

第四章 民進黨對台灣政黨政治之影響

政治反對勢力從解嚴前的黨外，到解嚴後的民進黨，逐漸確立其重要性和影響力，除了國民黨所據有的顯著主導地位外，民進黨的發展亦具有不容抹殺的一席之地。因此，民進黨在台灣政黨政治發展上有何影響力及扮演何種關鍵性的角色，將是本章探討的重點。本章將台灣政黨政治的發展分為三個時期，即「推動國會改選時期(1986年~1991年)」、「取得地方政權時期(1992年~1997年)」、「邁向執政時期(1998年~2000年)」。

第一節 推動國會改選時期(1986年~1991年)

1981年的縣市長選舉，黨外人士首先採用了有組織的提名方式「推薦制度」，同時採用統一的競選標幟、競選口號，顯示出黨外具備一個政黨的雛形(陳陽德，1992: 152)。1984年，由費希平擬具組織，在實質上已具有政黨型態的「黨外公職人員公共政策研究會」成立，而這也是黨外人士再整合的重要步伐。雖然外有政府的干預，內有異議份子的鬥爭，但這組織的蹣跚起步卻使黨外開始向「政黨化」推進(彭懷恩，1997:134)。

因此，在1986年時黨外公政會開始醞釀設立地方分會，雖然統治當局重申反對之意，但為避免類似美麗島事件的朝野衝突，國民黨乃商請陶百川、胡佛、楊國樞、李鴻禧等中介人士，從事斡旋溝通，黨外陣營也運用溝通的良機不斷推動組黨的工作。又以此時海外台獨組織也發生變化，在美國的許信良宣稱將建立「台灣民主黨」並遷黨回台，使得國內黨外人士不甘落於人後。且執政當局自美麗島事件、十信案、江南命案、陳文成命案陸續發生之後，形象大受打擊，倘若採取嚴厲鎮壓的手段將付出更高代價，甚且有可能導致如同菲律賓一樣的亂局。1986年4月19日蔣經國指示中常委12人組成工作小組研議六大政治革新議題，其中包括「國家安全法令」問題。5月19日黨外為抗議戒嚴38週年及制訂國安法，在龍山寺舉辦「519」綠色行動。1986年6月13日黨外公政會首都分會提出民主時

間表: 1987 成立新黨、1988 年解嚴行憲、1989 年全面改選、1990 年總統直選、1991 年台海和平。1986 年 8 月 9 日首都公政會舉辦組黨說明會。8 月 15 日黨外舉辦「行憲組黨說明會」。8 月 25 日黨外雜誌時代週刊刊出黨外對組黨的看法, 謝長廷提出「民主進步黨」為新黨名。8 月 30 日黨外新生代舉辦「組黨說明會」。9 月 19 日黨外參加溝通代表康寧祥、尤清、費希平、謝長廷、江鵬堅、張俊雄等人, 邀請全台代表討論溝通。9 月 27 日黨外再度舉行溝通與組黨座談會, 通過中央及地方後援會代表提案, 發起組織新黨, 廣泛徵求發起人, 儘速召開發起人成立大會。9 月 28 日民主進步黨成立, 黨外人士於舉辦全國黨外後援會時, 宣布成立「民主進步黨」, 並推出費希平、尤清、謝長廷、顏錦福、游錫堃、傅正、黃爾璇 7 人為組黨工作小組。9 月 29 日組黨工作小組邀請康寧祥、洪奇昌加入為成員, 舉行成立第一次會議, 決定 10 月 2 日確定黨綱黨章, 向社會大眾宣布, 徵詢各界意見並決議成立發言、聯絡、協調三個小組, 由費希平、尤清、顏錦福為召集人。同時鄭重決議, 如果 10 人小組有人因組黨而被補, 亦將繼續組黨工作, 也決定第 2 批及第 3 批組黨工作小組成員, 作為備胎。此時許信良將「台灣民主黨建黨委員會」易名為民主進步黨海外組織。10 月 2 日民主進步黨組黨工作小組開會決議與國民黨進行溝通, 並擴大編組為政策、組織、協調、文宣、行政及財務等。10 月 4 日國民黨中常會原則通過以「動員戡亂時期國家安全法」取代戒嚴令。10 月 5 日蔣經國表示「時代在變, 環境在變, 潮流也在變」, 執政黨必須以新觀念新做法來推動政治革新。10 月 6 日 80 年代雜誌社邀請民主進步黨組黨工作委員舉行「新黨的發展座談會」。10 月 7 日蔣經國向華盛頓郵報董事長葛蘭姆表示, 台灣將儘速取消戒嚴令。10 月 9 日蔣經國表明對「民主進步黨」的看法, 指出任何新黨都必須遵守憲法反共及與台獨劃清界限。10 月 11 日民進黨發表聲明: 主張和平主義, 反對暴力主義。10 月 15 日國民黨中常會通過解除戒嚴、開放黨禁方案。並另定「動員戡亂時期國家安全法」。10 月 20 日民進黨組黨工作委員通過黨綱及黨員招收辦法, 並同意未來採集體領導制。10 月 24 日黨內外第三度溝通, 因民進黨計劃在大選前召開黨員代表大會及街頭運動問題, 由中介人士宣布延期舉行溝通。11 月 6 日民進黨組黨工作小組 18 位委員, 公布黨章及黨綱草案。11 月 8 日民進黨在全國十六處舉行地方黨員大會, 選出全國黨代表 90 人。11 月 10

日民進黨召開第一屆全國黨員代表大會，通過黨章、黨綱，並選出 31 位中央執行委員，11 名中央常務委員及 11 位評議委員，江鵬堅被推選為黨主席，新潮流派系掌握主導權，並在台北市金華國中舉行新黨之夜。12 月 7 日為中央民代選舉，民進黨立委由 6 席增至 12 席，國代當選 11 席，雖未獲得法律地位，但人民的支持及政權的容忍，使得其漸漸吸引人民的注意，而與執政的國民黨競逐政治遊戲規則的建立。

1987 年 1 月 20 日姚嘉文、黃華等 26 名政治犯假釋出獄。3 月 17 日民進黨號召群眾群聚立法院，抗議國安法的制訂。3 月 29 日民進黨第一屆全國黨員代表大會第一次臨時會，決議 1. 「419」反國安法示威遊行。2. 增強黨內民主參與。3. 推動中央民意代表全面改選。4. 反公害，返鄉省親，司法改革，呼籲國民黨當局釋放政治犯。5. 6 月以前成立海外黨部。4 月 9 日執政黨黨政協調決議修正國安法草案，入出境檢查工作排除警總檢察權。5 月 19 日民進黨在國父紀念館抗議「國安法」及戒嚴 39 周年示威活動。5 月 30 日黃信介、張俊宏出獄。6 月 1 日民進黨中常會討論縣市黨部成立事宜，並擬定成立大會統一事宜。6 月 12 日民進黨在立法院抗議「國安法」示威活動。6 月 23 日立法院三讀通過國安法，民進黨立委舉白條靜坐抗議。7 月 8 日立法院議決通過「台灣地區解嚴案」。其後政府於 7 月 15 日宣佈解除戒嚴且 237 名受軍事審判之受刑人同時減刑並復權，另施行「動員戡亂時期國家安全法」。自解除戒嚴令後，對於人民的集會結社行為，軍事機關不得干涉、管制，而且集會結社行為違法與否須由普通行政、司法機關認定。因為戒嚴而生的黨禁也隨著解嚴的宣告而消失。戒嚴令的解除，不僅使我國政治迎頭趕上西方國家民主的潮流，就歷史而言，更是中國結束二千多年專制政體後，真正實施民主憲政的新里程碑。不過必須注意的是，由於用以規範政黨的相關政黨法律尚未完成立法程序，是故此時的反對黨－民主進步黨是事實上的存在，但並不具備法定的地位，法律也只有消極地對政黨加以限制的規定(陳振義, 1999, 65~66)。8 月 3 日民進黨通過黨員代表產生辦法，議定「海外黨員入黨暫行辦法」。11 月 10 日民進黨第二屆全國代表大會中決議姚嘉文出任黨主席並將「人民有主張台灣獨立的自由」列入黨綱案，授權中執會組成專案小組廣泛徵詢黨員意見並留待二全臨時會解決。

除了國安法外，民進黨在 1987 年的立法院八〇會期中，更爲了「動員戡亂時期集會遊行法」的制訂，而與國民黨展開激烈對抗。由於集遊法乃是基於國安法及民進黨群眾運動的現實狀況而制訂，所以兩黨對法案的意見相當分歧。其意見可見表 4-1 所示：

表 4-1: 民進黨、國民黨對集會遊行法的意見對照表

爭議點	民進黨	國民黨
1. 活動申請	<ul style="list-style-type: none"> · 事前報備事後許可 · 縣市行政機關應設公安委員會負責受理 	<ul style="list-style-type: none"> · 事先申請
2. 國安法三原則(反共、反台獨、遵守憲法及其名稱)	應刪除	應納入
3. 警察機關	爲執行機關	爲主管機關
4. 禁制區	應縮小爲總統府及最高法院，其他行政機關及民意機不列入	<ul style="list-style-type: none"> · 民意機關仍列入 · 行政機關亦列入 · 總統府及最高法院
5. 名稱	「動員戡亂時期」應刪除	保留原稱
6. 其他	妨害集會遊行刑事罰	

資料來源(許介麟, 1989:48)

不過，在集會遊行法的例子中，兩黨抗爭在法制訂過程中，對於大原則已出現「議價」的現象，不像在制訂國安法時，國民黨一味以多數暴力強行壓制民進黨。國民黨迫於規範實際活動的需要一再向民進黨讓步，使國民黨不僅在協商過程處於被動，並且造成民進黨最後仍以集體退席作爲表態(許介麟, 1989:46-49)。

1988 年 1 月 1 日解除報禁、1 月 11 日立法院三讀通過「動員戡亂時期集會

遊行法」。此期間最重大的是 1 月 13 日蔣經國總統去世，立即對當時的台灣政局產生重大的影響；第一，蔣氏兩代領導人統治台灣四十年所建構的威權體制，由於權威領袖不再，使得一元領導體制漸漸鬆動，逐步邁向集體領導。第二，以蔣經國總統為中心的領導體系立刻進入重組過程，最高領導階層的成員逐一進行換班。第三，國民黨已經推動的政治革新，必然遭受重大影響，雖然大原則並未改變，但卻益增改革的阻力。3 月 21 日民進黨中常會決議，為貫徹勞工政策，增進勞工權益，將積極籌設勞工黨部。4 月 17 日第二屆全國黨員代表大會第一次臨時會通過「人民有主張台灣獨立的自由」之決議。5 月 14 日「民進黨學生黨員聯誼會」工作小組，在中央黨部正式成立「民主進步學生聯誼會」。10 月 29 日民進黨第三屆全國代表大會在台中舉行，首度由黨代表直選黨主度由美麗島系黃信介黨選。黨內派系紛擾因選舉動員而備受矚目。

民進黨成立後，國民黨欲藉人團法的修正來規範其日後所有新成立的政黨。但民進黨自始即反對國民黨利用人團法來矮化政黨，其主張待立法院全面改選後，以制訂政黨法來規範。兩黨對於此一規範的意見可見表 4-2。

表 4-2: 民進黨與國民黨對人民團體組織法意見對照表

爭議點	民進黨	國民黨
1. 政黨登記	報備制	原先為許可制，後同意採報備制
2. 審議委員會之隸屬	由大法官會議來審議	原歸於內政部以下，現為雙方兩黨協商，提昇至行政院以下
3. 「動員戡亂時期」名稱	刪除	維持原名稱
4. 國安法三原則	反對納入	應納入。(理由:國安法及集遊法均有)
5. 政黨罰責	行政罰	行政罰兼刑罰，二年以上徒刑。
6. 政黨定義	政黨只要有 5%的得票	應以全國行政區為其組

	率即可推薦候選人。未於六年內推薦候選人，即喪失政黨地位	織區域，不得成立區域性政黨
7. 其他	<p>1. 審議委員會由各黨派組成，任何一黨不超過總人數三分之一。</p> <p>2. 黨營事業不應享有特權，政黨平等享有使用公共場所及大眾傳播媒體的權利。</p> <p>3. 軍人、警察、外交、司法人員不得參加政黨活動</p>	

資料來源(許介麟, 1989:51)

另外，關於動員戡亂時期公職人員選舉罷免法修正案，兩黨意見則如表 4-3。

表 4-3: 民進黨與國民黨選舉罷免法意見對照表

民進黨	國民黨
1. 政黨競選活動之限制放寬或取消	
2. 省市長民選，選區劃分由各級議會決定	省市長民選兩年後定
3. 中央選舉委員會由各黨派人士共同推薦一黨推薦人數不得超過總人數二分之一	
4. 各黨派候選人以公費競選，選罷法不得限定公辦政見會在自辦政見會之後，各黨派得設聯合競選辦事處	
5. 監委選舉採單記法	監委選舉採連記法
6. 明定軍公教人士以不當方式介入	

資料來源(許介麟, 1989:52)

這兩個法案，在立法院八一會期中，歷經兩黨不斷的溝與協商，談判與杯葛(許介麟, 1989:50-51)，改變了傳統政策制訂的一黨決策模式。兩黨不斷地進行利益的交換、權力的分配與力量的展現，而建立了政黨政治競爭的新規則。1989年1月27日公布「動員戡亂時期人民團體法」，2月3日公布「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法修正案」。就人團法來說，它標示著中華民國已從一黨威權所支配的國家邁向一個民主、具競爭性的政黨體系。人團法的通過是中國歷史上首將組黨和黨際競爭予以合法化的歷史時刻，因為此法不但使得新政黨取得合法的地位，國內政黨也如雨後春筍般組成，使我國政黨政治邁入了新的紀元。儘管此兩部法令在實施之後仍有許多爭議之處，而後也經過多次修正，不過民主政治的常態，則由此又進了一步。

1989年4月29日民進黨向內政部完政黨備案登記。5月12日民進黨領取政黨證書，此為一歷史性的時刻，代表台灣政黨政治邁向新里程碑。10月29日民進黨四全大會召開，黃信介連任黨主席。11月6日主張台灣獨立的民進黨候選人組成「新國家連線」。12月2日縣市長、省(市)議員、立委選舉中，民進黨當選6名縣市長、21名立委、16名省議員、14名台北市議員、8名高雄市議員，得票率38%(劉念夏,1991:173-177)。

然而，即使民進黨獲得承認合法的反對黨地位之後，兩黨的競爭仍然是處於不平等的狀態，原因即出在國民黨以「法統」為名，不需經過改選的終身職中央民代。由於國會中資深民代的數量遠超過增額改選的民代，在這種狀況下，民進黨縱使獲得了全部增額民代的席次，在表決上仍然處於弱勢。民進黨內當然深知此一狀況，因此早在黨外時期，便以「國會全面改選」為目標之一(高銘聰, 1999: 59)。在國民黨心中被認為是代表中華民國法統的萬年國會，除了在1969年依臨時條款第五項，因人口增加或因故出缺而辦理第一屆中央民意代表的增補選外，再來就是1972年後，為滿足台灣社會人民政治參與的需求，依據臨時條款第六項所辦理的增額中央民代選舉，彈性調整三國會的增額民代人數。其先後調整的情況如表4-4所示。

表 4-4: 國會改選的名額演變表

	國大代表	立法委員	監察委員
憲法應選	3045	773	223
實際選出	2961	760	180
1947 年報到	2841	648	178
1949 年來台	1576	470	104
1966 年仍存	1521	464	138
1969 年增補	15(增 10 補 5)	11	2
1972 年增額	53	51(自 36 海 15)	15(自 10 海 5)
1975 年增額	52(自 37 海 15)
1980 年增額	76	97(自 70 海 27)	32(自 22 海 10)
1983 年增額	98(自 71 海 27)
1985 年增額	84	100(自 73 海 27)	32(自 22 海 10)
1989 年增額	130(自 101 海 29)

資料來源:劉念夏, 1991:140

自民進黨成立後，其不斷在立法院進行議事杯葛，且在街頭出現大規模主張國會全面改選的集會遊行。面對如此的壓力，國民黨在 1987 年解除台灣地區戒嚴後，對於國會問題已不僅強調補充新血，並從「憲法即法統」的觀念出發，開始擬定充實中央民意代表機構的具體方案。

國民黨在 1988 年 2 月 3 日的中常會中通過「充實中央民意代表機構」的方案。確立 1. 擴充增額代表名額。2. 訂定資深代表自願退職辦法。3. 停止第一屆國大代表出缺遞補。4. 不考慮設置大陸代表名額等原則。

而民進黨對此問題，卻主張「國會全面改選方案」，包括: 1. 中央民意代表全面定期改選。2. 取消婦女及職團體代表制。3. 廢除海外遴選及國代遞補制。4. 反對設立大陸代表等原則(許介麟, 1989:52-53)。

其中我們可看出相同點: 廢除國代遞補及不設大陸代表。於此，立法院於 1988 年 3 月 9 日通過廢止「第一屆國大代表出缺遞補條例」。然而，關於「退職條例」的制訂，卻是民進黨無法接受的。因此，從 1988 年 3 月起，兩黨便為退職

條例的通過與否展開激烈的政防戰。到了 1989 年 1 月 26 日，國民黨在立法院以全案表決逕付三讀方式通過「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」，而觸發了民進黨發動群眾，推動國會全面改選及抗議國民黨強行通過退職條例的一連串遊行，形成另一波的抗議高潮。

自願退職條例通過後，三國會的資深民代得依此條例申請自願退職，取得一筆優渥的酬勞金。然而，退職條例只限於自願原則，面對各界的逼退聲浪，資深民代由於已有所本，所以退職的效果相當有效。對此，執政黨又於 1990 年 4 月通過「二年三階段勸退方案」，預計以 1990 年 5 月為第一期，互勸退職 16 人，1990 年 12 月為第二期，互勸退職 32 人，1991 年 12 月為第三期，其餘 77 人全部退完。此一勸退方案對於青年黨、民社黨及無黨籍的資深委員並無拘束力，且國民大會及監察院均不在規劃之列，因此其效果自然有限，而頻頻面臨跳票。到 1991 年 1 月底為止，三個國會的退職情形如表 4-5 所示。

表 4-5: 三個國會的退職情形

	國大代表	立法委員	監察委員
退職條例公布時 總人數(1989.2.3)	868	294	62
未辦退職死亡人 數(1989.2.3 以後)	72	18	3
退職人數	170	69	10
現有人數 (1991.1.9)	622	242	49
增額	80	128	31
資深	542	114	18
備註:國大代表辭 5 人, 立法委員辭職 2 人			

資料來源:中國時報, 1991.1.30:2

由上表知，雖然立委及監委的增額人數已超過資深委員，但國民大會的資深代表卻仍佔據多數。1990 年 3 月初，國民大會召開第八次會議，通過「行使創制複決兩權」、「國大每年集會一次」的提案並要求提高國大出席會，引起社會大眾

公憤，以致引起全國大專學生集結中正紀念堂要求「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、擬訂政經改革時間表」的四大訴求。面對此一學運，社會大眾亦給予普遍支持。其中，包括 26 位民進黨、國民黨及無黨籍立法委員在 1990 年 4 月連署提案，經大會決議正式向大法官會議聲請重新解釋釋字第 31 號、憲法第 28 條及臨時條款第 6 項，是否具有違背民主原則。關於此一重新解釋案，經大法官議於 1990 年 6 月 21 日公布的第 261 號解釋中得到回應，其謂：「為反映民意貫徹民主憲政，除了已不能行使職權或經常不行使職權的第一屆中央民意代表應查明解職外，其餘應於明年(1991)12 月 31 日以前中止行使職權，且辦理第二屆中央民意代表選舉」。因此，由於 261 號解釋，我國萬年國會的問題，終於得到解決。

1990 年 6 月底至 7 月初的國是會議，包含了朝野兩黨、海外異議分子、海內外學術界、民間團體在內，共計 150 位代表出席國是會議。針對「國會改革」、「地方制度」、「中央政府體制」、「憲法(含臨時條款)修訂方式」及「大陸政策與兩岸係」五大議題進行討論。會後對於憲政改革達成兩點結論：總統民選及修憲。但是對於總統是由全民直接選出抑或經由國民大會由委任投票方式選出，朝野兩黨仍有爭議。此外，對於修憲的內容及形式兩黨仍有爭逐的空間。不過，國是會議的結論乃是體制外總統諮詢會議，勢必困難重重，遭到黨內保守分子的抗拒。因此，國是會議的召開其象徵意義大於實質意義，其目的乃為李登輝總統賦與更多權力基礎。

國是會議之後，實際的憲政改革計劃，重新回到原地，李登輝總統在執政黨內設置「憲政改革策劃小組」，由國民黨內的保守勢力大將主其事，以安撫他們在國是會議期間感到被忽視的冷落感。此一小組在歷經半年餘的討論，終於在 1991 年 1 月 23 日預定第二屆中央民意代表的選舉名額，國代 375 名、立委 150 名、監委 54 名，全國不分區代表名額比例則一律降為應選總額的五分之一。同年 3 月 31 日執政黨國大黨部完成「中華民國憲法增修條文」。其重點包括：

2. 第二屆中央民代的產生名額

第二屆國大、立委、監委的名額預估各為國代 375 名、立委 150 名、監委 54 名。其中不分區代表的名額，採政黨比例方式選出。

2. 第二屆中央民代的產生時間

國代應於 1991 年 12 月 31 日前選出，立、監委應於 1993 年 1 月 31 日前選出。

3. 廢除動員戡亂時期臨時條款中總統連選連任的規定
4. 保留臨時條款中總統的緊急命令權(本為緊急處分權)及國安會、國安局、人事行政局原有組織法規的繼續適用，至其完成立法程序為止。

事實上，此一憲法增修條文在其內容上幾乎仍是臨時條款的翻版，只不過賦與第二屆國大產生的法源及取消總統連選連任的規定。因此，在 1991 年 4 月國大臨時會開幕後，民進黨即杯葛此一增修條文的通過，恐其成為「實質修憲」。並於 4 月 17 日發動「抗議資深國代實質修憲」群眾遊行活動，迫使國民黨讓步，將國安會等機的組統法規，在未完成立法程序前，限期適用至 1993 年年底為止。其後，隨著在 4 月 22 日國大臨時會通過憲法增修條文及廢除臨時款草案，到 4 月 30 日李登輝總統宣布將於 5 月 1 日起終止動員戡亂時期臨時條款，此一非常體制到此乃得以解除，使我國的民主化，邁向一大步(劉念夏, 1991:140~146)。

若從政黨競爭的角度來觀察，至 1986 年 9 月民進黨成立為止，此時期雖然反對黨尚未成立，但事實上黨外勢力已經與執政黨展開相黨激烈的選舉競爭，而且也大約可以獲得兩成左右的選票。雖然仍非執政黨的對手，但以當時戒嚴時期對於反對黨的政黨競爭仍然諸多限制的情況下，反對勢力能有此成就實屬難得，在多數地區均能推出候選人，與國民黨展開相當激烈的競爭，使得當時的選舉具備有兩黨競爭的雛形，我國政黨體系也明顯有所轉變，即有兩股政治勢力在全國各選區中互相競爭，執政勢力負責制定政策，在野勢力也有能力監督和制衡執政黨的政策。(葛永光, 1996 :63)然而民進黨成立後，方透過「動員戡亂時期集會遊行法」、「動員戡亂時期人民團體法」、「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法修正案」的制訂，而與國民黨展開談判與協商，以增加民進黨的政治影響力，最後再以推動國會改選的力量，將政治勢力正式深入至立法院及國民大會，在臺灣政黨政治上取得政黨競爭模式。

第二節 取得地方政權時期(1992年~1997年)

張俊宏在 1989 年所著之到執政之路－「地方包圍中央」的理論與實際一書中即明確指出民進黨的下一波攻勢－縣市聯合作戰，地方包圍中央。書中指出從佔領地方政權下手，其最後目標不是在逐步縮小黨國中央暴政的過程中，經由縣市聯線包圍中央，壓迫中央放棄或修改法統體制。由於直接訴諸改造法統體制，對一般基於自利原則行動的民眾過於抽象；因此，從地方攻向中央的有效議題，其主要論述邏輯，勢須把地方社經議題聯繫到中央黨國體制，才能在動員地方民眾的自利行動下，順勢向黨國中央施壓。換句話說，展開縣市聯線作戰的反對黨，必須在地方先找出共同的社會經濟議題，然後再透過地方黨部展開動員，把共同議題政治化，轉為包圍黨國中央的政治議題。現階段貫串中央政治和地方社經的最有效議題，就是「還政於民，還財於民」，因為這個議題不僅和廣大地方民眾的社經利益休戚因為這個議題不僅和廣大地方民眾的社經利益休戚相關，同時也可往上痛擊黨國中央，正好是聯繫中央政治和地方社經的最佳中介。

具體來說，「還政於民，還財於民」在地方上的主訴求，是中央集權體制壓迫下的財政收支劃分法。此法不僅關係地方民眾的社經權益，同時也攸關黨國中央的稅收來源，省政府儘管在形式上作為自治財政監督機關，但充其量只是黨國中央的傀儡。不過，一旦縣市聯線作戰能有效痛擊省府，黨國中央為求自保(或避免骨牌效應)，勢須出面力保省府；因此，儘管包圍點表面上是在省府，但卻是迂迴痛擊黨國中央。原因有二：

- (1) 在進入體制反體制的作戰邏輯下，較容易取得正當性，獲得一般民眾支持；也能在作戰過程中，使黨國中央在體制內自暴其短，更進一步暴露出體制的不合理。
- (2) 直攻省府可順勢攻擊國民黨違憲，但直攻中央卻可能涉及修憲問題，較容易被國民黨轉為法律技術難題，而模糊了兩黨的全面對決。

因此，只要反對黨在縣市長選舉中贏得半數，就可以名正言順展開以下抵制行動：

- A. 要求省長民選，否則將由反對派縣市長合組台灣省聯合政府，以實質執政來杯葛或取代中央派任的省政府。
- B. 由反對派縣市長展開聯線作戰，行使縣市長人事同意權，集體杯葛省政府的人事命令。
- C. 由各縣市發動黨政聯線作戰，地方稅抗繳中央。

整個地方包圍中央的作戰規模，事實上是依照反對黨所能當選的縣市長人數而日益擴大。當不及半數時，不僅可在當地剷除黨國特權和累積執政實力，同時也可經由還財於民的訴求，將中央政治和地方社經議題匯流合一；當超過半數時，縣市聯線作戰就進一步從還財於民發展到還政於民，其主要攻勢，是以凸顯出省政府的無代表性為主訴求，戰略目標在表面上是省長民選，但依此民選邏輯可進一步發展到總統直選，由此徹底暴露出黨國法統體制的的不合理性(張俊宏,1989:129~132)。

由此可知，民進黨的下一階段目標即在取得地方政權，進而透過總統直選走向執政之路。故在 1991 年終止動員戡亂時期以後，到 1997 年止，台灣地區經歷數項重要選舉中，民進黨的得票率如下圖 4-1：

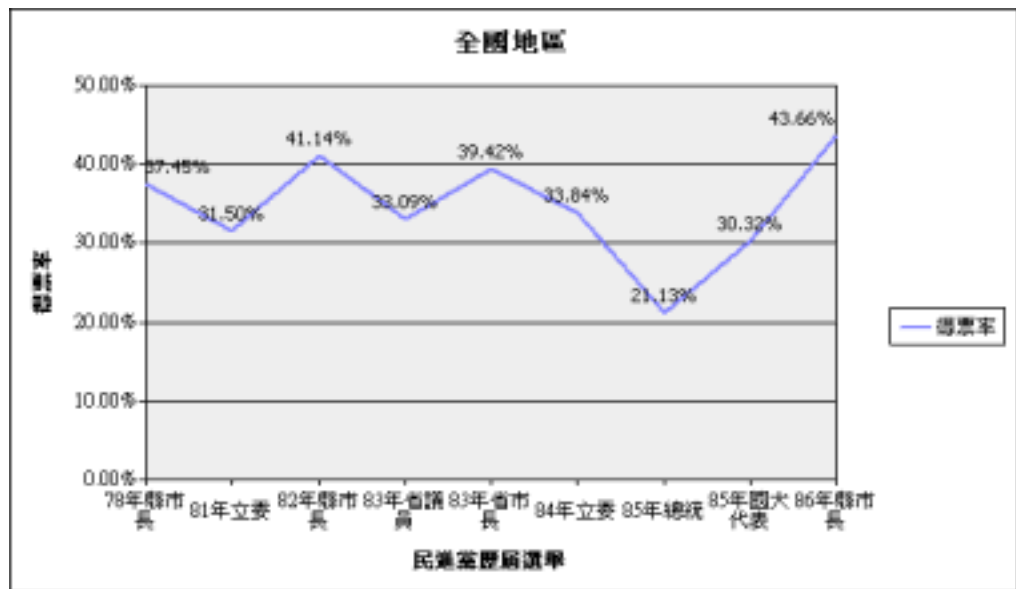


圖 4-1: 1989~1997 年歷屆選舉民進黨得票率

資源來源：民進黨全球資訊網

1991年6月28日，第二屆國民大會代表選舉揭曉，民進黨得票率22.78%，當選66席。國民黨僅差相當有限的得票又可恢復一黨優勢的政黨體系。

1992年4月15日，民進黨針對「總統直選」訴求發動「四一九」大遊行並持續靜坐數日。5月1日，立法院通過刑法第一百條修正案，將內亂罪的認定，改為「以強暴和脅迫著手實行者」為前提。18日正式生效，正在服刑的台獨政治犯大多獲釋。5月4日，民進黨國大黨團退出國大臨時會，抗議國民黨一黨修憲。6月中旬，內政部放寬入境管制，海外黑名單大幅放寬。9月1日，民進黨公佈「現階段兩岸關係與中國大陸政策」，主張以法制化的國安會取代國統會、國安局，並以兩岸關係委員會取代陸委會。9月29日，民進黨對台灣以「台澎金馬關稅領域」名義成為GATT觀察員，表示樂觀其成。10月23日，民進黨發表政策白皮書。12月19日，第二屆立委選舉投開票民進黨得票率33.05%，當選50席立委。而此次選舉民進黨的得票率大幅成長，原因有很多說法，一般認為這次選舉中的「三反三要」主要是反對金權政治的主張奏效，而且國民黨內部因為主流派與非主流派的激烈內鬥，使得民進黨有機可乘。更有學者比較民進黨在1991年底國代選舉的挫敗與1992年底立委選舉的成功，認為乃該黨淡化台獨訴求改打公共政策的策略使然。

楊憲村先生認為民進黨近幾年選舉成長的原因主要有4:1.民眾漸漸體認到政黨制衡之理，超過6成的民眾希望台灣能像西方議會政治模式一樣，出現兩黨競爭或多黨型態，希望強有力的反對黨制衡國民黨；2.國民黨執政表現不佳，民眾對國民黨執政的成果與改革的步調嚴重感到不滿，民進黨近來用「清廉、勤政、愛鄉土」等口號作訴求，批判國民黨的腐敗，留給民眾好印象與評價；3.構成民進黨階級基礎主體的中產階層越來越多，現在並已經發展成為台灣社會的主要階層；4.民進黨從政人員的個人形象條件和操守品德，大致都不比國民黨差(楊憲村，1995:74~75)。另外政見多元化也是一項原因。由於國民黨黑金政治腐敗，以及甫進行的修憲議題，民進黨提出了「三反三要:反金權、反特權、反

軍權；要減稅、要直選、要主權」的基本主張。而在共同政見的部分，一方面總結了解嚴後幾年來的社運議題，如反對核四、保障婦女權益、保障原住民自治權、實施校園民主等等；一方面則由於黨內獨黨綱的確立，直接在政見上主張「一中一台」，反對「一個中國」的政策；另外，對於國民黨修憲規劃的總統「委任直選」也持反對的態度，主張總統直接民選。

1993年2月1日，民進黨立委在立委宣誓就職中修改誓詞，改中華民國為台灣共和國。2月23日，立法院行使閣揆同意權，連戰成為首位台籍閣揆，部分民進黨立委故意缺席，讓連戰高票過關。3月13日，新國民黨連線成立政團，標舉「驅逐獨台、推翻獨裁、打倒金權、平均地權」。3月14日新國民黨連線高雄問政說明會，遭民進黨部分激進人士反制。4月26日，民進黨「反國共統一會談宣達團」抵新加坡，抗議辜汪會談。8月10日新國民黨連線宣布成立新黨。10月3日，民進黨提出「新國土規劃」：主張廢省、改三都十五縣，以及原住民自治區。11月29日，縣市長選舉揭曉，民進黨得票率41.2%，贏得台北縣、宜蘭縣、新竹縣、台南縣、高雄縣、澎湖縣6席席次，黨主席許信良為信守政治承諾，宣佈辭去主席一職，所餘任期由施明德遞補。此次縣市長選舉，國民黨因趙少康、王建煊等非主流勢力「新國民黨連線」出走，另成立「新黨」，使國民黨縣市長選舉得票率僅達47.3%，民進黨得票率41.2%。但國民黨在23縣市仍贏得16席，民進黨只贏得6席，但民進黨有4縣市與國民黨得票率相差在10%以內(基隆市9.32%，雲林縣6.22%，桃園縣3.05%，屏東縣2.77%)，顯示兩黨的差距正在逐漸縮小。而以新黨來說，其群眾基礎並不堅實，所以無法於此次地方選舉中得到1席縣市長，顯示台灣的政黨政治發展，已走向國民黨與民進黨為主軸的競爭型態，新黨則只在北部都會地區扮演牽制角色(齊光裕,1996:771)。

而此次縣市長選舉中，民進黨以其所有的綠色執政經驗及已推行且反應良好的政策，提出了「清廉、勤政、愛鄉土」，共同政見則多為相當具體、可實踐的政策，如任用原住民主管、整治河川、廣建國宅、推動

無障礙環境等等。其中最為引人注目的，則是首次提出的「年滿 65 歲以上，每月發放敬老津貼五千元」政策。從 1992 年「老人年金」首度被社運團體提出之後，民進黨在 1993 年的縣市長、縣市議員，1994 年的省市長，省議員等地方型的選舉中廣泛的成爲選舉主軸(高銘聰, 1999:78)。

1994 年 7 月 7、8 兩日，立法院三讀通過「省縣自治法」與「直轄市自治」，確立省、直轄市法人地位，省長、直轄市長由官派改爲民選，所代表意義在於法制層面，擺脫原有「台灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令形式，從此確立了各級地方政府的自治地位。(齊光裕, 1996:864~865)。

7 月 12 日，民進黨立法院黨團強烈表達反對興建核四廠之立場。7 月 15 日，立法院通過公職人員選舉罷免法的修正，賦予省長、直轄市長選舉的規範。7 月 29 日國民大會第三階段修憲確立總統、副總統公民直選；10 月 26 日，民進黨主席施明德主張金馬地區應撤軍，成爲非軍事區，引起爭論。台北市長候選人陳水扁和省長候選人陳定南均表示反對立場。陳水扁還於 11 月 2 日訪問金門，宣布反對「金馬撤軍論」。

12 月 3 日，省市長及省市議員選舉，國民黨在省市長方面得票率爲 52.1%，3 席中得到 2 席(台灣省長、高雄市長)。民進黨在省市長得率爲 39.4%，3 席中得到 1 席，陳水扁當選台北市長。新黨在省市長方面得票率爲 7.7%，未取得任何 1 席。若以三黨得票率與當選席次之分析，國民黨的得票與民進黨差距拉近，雖然在台灣省長、高雄市長獲勝，卻失去台北市長，就省議員部分，國民黨高雄市議員僅在 44 席中得到過半數的 23 席，台北市議員在 52 席得 20 席，並未達半數席次。民進黨則在台北市長選舉獲勝。而新黨在台北市長選舉得票率反而超越國民黨成台北市第二大黨，新黨台北市議員當選 11 席，取得關鍵少數。1994 年的選舉結果顯示，台灣地區已形成國民黨與民進黨的競爭模式，新黨則可定位爲「北部都會型政黨」或「議會政黨」(齊光裕, 1996:771~772)。雖然本次地方選舉無關中央政權興替，但三黨發展對未來立委、總統選舉有直接關連。

郭正亮認為民進黨在 1994 年台北市長選戰後開始轉型，其方向大致有六：1. 從反體制和體制外的群眾運動，轉為進入體制的選舉總路線；2. 從訴諸肢體衝突的議會抗爭，轉為講究政黨競合的議會問政；3. 從台灣人出頭天的歷史悲情，轉為追求市井小民的快樂希望；4. 從族群分歧的緊張對峙，轉為共謀族群團結的大和解大聯合；5. 從建立新而獨立的國家，轉為即使執政不必也不會宣布台獨；6. 從無視中國威脅的激進台獨，轉為重視正面交往的務實台獨(郭正亮,1998a:3)。轉型後的民進黨將面臨更重大的選舉與競爭。

1995 年 2 月 28 日彭明敏加入民進黨。5~8 月間民進黨進行黨內總統候選人初選。9 月 25 日，民進黨總統二階段公民初選揭曉，由彭明敏代表民進黨參選第一屆民選總統。9 月 28 日民進黨黨慶時公布由中常會決議通過的競選綱領：《民主進步黨 1995/1996 競選綱領－給台灣一的機會》，在競選綱領中提出了：加強國防、確保主權、簡化政府、改造經濟、普及福利五大訴求，以及其他 43 項議題，其中議題 16 為「從一黨專政到會民共治」，呼籲在總統大選後，由三黨建立大聯合政府，落實協商式民主，以合作代替鬥爭。

「大聯合政府」的主張，對民進黨而言是一具有開創性的新論述。之前民進黨作為反對黨的主要目標則是對抗國民黨的威權統治，與新黨在國家認同和統獨立場上相互競爭，「大聯合政府」的提出，意味著民進黨對於國民黨、新黨過去敵對的政黨，有了看法上的轉變，三個政黨之間的關係不必然是對抗的，在安內攘外的前提下，基於「協商式民主」的精神，也存在著合作的可能。

由於三屆立委選舉期間「給台灣一個機會」競選主軸為新黨的「三黨不過半」所取代，民進黨選戰指揮中心在 11 月 24 日發布「建立大聯合政府，安渡內外危局－民主進步黨對時局的基本主張」，選戰指揮中心執總幹事游盈隆提出主張大聯合政府的六大理由：「一、台灣人民已壓倦國民黨長期一黨專政和黑金政治；二、台灣人民大團結的前提已經存在，對中國武力併吞台灣的野心，台灣人民早已經形成反統一、反併吞的堅強

共識；三、建立『大聯合政府』，邁向島內第二次歷史性的和解；四、以『聯合共治』化解民族認同危機；五、『協商式民主』與『大聯合政府』不是空洞的學說，而是不少先進民主國家寶貴的歷史經驗；六、民進黨提出大聯合政府並不是著眼於政黨利益的『選舉口號』，而是由台灣全體人民的利益出發的主張」。11月27日至12月2日，民進黨文宣部刊登「我們帶來和平的許諾」報紙廣告，指出「台灣必須走向大和解時代，我們更必須組織大聯合政府，讓所有主要政黨，共同治理國家」，此為大和解一詞首次出現。

1995年年底三屆立委選舉結果，國民黨以46%得票率在總席次164席中僅獲得85席，只比半數多3席；民進黨小幅成長，得票率33%，獲得54席；新黨則以13%的得票率，獲得21席；確立了三黨競爭的態勢。在立法院的新政黨結構下，任何重要的法案都必須要透過政黨的協商或合作，才有順利推動的可能，「政黨合作」逐漸成為台灣政黨政治不可避免的趨勢。

12月6日，中常會發佈「迎接大和解時代的來臨」新聞稿，文中指出，台灣社會必須邁向一個大和解時代，才能圓滿化解種種內憂與積弊；必須建立「大和解」的自信與共識，才足以抵擋來自中國的威脅與挑戰，從根本上解除台海的緊張。12月14日，民進黨與新黨在「大和解」前提下接觸會談，會談中新黨表示了對於大和解理念的支持，但是不認為應向國民黨妥協換取聯合執政，而應在民、新兩黨之外結合國民黨五席以上的立院席次形成執政聯盟；此外，雙方有同意暫時擱置統獨的爭論，尊重彼此的基本立場，在公共政策上展開合作，而且達成在第三屆立法院正副院長選舉和新任行政院長同意權投票合作，反對國民黨的默契。民、新兩黨的大和解咖啡會談引發黨內派系的一連串辯論和圍剿。12月19日民進黨公布「我們將帶來和平的許諾—大和解說帖」，說明大和解會談的始末和立場，並將「迎接大和解時代的來臨」，定位成「社會改造運動」，強調以大聯合政府為管道達成大和解目的，國民黨、新黨、和無黨籍人士都是被邀請和對談對象。說帖中表示，學習和不同意見的人相

處、協調，是負責任的政黨應當去做的場嚐試，與新黨接觸只是保持一個對話的可能性；基於反對黨的立場，民進黨不願失去在明年二月利用行政院長同意權行使，使國民黨無法繼續一黨壟斷的機會，至於推動大聯合政府的時機，民進黨則尚在評估當中。12月23日民進黨文宣部公佈大和解三部曲：社會改造－政策合作－大聯合政府，民進黨目前做的只是第一第二階段的事。試圖調整論述的策略，將大和解與大聯合政府脫勾。

1996年1月5日，許信良提出大和解合作方向的相反意見，他認為民進黨應該與國民黨主流派合作，以建立一個真正的台灣本土政權。1月7日民進黨文宣部公布「反省與堅持－大和解說帖(2)」，重提推動大和解的三階段構想，而擬以12項議題作為政黨合作的開始。1月9日民進黨召開記者會，發表「大和解的民意基礎」民調結果，調查顯示有六成四的受訪者支持大和解，而且支持民眾具跨黨派特質，這樣的結果更堅定民進黨中央推動大和解訴求的決心。1月12日大選輔選指揮中心會議決定，全力推動大和解、大聯合政府成為總統選戰主軸，然彭謝陣營卻拒將選戰主軸改為大和解。1月15日民進黨召開擴大輔選會議，黨內要角經過6小時的討論，敲定「和平、尊嚴、台灣總統」為選舉主軸，黨中央以大和解為基調的選戰主張，在此劃下句點。

民進黨中央推動的政黨合作並未因彭謝競選總部不接受以「大和解」為選戰主軸而中止。「二月政改」是民進黨自提倡「大和解」以來，首次與新黨進行全面性合作的開端；「二月政改」包含了兩個主要的動作，一為2月1日立法院正副院長改選，二為2月23日開議所進行的續任閣揆同意權行使。2月1日，立法院正副議長選舉，在選舉過程中，民進黨與新黨為了避免黨內有人跑票，乃以「亮票」的方式進行投票，雙方在合作的過程中仍有些顧忌存在。正副院長選舉的結果，國民黨籍現任院長劉松藩與施明德於第一輪投票中以80比80達成平手，必須進行第二輪投票。第二輪投票中，劉松藩則以82對81票，1票險勝施明德，國民黨有驚無險的保住立法院院長的寶座。在副院長選舉中，國民黨籍現任副

院長王金平則趁勢以 84 比 78 票擊敗蔡中涵。民、新兩黨推動的首次合作乃告功敗垂成。

二月政改的第一役立法院正副院長選舉的失利，使得民、新兩黨的合作得以延續到行政院長的同意權投票。2 月 6 日民進黨推出「政府體制的光榮革命－二月政改」說帖，表明將藉著行政院長同意權的行使主導政局，民進黨主張聯合新黨抵制國民黨，並打算推出無黨籍的人出面組閣，以朝向大聯合政府的目標邁進。民進黨對於李登輝提名連戰續任行政院長的決定無法接受，是因為連戰是國民黨的副總統候選人，連戰又已多次表示一旦當選副總統將不再留任行政院長，在面臨總統大選後可能內閣重組的情況，這次行政院長同意權的行使是在替一個可能的短命內閣背書，而且對其提供了龐大的政府資源來參與總統大選，對民進黨的總統選情不利。2 月 23 日第三屆立法院第一會期開議，並行使閣揆同意權。同意權表決結果，連戰以 85 對 77 票獲得立法院同意續任行政院長，民進黨原擬在否決連戰成功後，重新改選立法院正副院長的計劃也落空，二月政改至此宣告徹底失敗。

「六月政改」是民、新兩黨第二次的合作。李登輝於 5 月 31 日批示「著毋庸議」留任副總統連戰兼任行政院長，引發立院跨黨派多數委員的不滿。六月政改的主要目的針對當選副總統兼行政院長的連戰，應重新行使閣揆同意權。因此要求李登輝總統重新提名行政院長。僅具建議性質的重新行使同意權案經民、新兩黨攜手合作，立法院 6 次表決，最後以 80 對 65 票，3 票棄權，通過民進黨所提「咨請總統盡速重新提名行政院長，並咨請立法院行使同意權」案，是謂「六月政改」。但是對此李登輝僅在 19 日由總統府以新聞稿表示「遺憾」，表示留任行政院長不違憲，立法院的決議沒有拘束力，使得在野立委祭出改選立法院副院長案(胡嘉玲, 2001:40~46)。

3 月 28 日，中執會推選張俊宏為代理主席。6 月 15 日，第七屆第一次全國黨員代表大會召開，許信良當選第七屆黨主席。7 月 1 日就在「改選案」將投票的前夕，許信良為了打破憲政僵局，再與國民黨合作的信念

下，應國民黨秘書長吳伯雄的邀請隻身赴總統官邸面見李登輝，此舉被民進黨黨團各派系指為政改大業潰敗的原因，也離間了民、新兩黨的關係。施明德等人本主張與新黨合作，許信良傾向於主張應與國民黨合作。許信良是轉型路線的擁護者，他思考的是如何能讓民進黨早日執政，及早取得主導改革的權力。他認為在危機社會中，反對黨不容易贏得人民全部的信賴，所以台灣的大多數選民還是選擇安定的國民黨，民進黨在此情況下很難以執政；所以，民進黨應該和國民黨主流派合作，來取得人民對民進黨執政能力的信賴，另一方面也可澄清人民對民進黨台獨訴求的疑慮(胡嘉玲, 2001:46)。

3月23日首屆總統大選，李登輝得票54%，彭明敏為21%，創下民進黨最低得票率。而國民大會總席次為234席，其中國民黨得票率49.68%，佔183席，只獲得55%的席次，創歷年來最低紀錄；民進黨有相當的進展，國代得票率29.85%，高於總統選舉，獲得99席；新黨國代得票率13.67%，高於1995年第三屆立委選舉的12.95%，獲得46席，穩定了兩大黨一小黨的三黨政治生態，並首度得以組成國大黨團。

6月18日李登輝接見民進黨國大黨團表示，今年9月將廣邀各政黨及社會各階層召開朝野會議，商討憲政、大陸政策、外交政策及政治改革等議題。民進黨國大黨團則要求召開「政黨協商會議」。10月2日，民進黨決議參與李登輝總統召開的「國家發展會議」，推派張俊宏立委為籌備會副召集人，邱義仁、尤清為籌備委員。10月4日李登輝核定副總統連戰為國家發展會議召集人，國民黨蕭萬長、民進黨張俊宏、新黨李慶華為副召集人，另籌備委員29人。10月11日，國家發展會議籌備委員會第一次會議於總統府召開，會中確定國家發展會議的定位和功能為：「國家發展會議是針對國家未來發展重要課題凝聚共識，形成政策，全力加以落實。」決定國家發展會議的三項議題為：「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」、「兩岸關係」。10月22日國家發展會議籌備委員會召開第二次會議，會中確定三大議題的16項主題、出席代表人數增為170年及其產生方式，並決定自11月1日至24日，舉行專題座談會和25

場分區座談會。國發會的召開乃是針對台灣當前和未來的重要議題進行討論，並為第三階段的修憲工程尋找各黨間共識的基礎。

國家發展會議於 12 月 23 日至 28 日在台北國際會議中心一連召開五天，並分組進行討論。國發會中主要共識是由民進黨主席與國民黨高層進行協商的結果，使得新黨退出國發會。國發會則在國、民兩黨的合作下，通過 192 項主要共識。李登輝總統於閉幕時重申，將以最大的誠意與決心，克服一切困難，就會議所形成的共識依據體制程序，化為政策，並在最短的時間內，促其完成。同時將在總統府成立「國家發展諮詢機構」。在多黨不過半的國會結構下，各政黨若欲實現其政黨目標，政黨合作顯然是台灣未來政黨政運作不可避免的趨勢(胡嘉玲, 2001:48)

1997 年 1 月 7 日，民進黨 1997 年度展望記者會，發表〈開展全面品質競爭新時代〉聲明，指出未來的政黨競爭，將不再是本質的競爭，而是品質的競爭。3 月 15 日，桃園縣長補選，呂秀蓮以懸殊票數贏得此次選舉。6 月 4 日，第七屆第 35 次中常會決議：將凍省、停止五項選舉、公投入憲等三項列為和國民黨協商的堅持事項。7 月 18 日，國、民兩黨聯手修憲，通過取消閣揆同意權、凍省等條文。民進黨團國代 99 席全部舉手通過。9 月 27 日，民進黨全國黨員代表大會，通過：本黨各級黨職應選名額中，單一性別在總數中每滿四人應有一人；主席由全體黨員直接選舉產生，為當然中執委及中常委，任期二年，連選得連任一次。9 月 28 日，民進黨第七屆第二次全國黨員代表大會，發表一份「面對內外新局成功轉型、爭取選戰爭取選戰勝利邁向執政」宣言指出，民進黨的轉型及推動綠色執政品質，終於扭轉民進黨在總統大選受挫造成的低迷，而對新的情勢環境，民進黨要有新的思維因應，爭取縣市長選舉勝利。10 月 3 日，民進黨通過縣市長選舉共同政見，主軸為「平安、清廉、新政府」。11 月 29 日縣市長選舉，民進黨獲得 12 席，比國民黨多了 4 席(分別為台北縣、基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、台中縣、台中市、台南縣、台南市、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣)，得票率 43.03%，執政人口達全台總人口數的 71.59%，台灣首度地方變天，綠色執政首度於地方全

面開展。12月15日，民進黨舉行「縣市長會議」，將會議定位為跨黨派聯誼性質。面對民進黨首次在得票率上超越執政的國民黨，並在席次方面一舉贏得12席縣市長的寶座。面對這樣的結果，不少政治評論家及學者紛紛將其解讀為民進黨的轉型成功，國民黨轉型之功敗垂成。以民進黨為例，根據許信良的解釋，民進黨轉型的重要意義表現在改變對台獨的定義、調整與國民黨誓不兩立的對立及與國民黨發展「既競爭又合作」的黨際互動(中國時報,1997.10.13:4)。

中國大陸學者徐博東另外加進兩項「轉型」的內涵：其一，在產業政策上，向工商企業界靠攏而與勞工和弱勢團體漸行漸遠，以改變「反商」形象；其二；在組織發展上，推行黨務革新，以提高黨的競爭力(徐博東，中國時報,1998.2.12:9)

第三節 邁向執政時期(1998年~2000年)

1998年2月13日，民進黨召開中國政策研討會，黨內達成對「台、中雙邊談判的基本原則」、「全方位的台、中互動關係」、「強本西進取代戒急用忍」之三大共識。2月25日，陳水扁發表「團結為執政、謙卑為台灣」聲明，宣布放棄參選黨主席，回應人民期待，選擇繼續參選台北市長為個人最佳戰鬥位置。5~6月間民進黨舉行主席改選，選舉結果，林義雄得票超過六成。9月1日，許信良卸下民進黨主席職務，由林義雄接任，但許信良以退為進，提前表態參選總統。10月14日，中常會發表對辜、江會談之聲明，並提出台、中雙邊對話的五點原則。

1998年底三合一選舉，關乎中央政權、首都市長，更重要的關乎2000年總統大選氣勢，兩黨從提名開始，即有不同的策略思考。直轄市長必須全力搶攻，並成為勝負評斷依據；立委選舉事關執政，民進黨保守的採取低度提名策略，以對抗建國黨獨派票源分散的政治現實，也企圖以此舒緩選民對民進黨即將執政的可能恐慌。

國民黨同樣在直轄市長選舉上志在必得，不問黨內矛盾或決策者個人好惡，堅定推出馬英九參選；立委提名則微妙盡量求取內部矛盾的平衡，六成不到的提名策略，避免黨內票源自我瓜分，壓縮新黨票源衝擊至最低，候選人實力至上，現任立委和省議員兵團全面出動。

民進黨內部雖呈現矛盾或權鬥，而國民黨的權鬥卻涉及實際政經利益的分配，總統大選後的政黨生態，國民黨內鬥無疑是最深的。即使如此，連戰為了來年總統大選佈局，沒有輸的條件；宋楚瑜為了保存實力，更沒有輸的本錢；遑論黨政部門面臨政權保衛戰的壓力，黨內特殊的權力生態，倒逼使各路人馬卯足全勁爭勝(夏珍, 1999:96)。

12月5日，北高市長、立委、市議員三合一選舉揭曉，立委總席次225席中民進黨只獲得70席，北、高市議員共28席，謝長廷當選高雄市長，台北市現任市長陳水扁敗給馬英九，更嚴重的是立委選舉得票率竟

然大幅滑落到 30% 以下。國民黨得票率為 46.43%，民進黨得票率為 29.56，新黨得票率為 7.06%。民進黨建黨以來，選舉的鐘擺準確的說，一直朝左行進，曲線起落無損於國民黨民意基礎緩步滑落的事實；就在鐘擺再向前行進的關鍵時刻，它又擺盪回 30% 的防線。

選後民進黨成立黨務發展委員會，檢討選舉結果並重新整隊出發。夏珍分析當時政局，舉出三點：第一，立委選舉國民黨大勝，使新黨在未來政局影響力趨弱；第二，民進黨慘敗，聯合政府因此落入空談；第三，國民黨始終未能有效化解連宋之爭。這些都使兩黨競爭政權的基本面不變，但「宋楚瑜拉出的政黨解組力量」卻依舊未能消除(夏珍, 1999:228)。

12 月 19 日，宋楚瑜卸任 5 年 9 個月的台灣省長，旋即赴美。12 月 25 日，台北市長交接典禮，陳水扁發表題為「讓夢想繼續燃燒，讓歷史開始對話」的卸任感言，泛論族群和解與兩岸關係，隱約透露參選總統的心意。

1999 年 1~2 月，陳水扁展開「學習之旅」。1 月 20 日，中常會通過「黨員倍增計畫」，積極招募新黨員。3 月 2 日，宋楚瑜自美返國，二千多人在機場歡迎。3 月 13 日，宋楚瑜首度標舉「迎向跨黨派的新時代」。3 月 18 日，行政院原子能委員會核發核四建照，民進黨中央黨部發表「譴責原能會核發核四建照楚」聲明，並動員全黨參與 328 反核大遊行。3 月 23 日，宋楚瑜痛批國民黨中央，且此後不再參加國民黨中常會。3 月 31 日，陳水扁訪日，拜會自由黨黨魁小澤一郎等政要。4 月 18 日，陳水扁訪美，表示承認中華民國，將兩岸定位為「兩個華人國家的特殊關係」。4 月 28 日，陳水扁在民進黨中常會上，提出「護黨擁許」主張，宣布退選總統，引起震撼。但許信良立即回絕，質疑陳水扁別有動機。5 月 1 日，宋楚瑜首場國政演說，題為「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」。他提出「超黨派全民政府」的概念。這個想法在李登輝競選總統時，曾經提出，當時還配之以政黨生態重組，即有意延攬在野人士進入政府，但礙於國民黨內權力分配未能落實；而許信良基於「危機社會」理論，也提出「聯合政府」作為民進黨邁向執政必經之路，他認為

只有留用國民黨專才，才能使民眾相信民進黨有執政能力，對穩定政局有幫助。

宋楚瑜的「超黨派全民政府」概念，與李登輝和許信良的想法，有若干符合之處，也不同點。第一，以當時的局勢，宋楚瑜不可能被國民黨提名參選，他唯有選擇「超黨派」的理念；第二，在省長任內，他和許多民進黨縣市長建立極深的個人交誼，民進黨縣市長比國民黨首長更加肯定他的努力和施政，而宋楚瑜和連戰相比，他可以提供民進黨卸任(或落選)縣市長更多機會；第三，只要他能維持比連戰更高的支持度，更大的勝選機會，還是可能吸引國民黨從政者在棄保效應下轉向他。

就政治理想而言，超黨派全民政府是用人唯才不分黨派；就權力操作而言，一個不為政黨提名的候選人，因為沒有政黨的包袱，反而可以提供更多權力重分配的機會。如果「聯合政府」真的是民進黨邁向執政的一個階梯，宋楚瑜比連戰更能提供這個梯子。

在宋楚瑜拋出「超黨派全民政府」概念不久之後，許信良更進一步聲明，民進黨應該以此作為競選政見，他自己甚至不排除在選舉前，即提出內閣名單，如果宋楚瑜不選，他就任命他為行政院長；陳水扁也不能迴避總統大選之後，依舊是國民黨多數的國會生態，承認屆時民進黨總統任命的行政院長，「一定是非民進黨籍」。

宋楚瑜返台，可以說是總統大選升溫的重要象徵。原本在學習之旅中沉潛的陳水扁，旋即打破沉默，暢談他的使命感，並緊接著不斷拋出新話題，從「新中間路線」到「新三角關係」，許信良也構思「新時代新政治」(夏珍, 1999:163~165)。

從民意求變的角度分析，宋楚瑜認為他和陳水扁具有相互替代性，所以才會有許多支持者告訴他：「你不參選，我們會支持阿扁。」他也相信民意求變的趨勢不容輕忽。

從民意求定的角度分析，宋楚瑜認為他會是提供穩定取變的人選。他曾說：「如果我當選，政黨不必然解組，但是絕對會讓各政黨深刻反省，什麼樣的作為才能真正符合民意需求。國民黨要重創，才能體會黑金之

不可恃；民進黨要受挫，才能徹底進行路線和意識形態的調整。我有信心，在政黨重建新秩序的過程中，維持政局的穩定。」(夏珍, 1999:176)

5月6日，前民進黨主席許信良宣布脫黨，投入總統大選。5月8日，民進黨舉行第八屆第二次全國黨代表大會，通過1.「台灣前途決議文」，首度承認中華民國國號。2.通過「總統初選提名辦法」，為陳水扁參選資格解套。5月20日，李登輝總統就職三週年，邀請宋楚瑜擔任有給職資政，遭宋婉拒，被國民黨批為「不知好歹」。5月27日，陳水扁獲民進黨168人連署推薦參選總統。6月8日，宋楚瑜訪日，拜會多位政要，與扁展開外交競賽。7月上旬，宋楚瑜脫黨參選態勢明朗，國民黨突然改口，舉黨推動連宋配，但宋陣營多認為此舉乃口是心非，懷有貶宋的不良企圖。7月16日，國民黨秘書長章孝嚴會晤宋楚瑜，氣氛尷尬，宋楚瑜在會後隨即宣布參選總統。7月31日，連戰在台南故鄉，宣布參選總統。8月18日，新黨徵召李敖參選總統。8月下旬，馬英九斡旋連宋會，徒勞無功。8月29日，國民黨全國黨代表大會，確定連戰、蕭萬長為正副總統候選人，總共獲得2119位黨代表連署支持，連署率高達97.2%。9月14日，民進黨確定陳水扁、呂秀蓮為正副總統候選人。11月11日，宋楚瑜宣布副手人選，為親民進黨、無黨籍的長庚大學校長張昭雄，民調支持率再度上升。11月17日，國民黨開除宋楚瑜黨籍，並撤銷6名宋幕僚黨籍。11月27日，陳水扁在台南演講，說出「明年一定要讓台南人當總統」、「阿扁是很有度量的」，引發「棄扁保連」的聯想。11月29日，陳水扁密訪吳伯雄，尋求合作。12月6日，美麗島事件20週年，民進黨於高雄市舉辦『歷史終究是美麗的，我們還是會歡喜的走下去』大型紀念晚會。

1973年政治學者杭廷頓探討民主危機時指出，60年代之後美國政黨出現衰退的現象，表現在幾個面向上：(1)黨派認同的中斷，公眾自認屬於無黨派的人數上升；(2)政黨候選人支持度下降，選民支持的是候選人而不是政黨；(3)政黨忠誠度的減低，選民這次投共和黨，下次可能投民主黨，一致性的支持同一政黨的情形大不如前。

就台灣的情形而言，危機－無論說是民主的危機或是政黨的危機－

確實存在，杭廷頓筆下的政黨危機，台灣多多少少都有，只是輕重有別。台灣的政黨政治其實還在發展的初階，已經有那麼一點樣子，但也隨時可能會有問題而產生政治衰退的現象。

國民黨以革命政黨起家，1949年後，遂行「一人獨裁、一黨專政」，如金字塔型般的政黨領政。解嚴後，這種指揮方式，不但沒有鬆動，反而「創造性的轉化」，而在1997年修憲後，基本上就是將過去以黨領政的一條鞭法合憲化，黨主席兼總統掌控五院，總統府成爲超行政院，黨中央也成爲台灣政治核心。

宋楚瑜以「民意與黨意」有落差，而打著「超越黨派」的旗幟，可看成國民黨內部的分裂。但若連戰勝選，則國民黨的革命政黨體制獲得保全，但也會因爲黨政不出於一人而可能出現緊張與對立情形；否則國民黨非轉型不可。

至於民進黨，在形式上、組織上，也像革命政黨般有黨主席、中評會、有中執委，甚至有中常委，但是，民進黨原是由黨外各方精英組成，所以形成派系共治。派系共治，黨主席一方面不能獨斷專行，另一方面又不像國民黨有龐大黨產、黨營事業可資運用，民進黨的從政黨員本來就靠自己或自己派系進入政壇，求之於黨的少，也因此不大受黨的部勒，再加上，從未執政，在派系合縱連橫下，權力愈形分割。

民進黨中央真正獨攬大權是在1997修憲。當時的黨主席許信良夜奔總統府與李登輝聯手，於上對國民黨盡量配合，於下則迫使從政國大同志以畢其功(金恒煒，1999:15)。

2000年1月1日，連戰成立競選總部，主張停止黨營事業，將黨產交付信託。1日中旬，立法院提高省市民代及村里長薪資，每年增加16億元支出。1月20日，新黨確定李敖、馮滬祥爲正副總統候選人。2月2日，行政院通過政黨法草案，明定黨產信託，但政黨儘管不可經營，仍可投資營利事業。3月5日，中研院院長李遠哲發表「跨越斷層－台灣未來關鍵五年」演說，號召台灣民間向上的力量，共同使台灣跨越斷層向上提升，而不要讓向下的力量把台灣拖向沉淪。3月10日李遠哲與陳水扁會晤，公布首批國政顧問名單，包括：奇美董事長許文

龍、宏碁董事長施振榮、長榮董事長張榮發、大陸工程董事長殷琪、中研院研究員蕭新煌。3月11日，陳水扁台中造勢，群眾超過20萬人。3月12日，陳水扁高雄造勢，群眾超過30萬人。3月13日，股市暴跌617點，創下台灣有史以來最深的單日跌幅。而李登輝摯友，奇美董事長許文龍公開挺扁，指扁為「最接近李登輝路線的人」，並批評國民黨內有人對李登輝逼宮，太不應該。此時李遠哲宣布請辭中研院院長，表示將協助扁在選後組閣。3月13日，李遠哲宣布擔任陳水扁國政顧問團首席顧問。3月15日，朱鎔基發表強硬談話恫嚇台獨，要台灣選民做出「明智的歷史抉擇」，並指台灣選情急轉直下，是因為「有人想讓台獨勢力上台，司馬昭之心，路人皆知」，暗示李登輝助扁。至於是否將舉行軍事演習，則語帶威脅表示「請你等著瞧，不要急，還有兩天」。3月16日，受朱鎔基談話影響，股市一度大跌三百多點，但在國安基金進場護盤後，終場以上漲42點收紅。大陸海協會副秘書長唐樹備繼續升高威嚇，指北京在24小時內可攻台，屆時兩岸經貿交流將成泡影。3月17日，扁宋連最後大造勢；陳水扁在台北中山足球場造勢，群眾超過30萬人。3月18日，民進黨提名總統候選人陳水扁、副總統候選人呂秀蓮以497萬票贏得勝選。陳水扁總統發表『人民的勝利 責任的開始』當選感言。各政黨得票率如表4-6。

表 4-6: 2000 年總統(副總統) 選舉政黨得票概況

投票日期:中華民國 89 年 03 月 18 日

地區別	中國國民黨		民主進步黨		新黨		無黨籍及未經政黨推薦者		總計
	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	得票數	得票率	
總計	2925513	23.1	4977697	39.3	16782	0.13	4744401	37.46	12664393

資料來源: 中央選舉委員會

國民黨以屈辱性的 23% 得票率落敗，說明了台灣選民變天慾念之強烈及對 50 年黑金壟斷統治之痛惡。在「三強鼎力」下，陳水扁以不及 40%

得票，先天成爲「弱勢總統」。宋楚瑜以近 37%得票率，躍居「強勢落選人」。以上強弱的消長，必然牽動台灣政黨生態重新洗牌(民眾日報，1999.3.21:12)。

3月24日，李登輝辭去國民黨主席，反李群眾散去。國民黨成立改造委員會。3月29日，陳水扁邀請國民黨籍國防部長唐飛擔任閣。3月31日，親民黨正式成立，宋楚瑜出任臨時黨主席。一次總統大選，讓國民黨嚐到下台淪爲在野黨的滋味，卻也造就了一個新的政黨，由宋楚瑜挾466萬餘選票號召成立親民黨，使台灣政黨政治面臨三黨鼎立、多元互動的新格局。如果是三強鼎立，同樣扮演在野黨角色，國民黨和親民黨都必須面臨民進黨執政的壓力和競爭，陳水扁也必須因應兩個在野黨強力監督，每一陣營都是兩面作戰，這種三角等邊競爭關係，將彷彿如螺旋狀的互相推擠而上，而非雙邊對決(莊豐嘉,台灣日報,1999.3.24:4)

5月20日，陳水扁、呂秀蓮就職第十任總統、副總統。陳水扁總統發表『台灣站起來--迎接向上提升的新時代』就職演說。陳水扁就職後，代表民進黨由地方而至中央政府的執政目標完成，也使台灣邁向成熟的政黨政治，落實「主權在民」的重要起點。台灣在這一天開創了「政權和平轉移」的新紀元，自由、民主與人權的普世價值，終於在這個地方落實，這是全體中國人的榮耀。