法處看守所所在地）開幕，為第二做人權紀念園區。

## 四、落實人權保障

「人權立國」是陳水扁總統就任時即宣示的未來施政的核心價值，此後八年間政府戮力推動，未有稍歇。試舉其中聳聳大者。

### （一）國際人權法典國內法化

1. 2003 年 9 月完成「人權法」草案研擬、推動兩大人權公約，即「公民與政治權利國際公約」和「經濟社會文化權利國際公約」及其施行法立法。
2. 行政院人權保障小組第 12 次會議決定，優先推動兩公約施行法草案國內法化之工作；至於「人權法」草案部分，原則將以層次較高的修憲方式，修正充實我國憲法中對人權保障的規定。
3. 行政院於 2007 年 10 月 1 日及 2008 年 2 月 19 日先後兩度將兩公約施行法草案送請立法院審議。

4. 完成消除對婦女一切形式歧視公約批准程序：該公約於 2007 年 1 月 5 日經立法院第 6 屆第五會期通過，並完成總統批准程序，交由內政部研擬該公約施行法草案。

## （二）廢除死刑政策

公元 2000 年，陳水扁總統應教宗要求台灣廢除死刑，首次公開提出廢除死刑的主張，並列為政府的施政目標。有關廢除死刑政策配套措施如下：

1. 絶對死刑改為相對死刑：「懲治盜匪條例」已於 2002 年 1 月 30 日公布廢止；特別刑法中之「妨害國幣懲治條例」第 3 條、「陸海空軍刑法」第 27 條及第 66 條等三條科處唯一死刑之罪，亦已於 2007 年 1 月 10 日經總統明令公布修正。
2. 提高數罪併罰有期徒刑上限及無期徒刑假釋門檻；數罪併罰有期徒刑執行的上限提高為 30 年、無期徒刑假釋門檻提高至執行逾 25 年始得准許假釋。
3. 死刑主體之限縮：刪除未滿 18 歲人犯殺害直系血親尊親屬罪可判處死刑之規定。
4. 我國執行死刑之人數，已逐年明顯降低：2000 年 17 人、2001 年 10 人、2002 年 9 人、2003 年 7 人、2004 年 3 人、2005 年 3 人、2006 至 2008 年五月為止尚無執行。

## （三）加強人口販運被害人保護

美國國務院 2006 年國際人口販運報告，我國評等下滑至第二列觀察名單，2006 年 11 月 8 日行政院隨即頒佈防制人口販運行動計畫，並動員各部會全力執行，2007 年該報告已將我國自第二列觀察名單國家提升為第二列國家，肯定我國防制人口販運之努力。

對於被害人保護具體成效部分，2007 年計查獲疑似人口販運案件 197 件，經鑑別有 65 位被害人均已安置，另有 423 人因與人口販運有關之犯罪而被起訴，其中 74 人已判決有罪。

## （四）新聞自由大幅提昇，成亞洲第一

依據知名國際人權評比機構「自由之家」所公布「世界各國新聞自由度調查報告」，台灣從 2005 年的第 44 名，進步至 2006 年的第 35 名、2007 年的第 33 名、2008 年全球排名則為第 32 名，為歷年評比成績最佳的一次，不僅為亞洲第一，且

與歐美先進民主國家如芬蘭、瑞典、德國、美國、加拿大、英國等並列為「新聞自由國家」，這代表國際社會對台灣民主成就的肯定，也是台灣人共同的驕傲。

#### （五）發佈國家人權試行報告

行政院人權保障推動小組於 2002 年規劃推動我國首次國家人權報告編寫工作，希望藉由人權報告的編撰，達到政策檢討、資訊累積、人權教育及公眾評論等功能。

2002 年公布國家人權報告，並決定每兩年提出國家人權報告（試行報告）。後續已完成 2003-2004、及 2005-2006 年國家人權報告。

#### （六）總統府與行政院皆設立專責人權促進小組

### 五、追討中國國民黨不義黨產。

追討中國國民黨不當黨產、還財於民，是為了還原歷史真相，實現轉型正義重要之一環，以建立公平的政黨競爭制度，健全民主政治，實現社會應有的公平正義。

2001 年 4 月 2 日，監察院調查指出，將國家財產以無償贈與、轉帳撥用等方式移轉給政黨「涉有違失」，要求行政院確實「徹底清理，依法處理」。法務部乃於 2002 年 9 月研擬完成「政黨不當取得財產處理條例」草案，並經行政院於 2002 年 9 月、2005 年 10 月兩度函送立法院審議迄今，歷經多次會期，遭程序委員會擱置達 49 次，尚未完成立法作業。

2007 年 4 月 25 日行政院建置啟用「清查不當黨產向全民交代」專屬網站，提供各界查詢政府辦理情形。

2007 年 8 月 22 日至 2007 年 12 月 23 日於台北市、台中市、嘉義縣、高雄市、雲林縣五大縣市舉辦「清查不當黨產、捍衛國家資產」巡迴展覽，並另於 14 個縣市以活動展版方式舉辦副展，全面向國人展示清查成果。

在追討成效方面可分以下幾點加以說明：

第一，「追討國民黨不義黨產」的理念與作為已獲社會普遍認同。輿論各界包括週刊、雜誌之報導、評論，及民眾於媒體投書，從原本認為是政黨間之惡鬥，到認為政府處理黨產之腳步太慢等意見，反映出政府多年來落實轉型正義、追求公平正義之理念以普獲肯定。

第二，以返還地方自治團體之不動產，計 55 鄉鎮市公所、土地 72 筆、建物 32 棟，價值約 3.5 億元。

第三，已返還國庫之不動產，計 57 筆土地，面積 1.86 公頃，價值約 13 億元。

第四，已確定的重要訴訟案，包括：1)民雄機室土地，2005 年 5 月交通部敗訴確定；2)彰化芬園機室土地（天馬計畫房地持分 1/3），2007 年 7 月交通部勝訴確定；3)板橋機室土地，2008 年 2 月 5 日更一審交通部勝訴。

第五，持續進行中的重要訴訟案，包括：1)八里機室土地，上訴最高法院；2)花蓮機室土地，第一審審理中；3)中影台北新世界日產戲院基地按；4)中華日報台南國賓大樓基地案；5)救國團劍潭青年活動中心建物案。

清查成果如表 2。

表 2：中國國民黨不義黨產清查結果

項目	名稱	金額（億）	備註
土 地	中央所有	306.38	計 835 筆，面積 164.03 公頃，價值按 2006 年公告土地現值計算。
	地方所有	4.67	另有房屋 152 棟，面積、價值不詳。
補助款	撥付中國青年救國團等國民黨附隨及相關組織經費	87.75	
	撥付中國廣播公司等黨營文化事業經費	92.80	
稅捐	房屋稅、地價稅	0.62	
減免	所得稅	24.37	1997—2005 年間之推估值
黨職併公職計算年資之退休金		2.94	迄 2006 年底計 581 人
合計		<b>519.53</b>	
黨營特許事業之獲利			查證困難
向公營行庫借款之利息優惠			查證困難

追討不當黨產遭遇的困難主要有三：

第一，國民黨蓄意杯葛黨產條例、政黨法等約束政黨營利之法案，導致草案長期於立法院程序委員會遭擱置；

第二，國民黨加速脫產，防杜困難；

第三，司法途徑，緩不濟急。

清查及追討不當黨產，是台灣廢除列寧式黨國體制，邁向競爭性政黨體系的關鍵課題。追討不當黨產也是台灣落實轉型正義的重工作，目的在還原歷史真相、還財於民，應不分黨派努力完成此一任務。

## 六、推動正名，彰顯台灣主體性。

為彰顯台灣主體性、提昇國家認同，清楚區分台海兩岸為互不隸屬、相互對等之主權國家，2004 年 12 月陳水扁總統公開宣示：國、公營事業及駐外管處應推動「正名」，並於 2 年期限內達成具體成果。

陳總統並強調「堅持台灣主體意識」為政府施政主軸之一，必須堅持「台灣主體意識」，超越統獨與族群，共同凝聚台灣人民對於國家認同的基本共識。

經行政院各部會函報之 156 項推動項目，依困難程度分為三類列管，並建立單一窗口，定期檢討及彙報推動進度。具體項目如下：1)法規及行政規則(90)；2)條約規定(7)；3)國際組織(10)；4)駐外管處(5)；5)機關機構(5)；6)國營事業及投資公司(6)；7)學校(2)；8)財團法人(9)；9)其他(22)。

具體成果試舉數例如下：1)原「中華郵政」改成「台灣郵政」；2)原「中國石油」改成「台灣中國石油」；3)原「中國造船」改成「台灣國際造船」；4.「中正國際機場」改名「台灣桃園國際機場」；5.「中華文化復興總會」改名「國家文化總會」；6.「中正紀念堂」改成「台灣民主紀念館」；7.駐友邦大使館及派外技術團英文國名加註台灣。

回顧二十世紀 1990 年代初期到今天為止，超過二十年期間，台灣認同與中國認同一直是兩個相互排斥又相互競爭的民族認同。我在 16 年前就指出「台灣人與中國人的認同之爭，是當前台灣政治上最根本的問題。它未來如何演變，將重大地決定台灣的命運。台灣人與中國人的認同之爭，一方面是理念之爭，另一方面則是一場超級的政治角力。結果究竟何種認同將脫穎而出，壓倒另一種認同？值得觀察。」（游盈隆，1996：頁 105）

一個國家人民的整體民族認同的形成與變遷必然牽涉極複雜且多重的因素，但政府的政策也一定是其中非常關鍵的因素。民進黨八年執政期間，有別於中國國民黨政權 55 年執政，政策性鼓舞台灣主體性、台灣認同、台灣意識的提昇，明顯的收到了效果。這可從以下四張圖看出來。精確的說，民進黨八年執政期間，

台灣人認同上升了 17.3 個百分點，中國人認同下降了 14 個百分點，雙重認同者下降了 10 個百分點。

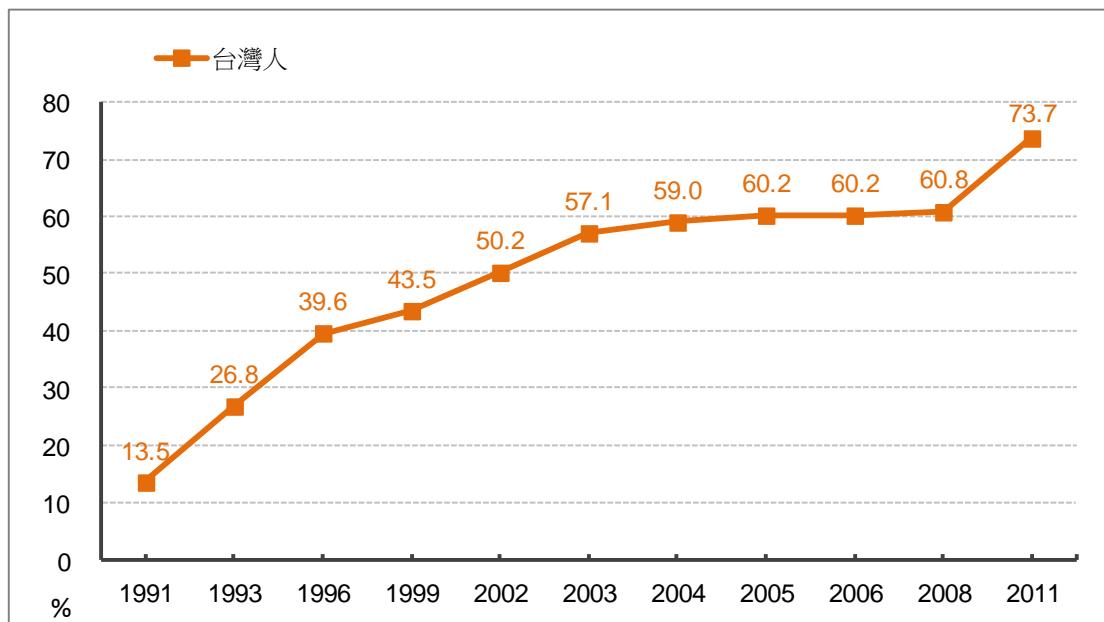
圖一呈現了從 1991 到 2011 年「台灣人」認同的發展趨勢。

圖二呈現了從 1991 到 2011 年「既是台灣人也是中國人」的雙重認同者的發展趨勢。

圖三呈現了從 1991 到 2011 年「中國人」認同的發展趨勢。

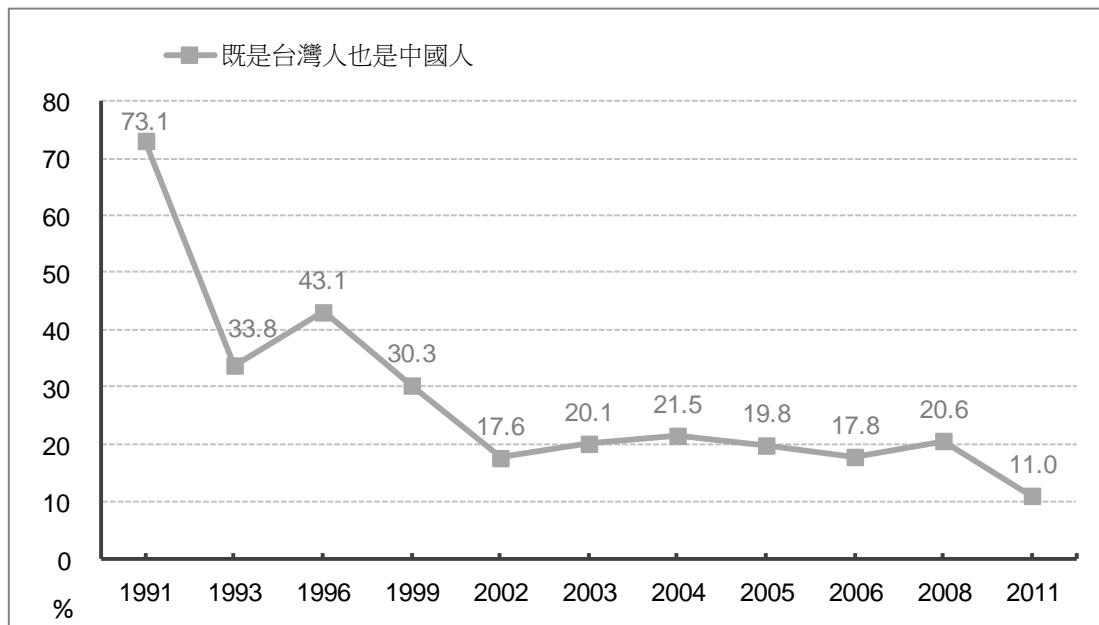
圖四呈現了同一段期間整體台灣民族認同的趨勢。

圖一：近 20 年台灣人認同的發展趨勢：1991—2011



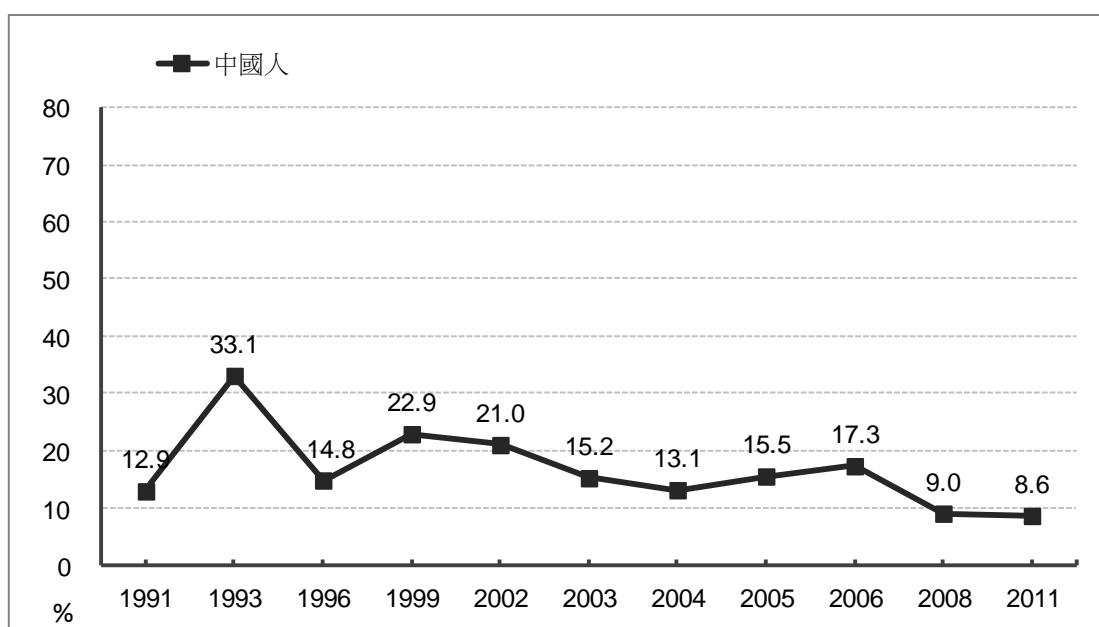
資料來源：游盈隆（2010），以及游盈隆(2012)

圖二：近 20 年「既是台灣人也是中國人」的發展趨勢：1991—2011



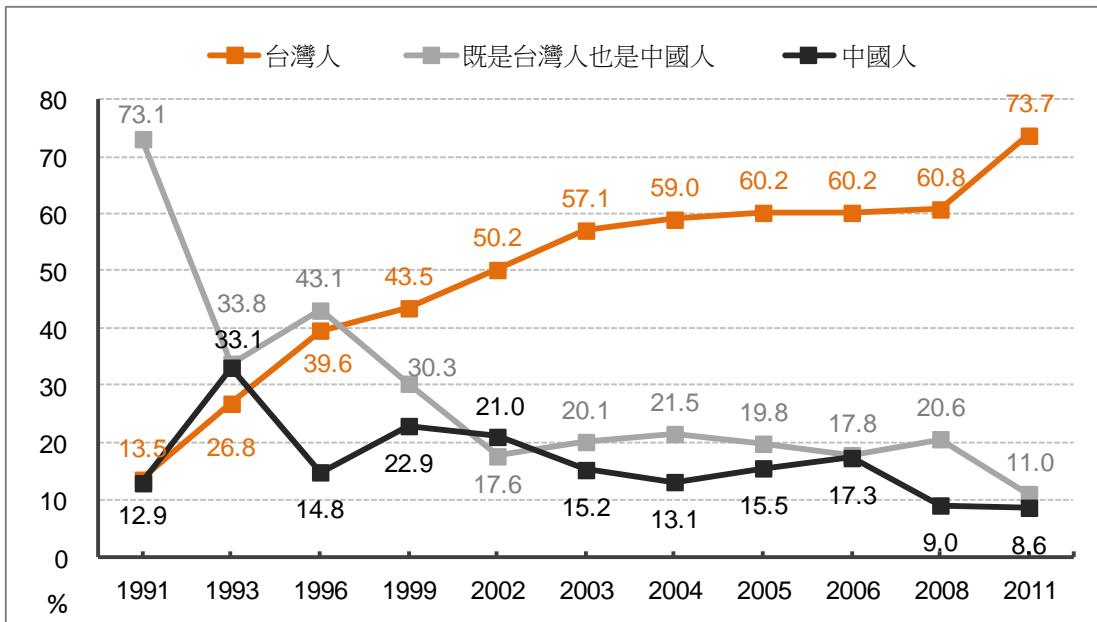
資料來源：游盈隆（2010），以及游盈隆(2012)

圖三：近 20 年中國人認同的發展趨勢：1991-2011



資料來源：游盈隆（2010），以及游盈隆(2012)

圖四：近 20 年台灣整體民族認同的發展趨勢:1991-2011



資料來源：游盈隆（2010），以及游盈隆(2012)

## 肆、八年執政的痛苦經驗：全民政府與分裂政府

美國歷史上至少有三次總統當選人的選民票數比例遠低於 50%，分別是 1912 年威爾遜總統 41.8%，1968 年尼克森總統 43.4%，1992 年柯林頓總統 43%，因為這三次總統大選都出現了強有力的獨立參選人，瓜分了可觀的選票。<sup>10</sup> 重要的是，總統候選人雖未獲過半數之選民票(popular vote)，但不至於在根本上影響政府的運作。但在台灣，情況就完全不同了。不僅總統候選人得票未過半時，施政困難重重，如 2000-2004 年；即便是總統候選人得票過半，如果立法院與總統同黨委員未過半，也一樣舉步維艱，如 2004-2008。

### 一、全民政府的出現

公元 2000 年，陳水扁、呂秀蓮這一組候選人以獲 39.3% 選票贏得總統大選後不久，宣布將履行選前「全民政府，清流共治」的承諾，提名時任國防部長的國民黨人唐飛出任行政院長，開啟了所謂「全民政府」的時代。

<sup>10</sup> 另一方面，因為美國採聯邦制以及選舉人團制，總統當選人都獲得過半數的選舉人團票。

「政黨輪替後的第一個新政府，我們標榜「全民政府」的精神，其實，全民政府在某一種程度上就是「聯合政府」，我沒有用民進黨人士組閣，而是邀請國民黨籍、具有軍方背景、非本省籍的唐飛先生組閣，…雖然我們用人唯才，不分黨派、不分族群、不分省籍，全力籌組一個全民政府，但在野黨無法體會我的用心和苦心，甚至還極力杯葛和抵制，最後全民政府受到很多抨擊、污衊和否定。」（陳水扁，2001:頁 118）

國民黨人唐飛以個人身份在台灣首次政黨輪替、政權和平移轉的關鍵時刻同意出任閣揆，智仁勇三全，的確曾短暫地發揮一定程度穩定政局的功能，但終究難以克服政治結構上、文化上和憲政制度上的難題，只當了 137 天行政院長，成了最短命的內閣。

這一個經驗教訓相當珍貴，值得深入探討，因為未來不能排除會有類似情境一再出現，也就是說，當不同政治取向的政黨分別掌握行政與立法權時，在現行憲政體制不變的前提下，穩定政局、有利行政效能與效率提升、進而福國利民的具體作法應為何？

讓我們略微深究所謂「全民政府」的內涵。在既有的文獻中，大致說來，「全民政府」有兩層意涵，一是「亞理士多德式」的好政府，另一則是「大聯合政府」(grand coalition)。所謂「亞理士多德式」的好政府指的是，政府施政的目的是為了全民、全體的利益，而不論是一個人、少數人或多數人執政。而「大聯合政府」指的是政府的組成是建立在所有主要政黨的基礎上，因為所有主要政黨在國會的席次加起來至少超過國會總席次的三分之二以上，或甚至四分之三、五分之四以上，才能稱的上是「全民政府」。簡言之，「亞理士多德式」的好政府是一種道德上的「全民政府」，而「大聯合政府式」的全民政府是基於「權力分享」(power sharing)的中心理念而產生的，是一種貨真價實的「全民政府」。

顯然，從歷史經驗和事實來看，唐飛內閣所象徵的「全民政府」是屬於道德上的全民政府，而非「大聯合政府式」的全民政府。道德上的全民政府如果缺乏物質基礎或缺乏必要的權力基礎，後果必然堪虞。是否因為這樣，唐內閣注定是曇花一現的命運？還有很大的討論空間。

值得注意的是，根據行政院研考會當時委託媒體所進行的全國性民調顯示，陳水扁總統上任一個月時，民意滿意度超過 70%，上任兩個月時，民意滿意度是

65%；同時期，唐飛院長的民意滿意度也都維持在六成以上。顯示全國民眾對「扁唐體制」有高度的肯定<sup>11</sup>。

## 二、「少數政府」 VS 「分裂政府」

民進黨八年執政強調以「全民政府」開始，但失去政權的泛國民黨勢力則幾乎異口同聲指責民進黨政府是「少數政府」(Minority government)，企圖削弱民進黨政府執政的正當性。不幸的是，這樣的批判聲浪在朝野對抗衝突不斷的過程中明顯占居上風，影響所及不少知識界菁英或甚至民進黨內若干知名人士也持著類似看法，遑論一般社會大眾。於是，似是而非的「朝小野大」、「少數政府」、「少數總統」的論調成為時髦的辭令，對民進黨統治正當性的腐蝕難以估計。

以「少數政府」形容民進黨八年執政是否恰當？是否貼切？要正確回答這個問題必須回歸現行憲法所規定的中央政府體制。根據上個世紀九零年代多次修憲後的中央政府體制，既非「議會制」(Parliamentarism)，也非「總統制」(Presidentialism)，而是較接近「半總統制」(Semi-presidentialism)或「雙首長制」。「少數政府」一詞，嚴格來講，係指在「議會制民主」(Parliamentary democracy)的國家，未獲國會席次過半的一個或一個以上政黨負責組織政府，稱之為「少數政府」<sup>12</sup>。我國現行憲政體制既然不是「內閣制」或「議會民主制」，那麼使用「少數政府」一詞來形容未獲國會過半席次但因贏得總統大選，而掌握行政權、組閣權的政黨政府為「少數政府」，即明顯的不恰當。

在另一方面，泛國民黨勢力常宣稱，我國憲政體制較接近法國第五共和「雙首長制」或「半總統制」，而根據法國第五共和「左右共棲」或「左右共治」的憲政慣例 (co-habitation)，總統應任命國會多數黨領袖出任內閣總理，而不宜由少數黨逕行組閣。坦白講，站在憲政原理的立場，這類說法並非全無道理，但若考慮兩項因素，則這類說法便顯得薄弱，或根本站不住腳。

第一，憲政體制因素。總統應考慮新國會的組成和新民意的呈現，來決定內閣總理人選，但這和法國第五共和總統擁有對國會的主動解散權有關。台灣現行憲政體制中，總統對國會只有消極被動的解散權，而很難在新總統產生後，很快的解散舊國會，建立新國會，進而因應最新的主流民意來考量決定行政院長人選<sup>13</sup>。事實上，從 1996 年修憲迄今，歷任總統從未行使國會解散權，就可知其在現實上的困難度。

<sup>11</sup> 請參見行政院研究發展考核委員會「第三次全國性民意調查報告」，這份調查是委託「傳訊電視民意調查中心」(CTN Poll Center)，2000 年 7 月 24 日完成。

<sup>12</sup> 參見 Laver and Schofield(1998)，*Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*.

<sup>13</sup> 2004 年底第六屆立委選舉結果揭曉，民進黨雖增加兩席達 89 席，繼續維持最大黨地位，但席次仍未過半，泛藍組閣的呼聲再起，但終究也不了了之。

第二，歷史情境因素。公元兩千年總統大選完成台灣首次政黨輪替，國民黨意外失去政權，表面上雖完成政權和平移轉，但無時無刻不想著搶回政權，再加上國民兩黨政治取向有基本的不同，更強化了雙方的互不信任感。在這項歷史發展脈絡下，要求泛藍舊勢力組閣或「獨統共治」，既不合時宜也顯陳義過高。

嚴格來講，民進黨八年執政與其說是「少數政府」，不如說是「分裂政府」（divided government）更為貼切。「分裂政府」一詞主要是用來指涉總統制下，行政權與立法權分由不同政黨掌控所出現的一種狀態。最典型的例子是美國<sup>14</sup>。在台灣，因為首次政黨輪替造成所謂「藍綠政治板塊」經常性強烈的擠壓碰撞，再加上省籍族群和國家認同分歧等因素，更容易造成「分裂政府」的出現，影響政局的穩定和施政表現，這是台灣無法避免的政治基因和歷史陳疴，必須要有非凡的、創造性的政治領導與智慧才可能化解歷史難題、走出歷史困境。

### 三、「經發會」成功的啟示

相對於唐內閣全民政府的挫敗與夭折，2001 年總統府積極籌辦的「全國經濟發展諮詢委員會議」（簡稱經發會）奇蹟式地成功召開，無疑是意外的驚喜。這次會議的召開是因為陳水扁總統體認到「台灣面臨的不是單純的經濟問題，而是信心問題，也是政治問題。...國內之所以產生信心問題和政治問題，是因為政黨輪替後，在野黨和執政黨無法平心靜氣坐下來討論事情。」（陳水扁，2001:頁 173）最高當局有這樣的體認後，姿態放低，盡力釋出誠意和善意，從較無爭議的經濟議題切入，最終是由四黨二派、朝野政黨共同籌組，120 位來自產、官、政、學、社的各界菁英擔任諮詢委員，並決定採共識決，全力打造朝野經濟發展共識<sup>15</sup>。會議結果共獲致 322 項共同意見，涵蓋就業、投資、產業、財金、兩岸經貿等面向。其中尤以兩岸經貿政策採『積極開放、有效管理』取代「戒急用忍」政策，最受注目也最具劃時代的意義。

持平而論，經發會成功召開，而且成果豐碩，是民進黨執政八年唯一一次朝野政黨通力合作的例子。這個例子證明台灣任何涉及重大改革事項，若缺乏朝野政黨同心協力，通力合作，是不可能達成的。的確，民進黨八年執政絕大多數時間處於朝野政黨惡鬥狀態，從國會、媒體到街頭，鮮少攜手合作的時候。兩次

<sup>14</sup> 在美國，有些擁護「議會民主制」的知識份子，會傾向使用「分裂政府」來凸顯美國總統制的問題，因為「分裂政府」的出現和美國憲法明文規定「權力分立與制衡」的核心思維有直接的關係。Morris Fiorina 就是一個例子。

<sup>15</sup> 此次「經發會」的召開，主要在野黨親民黨與國民黨主席宋楚瑜和連戰受邀但未出席，僅派代表參加。

出任行政院長的張俊雄先生的名言：「以合作代替對抗，以築巢代替築牆。」語重心長，但事與願違。朝野政黨不斷的衝突、對抗，成了那八年台灣政治過程的主旋律，是時代的特質，是社會的不幸，也是國家的災難。

#### 四、聯合政府的想望與落空

「阿扁已經明確宣示，無論年底大選結果如何，我們都會籌組黨對黨談判的聯合政府，這是穩定政局的既定方向與原則，我們不會改變。但是，我們也要強調，籌組黨對黨談判的聯合政府，目的是為了深化政黨輪替的民主價值與歷史意義，而不是否定政黨輪替的寶貴成果...」（陳水扁，2001:頁 128-129）

「過去一些經驗、教訓、過程，讓我在深思熟慮後決定籌組聯合政府，但組閣權仍在執政黨，我們會釋出行政資源，我們沒有預設立場，也沒有已經確定的合作對象，我們不會排除任何可能，但有一點不變的是，組閣權在執政黨而不在在野黨。」（陳水扁，2001:頁 138）

這是 2001 年第五屆立委選前阿扁總統正式對外表態，不論選舉結果如何，一定要籌組黨對黨談判的聯合政府<sup>16</sup>。這一方面是選戰訴求，希望引起廣大選民的共鳴與支持，另一方面也是經歷了長期政局的動盪而思根本解決的用心。儘管如此，民進黨八年執政，「黨對黨聯合政府」僅止於「只聽樓梯響，不見人下來」，想歸想，最後還是落空的。為什麼？一言以蔽之，朝野菁英之間爾虞我詐，嚴重缺乏互信；對「聯合政府的必要性」認識不足；以致於最後貫徹「聯合政府」的意志與決心容易動搖所致。

但毫無疑問的是，黨對黨聯合政府，包括大聯合政府，的未能組成，導致八年執政期間政局動盪，統治正當性不斷受到挑戰和質疑，進而影響政府整體施政效能與效率。

#### 五、關於第一家庭涉貪問題

民進黨八年執政期間的最後近三年，2005 年 8 月開始到 2008 年 5 月，第一家庭深陷貪瀆疑雲這件事，是台灣政治發展過程中受到社會高度關切且影響深遠的一個事件。因為陳水扁總統親信、親戚、家人、到本人，自 2005 年 8 月開始先後被媒體和檢方指控涉及貪污腐化，過程中政府領導威信備受衝擊，統治正當性嚴重腐蝕，人民對民進黨的信賴與信心幾近崩潰。

<sup>16</sup> 2001 年第五屆立委選舉，民進黨選戰主軸就是『要大拼掃』，也就是，「要穩定、大改革、拼經濟、掃黑金」。籌組黨對黨聯合政府目的就是要穩定政局。

讓我們迅速回顧這個事件的始末。從 2005 年 8 月 26 日發生震驚國內外的高雄捷運泰勞暴動事件開始，前總統府副秘書長陳哲男陸續被外界指控涉入多起貪腐事件，包括抽取外勞佣金、韓國濟州島賭博案、不當炒作股票、水餃案、司法黃牛案等；2006 年 4 月第一夫人吳淑珍被指控 SOGO 百貨禮券案；2006 年 5 月總統女婿趙建銘及親家被控涉入台開內線交易案；最後是 2006 年國務機要費案接連爆發，社會譁然，進一步引發嚴重政爭。2006 年 6 月 27 日國民黨立委發動罷免總統失敗；同時，學界批判聲浪日漸高漲，從親綠學者到諾貝爾獎得主李遠哲，皆呼籲陳總統須知所進退，應請辭以示負責；2006 年 8 月，前民進黨主席施明德等發起「反貪腐運動」，號稱百萬紅衫軍走上街頭，聚集凱達格蘭大道，包圍總統府，先後近四個月。同年 11 月，民進黨內新系李文忠、林濁水大動作請辭立委以示抗議，黨內批扁聲浪不絕於耳。政局動盪，風雨飄搖，險象環生。

2013 年 8 月的今天，相隔八年，再回頭檢視這一段過程，應可較冷靜理智的面對這一切。這可分三個層面來說。

首先，就法律層面來說，引爆陳總統涉貪最直接的國務機要費案，迄今仍纏訟中，並未定讞。究竟有罪無罪，自特偵組正式起訴迄今五年多，司法尚未能判定。而陳前總統被判刑定讞的龍潭購地案、二次金改案、陳敏薰買官案，當事人、法界和社會強烈不服，質疑聲浪四起，懷疑馬政府干預司法，將最不可能定罪的案子提前定讞，不能排除有政治動機和選舉目的。

第二，在政治層面，第一家庭涉貪疑雲經媒體日以繼夜播放，反扁勢力不分藍營或非藍營無不見獵心喜，感覺師出有名，最後匯集成巨大的討伐聲浪與行動。這一方面可見諸於立法院國親在野陣營先後發動三次罷免總統行動，最後雖皆以失敗收場，但政局擾攘幾無寧日。另一方面，百萬紅衫軍「反貪腐」運動，自 2006 年 9 月 9 日起，在總統府前凱達格蘭大道聚集月餘，發動「0915 圍城」、10 月 10 日「天下圍攻」大型群眾運動，聲勢驚人，並差點釀成數十萬群眾衝入總統府的暴動或政變。這場台灣史上空前的群眾運動，以「反貪腐」為名，抬面上是以前民進黨主席施明德為首，但實際上是串連了藍綠陣營的要角，包括馬英九、宋楚瑜、許信良等等<sup>17</sup>。顯見這並非一場單純的公民運動。

---

<sup>17</sup> 許多國民黨、親民黨、新黨知名人士皆擔任此群眾運動副總指揮的角色，包括朱鳳芝、何智輝、呂學樟、李永萍、李全教、李慶元、林惠官、周守訓、林郁方、羅世雄、林滄敏、帥化民、洪秀柱、孫大千、秦慧珠、曹爾忠、郭素春、費鴻泰、雷倩、廖婉汝、趙良燕、劉文雄、劉盛良、蔣乃辛、鄭金玲、鄭龍水、賴士葆、賴素如等等。參見總指揮的告白，施明德著，2009 年。施明德講座基金會出版。

第三，在道德層面，第一家庭成員、親戚與親信涉入貪腐疑雲，當然會激發社會嚴重質疑與批判，尤其是台灣社會常持「雙重標準」看待國、民兩黨。國民黨若爆發貪污腐化事件，例如「黨庫通國庫」或官員貪污，民眾總習以為常、見怪不怪、痲痺痺痺。至若民進黨人涉及貪污腐化事件，媒體必然用放大鏡擴大報導，民眾更動輒以高道德標準來審視批判，無法輕易原諒。「清廉、勤政、愛鄉土」是民進黨的核心價值，當民進黨籍的總統及其家人、親戚與親信涉入貪污腐化事件，必然震驚全國，成為超級政治風暴。

長期研究貪污腐化現象出名的美國學者 Michael Johnston 有一些觀察值得一提。他指出，「貪污腐化(*corruption*)是一個政治上具爭議性的概念，其意涵是在基本的發展衝突過程中浮現的 (*in the course of basic developmental conflicts*)。這些衝突，對於公權力的限制與私利的正當性，乃伴隨民主政治出現時不可或缺的部分，而且將會以這種或那種方式不斷的出現，不論是先進國家或發展中國家。」(Johnston,1993: p.194)「發展的衝突將持續不斷。涉及的議題包括公私生活領域的適當界線；統治菁英負責任的程度與機制；大眾政治參與的程度與控制；市場、官僚體系和個人分配過程的妥適平衡等等」；此外，「貪污的醜聞和衝突乃民主發展過程中不可避免的一部份，而且是朝向社會價值與法律制度間新而持續的問題解決方式的一步。...也許經由激烈的政治鬥爭打造出共同尊重的行為準繩；同樣的，對於統治者濫權和公權力角色限制引起的衝突，將證明是邁向更民主的一股力量。」

國務機要費，作為一種制度，非始於陳水扁總統任內<sup>18</sup>。但爭議出現於陳水扁總統的第二個任期。從「發展的衝突」的觀點看此一現象，可以產生新的理解。為何同樣的問題不出現在兩蔣威權統治時代，也沒出現在李登輝主政時期？是因為國民黨籍的統治者較清廉嗎？當然不是。詩經小雅北山：「溥天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」；同理，在威權統治下，威權獨裁者怎會有發票核銷之問題？但到了政黨輪替之後，而且過了一個任期之後，才揭發所謂「假發票」的醜聞，引發撲天蓋地而來的、足以動搖政權的風暴。

國務機要費案引發的一連串貪污腐化的醜聞，包括陳前總統任內最後數月第一家庭匯錢海外涉洗錢疑雲等<sup>19</sup>，重創陳前總統和民進黨政府形象，是民進黨錐心

<sup>18</sup> 國務機要費為中華民國總統府因應執行業務需要，並核定國務機密相關案件所需之費用。換言之，國務機要費係供總統依據憲法規定行使職權相關必要之費用，包括政經建設訪視、軍事訪視、犒賞及獎助、賓客接待與禮品致贈等費用。而 2006 年 6 月爆發之國務機要費醜聞案，起源於以「假發票報帳」的適法性的爭執。參見「維基百科」國務機要費項目。

<sup>19</sup> 2008 年 8 月 14 日，陳水扁前總統出面召開一場震驚國內外的記者會，承認任內家人曾將選舉剩餘款匯往國外，做了法律所不允許的事，並公開向國人道歉。請參見當日國內各媒體的報導。

之痛。但真相是非究竟是甚麼？迄今依然眾說紛紜，不能不說是台灣民主發展過程中的一大憾事。

## 伍、一個比較政治的考察

就民主憲政的層面來說，民進黨八年執政的表現究竟怎樣？是好？是壞？是成功多於失敗？還是失敗多於成功？是功大於過？還是過大於功？這一個大問題，顯然並不容易回答。

如果一定要回答，而且希望能較客觀的、公正的加以評估，就必須嚴謹地經由歷史的和比較的角度來進行系統性的觀察。歷史的，我指的是應考量台灣政治發展的歷史縱深或連續體，大膽地去問「我們從哪裡來？我們現身在何處？我們將往何處去？」這類重要的問題；比較的，我指的是，應將台灣作為一個比較政治研究的一個案例（case），和世界其他同樣有首次政黨輪替經驗的新生民主國家的執政表現去做比較。經由這樣歷史的和比較的，垂直的和水平的，交錯觀察比較，才可能獲得一個較公允、適當的評價。

關於歷史縱深的討論，我在前面已用了不少篇幅，現在可以稍做一點比較的功夫。美國史丹福大學教授 Larry Diamond(2008)的研究發現可以做為我們討論的基礎。根據他的比較研究結果，台灣在 19 個非西方工業民主國家中整體自由民主的表現不但名列前茅，而且是往上提升的<sup>20</sup>。具體的說，根據 2007 年「自由之家」的調查報告顯示，除了波蘭以外，台灣和南韓並列這 19 個國家的前兩名。以下依序是南非、巴西、阿根廷、印度、墨西哥、印尼、烏克蘭、土耳其、菲律賓、委內瑞拉、奈及利亞、孟加拉、俄羅斯、泰國、巴基斯坦、埃及。

的確，如果我們放眼所有自 1974 至 2006 年以來的所謂「第三波」民主國家的表現，可以清楚看出有高達 20 國家曾陷入民主的崩潰，這些國家經濟低迷、失業率高、民生凋蔽、社會混亂、治安敗壞、政局不穩、最後政變頻傳<sup>21</sup>。反觀台灣在 2000-2008 年民進黨執政八年期間的整體表現，在第三波民主化國家中堪稱是「前段班中的優等生」，尤其是在八年政黨持續惡鬥、立法行政部門激烈對抗的情況下：政治基本上穩定；軍隊國家化，軍事政變沒真正發生；經濟表現甚佳，尤其在世界性網路經濟泡沫化、SARS 疫情的衝擊下，還創造出不錯的經濟成長率，維持低失業率；推動財政金融改革；教育與文化改革；大幅提昇社會福利預算，

<sup>20</sup> 我已先扣除了 Diamond 列入的四個威權或極權的國家，伊朗、越南、沙烏地阿拉伯、中華人民共和國。

<sup>21</sup> 參見 Larry Diamond(2008): pp.56-87.

照顧社會弱勢團體；文官中立化；質量均優的交通和公共工程建設，以及南北均衡的發展策略等等政績俱在。

一言以蔽之，以陳水扁總統為核心的民進黨執政團隊八年的執政表現，雖不完美，但不論從歷史的或比較政治的角度看，仍不乏可觀可歌之處。當然，執政後期遭逢撲天蓋地而來的貪腐指控，讓執政團隊長期努力的政績蒙塵，民主失色。但「上帝的歸上帝，凱撒的歸凱撒」，政績歸政績，貪腐指控歸貪腐指控，兩者不應也不能混為一談，必須客觀嚴謹公正的重新評價，才是正道。

## 陸、馬政府的民主憲政表現

2008 年總統大選，國民黨籍候選人馬英九獲壓倒性勝利，再加上同年初立法委員選舉國民黨大獲全勝，不但重新贏回政權，也同時牢牢掌控行政與立法大權；四年後，馬英九再一次贏得總統大選，順利連任；立法委員選舉也獲得過半席次。一個有別於民進黨時期的「分裂政府」，所謂「完全執政，完全負責」的「完整政府」時代來臨。然而，象徵國民黨重返執政的馬政府五年多來的民主憲政表現如何？

這可根據本文前述民進黨八年執政的民主憲政表現，包括深化民主推動公民投票、憲政改革、轉型正義、保障人權、處理不義黨產、促進台灣主體性等六項來略做勾勒比較：

首先，在公民投票方面，馬政府已先後否決了蔡英文和黃昆輝有關 ECFA 公投案，同時預料將封殺呂秀蓮的新北市核四公投案。除此之外，馬政府力推「停建核四公投案」，企圖藉「反公投的公投法」為核四續建護航，司馬昭之心，路人皆知。其次，在憲政改造方面，馬政府迄今並沒有任何有關憲政改革的倡議，即使現行憲法問題叢生。第三，關於轉型正義，馬政府除了象徵性地每年向二二八事件受難家屬致意外，沒有任何其他較有意義的作為。第四，關於不義黨產的處理，馬英九已連續跳票多次，迄今仍拖泥帶水，未能給社會一個起碼的交代。第五，在促進人權方面，馬政府除了延續扁政府時代「兩大人權公約國內法化」的工作、編制官方版「年度台灣人權報告」之外，加速「死刑犯」的處決，引起歐盟高度關注；大埔事件強拆民房；義務役士官洪仲丘被凌虐致死，引起社會強烈不滿；2008 年中國海協會長陳雲林來訪期間，部署七千名警力護衛，警方執法過當，侵犯人民集會遊行和表意自由等基本人權。在在顯示馬政府在民主憲政方面的倒退和消極不作為。

此外，從民主治理的面向來看，馬政府上台五年多，民主治理能力嚴重不足，充分表現在一般公共政策的制訂與執行上，導致民怨沖天，民意支持度一瀉千里，從 2008 年 8 月莫拉克風災後，民意支持度掉到 16%，一直到現在的 13%，其間當然有些起伏，但始終沒好過 50%<sup>22</sup>。隨手拈來幾個造成民怨沖天、民意沸騰的例子：莫拉克風災處理不當；美牛進口決策草率；強推 ECFA 及後續協議；633 政見跳票；馬上股市上萬點跳票；經濟長期低迷；失業率居高不下；堅持油電雙漲；強拆大埔民宅；財政赤字與國債激增；軍公教退撫制度改革不力；勞工退休年金給付問題懸而未決；證所稅風波不斷；十二年國教草率上路；幕兵制進退兩難；強推核四停建公投案；兩岸服務貿易協議爭議不斷等等。

但是，公共政策終究只是問題的表象，真正的問題或更嚴重的問題其實是「政府的精神」，或者「馬政府的精神」。什麼是「馬政府的精神」呢？這可以從四個層面來看：

首先，關於「國家的圖像」。馬英九心中的「國家圖像」是一個除了台澎金馬及其附屬島嶼之外，尚包括整個中國大陸的固有領土疆域；他心中的人民是除了 2 千 3 百萬台灣人民之外，再加上中國 13 億人口。在預設這個本體論(Ontology)的前提下，他才會主張「兩岸互不否認治權，互不承認主權」，進而提出不設防的兩岸三通直航及全方位開放交流、外交休兵、國防總預算逐年遞減等主張，以達成「終極統一」之遠程目標。

其次，在政治體系的基本遊戲規則方面，馬英九堅信「贏者全拿」的「多數決民主」(Majoritarian Democracy)，卻完全缺乏以「權力分享」(power sharing)為核心的「協商式民主」(Consociational Democracy) 或「共識民主」(Consensus Democracy) 的概念。在這種「認識論」(Epistemology)的前提下，除非基於權謀詐術的需要，否則不可能會接受所謂「國是會議」或「聯合政府」，以致於「大聯合政府」的主張的。

延續舊威權主義，改頭換面以「新威權主義」出現。馬英九從小耳濡目染於兩蔣威權統治的思想與文化，再加上現今「完全執政」的加持，更不願在制訂重大決策前與在野黨、國會與人民進行有意義的溝通協調，尤其是牽涉兩岸的重大決策，如 ECFA 和服貿協議等等。

---

<sup>22</sup> 請參見拙著「天人交戰：2012 台灣總統選民的抉擇」，第三章。此外，這和陳水扁總統 2000 年 5 月 20 日上任後兩個月內民調穩定維持七成以上，形成一個強烈對比。當然陳水扁執政後期，民意支持度也曾掉到 18%。

「政府的精神」直接涉及最高領導人的政治領導能力與風格。馬英九上任五年多卻展現了「冷血與無能」這類最壞的領導人特質，對人民痛苦無感，對複雜的國內外問題無能處理，同時又喜歡耍弄一些小詐術伎倆，如下令要求國民黨立院黨團力推「核四停建公投案」等，對台灣民主起了最壞的示範，也深深傷害了台灣民主的體質與形象。

「馬政府的精神」在扁案的審理過程，更是表露無疑。的確，陳水扁前總統所涉及的司法案件（以下簡稱扁案）之審理，請參見表 3，讓外界高度懷疑是馬政府假借司法之名進行政治復仇與迫害之實，開啟了台灣仇恨政治的惡例，徹底展現了馬氏政治風格<sup>23</sup>。從 2008 年 5 月 20 日前後任總統交接後，當陳水扁前總統步出總統府不到幾小時，特偵組即喻知他將被管制出境。隨之而來的是長達數月的從辦公室到住家的大陣仗搜索、偵訊和言詞羞辱，媒體也瘋狂報導，他本人及家庭成員就這樣被徹底地妖魔化，幾無一倖免。2008 年 11 月 11 日特偵組正式起訴、聲押後更毫無必要地強制卸任總統戴上手銬，而後聲押獲准，成為台灣歷史上首位被關進監牢的卸任總統。陳前總統被關押後，社會不平之聲四起，特偵組奉命押人取供之說不徑而走。

扁案審理迄今五年多，期間風風雨雨，社會不但質疑特偵組檢察官心態偏頗，蓄意羅織罪名不當辦案；同時，也質疑法院審理過程疑點重重，包括違法臨時更換法官，明顯違反正當法律程序；最高法院罕見自為判決，並炮製出一個「實質影響力說」，違反罪刑法定主義等等；有關扁案愈來愈像是一樁政治報復案件傳言，已成為街談巷議的關切議題，其深化藍綠非理性對立，撕裂台灣社會，增強政府與人民之間的不信任感，效應明顯。尤其近一年來，因陳前總統身體健康急速惡化，再度引起各界強烈關切，保外就醫呼聲甚囂塵上，成為社會主流的意見，但法務部迄今仍拒絕這項請求，馬政府態度立場明確，由此可見。

有別於「保外就醫」的另一解決途徑為總統行使特赦權，但可惜因馬政府「仇恨政治」當道，加上國人包括藍綠政治、社會與知識菁英，普遍缺乏對憲法所賦予總統專屬特赦權力的瞭解，以致於人云亦云，說是『扁案還在司法審理過程，不能行使特赦權』或曰「要求特赦形同求饒」、也有人顧慮「馬若真的特赦扁，其政治效應不明，或將傷害民進黨」等等，糾纏不清，以致於未能理性專注的研討特赦途徑的合理性和可行性，對台灣民主憲政本身造成難以估計的傷害<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 參見張炎憲、林佳和主編(2012)，司法正義與人權：從扁案談起一書。

<sup>24</sup> 此外，特偵組和法院涉嫌「辦綠不辦藍」，包括對陳前總統及其家人，以及眾多民進黨籍政務官特別費的偵辦，皆極具爭議。

表三：陳水扁前總統司法案件一覽表（截至 2013/9/14）

序號	繁屬法院	案由	進度	簡要說明
1	高等法院	外交零用金案	無罪定讞	一、二、三審均無罪
2	高等法院	國務機要費案	更二審	一、一審判無期徒刑 二、二審判 20 年 三、更一審判無罪 四、最高法院發回更二審
3	最高法院	龍潭購地案	三審定讞	一、定執行刑 17 年 6 月 二、有中途換法官不公正 審判之問題 三、特偵組教謾辜仲諒作 偽證之問題 四、馬英九總統公然干預 審判之問題 五、創「實質影響力」說， 違反罪刑法定主義
4	最高法院	二次金改案 (元大併復華部 分確定)	三審定讞	一、一審判決無罪 二、二審判決 18 年 三、三審判決 10 年 四、馬總統公然干預審判 之問題 五、創「實質影響力」說， 違反罪刑法定主義
5	高等法院	二次金改案 (國泰併世華部 分發回)	二審審理中	一、一審判決無罪 二、二審判決 18 年 三、三審判決撤銷發回 四、馬總統公然干預審判 之問題
6	高等法院	教謾偽證案	二審審理中	一、一審判決 4 個月 二、二審判決無罪 三、三審判決撤銷發回
7	地方法院	侵佔公文洩密罪	一審審理中	未判決
8	高等法院	竹科民事賠償案	二審審理中	一審判決原告之訴駁回

資料來源：凱達格蘭基金會

## 柒、未來的展望—代結論

經歷了民進黨八年執政的「分裂政府」(Divided Government)，馬政府五年多的「完全執政」，台灣社會與人民嚐到了什麼慘痛的經驗教訓？前者是無盡的政黨惡鬥，後者是看不到未來的顛頽無能。在可預見的未來，「分裂政府」將是民進黨執政的同義詞，而國民黨就算能再次「完全執政」，也無法保證不再顛頽無能。所以，如果兩者都非民之所欲，那是否可以有別的、好的選擇？這是今天台灣社會最應認真嚴肅思考的課題；否則，機會不會一直等我們，悲劇將不斷的重演，到最後將弱化台灣、淘空台灣、徹底斷送台灣的生機。

我認為 36 年前傑出的美國政治學者 Arend Lijphart(1977)所提出的「協商式民主」(Consociational Democracy)，以及後來的「共識民主」(Consensus Democracy) (1984)，兩者二而一，一而二，是台灣當前及未來政治上必須要走的道路。具體地講，「聯合共治」(Grand Coalition) 乃協商式民主的核心概念，也是其成功的必要條件，也就是以政黨為單位的「大聯合政府」。未來「大聯合政府」如果能組成，不但可避免民進黨的「分裂政府」再出現，也可避免國民黨顛頽無能的「完全執政」歷史重演。事實上，「聯合共治」的大聯合政府可以和三種主要的憲政體制相容，那就是，總統制、半總統制和內閣制，西方先進民主國家經驗斑斑可考。台灣目前的中央政府體制較接近「半總統制」，自然也不構成問題。

從現實政治面層來看，台灣朝野政治菁英能否對「協商式民主」有正確的理解、見識和胸襟氣度，至關重要。「協商式民主」與「大聯合政府」是約 18 年前 (1995) 民進黨率先提出的，並經中常會正式通過，成為黨的重要主張<sup>25</sup>。在過去 18 年間，台灣社會已經歷了兩次政黨輪替執政，也深刻體驗了政黨無止盡惡鬥與內耗的不理性，因此多年以來，不少具代表性的重量級藍綠政治人物包括施明德、許信良、宋楚瑜、王金平、蔡英文都曾先後公開呼籲或主張台灣應改採「大聯合政府」和「協商式民主」，顯示這樣的主張已某個程度深入人心。李登輝前總統最近也正式提出同樣的呼籲，「台灣若要避免一場政治與經濟全盤皆輸的災難，把未來命運重新掌握到台灣人民手中，必須重起體制改造工程，朝向權力共享的共識型民主方向前進。在民主制度是台灣終極價值的前提下，全民應該開始思考民主類型選擇的重要性。共識型民主是台灣實踐權力共享進而修補社會裂痕、解決對立的最佳民主機制。」(李登輝，2013:頁 105)

<sup>25</sup> 參見游盈隆、林慶維 (1996)，「協商式民主：台灣政治發展的新方向」，民進黨中央黨部研究報告，未出版。

以「權力分享」為核心概念所組成的「大聯合政府」和「協商式民主」可以為台灣的現在與未來做什麼事？發揮什麼功能？完成什麼重大任務？我認為至少有以下數端：

第一，有了「大聯合政府」，台灣朝野就不必一天到晚為要不要開「國是會議」、「政黨高峰會」、「政黨領袖辯論」而爭議不休。「大聯合政府」就是所謂「國是會議」或「政黨高峰會」的制度化、常態化，可以經常性地積極處理國家日常重大事務，包括核四續建與否、兩岸服貿協議該怎麼簽、年金制度該如何改革、十二年國教爭議等等等。

第二，從憲政改革的角度看，未來台灣也只有在「協商式民主」和「大聯合政府」的基礎上，才有可能推動有意義的新一波憲政改造運動；否則，以目前修憲所需的超高門檻，若無政黨合作，修憲絕對是遙遙無期的。台灣需要新一波的憲政改革，針對兩岸關係的釐清、中央政府體制、國會席次和角色功能、健全政黨政治、立委選舉制度、中央與地方政府權力關係的再調整等等，為建立成熟、穩定且高效能的優質民主創造憲政制度條件。

第三，在「聯合共治」或「大聯合政府」的基礎上，有關「轉型正義」的各種議題可以堂而皇之地端上議程，積極面對處理，而不至於被長期漠視、忽視或杯葛。修正現行「反公投的公民投票法」，落實直接民主的理想，當然也可以被提出並獲得較合理的解決。

第四，我們主張以「人權立國」，但我們人權發展水平仍有極大的改善和提升的空間，尤其是與歐美先進國家相比。未來特別是社會、經濟、文化、教育、健康人權的保障和提升，以及自決權、環境權、發展權、和平權的爭取與捍衛，都是台灣生存與發展的重大課題。「協商式民主」的建立將有利於各項偉大人權事業的開展，殆無疑問。

第五，如何經由「大聯合政府」所建構的「協商式民主」在台灣啟動傑出的美國政治學者 O’ Donnell & Schmitter 等人曾大力倡導的「二次民主轉型」(Second Democratic Transition) <sup>26</sup>，乃 21 世紀台灣最重大的政治、社會、經濟與文化改造工程。美國前國務卿包威爾（Collin Powell）說：「台灣民主是一個成功的故事。」台灣人民，不分藍綠，也率皆以台灣民主為榮。但台灣民主發展到今天，嚴格說來，只是建立了一個「選舉的民主」(Electoral Democracy)。在這樣的民主體制下，

---

<sup>26</sup> 參見 Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, 1986. *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Pp.12-14.

人民確實享有高度的公民與政治自由，相當普遍的參與，有意義的政黨競爭，並可定期改選各級行政首長和民意代表等「自由選舉」(Free Election) 的要素。但我們不應以此自滿，畢竟台灣距離一個成熟、穩定、高效能的優質民主憲政國家還有一段很長的距離要走。推動「二次民主轉型」，使台灣「政治民主」繼續鞏固、深化外，進一步建立「社會民主」(Social Democracy) 與「經濟民主」(Economic Democracy)，最後走向真正自由、平等、自主的理想民主國度，這是民進黨與台灣應全力以赴的新歷史使命與任務。

誠然，如前所述，「大聯合政府」與「協商式民主」是現階段及未來台灣必須要走的道路。但要如何順利地走上這條康莊大道？我們認為，從根本上解決扁案所造成的嚴重社會分裂與對立是一個重要的開始，也是一個必要的前提。而「特赦陳前總統」正是合理合憲解決扁案的唯一途徑。在此，我願引用幾段來自美國知名聯邦最高法院大法官對特赦的見解，供台灣社會各界參考。

1833 年，名聞遐邇的最高法院首席大法官馬歇爾 (John Marshall) 在 *United States v. Wilson* 的判決中表示：「總統特赦權力的行使是一項寬大優雅的舉動，...使個人得以免除其因犯罪所遭受法律的制裁。」

1867 年，美國最高法院大法官 Stephen Field 在 *Ex parte Garland* 說明特赦權力的性質，「假如特赦先於司法判決，它就避免了任何法律的後果；如果特赦後於司法判決，它就去除了所有的懲罰和權利的剝奪，並恢復所有公民的權利；特赦使他宛若新人，給予他一個新的信用和權利。」

1927 年，著名的美國最高法院大法官何姆斯 (Oliver Wendell Holmes) 在 *Biddle v Perovich* 一案中指出：「時至今日，總統特赦權力的行使已非一項來自恰好在其位的個人的私下的寬大優雅的舉動。這項行動正是我們憲政架構的一部份。」

此外，1974 年 8 月 9 日美國總統尼克森因水門案下台，一個月後，9 月 8 日繼任總統福特宣布特赦尼克森，引爆國內強烈爭議。福特總統在一個多月後赴國會演說時提到：「我特赦尼克森的目的是要改變美國舉國注目的焦點。我希望去做我所能做的事，將我們對一位已經毀了的前總統的追尋，轉移為對一個上升中國家迫切需要做的事情的追尋。」偉哉，斯言。

特赦陳前總統，化解台灣社會長期的分裂與對立，終結仇恨政治，邁向台灣歷史性第二次和解，開創台灣的歷史新局。在國事如麻的今天，將舉國注意力重新引導到對一個急遽弱化中的台灣所迫切需要做的事情上，這是當務之急，也是絕大多數台灣人民嚴正要求權力在握的朝野政治人物必須要做的事情；因為，那是責任，也是義務。



最後，美國史上最受人民推崇的總統林肯曾說：「一棟自我分裂的房子不可能屹立不搖」（A house divided against itself can not stand.）台灣要屹立不搖，需以此為戒。

## 中英文參考書目

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- De Greiff, Pablo., and Roger Duthie, eds., 2009. *Transitional Justice and Development*. New York: Social Science Research Council.
- Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York, New York: Henry Holt and Company, LLC.
- Diamond, Larry. And Marc F. Plattner (eds) 2002. *Democracy after Communism*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Heaven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James. And Dietrich Rueschemeyer (eds) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, Karl. 1852. "The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte," in the *Selected Works of Karl Marx and Frederick Engels*. New York: International Publishers.  
pp.95-180.
- Noel, Sid. (eds) 2005. *From Power Sharing to Democracy*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- O'Donnell, Guillermo. and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Ying-Lung You. 2010. "Taiwan's Changing Political Landscape and the Prospects for the 2012 Presidential Election," Delivered for the CDDRL Special Seminar, Freeman Spogli Institute of International Studies, Stanford University. 3/31/2010.
- 林佳龍等，2007。民主到底：公投民主在台灣。台北市：台灣智庫叢書。
- 林文程等，2006。憲政改革與國家發展：2005 年台灣憲改經驗。台北市：財團法人台灣民主基金會。

李登輝，2013。二十一世紀台灣要往哪裡去？台北：遠流。

張瑞昌、何榮幸、郭淑媛、羅如蘭。2000。破曉：公元 2000 年陳水扁勝選大策略。

張俊雄、邱義仁、游盈隆策劃。台北：時報出版社。

陳水扁，1999。台灣之子：我的成長歷程、經營哲學和國家願景。台北：晨星出版社。

陳水扁，2001。世紀首航：政黨輪替五百天的沉思。台北市：圓神出版社。

陳水扁，2004。相信台灣：阿扁總統向人民報告。台北市：圓神出版社。

陳水扁，2009。台灣的十字架。台北：凱達格蘭基金會。

游盈隆，2012。天人交戰：2012 台灣總統選民的抉擇。台北市：允晨出版公司。

游盈隆、林慶維，1996。協商式民主：台灣政治發展的新方向。民進黨中央黨部研究計畫報告，未出版。

許信良，2013。台灣現在怎麼辦？台北市：許信良系列叢書。

周玉蔻、甯育華，2000。唐飛—在關鍵年代裡。台北：TVBS 週刊。

周陽山等，1998。李登輝執政十年。台北市：風雲論壇出版。

施明德，2009。總指揮的告白：2006 紅衫軍運動三週年紀念。台北：施明德講座基金會。

張炎憲、林佳和 主編，2012。司法正義與人權：從扁案談起。台北：台灣教授協會。