

第五章 民進黨派系與中國政策的互動

長期以來，民進黨特有的派系政治文化深深地影響黨的發展路線，隨著派系意識型態的不同、政治資源的爭奪、政策路線發展的歧見，往往派系間會產生角力鬥爭，而各派系為維護本身派系的利益以及實現派系的政治主張，更進而主導黨內的政策方向，常會在黨內政治運作過程中使其全力，以鞏固派系勢力，因此在探討民進黨的中國政策演變，就必須深究民進黨派系生態的發展；而另一方面隨著在黨內某個派系勢力的擴張，該派系的政治理念就會落實在民進黨中國政策路線上，因此從民進黨中國政策演變的不同階段中，就可看出那個派系實際上主導黨的政策路線，而這也是為何在許多學術研究上，一直認為派系是民進黨最重要的結構組成單位，而民進黨中國政策的轉變深受著民進黨「派系政治」的影響。

然而，在民進黨執政後，民進黨的決策中心已經轉移到政府相關部門，而中國政策也主要是以陳水扁總統對外的兩岸政策談話或宣示為主，黨只是扮演「以黨輔政」、「以黨強政」的角色，因此這也使得早期重視派系文化的民進黨員而言，並無法適應，故在執政前期就經常發生分別以黨主席謝長廷及陳水扁總統為決策中心的多頭馬車決策出現，而在如此黨、政不同調的困境下，相對地也引起政務推動的不順遂。而為解決此問題，在經過二年來的黨、政磨合後，終於在 2002 年 7 月由陳水扁總統兼民進黨黨主席，建立了「黨政同步」的機制。不過，雖然在執政後期已邁入了「黨政同步」的溝通機制，但從民進黨各派系成員對於陳水扁總統對外的兩岸政策談話或宣示，事先並不知情且事後對於未經過黨內討論的過程頗多不滿來看，「黨政同步」機制似乎並未加以落實，反而成為「一人決策」的運作模式¹³⁰，然而各派系成員基於執政現實仍然必須接受，而這也顯示出在民

¹³⁰ 福利國連線大老姚嘉文於接受訪談時表示：「黨政之間的協調是很複雜的，之前在總統府下設立『九人小組』來進行討論，但行不通。後來就說總統要兼黨主席，希望府、院、黨、還有國會之間能夠取得協調，但陳水扁當黨主席後，府、院聽他的，黨也聽他的，國會也聽他的，證明也行不通。因為『黨政同步』是有爭議的東西，而且『黨政同步』也不是在政策面上，所以『黨政同步』實施後有很多問題，現在證明也不行通」。

進黨執政後，派系在中國政策上的影響程度已有愈來愈弱化的趨勢。因此本章節以下特就民進黨派系與中國政策互動之概況加以說明。

第一節 民進黨派系生態發展對中國政策之影響

民進黨自成立以來，在政策決策上向來是採取「派系共治」的運作模式，因此派系影響了政黨政策路線。為此，各派系為了貫徹本身的政治主張，就會透過各種管道進入黨的決策核心，或聯合其他派系的成員結盟或合作以壯大勢力，共同爭取更多的權力、政治資源。而隨著派系的權力鬥爭，因政治理念或政策路線的不同，各種勢力在經過不斷的分合後，愈組織嚴密、紀律嚴明及有共同意識形態的派系則勢力愈穩固，地位愈重要，其對政策的影響力也愈大，如新潮流系；而組織鬆散的派系，成員大多是屬於利益的結合，沒有共同的政治思維，只專心經營自己的政治地盤，派系大多只有在選舉的時候才發揮作用，因此成員對於派系的向心力就顯得非常弱，故派系在黨內的勢力或對政策的影響力就無法維持長久，甚而容易隨著結合利益的消逝，而導致出走、分化或瓦解，如早期的康系、前進系及美麗島系、新世紀、新動力等。

事實上，從民進黨歷次所通過的決議文就可以一窺究竟黨內隨著派系生態的發展，所呈現出派系對於中國政策路線的影響力。早期民進黨未創黨前，黨外就隨著「議會問政路線」與「群眾路線」之爭而形成公政會及編聯會兩大陣營；而在創黨後，隨著時空環境的轉變及內部各種勢力的消長下，黨內政策路線之爭則轉變為以泛新潮流系為主的「激進台獨路線」與泛美麗島系為主的「務實台獨路線」之爭論，而也因這兩大派系在中國政策路線理念上的歧異，致使這兩大派系在透過進入黨的決策核心後，分別藉由勢力的擴張及鞏固，來試圖主導黨的中國政策路線。

1986年11月第一次全代會通過黨的「自決黨綱」，該黨綱的通過，除創黨之初民進黨想從較為積極性的思考角度，刻意跳脫「統獨爭議」的框架外；另一因素則因「台獨意識」主張在當時民進黨內部影響有限，因此

使得主張台獨溫和路線的泛美麗島系及親近該派系的人士（前進系、康系及地方派系等）在黨內佔較大勢力，相對的主張台獨激進路線的泛新潮流系，雖然在黨內除當選第一屆黨主席外，在中執委及中常委的席次上也不少，但與泛美麗島系和其他派系的結盟勢力相較，泛新潮流系在中國政策路線上顯然並無法單獨主導，因此當時「自決黨綱」的通過是黨內各派系妥協下的結果。1987年11月由親近泛新潮流系的姚嘉文擔任第二屆黨主席，緊接著亦通過了由泛新潮流系林濁水草擬的「民進黨——0二台獨言論自由決議案」，隔年4月16日在第二屆全代會第一次臨時會上又通過「四一七決議文」，此跳脫「統一」框架，強調台獨的論述，終引發了泛美麗島系的不滿，並進而連結其他派系，與泛新潮流系形成相對抗的局面，至此民進黨內「台獨意識」主張強烈與否甚或中國政策路線都隨著以主張「激進台獨路線」的泛新潮流系與以主張「務實台獨路線」的泛美麗島系二大派系勢力的消長而有所調整。

然而，隨著國內開放解嚴，兩岸交流日益熱絡的狀況，當時民進黨的中國政策也轉趨於較為謹慎保守的立場，相對的在這二大派系的論爭中，台獨論述主張也日漸成為黨內主流，而這也反應在往後所通過的決議文論述上。1990年10月7日由第四屆第二次全代會通過「一〇〇七決議文」，該決議文基本上在主權論述上採取了泛新潮流系的政治理念。而隨著「台獨聯盟」勢力返台並進入民進黨決策核心後，1991年10月13日第五屆第一次全代會亦通過了泛新潮流系所提出的「台獨黨綱」（主要由泛新潮流系林濁水提出，後經陳水扁修正增加有關「公投」內容），此時黨的中國政策基本路線已逐漸由泛新潮流系結合黨內其他獨派勢力來主導。

1992年隨著黨內政治生態環境的變化，派系生態又經過分化與重組，主要演變為美麗島系、新潮流系、正義連線、福利國連線、台獨聯盟、進步系等多元派系結構。而也因黨內進入多元派系時期，相對地化解了早期兩大派系對立的局勢，並加深了派系之間的合作關係，防止了單一派系獨大。另一方面，黨內面對長期以來各派系在中國政策主張上時有分歧的情況下，再加上民進黨正處於「台獨」與「執政」二路線轉型之際，極須凝聚共識，故於1998年在美麗島系許信良擔任黨主席時，舉辦了「中國政策

研討會」，並由主張「大膽西進」的美麗島系與主張「強本漸進」的新潮流系及其他派系達成「強本西進」共識，而此共識也成為民進黨在兩岸經貿政策上的主張。而後黨內面臨未來執政之需求，正義連線提議廢除「台獨黨綱」，但在經過其他派系不予贊同的情況下，達成以不修改黨綱為主，另行於 1999 年 5 月 9 日由民進黨第八屆第二次全代會通過「台灣前途決議文」。基於上述，從民進黨歷年來中國政策的演變過程中，所呈現的即是「派系妥協」的特色，只是在決策過程中會隨著派系勢力的消長，在政策論述的內容上有所不同。

再者，從民進黨中國政策的演變過程中，也可以看出派系勢力的分佈。早期黨內在中國政策主張上，主要是形成以泛美麗島系及泛新潮流系兩大派系相抗衡的局面，然而隨著 1991「台獨聯盟」進入民進黨，1992 年「正義連線」、「福利國連線」的相繼成立而有所改變。唯在 1996 年 3 月民進黨總統大選嚴重挫敗後，「台獨聯盟」對於民進黨的台獨立場模糊不清有諸多批評，進而引發部份堅持舊有建國理念的台獨基本教義派人士逐漸淡出民進黨，並於 10 月另成立「建國黨」，緊接著在 1997 年至 1998 年間，又有一些獨派人士也紛紛出走，另組成「新國家連線」，故基本上「台獨聯盟」在黨內的地位也隨之邊緣化；而美麗島系因屬於組織鬆散的派系，派系成員並沒有共通的政治主張，若說有也僅能說以認同「政治民主」優於「台灣獨立問題的主張」之意見者居多，所以其表現在中國政策主張上則屬於台獨溫和路線，但在 1998 年也因部分成員理念不合，分裂而出另成立「新世紀」、「新動力」，而許信良也相繼退黨，因此美麗島系在黨內勢力大為減弱；至於正義連線、福利國連線一開始成立就是基於選舉利益的結合，更談不上在中國政策上有派系本身共有的政治理念，大多僅是成員個人的意見。故在民進黨內也僅有新潮流系，因組織嚴謹、動員能力強、成員有強烈共同的「台獨意識」主張，因此長期以來縱使黨內經過數次派系的重組，其在黨內的地位也是屹立不搖、最為穩固，相對的其在民進黨中國政策的路線上也影響最大。

第二節 民進黨執政前後各派系對中國政策之影響

民進黨的成立之初，主要在於積極推動本土化的黨外人士，對於國民黨一黨獨大的壟斷政權及高壓統治極為不滿，故初成立時黨內成員紛紛透過選舉機制進入國家的政治系統，旨在希望能藉此打破國民黨長期以來威權體制結構。因此大體上，在派系互動方面，剛成立時的民進黨內部結構大多延續創黨前的互動模式，是一個相當鬆散且派系林立的組織體系；而在中國政策路線上，則主要是以「主動、積極、開放、和緩、接觸」的政策基調，來針對國民黨政府當時的「不接觸、不談判、不對話」的三不政策，整體上呈現出極欲打破國民黨壟斷兩岸政策主導權的思考模式。

然而，隨著時空背景的轉移，兩岸往來日益熱絡，國民黨政府的大陸政策也漸趨於務實、彈性，因此相對而言，民進黨所提出的積極性中國政策主張不再佔有優勢，再加上黨內派系勢力的重組及分化，「台獨意識」反而漸成為黨內的主流意識，而這從 1986 建黨初期開放的中國政策路線漸趨於保守的中國政策路線可一窺究竟。當然，民進黨在邁向全面執政的過程中，單靠長期以來所抱持的「台獨」圖騰是無法獲得民眾的認同，反而必須提出更為務實可行的中國政策路線，以爭取中間選民的支持。因此 1998 年召開的「中國政策研討會」，便是希望藉此凝聚黨內各派系對中國政策路線的共識。而至此往後的民進黨中國政策可以說是在保有基本立場下，逐漸走向較為務實、開放的階段。

一、執政前後各派系中國政策之立場

民進黨向來被公認為「派系色彩」濃厚的政黨，而黨內派系在歷經數次的派系勢力分裂與重整後，派系生態也與當初成立時有所不同，不僅有些派系已經瓦解，且另有新的派系成立，甚至連派系成員也非一成不變。其中早期成立的美麗島系及其在 1998 年從中分化而出的新世紀、新動力在黨內的影響力已式微；而台獨聯盟在經過筆者訪談結果，都認為台獨聯盟並不能算是民進黨的派系，但因台獨聯盟確實曾經在民進黨在野時期參與過民進黨的中國政策決策運作，故本文將台獨聯盟歸為民進黨執政前黨

內派系之一。因此目前民進黨內主要的派系嚴格來說僅有新潮流系、正義連線、福利國連線等三大派系，因此以下僅就該等派系在執政前後之中國政策立場是否有轉變加以分析。

新潮流系

在民進黨內應該只有新潮流系算是一個比較穩定的派系，因為它的組成原則是有基本理念的存在。新潮流系的成立，基本上成員都有強烈主張「台灣獨立」的共同意識形態，因此從民進黨歷次通過的決議文來看，如「四一七決議文」、「一〇〇七決議文」、「台獨黨綱」，都可以看出新潮流系一直扮演著推動「台獨論述」的角色。在國家定位上，希望能建立「法理主權」式的「台灣共和國」；在兩岸經貿上，則因其向來主張台灣是主權獨立的國家，兩岸從不隸屬的政治理念，因此反應在兩岸經貿互動的立場上，則強調國民經濟的自主性，主張「強本漸進」、「西進必先強本」政策。然而，在面臨未來執政之需求，新潮流系的台獨理念也朝向務實的方向調整¹³¹，不再堅持一定要建立「台灣共和國」，轉而務實地接受承認中華民國的合法性，但基本立場上則是一定要堅持「台灣是一個主權獨立的國家」，與大陸是「一邊一國」的關係。

因此在民進黨執政後，雖然新潮流系對於台獨論述的內容已朝向務實、彈性的方向改變，但是在基本立場上仍是維持一貫的政治主張。故可以發現在陳水扁總統每次對外的政治宣示談話中，新潮流系仍是如同在野時期一樣，扮演「踩煞車」的角色，尤其是在關於台灣主權方面，立場更是強硬，這從成員對於陳水扁總統所提的「兩岸統合論」、「是否接任國統會主委」等議題的反應多持批評的立場來看，便可得知。

基於上述，雖然在民進黨執政後，對於陳水扁總統對外的大陸政策主張，新潮流系並沒有整體的意見，大都為個別的意見，但基本上因新潮流

¹³¹ 新潮流系立委李文忠於接受訪談時表示：「新潮流系在兩岸政策上是有一定務實的，換句話說，新潮流系被認為是比較基本教義派的代表，那是因為民進黨內雖有一大堆主張台獨的，但是卻沒有論述能力，而新潮流系它是比較有完整的一套論述能力，所以就被視為是台獨基本教義派的主要論述者。因此我認為應該是說新潮流系是比較有論述能力的，而並非它就是台獨基本教義派，且隨著時代的轉變，新潮流系是變得比較務實的態度。」

系成員本身都有共同的政治理念，所以不管是在國家主權認同方面或是兩岸經貿方面其立場都是不變的，就是在兩岸關係發展或交流過程，都必須堅持兩岸為「一邊一國」關係。因此，新潮流系在民進黨執政前後的中國政策立場上是沒有改變的，只是在隨著時空環境的不同，在台獨論述的策略上及技巧上有所調整。

正義連線

正義連線的成立，一開始即是以選舉利益作為結合，派系成員除了問政的共同理念外，並沒有共通的政治意識形態，因此在中國政策立場上當然也沒有像新潮流系一樣，有自己派系的一套政策主張，而反應在統獨光譜上，則是趨向於「中間」。因此在民進黨執政前，整個派系就已經視陳水扁為精神領袖，整體呈現出非常濃厚的陳水扁個人化的色彩。因此在民進黨執政後，基本上正義連線都扮演著陳水扁「親衛隊」的角色，所以在兩岸政策上幾乎都是持贊同的立場。

福利國連線

福利國連線的成立是屬於比較鬆散的組織，其政策主張主要是放在國內福利國的建設方面，所以對中國政策比較沒有談到那麼多；且也因派系的成立並不是基於成員意識形態的同質性，所以相對的派系成員自主性較高，對派系的向心力也比較弱。因此反應在民進黨執政後，對於陳水扁總統的大陸政策，成員的看法也呈現紛歧，但基本上屬於大老級的成員，其政治主張愈傾向基本教義派¹³²，而愈是新世代的成員，則在政治看法就比較務實、彈性。

二、執政前後派系角色對中國政策影響變化

長期以來，民進黨在兩岸關係的發展上一直扮演著非常關鍵的角色，因此其中國政策路線也深受外界的關注。從民進黨中國政策的演變過程中，可以發現各派系間往往藉由競逐黨權力機關席次，而進入黨的決策核

¹³² 有關這一點，筆者於訪談福利國連線大老姚嘉文時，即提到福利國連線的基本立場就是要建立一個國家；而這與謝長廷在擔任黨主席時所對外發言的內涵來看，顯然在看法有些差異。這就顯示出福利國連線內新舊世代對兩岸政策看法的差距。

心，並盡其所能的將其派系的政策論述在各個階段的政策綱領或決議文中呈現出來，因而左右了黨的政策路線。故在執政前，民進黨的中國政策深受各派系政治主張的影響，黨內各派系在不同時期的合縱連橫，主導了黨內中國政策的路線走向。

然而在執政後，隨著政策決策權的移轉，民進黨的中國政策主要是以陳水扁總統身份或政府組織名義所對外發佈的大陸政策為主，且其對於中國政策的訂定甚至執行，也必須從「執政者」的角色來看，故其所考量的因素更具複雜性與變動性，其牽涉的層面也更廣。故執政後民進黨的中國政策，反而受整個國際局勢轉變、兩岸關係的發展、國內政治情勢變化的影響較大，尤其是美國與中共的因素更是影響的關鍵點，相對的派系政治的影響力已不如執政前。

因此，在民進黨執政四年來，我們可以發現陳水扁總統在執政前期陸續提出的「四不一沒有」、「三個認知，四個建議」、「兩岸統合論」等，雖然黨中央基於執政黨的立場，也都發表聲明強調陳水扁總統對外的政治宣示並沒有違背民進黨的「台灣前途決議文」，並進而表示支持與肯定的立場，然而實質上派系成員對於陳水扁總統在執政前期所提出的諸多政策上也都有不同的立場與意見，但通常僅能就個別事件對外發言、表表態，實際上並無法改變決策，因為基於執政現實還是需要妥協，而黨也只能扮演配合的角色。雖然在進入執政後期，陳水扁總統在面對中共惡意的對待之下，其兩岸政策轉趨強硬，並陸續提出「一邊一國」、「公投」、「制憲」等政策，而因該等政策為民進黨長期以來所致力推動的理念，因此各派系成員基本上也都表贊同較無異議，唯對於在民進黨實施「黨政同步」後，陳水扁總統對外重要的兩岸政策宣示或談話，仍舊未經過黨的民主程序，則頗有不滿，然而也只能作出情緒化的反應而已，實質上也無法改變此種決策模式。

因此，未來在面對陳水扁總統再度連任 2004 年總統大選，且黨內部份人士除新潮流系成員外也相繼提出解散派系的情況下，都已明顯的顯示出未來陳水扁總統在黨內「一人獨大」的地位愈來愈確立，而相對的「派

系共治」在中國政策決策的運作模式上將會愈來愈弱化。

第三節 小結

派系是民進黨組成的主要構成單元，民進黨中國政策的演變深受黨內派系勢力消長及各派系合縱連橫之影響，基本上民進黨派系的發展在黨中國政策決策過程中有其正面的意義。雖然，在民進黨執政後，派系在中國政策路線的影響力已呈現弱化的趨勢，但不容否認的，在民進黨執政前，隨著黨內派系生態的發展，派系在中國政策演變的不同階段中有其所扮演的重要角色。

另一方面，觀察民進黨各派系成員對於中國政策的看法，雖然有時會針對某一議題呈現意見相當紛歧的現象，但事實上各派系可以接受的中國政策共識，都規範在黨綱或歷次的決議文當中，所以現在各派系成員在很多中國政策的立場或看法上並不像民進黨早期成立時那麼明顯的對立¹³³。因此反應在民進黨執政後中國政策的決策上，雖然呈現出「一人決策」的運作模式，但因各派系都堅持「台灣主權獨立」、拒絕接受「一個中國」的政治理念，故便成為陳水扁總統對外兩岸政策決策上的最大制約。當然，這也顯示出民進黨在執政後中國政策上呈現出既希望達成「台獨」目標又能兼顧「執政」現實考量的決策模式。

¹³³ 筆者於訪問前民進黨中國事務部主任顏建發及福利國連線姚嘉文時，都表示這樣的看法。