

台湾难以实现政治稳定的政治文化根源

李 鹏

【摘要】 自从民进党执政以来,台湾一直处于政治不稳定的状态之中。台湾之所以难以实现政治稳定,有着深层次的政治文化根源。主要包括台湾政治体系结构的客观缺陷和民进党当局主观上对制度的不尊重,受到台湾“政治民主化”进程中“民主政治”劣质化倾向的影响,以及台湾政治文化极端化趋向导致民众政治参与心理和行为出现偏差等等。只要这些问题不解决,台湾将难以在短期内实现政治稳定。

【关键词】 台湾;政治稳定;政治文化;根源

【中图分类号】 D62 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2007)03-0102-3

【基金项目】 教育部文科重点研究基地重大项目“台湾民众政治文化结构变迁”(05JJJGAT020)。

【作者简介】 李鹏(1973-),男,厦门大学台湾研究院院长助理、副教授,“985工程”国家哲学社会科学台湾研究创新基地创新团队负责人,主要从事台湾政治和两岸关系的研究。

一、台湾政治体系结构的缺陷和失衡

台湾之所以在民进党上台后政治持续不稳定,一个重要的原因在于台湾的政治结构与政治文化的失衡,一方面台湾的政治体系、政治结构、政治制度本身存在一定的缺陷,另一方面执政的民进党当局带头不认同这样的政治体系和政治结构,在很大程度上造成了台湾朝野各个不同的党派、政治势力和民众对台湾政治体系结构的认同危机。

在台湾政治中,“宪政体制”中的权责关系失衡是最明显的体系文化缺陷。台湾目前的政治体制,既不是“总统制”,也不是“内阁制”,也不是真正意义上的“双首长制”。1997年的第四次“修宪”后,“总统”的权力大大扩张,拥有不经过“立法院”同意就任命“行政院长”的权力,“总统”的人事任命也无须“行政院长”的副署,一旦“立法院”通过对“行政院长”的不信任案,“总统”就可以解散“立法院”。在这种情况下,“行政院长”实际上成了“总统”的幕僚长,他的权力来源是“总统”,但必须向“立法院”负责,接受“立法院”的质询。虽然“立法院”拥有“倒阁权”和“总统弹劾权”,但该项权力的行使却受到很大的制约,“倒阁”要面临自己被解散的风险,“弹劾”总统则需要首先确认“总统”犯有“内乱外患罪”。台湾这样的政治体制所产生的问题是“总统”有权无责,“行政院长”有责无权,“立法院”无法对“总统”和“行政院”形成有效的监督和制约,可能导致“总统”有恃无恐,“立法院”力不从心。民进党上台以来,“总统”和“行政院”控制在民进党手中,而“立法院”一直控制在泛蓝阵营的手中,“行政”和“立法”部门之间、“立法”部门内部不同政党和不同阵营之间的矛盾日益尖锐,政治不稳定由此产生。对“立法院”来说,一旦行政部门提出的政策法案不符合“立法院”中占多数的泛蓝阵营的

期待,他们就可以利用延宕瘫痪议事程序或阻挠“立法”的形式进行杯葛。对陈水扁和“行政院”来说,他们也可以无视“立法院”通过的决议,灵活运用“行政权”予以抵制。在“立法”和“行政”部门各自利用手中的权限相互抵制过程中,双方积怨加深,在民众心目中的形象不好,权威性下降,被认为是“政治乱源”。

在朝野政党无法通过政治途径解决政治争议的时候,司法体系往往可以扮演监督、仲裁或平衡者的角色。虽然台湾标榜所谓的“司法独立”,但台湾不同政治势力和很多民众并不认同其“独立性”和“公正性”。从司法体系设计和运作来看,担负监督职责的“司法院”和“监察院”已经形同虚设,负责具体案件侦办和审理的“最高检察署”、“最高法院”等都与行政系统有着千丝万缕的联系,他们不仅不具备解决政治争端的超然地位,有时候反而可能让矛盾复杂化,成为导致政治不稳定的因素。在2004年因“319枪击案”引发的选举争议中,泛蓝阵营向司法部门提起“当选无效”和“选举无效”之诉,最后的判决不仅未能消除民众的疑虑,反而更加导致他们质疑司法的公正性。

政治体系结构的不完善并不必然导致政治不稳定,政治文化中的体系文化不仅包括客观上的制度,也包括主观上对制度的态度。客观上的制度缺陷可能会导致政治活动无据可依,但只要政治人物要带头遵守相关的制度,即使对现行的制度有不满意的地方,也通过制度内的途径加以改善,很多问题就可以解决。民进党上台以来,却不断以台湾的政治结构、政治制度存在缺陷为由,对已有的制度表现出极不尊重,甚至刻意漠视制度的存在,利用制度上的不健全来谋取党派和个人的私利,从而导致政治体系和制度在台湾政治生

活中的规范功能大大降低,政治持续呈现不稳定的状态。民进党当局对现行政治体系的不尊重最突出表现是对“中华民国宪法”的不尊重。民进党一直对“中华民国宪法”中的“一个中国”架构表示不满,欲去之而后快。陈水扁上台后两年,就抛出“一边一国”的“台独”言论,后又提出“公投制宪”,并提出应“认真思考”在“宪改”中对“领土”问题予以必要处理。陈水扁和民进党企图利用“宪改”谋求“法理台独”引起了在野党和台湾多数民众的不满和反弹,也导致两岸关系局势不时出现紧张,这些反过来又影响到台湾的政治稳定。除此之外,民进党当局还不断利用“宪改”议题,打着“改革政治体制”、“提升行政效能”的旗号,不断挑起与在野党的矛盾,试图引导政治斗争朝着有利于自己权力利益分配的方向发展,也招致在野势力的反弹,导致台湾的政治不稳定。

二、台湾“民主政治”发展的劣质化倾向

台湾地区实行的是西方式的“民主政治”,从上个世纪八十年代就开始了所谓的“民主化”进程,其间形成的政治文化对台湾政治能否实现稳定发展也有着重要影响。美国政治学家阿尔蒙德和维巴认为,一个稳定的、有效的民主政府,不仅仅依赖于政府和政治结构,它依赖于人们对政治程序的取向,依赖于政治文化。^[1]亨廷顿也认为,一个民族的文化传统、其政治态度、价值、信仰、有关的行为模式,都与民主的发展有关,可以构成民主化的动因和障碍。^[2]台湾的政治人物和普通民众对“民主政治”的政治认知、政治情感、政治动机、政治态度、政治思想,都会影响到台湾政治发展的稳定性。民进党自1986年成立以后,长期作为反对党在台湾进行反对国民党威权统治的活动,在一定程度上推动了台湾“政治民主化”的发展。2000年民进党上台的时候,不少人认为,“政党轮替”将会有利于台湾“民主政治”的深化和发展,但六年多来的政治实践却表明,民进党当政下的台湾“民主政治”不仅没有朝着多数人期望的方向发展,反而出现了劣质化的倾向,造成了台湾政治的持续不稳定。

民进党上台以来的“民主政治”劣质化倾向的最典型表现就是挑起族群对立、激化统“独”矛盾、煽动民粹主义,这已经成为民进党在执政和选举过程中根深蒂固的政治文化。民进党长期扮演者反对党的角色,以“族群仇恨”为基础的选战聚合,固然有利于民进党迅速发展为强大的反对党,某种意义上也加快了台湾民主发展的速度,但权威政治下积累的仇恨与恐惧,一旦被民进党利用来作为竞争选票的资本,又反过来形成民主发展的畸变。^[3]2000年以后,民进党的政治角色由在野党、反对党转变为执政党,其政治认知、政治情感、政治心理也应该进行适当地调整。作为执政党,其最大的责任是实现台湾的政治稳定、保障经济发展和社会和谐、缓和两岸关系,增进人民的福祉。但是长期靠“拼政治、拼选举”起家的民进党并没有在执政后迅速转换角色,其政治认知和政治思维依然停留在在野时期,在施政过程中并没有将台湾多数民众的利益放在首位。面对上台以后政绩不彰的窘境,民进党当局并没有认真思考如何“拼经济”,提升施政效能,争取尽可能多的民众对其政策的认同,而是将重点放

在如何赢得选举上,将矛头不断指向在野党的监督上,不断通过煽动族群对立和激化统“独”矛盾的民粹方式来转移民生议题焦点,强化“台独基本教义派”和泛绿支持者的政治认同,导致台湾不断出现蓝绿对决的局面,造成社会的严重撕裂。

民进党上台以来,台湾的政治危机频繁发生,民进党在应对危机的过程中,政治认知出现严重偏差,不仅没有展现“民主政治”社会一个负责任执政党应有的风范,反而借机进行政治操弄,导致政治不稳定和危机的加剧。美国政治学家派伊将政治危机分为五种,即民族(或国家)认同危机、合法性危机、参与危机、政令贯彻危机和分配危机。^[4]派伊所提到的五个方面的政治危机都在陈水扁执政以来都曾出现过,其中包括煽动省籍矛盾和族群对立导致台湾社会出现“国家认同”危机,2004年“总统”选举中因“319枪击案”引发的陈水扁政权“合法性”危机,2001年因民进党野蛮决策停建“核四”引发“罢免案”的政治参与危机,蓝绿阵营在“立法院”长期对抗形成的政令贯彻危机,陈水扁当局滥用权力滋生贪腐的分配危机等。对于这些危机,民进党往往并不是按照“民主政治”的游戏规则处理,并不是从自己身上找原因,而是一律归咎于在野党“企图夺权篡位”,不断展现权力的傲慢,企图通过煽动民粹、挑动族群矛盾、进行族群动员、利用统“独”议题刺激大陆的方式来解决。陈水扁和民进党不止一次地在危机发生时,违背“当家不闹事”的最基本准则,以执政党的身份动辄动员数万甚至上百万人走上街头,与在野党和民进党的势力进行正面对抗,而不顾及是否会导致街头暴力活动加剧和社会的动乱。

选举文化是台湾政治文化的一个重要组成部分。台湾“政治民主化”的过程中,选举文化的劣质化、低俗化表现非常明显,在一定程度上成为政党和政治人物不择手段争取权力和利益的工具,也是导致台湾政治不稳定的重要原因。台湾的“民主政治”伴随着众多的选举,几乎是每年都有不同规模的选举,政党和政治人物的一项重要任务就是准备和参加选举,并争取赢得选举。但台湾的选举文化充斥着负面选举过度操弄,选举氛围也未能摆脱围绕省籍、族群、统“独”而等展开的民粹主义煽动。^[5]按理说,民主选举是一种良性竞争,必须遵循相关的法律和道德规范,必须符合绝大多数民众的利益,引导选民做出理性抉择,具有化解争议与矛盾的功能,而不是制造新的矛盾和对立。但在台湾的选举氛围中,有的政党却不断利用民众的历史悲情,煽动不同省籍族群之间的对立,用一种语言暴力煽动敌对情绪,打击异己,使台湾选举的议题失焦,使每次选举都变成意识形态的对决。除此之外,台湾的负面选举充斥着非理性的人身攻击、谩骂、造谣、抹黑,政治人物之间相互诋毁、恶骂,谣言、谎言满天飞,甚至出现超越职业和伦理道德范畴的言行。选举过程中出现的政党和候选人之间的恩怨情仇和民众间的对抗性的情绪,不会随着选举的结束而在一夜之间消失,而是会随着一次次选举的到来而不断强化,并表现在日常台湾的政治生活中,让台湾的政治难以实现稳定。

三、台湾民众政治参与心理和行为偏差

美国学者亨廷顿指出,政治稳定可以从静态的政治制度化和动态的政治参与两个层面来解释。^[6] 政治参与是实现政治稳定的政治前提之一,台湾政治稳定难以实现的另一个重要根源是民众政治参与心理和行为的偏差。政治文化决定着民众政治参与的态度,影响着他们政治参与的方式。台湾民众的政治参与文化在很大程度上带有非理性的成分。一般来说,政治文化的分布状态决定一个国家或地区公民的总体行为模式,政治文化极端分布的社会,公民行为往往具有极端化对立倾向,这样的社会往往是最不稳定的;反之,政治文化一致性分布的社会,公民在政治参与过程中发生冲突的可能性比较低。^[7] 台湾真正意义上的“民主政治”发展历程并不长,虽然在形式上为民众的政治参与提供了一些诸如投票、选举、集会、游行、抗争等表达途径,民众政治参与程度也比较高,多数大型选举的投票率都达到六、七成左右,有几次甚至高达八成以上,但台湾政治文化的极端化倾向比较明显,影响到政治稳定的实现。

台湾政治文化极端化倾向对民众政治参与和政治稳定的影响表现在两个方面,一方面是蓝绿两大阵营都有两成左右的基本支持者,这些民众的情绪性和非理性色彩浓厚,对自身阵营认同度很高,政治参与热情高涨,甚至出现政治参与狂热的情况。他们的政治参与行为分容易对某些政党和政治人物的政治行为形成压力,迫使他们作出一些非理性的决策。每当台湾举行选举和进行政治斗争的时候,蓝绿两大阵营都离不开这些基本支持者的坚定支持,特别是在选举动员的过程中,这些基本支持者还可以发挥带动浅蓝或浅绿民众政治参与的功能,使台湾社会被人为割裂为蓝绿两大阵营,带有温和色彩的中间选民的政治空间被大大压缩。在台湾所有的政治势力中,“台独基本教义派”是政治参与热情最高的人群之一,他们的“台独”意识形态根深蒂固,往往在民进党需要进行政治动员的时候首先站出来,成为最坚定的支持者;当陈水扁有偏离“台独”主张的迹象时,他们的反弹也最为强烈,对民进党当局的施政形成很大牵制;而且这些支持者抗争的手段也最为激烈,甚至不惜暴力和流血,是台湾政治不稳定的重要影响因素。

政治文化极端化的另一方面表现为,随着台湾社会政治纷争的加剧,台湾的政治冷漠者开始增多,民众对政治不信任感的增强,越来越多的民众开始视政治为畏途,消极地适应政治环境,主动地远离政治生活。按理说,在蓝绿高度对峙的氛围下,民众远离政治激情应该是政治参与心理趋向成熟的表现。但是,台湾产生政治疏离感的民众并不是那些有过度政治参与激情的民众,多数都是相对理性的中间选民,他们的意识形态色彩相对淡薄,对政治、政党和政治人物的认知相对客观,其实应该是实现台湾政治稳定的中坚力量,他们理应更多地参与政治,增加台湾政治发展中的理性成分。当这些民众因为对政治乱象的失望和无奈游离于正常

的政治参与渠道之外,不参与到维护政治稳定的进程中去的时候,台湾政治发展容易被极端的政治势力主导,必然会影响到台湾政治稳定的实现。

在台湾的政治参与中,政治动员是非常重要的和普遍的手段之一,它会直接影响到民众的政治参与心理和行为。台湾极端化的政治文化和民进党上台以来的民粹主义操弄导致了民众在动员参与政治活动时的心理和行为出现偏差。执政基础脆弱的民进党为了维护自身体制的正常运转,必然要动员民众认同其政治体系和政治权威的合法性,并对其予以情感的支持,这本无可厚非。但在动员台湾民众进行政治参与的过程中,由于台湾政治体系结构和缺陷和受到“民主政治”劣质化倾向,民进党当局并没有教会其支持民众如何合理合法地进行政治参与的方式,也没有去强化支持者的公民责任义务意识,以及强调维护本党执政下政治稳定的重要性,依然是沿用过去草根式和民粹式的动员方式,使得民进党支持者的政治参与认知还是停留在不管民进党是否施政无能,是否出现贪腐都要无条件、非理性地“支持民进党,反对国民党”的低水平。对于泛蓝阵营的支持者,民进党当局不仅没有照顾到他们在失去政权后的政治参与心理需求,为他们提供宣泄不满、正常表达自己的利益和要求的会和渠道,而是通过政治动员的方式来煽动不同阵营支持者的对立,使泛蓝民众对民进党当局的政治体系和政治权威无法产生认同,更谈不上信赖和支持。当两个阵营的民众在政治参与过程中都以仇视和对抗的心态来面对对方,相当一部分人以抵触的心态来看待执政当局的时候,紧张和冲突就不可避免,政治稳定自然无从谈起。

参考文献

- [1] [美] 阿尔蒙德·维巴. 公民文化: 五国的政治态度和民主[M], 杭州: 浙江人民出版社, 1989.
- [2] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 第三波: 20世纪后期民主化浪潮, 上海: 三联书店, 1998.
- [3] 萧功秦. 族群撕裂: 台湾民主发展的困境[J], 新闻周刊, 2004-7-19.
- [4] Gabriel A. Almond, "The Development of Political Development" [J], in Myron Weiner and Samue IP. Huntington (ed.), Unders tan ding Political Development, (Little Broun And Company, 1987).
- [5] 李鹏. 台湾劣质选举文化对民众投票行为的影响分析[J], 台湾研究, 2006, (2).
- [6] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M], 北京: 华夏出版社, 1988.
- [7] 阿尔蒙德·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M], 上海: 上海译文出版社, 1985.

[责任编辑 胡宗山]