

第五章 結論

本文首先討論了外交政策如何影響國內政治，以及兩者之間是透過甚麼樣的機制來運作的。我們先假設在民主國家中，能改變國家政策最有效的機制就是選舉。但外交政策的權責是屬於中央政府，而中央政府的更動有兩類依據；一般說來，內閣制、兩黨制的國家因為有清楚的多數，所以在選後是由多數黨的黨魁出任總理，多黨制的國家則是靠著國會選舉後各黨的縱橫捭闔；總統制或半總統制的國家由於有總統選舉的機制，政府的更替與政策的變動更是明顯。

討論的基礎是中華民國 2000 年的總統選舉。一方面由於台灣在 1980 年代末起的民主化過程中加入了總統直選的憲政安排，二方面是台灣有一個非常特殊的對「外」政策，那就是處理它與中國大陸的關係。兩岸關係不僅僅是台北當局政策的一環，事實上台灣的對外政策(比如與美國的關係)、國防與內政(比如兩岸間商業與民眾的往來)都是圍繞著兩岸關係開展出來的。中華民國既然有了總統選舉(中央政府更替的明確機制)，又有一種關係著全民生死存亡的對外政策，對外政策所帶給民眾的影響自然會在總統選舉中表現出來。

在點出了事例的結構後(總統選舉與關係國家安全的對外政策)，下一步就是尋覓能夠相互比較的事例，以建立其可比性(comparability)。我們選取的兩個比較事例是南韓 2002 年的總統選舉與烏克蘭 1999 年的總統選舉。中華民國是新興的「第三波」民主化國家(1987)，南韓(1987)與烏克蘭(1991)也是，且三國民主化的時間相近。台灣採取了相對多數當選的總統選舉制度，南韓也是；烏克蘭雖採取了兩輪絕對多數的總統直選，但畢竟政府實際的最高領導人是由民眾直選產生。中國大陸與台灣之前曾有統一的經驗，所以存在著主權爭議，甚至於為此爆發過大規模的軍事衝突(例如 1958 年的金門危機)；南北韓也有(1950—1953 年的韓戰)；烏克蘭雖然沒有與俄羅斯有過軍事衝突，但從獨立之初的黑海艦隊劃分、烏克蘭境內(前蘇聯的)戰略核武的處理到烏克蘭能否加入北約，雙方間的主權爭

議也不曾中斷。不過最重要的是，兩韓關係及俄烏關係主導了南韓與烏克蘭所有的政府政策，民意也因如何處理與這個曾有統一經驗的「鄰居」而產生分歧。民意的分歧伴隨著民主化的進程，透過選舉而浮現出來。

表 5-1 中華民國、南韓與烏克蘭的背景相似性

國家	民主化的時間	總統選舉	之前有統一經驗的國家	該國是否提出主權要求？
烏克蘭	1991/8/24	總統直選，且採兩輪絕對多數當選	俄羅斯(蘇聯時期：1945-1991)	俄羅斯提出準主權要求 (Quasi sovereignty claim)，但雙方並無軍事衝突
南韓	1987/6/29	盧泰愚總統直選，且採相對多數當選	北韓	北韓提出了主權要求，且雙方爆發軍事衝突(韓戰，1950-1953)
中華民國	1987/7/15	蔣經國總統宣佈解除戒嚴及黨禁、報禁	中國大陸	北京亦提出了主權要求，且雙方亦曾爆發軍事衝突(1950-60年代)

第一節 三國的國內政治：

深入這三國的國內政治，會發現他們主要的社會分歧在於對中國大陸、北韓與俄羅斯的態度上。在台灣的情況是被理解為所謂的統獨問題或國家認同：主張對中國大陸友善的會力主與北京維持和諧的氣氛，盡力發展與大陸的經濟關係以使兩岸共存共榮。主張對中國大陸抗衡的會強調與美國、日本的友好關係，力求加入聯合國為主的國際組織以彰顯台灣的主體性。烏克蘭民意對俄羅斯的態度頗

似兩岸關係：支持加強對俄聯繫的主張恢復蘇聯時期與俄羅斯的各項交流(特別在經濟方面)，傾向烏克蘭民族主義的則認為加入北約或歐盟才能確保獨立自主。南韓的分歧則不若台灣與烏克蘭帶有某種次族群(或族群)與國家認同的色彩，分歧的內容比較偏重在與北韓交往、也可說是如何促進朝鮮半島統一的方式。主張對北韓友善的會支持「陽光政策」，反對「陽光政策」的則會贊同對北韓採取某一種型式的圍堵。因此雖然台灣、南韓與烏克蘭的社會分歧都是來自於一個與自身在語言與血緣上相近、曾有統一經驗，卻也是安全威脅的「鄰居」；但南韓在分歧的內容上還是與台灣及烏克蘭不同；其次，這種社會分歧伴隨著三國民主化的過程而與地域主義相結合：台灣浮現出北部傾統一，中南部傾獨立的走勢；烏克蘭東部傾向俄羅斯，西部則民族主義情緒昂揚；南韓東部(慶尚道)傾向圍堵北韓、西部(全羅道)則偏好與北韓友善。或許就是因為認同與地域兩種分歧的面向重合在一起，使得分歧不容易化解；再者既然社會分歧是以對「鄰居」的態度來劃分，不同的政策也都會使國家付出很大的成本，所以三國國內的政黨都會去分歧的光譜上找尋與自己相對應的立場，並據此主張不同的對外政策。例如台灣的民進黨、南韓的大國黨與烏克蘭的魯赫(Rukh)都主張對他們的「鄰居」採取抗衡政策，而台灣的國民黨／親民黨聯盟、¹南韓的新千年民主黨與烏克蘭的共產黨則力主與「鄰居」維持友善的氣氛；最後我們歸納出，政黨由社會分歧衍生，民眾則透過生活中切身的感觸，從而改變各個政治勢力間的平衡，最後透過總統選舉的機制來轉變政府的最高領導階層，以促成政府對外政策的改弦更張。²這條「關係鏈」也就是對外政策與國內政治聯結的機制。

前現代性的社會分歧還影響了選民的投票行為。在這三國的事例中，民眾很明顯地是認同投票(identity voting)而非表現投票(economic voting)。認同投票的意思是，投票是依據個人認同的族裔、地域或宗教；而表現投票則是指投票依據政

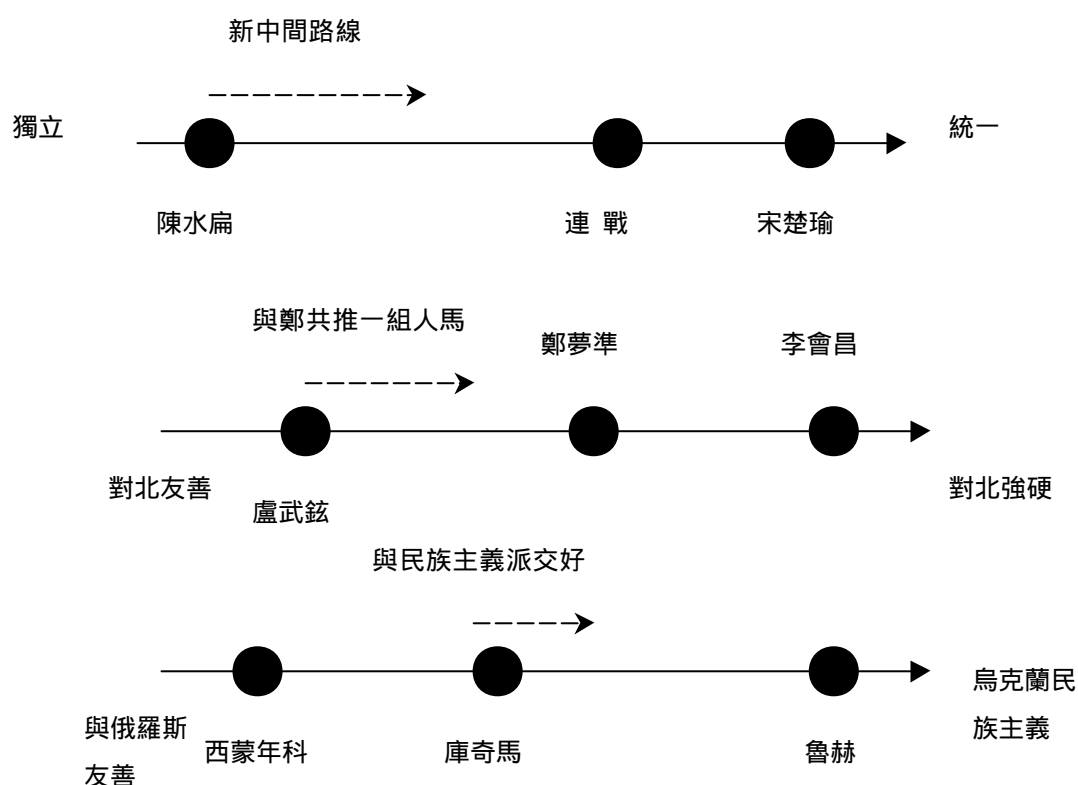
¹ 國民黨與親民黨已於92年2月起逐步落實選舉聯盟，並於4月正式推出兩黨主席角逐下屆總統選舉。

² 吳玉山，《抗衡或扈從》，頁217 - 218。

府的經濟表現，景氣好、失業率低的政府會連任，反之則是在野黨上台。台灣在 2001 年前的經濟一直處於穩定成長的狀態，不過國家認同已成為選舉的主軸；南韓經濟雖然在金大中時期漸漸地走出 1997 年金融風暴的陰霾，但是一般民眾並沒有感受到經濟復甦的好處。若南韓是屬於表現投票，背負金大中包袱的盧武鉉應該會選得很辛苦，然而事實上盧武鉉在聯合鄭夢準後，聲勢便持續不墜。烏克蘭內部因為對經濟的前景有分歧(聯合俄羅斯與加入歐盟之爭)，乍看之下是屬於表現投票，然而深入的探究後，會發現認同決定了選民對經濟的看法：東烏克蘭源於與俄羅斯的深厚淵源而將發展的前景投注在俄羅斯上，反之西烏克蘭則偏愛歐盟與北約，仍是屬於認同投票。可見前現代性的社會分歧(地域與認同)造就了選民的認同投票，進一步地加強了對外政策與國內政治的聯繫。

第二節 選舉獲勝的秘訣：走中道

在確定了外交政策與國家政治的聯結是透過選舉之後，我們會清楚地看出獲勝的候選人都是能夠在選舉期間將對外政策上的立場往中間地帶移動的。陳水扁本身的立場是傾向台獨，但卻在選舉期間強調「台灣是一個主權獨立的國家，依目前憲法稱為中華民國」，與兩岸是「國與國的特殊關係」。南韓的盧武鉉繼承了金大中的「陽光政策」，但卻決定與鄭夢準合作，並在競選期間吸納了鄭夢準的政見，不再強調對北韓的親善立場。烏克蘭的庫奇馬則是原先主張加強與俄羅斯的聯繫，但烏克蘭共產黨的崛起侵蝕了他左翼的票源，迫使他必須往中間移動，並爭取民族主義派的選票。但必須要注意的是，條整自己的政策立場往中間移動並不是代表候選人或政黨放棄了自己原先的立場，事實上各政治勢力的基本票源會牽制其趨中移動的力量，而候選人也不可能為了爭取中間選票而放棄固有的票源。



那究竟是甚麼樣的因素會促使三國的政治勢力向中移動呢？選舉制度在此扮演了一個關鍵的角色。由於總統選舉可視為全國單一選區的首長選舉，因而加強了選民理性投票的傾向，走偏鋒的小黨及候選人既然當選無望，選民便會在聲勢領先的候選人中選擇一個最不厭惡的人支持，如此一來民意的峰點必會趨中，而候選人也必須爭取最大多數的選票。

結語

本文藉由三個新興民主化國家總統選舉的比較，來解析對外政策與國內政治的互動。從中華民國、南韓與烏克蘭的經驗發現對外政策可以是主導國內政治的

主要因素。而且因為選舉制度與民意的分佈，獲勝的候選人都很明確地將自己在對外政策上的立場往中間做了調整。反之，抱殘守缺、死守基本立場的人(如李會昌與西蒙年科)會遭到選舉的淘汰。

台灣、南韓及烏克蘭的民意分佈會改變兩岸關係、兩韓關係與俄烏關係的局勢，而這三種雙邊關係又與區域安全息息相關。在可見的將來，這三組雙邊關係及相關國家對此議題的民意仍將會是學界的焦點所在。