

民进党“公民自决”活动的现状及趋势分析

朱卫东*

“公民自决”是民进党解决台湾前途问题的一种极端主张,其实质和终极目标就是追求台湾独立。目前,“公民自决”已成为民进党乃至台当局对抗中国大陆和平统一的一张“新王牌”。近年来,随着岛内局势、两岸关系及国际形势的互动发展,作为思想意识范畴的“自决”思潮正在社会蔓延渗透;作为一种实践活动,岛内的“自决”运动也在民进党的大力鼓噪和国民党的默契配合下发展很快。台湾独立的危险性在增大,两岸关系的发展与祖国统一的进程充满着变数。

一、对影响民进党“自决”因素的分析

民进党推动“公民自决”的活动受到内外多方面因素的影响和制约。

(一)台湾岛内因素:民进党推动“公民自决”运动主要受岛内民意的影响较大,至于国民党当局的干扰和民进党内掣肘反对的因素基本上不存在。

其一,岛内民意对民进党“公民自决”的认同和支持程度,是民进党是否敢于举行公民投票的前提条件。如果民进党不能把握、顺应和操纵民意的话,公民投票的结果很可能达不到其预期的目的,甚至大相径庭。目前,岛内大多数民众由于对我“一国两制、和平统一”政策的不了解和误解,以及出于维护自身既得利益的考虑,“求稳怕乱”,既反对“急统”也反对“急独”,主张“不统不独、维持现状”。这种心态在一定意义上说,是抑制民进党“公民自决”的重要因素。但是,我们也应看到,民意是可以引导和转化的。由于民进党的“自决”并非是一朝一夕形成的,岛内特殊的历史积淀、台湾意识中的负面成份、现实的矛盾反差、外力的干涉等多种因素,混合构成了“自决”的思想基础,给岛内“自决”的蔓延提供了一定的气候和土壤,民众的心态已处在一种动态的变化中,人心的向背取决于各方争取工作的好坏。

其二,国民党执政当局的影响以及民进党何时执政亦是重要因素。民进党的公民投票“自决”台湾前途的活动,没有台当局的默认配合是难以想像的。就国民党当局的因素而言,民进党在岛内推动“自决”运动的官方压力基本上不存在。目前,台当局正在竭力追求两岸“分裂、分治”的持久化、法制化和国际化,搞“一中一台”或“两个中国”,在“自决”问题上,国民党对公民投票的功能和意义的看法已同民进党如出一辙,“公民自决”也逐步成为台当局大陆政策中的“新王牌”;因此,国民党非但没有排斥民进党的“自决”活动,更是在不影响其政权稳定的前提下暗地里予以策略性的配合,在“自决”问题上,民进党不过是扮演着急先锋的角色而已。虽然如此,国民党对于作为与之争夺执政权手段的“公民自决”仍是心存戒心,而在这点上,朝野两党的矛盾是难以调和的;所以对民进党来说,只有上台执政,其所追求的真正意义上的“统独”公民投票才可能付诸实施。否则,局部的公民投票活动所造成的“台独”动乱只能是一个手段,并非理想目标。因此,民进党能否实现全岛性的“公民自决”同它

* 中国社会科学院台湾研究所综合研究室副主任。

何时取得执政地位是紧密相联的;当然,判定民进党取得政权的标准可以是当选“总统”,亦可以是在“立法院”内获得过半数的“立委”席位。

其三,民进党内对“自决”看法是否一致,是影响“自决”发展的基本因素。目前该党内部对“公民自决”的认识已渐趋一致,干扰因素也大为减少。民进党的温和派和激进派均同意坚持理想不能脱离现实,只有先取得执政权,才能实现“台独”目标,民进党如今的口号是“步向执政之路”,对于以公民投票方式实现台湾的“法理独立”,认为不能操之过急,走得太急,以免被中共“吃掉”。在去年5月1日闭幕的民进党第六届全代会上,新当选的党主席施明德即对外称:“民进党将不会使用革命暴力或非法的手段来达成台独目标,将来即使执政,也不会贸然作出任何未经台湾人民同意的决定。”^①从近两年来民进党的主要活动看,奉行选举总路线、走体制内改革道路、强化公共政策已成为民进党中常会的工作重心和努力方向;甚至党内主张激进“台独”的“新潮流系”也同意以公民投票制定“新宪法”为终极目标。尽管如此,也不排除少数激进分子在“自决”问题上的多变性,即不顾气候条件在岛内局部地区悍然举行“统独”公民投票。

(二)国际因素:国际上对民进党“公民自决”是否支持也是重要因素之一。美国、日本等国际势力对“公民自决”这个可以引发两岸战火的导火索一直持谨慎的态度。虽然美、日等国都有不愿意看到中国统一富强的势力,默认甚至怂恿“台独”活动,但其官方对台政策具有两面性。如果民进党在气候不适宜的情况下,悍然实施“公民自决”,这将不仅影响亚太地区的稳定安全和美、日的利益,更使美、日手中无“牌”可打;所以在“公民自决”问题上,美、日一时尚不会公开支持。同时,也由于美、日都不存在为台湾而与中国全面对抗的战略需要,以及因大陆“大得不可忽视”等因素,预计今后一个时期它们的对华“双轨政策”,总体上仍将是大陆为主、以台为次,但在策略上可能会更多地向台湾方面倾斜。

(三)大陆因素:大陆的稳定发展是制约民进党“公民自决”能否得逞的最根本因素。大陆改革开放的深入、综合国力的增长,以及中国国际地位和影响的日益升高,是民进党乃至台当局谋求分裂目标难以逾越的障碍;同时,日益密切的两岸经贸也增大了大陆对台的吸引力,两岸在文教、科技等各方面的交流进一步拉近了两岸人民的情感,成为抑制民进党“公民自决”的重要因素。

二、民进党推动“自决”活动的现状

民进党自成立始便带着“自决”的政治胎记,成立八年来,一直戮力推动“自决”活动。由于受岛内外各种因素的制约,目前在台上执政的国民党尚不愿露骨地公开推动“公民自决”运动;所以就现阶段和今后一个时期的发展情况看,民进党无疑是岛内推展“自决”活动的主要力量和急先锋。民进党的“公民自决”主要有两条途径:对内鼓噪公民投票;对外推动重返联合国。如前所述,由于目前民进党的首要目标是取代国民党上台,口号是“迈向执政之路”,去年的工作重心是走选举总路线,力争赢得年底省市长、省市议员选举的胜利,其它政策策略主张都服务和从属于这一目标;因而,民进党去年以来的公民投票和重返联合国活动只是一个例行的活动,其成效也必然很小。

(一)公民投票活动:民进党现阶段的公民投票活动,主要是争取在“立法院”内通过“公民投票法”,其目的是想解决公民投票运动的“法源”问题,寻求法律依据和法律保证。

自1991年3月该党新潮流系“立委”炮制“公民投票法草案”后,民进党在后来的四届三中全会、五中全会、六中全会及“立法院”总质询和鼓噪进入联合国的活动中,均主张以公民

投票的方式决定台湾的前途。1993年7月13日,民进党结合无党籍“立委”趁国民党出席人数居于劣势之际,表决通过了将“公投法”交“内政、法制委员会”审查。此后,围绕“参与联合国”问题、县市长选举和“修宪”问题,民进党更是大炒“公民投票”这一议题,不遗余力地在“立法院”推动“公民投票法”的通过。1994年3月16日,“立法院”内政联席会议在民进党的主导下,又通过了蔡同荣等五位“立委”所提的“公民投票法草案”。目前在“立法院”内,民进党、新党和国民党“立委”高育仁等人,已将朝野五种不同版本的“公民投票法”合而为一,联手提出了一份“协商版本”。而国民党籍“立委”赵永清和“行政院”亦分别提出“创制复决法”草案两种版本。去年上半年“立法院”讨论“公投法”问题不多,自9月6日“立法院”第四会期开议后,朝野两大党才围绕这一问题展开了新的较量。

面临民进党的攻势,国民党对“公民投票法”问题已经有了腹案。由于“公民投票法”具有高度的政治敏感性,且大陆高度警惕其“台独”的内容,所以未来国民党可能用另一种方式来解决公民投票的法源问题,即以“修宪”增列条文的方式解决。据国民党中央政策研究工作会出版的第二期《政情周报》披露,在难以回避要求制定“公民投票法”的冲击下,国民党的智囊已决定,“在第三阶段修宪时加列条文,明定公民投票的法源,采瑞士式的公民投票,类似创制复决权的行使。”^②去年11月,国民党行政、“立法”部门高层曾召开会议广泛讨论“公民投票法”问题,基于所谓的“主权在民”原则,“行政院”副院长徐立德及与会的“立委”皆倾向支持。这个高层会议在“公投法”的名称、法律位阶的定位、排除“公投”适用的范围等方面都有初步的决定,名称是以《创制复决法》来取代《公民投票法》,认为这也符合“宪法”及解决法源的困扰。国民党主张:如果一定要以公民投票来定法案的名称,未来也要“修宪”赋予法源,将“公民投票法”的位阶置于“宪法”的层级之下;在内容上原则同意不得以“国体、国旗、国歌、国号”,及“宪法”上规定的人民的义务为创制复决或公民投票的议题。行政部门所强调的是,有关“国民大会”的职权是否也能借公民投票来决定,“立法”部门要谨慎的研究。^③根据会议所达成的看法,国民党和民进党、新党进行了沟通协商,但是三方并没有取得一致的看法。民进党对国民党的意见不以为然,认为公民投票是目前世界的潮流,坚持要以“公民投票法”为名称,不过在法律的位阶上,民进党没有明确地表明态度,只是暗示性地指出,他们不会以“统独”为公民投票的议题,但是会以“国号”、“国民大会的存废”为公民投票的议题。至于议案的连署门槛限制,协商也未达成一致,国民党提出不管是公投或是创制复决的提案,连署人数须在“全国”公民数的百分之五以上,民进党则提出百分之二,尽管如此,双方皆认为可以再谈;至于象排除条款的内容,朝野商谈不多,只决定另期再协商。此外,在“立法院”内部有时起“关键少数作用”的新党,对“公民投票法”的看法也不一致。郁慕明和陈癸淼主张可以用公民投票一次性解决“统独”争议,但该党“立法院”党团召集人李庆华并不同意,认为若这样主张,会让外界误认为与民进党有同样的心态,如此新党付出的代价太大了,主张这个问题在党内开放大家自行决定。李在朝野协商时表示,如果未来认定“公投法”的位阶是在“宪法”之下,可以同意以“创制复决法”为名称。

由此可见,“公民投票法”的通过只是时间上的问题,但国民党和民进党在法案的内容上还有不同看法。基本上,国民党是以党版的“创制复决法”为蓝本,在做法上也并不急于要通过这项法案,只是抱着多谈多协商的态度。相比较而言,民进党对“公投法”的通过则有紧迫感,民进党已无法忍耐“公民投票法”草案在“立法院”二读程序上走走停停的局面,急欲快速闯关,但何时能进入实质审查阶段以及民进党的主张究竟能通过多少,皆取决于自身的实力和“立法院”内合纵连横策略的运用水平。

民进党除了在“立法院”全力推动“公民投票法”的通过以外，还在舆论宣传上在岛内外进行鼓动造势。如，去年8月24日，“台独联盟”主席张灿璠便率团赴南美阿根廷、巴拉圭、巴西、乌拉圭等四国进行游说，并以“国际观察员”的身份参观了乌拉圭就是否修宪举行的公民投票。张宣称，只要举行公民投票，绝大多数的台湾人会选择独立，台湾正式独立最迟不会超过五年，届时希望阿根廷等国出面支持。10月25日，随着省市长选情日趋激烈，一度沉寂多时的统独争议逐渐浮上台面，民进党主席施明德在中常会后的记者会上对外宣称：“对于台湾未来应统或独，民进党的理想是透过和平、民主方式，即透过公民投票建立台湾共和国。”^④并要求台当局自金门、马祖撤军，从而在选举前再一次挑起岛内的“统独”大战。次日，参选台北市长的陈水扁也对外发表书面声明，重申台湾前途应透过公民投票决定。今年1月24日，民进党“新潮流系”召开会员代表大会，确认“台独运动应朝向公共政策化、实务化及明确化三原则推动，并提出三个阶段性目标，完成‘公民投票法’为第一阶段目标，以公民投票制定新宪法，建立新国家为终极目标”。^⑤

(二)重返联合国活动：加入联合国是民进党追求“自决”目标的外在途径和标志。民进党“立法委员”姚嘉文曾于1994年9月22日在纽约的一次记者会上对此有过露骨的表白，他称：“现阶段民进党推动‘参与联合国’运动的主要目的有三：一是激起台湾人的建国意识；二是打击国民党的‘大中国思想’；三是在国际上争取台湾的一席之地。”^⑥可见，重返联合国活动同民进党的“自决”目标存在着必然的逻辑联系，只要加入联合国，民进党的“自决”目标便实现了。在重返联合国问题上，民进党尽管在入会的名称上和国民党有分歧，但在具体做法上是沆瀣一气的。按照台“外交部”主管官员的说法，台当局1994年“参与联合国”的策略是“到处放火”，扩大提案国的代表性及地域分配性；因此，民进党在这方面主要扮演了“放火者和火上浇油的角色”。他们为此在岛内外四下活动，紧锣密鼓，其造势的重点主要在美国。在去年9月第49届联大前夕，民进党中央“联合国宣达团”、朝野合组的“全动会”、民进党“立法院外委会宣达团”等多个团体纷纷赴美；诸如施明德、姚嘉文、张旭成、吕秀莲、陈哲南、陈婉真等民进党的骨干都跑到了美国第一线，亲自上阵；或开记者会、研讨会，或游行请愿、会见美国主管官员等等，花样百出，企图以此在国际上造成“联合国一开会，台湾问题就会来”的势头。施明德还宣布将在华盛顿设立民进党驻美办事处。在岛内，民进党也首次宴请外国驻台使节，呼吁各国支持台加入联合国。尽管1994年民进党和国民党联手推动的“参与联合国”案再次被联大总务委员会否决，但其活动势头并没有终止，且有愈演愈烈之势。

此外，民进党在加入联合国的“名称”问题上也取得了一些进展。早在去年10月5日，民进党便利用其在“立法院外交委员会”中的多数优势，一度通过了该党“立委”洪奇昌的提案：“政府今后应以台湾名称加入联合国和所有国际组织”，但后被国民党的葛雨琴提案否决。19日，民进党又故伎重演，再次强行通过了该党“立委”邱连辉的“以台湾名称申请加入联合国”提案，预计这一问题仍将会成为两党不断斗法的焦点。

总的来说，民进党推动“自决运动”的两种途径和手段是相辅相成、互为条件、并行不悖的。岛内朝野在“重返联合国”问题上的分歧可以通过“公民投票”的手段达成，而“重返联合国”的屡次受挫亦可强化“公民自决”运动的推展。由于“重返联合国”活动受外力因素影响较大，所以今后一个时期，这一活动收效不会很大。至于民进党推动的岛内“自决”活动，由于“自决”理论打着“主权在民”的招牌，具有很大的欺骗性和一定的民意基础，因此，“公民自决”的危险性和危害性更为明显突出。

三、民进党“自决”运动的发展趋势

“公民自决”作为民进党的理想和目标是不可能被放弃的,可以说是同民进党的存亡相始终的;因此,随着今后民进党自身实力的壮大,其向前发展的势头是不可避免的。笔者这里要着重分析的是,今后几年乃至本世纪末,民进党“公民自决”活动所能推展的程度。根据以上对影响民进党“公民自决”基本因素的分析可以看出,民进党的这一活动同岛内、两岸关系发展及美、日等国际因素息息相关,这些因素今后仍将继续发生作用,从而也制约着民进党“公民自决”的发展程度。

总的来说,今后几年的台湾政局和两岸关系发展处在一个关键的转折时期。

就岛内政局而言:今后几年,岛内的总体政治格局不会有较大的变动。国民党的发展势头及对岛内局势的影响力,相对于过去的垄断地位和民进党的上升趋势来说,仍在下滑,但这种趋势由于国民党内的危机意识和改革,是有其临界点的,还不至于发展到保不住政权的程度,预计将不会出现像日本自民党那样瞬间下野的情形。但是,随着岛内政治“民主化”的进一步发展和未来几年的一系列选举,国民党在台湾政坛上的垄断地位将会被打破,一党执政的局面可能会被新的政权组合形式所取代,不排除会出现以国民党为主、民进党或其它在野党为辅的联合内阁等政权形式。至于新党及无党籍等在野势力,其未来的发展仍将步履维艰,有很大的局限性,其对朝野两大党的制衡,主要体现在“立法院”内对个别议题发挥“关键少数”的作用,对岛内政局和两岸关系的发展难以产生实质性的影响。

就两岸关系的发展看,今后几年,两岸民间事务性的各项交流会更加深化和扩大。两岸经济关系日趋紧密,在发展的总体规模、领域和层次上将进一步扩大和提升;台对大陆的经济依赖也日益加深。并且,由于两岸“入关”和香港“九七”回归的影响和冲击,届时两岸直接双向“三通”将可能出现阶段性的突破进展。尽管如此,两岸在政治上的目标仍旧南辕北辙,在统一问题上的僵局还难以打破。台当局仍将利用“国统纲领”中的所谓“三原则”作为拖延谈判的藉口,在“三通”筹码逐渐丧失作用的情况下,台当局会更加灵活运用所谓“主权在民”理论和“公民自决”武器与大陆抗衡。但在台湾前途问题上,台当局还没有同大陆作最后摊牌的实力和机会,岛内民众普遍也没有这种愿望和心理准备。两岸关系的发展仍将是延续“不统不独”的状态。

上述预测表明,尽管今后几年民进党仍将是岛内政坛唯一有力量制衡国民党政策、挑战国民党执政地位的反对党,其实力还会在未来的选举中得到进一步增强,但由于民进党鲜明的“台独”主张同岛内广大民众“求稳怕乱”的心态相悖离以及综合实力较弱,因而其发展将是有限度的。在一般情况下,民进党到本世纪末还难以取代国民党上台执政。该党主席施明德的乐观估计也是1999年才能执政。因此,民进党的工作重心仍将是壮大自身实力,注重公共政策,提升整体形象,赢得选举,为早日上台执政作准备,推动“公民投票”的活动是从属和服务于争夺执政权的斗争的。

我们所关心的、能够给祖国统一带来祸端的“公民自决”,是指以台湾前途定位为表决主题的全岛性公民投票及其所造成的后果。这一特定命题对民进党来说,是以取得执政地位为前提的。前已述及,近年来民进党内两大派不断调整政策,目前政策主张已日渐趋同,都是以夺取国民党政权作为奋斗目标,去年5月民进党召开的“六大”亦进一步肯定了“步向执政之路”的努力方向。事实上,民进党在未取得政权以前只是把“公民投票”作为同大陆抗衡的筹

(下转第96页)

23日 中华全国青年联合会组派的全国杰出青年访问团一行10人,在中华青联副主席兼秘书长俞贵麟率领下离京赴台,进行为期8天的访问。

美国参院外委会通过两项决议案:支持李登辉访美及台加入联合国。

25日 由台敦煌书局主办的“海峡两岸科技图书出版成果暨科技图书展”在台北揭幕,京津等15家出版社参展,两岸共展出图书900余种。这次书展4月2日结束。

李登辉在宜兰和基隆演讲时提出“经营大台湾”的蓝图:经营民主而有效率的台湾;经营产业发达、科技进步的台湾;经营有家园之乐的台湾。

27日 台“陆委会”决定开放我经贸官员访台,并放宽探亲政策。被允许访台的我经贸官员必须是“具备经贸相关领域之专业造诣,或于两岸经贸关系之互动具有重要地位者”,得经主管机关“经济部”会同“陆委会”以专案方式许可来台从事经贸性质之参观、访问及参加会议。拟定放宽的探亲政策规定,未来大陆地区人民来台探亲一次申请可以停留3个月,并得延长一次,即一年最多可在台停留半年。大陆配偶来台探亲,不需受须结婚满2年或已生产子女的限制。

“陆委会”主委萧万长在台举办的“两岸关系与亚太政经形势”学术研讨会致开幕词时,就如何缓和两岸关系提出五点看法,即:台湾须拥有足够的军事防卫能力,台在国际社会中的地位应获适当安排,台坚持追求整个中国的统一,不同意大陆藉“一个中国”维护自己,扩大两岸及发挥事务性商谈功能,大陆当局应以“新思维”处理两岸关系。

28日 国务院港澳办主任、香港特别行政区筹委会预委会副主任鲁平在纽约表示,在“一国两制”的前提下,“九七”后台湾在香港机构可以继续存在。

30日 由中国社会科学院和台湾二十一世纪基金会联合举办的“迈向二十一世纪两岸关系发展研讨会”在京开幕。来自海峡两岸的50余位专家学者就两岸经贸、台商在大陆投资、文化与学术交流、两岸的社会变迁、发展与建设等问题进行了探讨。

31日 中国银行纽约分行和台北银行纽约分行签订了业务代理协议,此举为海峡两岸银行业建立直接业务关系迈出了新的一步。根据协议,双方可以互为代办客户存款、办理汇兑、信用证、进出口押汇及收付款等业务。

(上接10页)码,及同国民党争权的策略,因为“公民投票”的实施以及最后的结果都不是在野党所能控制的,同时其法律效力还要执政当局的立法机构认可才行。所以,笔者认为,只有在民进党取得执政地位之后,民进党的全岛性的统独“公民投票”才会从可能性变为现实性。

如果说民进党的“公民自决”趋势尚可以预测的话,那么民进党同国民党联手推行“公民自决”所造成的变数和危险性则是难以预估的。

近年来岛内局势发展的现实已表明,尽管民进党同李登辉为首的国民党在争夺执政权上的矛盾难以调和,但是在谋求“两个中国”和“台湾独立”这一点上,二者已没有本质的区别,只不过在表现方式、进程和策略上有所不同而已。岛内朝野两大党在“公民自决”问题上的同流合污已使目前“公民投票法”的通过大势所趋,它像一把悬在两岸关系上的达摩克利剑,使祖国和平统一蒙上阴影,这颗不定时炸弹,在岛内外的气候条件对台有利时,无论他们这种主观的形势判断是否准确,国民党或民进党很可能将此引爆,将有关台湾前途的议题交付公民投票,以实现“法理独立”,对此,我们应予以高度警惕。

注释:

- ①台《中国时报》1994年5月2日。
- ②台《联合报》1994年1月14日。
- ③台《自立早报》1994年11月2日。
- ④台《香港联合报》1994年10月27日。
- ⑤台《自立早报》1995年1月25日。
- ⑥台《中国时报》1994年10月23日。

(责任编辑 陈涛)