



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 71 期

2018 年 12 月

- 九合一選後政局與2020總統大選 2
- 公投的走向與課題 4
- 民進黨大敗後內外情勢更為嚴峻 6
- 外交進退失據，執政黨地方大選慘敗 8

編者的話

「新台灣國策智庫通訊」即將邁入第九年，感謝您長期的支持與愛護，使我們能夠繼續努力善盡言論與專業的責任；剛落幕的九合一選舉與十項公投，不但翻轉地方政治的版圖，動搖長期以來的政黨政治生態，衝擊重大公共政策與價值體系，也對緊繃的美中台關係與區域局勢投下陰影，2020 總統大選政治風暴也山雨欲來。針對九合一選後的政治變局，本期通訊特別邀請精銳學者，環繞本次選舉與公投，提出深入的觀察與評析。

成功大學蒙志成教授「九合一選後政局與 2020 總統大選」，認為民調對於民進黨 2020 年總統候選人與立委候選人的低支持度，震撼了民進黨的政治菁英，瀰漫著濃厚的失敗主義。2018 獲得勝選的國民黨執政縣市，如何避免兩岸買辦利益集團的介入，並擺脫國際的「傾中」印象？國民黨如何向美國保證會比蔡政府更能確保「美國利益」？柯文哲未來將面對屬於總統高度的國內外議題：1、如何回應中國所堅持「體現一中的 92 共識」；2、柯能否向美國提出確保美國利益的方案；3、柯的支持群眾多支持同婚、反核與廢死等議題，他應如何表態？

東華大學施正鋒教授「公投的走向與課題」，討論公投制度做為直接民主的工具之一，是用來彌補代議式民主之不足、強化公民對於政治的參與，特別是在政府面對重大政治課題之際，以提高決策的正當性。公投門檻高低要看民主的自信、及社會分歧與否。民主國家在進行重大議案的公投之際，譬如修憲案、加入聯合國或是其他集體安全的組織，往往會要求必須符合雙

重過半的條件。如果是一個多元族群的社會，少數族群對於多數暴力戒慎小心，因此，必須用更多的心血說服對方，否則稍一不小心，公投反而成為國家的亂源。

台灣師範大學范世平教授「民進黨大敗後內外情勢更為嚴峻」，深入觀察這次選舉發現，台灣人對政治人物的「賞味期」越來越短，馬英九執政了 6 年才發生了「太陽花學運」，蔡英文執政了 2 年就「兵敗如山倒」；蔡英文宣布辭去黨主席，使得「黨政合一」破局，這是蔡英文可能跛腳的地方。國民黨會採取「地方包圍中央」的方式，讓蔡英文的中央政府處於孤立，國民黨這次地方選舉大勝，就有機會在 2020 年當選總統，如此政府中的公務人員就會觀望，甚至對蔡政府進行制肘；蔡英文上台後所推動的政策是否要繼續下去？例如「轉型正義」與清查國民黨的不當黨產，這些工作是否還要繼續推行？

新台灣國策智庫蘇世岳「外交進退失據，執政黨地方大選慘敗」，文中指出雖然綠營執政當局認為台灣的對外關係無須調整，然藍營即將執政的縣市，緊鑼密鼓積極意欲擴大兩岸城市交流的動作來看，究竟是綠營還是藍營誤判了民意，實有必要進行進一步的研析。自蔡英文政府執政以來，美日中三國的交鋒已經讓台海情勢產生質變，這也是國家領導者必須承擔的責任，對外戰略的模糊很可能也是地方大選挫敗的原因之一，這對於自我標榜「最會溝通」的蔡英文政府而言，如何在僅剩的任期中重新獲得人民的信賴，無異是一大挑戰。

九合一選後政局與 2020 總統大選

蒙志成

成功大學政治學系副教授

被視為蔡英文政府期中選舉的九合一選舉結束，以民進黨退守六縣市、國民黨大贏十五縣市作收，其結果直接衝擊 13 個月後的 2020 年總統立委選舉。同一時間，美中貿易戰越演越烈，美國授意加拿大司法部門逮捕華為財務長孟晚舟，從此行動看來，極可能將「加拿大們」捲入兩強相爭，頗有新冷戰開戰意涵。值此緊繃的國內外局勢，本次調查將關乎台灣政局暨兩岸區域發展，值得重視。

2020 大選最關鍵因素：柯文哲是否參選

本次民調顯示，以柯文哲為首的第三勢力已有與傳統藍綠陣營抗衡的堅實基礎，如明天投票，不管藍綠對手是誰，柯參選均有機會獲勝。當藍綠都派出最強候選人與柯對決，選局大致呈現三強鼎立的狀態，藍綠候選人仍可一搏；但如出現一強一弱的狀況，為避免敵對強手獲勝，選民會產生棄保而使柯為最大受益者。

至於當柯文哲不參選的情況，就算本次選舉國民黨大勝，整體選局仍將回到傳統藍綠對決。藍綠各派出朱立倫、賴清德時，兩者實力不相上下。而意欲連任的蔡英文只有在跟吳敦義對決時獲勝，其餘對戰均不敵對手。

民進黨 2018 敗選後的徬徨迷思

本次調查呈現民眾對於民進黨 2020 年總統

候選人與立委候選人的低支持度（分為 26.1% 與 16.9%），這震撼了民進黨的政治菁英，普遍存有濃厚的失敗主義。雖然民調顯示民進黨支持者並不因 2018 選舉失利而潰散，但局勢演變卻呈現菁英們似已撤守 2020，並思考保全實力再戰 2022 與 2024。其中最明顯的跡象，就是具實力的中生代不積極挑戰黨主席補選。這種狀況的產生，主要原因有二：

1、蔡英文儘管民意支持度破底，也被認為應負擔敗選最大責任，但她連任競選意志強烈，不願扮演虛位元首，反站上第一線，全面掌握行政指揮權，此種狀況，讓這些菁英無從樂觀 2020。

2、賴清德儘管民調屢次顯示為民進黨 2020 最強後選人，但他似也在思考值此低潮，不宜逆水行舟，或可留待他日轉進。此外，一旦要跟蔡英文及力挺的派系大姊陳菊攤牌，儘管初選爭得出線，恐也將不利大選，以及日後的政治生命規劃。在對外交涉上，賴也自度目前美國對他的信任度應還不及蔡。

國民黨問鼎 2020 仍有內外變數

在內部方面，提名方式紛擾未定，儘管黨內人士多所訴諸應提名能勝選人士，民調亦顯示吳敦義較不具勝選機會，但吳是現任黨主席，掌握提名權與制度修正權，且選情瞬息萬變，何種制

度有利最終勝選人士出線，尚有爭議。此項爭議現已開始燃燒，如未有適切解決，必然造成黨內分裂心結。

在外部情勢上，主要是來自於兩岸與美國因素。可以預期 2018 獲得勝選的國民黨執政縣市，將在短期內獲得中國大陸支持，對陸客赴台觀光解禁，並對農漁產品重新開放進口，創造兩岸紅利深入基層之印象。然而，這項來自對岸區別式的經貿交流，國民黨如何避免重蹈馬政府時期兩岸買辦利益集團的介入，要如何擺脫國際的「傾中」印象？更重要的是，在當前美中貿易衝突、川普政府不容模糊的外交政策下，國民黨如何一方面跟中國交往，另一方面向美國保證會比蔡政府更能確保「美國利益」？如何避免捲入蘇起所論「2020 總統大選將轉為親中、親美之爭」，頗有十足挑戰。

柯文哲如宣布參選後的路線答題

柯文哲目前看來頗獲民意支持，但一旦正式進入選戰，柯將面對屬於總統高度的國內外議題。主要有三：1. 在兩岸關係上，如何回應中國所堅持「體現一中的 92 共識」，「兩岸一家親」是否能夠做為兩岸交往的新通關密語？「兩岸一家親」裡的中國元素具體內涵為何？2. 柯能否向美國提出確保美國利益的方案，並比國民黨及蔡政府更為實質有效？3. 柯的支持群眾多為第三勢力與年輕族群，而多受此群眾支持的同婚、反核與廢死等議題，他應如何表態？以上議題，若無縝密說帖並多方溝通協調，展現治理能力，也恐只是一時民意興起，而後黯然收場。BT

公投的走向與課題

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

如果我們將民主依程序分為間接民主、以及直接民主，一般人所熟悉的是間接民主，也就是透過選舉來推派執政者，因此稱為代議式民主，又稱為自由式民主；相對之下，直接民主強調的則是選民的參與，以免被政黨、或是其他政治組織壟斷，因此又稱為參與式民主。最常見的直接民主模式有直選與罷免各級政府首長（包括總統）、公共政策的公民投票、及黨內提名的初選制度。

公投制度作為直接民主的工具之一，是用來彌補代議式民主之不足、強化公民對於政治的參與，特別是在政府面對重大政治課題之際，包括憲政、領土、道德、及其他議題，以提高決策的正當性。Serdült 解析十八世紀以來在世界各地舉辦的全國性公投，各大洲的次數都有成長，歐洲、以及拉丁美洲明顯地以加速的方式在增加，而亞太、以及瑞士的成長稍緩，至於非洲、及澳洲-大洋洲似乎已經達到顛峰而呈現軟疲。如果以啟動公投的方式來看，不管動機如何，政府所推動的公投最多，其次是強制規定必須交給百姓公投的事務，最後才是人民所推動的公投，當然，共同點是自從 1990 年代都有巨幅成長。

廣義的公投適用的課題包括三種層次：首先是一般立法、重大政策、或是協議條約，接著是修憲或是制憲，最後則是涉及領土、前途、或主權更易的公投。一般性的公投又可以分為由政府

推動的公投、以及由人民所推動的公投，前者包含修憲、以及立法，而後者則包含了我們所理解的複決、以及創制。從十六世紀起，歐洲國家開始使用公投來核准憲法、及政策；在第三波民主化過程，西班牙、及希臘等國也以公投來決定新憲的制定。

大體而言，公投的時機有幾種情況：首先，當行政部門無法透過國會來立法的時候，比如朝小野大、或國會立法怠惰，行政部門只好直接訴諸民意；有時候，選民碰到朝野政黨沆瀣一氣、不願意推動法案，那麼，公投就是約束政客的最佳利器；再來，面對重大國家內外議題，不管是否有爭議，政治人物不免會把燙手山芋交給老百姓來，又可以沽名釣譽；另外，則是把公投當作政治鬥爭的策略性工具，明明可以不用勞師動眾，卻是硬要舉辦公投，擺明了，就是用來馴服不太聽話的國會。不管如何，政治人物可以把公投當作支持度的溫度計，萬一挫敗意味著選民的不信任投票。

有一些值得注意的地方。首先，由於公投的選項不是贊成、就是反對，未免強人所難。接著，雖然是黑白分明，公投無法表達雙邊各自的強度，難免扭曲民意走向。另外，既然公投只有投票一途，不像國會有尋求妥協、或是整合的空間，因此，如果真的非進行公投不可，事前的準備工作不能輕忽，包括兩邊的政黨如何說服自的支持者、以及雙邊如何進行有意義的對話。以澳

洲為例，為了要將體制改為共和國，正反兩邊至少花了十年的功夫做論述，最後才進行正式公投。另外，如果是一個多元族群的社會，少數族群對於多數暴力戒慎小心，因此，必須用更多的心血說服對方，否則稍一不小心，公投反而成為國家的亂源。

民主國家在進行重大議案的公投之際，譬如修憲案、加入聯合國或是其他集體安全的組織，往往會要求必須符合雙重過半的條件。以瑞士為例，除了必須獲得過全國半的選民支持以外，還必須在過半的州贏得勝利。這種嚴格的程序，實質上是賦予少數族群否決的權利，也因此，為了要說服少數族群支持公投案，多數族群一定要絞盡腦汁來從事公投案的設計，以表達整合的最大誠意。可見，公投不只可以提高公民的政治參與，還可以藉此來整合國內的分歧、或進行衝突的化解。

公投門檻高低要看民主的自信、及社會分歧與否。最後，究竟是公投是否要綁大選？一般而言，民主國家往往會以公投來綁住大選，一方面是要提高公投的投票率，以增加政策法案的正當性，另一方面則是考慮降低成本，不要讓選民疲於奔命。歐盟國家採取公投的用意，除了歷史傳統，相當程度是想透過直接民主來改善公民的政治參與，以提高政府參與歐盟的正當性；不過，經過將近 50 年來的實際運作，不少人從中發現一些缺憾，甚至於認為與民主的理念相背離而主張廢除公投。Cheneval 與 Ferrín 將這些批判歸納為六大項，包括公民無力理解公投議題、公投只適合小國寡民、利益團體的影響力較大、公投會促成表達型投票及走向民粹主義、公投違反民主課責的原則、以及會製造從眾行為、不利少數族群權利的保障。BT

民進黨大敗後內外情勢更為嚴峻

范世平

台灣師範大學政治學研究所教授

在全台灣 22 個縣市長選舉中，民進黨在 2014 年曾經拿下 13 席，創下高峰，但短短四年後的 11 月 24 日的，只剩下 6 席；國民黨從原本的僅有 6 席，增加到 15 席。

從這次選舉中可以發現，台灣人對政治人物的「賞味期」越來越短，馬英九執政了 6 年才發生了「太陽花學運」，蔡英文執政了 2 年就「兵敗如山倒」，未來的政治人物的「賞味期」可能更短，如果韓國瑜 1 年內沒有讓高雄人「發大財」，如果 1 年後盧秀燕沒改善台中的空氣，民意如流水。

蔡英文宣布辭去黨主席，使得「黨政合一」破局，加上行政院長賴清德也將在預算案通過後辭職，若新任院長與蔡英文的路線出現歧異，將使得「府、院、黨」無法整合，這是蔡英文可能跛腳的地方。

其次，國民黨會採取「地方包圍中央」的方式，讓蔡英文的中央政府處於孤立，他們若結合起來與中央不同調，是否會出現「令不出總統府」、「令不出行政院」的窘相？

特別是 15 個接受「九二共識」的國民黨執政縣市，現在引頸期待北京給予大量的陸客，採購他們生產的農產品，達成韓國瑜「貨出去，人進來」的政見。如此民進黨執政的縣市將面臨極大的壓力，台南市的計程車司機可能會跑到高雄

市去搶客人；甚至民進黨籍的縣市首長會要求蔡英文與該黨考慮承認九二共識，或是不否認有九二共識。

另一方面，國民黨這次地方選舉大勝，就有機會在 2020 年當選總統，如此政府中的公務人員就會觀望，期待藍天再現，甚至對蔡政府進行制肘，其中特別是軍、警與情治單位的人員。

而蔡英文上台後所推動的政策是否要繼續下去？例如「轉型正義」與清查國民黨的不當黨產，這些工作是否還要繼續推行？因為民進黨在這次選舉中慘敗，國民黨可以說是因為民進黨的「轉型正義」工作無法獲得多數民眾支持所致，如此將降低推動「轉型正義」的正當性，甚至裹足不前。

而在這次投票中，10 個公投案中的「以核養綠」已經獲得通過，禁止日本「核食」進口也通過。雖然這些公投結果對蔡英文政府沒有拘束力，但是這種民意的展現蔡政府恐怕無法充耳不聞。「以核養綠」的公投通過，但「非核家園」是民進黨的神主牌，然而「推行公投」與「尊重民意」也是民進黨的神主牌，現在這兩個神主牌出現矛盾，到底民進黨要選擇哪一個？

尤其禁止日本「核食」進口的公投也通過，未來蔡英文政府是否要遵守？但是如此台日關係勢必受到阻礙，當中日關係迅速回溫，中國也可能開放日本「核食」進口，屆時全世界只剩下

台灣禁止日本的「核食」，蔡政府要如何應付日本與公投結果的雙重壓力，是一個重大的挑戰。

但值得注意的是，國民黨這次大勝，國際媒體都稱是中國的勝利，但中共卻沒有欣喜若狂，反而相當低調。主要原因是中共認為台灣民意的翻轉太快，太激烈，導致無法掌握，更難預測，如此中共要如何寄希望於台灣人民？國民黨這次狂勝，會不會兩年後又翻盤？其次，台灣政治已超越藍綠固定板塊，選民這次不是支持國民黨，而是教訓民進黨，北京過去習慣操作「非藍即綠」，現在則不知如何因應。

特別是倘若美國認為這次選舉是輸給中共，明年台灣總統大選會不會出手介入？會出什麼牌？由於川普很難預測，如果美國軍艦真的停到高雄港，中共如何因應？會不會「軟也不是，硬也不是」的騎虎難下？因此中共不想針對此次

選舉結果過度張揚，以免刺激美國。

執得注意的是，當台灣又回到馬英九執政時期從的陸客充斥，中國各省市參訪團絡繹於途，這種擔心「被統一」的恐懼是否又會出現？類似「太陽花學運」的風潮是否會再發生？是否會來得更快？是否將形成新的「鐘擺效應」？北京肯定不想重蹈覆轍，因此在對台工作上不急著出手，會先觀望一陣子。

另一方面，在大選後 AIT 宣布首度在台置產，耗資 11.6 億元在天母建立員工宿舍，凸顯美國已經決定「長住台灣」；因此即使國民黨再執政，即便「親中」，也不可能「反美」。當美國勢力已經扎根台灣，但中共卻連個駐台單位都沒有，凸顯對台灣的內部的影響仍然有限。BT

外交進退失據，執政黨地方大選慘敗

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

本（2018）年 11 月 24 日，台灣舉行地方大選，同時伴隨著十項公投案，選舉結果執政黨慘敗，地方執政版圖大幅縮水。選後許多分析指出，改革不力、經濟不振是敗選主因，而針對外媒關心的兩岸政策是否會有變化，執政當局一貫的立場認為，本次大選並非針對兩岸關係進行投票，因此要求大陸當局切勿「刻意片面政治解讀台灣人民對兩岸關係的期待」，以致「誤判未來台海情勢發展」；而蔡英文總統在選後接見美國外交政策全國委員會訪問團時也表示，「在這一次地方性的選舉上，人民並沒有在兩岸政策的議題上做出選擇，或是有重大的改變。因此在九合一大選後，我們維持現狀的政策仍然不變」。雖然綠營執政當局信心滿滿認為，台灣的對外關係無須調整，然觀諸選後藍營即將執政的縣市，緊鑼密鼓籌畫兩岸工作小組，積極意欲擴大兩岸城市交流的動作來看，究竟是綠營還是藍營誤判了民意，實有必要進行進一步的研析。

基本上，這一次的地方大選確實沒有直接針對兩岸政策的走向進行投票。兩岸、國防、外交事務基本上屬於中央政府職權，一場地方性選舉當然不可能觸及這些議題，然而這一次的地方選舉中卻伴隨著十項公投案，其中「核災區食品開放」以及「東奧正名」看似單純的公共政策議題，

卻隱藏著台灣對外關係可能產生變化的解讀空間。或許台灣選民在針對該兩案進行投票時並不會深思熟慮，而是單純直觀地以自我當時的理解進行選擇，但投票的結果，卻可能令相關外國政府必須嚴肅解讀台灣民眾（或中央執政當局）的「本意」，以此作為是否調整對台政策的基礎。

公投結果「核災區食品開放」遭到否決，直接的衝擊國日本立即透過日本台灣交流協會沼田幹夫代表發稿表示遺憾，同時似乎意有所指的指稱，將努力「避免由於此問題被當作政爭工具，而對日本與台灣的友好關係及經濟交流造成傷害」，隨後日本內閣官房長官菅義偉也在記者會上感到「非常遺憾」，甚至一度傳出日本外相河野太郎表示，公投結果將影響台灣加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）的努力。對於這一連串的發展，可能超出大多數台灣選民在對該案進行選擇時的思考，而日本政府是否會因此大幅調整，自 2012 年安倍晉三政權重新執政以來，對台一系列拉攏、友台的政策，迄今我們無法知曉。但日方可能存在的不解或許在於，當台灣政府可以依據科學數據開放美國牛肉進口的同時，為何不能依照同樣的標準開放日本核災地區食品的進口？更何況，台灣限制核災地區食品進口的步伐，幾乎與中國大陸亦步亦趨，這種「巧合性」，在安倍政府「印太構想」小心翼翼應對中國強權崛起的過程中，不免產生台灣究竟

是敵是友的質疑。

更深遠的影響或許在於「東奧正名」公投案的否決。嚴格來說，這一次的正名運動並非由政府發起，而是否應以運動員的可能權益為代價，進行國家定位的確認也存在爭辯的空間。但在對外關係領域，我們無法期待大多數的外交政策分析家會做出這麼細膩的判讀，東奧正名所釋出最直接的消息就是：在台灣的人民，想要以一個新的名稱參與國際事務。簡單來說，這個公投案的結果，很可能成為改變台海現狀的一個引爆點。當然，台海現狀是動態的，蔡英文政府所主張的「維持現狀」充其量只能說是小國領導者的主觀期待，在國際強權政治的現實下，在美中台三方錯綜複雜的關係中，現狀的定義並非台灣說了算。事實上，從美方的角度觀察，要不要維持現狀，現任的川普政府與前一任的歐巴馬政府採取了截然不同的立場。

2016年12月，歐巴馬總統在卸任前的白宮記者會上，罕見地針對台灣問題發言，而這發言事實上也總結歐巴馬政府八年執政的台海立場，歐巴馬總統表示：「基本上是中國和美國之間，及與台灣在某種程度上，都有長期以來的共識，就是不改變現狀，台灣和中國大陸採行不同的運作方式，中國視台灣為中國的一部份，但中國也承認，必須將台灣視為自有一套發展方式的實體來接觸交往。」由此可以看出，民主黨的歐巴馬政府可以視為是兩岸現狀的維護者。但這樣的立場並未被川普政府所承繼，從當選就職前與蔡英文總統的越洋談話，質疑「一個中國政策」是否束縛美國的國家利益，到簽署允諾台美軍艦

互訪、開放各層次的政府官員交流等，這一系列的動作顯然並非要維持台海的現狀，直白地說，川普政府(特別是美國國會)積極地想要改變台海的現狀。從國際關係現實主義的觀點來看，川普一連串的动作當然是出於美國優先下國家利益的考量，但夾雜在美中霸權爭奪下的小國台灣，否決了東奧正名的公投案，是否要解讀成台灣在美中爭霸中，更懼憚於中國的威嚇，因此將更遠離華盛頓，而更親近於北京，這可能會困頓台灣外交當局持續一段時間。

平心而論，一場地方層次的選舉，最關鍵的影響主要仍來自於內政因素。但對於像台灣這樣的蕞爾小國，對外貿易依存度更高達100%，台灣實無法忽略外在因素對於台灣整體發展的影響。我們當然無法決定對手國的決策者要如何解讀台灣選舉的結果，但我們應該盡己所能，掌握各種外在情勢的可能變遷，也必須要謹慎地行動或表態，避免對手國誤判與誤讀。自蔡英文政府執政以來，美日中三國的交鋒已經讓台海情勢產生質變，台灣的整體選民或許無法清楚指認出癥結所在，但這也是國家領導者必須承擔的責任，依據台灣民意基金會在今(2018)年五月蔡英文總統執政兩周年所公布的民調來看，滿意蔡英文總統兩岸表現的有37.6%，不滿意的高達56.0%，而在外交表現上滿意的有39.0%，不滿意的也高達53.5%，對外戰略的模糊很可能也是地方大選挫敗的原因之一，這對於自我標榜「最會溝通」的蔡英文政府而言，如何在僅剩的任期中重新獲得人民的信賴，無異是一大挑戰。BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

