

# “共识赤字”及其对台湾政治发展的影响<sup>\*</sup>

汪曙申

〔内容提要〕在由威权体制向西式民主的转型过程中，因独特的历史、制度及社会因素，台湾地区政治中形成不利于维持合作主义的“共识赤字”问题。“共识赤字”表现为政党之间零和竞争，合作动因欠缺，长期以来在攸关台湾社会发展的重大问题上难以达成共识。“共识赤字”问题削弱了台湾政治系统应对内外挑战的调适能力，加深了社会治理困境。未来一段时期，台湾仍不具备解决政治领域“共识赤字”问题的条件，“共识文化”构建需要通过艰难的制度变革逐步累积基础。

〔关键词〕台湾政治文化 “共识赤字” 共识型民主 多数决民主

〔作者介绍〕汪曙申，中国社会科学院台湾研究所台美关系研究室副主任、副研究员。

台湾地区向西式民主体制转型以来经历三次政党轮替，蓝绿对峙的政治生态愈演愈烈，围绕国民党和民进党两大党之间的权力博弈十分突出，政治场域中“共识赤字”问题严重。长期以来共识文化缺位与台湾政治转型的历史背景、制度设计、权力生态、社会意识变迁等有着密切关系，它们深刻影响着台湾政治运作和社会发展。

## 一、“共识赤字”问题的形成

观察近代以来民主意识的孕育、发展及其相关体制的建立和扩散，选举制度、政党制度以及权力运作的机制和效能等莫不受到国家和地区间各种差异化因素的影响。一般而言，民主政治所根植的社会在价值观念、民族宗教、文化心理、国族身份等问题上是统一的（同质）还是分裂的（异质），会影响民主制度的实际运作和效能发挥。第二次世界大战以后，以美国、英国为代表的多数决民主模式（Majoritarian democracy）在第三波民主化浪潮中被广泛移植和模仿，但又不断地在一些国家和地区出现水土不服的民主失败或衰退现象，结果要么造成转型社会的政治动荡或武装暴力，要么导致陷入效率低下的治理困境。

对于非西方国家和地区在模仿民主制度中形成的这种困境，有的学者认为其关键原因是社会严重异质化甚至分裂而导致民主体制难以在攸关社会发展的重大问题上形成普遍性共识，很难通过多数决民主体制去解决存在于不同政党和团体之间广泛且深层的利益冲突。如沃尔特·白芝浩（Walter Bagehot）和厄奈斯特·巴克（Ernest Barker）强调共识作为民主发展基础的重要性，认为

<sup>\*</sup> 本文获得国家留学基金资助（201307820013）。

这种共识要么是对特定基本原则的共同信仰，要么是对游戏规则达成程序共识。<sup>〔1〕</sup> 利普哈特 (Arend Lijphart) 提出共识民主理论 (Consensus Democracy)，认为造成多数决民主模式在异质化程度高的社会产生困境的根本原因在于，多数决民主制度内含的竞争性和排斥性会带来社会和政治的冲突、对抗，而为解决多元社会民主稳定运作的问题，特别是在那些存在明显的民族、宗教、文化和意识形态分歧和冲突的国家和地区，应采取一种体现共识而非对抗、包容而非排斥且尽可能扩大大多数的共识民主模式。利普哈特认为，与多数决民主不同的是，共识民主的良好运作得益于存在体现合作主义的机制。<sup>〔2〕</sup> 共识民主理论是在认识到传统多数决民主制度难以解决后进国家和地区民主转型问题的基础上提出来的，它从民主政体所具有的制度化特征如政党制度、行政与立法关系等角度来分析如何扩大共识的核心问题。

利普哈特认为，共识指的是组织团体在观点、意见和信念上的团结或总体一致。<sup>〔3〕</sup> 政治学者萨托利将价值、程序与政策作为理解共识的三个重要层面。国内学者将政治共识定义为“政治共同体的社会成员对于政治基本目标和基本结构的一致观念”<sup>〔4〕</sup>，“人们对于社会政治系统的价值、准则以及程序等方面所形成的一致意见”<sup>〔5〕</sup>。笔者认为，在以两党或多党为主、以定期选举为权力转移途径的西式民主体制下，政治共识体现在以下两个层面：第一，政党、利益团体和选民对所处社会制度的价值理念和基本原则持大体相同的立场、态度。即他们普遍认同西式民主政治的核心理念、制度设计和运作程序；第二，政党、利益团体和选民虽不可避免在一些问题领域存在歧见甚至冲突，但认同这些歧见和冲突应当通过民主制度所确立的规范、准则和程序予以处理，并且愿意接受既有制度处理后的结果，不会轻易使用反制度的体制外行动去整体推翻既定结果。毫无疑问，民主体制下多元复杂的利益结构和权力博弈，使得政治共识的达成并不那么容易，它需要依靠一个社会的政党及精英们之间经过反复的沟通、协商和谈判，就攸关各方重要利益的政治议程达成妥协并付诸实践。根据在历史文化传统、种族宗教、心理归属认同等方面存在的差异程度，西式民主社群中一般存在“同质性较强”和“异质性较强”两种类别。在异质性较强的社会，政治系统内部的冲突性和不稳定性因素更多，通过协商达成政治共识更难，因而更易造成“共识赤字”。本文认为，“共识赤字”是在一段时期内民主体制中的参与主体如政党、利益团体及其所代表的社群难以就问题或议程达成一致的观念、立场和政策所造成的共识缺失状态。事实上，“共识赤字”的形成与不同国家和地区的历史传统、文化背景、经济社会状况及制度发展水平相关，宜以比较视野、个案分析来具体研究它的成因和表现。

具体到台湾地区，“共识赤字”的形成、发展与民主转型的社会条件有着直接的联系。从 20 世纪 80 年代末以来，台湾地区逐步形成以政党竞争、多层普选为特征的制度结构。在政治转型中，主要政党、利益团体和社会民众在对西式民主的价值认同上保持了一致性，也认为转型后的制度设计仍有不完善而需要改进的空间。在李登辉执政的 90 年代，台湾社会对改革体制、扩大政治参与

〔1〕 Dankwart A. Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (April, 1970), p. 337.

〔2〕 Arend Lijphart, “Negotiation Democracy versus Consensus Democracy: Parallel Conclusions and Recommendations”, *European Journal of Political Research* 2002 (41), p. 108.

〔3〕 Arend Lijphart, “Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional, and Rational — Choice Explanations”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, No. 2, 1998, p. 99.

〔4〕 李风华：《政治共识：一种新的政治观念研究路径》，《政治学研究》，2012 年第 1 期，第 69 页。

〔5〕 周显信、叶方兴：《政治共识：一种政治社会学的分析视角》，《马克思主义与现实》，2012 年第 3 期，第 187 页。

的需求大幅上升，攸关权力分配和运作规则的“修宪”被纳入政治议程。这一时期，围绕“宪政改革”展开的各党派博弈和斗争是观察岛内社会“共识赤字”问题的重要参照。一方面，李登辉压制国民党“非主流派”，推动改造国民党的“旧法统”，以渐进式“修宪”扩大“总统”权力，寻求“中华民国台湾化”，培育“台湾主体意识”。另一方面，民进党否定“中华民国宪政秩序”合法性，以“台独”论述为基础主张“制宪”，在第一次和第二次“宪改”过程中调动社会力量向国民党当局抗争施压。在“修宪”还是“制宪”问题上，国民党和民进党立场差异甚大。在国民党全面掌控行政和立法系统的情况下，民进党无法达成体制内“制宪”目标，但亟欲通过改造体制扩大政治参与空间，遂在克服内部歧见后调整策略，选择接受参与“修宪”进程。在李登辉时期，国民党、民进党在“修宪”的意涵和方向上存在分歧，但最后在妥协中推动以“台湾化”、“本土化”为导向的“宪改”进程，包括全面改选“国会”、实施“总统直选”、“废省”等制度变革。这一结果既是因为权力不断坐大的李登辉选择走“本土化”和“独台”路线，也与民进党为扩权争取制度条件的策略是分不开的。国、民两党因意识形态鸿沟导致“共识赤字”问题并未解决，但为追逐各自利益，在以“修宪”落实直接民权和本土化的问题上通过反复博弈，形成了阶段性妥协，这深刻影响了台湾地区政治制度的变迁。

2000年台湾地区首次政党轮替，随之而来的蓝绿阵营分化组合和党争政争升级进一步扩大“共识赤字”。这一方面是陈水扁宣布停建“核四”促使国民党、亲民党和新党组成泛蓝政党联盟，与民进党、台联党为主的泛绿政党联盟形成对垒。2004年“大选”前夕“3·19枪击案”引发国、亲两党主导的大规模抗争活动进一步激化蓝绿对立。另一方面是因为陈水扁在两岸关系上抛弃“中间路线”，提出“一边一国论”，继而推动“去中国化”、“正名”、“制宪”、“公投”，与国、亲两党致力维护“中华民国宪政体制”产生根本性矛盾，蓝绿阵营在两岸政策上的分歧大幅激化。在陈水扁执政8年期间，泛蓝、泛绿阵营缺乏互信，缺乏制度化的沟通管道，在众多政策领域立场相悖，各自支持群体和民众亦呈现分裂状态，“共识赤字”问题明显加重。

2008年国民党重新执政后，马英九曾试图做“全民总统”以缓解蓝绿政党的裂痕，但在政治版图固化和民进党极力“反马”的情势下无功而返，最终被迫退至固守蓝营基本盘的立场。在马英九主政期间，国民党和民进党在两岸政策主张、台湾对外关系、经济发展模式、能源产业政策、社保教育改革等诸多领域存在显而易见的重大分歧，在一些政策上还引发激烈政争和街头运动，不断激化蓝绿对抗，使得“共识赤字”问题迟迟难以解决。

从政治转型历程看，“共识赤字”已成为台湾地区政治文化中十分突出的问题。台湾“共识赤字”的形成和扩大有哪些特殊的历史背景和成因，受到哪些结构和制度性因素的制约，对台湾政党政治会构成何种影响，其未来将会呈现怎样的新形态和新特征，是本文尝试探讨的问题。

## 二、对“共识赤字”问题的解释

解释台湾地区政治中的“共识赤字”问题，除了比较西式民主社群中所具有的一般性因素外，有必要从台湾政治转型发展找寻其相对特殊的成因。

（一）历史视角。政治学者阿尔蒙德在分析民主时强调对态度和情感认识的重要性。<sup>〔1〕</sup>在政治

---

〔1〕 Gabriel A. Almond, and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963, p. 5.

转型社会中，民众对民主态度和情感的构建很难回避转型之前长期威权或独裁统治对社会心理造成的深层次冲击。有学者认为复杂独特的历史使得台湾形成多元政治文化结构，包括中国传统政治文化、台湾本土政治文化、现代自由主义政治文化等内容。<sup>〔1〕</sup>在长达 38 年“戒严”时期国民党对“党外势力”和“台独”活动的严控和压制，使民进党和“台独”势力对国民党统治形成强烈的心理“抵制”和“反抗”，这在民进党“美丽岛世代”和老一代“台独”群体当中表现得尤其突出。尽管解除“戒严”体制后台湾政治走向开放，国民党迈向“本土化”和“台湾化”，在威权时期受政治迫害的群体逐步退出政治舞台，民进党和“台独”阵营仍旧将国民党视作带有鲜明威权性质的外来政党。比如，在国民党党产问题上，民进党始终抨击它是威权时期党国体制下的非正义遗留产物，并以立法方式予以彻底清除。在本土化问题上，民进党一直批判国民党抱持“大中国”意识不放而忽视台湾“本土性”观念。在深化民主问题上，民进党鼓吹巩固“台湾主体意识”和落实“住民自决权”，批判国民党大陆政策“框限台湾人民的选择”。这些表现显示，台湾地区在民主化进程中建立起来的现有制度，不可能从根本上解决历史遗留下来的政治对立心理和意识形态上的深刻分歧。相反，在激烈的政治竞争中，这种历史印记和对立心理以一种合法党争的形式被反复放大，不断被强化、固化。长期以来政治的斗争性和零和性，加剧了国民党与民进党的互疑和不信任感，滋生出一种自然倾向彼此否决的政治文化。台湾特殊的政治历史经历和复杂的权力生态，使民主转型后的政治文化从一开始就未走向一致或趋同，而是呈现出割裂和互斥现象，阻碍蓝绿政党凝聚共识，这是导致“共识赤字”问题的重要历史成因。

（二）制度视角。台湾地区“共识赤字”的形成可追溯至长期威权统治的历史，而其演变发展又与岛内政治转型中的制度变迁相关联。在民主转型社会，政治制度的设计和调整往往对政治文化产生影响。利普哈特认为，选举制度会影响一个政治系统的行政与立法关系，相对多数决选举制往往形成行政主导，而比例代表制则会产生更为平等的行政立法关系。<sup>〔2〕</sup>“台湾仿照西方历史经验建立了多数决民主的政治体制，而按照共识民主论的观点，多数决民主体制在同质性弱、异质性强的分化社会中较容易造成对抗和冲突。”<sup>〔3〕</sup>从制度上看，台湾地区“宪政”架构和“总统”、“立委”选制的设计造就了“行政主导、立法为辅”的政治形态。“双首长制”下实行“总统”选举的相对多数决当选制和“立委”选举的“单一席位选区制”，实际上是一种“有利大党”、“赢者全拿”的权力分配规则，比较容易造成政党之间的割裂或走向“零和”状态。这种制度结构使得构建合作主义（corporatism）的政治文化相对困难地多。这是因为：首先，从 20 世纪 90 年代起台湾逐步走向相对均衡的两党制，现有选举制度不仅压缩“第三势力”小党的生存空间，维持国、民两党轮流执政的局面，而且促使国、民两党为夺取政权必须首先巩固各自基本盘，这也就使其不能轻易在建党以来长期主张的理念和价值上改弦易辙。其次，在高度意识形态化的政策领域（两岸、文教、能源等），国、民两党“立委”或基于自身理念、或受选区民意压力，或受本党党纪约束，在“立法院”协商和表决上往往形成集团式对立，其长期叠加作用的结果便是单个问题领域的“共识赤字”持续扩大。再次，迄今台湾政治形态仍是“行政主导型”而非“行政立法权力均衡型”，“总统”倾向兼

〔1〕 王为：《台湾社会政治文化结构变迁及其冲突性特征》，《太平洋学报》，2012 年第 2 期，第 14 页。

〔2〕 Arend Lijphart, “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy*, Volume 2, Number 1, Winter 1991, pp 72—73.

〔3〕 汪曙申：《行政与立法关系视角下的马英九执政困境分析》，《台湾研究集刊》，2015 年第 4 期，第 14 页。

任执政党主席加强了“行政权”对“立法权”的影响，这便压缩了在野党与执政党在一些重大争议政策上讨价还价的空间，增加构建共识型政治文化的难度。从民主模式的制度指标看，台湾地区尚不属于利普哈特所称的“共识民主”模式。

（三）**权力视角**。台湾政党轮替带来常态性的权力洗牌，政权更迭不仅攸关政党的资源消长和发展基础，而且关系各政治势力的权力及各种庞大的衍生利益。从权力角度探讨台湾“共识赤字”问题，不可忽视政治精英或领导者之间的竞争性互动及其效应。虽然民主政治体系在制度结构中开展运作，但制度的实践和发展无法从根本上规避政治精英所持观念和行為所施加的影响。有西方比较政治学者在分析民主的稳定性时强调政治精英的角色，认为即使在一些存在分裂性因素（宗教、种族、文化等）的国家（地区），政治精英也有可能通过努力去克服这些分歧所带来的不稳定性效应。<sup>〔1〕</sup>这种克服或弥合分裂性因素的实现，需要各党派精英充分展现利普哈特所指出的“协合式民主原则（consociational principle）”，用以防止选举激烈竞争破坏建立起来但仍较为脆弱的合作体制。从台湾政治发展看，各党派精英或领导者较难坚持和兑现上述“协合式民主原则”。其一，分配政治上“赢家全拿”效应加剧“政治极化”，制约合作主义。国、民两党在权力竞争上是“此消彼长”的关系，“抑制对方、壮大己方”成为党争的基本策略，不存在赢者反向对手释出资源的选项，相反会利用新获得的资源和能力设法弱化对手。如民进党执政采取各种手段促使国民党地方派系松动、游离甚至转向，制定通过“政党及其附随组织不当取得财产条例”斩断国民党金脉。其二，政治精英或领导者之间存在意识和观念上的鸿沟，彼此在一些重大政策领域往往持“相互否决”立场。国民党领导者继承“中华民国宪法”，坚持在其定位下以“一中各表”为核心的两岸论述。民进党领导者从美丽岛世代、律师世代到“非典型民进党人”蔡英文，都是以“一边一国”作为两岸政策的基础，“中华民国宪政体制”仅有工具性价值。特别是在长期频繁选举中，因选战诉求上的区隔需要，加之强力反复的政治动员和操作，真正能够缩小双方意识观念分歧的土壤难以培育起来。其三，国、民两党领导层内部的权力博弈也牵制党际间合作主义的形成。国民党“本土派”或“台湾派”若朝民进党的政策靠拢会受到“中华民国派”的制约，民进党“务实派”若完全朝“中华民国路线”靠拢也会受到“基本教义派”牵制。因此，岛内政治精英虽认识到“共识赤字”给台湾社会发展造成负面影响，但始终难以实践和推行党际间的合作主义。

（四）**社会心理视角**。20多年来，与台湾民主转型相伴的是政治意识和社会心理的台湾化和本土化，其产生一项重要效应是台湾社会认同发生明显的偏移。这种偏移表现在身份认同上越发偏向“台湾人”，在统“独”认同上日益偏向“独立”或广义的“维持现状再独立”；与之相应的是，“中国人”身份和“统一”选项受到更大程度地否定或排斥。在这种认同偏移转化过程中，岛内社会心理在身份和统“独”问题上出现了分裂和对立。这一现象在李登辉、陈水扁“分离主义”施政下不断扩大，在马英九任内也未得到遏制，加剧了社会心理层面上的异质性特征，限制既有政治制度缩减分歧和凝聚共识的功能。“当前台湾民主体制出现难以整合的困境是因为‘国家’结构出现了正当性危机。身份认同与政治社群想象上的分歧变成台湾内部最具破坏性、撕裂性的矛盾，这个尖锐的矛盾阻断社会共识、消耗内部精力、诱发政治恶斗。”<sup>〔2〕</sup> 政治意识和社会心理趋向台湾化和本土

〔1〕 Arend Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics*, Vol. 21, No. 2 (January 1969), pp. 211–212.

〔2〕 朱云汉：《国民党与台湾民主转型》，参见朱云汉等著：《台湾民主转型的经验与启示》，北京：社会科学文献出版社，2012年版，第217页。

化所带来的另一效应是台湾社会整体的保守心态趋升。社会民意的保守性对政治决策构成了明显制约。比如，台湾社会在全球化冲击下对进一步开放市场的犹豫心理加重，一部分民间社团或利益集团以“程序正义”、“世代正义”、“族群正义”为手段，大力抵制全球化和区域经济一体化浪潮，一些青年群体固守“小确幸”的生活态度和方式，这些都干扰或牵制政治领导者整合资源因应台湾经济发展面临的迫切挑战。岛内社会在身份、统“独”认同以及如何改革以因应挑战等方面的深刻分歧，显示台湾社会异质性因素强大，这也是导致台湾政治缺少共识文化的重要因素。

（五）媒体传播视角。在选举型社会，利益汇聚和表达成为政治系统运作的重要部分。随着信息革命带来大众传播形式快速变革，政治参与过程中的利益汇聚和表达方式也在不断变化，呈现出由下而上、成本缩减和能量扩大的趋向，这使得既有政治系统在处理多元利益时承受更大压力。台湾政治转型以来，媒体舆论逐步从国民党控制走向相对独立，但因历史传承或现实因素，媒体仍具有较明显的政党偏向性，尤其是“绿化”现象严重。这对“共识赤字”问题的影响表现在：一是媒体强化执政监督时也加剧了多元化诉求主张之间的冲突性。媒体对复杂但立意良好的政策常予以简单化解读，或是将自身或其政治盟友的单方利益包装成普遍民意诉求，通过传统和新兴传媒广泛传播、扩散，扩大整个社会在该政策议题上凝聚共识的难度；二是政党借助媒体宣传己方和否定对方的理念及政策激化相互分歧。近些年来，岛内主要政党重视抢占舆论主导权，特别是重视利用传播速度快、范围广的新媒体去影响社会民众对特定政治议题的态度，这无疑强化媒体舆论作为政治社会化工具的功能，也加剧政党之间理念和政策的差异化和对立化，弱化了政治领域“共识文化”生成的社会基础。

### 三、“共识赤字”对台湾政治的影响

在选举型社会中，“一种共识取向的文化往往是共识民主各项制度安排的基础。”<sup>〔1〕</sup>一般来讲，同质性社会比异质性社会更有利于在不同利益攸关方的竞争中争取和凝聚共识，从而使制度和机制得以更好发挥管控政治冲突和分歧的功能。有学者认为，“台湾在民主化过程中虽然以较为平稳的态势进行了政治转型，但是不断展现的共识缺失却给台湾带来了诸多结构性危机。”<sup>〔2〕</sup>台湾地区自推行政治转型以来，“共识赤字”问题日趋严重，业已成为制约政党政治良性运转和改善民主治理的重要因素。

（一）削弱台湾政治体制的调适能力。在全球化和信息革命时代，衡量一个政治系统运作成效的一项指标是制度安排的调整和应变能力。白鲁恂（Lucian W. Pye）将能力作为政治发展的一项重要标准，其中包括对社会发展中出现新问题的反应和调适能力等。<sup>〔3〕</sup>制度安排如要具备正向的调适能力，需要其本身随社会环境需求不断修正和完善，也要求存在于制度环境当中的各利益主体之间维系一种偏向理性的竞争关系。台湾政治发展中“共识赤字”问题持续存在，明显干扰和削弱了制度安排的调适能力。一方面是制度发展受到制约。台湾历经多次制度变迁形成的“双首长制”会造成“双重民主合法性”问题，即行政和立法部门在出现政策分歧时均可诉诸各自的合法性，因此导致行政与立法关系出现不顺或紧张进而影响当局施政。考虑到“双首长制”容易产生权责不明和

〔1〕 阿伦·普哈特：《民主的模式》，北京：北京大学出版社，2006年，第225页。

〔2〕 陈星：《台湾民主化与政治变迁——政治衰退理论的视角》，北京：九州出版社，2013年版，第92页。

〔3〕 Lucian W. Pye, “Aspects of Political Development”, Little, Brown and Company, 1966, pp. 46-47.

行政立法不同步影响施政效率等问题，近年来通过推动“修宪”改进制度再次被岛内蓝绿政党所重视和提及。2015年时任国民党主席朱立伦从解决“政治失能”出发提出以“内阁制”取代“双首长制”，主张重新检讨“单一选区两票制”，恢复“立法院”对“行政院长”任命的同意权。民进党主席蔡英文也提出“修宪”主张，涉及“下修公民投票权至18岁，降低修宪门槛，赋予公民联署修宪权，增加立委席次总额，废除考试院、监察院”等问题，但反对恢复“阁揆”同意权。由于国、民两党缺乏互信加之选举算计，双方在修改制度和游戏规则问题上无法达成一致，使得推动制度发展持续缺乏党派共识。另一方面是政治权威弱化。“共识赤字”不仅强化不同属性政党和社会利益团体之间的观念和政策鸿沟，而且降低社会大众对精英民主和执政者能力的信任度，制度安排的正当性（“民主信用”）以及领导者的权威由此被弱化。

（二）扩大“党争民主”负面效应。有学者认为，因政党参与和组织选举，竞争性选举必然是“党争民主”。<sup>〔1〕</sup>台湾政治转型以来，民主制度分配和调节利益的工具价值突出，伴随政党轮替的是大量政务官和公营事业职位以党派为界线进行重新配置或瓜分。从实行竞争性选举情况看，台湾“党争民主”特征明显，包括政党倾向于利用族群矛盾和认同冲突寻获选举利益，“否决政治”现象持续存在，在政党纵容或鼓噪下的民粹主义抬头等。“共识赤字”扩大“党争民主”的消极影响主要表现为：第一，各政党长期在重大问题领域无法达成相对妥协，加深相互之间的猜疑；各政党在这些议题上反复式的政治动员和对立，则减弱相互之间进行合作的动因。第二，在“分裂的政治文化”中，政党领导者首先必须承担对本党支持者的政策义务，尤其是在野政党很难违背支持者的核心关切而给处于政治光谱另一端的执政党背书。在特定情势下，在野政党还会号召动员支持者以各种政治参与的形式，如选举投票、集会游行、媒体传播等，向执政当局施压以促其调整政策。国民党反对陈水扁当局推动“法理台独”，民进党反对马英九当局“九二共识”主张，均是此种现象。第三，在重大政策上社会共识的缺位会加剧不同利益群体之间的紧张和对立，这在政党操作下容易滋生和扩大民粹主义政治。在政治权威走向弱化的背景下，一部分或少数人采取激进的体制外途径介入决策或推翻决策，不仅会绑架多数民意，而且会破坏支撑“宪政民主”的基础性原则。如2014年“太阳花学运”中部分学生违法占领台“立法院”，不仅致使马英九当局与大陆签署的《两岸服务贸易协议》无法通过，还严重伤害了台湾社会的法治精神和自由秩序。

（三）加深民主治理困境。民主通过分配权力的制度安排规范社会和创造福利，治理能力越来越成为衡量民主制度效用的关键。在亨廷顿指出的“第三波”民主化国家和地区中，既建立和巩固西式民主又实现经济社会持续发展的仅为少数。有学者在分析亚洲民主受到的框限时提出“全球化资本主义对于民主体制的钳制”，认为民主“已经失去政策选择的自主性，已经没有办法完成对公民或对自己社群的保护”。<sup>〔2〕</sup>其所指出的是民主治理在资本全球化时代所面临的现实挑战。台湾实践西式民主以来，伴随向现代社会转型，竞争性选举的实施和主体性意识的兴起扩大了社会层面的分歧和政治上的“共识赤字”，加剧了全球化时代民主治理困境。它表现在：民主制度结构下的立法功能、决策功能受到削弱，包括立法效率偏低，决策的权威容易被挑战等；执政当局向社会进行政策说服的成本增大，加大制度治理的负担；政党对一些攸关社会发展但存在严重分歧的棘手问题

〔1〕 杨光斌：《让民主归位》，北京：中国人民大学出版社，2015年版，第66页。

〔2〕 朱云汉：《东亚民主困境与当代思维陷阱》，参见朱云汉等著：《台湾民主转型的经验与启示》，北京：社会科学文献出版社，2012年版，第302页。

拖延不决或有心无力，导致将来解决问题会面对更大困境。

#### 四、结 论

历经三次政党轮替，台湾形成国、民两党主导、多党并存的政党制度，两个大党相互竞争与制衡成为政治常态。在全球化扩张和信息传播革命普遍削弱政治权威的背景下，台湾民主制度运作的有效性需要能够整合多元利益的共识文化作为支撑。然而，台湾政党政治中长期欠缺合作主义，社会及大众亦因认同分歧出现意识观念冲突，“共识赤字”问题日渐突出。台湾“党争民主”的形态还将延续，蓝绿政党在核心政策上的差异尚难弥合，社会上统“独”意识的对立难以去除，这些都使得短期内消除“共识赤字”欠缺条件。未来一个时期，“共识赤字”问题仍将从负面方向制约台湾政治发展，不利于台湾社会提升治理能力。理论上，只有逐步减少“共识赤字”，分处不同政治光谱的政党才可能缓解互疑和超越分歧寻求合作。共识民主理论主张权力分享（power—sharing）并据此构建制度，提出化解歧见和减少冲突的路径，可为台湾社会解决“共识赤字”问题提供理论借鉴。也就是说，通过逐步修正制度以缓解政党竞争的烈度，来实现更大程度的政治包容和权力分享，以搭积木方式为“共识文化”构建创造条件。当然，付诸实践的关键是推动以鼓励政党朝中间移动的制度变迁，如台湾地区领导人选举采取绝对多数决制，增加民意代表选举的比例代表性，建立权责更相符的政治机制等，以此约束“否决政治”和扩大政党合作。

（责任编辑：张笑天）

#### “Consensus Deficit” and Its Influence on the Political Development in Taiwan

Wang Shu-shen

**Abstract:** During Taiwan’s political transition from an authoritarian regime to a system of western democracy, a “consensus deficit” has been arising due to Taiwan’s unique historical, institutional and social factors, which has greatly hindered the cooperation among major political parties. The “consensus deficit” features the “zero-sum game” and lack of cooperation in political rivalry, as well as the difficulty of reaching consensus on major issues in Taiwan’s long-term development. For the past decades, the “consensus deficit” has significantly impaired the capacity of Taiwan’s political institutions to address the various internal and external challenges, and undermined the effect of social governance in Taiwan. In the future, it will remain difficult for Taiwan’s political parties to cover the “consensus deficit,” and a new political culture to encourage consensus is to be developed only through incremental institutional progress.

**Keywords:** political culture in Taiwan, “consensus deficit,” consensus democracy, majoritarian democracy

**Author:** Wang Shushen is Associate Researcher and Deputy Director of Studies of Taiwan-U. S. Relations at the Institute of Taiwan Studies, Chinese Academy of Social Sciences.