

# 台灣第三次政權輪替的國安挑戰

羅致政

**經**由重新檢視前兩次台灣政權輪替的經驗，我們針對未來台灣第三次政權輪替的可能性提出若干「最壞的想定」(the worst case scenario)，並提出具體有效因應這些潛在國安挑戰的政策建議。

我們認為，在 2008 的政權輪替之後，馬英九政府所採行的兩岸與對外政策，已經形成了一個嶄新的兩岸局面，中國更可能具有掌控「台灣經濟起伏，甚至影響台灣國內政治的能力。誠如一些重要國際學者所說的，中國對台灣的影响，已經大過美國的影响，甚至已經造成對美國戰略環境的改變，美國必須重新思考其台灣政策」。

2012 年的第三次政權輪替，考驗的除了是舊政府能否延續過去兩次政權輪替經驗的慣例之外，也將嚴正測試現任的馬英九總統在敗選之後，能否具備進行政權和平移轉的民主風範，同時引領台灣社會邁向民主深化的里程碑。

我們認為從 2012 年總統大選前到新政府上任後的前一百天，台灣可能面臨的國安挑戰包括：

- 2012 年國民黨決定合併立委與總統大選，使得總統大選提前至 1 月舉行。果真出現第三次政權輪替，將使新舊政府的交接期拉長至 4 個月，屆時可能造成憲政空窗與危機；
- 為了協助馬英九與國民黨勝選，北京可能在總統大選最後釋出「後撤部分飛彈」的宣布，甚至進一步訂出馬英九連任後兩岸簽訂和平協議的時限，或是同意台灣再以觀察員身分參與新的國際組織，惟凡此種種皆須在「一個中國原則」下進行；
- 如果民進黨勝選，又未能接受「一個中國」與「九二共識」等政治前提，中國可能對台灣重啟邦交國的爭奪戰，出現「斷交潮」，甚至阻礙台灣出席 5 月的世界衛生大會；
- 選前台灣再次出現槍擊或政治謀殺；
- 選舉結果兩黨票數過於接近，加上政權輪替時間過長，導致台灣內部藍綠陣營嚴重對立，馬英九政府能否具有民主風度完全交出政權；
- 上述「想定」雖屬「最壞結果」的

預判，但依過往經驗皆很有可能構成對台灣第三次政權輪替的實際挑戰。因此我們在本書最後提出具體政策建議如下：

- 候選人於選前的立場或政見必須有勝選後的現實考量，發言必須謹慎；
- 當選後就必須擺脫競選思維，以實際態度爭取國內共識與團結；
- 組成「國安事務之政權移交小組」：2000年美國通過的「總統交接法」正式授權聯邦常任官員為即將接任的政治任命人員提供熟悉新職的訓練。「美國國會研究處 (Congressional Research Service, 簡稱 CRS)」亦曾建議美國政府應該成立一個「總統交接國家協調委員會 (Presidential Transition National Security Coordinating Council)」負責與國家安全相關的交接活動，包括講習與新生訓練，並提供過去國家安全事務的經驗傳承。如果馬英九政府能於選前即通過類似立法，確保台灣政權輪替的法制化完備，即可避免例如最近總統府操作陳水扁政府時期遺失百件公文的爭議；
- 競選期間組織影子國安團隊以備上任後立即進入狀況，減少失誤；

- 確立周延決策程序，避免未評估情況下的指示：總統的重大國安決策不能過於封閉或排他，應尊重專業官僚的意見；

- 強化國安事務的跨部門協調，擴大重大決策的周詳性；

台灣政權輪替的歷史短暫，無論是2000年或2008年的政權輪替，新政府與新總統在欠缺完善政權輪替交接制度與成熟政治文化的情況下，不是出現陳水扁政府的「摸著石頭過河」，就是像馬英九政府的「大力排除異己」。作法雖然不同，但都犯下政權輪替過程中許多不該犯下的錯誤，甚至有些決策出現與競選政見分歧，或是缺乏長期國家安全思考的危機。

檢討這些在政權輪替過程中，新政府和新的總統如何有效因應處理國家安全的挑戰，是新台灣國策智庫出版這本《台灣民主鞏固：政權輪替的國家安全挑戰》的主要動機。透過重新檢視過去兩次的政權輪替經驗，找出新政府與新領導人在因應國家安全挑戰過程中的缺失，作為台灣第三次政權輪替的參考傳承，是《台灣民主鞏固》一書最重要的價值。

有鑒於現階段馬英九政府執政效能

不彰、國內支持度長期低迷、兩岸政策的制訂與執行又動輒招致「傾中」的質疑，我們認為台灣第三次政權輪替的機會很可能在 2012 年出現，而且很可能是由民進黨再次執政。如果馬英九政府決定合併立委與總統選舉於明年一月舉行，則可能造成若是民進黨勝選，即會使得第三次政權輪替前的「看守期」長達四個月，無疑將增加政權輪替過程的變數。

更重要的是，如果台灣第三次政權輪替出現在 2012 年，將首創現任總統尋求連任失敗，必須交出執政權的先例。屆時馬英九政府會否秉持民主原則，配合政權的和平轉移，皆關係到台灣民主能否進一步獲得鞏固與深化。而中國對於民進黨的再次執政，是否會做出不當與不智的反應，也考驗新政府維持兩岸和平的能力。BT