

蔡英文政府的一年

— 满意度低迷，能否逆转 —

小笠原 欣幸

蔡英文上任后已有 1 年 2 个月之久。蔡政府所推行的任何一项改革政策均遭到反对势力的强烈抵抗，同时政府内部不合适的人事安排也让这些改革欠缺推动力。蔡总统就任后不久就遭到挫折，满意度在就任半年后便下滑，在其政权 1 周年之际进行的所有民调数字都呈现出对蔡英文来说很严峻的局面。

然而，蔡英文开始利用立法院过半数的优势逐一推动和实现了制度改革。例如，蔡政府不顾激烈反对强行通过了年金改革法案，随后又通过了前瞻基础建设计划。虽然蔡政府试图扭转颓势，但已经失去的民意对此如何反应并不乐观。蔡政府能否逆转，这几个月最为关键。

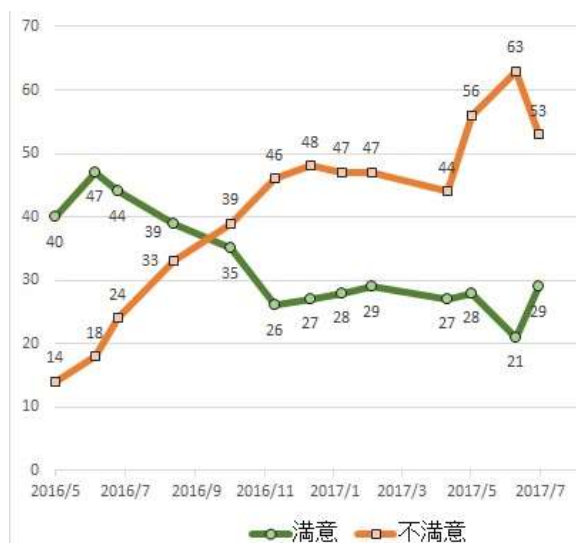
一、低迷的满意度

图 1 是根据 TVBS 民调所显示的对蔡总统的满意度和不满意度变化所绘制的。蔡就任总统 1 个月后的 2016 年 6 月的满意度为 47%，是比较好的结果。同时不满意度为 18%，没有意见的为 35%。然而蔡的满意度在这之后就不断下滑，就任总统半年后的 2016 年 11 月突破了 30% 的警戒线，滑落到 26%。同时不满意度增加至 46%，没有意见的为 29%。当初身负众望而当选的蔡英文，在就任半年后就几乎耗尽了民众的期待。

此后，蔡的满意度维持在 26-29% 的狭窄区间，保持低空飞行状态。到今年 6 月，竟然触底一般的骤降到 21%，但是 7 月重新回到低迷状态区间。然而不满意度依然超过 50%。从图表来看，可以说蔡英文政府进入了非常危险的状态。

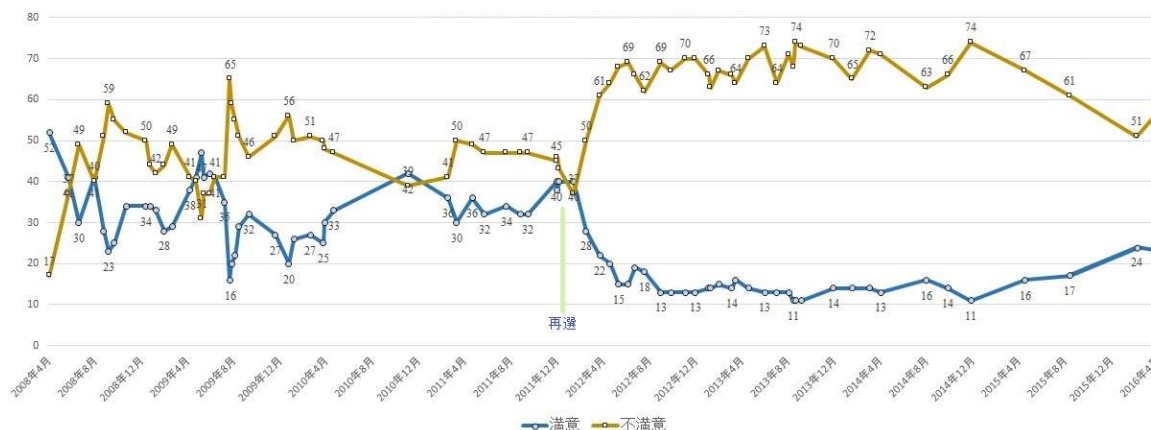
为了参考，将回顾马英九总统执政 8 年间满意度的变化情况。图 2 是根据 TVBS 对马总统满意度（2008 年 4 月到 2016 年 5 月）所做的民调绘制而成。马英九在第一个任期内的满意度上下波动较大。在 2009 年八八水灾之际跌到 16%，在这之后一直好转并在 2012 年 1 月实现了连任。然而进入第二个任期后，便一直处于满意度为 11-18%，不满意度为 63-74% 的区间，没有变动。如此情况下满意度回复是不可能的，随后发生了政权更迭。

图 1 蔡总统满意度和不满意度的变化



(出处) 参照 TVBS 民调笔者自行绘制

图 2 马英九总统的满意度和不满意度的变化



(出处) 根据 TVBS 民调笔者自行绘制

二、受挫的原因

蔡英文政府受挫的原因在于人事。行政院的阁员不断被台湾媒体批评为“老蓝男”（年纪比较大的国民党系男性）。在政府成立前的 5 月 12 日的 TVBS 民调显示，认为提名林全为行政院长“适合”的人为 44%，认为“不合适”的为 8%。这个数字并不坏，此时蔡英文的满意度为 40%。

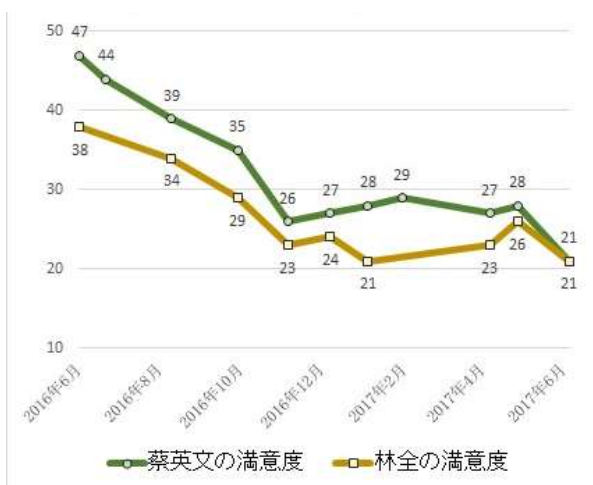
然而，同时，该调查显示，对于行政院阁员名单，表示“满意”的为 28%，“不满意”的为 20%（因为政府还未成立，“没有意见”较多，为 52%）。另外，针对该份名单“有没有耳目一新的感觉”，回答“有”为 22%，“没有”为 39%。

这个数字的确反映了选择“老蓝男”的蔡英文及林全和期待“耳目一新”的民众之间想法有差异。民众对于英全通过启用国民党系统资深人士试图来加强政权的持续性和稳定性以及修复社会撕裂这一点几乎没有认可。在此也埋下了失望的种子。

另外，部分阁员有不适当的发言，以及应该清楚说明政策的阁员没有充分阐释，这些都让政府的负面印象扩大。不过，这还不是全部。

图 3 是去年 6 月到今年 6 月蔡英文和林全满意度的图示。最初，先是林全的满意度下降，像是被拉扯一般蔡英文的满意度也随之下降。但是一年后两者一模一样，已经不是“行政院拖了总统后脚”的状态，而是呈现出民众对蔡总统政府运转的整体不满。

图 3 蔡英文和林全满意度的变化



(出处) 根据 TVBS 民调笔者自行绘制

三、改革志向和延续惰性的并存

观察这一年来的动向，可以认为蔡政府是一个有志于改革的政府。首先，从 2016 年选战过程来看，蔡英文批判马英九执政的八年为停顿，倡导大幅改革，并以此获得民众支持而上台。第二，从蔡英文的著作来看，她的政治思想较为接近欧洲的社会民主主义，活跃市场经济的同时追求积极纠正市场失灵的社会政策。

第三，在其政府运作一年之际，如表 1 所示，蔡政府接连不断的提出推动改革的方针和政策。内容为从週休二日和年金问题等马政府时期就抛弃的烂摊子，到带有民进党理念的非核能等，涉及广泛议题。

表 1 蔡政府的重要政策

| 时期 | 项目 | 法案、方案 | 备注 | 经过 |
|----------|----------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2016年6月 | 转型正义 | 提出“促进转型正义条例” | 条例以公开威权主义时代的文书，探明真相，实现社会和解为目的。未通过。 | △ |
| 2016年7月 | 不当党产题 | 通过“不当党产处理条例” | 在行政院设置“不当党产处理委员会”，在处理国民党不当党产进程中。 | ○ |
| 2016年8月 | 原住民正义 | 总统向原住民道歉 | 在总统府设置“原住民族历史正义与转型正义委员会”，检讨恢复原住民权利的办法。 | △ |
| 2016年11月 | 司法改革 | 总统府设置“司法改革国是会议准备委员会” | “司法改革国是会议准备委员会”进行了一系列活动，包括听取意见，召开专家会议，促进达成共识以及制定综合性的司法改革草案。 | △ |
| 2016年12月 | 解除福岛周边4县食品进口限制 | 提示解除限制，遭到反对后搁置 | 虽然对日关系非常重要，但民众对食品安全问题的不信任感，以及对核能污染的恐惧心理非常强，难以进行理性讨论。 | × |
| 2016年12月 | 同性婚姻合法化 | 民进党立法委员提出民法修正案 | 民进党立法委员提出民法修正案，但是看不出蔡政府的领导力，审议处于停顿状态。2017年5月，大法官会议作出宪法判断认为“现行民法规定违宪”，要求2年以内采取立法措施。 | × |
| 2016年12月 | 一例一休 | 通过“劳动基准法”修正案 | 雇佣方以增加劳动成本为由，劳动方要求完全的週休二日均加以反对。修正案没有充分应对复杂多样的雇佣市场，党内也有早日进行再次修正的呼声。 | ○ |
| 2017年1月 | 非核能 | 通过“电业法”修正案 | 虽然决定在2025年停止核电，转为清洁能源，但能否避免电力不足以及电费上涨的问题处于不明状态。 | ○ |
| 2017年6月 | 改革年金退休制度 | 通过年金相关3法案 | 公务员，教员以及下一个改革对象的军人正在持续进行激烈抗议。 | ○ |
| 2017年7月 | 前瞻基础建设计划 | 通过“前瞻基础建设特别条例” | 为期8年的8825亿台币（约3兆3000亿日币）的大型公共事业计划。审议过程中，通过了4年共4200亿台币的基础计划。 | ○ |

（注）“经过”一栏中，○表示有一定成果，△表示正在进行中，×表示现阶段不明朗。

（出处）笔者自行绘制

然而仔细观察，蔡政府在多数领域都延续了国民党政府的政策和特质。也就是说，本来作为两岸关系的承诺的“维持现状”波及到很多领域，包括政府人事在内，成了对过去政策的延续或者说惰性的结果，给人一种半途而废的印象。

例如，前瞻基础建设计划中也包括清洁能源及智能学习环境建设等创新型的项目，但还是脱不了以铁路建设等旧模式的公共事业为中心的计划。另外，在导入週休二日的问题上，也延续了既存的劳动基准法和马政府时代设想的“一例一休”，没有充分考虑到雇佣市场的复杂多样性。

蔡政府正在推进的改革，无一不存在着利害关系及价值观的对立，遭到了强烈的反对。其中对这些改革持赞成和反对立场者的分界线未必和通常的蓝绿支持者的界线一致。民进党支持者中也有反对某些改革方案的。也因此，这些改革方案列在一起，什么都容易造成“很多人反对”。这也和蔡总统低满意度联系在一起。蔡政府本可以选择不推动改革只维持政权的方式，这样满意度会比较高，只是蔡总统不愿意这样做。

另外，蔡总统重视修复社会裂痕，因此回避像日本小泉纯一郎那样的给反对者贴上标签为“抵抗势力”进行彻底斗争的政治手段。不过这样一来反而让人难以看到蔡总统的领导力，给人优柔寡断的印象。或许民进党的热血支持者原本期待的是，如同美国川普总统陆续推翻奥巴马时代的政策而推行相反政策一样，蔡英文也强行否定马政府的政策。但是蔡英文不是那种类型的政治人士。

有关阁员不能充分对外阐释改革理念的也不在少数。阁员任命在制度上是林全的职责，但蔡总统也负有不可推卸的责任。采取总统制和内阁制组合的中华民国的政治机构过于巨大，用来统治台湾这样一个小地方，存在着结构性的问题。这些因素叠加，明明进行了如此多的改革，却产生了因惰性而没有动弹的印象。

四、两岸关系

蔡总统在 2016 年 5 月的就职演说中，虽然表示“尊重 1992 年达成若干共识和谅解的历史事实”，但是并没有提及“九二共识”。北京认为蔡政府不承认“九二共识”，在 6 月单方面停止了两岸对话。此后，两岸关系陷入僵局。

关于此点，虽然台湾内部有批评蔡英文的声音，但目前主要是和中国对蔡英文批评采取同调的为国民党的支持者，两岸关系的僵局并没有撼动蔡政府的基本盘。

在今年 1 月《天下杂志》的调查中，蔡政府的大陆政策受到了一定的支持。其中对“蔡政府在处理两岸关系时没有说‘九二共识’，强调维持现状这一点你是否赞同”这一问题，赞成者为 57.4%，不赞同者为 32.9%，拒绝回答或回到不知道者为 9.8%（〈2017 年天下国情调查〉，《天下杂志》2017 年 1 月）

另外，接管了“台湾指标民调”的“美丽岛电子报民调”在今年 5 月的调查中，设置了“如果要改善两岸关系哪一方的政策需要调整”这样的问题。回答中认为“蔡总统应该调整”为 10.7%，认为“中国政府应该调整”为 10.9%，认为“双方都应该调整”为 63.7%，认为“都

没有必要调整”为 3.4%，没有明确回答的为 11.3%（〈美丽岛电子报 2017 年 5 月国政民调〉http://my-formosa.com/DOC_118286.htm）。从这份调查可以看出，台湾多数民意虽然不希望两岸关系陷于僵局，但也没有希望蔡政府单方面妥协来打开局面。

蔡英文的当选反映了台湾社会对马英九推进的大陆政策的广泛批评和担忧，现阶段蔡政府不会承认“九二共识”。两岸的僵局状态不得不继续下去。

蔡政府是一个“维持现状”的政府，同时也没有表现出追求“独立建国”。蔡政府不理睬了一些独派的不满的声音也是事实。蔡英文本人也说过“不挑衅中国”，相当程度考虑了中国的反应，自身言行也较为克制。例如，蔡总统 1 月过境美国时很低调，李明哲事件的发言也比较稳健，反而遭到台湾内部的批评。还有成为国际新闻的和特朗普的电话会谈，也是由特朗普方面发布，而并非由蔡英文方面发布的。

另外在内政方面，蔡政府正在逐步落实巩固“台湾认同”的各项政策。从大框架来看，“维持现状”是“中华民国在台湾”的路线，从蔡英文的就职演说便可知和马英九之间并无多大差别。但是，“中华民国在台湾”这个框架中是更重视“台湾因素”还是更重视“中国因素”，两人的侧重点是不同的。马英九虽然也认可“台湾认同”，但是重视和中国大陆的联系，而蔡英文更多地要和中国保持距离。

“新南向政策”一般被认为是试图强化和东南亚国家之间经济关系的经济政策，事实上该政策也有文化意涵。可以说该政策试图建立的是“亚洲太平洋中的台湾”这样认同。蔡政府的文化和教育政策也在和认同密切相关的领域倾向强化“台湾认同”。

北京对台湾施压的力度正在增加。在任内希望强化“台湾认同”的蔡政府和不希望如此的中国政府之间的攻防估计会更加激烈。

五、能否逆转

虽然蔡总统满意度低迷局势比较危险，但还未到执政党和政府动摇或者陷入恐慌的地步。在野的国民党借吴敦义出任党主席试图重新整合党的力量，但国民党势力尚未回复到可以威胁民进党的程度，因此执政党依然保持冷静。

虽然执政党立法委员私下堆积了很多不满，但目前也还没到公开批评蔡英文的程度。明年 11 月的地方选举将是吃紧关头，但民进党内多数意见还是认为有办法。

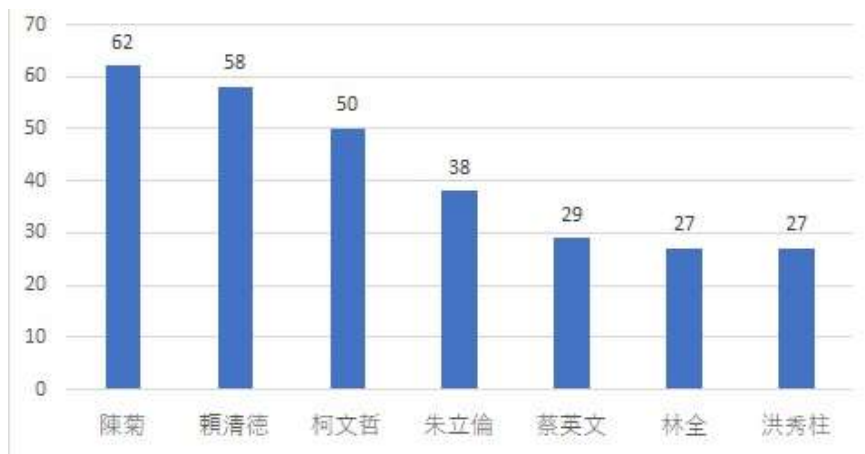
蔡政府要实现逆转的根本在于一步一步认真实行政策。政府成立后一周年之际所通过的年金改革法案以及前瞻基础建设法案就是有希望的例子。实际上，年金改革法案通过后的 7 月 10 日的 TVBS 民调显示蔡总统的满意度增加了 8 个百分点。蔡总统朴素的政治风格大概不会发生变化，但可以发挥政治领导力的局面应该会逐渐增加。

实现逆转的重要措施是行政院长的更换。台湾媒体早就流传将更换林全为陈菊（高雄市长）或者赖清德（台南市长）。无论是陈菊还是赖清德在市政上都有较高的满意度，民进党支持者对他们的期待也比较大。

TVBS 在 2017 年 2 月 14 日进行的“国内主要政治人物声望调查”中，陈菊的满意度为

62%，赖清德为 58%，大大超过了蔡英文的 29%，以及林全的 27%，在调查对象中分别排名第一和第二（图 4）。该调查是以台湾全体为对象，显示了陈菊和赖清楚的声望超越了高雄市或者台南市。也就是说蔡英文握有两张王牌。

图 4 主要政治人物声望调查



（出处）根据 TVBS 民调笔者自行绘制

如果在适当的时机实现行政院长的更换，更新阁员人事，可以期待蔡政府声望会提高。这个时机可能是今年年底到明年的春节。从明年 11 月地方选举倒推可以推断人事更新的时期。

蔡英文虽然希望林全能够继续下去，但是按照现在满意度的变化政府的人事改造迫在眉睫。到此为止，林全内阁已经通过了很多改革方案，可以说已经充分完成了阶段性的任务。然而，仅仅换行政院长效果依然是有限的。任用能够很好说明政策和未来方向的阁员是理所当然的，但是从陈水扁和马英九时期来看，人才选用非但不简单，准备作业难度很大。

虽然陈菊和赖清德被当作行政院长候补人选常被一起提到，但从蔡英文的权力关系来看意味相当不同。到底用哪一张牌会影响到蔡政府的性质，而且也会左右蔡英文 2020 年的连任战略。蔡英文必须在考虑 2020 年的副总统候选人，以及第二个任期内的人事构想的同时考虑行政院长人选。

（2017 年 7 月 16 日）

小笠原 HOMEPAGE

<http://www.tufts.ac.jp/ts/personal/ogasawara/big5cn.html>